

經濟論叢

第 106 卷 第 4 号

社会資本と労働力流動化財政……………池 上 惇 1

インフレーション下の税務会計……………中 居 文 治 18

予算制度改革論における

「科学的管理」と「真の民主主義」……………横 田 茂 41

援助と「財政自主権」……………坂 井 昭 夫 64

昭和45年 10 月

京 都 大 学 經 済 學 會

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)——

横 田 茂

は じ め に

予算制度とは、歴史的にはブルジョア民主主義革命の成果であって、国民の代表者が、これを通じて政府の財務行政を監視し、行政全体を統制する最も有力な手段であるとされて来た¹⁾。

しかし、近年、政府部門の活動が急速に拡大し、国民経済における比重を高めるに伴い、国家の合理的な政策選択および政策実施に関する有効な管理の用具として、予算制度を評価する見解が広く行われている。アメリカを中心とする先進資本主義国における所謂 P. P. B. S. の理論と実践は、その典型をなすものと言えよう²⁾。これらの見解の一つの特徴は、政府部門を民間企業に類似した一つの組織体とみなし、予算制度を中核としたマネジメント・システムを確立することにより、資源配分に関する組織体の意志決定を、合理的に行おうとする点にある³⁾。

私は、前稿において、これら現代的予算制度改革論の生成期であるところの1910年代アメリカをとりあげ、当時の代表的行政学者 W. F. ウィロビーの予

1) 島恭彦「財政学概論」昭和38年、305頁。

2) Planning-Programming-Budgeting System, 1965年、ベトナム戦争によるアメリカ連邦政府財政の窮迫を背景として、連邦政府に導入された、新しい予算編成システムである。これは、長期的な計画策定 (planning) と短期的な予算編成 (budgeting) とを、プログラム作成 (programming) を媒介に有機的に結合することによって、資源配分に関する組織体の意志決定を合理的に行おうとする考えを、制度化したものであると言われる。(宮川公男訳「PPBS とシステム分析」昭和44年、1頁。)

3) 宮川公男「PPBS の原理と分析」昭和44年、3-5頁。

算制度改革論を検討した⁴⁾。本稿ではこれにひきつづき、ウィロビーの所論における「民主主義」概念の変容に焦点をあわせつつ、その理論の予算制度改革論における歴史的位づけを試みたい。

従来、日本の財政学研究においては、若干の紹介を除いては、ウィロビーがとりあげられたことはほとんどなかった。むしろ行政学者の研究が多く、その大部分は、彼が「行政部門における能率性の原則を重視し、実証的研究にもとづく行政の一般原理を探究し、行政学の科学としての成立に努めた」という点を、高く評価している⁵⁾。

この小論の結論を先どりして言えば、私は、ウィロビーを行政学者の従来のような視角から評価するのは、彼の理論全体の性格からみて不適當であり、彼が、民間企業の管理方式を政府部門へ移植することにより、官僚による議会統制と行政制度合理化の課題に応えようとした点を、その中心的業績とみるのが適當であると思う。こうした評価を確立することによって、資本主義の独占的段階以降今日に至る財政制度改革論の本質を、法則的に正確に把握する端緒が開かれるであろう。のちに示すように、資本主義の独占的段階への移行と、そこから急激に進展する国家機能の膨張、これに対処するに民間企業の管理方式をもってせざるを得ないという事実が、予算制度改革論の背景に存在するのであって、経済過程と政治機構の接点をなす予算制度をめぐる動きは、経済的・政治的諸矛盾の展開と国家機能の膨張、および国家財政の危機の進展を媒介として、独占段階における国家と経済の関係を典型的に示すものとなった。

本稿においては、先ず、今世紀初頭のアメ리카における予算制度改革をめぐる動きを概観し、次いで、ウィロビーの所説の検討に移ることとする。

I

「1900年代に始まり、大部分は1920年代以後の所産であるアメ리카行政制度

4) 拙稿、W. F. Willoughby の予算制度改革論、「経済論叢」第103巻1号、昭和44年1月。

5) 「政治学事典」昭和39年、91頁。

の急激な変革の一つは、予算編成・予算確定および予算統制の分野においてなされた。」⁶⁾

アメリカにおける予算制度改革運動は、政府行政機構改革運動の重要な一分野として発展し、1921年「予算および会計法 (Budget and Accounting Act)」の成立によって、連邦政府に統一的な予算制度の樹立をもたらした⁷⁾。こうした今世紀初頭における予算制度の変革の基礎には、アメリカ資本主義の独占段階への移行に伴う政府機能の急速な発展が存在した。

周知のように、アメリカ資本主義の急激な発展は、前世紀の80年代に既に独占を生み出したのであるが、これと共に発生する経済的諸矛盾と階級闘争の激化に対応し、連邦政府機能の急速な拡大が開始された。連邦政府機能の拡大は、主として次の分野において、特徴的にみられる。第一、アメリカ国内において発展する階級的運動の抑圧と、帝国主義的海外進出を支える軍勢力と外交能力の充実。すなわち、南北戦争後の陸軍拡充、1882年以後の海軍拡充計画の進展、1898年米西戦争によるキューバ・フィリピン・プエルトリコの領有と植民地行政の拡大、1906年パナマ運河建設開始等はその顕著な現われである⁸⁾。第二、急速な経済的発展を保障すべき全国的輸送手段の建設。当時、輸送手段の中心は鉄道に移行しつつあったが、河川・運河・道路・港湾建設等を内容とする連邦政府の「公共事業 (public work)」も拡大した (Mississippi River Commission. 1879年, River and Habor Act. 1882年, Missouri River Commission. 1884年, California Debris Commission. 1893年 など)⁹⁾。第三、急激な資本主義的発展の諸結果に対応する改良的機能の拡大。先ず、全国的に発展する反独占運動の高揚の中で、州際通商法(1887年)・シャーマン法(1890年)等の「反独占的立法」が成立し、連邦政府に州際通商委員会・連邦交易委員会等の独立行政機関が組織された¹⁰⁾。さらに、労働者運動の高揚に対応し、工場立法・少年労働法等が成立し、

6) L. D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 1955, p. 239.

