

# 米国会計検査院 (GAO) の 80 年

渡 瀬 義 男

## 目 次

- |                  |                      |
|------------------|----------------------|
| I はじめに           | 2 第2期：1945～1970年     |
| II 時期区分の視点と方法    | 3 第3期：1970～1990年     |
| III GAOの沿革と機能の展開 | IV 90年代のGAO —苦境の第4期— |
| —第1期から第3期まで—     | V おわりに               |
| 1 第1期：1921～1945年 |                      |

## I はじめに

2004年7月、米国議会は米国会計検査院 (General Accounting Office, 以下 GAO とする。) の史上初めての改称に踏み切った<sup>(1)</sup>。GAO における人材活用の柔軟性を高めるために「2004年 GAO 人的資本改革法」(GAO Human Capital Reform Act of 2004, PL108-271) を制定し、その一環として Government Accountability Office (以下 GAO) への名称変更を行ったのである。83年間にわたって米国の政治・経済に根づき、国民に親しまれた「GAO」の称号には手を触れなかった。しかし、名は体を表すというとおり、アカウンティング (会計) ではなくアカウンタビリティ (説明責任) を前面に押し立てたこの改名は、GAO の歴史の中で進行してきた機能の進展を映し出したものに違いない。

本稿の目的は、第一に、この改称に至るまでの GAO の足跡を、その権限と機能の展開・拡

充に焦点を当てて略述することにある。ここでは、1921年の創設から20世紀末に至る80年間を対象期間としている。第二に、米国における代表的な研究業績、近年の議会審議、わが国における主要な論調を整理しつつ、GAO の直面する課題、とりわけ議会との関係をめぐる論点を提示することにある。

## II 時期区分の視点と方法

歴史を取り扱う以上、明瞭な時期区分がまず必要である。この分野の開拓者として著名な米国の行政学者、フレデリック・モシャー (Frederick Mosher) バージニア大学教授の1979年の代表作<sup>(2)</sup>によれば、その時点までの GAO の歴史は1921～45年までの第1期、1945～66年までの第2期、1966～78年までの第3期に区分される。その時期区分では、GAO の機能の進展が軸に据えられるとともに、米国議会の権能の

(1) GAO ホームページ <<http://www.gao.gov/about/rollcall07192004.pdf>>

(2) F. Mosher, *The GAO: The Quest for Accountability in American Government*, Westview Press, 1979 (以下 *The GAO* として引用)。

変遷や歴代院長の方針・個性が巧みに織り込まれていた。この業績はそれ以後わが国に紹介され、GAO 研究の指針となった<sup>(3)</sup>。

本稿は今日の時点から振り返って、GAO の軌跡を4期に分けることを試みる。それを提示する前に、区切りとなる時代、分岐点になった年、またメルクマールとなる主要法律を取り上げておこう。

第一は、戦間期・戦中期と戦後期とを分かち1945年である。第二次世界大戦を経た戦後期、米国は軍事力・経済力に抜きん出た基軸国として大統領＝行政府の権能を国の内外で飛躍的に増大させるとともに、アメリカ型の福祉国家を定着させた。GAO の地位、権限、監査対象、監査手法も、これに伴って大きな変化に見舞われざるをえない。1945年はまた、後述の「行政府再編法」（本節での法律名は略称。正式名は第3節以降において表記する。以下同じ）によってGAO が議会の一部と公認された年でもある。GAO の歴史を振り返る上で、1945年が分岐点となる所以である。

第二は、1970年という、議会の権能強化が図られた70年代最初の年である。その創設以来行政府から独立していたGAO は、1945年を経ることによって議会の最強の調査機関、情報提供機関として成長してきた。議会とともに歩んできたGAO は、議会と大統領との権力の分立・拮抗、とりわけ予算の編成・執行をめぐる権限争いに直接巻き込まれることになる。その意味で、「議会の復権<sup>(4)</sup>」の先駆けとなった「立法

府再編法」の1970年が節目となるのは当然であろう。

1970年代はまた、戦後の高度成長から低成長へと決定的に移行した時代であり、財源の制約が現実化し、赤字財政が本格化し定着した時代でもある。1970年をもってその前後を分かちのは、経済・財政的にもきわめて合理的である。

第三は、1990年である。冷戦期と冷戦後とを分かち1990年の世界史的意義は改めて説くまでもない。米国の行財政とGAO の運命に即していえば、クリントン政権下で推進された「国家業績レビュー」、N.ギングリッチ下院議長の主導した「アメリカとの契約」路線により、行政改革と議会改革が劇的に進行し、GAO もまた人員削減の大波を浴びたのが、この90年代であった。その幕開けの1990年に、積年の財政赤字に対処する「包括財政調整法」と、行政府による財政統制の強化に道を開いた「首席財務官法」が制定されたのは象徴的である。

第四は、GAO の立場と権能を左右する予算、決算、財務管理上の大改革が行われた年である。予算局（Bureau of the Budget,今日の行政管理予算局＝Office of Management and Budget,以下BOBまたはOMBとする。）とともに「一対の機関<sup>(5)</sup>」として創設された出発点の1921年は除くとして、後述する「予算・会計手続法」の1950年、「議会予算・執行留保統制法」の1974年、「政府業績成果法」の1993年などが、区分の根拠となるだけでなく各期の特性を代表する諸法の制定年である。

(3) 牛嶋博久「アメリカにおける会計検査とコンピュータ(1)」『会計と監査』32巻5号, 1981.5。なお、木谷晋市教授はアレン・シック（Allen Schick）教授の予算制度研究を応用しつつ、これとは別の時期区分を試みている（木谷晋市「予算過程における会計検査の役割について—合衆国会計検査制度の変遷の素描—」『法と政治』41巻4号, 1990.12）。

(4) 山谷清志「議会の復権とその評価—1970年代におけるアメリカ連邦議会の改革をめぐる—」『季刊行政管理研究』43号, 1988.9。また廣瀬淳子『アメリカ連邦議会—世界最強議会の政策形成と政策実現—』公人社, 2004, pp.127-132 参照。

(5) F. Mosher, *A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget*, Louisiana State University Press, 1984, pp.1, 32 (以下GAO & OMBとして引用)。

これに関連して、GAOの権能のみにかかわる根拠法の成立年も、各期の実質を形作る年として挙げなければなるまい。庁舎管理の自律性を確保した「会計検査法」の1974年、職員管理の自律性を獲得した「GAO職員法」の1980年、人材活用の自由度を広げた「GAO職員柔軟活用法」の2000年がそれである。

第五は、GAOの権能と、三権の中でのその位置を再確認もしくは確定するような司法判断、とくに最高裁判決が行われた年である。その点で、「グラム・ラドマン・ホリングス法」の規定をめぐる争われた1986年を逸することはできない。

第六は、会計検査院長 (Comptroller General) の交代した諸年である。院長の方針、リーダーシップ、個性は、GAOの歴史を画し彩る重要な要素である。院長の信念と行動力は、また任命した大統領との位置取りは、行政府はもちろん議会との関係をも大きく左右するからである。ごく短期間就任しただけの院長を除けば、初代院長マカール (1921~1936年)、第3代院長ウォレン (1940~1954年)、第4代院長キャンベル (1954~1965年)、第5代院長スターツ (1966~1981年)、第6代院長バウシャー (1981~1996年)、第7代院長ウォーカー (1998年~) と、皆それぞれ各自の経歴、信念、個性に従ってGAOの舵取りに腐心した。その足跡は当然、時期区分にも反映されなければならない。

本稿は、以上のメルクマールを統合することによって次の4期に区分した。すなわち、第1期：1921~1945年、第2期：1945~1970年、第3期：1970~1990年、第4期：1990年以降である。ただしこれが、GAOの歴史を米国政治・経済の構造と変動の中において把握し、それを整合的に叙述するための仮説にすぎないことはいうまでもない。

### III GAOの沿革と機能の展開

#### —第1期から第3期まで—

#### 1 第1期：1921~1945年

##### (1) 1921年予算会計法の背景と経緯

第一次世界大戦に参戦した米国は、戦時国債の膨張からくる国債費の重圧に直面し、本格的な経費節減、税負担軽減と収支均衡を迫られた。そのためには連邦予算制度の確立が必須であった。それまでの米国では、国庫を司る財務省は各省のバラバラの要求を束ねるだけで収支を関連づけることができず、大統領には自らの指導力と権限を行使すべき機関がなく、議会ではそれぞれ独立した常任委員会が所掌の歳出法案を審議するばかりであった<sup>(6)</sup>。国費について統合調整を行うべき国家的予算システムが存在しなかったのである。

これを改革する動きは大戦前からすでに始まっていた。まず、共和党のタフト大統領は1910年、「経済性と効率性に関する大統領委員会」(通称タフト委員会)を発足させ、委員会は「国家予算」(national budget)の必要性を唱えた報告書を1912年に、「大統領予算案」を教書として議会に提出する必要性を唱えた報告書を1913年に、それぞれ作成していた<sup>(7)</sup>。タフト大統領自身は、1912年の時点で早くも「行政府一元予算システム<sup>(8)</sup>」(executive budget system)を勧告している(ただし、民主党のウィルソン新大統領はこれに消極的であった)。また議会内では、大戦への参戦で審議を阻まれたとはいえ、イリノイ州選出のM.マコーミック下院議員(共和党)が「国家予算システム法案」を提出していた<sup>(9)</sup>。

一方、この行政府一元予算システム確立へ向けた運動は、20世紀の初めから各地で始まって

(6) W.F.Willoughby, *The National Budget System with Suggestions for Its Improvement*, The Johns Hopkins Press, 1927, pp.8-9, 12.

(7) *Ibid.*, pp.20-21.

いた。すでに1906年にはニューヨーク市政研究所がこれを勧告していたし、1916年には全米都市連盟が「第二・モデル都市憲章」を発表、行政府一元予算と（行政から）独立した監査を提言していた。州レベルでも1909年から第一次大戦の間いくつかの州で同様の提言がなされ（その中にはマコーミック議員の地元イリノイ州もあった。）、それは1921年の「モデル州憲法」で頂点に達したのである<sup>(10)</sup>。1921年予算会計法の制定の背景に、州・地方からの澎湃とした運動があったこと、そして掲げられた目標が、行政府の一元的強化と並んで立法府の監視機能の強化にあったことは、きわめて意義深いものであった。

1918年、経費削減が国政課題の焦点となった中間選挙で共和党が両院を支配するや、翌1919年7月、両院に予算特別委員会が設置された。上院の同特別委員会では下院から移籍したマコーミック議員が、下院の特別委員会ではアイオワ州選出のJ.グッド議員（共和党）がそれぞれ委員長に就任し、以後の法案作成をリードすることになる。また、タフト委員会のメンバーでもあったW.F.ウィロビー行政研究所長は両院における法案起草に奔走する。まず下院では、9月から10月にかけて大規模な公聴会が開かれ、それを通じて大統領による予算案の作成・提出と議会による審議・決定の原則が合意された。一点だけ、政府の監査を財務省所管とするか独立機関に委ねるかで対立が見られたが、ほとんどの議員が独立的監査を支持する状況の中において、グッド委員長は行政府一元予算と拮抗させ

るため「監査省」による独立的監査を主張し、自らの法案（H.R.9783）を10月に圧倒的多数で可決させた<sup>(11)</sup>。なお、この時期の上院はベルサイユ条約と国際連盟問題にかかりきりであった。

その後、上院も1919年12月から翌20年1月にかけて下院案をめぐる公聴会を開き、それを通じて行政府からの分離を強調すべく、「省」ではない「会計検査院」の採用で合意した。さらに両院協議会では1920年5月末、①予算案の作成・提出権を大統領に与える、②BOBを財務省に置く（BOB局長は大統領が任命する）、③会計・勘定統制権をGAOに付与する、④院長の任命は上院の同意を条件に大統領が行い、その解任は弾劾もしくは両院一致決議のみによる、との合意がまとまり、両院可決法案は6月初め大統領に送付された。ところが、行政府一元予算に今回は乗り気だったウィルソン大統領が、大統領に解任権がないのは憲法違反だとして拒否権を行使する挙に出たのである。グッド委員長は任命・解任の部分修正して下院可決にまで漕ぎつけたが、上院での審議は会期末で時間切れとなった<sup>(12)</sup>。

1921年春、共和党のハーディング新大統領と共和党多数議会の下で予算改革が引き続き争点となった。4月、上院は解任の条件を大統領の署名を要する共同決議とする新法案（S.1084）を可決し、下院も（両院協議会を経て上下両院とも）5月中にこれを通過させた。ハーディング大統領は6月10日これに署名、「**1921年予算及び会計法**」（Budget and Accounting Act of 1921,

(8) Executive budget は原語そのままには「行政府予算」であり、木谷前掲論文では「執行部予算」としているが、その意味するところは「行政府一元予算」、「行政府一体予算」または「行政府責任予算」なので、ここでは意識する（木谷、前掲論文参照）。連邦レベルにいう「国家予算」とほぼ同義である（A.Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, Second Edition, Harper Collins, 1992, pp.59-64 [以下 *The New Politics, 1992* として引用] 参照）。

(9) Mosher, *The GAO*, pp.44-45, 47.

(10) *Ibid.*, p.46.

(11) *Ibid.*, pp.47-49, 51.

(12) *Ibid.*, pp.52-55; Willoughby, *op. cit.*, pp.30-31.

