

(1) 一九七四年議会予算法

一九七四年議会予算法

— 米国予算過程における意義 —

一 背景と用語

一九七四年七月二日米国において Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 が成立した。この法律は第一部 Congressional Budget Act of 1974 と第二部 Impoundment Control Act of 1974 とからなり立っている。この小論で取扱うのは、この法律の大部分をしめる第一部の一九七四年議会予算法である。第二部は大統領の予算留保権限に議会統制を加えようとするもので、この権限をめぐる長い間の議会対大統領の



編所ヨリ寄贈

加藤 芳太郎

憲法上の争いに強い影響を与えることになる。予算支出のテンポを統制する権限を議会が確保しようとするこの意図は、第一部の議会予算法で意図する目的に照応するものであるから、急遽つけ加えられたと推定される。この推定の根拠は、第一部の法律の成立経過に求められる。第一部議会予算法は従来からいわれてきた立法院予算の成立を目的とするものである。その法律制定の直接的動機は、議会における予算の審議議決過程にたいするニクソン大統領の強烈な非難（一九七二年七月）にある。<sup>(1)</sup>高物価高課税にあえぐ国民にたいして、赤字を常態化し

ている議会の予算政策決定は無責任であるとするこの非難は、同時にインフレ対策を意図する大統領予算を上廻る予算支出を結果する、議会の古い伝統的な予算審議過程・手続きにたいする攻撃をふくみ、かつその欠陥の改革を要求するものであった。議会はその半年後の一九七二年末この非難を受けて立ち、超党派的立場からなる Joint Study Committee on Budget Control 予算統制に  
かんする合同検討委員会（以下合同検討委と略す）を三二委員をもって発足させた。この報告が早くもその翌年春に出され、両院の関係各委員会で検討、下院では七三年一月八〇票対二三票で可決、上院では翌七四年三月八〇票対〇票で可決した。しかし上下各院の条文の不一致と、下院の大統領予算留保権限にたいする議会統制強化の要求とを調整するため、両院協議会を開催、この報告を最終的に可決したのが六月であった。票決は下院四〇一対六、上院七五対〇である。<sup>3)</sup>このような経過のために、成立した法律は第一部・第二部という構成になった。したがって合同検討委報告では第一部に関する問題のみが勧告され、ほとんどその通りに立法化されたが、第二部に相当する問題については何もふれられていない。

このため第二部の法律について論ずるのは他の機会にゆずる。第一部議会予算法だけをその改革意図を表明している合同検討委報告と照合しながら説明し、多少の問題点を指摘することをもって、この小論の目的としたい。しかしながらその際、法律制定の直接的動機との関係という狭い視点にのみ、限定せず、より間接的な動機づけをも検討してみたい。

本法律成立までにはニクソン政権誕生直後からはじまる多少長い経過があった。ニクソンの「新しい米国革命」一九七一年年頭教書にのべられている六つの問題点のうち、六番目に政府機構の改革があった。この時点においてはすでにこの改革のために設けられたアッシュン頓問委員会報告に基づいて再編成計画第二号が一九七〇年三月議会で提出され、大統領府に政策調整のための国内問題会議と行政管理・予算庁(OMB)が設立された。ニクソンの七一年の言明は具体的には同年三月の行政機構再編成に関する大統領教書となってあらわれたが、四省庁をのぞくすべての既存の省庁を新設の四つの超大型に統合する法案は不成立に終わった。そこで大統領はまず政策決定と調整を省庁レベルより引上げ、ホワイト・

ハウスに五人の補佐官ポストを設けてこれに委ね、国内問題会議とOMBの機能を縮小する措置を七三年一月にとるに至った。この経過の中間に一九七二年七月の前記の議会攻撃がみられるのである。ニクソンが意図し一部分は成功した行政機構改革は、各省庁の政策・予算の決定と調整の過程を大統領府レベルにまで引上げることが目的としていた。その失敗した四つの超大省の新設は、英国の中央政府機構再編成(一九七〇年)に似ていて、主要プログラム分野別に省庁を統廃合することにより政策目的にかなった政策の決定と調整とを意図するものであった。これらの一連の行政改革は従来の省庁部局と議会の小委員会との結合を断ち切るものであるから、議会にとつては伝統的委員会システムと審議手続きへの挑戦とうつたのである。さらに議会の行政統制がプログラム分野毎の政策の機能について行われることが必要となり、委員会システムの機能別再編成(英国議会の委員会システム改革提案のように)が必要になったことを意味する。ところが議会側は一九七〇年立法府再組織法でも、これらの諸点について何も改革しなかった。このよ<sup>(4)</sup>うな一連の経過と文脈のなかで、大統領の予算審議過程

についての議会攻撃の意味を考える必要がある。また議会がこの挑戦を受けて立ち、一九二一年以来の予算制度のラディカルな改革を断行しなければならなかった直接的動機の背景を理解する必要がある。加えて、米国経済もふくめて世界資本主義は未曾有の危機に見舞われており、もはや米国議会のみならず改革を怠ることはできず、合理的計画的財政政策の決定と運営についての責任を果さざるを得なくなったということが考えられる。

同時に行われた大統領予算留保権限に対する議会統制の強化と、会計検査院の権限の驚くべき強化の措置については、ここではふれないが、議会の大統領への対抗策とみられよう。以下議会予算法のみを検討する。

この法律で用いられる用語は第三条(a)で定義されている。きわめて特色のある用語の第一は budget outlays, outlays である。これは経費支出である expenditure と予算上の権限に基づく諸基金からの純貸出との合計を意味する。米国はもとより我国ではなじみ難い概念ではあるが、理解しやすいようにここでは「全予算支出」という日本語をあてることにする。つまり米国において政府の対民間支出となり、実質的な意味の予算上の支出とな

るものすべてを含むからである。そのうちには歳出権<sup>アップロブレイション</sup>、限法<sup>リミット・イン・ザ・ラット</sup>、契約・借入各権<sup>オヴラセインコン・ラット</sup>、限法<sup>リミット・イン・ザ・ラット</sup>、歳出・契約・借入権限を定めている各個別の法律などに基づく支出がふくまれる。そしてこれらの支出のすべての法的根拠を、予算権限 budget authority とよぶ(同条(a)の(2))から、その全予算権限に基づく一切の経費支出と純貸出を、ここで全予算支出と訳すのである。このように従来予算権限の対象範囲を拡張して定義した用語がこの法律にいう予算権限で、第二の特色ある用語である。この権限の新規追加(プログラムの拡張・追加・延期もふくめて)を、従来から米国では新規予算権限 new budget authority と略して N B A とよんでいたのである。この予算権限の拡張的定義の条文において、政府自身のためにせよ第三者のためにせよ政府が行う債務保証を除いてある。この政府債務保証については直接貸付と大差がないという理由で、すでに予算概念に関する大統領委員会の審議過程でその統制と調整のために、予算権限の別掲部分とすべきであるという意見もあつた。<sup>(6)</sup>この予算新概念を受けついで合同検討委では、政府の債務保証が直接貸付にとつて替わりつつ増大していく傾向にかんがみ、将来これを議

