

《論 説》

# アメリカ連邦制財政システムと州財政の変貌

——財政連邦主義理論の現実との乖離——

小 泉 和 重

(熊本県立大学)

## 目 次

- I. はじめに
- II. 連邦制財政システムにおける州財政
- III. 財政連邦主義理論への批判
- IV. 変容する州政府の財政機能
- V. おわりに

## I. はじめに

アメリカ連邦制財政システムは、財政連邦主義の理想に近い姿であると言われている<sup>(1)</sup>。確かに、実際の政府間の税源配分 (Tax Assignment) と経費配分 (Expenditure Assignment) を見ると、連邦政府には所得税系統が集中配分され、財政の3機能の大半が配分されている。すなわち、連邦政府には防衛、外交、司法といった純粋公共財の資源配分機能、公的扶助、医療・年

---

(1) Edward M. Gramlich, "The Economics of Fiscal Federalism and Its Reform", Dick Netzer and Matthew P. Drennan eds., *State and Local Public Finance*, Blackwell, 1997.

金制度を通じた所得再分配機能，財政・金融政策を通じた経済安定化機能が割り当てられているのである。一方，州，地方政府には消費税，資産税系統が集中配分され，初等・中等教育，道路整備，コミュニティ開発といった地方公共財の資源配分機能が割り当てられているのである。もっとも，財政連邦主義の理論が示す程には，財政機能の分離は政府間で完全ではない。例えば，メディケイドや AFDC（要扶養児童家計補助）のような所得再分配機能を担う経費は，連邦政府の財政負担が大半を占めるものの，連邦政府と州政府が共同で管理，運営している。こうした連邦補助金を媒介とした連邦と州政府の連携関係があるため，あくまで「近い姿」に過ぎないのである。

しかし，最近のアメリカ連邦制財政システムは，この財政連邦主義の理想と離れ，異なった展開を遂げつつある。その例として，州政府レベルに，福祉，教育機能が集中しつつあることが挙げられよう。80年代のレーガン新連邦主義以降，福祉関連の補助金の削減と対照的に，州政府レベルでメディケイド，AFDC を始めとした社会福祉費が急激に拡大している。特に，96年の「個人責任と就業機会法（Personal Responsibility and Work Opportunity Act）」の成立は，AFDC を廃止し，生活保護行政の権限を州政府に大胆に移譲するものとして注目されている。一方，教育財政の分野においても，従来の学区中心に行われていた公教育の供給体制が変貌しつつある。最近の一連の教育訴訟の結果，16州の教育財政システムは違憲とされ，州政府を仲介とする学区の財政力平衡化が要請される時代となっている。この福祉と教育の「州集権化」は，連邦政府が担うべきとされた所得再分配機能の州への移譲であり，地方政府が供給すべきとした地方公共財の資源配分機能の州への移譲を意味するのである。

さらに，この2つのことは，州の財政均衡を動揺させることを通じて，州政府の経済安定化機能の可能性をも示唆させはじめている。福祉，教育の経費圧力は，順景気循環的（Pro-Cyclical）な州歳入構造に重くのしかかり，景気後退期には州財政の脆弱性を露呈させる要因となっている。このため，80

年代以降、多くの州では、相次いで財政調整基金（Rainy Day Fund）を設け、年度間財政調整を図っているのである。ところが、この財政調整基金は、好況期に財政余剰を蓄積し、不況期に余剰の切り崩しを行うために、州経済に対して反景気循環的（Counter-Cyclical）に作用する。結果的に、州政府の財政機能として否定されてきた経済安定化機能を財政調整基金を媒介に弱いながらも果たすことになりつつあるのである。

こうした州政府レベルにおける財政機能の強化をどのように理解したらよいのであろうか。本論文では、財政連邦主義が想定している政府間の財政機能の配分が現実のアメリカ連邦制財政システムのそれと乖離しつつある現状と原因について考察することにする。

## Ⅱ．連邦制財政システムにおける州財政

まず、アメリカ連邦制財政における州財政の位置づけとその変化について見ていくことにしよう。表1は州政府の総支出、総収入を示したものである。一般収入ベースでの連邦政府、州政府、地方政府の3政府の割合は51.4%：26.9%：21.7%である。州総収入全体（8,056億700万ドル）の構成は、政府間移転収入1,885億6,000万ドル（23.4%）、租税収入3,539億5,700万ドル（43.9%）、保険信託収入1,448億8,600万ドル（18.0%）、手数料等1,114億5,900万ドル（13.8%）等である。租税収入は、売上税等（租税収入中の49.3%）と個人所得税（同じく31.7%）から主に構成されている。間接税系統が州政府に集中しているのが特徴である。

直接一般支出（Direct General Expenditure）ベースでの連邦政府：州政府：地方政府の3政府の割合は46.2%：22.7%：31.1%である。州総支出全体（7,432億6,200万ドル）の構成は、政府間移転支出2,140億9,500万ドル（28.8%）、直接一般支出4,328億1,300万ドル（58.2%）、保険信託支出869億7,800万ドル（11.7%）等である。直接一般支出中の構成比の高い経費とし

表1 政府間の総収入・総支出構造 (1993年度) (単位:100万ドル, %)

	連邦政府	州政府	地方政府	合計
総収入	1,308,349	805,607	679,429	2,374,185*
政府間移転収入	3,298	188,560	227,342	—*
自主財源	1,305,501(55.0)	617,047(26.0)	452,087(19.0)	2,374,185(100)
一般収入	887,096(51.4)	465,416(26.9)	374,463(21.7)	1,726,974(100)
租税	712,912(54.6)	353,957(27.1)	238,970(18.3)	1,305,839(100)
財産税	—( 0.0)	7,796( 4.1)	180,738(95.9)	188,535(100)
個人所得税	509,680(80.5)	112,210(17.7)	10,106( 1.8)	632,996(100)
法人税	117,520(81.6)	24,208(16.8)	2,222( 1.6)	143,950(100)
売上税等	67,447(24.3)	174,543(63.0)	35,003(12.7)	276,993(100)
自動車税等	—( 0.0)	12,519(93.3)	902( 6.7)	13,421(100)
遺産税	12,577(72.8)	4,659(27.0)	39( 0.2)	17,275(100)
手数料等	174,184(41.4)	111,459(26.5)	135,493(32.1)	421,135(100)
公益事業等収入	—( 0.0)	6,746(10.4)	58,335(89.6)	65,081(100)
保険信託収入	417,955(71.8)	144,886(24.9)	19,051( 3.3)	581,892(100)
総支出	1,364,873	743,262	685,315	2,571,896*
政府間移転支出	3,298	214,095	7,339	—*
直接支出	1,364,873(53.1)	529,167(20.6)	677,856(26.4)	2,571,896(100)
一般支出	878,625(46.2)	432,813(22.7)	591,043(31.1)	1,902,481(100)
教育費	25,878( 7.0)	90,368(24.5)	252,228(68.5)	368,473(100)
福祉費	51,609(23.6)	137,077(62.7)	29,969(13.7)	218,655(100)
病院費	10,875(14.8)	27,428(37.4)	35,038(47.8)	73,341(100)
保健費	13,443(29.5)	17,173(37.6)	15,012(33.0)	45,628(100)
道路費	619( 0.9)	42,056(61.2)	26,078(37.9)	68,753(100)
治安費	7,356(16.9)	4,961(11.4)	31,185(71.7)	43,502(100)
消防費	—( 0.0)	—( 0.0)	15,797(100)	15,797(100)
矯正費	2,422( 7.6)	19,091(59.6)	10,523(32.8)	32,036(100)
天然資源費	49,143(78.9)	10,514(16.9)	2,653( 4.3)	62,311(100)
下水道費	—( 0.0)	1,970( 8.7)	21,595(95.2)	22,692(100)
水資源管理費	2,717(17.6)	1,304( 8.4)	11,412(74.0)	15,433(100)
住宅・地域開発費	12,582(40.4)	1,797( 5.8)	16,742(53.8)	31,121(100)
行政事務費	18,004(25.6)	21,135(30.0)	31,268(44.4)	70,406(100)
公園・レクレ費	2,135(11.8)	2,672(14.7)	13,322(73.5)	18,129(100)
公債費	198,795(78.3)	24,019( 9.5)	31,065(12.2)	253,878(100)
公益事業費等	—( 0.0)	9,376(11.1)	74,985(88.9)	84,361(100)
保健信託支出	486,248(83.1)	86,978(14.9)	11,948( 2.0)	585,174(100)

注) \*は合計不可能を意味する。  
出所) U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, 1996, p. 298.

