

第2章 財政上の政府間関係とマンディト

第1節 財政に見る政府間関係の変遷

1 連邦主義の概要

連邦主義（Federalism）は連邦、州および地方自治体の三者の行財政、政治上の相互関係である政府間関係（Intergovernmental relations）を規定する考え方であるが单一政府主義（Unitary system of government, Unitalism）および連合主義（Confederalism）の中間の形態として位置付けられるものである。1787年の憲法制定会議において、合衆国建国の父達は中央政府が一方的に権力を独占する政府形態である单一政府主義（独立戦争前のイギリスの植民地時代のアメリカ）と構成単位の州政府が権力を独占保有する連合主義（独立戦争後の植民地連合時代のアメリカ）の双方の長所短所をよく理解しており、両方の長所を生かすため連邦主義（Federalism）を採用したのであった。

連邦主義においては合衆国政府と州政府の双方に憲法上の権力と責任が分散され、いずれの政府も一方的に優越するということはないが、この連邦主義も一定したものではなく時代の変遷とともに変化発展してきており、今世紀に入り特に1930年代を境に大きな変化が見られた。それぞれの連邦主義の憲法上の解釈については連邦最高裁判所が現実の係争事件の判決を通じて連邦主義の審判役を果たしてきている。この節では連邦主義の変遷を見ることにする。

2 Federalismの流れ

連邦主義は歴史的に見ると1930年代を境に大きく二つの時代に分けることが出来る。前期は合衆国建国時から20世紀初頭・1930年代までで、この間は二重連邦主義（Dual Federalism）という考え方方が一般的であった。この時期はしばしば衝突（conflict）の時代とも呼ばれ、南北戦争を境にさらに二分される。この二重連邦主義は合衆国政府と州政府が権力の両極にあり、その行政領域では各々が相互に権域を侵害してはならないという考え方であり、専ら相互の権力上の境界を特定することに精力が注がれていたものと言ってよい。典型的な例は合衆国憲法第1条第8節第3項に規定する通商条項（Commerce Clause）であり、州境を超えた州間の通商行為（interstate commerce）の規制は連邦議会の管轄権限であり、州内の通商行為（intrastate commerce）は各州の管轄権限であるというものである。

このような二重連邦主義による政府間関係は二度の世界大戦および1930年代の大恐慌により大きく変化し新しい時代に移行することとなった。大恐慌時の失業救済、景気回復という至上課題達成に対して州は効果的な手段を持たなかったため、従来専ら州および地方政府の専管領域と考えられていた社会福祉、教育、医療および経済回復などの分野に連邦政府がニューディール政策など補助金政策を通じて関与していくこ

ととなった。こうして大恐慌以降の後期の政府間関係は連邦政府と州政府が協調して政策を実現していく協調的連邦主義（Cooperative Federalism）へと移行し、この考え方は1950年代に最も盛んになった。政府間関係は連邦と州および地方の行政領域の相互不可侵よりも機能上の役割分担へと移行したのである。経済復興が国民的課題とされた20世紀初頭においては、むしろ州や地方自治体の側から連邦政府の積極的関与・介入が要請された。

このような協調的関係も1960年代の規制的連邦主義（Regulatory Federalism）、ジョンソン政権時の創造的連邦主義（Creative Federalism）、1960年代後期のニクソン政権時の新連邦主義（New Federalism）、カーター政権時のニューパートナーシップ連邦主義（New Partnership Federalism）、レーガン政権時の新連邦主義（New Federalism）と変化し近年は再び対立的様相が濃くなっている。ブッシュ政権とクリントン政権はいずれも連邦主義については少ししか触れていない。

対立的関係の原因としては政府間規制の増加、特にマンディトの増加を挙げることができる。次の項では連邦主義の流れを財政面からながめることとしたい。

3 Federalismの初期

植民地連合の時期（Confederation、1781~88）には州は非常に強力で、連邦の存在を脅かすほどであった。連合は独自の課税権を持たず、連合の支出は州に分配され、各州は自分の割当額を多くすることを期待したため結果は悲惨なものであった。同盟規約の改正には全員一致が必要という制約もあり、議会の権力を強くしようという試みも失敗に終わった。このため新国家の将来を憂えるものも多く、強力な国家は独自の課税権を持つ政府によってのみ実現されるとの認識が広がり1787年に行われたフィラデルフィア憲法制定会議で合衆国憲法が起草され、1788年に承認された。1789年には合衆国憲法による新中央政府が発足し初代大統領にワシントンが選出された。この当時の連邦主義は二重連邦主義であり連邦、州ともに相互不可侵の固有の権力を持つものと考えられていた。

新憲法により中央政府は関税賦課権を持つとともに、税の全ての分野で州と同じ権力を持つこととなった。最初の10年間で連邦は財政的な権力を行使し連合時代の負債は返され、関税は連邦の職員により評価され、連邦税が創設された。

しかし、このような連邦の権力の発展にもかかわらず、この後の60年間に州は力を拡大し、遂には連邦の存在を脅かすようになるのである。1803年—ルイジアナ購入、1819年—フロリダ併合、1845年—テキサス併合、1846年—オレゴン領有、1848年—カリフォルニアをメキシコより割譲、1853年—ガズデン購入と地理的な拡大により連邦は新しい州が加わったが、それらは地域的な利害関係を持っており、また北と南の亀裂はコットンと奴隸の広がりによりますます拡大した。多くの政治家は連邦の権力は国家を存続させるための最小限のものに限定すべきだとの考えを持つようになった。

地理的な亀裂のために南北戦争が勃発し、戦争は北側の勝利に終わったが、この結果連邦の優位性がもたらされた。つまり、戦後の新しい連邦は州間の合意ではなく連邦は州の反対にかかわらず、憲法上の決定事項を力で従わせることができることとなったのである。南北戦争により連邦主義は区分されると考えられている。

