

## 【論 説】

# グラム=ラドマン=ホリングズ法の安楽死と 1990年予算施行法

西 川 宏

## 目 次

- はじめに
- I グラム=ラドマン=ホリングズ法安楽死への発展
- II 1990年予算施行法の予算過程拘束性  
——グラム=ラドマン=ホリングズ法安楽死の論理——
- 1 規定——1990年予算施行法の世界
  - 2 赤字規制不在の証明
  - 3 支出規制の有効性
  - 4 意思決定手法への効果
- む す び

## は じ め に

1990年11月5日に成立を見た1990年包括財政調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990) は歳入増強, 歳出削減により5カ年で約5,000億ドルに及ぶ財政赤字削減をめざしたものであるが, かかる5年間の予算政策を確実に実行に移していくために, 本法はその一部として第13章に周到な実施手続として1990年予算施行法 (Budget Enforcement Act of 1990 ——以下の文中では単にBEAとする) をつけ加えている. そしてその手続きはおおむね以前の立法すなわちグラム=ラドマン=ホリングズ法 (以下の文中ではGRHとする) の再度の修正という形をとったものであるが, そのポイントは次のいっけん相反する2点に要約

される。第1は赤字上限額の大幅な引上げや修正GRHで2年間の延長を見た適用年限の再度の2年間延長に見られるように、赤字削減ペースが再緩和されたことであろう。しかしヨリ問題性に富む第2の修正として赤字目標額が調整されることや、GRHのもとでの極大赤字目標額にたいする違反に関連した没収以外の2種類のいわゆる部分的なミニ没収が追加されたこと、さらには一律削減実施時点の繰延べや没収時期の分化といったスケジュールの変更がなされることなどをとらえて没収手続が変更され、拘束性が強化されたことを指摘しうる。雑に言えば、複雑な修正は赤字目標額についての考え方や没収の取扱いについての変化が中心となしうる。

さてこうした修正ことに没収手続の変更によって予算行動拘束性の概念はまぎれもなく拡充され精緻化されるわけであるが、はたして予算過程の拘束性はこうした修正の結果全体として実質的に強化されるのか緩和されるのか。BEA秩序の解釈が本稿における分析の主要部分である。そのためにある仮説をたててそれを証明するという方法が有用であると考え。その仮説は拙著（西川〔14〕、第5章）におけるGRHの任務にかんする帰結に求められる。そこでは、なんらかの刺激的誘因の助けで議会と大統領が同意できれば、その同意の結果と要求される立法との間の効率的な橋渡しつまりリコンシリエーション（予算委員会指令に基づいて諸立法委員会が作成した諸計画変更提案の一括調整処理——以下ではRCCとする）・メカニズムが有効にはたらくということを示すのがGRHの任務であった。GRHみずからはそのための可能なテスト手段の一つとしては失敗したが、マクロ・バジェットングの有効性を説明し、その制度化を確立させたことをもって予算政治発展史上におけるその使命をまっとうしたということであった。この帰結にGRHの主要弱点としてあまねく認められてきたロージー・シナリオの作成と会計上のギミックの使用による没収回避の欲求を併合して、われわれは予算過程変革の方向を限定することができる。楽観的経済予想の使用や帳簿の操作は、多かれ少なかれあらゆる予算関連の提案において見受けられる慣行ではあるけれども、GRHの大きな特徴としての原因とは無

関係な、固定された赤字目標額の設定と10月15日時点での強制没収命令の発布は、いわゆる「喉元過ぎれば痛みは忘れる」という性癖に関係者の計算を集中させ、ことにロージー・シナリオの作成と予算外項目へのシフト、資産売却や支払・納税時期のシフトなど会計上のギミックをいっそう魅力的なものとする。このようにして「GRHの廃止ないしその影響力の弱体化が予算過程のめざす新しい方向として設定される」という仮説を得る。これまでのレーガン政権期における政府・議会間の赤字削減交渉の回顧から、可能な三つの政治的災害を含む処方箋としての増税と便益削減とGRHの去勢のうち、前二者は緊急必要時にはありえようとも、赤字削減交渉で好んで選択される処方箋とはとうてい考えられないということを念頭に置けば、GRHの使命がまっとうされたいま、その去勢は納得がいくというものである。

かくてこうしたGRH没収排除の方向が考察の期間において予算政策の究極的目標として取入れられたかどうかを吟味し、最終的にBEAの規定に体现するに至ったかどうかを見極めることが本稿の目的となる。まずロージー・シナリオの作成、ギミックの使用による没収回避はなんらかの形で法律で定められた公式の没収回避に「昇格」したかどうか問われねばならない。この「昇格」が確認されたとしても、BEAについては問題点は少なくない。BEAは実際財政赤字削減を規制するのかわしないのか。もしも赤字削減が規制されないとすれば、いったいなにが規制されるのか。そしてその目標は十分実現の可能性が高いものであろうか。さらにはBEA規定が実施に移されていくプロセスにおいて予算過程参加者の役割が変更され、中央集権の新意思決定手法の定着に異変の見られるようなことがおこらないであろうか。こうした一連の問題の検討からBEA秩序の中にGRH排除の論理がうかがわれ、赤字規制や支出規制もさしたる効果を示さず、新意思決定手法の定着に異変が見られないとする帰結が引出されるとすれば、BEAには予算政策・予算過程変革の積極的意義を認めがたいということになり、ひいてはここにわれわれはGRHの拘束力弱体化、GRH安楽死の意図・構想のみを発見することになろう。したがってBEAにか

んしては、このような予算政策変化の可能性と予算過程における意思決定手法変更の有無に焦点をあてた本質の検討が試みられる。かくて本稿での分析の枠組は次のように形成される。Ⅰでは1988年から1990年までをポスト GRH 期としてとらえ、各年の予算協定、予算論争を中心にロージー・シナリオの作成とギミックの行使による没収回避の追求といった予想された予算行動の特徴を確認しうるかどうか、またそこから GRH 抹殺への発展が見られるかどうかを検討する。Ⅱにおいてはまず引続く分析のために必要な範囲で BEA 規定の骨子を紹介しながらその秩序を構成する。ついで予算政策目標に関連して随所にはめかされる赤字規制不在の真实性を証明し、その結果論理的に残存することになる支出規制の有効性を吟味する。最後に規定の変更によってもたらされる予算過程参加者の権限再分配を検討する中で、新意思決定手法への異変の存否を明らかにする。GRH の安楽死はもしⅠで確認されれば、Ⅱの諸検討の合成結果として証明されるであろう。

## Ⅰ グラム=ラドマン=ホリングズ法安楽死への発展

GRH の使命がまっとうされたということを承認するとき、GRH の実質無力化を指示する仮説の証明のためには、分析上の関心は各年のロージネスとギミックによる没収回避傾向の存在ないしその変化の態様に集中される。検討の主たる資料としては一般に年度初期の大統領予算、それに引続く予算決議、年度末から新年度はじめにかけての RCC 法案、さらには随所に介在して意思決定を指導する予算協定などが考えられるであろう。それら予算関連資料の詳細な内容は本稿の関心ではない。

まず1988年予算過程の特徴はいちおう異変性の欠如として要約することができる。2月のFY 1989予算は支出1兆942億ドル、収入9,647億ドル、赤字1,295億ドル（これは修正 GRH の目標額1,360億ドルを65億ドル下回る金額）を見積るものであったが（OMB [15], p. 6G-45）、ここに1982年以後はじめて「議会到達にさいしてナット・デッドになった」のが特徴である。引続き承認された

表1 FY 1989関連経済仮定と実績の比較

経済指標	仮定	実績
実質 GNP 増加	3.5%	2.9%
CPI (12月対比)	3.9%	4.6%
失業	5.5%	5.2%
財務省証券入札レート (3カ月物)	5.2%	8.12%

(出所) 経済仮定については OMB [15], p. 3B-7, 実績については Bush [5], pp. 301, 338, 363, 376.

予算決議も、最終の協議会報告の承認時においてもたつきは見られたものの、最初の下院案、上院案の通過は3月24日、4月14日とこれをはじめて年度の早期に通過している。さらに13の歳出予算法案の最後の六つが10月1日にサインを見ている。大統領予算や予算決議、歳出予算法案にかんするこのようなスムーズな進行は、しかしながら、実は少しも驚くべきことではない。なぜならそれは1987年の2カ年にまたがる予算協定の線に沿って作成されたいわば「協定順守予算」にすぎなかったからである。

ただ大統領予算(2月)の赤字見積額は、1,760億ドルのFY 1989年度末赤字を予想するかなり客観的なCBOの見積り(CBO [24], p. 50)<sup>1)</sup>と比べると、楽観的な経済仮定を用いたロージー・シナリオに基づいていたことが読取れる。実際そのロージネスは表1でのFY 1989にたいする主要経済仮定と実績との比較で証明される。会計年度終了後赤字は1,520億ドル(大統領見積の1,295億ドルより225億ドル多い)と公表されているが(OMB [17], p. A-281)、これが真実の額でないことは明らかである。なぜなら政府債務の増加はそれより1,134億ドル多い2,654億ドルであったからである(*ibid.*, p. A-304)。つまりこの差額がロージー・シナリオの作成をはじめ、予算外項目としての処理や大統領=議会

1) 客観性の基準を求めることは困難であるが、CBOは一般的には100人以上の専門的な政策分析者の討論の場であり、政治家にアカデミックな政策分析を提供するという、具体的にはたとえば委員会から報告された各法案にたいして5カ年間のコスト見積を提供するという義務を遂行するにさいして、しばしば未来のコストを過少評価しようとする利益団体の圧力に対処すべき必要から、その機能が必然的にきわめて慎重になるということを考え合わせると、その見積りはいちおう信頼に値すると思いたい。

の予算手続をとおしてのその他の狡猾な財政的操作といったギミックによって隠されたことになるわけである。

以上のような楽観的数値承認の理由としてはしばしば①2年間にまたがる1987年予算協定で双方とも疲れ果てていたこと、②1988年は選挙の年であり、1987年のような共倒れにならないとも限らない闘争を選挙の前日まで繰返したくはないという思惑に支配されたことが指摘されるが<sup>2)</sup>、筆者の見るところでは、協定予算のおかげで赤字目標額を上回らない赤字見積額の設定が確定していたからには、これとロージー・シナリオをペアにして使用することにより、嫌悪すべき没収を回避しえるという計算が大きなウエイトを占めたことは疑う余地がない。ロージー・シナリオの作成、ギミックの活用による没収回避の選好はいわばポストGRH期の予算戦略的「オーソドックス・ルート」と呼ぶべきものである。この「ルート」が期間をつうじて継続するかどうか注目しよう。