PL67-13. 以下1921年法とする。) が成立した<sup>(13)</sup>。

(2) 1921年法の意義と問題点

法案段階ですでに要点は紹介したが、成立した法律の概要を改めてまとめると次のようになる。

- ① 大統領に予算案 (budget) の作成と提出を義務付ける (第201条)。
- ② 行政省庁のいかなる役人にも、議会の要請なしに予算・財源要求を議会に行うことを禁ずる (第206条)。
- ③ 財務省内に BOB を新設し、大統領が任命する局長および副局長を置く (第207条)。
- ④ 行政部門から独立した GAO を創設し、その院長および副院長は上院の助言と承認のもとに大統領が任命する。両職は任期を15年とし、議会の共同決議によって解任される (第301条、第302条、第303条)。
- ⑤ 財務省に置かれている検査総監、6 監査官のすべての権限と任務を GAO が継承する (第304条)。
- ⑥ 政府が当事者となる一切の請求や勘定は GAO が確定・調整する (第305条)。
- ⑦ 院長は行政省庁の会計書式を規定し、国庫金の収納、支出および使途に関する一切の事項を調査し、必要な場合には大統領に、また毎会期初めには議会に対して報告しなければならない。院長は各種報告において、支出の経済性・効率性を高めるために勧告を行わなければならない (第309条、第312条)。
- ⑧ 行政省庁の運営に全般的にかかわる一切の法律は GAO に適用される (第306条)<sup>(14)</sup>。

見られるとおり、連邦レベルでの行政府一元予算の確立 (①~③) と、それに拮抗すべき独立した監査機関の設置 (④~⑦) がここに果たされた。「憲法そのものを除けば、米国行政史の中でおそらく最大の標識<sup>(15)</sup>」という評価が一部に下されたのは当然であった。監査機関だけをとっても、木谷教授が指摘するように「audit は財政民主主義の確立にとって不可欠な要素<sup>(16)</sup>」である以上、1921年法は議会による政府の民主的統制の礎石となったといえよう。

しかし、所掌権限範囲のあいまいさが新たに作り出されたことも事実である。まず、「独立」とはいえ、当然ながら GAO はその予算を議会に左右され、大統領と議会への報告義務を負うだけでなく、⑧によってたとえば、その予算要求を BOB によって審査され、人事管理面は連邦公務員制度に服するという制約も受けていた。解任権に表れているように議会に責任を負うことは明白であったが、「議会に属する」との明文規定はなかった。この点では、木谷論文の指摘するように過渡的な制度だったと評価できるかもしれない<sup>(17)</sup>。

また、後述するように、GAO は監査 (audit) 機能のみならず統制 (control) 機能を握ることとなった。当時の支払命令書 (warrant) システムにあって、GAO は各省庁からの支払い請求を審査・承認して財務省に送り、財務長官が署名するとそれに副署する役割を担っていた。これは事前監査であり、支払い否認を含む執行統制権であった。マカール院長が好んで活用し、財務省らと衝突を繰り返したこの「行政権」は、第2期の「1950年予算・会計手続法」で放棄さ

<sup>(13)</sup> Mosher, *The GAO*, pp.55-56; Mosher, *GAO&OMB*, p.1.

<sup>(14)</sup> Willoughby, *op. cit.*, pp.291-300; 廣瀬淳子「会計検査院 (GAO) に関する規定」『外国の立法』213号, 2002.8 参照。GAO 関係法は『合衆国法典第31編』(U.S.C.Title31) を中心とした各編に採録されている。

<sup>(15)</sup> Mosher, *GAO&OMB*, p.13. なお、ウィルダフスキー教授はその画期性を認めつつ限界も指摘している (A. Wildavsky & M.Boskin ed., *The Federal Budget: Economics and Politics*, Transaction Books, 1982, pp. 27-28, 36)。

<sup>(16)</sup> 木谷, 前掲論文。

<sup>(17)</sup> 同上; Mosher, *The GAO*, pp.66-67, 240, 274, 287; Mosher, *GAO&OMB*, pp.52-53.

れるまで存続したのである。

一方、議会では下院議事規則、上院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 (Appropriations Committee) が組織され、ここに歳出法案の審議が統合・集中化されることになった<sup>(18)</sup>。歳出面に限られるとはいえ、立法府・行政府を通じた統合的な予算制度が初めて確立したわけである。

### (3) GAOの権限と業務

1921年法を根拠に、GAOは同年7月1日マカール (J. McCarl) を初代院長として発足した。財務省の検査総監と6監査官の権限・任務、収入・支出の諸勘定、職員、記録、物品すべてを承継したGAOの権限は広大であった。それは、会計書式・手続きの規定、公金にかかわるすべての問題への調査・報告・勧告、支払い請求書の事前承認、支払命令書への副署、証票の検査と勘定の確定、契約書・請求書・各種記録の保管、審査請求の判定までをも含んでいた<sup>(19)</sup>。

この第1期は、節約と限定的政府が強調された1920年代、大恐慌とニューディール、連邦政府の積極介入を特徴とする1930年代、第二次大戦の準備と遂行に明け暮れた1940年代前半に分かれるが<sup>(20)</sup>、GAO業務として特筆すべきは証票検査 (voucher checking) にあった。計算の正確さ、取引の正直さ、法律の厳格な執行、すなわち遵法性・合規性が何よりも強調され、手続き要件が煩雑になり、会計業務の遅滞が日常的となった。30年代にこの欠陥は広がり、戦時体制下で甚だしいものとなった。1942年には戦

時契約プロジェクト監査部を設けて製造工場での実地検査に当たらせ、1944年には陸軍・海軍監査部門を新設したが、大戦中の仕事量は増えるばかり、職員数の急増にもかかわらず1945年末の滞貨証票枚数は3,500万枚に達したほどであった。アメリカ公認会計士協会は1943年、この現状に鋭い批判を浴びせている<sup>(21)</sup>。

これを助長したのが、マカール院長であったかもしれない。弁護士出身で共和党の全国議会対策委員会事務局長を経験していたが、「恐れを知らぬ頑固者」、「規則一点張りの正義漢」として知られ、行政省庁をいらだたせた。「法の砦」・「国庫の守護者」と仰がれる一方、「専制君主」・「粗探し屋」と毛嫌いされた<sup>(22)</sup>。内務省にカメラの使用目的さえ問い質したことに対し、「写真を撮るためだ」と怒りをぶちまけた高官 (H. イッキーズ) のメモが残されているほどである。連邦会計慣行の近代化のために「回状」、「一般規則」を発したが、広く受け入れられることもなく、無益・有害とさえ酷評された。過ちや不正行為の暴露と批判に走るGAOの方針の行き詰まり、「合規性」と「効率性」との不一致が明らかになったのである<sup>(23)</sup>。

### (4) 歴代政権・各省庁との摩擦

後年ウィロビーが1921年法について反省の弁を述べているように<sup>(24)</sup>、「監査」と「統制」という二つの本質的に異なる機能の院長への集中は、数多くの混乱と紛争を引き起こした。

この第1期における最大の特徴は、共和党のクーリッジ大統領以外の全員がGAOの存立基盤を覆すような提案を行った点にある。まず、

(18) Mosher, *GAO&OMB*, p.26.

(19) *Ibid.*, pp.49-50; Mosher, *The GAO*, pp.66, 72-74.

(20) Mosher, *The GAO*, p.65.

(21) 同協会は連邦会計の近代化を図るべく、GAO、BOB、財務省3者も協力・参加した会議を開催、大戦後に始まるGAO改革の口火となる批判を展開した (*Ibid.*, pp.94-95)。

(22) *Ibid.*, p.68; Mosher, *GAO&OMB*, pp.48-49.

(23) Mosher, *The GAO*, pp.78-79, 96-97.

(24) *Ibid.*, p.243; Mosher, *GAO&OMB*, p.34.

歴代大統領ランキングで常に最下位か落第に位置するハーディング大統領<sup>(25)</sup>は、独立したGAOを自ら発足させておきながら、1923年2月GAOを財務省に帰属させる再編計画を提出した。次に、大恐慌への対応を誤って選挙に敗北した共和党のフーバー大統領は1932年12月、GAOの行政機能の一部をBOBに移管しGAOを事後監査に限定しようとして下院に拒否された。さらに、果敢に大恐慌に立ち向かった民主党のルーズベルト大統領は、ブラウンロー委員会として知られる「行政管理に関する大統領委員会」を組織し、GAOの本格的な権限縮小を企図した。1937年1月の報告書において、GAOの有する、規定し、確定し、裁定し、事前監査する等の諸権限を剥奪して財務省や司法省に移管し、GAOの機能を文字通り事後監査にとどめ、その名も「監査院」(General Auditing Office)に、院長の名称も「監査長官」(Auditor General)に改変しようとしたのである<sup>(26)</sup>。もちろん、これは議会の多数によって阻まれた。

では、GAOと各省庁との係争は具体的には何だったのであろうか。まず、GAOは法律問題の裁定をめぐって司法省としばしば争った。院長裁定と司法長官裁定のいずれをもって最終決着とするか、あいまいな領域があったからである。次に、財務省とは勘定の維持、支払い請求書の事前審査等をめぐって争った。勘定項目のコード番号を一新しようとして財務省から猛抗議を受けたり、財務省による緊急の救済事業に対する事前審査で激突したりした事例は少なくない<sup>(27)</sup>。

さらに激しかったのは、政府会社 (government corporations) との紛争であった。政府会社は大戦末には101を数えたが、その大部分は連邦政府が全額出資しており、また半数以上が大恐慌以後に誕生したものであった。史上名高い復興金融公社 (RFC)、テネシー川流域開発公社 (TVA)、連邦預金保険公社 (FDIC) 等がそれであり、いずれも軒並み財務統制上の難点を抱えていた<sup>(28)</sup>。莫大なコストにも赤字や借金にも大反対のマカールは、とりわけTVAと正面衝突した。それは、1938~39年の議会によるTVA調査、1939~41年のGAO・TVA協議を経た、1941年の合意成立 (TVA法修正) に至るまで続いたのである<sup>(29)</sup>。この解決に当たって、ウォレン新院長の果たした役割は大きかった。

第2代院長ブラウン (F. Brown) がわずか14ヶ月で病氣辞任した後、ルーズベルト大統領から懇望され、1940年11月行政との関係を修復すべく登場したのが第3代院長のウォレン (L. Warren) であった。弁護士出身、民主党の下院院内総務を務めた大物で、「下院議員の中の下院議員」と仰がれる一方、自らもGAOの役割が議会奉仕にあるという固い信念を抱いていた<sup>(30)</sup>。そのためには行政府との協調が必要なことも知悉していた。就任前の1939年にはルーズベルト大統領の行政再編計画の対象からGAOを除外させ、その地位の擁護に貢献した<sup>(31)</sup>。就任に際してもGAOに介入しないとの条件を大統領に認めさせたほどであった。1945年9月5日の下院証言の中では、「この組織は議会の機

(25) 砂田一郎『アメリカ大統領の権力—変質するリーダーシップ—』中央公論社、2004、p.23。

(26) Mosher, *GAO&OMB*, pp.55-56; Mosher, *The GAO*, pp.86-89.

(27) Mosher, *The GAO*, pp.81-84.

(28) *Ibid.*, pp.105-106, 127.

(29) *Ibid.*, pp.85, 105.

(30) *Ibid.*, pp.92-93.

(31) *Ibid.*, p.92; Mosher, *GAO&OMB*, pp.63, 67. この時BOBは大統領府に移管されている (「1939年行政府再編法」(Reorganization Act of 1939, PL76-19と「大統領命令」第8248号による)。その後BOBは1970年、OMBへと改称した。

関 (agency) であり、私は議会の代理人 (agent) である<sup>(32)</sup>」と明言し、議会人院長の本領を發揮したのである。

#### (5) 内部組織・人員・本部建物

GAO は1921年当時、そのほとんどが事務員 (clerks) で構成される1,700人の職員から出発した。ほどなく職員数は2,000人を超え、ニューディール期に倍増して1939年までにほぼ5,000人、大戦末期にはさらに3倍の15,000人近くに達したが、ベテランが軍役に就いたためもあって専門家は全く不足していた<sup>(33)</sup>。マカール時代、機能別の組織編制を試みていたが仕事量の激増に耐えられず、やがて検査方針の大転換を迫られることになる。

この第1期、ワシントンD.C. 内に本部建物はなく、約20カ所の連邦ビルや間借りビルに事務室を分散させていた。創立当時、院長ら GAO 首脳は財務省内の旧検査総監室などに居を構えざるをえなかった。単一の庁舎に入居することが念願だった GAO は、1926年ようやく宏壮なレンガ造りの市内ペンション・ビルディングに移転したが、ここはやがて急増する職員と全米各地から集結した証拠書類であふれかえることになる<sup>(34)</sup>。スペース不足の解決は、本部での集中検査を廃止し、新庁舎に移転する1950年代初頭まで延ばされた。

## 2 第2期：1945～1970年

### (1) 行政府・立法府再編2法の概要と意義

大戦終結直後の12月、「1945年行政府再編法」(Reorganization Act of 1945, PL79-263) が制定された。この法律の最大の特徴は、GAO 及び院長を「立法府の一部」("a part of the legislative branch") と明定したことである。ウォレン院長の信念は幾度も表明されており、実態としてもすでにそうであったが、ここにおいて GAO は独立した機関から議会の機関へと公認されたわけである。これに伴って、予算要求の面でも BOB の審査を離れて自律性を確保した<sup>(35)</sup>。

翌年8月、議会は「1946年立法府再編法」(Legislative Reorganization Act of 1946, PL79-601) を成立させ、GAO に対して政府会社を含む行政府各機関の支出分析を行うこと、さらに議会の監督委員会に調査結果を報告することを義務づけた。両院には「行政機関の支出に関する委員会」(後の「政府活動委員会」) を置いて GAO の活動を監督させるよう定めたが、この委員会を英国下院決算委員会のように政府活動全体を監査・監督させる組織とするには至らなかった<sup>(36)</sup>。

しかし、この法律の意義として見落としてはならないのが、議会スタッフ拡充の契機となった点である。議会スタッフとは、議会事務局のスタッフ、委員会のスタッフ、議員個人のスタッフ (秘書) の総称であるが、委員会スタッフが

<sup>(32)</sup> Mosher, *The GAO*, p.104.