会統制の対象範囲に入れ予算権限として制限することを検討するように求めている。<sup>(6)</sup>本条は七四年時点でのこの問題に関する議会の判断をしめたものなのである。

特色ある用語の第三は tax expenditure である。合同検討委の勧告ではこの概念を一回も使っていない。むしろ追加課徴を強調していた。第三条(a)の(3)の規定によれば、税制上の一切の特別な軽減優遇措置に基因する税の減収額をいふ、tax expenditure budget とはそれらの措置(減免・諸控除・軽減税率・軽減標準等)による減収額の一覽表をいう。ここではこれらの新用語を、「租税経費支出」、「租税経費支出予算」と訳しておきた。

(1) Message from President of United States Urging Congress to Curb Federal Spending, July 26, 1972, House Document 92—329.

(2) 公法九二—五九九で一九七二年一〇月二七日(同時決議で修正、上院承認七三年二月二七日)設けられた合同検討委の報告はつぎの通り。Joint Study Committee on Budget Control, Recommendations for Improving Congressional Control over Budgetary Outlay and Receipt Totals, 1973 (以下 Joint Study Committee, Recommendation と略す)。

(2) のような経緯については別の二論文を参照された。  
5° E. H. Morse, *The Challenge to Federal Accountants in Improving Congressional Control of the Budget, Federal Accountant*, Sept. 1974. B. B. Moyer, *Shape of Things to Come, Federal Accountant*, Dec. 1974.

(4) へのことは別の節を参照された。

Documentation, Reorganization No. 2 of 1970, W. D. Carey, *Reorganization Plan No. 2: Remarks, Public Administration Review*, Nov./Dec. 1970, pp. 611—9, 631—4. J. Hart, *Executive Reorganization in the USA and the Growth of Presidential Power*; M. Shani, U. S. Federal Government Reorganization: Executive Branch Structure and Central Domestic Policy-making Staff, *Public Administration*, Summer 1974, pp. 179—91, 193—208.

(5) 一九七四年議会予算法

(5) 一九六七年三月ジョンソン大統領一六委員を任命、同年一〇月報告書を出した委員会の勧告内容と経過について、異なる立場からする評価は別の節にある。  
I. T. David & R. M. Trueblood, *The Report of the President's Commission on Budget Concepts, The Journal of Accountancy*, Janu. 1968. E. H. Morse, *Report of the President's Commission on Budget Concepts in Retrospect, Public Administration Review*, July/August 1971.

(6) Joint Study Committee, *Recommendations*, pp. 21

—2.

## 二 予算委員会

七四年議会予算法により上下両院に Committee on the Budget 予算委員会がそれぞれ設置された。その責任は、第一〇一条(c)における下院議事規則の修正条文ならびに第一〇二条(a)における上院常規則修正条文において、以下四項目にわたるとされてゐる。

一 この法律の定める手続きに従って予算委員会の報告、ならびに Concurrent Resolution 同時決議案(したがって両院協議会における同意を必要とする)<sup>(1)</sup>とその内容説明の報告を作成し提案すること。

二 現行の法律と新規提案の立法措置が全予算支出に及ぼす影響について、継続的に調査を実施し定期的に議会に報告すること。

三 租税経費支出の継続的調査を求めそれを評価すること。租税経費支出、租税の政策やプログラムなどと全予算支出との間の調整方法を検討すること。ならびにこれらの調査検討結果をくり返し議会に報告すること。

四 議会予算事務局の機能と職責の遂行状況について、  
不断に審査していくこと。

ところで合同検討委報告では、各予算委員会がその責任を同時決議の方法を用いて遂行するものと、そうでないものとに区別している。まず同時決議には予算を包括的に審議することを意図して、次の三つの要件をあげている。第一は全予算支出と新規予算権限とにたいして一括して包括的な上限を課すこと。第二は財政収入と公債の適切な水準を決定すること、このばあい政府収入総計を増減させるよう租税委員会に指示を与える権限もふくむこと。第三はこの全予算支出や新規予算権限を、歳出委員会支出委員会の歳出委員会歳出委員会の小委員会に配分すること。加えて予算支出や新規予算権限を所掌する他の常任委員会(立法委員会)にも、配分を行うこと。何れの配分のはあいにもプログラム別区分に従って配分されなければならない。以上、予算のシーリング制、課税水準と黒字もしくは赤字水準の決定、プログラム構成別予算支出権限の大枠の各小委員会への配分決定を、同時決議によって行う。

次に同時決議にかからないものとして以下のふたつがある。その第一は長期(三ないし五年)財政見通しの作

成である。つまり全予算支出(純貸出もふくまれる)を決めているあらゆる歳出権限法(歳出委員会所管)と諸法律(立法委員会所管)との現行ならびに新規立法措置分の後年度負担を、継続的に検討し総点検するために、三ないし五年の長期財政見通し(計画といつてもよい)を作成するのである。第二は、この見通しを作成する際、現行の税制もしくは他の法律にもとづく税収とその他の財政収入との、同様の長期見通しをも作成すること、さらに租税とその他の収入に関する新規立法措置が租税委員会から報告されたなら、その新規措置についても同様の長期見通しを作成することである。

合同検討委報告にみられるこのような説明と七四年議会予算法の条文とを重ね合わせると、予算委員会設置の重要な意図は具体的にわかる。より詳細には後述する手続きによってその意図を知ることができる。

つぎに委員会の構成をとりあげる。下院の予算委員会のはあいは総計二三名よりなる。歳出委員会より五名、歳入委員会(下院のはあいは Committee on Ways and Means)より五名、その他常任委員会つまり立法委員会より一一名、多数党と少数党より各一名である。上院予

算委員会の構成については九五議會第一会期冒頭まで、その決定を延期した<sup>(3)</sup>。しかし、合同検討委が勧告した予算委員会の構成は、今回の法律と大分違っている。勧告された委員会構成は、下院のばあい、二一名で、歳入、歳出、立法常任委員会より同数の各七名の選出委員よりなる。上院のばあいにはその規模が小さいため一五名の構成で、下院と同じく歳入 (Finance Committee)、歳出、立法常任委員会より同数の各五名の選出委員よりなる。上下両院ともその立法常任委員会からの選出は、選出母体に関係なく、各院議長の指名によって行われるものとされていた。また委員の多数党少数党間の配分比率や会期毎の委員会構成は変更してもさしつかえないという彈力的な運営を提案していた。七四年議會予算法に定められた構成と比較してみると、合同検討委は立法常任委員会代表を逆に制限的方向で加えていたとみることができ<sup>(4)</sup>。というのは歳入、歳出委員会選出委員が予算委員会の三分の二をしめ、実質的に予算の意思決定をおこなう歳入、歳出両委員会の意見を代表することが期待されていたからである。

