

# 主 要 記 事 の 要 旨

## アメリカにおける2年制予算論議

— 議会による財政統制の視点から —

渡 瀬 義 男

- ① 近年、我が国において、予算の複数年度制をめぐる議論が活発になっている。政府の「骨太の方針2003」に複数年度にわたる予算執行の弾力化という形で盛り込まれたほか、衆参の憲法調査会で取り上げられたこともある。実行へと踏み出す自治体も出てきた。
- ② 単年度予算の「単年」が1年を意味するのに対し、複数年度予算の「複数」または「複年」は2年を指すことが多い。本稿においては、予算の議決のあり方と収支の有効期間に焦点を当て、予算の単年制を1年制予算、予算の複年制を2年制予算と呼ぶ。いま、アメリカと我が国で行われているその態様に着目すれば、i) 2年分の予算を2年に1回議決して執行する本来の2年制予算、ii) 2本の年次歳出予算を2年ごとに議決・執行する変則的な2年制予算、iii) 債務負担行為や繰越を活用する伝統的な1年制予算、iv) 複数年度の財政規律を課す法律や中期的な財政計画(展望)によって補完された1年制予算、の4タイプに分けることができる。
- ③ 予算単年度主義を憲法上の要請としている我が国では、i)・ii)のタイプは採りえない、とするのが通説である。これに対してアメリカでは、選挙サイクルの点でも、各州レベルでの実体験という点でも、2年制予算論が生じやすい土壌がある。本稿では、近年で最も激しく、最も多彩に2年制予算論議が繰り広げられたアメリカ連邦議会第106議会の論点を、議会による財政統制の視点から紹介する。
- ④ その前置きとして、現行の予算制度・予算過程を要約すると、大統領の予算案が参考資料にすぎないこと、議会が予算を編成・審議・決定すること、その過程で議会自身の情報分析機関＝議会予算局(CBO)が大きな役割を果たすことが特徴的である。
- ⑤ 1999年から始まる第106議会において、2年制予算は、他の予算過程の改革と併せて一大争点となった。とくに下院では、2000年2月から3月にかけて大規模な公聴会が開かれ、議員・専門家を証言者とする徹底的な議論が行われた。主な論点は、i) 2年制予算によって審議時間・審議水準はどう変わるか、ii) 議会による監視機能は強まるか、iii) 2年目の対応力は損なわれないか、また補正予算はどう変わるか、iv) 行政府への権限移行は生じないか、v) 各州における2年制予算の経験はどう見るか、という5項目である。
- ⑥ これらの論点をめぐる賛成論、慎重論、反対論が開陳された後、同年5月、下院本会議での採決が行われ、2年制予算をはじめ他の改革法案が最終的に否決された。議会の監視能力、対応力、財政権限が低下することへの警戒・反発が勝ったことになる。
- ⑦ これによって、現行の予算過程の欠陥を是正し、長期的に健全な財政政策を形成すべき議会の責任はさらに重くなった。そのプロセスにおいて、CBOをはじめとする議会補佐機関の果たすべき役割は一層大きくなっている。

# アメリカにおける2年制予算論議

## — 議会による財政統制の視点から —

渡 瀬 義 男

## 目 次

はじめに	2 議会による監視機能は強まるか
I 複数年度予算＝複年制予算の意味するもの	3 2年目の対応力は損なわれないか、また補正予算はどう変わるか
II アメリカにおける予算制度・予算過程の概要	4 行政府への権限移行（立法府の権限喪失）は生じないか
III アメリカにおける2年制予算論議の系譜	5 各州における2年制予算の経験をどう見るか
IV 第106議会（1999～2000年）における上下両院審議の論点	V 議論の結末
1 2年制予算によって審議時間・審議水準はどう変わるか	むすび

## はじめに

近年、我が国において、予算の複数年度制をめぐる議論が活発になっている。国レベル、地方レベルを問わず広がりを見せているが、1年という会計年度の延長には憲法上の制約があるとされる我が国の場合、単年度主義を基本に複数年度の要素を加味する、というのが大勢のようである。これに対してアメリカにおいては、選挙サイクルの点でも、各州での実体験という点でも、予算の2年制が現実性をもって語られる土壌がある。実際それは、1990年代には予算過程改革の柱として一大争点となった。本稿の目的は、最も激しく、また最も多彩に2年制予算論議が繰り広げられたアメリカ連邦議会第106

議会の論点を、とくに議会による財政統制の視点から紹介し、その意義と我が国に与える示唆とを概括することにある<sup>(1)</sup>。

## I 複数年度予算＝複年制予算の意味するもの

我が国において予算の複数年度制をめぐる議論が本格化したのは、つい最近のことである。平成15年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」は、「予算編成プロセス改革」を掲げ、「モデル事業」において複数年度にわたる予算執行の弾力化等を図ることを明らかにした<sup>(2)</sup>。衆参両院の憲法調

(1) 本誌では、2年制予算を含む議論の進行状況が簡潔に紹介されたことがある（廣瀬淳子『1999年包括的予算過程改革法案』の動向とアメリカ連邦議会における予算過程改革論議『レファレンス』583号、1999.8、pp.115-120）。

(2) 「骨太の方針2003」（平成15年6月27日閣議決定）<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2003/0626/item2.pdf>> これは、「平成16年度予算編成の基本方針」（平成15年12月5日閣議決定）にも生かされ、平成16年度予算において10事業が「モデル事業」としてスタートした。

査会においては、予算単年度主義の弊害と複数年度予算制の採用の是非が論じられ<sup>(3)</sup>、政党としては自由民主党が、その新憲法要綱の第一次素案において、現行憲法第86条に該当する箇所に「複数年度予算の編成」という一項を掲げたこともある<sup>(4)</sup>。

地方自治体においても、この動きは進んでいる。平成15年度予算で「事業部予算枠編成方式」を開始した千代田区は、平成16年度予算から事業部の予算枠2年分を一括配分する一種の複数年度予算を導入している<sup>(5)</sup>。今年再選を果たした横浜市の中田市長が、複数年度予算をマニフェストとして掲げたことは記憶に新しい<sup>(6)</sup>。

一方、有識者や学者の中にも、複数年度予算論は広がっている。1980年代から90年代にかけての諸外国での行財政改革や OECD 報告などを集大成した、平成13(2001)年の財務省の報告書がその皮切りであった<sup>(7)</sup>。とりまとめ作業

の中心となった田中秀明・財務省主任研究官(当時)は、翌平成14(2002)年2月、「複数年度予算システムの新展開」を『国際税制研究』(8号)に発表したほか、「複数年度予算の導入で財政の透明性向上を図れ」を『週刊東洋経済』(5751号, 同年3月23日)に掲載して、複数年度予算(システム)導入の論陣を張った。これをめぐって、井堀利宏=碓井光明・両東京大学教授をはじめとする財政学・財政法分野の学者たちの発言が相次いだ<sup>(8)</sup>。このうち碓井教授は、推進論の井堀教授と異なり、予算単年度主義を原則とする見解を衆議院憲法調査会の場で開陳している<sup>(9)</sup>。

これまでのところ、単年度予算が短期的視野に左右されやすく、予算の硬直化を招きやすい上に、年度末の駆け込み支出等の非効率に陥りやすいのに比べ、複数年度予算は中長期的視点を生かせる、予算執行を弾力的・効率的にする、

(3) 衆議院憲法調査会『衆議院憲法調査会報告書』(平成17年4月) pp.419-421; 参議院憲法調査会『日本国憲法に関する調査報告書』(平成17年4月) pp.195-196.

(4) 自由民主党『新憲法起草委員会・要綱 第一次素案』(平成17年7月7日) p.6. この項目は、最終的には削除されている(自由民主党『新憲法草案』平成17年10月28日)。

(5) 「千代田区、来年度予算で、2年分を一括編成一消化弊害を是正」『日本経済新聞』(東京版)2003.9.18. 同様の動きは四日市市でも始まっている(稲生信男「会計年度独立主義」日本財政法学会編『財政の適正管理と政策実現』(財政法講座2)勁草書房, 2005, pp.12-13)。

(6) 「中田横浜市長、出馬表明—マニフェスト作成へ、複数年度予算など軸に」『日本経済新聞』(神奈川版)2006.2.10. なお同市長は、5月31日の施政演説でも複数年度予算管理を具体化させる方針を示した(「パーティ問題『反省』中田市長施政演説、議会に改革求める」『朝日新聞』(神奈川版)2006.6.1)。

(7) 財務省財務総合政策研究所『民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革—英国、NZ、豪州、カナダ、スウェーデン、オランダの経験—』2001.6.

(8) 発表順に並べれば以下のとおり。井堀利宏「<経済教室>財政、予算の多年度化を」『日本経済新聞』2002.12.5; 碓井光明「複数年予算・複数年度予算の許容性」『自治研究』79巻3号, 2003.3, pp.3-23; 土居丈朗「公会計・予算制度の改革過程: 対立点と改革の方向性」『会計検査研究』28号, 2003.9, pp.69-83; 木村琢磨「予算単年度主義と会計年度独立の原則」『地方自治』671号, 2003.10, pp.2-18; 同「予算・会計改革に向けた法的論点の整理」『会計検査研究』29号, 2004.3, pp.51-69; 井堀利宏「予算制度の見直し: 縛りと自由裁量」同上, pp.5-9.