<sup>(33)</sup> *Ibid.*, p.69.

<sup>(34)</sup> *Ibid.*, p.71; Mosher, *GAO&OMB*, pp. 88-90.

<sup>(35)</sup> Mosher, *GAO&OMB*, pp.53, 151; Mosher, *The GAO*, p.287. なお、1966年に法文上「独立機関」扱いされたこともあったが(「USC 第5編・政府組織及び職員法」PL89-554)、後述する「1974年議会予算・執行留保統制法」(PL93-344)においては「議会の諸機関」("congressional agencies") の筆頭に掲げられており(第201条(e)項)、今日では「議会付属機関」として法的にも実態的にも揺るぎない地位を占めている。

<sup>(36)</sup> Mosher, *The GAO*, pp.104-105; Mosher, *GAO&OMB*, p.151. 1970年の「立法府再編法」(PL91-510)の後、下院超党派による特別委員会(ボリング委員長)は監督機能を政府活動委員会に集中させる勧告を提出した。しかしこの試みは挫折、各常任委員会に分散させる代案が採択されている(Mosher, *The GAO*, p.262; 廣瀬, 前掲書, p.129 参照)。



ここで初めて制度化された。その結果、1947年に下院1,633人、上院880人の計2,513人だったその総数は、20年後の1967年には6,964人(下院4,594人、上院2,370人)へと膨張したのである<sup>(37)</sup>。

GAOはこうして、名実ともに議会に属する「国庫の番人<sup>(38)</sup>」("watchdog of the United States Treasury")となった。米国内で、また日本において「議会の番犬」と喩えられることも多いが、正確には「議会に置かれた国庫の番人」である。もし「犬」の比喩を用いるのであれば、モシャー教授のように「議会の猟犬」(bird dog)がふさわしいと思われる。というのは、GAOは情報という獲物を嗅ぎつけ、指し示し、探し回り、捕らえてきて、(議会という名の猟師に)渡すからである<sup>(39)</sup>。

## (2) GAO業務の方向転換

滞貨の山を崩すきっかけは政府会社の監査問題であった。議会は終戦の前後に「ジョージ法」(George Bill of 1945, PL79-4)の修正と「1945年政府会社統制法」(Government Corporation Control Act of 1945, PL79-248)を相次いで成立させ、政府会社の予算編成・財務管理に対する統制の強化と、GAOによる全政府会社の商業タイプの監査を義務づけたのである。GAOは直ちに法人監査部を新設して公認会計士(CPA)を含む数十人の練達の会計士を雇い入れ、翌46年には復興金融公社に関する長大な報告書を作成した<sup>(40)</sup>。商業タイプである以上、民間監査法人と同種の作業が求められる。ここでは事前審査も支出否認も、そのための書類の

やり取りも不要であった。ウォレン院長はこの経験などを通じて自信を深め、1949年末には新たな「包括的監査」(comprehensive audits)と呼ばれる業務への転換、連邦機関の非商業的活動へのその適用を決意する。このまま旧来の監査を続け、GAO本部での証票検査に明け暮れていたなら、書類の山に埋もれてしまい非効率の極みで身動きが取れなくなっていたことだろう。

ただし、「包括的」監査とはミスリーディングな呼称であった。なぜなら、その中身は、GAOが本部での証票の集中検査から、会計諸原則・基準の規定、サンプルとして取り上げた項目または現場への実地検査に軸足を移すというものであって、実際には全体的どころか「選択的」(selective)だったからである<sup>(41)</sup>。

一方、ウォレン院長、スナイダー財務長官、ウェブ予算局長の3人は互いに気心の知れた民主党員で、上院や部下の支持を取りつけつつ、1947年12月「会計改善合同プログラム」(JAIP)を発足させることで合意した。ウォレン院長はその先頭に立ち、GAO内部に会計システム部を設置してプログラムの推進に当たった。この進展によって各行政機関に内部監査を行わせ会計責任を果たさせようというもので、会計システム部は法人監査部とともに「包括的・実地監査」の旗振り役を務めた<sup>(42)</sup>。

ウォレン院長の下で、GAOは1950年会計帳簿部を廃止、52年には法人監査部を主体に監査部を新設して組織体制を整備した。同時に法人監査における「費用対効果」概念を取り入れた部内ガイドラインを改め、1952年には「包括的

<sup>(37)</sup> Mosher, *The GAO*, p.267; 廣瀬, 前掲書, pp.43-50。なお、この議会スタッフはGAO等の議会調査(補佐)機関を含まない。

<sup>(38)</sup> Mosher, *GAO&OMB*, p.162.

<sup>(39)</sup> Mosher, *The GAO*, pp.245-246; 片山信子「アメリカ・イギリス・ドイツの会計検査院と決算審議」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』434号, 2004.1.15; 橋原真二「アメリカ連邦議会と会計検査院—アメリカ合衆国会計検査院の発展とその問題点の検討—」『北九州大学法政論集』27巻2・3合併号, 1999.11 参照。

<sup>(40)</sup> Mosher, *The GAO*, pp.106-108; Mosher, *GAO&OMB*, p.78.

<sup>(41)</sup> Mosher, *GAO&OMB*, p.138; Mosher, *The GAO*, pp.121-122.

<sup>(42)</sup> Mosher, *The GAO*, pp.111-112.

監査マニュアル」を作成した。このマニュアルは1981年に改訂されるまで30年にわたって機能したという<sup>(43)</sup>。

このような方向転換を法的に根拠づけ後押ししたのが、「1950年予算及び会計手続法」(Budget and Accounting Procedures Act of 1950, PL 81-784. 以下1950年法とする。)である。民主党のトルーマン大統領をして「1921年以来の最重要法律」と言わしめた1950年法は、その第2部「会計及び監査」において概略以下のように定めた。

- ① 会計 (accounting) によって財務活動の成果の十分な公開と収支等への効果的な統制を行う。会計検査院長、財務長官及び予算局長は会計改善プログラムを続行する (第111条)。
- ② 会計システムの維持と財務報告の作成は行政府 (機関) の責任であって、各機関が守るべき会計の原則・基準・要件は院長が定めなければならない (第111条、第112条、第113条)。
- ③ 財務長官と院長は事前請求と支払命令書に関する現行法の要件を放棄しうる (第115条)。
- ④ 院長は行政、立法、司法各機関の財務活動を監査しなければならない。監査手続き、証票検査範囲の決定に当たり、院長は有効性を含め一般に承認された監査原則を顧慮しなければならない。なお、監査は行政機関内において行うことができる (第117条)。

ここに見られるとおり、GAOによる「包括的・実地監査」は再確認された<sup>(44)</sup>。GAOにとって大きかったのは、これによって「監査」と「統制」が峻別され、第1期に見られた紛争の根元が取り除かれたことである。政府会社統制法以来5年間にわたり、商業タイプから非商業タイプへと拡張されてきた方式がついに法定さ

れたことになる。

ところで、1950年法の結実に役立ち、その後の予算編成と財務管理、GAOの監査手法に大きな影響を及ぼしたものとして、「行政府の組織に関する委員会」、通称「フーバー委員会」(Hoover Commission)を逸することはできない。大統領が任命した委員と、両党・両院が選任した委員の計12名から成るこの委員会は、行政部門の経済性、効率性、サービス改善の促進を目的とし、元大統領フーバーを長としてブラウンロー委員会よりはるかに詳細かつ徹底した行財政調査を行った。1949年2月の第1次フーバー報告は19冊の大部となり、専門部会への調査委託も78本を数えた。GAO関係の部会は「財政・予算・会計活動特別部会」であって、当部会はさらにアメリカ会計学会連邦政府会計委員会(アンドリュース委員長)に専門的調査を委ねていた<sup>(45)</sup>。

アンドリュース委員会報告は、GAO内に新風をもたらした法人監査部・会計システム部の見解と同様であった。各行政機関への会計責任の付与、GAOによる包括的・実地監査の遂行、発生主義会計の導入、会計システムと予算システムとの連携がその大筋である。ところが、フーバー委員会も委託元である特別部会も原則的にこれを受け入れながら、GAO及び院長の権限と名称に関して迷走する。すなわち、特別部会は院長の名称はそのままとしながら、会計・確定機能を財務省の会計総監(Accountant General)に移管するよう主張し、フーバー委員会はこれをめぐって意見の分裂をきたしたのである。その内訳は、フーバー委員長を含めた7人が部会案を支持、議会代表の2人は院長権限の維持で一致、別の2人はブラウンロー提言(GAOを事後監査のみの「監査院」とどめ、院長も「監査長官」とする)を支持、最後のアチソン副委員

(43) *Ibid.*, pp.108, 123.

(44) 木谷, 前掲論文; Mosher, *The GAO*, pp.119-120.

(45) *Ibid.*, p.115.

長のみ現状維持というものであった。トルーマン大統領は多数説を支持せず、ウォレン院長はじめ合同プログラムの3人もこれに反対し、結局フーバー報告に沿った法案は1949年両院の政府活動委員会において全会一致で葬られた<sup>(46)</sup>。フーバー元大統領の GAO に対する執念はついに実らなかったわけである。

しかし、予算・財務管理面においてフーバー報告は実現した。まず、1949年総務庁 (GSA) が設立され、連邦財産をめぐる会計の改善に当たって GAO と総務庁との密接な協力が始まった。もう一つは、同年成立した「**1949年国家安全保障法修正法**」(National Security Act Amendments of 1949, **PL81-216**) である。これによって国防省には「パフォーマンス・バジェット」が義務づけられた。パフォーマンス・バジェットは世評ではフーバー自身が案出した用語とされているが、その中身は、焦点を政府の投入物 (インプット) から機能、活動、コスト、達成度へと移し、それによって予算に対する議会統制・行政府統制を強める、そのために歳出項目を統合し、簡素化・合理化を図ろうとするものである。1950年法の文言として「パフォーマンス・バジェット」は採用されなかったとはいえ、後代の実績重視予算の先駆けとなった<sup>(47)</sup>。

なお、第2次フーバー委員会は第1次委員会をモデルに運営され、1955年6月、25の勧告を含む報告書を提出した。今回は、予算会計特別部会、本委員会の双方ともに GAO の機能と会計改善合同プログラムの事業を支持した。とりわけ、実績と予算・コストとのリンクを強調したことで、実績重視=コスト重視予算の流れを

定着させた意義は大きい<sup>(48)</sup>。

フーバー委員会も終盤の1954年、GAO 業務の転換に功績のあったウォレン院長は健康上の理由で惜しまれつつ退任した。その後、共和党のアイゼンハワー大統領によって第4代院長に指名されたのは、原子力委員会委員で公認会計士の**キャンベル** (J.Campbell) であった。

### (3) ホリフィールドの嵐

1950年代末から60年代初めにかけて、米国の対外戦略を支える国防費は連邦予算の50%を超え、議会はその支出の経済性・効率性を強く求めるようになっていた。とりわけ、軍需契約企業の過大見積りと超過利潤を問題として取り上げたので、要請を受けた GAO は情報提供に努め、法案起草に協力した。こうして、国防省と軍需企業の抵抗を排して生まれたのが「**1962年調達価格真正法**」(Truth-in-Negotiations Act of 1962, **PL87-653**) である。同法の適用対象は10万ドル超の大規模契約のみということで限定的であったが、GAO は個別契約企業への監査、責任ありと判断した企業名・役人名の公表で名を馳せ、新聞紙上には「水増し価格」、「浪費的慣行」の見出しが躍った<sup>(49)</sup>。

しかし、GAO が議会からの要請に応えれば応えるほど、風当たりも増していった。GAO は、国防省や原子力委員会など最大・最強の政府組織群に挑戦するだけでなく、ロッキードやボーイングをはじめとする最強の企業群を敵に回すことになったからである。下院政府活動委員会軍事活動小委員会の C.ホリフィールド委員長 (民主党) がこれを問題視し、小委員会ス

<sup>(46)</sup> *Ibid.*, pp.115-117.

<sup>(47)</sup> *Ibid.*, pp.117-118; Mosher, *GAO&OMB*, p.72; GAO, *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, GAO/AIMD-97-46, Mar.1997, pp.5, 32-33.

<sup>(48)</sup> Mosher, *The GAO*, pp.138-141. 現に翌56年には、この方向で1950年法の修正が行われた (J.McCaffery & L.R.Jones, *Budgeting and Financial Management in the Federal Government*, Information Age Publishing, 2001, p.338)。

<sup>(49)</sup> Mosher, *The GAO*, pp.152-153.