この問題は予算委員会の性格や役割に関連してくる。

選出母体に関係なく立法常任委員会の代表を予算委員会に加える意味は、合同検討委の考えによると、歳入、歳出だけを配慮することなく、異なる視点からの意見をも配慮するためである。しかし成立した法律は、この考え方をしりぞけている。多数党、少数党より選出される各一名計二名の支持を得ても、予算の実質的意決定をおこなうという歳入、歳出両委員会の意見を代表する者が三分の二の多数をしめることができなくなった。この議會政治の力学については、評価をさしひかえておく。實際運営の経過もこれから検討していく必要があるからである。

委員会の性格としてなおふれておかなければならぬ点があつた。ひとつは委員会の議事手続き規定における性格である。合同検討委は予算委員会を特定の常任委員会として設置することを勧告し、法一〇一条(b)はこれを認めて常任委員会とした条文である<sup>(5)</sup>。いまひとつは既存の他の多くの委員会との関係である。法文上の規定どおり運用されれば、この予算委員会の権限は絶大で、議會の財政政策決定過程で最も重要な役割をはたすことになる。このことは既存の委員会システムにたいする挑

戦を意味するから、合同検討委はつねに慎重に控え目に  
 予算委員会の性格を説明し弁解してきた。予算委員会は  
 新規の委員会の追加として提案されるものではなく、ま  
 た従来から存在する歳入、歳出、立法各委員会の権限に  
 何ら変更や干渉を加えるものでもない、それらの各委員  
 会間の連携あるいは合同の機能を果す委員会にすぎぬ等  
 等。しかし議会および関係各委員会が、このような弁護  
 的性格づけを信用し同意したとは思えない。その結果が  
 この法律による委員会構成比率の逆転であったとも考え  
 られるからである。

予算委員会はそれほど強力な位置をしめるとみられて  
 いる。議会が統制しようとする全予算支出というのが広  
 範囲な領域であるだけに、ほとんどすべての他の委員会  
 の所管事項と関係している。支出や借入の権限を伴う法  
 律、課税上の優遇と軽減を規定する法律などの立法措置  
 は、みな常任委員会たる立法委員会の権限事項であるか  
 らである。しかしこれらの全予算支出と租税経費支出と  
 は、この法律によって予算委員会の統制対象となった。  
 これらの議会統制の対象たる予算 Congressional Budget  
 は、以後すべて予算委員会が排他的独占的に先議する。

この先議を受けなければ(その法案の修正もふくめて)

議会は、つまりその他の立法委員会、歳入、歳出委員  
 会は、議会予算に関係ある一切の法案をとりあげられない  
 ことになった(三〇六条)。名称は予算であるけれども  
 その実体的内容を、政府部外の政府関係諸機関の純貸出  
 増までをふくむ全予算支出ならびに租税経費支出とい  
 きわめて広範囲な領域として法定すれば、その拡大され  
 た意味における議会予算を先議する予算委員会の排他的  
 独占的地位は、予算概念の拡大した領域だけ強化される。  
 換言すれば概念の拡張分だけ、従来のとくに立法委員会  
 権限を侵すことになる。このことが米国議会の二元的委  
 員会システム(c)にたいする完全な挑戦であることはいうま  
 でもないから、立法委員会側で反潑的行動に出ることは、  
 十分予測できたはずなのである。それにもかかわらずこ  
 のような予算委員会を設置しなければならぬと判断した  
 米国議会に、今日の深い苦悩をみる事ができよう。

最後に議会予算編成技術の改善に関する予算委員会の  
 責任についてふれておこう。この責任は Program Re-  
 view and Evaluation を一般的に規定する第七章で会計  
 検査院の責任とともに法定された。そのため委員会は現



行プログラムの有効度の分析的体系的評価を改善すること、経済的評価ばかりでなく人的資源計<sup>ヒューマンリソース</sup>算その他の非経済的評価手法の開発につとめることなどが、責任として明記された(七〇三条<sup>(a)</sup>)。このほかにわれわれの注目をひく重要な検討項目がある。それは大統領予算にはふくまれない、つまり予算外とされている諸機関について、その予算外措置を定めている各根拠法を検討し、これを廃止し予算にふくめるような改正を提案できるように、継続的に調査検討し、結果を定期的に議会に報告する責任を課した(六〇六条)のである。政府関係機関や「政府会社」を議会の予算統制からはずし、自主性とか独立性とかの放漫さのなかに放置しておく時代は、もう去りつつあるのである。

(1) の決議と合同決議 Joint Resolution の相違については G. B. Galloway, *Congress at the Crossroads*, 1946, pp. 102—3. J. M. Burns, *Congress on Trial, The Legislative Process and the Administrative State*, 1949, p. 101. など、同時決議は大統領の署名を要しないが発効する点で、合同決議やその他の法案と異なる。この法的性格を用いて行政権限の取消、有効期限の制限を課すなど、立法府による統制の手段となる。大統領の予算留保

措置に対抗する議会の統制手段としての活用は以下の論文をみられた。L. Fisher, *Presidential Spending Discretion and Congressional Controls, Law and Contemporary Problems*, Winter 1972, esp. pp. 163—4. の見解は合同検討委員会にも出ている。Joint Study Committee, *Recommendations*, p. 20. などより広く、機構改革など大統領権限を制限するために同時決議が用いられるはるかに多い。J. P. Harris, *Congressional Control of Administration*, 1964, pp. 67, 229—36.

(2) Joint Study Committee, *Recommendations*, pp. 3—4, 19—22. などより租税委員会とは上院 Committee on Ways and Means, 上院 Finance Committee を総称する言葉である。

(3) 前記設置のための条文。ただし七四年八月マスキー委員長のもとで事実上予算委員会を発足、七五年の作業日程に入っている。J. Harvemann, *Congress Report/Budget panels to propose economic goals for fiscal 1976*, *National Journal Report*, 3/15/75, 1975.

(4) Joint Study Committee, *Recommendations*, p. 18.

(5) 常任委員会の権限を定めるは既共通のころ廻りがあつたが本文となる。W. L. Morrow, *Congressional Committees*, 1959, p. 16

(6) この問題にふれない米国議会研究はあり得ないが、本稿の目的のために最良と思われるものをあげておく。J. S.

Saloma III, *Congress and the New Politics*, 1969, pp. 145—53.

