

# アメリカの予算制度と財政規律

日本財政学会・財政法学会会員 渡瀬 義男

## [目次]

1. はじめに
2. 歴代政権下の財政構造
3. 予算編成システムの特質
4. 財政規律の現状と課題
5. むすび

## 1. はじめに

アメリカ財政は今日、赤字の持続と国債の累増という大きな乱調に見舞われている。それはアメリカにとっての難問というだけでなく、世界経済の波乱要因である。アメリカ財政のこの異変をどう捉えるべきか。その直接的原因は何であり、背景には何が潜んでいるのであろうか。またアメリカは眼前の難題にどう対処してきたか。対応策の適否から見えてくる課題は何か。本稿はこのような問題意識から出発し、以下の三点の追究を主眼としている。第一に、財政の実相を正確に掴むことである。そのためには長期にわたる収支構造の分析を欠かすことができない。第二に、アメリカに際立つ議会中心の予算編成システムの特質を突き止めることである。問題の背景にはアメリカに特有の予算制度があると考えられるからである。第三に、赤字の常態化した1970年代以降、試行錯誤を恐れず展開された様々な財政規律強化策の経緯と問題点を明らかにすることである。アメリカ財政の課題は、その検証の中から浮かび上がるであろう。

## 2. 歴代政権下の財政構造

アメリカの財政構造は、主に二つの動向の影響下にある。

一つは、強力な立法権を有する連邦議会（以下、「議会」と略）が、大統領に拮抗する形で「財政権」(power of the purse)<sup>1</sup>を積極的に行使することによる作用である。実際に議会は、税負担や政策ニーズに関して大統領府だけに依

---

<sup>1</sup> 通常「財布の権限」と訳されるが、筆者は課税権と支出権の両面を端的に表す用語として「財政権」を用いている（渡瀬義男(2012), p. 2）。

存しない情報・要望に基づく調査、分析、提案、審議を行い、その経緯も結果も国民に広く公開している<sup>2</sup>。国民代表の議会による財政のコントロールを「財政民主主義」と定義するなら、アメリカは建国のスローガン——「代表なくして課税なし」を体現した財政民主主義の国なのである<sup>3</sup>。この原理の上に予算制度が組み立てられたため、議会の動向が財政を左右する度合はそれだけ大きいということに留意しなければならない<sup>4</sup>。

もう一つは、連邦制に則りながら、より中央集権的な連邦制か、より分権的な連邦制か、という両方向のベクトルの力関係である。概して民主党が前者に親和的であり、共和党は後者に傾いているとされるが、実はその選択は、戦後のアメリカ型福祉国家を基調としながら「大きな政府」を許容するのか、それとも「小さな政府」を目指すのか、という政策路線の対立にも通じている。この両者が、独自の経済・財政政策とその裏づけとなる経済学説に根ざしていることを見逃してはなるまい<sup>5</sup>。

図表1は、こうした大枠の中にある財政構造をカーター政権以後に限って歴史的に振り返ったものである<sup>6</sup>。そのように限定したのは、1980年代以降の政策環境の連続性に着目したからである。すなわち、この時代には、スタグフレーションと財政赤字の定着によって戦後のケインズ政策が権威と有効性を喪失し、代わりにマネタリズムやサプライサイド経済学など市場重視の新自由主義が政策の表舞台に登場したのであった。

ここに記された数字は年度末の決算値である。対GDP比で統一したのは、経済規模との対比によって実質的変動を把握しやすくするために他ならない。なお、アメリカの会計年度は10月1日に始まり翌年9月30日に終わってその終了日の属する年で表示されるので、1980年度を例に取れば、1980年9月30日時点の数値を指し、それはカーター政権（任期1977年1月～1981年1月）の実績を測るに適した最終値を意味している（以下、各政権についても同様）。この1980年度を起点として、以後の各政権の財政運営とその結果を概観してみよう。

---

<sup>2</sup> 議会の制度的な自立と強力な機能の実態は、廣瀬淳子(2004)に詳しい。

<sup>3</sup> 渡瀬(2012), pp. 7-9; 渡瀬(2014), pp. 55-58.

<sup>4</sup> 財政当局への集権度が低いと財政規律が緩むとする先行研究は多いが (Schick, A. (2002), p. 16; 田中秀明(2011)参照)、卑見は議会権限の積極面を評価する点でこれとは異なっている。

<sup>5</sup> 加藤美穂子・渋谷博史(2009), pp. 143-153.

<sup>6</sup> 20世紀末までの財政構造をトータルに分析した大著として、渋谷博史(2005)参照。

図表 1 歴代政権下の財政構造

(単位：対 GDP 比,%)

	1980 年度	1984 年度	1988 年度	1992 年度	1996 年度	2000 年度	2004 年度	2008 年度	2012 年度	2015 年度
歳出合計	21.1	21.5	20.6	21.5	19.6	17.6	19.0	20.2	22.1	20.7
軍事支出	4.8	5.8	5.6	4.6	3.3	2.9	3.8	4.2	4.2	3.3
非軍事支出	16.3	15.8	15.0	16.8	16.2	14.7	15.2	16.0	17.8	17.4
個人への支払	10.0	10.5	9.9	11.5	11.5	10.5	11.7	12.5	14.4	14.9
直接支払	8.8	9.3	8.7	9.7	9.6	8.6	9.5	10.4	12.2	12.3
州・地方補助金	1.2	1.2	1.2	1.8	1.9	1.9	2.2	2.1	2.3	2.6
その他補助金	2.1	1.3	1.0	1.0	0.9	0.9	1.1	1.0	1.1	0.9
純利子	1.9	2.8	2.9	3.1	3.0	2.2	1.3	1.7	1.4	1.3
その他	3.1	2.0	1.9	1.9	1.2	1.5	1.5	1.4	1.6	1.0
相殺項目	-0.7	-0.8	-0.7	-0.6	-0.5	-0.4	-0.5	-0.6	-0.6	-0.7
歳入合計	18.5	16.9	17.6	17.0	18.2	20.0	15.6	17.1	15.3	18.3
個人所得税	8.7	7.5	7.8	7.4	8.2	9.9	6.7	7.8	7.1	8.7
法人所得税	2.3	1.4	1.8	1.6	2.2	2.0	1.6	2.1	1.5	1.9
社会保険税	5.6	6.1	6.5	6.4	6.4	6.4	6.1	6.1	5.3	6.0
間接税	0.9	0.9	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	0.6
その他	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.9	0.6	0.7	0.9	1.1
財政収支	-2.6	-4.7	-3.0	-4.5	-1.3	2.3	-3.4	-3.1	-6.8	-2.5
国債残高	32.5	39.6	50.5	62.2	64.9	55.5	60.8	67.7	100.1	101.8

(出所) OMB (2016), *Historical Tables: Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2017*, Tables 1.2, 2.3, 6.1, 7.1.

(注) 歳出における「個人への支払」中の直接支払とは、社会保障年金、メディケア、食料スタンプ（現・補足的栄養支援プログラム＝SNAP）、補足的所得保障（SSI）などの連邦事業を指し、州・地方補助金とは、メディケイド、要扶養児童家族扶助（AFDC、現 TANF）のような連邦補助金を用いた共同事業を指す。「その他科学補助金」とは、地方によるコミュニケーション開発、教育、雇用・訓練、公共事業などへの補助金を意味している。また、「その他」には、連邦融資、対外援助、農産物価格支持、医科学研究費等が含まれる。一方、歳入中の「間接税」は、酒税、タバコ税、電話税、輸送用燃料税等の各種の個別消費税を含むが、オバマ政権以降は医療保険関係の収入も算入されている。「その他」は、相続税、関税、連邦準備制度収入からの預け入れ等、雑多な収入をまとめたものである。

第一は、レーガン共和党政権期（1981～89年）である。レーガノミックスを掲げた政権第1期の実績を表す1984年度を1980年度と比べると、1983年社会保障改革による社会保障税の上昇（0.5%）にもかかわらず、個人・法人所得税の大規模減税（合計2.1%）によって歳入が落ち込む一方、対ソ戦略に基づく軍事支出の増大（1%）が地方事業補助金の削減（0.8%）を上回り、利払い費増（0.9%）も重なって財政赤字が急増（2.1%）した構図が読み取れる。この財政赤字こそ、金融引き締めと相まって高金利をもたらし、ドル高を通じて経常収支の赤字（双子の赤字の発生）、さらにアメリカの債務国化を引き起こした根源であった。レーガン政権が政策転換を迫られた所以である。

2期目のレーガン政権は、1985年のG5プラザ合意によってドル安へと転じ、財政面では1985年財政均衡法（以下、主唱した議員の頭文字をとってGRH法と略）と1986年税制改革法を成立させた。GRH法は後述のように、1991年度予算の均衡と各年度赤字上限目標額の設定、それを超過する場合における強制削減の実施（ただし、軍事・民生の裁量的経費と高齢者向け医療保険（メディケア）の一部が対象）を含んでいた。税制改革法は、税率削減による減収を広範な優遇税制の廃止に伴う増収で補う特徴を備えていた。その結果、1988年度は1984年度と比べ、個人・法人所得税の増大（合計0.7%）、軍事支出の微減、年金やメディケアなど個人向け直接支払いの減少（0.6%）となり、財政赤字幅が縮小（1.7%）した。

第二は、ブッシュ共和党政権期（1989年～1993年）である（以後、息子である第43代＝ブッシュⅡと区別してブッシュⅠとする）。ブッシュⅠ政権は、冷戦の終了という環境に恵まれる一方で、前政権のツケを背負い込む形で財政再建や貯蓄貸付組合救済という役回りを課せられた。財政再建をめぐっては、正規の予算過程にはない議会代表との「予算サミット」を通して成立させた1990年包括財政調整法が特筆される。同法は、「新規増税反対」という大統領自身の公約と裏腹に高額所得者への増税を含み、歳出面ではGRH法（および1987年の同修正法）のような均衡年次を設定せず、裁量的経費と義務的経費にそれぞれ異なる抑制策を施して財政規律を実質的に強めようとした。しかし、景気後退の影響を免れることはできなかった。1992年度は88年度対比で個人・法人所得税が減少（合計0.6%）し、州・地方補助金を含めた個人への義務的支払いは急伸（合計1.6%）して、軍事支出の低下（1%）にもかかわらず財政赤字が拡大（1.5%）したのである。

