

ブッシュⅡ政権下の財政と連邦議会
ーレーガン政権以降の財政運営比較の試みー

渡 瀬 義 男

- ① 本稿の目的は、「小さな政府」と市場重視の路線が高唱された1980年代以降の「同時代史」の中で、G.W.ブッシュ政権（以下ブッシュⅡ政権）の実施した政策、果たした役割とその特異性を、主に財政面から明らかにすることである。
- ② ブッシュⅡ政権の旗印は大規模減税であった。その代表格である2001年減税は、税率の削減と優遇税制の拡大（課税ベースの縮小）を特徴としていた。それは、レーガン政権第1期の81年減税と共通するのみで、レーガン政権第2期、父ブッシュ政権、クリントン政権のいずれの租税政策とも明確に区別される。これにより財政赤字を急伸させたこともレーガン政権期と同じであったが、最終的にはイラク戦争と金融危機対策とでさらに赤字を膨張させ、桁外れの「遺産」を現政権と将来世代に残すこととなった。
- ③ ブッシュⅡ政権は、任期中のほとんどの期間、大統領と両院支配の政党が一致する「統一政府」を謳歌した。そればかりか同政権は議会を従属状態に置いた。議会の共和党指導部もその意を迎え、議会の審議・監視機能は大きく後退した。その実態は、議会の委員会開会回数の激減をはじめとする諸統計によって裏づけられる。
- ④ 1995年に始まる共和党議会の時代、歳出予算法に加えらるる特定地域の特定事業向け資金（イヤマーク）は急増した。ロビイストもこれにからんで腐敗の温床と目されるようになった。2007年、民主党議会の下で規制の歩みが踏み出されたが、イヤマークの要求では両党が競い合っているのが実情である。金融危機の影響が長引き、地方と国民生活が打撃をこうむる中、財政規律と財政健全化への道のりは遠い。

ブッシュ II 政権下の財政と連邦議会 —レーガン政権以降の財政運営比較の試み—

財政金融調査室 渡瀬 義男

目 次

はじめに

I ブッシュ II 財政の特徴—歴代政権との対比から

1 レーガン財政

2 ブッシュ I 財政

3 クリントン財政

4 ブッシュ II 財政

II 連邦議会の財政統制力

1 予算編成過程の要点

2 議会統制力の衰退と回復

おわりに

はじめに

21世紀初頭のブッシュ政権が幕を閉じてから、ほぼ1年が経過した。このブッシュ（43代 G.W. ブッシュ大統領。父 G.H.W. ブッシュ大統領＝ブッシュ I と区別するために、以下ではブッシュ II とする）政権は、IT バブル崩壊や同時多発テロによる沈滞に一時見舞われはしたが、クリントン前政権より引き継いだ財政黒字、大統領と両院支配の政党が一致する「統一政府」という好条件、さらに戦時大統領としての優越的地位に恵まれていた。にもかかわらず、自らの引き起こしたイラク戦争の泥沼化、前政権から受け継いだ金融規制緩和とバブルの果ての金融危機勃発により、2008年選挙での共和党大敗をもって退場せざるをえなかった。この間の事情の究明に当たって、ブッシュ II 政権の政策内容と政策運営、議会との関係の考察が不可欠であることはいうまでもない。肝心なのは、ブッシュ II 政権を単独にではなく、「小さな政府」と市場重視路線が高唱された1980年代以降の「同時代史」の流れの中で取り上げることである。具体的には、レーガン政権以後の歴代政権との対比に焦点を合わせ、その類似点と相違点、連続面と断絶面に光を当てることである。そうして初めて、ブッシュ II 政権の特異性が浮き彫りになるであろう。本稿の目的は、主に財政分野において以上の作業を行うことにある。それは同時に、現オバマ民主党政権の背負い込んだ課題をも照らし出すはずである。

I ブッシュ II 財政の特徴—歴代政権との対比から

1 レーガン財政

レーガン共和党大統領は1981年、「レーガノミックス」を掲げて華々しく登場した。レーガノミックスは、大規模な個人・企業減税、軍備拡大と民生支出削減、マネーサプライ抑制による金融引き締め政策（マネタリズム）、政府規制の緩和、という4本柱から成っていた。それは国内政策面において、1970年代のスタグフレーションで行き詰ったケインズ主義的な政府介入路線を市場重視の「小さな政府」へと転換させ、インフレ下で増大する納税者の負担を軽減させようとするものであった。1981年の経済再建税法（Economic Recovery Tax Act, PL97-34）と包括財政調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act, PL97-35, 以下 OBRA81 のように制定年を付して呼称）はその表れである。前者は、個人所得税率の大幅引き下げ（最高税率70%→50%）、税率区分の物価調整と累進緩和、法人に対しては法人所得税率の一部引き下げのほか、加速度償却制度の導入と投資税額控除の拡大等の各種優遇措置の設定を特徴としていた（第1次税制改革）⁽¹⁾。後者は主に、現行法に裏づけられた福祉・雇用・コミュニティ関係の地方向け特定補助金を削減・統合する内容であった⁽²⁾。

しかし、レーガン政権が声高に叫ぶ「小さな政府」については、そのレトリックと実際とを区別する必要がある。それは、アメリカ的な福祉国家の根幹を崩そうとするものではなかったからである⁽³⁾。現に、アメリカで「社会保障」（social security）と呼ぶ公的年金については、1983年の改革が行われている（社会保障修正法、PL98-21）。適用範囲の拡大（連邦新規職員の対象化）、給付の切り下げ（給付開始年齢の引き上げと物価スライドの半年延期）、負担の増大（労使折

(1) 渋谷博史『20世紀アメリカ財政史Ⅲ—レーガン財政からポスト冷戦へ—』東京大学出版会、2005、pp.13-29。

(2) 同上、pp.125-141；横田茂「アメリカ連邦補助金改革と政府間財政関係の変貌」宮本憲一編『補助金の政治経済学』朝日新聞社、1990、pp.254-262。

(3) 前掲渋谷・東京大学教授は、「不可逆的に膨張した福祉国家を、できるだけ市場論理に整合させる」「アメリカ的再編」と捉え（渋谷 前掲書、p.3）、「歴史的トレンド」の「逆転」ではなく「手直し」（同、p.11）と把握している。

半の社会保障税率引き上げと一部年金給付への所得税課税)等を中身とするこの改革は、後述の社会保障信託基金の財政を好転させた⁽⁴⁾。要するに、拠出と給付の関係が明瞭な「年金保険」タイプの負担増を実施したのであり、すべての増税を峻拒したわけではないのである⁽⁵⁾。

ともあれ、この政策体系の結果は財政構造の大枠を示す表1に明らかである。政権第1期の事実上の最終年度たる1984年度実績をカーター政権期の1980年度と比べると(対GDP比)、社会保障税の上昇(0.4%)にもかかわらず個人・法人所得税の急落(合計2.1%)を主因に歳入が落ち込む一方、軍事支出の増大(1%)が非軍事のその他補助金の削減(0.9%)を上回り、利払い費増(1%)も重なって財政赤字が急増(2.1%)している構図が読み取れる。この財政赤字こそ、金融引き締めと相まって高金利をもたらし、ドル高を通じて経常収支の赤字(双子の赤字)、さらにはアメリカの債務国化を引き起こした根源であった⁽⁶⁾。皮肉なことにレーガン政権は、その拠って立つサプライサイド経済学ではなく、ケインズの需要拡張策を実行したとってよい。こうして同政権は2期目の政策転換を迫られることとなる。

まず、ドルの切り下げ(=ドル安)への公式の転換は、1985年9月のG5プラザ合意によって行われた。次の財政赤字対策は、同年12月、議会とりわけ上院共和党の主導により均衡予算及び緊急赤字統制法(PL99-177, 主唱者のGramm=Rudman=Hollingsを用いて通称グラム=

ラドマン=ホリングス法、GRH法と略記)に結実した。GRH法は、1991年度予算の均衡と各年度赤字目標額の設定、それを超過する場合の強制的削減方式(義務的給付であるエンタイトルメント⁽⁷⁾や国債利子は削減対象から除外、エンタイトルメントのうちメディケアのみ部分適用)を定めていた。しかし、削減の発動手続きをめぐって最高裁の違憲判決を受けたばかりか、赤字目標額を全く達成できなかったことで、実効性も信頼性も喪失し、1987年9月わずか2年足らずで修正を余儀なくされた(GRH再確認法、PL100-119)。修正法は、均衡年次の先送り(1991年度→93年度)、削減報告機関の変更(会計検査院[General Accounting Office, 今日のGovernment Accountability Office, とともにGAOと略称]→行政管理予算局[Office of Management and Budget, OMBと略称])を内容とする急場しのぎの性格を免れなかった。決算・実績を拘束せずに補正増を許したり、予算のカラクリ操作を助長したりするなど、旧法の欠陥も引き継いでいた。この財政赤字放置への市場の不信が、翌10月の株式大暴落(ブラックマンデー)の遠因になったことは否定できない。

赤字の一大要因であった税制については、1986年税制改革法(Tax Reform Act, PL99-514)が成立した。個人所得税の税率削減(最高税率50%→28%)、人的控除等の引き上げ、法人所得税の税率削減(最高税率46%→34%)による減収を、数多くの優遇税制の廃止・縮小(=課税ベースの拡大)による増収で補う「税収中立」型の

(4) 同上, pp.113-125.

(5) 1982年の課税公平及び財政責任法(PL97-248)と1984年の赤字削減法(PL98-369)の2法も見落とせない。両法は赤字拡大に危機感を募らせた議会の発案によるもので、優遇措置の廃止・縮小などの税負担増を内容とし、後の1986年改革に通じる法律であった(J.White and A.Wildavsky, *The Deficit and the Public Interest: The Search for Responsible Budgeting in the 1980s*, University of California Press, 1989, pp.249-258, 392-405; W. ニスカネン(香西泰訳)『レーガノミックス—アメリカを変えた3000日』日本経済新聞社, 1989, pp.114-126参照)。

(6) このメカニズムについては、渡瀬義男「双子の赤字」斎藤真ほか監修『新訂増補 アメリカを知る事典』平凡社, 2000, pp.599-600.