さらに日本財政法学会が、平成17(2005)年3月19日の研究大会でこれをテーマとして取り上げた。そこでは、我が国だけではなく、仏独両国の状況についての詳細な報告が行われている(富山哲雄「最近における新しい予算編成手法について」日本財政法学会編『複数年度予算制と憲法』敬文堂, 2006, pp.9-21; 碓井光明「複数年度予算をめぐる論点整理と展望」同上, pp.72-97; 木村琢磨「フランスにおける複数年度型予算管理」同上, pp.30-50; 村上武則「複数年度予算の憲法・行政法的検討—日独比較—」同上, pp.51-71)。

(9) 衆議院憲法調査会 前掲注(3), pp.420-421.

事後評価に適しているというのが、我が国における導入論の主な論拠である。州財政において単年度予算と複数年度予算の並存するアメリカにあっては、議論はさらに精密に重ねられてきている。

ここにいう単年度予算の「単年」が、1年を意味するのは自明のことである。これに対して、複数年度予算の「複数」または「複年」とは、端的に2年間を指すことが多い<sup>(10)</sup>。そこで、予算の議決のあり方と収支の有効期間とに焦点を当て、予算の単年制を1年制予算 (annual budget)、予算の複年制を2年制予算 (biennial budget) と呼ぶこととしよう。いま、アメリカと日本で行われているその態様によって区分すれば、次のようになる。

第一は、2年分の予算を2年に1回議決して執行する、本来の2年制予算である。今日アメリカの州の一部で行われているが、次頁の表に見るように、州議会そのものが2年ごとに開会される場所 (ノースダコタ以下の3州) と、毎年開会される場所 (インディアナ以下の6州) とに分かれている<sup>(11)</sup>。毎年開会のタイプにおいて、議決の翌年に2年目の予算をローリング (部分修正) させる場合も、この2年制に含めることができる。

第二は、議決は2年に一度行うが、その中身を2本の年次歳出予算とする、変則的な2年制予算である。これもアメリカの一部の州で行われており、州議会の開催が隔年のところと毎年のところに分かれることは、第一のケースと同

じである。表は、隔年の州として、アーカンソー以下の4州があり、毎年開会する州には、アリゾナ以下の8州があることを示している。

第三は、支出が数年にわたる債務負担行為や翌年度にまたがる繰越を活用する、伝統的な1年制予算である。アメリカの連邦レベルのみならず、我が国においても長年定着した制度であって、1年制に基づく予算の「複数年度管理」と呼ぶのがふさわしい。近年の我が国では改めて強調されることも多く、たとえば前記の自民党の新憲法・第一次素案には、「財政民主主義の観点から単年度主義の原則は維持しつつ、年度を跨る手当てが必要なものについては、現在法律で規定されている継続費等の制度を活用し、その弾力的な運用で対応する<sup>(12)</sup>」とあった。平成16年度から始まった上記「モデル事業」も、同じ考え方に基づいている。

第四は、複数年度にまたがる財政規律を課した法律、または中期的に策定した財政計画 (展望) によって、いわば補完される形の1年制予算である。日米両国は、この制度をも用いている。まず、立法例では、アメリカにおける1980年代以降の財政均衡法 (グラム＝ラドマン＝ホリングス法) や包括財政調整法がよく知られており、我が国にあっては、平成9 (1997) 年に制定され翌年凍結された財政構造改革法が想起される。一方、財政計画については、我が国において早くから提唱されてきた。加藤芳太郎教授はすでに1960年代後半からこれを唱えていたし<sup>(13)</sup>、1980年代には水野正一教授もその必要性を強調

(10) ヨーロッパでは、イギリス、スウェーデンが3年、オランダが4年と幅があるが、本稿では検討の対象から除いている (田中秀明「複数年度予算システムの新展開」『国際税制研究』8号, 2002.2, pp.180-186. 参照)。

(11) U.S. House of Representatives, "Biennial Budgeting: A Tool for Improving Government Fiscal Management and Oversight," *Hearing before the Committee on Rules*, 106<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, Feb. 16, Mar. 10 & 16, 2000, pp.159, 277, 318. また、小泉和重『アメリカ連邦制財政システム』ミネルヴァ書房, 2004, pp.183-184. 参照。

(12) 自民党 前掲注(4)。

(13) 加藤芳太郎「長期財政計画の必要と具体的提案」『アナリスト』13巻1号, 1967.1, pp.16-28; 納富一郎『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号) 地方自治総合研究所, 1999, pp.116, 141-146.



表 アメリカの州における1年制予算と2年制予算の採用実態

	2年分の予算を隔年で議決する本来の2年制予算	2本の年次予算を隔年で議決する変則的な2年制予算	2年制予算が1年制予算と並存する混合タイプ	1年制予算
議会が毎年開催される州	インディアナ ミネソタ ニューハンプシャー ノースカロライナ ワシントン ワイオミング	アリゾナ* コネチカット* ハワイ メイン ネブラスカ* オハイオ ヴァージニア ウィスコンシン	カンザス(注1) ミズーリ*(注2)	アラバマ アラスカ カリフォルニア コロラド デラウェア フロリダ ジョージア アイダホ イリノイ アイオワ ルイジアナ メリーランド マサチューセッツ ミシガン ミシシッピ ニュージャージー ニューメキシコ ニューヨーク オクラホマ ペンシルバニア ロードアイランド サウスカロライナ サウスダコタ テネシー ユタ バーモント ウェストバージニア
議会が隔年で開催される州	ノースダコタ オレゴン テキサス	アーカンソー ケンタッキー モンタナ ネバダ		
総計	9	12	2	27

(注1) カンザス州は、州政府機関のうち19機関が2年制、その他は1年制を採用。

(注2) ミズーリ州は、人件費等の「経常予算」が1年制、公共投資等の「資本予算」が2年制を採用。また、\*印は1980年代半ば以後に2年制に転換した州を指す。

(出典) U.S. House of Representatives, *Hearing before the Committee on Rules, op.cit.*, pp.159, 277, 318. より作成。

していた<sup>(14)</sup>。ただし、実際には「計画」というより「展望」という名前で拘束力をもたないケースが多く、その展望＝見通しも法的根拠がある場合とない場合とがある。後述するアメリカの「財政・経済見通し」が前者の例であり、我が国の「財政収支試算」や「財政の中期展望」は後者の例である<sup>(15)</sup>。

以上の4タイプのうち、第一と第二については、予算単年度主義を憲法上の要請としている我が国では採りえない、とするのが通説である<sup>(16)</sup>。会計年度独立の原則との関連で注目すべき見解を表明している木村琢麿・千葉大学助教授も、複数年予算を編成することは憲法上可能としながら、実際には「予算単年度主義が好

(14) 水野正一「これからの予算編成方式はどうあるべきか—経済計画と整合性のある財政計画の策定を—」『ESP』207号, 1989.7, pp.24-28.

(15) 今日、「後年度歳出・歳入への影響試算」と名称を変えているが、依然として「参考資料」という性格のままである(田中秀明「財政の透明性—国際比較から見たわが国の課題—」『ESP』384号, 2004.4, p.47)。

(16) 碓井『自治研究』前掲論文, pp.4-5, 9; 宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社, 1978, p.719; 杉村章三郎『財政法 新版』(法律学全集10) 有斐閣, 1982, p.35; 小村武『予算と財政法(三訂版)』新日本法規, 2002, p.58.