このオーソドックス・ルートが1989年に継続されていくかどうかを検討するためには、R. レーガンからG. ブッシュへの引継ぎが行われたさいの経済状況を斟酌することがさしずめ有用である。なぜならそれはロージー・シナリオの必要性を示していたからである。すなわちこの時点では2兆9,000億ドルの国債と6年以上にわたる持続的成長後の下降ぎみの経済の様相が見られ、1988年(12月対比)CPI上昇率4.4% (Bush [6], p. 355)、1989年1月における10年物および3カ月物財務省証券入札レートおよびプライム・レート最高それぞれ9.09%、8.29%、10.5% (ibid., p. 369)、貯蓄貸付組合 (Savings and Loan Institution——以下ではS&Lとする)<sup>3)</sup> スキャンダルにおける1980年代での破滅的な

2) たとえばH. E. シューマン ([23], p. 301) をあげよう。

3) S&Lは本来長期住宅不動産抵当貸付を業務とする近隣地区建築資金金融組合であった。しかし1960年代、1970年代において規制を撤廃する諸法律の制定が相次いだことから、S&Lは本来の建築資金金融以外に、預金の一定額までは連邦貯蓄貸付保険公社 (Federal Savings and Loan Insurance Corporation) によって保険をつけられていたために大いに有利となっていた投機的冒險投資をまかなうための消費者の貯蓄を求めてのハイ・リスクの利率提供合戦に加わったり、持株会社に所有されることによって本来の建築資金金融組合の必要性が軽視されたりして、徐々に苦況に陥り、1980年代の金融自由化で救済資金は破滅的に膨張していくのである。

出費5,000億ドル以上といった悪状況が重なり合い、——FY 1990の実際の財政赤字が2,204億ドル (*ibid.*, p. 375) であったことをも付随的に斟酌すれば、ヨリ納得がいくと思われるが——、レーガン最後の予算における赤字見積額がGRHの赤字目標額である1,000億ドルとほぼ等しい水準あるいはそれ以下に止められるためには、その予算の基礎となった実質GNP、CPI、財務省証券入札レート(3カ月物、10年物)などの主要経済指標がどうしても強烈に楽観的にならざるをえないのである。そして2月9日議会へ送付されたブッシュ改訂予算は、1981年のレーガン最初の予算が国内計画の大幅削減、国防予算の増加、大幅減税といった際立った提案を行ったのとはちがって、明確な目的・プログラム・方法・戦略をなんら有することなく、レーガン提案のFY 1990予算を限界的に変更したものにすぎなかった。したがってブッシュ改訂予算も必然的に楽観的であったといえる。すなわちブッシュはGRHの予算赤字削減計画1,000億ドルを新税・増税なしで満たすことを提案しているが<sup>4)</sup>、利子率の見通しを除いて、レーガンのロージー・シナリオをあらゆる領域で維持したのである。支出、収入の見積りはそれぞれ45億ドル、63億ドルだけ増加したので、かれの全体としての赤字見通948億ドルは結果的にレーガンのそれを38億ドル下回る

4) いうまでもなくこれはブッシュが1988年9月、10月の選挙戦での公約を公式に取入れた「フレキシブル・フリーズ」の予算提案である。ブッシュ予算思想の結晶とみられるBEAシステムのフレキシブル・フリーズを理解するためにも、いまここでその表面上の意味を確認しておこう。

まず国防支出についてはFY 1989の数値にインフレを考慮して14億ドルの増加を要求し (Bush [4], p. 38)、実質コンスタント・ドルを維持している。次にフレキシブル・フリーズの側面として研究開発および長期生産性向上37億ドル、教育8億ドル、麻薬対策13億ドル、33億ドルのメディケードを中心としてみずから「ヨリ優しく思いやりのある社会形成をめざすプログラム」と呼ぶ計画38億ドル、などを含んで総計120億ドルの優先諸項目にたいする増額を強調している (*ibid.*, p. 181)。その一方でかれはとうぜんメディケア支払の抑制50億ドル (*ibid.*, p. 121)、連邦公務員にたいする健康保険給付における3億1,800万ドル削減 (*ibid.*, p. 122) など前年度 (FY 1989) の非国防裁量支出の1,360億ドルにたいしては、上のような強調はすこぶる控えて、全体としてインフレさえ考慮せずFY 1989の水準に止めるというフレキシブル・フリーズを適用しながら、しかしそのシーリングのもとでも项目的に見て増減を認めるものである。

かれがこのフレキシブル・フリーズをとおして予算赤字問題を解決しようとしたことは、増税または新税は用いないという決意が強かったことのほかに、これのみずからに優先性議論を可能にするという認識が強かったこと、議会の支出増加決定を許さないという決意が固かったことを示すものといえよう。

ものとなっていただけである。

さてブッシュが強くサミット会談を要求していたこともあって、まもなくローズ・ガーデンでの行政府の代表と議会指導者との交渉は軌道に乗り、4月14日に妥協を見るに至ったのであるが、この協定を指針として議会は議会予算決議にかんする作業を開始することになるので、その内容、同意へ至る思惑、同意の効果などを検討しておこう。この協定での赤字削減額は270億ドルで支出削減と収入増加の貢献度は約半々であるとみられたが、主な項目は以下のようなものであった<sup>5)</sup>。①ブッシュの選挙戦での公約に反して、内国歳入庁の市民生活を締付ける税収増加5億ドルが要求された。②合計で57億ドルになる各種の政府資産が売却されることになった。これにより売却の年度は収入を増加させるが、しばしば未来の諸年における収入を削減しがちである。③提案された増収額のうち約53億ドルは特定化されなかった。④黒字を続けていた郵便事業で新会計年度における18億ドルの見積赤字が全体の赤字を増加させないようにするため予算外項目とされた。⑤農産物価格支持において要求された削減19億ドルの約半額は農家への支払いのFY 1989への繰上げであった。このような諸項目が示すごとく、赤字削減額270億ドルの詳細は不明か、問題の多いものか、または特定化されたときにはギミックであったといえるのである。双方とも270億ドルの赤字削減がFY 1990の全体としての赤字を1,000億ドル以下にへらすだろうという偽りを受入れた。(同意での見積りは994億ドルであった。)実際は550億ドル～650億ドルが必要であったとみられる。したがってこのことはそれと同時に双方ともロージー・シナリオを受入れる必要性をも痛感していたことを示している。たとえばもし議会が通常 OMB の見積りより現実的であった CBO の見積りを代りに使用すれば約200億ドルのセイビングが消失せるから

(Rapp [19], p. 804), 目標へ到達するための支出削減ないし増税の負担は、

それだけ多く議会にのしかかることになるであろう。しかし双方が新会計年度の早期に公式のオン・バジェットの赤字額を1,000億ドルに引下げるとい

5) ここに指摘する5項目はD. ラップ ([19], p. 804) より選択したものである。



「ブーズー教の呪い」(U. S. News & World Report [28], p. 16) つまり予算上のトリックを受入れさえしていたときには、たとえ年度終了後の赤字がいかに大きなものであっても、憎むべき没収を避けうるという利点があった。議会側も政府の作成したロージー・シナリオを受入れることによって約200億ドルのセイビングが可能になることをとうぜん承知しており、それを認めることで没収の回避に必要なギミックによるセイビングを、そうでない場合と比べて、減少せうという計算に支えられていたのである。P. V. ドメニチのいうごとく「この超党派的協定以外の選択肢が停頓と混乱を意味した (Blustein [2], p. A-4) ことは正しいとしても、究極的に偽りとロージー・シナリオをペアにした活用は、いかに双方の没収回避欲求が強かったかをさし示すものといえよう。

予期されたとおり5月18日実質的にローズ・ガーデン協定の線に沿ったFY 1990にたいする1兆7,000億ドル予算決議が承認された。議会予算の概要について近年かくのごとく早期に方が付いたことはなかった。しかし実はこの予算決議は10月1日の新会計年度の開始までに議会が予算を成立させるために行わねばならなかった支出、租税、負債、赤字などにかんする拘束的な上限を設定しただけであった。4月の協定に見られた赤字削減額の内訳項目③つまり増税額のうちの53億ドルの特定化を中心とした具体的な細かいつめはなにもなかったのである。この理由を考えてみると、民主党側としては、選挙戦でのブッシュ候補の民主党を増税支持政党と決付けた主張が現実となって現われることを恐れる結果、新租税提案の勧告を回避したことが確実である。政府・共和党側もどちらかといえば、そうした収入の特定化を勧告しなくなかったとみられるが、ブッシュは実は増税とは映らない方法で必要な収入の大部分を確保する計画を持っていたのである。これすなわち資産売却の増加からもたらされる税収増加を期待しての資本利得税の税率引下である。ただこの時点では予算過程の進展を考え予算決議の早期の承認を得る上で障害となる論争の多い資本利得税削減はあえて差控えたということであろう<sup>6)</sup>。

6) というのは資本利得については1986年の税制改革法 (Tax Reform Act of 1986) により、そ

かくてこの予算決議は4月の同意の問題点、矛盾、ギミック暴露の延期を試みるという性格を持っていたことがわかる。すでに大統領と議会が年度のはじめ(4月の同意をさす)に新しい1,000億ドルの赤字目標額を満たしえたということに同意していたからには、たがいにかなり横柄に振舞いうるという抜道(ループホール)の存在は真剣な支出・課税行動の回避すなわち帳簿操作への誘惑を強めることは明らかであるから、GRHの赤字目標額を真実に満たしうるFY1990予算の確保はいっそう困難になったといえる。さて年度末の論争で4月の同意を無視した大論点はいうまでもなく、最終的な予算パッケージの中に上記の資本利得税削減が含まれねばならないという大統領の主張であった。そもそもこの資本利得税税率の引下げは短期では投資家が保有資産を売却うから、予想の弾力性が小さいとすれば、減税と同時に収入増加が期待されるという意味できわめて人気がある一方、長期的には低税率は利得を保護するから財政収入を減少させるということで、税率引下の予算に与える効果はかなり不明確であるが、このことはそれが各種の政治的戦略に利用されやすいこと、ひいては大きな論争を生む可能性を持つことを示しているといえる。ブッシュとかれを支持する議員や経済学者の多くは、実質的に資本利得税の税率を上げた1986年税制改革法の資本利得課税規定が投資を挫折させたのみならず、「長期間にわたる保有ののちでの資産売却によって得た資本利得をあたかも年々の給与所得であるかのように課税することによって、賃金稼得者にたいして投資家を不利に取扱った」(Franklin [10], p. 72)と決付け、資本利得税の税率引下を提案した。それにたいしてほとんどの民主党議員は、がいしてこの税率引下が基本的に税収ロスを生ずる上に、所得分配の観点から税率引下の利益が高所得者に向かう結果、租税構造における不公正をいっそう大きくするという点でこれ

