

財政均衡主義とアメリカの州予算制度

小 泉 和 重

目 次

はじめに

I. 州予算制度の概要

II. 19世紀のバブル崩壊と均衡予算要求の成立

III. 均衡予算要求の効果と限界

おわりに－「ルール」、「市場」、「政治文化」のトリーアーデ

はじめに

中央政府予算と地方政府予算の特徴を分つ基準とは何か。中央政府は全国的な景気政策の実施主体である。地方政府は地域の社会資本の整備主体である。その際、両者とも公債により財源調達を行うが、中央政府の場合、金融政策と連動した公債管理が可能であり、後衛には「最後の貸し手」たる中央銀行も控えている。一方、地方政府は、金融政策も実施しえないし、中央銀行も有していない。さらに、公債負担の点でも、地方債は外債的な性格が強く富の流出が発生するし、将来的な負担増加を嫌い住民が退出する「公債の食い逃げ効果」も生じる可能性もある。こうした点から、債務不履行のリスクが少ない地方政府予算には中央政府予算と比較し、相対的に厳しい財政規律が課されている¹⁾。

実際、世界各国でも何らかの形で地方政府に起債統制 (control of sub-national borrowing) を置いている²⁾。起債統制のカテゴリーには1) 市場の規律 (market discipline)、2) 他段階政府との協調した公債管理の立案

及び執行 (cooperation by different levels of government in the design and implementation of debt controls)、3) ルールに基づいた統制 (rules-based controls)、4) 行政的な統制 (administrative control) の4つがある。

1) は、起債統制に当るかどうか疑問ではあるが、市場の規律に統制を委ねる場合で、カナダ、フランス、ブラジルが分類される。カナダでは、確かに州レベルでは市場の格付け機関による統制以外は、連邦からの統制はない。しかし、地方自治体レベルでは州の統制が強力に働き、經常予算の財政均衡、投資プロジェクト目的の起債に対する州の承認が求められる。2) は、中央政府ないしは憲法・法律による起債統制は存在しないものの、地方政府の起債に際しては政府間の交渉過程が必要となる場合である。オーストラリア、ベルギー、デンマークがこの分類に入る。オーストラリアの場合、連邦首相と6州の首相から組織される公債協議会 (Loan Council) を設置し、総起債制限額の交渉と各州の起債状況のモニタリングを行っていた。3) のルールに基づいた統制とは、憲法ないしは法律を根拠とし起債統制—起債額、起債目的等—が行われる場合で、ドイツ、イタリア、スイス、アメリカが分類される。4) は中央政府が地方政府に対し直接的な起債統制を行う権限を有している場合であり、イギリス、日本、ノルウェーが分類される。日本の起債統制は、地方債計画及び地方債許可方針並びに取り扱い上の諸通達といった法律に基づかない行政的措置によって実施されている。なお、途上国、市場経済移行国の多くは上記の統制的な手段でなく、地方政府の起債禁止措置 (borrowing prohibited) が取られている。

こうした多様な統制手段が取られている中、近年、ルールに基づいた統制を実施しているアメリカ州予算制度が注目されている。周知のように、80年代前半から90年半ばまでアメリカ連邦政府は、恒常的な財政赤字の累積に苦悩した。立て続けに赤字削減立法—85年財政収支均衡法 (Gramm-Rudman-Hollings Act)、87年修正グラム・ラドマン法、90年包括財政調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act) —を成立させたものの効を奏さない期間が続いていた³⁾。財政赤字の処方箋として公共選択学派は、州憲法、州法に規定されている均衡

予算要求（balanced budget requirements）に着目し、立憲的なルールによって財政規律の回復を主張したのである。連邦議会においても、州と同様の憲法修正による財政均衡化、すなわち財政均衡修正案（balanced budget amendment）が幾度となく議論された。

果たして、ルールによる予算統制が州財政に如何なる効果を与えているのであろうか。以下では、均衡予算要求に焦点をあて、その州財政における機能と役割を検討していくことにする。

注)

- 1) 神野直彦『システム改革の政治経済学』岩波書店、213ページ参照。
- 2) Teresa Ter - Minassian and Jon Craig, Control of Subnational Government Borrowing, Teresa Ter - Minassian, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, 1997, pp.156 - 169参照。
- 3) 拙稿「アメリカ連邦財政赤字の均衡化：「市場の信認」と「社会の信認」の狭間で」大島道義・神野直彦・金子勝編『日本の直面する財政問題』八千代出版、1999年参照。

I. 州予算制度の概要

アメリカ州予算制度が日本の地方政府の予算制度と大きく異なる点として、以下の5点が上げられる。1) 州間で予算周期（budget periodocity）が異なり、年次予算（annual budget）と2年次予算（biennial budgets）が並存している点、2) 統合予算制（unit budget）を採用している州は少なく、事業予算（operating budget）と資本予算（capital budget）に分離している点、3) 収入、支出予算に対して課税制限・支出制限（tax and expenditure limitations）が課されている点、4) 財政安定化基金（rainy day fund）を創設して年度間財政調整を行っている点、5) 事業予算について、収支均衡を義務づける法的な制限、すなわち、均衡予算要求（balanced budget requirements）が課されている点である。以下、簡単に示すことにする。

年次予算と2年次予算

州予算には毎年度予算編成を行う年次予算(annual budget)と2年度おきに予算編成を行う2年次予算(biennial budgets)の2つがある。年次予算の採用州は30州、2年次予算の採用州は20州である。一見すると多くの州が2年次予算を採用しているように見える。しかし、この中には、議会が年次開催であるため、2年次目の予算は修正可能であるもの、独立した年次予算を2ヶ年度分、一緒に編成(biennial enactment of two annual budget)しただけのものも含まれる。よって、実質的な2年度予算を編成している州(biennial enactment of a true biennial budget) — 2年度おきに、2ヶ年度の統合した予算を編成し、年度途中で修正しない — はオレゴン州、ノースダコタ州、ワイオミング州の3州に過ぎないとされる¹⁾。

1940年には2年次予算の採用州は43州を数えた。戦後、急速に年次予算への切り替えが進んだのである。年次予算の採用州が増加した背景には、60年代から70年代にかけて、州議会の役割の強化、州政府の行政能力の向上、それに照応した州政府の予算規模の拡大が上げられる²⁾。具体的には、1) 州議会議員の職業政治家化(professionalization)、州職員の行政能力の向上により、年次予算を編成する下地が生まれたこと、2) 議会の開催年度が隔年度開催から年次開催(1940年には4州のみ)に移行したこと、3) 連邦補助金の増大が、州議会に毎年度予算を編成し補助金を獲得するインセンティブを与えたこと、4) 個人所得税、売上税の採用により州税収が増大した反面、州税構造が景気感応的となったことが上げられる。4つ目の要因は、均衡予算要求とも関わる。即ち、景気後退に伴う予期せぬ歳入欠陥が発生した場合、均衡予算要求の縛りがあるため、予算の見直しが必要となる。2年次予算の場合、予算編成時の歳入・出予測は30ヶ月先まで必要となる一年次予算の場合は18ヶ月一なので、歳入予測も困難な上、景気後退期には2年次予算の2年目予算は修正が必然化するのである。

しかし、年次予算への一方向の転換だけでない。年次予算から2年次予算への転換を行った州もある。それは、州議会の政治戦術の場合(知事が多数党知事の場合には2年次予算を、少数党知事の場合には年次予算と使い分けた州も

ある）もあれば、1991年のコネチカット州（2000年からアリゾナ州も予定）のように、2年次予算の長所である事業評価（performance evaluation）の充実に目をつけた州もある。また、2年次予算は77年以降、連邦議会でも何度か提案されている。これは、2年次予算が連邦の歳出抑制と財政赤字の削減に資するものとして期待されたからである。

年次予算と2年次予算のどちらが優れているのであろうか。全国州議会会議（National Conference of State Legislation, NCSL）は、2年次予算と年次予算に優劣をつけることに慎重な姿勢を取っている。一般的な評価では、年次予算は、景気変動に対して弾力的に対応できるが、2年次予算はそれができない。一方、2年次予算は年次予算にはない長期的な計画性、事業評価の充実といった長所をもつとされている。

2年次予算の欠点として景気変動に対して弾力的に対応できないとされるが、実際には、年次予算も同じである。所得税、小売売上税を基幹税目とするため、税収の変動性が高い。1990年の景気後退が示すように、減収の影響は、両者とも避け難く、予算のサイクルの長さは影響しないと評価されている。

一方、2年次予算の長所である事業評価の充実についても、その効果ははっきり現れていないとされる。年次予算は、1年度に次年度予算の編成、現年度予算の執行、前年度予算の決算、評価が重複するが、2年次予算には、このような重複はない非予算編成年度があるため、事業評価に十分な時間がさけ、「結果重視の予算編成」（outcome focused - budgeting）が実施できると言われている。しかし、2年次予算に変更したコネチカット州の場合、非予算編成年度における予算の修正や新規プロジェクトの検討は予算編成に匹敵する労力を要し、事業評価に時間を割けないとされている。

事業予算と資本予算

第2の特徴として、事業予算（operating budget）と資本予算（capital budget）に区分されている点である。事業予算とは、州議会、州知事によって承認された州のプログラム事業及びサービスに関する予算である。資本予算とは、土地、建物、構造物、設備を含む主な資本の取得ないしは建設、メン

テナンスに関連する予算である。経費の分類基準は、当該経費の支払いが規則的に循環的に発生する (recur) 場合、事業予算に分類される (例えば、ガソリン、暖房費、人件費)。一方、当該経費の支払いが、一定の耐用年数 (life span) ないしは設計年数 (design life) をもち、1度限りの支出 (one-shot outlays) の場合、資本予算に分類される。もっとも、多くの州では、資本予算の分類基準に最低金額—一般的には2.5万ドル程度—を置いているので、1) 非循環的性質 (nonrecurring nature)、2) 貨幣額 (monetary size)、3) 施設の有用な耐用年数、設計年数の3点が資本予算のメルクマールとなっている³⁾。

また財源の点では、事業予算が、税金を主要な財源とするのに対して、資本予算の財源は通常、公債収入、剰余金収入、料金収入を財源とする。このため、両者の財源調達の違いは、前者が現在のサービス消費に対して即時的に税での支払いが求められたため、pay-as-you-go (即時払い) 原則として、後者が、資本の利用期間、すなわち耐用年数に応じて償還が求められるため、pay-as-you-use (利用時払い) 原則として表現されている。

州・地方予算で資本予算を事業予算から分離している理由は、第1に、事業予算が均衡予算要求、起債制限、課税制限によって課税力、起債能力が大きく制約されているためである。よって、長期の資本計画を実施するために、資本予算を設ける必要があるのである。第2に、金融市場で借入れを行う場合、投資家の設定する債務の償還能力基準を満たす必要があるためである。投資家に対して資本計画からの収益を明確に示すため、資本予算を事業予算と分離しているのである⁴⁾。

資本予算の採用州は、42州である。資本支出の定義は多様である。通常は先に述べた土地、建物の取得ないし建設と定義されるが、設備の購入の種類、メンテナンスの扱いについては大きく異なる。また、企業会計の資本予算の定義と異なり、いかなる州も減価償却費を資本予算項目に計上していない。無形資本すなわち人的資本を資本予算に含めている州もない⁵⁾。

幾つかの州の資本支出の定義を上げると、カリフォルニア州は「設備、土地の取得、開発、改良。それらに関連する計画費及び固定備品費」。アラバマ州

は「修繕、修理、維持、建築、土地取得、1年を超える予想耐用年数をもつ備品」。デラウェア州は「25万ドル以上かもしくは耐用年数20年の資本計画」と定義されている⁶⁾。デラウェア州のように資本支出の定義に最低金額を設定する州は、28州。カリフォルニア州のようにメンテナンスを資本支出と定義せず（循環的性質故に）、事業予算に組み込む州は17州である。しかし、予算均衡の法的制約が強く働く事業予算にメンテナンスを分類すると、建物、設備の維持が停滞しインフラの質の低下をもたらすと危惧されている。

課税制限・支出制限

第3の特徴は、課税制限・支出制限に制約されている点である。課税制限・支出制限とは、州憲法ないしは州法により州政府の財政規模を制限する目的で、課税及び支出水準等の伸びを一定の指標に基づき抑制する仕組みである。96年時点で29州で実施されている。80年代の「納税者の反乱」を契機に、77年から82年の間に16州が集中的に導入している。

具体的な方法は、表1に示すように、1) 収入制限 (revenue limit) : 個人所得ないしはインフレーションや人口の伸び率といった指標に毎年度の収入予算の伸びを制限する（収入見通しを上回る場合、自然増収分を納税者に還付する州もある）、2) 支出制限 (expenditure limit) : 収入制限同様、個人所得等の指標により支出予算の伸びを制限する、3) 収入見通しによる予算制限 (appropriation limit to a percentage of revenue estimates) : 収入見通しの一定額に予算の伸び率を制限する、4) 混合タイプ : 上記のタイプを組み合わせるといったものがある⁷⁾。

