

THE INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH
Working Paper Series

No. 28

アメリカのコミュニティ開発政策
と連邦補助金改革

香川大学経済学部
岡田徹太郎

1999年7月

PDF 版への注意書

この文書の取り扱いについては、各国の定める著作権法および各著作権条約に従ってください。この文書は、インターネット上で配布されますが、インターネット上のアドレスは、永遠に保証されるものではありません。したがって、出所の表記にあたっては、必ず、以下に示される公刊された版の所在についても明記してください。本論文は、

The Institute of Economic Research, Working Paper Series, No.28, Kagawa University,
1999.

として公刊されています。なお、日本国内の公刊物は、すべて、国立国会図書館において閲覧することができます。この文書は、(誤植なども含め)公刊された版と同一の内容で公開されます。ただし、(1)この注意書に関わる部分、(2)改行位置やページ番号、(3)文字の大きさや種類、の3点についてはこの限りではありません。

© OKADA Tetsutaro 1999

KAGAWA UNIVERSITY

Takamatsu, Kagawa 760
JAPAN

1 はじめに

1.1 コミュニティ開発政策の政策目標

コミュニティ開発政策とは、どのような政策を指すのか。政治的な立場の相違による解釈の違いもあり、歴史的にもさまざまな変遷をたどっていることもあって、それを一意に定義することは困難である。しかし、あえて定義するならば「貧困の集中した地域の開発・再開発を通じて、生活環境の改善を目指す政策」であるといえる。

対象とする所得階層は、貧困対策であることから、主として低・中所得層 (low and moderate income) と呼ばれる貧困層にあり、また、対象とする地域は、貧困の「集中」が問題になる都市部となる。

ところで、コミュニティ開発と同様の^{ナショナル・ゴール}政策目標をもった政策が他にもある。住宅政策といわれる分野である。時として住宅・コミュニティ開発政策 (ときには住宅・都市政策) として概括されることも多いが、ここでは、コミュニティ開発政策と住宅政策 (住宅補助政策——住宅税制・住宅金融政策を除く——) の違いについて明らかにしておこう。

まず、第1に連邦政府予算の取り扱い上の違いである。コミュニティ開発政策は、大分類・物的資源 (Physical resources) の中の中分類・コミュニティおよび地域開発 (Community and regional development) に属するのに対し、住宅政策のうちの代表的な項目である住宅補助 (公共住宅供給や家賃補助) は、大分類・人的資源 (Human resources) の中の中分類・所得保障 (Income security) に属する¹。

第2に、政策実施上の性質による区分である。

コミュニティ開発政策は、^{ナショナル・ゴール}政策目標だけが、連邦政府によって定められ、その実施方法や政策内容は、州・地方政府の裁量にまかされているケースがあり、また、これらのプログラムの拡張は、保守派によって支持され、政治的には共和党勢力の主導によって導入ないし拡張される場合が多い。

これに対して、住宅政策は、多くの場合、その政策の恩恵を受ける住宅居住者まで、どのように利益が配分されるのか、詳細なプログラムの実施手順が連邦政府によって定められている。主に、これらのプログラムの拡張は、リベラル派によって支持され、政治的には民主党勢力の主導によって導入ないし拡張される場合が多い。

本稿では、コミュニティ開発政策に中心をおき、住宅政策については、必要に応じてふれる²。

1.2 コミュニティ開発政策の政府間財政関係

コミュニティ開発は、それぞれの地域の生活圏に密着した生活環境そのものを取り扱う分野である。したがって、これらの政策は、連邦政府よりも地方政府の関心が高いのではないか、と思われることがしばしばあるようである。しかしながら、コミュニティ開発政策の歴史を振り返ると、それに疑問符をつけたくなるような事実が浮かび上がってくる。

第1に、1974年の連邦補助金改革以降、コミュニティ開発プログラムにおける地方政府の自主財源による補填は極めて低水準であり、この政策分野における資金の出し手は、そのほとんどが連邦政府になっている。

第2に、1970年代の連邦補助金改革をめぐる政策論争のなかで、地方においては、中

産階級以上の利益を代表する保守的な政治集団によって、むしろ、低・中所得層向けのコミュニティ開発支出について、積極的に反対されてきた事実が多く見受けられるのである。

コミュニティ開発という分野は、一見、地方政府が高い優先順位をおきそうにもみえ、また、政策決定過程においても、地域の实情に合わせた政策立案、つまりは、地方政府の積極的な関与が常に求められてきた。

しかしながら、現実には、クリントン政権下で 1998 年にまとめられた住宅都市開発省 (HUD: Department of Housing and Urban Development) の『2020 年 行政管理改革計画』においても、「ワシントンからコミュニティへ」のプログラム権限の移譲が課題とされるぐらいであるから、この課題は、十分に成功していないのである³。

本稿では、コミュニティ開発政策において、なにゆえ地方政府による自主財源の投入が低水準にとどまったのか、あるいはなぜ積極的な政策の発動に地方政府が反対したのかについて、1970 年代の連邦補助金改革の事例を中心に検討する。

2 コミュニティ開発政策の制度化

2.1 前 史

19 世紀中頃から進展した急速な都市化によって、交通網や警察力の整備などの新たな財政需要が生まれた。都市人口の膨張によって、不衛生な住宅地区も発生し、一部の改革論者は、地方政府に対して何らかの対策を講じるよう求めたことも記録されているが、実際に政府が関与した住宅・コミュニティ開発政策と呼べるものは、20 世紀初めの、用途別に地区を区切る (工業用地と住宅地区をわけなどの) 地域制 (zoning) の導入までで、1930 年代のニューディール期までは、住宅開発や地域開発などに直接的な財政資金を伴う公的介入が行なわれることはなかった⁴。