て、社会福祉費（31.7%）、教育費（20.9%）、道路費（7.9%）、病院費（5.2%）が挙げられる。他レベルの政府と比較すると、福祉費（62.7%）、道路費（61.2%）、矯正費（59.6%）が州政府に集中している。一方、移転支出は、地方への移転歳支（2,104億5,300万ドル）中、教育目的が1,313億2,100万ドル（62.4%）、福祉目的が277億3,700万ドル（13.2%）、道路目的が92億1,600万ドル（4.4%）、一般交付金目的が180億4,400万ドル（8.4%）である（移転支出の数字の出所は、Tax Foundation, Fact & Figures on Government Finance, 1997, p.172）。教育費が移転支出の最大の経費であるので、移転支出分と直接歳出分を加えた合計では、教育費の比重が福祉費の合計と逆転することになる。

次に、州財政の変遷過程である。表2は、60年代以降のGDPに占める支出規模の推移である。93年の全政府レベルの支出規模の割合は41.2%である。特に注目すべきは、85年から93年にかけて支出規模はGDPの割合で6.8%も引き上がっているが、連邦政府レベルの支出規模は低下し、州・地方政府レベルの支出規模は上昇していることである。この期間は、連邦政府レベルの支出規模は財政赤字の解消を目的に導入された財政均衡諸立

表2 GDPに占める政府間の支出の推移 (単位：%)

	全政府 <sup>1)</sup>	連邦政府			州政府			地方政府	
		合計	直接支出 <sup>2)</sup>	移転支出	合計	直接支出	移転支出	合計	直接支出
1962	30.1	19.4	18.1	1.3	6.2	4.4	1.8	7.7	7.7
1965	28.6	18.1	16.6	1.5	6.3	4.4	1.9	8.9	8.9
1970	32.2	20.1	17.9	2.2	8.2	5.4	2.8	8.9	8.9
1975	34.2	20.9	17.9	3.0	9.7	6.6	3.1	10.0	9.9
1980	34.4	22.2	18.9	3.3	9.3	6.2	3.1	9.4	9.3
1985	34.4	24.7	22.1	2.6	9.3	6.4	2.9	9.6	9.3
1987	37.8	22.1	22.1	2.6	9.7	6.7	3.0	9.9	8.4
1990	38.6	24.2	21.7	2.5	10.0	6.9	3.1	10.1	10.0
1993	41.2	24.0	20.9	3.1	11.3	8.1	3.2	10.5	10.3

注) 1) 全政府支出は、重複分を除いている。2) 直接支出には、信託基金等を含む。  
出所) Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Significant Features of Fiscal Federalism, Vol. 2 ACIR, 1994, p. 44, より作成。

法が影響したこともあって、24.7%から24.0%に低下している。州政府レベルの支出規模は9.3%から11.3%に、地方政府レベルの支出規模は9.3%から10.5%に引き上がっている。州政府の伸び率が3政府の中で最も高い理由は、州政府の直接支出の急増（6.4%から8.1%）と移転支出の緩やかな拡大にある。

この時期の州直接支出には顕著な変化が現れた。表3に示すように、教育費、道路費の長期的な比重の低下と対照的に社会福祉費、矯正費の比重が急増したことである。直接一般支出ベースでは人的・社会的資本投資から福祉投資にプライオリティーが大きく変化していることがわかる。特に、直接一般支出に占める社会福祉費の増加割合は著しく、85年は19.2%であったが、94年には32.3%にまで上昇しているのである。この急増の原因は、メディケイドの拡大によるものである。一方、移転支出については、教育目的補助金がほぼ6割以上を占めているが、90年代に入り福祉目的補助金の比重も上昇

表3 州経費の内訳の推移

(単位：%)

	1960	1970	1980	1985	1990	1994
直接一般支出	100%	100%	100%	100%	100%	100%
教育費	19.1	28.3	24.5	24.0	22.6	20.7
道路費	34.1	22.7	14.4	12.2	11.0	9.6
福祉費	12.5	16.8	23.1	19.2	25.0	32.3
保健・医療費	10.7	9.8	10.9	10.4	10.6	10.3
自然・環境費	4.7	4.4	2.9	2.9	2.8	2.0
税務行政費	3.7	3.5	4.3	4.4	4.9	4.9
その他	15.2	14.5	19.9	26.9	23.0	20.2
移転支出	100%	100%	100%	100%	100%	100%
教育目的	57.8	59.1	63.7	62.7	63.6	61.2
道路目的	13.2	8.4	5.3	5.0	4.5	4.3
福祉目的	15.7	17.3	11.1	10.3	10.8	13.8
その他	4.7	4.9	9.4	11.4	11.5	12.6
一般交付	8.5	10.2	10.4	10.3	9.6	8.1

出所) Tax Foundation, Fact & Figures on Government Finance, 31st Edition, 1997, p. 166, p. 172, により作成。

している。

メディケイドの拡大を一層明白に示すのが、表4のNASBO(National Association of State Budget Officers)作成の基金源別支出の推移である。一般基金ベースのメディケイドの割合は87年8.1%が95年には14.5%に拡大している。また、全基金(一般基金+信託等基金+連邦基金+公債基金)ベースの割合ではさらに拡大幅が大きく、87年の10.2%が95年には20.4%へと2倍に拡大している。これはオープン・エンド型の連邦補助金の形態を利用した州政府の負担転嫁政策の結果<sup>(2)</sup>であり、連邦基金ベースのメディケイドの割合は87年の26.0%から95年には42.8%にまで拡大しているのである。一方、教育費の方は、州移転支出である初等・中等教育費はほぼ安定しているものの、州一般直接支出である高等教育費は減少傾向にあるのが確認できる。

表4 一般資金における各経費の割合の推移

(単位：%)

	初等・中等 教育費	高等教育費	現金給付	メ デ イ ド	矯 正 費	交通関係費	そ の 他	合 計
1987	34.2(22.8)	15.5(12.3)	5.3(5.2)	8.1(10.2)	5.0(3.0)	1.4(10.6)	30.4(36.1)	100(100)
1988	34.5(23.0)	15.5(11.8)	5.1(5.3)	8.7(10.8)	5.2(3.2)	1.3(10.3)	29.7(35.5)	100(100)
1989	34.6(23.4)	15.2(12.0)	5.0(5.1)	9.0(11.3)	5.3(3.2)	1.3(10.1)	29.7(35.0)	100(100)
1990	33.5(22.8)	14.6(12.2)	4.9(5.0)	9.5(12.5)	5.5(3.4)	1.3( 9.9)	30.8(34.2)	100(100)
1991	33.4(22.0)	14.1(11.5)	5.3(5.3)	10.5(14.2)	5.7(3.5)	1.1( 9.4)	29.9(34.0)	100(100)
1992	34.0(21.2)	13.5(11.0)	5.1(4.9)	12.1(17.8)	5.6(3.2)	0.8( 9.1)	28.8(32.9)	100(100)
1993	34.8(21.5)	13.1(10.8)	5.1(4.5)	13.3(18.8)	5.7(3.1)	0.9( 8.7)	27.2(32.5)	100(100)
1994	33.9(20.4)	13.0(10.8)	4.9(4.2)	14.2(19.7)	6.2(3.4)	0.9( 9.0)	27.0(32.4)	100(100)
1995	33.5(20.9)	12.9(10.6)	4.5(4.0)	14.5(20.4)	6.6(3.6)	0.8( 9.0)	27.2(31.5)	100(100)

注) ( ) は総資金における割合の推移  
出所) NASBO, 1996 *State Expenditure Report*, April, 1997 により作成。

(2) 連邦補助金を通じた負担転嫁政策については、Steven, D. Gold ed., *The Fiscal Crisis of the States-Lessons for the Future*, Georgetown, 1995, pp. 30-31, が詳しい。

### Ⅲ．財政連邦主義理論への批判

#### 財政連邦主義理論

州財政の規模拡大とその役割の変化，すなわち，州政府が物的インフラの整備主体から教育と社会福祉の供給主体に変化してきたことを概観した。こうした現実には，財政連邦主義の理論が想定している州財政の姿とは一致するであろうか。