7) Studenski and Krooss, *Financial History of the United States*, 1952, pp. 323-325.

8) 阿利莫二, 合衆国における職能政府の成立, 「法学志林」第55巻第1号, 昭和32年, 71頁。

9) 同上, 71頁。

10) Studenski and Krooss, *op. cit.*, p. 226.

第1表 連邦政府歳入・歳出

	1900	1901	1902	1903	1904	1905
収入						
関税	233.2	238.2	254.4	284.5	261.3	261.8
法人税及び所得税						
その他の消費税	295.3	307.7	271.9	230.8	232.9	234.1
国有地売却	2.8	3.0	4.1	8.9	7.5	4.9
公債売却手数料				1.5	0.5	
パナマ運河						0.4
雑収入	35.9	38.9	32.1	36.2	38.9	43.1
総計	567.2	587.7	562.5	561.9	541.1	544.3
支出						
立法及び執政	10.2	11.4	11.5	12.6	17.2	12.2
陸軍	119.0	128.0	99.8	102.1	95.0	101.8
海軍	56.4	61.0	68.3	83.1	103.6	118.3
内務	10.2	18.7	13.3	11.7	14.0	15.8
郵便局	8.8	6.5	4.0	4.9	8.7	17.3
農務	3.6	4.0	4.6	5.3	5.6	6.5
商務	0.2	0.2	0.2	9.3	10.6	10.9
労働						
司法	6.4	6.7	6.8	7.9	8.1	8.3
財務	52.7	61.3	57.8	57.7	60.7	54.4
年金	140.9	139.3	138.5	138.4	142.6	141.8
コロンビア地区	7.1	8.7	9.4	8.6	9.4	11.7
河川港湾	18.7	19.5	14.9	19.6	22.5	22.8
パナマ運河					50.2	3.9
インディアン問題	10.2	10.9	10.0	12.9	10.4	14.2
利子	40.2	32.3	29.1	28.6	24.6	24.6
手数料	33.1	14.7	14.0	10.9	1.3	
その他	3.4	1.3	3.0	3.4	4.4	2.8
総計	520.8	524.6	485.2	517.0	583.7	567.3
超過(+)又は赤字(-)	+46.4	+63.1	+77.2	+44.9	-42.6	-23.0
純負債	21137.0	2,143.3	2,158.6	2,202.5	2,264.0	2,274.6
負債利子	1,023.5	987.1	931.1	914.5	895.2	895.8

出所: Annual Report of the Treasury, 1900-1913; Studenski & Krooss.

および負債 1900--1913

(百万ドル)

1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
300.3	332.2	286.1	300.7	333.7	314.5	311.3	318.9
				21.0	33.5	28.6	35.0
249.2	269.7	251.7	246.2	269.0	289.0	293.0	309.4
4.9	7.9	9.7	7.7	6.4	5.7	5.4	2.9
0.5	1.5						
0.4	1.2	1.1	0.7	3.2	1.8	3.0	4.1
39.8	53.4	53.2	49.0	42.3	57.3	51.3	53.8
595.0	665.9	601.9	604.3	675.5	701.8	692.6	724.1
11.7	12.2	14.2	14.2	14.1	14.0	13.6	13.9
94.5	101.5	109.7	129.0	129.2	128.7	115.6	121.1
111.2	97.8	118.7	116.3	124.0	120.7	136.4	134.1
19.1	26.1	25.5	24.9	22.0	23.1	24.0	22.4
15.0	10.1	15.3	21.6	10.1	1.8	3.5	3.2
7.6	10.5	13.5	16.3	17.0	17.7	19.5	20.5
10.5	11.0	14.9	14.3	19.2	18.5	14.5	11.3
							3.3
8.6	9.4	9.1	9.1	9.6	9.5	9.7	10.4
53.1	55.7	64.2	61.7	66.1	66.4	65.9	62.1
141.0	139.3	153.9	161.7	160.7	158.0	153.6	175.1
11.5	11.4	12.2	14.8	11.7	12.3	13.0	12.8
25.9	23.3	30.2	34.4	29.0	33.6	35.5	41.5
19.4	27.2	38.1	31.4	33.9	37.1	35.3	41.7
12.7	15.2	14.6	15.7	18.5	20.9	20.1	20.3
24.3	24.5	21.4	21.8	21.3	21.3	22.6	22.9
1.4	0.2						
2.5	3.7	3.7	6.8	7.2	7.5	7.1	7.9
570.2	579.1	659.2	693.7	693.6	691.2	689.9	724.5
+24.8	+86.7	-57.3	-89.4	-18.1	+10.6	+2.7	-0.4
2,337.2	2,457.2	2,626.8	2,639.5	2,652.7	2,765.6	2,868.4	2,916.2
895.2	894.8	897.5	913.3	913.3	915.4	963.8	965.7

「労働者保護行政」が展開される(1885年連邦労働局設置→1904年通商労働省設立→1913年労働省独立)¹¹⁾。また、森林資源保護を目的とする国立公園の設置(1891年)、農業保護・振興を目的とする第二モリル法(1890年)、政府機関による不毛地の開発・灌漑を目的とする開拓法(Reclamation Act. 1902年)の成立にみられるように、荒廃する自然資源の保護・開発行政も発展しはじめた¹²⁾。以上で概観したような連邦政府機能の急速な拡大は、政府機構とそこに勤務する職員、および政府支出の急激な膨張を結果した(第1表参照)。

さて、このような政府機能の急激な拡大は、当時の連邦政府行財政制度に内在する欠陥と結合し、連邦政府行政の混乱と浪費を広汎に生み出した。当時の連邦政府財政制度においては、第一に、大統領および財務長官が、予算の見積り・編成に関し充分な権限を保持しておらず、行政部門の各部局において見積られた予算要求は、厳密な査定を受けることなく、議会に提出されるのが常であった。第二に、議会における歳出決定にあたっては、両院の夫々8委員会が所管の部局・事項の歳出決定をバラバラに担当しており、両院間の統一的な手続規程も存在しなかった¹³⁾。以上のような財政制度上の欠陥は、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調整の欠如、水増し要求、委員会相互の資金争奪合戦、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、行政の無計画性と浪費を促進したのである¹⁴⁾。

アメリカにおける予算制度改革運動は、以上のような条件のもとで発展を始める。この運動の初期において、1921年「予算および会計法」に重要な影響

11) *Ibid.*, pp. 266-267.