2.2 住宅補助政策の制度化 (ニューディール期)

1929 年から始まる大恐慌期には、住環境が悪化していたスラムの状況が全国的な関心を呼ぶようになったといわれ、連邦政府は 1937 年合衆国住宅法を制定して、公共住宅供給を制度化した。

実は、公共住宅供給は、1937 年以前にも、公共事業庁 (PWA: Public Works Administration) の住宅部局において行なわれていた。この事業では、連邦政府自身が用地の取得から住宅開発までを行なっていたのである。

この事業には強い抵抗があった。地方によるコントロールを求め、連邦政府による土地収用権行使に対して法的に異議を申し立てる動きのために、1937 年法による規定では、州法によって設立される地方住宅局 (LHA: Local Housing Authority) に連邦政府補助住宅の管理をさせるという方法を取ることになった。地方政府は、この LHA との協力関係を通じて、公共住宅用地選択について、一定の役割を果たすよう定められた。

しかしながら、1937 年住宅法による枠組みによっても、多くの州で、このプログラムの実施に、住民投票 (referendum) による承認を条件とする法が制定されるなど、中産階級以上の住民や全国不動産業者協会 (NAREB: National Association of Real Estate Boards) の

強い抵抗にあった。

また、第2次世界大戦の開始により、戦争遂行のために、住宅建設に必要な資源を奪われ、さらに、建設された公共住宅も、住宅困窮者よりも軍需産業労働者のために使われることとなり、公共住宅プログラムは、戦後まで、さしたる効果をあげることはなかった⁵。

2.3 コミュニティ開発政策の制度化（1949年住宅法）

公共住宅プログラムに強く抵抗したNAREBやその他の投資家たちも、大恐慌による都市中心部の荒廃や、それと同時に進む郊外化には、強い危惧を抱いていた。荒廃した都市部の再開発には、細分化してしまった土地所有や、高い土地取得・再開発費用が大きな障害となっていた。彼らは、都市再開発事業に、地方政府が、連邦政府の資金援助を得て、土地をまとめて収用することや、再開発コストを低下させるために一定の役割を果たすことについては、むしろ強く期待したのである。

連邦のコミュニティ開発法案は、1943年に議会に提案された。この法案自体は、第2次大戦の遂行にともない審議さえ進むことがなかったが、リベラル派の公共住宅供給を推進させるといふ提案とあわせ、1945年、あらためて住宅法案が議会に提出された。貧困者への直接的な対策へ関心をおく住宅プログラムと、都市の経済再開発を主たる目的とするコミュニティ開発プログラムとの、それぞれの是非をめぐる争点は、4年間にわたる激しい論争を呼び起こしたが、第2次大戦後の住宅不足という現実を背景として、リベラル派と保守派の妥協が成立し、1949年住宅法のTitle III「低家賃公共住宅（1937住宅法改正案）」で規定される、年13万5千戸を上限とする公共住宅供給の割当と引き替えに、Title Iの「スラムクリアランスおよびコミュニティ開発・再開発」というコミュニティ開発プログラムが成立した。

この「コミュニティ再開発」プログラムは、都市のスラム・荒廃（blight）を除去し、居住用施設における健康・衛生・安全を確保するためのプログラムを行なう地方の公共機関に対し、資産の取得・建造物の除去・再開発用地の準備のための資金を供給するというものである。法の規定は、連邦補助金の上限をプロジェクト費用の2/3とし、地方政府にプロジェクト費用の1/3の見合資金^{マッピング・ファンド}の拠出を要求した。

このプログラムでは、土地の取得・既存建造物の除去費用よりも、最終的な土地の売却価格の方が低く、民間の再開発事業者に補助金の利益を提供するプログラムとして機能した⁶。

なおその後、このプログラムは、1954年住宅法で、「スラムクリアランスおよび都市再生」プログラムとして名称変更され、結果的に、居住用資産だけでなく、非居住用建造物のためにも、資金の多くの割合を支出できるプログラムへと改革された⁷。

3 コミュニティ開発政策の拡張（1960年代）

3.1 1960年代の時代状況

1960年代のアメリカは、都市の貧困問題、とくに黒人をはじめとするマイノリティの貧困問題を深化させていた。1940年代から進展した南部の綿花農場における綿摘み機械の

導入は、農場で働いていた多くの黒人を失業させ、北部の都市への移動をもたらした。

都市に集まった黒人たちは、ゲットー (ghetto) と呼ばれる貧困層の集中した居住地域を形成したが、これには、白人社会の人種差別的な対応が結びついていたといわれる。この時には、白人を中心とする中産階級以上の人びとの郊外居住が進んだが、不動産業者は、人種の分離を進めるように振る舞ったし、郊外地域における最低敷地規模などの規制が、そこに適切な住居を見付けようとする低所得世帯の障害になっていたのである⁸。

この頃までに、全米の貧困層の半分以上は、都市に居住するようになっていた。

貧困問題は人種差別と密接にかかわりあっていたが、キング牧師の活動をはじめとする公民権運動は、人種差別の解消を要求し、ときのケネディ民主党政権は、1963年6月に公民権法を提案して、それに応えた。(ケネディ大統領暗殺後の1964年7月に成立。)

また、続くジョンソン大統領は、1964年の年頭教書で「貧困は、貧困層にとってだけでなく社会全体にとっての損失である」として「貧困との戦い (war on poverty)」を宣言し、広範な貧困対策を行なうことになる。