この他、収入・支出制限ではないが、コロラド州、ミズーリ州、ワシントン州の3州では投票者承認要件 (voter approval requirement : 増税もしくは一定額以上の増税を行う場合には、納税者の直接投票による承認を必要とする) がある。カリフォルニア州等12州では、議会承認要件 (supermajority requirement、州議会の両院では増税もしくは新税導入に際しては、絶対多数 (例えば、カリフォルニア州は2/3、オクラホマ州3/4、オレゴン州3/5) の賛成を条件とする) があり、収入の増加に高い制約を課している。

表1 課税制限・支出制限

	支出・収入予算の伸び率に対する課税制限・支出制限	根拠法
アラスカ	支出予算を人口の伸び率とインフレ率に制限	州憲法
アリゾナ	支出予算を個人所得の7.23%に制限	州憲法
カリフォルニア	支出予算を個人所得と人口の伸び率に制限	州憲法
コロラド	支出予算を前年の支出予算の6%に制限	州法令
	一般・資本基金収入を人口伸び率とインフレ率に制限	州憲法
コネチカット	支出予算を個人所得ないしはインフレ率のどちらか大きい方に制限	州憲法
デラウェア	支出予算を収入見通しの98%に制限	州憲法
フロリダ	支出予算を個人所得の過去5年間平均に制限	州憲法
ハワイ	支出予算を個人所得の過去3年間平均に制限	州憲法
アイダホ	支出予算を個人所得の5.33%に制限	州法令
アイオワ	支出予算をインフレ調整済みの一般基金収入の99%に制限	州法令
ルイジアナ	支出予算を一人当りの個人所得の伸び率に制限	州憲法
	収入予算を1979年個人所得の一定割合に制限	州法令
マサチューセッツ	収入予算を賃金・給与の伸び率に制限	州法令
ミシガン	収入予算を前年の個人所得の9.49%に制限	州憲法
ミシシッピ	支出予算を計画した収入予算の98%に制限	州法令
ミズーリ	収入予算を前年の個人所得の5.64%に制限	州憲法
モンタナ	支出予算を人口伸び率とインフレ率に制限	州法令
ネバダ	支出予算を人口伸び率とインフレ率に制限	州法令
ニュージャージー	支出予算を個人所得の伸び率に制限	州法令
ノースカロライナ	支出予算を個人所得の7%に制限	州法令
オクラホマ	支出予算を確定収入の95%に制限	州憲法
オレゴン	支出予算を個人所得の伸び率に制限	州法令
ロードアイランド	支出予算を歳入の98%に制限	州憲法
サウスカロライナ	支出予算を個人所得の伸び率に制限	州憲法
テネシー	支出予算を個人所得の伸び率に制限	州憲法
テキサス	支出予算を個人所得の伸び率に制限	州憲法
ユタ	支出予算を人口、インフレ率、個人所得の伸び率に制限	州法令
ワシントン	一般基金支出を人口、インフレ率に制限	州法令

出所) NASBO, *Budget Processes in the States*, p.39, 1999 を参照。

課税制限・支出制限の実効性については評価は明らかでない。前年度予算の一定割合に予算の伸び率を制限する（例えば、コロラド州では6%）方法や収入見通しを越える自然増収を納税者に還付する方法は実効性が高いと評価されている。しかし、所得の伸び率に基づき課税制限・支出制限する方法は、指標に問題（州・地方政府サービスに対する需要は所得に対して非弾力的）がある。また、課税制限・支出制限が適用されるのは、知事が州議会に提案する予算案にのみ限定されているので実効性が低いという評価もある⁸⁾。

財政安定化基金

財政安定化基金とは、財政好調時に剰余金を積み立て、財政危機時に取り崩

す、いわゆる年度間財政調整基金のことである。なぜ、一般基金（general fund）の枠内に予備費のような項目を置き、収支均衡を図らないのか。それは1つには、財政好調時の剰余金を州議会が政治的利害に押され支出することを回避するためである。2つには、「納税者の反乱」以降、一般基金会計における剰余金は、減税により還付すべきとする住民要求が強くなったためである⁹⁾。

95年時点で、財政安定化基金を創設している州は、45州である（アーカンソー州、ハワイ州、イリノイ州、モンタナ州、オレゴン州を除く）¹⁰⁾。表2で示すように、仕組みは州間で多様である。基金の取り崩しについて、州議会の承認を必要とする州もあれば、減収、州個人所得の伸び率の低下のような特定の事態が発生した場合のみ、取り崩しができるとするトリガー・メカニズム（trigger mechanism）をおく州もある。

逆に、基金の積立てについては、州法令で剰余金の財政安定化基金への積立て要件（deposit requirement）を定めている州もあれば、単に、毎年度ごとの予算で積立てを行っている州もある。予算の動向による積立ては法的な拘束力を持たないため過小積立てを導く。基金への積立額は、一定の定式に基づく客観指標（個人所得の一定割合）により算定する州（インディアナ州、ミシガン州、ワシントン州）もある。

財政安定化基金の規模については、32州では基金規模が一定以上に拡大しないようにキャッピングを嵌めている。通常、州一般基金予算の5～10%を上限としている州が多い。

例えば、ミシガン州の景気対策経済安定基金（counter-cyclical budget and economic stabilization fund）の場合、積立額は、州法に基づき一般基金予算の一定額を定式（（実質州個人所得の伸び率－2%）×一般基金収入額）により算定して積み立てる。取り崩しは、実質個人所得の伸び率がマイナスの場合で、予算均衡に必要な金額を限度に行われる。基金規模のキャッピングは一般基金収入の25%である。定式上、実質個人所得の伸び率が0%以上2%未満の場合、取り崩しも積立ても行われぬ。収支の不均衡が発生している場合でも、個人所得の伸び率がプラスであれば増税により補てんする余地があ

表2 財政安定化基金をもつ州の特徴

	基金繰入れの規模の制限	基金取り崩しの手続き
アラスカ	毎年度の予算で決定する	通常, 特別議会の承認が必要
カリフォルニア	毎年度の予算で決定する	歳入欠陥を補填するため自動的に取り崩される
コロラド	予算の4%	毎年度の予算で決定する
コネチカット	年度末剰余の5%までを繰り入れ	歳入欠陥を補填するため自動的に取り崩される
デラウェア	一般基金歳入の最大5%までを繰り入れ	毎年度の予算で決定する
フロリダ	一般基金歳入の10%を上限として年度末剰余から繰り入れ	知事が予算委員会と協議し決定する
ジョージア	毎年度の歳入の3%を上限として年度末剰余から繰り入れ	歳入欠陥を補填するため自動的に取り崩される
インディアナ	(毎年度の成長率-2%)×一般基金歳入	年次成長率が2%以下の場合
ケンタッキー	毎年度の予算, 税の自然増収で決める	予算もしくは議会の計画で決定する。
ミシガン	(個人所得の成長率-2%)×一般基金歳入	個人所得(インフレ調整済み)の年次成長率で決定
ミネソタ	毎年度の予算で決定する	毎年度の予算で決定する
ミシシッピ	一般基金歳入の5%を上限として年度末剰余から繰り入れ	歳入欠陥を補填するため自動的に取り崩される
ニューメキシコ	毎年度の予算で決定する	毎年度の予算で決定する
ニューヨーク	歳出の2%を限度として年度末剰余から繰り入れ	毎年度の予算で決定する
オハイオ	(個人所得の成長率-1.4%)×一般基金歳入	個人所得(インフレ調整済み)の年次成長率がマイナスの場合
サウスカロライナ	一般基金歳入の5%	歳入欠陥を補填するため自動的に取り崩される
テネシー	毎年度の予算で決定する	歳入欠陥を補填するため自動的に取り崩される
ワシントン	3%以上の実質個人所得の成長率が生じる年度の歳入(上限は8%)	毎年度の予算で決定する
ワイオミング	年度末剰余と毎年度の予算で決定する	毎年度の予算で決定する

出所) Steven D.Gold, "Contingency Measures and Fiscal Limitations: The Real World Significance of Some Recent Budget Innovations", *National Tax Journal*, Vol.37.No. 3, 1984 より作成。

るからであろう。

基金創設州は近年増大している。82年はわずか12州であったが、86年28州、90年38州、94年44州と推移している。この理由に、82年と91年の財政危機の教訓、連邦の税制改革に伴う州税収の減収、景気予測・税収見通しの甘さによる歳入欠陥の回避が上げられている¹¹⁾。財政危機に対する効果は、表3の84年から96年の財政安定化基金／一般基金歳出の割合の推移から推測できる。83年の不況直後の84年には0%。その後の景気回復と基金創設州の増加によりプラスに転じ、再度、91年不況で0%となっている。安定化基金の積増しと取崩しが景気の振幅と同調しており、財政危機の緩和に貢献していると言える。また、基金積立額と景気との同調は、州政府に景気後退期への支出増、景気過熱時の支出抑制を可能とするため、経済安定化効果をもっているという指摘もある¹²⁾。

もっとも、基金の最適規模については議論となっている。景気後退による影響の完全回避（減収分の補てん財源として活用する）を目的すれば、91年の景気後退の場合、州予算の34%程度と推計されている。一方、補填財源として基

表3 財政安定化基金の拡大の推移

	財政安定化基金 (100万ドル)	一般基金歳出 (100万ドル)	財政安定化基金／ 一般基金歳出 (%)	財政安定 基金創設州
1984	827	167,149	0	23
1985	1,731	184,196	0.9	25
1986	1,830	203,869	0.9	28
1987	2,955	217,965	1.4	35
1988	2,986	236,041	1.3	35
1989	4,159	259,283	1.6	38
1990	3,577	274,733	1.3	38
1991	1,358	289,125	0	39
1992	87	302,425	0	43
1993	5,308	311,997	1.7	44
1994	5,799	331,516	1.7	44
1995	9,011	363,273	2.5	45
1996	8,961	357,732	2.5	-

注) William F.Fox and Matthew N.Murray, *Intergovernmental Fiscal Relation*,
Kluwer Academic Publishers, 1997, pp.263-56 より作成。

金を活用するのではなく、景気後退の影響に対する単なるバッファーとして考えるならば、州一般基金予算の5～10%程度で適当であるとされる。さらに民間のアナリストによれば、3～5%が適当とされている。この一番低い基準に照らしても、合致している州は10州（94年度）しかない。1%未満の州は16州（うち8州は0%）であり、過小積立てが現実である¹³⁾。

均衡予算要求と起債制限

バーモント州、ワイオミング州を除く48州は均衡予算要求を置いている¹⁴⁾。均衡予算要求とは、基本的に州憲法（constitution）ないし州の法令（statute）によって、州予算を予算サイクルの様々な時点で、公債発行に頼らずに財政を均衡させるルールである¹⁵⁾。様々な時点とは、知事が州議会に予算を提案する時点、議会が予算を承認する時点、年度末の予算執行の終了時点である。しかし、全ての州で統一的に運用されているルールではなく、要求される「均衡」の程度も異なる。

表4に示すように、35州は州憲法で、13州は州の法令で均衡予算要求を規定している。予算の均衡が要求される時点は、43州は知事が予算案を議会に提案した時点、36州は予算案が議会で承認される時点とされている。39州は年度末に執行した予算の均衡が要求される義務をもつ。しかしそのうち14州は必要ならば、次年度に赤字を繰越しできるという規定も置いている。

政府間関係諮問委員会（Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR）は州間の財政規律の厳格さを分析している。規律が弱い基準から順に上げると1）財政均衡を憲法でも州法令でも規定していない州、2）財政均衡を憲法ないし州法令で規定している州（3）以下2）の要件を前提にする）、3）州知事が州議会に均衡予算を提案するだけでよい州、4）州議会が均衡予算の承認を必要とする州、5）年度内に財政赤字の発生が予測される場合、赤字の繰越しを認めるが次年度予算で均衡させなくてはならない州、6）2年次予算を取る州で、次年度への赤字繰越しを認めない州（2年次予算の2年目には繰越し可能であるからである）、7）年次予算を取る州で、次年度への赤字繰越しを認めない州の7段階である。

表 4 均衡予算要求の導入状況

	財政均衡の法的根拠が州憲法もしくは州法令	知事もしくは予算部局の提出予算に財政均衡を義務づける州	議会は均衡予算を承認する義務がある州	年度末に財政均衡が要求される州	次年度への赤字の繰越しが可能な州	
アラバマ	C	X	X	X		
アラスカ		S X	X	X		
アリゾナ	C	X	X	X	X	
アーカンソー		S X	X	X		
カリフォルニア	C	X	X	X	X	
コロラド	C	X	X		X	
コネチカット	C	X	X		X	
デラウェア	C	X	X			
フロリダ	C	X	X	X		
ジョージア	C	X	X	X		
ハワイ	C	X	X	X		
アイダホ	C		X	X		
イリノイ	C	X		X		
インディアナ		S				
アイオワ		S X		X		
カンサス	C	X	X	X		
ケンタッキー	C	X	X	X		
ルイジアナ	C	X	X	X		
メイン		S X		X		
メリーランド	C	X	X	X	X	
マサチューセッツ	C	X	X	X	X	
ミシガン	C	X	X	X		
ミネソタ		S X		X		
ミシシッピー		S X		X		
ミズーリ	C	X		X		
モンタナ	C	X	X	X		
ネブラスカ		S X	X			
ネバタ	C	X	X			
ニューハンプシャー		S X				
ニュージャージー	C	X	X	X	X	
ニューメキシコ		S X		X		
ニューヨーク	C	X		X	X	
ノースカロライナ	C	X	X	X		
ノースダコタ		S X		X		
オハイオ	C	X	X	X		
オクラホマ	C	X	X	X		
オレゴン	C	X	X	X		
ペンシルバニア	C	X	X		X	
ロードアイランド		S X	X	X		
サウスカロライナ	C	X	X	X		
サウスダコタ	C	X	X	X		
テネシー	C	X	X	X		
テキサス	C		X		X	
ユタ	C	X	X	X		
バーモント					X	
バージニア	C			X		
ワシントン		S X		X		
ウエストヴァージニア	C		X	X		
ウイスコンシン	C	X	X	X	X	
ワイオミング				X		
計	C35 (S13)		43	36	39	14

