

カリフォルニア州の政治経済と財政構造 (2)

— 「納税者の反乱」の研究に関する予備的な考察として—

小泉和重

目 次

はじめに

I. カリフォルニア州の経済社会と州、地方政府

II. カリフォルニア州政府の予算制度と財政

(以上 前稿)

III. カリフォルニア州の地方政府の税財政制度

1. 各地方政府の財政構造

(1) 一般目的政府 (カウンティ、市) の財政

(2) 特定目的政府 (学区、特別区、コミュニティ再開発公社) の財政

2. 地方政府の自主財源—地方税と税外収入—

(1) 地方税: 様々な税目と課税を巡る住民参加

(2) 税外収入: 財源調達手段の多様化

3. 地方政府の依存財源—州補助金と資本調達—

(1) 州補助金: 特定補助金主体の弱い財政調整機能

(2) 資本調達: パイパスされる住民投票制度

おわりに

III. カリフォルニア州の地方政府の税財政制度

1. 各地方政府の財政構造

まず、カリフォルニア州の地方政府全体の財政的な特徴から述べる。2007年度の一般歳入額 (General Revenue) は2195億6500万ドルである (表1)。構成は、政府間収入976億7100万ドル (44.5%)、税収651億1800万ドル (29.7%)、経常料金377億6600万ドル (17.2%)、その他190億1000万ドル (8.7%) である。全米合計と比べ政府間移転収入の割合が高く、税収、とりわけ財産税の割合が低い。一方、一般歳出額 (General Expenditure) は2101億400万ドルである (表2)。主な歳出構成は教育費775億8900万ドル (36.9%)、健康・病院費208億2300万ドル (9.9%)、公的福祉費150億300万ドル (7.1%)、ごみ・下水道・廃棄物処理費133億

表1 加州の地方政府一般歳入（2007年度）（単位：100万ドル）

	加州	割合	全米合計	割合
政府間収入	97,671	44.5	504,407	37.5
税金	65,118	29.7	525,813	39.1
財産税	46,337	21.1	376,952	28.0
その他	18,781	8.6	148,861	11.1
経常料金	37,766	17.2	210,251	15.6
その他	19,010	8.7	104,357	7.8
合計	219,565	100.0	1,344,828	100.0

注) 全米合計はアメリカ全体の地方政府の歳入。
出所) U. S. Department of Commerce (2011), pp. 292-293参照。

表2 加州の地方政府一般歳出（2007年度）（単位：100万ドル）

	加州	割合	全米合計	割合
教育費	77,589	36.9	560,505	42.9
公的福祉費	15,003	7.1	48,259	3.7
健康・病院費	20,823	9.9	107,798	8.2
ハイウエー費	7,511	3.6	56,380	4.3
治安費	12,445	5.9	72,706	5.6
ごみ・下水・廃棄物費	13,338	6.3	87,498	6.7
公園・レクリエーション費	5,119	2.4	32,345	2.5
住宅・地域開発費	8,415	4.0	37,225	2.8
一般政府費	12,623	6.0	70,160	5.4
公債費	7,481	3.6	51,992	4.0
その他	29,757	14.2	18,291	1.4
合計	210,104	100.0	1,307,839	100.0

出所) U. S. Department of Commerce (2011), pp. 294-295参照。

3800万ドル（6.3%）である。全米全体と比べ、教育費の割合が低く、公的福祉費の割合が高いことがわかる。

しかし以上の特徴は、性格も役割も大きく異なる地方政府の単純集計から見た特徴に過ぎず、カリフォルニア州の地方財政の実際の姿を明らかにするには自ずと限界がある。このため、地方政府をカウンティ、市、学区、特別区、コミュニティ再開発公社（Community Redevelopment Agencies）に分け、それぞれの地方政府の特徴について見ていくことにする。

（1）一般目的政府（カウンティ、市）の財政

カウンティ財政¹

カウンティの歳入総額（2008年度）は559億100万ドル、歳出総額は567億4700万ドルである。この金額はカウンティ本体と公営企業の歳入、歳出金額を合計したものである。歳入ベースで見ると、カウンティ本体は歳入合計の88.5%を占め、公営企業は11.5%を占めている。公営企業は154の公営企業の会計を集計したもので、空港（47）、病院（17）、ごみ処理（32）、交通（28）、その他（30）の事業に分類される。歳入の大半は病院事業によるものである²。

¹ サンフランシスコ市は一市一カウンティの形態をとる地方政府である。統計上、カウンティに分類されている。

² 反面、病院事業の収益性は低下しているため、カウンティは民間や大学に病院を売却することで手を引きつつある。Frates(2003),p.183.

