



GRADUATE SCHOOL OF BUSINESS ADMINISTRATION

KOBE UNIVERSITY

ROKKO KOBE JAPAN

201010a

行財政改革に至るまでのアメリカ連邦政府における
予算制度と財政の状況

川崎 紘宗

Current Management Issues



はじめに

予算制度の構造や運用はその国の政治的・社会的背景によって左右される。特に、立法的統制の手段とされる予算は行政を拘束し予算執行とその管理を制限する。一方、予算の執行とその管理に広い解釈を与えている予算は立法的統制の手段として効果の少ないものとなる。よって、予算制度は立法的統制と行政による予算の執行とその管理との間に成立しているといえる。それゆえ、この両者の協働関係が確保されない限り、事業計画としての予算の意義を失う危険がある¹。本稿では、予算本来の意義を確保するために、アメリカ連邦政府が発展させてきた予算制度の一端を論述したい。また、予算制度の発展のみだけでなく、その当時の財政の状況にも触れる。

I. 植民地時代から憲法制定前までの予算制度

英国本国は植民地政府の維持費の自弁政策を採る一方、本国の商工業を保護するための諸政策を実施した。このことがアメリカの植民地住民の自由を抑圧して、その反感を煽ることとなった。植民地住民は、国王の信任により英国本国の政策を忠実に執行した知事に対する唯一の代表機関であった代議院を通じて抗争するにいたった²。

この抗争において、代議院が用いた武器は、第一に英国本国が制定した航海法等のような歳入法案に反対する代議院の抗争を通じて、英国王の課税法案に対する権限を制限することであった。最も有効な武器となったのは18世紀中ごろに代議院が事実上獲得した経費の統制である。植民地政府を維持するための経費額の中で最大のものは、知事およびその他の植民地官吏の俸給であった。まず代議院は、歳出予算中の俸給の額、人名および支出の有効期限について詳細な規定を設け、その執行を知事に授権するという方法を実現させた。その結果、国王から広範な財政的権限を与えられていた知事は、官吏の俸給を代議院の決定なしには支出できず、また、官吏の一人ひとりについて決定された俸給額を超えて俸給を支出することができなくなったのである³。

代議院はさらに進んで、歳出予算を決定するだけでなく、支出の統制や会計監査を自己の手で実施することを望み、いくつかの植民地においては遂に、知

¹ 加藤[1953] 46-47 頁。

² 辻[1948] 204-205 頁。

³ Browne[1949] pp.15-16 ; 加藤[1953] 46-47 頁。

事の統制から独立した彼ら自身の出納官 (treasurers) を選任するまでになった⁴。

II. 憲法制定から改革運動までの予算制度

米国憲法は、財政についての詳細な規定を設けず、また歳出予算法と他の法律とに区別を設けなかった。このことは、憲法の制定者達が予算に関する規定を挿入しようとする意思のなかったことを示すものである。彼らは、予算に関する詳細な規定は、後日に十分な検討を経て法制化され、米国に適切な制度が樹立されることを期待していた。財務省設立法案 (Treasury bill) が 1789 年の第一議会において財務省設立法 (The Treasury Act of 1789) として可決されたことは、先の点を裏書きするものといえる。この法律の重要な特質は、予算編成権を行政に置かず議会に置いたことである。大統領は予算に関して関与することができず、単に財務長官の人事権を有するのみであった⁵。

予算制度が整備されたのは 1796 年のことである。この年に下院は Committee on Ways and Means という特別委員会を設置して、歳入および歳出の両方の予算案を審議する組織体とした。そして、この予算委員会は 1802 年から常任委員会として議会の重要な機関となる⁶。この委員会の活動が活発になるに従って、財務省の予算編成における活動の影響は衰え、予算に関する統制権をこの常任委員会が掌握することとなる⁷。先の財務省設立法は 1800 年に改正される。この改正法は、財務長官が各支出機関の要求する歳出予算を検討し査定し、また、政府の歳入と歳出に関し議会がなすべき規定について予算案を作成し議会に提出することを命じたものである。しかしながら、この法律の規定が財務長官に予算編成の機能を与える機会を提供したにもかかわらず、執行部に対する議会の不信、反感および時の財務長官であった Wolcott⁸の才能の欠如ゆえに、予算編成権は執行部から議会の手に渡ることとなる⁹。すなわち、予算における立法的統制と執行的統制の二機能は、すべて議会によって行使されたのである。議会は、執行部に対する統制手段として、歳出予算法中に規定する文言と執行部に内部的な会計上の牽制組織の設置という手段を用いた。さらに、経費の詳細な項目化を通じても執行部を統制した¹⁰。このような経費の項目化は必然的に執行部の機能を拘束し、官僚的形式主義の温床となることとなった。しかも、経費の個々の項目は、大統領の拒否権の対象とはならず、また、予算を審議する議員以外は、だれも予算を審議できなかった。このことは歳出予算を政争の

⁴ Dewey[1903] pp.17-18.

⁵ Browne[1949] pp.25, 30-34.

⁶ 上院において歳出予算委員会が設置されたのは 1867 年である (Browne[1949] p.51)。

⁷ Browne[1949] p.38.

⁸ Oliver Wolcott, Jr.は 1795 年 2 月 2 日から 1800 年 12 月 31 日まで 2 代目の財務省の長官を務めた人物である。なお初代長官は Alexander Hamilton である (Dewey[1903] p.509)。

⁹ Selko[1940] p.79.

¹⁰ Selko[1940] pp.90-91.