(7) 受給資格要件や給付額算定式を実体法で定めた義務的な給付制度のこと。国民の側から見れば「受給権付与制度」である。具体的には、社会保障年金、メディケア(高齢者向け医療保険)、メディケイド(低所得者向け医療扶助)、食料スタンプ、その他の所得保障制度を指す。

改革である。その典型が長期キャピタルゲイン課税であった。それまでの課税所得算入率を40%から100%へと上げたために、実質税率が20% (50%×40%) から28% (28%×100%) へと上昇したのである。このように同法は、1981年法の税率引下げ(フラット化)という流れに、82年と84年の2法が着手した公平(タックス・シェルター封じ)というもう1つの流れが合流して生まれたもので、ともに納税者の要求を反映していた(第2次税制改革)⁽⁸⁾。

以上の政策実績を財政構造から確かめてみよう。表1において政権最後の1988年度を84年度と比べると、個人・法人所得税の増大(合計で0.6%)、軍事支出の横ばい、エンタイトルメントを中心とする個人への支払いとその他補助金の減少(合計で0.7%)となり、財政赤字幅の縮小(1.7%)が認められる。2期目のレーガ

ン財政が軌道修正した跡が窺える内容である。

なお、レーガン政権下、下院において民主党が引き続き多数を占め、上院においては81～86年まで共和党、87年からは民主党の支配へと変化した。「分割政府」状態が続いたわけであるが、1期目の南部を主力とする民主党保守派の大統領支持、2期目における上院共和党(保守派・財政健全派)の大統領からの離反が特徴であった。

2 ブッシュ I 財政

1989年、「新規増税反対」(‘no new taxes’)を公約にブッシュ I 大統領が登壇した。しかし、ブッシュ新大統領は、自らが副大統領として推進したレーガノミックス8年のツケを一身に背負い込まなければならなかった。たとえば、巨額の財政赤字をさらに悪化させた貯蓄貸付組合

表1 歴代政権下の財政構造

(単位: 対GDP比%)

	1980年度	1984年度	1988年度	1992年度	1996年度	2000年度	2002年度	2004年度	2006年度	2008年度	2009年度
歳出合計	21.7	22.1	21.2	22.1	20.3	18.4	19.4	19.9	20.4	21.0	28.1
軍事支出	4.9	5.9	5.8	4.8	3.5	3.0	3.4	4.0	4.0	4.3	4.8
非軍事支出	16.8	16.2	15.4	17.4	16.8	15.4	16.0	16.0	16.4	16.6	23.2
個人への支払	10.2	10.4	10.0	11.7	11.9	10.9	12.0	12.1	12.2	12.8	14.7
直接支払	9.0	9.3	8.7	9.9	9.9	8.9	9.7	9.8	10.1	10.7	12.0
州・地方補助金	1.2	1.2	1.3	1.8	2.0	1.9	2.2	2.3	2.1	2.1	2.7
その他補助金	2.2	1.3	1.0	1.0	1.0	1.0	1.2	1.2	1.2	1.1	1.3
純利子	1.9	2.9	3.0	3.2	3.1	2.3	1.6	1.4	1.7	1.8	1.0
その他	3.2	2.4	2.1	2.1	1.3	1.7	1.7	1.7	1.7	1.5	6.9
相殺項目	-0.7	-0.8	-0.7	-0.6	-0.5	-0.4	-0.5	-0.5	-0.5	-0.6	-0.6
歳入合計	19.0	17.3	18.1	17.5	18.9	20.9	17.9	16.3	18.5	17.7	15.1
個人所得税	9.0	7.8	8.0	7.6	8.5	10.3	8.3	7.0	8.0	8.1	6.7
法人所得税	2.4	1.5	1.9	1.6	2.2	2.1	1.4	1.6	2.7	2.1	1.0
社会保障税	5.8	6.2	6.7	6.6	6.6	6.7	6.8	6.4	6.4	6.3	6.3
間接税	0.9	1.0	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5
その他	1.0	0.9	0.9	0.9	0.8	0.9	0.8	0.7	0.8	0.8	0.6
財政収支	-2.7	-4.8	-3.1	-4.7	-1.4	2.4	-1.5	-3.6	-1.9	-3.2	-12.9

(注) 直接支払とは、社会保障年金・メディケア・食料スタンプ・補足的所得保障など連邦事業を指す。州・地方補助金はメディケイド・AFDC (TANF) のような連邦補助金を用いた共同事業。その他補助金はコミュニティ開発など、上記以外の補助金のことをいう。また、相殺項目とは、収入金を伴って歳出純計を導く項目のことである。数値は2008年度まで実績。

(出典) OMB, *Historical Tables: Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2010*, 2009, pp.24-25 (Table1.2), 34-35 (Table2.3), 123-126 (Table6.1) より筆者作成。

(8) 租税優遇措置のすべてが廃止されたわけではもちろんなく、「現実の政治過程におけるコンセンサスを形成するために、いくつかの重要な租税優遇措置が存続」(渋谷 前掲書, p.69) している。代表的事例として、雇用主提供年金保険・医療保険の優遇や慈善寄付金の所得控除のように民間福祉制度を促す制度、また、住宅ローン金利の所得控除(2軒目まで)や地方財産税の所得控除のように持ち家=「アメリカン・ドリーム」実現を助ける制度、などを挙げることができる。なお、この税制改革において、全米レベルでの付加価値税(小売売上税)が最終的に否定されたことも注目に値する。逆進性、州売上税との競合、物価上昇に対する懸念が勝ったのである(H.Aaron et al., *Economic Choices 1987*, The Brookings Institution, 1986, pp.16, 107-108)。1980年代の税制改革の背景、経緯、効果、問題点については、E.Steuerle, *The Tax Decade: How Taxes Came to Dominate the Public Agenda*, The Urban Institute Press, 1992 が最も包括的である。

(S&L) の救済費にしても、その破綻の一因をなした金融規制緩和の旗振り役は、ブッシュ自身が務めたものであった⁽⁹⁾。一方で新大統領は、実効ある財政赤字削減策の検討を使命とした諮問機関、国家経済委員会 (National Economic Commission, NEC)。今日 L. サマーズ元財務長官を議長とする国家経済会議 (National Economic Council) の略称と同じだが別物であることに注意) の勧告を無視した⁽¹⁰⁾。

それでもブッシュ I 政権は、財政再建策に突き進まざるをえなかった。財政赤字見通しが悪化していた上、ブラックマンデーの衝撃も生々しかったからである。正規の予算過程 (後述) にない予算サミットを通じた 91 年度予算の合意は、下院において、増税に激怒した共和党保守派とメディケア削減に憤激した民主党リベラル派との連合に葬られるという波乱にも見舞われた。中間選挙というタイムリミットに迫られて仕切り直しと妥協が進み、射程 5 年の赤字削減策を内蔵する包括財政調整法 (PL101-508, OBRA90) が成立したのは、1990 年 11 月のことであった。OBRA90 の増収策には、個人所得税率の引き上げ (最高税率 28%→31%、ただしキャピタルゲイン税率は 28%に据え置き)、高額所得者の代替ミニマム税率⁽¹¹⁾引き上げ、個別消費税・メディケア課税上限所得の引き上げが含まれていた。高額所得者の税負担を高めながら、キャピタルゲイン税を相対的に優遇することで、民主・共和両党の妥協を図ったわけである。しかし、これによって、水平的公平を目指した

86 年税制改革法の一角が崩れたことは否めない。

一方、OBRA90 の歳出抑制策は、法第 13 章の予算執行法 (Budget Enforcement Act, BEA と略称) で規定された。BEA は、軍事費・連邦機関運営費等の裁量的経費にキャップ (cap, 支出上限額) を設け、義務的経費における歳出増または税収の減少を伴う新規立法に対しては、その赤字分を相殺する削減策なり増収策なりを義務づけるペイアズユーゴー (pay-as-you-go, ペイゴーと略称) を定めていた。GRH 法との最大の相違点は、赤字上限目標額の大統領による変更を許容し、均衡年次を設定しなかったことである⁽¹²⁾。赤字そのものではなく、議会の統制可能な赤字要因を規制する法律ということもできる。このほか、補正段階での赤字上限額突破の防止、社会保障信託基金の財政収支への算入禁止 (予算本体の数値表示)、連邦信用計画の改革など、財政規律を実質的に強める特長も有していた。

また、ブッシュ I 大統領はこの OBRA90 の直後、議会に押される形で首席財務官法 (PL101-576) に署名、これを成立させた。首席財務官の任務は、各政府機関内の財務管理活動の一切を監督し、年次財務報告を作成・提出することである (カーター政権下にすでに置かれていた各機関の監察総監がこの財務報告を監査する)。連邦政府全体では、OMB 内に管理担当副長官を任命し、同副長官に首席財務官協議会を主宰させることとした。これにより OMB の指導の

(9) ニスカネン 前掲書, pp.165-166, 173-174, 184-185.

(10) NEC は、ブラックマンデーの 2 か月後に設立された超党派の機関であったが、軍事費、医療・福祉関係費、増税をめぐる対立・抗争のために、1989 年 3 月両論併記の勧告を提出することで役目を終えていた (渡瀬義男「借金大国—レーガン財政の軌跡」藤本一美編『アメリカ政治の新方向』勁草書房, 1990, pp.169-170)。

(11) 高額所得者の優遇税制利用を抑える制度。優遇措置を排除してミニマム税率で計算した「試算税額」が最終的に通常計算による「通常税額」を上回る場合に、超過分を代替ミニマム税として納税させる (逆の場合には代替ミニマム税は生じない)。近年、試算税額算定上の免税額がインフレ調整されずに中間層までが課税される、納税事務負担が大きい、などの問題点を抱えている (伊藤公哉『アメリカ連邦税法—所得概念から法人・パートナーシップ・信託まで— (第 3 版)』中央経済社, 2005, pp.311-320; 野本誠「米国税制の概要とブッシュ政権の抜本的税制改革案」『租税研究』683 号, 2006.9, pp.154-156, 159-160 参照)。

(12) A.Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Revised Edition, Brookings Institution Press, 2000, pp.25, 48-50, 280.

下に、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、財務管理システムの改善を推進する体制が整った。首席財務官法は、その後の政府管理改革法（PL103-356, 1994年）、連邦財務管理改善法（PL104-208 第8章, 1996年）とともに、連邦財務管理の整備を牽引することとなる。1990年はまた、GAO、OMB、財務省の3者が連邦会計基準諮問委員会（FASABと略称）を設け、統一的な会計基準整備に乗り出した年として注目される⁽¹³⁾。

このようなブッシュ I 政権の財政実績を表1で概観してみよう。まず、冷戦の終了を受けて1992年度の軍事支出が88年度対比で1%低下しているのが目立つ⁽¹⁴⁾。しかし一方で、景気後退の影響から所得税・法人税収が低減（合計0.7%）したこと、エンタイトルメント等の個人への支払いが増大（1.7%）したことにより、財政赤字比率が膨張（1.6%）したことが読み取れる。結局「心優しい国」を唱えながら、格差拡大⁽¹⁵⁾から社会不安を醸成し、公約を破棄して増税策に踏み込んだブッシュ I 大統領は再選の夢を断たれた。

なお、ブッシュ I 政権時代は、両院とも民主党が支配していた完全な分割政府であり、その中で下院共和党保守派の反発さえ招いたことが特記される。

3 クリントン財政

クリントン民主党大統領は1993年、「変革」を掲げて登場した。クリントン政権は、発足後間もない同年8月、1994年度以降5年間の赤字削減策を盛り込んだOBRA93（PL103-66）を成立させた。このOBRA93自体は、クリントン政権の独創ではない。それはOBRA90を手本とし、高額所得者への増税と軍事費の削減に力点を置いたものである。税制面では、個人所得税率の引き上げ（最高税率31%→39.6%）、法人税率の引き上げ（最高税率34%→35%）、メディケア課税上限所得の撤廃、公的年金給付の課税範囲の拡大、そして低所得者向けのEITC⁽¹⁶⁾拡充を行った。支出面では、軍事費のほかメディケア等の削減に踏み込んでいた。

景気好転の初期に、この枠組みを整えた意義はきわめて大きかった。赤字の減少（予想）がFRBの金融緩和策の下で長期金利の低下を促して株高を呼び、同時進行していた規制緩和と相まって企業投資の拡大を導く。雇用の増加と消費の拡大がこれに伴って好況を加速し、再強化された累進制の下で税収が伸張する。他方で好景気は失業給付や福祉支出を減少させる。歳入・歳出両面から赤字削減が急速に進行する、というこの好循環は、財政放漫と金融緊縮の組合せで失敗したレーガン政権第1期とは正反対のものであった。これによって、統合予算⁽¹⁷⁾

(13) 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.53-55.