12) *Ibid.*, pp. 263-266.

13) 下院においては、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, 上院においては、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, の各委員会が見積りを検討し、歳出法案を提出する権限を有していた。(W. F. Willoughby, *The National Budget System*, 1927, pp. 12-13, pp. 16-17.)

14) *Ibid.*, pp. 4-18.

を与えたのは、「ニューヨーク市政調査会 (New York Bureau of Municipal Research. 1906年設立)」および「節約と能率に関する大統領委員会 (President's Commission on Economy and Efficiency. 1911年設立)」の業績である。「ニューヨーク市政調査会」は、1907年、ニューヨーク市の予算制度に執行部予算(executive budget)の原則を採用した。さらに予算の明示においては、従来の費目別勘定科目に加え、組織単位別・機能別勘定科目を導入した¹⁵⁾。この改革の目的は、市政担当者である執行部への予算編成・執行管理権の賦与、および、支出の多限の分類によって、行政の計画・管理・統制機能を強化し効率的・経済的行政を達成しようとする点にあった¹⁶⁾。「市政調査会」の試みは、連邦政府の予算改革にも拡大され、「節約と能率に関する大統領委員会」は、1912年、執行部予算の原則および支出の機能的・目的別分類の採用による、連邦政府財務行政制度の改革を勧告した¹⁷⁾。「ニューヨーク市政調査会」に始まるこうした自治体・連邦政府の予算改革をめぐる動きは、また「行政調査運動 (Movement for Governmental Research)」とも呼ばれている。この運動は、政府部門の改革に、民間企業の能率増進運動の成果、とりわけ「科学的管理法」の原理の移植を主張するものであり、予算制度改革のみならず今世紀初頭の行政改革運動全般を推進した思潮であった¹⁸⁾。「ニューヨーク市政調査会」の指導者の一人であり、かつ「節約と能率に関する大統領委員会」の議長をも勤めた行政学者クリーブランドは、「科学的管理法」の公行政への拡張の熱心な主張者として知られている¹⁹⁾。

さて、「節約と能率に関する大統領委員会」の勧告は、当時、実現を阻まれたのであるが、連邦予算制度の確立を求める声は、第一次大戦下の戦時財政の混乱が進行する中で、再び高揚する。すなわち、連邦政府支出は、合衆国の参

15) 宮川公男訳、前掲書、38-40頁。

16) 同上、36-37頁。

17) 同上、37頁；また Willoughby, *The Problem of a National Budget*, 1918, pp. 143-146.

18) Waldo, *The Administrative States*, 1948, p. 32.

19) M. L. Cooke, "The Influence of Scientific Management upon Government-Federal, State and Municipal", *Bulletin of the Taylor Society*. Vol. ix. No. 1, 1924, p. 33.

第2表 連邦政府支出1915—1919

(百万ドル)

	1915	1916	1917	1918	1919
陸軍	128.4	134.3	412.5	5,672.9	9,240.2
海軍	142.7	155.9	258.2	1,370.4	2,019.1
立法、執行等	32.0	31.3	33.3	49.7	73.5
内務	29.1	24.8	29.2	35.3	29.1
商務、労働	15.3	14.9	15.5	19.2	29.0
財務	71.1	73.7	84.9	181.8	289.9
農務	29.1	28.0	29.6	46.8	36.9
独立機関	5.7	7.2	22.7	1,135.8	2,723.5
河川港湾	46.8	32.5	30.5	29.6	33.1
パナマ運河	29.2	17.5	19.3	20.8	12.3
年金	164.4	159.3	160.3	181.1	221.6
外債購入			885.0	4,739.4	3,477.9
利子	22.9	22.9	24.7	197.5	615.9
雑支出	43.7	38.5	80.2	111.3	150.4
総計	760.6	740.9	2,086.1	13,711.9	18,952.1

出所: *Annual Report of the Secretary of the Treasury, 1915—1919*; Studenski & Krooss, *ibid.*, p. 299.

戦を機に、軍事部門と同盟諸国の外債購入を中心として急激な増大をみるのである(第2表)。いわゆる、通常部門についても、財務省の支出増大は、戦時保険の損失、軍人家族手当、公債発行キャンペーン、ピットマン法による銀流出にかかる費用増等によってもたらされたのであって、農務省のそれは、同盟諸国「援助」のための農業生産の確保を目的としていた。独立機関の支出の飛躍的増大は、戦時産業動員体制下の諸々の行政機関——国防会議(Council of National Defence)、戦時産業院(War Industries Board)、船舶局(Shipping Board)、緊急船舶会社(Emergency Fleet Corporation)、鉄道局(Railroad Administration)、食料局(Food Administration)、燃料局(Fuel Administration)、穀物会社(Grain Corporation)、戦時金融会社(War Finance Corporation)、住宅会社(Housing Corpo-

ration) 等——への支出によってもたらされた²⁰⁾。以上のような未曾有の財政膨張に対処する方策は、連邦財政制度の戦時体制への編成と金融機構の集中により、財政収入の急速な確保と集中的な資金動員体制を整備することであった。連邦議会は、1914年10月緊急歳入法 (Emergency Revenue Act) による増税決定以来、五次にわたる増税を決定した (第3表は当時の租税収入の一端を示している)²¹⁾。

第3表 連邦政府の歳入および負債1915-1919

(百万ドル)

