

① 地方行政制度の構造

アメリカは連邦制国家であり、50の州がそれぞれ独自の憲法を有し、それぞれの州は立法、司法、行政などあらゆる分野で独自の顔を持っている。地方行政制度も例外ではなく、州ごとに制度はかなり異なっている。

地方団体の種類、名称については、州、地域によって様々であるが、(a)カウンティー、(b)シティーなどの地方自治体、(c)タウン、タウンシップ、(d)学区などの特別区などに分類することができる。カウンティーはほとんどの州に存在し、州の区域が複数のカウンティーに分割されている。カウンティーの区域の中は、シティーなどの地方自治体に属する部分と、どのシティーなどにも属さない部分があるのが普通である。

② 地方行政制度の沿革

アメリカの連邦主義は、建国以来、連邦と州がそれぞれ別の機能と責任をもつという、二重連邦主義が支配的な考え方であったが、ニューディール政策や第二次世界大戦期の連邦、州、地方団体の各政府による協力関係の構築などにより、協調的連邦主義という考え方がとられるようになった。また、それに伴い、連邦の州に対する関与も増大した。

③ 国と地方の役割分担

連邦は憲法によって委任されている権限を有し、委任されていない権限は基本的に州が所管している。

④ レーガン政権の改革

カーター政権の後に登場したレーガン大統領は、就任と同時に「レーガノミクス (Reaganomics)」と称される経済政策を打ち出し、政府の権限を州政府に移譲するなどの政策を展開した。中央と地方の政府間関係に大きな影響を与えた主な変革は以下のものである。

1) 連邦補助金の削減と特定補助金の総合補助金化

財政削減と州の裁量強化を図り、連邦補助金の削減と補助金の総合補助金化を進めた。

2) 一般歳入分与 (General Revenue Sharing) の廃止

ニクソン大統領が導入した一般歳入分与 (地方交付金制度) が廃止された。

3) 政府間調整制度の変革

連邦補助事業の実施に伴う連邦と地方団体間の調整に当たっては、州による調整権限が強化された。

⑤ 政府間関与の問題

レーガン大統領の時代に、連邦の財政赤字削減のために大幅に連邦補助金が削減されたことにより、連邦政府は、州や地方団体に対して政策上の影響力が低下し、地方からの協力を受けづらくなった。そこで、連邦政府は、連邦政策の優位性を維持するために、補助金に頼らず、州や地方団体に政策上の影響力を行使することのできる、財源付与なきマンドイト(註)を増大させた。州や地方団体ではこれに対する不満が高まっているが、現状ではこの状況を転換させる手段を有しておらず、マンドイトを削減するための効果的な対策は立てられていない状況である。

(※注) アメリカでは「州または地方団体が、歳出あるいは行政的責任として課される、義務、活動、制約、規則等の総称」とされている。具体的には、連邦が州、地方団体に金銭支出を伴わない形式で、強制的に規制を行うもの、あるいは、連邦が州、地方団体に何らかの事業遂行を条件として交付される補助金制度などのこと。

第5節 アメリカにおける連邦制の変遷

— 連邦と州の関係の変化と近年の課題 —

アメリカは、わが国に比べると国土が広大であり、民族、文化も多様性がある。地方行政制度についても州、地域によって異なっている。また、アメリカの連邦と州の関係は大統領の交替とともに変化をしてきた特徴を持っている。ここでは、近年の連邦と州の政府間関係の変遷や、近年、抱えている課題などについて紹介する。

1. 戦後の政府間関係の変遷

アメリカにおける連邦と州の関係は、大統領の政策、時代背景などにより、変化を重ねながら現在に至っているが、その基本となる概念は連邦主義と言表することができる。

アメリカの連邦主義は、建国以来、連邦と州がそれぞれ別の機能と責任をもつという、二重連邦主義 (Dual Federalism) が支配的な考え方であったが、ニューディール政策や第二次世界大戦期の連邦、州、地方団体 (シティーなどの地方自治体のほか、タウンシップ、学区などの特別区を総称して、以下「地方団体」という) 等の各政府による協力関係の構築などにより、協調的連邦主義 (Cooperative Federalism) という考え方がとられるようになった。協調的連邦主義は、それまで独立して行政を行っていた連邦・州・地方団体の各政府が、同じ目的があれば協調して、相互の関係を維持しながら行政を行うという考え方である。そして、この時期に初めて、連邦が州政府を通さず地方団体に直接補助金を交付するようになった。