トップに調査を開始させた。1965年5月から7月にかけて開かれた公聴会では、軍需契約に対するGAOの調査・監査の妥当性がテーマとなり、「GAOは最初から『被告』だった<sup>(50)</sup>」。

キャンベル院長らは、「軍産複合体のゴリアテに対するダビデ」のように健闘したものの防戦に追われた。7月末、渦中の人キャンベルは病気で辞任を余儀なくされ、ワイツェル副院長が院長代行として最終弁論を行うこととなった。ワイツェル代行はGAO報告のあり方について、過去の過ちの暴露から未来に向けた建設的・矯正的指摘へと転換することを約束する。1966年3月に下院政府活動委員会が提出した「軍需契約監査報告」も、この新方針を支持した<sup>(51)</sup>。なお、前年中に国防契約監査庁が設置され、GAOは個々の軍需契約の監査を免除されるようになっていた。

GAOの受けた打撃はあまりに大きかった。歯に衣着せぬ批評家のリチャード・カウフマンは後年、GAOを軍需契約の監査から後ずさりしてしまった「片目の番犬<sup>(52)</sup>」と呼んだほどである。議会内でも、ちょうど20年後の1985年10月に開かれた下院政府活動委員会立法・国家安全保障小委員会の公聴会において、J.ブルックス小委員長（民主党）が当時GAOを擁護した少数派としての自らの発言を引きながら、「ほぼ20年経ったが、GAOは今なおこの事件(incident)から立ち直ろうと努めている<sup>(53)</sup>」と、その後遺症の大きさを気遣っている。

#### (4) 新たな院長、新たな任務

キャンベル院長は弁護士資格を持たない初めての院長であった。しかし、会計学の大家L.ハーバート博士を内部研修の責任者として招聘し、会計専門家の採用と育成に力を注いだ<sup>(54)</sup>。その結果、戦後の業務転換と組織再編により職員数が急減（1954年3月時点で5,890人）したにもかかわらず、公認会計士有資格者を含む会計専門家は増え続け、1966年には4,136人中の2,250人と過半数に達する<sup>(55)</sup>。陣容を強化したキャンベル院長は、ウォレン前院長の「包括的監査」方針を推し進めた。しかし、問題箇所を選び出して行う「選択的監査」がとりわけ国防契約に向けられ、その検察官的振る舞いが議員から指弾されて辞任の引き金になったことは上述のとおりである<sup>(56)</sup>。

1960年代の米国は、ベトナム戦争、公民権運動、「偉大な社会」の進行による激動にさらされた時代であった。民主党のケネディ政権下において、予算の均衡ではなく「経済の均衡」を目指す「ニュー・エコノミックス」が始められた1961年、マクナマラ国防長官は国防省にPPBS（Planning-Programming-Budgeting-System、以下PPBSと略記して「ピーピービーエス」と読む。）を導入した。PPBSは、長期の政策目標を達成する代替的方法について選択肢を分析、コストと産出高（成果）との対比を通して予算編成過程に「科学的」政策決定の枠組みを持ち込もうとしたものである。ジョンソン大統領は、このPPBSを連邦の事業と予算を統制する手段とみなし、1965年8月全政府規模での導入を号令す

<sup>(50)</sup> *Ibid.*, pp.154-155.

<sup>(51)</sup> *Ibid.*, pp.154, 156-157, 172.

<sup>(52)</sup> *Ibid.*, p.158.

<sup>(53)</sup> House Committee on Government Operations, Subcommittee on Legislation and National Security, *Oversight of the General Accounting Office*, Hearing, 99th Cong., 1st Sess., Oct.22, 1985, p.2; Mosher, *The GAO*, p.157.

<sup>(54)</sup> Mosher, *The GAO*, pp.134-137, 142-143.

<sup>(55)</sup> *Ibid.*, pp.133, 191, 271.

<sup>(56)</sup> *Ibid.*, pp.138, 148, 159.

る。ところが、現実には PPBS は各機関に大混乱をもたらし、ついに1971年、次のニクソン政権は国防省を除いて正式にその廃止を決定した<sup>(57)</sup>。選択肢を体系的に分析したからといって、「資源の配分のような本来政治的な決定に取って代わることはできなかった<sup>(58)</sup>」のである。とはいえ、この PPBS が連邦事業の管理改善を手がけ、プログラム評価 (program evaluation) を推進する契機となったことは確かであった。

この最中の1966年2月、ジョンソン大統領は第5代院長としてスターツ (E.Staats) を指名した。スターツ氏は当時 BOB の副局長で PPBS の陣頭指揮に当たっており、前院長キャンベル以上に異例のエコノミストであった<sup>(59)</sup>。

一方、議会はプログラム評価への道に踏み出していた。まず1965年には、「初等中等教育法」 (Elementary and Secondary Education Act of 1965, PL89-10) の法文中に、その実施と効果について所管機関に報告を義務づける規定が R. ケネディ上院議員 (民主党) によって挿入された。また1967年には、「経済機会修正法」 (Economic Opportunity Amendments of 1967, PL90-222) において、貧困プログラムの有効性につき GAO に審査・報告を義務づける修正規定が W. プラウティ上院議員 (共和党) によって盛り込まれた。後者は、GAO が本格的なプログラム評価を行う第一歩となった (1969年3月議会に提出)。さらに1970年には、GAO による水質汚染防止事業の評価が終了した。ニュージャージー州における「負の所得税」 (= 低所得者向け現金給付) 実験事業についても、その有効性審査が開始された<sup>(60)</sup>。後述する1970年の立法の

ための実績は積み上げられていたのである。

スターツ院長はこれらのプログラムの有効性評価を指揮するとともに、議会のニーズに一層応えうる GAO 作りに努めた。議会向けの報告書、証言、(委員会への) 職員派遣、ブリーフィングを増やし、1973年には議会関係対策室を設置して対議会活動を監督・調整させた。この結果、議会への直接的支援に振り向けられる専門スタッフの時間配分は、1966年の10%弱から1977年の約35%へと上昇することとなる<sup>(61)</sup>。さらにスターツ院長は、キャンベル前院長時代に冷え切っていた会計改善合同プログラム (JAIP) を、「財務管理改善合同プログラム」 (JFMIP) として再活性化させることに尽力した<sup>(62)</sup>。

#### (5) 内部組織・人員・本部建物

戦後の内外の支出増に対する監督の必要上、GAO は外延的にも発展した。戦時中6地域に分かれて約30あった現地事務所を再編し、1952年には23カ所の地域監査事務所を開設した。その新たな任務の中心は、1950年法に体现された「包括的監査」であった。また同じ1952年には、パリを本部とするヨーロッパ支部を設立し (本部は後にフランクフルト)、さらに1956年、東京を本部とする極東支部を開設した (本部は後にホノルル)<sup>(63)</sup>。

この間、GAO の人員は激減した。1946年4月に最高の14,904人を記録した職員総数は、その後郵便会計業務の郵政省への移管や、本部での会計帳簿部の廃止等もあって、1950年に7,876人、1954年に5,890人、1966年に4,136人と急減する。このうち、2,250人の会計専門家がいた

<sup>(57)</sup> *Ibid.*, pp.174-175; GAO, *Performance Budgeting*, *op. cit.*, pp.5-6, 35-39.

<sup>(58)</sup> GAO, *Performance Budgeting*, *op. cit.*, p.39.

<sup>(59)</sup> Mosher, *The GAO*, pp.171, 175.

<sup>(60)</sup> *Ibid.*, pp.175-176.

<sup>(61)</sup> *Ibid.*, pp.187, 199.

<sup>(62)</sup> *Ibid.*, pp.173-174, 221. 1950年法にもかかわらず JAIP は休眠状態だった (Mosher, *GAO&OMB*, pp.83, 161).

<sup>(63)</sup> Mosher, *The GAO*, pp.123-124.

ことは上述したが、スターツ院長は1967年からさらなる専門家拡充に乗り出した。翌68年度から、会計学・法律学以外を専攻した学生の新規採用に踏み切り、他機関経験者の中途採用も行った。その結果をやや先回りして述べるなら、1977年9月末の職員総数5,315人のうち、スタッフ総数は4,085人に達した。その内訳は会計士・監査官が2,496人で約60%を占め、ほかに経営・行政管理分野630人、経済学その他社会科学分野232人、弁護士126人、保険数理・数学分野111人、コンピュータ・情報管理分野57人など計1,589人に及び、学位・資格面では大学院修了者約1,100人、公認会計士有資格者646人を含むという威容を誇るまでになったのである<sup>(64)</sup>。

ところで1951年、Gストリートに面した新本部ビルが完成した。1940～41年にかけて資金手当てされ、更地とされていたが、大戦で築造が延期されていたものである。新庁舎竣工記念式典ではトルーマン大統領がGAOの功績を称えたことで知られている<sup>(65)</sup>。本部は今もここにあるが、戦前・戦中の人員と集中処理・保管される書類を前提に建設したため大きすぎ、1977年時点でもなおスペースの40%以上を間貸ししていたという。

### 3 第3期：1970～1990年

#### (1) 議会の復権へ

1960年代末の共和党ニクソン政権下、議会内には行政監視機能の強化を望む声が強まっていた。70年代に入るとその動きは加速し、とりわけ下院の民主党を中心として議会権能の再強化、長老政治の打破が進められた。委員会委員長の権限は小委員会の若手議員らに、さらに議員集

団へと拡散し、それはやがて上院にも共和党内にも波及する<sup>(66)</sup>。ウィルダフスキー教授はこれを「参加民主主義の拡大<sup>(67)</sup>」と呼んでいるが、1973年の「小委員会の権利章典」はその象徴であった。

議会の攻勢の第一波は、1970年10月の「1970年立法府再編法」(Legislative Reorganization Act of 1970, PL91-510)であった。同法は議会スタッフ増大の根拠となり、米国議会図書館内に置かれた1914年創設の立法考査局(LRS)を議会調査局(CRS)へと改称して、このCRSに政策問題についての客観的分析の提供と議会への助言という義務を課しただけではない。それは、会計検査院長に対し、議会の要請であれ自発的にであれ政府のプログラムと活動の成果を審査・分析することを義務づけ、さらに評価方式の開発や予算・財務情報システムの標準化の責務も院長に負わせたのである<sup>(68)</sup>。GAOはこれに応じて直ちにプログラム評価のための専門スタッフを置き、1976年にはプログラム分析部を設置している。

議会はまた、1972年に「技術評価法」(Technology Assessment Act of 1972, PL92-484)を制定し、技術評価局(Office of Technology Assessment, 以下OTAとする。)を開設した。OTAは、現在及び将来の技術発展の長期的・短期的インパクトを徹底的に調査し、悪影響については早期警報を発する任務を与えられ、その局長は、上下両院超党派メンバーから成る技術評価審議会によって任命されることになっていた<sup>(69)</sup>。これによって、議会調査局(CRS)、GAOに続く3番目の議会補佐機関が誕生したのである。

<sup>(64)</sup> *Ibid.*, pp.124, 191-193; *Vital Statistics on Congress*, 1980, AEI, p.74 参照。

<sup>(65)</sup> Mosher, *The GAO*, p.125.

<sup>(66)</sup> *Ibid.*, pp.264-266; 山谷, 前掲論文; 廣瀬, 前掲書, pp.128-131。

<sup>(67)</sup> Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, Harper Collins, 1988, p.192 (以下 *The New Politics, 1988* として引用)。

<sup>(68)</sup> Mosher, *The GAO*, pp.176, 188, 270-271.

## (2) 1974年の制度改革

議会はその後も攻勢を続けた。1973年には「戦争権限法」(War Powers Resolution, PL93-148)を制定して大統領権限の抑制を図った。そしてついに1974年7月、「1974年議会予算及び執行留保統制法」(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, PL93-344. 以下 1974年法とする。)が成立する。

ニクソン大統領は就任以来、議会が制定した歳出予算法の執行の停止(取消し)と延期(繰延べ)を含む留保(impoundment)を多用した。これに対して議会は、1972年秋「予算統制に関する合同研究委員会」を設置、翌年には最終報告を提出して対抗案を準備していた。リベラルと保守、民主党と共和党とを問わず、1921年法以来行政府に移され続けてきた国庫に関する権限、とりわけニクソン大統領によって剥奪されかかっている憲法上の歳出権限を回復すべきだとの思いが、議会を突き動かした<sup>(70)</sup>。その感情を共有した上に、新法を通じて保守派は支出抑制を、リベラル派は社会プログラムの実施を期待したために、広範な連立による圧倒的多数での可決となったわけである<sup>(71)</sup>。

1974年法の概要は以下のとおりである。

- ① 上下両院に歳出委員会、財政(歳入)委員会とは別の予算委員会(Budget Committee)を新設する(第101条、第102条)。
- ② 議会に、予算委員会への情報提供を第一義とする議会予算局(Congressional Budget Office, 以下 CBO とする。)を設置する。任期4年の局長は、下院議長と上院仮議長が任命し、いずれかの院の決議によって解任される(第201条、第202条)。

③ 予算過程を大幅に変更し、会計年度開始時期を毎年10月1日とする(第3章各条、第502条)。

④ 会計検査院長に、プログラムの業績評価・報告につき議会の委員会を援助し、プログラム評価の方式について議会に勧告することを義務づける。この責務を果たさせるため、院長にプログラム審査・評価室を設立する権限を与える(第702条)。

⑤ 大統領による予算権限の取消し(rescissions)と繰延べ(deferrals)の条件を厳格化する。院長には大統領特別教書の審査、手続き不備の場合の対議会報告を義務づけ、ワシントン連邦地裁への提訴権を付与する(第10章各条)。1974年法はこのように、20世紀の予算制度の土台となってきた1921年法を大きく塗り替えるものであった。ウォーターゲイト事件で大統領の権威が失墜する中で、議会の権限を強化した最大の法律と位置づけることもできる。しかし何より意義深かったのは、CBOという独自の予算分析機関を議会が手に入れたということである。この4番目の議会補佐機関の設立によって、議会はOMBや大統領経済諮問委員会に独占されてきた情報力に対抗しうようになったからである。ただし、同法によってもエンタイトルメント(受給権付与プログラム=国民向け義務的経費)の増大を抑えることはできず、低成長時代への移行の中で予算過程の複雑化、紛争の激化、さらに立場・見解の分極化(polarization<sup>(72)</sup>)を招いたことは否めなかった。

ここで、1974年法の概要⑤を根拠とした裁判例を紹介しておこう。同法成立後、1975年度からの留保提案額は急減した。ところが、74年9

(69) *Ibid.*, p.272.