第三は、クリントン民主党政権期（1993～2001年）である。「変革」を掲げたクリントン政権は、冷戦後の軍事費削減（「平和の配当」）を享受でき、また

増税余地の広がる好況初期に就任したという点で「幸運」ではあったが、その好機を活かす果敢な政策も持ち合わせていた。1993年包括財政調整法がその典型である。同法は上記の90年法を手本としつつ、個人所得税最高税率の引き上げ、法人税率の引き上げ、軍事費・メディケアの削減に踏み込んだ。財政赤字の減少（予想）はFRBの金融緩和策の下で長期金利の低下を促して株高を呼び、同時進行していた規制緩和と相まって企業投資の拡大を導いた。雇用の増加と消費の拡大がそれに伴って好況を加速し、再強化された累進制の効果で税収が伸張する中、好景気により福祉支出や失業給付が減少した。歳入・歳出両面から赤字削減が急速に進行したわけである。増税への反発から1994年の中間選挙で民主党の大敗を招いたクリントン大統領ではあったが、ニュー・エコノミーなる好況の追い風で一時的ながらも黒字転換（統合予算の黒字年度は1998年度から2001年度まで4年連続）を果たした。図表中の2000年度はそれを端的に物語っている。すなわち、8年の任期を通して、1992年度対比で軍事支出は大幅に削減（1.7%）され、個人への直接支払いも減少（1.1%）する一方、個人所得税収の急増（2.5%）に加え、法人税収も増加（0.4%）することで、利払い費が圧縮（0.9%）される効果を生んだ。

第四は、ブッシュⅡ共和党政権期（2001～09年）である。クリントン政権から財政黒字を引き継ぎ、任期中のほとんどを「統一政府」<sup>7</sup>の好条件に恵まれたブッシュⅡ大統領は、「納税者への黒字の払い戻し」という保守派の主張を前面に押し出して大規模減税を敢行した。それは2001年と2003年に「減税調整法」方式をとって実施され、個人所得税率や配当・キャピタルゲイン税率が引き下げられ、法人への優遇税制も拡大された。同時に、対テロ戦争からイラク戦争へと戦時財政を推し進めた同政権は、財政規律を決定的に弛緩させた。2008年度を2000年度と比べれば一目瞭然であろう。高齢化の進展の中で個人向け直接支払いが急伸（1.8%）するのと並んで軍事費が膨張（1.3%）し、個人所得税収は急落（2.1%）したからである。結果として、財政収支は急激に悪化（5.4%）した。

なお、ブッシュⅡ政権が、金融規制緩和を引き継いだことも見落としてはならない。1980年代以降、ニューディール期以来の諸規制が緩和・撤廃されてきたが、クリントン政権の1999年金融サービス近代化法はその総仕上げを意味していた。これによって債権の証券化に拍車がかかり、ブッシュⅡ政権下のバブ

---

<sup>7</sup> 大統領の所属政党と両院の多数党が一致する「統一政府」に対し、異なる場合を「分割政府」と呼ぶ。ブッシュⅡ政権は就任後の6年間ほぼ（民主党が上院の多数派であった2001～02年の一時期を除き）統一政府の状態にあった。

ルが住宅分野を震源に崩落してリーマン・ショックが発生するのである。同政権末期は、それへの対応に追われた（2008年7月の住宅・経済再建法と同10月の緊急経済安定法）。

第五は、オバマ民主党政権期（2009年～）である。誕生直後のオバマ政権は、2009年2月のアメリカ再建・再投資法を皮切りに大規模な財政支出と徹底した金融緩和策で金融危機に対応した。その後オバマ政権は、金融規制改革法と医療保険改革法の成立に漕ぎ着けたものの、2010年の中間選挙で敗れて以来、議会からの反発と激しい党派対立に悩まされ続けている。後述のように、年度開始前に歳出予算が決まらず政府機関窓口が閉鎖（シャットダウン）されたり、国債発行残高が上限に近づいてデフォルト（支払い不能）寸前に陥ったりしているのである。辛うじて成立した2011年8月の財政コントロール法は、赤字削減の合意ができない場合の10年間に及ぶ強制削減を定めている。

実績値の出ている最新の2015年度を2008年度と対比すると、イラク撤退に象徴される軍事費の縮小（0.9%）の一方で、個人への義務的な支払いが急増（合計2.4%）し、その他の裁量的・政策的経費が減少（0.4%）しているのが見て取れる<sup>8</sup>。歳入面では、2013年のアメリカ納税者救済法による一部増税の影響で個人所得税収が2012年度の落ち込みを経て回復（0.9%）しており、それが財政収支の悪化を食い止めるのに役立った。しかし、最大の問題は、この間に大増発した国債の残高に表れている。2012年度には第二次大戦直後以来の対GDP比100%超に達し<sup>9</sup>、15年度もまたその比率を高めているからである。この国債を国内で買い支えているのがアメリカの中央銀行、FRBである。FRBによる事実上の財政ファイナンスがバブル再発の危険性を孕むだけでなく、議会の権限をいわば外側から掘り崩すことに注意しなければならない。

以上、35年にわたる財政収支の推移をたどってきた。財政構造を突き動かす動因は、人口動態、経済情勢の変動とそれに対応する経済・財政政策、ならびに議会内勢力と国民世論の変遷であった。政策実施の舞台を形作る予算制度もまた、財政構造と深く関わっていた。本稿は制度論的アプローチの試みとして、この予算制度、とりわけアメリカに特徴的な議会の財政権とその端的な表現である予算編成システムに焦点を絞ることとする<sup>10</sup>。

<sup>8</sup> 安井明彦(2014), pp. 158-161.

<sup>9</sup> この水準の値は、第二次大戦直後の1945～47年度の3年間に見られたのみであり、平時としてあるまじき高さである(OMB(2016), Table 7.1.)。

<sup>10</sup> この分野における最近の研究書として、河音琢郎(2006)と渡瀬(2012)がある。

### 3. 予算編成システムの特質

本題に入る前に、アメリカ議会の地位・権能をめぐる特性を改めて指摘しておこう。

第一に、行政府と立法府の間における厳格な権力の分立である。まず、大統領には議会の解散権がない一方、議会は大統領に対し弾劾以外に不信任を突きつけることができない。次に、大統領は条約の締結権や最高裁判事その他公職者の任命権をもつが、それには議会上院での助言と承認が必要である（条約の場合のみ出席議員の3分の2の賛成という縛りが加わる）。さらに、大統領は議会可決の法案を拒否することができるが、議会は両院総議員の3分の2の多数をもってこれを覆すことができる。このような権力の分割こそ、人民主権と並ぶアメリカ憲法の核心である。

第二に、上下両院の独自性や個々の議員の自由度の高さはよく知られているが<sup>11</sup>、ここでは議会における委員会システムの分権的・分散的性格に注目したい。図表2に見るように、上下両院に4種の常任委員会がある中で<sup>12</sup>、とりわけ「授権委員会」(authorizing committees)と「歳出委員会」(Appropriations Committee)との関係が問題となる。

図表2 アメリカ議会の委員会構成

議会上下両院には以下の4種の常任委員会がある。

- ① 歳出予算法による予算配分を担う歳出委員会 (Appropriations Committee)
- ② 予算決議、「調整」法を所管する予算委員会 (Budget Committee)
- ③ 政府事業・機関の設立根拠となる授権法を管轄する各授権委員会 (authorizing committees)  
——たとえば軍事委員会、金融サービス（銀行）委員会、外交委員会、司法委員会、行政監視・政府改革（政府問題）委員会など（カッコ内は上院での略称）
- ④ 税法などの歳入、社会保障、通商問題等を広く扱う下院歳入委員会 (House Ways and Means Committee)・上院財政委員会 (Senate Finance Committee)

(出所) Schick(2007), p.55 に基づいて筆者作成。

議会は元来、授権委員会が授権法 (authorization act, 実体法) をまず定め、その要件の下で歳出委員会が歳出予算法 (appropriations act) によって予算権限を付与するという、2段階の二元的システムを構成原理としてきた。しか

<sup>11</sup> 廣瀬(2004), p. 2.

<sup>12</sup> ただし、歳入関係委員会 (revenue committee) を授権委員会の一つと見なせば3種に括られる。

し近年では、授權法の裏付けがない（または授權法の有効期限の過ぎた）歳出予算や、実体規定をもつ歳出予算も多く見られるようになり、紛争を生じた場合は「後法（＝新法）」の優先を基本ルールとするようになっている<sup>13</sup>。

このほか、特別委員会（select committee）として両院に「情報委員会」、下院のみに「ベンガジ委員会」<sup>14</sup>があり、上院に限って「倫理委員会」、「高齢化委員会」、「インディアン問題委員会」がある。このうち情報委員会はC I A等の軍事・諜報活動を監督しているが、その情報は不透明な上に限られた議員しか接することができない。C I Aには会計検査院（Government Accountability Office＝G A O）の監査も及ばないので<sup>15</sup>、実質的な軍事費・戦費や背後の軍産複合体に関わる領域がアメリカの財政民主主義の暗部を形成している。

さらに、両院の合同委員会（joint committee）が存在することも見逃せない。「合同経済委員会」、「合同租税委員会」、「合同図書館委員会」、「合同印刷委員会」の4つであり、とりわけ合同租税委員会（Joint Committee on Taxation＝J C T）は議会予算局（Congressional Budget Office＝C B O）と並んで、議会による税制・税法の調査、審議、策定にとって不可欠の機関として機能している。

### 3-1 統合予算の内訳

国家予算の全体像は、図表3のように「統合予算」（unified budget）で示すことができる。その構成要素は以下のとおりである。

統合予算はまず、「連邦基金」（federal funds）と「信託基金」（trust funds）という2種類の基金から成っている。図表中の低所得者向け医療扶助（メディケイド）から郵便事業までの諸事業を内容とする連邦基金は、一般基金、特別基金、回転基金で構成され、わが国の一般会計ほか一部の特別会計に相当する。ちなみに、郵便事業は回転基金の一種たる公企業基金の範疇に入る。これに対し、メディケア以下老齢・遺族・障害保険までの事業を内容とする信託基金は、わが国の特別会計そのものに相当するが、単に特定の財源と特定の用途が定められているだけでなく、剰余金をすべて国債購入に当てるよう義務づけられた存在である。年金保険と医療保険を主体にしているため、ベビーブーム世代の

<sup>13</sup> Schick(2000), pp. 32-34, 175, 177, 181, 189-190, 229, 235-236; Dauster, W. (2008), pp. 6, 24-25; 田中治(1997), pp. 3-34; 渡瀬(2012), p. 12.

