

連邦地域開発政策の動向

——分権化、市場化——

秋 山 義 則

I はじめに

本稿は、昨年の11月29日から12月11日にかけて実施した、アメリカの地域開発金融にかかわる現地調査にもとづく研究成果の一部である。現地調査の目的は、主として80、90年代における連邦政府の地域開発政策の動向の整理とそれを受けて個別の州（マサチューセッツ・ニュージャージー・カリフォルニア）の公的金融機関がどのような金融活動を行っているのかを明らかにしようとするものであった。

そもそもこうした現地調査を行った問題意識は、1970年代以降、アメリカの地域開発のあり方がそれまでの連邦主導型から州・地方中心型に大きく変化してきていること、また、筆者の主要な研究対象領域である、州・地方債によるファイナンスにおいても地域開発指向の強い州・地方債が急速に拡大していること、したがって両者の関係を検討することが筆者の研究を進める上で必要不可欠と判断したからである。

本稿では、現地調査の前半部分にあたる連邦地域開発政策の動向の基礎的な整理を主たる目的としている。なお、ここでの地域開発政策は、インフラストラクチャーを除く経済開発（民間企業支援）にかかわるものである。また、ここでは連邦政府による地域開発支援プログラムを連邦地域開発政策と同義のものとしてとらえることにしたい。

さて、個々のプログラムの検討に入る前に、連邦政府による地域開発政策の基本的前提ともいえるべき点について述べておくことにしたい。

第1は、連邦国家だという点である。合衆国憲法においては、連邦に限定列挙された権限以外は、すべての権限が州に留保されることになっている。また、地方政府は州の創造物という内政編成原理についての一般的な考え方があるために、地方政府の課税権や起債権などは、それぞれの州の憲法や法律によって統制されている。第2は、市場メカニズムが重視されていることである。アメリカの公的部門の金融活動は、市場メカニズムへ介入する場合、一般的には融資や融資保証、保険あるいは証券化などの手法を利用しながら行われているケースが多いといわれている。第3は、「公民協調」(public private partnership)の伝統が根強い。古くは19世紀に、州・地方政府が、州・地方債を発行してその資金を民間鉄道会社の出資金に充てたり、民間鉄道会社の社債への債務保証¹⁾などを行っていたのである。

以上のような背景から地域開発は基本的に州・地方政府の担当領域であり、連邦政府は「衰退した地域を除いて、民間企業の立地 (location) は明白な国家政策の問題ではない」という政策スタンスをとってきた。²⁾しかし逆にいえば、衰退した地域については、連邦政府による地域開発の根拠がある。この衰退した地域についての考え方は、次第に変化ないし実質的に拡張されてきたといえる。1950、60年代始め頃までは、衰退した地域は主として南部などの農村貧困地域であった。しかし1960年代半ば以降、次第に北東部や中西部の都市貧困地域(インナーエリア: 都心部の事業地区と郊外の間にある地域、近隣地区とも呼ばれる)も衰退地域という考え方が定着してきた。南部などの農村貧困地帯から北東部などの都市内部への貧困者の流入が進んだこと、また大都市圏内部において中間所得層の郊外化が進んだからである。

以下、地域開発指向の強い州・地方債と関連の深いと考えられる連邦地域開発支援プログラムについて述べていくことにする。まず、住宅都市開発省

1) Dennis Zimmerman, *The Private Use of Tax-Exempt Bonds: Controlling Public Subsidy of Private Activity*, The Urban Institute Press, 1991, pp.20—21.

2) U.S. Congress of the United States Congressional Budget Office, *The Federal Role in State Industrial Development Programs*, GPO, 1984, p.8.

(Department of Housing and Urban Development, HUD) 所管のコミュニティ開発包括補助金 (Community Development Block Grant, CDBG), 都市衰退地域向けのエンパワーメントゾーン/エンタープライズコミュニティ (Empowerment Zone/Enterprise Community, EZ/EC) を取り上げる。次に, 中小企業庁 (Small Business Administration, SBA) のセクション 7 (a) とセクション 504 というプログラムを取り上げる。また, 地域開発指向の強い州・地方債, すなわち産業開発債 (Industrial Development Bonds, IDBs) と呼ばれる州・地方債は, その利子所得が連邦税から免税とされている。この租税優遇措置は見方を変えれば準連邦地域開発支援措置といえる。そこでこの利子免税措置の変化という観点から IDBs を取り上げることにしたい。

II 補助金・融資保証プログラム

(1) 住宅都市開発省所管のプログラム

① コミュニティ開発包括補助金

CDBG は, 1974年住宅コミュニティ開発法 (Housing and Community Development Act of 1974) によって成立したものである。これは HUD のコミュニティ計画開発局 (Office of Community Planning and Development, CPD) が所管する最大の地域開発支援プログラムである。この CDBG はプログラムの開始された1975会計年度には約26億ドル規模であったが, HUD によれば1998会計年度で47億ドルの予算規模になっている。1974年住宅コミュニティ開発法を根拠法とする CDBG はそれ以前の7つの特定補助金を統合したものである。その7つとは, 都市更新, モデル・シティ, 近隣地区施設, 上下水道補助金, オープンスペース, 都市美観, 歴史的建造物 (公共施設および住宅修復用の融資) であり, ほぼ都市開発型の特定補助金である。

さて, これらの7つの特定補助金プログラムを統合した包括補助金は, ニクソンの「新連邦主義」(New Federalism) の一環として成立した。それまでの特定補助金プログラムが, 連邦から州を飛び越えて都市 (特に都市に関連した