南北戦争とその後の一連の出来事は州の威信を失墜させるものであり、19世紀の最後の20年間で南部諸州の多くが州憲法を作り直し法律も改正された。このような状況から州の将来を悲観的にみる学者もいたが、20世紀にはいり州は再び力を得るようになった。ここで、民生目的の政府活動を歳出面でみてみると、1902年における連邦、州、地方自治体の全支出額は12億43百万ドルであり、このうち連邦は2億3千万ドル(19%)、州は1億34百万ドル(11%)、地方自治体は8億79百万ドル(70%)となっている。地方自治体が全支出の70%を占めるという相対的な重要性は今世紀初頭の特色である。しかし、1984年になると状況は一、同年の全政府支出は1902年の560倍の6,950億46百万ドルに上るが、連邦はその27%(1902年の8%増、1,917億ドル)を占め、州は29%(同18%増、2,013億ドル)を占めることとなる。逆に地方自治体の割合は43%(同27%減、3,019億ドル)に下がっている。ただし、両年の数字ともに政府間移転支出(主に補助金)は最終的に支出を行った政府に計上してある(この場合の支出は主に連邦政府から州および地方自治体に流れるが、一方通行ではなく逆の場合もわずかながらあるので注意を要する)。このため政府間移転支出を支出元に計上すると連邦政府が全支出に占める割合は1902年は19%、2億37百万ドル(この当時は補助金はほとんどなかったため上述の数字と大差ない)であるが、1984年には実に42%、2,907億77百万ドル(上述の数字だと27%)にはねあがるが、これは補助金が増大したことを表わしており財政面からも連邦と州および自治体の機能の重複が進んだことがうかがわれる。

1902年から1927年にかけて民生目的の支出は大幅に増大した。連邦、州および地方自治体の支出割合に大きな変化はなかったが、20年代には第1次大戦後に新しい公共サービスに対する要求は州および地方自治体に向けられたため連邦の支出割合はわずかに減った。

この期間において税の構成に大きな変化が起こった。1902年においては所得税(Income Tax)の割合は非常に小さいものであったが、1927年までに所得税は連邦歳入の64%、州の歳入の10%にまで増大した。1902年では、消費税(Consumption Tax)は連邦収入の実に95%を占めており、州の収入においても18%と顕著であった。1927年になり消費税の重要度は連邦において低下したが、州では上昇した。地方自治体では税構成はあまり変化がなくほとんどが財産税(Property Tax)であった。第1次大戦後に連邦は個人、法人両方の所得税に深く関わるようになった。これに対し州はガソリン税を創設し発展させたため、楽観的であった。

1930年代に起こった大恐慌は深刻で大規模であったため、この10年間でそれまでの140年間に見られなかったほどの大きな変化が政府間関係において起こった。社会の福祉に対し州も自治体も無力であったため、連邦政府の積極的な関与と介入を期待した。このため1933年以降ルーズベルト大統領はニューディール政策による救済に乗り出し、最初は公共事業による失業者救済緊急事業、次には直接的な救済を行なった。1935年にいたり社会保障法（Social Security Act）により高齢者保障のための連邦事業、および連邦と州の失業者対策事業が創設された。また、公共扶助のため連邦が創設した広範な補助金プログラムに州および自治体は参加した。時によると新しい事業はすべて連邦事業ということもあった。

このようにして30年代には民生部門の支出に大きな変化が起こったが、最も大きな特色は連邦の政府間移転支出（補助金）の増大であり、それらの大部分は緊急補助であった。1935年以降はその他の補助金も増えている。

30年代には司法の分野においても中央政府指向の圧力がかかった。1880年以降の半世紀において連邦最高裁は連邦と州の活動の境界に明確な線引きをし、それは司法上の論争のレフェリー役をした。しかし30年代に司法は「一般の公共福祉に関し連邦の支出目的および金額において明確に認められる司法上の上限はない」とし、また経済活動に関する連邦政府規制について制限を設けることにも消極的であった。

連邦と州の境界が明確になるに従い州を廃止すべきだとの意見も出たが、州と連邦との機能（特に政府財政に関する機能）の整理が行われたため連邦の枠組みは損なわれず州は政府単位として再び力を得るようになった。

州が再生する前に第2次世界大戦が勃発し、第1次大戦時以上に州および自治体は待機の状態に追いやられた。1940年から1944年までの間で連邦政府の支出は101億ドルから1,005億ドルへと10倍も伸びたが、州および自治体は逆に112億ドルから105億ドルへと減ったのである。戦争終了（1945年）後は州および自治体の支出は大幅な伸びを見せ1948年にはGNPの6.8%だったものが1984年には13.4%に倍増し、連邦からの補助金（grants-in-aid）も増加した。教育、福祉、公共医療、ハイウェイ、住宅等に対する住民の高い要求が州および自治体に行動を起こさせたのである。これは連邦と州および自治体が機能上の対立的分割ではなく協調的な連邦主義が生まれてきたことを意味しており、ケッセンバウム委員会での報告書（1955年）で次のように報告された。ケッセンバウム委員会（CIR、Commission on Intergovernmental Relations）は1953に設立され連邦主義が検討された委員会である。

「現在の法の下では今だに連邦と州の両方に強制的な権力の上限が設けられているが、連邦の権力はより広範であり、資金の支出という方法によりその権力はさらに広がる可能性がある。現在重要な点は政策に関するものである。つまり連邦と州のどちらの政府が動くべきなのか、両方動くべきか、それともともに動かざるべきかという問題である。両者の権限と責任の適切な分割とはどのようなものか。これらは立法の分野

になるが、分割の基準は法律的というよりも政治的、経済的かつ行政的なものとなろう。共通の目的の推進のための相互かつ補完的な実施が重要である。」

1948年と1984年の間に連邦政府の徴税比率は74%から56%へ減少する一方、州と自治体のそれは上昇した。1930年代に税としての価値が低下した財産税（Property Tax）は戦後驚くほど回復したが、1984年までにその比率は全税収の13%に減少した。州は所得税が歳入の有力な武器だとわり、1948年の16%から、1984年には全税収の38%に上昇した。

4 近代のFederalism

補助金政策の発展は1960年代に規制的連邦主義（Regulatory Federalism）を生み出した。規制の例としては高速道路の制限速度を55マイルにしない州は連邦補助金の対象にしないというものや、大気清浄化改正法（Clean Air Act Amendment）などである。1960年代初期のジョンソン政権時の貧困との戦い（War on Poverty）と偉大なる社会（Great Society）計画を経て、創造的連邦主義（Creative Federalism）が唱えられるようになった。この時期には貧困や人種問題などの社会病理に対して連邦政府が直接政策を実施するという考え方の下に200ものプログラムにより連邦補助金が支出され1960年から1970年までの10年間で補助金は70億ドルから240億ドルへ増大した。このうち州を経由せず地方自治体に直接交付された補助金は55%から70%へと急拡大した。この現象は二重連邦主義（地方自治体に関する二重連邦主義の考え方…地方自治体は州の創造物であり、自治体に関しては連邦政府は関与すべきでない）との最終的な決別を告げるものであった。しかしこの前後の時期は個別補助金（Categorical Grant）が乱立し混乱した状態にあり、補助金を管理すべしとの動きが起こった。