第二次世界大戦後、協調的連邦主義により連邦と州の関係は強まったが、連邦の州に対する関与も増大した。この結果、連邦は州政府の非効率さを、州は連邦の過度の規制や手続きの煩雑さを指摘し、両者に緊張関係が見られるようになった。また、人種差別や都における貧困層の増大という問題が州レベルでは解決できなくなるという背景のもと、ジョンソン (1963~1969) は「偉大な社会 (Great Society)」という構想を打ち出した。この構想は、連邦が、都市の貧困、市民権、福祉問題などの課題の解決のため、州や地方団体に対する補助金を大幅に増額する一方、関与や規制を強めることによって、政策目標を達成しようというものである。この時期には、さまざまな特定目的の連邦補助事業が創設され、連邦補助金は700億ドルから2,400億ドルへと急増した。それとともに、行政手続きの重複や煩雑さ、補助金の非効率性などが大きな問題となった。

ジョンソンのあとに大統領に就任したニクソン (1969~1974) は、逆に連邦権限の地方

分権化を求める「新連邦主義 (New Federalism)」を打ち出した。そして、州と地方団体の権限、役割を強化することを目指し、補助金を受ける地方団体が補助金の配分や補助金事業の実施についての裁量を有する一般歳入分与 (General Revenue Sharing) と、いくつかの特定補助金を統合し、その補助金の実施権限を地方団体へ移譲する特別歳入分与 (Special Revenue Sharing) を提案した。一般歳入分与は認められたが、議会の反対のために特別歳入分与の多くは否定され、結局、コミュニティー開発総合補助金 (CDBG) と包括的雇用訓練法 (CETA) のみが法律として成立したにとどまった。これら一連の特定補助金削減の努力にもかかわらず、実際には特定補助金は増加を続けた。

また、ニクソン大統領は連邦事業の分権化、簡素化を図るために、全国を10の地域に区分し、連邦の地方出先機関を統合して総合的な連邦出先機関を設置するという「連邦リージョナル・カウンシル (Federal Regional Council)」を創設した。しかしその後、この構想は連邦各省の支持を失い、70年代後半には機能は低下していった。

その後カーター政権 (1977~1981) のもと、新パートナーシップ連邦主義 (New Partnership Federalism) が提唱された。これは、長期失業者に対する雇用機会の提供、民間部門における投資と開発の誘導、最困窮市町村への財政援助、連邦の地方計画に対する管理の強化などが目標とされていた。また、特定補助金の削減や連邦規制の緩和が謳われたが、実際には行われず、逆に特定補助金は増加し、連邦規制も増大した。

2. レーガン政権下の地方財政改革

カーターの後に登場したレーガン大統領 (1981~1989) は、就任と同時に「レーガノミクス (Reganomics)」と称される経済政策を打ち出した。これはニューディール以来のケインズ主義的な経済政策に見切りをつけるもので、減税と連邦規制の緩和、連邦予算の削減、そして貨幣供給量の統制によってインフレを抑制し、経済の活性化を図ろうとするものであった。また、「新連邦主義 (New Federalism)」 (ニクソン時代とは別ものである) を提唱し、連邦政府予算の圧縮を目指すことと併せて、中央政府の権限を州政府に移譲するなどの施策を展開した。中央と地方の政府間関係に大きな影響を与えた主な変革は、以下のものである。

(1) 連邦補助金の削減及び特定補助金の総合補助金化

連邦政府支出は急速に増大し、さらに、連邦政府支出に占める連邦補助金の割合も徐々に増加を続け、70年代には15%を超える水準となった (表1-5-1)。こうした状況のなか、レーガン大統領は「1981年予算調整一括法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981)」を可決させ、連邦補助金の削減と特定補助金の総合補助金化に成功した。この法律により77の特定補助金 (Categorical Grants) を9の総合補助金 (Block Grant) に

表1-5-1 連邦補助金の推移

(単位: 百万ドル)