(70) J.Pfiffner, *The President, the Budget, and Congress: Impoundment and the 1974 Budget Act*, Westview Press, pp.3, 131-132; Mosher, *The GAO*, p.188.

(71) Pfiffner, *op. cit.*, p.143.

(72) A.Schick, *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing*, Urban Institute, 1980, pp.94, 235, 239, 245, 247, 269, 303; Wildavsky, *The New Politics*, 1992, p.231. なお、ウィルダフスキー教授は国論分裂(dissensus)という概念も多用している。

月にフォード大統領が提案した住宅建設契約の執行繰延べは、議会の不承認にもかかわらず政権側が支出を拒否したため、75年4月ついに院長が提訴するに至った。被告代理の司法長官は院長の提訴権を違憲と申し立てた。これに対し原告院長は、立法・行政両面の責務を担う独立公務員（independent officer）として立法府の利益を守る提訴権があると真向から反論したのである。結局政権側が折れ、75年10月住宅・都市開発省長官が当該事業の再開と資金支出を発表し、両当事者が合意して訴訟は却下となった。院長権限をめぐる憲法問題の根本的な解決は延期されたが<sup>(73)</sup>、議会側の勝利であったことは間違いない。

1975年早々、GAOに関するもう一つの法律が成立した。「1974年会計検査法」（General Accounting Act of 1974, PL93-604）がそれである。GAOに対して、政府会社の監督を毎年から少なくとも3年に1回へと緩めたり、運賃関係書類の監査責任を総務庁に移したりする一方、軍隊購買部のような歳出外資金活動の監査権を新たに付与する内容であった<sup>(74)</sup>。さらに重要なのは、GAO本部ビルの使用权を院長に委ねたことである。GAOは確実に自律の範囲を広げていた。

### (3) 新たな任務の展開

1960年代に着手され、70年の立法府再編法によって法文化され、1974年法が拡充したプログ

ラム評価は、まもなくGAO業務の中枢を占めるようになった。いまモシャー教授にならって、監査のカテゴリー別、主導した院長別に70年代の推移を振り返ってみよう<sup>(75)</sup>。

表1は、1974年を境に遵法性と経済性・効率性が3分の2から2分の1へ大きく比重を落とす一方、プログラム評価が3分の1から2分の1へと急上昇したことを示している。この趨勢はその後もとどまることなく進行する。

1960年代に社会プログラムを中心に連邦補助事業が膨張し、その資金の乱脈な使われ方が問題となっていた。GAOも早くから、州・地方での監査基準・監査慣行の改善と連邦・州・地方という政府間の協力の必要性を認識していた。1970年の立法府再編法に後押しされたGAOは、1972年「政府の組織、プログラム、活動及び機能の監査基準」（後の「政府監査基準」）を発表した。さらにGAOは、「全米政府間監査フォーラム」の地域組織を支援したほか、財務管理改善合同プログラム（JFMIP）を通じて監査改善を主導した<sup>(76)</sup>。

一方、ホリフィールドの嵐に見舞われたとはいえ、GAOは軍需契約のコスト超過問題に眼をつぶっていたわけではなかった。1968年の「国防生産法」（Defense Production Act, PL90-370）が、GAOに対し契約企業のコスト会計基準の調査を求めたからである。GAOの報告を受けて、議会は院長を会長とするコスト会計基準審議会を設置した。さらに1969年11月には超

表1 カテゴリー別・院長別の業務割合推移

監査カテゴリー	主導した院長	1972年度	1974年度	1976年度	1977年度
① 財務（遵法性）監査	マカール	14%	14%	11%	10%
② 経済性・効率性監査	ウォレン＝キャンベル	56%	54%	49%	41%
③ プログラム業績監査	スターツ	30%	32%	40%	49%

（出典） Mosher, *The GAO*, p.179, Table 2 等より作成。

<sup>(73)</sup> Mosher, *The GAO*, pp.213-214; Mosher, *GAO&OMB*, p.160.

<sup>(74)</sup> Mosher, *The GAO*, pp.189-190.

<sup>(75)</sup> *Ibid.*, pp.176-177, 179.

<sup>(76)</sup> *Ibid.*, pp.221-223.



党派の政府調達委員会をも設立した。GAOは委員となった院長をはじめ、専門スタッフを送り込んでその活動を支えた。1972年末に149の勧告を含む4分冊の委員会報告が提出されたが、1973~75年のGAOによる進捗度調査によれば、149項目のうち64項目が採用されたという<sup>(77)</sup>。政府がOMB内に連邦調達政策室を設けたのも、この背景があったからである。

なお、調達分野においては、GAOの法律顧問室 (Office of General Counsel) が大車輪で働いた。1977年度中に同顧問室は5,500件以上の法律問題を処理したが (決定、裁定、意見表明等)、その40%が調達法にかかわる事案であった。入札不満者からの抗議に対して、調査の後に正式決定を下すのもGAOの重要な業務だったのである。これは「立法府にあらざる」 (non-legislative) 独立的権能の行使であった。その決定が行政機関を最終的に拘束するわけではなかったが、異議申立人にとってGAOは公平な聞き手として定評があった<sup>(78)</sup>。

もう一つ、1970年代前半にGAOに降りかかった難題にも触れておかなければならない。それは、「1971年連邦選挙運動法」 (Federal Election Campaign Act of 1971, PL92-225) が1972年4月に発効したことに伴うものであった。GAOの独立性・客観性が危うくなることを恐れた院長の猛反対にもかかわらず制定された同法は、大統領選挙活動をめぐる規則作成、調査、監査をGAOに課した。GAOは1972年3月から74年9月までの間に、約1万5百件の文書回答、1万2千件以上の電話回答等に示される難事業をやり遂げ、その一部はウォーターゲイト事件の捜査にも役立ったとされる。1974年、この任務が正式に連邦選挙委員会 (FEC) に引き継が

れるまで、GAOはよく「公平性」を発揮し、その使命を全うしたのである<sup>(79)</sup>。

このような奮闘にもかかわらず、議会からはGAO報告が遅すぎる等の批判が絶えなかった。1976年には「上院の活動に関する委員会」報告が、1978年には「議会活動に関する下院特別委員会」報告がそれぞれ提出された。どちらも大筋でGAO報告を「徹底的、正確、非政治的」と高く評価しながら、その提出に時間がかかりすぎる点、財務監査に重点をかけすぎる (評価力が弱い) 点を指摘していた。GAOは1977年、「適時性と生産性について」是正勧告すべく特別チームを編成し、業務の有効性改善に関する覚書を院長に提出した<sup>(80)</sup>。現場で抱える仕事が多すぎる、完全無欠であることにこだわりすぎる、内部審査が幾重にもありすぎる等の問題は明らかになったが、これらに対しての根本的な打開策はとられなかった。後述のように、この問題は90年代に激しく再燃する。

1980年、新たな「1980年会計検査院法」 (General Accounting Office Act of 1980, PL96-226) により、GAO院長の選任方法が手直しされた。従来の大統領指名、上院同意方式から、両院のトップ10人で構成される合同委員会の提出した候補者リストの中から大統領が選任し、その候補者に上院が同意する方式へと、議会の関与が一段と高まったのである。この新制度の下、共和党レーガン大統領が選任したのが第6代院長バウシャー (C. Bowsher) であった。バウシャー院長は、公認会計士としては2人目、財務管理担当海軍次官補や8大監査会社に数えられるアーサー・アンダーセンの共同経営者を歴任していた<sup>(81)</sup>。1981年10月に就任するや、財政赤字をめぐり紛糾の只中に立たされることになる。

(77) *Ibid.*, pp.185-187.

(78) *Ibid.*, pp.205-210.

(79) *Ibid.*, pp.214-217; Mosher, *GAO&OMB*, pp.160-161.

(80) Mosher, *The GAO*, pp.283-285, 353-354, 356.

#### (4) 財政赤字との対決

レーガン政権下で進められた放漫財政と金融引締め策により、米国は財政赤字と貿易赤字という「双子の赤字」に悩まされた。貿易赤字に伴って経常収支の悪化が急速に進行し、米国は1980年代半ばを境に対外債務国へ転落する。2期目のレーガン政権は、対外赤字の根源と認識されるようになった財政赤字の削減を迫られた。議会の中でも、とりわけ上院共和党議員に危機感が強く、グラム (P.Gramm)、ラドマン (W. Rudman) 両議員は民主党のホリングス (F.Hollings) 議員を加えて3者提案の新立法を推進した。減税を何より望み、支出削減を通じての収支均衡を目論んでいたレーガン大統領は、新法の一部の違憲性を認識しつつこれに賛成、12月12日「1985年均衡予算及び緊急赤字統制法」(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985, PL99-177. 通称「グラム・ラドマン・ホリングス法」、以下 GRH 法とする。) が成立した。GRH 法の概要は次のようにまとめられる。

①1986年度からの各年度赤字上限目標額を定め、1991年度からは均衡予算を編成する。②OMB と CBO とによる翌年度予算の見積りにおいて財政赤字が上限目標額を100億ドル以上上回る場合、GAO が削減計画を検討して大統領に報告し、大統領はそれに従った削減命令を発してその実施に当たる。予算過程の各タイムリミットを細かく定める。③削減は一律で、国防費と非国防費とでそれを折半する。ただし、公的年金、国債利子、福祉関係費は削減対象外

とする。④裁判所が本法の赤字削減方式を違憲とする場合においても、両院合同の赤字削減特別委員会が共同決議を採択し大統領の署名を得れば、これを実施しうる。⑤戦時又は低成長期には、本法による削減方式を停止する<sup>(82)</sup>。

財政赤字の一掃を目指すかに見えた GRH 法ではあるが、その前途は暗澹たるものであった。赤字上限の総額を規定するのみで分野ごとの具体的削減額に踏み込んでいないこと、その赤字額が公的年金の余剰で過小に表示されていること、予算の編成段階を拘束するだけで決算段階における赤字上限額の突破が放置されたこと(赤字見込み額が経済見通しに左右されることから、政権側＝OMB の楽観的予測が横行したこと)、編成の関門をくぐりぬけるための会計操作を助長したこと等、急場しのぎの欠陥は明らかだった。とりわけ、②の削減プロセスにおける GAO の任務をめぐるのは、当初から「立法府に属する GAO に行政権を与える」との危惧が寄せられ、立法者もそれを意識して④の予防策を講じていたのである<sup>(83)</sup>。

この不安は直ちに現実となった。民主党 M. サイナー下院議員らから出された訴えに対し、ワシントン連邦地裁は1986年2月7日、「赤字削減過程において会計検査院長に広範な権限を委ねた本法の条項は、同院長が議会によって罷免されうるという理由で違憲である」と全員一致で判示した。議会に属する公務員は行政権を揮えないということである。続いて上告された裁判において、米国最高裁は同年7月7日、7対2の多数をもって GRH 法違憲の判決を下し

81) Mosher, *GAO&OMB*, pp.190-191; 榎原, 前掲論文, pp.74-75. 院長の選任方式については、National Academy of Public Administration, *The Roles, Mission and Operation of the U. S. General Accounting Office*, Prepared for the Senate Committee on Governmental Affairs, Aug. 1994, p.7 (以下 *NAPA Report* として引用)。

82) 以下の記述は、渡瀬義男「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 参照。

83) ちなみに、議会調査局 (CRS) はある議員に対し「GRH 法は違憲ではない」と回答していた (L.LeLoup, B. Graham & S.Barwick, "Deficit Politics and Constitutional Government: The Impact of Gramm-Rudman-Hollings" *Public Budgeting & Finance*, Vol.7, No.1, Spring 1987, p.103)。

た。地裁判決同様に、「(本法によって) 会計検査院長に与えられた権限は、……議会が法の執行に直接的役割を演じないという憲法の要請に反する」という趣旨であった<sup>(84)</sup>。裏を返せば、両判決とも院長が立法府に属することを保証したことになる。GAO にとって判決は厳しいものであった。しかし、それ以上に議会の無責任、意思決定権の放棄が問われたのである。GRH 法の実効性は地に墜ち、議会は共同決議によって事態を切り抜けるしかなかった。

赤字実績は引き続き上限目標額を突破し、GRH 法は信頼性までも完全に喪失した。議会は、違憲状態の解消と赤字削減の現実的プラン作りで、自らの信頼を回復しなければならなかった。民主党と共和党、議会側と大統領側との隔たりは大きかったが、1987年9月「再確認」の名を冠した法改正がようやく実現した。「1987年均衡予算及び緊急赤字統制再確認法」(PL100-119. 以下新 GRH 法とする。) がそれである。新 GRH 法は、均衡目標年次を1991年度から93年度へ2年先送りしたほか、赤字削減額の決定権限をGAO から OMB に移して違憲状態の解消を図った。しかし、旧法の欠陥は放置されたままであった。根本的な財政再建策を採ろうとしない大統領と議会への不信は、1987年10月19日の「ブラック・マンデー」の根因となった。

