

アメリカ連邦予算過程に関する法学研究の動向

瀧 圭吾*

要 約

アメリカ合衆国の連邦予算過程について、アメリカの法学者たちは法学以外の分野の道具立てを利用しつつ興味深い研究を行っている。これらの研究はまだ十分に成熟したものとは言えないし、アメリカと日本では予算をめぐる制度も大きく異なるが、これらの研究の柔軟・闊達な議論ぶりは注目に値する。とりわけ政治哲学、政治学、憲法学の成果が連邦予算過程の分析に生かされていることは、それが成功しているかどうかはともかく、予算に関する法的議論が比較的古典的な枠組みの中にとどまっている日本の研究と好対照をなしている。本稿では、アメリカ連邦予算過程の概要を説明したのち、予算過程に関する規律を法学者が分析する枠組みを紹介し、これらを踏まえていくつかの連邦予算過程に関する法学者による論文の概要を紹介する。

I. はじめに

アメリカ合衆国の連邦予算過程（federal budget process）は、1970年代以来、徐々に精緻なものになってきた。その中では、アメリカ連邦議会による意思決定をコントロールするために、様々な法的仕組み¹⁾が用いられてきた。

連邦予算過程に関する学問的研究は、主として政治学・経済学の分野において行われてきた²⁾。これに対して、法学の分野では連邦

予算過程を対象とした研究はそれほど行われてこなかった³⁾。しかし、興味深いことに、アメリカ連邦政府の財政赤字問題が一段落しつつあった1990年代の終盤以降、連邦予算過程に関する法学者による研究が現れてきた。これらの研究には、財政再建自体を考察の対象とするのではなく、むしろ財政再建の手段である個々の法的仕組みに着目し、その有効性や問題点を検討している、という共通点が

* 学習院大学法科大学院教授

- 1) 「法的」仕組みという以上、厳密に言えば、法的な権利義務の主体（自然人・法人）相互間の権利義務を規律するルールのみを指すと定義すべきなのかもしれないが、本稿では、もう少し広く、議会が自らを拘束するために定めるルールのようなものも含めて考える。藤谷武史「財政赤字と国際管理」ジュリスト1363号2頁〔3頁〕（2008年）参照。
- 2) 我が国における最近の研究業績として、例えば、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年）、田中秀明「財政政策と予算改革」野口悠紀雄編『公共政策の新たな展開』21頁（東京大学出版会、2005年）、待鳥聡史『財政再建と民主主義』（有斐閣、2003年）を参照。
- 3) もっとも、日本においては早くから法学者によるアメリカ連邦予算過程についての優れた研究が存在する。田中治『アメリカ財政法の研究』（信山社、1997年。初出：1980-96年）参照。

ある。さらに、これらの研究の多くは、議会の意思決定に対する統制というより高次の問題⁴⁾の一環として、連邦予算過程の法的仕組みを考察している。

本稿は、このような1990年代末以降に登場した連邦予算過程に関する研究の一端を紹介するものである。言うまでもなく、アメリカ合衆国の統治機構と日本のそれとの間には、前者が大統領制を採用し後者が議院内閣制を採っていることをはじめとする、様々な差異がある。財政制度についても同様である。このため、アメリカにおける議論を日本にストレートに持ち込むことに対しては慎重であるべきであろう⁵⁾。

しかし、1990年代末期以降の議論は個々の法的仕組みの有効性をその目的との関係で検証するものであるから、議論の抽象度が高まった分、日本における制度設計に際して参照することはかえって容易になったと言えるかもしれない。いずれにせよ、本稿は最近のアメリカにおける議論を紹介することに徹し、日本の財政再建や統治機構について具体的な提言は行わない。

以下、Ⅱでは連邦予算過程の概要を紹介する。Ⅲでは予算過程に対する規律を分析する視角を紹介する。さらにⅣで予算過程に対する規律の理論的研究の具体例をいくつか紹介する。最後にⅤで若干の感想を述べる。

Ⅱ. 連邦予算過程の概観

アメリカ合衆国の連邦の予算に関する権限 (the “power of purse”) は立法権 (a legislative power) である⁶⁾。アメリカ合衆国憲法第1編第9節第7項は「国庫からの支出は、法律によってなされる歳出予算 (Appropriations) に従ってのみ行われる；いっさいの公金の収支に関する正式の決算は、随時公表しなければならない」⁷⁾と定めている。このため、予算に関する意思決定は主として連邦議会を舞台として行われる。もっとも、連邦議会及び大統領が具体的にどのようにして予算についての意思決定をするかということについて、憲法には書かれていない。そこで、連邦予算過程は、連邦議会による立法や立法以外のルール形成によって徐々に精緻化してきた。

まず、歳出の増加により財政赤字が頻繁に生じていた20世紀の初頭においては、1905年と1906年に財政赤字防止法 (the Anti-Deficiency Acts) が制定され、さらに、1921年の予算会計法 (the Budget and Accounting Act of 1921) が制定された。

後者は、議会よりもむしろ大統領の予算過程への関わり方を律するものであった。具体的には、大統領は議会に対して毎年予算案 (budget recommendations) を提出することとされ、そのための補佐を行う（つまり、予算案を作成する作業に携わる）機関として予算局 (the Bureau of the Budget)⁸⁾が設置された。

