

アメリカの議会予算過程の10年間

納 富 一 郎

目 次

- 1 現代の予算と議会の役割
- 2 議会予算過程の創設—1974年議会予算法の制定—
- 3 議会予算過程の実際—1970年代後半の財政政策—
- 4 1980年代のレーガン予算と議会予算過程
- 5 議会予算過程の改革問題に戻る

1 現代の予算と議会の役割

現代の予算は膨大な規模にのぼっているが、それがどのような手続きで決められているのか、興味のある問題である。議会や政党の役割は、官僚の主導する国の予算編成ではあまり注目されないであろう。議員の役割は個々の歳出の要求や減税要求という有権者の利害にかかわる行動主体として、行政府の各省庁にたいする利益集団として捉えられ、したがって財政政策全体についての議会の行動は見えにくいものとなる。議会に独自の予算制度などを期待することは、現実離れしている議論であると片づけられそうである。しかし、他方では、財政民主主義の規範によって議会の審議によって予算は制定されることは、各国とも共通している。この2つの側面、つまり規範的な価値と現実との2面は乖離するものであるとして、議会や政党の役割について懐疑的に見られることになろう。

アメリカにおいても、古典的な財政民主主義は憲法に定められているとおりである。アメリカ合衆国憲法では、「法律によって行われる歳出による以外には、どのような金銭も国庫から引き出すことはできない」と定めている。歳出法案の法律としての決定によって、行政府は議会の指示したように支出しないとイケないというのが、この条項の基本的な考え方である。それは既

に200年以上の歴史をもっている。しかし、実際には1921年予算会計法の制定によって行政府の予算制度が成立した。予算は収入と支出を含む大統領予算として議会に提出されるものとなった。予算というと行政府の作成する予算を指すのが一般的になった。したがって、議会の役割はその個々の部分について断片的に決定するにすぎないということになり、行政府の優位が現代予算制度の特徴であるというような指摘が行われる。たしかに、財布の統制、予算権限をめぐる議会と行政府の関係、統治の問題という視点から予算制度をみることは重要である。

議会が行政府と相対的に独自の予算を決定するという事態は、議会の予算権限の復活を狙ったことを意味している。その実際はどうなのかなどを考察するには、その素材となる国の実際を検討することが必要である。長い間の議会の慣行から一步進んで、議会による予算決定ということに乗り出した国として、アメリカは注目すべき一つの事例である。これまでの慣行であった歳出法案の個々の決定という議会の制度上与えられた役割から、新たな予算の決定という段階にまで進んだ背景は何か、その実際の運営はどのように行われたのか、どのような問題を抱えているのかなどが関心の的となるはずである。

アメリカにおける議会予算という制度の創設の背景の一つには、議会と行政府の間の予算権限をめぐる対立がある。議会の決定した歳出を行政府・大統領の裁量によって取り消すことが可能であれば、議会はこれに対抗せざるを得ないからである。しかし、もっと基本的な要因は、個々の歳出の決定や歳入・税法の改正という予算の個々の側面だけを取り扱ったのでは、予算全体の決定ができないことが明らかになってきたからである。財政政策の決定という役割が、現代の予算では重要になっているからである。財政政策の決定ということがとくに問題になったのは、1960年代のことである。ベトナム戦争と福祉国家、大砲とバターを同時に供給するという問題を抱えた時代背景があって、財政政策の決定は困難を抱えた。経済的にも、その後の国際的な通貨制度の変動の速因もここにあるということができよう。その時代背景のなかで、議会予算過程の創設の理由やその目的を明らかにすることが重要である。

このような背景から創設された議会予算過程の基礎にあるアイデアは何であったのか。議会と予算との関わりについての従来の理論的な説明にたいするパラダイム転換が必要である。予算を政治の一部と捉える者からは、以前のような個々の歳出法案の決定の方が、意思決定の合理性という点から高く評価されていた時代が1960年代のことであった。この理論的な主張が増分主義論であり、包括的な意思決定よりも個々の断片的な決定の方が容易であり、対立が少なく、迅速な決定ができると考えるのである。しかし、予算は単に政治の一部ではない。予算には独自の領域があり、予算は資源の要求に対して、その資源を割り当てるという過程である。財政政策的な観点はこのことに注目する。増分主義の理論はもともと規範的な性格をもっている主張であったが、現実を実証する議論としては妥当性を欠いた議論であることが明らかになった。

予算制度改革の改革という点、効率性を重視した予算制度改革論の主張が主流であった。確かに、政府の行う事業の効率性や有効性を向上させることは重要であり、予算の規範的な価値の一つとして主張することができよう。このような予算制度改革論もまた、時代のなかの一つの産物であり、時代環境のなかで論じるべきものであった。事実、アメリカにおける1960年代のPPBS (Planning, Programming and Budgeting System) の実験は、行政府の予算局 (現在の行政管理予算局 (OMB) の前身) の考案した制度であった。財政政策的に行き詰まった行政府予算は、優先順位をつけてプログラムの有効な実施を図らざるを得ないから、各省庁の予算要求に対して優先順位を明示することを求めざるを得ない。予算局は財政政策の決定と、その枠組みのなかで個々の予算決定を行うのであるから、そのリード役を買って出るようになった。しかし、ジョンソン政権からニクソン政権に代わって、財政政策がプログラムの有効な実施よりも抑制を重視すると、直ちにPPBSの実験は廃止された。PPBSは行政府予算制度改革論であったが、その廃止(失敗ではなく)は利益集団や議会政治の抵抗によって挫折したためではなく、行政府自らの決定である。

増分主義論と予算の効率的な決定論=PPBS論のいずれも、時代の脚光を浴びたそれぞれ対立する主張であった。しかし、そのいずれもその後の議

会予算過程の創設などを展望したり、予言するものではなかった。まったく、違ったところで現実の予算制度は展開したのである。増分主義論は議会の役割を限定的に捉える。PPBSは議会も注目せざるを得ない予算制度改革論であったが、議会そのものの改革ではなく行政府予算のイニシアティブによるものであった。このようなミクロの予算行動や効率論ではなく、予算をマクロとミクロの交錯する財政政策と予算政策の決定の過程と捉える考え方が求められている。新しい議会予算過程に求められたもの、予算そのものに求められているのは、そのような規則や手続きなどの制度的な整備であった。これが予算の決定過程を形づくるものとなるし、そのデザインは議会の意図した財政政策の決定が行われるような枠組みでないとはいえないはずである。つまり、個々の歳出決定というよりも、全体的な財政政策の決定とそのそれぞれの予算機能への配分・割当てを一連の継起的な過程として捉えることが重要であり、その規則や手続きがどのようになっているか、その規則や手続きがどのように展開するのかというところに現代の予算制度の基本的な論点が存在している。⁽¹⁾

良い予算決定とはどのようなものなのか、これを一言で述べることは難しい。財政政策の実施手段として全体的な計画があつて、そのなかで優先順位の決定を行い、しかも費用と効果を明示するような効率的な決定が行われることが望ましいとは言えよう。そのような制度・手続きを考案することに、議会は知恵を絞らなければいけなかった。ふりかえてみると、増分主義論は議会の分立的な決定という機構を前提にしている議論でもあった。大統領予算が議会に提出されて、予算局長官が予算案を説明してもその予算案そのものを審議する場はなく、行政府の各省庁が関連する議会の各歳出委員会や常任委員会での法案審議において説明するという形式をとる。予算全体を13本の個々の歳出法案に分割して、議会では歳出委員会のなかの小委員会が独自に他の委員会の決定を考慮しないで法案を断片的に決定しているという機構が前提になっている。個々の委員会は大統領予算の歳出案と前年度を規準にして法案の決定を行うので、総額は大統領予算から大きくは外れないことになる。

これに代わって、財政政策の決定は異なる機構を必要とするのである。財

政政策の決定には、経済状況の予測と予算総額の変化の方向をどのように舵取りするのかの決定が必要であり、個々の委員会での原子的な決定とは異なった判断が必要である。議会の組織・機構を改革することは、各委員会の利害に関わることであり、議会内部の予算権限をめぐる問題となる。それがうまく機能するかどうか、その結果を左右するのである。ここでは過程的な・制度的なアプローチが重要となってくるということに注意したい。

予算制度改革の背景となることの一つには、支出構造の変化がある。福祉国家のプログラムはとくに、安定的なものであることが望ましく、実際にもいったん導入されるとその改正は困難であるという特徴がある。言い換えると、これは統制の困難な経費であり、義務的な経費である。アメリカ連邦政府は1960年代のジョンソン政権の「偉大な社会」計画から始まって、さまざまな新しい医療、福祉、教育、都市対策などの立法を導入した。ニクソン政権はこれに一定の歯止めをかけようとしたが、連邦政府の役割はなお増加した。

表1は義務的な経費の予算と国民経済に占める割合を示したものであるが、1960年代後半に支出シェアとGNPシェアを高め、連邦支出に大きな構造の変化があったことを示している。いったん導入されたプログラムが定着するにつれて、その後も義務的な経費は増加を続けており、今日の予算問題の歴史的な起源がここにあることを示している。