年	補助金額	(対歳出総額比) %	歳出総額	年	補助金額	(対歳出総額比) %	歳出総額
1902	0.007	1.22	0.572	1967	15.245	9.14	166.849
1927	0.123	3.51	3.503	1968	18.599	10.08	184.464
1932	0.232	5.50	4.215	1969	20.255	10.33	196.165
1944	1.072	1.07	100.032	1970	24.065	11.56	208.190
1946	0.894	1.37	65.448	1971	29.854	13.20	226.157
1950	2.253	5.59	40.285	1972	35.940	14.84	242.186
1951	2.287	4.67	48.935	1973	43.963	16.34	269.065
1952	2.431	3.35	72.626	1974	46.040	15.49	297.236
1953	2.832	3.77	75.157	1975	49.791	14.61	340.732
1954	3.052	3.97	76.825	1976	59.093	15.11	391.085
1955	3.204	4.42	72.409	1977	68.414	15.84	431.980
1956	3.724	4.98	74.719	1978	77.889	16.25	479.297
1957	4.039	4.59	87.926	1979	82.858	—	—
1958	4.932	5.73	86.006	1980	91.451	14.82	617.166
1959	6.481	7.51	86.343	1981	94.762	13.18	719.249
1960	7.034	7.23	97.284	1982	88.195	11.07	796.483
1961	7.129	6.80	104.863	1983	92.495	10.58	874.264
1962	7.923	6.99	113.428	1984	97.577	10.51	928.188
1963	8.634	7.27	118.805	1985	105.897	10.26	1,032.131
1964	10.144	8.76	115.852	1986	112.357	10.25	1,096.401
1965	10.906	9.17	118.996	1987	108.392	10.50	1,032.131
1966	12.962	9.06	143.022	1988	115.294	10.04	1,148.654

出所 「アメリカの政治」早稲田大学出版部

注1 補助金額の項目は、Loans and advancesを除いている

注2 歳出総額の項目は、直接支出と政府間移転の総計

統合し、同時に約25%の連邦補助支出が削減された。また、新設された総合補助金は、いずれも資金の施設別配分を基本的に州の役割とするなど、州の財政面での地位を強化するものであった。

(2)一般歳入分与 (General Revenue Sharing) の廃止

ニクソンによって導入された一般歳入分与は、用途を特定しないで連邦政府から州及び地方団体に補助金を交付するものであったが、1986年にレーガン政権により廃止された。新連邦主義に基づく連邦政府の支出削減政策が直接の理由であるが、これ以外の理由としては、一般歳入分与は金額的には特定補助金に比べて小額であり、州政府と地方団体の歳入総額の増収にあまり寄与していなかったことや、配分がどちらかというとな財政的に困窮した田園地帯や都市部に不利に作用していたことなどが挙げられる。また、特定の政策領域に補助金を交付する特別歳入分与としては、コミュニティー開発総合補助金 (CDBG) と包括的雇用訓練法 (CETA) とがあるが、CDBGは大幅な修正が行われ、CETAは廃止された。

(3)規制緩和と政府間調整制度における連邦から州への権限移譲

連邦政府による経済や社会に対する規制は、1960年代末から増加を続け、件数の削減が大きな政治課題となっていた。こうした状況のなかで、大統領に就任したレーガンは、産業界、消費者、州・地方団体などを対象にして、幅広く規制緩和を推進する政策を実施した。規制緩和が実施された最初の1年間、「官報」に掲載された政府規制の数は、前年に比べ、約24,000ページ(33%)も減少した。ただし、後述の通り、州や地方団体に対するマンデイトは現在に至るまで増加を続けている。

それまで連邦補助事業の地域レベルでの広域調整は行政管理局(OMB)により行われていたが、その根拠であったOMB通達A-45が廃止され、これに代わって大統領令12372が制定された。これは、州の公選行政官が連邦補助事業の実施に伴う政府間協議について、連邦各省と地方団体の間にたって、主体的かつ弾力的に調整する仕組みを定めるものであった。

3. 地方行政制度の抱える近年の課題

(1)政府間関与の問題

アメリカでは、近年、マンデイト(mandate)の問題が大きく取り上げられ、盛んに議論されている。マンデイトは言葉の意味が多様であるために定義することは困難であるが、一般には、州または地方団体に対して経費支払いあるいは行政的責任として課される、義務、活動、制約、規則等の総称であると言われる(具体的に例を挙げると、補助金を受けることなしに事業の実施だけを指示されることや、特定の事業の実施を条件に補助金を受けることなどである)。それは2つに大別され、一方は、連邦が州、地方団体に対して金銭支出を伴わない形式で強制的に規制を行うものであり、他方は、連邦が州、地方団体に補助金プログラムを提示し、それに従って事業を遂行させるものである。

連邦政府は、1960年代以降、連邦補助金を増大させ、それとともに補助金を受給する州や地方団体は政策的な制約を受けることが多くなった。この時期のマンデイトは、補助金プログラムタイプのものである。しかし、レーガン大統領の時代に、連邦財政の赤字削減のために大幅に連邦補助金が削減され、財源付与なきマンデイトが増大した。これは、州や地方団体側の財政状況とは関係なく、州や地方団体が負担する事業を拡大する、もしくは新たな事務を課するというものである。すなわち、補助金の削減により、連邦政府は州や地方団体に対して政策上の影響力が低下したので、連邦政府の優位を維持するために、補助金に頼らず、州や地方団体に政策上の影響力を行使することのできる、財源付与なきマンデイトを増大させたのである。