1968年に就任した共和党ニクソン大統領は新連邦主義（New Federalism）を打ち出し連邦権限の地方分権化を進めた。これは連邦の行政権限と税源を州と地方自治体に返還するというものであり、それまでの民主党政権の考え方と相反するものであった。1972年には日本の地方交付税制度に相当する一般歳入分与制度が導入され、また補助金も個別補助金に代わって総合補助金（Block Grant）が開発された。

1974年に大統領に就任したカーターは創造的連邦主義と新連邦主義の中間的なものとしてニューパートナーシップ連邦主義（New Partnership Federalism）を唱えた。

1980年に誕生したレーガン政権は再び新連邦主義ニューフェデラリズムを標ぼうし、政府規制を可能な限り抑制し経済と政治を切り離すという「小さな政府」を志向した。これはルーズベルト大統領以来のケインズ経済学に基づく財政政策から供給サイドの経済学（supply-side economics）への転換でもあった。レーガン政権は連邦の行政権限と税源を極力州に返し連邦補助金を減らすという考え方の下に1981年包括予算調整法（1981 Omnibus Budget Reconciliation Act）の成立を支持した。そしてそれまでにあったカテゴリカルグラン特（個別補助金）の20%を9つのブロックグラン特（総合補助

金)に統合し事務量を軽減するとともに連邦補助金を減らすことにある程度成功した。また、レーガン政権はスワップとターンバックという考え方を提起した。スワップはメディケイドを連邦の所管とし、代わりにAFDC (Aid for Families with Dependent Children) と食料切符 (Food Stamp) を州に移管するというものであり、ターンバックは社会サービス、運輸、コミュニティ開発、教育、所得保障など40の連邦補助事業を州に移管するというものであったが、実現しなかった。これまでの連邦と州の協調的関係は年ごとに薄れ、再び対立的関係に変わってきつつあるといえよう。補助金を通じて間接的に連邦政府の権力の拡大と政府活動の重複が起こっているわけであるが、この動きを逆転させようとしたのがレーガン政権であったといえる。

ここで1985年は連邦主義にとって大きな出来事があった年といえる。この年に連邦議会は一般歳入分与制度 (General Revenue Sharing) の撤廃に合意した。また、同年「ガルシア対サンアントニオ市輸送局」の連邦最高裁判決が出されそれまで認められていた州および自治体の憲法上の権利が削減された（具体的には連邦法である公正労働基準改正法に州および自治体は従わなければならぬとされた）。さらに1985年に連邦議会は政府間関係を所管する委員会を議会序列の最下位に位置させるとともに、議会の中核である一般会計室から政府間関係の課を除外した。その他、大統領府の予算管理局 (Office of Management and Budget) にあった政府間関係の担当課がレーガン大統領によって撤廃させられた。また、日本の自治省にあたる政府間関係諮問委員会 (ACIR, Advisory Commission for Intergovernmental Relations) の予算が減らされるなど、連邦主義にとって大きな出来事が続いた。

レーガンから政権を引き継いだブッシュ政権は連邦主義に関してはほんの少ししか関与しなかった。

クリントン政権も選挙キャンペーン中に連邦主義について触ることは少ししかなかった。クリントン政権の公約は経済復興と医療保険改革であり、スローガンは「新しい盟約」であったがこれは必要に応じ連邦政府が州および地方自治体を飛び超えて市民と直接接することを意味すると解されている。

5 Federalismの評価

以上のような連邦主義の変遷を見ると連邦政府の権力が拡大する一方であり、はたして州政府は必要であるのかという疑問が起こるのであるが、それに対してはいろいろな考え方がなされている。まず、州は地理的に限られているため連邦よりもうまく州民の要望に応えられるという考え方があり、この考え方には非常に強力で例えばクリントン大統領がヘルスケア改革を提案した際にも、改革の必要性には同調しその実現を促進していくても、政策の実施には州に実施権限を任せてほしいと再三にわたって要請されていたことなどが挙げられる。この考え方には連邦主義を考える上で重要な点である。また州は小さな実験室であるという考え方もある。これは実験的な行政施策は

まず州において実施され、もし失敗したとしても連邦が採用する際の指針が得られるので、プラスがありここに州の価値があるという考え方である。例としてはオクラホマ州の銀行預金保証制度が失敗したが、おかげで1933年に銀行預金を保証するための連邦事業体（Federal Corporation）が設立された。20世紀初めに州および自治体は財政と会計に関する実験を行ったが、この実験のおかげで1921年連邦予算および会計法（Budget and Accounting Act of 1921）ができた。1911年のウィスコンシン州の所得税の後、1913年に連邦の所得税ができた。連邦の社会保障法（Social Security Act of 1935）も州が高齢者保障、失業保障、公的扶助の実験を行ってからできたものである。

州政府の改革についてはケッセンバウム委員会のレポート（1955年）で州憲法の改正が必要であると報告された。この理由は州憲法は州および自治体の活動の範囲、効率性、適応性を制限しているというものであり、この結果多くの州で憲法改正が行われ執行体制の刷新および議会の改革が行われた。ケッセンバウム委員会を引き継ぐため1959年に政府間関係諮問委員会（ACIR, Advisory Commission on Intergovernmental Relations）が設立されたが、同委員会は1981年に発表したレポートの中で州はもはや病弱な妹（Weak Sisters）でも時代遅れでもなく、この期間に州が実施した改革はアメリカの歴史でも類を見ないものである、とした。

1995年当初におけるFederalismの動きを見ると、共和党が1994年11月の中間選挙で国政選挙（上院、下院）と州知事選挙のいずれにも大勝したため、同党が永年主張してきた連邦政府から州政府への分権論および州権論が大きくクローズアップされている状況にある。具体的な事例では均衡予算の確保、福祉制度見直しなどを内容とする共和党の「アメリカとの契約」が国民の賛意を得、マンディット法（52頁参照）など州権限を強化する政策が着実に実施されていることなどが挙げられる。また1995年1月のクリントン大統領の一般教書演説に対する共和党の代表応答者として国會議員などではなくホイットマン・ニュージャージー州知事が起用されたが、これは州への権力委譲を推進する同党の意思の表われと見られており、この応答の中でホイットマン知事は連邦に対する州の優位だけではなくさらに自由独立の人民の下に権限を奪い返す市民自治復権の動きを強調している。

1995年1月末の全米知事会冬期総会においてクリントン大統領およびギングリッジ連邦下院議長はスピーチを行ったが、いずれも連邦主義の変化の必要性を訴えており、特にクリントン大統領はここ数十年連邦政府は一方的に活動してきたとの認識を示し、連邦政府から州政府への権限委譲および州政府の適切な事業運営を内容とした新しいパフォーマンス・パートナーシップを提唱している。