表1 義務的なプログラムと利子の支出シェア

会計年度	支出に占める割合			GNPに占める割合		
	利払い	義務的プログラム	計	利払い	義務的プログラム	計
1962	6.4	28.8	35.3	1.2	5.5	6.7
1965	7.3	29.4	36.7	1.3	5.2	6.5
1968	6.2	29.4	35.6	1.3	6.2	7.5
1971	7.1	38.3	45.4	1.4	7.6	9.0
1974	8.0	46.4	54.4	1.5	8.8	10.3
1977	7.3	48.5	55.8	1.5	10.3	11.8
1980	8.9	47.8	56.7	2.0	10.6	12.6
1983	11.1	49.6	60.7	2.7	12.1	14.8
1986	13.7	46.2	59.9	3.3	11.0	14.3

(資料：議会予算局)

このような福祉国家プログラムは毎年歳出を決定するものではなく、加入・給付人口の増加、人口構成の変化などによって影響を受けるプログラムである。このような経費の増加は予算全体の増加を招くことになり、その結果は安定的な経費の増加という増分主義論の主張とは異なっている。義務的な経費の予算に占めるシェアはうなぎ上りに増加した。経済成長が続くばあいには、経済が健全であるばあいには、まだ成長の財政配当として義務的な経費を賄うことができた。しかし、インフレを招くような状況では、このことが財政政策の決定と実施を難しくし、これに対してOMBは予算とプログラムの決定とを結び付けるためにPPBSを考案したのであった。

このような問題にどのように取り組むかは、議会もまた抱えている共通の問題であった。インフレ抑制のための財政政策によって、支出を抑制したり削減するばあいには、議会内部では歳出委員会によって統制可能な経費に注目されることになるが、歳出委員会には統制できないプログラムを授権しているそれぞれの立法委員会によって与えられた義務的な経費の増加圧力の多いほどそうなる。議会内部では、委員会の間での対立が厳しくなってくる。このような背景もまた、議会予算過程の創設の理由の一つであった。新たに、義務的な経費の抑制をどのようにして図るかという制度的な問題に、議会予算過程は取り組まないといけなくなった。

このような実際の背景から、また理論的な混迷状況のなかから、1974年議会予算法は生まれた。その制度と規則の特徴、その実際の運営などについて歴史的に考察することが本論の課題である。(第2節)議会予算過程の実際の歴史は、1970年代以降の経済がそうであったのと同様に波瀾に富んだものであった。したがって、議会予算過程は1974年議会予算法だけではなく、その他の政治・経済状況の変動の影響を受けた。1974年議会予算法は、まさに第1次石油ショックの経済変動に遭遇したのであり、アメリカは先進国に共通するスタグフレーションという厄介な経済問題を抱えた。したがって、その財政政策は動揺したのであり、行政府予算だけではなく議会予算の手続きや規則もまたこれに対応して変化せざるを得なかった。(第3節)

1980年代に入ると、アメリカの財政政策はレーガン政権の下で他の国とは著しく異なるものとなった。これに対して、議会はどのような財政政策を実

施し、予算制度や規則はどのように進展したのかというのが、次の問題である。1970年代後半には議会では両院で民主党が多数派であった時期であり、80年代には上院で共和党が優位になった時期である。議会の党派構成が異なることから議会予算過程に政治の影響が著しくなること、レーガン政権の財政政策と予算優先順位の大規模な変更、80年代の財政赤字と財政再建など、予算決定をとりまく環境の変化を考慮することが必要である。

いったん成立した議会予算過程は、行政府予算とはまったく独立しているわけではなく、大きな影響を受けることになった。共和党政権と民主党多数の下院、上院の共和党多数という政治環境のなかで、党派的な対立が鋭くなった。議会と行政府の間の財政政策や予算政策の鋭い対立を解消する仕組みはどこにもなく、毎年予算決定では政治的な決着がはかられ、毎年のように予算決定の規則は変化することになった。(第4節)

予算の決定権限をめぐる議会と行政府の両者の争いでは、予算をめぐる規則と手続きが武器である。レーガン政権は議会に介入するための梃子となる手続きを求め、他方で議会は財政赤字の削減、優先順位の決定、その議会内部での実施を求めて、1974年議会予算法の枠組みを改正することが必要になった。議会がどのように自ら取り組もうとしているのか、議会自らの決定する進展に注目することが重要であると思われる。(第5節)

本論文は、1974年の議会予算法の制定(1976年度予算の策定)から1986年度までのほぼ10年間の議会予算過程を歴史的に考察しており、今日(1996年)までのその後の10年間にこの過程にはさらに紆余曲折があり、20年間の中間的な総括にあたるものである。議会予算過程はその置かれた環境に適應するように進化・進展しているという視点から考察している。

2 議会予算過程の創設—1974年議会予算法の制定—

(1) その背景⁽²⁾

議会予算過程の創設される背景として、行政府予算過程から話を始めるのが妥当であろう。1921年予算会計法は行政府予算制度を定めた。行政府予算過程は各省庁の予算要求、各省庁はその下にある各部局、さらに各部局はそ

の下にある各課，地方に配置されている機関からの積み上げ，ボトム・アップから始まる過程がある。それぞれの部局の要求という意味では，これはミクロの過程である。OMBは事前に各省庁に対して，予算要求をする条件を決める。これは財政政策的な判断から，予算総額の抑制とか拡張という総枠を考慮して行われるので，マクロのトップ・ダウンの過程である。前年度までの決定を確認し，それが予算年度にはどのようなかの見積りを行うことがその前提である。義務的な経費のばあいには予算年度におけるそのプログラムの費用の見積りは，経済状況にも左右される。したがって，予算決定はマクロとミクロの，OMBと各省庁の交渉で決まるが，その交渉の議題は財政政策によって左右される。OMBが財政政策的な観点から経費増加を抑制しようとするばあいには，前年度までに決定した費用—裁量的な経費だけではなく義務的な経費を含めて—そのものが交渉の議題になる。これがベースの確定ということであり，ベースと増分は区分されていない。⁽³⁾ 前年度を基準にした増分をどのように配分するかというのが予算編成の姿であるというのは，経済成長を前提にして税収が見込まれるばあいの一つの事例，しかも予算全体のなかの一部分にすぎない。

ベトナム戦争への本格的な介入は戦争費用の見込みを不確かなものにした。他方で，福祉国家プログラムは，高齢者の医療保険（メディケア）や低所得者の医療扶助（メディケイド），教育の機会均等（州・地方への連邦補助金），都市対策，学生への奨学金などのマンパワー対策などで大幅に増加した。OMB（当時は予算局（BOB）であったが）は国防省やその他の内政省に対して，必ずしも有効な統制をしていなかった。ジョンソン大統領によるプログラムの公約が先に行われ，それは経済成長の配当として捉えられていた。大砲とバターのいずれも供給して，経済にインフレをもたらさないためには，他の経費の削減や増税を必要とした。行政府予算案は議会に対して，その決定を求めた。

しかし，議会では財政政策を審議する場がなかった。議会の委員会システムはそれぞれ別個に組織されており，増税案は上院と下院の歳入委員会によって審議された。国民にとって人気のないベトナム戦争のための増税には限界があることから，歳入委員会は増税規模を縮小して，歳出の削減を求めた。

歳出を所管する歳出委員会が報告し、いったん法案として議会で可決した歳出決定を、大統領が取り消すことのできる権限＝支出留保権限を与えるという決定が歳出委員会の反対を押し切って行われた。他方で、福祉国家のプログラムの多くは議会の常任委員会が所管しており、歳出委員会が毎年の歳出法案では統制できない経費であった。歳出委員会と常任委員会、歳入委員会はそれぞれ自らの所管する権限が対立することになった。しかし、その調整を行う場が議会にはなく、大統領の財政政策の実施のために、議会の伝統的な権限を大統領に委任するに至った。

この当時の行政府予算における財政政策の決定の機構上の欠陥は、議会においてもっとも明白に露呈した。このようにして、議会による財政政策の決定の必要性が、徐々に認識されるようになった。とくにニクソン大統領は議会で歳出法案として承認されたものに、一定の制限を設けようとして、それを超過するばあいには支出を留保するという大統領の権限を求めた。ニクソンの支出留保 (impoundment) はとくに内政支出の削減を求めるものであり、大統領による政策の強行と議会には捉えられた。1972年夏には、ニクソン大統領は自らの優先順位と対立する議会決定に対して、「議会の古い伝統的な手続き、それがさまざまなプログラムの決定をあたかも関連のない独立した決定のようにすることを可能にしている」と、議会を揶揄した。議会はこのような行政府の挑戦を受けて、「予算シーリングの運用を検討し、議会の予算支出と収入の統制を改善するための手続きを勧告する合同調査委員会」を設置した。議会独自の予算決定のための機構の改革が緊急の課題となったのである。

合同調査委員会の設置は「予算支出と収入総額に対する議会統制を改善する」(合同調査委員会報告、1973年)ための手続きを定めることであった。1972年の合同調査委員会の報告から1974年の議会予算法の制定に至るまでに、議会の各委員会、保守派とリベラルの間で、議会予算過程に何を求めるかについては意見の相違がある。保守派は予算過程によって支出を抑制・制約することを期待し、予算委員会を強力な委員会にすることを求めた。リベラルは内政支出への削減に矛先が向けられることを懸念した。常任(立法)委員会は歳出委員会による決定を経ることのない既存の「裏口」(backdoor spend-

ing) 支出を守ることを求めた。歳出委員会はその裁量的な決定について、予算決定によって拘束されることを心配した。歳入委員会は、租税制度の政策的な利用による隠れた経費＝租税経費 (tax expenditure) を予算決議で統制されることを警戒した。これまでの各委員会の所管する領域について、議会予算過程としてどのように係わることができるのかが問題であった。