(14) 1991年度の湾岸戦費は同盟国の拠出にも依存したため、大きな変動要因とはならなかった。

(15) ブッシュ I 政権がOBRA90において、勤労所得税額控除(Earned Income Tax Credit, EITCと略称)を拡充し、児童を抱える就労貧困層への所得保障を広げたことは確かである。しかし、その引き上げ幅は次のクリントン政権期に比べてわずかであった（根岸毅宏『アメリカの福祉改革』日本経済評論社, 2006, pp.109-116）。1991年2月22日の上院予算委員会公聴会のテーマは、「1980年代における所得と税負担の傾向」であり、副題はまさしく「不平等の10年」であった。そこでは、所得不平等化の著しい進捗が様々に証言されている（U.S.Senate, “Concurrent Resolution on the Budget for Fiscal Year 1992: Income and Tax Trends in the 1980’s; A Decade of Inequality,” *Hearing before the Committee on the Budget*, 102 Cong. 1st Sess., S.Hrg.102-68, Pt.3, Feb.22, 1991, pp.23-25, 56, 61, 64, 76, 81-83, 108, 110）。また、ビジネスウィーク誌も同年8月、「アメリカン・ドリームに何が起きたのか」と題する特集記事を掲載し、年齢・学歴・人種による格差が近年急速に進行したことを裏づけている（*Business Week*, No.3217-547, Aug.19, 1991, pp.44-49）。わが国では宇沢弘文教授が、アメリカ社会に「分裂」と「不平等」をもたらしたとして、レーガン＝ブッシュ I 政権を論難している（宇沢弘文『二十世紀を超えて』岩波書店, 1993, pp.48-55）。

(16) 注(15)を参照。

は黒字に転換した（1998年度～2001年度）。クリントン政権は、冷戦後の軍事費削減（「平和の配当」）を享受でき、また増税余地が広がる好況初期に就任したという点で「幸運」に恵まれたが、それを生かす果敢な政策も持ち合わせていたといえよう⁽¹⁸⁾。

クリントン政権は、このほか以下の諸政策を通じて財政再建と財務管理改善、さらに行財政改革に取り組んだ⁽¹⁹⁾。

第一は、1993年の政府業績成果法（Government Performance and Results Act, PL103-62, GPRAと略称）である。議会主導によって生まれ、多年度の段階的実験を踏んで目標設定・事業評価と予算編成との結合を目指した同法は、過去における予算編成手法の改革と根本的に異なっていた⁽²⁰⁾。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ったといっても過言ではない。

第二は、ゴア副大統領（当時）を先頭にした国家業績レビュー（NPRと略称）の推進である。人員削減だけを取り上げて、1992年から99年にかけて制服軍人46万2千人、行政府職員33万1千人、立法府・司法府併せて3千人という規模で実施されている。州・地方が受け皿に回ったことは事実としても、この数字は注目に値する。もっとも、その中には例えばGAO職員的大幅削減も含まれており、「効率化」が「調査力低下」などのマイナスと背中合わせである

ことを見逃すべきではない。クリントン政権はこれ以外にも、調達電子化・簡素化、文書作成事務負担の軽減などを強力に推進した。

第三は、1996年個人責任及び勤労機会調整法（PL104-193、「福祉改革法」と通称）の成立である。ここで「福祉」とは、低所得の母子家庭への現金給付を典型とする要扶養児童家庭扶助（AFDCと略称）を意味しており、従来から福祉依存を再生産しているとの批判が根強かった。クリントン政権は、共和党の主張を取り入れる形でAFDCを廃止し、代わりに貧困家庭一時補助（TANFと略称）を新設した。州に対する無制限・定率の特定補助金から、定額の一括補助金への移行である。新制度は、受給開始2年以内の勤労・職業訓練を義務づけ、一生を通じての支給期間を5年に制限するというもので、「権利」としての福祉（エンタイトルメント）から「対価」としての福祉への転換であり、自立・自助への誘導が意図されていた。しかし、TANFの前途に楽観は禁物である。当初こそ好景気で受給者が減るといふ順調な滑り出しを見せはしたが、景気の暗転に伴って税収減と受給者増に見舞われる州の対応が割れ、州間格差が拡大するのではないかと、受給期間終了後に不況で雇用を失う貧困者の生活はどのように保障されるのか、そもそも「福祉」を離脱した就労低所得者が「貧困ライン」を上回る生活を維持できるのか等々⁽²¹⁾、連邦政府にとっての課題は山積している。

(17) 統合予算（Unified Budget）は連邦財政を総合的に表示する。それは、①わが国の一般会計と特別会計に相当する連邦基金、②同じく特別会計に相当する信託基金から成っている。それはまた、通常の予算本体を表すオンバジェットと予算外を意味するオフバジェットとに大別される。さきの社会保障信託基金は、信託基金とオフバジェット両者の性格を併せもつ例外的な存在である（後述する「調整」の対象からも外れている）。

(18) J.Frankel and P.Orszag ed., *American Economic Policy in the 1990s*, MIT Press, 2002, pp.27-32, 39-43, 47, 51, 71-77, 116. また邦語文献では、A.ブラインダー・J.イエレン（山岡洋一訳）『良い政策 悪い政策—1990年代アメリカの教訓』日経BP社, 2002, pp.5, 8-9, 14, 83, 89-95, 118, 136-138, 142 参照。

(19) 詳しくは、渡瀬義男「クリントン政権による財政再建と福祉改革」日本財政学会編『財政再建と憲法理念』龍星出版, 2000, pp.9-31.

(20) ジョンソン大統領のPPBS、カーター大統領のゼロベース予算は、いずれも法的根拠をもたず、事実上一代限りで失効している（渡瀬 前掲論文⁽¹³⁾「GAOの80年」, pp.44-45, 54-55）。

(21) 坂井誠『現代アメリカの経済政策と格差—経済的自由主義政策批判』日本評論社, 2007, pp.95-105 参照。

第四に、1997年の二つの調整法がある。財政均衡法 (Balanced Budget Act, PL105-33) と納税者救済法 (Taxpayer Relief Act, PL105-34) がそれである。前者はメディケア中心の経費節減策のほか、2002年度までの収支均衡の達成、キャップとペイゴの規定の5年間延長等を掲げていた。後者は主に、長期キャピタルゲインの税率引き下げ (28%→20%)、児童税額控除と教育税額控除等を盛り込んでいた。キャピタルゲイン減税で累進度の低下を図りたい共和党と、福祉改革の打撃を和らげたい民主党の主張との「抱き合わせ⁽²²⁾」であり、クリントン政権の特色を如実に示す立法である。このスタイルが可能だったのも、グローバル化を先導するアメリカにおいて、株価高騰と外資流入に支えられた経済が活況を呈していた (「ニューエコノミー」) からである。

これらの結果を表1の財政構造で確認しよう。財政黒字となった2000年度を1992年度との対比で見ると、歳入面では、個人所得税の2.7%増、法人所得税の0.5%増を牽引力として3.4%の増収となり、歳出面では、軍事支出の1.8%減、個人への直接支払いの1%減等、合計で3.7%の減少を見せている。増税と軍事費削減・福祉改革が好景気の追い風を受けて財政を好転させた主因だったことが裏づけられる。

なお、クリントン政権は1993～94年こそ統一政府の環境にあったが、94年中間選挙で民主党が大敗したため、95年からは両院を支配する共和党と全面的に対峙せざるをえなかった (完全な分割政府)。とりわけ、「アメリカとの契約」を掲げて下院をリードするN.ギングリッチ下院議長ら共和党保守派との抗争は激しく、予算不成立によって政府機関が一時閉鎖 (1995～96年) されたり、大統領・有力議員のスキャンダルが追及され続けたりする「党派政治」(‘partisan politics’) が横行した⁽²³⁾。

クリントン政権下の特徴として最後に一言しておかなければならないのは、金融分野の規制緩和が頂点に達したことである。1999年にはグラム＝リーチ＝ブライリー法 (PL106-102, 「金融サービス近代化法」ともいう。主唱者である委員長3名 Gramm=Leach=Bliley の頭文字からGLB法と略称) が成立した。GLB法は銀行・証券の相互参入に道を開いたことによって、ニューディール期以来の諸規制⁽²⁴⁾を緩和・撤廃する1980年代以降の動きを集大成するものであった。新たな法制度と担い手の登場は、すでに70年代から始まっていた債権の証券化⁽²⁵⁾に一層の拍車をかけた。その行き着く先にあったものこそ、世界的な資金余剰の下でサブプライム・ローン等を幾重にも証券化した金融商品

(22) Schick, *op.cit.*, p.104.

(23) T.Mann and N.Ornstein, *The Broken Branch: How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*, Oxford University Press, 2006, pp.11-13, 108-122, 211-213. 議員も地域も党派色で固まり、肩入れする利益集団がこれを支え、ニュースとトークショーがこれを煽るという党派抗争時代 (‘partisan era’) と捉えることもできる (*ibid.*, pp.224-225)。なお、著者のマン氏とオルンスタイン氏は、それぞれブルッキングス研究所とアメリカン・エンタープライズ研究所に在籍する有数の議会政治研究者である。

(24) 1933年銀行法 (通称グラス＝スティーガル法) による預金金利規制、州際業務規制、銀行・証券兼業規制の三大規制である (樋口修「米国における金融・資本市場改革の展開」『レファレンス』635号, 2003.12, pp.47-62)。ここに登場するグラム上院銀行委員長 (共和党) が1985年GRH法を提唱したことを想起されたい。グラム議員はこのように、均衡財政と自由市場を信奉する保守派の中心であった。

(25) 1970年の政府抵当金庫 (GNMA, 通称ジニーメイ) による融資債権の証券化が嚆矢となった。政府系住宅金融機関のモーゲージ担保証券 (MBS) から始まった証券化は、1987年、銀行の一般債権の証券化にまで発展した (同上, pp.58-59 参照)。やがて、この証券化の舞台上に住宅バブルに踊る役者たちが登場する。その主役クラスが、借り手の返済能力を無視して貸し出すモーゲージ会社、自ら貸出も証券化も手がける商業銀行、借入金を梃子 (レバレッジ) にして高利回りの証券化商品に投資する投資銀行、その商品に高格付けを与える格付会社、それに債務不履行保険 (CDS) をかけて手数料を取る保険会社であった。

が乱舞し、十分な規制・監督もないまま世界中にリスクが飛散して勃発した金融危機に他ならない。一方、住宅税制において、1997年に住宅の売却・交換から生ずるキャピタルゲインの非課税枠が拡大されたことも見逃せない（25万ドル、夫婦共同申告の場合は50万ドルまでの非課税枠が、一定条件付きながら何回も利用できる制度—納税者救済法）。後の低金利政策と相まって住宅バブルの形成に深く関わったからである⁽²⁶⁾。

4 ブッシュⅡ財政

2001年、最高裁の後押しで辛くも誕生したブッシュⅡ大統領⁽²⁷⁾の旗印は大規模減税であった。「納税者への黒字の払い戻し」という保守派の主張を前面に押し出した2001年法と、景気対策をも加味した2003年法は、その代表格である⁽²⁸⁾。

