

# 1 アメリカにおける財政調整制度について

熊本県立大学総合管理学部助教授  
小泉 和重

## はじめに

本論文は財政調整制度の国際比較の一環で、アメリカを対象に研究するものである。しかし、現在、アメリカでは連邦政府が財政調整制度を実施していない。連邦から州・地方政府に対する垂直的な財政調整制度もなければ、州間の水平的な財政調整制度もない。さらに、ドイツの共同税のように税による財政調整もない。財政調整制度の研究にはもっとも不向きな国家であると言えよう。

このため本論文では他の国の財政調整制度研究とやや異なった構成でまとめざるをえない。1つは、現行の財政調整制度の代わりに、かつて導入されていた財政調整制度である「一般歳入分与」と最近、景気対策の一環で臨時的に導入された「臨時州財政支援」を取り上げることにする。2つには、一般補助金である財政調整制度に代わりに、特定補助金について多く取り上げ、その財政調整効果について分析することにする。3つには、連邦レベルの財政調整制度の代わりに、州レベルの財政調整制度について取り上げることにする。教育財政における州ごとの財政調整制度とミネソタ州で導入されているユニークな財政調整制度について紹介する。

よって、こうした変則的な構成を以って「財政調整制度なき国家」アメリカの特徴を明らかにし、財政調整制度の意義について述べていくことにする。

## 第1章 アメリカ州・地方税財政の特徴

### 第1節 アメリカ連邦制と州・地方政府

#### 1 州・地方政府の構成

周知の通り、アメリカは50の州と1つの特別区(ワシントンDC)そして8万7,525の地方政府をもつ連邦制国家である。

2002年現在の地方政府の内訳は 1) カウンティー3,034 団体、2) ミューニシパリティー1万9,429 団体、3) タウンシップ1万6,504 団体、4) 学区1万3,506 団体、5) 特別区3万5,052 団体(役割で分類すると、天然資源6,979 団体、防火5,725 団体、住宅・コミュニティー開発3,399 団体)である<sup>1</sup>。

カウンティーとは、アメリカに普遍的に見られる地方政府で、州の出先ないしは代理機関という側面と独立の地方政府としての側面の2重の性格をもっている<sup>2</sup>。タウンシップ(タウンも含む)とは、カウンティーの下部単位として設置された地方政府である。中西部を中心に多くの州で存在する。ミューニシパリティーとは、通常、自治体といわれるもので自主性が強く広範な権限が認められている地方政府である。シティー、バラ、ヴィレッジがこれに含まれる。特別区は単一のサービスを提供する地方政府であり、学区は初等・中等教育サービスを提供する特別区の一つである<sup>3</sup>。

これらの地方政府はすべての州に設置されているわけでない。たとえば、カウンティーはコネチカット州、ロードアイランド州になく、タウンシップもアラバマ州、アラスカ州他28の州にない。さらに、学区はアラスカ州、メリーランド州、ノースカロライナ州、ハワイ州に設置されていない。

戦後、地方政府の数は大きく変わった。1952年に地方政府の数は11万6,806 団体あったが、72年に7万8,629 団体に激減し、その後、増加に転じている(82年8万1,831 団体、92年8万5,006 団体、2002年8万7,525 団体)。

減少の大きな要因は、学区の統合によるものである。52年には6万7,355 団体もあり、現在ではその5分の1程度に激減している。これは、規模の小さな学区は教育条件が整わないために、大幅に統合されたためである。もっとも、学区の規模が大きくなってもコスト削減効果や教育効果は必ずしも高まらないとされる。学区の「適正規模論」の研究は少なくない<sup>4</sup>。

---

<sup>1</sup> U.S. Department of Commerce, Statistical Abstract of the United States:2004-2005,124<sup>th</sup> Edition,2004,pp.262-263.

<sup>2</sup> 具体的には、州政府の下部機関として、裁判所、刑務所、警察、土地台帳記録、人口動態統計、保健衛生、福祉・道路建設維持管理等の業務を行う一方で、独立の地方政府として病院、空港、街路、公園、図書館、環境保護等の業務も行っている。

<sup>3</sup> 小滝敏之『アメリカの地方自治』第一法規、2004年参照。

<sup>4</sup> 規模が大きくなれば施設運営費の点ではコストは削減できても、生徒の通学費用は高まる。より高度な数学や科学、外国語教育は充実できても、生徒の質が多様化し対応できなくなる場合もある。最低規模は生徒2,000人程度とされ、2万人を超えると不効率になるとされる。James W. Guthrie, Walter I. Garms and Lawrence C. Pierce, School Finance and Education Policy, Enhancing Educational Efficiency, Equality, and Choice, Prentice Hall, 1988, p.75.

一方、増加に転じた要因としては、特別区、ミューニシパリティーの増加によるものである。特別区は52年の1万2,340団体が約3倍に増加し、ミニユシパリティーは52年の1万6,807が1万9,429に緩やかに増加している。

## 2 アメリカ連邦制の性格

アメリカは国家形態として連邦制を採用している。このため、合衆国憲法では、連邦と州との間で立法権を分割し、条文でそれぞれの政府が行使できる権限を明記している。連邦の権限は、第1条8節1項から18項に限定列挙されている。すなわち、宣戦布告、外交、軍隊の募集、維持、貨幣の鑄造・度量衡の設定、税の賦課徴収、起債等である。

それ以外の権限は、第1条10節1項により列挙された州への禁止事項(条約・同盟・連合の締結、貨幣の鑄造、信用証書の発行等)を除き、修正第10条(「憲法において合衆国に委譲されていない、もしくは州に対して制限されていない権限は、すべて各州もしくは州民に留保される」)により、すべて州政府に留保されている。そのすべては具体的に列挙できないが、州政府は、警察、教育、福祉、地方政府の監督等のもっぱら内政上の権限を有するとされる。

また、立法権の分割とは、財政的には歳出権、歳入権の分割を意味している。連邦は先の列挙権限に従い、州は残余権限に従い歳出権を行使しうる。一方、歳入権すなわち、課税権については、連邦、州ともに同時的権限として課税権を有している。連邦は、第1条8節1項(連邦議会の権限)及び修正第16条(連邦所得税の徴収)に基づき幅広い課税権を有している。前者の条文では、「連邦議会は、合衆国の債務を支払い、共同の防衛及び公共の福祉に備えるために、租税、関税、賦課金、及び消費税を徴収する権限を有する」と規定している。また、所得課税については、後者の条文で、「連邦議会は、いかなる源泉から生じる所得に対しても・・・所得税を賦課し、徴収する権限を有している」と規定している。

一方、州は、国民経済の一体性を侵害する場合(輸出入税の禁止(第1条10節2項)、トン税の禁止(第1条10節3項)、州際通商に実質的負担を与えるような課税の禁止(第1条8節3項)や納税者の公平な取り扱いを侵害する場合(恣意的な納税者区分とその区分に応じた差別的な取り扱いの禁止(修正第14条)を除き、課税権を行使しえる。

もっとも、歳出権、歳入権の分割は、連邦、州それぞれが自己完結的に財政責任を遂行することを予定しているわけではない。第1条8節1項の「公共の福祉」の増進を根拠に、連邦補助金が交付される。また、第6条2項(「合衆国憲法、憲法に準拠した法律、条約は州憲法、州法に優先する」)を根拠に、州に対する規制権が行使されるのである。

なお、州政府と地方政府の関係については次ぎのようなものである。合衆国憲法では、地方政府に対する規定や文言は置かれておらず、連邦の列挙権限に挙げられていない。よって、地方政府の問題は州政府の専管事項であり、州政府は地方政府の単位、

構造、権限を定める権限を有しているのである。このため、地方政府は州政府の「創造物 (creature of the states)」と表現されている。もっとも実際には、地方政府は州の厳格な管理の下に置かれているわけでない。「ホーム・ルール」条項によって、地方政府には幅広い自治権が認められているのである。しかしながら、後で述べるように、地方の課税権、起債権についてはその対象になく、州の厳しい規制がかけられていると言えよう。

## 第2節 連邦・州・地方政府の税・財政的特徴

### 1 財政的特徴

ここでは、基礎的な財政データを挙げながら、アメリカ連邦制の財政的特徴を見ることにする。まず、国民所得生産勘定 (NIPA) に基づき財政規模を見る。2003年度の連邦、州・地方政府合計の歳出規模は3兆4,264億ドル、対GDPの31.2%である(なお、連邦、州・地方政府の合計額では政府間移転に伴う重複分は控除されている)。一方、歳入規模は3兆112億ドル、対GDPの27.4%である。財政余剰(歳入-歳出)は4,152億ドルの赤字となっている<sup>5</sup>。財政余剰は、98年から2001年まで黒字を続けていたが、2001年からの景気後退、ブッシュ政権の大型減税、対テロ戦争等を反映し、2002年度から赤字に転落している。

政府別に見ると、連邦政府の歳出額は2兆2,639億ドル(同比率20.6%)、歳入額は1兆8,494億ドル(16.8%)。州・地方政府の歳出額は1兆5,015億ドル(13.7%)、歳入額は1兆5,009億ドル(13.7%)である。財政余剰は、連邦(赤字額4,145億ドル)でも州・地方(赤字額600億ドル)でも赤字となっている<sup>6</sup>。

次に、商務省統計局のデータに基づいて、州、地方政府それぞれの歳入・出額(2002年度)について見る。州の歳入額は1兆963億ドルである。自主財源は1兆608億ドル、政府間移転収入は3,065億ドル(うち連邦からの移転が2,899億ドル、地方からの移転分166億ドル)である。歳入額は純計表示であるため、自主財源と政府間移転収入の合計は一致しない<sup>7</sup>。

自主財源は、一般収入とその他から構成される。前者の一般収入(7,269億ドル)は租税収入5,341億ドル(一般収入に占める割合は73.5%)、負担金・雑収入1,913億ドル(26.3%)から主に構成され、その他3,056億ドル(26.5%)は、公益事業収入・酒舗収入43億ドル(0.4%)、保険信託収入1,473億ドル(13.9%)から主に構成されている。

地方の歳入額は1兆831億ドルである。自主財源は9,958億ドル。政府間移転収入は3,985億ドル(うち連邦からの移転が430億ドル、州からの移転分3,555億ドル)

<sup>5</sup> Sumeet Sagoo ed., Fact & Figures on Government Finance, 38<sup>th</sup> Edition, 2005, Tax Foundation, p.38, p.42.