最終的に制定されたものは、議会のそれぞれの委員会の所管を侵食しないで、議会予算という枠組みのなかで、それぞれの所管する権限を位置づけることであった。保守派の求める支出統制、支出の抑制のためには、予め支出総額のシーリングの決定が必要であるし、そのシーリングを遵守させるためには、可決された歳出法案の見直し、とくに裏口支出の統制が必要となる。リベラルはそれが内政支出の削減を招くことや、歳出法案の見直しが大統領の支出留保権限によって利用されることを懸念した。このような立場の違いを解消するためには、当初の予算決議をシーリングではなく目標として決めることが必要であるが、目標を超える各委員会の歳出や歳入の決定に対しては歯止め措置を予算委員会に与えないといけない。マクロ的な観点から財政政策と支出の優先順位を決定する役割を担って、新たに予算委員会が設置される必要があった。

常任委員会の所管する裏口支出や義務的な経費、歳入委員会の所管する租税経費（隠れた補助金）などを統制するために、歳出委員会の権限を強化することは、議会各委員会の中の権限の対立を招く。義務的経費の将来の費用を明示することによって支出総額への影響を明らかにすること、新たな恒久的な授權立法にたいする歯止めとして歳出委員会に一定の発言権を与えること、歳入委員会の所管する租税経費について歳出と比較可能なように分類することなど、新たに予算情報を整備して予算への影響を明示することが求められた。制度によってがんじがらめにするのではなく、議会はその意思によって歳出と歳入を決定できるが、予算情報を整備することによってそれぞれに財政責任をもつシステムとすることが期待されたのである。

議会予算法は、そのなかに大統領の支出留保権限への規制を含めることによって、議会の相対的な独自性を定めた。そのことによって、「議会予算および支出留保統制法」（公法93-344）は圧倒的な多数（下院では401対6，上院

では75対0)によって可決された。予算権限をめぐる行政府からの議会の独自性を強化することが、多くの議員の支持を集める要因になったのである。しかし、保守派とリベラル、各委員会がそれぞれに議会予算過程に期待するものが異なっているために、その後の実際の運営をめぐる評価や見解には大きな違いが生まれる理由となっている。

(2) 議会予算法による予算規則・手続き⁽⁴⁾

1974年議会予算法は、ニクソン大統領がウォーターゲイト事件の責任をとって辞任する直前に署名して制定された。議会予算法によると、その制定目的は4つある。① 議会の予算過程に対する有効な統制を確保すること、② 毎年、連邦の収入と支出の適切な水準について議会決定を行うこと、③ 支出留保の統制の仕組みを与えること、④ 予算の優先順位を決定することが、4つの目標である。(議会予算法2条)

このような目標を実現するための、予算の決定手続きと規則はどのようなものか。興味深いことは、議会予算過程の機構や手続きは行政府のそれに似ているということである。財政政策の決定と予算の優先順位の決定、議会の統制のためには、総額を決めるマクロ的な決定をしないといけない。行政府でOMBの行っているような総額と優先順位の決定を行うのが、予算決議(budget resolution)である。まず議会は予算決議を決定し、その内容は収入・予算権限(budget authority)と支出(outlay)総額、国防や所得保障などの19に分類された機能別への予算権限と支出の配分、目標となる赤字や黒字、国債残高などの決定を行い、議会のその後の各部分・委員会の決定の指針を与えるものとなる。(301条(a)項)

行政府は階統的な機構でありOMBは各省庁の予算要求に指示を与え、予算要求を査定するという権限をもっている。議会はそのような組織ではなく、分立的な組織であるが、予算委員会を創設してマクロ的な基準を決める権限を割り当てた。議会予算法の起草の段階で問題になったのは、予算委員会が権限の強い委員会として君臨することへの恐れであった。このような懸念に対処するために、予算委員会は各委員会から委員を選別することになり、委員の構成を配慮した。(101条)もう一つの対応は、議会は予算決議を2回決

めて、5月の締切には第1次予算決議を決めて、9月には第2次の予算決議を決めることとしたことである。第1次予算決議は拘束的なものではなく、議会の各委員会の決定に指針を与えるという緩やかなものとなった。第2次予算決議は第1次予算決議を改定することができる。(310条) 第2次予算決議の決定の後では、その総額を変更するような歳出追加や歳入の減額をもたらすような法案や決議報告はできないことにした。(311条)

行政府の各省庁のOMBへの要求と同じように、歳出委員会、歳入委員会、常任委員会はそれぞれ予算委員会に対して、翌年度予算への要求や見積りを3月に提出するのである。(301条(c)項) これを受けて、予算委員会は5月の予算決議の報告・採択までに予算案を起草し、本会議に提出すると定められた。予算決議が承認されると、その総額を各委員会に配分して、各委員会はその枠内で授權法と歳出法案や歳入法案を起草することとなる。(302条(a)(b)項) 予算決議の決定に先立って、さまざまな法案を審議することはできない。(303条) 各委員会は予算決議で決定された自らの所管するプログラムや活動の配分の枠内で決定し本会議に報告しているかどうか、その報告をしないとイケない。(307条、308条) 歳出法案や立法による費用と予算決議での委員会配分との比較を行う記録の作成、歳入法案と決議の歳入額との比較を行うことによって、決議が実施されると想定している。(309条(b)項)

各委員会の報告する法案が決議における委員会の配分を超過するかどうかを定期的に追跡・記録作成するが、もし超過するばあいには、どのようなことが起こるのか。それは第2次予算決議で承認されるか、あるいは調停(reconciliation)という手続きによって、予算委員会が改定を指示することになる。(310条) この調停指令にしたがって、各委員会は予算委員会に対して法案の変更を報告することが予定されている。予算委員会はその法案をまとめて、調停法案として本会議に提出する。(310条(c)項) このような最後の調整を行うのが9月25日までであり、10月1日の会計年度の始まりを迎えるのである。

予算の収入・支出は経済状況によって左右されるが、財政政策はそのような見積りを前提にして策定される。(301条) 議会予算局を設置して、経済状況の見込みと、財政政策に関して予算委員会に報告させることとした。(202

条) 議会予算局は議会のスタッフ機関として、予算決定に必要な情報を供給する。翌年度の経済状況の予測とその予算への見通しの作成が、財政政策の決定の前に明らかになっていないといけない。政策決定はその基準に照らして測定される。そのような基準になるものが、「現行サービスの継続に基づく予算資料」である。「すべてのプログラムおよび活動が翌年度に現年度と同じ水準で、かつプログラムと活動について政策変更がなくて実施される」ばあいの、翌年度の予算権限や支出額がどうなるかを測定するものである。行政府はそのような見込みを事前に議会に提出することを義務づけられた。(605条) 議会はそれを基準にして、財政政策の決定や予算政策による決定の影響を測定することになり、大統領予算を審議するのではない。

義務的な経費の増加について、議会予算過程がどのように取り組むと定めたのであろうか。歳出法によっては統制されない経費を、議会予算法は「支出権限」と呼んだ。これは歳出過程においては処理されない、「裏口支出」と一般に呼ばれていたものである。新規の支出権限に対しては、予算決議の配分の枠内でないといけないこと、それを超過するばあいには、歳出委員会に付託し修正を受けると定めた。(401条(a)(b)項) これにより、新たな裏口支出を抑制することが期待された。しかし、既存の支出権限は毎年の歳出には制約されない「恒久的な歳出」という性格をもっているため、歳出委員会は毎年度それを審査することはできないのであり、それを授權している立法の条項を調査する権限を歳出委員会に与えただけである。(402条(f)項) 立法や歳出法案による翌年度の予算以降の後年度の費用の見積りを行うことも定めた。新たに設置された議会予算局による5カ年度の歳出・歳入の見込みを作成することにし、法案の長期的な費用の見込みを明らかにすることを狙った。(308条(c)項)

行政府予算とは相対的に独自の議会予算過程の運営は、以上のように法によって定められた。予算の決定は大統領予算の審議によって行うのではなく、むしろ「現行サービスの継続」を基準にして、議会が独自に予算決議の決定を行う。議会予算過程は行政府とは独自の過程としてあるわけで、議会予算法は議会の「独立宣言」である。予算委員会や議会予算局を設置したこと、各委員会の見解と見積りの作成と予算委員会への提出、決議の委員会配分と

その実施、最後の調停手続きなどは、行政府の予算決定機構を模倣したものであると言われている。しかし、同時に、議会組織は行政府の予算決定機構とは異なるので、予算委員会は従来の各委員会システムの上に積み重ねられたものであり、それにとって代わったのではない。予算決議は指針を与えるものであり、法的な効力をもつものではなく、歳出法案や歳入法案、常任委員会による授権などの立法活動はこれまでと同じく各委員会に委ねられたのである。議会予算法は議会の機構・組織を考慮しないといけなかった。

3 議会予算過程の実際—1970年代後半の財政政策—⁽⁵⁾

(1) 経済の変動と財政政策

1974年7月に議会予算法は制定されたが、それは1973年10月の第1次石油ショックの直後であった。議会予算法の予定したように実際の議会予算過程は機能するのだろうか、実際にはどのように機能したのかが、ここでの問題である。1970年代後半の先進国経済は2度の石油ショックを経験し、失業とインフレの同時発生というスタグフレーションというマクロ経済政策にとつ