事実、1960年代には、多くの福祉プログラムが提案され、あるいは実際に拡張された。連邦政府の福祉支出の対 GNP 比は、1960年度の10.6%から、1965年度の11.8%、1970年度の14.7%まで、4.1ポイント(39%)も増加した⁹。

また、州・地方政府に対する連邦補助金も、1960年代に急速に伸長している。1960年の連邦政府支出に占める連邦補助金の比率は、7.6%であったが、1970年のそれは、12.3%であり、4.7ポイント(62%)上昇した。

そして、この連邦補助金の変化は、量的な拡大のみならず、質的な転換もともなうものであった。1960年時点では、機能別分類で、交通が第1のシェアを占めていた(43%)が、1970年時点では、教育・訓練・雇用および社会サービスが第1のシェアを占めることとなり(27%)、ついで所得保障(24%)など、貧困対策に類するものの比率が大幅に上昇したのである¹⁰。

3.2 コミュニティ開発政策の拡張と補助金の特徴

コミュニティ開発政策においても、1960年代には、矢継ぎ早に、あらたなプログラムが実施されている。

オープンスペース補助金(1961年)¹¹、公共施設融資事業(1961年)、基礎的上下水道補助金(1965年)、近隣施設補助金(1965年)、モデル都市事業(1966年)、近隣開発(1968年)のそれぞれのプログラムが導入された。それ以前の主たるコミュニティ開発関連プログラムは、1949年に制定され1954年に改革されると共に名称変更された都市再生(Urban Renewal)プログラムだけであるから、その数の多さを知ることができる¹²。

この時点での、これらの補助金の特徴にふれば、そのすべてが用途の限定された特定補助金(categorical grants)であったことである。

1970年のすべての連邦補助金をみても、そのうち97%が特定補助金であったから¹³、1960年代末までは、一般的にも特定補助金プログラムが多用されてきたことがわかる。

また、これらの特定補助金の特徴として、連邦補助金に対して州・地方政府による見合^{マッチング}資金^{・ファンド}の拠出を要請する規定をあげることができる。マッチング要請が一般化するのには、1910年代に入ってからであるが¹⁴、1962年時点では、補助金のうち、数にして78%、金

額にして88%に、マッチング規定がもうけられていた¹⁵。

1960年代に連邦補助金が急増する中で、こうした見合資金^{マッチング・ファンド}の要請が、州・地方財政を硬直化させているという点が、補助金のあり方をめぐる争点の一つとなり、1970年代改革へとつながっていくのである¹⁶。

事実、後に述べる1970年代補助金改革の直前の1971年には、州・地方政府の支出した見合資金^{マッチング・ファンド}は、連邦の補助金支出の約4割に達していたのである¹⁷。

この見合資金^{マッチング・ファンド}と補助金の関係について、コミュニティ開発プログラムの事例をみておこう。表1は、主なコミュニティ開発関連プログラムの見合資金比率^{マッチング・レシオ}をみたものである。

表1: 主なコミュニティ開発関連プログラムと見合資金比率

補助金名	成立年	連邦補助率上限	マッチング要請
都市再生	1949年	2/3	1/3
オープンスペース	1961年	20% (30%)	80% (70%)
基礎的上下水道	1965年	50% (90%)	50% (10%)
近隣施設	1965年	66 $\frac{2}{3}$ % (75%)	33 $\frac{1}{3}$ % (25%)
モデル都市事業	1966年	80%	20%

(注)()内は、資金の拠出が困難な都市や、いくつかの例外規定の条件に該当する場合に適用される。

(出所) *United States Statutes at Large, 1949, 1961, 1965, 1966*, から作成。

このように、基本的な比率は、20%~80%とさまざまではあるものの、連邦補助金に基づいた事業を行なおうとする場合、州・地方政府は、自主財源から一定割合の支出を余儀なくされるような仕組みがあったのである。

4 1970年代の連邦補助金改革とコミュニティ開発

特定補助金は、用途が限定されているがゆえに、中央政府によるナショナル・ミニマムの達成を目的とする際には、極めて効果的である。しかしながら、1969年民主党から共和党へ政権が交代し、ニクソン-フォード政権の時代になると、連邦補助金のあり方にも変化が訪れることになる。

ニクソン大統領は、就任式で「われわれは連邦政府だけで実行できることの限界に達しようとしている。」と述べ、ジョンソン政権による「偉大な社会」政策のもとで膨張した社会福祉プログラムが、州・地方政府に決定権限を剥奪しつつ費用負担だけを強要しているとして、改革に着手することになった¹⁸。

4.1 ニクソン政権による歳入分与の提案

ニクソン政権は、1971年、二つの歳入分与プログラム (revenue sharing) を提案した。二つの歳入分与とは、用途をまったく限定しない「一般歳入分与プログラム (general revenue sharing)」と、部分的に用途を限定するが州・地方政府の決定権限を大幅に拡大した、6つの広範なプログラム分野 (コミュニティ開発・農村開発・教育・交通・職業訓練・治安)

に分けられる「特別歳入分与プログラム (special revenue sharing)」である。ニクソン政権は、これによって生じる新しい州・地方政府とのパートナーシップを「新連邦主義 (New Federalism)」と修辞した。

110億ドルに及ぶこの提案がそのまま実施されれば、州・地方政府に対する連邦補助金の1/3は歳入分与で与えられることになったはずであるから、1960年代に膨張した特定補助金プログラムと、それによって硬直化したとされる州・地方財政によほど大きな変化を与えたに違いない。

