

## ＜総論＞ 米国 80 年代以降の諸改革

渡 瀬 義 男

### 目 次

- I 本総合調査の問題意識
- II 対象と方法
- III 米国再生に向けた諸改革の概要
  - 1 1970年代から90年代へ
  - 2 行財政・政治分野の改革動向
  - 3 小括
- IV 各論の構成と要旨
  - 各論 1 米国の財政再建と議会予算局(CBO)の役割
  - 各論 2 米国90年代の行政改革
  - 各論 3 米国における金融・資本市場改革の展開
  - 各論 4 米国の1996年農業法
  - 各論 5 米国における96年福祉改革とその後

### I 本総合調査の問題意識

司馬遼太郎は晩年、わが国の抱える問題を照らし出すには外からの照明具ないし光線が欠かせないと説き、とりわけアメリカの放つ光に着目した<sup>(1)</sup>。たしかに、ペリー来航が明治維新の引き金になったように、GHQによる占領が戦後改革の起点であったように、近代日本の大

変革に与えたアメリカのインパクトは圧倒的である。事情は今日においても変わっていない。1970年代の混迷と80年代の試行錯誤を経て、90年代の繁栄に結実させたアメリカの自己改革力＝回復力は、バブル崩壊後10年以上も続くわが国の経済不振と明暗の対極にあるからである。アメリカ社会のこのような「復元力<sup>(2)</sup>」を80年代半ばの時点で掬い取った司馬は、さすがに文明評論家として慧眼であった。

一方、その司馬との対話を通して、日米両国の行方と関係への洞察力を磨いた霍見芳浩・ニューヨーク市立大学教授も、アメリカのもつ「復元力」と「自浄力<sup>(3)</sup>」について語っている。霍見教授によれば、時に暴発することはあっても、それを牽制する力、修復する力をアメリカがもっているという<sup>(4)</sup>。1980年代以降膨張し「双子の赤字」の元凶と目された財政赤字からの90年代末の脱却は、まさに復元力の証明であろうし、エンロンやワールドコム of 破綻を生んだ会計不正に正面から取り組んだ2002年の「企業改革法」は、さしずめ自浄力の現れであろう。

わが国は、このアメリカからの光をどう受け止め、自らの問題解決にいかに関与すべきであろうか。一方には、アメリカの光に全身をさらし透明性を高めよという見解がありうる。他方には、強すぎる陽光が人体に有害なように、

(1) 司馬遼太郎『アメリカ素描』（新潮文庫）新潮社，1989，pp.13-15.

(2) 同上，p.384.

(3) 霍見芳浩『アメリカのゆくえ、日本のゆくえ — 司馬遼太郎との対話から』日本放送出版協会，2002，p.318.

(4) 同上，pp.93-94，315.

表1 90年代諸改革の一覧表

西 暦	主要な改革立法または政策展開
1990	包括財政調整法 (90年 OBRA)、首席財務官法、住宅法
1991	連邦預金保険公社改善法
1992	改正住宅法
1993	93年 OBRA、政府業績成果法、国家業績レビュー (NPR)、国家輸出戦略
1994	政府管理改革法、連邦調達合理化法、「2000年の目標：アメリカ教育法」、NAFTA 発効
1995	無財源マニフェスト改革法、書類作成軽減法、「知的財産・NII」白書
1996	福祉改革法、農業法、項目別拒否権法、連邦財務管理改善法、最低賃金引上げ法、情報通信法、世界的財産権機関 (WIPO) 著作権条約
1997	財政均衡法、納税者負担軽減法、WTO 通信市場開放合意
1998	政府文書事務排除法、インターネット非課税法
1999	グラム・リーチ・ブライリー法 (GLB 法)、スーパー301条復活

アメリカの光もストレートに浴び続けられない方が賢明だとする主張もあるにちがいない。いずれの立場をとるにせよ、まず光の正体を見極めること、すべてはここから出発するはずである。

国会の立法補佐機関に属するわれわれは、わが国の進路・方策について直接提言することには制約がある。しかし、アメリカの光の成分を分析し、その光の効能と限界を評価することは可能である。われわれは、1980年代以降アメリカで積み重ねられた諸改革の内容、その諸改革を成立させた要因、諸改革の効果、それらがアメリカの現在および将来においてもつ意味、さらに、わが国現下の「構造改革」に対して与える示唆等について、多角的な検討を加えることはできるであろう。

本総合調査は、以上の問題意識を共有して発足した。2002年4月から03年12月まで、すなわち平成14年度と15年度にまたがる足かけ2年の調査となった。執筆は、調査及び立法考査局における経済・社会分野の担当者を中心とした6人である。各自はそれぞれ全力を尽くしたが、論及不足の箇所も少なからずあると思われる。残された論点については他日を期したい。国会議員をはじめとする読者諸賢のご叱正、ご批判