一方、州政府側は知事会を中心として全州会議（Conference of the States）の設置を提唱しており、この中で連邦政府と州政府の権力の不均衡を是正するために党派を超えた全般的な話し合いを行い決議が採択されれば、まず各州議会へ次には連邦議会へ送られることとなる。

このような流れから現在の連邦主義は州の復活に向けて動き出しているといえよう。

第2節 政府間補助の状況

1 補助金の分類ー1

政府間関係における補助金（grant）は、連邦政府が全国的な政策を展開しようとする試みの一部としての役割を持っている。このアプローチは新しいものではなく、1862年には既にMorris法により農業技術を中心とした教育の発展のため州立大学の土地取得用補助金が創設されている。また、1916年にはFederal Aid Road法により高速道路建設のための連邦補助金が実施されたが、これは交通網を近代化しようとする連邦政策の一部であった。連邦からの補助金の推移については別表参照。

補助金は次の3つのタイプに分けられる。ただし、最後の歳入分与制度は現在は消滅している。

(1) Categorical Grants（個別補助金）

この補助金は特定のプログラムに使用され、連邦の補助基準により使用目的が厳しく制限されるものであり、例として、福祉、空港、高速道路がある。

これらはいわゆるヒモつき補助金であり、その補助基準は時として州の権限範囲であると思われる事柄、例えば制限スピード、飲酒年齢、包括的な契約規則などにまで及ぶことがある。これは州の主権に対する侵害ではないかという意見に対しては、州はこれらの事業に参加を義務づけられていないのであるから州の主権は冒されていない、というのが大方の憲法上の解釈である。

(2) Block Grants（総合補助金）

この補助金はより緩やかな連邦基準により制約される。

例えば、地域開発（Community Development）、教育、医療サービス、犯罪対策など、政府活動のより一般的な目的に使用でき、州に大幅な裁量権が認められている。このため連邦のガイドラインの枠の中であれば、州は自己の政策を実施できるのである。

1995年連邦議会でAFDC（Aid to Families with Dependent Children、扶養子女を持つ家庭への金銭援助プログラムで1,400万人以上が受給している）などの福祉事業を8つのブロックグラントにまとめ、州が実施する事業とする案が連邦政府から州政府に対し提案されているが、このブロックグラントはこの範疇にはいる。

(3) Revenue Sharing（歳入分与）

これは連邦から州および自治体に対する歳入分与システムで1972年にニクソン政権により導入されたもので日本の地方交付税制度と類似している。州および自治体への分与額は連邦の基準により定められたが、1980年にレーガン政権によって州はこの制度の対象から除外され、1987年には制度そのものが消滅した。この

歳入分与制度は使用目的が制限されている補助金制度と異なり資金の使用に当たっての連邦規制はほとんどなく唯一の規制は資金を差別的な目的にしようしてはならないというものであった。分与された資金の多くは社会サービス、医療プログラムなどではなく、機器整備、道路などに多く使われた。これはこの資金が額的に限られたものであったことも一因であるが、大きな理由はこの歳入を福祉政策や医療政策などの州および自治体の主要政策に使用していた場合、もし連邦からの歳入補助がなくなったときには財政が硬直化するとともに減った分は他の分野の予算を削ってでも充当しなければならず自分たちの管理権限が弱くなるとの懸念があったからである。

2 補助金の分類ー2

補助金の分類には上記のほかに分配方法による分類方法もある。

(1) フォーミュラグラン트 (Formula grants)

これは単価、人数など補助基準に基づいた補助金であり、例としては公立学校の生徒一人当たり補助金〇〇ドル、などである。補助金の単価等のルールは法律で定めることもできるし、所管する省庁が定めることもある。

(2) プロジェクトグラント (Project grants)

これは事業を計画している自治体等が補助金をどのように使うかを記載した事業計画書を所管省庁に応募提出するもので、所管省庁は審査の上当該分野の補助金総額から応募者に対しどの程度配分を行うか決定するものである。この方法では所管省庁の裁量が大きい場合がある。

この事業計画書の例としてニューヨーク州のピークスキル市の Artist Spaces Program を別添に掲げた。この事業は衰退の著しかったピークスキル市が都市再開発計画事業として1991年に連邦政府に事業申請したものであり、倉庫やビルの空スペースを住宅兼スタジオに作り替え画家などアーティストの移住を呼びかけ、地域の活性化を図るというユニークなものである。現在は50名以上のアーティストが当地に住んでいる。

(3) マッチンググラント (Matching grants)

これは連邦からの補助金にマッチする負担を州および自治体が要請されるものであるが、州および自治体の負担率は事業により異なる。

3 補助金の規模

連邦政府から州政府および地方自治体への補助金額の推移を示すと次表のとおりであり、1955年には州および自治体の支出に占める補助金額は10.2%だったものが、1972年に20%を超え、カーター政権時の1978年には最高の26.5%となった。その後レーガンおよびブッシュ政権時には減り始め1989年には17.3%と1960年代後半のレベル

に落ちた後、再び20%台に上昇している。ここで注意することは個人への補助金の推移であり1955年には50%だったものが1960年代および1970年代には30%台に減り、1980年からは再び上昇を始め1993年には補助金全体の62%を占めるものと予想されている。個人補助金の中味は低所得者への医療補助（メディケイド）、生活保護等各種福祉事業などであり、個人への補助金の動きは景気の動向と一致している。

第6表 連邦補助金の推移

年度	金額	増減率 (対前年度)	支出に占める割合	GDPに占 める割合	個人への 補助金*
			州および自治体	連邦政府	
1955	\$ 3.2 bil	4.9%	10.2%	4.7%	0.8% 50.0%
1960	7.0	7.7	14.5	7.6	1.4 35.7
1965	10.9	7.9	15.1	9.2	1.6 33.9
1970	24.1	18.2	19.0	12.3	2.4 36.3
1975	49.8	14.7	22.6	15.0	3.3 33.7
1978	77.9	13.9	26.5	17.0	3.6 31.8
1980	91.5	10.4	25.8	15.5	3.5 35.7
1985	105.9	8.5	20.9	11.2	2.7 46.6
1986	112.4	6.1	19.9	11.3	2.7 48.3
1987	108.4	-3.6	18.0	10.8	2.7 53.3
1988	115.3	6.4	17.7	10.8	2.4 54.1
1989	122.0	5.7	17.3	10.7	2.4 55.2
1990	135.4	11.0	19.4	10.8	2.5 57.0
1991	154.6	14.2	20.5	11.7	2.7 58.7
1992	178.3	15.3	22.0	12.9	3.0 61.7
1993	203.7	14.2	統計なし	13.8	3.3 62.0