<sup>6</sup> Ibid., p.38, p.42.

<sup>7</sup> Ibid., p.183.

である。州同様この合計額も純計表示であるため、自主財源と政府間移転の合計と一致しない。自主財源は一般収入 5,973 億ドルとその他 3,985 億ドルから構成され、前者は租税収入 3,697 億ドル(一般収入の 61.9%)、負担金・雑収入 2,276 億ドル(38.1%)、後者は公益事業収入・酒舗収入 912 億ドルから主に構成されている<sup>8</sup>。

歳入(純計ベース)に対する政府間移転収入額の割合は、州が 22.9%、地方が 32.9% である。州に比べ地方の移転収入に対する依存度が高い。この裏返しとして、歳入(純計ベース)に対する一般収入の割合は州が高く、地方が低くなっている(州は 66.3%、地方は 55.1%)。また、一般収入に占める租税収入の割合は州が高く、地方が低い。地方はその分、負担金・雑収入の割合が高くなっている。

州の歳出額は 1 兆 2,804 億ドル。目的別の歳出項目は、1) 他政府への支払い 3,648 億ドル(28.5%)、2) 公的福祉 2,870 億ドル(22.4%)、3) 公教育 1,621 億ドル(12.7%)、4) 保険信託 1,473 億ドル(11.5%)、5) 医療・病院 877 億ドル(6.8%)、6) ハイウエー 842 億ドル(6.6%)、7) 行政管理 411 億ドル(3.2%)、警察 107 億ドル(0.8%)、8) その他 2,008 億ドル(15.7%) である<sup>9</sup>。

地方の歳出額は 1 兆 1,391 億ドル。目的別の歳出項目は、1) 公教育 4,325 億ドル(38.0%)、2) 公営事業 1,192 億ドル(10.5%)、3) 警察・消防 811 億ドル(7.1%)、4) 医療・病院 796 億ドル(7.0%)、5) 行政管理 529 億ドル(4.6%)、6) ハイウエー 442 億ドル(3.9%)、7) 福祉 397 億ドル(3.5%)、8) 信託基金 224 億ドル(2.0%)、9) その他 2,675 億ドル(23.5%) である<sup>10</sup>。

州は、他政府への支出、公的福祉、公教育が主要な経費である。「他政府への支出」の多くは地方への教育補助金、公教育は州立大学の経費であり、公的福祉にはメディケイド(低所得者向け医療扶助)が多くを占める。地方は、公教育、公営事業、警察・消防が主要な経費である。公教育は学校区が提供する初等・中等教育費である。公営事業は水道、電気、交通、ガス事業が含まれる。

いわば、公共サービスの受益の範囲が広いリージョナルなサービス(たとえば、州立大学、メディケイド)は州、より狭域なサービス(初等・中等教育、公営事業)は地方に分担されている。

## 2 州・地方税制度

2002 年度のアメリカの総税収額は、2 兆 7,231 億ドルである。3つの政府間の税源配分は下記の通りである。

連邦税の総額は 1 兆 8,193 億ドル。主要な税目は 1) 個人所得税 8,583 億ドル(48.0%)、2) 社会保障税 7,008 億ドル(38.5%)、3) 法人税 1,480 億ドル(8.1%)、4) 財産・贈与税 265 億ドル(1.5%)、5) 関税 186 億ドル(1.0%)、6) 内国消費税(アルコ

---

<sup>8</sup> Ibid.,p.266.

<sup>9</sup> Ibid.,pp.179-180.

<sup>10</sup> Ibid.,p.261,p.263.

ール飲料、タバコ、その他) 153 億ドル(0.8%)、7) その他 518 億ドル(2.8%) である<sup>11</sup>。

州税の総額は 5,341 億ドル。主要な税目は、1) 個人所得税 1,848 億ドル(34.6%)、2) 一般売上税 1,795 億ドル(33.6%)、3) 自動車燃料税 320 億ドル(6.0%)、失業保険税 271 億ドル(5.1%)、法人税 259 億ドル(4.8%)、自動車税・運転免許税 156 億ドル(2.9%)、保険会社税 112 億ドル(2.0%)、公益事業税 98 億ドル(1.8%)、財産税 97 億ドル(1.6%)、タバコ販売税 89 億ドル(1.6%)、財産・遺贈税 74 億ドル(1.3%)、法人免許税 58 億ドル(1.1%)、アルコール販売税 42 億ドル(0.8%)、採掘税 42 億ドル(0.8%)、その他 80 億ドル(1.5%) である<sup>12</sup>。

地方税の総額は 3,697 億ドル<sup>13</sup>。主要税目は、1) 財産税 2,694 億ドル(72.9%)、2) 一般売上税 433 億ドル(11.7%)、3) 個別消費税(自動車燃料、アルコール、タバコ、保険、公益事業、その他を含む) 184 億ドル(5.0%)、4) 個人所得税 172 億ドル(4.6%)、5) 法人所得税 30 億ドル(0.8%)、6) 自動車免許税 13 億ドル(0.4%)、7) その他 172 億ドル(4.7%) である<sup>14</sup>。

連邦政府は所得課税、州政府は所得課税、消費課税、地方政府は財産税が主要税源である。連邦、州、地方間で税源重複 - 個人所得税は全政府課税、一般売上税、財産税は州、地方が課税が生じているものの、連邦は一般売上税(小売上税)に課税せず、州・地方に課税余地を残しているのが大きな特徴である。主要先進国で、中央政府が課税ベースの広い一般売上税に課税しておらず、しかも付加価値税を導入していないのはアメリカだけである。

先に述べたように州政府は連邦政府に並び独自の課税権を有している。このため、州ごとに税目、課税ベース、税率、課税所得の配賦、賦課徴収の方法等は異なる。たとえば、州の基幹税である個人所得税については、43 州が導入し、7 州は導入していない。導入している州でも、連邦所得税の課税ベースを基礎に独自の修正を施した課税ベースを採用している(例えば、各州がそれぞれ、連邦所得税の調整後総所得額(AGI)、課税所得額(FTI)、確定税額(FI)を基礎に課税ベースを設定している)。また、課税最低限の水準も税率も異なる<sup>15</sup>。

一般売上税も同様である。45 州が導入し、5 州は導入していない。課税ベースは免

---

<sup>11</sup> Ibid., p.92.

<sup>12</sup> Ibid., p.220, p.225, p.229, p.231, p.233, p.235, p.237, p.239, p.242, p.244, p.246, p.248, p.250, p.252.

<sup>13</sup> Ibid., p.290.

<sup>14</sup> 地方税のその他には、多種・多様な税が分類されるが、主に下記の 3 つに分類される。すなわち、1) 観光関係(レストラン、劇場のチケット、ホテル、レンタカー)に課税するもの、2) 企業(企業のストック、キャッシュフロー、営業ライセンス)に課税するもの。3) 公益事業(電気・水道の消費)に課税するものである。

<sup>15</sup> 詳しくは小泉和重『アメリカ連邦制財政システム 「財政調整制度なき国家」の財政運営』ミネルヴァ書房、2004 年。

税品目の範囲（例えば、食料品、薬品、新聞等）が州間で異なり、税率も最低 2.9% から最高 7.0% の幅で多様に設定されている。

一方、地方政府は州の創造物であることから、その課税権も州憲法、州法に由来している。よって、「地方政府には固有の課税権がない」とさえ言われている。例えば、州政府は地方政府の主要財源である財産税に対して、1) 最高税率に対する制限、2) 税收制限（税收の対前年度伸び率を一定範囲に制限する）、3) 財産税の評価額の伸び率に対する制限などを置いている。また、財産税以外の税に対しても、1) 完全に課税権を否定する場合、2) 州法による明示的な授權がない限り、課税権を否定する場合、3) 個別の税目に対して、限度税率、地域的制限、用途制限等を加える場合があるとされる<sup>16</sup>。

他方、こうした州による「他律的な課税制限」だけでなく、住民自身による「自律的な課税制限」と呼ばれるものもある。1978 年のカリフォルニア州のプロポジション 13 を嚆矢とする「納税者の反乱」がそれである。プロポジション 13 では、1) 財産税の最高税率を当該財産の時価の 1% に抑制する、2) 財産税の評価額は 1975 年の時価を基準に見直す。3) 初年度以降、評価額の上昇率は 2% を上限とするなどを住民投票で決定したのである。