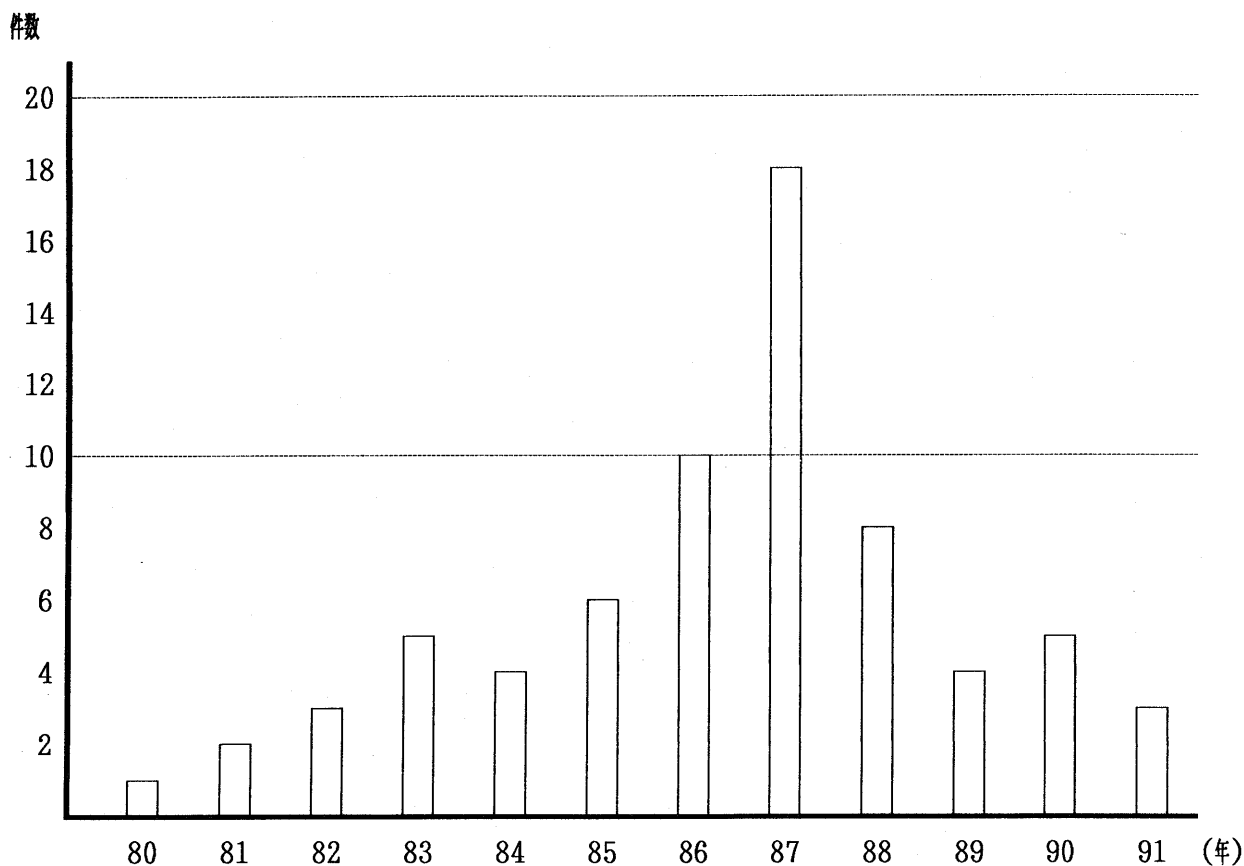
州や地方団体では不満が高まり、ブッシュ大統領(1989~1993)は、連邦法による財源

付与なきマンドイトの自制を連邦議会に要請するとともに、マンドイト問題の調査を開始したが、現状ではマンドイト削減のための効果的な対策が立てられていない状況である。

(2) 地方団体の破産

アメリカでは、①連邦や州からの補助金の大幅カット、②経済不況の長期化、③福祉、警察等の行政需要の増大、④財源配分なしに連邦や州から委任される委任事務の増加、⑤固定資産税を中心とした市町村税構造への不動産不況の影響等により、80年代以降、地方団体の財政状況が深刻化しており、破産申請をする地方団体も多く見られる（図1-5-1）。特に経済的な不振・衰退地域にある大都市や弱小市町村は、深刻な財政困難に見舞われている。

図1-5-1 破産申請をする地方団体数の推移



出所 自治体国際化協会「米国地方政府の破産」クレアレポート59号