しかしながら、これらの提案は部分的にしか成立しなかった。より具体的に言えば、一般歳入分与が1972年に成立をみたのに対し、他の6分野の特別歳入分与提案は、そのうち職業訓練が1973年に、コミュニティ開発が1974年に、一括補助金 (block grants) として形を変えた上で成立し、他の4分野は、すべて成立しなかった。

以下では、コミュニティ開発歳入分与の提案からコミュニティ開発一括補助金 (CDBG: Community Development Block Grants) の成立までを扱う¹⁹。

4.2 コミュニティ開発歳入分与提案

一般歳入分与が、新しい補助金プログラムの「創設」であったのに対し、特別歳入分与プログラムは、既存のプログラムの統合を意図するものであった。実は、この性質の違いは、結果的に、それぞれの提案の成立の可否に大きな影響を与えた。

というのも、既存の利害関係がなく、便益を失う者が誰もいなかった一般歳入分与が総じて容易に成立したのに対し²⁰、特別歳入分与のような既に利害関係が生じている補助金の統合は、誰が新たに便益を受け、誰が便益を失うのかという議論を惹起せずにはおかなかったからである。

ニクソン政権によるコミュニティ開発特別歳入分与の当初提案は、都市再生・モデル都市事業・近隣施設の既存のコミュニティ開発関連特定補助金を統合し、配分公式による資金の割当を通じて、連邦政府の管理権限を縮小、地方政府に決定権を移譲することを意図したものであった。

こうした補助金改革には、提案当初から以下のような強い懸念が表明されていた。シアトルのモデル都市事業の主任であるウォルター・ハンドレイは、次のように述べている。

「私は、不利な立場にいる人びと——とくに貧しい黒人たち——を実際に救済できるのは、連邦政府による直接的な介入だけだと確信する。連邦による効果的な特別のプログラムが現在実施しているような、公的資金を優先的に黒人たちに振り向ける政策は、地方における政治的圧力のなかでは不利に作用する。これは、ニクソンがその義務を地方政府に負わせようとしているのに、地方がなんの用意をしないことにもあらわれている。²¹」

地方による裁量にまかせれば、貧困者やマイノリティに不利な配分がなされるのではないかというのである。この懸念は、のちに述べるように現実のものとなるのだが、それはさておいて、政権案提案後の連邦議会の動きをみておこう。

上下院それぞれの住宅小委員会が、基礎的上下水道・オープンスペースなどの補助金の統合をベースとして、配分公式を用いず、地方政府からの申請と住宅都市開発省 (HUD) 長

官による審査を必要とする、連邦の権限を強く残す独自案を提出したこともあって、1971年政権案の方は、一向に審議されなかった。

1973年、これを受けて、ニクソン政権は、当初案に、基礎的上下水道・オープンスペース・公共施設融資などの補助金・融資プログラムを加えて、コミュニティ開発歳入分与を再提案する、コミュニティ改善法（the Better Community Act）を提出した。

ニクソン大統領は、この法の制定を求める1973年3月の議会へ向けた教書で、次のように述べた。

「コミュニティは、同様の必要性和関心を共有している。…しかし、それぞれに対する地方の優先順位は異なる。

…しばしば、過去のワシントン（連邦政府）の最終判断は、セントルイス、デトロイト、マイアミ、その他の都市を、わなに陥れてきた。…これらの過去の失敗の結果が生み出したことは、よじれた地方の優先事項、まったくうんざりするほどの官僚主義、しばしば事業における浪費・遅延を生じさせ、相互の失望を醸成した地方コミュニティとワシントンの対立、地方政府・連邦政府双方の問題解決能力に対する人びとの不信、個々の連邦プログラム間の競合、そして最悪だといえるのが、地方・州政府が自らの活力と市民の力を結集して率先すべき意志と能力を削ぎ落としてしまったことである。

もっともよい連邦政府の政策とは、コミュニティそれぞれの必要に基づき、各コミュニティが最善と考える方法で、コミュニティのリーダーと人びとの力によって働くものである。²²」

そして、ニクソン大統領は、コミュニティ改善法について、マッチングを廃止し、連邦の官僚主義を取り除き、コミュニティ開発政策における地方の裁量を高めることを強調すると同時に、「この法で提供される資金は、いかなることがあっても、人びとの公民権を侵害しようという目的で使われるものではない」と注釈した。

さらに、地方政府それぞれの裁量に基づいて、現在の特定補助金で行なわれている事業を継続することが可能であり、また、法制定直後においては、各コミュニティが受け取る資金は、それまでのコミュニティ開発関連の特定補助金の総額を下回ることはない、という財源保障規定（Hold-Harmless Provision）が設けられていることを説明した。

しかしながら、補助金の配分を、原則として配分公式によって行なうことについては妥協しなかった。

4.3 コミュニティ開発一括補助金（CDBG）の成立

コミュニティ開発政策をめぐる共和党政権側と連邦議会リベラル派の争点は、地方分権と国家的優先事項を如何に調和させるかという点にある。都市のスラム・荒廃の除去を通じて貧困を解消しようという政策目標を尊重し詳細なプログラムを組めば地方分権は阻害されるし、地方分権を尊重してプログラムをあいまいなものにすれば政策目標は達成されなくなる、というわけである。

その具体的な表われが、補助金の配分方法をめぐる争点であった。政権案のように配分公式によって自動算定すれば、連邦政府が目的と用途を限定することはできないから

地方分権が進み、議会案のように地方政府の申請に基づいて連邦政府が承認を与えれば、ナショナル・ゴール政策目標は達成しやすくなるが地方の決定権は阻害される、という相違である。