なお、納税者の反乱以降、地方の財産税の比率は低下したが、これを補ったのが、使用料・負担金である。レクリエーション施設の使用料、上・下水道料金など多様なものがこれには含まれるが、注意しないといけないのは、目的税と目されるものも、この中に含まれていることである。たとえば、ごみ処理に対する料金の徴収は、事実上、環境関係の目的税であり、税として分類されるべきものであるが、使用料・負担金に分類されている。このため、使用料・負担金が増えることになり、統計上、課税水準を低く見せる「演出」がなされていると言われている。

---

<sup>16</sup> 小滝敏之『地方政府の財政自治と財政統制 地方財政分権改革の新視点』全国会計職員協会、2002 年、110～115 ページ参照。

## 第2章 「財政調整制度なき国家」アメリカ

アメリカには他の先進国で普遍的に見られる財政調整制度は存在しない。いわば「財政調整制度なき国家」であると言えよう。かつては、連邦政府も「一般歳入分与(General Revenue Sharing)」と呼ばれる財政調整制度を導入していたが、86年のレーガン政権時に廃止している。もっとも、財政調整制度が無くなったといってもその必要性さえも失われたわけではない。財政危機時には、州・地方政府から財政調整制度への期待も根強いし、事実、2003年には「雇用・成長減税調整法(the Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act)」の中で連邦も臨時に一般補助金を復活させている。本章では、一般歳入分与制度の仕組みと廃止の原因、そして雇用・成長減税調整法の仕組みと評価について述べることにすることにする。

### 第1節 一般歳入分与制度の仕組みとその廃止の影響

一般歳入分与は連邦から州、地方政府に対して財源を配分する垂直的な財政調整制度である。1972年のニクソン政権期に導入され、1986年のレーガン政権期に廃止された短命な制度である<sup>17</sup>。その仕組みを簡単に述べると下記の通りである。

まず第1に、交付財源についてである。これは、連邦予算の一定額に固定されていた。金額の設定は、一般歳入分与の根拠法である「1972年州・地方政府財政援助法(State and Local Fiscal Assistance Act of 1972)」で決められていた。同法は5年間の時限立法であるため、1972年から76年まで総額302億ドルを配分するとしていた。その後、期限延長し76年法では3年間で256億ドル配分するとしていたのである。

第2に、交付財源の配分先である。当初は、州政府ならびに地方政府(特別区は除外)とされていたが、83年以降は、地方政府だけが対象となった。もっとも、不交付団体というものはなく、全団体に配分されていた。

第3に、交付額の配分定式についてである。財源の1/3は州、2/3は地方に配分された(83年以降は州政府への配分を廃止)。州の配分額は、下記の2つの定式によって算出し、多い金額を配分額とした。すなわち、1つ目の定式は上院方式と呼ばれるもので、1)人口、2)一人当たりの相対所得の逆数、3)一般租税努力の3要素により計算する定式である。2つ目の定式は下院方式と呼ばれるもので、1)人口、2)都市人口、3)一人当たりの相対所得の逆数、4)一般租税努力、5)州個人所得税の徴収額の5要素により計算する定式である。地方の配分は上院方式が取られた。2つの定式からもわかるように財政需要を直接的、明示的に織り込む定式ではない。人口、都市人口、相対所得の逆数が財政需要を間接的、暗示的に反映していたと言えよう。

---

<sup>17</sup> 一般歳入分与が導入された背景として、ジョンソン政権の「貧困との戦い」以降、連邦特定補助金が複雑化、増殖化し、州、地方政府の活動を制約したこと。大都市圏において貧困者の流入と富裕層の流失が生じ、大都市財政が逼迫したことが挙げられている。



第4に、交付財源への地方政府の依存度である。交付財源の規模は小さく、地方歳入に占める割合は3%（1985年の場合）程度であった。

第5に、財源の用途である。州政府は自由であったが、地方政府には限定が設けられていた。すなわち、治安、環境保全、運輸、保健、レクリエーション、図書館、低所得者・高齢者向け社会サービス、金融行政などの分野の経常的経費と法律に基づいて支出される投資的経費に限定されていた。もっとも、一般歳入分与自体が時限立法であったため、州・地方政府からは恒久財源としてみなされていなかった。このため、地方政府では経常的な経費よりも資本的な経費に財源を充当する傾向がみられた。また、財産税の減税に充当されたことから、不適切な使用であると批判もされた。

以上が一般歳入分与の主な特徴であったが、日本の地方交付税と比較して述べると次のことが言えよう。1) 交付財源の規模自体は予算の一定割合（予め時限立法で決定）であるため、財源保障機能は弱い。2) 富裕団体にも財源を配分し、配分定式も財政需要額の算定を明示的に行っていない。定式内の要素に租税努力を加えているため財政調整機能も弱い。3) 財源の配分額が小さく、州・地方財政に与える影響度は小さい。4) 標準税率や起債統制といった他制度と連動していないため、財源の用途が減税財源にも振り向けられた。5) 時限立法であったため制度が不安定でかつ短命であった。

さて、一般歳入分与の廃止の原因とその影響についてである。廃止の直接的な原因は連邦政府の財政赤字である。81年のレーガン政権発足以降、連邦財政赤字は急増した。サプライサイド的な減税、エンタイトルメント経費（福祉費や公的医療扶助のような非裁量的な経費）の膨張、さらに「軍事的ケインズ主義」と評される軍事費の拡大が影響したためであった。赤字の規模は79年には113億ドルであったが、82年には10倍の1,326億ドルに、そして一般歳入分与が廃止される85年には1,921億ドルにも達した<sup>18</sup>。

また、政治的にも一般歳入分与は不人気な制度であった。すなわち、連邦議員にとっては、用途が限定され、配分を政治過程で決定できる特定補助金の場合、自分の政治手腕を選挙民にアピールすることができた。しかし、一般歳入分与ではそうはいかない。配分は財務省の官僚が定式に基づき自動的にいき、用途も州、地方政府が自由に決めていた。このため、一般歳入分与の廃止には連邦議会で大きな抵抗がなかった。

なお、日本の研究者の評価では、林健久氏は一般歳入分与が「アメリカ人のヴォランティア的的心情」と「根強い各州の独立志向」が適合しなかった点を挙げている<sup>19</sup>。また、前田高志氏は、特定補助金のような特定の受益者からなる利害集団が形成されなかったことが制度存続への政治的な圧力を弱めたとしている<sup>20</sup>。さらに、古川俊一氏は

---

<sup>18</sup> 数字の出所は、Sumeet Sagoo, op. cit., p.37 参照。

<sup>19</sup> 林健久『福祉国家の財政学』有斐閣、1992年、246ページ。

<sup>20</sup> 前田高志「レベニュー・シェアリング制度の再検証 アメリカ型地方交付税はなぜ根づか

財政危機に直面して、憲法的連邦主義（憲法によって連邦、州間の機能を分離した二元的連邦主義）の理念が、財政連邦主義（補助金制度の展開を通じて、財政的に政府間が融合した政府）に優越することに伴い一般歳入分与を創出した政治的支持基盤が失われたと指摘している<sup>21</sup>。

最後に、廃止の影響はどうだったであろうか<sup>22</sup>。先に述べたように 85 年度の一般歳入分与への地方予算に占める割合は 3 % 未満に過ぎなかったため、地方政府全体で見れば大きな影響をもたらしたわけではなかった（もっとも個々の市で見ると影響も少なくない。ボストン市では一般歳入分与の割合は 7.0%、シカゴ市 6.3% を占めた）。

廃止に伴う歳入ロス、カリフォルニア州の自治体の場合（65 自治体の調査）、資本改良プロジェクトの削減、経常経費の削減、料金、免許料の引き上げにより補填された。ニュージャージー州の場合（22 自治体の調査）は、財産税の増税、経常経費の削減により補填された。前者は経費削減、後者は増税と両州に対応の差が生じたのは、78 年にカリフォルニア州で「納税者の反乱」（プロポジション 13）が起こったためであった。

しかしその一方で、一般歳入分与の廃止は地方政府の財政収支の黒字額を押し下げ、財政ストレスを高めたという評価もある。86 年の地方政府の一般基金歳出に占める黒字額は 4.6% であったが、87 年には 3.4% に、さらに 94 年には 2 % 以下まで引き下がったのであった。財産税以外に有力な税源を持たない上に、厳しい課税制限が課されている地方財政にとっては、重要な財源の一つを失ったと言えよう。

## 第 2 節 州財政危機と雇用・成長減税調整法

アメリカは 2001 年の同時テロとネット・バブルの崩壊を契機に、景気後退を迎えた。4 % 台の高い成長を見せた 90 年代の後半とは対照的に、2001 年度には 0.8%、2002 年度には 1.6% に落ち込んだ。特に、2001 年度第 1 四半期（- 0.5%）と第 3 四半期（- 1.4%）にはマイナスを記録した<sup>23</sup>。

これを受けて州財政は厳しい財政危機に直面することになった。州の一般基金会計（general fund）の収支を見ると、2001 年度 441 億ドル（一般基金収支 / 一般基金歳出の割合は 9.1%）の黒字が 2002 年度 183 億ドル（同 3.7%）、2003 年度 164 億ドル（3.2%）と急減した。確かに、州全体で収支は黒字を維持できたものの、個々の州では赤字を記録した。2002 年度の赤字州はコネチカット州（- 2 億 2,200 万ドル）、ニューハンプシャー州（- 3,800 億ドル）、カリフォルニア州（- 21 億 3,300 万ドル）、オレゴン州（- 11 億 3,000 万ドル）の 4 州で、財政収支が 0 となった州は、バーモント

---

なかったか」『都市問題研究』第 54 巻、第 2 号、2002 年、36 ページ。

<sup>21</sup> 古川俊一『政府間財政関係の政治分析』第一法規、2000 年、268 ページ。

<sup>22</sup> Bruce A. Wallin, From Revenue Sharing to Deficit Sharing, Georgetown University Press, 1998, pp. 135-137.