表2 1970年代のアメリカ経済指標

暦年	実質GNP成長率	インフレ率	失業率
1970	-0.3	5.5	4.9
1971	2.8	5.7	5.9
1972	5.0	4.7	5.6
1973	5.2	6.5	4.9
1974	-0.5	9.1	5.6
1975	-1.3	9.8	8.5
1976	4.9	6.4	7.7
1977	4.7	6.7	7.1
1978	5.3	7.3	6.1
1979	2.5	8.9	5.8
1980	-0.2	9.0	7.1
1981	1.9	9.7	7.6

(資料：経済諮問委員会「大統領経済報告」1987年)

(注：インフレ率はGNPデフレーターをとっている)

での難題を抱えた。経済成長の停滞と高失業率、インフレの昂進は財政赤字を増加させただけでなく、財政政策の舵取りをむずかしいものとした。表2はいくつかの経済指標を示しているが、1974・75年のマイナス成長とインフレと失業の同時発生、1980年から81年の成長鈍化とインフレ・失業の同時発生という、これまでにない経済変動を明らかにしている。

このような経済実績を基礎にして、ニクソン、フォード、カーター政権のもとでそれぞれ異なる目標を求めて、財政政策が実施された。表3は、政権の当初の予算案における財政収支と、その1年後の実績見込みを示している。以下では、この2つの表を参照しながら、政権の財政政策と議会予算の財政政策について述べよう。経済と財政政策は相互に依存関係にあって一方は他方と因果関係にあるが、ここでは表2は財政政策の土台となる経済実績を示し、表3はそれぞれの政権が経済変動に対応してどのように財政政策を決定したのかを示唆するものとして注目したい。

第1次石油ショック後の失業率の上昇と物価上昇は、財政政策の決定を難しいものとした。ニクソン辞任後の共和党フォード政権の財政政策は、最初はインフレ対策に重点を置いて増税を提案したが、その2カ月後の1975年1

表3 収入、支出、赤字の当初予算案と実績見込み（億ドル）

会計 年度	収入			支出			赤字		
	当初	実績見込み	相違	当初	実績見込み	相違	当初	実績見込み	相違
1970	1987	1937	-50	1953	1966	13	34	-28	62
1971	2021	1884	-137	2008	2114	106	13	-230	243
1972	2176	2086	-90	2292	2319	27	-116	-232	116
1973	2208	2322	114	2463	2465	2	-255	-143	-112
1974	2560	2649	89	2687	2685	-3	-127	-35	-92
1975	2950	2810	-140	3044	3246	202	-94	-436	342
1976	2975	3000	25	3494	3665	171	-519	-665	140
1977	3513	3569	56	3942	4019	77	-430	-450	20
1978	4016	4020	4	4594	4510	-84	-577	-490	-87
1979	4396	4660	264	5002	4940	-62	-606	-280	-326
1980	5030	5200	170	5320	5796	476	-290	-596	306
1981	6000	5993	-7	6160	6572	412	-160	-579	419

(資料：OMB「合衆国予算書」)

月には失業の上昇に直面して減税を計画した。従来の財政政策では、失業とインフレの双方を同時に解決する方法は見出せなかったし、経済理論も同様に解決策を与えるものではなかった。

1975年のフォード大統領の経済報告は、「目標が両立しないことを同時に達成することをしてきた。一つの目標を達成する決定はもう一つの目標の障害になる」と認めた。フォード大統領の1976年度予算は減税による景気対策であったが、見込まれる財政赤字の急増に直面して、その規模はわずかなものであった。OMBは義務的な経費や補助金を削減し、支出面では雇用対策よりも支出削減を選択した。議会の最初の予算過程もまた財政政策のジレンマを抱えたが、議会予算決議は景気対策のための支出を増額し、国防への歳出を削減する一方で、公共事業の増加と雇用対策に優先順位を置いた予算決議を決定した。しかし、議会もまた財政赤字の規模を懸念して、予算総額は大統領予算に比べて100億ドルあまりの増額であった。

1977年度予算では、フォード大統領は財政赤字の抑制に重点を置き、支出の増加ではなく削減を求め、「われわれは歴史の転換点に立っている」として内政支出の削減を求めた。景気対策は減税に期待されたがその規模は小さなものであった。1977年度にも76年度と同じく、議会予算決議は大統領予算とは異なる優先順位と若干異なる財政政策を決めた。この時期のフォード政権の予算に対して、議会予算は景気対策として減税よりも公共事業などの支出増加に重点を置き、それはフォード大統領の求めた国防を削減して内政支出を増額するという支出の優先順位の変更を伴うものであった。

1978年度から81年度予算は民主党カーター政権の時期である。カーター政権の1978年度予算は景気対策のために支出の増額と減税を提案した。財政赤字は膨らむが、経済成長を維持することによって1981年度までには予算は均衡するという見通しを作成することによって、カーター大統領はフォード政権とは異なる財政政策を打ち出した。1979年度にも景気対策は長期的な視点から検討された。短期的には失業率の低下を狙って減税による雇用対策を実施するが、インフレ対策として支出を現状（ベースラインの支出）維持し、経済成長を維持することによって長期的に財政収支のバランスをはかるといふ狙いであった。1978年には、経済は雇用については回復したが、インフレ

は加速した。1980年度予算はインフレ抑制に重点がシフトした。インフレによる租税負担の増加を容認して、支出の削減に重点が置かれ、3カ年の予算を作成し、将来の均衡予算を展望した。1981年度当初予算では、インフレによる税収の増加を、「インフレから弱者を守る」ための支出にあてて、石油価格の高騰による石油産業の超過利潤による税収によって見込まれる財政赤字を削減することを期待した。1979年の第2次石油ショック後のインフレに対して、金融引き締めが実施され、金利は急上昇して株価が下落した。1980年3月には、カーター政権は当初予算を改定して、支出の削減と増税によって均衡予算を求めるに至った。しかし実際には、1980年には経済はマイナス成長・景気後退の局面に突入して、義務的な経費の増加によって大幅な赤字を抱えることになった。

この間に、州政府レベルでの納税者の住民投票による課税制限の動きが著しくなっていく。1978年6月にはカリフォルニア州での提案13号が可決され、全米に草の根のように「納税者の反乱」ブームを引き起こした。1979年には29州で憲法修正投票が可決され、合衆国憲法を修正して連邦政府の予算の均衡を定めよという要求が加速した。このような世論の動向とともに、租税負担のインフレによる増加—高い税率の適用（ブラケット・クリープ）—を放置して、均衡予算を展望するというカーター政権の財政政策に対して、減税を実施し、支出抑制を求める主張がおもに共和党の側から台頭してきて、1980年の大統領選挙を迎えることになった。

この時期には、議会の財政政策も経済変動とともに揺れた。1978年度には議会予算はカーター予算よりも景気対策に重点を置いて、カーター政権の国防費を削減して雇用対策に振り替えた。1979年度の議会予算はインフレ対策を重視して、第2次予算決議では第1次予算決議よりも支出削減を図ろうとした。1980年度もインフレ抑制が優先し、減税を実施せずに支出を抑制した。1981年度には、均衡予算を目標とした決議であった。民主党議会は、カーター政権の財政政策に協力するという立場をとり、フォード政権の時期とは異なった状況が生まれた。

1970年代後半の財政政策をふりかえると、2度の石油ショックによる経済の変動にたいして、財政政策はインフレ対策と失業・雇用対策の間で動揺し

た。雇用を維持するための支出増加と減税を実施していくと財政赤字は急増すると見込まれるが、経済成長の期待できるかぎりでは将来の均衡予算を展望することも可能であった。(フォードからカーターへ)しかし、石油ショックによる経済変動は、そのまま放置しておくスタグフレーションをもたらすが、インフレと失業を同時に解決する財政政策は存在しない。インフレによる税収の増加を財源として、失業の増加やインフレによる義務的な経費の増加に対して支出することは、インフレ対策というよりもインフレに乗っかった財政である。それ以上に雇用対策のために支出を増額することはインフレを激化させるし、それよりも支出を削減することは雇用の維持ではマイナス効果であるという、ジレンマを抱えた。1960年代の経済成長を基礎にした希望に満ちた財政政策から、1970年代の後半の財政政策は大幅な意図しない財政赤字を抱えることになった。財政赤字は財政政策の誤りの結果というよりも、その基礎にある経済の変動に翻弄された結果であった。

(2) 議会の予算過程

議会予算はその開始の時期から困難な財政決定を抱えたが、議会内部の予算過程は予算法の定めた手続きによってどのように進められたのであろうか。財政政策の決定を行う予算決議がどのように作成されたのか、支出の抑制を図る財政政策はどのような手続きを利用して行われたのか、租税政策は租税経費を見直すことを行ったのかなど、議会予算法に期待された役割に照らして追跡しないといけない。

(a) 議会予算決議と財政政策の決定

予算決議が財政政策のあり方を決めると議会予算法では想定されている。1976年度と77年度には、下院と上院のそれぞれの予算委員会の起草した予算決議案は本会議でのいくつかの修正を受けながらも、基本的な骨格を維持しながら可決された。1977年度には、フォード政権の支出抑制に対抗して、上院予算委員会は大統領予算よりも支出を増加させながら、現行サービスのベースラインを規準にしてそこからの支出節約を主張した。議会の財政政策の決定の規準として、現行サービス、現行政策のベースラインが利用されたことは、大統領予算とは相対的に独自の政策を議会が求める手段となっている