√れまでの20% (課税ベース参入率40%×所得税の最高限界税率50%)に代えて、他の所得と同じように28% (各種の調整の結果実質的には28%ないし33%となる)が適用されることになったものであるが、これにたいしてブッシュは2月の予算提案において、投資促進のためということでこの税率の15.4%への引下げ(45%所得控除導入による実効税率の引下げ)を提案していたからである(Bush [4], p. 32)。

に反対したのである。いわば高所得層や投資の報酬を優遇する共和党の基本的財政思想と租税構造における累進性の促進を看板として掲げる民主党の基本的イデオロギーの対立である。しかし民主党議員の中にも材木生産地域の議員をはじめ共和党議員と行動を共にして大統領に賛成するものが見られるなど(Shuman [23], p. 309), 論争は熾烈なもので、予算決議案の作成、審議、通過にさいしてこの問題が少しもアジェンダとして取上げられなかったことがうなずけるであろう<sup>7)</sup>。

さてかかる熾烈な論争において予算パッケージの中に資本利得税削減を含めしめる意図でブッシュが採用した戦略は、「オーソドックス・ルート」に関連してとくに注目に値するといえる。というのは一般的には没収回避が選好される中で、ブッシュは逆にダーマンの威しにも示唆されたように、没収をむしろ選好していたからである。それは没収選好の思惑を検討するときだちに明らかになる。すなわち没収選好の便益がこのときにはその費用を上回ったからでなければならぬ<sup>8)</sup>。没収の考えられる一つのコストは、162億ドルの削減が総支出予算1兆2,000億ドルの1.35%にすぎないということである。

7) 4月の協定が成功するかどうかは、どのようにして租税法案起草委員会が新収入53億ドルを確保するかにかかっていた。下院では最終的にR. M. ジェンキンスが提案した48億ドルの収入をもたらす資本利得税削減がD. ロステンコウスキーの反対を押切って歳入委員会を通過し、さらに1989年9月「もし下院が資本利得税削減を追放するならば、FY 1990の赤字をGRHにより設定された1,100億ドル以下におさえるのに必要な法案には賛成が得られないだろうから、一律削減が課せられ、財政的混乱が発生することはしかたがない」といったR. G. ダーマンの威し(Blustein [3], p. A-8)が利いてか、この法案は本会議でも239:190で通過している。

一方上院民主党議員の資本利得税削減にたいする反対は、実はかれらとしては例の特定化されない53億ドルの収入を、未来の諸年度における赤字を増加させることなしに、または税制の不正を拡大することなしに確保するという了解つきで成立したと理解していた4月の協定が無視されることになったからにはほかならない。かれらは大統領がやむなく新税を提案するに至り、それを軸にして「新税の詳細がロステンコウスキー、L. ベンツェン両租税法案起草委員会委員長とブッシュ政府の協働で線上げられるだろう」(Rapp [20], p. 1176)と期待していたところ、皮肉にも下院における自党の仲間によって出抜かれた形となり苦況に陥ったが、いかなる譲歩も示さなかった。政治的行詰りを避けえずとみたR. ドールが大統領にFY 1990のための資本利得税削減の主張を取下げることが納得させるに至って、ようやく10月13日(没収の3日前)上院はついに141億ドルのRCC法案を通過させたが、3日間での協議会調整は不可能で1986年、1987年(この年の没収は撤回された)について3回目の没収(162億ドル)が発効することになったのである。

8) 没収選好のこうした諸要因はシューマン ([23], p. 310) で単に政治的理由として列挙さ

これを12カ月に、さらに国防、非国防の機関に分割すればたいしたものではないということであろう。もう一つのコストもテクニカルな理由から、国防の削減は民生のそれより小さくてすむことになり相対的に有利だということである。つまり81億ドルのうち約50億ドルの削減は、新会計年度に使用されうる国防関係資金の堆積があったためにそれを使うことで新しい削減額を減少させてよいとする以前の法律の規定のもとで生じていたからである。これにたいして没収の便益を見ると、その一つとして RCC 法案の場合には大統領みずからがサインせねばならず、したがって賞讃されるにせよ責任を持たされるにせよ、それを分かち合わねばならないことになるのにたいして、没収のもとでの自動的削減にたいする責任問題については強気を持続しようといった心理的、感覚的なものもあるが、いっそう大きな便益は、没収の選好がみずからの望む優先性を確保しえるという期待であった。没収を継続するという威しのほうが、すなわち議会との交渉において RCC 法案の拒否を固守し続けるほうが、交渉の内容に影響を与える権限をより大きくしそうであるとみただからである。こういうわけでプッシュは議会の RCC 法案が必要な赤字削減総額を供給する場合でも、優先性が異なるそうした RCC 法案へのサインは欲しなかったのであり、つまりは FY 1990 の没収を年度をとおして貫徹させたかったのである<sup>9)</sup>。

ともあれこの年においては、最初は大統領提案のロージー・シナリオに始まり、ロージネスとギミックに満ちた偽りの予算協定の成立、さらにはその線に沿って作成された空白の予算決議の制定へと、予算行動はオーソドックス・ルートを歩んだが、最後の RCC にかんする論争でプッシュの没収選好という

↓れているが、選好の理由としては便益・費用の対比を考えたほうが直截的で選択の方向が鮮明である。

9) しかしついに1989年11月147億ドル赤字削減法案(RCC)で妥協は成り、その部分として没収は1990年2月第1週までとなった。没収額の合計は46億ドルとなっている。つまりこの年度の RCC 法案は第1に議会側での自主的支出削減と第2に赤字目標額とその支出削減額との差額を埋めるのに必要な部分的(4カ月間)没収といった二つの要素から成る混成物としての性格を持っていたのであり、このような混成物の結果として FY 1990 予算は出現したのである。そしてこのように短期の没収が RCC 法案の部分となるような予算決定方法が予算過程に定着するのではないかという予想さえうかがわれたものである。

異変が見られた。しかしこのことは決して没収回避の欲求が没収選好にとって代られたということの意味するのではない。前年度から継続するロージー・シナリオ、ギミック、没収回避といったGRHにつきまとう一連の矛盾の流れは、便益・費用の対比を内容とした政治的環境に対応して、形を変えみずからを主張していたと評価されてよいと思われる。これが一時的な異変であったことはFY 1991大統領予算の提出でまたたく間に証明される。

さてFY 1991予算の提出にさいして、表2に見るごとく、ブッシュは1,005億ドル(OMB [17], p. A-3)の赤字を見積っていたが、GRH目標の640億ドルを考慮すれば約360億ドルの赤字削減が必要になるから、かれは数字を合わせて支出1兆2,330億ドル、収入1兆1,700億ドル、つまり赤字631億ドルを要求したとみられ、いちやくこの予算はオーソドックスなロージー・シナリオに基づいていたということを暴露した。例によってCBOの見積赤字1,380億ドルと比べて楽観的であり、インチキは明らかであった。輪郭に接しただけでも偽りの収入、偽りの削減、過去においてしばしば拒否された予算提案が含まれていたであろうと想像しうる。ここに前年秋の没収選好が一時的、臨時の戦略であったことは明らかである。もちろんブッシュが経済見通を操作したとしても、

表2 FY 1991経済見積比較 (1990年1月)

項 目	OMB	CBO
GNP (実質増加=1982年価格) (第4四半期対比)	3.3%	2.5%
失業率 (年平均)	5.3%	5.5%
CPI (1982-84=100) (第4四半期対比)	4.0%	4.4%
GNP デフレーター (1982=100) (第4四半期対比)	4.1%	4.0%
財務省証券入札レート		
3カ月物 (年平均)	5.4%	7.2%
10年物 (年平均)	6.8%	7.7%
予算赤字	1,005億ドル	1,380億ドル

(出所) OMB [17], p. A-3, CBO [25], pp. 14, 33.

クッション100億ドルを考慮した赤字削減必要額260億ドルは1兆2,000億ドル予算の約2.2%にすぎないこと、冷戦終結によるいわゆる「平和の配当」からの意外のセービングがあること、および1982年以後経済が健全に拡張していることを念頭に置くと、ブッシュが目標達成に自信を持っていたことは十分考えられる。とはいえここではこの偽りの楽観的予算赤字見積1,005億ドルが固執されるかぎり、意義深い予算過程の発展はありえないということに注意しておくことだけが重要である。というのはこうした年度初期の段階でのロージー・シナリオの作成は、通常きまってアド・ホックなギミックの活用による没収回避追求に結び付き、なんらかのエクス-アンテの形で法律で定められた公式の没収回避への昇格はとうてい期待しえないからである。予算過程が進行し引続いて設定されたロステンコウスキーの5カ年間対象5,110億ドル赤字削減をめぐる議会・政府間の交渉においても、パターンどおり双方ともみずから寵愛する項目を交渉の対象からはずしたかったことがあって、結局予算削減1年目の目標額にかんして450~550億ドルということで同意を得た以外は、いかなる成果も得られなかった。つまり交渉は失敗したのである。

ところが6月下旬にブッシュがそれまで固守し続けてきた新增税不採択の主張を破棄したこと、および7月中旬の年央予算報告が総計量、経済仮定を是正し正直な予算を公表したことに見られる予期しなかった発展が生じたことにより、一度は挫折した交渉が甦ることになる。まず6月末ブッシュが予算協定ではなんらかの租税収入増加を受入れることを承諾したことは、とうぜんとはいえ交渉の進展に一役を買うことになった。これにたいしてブッシュの支持者ことに選挙戦中新増税不採択の綱領で戦った上に、11月に再選の投票に曝されることになる議員をはじめ、下院共和党議員の半数以上がブッシュのこのシフトを非難したことはいうまでもなく、これが以後の交渉のプロセスや結果を大きく左右する要因になったことは疑う余地がない。

赤字対策にたいするヴィジョンの変化という観点から、正直な経済仮定、正直な予算の公表は新租税収入増加の承諾以上に重要な交渉刺激要因と考えられ

る。ダーマンはこの報告で収入、支出、赤字の改訂見積とそれらの基礎となっている経済仮定を公表したが、経済の後退およびS&L ベイルアウトのために必要とされる資金の大幅増加の結果、次の2点に見るごとく、ブッシュとダーマンが正直な数字を示すに至ったということは基本的に重要である。その一つとして削減提案前のFY 1991の赤字が1,005億ドルではなくして1,690億ドルであったこと（もしS&L ベイルアウトを含めるとそれは2,310億ドルであったし、さらに社会保障信託基金の黒字が赤字を隠すために使用されないならば、それは2,800～3,000億ドルであったこと）が指摘される（Mufson [13], p. A-1）。いま一つはFY 1990赤字見積は1月の1,000億ドルではなくしてS&L 救済費を含めて2,185億ドルであったことをさしている（Jang [30], p. A-6）。ダーマンが提出した改訂見積の一大特徴はなんとといってもそれまでの諸提案には見られなかった、赤字が手に負えないほど大きいという事実についての正直な告白であるということである。いま1,690億ドルの見積赤字についてみても、GRH 赤字目標640億ドルとクッション100億ドルを考慮して、1,000億ドル没収の可能性があるとみられた。それは民生支出で約25%の、国防支出で41.1%の、それぞれ強制削減を意味するから、支出の5%を構成したFY 1986の117億ドル没収（没収の規模ではこれまで最大）とは比較にならない（Franklin [10], p. 65）。そのようなわけだとえ瞬間的なものであったにせよ、それまでとは異なり操作には頼らずに没収を回避したいという意図が表明されたのである。正確にいうと、議会と公衆が真実を知れば大きなショックを受けることになるので、予算交渉の決定的な前進がありうるだろうというのが、ブッシュとダーマンの正直でありたいという思惑であったとみられる<sup>10)</sup>。