<sup>23</sup> <http://www.bea.doc.gov/bea/ARTICLES/2005/12December/D-age/1205DpgC.pdf>.

州、インディアナ州、サウスダコタ州、アーカンソー州、アラスカ州の5州であった<sup>24</sup>。

このため、多くの州では厳しい歳出抑制と増税を含む収入増加策がとられた。対前年度の一般基金歳出の伸び率(実質値)は、2002年度 - 1.4%、2003年度 - 3.1%、2004年度 - 0.4%と抑制される一方で、増税等に伴う収入の伸び率については、2002年度 0.3%、2003年度 8.3%、2004年 9.6%と引き上げられていった。

こうした状況の中、2003年3月28日に「雇用・成長減税調整法(the Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003)」が成立した(公法108-27)。同法のタイトル401節、タイトル601節には「臨時州財政支援(temporary state fiscal relief)」が盛り込まれた。前者のタイトル401節には、メディケイド(低所得者向け医療扶助)補助金の連邦負担率(the Federal medical assistance percentage, FMAP)の臨時的な引き上げが、後者のタイトル601には、州政府への臨時的な一般補助金の交付が規定された<sup>25</sup>。

前者のメディケイド補助金とは連邦のマッチング補助金(政府間で負担比率の見合い(マッチング)で財源を負担する補助金)で、連邦負担率は州の所得水準に逆比例して決定されている(つまり、貧困州ほど連邦負担率が高くなる。詳しくは次章を参照)。この負担率を、2003年第3、4四半期から2004年の第1から3四半期にかけて、前年(もしくは2003年第1、2四半期)の2.95%引上げるとした。

例えば、ニュージャージー州は2002年の連邦負担率50%(つまり州負担分は50%)が2003年第3、4四半期に52.95%(州負担分は47.05%)に引上げられ、ミシシッピ州では2003年第1、2四半期の連邦負担率76.09%(州負担分23.91%)が2003年第3、4四半期に79.57%(州負担分20.43%)に引上げられた。これらの連邦負担率の引き上げには全体で100億ドルの財源が用意された。

後者の臨時的な一般補助金の財源の規模は100億ドル。2003年に50億ドル、2004年に50億ドルに分けて州政府(コロンビア特別区を含む)に配分された。配分は人口をベースとしつつも、最低金額を保障した。これは当該年度の配分総額(50億ドル)の0.5%と設定された(つまり、5,000万ドル)。財源は一般補助金の形で交付され、州政府が必要な公共サービスを提供(provide essential governmental services)し、連邦政府からの委任命令(complying with any Federal intergovernmental mandate)に応じるために使途されるとした。また、交付条件として、州にはこの使途に合致した財源の使用計画を示す証明書(certification)を財務省に提出することが義務付けら

---

<sup>24</sup> National Governors Association, National Association of State Budget Officers, Fiscal Survey of States, June 2003, p.19.

<http://www.nasbo.org/Publications/fiscalsurvey/fs-spring2003.pdf>.

<sup>25</sup> なお、過去にも同様な景気対策の一般補助金が交付されたことがある。1976年の公共事業雇用法(public works employment act, 公法94-369)のタイトル「反景気財政救済法(antirecession fiscal assistance)」がそれである。

れた。

実際の配分額（2003年、2004年の合計額）を見ると、カリフォルニア州 11億 5,181万ドル、テキサス州 7億 907万ドル、ニューヨーク州 6億 4,530億ドルで多く、最低はアラスカ州、デラウェア州、モンタナ州他 10州が 5,000万ドル（つまり最低金額）であった。

雇用・成長減税調整法の臨時州財政支援については評価が分かれる。GAO（アメリカ会計検査院）の評価では、景気対策として用途制限のない一般補助金を配分することはよしとしつつも、タイミングの遅さ、財源配分のあり方について批判している。すなわち、臨時州財政支援が始まった 2003年度には景気は回復に向かいつつあり、2004年度には多くの州で収支不均衡 ニューメキシコ州を除き は解消されていた。また、財源の配分の仕方も単純な人口割の配分では州ごとの景気後退の影響度や財政能力の違いを考慮できないと指摘している<sup>26</sup>。

その一方、タイミングの点でも財源の配分の点でも効果があったとする評価もある。全米規模で見た景気回復と比べ州の景気回復は遅行的である。2003年度、2004年度も州財政の状態は依然悪く、財政支援のタイミングは遅くない。また、財政支援のおかげで初等・中等教育サービスや社会サービスを維持できた州もあり効果は否定できないとしている<sup>27</sup>。

冒頭でも述べたように、アメリカは「財政調整制度なき国家」であるが、州財政の危機時に連邦が財源保障をしないわけにはいかないのである。雇用・成長減税調整法では臨時的で規模も小さいながらも、必要な公共サービスの維持や連邦が義務付けたサービスの履行を図ろうとしたのであった。現在、我が国では財源保障の在り方を巡り論議が交わされている。「財政調整制度なき国家」でさえ財政危機時には財源保障を放棄しえない点を教訓として持つべきであろう。

---

<sup>26</sup> United State General Accounting Office, Federal Assistance: Temporary State Fiscal Relief, GAO-04-736R, 2004.

<sup>27</sup> 教育費削減の回避もしくは連邦による教育マンドイト（委任命令）の履行ができた州として、アーカンソー州、ルイジアナ州、ミズーリ州、ネバタ州。社会サービスが維持できた州として、アラスカ州、アリゾナ州、コロラド州、ウエスト・バージニア州が挙げられている。Nicholas Johnson and Edwin Park, "A Response to GAO's Criticism of State Fiscal Grants", Center on Budget and Policy Priorities, 2004, p.2.

### 第3章 連邦補助金の特徴

#### 第1節 連邦補助金の推移

連邦政府は州、地方政府に対して特定補助金 (federal government aid to state and local governments) を交付している。補助金には次ぎの6つが含まれる。1) 州・地方政府向けの直接的な現金補助、2) 州・地方政府向けの現物支払い (学校給食)、3) 州・地方政府を経由する非政府組織向けの現金及び現物支払い、4) 地域委員会・組織への支払い、5) 州・地方政府向けの研究・開発目的の支払い、6) 州・地方政府に分与される連邦収入である。

次ぎに特定補助金の金額についてである。2003年度の州・地方向けの特定補助金の総額は3,856億9,317万ドルである。プロジェクト別に主なものを挙げると、1) メディケア・メディケイド1,643億ドル (42.6%)、2) ハイウェー信託基金286億ドル (7.4%)、3) 住宅プログラム209億ドル (5.4%)、4) 貧困家庭向け臨時補助金 (TANF) 191億ドル (5.0%)、5) 児童栄養プログラム104億ドル (2.7%)、6) 特殊教育課プログラム87億ドル (2.3%)、7) 教育タイトルプログラム85億ドル (2.2%)、8) 児童・家庭サービス (ヘッドスタート) 81億ドル (2.1%)、9) その他1,171億ドル (7.4%) となっている。福祉、医療、教育といった対人サービスに対する補助金の構成が高いことが特徴と言えよう。

次ぎに、長期的な補助金の推移である。州・地方収入 (state and local receipt) に占める連邦補助金の割合 (国民所得勘定 (NIPA) ベース) は60年代以降、増加を続けたものの、78年度の23.9% (金額656億ドル) をピークに下落。87年度15.7%まで落ち込むことになった。60年代から70年代後半までの補助金の増加は、ジョンソン政権の「貧困との戦い」に伴う特定目的補助金の増大、ニクソン政権によるレベニュー・シェアリングの創設等を、70年代後半から80年代の減少は、レーガン政権による政府間財政関係の見直し (一般歳入分与制度の廃止、補助金の整理・統合) を反映した結果であった。

しかし、80年代後半から90年代に、一転して連邦補助金の割合は上昇する。2002年度には23.4%と70年代後半の水準にまで回復したのであった。この大きな理由は、医療分野の補助金が大幅に増加したためである。90年度から2002年度の主要な補助金の増加寄与率を見ると、運輸10.09%、教育・職業訓練及び社会サービス9.93%、医療53.04%、所得保障21.42%と著しく医療が高い。この医療の増加は、その大半を占めるメディケイド補助金 (2002年の医療の92.5%) の増加に拠るものである。このメディケイド補助金の増加の背景には、連邦政府のマンデイト (貧困者に対する受給資格の拡大) や州政府によるメディケイド予算最大化行動があったとされる<sup>28</sup>。

---

<sup>28</sup> メディケイド補助金はオープン・エンド型のマッチング補助金であったため、州の負担額が増えると連邦の拠出額も増えることになる。このため、州政府は医療機関に医療供給税を課して州負担分を増やすことで、連邦からの拠出金を増やす戦略を取った。詳しくは、金子勝、

## 第2節 連邦補助金の分類

補助金は下記の表のように、a) 財源の用途、b) 財源の配分、c) 財源の負担、d) 負担の限度に応じて概念的に整理されている<sup>29</sup>。

財源の用途の点からすると、1) 用途が狭く限定されている特定目的補助金 (categorical grants) と2) 用途が比較的広く認められている包括補助金 (block grants) に分類されている。

