

主要記事の要旨

米国議会予算局（CBO）の足跡と課題

渡瀬 義男

- ① 米国連邦議会の議会予算局（CBO）は、1974年議会予算法を根拠法とし、翌75年2月の初代リブリン局長就任によって発足した。以来33年、CBOは議会独自の財政・経済情報源として、議会補佐機関の有力な一員として地歩を築いてきた。本稿はその歩みを3期に分け、果たしてきた役割を描き出すとともに直面する課題を探る。
- ② 第1期は、1975年の創立から1980年までのCBO草創期である。議会予算法によって、両院予算委員会がCBOとともに新設され、次年度予算の大枠を形作る予算決議が予算過程の軸となることが定められた。CBOは、この予算決議の出発点をなす予測・見積りを担うこととなった。一方、独自の分析を重視したリブリン新局長の構想は、CBOの予算を握る歳出委員会だけでなく、監督委員会たる予算委員会からの厳しい注文と警告を受け、やがて修正を迫られていく。
- ③ 第2期は、1981年から1997年までの、財政赤字が急拡大し、赤字対策が強化され、ついに財政収支が好転し始めた時期である。レーガン政権期の赤字削減立法、ブッシュ（父）政権期の財政規律強化、クリントン政権期の財政収支改善という変転の中で、CBOの役割は一段と重要性を増した。とりわけ、個別の立法による予算上の影響を算定するコスト見積り＝スコアリングは、その計測値が財政規律に触れるかどうかで法案の帰趨を左右する役目を果たすようになった。1990年代を通じ、CBOはこのスコアリングをめぐる大きな試練に直面する。
- ④ 第3期は、1998年以降、財政収支が劇的に変動する中で、財政規律の弛緩が露わになった時期である。予算決議の成立しない年度が相次ぎ、ブッシュ現政権下に再び巨大な財政赤字が生み出された。これに対して、議会も手を拱いてはいられなかった。2007年からの民主党議会の再登場を機に、財政規律の復活が図られるようになったのである。
- ⑤ CBOは、議会とは「持ちつ持たれつ」の関係にあり、ときに政争に巻き込まれることもある。しかし、様々な成果物で実績を積み重ね、その声価を高めてきている。客観性・非党派性を拠り所に、予算計数管理と政策主題分析、議会（委員会）への応答とそこからの自立、これらのバランスをいかに維持しうるかが今後の課題である。

米国議会予算局（CBO）の足跡と課題

財政金融調査室 渡瀬 義男

目 次

はじめに

I 問題意識と時期区分

II 第1期：CBO草創期（1975—1980年）

1 議会予算法の成立とCBOの任務

2 リブリン初代局長と議会

III 第2期：議会予算過程定着期（1981—1997年）

1 空前の財政赤字

2 赤字削減立法の成立と破綻

3 支出・収入統制と財政規律の強化

4 財政収支の好転

IV 第3期：財政規律弛緩期（1998年—）

1 財政規律の弛緩と収支の変転

2 第110議会期の現況

おわりに—CBOの直面する課題

はじめに

米国連邦議会に議会予算局 (Congressional Budget Office, 以下CBOという) が創設されてから、今年で33年になる。CBOは、1974年の議会予算及び執行留保統制法 (P.L.93-344, 以下「議会予算法」という) を根拠法とし、75年2月初代局長アリス・リブリン (A. Rivlin) の就任によって発足した。財政・経済に関する自前の情報を議会が活用できるように、客観的かつ非党派的な調査能力の発揮を期待されての出立であった。しかし、その旅路は決して平穏なものではなかった。当初から独自の分析に制約を課す動きに見舞われたり、予算編成過程の混乱・頓挫、巨額の財政赤字、財政規律の弛緩に巻き込まれたりするなど、数多くの難所が待ち受けていたからである。本稿の目的は、このCBOの30年を超える歩みを、米国財政と予算編成過程の変遷の中で捉え直し、その果たしてきた役割を描き出すことにある。その足跡は、現代における議会と議会補佐機関のあるべき関係を求めようとする者にとって、貴重な示唆に富んでいる。

I 問題意識と時期区分

CBOは、報道記事だけでなく学術論文にも頻繁に登場する。ところが、CBOそれ自体を対象とした研究は意外なほど少ない。本家の米国でも、予算制度・予算過程論の碩学としてのアレン・シック (A. Schick) メリーランド大学教授とイレース・ルービン (I. Rubin) ノーザンイリノイ大学教授を別格とすれば、ロイ・マイヤース (R. Meyers) メリーランド大学教授とフィリップ・ジョイス (P. Joyce) ジョージワシントン大学教授に指を屈する程度である⁽¹⁾。興味深いことに、マイヤース、ジョイス両氏ともCBOの出身である。我が国では当館の片山信子・主任調査員⁽²⁾を筆頭に、同じく廣瀬淳子・主任調査員、中林美恵子・跡見学園女子大学准教授、鈴木将覚・みずほ総合研究所主任研究員らがいる⁽³⁾。ただし、筆者の管見の限りでは、マイヤース論文を除けば、CBOそのものの通史と機能的展開を包括的に叙述したものは見当たらない。本稿の作業は、この空隙を埋めるささやかな試みである。

一般に公的団体であれ民間企業であれ、その組織の歴史と現在を語るに際しては、適切な指標による時期区分の確定は不可欠の作業である。では、CBOのような議会付属の調査機関

-
- (1) R. Meyers, "Congressional Budget Office," Jay Shafritz ed., *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Vol.1, Westview Press, 1998, pp.486-492; R. Meyers and P. Joyce, "Congressional Budgeting at Age 30: Is It Worth Saving?" *Public Budgeting & Finance*, Special Issue, 2005, pp.68-82; P. Joyce, "Congressional Budget Reform: The Unanticipated Implications for Federal Policy Making." *Public Administration Review*, Vol.56, No.4, Jul./Aug.1996, pp.317-325. ちなみに、マイヤース論文を除く2点は、予算制度・予算過程の改革の跡を辿る中でCBOの役割に言及している。また、ジョイス教授は、*The Congressional Budget Office: Truth, Power, and Consequences* (仮題) を執筆中とのことである。シック教授の数々の著作、ルービン教授の著作は本稿の中で順次紹介する。
- (2) 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; 渡瀬義男・片山信子「アメリカの会計検査院と議会予算局」(会計検査院の項を渡瀬、議会予算局の項を片山が分担執筆) 渋谷博史・渡瀬義男編『アメリカの連邦財政』日本経済評論社, 2006, pp.35-80.
- (3) 廣瀬淳子「アメリカの政策形成過程と政官関係」『外国の立法』213号, 2002.8, pp.1-9; 同『アメリカ連邦議会』公人社, 2004, pp.43-50; 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』東洋経済新報社, 2004, pp.569-602; 鈴木将覚「CBOの財政推計をどう読むか」『みずほ総研論集』2005年Ⅱ号, pp.1-38; 同「法人税率引き下げが経済に及ぼす影響」『みずほ総研論集』2007年Ⅳ号, pp.28-31.

の場合、どのような指標が考えられるであろうか。

まず、任務・機能を扱う以上、根拠法や予算編成過程を律する重要立法が標識になることはもちろんである。議会の機関であるからには、議会の構成、二大政党のどちらが両院の多数派であるか、または一院のみを掌握しているにすぎないかは、きわめて重要な要素である。このほか、議会と大統領との関係（議会多数党と大統領所属政党が一致する「統一政府」か、一致しない「分割政府」か）、予算過程の運営方式、財政収支の状況、財政規律の態様、それらの背後にある有力な財政思潮・政策路線なども、見逃すことはできない。最後に、誰がCBO局長に選ばれたか⁽⁴⁾、その局長の対議会スタンス、監督委員会たる両院予算委員会との関係はどうであったかが問題となる。とくに予算委員会での議員の質問・要請と局長の答弁は、CBOの進路を見定める上で不可欠の尺度である。以上の諸指標・要素を包括して、筆者は次のような区分を考えている⁽⁵⁾。

(1) 第1期は、1975年の創立から1980年までのCBO草創期である。この期間を区切る第一の理由としては、スタグフレーションという時代背景がある。ケインズ経済学が通用力を失い、マネタリズム、納税者の反乱、「小さな政府」論が隆盛を迎えようとしていた。

第二に、議会予算法の実施の「おぼつかなさ」である。というのは、これによって増分主義的な予算編成を抑制する包括的な予算編成⁽⁶⁾は動

き出してはいたが、年度予算の大枠とその枠内の配分を定める予算決議（budget resolution）は形式にとどまり、個々の歳出予算で突破されることもあったからである⁽⁷⁾。その上、予算決議に沿うように所管の委員会に法改正を指令する「調整」（reconciliation）という集権的手法は、1980年（1981年度予算時）、カーター政権末期に限定的に用いられたにすぎなかった。

第三に、民主党の両院支配という環境下において、発足したばかりのCBOに対し、上院の「理解」に比べ下院の警戒心は根強かった。予算委員会だけでなく、立法府予算を所管する歳出委員会もCBOには手厳しかった。議会補佐という役割では共通するはずの、委員会スタッフのライバル心も無視できなかった。民主党系のリブリン初代局長は、四囲からの注視と警告を一身に受けつつ運営に努めたが、間もなく自らの構想の変更を迫られる。

(2) 第2期は、1981年から1997年までの、財政赤字が急拡大し、赤字対策が強化され、ついに財政収支が好転し始めた時期である。これに伴って財政規律が様々に模索され、試行され、やがて定着し、CBOの役割がその中で重みを増した時期でもある。この時期は、さらに以下のように細分することができる。

①1981—1984年：区分の第一の理由は、レーガン政権の誕生と「レーガノミックス」といわれる経済政策の始動にある。レーガノミックスはしかし、その拠って立つサプライサイド経済学の原理・願望とは裏腹に、需要拡大を

(4) 下院議長と上院仮議長が局長を任命するに当たり、選任の基準はその職務遂行の適性・専門性にあるとされている。ただし、現実には、その党派色が妨げになることがしばしばであった（詳しくは後述）。

(5) マイヤース＝ジョイス両教授は前掲共著において、予算過程の歩みを地質学の用語になぞらえ、1974—1980年の地層形成期、1981—1997年の造山運動期、1998—2005年の浸食期という3期に区分している（Meyers & Joyce, *op.cit.*, 2005, pp.71-77）。筆者の区分も大筋でこれに拠っている。

(6) 増分主義的な予算編成とは、前年度からの変動額＝部分を焦点とするミクロ的な予算決定・配分方式を指し、包括的な予算編成とは、予算総額＝全体（財政収支や財政規律を含む）を出発点とするマクロ的な決定・配分方式を指す。この増分主義的予算編成と包括的予算編成の概念、相互関係、展開については、河音琢郎・和歌山大学教授の新著が最も詳しい（『アメリカの財政再建と予算過程』日本経済評論社, 2006）。

(7) 予算委員会の作成する予算決議の意味、運用、限界については、中野博明「アメリカ連邦議会の予算プロセス」『明星大学経済学研究紀要』36巻1号, 2004.12, pp.19-34参照。この予算決議の出発点をなすのが、年初にCBOの出すベースライン推計（後述）である。

通して空前の財政赤字を生み出した。第二に、予算編成過程において、各授権委員会への指令を行う「調整」が本格的に用いられた。1981年包括財政調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981, 以下OBRAと略し成立年を付してOBRA81という。以後のOBRAも同様) は、そのハイライトであった。ストックマン行政管理予算局 (Office of Management and Budget, 以下OMB) 局長を中心としたトップダウン型の、包括的な編成過程が、議会をも巻き込んで進行したのである。1980年代は、この「調整」が常態化する⁽⁸⁾。第三に、CBOが議会の情報提供・分析機関として地歩を固めつつある中で、上院の多数を握っていた共和党は1983年9月、同党系のルドルフ・ペナー (R. Penner) 氏を第2代のCBO局長に選任した。

