

アメリカの予算編成過程と財政民主主義

渡 瀬 義 男

1 はじめに

「財政民主主義」は今日、先進資本主義諸国ではありふれた、いわば「陳腐」な概念かもしれない。しかし、議会制度の未発達な諸国では、この財政民主主義はなお模索中であるか未整備というのが実情であろうし、先進諸国においてさえ、近年それが機能不全に陥っている兆候が認められる。たとえば財政危機の進行するアメリカにおいて、実質的に「中央銀行信用による財政赤字のファイナンス」¹⁾が行われているが、このことが「選挙によるサンクションを受けない政策主体の影響力の増大」²⁾を意味するとすれば、財政民主主義の侵食は否めない。一方、金融危機の引き金となった市場の暴走に縛りをつける規制立法が、税金で救済される当事者＝金融業界の金力で骨抜きにされるようであれば、財政民主主義は内部から腐食し始めていると見るべきである。このような現状は、財政民主主義が今なお新鮮なテーマであること、その理想と現実との落差を問い続ける価値が依然として大きいことを示している。

本稿は、アメリカにおける財政民主主義の特質を、その予算編成過程に即して明らかにしようとする試みである。アメリカは建国そのものが財政民主主義の発現 「代表なくして課税なし」がスローガン として知られる国であるが、その財政民主主義の特性は予算編成過程に集中的に表れるものだからである。

議論の順序として、まずは財政民主主義の概念を整理することから始めよう。

1) 大島・井手 (2006), p. 8.

2) 同上, p. 263.

2 財政民主主義の概念と要件

財政民主主義は、国民代表の議会による財政のコントロールを意味する。わが国においては、大内兵衛教授以来の研究蓄積があるが、実はその呼称は様々であった。「財政上のデモクラシー」³⁾をはじめ、「財政議会主義」もしくは「財政民主主義」として括られることが多い中で⁴⁾、歴史的な発展を捉えて「古典的財政民主主義」に「現代的財政民主主義」を対置する研究⁵⁾、「近代的財政民主主義」と「福祉国家型財政民主主義」を対比させる研究もある⁶⁾。このような先行研究を踏まえ、以下に私見をまとめてみる。

第一は、財政民主主義が財政議会主義から発展したという点である。この認識は、財政議会主義が国民議会を通じて近代的な予算・決算制度を確立した事実を評価しつつ、それがなお、議会内における形式的な議決・承認にとどまったという歴史的制約をも見逃さない。そして財政民主主義への発展の契機を、第一次大戦後の欧米諸国における男女平等の普通選挙と全国民の生存権の保障に求める、言い換えれば大衆民主主義と福祉国家との登場の中に見出すのである⁷⁾。わが国にあっては、第二次大戦後の日本国憲法の成立がその契機となっていることは言うまでもない。

第二は、財政民主主義が原理的・基底的概念であり、とりわけ議会ないし議会制度、大内教授の言う「財政立憲制度」に着目しているという点である。その意味で、広く財務行政、財政ルール、プレーヤーの意思決定システム等を包括する「予算制度」⁸⁾とは対象範囲を異にするということを強調しておきたい。

第三は、財政民主主義が「アカウンタビリティ」とも異なって予算過程を通

3) 大内(1974), p. 56. 大内教授はまた、「財政上の立憲主義」(p. 55)、「財政立憲制度」(p. 55)とも言い換えている。1930年の執筆当時、「民主主義」の語法が憚られた事情を考慮すべきであろう。

4) 最近では、「財政議会主義」を貫いている研究書として大島(2013)があり、「財政民主主義」で通している教科書として神野(2007)が挙げられる。

5) 小島昭(1984), pp. 71-77.

6) 重森(2009), pp.14-17.

7) 林(1992), pp. 74-75, 102-117; 手島(1975), pp. 580-585; 石森(2011), pp. 32-34; 渡瀬(2012), pp. 7-9.

8) 田中秀明(2011), pp. 4-8, 28-48.

貫する概念だという点である。ここで、予算過程について一言すれば、予算過程は一般に、政府による予算案の作成と議会への提出、議会による予算案の審議・議決、政府による予算の執行、(監査機関の支援を受けた)議会による決算の審査・評価・承認という、4つのステージから成っているとされる。その予算過程の中で、「アカウントビリティ」が通説では予算過程の後段である・を焦点とするのに対し⁹⁾、財政民主主義はその前段である・、すなわち予算の「編成過程」(「策定過程」¹⁰⁾)に集約的に表現されるということである。なぜなら、編成過程は予算をめぐる各種・各層の要求と利害が衝突し調整されるプロセス=予算政治が剥き出しに現れる場であり、財政民主主義の本質が露わになる舞台だからである。

なお、「アカウントビリティ」をこのように位置づけたからといって、その意義が小さいというわけでは決してない。執行の実績を評価し次の予算編成にフィードバックさせる役割に着目すれば、「アカウントビリティ」は財政民主主義の「完結」に必須の過程なのである¹¹⁾。

第四は、財政民主主義においては手続きとともに内実が、とりわけ公平と公正が大事だという点である。この点を、最近のアメリカにおける「茶会」運動を例に取って考えてみよう。「茶会」(Tea Party)が草の根からの運動体として、議員ないし議会に働きかけるという点で手続き的に正当であることはもちろんである。しかし、それが減税による政府支出削減の一本槍では、はたして内容的に評価できるであろうか。その主張はレーガン財政に起源をもつといわれる“starving the beast”¹²⁾そのものであって、富裕層への減税と福祉支出の削減を通して格差を拡大するとともに財政赤字を累積させる、すなわち現世代における不公平と将来世代への不公正をもたらすのである。

財政民主主義には手続きとともに内容が伴わなければならないということが、

9) E. L. ノーマントンの『政府のアカウントビリティと会計検査』(原著1966年、小川幸作・小川光吉訳、全国会計職員協会、2005年)は、その代表的古典である。

10) 櫻井(2001), p. 176.