4) アメリカ連邦議会については、廣瀬淳子『アメリカ連邦議会』（公人社、2004年）を参照。

5) 田中治「米国における財政改革と法的統制」ジュリスト1109号11頁（1997年）参照。

6) 以下、主として、Robert Keith, Introduction to the Federal Budget Process, CRS Report for Congress, updated March 7, 2008 及び Elizabeth Garrett, The Purposes of Framework Legislation, 14 J. Contemp. Legal Issues 717, 723-24 (2005) に基づく。なお、CRS=Congressional Research Service（議会調査局）は、連邦議会の立法機能や行政監視機能等を補佐するための組織である。廣瀬・前掲注4）48-49頁参照。

7) 翻訳は、田中英夫編集代表『BASIC 英米法辞典』（東京大学出版会、1993年）221頁による。

8) 予算局は当初財務省内の組織であり、1939年に大統領府 (the Executive Office of the President) に移管された。さらに、1970年には行政管理予算局 (the Office of Management and Budget) へと再編された。

1921 年法のもうひとつの柱は、執行府（大統領）に対する監査の強化であった。執行府から独立した会計検査院（the General Accounting Office）⁹⁾ が設置され、その長である会計監査院長（the Comptroller General）が執行府に対する監査と公金支出に対する監督の役割を担うことになった。

第二次世界大戦後、議会それ自体による議会の予算編成に対する規律が必要だと考えるようになってきた。非常に大まかに言えば、十分な規律が存在しないことにより、大統領の予算に関する権限が事実上増大している¹⁰⁾、あるいは、意思決定がバラバラに行われる結果として歳出に対する議会のコントロールが行き届いていない、と考えられたのである。このような規律の必要性に応じて制定されたのが、1974 年の議会予算及び執行留保統制法（the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974）である¹¹⁾。

1974 年法は、両院共同決議（a concurrent resolution）¹²⁾ である予算決議（the Concurrent Resolution on the Budget）¹³⁾ を予算過程の中心に据えた。これは歳入・歳出に関する諸法案の審議に先立って行われ、これまでバラバラになりかねなかったこれらの法案における意思決定を調整することを目的とする。1974 年法は、

予算決議を作成する委員会として両院の予算委員会（Budget Committees）を常設化し、予算決議作成の補助機関として議会予算局（the Congressional Budget Office）を設置した¹⁴⁾。

さらに、1974 年法では、既存の歳入・歳出関連法の内容を予算決議に沿わせるための手続である予算調整制度（reconciliation）が導入された。また、予算決議の内容が守られることを担保するための手段として「議事進行に関する異議（point of order）」の利用が（一定の例外はあるものの）認められた。

アメリカがいわゆる「双子の赤字」に悩まされていた 1985 年には、均衡予算及び緊急赤字統制法（the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985）、通称グラム＝ラドマン＝ホリングス法（Gramm-Rudman-Hollings Act）が成立した¹⁵⁾。

グラム＝ラドマン＝ホリングス法は、1991 財政年度までに財政赤字をなくすという目標を立て、そのための手段として留保命令（sequestration）の手続を導入した。これは、財政赤字削減目標に到達しない場合（この点は、行政管理予算局及び議会予算局の見積りに基づき、会計検査院長が作成する報告書に従って判断される）には大統領が一律削減を命ずる留保命令を出すことが義務づけられる、というもの

9) 会計検査院は 1945 年の行政府再編法（the Reorganization Act of 1945）により立法府の一部であると位置づけられるようになった。2004 年に会計検査院人的資本改革法（the GAO Human Capital Reform Act of 2004）により the Government Accountability Office と改称された。会計検査院については、渡瀬義男「米国会計検査院（GAO）の 80 年」レファレンス 653 号 33 頁（2005 年）、渡瀬義男・片山信子「アメリカの会計検査院と議会予算局」渋谷博史・渡瀬義男編『アメリカの連邦財政』35 頁（日本経済評論社、2006 年）参照。

10) その一例として、ジョンソン大統領及びニクソン大統領により積極的に用いられた執行留保（impoundment）がある。執行留保には法律の根拠に基づくものと明示的な法律の根拠に基づかないものがあり、特に後者についてはその合法性が問題とされた。執行留保の目的と法的根拠につき、田中・前掲注 3）60-73 頁、執行留保に対する司法審査の経緯につき、同 75-114 頁参照。

11) 1974 年法については、河音・前掲注 2）25-50 頁、田中・前掲注 3）115-33 頁参照。

12) 連邦議会ではひとつの議院が行った決議に他方の議院が賛成することによって成立する決議であり、大統領の署名を必要としない代わりに法的拘束力を有しない。『BASIC 英米法辞典』38 頁参照。

13) 通例、the Budget Resolution と呼ばれる。

14) 議会予算局については、渡瀬・片山・前掲注 9）の他、片山信子「米国の財政再建と議会予算局（CBO）の役割」レファレンス 635 号 13 頁（2003 年）参照。

15) この法律については、河音・前掲注 2）51-88 頁の他、畠山武道「米国財政収支均衡法の制定とその周辺」ジュリスト 939 号 182 頁（1989 年）参照。

であった。しかし、この留保命令の対し、議会のコントロール下にある会計検査院の決定が大統領を拘束することは執行権を議会が行使することになってしまい憲法違反である、と最高裁判所は判断した¹⁶⁾。なお、留保命令という法的仕組み自体は、修正を加えて、その後も（2002年まで）用いられた。

グラム＝ラドマン＝ホリングス法の掲げた1991年までに財政赤字をなくすという目標が達成不可能であることが明らかになった1990年には、予算執行法（the Budget Enforcement Act of 1990）という新たな枠組みが制定された¹⁷⁾。この1990年法は、財政赤字削減というよりむしろ議会の行動を自ら縛ろうとするものであった。