議会は、ウォーター・ゲート事件に四苦八苦するニクソン政権側から譲歩を引き出し、また、ウォーター・ゲート事件で手一杯のニクソン大統領より全権を委ねられたリン HUD 長官が積極的にこの法案の成立を求めたこともあって²³、ついに 1974 年 8 月、「コミュニティ開発一括補助金 (CDBG)」として、形を変えながらも成立をみた。

この一括補助金による補助金の統合は、歳入分与提案よりも連邦の関与が強く、特定補助金よりも地方の決定権が強化された、まさに「折衷」したものになった。

まず、配分方法は、受給を希望する州・地方政府（ただし、資金の 80% は大都市および都市部カウンティの地方政府が受け取る。州はごく一部。）がコミュニティ開発計画を HUD 長官に提出し「承認を受ける」ことによって受給資格を得るが、補助金額については「配分公式に基づいて」算定されることになった。

ただし、既存の特定補助金の給付を受けてきた政府に対する補助金総額を維持するための財源保障規定によって、以後、5 年間にわたり経過措置を講ずることになった。

このように、配分公式を用いながらも、HUD による審査権限を残すことになったわけだが、しかしながら、これは以前よりはるかに基準の緩いものであった。というのも、法に規定される政策目標が、次のように定められていたからである。

「この法の第 1 の目的は、原則として低所得・中所得層のために (principally for persons of low and moderate income)、適切な住宅とふさわしい住環境を提供し、経済的機会を増進させることを通して、発展しうる都市コミュニティを開発することである。」とされ、「この第 1 の目的と調和する (1) スラムおよび荒廃の除去、(2) 健康・安全・公共福祉にとって有害な環境の防止、(3) すべての人びとにとっての適切な住宅とふさわしい住環境を提供するための住宅ストックの保護と増進、(4) コミュニティ・サービスの数と質の増進・改善、(5) 土地・自然資源の有効活用、(6) コミュニティ内の所得階層別の居住分離の解消、(7) 歴史的・建築的・美的価値をもつ資産の復興・保存、の 7 つのコミュニティ開発活動に連邦の補助を与える」となっている²⁴。

重要な点は、「原則として低所得・中所得者のために」という言葉である。それまでの特定補助金プログラムは、低・中所得者向けと明記するか、それがなければ、スラムや荒廃のある地域、または基本的な施設が欠如している地域に用いることを限定していたから、そのすべてが貧困対策とならざるをえなかった。

しかしながら、どの用途にどの程度の資金を用いるかの権限が、地方政府に委ねられた場合、それが貧困対策として機能するかどうかは、「原則として」という言葉がどれだけ守られるかにかかってくる。

法はこの点について、補助金を受ける政府が「低所得・中所得家族を援助するか、スラムと荒廃の除去・防止を行なう事業への補助に最大限可能な優先順位を置くコミュニティ開発プログラムとして実施されることを証明しなければならない」としている²⁵。

もともと上院案は、補助金の 80% を低・中所得層の便益に密着した都市施設の改良に、20% を低所得層への社会サービスに充当すべきことを定めていたが、この条項がはずされた意図をみるならば、この「最大限可能な」という条文が、地方政府を貧困対策に仕向けさせる規制ないし何らかの歯止めとして働くものであるとはいえず、また、「最大限可能な」範囲も、政策を実施する政府、あるいは政策について論ずる個人の主観に帰属するこ

とになる。

5 地方政府の対応と補助金改革の帰結

5.1 地方政府の対応

地方政府が貧困対策に、どのように「最大限可能な^{プライオリティ}優先順位」をおくかは、事業の認可権限をもつ HUD が、どこまで行政上の基準を定めるかにかかっているといてもよい。しかしながら、フォード共和党政権下の HUD は、CDBG の運営要項で、こうした基準を示さなかった。新藤宗幸によれば、このような HUD の行動は、無意識の不作為ではなく、政治的不作為であり、「すなわちそれは CDBG を実質的に特別歳入分与に近付けようとするフォード政権の意図を体現したものである」という²⁶。

さて、CDBG プログラムは、その根拠法で、実施にあたっての市民参加をもとめていた。ほとんどのコミュニティは、市民による諮問委員会を設置したが、ヘイズ (R. Allen Hays) によれば、「これらの市民は、当初、このプログラムの弾力的運用の範囲は、きわめて小さなものだと考えていた。しかし、配分方法が定式的で、提供される資金が総じて限定的ではないと知るに至ったとき、CDBG 資金に対する需要が増した」という²⁷。

それまでの特定補助金によるコミュニティ開発プログラムは、既に述べたように、貧困対策であることから、第 1 に、対象となる主たる所得階層は低・中所得層であり、第 2 に対象となる地域は、コミュニティのなかでも貧困が表われている限定された特定地域であるという特徴をもっていた。

しかしながら、この CDBG プログラムについて、これらの市民とコミュニティの代表者たちは、第 1 に、低・中所得層に限定せず、第 2 に、特定地域に限定しない全市的事业に、資金を用いるよう指向したのである。

