

財政再建と 民主主義

アメリカ連邦議会の予算編成改革分析

待鳥聡史 著



有斐閣

財政再建と 民主主義

アメリカ連邦議会の予算編成改革分析

待鳥聡史 著

有斐閣

●著者紹介●

待鳥 聡史 (まちどり さとし)

1971年 福岡県生まれ。主に関西で育つ。

1993年 京都大学法学部卒業。

1996年 京都大学大学院法学研究科博士課程 (政治学専攻) 退学。

大阪大学助手, ウィスコンシン大学留学 (1995-98年) などを経て,

現在 大阪大学大学院法学研究科助教授。

専攻 政治過程論, 比較政治論。

著作に 「行政改革の立法過程分析への一試論」 大阪大学法学部創立五十周年記念論文集『二十一世紀の法と政治』(有斐閣, 2002年)

「経済学的新制度論」 河野勝・岩崎正洋編『アクセス比較政治学』(日本経済評論社, 2002年)

「地方政治研究のための一視角」(曾我謙悟との共著)『自治研究』第76巻7号 (2000年), など。



財政再建と民主主義 ●アメリカ連邦議会の予算編成改革分析
Fiscal Reform under Democracy: Budgetary Politics in Congress

2003年3月3日 初版第1刷発行

著 者 待鳥 聡史

発行者 江 草 忠 敬

東京都千代田区神田神保町2-17

発行所 株式会社 有 斐 閣

電話 (03) 3264-1315 [編集]

3265-6811 [営業]

郵便番号101-0051

<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷 内外印刷株式会社・製本 新日本製本株式会社

© 2003, Satoshi Machidori. Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

★定価はカバーに表示してあります

ISBN 4-641-07666-9

本書は全部または一部を無断で複写複製(コピー)することは、著作権法上での例外を除き、禁じられています。本書からの複写を希望される場合は、日本複写権センター(03-3401-2382)にご連絡ください。

はじめに

アメリカ合衆国は、それを観察し理解しようとする者にとって、いつも多くの謎を与え続け、知的関心を喚起する存在である。その大きな理由は、アメリカで試みられることの多くが、世界の他の国家や地域ではほとんど行われた経験がなかったものである点と、そこからアメリカがつねに予想外の結果を引き出してきた点にある。アメリカの挑戦とその結果をどのように理解するかによって、戦後の日本においてそうであるように、アメリカに対する評価はつねに両極端に分かれる傾向がある。しかし、アメリカが数多くの新しい課題に対して、新しい角度から取り組み、そしてほとんど前例のない結果を導いてきたことは、誰もが認めうる点であろう。

歴史的に見て前例のない課題にアメリカが取り組んだ代表的な分野として、民主主義体制による大規模な国家の運営がある。今日でこそ、人口や面積においてアメリカを^{りょうが}凌駕する民主主義国家が存在し、各種の民主化度指標においてアメリカより高いポイントを与えられる国も多い。しかし、独立を達成した18世紀後半の時点では、アメリカは間違いなく世界最大の民主主義国家であった。都市共同体以上の規模で民主主義が運営可能であると考えるのは、当時の常識には明らかに反していた。南北戦争を頂点とする危機に何度かさらされ、今日に至ってなお深刻な問題を抱えつつも、アメリカはこの常識に対する強い反証例を示し続けてきた。アメリカ政治はつねに民主主義体制の可能性と問題点に関するフロンティアだったのであり、アレクシス・ド・トクヴィルが関心を抱いたのも、まさにこの点にあった。

財政再建は、20世紀後半のアメリカ民主主義が直面した大きな課題の1つであった。アメリカの財政状況が悪化したという事実は、民主主義と財政規律の両立は困難であるという主張を、多くの論者に行わせる根拠ともなった。連邦政府財政は1970年度から97年度まで単年度赤字が続いたが、この時期を総称して財政赤字期と呼ぶことができる。その中で、財政赤字対策としての予算

編成改革が行われた1970年代前半から90年代前半にかけての約20年間で、本書では、アメリカ政治における「財政再建の時代」と名づけたい。「財政再建の時代」には、連邦議会によって予算編成に関わるさまざまな改革が試みられた。しかし、改革に着手してから財政が実際に黒字に転換するまでには、20年以上の期間を要した。