ましい<sup>(17)</sup>」と考えており、この点での決定的な異論を唱えているわけではない。一方のアメリカにおいては、歳出予算法が毎年制定されることが建国以来の伝統とはいえ、憲法上の明文規定がないのは我が国と同じである。しかし、下院議員選挙が2年ごとに行われることもあって、民意の反映を最低限保証しうる2年制予算は議論として生じやすい土壌があった。その上、各州での2年制予算の伝統があったこと、1974年の議会予算法制定以後も議会の審議日程の遅れ、日限破りが常態化し、1年制予算の限界と非効率を指摘する声が広がっていたことから、しばしば真剣な議論が戦わされてきた<sup>(18)</sup>。

## II アメリカにおける予算制度・予算過程の概要

具体的な論議を紹介する前に、アメリカの予算制度、予算編成プロセスおよび主要機関について、予め概説しておきたい。

アメリカ連邦政府の予算編成作業は、会計年度の始まる前年の4月頃から始まる。会計年度は10月1日から翌年の9月30日までであり、終了日の属する年をもって年度呼称するから、目下2006年度が終盤を迎えているということになる。また現時点は、2007年度予算が議会で審議中であり、2008年度予算案の編成が行政府で進行し始めたところでもある。

行政府で編成の中心となるのが、大統領府に属する行政管理予算局 (Office of Management and Budget, 以下 OMB という。) である。OMB

は、税制・歳入を所管する財務省 (Department of the Treasury)、経済見通しを担当する大統領経済諮問委員会 (Council of Economic Advisors) と協力しつつ、編成方針を固めていく。

OMB は、前年の7月頃、OMB 通達 A-11を发出して各省庁に方針を指示し、各省庁はこれに則って、9月頃 OMB に予算要求を提出する。秋から年末にかけて、OMB の査定と各省庁の復活折衝が行われ、大統領裁断を経て予算案が固まる。その後印刷された予算書が、大統領予算案 (President's Budget) として、新年＝当該年に議会に提出されるのである。以下、節目となる主な日限と解説を掲げておく<sup>(19)</sup>。

### ◇ 2月第一月曜日

大統領はこの日までに、予算案を議会に提出しなければならない。この予算案は、議会への勧告にとどまり、審議の参考資料にすぎないが、議会が最終的に編成・審議・決定する予算を方向づける、もしくは下敷きとなる重要なものである。議会予算局 (Congressional Budget Office, 以下 CBO という。) は3月上旬、これに対する分析と10年先までの独自の推計を上院歳出予算委員会 (Appropriations Committee) の要請に応じて提出する。

### ◇ 2月15日

CBO はこの日までに (通常1月下旬)、10年分の「財政・経済見通し」を両院の予算委員会 (Budget Committee) に提出する。一方、各授權委員会 (authorizing committees) は、予算案が提出されてから6週間以内 (3月中旬頃) に、

(17) 木村『地方自治』前掲論文, p.6.

(18) 予算論の双璧ともいえるウィルダフスキー＝シック両教授は、ともに以前から2年制予算に対して批判的な立場を鮮明にしている (A.Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, New York: Harper Collins, 1988, pp.413-415 ; A.Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995, pp.200-201)。

(19) 以下の記述は主に、A.Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process, Revised Edition*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000; Congressional Research Service, "The Congressional Budget Process Timetable." *CRS Report for Congress*, 98-472, Updated Jul.17, 2003; Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: FY 2007 to 2016*, Jan. 2006. を参考にした。

自らの「見解と見積り」を予算委員会に提出する。

◇ 4月15日

3月から4月にかけて、予算委員会は予算の大枠（歳出総額、歳入見込額、財政収支、（必要な場合は）現行法の修正を迫る調整指令、機能別の予算配分額等）を定めた予算決議（budget resolution）を採択し、議会はこの日までに「一致決議」（concurrent resolution）の形式で可決しなければならない。一致決議は、両院の同意があればよく、大統領の署名を要する法律と同等の共同決議（joint resolution）とは異なる性格のものである。なお、5月15日までに予算決議が成立しない場合、下院の歳出予算委員会は歳出予算法案（annual appropriations bills）の審議に入ることができる。

◇ 6月15日

各授權委員会は、予算決議中の調整指令に基づいて所要の改正法案を用意し、予算委員会はこれを取りまとめて各院で通過させる。両院の相違は両院協議会において調整される。議会は6月15日までに、調整法（reconciliation legislation）の手続きを完了させなければならない。

◇ 6月30日

下院歳出予算委員会は、調整による新規立法や現行法の修正・更新等を受けて、6月10日までに12本の歳出予算法案すべてを採択し、下院に報告しなければならない。下院本会議での可決の期限は6月30日である。このようにアメリカ議会は、授權委員会が授權法（authorizing legislation）、すなわち実体法（substantive law）をまず定め、その要件・制約の下で歳出予算委員会が歳出予算法によって支出権を付与する、という2段階かつ二元的システムを構成原理と

してきた。しかし近年では、授權法なき歳出予算や、実体規定をもつ歳出予算法も多く見られ、両者の境界が不分明になってきている。A. シック・メリーランド大学教授によれば、紛争を生じた場合は「後法優先」が基本ルールであるという<sup>(20)</sup>。

従来、13の小委員会に分かれて省庁・機関別の13本の歳出予算法を成立させていたが、昨2005年春、上下両院とも40年ぶりの委員会組織改革を断行した。これによって、下院では10の小委員会が11本の法案を作成し、親委員会が扱う立法府関係法案と併せて12本の法案を用意すること、上院では12の小委員会が12本の歳出予算法案を用意することが決まっている<sup>(21)</sup>。

なお、法律上の期限は下院についてのみ明記されていて、上院については定めがない（下院による歳出予算先議も慣行である。）。したがって上院は、会計年度の始まる10月1日の前までに、歳出予算法案の手続きを終え、下院との相違を両院協議会において調整した後に、これを議決しておかなければならない。

◇ 7月15日

大統領は議会に対し、この日までに予算案の年央レビューを提出する。

◇ 10月1日

新会計年度の開始。

1974年議会予算法にほぼ規定されたこのタイムテーブルと日限は、破られることの方がはるかに多かった。肝心の予算決議だけをとり、1976年度から2006年度までの31年間で期限内に成立したのは、1976、1977、1994、2000、2001、2004の各年度の6回のみである<sup>(22)</sup>。1999年度、2003年度、2005年度においては、予算決議は成

<sup>(20)</sup> Schick, *Revised Edition, op.cit.*, pp.175, 177, 189-190, 216-217, 229, 235-236.

<sup>(21)</sup> Senate Budget Committee (Republican Staff), *Budget Bulletin*, 109<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, No.3, Jul. 28, 2005; U.S.Senate Committee on Appropriations, Subcommittees. <<http://appropriations.senate.gov/subcommittees/subcommittees.htm>> (last access 2006.5.23.); Status of Appropriations Legislation for Fiscal Years 2006&2005 <<http://thomas.loc.gov/home/approp/app06&05.html>> (last access 2006.5.23.)

立すらしなかった。この3カ年を除いても、平均37日以上遅れての成立という結果が出ているほどである<sup>(23)</sup>。

予算決議の成立が遅れば、それを受けて審議・議決される歳出予算法の成立も当然に後倒しされる。会計年度が始まって成立しない場合がほとんどである<sup>(24)</sup>。継続決議 (continuing resolution) と呼ばれる暫定予算がこの事態を凌ぐために設けられているが、それも合意に達しないときは、1995年末から翌年にかけて見られたような大規模な政府機関の閉鎖 (government shutdowns) が起こりうる。13本あるべき歳出予算法案を統合して年度途中の成立に漕ぎつけることも、ほぼ常態となっていた。

予算決定プロセスのこの混乱と遅延は、国民の不信を招き、議会の内部からも時間の「浪費」、他のテーマの審議時間「縮出し」が問題とされるに至った。2年制予算を採用し、1年目の奇数年 (選挙後の各議会期第一会期) に予算関連法案を集中的に「片付け」、2年目の偶数年 (第二会期) に授權法の見直しと政策評価に「腰をすえて当たる」という提案が、議員の目にも魅力あるものと映ってきたのは当然であった。

### III アメリカにおける2年制予算論議の系譜

遡ってみれば、連邦レベルでの2年制予算論

議は、予算過程を塗り替えた議会予算法の成立・実施の直後から始まっている。1977年、CBOは同法の要請に基づく報告で、ルーティンの予算問題にこれほどの時間を毎年かける必要がなければ、委員会はもっと監視 (oversight) の時間をもてるだろう、との指摘を行った<sup>(25)</sup>。OMBもこの年、大統領も議会も多年度予算編成から得るところ大である、と主張している。

しかし、この1977年を一段と際立たせた出来事は、連邦議会に初めて「2年制予算法案」が提出されたことであった。提出者は、下院新人議員L.パネッタ (民主、カリフォルニア) である。パネッタ議員は、その後も1980年代にかけて繰り返し超党派の同種法案を提出し続けた。70年代前半の議会改革を主導した民主党の一部に、その直後から2年制予算が構想されていたことは注目される。結局、2000年までの約四半世紀の間に、2年制予算をめぐる各種公聴会は40回以上を数えることとなる<sup>(26)</sup>。

1985年、S.ナン上院議員 (民主、ジョージア) は1986年度国防授權法案において、2年制による国防省予算の提出を大統領に義務づける修正に成功し、両院協議会・下院の同調も得て同法の成立に漕ぎつけた。国防省は1988年度予算からこれを実施したが、議会は年次サイクル、すなわち1年毎の審査・議決を行うことで今日に至っている<sup>(27)</sup>。

1987年、グラム＝ラドマン＝ホリングス法の

<sup>(22)</sup> 1985年グラム＝ラドマン＝ホリングス法が成立するまでは、この期限は5月15日であった。1976年度予算決議は75年5月14日、1977年度予算決議は76年5月13日に、それぞれ成立している (CRS, "Congressional Budget Resolutions: Selected Statistics and Information Guide." *CRS Report for Congress*, RL30297, Updated Feb.10, 2006)。

<sup>(23)</sup> *Ibid.*

<sup>(24)</sup> 1974年度から1999年度までの26年間をとると、13本がまがりなりにも期限内に成立したのは1977年度、1989年度、1995年度、1997年度のわずか4回にすぎない (U.S.Senate, "Biennial Budgeting and Appropriations Act," *Report of the Committee on Governmental Affairs*, 106-12, Mar.10, 1999, p.3.)。

<sup>(25)</sup> *Ibid.*, pp.11-12. 以下の系譜は主にこの上院報告に基づく。ちなみに、当時の初代CBO局長A.リブリンは、強固な2年制論者として知られている (J.Rauch, "Biennial Budgeting Taking Root." *National Journal*, Vol. 18, No.39, Sep.27, 1986, p.2319.)。

<sup>(26)</sup> U.S.House, *Hearing*, *op.cit.*, p.2.



