

ACIR(政府間関係助言委員会)の概要

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 006 (MAR. 26, 1990)

はじめに

- (1) 歴史
- (2) 委員会の性格と委員選任
- (3) 組織及び予算
- (4) その業績と基本的スタンス
- (5) 今後の課題

巻末：当協会本部で所蔵しているACIR発行の図書リスト

財団法人自治体国際化協会
(北 米 事 務 所)

はじめに

米国における州、市町村、学校区等に関する地方行財政制度や統計資料を調査しようと考える場合、日本と大きく異なることがある。それは、首都であるワシントン D.C. のある一箇所でこれを満足させるところがないこと、連邦政府に自治省のような地方行財政を総合的に統括する省庁が存在しないことである。米国全ての制度を調査するためには、全ての州に直接接触しなければその実態を把握することは不可能である。ちなみに、地方政府 (local government) 地方公共団体 (local public entities) と米国でいう場合には、決して州を含めないことに留意する必要がある。また、自治省の英訳 Ministry of Home Affairs という言葉から連想する省庁は、家庭内における主婦の問題を取扱うものである（勿論、日本の自治省を知らない人々のことであるが、米国の連邦、州、地方政府の役人を含めてもほとんど知らない。同様の省庁がないので理解することは非常に困難のようである。）

これらの理由は、米国が州で構成される連邦制を採用し、市町村等に関する制度は、全て各州が自分の本来の権限として制定改廃を行っているということにつきると思われる。しかし、米国統治制度全体を考察する場合、現実には連邦、州、地方政府（市町村、カウンティ等）が三位一体となって機能しているので、連邦段階でこれらのこととを所管する省庁なり、機関が制度運営上、行政実務上必要であることは充分考えられる。このような機関として機能している唯一の連邦行政機関が、Advisory Commission on Intergovernmental Relations（政府間関係諮問委員会、政府間関係助言委員会、政府間問題諮問委員会等と翻訳されている）である。米国地方行財政制度及び州や地方政府が関与する内政を調査するために訪米する我国の公務員や学者あるいはジャーナリストは、この委員会を訪問して各種の情報や制度解説を受けているので、この委員会の概要、歴史、構成メンバー、組織、これまでの成果、今後の課題を報告することとする。

(1) 歴史

政府間関係助言委員会（以下「A C I R」という）は、1959年9月に創設されたが、連邦制度における連邦、州、地方政府間の関係を恒常に調査、研究、諮問する機関の必要性を最初に訴えたのは、1949年の第一次 Hoover 委員会である。1930年代における大恐慌を契機として、連邦政府は社会福祉、経済政策、経済安定等多くの国民生活の分野においてその役割と責任を果すことになるが、この傾向は、第二次世界大戦における軍需品生産基地として、また戦後におけるヨーロッパ復興、日本復興の金融的経済的援助大国として、また、冷戦下における自由主義陣営を守る超大国としての役割等国際的軍事的地位及び責任、役割とも相まって連邦の規模、組織、職員数はニューディール以降拡大に拡大を続けたため、Hoover元大統領を委員長とする行政機構簡素化のための委員会が発足し、1949年と1955年2回にわたって報告を行ったが、その1949年レポートの一部に政府間問題検討機関の必要性が述べられている。これを受け、1787年米国憲法制定後初めて、連邦、州及び地方政府間関係を公式的に検討する政府間関係臨時委員会（Temporary Committee on Intergovernmental Relations）がアイゼンハワー大統領によって1953年創設された。（この委員会は委員長の名を取って Kestnbaum委員会と呼ばれた。）

1955年 Kestnbaum委員会は、16冊に及ぶレポートを大統領に提出し、恒常的な委員会の設置を提言した。しかし、この種の提言における調査委員会、勧告委員会等の設置は、非常に提言例が多いいため、無視されてもなんの不思議もないものであるが、一人の下院議員がこの構想の実現に力を傾けたことが、A C I R実現の道を開いたということである。L. H. Fountain下院議員（ノースカロライナ州選出、民主党）がその人である。彼は、下院政府間関係小委員会委員長であったが、この Kestnbaumレポートを受理以降、この小委員会で追加調査、関係方面の事情聴取を三年間にわたり精力的に行い、1958年下院小委員会として、恒常的な助言委員会設置の必要性を報告した。A C I Rを創設する法律案は、1959年、下院は Fountain 下院議員（ノースカロライナ州選出）及び Florence Dwyer 下院議員（ニュージャージー州選出）によって、上院は Edmund Muskie上院議員（メイン州選出民主党）他25名によって提出され、1959年9月に成立した。

A C I R事務当局は、設立の歴史を振返って、A C I R設立の最初の提案は、執行部（大統領）から行われたが、それを実現させたのは連邦議会であり、特に Fountain 下院議員と Muskie 上院議員（彼自身は、Fountainが最大の功績者であるとしている。）であ

るとしている。後にふれるが、A C I Rの委員の一員として連邦議会議員が就任することとなっているが、この二人は議員在任中ずっとA C I Rに関与し、Fountain下院議員は、1959年創立から1983年議員を辞任するまで24年間一貫してA C I Rの委員であり、Muskie議員は、上院予算委員会委員長として多忙である時以外はA C I Rの委員として活躍した。

このような時間的流れでA C I Rが設立した訳であるが、その設立背景にあったものは何かということが問題となる。それは、連邦政府の州及び地方政府に対する補助金の増によって示される、伝統的に州及び地方公共団体の所業とされていた事務に対する連邦政府の関与の拡大である。連邦、州及び地方政府がそれぞれのレベルでどのような事務を所管し、行政責任を負い、それに対しどのような財政援助措置あるいは自己財源充実方法を考えるか等といったことが取上げられるべき課題であったのである。

表1は、A C I R成立前後における連邦補助金の推移である。

表1 連邦補助金総額の推移

	総額	伸び率	全地方支出総額に占める構成比
1955	32億ドル	4.9%	10.2%
1956	37	15.6	10.4
1957	40	8.1	10.5
1958	49	22.5	11.7
1959	65	32.7	14.1
1960	70	7.7	14.5

A C I R発行 Significant Features of Fiscal Federalism Volume I 1989年版、P.21より作表。

1955年度総額32億ドルが4年後には約2倍、5年後の1960年度には2.2倍となっており、伸び率は1959年度には実に33%に達している。構成比は、1955年度の10.2%から1960年度には14.5%と42% up している。1960年度は伸び率こそ7.7%と低いが、構成比が