注：金額はインフレ調整前の額（Current Dollars）、単位は10億ドルである。

個人への補助金は補助金全体に占める割合である。

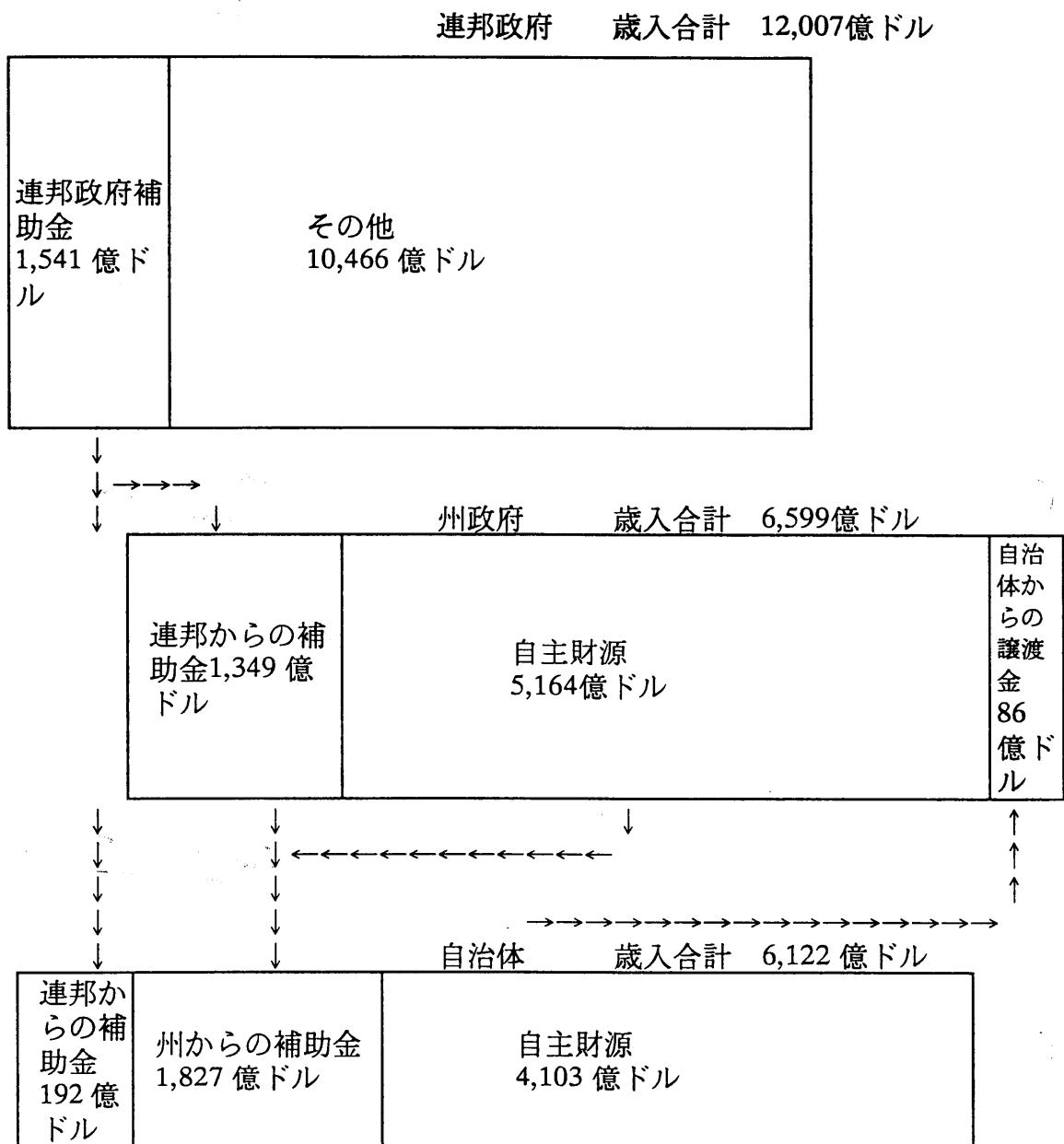
連邦政府の補助金事業数 1960年-132、1967年-379、1975年-426、1984年-404、1992年-557

資料：Advisory Commission on Intergovernmental Relations
"Significant Features of Fiscal Federalism volume 2, 1993"

次の図は連邦政府、州政府および地方自治体の政府間移転支出および自主財源の流れを示したものである。

図1 政府間移転支出および自主財源の流れ 1991年

1991年度の全政府の歳入合算額は2兆1,242億ドルであるが、重複計上を除くので下図の各政府歳入合計額とは合わない。



資料：Significant Features of Fiscal Federalism 1993 volume 2, P 50 ACIR

第3節 マンディトの概要

第1章で述べたように、合衆国の政府間関係は1930年代を境にしてそれまでの衝突の時代から協調的連邦主義へと変化してきたが、近年は再び対立的様相に移りつつある。

ここでは対立的関係の最も重要な例として連邦から州および地方自治体への強制委任事務事業（マンディト、Mandate）のうち財源付与のないマンディト（Unfunded Mandates）について述べる。

最も簡単な意味ではマンディトとは州および地方自治体に実施が課せられた連邦法または規則であるが、1994年全米知事会総会におけるマンディト資料によると、コストには財政的コストと社会的コストの2つのコストがある。

第一に財政的コストであるが1983年から1990年にかけて州および地方自治体に課せられたマンディトの財政的コストは連邦議会予算局（CBO, The Congressional Budget Office）の試算によると89億ドルから127億ドルと見積もられている。ただし、この見積もりには実施に必要となる将来の追加的経費は含まれていない。

州が今後最も財政的に負担が大きいと感じているのは医療関連経費であり、過去5年間に経費増大の懸念を表明してきた。低所得層への医療補助（メディケイド）だけで1981年に170億ドルだったものが1995年には5.6倍の960億ドルに増えるものと予想されており、この経費のうち州は平均して43%の負担をすることになる。

また別の例として1993年全国有権者登録法（通称Motor-voter法）がある。これは有権者の登録を自動車運転免許の申請と関連づけることにより州の事務処理の軽減化を図ったものであるが、州および地方自治体が今後5年間に要する経費（1億ドル以上と見積もられている）に対する連邦補助は立法化されていない。

また、クリーンウォーター法に要する州の回転資金のための連邦補助も1980年の50億ドルから1994年には12億ドルに減ってしまったが、これはこれまで最低のレベルである。