直接的には、予算編成改革のみによって財政再建が達成されたわけではないが、連邦議会が財政赤字問題への主たる対応策として予算編成改革を位置づけていたことは間違いない。アメリカ民主主義の中核を自負する議会にとって、予算編成改革は、財政という最重要分野における自らの能力の試金石であった。

議会による財政再建は、成果を得るまでになぜ20年以上もの時間を要し、なぜ1990年代に至って成功を収めたのだろうか。本書では、1974年議会予算法制定から1993年包括予算調整法成立までに連邦議会が行った予算編成改革の過程を分析することで、この問いに答えようと試みる。その作業を通じて、アメリカ政治や現代民主主義の特質についても考察する。

財政赤字と民主主義の関係については、これまでも多くの議論がなされてきた。しかし、両者の関係を政治学の観点から実証的に検討しようとする試みは、意外に乏しかったように思われる。従来の議論の多くは、アメリカを含むいくつかの民主主義体制についての必ずしも体系的ではない知見に基づいて、財政赤字は民主主義の宿弊であり、財政再建にとって民主主義はマイナスの影響を及ぼすというところから、議論を出発させていた。このような出発点からは、政治家や有権者、あるいは利益集団の活動の特定の側面を抑止すべきであり、そのためには選挙制度や議会制度などの改革や強力なリーダーシップが必要であるという結論は、比較的容易に導きうる。だが、財政規律の確立と民主主義が両立しないというのは、そもそも本当に妥当な出発点なのだろうか。

従来の議論への疑問は、アメリカの政治と財政に対する評価の変遷を考えるとき、一層強まらざるをえない。アメリカの政治や財政への見方は、10年前とは全く正反対になっている。すなわち、国際政治経済上の地位を利用しながら無責任な予算編成を行って放漫財政を招いているという評価から、難題に正面から取り組む勇気ある政治と政府という評価への転換が生じたのである。大規模減税によって巨大な歳入不足を招き、貧富の差を拡大させて社会を疲弊さ

せたと考えられていたレーガノミックスも、今日では自由で競争的で活気のあふれる経済と社会を作り出したといわれる。そして、レーガンやクリントンの大胆な政策上の実験を容認する政治にも、高い評価が与えられている。1 国に対する評価が、そんなに簡単に変わりうるものだろうか。

筆者には、評価が容易に逆転する大きな理由は、アメリカ政治の特質や政府財政と民主主義の関係について、正面からの検討が行われていない点にあると思われる。アメリカのダイナミックな経済の背景にある政治や政策の変化を高く評価する議論は、アメリカ民主主義がその根幹をなす選挙制度などの改革を行うことなく変化をもたらしたという事実を、無視していることが少なくない。それどころか、今日のアメリカを評価する議論には、時に強い民主主義批判や悲観論が同居していることさえある。戦後ほぼ一貫して、民主主義への悲観論の多くがアメリカの現状を意識しながら組み立てられたものであることもまた、忘れられてしまっている。事実と冷静に向き合うことなく、問題点が出てきたときには激しく論難し悲観して、うまく機能しているときには過度に称賛するというのでは、先例を分析し考察する意味はないに等しい。

本書において強調されるのは、劇的に見えるアメリカの変化の背景には、民主主義の下で公選された政治家の同じ行動準則が作用しているという点である。「財政再建の時代」における予算編成の改革は、議会による選択の産物であった。議会による選択とは、より具体的には、選挙で選ばれた議員による選択である。しばしば過度に利己的に見える議員たちは、一定の条件が満たされれば増税や政府サービスの縮小による財政再建を可能にする改革を行う。しかし、条件が満たされなければ財政規律の確立に本格的には取り組まない。その条件の具体的な内容と充足の過程を明らかにし、議員の行動に実際に生じた変化を示すことが、本書の課題である。

目 次

はじめに i

序 章 アメリカの予算政治…………… 1

- 1 財政再建の時代 1
 - (1) 問題の起源と展開 1
 - (2) 連邦議会の対応と評価 5
- 2 本書の構成 13
 - (1) 各章の概要 13
 - (2) 実証分析の方法 17