0.4 ポイント伸びていることからわかるとおり、他項目支出よりも伸び率が高いことを示している。このように連邦の地方行政への関与は、この当時、年々深まっていることがわかる。A C I R創設に力のあった前述した Fountain 議員は、1959年5月下院で次のように述べ、A C I R設置の大きな目的は財政問題、特に補助金問題の改善であると述べている。

「我々は連邦制度の運用改善のために、現実的継続的問題に力を傾注しなければならない。特に、数え切れないほどある連邦補助金の一貫性と方法が重要である。もし、委員会が創設されれば、中心的課題として、連邦制度における補助金制度のやり方や効果に関する検討がなされると思う。」

では、A C I Rは法律上どのような目的でどのような活動を行うよう定められているかをみると、次のとおりである。

「第2条 目的

現代生活の複雑さは、連邦制度における連邦、州及び地方政府間の緊密な協力の必要性を高めるとともに、人口増加及び科学技術の発達は将来におけるより入り組んだ社会の到来を予測させるため、政府間問題に対し継続的留意を払う観点から適切なる官庁の創設が緊要である。

委員会は、その目的遂行のために、

- ①共通問題の考察のために、連邦、州及び地方政府の代表者を招集すること。
- ②政府間協力を必要とする連邦補助金や他のプログラムの執行及び調整を討議するためのフォーラムを準備すること。
- ③連邦補助金の執行に関連する規制や条件について充分な关心を喚起すること。
- ④提出法案審議に関し、連邦議会及び行政当局に対し、その連邦制度に与える全体的影响を見出すための技術的、専門的助言を行うこと。
- ⑤政府間協力を必要とする可能性があると考えられる問題に関し、その発生の早い時期に討議及び調査が行われるよう促進すること。
- ⑥米国憲法の枠内で、連邦、州及び地方政府間における機能、責任、歳入の望ましい配分を勧告すること。
- ⑦国民の負担を軽減するため、及び政府間における整合的非重複的財政関係を確立するために、統合的で簡素な税体系及び行政制度を勧告すること。」

(2) 委員会の性格と委員選任

A C I R の目的と活動内容を法律の条文によって紹介したが、その基本的性格は次のとおりに要約できる。

- ① A C I R は、政府間関係問題を所管する連邦政府機関である。
- ② A C I R は、臨時の機関ではなく、恒常的機関である。
- ③ A C I R は、調査、研究、助言及び勧告を行う機関である。
- ④ A C I R は、独立的性格をもつ機関である。

①については、連邦政府機関である行政管理予算局が従来から政府間関係問題を予算及び行政管理の面から取扱ってきており、しばしば、政策の企画立案を混乱させるような助言委員会は、一体必要なのかといった点を指摘してきたという。

②については、米国政府内には非常に多くの調査研究諮問委員会があるが、多くは臨時に特定の課題なりテーマに関する調査、研究、諮問委員会であり、恒常的に連邦制度を調査研究し、勧告を行い、国民の啓発に努める恒常的機関は A C I R のみである。

③については、連邦制度の最終的絶対的権限は、連邦議会が有するものであり、助言、勧告等の権能は、いかなる意味でも議会の権限を脅かしたり、それを奪うものではない。

④については、A C I R は自己の権限でどの問題を選び審議調査するかを決定でき、しかも自己が最も適切であると考える勧告を自己の権限として自由にできるということである。この勧告は、それがいかに行政当局あるいは連邦議会の考えと異なることがあっても自由になされ、A C I R の一番の特徴あるいは力の源泉はここにあるとされている。

それでは A C I R がこのような強力な勧告提出権を有する委員会として存立し続ける組織的、制度的背景は何かということであるが、これは次に述べる超党派的、全国家的、全地域的観点から選出される委員構成にあると考えられる。

まず、1989年10月現在の委員を紹介すると、

◦ 一般市民（3名）

Daniel J. Elazar, Philadelphia, Pennsylvania

Robert B. Hawkins, Jr., San Francisco, California (委員長)

Mary Ellen Joyce, Arlington, Virginia

◦ 連邦議会上院議員（3名）

Dave Durenberger, Minnesota

Carl Levin, Michigan

Charles S. Robb, Virginia

◦ 連邦議会下院議員（3名）

Sander Levin, Michigan

Ted Weiss, New York

Vacancy

◦ 連邦政府選出連邦公務員（3名）

Debra Rae Anderson, Deputy Assistant to the President,

Director of Intergovernmental affairs

Samuel K. Skinner, Secretary of Transportation

Richard L. Thornburgh, Attorney General

◦ 州知事（4名）

John Ashcroft, Missouri

George A. Sinner, North Dakota

Vacancy

Vacancy

◦ 市長（4名）

Donald M. Fraser, Minneapolis, Minnesota

Arthur J. Holland, Trenton, New Jersey

William H. Hudnut, III, Indianapolis, Indiana

Robert M. Isaac, Colorado Springs, Colorado

◦ 州議会議員（3名）

John T. Bragg, Deputy Speaker,
Tennessee House of Representatives
David E. Nething, North Dakota Senate
Ted Strickland, Colorado Senate

◦ カウンティ選挙選出公務員（3名）

Harvey Ruvin, Dade County, Florida, County Commission
Sandra Smoley, Sacramento County, California,
Board of Supervisors
James J. Snyder, Cattaraugus County, New York,
County Legislature

委員の選出の基準は、日本の感覚からみると非常に細かく規定されているが、逆にこの選任基準の厳密さ、公平さが A C I R の特色、強みともいえる。委員総数は26名であるが、その選考基準を述べると次のとおりである。

(1) 一般市民 3名

大統領によって選出される。

3名とも、政府間関係の仕事の経験があるか、または学識があることが要件である。所属政党は問われない。

(2) 連邦政府行政執行部公務員 3名

大統領によって選出される。

(3) 連邦議会上院議員 3名

上院議長によって選出される。

2名は、上院における多数党（現在は民主党）から選出される。

(4) 連邦議会下院議員 3名

下院議長によって選出される。

2名は、下院における多数党（現在は民主党）から選出される。

(5) 州知事 4名

全米知事会が提出する8名以上の知事の中から大統領によって選出される。

同一政党から3名以上選出してはならない。

(6) 州議会議員 3名

州議会連盟 (National Conference of State Legislature) が提出する 6 人以上の州議会議員の中から、大統領によって選出される。