ことを示している。

1978年度には、下院予算委員会の予算決議案が本会議で否決されるという事態を初めて経験した。予算決議案に対する増額修正を個々のプログラムについて次々に認めていくことによって、最後には誰も支持しようとしないうちに出総額と赤字の増加になった。予算委員会は、修正を制限することで新たに予算決議の可決を図った。いったん採択された予算決議の実施は、各委員会の法案というかたちで行われる。議会予算法の定めでは、予算委員会は各委員会に対して歳出法案によって決めた金額を見直すために、第2次予算決議で調停の手続きをとることができる。1978年度には、上院予算委員会は調停手続きを利用したが、既に本会議で決定されている法案を見直すには第2次予算決議では遅すぎて有効なものとはならなかった。

予算決議の決定に先立って、各委員会はその所管するプログラムの費用の見積りと見解を予算委員会に報告する。個々の要求を合計すると総額は膨大な金額にのぼるために、予算委員会は財政政策的な観点から予算決議の決定を行わないといけなかった。議会の予算決議では、個々のプログラムの想定を予算委員会が行っていくのか、それとも財政政策目的から総額の決定を重視するのか、問題を抱えた。現行サービスのベースラインを規準にすることは、プログラムの詳細について検討することを避ける一つの方法であり、上院予算委員会はそのような決め方を採用した。予算委員会はまた、採択された予算決議で決められた委員会配分を遵守するように各委員会の法案について記録作成をし、各委員会の授權法案や歳出法案が配分を超過するばあいには、異議を唱えて介入しなければいけなかった。予算過程を守ることで、財政政策を実施することを予算委員会は本会議で説得しなければならないが、すべてが成功したわけではなく、限界を抱えていた。

個々のプログラムの想定をすることが、議会の支出の統制のために必要であることが徐々に明らかになってきた。1978年度には、とくに義務的な経費の削減を求めて、議会予算決議は「立法節約」(legislative saving)を第1次予算決議に含め、常任(立法)委員会に対してその所管するプログラムの節約を指示した。1980年度には財政政策が支出の抑制に重点を置いたので、「立法節約」に依存する程度は大きく、その内容は統制不可能な義務的な経費の

増加に対する削減の指示であった。これらは議会予算法の弾力条項を利用して行われたものである。

(b) 支出統制の手続きと多年度予算の試み

支出の統制の試みは、調停手続きの利用を招いた。1980年度の第2次予算決議では、議会予算法の定めた調停手続きを執行しようとした。インフレと景気後退は支出を増加させており、そのために財政赤字は第1次予算決議の見込んだよりも増加することが確実であった。立法節約の指示は必ずしも各委員会では遵守されなかった。そのために調停手続きの発動が議論されたが、予算委員会は各委員会に対して警告するに留まった。1981年度には調停指令を第1次予算決議に含めた。議会予算法の定めた9月の第2次予算決議の手続きとは異なるために、各常任委員会は予算委員会への反発を強めた。この調停手続きによる支出削減は前年度の立法節約よりも成功した。

長期的な財政見込みを作成して、各年度の予算決定の将来への影響を考慮することは、議会予算法の狙いの一つであった。この点では、まずカーター政権が3カ年の多年度の予算編成を試みた。長期の財政計画には、景気の回復後には予算を均衡させるという狙いが込められていた。議会も長期的な財政政策の安定性を狙って、1978年度には多年度予算の推計作業を試み、1980年度には多年度予算を議論したのである。

(c) 租税政策の決定と予算過程⁽⁶⁾

財政政策の観点からの租税政策の決定を行い、租税制度を利用した隠れた経費＝租税経費を支出と同じ土俵で検討するというのが、議会予算法の狙いの一つであった。この時期の租税政策を財政政策との関連で見ると、1976年度と77年度のフォード政権の減税政策は景気対策として提案されたが、議会予算決議は財政政策の重点を支出増加に置いて、フォード大統領の提案する減税規模を縮小した。カーター政権の1978年度予算は景気対策として投資税額控除や課税最低限の引き上げなどの減税政策を提案し、議会予算は景気刺激のために雇用を増やしたばあいの税額控除をもちこみ減税規模を増加させた。1979年度には、インフレ懸念から議会予算決議は大統領予算案よりも減税規模を縮小させた。1980年度と81年度になると、議会は大統領予算と同じく、インフレ抑制に重点を置いて減税を実施せず、石油課税の増税を決めた。

予算決議の決める内容は、予算の収入下限であって、細かな税制度の内容に立ち入らない。しかし、実際に歳入法案を作成する上・下両院の歳入委員会 (Ways and Means, Finance) は収入の下限を維持しながら、租税制度の内容の決定やその影響については、独自の決定を行おうとした。1977年度のばあいには、予算決議で承認された税収を維持しながら、実際の1976年税制改革法では後年度の減税規模を増加させた。税制改革の内容は、租税経費による後年度の減収を増加させるものであった。1979年度には、減税規模の決定は既存の租税経費の削減とのトレード・オフの関係であることが前提であった。カーター政権の求めたのは、財政政策では減税政策を実施するが、その一方では租税経費の見直しによって税制の簡素化や税率軽減を行うという税制改革案であった。実際の1978年税制改革法は中間階層の租税負担を軽減するための租税経費の新設であった。この年も当該年度の減税規模は抑制したものの、減税の実施時期を遅らせることによって後年度の減収規模は膨らんだ。

予算委員会は予算決議での財政政策の決定によって、少なくとも当該年度の収入総額については影響力を行使したが、個々の租税経費の見直しについては歳入委員会の裁量が優勢であった。もともと租税経費という考え方は、包括的な個人・法人所得税からの例外としての優遇措置を見直し税制改革を行うという戦略的な発想であった。実際には、税制改革のように租税負担の再分配にかかわることがらは、予算決議では統制できないことであった。租税経費の見直しは多く行われ増税も実施されたが、新たな租税経費の採用によって、全体としては減税となる内容となった。これは後年度の税収を減らすものであり、予算委員会は将来の税収に影響を与える法案にまで影響を及ぼすことはできなかった。

(d) 議会の予算手続きをめぐる議論

議会予算法による手続きの改正も早々と議論にのぼってくるようになった。⁽⁷⁾ 1978年の上院予算委員会では「議会が支出を統制できるか」どうか議論となり、公聴会を開いた。ここでは予算決議の決定を各委員会に対して遵守させようとするばあいには、個々の決定を先に行って最後に総額の統制ができるかどうかの問題になった。予算委員会は、議会予算法の定めた総額に

よる統制が難しいことに危機感を抱いた。「議会予算過程を守れ」という説得だけでどれだけ有効なのか問題となった。1979年には、上院では共和党議員から支出統制のために総額に一定の限度を求める要求が出てきた。これは納税者の反乱や均衡予算を定める憲法修正の要求に対応するもので、GNPの一定割合に支出を統制することができるかどうか問題であった。このような動きに対応して、1980年に下院規則委員会は、「連邦支出の制限案」について公聴会を開いた。意図しない財政赤字に対処するために、議会が予算過程を変更して支出を抑制するための手続きを導入できるかどうか問題となった。1979年には、多年度予算計画をめぐって、下院予算委員会は公聴会を開催した。とくに、義務的な経費の増加による支出増加に注目して、長期の計画が可能であるかどうか問題となった。

議会の予算手続きは、予算法の定めたとおりには実施されず、弾力条項の利用による「立法節約」や第1次予算決議での調停指令を含めるようになった。このような手続きの変更の理由は、この時期のスタグフレーションによる財政支出増加のもとでは、議会予算法の定めた手続きにしたがって支出の統制をはかることが困難であったからである。公聴会で出てきた意見はさまざまであるが、支出の統制のための調停手続きの早期の利用や、多年度の予算見込みの作成などの実験を評価するようになってきた。

総額の決定と部分の決定をどのように調整するかというのが、議会予算過程の抱える基本的な問題点であった。確かに、新規のエンタイトルメント立法を制定しなかったという点では、議会予算規則は一定の歯止めを果たした。しかし、経済状況によって左右される既存の義務的な支出の増加に取り組むためには、調停手続きを第1次予算決議で利用するということまで進まなければいけなかった。議会の予算手続きは、財政政策の必要性から徐々に変化し、環境の変化に適應していったと捉えるべきであろう。

4 1980年代のレーガン予算と議会予算過程

(1) レーガン革命と財政赤字⁽⁸⁾

1980年大統領選挙によるレーガン政権と上院における共和党多数の到来は、

国民の経済実績への不満、ソビエトのアフガニスタン侵攻などを背景とする強いアメリカの復興を期待する世論などを反映したものであった。レーガン政権は1981年2月に経済再建計画を発表したが、その財政政策はこれまでにない、そして先進国のなかでも特異な内容のものであった。大幅な所得税と法人税の減税、国防の増強と内政支出の大幅な削減という政策の優先順位の転換、減税の梃子入れによる経済活性化、そして均衡予算を展望するものであった。連邦政府は内政問題には深くは関わらないで、州・地方政府に多くのプログラムの実施を委譲し、補助金を整理するという考え方が、そこには現れていた。内政への関与を減らした小さな連邦政府と国防増強による強い政府というのが、レーガン政権の信念であった。減税は景気対策というより市場経済への移行のためであり、減税による収入制約が内政支出を削減させるというシナリオである。

