

# 1980年代における アメリカ補助金政策の展開（1）

— 州政府の役割変化を中心に —

宮 入 興 一

## 〔目 次〕

1. はじめに — 問題の所在 —
2. レーガン政権の「新連邦主義」と補助金制度改革の歴史的位相
3. レーガン「新連邦主義」下の補助金制度改革（以上、本号）
4. 連邦予算政策の変化と補助金プログラムの展開
5. レーガン補助金制度改革と州政府の対応
6. 補助金制度改革下の州—地方の政府間財政関係
7. おわりに

## 1. はじめに — 問題の所在 —

1980年代のアメリカは、一言でいえば「レーガンのアメリカ」であった。1981年2月、大統領に就任したレーガンは、すぐさま“強いアメリカ”の再生を謳って「経済再建計画」を打ち出した。所謂「レーガノミックス」と言われるこの経済政策は、連邦予算の削減、減税、規制の緩和、インフレ抑制的金融政策を柱としていた。これらは、それまでのケインズ主義的な有効需要管理政策が、「大きな政府」とインフレ体質を定着させ、民間部門の生産性の上昇を阻害したとの強い批判に基づいていた。1982年1月、同政権が打ち出した「新連邦主義（new federalism）」はこの政策の一環である。

「新連邦主義」は、「小さな政府」と「新自由主義」を目指すレーガン政

権が、膨れ上がった補助金体制にメスを入れるために、連邦政府の州・地方への過大なコミットと介入を止め、連邦権限の多くを州に委譲させようとする主張であった。この主張は、1930年代のニュー・ディール期に確立されて以降強められてきた、特定補助金 (categorical grants) を媒介とする連邦政府の優位と、その州・地方政府への過度の介入に対する批判を基底にしていた。とりわけ、1960年代のジョンソン政権による「偉大な社会」計画以来、新しい都市型補助金の多くは次第に州を迂回して、直接都市や、地方の非営利団体と結びつき、また連邦当局を頂点とする「利害者集団」の増殖が、福祉プログラムを膨張させていると論難されたのである。

通例言われるのは、レーガン「新連邦主義」のこの大胆な試みは、実現されたのはその一部であったとはいえ、レーガン期には連邦補助金の整理・統合と州への権限委譲を惹起し、これが補助金削減と相まって、一般的に保守的な傾向を持つ州を、連邦レベルの補助金カットと改革の方向へとリードしたというものである。<sup>(1)</sup>これは、レーガン改革の「成果」を積極的に評価する見解につながる。その一方、レーガン「新連邦主義」の改革のレトリックと成果との間の不一致に注目する見方もある。とりわけ、レーガンの提案した連邦財政や規制機能の下位政府への大規模な委譲が生じなかったことから、「実際に生じた変化は、政府間システムの比較的控え目で、増分的な調整と見做される<sup>(2)</sup>」、と言うのである。

確かに、いずれの説も、真理の一要素を含んでいるように思われる。後者の主張するように、ラディカルな「新連邦主義」の目標とその実績との間の乖離は、決して小さいとは言えないであろう。また、レーガン時代の変化の全てが、大統領とその政権に帰せられる訳でもない。他方、前者の言うように、その実績からする限り、レーガン政権による連邦補助金のカットと制度改革は、1930年代以降発展してきた、連邦の州・地方へのコミットメントの拡大による各級政府機関の財政的依存関係の増大を削減ないし反転させ、少なくとも、これまでの拡大傾向を抑制したように見える。また、それが、社会的支出をはじめとする国内支出の削減と抑制にかなりの寄与をした側面は否定できないであろう。

とはいえ、両者いずれの見解も、例えば、連邦補助金に係わる類似の低所得者向けエンタイトルメント・プログラムでありながら、なぜ AFDC (Aid to Families with Dependent Children：要扶養児童家族扶助) や食糧スタンプ (Food Stamp) は大幅に削減・抑制されたのに、逆にメディケイド (Medicaid: 貧困者医療扶助) はかなり急速な増加を示したのか。また、同じ包括補助金 (block grants) プログラムでも、コミュニティ・サービスは大幅にカットされたのに、デイケアや高齢者社会サービスのようなサービスはそれ程低下しなかったのか。さらに、同一の補助金プログラムでも、補助金カットと制度改革の地域社会と住民への影響において、なぜ各州や都市間に大きな差異と多様性が生じているのか、などの諸問題を明らかにすることはできない。

レーガン政権の補助金の削減と制度改革の理念は、基本的部分で大きな修正を被りながらも、しかしレーガン以前の補助金をめぐる政府間財政関係に重要なトレンドの変化を刻印してきた。とはいえ、そうしたトレンドの変化は、レーガン改革によって権限を強化された州レベルにおいて、重大な修正や変更を余儀なくされている。そのことが、レーガン補助金制度改革においてプログラム間や州間のインパクトの差異を生じさせる大きな要因ともなっているのである。こうしたことは、レーガンの「新連邦主義」や補助金改革の評価において、今日の州政府の位置付けと機能の変化を抜きにしては考えられないことを示唆していると言ってよい。

本稿の課題は、従来検討されることの少なかったレーガン補助金改革に対する州政府の対応を中心に、レーガン政権の「新連邦主義」のもとにおける州の新しい位置と役割の変化について究明し、レーガン補助金改革の意義と限界を州・地方の自治の視角から明らかにすることである。それはまた、「中間政府」としてのアメリカの州の、現段階における意味を明らかにする貴重なヒントをも与えてくれるであろう。

以上の問題意識と課題設定のもとに、より具体的には、次のような検討テーマを措定したい。

第1は、レーガン政権の「新連邦主義」と補助金制度改革の中で、州がど

のような位置と役割を与えられたかを、レーガン大統領が相続した政府間財政関係の歴史的現実、レーガン「新連邦主義」の固有の文脈、さらに実際の補助金制度改革の筋道と内容に即して明らかにすることである。それらは、1980年代の連邦補助金制度改革に対する州政府の対応のあり方を規定する、政府間財政関係の歴史的・イデオロギ的・制度的要因となっているからに他ならない。

第2は、レーガン政権の補助金制度改革に対して、現実に州政府がどのように対応したかを分析することである。州は当初、レーガン政権によってリードされる改革の方向にそって動くかに見えた。しかし、その後の州政府の対応は、必ずしも政権の期待する政策プライオリティに追随するものではない。また、州の対応は、各種の補助金プログラムごとに著しい多様性と格差をもっている。こうした80年代の州対応の変化やプログラムによる多様性が、何故、どのように進んできたかを明らかにすることは、権限と自主性を強めた州政府の新たな位置と役割を分析する上で、不可欠の課題であろう。

第3は、各州ごとの対応の多様性と独自性の意味を解明することである。補助金制度改革に対する州政府の対応は、単にプログラムごとに異なるだけではない。それは、各州ごとに相違性を持っている。もともと連邦制をとり、かつその成文憲法で連邦一州間の諸機能の分離を明記されている合衆国の州行動は、多様かつ独自性に富んでいる。補助金制度の結果である各級政府間の権限と財源の混合は「マーブル・ケーキ」の隠喩を生み出したとはいえ、レーガン改革によって権限と独自性を強化された州政府が、逆に連邦への依存を弱めた地方との政府間関係の中でいかなる対応の相違をみせたか。各州による対応の類型差とその根拠は何か。またその結果、どのような社会的、地域的、財政的問題をもたらしているか。こうした諸問題を明らかにすることは、レーガン補助金改革の現実の評価と社会経済的意味を解明する上で、重要な手懸かりを与えてくれるであろう。

〔注〕

(1) 例えば、カンラン (Conlan, T) は、「レーガン政権の成果は、大統領のゴールからは

遙かに遠かったとはいえ、歴史的基準から測れば、疑いもなく重要であった。」として、レーガンの政策が、「連邦補助金支出の低下傾向を加速させ、ナショナル・プライオリティを再編し、政府間の諸問題と連邦主義の改革を政策アジェンダに乗せた」と述べ、また「予算と連邦主義の両戦線での数年に亘る一致した努力の結果、全国的な進取の政策機会を変更ないし多くの場合削減し、新しい政府間政策形成パターンを導いた」と指摘している（Conlan, Timothy, *New Federalism : Intergovernmental Reform from Nixon to Regan*, Washington D. C. ; The Brookings Institution, 1988, p.152.）。

また、ファインスタイン（Fainstein, S. S. and Fainstein, N.）は、レーガン時代の大部分をとおして、初期の深刻な不況と継続的なアメリカ経済の再構築のもとで、高率の失業と貧困の増大が生み出されたにもかかわらず、「レーガン政権は、新しい福祉手段の形成を避け、その代りに、主に減税を通して、そのエネルギーを、企業家精神の発揮や投資、経済的拡大に傾注した」として、州政府が、補助金の削減や失業増大、他州との競争にさらされ、経済開発と営利主義に走ったことを指摘している（Fainstein, Susan S. and Fainstein, Norman, *The Ambivalent State : Economic Development Policy in the U. S. Federal System under the Reagan Administration*, A Draft of Xth World Congress of Sociology, New Delhi, August 1986, pp. 17-21.）。

- (2) Beam, David R., “New Federalism, Old Realities : The Reagan Administration and Intergovernmental Reform”, in Salamon, Lester M. and Lund, Michael S.(eds.), *The Reagan Presidency and the Governing of America*, Washington D. C. ; The Urban Institute Press, 1984, p.132.

なお、ウォーカー（Walker, D. B.）も、レーガン政権の「新自由主義」が、長期的に見て重要性を有していたか否かに疑問を呈している。ウォーカーは殊に、Swap and Turn Back プラン（後述、本稿 pp. 27-30, 参照）は、提案さえされなかったこと、また、1981年を別とすれば、新しい包括補助金（BG）はほとんど立法化されず、さらに政府間資金供与において、重要なカットはほとんどなされなかったことに注目している（Walker, David B. “The Conditioning and Course of the System”, in Bender, Lewis G. and Stever, James(eds.), *Administering the New Federalism*, Colo. ; Boulder, 1986, pp. 329-347.）。

## 2. レーガン政権の「新連邦主義」と補助金制度改革の歴史的位相

1980年代、レーガン期の「新連邦主義」と補助金制度改革において、州がいかなる位置と役割を与えられたかを明らかにするためには、まず、80年代までに至るアメリカの、連邦—州—地方の政府間関係と連邦補助金制度の歴史的展開過程における州政府の位置付け、及びその変容の歴史的意味が検討されなければならないであろう。

レーガン「新連邦主義」による補助金制度改革の戦略は、大きく2つの要素から成る。1つは、国内政策における連邦から、とりわけ州政府への責任と権限の委譲と補助金規制の緩和（「分権化」）であり、もう1つは、政策プライオリティの変更を内実とする公共支出の削減である。両者は、理論的にも実際の政策においても相互に深く関連しているが、レーガン大統領によるこうした改革は、一面では彼の前任者達により形成・発展させられた合衆国の政府間財政関係と補助金制度における歴史的・制度的矛盾や問題に対する根底的批判として登場してきたからである。

本章では、まずレーガン大統領が相続した政府間財政関係の歴史的現実と問題点を明らかにした上で、レーガン「新連邦主義」と補助金改革に固有の歴史的特徴について究明しよう。

### (1) レーガン期に至る政府間財政関係の歴史的展開と州

現代アメリカの、連邦補助金を通じる政府間財政関係が強まる契機となったのは、1930年代、大恐慌期のニュー・ディール政策である。ニュー・ディール期には、連邦補助金を中心とする政府間収支は、絶対的・相対的に急増しただけではなく、機能分野も老齢・児童・盲人扶助や失業保険など、新たに社会保障プログラムが付加され、拡大した。それまでは、財政権限と責任は連邦—州間で相互に独立性が強く、かつ僅かな連邦補助金の機能も州へのハイウェイ補助金を中心であった。しかし、いまや州政府は、大不況により財政破綻と機能麻痺に陥った地方政府に代って機能分野を拡大し、この州政府

を、連邦が支援するという政府間財政関係が確立してきたのである。<sup>(1)</sup>30年代の大恐慌による体制的危機は、分権と機能の分担を旨とするそれまでの「二重連邦主義」の存続を事実上不可能にしたからに他ならない。

その結果は、政府間の権力の「共有」と機能の「共同管理」を形式とし、中央政府の権限・機能の拡大を内実とする「協調的連邦主義」の形成である。<sup>(2)</sup>それはまた、戦後アメリカ「福祉国家」のコーポラティズム的な政府間財政制度確立の嚆矢ともなったのである。<sup>(3)</sup>その一方、1935年社会保障法などにより新設・拡充された連邦補助金プログラムの多くは、補助裏を要件とする特定補助金で、連邦による州・地方への介入主義と中央集権化の最初の芽を用意した。また、連邦補助金の大部分は依然として州政府を対象としながらも、連邦—地方間にも財政関係が次第に確立してくることに注目したい。<sup>(4)</sup>それらは戦後、ことに1960年代には新たな内容を盛られて拡大し、連邦補助金をめぐる矛盾と問題を重大化させる制度的端緒となったからである。