を切にお願いする次第である。

## II 対象と方法

本調査の対象は、財政、行政、金融、農業、福祉の分野に限られている。主要な改革法が成立し、また大規模な政策展開が行われた領域を広く取り込むよう心がけたが、力量的にも紙幅の上からもこれは不可能であった。その欠落を補うために、やや長めの〈総論〉を冒頭に置いた。90年代のアメリカを的確に捉えるのに不可欠なテーマ、たとえば実体経済面の動態はここで言及している。また、大統領と議会との関係を左右する政治分野の争点ともいべき二大立法の動向もここで概説した。憲法の均衡予算修正提案と項目別拒否権法がそれである。このほか、教育の新方向として特筆すべきチャーター・スクールをめぐる問題は、本誌『レファレンス』626号に掲載した<sup>(5)</sup>。本調査の一員が在職中に執筆したものであり、併せて参照していただければ幸いである。

各論題の取り扱った時期は、概ねアメリカの1990年代である。90年代、とりわけクリントン民主党政権期 (1993~2000年) は、表1に見る

(5) 上村作郎「アメリカにおける教育改革の一事例 — チャーター・スクールを中心に —」『レファレンス』626号, 2003.3, pp.7-24.

ように多方面の改革が一斉に進められた時期であった。しかし、その多くは、レーガン＝ブッシュ共和党政権下（1981～1992年）で構想され着手されたものである。そこで各執筆者は、アメリカにおける政策の連続性を捉えるために、また連続面では括れない断絶面が存在するかどうかを検証するために、80年代から説き起こした。必要な場合にはそれ以前にまで遡っている。一方、20世紀最後の年である2000年にITバブルが崩壊し、「ニュー・エコノミー」の実像と虚像が明るみに出た。共和党の大統領が誕生し、政策上の方向転換が見られる分野もある。それゆえ本調査では、諸改革の効果と行方を確かめるために現ブッシュ政権の動向にも紙数を割いている。

### Ⅲ 米国再生に向けた諸改革の概要

#### 1 1970年代から90年代へ

##### (1) 混迷の1970年代

アメリカの1970年代は、政治的にも経済的にも内外の強風にさらされ、混迷を深め亀裂を広げた時期であった。その前半には、ベトナム戦争の敗退が決定的となり、ウォーターゲート事件で大統領の権威は地に墜ちた。ドルと金（きん）との交換が停止され、変動相場制に移行したことで戦後のブレトン・ウッズ体制は崩れ去った。中東戦争を引き金とする第一次石油ショックを受け、物価の高騰と景気の低迷が並存するスタグフレーションに見舞われた。その後半には、第二次石油ショックによるインフレが猛威を振るって国民生活を混乱に陥れ、イラン米国大使館人質事件とソ連のアフガニスタン侵攻はアメリカの中東・世界戦略を根底から揺るがした。

しかし、この激動の中、敗北感と喪失感が横溢する最中に、新たな模索と再生努力が始まっ

ていたことは注目に値する。ニクソン政権下、議会は軍事外交面（「73年戦争権限法」）と財政予算面（「74年議会予算及び執行留保統制法」、以下「議会予算法」と略称）から、その権限を拡大していた。カーター政権下、ケインズ政策からの転換が始まった。投資促進による生産性の向上を主眼とする「経済再生計画」が作成され、規制緩和が開始され、マネタリズムを柱とする金融政策が着手された。国防力の増強も図られ、軍事・経済両面で「強いアメリカ」復活の戦略が動き出した<sup>(6)</sup>。一方、インフレの進行は個人所得税をはじめとする税負担への国民の反感を高めていたが、中でも財産税の負担増に対する中間層の反発は激しく、カリフォルニア州の提案13号に象徴される「納税者の反乱」が頻発した。草の根からのこの運動は「新保守主義」思潮と合流して「小さな政府」論を支え、80年大統領選挙におけるレーガン候補当選の推進力となった。

##### (2) 試行錯誤の1980年代

レーガン大統領は就任早々、「81年経済再建税法」を成立させて個人・法人の大減税に踏み出した。しかし、大規模な軍拡を推進した上に、民生関係費の抑制が議会側の抵抗で不十分にとどまったため、財政赤字を急拡大させた。この放漫財政は、ボルカー連邦準備制度理事会（以下、略称FRB）議長の進める金融緊縮路線と結びついて、金利高騰と景気後退を本格化させた。ここで生じた高金利は、不況による税収減、国債の利払い増を通じて財政赤字をさらに膨らませ、海外からの資本流入を促してドル高を定着させる。このドル高こそ、在来型基幹産業の輸出競争力に大打撃を与え、貿易赤字を通して経常収支の巨大な赤字を生み出す主因となったのである。財政赤字を起点とする経常収支の赤字、すなわち「双子の赤字」はアメリカ経済を蝕み、

(6) カーター政権の果たした役割と意義については、室山義正『米国の再生 — そのグランドストラテジー』有斐閣, 2002, pp.64-69, 344-349 が詳しい。

世界経済の安定を損なう一大要因となった。

1985年、二期目のレーガン政権は転換点を迎えた。9月の「プラザ合意」でドル安に向けた介入が公認され、12月には財政赤字の強制的削減を目指す「85年財政均衡及び緊急赤字統制法」(グラム・ラドマン・ホリングス法、略称GRH法)が成立した。GRH法は抜け穴が多く、実効性をもたない「違憲」の法律であったが、財政赤字への国民的危機感を反映し、財政規律・財政責任の必要性を広く認識させる役割を果たした<sup>(7)</sup>。また、年初には対外競争力強化の提言である「大統領産業競争力委員会報告書」(通称ヤング・レポート)も作成された。この提言の実行過程では通商法が保護主義的に強化され(たとえば「88年包括通商法」のスーパー301条)、多国間協議のみならず二国間協議も多用される。日米半導体協定や「日米構造(障壁)協議」はその典型であった。構造協議においてアメリカは、過剰貯蓄や「系列」を掘り崩すことによって最大のライバル国の経済力の根幹を痛撃したのである。