カウンティ本体の歳入構成を見ると、政府間収入が 54.2%と半分を占め、以下、租税 23.9%、経常サーヴィス料 (Charges for Current Services) 11.7%、特別分担金(Special Benefit Assessments)等³3.3%から構成されている。

政府間収入の構成を見ると、州補助金が 60.1%、連邦補助金が 36.7%を占め、大半は用途が限定されている特定補助金である⁴。政府間収入の割合の高さはカウンティが州の下部機関として、福祉や医療サーヴィス等を提供する役割を担っているからである。例えば州補助金の 4 割、連邦補助金の 7 割は公的扶助 (Public Assistance) の財源となっている⁵。

租税収入の構成は財産税 88.9%、売上税・利用税 4.4%、その他 6.7%である。財産税収が大半を占めている。財産税は 1%の税率で調達した部分 77 億 10 万ドルと超過課税により財源調達した部分 1 億 1610 万ドル、さらに自動車免許料代替財産税 (Property Tax In-Lieu of Vehicle License Fee) 37 億 9582 万ドルの部分から構成されている⁶。

売上税・利用税の税収は、州が徴収しカウンティに特定財源 (健康・福祉、治安、交通目的) ないしは一般財源 (市の未法人地域の売上に対するもの) として配分される税収⁷と代替的売上税・利用税 (In-Lieu Local Sales and Use Tax) ⁸として配分される税収から構成されている。

さらに、その他の地方税として不動産の販売に対する資産移転税(Property Transfer Tax)⁹、滞在者税 (Transient Lodging Tax)、公益事業利用者税 (Utility Users Tax) ¹⁰、木材収入税 (Timber Yield Tax) ¹¹がある。

一方、カウンティ本体の歳出構成は、公的保護費(Public Protection)32.8%、公的扶助費(Public Assistance)30.3%、健康・衛生費(Health and Sanitation)18.1%、一般政府費 9.9%(General

³ その他には免許・許可・フランチャイズ料 (Licenses, Permits and Franchises) と罰金・過料・反則金(Fines, Forfeitures, and Penalties)を含めた。

⁴ 一部、住宅所有者向け財産税減税補てん補助金のように用途が制限されていない補助金もある。State of California, Office of the State Controller(2011), p. ix 参照。

⁵ State of California, Office of the State Controller(2011), p. ix 参照。

⁶ 財産税は納税者の反乱以降、税率は 1%に制限されることになった。しかし住民投票で承認された場合に限り、債務償還を目的に超過課税を課すことができるようになった。自動車免許料代替財産税は従来、州から交付されていた自動車免許料税補助金の代替財源として 2004 年度より創設されたもの。State of California, Office of the State Controller (2011),p.vii 参照。

⁷ 州売上税率は 8.25%である。6%が州の一般基金の財源に、0.25%が州債の償還財源になる。残りは次の通り。0.75%がカウンティ、市の一般基金 (一般財源) に配分される部分。0.25%が交通目的でカウンティ、市に配分される部分、0.5%が治安目的の財源として、カウンティ、市に配分される部分、0.5%が健康・福祉目的でカウンティに配分される部分である。さらに、超過課税として 1.5%が上乗せ可能である。27 のカウンティで超過課税を行っている。

⁸ 2004 年度から州債の償還財源として売上税・利用税の 0.25%が州の税収としてシフトし、この見返りとして同一税収が州の教育増強基金 (財源は財産税) からカウンティに配分されることになった。この配分額を売上税・利用税の代替税と呼び、売上税・利用税に税収上、含まれている。State of California, Office of the State Controller (2011),p.262 参照。

⁹ 不動産の売却に課税。売上 1000 ドルに対して税率 1.1 ドル。市の未法人地区と同税を導入していない市の税収がカウンティに帰属。また同税を導入した市に対してはカウンティと市で税収を均等に分割している。

¹⁰ 滞在者税、公益事業利用税は市の未法人地区の税収に限定されている。

¹¹ 立木に対する財産税の代替税。

表3 加州のカウンティ歳入（2008年度）（単位：100万ドル）

	金額	割合	項目別割合
カウンティ本体			
租税	13,059	23.9	100.0
財産税	11,612	-	88.9
売上税・利用税	578	-	4.4
その他	869	-	6.7
特別分担金等	1,647	3.3	100.0
特別分担金	11	-	0.7
免許料	530	-	32.2
罰金	1,106	-	67.2
財産収入	767	1.6	-
政府間収入	26,807	54.2	100.0
州	16,121	-	60.1
連邦	9,850	-	36.7
その他	836	-	3.1
経常サービス料	5,772	11.7	-
雑収入	808	1.6	-
その他	587	1.2	-
小計	49,448	100.0	-
公営企業			
空港	406	6.3	-
病院	5,341	82.8	-
廃棄物	508	7.9	-
交通	90	1.4	-
その他	109	1.7	-
小計	6,453	100.0	-
合計	55,901	-	-

出所) California State Controller's Office(2011a), pp. v～xi参照。

Government)、道路・施設費（Public Ways and Facilities）3.8%、公債費(Debt Service)3.1%から主に構成されている。

公的保護費には司法、警察、拘置・矯正、消防といった治安維持的な経費から治水、土壌・水質管理、予防検査に関する経費まで広く含んでいる。もっともその大半は、司法 27.4%、警察 27.9%、拘置・矯正 32.6%の3つの費目で占められている。

公的扶助費は福祉、社会サービス、一般給付(General Relief)、退役軍人サービス等に関する経費である。大半は福祉 68.5%、社会サービス 24.3%から構成されている。

保健・衛生費は、保健、医療ケア、精神保健、薬物・アルコール中毒者対策、衛生といった経費である。一般政府は議会、行政、財務、人事、選挙、管財等の経費が含まれている。