同一政党から 3 名全員選出してはならない。

2 名以上同じ州から選出してはならない。

(7) 市長 4名

全米市長会 (The United States Conference of Mayors) 及び全国都市連盟 (The National League of Cities) が共同で提出する 8 名以上の市長の中から大統領によって選出される。

同一政党から 3 名以上選出してはならない。

2 名以上同じ州から選出してはならない。

2 名以上は、人口 50 万人以上の市の市長から選出しなければならない。

(8) カウンティ選挙選出公務員 3名

全米郡協議会 (National Association of Counties) が提出する 6 名以上の選挙で選出される公務員の中から大統領によって選出される。

同一政党から 3 名全員選出してはならない。

2 名以上同じ州から選出してはならない。

1989年10月現在の地域別選出状況をみると次のとおりである。

北東部	4名
南部	4名
中西部	8名
西部	4名
連邦公務員	3名
空席	3名

同じ州選出が、14名 7 州に及んでいる。

北東部	ニューヨーク州（1州）
南部	ヴァージニア州（1州）
中西部	ミシガン州、ノースダコタ州、ミネソタ州（3州）
西部	カリフォルニア州、コロラド州（2州）

地方関係委員は、どれも普遍的目的を有する州、市、カウンティの選挙により選出された公務員から選ばれているが、米国地方行政機関の多様性を考えるとき、この委員構成が、地方行財政問題を検討する際、最もふさわしいものであるかどうかは、議論のあるところと思われる。このようなことを反映して、1984年連邦議会において、上院と下院それぞれACIR委員増員の法案を提出し、通過させたが、上下院で意見の一致をみなかつたため、最終的に成立せず現在に至っている。その内容は次のとおりである。

下院は、ACIR委員数を26名から37名に11名増加させるものであり、その内容は、インディアン部族政府機関、教育委員会、町村会、広域行政機関、連邦裁判所裁判官及び州裁判所裁判官からそれぞれ選出するものであった。一方、上院は、教育委員会と町村会のみの増加であった。

この改正法案に対するACIRの姿勢であるが、一貫して反対しており、現行の委員数及び構成を改正する必要はないとの立場を堅持している。数の増加は、審議会としてのACIRの効率を低下させること、またACIRの委員構成はその設立本来の趣旨から、各政府間（連邦、州及び市間）のバランスをとること、委員は、連邦政府公務員を除いて選挙選出公務員であること、超党派的選出であること、選出機関は州、市、カウンティのように普遍的目的を有するとともに米国全体に一般的に存在し、地域的に偏在していないこと等を挙げている。

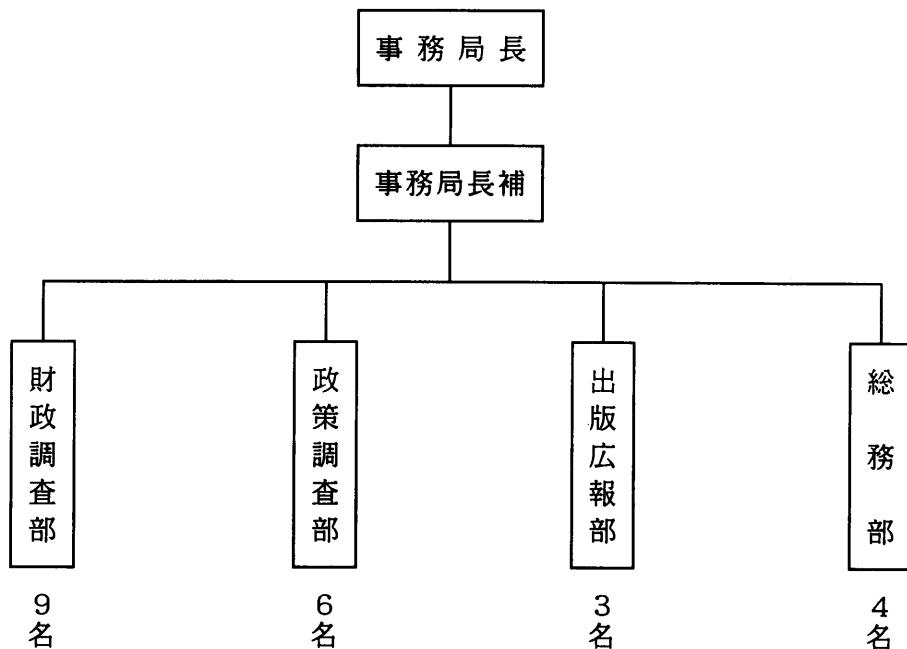
委員の任期は2年であり、再任を妨げない。

委員長及び副委員長は、大統領が委員の中から選出するが、これまで委員長は一般市民選出委員から任命されている。また、同一政党からの選出数の制限を述べたが、ここでいう政党とは、民主党と共和党に限定されている。

委員会開会の定足数は、13名以上であり、調査項目及び勧告の決定は多数決によってなされる。年4回開催され、うち3回はワシントンD.C.、他の1回は米国内の他の地域で行われる。

(3) 組織及び予算

1989年11月現在の事務局スタッフは次のとおりである。



事務局長及び事務局長補をいれて24名のスタッフで構成されているが、 A C I R 設立の趣旨から財政関係に関する調査スタッフが充実していることがわかる。しかし、その数の推移を見ると、（スタッフのみ）

1965年	23名
1971年	32名
1979年	37名
1989年	22名

と近年非常に削減されてきていることが注目される。

次に事務局長が連邦政府公務員の中でどのような位置にあるかを給料表でみると、事務局長は、閣僚に適用される給料表の適用を受けている。閣僚に適用される給料表は5段階

に区分されており、最上位は国務長官等の閣僚であるが、ACIR事務局長は最下位の5番目にランクされており、年報酬75,500ドル(1,100万円程度)である。

では、ACIRスタッフはどのような経歴なり学歴の人々であるかを、現在の事務局長John Kincaid氏と前事務局長 John Shannon 氏を例にとってみることとする。