公社・公団や特定の住民組織など）に交付される傾向があり、それが民主党の政治基盤であった都市の低所得層の支持とも結びついていたこと、また、そうした特定補助金の増殖によって、プログラムの重複による非効率や手続き上の煩雑さが増大したこと等から、ニクソンは連邦政府の権限を州・地方へ移管するための補助金改革を進めようとした。その1つがCDBGであった。こうした成立の経緯を反映してCDBGの中心的プログラムはエンタイトルメントと呼ばれるものであり、一定の配分方式にもとづき補助金が配分されるものである。これは当初、人口、人口密集度、貧困世帯率にもとづく配分方式にしたがい、適格条件を満たす人口5万人以上の都市と人口20万以上のカウンティに配分されるものであった。その後1977年には、この配分方式に人口増加率の遅れ、住宅老朽度が加えられ、受給適格政府は以前の配分方式でも新しい要素をつけ加えた配分方式でもどちらか有利な方を選択しうようになった。³⁾それまでの特定補助金とは異なり、一定の配分方式にもとづいて補助金を受給できること、特定補助金にあった補助裏負担がないことなどから、CDBG（エンタイトルメント）の受給適格政府数は相当増加しており、1975会計年度に594であった受給適格政府数は1992会計年度には889となっている。なお、補助要件として、低中所得層へ利益を与えること、スラム地域の改善、その他の緊急なナショナル・ゴールの実現が盛り込まれていた。

さて、現在ではエンタイトルメントプログラムが補助金額の7割を占めているが、残りは非エンタイトルメントプログラムである。前者がHUDからの直接的な補助金プログラムであるのに対して、後者は州管理のもとに人口5万人以上のカウンティなどへ配分されるものが大半である。非エンタイトルメント（州管理）プログラムは、1981年包括財政調整法（Omnibus Budget and Reconciliation Act of 1981）の一環として成立したものである。レーガンが「新連邦主義」(New Federalism) にもとづき連邦から州へ補助金管理権を移管し、それと引き換えに補助金を削減しようというねらいのもとに、CDBG

3) Benjamin Kleinberg, *Urban America in Transformation: Perspectives on Urban Policy and Development*, SAGE Publications, 1995, pp.197—199.

非エンタイトルメントの大半を州管理に移行したのである。⁴⁾

エンタイトルメントが補助金額の7割を占める部分であるが、1996年度版の HUD 年次報告書によれば、1993会計年度における資金の使途は、住宅36%、公共事業23%、計画立案・管理14%、低所得者向け公共サービス13%、経済開発7%であった。⁵⁾

他方、1994会計年度における非エンタイトルメント（州管理）プログラムでは、使途の配分状況においてエンタイトルメントと比べてかなりの変化が生じている。非エンタイトルメント（州管理）プログラムでは、公共事業54.2%、住宅21.8%、経済開発20.1%などとなっていた。非エンタイトルメント（州管理）プログラムでは、とりわけ、経済開発への配分比率が高いことが近年の州による経済開発政策の重視という観点から注目しておく必要がある。ここでの経済開発の中身としては、民間企業や地方インフラへの融資事業が挙げられている。1994会計年度の補助金額ベースで、前者が77%（1.3億ドル弱）、後者が23%（3900万ドル）であった。

以上、一般的な CDBG プログラムについて概略を述べてきたが、特別な経済開発プログラムが存在している。⁶⁾ この特別な経済開発プログラムの中心は、現在では経済開発融資基金（Economic Development Loan Fund）だが、1977年住宅コミュニティ開発修正法において導入され、セクション108と呼ばれてきたもので、セクション108として説明しよう。まず借り手は、補助金を受給する地方政府ないし地方政府機関である。借り手は HUD の保証のついたノートやその他の地方債を補助金額の最高5倍まで発行できる（受給した補助金がノート等の元利返済の担保という側面があるが、HUD の保証つきなので必ずしも厳密なものではない）。このノート等はトラスティとしての金融機関

4) Timothy Conlan, *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, The Brookings Institution, 1988, pp.151—178.

5) U.S. Department of Housing and Urban Development Community Planning and Development, *1996 Consolidated Annual Report*, 1996, pp.107—125.

6) *Ibid*, p.30.

に引き渡されるが、それと引き換えに HUD はトラスティを通じて参加証書 (participation of certificate) を発行する。この参加証書はノート等のプールとしてのトラストによって保証される。また、この参加証書にも HUD の保証が与えられている。

このセクション108の受給適格政府は、エンタイトルメントの市やアーバンカウンティと非エンタイトルメントの市町村である。1991年以来、非エンタイトルメントの市町村がこのプログラムの受給適格政府に加わった。セクション108の使途(実施計画)は、1994会計年度で、経済開発77%、公共施設9%、住宅修復事業9%、不動産取得が4%となっており、経済開発がもっとも高い比率になっている。セクション108プログラムによる HUD の融資保証水準は、1985~91年度までは2億ドル水準を上回ることにはなかった。しかし1992会計年度以降急増しており、1994会計年度では18億ドル、1995会計年度では20億ドル程度まで増加している。こうした背景には、1977年住宅コミュニティ開発修正法において、セクション108と同時に始まった都市開発活動補助金 (Urban Development Action Grant, UDAG) が、レーガン政権のもとで1988会計年度に制度終了となったことが大きい。この UDAG はカーター政権の時に、衰退都市にターゲットを絞り、少なくとも受給する補助金額の2.5倍の民間投資の誘発を補助金受給の要件としたことから、レバレッジ型補助金とも呼ばれていた。もっとも、UDAG の予算規模は CDBG と比較して小さく、UDAG のピークを示した1981会計年度を取り上げても、UDAG の約6.8億ドルに対して CDBG は36.9億ドルであった。

さて、セクション108のいわば補強プログラムが経済開発イニシアティブ (Economic Development Initiative) ⁸⁾ である。このイニシアティブは1994会計年度に導入されたが、近年セクション108による融資保証額が急増していることに対応したものといえる。すなわち、このイニシアティブはセクション108

7) 住宅都市開発省からのヒアリングによる。

8) U.S. Department of Housing and Urban Development Community Planning and Development, *op. cit.*, p.30.