カウンティ全体の長期債務残高（2009年6月末）は214億993万ドルである。長期債務残高の構成は1)リース購入債務（Lease-Purchase Obligation）47.0%、2)年金債務債（Pension Obligation Bonds）30.4%、3)その他の長期債（Other Long-Term Debt）15.8%、4)一般財源保証債（General Obligation Bonds）1.8%、5)レベニュー債(Revenue Bonds)3.1%等である。

公債発行による債務は上記の年金債務債、一般財源保証債、レベニュー債で、金額は75億5756万ドル、全体の3割程度に過ぎない。多くは公債によらない債務であるリース購入債務によるものである。後に詳しく述べるようにこのリース購入債務の割合の高さは州憲法の住民投票要件が課されないことにある（リース購入参加証書参照）。

表4 加州のカウンティ歳出（2008年度）（単位：100万ドル）

	金額	割合	項目別割合
カウンティー本体			
公的保護費	16,102	32.8	100.0
司法	4,414	-	27.4
警察	4,495	-	27.9
拘置・矯正	5,245	-	32.6
その他	1,948	-	12.1
公的扶助費	14,896	30.3	100.0
福祉	10,198	-	68.5
社会サービス	3,621	-	24.3
一般扶助	324	-	2.2
その他	681	-	4.6
健康・衛生費	8,889	18.1	100.0
精神医療	4046	-	45.5
公衆衛生	2995	-	33.7
医療	1207	-	13.6
その他	641	-	7.2
一般政府費	4,871	9.9	-
道路・施設費	1,855	3.8	-
公債費	1,542	3.1	-
レクリエーション・文化費	507	1.0	-
教育	483	1.0	-
小計	49,143	100.0	100.0
公営企業歳出			
空港	309	4.1	-
病院	6,584	86.6	-
廃棄物処理	519	6.8	-
交通	96	1.3	-
その他	96	1.3	-
小計	7,604	100.0	-
合計	56,747	100.0	100.0

出所) California State Controller's Office(2011a), pp. x iii ~ x vi参照。

表5 加州のカウンティ長期債務残高（2008年度）（単位：100万ドル）

区分	金額	割合
債券による債務		
一般財源保証債	381	1.8
レベニュー債	661	3.1
年金債務債	6,514	30.4
開発区債	1	0.0
小計	7,557	35.3
特別分担法による債務		
特別分担法債	368	1.7
小計	368	1.7
債券によらない債務		
リース購入債務	10,068	47.0
州法借入	22	0.1
連邦法借入	5	0.0
その他の長期債務	3,389	15.8
小計	13,484	63.0
合計	21,410	100.0

出所) California State Controller's Office(2011a), p. x vii参照。

市財政

2008年度の市の歳入総額は542億1600万ドル、歳出総額は559億3600万ドルである。先ほどのカウンティと異なり、市本体の会計と公営企業会計が分離されていない形で財政データが整理されている¹²。

主な歳入の構成は経常サービス料金(Current Service Charge)37.6%、租税34.8%、政府間収入9.0%、財産収入(Revenue from Use of Money and Property)3.9%、特別分担金等3.6%である(表6)。カウンティと異なり、租税や経常サービス料金などの自主財源の割合が高く、移転財源の割合が低い。また、公営事業の料金収入を含んでいることもあって、歳入全体に占める特定財源(Functional Revenue)の割合が高く、全体の65.2%を占めている。

表6 加州の市歳入(2008年度) (単位:100万ドル)

	金額	割合	項目別割合	特定財源比率
税収	18,890	34.8	100.0	9.6
財産税	5,029	-	26.6	8.9
売上税・利用税	4,073	-	21.6	17.4
公益事業利用税	1,750	-	9.3	0.0
事業免許税	1,067	-	5.6	0.0
その他	6,971	-	36.9	9.3
経常サービス料金	20,397	37.6	100.0	100.0
電気	5,407	-	26.6	100.0
水道	3,704	-	18.2	100.0
下水道	2,955	-	14.6	100.0
廃棄物処理	1,727	-	8.5	100.0
空港	1,170	-	5.8	100.0
その他	5,434	-	26.8	100.0
政府間収入	4,888	9.0	100.0	90.8
連邦	2,096	-	42.9	100.0
州	2,390	-	48.9	90.8
カウンティ他	402	-	8.2	74.6
特別分担金等	1,936	3.6	100.0	89.2
特別分担金	774	-	40.0	100.0
免許料	523	-	27.0	72.6
罰金	639	-	33.0	72.5
財産収入	2,105	3.9	-	100.0
その他の財源	2,933	5.4	100.0	100.0
債券の発行	2,309	-	78.7	100.0
その他	624	-	21.3	100.0
その他	3,067	5.7	-	86.5
合計	54,216	100.0	-	65.2

注)財産税の中には公債費償還を目的に超過課税した税収分を含む。また、売上税・利用税の中には公共交通に関する目的財源を含む。

出所) California State Controller' s Office(2011b), p. vi参照。

それぞれの歳入項目について述べると、経常サービス料金には公営企業が提供したサービスに対する料金と警察・消防・建築等の部署が提供した行政サービスに対する料金が含まれる(表7)。前者は水道、電気、ガス等の公益事業、空港、港湾等の交通関係事業、スタジアム、ゴルフコース、図書館等の文化・レクリエーション関係の事業、下水道、ごみ処理等の衛生関連の