1960年代における連邦補助金の量的拡大は、その内容と意味の変化を伴いつつ政府間財政関係をはるかに複雑にただけでなく、各級政府間の権限と責任バランスに劇的な転機をもたらした。1964年のジョンソン大統領による「偉大な社会」計画とその下での「創造的連邦主義」がそれに他ならない。そこではナショナル・ゴールの達成が最優先され、州の本来的機能を補完するという協調的連邦主義は建前としても反転された。創造的連邦主義は、連邦補助金の新たな多面的活用を中心的テコとして指導権を連邦に移し、国家的ガイドラインに州・地方を協力させようとしたのである。表1のように、連邦補助金は1960年代、ことにその後半以降急増するが、これに伴って地方への州補助金が増えただけでなく、連邦から地方への直接補助金も急増した。

では、1960年代に、連邦補助金の激増と質的变化を生みだした契機は何であったろうか。それは、既に指摘されているように、一言でいえば、アメリカにおける都市問題の激化がその解決を喫緊の課題としていたからであろう。<sup>(5)</sup>だが、注目すべきは、ニュー・ディール期における補助金の展開が大不況による失業と貧困者の増大という根源的貧困の激生を契機としていたとすれば、60年代のそれは、都市問題や環境問題など現代的貧困の爆発から生じ

表1 連邦補助金及び州補助金の動向変化(1982年実質ドル)(単位:億ドル,%)

	1960	65	70	76	80	84	88
(1) 連邦補助金	226	327	554	1,094	1,060	919	980
(伸び率, %)	(-)	(44.6)	(69.2)	(97.6)	(-3.2)	(-13.3)	(6.6)
(2) 州の連邦補助金収入	207	292	458	666	722	707	828
(伸び率, %)	(-)	(41.1)	(56.9)	(45.3)	(8.5)	(-2.1)	(17.2)
(3) 地方の連邦直接補助金収入	19	34	62	215	247	194	141
(伸び率, %)	(-)	(78.3)	(81.5)	(246.9)	(14.6)	(-21.3)	(-27.3)
(4) 州補助金(州→地方)	308	415	641	890	949	983	1,200
(伸び率, %)	(-)	(34.5)	(54.6)	(38.9)	(6.6)	(3.6)	(22.2)
<u>連邦補助金</u> 連邦一般歳出 (%)	8.4	10.0	13.9	23.8	20.3	14.9	13.5
<u>州の連邦補助金収入</u> 州一般歳入 (%)	23.3	24.1	24.8	27.6	26.4	23.0	22.6
<u>地方の連邦直接補助金収入</u> 地方一般歳入 (%)	1.8	2.4	3.2	8.3	9.1	6.5	3.9
<u>地方への州補助金</u> 州一般歳出 (%)	34.7	35.0	37.2	37.7	36.3	34.4	34.5
<u>地方の州補助金収入</u> 地方一般歳入 (%)	28.8	29.5	33.3	34.5	35.0	32.7	33.5

(注) (1) 「(1)連邦補助金」の支出額と、(2)+(3)の収入額とは、留保分があるので、必ずしも各年度ごとに一致しない。

(2) 1982年 GNP インプリシット・プライス・デフレーターによる実質ドルで表示している。「伸び率」は対前増減率(%)。

(資料) U. S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1970*, 1975, Tables Y505-521, 533-566, 605-637, 710-735, 736-782, 817-848, Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States 1978*, Table 477, 1982-83, Table 466, 1987, Table 431, 1990, Table 456, Advisory Commission on Intergovernmental Relations(:ACIR), *Significant Features of Fiscal Federalism*, 1989ed., Vol. II, Tables 1, 12, 13, U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Government Finances in 1987-1988*, 1990, Table 2, より作成。

たことである。連邦補助金の拡大と展開の歴史的契機は、共に独占段階における貧困の多様化と激化による社会的危機管理の手段として与えられた。だが、60年代の連邦補助金は、それが現代的貧困に起因している以上、表2にも明らかのように、ニュー・ディール期のそれとは異なって、社会サービス、



表2 連邦補助金の目的別変化 (構成比・増加率) (単位: %, 億ドル)

年 度	1960	65	70	75	80	84	88	実質増加率 (%、1982年ドル)		
								1960-70	1970-80	1980-88
(1)運 輸	42.7	37.6	19.1	11.8	14.3	15.4	15.7	13	40	-2
(2)所 得 保 障	37.5	32.2	24.1	18.8	20.2	26.3	27.4	62	56	21
(3)教育・訓練・雇用、社会サービス	7.5	9.6	26.7	24.4	23.9	17.1	17.2	799	67	-36
(4)コミュニティ・地域開発	1.5	5.9	7.4	5.7	7.1	5.3	3.7	1,101	79	-54
(5)保 健	3.1	5.7	16.0	17.7	17.2	22.4	28.3	1,222	101	46
(6)自然資源・環境	1.5	1.7	1.7	4.9	5.9	3.9	3.3	180	539	-51
(7)一 般 政 府 補 助	2.4	2.1	2.0	14.2	9.4	7.0	1.7	114	782	-84
(8)そ の 他	3.8	5.2	3.1	2.5	2.0	2.6	2.7	105	19	25
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	152	86	-11
(1982年実質億ドル)	227	323	573	840	1,067	906	950			

(資料) Office of Management and Budget (:OMB), *Historical Tables, Budget of the United States Government, FY1990, Tables 12・1, 12・3, ACIR, Significant Features of Fiscal Federalism, 1989ed. Vol. II, Table 1, より作成。*

職業訓練・雇用、保健、コミュニティ開発、資源・環境保全など、地域問題と深く係わる新しい機能領域で、飛躍的に拡大せざるをえなかったのである。<sup>(6)</sup>

とりわけアメリカの都市問題の特徴は、黒人を中心とする人種問題と不可分に結びついていることである。戦後の産業構造の変化から生じた北東部大都市への黒人の大量流入は、50年代からのヒスパニック系人口の都市流入と相まって、60年代には都市マイノリティへの失業、貧困問題、教育・住宅などの都市問題を激生しはじめていた。それは公民権運動の爆発と相互に加速し合い、その結果、都市問題への対応は体制的に不可欠となってきたのである。<sup>(7)</sup>しかし、これに応えるべき大都市圏の自治体財政が危機に陥りはじめていた。伝統的に資産課税に依存している都市財政は、そうした新しい財政ニーズの急増に対応できなくなっていたからである。<sup>(8)</sup>では、州はどうか。州政府は税制上は売上税や、先進大都市州では所得税をもち、税収の弾力性は地方政府より高い。しかし当時の州は、財政的には相対的に逼迫していた上に、何よりも都市問題という新しい劇的なアジェンダに敏速に対応するには政治的な柔軟性を欠いていた。<sup>(9)</sup>その結果、都市問題の爆発と公民権運動の高揚に

直面して、連邦政府は補助金の増大とそのシステムの修正をもって対応することを余儀なくされたのである。とすれば、そのことは、1960年代の連邦補助金にいかなる特徴を刻印したであろうか。

第1は、創設された多数の連邦補助金プログラムの大半が、都市問題の解決に的を絞り、また連邦各省庁が交付裁量権を握ったプロジェクト特定補助金とされたことである。<sup>(10)</sup> 州への連邦補助金は、従来、人口や財政ニードをパラメーターとする定式補助金 (formula grants) が一般的であった。定式が法制的に決まれば、交付の決定や金額はほぼ自動的に決まる。これとは対照的に、プロジェクト補助金 (project grants) は、補助金の交付決定や金額算出に連邦の大きな裁量権が働く。その結果、国の目標とリーダーシップに州以下の政府を協力させることが可能となるのである。1964-69年の間に、連邦補助金の都市への支出割合は55%から69%へと高まり、都市型・福祉型補助金へと急速に転化した。他方、プロジェクト補助金の急増は、これをめぐる州以下の政府間競争を強め、連邦権限と官僚統制の拡大を生むことにもなる。

第2は、上述のようなナショナルな目標に協力させるために、急増する補助金交付対象団体が、州政府を迂回して直接都市や地方政府、また教育など特定目的をもつ特別区、さらには一定要件を備えた住民団体にまで、実験的に拡大されたことである。<sup>(11)</sup> また州政府でも、連邦補助金を受け取る州当局の割合は増加したが、しかしその大半は連邦から州をそのまま通り抜け地方に交付される「通過 (passthrough) 補助金」で、その割合は、1972年には州への連邦補助金の26%を超えていた。<sup>(12)</sup> かくして、都市問題対応型の補助金回路の多様な拡大は、政府間財政関係を一段と複雑にただけではなく、連邦が州をバイパスして、直接都市や住民団体と結合し、これに介入する道を拓いたことに注目すべきであろう。それは後に、各級政府間のフリクションを生む要因ともなるからである。

確かに、60年代の連邦主導型の補助金の増大と制度の多面化は、激化した都市問題や貧困の改善に一定の役割を果たしたことは否定できないであろう。<sup>(13)</sup> またそれは、連邦政府の集権性を強める一方、州以下の政府や住民団体

に、プログラム・デザインへの発言権や執行への参加と責任の余地を留保した。<sup>(14)</sup>だが同時に注目すべきは、60年代の政府間財政関係の変容は、ニュー・ディール期以来の連邦政府による優位と州・地方への介入を格段に強め、連邦補助金に対する批判と問題点を著しく顕在化させざるを得なかったことである。連邦補助金に対する批判は、大要次のようなものであった。<sup>(15)</sup>

(1) 補助金、ことにプロジェクト補助金の急増が、連邦の州・地方プログラムへの介入と規制を著しく強めたこと。連邦省庁による集権的・画一的な管理は、煩雑で強制的な補助金手続き（レッド・テープ）を増し、州・地方の行政効率を侵害する。また、中央官僚の権限と恣意の拡大は、補助金の公平性・明確性、故にまた正統性を著しく傷つけ、州以下の政府に不信と不満を生み出さざるをえない。

(2) 補助金の細分化が、多くの類似、重複の補助金を増し、プログラム間の不統一の問題を生じたこと。これは州・地方の役人達に対して、利用プログラムや担当連邦部局についての情報障害と無用の混乱を招かずにはいない。

(3) 都市型・福祉型補助金の拡大が大都市のマイノリティや貧困者、民主党エリート部分、各級政府官僚との同盟（所謂「鉄の三角形」）を生み、政治的な摩擦と分裂を生み出したこと。都市への多様な福祉補助金と専門公務員の急増、官僚への権限強化と公選公務員の地位の低下、州政府や自治体さえバイパスする連邦と住民団体との直接的結合等は、共和党だけではなく、知事、市長、議員、南部民主党員、農民、郊外生活者の間にさえ、ビューロークラシーと補助金に対する反感と抵抗を次第に広げてきた。

以上のような財政的、政治的、イデオロギー的な連邦補助金に対する批判に加えて、実際の機能としても、補助金は都市問題に十分適応し難いものとなっていた。連邦補助金のように集権的・画一的な財政調整制度は、今日の都市問題のように地域的・多面的な社会問題を根本的には解決することができないからである。<sup>(16)</sup>そうであるとすれば、連邦—州—地方間の税源再配分と財政調整制度の改革が、緊要の課題として浮上してくるのは必然であったといえよう。

このような連邦補助金への批判と課題に対して、保守主義の側からの1つの対応の仕方を集約的に表現したものこそ、1970年代初めのニクソン「新連邦主義」(New Federalism)に他ならない。ニクソン新連邦主義の目的は、連邦政府に集中し過ぎた権力や権限を州や地方に「分権化」しようとするもので、同時に連邦行政における大統領の統制力を強めようとした。政府間財政関係の核心である連邦補助金を分権化して州知事や市長にヨリ大きな裁量権を与え、また細分化されたヒモ付きの特定プログラムを定式的配分によって統合化することは、上述のような補助金の財政的、政治的、イデオロギ一的諸批判に応えうるものと見做されたからに他ならない。

ニクソン大統領による改革の主要な成果は、一般歳入分与(general revenue sharing : GRS)と包括補助金(block grants : BG)とから成る。GRSは連邦税収の一部を州・地方に人口等を指数とする定式によって傾斜配分される。交付金は一旦州に配分され、うち2/3は別の定式によって市町村に移転され、公安、環境、保健など8つの指定項目に優先支出される。GRSは、合衆国財政史上最初の本格的財政調整制度であって、ヒモの付かない補助金の増額によって州・自治体にヨリ大きな決定権を与えようとした。その結果、確かに70年代前半には、連邦補助金はGRSを中心に急増した(前掲、表2)。その一方、州・地方の財政規模に占めるGRSの割合は高々数%に充たず、しかも都市化の指標のない州配分方式や連邦による交付上限額の規制は、都市問題に苦しむ大都市財政には逆に抑制的に機能した。<sup>(17)</sup>GRSは都市のリベラル派の力を弱めるのには寄与したが、後に見るように、レーガンはこれさえも残しておこうとはしなかったのである。