②1985—1989年：区分の第一の理由は、第2期レーガン政権による軌道修正である。財政赤字と経常赤字という「双子の赤字」に直面した同政権は、まず1985年9月、プラザ合意によって公式にドル安へと転換した。第二は、同年12月の均衡財政及び緊急赤字統制法 (P.L.99-177, Gramm=Rudman=Hollings 3人の主唱者の頭文字を用いて、以下GRH法という) の制定である。第三は、民主党による両院支配の回復と新局長の選任である。ペナー局長の退任後、エドワード・グラムリッチ (E. Gramlich)、ジェームズ・ブラム (J. Blum) 2人の局長代行を経て、1989年3月ロバート・ライシャワー (R. Reischauer) 氏が第3代局長に就任した。新局長はライシャワー元駐日大使の子息で、リベラルな研究者としても、CBO創立当初リブリン局長を補佐したことも知られていた⁽⁹⁾。

③1990—1994年：区分の第一の理由は、財政赤字に対する新たな対応である。ブッシュ大統領は1990年、議会指導者との「予算サミット」を経て、自らの選挙公約に反する増税含みの赤字対策を迫られた。第二は、新たな財政規律を課すOBRA90 (P.L.101-508) の成立である。次のクリントン政権も1993年、OBRA90をさらに延長するOBRA93 (P.L.103-66) を成立させたほか、「国家業績レビュー」という行革運動を始動させた。政府業績成果法をはじめとする業績重視・財務管理改革の諸立法がなされたのも、その政権下においてである。第三は、予算過程におけるCBOの役割の増大である。②の時期にすでに、CBO算出の予算計数報告 (スコアキーピング—後述) は新たな意味をもち始めていたが、OBRA90は、新規立法による予算上の影響=「はね返り」を計測するCBOのコスト見積り (スコアリング—後述) に、一層大きな役割を担わせることになった。

④1995—1997年：区分の第一の理由は、クリントン政権下の「ニューエコノミー」と財政赤字削減の進展である。ところが、好調な経済の追い風を受けて赤字削減が急速に進み、1998年に財政の黒字転換が見込まれた途端、その黒字の使い方をめぐって議会は迷走し始める。第二は、1997年財政均衡法 (P.L.105-33) の成立である。これによって、OBRA90以来の財政規律は2002年度まで延長された。第三は、CBOに対する負荷の増大である。1995年の無財源マンドイト改革法 (Unfunded Mandates Reform Act, P.L.104-4) によって、財源措置のない執行命令が州・地方政府等に課するコストが制限額を超えるかどうか、CBOはその審査・報告を義務づけられた⁽¹⁰⁾。

(8) OBRAが制定されなかった年は、1984年、1988年の2回にすぎない (Allen Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Third Edition, Brookings Institution Press, 2007, pp.142-143)。実は1984年においても、後述の赤字削減法には「調整」を用いているので、「調整」のなかった年は1988年のみということになる (河音前掲書, pp.117-119参照)。

(9) Viveca Novak, "By the Numbers." *National Journal*, Vol.26, No.7, Feb.12, 1994, p.350.

これは創立当初からあったスコアリング業務の拡充というより、むしろ新たな負担であった。この95年3月には、共和党議会の下でジーン・オニール（J. O'Neill）氏が第4代局長に就任した。オニール局長は、税収見込みのスコアリングをめぐって、ニュート・ギングリッチ（N. Gingrich）下院議長ら共和党保守派からの攻撃の矢面に立つことになる⁽¹¹⁾。

に変動する中で、財政規律の弛緩が露わになった時期である。特徴の第一は、政権がクリントンからG.W.ブッシュへと移り、議会は2007年に民主党が両院を制するまでほぼ共和党の支配下にあったことである。共和党議会とクリントン政権との激突を経た後、統一政府の下で議会の監視機能が決定的に低下した時期と特徴づけることもできる⁽¹²⁾。この時期、1998年度に実現した財政黒字は2001年度までしか続かず、以後はブッシュ政権による連年の大規模減税、対テロ・イラク戦争等安全保障関係費の膨張で、

(3) 第3期は、1998年以降、財政収支が劇的

表1 歴代CBO局長の在任期間と議会多数党・大統領

政権名	議会多数党	局長在任期間
フォード政権 (共和党)	下院・民主 (1975~76)	①A. リプリン (1975.2.24~1983.8.31) ②R. ベナー (1983.9.1~1987.4.28) E. グラムリッチ代行 J. プラム代行 ③R. ライシャワー (1989.3.6~1995.2.28) ④J. オニール (1995.3.1~1999.1.29) ⑤D. クリップペン (1999.2.3~2003.1.3) ⑥D. ホルツイーキン (2003.2.5~2005.12.29) D. マロン代行 ⑦P. オースザク (2007.1.18~)
	上院・民主 (1975~76)	
カーター政権 (民主党)	下院・民主 (1977~80) *	
	上院・民主 (1977~80) *	
レーガン政権 (共和党)	下院・民主 (1981~88)	
	上院・共和 (1981~86)	
	民主 (1987~88)	
ブッシュ政権 (共和党)	下院・民主 (1989~92)	
	上院・民主 (1989~92)	
クリントン政権 (民主党)	下院・民主 (1993~94) *	
	共和 (1995~2000)	
	上院・民主 (1993~94) *	
G.W. ブッシュ政権 (共和党)	共和 (1995~2000)	
	民主 (2001~06) (*)	
	民主 (2007~08)	
	上院・共和 (2001) *	
	民主 (2001~02)	
共和 (2003~06) *		
民主 (2007~08)		

(出典) CBOホームページ〈<http://www.cbo.gov/aboutcbo/organization>〉; R. Meyers, *op.cit.*, 1998, p.489; A. Schick, *op.cit.*, 2007, p.20等より筆者作成。

(注) 表中の*印は統一政府を表す(2001~06年の下院・共和に括弧をつけたのは、この6年のうち1年のみ上院で民主党が過半数を占めたため、完全な統一政府とはいえないという理由からである)。シック教授のまとめによれば、CBO創設後の33年のうち11年、ちょうど3分の1が統一政府である(Schick, *ibid.*)。

(10) 片桐正俊『アメリカ財政の構造転換』東洋経済新報社, 2005, pp.431-464.

(11) Schick, *op.cit.*, pp.64-65.

(12) Thomas Mann and Norman Ornstein, *The Broken Branch: How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*, Oxford University Press, 2006, pp.17, 97, 151-152, 157-158, 175-176, 213, 215, 222.

再び巨額の赤字が出現した。

第二は、この時期を画する最大のメルクマールとして、予算決議の不在が挙げられる。1998年(99年度予算)の予算決議はついに成立せず、財政規律の弛緩が浮き彫りになったが、その不在という事態は2002年(03年度予算)、2004年(05年度予算)、2006年(07年度予算)と続発した。その上、2002年度をもって財政規律も期限切れとなり、リブリン元局長が「規律あるメカニズムは消滅した」と嘆く事態に陥った⁽¹³⁾。共和・民主両党の議員が競い合うように、「イヤマーク」(earmarks)といわれる地元利益誘導型の特定項目支出を嵩上げた事実が、何よりもこれを裏づけている⁽¹⁴⁾。規律が再強化されるのは2007年以降のことである。

第三に、オニール局長の後、1999年2月にはダン・クリッペン(D. Crippen)氏が第5代局長に、2003年2月にはダグラス・ホルツイーキン(D. Holtz-Eakin)氏が第6代局長にそれぞれ就任したが、スコアリングのあり方、手法は依然として一大争点であった。久々に民主党議会になった2007年1月、ピーター・オースザク(P. Orszag)氏が第7代局長に就任した。表1は、現在までの局長の在任期間と、議会多数党、政権との組合せをまとめたものである。

II 第1期：CBO草創期（1975—1980年）

1 議会予算法の成立とCBOの任務

米国においては、大統領の提出する予算案は参考資料にすぎず、議会が予算を編成・議決する⁽¹⁵⁾。その議会は分権的・分散的という特質をもつ。1960年代末までの予算編成過程においては、それがとくに顕著であった。両院の歳出委員会(Appropriations Committee)が小委員会ごとに各省にほぼ対応する歳出予算法案を作成・審議するのは別に、その事業や実施機関を根拠づける授權法は両院の各授權委員会(Authorizing Committee)が扱い⁽¹⁶⁾、税法等については下院の歳入委員会(Ways and Means Committee)、上院の財政委員会(Finance Committee)が所管するという具合である。上記の増分主義は、このような「分権的歳出予算過程を調整する見えざる手であった⁽¹⁷⁾」と評され、事実、経済成長期においてはその果実の配分方法として十分に機能していた。しかし、70年代の政治・経済の激動は財政赤字を定着させ、従来のシステムを根底から揺るがせることとなった。

ニクソン大統領は、大統領主導による集権的な予算編成を定着させるため、議会の承認済みの事業に対しても自らの優先順位に従って執行

(13) リブリン氏は、クリントン政権下でOMB局長、FRB副議長を務めた後、古巣のブルッキングス研究所に戻り、当時は経済研究部長であった。議会の公聴会にもしばしば呼ばれ、専門家としての見解を披露している(D. Baumann, K. Victor, R. Cohen, "Special Report: The State of Congress." *National Journal*, Vol.36, No.2, Jan.10, 2004, pp.96-97)。

(14) 1998年度4,269件だった歳出予算法中のイヤマーク件数は、2004年度には14,253件へと3倍以上に膨張した。シック教授は、「財政赤字の4年間に、議会も大統領も増分的予算化に逆戻りした」こと、ブッシュ政権下で一層それが悪化したことを鋭く指摘している(Schick, *op.cit.*, pp.244-246)。河音教授の分析した「増分主義的予算政治」が温存されていることの証左でもある(河音 前掲書, pp.195-199)。

(15) ここにいう予算とは13本(2007年からは12本)の歳出予算法のことである。歳入は数値が表示されるのみで議決対象ではない。その代わり、収入の根拠となる歳入法・税法が議決・制定される。

(16) 米国では、授權法、すなわち実体法(substantive laws)の定める要件・制約の下で歳出予算法(appropriations acts)が執行されるという二元的な基本原理が生きている。しかし近年では、授權法なき(あるいは授權期限の終了した)歳出予算、逆に歳出予算法中の実体規定が見られるようになり、紛争が不可避の場合には後法優先(新法支配)を基本ルールとしている(A. Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Revised Edition, Brookings Institution Press, 2000, pp.33, 175, 177, 235-236)。

(17) *Ibid.*, p.211.