¹² カウンティ、市、特別区の財政に関しては、カリフォルニア州税務部(California State Controller's Office)発行の決算統計書に基づいている。

事業に関する料金である。後者は、特別警察署サービス(Special Police Department Service)¹³、特別消防署サービス(Special Fire Department Service)、救命・救急、ゾーニング・区画(Zoning and Subdivision)、計画確認 (Plan Checking)、設計、動物捕獲、道路・歩道補修に関する料金である。

表7 加州の市経常サービス料金(2008年度) (単位:100万ドル)

項目	金額	割合
電気	5,407	26.5
水道料金	3,704	18.2
下水道料金	2,955	14.5
廃棄物処理	1,727	8.5
その他	1,412	6.9
空港	1,170	5.7
港湾	912	4.5
駐車・レクリエーション施設料	456	2.2
準外部取引	391	1.9
駐車施設	254	1.2
設計料	237	1.2
特別消防サービス	200	1.0
住宅	198	1.0
特別警察署サービス	191	0.9
ガス	187	0.9
計画確認料	180	0.9
ゴルフコース料	174	0.9
救急車	169	0.8
交通	161	0.8
病院	112	0.6
区域料・区画料	100	0.5
道路・歩道の補修	54	0.3
図書館罰金・料金	25	0.1
動物捕獲料	11	0.1
除草・清掃	8	0.0
墓地	3	0.0
合計	20,397	100.0

出所) California State Controller's Office(2011b), p. x vi 参照。

収入構成上、大きなものは、前者のサービスに含まれる電気料金(料金収入の26.5%)、水道料金(18.2%)、下水道料金(14.5%)で、これらで6割を占める。もっとも公営企業の設置は市間で大きな違いがある。構成比が最も大きい電気料金の場合、わずか28市しか徴収していない。しかも電気料金の51.7%はロサンゼルス市の収入によるものである¹⁴。後者のサービスについては収入上、どれも1%を満たないほどで非常に少ない。しかし近年、建築確認やレクリエーション施設の利用に関する料金などが増加傾向にあるとされる¹⁵。78年の納税者の反乱以降、財産税収が減収したことがその要因であると指摘されている。

租税収入の構成は、財産税26.6%、売上税・利用税21.6%、公益事業利用税9.3%、事業免許

¹³ 例えば、イベントなどで道路を利用する場合、料金が課される。

¹⁴ 例えば、ロサンゼルス市の電気料金収入は28億5682万ドルで市歳入の20.2%を占める。次いで多いアナハイム市は3億6461億ドル、市歳入の35.4%を占める。California State Controller's Office(2011b),p.17,p.132 参照。

¹⁵ Frates (2003), p.180 参照。

税 (Business License Tax) 5.6%、その他 36.9%である。カウンティの場合と異なり、財産税の比重が低く、その分、売上税・利用税、公益事業利用税、滞在者税、フランチャイズ税などの他の税の割合が多く税源が多様化している。

売上税・利用税の比重の高さは市の開発政策と大きく関係している。地方に配分される売上税の税率 0.75%分 (一般基金に配分される税率分) は課税売上の発生地には税収が帰属する仕組みであるため、市は大規模小売店や自動車販売店などの誘致に積極的である¹⁶。これは納税者の反乱後、特に顕著に見られるようになった現象である。しかもこれらの商業施設は公営住宅の建設の場合と異なり、住民の増加を伴わないため治安費や福祉費などの対人サービスの経費の増高を伴わないことも財政上のメリットとして評価されている。こうした売上税目的の商業施設の誘致のことを「土地利用の財政化 (Fiscalization of Land Use)」と言う¹⁷。

政府間収入は、州補助金 (政府間収入の 48.9%)、連邦補助金 42.9%¹⁸、カウンティ補助金他 8.2%に分かれる。州補助金、カウンティ補助金には若干、一般財源目的の補助金も含まれる¹⁹。カウンティの場合と異なり、政府間収入の割合が格段に低いのが特徴である。

特別分担金等には、1) 消防、医療、警察、街灯の運営経費に対する特別分担金 (40%)、2) 動物、自転車、建設などに関する免許・許可 (27.0%)、3) 自動車の運転違反等の罰金や保釈金 (33.0%) が含まれる。財産収入には、投資収益、賃貸料、ロイヤリティーが含まれる。

一方、市の歳出の構成は、公共安全費 (Public Safety) 26.8%、公営企業費 (Public Utilities) 19.3%、公共交通費 (Transportation) 16.3%、一般政府費 (General Government) 10.5%、保健費 (Health) 10.0%、コミュニティ開発費 (Community Development) 8.4%、文化・余暇費 (Culture and Leisure) 8.3%である (表 8)。

公共安全費の内容は、警察 (公共安全費の 66.1%)、消防 (26.7%)、緊急医療サービス (2.9%)、街灯 (2.0%) に関する経費から構成されており、前 2 者が大半を占める。

公営企業費は市営事業の建設、運営に関する費用で、電気 (公営企業費の 56.4%)、水道 (40.6%) の 2 つで大半を占めている。

公共交通費は人やモノの移動に直接的ないしは間接的に関係する経費と定義されており、道路・ハイウェイ等の建設、維持修繕費が 47.9%を占める。それ以外の経費は空港、港湾、公共輸送等に関する経費である。