GAO はこの間、赤字削減に向けて問題の調査に努めたほか、財務管理の改善を通じてこれに貢献していく。1976年、当時の保健・教育・福祉省に監察総監 (Inspector General) が置かれたが、民主党カーター政権下、他の連邦諸機関にも監察総監の設置を義務づける法律が誕生した。不正防止だけでなく、経済性、効率性、有効性の向上をも意図した「1978年監察総監法」(Inspector General Act of 1978, PL95-452) である。その概要は次のとおりである。

①12の連邦諸機関に監察総監事務局を置き、その長に上院の助言と承認に基づいて大統領が任命する監察総監を配する。監察総監は財務報告を監査するほか、政府事業の不正支出と浪費を調査する権能を与えられる。②監察総監はGAO の定めた監査基準に従い、年2回、半年ごとの報告を機関の長に提出する。機関の長は30日以内にこれを議会 (委員会) に提出する。総監による議会への報告内容は、機関の長といえども変更できない。

GAO が監察総監と緊密な関係をもっていることがわかる。10年後の1988年の集計によれば、監察総監は連邦機関から1,000億ドル以上の節約額を生み出す実績を上げたという<sup>(85)</sup>。

80年代初めには、「1982年連邦管理者財務健全法」(Federal Managers' Financial Integrity Act of 1982, PL97-255) が成立した。この背景には、1960年代以後の連邦補助事業の膨張と80年代の軍事支出の急増があった。財政赤字に直面したレーガン政権は行政府内部の統制を強めなければならなかったし、一方で、1976年に修正された一般歳入分与 (General Revenue Sharing=地方向け交付金) が年2万5千ドル以上の受領者に独立した監査を義務づけたことから、財務管理強化の必要性が一層高まっていたのである。続く「1984年単一監査法」(Single Audit Act of 1984, PL98-502) も、州・市レベルでの補助金ごとの監査ではなく一括した単一監査を可能にした点で、この「連邦管理者財務健全法」の延長上にあるといえよう<sup>(86)</sup>。

さて、同健全法の大要は、①GAO 院長の定める基準に従って、各政府機関内部の会計的・行政的統制を確立し、合法性だけでなく、浪費・不当支出の防止と適切な会計記録を確保する、②OMB 長官は GAO 院長と協議して、各機関内部の会計的・行政的統制システム評価のため

<sup>(84)</sup> *Ibid.*, pp.95-97; Wildavsky, *The New Politics*, 1988, pp.245-246; *NAPA Report*, pp.4, 7.

<sup>(85)</sup> McCaffery & Jones, *op. cit.*, p.340.

<sup>(86)</sup> *Ibid.*, pp.339-340.

のガイドラインを設定する、③各機関の長は、当該評価に基づいて報告を作成し、大統領と議会に送付する、というものである。

レーガン大統領は財政赤字を膨張させたが、一方で連邦財務管理システムの現状を厳しく批判し、その近代化を強調してやまなかった。1980年代末にかけて「大統領管理改善プログラム」(Reform 88)を推進し、上記の各法、OMB 回状、GAO 指針、各種委員会・専門家集団の提言等とともに財務管理改善のうねりを作り出した<sup>(87)</sup>。それはやがて、1990年首席財務官法として結実する。

#### (5) 内部組織・人事管理

エコノミストとして、首脳部の中では「よそ者」的存在で始まったスターツ院長は、GAOの業務を議会密着型にすべく様々な組織改革を試みた。国防부를陸海空軍別から、研究開発、調達、兵員等の機能別に再編したり、事業プランニング・スタッフや情報室を設置したりした<sup>(88)</sup>。

1972年には、ラインにおいて民生監査・国防監査の両部を廃止し、機能別の6部(補給・通信、調達・システム整備、人員・給与、人的資源・福祉、資源・経済発展、一般政府)を新設した<sup>(89)</sup>。一方、1973年に議会関係対策室を設けたが、法律顧問室には手をつけず、また、スタッフのほぼ半数が働く地域事務所にも手を触れなかった。1976年には、自らの後任であるBOB 副局長の縁で引き抜いた二人の専門家を、新設のエネルギー・鉱物部長とプログラム分析部長に据え

た<sup>(90)</sup>。

1980年には、会計士・管理問題分析官の職種名を「評価官」(evaluators)へと変更しようとし、抜擢システムの採用を含め主要な人事管理機能を公務員委員会(現・大統領府職員管理局)から切り離すよう議会に働きかけた<sup>(91)</sup>。その成果が「1980年 GAO 職員法」(General Accounting Office Personnel Act of 1980, PL96-191)であり、ここで念願の職員・給与管理の自律性を獲得したのである<sup>(92)</sup>。

なお、次のバウシャー院長は就任後まもなく、情報管理・技術部、国家安全保障・国際部の2部を新設し、連邦管理者財務保全法の実施を点検するために会計・財務管理部を再構築した<sup>(93)</sup>。1985年3月、委員会から指摘されたGAO活動の問題点に関し、バウシャー院長は同年4月、GAO活動改善全体計画を提示した。その中で院長は、議会に対する応答性(responsiveness)と適時性(timeliness)の向上を約束している<sup>(94)</sup>。1988年からは内部に研修所を開設し、すべての評価官に2年ごと80時間の専門研修を義務づけている<sup>(95)</sup>。

## IV 90年代のGAO—苦境の第4期—

### (1) 1990年の重要2法

ブラック・マンデーの直後に設けられた超党派の国家経済委員会は、1989年3月財政再建をめぐって分裂した報告を提出するにとどまり、新旧のGRH法も形骸化の一途をたどったため、

<sup>(87)</sup> *Ibid.*, pp.340-341.

<sup>(88)</sup> Mosher, *The GAO*, p.173.

<sup>(89)</sup> *Ibid.*, pp.197-198.

<sup>(90)</sup> *Ibid.*, pp.199-200, 217.

<sup>(91)</sup> *Ibid.*, pp.353, 356.

<sup>(92)</sup> Mosher, *GAO&OMB*, pp.53, 167; *NAPA Report*, p.8.

<sup>(93)</sup> House Committee on Government Operations, Subcommittee on Legislation and National Security, 1985, *op. cit.*, pp.8-10.

<sup>(94)</sup> *Ibid.*, pp.19-23, 31-32.

<sup>(95)</sup> *NAPA Report*, p.12.

実効ある財政再建策は共和党のブッシュ新大統領に委ねられた。議会代表との「予算サミット」を通じてその道を模索していたブッシュ大統領は、1990年11月自らの公約に違反する増税含みの赤字対策採用を余儀なくされた。「1990年包括財政調整法」(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990, PL101-508. 以下 OBRA90とする。)がそれである。1991年度からの5年間で約5,000億ドルの赤字削減を目指した同法の大要は、以下のとおりである。

①個人所得税の最高税率を引き上げる。②法第13章の「予算執行法 (Budget Enforcement Act) において GRH 法を改め赤字削減手続きを強化する。すなわち、従来の赤字上限総額に基づく強制的一律削減の代わりに、赤字削減の対象を裁量的経費、義務的経費、赤字上限総額に3分割し、それぞれに抑制装置を施す。このうち、裁量的経費については支出上限額 (cap) を設定し、義務的経費については、歳出増を伴う新規立法に対する相殺規定 (pay-as-you-go, 略してペイゴー) を導入する。なお、大統領には経済変動等を織り込んだ赤字目標額の調整＝変更を認める (均衡年次を設けない)。③予算日程のタイムリミットを緩和し、OMB の削減報告を事前・改定・最終と細分する。また、補正段階での上限額突破を防ぐ仕組みを新設する。④公的年金信託基金の収支を財政収支に算入することを禁ずる。⑤公的金融にかかわる連邦信用計画を、潜在的赤字を表面化できるよう改革する。⑥財務省と CBO に政府後援企業の財務に関する調査報告の提出を義務づける。

このように OBRA90は、均衡年次の設定を放棄しながらも、赤字削減の具体策を内蔵し財政規律を強化する内容をもっていった。その骨格は、民主党クリントン政権下の「1993年包括財政調整法」(PL103-66. 以下 OBRA93とする。)、

「1997年財政均衡法」(Balanced Budget Act of 1997, PL105-33) へと引き継がれ、その後の経済好転、株価高騰の追い風を受けて1998年度には財政黒字の実現をもたらすことになる。GRH法以来の試行錯誤が、3代の政権を経てようやく実ったというべきであろう<sup>(96)</sup>。

この同じ1990年11月は、財務管理面でも画期的な新法が誕生したことで知られている。「1990年首席財務官法」(Chief Financial Officers Act of 1990, PL101-576) である。首席財務官はすでに1987年、当時のミラー OMB 長官が局内に設置しており、連邦レベルで行政主導の管理改善が模索されていた。その動向を、下院の政府活動委員会、上院では政府問題委員会が公聴会でも取り上げたので、新法、とりわけ財務管理機能の集中の必要性についての合意は形成されていた。しかし成立への決定打になったのは、1989年 GAO と OMB による「ハイリスク事業調査」を通じて、数千億ドルもの連邦債務になりかねない問題事業が78も認定されたことであった (ほかにも内国歳入庁の徴収不足等が槍玉に挙がっていた)<sup>(97)</sup>。

こうした背景の下に制定された首席財務官法は、大略次のように定めた。①14の省と9の政府機関に首席財務官を置く。首席財務官は、当該機関の財務管理活動の一切を監督し、会計報告および財務管理システムを開発・維持する。また、監察総監 (または外部の独立監査人) による監査を経た年次財務報告を作成し、機関の長と OMB 長官に提出する。GAO 院長はこれを再調査し、議会への報告を行うことができる。②連邦政府の財務管理の最高責任者として OMB 内に管理担当副長官を任命し、その下に連邦財務管理室を設置する。同副長官を議長とする首席財務官協議会を設置する。③OMB 長官は財務管理現況報告と全政府規模の財務管理

<sup>(96)</sup> 渡瀬, 前掲論文。河音琢郎助教授は、OBRA90をもって包括的予算制度の確立と捉えている (河音琢郎「現代アメリカの連邦予算編成過程(2) 一増分主義的過程から包括的過程へ」『経済理論』292号, 1999 参照)。

<sup>(97)</sup> McCaffery & Jones, *op. cit.*, pp.343, 345-349.

5カ年計画とを議会（委員会）に提出する。

行政府と議会に対して信頼するに足る財務情報を提供し、OMBの指導とGAOの監督の下に財務管理システムの改善を推進する体制は、こうして整った。首席財務官が財務報告を作成し、監察総監が自ら（あるいは外部監査人を通して）これを監査し、GAOがさらにこれを再調査するというシステムである<sup>(98)</sup>。アレン・シック教授は「アカウンティング（会計）とバジェット（予算編成）との統合<sup>(99)</sup>」に向けた努力として、同法を高く評価している。

またこの年10月、GAO、OMB、財務省の3者は**連邦会計基準諮問委員会**（Federal Accounting Standards Advisory Board, 以下 **FASAB** とする。）を設置し、統一的な会計基準整備に乗り出した。FASABは1995年、ゴア副大統領の指導する国家業績レビューの要請に応じて「管理会計基準」を公表し、コスト情報の必要性を強調する。さらに1996年、現金の収支時点ではなく債権・債務の発生時点で計上させる発生主義をベースに、連邦政府規模の「基本会計基準」の完全版を発表する。1999年、公認会計士協会がこれを「一般に承認された会計原則」（generally accepted accounting principles, 通称 GAAP）と認定したことから<sup>(100)</sup>、発生主義は90年代に財務管理の中枢に根づいたと見るべきであろう。

## (2) 財務管理の改善と GAO の新任務

OBRA93が辛うじて成立する1週間前の8月3日、首席財務官法に続く画期的立法が議会展導で行われていた。「1993年政府業績成果法」（Government Performance and Results Act of 1993, **PL103-62**. 以下 **GPRA** とする。）は、政府の実績を説明することで国民の信頼を高める、そ

のために目標の設定、業績の測定、情報の活用というステップを重視し、議会の意思決定と政府の内部管理をも改善することを狙った意欲的な法律である。その概要は次のようにまとめられる。

①各政府機関は、1997年9月30日までにOMB長官と議会に「戦略計画」を提出するほか、「年次業績計画」を策定する。また各機関は2000年3月31日までに1999会計年度の「業績報告」を大統領と議会に提出する（以後、毎年3月末までに前会計年度の業績報告を提出）。②OMBは99年度からは大統領予算案に連邦の業績計画を付して議会に提出する。③OMB長官は、パイロット・プロジェクトとして指定した10以上の機関の業績測定結果を大統領と議会に報告する。GAO院長は、そのプロジェクトの実施状況を議会に報告する。④OMB長官は、パイロット・プロジェクトとして指定した5以上の機関に「業績予算」(performance budgeting)を試させ、年次予算への業績予算の組み入れについて評価した報告を大統領と議会に提出する。

政府プログラムの実績を重視する予算編成手法は、上述のフーバー報告以来何度も試みられてきた。しかし、ジョンソン大統領のPPBSにしても、カーター大統領のゼロベース予算（予算要求をぎりぎりの最小限の水準から出発させる方式で、1979年度予算からカーター政権が採用した）にしても、いずれも大統領の一代限りで失効してきた。これに対し、GPRAは、議会の超党派的支持を受けた法律である点、多年度の段階的実験を含んでいる点、行政府と議会との協議を前提にし、目標設定・事業評価と予算編成との結合を何より重視している点において、際立った特徴を備えている<sup>(101)</sup>。

<sup>(98)</sup> *Ibid.*, pp.350-352.