ところで、1985年はゴルバチョフの登場したソ連にとっても最後の転機となった。しかし「ペレストロイカ(建て直し)」も時すでに遅く、積年の失政によって民心は決定的に離反していた。89年の東欧「市民革命」で社会主義体制は消滅し、やがてドイツ統一とソ連邦崩壊が続いて東西対立=冷戦の時代は終わった。

### (3) 繁栄の1990年代

冷戦の終焉はアメリカの、そして市場経済シ

ステムの勝利を意味していた。独自の市場経済路線を突き進む中国を含め、巨大な市場と膨大な低賃金労働力が出現し、世界経済のグローバル化がここに本格化する。アメリカはその波頭に立って世界に号令する唯一の超大国となった。それを裏づける経済力は以下の政策展開と企業努力とによって一層強められた。

クリントン政権がブッシュ政権から継承した財政再建策は、グリーンSPAN FRB議長の主導する金融緩和策に支えられ、日本をはじめとして流入する外資、年金基金等を源とする国内資金にも助けられて金利を低下させた。この金利低下は、歴代政権の規制緩和、新興ベンチャー企業への投資誘導策と相俟って株高を促し、企業投資と雇用の増大、消費の拡大を通して税収を伸張させ、財政収支の好転を招き寄せた。1997年には5年後の均衡を目指す「財政均衡法」が制定され、翌98年度、アメリカは一挙に財政黒字を実現する。さらに情報産業を中心とした生産性の上昇、企業組織再編の進行に加え、賃金上昇率やインフレ率の低下などを促す「幸運<sup>(8)</sup>」も重なって、90年代後半のアメリカはニュー・エコノミーの活況に沸き返った。「96年情報通信法」、「97年納税者負担軽減法」、「98年インターネット非課税法」などの諸法が、これを後押しした。福祉国家を構成する公的扶助や農業所得支持制度に、ニューディール期以来の大改革が施されたのもこの繁栄の時期である(「96年福祉改革法」、「96年農業法」)。対外的には、クリントン政権は冠絶した軍事力と再強化された経済力を背景に市場開放圧力を強める一方、

(7) 渡瀬義男「米国財政再建の軌跡：財政制度改革と財務管理の改善」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』362号、2001.5.25。80年代の米国財政の危機と改革については、J.White and A.Wildavsky, *The Deficit and the Public Interest: The Search for Responsible Budgeting in the 1980s*, University of California Press, 1989が詳しい。また、70年代以降97年度までの「財政再建期」に関する最近の研究書として、待鳥聡史『財政再建と民主主義—アメリカ連邦議会の予算編成改革分析』有斐閣、2003がある。

(8) アメリカの有力な研究者はほぼ一様に「幸運」に恵まれたこと、少なくとも政策と「幸運」とのミックスがあったことを認めている(A.ブラインダー・J.イエレン(山岡洋一訳)『良い政策 悪い政策—1990年代アメリカの教訓』日経BP社、2002、pp.5,8-9,14,83,89,93-94,118,136-137,142; J.Frankel and P.Orszag ed., *American Economic Policy in the 1990s*, MIT Press, 2002, pp.27,29-30,45,51,116参照)。

金融、情報通信、知的財産権等をめぐる戦略領域でアメリカ基準を世界に押し広げた（「WIPO著作権条約」等。以上、表1参照）。

クリントン政権下にあつては、このように市場を通じた効率が重要視されると同時に、政府の能動的・枠組み設定的役割、言い換えれば「環境形成機能<sup>(9)</sup>」が存分に発揮されたといえることができる。詳細は各論に譲るとして、ここでは行財政と政治の領域に絞ってその主要な法律・政策展開の概要を述べることにしよう。

## 2 行財政・政治分野の改革動向

### (1) 行財政分野の改革動向

1990年代の成果の筆頭に挙げられるのは、各論1でも扱う財政再建である。クリントン政権は前記のように、ブッシュ政権下の「90年包括財政調整法」（略称90年 OBRA）を継承して「93年 OBRA」を成立させ<sup>(10)</sup>、増税や国防費削減を含む具体的な赤字削減策を強化することによって好循環を始動させた。いわば、政策的・制度的に張り広げた「帆」が好況という「追い風」を呼び込んで、2002年の均衡というゴールに4年も早く到達せしめたのである。ここで最大の「追い風」となったのが、景気拡大と株価上昇に支えられた高額所得者の所得・課税額の急伸である<sup>(11)</sup>。その背景には、90年代末の家計の金融資産中、直接・間接の株式投資が約6割に達するほどに拡大した「株式化」があった<sup>(12)</sup>。70年代末以降これを促した預金金融機関から証券市場への資金流出については、各論3において詳述する。