他方、特定補助金の包括補助金(BG)化は、1973年の「総合雇用・訓練法(CETA)」と74年の「住宅・コミュニティ開発法(UCDA)」による2つのBGとして結実した。<sup>(18)</sup>BGは複数の特定補助金プログラムを統合し、配分定式によって一般に交付され、分権化と統合化の方向を指向していた。80年代には、BGはレーガン補助金改革の目玉の1つとなる。とはいえ、ここでも、レーガンは単純にBG化を進めようとしたのではない。事実、ニクソンの2つのBGのうち前者は、GRSと並んでレーガン期に終息させられるも

う1つのニクソン・プログラムとなるのである。同じく「新連邦主義」を指向しながら、なぜ、レーガンとニクソンの両者にそのような違いが生じたのか。この点はレーガン補助金改革の理念を鮮やかに示す特徴であるので、次節(2)で改めて考察を加えよう。

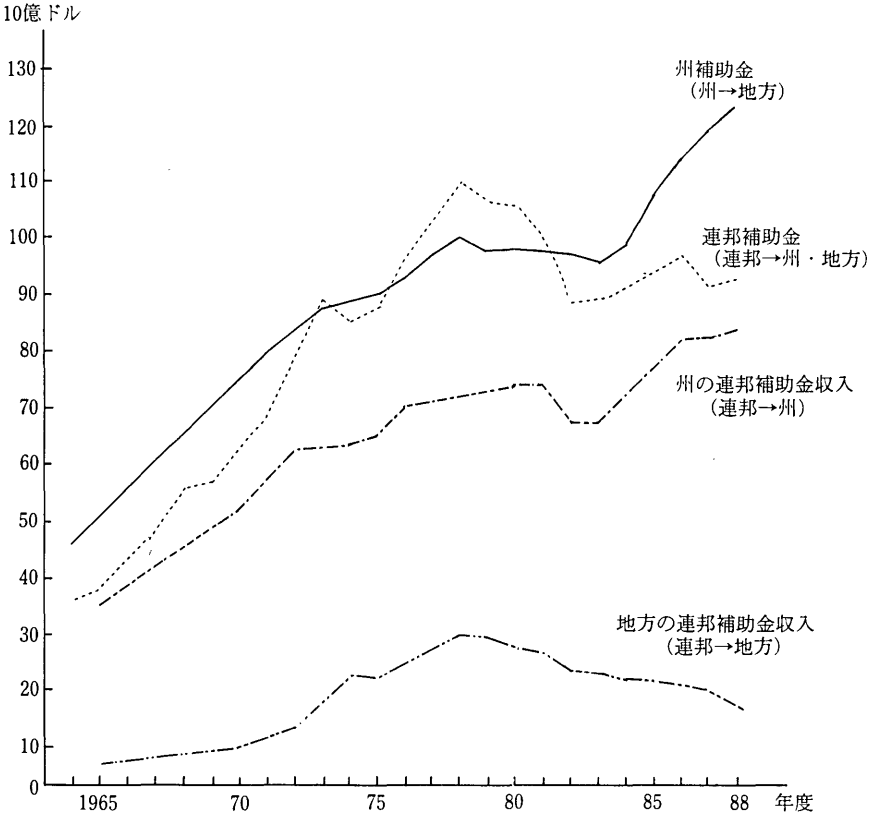
1970年代のニクソン・フォードの共和党政権の間に、確かに連邦補助金の全般的パターンには、分権化と統合化にむけて重要な変化が進みはじめた。GRS と BG を含む一般的補助金は、1972-77年には、連邦補助金総額の9.9%から26.1%に急増した。また、主力の特定補助金の中でも、プロジェクト補助金から定式補助金へのシフトが進み、特定補助金数に占める後者の割合は、1967年の26%から78年には35%に高まった。<sup>(19)</sup>

とはいえ、1960年代に確立した政府間財政関係の基礎が掘りくずされてしまった訳ではない。むしろ、70年代のスタグフレーションと深刻化した都市財政危機のもとでは、連邦補助金は加速度的に増加し続けた。<sup>(20)</sup> 補助金のGNP比は、1969-77年の間に2.2%から3.5%に高まり、連邦総支出に占める補助金の割合は12%から17%へシフトした。州・地方支出に対する連邦補助金の比率も、同期間に18%から26%へ急拡大した。<sup>(21)</sup> また、地方政府への連邦直接補助金は、1972-77年の僅か5年間に3.6倍と爆発的に増大したが、それは州への連邦補助金の1.7倍増と比べても突出していた。<sup>(22)</sup> かくして、図1のように、1960年代に強められた地方政府の連邦財政への依存関係は、70年代には、スタグフレーション下の都市財政の危機に直面して格段に深まったのである。一方、州政府は、70年代には州への連邦補助金の伸び率の低下にもかかわらず地方へ財政援助を持続させ、州権を強めつつあった。とはいえ州の役割は、連邦の急激な機能拡大と比べれば、70年代には未だ控え目なものにとどまっていたのである。

これに続く民主党カーター政権期の補助金は、ジョンソン以来のリベラリズムの伝統と、次期レーガン政権の新自由主義の潮流との混迷の産物であって、ことにその後半期には大きく後者へと傾斜してきたと言ってよい。

カーター政権による補助金デザインの変更は、主として(1)「経済的刺激プログラム (Economic Stimulus Programs)」と、(2)「全国的都市政策

図1 連邦補助金と州補助金の推移  
(実質ドル, 1982年)



(資料) OMB, *Historical Tables, Budget of the United States Government*, Fiscal Year 1990, Tables 1・3, 12・1., ACIR, *Significant Features of Fiscal Federalism*, 1988, Vol. 2, Table 73, 1988, Vol. 2, Table 10, U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *State Government Finances in 1988*, table 13, *Government Finances in 1987-88*, Table 6, より作成。

(National Urban Policy)」の提案にみられた。(1)は、次の3つの経済刺激策のパッケージであった — ①失業率の高さにより敏感に反応する反循環的補助金プログラムの創設, ②州への失業対策的な公共事業補助プログラムの

拡大、③失業者の地方政府雇用を補助する、「総合雇用・訓練法」への公共サービス雇用（CETA-PSE）の新設。<sup>(23)</sup>これらのパッケージは、直接的には1977-78年の不況対策であったが、しかし主眼は、補助金プログラムを、とりわけ失業や貧困に悩む地方自治体にもっと集中的に支出することにあった。なぜなら、ニクソン-フォード時代の定式補助金の増加に伴って、連邦ファンドは高いニードを有している大都市だけではなく、全ての自治体間に分散される傾向を強めていたからである。<sup>(24)</sup>その意味で、貧困な不況地区にファンドを再目標化するカーター大統領の刺激プログラムは、60年代以来の民主党リベラリズムの潮流を継承するものと言ってよかった。

これに対して、(2)の都市政策は、一面では、(1)の不況対策プログラムを大都市ニーズに合わせて恒久的ベースで設定しようとするものであった。しかし、他面では、その実行を公共的介入によってではなく、民間部門と市場の効率性を重視する政策に傾斜させて、レーガン流の新自由主義的潮流への橋渡しをするものとなったのである。

カーターの都市政策は、「都市・地域開発政策グループ」による1978年3月の報告に依拠していた。その政策目標は、連邦ファンドを衰退化した都市及び都市内の貧困地区に集中し、投資の維持と、貧困者やマイノリティのための住宅、雇用、コミュニティ・サービスの改善を図ることとされた。<sup>(25)</sup>これらの目標達成のために多くの提案がなされたが、その予算規模は60年代の革新的プログラムと比べれば著しく小さく、しかしそれさえも多くが議会によって退けられた。しかし、より重要なことは、この政策が、都市問題の解決を市場とそのメカニズムに委ねようとした点である。これは、カーター都市政策の目玉と言われた都市開発活動補助金（Urban Development Action Grant：UDAG）に最も端的に表現されている。UDAGは大規模都市開発によるインナー・シティの再生を目指していたが、このプログラムの基本的原理は、緊縮的な連邦ファンドを、都市への、民間資金の導入と企業立地のテコにすべく位置づけられていたからである。UDAGは商業、不動産などの都市資本や開発資本に補助金を与える一方、肝心の貧困近隣住区の再生は遅れ、都市問題の解決にはつながらなかった。このような連邦による都市財政

援助の緊縮と市場重視への転換こそは、レーガン改革の先駆に他ならない。

カーターの刺激プログラムと都市政策との間にこのような落差が生じたのは何故か。それは、基本的には、経済的にみて、構造不況と高インフレによるスタグフレーションが長期化し、アメリカ経済力の相対的低下が明白になりはじめるもとの、連邦財政の緊縮的運営を余儀なくされたからである。だが、もっと直接的に重大な理由は、ヨリ政治的なものであった。カーター大統領が新都市政策の方向を打ち出して議会との交渉に入った直後の1978年6月、カリフォルニア州で「提案13」が成立した。州・地方政府の課税に新たに財政枠がはめられ、支出制限が強制されることになったのである。<sup>(26)</sup>この「納税者の反乱 (tax revolt)」は、都市問題とスタグフレーションの続く中で、都市と貧困層への支出増が中産階級への税負担の増大を招いているとの強い批判に基づいていた。納税者の反乱は瞬く間に全米各州にひろがった。それにつれてカーターの提案はしほみ、連邦議会は一層消極的になっていったのである。1980年には、強いインフレ圧力のもとで、ニクソン時代に始まった一般歳入分与 (GRS) のうち州への配分部分が廃止された。こうして、図1で見られたように、州・地方への連邦補助金は、1978年をピークに、実質的に低下に転じたのである。それは、レーガン時代へと繋がる、メガ・トレンドの転換であったといつてよい。

とはいえ、カーター期における予算配分の変化は、補助金システムを、ある点では共和党期のパターンとは異なるものとした。GRS と BG を含む広域ベース補助金が全補助金に占める比率は、1977-81年の間に、26.1%から17.8%へ再び低下した。カーター期の予算カットは広域ベース補助金に最も深刻に影響したのである。その一方、カーター時代に最も急速に増加したプログラムは、社会福祉・保健と運輸で、合わせてその間の全補助金増加額264億ドルの90%を超えていた (社会福祉・保健191億ドル、72%；運輸52億ドル、<sup>(27)</sup>20%)。だが、カーター末期には、これらの社会的プログラムの大半が現状維持か、あるものは削減され始めた。反循環プログラム、ことに CETA-PSE は、1978-81年に480億ドルと最大のカットとなった。カーター時代に始まったこのような転換へのシフトは、レーガン期に入るや加速度的に発展



させられるのである。

## （2）レーガン「新連邦主義」の文脈と補助金制度改革下の州

レーガン政権の「新連邦主義」は、フェデラリズムの根幹である、連邦—州—地方間の権力分割のあり方と州政府への権限委譲を文脈の1つとして主張された。これは一面では、政権が相続した政府間財政関係と補助金をめぐる財政問題への歴史的・制度的批判を根底にしていた。この点については、前節(1)でもふれた。他方、レーガン新連邦主義のいま1つの文脈は、「小さな政府」と「新自由主義」的イデオロギーによる、補助金カットとプライオリティの変更、規制の緩和、「民活」の方向である。この2つの文脈は、理論的には常に対立する訳ではないとはいえ、実際の補助金制度改革の過程ではしばしば矛盾する側面をもち、その場合には、後者を優先させる方向で、打開が試みられるのである。本節では、レーガン新連邦主義の文脈のなかで、同政権の補助金改革の戦略と、そこでの州の位置づけについて究明しておきたい。

レーガンはニクソンと同様、「新連邦主義」を主張した。両者は、過度に権力を集中し複雑化した連邦政府の権限を分権化・統合化させ、かつ大統領の統制力を回復させようとする信念では共通していた。また、両者は共に、連邦による地方、ことに大都市への過度の介入と、その依存体質を嫌悪した。その一方、分権化や統合化を主張する究極の目的については、2つの「新連邦主義」は決定的に異なる側面もっていた。その相違は、基本的には公私両部門、ことに公共部門の役割についての両者の差異に根ざしていたと言っ  
<sup>(28)</sup>  
てよい。

カンラン (Conlan, T) はニクソンとレーガン、両「新連邦主義」の内容を比較検討し、前者が「新連邦主義」を、州・地方レベルで政府部門を改善し強化する手段と考えていたのに対し、後者はそれを、あらゆるレベルの政府の社会的役割を削減するより広い戦略の一部として見做していた、と指摘した。<sup>(29)</sup> すなわち、ニクソンの改革は、全体としては、行政的管理を改善することによって、政府部門をもっと活動的、創造的、効率的にするためのプロ

グラムとして提起され、補助金の拡大と必ずしも矛盾するものではなかった。むしろそのために、フェデラリズムにとって主要な問題点である集権化しすぎた連邦政府を、州と地方に分権化することを主張したのである。歳入分与（RS）や包括補助金（BG）のようなプログラムは、政府活動や地域問題の解決を州・地方レベルで促し、行政責任の小さからぬ部分を州・地方政府に付与するように企まれた。それは逆に、連邦政府が自らの役割を本来の特定領域（例えば、所得保障や環境保全などのナショナル・ミニマムの設定、地方の独創的行政への刺激策、等）において強化しうることになる、と言うのである。