によって融資保証を受けた地方政府に対して、補助金にもとづいて無利子融資などを行うものであり、セクション108による融資案件のデフォルトリスクを低下させるために導入されたものである。

②エンパワーメントゾーン/エンタープライズコミュニティ

以下では、HUD が主として所管する衰退地域向けの地域開発支援プログラムとして、エンパワーメントゾーン/エンタープライズコミュニティ (Empowerment Zone/Enterprise Community, EZ/EC) を取り上げる。⁹⁾

EZ/EC は、1993年包括財政調整法 (Omnibus Budget and Reconciliation Act of 1993) タイトルX IIIを根拠とするものである。同法は、雇用創出とコミュニティ開発のために、HUD に租税インセンティブ^{*} と社会サービス包括補助金 (Social Service Block Grant, SSBG) を受給しようとするコミュニティの候補地域指定を行う権限を付与した。一定の貧困率にもとづいて、候補地域指定からさらに地域指定が行われる。現在 EZ は全米で9地区であり、EC は全米で70地区が指定されている。なお、根拠法により、HUD 長官は、EC については95の候補地域指定、EZ の場合には9つの候補地域指定が可能である。¹⁰⁾ それぞれの候補指定地域の6～7割が都市で、残りが農村となる。したがって、EZ/EC は大半が都市衰退地域向けのプログラムといってよい。

しかし、このEZ/ECを都市衰退地域に対する革新的なプログラムと見るのはやや早計である。というのも、EZ/ECには、それ以前のコミュニティ開発プログラムの要素を見出すことができるからである。すなわち、都市衰退地域において民間設備投資を促進するのは1950年代の都市更新事業的要素であり、また都市衰退地域において居住者の人的能力開発のためのプログラム (社会的、教育的サービス) は1960年代のモデル・シティ事業的要素である。¹¹⁾

9) U.S. Department of Housing and Urban Development, *Building Communities: Together Urban Development Empowerment Zones & Enterprise Communities*, 1995.

10) 1993年包括財政調整法セクション1391

11) ジェーン・ノッデル/拙訳「アメリカのコミュニティ開発と政府の役割」渋谷博史・井村進哉・中浜隆編著『日米の福祉国家システム 年金・医療・住宅・地域』, 日本経済評論社, 1997年, 212～216頁。

さて、EZ/ECプログラムのうち租税上のインセンティブ¹²⁾について見ていこう。第1は、賃金税額控除 (Wage Tax Credit) である。これは指定地域で事業を行ってるとどのような雇用主にも利用可能なものであり、雇用主は従業員1人あたり年間3,000ドルまでは連邦税から賃金税額控除を行うことができる。ただし、賃金税額控除額は適格賃金15,000ドルまでは、別途定めた一定比率を乗じてその控除額を決定するというものである。

第2は、セクション179における費用化の促進である。セクション179とは、民間企業が所有する有形資産の減価償却控除にかかわる連邦税法上の規定のことであり、指定地域の法人納税者は有形固定資産のコストを最高37,500ドルまで費用として減価償却控除の対象とできるというものであった。ただし、初年度は17,500ドル、次年度は20,000ドルまで控除可能というものであった。

第3は、利子免税債による資金調達である。これを説明するには、いささかアメリカの州・地方債制度の特徴にふれなければならない。アメリカの州・地方債の利子所得は連邦税から免税となっているため、それが利子課税の場合と比べて低コストでの資金調達が可能となる。また、連邦国家であることを反映して、州憲法や州法によって州・地方政府の起債制限の枠組みが形成されているが、その枠外において発行されているのがレベニュー債 (Revenue Bonds, RBs) であり、州・地方の公社・公団などがそれを起債し、建設した施設の手数料などから元利償還を行っていく仕組みになっている。こうしたRBsのうち民間企業にその発行金を転貸ししたりするようなタイプのものが増えてきたので、1980年代にはそうしたタイプのRBsへの起債制限が連邦税法を通じて進められた。

このような前提の上で、EZ/ECにおける利子免税債の取扱いについて見てみよう。まず、EZ/EC適格施設 (Facility) というものが定義される。それはEZ/ECゾーンの企業の土地、建物、償却資産を含んでいるものであり、発行されたEZ/EC適格施設債はその95%以上をそうした資産のファイナンスの

12) 1993年包括財政調整法セクション1394

ために利用しなければならない。また、EZ/EC 適格施設債は次のような起債限度枠を設定される。すなわち、州ベースで、1つのEZ/ECにつき300万ドルまで、あるいはすべてのEZ/ECについて2000万ドルまでの起債限度枠が設定される。このEZ/EC 適格施設債には地域指定があることが特徴である。

次に、SSBG は、EZ/EC の指定地域が厚生省 (Department of Health and Human Service) から受ける補助金であり、これは1993年包括財政調整法のセクション X III にもとづくものである。SSBG は州に交付され、州は地域開発の戦略計画と合致する範囲で指定地域に連邦補助金を交付するのである。一定の条件のもとに、この補助金は、指定地域内において次のような使途に利用可能である。職業訓練、運輸サービス、雇用・住宅・仕事・財務管理についてのカウンセリング等、民間非営利組織やコミュニティ・ジュニア・カレッジへの補助、アフォーダブル・ハウジングを含めた住宅や施設の建設に関わる建設労働の雇用、職業訓練の供給、ドラックやアルコール依存予防の支援等に利用可能となっている¹³⁾。