前事務局長 John Shannon は、ACIRの歴史とともに歩んできた人物のように思われる。

彼は1920年ウィスコンシン州に生れた後、Notre Dame大学で学士、Wayne 州立大学で行政学修士、Kentucky 大学で政治学博士をとり、1964年にACIRに就職し（税及び財政を担当）、事務局長補を経て、1985年事務局長となり、1988年退職している。リベリア共和国（アフリカ西部）財政顧問、オーストラリア大学連邦制度研究所客員教授、米国ホワイトハウス・スタッフ等を経た後、ACIRに入っているが、米国租税学会理事会理事等にも就任している。連邦議会公聴会での説明、ACIRの税・財政等に関するレポート、勧告等の作業のほとんどにタッチし、その政府間関係、連邦制度、税・財政等に関する類まれなる豊富な知識、卓越した予見力、時代考察力等によりACIRを引っ張っていった人物である。John Shannonが辞職すると同時に、政策調査部長であった John Kincaid が事務局長代理に就任した。ACIRは、委員会内に8名の委員で構成する事務局長選考特別委員会を設置し、局長の選考を開始するが、その際次のような局長選考基準及び局長職務内容を公表し、一般公募を受けつけている。

。職務内容

- ④委員会及び委員長の指示に従って事務局を運営すること。
- ⑤連邦議会、大統領等各省庁、州及び地方政府関係団体、州政府及び地方政府、報道機関、大学等においてACIRを代表すること。
- ⑥その他、政府間関係を改善するのに適当と考えられる諸活動を行うこと。

。選考基準

- ④組織を運営した経験があること。
- ⑤広報宣伝能力があること。

◎連邦制度に関する理論と実務を熟知し、かつ著述等でそれを公表していること。

◎外部資金調達（◎書籍セール、募金等を意味すると思われる。）の経験があること。

数ヵ月にわたる人選選考の結果、4人の候補者にしばられ、事務局長選考特別委員会が面接をした結果、事務局長代理である John Kincaid が満場一致で選出された。彼は、1967年 Temple 大学において政治学学士、1968年 Wisconsin-Milwaukee大学において都市問題で修士、1981年 Temple 大学で政治学博士を取得している。A C I Rに入る前は、アリゾナ州立大学、セントペーターズ大学、Temple大学で教鞭をとり、A C I Rに勤務する直前までは、North Texas 大学助教授（政治学担当）であった。1986年に政策調査部長に就任し、1988年1月事務局長代理になった。前事務局長 John Shannon が財政畠とするところ、現事務局長は行政畠といったところであろうか。後述するが、この人事（財政畠から行政畠の異動）は、現在、A C I Rが置かれている状況をよく示しているように思われる。

この二人を含めてA C I Rスタッフに共通することは学者に匹敵する専門的学識と高い調査研究能力である。現事務局長である Kincaid は、長身で温厚な立振舞い、静かな口調、正確でクリアな英語等から学者出身であることが容易にわかる中年紳士である。

スタッフ数が近年大きく削減されてきたことは、先に示したとおりであるが、次に予算がどのようなものであるかみてみると、

1965年	41万ドル
1971年	78万ドル
1979年	170万ドル
1985年	250万ドル
1986年	210万ドル
1987年	200万ドル
1988年	190万ドル
1989年	160万ドル
1990年	170万ドル

1990会計年度 170万ドルを1ドル 145円換算すると約2億5千万円程度の予算であることがわかる。

その財源内訳を1989会計年度で見ると、

連邦政府	6 7 %
委託契約、補助金	1 7 %
謝金	
州政府寄付金	1 2 %
出版物収入	4 %

1989年度においては、アラスカ州、アーカンソー州、デラウェア州、フロリダ州、インディアナ州、ミズーリー州、ニュージャージー州、ニューヨーク州、ノースカロライナ州、ペンシルベニア州、ロードアイランド州及びワシントン州計12州から寄付金を受けており、ACIR出版物の中には、このことを明記している例がある。連邦行政機関が地方公共団体からの寄付金等に依存することは日本の判断基準からみるとかなり問題のあるところであろうが、1966年ACIR設置法改正において、新たに第9条として資金の受入れの条項が追加され、州や地方政府、地方関係団体、非営利目的団体からの資金受入れを認めている。しかも、連邦議会は連邦予算のACIRに対する歳出予算配分審議の際には、ACIRが連邦以外からどの程度の資金を導入するかを考慮するとされている。事務局長選考基準の一つに、外部資金導入調達経験の有無の項があったが、これはこれに関連するものである。ACIRは出版活動を非常に積極的に行っており、それはACIRの業績を社会に示し、連邦制度、州政府、地方政府に関する諸問題に対し、世論を喚起するという目的が第一次的であるが、副次的目的として歳入確保という点があることも忘れてはならない。

(4) その業績と基本的スタンス

ACIRの基本的性格は、政府間問題に関する調査、研究及び勧告であるので、どのような仕事をしてきたかを見るためには、どのような政策レポートが公表されているかを時系列で見るのが一番手っ取り早いと思われる。

1960年代、70年代、80年代にかけてどのような政策報告書 (Policy Report) が提出、公表されたかを次の表でみてみる。 (表2)

表2

	60年代	70年代	80年代
レポート総数	35	39	42
① 財政関係	19	27	10
② 財政	9	21	4
補助金関係	5	18	2
起債関係	2	0	0
その他	2	3	2
② 税制関係	10	6	6
連邦－州間税関係	5	2	2
州－市町村間税関係	4	2	1
その他	1	2	3
③ 行政制度関係	7	8	17
④ 大都市行政関係	3	5	0
⑤ 連邦－州間関係	1	1	7
⑥ 州－市町村間関係	2	0	2
⑦ その他	1	2	8
④ その他各種個別行政課題	9	2	15
⑧ 交通	1	2	1
⑨ 教育	0	1	2
⑩ 地域開発（地域格差を含む）	2	0	6
⑪ 民生	1	0	1
⑫ 公衆衛生、精神衛生	1	0	1
⑬ 都市施設	1	0	1
⑭ その他	3	1	3

全体的な傾向でみると、60年代、70年代が税・財政に傾斜し、80年代は行政や個別行政、特に地域開発、教育に力を注いでいることがわかる。

先ず、財政関係の流れをみることとする。

A C I R 設立の最大の理由は、連邦－州及び連邦－市間の補助金問題の改善であることは前述したとおりであるが、表3は全地方歳出に占める連邦政府補助金の伸び率及び構成比の推移である。