もち論、(1)で指摘したように、ニクソンの新連邦主義は、政府間財政関係に生じた問題点への解決を目指しただけではなく、共和党による政治的、イデオロギック的対応の側面を有していた。また、議会を通じて実現された政策は、その理念の一部に過ぎなかったと言ってよい。にもかかわらず、RSとBGに代表されるニクソンの分権化や統合化の政策提起に、カンランが指摘するような改良的側面を見落としてならぬことも事実であろう。

これとは対照的に、レーガン政権の「新連邦主義」は、あらゆるレベルの政府活動と財政支出を制限する戦略の一環と考えられた。ニクソンとは異なるとして、レーガンにとっては、連邦政府の役割の削減は、それ自体、州・地方政府の役割の相対的高まりと同義とされ、連邦予算カットのすき間を埋めることは推奨されなかった。むしろ逆に、州・地方レベルの活動を補助するプログラムに、同政権の最も厳しいカットの多くが標的化された。連邦予算カットを代替し、新しい行政責任を引き受けるのに必要な州の増税努力さえ、公然と非難されたのである。連邦補助金の削減に伴って、連邦からの受益の州間における不平等は拡大し、それは州間の課税をめぐる競争を激化させ、かくして社会的サービスの削減競争を結果させざるをえない。競争が激化するもとは、低所得の貧困層やマイノリティの状態は必然的に引き下げられる。こうして、レーガンの理念は、自治体間競争を賞賛する保守的な「競争的連邦主義（Competitive Federalism）」に、具体的表現を与えることになったと言うのである。

以上のようなカンランによるレーガンとニクソンの比較分析は、同じく「新連邦主義」とは言っても、両者の主張と内容には、共通性ととも、むしろ大きな相違性のあることを示していると言えよう。では、両者の差異は一体何に起因するのか。それは、保守主義者としてのレーガンとニクソンの個性の違いにもよろう。しかし問題は、何故レーガンのような極端な保守主義者を大統領に押し上げたのか、その経済的社会的背景である。それは一言でいえば、1970年代を通して、ヴェトナム戦争でのアメリカの事実上の敗北、ドルショック、オイルショックを契機とするスタグフレーションの長期化、都市財政の爆発的危機が現れる中で、政策的閉塞、財政逼迫、重税負担が広汎に深まり、現状打開への要求が、財界はもちろん中産階級の間にさえ、異常に高まったからに他ならない。<sup>(30)</sup>レーガンは現代のスタグフレーションとアメリカ経済の衰退の原因を福祉国家による公共部門の増大と財政危機に求めた。かつその危機の打開を民間資本の活力に見た。これは多国籍大企業の意思を体現して、産業構造の変化や国際化に対応した経済政策に他ならない。その一方、重税に反対して減税を求める「納税者の反乱」のような中産階級の不満を福祉国家に対する批判と結びつけ、彼らをその潮流にとりこもうとしたのである。

レーガンの「新連邦主義」の登場の背景がこのようなものであるとすれば、それが次のような特徴を帯びることになったのは必然であったといえよう。

第1に、資本主義的な市場経済への無批判な信仰による民間部門の強化と規制緩和、そのコインの裏側である企業と高所得者向けの減税と財政支出削減による「小さな政府」が、レーガン新連邦主義の大前提となったことである。周知のように、こうした新自由主義的な「小さな政府」論は、サプライ・サイド経済学に理論的に支えられ、「レーガノミックス」の一翼を構成した。<sup>(31)</sup>注目すべきは、そこでは連邦政府を含む、全てのレベルの政府の役割とその民間部門への福祉国家的介入の削減こそが、「小さな政府」の中身であり、民間資本の活カアップのポイントとされたことである。

ニクソンに代表されるこれまでの改革主流の主張は、既存の公私両部門の配分の大枠の中で、政府間、政府内の管理運営上の問題点を改善し、政府活

動を創造的、効率的に強めることを眼目としていた。しかしいまや、レーガン大統領にとっては、彼が就任演説において強調したように、「政府が我われにとっての問題解決なのではない。政府こそが問題なのだ。」<sup>(32)</sup>、ということになる。公私両部門、とりわけ公共部門の意味と役割について、ニクソンはこれを承認した上で政府活動の強化のために管理の改善を主張したのに対して、レーガンは、民間企業部門の強化のために、福祉国家によって肥大化した公共部門の「縮小」を要求している。その意味では、両者の考え方には根方的な相違がある。かくして、レーガン新連邦主義は、新自由主義的な「小さな政府」論を前提にして、その枠内に限定されざるをえないのである。連邦補助金のカット・バックと、補助金プログラムのプライオリティの変更こそは、そのための最も有力な手段となる。

第2は、錯綜した政府間権力を再分割して「二重連邦主義」に回帰させ、州政府に権限を委譲して、「分権化」を強めようと試みたことである。ピーターソン (Peterson G. E.) が指摘したように、「R.レーガンは、政府間システムの機能だけではなく、自らの時代の支配的な連邦主義のイデオロギーに挑戦した、F. D. ルーズベルト以来最初の大統領」<sup>(33)</sup>となった。連邦と州政府が、他の政府と独立して割り当てられた権力を行使する「二重連邦主義」は、ニューディール期以前までは、連邦主義についての公認の法的・実践的原理であったと言ってよい。<sup>(34)</sup>しかし、それ以降の連邦政府機能の州・地方政府への介入の増大は、連邦一州という形式的な分割モデルと、現実の錯綜する政府間関係との乖離を決定的にしてきた。保守主義の側からの政府間関係の批判さえ、基本的にはそれを容認してきた。だが、いまやレーガンは、権力の分割を復活させ、権限と責任を連邦から州政府と人民に返還するように要求したのである。権力の分割と権限の州政府への委譲は、州以下の政府を連邦のマッチング補助金やマンデイトから解放し、納税者と投票者に公共プログラムを近づけることによって、「真のニード、プライオリティ、及び適切な資金負担」に見合う「小さな政府」を達成しようと考えられたからに他ならない。<sup>(35)</sup>

一般に、「分権化」が納税者だけではなく、プログラムの受益者や供給者

の自発的参加を制度的に保障し、住民参加を涵養する方向で実施されるなら、それは、地方自治と住民の基本的人権を保障しながら、なお効率のよい政府を可能にするであろう。しかしそのためには、連邦を含む各級政府間の税源再配分と、財政調整制度の改革による財源面からのバック・アップが不可欠なのである。だが、レーガン政権は参加に基づく分権も、これを支える財源保障も容認せず、むしろそれを拒絶した。レーガン大統領は、共和党の前任者達のニクソンやフォードが、連邦一都市の直接的な結合や補助金チャンネルを容認していたことさえ嫌悪した。それはけだし、レーガン政権が上述のように、新自由主義的な「小さな政府」の実現に至上のプライオリティを置いていたからに他ならない。市民参加や財源保障は、福祉国家を肥大させ、「新自由主義」や「小さな政府」の理念に背反するものと考えられたからである。

以上のような歴史的位相と文脈のなかで、特異な理念に基づいて提起されたレーガン新連邦主義下の補助金制度改革は、具体的に一体いかなる特徴をもつことになったであろうか。次章では、この点を解明することにしよう。

〔注〕

- (1) たとえば1932-40年の間に、連邦国内支出の州・地方一般歳出に対する割合は、46%から92%へと急増し、連邦による内政コミットメントと集権化が進んだ。この間、連邦補助金支出は3.8倍も増加し、連邦国内支出の2.4倍増、州・地方一般歳出の1.2倍増をはるかに上まわった。その結果、連邦国内支出に占める補助金支出の割合は、6.5%から10.4%に急増した。一方、州・地方一般財政収入に占める連邦補助金の割合も増加し、州では9.2→15.2%、地方では0.2→4.0%に高まった。連邦補助金の内容も、1932年には82%が道路にむけられていたが、1940年には、公的福祉31%、教育17%、雇用保障7%と、福祉・教育で5割を超えた。またこの間、地方への州補助金の地方歳入に占める割合も14%から24%へと急増した。州政府は連邦からの補助金受入額を増しながら、なおそれを遙かに上回って、地方への州補助金を増加させていたのである（U. S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States ; Colonial Times to 1970*, 1975, pp. 1124, 1128-30, 1133.）。
- (2) グロジンズ（Grodzins, M.）は、従来の「二重連邦主義」が「レヤーケーキ」であるとすれば、新しい連邦主義は「マーブルケーキ」であるとしている（Grodzins, Morton,

*The American System : A New View of Government in the United States*, Rand and McNally, 1966, p. 16.)。

- (3) グレイ (Gray, V.)は、1920年代、連邦政府が社会的関心から顔をそむけていた時期に、いくつかの州、とりわけ東北部の最も工業化した諸州が、後に F. D. ルーズベルト大統領がニュー・ディールの新連邦プログラムのベースとして用いた社会諸立法を採用したことを指摘している (Gray, Virginia, "Innovation in the States : A Diffusion Study", *The American Political Science Review*, No. 67 (December 1973), pp. 1174-85.)。

なお、ニュー・ディール期の連邦・州・地方財政の動向については、林健久『ニュー・ディールと州・地方財政』御茶の水書房、1969年、が包括的分析を与えている。また、岡本英男「アメリカ連邦補助金制度の展開とその矛盾 (上)」『東北学院大学論集 (経済学)』92号、1983年9月、26-35ページ、土生芳生『大恐慌とニューディール財政』東京大学出版会、1989年、184-191ページ、をも参照。

- (4) 新藤宗幸『アメリカ財政のパラダイム —— 政府間関係』新曜社、1986年、24-25ページ。
- (5) 林 健久「アメリカ政府間関係と都市財政」(柴田徳衛編『都市経済論』有斐閣、1985年)、277-8ページ。
- (6) この期には、連邦補助金は金額だけではなく、プログラム数でも急増した。たとえば、1961-66年の間に新設された補助金プログラムは44に及ぶが、このうち35は、1964-66年の後半3年間に創設されたものであって、その大多数は保健、教育、職業訓練、社会福祉、都市開発、環境、資源など、都市問題関係のプログラムであった (*Advisory Commission on Intergovernmental Relations : ACIR, Fiscal Balance in the American Federal System*, Rep. A-31, G. P. O., 1967, pp. 142-3.)。新補助金プログラムのうち最大のもの、1965年に立法化された低所得者への医療扶助であるメディケイドであった。メディケイドへの連邦補助金支出は、1965-70年の間に、272→2,727百万ドルへと10.4倍に激増し、1970年には連邦補助金総額の11.3%に達していた (*Office of Management and Budget : OMB, Historical Tables, Budget of the United States Government, FY 1990*, pp. 239, 262, 270.)。メディケイドは、資格ルールの設定や給付の水準とタイプに州政府がかなり大きな裁量権をもつ無制限資格プログラム (*open-ended entitlement program*) であって、要扶養児童家族扶助 (AFDC) と構造的に類似しているが、後者と違って現物給付であって、かつ AFDC 受給者は自動的にメディケイド適格となり、州はこれらプログラムコストの一定部分を負担するようにマッチングされている。その結果、1960年代からのメディケイドの急増は、AFDC の増加とも相まって州財政に大きな圧力を与えることになった。

なお、「偉大な社会」期に特徴的なその他のプログラムは、「初等・中等教育法

(Elementary and Secondary Education Act of 1965)」による低所得者世帯の子供達を多数擁する学校区への補助金プログラム、「経済機会法 (Economic Opportunity Act of 1964)」による失業中の青少年をターゲットにした職業訓練プログラム、「住宅・都市開発法 (Housing and Urban Development Act of 1965)」による、衰退都市地区のコミュニティ住宅開発やモデル都市プログラムなど、総じて、都市の貧困層や貧困地区の都市問題対策に目標を定められていた。したがって、この期の新プログラムは多かれ少なかれ実験的要素を有していたが、そのうち最も顕著なのは、1964年の経済機会法による「貧困との戦い (war on poverty)」である。この法はコミュニティ活動プログラムを創設したが、それは市町村など伝統的な政治システムの外部に新たなコミュニティ活動機関 (Community Action Agency) を新設し、連邦と直接交渉や調整をさせるなど、きわめて野心的な試みを企てた。だが、むしろそれ故に、各級政府間には大きな摩擦と対抗を拡大することになった (Friedman, Bernard J. and Kaplan, Marshall, *The Politics of Neglect*, Cambridge; MIT Press, 1975, pp. 32-33.)。

(7) Piven, Frances Fox and Cloward, Richard A., *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, NY: Pantheon Books, 1971, pp. 222-47.

(8) 1960~70年代のアメリカ都市財政の危機については、宮本憲一『財政改革』岩波書店、1977年、Ⅲ章第1節に詳しい。

(9) ACIR, *The Future of Federalism in the 1980s*, M-126, 1981, pp. 33-34.