連邦政府の予算は裁量的経費（discretionary spending）と義務的経費（mandatory spending or direct spending）とに分けられる¹⁸⁾。1990年法では、これらについてそれぞれ異なった規律が定められた。すなわち、裁量的経費に対しては上限額（caps）が設定された。これに対して、義務的経費に対しては財源担保規則（pay-as-you-go (PAYGO) rules）¹⁹⁾が導入された。財源担保規則とは、いずれかの財政年度で財政赤字を増加させるような歳入・歳出立法に、歳出を減少させるあるいは歳入を増加させる立法を組み

合わせることを義務づけることにより、差し引きでの財政赤字を増加させないようにする仕組みである²⁰⁾。この定義からもわかるとおり、財源担保規則は義務的経費のみならず歳入立法にも適用されるから、租税立法に含まれる租税特別措置（減税）もその対象となる。そもそも、この財源担保規則のルーツは1986年の租税改革法（the Tax Reform Act of 1986）における歳入中立（revenue neutrality）の考え方にあるという指摘もある²¹⁾。なお、1997年予算執行法は、1990年予算執行法の枠組みを2002年度まで延長した。

その後の注目される法的仕組みとして、まず、1995年の無財源義務改革法（the Unfunded Mandates Reform Act of 1995）があげられる²²⁾。無財源義務（unfunded mandates）とは、連邦が財源を与えることなく州や地方自治体・私的団体に対して課す義務のことである。1995年法は、無財源義務を課す法案を審議する場合に十分な情報が提出されることを担保するため、「議事進行に関する異議（point of order）」の仕組みを採用した。

次に、1996年の項目別拒否権法（the Line Item Veto Act of 1996）は、1974年法に対する修正であり、1974年法において大統領に認められていた二つの種類の執行留保（impoundment）

16) *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714 (1986) . この判決については、田中・前掲注3) 137-51頁参照。

17) 1990年予算執行法の内容につき、詳しくは、河音・前掲注2) 112-22頁参照。

18) 両者の差異について、例えば、Tim Westmoreland, *Standard Errors: How Budget Rules Distort Lawmaking*, 95 Geo. L. J. 1555, at 1564-69 (2007) 参照。裁量的経費は、議会の裁量（具体的には毎年の歳出予算法（appropriation acts））により各種の費目（programs）に割り当てられる金銭である。裏から言えば、裁量的経費とされる項目については、各省庁に歳出権限を与える法律の存在（authorizing legislation）に加えて、毎年の歳出予算法が存在して初めて、またそこに規定された額のみが、支出可能である。これに対して、義務的経費の場合は、歳出権限を与える法律があれば、その法律に定められた内容の支出が自動的に認められる。ここで、支出の内容は金額ではなくて具体的な財や役務（goods and services）の形で定められている。このため、当該財や役務の提供を可能にするような金額が実際には支出されることになる。

19) この訳語は、廣瀬・前掲注4) 117頁に従う。

20) Elizabeth Garrett, *Rethinking the Structure of Decisionmaking in the Federal Budget Process*, 35 Harv. J. on Legis. 387, at 400 (1998) の叙述を参考にした。

21) Elizabeth Garrett, *Harnessing Politics: The Dynamics of Offset Requirements in the Tax Legislative Process*, 65 U. Chi. L. Rev. 510, at 509-10 (1998) .

22) 廣瀬・前掲注4) 121頁参照。

のうちの一方である「取り消し (rescissions)」²³⁾につき、大統領の権限を強化した²⁴⁾。それまでは、取り消しとはあくまで大統領から議会への提案に過ぎなかったが、1996 年法は、大統領の取り消しを議会が否認しない限り、取り消しの効果が存続するとしたのである。しかし、最高裁判所は 1996 年法を合衆国憲法第 1 編第 7 節第 2 項違反であると判断した²⁵⁾。

この他、予算過程に関する法的仕組みとして、「イヤマーク (earmarks)」規制がよく話題

となる²⁶⁾。イヤマークについて確立した定義はないが、一般には、財政支出あるいは減税（または関税の減免）による特定の受益者に対する資源の配分、などと定義される²⁷⁾。要するに、議員による、補助金や租税特別措置を通じた特定地域ないし特定業界に対する利益誘導に他ならない。そこで、どの議員の提案に基づいてどの集団を利する補助金（ないし租税特別措置）が立法されたかを明らかにする趣旨の各議院のルールが設けられている。

Ⅲ. 予算過程に対する規律・総論

Ⅲ-1. 序論

予算過程に対する規律は、法学の分野では、立法過程 (legislative process) に関する研究の一部として考察の対象となっている²⁸⁾。もっとも、立法過程に関する研究自体、法学者による十分な蓄積があるわけではなく、むしろ、政治学・経済学といった他の分野の研究成果に大きく負っているというのが現状である²⁹⁾。

立法過程に関して多くの業績がある二人の研究者と比較的若い世代に属する研究者との共

著の概説書では、立法過程に関する分析枠組みとして、次のような三つを対比させている³⁰⁾。

Ⅲ-2. 手続の連続としての立法過程

第一の枠組みは、手続主義 (proceduralist theories) である³¹⁾。この考え方によれば、立法過程は、新しい政策の支持者が越えなくてはならないハードルの連続である。全てのハードルを乗り越えた提案が、法律 (制定法) となる³²⁾。

23) もうひとつの類型は「繰り延べ (deferrals)」である。参照、田中・前掲注 3) 117-19 頁, Keith, *supra* note 6, at 29-30. なお、田中は、「廃止」と「繰延」という訳語をあてている。

24) 廣瀬・前掲注 4) 119-20 頁参照。

25) *Clinton v. City of New York*, 524 U.S. 417 (1998) .