修正によっても赤字削減の実効性を期しえないレーガン政権は、議会指導部とのトップ協議（「予算サミット」）を通して、辛うじて1988・89両年度の合意に達した。2年制予算の支持者は、この合意の「2年制的」性格を歓迎した。以後、予算サミット方式は法的根拠をもたないものの、対立と行き詰まりを打開するトップダウンの予算編成方式として多用される。

1993年は、2年制予算論が行政・立法の両部門で最高潮に達した年であった。まず、行政側ではゴア副大統領が、国家業績レビュー（National Performance Review, NPR と略称される。）において政府の機能強化とコスト削減を掲げ、公務員の削減と並んで2年制予算の導入を唱えた。次に、議会側では上下両院が、「議会の組織に関する合同委員会」を立ち上げ、2年制予算への移行を含む勧告を採択した。D.ドライヤー下院議員（共和、カリフォルニア）とL.ハミルトン下院議員（民主、インディアナ）が共同議長となり、D.ボーレン上院議員（民主、オクラホマ）、P.ドメニチ上院議員（共和、ニューメキシコ）らが主導したものであった<sup>(28)</sup>。

翌1994年、ドメニチ議員らは、合同委員会の勧告の実現に向けた法案（S.1824）を上院に提出した。さらに同勧告を、歳出予算法の中の1本（ワシントンD.C.向け予算）への修正案として盛り込む努力を続けたが、R.バード上院議員（民主、ウェストバージニア）からの議事規則違反の提起によって、僅差で阻止されるという一幕もあった<sup>(29)</sup>。

続く1995年、下院における規則・予算両委員会のスタッフが、共同で予算過程改革案の策定

に着手した<sup>(30)</sup>。規則委員会では、小委員会が合同で公聴会を開いた。一方、上院においては1996年7月、上院政府問題委員会の小委員会が2年制予算に関する公聴会を開いた。財務管理・アカウントビリティ小委員会のF.トンプソン小委員長（共和、テネシー）は、同年9月、2年制予算法案（S.2049）を提出した。これは、広範な予算過程に及ぶ下院の構想と異なり、議員に対して行政監視と地元での活動時間を保証しようとする2年制に限定した法案である<sup>(31)</sup>。

議会においては、1994年の中間選挙で共和党が両院を支配し、95年から始まる第104議会は「アメリカとの契約」を掲げた「ギングリッチ革命」が進行中であった。この路線はクリントン政権と正面衝突し、95年から96年にかけては歳出予算法案が成立せず、大規模なシャットダウンが生じた。このような議会勢力図の変動を背景としての2年制予算論であった。

第105議会の1997年2月、ドメニチ上院予算委員長は2年制予算法案（S.261）を提出し、直ちに予算委員会公聴会を開いた。同年4月には、上院政府問題委員会がトンプソン委員長の下でS.261に関する公聴会を開き、9月に上院本会議報告を行った。しかし、動きはここまでだった。予算委員会が10月に審議を打ち切った後、S.261は上院の議事カレンダーに掲載されながらも審議未了に終わったからである。

翌1998年2月、下院において予算過程に関する超党派タスクフォースが設立された。共同委員長には、J.ナッスル議員（共和、アイオワ）とB.カーディン議員（民主、メリーランド）が就任した。タスクフォースは足かけ4ヶ月の間に

<sup>(27)</sup> U.S.Senate, *Report, op.cit.*, p.12; U.S.House, *Hearing, op.cit.*, pp.275, 278.

<sup>(28)</sup> U.S.House, *Hearing, op.cit.*, pp.185, 193, 260, 271; 廣瀬淳子『アメリカ連邦議会』公人社, 2004, pp.132-134.

<sup>(29)</sup> U.S.Senate, *Report, op.cit.*, p.13. この場合の議事規則違反（point of order）は議会予算法第306条にあり、予算がらみでこれが提起されると、推進者は適用除外動議（waiver）を提出して上院の5分の3（60票）を獲得しなければならない。このときは賛成58票で、ドメニチ側の惜敗であった。

<sup>(30)</sup> 廣瀬 前掲論文, p.115.

<sup>(31)</sup> U.S.Senate, *Report, op.cit.*, p.13.

5回の公聴会を開き、5人の専門家、9人の下院議員等から証言を得るなどの活動を行い、10月にはナッスル＝カーディン共同で1998年包括的予算過程改革法案(H.R.4837)を下院に提出した<sup>(32)</sup>。これは同日、規則委員会と予算委員会に付託されたが、またも時間切れで廃案となった。

しかし、次の第106議会では開幕早々から事態が急展開する。1999年1月19日、上院のドメニチ予算委員長はトンプソン政府問題委員長、J.リーバーマン同委員会委員(民主、コネティカット)とともに、2年制予算法案(S.92)を提出した。ドメニチ委員長はこれと並行して、2年制予算案と他の予算過程改革案(①緊急時支出の変更、②「ペイアズユーゴー」(pay as you go)と呼ばれる赤字相殺規定の緩和、③継続決議の自動的発動、すなわち歳出予算法が未成立の場合に前年水準での支出を自動的に許容すること)を包含するS.93をも提出した。1月27日、ドメニチ委員長はトンプソン委員長とともに、S.92、S.93に関する予算・政府問題両委員会の合同公聴会を開催した<sup>(33)</sup>。本稿が拠り所の一つとする3月10日の上院政府問題委員会報告(前掲注24)は、この成果を取りまとめた委員会報告である。

一方の下院では、1999年2月25日、ナッスル議員が、前年とほぼ同様の1999年包括的予算過程改革法案(H.R.853)を提出していた。その主な内容は、①予算決議を現行の一致決議から共同決議に転換する、②非常事態基金を新設する、③事業予算に一定年限後の再授権を義務づけ、サンセット化を図る、④連邦保険事

業に発生主義を導入する、⑤継続決議の発動を自動的にする、⑥ペイアズユーゴーを緩和する、等々であった<sup>(34)</sup>。H.R.853は同日、予算、規則、歳出予算の3委員会に付託された。

これを受けた委員会側では、予算委員会が6月17日可決、8月5日下院に賛成報告、規則委員会が6月23日可決、8月5日下院に賛成報告、歳出予算委員会が6月22日否決、6月24日下院に反対報告というように、対応が分かれることとなる。H.R.853は、この時点では上院案のような2年制予算規定を含まなかったが、とくに継続決議の自動的発動問題をめぐって歳出予算委員会の根強い反対に直面し、審議の見通しが立たなかった<sup>(35)</sup>。決着は第二会期たる2000年に持ち越された。

#### IV 第106議会(1999～2000年)における上下両院審議の論点

2年制予算案では上院に立ち遅れていた下院においても、2000年には規則委員会の大規模な公聴会が開かれた。それは、2月16日、3月10日、3月16日と3回にわたり、議員(元議員を含む)、OMB長官、CBO局長、会計検査院(General Accounting Office, 以下GAOという。)担当副部長、議会調査局専門調査員、シンクタンクの専門家、大学の研究者、全米商業会議所代表、全米州議会協議会代表等からの証言を求めた本格的なものであった。文字通り、議会内外の叡智を結集した公聴会といってよい(会議の様子はウェブでも中継された<sup>(36)</sup>)。本節においては、主にこの公聴会と前年1月

<sup>(32)</sup> U.S.Senate, "To Consider Budget Process Reform," *Joint Hearing before the Committee on the Budget and the Committee on Governmental Affairs*, S. Hrg. 106-24, Jan.27, 1999, pp.20, 27-28; 廣瀬 前掲論文, pp.115-116.

<sup>(33)</sup> U.S.Senate, *Report, op.cit.*, pp.13-14; U.S.Senate, *Joint Hearing, op.cit.*, p.4.

<sup>(34)</sup> *Congressional Quarterly Almanac*, 1999, p.6-29; 廣瀬 前掲論文, pp.116-118.