ところで、見逃してはならないのが財政・予算制度の改革と並進した以下の2分野での改革である。そのひとつが93年 OBRA の直前に成立した「93年政府業績成果法」であり、もうひとつが同じく93年ゴア副大統領をトップに着手された行政改革、「国家業績レビュー」（NPR）である。

まず、「政府業績成果法」は表1に見るように「90年首席財務官法」、「94年政府管理改革法」、「96年連邦財務管理改善法」の中核に位置する法律であつて、コスト重視の財務管理を体系として整備させ、予算と実績（決算）とをリンクさせる重要立法である。議会が主導したこの法律は、業績重視予算（パフォーマンス・バジェット）を本格的に起動させ、OBRA の実効性を高めるのに役立った。次に、NPR は多方面の政策展開を行ったが、その中心となる人員削減だけを取り上げてみても90年代末までに全連邦で80万人という規模で進行した。連邦政府はさらに、調達電子化・簡素化（「94年連邦調達合理化法」）、文書事務負担の軽減（「95年書類作成軽減法」、「98年政府文書事務排除法」）を強力に推進した。これらのすべてが相乗効果を発揮して、財政の再建と効率的な政府の実現に与ったものと考えられる<sup>(13)</sup>。

最後になおひとつ、「95年無財源マンデイト改革法」（Unfunded Mandates Reform Act）も見落とすことができない。「無財源マンデイト」とは、「連邦政府が州・地方政府に対して財源未措置で発する、法律で定めた事務及び事務の要件の執行命令のこと<sup>(14)</sup>」であつて、80年代

(9) 室山, 前掲書, pp.180-184,339-349.

(10) 河音琢郎・和歌山大学助教授はこの OBRA を「包括的予算編成過程」の成立と捉えている（河音「財政再建の光と影」関下稔・坂井昭夫編『アメリカ経済の変貌—ニューエコノミー論を検証する—』同文館, 2000, pp.75-76）。

(11) 渋谷博史・東京大学教授はこれを詳細に分析している（渋谷「アメリカの財政再建と福祉国家の関係」渋谷博史ほか編『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会, 2003, pp.105-115）。

(12) 中本悟「アメリカ製造業の衰退と再生の経済学」大阪市立大学経済研究所『日本企業システムの再編』東京大学出版会, 2003, pp.192-193.

(13) 渡瀬, 前掲論文。

(14) 片桐正俊「1980-90年代のアメリカ州・地方財政の変容」『E S P』2001.10, p.37.

以降の連邦補助金削減と表裏一体のものとして多用されてきた。同改革法は、この乱用に歯止めをかけようとしたものである。議会予算局(CBO)による推計で5,000万ドルを超える純コストを新たに州・地方政府に課すような重要法案は、議会審議において議事規則違反に問われることから、同法はマンドイト含みの法案を事前に修正させる抑止力<sup>(15)</sup>を内蔵している。このため同法の推進側からは、「強制的連邦主義」から「協力的連邦主義<sup>(16)</sup>」への転換の担い手と期待されて登場したのであった。

しかし現実には、新たな負担や規制を州・地方に課す法律も多く、同法の趣旨が貫かれているとは言いがたい。たとえば、「96年最低賃金引上げ法」は、5年間で10億ドル超の州・地方負担を課すと推計された重要マンドイトにもかかわらず、クリントン政権のてこ入れによって可決された。また各論5で詳述する「96年福祉改革法」も、権限の委譲される州における節約可能額が大きいためにマンドイト扱いを免れている<sup>(17)</sup>。今後、連邦財政が逼迫すれば補助金を減らしてマンドイトを増やそうとする動きは避けられず、議会内にマンドイトを自制しようとするコンセンサスが常に形成されるとは限らないので、その実効性を現時点で占うことはできない。とはいえ、ニクソン＝レーガン両大統領の「新連邦主義」提唱を経て、とみに州権限の強化を図ってきたアメリカが、さらなる分権の「実験」に踏み出している事実を過小評価す

べきではないだろう。

## (2) 政治分野の改革動向

### (i) 憲法の均衡予算修正案

行財政と密接にかかわる政治分野で特筆すべきは、均衡予算を目指す憲法修正(Balanced Budget Constitutional Amendment)の提案である。これは後述する大統領の項目別拒否権と並んで、94年中間選挙における共和党の「アメリカとの契約」に盛り込まれた最有力案であった。しかし、均衡予算修正案そのものは共和党議員が初めて提起した1936年以来、戦後から近年に至るまで繰り返し提出されている<sup>(18)</sup>。80年以降本会議審議にかけられたものだけを取り上げても、82、90、92、94、95の各年には下院で、82、86、92、94、95、96、97の各年には上院でそれぞれ審議され、82年の上院(69:31)、95年の下院(300:132)では一院とはいえ3分の2を上回る可決に漕ぎつけたこともあった<sup>(19)</sup>。両院での3分の2の獲得には到らなかったこと、憲法会議の開催要求も所要の34州に達しなかったこと(84年の32州が頂点)、さらに97年には均衡予算の合意が成立し現実に財政が好転したことが重なって、この憲法修正の気運は衰えた。

この間、賛成派は、①均衡予算が道義的であること、②赤字削減には経済上・予算上の効果があること、③州レベルでも均衡予算義務を課された州に実績があること、等の理由を掲げて激しく修正を迫った<sup>(20)</sup>。これに対する

(15) 現に1996年だけで、「情報通信法」等の主要な3法がこれによる修正圧力を受けたという(P.Posner, *The Politics of Unfunded Mandates: Whither Federalism?*, Georgetown University Press, 1998, pp.180-181,183-185)。

(16) *Ibid.*, p.180.