留保（impoundment, 執行の延期または取消）を繰り返した。議会は大統領のこの「越権」に激しく反発し、議会の予算権能の強化に乗り出した。議会はまた、エンタイトルメント（受給権付与プログラム）⁽¹⁸⁾の膨張と財政赤字に直面しており、その規制・統制に取り組まなければならなかった。1974年の議会予算法は、これらの事情を背景にして成立した。

議会予算法の概要は、1）上下両院に新たに予算委員会（Budget Committee）を設置し（法第101・102条）、議会にCBOを新設する（第201条）、2）会計年度を7月—6月制から10月—9月制に改め、第1次・第2次の予算決議を軸にした議会主導による予算編成過程を設定する（第3・5章各条）、予算決議の定める限度額が突破されるときは、議事規則違反⁽¹⁹⁾が提起されたり「調整」が行われたりする、3）大統領による執行留保の発動を制限し、会計検査院（以下GAO）院長をこのプロセスに関与させる（第10章各条）、というものであった。CBO(局長)の地位・使命・機能にかかわる条項を整理すれば、以下のようになる⁽²⁰⁾。

①任命：局長は、両院の予算委員会の勧告を経て下院議長と上院仮議長が任命する。選任に当たっては、政党所属の如何にかかわらず、専ら職務遂行上の適性（fitness）を基準とする。任期は4年とし、いずれかの院の決議に

よって解任される。再任は妨げない。局長は、副局長をはじめ、すべての職員を任命する。局長は、行政府・立法府の諸機関から情報・統計等の入手権限をもつ（第201条）。

②サービス対象：CBOの情報提供先の序列は、予算委員会を首位とし、歳出委員会、歳入委員会、財政委員会を第2位、その他の委員会または合同委員会を第3位、議員個人を第4位とする（第202-a~202-c2条）。

③予算委員会への報告：毎年4月1日以前に、次年度の税収額、予算権限額、支出額、租税支出額⁽²¹⁾、およびその機能別配分額に関して、大統領予算案への代案を年次報告とするほか、随時、必要な又は適切な報告を提出する（第202-f1~202-f2条）。

④5カ年推計＝ベースライン推計：1年ごとの予算権限額、支出額、税収額、租税支出額、収支見込額を明らかにした5カ年の推計（projection）を毎年発表する（第308-c条）⁽²²⁾。

⑤コスト見積り＝スコアリング：法案または決議の実施に伴って生ずるコストの5カ年見積り（estimate）を作成する（第403条）。法案を提出する関係委員会とは、当該法案に伴って見込まれる予算権限額または租税支出額の5カ年推計等につき協議する（第308-a1~308-a2条）。

⑥スコアキーピング報告：現時点までの立法行

(18) 公的年金（OASDI）、公務員・軍人年金、高齢者向け医療保険（メディケア）、貧困者向け医療扶助（メディケイド）、補足的所得保障（SSI）、要扶養児童家族補助（AFDC）、食料切符（フードスタンプ）などから成る義務的経費で、福祉国家を支えるプログラム群を指す。シック教授は近年、これが国家予算の6割を占めるまでに増大した現実を踏まえて、「エンタイトルメント国家が根を下ろした」と評している（*Ibid.*, p.272）。

(19) 本会議で議員から提起されると、審議はストップするか又は差し戻される。これを解除（waiver＝適用除外）するには、上院では総議員の5分の3以上の賛成が、下院でも特別ルールが必要となる。

(20) リプリン局長は公聴会に提出した附属資料において、議会予算法の命じるCBOの法的任務18項目を列挙している（U.S. Senate, “Congressional Budget Office Oversight,” *Hearing before the Committee on the Budget*, 94th Cong.1st Sess., Oct.6, 1975, pp.5, 67-69）。

(21) 予算権限額は、付与される債務負担権能の上限額を意味し、支出額は、その限度内で実行される支出の見込額を意味し、租税支出額は、政策目的で設けられた特別措置による歳入減を意味する。なお、この特別措置は我が国のそれより広い概念で、「租税支出予算（tax expenditures budget）」として予算書に記載される。

(22) 今日では射程10年のベースライン推計として定着している。ベースラインとは、現行法による収入・支出（見込）をインフレ率や受給者数などの想定（assumptions）に基づいて将来に引き伸ばした投影額の推移のことであり、次項のコスト見積りを計算する際の基準線でもある。なお、OMBも射程5年のベースライン、「現行サービス見積り」を行っている（Schick, *op.cit.* (*The Federal Budget*, 2007), pp.66-67, 70, 315)。

為の予算上の影響を予算決議の数値と対比する報告、新規予算関連法案の影響の現況報告を公表する（第308-b条）⁽²³⁾。

- ⑦ファイル・検索システムの維持：CBOが政府機関等から入手した全情報のファイル・検索システムを開発し維持する（第203-b条）。
- ⑧OMB・GAOとの協力：新会計年度移行に伴う予算編成、州・地方政府への連邦財政情報の提供に関してOMBと協力する（第502-c条・801-a条）。基準となる財政用語集、財政情報源の一覧表、目的遂行に必要なデータ・情報の中央ファイルの作成においてGAO（院長）と協力する（第801-a条）。

議会予算法が、低成長時代への移行の中で予算過程の複雑化と紛争激化を招き、財政赤字の継続を許したことは否めない。しかし、CBOの創出によって、議会は財政・経済に関する自前の情報と分析を手にすることが可能となり、大統領府に対するその権能を強めた。予算過程も、予算委員会と予算決議の登場によって、包括的（マクロ的）な一歩を踏み出した。その意味で議会予算法は、20世紀の予算制度の土台を築いた1921年予算及び会計法（P.L.67-13）⁽²⁴⁾に比肩する画期的立法であった。

2 リブリン初代局長と議会

(1) リブリン初代局長の構想

議会予算法とCBOの成立過程、CBO発足当初の任務・機能、それをめぐる議会内の論議については、シック教授の手になる1980年の大著

Congress and Money が最良の案内である⁽²⁵⁾。本節の記述は主にこれに依拠し、予算委員会の公聴会記録によって補足したものである。

CBOの発足が議会予算法成立より半年以上も遅れた理由の大半は、エドモンド・マスキー（E. Muskie）上院予算委員長（民主、メイン）が後に公聴会の場で明かしたように、局長を誰にすべきかをめぐって両院の合意が難しかったことにある⁽²⁶⁾。下院予算委員会は、予算実務の経験豊かなGAOのフィリップ・ヒューズ（P. Hughes）を推した。ヒューズ氏は予算局（OMBの前身）の元副局長でもあって、委員会としては予算過程において専門的な支援を期待することができた。一方、上院マスキー委員長の意中の人は、ブルッキングス研究所エコノミストのアリス・リブリンであった。リブリン氏は、保健・教育・福祉省時代の分析業務でも、政策分析の著書でも名を知られ、委員会が取り組む広大な領域を把握できる人材と目されていた⁽²⁷⁾。

言い換えれば、「予算編成」(budgeting)と「分析」(analysis)とのどちらに重きを置くかで、両院（予算委員会）が対立したわけである。最終的には上院が勝利を収め、リブリンのCBOが誕生したが、この「しこり」が下院の反発とCBO業務の制約として後に表面化することとなる。

リブリン局長は元々、委員会スタッフとは異なるCBOスタッフには、客観性はもちろん、「分析上の距離」(analytic distance)⁽²⁸⁾が必要である、と認識していた。また、GAOや議会図書館議会調査局（CRS）のような伝統的な議会

⁽²³⁾ 予算委員会はCBOのデータを基に、この報告を本会議録に挿入する（*Ibid.*, pp.154-155, 157）。

⁽²⁴⁾ 同法の背景、経緯、意義については、渡瀬義男「米国会計検査院（GAO）の80年」『レファレンス』653号、2005.6, pp.35-38参照。シック教授も、連邦予算編成の歴史記述に際し、立法府主導型の1789—1921年、大統領主導型の1921—1974年、議会・大統領拮抗型の1974年以降と3区分し、1921年と1974年の2法を最大のメルクマールとしている（Schick, *op.cit.* (*The Federal Budget, 2007*), pp.9-26）。

⁽²⁵⁾ Schick, *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing*, The Urban Institute, 1980.

⁽²⁶⁾ この公聴会は、CBO監督の皮切りとなるもので、スタッフ数、組織構造、成果物等について、リブリン局長を矢面に立たせる場となった（U.S. Senate, *op.cit.* (*Hearing, 1975*), p.36）。

⁽²⁷⁾ Schick, *op.cit.* (*Congress and Money*), p.133.

⁽²⁸⁾ *Ibid.*, p.140.

補佐機関⁽²⁹⁾と異なるCBOは、「長期の構想と展望」(long-range vision and perspective)⁽³⁰⁾をもつ自立的機関たるべし、という信念があった。リブリン局長のモデルは、自らが過ごしてきた政府の分析機関とブルッキングスのようなシンクタンクとの融合体だった。局幹部には、その分析能力を基準にエコノミストを主に選抜した⁽³¹⁾。しかしスタッフ総数を見ると、当初の局長構想の259人に対し、CBOの予算を管轄する歳出委員会、とりわけ下院側の共和党議員が猛反対し、初年度の人員措置は193人とどまった⁽³²⁾。

下院の歳出委員会メンバーの懸念は大きかった。心配は、スタッフ数の過大な要求ぶり、他の議会補佐機関との業務重複の可能性だけにとどまらなかった。リブリン局長への不信が根底にあった。それは不信というより、リベラルな局長が、彼女の経験・実績そのままにCBOを大きな政府のためのシンクタンクにするのではないか、という危機感であったろう。議会・予算委員会からの実質的な自立(independence)を許すのか、それとも、議会の利益に応答的(responsive)組織とするのか、本質的にはCBOの統制をめぐる戦いだったのである⁽³³⁾。しかも、戦場は歳出委員会だけではなかった。今度は監督者たる予算委員会が、発足直後のCBOの手綱を引き締めようと待ち構えていた。

(2) 上院予算委員会公聴会

1975年10月6日、上院予算委員会は「CBOの監督」と銘打った初めての公聴会を開催した。証言に立ったリブリン局長は、任務を列挙した後、次の点を強調した。

- ① CBOの性格は、「キャピトル・ヒルの新種」、「新たな予算構造の分析機関(analytical arm)」であり、その目的は、「高度な、公平不偏の(unbiased)、わかりやすい分析の提供」にある⁽³⁴⁾。
- ② スタッフの総数・内訳として、現時点での在籍・内定数170人中、予算の情報・計数を扱う最大・最繁忙の予算分析課(Budget Analysis Division)が39人(うち専門スタッフが31人)を占めており、全体の業務を、この推計・見積り等の技術的・計数的作業と主題別分析とに二分している⁽³⁵⁾。
- ③ 業務の特質は、「いかなる政治的方向にも偏ることの一切ない」、「政策問題に関して議会への勧告は一切行わない」ことにあり、「バランスのとれた実現可能な選択肢を提供する」ことが務めである。委員会と外部からのフィードバックは進んで受入れるが、とくにマクロ経済に関しては、ポール・マクラッケン(P. McCracken)以下第一級のエコノミスト20人から成る助言委員会を設置している⁽³⁶⁾。

⁽²⁹⁾ GAOは1921年に発足した監査・評価機関、議会図書館内の議会調査局は1914年にその前身が創設された、各政策分野の分析・情報提供機関である(ほかに、技術発展の影響を調査する1972年開設の技術評価局もあった)。要するにCBOは最も若い補佐機関であった。これらの機関の性格と関係については、渡瀬 前掲論文(GAO), 2005.6, pp.46, 57-61参照。

⁽³⁰⁾ Schick, *op.cit.* (Congress and Money), p.140.

⁽³¹⁾ *Ibid.*, p.140.

⁽³²⁾ *Ibid.*, pp.134-135.

⁽³³⁾ *Ibid.*, pp.136-137, 144-145.

⁽³⁴⁾ U.S. Senate, *op.cit.* (Hearing, 1975), p.4.

⁽³⁵⁾ *Ibid.*, pp.11-16. 調査各課は、この予算分析をはじめ、フィスカルポリシー、租税政策、エネルギー・環境・天然資源、人的資源・地域開発、安全保障・国際問題、行政管理プログラムの7課であった。この7課体制は大筋で今日も続いている。

⁽³⁶⁾ *Ibid.*, pp.26-27, 30.

