

東京都主税局委託調査

米国における企業をサポートする行政サービスと  
企業の公的負担のあり方に関する調査

報告書

平成25年12月2日



三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社

Mitsubishi UFJ Research and Consulting Co., Ltd.



## □ ■ 目次 ■ □

I. 基本的事項 .....	1
1. 米国連邦制の概要 .....	1
(1) 連邦制の仕組み.....	1
(2) 連邦政府と州政府の権限 .....	2
(3) 州政府と地方政府の関係 .....	3
(4) 政府間の財政関係 .....	6
2. 基本的データ .....	7
(1) 概況 .....	7
(2) 経済の概況.....	10
(3) 企業活動の概要.....	15
(4) 財政規模 .....	23
3. 社会保障制度の概要 .....	41
(1) 社会保障制度の全体像 .....	41
(2) 年金制度.....	45
(3) 医療保険制度.....	48
(4) オバマ医療保険改革の背景・内容と改革による企業への影響.....	50
(5) 社会福祉制度.....	54
(6) 失業保険制度.....	54
(7) 労災保険制度.....	58
II. 企業の公的負担 .....	59
1. 企業課税の概要 .....	59
(1) 連邦税 .....	59
(2) 州税 .....	68
(3) 地方政府の税.....	86
(4) ユニタリー課税をめぐる議論.....	94
(5) 企業形態別課税の構図 .....	97
(6) 租税支出（優遇措置・控除）の効果検証及びその仕組み .....	100
2. 租税以外の企業の公的負担（法定拠出）、法定外福利費（企業内福利厚生）の概要.....	117
(1) 社会保障に関わる企業の公的負担（法定拠出） .....	117
(2) 法定外福利費（企業内福利厚生）の大きさ .....	120
(3) 法定拠出以外で企業が公的負担として捉えているもの .....	123
(4) 法定外福利費（企業内福利厚生）についての企業の考え方 .....	124
(5) 法定外福利費の動向 .....	125
3. 米国における企業の公的負担割合の大きさ .....	126
(1) 企業の公的負担算出における考え方 .....	126
(2) 試算結果.....	127

Ⅲ. 企業支援に関する各政府による行政サービスとこれらの行政サービスに対する企業側の評価.....	129
1. 企業誘致施策・海外進出支援策.....	129
(1) 企業誘致施策.....	129
2. 政府部門における職業訓練、従業員教育に関する施策.....	147
(1) アメリカにおける職業訓練・従業員教育に関する流れ.....	148
(2) 連邦政府の施策.....	153
(3) カリフォルニア州の施策.....	156
(4) ミシガン州の施策.....	158
(参考) 職業訓練・従業員教育施策に関する国際比較.....	160
3. 都市・地域開発の手法.....	161
(1) TIF (Tax Increment Financing).....	161
(2) BID (Business Improvement District).....	165
4. 企業支援策と企業側の評価.....	168
(1) 企業誘致策・企業支援策の特徴.....	168
(2) 企業誘致策・企業支援策に対する企業側の評価.....	170
5. その他.....	171
(1) 企業課税を巡る特筆すべき事項.....	171
(2) 企業をサポートする行政サービスと企業の公的負担のあり方に関する考察.....	173
(3) 米国企業の公的負担水準と福利水準に関する考察.....	175
参考資料.....	179
1. デラウェア州の税収における「その他」について.....	179
2. 米国における企業の公的負担の推計方法について.....	183
3. 米国現地調査および国内有識者インタビューの実施について.....	188

# I. 基本的事項

## 1. 米国連邦制の概要

### (1) 連邦制の仕組み

米国の行政機関には、連邦政府、50 州政府があり、それぞれの州には地方政府が設置されている。アメリカ合衆国憲法に基づいて連邦政府、州政府が設置され、その双方が立法権、司法権、行政権の3権を持っている。地方政府に関する規定は合衆国憲法には存在せず、その設置根拠は各州の州憲法あるいは州法である。