26) イヤマークについては、渡瀬義男「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—」レファレンス 707 号 53 頁 [67-69 頁] (2009 年) 参照。

27) Keith, *supra* note 6, at 27.

28) ここで「法学の分野」とは、アメリカのロー・スクールに所属する研究者が行っている研究の対象・方法という、非常に緩やかな意味で用いている。なお、立法過程に関する法学研究の動向について、詳しくは、藤谷武史「『より良き立法』の制度論的基礎・序説—アメリカ法における『立法』の位置づけを手がかりに」新世代法政策学研究 7 号 149 頁 (2010 年) を是非参照されたい。なお、立法過程に関する古典的な業績については、田口精一「立法過程論」芦部信喜編『現代の立法〔岩波講座現代法 3〕』209 頁 (岩波書店, 1965 年)、池田政章「立法過程の問題点」同 242 頁及びこれらに引用されている文献を参照。

29) 政治学の分野での研究動向として、廣瀬・前掲注 4) 189-230 頁参照。

30) William N. Eskridge, Jr., Philip P. Frickey & Elizabeth Garrett, *Legislation and Statutory Interpretation*, 2nd ed. (Foundation Press, 2000) .

31) See Eskridge, Frickey & Garrett, *supra* note 30, at 70-83.

32) なお、行政過程を案件処理の過程であるとして構想された体系として、小早川光郎『行政法・上』(弘文堂, 1999 年) 参照。

では、このようなハードルとしてはどのようなものがあるのか。

第一に、合衆国憲法上定められた手続がある。合衆国憲法第1編第7節は、法案（a bill）が法（a law）となるためには両院を通過すること（the bicameralism requirement）と大統領への送付（the presentment requirement）が必要だと定めている（ただし、大統領が拒否権を発動した場合、3分の2の多数をもって可決することにより、議案は法となる）。

第二に、各議院が定める手続がある。これは、議院規則（standing rules）の形をとる場合と法律（statutes）の形をとる場合とがある。もっとも、これらのルールは議院自体によって改変されうるし、ルール違反に対しては有効なエンスメントが存在しない。

第三に、以上の法的なルールに至らない、非公式の規範や慣習がある。経験の長い議員が役職に就くことが多い、というのはその一例である。

さて、法案が法となるために通過しなくてはならない重要なハードルが、議院内に設置された委員会（committee）である³³⁾。委員会をどのようなものとしてとらえるかについても、いくつかの考え方がある。まず、議員が特定の領域に専門化することにより、議院全体として審議の効率化が図れる、として肯定的にとらえる考え方がある。これに対して、委員会とはレント・シーキング（rent seeking）の道具、すなわち正当化できないような便益を利益団体に配分するための道具として機能しているという見解もある。この見解によれば、委員会に参加する議員は委員会の管轄事項に利害関係を有する人たち（あるいは、委員会の管轄事項に利害関係を有する利益団体から私的利益を受けうる人たち）である。このため、各委員会の審議の結

果は、議院全体にとって望ましいものにならないという。最後に、委員会とは多数派政党にとっての道具であるという考え方がある。多数派政党全体の目標に、委員会を構成する多数派政党の議員が従う、という。

委員会を経て、議案は各議院本会議（floor）での審議に付される。

立法過程を以上のようなハードルの連続と考える手続主義の考え方によれば、立法史（legislative history）が法律の解釈に際して参考になる。しかし、そのことを踏まえて、将来自分に好都合な解釈が行われるように発言する議員も存在するため、立法史の利用には細心の注意が必要である。

やや異なる角度の見解として、ハードルがたくさんありそれにより立法が困難になること自体が望ましいという考え方がある。立法とは私的秩序への介入であり、このような介入ができるだけ少ないことが理想的だといえるのである。しかし、私的秩序への介入が少ないほうがいいという考え方自体が時代錯誤的であろう³⁴⁾。

これに対して、立法過程にたくさんの手続が存在することによって、立法提案に対する公衆の熟慮／討議（deliberation）が促進され、熟慮／討議により立法の質が向上する³⁵⁾という見解もある。もっとも、エスクリッジらは、この見解に対して懐疑的である。立法に時間がかかることが熟慮をもたらすとは限らないし、現在の連邦議会の諸手続は議員同士によりじっくりと行われる対話を要請していない。そもそも、熟慮により立法の質が高まるかどうかかわからない（さらに言えば、立法の質の善し悪しの判断基準自体が一定の規範的な公共善の考え方に立脚している）、というのである。

33) アメリカ連邦議会の委員会の概要については、廣瀬・前掲注4) 39-43頁参照。

34) Eskridge, Frickey & Garrett, *supra* note 30, at 80.

35) 立法の質については、藤谷・前掲注28)を含む、新世代法政策学研究7号（2010年）所収の諸論文を参照。

Ⅲ－３．利益集団に着目する諸見解

立法過程を分析する第二の枠組みは、利益集団 (interest group) に着目する³⁶⁾。

このうち、第一の見解 (interest group liberalism) は、利益集団の役割を肯定的に評価する。大きな利益集団の存在が政府による独裁を防止するし、複数の利益集団が競うことでよく考えられた政策が実現する。また、利益集団の存在により、市民の政治参加が促進される、というのである。しかし、本当に、あらゆる見解が利益集団により代表され、また、もっとも優れた考え方が勝ち残るのだろうか。