レーガン政権は過去の財政決定を大幅に変更するものであった。1970年代後半の財政収支は、租税負担を増加させながらも、内政支出と国防支出の構成は安定させることによって、財政赤字は比較的わずかなものに留まった。1981年度の景気後退にもかかわらず、財政赤字は76年度よりも低かったが、それはインフレによる税収の増加に支えられていた。表4は、そのことを示している。財政赤字は経済実績に左右されることになったが、国民経済に占める比率からみるとまだ制御可能な範囲であった。レーガン政権は、内政支出と財政赤字を問題にしたが、その理由は国防支出を抑え、租税負担の増加という犠牲を伴っていたからである。内政支出の水準を維持すると、減税と国防の増加の余地はなくなる。レーガン大統領は、減税と国防の増強のどちら

表4 財政収支の推移 (GNP比率)

	1976年度	1981年度
支出	21.9	22.7
国防	5.3	5.3
国防以外	15.0	15.1
国債利子	1.6	2.3
収入	17.5	20.1
財政赤字	4.3	2.6

(資料：経済諮問委員会「大統領経済報告」)

も行おうとしたのであり、内政支出が大幅に削減されないかぎり、財政収支の不均衡が継続すると予想された。⁽⁹⁾

レーガン革命ともいわれた従来の財政構造の転換は、1982年度予算で実施された。1982年度予算はレーガンの勝利で終わり、内政支出の大幅な削減と

国防の増額による優先順位の再編が実施された。上院の共和党指導部とレーガン政権との共同と下院民主党の保守派の抱き込みという政治状況がこれを可能にした。下院民主党の予算決議案は否決され、代案となる支出削減案が民主党の保守派の離反によって可決されることになった。

ストックマンOMB長官は議会の予算手続きを利用して、議会予算法の調停手続きを内政支出削減の梃子とした。膨大な一括調停法案を第1次予算決議に含める電撃作戦が、各委員会の頭越しに行われた。減税法案は後年度までに及ぶものであり、大規模な減税が実施された。とくに所得税の税率の軽減を3年間継続して減税を実施し、1985年からはインデックス化するものであったので、大幅な減税規模となった。1982年度の調停による支出削減は3年間で1300億ドルにのぼると見込まれたが、他方で経済再建税法(ERTA)による5年間の減税規模は7500億ドルにのぼった。財政収支の不均衡を当初から含む財政政策の決定であった。

調停による支出削減は総額で1300億ドル、予算権限で1700億ドルにのぼるが、その内訳は内政支出の大幅な削減であった。表5に示しているように、機能別に分類すると、所得保障や教育・社会サービス、エネルギーなどの分野の削減が大きなものである。⁽¹⁰⁾

レーガン政権の財政政策と経済シナリオが狙ったとおりの効果をもたらすとすれば、1984年度には均衡予算となるはずであるが、実際には深刻な景気後退が起り、1982年度の財政収支見込みは大幅に狂ってきた。しかし、一時的な景気後退によって財政収支が悪化するという関係だけではなく、経済の回復した後も財政赤字は持続した。表6は経済実績と財政収支の結果を示しているが、1982年の景気後退から回復をみせたその後も、財政赤字はGNPの5%を下回ることはなかった。

インフレの抑制に成功したことは税収見込みの達成を難しくし、また国防支出が硬直化要因になり、構造的な財政赤字の要因となった。国債の利払い費を除いても支出と収入のアンバランスが持続するために、国債残高は累積した。財政赤字は一時的なものではなく、これまでの財政政策を継続するかぎりは赤字も継続するという構造的なものとなった。持続する財政赤字は経済構造にも大きな影響を与え、1984年には景気後退からの回復は著しかった

表5 1982年度の調停による予算権限と支出の削減額・割合(億ドル, %)

機能分類	予算権限	比率 (%)	支出	比率 (%)
所得保障	634	37.4	357	27.3
教育・訓練・雇用 社会サービス	333	19.7	284	21.8
エネルギー	139	8.2	137	10.5
交通	105	6.2	89	6.8
天然資源・環境	104	6.1	50	3.8
国防	88	5.2	88	6.8
コミュニティー・地域開発	77	4.5	44	3.3
医療	66	3.9	97	7.4
商業・住宅貸付	54	3.2	47	3.6
農業	16	0.9	48	3.7
その他	78	4.7	65	5.0
合計	1693	100.0	1306	100.0

(注: 原資料はCBOの見積りである。削減はCBOのベースライン見込みから計算している。)

表6 経済実績と財政赤字

会計年度	GNP成長率	インフレ率	失業率	財政赤字	国債残高/GNP比率
1981	1.9	9.7	7.5	-2.5	26.6%
1982	-2.5	6.4	9.5	-3.8	29.6
1983	3.6	3.9	9.5	-6.3	34.4
1984	6.4	3.8	7.4	-5.0	35.6
1985	2.7	3.3	7.1	-5.6	38.3
1986	2.5	2.7	6.9	-5.7	41.9

(資料: 経済諮問委員会「大統領経済報告」, OMB「財政統計」1988年)

が、その後の経済成長は弱々しいものとなった。ドル高による輸出の停滞と輸入増加という経済構造が、その後の景気の回復とともに明らかになった。財政赤字を抱えながら成長を継続することが、貿易赤字を増加させ、世界的な貿易と為替変動の原因となった。

1980年代の財政政策の課題は構造的な赤字の削減であることが明らかになった。しかし、財政赤字の持続は国債残高を累積させ、国債利払い費の急増をもたらした。財政構造を硬直化させたので、財政再建は困難さを増した。連邦赤字の持続は、国民経済の貯蓄と投資のバランスに影響を与えた。連邦政府

の財政赤字は国債の大量発行を招き、国民経済のなかの投資に利用できる貯蓄を減らすことになる。国内投資が経済成長を支えるとなると、貯蓄の不足は深刻な問題であるが、それを海外からの資本に依存することになっている。アメリカの財貨サービスの輸出入は80年代には赤字となり、これに海外への移転支払いが加わって、海外からの投資を累積させた。

表7は貯蓄・投資バランスの変化を示しており、連邦政府の財政赤字が、アメリカ経済の海外諸国への資本への依存を高めた要因であることを明らかにしている。1986暦年の国民経済計算による連邦財政赤字は2047億ドルにのぼり、4兆2350億ドルのGNPに対して4.8%にのぼっている。国内の純貯蓄は家計貯蓄1306億ドルと企業の貯蓄（内部留保ほか）1260億ドルの合計2566億ドル（GNPの6%）であり、連邦政府の財政赤字はそのほとんどを食いつくしている。他方で民間投資（住宅と設備投資）2120億ドル（GNPの5%）と国民経済全体の貯蓄との差額は、海外からの資金によって補填されている。経常収支の赤字1055億ドル（GNP比2.5%）と海外への純移転支払いを合計した1439億ドル（GNPの3.4%）がその額である。

(2) 財政再建期の議会予算過程⁽¹¹⁾

赤字の継続をみると、この間に財政再建の試みはほとんど成功しなかったかのように見える。実際には、議会は財政赤字の削減のために、大統領の予

表7 純貯蓄と投資フローのGNP比率

暦年	純民間貯蓄	州・地方政府黒字	連邦政府赤字	国内の貯蓄	純民間投資	国内貯蓄不足資本の流入
1970-79	8.1	0.8	-1.7	7.2	6.9	-0.2
1980	6.4	1.0	-2.2	5.2	4.9	-0.2
1981	6.6	1.1	-2.1	5.6	5.5	-0.1
1982	5.5	1.1	-4.6	2.0	2.0	0.0
1983	5.7	1.4	-5.2	1.9	3.1	1.2
1984	6.9	1.8	-4.5	4.2	6.6	2.4
1985	6.3	1.5	-5.0	2.8	5.6	2.8
1986	6.0	1.3	-4.8	2.5	5.0	3.4

(資料：議会予算局「経済と予算の見通し」1987年1月，商務省，Survey of Current Business, 1987年7月)

算政策と対抗し、義務的な経費の削減を行わなければならなかったのである。もし何もしなかったのであれば、財政の累積赤字は膨大な金額にのぼっていたであろう。1980年代の議会予算過程に注目するばあいには、議会と大統領の予算の優先順位の相違や議会予算過程の手続きの変化を考察しないとけない。

1980年代の財政赤字の原因と財政再建策をめぐる、レーガン政権と議会は対立を繰り返した。財政再建策をめぐる、レーガン政権、民主党と共和党はそれぞれ異なる立場をとった。レーガンは一貫して増税はしない、国防支出は削減できないという立場から、赤字をもたらしているのは内政支出であると捉えその削減を求めた。民主党は内政支出の削減には反対し、税制の見直しを主張した。共和党は内政支出の再編、国防支出の抑制を主張したが、レーガン大統領の増税はしないという公約を配慮せざるを得なかった。このような政策の相違は、議会予算決議の決定を遅らせる理由となり、政権と議会両党の間の予算サミット交渉による政治的決着が行われなるといけなくなった。

サミット交渉による予算決定は議会だけでは予算を決定できない兆候であり、議会予算過程を混乱させ弱体化し、規則のない予算といわれる事態を招くことになった。レーガン大統領は1985年度には共和党指導部との「ばら園」の合意によって、予算の枠組みを決定しようとした。1986年度には民主党指導者のオニールとの交渉で、妥協を図ろうとした。予算決議には下院民主党と上院共和党の利害の対立が鮮明に現れるので、国防と内政と増税をめぐる意見が対立するので、合意を得ることが難しい。サミット交渉の成果は限られたものになる。予算決議の重要性は以前よりも増したが、予算委員会だけでは決定できず政党指導者の役割が増加した。議会のなかの一つの委員会にすぎない予算委員会よりも、政党指導者による政党の利害の調整の方が重要になった。