<sup>(35)</sup> C.W.ヤング歳出予算委員長(共和、フロリダ)は「(法案は)欠陥だらけで、通すべきではない」と明言していた。なお、H.R.853に対しては、クリントン政権も、民主党の大勢も反対であった(*Congressional Quarterly Almanac, op.cit.*, pp.6-27, 6-29, 6-30; 廣瀬 前掲論文, pp.118-119)。

の上院合同公聴会の議論の分析を通して、主要な論点を析出する。

## 1 2年制予算によって審議時間・審議水準はどう変わるか

下院規則委員会の公聴会における推進論は、冒頭でのドライバー委員長の発言に集約される。すなわち、2年制予算は万能薬ではないが、行政・立法の両部門において予算過程の混乱・反復を減じ、政治を効果的なものにするであろう、というものである<sup>(37)</sup>。現行の予算過程における混乱と日限破りの常態化については、すべての議員、識者が言及しており、中でもM.レガリア全米商業会議所首席エコノミストは、時間を浪費し日限を守れずに継続決議とシャットダウンが頻発するような事態は、「ビジネスでは通らない<sup>(38)</sup>」と論難した。

推進論の拠り所は、2年制になれば歳出予算関連に占められていた時間が解き放たれ、政策の検討、監視の強化、事業評価の向上に役立つという見込みである。たとえば、E.ウィットフィールド下院商業委員（共和、ケンタッキー）は、現状ではバンドエイド（応急処置）しかできないが、2年制は実質的な政策検討の時間をもたらす、と述べている<sup>(39)</sup>。1993年の合同委員会で中心的役割を果たしたハミルトン元議員は、この度はウッドロー・ウィルソンセンター所長として証言に立ったが、現状の下院議員の会合時間は火曜日の夜から木曜の夜までしかな

く（いわゆる「金焔火来」）、2年制になって初めて委員会での監視の時間が増える、としている<sup>(40)</sup>。D.クリッペンCBO局長は、慎重な姿勢を見せつつ、2年制が議員と官僚に事業評価の時間を与える可能性に触れている<sup>(41)</sup>。

これに対して、反対論・慎重論も活発に開陳された。まず、D.オベイ歳出予算委員（民主、ウィスコンシン）は、「年末休暇までに」という縛りがあるからこそ予算決定が可能だったのだから、2年制になればさらに審議が長引く、と強調した<sup>(42)</sup>。CBO出身のP.ジョイス・ジョージワシントン大学準教授とR.マイヤース・メリーランド大学準教授も、2年制下では期限遅れが一層進行する、と見立てている<sup>(43)</sup>。また、根本的な疑問として、問題はプロセスにあるのではなく、政策対立（あるいは分割政府に見られる構造）にあるのだから、2年制に変えたからといって歳出予算の困難が減ることはないという声が、J.モークリー規則委員（民主、マサチューセッツ）、J.ノレンバーグ歳出予算委員（共和、ミシガン）など両党議員の中から沸き上がり、クリッペンCBO局長もこれに同調したことは見逃せない<sup>(44)</sup>。モークリー議員は、議会調査局の調査に基づき、本会議での予算関連時間は1991～98年の間の5年間において総時間の20%以下であるとの数字を突きつけ、他の審議時間が「締め出される」という説は虚構だ、と迫ったほどである<sup>(45)</sup>。

さらに、T.マン・ブルッキングス研究所主

<sup>(36)</sup> U.S.House, *Hearing*, *op.cit.*, pp.1, 193.

<sup>(37)</sup> *Ibid.*, pp.2, 3.

<sup>(38)</sup> *Ibid.*, p.313.

<sup>(39)</sup> *Ibid.*, p.88.

<sup>(40)</sup> *Ibid.*, pp.194, 199.

<sup>(41)</sup> *Ibid.*, p.147.

<sup>(42)</sup> *Ibid.*, p.41.

<sup>(43)</sup> *Ibid.*, pp.273-274, 284.

<sup>(44)</sup> *Ibid.*, pp.68, 70, 141, 150.

<sup>(45)</sup> *Ibid.*, pp.104, 106. これに対しては、本会議以外ではその4～5倍もの時間が費やされているとの、J.リンダー規則委員らの反論もあった(*Ibid.*, p.119.)。

任研究員は、2年制が長期計画や監視の強化につながるというのは根拠がない、と疑問を呈した。どの先進国も年次歳出予算を複数年度にまたがる調整と組み合わせているのであり、2年制に伴う危険は無視できない、と牽制した。そして、もし行う場合には、堅実な非党派的な領域・事案から実験すべきとの案を提示したが、これは、もし2年制に踏み出すのなら慎重に、項目別拒否権法と同様のサンセット方式で行うべしとする、ジョイス準教授案と軌を一にしている<sup>(46)</sup>。

一方、上院の合同公聴会では、2年制予算以外の予算過程(S.92と併せてS.93)をも対象としていたために、議論がやや拡散した。カーディン下院予算委員(民主)は、シャットダウンを避けるための継続決議の自動的発動と、大統領を早期に関与させるための共同決議化を主張し、ナッスル下院予算委員(共和)は、この二つに加え、「ベースライン」を用いた見せかけの予算編成の改善を唱えた<sup>(47)</sup>。ベースラインは、現行の法規・政策を前提としたときの支出見通しを指しており、現状の手直しによる削減額が計算できたとしても現実には支出額が前年を上回ることがある。「削減実績」を選挙民に示しながら、実は「絶対額での増大」を放置する詐術に等しいとして、T.ムリス・ジョージメイソン大学教授もこれを厳しく批判している<sup>(48)</sup>。

なお、M.フィリップス・コンコード連合事務局長が、継続決議の自動的発動を同連合の宿願であったと語り、さらに2年制は財政的無責

任の機会を半減させるから賛成との立場を表明したことは興味深い<sup>(49)</sup>。いかにも財政均衡と議会不信を掲げ、20万会員を擁する保守系団体にふさわしく、アメリカにおける運動体の性格が如実に表れた事例といえよう。

## 2 議会による監視機能は強まるか

下院規則委員会における推進論は、軒並み2年制による監視機能の強化に力点を置く。それは、出席したJ.ハスタート下院議長(共和、イリノイ)の発言に言い尽くされている。すなわち、2年制が、「より多くの時間と資源を政策上の監視に振り向ける力を議会の委員会に与える<sup>(50)</sup>」というものである。J.リンダー規則委員(共和、ジョージア)らもそうであり、ハミルトン・ウィルソンセンター所長も、前年の上院での証言者フィリップスに代わったR.ビクスビー・コンコード連合事務局長もそうであった<sup>(51)</sup>。

これに対して、反対論も党派を超えて根強かった。モークリー規則委員、オベイ歳出予算委員、デビッド・プライス同委員(民主、ノースカロライナ)だけでなく、共和党のノレンバーグ同委員までが、毎年の歳出予算プロセスを通してこそ行政の監視が行えるのに、2年制はこの機会を失わせる、と論じたのである<sup>(52)</sup>。

議会補佐機関からの証言者も、これに続いた。クリッペンCBO局長は、2年に1度と機会が半減することにより議会の監視が弱まり、議会による支出統制も弱まる、との懸念を表明した<sup>(53)</sup>。また、S.アービングGAO連邦予算・

(46) *Ibid.*, pp.266, 274, 286. なお、項目別拒否権法は1996年4月、共和党とクリントン政権の主導で制定(97年1月施行)されたが、98年6月最高裁で違憲判決を受けた後、2005年初めに8年の時限期間を終えて失効した(拙稿「<総論>米国80年代以降の諸改革(特集 米国80年代以降の諸改革—日本の構造改革への示唆)」『レファレンス』635号, 2003.12, pp.7-9.)。

(47) U.S.Senate, *Joint Hearing*, *op.cit.*, pp.19-20, 29-31.

(48) *Ibid.*, pp.37, 42-45.

(49) *Ibid.*, pp.57-58, 61, 63.

(50) U.S.House, *Hearing*, *op.cit.*, p.22.

(51) *Ibid.*, pp.182, 193-195, 295-296.

(52) *Ibid.*, pp.7, 10, 41, 64, 69-70.