11) 「アカウントビリティ」の概念については注目すべき異説もある。たとえば、加藤芳太郎教授は「アカウントビリティ」を広く予算過程の前段から後段まで含めた「予算責任」と捉えており、大島通義教授はこの「予算責任」論を詳細に展開した新著を公刊している(加藤(1989), pp. 4-7; 加藤(1999), p. 116; 大島(2013), pp. 41-42, 185-187)。

12) Baron and McCaffery (2008), pp. 225-226.

ここでの最大のポイントである¹³⁾。

財政民主主義の概念をめぐる以上4点から、次には財政民主主義を構成する諸要件が導かれる。第一の要件は、議会による予算の編成(少なくとも予算編成への関与)と執行権限の付与、執行状況の監督、執行結果の監査・評価・承認が、法的にも制度的にも確立されているかどうかである。第二の要件は、国民に対する上記プロセスの公開と各プロセスへの国民の参画が十分に保証されているかどうかである。第三の要件は、国民の利益に沿う財政運営、または国民による監視活動が行き届いているかどうかである。財政民主主義が確立しているというためには、これらの要件が充足されなければならない¹⁴⁾。

筆者は、これらの要件を国際的にみて最もよく満たしているのがアメリカだと考えている¹⁵⁾。とはいえ、アメリカにおいて要件のすべてが、すなわち財政民主主義が「完備」しているとまで言おうとしているのではない。後述のように、アメリカにおいても財政民主主義の暗部は存在しているからである。その暗部とは、一つは「金力」の影響が大きすぎるという点であり、もう一つは「軍事(諜報)関連経費」が不透明きわまるという点である¹⁶⁾。次節では、これらの暗部を含むアメリカの予算編成過程の実態に光を当ててみよう。

3 アメリカにおける予算編成過程

本題に入る際の前提として、アメリカ議会の地位・権能をめぐる2つの特性を指摘しておきたい。

第一は、アメリカが大統領制であることに伴う権力の分立である。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

13) 清宮(1979), p. 259; 手島(1975), pp. 585-593; 中村(1994), pp. 10-11; 石森(2011), pp. 34-43; 渡瀬(2012), pp. 15-16, 253.

14) 渡瀬(2012), pp. 8-9; 横田(2012), pp. 69-73.

15) 近年、大なり小なりアメリカのインパクトを受けた各国で予算編成における「議会積極主義」(legislative activism)が広がりを見せている。筆者はA. シックと異なり、その動向を肯定的に評価する立場から日本財政学会第69回大会(2012年10月)において報告を行った(Schick(2002), p. 16; Posner and Park(2007), pp. 82-99 参照)。

16) Fisher(2007), pp. 206-214; 渡瀬(2012), p. 11.

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ることができる。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¹⁷⁾。

第二は、議会における委員会システムの分権的・分散的性格である。図表31に見るように、上下両院に4種の常任委員会（ただし、revenue committee（「歳入委員会」）を授權委員会の一つと見なせば3種）がある中で、とりわけ「授權委員会」と「歳出委員会」との関係が注目される。

議会は元来、授權委員会が授權法＝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法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きている¹⁸⁾。

このほか、特別委員会として両院に「情報委員会」、上院には「倫理委員会」等がある。このうち情報委員会はCIA等の軍事・諜報活動を監督しているが、

図表31 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。
歳出予算法による予算配分を担う歳出委員会 (Appropriations Committee)
予算決議を所管する予算委員会 (Budget Committee)
政府事業・機関の設立根拠となる授權法を管轄する各授權委員会 (authorizing committees) たとえば軍事委員会、金融サービス(銀行)委員会、行政監視・政府改革(政府問題)委員会、司法委員会など(カッコ内は上院での略称)
税法などの歳入、社会保障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)

17) アメリカの政治・社会構造に関する古典として、A. トクヴィルの『アメリカのデモクラシー』が入手しやすい。またその統治構造を、立法権と行政権が融合したイギリス独自の体制と比較した古典として、W. バジヨットの『イギリス憲政論』が有益である。

18) Schick (2000), pp. 32-34, 175, 177, 181, 189-190, 216-217, 229, 235-236; 田中治 (1997), pp. 3-34; Dauster (2008), pp. 6, 24-25; 渡瀬 (2012), p. 12.

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。CIA には後述の会計検査院 (GAO) の監査も及ばないので¹⁹⁾、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, JCT) は議会予算局 (Congressional Budget Office, CBO) 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定着している²⁰⁾。

(1) 統合予算の内訳

図表3 2は、アメリカの「統合予算」(Unified Budget) の構成を图示したものである。

図表3 2 統合予算の構成要素

		連邦基金	信託基金
オン・パジェット	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) フードスタンプ (現 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
	利子	国債利払い	
	裁量的支出	国防 住宅 (注) 教育 (注) 農業 (注) 公共事業 福祉 (貧困家族一時扶助) その他	ハイウェイ 空港・航空路 その他
オフ・パジェット	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	

(出典) OMB (2009) の各項目・各表; Wildavsky (1988), pp. 269-273; 渡瀬 (2012), p. 21.

(注) 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。

19) GAO は原則すべての政府機関を監査するが、CIA はその対象外である。なお、FBI (連邦捜査局), FRS (連邦準備制度), ESF (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)。

20) 同上, pp. 43, 150-160.

統合予算はまず、一番上の行に見られるごとく「連邦基金」(Federal Fund) と「信託基金」(Trust Funds) という2種類の基金から成っている。図表中のメディケイド以下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である。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ことを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ので、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（後掲図表4-1参照）。

次に一番左の列に示されるとおり、統合予算は「オン・バジェット」と「オフ・バジェット」とから成っている。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）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。このうち義務的経費は全連邦支出の3分の2を占めている。

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・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 (OASDI) 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、毎年度の「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²¹⁾。

1990年の「調整」法（「包括財政調整法」＝OBRA90、後掲図表3-4）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、その財政収支へ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

21) 同上，pp. 20-23.