まず、2001年の経済成長・減税調整法（Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act, PL107-16, EGTRRAと略称）は、2010年末までの大規模な時限的減税を段階的に実施する、税率削減だけでなく優遇措置も増やす、後述の「調整」方式を減税に用いる、という特異な手法に貫かれていた。次に、2003年の雇用・成長・減税調整法（Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act, PL108-27, JGTRRAと略称）は、2001年法の前倒しと配当・キャピタルゲイン税率の削減とで際立っていた。両法によって、①個人所得税率の引き下げ（最高税率39.6%→35%、下位税率の削減と10%税率区分の新

設）、②相続税の段階的廃止と贈与税率の削減、③児童税額控除の増額、④結婚世帯（夫婦合算課税）の減税、⑤年金拠出（個人退職勘定等）の優遇措置拡大、⑥代替ミニマム税の軽減、⑦配当・キャピタルゲイン税率の引き下げ（最高税率20%→15%、一定所得層以下では0%）などが実施された⁽²⁹⁾。2003法は、このほか法人設備に対する即時償却の拡大等を定めていた。

いま内容と手法に実施スケジュールを加味すれば、両減税法の意図・性格は一層明らかになる。端的にいうなら、それは税制に時限性・複雑性という混乱要因を持ち込む強引さであり、中・低所得者向けの減税を先行させて、後年度に富裕者への恩恵を集中させる計算高さである⁽³⁰⁾。この富者優遇については、いくつかの機関・団体が試算しているが、ここではアーバン研究所・ブルッキングス研究所共同の租税政策センターによる計測事例を紹介しよう。エルメンドルフ主任研究員らの研究によれば、減税財源の調達や納税者の対応行動の要素を織り込んだ所得分配上の効果は、最低五分位層から第3五分位層（人口の下から60%の階層）のマイナス、第4五分位層と最高五分位層（上から40%の階層）のプラス、最上位1%層の圧倒的な受益という姿が浮き彫りになっている⁽³¹⁾。経済格差を広げる税法であったことは疑いを容れない。

さらにブッシュⅡ政権は、2002年に雇用創出・勤労者支援法を、2004年に勤労世帯減税法（Working Families Tax Relief Act, PL108-311）

(26) 渡瀬義男「租税優遇措置—米国におけるその実態と統制を中心として—」『レファレンス』695号, 2008.12, pp.23-24.

(27) 大統領選挙人団での差も紙一重だったが、最高裁の判定も5対4と薄氷の当選であった（Mann and Ornstein, *op.cit.*, pp.122-123）。

(28) J.Gosling, *Budgetary Politics in American Governments*, Fifth Edition, Routledge, 2009, p.85.

(29) 河音琢郎「租税・財政政策」河音琢郎・藤木剛康編著『G・W・ブッシュ政権の経済政策—アメリカ保守主義の理念と現実—』ミネルヴァ書房, 2008, pp.37-41; D.Elmendorf et al., “Distributional Effects of the 2001 and 2003 Tax Cuts: How Do Financing and Behavioral Responses Matter?” *National Tax Journal*, Vol.61, No.3, Sep.2008, pp.365-380; J.Tempalski, “Revenue Effects of Major Tax Bills,” *OTA Working Paper* 81, Sep.2006, p.14.

(30) 坂井 前掲書, pp.185, 187-190 参照。

(31) Elmendorf, *op.cit.*, pp.374-379. ちなみに、エルメンドルフ氏は2009年1月、第8代議会予算局（後述のCBO）局長に選任された。

とアメリカ雇用創出法を、第2期に入って2006年には赤字削減（調整）法（Deficit Reduction Act, PL109-171）と増税防止調整法（PL109-222）を立て続けに成立させた。このうち2004年の勤労世帯減税法は、主に2001・2003両法の減税規定を時限的に延長する内容のものであった（2006年増税防止調整法も同様）。これに対して2006年の赤字削減法は、貧困家庭一時補助の授権の延長と並んで、メディケイドの削減を図ったことが注目される。2003年にメディケア処方薬改善及び近代化法（PL108-173）によって新たな義務的給付を追加したブッシュII政権は、財政保守派からも非難を浴びていた⁽³²⁾。今度はコスト削減を狙ってメディケイドに踏み込んだのである。これはアメリカ型福祉国家の限られたセイフティ・ネットをさらに切り縮める措置と言わなければならない⁽³³⁾。

総じて、ブッシュII政権がレーガン政権の第1次税制改革と同じように、税率削減と優遇措置拡大（課税ベース縮小）を追求したことは明らかである⁽³⁴⁾。一方の歳出面において、対テロ戦争からイラク戦争へと戦時財政を推し進めた同政権は、緊急時支出ということでキャップの規制を潜り抜け、2002年度末にはキャップとペイゴの財政規律条項の失効を放置した。表1はその財政運営を映し出している。すなわち、2008年度を2000年度対比で見ると、

個人所得税の2.2%減を主因として歳入が3.2%もの低落ぶりを示し、軍事支出の1.3%増、個人への直接支払いの1.8%増を受けて歳出が2.6%も上昇しているのである。ブッシュII政権が構造的な赤字を作り出したことに疑問の余地はない⁽³⁵⁾。クリントン大統領が財政健全化のために増税を選択し、それによって議会選挙での敗退という当面の不利益を甘受したとすれば、ブッシュII大統領は反対に、選挙戦を有利にするため、また減税こそが成長と増収を生むとの固定観念から減税に執着し、財政の持続可能性を限りなく低下させたわけである。ここで、4代の政権における基幹税の最高税率を図示すれば、図1のとおりである。

なお、ブッシュII政権は、共和党が両院を事実上支配する統一政府を謳歌した（2001～06年。ただし、2001～02年の一時期のみ上院で民主党が多数を占めた）。後述のように、大統領は議会を従属状態に置いた。しかし2005年、イラク戦争の行き詰まりやハリケーン・カトリーナへの対応不手際を契機に人気を低落させた大統領は、翌年の中間選挙で敗北を喫した。2007年からは両院多数派に復帰した民主党との分割政府に直面し、レームダック状態を続けた。やがて住宅バブル崩壊後の対応を誤り、2008年9月のリーマン・ショックから金融危機と世界同時不況の引き金を引いたブッシュII政権は、11

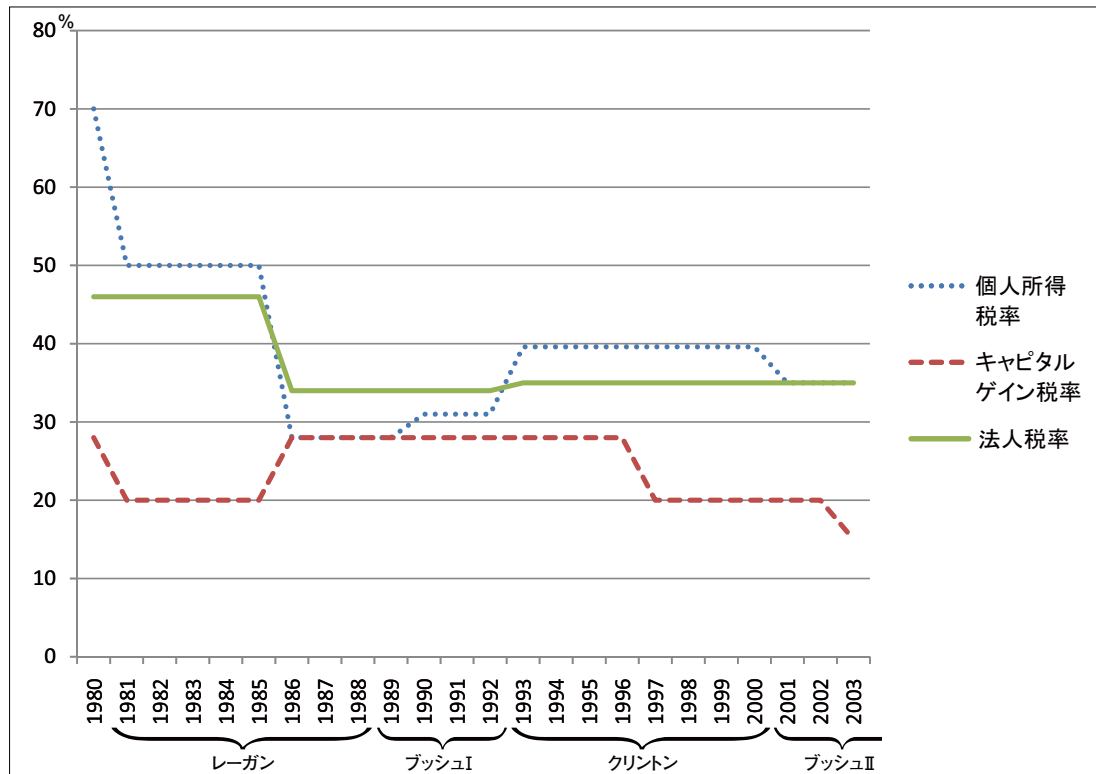
(32) 将来推計の甘さだけでなく、採決のごり押しによっても悪評にまみれた法律であった（Mann and Ornstein, *op.cit.*, pp.1-6, 172-173）。

(33) 坂井 前掲書, pp.112-113, 138-139, 231-232. 一般財源による補助金としてのメディケイドは従来、「最低限のセイフティ・ネット」として整備が必要な事業とされてきた（渋谷 前掲書, pp.129-138, 222-230）。それを転換するかのようなブッシュII政権の医療政策（4千数百万人の無保険者に対しては無策）からは、政権の唱える「所有権社会」（ownership society）の本質が顔をのぞかせている。この無保険者の削減を目指す医療保険改革は、オバマ政権最大の内政課題である。

(34) A.Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Third Edition, Brookings Institution Press, 2007, p.176.

(35) 河音 前掲論文, pp.34-36. なお、ブッシュII大統領は第2期発足の直後に連邦税制改革大統領諮問委員会を設置して、減税構想を裏づけようとした。2005年11月に提出された報告書は、優遇税制による複雑化で申告コストも徴税漏れも大きいと指摘するなど、現状分析には傾聴すべき点が多い。その主張の眼目は、併記された「簡素化所得税案」と「成長・投資税制案」に表れているが、とくに両案に含まれる既存の所得控除の整理・縮減と税額控除の統合は示唆に富む。しかし結局、政権の行き詰まりで推進力を失った両案は棚上げとなった（林正寿『アメリカの税財政政策』税務経理協会, 2007, pp.135-154 参照）。

図1 基幹税の最高税率推移



(注) 税率の変更開始点は、実施年ではなく、当該税法が成立した年を表す。

(出典) 筆者作成。

月の選挙で民主党に大敗する。今やその負の遺産—住宅喪失者・失業者・医療無保険者の困窮、銀行不良債権の累積、基幹製造業の衰退、国債の累増など—は、現オバマ政権に重くのしかかっている。

最後に、政権評価の公平を期して、ブッシュII政権による業績予算の進展努力にも言及しておこう。同政権は、1993年の政府業績成果法による情報に満足せず、その情報の活用へと踏み出した。2001年9月の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, BPIと略称)を据えた⁽³⁶⁾。BPIは後に、業績改善イニシアチブ(Performance Improvement Initiative,

PII)と改称されている。2002年8月からは「プログラム評価採点ツール」(Program Assessment Rating Tool, PARTと略称)を開始し、連邦プログラムの首尾一貫した評価システムの確立を目指した。このほか、2002年には税納付金アカウントビリティ法(PL107-289)、不正支払い情報法(PL107-300)を成立させ、さらに2006年には連邦資金アカウントビリティ及び透明化法(PL109-282)を成立させた。後者は、連邦からの補助金・融資・契約の受領者に関するデータベースを、2008年1月1日までに国民がオンライン・アクセスできる形で構築するようOMBに義務づけるものであった⁽³⁷⁾。ブッシュII大統領が歴代政権の事績を継承して、不正・

⁽³⁶⁾ 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, Inc., 2007, pp.25-27, 36, 62, 66; 渡瀬義男「米国議会予算局(CBO)の足跡と課題」『レファレンス』689号, 2008.6, p.23.