しかしともあれ、新税不採択方針の撤去と正直な予算の公表が意義のある予算協定にたいする刺激を与えたことは事実である。7月末に政府によって1,000億ドルにも達すると見積られたFY 1991 S&L ベイルアウト費用と年央ま

10) 報告の全88ページ中46ページが没収の破滅的な効果の詳細な説明に費されていたことも、それが交渉を促すものであったことを証明しているといえよう。

でに始まっていた景気後退に加えて、8月はじめに開始されたイラクのクエートへの侵入による湾岸危機の拡大と、ひいては原油価格の高騰、サウジアラビアへのアメリカ軍隊の派遣といった一連の意図せざるできごとは、冷戦終結による平和の配当を涸渇させ、大統領予算提出時のオプティミズムをまたたく間に9月の暗雲に変貌させた。GRHの赤字許容限度は赤字見積額のはるか下方にかすんで見え、1,100億ドル没収の可能性 (Doyle and McCaffery [9], p. 32) があるとみられていた。かくのごとく意図せざるできごとが重なり合って生じたGRH目標達成不能の状況は、これまでの予算交渉で妥協を見た偽りのシナリオ作成や資産売却などGRH目標にたいする策略による限界の処理ではまったく対応しえないことが判明した。つまり没収による威しの存否は結果には関係がないということである。このような構成は均衡予算の達成を目標にするようなプロセス改良努力を不可能にするだけでなく、望ましくないものにもしてしまうかもしれない。「均衡予算の追求を法律によって義務づけるべきではない」という要請つまり「政府はもっとフレキシブルであるべし」という要請が強まるだろう。筆者には内容はともあれ、1985年のGRH制定以後予算政策上唯一の目標として君臨した「均衡予算への回帰」の放棄が妥協の落付く可能な接点であるように思われた。そうなれば交渉再開に至るまで基本的に継続して観察された議員・政府によるロージー・シナリオの作成やギミックの使用などをとおしての没収回避追求は、均衡予算以外のもっとフレキシブルな目標の追求にとって代られる可能性があるだろう。しかし政府と議会は策略による限界の処理で妥協がはかれなかったのであるから、財政支出や課税に反映された党派的イデオロギーの対立・抗争が激しかったことは明らかであるが、それでも2カ月半にわたる交渉を重ねたのち、ようやく新年度が始まるどたん場で同意は成立した。

さてこの最初の予算協定で認められたのは5カ年間 (FYs 1991~1995) を対象にした5,000億ドルに及ぶ赤字削減であった。ただこれらの5カ年にわたる削減は現存の支出額つまりFY 1991にたいして提案された支出1兆3,000億ド



ルからの削減ではなく、現行計画継続ベース・ライン見積からの削減であったということは注意せねばならない。いま一つ経済が後退局面にあったので、主要な増税または支出削減にたいする反対を緩和すべく、削減の主体がのちの年度に集中したことも特徴といえる。最初の年度では400億ドル（ブッシュ提案予算の削減は360億ドル）、最初の2年間では23%となっていた。さらにこの予算協定にたいしてはそれがすでに見た正直な報告を基礎として作られたものであるためか、「それは信頼しうる、実行可能な赤字削減を生み出すであろう」とのA. グリーンスパンの期待（Berry [1], p. A-12）にも見られるごとく、前年度の偽りの予算協定を含めて、過去に見られたあらゆるインチキ・ナレイイ提案（blue smoke and mirrors）とは比較にならないほど意味のある予算協定であるとする趣旨の評価が随所にかがわれた。それだけに内容の点で真剣な議論を呼びおこすものであったろう。たとえば課税の面で同協定は1,338億ドルの増収を見込むものであったが、ここには顔を見せていないブッシュ、民主党双方の切札選択肢としての資本利得税税率引下と富者に焦点をあてた所得税の税率改訂を中心とした議論が必須であった。

いま一つこの協定は合意内容のリアルさ以外にも、前年の1年間だけを対象にした協定とは異なり、5カ年間を対象として取入れた上に、各年度の赤字削減額合計のみならずそれに貢献する内訳にかんしても合意に到達した点が際立った特徴といえるだろう。しかしながらこの5カ年間を対象とした赤字削減がすでに見たベース・ラインからの削減であったことや、さらには削減の主体がのちの年度に集中したこと以外にも、多くの議員が5,000億ドルもの赤字削減を票決したという土産を携えて選挙区入りしうるということ、そしてⅡの2で詳しく見るように、計画された赤字削減目標額が常に容易に変更されうることなどを総合して考慮に入れると、この赤字削減の形態こそGRH「改良」のもっともありそうな妥協の形態であったと推測しうる。なかでも大統領や議員の計算においては、このようなエックス・アンテ・ルールの中で命令的な赤字目標を満たすべき必要性から、ないし1,100億ドル大没収の苦痛からうまくのが

れることができるという確信が大きなウエイトを占めたことは想像にかたくない。世論に示された小さな政府（共和党の大統領を要求する）と大きな計画（民主党議会を必要とする）の矛盾した要求（Schick [22], p. 21）が支配的である間は、増税も計画削減も採択されそうにないから、たとえ合意が成立しても赤字問題への大胆な対処が不可能なことをおもうとき、ここでの合意内容としてのエクス-アンテ・ルールの採択は、まさしく双方の責任回避への合意を意味したのである。

以上のような含蓄を有するサミット会談での最初の合意に基づく FY 1991 予算決議は、10月15日下院で投票が行われ、残念ながら共和党、民主党の賛成率はそれぞれ40%、42%という結果に終り、予算決議に関連した多数を形成することができなかった。その理由を簡潔に指摘すれば、負担の逆進性ないし公正面からの党派をこえた不満が強かったからであり、さらに資本利得税にかんする共和党の要望が完全に切捨てられたからである。すなわち内容の点で個人所得税の累進性強化、資本利得税削減といった双方の切札選択肢を導入した真剣な議論が展開されていなかったのである。したがって以上の不満の解決は修正予算決議採択後の RCC 法案作成過程でのいっそうの交渉に委ねられることになったが、すでに見たブッシュの新税不採択方針の破棄に端を発した下院における共和党議員の大統領への非協力、下院共和党交渉委員の全体としての交渉拒否による民主党と大統領との交渉の継続は、必然的に民主党色の強い RCC 法案作成へと導き、協議会での共和党賛成議員の可及的多数確保をめざした調整はもちろんなされたものの、結果的にはエンタイトルメント（法定受益者への無制限の支払い——以下 ENT とする）削減額の減額と富者への所得税の増徴などを主要項目として分配面でかなりの調整を施した修正予算協定つまり RCC 法が成立したのである<sup>11)</sup>。それにもかかわらずわれわれは、修正予算協定は最

11) 下院での賛成率は民主党、共和党それぞれ71%、27%、上院での賛成率は同じく64%、43%であった。なお最初の予算協定、修正された予算協定それぞれの負担分配面での特徴ないしそれらの間の相違は軽視することができないけれども、本稿の GRH 没収実質排除の存否判定とは直接関係を持たないので、ここでは取上げない。

初の予算協定とあまり変るものではなかったとみることができる<sup>12)</sup>。

かくてわれわれは以上のような修正予算協定の採択がロージー・シナリオの作成、ギミックの行使による没収回避の追求といった「オーソドックス・ルート」に及ぼした効果に注意を払うことが重要である.. この点については両協定を同じものとして取扱ってよいのであるから、こうした5カ年対象予算協定の採択によって、最初の予算協定にかんして見たごとく、議会と大統領は、最初の年度においては1,100億ドルという命令的な赤字削減目標を満たすべき必要性から、なんらの操作をも使用することなく合法的に免れることが可能になったし、次年度以降も赤字目標額の調整可能性からGRH没収を合法的に回避しえるというかれらの期待は確実なものになったといえる。この帰結からGRHは不要であると判定しえる。R. ドイル=J. マッカフェリーは、この1,100億ドル没収のキャンセルと赤字目標額の変更が連邦政府運営面である程度ノーマルシーへの復帰をもたらしたことを認め、その効果はGRH、修正GRHのさらなる延長以上のものである（傍マル筆者）としているが（[9], p. 32）、これはGRHが不要であるということの別の表現とみてよかろう。すなわちGRH安楽死への発展がうかがえるということである。

もちろんGRH的没収を免れうるといっても、またGRHがほとんど不必要であるといっても、それらがこの修正予算協定すなわち1990年包括財政調整法の体系の中でどのように理論づけされるのか、また赤字目標額がいかなるときに調整されるのかなどについては、こうした5カ年間削減を保証せんとする手続的メカニズムすなわちBEA規定の分析を抜きにしては知るよしはない。

12) 「あまり」というのは予算政策にたいするヴィジョンの変化という本節の関心に照らして、5,000億ドル削減総額の変更が大きいという点を重視した評価であることを示す。すなわち修正予算協定による変更（赤字削減額の削減）はほんの81億ドルにすぎなかったところから、この点にかんしては両予算協定は同じものとみてよい。

## Ⅱ 1990年予算施行法の予算過程拘束性 —グラム＝ラドマン＝ホリングズ法安楽死の論理—

### 1 規定——1990年予算施行法の世界

Iの分析は、1990年春ごろまで傾向的に観察されたロージー・シナリオの作成とギミックの行使による断片的没収回避の追求が、5カ年間5,000億ドル赤字削減計画中のエックス-アンテの没収回避可能性にとって代られたことで、GRH 効果排除への発展が確認されることを示したが、Ⅱの目的は予算政策変化の過程で確認されたかかる GRH 効果排除の論理を BEA 秩序の解剖によって確乎とした帰結とすることである。そのためまず、GRH 再修正（修正 GRH の修正）の核心とみられる「赤字目標額」の性格と「没収」の機構に関連する範囲での BEA 規定の趣旨を概観しよう<sup>13)</sup>。つまり BEA 世界の秩序を理解しておくことである。赤字目標額について指摘しうることは、第1にそれが GRH（修正 GRH をも含めて）の場合と比べて大幅に高くなったことである。それに GRH のもとでは社会保障基金勘定が赤字の計算のさいにのみそのベースに含まれていたのにたいして、BEA ではそれはまったく除外されたことも注意を要する（pp. 655, 1161）。

第2に、GRH のもとでは10月15日に OMB が、赤字は極大赤字をこえたと見通したときには、赤字をもたらした原因とはまったく関係なしに没収が生じだし、また経済の状況などに関係して極大赤字目標額が変化するようなことはなかったのにたいして、BEA では赤字目標額が少なくとも年に1度、通常はそれ以上修正されるに至ったことを指摘しうる。年に1度の修正というのは大統領予算提出時になされるタイプのものをさす。表3における FY 1992から FY 1995までの赤字目標額は、たとえば FY 1992予算ではそれぞれ3,500億ドル、2,850億ドル、1,580億ドル、1,170億ドルと変更されている（OMB [18], p.