周知の通り，Richard Musgrave and Peggy B. Musgrave, “Principles of Multiunit Finance”<sup>(3)</sup>は，政府が多段階（Multiunit Structure）で構成されている場合，財政の3機能—資源配分，所得分配，経済安定化—は，どの政府に割り当てられるべきなのか，すなわち，財政機能の空間的な配置の在り方について吟味している。

資源配分機能についてはこうである。社会財（国防，最高裁判所等）の配分の場合，便益の帰着する範囲が，一国すべてに及ぶ財もあれば，特定の地理的な範囲の居住者に限定される財（街灯，消防）もある。この時，便益の帰着する地理的な範囲と負担する地理的な範囲が整合していなくては，居住者は財に対する選好の顯示が行えず，効率的な供給が望めなくなる。よって，社会財の空間的性格を所与とすれば，ア・プリオリに，政府は多段階の構造をもつ宿命となる。例えば，社会財の便益の範囲（Benefit Region）が，国家的な規模である場合の財政組織として中央政府が，地域的な規模の場合には州政府が，都市的な規模の場合には地方政府が，理論上導出されるのである。

次に，所得再分配機能についてである。地方政府間で異なった所得再分配政策が実施されると仮定すると，住民の嗜好（Taste）がその政府の所得再分

---

(3) Richard Musgrave and Peggy B. Musgrave “Principles of Multiunit Finance”, Dick Netzer and Matthew P. Drennaned., *op. cit.*, p. 40.

配政策と相反する場合、住民移動が生じる。例えば、所得再分配に反対する高額所得者の場合、再分配政策を実施する団体から流失（Out-Migration）する一方で、所得再分配を好む低額所得者の流入（Migration）が生じる。この住民移動の結果、地方政府の所得再分配政策は崩壊することになる。よって、所得再分配政策は地方政府でなく、中央政府の機能に置かれる。

最後に、経済安定化機能についてである。地方政府は、失業、インフレーションなどのマクロ的な管理には不向きである。地域経済はそれぞれが相互に関連する、開放経済（Open Economy）であり、地域間の資源、資本の移動は自由である。このため、地方政府のマクロ的な需要管理政策は、政策効果の他地域への漏出（Leakage）を生み、非効率となる。

このように、財政連邦主義の理論は、社会財の空間的性格、開放経済、住民移動、要素移動などのツールを用いて、政府間の経費配分の在り方について、整合的に論理を組み立てているのである。また、この理論の政策的なインプリケーションである中央政府への財政機能の集中は、大恐慌以降の現実の連邦政府の姿を巧みに反映していた面もあったと言えよう。例えば、大恐慌時に、財産税の低迷と地方債の債務不履行の危機にあった地方政府に代わって、連邦政府はフィスカル・ポリシーを発動したのであった。「偉大な社会（Great Society）」時代には、レーズムに刻印された南部州政府に代わり連邦政府は、補助金と受給資格の統一化によってユニバーサル的な教育、福祉サービスの供給を行ったのであった<sup>(4)</sup>。戦前の大恐慌から戦後の公民権運動に揺れる時代、連邦政府の財政機能の優位性と州・地方政府の限界が示された時代には、財政連邦主義理論は、はからずも時代との親和性を保ったのであった。

---

(4) Irene Lurie, "State Welfare Policy", Carl E. Van Horn, *The State of States*, A Division of Congressional Quarterly Inc, 1996, 参照。

### 財政連邦主義理論に対する批判

最近、財政連邦主義理論に対する批判が投げかけられている。結論を先取りすれば、これらの批判から財政の3機能すべてに州政府が参与する理論的な可能性が示唆されるのである。

まず、資源配分機能の評価とその批判について見ていこう。州の担う資源配分機能は便益が広域に帰着する社会財の配分であった。代表的な経費としては、交通・通信ネットワーク等の広域インフラの整備費、州立大学の教育費が挙げられている。しかし、最近では、最も地方政府の資源配分機能に相応しい初等・中等教育費も州政府が調達すべきとする議論がなされている。これは、学区の財産税とリンクした教育財源の調達方式が、課税ベースの偏在によって深刻な学区間の財政力格差を発生させているためである。

このこと自体の評価は分かれる。Tiebout 流の地方財政の世界観からすると、学区間の財産税負担と教育サービスのばらつきは、公教育に対する選好が同質な住民から構成される財政コロニーの形成の結果に過ぎない。また、財産税の課税ベースの偏在があっても税の過重負担（過小負担）と資産価値の減価（増価）による資本化（Capitalization）の作用の過程で、課税ベースは学区間で平衡化される<sup>(5)</sup>。よって、州政府が地方政府の資源配分に参与する必要ないという考えが導かれる。

一方、E. Coons ら教育財政学者からは、財政的中立の原則（Principle of Fiscal Neutrality）が示されている<sup>(6)</sup>。これは、学区の教育支出の水準は、学区に賦存している財産税評価額に対して中立であらねばならないとする原則で、カリフォルニア州の *Serrano v. Priest* 訴訟以降、教育財政訴訟の基準となっている。この考え方に立てば、州政府は教育支出の格差解消のために、

(5) Harvey S. Rosen, *Public Finance*, Irwin Inc, 1985, p. 520.

(6) 白石裕著『教育機械の平等と財政保障—アメリカ学校財政制度訴訟の動向と法理』多賀出版、1996年参照。

積極的に、地方政府の資源配分に参与していかねばならなくなる。

Serrano v. Priest 訴訟以降、他州で生じた教育財政訴訟の流れを見ると、財政的中立の原則が重要な影響を与えている。カリフォルニア州、ミンガン州を代表とする諸州では、大胆な州教育補助金制度の改革を実施し、教育財政において州政府は、事実上、学区のイコール・パートナーの役割を担いつつあるのである。つまりは、州・地方政府の根幹的経費である教育費については、社会財の空間的な性格に応じてそれを供給する政府レベルを決定する議論は成立し難くなっているのである。

第2に、所得再分配機能の評価である。州政府の所得再分配政策は、住民移動（貧困者の流入と富裕者の流出）を誘発し効果が制限される。よって、理論上、州の給付行政の水準は、住民移動により影響を受けることになる。また、貧困者を州内に引き付ける福祉マグネット（Welfare Magnet）効果を減らすために、各州はこぞって AFDC 等の給付水準を引き下げる「底辺競争」（Bottom to Race）に駆り出される可能性も指摘されている<sup>(7)</sup>。

しかし、最近の実証分析では、この仮説と矛盾する結果が指摘されている。80年代に高福祉州— AFDC の給付水準が全国4位—の1つであるイリノイ州では、州知事と共和党の間で「福祉マグネット」論争が展開された。州保健・社会サービス局の調査や「福祉マグネット調査委員会（Welfare Magnet Commission）」の調査が行われたが、同州への貧困者の流入原因はギャングやゲッターからの逃避であり、福祉マグネットの影響ではないと結論されている。また、J.R.Walker の分析では、カウンティごとの貧困若年女性（AFDC の潜在的な受給資格者）と非貧困若年女性と貧困若年男性（AFDC の潜在的な非資格者）の移住行動を比較しているが、福祉マグネット説は支持できないと結論づけられている。同じく、Levine and Zimmerman の分析でも、扶養児童を抱えた貧困独身女性を AFDC 受給者と

---

(7) Paul E. Peterson, *The Price of Federalism*, The Brookings Institution, 1995.