⁽³⁷⁾ Schick, *op.cit.*(34), 2007, p.297; Bush Administration, "Highlights of Accomplishments and Results: the Administration of President G.W.Bush 2001-2009," The White House, Dec.2008, p.18.

無駄排除と業績予算とを推進した事実は確かに認められるのである。とはいえ、財政政策の根本の籐が外れてしまうなら、この種の努力も焼け石に水となることは弁えておかなければならない。

II 連邦議会の財政統制力

ブッシュⅡ政権の下で、上述の「無分別⁽³⁸⁾」ともいえる政策はなぜ実行されたのか。このような事態は、議会の従順さとチェック機能の衰退なしには生じえないことであった。本章では、議会の財政統制力にかかわる実態を検証する。その理解を助けるために、まず連邦予算の編成過程、すなわち予算案作成から予算（関連）法成立までのステージを振り返ることにしよう。

1 予算編成過程の要点

(1) 予算循環

アメリカの予算過程は4つのステージで構成される。大統領予算案の作成、議会の予算編成・議決、予算の執行、監査・審査である⁽³⁹⁾。議会が自ら予算を編成するため、修正権の限界がそもそも問題になりえないところが、他の民主主義諸国と異なる点である⁽⁴⁰⁾。会計年度は10月1日から翌年の9月30日までの1年（単年度主義＝1年制予算）で、終了日の属する年をもって年度呼称するから、本稿執筆時点（2009

年9月）は2009年度予算執行の最終月となる。それはまた、2010年度の歳出予算法が12本すべて（または束ねられて）成立しなければならない時期であるとともに、2011年度予算の各省要求がOMBに提出され、その査定がいよいよ始まるという時期である。このように、各ステージが重層的に順次立ち現れる事象を「予算循環」と呼んでいる⁽⁴¹⁾。

(2) 大統領予算過程

新たな会計年度の始まる約17か月前、すなわち前年の4～5月頃、各省庁・政府機関は当該新年度の予算要求の準備を開始する（10月から始まる次年度に向けた議会審議はこの時点ですでに進行中）。作成の中心となるOMBは前年の7月頃、OMB通達A-11を发出して各機関に詳細な指示を与え、各機関はこれに則って8～9月頃OMBに要求を提出する。10月から11月にかけて、OMBによる査定、大統領への説明と原案提示、各機関への通知が行われ、12月には、各機関による復活折衝と大統領による裁断を経て予算案が固まる。その後、新年1月にかけて予算書が印刷され、各機関は議会の歳出委員会（Appropriations Committee）小委員会への説明用資料を作成する。こうして表2が示すとおり、新年、すなわち当該年2月の第1月曜日までに、大統領は予算教書を含む予算案を議会に提出するのである（大統領は7月15日までに、

(38) 坂井 前掲書, p.237.

(39) R.Keith, "Introduction to the Federal Budget Process," *CRS Report for Congress*, 98-721, Updated Mar.7, 2008, p.10. なお、アメリカを含む各国予算過程の比較研究には、D.McGee, *The Budget Process: A Parliamentary Imperative*, Commonwealth Parliamentary Association and Pluto Press, 2007 が有益である。

(40) McGee, *ibid.*, pp.7, 19, 63, 77, 84, 128.

(41) アメリカではわが国と違い、財務長官が年初に「合衆国政府収入・支出・残高総合報告書」を議会に提出するだけでGAOは決算検査報告を行わず、決算専管の委員会による審査もないので、決算・監査ステージが時間的に区分しにくい。その代わりに、GAOは議会の有する強力な調査機関として、国の監査・評価機関として常時機能している。一方、議会においては、歳出委員会が毎年の歳出予算法制定の過程で、また各授権委員会が所管の法制定・修正のたびごとに、行政府の活動を厳しく審査・点検している。議会にはさらに、行政府の監督を本来任務とする委員会（下院の行政監視・政府改革委員会、上院の国土安全保障・政府問題委員会）もある。その意味で、監査・審査は議会によって日常的に行われているといつてよい。なお、財務長官は毎年3月末（近年は前年12月中）、前年度の政府全体の監査済み財務報告＝「合衆国政府財務報告書」を大統領と議会に提出しており、GAO院長がその監査を行っている（渡瀬 前掲論文⁽¹³⁾「GAOの80年」, pp.55, 60 参照）。

経済見通しを更新した年央改訂版を議会に提出する)。予算書は、本編のほかに詳細な付録編、歴史統計編、分析編などから成っている⁽⁴²⁾。

(3) 議会予算過程

大統領の予算案は議会への要請にとどまり、審議の参考資料にすぎないが、議会が最終的に編成・審議・確定する予算を方向づける、もしくは下敷きとなる重要なものである⁽⁴³⁾。この時期、議会においては、財政・経済に関する独自の情報提供と分析を任務とする議会予算局 (Congressional Budget Office, CBO と略称) が動き出している。表 2 によれば、CBO は 2 月 15 日までに (通常 1 月中)、射程 10 年の「財政・経済展望」を両院の予算委員会 (Budget Committee) に提出する。これは、予算数値測定の基準となるベースラインを含んでいる。また、表にはないが 3 月上旬には、「大統領予算案分析」を発表し、議会審議の手助けをする。

一方、各授權委員会 (authorizing committees)⁽⁴⁴⁾ は予算案が提出されてから 6 週間以内 (3 月中旬)

に、自らの「見解と見積り」を予算委員会に提出する。税制・エンタイトルメント等を管轄する下院歳入委員会 (Ways and Means Committee) と上院財政委員会 (Finance Committee) も、この授權委員会に含まれる。その間、歳出委員会では小委員会ごとに公聴会が開かれ、当該機関の官僚等が証言に立つ。また予算委員会でも、公聴会が開かれ、そこで出されたデータ・論評にさきの「見解と見積り」、さらに CBO の「大統領予算案分析」等を加えて、予算決議 (budget resolution) の準備が始まる。

(i) 予算決議

予算決議は、両院が議決するのみで大統領の署名を要しない「一致決議」 (concurrent resolution) の形式をとる。したがって法律ではないが、次年度以降 10 年先 (過去の例では 5 年、6 年、7 年もあり) の予算の大枠を形成する。1974 年議会予算及び執行留保統制法 (PL93-344, 「議会予算法」と通称) に定められた議会予算過程の核心に位置し、収入 (見込) 総額、支出総額 (新規の予算権限額・支出見込額)、収支差額、

表 2 議会予算過程の日限

日 限	各 主 体 の 行 動
2 月第 1 月曜日	大統領、予算案を議会に提出
2 月 15 日	議会予算局 (CBO)、財政・経済展望を予算委員会に提出
3 月中旬 (大統領予算案提出後 6 週間)	関係各委員会、「見解と見積り」を予算委員会に提出
4 月 1 日	上院予算委員会、予算決議案を本会議に報告
4 月 15 日	議会、予算決議を可決
5 月 15 日 (注)	下院、歳出予算法案の審議開始 (予算決議が未決でも開始)
6 月 10 日	下院歳出委員会、すべての歳出予算法案の報告終了
6 月 15 日	議会、予算決議の求める調整法を可決
6 月 30 日	下院、すべての歳出予算法案を可決
7 月 15 日	大統領、年央 (見通し) 改訂を議会に提出
10 月 1 日	新会計年度開始

(注) 予算決議が未了でも 5 月 15 日以降は審議が可能になるという意味。この日以外は日限ではあるが、実際は守られない場合が多い。

(出典) B.Heniff, "The Congressional Budget Process Timetable," *CRS Report for Congress*, 98-472, Mar.20, 2008; R.Keith, "Introduction to the Federal Budget Process," *CRS Report for Congress*, 98-721GOV, Updated Mar.7, 2008; J.Gosling, *Budgetary Politics in American Governments*, Fifth Edition, Routledge, 2009, pp.149-150 より筆者作成。

(42) Keith, *op.cit.*, pp.10-11; Schick, *op.cit.* (34), 2007, p.94.

(43) 議会予算過程とその制度については、松橋和夫「アメリカ連邦議会の歳出予算—2002 年度立法府歳出予算法の構成と立法過程—」『レファレンス』614 号, 2002.3, pp.7-36 が詳しい。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.105-124 参照。

(44) 一般の授權法 = 実体法を所管する常任委員会のことで、立法委員会とも呼ばれる。

国債発行限度、さらに国家機能別配分額を明示するほか、必要とあれば現行法の規定の変更を授権委員会に指示する「調整」(reconciliation)を含むことがある。この決議を受けて初めて歳出予算法案(annual appropriations bills)の審議に入りうるという意味で、議会予算過程の起点ともいえよう。ただし、両党が激突する場面では、両院における議決の日限4月15日(議会予算法当初は5月15日)は守られないことが多い⁽⁴⁵⁾。

(ii) 歳出予算法

予算決議の議決後、まず下院の歳出委員会において歳出予算法案の審議が始まるが、5月15日になってもなお決議が成立しない場合にはその時点で審議入りとなる。従来は13の小委員会が、所管する省庁・機関別に13本の歳出予算法(appropriations acts)の成立に導いてきたが、2005年から2007年にかけての歳出委員会の組織改革によって両院ともに12の小委員会へと再編された(歳出予算法も12本)。なお、表2のように、法律上の期限は下院についてのみ6月30日と明記されていて、上院については定めがない(下院の先議も慣行による)。したがって上院は、10月1日の前までに歳出予算法案の手続きを終え、両院協議会において下院案と一致させた後に、これを議決しておかなければならない。ただし、1974年度から99年度までの26年間で、当時13本の歳出予算法が期限内に成立したのはわずか4回にとどまることから察せられるとおり、編成の遅れが常態化し

ている⁽⁴⁶⁾。間に合わないときは継続決議(continuing resolutions)が暫定予算の役割を果たすが、これも決まらない場合は政府機関の閉鎖も生じうる。緊急時その他追加の需要が生じたとき補正予算(supplemental appropriations)を組むことについては、各国と変わりはない。歳出予算法による裁量的経費の規模は、連邦歳出全体の3分の1程度である。なお、この算出予算法に盛り込まれる地元利益誘導型の特定事業=イヤマークについては後述する。

(iii) 調整法

各授権委員会は、上記の歳出予算法案審議に先立ち、予算決議の中の調整指示に基づいて所要の改正法案を用意し、予算委員会はそれを取りまとめて各院の通過を図る。両院は6月15日までに調整法(reconciliation legislation)の手続きを完了させなければならない。アメリカ議会は本来、このように授権委員会が授権法=実体法をまず定め、その要件の下で歳出委員会が歳出予算法によって支出権を付与する、という2段階の二元的システムを構成原理としてきた。しかし近年では、授権法のない(または授権法の有効期限の過ぎた)歳出予算や、実体規定をもつ歳出予算法も多く見られるようになり、紛争を生じた場合は「後法(=新法)」の優先を基本ルールとするようになっている⁽⁴⁷⁾。

ところで、議会予算法に定められた調整が最初に用いられたのは、1980年のカーター政権時である。それが本格的に駆使されたのが前述のOBRA81であった。2007年までの調整回

(45) 制度開始以来、期限内の可決は6回しかない。1998年(99年度予算)、2002年(03年度予算)、2004年(05年度予算)、2006年(07年度予算)に至っては、予算決議自体が成立しなかった(B.Heniff, "The Congressional Budget Process Timetable," *CRS Report for Congress*, 98-472, Mar.20, 2008, p.1)。遅れの要因の1つに、決議中の総額の拡大という「総論」への反対のしやすさが挙げられる。これが個別利益を盛り込んだ歳出予算法案の「各論」であれば、支出増には党派を超えて賛成するであろう(Schick, *op.cit.* (34), 2007, pp.138, 159)。予算決議の方が「原理的」な意思表示がなされ、対立が鮮明になるとする説もある(待鳥聡史「コンセンサスなき協調—共和党多数期における予算編成の歴史的位相—」紀平英作編著『アメリカ民主主義の過去と現在—歴史からの問い—』ミネルヴァ書房, 2008, pp.282-285)。

(46) U.S.Senate, "Biennial Budgeting and Appropriations Act," *Report of the Committee on Governmental Affairs*, 106-12, Mar.10, 1999, p.3.