なお、EZ では、SSBG、賃金税額控除、セクション179の費用化の増額、新しい利子免税による資金調達によって合計1億ドルの利益を受け取るものと予測されていた。また、EC では300万ドルの利益を受け取るものと予測されていた¹⁴⁾。

(2) 中小企業庁所管のプログラム—セクション7(a)およびセクション504

フーヴァー政権期に設立された復興金融公社 (Reconstruction Finance Corporation, RFC) は1953年に廃止されたが、同年その機能の一部を引き継ぐ形で設立されたのが中小企業庁 (Small Business Administration, SBA) である。その目的は、中小企業の育成・振興にあり、地域開発支援を目的とす

13) U.S. Department of Housing and Urban Development, *Empowerment Zones & Enterprise Communities Programmatic Information, Tab A,B,C*, 1995.

14) U.S. Department of Housing and Urban Development, *Building Communities: Together Urban Empowerment Zones & Enterprise Communities*, 1995, p.8.

るものではない。しかし、中小企業への支援プログラムは、州・地方の経済開発にとっても利用可能なものである。

SBA の中小企業支援プログラムは1953年中小企業法 (Small Business Act of 1953) を根拠法とする。同法は、SBA に直接融資、民間銀行とともに参加する融資、融資保証を行う権限を付与した。当時、商業銀行サイドでは彼らの銀行業務との競合を生み出すという観点から、SBA の設立には根強い反対論があった。しかし、SBA は商業銀行の信用基準を満たしてこなかった借り手に対してのみ信用援助を行うという規定を入れることによって、商業銀行による SBA 設立反対論を緩和したのである。¹⁵⁾

SBA のプログラムは多様であるが、セクション 7(a)とセクション504を見てみよう。同じ中小企業を対象としながら、その実質的な内容、地域指向性にか
 16)

セクション 7(a)は、中小企業の施設購入、創業・運転・在庫資金、不動産取得のために、融資保証を行うプログラムである。小規模会社を対象にして、10万ドルまでの総額の80% (10万ドル以上は75%) を融資保証、残り20% (25%) までを商業銀行が融資保証するというものである。満期は通常10年だが、設備資金の場合は満期25年である。この 7(a)の融資保証水準は、1980会計年度には約29.6億ドルの規模だったが、SBA によれば1997会計年度で95億ドルの規模になっている。このプログラムの特徴は、小規模会社を対象としていること、地域指向性がまったくないことである。

これに対してセクション504は、SBA のプログラムのなかで地域指向性の強いものといえる。セクション504では、SBA の認定した州・地方の開発会社 (Certified Development Company) を対象として、その会社の発行した社債に債務保証が行われる。このプログラムは、中小企業を対象にしたものだが、最長20年間固定金利で、1件の融資上限額は75万ドル (一定の公共政策目的を

15) Elisabeth Homes Rhyne, *Small Business, Banks, and SBA Loan Guarantees : Subsidizing the Weak or Bridging a Credit Gap ?*, Quorum Books, 1988, pp.12—16

16) 中小企業庁からのヒアリングとヒアリング時に配布されたパンフレットによる。

満たす場合には100万ドル)である。また、新設の会社は対象者からはずれ、相手先は中堅のすでにある程度の規模の会社となっている。これは融資の保証順位との関係がある。保証順位は、民間銀行が第1位、SBAが第2位となっており、7(a)と比べればSBAにとってリスクが高くなっているからである。¹⁷⁾このようにセクション504は地域指向性が強いプログラムといえるが、保証順位との関係において新設の小規模会社をプログラムの対象外にしているという特徴をもっている。逆にいえば、開発会社が活動しているある地域内で、すでにある程度の規模になっている既存企業の維持・拡大をめざすためのプログラムがセクション504なのである。なお、このプログラムの原形で見ると融資保証水準は1980会計年度で3021万ドルであり、SBAによれば1997会計年度でセクション504の融資保証水準は15億¹⁷⁾ドル規模になっている。

ところで、セクション504はセクション503という前身がある。両者の間には、連邦政府の関与の仕方において明確な相違があるので、最後にこれについてふれておきたい。¹⁸⁾

セクション503では開発会社がSBA保証付きの社債を発行するのだが、1981～89年6月までは、その社債を連邦金融銀行(Federal Financing Bank, FFB)が購入していたのである。1981～89年6月までの期間中、セクション503プログラムのもとで、441の開発会社が総額面価格9.9億ドル以上の社債をFFBに売却したのである。

ところで、FFBとは、1973年12月に財務省内に設置された予算外(Off-Budget)機関である。アメリカでは連邦政府の政策金融活動は、連邦信用計画(Federal Credit Program)という名前で、連邦議会の審議、議決対象となる統合予算(Unified Budget)に組み込まれているが、この統合予算の枠外にある機関が、予算外機関である。このFFBは、資金調達を財務省による借

17) 中小企業庁からのヒアリングによる。

18) U.S. Small Business Administration, \$36,500,000 U.S. Government Guaranteed Development Company Participation Certificates Guaranteed by the U.S. Small Business Administration, Offering Circular, January 6 1992, p.5.