注) C…州憲法、S…州法令

出所) GAO, Balanced Budget Requirements, GAO/AMFD-93-58BR, GPO, 1993, pp. 12-17 より作成。

最終段階では、当該年度の赤字は当該年度内の増税ないしは経費削減で賄うことが要求されることになる¹⁶⁾。つまり、それ以前の段階では、憲法ないし州法令による均衡予算要求があっても財政赤字に伴う公債の発行の可能性を完全には排除できないのである。

また、注意せねばならないことは、財政均衡が要求される範囲は予算総体に及んでいないことである。予算を基金別（一般基金、資本基金、特定基金（信託基金等））に分類すると、均衡予算要求の及ぶ範囲は、州憲法、州法令は共に一般基金予算だけである。各州で一般基金の割合は異なるが、平均（1998年度）では、州歳出総額の47.7%である。ほぼ予算の半分の範囲に均衡予算要求が適用されると考えられている。もっとも、25州で資本基金を、22州で特定基金を均衡予算の対象に置いているが、両基金では公債の発行が認められているので、実質的には均衡予算の対象とはいえない。

つまり、均衡予算要求とは、一般基金すなわち経常的な予算に対して起債を制限する仕組みである。日本の自治体予算で言い換えれば、「赤字地方債」の発行に対する法的制約であると言えよう。もっとも、先の資本予算の例で示した様に資本支出の定義が多様であるため、一般基金の範囲、均衡予算要求が制約する範囲も州間で異なっている。

均衡予算要求は、予算削減に対する州知事の権限の強さによって補完されている。州政府協議会（Council of State Governments, CSG）調査では42州が、州憲法ないし州法令によって、州知事は議会の承認なしに予算成立後に支出削減できる権限を有しているとされる。例えば、コネチカット州憲法では「州はいずれの財政期間においても財政赤字を負わないことを保障するために……知事は財政期間内の収入が支出予算に見合わないときはいつでも、州知事は州歳出の必要な節減を行える」と規定している¹⁷⁾。

もっとも知事の支出の削減権は絶対的なものでなく、制限が設けられている。例えば、知事の予算削減権は、コネチカット州では歳出予算の5%、ルイジアナ州では歳出予算の10%、メリーランド州は執行部局の予算の25%とされている¹⁸⁾。知事の予算削減は、昇給停止、雇用削減、一時帰休、設備の購入・契約の凍結、州機関の一時閉鎖、基金の支出停止などの手段により実施されるこ

となる。また、支出削減だけでなく、増収の権限ももつ。ミネソタ州では州知事に、個人所得税のブラケット・クリープ（bracket creep）を回避するために設けられているタックス・インデックス（tax indexing）を操作し増収を図る権限を与えている。

均衡予算要求は憲法上の起債制限を伴っている。インディアナ州、ウェストバージニア州では州憲法で公債の発行を禁止している。大半の州（41州）では、州憲法で公債の発行額に限度額を設定している。例えば、その中には、アリゾナ州（35万ドル未満）、アイダホ州（20万ドル未満）のように州の公債発行残高に制限を設けている州やジョージア州（公債発行額は州歳入の10%に制限）、ネバタ州（財産税の課税評価額の2%に制限）のように財産税の課税評価額もしくは歳入の一定割合に制限している州もある¹⁹⁾。また、公債発行には議会の絶対多数や住民投票による過半数の合意を必要とする場合もある（例えば、イリノイ州憲法第11条9項では、公債発行は両院の3/5ないしは住民投票による過半数の賛成を要する。ミシガン州憲法第11条15項では、長期債の発行には両院の2/3と住民投票による過半数の賛成を要する。モンタナ州憲法第8条8項では、公債発行は両院の2/3もしくは住民投票による過半数の賛成を要すると規定している）。

しかしこれらの制限は、一般財源保証債（general obligation bond）に限定され、それ以外の債券であるレベニュー債（revenue bond）には制限が及ばない²⁰⁾。一般財源保証債とは、州政府の全信用力を担保として発行された債券（full faith and credit）で、州の全収入によって元利払いが保証される。これに対してレベニュー債とは、特定の事業収益によって償還財源が保証されている債券である（例えば、道路、橋の建設費を料金収入で償還）。発行には起債制限や州議会、住民投票の同意は必要とされない。また、州政府以外の州機関（agency）、公社（authority）の発行する債券も起債制限の対象から外されている。こうした起債制限の「空洞化」については、後にもふれる。

注

- 1) 分類及び評価については、Ronald K. Snell, "Annual and Biennial Budgeting The Experience of State Government", National Congress of State legislatures (NCSL), 1997 (http://www.ncsl.org/program_fiscal/annlbien.htm) 参照。
- 2) Roy T. Meyers, "Biennial Budgeting by the U.S. Congress", *Public Budgeting & Finance*, Vol.8, No.2, 1988, p.23参照。
- 3) 資本予算の定義については、Michel A. Pagano, "Notes on Capital Budget", *Public Budgeting & Finance*, Vol.4, No.3, 1984, p.32参照。
- 4) Charles A. Bowsher, "Pros and Cons of a Separate Capital Budget for the Federal Government", Rober T. Golembiewski and Jack Rabin eds., *Public Budgeting and Finance*, Marcel Deller, 1997, p.661参照。
- 5) 州の資本予算については、Henry Thomassen, "Capital Budgeting for a State," *Public Budgeting & Finance*, Vol.10, No.4, 1990, Lawrence W. Hush and Kathleen Peroff, "The Variety of State Capital Budgets: A Survey", *Public Budgeting & Finance*, Vol.8. No.2, 1988, National Association of State Budget Officers (<http://curricula.mit.edu/~nasbo/>) 参照。
- 6) NASBO, *Capital Budgeting in the States*, 1999, pp.8-10 参照。
- 7) 分類については、Mandy Rafool, "The Fiscal Perspective: State Tax and Expenditure Limits", NCSL, *Fiscal Letter*, Vol.18, No.5, 1996参照。
- 8) Daphne A. Kenyon and Karen M. Benker, "Fiscal Discipline: Lessons from the State Experience", *National Tax Journal*, Vol.37, No.3, 1984, pp.436-444 参照。
- 9) Rannall G. Holcome and Russell S. Sobel, *Growth and Variability in State Tax Revenue: An Anatomy of State Fiscal Crisis*, Greenwood Press, 1997, p.163参照。
- 10) 各州の財政安定基金については、Corina Eckl, "States broaden the Scope of Rainy day Funds," NCSL, *Fiscal Affairs*, 1997 (http://www.ncsl.org_programs/fiscal/rdf97.htm) を参照。邦文献では、片桐正俊「州・地方政府による経済安定化政策の可能性」『経済学論纂』第40巻第3・4合併号、2000年がある。
- 11) 多くの州個人所得税は連邦所得税の課税ベースと調和している。よって、連邦個人所得税の税制改革は、州個人所得税の減収を招く恐れがある。バージニア州の財政安定基金では、基金の取り崩しについての要件として、連邦税法の改正を上げている。Rannall G. Holcome and Russell, *op. cit.*, p.163参照。
- 12) William F. Fox and Matthew N. Murray, "Intergovernmental Aspects of Growth and Stability Policy", Ronald C. Fisher, ed., *Intergovernmental Fiscal Relations*, Kluwer Academic Publishers, pp.260-61, 1997参照。

- 13) Corina Eckl, *op. cit.*, p.2参照。
- 14) ワイオミング州には均衡予算要求はない。しかし、GAOの調査では、同州の予算は均衡を予定して編成されていると指摘している。GAO, *Balanced Budget Requirements State Experience and Implications for the Federal Government*, GAO/AMFD-93-58BR, GPO, 1993, p.11参照。
- 15) 州憲法と州法令の違いは、法令の方が、容易に修正や削除されやすいので、財政均衡に対して必要な強制力を欠くと認識されている。一方、州憲法は実際に何を規定しているのか不明確であるという指摘もある。NASBOは、「州憲法は、均衡予算を保障する特定のプロセスないしは手順について言及するよりむしろ、一般的には、多様な解釈に制約されるような憲法上の規定を言い表している傾向がある」と指摘している。Richard Briffault, *Balancing Acts The Reality Behind State Balanced Budget Requirements*, A Twentieth Century Fund Press, 1996, p.9を参照。一方、Steven D. Goldは、両者に実質的な差異はないと証言している。Steven D. Gold, "State Government Experience with Balanced Budget Requirement: Relevance to Federal Proposals", *Hearings before the Committee on the Budget House of Representatives One Hundred Second Congress Second Session*, Serial No.102-43, U.S. Government Printing Office, 1992, p.203.
- 16) 最終段階にある州として、ニューハンプシャー州、デラウェア州、ニュージャージー州、インディアナ州、オハイオ州、アイオワ州、カンサス州、ミズーリ州、ネブラスカ州、サウスダコタ州、アラバマ州、フロリダ州、ジョージア州、ケンタッキー州、ノースカロライナ州、サウスカロライナ州、テネシー州、ウエストヴァージニア州、アリゾナ州、ニューメキシコ州、オクラホマ州、コロラド州、アイダホ州、モンタナ州、ユタ州、ハワイ州の26州が分類されている。ACIR, *Fiscal Discipline in the Federal System: National Reform and The Experience of the States*, A-107, 1987, p.40を参照。
- 17) Richard Briffault, *op. cit.*, p.32参照。
- 18) GAO, *op. cit.*, p.22参照。
- 19) NASBO, *Budget Processes in the States*, 1999, p.34参照。
- 20) アメリカの州債の仕組みについては、地方債協会『米国地方債の基礎』1983年、自治体国際化協会（北米事務所）『アメリカの地方債』、CLAIR REPORT, No.14, 1990年を参照。また、制度史については、秋山義則「アメリカ州・地方債制度の形成史」『彦根論叢』第310号、1988年参照。

II. 19世紀のバブル崩壊と均衡予算要求の成立

1837年恐慌とバブル崩壊

1840年以前は、いかなる州も州憲法に均衡予算要求を規定していなかった。当時、州政府が財政赤字に直面することは稀であった。例外的に、財政赤字に陥ったのは、独立戦争と1812年の米英戦争の時である。これは戦費調達の原因であるが、連邦政府が救済している。米英戦争後は、戦争の実施は連邦政府の責任となり、州が戦費調達（南北戦争を除き）を目的とした借入れを行ってはいない¹⁾。

多くの州が相次いで均衡予算要求を導入したのは、1837年の恐慌とそれに伴う州財政の危機を契機としている。本節では、当時どのような経緯を以って均衡予算要求が導入されたのかを検討することにする。

1837年恐慌はジャクソン大統領の「正貨回状」(specie circular)の発布に端を発した銀行恐慌である。ジャクソン政権期では、西部における積極的な公有地売却、政府の財政余剰金の各州への配分、地方銀行の設立ラッシュといった要因が重なった結果、信用膨張、土地投機が加熱することになった。これを抑制するを目的で、1836年正貨回状が発布され、公有地支払い代金を正貨で支払いを行うことを義務づけた。これにより、公有地の購入は大きく落ち込み、公有地購入代金を融資していた銀行は、相次ぎ倒産したのである²⁾。

当時、信用膨張、土地投機の過熱が発生した背景をやや詳しく述べると次のように整理できる。30年代のジャクソン時代は、20年代のヘンリー・クレイらに代表される「アメリカ体制」派の経済政策を大きく転換させた時代である。

「アメリカ体制」派の経済政策とは、ナポレオン戦争の結果、ヨーロッパ市場が縮小したことを受けて、外国市場から自律した国内市場の育成を目的とした政策である。具体的には、1) 保護貿易政策—1824年関税法、1828年関税法—による国内製造業の保護・育成、2) 高率関税収入に伴う財政余剰の発生と国内開発事業への支出、3) それによる道路、鉄道、運河といった交通網の整備と国内市場創出が挙げられる。また、同時に、健全な信用秩序の維持と土地投機・インフレの抑制が志向され、4) 第2合衆国銀行による過度の信用創造の