財源の配分の点からすると、1) 一定の定式 (フォーミュラー) に基づき財源を配分する定式補助金 (formula grants) と2) 所管官庁の裁量に基づき財源を配分するプロジェクト補助金 (project grants) に分けられる。

そして、財源の負担の点では、1) 財源の交付を受ける団体に一定割合、財源の負担を義務付けるマッチング補助金 (matching grant) と定額が交付され、交付団体の財源負担の義務付けがない定額補助金 (lump-sum grant) とに分かれる。

さらに、マッチング補助金の場合には、補助金を配分する上位政府 (連邦) の財源の負担割合に限度を設定するクローズ・エンド型 (close-ended) 補助金と限度を設定しないオープン・エンド型 (open-ended) 補助金に分けられる。

用途	配分	負担	負担の限度
特定目的補助金	プロジェクト型	マッチング型	オープン・エンド型
包括補助金	フォーミュラー型	定額型	クローズ・エンド型

多くの補助金は特定目的補助金に分類されている。特定補助金の数は750 (2000年度) にも及ぶ。この数は時代ごとで大きく変化している。60年代の「貧困との戦い」を契機に大幅に増大し、1975年は422、84年392、90年代半ば600と変化してきた。

特定目的補助金は交付要件を狭く限定した補助金である。補助金の獲得に際しては一般的に州、地方政府の申請を必要とし、配分は法定された定式による場合 (フォーミュラー型) もあれば所管官庁の裁量 (プロジェクト型) による場合もある。事後報告の義務付けなど交付団体の行動を制約することで、財政上のアカウンタビリティが確保されている。

特定目的補助金への批判は少なくない。例えば、交付団体のプロジェクトの優先順位を歪める、申請作業に多大な労力を要する、申請業務に当たるスタッフが少ない団体は補助金獲得が不利である、補助金の交付が遅延する場合、交付団体の財政計画を困難にする、補助金要件が繁文縟礼 (レッドテープ) 的であるといった批判がある。

---

池上岳彦他『財政赤字の力学』、税務経理協会、2005年。

<sup>29</sup> 補助金の概念的な整理は、Ronald C. Fisher, State and Local Finance, Irwin, 1995を参照。

包括補助金への統合や一般歳入分与の創設はこの批判を反映したものであった<sup>30</sup>。

一方、包括補助金の数は20(2001年)である。例えば、コミュニティ開発ブロック補助金(Community Development Block Grants)、低所得家計のエネルギー扶助プログラム(Low Income Home Energy Assistance)、社会サーヴィスブロック補助金(Social Service Block Grants)、臨時貧困家庭扶助(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)、陸上輸送プログラム(Surface Transportation Program)などがある。

包括補助金の長所は、1)資金活用の柔軟性を高める、2)資金の予測可能性が高まり長期計画を促進する、3)新規計画をもつ州にイノベーションや実験を促す、4)目的の優先度合いを交付団体が決定できるとされる。

他方、短所として、1)(交付団体の事務負担を軽減するために)最小の報告義務しか課していないためアカウントビリティに欠く。2)特定目的補助金を包括補助金に転換した場合、財源が減少する、3)交付団体が交付財源を自主財源に組み入れ他のプロジェクトに流用することが指摘されている<sup>31</sup>。

初めて包括補助金が創設されたのは、1966年の保健パートナーシップ法(Partnership for Health Act)に基づくものである。以降、複数の特定目的補助金を統合する形で増えてきた。例えば、1981年の包括予算調整法では77の特定目的補助金が9の包括補助金に統合され、近年では1996年の「個人責任と就業機会法(Personal Responsibility and Work Opportunity Act, PROWRA)の成立によって、AFDC(要扶養児童家庭扶助)補助金、雇用機会・基礎訓練補助金(Jobs Opportunity and Basic Skill, JOBS)、緊急扶助(Emergency Assistance)が統合され臨時貧困家庭扶助(TANF)が創設された。

特定目的補助金の統合化は単に補助金額を削減できるだけでなく、TANFのように連邦予算のエンタイトルメント経費の削減を伴うため、ブッシュ政権ではメディケイドの包括補助金化、メディグラントが提案されている。しかし、州政府の反発が大きく未だ実現されていない。

ところで、他の国の財政移転制度と比べ、アメリカは財政調整制度がないため、特定補助金、特定目的補助金、包括補助金に著しく偏っている。この背景の1つとして、アメリカ特有の社会構造があると指摘されている。アメリカの大都市圏は低所得のマイノリティーが集中し、ミドルクラスの白人は郊外に流出する分断的な構造を有している。貧困層の担税力は著しく低いため、税負担の地域間格差よりもサーヴィス格差の方が当然、重要な課題となっている。このため、財政調整制度を導入して一定の税負担で所与のサーヴィスを保障することよりも、特定補助金を通じて貧困者向け

---

<sup>30</sup> Robert D. Lee, Jr., Ronald W. Johnson, Philip G. Joyce, *Public Budgeting Systems*, p.536.

<sup>31</sup> Eugene Boyd, Ben Canada, *Block Grants: An Overview*, CRS Report for January, 26, 2001.

の特定サービスを供給する方に強い政治的な関心が向けられている<sup>32</sup>。このように財政移転制度の比較を行なう場合、その背景となる社会構造まで射程において研究することが必要であろう。

### 第3節 具体的な補助金の仕組み

次に、特定目的補助金のケースとしてメディケイド補助金を、包括補助金のケースとして TANF 補助金のケースを取上げ、補助金の具体的な仕組みについて見ていくことにする。

#### 1 メディケイド補助金

メディケイド補助金は、低所得者向けの医療扶助補助金<sup>33</sup>で、連邦補助金全体の43.4%を占める最大の補助金（2004年度）である。メディケイド補助金は特定目的補助金で、補助金の配分はマッチング形式である。連邦政府の負担に上限がないオープン・エンド型を取る。もっとも純粋なオープン・エンド型のマッチング補助金であれば、自主財源が豊かな富裕州ほど連邦から獲得する補助金額も大きくなり、そうできない貧困州ほど補助金額が小さくなってしまふ。

このため、メディケイド補助金は連邦補助金が貧困州で大きくなるように工夫されている。これが、連邦医療補助率（federal medical assistance percentage）による連邦補助率の操作である。

連邦医療補助率は、 $100 \times \left( \frac{\text{一人当たりの州民所得}}{\text{一人当たりの国民所得}} \right)^2 \times 45$ （一人当たりの所得は過去3年間の平均）で算出されるため、一人当たりの州所得が一人当たりの国民所得よりも低い州で、連邦医療補助率が高くなる仕組みである。連邦医療扶助率は50%から83%の間に制限され、連邦が上限の83%を負担する場合、州は17%の負担で、下限の50%を負担する場合、50%を負担することになる。2003年度の場合、連邦医療扶助率が高いのは、ミシシッピ州の76.62%、ウエスト・ヴァージニア州の75.04%、ニューメキシコ州の74.56%である。逆に低いのはニューヨーク州、カリフォルニア州、メリーランド州等12州で下限の50%である。

このようにメディケイド補助金は特定目的補助金でありながら、財政調整効果をもつように思える。しかし次節の統計分析で示すようにその効果は弱い。なぜなら、基

---

<sup>32</sup> Jun Ma, Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries, Prepared for Macroeconomics Management and Policy Division Economic Development Institute The World Bank, 1997, p.5.

<sup>33</sup> メディケイドとは1965年の社会保障法改正（社会保障法タイトル ）で成立した公的医療扶助制度。連邦と州が共同で運営。受給資格や給付される医療サービスの範囲は連邦が法律や規則に基づきガイドラインを設定し、各州がこれを前提に、任意にその範囲を選択的に拡大している。このため、州間で受給資格や給付される医療サービスの範囲は異なる。



本的にマッチング形式の補助金であることには変わらないからである。自主財源の調達能力の高い州ほど、多くの補助金額を獲得する傾向があり、実際、ニューヨーク州のような富裕州がメディケイド補助金の獲得額が最大となっている。

また、連邦医療扶助率の算定式にも問題があるとされている。例えば、州の貧困率が高ければ通常、州民のメディケイドに対するニーズが高くなる傾向がある。しかし、連邦医療扶助率は州民所得の水準が同一であれば連邦の補助率も同一となってしまう。つまり、州民所得のみを基準とした算定式の荒さが原因にあるわけである。このため会計検査院とカイザー委員会では連邦医療補助率を州民一人当たりの所得を尺度にするのではなく貧困者一人当たりの所得を尺度にすべきと提案している。

## 2 貧困家庭向け臨時補助金 (TANF 補助金)

先にも述べたように TANF 補助金は、96年に AFDC 等の補助金を統合して創設された補助金である。連邦補助金の 4.4% を占める (2004 年度)。TANF 補助金は定額の包括補助金であるが、その規模は 94 年の AFDC 他 2 補助金の交付実績に基づき決定されている<sup>34</sup>。96 年から 2001 年の 6 年間は毎年 165 億ドル (インフレ調整なし) と固定され、その後もこの金額が維持されている。

包括補助金に転換後、州の支出意欲の低下を防ぐため (マッチング補助金の場合、州の支出意欲が高ければ補助金獲得額も多くなる)、州に支出努力義務要件 (maintenance of effort requirement) が課された。これは、州が 94 年に支払った AFDC 関連経費 (AFDC 関連の児童手当を含む) の 75% を支出することを義務付けたものである。もっとも、州が予め設定された最低労働参加率 (minimum work participation) を満たせなかった場合には、この支出努力義務要件が 80% に引き上げられることになっている。他方、インセンティブも供与されており、「未婚の母」の出生率の引き下げに成功した州には補助金が割増給付 (出生率が 95 年に比べ 1% 低下できた州には補助金額を 5% 割増) された<sup>35</sup>。