(7) 行政府のプログラム別機構改革の進展に対抗して議会が合同委の活用を踏み切らざるを得ないことを、ニクソンと挑戦に対応する政策とみる論文がある。J. Hart, *Executive Reorganization in the USA and the Growth of Presidential Power, Public Administration*, Summer 1974, pp. 189—90. 筆者もまた同じ見解をもっている。

### 三 議会予算事務局

上下両院の予算委員会を補佐する合同スタッフ機関として、Congressional Budget Office 議会予算事務局を設置した(第二〇一条(a))。その長官は両院予算委員会の推薦に基づき両院議長により任命され、任期四年、両院の何れかの決議による以外は解任されない。

議会予算事務局(以下CBOと略称する)の権限は、予算委員会の枢要な地位に対応して非常に強大である。会計検査院、国会図書館等の議会の諸機関を調整しつつ各種データ、情報を収集し、かつこれらの機関を利用できる。さらに行政府のあらゆる機関から必要と認められたデータ、情報、統計、将来見通しなどを直接入手できる。

そのほか行政機関の各長と合議してその施設、人員の利用とサービスの提供を受けることができる。また職業遂行上政府部外の専門家、コンサルタント等と契約することもできる。このことはつぎにのべるCBOの広範囲で重要な機能と職責を果すために、政府部外のシンクタンクとの共同作業、あるいは部外団体への委任を考えているということである。

つぎにCBOの機能と責任についてのべなくてはならない。CBOは予算委員会を補佐する。したがって予算委員会の財政政策決定に必要な広範囲な情報を集める必要がある。すなわち、議会統制の全対象範囲でもある「全予算支出」に影響を及ぼす歳出権限法案や、予算権限を付与するその他の法案などに関する情報、歳入や政府収入の現状と将来見通し、歳入状況を変化させる要因に関する情報などを集めなければならない。情報提供でCBOが補佐することが法定されている委員会は、予算委員会以外に、その求めに応じて両院の歳入、歳出各委員会、請求があればその他の立法委員会や合同委員会である。注目すべきは、議会のすべての議員個人にたいし、求めに応じて前記各種の情報を提供しなければならぬ

という、公開の原則が明記されたことである。<sup>(1)</sup>

以上の情報提供により補佐する機能のほかに、CBOは各委員会に職員を派遣し実際上その仕事を助ける機能をもつ。予算委員会は当然としても、求められれば議会のすべての委員会、合同委員会にたいし、CBO自身の職責に関するかぎり職員を派遣し補佐することができる。この機能は両刃の剣である。予算委員会と競合的立場にある各委員会が、それぞれの補佐スタッフの不足の穴埋めにこの制度を利用する可能性があるとともに、逆に予算委員会が後述する議事手続きに従って、各委員会の意見と行動を制御するために、この職員派遣制を利用することもできるからである。この可能性と危惧は、従来から専門調査スタッフの不足を各委員会が訴えていたにもかかわらず、今回の改革ではこれまで活動してきた連邦支出削減評点合同委員会の全スタッフと仕事を、CBOが吸収してしまった経緯から推測できる。これらのスタッフを擁し、電子計算機を備えたCBOは、また、外部機関と協力し、予算要求自体を分析評価できるように技術を開発する責任ももっているのである。

しかしCBOの最も重大な責任は、毎年四月一日まで

に両院予算委員会にその報告書を提出することである。後述する手続きをみればわかるように、予算委員会はこのCBO報告書に基づいて意思決定をし、自身の報告と提案を作成する。また、議会が毎会計年度の財政政策を決定する形式である同時決議の内容を両院協議会案のあたりで起草し、その詳細を報告書を付して説明もする。

予算委員会の意思決定とそのため情報が議会財政政策(フィスカル・ポリシー)決定の基礎となるから形式的にみても、CBO報告書が予算委員会決定の基礎を提供することを通じて、議会の財政政策決定の判断基準となることは当然考えられる。さらに加えて実質的にも、予算委員会自体の職責たるその報告、同時決議案とその付属報告書の起草作成は、CBOスタッフの手によって行われるから、当初のCBOの予算委員会に提出する報告書が、その後の折衝過程で修正を受けるにせよ、非常に重要な意味をもつ。

このCBO報告書の内容は以下の通りである。第一、歳入総額、新規予算権限総額、全予算支出(関連して赤字もしくは黒字額もふくめて)総額についての代替案(選択肢)。第二、現行法制下で認められている「租税経

費支出」の水準とこの推計の基礎とされた経済の諸要因。さらに大統領予算でこの水準の変更が提案されているばあいはその水準。第三、政府の全予算支出に関する優先位の代替案。このばあいには全予算支出を主要プログラム別ないしは機能別に配分し、この配分選択肢が重要な国家的ニーズにどう対応し、均衡成長と発展にどのよう<sup>(1)</sup>に寄与できるかを明らかにしたものでなければならぬ(二〇二条(f))。

このような報告書の内容を基礎にして出発する議会の財政政策形成過程において、CBOの果す役割はきわめて大きいだけに、そのスタッフは高度に専門的な知識を有するばかりでなく、非党派的客観的な立場が要求されている。さらにスタッフは議事日程に従う必要な業務のほか<sup>(2)</sup>に、合同検討委からも期待されていたように、前記大統領府のOMBと協議しつつ、歳出予算権限と経費支出との時間的開きのパターンを把握する作業を、通常の業務とする<sup>(3)</sup>。つまり予算委員会はいろいろな違うプログラムごとに、この歳出予算権限や契約権限と実際の経費支出との間の時間的開きを十分知っておく必要があるからである。法律はさらに、CBOに、年度途中にたびた

び議会が決定する予算関連の法案・決議等の進展状況一覧表、全予算支出のなかの新規予算権限・歳入・公債限度の最新の見込み額と議会が同時決議で意図しているこれらの水準とを比較する表、予算が執行過程に入ったら直ちに行うべき財政の五カ年間の推計結果表などの作成をも課している(三〇八条(b))。なお歳出委員会をのぞくすべての委員会が一般的法律(of public character, private law に対していう)案を報告するときに、CBOスタッフはその立法措置が発効する会計年度とそれ以後の四カ年の各年度別のコストを予測し、その予測の基礎となる諸条件をつけて、報告提案しようとするその委員会にコメントとして送付しなければならない。そのさいにはこのコメントに、その委員会あるいは関連する政府省庁の同様のコスト見積りとの対比がなければならぬ(四〇三条)。これを議会は受取る。

以上のように重要な役割をもつCBOは、合同検討委勧告の段階では局という組織として考えられていたのではない。両予算委員会合同のスタッフとして発想されていたのであって、その長も Legislative Budget Director とよばれていたにすぎない。この呼称は、予算委員会と