¹⁶ 課税売上の発生地が市の外側の未法人地区の場合であれば、カウンティの税収となる。

¹⁷ 繁盛している自動車販売店の誘致に成功すれば、2000 万～3000 万ドルの売上税収を市税収にもたらずとされている。Frates(2003), p.181 参照。

¹⁸ 連邦補助金にはコミュニティ開発ブロック補助金 (Community Development Block Grants)、連邦都市救済補助金 (Federal Aid Urban Grants)、連邦緊急管理法補助金 (Federal Emergency Management Act Grant) が含まれる。

¹⁹ 州補助金の一般財源として、自動車税代替 (Motor Vehicle In-Lieu Tax) 補助金、住宅所有者向け財産税減税補てん (Homeowners Property Tax Relief) 補助金がある。この 2 つは州補助金の 10.3%を占めるに過ぎない。他方、特定財源としては道路特定財源のガソリン税 (Gasoline Tax) 補助金、公共安全税 (Public Safety Tax) 補助金、図書館補助金 (Library Grants)、公園補助金 (Park Grants) 等がある。California State Controller's Office (2011b), p. x iii 参照。

表8 加州の市歳出（2008年度）（単位：100万ドル）

	金額	割合	項目別割合	特定財源比率
公共安全費	14,965	26.8	100.0	16.9
警察	9,894	-	66.1	12.6
消防	3,990	-	26.7	17.3
緊急医療サービス	437	-	2.9	28.1
街灯	301	-	2.0	82.7
その他	342	-	2.3	62.6
公営企業費	10,821	19.3	100.0	102.5
電気	5,926	-	54.8	105.8
水道	4,394	-	40.6	103.5
ガス他	501	-	4.6	55.9
公共交通費	9,136	16.3	100.0	85.7
一般道、ハイウエー等	4,376	-	47.9	68.7
公共交通	692	-	7.6	119.2
空港	2,241	-	24.5	107.9
港湾	1,002	-	11.0	99.9
その他	825	-	9.0	69.8
一般政府費	5,890	10.5	100	37.2
議会	793	-	13.5	39.6
管理・補助	5,097	-	86.5	36.8
保健費	5,578	10.0	100.0	116.3
廃棄物処理	1,710	-	30.7	108.5
下水	3,392	-	60.8	127.2
その他	477	-	8.6	66.9
コミュニティー開発費	4,675	8.4	100.0	67.0
計画	705	-	15.1	36.7
建築・設計規制	1,695	-	36.3	57.4
その他	2,275	-	48.7	83.4
文化・余暇費	4,668	8.3	100.0	40.8
公園・レクリエーション	2,828	-	60.6	38.2
図書館	844	-	18.1	22.5
その他	995	-	21.3	63.6
その他	203	0.4	4.3	97.5
合計	55,936	100.0	100.0	63.2

出所) California State Controller's Office(2011b), pp. x x vi ~ x x vii 参照。

一般政府費は議会費と管理・補助（Management and Support）に関する事務的な経費²⁰から構成され、後者の経費が約 86.5%を占める。

保健費は身体・精神保健サービス、病院・衛生サービス、廃棄物収集、下水処理、墓地の運営等に関する経費で、廃棄物処理費（30.7%）、下水処理費（60.8%）で大半を占める。

コミュニティー開発費はコミュニティーの開発、保全に関する経費で、建築・設計規制（36.3%）、計画（15.1%）に関する経費で割合が多い。

文化・余暇費は文化、余暇活動に関する施設の建設、維持、運営等に関する経費で、公園・レクリエーション（60.6%）、図書館（18.1%）に関する経費で割合が高い。

なお、歳出額の 63.2%は特定財源を収入としている。公共交通費（85.7%）、保健費（116.3%）、公営企業費（102.5%）の分野でその割合が高く、補助金や料金収入に依存している。逆に、公

²⁰ 管理、人事、財務に関する事務的経費である。

共安全費（16.9%）、一般政府費（37.2%）、文化・余暇費（40.8%）は租税収入に依存している。

2008年度末の市の長期債務残高は631億ドルである。構成は1）債券（Bond）によるもの272億ドル（43.1%）、2）特別借入（Special Debt）によるもの44億ドル（7.0%）²¹、3）特別分担法債券（Special Assessment Act Bond）によるもの26億ドル（4.1%）、さらに、4）債券によらない債務289億ドル（45.8%）がある。

表9 加州の市長期債務残高（2008年度）（単位：100万ドル）

区分	金額	割合
債券による債務		
一般財源保証債	2,937	5.0
レベニュー債	22,347	38.1
リース契約購入参加証書	134	0.2
年金債	1,774	3.0
小計	27,192	46.3
債券によらない債務		
リース債務	25,261	43.0
州・連邦による建設財源の調達	1,944	3.3
ノート	766	1.3
借入	453	0.8
その他	495	0.8
小計	28,919	49.3
特別分担法による債務		
特別分担法債券	2,575	4.4
小計	2,575	4.4
合計	58,686	100.0