仮定し、彼女らの高福祉水準地域への移動可能性は、非受給者よりも高い傾向にないと結論している<sup>(8)</sup>

これらの実証分析の精度はともかくとして、最近、州政府は福祉政策の実施主体として重視されつつある。州政府に福祉政策を任せる意義は、福祉国家に反対する州権主義者の議論を別にすれば、州政府が「実験室 (Laboratory)」の役割を果たすからである<sup>(9)</sup>。この実験室では、連邦政府の福祉政策の変更を検証することも、州政府独自の福祉政策の実験を行って、成功例を連邦政府のパイロット・モデルとして提案することも可能である。経済学者はこの実験室論を無視する傾向があるものの、クリントン政権では、AFDCにおいて、連邦規則の適用除外 (Waiver) を州政府に認め、州政府に独自の政策の実施を促進している。93年1月以降、37州で福祉デモンストレーション・プログラムが行われ、現金給付的な福祉政策から就労を条件とする労働福祉政策へと転換が行われたのである。

第3に、州政府の経済安定化機能の評価である。州政府の経済安定化機能の可能性は、1970年代以前には研究されていた課題であった。しかし、R. A. Musgrave と W. E. Oates の研究は、その可能性に事実上、死亡宣告を与えたのであった。この議論の背景には以下の6つ前提がある。すなわち、1) 地方経済は本質的に、開放経済であるために、財政政策乗数 (Fiscal Policy Multipliers) は小さい。2) 中間段階の政府の発行する地方債は、外債と同じ性格をもつ。すなわち、地方債の元利償還は、居住者から非居住者への実質所得の移転となる。3) 地域経済は、経済的に相互依存적である。このため、中間段階の政府の景気変動は、全国レベルの景気変動と一致する。よって、中間段階の政府ごとの経済安定政策は必要ない。4) 地方政府は重

---

(8) Levine and Zimmerman, "An Empirical Analysis of the Welfare Magnet Debate Using the NLSY," *NBER Working Paper* No. 5264, 1995.

(9) Edward, M. Gramlich, "Federalism and Federal Deficit Reduction", *National Tax Journal*, Vol. 40, No. 3, 1987.

要な経済安定機能を担うツールとしての金融政策を利用できない。5) 労働と資本の移動可能性が高いため、州の経済安定政策の効果は相殺される。6) 適切な政策協調を確保するためには、中央政府によるコントロールが必要となるの6点である。

こうした前提を背景として、州政府の経済安定化機能の否定論が導出されるわけであるが、W. F. Fox と M. N. Murray<sup>(10)</sup> は6つの前提のうち4つはさして重要な論拠ではないと批判している。その1つめは、「地方債＝外債」とする議論である。今日、国債は国内市場だけでなく国際金融市場でも引き受けられる。このため、国債も外債的性格を持っていることになる。また、リカードの等価定理が成立する限り、中央政府であれ、州政府であれ、赤字財政政策は総需要に対して刺激を持たないことになる。2つめは、「地域経済＝開放経済」とする前提である。E. M. Gramlich は、州経済の開放性を推計するため、アメリカにおける州内生産物に対する限界支出性向の推計を行っている。結果は、最高のカリフォルニア州で0.67、最低のデラウェア州で0.35で、予想以上に地域経済の開放性は低く、地域乗数は高いと推定された。また、サービス生産の域内性は高いことから、今後の経済のサービス化の進展は、さらに地域乗数を引き上げるものと推定されている。3つめは、「地域景気＝国内景気」とする前提である。地域景気は、州の経済構造が多様であるため、景気後退やオイルショックのような経済的衝撃に対して、一様に作用することはない。また、上で述べたように、地域経済の開放性が低いと想定した場合、ある州の景気の低迷は他の州にスピルオーバーする可能性は低くなると言える。4つめは、要素移動の前提である。例えば、高失業州から低失業州に失業者が敏速に移動するならば、要素移動は州

---

(10) William F. Fox and Matthew N. Murray, "Intergovernmental Aspects of Growth and Stabilization Policy", Ronald C. Fisher, *Intergovernmental Fiscal Relation*, Kluwer Academic Publisher, 1997.

の反景気循環政策の効果を相殺することになる。この失業者の州間移動についても、実証分析レベルでは結果に幅があり、この結論を擁護する結果は出ていないのである。

もっとも、残り2つの前提、金融政策、政策協調の前提については反論は困難である。理由は、州レベルでは通貨発行権がある中央銀行を持たないし、州レベルの安定政策は成長政策が中心で、価格の安定、国際的な資金フローの管理をターゲットとしてはいないからである。この2つの前提は有効であるにしろ、州政府は経済安定化機能を担うべきでないとした Musgrave と Oates の議論は不動のものではないと言えるだろう。

#### Ⅳ．変容する州政府の財政機能

財政連邦主義への批判から導出される政策的なインプリケーションとは、州財政が財政の3機能のすべてに参与するという可能性であった。こうした批判は、理論的な仮説に終わるものでない。実際の州政府の教育財政、福祉財政、予算政策において、州財政の機能変化が現れ始めているのである。以下では、この3つの局面に現れている変化について述べていくことにする。

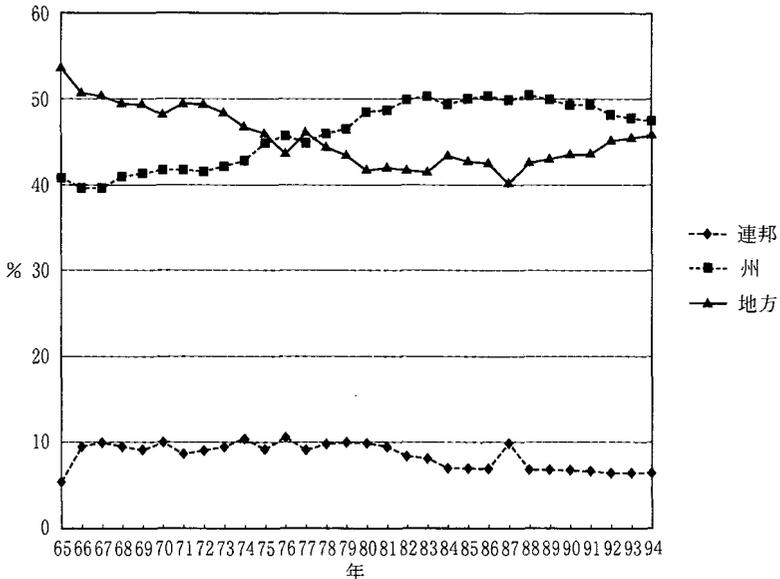
##### 1) 教育財政訴訟の波及と州教育補助金の変化

社会財の空間的な性格に応じて、その財の供給主体を決定する。この財政連邦主義の公理に基づけば、初等・中等教育の資源配分は、直接的便益—間接的便益の帰着範囲は、正の外部効果によって国全体に及ぼうが—が帰着する範囲が比較的狭域な政府、すなわち学区が効率的な供給主体であることになる。しかし、この学区中心の公教育の供給体制が現在大きく変貌しつつある。図1に示すように、70年代後半から教育財源の政府間負担割合は、州政府と地方政府で割合が逆転し、明らかに両者の共同負担的な経費となってい

るのである。州別に言うと、19州が教育費を50%以上負担し、内、11州が60%以上負担しているのである。この転換をもたらしたのは、学区財政システムの合憲性を争った教育財政訴訟に他ならない。1971年のカリフォルニア州の Serrano v. Priest 判決を嚆矢とし、95年までに43州で教育財政訴訟が起こり、16州で教育財政システムの転換が余儀なくされているのである。

学区間格差の状況をカリフォルニア州を例に示すと次のようなものであった。表5は、1969年のカリフォルニア州内の Baldwin Park 学区とそれに近

図1 教育費の政府間の財源分担



出所) Lawtence B. Joseph, *Dilemmas of Fiscal Reform*, 1996, p. 99, より作成

表5 学区間の財政的格差 (1969年度) (単位: ドル)

学区名	支出額	評価額	税額 (千ドル)
Beverly Hills 学区	1,700	49,493	3.16
Baldwin Park 学区	798	4,169	5.74

注) 支出額, 評価額は共に, ADA 当たりの数字。  
出所) Richard W. Lindholm, *Property Taxation and the Finance of Education*, p. 113.