レーガン大統領の要求する国防歳出の増加と内政歳出の削減に対して、議会は国防要求を削減することによって、内政歳出の削減を食い止めようとした。毎年の歳出決定をめぐる争いは、大統領の求める国防歳出を削減して、内政歳出の削減をできるかぎり少なくするという優先順位をめぐるものであ

った。議会は現在の政策を継続するばあいに見込まれるベースライン赤字から出発して、その赤字の削減のために国防歳出と内政歳出を削減するための予算決議を採択し、大統領の優先順位に対抗した。現行政策によるベースラインの財政収支予測が以前よりも重要な役割をもつようになった。総額では、議会予算決議は大統領予算案と同じように財政赤字を削減する内容であったが、レーガン大統領の国防増額を内政歳出に振り替えることによってそれは可能になった。歳出法案の決定は歳出委員会の所管するところであるが、委員会は大統領勧告を規準にするのではなく、予算決議報告で配分される委員会配分の枠内で、国防歳出や内政歳出の13本の歳出法案を作成した。既存のエンタイトルメントの見直しや税制改正（増税）を行うために、毎年のように調停手続きが利用されるようになったことが、もう一つの特徴である。調停による赤字削減の規模は膨大なものにのぼっている。表5に示した3年間で1300億ドルにのぼる支出削減を決定した1982年度の調停法案の後にも、1983年度の「租税の公平および財政責任法」(TEFRA)は3年間で983億ドル、1985年度の「赤字削減法」(DEFRA)は3年間で630億ドル、1986年度の調停(1986年に制定)指令は3年間で671億ドルの赤字削減を行った。多年度の予算見通しのなかで、調停法案も後年度への支出削減や増税の影響をもちこむようになった。

レーガン大統領の増税はしない、1981年のE R T Aを固守するという姿勢に対抗して、議会は調停法案においてE R T Aの見直しや選択的な増税を行った。減税のための調停手続きの利用から、増税や租税経費の見直し的手段に変化した。しかし、調停手続きは必ずしも期待どおりには進まなかった。1984年度予算決議は調停指令による赤字削減を決定したが、実際の調停法案の議会各委員会の決定は大幅に遅れて、翌年に持ち越された。1986年度の調停指令の決定も翌年に持ち越された。調停法案はさまざまな支出削減や増税をひとまとめにする一括法案であるが、そのうちの一つについて意見が対立することによって、あるいは調停法案に調停とは関連のない事項を挿入することが議論を招いて、すべてが遅れることになる。常任(立法)委員会は調停指令の想定したプログラムの改正を忠実に実施したのでない。委員会の裁量の範囲で、法改正を行った。

調停法案による赤字削減金額を合計すると、実際の財政赤字は大幅に少なくなっていたはずである。実際には財政赤字が継続したのは、支出削減がベースラインの想定から計算されていることが一つの理由である。ベースラインの想定はたとえば、医療費のばあいには利用者・医療コストの上昇・診療の密度などを考慮しないとけないが、その見積りが高いばあいには削減は大きく計算される。もう一つは削減の方法が時限的なものであったことである。期限がすぎると、ベースラインは再び増加する。これまでと同じような時限的な削減を延長するだけで、削減が再び計算される。したがって、当該年度かぎりの削減のやりくりを行っているわけで、単純に削減額を合計することはできない。

このようなベースラインの赤字からの削減は、実際の赤字削減の決定を過大に表示している可能性が残っている。レーガン政権の国防増額の要求に対して、ベースラインからは削減されたが、実際には国防支出は増加している。高齢者医療保険（メディケア）の削減がほぼ毎年のように調停法案で行われたが、実際のメディケア支出は増加しており、医療制度改革が今日では議論されるようになってきている。その意味で、ベースラインの政治的な利用や表面的な赤字削減のやりくりが、目立ってきた。⁽¹²⁾

予算決議がタイムリーに採択されないばあいには、そして予算の優先順位をめぐる対立の激しくなるばあいには、会計年度の始まるまでに通常歳出（regular appropriation）を可決できない。議会予算決議の採択が議会予算法の定める日程よりも遅れたので、授權立法と歳出法案の可決もまた遅れ、暫定歳出によることが多くなった。暫定歳出や暫定決議（continuing resolution）は一時的な期限付の歳出法案であるというのが本来の原則であったが、この時期には通常の歳出法案に代わって1年間の期間にわたるものとする（1983年度）や、歳出法案を一括してまとめること（1984年度）が目立ってきた。日程の遅れだけが暫定決議の理由ではなく、暫定歳出に大統領要求よりも多い歳出法案を含めることによって、大統領の歳出法案の拒否権にたいする対抗策として議会によって利用された。13本の個々の歳出法案を審議するばあいには修正される可能性のある法案を暫定決議にまとめることは、修正を制限する議事規則によって可決を容易にする。

このような議会予算過程の変貌は、予算決議を中心とする統合的な予算決定への方向に向かったと捉えることができよう。議会予算法の制定以前のばらばらに分立した議会の各委員会の活動から、予算決議の決定から調停法案や歳出法案の決定に進むというプロセスをとった。しかし、完全な統合に飛躍することはなく、また一貫した決定が行われたわけではなく、各委員会は調停過程を有利に利用しようとして支出の削減を行うと同時に増額を含めようとしたし、歳出委員会は自己の裁量的な決定を擁護するために暫定歳出を利用した。しかし、この時期の財政赤字を予算過程の欠陥のために発生したと捉えることは適切ではない。むしろ逆に、赤字削減の目的のために徐々に議会予算の手続きや過程を変貌させたのである。

(3) 財政再建の到達点⁽¹³⁾

議会がどれだけ財政赤字を削減したのかについて、正確に数量的に捉えることはできない。しかし、1982年度の大減税(ERTA)と国防歳出の増加に対して、議会予算はその後には増税や国防歳出の削減と内政歳出の削減を行って、1982年度の財政政策の軌道修正をはかり、財政赤字の削減を行った。内政支出では、社会保障税の増税や年金給付課税、年金給付年齢の引き上げなどを内容とする超党派の年金制度の改革によって、信託基金の積立と黒字への転換を行った。医療制度では、従来の出来高払いの診療報酬から事前の診断別の支払い制度に変わり、医療費の抑制のための制度改正が行われた。裁量的な内政歳出は、レーガンの求めたほどには削減されていないが、大幅に抑制されている。

財政再建期の増税にもかかわらず、税収は減税を埋め合わせるには不足した。調停による支出削減によって、個人への移転支出(州・地方政府への補助金も含めて)のシェアは低下している。レーガン大統領の要求した国防歳出を議会は削減したが、既契約による国防支出の増加によって、その予算シェアは高まった。この間の財政赤字の持続と国債残高の累積は、国債利払い費を増加させ、財政支出の構造を硬直化させた。年金信託基金(trust fund)は黒字の積立金を蓄積することになったが、それは一般基金(general fund)の赤字補填のための国債引受けに利用されている。統合予算のうちの一般基金だ

けに注目すると、一般基金の税収は少なく、他方で年金基金の保有する国債に対する利払い（利子費用の純額ではなく一般基金による総額）によって、財政赤字の規模は一見した以上に大きく、財政の硬直化は著しい。

構造的な財政赤字は経済構造にとって大きな負担となり、経済成長による財政赤字の削減の展望を暗くしている。赤字削減をめぐる繰りかえされた議会と行政府の間の対立と合意の欠如のもとでは、赤字削減は政治的に困難を抱え続けている。議会予算過程は財政赤字削減の重みによって、規則と手続きを毎年のように変化させながら対応してきた。

5 議会予算過程の改革問題に戻る

1980年代前半の予算過程は、議会と政権とのサミット交渉、政党指導部の役割の増加、予算決議の採択の遅れと歳出法案の遅れ、歳出法案の暫定による決定など、これまでにない特徴をもたらした。他方で、行政府の予算過程は目には見えにくいが見えにくいが、変質している。予算は議会と政権のサミット交渉の結果として決まるのであるから、OMBの役割も行政府内部の省庁の予算を監視するという役割よりも、議会指向になった。確かな予算案というよりも議会との交渉で採まれるための予算案であり、政権の政治的な利害を表明するものとなった。議会との交渉の後では、歳出法案や調停法案がサミット合意のように執行されるかどうかを検討することに時間を割くことになった。大統領拒否権の行使を行うかどうかの決定のために、絶えず議会決定を監視することになった。レーガン大統領は政権の予算権限を強化すること一個別拒否権一を主張するようになった。これは行政府予算権限の弱体化を示す兆候である。⁽¹⁴⁾

予算サミットが恒常化すると、予算過程は議会と行政府と別々に論じることが難しい時期を迎えることになった。しかし、議会内部の予算の規則・手続きの問題は自ら解決策を見出すべく残っている。赤字削減や支出の統制のために議会は何を行うべきかは、議会自らの検討課題である。とくに1980年代にはいつてからは、議会予算法の「この法の目的を実行するために適切であると考えられるその他の手続きを要求できる」(301条)とする「弾力条項」

を利用して、議会は手続きを変更した。議会予算過程は調停指令を第1次予算決議に含めて、既存の授權立法の改正を行ったり、エンタイトルメントの改正を行ってきた。当初の第1次予算決議が拘束的なものとなり、第2次予算決議は採択されなくなった。また、予算委員会は歳出委員会に対して、予算決議の総額を遵守するために、歳出法案の留め置き (deferred enrollment) を行った。これらは予算統制を強化するための手続きであった。