これに対して、ロバート・ドール (R. Dole) 議員 (共和、カンザス) は、CBOの研究テーマ38のうち議会からの要請分は16にすぎず、大半がCBOの自発的研究であって正当な努力とは認められない、と難詰した。リブリン局長は、作成しているものは法律で義務づけられた年次報告の一部を構成する論稿であり、そもそも「依頼があるまで何もするな」では、高度な成果物を提供できない、と反論した⁽³⁷⁾。民主党議員の中からは、自発的研究を支持する声も上がったが、ロートン・チャイルズ (L. Chiles) 議員 (民主、フロリダ) のように、進行中の研究についてCBOの説明が不十分で、もっと対話があつてしかるべき、と指摘する者もいて、これには局長も同意するほかなかった⁽³⁸⁾。

ジェームズ・マクルーア (J. McClure) 議員 (共和、アイダホ) は、CBOの分析方法を批判した。CBOには、歴史的事実を基に組み立てられたモデルを操作しての分析という固有の偏りがあり、時代環境は同じでないから史上の先例は必ずしも役に立たない、という問題提起であった。リブリン局長の回答は、経済予測の最も難しい「不確実性の時代」であることを認めながらも、過去に生じたことを見る以外に将来について語るすべはない、というものであった⁽³⁹⁾。

共和党議員を中心に厳しく問い質す場面は見られたが、総じて上院予算委員会にはマスコミ委員長の考えが浸透していたようである。すなわち、CBOの第一義的責務は議会への応答であるが、自立した機関としてのその立場にも理解を示すというものである。それは、公聴会を締めくくった次の発言に集約される。「委員会

はCBO諸君には自立的 (independent) で、しかも協力的 (cooperative) であつてほしい⁽⁴⁰⁾」。しかし、この後2回にわたって開かれた下院側の公聴会は、一層厳しくCBOを問い詰める内容となった。

(3) 下院予算委員会公聴会

1975年12月17日と1976年1月23日の両日、下院予算委員会は上院側と同じ「CBOの監督」というテーマで公聴会を開催した⁽⁴¹⁾。

まず初日となった12月17日、ロバート・ジェイモ (R. Giaimo) 議員 (民主、コネティカット) が、歳出委員会の立法府小委員会から湧き上がる懸念を踏まえて質問を浴びせた。CBOの業務は議会調査局と重複するのではないか、スタッフの政策唱道は目に余る、下院で決めた193人の定員を上院との協議で上乘せしようとしているのではないかと等々、CBOの上院寄り (Senate-oriented) の評判に業を煮やしたかのような詰問であった⁽⁴²⁾。リブリン局長はもちろん丁寧に答えたが、1月に開催予定の次の公聴会で包括的な回答を行うこととなった。

デルバート・ラッタ (D. Latta) 議員 (共和、オハイオ) は、1976年度補正予算に関する歳出委員会報告の一節を振りかざした。そこには、議会調査局、技術評価局 (OTA)、GAOのような議会補佐機関⁽⁴³⁾とCBOとの重複を認めない、という議会の意思が表明されていた。同議員はさらに、CBOを創設した法の枠内にとどまるよう畳み掛け、CBOもその職員も、個々の政策勧告において発議・肩入れをしてはならない、と警告した。リブリン局長はこの唱道禁止について、当初からこれを遵守している旨を

⁽³⁷⁾ *Ibid.*, pp.32-33, 35.

⁽³⁸⁾ *Ibid.*, pp.33-34, 36-37.

⁽³⁹⁾ *Ibid.*, pp.40-42.

⁽⁴⁰⁾ *Ibid.*, p.43.

⁽⁴¹⁾ U.S. House, "Congressional Budget Office Oversight," *Hearing before the Committee on the Budget*, 94th Cong. 1st Sess., (Part 1), Dec.17, 1975; *Ibid.*, 94th Cong. 2nd Sess., (Part 2), Jan.23, 1976.

⁽⁴²⁾ *Ibid.* (Part 1), p.10.

⁽⁴³⁾ 前掲注(29)参照。

強調している⁽⁴⁴⁾。

1976年1月23日、2日目の公聴会が開かれた。まずリブリン局長が、前回ジェイモ議員から提起され、歳出委員会報告で表明された5点の懸念について回答した。

- ①CBOによる機能重複：CBOには、固有の13機能と協力的・補完的活動にかかわる5機能がある。調査の重複の可能性への対処法として、上院歳出委員会報告の勧告に従い、CBO、議会調査局、技術評価局、GAOの各機関が、調査の開始に当たって議会調査局に通知し、議会調査局が調整役となって調査リストを配布することになっている。すでに4者は初会合を開き、CBOからは副局長が代表として出席している⁽⁴⁵⁾。
- ②CBOの規模過大：現状は法的な要請と整合してはいるが、スタッフの増員が望ましい。最も弱体なのがコスト見積りであり、続いて弱いのが安全保障と税収見積りの分野である⁽⁴⁶⁾。
- ③CBOの上院への偏り：これまでの依頼調査の件数を見れば根拠がない（発足から1月14日までの間に、両院の各委員会からの依頼件数は全く同じ30件。このうち下院予算委員会からが25件、上院予算委員会からが28件。他に両院予算委合同での依頼が16件、合同経済委員会からが2件であった⁽⁴⁷⁾）。
- ④CBO分析（報告）の党派性：CBOは非党派的な（nonpartisan）専門組織ゆえ政策表明をしない、という明確な指示をスタッフには口

頭・文書で出している。委員会に提出したマニュアルにもそれが明記されている⁽⁴⁸⁾。

- ⑤CBOサービス対象の優先順位：議会予算法第202条に規定されているとおりに行っている。議員個人からの依頼は厳格に解釈して、既成の報告・資料等のコピーをもって回答とし、本格的調査を要する場合は委員長が署名した書面の提出を求める扱いとする（両予算委員長との協議で、この趣旨の声明文は作成済みであることも公表⁽⁴⁹⁾）。

この公聴会ではさらに、ヘルマン・シュネーベリ（H. Schneebeli）議員（共和、ペンシルベニア）から、CBO報告の客観性・非政策性を守るよう警告が出されたが、ブロック・アダムズ（B. Adams）委員長（民主、ワシントン）も、事実より結論を述べている点が問題であるとして、これに同調している⁽⁵⁰⁾。

(4) 小括

CBOは、これらの公聴会を経て議会からの反発と警戒感を悟り、いかなるテーマでも調査可能という自立性志向からは後退した。誤解される恐れのある「自発的調査」の呼称を避け、年次報告においても簡明化に努めた。成果の公表と国民への周知こそが重要と信じてきたリブリン局長ではあるが、その後は広報にもやや慎重になった。結局、当初の「分析至上主義的偏向」（analycentric bias）が議会予算編成の現実によって抑え込まれたということである⁽⁵¹⁾。

(44) U.S. House, *op.cit.* (Hearing, Part 1), pp.14-16, 19.

(45) *Ibid.* (Hearing, Part 2), pp.3-4, 6-7, 21. この調整システムについては、筆者も「調査事項通報システム」（Research Notification System）として紹介したことがある（渡瀬 前掲論文（GAO）, 2005.6, p.60）。筆者の問合せに対する議会調査局からの回答によれば、ウェブサイトの登場、議会活動のスピードアップ化、重複リスクの減少などを背景に、RNSの刊行はすでに取り止めになっている。ただし、調査主題リストの交換や担当者同士の密接な討議は今日も続けられているとのことである（2008年4月1日現在）。

(46) U.S. House, *op.cit.* (Hearing, Part 2), pp.5, 12.

(47) *Ibid.*, p.5.

(48) *Ibid.*, p.5.

(49) *Ibid.*, pp.6, 10. ちなみに、依頼件数の殺到でオーバーフローする地点にまでは至っていないことも打ち明けている。

(50) *Ibid.*, pp.9-10, 16-17.

その後、下院との関係では緊迫した局面も生じた。1977年1月に公表された下院情報・施設委員会の文書は、CBOが「高姿勢を保ちすぎる」との不満を盛り込んだほか、「(CBOは) 独立機関ではなく、何らの政策策定権も有しない。下院・上院の委員会と議員、憲法上決定権のある者に情報と分析を提供するだけである。しかしながら、あまりにもしばしば、CBOは議会に対する適正な関係を忘却もしくは無視するように見える」、という叱責の言葉を連ねていた⁽⁵²⁾。

一方のCBOも「したたか」であった。予算委員会からの要求に「ノー」とはほとんど言わないが、自らの調査目的に合うように業務を練り直すこと(度を越したものやあいまいなものを圧縮ないし転換すること)もしばしば行った。他の議会補佐機関と同様に、自立していると見られることなく、ある程度の自立性を保つすべを習得していった⁽⁵³⁾。こうして、進路も速度も当初のプランどおりではなかったが、CBOの足取りは確かであった。CBO見積りは立法過程で常に活用され、とくに支出見積りも経済予測も政府(OMB)より正確であることが実証された。批判とともにCBOは、「議会補佐ファミリーにおける、一人前の、有能な、尊敬される一員になった」との好評も博するようになるのである⁽⁵⁴⁾。

Ⅲ 第2期：議会予算過程定着期 (1981—1997年)

1 空前の財政赤字

1981年に登場したレーガン大統領は、大規模減税、国防費を除く歳出削減、規制緩和、マネタリズムに基づく金融政策から成る「レーガノミックス」を発進させた。同年8月には、巨大な減税規模の経済再建税法制定と並行して、ストックマンOMB局長を先頭に押し立て、社会関係費に大鉈をふるう「調整」を実行した。包括的予算編成の本格的登壇を告げるOBRA81(P.L.97-35)であるが、そこにはバラ色の経済予測による「粉飾」が施されていた⁽⁵⁵⁾。

大減税と軍拡による赤字が、国債利払い費をも膨張させて空前の財政赤字を生み出すや、上院を中心に財政健全化の声が高まり、翌1982年には課税公平・財政責任法が成立する。この動きは、84年の赤字削減法につながっている。レーガン政権は社会保障改革にも取り組み、1983年には、年金の適用範囲の拡大、給付の減少、負担の増大を盛り込んだ社会保障修正法(P.L.98-21)を成立させた⁽⁵⁶⁾。このほか、政府機関の内部統制を整備する立法を行うなど、財務管理の改善に努めたことも付け加えておこう。

このように、レーガン政権は減税一本槍でなかったとはいえ、その政策路線はサプライサイド重視、所得減税による「小さな政府」であっ

(51) Schick, *op.cit.* (*Congress and Money*), pp.151-156, 159.

(52) U.S. Congress, House Commission on Information and Facilities, *Congressional Budget Office: A Study of Its Organizational Effectiveness*, H. Doc. 95-20, Jan.4, 1977からのシック教授の引用による(Schick, *op.cit.* (*Congress and Money*), pp.154-155)。

(53) *Ibid.*, p.152.

(54) *Ibid.*, pp.164-165. CBOに授權される予算も、新会計年度が始まった1977年度からはほぼ満額が認められるようになった。これは、予算委員会だけでなく歳出委員会が態度を好転させた表れといえよう。シック教授は、「誰であれ、自らが100%望んだようなCBOを手に入れた者はいなかったが、思いが全く叶わなかったという者もいなかった」と結論づけている(*Ibid.*, pp.163-164)。

(55) スtockマン氏は後に回顧録(邦訳)の中で「バラ色のシナリオ」について正直に告白している(阿部司・根本政信訳『レーガノミックスの崩壊』サンケイ出版, 1987, pp.89-91, 120-125, 320-325, 484-491)。

(56) レーガン政権の減税および社会保障改革については、渋谷博史教授の綿密な分析がある(『20世紀アメリカ財政史Ⅲ』東京大学出版会, 2005, pp.13-43, 110-125)。

た。しかし結果的には、放漫財政と金融緊縮が重なって生じた高金利によるドル高が、輸出競争力に大打撃を与えて貿易赤字を生み出し、これに伴って悪化する経常赤字が、80年代半ばには米国を対外債務国に転落させたのである。「双子の赤字」の出現であった。

CBOの方向性とスタイルを定着させたリブリン局長が2期務めた後、次期局長選任の主導権を握ったのは、上院を支配する共和党であった（表1参照）。上院共和党は二大政党支持者を交互に局長に据えるべきと唱え、共和党系エコノミストのルドルフ・ペナー（R. Penner）氏を推して実現にこぎつけた。ブルッキングスからリブリン氏を招いたように、今度は同じシンクタンクでも保守系で知られるアメリカン・エンタープライズ研究所（AEI）からの抜擢であった⁽⁵⁷⁾。

ここに、ペナー局長の見解を如実に示す公聴会記録がある。1983年10月、就任後間もない局長は、下院予算委員会の「増大が見込まれる財政赤字」に関する公聴会に出席して、赤字拡大を懸念する議員を前に、

- ① 国防費、全エンタイトルメント、純利払い費合計で、1986年度には総支出の87%に達する（1980年度の時点では79%であった）として、制御不可能な経費の膨張に警告を発した⁽⁵⁸⁾。
- ② （国債発行により民間投資が締め出される）クラウドディングアウトは、幸運なことに外資の流入によって緩和されてきたが、それがドル

高を招き、輸出業者などに有害な作用を及ぼしつつある点で、クラウドディングアウトの変型が生じている、と指摘した⁽⁵⁹⁾。

- ③ 81年減税による税収の落ち込みは82年課税公平・財政責任法によっても回復していない、将来増収を目指す場合は課税ベースの拡大が好ましい、と所見を述べた⁽⁶⁰⁾。

このように堅実な財政責任論を展開するペナー局長は、学識に裏づけられた安定感があり、議会からの信頼も厚かった。1987年の退任後アーバン研究所に移ったペナー氏は、政治学者アラン・エイブラムソンとの共著の中で、超党派的協力による赤字削減が例外的事象であるとの指摘に続いて語っている。「大統領、下院、上院、裁判所、州・地方政府など様々な政府機関における権力の分有は、それ自体、政府の無力を助長するのに十分である。政府諸機関が異なる政党の支配下にあるとき、新法を可決したり政治の方向を転換したりする仕事は一層困難となる。財政赤字への対処をめぐる公職者間の不一致（disagreement）は、合衆国システムにおける行き詰まり状態の可能性を余すところなく示している⁽⁶¹⁾」。時代は、財政・政府のあり方をめぐる「両極分化」（polarization）と「国論分裂」（dissensus）⁽⁶²⁾の只中にさしかかっていた。

⁽⁵⁷⁾ Meyers, *op.cit.*, p.489.