り入れに依存していたために、1980年代における連邦財政赤字の拡大傾向とともに、その活動が問題視されるようになっていった。¹⁹⁾

こうした流れを受けて、1986年中小企業投資法 (Small Business Act of 1986) による2年間のパイロットプログラムを経て、1988年11月3日にレーガン大統領による署名によってセクション504が成立したのである。このセクション504では、SBA 保証つきの社債を投資家に売却することが定められ、他方それをFFBへ売却することが禁止されたのである (Public Law 100-590)。なお、SBA 保証つきの社債を投資家に売却しやすくするために、1986年中小企業投資法のセクション505は、セクション504のもとで保証された社債をプール化し、またSBAあるいはそのエージェントによる参加証書—社債のプールの全部または一部の所有権を表す—の発行を認めたのである。しかも、そのような参加証書の保有者にとっての定期的な元利償還をSBAが保証したのである。²⁰⁾

III 租税優遇措置—「免税信用」としての産業開発債

(1) 州・地方債制度の特徴

「免税信用」(Tax-Exempt Credit) としての産業開発債 (IDBs) について述べることにしたいが、IDBs は今では全米のどの州においても地域開発手段として利用されている。

「免税信用」というとらえ方の根底には、連邦政府が州・地方政府の発行する州・地方債の利子所得に対して連邦税法において免税措置を付与しているという考え方がある。

連邦政府が州・地方債の利子免税措置を連邦税法において付与したのは、

19) U.S. Executive Office of the President Office of Management and Budget, *Budget of the U.S. Government, Special Analysis*, 1970, pp.65-66.; 内堀節夫「アメリカの公的金融とフェデラル・ファイナンス・バンク」, 日本開発銀行設備投資研究所, 1984年5月。

20) 18) と同じ。

1913年連邦所得税法（Federal Income Tax Act of 1913）においてである。それまでは、合衆国憲法の規定によって所得税の税源に相当するようなものはほとんど州の税源となっていた。また、連邦と州の政府間における課税権の不行使という観点から州・地方政府の発行する州・地方債の利子所得に対する連邦課税は認められていなかった。そこで連邦政府が課税権の拡大をめざして課税ベースの広い連邦所得税を採用するのと引き換えに、従来から州・地方政府に認められてきた州・地方債利子所得の連邦免税措置を1913年連邦所得税法²¹⁾において追認するという形で、州・地方債は利子免税債となったのである。

ところで、IDBsについて見ていく前に、アメリカの州・地方債制度、特に起債制限規定とそれを乗り越えようとするための手段としての州・地方機関（公社、公団）の設立といわゆるレベニュー債（RBs）には、最低限触れておかねばならない。IDBsは、Industrial Development Finance Authority というような名前の州・地方機関（公社、公団）によって発行されることの多いRBsだからである。

州・地方債制度の特徴の1つは、連邦国家という点と州内の地方政府は州の創造物であるという内政編成原理にもとづき、州憲法や州法によって起債制限の方法が定められているということである。

しかし第2に、それ以上に注目されるのは、州憲法や州法に定められた州・地方債の起債制限の方法が、通常の州・地方債にしか適用されていないということである。通常の州・地方債は、借り手たる州・地方政府の課税権にもとづく全信用力に依拠してその元利償還を保証されており、「一般財源債」(General Obligation Bonds, GOBs)と呼ばれている。これに対してRBsは、州・地方政府とは一応独立した公社、公団などが発行する州・地方債という場合が多く、元利償還を施設からの料金収入や事業収入などによって保証している。また、一般州・地方政府単位による全信用力にもとづいて元利償還を保証していないという意味で、「非保証債」(Non-Guaranteed Bonds)とも呼ばれている。

21) 拙稿「アメリカ州・地方債制度の形成過程」『彦根論叢』第310号、1998年1月、65～69頁。

そこで次に、GOBsにもっばら適用されてきた起債制限の方法について簡単に振り返っておきたい。

アメリカの州・地方債制度の原形は、1837年恐慌による州債の大量デフォルト、1873年恐慌による地方債の大量デフォルトを背景に形成されたといえるが、起債制限の方法の基本的な枠組みは今日に至るまで引き継がれている。州レベルでの起債制限方法としては、発行総額を定める、発行計画を州議会で承認する、またその承認の後に住民投票により決定するというものが多い。また、地方レベルでは、発行残高について限度を設定、発行目的を制限する、発行利率の上限を定めるものが多いが、発行残高規制について発行者の財産税の課税ベース（財産評価額）の一定比率を限度とする場合がある。

さて、歴史的に見れば、都市化の急速な進行にともなう都市的インフラ需要の膨脹を経験した1910～20年代に上述したようなGOBsへの起債制限を突破するための手段としてRBsが利用され始めた。また、1930年代のニューディール政策の一環として、RFCなどの連邦政策金融機関による金融活動とともに、GOBsへの起債制限規定を突破する手段として州・地方レベルの公社、公団（Public Authority, PA）の設置とそれらの機関にもとづくRBsの発行が進められたのである。²²⁾

第2次大戦後、こうしたPAによるRBsの発行という形態でのGOBsに対する起債制限を回避する仕組みが定着したのである。IDBsはこのような仕組みの定着を基礎として、地域構造の変化、それにもとづく州間経済開発競争の激化を背景として1960年代以降に州・地方債市場に本格的に登場してきたのである。