会計・情報管理部副部長は、2年目の作業量が補正予算程度なら政府機関の時間節約効果は大きいとしながらも、監視が間遠になるゆえ議会の影響力は低下する、との慎重論を披露した<sup>(54)</sup>。さらに憲法・権力分立論の権威であるL.フィッシャー議会調査局専門調査員は、国防予算の例を挙げつつ、歳出予算委員会こそが年次審査によって最も効果的な監視を行っており、この機会の削減は議会権限に根底的变化をもたらす、と警告を発した<sup>(55)</sup>。

このほか、C.ファーレン・コーネル大学教授は、毎年の歳出予算の徹底審査と監視時間の不足はコインの両面で、議会がどちらを重視するかの問題であるとし、2年制の成否は2年目における議会の監視能力次第だとして、議会に判断を委ねる姿勢を示した<sup>(56)</sup>。また、ジョイス準教授が、2年制により、歳出委員と授権委員との掛け持ちの多い上院に監視効果が高まると指摘したことは、議会両院に与える影響の相違、二院制の構造に言及したものとして注目される<sup>(57)</sup>。

一方、上院の合同公聴会でも、両論が平行線をたどった。トンプソン委員長が、現状では政府業績成果法 (Government Performance and Results Act, 以下 GPRA という。)<sup>(58)</sup> の下で監視を要請されながら、年次業績計画を分析する時

間さえない点を強調すれば、F.ローテンバーグ予算委員 (民主、ニュージャージー) は、年次歳出予算を通してこそその監視であると譲らなかった<sup>(59)</sup>。

### 3 2年目の対応力は損なわれないか、また補正予算はどう変わるか

下院における公聴会では、経済の予測が一般に困難で、税収見込に誤差の出るという事情は共通認識であった。反対派は、2年制がそれを助長することを強調した。オベイ歳出予算委員は、2年も前の推計・見積りを不合理と断じ、N.スミス下院予算委員 (共和、ミシガン) は、1年制の下でさえ CBO 予測の大はずれが生じるのだから、2年先の予測はなお困難である、と指摘した<sup>(60)</sup>。プライス歳出予算委員も、現行の1年制の下でも会計年度末から逆算して21ヶ月前に情勢変化を見込む必要があるのに、2年制では33ヶ月前になると、その困難を浮き彫りにした<sup>(61)</sup>。

客観的分析から慎重論を唱えるアービング GAO 副部長は、多年度の授権が長期的視野の提供に資することを認めつつ、予測期間が長くなればなるほど不確実性が高まり、2年目の見直し変更が不可避である、と説いた<sup>(62)</sup>。また、フィッシャー専門調査員は、予測がはずれ、2

<sup>(53)</sup> *Ibid.*, p.149.

<sup>(54)</sup> *Ibid.*, pp.163-164.

<sup>(55)</sup> *Ibid.*, pp.173, 178. フィッシャー専門調査員は同時に、もしどうしても行うというのであれば、部分的、漸進的に、パイロット事業として進めるべきだ、とも進言している (*Ibid.*, p.178.)。

<sup>(56)</sup> *Ibid.*, pp.275, 279.

<sup>(57)</sup> *Ibid.*, p.273. この点はフィッシャー氏も同様に指摘している (*Ibid.*, p.177.)。また、マイヤース準教授は、委員会再編の方が日程変更以上に政策策定・監視活動を改善する、との見解を示した (*Ibid.*, pp.281, 285, 287.)。

<sup>(58)</sup> 1993年に議会主導で成立した重要立法。政府機関は、戦略計画と年次業績計画に基づき、前会計年度の業績報告を毎年3月31日までに大統領と議会に提出するが、2000年がその実施初年度に当たっていた。議会はこれの評価と予算編成をリンクさせ、業績重視予算を本格的に起動させる役目を負っている (拙稿「米国財政再建の軌跡：財政制度の改革と財務管理の改善」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』362号, 2001.5.25.)。

<sup>(59)</sup> U.S.Senate, *Joint Hearing, op.cit.*, pp.3, 6.

<sup>(60)</sup> U.S.House, *Hearing, op.cit.*, pp.59, 77.

<sup>(61)</sup> *Ibid.*, pp.64-66.

年目の補正、組替え、移用・流用等の調整が必至である、と指摘するのを忘れなかった<sup>(63)</sup>。隔年での予算審議が予算のもつ対応力を弱めるというクリッペンCBO局長の発言は、反対論・慎重論の総意であったように見える<sup>(64)</sup>。

ここで、補正予算の規模・頻度が問題として登場する。ハミルトン・ウィルソンセンター所長は、2年制ゆえに補正予算の対応がもっと必要になるのではないかとのモークリー議員の質問に対し、2年目は初年度のように13本の歳出予算法案を要しないから時間が圧迫されることはない旨を回答した<sup>(65)</sup>。しかし、証言者のほとんどは、これと反対であった。ノレンバーグ歳出予算委員、ジョイス＝マイヤース両準教授は大型補正が必至であると警告し（ノレンバーグ議員は、そのような補正予算が少人数の指導部の統制を強化するとも言及）<sup>(66)</sup>、J.ホーニー予算・政策優先度研究センター主任研究員は、補正の多発が避けられないと指摘した<sup>(67)</sup>。ホーニー氏はまた、プライス歳出予算委員と軌を一にして、お粗末な補正、当座しのぎ的補正が横行することにも警鐘を鳴らしている<sup>(68)</sup>。さらに、J.ルー OMB 長官、クリッペンCBO局長の両者とも、政府機関からの補正要求が増大することを認めた<sup>(69)</sup>。

オベイ歳出予算委員の提出した論点も見落と

すことができない。同議員は、補正増を要求する官僚の自由度が増大することと並んで、予算の安易な積み増し・積み上げ（padding）が規則委員会によって規制される下院と異なり、上院ではそれが野放図に行われること、その結果、伝統的な下院先議権を実質的に失って下院が上院の風下に立つことに照明を当てたのだった<sup>(70)</sup>。

もうひとつ見逃せないのが、スミス予算委員とフィッシャー専門調査員の指摘した点である。それは、議会の採りうる対応として、① 2年目の監視が行えるよう、初年度に最低限の骨格予算を組む、② 行政府の融通がききやすいように最初から潤沢な予算を組む、という選択肢があるが、①では2年目の補正をめぐる作業量が増えて時間節約の目的に反する、②では行政府の権限増と支出増を許してしまう、というジレンマに陥るとするものである<sup>(71)</sup>。結局、2年制予算の賛成派も、ビクスビー・コンコード連合事務局長のように、補正頻発の防止策を掲げざるをえない。それは、① 予算決議における現実的な支出見通し、② 堅実な経済シナリオの採用、③ 中間時点での更新メカニズムの常置、という3点である<sup>(72)</sup>。

一方、上院の合同公聴会においても、2年制による予測難は共通の認識であった（ローテンバーグ予算委員、ムリス教授）<sup>(73)</sup>。これに関連して、

<sup>(62)</sup> *Ibid.*, pp.161-162.

<sup>(63)</sup> *Ibid.*, pp.170, 175.

<sup>(64)</sup> *Ibid.*, pp.149-150.

<sup>(65)</sup> *Ibid.*, pp.253-254.

<sup>(66)</sup> *Ibid.*, pp.69-70, 273, 284.

<sup>(67)</sup> *Ibid.*, p.307. ちなみに、上院の前掲報告によれば、1974年度から1998年度までの25年間に、議会は計86本、年平均3本以上の補正予算法を制定しており、少ない年で1本、多い年で8本を数えた（U.S.Senate, *Report, op.cit.*, p.10.）。

<sup>(68)</sup> U.S.House, *Hearing, op.cit.*, pp.65, 67, 308-309.

<sup>(69)</sup> *Ibid.*, pp.134-135, 149.

<sup>(70)</sup> *Ibid.*, pp.39-42, 55-57.

<sup>(71)</sup> *Ibid.*, pp.79, 171, 176.

<sup>(72)</sup> *Ibid.*, p.298.

<sup>(73)</sup> U.S.Senate, *Joint Hearing, op.cit.*, pp.6, 38-40.

当時のコンコード連合事務局長フィリップス氏は、緊急時の定義を厳格にし、災害救済事業として過去の支出額を平均した規模の資金を正規に歳出計上すべきである、と提言している<sup>(74)</sup>。

#### 4 行政府への権限移行（立法府の権限喪失）は生じないか

下院の公聴会において、推進論は2年制予算が行政府だけの利益になるのではない、と主張する。ファーレン教授は、2年制によって行政・立法の両部門に効果がもたらされるだけでなく、政府機関、契約業者、補助金受領者、事業対象者などの関係者に広く確実性が及ぶ、と指摘した<sup>(75)</sup>。レガーリア首席エコノミストも業界の立場から、資金受領側の予見可能性が高まることを強調している<sup>(76)</sup>。また、ルー OMB 長官は、2年制が実施された場合、事業の管理者と受益者に予見可能性と確実性を与え、議会の委員会にはその監視機能を発揮させる、と評価した<sup>(77)</sup>。

ただ、同長官が実は慎重派でもあることを見落としてはならないだろう。というのは、評価する一方で同長官は、財政規律の抜け道を容易にする規定が加えられると2年制の利点が覆ること、行政・立法両部門の合意・協力が難しいこと、とりわけ選出直後の政権「移行期」に大統領・議会が十分な時間を与えられていないこと（transition issue. 同長官は新大統領の予算案

提出を4月に延ばすべきことも提言している。）等、2年制が実際に機能するかどうかについて深刻な懸念を表明しているからである<sup>(78)</sup>。それはちょうど、「実施上の諸問題」（implementation issues）を慎重に考慮するよう訴えてやまない、アービング GAO 副部長の議論を想起させるものがある<sup>(79)</sup>。

これに対して、反対論に共通するのは、2年制が行政府に主導権を与える、行政府への権限委譲を不可避にする、という危機感である。オベイ歳出予算委員、プライス同委員、スミス予算委員、フィッシャー専門調査員、ジョイス準教授、そしてアービング副部長がそうである<sup>(80)</sup>。わけても、予算要求をめぐって議회를満足させようと必死に努めた自らの行政経験から、2年制下の2年目はこのプレッシャーが確実に弱まる、と述べた共和党スミス議員の発言は説得力に富んでいた。オベイ議員やフィッシャー氏が好んで用いる、「締め具（leash）を緩める」（=議会統制を弱める）ことの危うさである<sup>(81)</sup>。

一方、上院の合同公聴会では、G.ボイノビッチ政府問題委員（共和、オハイオ）が全米都市連盟会長、全米知事会議長としてのロビー経験から、2年制が行政にとって有利である、と公言したことが注目された<sup>(82)</sup>。

#### 5 各州における2年制予算の経験をどう見るか

下院の公聴会では、2年制採用の州の実例を

<sup>(74)</sup> *Ibid.*, p.62.