第 1 章 理論的検討と本書の分析枠組み…………… 23

- 1 先行研究の検討 24
 - (1) 構造的要因を重視する諸見解 24
 - (2) 連邦議会外部のアクターの影響力を重視する諸見解 28
 - (3) 連邦議会内部の政党間対立を重視する諸見解 33
- 2 本書の分析枠組み 35
 - (1) 先行研究に共通する疑問点 35
 - (2) マクロ・トレンド・モデル 37
 - (3) 議員行動とマクロ・トレンド 44
- 3 マクロ・トレンドの動向 50
 - (1) アイディアの変化 50
 - (2) 世論の変化 54
 - (3) 政府諸部門の改革 57
 - (4) 小 括 62

第 2 章 議会予算法の時代 ●1974-80 年…………… 67

- 1 議会予算法の背景と立法過程 68
 - (1) 前史としての「予算七年戦争」 68
 - (2) 議会予算法の立法過程と主要規定 74
- 2 議会予算法の下での予算編成過程 79
 - (1) 実施前の期待と不安 79
 - (2) 定着への模索 81

(3) 象徴化による安定	87
(4) カーター政権の財政再建への応答	89
3 予算編成過程における議員行動	93
(1) 先行研究の検討	93
(2) 作業仮説の提示	97
(3) 議員行動の分析	100
4 小 括	110
第3章 財政赤字膨張の時代 ●1981-88年	115
1 レーガン政権——新自由主義の正統あるいは異端	116
(1) 新自由主義の登場	116
(2) レーガン政権の場合	117
(3) 連邦政府財政の深刻化	122
2 レーガン政権期の予算編成過程	123
(1) 制度的枠組みの変化	123
(2) 予算調整手続の時代	126
(3) グラム＝ラドマン＝ホリングス法の時代	136
(4) 予算編成過程の特徴	146
3 予算編成過程における議員行動	148
(1) 作業仮説の提示	148
(2) 議員行動の分析	160
(3) 知見の要約	175
4 小 括	177
第4章 財政規律回復の時代 ●1989-93年	183
1 1990年包括予算調整法の立法過程	184
(1) ブッシュ政権の登場	184
(2) 予算サミットと8者協議	189
(3) 否決から可決へ	193
(4) 1990年包括予算調整法の主な内容	197
2 1993年包括予算調整法の立法過程	200
(1) クリントン政権の経済政策案	200
(2) 連邦議会の応答	202
(3) 1993年包括予算調整法の成立	205
3 立法過程における議員行動	207
(1) 先行研究と作業仮説	207

(2) 議員行動の分析	216
(3) 知見の要約	223
4 「財政再建の時代」の後に	224
(1) 共和党多数時代の到来	224
(2) 予算編成をめぐる対立とその帰結	226
5 小 括	229
終 章 結論と含意	235
1 「財政再建の時代」とアメリカ政治	236
(1) 理念の循環過程としてのアメリカ政治	236
(2) 21 世紀の展望	239
2 日本の政治と財政への含意	240
(1) 議会政治への視点	240
(2) 財政改革への視点	242
あ と が き	249
●参考文献	253
●付 表	268
1 連邦政府財政に関する基本数値 1965-2000 年度	
2 連邦議会における政党別議席数 1965-2001 年	
3 第 1 予算決議に関する政党別賛否 1976-2000 年度	
●事項索引	271
●人名索引	276

◆本文および注・図表における引用文献は、巻末の「参考文献」欄に一括して掲げ、本文中には「著者名または編者名 刊行年：引用頁数」を（ ）に入れて記した。

序 章

アメリカの予算政治

1 財政再建の時代

(1) 問題の起源と展開

均衡財政主義の理想と現実

アメリカ政治史において、財政赤字はさまざまな政治的意味を帯び続けてきた。¹⁾ 建国期から南北戦争までの時代には、財政赤字が発生していない状態や均衡予算は、連邦政府の限定的役割、州の自律性の存在、そして公的債務は返済するという国家の義務が果たされていることを意味していた (Morgan 1995: 4)。南北戦争以後も、20 世紀初頭までに登場し、アメリカ政治史において大きな影響を与えてきた多くの理念に、均衡財政主義は結び付いていた。例えば、政策決定における公共の利益の優位を強調した革新主義の立場に依拠する論者は、政府が持ちうる合理性や効率性の象徴として、また腐敗したマシーン政治を統制する手段として、均衡予算をとらえていた。南部や西部の農民運動を起源とし、反巨大資本の立場をとったポピュリスト (人民主義者) の場合には、実際に提唱した政策は財政赤字拡大を招く可能性が大きいものだったが、少なくとも観念的には、拡張主義的な財政運営は一般市民の犠牲の上に資本家を利するものだと主張していた (Savage 1988: 145-155)。²⁾