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。

なお一点、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いることを付記しておく²²⁾。

(2) 予算編成を規律する二大立法

アメリカ憲法には、予算編成の主体と手続きに関する規定がほとんど見られない。議会の権限としてはわずかに、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、国債発行権が挙げられる程度である。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す、その過程で20世紀の二大立法を誕生させている。1921年予算・会計法(Budget and Accounting Act of 1921, P.L.67-13, 以下「1921年法」と)、1974年議会予算・執行留保規制法(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, 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、その遂行は予算システム上からも容易ではなかった。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。それまでは、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、大統領には自ら指導力を揮うための手足となる機関がなく、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いたのである。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、後のOMB)を設置すること(その局長および副局長は大統領が任命)を義務づけた²³⁾。

22) 現金主義が当該年度の収入・支出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・評価段階では編成段階と異なり、財務省が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がこれを監査している(Block (2008), pp. 51-53; 渡瀬 (2012), p. 28)。

23) 行政部予算の確立は大戦前から各地方の運動が求めたものであり、第27代タフト(共和党, 1909-1913)、第28代ウィルソン(民主党, 1913-1921)、第29代ハーディング(共和

注目すべきは、この大統領権限の増大に対抗すべく、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, 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ここに表れている。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²⁴⁾。

これと相前後して議会両院では議事規則が改正され、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わけである²⁵⁾。

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。両者を管轄するのは下院歳入委員会と上院財政委員会であり、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。議会は内部の規律と統合調整のメカニズムとを打ち立てなければならなかった。そのためには、議会自らが行政から独立した経済・財政分析の手段を確保することが不可欠であった。

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。この一方的措置は議회를結束させる促進剤となった。議会は連邦地裁判決の後押しを受け、自らの「財政

党, 1921-1923) という三代の政権を通じて実現に至ったものである。

24) この時期の GAO の歩みと機能については、渡瀬 (2012), pp. 69-80 参照。GAO はその後議会に付属し、行政権の強大化、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、その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 へ) は、このような業務の展開を反映したものである (同第1章参照)。

25) Mosher (1984), pp. 26-27; 渡瀬 (2012), p. 74.

権」(power of the purse)²⁶⁾ 確立を目指した。

以上の目的を果たすべく成立した1974年法の要点は、「予算決議」を軸にした議会の予算過程を設定する、議会に予算委員会とCBOを創設する、大統領による執行留保を規制する、政府プログラムの評価の拡充を図る、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、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、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()。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構築したとすれば、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うことができる。

(3) 議会における予算編成システム

議会における予算編成システムを構成する要素は数多いが、ここではその中枢部分を取り扱う。すなわち、1974年法により創出された予算決議と「調整」であり、裁量的支出の根拠となる予算本体=歳出予算法である。

1) 予算決議

「予算決議」(budget resolution)は、上述のとおり大統領の署名を要しない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、予算編成の大枠を明示する。図表33に見るように、議会両院はこれを4月15日までに可決しなければならない。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「調整」がなされ(議会の可決の日限は6月15日)、歳出予算法のミクロ的審議・議決が進むのである(下院の可決の日限は6月30日)。

これほど重要な、議会における予算過程の基軸をなす予算決議の抱える問題は、単に遅れの常態化だけにあるのではない。近年、不成立を6回も頻発させ

26) 渡瀬(2012), p. 2.

た点にある。これは予算決議が、地元利益に結びついた「各論」の多い歳出予算法に比べ、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的の的になっているためと考えられる²⁷⁾。

図表3 3からは、さらに予算編成上の特徴点を読み取ることができる。

第一点目は、予算編成期間の長さである。大統領府の行政管理予算局 (Office

図表3 3 予算過程の日程

	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15日	議会, 予算決議の求める調整法案を可決	
6月30日	下院, すべての歳出予算法案を可決	
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

(出典) Schick (2007), pp. 94, 234; Heniff (2008), p. 1; Keith (2008), p. 13; Gosling (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。

27) Wildavsky (1988), p. 217; Schick (2007), p. 159; 待鳥 (2008), pp. 282-285; 渡瀬 (2012), pp. 34-39.

of Management and Budget, 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編成作業を開始する。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。議会の審議期間を足し合わせた準備期間が1年半以上と長く、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。

第二点目は、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。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(たとえば大統領の所属政党が両院多数党と一致する「統一政府」の場合)、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であろう(後掲図表37参照)。

第三点目は、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とともに「トロイカ」を形成する。議会付属のCBOは客観的かつ非党派的な専門機関として、OMBとCEA、なかんずくOMBへの「拮抗力」として機能しており、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のと反対に、各方面からの信頼を獲得してきている²⁸⁾。

なお、金融政策は周知のように、独立した中央銀行としての連邦準備制度理事会(Board of Governors of the Federal Reserve System, 通称はFRB)の管轄下にある。

2) 「調整」

「調整」(reconciliation)²⁹⁾は、予算決議で打ち出した政策に現行法を合致させ

28) 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。

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かかる現行の実体法がほとんどである。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った。以後、図表34に見るように、2010年までに20回にわたって用いられている。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2011年度が始まっているために、年度表示が1年延びたわけである。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³⁰⁾。

この10年というサンセット化には、上記の予算決議が関係している。上院には「バード・ルール」³¹⁾と呼ばれる規則があって、予算決議の射程10年を超える年度における赤字拡大措置＝減税を禁じている。これを解禁するには、上院の5分の3という特別多数が必要であるが、与野党が伯仲する上院での60票確保は至難の業である³²⁾。このようにバード・ルールは、大統領の政治

29) 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 reconciliation とを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）。