表3

年 度	伸 び 率	構 成 比
1 9 5 5	4.9% up	10.2%
1 9 6 0	7.7% up	14.5%
1 9 6 5	7.9% up	15.1%
1 9 7 0	18.2% up	19.0%
1 9 7 5	14.7% up	22.6%
1 9 7 8	13.9% up	26.5%
1 9 8 0	10.4% up	25.8%
1 9 8 5	8.5% up	20.9%
1 9 8 9	2.0% up	17.1%

表1と同じ出典

1978年度にピーク26.5%に達した後減少に向かい、1989年度には17.1%と約10%下がっている。しかし、A C I R創立前後から、1960年代、70年代にかけては、毎年構成比が漸増し、1955年からピークの1978年では実に2.5倍に達し、いかに連邦補助金問題が政府間関係のトップ課題であったかがわかる。A C I Rのスタッフ部門の増員及び事務局首脳も、税・財政担当者がほとんどである。（例えば1974年から1982年事務局長であったWayne Andersonは、辞任後ヴァージニア州財政担当長官に就任している。）

財政面に関する A C I R の活躍は次の 5 点に集約できる。

④財政実態を監視すること。

米国は、各州、各地方公共団体により、会計年度、税体系、補助金制度、市町村規制方法等が異なるという点から、これらを比較対照できる方式を確立し、これを分析公表し、容易に入手できる方法を考案することが重要である。A C I R は、1962年に Representative Revenue System を考案し、州、地方政府の税財政歳入能力を比較できる道を開き、現在は各州の歳出ニーズを把握する研究を行っている。

現在、これらのシステムは、各省庁、連邦議会の立法作業にも利用されているとともにコンピューターを利用して容易に入手できることとなっている。

⑤州財政及び地方政府財政を強化すること。

A C I R は、所得税、売上税、固定資産税等税目改正の技術的専門的助言、新規財源の開発等を行い、財政強化に努めている。

⑥各政府間における財政バランスを促進すること。

A C I R の財源に関する基本的考え方は、⑤で述べた州及び地方政府独自財源の強化と連邦－州及び州－地方政府間における総合調整された財政関係の確立である。この点に関する問題は、連邦補助金制度の改善である。補助金を個別的補助金、包括的補助金及び一般財源補填措置の三つに分類し、それぞれにその制度運用、補助条件、使途制限の改善等を促進してきたが、ここで、特に General Revenue Sharing System を特記しなければならない。米国地方行財政関係者に A C I R 30 年の歴史で最大の業績は何かと聞くと、まずこれを挙げると思われる。日本語訳は、普通歳入分配金制度といわれているが、1972年に創設され、1986年に廃止された補助金である。連邦史上初めて創設された州及び地方政府に対する一般財源補助金であり、その使途は州及び地方政府に大幅に裁量を委ねていたものであった。この制度の創設と廃止は、連邦政府と州及び地方政府関係そのものであり、その誕生と死は連邦と州・地方政府間関係を象徴するシンボルであるといえる。

④財政問題に対する姿勢を改善すること。

A C I R は、州及び地方政府の財政問題に対する姿勢の改善を勧告してきたが、特に1970年代ニューヨーク市の財政危機に見られるような大都市財政の悪化に対し、早い時期からその警告と財政の健全性、安定性の確立を訴えてきた。

⑤財政責任を明確にすること。

連邦政府財産に対する地方政府の固定資産税の課税、特定地域に対する不公平な財政支出の削減等を主張してきたが、今後重要なものと考えられるのが、経費負担、財政援助又は負担措置を伴わない、又は不充分な行政事務の押しつけの問題である。

次に行政面に関する動きを要約して見ると、

⑥1960年代 A C I R が最初に取組んだのは大都市圏問題であった。第二次世界大戦後における自動車の普及、ハイウェイの整備、産業構造変動に伴う南部からの黒人の大都市への移動等により、中流白人は大都市郊外に移動し、大都市内には多くの貧困の黒人等が生活するといった社会的経済的環境の変化の中で、大都市圏全体の都市計画、中央都市と近郊都市の財政バランス、都市行政水準の確保、大都市内スラムの解消、これらに伴う地方行政機関の再編成等といった課題であり、これは1970年代広域行政問題、下部州機構問題等といった形でも現われていた。この大都市圏問題を含めて、地方政府強化のための各種施策の改善、例えば、ホームルール、合併、カウンティの合理化・統合化・解消、近隣社会、特別行政区の規制、事務の移譲、複合事務を行う地方行政機構等が取組んだ課題であった。また、州制度については、1960年代は連邦最高裁判所の選挙区制度、一票の投票権の価値等に関する一連の判決、1964年憲法修正24条の採択により選挙権行使、選挙区制度等が大きく変化する年代であるが、A C I R はこの時期に州議会議員の選挙区再編に關し勧告し、また、一年一日以上の議会招集、行政委員会制度の近代化、知事任期4年制、知事による各行政長官任命方法等についても勧告を行った。

⑦1970年代 A C I R が傾注した課題は、広域行政問題である。⑥で述べたとおり、大都市圏問題の一環として浮上するが、A C I R は地域全体を総合的に取扱う行政機関の設置及び活動一々の問題のみを取扱う機関ではなく一を勧告している。また、この

年代から各州に連邦におけるA C I Rと同様の、州内政府間関係助言委員会の設置を勧告している。1960年まではわずか4州、1970年代末には9州増えて、13州、1980年代は16州増えて現在は29州において州A C I Rが設置されている。

⑤1980年代において、これまでの連邦財政の州及び地方政府に対する関与が、連邦財政の内政に関する緊縮政策によって、大幅に減少するという事態になった。米国の連邦制度は、ジョンソン大統領時代の創造的連邦制、ニクソン大統領時代の新連邦制度を通じて連邦と州及び地方政府が協調関係を確立しながら内政を運営するというものであったが、レーガン期において、小さな政府の旗の下に、大幅な補助金のカット、州自己責任の確立等といった方針が打出され、現在に至っている。A C I Rはこのような事態の中で、もう一度連邦制度の中におけるそれぞれの政府の役割、責任、事務等を構築する必要に迫られている状態にある。現事務局長は、ニューディール以降連邦－州－地方政府という連邦制度の環が形成されてきたが、レーガン政権が行ったことは、この中から地方政府を除外することであったと述べている。表4は、連邦政府の州及び地方政府に対する直接支出金の推移であるが、州段階においては、構成比が減少しているとはいえる、連邦から州に対する補助金の絶対額は増加しているが、連邦から地方政府に対する額は、絶対額としても減少していることに注目しなければならない。