TANF に転換して以降、福祉受給者の数は劇的に減少した。受給者数は 94 年時点では 510 万世帯であったが 2000 年には 220 万世帯となった。この原因として、1) TANF が給付期間を限定 (生涯で 60 ヶ月) し、勤労を義務付けた点 (つまりワークフェア)、2) 90 年代の良好な経済環境により失業率は低下した点、3) EITC (勤労所得税額控除) のような労働報償的な政策が功を奏した点が指摘されている。

福祉受給者が急減したことで定額補助金である TANF 補助金は余剰が発生することに

---

<sup>34</sup> AFDC はメディケイド同様、オープン・エンド型のマッチング補助金である。定式は  $100 \times \left( \frac{\text{一人当たりの州所得}}{\text{一人当たりの国民所得}} \right)^2 \times 50$  (一人当たりの所得は過去 3 年間の平均) であり、貧困州の負担率が引き下げられるような配慮がされていた。

<sup>35</sup> 「未婚の母」の増加は貧困の連鎖を生み、連邦補助金の膨張をもたらすと認識されているため。

なった。この余剰は州ごとで設置された TANF 留保基金 (Unspend TANF Fund) に積み立てられたが、2001 年の州財政危機以降、取崩しが進んだ。

#### 第 4 節 特定補助金の財政調整的な効果

さてこれまで見てきた特定補助金は、財政調整効果をもっているのだろうか。州別の一人当たりの連邦補助金額 (2003 年度) を見ると、上位 10 州はアラスカ州 (3709 ドル)、ワイオミング州 (2,834 ドル)、ニューヨーク州 (2,265 ドル)、ニューメキシコ州 (2,008 ドル)、バーモント州 (1,913 ドル)、下位 5 州はバージニア州 (839 ドル)、ネバダ州 (853 ドル)、コロラド州 (930 ドル)、ユタ州 (994 ドル)、カンサス州 (1,012 ドル) である。

一人当たりの州民所得と比較すると、上位 3 州 (アラスカ州 4 万 8,851 ドル、ワイオミング州 4 万 4,469 ドル、ニューヨーク州 4 万 3,670 ドル) も下位 3 州 (バージニア州 4 万 1,175 ドル、ネバダ州 3 万 7,607 ドル、コロラド州 4 万 1,397 ドル) も平均州民所得 (3 万 6,450 ドル) を上回っており、財政調整的に補助金が配分されていないことが一見してわかる。また、これをより明確にするために、50 州の一人当たりの州民所得と一人当たりの補助金額の相関関係を統計的に分析した。補助金が財政調整的に配分されていれば、州民所得と補助金額は負相関となる。しかし、結果は正相関で、相関係数も 0.119 となり、両者にほとんど相関関係がないことがわかる。

さらに、個々の補助金について同様に測定してみた<sup>36</sup>。メディケイドの場合、相関係数は -0.180 と負相関となったが、相関関係は弱い。TANF の場合、相関係数は 0.252。正相関でやや相関関係が見られた。ハイウェー信託基金補助金の場合、0.0458。ほとんど相関関係がないことになる。

つまり、特定補助金が一般補助金を代替するような財政調整効果をもっていないと結論できる。この理由の 1 つは前節のメディケイド補助金についても述べたように、特定補助金に占めるマッチング補助金の割合が高いためである。マッチング形式の補助金は当該プロジェクトに自主財源を用意できる州であればあるほど、つまり富裕州であればあるほど連邦から獲得できる補助金も増えるからである。

もう 1 つは、補助金の定式に財政調整的な要素を組み込んだものが少ないためである。こうした補助金は、172 ある定式補助金 (2001 年) のうち、わずか 17 しかない。一人当たりの所得を要素としたものが 7 つ (例えば、職業訓練教育基本補助金、児童福祉サービス補助金)、一人当たりの所得でマッチング率を決定しているものが 7 つ (例えば、メディケイド補助金、州児童保険プログラム)、州の総課税可能資源 (Total Taxable Resources) をベースとしているものが 2 つ (例えば、コミュニティー精神医療サービスブロック補助金) である<sup>37</sup>。

<sup>36</sup> 統計上の制約から 2002 年度について分析した。

<sup>37</sup> Stephen Laurent, Francois Vaillancourt, Federal Transfers in Canada and The United States, National Tax Association, Proceedings 95<sup>th</sup> Annual Conference on Taxation,

このように、連邦補助金の財政調整効果は見るべきものがなかったが、最後に、別の尺度から、連邦の財政調整に対する役割を考えて見よう。別の尺度とは、連邦から各州の地域内で支出される連邦支出額（連邦補助金だけでなく、連邦職員の給与・賃金、退職者・障害者年金、政府調達等が含まれる）から連邦が各州より徴収する連邦税を差し引いた州別のネット・フローについてである。これには注目すべき結果を見ることができる。

州民一人当たりのネット・フローと州民一人当たりの個人所得の相関係数を測定すると、0.641。強い負相関が確認された<sup>38</sup>。また、回帰分析を行うと、決定係数は $0.411(y=10011.39 - 0.30653x)$ となった。つまり、低所得州ほどネット・フローが大きくなり、財政調整的な効果を果たしていることが推測される。しかし、そのことが州間の公共サービスと租税負担の格差と調整に如何なる意味をもっているのかは明らかでない。今後の研究課題としたい。

---

2003,pp.204-205.

<sup>38</sup> 州別一人当たりの個人所得と一人当たりの連邦支出にも統計的に有意な関係はない。相関係数は0.057、決定係数は $0.0032(y=6970.568 - 0.01984x)$ であった。つまり、連邦税の徴収面がネット・フロー上の財政調整的效果を生み出していると言える。

## 第4章 州レベルの財政調整制度

アメリカでは、連邦レベルの財政調整制度は存在しないものの、州レベルでは、一部のサービス分野、一部の州で財政調整制度が存在している。前者の一部のサービスとは初等・中等教育の分野である。初等・中等教育の財源は学区の財産税に大きく依存しているため、学区間で教育サービスの格差が著しい。このため、全米各州で教育財政訴訟が展開し、州教育補助金による財政調整が行なわれているのである。

一方、後者の州としてミネソタ州が挙げられる。ミネソタ州ほど大規模に財政調整を行なっている州はないと評されている。これはユニークな2つの財政調整制度を導入しているためである。1つは課税ベース分与制度 (tax base-sharing) で、もう1つは地方政府補助金制度 (local government aid) である。以下では、州レベルの財政調整の事例として、州教育補助金とミネソタ州の2つの財政調整制度について取り上げることにする。

### 第1節 教育財政と州教育補助金

アメリカでは公教育に関する責任と権限は、憲法上、州政府に留保 (憲法修正第10条) されており、連邦の果たす役割は障害者教育、科学技術の振興等に限定されている。

州は、公教育の運営に当たって特別区である学区を設置している。学区は専ら財産税と州補助金を財源として、初等・中等教育サービスを提供している。学区には政策決定機関として、教育委員会 (local school board) が置かれ、カリキュラムの決定、教職員の雇用、予算編成、課税等の権限が委ねられている。多くの州では教育委員会は地方住民の公選制が取られており、学区運営に対する地方住民の意志が反映されるよう、「ローカル・コントロール」が保障されている。

2000年度(学校暦表示)の学区の財源は、連邦補助金 266億7,230万ドル(7.1%)、州補助金 1,861億9,126万ドル(49.8%)、学区収入 1,610億9,792万ドル(43.1%)から構成されている。学区収入の大半は、財産税(1,020億1,097万ドル、学区収入の63.3%)である<sup>39</sup>。

州補助金は、特定補助金と一般補助金とに分けられる。前者は、特定のプログラムや活動に対する補助金である。例えば、バイリンガル教育、通学、補償教育、資本支出等の財政支援に使用されている。

後者は、学区の教育財源一般を補助するものである。補助金の定式は州によって異なる。その種類は、1)均等補助金 (flat grant)、2)割合均等化プログラム (percentage-equalization program)、3)基本補助金 (foundation grant)、4)保障課税ベース補助金 (guaranteed tax base program)、5)全額州負担制度 (full state

---

<sup>39</sup> 数字の出所は、<http://ftp2.census.gov/govs/school/00fullreport.pdf>.

funding) である。

1) はデラウェア州、2) はニューヨーク州、5) はハワイ州のみが採用している。4) はジョージア州、インディアナ州、ウイスコンシン州(その変形型も含め)が採用している。3) がもっともポピュラーで、44州が採用している<sup>40</sup>。

その性格は、1) は生徒数等を基準に配分する定額補助金。2) 、4) は学校区の財政力を勘案して配分するマッチング補助金。5) は州に学校区の税源を集中させ、州が一定の基準(学年、居住地区、生徒の学習能力)に基づき教育費のすべてを配分する補助金である<sup>41</sup>。

3) の基本補助金について説明する。最低保障水準の教育費を意味する標準教育費(単位費用(生徒一人当たりの教育費)×測定単位(生徒数))から財産税に対する均一税率(標準税率)を以って収入可能な標準的な財政収入の差額を補填する補助金である。定式は、標準教育費 標準税率×財産税評価額である。

全ての学校区に対して最低水準の教育費を保障し、課税努力の均一化を達成できることを特徴としている(もっとも標準教育費の水準が低ければ、その効果は小さくなる)。また、標準税率以上の超過課税の自由を学校区に委ね、余裕財源(leeway fund)を保障している。

財政調整的な補助金を各州が導入している背景には、教育財政訴訟の問題がある。これは、学校区間の教育費格差の是正や最低教育費の保障を巡って提起された訴訟である。教育費の格差が生じる直接的な原因は、学校区の財源基盤が財産税に過度に依存しているためである。財産税の評価額の高い富裕学校区とそうでない貧困学校区の間では、教育財源の調達力や教育サーヴィス(教員の経験年数、カリキュラムの充実度、施設整備の状況等)に大きな格差が生じる。結果的には、貧困学校区に居住する生徒の「教育の機会平等」を侵すことにも繋がるのである<sup>42</sup>。

71年のカリフォルニア州のセラノ対プリースト訴訟(Serrano vs. Priest)を始め、全米各地で訴訟が提起された。70年から99年までに、40州の最高裁で裁判が行われ、原告が勝訴するか下級審における原告勝訴の判決を支持した州は、17州に及んだ。これらの州最高裁は教育財政システムを違憲として、公平性(equality) - 学校区間の公平な財源調達 - や十分性(adequacy) - 学校区の十分な財源調達 を基準に、教育財

---

<sup>40</sup> 数字は99年度の採用状況。National Center for Education Statistics(NCES) Overview and Inventory of State Education Reforms:1990 to 2000,July,2003,p.36.