(2) 「免税信用」としてのIDBs

ここではIDBsについて見ていくが、連邦プログラムに準じたものとしての「免税信用」プログラム—すなわち、連邦税法における利子免税規定のあり方

22) 同上、69～98頁。

一をとらえるという観点から述べていくことにする。利子免税によって市場メカニズムにもとづく信用配分が変化するという理解がなされているのである。²³⁾

まず IDBs によるファイナンスの金融的な仕組みとそこでの「免税信用」の意義を確認しておこう。

ここでは PA が設備購入を行う民間企業のために IDBs と呼ばれる州・地方債を発行する。次に、PA は IDBs 発行金をそのまま民間企業に転貸ししたり（ケース 1）、あるいは PA はその資金で自ら施設を建設し、それを民間企業にリースする（ケース 2）。両者のケースに共通しているのは、どちらの場合も、形式的な借り手は PA であるが、実質的な借り手は民間企業である。また、PA は「免税信用」という租税特典を実質的な借り手である民間企業に移転しているという点でも共通している。

ケース 1 では、IDBs が「免税信用」を付与されているので、連邦税段階で利子課税される社債を発行して資金調達を行う場合よりも、民間企業は低コストでの資金調達が可能となる。民間企業は事業にもとづく将来のキャッシュフローを IDBs の元利償還財源とする。ケース 2 では、実質的な借り手である民間企業は、IDBs が「免税信用」を付与されているので、通常の設定リースの場合と比べて低いリース料率での支払いが可能となる。民間企業は将来のキャッシュフローからリース料を定期的に支払っていくことを通じて IDBs の元利償還を保証していくのである。

以上から明らかなように IDBs の意義は民間企業にとって低コストでの資金調達が可能となるところにある。また、近年では、IDBs に対して金融機関による信用保証などがつけられている。すなわち、商業銀行が IDBs のデフォルト時に即座に利用可能となるクレジット・ラインを設定したり、地方債保険会社が IDBs に地方債保険をつけて、満期になるまでの債務保証を行うといった IDBs の信用増強が行われている。こうした信用増強によって IDBs のデフォルトリスクは低下するので、債券格付けは上昇し、資金調達コストを低下でき

23) U.S. Executive Office of the President Office of Management and Budget, *Budget of the U.S. Government, Special Analyses*, 1990, P.F-55.

るのである。²⁴⁾

(3) 「免税信用」としての SIIDBs の展開

もっとも、民間企業にとってこのようなメリットをもつ IDBs も、連邦税法上利子免税適格債券となったのは、1954年歳入法 (Internal Revenue Code, Section 103) においてであった。1950年代においては、アラバマ州とケンタッキー州のみが IDBs の起債を認めたにすぎず、1960年でさえ IDBs の起債を認めた州の数は17州にすぎなかった。しかし1960年代半ば以降、IDBs は急速に普及し、1960～68会計年度で1億ドルから18億ドルまで発行額が増加したのである。これに対応して長期州・地方債発行額に占める IDBs の比率は、1960年の1%から1968年の9%へ急上昇したのである。このように IDBs の利用の普及が進んだのは、巨額の資本支出を賄う際に、大企業が IDBs のメリットを認識したからであった。例えば、新規に設立されたタイヤプラントの大半は IDBs によって資金調達されたのであった。²⁵⁾

1960年代半ばから末期までの IDBs の急増は、IDBs による「免税信用」の利用対象・範囲についての議論を引き起こした。IDBs は事実上大企業への補助金だという批判がそれを代表しているが、同時に IDBs の急増による連邦歳入ロスの増加という論点は前者の批判をいっそう強めることになった。その結果成立したのが、1968年歳入歳出統制法 (Tax and Expenditure Control Act of 1968)²⁶⁾ の規定であった。

この歳入歳出統制法は、一定の条件を満たすもの以外、従来の IDBs の利子免税を否認したのである。一定の条件を満たすものとして利子免税適格となっ

24) 州・地方債に対するこうした信用増強手段の発展については、さしあたり次の論文を参照せよ。John M. Quigley and Daniel L. Rubinfeld, "Private Guarantees for Municipal Bonds: Evidence from the Aftermarket", *National Tax Journal*, Vol. XLIV, No. 4, Part 1, December, 1991.

25) U.S. Congress of the United States Congressional Budget Office, *Small Issue Industrial Development Bonds*, 1981, P. 10.

26) *Ibid.*, pp. 7-9.

たものには、大別して2つのグループがあった。

1つは、私的に所有されているが、「準公共財」ないし「公共性」を有するような施設やプログラムが利子免税適格となった。具体的には、下水・廃棄物処理、電気エネルギー・ガス施設、空港・港湾・埠頭スポーツ・コンベンションセンター、インダストリアル・パーク、マスコミュニケーション施設、民間居住用モーゲッジプログラム、民間企業の公害防止施設などがそれであった。

もう1つは、従来からの大企業への利用偏在論に応え、中小企業向け IDB を構築するものとして「少額産業開発債」(Small Issue Industrial Development Bonds, SIIDBs) が連邦税法上、利子免税適格となったのである。

前者のグループについては、特定の用途規制はあるものの、発行量についての起債制限はなかった。他方、SIIDBsについては、発行日3年前、発行後3年の計6年間、ある特定の都市またはカウンティのなかで借り手である企業の総資本支出額が500万ドル(当初は100万ドル)までという発行残高による起債制限が設定された。また、その用途については、償却資産の取得、建設、修繕あるいは土地の取得という制限がつけられた。したがって、SIIDBsには一定の用途規制と発行残高規制が適用されることになった。ここから当時のジョンソン政権が SIIDBs を中小企業を対象とした地域開発手段に限定しようとしたことがうかがえる。ともあれ、1968年歳入歳出統制法の規定は「公共性」の欠如ないし希薄な領域への厳しい起債制限を主な内容としていたために、1970年代初期における SIIDBs 発行額の低迷を引き起こした。しかし、1977住宅コミュニティ開発修正法によって成立した UDAG と関連して都市衰退地域向けに起債する場合には2000万ドルまで、それ以外の通常の場合には1000万ドルを限度として SIIDBs の起債が認められることになった。²⁷⁾ こうした要因によって、SIIDBs は増加に転じ、1975年の13億ドルから1980年の97億ドルまで発行額は約7.5倍もの増加となった。

こうした SIIDBs の急増過程で、SIIDBs の総発行件数や総発行額に占める

27) *Ibid.*, pp11—12.