現実の連邦政府財政も、建国期以来 1960 年代前半に至るまで、戦時および不況時の短期間の赤字を平時の黒字で均衡させることを原則としてきた。³⁾ 1789

年度から 1893 年度までの間に、財政赤字が発生したのは 29 回にすぎない。とりわけ、1866 年度から 93 年度にかけては、アメリカ史上最も長期にわたって財政黒字が続いた。19 世紀末にフロンティアが消滅すると、合衆国は対外的な活動を拡大しはじめ、米西戦争、パナマ運河開削、さらに第一次世界大戦などによって大規模な連邦政府支出が行われた。結果として、20 世紀に入ると均衡予算を常時維持することは難しくなり、1893 年度から 1920 年度までの時期には黒字の年度よりも赤字の年度の方が多くなった。しかし、均衡予算こそが復帰すべき状態であるという理念は保たれていた。加えて、1913 年に連邦所得税が導入され、従来は関税収入に大きく依存していた連邦政府が、大規模な財政支出に見合う歳入を確保する方途も開かれた。1920 年代は再び均衡予算の時代となった。

ニューディール期以降になると、戦時に一時的に政府支出が増大するだけではなく、ケインズ主義的な経済政策に基づく不況時の財政出動が行われるようになったため、財政赤字発生の可能性はさらに高まった。しかし、財政赤字は現代国家に必要なかもしれないが好ましいことではないという考え方は、なお基本的に維持された。フランクリン・D・ルーズヴェルトは、ニューディール政策を全面的に展開している時期にすら、均衡財政への復帰を念頭に置いていた。また、第二次世界大戦の終結によって国防支出が大幅に削減可能になった 1940 年代後半以降に財政赤字は急激に減少し、1950 年代には実際に単年度均衡を実現している (Morgan 1995: 5-12; Evans 1997: chap. 2)。

財政出動を使った積極的な経済政策を行おうとしたジョン・F・ケネディ政権の時期にも、「完全雇用均衡」といった概念の下で、将来的には均衡財政に復帰することが考えられていなかったわけではない。1933 年以降はほぼつねに民主党が多数を占め、その支持基盤としてのニューディール連合が全盛期にあった連邦議会は、主に道義的な理由づけから、赤字財政に対する態度はいつも慎重であった。世論調査においても、均衡予算への支持はつねに継続していた。アメリカにおいては、少なくとも 1960 年代前半までは、ケインズ主義経済政策すらも本来的には均衡財政主義と共存しうると考えられていた (Anderson 1986: 27-28)。

財政赤字期の到来から終焉まで

1960年代の後半以降になると、連邦政府の財政赤字は恒常化する。それは、直接的には、リンดอน・ジョンソン政権と連邦議会が協調して推進した、ヴェトナム戦争と「貧困との戦い」という2つの戦争の産物であった。財政に関して通常の戦争と違っていたのは、「貧困との戦い」で創設ないし拡充された社会保障プログラムの多くが、根拠法によって受給適格者に対する給付を政府に義務づける、エンタイトルメント・プログラムだった点にある。エンタイトルメント・プログラムの創設や拡充は、政府にとっては義務的支出の増加と財政構造の硬直化を意味していた。結果として、1968年度には統合予算ベースでの単年度赤字が252億ドルに達した。単年度の財政赤字が200億ドルを超えたのは、第二次世界大戦中の1945年度以来のことであった。⁵⁾

1968年の大統領選挙でリチャード・ニクソンが当選したことは、外交など多くの面でケネディ＝ジョンソン時代の政策からの転換を意味していた。しかし、財政政策に関してはニクソン時代に大きな転換が図られたわけではなく、財政赤字問題はむしろ深刻化した。ジョンソン政権末期に行われた増税によって、69年度には単年度収支が黒字を記録するが、70年度には再び赤字となり、71年度の赤字額は200億ドル台に達した。98年度に単年度黒字に復帰するまで続く、長い財政赤字期の始まりである。

