

書評

新藤宗幸著 『アメリカ財政のパラダイム・政府間関係』

(新曜社 一九八六年)

原 田 博 夫

ケネディ・リジョンソンの民主党政権下で「黄金の一九六〇年代」を体験したアメリカは、たんに繁栄を享受したばかりでなく、ベトナム反戦運動や公民権運動に代表されるような懐疑と反省、そして多くの社会改良と実験に積極的に取り組んだ。こうして法制化され行政面に組み込まれた社会的対応は、当然、国全体の行財政制度とその運営にかなりの変容をもたらすことになった。

こうした内政上の公共政策の推進はその後も継続して行われているが、一九七〇年代の共和党政権下で新たな展開をみせるようになる。この時期に提唱・推進されたのが、「新しい連邦主義 (New Federalism)」という政府間関係 (inter-governmental relations) の見直し・展開である。

本書の対象としているのは、この一九七〇年代におけるア

メリカの財政連邦主義 (Fiscal Federalism) の変容過程である。公共部門の規模と役割の拡大を背景にして、連邦財政に焦点をあてた分析はないわけではない。けれども、州・地方政府の行財政を扱った研究書は、著者も指摘する通り(一〇頁)、必ずしも多くない。その意味で、この、いまだ未踏の領域で研究者としてのスタートを切った著書の年来の成果がここに纏められ(あとがき)、広く利用の便がはかられるようになったことは喜ばしい。

しかも、その研究成果はなかなか見事である。分析対象は一九七〇年代のアメリカの州・地方政府の行財政の展開と、それと連邦政府の関わり方に限定されているが、著者の事実認識と展望は相当な拡がりをもっていることが本書のあちこちに窺える。著者は、同期間の政策変更の過程を、大統領府、連邦議会(上・下両院)、州・地方政府、各種の準政府機関といった、内政問題に関わるさまざまな主体の自己利益の追求と妥協の産物とみなす。そして、これを叙述する際に著者は、実際に議会等で取り交わされた議論や、その前後に各機関で実施された各種の報告・分析を縦横に駆使して、当時の議論の流れを生々しく再現する方法をとり、そのことで、読者を同時代的状況に引き込むことに成功している。

けれども、アメリカ連邦制度における政府間関係は、単一の座標軸でみることができるとは単純ではない。そもそも十三州の連合体として発足した連邦政府の起源にまで遡れば、

統一国家の形態を維持し、発達させるためにその後払わざるを得なかつた努力と犠牲は、多様で複雑だからである。

そうしてみると、連邦制下の行政府を、たんに上位—中位—下位レベルの政府として位置づけ、その相互関係を問うだけでは不十分である。二〇世紀の今日においてすら、各州憲法上では、中位レベル政府としての州政府は上位レベル政府の連邦政府と対等ないしそれ以上の権限を有することが時としてあり、下位レベル政府である自治体(市町村)はあくまでも州政府の創造物に留まっている。加えて、州政府下のカウンティ(郡)の存在、(多くの場合市町村立である)学校区にみられる特定目的行政機関の多様な存在などを前にすると、「垂直的」な政府間関係だけに限定しても、アメリカ連邦制下におけるそれは複雑を極めていと言わねばならない。

こうしたアメリカ連邦制発足の経緯とその後の展開を踏えた上で、著者が解明しようとしている一九七〇年代の政府間関係はどのような文脈に位置づけることができるのだろうか。著者の議論に従って、以下に各章ごとの論点を簡単に要約し、論旨を辿っておこう。

まず、やや長文の「序」では、規範として構造化されているアメリカ連邦制における政府間関係は、水平的・垂直的にも多様で、定形化されたものが存在しないことが指摘され、現代アメリカ財政を、政府間財政関係における分離と統合の構造のなかで考察する(十一頁)、との本書の基本的スタンス

が示されている。

第1章「政府間財政関係の発展」では、多様性と分散性に富む政府間関係への連邦政府の影響力の発現形態としての連邦補助金の発展段階を三期に区分する(二〇頁)。第一は、F・D・ローズベルト政権下の一九三〇年代ニューディール期である。この時期に新設された連邦補助金の大半は、特定目的のための特定補助金(Categorical Grants)の形態をとっていたが、州・地方政府の自主性を前提とした支持的なものであったという意味で、連邦・州・地方の協働(cooperative)が形成された。つまり、政府間財政関係は、それ以前の分離から融合の時代に入り、この状態が六〇年代初頭まで続く。

第二の転機は、一九六五年の年頭教書で「偉大な社会」の建設を標榜したL・B・ジョンソン政権によってもたらされた。この時期に連邦政府の主導によって実施された各種の社会福祉施策によって、連邦と州・地方の関係は「介入主義」に転換した。その結果、受益団体となり準政府化した住民組織に対抗して、地方政府公選官僚から「自治」の回復要求が出てきた。

これに因應する形でニクソン政権下に立法化されたのが、一般歳入分与(General Revenue Sharing)やコミュニティ開発一括補助金(Community Development Block Grant)などであり、第三の局面を迎える。このうち、特に前者は、これによってアメリカ連邦制度上はじめて、定形的な政府間財