(47) Schick, *op.cit.* (12), 2000, pp.175, 177, 189-190, 216-217, 229, 235-236.

数は計19回を数える⁽⁴⁸⁾。当初、財政赤字削減を主目的としていたが、1990年代後半から政策変更一般に広く使われ始め⁽⁴⁹⁾、ブッシュⅡ政権によってさらに減税用に徹底された。財政規律の喪失を憂慮した民主党議会が、この調整を赤字削減にのみ用いるよう義務づける規則を採択したのは2007年のことである⁽⁵⁰⁾。なお、この調整には議事を早める特別の規定が設けられている。下院が討論時間も修正論議も制限する特別規則の下で審議するのに対し、上院の討論時間は20時間（両院協議会報告の討論時間は10時間）と上限が定められている⁽⁵¹⁾。すなわち、一般に上院で通用するフィリバスター（合法的な議事進行妨害）が許されないのであって、それゆえにこそ過半数で決することのできる調整法が多用されたのである⁽⁵²⁾。

この討論時間の制限は、予算決議にも課せられている（下院で最長14時間、上院で最長50時間。両院協議会報告の討論はそれぞれ5時間と10時間）⁽⁵³⁾。フィリバスターが行使された場合、異議申し立てを提起してこれを停止（適用除外 = waiver）するには、通常なら上院議員の5分の3、すなわち60票の特別多数を要する。そのハードルがないということは、予算委員会の「産物」である予算決議が、調整法ともども過半数で決着させられることを意味する。議会予

算法は元来、このように議会多数派の意思決定を重んじる法律であった。その多数派が安定的に形成されず、「政府」と「市場」のあり方をめぐる原理的な対立を根底に党派的利益が追求されるとき、財政運営の混迷と「国論分裂」（‘dissensus’）⁽⁵⁴⁾が続くことは避けられなかった。

2 議会統制力の衰退と回復

保守強硬派に主導された議会共和党は、腐敗追及を掲げながら自ら利益政治に染まっていた。イヤマークの激増はその何よりの証拠である。一方、議会によるチェック機能の低下は著しかった。これを裏づけるのが委員会開会回数の激減である。さらに、調整が減税に乱用されたうえ、補正予算の多用、ペイゴー規定の期限切れ放置に見られるように、財政規律はほとんど失われた。それが修復される兆しを見せるのは、2007年民主党議会の復活以後のことである。

(1) 議会統制力衰退の実態

(i) 激増するイヤマーク

イヤマーク（earmark）とは、本来、家畜の耳に付けて所有者を表す「耳印」のことである。それはやがて、一定の金額に「目印」を付けて

(48) Keith, *op.cit.*, p.25.

(49) 共和党の上院支配に伴って交代した議事総監（parliamentarian）の助言により、翌1996年から赤字削減以外にも調整法を用いることが先例となった。上述の福祉改革法や納税者救済法がそれである（W.Dauster, “The Congressional Budget Process,” E.Garrett et al. ed., *Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, Cambridge University Press, 2008, p.13）。

(50) Keith, *op.cit.*, p.25; Dauster, *ibid.*, pp.9, 14.

(51) Dauster, *ibid.*, pp.29-30.

(52) 調整法が減税に用いられた根拠については、Gosling, *op.cit.*, p.144; 廣瀬 前掲書, pp.108-109 参照。なお、上院には R. バード民主党院内総務（後に歳出委員長）の考案した「バード規則」が存在する。これは、調整法案への修正をめぐり「関連性なき」規定・文言を（少数党でも）異議申し立てによって削除できるというものであるが、議長の前で停止動議を出して60人の賛成を得ればその申し立てを却下できる仕組みである。「無関連」とは、調整指示に従わなかったり、対象年度外の赤字を増やしたりする規定のことであって、ブッシュⅡの減税調整法が2010年末で期限切れとされたのはこれに抵触したからであった（Dauster, *op.cit.*, pp.30-34; 河音 前掲論文, pp.53-56 参照）。

(53) Dauster, *ibid.*, pp.21-22; Schick, *op.cit.* (34), 2007, p.138.

(54) A.Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, Harper Collins, 1988, pp.160, 166, 191, 225, 420. 同様の趣旨で「分極化」（‘polarization’）も使われている（*ibid.*, pp.203, 249, 425）。

特定の用途に充てる資金処理を指すようになった。このイヤマークについては、政府内のOMB、議会補佐機関の1つである議会調査局 (Library of Congress = 議会図書館に置かれた Congressional Research Service, CRS と略称)、民間団体等による調査が知られているが、実は単一の定義が存在するわけではない。たとえば CRS は報告の中で、13本 (当時) の歳出予算法ごとに一貫してイヤマークを扱っているものの、それぞれが統一的な定義に拠るものではないため、そもそも集計になじまず、「確定数値と見なすべきではない」と強調している⁽⁵⁵⁾。そして運輸省関連イヤマークの項では、定義の一例として、歳出予算法・両院協議会報告の中に盛り込まれた、特定の (specific) 地域における特定のプロジェクトまたは組織に特定額を支出すべしという議会の指令のことであると紹介している⁽⁵⁶⁾。しかし、こうした概念上の不統一が、CRS の詳細な分析・報告の価値を損ねるものでないことはもちろんである。

議員の中には、これを「議会発案のプロジェクト⁽⁵⁷⁾」と呼び、個別地域の需要を誰よりも知る議員の見せ場であり、民主主義の表れであると解する者が多い。一方、議会内外の批判者は、これを「ポーク・バレル (豚肉樽) 支出⁽⁵⁸⁾」と呼び、濫費そのものと捉えている。選挙民に取り入れるだけでなく、そのままでは堅実派に反対されそうな歳出予算法案の支持取り付けにばらまかれる「飴玉 (sweeteners)⁽⁵⁹⁾」との見方である。

表3は、CRS の調査報告3点から、歳出委員会小委員会に対応した各省各機関の予算に含まれる近年のイヤマークの件数・金額をたどったものである。まず驚かされるのは、その著しい増大ぶりである。1994年度に4,155件を数えたイヤマークは、1998年度から急上昇に転じ、2002年度に10,631件、2005年度に16,059件とピークに達し、2008年度においてもなお12,810件の高水準にある。CRS の限定的定義によってさえこれだけ急増したのは何故であろうか。1995年の共和党議会の誕生直後 (1996年度) には抑制的だったことを重ね合わせると、考えられる理由は二つある。第一は、好景気と収支好転に伴って財政規律が弛緩したことである。第二は、共和党が民主党と競い合うように地元利益に傾斜したこと、共和党支配を永続させるためにイヤマークを梃子にしたことである。

その典型として、ハイウェイ建設にまつわるイヤマークを挙げることができる。1956年に連邦補助を定めたハイウェイ法が成立して以来、1970年代になっても特定プロジェクト=イヤマークは下院においてほとんど目立たなかった。その数は、民主党時代の1987年法案で155件、1991年法案でも538件にとどまっていた。それが、共和党支配下の1998年法案で1,850件、2005年法案では6,371件にまで膨張したのである。マン=オルンスタイン両研究員の引用する下院スタッフの発言によれば、過去50年間でハイウェイ法案に9,242件のイヤ

(55) CRS Appropriations Team, "Earmarks in Appropriation Acts: FY1994, FY1996, FY1998, FY2000, FY2002, FY2004, FY2005," Jan.26, 2006, pp.2-3, 7.

(56) *ibid.*, p.39.

(57) J.Cochran and A.Taylor, "Special Report: Earmarks the Booming Way to Bring Home the Bacon," *CQ Weekly*, Vol.62, No.6, Feb.7, 2004, p.324.

(58) *ibid.*, p.324.「ポーク」はアメリカの地元利益誘導型政治を突く慣用語である。たとえば「政府の浪費に反対する市民連合」(Citizens Against Government Waste)は、一定基準を満たすイヤマークを「ポーク」と認定し、毎年春『ピッグ・ブック』を刊行して批判・啓蒙に努めている (J.Schatz, "Difficulty in Distinguishing the Earmarks from the 'Pork'," *CQ Weekly, op.cit.*, p.328)。このほか上掲注(57)の「プリング・ホーム・ザ・ベーコン」もある。さすが肉食の国であるが、筆者はこれを「我田引鉄」と解している。

(59) Cochran and Taylor, *op.cit.*, p.325.