CBOを設置する今回の改革の見本<sup>(4)</sup>となった、カルフォルニア州議会における Joint Legislative Budget Committee のための合同スタッフである Legislative Budget Analyst の長という発想であって、行政府 OMB に対抗する組織の長官という考え方はなかった。CBO の設置にも議会の、行政とくに大統領府に対抗する強い姿勢が反映したとみられるのである。

- (1) 従来この種の情報は歳出歳入各小委員会が独占していた。その膨大かつ詳細をきわめる法案と報告書が小委員会の親委員会委員に公開されるのは、委員会検討開始の約一時間前、そして同日本会議に上程される。他の議員の情報入手は不可能だった。情報のタイミング、膨大な量の利用可能化(第九〇会期五カ月間の法案一万三千余である)がなければ、議員は依然として再組織法の検討で問題点の第一位であった政策決定過程の複雑さ、すなわち情報不足を訴え続けるであろう。これらの問題領域についての政治学者、経済学者、各省庁、その他専門家の見解と論争は、Hugo ed., *Information Support, Program Budgeting, and The Congress*, 1968, esp. pp. 4—7, 10, 54, 186—7, 192.
- (2) 議会のスタッフ問題は極めて複雑である。人員数の長

期傾向をみると不足かどうか断定し難い。また歳出委員会が自身の情報独占の地位を守るために、スタッフ増による立法府官僚制を理由に反対したりする。また一口にスタッフといってもその範囲と職種が複雑な数とさえなく。J. S. Saloma III, *The Responsible Use of Power*, 1964, pp. 42—6, p. 96 figure IV. ちうこそその経験年数と小委員会委員との長期の関係もからむ。J. P. Harris, *Congressional Control of Administration*, 1964, pp. 75—82.

- (3) Joint Study Committee, *Recommendations*, pp. 27—8.
- (4) 議会自身が立法府予算を作成する単一の委員会を設け活動している州のうち、最も典型的なのがカルフォルニア州である。合同検討委報告も随所で指摘している(三、一七、一九、二二頁)。しかしこの著名な事例については一九四六年立法府再組織法第二〇六条会計検査院の活用之死文化と関連させて論ぜらるべき側面もある。R. A. Wallace, *Congressional Control of Federal Spending*, 1960, pp. 159—62. また他の類似の諸州と比べてスタッフ数の多寡、その長を当初 Legislative Auditor としその監査的機能と歳出委員会とを結びつけて成功するために、この制度の一九四一年発足の事情にみられるごとく、執行部と州議会との間の政治的協調体制が前提となるのである。J. P. Harris, *Needed Reforms in the Federal Budget*

System, *Public Administration Review*, Autumn 1952, pp. 247—9. 一九六一年より六六年まで六年間を要した州政府予算制度の調査研究によれば、立法院合同予算委員会を設置するもの一三州、そのうちのカルフォルニア州ではスタッフの長は名称を Legislative Analyst と変え三〇人のスタッフをかかえ、約千頁の報告を提出しているのが目立ぐ。Council of State Governments, *Budgeting by the States*, 1967, pp. 83, 88, 158.

米国議会の予算改革には、かならず州政府レベルにおける見本が登場する。合同予算委員会とその専門スタッフについても同じである。今回の法律改正においても、この傾向は変っていないようである。

#### 四 日程と手続き

議会における予算審議日程は以下のとおりである。大統領は会計年度開始のほぼ一年前の十一月一〇日までに、次年度も今年度と同様に、政策変更がなく全プログラム、全政府活動が引続き維持されると仮定しそのさいの所要全予算支出と予算権限とを、current service budget (継続業務予算) として提出しなければならない<sup>(1)</sup>。継続業務予算についての経済的評価は合同経済委員会が担当し、その報告を一二月末までに予算委員会に提出する。

この情報をもったうえで議会は、開会後一五日目までに大統領提出予算を受取る。各常任委員会は、この大統領提案を検討し同時決議の内容事項に従って、自己の所掌にぞくする事項や機能に関連する見解を、各院の予算委員会に三月一五日までに提出する。合同委員会のうち経済、内国収入課税の各合同委員会も、同じ義務を課せられる。とくに経済合同委員会は合同委員会として上下両院の各予算委員会にたいし、一九四六年雇用法の諸目標(完全雇用とその安定)達成のための適切なフィスカル・ポリシーについて、勧告しなければならない。この義務を法定したのは、予算委員会に合同経済委員会代表を加えないという合同検討委意見に対応した、裏側の保証措置と考えられる<sup>(2)</sup>。これらすべての情報を得て検討した結果がCBO報告書となり、四月一日までにCBOが補佐すべき各院予算委員会に提出される。この報告書を基礎に予算委員会は各委員会との間で公式非公式に意見調整をはかりつつ、他方公聴会を開き議員、各委員会の要求する代表から意見を聴取しなければならない。その結果四月一五日までに報告書をつけた第一次同時決議案を、各院に報告する。この期日から一カ月間、この同時

決議案の審議、両院協議会の折衝がおこなわれる。審議折衝の結果、両院協議会報告と一致に達した同時決議案が採択されなければならない期限が五月一五日である。この同時決議には各委員会別の全予算支出と新規予算権限の配分が説明報告として付されているから、各委員会はその配分枠の範囲内において自己の権限にぞくする法案と決議を採択し、同じ五月一五日までに議会で報告する。第一次同時決議が採択され効力をもつ以前に、すでに両院協議会で合意に達すれば、歳出委員会がこの配分枠を各委員会の小委員会レベルにまで通知してあるから、各委員会と小委員会ではその配分された金額と権限を相対的に統制可能なものとそうでないものとに区分し、さらに共管する主要プログラムについて他の委員会との調整をへたのち、全権限をプログラム別に編成区分し終っているのである。この手順をふんで五月一五日までに第一次同時決議の終了と、各委員会の提案報告がおこなわれるのである。そして議会は、労働祭後七日目までに新規予算権限と新規支出（スポンディング）、私権限（後述するように）に契約、借入、貸付・補助などの立法措置のことであると伴う各委員会提案の法案、決議案を採択決定することにな

る。以上が第一次同時決議に表現される議会予算の決定過程であるが、同じような手順がふたたび第二次同時決議についてもとられることになっている。九月一五日までに第二次同時決議を採択し、九月二五日までにその結果の諸権限に関する法案、決議の修正、調整、採択を終了する。なお第一次と第二次の同時決議のシーリング金額が同じであっても、第二次決議は必要であるとされている。この二回にわたる決議を必要とする理由は、第一にこの間の諸事情の変化に機動的に対応することによって、年度途中大統領がさらに追加的に翌年度予算を提出、修正するやり方に見合う措置である。第二には議会が予算委員会の多数意見に賛成するかどうかとは別に、各議員が予算総額のシーリングとそのプログラム別配分について見解を表明できる機会を提供することである。第三に従来のシーリング制失敗の理由が、当初の予測が困難であるにもかかわらず一回限りのシーリングで固定してしまったことにあるとの経験にたらし、会計年度開始直前に二回目同時決議によるシーリングの修正と確認をおこなうこととしたのである。<sup>(4)</sup>