13) なお BEA の諸規定は Sec. を中心に構成されるが、1974年予算改革法や GRH の Sec. 修正をも含みきわめて複雑であるので、今後取上げる諸規定の所在は、単に協議会報告でのページのみを記すことで示すことにする。

Part 5-10). FY 1992と FY 1993においては大統領は①インフレ率上昇の結果としての支出増加や利率の上昇さらには予期しなかったベース・ライン赤字の増加などに示される政府の経済予測, ② ENT 利用率の結果としての支出の増減や預金保険コストの増加などのテクニカルな変化 (法律の変化や経済仮定の変化からトレースしえない変化), および③概念・定義の変化などを予算に反映させるために, 予算提出時に極大赤字額を修正すべきことになった (p. 614). かくてこれら両年度における極大赤字額は移動目標といってよい. その時点以後大統領の上の経済予測は来る9カ月にまたがる全予算議論を拘束する. つまりその後たとえば税収の過大見積りやプログラム費用の過小見積りが判明したり, 経済諸仮定の誤りが露呈したりして, 赤字が目標額を超過することになっても, 議会と大統領はあたかも大統領の予測とそれが生み出す赤字が現実に発生するかのようには審議を続けることになる. このことは赤字目標額が調整されるだけで議会と大統領はなんの行動もとらなくてよいことを意味する. FY 1994と FY 1995については赤字極大額が調整されるかどうかは, 大統領がみずからに与えられたその権限を行使するかどうかにかかわらず依存することになっている. 多分年に1度以上なされるであろうもう一つのタイプの修正は, すぐのちに指摘する新しい裁量的支出キャップにおける変化が認められた場合に, それを斟酌するために年中なされるものをさす.

かくて見積赤字がクッション—— FY 1992, FY 1993はゼロ, FY 1994, FY 1995は150億ドル (p. 613) ——を考慮した極大赤字目標額をこえれば没収が

表3 赤字目標額の推移 (単位: 10億ドル)

会計年度	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
GRH I	172	144	108	72	36	0				
GRH II			144	136	100	64	28	0		
BEA*						327	317	236	102	83
						253	234	137	12(黒)	63(黒)

\* BEA 項内の下段は社会保障黒字を含めた場合の赤字上限額

(出所) House, Committee of Conference [27], p. 1156; Kee and Nystrom [11], p. 11.

生ずる点は GRH の場合と同じであるが、GRH や修正 GRH ではたとえば景気後退にさいして赤字極大額が固定されているところへベース・ライン赤字が増加するから、没収を回避するのに必要な赤字削減額が大幅に増大するのにたいして、BEA システムのもとではベース・ライン赤字の増加は計算に入れられないか、または極大赤字額がベース・ラインとともに増大する。

次に二つの規制メカニズムの新設とそれに関連したミニ没収の規定を概観しよう。すなわち歳出予算権限または裁量的支出キャップ（以下 DS キャップとする）の適用といわゆる「ペイゴー（pay-as-you-go）・ルール」の導入である。前者から検討する。FY 1991～FY 1993においては裁量支出は国防、対外、民生の三つのカテゴリーに分けられ、それらのおのおののカテゴリーにたいして表 4 に見るごとくキャップが設定されることになった。FY 1994と FY 1995にたいしては三つのカテゴリーは一つに統合され規制される。また GRH、修正 GRH とちがって予算権限額と支出の双方が規制される。

ところでこの DS キャップはまず極大赤字額の場合と同様、毎年大統領予算提出時に調整が行われる（p. 608）。これはインフレ予測の修正、アップ・デー

表 4 BEA の歳出予算支出キャップ (単位：10億ドル)

会計年度	1991	1992	1993	1994	1995
国防					
予算権限額	288.9	291.6	291.8		
支出額	297.7	295.7	292.7		
対外					
予算権限額	20.1	20.5	21.4		
支出額	18.6	19.1	19.6		
民生					
予算権限額	182.7	191.3	198.3		
支出額	198.1	210.1	221.7		
裁量総額					
予算権限額				510.8	517.7
支出額				534.8	540.8

(出所) House, Committee of Conference [27], pp. 1152-1153.

トされたテクニカルな諸仮定、概念・定義における変化、連邦信用計画のコスト見積改訂などを斟酌するためである（p. 609）。しかし極大赤字額の場合とちがって、すでに見たごとく、年度の進行とともに議論が展開されていくにつれて、このキャップは多くの要因を斟酌すべき必要からたびたび修正されることが考えられるのである。その上でこのDSキャップをこえないようにするために、DS没収過程が設けられることになったわけであるが、重要なことはFY 1991～FY 1993においては、どのカテゴリーの支出キャップについても、支出キャップの超過はたとえ収入増加があっても許されないということ、またカテゴリー間の融通はいっさい認められないということである。

さらにそうした没収決定の時点がGRHでは10月15日であったのにたいして、BEAでは標準時（議会閉会后）没収、当該会期内没収、事後調整没収の3種類のものに分化されたのが大きな特徴であった。標準時没収というのは、議会が閉会して15日後に行われる没収である（p. 607）。また会期内没収というのは毎年議会がふたたび召集されるときと6月30日までの間に行われる没収で、それはキャップが侵されたカテゴリーの立法が制定されてから15日後に生ずる（p. 608）。最後に事後調整没収はあるカテゴリーの違反立法が現行会計年度の6月30日以降に制定されたときに生ずることになり、その額だけ次年度のキャップを削減させることになるわけである（p. 608）。このようにBEAのもとでは、没収はGRHの場合の10月15日だけとは異なり、一年中常時行われることになる。

最後に、新設を見たもう一つの規制メカニズムとして、ペイゴー・ルールとそれに関連した没収（PG没収とする）を取上げよう。ここでの規定の趣旨は、収入・義務的支出を取扱う立法のネットの効果が赤字を増加させてはいけないとすることである（p. 611）。これまでわれわれが現金払予算（充当財源候補策付計画提案）としてとらえてきたものを収入減少面も含むよう拡張したものである。ここでは毎年収入も義務的支出もただベース・ライン水準において増加すると考えられているから、それ以上の赤字はなんらかの行動によって相殺さ

れねばならない。ただDSキャップの場合とちがって、相殺は支出削減でもよいし増税でもよい。そしてもし収入立法・義務的計画立法にたいする相殺が当該会期の終りまでに実行されていないとOMBが判断した場合には、そのネットの赤字増加を取除くために、議会閉会后義務的計画の一律削減つまりPG没収がなされる。議会がふたたび召集されてから生ずる違反にたいする没収は、DS没収にも見られる事後調整没収として処理される。ただBEAは社会保障やたいていの資力調査づきのENT免除など修正GRHのもとで存在したすべてのENT免除をそのまま維持しているから、義務的計画の没収が生じて、それが限られたものになることは明らかである。したがってここでもしPG没収の実施のために使用しうる義務的支出の額が十分でないならば、不足分についてはGRHタイプの国防・非国防の各カテゴリーが折半して負担を償う超過赤字没収(Excess Deficit Sequester——以下ではED没収とする)が生ずるとされるのである。

## 2 赤字規制不在の証明

GRH効果排除への発展は、予算政策にたいするヴィジョンの変化すなわちフレキシブルな予算政策的アプローチの選択の中に確認されたが、いよいよそれが複雑なBEA世界の秩序の分析で論証されるかどうかの問題となる。この項ではまずより直接的にED没収そのものが回避されるかどうかを検討する。GRHでは赤字削減が唯一の目標であったが、BEAでは二つのミニ没収の追加からわかるように、支出や収入の規制も目標とされる。そして実は裁量計画の場合には支出をキャップ以内に、義務的計画の場合は支出を現行水準にそれぞれ維持することや、収入をベース・ライン以上に止めることのほうが主要な目的であるとされるのである。すなわちすでに「赤字削減はもはや目的ではない」(Collender [8], p. 19)と、また「赤字は主要関心事ではなく、没収はもはや主として赤字を引下げることが目的とするものではない」(ibid., p. 68)とされるところから、われわれはここでは赤字規制という意味の没収がほとんど



なされないということを証明しなければならない。

さしずめED没収をおこりにくくする傾向を持つ個別的要素がいくつか考えられる。規定面だけからの効果としては、没収時期の分化・常時化は「喉元過ぎれば痛みは忘れる」を解消し、支払いや納税時期のシフト欲求を弱ませる。来る5年間における各年のGRH的極大赤字目標額の明示的緩和、大統領予算提出時のGRH的極大赤字目標額の改訂や3種類のDSミニ・キャップの常時的修正（FY1993まで）などは、ロージー・シナリオ作成への誘因を減少させ、赤字許容限度の拡大期待、赤字削減必要額の減少期待から、没収回避欲求を減退させる。なかでもGRH的目標額とDSミニ・キャップの改訂は、すでに見たごとく、主として経済予測またはテクニカルな改訂、さらには定義の変化などを反映した修正であり、みずからの責任以外の理由から赤字が大きくなると予想されるときにその額だけ大きな赤字削減を強要するというGRHの弱点を取除く点で新しい工夫であるといえよう。

しかし以上のようないくつかの要因を指摘しただけでは、ED没収が生じないかどうかを正確には判定しえない。もし見積赤字額が極大赤字額をこえるなら没収はなお生ずるのである。この可能性を検討しなければならない。それはやはりED没収とミニ没収のいっそうの相互関連に目をやることによって可能である。というのはED没収の存否・度合に影響を与える諸要因を考えると、赤字目標額の絶対的寛大化を与えられたものとすれば、経済的またはテクニカルな改訂による超過赤字の調整が考慮ずみとなったからには、なお斟酌されずに残存するのは議会の立法活動によるものということになるからである。さらにFY1993以前とFY1994、FY1995とでは没収手続に相違が見られることにも着目しよう。FY1993以前では大統領は毎年提出する予算において、すでに見たような経済的またはテクニカルな改訂を折込んだ極大赤字額の修正を行わねばならないのに対して、FY1994とFY1995ではそのような選択権の行使は大統領の裁量による。つまりかれは極大赤字額の修正を行ってもよいのである（p. 1156）<sup>14)</sup>。