接する Beverly Hills 学区を比較したものである。Beverly Hills 学区の ADA (Average Daily Attendance—平均日常出席数) 当たりの教育費支出額は、Baldwin Park 学区の2.1倍、評価額は11.8倍であった。逆に、税率は Baldwin Park 学区の方が1.8倍と高くなっていた。つまり、高資産学区の Beverly Hills 学区は低資産学区の Baldwin Park 学区に比べ同額の支出水準を確保する場合、課税努力を節約できる「課税の利益」と課税努力が等しい場合、高支出を確保できる、「支出の利益」を享受しえたのであった。こうした状況はカリフォルニア州に限ったことでなく多くの州の共通する状況であった。このため、各州で相次いで教育財政訴訟が波及していったわけである。

さて、教育財政訴訟の焦点は、財産税評価額の多寡と教育費水準がリンクする学区財政を改革し、学区間の財政力の均等化を図ることにあった。改革の方向性としては、従来の財産税を財源とした学区財政を州補助金によって財政調整する方向と財産税を州に移譲し学区財政を州に統合する方向がある。前者として、標準教育費補助金 (Foundation Grant), 保障課税ベース補助金 (Guarantee Tax Base Grant, GTB), 学区間財政力平衡化補助金 (District Power Equalization, DPE) が設計された。後者として、全額州負担制度 (Full State Funding, FSF) が考案された。それぞれについて紹介しよう<sup>(11)</sup>

標準教育費補助金は、最低保障水準の教育費を意味する標準教育費から財産税に対する均一税率である算定税率をもって収入可能な標準的な財政収入額の差額を補填する補助金である。この定式は、

$$EA_i = (F - rV_i)$$

( $EA_i$ —第  $i$  学区への補助金額,  $F$ —標準教育費,  $r$ —算定税率,  $V_i$ —第

---

(11) 各補助金の説明については、Ronald Fisher, *State and Local Finance*, Irwin, 1995.

i 学区の財産税評価額) である。多くの州で利用されている最もポピュラーな教育補助金であるが、標準教育費の設定の仕方如何では、最低保障水準が低水準に止まる場合が生じ、教育費水準と財産税の関係のディス・リンケージが不能となる面もある。

保障課税ベース補助金の場合、州は最低保障課税ベースを設定し、最低課税ベースと各学区の課税ベースの差額に各学区が決定した税率を乗じた金額が補助金額となる。これを定で表すと

$$EA_i = r (GTB - V_i)$$

( $EA_i$ —第 i 学区への補助金額,  $r$ —税率,  $GTB$ —保障課税ベース,  $V_i$ —第 i 学区の財産税評価額) である。学区に税率決定権が留保されているため、税率の高低により交付水準が決定される。すなわち、学区の課税努力が補助金額を左右するため、オープン・エンド型のマッチング補助金に分類されることになる。一方、学区間財政力平衡化補助金は、保障課税ベース補助金と定式は同じであるが、再徴収規定 (Recapture) が盛り込まれており、州が富裕学区と貧困学区の水平的財政調整を行う点が異なる。財源移転の方法は、最低保障課税ベースを上回る課税ベースをもつ富裕学区から収入の一部を州が再徴収し、その徴収額を保障課税ベース以下の学区に配分する方法である。上の定式で言えば、保障課税ベース > 財産税評価額なら正の補助金を、逆なら負の補助金が課され、州に再徴収される。学区間財政力平衡化補助金の下では、学区の課税努力の問題を除けば、同一の課税水準が保障されることになり、教育費水準と財産税の関係のディス・リンケージが可能となる。しかし、富裕学区に再徴収規定、負の補助金を課するため、富裕学区からの反発が大きく政治的な実施可能性は低いのである。

全額州負担制度は、従来学区が課税していた財産税を州に移譲し、州がこの財産税に均一税率を課税することで調達した収入額を州内の生徒の個別的特性—学年, 居住地区, 学習能力などを勘案し学区に配分する方式である。この場合、教育費水準は財産税の評価額とも学区の課税努力ともディ

ス・リンケージする。学区間で均等な教育費支出が可能となるのである。もっとも、全額州負担制度は、教育財政の州集権化を強め、学区の税率、支出水準の決定といった財政的な自律性が損なわれる面ももつ。

上の補助金のタイプの中で、実際に多くの州で利用されているのは標準教育補助金か、これに一定の修正を施す方式が中心であり、他の方式を採用している州は少ない。そうした中、ミシガン州では94年の教育財政改革によって全額州負担制度に近い形で、州財政改革を行っているのである。後者の改革では、財産税による教育財源調達システムを事実上停止し、教育財政の州集権化を進めたのであった。以下でその概要を示すことにする。

#### ミシガン州の教育財政改革<sup>(12)</sup>

ミシガン州の場合、73年以前は標準教育費補助金、93年以前は保障課税ベース補助金を採用していた。標準教育費補助金の欠陥としては、標準教育費を越える教育費を確保する際に、学区間の財源調達能力に大幅な格差があったこと、保障課税ベース補助金の欠陥としては、低資産学区にマッチング補助金の長所である価格インセンティブが作用しなかったため教育費の支出拡大が進まず、高資産学区との支出格差の是正が行われなかったことが指摘された。学区間の生徒一人当たりの学校運営経費の変動係数は、80年に0.16であったのが94年には0.23と格差が拡大したのであった。

このため、94年の改革の焦点は、学区間の教育費格差の是正と地方財産税に依拠した財源調達システムからの離脱とに置かれた。前者の目的のために、学区教育費は、州の定める学区基本保障額（District Foundation Guarantee）によって決定されるよう改正された。

---

(12) Ronald C. Fisher and Robert W. Wassmer, "Centralizing Educational Responsibility in Michigan and Other States: New Constraints on State and Localities", *National Tax Journal*, Vol. 48, No. 3, 1995, を参照。

これは事実上、州が学区の教育費水準を制約する仕組みであり、学区基本保障額＝93年学区支出額＋許容支出伸び率（Allowed Increases）と定式化された。許容支出伸び率とは、学区の支出上限を設定したもので、93年度に生徒一人当たり4200ドル以下しか教育費を支出しない学区に対しては、94年度には4200ドルまで、つまり93年度の支出額の2倍まで支出の増加（もしくは生徒一人当たり250ドル支出の増加か増加額が大きい金額まで）を許容するように定義した。生徒一人当たり4200ドルから6500ドルまでの学区については、94年度の支出増加額を生徒一人当たり160ドルから250ドルの間に、生徒一人当たり6500ドル以上の学区は、94年度の支出増加額を160ドル以下と設定した。つまり、高支出学区になる程、翌年度の支出額の増加額が抑制される仕組みである。また、95年度からは交付基準を変更し、生徒一人当たりの学区支出額＞学区基本保障額（5000ドル）の学区に対しては、学区基本保障額に定数（州教育補助金基金（School Aid Fund）における生徒一人当たりの基金収入の伸び率）を乗じた値が支出上限となった。生徒一人当たりの学区支出額＜学区基本保障額（5000ドル）の学区に対しては、その程度に応じて、基本保障額に定数の2倍までを乗じた値が学区の支出上限となった。

一方、後者の目的—地方財産税からの離脱—のために、学区基本保障額の財源調達を、州補助金と非宅地財産に対する財産税に委ねることにした。地域住民が専ら負担する宅地財産に対する地方財産税は教育財源の調達から外されたのである。非宅地財産（事業財産）に対する財産税についても、税率は18ミル税率で全学区間で統一されることになったのである。そして、学区基本保障額が6500ドル未満の学区に対しては、学区基本保障額－非宅地財産に対する財産税収の差額が州補助金として交付され、学区基本保障額が6500ドルを越える団体では、6500ドル－非宅地財産に対する財産税収の差額が州補助金として交付されることになった。また、この州補助金の財源は州教育補助金基金を通じて拠出されることになった。州教育補助金基金の原資は、州売上税・利用税、州財産税、州個人所得税、たばこ税等のイヤーマークさ

れた部分から構成された。例えば、州売上税・利用税の場合、税率4%の部分で調達された税収の60%、税率2%の部分で調達された税収の100%が州教育補助金基金に拠出されることになったのである。

このように、ミシガン州の教育財政改革は、学区基本保障額を通じて学区の支出制限と学区間支出の平衡化を達成すると共に、州教育基金を通じて、財源構成の非財産税化を進めたのである。事実、教育財源に占める地方財産税の割合は、改革前の93年は66%、改革後の94年は25%にまで低落したのである。しかし、州財政にとって問題が無いわけではない。例えば、教育財源の非財産税化は、教育費の景気変動性を高めることに繋がる。また、教育財源のイヤーマーク化は、福祉費、矯正費といった急増著しい州経費との対立と財政の硬直化を不可避とさせることにも繋がるのである。ミシガン州型の教育財政改革は他州に波及するかどうかはともかく、州政府の学区間の財政平衡化の課題は、州財政責任の拡大と州財政への一層の負担過重という問題をもたらすことは間違いないだろう。