<sup>(75)</sup> U.S.House, *Hearing, op.cit.*, p.278.

<sup>(76)</sup> *Ibid.*, p.314.

<sup>(77)</sup> *Ibid.*, p.127.

<sup>(78)</sup> *Ibid.*, pp.128-129, 134, 138.

<sup>(79)</sup> *Ibid.*, p.165. アービング副部長は GPRA との整合性にも触れ、業績報告を2年制のサイクルの中でどう用いるか、2年制予算案とともに提出されるべき大統領の政府業績計画は1年ベースか2年ベースか、と実施上の問題点を丹念に指摘した。さらに、現行の予算決議に「業績決議」を含ませる案も提起する周到さであった (*Ibid.*, pp.163-164.)。

<sup>(80)</sup> *Ibid.*, pp.38, 65-67, 79, 161, 170, 174, 272.

<sup>(81)</sup> *Ibid.*, pp.38, 79, 174.

<sup>(82)</sup> U.S.Senate, *Joint Hearing, op.cit.*, p.17.

どう解釈するか、その経験を連邦政府に適用できるかどうかが最大の争点となった。

まず、推進派の議員は地元の州の体験を強調した。R.レギュラ歳出予算委員（共和、オハイオ）は、2年制採用州がほとんど小規模であるという反対論を意識して、地元オハイオ州は大規模州であるが2年制がうまく機能している、と弁じた<sup>(83)</sup>。同じオハイオ州選出のR.ネイ運輸・インフラ委員（共和）も州の経験は有益で、連邦政府の効率を改善する、と歩調をそろえた<sup>(84)</sup>。デボラ・プライス規則委員（共和、オハイオ）は、地元のB.タフト州知事からの公文を公聴会記録として残す仲立ちをした。そこには、2年制によって、事業の評価・監視に当てる時間が増え、予算編成・審査にかかる時間とスタッフの節約ができたことが綴られていた<sup>(85)</sup>。また、K.マッカーシー商業委員（民主、ミズーリ）は、地元ミズーリ州が2年制を採用している全米23州のひとつで、投資分野の資本予算において計画の策定や事業の監視に効果があること、隔年での予算編成に伴うコスト削減が様々な規模で生じていることを指摘した<sup>(86)</sup>。

P.セッションズ規則委員（共和、テキサス）は、2年制から1年制へと続いた流れが1987年以後逆転し始め、今日23州に増えているだけでなく、さらにカリフォルニア等の大規模3州が採用を検討中である、と紹介した<sup>(87)</sup>。ファーレン教授は、各州における2年制予算の長年の観察から、1940年から1986年までは1年制への傾向が見られたが、1986年以降は2年制に逆転

しているとして、セッションズ議員の議論を裏づけた。同教授はさらに、1970年代と90年代の二つの時点における州予算担当官の推計を基に、2年目が1年目に比べて約3分の1の時間で済むという数字を明らかにしている<sup>(88)</sup>。

これに対して、反対論は1年制が大勢であることを訴える。モークリー規則委員は、逆流は見られるものの本流は2年制廃止であり、2年制を採用する大規模州はオハイオのみと断じた上、議会による監視に役立たないばかりか、補正予算の必要性が増して1人当たりの支出額も大きく、行政府への権限委譲も発生している、と弁じ立てた<sup>(89)</sup>。スミス予算委員も1年制を強調し、それへの移行の主因として2年間の見積りの難しさを挙げた。これには同じ共和党のJ.バートン商業委員（テキサス）が反発し、議員が2年任期で選ばれているのに2年制予算ができないというのは馬鹿げている、テキサス州は100年以上も2年制で良い結果を出している、と論駁した<sup>(90)</sup>。

同じ党内の賛否論争は他にも見られた。民主党のオベイ歳出予算委員が、2年制は大規模政府に適さないとし、地元ウィスコンシンの経験では2年目の州議会の無力は明白だ、と論じたのに対し、T.ホール規則委員（民主、オハイオ）は、議会による2年目の監視に効果があった、と譲らなかった<sup>(91)</sup>。入り乱れての論戦のように見えるが、率直に戦わされる所信は説得力に富んでいる。

残された論点は、州の2年制体験が連邦に適

<sup>(83)</sup> U.S.House, *Hearing, op.cit.*, p.72.

<sup>(84)</sup> *Ibid.*, pp.90-92.

<sup>(85)</sup> *Ibid.*, p.19.

<sup>(86)</sup> *Ibid.*, pp.81-82. 8頁の表に見るように、採用州は $9 + 12 + 2 = 23$ である。

<sup>(87)</sup> *Ibid.*, p.57.

<sup>(88)</sup> *Ibid.*, p.277. Rauch氏による前掲記事も、2年目の議会を短くでき、予算見直しも5ヶ月で済む、というインディアナ州予算担当者の声を伝えていた(Rauch, *op.cit.*, p.2319.)。

<sup>(89)</sup> U.S.House, *Hearing, op.cit.*, pp.7-10, 26, 52.

<sup>(90)</sup> *Ibid.*, pp.79, 83.

<sup>(91)</sup> *Ibid.*, pp.38, 52-57.



用できるかどうかである。アービング GAO 副部長は、ここでも周到な議論を展開する。同氏は州と連邦とを同列に並べるのは困難として、州においては、① 議会の中で授権機能と歳出予算機能が分離していない、② 歳出予算規模の3分の1が歳出予算法に一本化されている、③ 多年度にまたがる資金利用が少ない、④ 議会の会期が短い、⑤ 知事が支出に関して一方的な権限を保有している、と理由を列挙した<sup>(92)</sup>。

また、フィッシャー専門調査員は、州財政と連邦財政の相違に着目し、連邦と異なって州には、① 各州向け補助金がない、② 対個人の移転支出がない、③ 経済安定義務がない、④ 国防・国際責任がない、と指摘した<sup>(93)</sup>。マイヤース準教授の展開した、州の均衡予算ルールは経済循環を昂進させ不安定を助長するから連邦には無益である、知事権限もまた大統領のそれとは異なる、との議論も核心を突くものであった<sup>(94)</sup>。

最後に一人、全米州議会協議会の代表、R. スネル経済・財政・人的資源部長を取り上げなければならない。スネル部長は、1年制予算が主流である理由として、毎年議会を開く州が1940年の4州から2000年の43州へと広がってきたこと、州予算が拡大傾向にあること、連邦補助金が1960～70年代に拡大したこと、所得税・売上税の比重が高まって州税収が不安定になってきたことを列挙する。その上で、近年すべての州で補正予算が常態化するなど（これには不測の変動が激しいこと、メディケイドという低所得

者向けの医療扶助への州拠出が膨張していることが関係している。)、2年制・1年制それぞれの州予算に差がなくなってきたこと、決定的な証拠や教訓は引き出せない、と結論づけたのである<sup>(95)</sup>。

## V 議論の結末

法案が出されながらも、「熱気がほとんど感じられない<sup>(96)</sup>」と揶揄された1999年とは異なって、下院が動き出した2000年はさすがに議会に緊迫感が漂った。意見が出尽くしたかに見える公聴会を受けて、同年5月、いよいよ包括的予算過程改革法案(H.R.853)と2年制予算案の表決が行われた。

2000年5月16日の下院本会議において、まず、2年制予算案を求めるドライバー規則委員長の修正案が表決にかけられ、賛成201票、反対217票で否決された(Vote 186)。共和党が賛成176に対し反対42、民主党が賛成24に対し反対174、独立派が賛成・反対1対1、という内訳であった<sup>(97)</sup>。主な反対者は、自らの権限に足枷のかかること、行政府に権限が委譲することを恐れる歳出予算委員であり、ほかに授権委員会としての運輸委員会、歳入委員会のメンバーであった<sup>(98)</sup>。政党としては、公聴会の議論から窺えるように共和党内の亀裂が大きかったこと、民主党がクリントン政権の意向に逆らって全体として反対に回ったことが特徴的である。

続いて、継続決議の自動的発動を求める修正案が、賛成173、反対236で否決された(Vote

<sup>(92)</sup> *Ibid.*, p.160.

<sup>(93)</sup> *Ibid.*, p.174.