比率は小さいものの、経済のサービス化とともに、多くの小規模施設をもつ製造業や全国的に展開する小売業・ファーストフードのチェーン店が SIIDBs を利用するケースが増えてきた。たとえば、全国第2位の小売業者である K-Mart は、1980年には SIIDBs によって35店舗の資金調達を行ったし、1975～80年代までの間に同社は19州において SIIDBs を利用して96店舗を開店したのである。また、マクドナルド社は1979年だけでペンシルヴェニア州とオハイオ州で32の新しいレストランを開店した。ただし、こうした型の大企業による SIIDBs 売却額が SIIDBs の売却合計額に占める比率が非常に高いというわけではない。1978年と1979年の SIIDBs 売却合計額のうち16%がこうしたいわゆる大企業によるものである。²⁸⁾

SIIDBs の借り手の中心は中小企業なのであるが、その中小企業としては非公開会社が多く、一般的には政府の債務保証なしにコンベンショナルな資金調達を行うのに十分な信用力のある企業が借り手といわれている。逆にいえば、信用力に問題のある中小企業は SIIDBs の利用は困難だということである。²⁸⁾

次に、1980年代に入ると、レーガン政権下の予算管理局 (Office of Management and Budget) は、民間部門向けに発行される RBs を削減するという観点から、次のような州・地方債の政策的分類法を提示した。分類の基準は州・地方債によってファイナンスされた支出の利益が拡散的なものか、あるいは特定化されうるものである。この基準にもとづき、前者に該当する州・地方債を「政府活動債」(Public Activity Bonds) と呼び、後者に属するものを「私的活動債」(Private Activity Bonds) と呼ぶ。そして「公共性」という目的に合致するのは「政府活動債」であり、私的な目的のために利用されるのが「私的活動債」であるという主張がなされる。そしてここから私的活動債は、利子課税化し本来の利子課税債市場での資金調達に戻すのがよいという結論になるのである。²⁹⁾ 上の分類法に従うと、政府活動債に入るのはいわゆる GOBs

28) *Ibid.*, pp20—27.

29) U.S. Office of the Secretary Department of the Treasury, *Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth: The Treasury Department Report to the President*, Vol. 1, 1984, pp.135—136.

と RBs のうち公益事業関連のものであり、一方私的活動債の大半は1968年歳入歳出統制法で利子免税適格となった民間部門に利用される RBs であった。

このような州・地方債の政策的な分類法にもとづき、レーガン政権期には、いくつかの連邦税制改革を通じて次第に私的活動債への起債制限が加えられていったのである。とはいえ、本格的な起債制限は1986年連邦税制改革法 (Tax Reform Act of 1986) を待たねばならなかった。また、レーガン政権期には、地域開発型補助金としての CDBG, UDAG さらに SBA などの地域開発に関連する予算が大幅に削減された。このため、私的活動債への本格的な起債制限が実施されるまでは、SIIDBs などの私的活動債が地域開発手段の最後の拠り所として増加することになったのである。そこで、レーガン政権はこれに歯止めをかけるべく1986年連邦税制改革法において私的活動債の領域に1968年歳入歳出統制法以来の根本的な規制強化を行ったのである。ここでの規制強化はレーガン政権の規制緩和論とは矛盾しない。私的活動債はもともと市場において利子課税債として資金調達的手段であったからである。

1986年連邦税制改革法が私的活動債に与えた影響は大きく、たとえば SIIDBs の発行額は1985年度：97億ドル、86年度：79億ドル、87年度：28億ドル (暦年ベース) まで落ち込んだのである。

1986年連邦税制改革法が私的活動債に加えた起債制限の内容の全てを要約することは困難であるが、SIIDBs との関連でいえば次の2点が指摘できる。1 つは、私的活動債については、州に対して起債限度枠が設定されたということである。すなわち、私的活動債は人口1人あたり75ドル×州人口か、2.5億ドルかどちらか大きい方を起債限度枠とすること (1988年以降は人口1人あたり×州人口か、1.5億ドルかのどちらか大きい方) になった。私的活動債に分類された SIIDBs もこの起債限度枠の発行規制を受けることになるのである。もう1つは、SIIDBs については利子課税化とそれまでの猶予期間が設定された (サンセット規定)。製造設備については1989年12月31日以降のサンセット、非製造設備については1986年12月末日以降のサンセットが定められた。

その後、前者の規定は継続しており、これは1990年代に入って経済開発に積

極的に取り組む州—たとえばニュージャージー州—が不満を表明しているのが現状のようである。一方、後者のサンセット規定はその後サンセット日の延長を繰り返し、1993年包括財政調整法においてサンセットは放棄されることになった。したがって、現在 SIIDBs は私的活動債としての州の起債限度枠による発行規制は受けているが、利子免税措置は依然として適用されている。³⁰⁾ なお、SIIDBs は1997年度（計画ベース）で112億ドル台の発行額に到達していた。³¹⁾

IV 連邦地域開発政策の方向と課題

以上、連邦政府の5つの地域開発支援プログラムの現状について述べてきた。そこではプログラムの沿革をできる限り明らかにしながら、プログラムの現状について述べてきた。以下、その内容を要約的に整理しつつ、それを1990年代の連邦地域開発政策の展開方向という観点から位置づけよう。