道具としてしまった¹¹。さらに、歳出予算における経費項目の細目化は、単に行政機能を拘束するだけでなく、各支出機関を絶えざる経費不足に陥れた¹²。この解決方法として各行政機関は、不足した経費の財源を調達するために、不正な自己調達の方法を発展さすとともに、議会の予算審議に密接な関係をもつに至った¹³。加藤[1953]はアメリカ連邦政府における財務行政の執行部と議会の根本的な欠陥を以下のように要約している。

i. 執行部における欠陥

(1) 大統領

1921年の予算・会計法の成立まで、大統領は、議会によって可決された財政法案の承認あるいは不承認という事を除き、予算過程のいかなる部面にもまったく関与することができなかった。換言すれば、大統領は、国家の統一的な財政計画の決定や予算案の編成について何らの権限も責任もなかったのである。従って、執行部の首長としての大統領は、国家の統一的な政策を予算に反映させることができなかったのである。すなわち、大統領は、歳出予算法案に対する項目別の拒否権がなく、明らかなポーク・バレル等¹⁴の利権行為を排除することができなかった。さらに、猟官制に代表される政党腐敗を防止する積極的な手段を欠いていた¹⁵。

(2) 財務長官

歳出予算案の編成に関する財務長官の権限は、各支出機関が提出する歳出予算要求の見積を単に編集するのみである。全体としての政府の政策と財政状態の観点から予算案を査定し、収支を均衡させるといった財政計画を樹立する責任は議会のみが遂行することができた。このように予算査定の責任者が執行部に存在しないため、予算要求はその収入との関連においてなされることはなく、また、その政策は各行政機関の自己決定によりなされたのである。換言すれば、各支出機関が自己の機能を最も有利かつ便宜的に遂行するために行う予算の分

¹¹ Selko[1940] p .82.

¹² Selko[1940] pp .96-97.

¹³ 加藤[1953] 51-54 頁。

¹⁴ ポーク・バレルやログ・ローリングといった慣行はいずれも開拓者達の間で用いられた言葉から出ている。ログ・ローリングは、アメリカ初期における西部の開拓者達が森林の巨木を伐採して、自分の住むべき丸太小屋を建てるとき、その木材を隣人と助け合いながら運んだときの言葉から生まれている。ポーク・バレルは南部の農場主が奴隷たちに豚肉を分かつ際、肉の入った大きい樽をめがけて奴隷たちが殺到してくる状態を形容したところから用いられている。すなわち、この状態が、あたかも自分達の代表している特殊集団や出身地の利益になる法案を少しでも余計にお土産として持ち帰ろうとする議員が国庫に向かって殺到する有様と似ているところからこう名付けられた（辻[1950] 64 頁）。

¹⁵ Willoughby[1927] p.7 ; 加藤[1953] 54-55 頁。

捕り政策は、まったくの放任状態におかれていたのである。さらに、予想される収入や現在の財政状態を勘案して各支出機関の予算要求を査定すべき義務を遂行する機関も、各機関を調整する機関をも存在しなかった。国家の統治に不必要な機能の拡大や、個人の利害から行われる、絶えざる機能の拡大、あるいは、重複する活動の増大を防止する機関の欠如は単に行政の不能率となるだけでなく国家基金の浪費となった¹⁶。

(3) 執行部の内部組織

議会は経費の統制の手段として、歳出予算法の詳細な規定と執行部門への内部牽制機構の設置という二つの手段を用いた。予算の支出統制としての経費項目の詳細な特定化は、各行政機関に絶えざる予算不足を発生させた。議会としては、執行部が常に予算不足の状態にあることこそが、国庫金の不正使用や浪費を防止する最上の方法であると信じていた。しかし、経費不足を補う何らかの方法が必要であった。その方法として、議会は、予算以外の現金を自己調達してそれを留保しておくことを認めた。このことは、各行政機関に様々な自己調達の方法を採らせるとともに、その調達した金の使途やその会計は次第に不正なものとなった。例えば、国民から取った手数料は、国庫に納入せず、自己の行政機関に留保し、これを不正使用する。あるいは、予算を不法に流用するといった傾向が一般的となって行った。このような慣行は、行政に対する国民の不信だけでなく、政党政治の腐敗をも促進し、さらに、財務機構を複雑にし、会計責任を不明確にした。行政機構におけるこのような混乱は放置されていたのである。それは、経費統制を事実上実施すべき歳出予算委員会が、その行政機構の内部に立ち入って調査し統制する時間も能力もなく、議会の機関としての会計監査を行う組織をも有していなかったためである。このような問題に対し議会は、行政内部に財務管理組織を導入して、経費支出を統制するとともに会計責任を確保しようとした。このような任務を持った組織は以下のような組織である¹⁷。

まず、財務長官により任命される副長官は、会計官吏で他の機能に何ら関与しなかった者である。また、主要な財務官であるコントローラー(Comptroller)、出納官(Treasurer)、会計監査官(Auditor)、会計記録官(Register)は、財務長官の指揮の下に活動すべきで、その任命が議会の承認を必要とするものであった。これらの官吏は、おのおの独立してそれぞれが公金の支出・収納に関与した。手続の面から説明すれば、各支出機関は、公金の収納および支出について財務長官に支出および収入要求書を提出する。そこで財務長官は、支出および収入要求書を審査し、支出および収入確認書(Warrant)に署名した後に、コントローラーに送付する。コントローラーは、その実施機関の要求を資金額およ

¹⁶ Willoughby[1927] p.7 ; 加藤[1953] 55 頁。

¹⁷ 加藤[1953] 56-57 頁。

び予算額を勘案した後に、支出確認書あるいは収入確認書に副署する。ついで支出および収入確認書は会計監査官により、その会計が適切にまた正規の形式で提出されたものであるか否かが監査される。ここにおいて、支出および収入確認書の金額や名称は、記録官により会計簿に記入され、その収納あるいは支出が出納官により現実に行われることとなる。しかし、各支出機関の出納官は、財務長官に詳細な財務上の報告を提出する義務を負っているが、その報告時期は常に適切さを欠いており、また、財務長官の会計上の責任は形式的なものであった。さらに、それぞれの財務官吏は独立に行動しており、その間の調整や統制を行うことにより財務管理をより能率的に処理すべき責任ある者は存在しなかった。このように牽制均衡の理念を行政内部の財務管理組織に導入した結果、その管理における拘束性を強化したのみで、迅速な行政活動を阻害すると同時に、事実上、各行政機関の管理活動を放任状態におくことになった。さらに、このような拘束的な管理制度の実効をあげるための責任者の不在状態は、財務行政上の責任の分割を招来し、行政機関全体としての統一ある財務管理の実践を不可能なものとした¹⁸。