マークが付けられ、そのうち 8,504 件、92%が 1995 年からの共和党支配期のものであるという⁽⁶⁰⁾。イヤマークは、共和党の「理念」が幻であったことを映し出す鏡といえるかもしれない。地元利益のためにクリスマス・ツリーのようにぶら下げられた事業の金額は総額から見れば僅かではあるが⁽⁶¹⁾、このイヤマークは下からのミクロ的予算編成、あるいは増分主義的予算編成⁽⁶²⁾を象徴し、それだけアメリカ政治に深く根づいている。

なお、イヤマークの要求をめぐるのは、議員の属性によって生じる著しい不均等を見落としてはならない。議会専門誌の分析によれば、激戦区の議員と無風区の議員、役付き議員とヒラ議員、歳出委員会所属議員と非所属議員、白人議員と黒人・ヒスパニック議員との間に、大きな差が存在する⁽⁶³⁾。参考までに直近の民主党議会下（ブッシュⅡ政権期）の事例を紹介しておこう。

- ① 2008 年度予算の下院可決済み 12 法案中、歳出委員会の 66 人（民主 37 人、共和 29 人）だけで議員単独要望のイヤマーク総額 42 億ドルの 45%を占めた。
- ② 54%の議席を有する民主党が件数にして 58%のイヤマークの推進者であった。
- ③ 1 人当たり平均では 960 万ドルのところ、民主党議員は平均して 1030 万ドル、共和党議員は平均して 870 万ドル、男性議員は 970 万ドル、女性議員は 890 万ドルを要求した。また、歳出委員会の J. マーサ国防小委員長（民主・男）が 1 億 8000 万ドル、同国防小委員会の C.W.B. ヤング議員（共和・男）が 1 億

2900 万ドル、N. ペロシ下院議長（民主・女）が 6700 万ドルというように、一部の有力議員が突出した要求ぶりを示している。

- ④ 同じ民主党内でも、白人 1200 万ドル、黒人 610 万ドル、ヒスパニック 570 万ドルと偏りが明らかになったほか、当落線上の議員への「傾斜配分」も見られた。

ここから浮かび上がるのは、歳出委員会の強さであり、多数党の有利さと少数党・マイノリティの非力さであり、有力議員と選挙情勢に配慮するあまり市民ニーズからかけ離れたイヤマークの政治性である。さらに問題なのは、イヤマークを獲得するために雇われるロビイストの跋扈である⁽⁶⁴⁾。ロビイストが国庫からイヤマークを引き出し、議員がそのロビイストから選挙資金を受け取るという関係が、腐敗をはびこらせるだけでなく、アメリカの民主主義を危うくするものであることは論をまたない。国民の不信と怒りを背景にした規制強化は当然のことであった。

(ii) 委員会開会回数の減少と審議の空洞化

表 4 は、近年における議会の仕事量の推移を表したものである。この中でとくに注目すべきは、議会による行政監視と立法活動の指標ともいべき各種委員会開会の回数である。1974 年議会予算法の制定以来、1 議会期当たり下院で 5,000 回、上院で 2,000 回を超えていた開会回数は、共和党議会となった 1995～96 年の第 104 議会期以降に急減している。とりわけ下院の場合、ブッシュ政権下の第 107 議会期（2001～02 年）から統計の出ている第 109 議会期（2005～06 年）にかけて落ち込みを深め、実に 2,000

(60) Mann and Ornstein, *op.cit.*, pp.177-178.

(61) たとえば 2002 年度のイヤマーク総額は 466 億ドルで、全裁量支出中の 6.4%であった (Cochran and Taylor, *op.cit.*, p.325)。ただし、統一基準によって積み上げられた総額ではないため、暫定の試算値と捉えるべきことは前述のとおりである。

(62) 河音琢郎『アメリカの財政再建と予算過程』日本経済評論社, 2006, pp.4-11, 68-74, 163-174 参照。

(63) J.Allen, "Manifest Disparity," *CQ Weekly*, Vol.65, No.37, Oct.1, 2007, pp.2836-2838, 2843.

(64) 退職後にロビイストに転じた R. リビングストン元歳出委員長（下院・共和）や R. ドール元上院院内総務（共和）のような例さえある (Cochran, "A Series of Hurdles to Jump for Those Seeking Funding," *op.cit.* (57), 2004, p.331)。

表3 イヤマークの推移

所管小委員会	1994年度			1996年度			1998年度			2000年度			2002年度			2004年度		
	件	(注1) 百万ドル・%		件	百万ドル・%		件	百万ドル・%		件	百万ドル・%		件	百万ドル・%		件	百万ドル・%	
農務	313	219	(1.5)	211	166	(1.2)	284	287	(2.1)	359	271	(1.9)	629	559	(3.5)	660	500	(3.0)
商務・司法・司法府・ 国務等	253	2,701	(11.5)	171	2,522	(9.1)	275	3,986	(12.5)	361	8,198	(20.7)	1,111	6,395	(15.4)	1,454	9,758	(23.8)
軍事 (CIA を含む)	587	4,230	(1.8)	270	2,829	(1.2)	644	4,366	(1.8)	997	6,116	(2.3)	1,409	7,235	(2.3)	2,208	8,482	(2.3)
ワシントン DC	0	0	(0.0)	0	0	(0.0)	3	23	(2.8)	16	19	(4.3)	41	65	(15.9)	78	66	(12.0)
エネルギー・治水・干 拓等	1,574	5,500	(24.8)	1,431	3,578	(18.5)	1,877	6,100	(28.8)	1,707	4,304	(19.8)	1,437	7,600	(30.3)	2,192	5,260	(19.3)
外交・輸出金融等	38	7,951	(27.2)	53	6,601	(27.3)	81	8,445	(32.1)	69	7,163	(10.7)	119	8,351	(27.1)	245	13,051	(37.1)
内務等	314	482	(3.6)	137	403	(3.2)	320	921	(6.7)	479	960	(6.4)	636	1,065	(5.6)	648	851	(4.2)
労働・厚生・教育	5	2	(0.0)	7	15	(0.0)	25	54	(0.0)	491	461	(0.1)	1,606	1,019	(0.3)	2,036	876	(0.2)
立法府	1	1	(0.0)	0	0	(0.0)	1	1	(0.1)	0	0	(0.0)	4	3	(0.1)	3	1	(0.0)
軍事建設 (注2)	895	3,766	(37.4)	556	2,926	(26.2)	461	3,203	(34.9)	518	5,357	(64.0)	634	6,728	(64.1)	580	6,324	(67.9)
運輸等 (注3)	140	909	(2.4)	167	789	(2.1)	147	1,227	(2.9)	641	1,284	(2.6)	1,493	3,218	(5.4)	2,282	3,359	(5.7)
財務・郵便・大統領府・ 一般政府 (注4)	5	19	(0.1)	4	4	(0.0)	11	81	(0.3)	7	41	(0.2)	12	70	(0.2)	19	41	(0.1)
退役軍人・住宅都市開 発・独立機関 (注5)	30	10	(0.0)	48	133	(0.2)	140	600	(0.7)	469	607	(0.6)	1,500	1,800	(1.6)	1,776	1,220	(1.0)
国土安全保障 (注3・注6)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	44	(0.1)
合計	4,155			3,055			4,269			6,114			10,631			14,190		

(注1) カッコ内はイヤマークの対裁量支出額比。

(注2) 基地再編・閉鎖勘定を含む。この勘定は2001年度末で終了したが、跡地環境浄化は継続している。

(注3) 2003年度から沿岸警備隊と運輸安全局が運輸省から国土安全保障省 (DHS、2002年設立) に移管された。したがって、表中の2004年度以降とは連続しない。

(注4) 2003年度からアルコール・タバコ・火器局、関税局、シークレットサービス局が財務省からDHSに移管された。

(注5) 2005年の歳出委員会再編の焦点は、退役軍人・住宅都市開発小委員会の整理統合にあった。その結果、2006年度から、退役軍人→軍事建設、住宅都市開発→運輸・財務、環境保護局→内務等、NASA・国立科学財団→商務・司法・科学等、連邦緊急管理庁→DHSに、それぞれ統合された。

2005 年度			2006 年度			2008 年度				
件	百万ドル・%		所管小委員会			所管小委員会				
			件	百万ドル・%		件	百万ドル・%			
704	501	(3.0)	農務・農村開発・食品医薬品	689	505	(3.0)	農務・農村・食品医薬品	623	402	(2.1)
1,722	9,516	(21.8)	商務・司法・国務・科学等	2,394	13,586	(22.0)	商務・司法・科学等	1,728	823	(1.5)
2,506	9,011	(2.3)	軍事	2,847	9,427	(2.4)	軍事	2,049	4,982	(1.1)
95	94	(17.3)	—	-	-	-	—	-	-	-
2,313	4,920	(17.3)	エネルギー・治水・干拓等	2,436	5,923	(19.4)	エネルギー・治水・干拓等	2,427	6,595	(21.0)
427	14,458	(36.6)	外交・輸出金融	393	15,701	(37.3)	外交・国務等	0	0	(0.0)
568	777	(3.9)	内務・環境・森林局・スミソニアン博物館	825	895	(3.4)	内務・環境等	651	625	(2.3) (注7)
3,014	1,180	(0.2)	労働・厚生・教育	8	29	(0.0)	労働・厚生・教育等	2,241	1,027	(0.7)
6	4	(0.1)	立法府	4	1	(0.0)	立法府	4	0	(0.0)
504	6,613	(66.1)	軍事建設・退役軍人	575	16,057	(19.6)	軍事建設・退役軍人	573	10,044	(15.7)
2,094	3,269	(5.5)	運輸・財務・住宅都市開発・郵便・司法府・DC 等	2,820	4,706	(3.4)	運輸・住宅都市開発等	2,149	2,954	(2.9) (注7)
17	10	(0.0)	—	-	-	-	金融サービス・一般政府	234	1,001	(4.9)
2,080	1,000	(0.8)	—	-	-	-	—	-	-	-
9	33	(0.1)	国土安全保障	21	232	(0.7)	国土安全保障	131	424	(1.1)
16,059				13,012				12,810		

(注6) DHS は 2002 年に設立されたが、歳出委員会 DHS 小委員会は 2003 年に創設されたため、予算としては 2004 年度から登場した。その後も歳出委員会の再編は続き、2008 年度から両院そろって 12 小委員会に落ち着いた。最終的に、財務、司法府、DC は、大統領府とともに金融サービス・一般政府へと統合されている。

(注7) 下院歳出委員会の推計を含む。

(出典) CRS Appropriations Team, "Earmarks in Appropriation Acts: FY1994, FY1996, FY1998, FY2000, FY2002, FY2004, FY2005," Jan.26, 2006; CRS Appropriations Team, "Earmarks in FY2006 Appropriations Acts," Mar.6, 2006; CRS Appropriations Team, "Number and Dollar Value of Items in FY2008 Earmark Disclosure Lists and Number of Items in Those Lists Identified in Text of FY2008 Appropriations Laws," Jun.19, 2008 より筆者作成。

回台にまで減少している。クリントン政権下の民主党議会（第103議会期＝1993～94年）に比べて半減しているわけであり、このことが持つ意味は重大である。マン＝オルンスタイン両研究員の指摘した、議会の監視機能の低下、「憲法機関としての衰退（‘institutional decline’）⁽⁶⁵⁾」を、これほど明瞭に物語る数値は他にない。

もう1つ、表4にはないが、下院本会議の修正論議をシャットアウトする「閉鎖型」議事進行規則の乱用も見逃すことはできない。第103議会期（1993～94年）に9%だったその適用は、第106・107議会期（1999～2002年）に22%に上り、第108議会期（2003～04年）には28%にも達した。特定の部分についてのみ修正案の提出を認める「修正閉鎖型」を含めれば、第103議会期の18%から第108議会期の49%へと急伸する⁽⁶⁶⁾。この数値は、とりわけ大統領案を通すことが自分の責任と広言するD.ハスタート下院議長の「副官」ぶりを如実に示している⁽⁶⁷⁾。慎重審議を命とする議会が変質して、まさしく「壊れた統治機関（‘a broken branch’）⁽⁶⁸⁾」に陥ったということである。

(iii) 補正予算の膨張

ブッシュ政権下で特徴的な財政運営の1つに、補正予算の多用と大型化がある。近年の補正予算の推移をたどった表5によれば、軍事費

の補正増が著しい⁽⁶⁹⁾。とりわけ、イラク戦争を始めた2003年度からはその大規模化が進んでいる。軍事予算の実績値に対する同補正予算額の比率を求めても、2003年度以降桁違いに上昇したことが確かめられる。緊急支出ということで予算決議中の配分枠の外に置かれ、調整の対象にもならない軍事支出は、単に赤字を膨張させるだけではない。この手法は、本予算を小さく見せるため、または審査の厳しい本予算への計上を避けるために、補正を意図的に用いるという操作を許し、軍事予算を一層不透明にするのである⁽⁷⁰⁾。

(2) 財政規律と議会統制力の回復へ

2007年1月3日、民主党が復権した第110議会の冒頭で、ブッシュ大統領はイヤマークの件数・金額の半減を要請した。一方、下院は1月5日、財政規律を復活させ「汚職文化⁽⁷¹⁾」に終止符を打つために、予算の執行とイヤマークの開示に係る下院規則を変更した（H.Res.6）⁽⁷²⁾。その中では、赤字の相殺（ペイゴの復活）にとどまらず、とくにイヤマークについて、プロジェクト名・スポンサー名の開示、利害関係無縁という情報の公開を義務づけていた。上院も独自にイヤマークの規制とロビー活動の開示を強める法案を提出し（S.1）、それは

(65) Mann and Ornstein, *op.cit.*, pp.7, 9, 226.