⁽⁵⁸⁾ U.S. House, "Projected Growth of Budget Deficits," *Hearing before the Committee on the Budget, 98th Cong. 1st Sess., Oct.26, 1983, Serial No.98-7, pp.31, 60.*

⁽⁵⁹⁾ *Ibid.*, pp.57-59.

⁽⁶⁰⁾ *Ibid.*, pp.65-67.

⁽⁶¹⁾ R. Penner and A. Abramson, *Broken Purse Strings: Congressional Budgeting 1974 to 1988*, The Urban Institute Press, 1988, p.65.

⁽⁶²⁾ シック教授は、1980年に早くも、「亀裂」（cleavage, schism）と並んで「両極分化」という言葉を用いている（Schick, *op.cit. (Congress and Money)*, pp.94, 245, 303）。この語法は、議会予算法が議会の多数派にその望むところ一切を行わせる仕組みを作りながら、肝心の多数派が形成されず、根本路線をめぐる対立が根づくときの危うさを言い当てるものであった（*Ibid.*, p.81）。なお、同趣旨で「国論分裂」を多用したのは故アロン・ウィルダフスキー教授である（A. Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, Harper Collins, 1988, pp.160, 178, 191, 225, 396, 404, 420, 439参照）。

2 赤字削減立法の成立と破綻

1985年末、対外赤字の根源と認識されるようになってきた財政赤字に対し、議会、とりわけ上院共和党が主導する形でGRH法が制定された。同法の最大の特徴は、赤字目標が達成できない場合に強制削減 (sequestration) の発動メカニズムを用意したことである。赤字目標に関わる収支の算定には、OMBと並んでCBOも加わった。その主な規定は次のようにまとめられる。

- ① 1986年度からの各年度赤字上限目標額を定め、1991年度には均衡予算を編成する。
- ② OMBとCBO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を100億ドル以上超過する場合、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する。削減は原則一律で、国防費と非国防費とで折半する。ただし、戦時または低成長期には、本法による削減方式を停止する。
- ③ 第2次予算決議を削除して4月15日までの予算決議1本とし (それに基づく「調整」は6月15日まで)、その総額と配分額とに拘束力をもたせるなど、予算手続きの前倒しと強化を図る。

このように議会予算法を塗り替え、予算過程の変更と包括的編成の強化を狙ったGRH法ではあったが、その前途は暗澹たるものであった。まず、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策に踏み込んでいなかった。次に、計画当初の段階で赤字が目標額内に

収まっていれば、その後の拘束力は働かず、その赤字見込みが様々な楽観の見積りや会計操作の余地を許し、赤字実績の目標突破が続いた。その上、GAOの関与を違憲とする最高裁判決も出て⁽⁶³⁾、GRH法はその信頼性ばかりか実効性をも失ったのである。

1987年9月、均衡目標年次を現実的に延長するとともに、削減確定額の報告権限をGAOからOMBに移すことで違憲状態を脱する法改正 (GRH法の「再確認」法=P.L.100-119) が行われた。しかし、旧法の欠陥は放置されたままであった。根本的な再建策を採ろうとしない大統領と議会に対する市場の不信は、米独金利政策の協調の乱れを契機に株価大暴落 (ブラックマンデー) として爆発した。結局、経済変動を織り込まず、個別事業の抑制装置を埋め込んでいない、「年次財政赤字の固定的上限額の設定は無益⁽⁶⁴⁾」ということであった。この失敗を乗り越えて新たな実効的ルールを作らなければならないことは、今や誰の目にも明らかとなった。

1987年4月にペナー第2代局長が退任した後、財政赤字への対処をめぐる分裂を反映するかのよう、両院の民主党は次期局長問題で不一致を続けた。その結果、CBOは2年にわたって局長不在という事態に見舞われた。グラムリッチ、ブラムという2人の代行を経て、アーバン研究所のロバート・ライシャワー氏が第3代局長に選任されたのは、1989年3月のことであった⁽⁶⁵⁾。

その間にも、CBOが着実に歩みを進めていたことは特筆されよう。財政赤字対策に翻弄されながらも、対外的には客観的な情報提供と分析で声価を高め、内部管理面では、政党色に関

⁽⁶³⁾ 民主党議員が「議会の審議権を侵す」としてGRH法成立の日提起した違憲訴訟に対し、ワシントン連邦地裁 (86年2月7日)、米最高裁 (同7月7日) は相次いで、「議会が罷免権をもつ (= 立法府に属する) GAO院長に赤字削減の報告という行政権を付与するものとなり、三権分立に違反」との理由で違憲判決を下した。提訴者の主張とは逆の観点からの判定であったが、これはGAOに責任を委ねようとした議会が裁かれたことを意味する (L. LeLoup, B. Graham and S. Barwick, "Deficit Politics and Constitutional Government: The Impact of Gramm-Rudman-Hollings." *Public Budgeting & Finance*, Vol.7, No.1, Spring 1987, pp.95-97)。

⁽⁶⁴⁾ Schick, *op.cit.* (*The Federal Budget, 2000*), p.23.

⁽⁶⁵⁾ Meyers, *op.cit.*, p.489.

係なく学歴・職歴に基づいた選抜でスタッフの陣容を整備していた。1990年のデータによれば、専門スタッフの70%が大学院修了者で、大部分はエコノミスト、ごく少数が行政学・公共政策の訓練を積んでいた⁽⁶⁶⁾。

3 支出・収入統制と財政規律の強化

ブッシュ大統領は1990年、正式な予算手続きにはないがブラックマンデー直後に前例のある「予算サミット」を決断した。議会指導部との協議で赤字削減の大枠作りを図ろうというのである。「新規増税反対」を選挙公約にしていた大統領の増税許容方針に、下院共和党は猛反発したが、同年11月OBRA90が成立した。OBRA90は1991—95年度を対象期間とし、GRH法の教訓に学んで、非現実的な、それゆえ数々の会計操作を伴った赤字削減ではなく、議会の意思によって左右できる支出・収入の統制を主眼としていた。

とくに同法第13章の「予算執行法」(Budget Enforcement Actを略して、しばしばBEAとも称される)は、予算を二つに大別し、まず裁量的経費に上限(caps, 以下キャップという)を定め、次に義務的経費と税収においては、歳出増または歳入減を伴う新規立法に対する相殺義務(pay-as-you-go, 以下略してペイゴーという)を設けた。このルールを守るために、区分されたそれぞれの枠内で見合い財源を手当する(突破されるときは強制削減が発動される)ということである。OBRA90はこの予算執行法を軸にして、予算日程のタイムリミットの緩和、CBO・OMBの削減報告の3ステップ化、執行段階で

の赤字額突破の防止、公的年金余剰の財政収支への算入禁止、政策金融の改革など、財政規律の徹底を図る画期的な内容をもって⁽⁶⁷⁾。

こうして、キャップによって裁量的経費を抑え、ペイゴーによって新規立法による義務的経費の膨張と税収の減少を封じ込め、「調整」によって現行法に基づく当然増経費に歯止めをかけるというシステムが出来上がった⁽⁶⁸⁾。たしかに、キャップにも、たとえば湾岸戦費などの「緊急指定経費」は赤字超過額に算入しないという特例があるように、抜け穴は免れなかった。均衡年次が設定されていないため、強制削減も威力に乏しかった。しかし、立法統制に焦点を当て予算規律を強化する内容をもったOBRA90は、新たなルールとして機能し始める⁽⁶⁹⁾。ブッシュ政権はこのほか、連邦政府の財務管理を強化する1990年首席財務官法(P.L.101-576)を成立させた。

「変革」を掲げて登場した次のクリントン政権は、財政赤字削減の重要性を認識して取組みを強めた。1993年3月には、「国家業績レビュー⁽⁷⁰⁾」に着手した。これは、連邦公務員の削減、規制緩和等を目指し、「顧客第一主義」を掲げる「政府再生」の運動であった。同年8月には、OBRA93を成立させ、所得税・法人税の最高税率の引上げ、国防費・メディケアの削減等のほか、キャップとペイゴーのルールを1998年度まで延長した。赤字対策を果敢に実行し、長期金利低下、株高、投資・雇用増、税収伸長、福祉支出減、赤字縮小のサイクルを起動させたことになる。また同8月、議会主導で政府業績成果法(P.L.103-62, Government Perfor-

(66) *Ibid.*, p.489.

(67) 河音教授は、これをもって包括的予算編成の確立と捉えている(河音 前掲書, pp.8, 112-127)。

(68) このシステムについては、河音 前掲書, pp.112-122参照。

(69) シック教授は評価して言う。「GRHは均衡予算を定めたが、その目標に達することは決してなかった。BEAは均衡予算を義務づけていないが、赤字解消に拍車をかけた。GRHは政治家が赤字目標をいじるのを禁じた。そこで彼らは嘘をついた。BEAは大統領に目標値を調整させている。その結果、予算の推計はずっと正直になった。」(Schick, *op.cit.* (*The Federal Budget, 2000*), p.280)

(70) National Performance Review, 略してNPRともいう。後に、「政府再生のための国家パートナーシップ」と改称した(田辺智子「米国90年代の行政改革」『レファレンス』635号, 2003.12, pp.30-46)。

mance and Results Act, 以下GPRAという) が成立したことも見逃せない。GPRAは、先の首席財務官法と併せて連邦政府全般にわたる統一的な監査・評価システム、業績重視予算(=パフォーマンス・バジェット)の土台を形作ることになる⁽⁷¹⁾。

この間、CBOは予算編成上の重要な役回りを演じさせられていた。GRH法がCBOのスコアリング機能を表舞台に押し出したのに続いて、予算執行法が、今度はスコアリングをキャップ・ペイゴー遵守のための判定ツールとして活用するようになったからである。ライシャワー局長は、このスコアリングで政争のスポットライトを浴びる主役に躍り出た。1994年の医療保険改革は最大の山場であった。それは、CBOが、将来の医療コストに関して政権側と逆の想定を行い、その批判的な数値が委員会に反対の根拠を与えて政権の企図を覆した、最も代表的な事例である⁽⁷²⁾。

クリントン医療保険改革が挫折した直後に両院を制した共和党は、1995年の年明け早々、スコアリングをめぐる一大公聴会を企画した。「議会予算におけるコスト見積りの再検討」という、両院予算委員会の合同公聴会がそれである⁽⁷³⁾。ジョン・カジッチ(J. Kasich)委員長(共和、オハイオ)は冒頭、公聴会の目的が、CBOと税収見積りを担当する合同租税委員会(Joint Committee on Taxation, 以下JCT)の用いているモデルを公開することにある、と宣言した⁽⁷⁴⁾。これに対してライシャワー局長は、CBO、JCT

の行っている基本的な見積り慣行がOMB、財務省とも同じであること、在来の手法が個々の行動変化を織り込んでいるゆえ静態的(static)とはいえないが、当該法律の制定から生じる総需要・供給面への影響を含んでいない点で動態的(dynamic)でもないことについて、注意を喚起した。同局長はさらに、スコアリングにマクロ経済効果を組み込まない実践的理由を詳細に展開する。

- ① 予算見積りに、循環的效果を含めることは問題である(金融政策の介在もありうる)。
- ② マクロ経済効果について経済学界にコンセンサスがなければ、見積り自体が論争と不確実性に晒される。
- ③ 通常5年の見積り期間内に生じるマクロ経済効果と、新法に伴う長期の経済的得失とが一致しないことがある(1992年NAFTAのような通商法案では、関税引下げによる一部産業への打撃という短期的損失と、競争による経済体質の強化という長期的利得とが明確に分かれる)。
- ④ 複雑な法案が土壇場まで決まらないとき、分析・見積りを行うCBOにシワ寄せがくる。
- ⑤ 一部の法案のみでマクロ経済効果を組み入れれば、整合性と公正さを欠く。
- ⑥ 予算過程と新見積り手法を整合させるには、現行の議会予算法・予算執行法の修正が必要である⁽⁷⁵⁾。

このうち⑥の意味について、州への連邦補助金の削減を事例として一言しておきたい。州は

(71) 翌年の政府管理改革法を含めた一連の財務管理改革立法については、渡瀬義男「〈総論〉米国80年代以降の諸改革」『レファレンス』635号, 2003.12, pp.1-10; P. Joyce, "Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process," J. Breul and C. Moravitz ed., *Integrating Performance and Budgets: The Budget Office of Tomorrow*, Rowman & Littlefield Publishers, 2007, pp.22-25.