規制、5) 公有地払い下げの制限と土地投機の抑制といった政策が実施された。

30年代のジャクソン時代には、これらの政策は大きく転換することになった。まず、1832年関税法、1833年関税法による関税引き下げによって保護貿易政策から自由貿易政策に転換した。これは、政権の支持基盤である南部、南西部州のプランター、農民が、輸入工業品の高関税化を嫌悪したことと、連邦債の償却が進展し、関税を保護関税から財政関税に限定すべきとした要求を反映したためである。

第2に、公有地払い下げの積極化である。30年代半ば払い下げ面積は急激に拡大した。1835年まで年平均500万エーカーであったものが、1835年1,300万エーカー、1836年2,000万エーカーとなった。連邦の公有地売却収入も30年～34年の5ヶ年平均が340万ドルであったものが、35年1,476万ドル、36年2,341万ドルと急増した。35年の連邦歳入に占める公有地売却収入は41.7%を占め、関税収入（1,939万ドル、歳入の54.7%）に匹敵する巨額な財源となった³⁾。

第3に、第2合衆国銀行の廃止である。第2合衆国銀行は、信用秩序の維持と物価安定を目的に州法銀行の準備率や貸出額に対して規制し、「銀行の銀行」たる役割を果たしていた。しかし、ジャクソンはインフレを好意的に見ていた南西部のプランター、「成長通貨」を望む東部の中小企業家たちの要望に応え、1836年に第2合衆国銀行の特許更新を拒否し廃止した。その過程で、ジャクソンは行政命令で第2合衆国銀行から政府預託資金を地方ペット・バンク（ジャクソン系州法銀行）に移管させた。

第4に、1836年の財政資金配分法による連邦政府の財政余剰の各州への配分である。州権主義的なスタンスを取っていたジャクソンは、国内開発事業の連邦の関与に消極的であった。このため、国内開発事業を州政府に委任させる意味で、財政余剰金を各州に人口割で配分した（37年の配分額は3,746万ドル）。余剰金の配分はペット・バンクに移管された資金と相俟って、州法銀行に信用膨張を発生させた。拡大した信用は公有地の購入資金、国内開発事業への投資、州債の購入、銀行設立への出資へと向かった。こうした一連の流れの中で、土地投機、過剰投資といったバブルが醸成されていったのであった。土地投機の沈静化のためにジャクソンが行った正貨回状の発布が、バブル崩壊、銀行破綻

—1837年には788の銀行のうち618行が倒産する—の引き金となった。さらにこれに、中西部の小麦凶作と南部の綿花価格の暴落が追い討ちをかけ恐慌を深刻化させたのである。

州債の大量発行の諸原因—大規模公共事業と銀行投資—

恐慌前の30年代には州債の発行額は急激に増大した。表5に示すように、1820年から25年の州債の発行額が1,279万ドルに対し、1835年から38年のそれは1億7,430万ドルとなった。この4年間の発行額は、1789年から1838年の連邦債の発行額（997万ドル）を超過する金額となった。20年代に発行額が大きい州は、東部州のニューヨーク州、ペンシルバニア州、オハイオ州である。30年代は、これら東部州に加えルイジアナ州、インディアナ州、イリノイ州、アラバマ州、ケンタッキー州といった南部州でも増大した。

表6は38年の事業目的別の発行残高（38年の残高1億7,231万ドル）である。割合の高いものを上げると、運河建設目的の6,020万ドル（34.9%）、銀行への

表5 州政府の借入額の推移（1820～1838年）（単位：千ドル）

	1820-25	1825-30	1830-35	1835-38	発行残高
アラバマ	100	-	2,200	8,500	15,400
アーカンソー	-	-	-	3,000	2,676
フロリダ	-	-	1,500	-	4,000
ジョージア	-	-	-	-	1,300
イリノイ	-	-	600	11,000	13,527
インディアナ	-	-	1,890	10,000	12,751
ケンタッキー	-	-	-	7,369	3,085
ルイジアナ	1,800	-	7,335	14,000	23,985
メイン	-	-	555	-	1,735
メリーランド	58	577	4,210	6,648	15,215
マサチューセッツ	-	-	-	4,290	5,424
ミシガン	-	-	-	5,340	5,611
ミシシッピ	-	-	2,000	5,000	7,000
ミズーリ	-	-	-	2,500	842
ニューヨーク	6,873	1,624	2,205	12,229	21,797
オハイオ	-	4,400	1,701	-	10,924
ペンシルバニア	1,680	6,300	16,130	3,167	36,336
サウスカロライナ	1,250	310	-	4,000	3,691
テネシー	-	-	500	6,648	3,398
バーモント	1,030	469	686	4,133	4,037
ウイスコンシン	-	-	-	-	200
合計	12,791	13,680	41,513	174,307	192,945

注) 発行残高は1941年の数字を示す。

出所) A. James Heins, *Constitutional Restrictions Against State Debt*,
The University of Wisconsin Press, 1963, p. 5 より作成。

表6 1838年の各州の公債発行残高 (単位：千ドル)

	銀行	運河	鉄道	ターン バイク	その他	合計
アラバマ	7,800		3,000			10,800
アーカンソー	3,000					3,000
フロリダ	1,500					1,500
イリノイ	3,000	900	7,400		300	11,600
インディアナ	1,390	6,750	2,600	1,150		11,890
ケンタッキー	2,000	2,169	350	2,400		7,369
ルイジアナ	22,950	50	500		235	23,735
メイン					555	555
メリーランド		5,700	5,500		293	11,493
マサチューセッツ			4,290			4,290
ミシガン		2,500	2,620		220	5,340
ミシシッピ	7,000					7,000
ミズーリ	2,500					2,500
ニューヨーク		13,317	3,788		1,158	18,262
オハイオ		6,101				6,101
ペンシルバニア		16,580	4,964	2,596	3,167	27,307
サウスカロライナ		1,550	2,000		2,204	5,754
テネシー	3,000	300	3,730	118		7,148
バージニア		3,835	2,129	355	343	6,662
合計	54,140 (31.4)	60,202 (34.9)	42,871 (24.9)	6,619 (3.8)	8,475 (4.9)	172,306 (100.0)

注) B.U.Rachford, *American State Debts*, Duke University Press, 1941,

p.88 より作成。

支援目的の5,410万ドル（31.4%）、鉄道建設目的の4,287万ドル（24.9%）である。州別に見ると、南部州であるアラバマ州、フロリダ州、ルイジアナ州、ミシシッピ州は銀行への支援目的に、東部、中西部州であるニューヨーク州、ペンシルバニア州、メリーランド州、インディアナ州では運河、鉄道建設に集中していることがわかる。

このように、30年代に州政府が州債の大量発行に踏み切った理由は、国内開発事業の積極化と銀行設立の支援にあった⁴⁾。この経緯について少し触れておく。国内開発事業の先駆けは、ニューヨーク州のエリー運河の建設である。1817年に始まり1825年に完成したエリー運河は、ハドソン川とエリー湖を結ぶ運河開発—総延長363マイル、総工費700万ドル—であり、初めて州政府の行った最初の大規模な公共事業である。事業費は州債発行を通じて調達されたが、投下資本は料金収入等によって数年で回収された。運河経営の点でも経済効果の点でも—中西部と北東部の東西交通の結節、輸送コストの削減—成功したと

される。

このエリー運河開発の成功は他州を刺激した。なぜなら、中西部の穀物地帯を抱える州にとっては、東部との交通アクセスの整備と販路の拡大は長年の課題であり、運河の建設はこれを解決するものとなったからである。また、建設資金が財産税増税によるのではなく料金収入で回収できた点も大きな魅力となった。エリー運河が完成した5年後には、各州の運河建設が本格化した。ペンシルバニア州は、ニューヨーク州との東部拠点都市の座を争うために、ペンシルバニア・メイン運河の建設に乗り出した。オハイオ州（オハイオ川とエリー湖を結ぶ運河）、メリーランド州（チェサピーク・オハイオ運河）、インディアナ州（ワパッシュ・エリー運河）、イリノイ州（オハイオ川・エリー湖を結ぶ運河）は、東部市場の獲得を目指しての建設に着手した。

一方、後者についてである。当時、イギリス綿工業の原綿需要に対応して、綿作プランテーションの外延的拡張が進展していたが、プランテーション経営に必要な資金は不足していた。南部州では、州政府が資金需要に応えるため銀行設立を支援した。州政府は州債発行で調達した資金で銀行の設立資金や運転資金を供給したり、銀行に資本注入するため銀行株を引き受けたりした。その一方、州によっては銀行株の配当収益により州債の元利償還を行ったり州財源を充実させた州も現れた。アラバマ州では30年代初めに銀行から配当収益のおかげで財産税を廃止できたのである⁵⁾。

この他、州債の大量発行の背景には様々な要因が絡み合っていた⁶⁾。

第1に、ジャクソン政権期の政治・経済的な特殊性が上げられる。ジャクソンの州権主義的な政治スタンスは、従来、ナショナル・プロジェクトとして実施されていた国内開発事業を州の事業とした。このことが州に運河、鉄道、ターンパイクの建設を積極化させた。また、第2銀行廃止による州法銀行に対する規制緩和は、州債発行による州法銀行の設立ラッシュを発生させることになった。

第2に、州議会、納税者が公債発行に対する規制力をもち得なかったことである。納税者にとっては、州財源が財産税よりも、州債を大量発行しても、運河等の国内開発事業からの料金収入や設立した銀行からの配当収益に依存する

方が好まれた。また、当時、連邦債償還がスムーズに進展しており、州債償還も同様に容易であろうとする「楽観主義」が浸透していた。州議会にとっては、東部市場の獲得は州間競争上の死活問題と認識され、国内開発事業への州債発行は積極化された。

第3に、連邦政府の財政事情とも関係する。当時、連邦財政が好転したことで連邦債の発行量は減少していた。投資家は新たな投資先を見つける必要が生じ、これが州債購入に結びついた。連邦政府さえも、連邦信託基金の運用のために州債を購入していた。1942年の保有額は、254万6,547ドルに上った。

第4に、州債の多くはヨーロッパの投資家により引き受けられたことである。1820年から30年代のアメリカは貿易収支の慢性的な赤字を抱え、ヨーロッパからの資本輸出による補てんを必然化させていた。投資対象は連邦債の償還が進展していたため、州債に向かった。州債の発行条件の有利さ（発行金利は概ね5～6%）も手伝って、大量の州債がヨーロッパ金融市場で消化された。1841年頃には州債の3分の2は海外で引き受けられたと言われる。その大半はイギリスで、最大の債務州であったペンシルバニア州の場合、1842年の州債残高3,450万ドルのうち、イギリスが2,000万ドル以上を、オランダが180万ドル、フランスが57万ドルを引受けていた。

デフォルトと財産税課税

37年の恐慌は、中西部州の国内開発事業、南西部州の銀行業を直撃した。中西部州が投資した事業は完成途中で、資金繰りが困難となった。未完成の事業からは、事業収入はほとんど見込めず、州債の利払い負担が州財政を圧迫した。南西部州では、恐慌後、地価が暴落した。当時、プランターが銀行株を購入する場合、土地を抵当（通常、購入する株式の半分まで認められていた）に購入することができた。抵当である土地の地価上昇により銀行の株価が保障される格好となっていたので、銀行株は安全な投資対象と見なされていた。しかし、恐慌後の地価の下落は、銀行株の暴落、銀行経営の悪化と金融危機をもたらした。州政府は州債を発行して銀行株を引き受け、その配当収益で州債の元利償還を行っていたため、たちまち財政危機に陥ったのである。

1841年当時、21州（2植民地州を含む）が州債を発行していた（8州（1植民地州を含む）は州債を発行していなかった）。41年と42年にミシシッピ州、アーカンソー州、インディアナ州、イリノイ州、メリーランド州、ミシガン州、ペンシルバニア州、ルイジアナ州の8州はデフォルト（default）を宣言し、アラバマ州、ニューヨーク州、オハイオ州、テネシー州は辛うじてデフォルトを回避する有様であった。デフォルト州でも、ペンシルバニア州（償還再開年45年）、イリノイ州（46年）、インディアナ州（47年）、メリーランド州（48年）では元利償還を再開し、その後ほぼ償還を済ませた。一方、ミシシッピ州、フロリダ州、アーカンソー州、ミシガン州は最終的に、約1,377万ドルの州債の債務放棄（repudiate）を行った⁷⁾。

当時の州の債務残高は、表7の通りである。州民1人当たりの債務残高の規模

表7 州民1人当たりの州債発行残高（1841年）

	発行残高（千ドル）	1人当たりの金額 （ドル）	デフォルトの有無
フロリダ	4,000	74.07	○
ルイジアナ	23,985	68.14	○
メリーランド	15,215	32.37	○
イリノイ	13,325	28.42	○
アーカンソー	2,676	27.31	○
ミシガン	5,611	26.47	○
アラバマ	15,400	26.06	×
ペンシルバニア	33,301	19.32	○
ミシシッピ	7,000	18.62	○
インディアナ	12,751	18.59	○
ニューヨーク	21,797	8.97	×
マサチューセッツ	5,424	7.35	×
オハイオ	10,924	7.19	×
ウイスコンシン	200	6.45	×
サウスカロライナ	3,691	6.21	×
テネシー	3,398	4.1	×
ケンタッキー	3,085	3.96	×
メイン	1,735	3.46	×
バージニア	4,037	3.23	×
ミズーリ	842	2.19	×
ジョージア	1,310	1.9	×