ウォーターゲイト事件で辞任したニクソンから1974年8月に政権を引き継いだジェラルド・フォードは、失業率の上昇などに対応すべく景気刺激策をとった。景気対策を重視する姿勢は、続くジミー・カーター政権前半期にも基本的には変わらなかった。連邦議会も景気刺激の必要性を認め、大統領の経済政策を支持した。カーターの予算教書（大統領予算）では毎年のように単年度均衡への復帰見通しが語られ、ゼロベース予算など教書作成時には努力がなされたことは確かである。政権後半期には、財政再建への意識はいっそう強まった。しかし、財政状況はカーター政権期を通じてほとんど改善せず、年500億ドル以上、対GDP（国内総生産）比で2%台の財政赤字が常態化した。

1980年大統領選挙では、共和党のロナルド・レーガンが勝利を収め、翌年1月に大統領に就任した。93年のジョージ・ブッシュ退任まで12年間続く、共和党政権時代が始まった。先進諸国における新自由主義政権の代表格と見なさ

れているレーガンの時代は、同時に財政赤字が急膨張した時期でもある。この時期を筆頭として、1970年代や80年代に特徴的なのは、好況であっても財政状況がさほど改善しなかった点である。レーガン政権が直接に予算に関わった最初の年度である1982年度に、赤字額は前年比490億ドル増の1280億ドルとなり、その翌年度には初めて2000億ドル台、対GDP比で6%にまで達した。80年代半ばの比較的長期にわたる好景気の下でも巨額の財政赤字は続き、実績で1500億ドル、対GDP比で3%を下回ったのは、それぞれ1度ずつだけであった。さらに、第2期レーガン政権時代の好景気が終わり、ブッシュ政権期に再び不況となると、財政赤字はさらに膨張した。ブッシュ政権に関わった4年間（1990-93年度）には、赤字額が2000億ドルを下回することは1度もなく、対GDP比でもすべて4%台を記録した。

財政赤字期の終焉は、1990年代半ばになって突然のように訪れた。1993年にビル・クリントンが大統領に就任した後、財政赤字は単年度の実額でも対GDP比でも急速に減少を始めた。そして、1998年度には統合予算ベースで29年ぶりに、さらに99年度には統合予算ベースから社会保障信託基金などを除いたオン・バジェット・ベースでも39年ぶりに、それぞれ黒字化するに至った。その後、2002年度には再び財政赤字が発生したが、それまでの4年度にわたり継続して統合予算ベースでの黒字を記録したのは、第二次世界大戦後初めてのことであった。連邦政府財政は、1990年代半ばに1つの区切りを迎えたと考えるのが妥当なのである。

もっとも、今後の財政変動には不安要因も多い。現在はベビー・ブーム世代が現役であるために、社会保障信託基金の大幅な黒字が生み出されている。中長期的には彼らが退職して社会保障給付の受給者へと転じるため、統合予算ベースでの黒字基調が維持されるかどうかは疑問である。短期的にも、2001年度に始まった大規模減税や対テロリスト戦争の影響は大きいと考えられ、景気循環により数年度にわたって赤字となる可能性も高い。しかし、以前のように高水準の赤字が長期にわたって続き、国内外の経済にとって深刻な課題になる状況は、少なくとも当面は生じないであろう。

(2) 連邦議会の対応と評価

連邦議会による予算編成手法の変革

アメリカ連邦政府において、予算編成を行うのは連邦議会である。⁶⁾合衆国憲法は、厳格な権力分立制を採用して執政府と立法府の融合を抑止し、その上で議会に政策決定の主導的立場を与えた。予算編成はその中核をなしており、課税や歳出についての決定は、議会での立法によるべきことが明確に規定されている。他の立法の場合と同様に、予算に関連する法案についても大統領の提案権は認められていない。結果として、連邦議会は執政府から相対的に自律したかたちで予算編成を行っている。大統領は毎年予算教書を議会に送付し、議会はそれを参照しながら予算編成を進めるが、制度的には予算教書は議会にとっての参考資料にすぎない。この点は、予算編成における執政府の優位が制度的に確立されている他の諸国とは対照的であり、アメリカの予算編成過程が持つ比較政治制度上の顕著な特徴を形成している。今日では、ラテンアメリカなどの後発の大統領制諸国においても、大統領に予算提出権を認める一方で議会の予算修正権を限定して、議院内閣制諸国と同様の過程を想定している (Cox and Morgenstern 2002: 459, 461)。