第二の見解は、利益集団に対してもっと悲観的・ネガティブである。公共選択理論 (public choice theory) として知られるこの考え方は、あらゆるアクター (立法者、候補者、有権者) が自己の効用を最大化するべく合理的に行動すると仮定する。さらに、政治活動にも費用がかかると仮定する。アクターは予想される便益とかかる費用との差が最大になるように、(必要があれば) 政治活動を行うのである。

公共選択理論及び関連する経済学の様々な業績のうち、エスクリッジらがここで取り上げるのは、オルソン (Mancur Olson) の集合行為論である³⁷⁾。オルソンによれば、立法は公共財のひとつである。自らを含む多くの人に便益をもたらす提案があったとしても、合理的な個人としては、その立法のために政治過程に参加するよりも、他人の政治活動にフリーライドすることになる。このような事情から、大きい集団は形成されにくく、むしろ、もっと小さい集団のほうが形成されやすい³⁸⁾。

オルソンの議論に対しては、例えば、世の中には大きい集団が実際に形成されているがそれをどうやって説明するのか、という批判がある。オルソン自身は、これに対して、(1) 政治的な理由以外で形成された集団が政治活動を行うようになることがある³⁹⁾、(2) 成員に便益を与えるならば大きい集団が形成されることがある、と応えている。大きな集団に属して何らかの目的を追求してがんばっていること自体や、大きな組織に属していること自体から、便益が得られていると説明されることもある。

第三に、利益集団相互間の関係を考察する諸見解がある (ここでは紹介を省略する)。

Ⅲ－４．制度に着目する諸見解

第三の枠組みは、利益集団に注目するのではなく、個々のアクターの行動にインセンティブを与える制度 (institutions) に注目する⁴⁰⁾。

このような考え方の基礎にある考え方のひとつが、アローの定理である⁴¹⁾。これは、かなり基本的ないくつかの条件をみたす、個人の効用関数を集計するルール (汎関数) が存在しないことを示している。このため、多数決による投票の方法によっても諸個人の効用を集計できない場合が出てくるということになる。

アローの定理によれば、民主主義 (democracy) と安定性 (stability) とはトレード・オフの関係にあることになる。それゆえ、意思決定の過程を規律する制度 (institutions) に焦点をあて、制度によってどのような均衡が作り出されるかを考えることが重要となってくる。新制度論の研究によれば、連邦議会の様々な制

36) See Eskridge, Frickey & Garrett, *supra* note 30, at 83-99.

37) See Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (First ed., 1965, Revised ed., 1971, Harvard University Press) .

38) 立法から得られる便益のうち一人が得る分け前が相対的に大きくなるし、人数が少ないことによりフリーライダーを排除しやすいからである。

39) この場合、組織が既に存在するので、組織を作るための追加的コストはゼロである。

40) See Eskridge, Frickey & Garrett, *supra* note 30, at 99-116.

41) アローの不可能性定理 (Arrow's Impossibility Theorem) と呼ばれることが多い。その内容及び証明については、例えば次の文献を参照。Andrew Mas-Colell, Michael D. Whinston & Jerry R. Green, *Microeconomic Theory*, Chapter 21 (1995, Oxford University Press) .

度（委員会制度、修正を制限する関連性要件（germaneness requirements）、審議時間の制約等）が安定的な決定をもたらしている⁴²⁾。

これに対して、公共選択理論を軸に、ゲーム理論によって影響を受けた、制度に着目する考え方として「実証的政治理論（positive political theory）」がある。これは、政治的アク

ターが自己の目的（goals）実現のために行動しつつ、その際に、他のアクターたちの予想される反応（anticipated reaction）を考慮に入れる、という仮定に基づいた議論である。この理論においては、アクターたちの行動を制度の構造が規定するから、制度が非常に重要な考察の対象となる。

IV. 予算過程に対する規律・各論

予算過程及びその周辺の法的仕組みを考察の対象とした研究としては、次のようなものがある。

IV-1. 均衡予算条項の実現可能性

公共選択理論⁴³⁾を提唱したブキャナン（James M. Buchanan）は、ワグナー（Richard E. Wagner）との共著において、合衆国憲法に均衡予算主義を定める修正を加えることを提唱した⁴⁴⁾。この提案を批判的に検討したものとして、ノースウエスタン大学のスタウト（Nancy C. Staudt）の論文がある⁴⁵⁾。スタウトによる均衡予算修正への批判は、要するに、連邦議会の議員がそのような修正に同意するはずがない、ということである。詳しく言えば、彼女は次のような議論を展開している。

まず、（均衡予算修正を主張する論者を含む）公共選択理論の論者は、政治家（議員）が社

会全体の利益ではなく自己の利益のみによって行動していると想定している⁴⁶⁾。ところが公共選択理論の論者は、憲法の文脈では政治家が社会全体の利益を促進する決定を行うと想定する⁴⁷⁾。スタウトは、論者の主張を支えているのはふたつの論拠であるという。第一に憲法改正の手続きが厳格であることによるルール恒久性（permanence）である。第二に憲法改正に関する意思決定は不確実性のヴェール（a “veil of uncertainty”）ないし無知のヴェール（the veil of ignorance）の背後で行われるということである⁴⁸⁾。

スタウトは第二の点を攻撃する。もっとも、ブキャナンらの議論を直接論破するのではなく、より高次の議論を批判しようとする。すなわち、憲法学者ブルース・アッカーマン（Bruce A. Ackerman）が1984年の講演で述べていた二元的民主政論⁴⁹⁾が批判の対象と

42) 廣瀬・前掲注4) 201-02 頁も参照。

43) 公共選択理論については、さしあたり、小西秀樹『公共選択の経済分析』3-18 頁（東京大学出版会、2009 年）参照。

44) James M. Buchanan & Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes* 180 (1977) .