以上のような議会における予算審議決定過程の日程が

すべて終了すると、予算の執行過程がはじまる。この会計年度は今回、年度の呼称は変わらないが期間が一〇月一日より翌年九月三〇日までと改められた。会計年度の始期はおそらく議会議日程と相関しているはずであるが、合同検討委は第一次同時決議終了を五月一日とすることを勧告はしたが、きびしい審議手続きと日程消化方策を主張して（このすべては法律となつて成立したといつてよい）、会計年度の変更を正面切つて勧告することはしなかつた。しかしただ一箇所で、第二次同時決議のタイム・リミットを、一〇月休会入りの可能性を前提したうえ九月末日においている点は注目してよい。会計年度の変更については消極的態度をしめす報告書がすでに一九七一年出されていた。<sup>(5)</sup> 今回の変更はこれをくつがえすものである。その理由は、この法律で議会議程の根本的画期的改革が成功したから、その審議日程を多少ゆるくしたうえで審議促進のために、会計年度を変更したものと思われる。会計年度変更と議会議日程との関係を理解するためには、予算審議手続きについてふれなければならぬ。

米国議会は第二次世界大戦以来、予算の事前決定の原

則を守ったことがない。会計年度開始以前に予算の審議決定を終了しないのが常態なのである。この常態は会計年度の変更をしただけでは改革できないものである。つまりその基本的原因が米国議会の二元的委員会システムにあるからである。まず常任委員会である立法委員会が政府活動とそのプログラム遂行の法的根拠と権限を承認し付与し、ついで歳出委員会がその活動プログラムのための資金を充当するという建前になっている。永久法で毎年同じ政府活動が自動的に実施できる権限を付与している法律、政策でも、毎年立法委員会の検討審議を要する。そしてすべての歳出権限、契約その他の権限に関する法案は、立法委員会の審議が終了しなければ、歳出委員会においてとりあげ審議を開始することができないのである。この議事手続きは、政策決定をまず立法委員会が行い、そのための資金充当だけを歳出委員会が行うというフィクションに立っている。この二元的意思決定システムが議会政治の力学のなかで利用されるから、審議は遅延するのである。<sup>(6)</sup> そのうえ年々一年の限時立法案件が増大し、審議をさらにおくらせてきた。<sup>(7)</sup>

このような議会の欠陥の改革を意図する七四年法は、



したがってまず議事手続きを改め、新しい予算概念の対象範囲に立法委員会の所管事項をとり入れ、これを一元的に予算統制できる仕組みをつくり出し、これらの諸方法をつうじて従来の二元的委員会システムの審議過程の抜本的改革をねらったのである。シーリング制採用とその計上範囲の拡大とは、議事手続きに関する驚くべきほどの厳しい規定を伴い、法律に明文化されている。以下法律によるその厳しい議事手続き上の規定を、いくつかの特徴に区分して簡単に説明しておく。

その第一は時間的制限である。全予算支出のなかに含まれる一切の法的権限は、既存たると新規たるとを問わず、立法委員会の所管事項であろうと歳出委員会の所管事項であろうと、一部の例外をのぞきすべて第一次同時決議を採択する以前に審議してはならないという規定である(三〇三条(a))。またそれらの法的権限を伴う法案、決議は五月一五日以前に各院に報告されていないと、以後審議に入ることは許されない(四〇二条(a))。一年間継続のプログラムの新規予算権限については会計年度開始の年の一年前の、一年以上にわたる新規予算権限については二年前の、五月一五日以前に要求を議会に提出し

ておかなければならない(六〇七条)などの諸規定は、第一次同時決議によるシーリング制に法的効力をもたせるための議事手続きといえる<sup>(8)</sup>。さらに議会が所定の期日までに同時決議をしないばあいには、その決議が採択されるまで大統領予算提案が有効となるという合同検討委員の見解<sup>(9)</sup>は法文化されなかったが、第二次同時決議を採択するまでは休会できないことになった(三二〇条(f))。また同時決議の上下両院における審議手続き規定は、日程、討論時間、動議の条件のすべてにわたり、可決採択に有利な措置が講ぜられており、修正や引延ばし行動が認められないように厳しい制限が課せられている(三〇五条(a)―(e))。

厳しい議事手続きの第二の特徴は、いわゆる立法委員会の立法措置による裏口財政権限を歳出権限立法化したことである。契約または借入権限を伴うすべての立法措置(法案もしくは決議案)はそのためが必要となる支払(outlay, repayment, paymentを含む)の金額の限度、その必要となる会計年度などを、歳出権限法のなかに計上し特定しないと、審議できないという議事手続きとなった。また裏口財政を可能にする立法措置で年度途中で

発効させる方法の無効が明記された。かりに所定の手続きに從つて立法化されるばあいでも、歳出権限法上の金額が同時決議に基づいて配分される枠を超過すれば、そのような提案は歳出委員会にコメントを求めするために付託されることとなつた(四〇一条(a)(b))。立法措置によるこれらの支払——契約、借入、貸付・補助である——を総称して定義された *Spending Authority* を歳出予算化することによって、従来個別法に基づいて金額や会計年度を限定しないで支出することのできた権限を制限し、統制の対象とするに至つたのである。これは立法委員会の権限に大枠をはめ、その権限行使を制限し、歳出委員会の権限をそれだけ強化拡充したことを意味する。

厳しい手続きの第三の特徴は、各委員会の予算委員会にたいするいわば実質的な保証責任にみられる。まず各委員会が新規予算権限あるいは租税経費支出の追加修正を何らかの法的措置で提案しようとするときは、かならずCBOの長官との協議を必要とし、その提案報告にはつぎの項目の説明がある。同時決議やその報告書にみられる新規予算権限もしくは租税経費支出の水準と与える影響、ならびにこれらの提案を採用したばあいの五カ年

間の影響と後年度負担増の見通し、である。予算権限で地方政府への援助をするばあいはその全予算支出見積りがつけ加えられねばならぬ(三〇八条(a))。

以上の厳しい手続き上の制限は、合同検討委が勧告した *rule of consistency* 整合性の原則を補強するための措置である。整合性の原則とは、同時決議で全予算支出、租税経費支出、赤字もしくは黒字の各々の適切な水準を決定し、さらにそのプログラム別、项目的構成の大枠を決めたら、その後の修正やこれらの決定の一部変更をするときには、代替案をしめさなければならぬとするものである。一方での予算支出増の提案は、他方で他項目の減額か、赤字増か、増税かの代替案の選択を伴っていないければならない。つまり財政政策の包括的体系の整合性を保つための措置であつて、今回の法律条文においても同時決議の審議、修正、採択のばあいこの整合性という用語を用い、この基準に合わぬ一切の措置を無効としている。