(17) *Ibid.*, pp.181-183,186,188-189.

(18) *C.Q.Almanac*, 1995, p.2-35.

(19) 憲法修正発議の要件は、両院本会議における(定足数を満たす出席議員の)3分の2以上の多数による可決か、3分の2以上の州議会の要求によって連邦議会が招集する憲法会議での議決のいずれかである(阿部竹松『アメリカ合衆国憲法(統治機構)』有信堂高文社, 2002, pp.275-277)。後者の事例は史上まだない。近年の経緯については、J.Saturno and R.Forgette, "The Balanced Budget Amendment", *Public Budgeting and Finance*, vol.18, no.1, (Spring 1998) pp.33-34 参照。

(20) *Ibid.*, p.34.

反対派の論拠は、① 憲法は特定の財政政策・実績を義務化すべきではない（政策決定を政治過程に委ねている）、② あまりに硬直的・非現実的である（経済が循環的であり、義務的経費が反循環的という実態を無視している）、③ 49州で何らかの制約が課されているが、州債務残高総額は増加の一途を辿っている（実効性がない）、というものであった<sup>(21)</sup>。

反対・慎重論の中ではさらに、「均衡」とは予算額なのか実績値なのかをはじめとする実施（手続き）上の難点が数多く取り上げられたが、この実施が引き起こす問題点についてのサターノ＝フォルジェット両氏の指摘はとりわけ傾聴に値する。すなわち、それが将来世代のために必要といたしながら将来世代議員の政策決定を制約すること、さらに議会からの権限大移動をもたらすことの2点である<sup>(22)</sup>。第一の論点については、アメリカを代表する財政学者A.シック・メリーランド大学教授が、議会多数派に憲法上の制約を課すことの問題性を反対理由のひとつとしている事実も想起されるべきであろう<sup>(23)</sup>。この修正案が財政規律強化の熱気を高めたことは間違いがないが、民主主義と権力分立に基づくアメリカ政治の根幹を揺るがす提案だったことは見逃すことができない。

議会予算法以降、権限の強化と対立の激化に彩られてきた議会は、財政赤字の統制難から85年GRH法のような意思決定権の放棄と見なしうる立法さえ行ったことがある。その後は試行錯誤を繰り返しながらも、GRH法の失敗に学んで90年OBRA等を制定してきた。それでも、財政赤字根絶のためには憲法による縛りが必要との主張が議場を押し続けたわけである。その

提案が正式の発議に到らなかったのは、議会が自らの権能と責任を自覚して「3分の1」の土俵際に辛うじて踏みとどまったためと解するしかない。

#### (ii) 項目別拒否権法

「96年項目別拒否権法」(Line Item Veto Act)は、同年に成立した主要立法のひとつである。これはグラント以来の歴代大統領の宿願であって、レーガン大統領も84年の一般教書で要求したものであった。従来、大統領には法案全体の拒否権行使か署名による成立かの選択肢しかなく、拒否権を行使しても議会の3分の2の多数によって覆されることとなっていた。ただし、予算執行については議会予算法の規定があって、議決された予算権限を取消す提案が可能で、この提案を議会が45日以内に承認した場合にのみ取消が有効になる仕組みであった。議会が不服であれば、何もせずにこれを葬ることができるわけである。95年の時点までに提出された項目別拒否権案には硬軟3つのタイプがあったが、その中の「取消強化」と呼ばれる強硬案は現行のプロセスを議会に不利に逆立ちさせるものであった。すなわち、議会の「取消不承認法案」が通過しなければ取消が自動的に発効する、同法案が可決されても大統領がこれに拒否権を行使すれば両院のそれぞれ3分の2の多数を得ない限り覆せない、というのである<sup>(24)</sup>。

このような項目別拒否権案に対して反対派は、立法府の権限を行政府に大移動させると反発し、バード民主党上院議員はこれを「大統領常勝法案」と名づけて論難した<sup>(25)</sup>。賛成派は、大統領にとって赤字削減の強力な武器になると主張し、マケイン共和党上院議員は「議会の乱用を

(21) *Ibid.*, p.34.

(22) *Ibid.*, pp.42,44,46,50-51.

(23) A.Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, 2000, pp.280-281.

(24) P.Joyce and R.Reischauer, "The Federal Line-Item Veto: What Is It and What Will It Do?" *Public Administration Review*, vol.57, no.2, (Mar./Apr.1997) p.96.

(25) *Ibid.*, p.95.