連邦議会は、1970年代に至るまで、予算編成に関して実質的な改革はほとんど行ってこなかった。例えば、1948年度の立法府予算制度、1951年度の包括歳出予算法案方式など、何度か試みられた改革はすべて短期間のうちに導入を断念している (中村 1992: 68-70)。結果として、歳入法、歳出権限付与法、歳出予算法という3種類の立法を別個に行い、しかも歳出予算法や歳出予算の根拠法である歳出権限付与法は、議会内の委員会や小委員会の所轄領域ごとに個々の法案として処理されるという、19世紀に始まった方式が基本的に維持されることになった。強い均衡財政主義、経済成長による自然増収、そして大統領府における予算担当部局の整備がある限り、財政規律の問題に対処するために予算編成の変革を行う必要性は乏しかった。

だが、理念としての均衡財政主義の強力さから考えれば、1970年以降の財政赤字期に連邦政府予算の均衡が現実には非常に困難になったことが、連邦議会にさまざまな議論や具体的な対応の必要性を感じさせたのは当然であった。⁷⁾

財政悪化の一因を議会による予算編成の規律のなさに求める見解が、大統領のニクソンをはじめとした人々によって唱えられていたことも、無視できなかった。とくに、ニクソンの連邦議会批判は彼が大規模に行った予算執行留保の根拠となっており、放置すれば予算編成に関する議会の権限は完全に空洞化しかねなかった。

ここに連邦議会は、財政悪化への対応として、予算編成手法の改革に着手することになる。本書にいう「予算編成手法」とは、予算編成と管理のための制度的枠組みと、その運用における基本理念の両方を指す。予算編成手法の変革における主たる関心は、巨大化した予算をどのような手段で管理し、財政規律を維持するかという問題にある。予算編成手法の選択は、現代国家の予算と財政の特質を規定するという意味で、ケインズ主義か新古典派かといった財政政策の選択と同じく重要な構成要素である。通常、アメリカの財政変動を論じる際には、財政政策の変化と個別政策分野に対する影響が主に分析される。財政政策についての分析は確かに必要だが、財政再建の全体像を理解するには、予算編成手法の改革という隠れた側面も議論する価値があると、筆者は考える。

連邦議会による予算編成手法の改革は、最初の具体的成果として、1974年議会予算・執行留保統制法（通称：議会予算法）に結実する。これ以後、クリントン政権初期に制定された1993年包括予算調整法によって財政規律回復への道筋が確立されるまでの期間を、本書ではとくに「財政再建の時代」と呼ぶ。「財政再建の時代」とは、誰がどのような手段で予算の編成と管理を行うかについて連邦議会が模索を続けた時期であり、財政赤字問題に対する議会の応答の時期であった。

さて、1974年議会予算法によって、大統領予算の連邦議会版に当たる予算決議制度（Budget Resolution）の創設、財政年度開始時期を遅らせることによる予算審議期間の延長、さらに自律的な予算編成を行う上で必要となる情報を得るための議会予算局（Congressional Budget Office, CBO）の設置などが行われた。議会予算法の目標の1つは、プログラムごとのボトムアップによる予算編成から、予算や財政赤字総額からのトップダウンによる予算編成への転換と、それによる財政規律の回復にあった（西川 1994；河音 1999）。しかし、同法には財政赤字削減以外にも、予算編成における連邦議会の自律性回復と大統領の

裁量範囲の縮小、さらには予算編成過程全体を通じた情報量の拡大など、さまざまな目標が混在していた。財政規律の回復は議会予算法によって生じる可能性のある帰結の1つにすぎず、議員たちはそれを積極的には追求しなかった。