表4

連邦政府直接支出金の推移

単位 上段 10億ドル
 (下段 1兆円)

会計年度	州			地方政府		
	収入	うち政府間 支出金	割合	収入	うち政府間 支出金	割合
1972	112.3 (16.28)	26.7 (3.87)	23.8%	114.8 (16.65)	4.5 (0.65)	3.9%
1980	227.0 (40.17)	61.9 (8.97)	22.3%	258.0 (37.41)	21.1 (3.60)	8.2%
1985	439.0 (63.66)	84.5 (12.25)	19.2%	402.0 (58.29)	21.7 (3.15)	5.4%
1987	516.9 (79.95)	95.4 (13.83)	18.5%	469.3 (68.50)	19.5 (2.83)	4.5%

1989年 A C I R 発行 "Significant Features of Fiscal Federalism" II P21
 から作成

(5) 今後の課題

先般 A C I R は、1990年から1993年の調査項目を決定、公表しているが、それらの項目が A C I R の考える今後の連邦制度の課題であるので紹介する。

ⓐ A C I R の財源で行う項目

- 米国連邦制度における激動の10年：一時的局面か、または今後とも継続するか
- 州裁判所と地方自治
- 移民と連邦制度：費用、市民的自由、外交政策及び政府間関係における課題
- 環境保護政策における連邦、州及び地方政府の政府間関与
- 連邦制度の中の各種制度の影響分析：大統領命令、Fiscal Notes、規制免除及び小規模地方政府に対する事務の適用免除
- 地域的に存在する望ましくない土地の利用
- 公共事業概観
- 国を守る点における州兵制度の役割
- 州による税及び金融規制の動向調査
- 低所得者医療補助
- ホームルール：実例調査
- 地方政府の機能における州の責任
- 街路及び高速道路の財政措置：だれが負担するのか
- 米国連邦制度における行政機能の転嫁
- 公平と効率の点からの州及び地方政府歳入制度の強化
- 固定資産税：時代適応か時代遅れか
- 州－地方政府関係：特徴ある課題の調査
- 保険制度に対する州課税
- 地方政府財政能力及び財政均等化
- 年金財政
- 世界における電気通信網の競争力：連邦、州及び地方の決定的役割
- 連邦税、州税及び地方税の制度改革における相互作用：低所得階層に対する措置をめぐって
- 政府間人事政策：通算年金
- 政府間関係における大統領の方針
- 州段階における情報データーネットワーク
- 州－州及び州－連邦間の税制及び各種規制の協定
- 連邦制度における独占禁止法

⑩外部の資金の導入により実施するもの

- 司法行政における一般目的政府の役割
- 教育成果の改善
- 薬物濫用に関する法を効果的に実行するための連邦制度における政府間の総合調整
- 有害なごみの処理
- 米国における住宅扶助
- 政府間関係制度における福祉改革----それはどのように機能しているか。
- 児童福祉
- 大都市地域における各政府間の税制と政策の競争と協調
- 労働力供給に関する政府間関係からのアプローチ
- 連邦補助制度のやり方
- アメリカ連邦制度における企業地区
- アメリカ連邦制度におけるインディアン政府

終りに

A C I R は、行政執行権限あるいは政策企画立案能力を持たない調査研究、助言委員会である。しかも、わずか24名のスタッフである。

しかし、米国における各種地方行財政制度の基幹を擁護し、各種政策企画立案のバックデーターとアイデアを出す頭脳集団であり、目立たないが米国地方行財政制度の中核に位置する人々である。

日本の自治省とは権限、能力、規模等で比較できないが、米国版の小さな小さな自治省といえるのかもしれない。

A C I R の生みの親である Fountain 下院議員は、議員を辞するにあたり（1983年）、次のように A C I R に語った。

「A C I R が解決すべき課題は、尽きることがないと思う。A C I R が創立本来の趣旨である独立、客観、超党派的立場を堅持する限り、現在及び将来生ずるであろう課題に対処できると信ずる。」

当協会本部で所蔵している A C I R 発行の図書リスト

A. C. I. R

分類番号

- | | | |
|----|------|---|
| 1 | A-1 | "Coordination of State and Federal Inheritance, Estate and Gift Taxes," Jan. 1961 |
| 2 | A-8 | "Periodic Congressional Reassessment of Federal Grants-in-Aid to State and Local Governments," Jun. 1961 |
| 3 | A-9 | "Local Nonproperty Taxes and the Coordinating Role of the State," Sep. 1961 |
| 4 | A-13 | "Intergovernmental Responsibilities for Water Supply and Sewage Disposal in Metropolitan Areas," Oct. 1962 |
| 5 | A-15 | "Apportionment of State Legislatures," Dec. 1962 |
| 6 | A-17 | "The Role of the States in Strengthening the Property Tax," Jun. 1963 |
| 7 | A-18 | "Industrial Development Bond Financing," Jun. 1963 |
| 8 | A-27 | "Federal-State Coordination of Personal Income Taxes," Oct. 1965 |
| 9 | A-34 | "State Aid to Local Government," Apr. 1969 |
| 10 | A-35 | "Labor-Management Policies for State and Local Government," Sep. 1969 |
| 11 | A-38 | "State-Local Relations in the Criminal Justice System," Aug. 1971 |
| 12 | A-39 | "Multi-State Regionalism," Apr. 1972 |
| 13 | A-41 | "Regional Governance: Promise and Performance," Vol. II of Substate Regionalism and the Federal System, May 1973 |
| 14 | A-44 | "The Challenge of Local Governmental Reorganization, Vol. III of Substate Regionalism and the Federal System, Feb. 1974 |
| 15 | A-45 | "Governmental Functions and Processes: Local and Areawide," Vol. IV of Substate Regionalism and the Federal System, Feb. 1974 |
| 16 | A-47 | "Local Revenue Diversification: Income, Sales Taxes & User Charges," Oct. 1974 |
| 17 | A-48 | "General Revenue Sharing: An ACIR Re-evaluation," Oct. 1974 |
| 18 | A-49 | "Toward More Balanced Transportation: New Intergovernmental Proposals," Aug. 1975 |
| 19 | A-51 | "Block Grants: A Roundtable Discussion," Oct. 1976 |
| 20 | A-52 | "Categorical Grants: Their Role and Design," May 1978 |
| 21 | A-53 | "Improving Federal Grants Management," Feb. 1977 |
| 22 | A-55 | "Safe Streets Reconsidered: The Block Grant Experience, 1968-1975," Jan. 1977 |
| 23 | A-56 | "The Partnership for Health Act: Lessons from a Pioneering Block Grant," Jan. 1977 |
| 24 | A-58 | "The Comprehensive Employment and Training Act: Early Readings from a Hybrid Block Grant," Jun. 1977 |
| 25 | A-60 | "Block Grants: A Comparative Analysis," Nov. 1977 |
| 26 | A-61 | "Federal Grants: Their Effects on State-Local Expenditures, Employment Levels, and Wage Rates," Feb. 1977 |
| 27 | A-62 | "Summary and Concluding Observations" Jun. 1978 |