<sup>14</sup> 2012年に起きたリビアでのテロ攻撃に関する特別委員会で、2014年に設立された。

<sup>15</sup> G A Oは原則すべての政府機関を監査するが、C I Aはその対象外である。なお、F B I（連邦捜査局）、F R S（連邦準備制度）、E S F（為替安定化基金）は監査対象ではあるものの、その範囲が限られている（渡瀬(2012), pp. 11, 103）。



図表3 統合予算の構成要素

		連邦基金	信託基金
オン・ バジェット	義務的支出	エンタイトルメント 低所得者向け医療扶助（メディケイド） 補足的栄養支援プログラム（SNAP） 補足的所得保障（SSI） 勤労所得税額控除（EITC） その他	高齢者向け医療保険（メディケア） 連邦公務員退職・障害 軍人退職 鉄道被用者退職 失業保険 その他
	裁量的支出	利子 国防 住宅（注1） 教育（注1） 農業（注1） 公共事業 福祉（貧困家族一時扶助）（注2） その他	ハイウェイ 空港・航空路 その他
オフ・ バジェット	エンタイトルメント		老齢・遺族・傷害保険（OASDI）
	裁量的支出	郵便事業	

（出所）渡瀬(2014), p.60 を訂正。

（注1）住宅、教育、農業は義務的支出に分類される事業を含んでいる。

（注2）1996年福祉改革により、要扶養児童家族扶助（AFDC）は貧困家族一時扶助（TANF）へと変わり、その性格も政策的経費へと転じた。

拠出が給付を上回る現状では信託基金全体の黒字はかなりの規模に達する。しかし、連邦基金の赤字が巨額であるため、統合予算全体は大きな赤字を続けているのである（前掲図表1参照）。

次に、統合予算は「オン・バジェット」(on-budget)と「オフ・バジェット」(off-budget)とに分けられる。それぞれ義務的支出と裁量的支出とで構成されるが、義務的支出の中心はエンタイトルメントという受給権付与制度（＝義務的給付制度。図表1中の「個人への支払」にほぼ相当）であり、裁量的支出は国防費、公共事業費、政府機関運営費等の政策経費である。このうち、利払い費を含めた義務的経費は全連邦支出の約60%を占めている<sup>16</sup>。

ここでオン・バジェットはオフ・バジェット以外のすべてを指すので、オフ・

<sup>16</sup> Heniff, B., M. Lynch, J. Tollestrup (2012), p. 6.

バジェットについてのみ説明を加えると、その本体は上記の老齢・遺族・傷害保険（Old-Age and Survivors Insurance と Disability Insurance を併せて OASDI と略称する）信託基金である。この OASDI は、アメリカでは「社会保障」（social security）と呼ばれ、公的年金として予算編成上の特別扱いを受けている。後述のように、赤字削減に向けて現行法に修正を迫る「調整」の対象外にあり、一律の強制削減からも除外される別格の存在である。郵便事業の純損失はわずかなので OASDI の黒字がそのままオフ・バジェットの黒字となるが、それでもオン・バジェット全体の赤字を埋め合わせることができず、結局統合予算の大きな赤字が続くことになる。

1990 年の「調整」法（包括財政調整法＝OBRA90、後掲図表 5）は、OASDI の黒字が財政実態の隠蔽に使われるのを防ぐために、財政収支へのその算入を禁じていた。しかし、実際の運用においても各種報告・報道においても統合ベースの数値が頻繁に用いられているので、本稿も同じ統合ベースで論じることとする<sup>17</sup>。

なお、アメリカにおいては予算編成が現金主義に基づいて行われており、決算段階と異なることに注意する必要がある<sup>18</sup>。

### 3-2 予算編成を律する根幹法

アメリカ憲法上、予算編成の主体と手続きに関する規定は限られている。その条文には、租税の賦課・徴収権および税法案の下院先議、歳出予算法の制定権、国債発行権、貨幣鑄造権などが議会の権限として明示されているにすぎない。建国以来、大統領と議会はこの予算編成権をめぐる抗争を繰り返し、その過程で根幹的な二法を誕生させてきた。1921 年予算・会計法（P.L. 67-13、以下、「1921 年法」）と、1974 年議会予算・執行留保規制法（P.L. 93-344、以下、「1974 年法」）とがそれである。

第一の 1921 年法では、行政部予算が確立するとともに独立の監査機関が設置された。第一次大戦後のアメリカは戦時国債の膨張によって引き起こされた国債費の重圧に直面し、本格的な経費削減、税負担軽減と収支均衡を迫られた。しかし、その遂行は容易ではなかった。なぜなら、当時は、国庫を司る財務省は各省の予算要求を束ねるだけで支出全体を一元的に調整することができず、

<sup>17</sup> Ibid., pp. 4-5.

<sup>18</sup> 現金主義が当該年度の収入・支出（予算）の計画と統制に適しているのに対し、発生主義は中長期の財政状態の把握に適している。年度終了後の監査・評価段階では、財務省が編成段階と異なり発生主義に基づいて「合衆国政府財務報告書」を大統領と議会に提出し、GAO がこれを監査することになっている（Block, C. (2008), pp. 51-53; 渡瀬 (2012), pp. 28, 113)。

大統領は自ら指導力を揮うための手足となる機関をもたず、議会では独立した常任委員会が所掌の歳出法案を審議するにとどまっております、要するに国費について統合調整を行うべき国家的予算システムを欠いていたからである。同法はこの状態を根本的に改め、大統領が一元的な予算案を議会に提出すること、そのための機関として財務省内に予算局（Bureau of the Budget=BOB、今日の行政管理予算局（Office of Management and Budget=OMB））を設置し、その局長および副局長は大統領が任命することを義務づけた。

注目すべきは、この大統領権限の増大に対抗すべく、行政省庁から独立した監査機関を同時に創設したことである。議会が主導する形で予算局と一対のものとして会計検査院（General Accounting Office、今日の Government Accountability Office、略称は同じく GAO）を設け、そこに財務省内にあった検査官職と機能とを移管した。アメリカ固有の権力分立志向が結実したわけである。実際に GAO は第二次大戦直後に至るまで、厳格な遵法性監査の中央機関として行政府に対峙した<sup>19</sup>。

これと相前後して議会両院では議院規則が改正され、下院では1920年6月に、上院では1922年3月に、それぞれ歳出委員会（前掲図表2）が組織され、この歳出委員会に歳出法案の審議が集中されることになった。歳出面に限られるとはいえ、大統領が一元的な予算案を提出し、議会の単一委員会が審議し最終的に本会議で決定するという、統合的な歳出予算制度が初めて確立したのである<sup>20</sup>。

第二の1974年法は、議会における予算編成の規律と自立をもたらした。ジョンソン大統領の「偉大な社会」計画の進行は、歳出委員会の専管する年次歳出予算法のコントロールを超えてエンタイトルメント事業を拡大させ、財政赤字を生み出していた。特定の経済部門・主体に税制上の優遇措置を与える「租税支出」（tax expenditures）も、赤字を広げる点では同様であった。両者は、下院歳入委員会と上院財政委員会（前掲図表2）の管轄下であり、歳出委員会にとっては毎年の歳出予算過程では律することのできない「裏口支出」（backdoor spending）だったのである。放漫に流れない内部規律を打ち立てることは議会

---

<sup>19</sup> この時期の GAO の歩みと機能については、渡瀬(2012), pp. 72-80。GAO は1945年の法律により議会に付属し、その後の行政権の強化、軍産複合体の膨張、福祉事業の拡大、営利企業における管理・監査技法の向上、行財政改革と実績重視予算の進行、議会からの反発と要請等に対応しつつ機能を進展させ、業務の中心を効率性監査からさらに有効性監査・政策評価へと移している。2004年の改称（Government Accountability Office）は、このような業務の展開を反映したものである（同上第1章参照）。

<sup>20</sup> Mosher, F. (1984), pp. 26-27; 渡瀬(2012), p. 74.

の責務となった。それを果たすには、統合調整の機関とメカニズムが必要であった。

また当時、ニクソン大統領は予算の「執行留保」(impoundment)を通じて、議会の授権した歳出予算額の削減を頻繁に行った。この一方的措置は、憲法上予算額の決定権をもつ議会を憤激させた。議会は連邦地裁判決の後押しを受け、本来の財政権確保に向けて結束を強めた<sup>21</sup>。

成立した1974年法の要点は、①「予算決議」を軸にした議会の予算過程を設定する、②議会に予算委員会と議会予算局(CBO)を創設する、③大統領による執行留保を規制する、④GAOによる政府プログラム評価の拡充を図る、⑤租税支出(予算)を公表し議会のコントロールを強める、という5点にまとめられる。

このうち、①の予算決議はとりわけ意義が大きかった。議会は、予算委員会が策定し両院で議決する予算決議(大統領の署名を要しない「一致決議」)によって、中期的な収支総額の見積りや予算機能別の配分などの統合調整を自らの責任で行えるようになった。その遂行に必要な独自の議会機関として、予算委員会とCBOも創設した(②)。1921年法が大統領案を起点とするアメリカ予算制度の土台を築いたとすれば、1974年法はその土台の上に議会の予算過程を立ち上げたといえることができる。

### 3-3 議会における予算編成システム

本節では、議会における予算編成システムを構成する諸要素の中から主軸をなす予算決議、「調整」、歳出予算法の三つを取り上げるほか、議会調査機関の役割に光を当てる。

#### 3-3-1 予算決議

予算決議(budget resolution)は、上記のとおり大統領の署名が不要なので法的拘束力をもつものではない。しかし、予算委員会の作成するこの決議は、次年度以降10年先までの収入見込総額、支出総額(予算権限額と支出見込額)、収支差額、国債発行限度、機能別配分額の見通しなど、予算編成の大枠を中期的に明示する。図表4に見るように、議会両院はこれを4月15日までに可決し

<sup>21</sup> 法案での結束ぶりは、6月18日下院本会議での賛成401(反対6)、同21日上院本会議での賛成75(反対0)という票数に表れている。ニクソン大統領は、7月12日に法案への署名を余儀なくされ、その後一月も経たぬうちにウォーターゲイト事件での弾劾を免れるため辞任した(Schick(1980), p.71; Schick(2007), pp.18-19; 渡瀬(2012), p.19)。

なければならない。原則として、このマクロ的な予算決議の枠内で、その指示に従って必要な「調整」がなされ、並行している歳出予算法のミクロ的審議・議決が進むのである（下院による同法可決の日限は6月30日）。

図表4 予算過程の日限

	議会の予算日程	大統領の予算日程
(前年)		
3月～4月		OMB、各機関に春季計画ガイダンスを送付
6月～7月		OMB、各機関に回状 A-11 を発出
9月		各機関、OMB に予算要求を提出
10月～11月		OMB、査定・大統領説明後、各機関に返答
12月		各機関、OMB と復活折衝
(当該年)		
1月		予算書印刷 各機関、予算弁明資料作成
2月第1月曜日		大統領、予算案を議会に提出
2月15日	CBO、財政・経済展望を各院予算委員会に提出	
3月上旬	CBO、大統領予算案分析を発表	
3月中旬（大統領予算案の6週間後）	各委員会、見解と見積りを各院予算委員会に提出	
4月1日	上院予算委員会、予算決議案を本会議に報告	
4月15日	議会、予算決議を可決	
5月15日（注）	下院、歳出予算法案の審議開始（予算決議が未決でも開始）	
6月10日	下院歳出委員会、すべての歳出予算法案の報告終了	
6月30日	下院、すべての歳出予算法案、および予算決議の求める調整法案を可決	
7月15日		大統領、年央（見通し）改訂を議会に提出
10月1日	新会計年度開始	新会計年度開始

（出所） Heniff et al.(2012), p.12; Gosling, J.(2009), pp.149-150; 渡瀬(2012), p.29.