出所) California State Controller's Office(2011b), pp. x x ix ~ x x xi 参照。

表9は、特別借入分²²を除く長期債務の構成（表9）である。主なものはリース債務（Lease Obligations）（43.0%）、レベニュー債（38.1%）、一般財源保証債（12.5%）、特別分担法債（4.0%）である。ここでもカウンティ同様、一般財源保証債は資本調達の主たる手段ではもはやなくなっている。代わりにレベニュー債とリース債務がその役割を果たしている。住民投票による起債制限がこれらの債券に課されていないことがその理由である。

（2）特定目的政府（学区、特別区、コミュニティ再開発公社）の財政

学区財政

公立学校会計は一般基金、特別基金、資本プロジェクト基金、公債基金等の複数の基金に分かれている。ここでは学区の財政運営に関する基本的な基金である一般基金を対象に見ていくことにする²³。

2008年度の学区の一般基金の歳入総額は539億3900万ドル、歳出総額は520億3400万ドル

²¹ この債券には、コミュニティ施設区債（Community Facility District Bond）、開発区債（Improvement District Bonds）、メロー・ルース債（Mello-Roos Bonds）、マークス・ルース債（Merks-Roos Bonds）が含まれる。

²² 参照とした資料（California State Controller's Office(2011b)）に詳細な数字が記載されていないので除外した。

²³ カリフォルニア州教育局が州全体で取りまとめた学区の財政統計は一般基金会計のみを対象としている。データの出所は <http://www.ed-data.k12.ca.us/Pages/Home.aspx> 参照。

である(表10)。一般基金の歳入項目は、収入制限財源(Revenue Limited Sources)が62.3%、その他の州財源が19.6%、連邦財源(Federal Revenue)が11.7%、他の地方財源が6.4%である。

収入制限財源とは1972年の上院法90号で導入された制度で、学区間の財政力の格差を調整する仕組みである。収入制限財源(336億ドル)は学区の標準的な教育財源の規模²⁴を示すもので、州からの補助金(210億ドル)と学区の財産税等(126億ドル)から構成される。学区の財産税が基本収入制限額(教育の基準財政需要額)の水準を下回る場合に州補助金が交付されるため、財産税の課税ベースが少ない低資産学区程、多くの補助金が配分されることになる。教育財政訴訟のセラノ・プレスト判決(Serrano v. Priest)を受けてこうした制度がカリフォルニア州では実施されているのである²⁵。

表10 加州の学区歳入・出(2008年度) (単位:100万ドル)

歳入	金額	割合
収入制限財源	33,580	62.3
州補助金	20,992	38.9
地方財産税等	12,588	23.3
連邦財源	6,298	11.7
他の州財源	10,585	19.6
他の地方財源	3,477	6.4
合計	53,939	100.0
歳出	金額	割合
人件費	33,185	63.8
福利厚生費	9,856	18.9
書籍・文具費	2,260	4.3
サービス他費	5,272	10.1
小計	50,572	97.2
資本支出等	1,461	2.8
合計	52,034	100.0

出所) <http://www.ed-data.k12.ca.us/Pages/Home.aspx>参照。

連邦財源は障害児教育、貧困地域の学区の維持・運営、給食等の費用を補助する目的で交付される特定補助金から構成されている。その他の州財源は約80の特定目的の補助金²⁶と州営宝くじ収益金の配分金²⁷から構成されている。その他の地方の財源としては区画税(Parcel Tax)、使用料、利子所得、財産売却収入²⁸、カフェテリアの料金、図書館の罰金、寄付が含まれている。

このように学区の財源の多くは連邦、州財源に依存しており、学区が自主的に調達できる財源の割合は全体の1/5程度に過ぎない。しかも財産税自体は納税者の反乱以降、州が税率制限を課し税収配分を行っているため、学区の課税権は厳しく制限されている。

²⁴ 基本収入制限額(base revenue limit)は生徒一人当たりの基本的な教育費(base amount)に生徒数(実出席者数(actual attendance))を乗じて算出するもので、基本的な教育費とは生徒の教育ニーズやインフレ率を勘案して算出される。Townley and Schmieder-RaMirez(2008),p.74 参照。

²⁵ カリフォルニア州の教育財政訴訟については小泉(2004)、塙(2012)参照。

²⁶ 通学、小人数クラスへの支援(k3までのクラス規模を小人数化する目的の補助金)、校舎の修繕、給食、能力開発、ドライバー教習などを目的とする特定補助金。

²⁷ 1984年の州営宝くじ法(住民提案37号)により州営宝くじの収益金の34%を教育財源に配分することになっている。財源は経常的な教育費に充てられている。

²⁸ 学校敷地内の遊休している建物についてはリースや売却が可能であるが、その収入は建設、維持費に用途づけられている。

もっとも住民投票によって学区財源を自主的に調達できる場合もある。1つは学区の住民投票で2/3以上が賛成すれば区画税を導入することができる。2つには住民投票で55%が承認すれば校舎の建設、建て替えの財源として一般財源保証債の発行ができる。3つには住民投票で55%が承認すれば学区内に学校施設改善区（School Facility Improvement District）を設置し、独自に改善区内における校舎の建設の財源調達（課税、起債）をすることができる²⁹。

