

# 米国の連邦財政と州財政との 関 連 に つ い て

八 田 薫

## 目 次

1. 序 言
2. ニクソン提案について
3. 州及地方財政援助法の概要
4. 結 言

## 一、序 言

私は今から約 20 年前米国ベイラー大学に留学中、政府間財政調整について調べたものを帰国後西南学院大学商学論集に載せたことがある。(註)そこでは連邦補助金(Grants-in-aid)の問題と、税制調整の手段としての税源分離、租税分与、租税控除請求権、附加税制度、租税の共同管理などについて述べた。米国連邦補助金は特定の経費のために交付する特定補助金で可なり以前から実施されていた。20世紀以前は教育のために土地による現物給付が行われ、その後20世紀に入ってから土地売却代金の一部を補助するようになった。第一次大戦後は道路のための補助が重要な地位を占めるようになった。1929年の恐慌以後普通補助金の外に緊急補助金が多額を占めるようになった。普通補助金についてはこれを受取る州が補助金と同額を負担するという組合せになっているが、緊急補助金はその事業費の全部又は大部分を連邦が交付するのである。第二次大戦以後は緊急補助金の額は減少し、普通補助金が増加し、その使途については社会保障関係の補助が急激に増大している。以上の特定補助金の額は、年々増大して州及び地方財政援助法の制定された1972年度には368億弗に達し

たといわれる。

税制調整手段としての租税分与とは、連邦が徴収した租税の一部を州に分与する制度である。この提案は20世紀以前にも行われたが有名なのは1934年のグレイブス・エドモンド計画である。これは連邦政府が酒税、ガソリン税、製造者消費税を徴収してこれを諸州に分与することを要求したものである。その後W・W・Hellerは1964年に連邦所得税の一部を州・地方団体に分与するという提案を行っている。かかる租税分与に関する提案は何れも実現されなかったが一般の関心を引き、ニクソン大統領（1969年1月20日就任）は就任後間もなくジョンソン大統領の提出した予算案を修正するための「財政に関する特別教書」を議会に送って、その中に極く少額の歳入分与の提案が含まれてから一段と実現の可能性が近付いた。

（註）拙稿「米国の補助金制度について」西南学院大学商学論集第2巻1号（昭和30年）  
同「米国の税制調整について」同第3巻1号（昭和31年）

## 二、ニクソンの歳入分与法案

ニクソン大統領は1971年の1月22日に一般教書を読み上げ、同月29日には1972年度（1971年7月—1972年6月）の予算教書を提出した。前者では米国が国内政策で達成すべき目標として、①社会福祉の改革、②平和時における繁栄の達成、③自然環境の保護、④医療保険制度の改革、⑤州及地方財政の強化、⑥連邦行政機構の強化の6つを掲げ、予算教書では⑤の州及地方財政強化のために、1972年度の予算案の中で歳入分与創設の提案をしている。これは一般歳入分与と特定歳入分与の二種類から成り、米国の財政史上劃期的のものである。前者は連邦収入の一部を州及地方団体に一般財源として分与するもので用途を指定しないので日本の地方交付税に似ている。後者は従来の狭い目的に対して交付している連邦補助金を、都市開発、農村開発、教育、職業訓練、運輸、司法の6部門に包括的に与えようとするものである。土田栄作氏はその大要を翻訳して「地方財政」誌上に載せておられるので、その内容を要約して示すことにする。