## 2) AFDC 廃止に見る連邦一州間の福祉財政の変貌

中央政府が排他的に所得再分配機能を担うとする財政連邦主義の示唆と異なり、現実の福祉財政を巡る政府間関係は、表6に示すように、複雑に錯綜している。現金給付プログラム中のAFDC(要扶養児童家計補助)は、連邦政府と州政府が共同で責任をもつジョイント・プロジェクトである。同じく現金給付プログラムのSSI(補足的所得保障)、EITC(給与所得税控除)、一般扶助(General Support)は、前2者が連邦政府の主管プロジェクトであるが、最後者は州・地方政府の事務である。他方、現物給付プロジェクト中のメディケイドも、AFDC同様、連邦政府と州政府のジョイント・プロジェクトである。食料切符(Food Stamp)は、連邦政府の主管プロジェクトで、住宅補助は、州・地方政府の事務である。このように、給付対象範囲がそれぞれ異なり、相互補完的に福祉プログラムを行っているのである。しかし、次

表6 連邦、州政府の福祉プログラム

	設置年	受給者数	総支出額	供給主体	財政主体
AFDC	1935	480万世帯 (1992年)	250億ドル (1992年)	州	州・連邦政府
SSI	1975	560万人 (1992年)	220億ドル (1992年)	連邦政府	連邦政府
一般扶助	多様	120万人 (1992年)	—	州	州
EITC	1976	1,120万人 (1992年)	110億ドル (1991年)	連邦政府	連邦政府
メディケイド	1965	4,000万人 (1993年)	1,260億ドル (1993年)	州	州・連邦政府
食料切符	1964	2,500万人 (1992年)	250億ドル (1993年)	連邦政府	連邦政府
住宅補助	多様	500万人 (1992年)	—	州・地方政府	州・連邦政府

出所) Ronald C. Fisher ed., *op. cit.*, p. 177, 参照。

のような批判もある。すなわち、すべてのプログラムに共通する哲学や行政的な合理性がない。プロジェクト間での調整不足により、福祉行政全般の効率性が低い。連邦—州政府間の権限が錯綜している。州間で供給水準等の格差がある。不適切な政府レベルで福祉行政の責任が担われているため、所得格差の原因となっている等である<sup>(13)</sup>。

これらの福祉プログラムの中から AFDC に着目する。それは、AFDC は 96年の「個人責任と就業機会法 (Personal Responsibility and Work Opportunity Act)」の成立を機に、JOBS 補助金、緊急扶助 (Emergency Assistance) 補助金と共に、貧困家庭に対する臨時補助金 (Temporary Assistance for Needy Families, TANF) に統合されたためである。この AFDC の廃止は、事実上、州政府に社会福祉の財政責任を移譲することを意

(13) Gary Burtless, R. Kent Weaver and Joshua M. Wiener, "The Future of the Social Safety Net", Robert D. Reischauer ed., *Setting National Priorities*, Brookings Institution Press, 1996.

味しており、福祉の「州集権化」の流れを最も印象づける出来事となったのである。

まず、AFDC の仕組みから述べよう<sup>(14)</sup> AFDC では、州政府が給付水準を設定し、受給資格要件等は連邦政府と州政府の共同（場合によっては州単独）で設定している。すなわち、連邦政府が非財政的な資格要件を、州政府が財政的な資格要件（所得制限、各州が設定する必要水準（Need Standard））を設定しているのである。連邦政府の定める資格要件とは、州の定める必要基準の185%未満の所得と1000ドル未満の資産しかもたない家族に対する AFDC の給付義務である。給付方法は次の通りである。州は、必要水準（様々な規模の家族にとって必要な資源）と最大給付額を設定する。必要水準の185%未満の所得の家族の場合、連邦規則により、最大給付額の金額を上限として給付される。その際、何らかの所得がある場合には、給付額は、

$$\text{最大給付額} - 2/3 \text{ (所得月額} - 30 \text{ドル)}$$

で算出される。また、AFDC の連邦政府と州政府の財源負担は、連邦政府が州政府に対して、オープンエンド型のマッチング補助金の交付を通じて、共同負担されている。連邦補助金の負担割合の算定式は、

$$100 - \left( \text{一人当たりの州所得}^2 / \text{一人当たりの国民所得}^2 \right) \times 50$$

（一人当たりの州所得は過去3年間の平均値）

で表されている。

定式上、一人当たりの州所得が一人当たりの国民所得と等しい場合、連邦政府の負担は50%になるよう定義される。低い場合は連邦政府の負担割合は増えるので、低所得州に傾斜配分可能な仕組みとなっている。もっとも、連邦負担の上限は65%までであり、連邦政府の負担割合の範囲は50%から65%の間に設定されている。

このように、AFDC は連邦政府と州政府とのジョイント・プロジェクトで

---

(14) Ronald C. Fisher, *op.cit.*, pp. 575-579.

あるため、AFDC プログラムは協調的連邦主義のスキームに立脚していると表現されてきたのである。しかし、この表現は死語となった。1994年の中間選挙において、共和党が議会両院で多数派を占めることになり、社会的セーフティー・ネットとして機能している AFDC の見直しを迫まった。クリントン大統領はこれに対し2度の署名拒否で対抗したが、96年8月の104議会で「個人責任と就業機会法」に署名したのである。この法案の通過によって、連邦政府は2002会計年度まで541億ドルの歳出削減を約束する見返りとして、大恐慌以降60年に渡り続いた AFDC 制度に終止符を打ったのである。

同法の改正点<sup>(15)</sup>を要約すると以下の通りである。まず、AFDC は、従来のオープン・エンド型マッチング形式の特定目的補助金から交付上限があるブロック補助金、すなわち、貧困家庭に対する臨時補助金（Temporary Assistance for Needy Families, TANF）へと転換した。切り替え期間は、97年7月1日までとされた。TANF 補助金の交付総額は、96会計年度から2001会計年度まで毎年164億ドル。州ごとの交付額は過去の AFDC 補助金の交付額—94年度交付実績額、95年度交付予定額、92—94会計年度の平均交付実績額の3つの内、最も高い金額—に基づき決定されることになった。また、州は、この連邦補助金の全額を受領するために、州が過去に AFDC とそれに関連したプログラムに支払った州自主財源の最低75%を支出しなくてはならないとされた。

AFDC から TANF 補助金への制度変更に伴う衝撃緩和措置も同法に盛り込まれており、次の条件に該当する州には、連邦政府から追加的な補助金が交付された。すなわち、1) 人口急増州と受給者一人当たりの給付額が低い州は98会計年度から向う4年間にかけて8億ドル交付される。2) 高失業州もしくは食料切符支給者の急増州には97会計年度から向う5年間に20億ドルをマッチング方式で交付される。3) 回転貸付け資金向けに97年会計年度か

---

(15) CQ Almanac, "Welfare Overhaul Highlights", 1996.

ら向う5年間、17億ドルが交付される（州は3年間で元利償還を行わなければならない）の3点である。また、同法には州政府に住民の福祉依存の引き下げに向けての行政努力を促すために、次の誘因供与手段も盛り込まれた。すなわち、1）福祉受給者の職場復帰が最も成功した州には99会計年度から向う5年間に10億ドル交付される。2）98会計年度より、婚姻外子の出生率が95年と比べ、1%低下できた州にブロック補助金を5%上積みされる。2%低下できた州には10%上積みされるの2点である。

一方、連邦政府から州に対して、次の受給期間、労働義務の要件並びに要件不履行の際の連邦補助金の減額措置も課された。すなわち、1）これまで5年以上福祉給付を受けた成人は連邦補助金から給付金を受給できない。2）給付金を受給できる成人男性は補助金を受け取る2年間の内に労働に従事しなくてはならない。2年間福祉給付を受給した後、労働に従事しない成人に対してはあらゆる資金源—連邦でも州でも—からの給付は停止される（州政府は1歳未満の子供をもつ親はこの条件を免除できうる）。3）州政府は97会計年度に福祉受給者（Caseload）の最低25%を労働に従事させ、2002年には50%に従事させなくてはならない。4）片親の場合、96会計年度に最低週20時間、2000年には30時間労働することが要求される。5）州政府は6歳未満の子供を抱える親には週20時間、両親のいる家族には週35時間労働に従事することを要求する。こうした労働義務要件を満たせない州は、ブロック補助金が5%削減される。次年度も満たすことができない場合、毎年追加的に2%づつ削減額が増えることになる。つまり、2年後7%、3年後9%、最大21%まで削減されることになるの5点である。