- 28 A-63 "Inflation and Federal and State Income Taxes,"
Nov. 1976
- 29 A-64 "State Limitations on Local Taxes and Expenditures,"
Feb. 1977
- 30 A-65 "Cigarette Bootlegging: A State and Federal
Responsibility," May 1977
- 31 A-66 "Regionalism Revisited: Recent Areawide and Local
Responses," Jul. 1978
- 32 A-67 "State Mandating of Local Expenditures," Jul. 1978
- 33 A-68 "The Adequacy of Federal Compensation to Local
Governments for Tax Exempt Federal Lands,"
Jul. 1978
- 34 A-69 "Countercyclical Aid and Economic Stabilization,"
Dec. 1978
- 35 A-71 "State and Local Pension Systems -- Federal
Regulatory Issues," Dec. 1980
- 36 A-72 "A Catalog of Federal Grant-in-Aid Programs to
State and Local Governments: Grants Funded
FY 1978," Feb. 1979
- 37 A-73 "Citizen Participation in the American Federal
System," Apr. 1980
- 38 A-77 "A Crisis of Confidence and Competence," Jul. 1980
- 39 A-79 "Public Assistance: The Growth of a Federal
Function," Aug. 1980
- 40 A-80 "Reducing Unemployment: Intergovernmental
Dimensions of a National Problem," Feb. 1982
- 41 A-81 "Intergovernmentalizing the Classroom: Federal
Involvement in Elementary and Secondary
Education," Mar. 1981
- 42 A-82 "The Evolution of a Problematic Partnership:
The Feds and Higher Ed.," May 1981
- 43 A-83 "Protecting the Environment: Politics, Pollution,
and Federal Policy," Mar. 1981
- 44 A-84 "Federal Involvement in Libraries," Jun. 1980
- 45 A-85 "The Federal Role in Local Fire Protection,"
Oct. 1980
- 46 A-86 "An Agenda for American Federalism: Restoring
Confidence and Competence," Jul. 1981
- 47 A-87 "Hearings on the Federal Role," Dec. 1980
- 48 A-88 "State and Local Roles in the Federal System"
Apr. 1982
- 49 A-90 "Payments in Lieu of Taxes on Federal Real
Property," Sep. 1981
- 50 A-91 "Payments in Lieu of Taxes on Federal Real
Property: Appendices," May 1982
- 51 A-92 "State Taxation of Multinational Corporations,"
Apr. 1983
- 52 A-93 "1981 Tax Capacity of the Fifty States," Sep. 1983
- 53 A-94 "Jails: Intergovernmental Dimensions of a Local
Problem," May 1984
- 54 A-95 "Regulatory Federalism: Policy, Process, Impact
and Reform," Feb. 1984

- 55 A-96 "Financing Public Physical Infrastructure,"
 Jun. 1984
 56 A-97 "Strengthening the Federal Revenue System:
 Implications for State and Local Taxing and
 Borrowing," Oct. 1984
 57 A-98 "The Question of State Government Capability,"
 Jan. 1985
 58 A-99 "Bankruptcies, Defaults, and Other Local Governments
 Financial Emergencies," Mar. 1985
 59 A-100 "Cigarette Tax Evasion: A Second Look," Mar. 1985
 60 A-101 "The States and Distressed Communities: Final
 Report, Dec. 1985
 61 A-102 "Fiscal Management of Federal Pass-Through Grants:
 The Need for More Uniform Requirements and
 Procedures," Sep. 1981
 62 A-103 "Intergovernmental Service Agreements for Delivering
 Local Public Services: Update 1983," Oct. 1985
 63 A-109 "the Organization of Local Public Economies," 1987
 64 A-110 "State Regulation of Banks in an Era of
 Deregulation" 1988
 65 A-111 "Disability Rights Mandates: Federal and State
 Compliance with Employment Protections and
 Architectural Barrier Removal," 1989
 66 A-112 "Residential Community Associations: Private
 Governments in the Intergovernmental System?"
 1989
 67 A-113 "State Constitutions in the Federal System:
 Selected Issues and Opportunities for State
 Initiatives," 1989
- 68 M-21 "Performance of Urban Functions: Local and
 Areawide," Sep. 1963
 69 M-55 "State Involvement in Federal-Local Grant Programs
 ---A Case Study in the 'Buying-In' Approach,"
 Dec. 1970
 70 M-58 "Measuring the Fiscal Capacity and Effort of State
 and Local Areas," Mar. 1971
 71 M-61 "County Reform," Apr. 1971
 72 M-66 "Prosecution Reform," Sep. 1971
 73 M-68 "In Search of Balance -- Canada's Intergovernmental
 Experience," Sep. 1971
 74 M-69 "Who Should Pay for Public Schools?," Oct. 1971
 75 M-77 "State Action on Local Problems - 1972," Apr. 1973
 76 M-78 "The Value-Added Tax and Alternative Sources of
 Federal Revenue," Aug. 1973
 77 M-81 "Federalism in 1973: The System Under Stress,"
 Jan. 1974
 78 M-82 "State Actions 1973: Toward Full Partnership,"
 Jan. 1974
 79 M-83 "The Property Tax in a Changing Environment:
 Selected State Studies," Mar. 1974