一方、歳出の構成は経常経費と資本支出等に分かれ、前者が97.2%と大半を占める。経常経費の最大項目は人件費³⁰で歳入全体の63.8%を占める。次いで、教職員の年金、医療保険等の福利厚生費が18.9%、教科書や文具等の経費が含まれる書籍・備品費が4.3%、さらに、賃貸料・リース料、維持費、交通費、保険等が含まれるサービスその他の経常経費が10.1%である。

大半が教職員の人件費とその関連経費（福利厚生）に支出されている。人件費は教員（正規、臨時）、補助教員、事務職員、図書館職員、ソーシャルワーカー、カウンセラー、運転手、給食・営繕等の職員の人件費が含まれる。教員人件費が人件費全体の63.0%を占める。これによりカリフォルニア州全体で30万人の教員の給与が支出されている。

特別区財政

2008年度の特別区の歳入総額は、403億2300万ドル、歳出総額は408億5400万ドルである（表11）。この歳入、歳出総額は企業活動（business activity）型特別区と非企業型（non-business activity）特別区の会計を合算したものである。

前者の企業型には空港、電気、港湾、病院、交通、下水・廃棄物処理、上水道³¹の7種類の特別区の会計が含まれている。後者の非企業型には、救急サービス、政府サービス、墓地、図書館、公園、消防等24種類³²の特別区の会計が含まれている。

企業活動型の歳入額は252億2500万ドル、歳出額は251億6700万ドルである。歳入は全体の6割程度を占める。主な歳入構成を見ると、上水道31.0%、交通18.5%、電気17.9%、病院16.7%である。これらの事業の歳入は基本的にはサービスの料金収入からなるが、税・分担金、政府間収入、利子収入等も含まれている³³。

非企業型は先の24種類の活動を合計したもので、その会計は一般目的（general-purpose）、

²⁹ 区画税については1983年から2012年7月までに582の住民投票が行われ、314が承認された。学区債に関しては2001年から2012年7月までに655の住民投票が行われ、537が承認された。さらに、学校施設改善区に関しては2001年から2012年7月までに30の住民投票が行われ24が承認された。Ed-Date(2012)を参照。

³⁰ 教員の人件費の割合は学区間で違いがある。小規模の小学区区程、人件費の割合が多くなる傾向にある。Frate(2003),p.184.

³¹ それぞれに分類されている特別区の数 は下記の通りである。空港19、電気67、港湾15、病院63、交通65、下水・廃棄物処理597、上水道887である。California State Controller's Office(2011c)pp. x ii ~ x i x 参照。

³² 他には大気汚染の管理、動物の管理、排水施設の維持、公共施設の資金調達・建設、治水・水質管理、保健、土地造成、街灯、地域計画・開発、記念館、害虫駆除、警備、レクリエーション・公園、自家保険、土壌保全、道路・街路の建設・維持、テレビ中継施設、地下電気通信施設が含まれる。California State Controller's Office(2011c),p.vii参照。

³³ 例えば、交通区は財産税や売上税を課税し、水道区も財産税を課税している。

表11 加州の特別区歳入・出（2008年）（単位：100万ドル）

企業型特別区	歳入金額	割合	歳出金額	割合
空港	422	1.7	370	1.5
電気	4,504	17.9	4,392	17.5
港湾	235	0.9	243	1.0
病院	4,205	16.7	4,037	16.0
交通	4,663	18.5	5,722	22.7
下水・廃棄物処理	3,373	13.4	3,145	12.5
上水道	7,823	31.0	7,258	28.8
小計	25,225	100.0	25,167	100.0
非企業型特別区	歳入金額	割合	歳出金額	割合
一般目的	12,519	31.0	11,821	28.9
公債費	2,333	5.8	3,276	8.0
資本プロジェクト	245	0.6	590	1.4
小計	15,098	37.4	15,687	38.4
総計	40,323	100.0	40,854	100.0

出所) California State Controller' s Office(2011c), pp. vii, viii参照。

表12 非企業型特別区の一般目的歳入・出（2008年度）（単位：100万ドル）

歳入	金額	割合
税・分担金	3,621	28.9
免許・許可	200	1.6
罰金・保釈金・反則金	34	0.3
財産収入	630	5.0
政府間収入	1,800	14.4
連邦	524	4.2
州	849	6.8
その他の政府	427	3.4
経常サービス料金	1,942	15.5
自家保険料負担金等	3,918	31.3
その他	374	3.0
合計	12,519	100.0
歳出	金額	割合
給与・賃金・給付金	3,441	29.1
サービス供給	4,548	38.5
自家保険－保険金支払	2,229	18.9
公債費	185	1.6
固定資産	719	6.1
その他	700	5.9
合計	11,820	100.0

出所) California State Controller' s Office(2011c), p. x i x参照。

公債(debt service)、資本プロジェクト(capital budget)の3つの会計から構成されている³⁴。そのうち、一般目的会計とは特別区の管理運営費を税、料金等の収入で経理する会計で、歳入額 125 億 1900 万ドル、歳出額 118 億 2100 万ドルである³⁵。

³⁴ 一般目的会計に含まれる特別会計の数は 2914 に及ぶ。California State Controller's Office (2011c), pp. x i x 参照。