なお、林氏も、1960年代の都市問題の激化にもかかわらず、州政府が十分問題に立ち向かえなかった理由として、①州人口は大都市のみならず、中小都市や農村部をも含んでおり、かつ農村住民の意識は保守的で自主独立の気風が強く、家族や地域との絆も強いいため、リベラルな大都市対策への取り組みは弱くなる、②州は全体としての効率が悪く、都市問題に責任をもつ部局を欠くか弱体であって、また議会の開催が隔年といったケースもあり、行政・立法面とも対応力が弱い、③1950~60年代にかけて連邦に比べて州・地方財政が相対的に窮乏していたことなど、当時の州政府の状況を端的に指摘している (林健久「アメリカの政府間財政関係 — 連邦補助金の政治経済学」(林健久・宮本憲一・大島通義編『政府間財政関係論』有斐閣, 1989年), 183-4ページ)。

(10) 1965-66年の僅か2年間に補助金プログラム数は221から379へと激増したが、増加数158のうち約130 (82%) が、プロジェクト特定補助金であった (Palmer, Kenneth T., "The Evolution of Grant Policies", in Brown, Lawrence D., Tossett, James W. and Palmer, Kenneth T., *The Changing Politics of Federal Grants*, Washington D. C.; The Brookings Inst., 1984, pp. 6-17.)。

(11) 1968年までに、州を迂回して直接地方団体に支払を許された連邦補助金プログラムは、約70に達していた (Walker, David B., *Toward A Functioning Federalism*, Cambridge;

Winthrop Publishers, 1981, p. 102.)。

- (12) 「通過補助金」の割合は、この期に拡大した教育と社会福祉ではことに高く、1972年にはそれぞれ州への連邦補助金の51%と30%を占めていた。また、通過補助金の額は、連邦から地方への直接補助金の実に1.55倍に達し、従って地方政府の連邦補助金純受取額の6割を超えるほど大きいものであった。さらに、地方からみて、州からの補助金の20%が連邦からの通過補助金分であった (ACIR, *State and Local Roles in the Federal System*, Rep. A-88, 1982, pp. 29-30.)。
- (13) カンラン (Conlan, T.) は、連邦補助金の増大と多面化は連邦政府の中央集権性を強めたが、他方、州以下の政府も、プログラムのデザインにおける発言権やその執行への参加権と責任配分を拡大し、その限度内ではあれ、独自の住民施策や住民参加メカニズムの開発の可能性を留保することになった、と指摘している (Conlan Timothy, *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, Washington D. C.; The Brookings Inst., 1988, p. 6.)。
- (14) レーガンとサンゾーン (Reagan, M. D. and Sanzone, J. G.) はこの点を積極的に評価し、「フェデラリズムは民主主義とほとんど同義語になっている」としている (Reagan, Michael D. and Sanzone, John G., *The New Federalism* 《second ed.》, Oxford; Oxford Univ. Press, 1981, pp. 170-71.)。とはいえ、連邦補助金制度が、分権と自治にとって大きな障害となっている面が看過されてはならないであろう。
- (15) 連邦補助金に対する批判については、Maxwell, James A. and Aronson, J. Richard, *Financing State and Local Government*, 3rd ed., Washington D. C.; The Brookings Inst., 1977, pp. 64-71, Beer, Samuel H., “The Adoption of General Revenue Sharing: A Case Study in Public Sector Politics”, *Public Policy*, Vol. 24, Spring 1976, pp. 160-68, Palmer, *op. cit.* (注10), pp. 21-23, 岡本英男「アメリカ連邦補助金制度の展開とその矛盾 (下2)」『東北学院大学論集 (経済学)』104号, 1987年3月, 55-87ページ, 等を参照。
- (16) 宮本憲一「補助金」(小林直樹・北野弘久編『現代財政法の基本問題』岩波書店, 1987年), 160-1ページ。
- (17) GRS プログラムの金額は、初年度の1973年には地方支出の3.3%にすぎなかったが、70年代後半には一層低落し、1982年には1.5%となった。また、州への配分方式は、上院方式 (州人口、徴税努力、州人口1人当り所得水準に基づく定式) と下院方式 (上記3指標の他、都市化人口、個人所得税の自主財源比率、の計5指標に基づく定式) のうち有利な方の選択制とされた。前者は農村州に、後者は都市州に有利であった。各州内での地方政府への配分方式は上院方式に準じていて、都市化や都市問題を表わす指標がなく、農政部や郊外には有利、都市には逆に不利であった (Aronson, J. Richard and



Hilley, John L., *Financing State and Local Governments*, 4th ed., Washington D. C. ; The Brookings Inst., 1986, p. 57.)。

また、ネイスン (Nathan, R. P.) らは、「145%上限条項」(いかなる地方政府の人口1人当たり交付額も、その州内平均の145%以上であってはならないことを規定している)などの連邦規制が、大都市、殊に東北部不況地帯の大都市の場合ほど、制限的に機能したことを指摘している (Nathan, Richard P., Allen D. Manuel, Susannah E. Calkins and Associates, *Monitoring Revenue Sharing*, Washington D. C. ; The Brookings Inst., 1975, pp. 156-160.)。

- (18) CETA は、人的能力開発関係の17の特定プログラムを1つのBGに統合した。また、HCDによって設立された「コミュニティ開発包括補助金(CDBG)」は、住宅、都市、コミュニティの開発に関わる7つの特定補助金を1つのBGに統合したものである (Reagan, *op. cit.*《注14》, pp. 124-154.)。
- (19) Palmer, *op. cit.* (注10), pp. 28-30。
- (20) 1970年代には、連邦議会は、60年代のような大きな社会プログラムの改善を終始拒否し続けたとはいえ、比較的小さな特定補助プログラムの範囲と数は拡大し続けた。1970-80年の間に約200の新しい特定補助金が創設され、特定プログラムの総数は約600に達した (Barfield, Claude E., *Rethinking Federalism: Block Grants and Federal, State and Local Responsibilities*, Washington D. C. ; American Enterprise Institute for Publick Policy Research, 1981, p. 17)。
- (21) ACIR, *Significant Features of Fiscal Federalism*, 1989ed. Vol. II, p. 18。
- (22) ACIR, *op. cit.* (注12), p. 57。
- なお、ことに1972年のGRSの創設以来、伝統的な地方政府への連邦直接補助金は急増したが、そのうち最も高い増加をみせたのはカウンティで、1972-77年の間に、連邦直接補助金は9.2倍(州補助金では1.6倍)にも激増し、その自主財源収入に占める割合は2%から9%へ躍進した (Palmer, *op. cit.* 《注10》, p. 29.)。
- (23) Nathan, Richard P., Fred C. Doolittle, and Associates, *Reagan and the States*, NJ ; Princeton Univ. Press, 1987, pp. 41-43。
- (24) ジョンソン政権の下では、多くのプロジェクト補助金が、貧困者やマイノリティ達が最も多数集中した大都市に焦点化された。これに対して、ニクソン-フォードの共和党時代には、より小さな非大都市コミュニティに対しても、連邦補助金が比例的に配分されるようになった。その結果、連邦の都市向け補助金のうち50万人以上の大都市への割合は、1968-75年の間に、62→44%へと低下した。逆に、10~50万人の中都市のウェイ

トは18→23%へ、10万人以下の小都市のそれは、ヨリ鋭く22→33%へと高まった(Nathan, Richard P. and Dommel, Paul R., "The Cities", in Joseph A. Pechman (ed.), *Setting National Priorities : The 1978 Budget*, Washington D. C. ; The Brookings Inst., 1977, p. 295.)。

- (25) The President's Urban and Regional Policy Group, *A New Partnership to Conserve American Communities*, U. S. Department of Housing and Urban Development, 1978, sec. 3.

なお、同報告は、そうした都市政策目標を達成する具体策として、経済的衰退地区に企業立地を促進させる国立開発銀行の設立、失業救済目的の公共事業、財政的援助、衰退した失業地域での雇用・投資税額控除、低所得者住宅の改良や近隣住区改善のための基金設立、コミュニティ社会開発事業、などを掲げていた。

- (26) カリフォルニア州の「提案13」とその後の地方政府の対応については、Schwadron, Terryed., *California and the American Tax Revolt : Proposition 13 Five Years Later*, CA ; University of California Press, 1984, 参照。

- (27) OMB, *op. cit.* (注6), pp. 247-8.

- (28) 公私両部門のあり方についてのレーガン理解の基本に、ポピュリズムに代表されるアメリカの伝統的な草の根保守主義と、そうした大衆意識をアンチ・ビッグビジネスではなく、むしろアンチ・ビッグガヴァメントとして統合化しようとする80年代の「新保守主義」の特徴をみることができる (Hecllo, Hugh, "Reaganism and the Search for A Public Philosophy", in John L. Palmer (ed.), *Perspectives on the Reagan Years*, Washington D. C. ; The Urban Inst. Press, 1986, pp. 31-63.)。

- (29) Conlan, Timothy, *New Federalism : Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, Washington D. C. ; The Brookings Inst., 1988, pp. 12-13.

- (30) 馬場宏二「レーガン主義の文脈」(東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家(上)』東京大学出版会, 1988年), 79-96ページ。

- (31) レーガノミクスにおける「小さな政府」論の位置づけについては、Tobin, James, "Reaganomics in Retrospect", in B. B. Kymlicka and Jean V. Matthews (eds.), *The Reagan Revolution?*, IL ; The Dorsey Press, 1988, pp. 85-103, 参照。

- (32) Reagan, Ronald, First Inaugural Address quoted in T. Conlan, *op. cit.* (注29), p. 1.

- (33) Peterson, George E., "Federalism and the States : An Experiment in Decentralization", in John L. Palmer and Isabel V. Sawhill (eds.) *The Reagan Record : An Assessment of America's Changing Domestic Priorities*, MA ; Ballinger Publishing Co., 1984,

pp. 222-3.

- (34) Beam, David R., "New Federalism, Old Realities : The Reagan Administration and Intergovernmental Reform", in Lester M. Salamon and Michael S. Lund(eds.), *The Reagan Presidency and the Governing of America.*, Washington D. C. ; The Urban Inst. Press, 1984, p. 418.
- (35) OMB, *Major Themes and Additional Budget Details, FY 1983*, Washington D. C. ; U. S. Government Printing Office (GPO), 1982, pp. 11, 268.

### 3. レーガン「新連邦主義」下の補助金制度改革

レーガン政権の「新連邦主義」は、公式には1982年1月の一般教書の中で提案された。しかし、その内容の主要部分は、1981年の総合予算調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act : OBRA）において既に具体化されていた。それ以降のレーガン補助金制度改革の実現過程は、議会の抵抗や利害諸集団のロビー活動の高揚、景気の動向、双子の赤字ことに財政危機の深刻化などを反映して、必ずしもレーガンの描いた文脈の通りには進まなかった。とはいえレーガンの補助金制度改革が、1980年代を通して、画期的な財政アジェンダと、政策的プライオリティの重大な転換をもたらしたことは間違いない。

レーガン新連邦主義下の具体的な補助金改革の特徴は、大きく、(1)Swap and Turn Back 提案に代表される連邦一州間の抜本的な事務・財源再配分と州機能強化の試み、(2)連邦補助金の大幅な削減、(3)「州権強化」を含む補助金デザインの大胆な修正、(4)補助金プログラムのプライオリティの変更、(5)「予算権限」の改革、の5点に集約することができる。本章では、以下、順次に考察を加えていくことにしよう。

#### (1) Swap and Turn Back 提案と連邦一州間の事務・財源再配分の試み

レーガンの補助金制度改革の特徴の第1は、政権の「新連邦主義」の旗の下に、その究極的ゴールにむけて、大胆な行政事務と財源の再配分が企まれ

たことである。その最も代表的な事例は、Swap and Turn Back(「交換と返還」)の提案であろう。

1982年1月の一般教書で、レーガン大統領は、国民の基本的な所得支持プログラムである連邦所管の要扶養児童家族扶助(AFDC)と食料スタンプ(FS)を全て州に移管し、その代わりに、連邦の現行1/2補助によって州が運営している医療扶助のメディケイド(Medicaid)は、連邦が全責任を引き受けることを提案した。これが、Swap案に他ならない。他方、Turn Back案とは、大統領提案の7つの包括補助金を含む、教育、社会サービス、コミュニティ開発、保健など61の政府間補助プログラムを州政府の管理運営と資金調達へ返還し、その代わりに、連邦税収の一部を財源とする信託基金の創設とその州利用を可能にする、というものである。<sup>(1)</sup>