ii. 議会における欠陥

1885年に下院は、形式的に従来の権限を歳出予算委員会に残しながら、実質的な歳出予算審議権を八つ（時代によりこの数は変化した）の歳出予算小委員会（Sub-Committee on Appropriation）に分割した¹⁹。しかし、これら小委員会は、互いに独立して行動し、他の委員会と合同して単一の歳出予算を検討する機会を持っていない。そして、各小委員会は、自己の可決した歳出予算法案の金額に対応する必要な財源あるいは予期される収入との関連で予算法案を検討する必要もなく、また、そうすることの責任をも認めなかった²⁰。また、歳出予算委員会は、これら各小委員会によって可決された予算法案を取りまとめて本会議に提出する機関であって、実質的に審議する機関ではなかった。このような小委員会の管轄する歳出予算項目は決して多くの人が同意しうる基準によって配分されたものではなく、便宜的あるいは政治的な駆引の結果として配分されたものであった。一般的に、各小委員会の委員達は全般的な行政に関係なく、自己が関与している特定の行政にのみ力を入れることによって、あるいはその

¹⁸ White[1948] pp.250-251 ; 加藤[1953] 57-58 頁。

¹⁹ 1921年以前の予算制度において下院では、Committee on Agriculture, Committee on Military Affairs, Committee on Naval Affairs, Committee on Indian Affairs, Committee on Foreign Affairs, Committee on Post office and Post Roads, Committee on Rivers and Harbors, Committee on Appropriations, 上院では、Committee on Agriculture and Forestry, Committee on Military Affairs, Committee on Pensions, Committee on Indian Affairs, Committee on Post office and Post Roads, Committee on Commerce, Committee on Appropriations の各委員会が見積額を検討し、歳出法案を提出する権限を有していた(Willoughby[1927] pp.12-13, 16-17)。

²⁰ 1865年に歳入委員会と歳出委員会が分離されたためである (Wilmerding[1971] p.143 ; 森[1979] 54 頁)。

行政機関の便宜や立場を支持することによって、自己の党派の勢力をその行政機関内へ移植することに努力した。つまり、国家全般の財政状態やその行政目的に関係なく自己の利益をその行政機関の強化拡大の中に見出そうとしたのである²¹。

また、議員の多くは、自己の選挙区に持ちかえる予算の金額によって自己の政治能力が選挙民によって評価されるという信念で活動した。各行政機関の官吏となっていた政党员は、自己の機関が要求する予算案をそのまま通過させるために直接に委員会に出席できなかった。その代わりに利害集団や圧力団体の力を借りて、自己の要求事項が委員会を通過するよう尽力した。結局のところ、歳出予算小委員会は、行政機関の行動について完全な立法的統制よりも、行政機関との密接な連絡によって、利権法案の通過やより多額の経費の獲得に努力するようになった²²。

さらに予算審議における議会的な制度の一つの欠陥として指摘される制度がある。それは、会計年度中に発生した予算不足額を補うための赤字予算法案は、各小委員会ではなくすべて歳出予算委員会によって審議されなければならないという制度である。通常、歳出予算を審議した各小委員会が、赤字予算法案を審議する権限を有しないということは、その特定の行政機関の活動を総括的に検討しえないことを意味している。このような制度は、不当な行政機関の予算要求を慎重に検討することなく承認するという傾向を助長した。このようにして、立法過程において、小委員会の委員が代表する利害について多くの妥協や取引といった政治慣行を可能ならしめる舞台を提供したのである。このような腐敗した慣行を防止する制度を議会は企図せず²³、むしろ、このような議会的な制度を特殊利益の確保手段として活用していた。このため、議員達は、自己が代表している特殊集団や出身地の利益になる予算法案を「お土産」として持ち帰るために国庫へ向かって殺到し、国庫を浪費した²⁴。

このような議会手続きのために、各小委員会の委員でさえ国家全体としての予算案のみならず、単一の省の予算案すら統一的に審議することができなかった。ましてや国家予算案の全体像は最終的に可決された予算案が議会を通過するまで、誰も知ることができなかったのである。各歳出予算小委員会で可決した予算案は、順次、本会議に提案され、本会議ではこれらの法案を委員会の報告通り承認するか、あるいは、改正したとしても予算の増額修正する以外の改正は行われなかった。むしろ本会議における増額修正は、各政党の

²¹ 加藤[1953] 60-62 頁。

²² Willoughby[1927] pp.12-16 ; 加藤[1953] 63 頁。

²³ 歳出委員会の負担が過大なものとなっており、各支出ごとに個別の法案が必要となって、細目の監視は不可能となった。また、1880年代の国庫の剰余金の発生（【図表 1】を参照）が腐敗した政治慣行を防止するのにマイナスに作用したと考えられる。このような剰余金の発生によって、連邦支出に対する議会および国民の監視の制度である、予算・会計制度の整備とその実現を阻まれ、放漫な財政支出を促進するという結果を招いたとの見解もある（Wilmerding[1971] pp.143-144,226-233 ; 森[1979] 54 頁）。

²⁴ Willoughby[1927] p.164 ; 加藤[1953] 63 頁。

政策によって常に強力な支持が与えられて成立していた²⁵。

上記のように、下院における予算法案の審議の欠陥について言及してきた。上院については、下院とほぼ同様の手続きがなされ、同様の政治的な腐敗慣行がなされていたことを述べるにとどめる。以上で示してきたような欠陥があったにもかかわらず、問題点の改善は 1921 年の予算制度の確立まで先延ばしにされてきた。

Ⅲ. 予算制度に対する改革への動き

上述してきたような欠陥のある予算制度が採用され続けてきた理由には、多くのものがあるが、Willoughby[1927]は次のような理由を挙げている。

1. 行政管理的な技術に関心が払われなかった。
2. 連邦財政が比較的健全な状態であった。
3. 連邦税のほとんどが間接税であったため国民は租税負担を重いと感じなかった。