地方政府には、カウンティ (county)、自治体 (municipality)、タウンあるいはタウンシップ (town or township)、特別区 (special district)、学区 (school district) がある。一般に州のエリアはカウンティに分割されるが、ロードアイランド州にはこれが存在せず、またヴァージニア州のようにカウンティと自治体が並存し、自治体のエリアにはカウンティが存在しない州もある<sup>1</sup>。また、本調査の対象州では、サンフランシスコがカウンティと自治体の機能を有しており、比較対象として扱っているニューヨークでは自治体内部にカウンティを含んでいる。

1959 年にハワイ州が誕生して以来、連邦政府、州政府の機関数は一定である。一方、地方政府の機関数を経年的に整理したものが以下の図表である。50 年間にカウンティは安定して推移しており、また自治体は 8.5%の微増、タウン等が 4.5%の微減である。これらの機関数は 50 年間で見ても比較的安定している。これに対して、特別区はこの間 97.6%の増加を見ており、逆に学区は 62.8%も減少し、変動が激しくなっている。

図表では 2012 年の調査対象州の機関数も合わせて整理している。カリフォルニア州は地方政府の機関数が 4,350 機関あり、このうち特別区が 2,786 機関、学区が 1,025 機関となっている。ミシガン州はカウンティでカリフォルニア州よりも多く、タウン等も存在するが、全体ではカリフォルニア州の 7 割程度の機関数である。

図表 地方政府の機関数の推移

年・州	カウンティ	自治体	タウン等	特別区	学区	合計
1962	3,043	17,997	17,144	18,823	34,678	91,685
1972	3,044	18,517	16,991	23,885	15,781	78,218
1982	3,041	19,076	16,734	28,078	14,851	81,780
1992	3,043	19,279	16,656	31,555	14,422	84,955
2002	3,034	19,429	16,504	35,052	13,506	87,525
2012	3,031	19,522	16,364	37,203	12,884	89,004
カリフォルニア	57	482	—	2,786	1,025	4,350
ミシガン	83	533	1,240	445	576	2,877
ニューヨーク	57	617	929	1,172	679	3,454
デラウェア	3	57	—	259	19	338

資料：US Census Bureau、竹下(2008)

<sup>1</sup> 竹下謙監・著(2008)『世界の地方自治制度』、イマジン出版の 113 頁参照。

## (2) 連邦政府と州政府の権限

### ①連邦政府の権限

連邦政府は大統領制を取り、行政府の役割は法律の執行に当たることである。立法府は上・下両院からなり、それぞれの役割は合衆国憲法に規定されている。大統領には法律の提出権はないが、立法府が成立させた法律案に対して拒否権を持っている。司法府は合衆国憲法や連邦法の解釈を行う機関となっている。

連邦政府と州政府の権限については、各州が特定の権限を連邦政府に付与するという考え方を取り、連邦政府に委任された権限は合衆国憲法第1条第8節にこれが列挙されている。8節では、連邦政府が国の福祉の増進や防衛力の整備、債務の返済のために課税権を持つとし、これに加え、以下の権限が付与されている。

図表 主な連邦政府の権限

<ul style="list-style-type: none"><li>○ 国家の信用に基づく資金の借入</li><li>○ 外国貿易及び州間通商の規定</li><li>○ 帰化に関する規則</li><li>○ 破産に関する法律の制定</li><li>○ 度量衡の制定</li><li>○ 貨幣の鋳造</li><li>○ 通貨偽造に対する科罰</li><li>○ 郵便局の設置と郵便網の整備</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○ 著作権と特許の認定</li><li>○ 公海上の重大犯罪に対する科罰</li><li>○ 宣戦の布告</li><li>○ 軍隊の整備・維持</li><li>○ 首都と準州の統治</li><li>○ 連邦政府に係る法律の制定</li><li>○ 銀行設置の認可</li></ul> <p style="text-align: right;">等</p>
---	---