<sup>(99)</sup> A.Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, and Process*, Revised Edition, The Brookings Institution, 2000, pp.15, 258.

<sup>(100)</sup> McCaffery & Jones, *op. cit.*, pp.352, 357, 359; GAO, *Performance and Accountability Report 2000*, Mar. 2001, p.46.

一方 GPRA は、戦略目標をめぐる合意達成が難しく、事業活動の構造が機関ごとに異なり、業績指標の設定自体が難問で、したがって業績測定が困難であるという重大な欠点を抱えている上、GAO の調査が指摘するように進捗状況もまちまちであって、実施上の難点が多いことは否めない<sup>(102)</sup>。また、予算編成そのものを左右する政策決定とは異なるため、「実績重視の予算改革を伴うこの実験がどこまで成功するかは不明<sup>(103)</sup>」という評価が下されるのは当然である。それでも、投入資源と成果との「リンケージ」もしくは「マッチング」は、支出決定を実績と連携させることを意味し、パフォーマンス・バジェットを定着させる歴史的な一歩となったのである<sup>(104)</sup>。

続いて1994年、首席財務官法を拡充する新法が成立した。「1994年政府管理改革法」(Government Management Reform Act of 1994, PL103-356) の核心は、第一に、各政府機関の長は1997年3月1日までに (以後毎年)、OMB 長官に対し前年度の監査済み財務報告を提出する、第二に、財務長官は1998年3月31日までに (以後毎年)、大統領と議会に対し前年度の政府全体の監査済み財務報告＝「合衆国連結財務報告書」を提出し、GAO 院長がその監査を行う、というものである。財務報告の提出義務は政府機関すべてに広げられ、また1997年度分から発生主義に基づく連邦政府の財務報告提出が財務長官に義務づけられ、GAO 院長はその監査を課されたことになる。

1996年には、それまでの財務管理改革を総仕上げする立法化がなされた。「1997年度包括的歳出予算統合法」の一部として制定された

「1996年連邦財務管理改善法」(Federal Financial Management Improvement Act of 1996, PL104-208) である。その内容は、各政府機関は連邦会計基準等に合致した財務管理システムを運用し維持する一方、OMB 長官は本法の実施状況につき議会に報告すること、また、GAO 院長は1997年10月1日までに (以後毎年)、議会に対し連邦政府の財務報告書が会計基準に合致しているかどうかの報告を行うこと、である。

こうして、1978年の監察総監法から数えると計7本の財務管理強化法が積み重ねられた。発生主義に基づく会計基準の統一と、そのシステムの中で GAO が果たすべき役割 (監査・報告・援助) が明定された。過去の教訓を学びながら、歴代の政権の手によって連続的に改革に取り組む姿勢がここにも表れている。一連の改革が直接的に収支構造を変化させるわけではないにしても、財政規律を高めて OBRA90・93を補完し、節約効果を発揮したことは間違いあるまい。

### (3) GAO 批判の大合唱

しかしながら1990年代は、GAO に対して新業務の難題を加えるとともに、厳しい批判を浴びせ人員削減の斧を振るう10年となった。まず1992年、上院歳出委員会は93年度予算承認の条件として GAO の外部評価を義務づけようとし、下院側にこれを阻止された。1993年には、GAO の役割を議会が要求する調査のみに限定する「改革」法案が提出されている。結局この法案は不成立となったが、上院政府問題委員会は全米行政アカデミー (National Academy of Public Administration, 以下 NAPA とする。) に GAO 業務全般にわたる調査を委託した<sup>(105)</sup>。GAO

(01) GAO, *Performance Budgeting*, *op. cit.*, pp.4, 8-9, 52-53; McCaffery & Jones, *op. cit.*, p.393; 渡瀬, 前掲論文。

(02) GAO, *The Government Performance and Results Act: 1997 Governmentwide Implementation Will Be Uneven*, GGD-97-109, Jun. 1997, pp.9-10, 40-50.

(03) McCaffery & Jones, *op. cit.*, p.320.

(04) GAO, *Performance Budgeting*, *op. cit.*, pp.1, 4-5, 7, 9-10, 22, 52.

の監督委員会による公聴会もこれに続いた。

1993年10月26日、下院政府活動委員会はGAOに対する8年ぶりの公聴会を開いた。民主党はJ.コンヤース委員長をはじめ総じてGAOに好意的であったが、共和党はGAO批判には根拠があると厳しく迫った<sup>(106)</sup>。共和党側からもっとも痛烈にGAOを論難したC.コックス議員の論点は、第一に、GAOの予算規模が1993年度から微減したとはいえ大きすぎる（議会調査局の8倍、OMBの10倍、CBOの21倍で、約30年で実質2.5倍に膨張<sup>(107)</sup>）、第二に、GAOが多数党に有利に使われ、「議会の番犬ではなく、民主党のペット犬<sup>(108)</sup>」と化していること、第三に、GAOの報告書が原案から最終案に至る過程で民主党（政権）寄りに歪められた具体例があること<sup>(109)</sup>、等であった。上院から議論に加わった共和党のC.ボンド議員は、GAOをやはり「ペット犬」と呼び、依頼者の言いなりに杜撰な偏った調査をしていると非難した<sup>(110)</sup>。また同じく共和党のW.クリンガー議員は、GAOが政策審査を強めることで政争に踏み込んでいると批判したのである<sup>(111)</sup>。民主党側でさえ、コンヤース委員長、J.ディンゲル、M.サイナー議員らは、GAOの議会への貢献と節約効果を高く評価しながら、回答に時間がかかりすぎる

ことに懸念を表明する有様であった<sup>(112)</sup>。これに対してバウシャー院長は、両党に分け隔てなく回答している点、内部の報告書審査プロセスの簡素化に着手している点、GAOの自発的調査は必要である点、GAOへの外部監査は行われており、今回のNAPA調査に期待している点などを強調、釈明に努めたのだった<sup>(113)</sup>。

これより先の1993年5月、上院政府問題委員会はGAOの監督機関として、GAOの役割、議会・政府との関係、その報告書の品質・客観性などについて公平な評価を下すようNAPAに委託していた。NAPAは1967年に設立された非営利、非党派的な専門組織であって、連邦・州・地方すべての政府レベルのガバナンスの改善を図ることを目的としており、1984年レーガン大統領の署名によって公式に議会認可の団体となっていた。その400人以上のフェローは現・元の閣僚、議員、知事、市長、実務家、実業家、学者で占められていた。今回の調査会はA.キャンベル氏が率い、1994年8月に以下4点の包括的な指摘・改善勧告を行った<sup>(114)</sup>。

① GAOの使命と役割：GAOの使命は、事実に基づき、正確で、タイムリーな、そして責任ある公職者に有用な方法で提供される高品質の調査・分析を行うことである。政策の

<sup>(105)</sup> I.Rubin, *Balancing the Federal Budget: Eating the Seed Corn or Trimming the Herds?* Chatham House Publishers of Seven Bridges Press, 2003, pp.125-126.

<sup>(106)</sup> House Committee on Government Operations, *Oversight of the General Accounting Office*, Hearings, 103rd Cong., 1st Sess., Oct. 26&28, 1993, pp.1-10. 以下の公聴会やNAPA報告は檜原・前掲論文でも詳しく紹介されている。

<sup>(107)</sup> *Ibid.*, pp. 20, 81, 155.

<sup>(108)</sup> *Ibid.*, p.21.

<sup>(109)</sup> *Ibid.*, pp.152-154.

<sup>(110)</sup> *Ibid.*, pp.25-26.

<sup>(111)</sup> *Ibid.*, p.135.

<sup>(112)</sup> *Ibid.*, pp.6, 34, 41, 139.

<sup>(113)</sup> *Ibid.*, pp.109, 134, 137, 163.

<sup>(114)</sup> Senate Committee on Governmental Affairs, *GAO Oversight and the National Academy of Public Administration Study*, Hearing, 104th Cong., 1st Sess., Mar.30, 1995, pp.15, 185. なお、委員会報告として公表されたのは94年10月である（S.Prt.103-87）。



提唱に踏み込むことによって、その客観性という声価を危うくさせてはならない<sup>(115)</sup>。

② GAO の業務工程：調査開始前に明確な「参照基準」(terms of reference, TORs) を設定するとともに、内部審査プロセスを簡素化して所要時間を短縮すべきである。また、調査報告には内部審査だけでなく、外部の専門的審査が必要である<sup>(116)</sup>。

③ GAO の機能と産物：プログラム評価は本来論争的なものである。勧告には、実施に伴う利益だけでなく、実施にかかるコストの推計も含めるべきである。また、GAO は時々、政策分析・政策開発という名で政策形成に深入りしている。「GAO の政策関連業務において、党派の、政治的、その他の意図的偏向の形跡は見られなかった<sup>(117)</sup>」が、価値をめぐる政策争点に近づくときは慎重に行動しなければならない。

④ 議会と GAO：GAO は「公平で客観的な監査と評価」("impartial, objective audit and evaluation") をしているという信用こそが、その最大の資産である。一方、依頼者は、GAO を価値論議と政治的論争の只中に置くような調査依頼を控えるべきである<sup>(118)</sup>。

調査会は最後に、上院政府問題委員会、下院政府活動委員会は、継続的・体系的に GAO の監視を行うべきで、少なくとも隔年の公聴会を開くべきであると提言している<sup>(119)</sup>。NAPA 報告の眼目は、監査・評価の中央機関としての GAO に客観性と公平性を拠り所とした超党派的な信頼を確保させることにあったのである。

この NAPA 報告に基づいて GAO の点検を

行う上院政府問題委員会公聴会は、翌95年3月30日に開かれた。同じクリントン政権下ではあったが、前年の中間選挙で共和党が両院を支配し、GAO にとっての環境はさらに厳しくなっていた。GAO 批判の急先鋒は、GPRRA の生みの親としても知られる共和党の W.ロス委員長であった。その主な矛先は、1994年の GAO 報告のうち期限内のものがわずかに21%であって、29%が6カ月以上の遅れを出している点、GAO の提出した1988・1992両年の「政権移行期報告」で増税勧告という偏りを見せた点に向けられた<sup>(120)</sup>。バウシャー院長の弁明は、一点目については審査プロセスを簡素化してきており、二点目については財政赤字が大きすぎるので税収面にも目を配るべきだと指摘したにすぎないというものであった<sup>(121)</sup>。民主党の J.グレン前委員長は、偏向の形跡がなかったとの NAPA 報告に安堵しながらも、GAO のプログラム評価が時に政策問題に踏み込んでいること、また GAO で進行中の25%の人員削減が議会自らの手を縛るものであることに警告を発した<sup>(122)</sup>。GAO への風当たりは収まる気配を見せなかった。

#### (4) 人員削減下の苦闘

では、このような逆風に直面し、削減で傷口を広げた GAO はどのように対処しようとしたのだろうか。それを探るには、I.ルービン教授の研究が手がかりになる。予算論の研究者として名高いルービン教授は、ワシントンでの現地調査に基づいて、1981年から98年までの17年にわたる連邦財政の均衡化努力を分析した。その中で、CBO と OMB の抱える予算担当者の

<sup>(115)</sup> NAPA Report, pp.16, 22.

<sup>(116)</sup> Ibid., pp.28-30, 35-36.

<sup>(117)</sup> Ibid., p.49.

<sup>(118)</sup> Ibid., pp.68-69.

<sup>(119)</sup> Ibid., p.72.

<sup>(120)</sup> Senate Committee on Governmental Affairs, *op. cit.*, pp.2, 48, 52-53, 91.

<sup>(121)</sup> Ibid., pp.49, 53.

<sup>(122)</sup> Ibid., pp.23-24.