45) Nancy C. Staudt, *Constitutional Politics and Balanced Budgets*, 1998 U. Ill. L. Rev. 1105 (1998) .

46) Staudt, *supra* note 45, at 1111.

47) *Id.*

48) 公共選択理論においては「無知のヴェール」が実際に存在すると想定されるのに対して、「無知のヴェール」という概念を提唱したジョン・ロールズ（John Rawls）においてはこの概念は問題発見のための道具として用いられるにすぎない。See *id.* at 1121.

49) スタウトの要約によれば、「憲法制定期（constitutional moments）においては政治意識が高まり、市民が狭い経済的利益ではなく社会全体の役に立つような法を求めて共同体主義的な集団を形成して立ち上がる」。 *Id.* at 1126.

なる⁵⁰⁾。というのも、スタウトによれば、均衡予算修正論はアッカーマンらの議論の系列に属しているというのである。

スタウトは、憲法改正の方法として憲法第5編（Article V）が定めている二つの方法（4分の3の州の立法部による承認または4分の3の州における憲法会議による承認）のいずれにおいても実際には無知のヴェールの背後から意思決定がなされるとは限らないという。なお、均衡予算修正を主張する議員が存在することは、そのような主張が減税へのコミットメントを意味し有権者にとって好ましい印象を与えるからだともいう。さらに、（以上の議論とやや矛盾するようにも感じられるが）憲法による強制がなくとも政治部門が均衡財政の方向に動くことがありうると主張している。

IV-2. 租税立法における相殺要件の機能

1998年に公表した論文で、ギャレット（Elizabeth Garrett）は租税立法過程における相殺要件（offset requirements）が二つの点で有意義であると主張した⁵¹⁾。ここで、相殺要件とは、1990年予算執行法で導入された財源担保規則（PAYGO）のように、差し引きでの財政赤字を増加させないようにする仕組みのことを一般的に指している。ギャレットがこの論文で主として考察の対象とするのは1990年予算執行法で導入された財源担保規則のうち租税に関するものである。

ギャレットが主張する相殺要件の意義の第一は、それが連邦の新規の支出（spending）を減らすということである⁵²⁾。新規の支出が減る理由は、新規の租税優遇措置（tax expenditure）

を立法するにあたって、また既存の租税優遇措置を維持するにあたって、相殺要件が入ることにより、租税優遇措置によって利益を受ける利益団体にとって費用が増加するからである。

相殺要件が存在する場合、新規の租税優遇措置を導入したい利益団体は、他の利益団体が既に得ている租税優遇措置（あるいは補助金）を探し出し、これを廃止することを提案しなくてはならない。しかし、様々な理由により、既存の租税優遇措置を廃止することは新規の租税優遇措置を導入することよりも困難である（多大な費用を要する）⁵³⁾。

この多大な費用を回避しつつ相殺要件を充足するための方策としては、以下の二つがある。第一に、相殺要件が充たされているかどうかの判断にあたって（1）通常5年間という期間での財政赤字の増加が問題とされており、（2）将来キャッシュ・フローを現在価値に引き直すことが要求されていないことを利用して、5年間は財政赤字が増えないが5年経過後には財政赤字が増えるような制度を提案することが考えられる⁵⁴⁾。

第二に、立法ではなくて行政機関の発遣する規則（regulations）の形で事実上租税優遇措置を導入することが考えられる⁵⁵⁾。新規の租税優遇措置を立法の形で導入すると相殺要件をクリアしなくてはならないが、ほぼ同様の内容の規則を財務省・内国歳入庁に制定させる場合には、相殺要件は存在しない。このような規則の形で租税優遇措置の獲得を、ギャレットはdownstreamingと名付けている⁵⁶⁾。

相殺要件が存在する場合、既存の租税優遇

50) *Id.*

51) Garrett, *supra* note 21.

52) *Id.* at 514-55.

53) *Id.* at 521-26.

54) *Id.* at 527-30.

55) *Id.* at 530-36.

56) 日本では、租税に関する法律よりも下位の法規範としては、命令（政省令）と通達が代表的なものである。後者は法源ではないとされているが、事実上、法源と同様の機能を果たしていると言われる（金子宏『租税法〔第15版〕』101頁（弘文堂、2010年〔初版、1976年〕）。もっとも、通達がなぜ用いられるかについての研究はまだ始まったばかりである（増井良啓「租税法の形成における実験—国税庁通達の機能をめぐる一考察」中里実編『政府規制とソフトロー』185頁（有斐閣、2008年）参照）。日本でも利益団体からみて立法に際して一定の費用がかかる以上、特定の事項が法律ではなくて命令や通達によって規律されていることの理由の一つとしてdownstreamingが存在する可能性はある。

措置を維持するためにも費用がかかる⁵⁷⁾。これは、他の租税優遇措置を導入しようとする利益団体が相殺の対象として既存の租税優遇措置を虎視眈々と狙っているためである。

ギャレットが主張する相殺要件の意義の第二は、それが既存の租税優遇措置の議会による精査につながるということである⁵⁸⁾。具体的には、相殺要件は、議会に対して租税優遇措置に関するより多くの情報を提供するとともに、制度化された租税優遇措置の審査（review）の代替としての機能を果たすという。

租税優遇措置に関するより多くの情報が提供されるというのは、次のようなメカニズムによる。すなわち、相殺要件の存在により、相殺の対象として狙われる租税優遇措置について、その廃止を主張する利益団体が、廃止しても構わない旨の主張を裏づける形での情報を提供する。これに対抗して、当該租税優遇措置から利益を受けているような利益団体も、その必要性を裏づける情報を提供してくる。とりわけ、こうした情報提供の競争の過程で、得られる情報の正確性が増すという。