(72) 片山 前掲論文(米国の財政再建とCBOの役割, 2003), pp.25-27; 中林 前掲論文(財政改革における国民意識の役割), 2004, pp.593-595; Schick, *op.cit.* (*The Federal Budget, 2007*), pp.63-64. シック教授は、スコアリングがそもそも「手続きと政治との混合物」で、想定が決定要素としての重みを増すにつれ、「政治算術が1世代前よりも一層重要性を高めた」、と総括している(*Ibid.*, p.66)。

(73) U.S. Congress, "Review of Congressional Budget Cost Estimating," *Joint Hearing before the House & Senate Committees on the Budget*, 104th Cong. 1st Sess., Jan.10, 1995, Serial No. 104-1.

(74) *Ibid.*, p.1. 同委員長は、「歴史的な公聴会」とも締めくくっている(*Ibid.*, p.229)。

(75) *Ibid.*, pp.7-9, 14, 24-25.

まず、予算均衡の制約下で増税を迫られる。それはマクロ経済上マイナスに作用し、やがて連邦の税収減に跳ね返るであろう。このとき収支見合いで連邦赤字が増えないから問題ないように見えるが、実はそうではない。キャップとペイゴーのルールによれば、裁量経費減をもって減税財源に充てることはできない（両者の壁を飛び越えて相殺することはできない）のである。要するに、予算執行法の改正が必要になるということである⁽⁷⁶⁾。「現行の見積り慣行には制約があるが、それは単純で、首尾一貫し、予算法の要件に合致したものである。議会がもし修正を決めるなら、十分な注意を払って進めるべきであろう⁽⁷⁷⁾」。ライシャワー局長のこの見解は、政治的圧力、恣意的操作、将来の政策変更から来る不確実性を遮断する知恵が現行方式には含まれている、という自信の表れでもあった。

質疑に入るや、減税のマクロ効果を認めようとする共和党と、ストックマンの反省を想起せよと主張する民主党がぶつかり合った⁽⁷⁸⁾。この両党の対立そのままに、証人に立った専門家の意見も割れていた。アラン・グリーンズパン（A. Greenspan）FRB議長は、十全なモデルは存在しないと断りながら、スコアリング・プロセスは動的になってはきたが、財政措置のマクロ経済変数への影響はなお抜け落ちている、と指摘した。マーティン・フェルドシュタイン（M. Feldstein）全米経済研究所長は、現行手法が部分的に動的であることを認めつつ、労働・貯蓄への影響を十分に見積るべきだと唱えた。マイケル・ボスキン（M. Boskin）スタンフォード大学教授は、1981年の経済想定は過度に楽観的で間違いだったことを認めながら、現行プロセスはミクロの行動・対応を見ているだけでGDP

や長期フィードバックへの踏み込みがない、たとえばキャピタルゲイン減税では、税率削減が資産価値を高めGDPに波及することを見逃している、と論じた。一方、ヘンリー・アロン（H. Aaron）ブルッキングス研究所経済研究部長は、動態的税収見積りはごまかしである、と譲らなかった⁽⁷⁹⁾。

4 財政収支の好転

共和党は、1995年に始まる第104議会で両院を支配し（下院では実に40年ぶり）、ギングリッチ下院議長の下、保守主義的な選挙公約である「アメリカとの契約」の実行に突き進んだ。この契約は、下院議員の旗印であり、均衡財政とその憲法条文化、大統領による項目別拒否権など、きわめて保守的・集権的色彩の濃い内容のものであった⁽⁸⁰⁾。

憲法の均衡予算修正（＝明文化）をめぐっては、この1995年が分岐点であった。下院が3分の2を優に超える票差でこれを可決したのに対し、上院ではわずか1票差で3分の2に達しなかった。議会多数派に憲法上の制約を課すこと、現在・将来世代の議会の政策決定を縛ることの問題性ゆえに、憲法修正発議が堰き止められたということである。そこで、赤字対策に実績を上げたい上院は、項目別拒否権の承認的を絞った。従来、法案全体の拒否権行使が署名による成立かの選択肢しかなかった大統領に、項目ごとの取消権限を与えようというもので、これも立法府の権限の縮小を意味していたが、議会は翌1996年3月、97年から2005年までの8年間の時限立法を成立させた（項目別拒否権法、P.L.104-130）。しかし、当初から合憲性を問われていた同法と、その行使に積極的なクリントン政権は、直ちに違憲訴訟の洗礼を受ける。その

(76) *Ibid.*, pp.8-9, 26; Joyce, *op.cit.* (*Congressional Budget Reform, 1996*), pp.323-324.

(77) U.S. Congress, *op.cit.* (*Serial No. 104-1, 1995*), p.9.

(78) *Ibid.*, pp.109-110, 113, 115, 118-119, 123.

(79) *Ibid.*, pp.126-127, 188-190, 212-216.

(80) 廣瀬 前掲書, pp.159-162参照.

一連の訴訟の一つにおいて、ワシントン連邦地裁は1998年2月違憲判決を下し、米最高裁も同年6月違憲と審判した。ここに、項目別拒否権法は決定的な打撃を被り、その実効性を失うこととなった⁽⁸¹⁾。

均衡財政をめぐるのは、共和党議会在がクリントン政権と激突し、1995年から96年にかけて96年度歳出予算法の成立が遅れに遅れ、政府機関が2度にわたって閉鎖（shutdown）されるという事態に立ち至った。減税と年金・医療・福祉をめぐる対立がその根底にあったが、クリントン大統領は巧みに世論を味方にし、共和党との妥協を進めた。1996年の福祉改革法や、翌97年の財政均衡法と納税者救済法（P.L.105-34）の2法がそれである。

このうち、財政均衡法はキャップ・ペイゴールのルールを2002年度まで延長し、メディケアをはじめとして経費節減を強化した。また、納税者救済法は扶養児童への税額控除、教育減税、さらにキャピタルゲイン減税などを盛り込んだもので、福祉改革の打撃を和らげたい政権側の意図と、キャピタルゲイン減税でOBRA90・OBRA93の強めた累進性を逆転させたい共和党の主張との「抱き合わせ⁽⁸²⁾」である。クリントン政権の特色が如実に現れた立法であるが、これを可能にしたものは、株価高騰と外資流入に支えられて経済が活況を呈していたからである。財務管理の諸法制定、文書事務負担の軽減等の行財政改革が、この「ニューエコノミー」と相俟って財政収支を急速に好転させたことも

付け加えておきたい。

この時期のCBOにとって、無財源マンデイト改革法は逸することのできない問題である。無財源マンデイトは、財源手当てなしに州・地方政府に課される執行命令であって、1980年代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。同法はこの乱用に歯止めをかけようとしたもので、CBOによる見積りで5,000万ドルを超える純コストを課するような重要法案は、議会審議において議事規則違反に問われることになる。それを免れるためには先の特別多数を要するから、同法にはマンデイト含みの法案を事前に修正させる抑止力が備わっていた。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、たとえば上記の福祉改革法も、権限の委譲される州における節減額が大きいためにマンデイト認定から外れたのであった⁽⁸³⁾。ともあれ、CBOの計測が法案の成否を握る領域が増えたことは、それだけCBOへの圧力も高まることを意味していた。

1995年3月、ジューン・オニール（J. O'Neill）局長が登場した。第4代のオニール局長は、大統領経済諮問委員会や公民権委員会の公職を経てニューヨーク市立大学教授の地位にあり、労働・福祉の専門家として知られていた。女性としては2人目の局長で、共和党から期待されての登用であったが、幹部・専門スタッフの入れ替えは行わず、CBOの使命に忠実に執務し始めた⁽⁸⁴⁾。

(81) J. Saturno and R. Forgette, "The Balanced Budget Amendment: How Would It Be Enforced?" *Public Budgeting and Finance*, Vol.18, No.1, Spring 1998, pp.33-34, 42, 44, 46, 50-51; 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, pp.95-97, 99; 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. 結局、クリントン政権は、82項目、計9.4億ドルにかかる拒否権発動を行い、うち5.7億ドルが実際に取消となった。現ブッシュ政権は一度もこれを行っていない（安井明彦「項目別拒否権は米財政をどう変えるか」『みずほ米州インサイト』2006.7.6, pp.4, 7）。

(82) Schick, *op.cit.* (*The Federal Budget, 2000*), p.104.

(83) Paul Posner, *The Politics of Unfunded Mandates: Whither Federalism?*, Georgetown University Press, 1998, pp.180-186, 188-189.

(84) ワシントンポスト紙は、共和党の予算削減案に伴う節減効果にCBO見積りが疑問を呈したとき、共和党がオニール局長に激怒した1995年のエピソードを伝えている。それは、ライシャワー前局長に見せたクリントン政権

IV 第3期：財政規律弛緩期（1998年—）

1 財政規律の弛緩と収支の変転

1998年度、財政収支は29年ぶりに黒字となった。これは、レーガン、ブッシュ、クリントンと続く3代の政権下における各種の再建・効率化努力の賜物であったが、その黒字はわずか4年間にすぎなかった。IT不況、9・11同時多発テロ、エンロン＝ワールドコム会計不正などの要因もあったが、何より財政体質の根本的改善が行われなかったためである。それどころか、その束の間の黒字を将来の高齢化社会への対応にではなく、現世代のための減税や地元への「ばらまき」に費やす傾向が一挙に強まったのである。2002年度にはキャップ・ペイゴのルールも期限切れを迎え、いよいよ財政規律が弛緩していった。

1998年には、予算決議が成立しなかった。議会予算法の制定以来、所定の期日を守れない事態が恒例のようになりながらも、辛うじて大枠の規制力を発揮し、議会の予算方針として機能してきた予算決議が通らなかった。これは、議会予算過程そのものの危機を意味していた。しかもそれは1998年にとどまらず、2002年、2004年、2006年と続発したのである。CBOの行う経済・財政分析の地位も動揺を免れなかった。

一方、ブッシュ現政権は、前政権下の業績予算の進展に満足せず、GPRA情報の活用へと踏み出した。まず、2001年9月に発表された大統領管理アジェンダは、全政府的目標の中心に「予算・業績の統合」(Budget and Performance

Integration, 略してBPI) を据え、業績本位予算に着手した⁽⁸⁵⁾。次に、2002年8月から実施された「プログラム評価採点ツール」(Program Assessment Rating Tool, 以下PARTという)は、連邦プログラムの首尾一貫した評価ツールを目指したもので、5段階の総合評価を下すシステムである。2007年までに計1,011の連邦プログラムが評価され、「効果的」、「やや効果的」、「まずまず」の合計が78%、「効果不十分」、「表示できず」を合わせて22%という実態である。初年度の2002年には、それぞれ45%と55%であったから改善の傾向は著しい。議会もPART表示の実績に基づく予算の優先配分を議論し始めており、新たな動向として注目に値する⁽⁸⁶⁾。ただし、その評価自体が各政府機関からの回答で成り立っているため、当局者の業績意識がどこまで現実を伝えているか、客観性・透明性に疑問の余地は残されている⁽⁸⁷⁾。まして、戦時下において国防関連のプログラムに光が当たりにくいことは十分に考えられ、ここは慎重な吟味が必要であろう。

この間、CBO局長と議会との関係では、特筆すべきことが生じていた。オニール以下、共和党議会下の3代の局長の発言を中心にまとめてみよう。

(1) オニール局長の弁明

1998年6月、ギングリッチ議長ら下院共和党指導部と、オニール局長率いるCBOとの衝突が表面化した。問題はやはりCBOの税収見積りの適否であった。CBOは、99年度予算にお

の態度とそっくり同じであった (George Hager, " Brunt of Budget Battle Falls on CBO Chief's Findings." *The Washington Post*, Oct.23, 1999, p.A2)。また、Irene Rubin, *Balancing the Federal Budget: Eating the Seed Corn or Trimming the Herds?*, Chatham House Publishers of Seven Bridges Press, 2003, pp.100-105.