このように AFDC から TANF 補助金への移行は、連邦政府の手に受給期間、労働義務の要件を残しつつも、それ以外の受給資格、給付水準等のプログラムの内容については州政府に全面的に委ねているのである。つまり、AFDC の廃止によって、貧困者家計への現金給付は連邦政府の義務的給付から外れ、州政府の裁量的給付へと転換が起こったのである。同時に、連邦レ

ベルでも一州レベルでは適用除外を受けた州で進捗しつつあったが一従来  
の現金給付型の福祉行政から、受給者の就業を促進する労働福祉行政（work-  
fare）への転換も起こったのである。

この転換は州の福祉財政にどのような影響をもたらすことになるであらう  
か。それは、第1に、TANF 補助金移行時における衝撃緩和措置の期限後の  
影響である。経済的停滞、人口増加から生じる給付額の増加に対しては、定  
額補助金である TANF 補助金は対応が困難である。給付水準の維持は州財  
政の圧迫が生じさせるため、給付水準の下方修正が予想されよう。第2に、  
マッチング形式の補助金である AFDC の場合、州負担部分の引き上げによ  
って、連邦補助金を増額させるというインセンティブがあった。しかし、  
定額交付のブロック補助金の場合、このインセンティブが働かないため、給  
付水準の低下が生じる可能性がある。第3に、連邦政府は労働要件を義務づ  
けるために州政府に対して、ブロック補助金による財政的なインセンティブ  
とペナルティーを課すことにしている。確かに、これは福祉受給者を就業さ  
せるインセンティブを州政府に与えることになるが、その目標値の高さから  
実行可能性については疑問視されている<sup>(16)</sup>。州の中には連邦政府の財政的ペ  
ナルティーを被る州も出てくるのが危惧されているのである（カリフォル  
ニア州の場合、185億ドルのペナルティーが課されると予想）。

なお、98年8月に GAO（General Accounting Office）から下院歳入委員会  
人的資源小委員会に『福祉改革 TANF ブロック補助金の初期財政効果（W-  
elfare Reform Early Fiscal Effects of the TANF Block Grant）』<sup>(17)</sup>という  
報告書が提出されている。内容は、福祉受給者が94年1月から97年7月にか  
けて景気の安定によって1400万人から995万人と33%低下したことにより、

(16) Judith Havemann, "It's Crunch Time for Welfare Reform", *Washington Post*,  
September 22, 1997.

(17) U. S. General Accounting Office, *Welfare Reform Early Fiscal Effects of the  
TANF Block Grant*, GAO, 1998.

45州で交付額は AFDC の時より増額したと推計している（96年の受給者一人当たりでカウントした交付額は1,193ドル、97年は38%増の1,802ドル）。当初危惧された TANF 補助金の定額補助金としての性格は、景気良好さによる「歴史的」とも言える低失業が幸いして、逆に、補助金の過剰交付を結果としたのである。その一方、GAO は、将来の景気後退における受給者増加に備えて、現在の TANF 補助金の剰余額を臨時基金（Contingency Fund）等を設置して積み立てる必要があるとし、各州に社会福祉基金設置を勧告しているのである。

### 3) 財政安定基金の創設と経済安定化機能

最後に、州政府の景気政策として、財政安定化基金の創設に注目する。財政安定化基金とは、財政良好時に余剰を積み立て、財政危機時に余剰を取り崩す、いわゆる年度間財政調整基金のことである<sup>(18)</sup>。なぜ、一般基金会計（General Account）の枠内に、予備費のような項目を置き、収支のバランスを図らないのかというと、1つには、財政良好時の剰余を議会が政治的利害に押され支出することを回避するためであり、2つには、70年代の後半の「納税者の反乱」以降、一般基金会計における剰余は、減税により還付すべきとする住民要求が強くなったためである。このため、一般基金よりも財政安定化基金において、収支バランスを図ることが優先されているのである。

さて、財政安定化基金の仕組みであるが、これは表7に示すように、州ごとで創設されているため多様である。基金の取り崩しについて、議会の簡単な承認で済む州もあれば、減収、州個人所得の成長率の低下のような一定の事態が発生した場合のみ、取り崩しができるとするトリガー・メカニズム

---

(18) Steven D. Gold, "Contingency Measures and Fiscal Limitations: The Real World Significance of Some Recent Budget Innovations", *National Tax Journal*, Vol. 37, No. 3, 1984.

表7 財政安定化基金をもつ州の特徴

	基金繰入れの規模の制限	基金取り崩しの手続き
アラスカ	毎年度の予算で決定する	通常、特別議会の承認が必要
カリフォルニア	毎年度の予算で決定する	歳入欠陥を補填するため自動的に取り崩される
コロラド	予算の4%	毎年度の予算で決定する
コネチカット	年度末剰余の5%までを繰り入れ	歳入欠陥を補填するため自動的に取り崩される
デラウェア	一般基金歳入の最大5%までを繰り入れ	毎年度の予算で決定する
フロリダ	一般基金歳入の10%を上限として年度末剰余から繰り入れ	知事が予算委員会と協議し決定する
ジョージア	毎年度の歳入の3%を上限として年度末剰余から繰り入れ	歳入欠陥を補填するため自動的に取り崩される
インディアナ	(毎年度の成長率-2%)×一般基金歳入	年次成長率が2%以下の場合
ケンタッキー	毎年度の予算、税の自然増収で決める	予算もしくは議会の計画で決定する
ミシガン	(個人所得の成長率-2%)×一般基金歳入	個人所得(インフレ調整済み)の年次成長率で決定
ミネソタ	毎年度の予算で決定する	毎年度の予算で決定する
ミシシッピ	一般基金歳入の5%を上限として年度末剰余から繰り入れ	歳入欠陥を補填するため自動的に取り崩される
ニューメキシコ	毎年度の予算で決定する	毎年度の予算で決定する
ニューヨーク	歳入の2%を限度として年度末剰余から繰り入れ	毎年度の予算で決定する
オハイオ	(個人所得の成長率-1.4%)×一般基金歳入	個人所得(インフレ調整済み)の年次成長率がマイナスの場合
サウスカロライナ	一般基金歳入の5%	歳入欠陥を補填するため自動的に取り崩される
テネシー	毎年度の予算で決定する	歳入欠陥を補填するため自動的に取り崩される
ワシントン	3%以上の実質個人所得の成長率が生じる年度の歳入(上限は8%)	毎年度の予算で決定する
ワイオミング	年度末剰余と毎年度の予算で決定する	毎年度の予算で決定する

出所) Steven D. Gold, op. cit., p. 425.

(Trigger Mechanism) をおく州もある。逆に、基金の積み立てについては、州財政法で剰余金の財政安定化基金への繰り入れ要件 (Deposit Requirement) を定めている州もあれば、単に、毎年度ごとの予算で繰り入れを行っている州もある。前者の積み立て方式の場合に比べ、後者は、法的な拘束力がないため、基金を設置しただけで十分な基金の蓄積が行っていない州も見られる。

また、財政安定化基金の規模については、幾つかの州では基金規模が一定以上に拡大しないようにキャッピングを嵌めている。通常、州予算の5～10%を上限としているが、大半の州ではその規模にキャッピングを置いていない。このため、基金規模の最適性について議論が行われている最中である。財政調整基金の規模は、リセッションによる影響の完全回避—増税せず支出の伸びを維持する—を目的すれば、91年のリセッションの場合、州予算の34%程度と推計されている。一方、リセッションによる減収分の補填財源として財政調整基金を活用するのではなく、リセッションの影響に対する単なるバッファ—として考えるならば、州予算の5～10%程度で適当であるとされている。