(66) *ibid.*, pp.8, 172; 廣瀬 前掲書, pp.80-81.

(67) Mann and Ornstein, *op.cit.*, pp.139, 155, 213.

(68) *ibid.*, pp.13, 212, 225.

(69) 1970～1980年代における補正予算の大半は、失業保険給付、食料スタンプ、農産物価格支持などの義務的経費であった。1990年代からは逆に裁量的経費が補正の大半を占めるようになった。もちろん、その中心は全額が裁量的経費である軍事費で占められている（CBO, *Supplemental Appropriations in the 1990s*, Mar.2001, pp.3, 13）。

(70) C.Block, “Budget Gimmicks,” Garrett et al. ed., *op.cit.*, pp.47-48; Schick, *op.cit.* (34), 2007, p.259.

(71) 2004年には大物ロビイストのJ.エイブラモフ事件が発覚した。関係した共和党指導部のT.ディレイ下院院内総務、B.ネイ元下院運営委員長も最終的には起訴を免れなかった。かつては民主党の腐敗追及を看板にして議会を支配した共和党が汚職にまみれたことが、共和党内の亀裂とロビー活動の規制強化へとつながるわけである（Mann and Ornstein, *op.cit.*, pp.184-191; 軽部謙介『ドキュメント アメリカの金権政治』岩波書店, 2009, pp.31-54）。ロビイストとイヤマークの結びつきが温床になったことは前述のとおりであるが、このロビイストは10年間で倍増し、ワシントンD.C.において3万人以上が登録される一方、イヤマーク獲得のためにロビイストを雇う公共団体は倍増して少なくとも1,421に上るといふ（軽部 同上, pp.55, 66, 152）。

表 4 アメリカ議会の活動状況

議会期	下院				上院			
	法案提出数	法案可決数	審議日数	委員会開会回数	法案提出数	法案可決数	審議日数	委員会開会回数
84 (1955-56)	13,169	2,360	230	3,210	4,518	2,550	224	2,607
85 (1957-58)	14,580	2,064	276	3,750	4,532	2,202	271	2,748
86 (1959-60)	14,112	1,636	265	3,059	4,149	1,680	280	2,271
87 (1961-62)	14,328	1,927	304	3,402	4,048	1,953	323	2,532
88 (1963-64)	14,022	1,267	334	3,596	3,457	1,341	375	2,493
89 (1965-66)	19,874	1,565	336	4,367	4,129	1,636	345	2,889
90 (1967-68)	22,060	1,213	328	4,386	4,400	1,376	358	2,892
91 (1969-70)	21,436	1,130	350	5,066	4,867	1,271	384	3,264
92 (1971-72)	18,561	970	298	5,114	4,408	1,035	348	3,559
93 (1973-74)	18,872	923	334	5,888	4,524	1,115	352	4,067
94 (1975-76)	16,982	968	311	6,975	4,115	1,038	320	4,265
95 (1977-78)	15,587	1,027	323	7,896	3,800	1,070	337	3,960
96 (1979-80)	9,103	929	326	7,033	3,480	976	333	3,790
97 (1981-82)	8,094	704	303	6,078	3,396	786	312	3,236
98 (1983-84)	7,105	978	266	5,661	3,454	936	281	2,471
99 (1985-86)	6,499	973	281	5,272	3,386	940	313	2,373
100 (1987-88)	6,263	1,061	298	5,388	3,325	1,002	307	2,493
101 (1989-90)	6,664	968	281	5,305	3,669	980	274	2,340
102 (1991-92)	6,775	932	277	5,152	3,738	947	287	2,039
103 (1993-94)	5,739	749	265	4,304	2,805	682	291	2,043
104 (1995-96)	4,542	611	290	3,796	2,266	518	343	1,601
105 (1997-98)	5,014	710	251	3,624	2,718	586	296	1,954
106 (1999-00)	5,815	957	272	3,347	3,343	819	303	1,862
107 (2001-02)	5,892	677	265	2,254	3,242	554	322	1,605
108 (2003-04)	5,547	801	243	2,135	3,078	759	300	1,506
109 (2005-06)	6,540	770	241	2,492	4,163	684	297	1,513
110 (2007-08)	7,441	1,101	282	n.a.	3,787	556	374	n.a.

(注 1) 法案には共同決議も含まれる。

(注 2) 委員会は小委員会を含む。なお、下院では 84 - 88 議会期の歳出委員会を含まない。一方、上院では公聴会・ビジネスミーティングのすべてを含む。

(出典) N.Ornstein et al., *Vital Statistics on Congress 2008*, Brookings Institution Press, 2008, pp.124-125, 129; 上院 HP <http://www.senate.gov/pagelayout/reference/two_column_table/Resumes.htm>

同年 9 月 14 日の「正直なリーダーシップ及び開かれた政府法」(PL110-81) に結実した。その内容は、大略以下のとおりである。

① イヤマーク規制：下院規則は H.Res.6 で修正したとおりとし、上院においては、スポンサー議員に金銭上の潔白証明を義務づけ、本会議投票の 48 時間以上前に該当データベー

スでの公開も義務づける。

② ロビイスト規制：活動報告の四半期ごとの提出と、ネット検索可能なデータベースへの載録を義務づける。

③ 回転ドア規制：前下院議員のロビイスト転身の禁止期間は現行のまま 1 年とし、前上院議員は延長して 2 年間の禁止とする。

(72) 以下の記述は、大筋で次の資料に基づく。S.Dennis, "House Adopts Budget, Earmark Rules," *CQ Weekly*, Vol.65, No.2, Jan.8, 2007, p.125; A.Ota and B.Jansen, "Lobbying Disclosure Bill Cleared," *CQ Weekly*, Vol.65, No.31, Aug.6, 2007, pp.2366-2368; S.Streeter, "House and Senate Procedural Rules Concerning Earmark Disclosure," *CRS Report*, RL34462, Jan.27, 2009, p.1.

表5 補正予算の推移

(単位:百万ドル・%)

年度	補正回数	軍事費 (A)	補正総額 (B)	A/B	軍事支出実績額 (C)	A/C
1990	2	14	4,329	0.3%	299,331	0.0%
1991	3	43,759	48,281	90.6%	273,292	16.0%
1992	4	2,339	11,229	20.8%	298,350	0.8%
1993	4	1,953	7,860	24.8%	291,086	0.7%
1994	8	402	10,358	3.9%	281,642	0.1%
1995	2	299	-12,524	-	272,066	0.1%
1996	7	-1,019	668	-	265,753	-
1997	1	-1	917	-	270,505	-
1998	1	2,861	3,551	80.6%	268,207	1.1%
1999	2	9,057	11,348	79.8%	274,785	3.3%
2000	2	8,817	16,952	52.0%	294,394	3.0%
2001	2	19,578	27,479	71.2%	304,759	6.4%
2002	2	17,108	45,317	37.8%	348,482	4.9%
2003	3	62,808	81,107	77.4%	404,778	15.5%
2004	3	92,031	117,703	78.2%	455,847	20.2%
2005	5	79,169	160,410	49.4%	495,326	16.0%
2006	4	69,835	93,633	74.6%	521,840	13.4%
2007	1	99,807	120,009	83.2%	551,286	18.1%
2008	2	100,370	138,667	72.4%	616,097	16.3%

(注1) 補正予算は、廃止プロジェクトを控除した純増の予算権限額。マイナスは補正減を表す。なお、軍事費は国防総省以外の方も含む広義の概念である。

(注2) 1991年度の湾岸戦費の突出を除けば、ブッシュII政権下の軍事支出の補正増が著しい。2005年度の比率の低下はハリケーン救援費の膨張による。

(出典) CBO, *Supplemental Appropriations in the 1990s*; Mar.2001, pp.x, 8-9, 16; CBO, *Supplemental Appropriations from 2000 to 2009*; OMB, *Historical Tables: Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2010* より筆者作成。

④ その他ロビイストとの接触、ロビイストからの献金の規制等。

民主党が主導権を取り戻したことで、議会もようやく自浄力と牽制機能を回復させ始めたと見ることができる。表4の第110議会期における下院活動の活発化は、その兆候の1つである。分割政府であれ統一政府であれ、今後は大統領権限との拮抗が両者に好ましい緊張関係をもたらすことも予想される。しかし、問題の根はきわめて深い。第一に、財政規律の失効を放置した政権が減税一本槍で構造的赤字を広げた上に、金融危機の引き金を引いて空前の財政出動へと追い込まれたことである。議院規則から法律へのペイゴの格上げその他、財政規律を

正面から論ずる余地さえないのが実情である。第二に、さきに紹介したように、両党によるイヤマークの引っ張り合いは相変わらずである。2008年3月には、上院でイヤマーク1年凍結法案が否決され(29:71)、下院ではペロシ議長がこれを棚上げした⁽⁷³⁾。ロビー活動についても、規制が強まったとはいえ献金自体はなお容認されている。この一事を採り上げるだけでも、議会内部の自浄能力の限界は明らかであろう。議会外からの有効な監視が必要な所以である。議会における徹底審議と透明な政治がアメリカ民主主義の要諦であるとするなら、両党議員だけでなく選挙民もまた試されているということである。

(73) 軽部 前掲書, pp.171-172.

おわりに

ブッシュⅡ政権の時代は、歴代政権時と比べて著しい特徴が認められた。戦時体制下にあったこと、大減税路線を貫いたこと、2期8年のほとんどを統一政府として運営したというだけでなく、連邦議会を従属状態に置いたこと、政権末期に世界を金融危機の瀬戸際に立たせたこと等々である。それは、議会が進んで大統領の意を迎え、憲法機関としての本来機能を手放してしまった時期でもあった。しかし、その時期は、権力のチェック・アンド・バランス、議会

による統制・監視機能の死活的重要性を改めて教えもしたのである。議会はその教訓を生かしつつあるように見えるが、イヤマークの花盛りは相変わらずである。財政収支のギャップは金融危機による税収減と非常時対策で一層広がっている（2009年度1兆4171億ドル。過去最大の08年度4586億ドルの3.1倍）。国も地方も、銀行も企業も赤字を抱え、さらにどの主体にも増して家計が深い傷を負っているのが現状である。財政出動を求める声は止みそうもない。オバマ政権と議会が直面しているのは、以上のような難題の数々である。

(わたらせ よしお)