止めさせる手段」としてこれを弁護した<sup>(26)</sup>。94年中間選挙で両院を支配した共和党は、ギングリッチ下院議長を先頭に「アメリカとの契約」の履行に突き進み、95年2月6日、下院においてレーガン元大統領誕生記念の祝意をこめて取消強化案を可決させた。一方、上院では、反対派が根強い上に取消方式をめぐる不一致が続いていた。ところが、上院における憲法の均衡予算修正案が、95年3月2日わずか1票差で3分の2に達しなかったことから、逆に項目別拒否権法案が息を吹き返すこととなる。共和党大統領候補のドール上院議員が自らの公約上窮地に陥ったため、赤字解消に役立つ代案を提出せざるをえなくなったからである。こうして穏健な取消案が上院で可決の運びとなったが、下院案との差が大きいため両院協議会は委員の選任も遅れて難航した。ようやく下院の取消強化案をベースに、しかし97年初から2005年初までの8年間を有効期限とする時限立法の妥協が成って可決されたのは、翌96年3月27日（上院69：31。下院では翌28日328：91）のことであった<sup>(27)</sup>。クリントン大統領は4月9日これに署名、同法は97年1月1日から施行された。

項目別拒否権法の手続き上の概略は以下の通りである。① 議会の可決した歳出・税制関連法案に大統領が署名し、法律として成立させる。② 大統領は署名後5日以内に特定項目の取消を特別教書で議会に通知する。③ 議会は受領後30日以内に取消不承認法案を可決しうる。④ 大統領はこれに拒否権を発動しうるが、議会は両院の3分の2をもって拒否を覆すことができる<sup>(28)</sup>。注目すべきは、大統領が一旦署名した

法律（制定法）に限るということ、拒否権による節約額を赤字削減に振り向けるよう封印（追加支出や減税に回さない）装置を設けたことである。

しかし、当初から合憲性を問われ続けた同法は直ちに違憲訴訟の大波を受けた。96年4月の全米財務省職員組合による同法発効前の提訴に対し、ワシントン連邦地裁は同7月、「損害」が実際に生じていないことを理由に組合の原告適格性がないとこれを却下した。97年1月、今度はバード（上院・民主）、ハットフィールド（上院・共和）、モイニハン（上院・民主）ら6名の上下両院議員が、立法権の行政府への委譲、二院制の侵害、司法府への悪影響等を理由に提訴した<sup>(29)</sup>。ワシントン連邦地裁は同年4月にこれを違憲と認めたものの、最高裁は同6月、6議員に原告適格なしと判示した。しかし、クリントン大統領が現実に同法に基づいて行った97年8月11日の取消をめぐることは、さらなる提訴が続いた。原告はニューヨーク市等とアイダホ州スネーク川ジャガイモ生産者協同組合等という別々の組織・個人であって、補助金や減税措置を失うという具体的な「損害」に基づく訴えだった。これを併合審理したワシントン連邦地裁は98年2月12日、立法権を大統領に付与するなどとして違憲の判決を下し、最高裁もまた同年6月25日、違憲と認定したのである<sup>(30)</sup>。その根拠は、成立法の修正・廃止という立法にかかわる権限が、議会の手続き抜きに大統領に与えられている、というものであった。ここに項目別拒否権法は決定的な打撃を被り、その実効性を喪失することとなった。

<sup>(26)</sup> *Ibid.*, p.95.

<sup>(27)</sup> 以上の経緯については、*Ibid.*, pp.96-97.

<sup>(28)</sup> Schick, *Op.cit.*, p.97.

<sup>(29)</sup> Joyce and Reischauer, *Op.cit.*, p.99.

<sup>(30)</sup> この訴訟の経緯、判決理由、その系譜と意味等については、川岸令和「現代立憲主義の一局面—項目別拒否権と権力分立性—」『早稲田政治経済学雑誌』341号, 2000.1, pp.336-363が詳しい。このほか簡潔な報告として、清水隆雄「項目別拒否権法—違憲判決とその波紋」『ジュリスト』1140号, 1998.9.1がある。



もともと、既定の義務的経費が歳出の6割を超える財政構造にあって、同法に基づく部分的取消は大勢に影響のないわずかな効果しか期待できなかった。にもかかわらず、議会は時限立法の妥協を引き出したとはいえ、その代償としてきわめて大きな権限を自ら譲り渡したのである。さきに憲法の均衡予算修正で踏みとどまった議会は、今回は司法によって危ういところで救われたとは言えないだろうか。アメリカにおける三権分立の地盤の強さ、健全さを改めて浮き彫りにした顛末である。

### 3 小括

では、1980年代以降の諸改革を通して見い出されるアメリカ的特性は何であろうか。各論に入る前に要約しておこう。

第一は、アメリカの政府・議会が有する「実行力」である。大統領の所属政党が議会多数党と異なることが多く（「分割政府」）、議会内においても確固たる多数派が形成されにくい（故A.ウィルダフスキー教授の指摘したコンセンサスなき「ディセンサス」）状況にあっては、その行動は多分に試行錯誤的である。一例として、個人所得税制の焦点ともいべき最高税率の推移を取り上げてみよう。80年代のレーガン政権期の大幅切下げ、フラット化から、90年代のブッシュ＝クリントン政権期の再引上げ、累進性の再強化へと、その変転は目まぐるしいばかりであった（キャピタルゲインの税率はさらに複雑に推移）。しかし、首尾一貫性がないように見えながら、実はその経緯から読み取れるものがある。それは、政権が変わっても政策が継承される「連続性」であり、欠陥が見つければ直ちに是正・修復する「果断性」である。