30) 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）。

31) 上院民主党の重鎮、R. バード議員の発案により、1990年に恒久措置とされた上院規則である（渡瀬（2012），pp. 41-42）。

32) 1992年（93年度予算）から2007年（08年度予算）までの16年分の予算決議のうち、同

図表34 「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	Omnibus Reconciliation Act of 1980	P.L.96-499	1981
1981.08.13	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981 (OBRA81)	P.L.97-35	1982-84
1982.09.03	Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982 (TEFRA)	P.L.97-248	1983-85
1982.09.08	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1982	P.L.97-253	1983-85
1984.04.18	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1983	P.L.98-270	1984-87
1986.04.07	Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act of 1985	P.L.99-272	1986-88
1986.10.21	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1986	P.L.99-509	1987-89
1987.12.22	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1987	P.L.100-203	1988-90
1989.12.19	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1989	P.L.101-239	1990-91
1990.11.05	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 (OBRA90)	P.L.101-508	1991-95
1993.08.10	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 (OBRA93)	P.L.103-66	1994-98
1996.08.22	Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 (PRWORA)	P.L.104-193	1997-2002
1997.08.05	Balanced Budget Act of 1997 (BBA97)	P.L.105-33	1998-2002
1997.08.05	Taxpayer Relief Act of 1997 (TRA97)	P.L.105-34	1998-2002
2001.06.07	Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001 (EGTRRA)	P.L.107-16	2001-11
2003.05.28	Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003 (JGTRRA)	P.L.108-27	2003-13
2006.02.08	Deficit Reduction Act of 2005	P.L.109-171	2006-10
2006.05.17	Tax Increase Prevention and Reconciliation Act of 2005	P.L.109-222	2006-10
2007.09.27	College Cost Reduction and Access Act of 2007	P.L.110-84	2007-12
2010.03.30	Health Care and Education Reconciliation Act of 2010	P.L.111-152	2010-14

(出典) Schick (2007), p. 143; Keith (2008), p. 25; Lynch (2010), pp. 2-3, 5-12; 渡瀬 (2012), p. 40.

基盤や政策遂行力に議会の議事規則が歯止めをかける好例をなし、アメリカにおける財政規律の一端を形成している。

「調整」にかかわるこのルールとは別に、財政規律の一つと考えられているのがペイ・アズ・ユー・ゴー (pay as you go, 略して PAYGO, 以下「ペイゴー」) である。ペイゴーは、義務的支出を増やしたり歳入面で赤字を広げたりするよ

決議が不成立だった4回を除き、上院本会議での賛成票が60票を上回ったのは1997年(98年度予算)の1回(76票)限りであった(同上, p. 38)。

うな新法に相殺措置（支出削減策または増収策）を義務づけたもので、裁量的支出の上限を意味するキャップ (caps) とともに OBRA90 で定められた³³⁾。

3) 歳出予算法

年次予算の本体は今日、省庁別・分野別に分かれた 12 本の歳出予算法から構成される。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 3 5 は、近年の歳出小委員会の再編経緯と、歳出予算法につきもののイヤマークの状況を示したものである。

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。図表 3 5 に見られるように、2002 年度から 2006 年度にかけて、国土安全保障省の設立に伴い、同省予算を所管する国土安全保障小委員会が誕生し、財務省・大統領府関連予算、住宅・都市開発省 (HUD) 関連予算、ワシントン DC・司法府予算が運輸等小委員会の管轄下に入り、退役軍人省関連予算が軍事建設小委員会の管轄下に移り、独立機関のうち、環境保護庁関連予算が内務等小委員会に、国立科学財団等予算が商務等小委員会にそれぞれ吸収された。さらに 2008 年度にかけては、財務省・大統領府等関連予算が運輸等小委員会から切り離され、改編された金融サービス・一般政府小委員会の管轄下に組み込まれた。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。

もっとも、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。暫定予算が「継続決議」(continuing resolution) として議決されることが多く、両院の協議がまとまらない時は政府窓口の閉鎖 (shutdown) さえ起こりうる。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 (2013 年度も包括的歳出予算法であった)。

予算の配分権を握る有力委員会としての歳出委員会は、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てその地位を低下させてきた。しかし同時に、歳出予算の包括化、歳出予算法におけ

33) 2002 年に一時失効したが、2007 年議事規則として復活している (同上, pp. 25-26)。

図表35 歳出委員会小委員会とイヤマークの推移

(金額単位:百万ドル)

2002年度			2006年度(再編中)			2008年度(再編後)		
所管小委員会	件数	金額(%)	所管小委員会	件数	金額(%)	所管小委員会	件数	金額(%)
農務・食品医薬品	629	55(3.5)	農務・農村開発・食品医薬品	689	50(3.0)	農務・農村開発・食品医薬品	623	40(0.4)
商務・司法・国務・司法府等	1,111	6,39(15.4)	商務・司法・国務・科学等	2,394	13,58(22.0)	商務・司法・科学等	1,728	82(1.5)
国防(CIAを含む)	1,409	7,23(2.3)	国防	2,847	9,42(2.4)	国防	2,049	4,98(1.1)
ワシントンDC	41	6(15.9)						
エネルギー・治水・干拓等	1,437	7,60(30.3)	エネルギー・治水・干拓等	2,436	5,92(19.4)	エネルギー・治水・干拓等	2,427	6,59(21.0)
外交・援助・輸出金融等	119	8,35(27.1)	外交・援助・輸出金融	393	15,70(37.3)	外交・国務等	0	(0.0)
内務・森林・国立公園等	636	1,06(5.6)	内務・環境保護・森林・スミソニアン協会等	825	89(3.4)	内務・環境保護等	651	62(2.3)
労働・厚生・教育等	1,606	1,01(0.3)	労働・厚生・教育等	8	2(0.0)	労働・厚生・教育等	2,241	1,02(0.2)
立法府	4	(0.1)	立法府	4	(0.0)	立法府	4	(0.0)
軍事建設	634	6,72(64.1)	軍事建設・退役軍人等	575	16,05(19.6)	軍事建設・退役軍人等	573	10,04(9.3)
運輸等	1,493	3,21(5.4)	運輸・財務・HUD・司法府・大統領府・DC・郵便等	2,820	4,70(3.4)	運輸・HUD等	2,149	2,95(2.9)
財務・大統領府・一般政府・郵便	12	7(0.2)				金融サービス・一般政府	234	1,00(2.3)
退役軍人・HUD・独立機関	1,500	1,80(1.6)						
			国土安全保障	21	23(0.7)	国土安全保障	131	42(1.1)
合計	10,631		合計	13,012		合計	12,810	

(出典) CRS Appropriations Team (2006a); (2006b); (2008); 渡瀬 (2012), pp. 188-189.