（注） 予算決議が未了でも5月15日以降は審議が可能になる。この日以外は日限ではあるが、実際は守られない場合が多い。

議会の予算過程でこれほど枢要の位置を占める予算決議が、近年大きな問題を抱えている。単に遅れが常態化しただけでなく、不成立を頻発させているからである。不成立は、1998年（1999年度予算）、2002年（2003年度予算）、2004年（2005年度予算）、2006年（2007年度予算）、2010年～14年（2011年度～15年度予算）と続発している<sup>22</sup>。これは、1974年法の眼目であった予算の

<sup>22</sup> 不成立のとき、各院は「みなし決議」の発動で急場をしのぐが、不正常であることに変わりはない (Tollestrup, J. (2014), pp. 4, 18-19)。

統合調整が空文化しつつあること示す事態に他ならない。予算決議が本来、地元利益に結びついた「各論」の多い歳出予算法（後述）に比べ、総枠と其中的の優先策に関わる「総論」、たとえば増減税の規模・範囲や削減対象事業の選択をめぐる党派対立の的になりやすいとはいえず<sup>23</sup>、不成立の意味する「国論分裂」(dissensus)<sup>24</sup>はきわめて深刻である。

図表4からは、さらに予算編成上のポイントを読み取ることができる。

一点目は、予算編成期間の長さである。大統領府の行政管理予算局(OMB)は、10月1日から始まる新会計年度の属する年の前年春に予算作成作業を開始する。各政府機関が予算要求を提出するのが前年の9月、OMBの査定、各機関との折衝を経て、大統領予算案が固まるのがその年末であり、大統領が予算案を議会に提出する期限が当該年の2月第一月曜日である。議会における立案・審議・議決はその後だから編成期間は1年半以上にわたり、経済情勢や政策環境の変動を考えればそれだけ不確実性が高いということになる。

二点目は、大統領予算案は勧告ないし参考資料にすぎず、議会が予算決定の主役であることである。議会予算局(CBO)は大統領予算案の直後、当該年の2月15日までに「財政・経済展望」を予算委員会に提出し、3月上旬には「大統領予算案分析」を発表する。この「展望」と「分析」が政府案への代案を意味し、予算決議の基礎をなすのである。大統領の政権基盤が強く(両院で与党多数の統一政府や高支持率を維持する場合)、また政策遂行能力が高ければ、大統領予算案が議会審議を方向づけ主導するということはあるものの、他の議会制民主主義諸国に見られる政府予算案の修正の限界が最初から存在しないこと、ここにアメリカにおける財政民主主義の特長を見出すことができる。

三点目は、CBOとOMBとの関係である。OMBは大統領府最大のスタッフ組織として、予算の準備作業はもちろん、連邦予算管理の統括や経済・財政情勢の分析などを行い、年次経済報告を作成する経済諮問委員会(Council of Economic Advisers=CEA)、租税政策・国債管理を司る財務省(Department of the Treasury)とともに「トロイカ」を形成する。対するCBOは立法府にあって、客観的かつ非党派的な専門機関としてOMBと「拮抗」している。OMBが政治的性格を強め「バラ色」の粉飾をしばしば非難されると反対に、各方面からの信頼を培っ

<sup>23</sup> Wildavsky, A. (1988), p. 217; Schick (2007), p. 159; 待鳥聡史(2008), pp. 282-285; 渡瀬(2012), pp. 34-39.

<sup>24</sup> 国論分裂と「分極化」(polarization)については、ウィルダフスキーが夙に指摘したところである(Wildavsky(1988), pp. 160, 166, 191, 203, 220, 225, 249, 380, 420, 425)。2010年代の「決められない政治」については、安井(2014), pp. 160-167 参照。

てきているのである<sup>25</sup>。

### 3-3-2 「調整」

「調整」(reconciliation)<sup>26</sup>は、予算決議で打ち出した政策に現行法を合致させるのに必要なプロセスである。予算決議においては、現行法を管轄する授權委員会に「調整」指示が発せられるが、指示の対象はエンタイトルメントと税制に関わる領域に集中しやすい。指示を受けた当該委員会は所要の改正法案を用意し、予算委員会がそれを取りまとめて各院本会議での通過を図ることになっている。

1974年法に規定された「調整」が初めて用いられたのは、カーター政権末期の1980年であった。この「調整」を本格的に駆使したのが、翌1981年のレーガン政権である。以後、「調整」は2010年まで行われ、計20回に及んでいる(図表5)<sup>27</sup>。財政赤字削減が本来の目的であったのに対し、90年代半ば以降は福祉改革などに広く用いられるようになり、21世紀初頭のブッシュⅡ政権下では減税政策に徹底して利用された。

その典型である2001年の大減税(経済成長・減税調整法, P.L. 107-16)では、対象期間が2001年度から2011年度と記されている。これは、2001年から開始された減税の期間が10年間で、2010年末を期限とすることを意味しているのであるが、2010年10月からは新年度にまたがっているために、最終年度が2011と表示されたわけである。さらなる延長措置で期限が2012年末と改められ、その期限切れによる自動的な増税が「財政の崖」として内外を揺るがせたことは記憶に新しい<sup>28</sup>。

この10年というサンセット化は、「調整」を指示した予算決議から導かれる。上院には「バード・ルール」<sup>29</sup>という6項目から成る規則があり、その第5項が「調整」法の適用限度10年を超える年度での赤字拡大措置＝減税を禁じているからである。これを解禁するのにバード・ルールが求める条件は、上院での

<sup>25</sup> 渡瀬(2012), pp. 32-33, 127. CBOの機能とその進展については、同第2章を参照。

<sup>26</sup> このようにカッコをつけるのは、予算の「統合調整」を意味する coordination と区別するためである。なお、河音教授は「リコンシリエーション」として原語をそのままに使い、その機能を詳細に論じている(河音(2006), pp. 41, 44, 63-70, 117-121, 179-184)。

<sup>27</sup> これは、法として成立したのが20回ということである。ほかに拒否権で葬られたケースが3回あった(Heniff et al. (2012), p. 24)。

<sup>28</sup> 2013年1月、新たにアメリカ納税者救済法(P.L. 112-240)が制定され、富裕層を除き所得減税の恒久化が図られたほか、支出削減の緩和も行われて、危機は一時的に遠のいた(CBO(2013), pp. 10, 12-13)。

<sup>29</sup> 上院民主党の重鎮、R. バード議員の発案に始まり、1990年に恒久措置として法制化された上院規則である(渡瀬(2012), pp. 41-42)。

図表5 「調整」法一覧

成立年月日	法律名（略称）	法律番号	対象期間（年度）
1980.12.05	1980年包括調整法	P.L.96-499	1981
1981.08.13	1981年包括財政調整法（OBRA81）	P.L.97-35	1982-84
1982.09.03	1982年課税公平・財政責任法（TEFRA）	P.L.97-248	1983-85
1982.09.08	1982年包括財政調整法	P.L.97-253	1983-85
1984.04.18	1983年包括財政調整法	P.L.98-270	1984-87
1986.04.07	1985年包括財政調整統合法	P.L.99-272	1986-88
1986.10.21	1986年包括財政調整法	P.L.99-509	1987-89
1987.12.22	1987年包括財政調整法	P.L.100-203	1988-90
1989.12.19	1989年包括財政調整法	P.L.101-239	1990-91
1990.11.05	1990年包括財政調整法（OBRA90）	P.L.101-508	1991-95
1993.08.10	1993年包括財政調整法（OBRA93）	P.L.103-66	1994-98
1996.08.22	1996年個人責任・就労機会調整法（PRWORA）	P.L.104-193	1997-2002
1997.08.05	1997年均衡予算法（BBA97）	P.L.105-33	1998-2002
1997.08.05	1997年納税者救済法（TRA97）	P.L.105-34	1998-2002
2001.06.07	2001年経済成長・減税調整法（EGTRRA）	P.L.107-16	2001-11
2003.05.28	2003年雇用・成長・減税調整法（JGTRRA）	P.L.108-27	2003-13
2006.02.08	2005年赤字削減法	P.L.109-171	2006-10
2006.05.17	2005年増税防止調整法	P.L.109-222	2006-10
2007.09.27	2007年大学学費削減・入学促進法	P.L.110-84	2007-12
2010.03.30	2010年医療改革・高等教育調整法	P.L.111-152	2010-14

（出所）Lynch, M. (2010), pp.2-3, 5-12.