	1915	1916	1917	1918	1919
関税	209.8	213.2	226.0	182.8	183.4
所得及び収益税	80.2	124.9	387.4	2,852.3	2,600.8
財産税			6.1	47.5	82.8
資本税			10.5	25.0	28.8
消費税					
酒	144.6	158.7	192.1	317.6	365.2
発酵アルコール飲料	79.3	88.8	91.9	126.3	117.8
タバコ	80.0	88.1	103.2	156.2	206.0
製造業				36.6	75.6
売上、切手、トランプ	24.1	43.0	9.7	23.2	49.7
運輸				64.6	219.9
電話、電報、保険				12.8	32.4
従業、入場、支払税		6.9	5.2	31.4	59.7
その他の歳入	79.9	58.9	92.2	304.3	633.1
総計	697.9	782.5	1,124.3	4,180.4	4,654.4
支出	760.6	740.9	2,086.1	13,791.9	18,952.1
超過(+)あるいは赤字(-)	-62.7	+41.6	-961.8	-9,661.5	-14,297.7
純負債	1,191.3	1,225.1	2,975.6	12,243.6	25,482.0
負債利子	969.8	971.6	2,712.5	11,985.9	25,234.5

出所: *Annual Report of the Secretary of the Treasury, 1915-1919*; Studenski & Krooss, *ibid.*, p. 297.

20) Studenski and Krooss, *op. cit.*, p. 298.

21) *Ibid.*, pp. 295-298.

第4表 第1次大戦中の募債額

(百万ドル)

名 称	発 行 期	募 債 額
第 1 回 自 由 公 債	1917年 6月	1,989
第 2 回 〃	1917年11月	3,807
第 3 回 〃	1918年 5月	4,175
第 4 回 〃	1918年10月	6,964
勝 利 〃	1919年 4月	4,495
戦 時 貯 蓄 証 券	1917年中	10
同	1918年中	961
大 蔵 省 貯 蓄 証 券	1917年中	160
計		22,361

出所：田村謙次郎「列国の財政恢復と財政論考」日本評論社，1930年，515-516頁。

しかし，連邦政府の増税は，戦費の31%をまかなったにすぎず，他の部分は財務省と連邦準備制度を結ぶ公債収入によって賄われた（第4表）²²⁾。

連邦政府における莫大な赤字の累積，および，大規模な赤字公債が必然的に生み出す激しいインフレーションの進行の下で，経費節減運動が開始された²³⁾。また，戦時の財政危機は，連邦政府のみでなく州・地方政府においても深刻であったが，「節約と能率に関する大統領委員会」の勧告は，戦時体制下の各州における予算制度改革に強い影響を及ぼした。「ニューヨーク市政調査会」のA. E. Buck によれば，1919年までに，39州において予算制度改革が達成されたと言う²⁴⁾。

さて，こうした第一次大戦下の予算制度改革をめぐる動きの中で，1916年，連邦政府の機構・運営を研究することを目的とする，「行政調査研究所(In-

22) *Ibid.*, pp. 288-295.

23) 当時の，戦時産業動員の性格および経費節減運動に関する研究については，次のものがある。池上肇，第1次大戦開始期におけるアメリカ産業動員体制の諸特徴，「経済論叢」第101巻6号，昭和43年；同，国家独占による競争条件の創出と軍需調達度制の合理化，「経済論叢」第102巻2号，昭和43年。

24) A. E. Buck, "The Present Status of the Executive Budget in the State Government", *National Municipal Review*, Vol. 8, 1919, pp. 422-424.

stitute for Governmental Research)」が設立された。「行政調査研究所」は、「節約と能率に関する大統領委員会」の勧告の趣旨を継承し、能率的行政の基礎としての予算制度改革に関する集中的研究の成果を公表し、当時の世論に重要な影響を与えた。さらに大戦後、議会に設けられた「予算に関する特別委員会 (Select Committee on Budget. 1919年)」に顧問として参画し、1921年「予算および会計法」に、実際的影響を及ぼすのである²⁵⁾。

本稿においてとりあげるW. F. ウィロビーは、この「行政調査研究所」の初代所長であり、また「節約と能率に関する大統領委員会」の主要メンバーの一員であった。従って、彼の所説の中には、「予算および会計法」成立前夜におけるアメリカ予算制度改革思想の一つの典型的結晶を、見ることが出来るであろう。

II

1918年6月、「ニューヨーク市政調査会」と New York Academy of Political Science の提唱によって、「戦争経済に関する国民会議 (National Conference on War Economy)」が開催された。この会議は、当時焦眉の課題となっていた予算および公共支出の節約に関し、戦時の経験を広く検討し、「国家の財政政策における巨大な戦時問題の解決に資する」ことを目的としていた²⁶⁾。ウィロビーは、ここで、「政治改革の道具としての予算」と題する報告を行ない、彼の予算制度改革論の概略を述べている。すなわち、「最初、予算制度の採用は、政府とその諸行為の維持のために、歳入を確保し、資金を充当する改良された手続としてのみ、評価されていた。しかし、今や、それが完全に採用されるなら、現在制度化され機能している我々の政府機構 (governmental machinery) の最も深刻な欠陥の多くを改善し、その結果、政治制度全体に重大な影響を与えるであろうと、考えられている。」²⁷⁾

25) Studenski and Krooss, *op. cit.*, p. 323.

26) *Proceedings of the Academy of Political Science*, 1918, Vol. VIII, pp. 126-127.

27) Willoughby, Budget as an Instrument for Political Reform, *ibid.*, p. 56.