⁽⁸⁵⁾ Joyce, *op.cit.* (*Linking Performance and Budgeting*, 2007), pp.25-27, 36, 62, 66; OMB, *The President's Management Agenda*, FY2002, pp.4, 29. 今日、このBPIは「業績改善イニシアチブ」(Performance Improvement Initiative, PII) と改称され、納税者のドルが最大限の成果を生み出すことを目的として取り組まれている。

⁽⁸⁶⁾ Schick, *op.cit.* (*The Federal Budget*, 2007), pp.296-303; OMB, *Analytical Perspectives, Budget of the U.S. Government*, Fiscal Year 2009, pp.9-16.

⁽⁸⁷⁾ 安井明彦「米国に求められる新しい財政ルール」『みずほ米州インサイト』2005.6.20, pp.13-14参照。

いて、税収見積りを当初より増額していたにもかかわらず、共和党側は自らの減税要求を裏づけるために、さらなる見積り増を要求していた。6月9日、下院指導部は歳出委員会立法府小委員長ジェームズ・ウォルシュ (J. Walsh) 議員 (共和、ニューヨーク) に手紙を送り、その中で、「CBOの低見積りは徹頭徹尾誤っている。… (CBOがこの問題に対処しないなら) この歳出予算サイクルにおいて、CBOの構造と予算額を再審査しなければならない」、と強圧的文言を連ねた。予算削減の脅威に直面したオニール局長は6月23日、ギングリッチ議長への手紙において、「私たちは、可能な限りの高い精度をもって、最新技術を駆使した公平不偏の見積り、推計、研究成果を生み出すことが、いかに重要であるかを理解しています」、とCBOの立場と実情を訴えた⁽⁸⁸⁾。行き過ぎを批判する議員からの声を無視できなかった共和党指導部は、次いで監督強化策を探り、さらに局長の交代を企てる⁽⁸⁹⁾。

(2) クリップペン局長の主張

1999年2月、共和党議会は第5代局長にダン・クリップペン (D. Crippen) 氏を選任した。クリップペン新局長は、レーガン政権当時のハワード・ベーカー首席補佐官の側近を経てロビイストになるなどの異色の経歴の持主で、その就任には相当の異論もあった⁽⁹⁰⁾。実際、2002年の下院予算委員会の公聴会の場で、ジョン・スプラット (J. Spratt) 少数党筆頭議員 (民主、サウスカロライナ) が、任命当時その党派色を心配したが、多数党に対するのと同様に公正に

応答してくれている、と感謝の弁を述べているほどである⁽⁹¹⁾。

見積りの「正確性、信頼性および応答性を強化する」との副題をつけたこの公聴会の目的について、ジム・ナッスル (J. Nussle) 委員長 (共和、アイオワ) は、CBOの役割・実績を審査すること、推計改善プランを審査すること、動態的スコアリングとCBOの現行方式である静態的スコアリングの相違を吟味すること、と直截に宣言した⁽⁹²⁾。

クリップペン局長の主張は、大略次のようであった。

- ①CBO予測の情報源：民間予測機関、FRB、CBO助言委員会、議員・議員秘書、政府機関などからの分析・報告やコメントを、「財政展望」発表の2ヵ月前に収集している⁽⁹³⁾。
- ②見積りの難しさ：GDP成長率のわずかな予測違いで大幅な収支変動が生じる以上、政策変更が毎年行われる裁量的経費の推計は実質的に不可能であるが、所得税収の推計はさらに難事である⁽⁹⁴⁾。
- ③動態的スコアリングをめぐる論点：マクロ経済効果についての情報を正式なコスト見積りに統合することは非現実的である。その理由として、将来の政策決定に左右されること、政策には相殺効果が伴うこと、金融政策が介入すること、納税者の反応が正確に把握できない (とくに減税の時限立法が予定通りに終了するか延長されるかの予想次第で、納税者の行動の振幅が大きくなる) こと、等が挙げられる。なお、各種の行動変化を織り込んでいるので、CBO・JCTの税収予測は静態的ではな

⁽⁸⁸⁾ Schick, *op.cit.* (*The Federal Budget, 2007*), pp.64-65; Rubin, *op.cit.*, p.107.

⁽⁸⁹⁾ Rubin, *op.cit.*, pp.107-108.

⁽⁹⁰⁾ *The Washington Post, op.cit.*

⁽⁹¹⁾ U.S. House, "CBO Role and Performance: Enhancing Accuracy, Reliability, and Responsiveness in Budget and Economic Estimates," *Hearing before the Committee on the Budget, 107th Cong. 2nd Sess., May 2, 2002, Serial No.107-29*, p.3.

⁽⁹²⁾ *Ibid.*, p.2.

⁽⁹³⁾ *Ibid.*, p.5.

⁽⁹⁴⁾ *Ibid.*, pp.5-6.

い。たとえば2001年減税をめぐるのは、JCTは行動変化というミクロ経済的効果を取り込み、CBOはこのJCT分析に加えてマクロ経済的効果についての評価を「財政展望」改訂版に記述した⁽⁹⁵⁾。

- ④CBOの組織構成：1975年の発足以来、組織構成上の大きな変化はない。日常業務の90%が、委員会の要請と法令に基づく義務的なもので、今やマンデイト業務も加わっているから日々の中心業務は「法律への値札貼り」である。スタッフは、予算分析課に3分の1、租税分析以下6つの主題分析課に残りの3分の2を配置している⁽⁹⁶⁾。

ここで③の動態的スコアリングに関して、かつてライシャワー局長が展開した論拠に、新たな理由が加わったことが注目される。現ブッシュ政権の期限付きの大減税に伴って納税者の反応が一層読めなくなってきた事情が、そこに反映している。それでも、議会の意向を取り入れる形で、動態的スコアリングの評価を別個に行ったあたり、CBOの苦衷を窺うことができるだろう。総じて、クリッペン局長はよく踏みとどまった。公的年金余剰の活用をめぐる議論の中で、CBO自身ではなくOMBの想定に基づく見積りを用いるよう議会から指示（directed scoring）されたときには、自らのスコアリングもそこに含める（OMBのそれには不同意である）ことを公にしたこともあったからである⁽⁹⁷⁾。

(3) ホルツイーキン局長の分析

2003年2月、第6代局長にダグラス・ホルツイーキン（D. Holtz-Eakin）氏が選任された。同

氏はシラキュース大学教授として名を知られていたが、直前までブッシュ現大統領の経済諮問委員会主任エコノミストの役職にあった。案の定、その経歴に共和党外から不安視する声も上がった。しかし3年近い在任期間を通じて、ホルツイーキン局長は公正かつ公平との評判を獲得していった。外交問題評議会への転進が発表されたときには、ニューヨークタイムズ紙が、「しばしばブッシュ政権側のとげだった」との記事を掲げたほどである⁽⁹⁸⁾。

その活動の一端を示すのが、ここに紹介する下院予算委員会公聴会での証言である。2004年7月、ナッスル委員長が「税収見込みの改善」を目的として開催したこの公聴会において、ホルツイーキン局長は、税収の推計を困難にする現行税法の問題点を次の4点にまとめた。それは、1）時限立法の場合には、民間部門の抱く予想・期待が経済活動としてどのように表れるか予測しがたい、2）とくにキャピタルゲイン減税の場合に見受けられることであるが、課税ベース自体が変動する、3）複数の異なる課税による相互関係が複雑である、4）移行期のコストも考慮しなければならない、というものであった⁽⁹⁹⁾。

第1点目に明らかのように、新局長はクリッペン前局長と同様、2010年末に期限切れを迎えるブッシュ減税の効果が読みきれないこと、その不確実性は、スコアリングが立脚するベースライン推計と相容れないことを強調したのである⁽¹⁰⁰⁾。

その前年（2003年）には、それまで主に議会共和党からの動態的スコアリング採用の要求に抵抗してきたホルツイーキン局長が、動態的ス

⁽⁹⁵⁾ *Ibid.*, pp.10-11, 13-17, 20.

⁽⁹⁶⁾ *Ibid.*, pp.26-28.

⁽⁹⁷⁾ *The Washington Post, op.cit.*; Rubin, *op.cit.*, pp.108-109; 片山 前掲論文（CBOの役割）, 2003, pp.27-28参照.

⁽⁹⁸⁾ David Rosenbaum, "Director of Congressional Budget Office to Leave." *The New York Times*, Nov.15, 2005, p.A22.

⁽⁹⁹⁾ U.S. House, "The U.S. Tax Code's Impact on Revenue Projections and the Federal Budget," *Hearing before the Committee on the Budget*, 108th Cong. 2nd Sess., Jul.22, 2004, Serial No.108-23, pp.4, 7-9, 11-14.

⁽¹⁰⁰⁾ *Ibid.*, pp.27, 31-32.

コアリングとCBO方式とによる試算を行い、どちらの想定を用いても将来赤字に大差のない結果を出している。シック教授は、この事例を引きながら、ホルツイーキンCBOのスコアリングをめぐる苦闘を総括して述べている。「この見積りが動的スコアリングをめぐる論争に終止符を打ったわけではないが、CBOは再度、その自立性を維持しながら議会に奉仕する能力を実証した⁽¹⁰¹⁾」。

2 第110議会期の現況

ブッシュ政権は2001年から2005年までの毎年、減税立法を連発した。とくに、2001年の経済成長・租税軽減調整法 (P.L.107-16) と2003年の雇用・成長・租税軽減調整法 (P.L.108-27) の影響は大きかった。第2期レーガン政権と異なり優遇措置をかえって広げ、父ブッシュ・クリントン両政権とも異なって減税を貫き通したわけである。この間の連続的減税は金融緩和と相俟って、住宅バブルへの扉を全開させることになるが、実はこの減税こそ、税制の安定性を損ね、先の局長証言にあるようにCBOに重圧としてのしかかる大本であった。ブッシュ政権が、見合い財源の確保を義務づけたペイゴールールの税法への適用に一貫して反対したという事実も、ここで指摘しておこう⁽¹⁰²⁾。

大規模減税の実施が戦時下に行われた以上、巨額の財政赤字が再現するのは必至であった。そのような中、イラク戦争をめぐる国内の亀裂、格差・貧困問題の深刻化に加え、共和党議員のスキャンダルも重なって、2006年の中間選

挙では民主党が勝利した。第110議会 (2007—2008年) における変化は、早速CBOの次期局長選任に現れる。

2007年1月、両院を制した民主党の主導により、ピーター・オースザク (P. Orszag) 氏が第7代局長に就任した。オースザク新局長は、民主党政権下の経済諮問委員会主任エコノミストなどを歴任、直前までブルッキングス研究所経済研究部副部長を務めていた。初代リブリン局長の後輩ということになる。ちなみに、オースザク氏は1990年代の経済政策を総括した大著の共編者として令名高く、近年もリブリン氏らが編んだ専門書に公的年金に関する論稿 (共著) を寄せている⁽¹⁰³⁾。

2007年にはまた、ペイゴーが両院で復活した⁽¹⁰⁴⁾。同年9月には、立法府透明化・説明責任法 (P.L.110-81) が成立してイヤマークの規制も実現した。同法は、議員のロビイストとの関係を厳しく規制するとともに、イヤマークを推進する議員名等を事前に公表するよう義務づけるものであった⁽¹⁰⁵⁾。議会において、監視機能と自浄力が再生しつつあるということであろう。

新たな環境下のCBOは、2009年度予算において、オースザク局長以下、常勤スタッフ250人を予定している (07年度実績231人、08年度見込み235人)。予算額は4,274万ドル (08年度見込み3,740万ドル) である。同じ議会付属の監査・評価機関GAOに比べれば、人員・予算額ともにほぼ13分の1の規模である⁽¹⁰⁶⁾。専門スタッフは主にエコノミストと公共政策アナリストか

⁽¹⁰¹⁾ Schick, *op.cit.* (*The Federal Budget, 2007*), p.135. 予測の手法を丹念にフォローした鈴木主任研究員は、動的スコアリングによる推計値の公表が「長らく待たれていた」ことであり「進展」である、と評価している (鈴木 前掲論文 (CBOの財政推計), 2005, pp.3, 20)。筆者はシック教授と同じく、CBOの踏ん張りと言算政治の危うさをむしろ強調しておきたい。

⁽¹⁰²⁾ Schick, *op.cit.* (*The Federal Budget, 2007*), pp.176-177; 安井 前掲論文 (財政ルール), 2005.6.20, pp.11-12.