注) ○はデフォルト宣言、×はデフォルト回避を意味する。

Arthur Grinath, III, John Joseph Wallis and Richard Sylla, "Debt, Default, and Revenue Structure : The American State Debt Crisis in the Early 1840s", *NBER Historical Paper*, No.97, 1997, Table 1 より作成。

は、フロリダ州（74.07ドル）、ルイジアナ州（68.14ドル）、メリーランド州（32.37ドル）、イリノイ州（28.42ドル）で高い。債務残高総額自体よりも、州民1人債務残高が高い州程、デフォルトが発生する傾向にある⁸⁾。

州がデフォルトを回避できるか否かは、財産税の課税水準と関係していた。表8は各州の財産税の課税状況の変化（1841年以前7年間の平均と42年以降の7年間平均の比較）を示したものである。東部州に比べフロンティア州では、41年の危機以前において財産税への依存度が高い。東部州では総税収に占める財産税の割合はわずか3%に過ぎないが、フロンティア州では41%に達していた。工業化、都市化が進みつつあった東部州では、20年代以降、企業課税や銀行資本税（bank capital tax）、銀行特許料（charter fee）などの銀行税に依存し、納税者に不人気の財産税を廃止することができたためである（マサチューセッツ州（1832年）、メリーランド州（1825年）、ロードアイランド州、

表8 デフォルト州と財産税課税の関係

	州民1人当りの財産税収 (セント)		総税収に占める財産税 の割合 (%)		デフォルトの有無
	1835-41年 の平均	1842-48年 の平均	1835-41年 の平均	1842-48年 の平均	
マサチューセッツ	0	3	0	4	×
メリーランド	0	87	0	52	○
ニューヨーク	1	14	0	8	×
ペンシルバニア	2	53	1	33	○
ロードアイランド	0	1	0	1	×
ディラウエア	1	0	2	0	×
ノースカロライナ	3	-	19	-	×
サウスカロライナ	0	0	0	0	×
東部州の平均	1	2	3	12	
コネチカット	14	13	47	47	×
ニューハンプシャー	19	19	63	52	×
バーモント	21	23	56	60	×
ニューイングランド州の平均	18	18	55	53	
イリノイ	14	22	33	81	○
インディアナ	22	15	69	26	○
オハイオ	21	25	11	38	×
アーカンソー	66	37	45	28	○
ミシシッピー	28	62	64	71	○
ケンタッキー	25	27	40	63	×
ミシガン	76	40	28	27	○
フロンティア州平均	36	33	41	48	
ミシガン州を除外した平均	29	31	44	51	

注) Arthur Grinath, III, John Joseph Wallis and Richard Sylla, *op.cit.*, Table3 より作成。

ニューヨーク州（1826年）で廃止）。一方、工業化が未熟な農業地域であったフロンティア州では財産税以外の有力な税源が乏しかったため、その依存度が高かったのである。また、依存度が高かった故にこれを低めるため、膨大な州債発行によって国内開発事業の展開や州法銀行の設立を進め、そこから生まれる料金収入と配当収入を以って州の財政基盤を確立しようと志向したのである。

恐慌後、財産税の課税余力を持つニューヨーク州、ペンシルバニア州では財産税を再導入することで、デフォルトを回避できた。同じ東部州で財産税の課税余力があったメリーランド州、ペンシルバニア州では、財産税の再導入は政治的に決断できなかつたため、デフォルトしたのである。デフォルト後によろやく再導入が踏み切られた。フロンティア州では、財産税の課税水準が相対的に高く課税余力が低かつた。このため、納税者の抵抗が強く、政治的コストの高い財産税を増税できなかつた。アーカンソー州、ミシガン州、インディアナ州では、恐慌後、1人当りの財産税の課税額は削減さえされているのである。フロンティア州では、財産税課税で債務危機を乗り切るよりもデフォルトを選択し、公債の再交渉（renegotiation）か州債の債務放棄を行ったのである⁹⁾。

均衡予算要求の動き

20年代から30年代までの州債の大量発行は、1) 国内開発事業の展開と州法銀行の設立、それによる2) 州間交通体系の整備と州経済の発展、資本不足の緩和と州内プランターの育成、さらに3) 州財源の脱財産税化と料金収入・銀行配当収入への転換（「無税財源調達(tax free finance)」体制¹⁰⁾）といった政策意図をもっていた。しかし、その政策意図は恐慌後、脆くも挫かれることになった。後に残ったのは膨大な州債残高と財産税の増税、資本市場からの締め出しであった。

表8に示すように、メリーランド州、ニューヨーク州、ペンシルバニア州、イリノイ州、オハイオ州、ミシシッピー州、ケンタッキー州で財産税を増税したことが確認できる。また、州債の債務放棄を行った州は、資本市場へのアクセスが絶たれることになった。元利償還を再開できた州は50年代に再度、州債の発行を行えたが、債務放棄した州—ミシシッピー州、フロリダ州、アーカン

ソー州一は南北戦争後も借入れは困難となった¹¹⁾。なお、州債の引き受け先がイギリスを中心としていたため、デフォルトの影響は国際的であった。42年にはヨーロッパの金融市場では連邦債自体の入札も拒絶された。イギリスとの戦争という流言さえ流れた。

こうした状況の中、各州では州憲法に均衡予算要求を組み込もうとする動きが始まった。「多くの納税者は1830年代と40年代初めの展開に激しく幻滅させられた。納税者は州の信用 (state credit) の濫用が、最も不適切な時期にどれだけ税負担を増やし、過剰な拡大、無駄、浪費、不正をもたらしたのか知っていた。納税者はこうした出来事が繰り返さぬような自衛策 (safeguard) を求めたのは何の不思議でもなかった」¹²⁾ のであった。

1843年にロードアイランド州が初めて州憲法に「州議会は、戦時、暴動ないしは侵略の場合を除き、州民の明白な合意なしに、5万ドルを超える金額の州債を発行する権限を有しない」¹³⁾ と明記することになった。表9で示すように、19州が1842年から南北戦争が始まる1862年の間、同様な規定を州憲法に盛り込んだ。各州の均衡予算要求のモデルとなったのは44年のニュージャージー州の憲法である。その第6条第13項はこう記してある。

「議会は、如何なる時でも、戦争もしくは侵略の撃退、暴動の鎮圧といった目的を除き、10万ドルを超える公債 (debt or debts) ないし負債 (liability or liabilities) を、それが1度の (発行) 金額であろうと過去の

表9 各州の起債制限の実施年度

年	州	年	州
1842	ロードアイランド	1867	アリゾナ
1843	ミシガン	1868	サウスカロライナ
1844	ニュージャージー	1870	バージニア
1845	ルイジアナ	1872	ウエストヴァージニア
1845	テキサス	1875	ミズーリ
1846	アイオワ	1876	コロラド
1846	ニューヨーク	1877	ジョージア
1848	イリノイ	1885	フロリダ
1848	メイン	1889	アイダホ
1848	ウイスコンシン	1889	モンタナ
1849	カリフォルニア	1889	ノースダコタ
1850	ケンタッキー	1889	サウスダコタ
1851	インディアナ	1889	ワシントン
1851	メリーランド	1889	ワイオミング
1851	オハイオ	1895	ユタ
1855	カンサス	1907	オクラホマ
1857	ミネソタ	1911	ニューメキシコ
1857	オレゴン	1934	アーカンソー
1857	ペンシルバニア	1936	ノースカロライナ
1864	ネバタ	1959	アラスカ
1866	ネブラスカ	1959	ハワイ
1867	アラバマ		

注) A.J.Heins, *Constitutional Restrictions against State*

Debt, The University of Wisconsin Press, 1963, p.10 より作成。

(発行金額の)合計額であろうとも、州に如何なる方法においても発生させてはならない。上記のことが、単一の目的ないし事業ごとで、明白に法令の中で明記されて、法令で許可されないならば、議会は州に公債ないし負債を発生させてはならない。法令では、当該の公債ないし債務が満期になった場合、その利払いに対して、借入れ以外の財源を充てることとする。また、その財源を以って、当該の公債ないし債務の元本を契約日より30年以内に支払い、償還することとする。さらに、当該の公債ないし債務とその上に発生する利子が完全に支払い、償還されるまで、その財源は廃止することはできないとする。当該の法令は、定期選挙 (general election) において、人民の判断に委ねられ、定期選挙で過半数の賛成を獲得するまで、効力を有しない。当該の法令の承認を以って調達された全ての財源は、法令の中で述べられた特定の目的とそれによって発生した公債の支払いにのみ充当されることとする。本条項は、合衆国政府によって当州に預託されたないしは預託されるであろう資金に言及するものと解釈されえない¹⁴⁾

すなわち、1) 公債発行の原則禁止規定を置き、2) 戦争、暴動、侵略等の非常事態における例外規定、3) 一定額以下の公債発行の許可、4) 起債目的の例示と法令による許可、4) 償還期日の限度、償還財源の手当て、5) 起債に関わる法令のレファレンダムにおける承認が規定している。一定金額以下の公債発行を許可したのは、偶発的な赤字の発生、臨時的な経費増の補填に対応するためであるとされた。

注)

- 1) A. James Heins, *Constitutional Restrictions Against State Debt*, The University of Wisconsin Press, 1963, p.3 参照。
- 2) 楠井敏朗『アメリカ資本主義の発展構造・I』日本経済評論社、1997年、241～246ページ参照。
- 3) 合衆国商務省編『アメリカ歴史統計 植民地時代～1970年』原書房、1986年、1106ページ参照。
- 4) A. James Heins. *op. cit.*, pp.3-5.
- 5) インディアナ州、イリノイ州、ケンタッキー州、テネシー州は、州債発行により調達した資金で銀行株を購入し、その株式配当を以って州債の利払いに充当した。また、

州債の利払額を越える配当額を収入できた場合には、これを国内開発事業に投資できた。銀行支援目的と国内開発事業目的の州債発行は実体的には絡み合っていた。入江節次郎「アメリカ合州国における州債の発行とヨーロッパ金融市場への依存—歴史的のための〈序説〉—」『経済学論叢』（同志社大学）第38巻第3号、p.81参照。

- 6) B. U. Ratchford, *American State Debts*, AMS Press, 1966, pp.80 - 85参照。
- 7) 40年代の各州のデフォルトの経緯については、William B. English, *Understanding the Costs of Sovereign Default: American State Debts in the 1840's*, *The American Economic Review*, Vol.86, No.1, 1996, pp.261 - 267を参照。
- 8) Arthur Grinath, III, John Joseph Wallis, Richard E. Sylla, "Debt Default and Revenue Structure: The American State Debt Crisis in the Early 1840s", *NBER Historical Paper No.97*, 1997, p.2参照。
- 9) *Ibid*, pp.19 - 32.
- 10) Glenn W. Fisher, *The Worst Tax?: a History of the Property Tax in America*, University Press of Kansas, 1996, p.46参照。
- 11) English, *op.cit.*, pp.268 - 269参照。
- 12) B. U. Ratchford, *op.cit.*, p.121参照。
- 13) *Ibid.*, p.122参照。
- 14) A. James Heins, *op.cit.*, pp.8 - 9.