(注) 国土安全保障省 (Department of Homeland Security, 略称 DHS) は2002年に22機関を統合して設立された(P.L.107-296)。統合されたのは主に以下の機関である。

- (運輸省から) 沿岸警備隊, 運輸安全局
- (財務省から) アルコール・タバコ・火器局, 関税局, シークレット・サービス
- (独立機関から) 連邦緊急管理庁 (=FEMA)

歳出委員会の国土安全保障小委員会は2003年に創設され, 同歳出予算は2004年度から登場した(したがって, 表中の2002年度と2006年度以降とは連続しない)。2003年から2005年にかけては, この他の小委員会の再編も行われ, 2006年度には, 一時11小委員会へと整理された。これに伴い, 主に以下の省庁関連予算が所管替えとなった。

- 財務(運輸等小委員会と統合)
- 退役軍人(軍事建設小委員会と統合)
- HUD=住宅都市開発(運輸等小委員会と統合)
- 環境保護(内務等小委員会と統合)
- 国立科学財団・NASA(商務等小委員会と統合)

その後も小委員会の再編は続き, 2008年度から両院そろって12の小委員会編成に落ち着いた。最終的には, 財務, 大統領府, 司法府, ワシントンDC等予算が改編された金融サービス・一般政府小委員会の管轄下に収まったのである。

なお, 件数・金額はイヤマークの実数であり, カッコ内は裁量的支出額に対するイヤマークの比率である。

る実体規定の頻出なども進行しており、一方的に弱体化が進んでいるわけではない。近年はむしろイヤマーク (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³⁴⁾、地元利益誘導の象徴となっている。長らく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³⁵⁾。1994年度に4,155件だったイヤマーク件数は、2005年度に16,059件とピークに達し、2008年度においてもなお12,810件の高水準にある³⁶⁾。企業なり利益集団なり自治体なりがロビイストを雇い、その活動によってイヤマークがもたらされ、報酬を受けたロビイストが規制のかからない政治献金を議員に供する現状は、まさに金権政治そのものであって、アメリカ財政民主主義の重大な汚点に他ならない³⁷⁾。

しかし、このような暗部をそのままにしないのもまたアメリカである。議会図書館に置かれた後述の議会調査局 (Congressional Research Service, 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。また、民間のNPOである「政府の浪費に反対する市民連合 (Citizens Against Government Waste, CAGW)」も、活発な調査・啓蒙活動を繰り広げ、毎年 *Pig Book* と呼ばれる刊行物を出している³⁸⁾。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。

以上の予算編成システムにおいて特徴的なのは、3つの議会調査機関の果たす役割の大きさである。図表36は、左から成立順に並べた各機関の概要であ

34) 統一の定義はないので、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)。

35) 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 (2009), p. 137)。

36) 渡瀬 (2012), p. 46。A. シックは、イヤマークについては民主・共和両党が同罪であると指弾している (Schick (2007), p. 248)。

37) イヤマーク獲得に暗躍するロビイストと資金還流の実態については、軽部 (2009) 第3章参照。

38) 石村 (2011), pp. 141-148。

図表3-6 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(2005年 度補正後)	4億6,721万ドル	9,612万ドル	3,464万ドル
職員数(2005年 度)(注)	3,215人	700人	235人
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

(出典) Ornstein et al. (2008), pp. 110, 115, 118; Schick (2007), p. 55; Mosher (1979), p. 274; 渡瀬 (2012), p. 48.

(注) 日本におけるカウンターパートの職員数は、それぞれ1,297人, 180人, ゼロである。ただし、わが国の会計検査院は独立機関である(国会に属していない)。

る。実は議会にはもう一つ、1972年に設立された技術評価局 (Office of Technology Assessment, OTA) があった。しかし1995年、共和党主導議会の経費削減策の一環として廃止されている³⁹⁾。

予算編成上の位置から順番に概説すれば、一番目のCBOにおいて、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」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⁴⁰⁾。

39) 渡瀬 (2012), pp. 95, 178-179.

40) 同上, pp. 150-164.

二番目の CRS は、合同図書館委員会の監督を仰ぎ、議会図書館 (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⁴¹⁾。

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監査、評価、改善勧告等を行うとともに、事業実績とそれを重視した予算編成（パフォーマンス・バジェット）とを連結させる「リンク装置」として機能している⁴²⁾。

3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（CRS のレポートのみは直接アクセスすることができないが、入手は可能である）。それぞれの調査は、客観性、専門性、非党派性という特長を通じて議会の審議水準を高めるだけではない。その公開が、議論の透明性にも役立ち、広く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、有益な情報なり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「客観的事実の語り部」ともいべき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なのである。

（４）小括 アメリカにおける財政民主主義の特質

アメリカの予算編成過程に刻印された財政民主主義の特質は以下のとおりである。

第一は、アメリカ議会による財政コントロールの強さである。その度合いは、議会権限を国際比較した図表 37 によっても確かめられる。同表は、IMF のリーネルトが取りまとめた指標ごとの数値と総合点に、LSE のヴェーナーが計測した総合指数を併記したものである。

それによれば、予算の修正権を中心にアメリカが抜きん出ていること、立法

41) CRS の政策分析機能の展開については、同上第 3 章参照。

42) 同上，pp. 48, 108-126.