5分の3（60票）以上という特別多数である<sup>30</sup>。与野党の伯仲下にあつて、その確保が容易でないことは言うまでもない。同ルールは、いわば高いハードルを大統領や議会多数派に課すことによって政策遂行の歯止め役を果たし、アメリカにおける財政規律の一端を形成しているのである<sup>31</sup>。ただし使われ方次第で

<sup>30</sup> 1974年法の下では、「調整」も予算決議と同じく本会議での討論時間が制限され、原則的には過半数を占める多数党の政策推進が容易になっている。しかし、このバード・ルールにより、少数党でも41議席以上あれば放漫と乱費につながる条項を防止することができるようになった。

<sup>31</sup> Dauster (2008), pp. 9-10, 30-34; 渡瀬 (2012), p. 42. なお、予算決議による各委員会への配分額を超える予算要求に対しても、同様のハードルが設けられている（渡瀬 (2012), pp. 35-36）。



は、それが政策運営の足枷にもなるということを銘記すべきであろう。

### 3-3-3 歳出予算法

年次予算の本体は今日、主に省庁別に区分された12本の歳出予算法から成り立っている。この歳出予算法は、それぞれの省庁・分野を所管する12の歳出小委員会で立案、審議、議決され、歳出委員会で議決された後に本会議へと進む。図表6は、この歳出小委員会の名称一覧である。

図表6 歳出小委員会一覧

農務・農村開発・食品医薬品・その他関係機関
商務・司法・科学・その他関係機関
国防
エネルギー・水資源開発・その他関係機関
財政金融・一般政府（注）
国土安全保障
内務・環境・その他関係機関
労働・厚生・教育・その他関係機関
立法府
軍事建設・退役軍人・その他関係機関
国務・外交活動・その他関係機関
運輸・住宅都市開発・その他関係機関

（出所）Tollestrup(2014), p.2; 渡瀬(2014), p.70.

（注）この一般政府は、広く大統領府、司法府（裁判所）、ワシントンDCを含んでいる。財政金融は財務省関係を意味する。

1990年代半ば以降、共和党の主導する議会は様々な改革に取り組んだが、歳出小委員会の再編もその一つであった。発端は2002年、それまでの22機関を統合した国土安全保障省の設立である。翌2003年には、同省を所管する国土安全保障小委員会が創設され、同省歳出予算は2004年度から登場することになった。これに伴い、財務省、住宅・都市開発省（HUD）、退役軍人省、環境保護庁、ワシントンDC等が小委員会再編の対象となり、最終的には2008年度から両院そろって12の小委員会構成に落ち着いた。再編が完了するまでに、1小委員会の誕生と2小委員会の消滅を経ることで、策定すべき歳出予算法も13本から12本へと変わったのである<sup>32</sup>。

問題は、予算をめぐる紛争激化を背景に、本来なら9月30日までに成立すべき歳出予算法の遅れが常態化していることである。その遅れに際し、年度開始

<sup>32</sup> 渡瀬(2014), pp.69-70.

とともに必要な暫定予算は、両院共同の「継続決議」(continuing resolution)として議決されるが、協議がまとまらなければ政府窓口の閉鎖を避けることはできない。この暫定で当座をしのぐことは可能でも、最近では暫定期間が引き延ばされて丸1年にわたる事態さえ生じている(2007、2011、2013の各年度)<sup>33</sup>。また、12本を原則としながらも、数本に束ねたり、極端な場合には1本の歳出予算法に統合したりすることも少なくない。最新の2016年度においても、12本を一括する包括歳出予算法であった<sup>34</sup>。歳出予算法をめぐるこの迷走は、近年の議会における予算編成システムの機能不全、延いては立法能力の低下の証左である。

歳出委員会は元来、予算の配分権を握る有力委員会であった。この歳出委員会が、エンタイトルメントの肥大化、予算委員会と予算決議の登場、党指導部の権限強化等を受け、長らく地位の低下を余儀なくされてきた。しかし近年は逆に、歳出予算の包括化、歳出予算法における実体規定の頻出なども進行しており、マクロ的編成の傾向が強まる中であっても一方的に弱体化が進んでいるわけではない。むしろイヤマーク(earmark)を通じて力を増してさえいるのである。

イヤマークとは一般に、歳出予算法に盛り込まれた、特定地域における特定プロジェクト・組織向けの、特定金額のことであって<sup>35</sup>、地元利益誘導の象徴となっている。下院を掌握し続けてきた民主党の多用した手法であったが、1995年から2006年までの12年間に及ぶ共和党多数議会において件数が急増した<sup>36</sup>。アメリカの金権政治の温床として両党の責任を問う声は強く<sup>37</sup>、2007年には後述のように部分的な規制が設けられた。

---

<sup>33</sup> Tollestrup(2014), p. 15.

<sup>34</sup> この方式は2010年代に立て続けに行われている。しかも、2015年11月の超党派予算法(P.L. 114-74)によって2016-17年度の2年間の大枠が設けられており、その枠内で一本の年次歳出予算という扱いになっている。これは、2013年12月の超党派予算法(P.L. 113-67)の時と同じやり方であった。中間選挙なり大統領選挙なりを控えて削減策決定を先延ばしするだけでなく、1年制予算(予算単年制)の箍を緩め実質的に2年制予算(予算複年制)に足を踏み入れているわけである(Heniff et al. (2012), p. 21; Tollestrup(2014), p. 18; Austin, D. (2015), p. 27; 安井(2014), pp. 161-162; 渡瀬(2012), pp. 224-227)。

<sup>35</sup> 統一的定義はないので、ここでは継続的に詳細な調査報告を出している議会調査局(CRS)の定義に従う(渡瀬(2012), pp. 45-46, 184-189)。

<sup>36</sup> この間、上院で民主党が辛くも過半数に達した2001年からの2年間を除き、両院を通じて共和党が支配した。ギングリッチ下院議長は指導者としてイヤマーク拡大に努めた(軽部謙介(2009), p. 137)。

<sup>37</sup> Schick(2007), p. 248.

### 3-3-4 議会の調査機関

以上の予算編成システムにおいて特徴的なのは、三つの議会調査機関の果たす役割の大きさである。図表7は、左から設立順に並べた各機関の概要である。実は議会にはもう一つ、1972年に新設された技術評価局 (Office of Technology Assessment=OTA) があったが、1995年共和党の主導する議会によって廃止されている。

図表7 議会調査機関比較

	会計検査院 (GAO)	議会調査局 (CRS)	議会予算局 (CBO)
根拠法	1921年予算・会計法	1970年立法府再編法 (前身は1914年創設)	1974年議会予算・執行 留保規制法
監督委員会	下院行政監視・政府改革委員会 上院国土安全保障・政府問題 委員会	合同図書館委員会	下院予算委員会 上院予算委員会
任務	監査、評価、勧告、裁定	調査、分析、助言、編集	予算・経済分析、政策分 析、コスト見積り
長の任命権者	大統領 (上院の承認)	議会図書館長	下院議長 上院議長代行
長の在任期間	15年	不定	4年
予算額(2011年度補 正後) (注1)	5億4,625万ドル (12.0%)	1億1,102万ドル (2.4%)	4,671万ドル (1.0%)
職員数(2011年度) (注2)	3,134人 (2009年度14.9%)	658人 (2009年度3.2%)	248人 (2009年度1.1%)
本部以外の配置職員	有	無	無
最優先の奉仕先	各委員会委員長	各議員・委員会	予算委員会

(出所) Ornstein, N. et al. (2013), Tables 5-8, 5-9, 5-10; Schick (2007), p.55; 渡瀬(2012), p.48.

(注1) 3機関の予算額欄のカッコ内は、立法府=議会予算総額に占める比率を表している。

(注2) 職員は常勤職員を指す。カッコ内は、統計のそろっている2009年度の議会職員総数21,362人に対する同年度各機関職員数の比率である。

予算編成上の観点から順に概説すれば、筆頭に位置するCBOの場合、監督機関は両院の予算委員会であり、局長の任命権者は下院議長・上院議長代行であ

って、最優先の奉仕先は予算委員会である。CBO は専ら予算過程の前段（編成過程）において、行政府に依存しない独自の経済・財政分析、大統領予算案分析、さらに新規立法による収入・支出面への影響を予測する「コスト見積り」（スコアリング）、州・地方の負担となる「マンデイト」（後述）の評価等を行う。総じて議会内外から高い信頼を得ているが、「数値判定者」としての地位に踏み込む中で大統領や議会多数党からの圧力も強まっている<sup>38</sup>。

二番目の議会調査局（Congressional Research Service＝CRS）は、合同図書館委員会（Library of Congress）の館長が局長を任命する組織であって、すべての委員会と議員を奉仕対象とする。CRS は、予算過程のすべての段階であらゆる政策課題と法案を調査・分析するほか、各種の助言、立法情報の編集等を行い、議会の「政策分析者」として機能している<sup>39</sup>。

三番目のGAOにおいては、監督機関は下院行政監視・政府改革委員会と上院国土安全保障・政府問題委員会であり、院長の任命権者は大統領であって、各委員会の委員長を最優先の奉仕先としている。GAO は、主に予算過程の後段（執行過程、監査・評価過程）において議会からの要請に基づく個別の調査、監査、評価、改善勧告等を行うとともに、事業実績とそれに基づく予算編成（パフォーマンス・バジェット）とを連結させる「リンク装置」として重きをなしている<sup>40</sup>。

三機関はいずれも、所属の専門家による議会（公聴会）証言を活発に行っているほか、その成果を広く公開している。ただし、いずれの機関も政策提言は行わず（GAOのみが勧告権限を有する）、客観性と非党派性に徹していることを忘れてはならない。往々にして党派性を免れない民間シンクタンクやNPOとは異なるわけである<sup>41</sup>。こうして三機関は、議会の審議水準を高め、情報の公開に力を注ぐことによって国民の関心と政治参加を強める作用を果たしている。もちろん、有益な知見なり提示された選択肢なりを生かすも殺すも議会次第であるが、これらの機関が制度基盤として確固たる地歩を築いていることこそ、アメリカ財政民主主義の真骨頂ではないだろうか。

<sup>38</sup> 渡瀬(2012), pp. 150-164. CBOの最近の活動については、安井(2014), pp. 148-155; 上野真城子(2015), pp. 1-6 参照。また、本格的な研究書としてJoyce, P. (2011)がある。

<sup>39</sup> CRSの政策分析機能の展開については、渡瀬(2012)第3章参照。

<sup>40</sup> GAOは包括的な決算検査報告を行っていない（前掲注18参照）。一方、GAOは近年、長期の財政分析を通じて予算編成過程への影響力も発揮している（渡瀬(2012), pp. 48, 124-126）。

<sup>41</sup> 渡瀬(2015), p. 33.