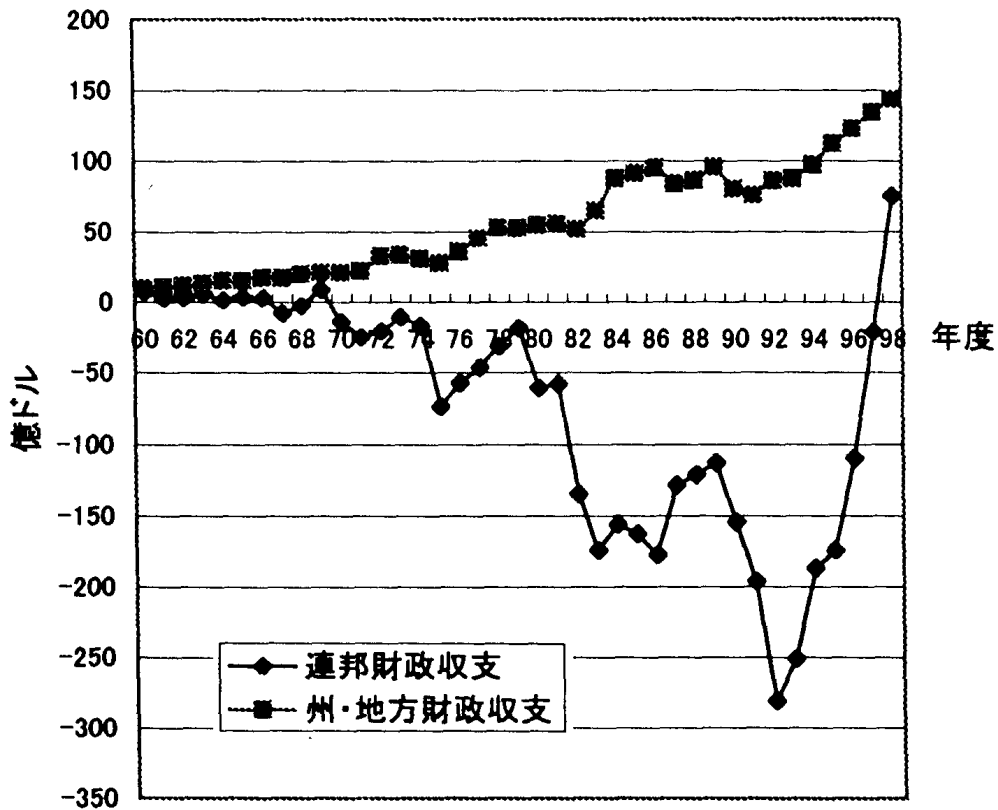
Ⅲ. 均衡予算要求の効果と限界

ルールによる均衡予算要求

前節では、均衡予算要求の成立の経緯について見てきたが、本節では均衡予算要求の効果とその限界について検討する。

図1は、国民所得勘定（National Income and Product Accounts, NI-PA）における連邦、州・地方政府の財政収支尻（収入—経常支出）の推移である。連邦財政は、80年代前半以降、大幅な財政赤字を続けた。92年には最悪の2,800億ドルの赤字を記録している。しかし、90年代中盤から一転し回復に向かい98年（第1四半期から第3四半期までの平均）にはプラスに転じている。このように「フィスカル・ローラーコースター（fiscal roller coaster）」に乗った連邦財政とは全く異なる軌跡を、州・地方財政は描いている。80年代、90年代初頭の不況期には黒字額は減少しつつも、一貫して黒字を続けているのである。これは図2の連邦・州政府の公債発行残高にも現れている。80年代の

図1 連邦、州・地方政府の財政収支の推移



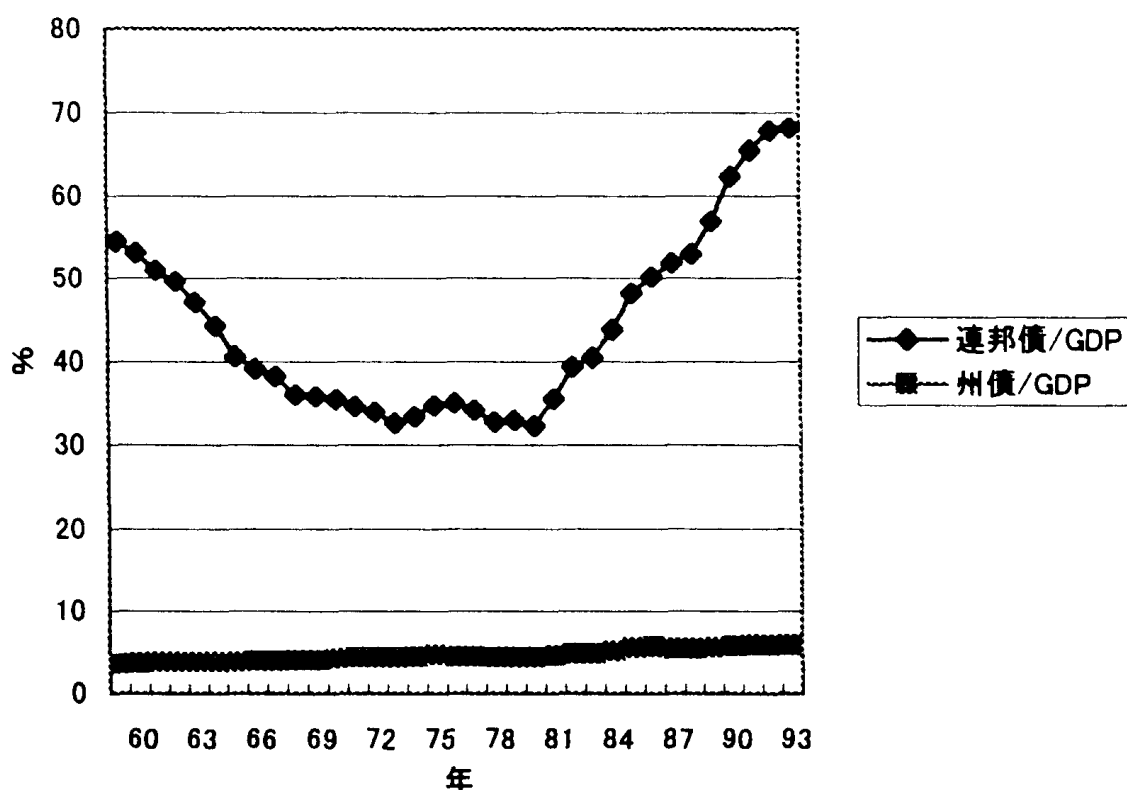
出所) 平井規之監訳「'99米国経済白書」『週刊エコノミスト』(臨時増刊号)
1999年5月31日付, p. 271より作成。

連邦財政の悪化に連動して、連邦債発行残高/GDPの比率も上昇しているが、州債発行残高/GDPは、60年代以降、ほぼ一定水準を維持しているのである。

こうした両政府間の財政状況の違いを、「財政ルール」の観点から説明する議論がある。それが、ブキャナン、タロックらの唱える公共選択論である。公共選択論では、政治的アクターである政治家、官僚、有権者は方法論的個人主義(利己的で合理的に自己利益の最大化をはかる)に立脚して行動すると仮定して、政治過程を分析する。つまり、有権者は自らの効用を最大化する公共政策を選択するように行動し、政治家は得票最大化を目的に支持者に手厚い便益の供給を公約し、官僚は所管官庁の予算ないし権限の最大化を目的に行動するとするとしている。

この結果、有権者の財政錯覚、政治家の政治的景気循環、財政赤字にバイアスをおく財政政策、官僚の非効率的な資源配分が生じ、政府が肥大化し、財政

図2 連邦、州債残高の推移



出所) Scott Moody, ed., *Facts & Figures on Government Finance*, 31st Edition, Tax Foundation, 1998, p.22より作成。

赤字は恒常化する。よって、政府の規模を制御するために、政治家、官僚の裁量よりも立憲的な財政ルールによる制御、すなわち憲法に均衡予算要求などのルールを盛り込むことが要請されることになる。翻って言うならば、この財政ルールが、州政府には存在するために財政規律が維持でき、連邦政府にはそれが欠如しているため、維持できないと説明されたのである¹⁾。

政治的なアリーナにおいても、均衡予算要求は注目された。70年代後半に初めて、州の側から均衡予算要求を組み込む連邦憲法の修正案が発議されたが、連邦議会で否決された。92年には連邦議会を通じてーステンホルム下院議員提案一修正案が提出されたが否決された。さらに、94年の中間選挙では、共和党が財政均衡法を盛り込んだ「アメリカとの契約」を公約に掲げて大勝利し、95年の第104議会では、均衡財政修正案は下院で可決、上院では2票さという僅差で廃案となっている²⁾。

このように均衡予算要求の導入は連邦予算改革のトピックともなっていたが、

果たして、均衡予算要求は、州財政の健全性に対して如何なる効果をもったのであろうか。アメリカ会計検査院（General Accounting Office, GAO）の調査報告書³⁾では、1990年代初頭の財政危機下において、各州がどのような収支均衡政策をとったのかを整理している。同報告書の内容を紹介しながら均衡予算要求の効果を考察する。

90年代初頭の財政危機

まず、財政危機の状況から示しておこう⁴⁾。90年7月から91年3月にかけて、アメリカは戦後6度目の景気後退を経験した。実質GDPの成長率は90年第3四半期（-1.9%）、第4四半期（-1.9%）、91年第1四半期（-2.2%）の3期にわたってマイナスを記録し、失業率も90年5.6%から92年7.5%に上昇した。

表10 州一般基金勘定（財政調整基金を含む）の推移

年	財政収支 (10億ドル)	財政収支 比率 (%)
1994	8.5 (推計値)	2.6 (推計値)
1993	10.1	3.3
1992	5.3	1.8
1991	3.1	1.1
1990	9.4	3.4
1989	12.5	4.8
1988	9.8	4.2
1987	6.7	3.1
1986	7.2	3.5
1985	9.7	5.2
1984	6.4	3.8
1983	2.3	1.5
1982	4.5	2.9
1981	6.5	4.4
1980	11.8	9.0
1979	11.2	8.7
1978	8.9	8.6

出所) NASBO, *Fiscal Survey of the States*,
April, 1994, p.14より作成。

景気後退の規模自体は、80年不況（第1四半期から第3四半期）と同程度のもので、期間は短く、比較的穏やかなものであった。

しかし、この間、多くの州は厳しい財政危機に陥った。表10の財政収支の推移を見ると、91年度の一般基金ベースの財政収支額は31億ドルで、財政収支比率（財政収支／一般基金歳出）は1.1%にまで低下していることがわかる。これは、全米州予算担当者協会（National Association of

State Budget officers, NASBO) が、78年度に一般基金勘定統計を作成して以来の最低の水準であった。財政収支は92、93年度に回復に向かうが、この数字から91年度の財政危機の厳しさが窺える。

個々の州の状況を見たのが、表11である。91年度の財政収支比率は、マイナスが6州（コネチカット州 - 14.6%、バーモント州 - 10.1%、ニューハンプシャー州 - 3.9%、ペンシルバニア州 - 3.7%、カリフォルニア州 - 3.1%、ミシガン州 - 2.2%）、0%以上3%未満24州である。一方、92年度の財政収支比率は、マイナスが3州（バーモント州 - 9.9%、カリフォルニア州 - 5.1%、テキサス州 - 0.9%）、0%以上3%未満が33州である。不況期に入る前の88年度は財政収支比率が3%未満の州が21州（うち1%未満が10州、マイナス州が2州）で89年度18州（うち1%未満が7州、マイナスが2州）である。この比較から91年度、92年度は比較的に広い範囲で財政収支の悪化が見られたことがわかる。

Steven D. Goldは、91、92年度の財政危機を生み出した主要な要因として、歳入面では、景気後退による租税収入の低迷、納税者の反乱の後遺症（支出制限、課税制限の導入による予算の弾力性の喪失）、経済構造の変化と州税の所得弾力性の低下を指摘。歳出面では、社会福祉費 - AFDC（要扶養児童家計補助）、メディケイド（低所得者を対象とする医療扶助）の増高、受刑者の増大による矯正費の増高、州経費の増大を促す州裁判所の判決（貧困学区と富裕学区の間の教育サービス格差の是正判決等）を指摘している⁵⁾。

とりわけ、社会福祉費の増高は顕著であった。景気後退による低所得層の増大とAFDC、メディケイド（AFDCの受給者の場合、89年7月から92年1月の間に24.8%増大した）の受給者の増加、連邦のマンデイトによるメディケイドの受給資格要件の引き下げの影響がその要因である。

各州の財政均衡への取り組み

こうした厳しい財政状況の中、各州は財政規律をどのように維持しようとしたのであろうか。GAOは、この間の各州の対応について調査を行っている。調査対象の49州中41州が著しい財政ストレスを受け、そのうち38州が予算執行

表11 各州の財政収支の状況

(単位：100万ドル、%)

	91年度の財政 収支	財政収支比率	92年度の財政 収支	財政収支比率
メイン	4	0.3	13	0.8
ニューハンプシャー	-25	-3.9	21	3.0
バーモント	65	-10.1	-65	-9.9
マサチューセッツ	237	1.7	388	2.9
ロードアイランド	4	0.3	2	0.1
コネチカット	-966	-14.6	50	0.7
ニューヨーク	0	0.0	0	0.0
ニュージャージー	1	0.0	770	5.3
ペンシルバニア	-454	-3.7	9	0.1
オハイオ	135	1.1	90	0.9
インディアナ	109	1.9	139	2.4
イリノイ	100	0.9	131	1.1
ミンガン	-169	2.2	0	0.0
ウイスコンシン	114	1.8	100	1.5
ミネソタ	555	8.0	264	4.1
アイオワ	11	0.4	0	0.0
ミズーリ	40	0.9	43	1.0
ノースダコタ	105	20.1	42	7.2
サウスダコタ	11	2.1	6	1.1
ネブラスカ	174	11.9	201	13.0
カンサス	162	6.5	133	5.3
デラウエア	114	9.4	153	12.4
メリーランド	0	0.0	6	0.1
バージニア	0	0.0	68	1.1
ウエストバージニア	89	4.7	57	2.9
ノースカロライナ	0	0.0	165	2.2
サウスカロライナ	62	1.8	8	0.2
ジョージア	35	0.5	18	0.2
フロリダ	142	1.3	123	1.1
ケンタッキー	170	4.1	49	1.1
テネシー	7	0.2	101	2.6
アラバマ	1	0.0	5	0.1
ミシシッピ	4	0.2	20	1.0
アーカンソー	0	0.0	0	0.0
ルイジアナ	418	9.2	0	0.0
オクラホマ	179	5.8	167	5.3
テキサス	729	4.7	-168	-0.9
モンタナ	59	13.1	26	5.0
アイダホ	34	3.7	0	0.0
ワイオミング	46	10.6	52	13.4
コロラド	16	0.6	72	2.6
ニューメキシコ	*	*	*	*
アリゾナ	45	1.3	10	0.3
ユタ	34	2.0	38	2.1
ネバタ	64	6.9	29	2.8
ワシントン	468	6.7	220	2.9
オレゴン	380	16.1	300	11.2
カリフォルニア	-1259	-3.1	-2191	-5.1
アラスカ	791	28.2	*	*
ハワイ	347	12.4	337	12.1