図表37 28カ国における議会の予算権限指数

	統治形態による区分	1 中期フレーム関与	2 修正権	3 審議期間	4 専門的支援機関	5 政府執行上の制約	総合指数	ヴェーナー方式
アルゼンチン	大統領制	0	2	1	0	1	4	50.0
オーストラリア	ウェストミンスター型	0	1	0	0	0	1	22.2
オーストリア	半大統領制	0	3	1	0	2	6	55.6
ベルギー	非ウェストミンスター型	0	3	1	0	0	4	47.2
ボリビア	大統領制	0	3	1	0	1	5	38.9
カナダ	ウェストミンスター型	0	0	0	1	0	1	26.4
デンマーク	非ウェストミンスター型	0	3	1	0	1	5	55.6
フィンランド	半大統領制	0	3	1	0	2	6	38.9
フランス	半大統領制	0	2	1	0	1	4	19.4
ドイツ	議院内閣制	0	3	1	0	0	4	52.8
ギリシャ	半大統領制	0	0	0	0	0	0	19.4
ハンガリー	半大統領制	0	3	1	0	2	6	66.7
アイスランド	議院内閣制	0	3	1	0	2	6	38.9
インドネシア	大統領制	0	2	2	1	1	6	54.2
アイルランド	半大統領制	0	0	0	0	0	0	16.7
イタリア	議院内閣制	2	3	1	0	1	7	33.3
日本	非ウェストミンスター型	0	3	1	1	2	7	52.8
韓国	半大統領制	0	0	1	2	1	4	45.8
メキシコ	大統領制	0	1	0	2	0	3	51.4
オランダ	非ウェストミンスター型	0	3	1	1	1	6	59.7
ニュージーランド	ウェストミンスター型	0	0	0	0	0	0	27.8
ノルウェイ	非ウェストミンスター型	0	3	1	0	2	6	61.1
ポルトガル	半大統領制	1	3	1	0	0	5	38.9
スペイン	非ウェストミンスター型	0	1	1	0	1	3	41.7
スウェーデン	非ウェストミンスター型	1	3	1	1	2	9	65.3
トルコ	非ウェストミンスター型	0	1	1	0	1	3	38.9
イギリス	ウェストミンスター型	0	0	0	0	1	1	22.2
アメリカ	大統領制	1	3	2	2	2	10	88.9

(出典) Lienert (2005), pp. 22-23; Wehner (2006), pp. 773-781.

(注1) 統治形態上、日本は非ウェストミンスター型に分類されているが、象徴天皇制は立憲君主制とは異なるので、正確には独・伊と同じく議院内閣制とすべきであろう。ちなみに、リーネルト氏は、選挙制度、政党システム、法的枠組み、各国固有の慣行などの特殊要因の方が、統治形態の区分以上に予算権限を左右する力が大きいことを強調している (Lienert, *ibid.*, pp. 18-19, 23)。

(注2) 1から5までの各指数は以下の基準による。総合指数は各指数を加算したものである。

1は、最低3年間の中期戦略を議会が毎年承認するか否かを問うもので、毎年の立法措置が2点、毎年の決議採択が1点、政府による通知(議会関与なし)が0点を表す。

2は、議会が政府の予算案を無制限に修正できるか否かを問うもので、無制限に可能が3点、相殺措置があるときのみ赤字拡大修正が可能が2点、支出構成は変えられるが赤字拡大修正は不可が1点、ごくわずかの修正しか認めないが0点を表す。

3は、議会が何ヶ月予算案を審議できるかを問うもので、4ヶ月以上が2点、1ヶ月から4ヶ月の間が1点、1ヶ月以下が0点を表す。

4は、議会が政府から独立した予算分析のできる専門的調査組織を有するか否かを問うもので、スタッフ25人以上の組織ありが2点、それ以下の組織ありが1点、組織なしが0点を表す。

5は、政府が執行中の予算を変更できるか否かを問うもので、議会の承認なしには留保も再配分も不可が2点、一定の制限つきで留保・再配分可能が1点、無制限に支出を制限できるが0点を表す (*Ibid.*, p. 22)。

(注3) 右端に追加した「ヴェーナー方式」とは、本来、OECD加盟27カ国と非加盟9カ国の計36カ国における予算(案)をめぐる6基準(議会の修正権、未議決の場合の取扱い、政府執行の裁量性、議会の審議期間、(決算を含む)主管委員会の構成・機能、議会調査機関の規模)を、統計的検定を経て体系的に指数化したもの(総合指数は0から100までの数値)であるが、ここではリーネルト方式と比較可能な28対象国の総合指数のみを掲記した。

リーネルト方式は、基準の数が少ない上に総合指数を単純加算とするなど方法上の問題がないわけではない。しかし、そこには中期フレームへの議会の事前関与という不可欠の基準が含まれている。筆者が重視して掲げた所以である。

両者を通覧すれば、アメリカ、スウェーデン(8点の誤記と思われる)が高得点の一方、ウェストミンスター型諸国が低得点という同一傾向を把握することができる。その他の主要国で目につくのは、リーネルト方式では同点の独仏と日伊とが、ヴェーナー方式ではそれぞれ大差を生じていることである。ここには、根拠法の明文規定と実態との乖離が反映していると考えられる (Wehner, *ibid.*, pp. 769-783)。

権と行政権との一体性の強い英・加・豪・NZ 諸国が極めて低い数値を示していることが一目瞭然であろう。もっとも、これらの数値が根拠とする明文上の規定と実態とに乖離があることも認識する必要がある。たとえば、日本の予算修正権にアメリカと同じ3点が与えられているが、そもそも制限のないアメリカと、「内閣の予算提案権を損わない範囲内」⁴³⁾でのみ国会の修正権を認める日本とが同点数とは到底考えられない。このような制約を踏まえながら数値を読み解くべきである。

第二は、上述した議会調査機関の制度基盤としての意義である。さらに注目に値するのは、調査、政策研究、啓蒙、提言を行う民間 NPO の存在である。公金の使途を監視する先述の「政府の浪費に反対する市民連合」(CAGW) や、1986 年税制改革へのコンセンサス作りに貢献した「公正な税制を目指す市民連合」(Citizens for Tax Justice)⁴⁴⁾ は、その代表的なものである。これらはまさしく、アメリカ財政民主主義の「社会基盤」と呼ぶにふさわしい。