1980年代に入ると、急拡大した財政赤字に応答すべく、新たな改革が試みられる。まず、1981年度には1974年議会予算法に基づく予算調整手続（Budget Reconciliation）が初めて用いられ、翌82年度には全般的に導入されて、80年代前半の予算編成過程の中心的な手続きとなっていく。予算調整手続とは、予算決議を所轄する予算委員会が他の委員会に対して予算調整指令を出し、予算決議の総額や政策領域別予算額を尊重することを求める手続きである。この手続きにより、予算調整指令に従って歳入立法や歳出権限付与立法などが行われ、歳出予算法もそれを反映したものになると、予算決議が予算編成を事実上拘束する。それだけに、予算調整手続の導入は、予算決議が財政規律回復に対して積極的な内容であり、かつ予算調整指令が尊重されて初めて赤字削減につながる。

しかし、この時期の連邦議会は、財政規律回復に対して明確な方向性を打ち出したとはいえない。1982年度を唯一の例外として、予算調整手続の起点となる予算決議において、政策転換の意図を持って特定プログラムの削減や増税を強く要求することはなかった。また、予算調整指令に応じるかどうか、応じるとしてもどの所轄プログラムを削減対象とするかは、実質的に各委員会と議会全体の自主的判断に任されていた。予算調整指令は各委員会や本会議によって軽視ないしは無視され、調整手続の実効性が低下する傾向が強まり、それに呼応するかたちで予算調整の規模自体が小さいものになっていった。

続いて連邦議会は、予算の総額面でより厳格な制約を加えることを通じて財政赤字問題への対処を試みた。すなわち、1985年と87年に制定された均衡予算・緊急財政赤字統制法（通称：グラム＝ラドマン＝ホリングス法、GRH法）による、歳出の強制一律削減という制裁を伴った財政赤字総額の年度別管理である。これは、具体的には次のような方法をとる。まず、単年度財政均衡を実現する年度とそれまでの年度別の財政赤字目標額をあらかじめ決めておき、それを遵守することを前提にして各年度の予算決議を行わせる。その上で、各年度について予算確定段階で財政赤字目標額が達成できない場合には、大統領が予算の

執行を留保することによって、既存のプログラムであっても歳出を一律かつ強制的に削減する。

しかし、この方式も財政規律回復にはつながらなかった。多くの議員は、グラム＝ラドマン＝ホリングス法が財政赤字削減のための具体的手段については規定せず、単に各年度の赤字目標額遵守を要求しているだけであることを逆手にとった。すなわち、支出の後年度負担化、政府資産売却などによる一時的歳入増、さらには予算額決定時点での甘めの経済見通しを立てて歳入見通し額を多く見積もるといった便法が予算決議や予算調整に際して多用され、強制一律削減の回避がひたすら追求されたのである。

グラム＝ラドマン＝ホリングス法に最も明確に表現されているように、1974年議会予算法から1980年代までの財政規律回復の試みは、予算や財政赤字の総額を管理することに最大の関心が置かれていた。総額を強制的に遵守させるための手段は、次第に厳格化していった。しかし、期待された総額を達成するために必要な各予算項目の具体的な内容について、各時点での連邦議会全体や所轄委員会の自律的決定に委ねるという点では、一貫した特徴が見られる。

これに対して、1990年代に入ると、財政赤字や予算の総額よりも個々のプログラムを綿密に管理する方が財政規律の回復には望ましいという考え方が台頭する。大規模かつ詳細な財政赤字削減プログラムを組み込んだ1990年と93年の包括予算調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act, 通称：OBRA）は、その代表である。¹⁰⁾2度の包括予算調整法は、形式上は80年代と同じ予算調整手続によりつつも、予算決議の内容とは事実上切り離され、単独で予算編成過程を規定することをねらったものであった。これらの立法においては、政権側と議会指導部の間での協議と合意を受けて、政策領域ごとの裁量的支出上限額や増税額が決められ、義務的支出を伴うプログラムの新設には財源確保を義務づける「財源担保ルール（pay-as-you-go rule）」が定められた。その一方で、財政赤字の目標額は重視されなくなり、経済状況についての判断や政権側の意向により柔軟に変更することが可能となった。

そこに空前の好況による連邦税収の大幅な自然増と、冷戦終焉後の国防支出削減が相まって、1990年代半ば以降に財政赤字削減が達成された。好景気や冷戦の終結が財政状況の改善につながったことは確かだが、その点のみを強調