- 80 M-84 "The Expenditure Tax: Concept, Administration and Possible Applications," Mar. 1974
 81 M-87 "Property Tax Circuit Breakers: Current Status and Policy Issues," Feb. 1975
 82 M-88 "Sixteenth Annual Report ---ACIR: The Year in Review," Jan. 1975
 83 M-89 "Federalism in 1974: The Tension of Interdependence," Feb. 1975
 84 M-90 "State Actions 1974: Building on Innovation," Feb. 1975
 85 M-92 "1. State Government Structure and Processes," Nov. 1975
 86 M-93 "2. Local Government Modernization," Nov. 1975
 87 M-94 "3. State and Local Revenues," Nov. 1975
 88 M-95 "4. Fiscal and Personnel Management," Nov. 1975
 89 M-96 "5. Environment, Land Use and Growth Policy," Nov. 1975
 90 M-97 "6. Housing and Community Development," Dec. 1975
 91 M-98 "7. Transportation," Oct. 1975
 92 M-99 "8. Health," Dec. 1975
 93 M-100 "9. Education," Dec. 1975
 94 M-101 "10. Criminal Justice," Nov. 1975
 95 M-102 "State Actions in 1975," Jul. 1976
 96 M-110 "Significant Features of Fiscal Federalism, 1976-77 Edition, Part II --- Revenue and Debt," Mar. 1977
 97 M-111 "Measuring the Fiscal "Blood Pressure" of the States --- 1964-1975," Feb. 1977
 98 M-113 "Significant Features of Fiscal Federalism: 1976," Nov. 1977
 99 M-114 "Michigan Single-Business Tax: A Different Approach to State Business Taxation," Mar. 1978
 100 M-115 "Significant Features of Fiscal Federalism: 1978-79 Edition," May 1979
 101 M-116 "State Community Assistance Initiatives: Innovations of the Late 70's" May 1979
 102 M-117 "The Inflation Tax: The Case for Indexing Federal and State Income Taxes," Jan. 1980
 103 M-118 "Recent Trends in Federal and State Aid to Local Governments," Jul. 1980
 104 M-119 "Central City-Suburban Fiscal Disparity and City Distress, 1977," Dec. 1980
 105 M-120 "State Administrators' Opinions on Administrative Change, Federal Aid, Federal Relationships," Dec. 1980
 106 M-121 "The State of State-Local Revenue Sharing," Dec. 1980
 107 M-122 "Awakening the Slumbering Giant: Intergovernmental Relations and Federal Grant Law," Dec. 1980
 108 M-123 "Significant Features of Fiscal Federalism: 1979-80 Edition," Oct. 1980
 109 M-124 "State-Local Relations Bodies: State ACIRs and Other Approaches," Mar. 1981

- 110 M-125 "The States and Distressed Communities: The 1980 Annual Report," May 1981
- 111 M-126 "The Future of Federalism in the 1980s," Jul. 1981
- 112 M-127 "Studies in Comparative Federalism: Canada," Jul. 1981
- 113 M-128 "Studies in Comparative Federalism: West Germany," Jul. 1981
- 114 M-129 "Studies in Comparative Federalism: Australia," Aug. 1981
- 115 M-130 "Studies in Comparative Federalism: Australia, Canada, the United States, and West Germany," Nov. 1981
- 116 M-131 "Measuring Local Discretionary Authority," Nov. 1981
- 117 M-132 "Significant Features of Fiscal Federalism: 1980-81," Dec. 1981
- 118 M-133 "A Catalog of Federal Grant-in-Aid Programs to State and Local Governments: Grants Funded FY 1981," Feb. 1982
- 119 M-134 "Tax Capacity of the Fifty States: Methodology and Estimates," Mar. 1982
- 120 M-135 "Significant Features of Fiscal Federalism: 1981-82," Apr. 1983
- 121 M-136 "The States and Distressed Communities: The 1982 Annual Report," Oct. 1983
- 122 M-137 "Significant Features of Fiscal Federalism: 1982-83," Jan. 1984
- 123 M-138 "Fiscal Disparities: Central Cities & Suburbs, 1981," Aug. 1984
- 124 M-139 "A Catalog of Federal Grant-in-Aid Programs to State and Local Governments: Grants Funded FY 1984," Dec. 1984
- 125 M-141 "Significant Features of Fiscal Federalism: 1984," Apr. 1985
- 126 M-142 "1982 Tax Capacity of the Fifty States," May 1985
- 127 M-143 "Emerging Issues in American Federalism. Papers prepared for ACIR's 25th Anniversary," Aug. 1985
- 128 M-144 "The Condition of American Federalism: Hearings Held in ACIR's 25th Anniversary Year," Feb. 1986
- 129 M-146 "Significant Features of Fiscal Federalism: 1985-86," Feb. 1986
- 130 M-147 "Reflections on Garcia and Its Implications for Federalism," Feb. 1986
- 131 M-148 "1983 Tax Capacity of the States," Mar. 1986
- 132 M-155 "Significant Features of Fiscal Federalism: 1988 Edition, Volume I, 1988
Volume II
- 133 M-157 "Interjurisdictional Competition in the Federal System A Roundtable Discussion," 1988
- 135 M-158 "Metropolitan Organization: The St. Louis Case, 1988
- 136 M-159 "State Constitutional Law: Cases and Materials, 1988

- 137 M-160 "Devolution of Federal Aid Highway Programs:
Cases in State-Local Relations and Issues in
State Law," 1988
- 138 M-161 "Assisting the Homeless: State and Local Responses
in an Era of Limited Resources. Papers from
a Policy Conference," 1988
- 139 M-163 "Significant Features of Fiscal Federalism:
1989 Edition, Volume I, 1989
Volume II
- 140 M-164 "Hearings on Constitutional Reform of Federalism:
Statements by State and Local Government
Association Representatives," 1989
- 142 M-165 "1986 State Fiscal Capacity and Effort," 1989
- 143 SR-8 "Tax Reform Act of 1986 ---Its Effect on Both
Federal & State Personal Income Tax
Liabilities," 1988
- 144 SR-9 "State-Local Highway Consultation and Cooperation:
The Perspective of State Legislators," 1988
- 145 SR-10 "Local Revenue Diversification: Local Income Taxes,"
1988
- 146 SR-11 "Readings in Federalism: Perspectives on a Decade
of Change," 1989
- 147 SR-12 "Local Revenue Diversification: Local Sales Taxes,"
1989