予算決議の決定が予算政策をめぐる政治的な対立の結果として遅れたために、5月15日の授權立法の報告が遅れ、また歳出法案の制定もその結果として遅れたために、暫定歳出・決議の制定が利用された。時には、予算決議が日程にしたがって採択されないばあいには、そして授權立法が先に制定されないばあいには、歳出法案の審議が先行した。これらは、予算統制の強化の試みにもかかわらず、委員会の立法活動に混乱を招いていることを示している。

このような弾力条項の利用に対して各委員会の不満は募っており、他方で財政赤字の削減の必要性は増すばかりであった。下院規則委員会は1982年から議会予算過程の改善のための作業部会 (ペイルソン委員長) を設け、1984年にはその改革法案をまとめた。この間に公聴会では多くの意見が提出され、議会予算法の見直しが議論された。⁽¹⁵⁾ さまざまな委員会の立場からの意見が出され、いくつかの予算過程の改正案が提出されたのである。(1)当初の議会予算法の規定に戻れという法案、(2)議会の予算日程の混雑を避け、とりわけ授權立法の審議を充実してプログラムの審議に時間を与えるために、2カ年の予算循環とすべきであるという法案、(3)一つの予算決議とするように法制化して拘束的な性格を与えて、予算決議の配分した各委員会の歳出額や授權額を遵守することに責任を求めるような手続きを導入し、調停法案の報告締切を法制化することを狙った法案、(4)予算決議や歳出・歳入・授權の決定を同時に行うという手続き (一括予算案) の4つが、改正案として審議された。

予算決定における部分と全体、個々の決定と総額の決定、議会内部での各委員会と予算委員会や政党指導部の役割と権限が、これらの代案をめぐる争点であった。議会は分立的な機構であり、ある委員会が優勢な立場になることはできない。しかし、予算を決定し、決定を実施するためには、予算を要

求する者と予算を割り振る者との間の分業が必要である。作業部会の当初の段階では、議会の各委員会からの予算過程・手続きに対する反発が出てきたが、徐々に予算赤字への取り組みの必要性が認識されるようになった。その結果、4案のうちの(3)の「一つの拘束的な予算決議」案が改正案として規則委員会に報告されるようになった。

この法案(H.R.5247)は、予算統制を強化する方向を目指したものであった。「財政政策と優先順位の枠内で、議会委員会に最大限の弾力性を与えるために、予算過程を修正する」ことが法案の基本的な考え方である。しかし、その内容はこれまで弾力条項を利用しながら行ってきた手続きを、議会予算法のなかにもりこみ、さらに予算統制を強化することを狙いとしている。予算決議を第1次だけにして、その限度内に収入と支出水準が留まるように、新たな統制手段として、決議による裁量的な配分を超過する歳出法案や下限より下回る歳入法案については審議できないようにする議事規則違反命令を置く。調停法案についても、調停指令を守っていないと見なされる法案に対しては、予算委員会が修正案を提出できるとした。エンタイトルメントの内容を明確にして、その配分を明らかにし、コストに注目させることを狙っている。議会内部に注目すると、予算委員会の権限が各委員会に対して強化され、各委員会はその枠内で裁量をもつことを構想している。

このような手続き・規則の改正は、議会の予算審議や決定に大きな影響をもたらすであろう。歳出委員会や常任委員会のばらばらな分立した過程から、1974年議会予算法の制定と10年間の経験を経て、予算過程の強化や統合への方向が追求されていると捉えることができる。行政府のようなトップ・ダウンの組織とは異なって、議会では基本的な各委員会の分業が重視され、あるいは政党の指導部の責任が重視される。これまでの議会予算過程の成果からみて予算決議は要石であるが、予算赤字の持続という財政の現状を前提にして、決議の実施を各委員会に対して求めるより厳格な道が模索されたのである。⁽¹⁶⁾

このように議会内部での手続きの変更が審議され、この法案そのものが制定されるには至らなかったが、その後の議会の予算規則の改正に影響を及ぼした。実際のその後の動きは、1985年の緊急の赤字削減法(グラム・ラドマ

ン・ホリングス法)の制定という思わぬ方向を辿ることになる。議会予算規則と手続きの改正は議会内部だけの問題にとどまらず、レーガン政権と議会の間での利害関係の対立のなかで予算決定が行われるという政治状況のもとでは、手続きの改正は相互の利害にかかわってくる問題である。赤字削減のための議会と政権の合意による緊急な手続きの方が優先され、議会と政権の予算政策の対立の妥協を目指すことになる。これはまさに、1980年代の予算決定を象徴するものである。財政赤字が持続する見込みのなかで、議会予算手続きは現状のままではなく変化せざるを得ない。その詳細については別に論じたい。議会予算制度はなお流動的であり、赤字削減のための予算統制を実施するためには、議会内部の権限の調整を含みながら試行錯誤を繰り返すことになろう。

註

- (1) Irene S. Rubin ed., *New directions in budget theory*, 1985参照。本書は新しい予算理論を(増分主義論に代わって)模索している論文集である。アイリーン・ルービン、アレン・シック、ランス・レロウプなどの論文を参照。アメリカの予算理論の新しい時代を示唆している。
- (2) 納富一郎「アメリカの予算過程—議会予算過程を中心にして(1)—」佐賀大学経済論集、第25巻第4号、1992年11月。41-62頁参照。
- (3) Mark S. Kamlet and David C. Mowery, *The budgetary base in federal resource allocation*, *American Journal of Political Science*, Vol.24, No.4, 1980.
- (4) 納富一郎、前掲論文、62-86頁参照。
- (5) 納富一郎「アメリカの予算過程—議会予算過程を中心にして(2)—」佐賀大学経済論集、第25巻第5号、1993年1月。1-50頁参照。
- (6) 納富一郎「アメリカの予算過程—議会予算過程を中心にして(3)—」佐賀大学経済論集、第25巻第6号、1993年3月、1-24頁。
- (7) 下院と上院委員会での次の公聴会を参照。
U.S.Senate Budget Committee, *Can congress control the power of the purse ?*. 1978.; U.S.House Budget Committee, *Multi-year planning*, 1979.; U.S.House Committee on Rules, *Federal spending limitation proposals*, 1980.
- (8) 納富一郎「アメリカの予算過程—レーガン革命と1982年度予算過程—」佐賀大学経済論集、第26巻第4号、1993年11月。87-129頁参照。
- (9) レーガン政権の財政政策が赤字を招くものであることは、次の2つの論文で考察され

ている。カムレット等のモデルはマクロとミクロの経済・政治の予算決定モデルであり、アメリカの予算分析は増分主義モデルとは異なったモデルが本流となっている。

Mark S. Kamlet, David C. Mowery and Tsai Tsu Su, *Upsetting national priorities? The Reagan administration strategy*, *American Political Science Review*, Vol.82, No.4, 1988.; John L. Palmer, *The changing structure of the deficit*, *National Tax Journal*, Vol.40, No.3, 1987.

- (10) Robert A. Keith, *Budget reconciliation in 1981*, *Public Budgeting & Finance* (PB & F), Winter, 1981.; John William Ellwood, *Congress cuts the budget: The Omnibus Reconciliation Act of 1981*, PB & F, Spring, 1982.
- (11) 納富一郎「アメリカ連邦政府の財政再建と予算過程：1983-1986年度予算政策と予算過程」佐賀大学経済論集，第27巻4号，1994年11月，55-121頁参照。
- (12) 現行サービスのベースライン，現行政策のベースライン，現行法のベースラインなどの概念と，その利用については次の論文が参考になる。

Thimothy J. Muris, *The uses and abuses of budget baseline*, in John F. Cogan, Thimothy J. Muris and Allen Schick, *The budget puzzle*, 1984.

- (13) 納富一郎「アメリカ連邦政府の財政再建と予算過程」佐賀大学経済論集，第28巻第3号，1995年9月参照。
- (14) 行政府の予算編成過程の変質については次の論文を参照。

Hugh Hecl, *Executive budget making*, in George B. Mills and John L. Palmer, *Federal budget policy in 1980'*, 1984.; Bruce B. Johnson, *From analyst to negotiator: the OMB's new role*, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.3, No.4, 1984.; David G. Mathiasen, *The evolution of the management and budget under president Reagan*, PB & F, Autumn, 1988.

- (15) 下院規則委員会の議会予算過程についての審議は次の資料を参照。

Committee on Rules, *Congressional budget process, hearings, 1982.*; Report of the Task Force on the Budget Process, May 1984.; *Congressional Budget Act Amendment of 1984 (H.R.5247)*, October 1984.

- (16) 議会予算過程の改革問題については，次の論考を参照。いずれの論文も財政赤字にとりくむために，議会の委員会システムのなかで，予算の決定権限が集中化・包括化することを展望している。議会の代表としての役割や多面的な機構のなかで，実施可能な予算制度改革が行動や結果にどのような影響を与えるかについて考察している。

Allen Schick, *The evolution of congressional budgeting*, in *Crisis in the budget process*, 1986.; Allen Schick, *The whole and the parts: piecemeal and integrated approaches to congressional budgeting*, 1987.; Mark S. Kamlet and David C. Mowery, *The first decade of the Congressional Budget Act*, *Policy Sciences*, 18, 1985.; Robert D. Reishauer, *The congressional budget process*, in George B. Mills and John L. Palmer, *Federal budget policy in 1980'*, 1984.