## 4. 財政規律の現状と課題

一般に財政規律とは、各国が財政運営に当たって、とりわけ財政難の打開に向けて掲げる何らかの規範、準則、法制度を指している。今日アメリカにおいて財政規律を広く捉えるなら、提案されるにとどまってその否定の論拠が遍く浸透しているような法案や、権力の分立を抛り所にしばしば憲法判断に踏み込む最高裁の判決なども含まれようが、本章では、議会がすでに制定した法規面に絞って規律強化策を取り上げることとする。

### 4-1 赤字削減・規制立法

1970年代半ば以降、スタグフレーションの進行下に増税反対と併せて均衡予算を求める憲法修正の気運が高まった。憲法会議の開催を州議会から要請させる運動の広がりにより、採択した州は1983年時点で32州に達するまでに至った。それでも発議に必要な50州の3分の2(=34州)には届かなかった<sup>42</sup>。

一方、議会においては、1982年8月の上院本会議で均衡予算修正案が可決されたものの、両院同時に総議員の3分の2という発議要件を満たすことができなかった<sup>43</sup>。1985年、アメリカの債務国化が伝えられると、上院共和党議員を中心に危機感が高まり、国債残高の上限引き上げとセットで経費削減を強制的に実施する案が急速に支持を広げた。

レーガン政権は同年12月、均衡年次(1991年度)までの各年度赤字上限目標と目標額突破の場合の強制削減とを盛り込んだ新法を成立させた。1985年均衡予算・緊急赤字規制法(P.L. 99-177, 「グラム=ラドマン=ホリングス法」=GRH法)がそれである。GRH法はしかし、その削減報告をGAOが作成し大統領が実施するという違憲性の高い条項を含んでいた。さらに問題だったのは、会計操作の余地がきわめて大きかったことである。GRH法は結局、86年7月最高裁の下した違憲判決と連年にわたる赤字実績の上限目標突破とによって、法律としての実効性も信頼性も喪失する。

その後、「ブラック・マンデー」を経て有効な財政再建策を委ねられたブッシュI政権は、1990年11月、自らの公約に反する増税含みの新法、1990年包括財政調整法(P.L. 101-508, OBRA90)を成立させた。OBRA90(その一部「予算執行法」(BEA))は、均衡年次の設定を放棄しながらも、GRH法破綻に学んで赤字削減措置の実効性を高めた法律である。とくに、義務的支出と税収については、

<sup>42</sup> Saturno, J. and M. Lynch(2011), p. 26.

<sup>43</sup> その後1995年1月の下院本会議で3分の2を超えて可決されたことがあるが、この時は上院で2票足りずに否決されている(渡瀬(2012), pp. 198, 203)。

支出増・収入減を伴う新規立法に対する相殺措置を義務づけ (pay as you go, 略して「ペイゴー」)、裁量的支出については、領域ごとに支出上限額 (caps, 「キャップ」) を設けた。強化された財政規律は、クリントン政権下の 1993 年包括財政調整法 (OBRA93) と 1997 年均衡予算法 (BBA97) に引き継がれ、冷戦後の経済好転という追い風を受けて 98 年度から 4 年連続の財政黒字を導いた<sup>44</sup>。

しかし皮肉なことに、財政規律は黒字転換とともに緩み始める。ブッシュ II 政権下では、2002 年度末のペイゴーとキャップの期限切れが放置され、減税と戦費の拡大を主因に空前の赤字が出現した。その後、2007 年に議院規則の形で復活したペイゴーは、2010 年ペイゴー法 (P.L. 111-139) として整備され、キャップは 2011 年財政コントロール法 (P.L. 112-25, 略称 BCA) によって甦った<sup>45</sup>。この BCA は、両院合同の赤字削減特別委員会が不調に終わった場合、2021 年度までの間、毎年の裁量的支出を強制削減させる規定を盛り込んだもの (削減開始は 2013 年) で、最近の赤字幅縮小の要因と目されている<sup>46</sup>。

#### 4-2 国債残高の上限規制

国債残高の上限制度 (statutory limit on federal debt, 略して public debt limit) は、「1917 年第二次自由国債法」(P.L. 65-43) によって定められた。当初、短期債、中期債、長期債ごとに別々に設けられていた限度額は、第二次大戦の始まった 1939 年、ほとんどすべての国債を網羅する総合的上限額へと変わった。当時の国債残高 404 億ドルに対して、設定された上限額は 450 億ドルであった。その後、大戦を通じて 3,000 億ドルにまで引き上げられた上限額は、さらに数度の増減を経て、1962 年 3 月再び 3,000 億ドルに戻った。以後 2015 年までの 53 年間に、議会による上限変更の回数は 78 回に及んでいる<sup>47</sup>。

連邦財政は、わずかな黒字を計上した 1969 年度を除いて赤字続きであった。70 年代を通じて赤字幅も広がったが、レーガノミックスはその赤字を一挙に膨張させた。政権を引き継いだ 1981 年度の国債残高 9,948 億ドルから 86 年度の 2 兆 1,205 億ドルへと、建国以来積み上げた借金をわずか 5 年で倍増させたのである。国債上限額の引き上げに予算の強制削減条項を加えた GRH 法が成立した背景の一つには、この残高 2 兆ドルという圧力があつた。

その後、1990 年代後半に至ってようやく財政収支が改善した。レーガン以来

<sup>44</sup> 同上, pp. 108-109, 209-210; 井手英策編著 (2013), pp. 373-374, 380.

<sup>45</sup> Heniff et al. (2012), pp. 5-6.

<sup>46</sup> Ibid., pp. 18-19; 安井 (2014), pp. 156-160.

<sup>47</sup> Austin (2015), pp. 7-8; OMB (2016), Table 7.3.

3 代の政権の試行錯誤が、冷戦後の景気拡大という追い風を受けて結実したことになる。1997 年 8 月には、クリントン大統領と議会の妥協により、2002 年の均衡を目指す 1997 年均衡予算法（BBA97）が成立した。同時に成立した減税法とセットで生まれた同法は、財政規律を継続するとともに国債上限額を改定した。5 兆 5,000 億ドルから 5 兆 9,500 億ドルへの引き上げである。翌 98 年度から 2001 年度までの 4 年間、統合予算が黒字を続けたこともあって上限額の変更は不要であった<sup>48</sup>。

しかし、図表 8 に示すように、ブッシュ II 政権の大減税と対テロ戦争は直ちに財政を悪化させ、2002 年からはほぼ連年にわたって上限額の引き上げを余儀なくされるに至る。同図表からは、2008 年のリーマン・ショック以後、上限の改定がいよいよ頻繁になり、2007 年度末の 9 兆ドル台からわずか 8 年で 18 兆ドル台にまで急伸した（実は弛緩した）状況が一目瞭然である。

図表 8 法定限度対象国債の保有状況と法定上限額

年度末時点 (9 月 30 日)	民間等保有分	政府勘定保有分	総 額	年度末時点 の法定上限	当該上限額を定 めた年月日
2001	3,296	2,437	5,733	5,950	1997.08.05
2002	3,517	2,644	6,161	6,400	2002.06.28
2003	3,891	2,847	6,738	7,384	2003.05.27
2004	4,277	3,057	7,333	7,384	同上
2005	4,570	3,301	7,871	8,184	2004.11.19
2006	4,810	3,610	8,420	8,965	2006.03.20
2007	5,018	3,904	8,921	9,815	2007.09.29
2008	5,780	4,180	9,960	10,615	2008.07.30
2009	7,528	4,325	11,853	11,315	2008.10.03
				12,104	2009.02.17
2010	9,001	4,510	13,511	12,394	2009.12.28
				14,294	2010.02.12
2011	10,107	4,639	14,747	14,694	2011.08.02(注 1)
				15,194	2011.09.22
				16,394	2012.01.28
2012	11,251	4,776	16,027	16,394	同上
2013	11,959	4,741	16,699	16,699	2013.02.04
2014	12,769	5,012	17,781	17,212	2013.10.17
				18,113	2014.02.15(注 2)
2015	13,110	5,037	18,113	18,113	同上

(出所) Austin(2015), pp.9-10, 12, 27; GAO(2015), p.9 に基づいて筆者作成。

(注 1) 2011 年 8 月 2 日の財政コントロール法による引き上げは 3 段階にわたり、その合計は 2 兆 1,000 億ドルに上った。しかし、行き詰まりを打開できたのも一時にすぎなかった。

(注 2) 2013 年からは国債上限法の執行停止が繰り返されている。2014 年には 15 年 3 月 15 日までの停止が決まり、2015 年 11 月 2 日の超党派予算法もまた 17 年 3 月 15 日までの停止を定めた。

<sup>48</sup> Austin(2015), p. 12.

ここで、図表8に見える「法定限度対象国債」は、国債残高の総額から、①割引短期証券の未償還分、②1917年以前に発行された旧債、③連邦融資銀行保有債など対象外となる0.5%分を除いた残りの99.5%のことである<sup>49</sup>。また、「民間等保有分」(debt held by the public)とは、連邦政府以外で保有された分、すなわち、個人、法人、州・地方政府、FRB、外国銀行・中央銀行が保有した分を指している。その大半が市場性国債であり、その相当部分をFRBや非居住者たる外国機関が保有することで知られている<sup>50</sup>。これに対して「政府勘定保有分」(debt held by government accounts)とは、政府勘定を構成する各種信託基金が毎年の余剰金を用いて投資することを義務づけられた非市場性国債のことであり、信託基金の黒字が大きければ大きいほど自動的に増加する性質をもつ。

では、この国債残高の上限規制はどのような問題点を抱えているであろうか。

第一に、上限の改定が頻繁になるだけにとどまらず、その際の根拠法が変転するなど、国債残高の法的規制としての歯止めが失われていることである。たとえば、図表8に掲げる最近の事例で見ても、2008年7月の改定は住宅・経済再建法によるものであったし、同年10月の改定は緊急経済安定法、2009年2月の改定はアメリカ再建・再投資法(いずれもサブプライム・ローン危機およびリーマン・ショックへの対応)、2011年8月の改定は財政コントロール法(BCA)というように、国債上限法単独の変更では済まなくなっている。BCAに至っては、上限引き上げの条件としての強制削減を含み、憲法の均衡予算修正の採決を義務づける規定さえ盛り込んでいた。

2013年以降は、激しい党派対立の果てに財政運営が行き詰まり、財務省の緊急措置にもかかわらず国債残高が法定限度を突破する日が迫って(2015年9月30日の場合、残高と上限額との差はわずか2500万ドルにすぎなかった<sup>51</sup>)、ついに国債上限法自体を停止する有様である<sup>52</sup>。停止期間中の増額は法定上限額

---

<sup>49</sup> Ibid., p. 1.