<sup>41</sup> 教育補助金の特徴については、Ronald C. Fisher,op.cit.,pp.503-512 及び James W.Guthrie,Walter I.Garms,Lawrence C. Pierce, School Finance and Education Policy, Enhancing Educational Efficiency, Equality, and Choice, Prentice Hall,1988,pp.200 -211 参照。

<sup>42</sup> 教育財政訴訟が巻き起こる70年代初めの教育費格差(72年度)は、全米平均(支出格差の95%以内)で6.6倍もの格差があった。また、生徒1人当たりの学校区の自主財源の調達力にも、ほぼ13倍もの格差があった。州別に言うと、カリフォルニア州では前者が5.5倍、後者が5.8倍の格差があり、テキサス州では9.1倍と11.7倍の格差があった。

政の改革を命じたのであった<sup>43</sup>。

## 第2節 ミネソタ州における財政調整制度

### 1 課税ベース分与制度

課税ベース分与制度とは、ミネソタ州を媒介に都市圏（ミネアポリス・セントポール、アイロン・レンジ）内の自治体間で、財産税の課税ベースを分与する仕組みである<sup>44</sup>。一般的にはミネソタ財政格差プログラム（Minnesota's Fiscal Disparities Programs）と呼ばれる（州法上の正式名称は、チャールズ・ウィーバー都市圏収入配分法（the Charles R. Weaver Metropolitan Revenue Distribution Act、州法のチャプター473F））。

ミネアポリス・セントポール都市圏でこの制度が成立したのは1971年（施行は75年）である。95年にはアイロン・レンジ都市圏（北ミネソタ、セント・ルイス市周辺地域）でも導入されることになった。その具体的な仕組みは次の通りである。

州が、1971年以降の商工資産（全ての事業、事務所、店舗、倉庫、工場、ガソリンスタンド、駐車場、商工業地域の公益事業資産、空き地など。大半の動産は事実上、免税）の評価額の上昇分の40%を共有課税ベースとしてプールし、これを都市圏内の自治体に配分する。

配分方法は、次の配分インデックスで決定される。当該自治体の人口×全自治体の平均財政能力 / 当該自治体の財政能力（この場合、財政能力は、当該自治体の全資産価値（平衡市場価値で表示<sup>45</sup>） / 当該自治体の人口で算出）。

定式上、平均よりも財政能力が低く（高く）、人口の多い（少ない）自治体へ課税ベースが厚く（薄く）配分される仕組みとなっている。そして、配分された課税ベースの部分に各自自治体が均一の税率を課すのである（もちろん、共有課税ベースとして拠出ししない部分は、独自の税率で課税）。

結果的に、都心部の商工地域では、共有課税ベースへの拠出額が配分額を上回り、周辺地域では逆の関係になる。例えば、商業地区ヘネピン郡は共有課税ベース（2億5,200万ドル）全体の54%の金額を拠出しているものの、配分は39%に過ぎない。一方、周辺地区のラムゼー地区では共有課税ベース全体の16%しか拠出していないものの、23%も配分されているのである。このように、都市圏内の自治体の課税ベースを調整することで財政調整を達成しているのである。

<sup>43</sup> NCES, op.cit., pp.41-44.

<sup>44</sup> The Research Department of the Minnesota House of Representatives, Minnesota's Fiscal Disparities Programs, 2005 を参照。

<sup>45</sup> 平衡市場価値は、販売率で資産の市場価値を評価する方法である。このような評価を行なう理由は、ミネソタ州ではカウンティごとで資産評価を行なっているためカウンティ間で資産評価に格差が生じる恐れがあるので、公平性を確保するために販売率で資産評価を調整している。

さて、課税ベース分与制度の目的とは何であろうか。一般的な目的としては大きく2つある。1つは秩序ある地域開発を促進すること、2つには、資源の公平な配分を改善することである。そして、この目的を、課税ベース分与制度は、下の6つの側面から実現するとしている。

- 1) 巨大ショッピングセンターや空港などの施設がもたらす財政的な便益を都市圏内に広く拡散しうる。
- 2) 貧困自治体の高税率化(富裕自治体に比べ税源基盤が乏しいため、同一の公共サービスを提供する場合、税率を高めざるをえない)を抑制し、企業立地上の魅力を高める。
- 3) 商工資産を巡る自治体間の誘致競争を抑制し、都市のスプロール化を抑える。また、水道や大量輸送のような地域サービスの供給コストを軽減しうる。
- 4) 自治体の公共サービスに対するニーズと財源との間の不均衡を是正しうる。
- 5) 自治体に低税收施設(low tax-yield regional facilities) 公園などの受け入れや環境や景観の保全を促す。
- 6) 旧市街地の都市再開発の財源調達を助ける。

特に、5)はとりわけ重要である。なぜなら、この制度の導入の原点は、環境保全にあるからである。60年代に同州に流れるセントクロイ川周辺の景勝地に水力発電所を建設する問題が起こった。財政的には、税金を生まない景観よりも税金を生む発電所の誘致が必要とされたが、市民からは反対された。これが発端で、州当局内部で課税ベース分与制度の導入が検討されたのであった。

日本の中山間地域のような条件不利地域では、さしたる税源基盤もないため地方交付税に依存せざるをえない。だが、その一方で、交付税は農村を厚遇し過ぎており自立意欲を妨げているという批判もある。景観をはじめとした農村の「多面的な機能(安全な食の提供、国土保全等)」を維持するため交付税は必要である。課税分与制度の成立はそのことを物語っているのではなかろうか。

## 2 地方政府補助金制度

次ぎに地方政府補助金制度の話に移ろう。この制度は1971年に創設されたミネソタ州独自の一般補助金制度である<sup>46</sup>。制度発足以来、様々な改革が行なわれた後、94年に現行制度となった。

制度の発足当初から地方政府の財政ニードの違いを勘案して補助金を配分していた。72年から89年の間は、地方政府の税率、徴収額をニードの代理変数として使っていた。確かに、税率が高い団体程、財政ニードが高い団体と想定できるが、当然のように、補助金配分上、不平等(高税率団体は富裕団体であり、富裕団体に多くの補助金が配分)が発生することになり、見直されることになった。

---

<sup>46</sup> Helen F. Ladd, Andrew Reschovsky, Daniel Salomone, John Yinger, "Policy Analysis and the Design of State Aid Formula: A Case Study of Minnesota, 1991"などを参照。

さて、改革が行なわれた結果、現行制度は2つの部分から構成されるようになった。1つは、現行制度に改革する前年の93年度の補助金額をベースとして配分する部分（grandfathered aid base、旧補助金とする）。2つは、財政格差の解消を目的に補助金を配分する部分（以下、Laddアプローチによる補助金と述べる）である。前者は、長期的に減額していき、後者に一本化される予定であるが、激変緩和の意味で設けられている。

後者のアイデアは、Helen Ladd（デューク大）、John Yinger（シラキュース大）、Andrew Reschovsky（ウイスコンシン大）が州政府の依頼で作成した報告書“Measuring the Fiscal Condition of Cities in Minnesota, 1991”に基づいている。

Laddらの補助金の考えは次ぎの通りである。1）補助金の目的は、市の財政能力を平準化させること。2）市が基本的な公共サービス（basic service）を合理的な税率（reasonable tax rate）で支障なく提供できるように補助金を配分すること。3）市の支出ニーズと収入能力のギャップを交付することである。

次ぎに地方政府補助金制度の具体的な仕組みについて述べよう。補助金の配分先は、市（2001年以降、853市）のみである。2002年の配分額は5億6,500万ドル（旧補助金の部分が3億5,300万ドル、Laddアプローチによる補助金の部分が2億1,200万ドル）。配分額は、その時々々の州政府予算で決定され、補助金の交付原資は自動的 - 例えば州税収の一定割合のように - に保障されていない。

Laddアプローチによる補助金の定式は次ぎの通りである。（財政需要 - 財政収入）の差額（財政ギャップ）の一定割合を交付する。全市の差額（財政ギャップ）の合計が州政府予算で決定された地方政府補助金額を超える場合には、個別市の財政ギャップ / 全市の財政ギャップの合計 × 地方政府補助金額で調整することになっている。