このプランは、メディケイドのように将来的にコスト増が見込まれるプログラムを連邦に移管し、かつAFDCのような所得保障を完全に州政府の管理運営下におくことによって、一般に行政コストの節減と税負担の引下げが期待できる。そこから、多くの有権者(納税者)と州・地方政府の支持が得られる、と想定されたのである。だが、政権の期待に反し、事實はそうはならなかった。なぜであろうか。その理由として、ピーターソン(Peterson, G. E.)は、①国民世論は、福祉標準の設定や、福祉ニーズのための州政府への援助は連邦の責任と信じていたこと、②一方州政府は、分権化された福祉システムが、隣接諸州からの福祉受給者の誘引と納税者の他州への脱出の危惧のために州間にAFDC受給額の切下げ競争を生じさせ、受給レベルを全国的利害水準以下に強制するであろうと考えていたこと、③また州は、現行AFDCのように富裕州よりも貧困州に有利なマッチング率によって州間の財政力格差を部分的に相殺している連邦補助金機能を廃止することになるとして反対したこと、をあげている。<sup>(2)</sup>

このように国民世論は、所得保障の給付基準の設定や財源の保障は、ナショナルな連邦の責任と信じていたのである。それは、すでにニュー・ディール以来の福祉の伝統とコンセンサスの確立が土台にあったからに他ならない。<sup>(3)</sup>一方、州政府は、連邦-州間の機能再配分には必ずしも反対ではなか

ったとはいえ、AFDC や食糧スタンプのような所得保障は中央政府によって責任負担されるべきであり、また財政力の州間格差の調整は無視されるべきではないと考えていた。さらに地方政府も、州政府がファンドを渡さないのではないかと危惧していたのである。<sup>(4)</sup>

「提案」へのこれらの反対理由は、それ自身重要であろう。だが、おそらく最も重大な反対理由は、レーガン政権の提案が、Swap and Turn Back において、連邦の十分な財源保障を欠いていた点にあったと言ってよいと思われる。即ち、連邦政府の見積もりによれば、メディケイドと、AFDC、食糧スタンプとの連邦-州間の Swap によって、州政府は1983年度に26億ドルの差益を得る。この差益は、Turn Back による州の負担増に対して連邦信託基金からなされる補填額の不足分を埋めるのに全て充当され、収支はバランスするとされた。しかし、その際、肝心の連邦信託基金が、1984-87年には約260億ドル水準に維持されるものの、1988年からは毎年1/4 ずつ削減され、1991年には全廃されることになっていたのである。<sup>(5)</sup> 言い換えれば、1988年からは、基金からの補填減少分は州以下の政府の増税か、住民サービスの切捨てか、あるいは両者の何らかの組み合わせかへ、漸次的に委ねるものとされていた。それが、レーガンの新自由主義的な「小さな政府」の文脈に沿うものであったことは言うまでもない。その結果、レーガンの提案は、州・地方政府、利害者諸集団、連邦議会等から集中的な批判を浴び、議案として提案される前に頓挫してしまっただのである。

見られるようにこのプランは、二重連邦主義への回帰と補助金削減とを結合させることによって、レーガン政権の新連邦主義とその下での補助金制度改革についての理念と意図を、最もラディカルに吐露していたと言ってよい。とすれば、その頓挫は、レーガンの新連邦主義自体の挫折を意味していたであろうか。形式的には、そのように理解することができるかもしれない。しかし、実質的には、挫折と断言することは早計であろう。何故なら、このプランは、①連邦支出の削減による新自由主義的な「小さな政府」が、レーガン政権の政策理念の核心であること、②これとセットになった州以下の自治体への財政責任の転嫁と州への権限委譲が、レーガン新連邦主義の独自の

特徴であること、③同政権以前のような「協動的」政策への単純な回帰はレーガン政権の下では不可能であるとの強烈なシグナルを州・地方政府と国民に送り、したがってまた後述のように、その後の制度改革や政策運営に少なからぬインパクトを与えたこと、等において見落とすことのできない歴史的意味をもっていたからである。

## (2) 「強いアメリカ」の再生と新自由主義下の連邦補助金の大幅削減

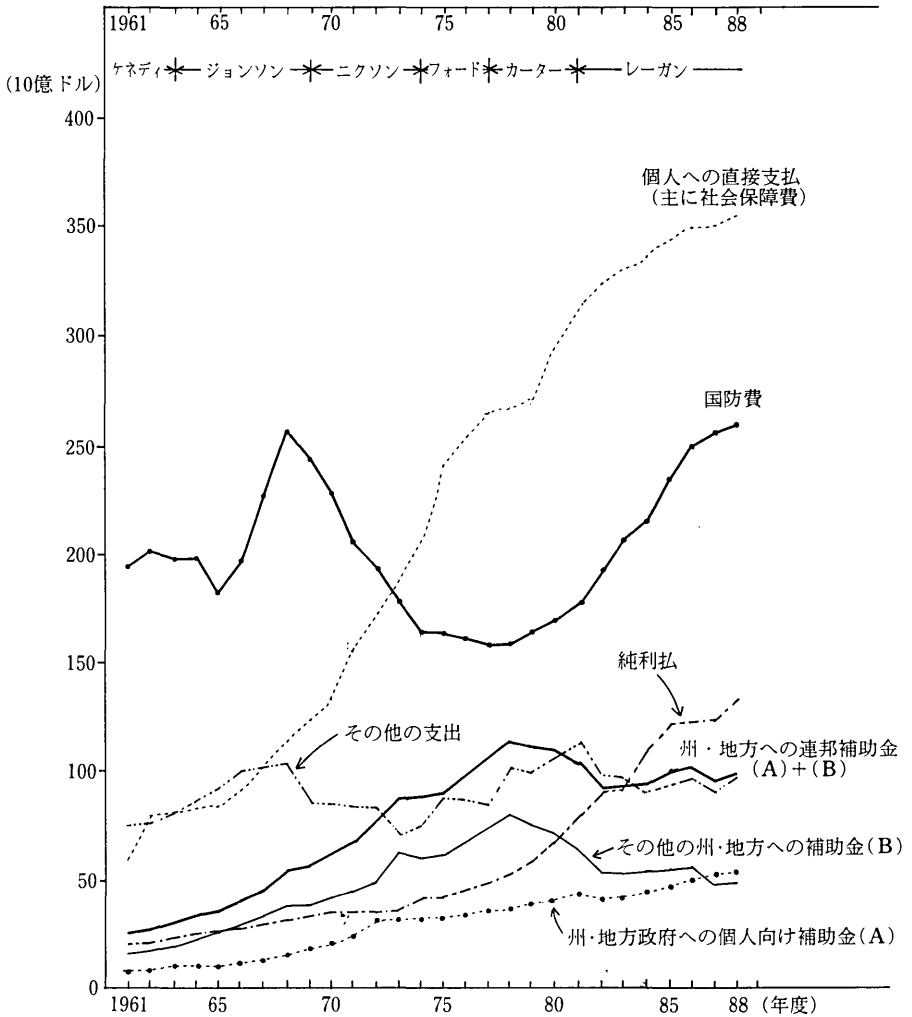
特徴の第2は、レーガン政権による「強いアメリカ」の再生と「新自由主義」の文脈のもとで、現実には、連邦補助金の大規模な削減が図られたことである。図2は、60年以降の連邦支出の動向を示しているが、ここからは1980年代、レーガン期の政策動向の歴史的特徴を読み取ることができよう。

アメリカの連邦支出をリードする大きな支出項目は、純利払を除けば、①国防費、②個人への直接支払（主として社会保障給付）、③州・地方への連邦補助金、の3つである。これら3項目が揃って急速に増加しえたのは、戦後の大国アメリカと言えども、ジョンソン大統領の「偉大な社会」期の僅か数年にすぎない。それ以降は、ヴェトナム戦争の終息にともなう「軍事国家」の一時的後退と、他方、都市問題、公民権運動の高まりを背景とする「福祉国家」の機能拡大のもとで、州・地方への補助金は、社会保障費と共に急増し続けたのである。

だが、レーガン期に入るや、カーター期に前兆をみせていた緊縮的政策が強力に押し進められる。一方、「強いアメリカ」の再生を標榜するレーガンのもとで、国防費は1988年には、ヴェトナム戦争時のピークに匹敵するまでに急増した。「新自由主義」の文脈に沿って実施された所得課税の大幅減税は税収の減少を生み、赤字国債の加速度的累積によって純利払を激増させてきた。<sup>(6)</sup>

レーガンや彼の最初の行政管理局長であったストックマン（Stockman, D. A.）らは、当初、最大の福祉支出項目である老齢年金等の公的社会保障の解体を夢見ていたといわれる。<sup>(7)</sup>しかし、社会保障の支出は伸びこそや低下したとはいえ、議会の強力な反対によってその根本的改革は不可能となった。

図2 連邦支出の推移 (1982年度 実質ドル)



(資料) OMB, *Historical Tables, Budget of the United States Government*, FY 1990, Table 6

・1より作成。

ニュー・ディール社会保障は、人口の高齢化が進むもとの、既に社会的合意を形成していたからである。<sup>(8)</sup>その結果、いまや連邦支出の削減は、前図のように、「その他の支出」と並んで「州・地方への連邦補助金」にターゲットが定められ、連邦によるプライオリティの転換が生じたのである。

連邦補助金の動向を表3でみると、1982年には、1960年代以降初めて補助金の名目額で10%を超える大幅な削減が図られた。しかも、その後の名目額の回復にもかかわらず、実質額では、1980年代末に至っても、80年代初めの水準をいまだ回復していない。また、連邦補助金の連邦支出額に占めるシェ

表3 連邦補助金の動向

(単位：億ドル，%)

年度	補助金総額			連邦補助金の比率			補助プログラム数	自主一般財源に占める補助金割合	
	名目 (億ドル)	実質 (1982年 億ドル)	年平均 増加率 (%)	連邦支出 (%)	州・地方 支出 (%)	GNP (%)		州 (%)	地方 (%)
1960	70	247	—	14.5	7.6	1.4	132	31.0	2.6
1965	109	354	(7.5)	15.1	9.2	1.6	(67) 379	32.3	3.6
1970	240	612	(11.6)	19.0	12.3	2.4	—	33.5	5.1
1975	498	871	(7.3)	22.6	15.0	3.3	442	37.3	12.9
78	779	1,097	8.0	26.5	17.0	3.6	492	37.0	17.5
1980	915	1,059	(4.0) -0.7	25.8	15.5	3.4	—	36.6	16.3
81	948	1,007	-4.9	24.7	14.0	3.2	539	36.2	15.4
82	882	882	-12.4	21.6	11.8	2.8	441	32.1	12.8
83	925	888	0.7	21.3	11.4	2.8	—	31.7	11.7
84	976	902	1.6	20.9	11.5	2.6	405	30.5	10.6
85	1,059	940	4.2	20.9	11.2	2.7	—	30.7	10.1
86	1,124	970	3.2	20.5	11.3	2.7	—	31.4	8.8
87	1,084	906	-6.6	18.3	10.8	2.4	435	30.1	7.7
88	1,153	924	(-2.7) 2.0	18.2	10.8	2.4	—	29.7	6.3

(注) (1) 「年平均増加率」の( )内は、対5年前(1988年のみ、対1980年)の実質補助金総額の年平均伸び率(%)。

(資料) ACIR, *Significant Features of Fiscal Federalism*, 1988 Vol. II, Table 8, 1990 Vol. II, Tables 21, 34, 53, 58, U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Government Finances in 1987-88*, Table 6, より作成。



アは、1980-88年の間に、26%から18%へ大幅に低下した。さらに補助金の州・地方支出及びGNPに対する比率でみても、同期間にそれぞれ、15.5%から10.8%へ、3.4%から2.4%へと急落した。「緊縮的連邦主義（Austerity Federalism）<sup>(9)</sup>」の主要な標的は、州・地方への連邦補助金に他ならなかったのである。

### （3）連邦補助金デザインの大膽な修正

特徴の第3は、レーガン政権の補助金改革の中で、大幅な補助金額のカットを伴いつつ、連邦補助金のデザインに大膽な修正が試みられたことである。内容的には、①特定補助金の整理、②一般歳入分与制度の廃止、③包括補助金の統合化、が注目に値しよう。

#### ① 特定補助金の整理と定式補助金化

第1に、特定補助金（CG）プログラムの整理が進み、かつその補助形式に変化が生じた。CGプログラムの数は、1981-84年の間に534から392へ、142件（27%）も削減された（表4）。1982年度には、包括補助金に統合された77件のプログラム以外に、62のプログラムが廃止されている。80年代後半には、プログラムの数は再び増加に転じたが、1989年になっても、81年をまだ10%以上下回っている。CGはプログラム数だけではなく、金額的にも、1980-88年の間に、実質ドルで846億ドルから828億ドルへと低下し、いまだ80年代初めの水準を回復できていない。<sup>(10)</sup>

特定補助金はプログラム数や金額が削減・抑制されただけでない。プログラム形式にも変化が生じた。同表のように定式補助金のウエイトは漸増し、逆にプロジェクト補助金のそれは減少している。このようなプロジェクト補助金の整理は、先述のように、この種の補助金の急増が連邦政府による官僚的介入を促進し、利害者集団の肥大によって補助金の不効率や不公正を拡大させているとの批判を背景にしていた。もっとも、ここでもプロジェクト補助金数の大幅な削減は、80年代前半のレーガン政権第1期に集中している。1980年代末には、ホームレス、麻薬乱用、エイズ、教育荒廃などの新しい都