注) *は財政安定化基金の繰出しによりプラスになっている。U.S. Department of Commerce, Statistical Abstract of the United States, 1992, p.289, 1993, p.303より作成。

過程ないしは編成過程において収支の不均衡の是正策を取ったと答えている。

予算執行過程、すなわち年度途中で生じた収支の不均衡に対応したと答えた38州のうち32州の不均衡額は93億ドルであった。表12で示すように、32州の不均衡の是正策は、増税、支出削減、一時的な措置の3つで、支出削減で60%、増税で4%、その他の一時的な措置で36%相殺したとしている。また、予算の編成過程で生じた収支の不均衡に対応した州は33州で、うち25州の不均衡額は283億ドルであった。25州は支出削減で49%、増税で32%、一時的な措置で19%相殺したとしている。

つまり、予算執行過程の場合、64%が支出削減と増税によって、予算編成

過程の場合、81%が支出削減と増税によって、収支の不均衡が図られたのである。支出削減は、図3の一般基金歳出の実質伸び率に示すように、91年（0.7%）、92年（1.9%）、93年（0.6%）と低率に抑制された。削減された経費は、教育補助金、高等教育費、矯正費、道路費である（表13）。一方、増税は、91年には150億ドルの増税が踏み切られた。増税幅の大きかった税目としては、個人所得税（54億2,990万ドル）、小売売上税（38億4,950万ドル）、法人税（14億3,940万ドル）であり、この3税で増税額の7割を占めた。図4から近年になく大幅な増税が行われたことがわかってい

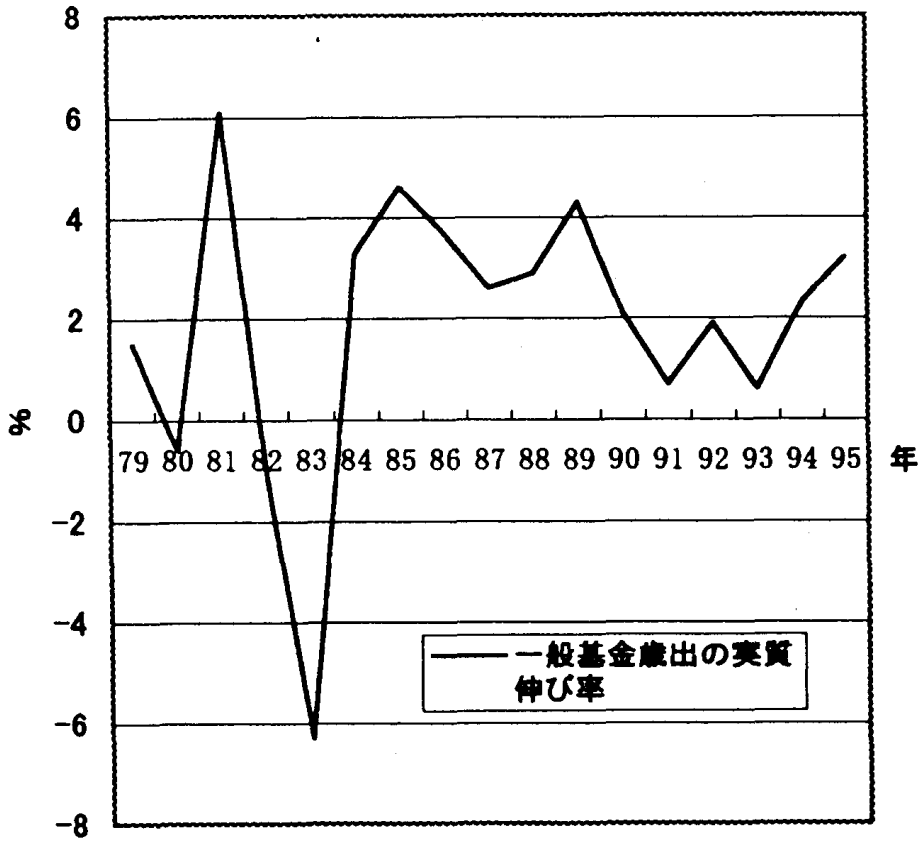
る。もっとも、収支の不均衡策として、一時的な措置にも依存していることに注意しておく必要がある。特に、年度途中の財政赤字の補填には大いに利用されている。一時的な措置の内容は、財政安定化基金（rainy day fund）の取り崩し、他基金から一般基金への財源の繰り入れ（interfund transfers）、年金

表12 財政収支の不均衡が生じた場合の措置 (単位：%)

予算執行過程の財政措置	
収入増	4
支出削減	60
一時的措置	36
一時的措置の内訳	
基金取り崩し	32
他基金からの繰り入れ	22
人員の削減	4
短期借入れ	17
支払い繰り延べ	13
その他（会計操作・年金剰余の繰り入れ等）	12
予算編成過程の財政措置	
収入増	32
支出削減	49
一時的措置	19
一時的措置の内訳	
基金取り崩し	15
他基金からの繰り入れ	20
年金拠出金の削減	7
人員の削減	6
支払い繰り延べ	16
その他（会計操作・年金剰余の繰り入れ等）	36

注) GAO(1993), *op. cit.*, pp.26-29 より作成。

図3 一般基金歳出の実質伸び率



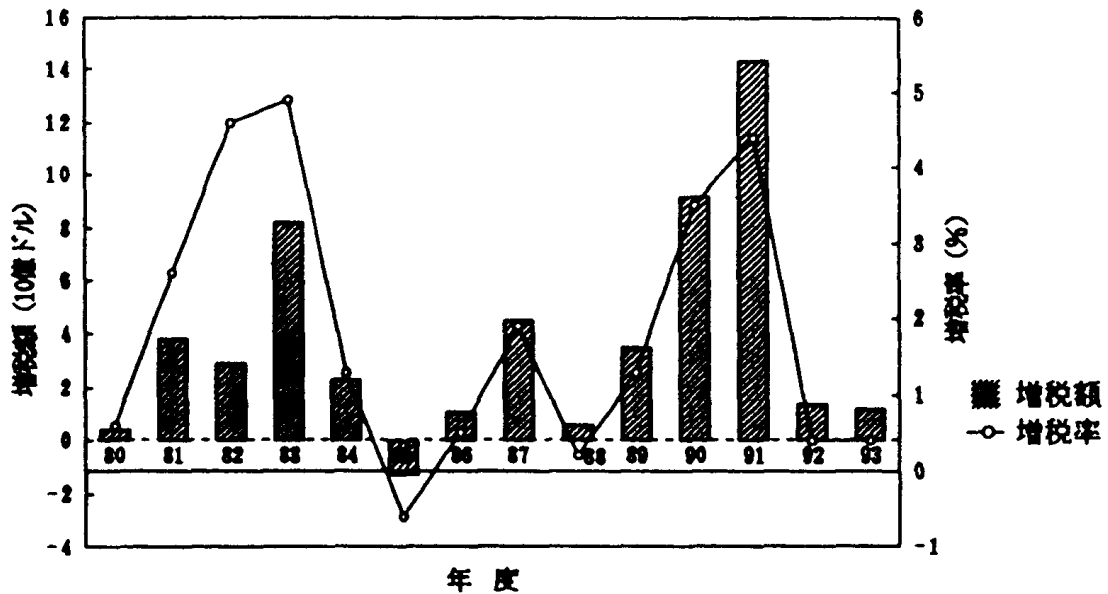
出所) NASBO, *Fiscal Survey of States*, 1996より作成

表13 各経費の対前年度伸び率 (単位: %)

	1991年度	1992年度	1993年度
教育補助金	7.1	3.5	3.0
高等教育費	1.8	0.5	-1.5
矯正費	9.2	4.3	6.9
AFDC	9.0	9.8	4.9
メディケイド	16.9	19.6	10.2
道路	7.3	2.6	2.4
全体	4.5	5.1	3.3

出所) Steven D. Gold, *The Fiscal Crisis of the State*, Georgetown University press, 1995, p.26より作成。

図4 州税の増税額の推移



出所) Steven. D. Gold, *Tax Increases Shriveled in 1993*,
State Tax Notes, No.5, 1993 より作成。

基金の剰余金の取り崩し、年金拠出金の引き下げ、短期借入れ、会計操作、次年度への支払いの繰り延べといった手段が上げられる。予算執行過程における一時的な措置には、基金の取り崩し (32%)、他基金からの財源の繰り入れ (22%)、短期借入れ (17%) といった手段が主に取られている。また、予算編成過程における一時的な措置には、会計操作、年金剰余金の利用等 (36%)、他基金からの財源の繰り入れ (20%)、次年度への支払いの繰り延べ (16%) といった手段が使われたのである。

このように、会計的な手法にも一部依存したものの、支出削減と増税といった「予算上の厳しい選択 (budgetary hard choice)」を取ることによって財政均衡が回復されたのである。ここに減税と支出削減というお決まりの景気政策は見ることはできない。厳しい選択が取られた背景に、均衡予算要求の存在あるように推測できる。

均衡予算要求の効果に対する懐疑論

均衡予算要求が、州財政の健全性に効果があると分析した研究は少なくな

い⁶⁾。代表的なものとして、ACIRの研究が上げられる。この研究では、均衡予算要求の厳格さを指標化して、厳格さの程度と財政の健全性の相関関係を分析している。分析結果によると、均衡予算要求が厳格に適用される州ほど、1) 一般基金会計の健全性(84年度の一般基金の黒字額/一般基金支出額の割合で示される)は高まる、2) 支出水準(総支出-連邦補助金)は抑制されるとする2つの相関関係が析出されている⁷⁾。

同様の研究に、James S. Poterbaの分析がある⁸⁾。これは、均衡予算要求が、財政赤字が発生した際の州の対応にどのような影響を与えたのかを分析したものである。ここでもACIRの均衡予算要求の指標を利用して、均衡予算要求の厳格度が高い州ほど、年度中に予期せぬ財政赤字(unexpected deficit)が発生した場合、支出を削減する傾向にあると分析している。住民1人当たり100ドルの赤字に対して、厳格度が高い州では44ドル支出削減を行うのに対して、厳格度の弱い州のそれは17ドルに過ぎないとする。また、この研究では、州の政治的環境の違いも折り込んで分析しており、均衡予算要求は、州知事と議会が同一党派で支配されている州の場合に強く作用していると結論している⁹⁾。

このように、現実の財政均衡プロセスからも実証分析からも均衡予算要求の効果が示されている。しかしその一方で、均衡予算要求に対する懐疑的な見解も少なくない。その根拠として以下の論点が上げられている。

第1に、均衡予算要求の実効性に対する疑問である。均衡予算要求のカバーする範囲は、予算総体でなく一般基金-経常予算-に限定されている点である。しかも、限定されている一般基金の部分でさえ財政均衡が保障されていない。一般基金で供給すべき経常サービスの一部を特定基金に肩代わりさせたり、一般基金の赤字を特定基金からの繰入で補てんする場合がある。さらに、一般基金の部分で、赤字の次年度繰り延べや短期の借り入れなどの手段を認めている州も少なくない(特に、カリフォルニア州、イリノイ州、ミシガン州、ニュージャージー州、ペンシルバニア州といった人口が集中している州では、こうした手段が取られている)。均衡予算要求は、その名と異なり予算総体の収支均衡も会計年度内における収支均衡も必ずしも保障するものではないので

ある。

第2に、均衡予算要求だけが州財政を健全化させている予算ルールではないということである。このような予算ルールとして、起債制限、財政安定化基金、支出制限・課税制限があった。更にこれに加えて、予算に対する州知事権限の強さ—予算案に対する項目別拒否権、執行中の予算に対する削減権、予算執行の停止権（impound appropriation）—も上げられる。つまり、財政均衡とは、均衡予算要求のみによって達成されているのではなく、複数の予算ルールと知事の強力な予算権限によって相互補完的に達成されているわけである。

第3に、たとえ均衡予算が達成できなかった場合でも、法的な制裁措置が取られることがないということである。例えば、ミシガン州の場合、91年度末に赤字が発生したが年度末の赤字の発生は州憲法に反するものの、実際には何ら法的な問題が生じなかったとされる¹⁰⁾。また、財政均衡要求に関する訴訟も珍しく、1976年Wein v. Carey訴訟と1977年Bishop v. Governor of Maryland訴訟の2つがあっただけである¹¹⁾。前者は、短期証券による赤字の補てんについて、後者は楽観的な収入見通しによる予算編成について、それらが均衡予算要求に反するかどうかを争った訴訟である。両者とも、財政均衡要求それ自体よりも周辺的な問題—収入推計の正確性—が争点となり、財政均衡を失した州に均衡予算要求を強制するかどうか争ったものではなかった。さらに、州政府の担当者に法的な制裁措置やペナルティーが課されることも稀である。GAOの調査では、ニューメキシコ州、サウスダコタ州、バージニア州の3州だけが、制裁措置の可能性があると答えたが、州政府職員自身もそうした制裁措置が実際に使われたことを知らなかったとされる¹²⁾。すなわち、財政均衡要求は州財政の均衡を法的に担保するものとは言いがたいとも言えよう。