ロサンゼルス市の事例を用いれば、1975 年度に 3859 万 5 千ドルの補助金が予定されたが、そのうち約 60% が、^{ホールド・ハームレス}財源保障規定によるものだった。市長はこの財源で旧来からのモデル都市事業の継続を指向した。ところが、15 名の市議会議員は、モデル都市事業の対象地区への集中的投資に批判的であり、全市的事业の立案と実施を求め市長に対立した。また、この対立の解消のために組織された 150 名の市民からなる諮問委員会も、15 名の市議会議員がそれぞれ 10 名を指名することにより、モデル都市事業対象地区の住民は完全に排除されたのである。市長は、結局、諮問委員会とは別に、少数のメンバーからなる技術委員会をもうけ、市長と技術委員会が、1975 年度に限って保障財源規模のモデル都市事業を CDBG 事業として継続し、これに反対する 8 名の市議会議員の選挙区に新たな事業を開始する計画案を用意して、諮問委員会ならびに市議会の承認を得た²⁸。

ロサンゼルス市の事例が極端なものであったとしても、HUD の調査によれば、低・中所得層の便益のために用いられた資金は、1975 年度 69.0%、1976 年度 62.1%、1977 年度 61.7% であり、ブルッキングズ研究所ドンメル (Paul R. Dommel) らの 1980 年の標本調査・研究によれば、CDBG 開始から 4 年間の低・中所得者向けへの充当率は、59% ~ 64% の範囲にとどまるものであった²⁹。

こうした事態に対し、1977 年、カーター民主党政権の HUD 長官パトリア・ハリス (Patricia Roberts Harris) は、下院の公聴会で「われわれは、コミュニティの開発および住

宅プログラムが、低所得・中所得市民に向けられることを期待する。」と述べ、CDBG 資金の 75%を低・中所得者向けに用いるよう、法の改正を提案した。

「75-25 規定」と呼ばれるこの改正案に対して、下院住宅小委員会議長トーマス・アシュレイ (Thomas Ashley) らが、猛烈に反対した。アシュレイは、ハリス長官への書簡のなかで「私には、75-25 規定は、CDBG の基本的な構想を冒瀆するものであるように見える。それは、われわれすべてが望ましくないと考えている、過去の特定補助金的手法にわれわれを引き戻すものである。」と述べた³⁰。

結局、この「75-25 条項」は採用されず、「すべてのプログラムと活動は、原則として低所得・中所得の人びとへの援助、またはスラムと荒廃の除去・防止を行なう事業への補助、または緊急性のあるその他のコミュニティ開発の必要を充足するものでなければならない」という条項に置き換えられることになった。

カーター政権は、行政運営上の手段を用いて、低・中所得層への便益の配分を指向した。ドンメルは、この目標は一定の効果を発揮したと評価し結論づけるが、無論、コミュニティ開発における基本的な政策の構造が変化したわけではなかった。

5.2 CDBG がもたらした帰結

表 2 は、連邦・州・地方の全政府の支出を、「連邦政府の直接支出」「州・地方政府への連邦補助金」「州・地方政府自主財源による支出」に 3 分割して、CDBG 成立前後を比較したものである。同表では、全機能にわたる合計値と、住宅・都市再生 (Housing and Urban Renewal) 項目の値を抜き出してある。

表 2: 全政府住宅・都市再生支出金額および構成比

(百万ドル, %)

	金 額			構 成 比		
	連邦政府 直接支出	連邦補助 金	州・地方 自主財源	連邦政府 直接支出	連邦補助 金	州・地方 自主財源
全機能	123538	15027	78744	56.8%	6.9%	36.2%
1966-67 (除/国防関係)	48900	15027	78744	34.3%	10.5%	55.2%
住宅・都市再生	944	670	863	38.1%	27.0%	34.8%
全機能	240999	73045	199957	46.9%	14.2%	38.9%
1976-77 (除/国防関係)	135403	73045	199957	33.2%	17.9%	49.0%
住宅・都市再生	2212	2914	496	39.3%	51.8%	8.8%

(注) 各政府によって会計年度は異なる。年号の表記は、各年にまたがる会計年度を指す。(1966-67 年度の値は、1966 歴年に始まり 67 歴年に終わる年度の、各政府の支出の合計値を示す。)

(出所) Bureau of the Census, *Governmental Finances 1966-67, 1976-77*, GPO, 1968, 1978. より作成。

連邦補助金改革以前の、1966-67 年度の住宅・都市再生をみると、全政府支出のうち 34.8%が、州・地方政府の自主財源からまかなわれていることがわかる。

ところが、1976-77 年度における住宅・都市再生では、州・地方政府自主財源による支出割合が 8.8%へ著しく低下していることが読み取れる。全機能における「州・地方政府

自主財源による支出」は、いずれの会計年度も 30%台後半、連邦政府の国防関係支出を除くと、おおむね 50%であるから、これと比較しても、1976-77 年度の水準は、かなり低いものであるということが出来る。

同表には掲載してないが、1983-84 年度における同比率は 2.6%、入手可能な最新データである 1991-92 年度における「住宅・コミュニティ開発」項目の支出構成比を参照すると 2.0%であり、住宅・コミュニティ開発分野における、州・地方政府の自主財源による補填は、現在でも極めて低調であることがわかる³¹。

なお、「州・地方政府自主財源による支出」の項目は、統計整理上、州政府によるものと地方政府によるものを合算せざるを得ないが、「住宅・都市再生」項目の州政府の支出はいずれの会計年度も、州・地方政府支出合計の 1.2%~1.8%を構成するに過ぎないから、ほとんどが地方政府によるものと理解して差し支えない。

また、「住宅・都市再生」支出には、関連政策分野である住宅政策の支出も含まれるが、住宅政策は、基本的に連邦政府のプログラムであり、連邦の直接支出か、補助率 100%の補助金であるため³²、この統計にみられる変化は、コミュニティ開発政策分野の改革によるものと見ることが出来る。