アメリカは財政赤字をめぐって確かに迷走を重ねた。しかし、冷戦期のソ連のような目に見える強敵ではなくとも、国内の貯蓄を奪い投資の源を枯渇させるような、また外資依存を強め

るような巨額の財政赤字が放置できないとなれば、総力を結集してこの種の難題に立ち向かう国柄である。財政再建に必須の要件であれば、増税策に踏み切ることも厭わない。こうして、両政権はその路線を突き進んだ。これが一因となってブッシュ大統領は再選を阻まれ、クリントン大統領は議会を共和党に奪われた。後者はしかし、そういう代償を払いながらもその断行によって財政を好転させ、ニュー・エコノミーを開花させ、再選を確実にしたのである。司馬遼太郎の着目した「復元力」、シック教授の唱える「自己修復力（self-correction）<sup>(31)</sup>」の一端を、われわれは目の当たりにしたわけである。

ただしその背景として、情報が公開され、政府、議会、圧力団体、シンクタンク等の各機関がその情報をめぐって分析を競い合い、判断する側の国民の納税者意識がきわめて高い、という事情があったことを忘れてはならない。現ブッシュ政権が財政赤字を再び急拡大させている今日にあって確言できるのは、とりわけ議会の分析力と牽制力が一層厳しく試されるということである。

第二は、政府の有する「機能性」である。自立した個人が市場に参加し競争する、そしてその結果を自ら引き受けることがアメリカ的価値であり、それによってこそ公正も効率も保たれると考える社会にあって、政府の果たすべき機能は本来限定的であった。経済社会の発展、アメリカの世界的地位の上昇に伴ってその機能は変遷を重ねたが、ニューディール、第二次大戦、さらに「偉大な社会」を契機とした飛躍的拡大期を経て、80年代以降は「小さな政府」が強調されている。国防、治安等の「公共財」以外は、市場に参加できないグループに対する最低限のセーフティネットの整備・提供に、その機能を限定しようという主張である。しかもアメリカ的価値に整合的な形でこれを行うとすれば、政府は国民の自助努力を同時に要請することにな

(31) Schick, *Op.cit.*, pp.267-268,270,273,278.

る<sup>(32)</sup>。就労ないし就労努力を給付の条件とする福祉への転換は、まさしくその象徴であった。

しかしその一方、市場の活力を最大限に引き出すための環境整備、条件設定、市場介入が、政府によって行われていることも見逃してはなるまい。「小さな政府」を説き続けたレーガン政権は、ドル安転換を行い通商政策を実行した。「機能的な政府」を唱えたクリントン政権は、NAFTA・WTO 交渉や産業政策を推し進め、ドル高基調を維持した。このように政府の機能を現実の国家目標に向けて戦略的に行使すること、ここに「戦略性」とでも捉えるべきアメリカ政府の特徴が浮かび上がっているのである。

とはいえ、金融的投機の盛行、貧富の格差、経常収支の大幅赤字（ドル低落の可能性）などに、アメリカの経済社会面の脆弱性は如実に現れている。政府の戦略が対象とすべき領域、政府の機能を発揮すべき分野は、なお決して小さくない。

#### IV 各論の構成と要旨

##### 各論 1 米国の財政再建と議会予算局（CBO）の役割

各論 1 は、1980年代から90年代末に至るアメリカ財政の赤字拡大から黒字転換への過程を、主要な立法と予算過程・制度上の改革を軸に跡づけるとともに、その中で果たした議会予算局（CBO）の役割に光を当てている。

まず、財政赤字の急拡大を受けてその削減を目指した「85年財政均衡及び緊急赤字統制法」の概要と欠陥に触れ、その失敗から大統領と議会が「90年包括財政調整法」（略称90年 OBRA）を編み出す経緯を述べる。この OBRA には「予算執行法」が含まれており、そこで設けられた二つのルールが増税策と一体になって財政再建に貢献する仕組みが明らかにされる。とりわけ、新規立法が歳出入に及ぼす影響の推計を

義務づけられた CBO が、大統領府の行政管理予算局（OMB）と並んで一層大きな役割を担うようになった点が指摘されている。

次に、CBO の行う任務のうち、経済予測、基準予算、「スコアリング」（個々の法案のコスト推計）、「スコアキーピング」（全法案の累積的な影響の推計）の意義を解説する。さらに、90年以降の改革がクリントン政権下で開花した経緯と内容を紹介するとともに、予算のもつべき資源配分機能や長期的視点という点ではそこに限界もあったと分析している。財政好転に伴って、CBO の慎重な推計に対する政治的圧力が高まった事情にも触れている。

最後に、現ブッシュ政権下において財政規律が急速に弛緩（OBRA のルールの大半は失効）し、社会保障関係費等の将来不安が高まっていること、それゆえ CBO による将来推計と代案が OMB の推計とともにますます重要性を増していることが説明される。