定式内の財政収入は各市の財産税の平均税率 × 課税ベースより算定されるが、財政需要の算定は複雑である。財政需要の推計には、回帰分析が利用されている。全市の一人当たりの平均予定支出額（predicted spending）を被説明変数とし、説明変数には次ぎの7つの変数が利用される。

すなわち、1）1940年以前に建築された建物の割合、2）過去10年の人口減少率、3）一人当たりの交通事故件数、4）平均世帯規模、5）自治体の態様（都市圏自治体か非都市圏自治体か）、6）財産税の課税ベースに占める商工資産の課税ベースの割合、7）変換人口（transformed population）の7つの変数が利用される<sup>47</sup>。これによって回帰係数を求め、その値を個々の自治体の説明変数に乗じて、財政需要を推計しているのである<sup>48</sup>。

---

<sup>47</sup> 変換人口は、人口の0.3308乗 × 30.545より算出。小さな市では、市の収入と人口規模は非線形関係になるため利用される。

<sup>48</sup> 被説明変数  $y$  を全市の予定支出額（住民一人当たりの平均額）として、1940年以前に建築された建物の割合や商工用資産の財産税評価額の割合などを説明変数  $x_1, x_2, \dots$  として、回帰式



それぞれの説明変数の意味は、1) 1940年以前に建築された建物の割合：都市インフラの老朽化、貧困率を示す。2) 過去10年の人口減少率：減少率が高い程、一人当たりの固定費用（公共施設の維持管理費、人件費）の増加を示す。3) 一人当たりの交通事故件数：自動車による事故件数は道路の維持管理費、警察、消防費の高さを示す。4) 平均世帯規模：公共サービスの需要水準を示すもので、人口より世帯数の方が関連性が高い。5) 自治体の態様：大都市圏内にある市は他市と共同してサービスの供給が可能なので、経費の節減が可能であるといった説明がなされている。

また、回帰係数を求める際の説明変数の数は市の人口規模（2,500人で異なる）で異なる。2,500人以上の市は上の変数1)から5)を利用する。2,500人未満の市は変数1) 2) 6) 7)を利用する。すなわち、人口規模によって下のように財政需要の算定式が異なる。

・2,500人以上の市の場合の財政需要の算定

$5.0734098 \times 1940\text{年以前に建築された建物の割合} + 19.14168 \times \text{過去10年の人口減少率} + \text{一人当たりの交通事故件数} \times 2504.06334 + \text{平均世帯規模} \times 49.10638 + \text{都市圏自治体} \times 35.20915 + 355.05$

・2,500人未満の市の場合の財政需要額の算定

$2.387 \times 1940\text{年以前に建築された建物の割合} + 3.16042 \times \text{過去10年の人口減少率} + 2.67591 \times \text{商工用資産の財産税評価額の割合} + 1.206 \times \text{変換人口} \quad 62.77$

さらに、下の数値例を使って補助金額を計算してみることにする。

数値例)

A市（人口1万7,000人）の地方政府補助金の配分

支出ニーズ	市の値		係数		要素
1) 1940年以前に建築された建物の割合	16.56	×	5.0734098	=	84.02
2) 過去10年の人口減少率	0.67	×	19.14168	=	12.82
3) 一人当たりの交通事故件数	0.0174	×	2504.06334	=	43.57
4) 平均世帯規模（人）	2.633	×	49.10638	=	129.3
5) 自治体の態様 （大都市圏の自治体の場合、0）	0	×	35.20915	=	0
6) 定数（切片）					355.05
要素の合計（一人当たりの支出ニーズ）					366.16

支出ニーズ = 一人当たりの支出ニーズ × 人口

$$= 366.16 \times 17,000$$

$$= 6,224,720$$

を求める。  $y = \quad + \quad x_1 + Cx_2 \quad \dots$ 。回帰係数（ $\quad, C\dots$ ）を推計し、これを各自治体ごとの説明変数に乗じて、自治体ごとの予定支出額（財政需要額）を算出。

$$\begin{aligned} \text{財政収入} &= \text{課税ベース} \times \text{平均税率} \\ &= 12,500,000 \times 0.343 \\ &= 4,287,500 \end{aligned}$$

$$\text{財政ギャップ} = 1,937,220 ( \quad )$$

$$\text{全市の財政ギャップの合計} \quad 524,000,000$$

$$\text{地方政府補助金予算} \quad 410,000,000$$

$$\text{A市の財政ギャップ} / \text{全市の財政ギャップ} = 0.0037 ( \quad / \quad )$$

$$\text{A市の交付額} \quad 410,000,000 \times 0.0037 = 1,517,000 ( \quad \times \quad )$$

$$\text{旧補助金} \quad 720,000$$

$$\text{合計交付額} \quad 22,370,000$$

最後に、地方政府補助金の評価について述べよう。まず、長所としては、1) 明確な合理性をもって計算できる。2) 市の支出に対して統計的に重要な効果を与えている。3) 政治的な価値判断を排除できる。4) 補助金の“分捕り合戦”が生じない。5) 地方税率の格差の一部を解消しえる。6) 州予算の決定と補助金の配分を切り離すことができる。7) 財政ニードには上限を設け、補助金を配分している。

一方、欠点については、1) 質量ともかなりの地方政府のデータの収集を必要とする。2) 財政需要を測る新たな要因、データについて常に再検討を必要とする。3) 回帰分析は政治家に十分理解されていない、ことが挙げられている。

Ladd アプローチによる地方政府補助金の考え方は地方交付税のそれと類似している。しかし、ミネソタ州へのヒアリングでは、州当局者 - Ladd 氏らに協力して同制度を構築した人物 - は日本の交付税についての知識をまったく持っていなかった。なぜ、類似したアイデアがミネソタでも結実したのか。日本の学会では、地方交付税は国際的にアブノーマルな制度と評される向きがあるが、財政調整を理論的に突き詰めていけば、交付税のように収入、支出ギャップを補填し、基本的な公共サービスを合理的な税率で支障なく提供できる制度に行き着くのではなかろうか。その意味でミネソタ州の地方政府補助金から地方交付税の理論的な普遍性を垣間見ることができた。

おわりに

今後、アメリカで財政調整制度が導入される可能性はあるのであろうか。先に見たように、連邦議会における一般歳入分与の評価は芳しくないが<sup>49</sup>、州、地方政府サイドではその復活を求める声は小さくない。たとえば、全米都市連合（National League of Cities）の2004年の調査（414都市へのアンケート）では、80%の市が地方税制改革の選択肢として「連邦の歳入分与制度」の復活を挙げている<sup>50</sup>。

その背景として、1）近年の州、地方政府の財政危機、2）将来的な権限移譲の進展、3）財源未措置強制事務の増加、4）州小売売上税等の空洞化（サービス課税、電子商取引課税の困難さ）といった問題が挙げられよう。こうした問題は、州、地方政府の課税基盤を縮小させ、公共サービスの安定的な供給を妨げるとともに、財政責任と財政力を乖離させる恐れをもっている。

また、より根本的には、財政調整制度が欠如することは、アメリカの所得格差の拡大や公共部門の衰退とも関わっているとの指摘もある。このため、新しいタイプの財政調整制度を提案する論者もいる。例えば、アリス・リブリン氏は、所得税、法人税、付加価値税を連邦と州で共有する共通分与税（common shared tax）を提案している<sup>51</sup>。また、マックス・サウィキー氏は、景気対策型の臨時的財政調整制度の導入（anti-recession fiscal assistance）即ち景気が悪化すれば自動的に財源を州・地方政府に配分できるトリガー・メカニズムを組み込んだ制度を提案している<sup>52</sup>。

しかし、膨大な連邦の財政赤字、共和党の減税志向の強さ<sup>53</sup>、さらに、民主党の付加価値税アレルギーが財政調整制度の再導入の障壁となっている。いずれにせよ、近い将来、アメリカに財政調整制度が復活する可能性は薄いであろう。

なお、今後の州・地方財政改革の課題としては、1）権限移譲の進展、2）包括補助金の増大、3）州付加価値税の導入があろう。しかしどれも容易な課題ではない。

1）と2）の問題は、メディケイドのブロック補助金化が焦点となるが、その規模の大きさから州財政に相当の影響が生じると思われる。このため、多くの州の抵抗が伴うことが予想される。また、3）は、各州が同時に州小売売上税を廃止し、州間で統

---

<sup>49</sup> その一方、財務省内には一定の評価もあったとされる。例えば、1）財源の配分方法は政治介入がなく、合理的で透明性が高い、2）少ない職員で業務が遂行しえたため、効率的である。

<sup>50</sup> Christopher Hoene, Local Budget and Tax Policy in the U.S.: Perceptions of City Officials, National League of Cities, 2004.

<sup>51</sup> Alice Rivlin, Reviving the American dream: the economy, the states & the federal government, Brookings Institution, 1992.

<sup>52</sup> Max Sawicky, "An Idea Whose Time Has Returned Anti-Recession Fiscal Assistance for State and Local Government", Briefing Paper, Economic Policy Institute, 2001.

<sup>53</sup> もっとも、最近の共和党の減税路線も転換の予兆が見られるという指摘もある。みずほ総合研究所「米国の減税路線に終止符を打つのは誰か 問われる「野獣飢えさすべし」論の是非」『みずほ米州インサイト』2005年5月。

—された付加価値税を導入することを意味する。小売上税の空洞化が危惧されている反面、こうした大胆な改革が一気に行なわれることも予想しがたい。