<sup>(94)</sup> *Ibid.*, p.283. なお、この二人の専門家は、同じ専門誌で詳細な2年制予算論議を批判的に展開している(R. Meyers, "Biennial Budgeting by the U.S.Congress." *Public Budgeting & Finance*, Vol.8, No.2, Summer 1988, pp.21-32; L.Fisher, "Biennial Budgeting in the Federal Government." *Public Budgeting & Finance*, Vol.17, No.3, Fall 1997, pp.87-97.)。

<sup>(95)</sup> U.S.House, *Hearing, op.cit.*, pp.315, 317-320.

<sup>(96)</sup> *Congressional Quarterly Almanac, op.cit.*, p.6-31.

<sup>(97)</sup> *Congressional Quarterly Almanac*, 2000, pp.6-25, 6-26, 6-27, H-60, H-62.

<sup>(98)</sup> *Washington Post*, May 17, 2000; *National Journal*, Vol.32, No.21, May 20, 2000, p.1610.

187)。最後に、予算決議の共同決議化、非常事態基金の創設、全事業に対する再授權期間の限定を求める H.R.853が表決に付され、賛成166、反対250の大差で否決された (Vote 189)<sup>(99)</sup>。継続決議等への反対が2年制予算案よりも増えていくのは、それだけ議会の財政権限が制約されることへの反発が大きくなっていったからである。実際この時は、2001年度歳出予算法案の審議・決定を目前にしていたし、大統領選挙と並んで両院議員選挙が進行中でもあった。地元利益につながる歳出予算での裁量を維持したい議員心理が働いたことは否めない<sup>(100)</sup>。それでも議会は、徹底的に議論を戦わせた後に、下院としての意思を確定したのである。

推進派の議員の中には、敗北を予期して、「本会議に達しただけでも前進である」と強気を装う議員もいた。反対論の急先鋒、モークリー規則委員は、「下院は他に議論すべき大事なことがあったのに」と苦々しげであった<sup>(101)</sup>。上院の審議もここで中断され、2年制予算に関連する大規模な予算過程改革は頓挫した<sup>(102)</sup>。

## むすび

では、以上の結末から導き出される教訓は何

であろうか。我が国の予算論議にどのような示唆を与えるであろうか。ここで改めて振り返ってみよう。

第一に、1年制予算に基づく現行方式が存続するという形で決着したことである。2年制の採用によって生じるかもしれないプラスよりも、議会の監視機能、対応力、さらに財政権限が低下する、というマイナスの方がはるかに大きいとの認識が勝ったわけである。民主党の大統領が推進したにもかかわらず、当の民主党の大勢がこれに反対したことは、問題の核心が、財政権限をめぐる行政府と立法府との関係にあったことを示している。個々の議員、あるいは個別の委員会のエゴという以上に、議会全体の立法権が問われ、議会がこれに最終回答を与えたことになる。

ただし、議会はこれによって、現行予算過程につきまとう欠陥の是正、さらに長期的視野に立った健全な財政政策の策定に、一層の責任を負ったともいえるだろう。とくに後者については、期間10年の財政・経済見通しを精緻化するだけでなく、GAOが提起したような長期のサステナビリティを確保しなければならない<sup>(103)</sup>。現ブッシュ政権が再び大規模な財政赤字をもたらし、財政規律が緩みきっている現状ではなお

<sup>(99)</sup> *Congressional Quarterly Almanac, 2000, op.cit.*, pp.H-60, H-62.

<sup>(100)</sup> 河音琢郎・和歌山大学助教授は「増分主義的予算政治」の概念を提起し、その意味を詳細に論じている(河音琢郎『アメリカの財政再建と予算過程』(アメリカの財政と福祉国家 第5巻)日本経済評論社, 2006, pp.166-171.)。

<sup>(101)</sup> *Congressional Quarterly Almanac, 2000, op.cit.*, p.6-26.

<sup>(102)</sup> その後も2年制予算案は提出されているが、この第106議会ほどの盛り上がりを見せることなく今日に至っている。第109議会において、上院ではドメニチ委員長らのS.877が予算委員会に付託(2005年4月)され、下院ではドライバー委員長らのH.R.2664が予算、規則、政府改革の3委員会に付託(2005年5月)された状態である。  
<<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/thomas>> (last access 2006.6.28.)

<sup>(103)</sup> 最近の典型例として、GAO, *21st Century Challenges: Reexamining the Base of the Federal Government*, GAO-05-325SP, Feb.2005. を挙げるができる。しかし現実には、21世紀に入って以後の議会の機能は低下したものと見られる。本稿で取り上げた証言者のひとりであるブルッキングスのMann氏と、アメリカン・エンタープライズのOrnstein氏は、最新の共著において、議会が党争と大統領への忠勤に明け暮れる中で進行する立法機関としての衰退(institutional decline)に警鐘を打ち鳴らしている(T.Mann & N.Ornstein, *The Broken Branch: How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*, New York: Oxford University Press, 2006, pp.1-13, 146-179, 212-216, 222.)。

さらである。

第二に、議会における議論の充実度とその公開性の高さである。一般に公聴会は、提出された法案をめぐる、各界の専門家、利害関係者等を証人として招き、徹底的に議論する場ではあるが、今回紹介した下院公聴会の場合、その証言、質疑、提出書面いずれもが、きわめて内容に富んでいた。証言者たる議員に議員が質問を浴びせ、同じ党内の議員同士がときに激しく論じ合う様は、迫力に満ちていた。議員の立場・見解は、時代思潮の影響下に、所属する政党、出身の選挙区、現実のロビイング等によって、様々に差を生じ、また揺れ動くものである。しかし、賛成・反対の論者に対等に発言・証言させ、口頭・書面を問わずに自由に表明させたその所信の記録をすべて残すシステムは、アメリカの民主主義＝議会制度の際立った特長とてよい。

第三に、公聴会の審議の充実にあたり、議会補佐機関の役割の大きさである。下院の証言において、クリッペン CBO 局長、アービング GAO 副部長、フィッシャー議会調査局専門調査員は、それぞれ客観的な分析に基づいて、慎

重かつ周到な議論を展開した。非党派的な調査機関としての組織の性格を背負いつつも<sup>(104)</sup>、各自が豊かな学識と深い洞察を披瀝した。中でもアービング氏が「実施上の諸問題」を丹念に追い、その代案の提示も抑制されたものだったことは、前節で紹介したとおりである。同じく証言に立ったジョイス準教授、マイヤース準教授、ホーニー主任研究員がいずれも CBO 出身者であることを考えれば、議会補佐機関がアメリカ議会の情報源として、専門性の源泉として、いかに役立っているかが理解されるであろう<sup>(105)</sup>。

第四に、経済・予算見積りのあり方についてである。議会自らが、正確な経済予測を心がけ、税収を固めに見積り、補正予算が必要な場合には審議を尽くす、という基本姿勢を再確認したことの意義は大きい。これは、レーガン政権時代の楽観的すぎる経済・財政見通し（「バラ色のシナリオ」）で財政赤字を膨張させた体験が、アメリカ議会の記憶に残っている証である。CBO をはじめとする議会補佐機関が、この記憶の保持者兼活用者として機能していることは、いくら強調してもしすぎることはないであろう<sup>(106)</sup>。

(わたらせ よしお 財政金融調査室)

<sup>(104)</sup> GAO を中心とした 3 機関の性格の比較については、拙稿「米国会計検査院 (GAO) の 80 年」『レファレンス』653号, 2005.6, pp.33-61. また、I.Rubin, *Balancing the Federal Budget: Eating the Seed Corn or Trimming the Herds?* New York: Chatham House Publishers of Seven Bridges Press, 2003, pp.99-109, 123-150. 参照。

<sup>(105)</sup> 昨年、両準教授は等しく教授の肩書きで、議会予算法制定30年を振り返った論文を共同執筆し、その中で CBO の役割を強調している (Meyers&Joyce, "Congressional Budgeting at Age 30: Is It Worth Saving?" *Public Budgeting & Finance*, Silver Anniversary Edition 2005, pp.68-82.)。CBO の機能を高く評価したものとして、E.Patashnik, "Budgets and Fiscal Policy," P.Quirk & S.Binder ed., *The Legislative Branch*, New York: Oxford University Press, 2005, pp.382-406. もある。

邦文では、中林美恵子・経済産業研究所研究員 (当時) が、CBO の活動と役割を精力的に紹介している (中林美恵子「<経済教室>財政改革、国会機能強化を」『日本経済新聞』2003.11.17; 同「財政改革における国民意識の役割」青木昌彦・鶴光太郎編著『日本の財政改革—「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社, 2004, pp.591-595)。CBO のさらに詳しい解説として、片山信子「米国の財政再建と議会予算局 (CBO) の役割」『レファレンス』635号, 2003.12, pp.13-29. がある。

<sup>(106)</sup> Rubin 教授は、OMB を加えたこれらの議会調査部門が現役・OB も含めて「予算担当者の非公式ネットワーク」を形成し、議会にとって「学習の宝庫」として役立っている事実、さらに CBO が楽観的見通しの圧力に抵抗し続けている姿を活写している (Rubin, *op.cit.*, pp.16-18, 23, 25, 102-109.)。