第2に社会的コストの問題がある。政治に対する信頼性は民主主義にとって基本的なものであるが、マンディトは歳入目的と歳出目的を分離させることで意思決定過程に対する信頼性を損なわしめているのである。さらにマンディトを決定する連邦が財政的責任を負わないとすれば、地方の問題に対する責任も負わないことを意味することになる。

マンディトの数については政府間助言委員会（Advisory Commission for Intergovernmental Relations）によれば、1981年から1990年にかけて27本の主な法律（現行法の拡大も含む）が作られた。これに対し1970年代は22本、1960年代は12本、1950年代および1940年代はゼロ、1930年代は2本のみである。

1970年代から1980年代にかけては連邦と州および地方自治体の関係が急激に変化した時期である。1978年に連邦から州への補助はピークとなった。この年以降、連邦の

関心は連邦主義の規制の面に向けられることとなった。この動きは連邦が新たな予算の支出要請と膨大な財政赤字に悩む一方、州は好調な財政収入を享受するという動きと相俟って起きてきたものである。連邦議会は解決策として州にコストを負担させることとし、そのための立法は認められるとの判断をした。現在では州は連邦と同じ財政危機に直面しているので、マンディトによる財政的影響は大きなものとなっている。また、マンディトにより予算目的が決められるため州が抱える問題に予算が向けられない事態も起こっている。

第4節 マンディトの種類

マンディトの種類は次のとおり様々である。

(1) 直接的命令 - Direct Orders

これは連邦により実施が義務づけられており違反すると罰則が課せられるものである。例：デイビス-ベーコン法 (Davis-Bacon Act, 公共ビル建築事業および公共事業に従事する労働者および技術者の賃金を定めたもの)、公平労働基準法 (Fair Labor Standards Act, 最低賃金を定めたもの)、障害アメリカ人法 (Americans with Disabilities Act)、雇用機会均等法 (the Equal Employment Opportunity Act, 雇用上の差別を禁止したもの)

(2) 部分優先 - Partial Preemption

これは特定の事業について最低限の全国基準を定めるものである。これらの実施責任は州に留保される。

例：クリーンエア法により州は排気ガスを監視し連邦の基準以下に抑えることが求められている。

(3) 横断的 requirement - Cross-cutting Requirements

これは連邦資金の援助を受ける全てのプログラムに適用されるもので、特定の全国目標、社会目標または経済目標達成のために用いられる。しかし連邦の各省に対するこれらの要求はほとんど基準化されていないため、連邦の行政管理予算局 (OMB, Office of Management and Budget) が中心となる部局を定めここがルール作りをするようにすべきであるとの意見がある。

例：公民権法 (Civil Rights Act)、全国環境政策法 (the National Environmental Policy Act)、麻薬のない事業場に関する法律 (drug-free workplace legislation)

(4) 交差制裁 - Crossover Sanctions

これは法の実施にあたり新しい要求とコストを課すだけでなく、従わない場合の制裁として現在の補助金を受けられなくなるというものである。

例：州は次のような場合に高速道路の補助金を失う - スピード制限を強制しない場合、麻薬犯の免許証を無効にしない場合、飲酒年齢を引き上げない場合、広告看板の規制をしない場合、道路脇の荒地を管理しない場合、クリーンエア法の資格を

第5節 州および地方自治体の対応

マンデイトに対する意思表明として全米知事会（National Governors' Association）、全米市長会（The U.S. Conference of Mayors）、州政府協議会（Council of State Governments）、国際市（カウンティ）支配人協会（International City/County Management Association）、全米カウンティ協会（National Association of Counties）、全米州議会協議会（National Conference of State Legislature）、全米都市連盟（National League of Cities）の地方自治7団体は1993年10月27日を全国マンデイトデー（National Unfunded Mandates Day）として制定した。

この最初の活動として全米市長会とカウンティ協会がマンデイトに関するそれぞれの調査結果を発表した。全米市長会によると主要な10のマンデイト（法律）による市への財政的負担は93年度では65億ドルに上り、94年から98年までの5年間で540億ドルが必要になるとしている。またこのマンデイトだけで市収入の11.4%を消費してしまうとしている。

- Underground Storage Tanks
- Clean Water Act
- Clean Air Act
- Resource Conservation and Recovery Act
- Safe Drinking Water Act
- Asbestos Abatement
- Lead Paint Abatement
- Endangered Species Act
- Americans with Disabilities Act
- Fair Labor Standards Act

全米カウンティ協会の調査によると、12のマンデイトに対処するためカウンティは年間48億ドルを支出しており、1994年から1998年までの5年間で337億ドルが必要になるとしている。またこのマンデイトだけでカウンティ収入の12.3%を消費してしまうとしている。

マンデイトの日の他に知事会等は実質的なマンデイト対策としてマンデイト救済法の早期制定のためロビー活動を行なっている。この法律はケンプソン・グレン・ロス

マンデイト救済法（Kempthorne-Glenn-Roth Mandate Relief Bill S 993）と呼ばれ、1994年6月16日に連邦上院政府問題委員会（Senate Government Affairs Committee）で可決されたものである。法律として制定されるには上院本会議および下院で承認される必要があるが、知事会はこの法案が上院本会議に上程される際には上院議員全員が提案

者となるよう要請したが、このような努力にもかかわらずこの法案は第103議会において廃案となった。なお、第104議会では躍進した共和党主導のもと上院下院とともにこの法案が成立したが、これについては次節で述べる。

第6節 第104議会における審議の動向

1 1995年1月4日から開始された第104議会において上院では1月27日に86対10で、下院では2月1日に360対74の圧倒的多数で所謂マンディット法が可決された。

両院の可決内容は若干異なる部分はあるが両院での調整およびクリントン大統領の署名を受けた後、1995年後半には発効するものと期待されている。同法は現行施行されている法律（家族介護休暇法、全国有権者登録法、大気清浄化法など）には適用されない。

この法案によるとマンディットを伴った連邦法を提出する委員会は連邦議会予算局（CBO, Congressional Budget Office）に対し、経費見積りを要求することとなる。連邦議会予算局は州政府および地方自治体に5千万ドル以上の財政負担を強いいる法案に関しレポートを提出することになる。現在でも同様の法律はあるが現行規定は2億ドル以上であり、この上限を引き下げるものである。マンディット法案を通すために連邦予算局は5千万ドル以上の財政負担はないことを証明するか、または委員会はコストにかかる財源を提供する必要がある。もしくは委員会の段階で全体会に同法案を提出するか否かの投票を行うこととなる。この法案はまたマンディットが民間部門に与える経済的影响（この場合は上院2億ドル以上、下院5千万ドル以上）について同じく見積りのレポートを提出することと規定している。これは環境保護に関する法律の規制により自己の所有地の活用が制限され、その結果将来得べき収入が得られなかつたなどの事例が発生しているためその影響を測定する必要があるための規定である。しかし、83,000以上もある地方自治体の経費見積りをどのように行なうかなどの問題も提起されている。