1. 年間の所要額は 160億86百万ドル（一般歳入分与 50億ドル， 特定歳入分与 110億86百万ドル）であるが， 1972年度は 年度途中の実施となるので 144億83百万ドル（一般歳入分与37億50百万ドル， 特定歳入分与107億33百万ドル）となる。
  2. 一般歳入分与の財源としては連邦の 個人所得税の課税所得の 1.3% に相当する額が引き当てられる。 この個人所得税の一定割合を財源にあてることは元大統領経済諮問委員長の W・W・Heller 氏が1964年に提案したのを採用したものである。 かように一般歳入分与の財源は個人所得税を基礎としているので， 毎年度個人所得税の増加に応じて自動的に増額される。
  3. 交付団体は州 及び普通地方公共団体（市， 郡， 町）の全部がその対象となる。
  4. 算定及び交付の方法  
総額のうち， 90%を一般交付金とし， 10%を奨励交付金とする。  
各州に対しては， 州分と州内の普通地方公共団体分との合算額を交付する。 州内の普通地方公共団体に対する交付は州を通じて行われるが， 州は単に通り返るだけである。  
算定方式は簡明な人口割を基礎としているが， 各州に対する交付額の算定については州及び州内の地方公共団体が徴収する 一般歳入の州内個人所得総額に対する割合の高い州， すなわち租税負担率の高い州に対しては交付額の割増補正を行う。
  5. 交付資金は， その用途について事業や計画に対しひもつきではない。ただ次のような最少限の条件がついているだけである。 州はこの資金を州内の地方公共団体と分け合わなければならないが， この地方公共団体に対する分与は， 現在の州の歳入分与の上積みとしなければならない。 これは州が現在自身の資金から地方公共団体に与えている 援助に代るものとしてこの新しい分与金を利用してはならないことを示している。
- このニクソン政権の歳入分与法案は米議会の抵抗に会い， 先ず特定歳入分与

の6部門のうち、職業訓練計画は下院で否定されてしまった。下院歳入委員会の Mills 委員長は初めから歳入分与法案に反対であった。しかし、彼も窮乏せる州財政及び地方財政の現実を直視して考えが変り、自ら発案者となって下院を通過させたのが、次に述べる「州及び地方財政援助法」である。

### 三、州及地方財政援助法の概要

ニクソン大統領の提案した「歳入分与法案」は上下議会においてかなりの修正を加えられ、最後には両院合同委員会で調整の上、1972年10月20日漸く法律となって成立した。この法律は一般歳入分与についての規定であって特定歳入分与は含まれない。以下この法律の特色について若干考察を加えよう。

1. この法律では交付額を個人所得税の課税所得の一定割合というように結びつけていないことである。ニクソン提案では連邦個人所得税の課税所得の1.3%としていた。若しそうすれば連邦課税所得が増加すれば自動的に増加する。又、この自動計画は予算に対するコントロールできない経費項目を追加することになるであろうし、連邦議会が経費をコントロールする能力を減退することになる。
2. この法律は州及び地方に対する援助を5年間という特定期間を限って無限に継続することを避けたことである。これによって連邦議会は期間の終りにこの計画を再評価し、経験と新しい発展によって必要があれば改正する機会を持つことになった。
3. 地方公共団体が受ける資金は次に述べる経費にのみ利用できることとし、その支出について絶対的自由を拒否しているのである。しかし、州に対してはかかる制限はない。

#### (1) 通常必要な次に掲げる経常経費

- (イ) 治安(司法, 消防及び建築規制を含む)
- (ロ) 環境保全(廃棄物処理, 下水及び汚染防止を含む)
- (ハ) 交通(体系的輸送, 道路及び街路を含む)

(ニ) 保 健

(ホ) レクリエーション

(ヘ) 図書館

(ト) 貧者及び老人に対する社会福祉

(チ) 財政管理

(2) 法律上認められた通常の必要な投資的経費

4. 新法は年々交付される援助額を正確に規定している。最初の1年間は53億ドルでその後は1年に3億ドルを加えていく。

5年経過したときにはこの計画をそのまま続けるか、改正するかを連邦議会は決める。第1年目には州は18億ドル、地方団体（市、郡、町を含む）は35億ドルを受ける。即ち、第1年目は地方団体は53億ドルの3分の2、州は3分の1を受けることになる。第2年目以降は州は第1年目よりは多く受けるようになるであろう。というのは、州は3億ドルの追加分を18億ドルに加えて受取るからである。しかし、地方団体は、5年間にはニクソン法案よりも多くの割合を受けることになるのである。地方団体は州よりも財政的地位が不安定であるから、地方団体に援助を与える方式は富める団体に比較的多くの援助を与えることを避けるように企てられている。