政関係が導入されたという意味で画期的なものであり、本書の中心的なテーマもここにある。

第2章「ニクソン政権の連邦補助金政策」では、この第三の局面の推移を、ニクソン政権の提案の狙い、連邦議会(上下両院)での審議過程、利害関係団体の動きなどにわたって克明にフォローしながら再現しており、本書中の白眉の一つといつてよい。この部分は、必ずしも連邦補助金政策に関心のない人にも、アメリカにおける内政政策の決定のされ方に関する有益なケーススタディを提供している、と言えるだろう。

一九七一年一月の年頭教書でニクソンは、連邦政府と州・地方政府の「新しいパートナーシップ」すなわち「新しい連邦主義」を確立する手段として、一般歳入分与(六九年に提案済み)と特定歳入分与のプログラムを提案した。両者は長期間の立法過程を経て姿を変えながらも、前者は七二年州・地方財政援助法として成立し、後者は七四年住宅・コミュニティ開発法としてニクソン失脚直後フォード大統領の署名で成立した。

こうした連邦補助金政策の新たな展開によって州・地方政府の財政がどのように変化したかは、第3章「現代の市政改革——反動と統合——」で述べられている。国全体としてみれば、地方政府歳入のうち政府間移転歳入が地方政府歳入を上回るようになったのは一九七五年度からであり(一一四

頁)、こうした事態をもたらす上で、先の一般歳入分与やコミュニティ開発一括補助金と、総合雇用・職業訓練一括補助金(一九七三年)などの景気対抗補助金のはたした役割は大きい。

具体的な変化としては、まず一般歳入分与の場合、地方政府の使途には支出優先条項にもつき緩やかな制限が付けられているだけであることから、公選官僚の政治的資源が高まる傾向がみられ、これは一九七六年財政援助修正法でさらに強まったようである。他方、七四年住宅・コミュニティ開発法に根拠をもつコミュニティ開発一括補助金は、それ以前の特定補助金(都市改造事業、モデル都市事業、近隣施設プログラム)を統合したものでもあり、都市・コミュニティ開発を事業目的とし、「最大限可能な優先順位」の下で執行されることになっている。しかし、実際の交付金の使途、事業計画の決定プロセスでは、この優先順位は機能していないとの批判が高まり、カーター政権によって七七年に修正法が成立した。けれども、コミュニティ開発一括補助金の基本構造には変化はない。

第4章「経済不況下の地方政府」では、まず、地方政府の税収構造の変化を指摘している。地方政府全体ではやはり財産税が地方税の大宗であるが、自治政府に限定すれば売上税と個人所得税に移行している。この原因として、財産税課税制限に代表される政治的要素と、七四―五年度リセッションを挙

げている(一九三―七頁)。また、大都市政府を中心に連邦補助金を敬遠する傾向も生まれ、こうした結果、地方政府のカットバック・マネジメント(歳出削減)が進行した。

そのうえ、七〇年代後半になると、特に大都市政府において、執政長官直属の「政府関係部局」を設置したり、ワシントン事務所の開設ないし常勤ロビイストが雇用されるようになってきている。この種の活動の増大は、都市開発活動補助金(七八年度創設)の下での地方政府・民間セクターの協働による都市経済開発を契機としている。この補助金を所管する住宅・都市開発省では、この状況を「パブリック・プライベート・パートナーシップ」と規定しているが、コミュニティ開発一括補助金の導入によって後退させられた住宅・都市開発省の失地回復、といった見方も成り立つことが指摘されている(二二〇頁)。いずれにせよ、これらの点については、わが国ではまだ十分に認識されていない部分も多いだけに、情報としてもかなり貴重なものである。

第5章「政府間規制とマンデイト・コスト」では、一九七〇年代に準政府機関からの権限奪回に成功した州・地方政府の執政長官や行政官僚の間から、七〇年代後半に入って、自らの活動が連邦政府から権威的に強制され、不可避的・必要な財政支出が増大しているとの訴えが噴出するようになったことが論じられている。

合衆国憲法では連邦政府が州・地方政府活動を規制するこ

とに制限を加えているにもかかわらず、連邦立法には州・地方政府活動の規制が明文規定されている。この法理上の根拠はともかくとして、立法政策論としてみると、イデオロギ―としての協働的連邦主義を前提とした「部分的先買権理論(partial preemption)」の側面が強調される(二三三頁)。その意味で、現代の連邦補助金は、ナショナルな政策目標を実現するための事業補助金であるだけでなく、政府間規制の政策装置としての性格を併せ持つようになってきている。こうして、一九七〇年代に急増した政府間規制は、マンデイト・コストの有無や範囲をめぐる政治的な論争にまでなっている(第5章3節では、こうした研究がいくつか紹介されている)。

第6章「州・地方政府関係の変容」では、まず、一九七〇年代に進行した州知事リーダーシップの確立が指摘されている。従来は、憲法上の州政府の権限の大きさにもかかわらず、州知事の権限は相対的に制約されたものであった。しかし、七〇年代を通じて相対的に良好な州財政を背景に、州政府の近代化が進んだ。七〇年代後半には、共和党系州知事の間から「新たな州権(new state right)」の確立が提唱され、これはレーガン政権の掲げる政府間関係の改革構想のイデオロギ―的・政治的基盤にもなっていることが指摘されている(二七六頁)。