マンディット法については、共和党のニュート・ギングリッジ院内総務（現下院議長）が1994年9月に提唱した「アメリカとの契約」においても取り上げられており、第104議会の最初の100日内の採決が公約されていた。

マンディット法は連邦主義から見ると州および自治体に権力を返すものと理解されている。

第3章 司法上の政府間関係と最近の動向

第1節 連邦憲法における州の位置付け

1 連邦憲法の中で州に関する主な規定は次のとおりである。

第1条第10節 州権限の制限	1 州債務 2 州関税 3 州兵
第4条第1節 州間の関係及び州と連邦との関係	1 州記録、
第2節 市民の特権および免除	1 特権 2 引き渡し 3 逃走者
第3節 新しい州と領土	1 新しい州の許可 2 領土に関する議会の権限
第4節 州の保護	
修正第10条 州及び人民の権利	

上記のうち修正第10条は通常州の留保権限と呼ばれるものであり、連邦憲法に賦与されていない権限は州及び個人にあることを再確認した条項であり重要である。全文は次のとおりである。

AMENDMENT X (1791) Powers Retained by the States and the People

The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.

「本憲法によって合衆国に委任されず、また州に対して禁止されなかった権限は、それぞれの州または人民に留保される。」

連邦憲法修正第10条により連邦政府に限定的に委任された事項以外は全て州に留保されるという建て前のため州の権限、機能は極めて大きなものとなっており、主な機能を挙げると次のとおりである。

- ・警察力を行使して人民の生命及び財産を保護すること
- ・州内交通の規制及び改善
- ・州内経済の規制
- ・教育

しかしながら、これまで述べてきたとおり補助金を通じて連邦と州の機能の重複が起こっている状況にあり、主なものを挙げると次のとおりである。

- ・ヘルスケア
- ・貧困者への公的扶助
- ・自然資源の保護
- ・生活環境及び労働環境の改善

以上に掲げた個別の分野、事項について連邦憲法は連邦、州、地方自治体のどのレベルの政府が担当するのかは明記していない。このため地理的な国土の拡大及び経済の発展による州間の交通交易の拡大、大恐慌、戦争、通信手段の発達などの歴史的な動きの中で連邦主義及び政府間関係に関する各政府の考え方が変遷し現在も続いているのである。

第2節 判決による政府間関係

連邦と州及び地方自治体の政府間関係は連邦裁判所がレフェリー役を務めており現実の訴訟における判決において考え方が示される。連邦が定めた法律や政策が州の主権を侵害しており連邦憲法に違反するとして州が連邦を訴えることも珍しいことではない。最近では不法入国滞在者の刑務所拘置関連経費を州が肩代りしているとしてカリフォルニア州政府が連邦政府に費用返還を求める訴えを起こしている。

政府間関係を規定した重要な判決は次のとおりである。

1 National League of Cities v. W.J. USERY, Jr. Secretary of Labor.State of California 1976年

連邦議会が定めた1974公正労働基準改正法に州は従わなければならないか？この法律は最低賃金と労働時間を定めた連邦法であるが、この法律の適用をめぐりNLCおよび多くの市、州が提訴した。

連邦最高裁は州及び地方自治体は伝統的な行政分野（消防、警察、衛生、公共交通、公園およびレクリエーションなど）においてはこの法律に従わなくてもよいとの判決を下した。

2 Joe G. Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority、 1985年

上記（2）の最高裁判決を覆すもので、サンアントニオ市交通局はこの法律の適用を受けるとの考え方を連邦最高裁は示した。

3 South Dakota v. Elizabeth H. Dole, Secretary, U.S. Department of Transportation 1987年

連邦政府は高速道路補助金の補助基準として飲酒年齢を21歳とするように定めていたが、これは連邦憲法違反であるとしてサウスダコタ州が連邦を相手取って訴えを起こしたものである。これに対し最高裁はこのような補助基準を定めるこ

とは連邦議会の権力の正当な行使であるとして州の訴えを退けた。

第3節 最近の連邦政府対州政府の争訟の動向

第2章で述べたマンディットに関し、最近では知事が連邦法で要請されている事業を実施しないという現象も現われており、カリフォルニア州のウイルソン知事（共和党）は1993年全国有権者登録法（Motor-voter 法、有権者が登録をしやすいように自動車免許と同時に登録できたり、郵便による登録を可能とするよう定めた法律）の実施を拒否し、法律を実施するための財源を提供するよう連邦を相手取って訴訟を行っており、同州以外にも全国有権者登録法の実施を拒否している知事いる。1990年修正空気清浄法に対しても抵抗を示すなど対立的な様相が濃くなっている。このような最近の連邦主義をめぐる連邦政府対州政府の争訟の動向の例として次に不法移民関連訴訟、たばこ訴訟、メディケイド費用の一部返還要求を取り上げる。

1 不法移民関連訴訟

1991においてアメリカは現行移民法で割り当てられている年間27万人の移民及び政治的移民など合わせて182万人の人間を受け入れている。しかし、正規の移民手続きを経ないで不法に入国し滞在する外国人（illegal immigrants, 以下「不法移民」という）が後を絶たず、アメリカ・メキシコ国境で逮捕される人数は年間百万人を超える状況である。このような状況に対し州及び地方自治体は移民を制限する権限をもたないため、カリフォルニア州ロサンゼルス郡のように不法移民が100万人も流入し様々な社会問題を引き起こしている地域も多い。不法移民もメディケイドによる緊急医療、幼稚園から12年生までの教育、栄養プログラムを無料で受けることができるが、これらのプログラムは全てマンディットとして連邦政府から州及び自治体に実施が義務づけられている。

これら不法移民関連経費が州及び自治体に与える財政的影響は大きく、ついに州政府が連邦政府を相手取って費用返還を求める訴訟を起こすまでに至っている。

カリフォルニア州政府は犯罪を犯した不法移民16,700人を刑務所に拘置する経費として3億77百万ドルを支出し、さらに刑務所設置の費用としてこれまでに16億ドルを支出しているので、この合計20億ドルを州に還付すべきだとして1994年4月に連邦地方裁判所に提訴した。カリフォルニア州以外にもカリブ海からの不法移民が多いフロリダ州、またテキサス州、ニューヨーク州など計6州が同様の訴訟を起こした。