5. この法律は人口というような単純な要素だけでは満足な結果を得られないので多くの要素を用いることにした。例えば35億ドルの援助は3要素方式で地方団体に交付するように州の間に配分される。その3要素とは人口と人口集中地区と1人当り所得の逆数を乗じた人口で、それによって貧しい団体は富める団体よりもより多くの援助を受けるようにしたのである。この方式は、地方団体の需要は人口の多少によって直接変ること、人口集中地区は特別に厳しい問題をかかえていること、また1人当り所得の低い団体は富める団体が通常遭遇するよりもっと厳しい財政問題を持つであろうことを認めたからである。

この3要素方式の外に5要素方式が同時に定められ、各州に対する交

付額の算定は何れか有利な方式を採用してもよいことになった。5要素方式の方は、算定基礎に人口集中地区人口、所得税徴収額などを用いることによって都市部人口が多く、所得の多い工業の盛んな富める州に有利な方式である。この選択方式は上院選出議員と下院選出議員の利害の関係から上下両院合同委員会で妥協の結果生れたものである。

6. 総ての地方団体は援助を受ける資格はあるが、援助額が1年に200ドル以下になる地方団体には支払は行われない。その場合には、その地方団体が存在する郡に対してこれらの少額は支払われる。
7. 今迄は地方団体に交付される年35億ドルについて述べたが、州に対しては1971年1月1日に始まる1年間の援助は18億ドルで、そのうち9億ドルは州所得税徴収額を基礎にして分与される。残りの9億ドルは州と地方団体との一般徴税努力を基礎として州に分与される。

最初の1年を過ぎると州への援助額は5年の間毎年3億ドル追加される。その3億ドルのうち1億ドルは州と地方団体との収入努力を基礎として割当てられ、2億ドルは州所得税の徴収額を基礎として割当てられる。後者は州所得税の7.5%で算定された州の権利をカバーするに必要な範囲において連邦政府から支払われる。

8. 州への交付金は、連邦の地方団体に対する財源付与の純増を目的とするものであるから、これと引換えに州が地方団体に対する支出金を削減することを認めればその効果が減殺されるので、州に対しては、この援助金制度創設以前の地方団体に対する支出の規模を維持すべき義務を負わせている。
9. 連邦政府は州との協定によって州所得課税を執行し徴収する権限を与られている。既に多くの州は連邦所得税に実質上一致するような所得税を採用している。かように州所得税を連邦が徴収することはいろいろな利益がある。州所得税の標準化は行政費用を引下げることになるであろうし、又納税者も州と連邦が別々の形式で徴収される面倒さを少なくするであろう。かかる方法は州所得税の脱税を少なくして州の租税収入を

増すことになる。

#### 四、結 言

連邦政府が州及び地方政府に援助を与えることは長い間の課題であった。かかる劃期的な制度が1972年度に実現するに至ったことの背景は次のような事情からである。

州及び地方団体は財政的に厳しい諸問題に直面していたのである。これらの州及び地方の公共サービスの需要は益々増大したのに対し追加的收入を調達することは非常に困難であった。1955年と1970年との間に州及び地方政府の一般的経費は殆ど4倍に増加した。中にはもっと急速に支出が増えたところもある。

州及び地方団体もその増大する経費を賄うために収入を増やして来た。しかし、その収入の大部分は所得水準が上っても急速には増えない税源から来ていたのである。即ち全租税収入の約74%は財産税及び売上税からであって所得税の収入は僅かに17%に過ぎなかった。

財政問題は特に中核都市を圧迫した。中所得及び大所得の住民は郊外へ移住して中核となる諸都市には高額の租税を負担することのできない比較的小所得の住民が残り、彼等に対しては財政的に費用のかかる責任を負うのである。

連邦政府は今迄に直接、又は間接に(補助金又は租税控除など)州及び地方団体に援助を与えていたけれども、それらは大体類別的であり、狭く限定された目的のために提供されていた。

議会は類別的な補助金よりも資金の使用についてもっと弾力性を州及び地方団体に与えようとする新しい形式の援助を考えたのである。すなわち、連邦政府が示した包括的な項目の下に地方団体が自由に使えるような新しい援助資金を考えたのである。州に対しても、それ自身の税源以上にその財政需要に応ずることを促がす形式で援助を与えようとした。