資料：The Constitution of the United States of America (Article I, Section 8)<sup>2</sup>、国土交通省 HP 「米国における地域振興に係る支援・特例の事例」から作成

### ②州政府の権限

州政府の行政機構はそれぞれの州憲法を根拠としているが、連邦政府同様3権で構成されている。行政府は、直接選挙で選出される知事をトップに、それぞれの執行機関の長、行政委員会の長からなる<sup>3</sup>。立法府も連邦政府と同様に上・下両院<sup>4</sup>によって構成され、議会が成立させた法案に対して州知事は拒否権も持っている。司法府は連邦の裁判制度から独立した裁判所であり、裁判官は一般に選挙によって選出されている。

州政府の権限については、これを規定しているのが1791年に成立した合衆国憲法の修正第10条である。同条は「この憲法によって合衆国に委任されず、かつ州に対して禁止されていない権限は、各州または国民に留保される」と規定している。この条文によって連邦政府の権限が憲法上の規定に限定されていることを示し、さらに州政府の権限については、合衆国憲法および州憲法に反しない限り、全ての権限が州政府に留保されていることを確

<sup>2</sup> 合衆国憲法は以下を参照した。 <http://www.usconstitution.net/const.html>

<sup>3</sup> 州知事以外でも副知事や州務長官なども選挙によって選出される場合が多い。

<sup>4</sup> ネブラスカ州のみ一院制を採用している。

認している。但し、連邦政府の法律と州政府の法律が矛盾する場合には連邦の法律に違反する州の法律は無効になるという原則がある<sup>5</sup>。

### (3) 州政府と地方政府の関係

#### ① 地方政府の設置根拠

合衆国憲法には地方政府に関する規定がなく、修正第 10 条からその設置は州政府に委ねられている。このため、地方政府は州の創造物とされ、各州が地方政府に関する規定を州憲法あるいは州法で担保している。地方政府は州政府が持っている組織の組成権限や、課税権、起債権、予算・人事管理等の権限などを委譲してもらうことで成立している。この考え方は各州の地方制度にほぼ共通しており、一般に特定の権限を州法によって与えることで地方政府が設置される。

地方政府には既述したようにカウンティ、自治体、タウン・タウンシップ、特別区、学校区に大別できる。これらの地方政府は、主に事務範囲と、設立目的や設立経緯の2つの観点から、以下の図表のように分類されている。

事務範囲は特定の事務のみを担う場合と、広く一般的な事務を担当する場合で、前者に特別区や学校区がある。設立目的や設立経緯による分類には、地方自治体、準地方自治体があり、前者は住民が設立する政府で、後者は州政府が行政管理上の理由から設置する機関である。但し、こうした分類も絶対的なものではなく、特に大都市圏のカウンティの中には州の下部組織から地方自治体に転換していくケースもある。また、タウンでも法人格を持つ組織が現れ、住民の要請から設置される特別区や学校区もあるなど、こうした類型から外れる地方政府も存在する。

図表 地方政府の類型

		設立目的や設立経緯	
		地方自治体	準地方自治体
事務範囲	一般事務	自治体	カウンティ、タウン・タウンシップ
	特定事務		特別区、学校区

資料：竹下(2008)、神奈川県(1996)

地方政府は州政府の行政管理上の理由から導入されるものが多く、個々の地方政府の設置に関しては州法を根拠としている。自治体の設置に関しても州法を根拠とするが、設置手続きとしては住民の発議に対して州政府がこれを承認し、住民に対して憲章 (charter) を付与することで行われている。

憲章には、個々の自治体ごとに州議会が特別法を制定する特別憲章 (special charter) や、州議会が標準的な内容を盛り込んだ一般法を整備し、これを自治体に適用する一般憲章