上記のような理由があったのであるが、19 世紀末から行政府の組織や手続きの非能率性が市民運動家の組織により公表され「能率性と経済性」を政府機関に対して求める革新主義運動（progressive movement）²⁶が活発となり、予算制度の問題に注意が向けられるようになった²⁷。

²⁵ 加藤[1953] 64 頁。

²⁶ 有賀[1974]によると、20 世紀初めには、アメリカ社会に改革の気運が高まり、政治における改革運動が盛り上がった。政治を通じて改革を促進しようとする人々は革新主義（progressive）と自ら称したので、彼らの運動は革新主義運動と呼ばれる。革新主義運動は市政・州政および連邦政治を舞台として展開された。19 世紀末から 20 世紀初頭にかけて、多くの都市で市政改革が行われた。市政改革者が目指したのは悪徳政治家の排除、市政の粛清と能率化、税制改革、公益企業規制、社会福祉の増進であった。（有賀[1974] 136,140 頁）。また、Hofstadter[1955]は革新主義を「革新主義は、初期のアメリカには存在していたが、後に大会社や腐敗した政党機関によって破壊されてしまったと考えられている個人主義と民主主義を復活せんとする努力、道徳や市民的純粋性を取り戻そうとする努力である」と定義している（Hofstadter[1955] p.3）。

²⁷ Willoughby[1927] p.19.

i . Dockery-Cockrell Commission

予算制度改革は行政内部の会計手続きの改善から始まった。1893年の3月、議会は Dockery-Cockrell 委員会を設置したのであるが、その相談役として会計士の Haskins & Sells が参加している²⁸。当該委員会は行政部内の会計制度を調査し、必要な改善方法を報告することを議会から命じられていた。同年の9月に Dockery-Cockrell 委員会は報告書を提出、翌1894年に Dockery 法 (The Dockery Act) が制定された。当該法は、会計監査官の監督権を強化し、管轄権を明確にした。さらに、会計監査官の上にコントローラーが置かれ、コントローラーの下に会計に従事する官吏達を統合した。また、コントローラーは、各省の長官、あるいは支出官が提出した要求に対して事前決裁 (advance decision) をなす権限を有していた。しかし、コントローラーは議会に責任を負う独立官庁ではなく、財務省内の官吏として残されたままであった²⁹。

ii . Keep Commission (Committee on the Department Methods of Government)

Dockery 法に続いて、1905年には、ルーズベルト大統領³⁰により会計帳簿や会計方法を調査する Keep Commission が設置された。当該委員会の活動に参加した AAPA (American Association of Public Accountants) のリーダーたちは、政府活動の統制を確立する手助けのために自分たちの会計技術を提供した³¹。この委員会は、行政機関の行政管理方法や行政活動に関する報告を作成し、特に、複式簿記による新しい会計方式を行政機関が採用することの有用性や財務報告において用いる会計形式の改善に重要な貢献を果たした³²。

Keep Commission より前に行われた行政機関の調査では会計システムの分析が行われることはなかった。Keep Commission は、収入と支出の担当官が監査のために提出する帳簿に用いられている記帳方法、および、財務省で用いられる簿記のシステムの調査。さらに、政府活動における原価記録 (cost keeping) を利用することができるかどうかの調査をも行った³³。その調査により、不必要な書状や無用な記録が大量に見出されただけでなく、従来の記録保持の方法ではコストも手間もかかり、また、保管方法の問題もあることが判明した。例えば、ある事務所の簿記のシステムでは400もの元帳が要求されていた。また、不必要な業務を行うために、2から4人の事務員が全く同様の作業をしていることも判明したのである。このような問題の調査の背後には、一般企業の慣行

²⁸ Miranti[1990] p.36.

²⁹ Browne[1949] pp.59-60 ; Marx[1949] p.612 ; Selko[1940] pp.417-421.

³⁰ ルーズベルト (Theodore Roosevelt) は1901年に第26代アメリカ合衆国大統領に就任し1909年まで在職 (田中[2008] 964頁)。

³¹ Miranti[1990] p.94.

³² Browne[1949] p.60 ; Selko[1940] p.422.

³³ Price, Waterhouse は郵政省における会計処理方法の調査に加わり、原価管理の改善に助言を与えた (DeMond[1951] pp.80-82 ; Miranti[1990] p.94)。

からの多大な影響があった。とりわけ政府活動における原価計算（cost accounting）の試みは科学的管理から大きな刺激を受けたようである³⁴。

Dockery 法や Keep Commission は、会計や会計監査における無駄や、官僚的形式主義を排除することにより行政能率の向上を期待したのであるが、議会はこれらの管理技術を十分に活用しなかった。議会は行政と財政とが、関係しないものとして取扱い、また、会計責任を行政機関に課さなかったのである。このため議会は、ほとんどの行政機関に普遍的であった予算不足を防止することができなかった。議会は、毎年増加する赤字歳出予算の要求に対して、赤字予算防止法（Anti-Deficiency Act）を 1906 年に制定した。この法律は、各行政機関の長に相当広い自由裁量の余地を許していたため、初期の目的であった経費統制の目的を達成することができなかった³⁵。これらの失敗は、行政技術の改善のみでは、国家財政の負担を軽減できないことを物語っている。このような失敗を踏まえて、財務行政の改革は、予算が事業計画であるとの認識のもとに実行されなければならないことが主張されるようになる³⁶。しかし、このような赤字歳出予算が毎年増加する背景には腐敗した政治の問題だけではなく、財政面の要因もあった。

IV. 19 世紀末から 20 世紀初頭にかけてのアメリカ連邦政府の財政の状況

アメリカ連邦財政は、1890 年以後、新しい局面を迎えていたといわれている。それは、1880 年代の連邦財政が、多額の国庫余剰金をいかに処理するかが問題となるほど豊かなものであったのに対し、1880 年代末期以降は、連邦経費の一貫した膨張に租税収入が追いつけない状態に変化した。このように連邦経費が南北戦争以降、減少し続けていたものが 1880 年代の後半から一転して膨張傾向を示していることは、経費の膨張が構造的なものであったこと、つまり、この時期に連邦政府の機能に何らかの質的な変化があったことを示唆している³⁷。以下に 1885 年から 1914 年までの連邦政府の歳入と歳出の状況を示しておく。

³⁴ Kraines[1970] p.23 ; Pinkett[1965] p.306.