ウィロビーによれば、「政府の効率化」を達成するために、当時課題とされたのは、次の諸点であった。(1)行政に関し、立法部・執政長官 (chief executive)・行政部門の下級職員の間で、権限の所在を明確に確定すること。(2)行政に対し、国民の効果的統制を及ぼしうる手段を確定すること²⁸⁾。そして、ウィロビーの「科学的予算制度 (scientific budgetary system)」は、以上二つの課題を統一的に解決する「政治改革の道具」として提案されるのである。以下では、彼の予算制度改革論がこれらの課題を如何に解決するかを検討しよう。この考察は、ウィロビーの所論の真の意義の一側面を明瞭にするであろう。本節においては、先ず、第一の点から始める。

彼は、政府の「効率的で経済的な行政」を達成するにあたり、その物的基礎をなす財務行政の能率化に決定的な重要性を認め、連邦予算制度を軸とする財務行政制度の改革を主張する²⁹⁾。それは、次のような構造を持つ。

第一、財務行政過程を構成する諸段階を分割し、これらの権限の配置を、合衆国憲法の規定する三権分立の政治制度の枠内で明確にする。すなわち、予算の見積り・編成・執行の権限を行政部門 (administrative branch) と執政部 (executive) に賦与し³⁰⁾、立法部 (legislature) には、歳出法と関連立法の制定および会計監査の権限を賦与する³¹⁾。これによって、従来の制度では不明確であった立法部の権限が明瞭に規定されると共に、財務行政における管理・計画・執行的職能が現実の政府業務を担当する執政部と行政部門のもとに集中され、財務行政の能率化を促進する一つの保証が獲得される。

28) *Ibid.*, pp. 62-63.

29) 「近年、国家や州の行政方法の改良につき提出された明確な提案の中で、これらの政府が良好な予算制度を採用することに関する要求は、最も重要である。管理の用具としてこの装置を採用することは、より重要である。公務の能率的・経済的行政 (an efficient and economical administration of public affairs) が行われる場合、それは決定的に重要である。財務行政についての能率的な制度を發展させなければいかなる政府も能率的な行政を行い得ないこと、また逆に、そのような制度を發展させた政府は、一般に、充分な行政制度の達成への道を管々と進んで来た、ということを疑問をはさむ人はほとんどないであろう。」(Willoughby, *The Problem of a National Budget*, 1918, p. 1.)

30) *Ibid.*, pp. 29-31.

31) *Ibid.*, pp. 97-98.

第二に、以上のような財務行政過程を構成する権限の再配置にもとづき、各部の能率的業務遂行を保証する合理的組織を導入する。

まず、政府業務の機能的分類と総合にもとづき、末端の最終機能単位から立法・司法・執政・行政の四大部門に至るまで積みあげられた職能の体系を抽出する。この職能の体系は、各業務における権限と責任の範囲を、段階的に、厳格に定めると共に、「権限の方向 (line of authority)」をも、明瞭に表示している³²⁾。この職能の体系に従って、行政部門は「統合された行政システム (an Integrated Administrative System)」に再編され³³⁾、立法部には、単一の歳出予算委員会と関連立法の委員会が組織される³⁴⁾。これらの組織は、全体として、政府業務の機能的体系に従い、相互の緊密な連携の下に組み立てられた「組織単位 (organization unit)」のヒエラルヒーを形成する。

さらに、これらの組織とは別に、執政部には、執政長官の「道具」あるいは「代理機関 (agency)」として、予算案の編成・執行および行政の日常的監督・調整を担当する機関が設けられ³⁵⁾、立法部には会計監査委員会がその「道具」として組織される³⁶⁾。

第三に、この組織体系の中に、財務行政の夫々の業務に精通する職能的専門家が配置される。すなわち、「行政システム」のヒエラルヒーの中には、各々に定められた権限と責任に厳格に従いつつ、政府業務の遂行と予算の見積りを担当する、一群の職員 (officials) が勤務する³⁷⁾。また、執政部の「代理機関」には、行政部門より提出された予算諸要求の調整による政府予算案の編成、歳出法の執行、日常的な行政上の点検・調整、会計報告作成等の職務を担当する

32) *Ibid.*, pp. 11-12.

33) *Ibid.*, pp. 31-33.

34) *Ibid.*, pp. 99-115.

35) *Ibid.*, pp. 33-37.

36) Willoughby, *op. cit.*, pp. 62-63.

37) 「見積りの実際の表示において、直接の職員を構成している諸個人は、彼らの管轄下にある業務の必要を見積り、彼らより一段高い権限を有する職員へそれらを送付する。それらは、ここで細かく検討され、監査され、訂正され、そして集合され、再び次の職員に送られる。この過程が最後の集合が締めくくられるまで続けられる。」(Willoughby, *op. cit.*, p. 24)

官僚が勤務する³⁸⁾。さらに、議会の歳出予算委員会、関連立法委員会には、政府諸業務に精通し、資金充当の決定に参加する「元官吏の委員 (ex officio members)」が、行政組織の系列に並列して配属され³⁹⁾また、会計報告に対する「監査官」が配置される⁴⁰⁾。かくして財務行政過程の全ての部署に職能的専門家が勤務することを意味し、彼らは連携された組織体系の中で、自らの職能にもとづき、その専門的技術を存分にふるうことになる。

第四に、これらの職能的専門家は、全体として執政長官の指揮のもとに統轄されてゆく。

ウィロビーは言う。「一方では、統合された行政システムの採用へ向かう全ての歩みは科学的予算制度によって立つ本質的基礎を形成することを意味する。そのような制度においては、行政上の全職務が単一の行政機構(one piece of administrative machinery)の構成諸要素として結合され、かつ、その頂点にゼネラル・マネージャー (general manager)としての執政者が、全ての行政職員に対する採用・免職・命令・監督・統制に関する十分な権限を保持して立つのである。他方、執政者に予算に関する責任を賦与する全ての歩みは、彼の行政上の責任を強化し、行政の指導者の地位に置く傾向がある。」⁴¹⁾かくして、執政長官は「行政の長 (administrator in chief)」としての地位に立ち、執政部に設けられた「代理機関」のスタッフを、「道具」として駆使しつつ、財務行政の全体的管理を遂行することになる。

第五に、執政長官および「代理機関」のスタッフは、予算文書によって財務行政に関する情報を集中し、「財務行政を科学的基礎の上に置き」、政府の「事業プログラム」である予算の編成と執行を「効率性と経済性 (efficiency and economy)」の原則のもとに遂行する。

ウィロビーは言う。「政府の財政機能に関しては、一般的なものと特殊なも

38) *Ibid.*, pp. 33-35.