<sup>50</sup> ちなみにFRBの保有率は、大戦直後を除いて長きにわたり5%前後であったが、2011年度からは10%台に跳ね上がり、2014年度には14.3%に達した(OMB(2016), Table 7.1.)。これが意味するところは重大である。なぜならFRBによる大量の国債購入は、中央銀行が事実上の財政ファイナンスに足を踏み入れることを意味し、財政規律喪失への経路となるからである。

<sup>51</sup> Austin(2015), pp. 9, 34. 過去の事例(2002年度)では、連邦支出は約5分で1500万ドルに達する計算になるという(Ibid., p. 14)。

<sup>52</sup> 2013年2月の停止は2013年「予算なければ支払なし」法(P. L. 113-3)、同年10月のそれは2014年度暫定歳出予算法(P. L. 113-46)、2014年2月のそれは国債上限一時延長法(P. L. 113-83)というように、根拠法は様々であった(GAO(2015), pp. 9-10, 34)。



に上乗せされるから、停止明けには新たなレベルで再開されることになり、結局のところ引き上げを先送りしたに等しい。これは、財政規律としての同法の機能の終焉を物語っている。

第二に、残高が上限に達することで引き起こされる「デフォルト」の可能性である。これまでアメリカで現実には生じたことはもちろんないが、将来的に利払いが滞る可能性、利払いを優先させても他の義務的支出が財源不足に陥る可能性は残っている。それを回避するために財務省は職権を発動し、満期到来債の借り換えを停止したり、新規の入札を延期したり、信託基金の一部からの国債投資を中断させたりなどの非常手段を繰り出して国債発行の上乗せを抑え込んできた<sup>53</sup>。しかし、その努力そのものが国内外の金融市場に悪影響を与え、国債価格の下落を通して資産の劣化に見舞われる金融機関の経営悪化に直結するのである。一方で、その際の金利の上昇が財務省にとってのコスト増に跳ね返ることは言うまでもない<sup>54</sup>。

第三に、上限を絶対額で法定すること自体の不合理が露わになったことである。ベビーブーム世代の高齢化とともに義務的支出は増え続けるから、財政膨張の趨勢は変わらない。軍事費や不況対策費の急増が、財政を急激に悪化させる可能性も小さくない。上限は常に改定圧力にさらされているわけである。確かに上限額は、大統領・財務省にも議会にも慎重な財政運営を求める警告装置ではあるが、それはあくまでシグナルにすぎず、財政構造を変える実体的措置と結びつかなければ実効性を期すことはできないのである。

GAOは、“debt ceiling”もしくは“debt limit”を表題の一部とする報告書を数多く公表しているが、2011年2月版では、財政政策の決定を国債上限額の変更とリンクさせなければ、議会は事後において選択肢を狭められ事態を迫認せざるをえなくなるという点を強調し、さらに、EU諸国における対GDP比国債残高の設定を財政ルールの一例として評価した<sup>55</sup>。GAOは、2015年7月版においても、金融市場の混乱、財務当局にとってのコスト増の実証に加え、予算決議と国債上限のリンクを始めとする代案を提示している<sup>56</sup>。

国債上限額の法定制度は、このままでは存続の意味すら失いかねない危地にある。

---

<sup>53</sup> Ibid., p. 8-9, 11, 70.

<sup>54</sup> Ibid., pp. 29-39.

<sup>55</sup> GAO (2011), pp. 27-33. GAOによれば、アメリカ同様の法定上制限を設けている国はデンマーク一国である (Ibid., p. 30)。

<sup>56</sup> GAO (2015), pp. 40-50.

### 4-3 その他の健全化策

#### 4-3-1 イヤマークの規制

イヤマークが、両党による地元への利益誘導政治の象徴であり、金権政治の温床であることは前述のとおりである。しかしアメリカは、たとえ不十分にせよ暗部をそのままにしない国、「自己修正」(‘self-correction’) <sup>57</sup>の働く国である。2007年に成立した「正直なリーダーシップ・開かれた政府法」(P.L. 110-81)は、イヤマークのスポンサー議員名を開示したり、前議員のロビイスト転身を一定期間制限したりする内容であった。立法推進の背景には、政治家とロビイストとの癒着に対する国民の不信があり、また問題の透明化と議論の活性化に尽力した組織があった。その代表の一つが、議会調査局(CRS)である。CRSは毎年の歳出予算法の詳細な分析と併せ、イヤマークについても継続的な調査を重ねている<sup>58</sup>。もう一つは、民間NPOとしての「政府の浪費に反対する市民連合」(Citizens Against Government Waste=CAGW)である。CAGWは活発な調査・啓蒙活動を繰り返し、毎年Pig Bookと呼ばれる刊行物を出している<sup>59</sup>。ピッグ(豚)がイヤマークの別名porkにちなんだものであることは言うまでもない。

#### 4-3-2 実績重視と透明性強化

1990年代初頭には、実績重視予算の流れを加速する立法が相次いだ。

まず、1990年の首席財務官法(P.L. 101-576)は、各省・政府機関に置いた首席財務官(Chief Financial Officer)に、年次財務報告を作成して機関の長とOMB長官に提出するよう義務づけたが、予め機関内の監察総監(Inspector General)による監査を経たその報告は、GAO院長が再調査できるとした<sup>60</sup>。行政機関が実績を反映した信頼するに足る財務情報を提供し、立法府のGAOがそれを精査するシステムが整ったわけである。

次に、1993年の政府実績成果法(P.L. 103-62, 略称GPRA)は、各政府機関に毎年の実績報告を大統領と議会に提出するよう義務づけ、OMBには実績予算の試行・推進を、GAOにはその実施状況の評価を課した。超党派の支持で成立した同法は、実績情報が議会による政策形成、予算額決定、行政監視に役立つだけでなく、事業実績の説明が国民の信頼を高めるという理念に支えられていた

<sup>57</sup> Schick(2007), pp. 32-35.

<sup>58</sup> 一例として、CRS(2006a), (2006b), (2008)参照。

<sup>59</sup> 石村耕治(2011), pp. 141-148.

<sup>60</sup> 監察総監はGAOの定めた監査基準にしたがって監査する。監察総監はまた、政府事業の不正支出と浪費を捜査・摘発する権能も与えられている(渡瀬(2012), pp. 100-101, 110)。

61。財政赤字が拡大し納税者の目が厳しくなった時代の要請に応えようとした立法ということができる。

これらの中核とする一連の法規により、発生主義に基づく会計基準の統一が図られ、実績重視予算において GAO の果たすべき監督的役割が重みを増す一方、大統領・OMB の財務統制力は格段に強められた。注目に値するのは、この流れが、前出ペイゴとキャップの期限切れを放置したブッシュⅡ政権にも引き継がれたことである。同政権は、2002 年から「プログラム評価採点ツール」（略称 PART）を採用し、連邦事業の首尾一貫した評価システムの確立を目指した。2006 年にはさらに連邦資金アカウントビリティ・透明化法（P.L. 109-282）を成立させた。同法は、州・地方、営利・非営利を問わず、連邦からの補助金・融資・契約の受領団体すべてに関する国民向けデータベースの構築を OMB に義務づけたもので、狙いは政府資金の透明性向上にあった<sup>62</sup>。

こうして、個々の事業の評価と監視が強められ、透明性が高まってきたことは確かである。しかし、軍事・諜報関連経費の不透明性、決算情報（発生主義）と予算情報（現金主義）との連結不全など、問題がなお山積していることも併せて指摘しておかなければならない。

#### 4-3-3 無財源マンドイト（州・地方負担）の抑制

「無財源マンドイト」（unfunded mandate）とは、連邦政府が州・地方政府等に対して財源手当のないままに発する執行命令のことで、1980 年代の連邦補助金削減と表裏一体のものであった。1995 年の無財源マンドイト改革法（P.L. 104-4）は、これを規制する法律である。同法により CBO は、新たに審議される法案が州・地方に押し付ける事務負担額が年間 5,000 万ドル（2014 年時点では 7,600 万ドル）の限度を超えるかどうかを評価し、併せて財源措置の有無をも確認する責務を負わされた<sup>63</sup>。また、限度超過の法案には、本会議場における異議申し立てというハードルが設けられた（上院でのその却下にはバード・ルールと同じ 60 票が必要）。同法は、マンドイト含みの施策への歯止め装置を備えることによって、集権的・強制的色彩の濃い連邦システムとは一線を

<sup>61</sup> 同上, pp. 111-112.

<sup>62</sup> Schick(2007), p. 297; 渡瀬(2012), pp. 220-221. オバマ政権もまた発足当初から Open Government を目指したことはよく知られている。同政権下では 2010 年 GPRA 現代化法も成立している。

<sup>63</sup> CBO の年次報告によれば、2014 年における 539 法案のうち 47 件（9%）が限度額を突破する政府間マンドイトであったという。なお、マンドイトには民間団体に対するもの（たとえば環境アセスメントの義務づけ）も含まれ、その限度額は当初 1 億ドル、2014 年時点で 1 億 5,200 万ドルである（CBO(2015), pp. 1-2）。

画した、アメリカにおける「協力的連邦主義」の根強さを証明している<sup>64</sup>。

#### 4-3-4 租税支出（租税優遇措置）の規制

「租税支出」(tax expenditures)とは、ある政策目的のために、課税の公平と税収の確保を犠牲にして、特定の経済活動・部門・主体に税の減免を与える租税優遇措置のことである。実質的には、税制を通じた「補助金」と変わらない。その一覧表である「租税支出予算」は、前記1974年法によって法定された。以来アメリカは、租税支出の公表と監視が最も進んだ国となっている<sup>65</sup>。

議会では、合同租税委員会(JCT)とCBOが政府よりも厳しい基準を設け、その基準から乖離した便益・誘因を広く租税支出として認定し公表している。また、所得階層別の受益額の推計も行っており、それを予算書の一部に組み込むことによって、その監視役を果たしている。しかし、租税支出には、労使関係を軸にした民間での年金保険や医療保険を政府が後押しする項目、住宅所有者への利子補助や売却促進という形でアメリカン・ドリームを政府が奨励する項目など、各分野の項目が広く含まれている<sup>66</sup>。市場と民間活動を重視するアメリカの経済社会にとって欠かすことができず、その新設が絶え間なく続く所以である<sup>67</sup>。

#### 4-3-5 連邦信用プログラム（政策金融）の規制

「連邦信用プログラム」(Federal Credit Programs=FCP)は、連邦政府機関と政府後援企業(GSE)によって担われる政策金融である。政府・議会は1970年代以降、肥大化を続けるFCPのコントロールを迫られた。その焦点は、「直接融資」(direct loan)と異なって当面の支出額が明示されない「融資保証」(loan guarantee)であった。1990年には、包括財政調整法(OBRA90)の中で「連邦信用改革法」が定められ、融資・保証双方の負う将来コスト(=「補助コスト」)を予算上に明記することが義務づけられた。一般の財政支出との比較が、まがりなりにも可能になったのである。

しかし、この改革もGSEの抱える病巣にメスを入れたわけではなかった。そもそもGSEは民間企業ゆえ統合予算には含まれず、必要な情報が予算書に盛り

<sup>64</sup> Posner, P. (1998), pp. 8, 174, 180-181.