まず FY 1991～FY 1993 を取上げる。FY 1991 については BEA がとくに没収を抹殺したので、問題なく没収はない。FY 1992 と FY 1993 については、BEA は各種の没収が同時に生ずる可能性にたいして、ED 没収のまえに DS 没収と PG 没収が生ずるべく規定しているので (p. 613)、この点に注目しよう<sup>14)</sup>。これはまたこれらのミニ没収は ED 没収が生じないときでも独自に生ずるということと同じである。DS 部門で ED 没収と同時に起こりうるのは標準時没収であるが、これについては、この部門内の三つのサブ・カテゴリーのおのおのにおいてポイント・オヴ・オーダー（議事進行拒否動議）や相殺立法があったにもかかわらずキャップが侵されれば、議会閉会后15日して、つまり ED 没収と同じ日に、ミニ没収が生ずる (Shuman [23], p. 333)。しかしこの DS 没収がさきにおこるべしとされるから、それにより裁量支出はもはやキャップをこえていない状態に戻る。

また PG 没収（事後調整のものを除く）については、少し複雑であるが、次のように考えてよい。直接支出・収入の目標・シーリングはインフレ、景気後退、その他議会や大統領がコントロールしえない項目にたいして調整されうることになっているが (*idem*)、いま義務的支出についていえば、その半分は COLA 条件づきとなっており、つまりインフレ率にスライドして支出は自動的に増加し続けるわけである。そのようなわけで義務的支出にかんする一律削減規定では、既存のプログラムについては支出がいかほど増加しても歯止めはかからないということになる。したがって全体の赤字が目標額を上回ると予想されるようになると、一律削減が実施されねばならない事態に至るが、この場合には全体の赤字目標額が上方修正され、結局一律削減は実施されない可能性が高い。

問題は新しいプログラムや減税措置が盛込まれるときである。すなわちそれ

14) DS キャップに関連した三つのカテゴリーの統合は手続上の変化ではあるけれども、支出規制の性格には変化をもたらしても、ED 没収には変化を生ぜしめるものではない。

15) DS ミニ没収の時期には、すでに見たごとく、3種類のものがあるが、そのうち会期内没収については対応する ED 没収はないし、DS、PG の事後調整没収は次年度のキャップに関連するので、やはり当該会計年度の ED 没収と同じ日には生じない。

らによる赤字拡大分を補填するような措置（既存プログラムの圧縮など）がとられない場合には、（かりに全体としての一律削減が行われない場合でも）義務的支出において一律削減が実施される。したがってかりに議会閉会后15日してペイゴ部門のベース・ライン赤字とGRH的目標赤字がともに超過されているとOMBが判定したとしても、PG没収がさきに生ずるから、そのことにより赤字すなわち義務的支出・収入はベース・ラインにあると考えられる。ただ多くの計画が没収を免れることから義務的計画においてなされる削減は限られたものであり、PG没収の実施に使う義務的支出の額が十分でないというようなことがたしかに理論的には考えられる。この場合においては、その不足分だけED没収が行われねばならないが、厳密にいうと、ペイゴ部門ではPG没収の必要額が増加するとともに、第1に職業復帰など若干の項目における自動的支出増加のキャンセル、第2に学生への貸付保証など特別のルールが適用されるプログラムの削減、第3に最高限度がそれぞれ4%、2%に定められているメディケア支払といくつかの保健計画の削減が順次没収に服していった上で、さらに支出削減が必要なときにおいて、残りの義務的計画が文字どおりの一律削減を受けることになるのであり（p. 612）、それでも没収がお不足するときに、その分だけED没収が行われねばならないのであるから、現実的にはED没収はおこらないとみてよい。

以上の考察により「DS没収とPG没収がED没収よりさきに生ずるべし」（p. 613）というBEAの規定から、つまりそれぞれの部門で分担した責任を果たすということから、FY 1992とFY 1993においてはGRH的超過赤字はありえないという帰結が出てくる。というのはその他の理由による赤字見通の増加は、すべてすでに見た経済的またはテクニカルな改訂をとおして目標内に吸収されるよう調整されるからである。

これにたいしてFY 1994とFY 1995では、大統領予算において経済的またはテクニカルな改訂を折込んだGRH的極大赤字目標額が修正されるかどうかは、大統領の選択にかかっている。そこで次のいくつかのケースが考えられる。ま

ず大統領がBEAで与えられたオプションの行使を選択するならば、かれはFY 1992とFY 1993にたいして要求されるのと同じやりかたで、FY 1994とFY 1995にたいしても赤字上限額をアップ・デートすることになるであろう。かくてこのケースではFY 1992、FY 1993の場合と同じ帰結があてはまり (p. 615)、つまりは上限が超過されることを不可能にするのである。

次に大統領が赤字上限額を修正しないと決定した場合であるが、この場合にはそのことにより、ED没収が行われる可能性がないということとはできない。しかしこれにたいしては次の3点を考慮する必要がある。第1にたとえこの場合でも、DSキャップにおいて常時なされる追加的な変化を斟酌するという目的でFY 1992とFY 1993の赤字上限額になされるあの調整を行う必要があるという理由のために、やはり赤字上限額は修正されねばならないであろう (p. 615)。さらに第2に、預金保険の増加の結果としての超過赤字は勘定に入れられないことである (p. 611)。したがって没収が生ずるためには、預金保険の増加的出費を含まないで赤字上限額が超過されねばならないことになる。最後にFY 1994、FY 1995では没収が発動されるまえに、GRHの場合の100億ドルより大きい「150億ドルのクッションがクリアされなければならない」(p. 613) ことをおもい出そう。これらの諸要因が斟酌される結果、FY 1994とFY 1995では没収の可能性がないとはいえないが、大いにありそうでないということができるのである。

### 3 支出規制の有効性

ED没収がなされないということはGRHの目的達成が容易だということである。GRHの目標は望ましい場合つまり赤字が目標以内におさまる場合にももちろん達成されるけれども、それ以外に実際の財政赤字の大きさへと目標額のほうが調整される場合にも可能であるということである。実績がどちらの傾向をたどるかはもちろんわからないが、以上の分析は運営次第では後者の可能性が十分あることを示した。すなわち赤字削減が目的でないということ支

出が規制されず収入が確保できなければ、結果的には実績の赤字は大きくなり、目標額調整の必要性が生ずるからである。したがって BEA が赤字削減や ED 没収を目的としないということの意味は、赤字を目標内におさまらせるために重点的に支出規制、収入規制を実施するということであろう。「ED 没収はほとんど生じない」とか「赤字削減はほとんど規制しない」などとした BEA の意図が証明されたので、規制があるならばそれは支出規制、収入規制でなければならない。したがって次は支出規制、収入規制が有効にはたらくかどうかを吟味しなければならない。BEA ではそうした支出規制、収入規制は DS キャップやペイゴー条項で取扱われることになる。

まず DS キャップについては、すでに見たごとく、FY 1993 までは三つのサブ・カテゴリーで、FY 1994 と FY 1995 ではそれらが統合された一つのカテゴリーで、それぞれキャップの調整がはかられるが、ここでのキャップは収入増加で十分相殺される状態でもそれは認められないし、また FY 1993 以前ではサブ・カテゴリー間での融通も認められなかったから、まさしく支出規制の性格を帯びたものであるといえよう。ところで DS キャップの有効性については、それが収入面とは関係がないとはいえ、もしたまたまかなりゆとりをにおわせた予算見積りが継続して出現すると、それまでの多額の赤字の諸年度をとおしてさしどめをくらってきた欲求を満たすために、新しい計画承認や支出限度の引上げへの強い圧力が議会にのしかかるであろう。そしてそれを承認すべく法律自体に限界的調整が加わることも皆無とはいえない。またペイゴー部門で現存の立法が要求するかぎり、義務的支出の抑制は利かないのにたいして、DS 部門ではキャップが課せられることや、ペイゴー部門での立法的拡張は収入増加でまかないうるのに DS 部門ではそれが不可能であることなどの不均斉を考えると、A. シックが指摘するごとく（[22], p. 28）、各委員会にはみずから寵愛する計画をペイゴー・ステイタスに移行させようとするインセンティブが与えられ、したがってそのような転換が生ずる可能性もあると考えられる。現行規定にまったく変化がない場合においても、大統領はすでに見た大統領予算の

提出時に行うインフレ見通の変更や支出項目の概念・定義の変更などオートマティックな修正のほかに、年度の進行とともに必要に応じて多くの特殊の要因を斟酌するためにキャップを修正しうることが問題である。たとえばIMFにたいする分担金の追加、対エジプト武器販売債権や対ポーランド連邦政府債権の免除、内国歳入庁の徴税活動の強化のための資金追加、「砂漠の盾」戦略(Operation Desert Shield)——ペルシャ湾岸作戦——のための資金追加、その他大統領によって要求され議会によって承認された緊急歳出予算といった要因が含まれる(pp. 609-610)。「緊急」の定義はどこにも見られないところから、多かれ少なかれ判定は恣意的にならざるをえないであろう。P. レオナルド=R. グリーンスタインが憂慮するように([12], p. 38), 正規の歳出予算として承認されるべき計画コストが砂漠の盾関連のものとして人びとの目に映るような創作的勘定づくりへと国防省を刺激することが十分考えられる。いずれにしても砂漠の盾戦略のような大出費をもたらす項目<sup>16)</sup>を中心に「コントロールの範囲外でおこりそうなことはすべて赤字計算からはずそうという意図」(Doyle and McCaffery [9], p. 26)がみえる。つまり実質的には一律削減規定の対象外に置くということであるが、支出目標額は守られると同時に赤字は増加していく<sup>17)</sup>。このように考えると、裁量的支出のコントロールにはさまざまな抜道があり、支出規制は順調に進行しない可能性が大きいといわなければならない。

それではペイゴー条項の規制の性格・態様はどうか。規定の趣旨は収入減少、新しい義務的計画の導入、既存の義務的計画の拡張を取扱う立法のネットの効果が赤字を増加させてはいけいないとするものであったが、相殺は支出削減でな

16) 1990年9月における国防省の予測では、砂漠の盾戦略のFY1991にたいするコスト(武力による戦争はないとしたとき)は150億ドルであったが、1991年1月におけるC. ボウシャー GAO 院長の証言では、同じFY1991にたいして1,300億ドルと予想されていた(Franklin [10], pp. 127-128)。1990年1月におけるCBOの財政赤字予想1,380億ドルと比べてもそのコストの大きさがわかる。