制度化された租税優遇措置の審査とは、スタンリー・サリーら租税優遇措置（租税支出）批判論者がかねてより提唱していた、個々の租税優遇措置を補助金へと切り替えるべきか否かを立法者が審査することである。ギャレットは、こうした審査の代替として、相殺要件が機能するという。もちろん、租税優遇措置にサンセット条項を挿入するとか、毎年の予算決議に諸委員会への指示（instructions）を盛り込むといった方法も考えられるが、相殺要件のほうが「何が租税優遇措置に該当するのか」ということについての決定を必要としない点で優れていると

いうのである。

Ⅳ－３．枠組み立法（framework legislation）の機能

ギャレットは、2005年に公表した論文では、連邦予算過程に関する規律を、より一般的な枠組み立法の一つとしてとらえている⁵⁹⁾。

ギャレットのいう枠組み立法とは、「議会の立法を組み立てる諸ルール」であり、これらは「将来の法や決定にかかる立法府の審議や議決を形作る内部の手続を定めている」⁶⁰⁾。言うまでもなく、憲法は法律よりも上位の規範であるから、憲法は立法活動に対する枠組みである。また、行政手続法（the Administrative Procedure Act）は行政機関の意思決定との関係では枠組みである。議院規則は各議院の審議や議決の一般的な枠組みを提供するものであるが、立法という形式は採らない。これに対して、枠組み立法は、立法という形式を採り、特定の政策分野についての議会の意思決定の枠組みを提供する点で、議院規則とは異なる⁶¹⁾。

ギャレットによれば、連邦議会の予算過程は枠組み立法の典型である⁶²⁾。例えば、予算決議やそのエンフォースメントとしての「議事進行に関する異議」等の存在は、1974年法が枠組み立法として位置づけられることの証左であるという。

しかし、予算過程同様に枠組み立法として位置づけられる立法は他にもある。財政関係でいえば、1995年の無財源義務改革法や1996年の項目別拒否権法も枠組み立法である。さらに、1996年の議会審査法（the Congressional Review Act of 1996）⁶³⁾も、上院での審議に一定の制約を加えている点で、枠組み立法である。また、

57) Garrett, *supra* note 21, at 536-43.

58) *Id.* at 555-69.

59) Garrett, *supra* note 6.

60) *Id.* at 718.

61) *Id.* at 718-19.

62) *Id.* at 723.

63) 議会審査法の内容及びその制定までの経緯については、廣瀬・前掲注4）61-62頁参照。

1998 年の内国歳入庁改革法 (the Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act of 1998) ⁶⁴⁾ においては、多数の個人・小規模事業に対して適用される税法の条項につき、両院合同税制委員会 (the Joint Committee on Taxation) が複雑さに関する分析 (a Tax Complexity Analysis) を提出することを義務づけたが、これも枠組み立法のひとつであるという。

財政関係以外では、基地の閉鎖に関する諸立法、議員報酬に関する諸立法、貿易に関して早急な立法を可能にする立法、さらには行政組織変更に関して議会がコントロールする立法、19 世紀の得票数の数え方に関する立法等が紹介されている ⁶⁵⁾。

枠組み立法の目的として、ギャレットは 5 つの点を指摘している ⁶⁶⁾。

第一に、枠組み立法は象徴的な意味を持つ (symbolism)。第二に、枠組み立法は中立的なルールを提供する。今後行われる立法の内容を特定せずに枠組みが定められることにより、その後の決定の正統性が高まる可能性があるというのである。もっとも、完全に中立的なルールとなることは難しいという。

残りの三つの目的は、いずれも議会という集合体の特質に関わる。

第三の目的は、組織内部の調整 (coordination) を容易にすることである。一定の期間にわたって関連する複数の立法を行う場合にこれらの間の調整が枠組みによって可能となる。またいわゆる共有地の悲劇を回避する手段としても役に立つという。さらに執行府を監視するのに役立

つともいう。

第四の目的は、将来の立法に関するプリコミットメント (precommitment) ないし塹壕構築 (entrenchment) である ⁶⁷⁾。枠組み立法の存在により、将来一定の内容の立法が行われやすく (あるいは行われにくく) なるということである。このプリコミットメントは誰を縛っているのかということについていくつかの考え方がある。議会自身を拘束しているという説、将来の議会多数派を拘束しているという説、現在の議会少数派を拘束しているという説、さらには現在の議会少数派が現在の議会多数派を拘束しているという考え方もある。

最後に、委員会に権限を付与し、あるいは委員会から権限を奪うことによって、枠組み立法は議会内部の権力のバランスを変化させるという。

IV-4. 議会の機能強化のための自己抑制ルール

クリシュナクマー (Anita S. Krishnakumar) は、議会自身の統制の手段として司法過程を活用する方法と立法過程自体により規律する方法を対比させる ⁶⁸⁾。

公共選択理論によって、利害の共通する比較的小さな集団の選好は立法過程に反映されやすいもののバラバラで組織されていないような利益は立法過程に反映されにくいということが明らかにされた。この問題に対処するための方法としてジョン・ハート・イリイ (John Hart Ely) の見解 ⁶⁹⁾ をベースにして後続世代の研究

64) この法律自体については、例えば、チャールズ・O・ロソッティ (猪野茂ほか訳) 『巨大政府機関の変貌』 87-98 頁 (大蔵財務協会、2007 年 [原著 2005 年]) 参照。

65) Garrett, *supra* note 6, at 725-32.