さて、この統計からどのような特徴が読み取れるであろうか。

先にみたように、第 1 に、1960 年代までのコミュニティ開発補助金には、マッチング規定が盛り込まれていたから、連邦補助金を受けて事業を行なう場合、地方政府の自主財源による支出を余儀なくされていたが、CDBG 成立以降は、自主財源による補填を行なう必要がなくなった。

第 2 に、1960 年代までのコミュニティ開発補助金は、厳しく貧困対策に限定されていたから、全市的事業などを行なう場合は自主財源によって行なう以外になかったが、CDBG 成立以降は、全市的事業でさえも（連邦政府がそう意図したかどうかにかかわらず）、連邦補助金によってまかなうことが可能になった。

このように、1970 年代の補助金改革=CDBG の成立によって、連邦政府による規制に縛られる必要のなくなった州・地方政府（但し、そのほとんどが地方政府）は、自主財源による補填を事実上やめてしまったのである。この統計によっても、地方政治におけるコミュニティ開発政策は、著しく優先順位が低いものと推測せざるを得ない。

6 結語にかえて

6.1 所得再分配としてのコミュニティ開発

地方政府は、コミュニティ住民にとって、連邦政府よりも身近な政府である。地方政府の首長たちは、多数の住民の便益になびきやすく、そして、これらの首長を支持する多数の住民層こそ、中産階級に属する人びとである。しかも、住民たちは、ほとんどの州において、イニシアティブやレファレンダムといった住民投票による政治への直接参加制度をもっている。地方政治においては、多数を構成する住民の利益が反映されやすい構造をもっているといえるだろう。

こうした環境のなかでは、特定所得階層・特定地域にのみ与えられる貧困対策であるコミュニティ開発プログラムは受け入れられにくいとも理解できるのである。

ニクソン大統領は、コミュニティ開発歳入分与提案において「人びとの公民権を侵害しようという目的で使われるものではない」と述べ、CDBGの根拠法にも、反差別条項として「民族、人種、出生、性別によって差別されてはならない³³」と反映されているが、問題は「公民権の侵害や差別があってはならない」ということではなく、差別やその他の事情で貧困問題を抱える人びとに、如何に優先的に便益をあたえるか、という所得再分配の問題であったはずである。これが、議会リベラル派による、コミュニティ開発政策における地方への権限移譲に対する懸念でもあった。

これまでみてきたように、特定補助金の統合によって生まれたCDBGによる地方への権限移譲は、リベラル派の懸念通り、それまでより多くの割合が低・中所得以外の層に用いられるという帰結を生み出したのである。

6.2 コミュニティ開発と地方分権

それでは、貧困対策としてのコミュニティ開発政策が、中央集権的に連邦政府において行なわれるべきか、ということそうでもない。ニクソン政権期の議会リベラル派の反対や、カーター政権による再改革の努力をもってしても、コミュニティ開発分野における、特定補助金の統合と地方への権限移譲の流れを変えることはできなかった。

そこには、既存の特定補助金プログラムの失敗と人びとの不信感が歴然として横たわっていた。HUDで策定される計画は、コミュニティにおける貧困について正確に捉えておらず、ニクソン大統領が指摘したように「地方のかかえる問題は、ワシントン流の対策に断固として抵抗することだった」のである³⁴。

町づくりにかかわる貧困問題は、対応すべき貧困の原因も、その表われ方も、人口規模・人種構成・地理的な相違によって、地方ごとに異なってくる。こうした問題には、地方事情に応じたプログラムの策定が求められるのである。

アメリカのコミュニティ開発プログラムは、その後、連邦政府の定める^{ナショナル・ゴール}国家的目標のもとで、可能な限り地方政府が計画を策定する折衷的なプログラムとして改革が続けられている。無論、はじめに取り上げたように、1998年のHUD改革計画でも、地方への権限移譲が課題となっているように、決定版といえるような政策は、これまでに登場していない。