⁽¹⁰³⁾ J. Frankel and P. Orszag ed., *American Economic Policy in the 1990s*, MIT Press, 2002; A. Rivlin and I. Sawhill ed., *Restoring Fiscal Sanity 2005: Meeting the Long-Run Challenge*, Brookings Institution Press, 2005. 後者の巻頭論文はリブリン＝ペナー両氏の共著であり、ここからもCBO局長クラスの専門性の高さが看取できる。

⁽¹⁰⁴⁾ Schick, *op.cit.* (*The Federal Budget, 2007*), pp.15, 134, 171.

⁽¹⁰⁵⁾ *Ibid.*, pp.248-249; “Ethics Law Toughens Rules for Lawmakers.” *The Washington Post*, Sep.15, 2007, p.A5.

⁽¹⁰⁶⁾ OMB, *Appendix: Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2009*, pp.26-27, 46-47.

ら成り、その約70%が修士以上の資格を有する⁽¹⁰⁷⁾。その業務は財政・経済関連の情報提供、分析、調査研究に特化され、小さいながら強力である。以下、最新の業務実績を掲げる。

- ①「財政経済展望」(*Budget and Economic Outlook*)：毎年1月に報告する射程10年の財政・経済見通しのこと。ベースライン推計を含み、毎年8月に年次改訂版を出す(最新版は2008年1月)。
- ②「大統領予算案分析」(*Analysis of the President's Budgetary Proposals*)：大統領予算案提出の約1ヵ月後に発表する(最新版は2008年3月)。
- ③「コスト見積り・マンデイト報告」(*Cost Estimates and Mandate Statements*)：個別法案による支出面・収入面の影響を分析する(2007年暦年中に、約750件のコスト見積り、約1,400件の州・地方・民間部門向けマンデイト評価)。
- ④「財政オプション」(*Budget Options*)：奇数年の2月もしくは3月、新議会の開始に合わせて支出・税制にかかわる広範な賛否のオプションを論じた冊子を作成する(最新版は2007年2月)。
- ⑤「長期財政展望」(*Long-Term Budget Outlook*)：奇数年の12月、高齢化に伴う長期的財政圧力を報告する(最新版は2007年12月)。
- ⑥「授権なき歳出および授権期限切れ立法に関する報告」(*Unauthorized Appropriations and Expiring Authorizations*)：毎年1月、授権期限が切れた歳出予算の根拠法と金額を報告する(最新版は2008年1月)。
- ⑦「無財源マンデイト改革法に基づく活動報告」(*Review of CBO's Activities Under the Unfunded Mandates Reform Act*)：毎年、活動を要約

して発表する(2005年までの10年分の総括は2006年3月刊)。

- ⑧分析的調査報告(*Analytical Studies*)：各種委員会、議会指導部、議員個人からの依頼による予算関連の特定政策・プログラムを分析する(2007年度には、調査報告46本、書状32通、プレゼンテーション2回、「背景調査報告」(*Background Paper*)8本など)。
- ⑨議会証言(*Testimony*)：各種テーマで証言する(2007年度には29回)。
- ⑩「争点分析」(*Briefs*)：争点を簡潔に分析したもので、経済・財政、長期財政政策、歳入・租税政策の3シリーズがある(2007年度には7本)。
- ⑪「財政月報」(*Monthly Budget Review*)：毎月、連邦支出・収入総額の動きを分析する(年12回)⁽¹⁰⁸⁾。

おわりに—CBOの直面する課題

CBOの足跡は、CBOという議会補佐機関のもつ底力とともに⁽¹⁰⁹⁾、それを取り巻く厳しい制約条件をも示している。その実力のほどは本論の中で述べてきたので、最後に制約の中での今日的課題に触れておきたい。

第一は、減税策の動的スコアリングが孕む危うさである。これは、歴代の局長が繰り返し危惧の念を表明しているように、単に不確実というだけではない。財政民主主義の根本に触れるところがある。具体的には、「厳密性」という予算原則を侵しかねないことである。とくに米国にあっては、予算は歳出予算のみを意味し、歳入見込みは数値だけで歳入予算としては議決されない。税収不足は国債(財務省証券)

⁽¹⁰⁷⁾ CBOホームページ 〈<http://www.cbo.gov/aboutcbo/factsheet.shtml>〉

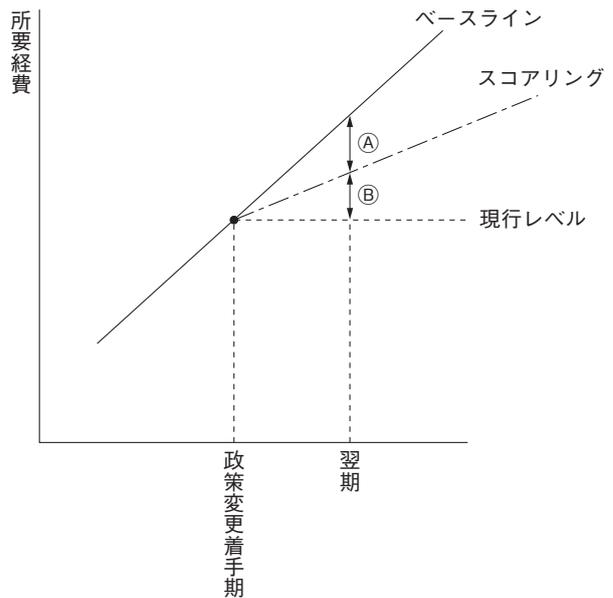
⁽¹⁰⁸⁾ 同上 〈<http://www.cbo.gov/aboutcbo/budgetprocess.shtml>〉；〈<http://www.cbo.gov/aboutcbo/publishes.shtml>〉；〈<http://www.cbo.gov/aboutcbo/factsheet.shtml>〉

⁽¹⁰⁹⁾ CBOは、「世界で最も自立した予算機関のひとつ」として国際的にも定評がある(Paul Posner and Chung-Keun Park, "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations." *OECD Journal on Budgeting*, Vol.7, No.3, 2007, p.91)。

の発行により賄われる。歳入見込みをできるだけ堅め (conservative) に、極力正確に見積らなければ、財政は紊乱しやすく、それだけ議会の統制力は弱まり国民負担に跳ね返ってくるであろう。1981年は決して過ぎ去った物語ではない。大統領の手足としてのOMBと異なる、客観的・非党派的なCBOが、大統領府から独立した論拠と分析を提示する意味はここにある。言い換えるなら、CBOの静態的スコアリングが頼られるのは、それが政治性・不確実性の度合いが低い「融通のきかない」試算だからである。動態的スコアリングを正式に認めない(参考数値にとどめる)ということは、時の政権・多数党による予算政治に翻弄されるリスクを減じることに他ならない。

この認識は、スコアリング=ベースラインが本来的に有する欠陥と政治的性格を弁えることと矛盾しない。まず、欠陥とは、スコアリングと一体のベースラインがもつ「楽観性」という短所のことである。ベースラインは計測時点での現行法を延長した基準線であるから、裁量経費は実質的に凍結され、時限的減税は一定期間後に廃止される前提で算定される。裁量経費がインフレ率以上に政策的に増額されたり、時限立法が延長されたりという可能性(実は現実性)に目をつぶっているのである。それだけ(支出を低く税収を多く見込むゆえ)財政収支が甘く算出される傾向を免れない⁽¹¹⁰⁾。次に、それが政治的な装置に化すことは、図1を見れば明らかである。図1は、たとえばメディケアのような支出プログラムの概念図であるが、そこでは、議員は①の部分だけ節減に努めたと国民に成果を誇り、同時に②の額だけ現行レベルより拡充したと胸を張ることがしばしばある⁽¹¹¹⁾。国民は総論(赤字縮小)賛成、各論(個別プログラム

図1 ベースラインとスコアリングの概念図



(出典) 筆者作成

削減) 反対の傾向を免れないが、ベースラインとスコアリングがこのような議員行動を合理化する根拠になる事実から目を逸らすわけにはいかない。短期的損得判断の蔓延も、もちろんこれと同根の問題である。このような制約・限界に向き合いながら予測精度に磨きをかける姿勢が必要であろう。

第二は、CBOと議会との関係の難しさである。両者は、シック教授が指摘したとおり「持ちつ持たれつ⁽¹¹²⁾」の関係にある。すなわち、CBOは財源、権限、情報入手力を議会に依存し、議会はCBOのデータ、CBOへの敬意と信頼性を必要とする。CBOは、局長の党派色ゆえに存亡の淵に立たされたということはない。それだけに左右されない実績を日頃から積んできている。また、局長自身も、自らの信条・学問的信念をひとまず措いて、組織の性格に忠実に務めているといえそうである。しかし、推計であれ分析であれ、意図せずしていずれかの党

⁽¹¹⁰⁾ R. Penner and A. Rivlin, "Dimensions of the Budget Problem," Rivlin and Sawhill ed., *op.cit.*, pp.18-21. 逆に、緊急対策費を織り込んだ推計の場合、支出の過大見積りも起こりうることは鈴木主任研究員の指摘するとおりである(鈴木 前掲論文(CBOの財政推計), 2005, pp.5-6, 13-17)。

⁽¹¹¹⁾ Schick, *op.cit.* (*The Federal Budget, 2007*), p.68.

⁽¹¹²⁾ *Ibid.*, p.133.

の政策・方針を裏づけてしまう可能性は常にあり、その場合は反対党からの非難は避けられない。

まして今日のCBOは、スコアリングという「最も重要な責務であるとともに、最も論議を呼ぶ責務⁽¹¹³⁾」を抱え、法案の生殺与奪の権を握ってしまったかのように見られ、政争の渦中に投げられることすらある。逆に、スコアリングの突出によって、プログラム分析というもう一つの重要任務が圧迫されている面も否めな

い。この面での後退が、CBOの調査能力向上にとっての重い足枷となることが危惧される。予算計数管理と政策主題分析、応答性と自立性、それぞれのバランスをCBOが維持することができるかどうか、客観的な事実の語り部＝証人として、誠実に控えめな助言者として活動し続けることができるかどうか、局長以下の全スタッフは重い課題を負わされているのである⁽¹¹⁴⁾。

(わたらせ よしお)

⁽¹¹³⁾ *Ibid.*, p.134.

⁽¹¹⁴⁾ マイヤース教授は、CBOスタッフが客観性を叩き込まれ、「二面的」(two-handed)であることを重視する組織文化の中で育っている点を指摘している。局内ソフトボール・チームのTシャツの胸に、「一方では、他方では」というスローガンが描かれたエピソードは、きわめて象徴的である (Meyers, *op.cit.*, p.490)。