<sup>65</sup> 渡瀬(2008), pp. 8-13.

<sup>66</sup> Howard, C. (1997), pp. 25-27; 渡瀬(2008), pp. 17-20; 関口智(2015), pp. 99-102, 127-169.

<sup>67</sup> 租税支出の調査を継続しているGAOによれば、その項目数は1974年度の67から2006年度の161へと増加している。財務省の調べでも2011年度に173項目を数えるという(渡瀬(2008), p. 18; GAO(2013), p. 1)。

込まれるだけである。OBRA90により、GSEの財務に関する調査報告がCBOに課せられはしたが、GSE自体は補助コスト計上の対象外とされ、中でも規模・影響力の突出した連邦抵当金庫（通称ファニーメイ）と連邦住宅貸付抵当公社（通称フレディマック）は規制も監督も不十分であった<sup>68</sup>。両社が、住宅バブルの崩壊とサブプライム関連証券の暴落により財務状況を悪化させ、2008年に国家管理下に置かれた事実は、当局の適切な監督と議会・国民による監視の必要性を物語っている。

## 5. むすび

以上のように、アメリカでは財政民主主義の原理の上に予算制度、とりわけ予算編成システムが組み立てられ、多くの領域にまたがる財政規律がそのシステムを支え補強している。財政規律の中でも際立つのは、透明性・公開性の追求である。この二つは、個人の自由と民間の自発性を最重要視するアメリカにふさわしく、党派を超える支持が集まりやすい。現に、歴代政権は試行錯誤を繰り返しつつ実績予算や透明性強化策を積み重ねてきたし、議会も不十分とはいえないイマール規制に見られるように調査・自浄能力を発揮し、民間NPOを始めとした国民による監視も有効に働いてきた。これによって、政府事業のマイクロ・ベースの規律と節約が確保されつつあることは間違いない。

しかし、あえて強調しなければならないのは、このマイクロ・ベースとは区別される財政構造そのものの改革が、依然手付かずだということである。抜本的な体質改善がどのような法規の姿をとるにせよ、その文言は議会の安定的な多数による確固とした政治的意思によって、また大統領と議会の政治的コンセンサスによって裏打ちされなければならない。グローバル経済が不安定な中、格差が拡大し国論が分裂する時代に、合意形成が困難なことは確かである。しかし逆に、そういう時代であればこそ、議会調査機関の機能がクローズアップされるのである。なぜなら、議会調査機関は政治的対立の只中であって非党派性を貫き、客観的な論拠や行政府から独立した分析を提供・公開することによって、議会の理性的な審議を促し、国民の関心を高め、その参加意欲と監視を強める作用を果たしているからである。大統領予算案にとどまらず無財源マンドイトや連邦信用プログラムに対する議会予算局（CBO）の分析<sup>69</sup>、歳出予算とイ

<sup>68</sup> 両社がCBOによる批判的分析を攻撃し、議会での改革・規制論議を封じ込めようとした経緯は、Joyce(2011), pp. 138-145 参照。

<sup>69</sup> CBOはこの他にも、2015年から10年間に及ぶ収支両面の節減・増収オプション79項目を、それぞれ金銭効果付きで公表している（CBO(2014)）。発表された数値に問題が残るとしても、その網羅性こそが議会内外でのオープンな議論を保証するのである。

ヤマークに関する議会調査局（CRS）の調査、国債上限規制と租税支出をめぐる会計検査院（GAO）の検証は、その証左に他ならない。正確で信頼するに足る情報が財政民主主義を活性化させ、政治的指導層を動かして財政規律を促すという回路が、なお生きているということではないだろうか。

【参考文献】

- Austin, D. (2015), “The Debt Limit: History and Recent Increases.” CRS Report for Congress, RL31967, Nov. 2.
- Block, C. (2008), “Budget Gimmicks,” E. Garrett et al. ed., *Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, Cambridge University Press.
- CBO (2013), *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2013 to 2023*, Feb.
- CBO (2014), *Options for Reducing the Deficit: 2015 to 2024*, Nov.
- CBO (2015), *A Review of CBO’s Activities in 2014 Under the Unfunded Mandates Reform Act*, Mar.
- CRS Appropriations Team (2006a), *Earmarks in Appropriations Acts: FY1994, FY1996, FY1998, FY2000, FY2002, FY2004, FY2005*, Jan. 26.
- CRS Appropriations Team (2006b), *Earmarks in FY2006 Appropriations Acts*, Mar. 6.
- CRS Appropriations Team (2008), *Number and Dollar Value of Items in FY2008 “Earmark Disclosure Lists” and Number of Items in Those Lists Identified in Text of FY2008 Appropriations Laws*, Jun. 19.
- Dauster, W. (2008), “The Congressional Budget Process,” E. Garrett et al. ed., *Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, Cambridge University Press.
- GAO (2011), *Debt Limit: Delays Create Debt Management Challenges and Increase Uncertainty in the Treasury Market*, GAO-11-203, Feb.
- GAO (2013), *Tax Expenditures: Background and Evaluation Criteria and Questions*, GAO-13-167SP.
- GAO (2015), *Debt Limit: Market Response to Recent Impasses Underscores Need to Consider Alternative Approaches*, GAO-15-476, Jul.
- Gosling, J. (2009), *Budgetary Politics in American Governments*, Fifth Edition, Routledge.
- Heniff, B., M. Lynch, J. Tollestrup (2012), “Introduction to the Federal Budget Process.” CRS Report for Congress, 98-721, Dec. 3.
- Howard, C. (1997), *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy*

- in the United States, Princeton University Press.
- Joyce, P. (2011), *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power, and Policymaking*, Georgetown University Press.
- Lynch, M. (2010), “Budget Reconciliation Measures Enacted Into Law: 1980–2010.” CRS Report for Congress, R40480, Sep. 2.
- Mosher, F. (1984), *A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget*, Louisiana State University Press.
- OMB (2016), *Historical Tables: Budget of the U.S. Government*, FY2017, Feb.
- Ornstein, N. et al. (2013), *Vital Statistics on Congress Data on the U.S. Congress*, <<http://www.brookings.edu/research/reports/2013/07/vital-statistics-congress-mann-ornstein>>
- Posner, P. (1998), *The Politics of Unfunded Mandates: Whither Federalism?*, Georgetown University Press.
- Saturno, J. and M. Lynch (2011), “A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options.” CRS Report for Congress, R41907, Dec. 20.
- Schick, A. (1980), *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing*, The Urban Institute.
- Schick, A. (2000), *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Revised Edition, Brookings Institution Press.
- Schick, A. (2002), “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?” *OECD Journal on Budgeting*, Vol.1, No.3.
- Schick, A. (2007), *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Third Edition, Brookings Institution Press.
- Tollestrup, J. (2014), “The Congressional Appropriations Process: An Introduction.” CRS Report for Congress, R42388, Nov. 14.
- Wildavsky, A. (1988), *The New Politics of the Budgetary Process*, Harper Collins.
- 石村耕治 (2011), 「アメリカの民間の『税金（公金）使途監視団体』」日本財政法学会編『会計検査院』（財政法叢書 27）全国会計職員協会.
- 井手英策編著 (2013), 「なぜ赤字は生み出され、累積したのか」井手編著『危機と再建の比較財政史』ミネルヴァ書房.
- 上野真城子 (2015), 「日本における独立財政機関 (IFI) の必要性」『ECO-FORUM』31 巻 1 号, 11 月.

- 加藤美穂子・渋谷博史 (2009), 「アメリカ型福祉国家と財政規律」『社会科学研究 (東京大学)』60 卷 2 号.
- 軽部謙介 (2009), 『ドキュメント アメリカの金権政治』岩波書店.
- 河音琢郎 (2006), 『アメリカの財政再建と予算過程』(渋谷博史監修 アメリカの財政と福祉国家 第 5 卷) 日本経済評論社.
- 渋谷博史 (2005), 『20 世紀アメリカ財政史Ⅲ—レーガン財政からポスト冷戦へ』東京大学出版会.
- 関口智 (2015), 『現代アメリカ連邦税制—付加価値税なき国家の租税構造』東京大学出版会.
- 田中治 (1997), 『アメリカ財政法の研究』信山社.
- 田中秀明 (2011), 『財政規律と予算制度改革—なぜ日本は財政再建に失敗しているか』日本評論社.
- 廣瀬淳子 (2004), 『アメリカ連邦議会—世界最強議会の政策形成と政策実現』公人社.
- 待鳥聡史 (2008), 「コンセンサスなき協調—共和党多数期における予算編成の歴史的位相—」紀平英作編著『アメリカ民主主義の過去と現在—歴史からの問い—』ミネルヴァ書房.
- 安井明彦 (2014), 「米国における財政健全化」『フィナンシャル・レビュー』120 号, 9 月.
- 渡瀬義男 (2008), 「租税優遇措置—米国におけるその実態と統制を中心として—」『レファレンス』695 号, 12 月.
- 渡瀬義男 (2012), 『アメリカの財政民主主義』(渋谷博史監修 アメリカの財政と分権 第 8 卷) 日本経済評論社.
- 渡瀬義男 (2014), 「アメリカの予算編成過程と財政民主主義」『経済研究所年報 (成城大学)』27 号.
- 渡瀬義男 (2015), 「アメリカにおける財政民主主義と財政規律」日本財政法学会編『財政健全化をめぐる法と制度』(財政法叢書 31) 全国会計職員協会.