66) *Id.* at 733-64.

67) これらの概念のアメリカ憲法学における意義については、阪口正二郎『立憲主義と民主主義』122 頁、166 頁 (日本評論社、2001 年) 参照。

68) Anita S. Krishnakumar, Representation Reinforcement: A Legislative Solution to a Legislative Process Problem, 46 Harv. J. on Legis. 1 (2009) .

69) イリイは 1938 年のカロリース・プロダクツ事件最高裁判決の脚注 4 (United States v. Carolene Products. Co., 304 U.S. 144, 152 n.4 (1938)) に示唆を得て、憲法によって保護されている集団を害するような制定法が違憲であると判断されうという見解を示していた。

者たち⁷⁰⁾によって定式化されたのが裁判所による法解釈に際して一定の解釈指針 (canons of construction)⁷¹⁾を採用するというものである。この方法によれば、裁判所は政治的に十分に代表されていないような利益を保護するように制定法を解釈しなくてはならない⁷²⁾。

クリシュナクマーはこのような解釈指針による立法過程の是正を批判し、むしろ議会自身が枠組み立法 (IV-3 参照) を活用することによって社会内の利益が適正に代表されるようにすべきだという。より具体的には、あらゆる立法につきそれにより社会の諸集団に対して予想される効果を示す文書を添付させるべきだというのである。

そもそも、イリイの見解はビッケル (Alexander Bickel)⁷³⁾により提出された難問、すなわち多数派によって形成された立法を裁判所が審査できるのはなぜかという問題に対する回答として示されたものである。このため、イリイにおいては立法に対する違憲審査は原則としては謙抑的に行われることが前提とされていた⁷⁴⁾。しかし SGRR の研究者たちが目指したのは立法過程自体を変革することだった。彼らの狙いは、豊かでレント・シーキングを行いたい人々が望む立法を阻止することにある⁷⁵⁾。そこでは司法権の役割はイリイにおいてよりも積極的なものになっている⁷⁶⁾。

しかしこのような SGRR の研究者による戦

略は必ずしも有効ではない。何より、全ての立法が司法審査の対象となるわけでもないからである⁷⁷⁾。

そこでクリシュナクマーが提案するのが、議会が自らの手続きに関するルールを定めることで将来の意思決定に対してプリコミットメント (precommitment) を行うという方法である。1985 年のグラム＝ラドマン＝ホリングス法や 1990 年予算執行法で導入された財源担保規則はこのプリコミットメントの先例である。さらに、連邦制に関する議会の自己拘束 (1995 年の無財源義務改革法)、基地の閉鎖、1970 年の国家環境政策法 (the National Environment Policy Act) に盛り込まれた環境影響評価書 (environmental impact statements) 制度を取り上げてそれらの意義を詳細に述べている⁷⁸⁾。これらの先例を踏まえて提案されるのは、第一に、十分に代表されていない集団を議会があらかじめ指定して (「赤旗 (Red Flag)」を立てて) 将来の立法の際にこれらの集団の利害に注意を促すというものである。第二に、利害関係者の立法による特質を評価する文書の作成が提案される。第三には、一定の場合に「議事進行に関する異議 (point of order)」の仕組みを用いることが推奨される。

なお、クリシュナクマー自身、彼女の提案を採用するにしても裁判所がなお一定の重要な役割を果たすということは認めている⁷⁹⁾。

70) クリシュナクマーは、これらの研究者を SGRR (second-generation representation reinforcement) scholars と呼んでいる。そこで具体的に名前が挙げられているのは、エスクリッジ (William N. Eskridge, Jr.), サンステイン (Cass Sunstein), ローズ＝アッカーマン (Susan Rose-Ackerman), メイシー (Jonathan Macey) である。

71) See e. g., Eskridge, Frickey & Garrett, *supra* note 30, at 389-97.

72) See Krishnakumar, *supra* note 68, at 2.

73) ビッケルについては、次の文献を参照。野坂泰司「『司法審査と民主制』の一考察」国家学会雑誌 97 巻 9=10 号 656 頁 [675-697 頁] (1984 年), 大林啓吾「アレクサンダー・ビッケル—アメリカの立憲構造を明らかにした夭折の天才」駒村圭吾他編『アメリカ憲法の群像—理論家編』33 頁 (尚学社, 2010 年)。

74) Krishnakumar, *supra* note 68, at 4-5.

75) *Id.* at 5-8.

76) *Id.* at 8-11.

77) *Id.* at 12.

78) *Id.* at 17-27.

79) *Id.* at 43-54.

V. むすびにかえて

以上のとおり、アメリカにおける予算過程に関する規律の研究はまだそれほど成熟していない。むしろ、法学以外の分野の成果を用いて何とかして理論的な枠組みを構築しようとしている段階であるといえよう。

予算過程に関する法学以外の分野の成果としてもっとも著名なのはブキャナンらの公共選択理論である。しかしアメリカの法学者たちがしばしば引用しているのはブキャナンよりもむしろエルスターの研究⁸⁰⁾である。エルスター

は政治理論を中心に社会科学全般を手がけ、社会科学のグランド・セオリーを展開している。法学者たちがエルスターを引用するのは、単に彼女たちがロー・スクールに入る前に政治学を勉強していたということに由来するのかもしれない。ただ、やや粗っぽいとはいえこうした法学以外の成果を導入することで彼女たちの書く論文が読んで面白いものになっていることも確かである。

80) See e.g., Jon Elster, *Ulysses Unbound* (Cambridge University Press, 2000) .