最後に個別の立法措置による契約、借入、貸付等の支出権限や永久歳出権限法による債務負担・支払権限についてのべておく。これらの取消し、現年度使用分の制限、

繰越し使用禁止などを歳出委員会が行えるような改正を  
合同検討委は報告していたが、今回の法律はこれらを取  
消しまたは修正する勧告を歳出委員会が行う義務を定め  
たにすぎない(四〇二条(f))。裏口財政と相対的統制不  
可能な予算支出との根拠をなす立法措置そのものは、今  
回は改革されず将来の課題として残されてしまった。

(1) この内容を機能別大小の分類により区分し、さらにプ  
ログラム別省庁組織別に区分し、この予算の前提となる経  
済予測要因、物価上昇率、成長率、失業率などを明示する  
ことが法定された(六〇四条(a)(b))。この区分は同じく六  
〇一条で改正された大統領提出予算書の様式区分と同じで、  
変更には議会との協議がある。

(2) 合同経済委員会報告は議会の意思決定には直接影響を  
与えるものではない。議会のプログラム、議事手続き、必要  
性とは何ら関係をもっていないからである。Joint Study  
Committee, *Recommendations*, p. 10. この合同検討委の  
見解は従来から政治学者によって指摘されてきた合同経済  
委員会の議会における地位の低さを物語るものである。

(3) この区分は従来から大統領予算書において用いられて  
いる。相対的に統制不可能とよばれる金額を「裏口財政」  
の概念で考え、その法的根拠は第一に借入権限、第二  
に契約権限、第三に永久歳出権限で、何れも各立法委員会  
が過去行った個別の立法措置による。このうちには不定額

のものもあり、すべて歳出委員会の検討からまぬがれてい  
る。全予算支出総計のうち歳出委員会の検討対象となるの  
は、一九七四年度予算で僅か四四%にすぎない。また観点  
を変えて、歳出委員会の決定によるものであってもその支  
出は次年度以降最小限二カ年有効であるから、ある年度の  
全予算支出のうちにはそれ以前の諸決定に基づく支出があ  
くまれており、この分も統制不可能な予算支出として計算  
することができる。統制不可能額は一九六七年度より七三  
年度にかけ五カ年間で倍以上となり、その各年度予算額の  
六三%、七五%をしめ、強大傾向を強めている。この問題  
が今回の法律成立のひとつの契機になっているのである。

Joint Study Committee, *Recommendations*, pp. 10—13,  
40 Table 7. 一九六四年度新規要求予算権限だけをこの観  
点から分析すると、統制可能な割合はその全額の五八%、  
国防その他安全保障費については九六%、これに反し国内  
向け民政省庁費は僅か二三%、とくに保健・教育・福祉省  
予算要求のうち一二%が統制可能であり八九%が統制不  
可能であるという分析もあつた。M. L. Weidenbaum,  
*Federal Budgeting*, 1964, pp. 39—47. この問題はなお未  
解決である。

(4) Joint Study Committee, *Recommendations*, pp. 17,  
23.

(5) Joint Committee on Congressional Operations, *The  
Federal Fiscal Year as It Relates to the Congressional*

*Budget Process*, 92 nd Congress, 1 st Session, 1971.

- (6) このような議事手続きも原因であるが、立法委員会自体その所掌事項が重複して混雑しているのである。  
 W. L. Morrow, *Congressional Committees*, 1969, pp. 21—3, 25—7.
- (7) Joint Study Committee, *Recommendations*, p. 14.
- (8) 従来のシーリング制失敗の原因はその法的強制力を欠いていた点にあるというのが、合同検討委の見解である。
- (9) Joint Study Committee, *Recommendations*, pp. 2, 22, 26. なお大統領予算書の中には同時決議の内容となる諸項目を計上しなければならなくなった(六〇一条)。

## 五 同時決議——現代財政政策

同時決議にかんする議事手続き、責任主体などについてはふれたので、その意義、内容と範囲、長期計画との関連をここで検討する。

同時決議の第一の意義は全予算支出のシーリング制の採用にある。<sup>(1)</sup>すでに議会はこの新しい予算の概念を用い、法律によって一九六九年よりシーリング制を実施していた。<sup>(2)</sup>合同検討委が裏口財政の欠陥を強調し、赤字常態化の原因をここに求め裏口財政の縮出しをはかるために、

予算シーリング制の定着を主張したのは、六九年来の経験を生かしたものと考えられる。シーリング制は第二次大戦直後から予算あるいは財政政策にかんする合同委員会の試みと共に、長い歴史がある。単一の歳出権限法、オムニバス歳出権限法の試行においても同じである。何れのばあいもシーリング制の対象範囲は、ここにいう全予算支出であったのである。これらの試みの失敗の原因にはいくつかあるが、財政政策決定過程の議事手続きを改革しなければ成功しないといわれていた。同時決議の有効性を保証するうえで今回この議事手続きの改革が成功したから、シーリング制のもとで財政政策の体系的整合性を確保できる仕組が出来あがったといえよう。そしてこの議会の財政政策の合理的計画的決定過程の制度的保証が、同時決議の第二の意義である。二元的委員会システムによる断片的な予算政策の決定であるとか、体系的包括的検討と配慮とを欠いているとかいわれてきた従来からの批判<sup>(3)</sup>にたいして、議会はニクソン大統領の非難に答えるかたちで、はじめて財政政策を包括的体系的に検討し決定できるように自身の改革を断行したのである。さらにこの観点から重要なのは、同時決議が租税政策と

支出政策との調整を意図していることである。これまではどの国でも同じであるが、租税政策の決定過程で支出政策との調整も連絡もおこなわれていなかった。米国ではさらに悪いことに、その租税政策は立法委員会が決定する立法措置によって乱され、統一性を欠き、原則も不徹底であった。租税経費支出を同時決議の対象とすることは、従来のこれらの欠陥を訂正する意味をもつのである。<sup>(4)</sup>

議会統制の内容と範囲の拡張は、拡張された新しい概念の使用に対応している。つまり全予算支出とか租税経費支出とかさらに支出権限などの新しい概念を用いて、同時決議の内容と法的拘束力のおよぶ範囲を規定したことに、議会統制の範囲は拡大され同時に多面的な委員会システムの欠陥が取除かれることになる。この新概念のうち最も大切な全予算支出という言葉は、<sup>(5)</sup> 予算概念に関する大統領委員会の勧告に基づくものである。その勧告が採用実施されたのは六八年当初、新しいシーリング制をとりいれたと先にのべた六九年度予算からである。これらの事実については合同検討委報告のどこをさがしても、全くふれられていない。