2つの州の財政安定化基金について取り上げると、フロリダ州の財政安定基金は、運転資本基金 (Working Capital Fund) と呼ばれ1959年に創設されている。基金繰入と取り崩しはこうである。当該年度の一般基金中に自然増収が発生した場合、前年度の一般歳入基金の最大10%を限度として、増収分を運転資本基金に繰入られる。逆に、一般歳入基金の徴収実績が見込み額に及ばなかった場合、フロリダ行政委員会は議会との協議の上で、基金の取り崩しを行う。一方、ミシガン州の財政安定化基金は、景気対策経済安定化基金 (Counter-Cyclical Budget and Economic Stabilization Fund) と呼ばれ1977年に創設されている。基金繰入は、ミシガン州の実質個人所得の成長率が2%を越える場合に行われ、切り崩しは成長率がマイナスの場合に行われる。成長率が2%未満の場合には基金繰入も取り崩しも行われないのであ

る。

財政安定基金の創設が80年代以降急速に進みつつある。創設州は82年はわずか12州であったものが、86年28州、90年38州、94年44州と拡大しているのである。この理由の1つに、82年と91年の財政危機が挙げられる（他の理由として、86年税制改革による減収の影響に遮断するため、景気予測、税収見積り目の見誤りの影響を防ぐため等の理由が指摘されている）<sup>(19)</sup>。ひとたび、リセッションが生じると、州の租税構造は景気変動性が高いため、大幅な減収が生じる。その一方で、社会福祉の経費に傾斜しつつある州歳出は景気後退時には、メディケイド、AFDCの受給者が増大するため、経費圧力が高まる。この歳入と歳出の非対称的な変動—順景気循環的変動と反景気循環的変動—が財政危機を導くのである。この場合、州財政は財政危機に陥っても、均衡予算主義を採用しているため、公債発行による財政赤字の補填は禁じられている。翻って言うならば、景気後退時であっては、増税と支出削減といった順景気循環的（Pro-Cyclical）な景気政策をとることが要請されるのである。この「厳しい選択」を回避する手段として、財政安定基金が注目されるようになったのである。

もっとも、財政安定化基金は、財政危機に対するバッファとして機能するだけでなく、反景気政策的な機能をもつと指摘されている<sup>(20)</sup>。それは、財政安定化基金は、景気好調時に増収分を基金に繰り入れ、後退時に減収分を基金から繰り出し補填するように機能するからである。これは、本質的に言うと、反景気政策に他ならない。事実、この間の財政安定化基金の動きはこれと一致している。表8を見ると、84年から96年の財政安定基金/一般基金

(19) Randall G. Holcombe and Russell S. Sobel, *Growth and Variability in State Tax Revenue: An Anatomy of State Fiscal Crisis*, Greenwood Press, 1997, pp. 161-163.

(20) こうした考え方に、National Association of State Budget Officers, *Budget Stability: A Policy Framework for States*, 1995, で示されている。

表8 財政安定化基金の拡大の推移

	財政安定化基金 (100万ドル)	一般基金歳出 (100万ドル)	財政安定化基金/ 一般基金歳出(%)	財政安定 基金創設州
1984	827	167,149	0	23
1985	1,731	184,196	0.9	25
1986	1,830	203,869	0.9	28
1987	2,955	217,965	1.4	35
1988	2,986	236,041	1.3	35
1989	4,159	259,283	1.6	38
1990	3,577	274,733	1.3	38
1991	1,358	289,125	0	39
1992	87	302,425	0	43
1993	5,308	311,997	1.7	44
1994	5,799	331,516	1.7	44
1995	9,011	363,273	2.5	45
1996	8,961	357,732	2.5	—

注) William F. Fox and Matthew N. Murray, *op. cit.*, pp. 263-5, により作成.

歳出の割合は、83年不況直後の84年には0%で、その後の景気回復と基金創設州の増加によりプラスに転じ、再度、91年不況で0%となっている。安定化基金の積み増しと取り崩しが景気の振幅と同調しているのである。州別に言えば、カリフォルニア州、フロリダ州、ジョージア州、メリーランド州、ミシガン州、ネバタ州、ニューハンプシャー州、オハイオ州、ペンシルバニア州、ロードアイランド州、ワシントン州でこうした動きが見られたのである。特に、これまでの州財政は均衡予算主義の縛りの中で、景気好調時には減税、景気後退時には増税といった順景气的政策を余儀なくされてきたが、財政安定化基金の普及とその規模の拡大によって、州予算政策は反景气的政策に転換することができると言えよう。

## V. おわりに

以上、80年代以降に顕著に現れてきた州政府の財政規模の拡大と教育、福祉の供給主体としての役割の強化がもつ意味について、財政連邦主義理論の

想定する中間レベルの政府像と関わらせ議論してきた。そこで言えたことは、理論面でも、政策面でも財政連邦主義理論は大きな曲り角に立っていることである。理論面では、住民の地域間移動、経済開放性、社会財の空間的性格といった財政連邦主義理論のモデル・ツールは、実証性が伴わないとして批判されつつある。また、政策面では、学区の教育訴訟、連邦財政赤字といった他レベルの政府で生じた言わば外生的なショックに対応して、州政府は全額州負担制度の実施、TANF 補助金への転換、財政安定化基金の導入を始めている。まさに、80年代以降、州政府は、財政連邦主義の理論が想定していなかった財政機能を果たしつつあるのである。

しかし、州財政が財政3機能すべてに対して財政領域を拡大しても、その円滑なる実現の見通しは必ずしも明るいものではない。なぜなら、州政府への機能再配分は大胆な財源配分を伴っていないからである。確かに、景気変動性に伴う歳出・入のミスマッチは、財政安定基金の設置と拡充を通じて、一部は緩和されるであろう。しかし、より構造的な歳出入のミスマッチや州間の財政力格差の問題は未解決のまま依然残ることになる。

この点、どういった処方箋が提案されているであろうか。ボストン連銀と全米租税協会が97年12月に開催した「権限移譲：新連邦主義」セミナーで、連銀エコノミストの Robert Tannenwald は、「州と地方政府が連邦制において、主要な役割を果たす能力をもつべきであるならば、多分、新たな財源が必要であろう。Rivlin (1992年) によって提案されたように、連邦政府は付加価値、売上、法人利潤に対して国家的に管理した税の一部を州へに移譲するよう考慮することになろう」という見通しを述べている<sup>(21)</sup>。

これは、かつて OMB (Office of Management and Budget, 議会予算局)

---

(21) Robert Tannenwald, "Come the Devolution, Will States Be Able to Respond?", *New Economic England Review* (Federal Reserve Bank of Boston and National Tax Association, Proceedings of a Colloquium on Devolution: The New Federalism), 1998.

の Alice Rivlin が提案した共通分与税 (Common Shared Tax) である<sup>(22)</sup>。共通分与税とは、州付加価値税、州小売売上税、州法人税の課税ベースを連邦政府が全州レベルで統一して、代行徴収を行い、各州に税収を配分する制度である。NCSL (National Conference of State Legislatures, 全国州議会会議) と National Governor's Association (NGA, 全国州知事会) 発行の報告書『90年代の州政府の財源調達 (Financing State Government in the 1990s)』でも注目されている制度でもある<sup>(23)</sup>。共同分与税の導入はともかくにしろ、緩やかに進行しつつある州政府への財政機能の拡大が、いずれかの税源移譲方式によって担保されて初めて、「州集権化」の財政的可能性が開けると言えるであろう。

---

(22) Alice Rivlin, *Reviving the American Dream*, The Brookings Institution, 1992.

(23) Robert Snell ed., *Financing State Government in the 1990s National Conference of State Legislatures and National Governor's Association*, 1993.

## Rethinking the U. S. Intergovernmental Fiscal Relations

—Is It Time for the Theory of Fiscal  
Federalism to Change? —

Kazushige Koizumi

The purpose of this paper is to examine the change of U. S. fiscal federalism.

During 90-mids, there are signs that the features of American intergovernmental expenditure relations are changing slowly. The signs are the following three. Firstly, AFDC was abolished by welfare reform in 1994. Function of income redistribution partly shifted from central government to state government. Secondly, education financing system, primary local service, has been reformed by legal challenge since the *Serrano v. Prest* cases in 1976. In many states, the accountability of education financing has shifted from school districts to the state. Thirdly, many states recently have established rainy day (or budget stabilization) funds.

While the rainy day funds could be used as a discretionary policy to stabilize the state economy, they are introduced to ease budgetary pressures. The states have become to strengthen a fiscal roll, income redistribution, local public good provision and stabilization, through the three changes. The meaning and causes of the changes can't be explained by the theory of fiscal federalism.