表4 連邦補助金のプログラム数の変化

(単位: 件, %)

補助金	年度	1975	1981	1984	1987	1989	1981-84	1981-89
							(%)	(%)
包括補助金		4	4	12	13	14	300.0	350.0
特定補助金		442	534	392	422	498	-26.6	-10.5
	(%)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)		
定式補助金 <sup>(1)</sup>		111	131	98	111	134	-25.2	2.3
	(%)	(25.1)	(24.5)	(25.0)	(26.3)	(28.0)		
プロジェクト補助金 <sup>(1)</sup>		296	361	267	288	323	-26.0	-10.5
	(%)	(66.9)	(67.6)	(68.1)	(68.2)	(67.6)		
プロジェクト定式配分		35	42	27	23	21	-35.7	-50.0
補助金	(%)	(7.9)	(7.9)	(6.9)	(5.5)	(4.2)		
合計		446	538	404	435	492	-24.9	-8.6

(注) (1) 定式補助金には、「定式割当補助金」(allotted formula grants)と「無制限補償補助金」(open-end reimbursement grants)を含む。プロジェクト補助金には、「プロジェクト定式配分補助金」(project grants subject to formula allocation)は含まれない。

(2) 表中( )内は、特定補助金のプログラム総数を100とする構成比(%)。

(資料) ACIR, *A Catalog of Federal Grant-in-Aid Programs to State and Local Governments: Grants Funded FY 1989*, p. 2 より作成。

市問題の広範な深刻化をバックに、教育、保健、社会サービスを中心として再びプロジェクト数の増加を余儀なくされている。<sup>(11)</sup>そこには、大都市における依然として重大な都市問題の展開をかかえながら、なお圧倒的な特定補助金に頼って財政調整を行わざるを得ないアメリカ政府間財政関係の矛盾が、表出しているといえよう。

## ② 一般歳入分与の全面的廃止

一般歳入分与 (GRS) は、前章で指摘したように、ニクソン大統領の「新連邦主義」の最大の目玉であった。何故なら、ニクソンにとっては、GRSは特定プロジェクト補助金を通した連邦政府の州・地方への介入を防止して、州以下の政府の裁量権と行政の創造性、効率性を高め、また大都市における民主党リベラル派と利害者集団の政治的結びつきを断ってその排除をも

可能にすると考えられたからである。しかし、レーガンの「新連邦主義」にとっては、それはまだ攻撃の対象でしかなかった。GRS による垂直的財政調整は、州・地方政府の連邦財政への依存と「大きな政府」を促進させ、かつ地方への画一的な定式配分は、「州権強化」には必ずしも繋がらないものと思われたからである。

GRS は、既存特定補助金を統合したものではなく、その外部に創設され、金額も相対的に小さい上に、二大政党間の政治的妥協の産物として時限立法で成立した。<sup>(12)</sup> 実験的な GRS は、民主党支配の議会の中では急速に支持を弱め、連邦補助金に占めるシェアは、1973年の15.3%からカーター時代の1980年には7.5%まで落ち、先述のように81年には、州への分与は停止されてしまった。一方、レーガン政権の「小さな政府」の主要な標的が他ならぬ連邦補助金であり、かつ地方政府への GRS の画一的配分が「州権強化」の目標と一致しない以上、レーガンによる補助金削減の最初の標的に、いまや民主・共和いずれの党からも不人気で新参の時限立法である GRS の全廃が据えられるのは必然であったと言ってよい。レーガン政権は、1983年には、それまで既存資金繰りの範囲内で認めてきた州への配分を最終的に廃止した。しかも1986年10月には、財政赤字を根拠に、残る地方への配分をも徹廃してしまつたのである。<sup>(13)</sup> かくして、アメリカ財政史上初めての画期的な財政調整制度 GRS は、アメリカの歴史的な政治風土になじまないままに、短命に終わってしまった。

### ③ 特定補助金の包括補助金への統合化と「州権強化」

包括補助金 (BG) の拡大は、GRS と並ぶニクソン改革のもう1つの目玉であった。ニクソン政権の BG は、GRS と同様、州政府だけではなく地方にも、行政責任と共に財源を委譲し、州・地方政府の支出水準の引上げを容認するものであった。これに対して、レーガン政権は、1981年総合予算調整法 (OBRA) に基づき、1982年度に特定補助金プログラム534のうち77 (14.4%) のプログラムを、9つの BG に統合化した (表5)。9つの BG のうち3つは、既存の BG を修正・統合したものを含んでいる。レーガン政権の

BGの注目すべき特徴は、統合化されたBGがニクソンのBGのように州プラス地方政府にではなく、全て州政府に配分されるか、ないしは州が主要な意思決定者となっており、かつ新規BGの大多数が補助金の増額ではなく、反対に大幅なカット・ダウンを被ったことである。見られるように、それはニクソンのBGとは好対照と言ってよい。統合化された77の特定補助金のうち47(61%)は、従来は地方レベルに直接向けられていたものである。他方、新設された9つのBGのうち5つは、単なる地方政府への通り抜けの禁止を州の運営上の要件とし、また4つは、州政府に主導的な配分権を与えていた<sup>(14)</sup>。さらに、新設プログラムのほとんどが、下表のように、6~30%(平均11%)に及ぶ補助金額の大幅な削減を被ったのである。以上からも明らかなように、レーガン政権のBGは、「小さな政府」を大前提とし、その上で「州権強化」を狙う同政権の新連邦主義の企みが、もっとも集中的に表現されて

表5 レーガン包括補助金の変化

(単位:百万ドル, %, 件)

プログラム	年度	1981 <sup>(1)</sup>	1982	1981-82 (%)	統合されたプログラム数 <sup>(2)</sup>	
					(B)	(C)
(1) 初等・中等教育		561	503	-10.3		37
(2) アルコール、麻薬乱用、精神病		519	428	-17.5		10
(3) 母子保健		454	374	-17.6		9
(4) プライマリ・ケア		324	281	-13.3		2
(5) 予防保健		93	79	-15.1	1	6
(6) 低所得家庭光熱補助		1,850	1,875	1.4		1
(7) コミュニティ・サービス		524	365	-30.3		7
(8) 社会サービス		2,991	2,400	-19.8	1	1
(9) コミュニティ開発		3,675	3,456	-6.0	1	4
合計		10,991	9,761	-11.2	3	77

(注) (1) 1981年の数値は、統合前の特定補助金等の金額。

(2) 「統合されたプログラム数」の、(B)は包括補助金、(C)は特定補助金の件数。

(資料) Brecher, Charles and Raymond D. Horton eds., *Setting Municipal Priorities*, 1986, N. Y. University Press, p. 124, Palmer, John L. and Isabel V. Sawhill eds., *The Reagan Experiment*, Washington D. C.; The Urban Institute Press, 1982, pp. 172-3 より作成。

いる事例と言ってよい。

その点を、やや視角を変えて連邦補助金の形態別変化によって捉えてみよう。表6のように、遙かに最大の補助金カットは、上述のGRSを支柱とする一般目的補助金で生じている。しかし、主にBGから構成された広域ベース補助金でも、新設や統合により統計上大きく膨らんで見えるものを除けば、ニクソン時代に新設されたコミュニティ開発包括補助金(CDBG)のほか、ジョンソンの「偉大な社会」期に主なルーツをもつ雇用、職業訓練、社会サービス等のBGでは、30～40%台の大幅削減が実施された。なぜか。それらのプログラムの多くが、ことに大都市の勤労貧民(working poor)を対象に入れており、レーガン政権の新自由主義的な理念からは、「労働能力ある者」

表6 連邦補助金の形態別変化（1982年 実質ドル）（単位：10億ドル，%）

	実質ドル（10億ドル，1982 GNP デフレイター）				増減率(%)	
	1975	1980	1986	1988	1975-80	1980-88
一般目的補助金	11.8(14.1)	10.0(9.4)	6.3(6.4)	1.7(1.8)	-15.3	-83.0
一般歳入分与(GRS)	10.3	7.9	4.5	-	-23.3	皆減
その他一般目的	1.5	2.1	1.8	1.7	40.0	-19.0
広域ベース補助金(主としてBG)	7.8(9.2)	12.0(11.3)	11.8(11.9)	10.6(11.2)	5.4	-11.7
C D B G	*	4.6	2.9	2.6	-	-43.5
保健 B G <sub>s</sub>	0.2	0.1	1.0	0.8	-50.0	700.0
州教育 B G <sub>s</sub>	-	-	0.35	0.4	-	皆増
雇用・職業訓練	2.2	2.5	1.7	1.6	13.6	-36.0
社会サービスBG	3.4	3.3	2.4	2.2	-2.9	-33.3
低所得家庭燃料補助	-	-	1.8	1.3	-	皆増
その他	1.9	1.6	1.7	1.8	-15.8	12.5
その他(特定)補助金	64.4(76.7)	84.6(79.3)	80.7(81.7)	82.8(87.1)	31.4	-2.1
合計	84.0(100)	106.8(100)	98.8(100)	95.1(100)	27.1	-11.0

(注) (1) \*は50百万ドル以下，-は数値がないか不明。

(2) ( ) 内は，合計を100とする構成比(%)。

(資料) OMB, *Special Analyses, Budget of the United States Government*, 1988, Table H-9, 1990, Table H-9, U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the U. S.*, 1990, Table 775, より作成。

への援助も、彼らと結びつく住民団体や民主党リベラル派の利害も、最も好ましからざるものであったからに他ならない。ニクソン「新連邦主義」の基軸であった BG の多くは、GRS と共に、レーガン政権によって深いカットと再編の対象となったのである。

ニクソンにとっては、連邦補助金のブロック化はそれ自身1つのゴールであった。しかし、レーガン政権にとっては、補助金のブロック化は州政府の地方政府に対する地位を高めて伝統的な「二重連邦制」に回帰させ、保健、福祉等の行政権限だけではなく財政責任をも連邦から州へ委譲するための通過点（中間目標）にすぎなかった。したがって、その委譲戦略は、連邦から州への財源移転によって財政保障される訳ではない。むしろ逆に、新自由主義的な公共部門の縮小を前提としてその実行を図った所に、この戦略の「新しさ」と同時に、「州権強化」なるスローガンの矛盾の根もある。レーガン政権は、それ以降も多数の追加的な BG の提案を行ったけれども、議会も州政府も、このような BG 化には容易に応じなかった。BG プログラムの数は、1984年までに2つ、89年までにもう2つが加わっただけで、80年代末までに合計14プログラム（連邦補助金総額の11～13%程度）にとどまっている（前掲、表4<sup>(15)</sup>）。

もっとも、BG 化された補助金プログラムは、その内容が地域福祉や保健など、都市問題や貧困問題と深く関わっているだけではなく、連邦補助金の流れを地方から州へと相対的にシフトさせ、また州政府の裁量権を拡大した。その結果、BG プログラムの変容は、レーガン政権の補助金制度改革に対して州政府がどのように対応したかを現象させる試金石の1つとならざるをえないであろう。しかしこの点についてはやや煩瑣になるので、次章で改めてとりあげることにしたい。

#### (4) 補助金プログラムのプライオリティの変化

レーガン補助金制度改革の特徴の第4は、連邦補助金の総額が大幅に削減される中で、補助金プログラムごとに内容の多様化とプライオリティの変化が生じたことである。

州・地方への補助金額は、表7のように、1980年代をとおして、全体としては実質的に低下した。にもかかわらず、その中身を見ると、「個人への支払」補助金は、レーガン時代を通してほとんど低下することなく、逡増している。「個人への支払」補助金は、社会保障、メディケアのように、連邦の所管するエンタイトルメントの「個人への直接支払」よりも、ヨリ急速に増加している。この増加分のうち6割以上は、低所得者向けの医療扶助であるメディケイドへの支出増に依っている。他方、レーガン時代の所得格差の拡大と貧困者数の増加にもかかわらず、公的扶助である AFDC への支払いは実質4%ほどの微増にすぎない。これに対して、最も厳しいカットは、表中の「その他の補助金」で生じた。1980年-88年の間に、それは36%も切り下げられた。「その他の補助金」とは、州・地方政府の行政サービスそのものへの補助金支援である。その結果、1978年に「個人への支払」補助金を2.2倍も上回っていた「その他の補助金」は、1988年には地位が逆転し、前者の9割にも満たなくなった。

注意しなければならないのは、レーガン政権によって最も深刻なカットの標的となったこれらのプログラムの多くが、ニクソン時代の GRS や BG を

表7 連邦支出の変化（指数、1982年実質ドル）

年度	1980	81	82	83	84	85	86	87	88
総支出	100	104	107	111	113	122	124	128	126
国防費	100	105	113	123	129	140	149	153	154
個人への直接支払	100	106	111	118	114	117	120	120	122
純利払	100	119	137	139	166	187	192	189	201
州・地方への補助金	100	95	83	84	85	89	92	86	87
個人への支払	100	105	101	107	109	115	123	126	131
その他の補助金	100	90	74	71	72	75	74	64	64
その他支出	100	102	91	89	83	98	89	82	86

（注） 1980年度を100とする、各年度の指数。

（資料） OMB, *Historical Tables, Budget of the U. S. Government, FY 1990*, Table 6・1, pp.