³⁵ 加藤[1953] 70 頁。

³⁶ Browne[1949] pp.60-61 ; Selko[1940] p.97-98 ; Willoughby[1927] pp.107-110.

³⁷ 穴見[1971] 218 頁。

【図表 1】

Federal Receipts, Expenditures, and Debt, 1885-1889

(In millions of dollars)

	1885	1886	1887	1888	1889
Receipts:					
Customs	\$181.5	\$192.9	\$217.3	\$219.1	\$223.8
Internal revenue	112.5	116.8	118.8	124.3	130.9
Other receipts	29.7	26.7	35.3	35.9	32.3
Totals	\$323.7	\$336.4	\$371.4	\$379.3	\$387.1
Expenditures:					
Civil	\$23.8	\$22.0	\$22.1	\$22.9	\$25.6
Foreign	5.4	1.3	7.1	1.6	2.0
War	32.2	30.2	30.8	31.5	33.2
Navy	16.0	13.9	15.1	16.9	21.4
River and harbor	10.5	4.1	7.8	7.0	11.2
Pensions	56.1	63.4	75.0	80.3	87.6
Indians	6.6	6.1	6.2	6.2	6.9
Interest	51.4	50.6	47.7	44.7	41.0
Other	58.2	50.9	56.1	56.8	70.4
Totals	\$260.2	\$242.5	\$267.9	\$267.9	\$299.3
Surplus	\$63.5	\$94.0	\$103.5	\$111.3	\$87.8
Gross debt (end of year)	1,864.0	1,775.1	1,657.6	1,692.9	1,619.1
Interest-bearing debt	1196.2	1,146.0	1,021.7	950.5	829.9

(Studenski and Kross[1952] p.203 の挿入表)

【図表 2】

Federal Receipts, Expenditures, and Debt, 1890-1896

(In millions of dollars)

	1890	1891	1892	1893	1894	1895	1896
Receipts:							
Customs	\$229.7	\$219.5	\$177.5	\$203.4	\$131.8	\$152.2	\$160.0
Internal revenue	142.6	145.7	154.0	161.0	147.1	143.2	146.8
Premium(on bond sales)	.....	.....	.....	.....	8.6	11.3	11.2
Sale of public lands	6.4	4.0	3.3	3.2	1.7	1.1	1.0
Other receipts	24.4	23.4	20.2	18.2	17.1	16.7	19.2
Totals	\$403.1	\$392.6	\$355.0	\$385.8	\$306.3	\$324.5	\$338.2
Expenditures:							
Civil	\$23.6	\$27.1	\$25.2	\$28.2	\$26.9	\$29.2	\$28.4
Foreign	1.6	2.0	1.7	2.0	1.7	1.7	1.6
War	32.9	36.4	33.9	34.8	34.7	31.9	32.7
Navy	22.0	26.1	29.2	30.1	31.7	28.8	27.1
River and harbor	11.7	12.3	13.0	14.8	19.9	19.9	18.1
Pensions	106.9	124.4	134.6	159.4	141.2	141.4	139.4
Indians	6.7	8.5	11.2	13.3	10.3	9.9	12.2
Interest	36.1	37.5	23.4	27.3	27.8	31.0	35.4
Other	76.6	91.4	72.9	73.5	73.3	62.4	57.2
Totals	\$318.1	\$365.7	\$345.1	\$383.4	\$367.5	\$356.2	\$352.1
Surplus	\$85.0	\$26.8	\$9.9	\$2.3	-\$61.2	-\$31.5	-\$14.0
Gross debt (end of year)	1,552.1	1,546.0	1,588.5	1,546.0	1,632.3	1,676.1	1,769.8
Interest-bearing debt	725.3	610.5	585.0	585.0	635.0	716.2	847.4

(Studenski and Kross[1952] p.215 の挿入表)

【図表 3】

Federal Receipts, Expenditures, and Debt, 1897-1899

(In millions of dollars)

	1897	1898	1899
Receipts:			
Customs	\$176.6	\$149.6	\$206.1
Internal revenue	146.7	170.9	273.4
Other receipts	24.5	84.8	36.4
Totals	\$347.8	\$405.3	\$515.9
Expenditures:			
Civil	\$23.7	\$24.0	\$24.7
Foreign	2.1	2.5	22.6*
War	35.3	71.2	213.7
Navy	34.6	58.8	63.9
River and harbor	13.7	20.8	16.1
Pensions	141.1	147.5	139.4
Indians	13.0	11.0	12.8
Interest	37.8	37.6	39.9
Other	64.6	70.0	71.9
Totals	\$365.9	\$443.4	\$582.4
Surplus	\$18.1	\$38.0	\$89.1
Gross debt (end of year)	1,817.7	1,796.5	1,991.9
Interest-bearing debt	847.4	847.4	1,046.0

*割譲地の代償としてスペインに対する 20 百万ドルの支払いを含む。

(Studenski and Kross[1952] p.236 の挿入表)

【図表 4】

Federal Receipts, Expenditures, and Debt, 1900-1906
(In millions of dollars)