39) *Ibid.*, p. 109.

40) Willoughby, *op. cit.*, pp. 62-63.

41) *Ibid.*, pp. 60-61.

のと二種類の情報が要求される。一般政策 (general policies) の明示については、いくつかの大きな部門に分けられた全支出に関する情報が必要である。他方、決定された資金が有効な方法で適用されるのを確め、かつ、実際の支出に対する適当な管理・調整を維持するには、個別の単位、あるいは個別の行為と目的に向けられた、支出の細日に関する情報が必要である。本来、情報文書 (information document) である予算は、出来る限り明瞭な方法で両クラスの情報を表現すべきである。」⁴²⁾

かくして、政府経費は機能と目的別に五つの観点から分類され、前述の「組織単位」の系列を基礎として、予算に編成・表示される⁴³⁾。さらに、簿記制度に変更が加えられ、政府組織の機能的体系にそって記号化された一連のカード・システムを採用することによって、政府経費の記録と管理が合理化される。「こうして、例えば Division of Vital Statistics が Bureau of the Census の4番目の部局 (division) であり、Bureau of the Census が Department of Commerce の12番目の課 (bureau) であり、Department of Commerce が行政部門の9番目に位置し、行政部門が政府の4大部門のうち4番目に位置するとすれば、それは4—9—12—4なる記号を得る。同様に、政府諸業務の各グループや個々の諸業務、あるいは支出の各クラスやその下位クラスの諸項目は、夫夫適当な記号で表示される。」とウィロビーは述べている⁴⁴⁾。

さて、以上のような政府経費の機能別・目的別分類と、これにそった簿記制度の変更によって予算は、政府活動の構造を明瞭に表示する情報文書としての

42) Willoughby, *op. cit.*, pp. 25-26.

43) 政府経費は、(1)基金 (fund), (2)組織単位 (organization unit), (3)行為 (activities), (4)支出の性格 (character), (5)支出の対象 (object), によって項目分けされ、このうち「組織単位」による分類が最も主要なものとみなされる。「予算データの明示の基礎として組織単位を採用することに賛成する議論は、他の観点から支出に関する情報を提供することが望ましいことを、無視するものでない。他の情報は、組織単位に関する統計の下で副次的項目として現われ、かくして、支出され、見積られた経費の目的・対象に関し、詳細な情報を提供するのである。」(Ibid., p. 25.)

44) 「この記号表の便宜は、それが無制限に拡張しうることであり、また、この表が特定の項目のみでなく、分類表におけるこの項目の位置をも明示し、かつ、支出文書に記録する仕事を大幅に節減することである。政府職員は、記号の全リストを覚える必要はない。勿論、各部門の者は、その記号とその下級の部分の記号を知っているのである。」(Ibid., p. 21.)

性格を發展させる。これらの改革の上に、政府経費の中に「原価 (cost)」の概念を移植し、同一あるいは類似の機能に属する同格の組織諸単位の「相対コスト (relative costs)」の対比により、各業務の効率を測定し、これを政府の事業プログラム決定の合理的規準とする⁴⁵⁾。組織諸単位の「相対コスト」の比較はまた、これらの組織に勤務する職員の勤務評定および、行政組織の統廃合の客観的規準として働き、行政能率と経費節約を促進する⁴⁶⁾。

第五に、国有部門および公共事業部門など急激に増大する投資的業務は、大々「特殊予算 (subsidiary budget)」として、一般予算より分離する⁴⁷⁾。各業務は「特殊会社 (subsidiary corporation)」として、公共企業体 (public corporation) の形式において組織され、資産勘定と運用勘定、貸借対照表、原価計算制度、職能的賃金体系と昇進制度など、民間企業の会計方式・経営管理方式を採用する⁴⁸⁾。資金については、独立採算制をとり収益事業化を図ると共に、資本支出の不足分に関しては、一般政府の「投融資 (loan)」および民間の「公募債」を導入する⁴⁹⁾。かくして、政府の投資的事業部門を、純粹にビジネスライクな経営原則のもとに置き、類似の民間企業との効率比較によって、これらの事業の合理化を促進する。

さて、以上がウィロビーの予算制度改革論の構造である。このように考察してみると、彼の「科学的予算制度」の一面を示す一つの表象が浮き出て来るであろう。それは、職能の機能的分割によって規格化された、集権的な組織体の中で、定められた規律に従い、能率的に、一切の無駄なく、財務行政全般を営む専門的技術を装備した勤務員の体系である。この組織体の頂点に立つ少数の管理者は、「原価」という客観化された数量を把握し、機械装置のような正確さをもって、組織の合理的政策決定と能率的管理とを遂行している。ウィロビー

45) *Ibid.*, p. 11.

46) *Ibid.*, pp. 23-24.

47) *Ibid.*, pp. 80-81.

48) *Ibid.*, p. 85, p. 88.

49) *Ibid.*, p. 86, pp. 89-90.

一にあっては、かくして、政府組織のトップ・マネジメントが、財務行政における「能率的システム」と「合理的情報」とを、統一的に把握する手段こそ「科学的予算制度」なのだ、と言えよう。

III

さて、「科学的予算制度」の採用によって、国家の財務行政がかくのごとく能率的に遂行される場合、それは、議会および国民の民主主義的統制と如何に調和されうるのであろうか。この点を考察することが、本節の課題である。

周知のように、予算とは、技術的意義においては国家の金銭収支の見積り表であるが、政治的意義においては、議会すなわち国民代表者に対する収支見積りの承諾要求書であるとされている⁵⁰⁾。古典的な予算原則と形式は、絶対王制の国家権力の中核の一つである財務行政権を監視・規律しようとする、ブルジョア民主主義革命の過程で形成されたものである。すなわち、予算は、国家の財政収入をその中に集中的に表現し、かつ、その使途を出来るだけ明瞭にし、これを議会の協賛・議定のもとに置くことにより、国民の経済的負担を軽減する、最も有力な手段であった。この目的に従って、予算の統一性・包括性あるいは年度性・限定性の原則が形成されたのである⁵¹⁾。