第三は、「金権」による財政民主主義の侵食である。前掲のイヤマークで指摘したように、金力はアメリカ政治を確実に蝕んでいる。国庫からのイヤマークがロビイストからの政治献金となって日常的に議員に還流したり、選挙時には無制限のテレビ広告となって議員の選出を左右したりするようでは、財政民主主義の腐食が進行していると断ぜざるをえない。議会調査機関の活動に見られる議会の調査力と透明性と並んで、国民の監視がいよいよ大きな意味をもっているということである。

第四は、FRB による事実上の財政ファイナンスの進行である。アメリカでは、リーマン・ショックからの危機脱出策として、FRB による金融の量的緩和が大規模に行われてきた。FRB は市場にマネーを供給し続けるのと引き換えに、国債だけでなく MBS (モーゲージ担保証券) 等の証券、すなわちリスク資産を大量に抱え込んでいる。これは、民主的正当性のない FRB が事実上の財政機能を代行していること、再度のバブルの危険性を高めていることを意味する⁴⁵⁾。ここでも議会の財政権が試されているのである。

43) 小島和夫 (1990), p. 222.

44) 法人所得税の不公平性を実証した「マッキンタイア報告」はあまりにも有名である (渋谷 (1992), pp. 83-88)

45) 日銀の新たな金融政策も同質の問題を孕んでいる。2年間で物価上昇率 2% を達成し、国債・投資信託を中心に保有資産を倍増させようという「異次元」ぶりでは、危険性は一層大

4 最近の財政状況と今後の展望

本稿の締めくくりとして、最新の統計を2つ掲げる。

近年の財政指標の推移を追った第一の図表4-1においては、まず財政収支と国債残高総額に着目する必要がある。2001年度まで4年続きの統合予算黒字が、2003年度には大規模減税とイラク戦争のために空前の赤字へと転じ、2009

図表4-1 財政指標推移

(単位:10億ドル)

年度	歳入総額	歳出総額	財政収支	国債依存度 (%)	国債残高総額
1969	186.9	183.6	3.2		365.8
1971	187.1	210.2	23.0	10.9	408.2
1976	298.1	371.8	73.7	19.8	629.0
1981	599.3	678.2	79.0	11.6	994.8
1986	769.2	990.4	221.2	22.3	2,120.5
1991	1,055.0	1,324.2	269.2	20.3	3,598.2
1993	1,154.3	1,409.4	255.1	18.1	4,351.0
1995	1,351.8	1,515.7	164.0	10.8	4,920.6
1997	1,579.2	1,601.1	21.9	1.4	5,369.2
1999	1,827.5	1,701.8	125.6		5,605.5
2001	1,991.1	1,862.8	128.2		5,769.9
2003	1,782.3	2,159.9	377.6	17.5	6,760.0
2005	2,153.6	2,472.0	318.3	12.9	7,905.3
2007	2,568.0	2,728.7	160.7	5.9	8,950.7
2009	2,105.0	3,517.7	1,412.7	40.2	11,875.9
2010	2,162.7	3,457.1	1,294.4	37.4	13,528.8
2011	2,303.5	3,603.1	1,299.6	36.1	14,764.2
2012	2,450.2	3,537.1	1,087.0	30.7	16,050.9
2013(推)	2,712.0	3,684.9	972.9	26.4	17,249.2

(出典) OMB (2013), *Historical Tables: Budget of the U.S. Government*, FY2014.

(注) 国債残高は、法定限度対象額も非対象額も含んだ総額である。なお、財政赤字は2009年度において第二次大戦時以来初めて対GDP比10%台(10.1%)を記録し、国債残高は2012年度において対GDP比100%を突破した(103.2%)。

きいと言わなければならない。

年度からはリーマン・ショック後の財政出動と税収減のために4年連続で1兆ドルを超える大赤字に陥った。中でも2009年度赤字の対GDP比は10%台を記録した。また、同じく2009年度から激増する国債残高は2012年度には16兆ドルに達し、対GDP比100%を突破した。

次に、歳入総額を見ると、2012年度の2兆4,502億ドルは対GDP比15.8%であり、1968年度から2007年度までの40年間の平均値17.9%との落差は2.1%に及ぶ⁴⁶⁾。一方の歳出総額は2012年度22.8%であり、40年間の平均値21.0%との乖離は1.8%にとどまっている。政府支出が膨張する中でも赤字の主因が歳入面にあるということである。今なお減税圧力が絶えず、政治的な「分極化」(polarization)⁴⁷⁾が固着し先鋭化するアメリカでは、債務の上昇に歯止めがかかる見通しは立たない。

図表4-2 法定限度対象国債の保有状況と法定限度額

(単位：10億ドル)

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 法定限度	当該限度を定めた 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	同上	同上
2005	4,570	3,301	7,871	8,184	2004.11.19
2006	4,829	3,622	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	12,104	2009.02.17
2010	9,001	4,510	13,511	14,294	2010.02.12
2011	10,107	4,639	14,747	15,194	2011.08.02
2012	11,251	4,776	16,027	16,394	2012.01.30

(出典) Austin and Levit (2010), pp. 15, 19-22;

<http://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/mspd/mspd.htm> .

(注) 2011年8月2日の与野党合意(「財政コントロール法」, P.L.112-25)は、法定限度引き上げを決める条件として、赤字削減策が最終的に決まらない場合に2012年から10年間で1.2兆ドルの強制削減を実施するという条項を盛り込んでいた。この削減の規模と方法は、引き続き毎年の予算編成上の大争点となる。一方、国債残高は絶えず法定限度に迫るので、財務省による緊急避難措置が繰り返されている。

46) CBO (2013), pp. 2, 7, 11.

47) Schick (1980), pp. 94, 245, 303; Wildavsky (1988), pp. 203, 220, 249, 425; 渡瀬 (2012), pp. 97, 147.