貧困の解消という^{ナショナル・ゴール}国家的目標と地方の^{ニーズ}必要性の調和を図る政策は、これからも求められ続けていこう。

- ¹なお、住宅金融政策は、大分類・物的資源の中の、中分類・商業および住宅信用（Commerce and housing credit）に属する。住宅税制は、所得控除や税額控除などの租税優遇措置によって与えられるので、もちろん支出項目の中には含まれないが、予算書のなかには、租税支出（tax expenditure）として、その規模の推計値が報告される。
- ²住宅政策については、拙著「アメリカ連邦政府の住宅政策」、『住宅問題研究』Vol.13, No.2, 住宅金融普及協会, 1997年. を参照されたい。
- ³HUD, *HUD 2020 Management Reform Plan*, Washington D.C., 1998, pp.9ff.
- ⁴R. Allen Hays, *The Federal Government and Urban Housing*, State University of New York Press, New York, 1995, pp.36f. 佐々木昌二『アメリカの住宅・都市政策』経済調査会, 1988年, 45-49ページ。
- ⁵Hays, *op.cit.*, pp.92f.
- ⁶Hays, *op.cit.*, pp.168-171. *United States Statutes at Large 1949*, 81st Congress, 1st Session, Vol.63, Part 1, GPO, 1950, pp.414-431.
- ⁷Hays *op.cit.*, pp.168-172. *United States Statutes at Large 1954*, 83rd Congress, 2nd Session, Vol.68, Part 1, GPO, 1955, pp.622-630.
- ⁸George Galster, “Racial Discrimination and Segregation,” George Galster ed., *Reality and Research*, the Urban Institute Press, Washington D.C., 1996, p.183.
- ⁹ケネディ政権期（1961-63）における福祉支出の量的な伸びは、ジョンソン政権期（1964-68）よりもはるかに小さく、1950年代アイゼンハワー共和党政権期（1953-60）との大きな差異がみられない（1950年度8.6% → 60年度10.6%）。渋谷博史によれば、ケネディ政権期に、リベラル派提案の福祉関係法が成立せず、福祉拡充傾向が抑制されたのは、議会におけるリベラル派對保守派の勢力分布が大体均衡していたためであるとするが、(1)いくつかの構造的貧困対策が立法化されて連邦主導で展開されはじめたこと、また、(2)後にジョンソン政権の「偉大なる社会」政策の基本となるような重要な施策について、政権担当者側から提案があり、議会内外で広く議論されたことから、アイゼンハワー政権期との質的差異、ジョンソン政権期との質的連続性があると指摘している。渋谷博史『現代アメリカ財政論』お茶の水書房, 1986年, 132~133ページ。
- ¹⁰Executive Office of the President of the U.S., “Analytical Perspectives,” STAT-USA, U.S. Department of Commerce, *The Budget of the United States Government, Fiscal Year 1997*, CD-ROM, Washington DC, 1996, p.170.
- ¹¹オープンスペース（open-space land）とは、公園・自然資源の保全・景観のために価値があると認められる都市部における未開発地を指し、オープンスペース補助金は、このような土地の荒廃・退廃を除去するための事業にあてられる。*United States Statutes at Large 1961*, 87th Congress, 1st Session, Vol.75, GPO, 1961, pp.183-185.
- ¹²住宅都市開発省（HUD）のまとめによる。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, 77ページ。なお、政府間関係諮問委員会（ACIR: Advisory Commission on Intergovernmental Relations）の資料によると、1960年以前の補助金プログラムには、1954年都市計画補助金（Urban planning）が加わるが、60年代の補助金の多さは変わらない。ACIR, *Fiscal Balance in the American Federal System*, Vol.1, A-31, GPO, Washington D.C., 1967, p.142.
- ¹³Edward M. Gramlich and Deborah S Laren, “The New Federalism,” Joseph A. Pechman ed. *Setting National Priorities, The 1983 Budget*, Brookings Institution, Washington D.C., 1982, p.156.
- ¹⁴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』第92号, 1983年, 21ページ。
- ¹⁵ACIR, *The Role of Equalization in Federal Grants*, A-19, 1964, pp.39-40.
- ¹⁶岡本英男, 前掲書, 18ページ。

- ¹⁷岡本英男, 前掲書, 10 ページ。なお、のちに述べる 1970 年代改革や、それにつづく 1980 年代改革をもってしても、州・地方財政の硬直化が避けられたとはいえない。片桐正俊によれば、1980 年代の共和党政権下で地方分権が進んだという一般的理解は物語の一面にすぎず、他面では、金（補助金）は出さないが、口（マンデイト）は出すという見えない形の中央集権化が進んだ、という。本稿では、この点について扱わないが、くわしくは、片桐正俊「米国の政府間無財源マンデイト問題の考察」『中央大学経済研究所年報』第 28 号, 1997 年, 285~311 ページ, を参照されたい。
- ¹⁸新藤宗幸, 前掲書, 48 ページ。
- ¹⁹本稿では、コミュニティ開発以外の歳入分与提案の行方については議論の対象としない。この点については、Timothy Conlan, *New Federalism*, Brookings Institution, Washington D.C., 1988, pp.19-91. Lawrence D. Brown, James W. Fossett and Kenneth T. Palmer, *The Changing Politics of Federal Grants*, Brookings Institution, Washington D.C., 1984. などを参照されたい。
- ²⁰一般歳入分与の成立については、新藤, 前掲書, 第 2 章, を参照されたい。
- ²¹Hays, *op.cit.*, p.193
- ²²*Public Papers of the Presidents of the U.S., Richard Nixon*, GPO, 1973, Mar.8[73], p172.
- ²³新藤, 前掲書, 88 ページ。
- ²⁴*United States Statutes at Large 1974, 93rd Congress, 2nd Session, Vol.88, Part 1*, GPO, 1976, pp.633-653.
- ²⁵*United States Statutes at Large 1974*, p.639.
- ²⁶新藤, 前掲書, 155 ページ。
- ²⁷Hays, *op.cit.*, p.212.
- ²⁸新藤, 前掲書, 163~165 ページ。
- ²⁹新藤, 前掲書, 156 ページ。Paul R. Dommel, “Social Tageting in Community Development,” *Political Science Quarterly*, Vol.95(Fall), 1980, p.469. なお、これらの調査は、事業地区の所得水準に基づいて集計されたものであることに注意する必要がある。もちろん、低・中所得階層の居住地域を対象としていても、低・中所得層の便益とならない事業も存在する。
- ³⁰Dommel, *op.cit.*, p.466-467.
- ³¹Bureau of the Census, Department of the Commerce, *Governmental Finances 1983-84, Government Finances 1991-92*, GPO, 1985, 1996.
- ³²ACIR の資料によると、代表的な住宅政策である公共住宅供給プログラムは、公共住宅資産に対する地方財産税の減免（またはそれに代わる給付金）を要請しているため、マッチング（地方負担）のあるプログラムとして記載されている。しかしながら、多くの州で用いられている租税優遇措置による税収減は、支出としては計上されないため、この場の議論には影響を与えない。ACIR, A-19, 1964, p.217.
- ³³*United States Statutes at Large 1974*, p.649.
- ³⁴Hays, *op.cit.*, p.191.