<sup>5</sup> 国土交通省 HP における「米国における地域振興に係る支援・特例の事例」を参照した。

(general charter)、自治体を人口や面積規模で分類し、内容を標準化した等級別憲章 (classified charter)、複数の標準的な憲章を定め、住民が選択する選択憲章 (optical charter) などがある。これら4つの憲章は州政府によってその詳細が決定されているが、これ以外に住民自らが憲章を定める自治憲章 (home rule charter) もある。州政府はこれらの憲章を複数整備していることが一般的で、適宜選択され適用されている。

なお、自治憲章はカウンティにも適用が拡大されており、カリフォルニア州では1911年からカウンティに適用できるように州憲法が改正されている。これにより、自治憲章についての投票で過半数の承認を得れば、カウンティが憲章の採択、修正、改正、廃止ができるとしている (カリフォルニア州憲法第11章第3条 (a) 項)。

## ② 地方政府の組織および処理する事務

### 1) カウンティ

カウンティは理事会によって運営されるケースが多く、この場合理事会に参加する理事は公選である。理事会は、やはり公選による複数の行政官とともに、カウンティにおける行政権と立法権を行使していく。

この形態以外にも理事会が行政官を任命する組織形態や、行政官を公選で1名選出する形態などもある。後者は理事会という立法府と、行政官を長とする行政府を設置する二元代表制のケースである。

カウンティが処理する事務は、州政府が付与するから州によって違いがある。一般的には、刑務所、課税・徴税、警察、検屍、生活保護、道路、裁判、農業、保健、小・中学校、図書館に係る事務となっている。都市地域にあるカウンティではさらに総合計画の策定・執行や、公園やレクリエーション施設の設置・運営、地域規制の導入といった事務も行う場合がある。

### 2) 自治体

自治体の組織形態は憲章に根拠を置く場合があるが、必ずしもこのルールが守られている訳ではない。また、組織形態も多様であり、首長一議会型、理事会型、議会一支配人型といった形態が採用されていることが多い。

首長一議会型の組織形態を取る場合、首長の行政権限が強い場合と、弱い場合がある。権限が強い場合、首長は有権者の直接選挙によって選出され、予算編成からその執行まで責任を持っている。組織の人事権もあり、議会に対して拒否権を持つことが一般的である。

これに対して、首長の権限が弱いケースでは、議会が立法権と行政権の双方を持っており、通常議員が個々の行政部署の長を兼ねることになる。この場合、首長は議員の中から選ばれるが、住民の直接選挙で選ばれる場合もある。また、行政府の主要な役職を住民の選挙で選ぶケースもある。このような方法で首長の権限を分散することで権力の集中を回避しており、首長は議会に対する拒否権も持っていない。



理事会型による組織形態は、立法権と行政権を選挙で選ばれた理事に集中させ、理事は行政部署の長を兼ねる。首長は理事から選ばれるが、強い権限が付与される訳ではない。このため、複数の首長が行政運営を担う仕組みで、変化の速さに対応できないなど、様々な問題が顕在化する中、適用事例は95年に170市あったが、2001年には50市にまで減少してきている。

議会一支配人型の組織形態は、立法権と行政権を持つ理事会が行政を執行する支配人を任命する仕組みである。理事会が政策の決定や予算の承認、条例の制定などを担うが、理事が行政運営を担当する場合、執行能力が低くなるなどの問題があった。このため、これを補完する方法として行政運営の専門家を支配人に位置付け、理事会はこれを監督する役割を担うことで執行能力を強化しようという組織形態である。

市を対象に自治体の組織形態を見ると、市長一議会型が全体の38%、議会一支配人型が53%を占めている。議会一支配人型を選択する市は人口規模で2.5万人から25万人で多く、全市の65.9%を占めている<sup>6</sup>。

自治体が担う事務としては、上・下水道、保健衛生、道路、警察、消防、教育、福祉、都市計画、レクリエーション、交通事業などがある。

### 3) タウン、タウンシップ

タウン、タウンシップは州政府が州法に基づいて設置しているが、一般に憲章を持たず、法人格もない。組織形態としては、タウン総会やタウンシップ総会による直接民主制を採用している場合が主流である。この会議では全ての有権者が参加資格を持っており、行政委員会の委員や行政官の選出、条例の制定、課税の決定など重要事項の議決を担っている。人口規模が大きくなると代議制を採用するケースも増えてくる。