	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906
Receipts:							
Customs	\$233.2	\$238.6	\$254.4	\$284.5	\$261.3	\$261.8	\$300.3
Other excise	295.3	307.2	271.9	230.8	232.9	234.1	249.2
Public-land sales	2.8	3.0	4.1	8.9	7.5	4.9	4.9
Premium(on bond sales)	....	....	....	1.5	0.5	....	0.5
Panama Canal	....	....	....	....	....	0.4	0.4
Miscellaneous	35.9	38.9	32.1	36.2	38.9	43.1	39.8
Totals	\$567.2	\$587.7	\$562.5	\$561.9	\$541.1	\$544.3	\$595.1
Expenditures:							
Legislative and Executive	\$10.2	\$11.4	\$11.5	\$12.6	\$12.2	\$12.2	\$11.7
War	119.0	128.0	99.8	102.1	95.0	101.8	94.5
Navy	56.4	61.0	68.3	83.1	103.6	118.3	111.2
Interior	10.2	18.7	13.3	11.7	14.0	15.8	19.1
Post office	8.8	6.5	4.0	4.9	8.7	17.3	15.0
Agriculture	3.6	4.0	4.6	5.3	5.6	6.5	7.6
Commerce	0.2	0.2	0.2	9.3	10.6	10.9	10.5
Justice	6.4	6.7	6.8	7.9	8.1	8.3	8.6
Treasury	52.7	61.3	57.8	57.7	60.7	54.4	53.1
Pensions	140.9	139.3	138.5	138.4	142.6	141.8	141.0
District of Columbia	7.1	8.7	9.4	8.6	9.4	11.7	11.5
River and harbor	18.7	19.5	14.9	19.6	22.5	22.8	25.9
Panama Canal	....	....	....	....	50.2	3.9	19.4
Indians affairs	10.2	10.9	10.0	12.9	10.4	14.2	12.7
Interest	40.2	32.3	29.1	28.6	24.6	24.6	24.3
Premiums	33.1	14.7	14.0	10.9	1.3	....	1.4
Other	3.4	1.3	3.0	3.4	4.4	2.8	2.5
Totals	\$521.1	\$524.5	\$485.2	\$517.0	\$583.9	\$567.3	\$570.0
Surplus	\$46.4	\$63.1	\$77.2	\$44.9	-\$42.6	-\$23.0	\$24.8
Gross debt (end of year)	2,137.0	2,143.3	2,158.6	2,202.5	2,264.0	2,274.6	2,337.2
Interest-bearing debt	1023.5	987.1	931.1	914.5	895.2	895.2	895.2

(Studenski and Kross[1952] p.264 の挿入表)

【図表 5】

Federal Receipts, Expenditures, and Debt, 1907-1914

(In millions of dollars)

	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914
Receipts:								
Customs	\$332.2	\$286.1	\$300.7	\$333.7	\$314.5	\$311.3	\$318.9	\$292.3
Corporate excise and income tax	....	....	....	21.0	33.5	28.6	35.0	71.4
Other excise	269.7	251.7	246.2	269.0	289.0	293	309.4	308.7
Public-land sales	7.9	9.7	7.7	6.4	5.7	5.4	2.9	2.6
Premium(on bond sales)	1.5	....	....	....	....	....	....	....
Panama Canal	1.2	1.1	0.7	3.2	1.8	3.0	4.1	0.7
Miscellaneous	53.4	53.2	49.0	42.3	57.3	51.3	53.8	59.0
Totals	\$665.9	\$601.8	\$604.3	\$675.6	\$701.8	\$692.6	\$724.1	\$734.7
Expenditures:								
Legislative and Executive	\$12.2	\$14.2	\$14.2	\$14.1	\$ 14.0	\$ 13.6	\$ 13.9	\$ 14.1
War	101.5	109.7	129.0	129.2	128.7	115.6	121.1	127.4
Navy	97.8	118.7	116.3	124.0	120.7	136.4	134.1	140.6
Interior	26.1	25.5	24.9	22.0	23.1	24.0	22.4	22.7
Post office	10.1	15.3	21.6	10.1	1.8	3.5	3.2	2.2
Agriculture	10.5	13.5	16.3	17.0	17.7	19.5	20.5	22.2
Commerce	11.0	14.9	14.3	19.2	18.5	14.5	11.3	11.0
Labor	....	....	....	....	....	....	3.3	3.8
Justice	9.4	9.1	9.1	9.6	9.5	9.7	10.4	10.2
Treasury	55.7	64.2	61.7	66.1	66.4	65.9	62.1	60.1
Pensions	139.3	153.9	161.7	160.7	158.0	153.6	175.1	173.4
District of Columbia	11.4	12.2	14.8	11.7	12.3	13.0	12.8	12.8
River and harbor	23.3	30.2	34.4	29.0	33.6	35.5	41.5	48.3
Panama Canal	27.2	38.1	31.4	33.9	37.1	35.3	41.7	34.8
Indians affairs	15.2	14.6	15.7	18.5	20.9	20.1	20.3	20.2
Interest	24.5	21.4	21.8	21.3	21.3	22.6	22.9	22.9
Premiums	0.2	....	....	....	....	....	....	....
Other	3.7	3.7	6.8	7.2	7.5	7.1	7.9	8.5
Totals	\$ 579.1	\$ 659.2	\$ 694.0	\$ 693.6	\$ 691.1	\$ 689.9	\$ 724.5	\$ 735.2
Surplus	\$ 86.7	\$ -57.3	\$ -89.4	\$ -18.1	\$ 10.6	\$ 2.7	\$ -0.4	\$ -0.4
Gross debt (end of year)	2,457.2	2,626.8	2,639.5	1,546.0	2,765.6	2,868.4	2,916.2	2,912.5
Interest-bearing debt	894.8	897.5	913.3	913.3	915.4	963.8	965.7	968.0

(Studenski and Kross[1952] p.264 の挿入表)

連邦政府の経費が減少傾向から増加傾向へと転じた 1880 年代後半期から 1912 年までの連邦の機能は、(1) 1900 年頃から特に目立つようになる内政的な諸機能の増大、および、(2) 1890 年代になって急速に具体化してきたラテン・アメリカおよび東アジアへの対外進出政策³⁸によって特徴づけられる³⁹。

第 1 に、内政的な諸機能の増大とは、具体的には、農業・天然資源の保護育成、トラスト規制、労働者保護行政等を指す。そうした諸機能が政策理念として積極的に承認されるようになったことは、それまでの連邦政府の行動における理念(国内の私的活動領域には干渉しないこと)からの転換⁴⁰を示しており、その意味で、連邦政府機能の原則的な変化であったといえる⁴¹。