17) 社会保障基金会計やS&L救済コストの場合はオフ・バジェットであるからここではまったくカウントされず、赤字目標額を調整させることはない。

されてもよいし、増税でなされてもよいとされた。この意味ではたしかにこの部門が赤字規制を対象にしたものであるといえる。ことに上院ではたとえば新計画が導入される時、その相殺は便益の増加が報告されるまえに報告されねばならないことになっている。それは現在の支出にたいしてのちほど資金づけ手段をみつけることを約束するレーガン初年度にも活用されたマジック・アステリックを防止することが意図されているからである。しかし収入立法、義務的計画立法にたいする相殺がOMBの見積りで不十分とされた場合、ネットの赤字増加を去除するために収入が自動的に強制的に増加されることはなく、義務的計画の一律削減が用いられる。この意味においてペイゴ部門での規制は本質的に支出規制であるということが出来る。

さてすでに見たごとく、既存の義務的計画の多くのものについては、インフレにスライドして支出を自動的に調整しうることになっており、これを規制することは事実上できないから、支出規制は計画の拡張を含めて新プログラムの規制ということになる。たしかに計画の拡張、新プログラム導入の規制はその意図としては財政赤字の拡大を防止する点で意義深いものがあるが、この法律が対象にする5年もの間新計画のフリーズが持続するようなことは考えられるであろうか。各委員会は法案を産出する。すでに見たDS部門からペイゴ部門へのプログラム・ステイタス転換圧力もある。しかしペイゴ・ルールのため法律として承認されない。このような事態にたいしてもしある計画が1996年度以降に発効されるとなれば、そのような動きを規制することは困難であろうし、また議会の大多数がある計画の制定を熱望するとき例外が生まれ、ペイゴによる規制はやはり困難になるかもしれない。いずれにしてもこのような現存計画の予算的優遇と新計画の締出し・支出規制が有効にはたらくとしても、それは「予算闘争と資源不足にたいするきわめて短期の戦略」(Shick [22], pp. 27-28)として意義を持つにすぎない。またGRH的目標赤字を可能なかぎり上方にシフトさせないで済むような状況を確保することが支出規制の究極の目標でなければならなかったことを思い出すと、そのためにはどうしても、義務的

経費についても、DS キャップのごときなんらかの上限があらたに設定されなければならないのではないかと。それといま一つ S&L 救済費のような預金保険にたいする資金づけが一律削減規定の対象外（オフ・バジェット）とされたことも忘れてはならない（p. 611）。ちなみに FY 1989 において 180 億ドルであった S&L 救済費は、1990 年 7 月の CBO の予測では FY 1990 にたいして 420 億ドル、FY 1991 にたいして 740 億ドルと見積られていた（〔26〕, p. 48）。さらに夏から秋にかけては、同コストは FY 1991 にたいして 1,000 億ドルに達するとされたものである。また裁量的支出の場合と同じく義務的支出についても、大統領と議会が緊急と認めた場合には、一律削減規定の対象外とされることになる（p. 613）。これは逆項目拒否権つまり項目選好権限の付与とみてよいだろう。かくしてやはりコントロールの範囲外でおこりそうなことはすべて赤字計算からはずすことで一貫している。以上のようないくつかの傾向ないし指摘が否定されないかぎり、義務的支出のコントロールが有効にはたらくとは考えにくい。

このように DS キャップやペイゴ条項を考察した結果、筆者は BEA が真剣に支出規制を遂行しようとしているのかどうか疑問に思える。規制の対象を赤字から支出に変更したとする BEA の表明に賛同する論者もかなり見られるが、1990 年 10 月末で FY 1991 にたいする赤字が 3,000 億ドルという巨額に達すると予想されること、あるいは将来の年度の同様に、あるいはそれ以上に、大きな赤字の可能性を確実視して、直接の赤字削減策にたいする風あたりを避けるため、単に銚先を支出規制に変更しただけではないかと推測せざるをえない。この項で指摘したペイゴ部門の新計画抑制規定が長期にたいしては有効性を欠くこと以外に、5 年間 5,000 億ドルの削減がのちの年度に集中したことや、さらには議会の承認した歳出予算にかんする大統領の取消権限の強化その他のいわゆるプッシュによって年度はじめの予算で要請された永続的な改革諸項目が、この年のサミットでまったく採択されなかったことなども、5 年間 5,000 億ドル削減の実施手続としての BEA が、GRH や修正 GRH と同じく、赤字削減にかんする意思決定の一時的延期の色彩を有したことを示しているといえる。



われわれは今まで BEA の規定から論理的に推測しうる予算政策の可能性について分析した。われわれは全体としての超過赤字の削減すなわち ED 没収の可能性は、目標額の改訂と DS, PG 両没収の新設で回避されることを証明したし、それらの両ミニ没収は大統領・議会にとって責任のない赤字削減の放棄などで大幅に回避されることを帰結した。このかぎりにおいて楽観的経済仮定やロージー・シナリオ、各種ギミックの駆使といった BEA 成立以前に見られた断片的工夫による没収回避は、例外を含む三重の複雑な没収規定の巧みな操作による没収回避にとって代られることになった。かくて規定に支えられた運営上のフレキシビリティの中で、赤字規制も支出規制もなされない可能性が大いに存在することは明らかである。したがって予算政策の内容にかんする分析についていえば、その効果には GRH 安楽死の論理を構成する以外のものはみあたらない。

#### 4 意思決定手法への効果

BEA が GRH 効果の去勢を主たる目的としたものであるということを証明するためには、以上見た GRH 安楽死の論理から得られた直接的な帰結だけでは十分ではない。いま一つすでに考察された複雑な諸規定の新設・変更により、予算過程参加者の相対関係・権限の再分配が生じていること、ひいては1980年代に定着を見たと思われる新意思決定手法に変化が生じていることも考えられないではない。そうした変化は BEA の制定が単なる GRH の安楽死以上の効果を産出したことを意味するものである。

BEA 世界の構築によって明らかにされたように、OMB によって作成される大統領予算で毎年の経済予測が設定される。つまり経済仮定の選択権が大統領にある。これまできまってロージーネスが大幅に誇張されてきたこの経済予測は「BEA により神聖化された」(Shuman [23], p. 338) ようにみえる。大統領はまた毎年移動する、伸縮的目標額も決定する。さらに大統領予算を基礎として赤字極大額や DS キャップの改訂がなされる。(FY 1994, FY 1995では改訂はま

さしく大統領の裁量による。) また DS キャップや PG 規定などいかなる目標やリミットについても、それが満たされているかどうかを判定するのは大統領である。没収にかんする判定が大統領の選好・優先性によって左右されることは大いに考えられる。最後にたとえ議会の承認を必要とするとはいえ、大統領のみが緊急項目の指定・選択権を有し、それにより支出キャップや義務的支出のベース・ラインを侵すことができる。これらのことは権限の再分配が用意周到に、慎重に大統領に有利に展開したことを示している<sup>18)</sup>。

一方議会の地位は格下げされ、予算過程全体が大統領計画実現のための補助手段、政府目標実現に貢献する円滑化手段と化した感さえある。権限の再分配が不利に展開した議会においても、たとえば両院の歳出予算委員会は、DS キャップ導入のゆえに従来のような国防対非国防の配分決定を回避しえること、予算決議が通過していなくとも、大統領予算におけるキャップに基づいた配分を受けられるから支出額がわかり行動ができること、ED 没収の可能性がないので DS 没収にさえ気をつければ、没収の心配はいっさいなしで行動が可能になることなどの点で、恩恵を受けたものである。たしかに歳出予算委員会は増分主義的バジェットिंगの第一人者である。歳出予算委員会に有利な権限の再分配が展開されたことにより、すでに定着したとみられる中央集権的マクロ・バジェットिंगからミクロ増分主義バジェットिंगへの逆方向の意思決定手法の転換が危惧されるところであるが、けっしてそうではない。マクロの数量を取扱う予算委員会(以下 BC とする)の権限が強力になる場合とは異なり、歳出予算委員会の増分主義的な意思決定が、大統領の推進する予算政策・優先性設定政策をただ限界的に変更するに止まるという理由で、大統領に重宝がられるのであり、諸政策の優先性などが各委員会相互間のアコモデーション(相手方のニーズを満たそうとする配慮)で無意識的に、増分的に決定されるというようなことはありえない。

18) このような権限の強化をバックとして支出はインフレ率のみに止め、議会の立法活動を抑制する中で、みずからの優先性議論の完徹を試みたフレキシブル・フリーズの予算思想が BEA の中で沈殿しえたとなしうる。

かくて問題は BC とその権限下にある予算決議ということになる。というのはこれらは1980年代に入ってミクロ増分主義的意思決定手法にとって代ったマクロ新中央集権的意思決定手法の主要構成要素であるからである。すなわち BC は支出活動の広範な展望が可能であるから、資源制約経済を念頭に置いたカット・バック・バジュエティングにおける主役であり、そこで多数の同意があるときには RCC 手段が活躍することになるが、予算決議はその RCC を BC に指令させる基盤であったからである。そうした BC と予算決議の価値を BEA が否定してしまうと、新しい意思決定手法の存立に疑念が抱かれる。もちろん行政府の権限が拡大し議会ことに BC と予算決議の価値が否定されても、中央集権的意思決定手法であることに変わりはないかもしれないが、それはわれわれが理解している多数の同意が決定的に重要な議会予算過程とはかなりかけ離れたものとなるであろう。そのような視点から BC と予算決議の役割に注意を向けよう。

さて支出、赤字の各水準は5年間を拘束する法律が決定するし、移動する伸縮的な予算赤字目標や DS キャップの調整は大統領が担当する。予算過程の展開で尊重されるのは OMB の見通しということになる。かくてたとえ形式的な要求は残っているとはいえ、少なくとも FY 1992 と FY 1993 にたいしては、実質的に議会が予算決議を通過させる必要はない。なぜなら予算決議が採択されるときに通常なされるあらゆる決定は、すでに1990年赤字削減協定と予算過程の変化によってなされているからである。BC は優先性の決定ができないし、赤字削減パッケージの構成もできない。BC のもっとも重要な任務である総支出と課税のためのブルー・プリントの産出は、BEA によって奪い去られたといえる。いうまでもなく国内、対外、軍事の各サブ・カテゴリー内でのプログラムの詳細な内容にかんする権限を持つのは BC ではなくして立法委員会であるし、税法変化による収入減少にたいしては、それを担当する租税法案起草委員会の収入増加による相殺が要求される。歳出予算委員会もすでに見たごとく、予算決議の採択を待つことなく行動の開始が可能である。かくて違反立法にた