第1に、1960年代までの特定補助金型の都市開発補助金と比べ、CDBG エンタイトルメント部分については、補助金を受ける州・地方政府の相対的な裁量権が拡大しているといえる。これは CDBG エンタイトルメントが一定の配分方式にもとづき交付される包括補助金だからであるが、CDBG はニクソンの「新連邦主義」の一環として成立した。また、CDBG 非エンタイトルメント（州管理）については、文字通り州の裁量性が発揮され、使途として経済開発に高い優先順位が設定されている。そして州のそうした優先順位に従って州内の地方政府に補助金が配分される傾向が強くなっている。この CDBG 非エンタイトルメント（州管理）の成立は、レーガン政権期の1981年包括財政調整法における補助金改革の一環であった。その意味では、CDBG 非エンタイトルメント（州管理）の経済開発重視に関わる州の裁量性の拡大は、レーガンの「新連邦主義」のインパクトと評価できよう。

第2に、CDBG については、1990年代に入り、経済開発目的のセクション108やその補完プログラムが、増大傾向を示している。セクション108の基本的

30) Public Finance Network, *Tax-Exempt Financing: A Primer*, 1994, pp.21-28.

31) *Bond Buyer*, August 15, 1997, p.16-A.

なコンセプトはSBAのセクション504に類似していると考えられるが、こうした融資保証プログラムが利用されるのは、デフォルトが起こらないとすれば、直接的に補助金を交付するよりも安価な財政支出方法と考えられているからである。セクション108自体はカーター政権期に、1977年住宅コミュニティ開発法によって制定されたものだが、それが脚光を浴びようになったのは、1988年にレーガン政権がUDAGという都市型補助金プログラムを制度終了にしたことを契機としている。

このように見てくると、1990年代におけるCDBGの特徴は、非エンタイトルメント（州管理）における経済開発重視とセクション108の急増にある。これは州間の経済開発競争の激化を背景としつつ、いずれもレーガンの「新連邦主義」のインパクトという側面が強いといえる。レーガンはそれまでに膨脹してきた都市型補助金の削減と補助金の州管理化によって、州を中心とした連邦制の再編成に取り組もうとしたからである。

また、セクション108は融資保証とその保証つき融資債権の証券化による投資家への売却という市場への間接的な連邦介入方式を採用している。

したがって、CDBGのプログラムの特徴は、ニクソン政権期に始まり、レーガン政権を経てクリントン政権に至るまで、州をベースとした分権化が進んできたということにある。また、レーガン政権期以降、経済開発を中心とした、CDBGのプログラムが発展しており、その特徴は市場メカニズムを重視したものである。

第3に、SBAのセクション504は地域指向的な融資保証プログラムとして評価できるが、保証順位によってSBAのリスクウエイトが高くなるため、地域開発会社が活動を行う地域においてすでに中堅の一定規模以上の会社を対象とせざるをえず、本来信用支援の必要な新設の小規模会社はこのプログラムから排除される結果となっている。しかし小規模会社には7(a)が利用可能ということもあり、セクション504の対象企業から新設の小規模会社が除外されていても、SBAとしては問題ないという立場なのかも知れない。なお、このセクション504についても、レーガン政権期において、それまでのFFBによる

開発会社債の直接的な購入方式から、保証つき融資債権の証券化による投資家への売却へという、より市場メカニズムを重視したプログラムに転換している。

第4に、SIIDBsについていえば、民間企業にとって利子免税という特典は依然として残されているが、発行する側からいえば、私的活動債については、連邦税法で規定された州レベルにおける起債制限枠のなかでしか SIIDBs を発行できないという制約がある。しかし、SIIDBs は現在でも州レベルでの有数の地域開発手段であり、それを各州の私的活動債の起債限度枠のなかで、どのような経済開発プロジェクトに配分していくのかがむしろ州の手腕となっているのが現状といえよう。これも1986年連邦税制改革法によって基礎づけられているという意味では、レーガン政権の遺産といえよう。ここでも利子免税債を本来の利子課税債市場に戻すという市場化の論理を見出すことができる。

以上より、おおづかみにいえば、1990年代の連邦地域開発政策のキーワードは、分権化、市場化であるように思われる。もっとも、こうしたキーワードに象徴されるような連邦地域開発政策の展開方向に問題がないわけではない。

たとえば、市場への間接的な連邦介入方式を採用しているセクション104は融資保証額急増にともなう融資案件のデフォルトリスクを低下させるために、逆に直接的な連邦介入（経済開発イニシアティブという名の直接的な補助金プログラムの導入）を余儀なくされるという事態になっている。融資保証といった市場への間接的な介入方式は、逆に公的部門の市場カパレッジを大きくするので、デフォルトリスクが大きくなる場合があることを、経済開発イニシアティブ³²⁾の導入は示唆している。

また、EZ/EC プログラムの登場自体が単純な分権化や市場化などによるアプローチだけでは都市の衰退地域問題に十分に対処しえないことを示唆している。

32) なお、こうした連邦政府による市場への間接的介入方式の問題点は、「連邦信用計画」(Federal Credit Program) の住宅金融や農業金融などの分野で先鋭化している。これについては井村進哉「アメリカ連邦政府の公信用—連邦信用計画」龍昇吉編『現代の財政金融』日本経済評論社、1995年を参照のこと。

以上で明らかにしたような連邦地域開発政策の動向をうけて、州・地方政府が自らどのような地域開発政策を展開してきているのか、とりわけそのなかでの州・地方債の役割を具体的に解明することが次に求められよう。