「非公式ネットワーク」が組織としての記憶を提供し、これに GAO を加えた 3 機関が「議会にとっての学習の宝庫」として機能した点を高く評価している<sup>(123)</sup>。

それにしても、GAO にとって予算・人員面の削減は尋常ではなかった。1992年に 4 億4,300 万ドル、5,062人を擁していた GAO は、1999年には 3 億5,600万ドル、3,275人へと激減したのである。これは予算で20%、人員で35%にも達する<sup>(124)</sup>。評価官を削れない GAO は、本部の事務・技術スタッフにしわ寄せし、各地の地域事務所に削減を集中させた。1994年から95年にかけてフィラデルフィアやホノルルをはじめとして地域事務所の閉鎖が相次ぎ、2000年には第二波の閉鎖でカンザスシティ事務所等が消えることになった。1992年以降、新規採用を凍結したため、スタッフの世代が抜け落ちて職員高齢化が進行した（中央値は92年の41歳から99年の47歳へ上昇）。その上、少なからぬ専門家が外部に流出し、スキル・ギャップ（技能の欠落）が発生した。財務報告の監査を援助する新業務のためにスタッフを監査部門へと大異動させたことが、混乱に輪をかけた。成果主義給与システムの中断、昇給停止、将来不安等から士気の低下が広がったともいう<sup>(125)</sup>。1998年で予算は下げ止まり、共和党の支配する議会においても「GAO は党派的なのではなく、委員長に応答的なだけ<sup>(126)</sup>」という認識が広まりつつあった

が、GAO にとって1995年の OTA（技術評価局）の廃止は決して他人事ではなかった<sup>(127)</sup>。

バウシャー院長の任期切れも間近い GAO は、職務再編、作業工程改革に取り組み、回答期限の短縮に努めた。平均所要期間は1994年の9.7カ月から97年には5.4カ月へと低下し、処理件数、単位あたりコスト、期限遵守率等の数値は軒並み向上した<sup>(128)</sup>。しかし弊害を免れることはできなかった。地域事務所の閉鎖に伴って二次データへの依存と調査の安直化が進み、一方で自発的調査が激減したのである。1996年に業務総量の中で22%あったそれは、99年には5%にまで落ち込んだ<sup>(129)</sup>。依頼調査を中心に「より短期のプロジェクトをより表面的に<sup>(130)</sup>」("shorter projects, less depth")が大勢となった。長期の調査で蓄積すべき深い専門知識の喪失は、GAO の将来に深刻な影を落としつつある。

ルービン教授は、GAO が「国民のための番人 (public watchdog) から、より一層議会のスタッフ (staff of Congress) へ、とりわけ委員長および委員会多数党のためのスタッフへと<sup>(131)</sup>」静かなる変化を遂げたと結論づけている。

#### (5) 新院長とアカウンタビリティ

1996年にバウシャー院長が退任した後、クリントン大統領は第7代院長としてアーサー・アンダーセンからは二人目となるウォーカー (D. Walker) を指名した。ウォーカー院長は1998

<sup>(123)</sup> Rubin, *op. cit.*, pp.17-18, 25, 63.

<sup>(124)</sup> *Ibid.*, pp.123, 127, 143.

<sup>(125)</sup> *Ibid.*, pp.131-133, 142-144.

<sup>(126)</sup> *Ibid.*, p.124.

<sup>(127)</sup> OTA は1995年、同じ情報を提供しうる機関が他にもあるということを理由の一つに廃止されていた (*Ibid.*, pp.67, 149)。

<sup>(128)</sup> *Ibid.*, pp.129-130.

<sup>(129)</sup> *Ibid.*, pp.140-141. 1981年に65%だったその数値は、1992年にはすでに18%まで低下していた。すなわち、依頼調査の占める比率は35%から82%へと上昇していたのである (House Committee on Government Operations, 1993, *op. cit.*, p.116)。

<sup>(130)</sup> Rubin, *op. cit.*, p.141.

<sup>(131)</sup> *Ibid.*, pp.140, 289.

年11月に就任するや、議会への奉仕を掲げて改革に取り組んだ。GAOの中核的価値が、accountability (説明責任)、integrity (真実)、reliability (信頼)にあるとし、国民のために連邦政府の説明責任を全うさせる使命を自らに課したのである。

GAOの年間業績報告はその姿勢の表れである。5部編制から13チーム編制への組織替えを行った2000年度で見ると、①財務便益(節約)額232億ドル(GAO予算1ドル当たり61ドルの便益)、②活動・サービスの改善措置788件、③議会証言回数263回、④提出勧告数1,224件、⑤4年前の勧告の実施率(進捗度)78%、⑥回答期限遵守率96%であって、最後の回答期限を除けば、いずれの数値も前年を大きく上回る実績であった<sup>(132)</sup>。ただし、この成果が、ルービン教授の指摘する専門家・専門知識の流失と並行して生み出されたことを忘れてはなるまい。

ここで、「アカウントビリティ」について一言しておきたい。今日では一般に広く流通している言葉であるが、公会計や財政の分野で用いられる場合は、「会計責任」または「財政責任」と訳される<sup>(133)</sup>。加藤芳太郎教授は「予算責任<sup>(134)</sup>」としている。要は、立法府が国民の信託を受けて付託内容を決定し、受託者たる行政府はその執行の過程と結果を国民(立法府)に報告し説明しなければならない、ということである。これがアカウントビリティの内容であり、財政民主主義の要件である。このプロセスにおいて、行政府の報告・説明を検査・監査するのが会計検査院の使命であるなら、検査院はアカウントビリティの検証・確保を通して財政民主

主義を支える機関とってよいであろう。とすれば、検査院の必須の条件は行政府からの完全な独立ということである<sup>(135)</sup>。

この普遍的論拠の上に、「議会に属し、議会に奉仕する」特性が重ねられて、GAOの掲げるアカウントビリティが存在しているのである。ただ、これがウォーカー院長だけのものではないことは銘記しておかなければならない。スターツ元院長が1993年の証言で語っているように、GAOは以前から「狭い意味でのアカウントティングではなく、アカウントビリティを強調してきた<sup>(136)</sup>」からである。2004年のGAOの改称は、80年の歴史と、とりわけ1990年代の試練が要請した、いわば必然の事態であった。

## V おわりに

これまで、80年にわたるGAOの足跡を振り返ってきた。最後に、結論として以下の3点を提示しておきたい。

第一は、GAOの変化と発展の大きさである。第1期において独立的存在だったGAOは、第2期以降議会の機関となり、近年は議会への密着度をますます高めている。第1期に業務の中心だった証票検査は、第2期には「包括的監査」と経済性・効率性監査に席を譲り、その後半からはプログラム評価が始まり、第3期以後これが根幹をなしている。さらに近年においては、政策分析・評価が争点への関与と批判されながら重要性を増し、発生主義ベースの政府財務報告の監査が新たに加わっている。法律上の決定(裁定)も依然としてGAOの重要機能である。

<sup>(132)</sup> GAO, *Performance and Accountability Report*, *op. cit.*, pp.1, 7, 10, 12, 14-17, 71.

<sup>(133)</sup> 野呂昭朗「公的アカウントビリティと会計検査」『レファレンス』526号, 1994.11。野呂教授はこの中で、ノルマントン説を踏まえて原理的に考察している (E.Normanton, *The Accountability and Audit of Governments: A Comparative Study*, Manchester University Press, 1966 参照)。

<sup>(134)</sup> 加藤芳太郎「巻頭言：状況と反省」『会計検査研究』1号, 1989.8.

<sup>(135)</sup> Normanton, *op. cit.*, pp. xvi, 2, 5-6, 23, 298-303.

<sup>(136)</sup> House Committee on Government Operations, 1993, *op. cit.*, p.183.

GAOの関心は、財務上の合法・合規性から事業の有効性、業績・成果へ、その予算とのリンクへと推移し、指摘の方向は、過去の違反・不当の処罰から将来のための是正へと転換してきた<sup>(137)</sup>。庁舎管理においても、人事管理においても、第3期以降に自律性を獲得してきている。とりわけ人事面では、1980年に続く「2000年GAO職員柔軟活用法」(GAO Personnel Flexibilities Act of 2000, PL106-303)によって、早期自主退職の制度化や科学技術部門の高位ポスト新設に着手し、90年代の大削減の打撃を人材面の流動的活用で和らげようとしている。ただ、長期的に見た専門性、調査能力、報告水準の低下を食い止められるかどうか、GAOにとっての道は険しい。

第二は、同じ議会補佐機関内におけるGAOの位置取りである。表2は、現存の議会補佐機関を簡単に比較したものである。3機関に共通するのは、議会に属して議会の監督下にあること(それぞれに監督委員会があること)、非党派的・非政治的な調査機関であること、スタッフには高度な専門家が多く、成果物は議会に提出されること、議会スタッフに比して自立性が強く、長期的・客観的な視点を取りうることである<sup>(138)</sup>。

しかしGAOは同時に、著しい相違点・特異

性を抱えている。削減に見舞われたとはいえ、他の2機関合計の3倍以上の人員を擁していること、各政府機関の現場にスタッフを置き、国内外に地域事務所を設けていること、機関の長(院長)が大統領任命であること(任期15年で強い独立性をもつこと)、議会報告には院長が署名すること(執筆担当者ではなく、組織として成果を出すこと)、調査対象機関からのコメントを受けること、法律的決定を下すこと、等々である<sup>(139)</sup>。これらは、GAOの権限の大きさを証明しているだろう。

ただし、3機関の境界線に不分明な箇所があることは否めず、「鉢合せ、競合、不必要な重複<sup>(140)</sup>」の発生する余地があることも確かである。かつて1977年には、大統領のエネルギー・プログラムをめぐって当時の技術評価局を含めた4機関が別々の報告を作成した事例さえあった。議会は、早くも1976年に4機関共通の「調査事項通報システム」(Research Notification System, RNS)を設置し、議会調査局にこれを管理させてきた。この調整問題は前述の下院公聴会でも取り上げられ、バウシャー院長は「姉妹機関」との重複回避に努めていると回答している<sup>(141)</sup>。たしかに、それぞれの任務分担に基づく連携協力と競争のバランスは、今後も続く課題であろう。しかし米国においては、異なる

表2 議会補佐機関の現状

	会計検査院 (GAO)	議会調査局 (CRS)	議会予算局 (CBO)
根 拠 法	1921年法	1970年立法府再編法	1974年法
議会監督委員会	下院政府改革委員会 上院政府問題委員会	図書館合同委員会	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、情報提供	予算・経済分析
予 算	3億9,400万ドル	7,200万ドル	2,700万ドル
人 員	3,275人	747人	232人

(注) 予算・人員とも2000年度予算。なお、議会調査局の前身は1914年に創設。

(出典) Mosher, *The GAO*, pp.270-274; *Budget of the U.S. Government, Appendix*, FY2000 より作成。

<sup>(137)</sup> Mosher, *The GAO*, pp.225-226.

<sup>(138)</sup> *Ibid.*, pp.270, 273.

<sup>(139)</sup> *Ibid.*, pp.273-275.

<sup>(140)</sup> *Ibid.*, p.276.

<sup>(141)</sup> *Ibid.*, p.277; House Committee on Government Operations, 1993, *op. cit.*, p.138; *NAPA Report*, p.68.

視点からの複数の調査が有益であって、「建設的な重複<sup>(142)</sup>」の事例として認知されている事実があることも、ここで強調しておきたい。

第三は、政治的な組織に奉仕する非政治的調査機関の立場の難しさである。一般に、議会への応答性を強めれば強めるほど、自発的調査の比重が低下することは避けられない。また委員会の委員長を握る多数党の要求・依頼に応えようとすればするほど、組織に不可欠な非党派性と摩擦を生じやすくなる。議会の関心は当面の国政課題に集中しがちなので、努力を怠れば長期的分析のための時間も失われていく。さらに、政策分析と政策評価に踏み込めば踏み込むほど、非政治性という存立基盤を脅かす。まさに二律背反の中に置かれているわけである。そういう条件下に生き延びていこうとすれば、事実に基づく、客観的で正確な、かつタイムリーな情報の提供と分析・評価の遂行とによって、議会、延いては国民から信頼される以外にない。時には外部からの評価に身をさらす透明性を備えていなければならない。モシャー教授の強調する「信用<sup>(143)</sup>」(credibility)、NAPA 報告が同じく指摘する「信用<sup>(144)</sup>」こそが命綱ということである。

【参考文献】本文脚注以外に下記の文献を参照した。

- 東 信男「NPM における会計検査院の役割—その国際的動向—」『会計検査研究』26号, 2002.9.
- 石森久広『会計検査院の研究』有信堂高文社, 1996.
- 金本良嗣「会計検査院によるプログラム評価—アメリカ GAO から何を学ぶか—」『会計検査研究』2号, 1990.7.
- 金刺 保「各国会計検査院の現状 その2」『会計検査研究』14号, 1996.9.
- 片岡寛光「合衆国会計検査院による行政監察」『早稲田政治経済学雑誌』269号, 1982.1.
- 河音琢郎「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』同文館, 2000.
- 木村琢磨「財政統制の現代的変容—国会と会計検査院の機能を中心とした研究序説(上)(下)」『自治研究』79巻2号・3号, 2003.2, 2003.3.
- 木谷晋市「GAO の監査規準の展開とその要因」『会計検査研究』9号, 1994.3.
- 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.
- 宮川公男「アメリカ連邦政府の行政改革—GPRA を中心にして—」『経済経営研究』20巻1号, 1999.6.
- 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.
- 西尾 勝「アカウントビリティの概念」『会計検査研究』1号, 1989.8.
- 納富一郎「アメリカ連邦政府の財政再建」古川卓萬編著『世界の財政再建』敬文堂, 1998.
- 桜内文城『公会計：国家の意思決定とガバナンス』NTT 出版, 2004.
- 渋谷博史『現代アメリカ財政論』御茶ノ水書房, 1986.
- 渋谷博史『レーガン財政の研究』東京大学出版会, 1992.
- 渋谷博史『現代アメリカ連邦税制史—審議過程と議会資料—』丸善, 1995.
- 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.
- 後 千代「GAO アニュアルレポートに見る検査機関の役割」『会計検査研究』16号, 1997.9.
- 渡瀬義男「クリントン政権による財政再建と福祉改革」日本財政法学会編『財政再建と憲法理念』(財政法叢書16号) 龍星出版, 2000.
- 横田茂『アメリカの行政改革：予算制度の成立と展開』有斐閣, 1984.
- 横田茂「赤字財政の構図」横田茂編『アメリカ経済を学ぶ人のために』世界思想社, 1997.
- GAO, *Comptroller General's Annual Report*, various years.
- GAO, *Performance and Accountability Report*, various years.
- (わたらせ よしお 調査及び立法考査局次長)

(142) Mosher, *The GAO*, p.276.

(143) *Ibid.*, p.362.

(144) *NAPA Report*, p.68.