このような動きに対しクリントン大統領は1995年度予算において不法移民対策に要する経費として3億5千万ドル措置するよう連邦議会に要請するに至った。予算修正要望を出すに当たりパネットOMB（行政予算管理局）長官は「法廷闘争に持ち込むよりも、こうした予算修正案を獲得するために（州知事等が）キャピトル・ヒルで働き

かける時間を使うほうがベターなのではないか」と語っているが、政府間関係はもはやそのような協調的関係の段階を通りすぎてしまったのである。

ウイルソン・カリフォルニア知事が「そうした予算増額修正の要請は歓迎するもののそれでも十分ではない。カリフォルニア州の不法移民投獄費用だけで年間4億ドルもかかっている状況であり、クリントン大統領の議会要請があったからといって、損害賠償訴訟を不要にするものではない。」として、予定通り20億ドルの訴訟請求を提起したことからも、対立的段階に移行していることは明らかといえよう。

なお、訴訟の推移を追って見ると、約10億ドルの訴訟を起こしたフロリダ州に対しては1994年12月に連邦地裁から却下の判決が下され同州の訴えは退けられた。この判決の中で連邦地裁は、移民法実施のための連邦政府施策により州政府は多大な財政的負担を負っているという認識を示したが、そのことによって直ちに州が費用返還を求められるものではない、またこれは政治的な問題であり司法上の問題ではないとの判断を示した。これに対しフロリダ州チャイルズ知事は、連邦政府が自分自身で作り出した移民法の実施に失敗したからといって州がその尻拭いをする義務はないと言張り、あくまで上級裁判所に控訴するとの意向を示している。

カリフォルニア州においては対連邦訴訟以外にも、より直接的に不法移民への社会福祉サービスの提供を拒否する住民提案187号(Proposition 187)が住民投票にかけられ1994年11月に承認された。ただし、同提案承認の翌日には人権擁護団体などから執行差し止めと無効を求める訴えが提起されたためにその効力は保留されている。

不法移民問題は連邦主義の観点からも今後注目すべき問題である。

2 たばこ訴訟

1994年5月23日、ミシシッピー州政府は福祉受給者の喫煙に伴う疾病により増嵩したメディケイド（低所得者および障害者のための医療費助成制度）および他の福祉対策に要した州政府経費の損害を賠償するようたばこ会社を相手取って訴訟を提起した。

ミシシッピー州は喫煙の危険性に関するたばこ会社の調査研究結果が暴露されたことを引用しつつ、たばこ産業は過去40年間喫煙の新の危険性について国民に誤った理解をさせ混乱を与えてきており、その間の損害額は年間6千万ドルから8千万ドル、合計24億ドルから32億ドルに及ぶと主張している。

同州はメディケイド受給者が喫煙によって病気となった比率など分析的統計を示しつつ、州の納税者全員を代表して損害賠償を求める訴訟に踏み切ったものである。

喫煙に起因する疾病にともなう医療経費の増嵩の事実については1994年5月コロンビア大学薬物常用乱用研究センターが疫学的研究成果を基礎とした今後20年間の所要コストを公表し、実に8,000億ドルもの余分なメディケア基金の負担が生ずると警告して大きな問題を提起している。

被告会社にはアメリカン・ブランド社、フィリップ・モ里斯社、ロウズ社等大手たばこ会社のほか、卸販売会社6社、さらには広告会社まで訴えられておりたばこ産業のみならず関係業界のすべての注目を集めており、ミシシッピー州の州裁判所で1995年1月に判決が下されることとなっている。

この訴訟は連邦政府対州政府という図式ではないが、連邦政府からの強制事業であるマンディートのメディケイドの経費増を連邦政府でなくたばこ会社に請求するという戦略は州政府財政と密接な関係を持つものであるため、今後の成り行きが注目される。

3 メディケイドの費用の返還要求

連邦政府の健康・人的サービス局は1995年1月にニューヨーク州を含む9つの州に対し、メディケイドにかかる連邦負担分の一部を不正に受領したとして合わせて4億4千9百万ドルを連邦政府に返還するよう要求した。連邦政府によると最終的な返還要求額は25億ドルにも達するといわれている。健康・人的サービス局はこの9つの州のほかにも計18州が不正受領を行っているとしている。

メディケイドは第1章でも述べたように低所得者への医療補助マンディートであり、州政府の財政負担が大きい事業のため、財源確保のためにさまざまな手段を講じているが、今回連邦政府によって指摘された事態の概要は次のとおりである。

メディケイドに要した費用は連邦政府と州政府で負担することとなっており、州政府がまず全ての費用を立て替えて支出し、その支出額を連邦に報告し、連邦政府は基準に基づき連邦負担分を州に支払うシステムとなっている。州の負担割合は5割を超えることはない。この流れの中でニューヨーク州など18州は立て替え支出の際に他の税目と並んで病院、ナーシングホームなどにも特別に課税しその税を財源として使っており、州はこの特別税も含めた支出報告を連邦政府に行っている。連邦政府はこの支出報告に基づき連邦負担分を支払うため、特別税分も州に支払っていることになる。一方病院、ナーシングホームは後にこの特別税も含めた費用を州政府に報告し税の還付を受けるので、実質的に連邦政府がこの特別税を負担することになる訳である。

この課税方法による課税額は1991年が5億ドルであったが、1993年には10倍の50億ドルに増えているといわれる。連邦政府はこの税は支出報告の中に含ませるべきではないと主張しており、1993年には連邦議会でこの連邦政府の主張を容れた法律も可決されているところである。しかし、ニューヨーク州などはこの法律を無視し依然として不正受領を続けたとして今回の事態となっているのである。

この問題も連邦主義が対立的になってきつつあることを示しており、今後の成り行きが注目される。

参考文献

- Statistical Abstract of the United States, 1994
114th Edition, U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration,
Bureau of the Census
- The State and Local Government Political Dictionary
Jeffrey M. Elliot, Sheikh R. Ali, ABC-CLIO, Inc.
- Financing State and Local Governments, Fourth Edition
J. Richard Aronson and John L. Hillye The Brookings Institution
- Public Administration , Third Edition
David H. Rosenbloom, McGraw-Hill Inc.
- State Government Finances:1992 G/F 92-3
U.S. Department Of Commerce, Economics and Statistics Administration, Bureau of the
Census
- How to Understand Local Government Financial Statements: A User's Guide
Government Finance Officers Association of the United States and Canada
- Impact of Unfunded Federal Mandates on U.S. Cities
Price Waterhouse
- Local Government Finance - Concepts and Practices
John E. Peterson and Dennis R. Strachota, Government Finance Officers Association
- The Fiscal Survey of States, October 1993
National Governors' Association, National Association of State Budget Officers

その他