第 2 に、対外進出政策の具体化は、海外市場の拡大の必要性が、この時代に切実なものになってきたことにその基本的な理由があると思われる。海外市場の拡大は、単に資本の蓄積の必要性からのみならず、資本の蓄積の進展を通じて社会的政治秩序を維持する必要からも要請されていた。また、農民も、農業不況に直面し、ヨーロッパ以外の市場を求めている。こうした社会的背景の中で 1890 年代以降、ラテン・アメリカおよび東アジアへの対外進出政策が具体化されてくる。したがって、この時期の対外進出政策も、新たな性格の連邦政府の機能を示しているといえる⁴²。

以上のような連邦政府の新たな諸機能は、連邦政府の経費にも反映され、連邦政府の各種の内政費が大きな増加を示している。このことは、新たな「社会的」諸機能の拡大を反映しており、また、軍事費(とくに海軍費)の絶対的に

³⁸ 有賀[1974]によると、1868 年、スペインの植民地であるキューバで革命が生じた。キューバの内乱が長期化すると、アメリカの新聞がキューバにおけるスペイン軍の非人道的な行動を盛んに書きたてたことも手伝って、アメリカ人の中にはキューバ人への同情が高まり、キューバ干渉論が高まってきた。とくに、1898 年 2 月にアメリカ市民保護の名目でハバナに碇泊していたアメリカの軍艦メイン号が、原因不明の爆発事故で沈没したことは、アメリカ人を刺激してキューバ干渉論に油を注ぐこととなった。1897 年に大統領となったマッキンレーは、スペインに対してキューバに自治を与え、内乱を終結させるよう要望し、外交を重ねたが、1898 年 4 月、戦争もやむなしと考え、開戦を示唆する教書を議会に送り、議会は大統領にスペインへの武力行使権を与えた。スペインにはアメリカと戦う力がなく間もなく休戦を希望したので、戦争は 4 か月たらずで終わった。アメリカは講和条約で、キューバにおけるスペインの主権を放棄させるとともに、プエルト・リコ、フィリピンおよびグアム島をスペインから獲得した。こうしてアメリカは、カリブ海地域における立場を強化し太平洋における足場を固めた(有賀[1974] 130-131 頁)。

³⁹ 穴見[1971] 220 頁。

⁴⁰ この転換は、ルーズベルト大統領が主張した「スクエア・ディール」というスローガンに表れている。これは、国民の社会経済的問題について政府が公共の利益のために積極的に関与するという考えである。具体例としては、1902 年の炭鉱労働者のストライキの際には、頑迷な炭鉱経営者を説得して解決に導き、また食品・薬品工業の監督、鉄道賃金の規制、天然資源の保護等の政策の立法化をしたことである。さらに、ルーズベルト大統領はそれまでほとんど活用されなかったシャーマン反トラスト法を発動して悪名高いいくつかのトラストを告発し、それらを解散に導いた(有賀[1974] 141 頁)。

⁴¹ 穴見[1971] 220-221 頁。

⁴² 穴見[1971] 221-222 頁。

も相対的にも著しい増加とパナマ運河費⁴³は、対外進出機能を反映している。とはいえ、連邦政府の新たな諸機能を政府内で推進した大統領達（ルーズベルトおよびタフト⁴⁴）が必要とみなした程度までそれら新たな機能が十分であったことを意味していない。タフト大統領が、収入を増加できないという理由から現在なしえない業務を実行可能にすることが、政府の資金節約の目的であると言明していることを考えると、それら諸機能のために十分な資金が与えられていないと考えられていたといえるだろう⁴⁵。

これら新たな機能に関する支出の増大に対応して、租税収入を増大できなかった。その理由は、第1に、この時期においても連邦租税収入の半ばを占めていた関税収入は、もともと、関税が収入目的のためというよりも第一義的には、産業保護を目的として設定されていたため、また、その性格上、景気に左右されやすかったので、経費の増減に応じて弾力的に調整し難かったためでもあった。しかも、20世紀に入ってから関税改革は、保護緩和の傾向をもつものであったので、経費の膨張に、関税収入の伸びは対応しえなかった。第2に、90年代以降の連邦租税収入において4割台を占めている、酒税、たばこ税⁴⁶は、その大衆課税の性格からして増税が困難となっていた⁴⁷。

したがって、経費の膨張に対応するために、弾力的な税収と公平との期待にこたえる税として所得税が要請されたのであった。1909年の法人免許税はその端緒をなしていたのである。従来の連邦の関税・内国消費税や州・地方の一般財産税が大会社よりは個人企業に、トラストよりは非トラストに相対的に不利な負担をもたらす性格をもっていた。それゆえ、共和党内の保護関税論者等からは、関税の緩和によって対外競争の脅威にさらされたうえ、それに代わる法人税の負担により企業は二重のマイナスをこうむるとして法人免許税は強く反対されていたのである。したがって、この法人免許税は、税収としてはあまり大きなものをもたらさず（1910年の連邦租税収入中に占める比率で3%）⁴⁸、むしろ、トラストへの法人税の賦課の意図を示すことによって、トラストに対する非難・攻撃を回避するもしくは緩和させるための巧妙な方策たる性格を結果的には持つものであったといえる。このような税負担の不均衡に対する不満が中間層の中で高まっている当時の状況の中で、税収増加を図ろうとすれば、大資本への直接課税しか方策はない状態であった。しかし、共和党保守派を基盤とする大統領（ルーズベルトやタフト）にとって、収入の不足を一挙に解決す

⁴³ 【図表4】および【図表5】を参照。1903年にパナマとの条約によりパナマ運河地帯の永久租借権を取得している（有賀[1974] 149頁）。

⁴⁴ タフト（William Howard Taft）は1909年に第27代アメリカ合衆国大統領に就任し1913年まで在職（田中[2008] 964頁）。

⁴⁵ Report of the Commission on Economy and Efficiency on the Subject of the Need for a National Budget [1912] p.148; 穴見[1971] 222頁。