「新たな州権」の抬頭として著者の注目しているのは、州政府と地方政府との財政調整方式の変化である(二八五―二

九一頁)。一九〇五年にウイスクンシン州政府が導入して以来、六〇年代末まで各州政府の採用してきた財政調整は「租税分与(tax sharing)」であった。しかし、この方式では次第に、地方政府間の経済・財政力格差の拡大に対処できなくなつた。こうして、七一年にやはりウイスクンシン州において立法化されたのが「州・地方歳入分与(State-Local Revenue Sharing)」であり、以後、各州で採用されるに到っている。

つまり、州政府と地方政府の間においても、こうして定形化された政府間財政関係が確立するようになった。しかし、これは同時に、連邦政府の州政府組織権への介入と州政府の連邦政府代理機関化をとまなうものでもあることが指摘されている。

以上、極くかいつまんで内容を紹介したが、著者の態度は事実関係の客観的な記述に自己抑制されており、いたずらな観測や展望は極力回避されている。しかし、そのことに関連して、本書のアプローチや分析では不十分と思われる点もあり、評者の義務として、最後に三つの問題点を指摘しておきたい。

第一は、著者が「序」で明らかにしているように、政府間財政関係は水平的・垂直的の両面から把握しなければ不十分である。しかし、本書の分析は大半が「垂直的」な関係に限定されている。そもそも、上位政府と下位政府の間で財政調整の必要が起きる要因としては、徴税力の差異にみられるよ

うな公権力の源泉の差による面と、地域間の経済力・財政力の格差による面との相乗効果である。その意味で、地域間すなわち「水平的」側面を無視しては、政府間財政関係の解明は不十分だと言わざるを得ない。

また、事実関係としても、アメリカ全土でみた場合、スノーベルトないしフロストベルトと呼ばれる東北部・中西部から、サンベルトと呼ばれる西部・南部への人口・雇用機会等の移動が、本書の対象期間中に生じている。こうした大規模な人口移動が、本書の分析対象である「政府間財政関係」の変容と無縁であるとは考えにくい。こうした人口移動は州内の領域でも、住み変えや転職にこだわりを持たないアメリカでは頻繁に起きており、アメリカの地方財政を論じる場合には欠かせないポイントであると思われる。

第二に、政府間財政関係の変容過程を、アメリカ連邦制下における各種利害関係者の複雑に交錯する対立と妥協の産物として見事に分析しているが故に、登場する主体の行動原理が時として見失われる感のある点を指摘しておきたい。もちろん、各主体の実際の行動は、変転きわまらない現実の政治状況では一定であり続けることはできない。また、行動そのものを規定する制度的フレームワークの変化を本書が扱っている以上、一定の行動様式を設定することは困難である。けれども、同一の主体であっても、異った環境・制約条件の下では、同じ行動原理にたちながらも異った行動をとることが

ありうる。同時に、異った状況に対応して異った行動原理を採用するに至ることもありうる。後者の場合は、たとえその主体が同一の名称で呼ばれていても、内容的には別物であると言わねばならない。評者の理解では、今日の先進諸国の財政は、内政面だけに限定しても、国民生活との関わりを増大させているという意味で、後者の要素が増大している。しかし、この点を説明するためにも、主体の行動原理は明確でなくてはならない。

第三は、一九六〇年代に増大した連邦補助金の多くが社会福祉分野向けのものであったこと、そして七〇年代以降の連邦補助金政策の変容がそれに対する反省から生じたものであることに関連した論点である。七〇年代の政策転換の主因が自治政府の「自治」確立要請にもとづくものであることは明らかであるが、では一体、補助金とはこうした機関向けのものだけなのか、という点である。

そもそも補助金を類別すれば、個人に直接移転されるものと機関を通して移転されるものとがあり、本書では後者に議論の大半をあてている。これは分析対象が明確であることの裏返しの表われでもあるが、補助金の支出内容が社会福祉分野である場合には、一次的にも最終的にも個人に便益が帰着するはずであるので、あえて媒介項をおいたシステムをとることの意味を明確にするためには、この側面への言及がやはり必要であると思われる。評者の立場からすれば、直接個人

を対象としないコミュニティ等の自治政府へ補助金が交付されることの意義はもっと明確であって欲しいと思う。それなくしては、現代国家における公共部門の規模と役割の増大を適切に評価することは不可能であると思われる。

けれども、第一の点は、本書に対する無いものねだりの感もあるし、第二、第三の点をこのように感じるのは、経済学を専攻する評者の立場が前面に出すぎているのかもしれない。したがって、以上の点は本書の価値を減ずるというよりも、本書で扱われていない部分に研究領域としての刺激を与える効果を本書がはたしている、という長所にもなっている、とみるべきかもしれない。いずれにせよ、本書は、今後とも、アメリカの州・地方政府の行財政を研究する者にとっては一つの道標となるであろう。