第二の図表42は、法定限度対象の国債の保有状況と法定限度額とを表している。ここで法定限度額とは、1917年第2次自由国債法(P.L.65-43)を根拠に設定される国債残高上限額のことである。また民間等保有分(Held by the Public)とは、連邦政府以外が保有者ということであり、その中には個人、法人、地方政府、FRB、外国政府・中銀が含まれる。政府勘定保有分(Held by the Federal Government Accounts)とは、先述の信託基金が保有者ということである。

今世紀初頭からの民間等保有分のシェア増大は明白である。その内訳からは、日本政府や中国政府が大量の買い手となっていること、最近はさらにFRBが買い進んでいることが窺える⁴⁸⁾。外国の安定的な投資機関や民主的正当性のない国内機関が、アメリカの財政規律を喪失させ、金利引き下げ要因となってブームとバブルを助長していることを見落としてはなるまい。

また、法定限度額の連年にわたる引き上げは、限度額の法定制度がもつ財政規律維持機能がすでに失われたことを物語っている。議会が財政構造そのものを変える実体的措置に取り組む必要性は、ますます高まっているのである⁴⁹⁾。

(わたらせ・よしお 元国立国会図書館専門調査員)

[参考文献]

- Austin, D. and M. Levit (2010), "The Debt Limit: History and Recent Increases." *CRS Report for Congress*, RL31967, Sep. 8.
- Baron, J. and E. McCaffery (2008), "Starving the Beast: The Political Psychology of Budget Deficits," E.Garrett et al. ed., *Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, Cambridge University Press.
- 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*, February.
- CRS Appropriations Team (2006a), *Earmarks in Appropriation 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:*

48) 渡瀬 (2012), pp. 214-217; OMB (2013), Table 7.1. なお、財務省が法定限度対象国債の保有シェアにまで踏み込んで公表するようになったのは、2001年からである。

49) 渡瀬 (2012), pp. 218-219.

- An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, Cambridge University Press.
- Fisher, L. (2007), *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Fifth Edition, Revised, University Press of Kansas.
- Gosling, J. (2009), *Budgetary Politics in American Governments*, Fifth Edition, Routledge.
- Heniff, B. (2008), "The Congressional Budget Process Timetable." *CRS Report for Congress*, 98-472, Mar. 20.
- Keith, R. (2008), "Introduction to the Federal Budget Process." *CRS Report for Congress*, 98-721 GOV, Updated Mar. 7.
- Lienert, I. (2005), "Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?" *IMF Working Paper*, WP/05/115, June.
- Lynch, M. (2010), "Budget Reconciliation Measures Enacted Into Law: 1980-2010." *CRS Report for Congress*, R 40480, Sep. 2.
- Mosher, F. (1979), *The GAO: The Quest for Accountability in American Government*, Westview Press.
- 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 (2009), *Analytical Perspectives: Budget of the U.S. Government*, FY2010.
- OMB (2013), *Historical Tables: Budget of the U.S. Government*, FY2014.
- Ornstein, N. et al. (2008), *Vital Statistics on Congress 2008*, Brookings Institution Press.
- Posner, P. and C. K. Park (2007), "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations." *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 3.
- 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.
- Wehner, J. (2006), "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions." *Political Studies*, Vol. 54, No. 4, December.
- Wildavsky, A. (1988), *The New Politics of the Budgetary Process*, Harper Collins.
- バジヨット, W. (小松春雄訳) (2011), 『イギリス憲政論』(中公クラシックス) 中央公論新社 .
- 林健久 (1992), 『福祉国家の財政学』 有斐閣 .
- 石森久広 (2011), 『財政民主主義と経済性 ドイツ公法学の示唆と日本国憲法』 有信堂高文社 .
- 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 .
- 神野直彦 (2007), 『財政学(改訂版)』 有斐閣 .
- 加藤芳太郎 (1989), 「巻頭言：状況と反省」 『会計検査研究』 1号, 8月 .
- 加藤芳太郎(聞き手 納富一郎) (1999), 『予算論研究の歩み 加藤芳太郎氏に聞く』(自治総研ブックレット 65) 地方自治総合研究所 .
- 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巻) 日本経済評論社 .
- 清宮四郎 (1979), 『憲法 (第三版)』(法律学全集3) 有斐閣 .
- 小島昭 (1984), 「予算過程論と財政民主主義の再検討」日本財政法学会編 『予算過程の諸問題』(財政法叢書1) 学陽書房 .
- 小島和夫 (1990), 『予算が成立するまで』ぎょうせい .
- 待島聡史 (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 .
- 中村芳昭 (1994), 「アメリカにおける財政統制」日本財政法学会編 『財政民主主義』(財政法叢書10) 学陽書房 .
- ノーマントン, E. L. (小川幸作・小川光吉訳) (2005), 『政府のアカウントビリティと会計検査 会計検査の原点』全国会計職員協会 .
- 大島通義 (2013), 『予算国家の危機 財政社会学から日本を考える』岩波書店 .
- 大島通義・井手英策 (2006), 『中央銀行の財政社会学 現代国家の財政赤字と中央銀行』知泉書館 .
- 大内兵衛 (1930), 『財政学大綱 上巻』(『大内兵衛著作集 第1巻』岩波書店, 1974) .
- 櫻井敬子 (2001), 『財政の法学的研究』有斐閣 .
- 渋谷博史 (1992), 『レーガン財政の研究』東京大学出版会 .
- 重森暁 (2009), 「現代財政の特質と財政民主主義」重森暁・鶴田廣巳・植田和弘編 『Basic 現代財政学 (第3版)』有斐閣 .
- 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 .
- 田中治 (1997), 『アメリカ財政法の研究』信山社 .
- 手島孝 (1975), 「財政」『現代の経済構造と法』(現代法学全集52) 筑摩書房 .
- トクヴィル, A. (松本礼二訳) (2005 & 2008), 『アメリカのデモクラシー』(岩波文庫 第一巻(上)下)・第二巻(上)下) 岩波書店 .
- 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巻) 日本経済評論社 .
- 横田茂 (2012), 「予算論の展開」日本財政学会編 『社会保障と財政 今後の方向性』(財政研究 第8巻) 有斐閣 .