いして時折生ずるポイント・オヴ・オーダー提出のケースを別とすれば、BCの役割は主として、本質的な中味が大統領予算ですでに決められているお座なりの予算決議の産出ということに限られた事務的なものとなる。以上の考慮からは、BEAのために現実的にはBCの権限・役割は極度に低下し、毎年議会予算過程での予算決議の重要性はとるにたりないものとなるのである。

いま赤字、支出、収入の限度に関連して予算決議の重要性がとるにたりない場合としてS. E. コレンダーは、第1にBEAにおいて最初に設定され最新提出の大統領予算で調整された三つの裁量的カテゴリーにたいする支出キャップが、まさに予算決議に盛込まれ議会を拘束することになる支出キャップとなること、第2にベース・ライン水準の収入と義務的支出が大統領予算に含まれたそれらであるということ、第3に大統領予算において調整されたものとしての赤字目標額が、その年度のために許された極大額になることの、三つの場合を指摘しているが(8, p. 47)、これは議会がすでに定められた赤字削減をこえるいっそうの赤字削減はしないでおこうと決意したときの属性であるとまとめる。

しかしこのことはそのような場合以外には、予算決議が大論争含みの重要なステージになるケースがあるということの意味している。たとえばベース・ラインのもとで生ずるだろうより義務的支出を増加させるか収入を減少させるかの決定を議会が行ったとき、したがってBEAのペイゴ―規定をまもるためにRCC手続を使用して関連諸委員会に相殺的な支出削減か増税の勧告をなすべく指令せねばならないときがそうである。この場合議会はたしかにさらに赤字削減を決意するが、さもなくばネットの赤字の増加から没収が発効することを考えると、議会の真の自主的な赤字削減決意がなされたとは考えにくい。そこでわれわれは議会が自主的に赤字削減を決意するケースを指摘せねばならない。BEAが規定していない二つのケースをあげよう。一つは議会がBEAルールのもとで要求されるより多くの赤字を削減しようと決意する場合である。このとき予算決議はいかほどの支出が削減されるべきか、いかほどの収入が増加され

るべきかを決定するための有力な立法手段になることは明らかである。第2はやはり予算決議が三つのDSサブ・カテゴリーの一つあるいはそれ以上に使われる額を下方に改訂するために使用される場合である。そしてこれら二つのケースこそ、資源制約・予算削減のもとでの可能なBCと予算決議の活躍の場を確認させる。相対的には議会ことにBCと予算決議の価値は低下したとはいえ、多数の同意があるときにはBEAの規定とは関係なしにRCCが有効にはたらく可能性はいぜんとして撤回されていないことが明らかである。RCCとBCは、もし選挙区民に財を提供するより予算を均衡させるほうが重要であるというコンセンサスが議会において芽生えたならば、活用されうる資源として存在する（Franklin [10], p. 49）。そしてBCと予算決議したがってRCCの役割が大きくなりそうなきには、サミット会談の可能性が拒否される理由はなく、予算編成過程の主役は歳出予算委員会や立法委員会に戻ることはない。GRHのもとで見られたバジェットングにおける短期のフォーカスつまり予算努力の没取命令発布時直前への集中といった現象は影をひそめることになる。また公共政策における議論の展開は「国防」、「対外」、「民生」というようにメガ・カテゴリーを中心にして行われるようになっていくし、予算関連コンフリクトの焦点はDS部門内、PG部門内へシフトしたが、ボトム・アップ・バーゲニングの余地を再開させるようなものは生じていない。優先性の決定も大統領による裁量の傾向を強めたが、無意識的決定といった増分主義的性格からはむしろ遠ざかることとなった。

このようにBEAによる予算過程の変化は、資源制約下のマクロ中央集権的意思決定手法の定着を強化こそすれ、それを覆えすような傾向をもたらしことはない結論しうる。すなわち究極的にはBC、予算決議の機能が発揮されることをはじめとして、新しい意思決定手法を取巻く諸要因が撤去されることはほとんどないのである。予算政策面でのBEA規定の効果はGRHを安楽死させることになったが、予算過程の変化を同時に考慮に入れても、この結論に変化が生じないことが引出せるのである。

## む す び

本稿Ⅱの検討は予算政策変化の可能性と予算過程における意思決定手法変更の有無なる観点から、BEAがGRH安楽死の論理を構成するのみであるという結論を引出した。このことは従前のロージー・シナリオ、ギミックから没収回避といった一連のその場凌ぎの断片的操作によるGRH効果の削減努力が、秩序の中で承認された公認の操作によってとって代られたということの意味するだけである。すなわちBEAは目標額の自動的再調整と予算対象の分割・隔離や予算外への放出というテクニックを駆使して議会と大統領の責任分担を確定し、BEA独自の秩序を築き上げた。議会と大統領がみずからに与えられた役割を忠実に果たしているかぎり、いかに赤字が増加しても責任をとる主体が存在しないことになる。S&L救済コストや砂漠の盾戦略コストのようなきわめて大きな支出項目の規制からの免除、目標額の伸縮自在性、無責任バジェットイングは赤字削減のアイデアをもてあそびすぎたといえるであろう。予算過程参加者は本質的に拘束からの回避を欲していたが、その欲求を満たすために、拘束性を強化するといういっけん矛盾した、しかし合理的な、巧妙な方法を採用することができたからである。このようにリアルな予算の世界とは異なる新しい予算の世界を創造することによって、その中ではすばらしい調和が享受されることになった。しかしリアルな政策問題が解決されずに残っているかぎり、予算的自己破壊の可能性が残っている。N. カイデンの言葉を借りれば、「除外された支出をまかなうための収入の要求ということでリアルな世界がBEAの世界を捕捉するとき、調和は混乱に変わり、自己妄想には高い代価がつく」(〔7〕, p. 46) ことになるのである。「GRHはもっとも重要な議会の権限にとって代るフォーミュラを課したということで、それは権限の放棄を意味した」(Wildavsky [29], p. 236) が、この意味では「BEAはいっそう上級の(つまりこみ入った……筆者)フォーミュラといっそうの放棄を約束する」(Doyle and McCaffery [9], p. 30) ことになる。制度や手続きをいじくり回すのもきわめて

重要ではあるけれども、筆者には議会と行政府は、みずからがなにをなすべきかについて、シックの「資源にたいする要求とその割当能力のバランス」(〔21〕の究極的帰結……筆者) から多くを学びとる必要があると思われるのではない。

### 【参考文献】

- [1] Berry, J.M., "Fed Chairman Endorses Budget Agreement," *Washington Post*, Oct. 4, 1990.
- [2] Blustein, P., "Justifying the 'Minimalist' Budget Pact: Short-Term Fix Lets Both Sides Avoid Blame, Builds Hope for Future," *Washington Post*, April 16, 1989.
- [3] \_\_\_\_\_, "Darman: Democrats Favor 'Kamikaze' Budget Plan," *Washington Post*, Sept. 26, 1989.
- [4] Bush, G. *Building a Better America*, Government Printing Office, Washington, D.C., Feb. 9, 1989.
- [5] \_\_\_\_\_, *Economic Report of the President*, Feb. 1990, Government Printing Office, Washington, D.C., 1990.
- [6] \_\_\_\_\_, *Economic Report of the President*, Feb. 1991, Government Printing Office, Washington, D.C., 1991.
- [7] Caiden, N., "Do Politicians Listen to Experts? The Budget Enforcement Act of 1990 and the Capacity to Budget," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 11, No. 1, Spring 1991, pp. 41-49.
- [8] Collender, S.E., *The Guide to the Federal Budget, Fiscal 1992*, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1991.
- [9] Doyle, R., and J. McCaffery, "The Budget Enforcement Act of 1990: The Path to No Fault Budgeting," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 11, No. 1, Spring 1991, pp.25-40.
- [10] Franklin, D.P., *Making Ends Meet: Congressional Budgeting in the Age of Deficits*, Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C., 1993.
- [11] Kee, J.E., and S.V. Nystrom, "The 1990 Budget Package: Redefining the Debate," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 11, No. 1, Spring 1991, pp. 3-24.
- [12] Leonard, P., and R. Greenstein, *One Step Forward: The Deficit Reduction Package of 1990*, Center on Budget and Policy Priorities, Washington, D.C., 1990.
- [13] Mufson, S., "Deficit Forecast Rises to \$168.8 Billion: Darman Details Depth of Cuts Due If 1991 Budget Negotiations Fail," *Washington Post*, July 17, 1990.
- [14] 西川 宏『議会予算過程と意思決定手法：アメリカ連邦予算形成戦略』啓文社,

1992年.

- [15] Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1989*, Government Printing Office, Washington, D.C., 1988.
- [16] \_\_\_\_\_, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1990*, Government Printing Office, Washington, D.C., 1989.
- [17] \_\_\_\_\_, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1991*, Government Printing Office, Washington, D.C., 1990.
- [18] \_\_\_\_\_, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1992*, Government Printing Office, Washington, D.C., 1991.
- [19] Rapp, D., "Negotiators Agree on Outlines of Fiscal 1990 Plan," *CQ Weekly Report*, Vol. 47, No. 15, April 15, 1989, pp. 801-805.
- [20] \_\_\_\_\_, "\$1.17 Trillion Fiscal 1990 Plan Clears House, Senate: Democrats Say a Deal with Bush for 1991 Will Have to Include Taxes," *CQ Weekly Report*, Vol. 47, No. 20, May 20, 1989, pp. 1176-1178.
- [21] Schick, A., *The Capacity to Budget*, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1990.
- [22] \_\_\_\_\_, "Deficit Budgeting in the Age of Divided Government," pp. 20-36, in M.H. Koters, (ed.), *Fiscal Politics & the Budget Enforcement Act*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 1992.
- [23] Shuman, H.E., *Politics and the Budget: The Struggle between the President and the Congress*, 3rd Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1992.
- [24] U.S., Congress, Congressional Budget Office, *The Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1989-1993*, Government Printing Office, Washington, D.C., Jan. 1988.
- [25] \_\_\_\_\_, *The Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1991-1995*, Government Printing Office, Washington, D.C., Jan. 1990.
- [26] \_\_\_\_\_, *The Economic and Budget Outlook: An Update*, Government Printing Office, Washington, D.C., July. 1990.
- [27] U.S., Congress, House, Committee of Conference, *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990, Report*, 101st Cong., 2nd Sess., Oct. 27, 1990, Government Printing Office, Washington, D.C., 1990.
- [28] *U.S. News & World Report*, April 24, 1989.
- [29] Wildavsky, A., *The New Politics of the Budgetary Process*, Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois, 1988.
- [30] Yang, J.E., "Darman, Revising Forecast, Warns of Automatic Cuts," *Washington Post*, July 17, 1990.