タウンが処理する事務は、自治体同様広範な事務を対象とすることも多く、カウンティが処理する事務のうち、刑務所、裁判などの事務を除いて処理している。タウンによってはより限定された範囲の事務しか処理しないものもある。

タウンシップは、一般にタウンより事務の範囲は狭く、道路、生活保護、教育、警察、消防、公園管理等を担っている。

### 4) 特別区・学校区

特別区・学校区はその規模は様々であるが、課税権も起債権限も有した地方政府である。学校区は特別区の1つの形態である。特別区の組織形態は、一般に理事会を中心に運営されることが多く、理事の選出は有権者による選挙と、一定のルールに従って任命される場合がある。

学校区は公立学校の設置・運営を目的としているが、特別区は単一の事務あるいは複数の事務を処理する。処理する事務としては、消防、土壌保全、公園管理、水道、下水道、

---

<sup>6</sup> “The Municipal Year Book 2003”に基づいている。

住宅、都市再開発、港湾、橋、トンネル、空港、図書館などに係るものである。

#### (4) 政府間の財政関係

連邦政府は合衆国憲法第1条第8節において課税権を持つとなっているが、実際に課税するためには連邦憲法の規定、あるいは連邦裁判所の憲法規定解釈によってその妥当性を担保する必要がある。連邦政府の課税権と併行して、州政府には独自の課税権が留保されている。但し、合衆国憲法では州政府が輸出入に関税を掛けることを禁じており<sup>7</sup>、これは州際通商にも適用されている<sup>8</sup>。これらの禁止条項に抵触しない限り、州政府の課税権は侵害されない。

州政府は財政運営や課税に関する規定を州憲法や州法において担保している。コロラド、オハイオ、サウスカロライナ、テキサス、ヴァーモント州を除くと、全ての州憲法で均衡予算が義務付けられている。また、州財政に対しては住民提案や住民投票などによって直接規制が掛けられている例もある。例えば、カリフォルニア州では1979年の住民提案によって州憲法が改正され、支出の年間増加率は人口増加率及びインフレ率を超えてはならないとされている。

地方政府は州の創造物という考え方が、依然最も有効な領域が財政であると言われてい。財政面では、州憲法や州法による授権がない限り、地方政府は税や料金、手数料を徴収することはできない。つまり、地方政府には州法等の規定があつて初めて課税権が付与される。

州政府は地方政府の財政運営に対しても様々な規制を加えており、ほとんどの州がカウンティや自治体等の借入金に上限を設けており、負債の対象も制限している。公債の最長期間を設定し、上限利率に制限を加えるなど、州法による財政運営上の規制は様々である。

地方政府の重要な財源となっている資産税に対しても、州政府が制約を加えている場合は多い。カリフォルニア州では1978年に住民投票によって「プロポジション13」が可決され、資産税率の制限や、資産評価方法、税制改正手続きについて新たな規定が導入された。これ以前、カリフォルニア州には資産税の地方政府に対する配分率の規定が存在しなかった。このため、税率は地方政府が決定していたが、住民投票以降は州法によって配分率が定められている。

売上税・使用税も、州の税率は各州が決定しているが、地方政府の税率に対しては州法が認める範囲内で税率の決定権を持っている。こうした地方政府に対する課税権の制約は、州議会が権限の拡大に反対していると言うより、住民が地方政府に対して財政上の権限を与えることに反対していることがある。カリフォルニア州で成立した「プロポジション13」はこうした住民の意思を明確にした事例と捉えられている。

<sup>7</sup> 合衆国憲法第1条第10節第2項による。

<sup>8</sup> 合衆国憲法第1条第8節第3項による。