ところで、ウィロビーにおいても、予算は「真の民主主義 (real democracy)」に到達する「道具」として、積極的に評価されている。彼は言う。「政府事業が過去において如何に営まれ、如何なる現状にあり、かつ、如何なる将来計画が検討されているかを、公衆が日常的に認識しうる十分な手段が存在しなければ、公衆の意志が、賢明に表明され得ないことは、ほとんど指摘するまでもない。」良好に準備された予算制度こそ、国民に「政府の過去の活動・現状・将来の提案を知らしめ、かつ、その責任を明確に定めると共に、監督の手段をも提供するのである。」⁵²⁾

50) 島恭彦「財政学概論」三笠書房、昭和25年、233頁。

51) 同上、223-224頁。

52) Willoughby, Budget as an Instrument for Political Reform, *op. cit.*, p. 57.

また、「予算制度の採用は、明らかに、我々の政治制度における真実の地位と職能を立法部に与える、最も有効な手段となる。」⁵³⁾「執政者と彼の部下がその義務を如何に果たしたかを、立法部が、容易に、厳格に点検しうよう、文書が編纂され、かつ、付属の文書と資料で補われることは、良好な予算制度の本質的要件なのである。」かくして、立法部には、(1)会計監査官、(2)会計監査官の報告を検討する無党派の委員会、(3)歳出予算委員会・関連立法委員会、の諸組織が配置される。立法部は、これら諸組織を自らの「道具」として運用しつつ、機能別・目的別に明示された予算を把握し、財務行政の一般的指導・監督・統制を行使する、と彼は考えている⁵⁴⁾。

なるほど、彼の所論においても、国家権力の財務行政権と議会および国民の間には有効な対抗関係が成立しうるかに見える。しかし、財務行政の効率的運営が要求されればされる程、この要求は、現実には、議会における予算議定権の「硬直した」棒と衝突せざるを得ない。ウィロビーは、この衝突を次のように解決しようとする。

第一に、予算 (budget) と歳出法 (appropriation act) の間の機能上・目的上の区別に着目し、議会における歳出法決定方式を「弾力的」なものに改める。

彼は言う。「予算は、繰り返し指摘したように、本質的に情報文書である。従って、それは、政府の過去・現在・将来の収入・支出の解説を、出来る限り詳細に明示すべきである。」しかし、「歳出法は、支出に関し、国庫からの資金充当を認可するのみでなく、この資金の支出方法を規定することを目的とする。」⁵⁵⁾ 歳出法のこの第二の目的を達成する場合、予算の明示においては発生しなかった問題が生じる。「すなわち、充当金の支出方法を事前に、厳重に規定することが、どの程度まで可能であり、かつ望ましいか、という点である。」

充当金の支出方法を、政府支出の見積りが予算の中に明示されると同様に細目にわたり明示することは、望ましくなく、実行不可能でもある。何故なら、

53) *Ibid.*, p. 59.

54) *Ibid.*, pp. 62-63.

55) Willoughby, *op. cit.*, p. 44.

「そうすることは、行政部門の職員の手を縛り、彼らの義務の効果的遂行を不可能とさせる。全ての不測の事態を予見すること、および厳密な費用を事前に計画することは、不可能なのである。」⁵⁶⁾

以上の論拠によって、議会における歳出法決定方式として、「充当項目間での移転制度 (the Transfer System between Appropriation Heads)」 「割り当て制度 (the Allotment System)」 が採用され、 充当金の弾力的流用に関し、行政部門の職員に自由裁量権が保障される。

第二に、政府の投資的事業部門に対する議会の「硬直した」統制を「弾力的」なものに改める。すなわち、これらの部門を特殊法人の形式で独立させ、予算の編成・執行権を各企業の取締役会に委譲する⁵⁷⁾。さらに、議会の「代理機関 (agency)」を設け、これら特殊法人に対する全般的監督権を委譲する⁵⁸⁾。以上の措置は、投資的部門が一切の政治的紛争と議会の議定の硬直性から独立し、弾力的・能率的に経営されることを可能にする。それはまた、「議会の負っている重荷」を軽減することにもなる。すなわち、「この予算は、業務の経営をあずかっている人々によって準備された見積りとして、直接、議会に提出されるのではない。まず、議会の代理機関として、これらの行政職員の行為に対し、全般的監督・統制を及ぼすことを義務とする組織によって、点検・是認される。……通常、議会は、この組織の詳細な判断を承認しうるのである。」⁵⁹⁾

さて、以上のように、政府の一般部門と投資的部門の職員に、財務行政の自由裁量権を、大幅に保障した上で、第三に、議会における歳出法決定過程を改革する。

「この領域で責任を遂行する際には、この職務のための組織が行政組織に従い、かつ合致すべきであるという原則を、率直に認めるべきである。」⁶⁰⁾ すなわ

56) *Ibid.*, pp. 44-45.

57) *Ibid.*, p. 80.

58) *Ibid.*, p. 90.

59) *Ibid.*, p. 81.

60) *Ibid.*, p. 114.

ち、「政府行政の支柱であるところの資金充当に関し、全責任を単一の委員会に集中せしめ、この委員会が、行政組織と対応する内部組織を持つのである。」かくして議会の中に、行政システムの階層に相応し、機能的に積み上げられた委員会組織の階層が再生され、個々の議員は、職権にもとづき、委員会内の特定単位の審議にのみ参加することが定められる⁶¹⁾。こうして、執政部から予算案が提出されると、それは機能別に分解され、議会内の委員会単位と、対応する行政部門の組織単位との円滑な情報交流の下に、迅速に検討されることとなる。

以上のことは、議会における日常的財務行政機能が、議員の一般的立法活動とは相対的に隔離されたところの官僚機構、およびこれと有機的に結合した委員会の中で処理されることを意味する。いまや、議会は、民間企業の「取締役会」に類比せられ⁶²⁾、政府機構の一環に、実質的に、組み入れられることとなる。ウィロビーは、この点を次のように述べている。「我々の政府体系の下では、一方での権限賦与・指令・財政および監督の機能と、他方での執行機能とが、明確に区別されるだけでなく、独立した機関が各々の機能の遂行のために設けられる。二つはかくして、区別されるとは言え、政府の実務遂行という共通の目的を持っている。かかる共通の目的を有するが故に、これらの機能遂行機関の二つは、分離しているが、一個のメカニズムの緊密に連関した部分であり、統一的なものと、必ず、みなされるべきである。この目的のために、二つは、組織と手続規定のいずれの点においても同一の諸原則に立脚し、従うべきことは必須のことである。」⁶³⁾ この議会と執政部門との「完全な調和」は、「能率的行政に不可欠の第一条件」として、重視されるのである⁶⁴⁾。

61) *Ibid.*, p. 115.