同時決議となる内容はずきの諸項目である。全予算支

出とその根拠となるあらゆる新規予算権限の適切な水準。その各々の機能別カテゴリーによる分類と予備費、分類不能の政府部内取引。経済情勢等の要因からみた適切な赤字もしくは赤字の水準。政府収入のあるべき水準とそのためにより必要となる増税もしくは減税の金額。公債の適切な水準と必要となる公債発行限度の引上げもしくは引下げの金額。

同時決議付属報告書にはさらにくわしく内容が盛り込まれる。すなわち全予算支出・新規予算権限・歳入の水準を大統領提出予算と比較したもの。歳入の主要源泉分類。同時決議の各事項の予測前提と判断基礎、さらに検討した代替的な予測前提と判断基礎。全予算支出と新規予算権限との機能別カテゴリーによる分類をさらに現行プログラムと新規提案のプログラム別に区分したものの、ならびに現行プログラムを歳出権限法上の永久権限によるものと基金によるものとに区分し、さらにその内部で統制可能分とそうでない分とに区分したものの。五カ年の長期財政見<sup>プロジェクション</sup>通し。

同時決議付属報告書で明らかにされるこの最後の項目を、ここで長期財政見通しと訳したが、*projection* を拘

束度の弱い計画とみるならばこれは長期財政計画である。その内容項目は以下の通りである。全予算支出・新規予算権限・歳入予測・必要な黒字と赤字予測・租税経費支出予測の各々の五カ年間の総計、ならびに各年度別金額。これらの金額は機能別カテゴリーによって区分されていなくてはならない(三〇一条(d))。このような長期財政計画は、その内容と法的性格を問わないならばすでに一九七一年度の大統領提出予算に登場していた。この長期財政計画の採用は、やはり予算概念に関する大統領委員会報告において勧告されていたのであって、委員会の勧告と違って予想外に早くニクソン大統領の利用するところとなった。つまり経済教書における五カ年間見通しと関係させて、財政計画による議会操作を考えたのである。しかしこの長期財政見通しは総括表であって、途中経過年度の年割額がはっきりしていなかった。このような内容であるほかに、この長期財政計画には法的根拠が何もないから、議会はこれを審議のさいの判断基準として参考とする必要もなかった。しかし今回の法律によって長期財政計画は、改革の一番重要な同時決議の議決対象の法定付属報告書内容となった。議決が拘束力をもつわ

けではないが明確な法的根拠をもつに至ったといえる。この五カ年見通しは同時決議についてだけ必要になるのではなくて、各委員会の挙証責任ある事項についても強制されていることは前述した通りである。さらにこの長期財政計画は、一九二一年法を改正して大統領予算の内容区分の一つとして法定されたから、大統領に長期財政計画策定の義務を果したことになる、一九二一年法つまり米國予算制度の一部となったといえる(六〇三条)。さらに長期財政計画の区分にも適用される機能別区分のカテゴリーの変更には、両院の予算委員会、歳出委員会との協議が必要となった。大統領権限だけでは変更できなくなったのである(八〇二条)。このようにして各側面から長期財政計画は法的根拠をもつようになったといえる。

第二次大戦後から開始された米國予算制度の改革は機能別パフォーマンス予算、PPBの区分の導入活用をへて、ようやく長期財政計画を採用するに至った。主要機能別プログラム別に区分され五カ年の長期計画をもった財政政策の内容を、議会みずからが議事手続きを抜本的

に改革しつつ法定したことは、フィスカル・ポリシー形成に積極的に取組もうとする議会の決意をしめすものである。しかしこの現代的財政政策の形成にとってなおいくつかの厚い壁が存在することは、議会自身よく知っている。そのために既存の永久歳出権限法や予算支出を授権しているその他の立法措置の再検討と、議会も大統領も統制できない支出項目を特別に区分する措置とを、法律で定めたのであろう。前者の取消廃止と後者にたいする統制回復とは表裏一体の関係にあるから、今後は伝統的な二元的委員会システムの再検討と、歳出権限の *annual accrued expenditures basis* <sup>(6)</sup> への切替が日程のぼるにちがいない。米国議会はすでに改革の巨大な一歩を踏み出してしまった。も早その道に戻ることは許されないであろう。それほど合理的計画的な財政政策形成が、今日米国必須の最重要課題となってきたのである。米国の議会ですらこの課題に直面して今回の改革に踏切ったとみるならば、世界的な予算改革の道程は歴史的な転回点に達したといえよう。すなわち予算改革は今日まで残されていた最終課題、議会改革にまで及ぶことになったのである。

(1) 一九四六年立法府再組織法成立以来のシーリング制導入失敗の歴史ならびにその失敗の原因については、数多くの著書、論文において言及されている。この制度は立法府予算のための合同ないしは単一の委員会設置の試みと表裏一体のものである。しかしここでは議会審議の正確な歴史的记录だけをつぎにかかげて、この制度の説明と追跡の労を省くことにしよう。Committee on Government Operations, U. S. Senate, *Financial Management in the Federal Government*, 1961, pp. 27—32, 195—235.

(2) 以下の経過をふくめて予算概念に関する大統領委員会勧告との関係については、つぎの論文に負っている。E. H. Morse, Report of the President's Commission on Budget Concepts in Retrospect, *Public Administration Review*, July/August 1971.

(3) この批判の一覧表はつぎのものがよい。J. P. Harris, *Congressional Control of Administration*, 1964, pp. 115—6.

(4) 下院歳入委員会 Committee on Ways and Means は租税だけを扱うのではない。外国貿易政策、社会保障立法、国債管理を所掌する。J. D. Lees, *The Committee System of the United States Congress*, 1967, p. 53. かわめて専門的で独自の行動をとる委員会なのである。したがって合同検討委報告で指摘する租税委員会という役割に限定されている。

(5) この予算概念の検討はもっと早くから行われていたことはいままでもない。そのうちの典型。Budgetary Concepts: A Symposium, *The Review of Economics and Statistics*, May 1962.

(6) 単年度発生支出額基準のことである。予算権限を一年度内に行う必要のあるものだけに限定し、債務負担のみの

権限は別個に議決する。一年以上にわたる長期の予算権限については継続費制度を適用し、その年割額のみを予算化するという方式で、日本の予算制度に似ている提案である。くわしくはつぎのものを参照されたい。加藤芳太郎「予算監査の現代的理論」、『経済と経済学』第八号、昭和三十六年、九二―三頁。

(元都立大学教授)