第4に、財政均衡はトリッキーな手段によっても達成されていることである。上のGAOの調査で指摘した「一時的な措置」は、財政安定化基金の取り崩しを除けば、あくまで「トリックによる財政均衡（balance by trick）」であって、財政均衡を表面的に取り繕っているに過ぎないのである。しかしこの「偽装（smoke and mirror）」的な手法は、州政府の財務の一部と化しており、州の均衡予算要求を満たす手段として広く利用されているのが通例である。具

体的には、以下の通りである。

a) 楽観的な収支見通し (optimistic forecasts) ～均衡予算要求は、知事の予算案の提出時と議会の承認時に収支均衡を義務づけるが、収支見通しの中味について問わない。このため、楽観的な景気予測による収入見通しによって収入を水増しすることができる¹³⁾。

b) 資産売却 (selling assets) ～収入予算の水増しを行うため、年度中に売却可能性が低い資産にもかかわらず、資産売却収入が見込めると評価する方法¹⁴⁾。

c) 会計操作 (accounting change) ～収入を現金主義 (cash basis) に替えて発生主義 (accrual basis) で扱い、年度中には実際に収入されていないが、納税義務が発生した時点で収入にカウントし収入を水増しする方法。逆に、支出を発生主義に替えて、現金主義で扱い、本年度に発生した支払い義務を来年度に支払う時に、支出にカウントする方法¹⁵⁾。

d) 支出の繰り延べ (delaying payment) ～職員への給与、業者への支払い、地方政府への補助金を翌年度に繰り延べ年度内の支出を抑制する方法¹⁶⁾。

e) 年金基金への繰入の減額 (reduction of pension contribution) ～職員の年金信託基金への拠出金を減額する措置である。典型的には、拠出金を減額するために、投資基金の将来収益の見込みを上方に再計算する方法がある¹⁷⁾。

f) 基金間の移転 (interfund transfers) ～均衡予算要求に制約されない他基金から一般基金に資金の貸出ないしは移転する方法。また、特別基金で借入れを行い、一般基金に移転する方法も行われる¹⁸⁾。

g) 政府間移転の操作 (manipulating the intergovernmental system) ～地方政府に対する補助金の削減 (cutback)、支払い延期 (deferral)、停止 (gubernatorial impoundment) を通じて支出を削減する方法がある¹⁹⁾。

GAOの調査で示されるように、トリッキーな手段を通じて達成される収支の均衡額は低い。しかし、財政均衡要求という予算ルールに対する信頼性を揺らがせる効果は少なくないと言えよう。

第5に、起債制限の「空洞化」の問題である。起債制限は、均衡予算要求を補完し、ルールによる予算統制を保障する用具であるが、十分な機能を発揮し

ていると言えない。例えば、公社（public authority）を使った起債がその例である。公社は、起債制限の対象となる発行体ではないため、起債制限をバイパスする目的で州が公社を設立させ、州の赤字の補填策として利用されている²⁰⁾。例えば、ニューヨーク州は1990年の財政危機の際、次のような方法で財政赤字を補てんした。即ち、同州は、州所有の施設であるAttica清掃所と州間ハイウェイ287を公共機関である都市開発公社に売却した。売却資金は財政赤字の補填財源に充当された。都市開発公社は、起債制限がないため、レベニュー債を発行し購入資金を調達した。そして、公社は、州とこれらの施設のリースバック契約を結び、賃貸料を公債の償還財源に充てたのである²¹⁾。起債制限が厳しい州程、公社が増殖する傾向にある²²⁾。公社の増殖が、均衡予算要求自体も掘り崩すことになっているのである。

注)

- 1) ブキャナン＝ローリー＝トリソン編（加藤寛監訳）『財政赤字の公共選択論』文真堂、1990年参照。
- 2) 連邦議会における議論を整理したものとして、James V. Saturno, "A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options", *CRS report for Congress*, March 20, 1997がある。
- 3) GAO, *op.cit.*, pp.25-37参照。
- 4) 90年代の州財政の危機については、拙稿「90年代アメリカ州財政危機」『アドミニストレーション』（熊本県立大）第4巻3～4号、1998年参照。
- 5) Steven D. Gold, *The Fiscal Crisis of the States Lessons for the Future*, Georgetown University Press, 1995, pp.6-12, 参照。
- 6) 均衡予算要求の財政健全化効果を実証分析した諸研究をサーベイしたものに、James M. Poterba, "Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States", *NBER Working Paper*, 5449, 1996がある。
- 7) ACIR, *op.cit.*, pp.39-45 参照。
- 8) James M. Poterba, "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", *Journal of Politics Economy*, Vol.102. No.4, 1994参照。
- 9) 議会が単一政党に支配されている場合においてこそ、均衡予算要求は財政均衡に影響するという分析もある。James E. Alt and Robert C. Lowry, "Divided Government and Budget Deficits: Evidence from the States," *American Political Science Review*, Vol.88, 1994参照。
- 10) Steven. D. Gold (1992) *op.cit.*, p.204参照。

- 11) 1976年 *Wein v. Carey* 訴訟は次の通り。ニューヨーク州では、償還期間1年未満の短期証券の発行を認めている。2ヶ年度連続して財政赤字が発生し、2ヵ年とも短期証券が発行された。原告はこれを、短期証券の連続発行は実質的には赤字の繰り延べであり、財政均衡要求に反すると訴えた。1977年 *Bishop v. Governor of Maryland* 訴訟は次の通り。メリーランド州の76年度予算の歳入には、宝くじ関連収入と連邦のレベニューシェアリングが含まれていた。前者は宝くじ収入関連法が議会に通過していない時点で歳入に含まれ、後者は廃止が準備されていたレベニューシェアリングを増額するように見込んでいた。原告は、これは実際に利用可能でない収入をもって予算が構成されているのと等しいため、均衡予算に反すると訴えた。Briffault, *op. cit.*, pp.36-38参照。
- 12) GAO, *op. cit.*, p.23参照。
- 13) 91年度予算編成過程で16億ドルの赤字に直面したニューヨーク州は、支出の推計を3億8,900万ドルほどと低く見積もり、収入の推計を3億3,500万ドル程と高く見積もることで、収支を合わせようとした。Briffault, *op. cit.*, p.19参照。
- 14) マサチューセッツ州では、92年度歳入予算案では2億3,000万ドルを、93年度予算案では4,500万ドル、94年度予算案では、5,100万ドルを資産売却収入として予算計上した。現実には、92年度予算で実現したのは、1600万ドルに過ぎなかった。ニューヨーク州では、95年度の予算編成時に、財政均衡措置として、歳入予算に5,000万ドルの資産売却を含めた。しかし、州の会計監査人は、1) 州は売却資産のリストを提示していない、2) 売却資産に対する購入者の存在有無を調査していない、3) 資産に関わる法的制限—連邦補助金に付随した条件ないしは環境影響評価—が資産売却を制限しているかどうか考察していないと指摘した。Ibid., p.22参照。
- 15) ミネソタ州は、所得税の源泉徴収日を早め、ニューヨーク州 (spin-ups と呼ばれる) とカリフォルニア州は所得税、売上税の納税日を前に移動させた。ミシガン州では1976年に、7月1日～6月30日の会計年度を10月1日～9月30日に変更した。変更年度では15ヶ月予算が誕生し、収入は3ヶ月分余分に徴収でき、黒字を計上できた。Ibid., pp.19-22参照。
- 16) ニューヨーク州では、現年度から次年度に教育補助金の支払いを遅らせ、マサチューセッツ州は、90年度に支払い義務が生じた地方政府への補助金を91年度に遅らせた。給与の遅配は、州裁判所でしばしば取り消し処分に合うが、司法の対応は、会計年度が終わるまで行われないので、これを見越して行われる。Ibid., p.20参照。
- 17) 94年時点では州公務員年金の積み立て不足が発生している。各州の最高裁でも問題となり、ウエスト・バージニア州の最高裁は、経済危機の時に、予算欠陥の補填を助ける目的で、年金基金の流用の魅惑になびくことを州議会に対し批判している。カリフォルニア州の最高裁でも予算均衡のために公務員退職基金を流用することは、州公務員の権利を侵すものであると判じている。Ibid., pp.19-22参照。
- 18) カリフォルニア州では、本来、資本プロジェクトに利用されるべき干潟石油ロイヤリティー基金の利子収入を一般基金に移転し配分していた。フロリダ州は91年度の予算ギャップを埋めるために、投資信託基金から1億5,100万ドルの借入れを行った。

Ibid., p.23参照。

- 19) こうした措置について、地方からの反発があるものの憲法上、州の創造物に過ぎない地方政府が保護されることはない。ミシガン州では地方政府への歳入分与制度を停止したとき、州最高裁は、州は予算を均衡させる義務を持っており、地方政府へ州政府の財政負担の転嫁を控える義務はないとした。*Ibid.*, p.27参照。
- 20) 公社設立と起債の関係については、Donald W. Kiefer and William A. Cox, "A Balanced Budget Constitutional Amendment: Economic Issues" *CRS Report for Congress*, November 26, 1993, pp.24-25参照。
- 21) Briffault, *op. cit.*, p.23参照。
- 22) Beverly S. Bunchの分析によれば、平均すると、公共インフラ整備目的の起債の25%は公社を発行体とする。これが一般財源債に対して憲法上の起債制限をもつ州の場合、34%。レヘュー債にも起債制限—何らかの形で14州が設定している—を設けている州の場合46%となる。Beverly S. Bunch, "The Effect of Constitutional Debt Limits on State Governments' Use of Public Authorities," *Public Choice*, Vol.68, 1991参照。

おわりに—市場・予算制度・政治文化のトリアーデー

ルールに基づく予算統制の手段として、アメリカの州予算制度の1つである均衡予算要求に注目してきた。均衡予算要求は、19世紀初頭の州財政の危機の産物であった。州間競争に駆り立てられた中西部州の大規模公共事業ラッシュと南部州の州立銀行への過剰投資が1837年のバブル崩壊と共に頓挫し、州政府に未曾有の財政危機をもたらされたのであった。それ故、安易な財政拡大を規制する目的で、多くの州では均衡予算要求を州憲法に盛り込み、これが現在まで維持されたのである。

均衡予算要求の効果については、90年代の財政危機における各州の対応を見る限り財政健全化に資する役割は小さくないと推測しえよう。多くの州では、景気後退の渦中にも関わらず、經常予算の収支不均衡が発生した場合には、増税と歳出削減というハードチョイスを敢えて選択し財政規律を維持したのである。

もっとも、均衡予算要求にも限界があり、財政均衡の背景には、財政当局によるトリッキーな会計テクニック、公社を利用した起債制限回避手段も存在していた。この側面に注目すれば、均衡予算要求は公共選択学派が想定するような立憲的なルールによる「財政規範の復権」をもたらしているとは言い難い。

あろう。

事実、均衡予算要求を巡る議論をサーベイしてみても、均衡予算要求を財政均衡の万能薬とする向きは少ない。むしろ、ルールも大切だがルール以外の側面も財政均衡にとって重要だというスタンスが取られている。例えば、その1つとして、「政治的文化と伝統 (political culture and tradition)」があげられている。NASBOの調査では、大半の州にとって、均衡予算に寄与する最も重要な要素は、赤字を埋め合わせる執行メカニズムや規定でなく、むしろ「均衡予算の伝統、伝統が生み出す精神、そして、均衡予算のもつ重みであり、これが、州を均衡予算要求に応諾させる」と報告されている¹⁾。同じことは、GAOの調査でも見られ、州政府の予算担当者へのヒアリングの中で、均衡予算をモティベートさせる要因に「均衡予算の伝統と期待」があることを指摘している²⁾。2つには、資本市場へのアクセスがあげられる。州財政の悪化は債権の償還の悪化を導くため、州債の格付けの引き下げ、借入金利の上昇を招くことになる。よって、州は良好な投資環境を維持するためには、均衡予算の維持を市場より要請されると指摘されている³⁾。

つまり、均衡予算要求といったルールだけでなく、それを取巻く「政治文化」と「市場」の関係が、州の財政均衡を機能させるという評価である。財政再建を模索しているわが国では、ルールによる財政均衡がとりわけ重視されている。「ルール」、「政治文化」、「市場」のトリアーデによる財政均衡という理解は、今後、さらに深められるべき認識であろう。

注)

1) GAO, *Budget Issues: State Balanced Budget Practice*, GAO/AFMD-86-22BR, 1985, p.46.

2) GAO, *op.cit.*, p.39.

3) Briffault, *op.cit.*, pp.63-65 及び Gold (1992), *op.cit.*, p.203を参照。