別とすれば、ジョンソンの「偉大な社会」政策の中核にあった、専門職者によって執行管理される都市問題対応型の諸サービスに起源をもつものであったことである。前掲表2を、もう一度見られたい。連邦補助金全体のなかで、80年代に最も鋭いカットを受けたのは、先述の一般政府補助（主にGRS）を除けば、(3)教育、職業訓練、社会サービス、(4)コミュニティ・地域開発、(6)自然資源・環境の3項目で、これらは36～54%もカット・ダウンされた。このうち(3)、(4)は、60年代の「偉大な社会」期に激増し、そこに主要なルーツをもつ。その時期に急増したプログラムのうち、(5)の保健だけは、伸び率を低めながらもレーガン期にも増加しているが、これは上述の個人への医療扶助であるメディケイドが9割以上を占めているからに他ならない。(6)の資源・環境の減少は、1970年代に公害反対運動の高揚から始まる環境保全対策が、人民の運動や世論の低迷とともに削減される限界的事業であったことを立証している。以上、要するに、連邦補助金は全体としてカット・ダウンされるなかで、その内容に多様化と、反福祉国家的な重大なプライオリティの変更が生じたということである。

ジョンソン期にはじまり、多少の曲折を経ながらもカーター期にまで引きつがれた補助金デザインのもう1つの特徴は、都市への福祉型補助金の増大に伴って、州を単に通り返したり、あるいは州の頭越しに連邦が地方政府や住民団体と直接結びつく、地方への直接的補助金の拡大であった。地方への直接的連邦補助金の増大が、都市や地方に対する州政府の権限や統制力を次第に弱めさせる要因となったことは言うまでもない。一方、連邦から地方への直接的補助金の大部分は、60年代以降の新しい都市型・福祉型補助金であった。したがって、地方への直接補助金の拡大は、連邦政府の都市への直接的介入や、都市財政の肥大化、権利としての福祉の保障を促進させることにもなったのである。ところが、いまやレーガン政権にとっては、逆にそうした事態こそが最大の攻撃目標とならざるをえない。なぜなら、新自由主義と新連邦主義によって「小さな政府」と「州権強化」を旗印とするレーガンにとっては、それらは「大きな政府」と「州権弱体化」以外の何物でもないからである。かくして、連邦から州政府への補助金支出は1982年度をボトムに



増加へと転じたのに対して、反対に、連邦から地方への直接補助金は、70年代末から80年代を通して一貫して減少しつづけている（前掲，図1）。また、地方の自主一般財源に占める連邦補助金の割合は、1980-88年の間に、16.3%→6.3%へと6割余りも切り下げられてしまったのである。<sup>(16)</sup>

### （5）「予算権限」の制度改革

特徴の第5は、連邦補助金の削減が「予算権限（Budget Authority）」の制度改革を伴いながら推進されたことである。

レーガン期の予算権限の改革については、横田氏による優れた的確な指摘がなされているので多くを語る必要はない。<sup>(17)</sup>連邦議会が付与する「予算権限」には、①13の歳出予算法によって授権される予算権限、②歳出予算法とは別に、実定法の規定要件を充たす受給適格者に法令に則って自動的に資金を給付する予算権限（例えば、社会保障給付、メディケア、AFDC など個人への給付の大半）、③個人への資格給付ではあるが、①の立法過程で授権される予算権限（メディケイド、食糧スタンプ、など）の3つのタイプがある。1981年の総合予算調整法（OBRA）は、3タイプの予算権限のいずれにも削減のメスと改革をほどこした。①は個別実体法に規定される歳出限度額を減額することによって、また②と③は、各エンタイトルメントを構成する受給資格要件や給付定式を変更することなどによってである。先述した表7における州・地方への連邦補助金のうち、「個人への支払」補助金は②、③と、また「その他の補助金」は①と関わっている。

バーチェル（Burchell, R. W.）らの研究によれば、OBRAによる削減率は、表8のように、予算トータルでは6.7%の減少である。しかし、連邦補助金の場合には、削減率は27.5%と平均の4倍を超える率でカットされている。<sup>(18)</sup>OBRAによる削減額全体に占める連邦補助金の削減額の割合は53.4%と、全削減額の実に半分以上に達する。削減総額に占める目的別支出の割合では、所得保障が36.5%と群を抜いて大きい。しかし削減率で見ると、自然資源・環境、コミュニティ開発、教育、雇用、社会サービスなど、補助金の占める割合が相対的に高い支出項目で22~36%の減と、最も鋭いカットを被

っている。これらは大部分、先述した「その他の補助金」に属する。これに対して、保健や所得保障など補助金の占めるウェイトの低い支出項目では、削減率も相対的に小さい。補助金のウェイトが低いのは、保健ではメディケア、また所得保障では老齢年金など、補助金支出を伴わない連邦管掌の福祉支出項目が中心となっているからである。表8では明らかではないが、エロウッド (Elwood, J. W.)の研究によれば、保健や所得保障に関する「個人への支払い」補助金では、OBRA による削減率はマイナス22%と推計されている。これに対して、同じ個人への支払いでも、連邦所管の社会保健支払いでは僅かにマイナス1%に過ぎない。<sup>(19)</sup>都市の低所得階層、ことに労働貧民への連邦補助金の削減率が突出して高いという80年代のレーガン政権の特徴は、その初発の OBRA 予算権限の改革の時から、既に鮮明に表現されていたと言うことができよう。

表8 総合予算調整法 (OBRA) に基づく1982年度予算権限の変化 (単位: 億ドル, %)

目的別支出	区分	1982年度, CBO 推計現行政策基 準 (億ドル)	OBRA によ る削減額 (億ドル)	削減率 (%)	削減総額に 占める割合 (%)	支出額中に 占める補助 金の割合 ( <sup>(81)</sup> %)
(1) 国	防	1,981	-26	-1.0	-4.8	0.0
(2) 運	輸	237	-30	-12.5	-5.6	57.6
(3) 自然資源・環境		140	-50	-36.2	-9.5	36.4
(4) コミュニティ・地域開発		95	-21	-21.7	-3.9	57.9
(5) 教育・訓練・雇用, 社会サービス		369	-94	-25.4	-17.6	63.7
(6) 保	健	857	-23	-2.7	-4.4	28.6
(7) 所得保障		2,837	-194	-6.8	-36.5	8.8
(8) 一般政府		55	-2	-4.4	-0.5	60.5
合計 (その他共)		7,956	-532	-6.7	-100.0	14.0
うち連邦補助金		1,034	-284	-27.5	-53.4	

(資料) Burchell, Robert W., James H. Carr, Richard L. Florida and James Németh, *The New Reality of Municipal Finances: The Rise and Fall of the Intergovernmental City*, NJ; Center for Urban Policy Research, 1984, pp. 259-261, OMB, *Historical Tables, FY 1990*, Tables 3-3, 12-1, より作成。

もっとも、注意しなければならないのは、そうした一般的傾向にもかかわらず、予算権限額のカットと権限内容の変更には、各種補助プログラムごとに、見過ごすことのできない特徴と多様性を有していることである。それはまた、各種プログラムにおいて、州政府の権限や責任の強化と、他面ではその規制を伴っていた。したがって、連邦補助金制度改革にたいする州政府の対応について明らかにするには、補助金削減と予算権限の変化の内容が、各種プログラムのレベルにおいて明らかにされなければならない。次章ではさらに、この点について検討を深めることにしよう。

（以下、続く）

〔注〕

- (1) Swap and Turn Back 提案については、Benton, J. Edwin, “Economic Considerations and Reagan’s New Federalism Swap Proposals”, *Publius : The Journal of Federalism*, Vol. 16, No.2 (Spring 1986), pp. 17–21, Howard, S. Kenneth and Davis, Albert J. “Perspectives on A ‘New Day’ for Federalism”, in ACIR(ed.), *Readings in Federalism*, SR–11, 1989, pp. 87–94, 前田高志「レーガン政権下の新連邦主義とアメリカの州・地方財政」『大分大学経済論集』37巻4・5号, 1986年, 52–60ページ, 参照。
- (2) Peterson, George E., “Federalism and the States : An Experiment in Decentralization”, in John L. Palmer and Isabel V. Sawhill (eds.), *The Reagan Record : An Assessment of America’s Changing Domestic Priorities*, MA ; Ballinger Publishing Co., 1984, p. 225.
- (3) *Ibid.*, p. 226.
- (4) Walker, David B. and Timothy J. Conlan, “Reagan’s New Federalism : Design, Debate, and Discord”, in ACIR, *op. cit.* (注1), pp. 96–97.
- (5) Williamson, Richard S., “A New Federalism : Proposals and Achievement of President Reagan’s First Three Years”, *Publius : The Journal of Federalism*, Vol. 16, No.1 (Winter 1986), pp. 21–22.
- (6) レーガン政権第1期の所得課税の減税とその評価については、赤石孝次「第1期レーガン政権下の租税政策 — 財務省報告（1984年11月）の批判的評価」『経済学研究』53巻3号, 1987年, に詳しい。
- (7) Stockman, David A., “The Social Pork Barrel”, *Publick Interest*, No.39 (Spring

- 1975), pp. 3-30, *The Triumph of Politics : Why the Reagan Revolution Failed*, NY ; Harper and Row, 1986 (阿部司・根本政信訳『レーガノミックスの崩壊』サンケイ出版, 1987, 492-6ページ.)
- (8) 渋谷博文氏は、「1980年代における福祉支出の下方硬直性と膨張圧力の原因は、高齢者対策としての年金と医療である」と指摘し、「『レーガン革命』の中でこれらの高齢者向けの財政支出がほとんど『聖域』として扱われてきたのは、アメリカン・デモクラシーのメカニズムにおける政治的決定によるものではあるが、様々の要因がぶつかりあう政治過程の中でそういう社会的コンセンサスが形成された背後には、やはり……人口の高齢化傾向という大きな長期的トレンドがあったことを見逃してはならないであろう。」として、戦後の「豊かな社会」・アメリカにおいて、高齢化傾向の急速な進行を背景とする、社会保障への強いコンセンサスの確立を重視している(渋谷博史「財政」《社会保障研究所編『アメリカの社会保障』東京大学出版会, 1989年, 35-36ページ.)
- (9) 「緊縮的連邦主義」については, Shannon, John, “Austerity Federalism : The State-Local Response”, *National Tax Journal*, Vol. 36, No.3 (September 1983), pp. 377-82.
- (10) OMB, *Special Analyses, Budget of the U. S. Government, FY 1990*, p. H-25.
- (11) ACIR, *A Catalog of Federal Grant-in-Aid Programs to State and Local Government : Grants Funded FY 1989*, pp. 3-5.
- (12) GRS の成立過程については, 新藤宗幸『アメリカ財政のパラダイム — 政府間関係』新曜社, 1986年, 62-75ページ, に詳しい。
- (13) Beam, David R., “New Federalism, Old Realities : The Reagan Administration and Intergovernmental Reform”, in Lester M. Salamon and Michael S. Lund(eds.), *The Reagan Presidency and the Governing of America*, Washington D. C. ; The Urban Inst. Press, 1984, 431-2. OMB, *The Budget of the U. S. Government, FY 1986*, pp. 5-151.
- (14) Ladd, Hellen F., “Federal Aid to State and Local Government”, in Gregory B. Mills and John L. Palmer (eds.), *Federal Budget Policy in the 1980s*, Washington D. C.; The Urban Inst. Press, 1984, p. 190.
- (15) 1983-87年の間に、レーガン政権によって提案された新規または修正分のBGは25件、そのために統合予定の既存プログラムの数は95件に達した。しかし、この間に実際に成立したBGの数は2件に過ぎなかった。レーガン政権によって議会に提案された新規BGの数は、政権の第2期には、連邦議会の強固な抵抗の前に急速に萎縮してしまうのである(Conlan, Timothy, *New Federalism*, Washington D. C. ; The Brookings Inst., 1988, pp. 172-6.)

- (16) ACIR, *Significant Features of Fiscal Federalism*, Vol.2, 1990, p. 64.
- (17) 横田茂「総合予算調整法と連邦補助金制度改革」（日本財政法学会編『財政の公共性』学陽書房, 1990年), 112-123ページ。
- (18) Burchell, Robert W., James H. Carr, Richard L. Florida, and James Németh, *The New Reality of Municipal Finances : The Rise and Fall of the Intergovernmental City*, NJ ; Center for Urban Policy Research, 1984, pp. 259-261.
- (19) Ellowood, Jhone W., “The Size and Distribution of Budget Reductions”, in Ellowood (ed.), *Reduction in U. S. Domestic Spending*, NJ ; Transaction, Inc., 1984, pp. 53-58.