62) 「あらゆる事業におけるごとく、政府には一方での権限賦与・指令・財政および監督と、他方での執行という二つの機能が区別されよう。私的企業においては、前者の完遂は取締役会に任せられており、後者のそれは経営陣・管理者に任せられている。政府においては、前者は立法部に、後者は執政部に任せられている。両機能は、共通の目的を有する、一つのプロセスの部分にすぎない。」(*Ibid.*, p. 113.)

63) *Ibid.*, p. 99.

64) *Ibid.*, p. 113.

さて、本節の冒頭でみたのように、彼の予算制度改革論は「真の民主主義」に到達する「道具」として、提起されていた。以上の考察によって、我々は、次のような結論を得るであろう。

すなわち、ウィロビーの所謂「真の民主主義」とは、とりもなおさず議会による行政機関の個別的統制が不可能となり、議会は、一括された予算表とその効率的運営の原則を承認するだけにおわり、官僚組織が議員を個々に組織し、行政機関に組み入れることである。なるほど、情報文書としての予算は、政府活動の明細を表示しており、国民は専門的会計知識さえあれば、これを理解しうるかも知れない。しかし、財務行政に関する情報の管理権は執政部に集中し、議会全体は、行政府の個々の執行過程を統制する手段を喪失する。こうして、議会は、執政部から提供される、政府の事業プログラムに関する情報にもとづいて、予算全体とその執行の効率的運用の原則を承認する機関に転落し、その上で、個々の議員がバラバラにされ、行政機関に組み込まれるのである。行政部門の活動は、事後的に、会計監査技術を有する役人によって監査されることとなる。

かくして、我々の目前には、「科学的予算制度」における「民主主義」概念の重要な認容が、浮び出て来る。かつては、議会が予算議定を通して、個々の行政機関に倣らく官僚を統制した。これが古典的な予算制度における、民主主義の原則であった。しかし、これからは、官僚が編成した予算にもとづき、議会は、その効率的運営原則を決定しうるのみとなり、議員による行政統制の権限は、行政部門の一員として官僚組織に参加しうる権利に変質した。これが「真の民主主義」なのであろうか。

IV

すでに述べたように、ウィロビーの予算制度改革論の背景には、植民地戦争・帝国主義戦争および国内の階級抑圧のための軍事部門の拡大、あるいは、国有部門・公共支出の急増など、独占段階における国家機能の急激な膨張と、

これによる連邦政府財政の危機が存在した。彼の所論は、こうした事態のもとで、「政府の効率化」を達成する「政治改革の道具」として提起されたのであった。

我々は、これまでの考察によって、ウィロビーの予算制度改革論の意義の一面を、次のように結論しうるのであろう。すなわち、それは今世紀初頭から第一次大戦にかけて急激に進展する国家機能の膨脹と、連邦政府財政の危機に対応し、財務行政全般の合理化を推進するものであって、国家財政の企業的管理を説くことにより、「効率的・経済的行政」の名の下に、議会による行政統制の権限を縮少し、官僚による財務行政支配の強化をおし進めるものである。

古典的な予算原則の確立期においても、また資本主義の独占的段階への移行期である二十世紀の初頭においても、予算制度改革をめぐる中心課題は、「民主主義の確立」「安価なる政府の樹立」であった。ところが、この言葉の意味するところは、官僚制度と議会制度の二元的関係が存在するというブルジョア民主主義制度の共通の条件のもとで、その相対的重点が、議会による官僚機構の統制から官僚機構による議会の組織化へと移行するのである。この移行を決定的たらしめるものは、ウィロビーにあっては、ブルジョアの発展の一極致たる民間企業の能率増進運動の成果——とりわけ「科学的管理法」——の政府部門への移植であった。

ところで、ウィロビーが彼の予算制度改革論を精力的に展開した当時のアメリカは、第一次大戦下にあり、戦時国家独占資本主義の下で、国家による国民経済全般の権力的統制と国家財政の集中管理とが、単一の機構に結合されていた。国家財政の危機は、この戦時体制のもとで最も深刻な形をとって現われていた。こうした戦時の経験が、ウィロビーの所論に如何なる影響を与えているかをさらに立入って考察することは、彼の所論の意義に関し、より全面的な評価を下すうえで不可欠の課題であるばかりでなく、一般に、戦争・恐慌といった独占段階における資本主義体制の危機を通じて発展する財政制度改革論の性格を、その端緒において把握するうえで、きわめて興味ある課題であろう。こ

の点の考察は後にゆずることとし、ここではさしあたり、次の点を指摘してこの稿をとじることとしたい。すなわち、民間産業が資本主義の独占的段階への移行に伴って発展させて来た企業管理の方式が、政府部門の予算制度改革論に導入されると、政府活動の機能的細分と総合を基礎として、権力の集中と官僚体制の強化を結果し、かつコスト評価による政府部門の能率管理原則を生み出す、という事実である。かくして「科学的予算制度」は、政府組織のトップ・マネジメントが「能率的・経済的行政」の名の下に、これを妨げる障害を除去し、財政資金の効率的動員とこれに隋伴する行政システムの合理化を推進する「政治改革の道具」となるのである。