##### 各論 2 米国90年代の行政改革

各論 2 は、クリントン政権の行政改革である「国家業績レビュー」（NPR）の内容と展開を論じ、その評価をめぐる問題を取り扱う。

まず、クリントン大統領が公約通り発足させた国家業績レビューの概要と経緯について紹介した後、この行革が従来のそれと異なり、「ニュー・パブリック・マネジメント」（NPM）という新たな理念を反映した点が説き明かされる。NPM は、イギリスやニュージーランドなどでの行革の実践を通して編み出された行政運営理念であって、その核心は業績・成果による統制、すなわち予算や人事に関して裁量を与える代わりに目標通りに業績を上げさせる方式にある。ここでは、アメリカがこの NPM を独自に摂取・適用し、「政府再生」として生かした事実が指摘されている。

さらに、「93年政府業績成果法」とともに推

<sup>32)</sup> 渋谷博史「機軸国アメリカが示す福祉国家モデル」渋谷ほか編、前掲書、pp.150-152 参照。

進された国家業績レビューが、人員削減、規制・内部規則の緩和・簡素化などで上げた大きな成果を紹介しつつ、職員のモラル低下や業務遂行能力の喪失などの問題を生んでいる点にも言及している。NPM が世界的な潮流として広がりを見せていること、わが国における適用に際して正しい認識が必要であることが最後に指摘される。

### 各論 3 米国における金融・資本市場改革の展開

各論 3 は、80年代以降の金融・資本市場改革の展開と課題を、「99年グラム・リーチ・ブライリー法」(略称 GLB 法) に至る諸法の分析を軸に論じる。

まず、70年代まで預金金利、業務地域、業務範囲の面から厳格な規制下に置かれていたアメリカの預金金融機関制度の特徴を明らかにする。次に、第二次石油ショック後のインフレ下に生じた、規制金利しか支払えない預金金融機関から証券市場への資金流出と、これに対処するための預金金利自由化を柱とする「80年預金金融機関規制緩和・通貨統制法」の成立、その他の規制緩和の進行とを詳述する。

続いて、この規制緩和が監督強化を抜きに推進されたことによる預金金融機関、とりわけ貯蓄貸付組合(S&L)に広がった放漫融資と経営破綻、「89年金融機関改革、救済及び執行法」による不良債権処理、「91年連邦預金保険公社改善法」の下での金融危機からの回復の経緯を概説する。

さらに、証券市場の発展と預金金融機関による証券化の進展とに触れた後、ニューディール期の「33年銀行法」(グラス・スティーガル法)以来の大改革とされる GLB 法の意味を明らかにする。ここでは同法が、規制緩和と監督強化の両面を有し、直接金融と間接金融の境界を融合させたという意味で80年代以降の諸改革の到達点であると位置づけられている。

### 各論 4 米国の1996年農業法

各論 4 は、「96年農業法」成立に至る経緯と背景、その意義を明らかにし、「2002年農業法」によるその転換を論じている。

まず、ニューディール期に成立した「33年農業調整法」以来の農業政策の骨格を紹介する。次に、所得支持(「不足払い制度」と生産調整を柱とするシステムから、市場原理を軸にしたシステムへの転換を図った(価格支持制度については一部残した)96年農業法の背景を探る。共和党の両院支配、財政支出の削減要請、穀物相場の上昇がその成立の背景にあったことが説明される。

ところが、97年のアジア通貨危機を境に穀物価格が下落するや、「定額補償」を受給している農民への補償支払い=農業支援策が成立し、以後毎年のように支援対策が実行され、ついに2002年には、それまでの臨時所得補償が不足払い制度の復活として制度化された。その経緯を略述し、96年法の「画期性」とともに、旧制度が復活したことによるその「一時性」の意味を改めて考察している。

### 各論 5 米国における96年福祉改革とその後

各論 5 は、「96年福祉改革法」の成立に至る背景、改革法の概要、改革後の影響について論じる。

まず、同法成立の背景として、それまでの「要扶養児童家庭扶助」(AFDC)の内容とその受給者の変容が取り上げられる。未婚の母とその子から成る家庭の「福祉依存」が大きな争点として論議され、各州レベルで改革の動きが始まったこと(ウェイバー条項の普及)、レーガン政権下の「88年家族援助法」が就労を促進させたこと、勤労所得税額控除(EITC)の拡充等の関連施策があったことを紹介する。

次に、改革法を中心とする「貧困家庭一時扶助」(TANF)を概説する。それは、連邦から州へ、エンタイトルメント(法的権利としての受給権)からその否定へ、定率(金額無制限)

の特定補助金から定額の包括補助金へ、受給期間の制限なしから最長5年の期限付きへ、さらに就労要件の強化へという転換に見られるように、「35年社会保障法」以来の大改革となった。

続いて、この福祉改革は、受給者の激減、受給者の就労率の上昇、受給世帯の収入増などの成果を上げたとされるが、負の影響ももたらしている」と指摘する。すなわち、就労しても続く

貧困状態、就労困難者や追跡不能者の存在、合法移民の受給資格喪失、5年という制限期間の「満了者」にとってのセーフティネットの貧弱さ等である。これらを受けて見直しの論点が提示される。

最後に、憲法上の生存権に基づくわが国の生活保護と対比しつつ、TANF とその他の公的援助制度を現時点で総括する。

(わたらせ よしお・次長)