もちろん、当時の連邦政府も財政的には楽ではなかった。1972年度には390

億ドルの赤字があり、1973年度にも250億ドルの赤字が見込まれていた。議会はそれを超えて、援助計画の重大さを考慮したのである。

× × × ×

この援助法は1976年の12末日まで有効という時限立法なので、1977年以後どう改正されているのかは現在手許に資料がないのでここに述べることはできないが、改正の期限が近づくにつれて大きな論議を惹き起した。その論議の中心は二点にある。一つは連邦の責任を維持すると同時に州及び地方団体に広汎な裁量の余地を与えたこと、もう一つは最大の財政危機を経験している地域へ援助金を与えようという要求と、一般的な適用によって政治的支持を得ようという要求とのバランスの問題である。

政府間関係諮問委員会 (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) の副委員長である J・シャノン氏は National Tax Journal 誌の1974年12月号に次のように述べている。

米国の連邦主義の歴史上、かように州及び地方団体に紐のつかない連邦援助を与えているという特色は、連邦議会が1975年にこの援助法をどう改正するかを審議する場合にどんな変更がなされるかについて公的な、又理論的な関心を惹き起した。

この5ヵ年の援助計画は1976年の終りまでは生きているが、連邦議会は1975年中に新しい議決をするよう州及び地方の役人から大きな圧力をかけられるであろう。

予想することは危険であるが、この計画が大筋で改正される見込みは少ない。その理由として次のことが挙げられる。

- (1) この計画は政治上大きな草の根的に支持を得ている。50州及び農村から大都市に至る迄の地方団体の間にも広い支持を受けている。
- (2) 歳入分与は連邦援助が有すべき三つの要素のうちの一つの必要な要素である。三つの要素とは、特定の国家的関心のある領域において州及び地方団体の計画を刺激し、且つ援助する類別補助金 (Categorical grants)、国家的関心のある広い領域において州及び地方団体に一層大きな弾力性



- を与える包括補助金 (block grants), 政府間の財政上の不均衡を是正し、州及び地方団体の様々の予算上の需要に応ずるためにそれらの自主性を拡大するための一般的援助金 (revenue sharing aid) である。
- (3) 歳入分与計画は有効な援助計画のテストとして分散化及び財政上の均衡化に対してかなりの役割りを果している。
- (4) 若し現在の援助計画を放棄して、全く新しい形式の連邦援助——租税控除制度とか新しい条件付補助金——に変えようとするれば連邦議会に新しい問題を創出するであろう。
- (5) 歳入分与の自主性において州及び地方が持っている利益と、或る程度の指導と責任を維持することに連邦が持っている利益との間に議会が打ち出している良い均衡を著しく変更することは困難であろう。現在の計画は、政治上の援助と最大の財政上の需要を経験している地方団体へ歳入分与を与える要望との間の妥協を示したものである。歳入分与法案の通過を獲得するためには、総ての州と地方団体に資金の分け前を与えることが必要と考えられた。同時に発案者は住民の所得に対して比較的高い徴税努力をしている団体に有利になるような方法を展開した。一般的な適用と財政上の需要との間のこの妥協を変更することは困難であろう。

(昭和53年1月16日)

#### 註

本稿起草に当り参考とした資料は次の通りである。

水谷 守男「米国における政府間財源調整」福岡大学経済学論集第16巻第2・3号 (昭和47年3月)

土田 栄作「アメリカの新交付金制度」地方財政第11巻 (昭和47年)

同上「1972年州及地方財政援助法」地方財政第12巻 (昭和48年)

A. S. Fefferman, The State and Local Fiscal Assistance Act of 1972, National Tax Journal, Vol. XXVI, (1973).

J. Shannon, Federal Revenue Sharing—Time for Renewal, 上掲誌, Vol. VII, (1974).

追記：本稿執筆後1976年10月に改正条例が、フォード大統領によって制定されていたことを知ったが、これについて次の機会に譲りたい。