⁴⁶ 【図表4】および【図表5】のOther exciseを参照。

⁴⁷ 穴見[1971] 218-219頁；斎藤[1978] 63頁；斎藤[1979] 73-74頁。

⁴⁸ 【図表5】を参照。

るほどの規模でそうした方策を導入することは不可能であった⁴⁹。このような理由から、連邦支出の管理のために事業計画に基づいた予算制度の確立が要請されるようになって来たのである。

おわりに

連邦政府の機能の増大と対外進出に起因する支出の膨張に対して税収増加を図ろうとすれば、大企業への直接課税を行う以外には方法がない状態であった。しかし、税負担の不均衡に対する不満が中間層の中で高まっている当時の状況の中で、共和党保守派を基盤とする大統領（ルーズベルトやタフト）にとって、収入の不足を一挙に解決するほどの規模での税収増加の方策を導入することは不可能であった。さらに、このような政府機能の急激な拡大は、当時の連邦政府の行財政制度に内在する欠陥と結合し、連邦行政の混乱と浪費を生み出し、これらが支出の増加に拍車をかけた。また、当時の連邦政府の予算制度において、議員達は自己が代表している特殊集団や出身地の利益になる予算法案を「お土産」として持ち帰るために国庫に向かって殺到し国庫を浪費していたのである。また、大統領および財務長官が予算の見積・編成に関する権限を保持しておらず、行政部門の各部局の予算要求は厳密な査定を受けることなく議会に提出される事が常であった。このような制度上の欠陥は行政機能の急速な拡大の過程で、行政各部門の予算要求に関する統一的な調整の欠如や水増し、委員会相互の資金争奪戦、歳出決定に関する両院間の紛争、組織・機能の重複等の事態を激化させ、行政の無計画と浪費を促進した⁵⁰。このような背景のもとでアメリカ連邦政府における行財政改革の運動は進展を始める。アメリカ連邦政府における行財政改革、とりわけ予算制度改革に強い影響を及ぼしたのは「経済性と効率性に関する大統領委員会（Presidential Committee on Economy and Efficiency）（通称：タフト委員会）」である⁵¹。当該委員会についての考察は今後の課題としたい。

⁴⁹ 穴見[1971] 219-220 頁。

⁵⁰ 横田[1970] 46 頁。

⁵¹ Willoughby[1927] p.23.

引用文献

- Browne, V. J.[1949] *The Control of the Public Budget*, Public Affairs Press.
- DeMond, C. W.[1951] *Price, Waterhouse & Co. in America: A History of a Public Accounting Firm*, The Comet Press, Inc.
- Dewey, D. R. D.[1903] *Financial History of The United States*, Longman, Green, and Co.
- Hofstadter, R.[1955a] *The Age of Reform: From Bryan to F. D. R.*, Alfred A. Knopf, Inc. (齊藤眞・有賀弘・清水知久・宮島直機・泉昌一・阿倍斉訳[1967] 『アメリカ現代史－改革の時代－』みすず書房) .
- Krines, O.[1970] “The President Versus Congress: The Keep Commission, 1905-1909: First Comprehensive Presidential Inquiry into Administration,” *The Western Political Quarterly*, Vol.23, No.1, pp.5-54.
- Marx, F. M.[1949] *Elements of Public Administration*, 4th ed., Prentice-Hall-Inc.
- Miranti, P. J., Jr.[1990] *Accountancy Comes of Age: The Development of an American Profession, 1886-1940*,The University of North Carolina Press.
- Pinkett, H. T.[1965] “Keep Commission, 1905-1909: A Rooseveltian Effort for Administrative Reform,” *The Journal of American History*, Vol 52, No2, pp.297-312.
- Report of the Commission on Economy and Efficiency on the Subject of the Need for a National Budget [1912] *The Need for a National Budget*, Government Printing Office.
- Selko, D. T.[1940] *The Federal Financial System*, Brooking Institution.
- Studenski, P. and Kross, H. E.[1952] *Financial History of The United States: Fiscal, Monetary, Banking, and Tariff, including Financial Administration and State and Local Finance.*, McGraw-Hill Book Company, Inc.
- White, L. D.[1950] *Introduction to the Study of Public Administration*, 3rd ed., The MacMillan Company.
- Willoughby, W. F.[1927] *The National Budget System: With Suggestions for Its Improvement*, Johns Hopkins Press.
- Wilmerding, L., Jr.[1943] *The Spending Power: A History of the Efforts of Congress to Control Expenditures*, Archon Books (reprinted ed., 1971).
- 穴見 明[1971] 「アメリカ合衆国連邦政府予算局の設立」 『法政論集』 〈名古屋大学〉, 第 87 号, 211-272 頁。
- 有賀 貞[1974] 『アメリカ政治史 (一七七六～一九七一)』 福村出版。
- 加藤一明[1953] 「合衆国予算制度－財務行政への一考察－」 『法と政治』 〈関西学院大学〉, 第 4 卷, 第 3 号, 1229－1282 頁。
- 齊藤忠雄[1978] 「世紀交代期におけるアメリカの関税政策－連邦財政との関連で, 1896-1913－」 『研究年報 経済学』 〈東北大学〉, 第 39 卷, 第 4 号, 63-92 頁。

- [1979]「アメリカの連邦財政－1896-1913－」『修道商学』〈広島修道大学〉，第20巻，第1号，43-86頁。
- 田中英夫編著[2008]『英米法辞典』東京大学出版。
- 辻 清明[1948]「アメリカの官吏制度」蠟山正道・柳瀬良幹・長浜政壽・須貝脩一・辻 清明著『各国官吏制度の研究』195-304頁，プレブス社。
- [1950]『社會集團の政治機能』弘文堂。
- 森 恒夫[1979]『現代アメリカの財政論－その史的解明』日本評論社。
- 横田 茂[1970]「予算制度改革論における「科学的管理」と「真の民主主義」－1910年代のアメリカにおける財政制度改革論に関する考察(2)－」『經濟論叢』〈京都大学〉，第106巻，第4号，41-63頁。