³⁵ 公債会計は長期債の発行と元利償還を経理する会計で、歳入額は 23 億 3300 万ドル、歳出額 32 億 7600 万ドルである。資本プロジェクト会計は資本施設の取得、維持に関する収入、支出を経理する会計で、歳入額は 2 億 4500 万ドル、歳出額 5 億 9000 万ドルである。公債費会計も資本プロジェクト会計も歳出額が歳入額を上回っている。これは公債費会計では新規の公債発行額よりも元利償還額が上回っていたからであり、資本プロジェクト会計は資本施設の購入費が利子所得等の資本収入を上回っていたからである。

表 12 に示すように歳入構成は、自家保険料収入 31.3%、税・分担金 28.9%、経常サービス料金 15.5%、政府間収入 14.4%で、歳出構成は、サービス供給 38.5%、給与・賃金・給付金 29.1%、保険料支払い 18.9%等である。非企業型の特別区では事業の性質上、サービスの受益者や受益の大きさを特定化しえないものもあるため、他の地方政府同様、課税権も行使して財源を調達している。

なお、特別区の長期債残高は 751 億 3650 万ドルである（表 13）。レベニュー債 63.6%、リース購入契約参加証書 21.5%が大半を占める。発行目的は、公共施設の財源調達・建設 36.6%、水道事業 23.0%、電気事業 13.8%、下水・ごみ処理事業 10.2%等となっている。特別区は他政府以上に料金収入に依存する割合が高いため、その分、レベニュー債による資金調達の割合が多いのである。

表 13 加州の特別区長期債務残高（2008年）（単位：100万ドル）

種類	金額	割合
一般財源保証債	3,056	4.1
レベニュー債	47,788	63.6
リース契約購入参加証書	16,172	21.5
連邦契約	478	0.6
州契約	1,482	2.0
タイムワラント	389	0.5
その他の長期債務	5,771	7.7
合計	75,136	100.0
発行目的	金額	割合
公共施設の財源調達・建設	27,519	36.6
水道事業	17,268	23.0
電気事業	10,373	13.8
交通事業	7,013	9.3
廃棄物処理事業	7,639	10.2
その他	5,324	7.1
合計	75,136	100.0

出所) California State Controller's Office(2011c),p.ix 参照。

コミュニティ再開発公社

以上、カウンティ、市、学区、特別区財政の特徴を述べてきたが、カリフォルニア州の地方財政について述べる場合にはコミュニティ再開発公社（Community Redevelopment Agencies）の財政も欠かすことができない。コミュニティ再開発公社とは、衰退地区を再生する目的で、市、カウンティが創設している機関である。公社の役割は衰退地域に指定されたエリア内で商工業用の建物や公共施設等の建て替えや新築を行うことで、土地の収用権も行使できる。現在 425 の公社（カウンティ 31、市 388 設置）が存在し、市の 8 割が最低 1 つの公社を設置している。

公社が地方財政上の意義をもつのは、衰退地域内での資産増加税（Increment Tax）の課税と課税配分債（Tax Allocation Bond）の起債ができるからである。資産増加税とは衰退地域における再開発事業の結果生じた資産価値の上昇分に対して財産税を課税する租税である³⁶。課税配分債とは資産増加税を償還財源として発行する債券で、道路、施設等の公的インフラを整備する目

³⁶ 都市再生と TIF（Tax Increment Financing）のメリットについては前田（2006）,p.116 参照。

的で発行される。つまり、公社は再開発事業の財源を課税配分債で調達し、事業後に資産増加税を通じて償還するわけである。

表14 加州のコミュニティ再開発公社の歳入・出（2008年度）（単位：100万ドル）

歳入	金額	割合
税と分担金	5,708	68.6
うち資産増加税	5,677	68.3
その他の収入	681	8.2
利子収入	423	5.1
長期債の発行	983	11.8
借り換え債の発行	159	1.9
その他	361	4.3
合計	8,315	100.0
歳出	金額	割合
管理費	800	9.9
建設・改良費	1,450	18.0
長期債の元本払い	1,073	13.3
利払い費	1,408	17.5
その他	3,109	38.6
その他の財源の支出	214	2.7
合計	8,054	100.0

出所) California State Controller' s Office(2011d), pp. ix ~ x 参照。

表15 加州のコミュニティ再開発公社の長期債務残高（2008年度）（単位：100万ドル）

項目	金額	割合
課税配分債	19,115	65.0
レベニュー債	1,472	5.0
市/カウンティの融資/貸付	4,277	14.6
その他	4,525	15.4
合計	29,389	100.0

出所) California State Controller' s Office(2011d), p. x iv 参照。

表14に示すように、公社の歳入の実に68.6%が資産増加税で占められ、これを主たる財源として、建設、改良事業の財源や長期債の償還費用が賄われている。また、長期債務残高の65%が資産増加税を償還財源とする課税配分債によって占めている（表15）。

このように、資産増加税の税収規模が大きいと、州内の財産税収の約12%が公社に配分される結果となっている³⁷。リバーサイドカウンティやサンバーナーディーノカウンティの場合、実にカウンティ内の財産税収の25%にも及んでいる。

2. 地方政府の自主財源—地方税と税外収入—

これまでカリフォルニア州の地方財政の構造について述べてきた。次に地方政府の税・財政制度について詳しく検討していくため、自主財源である地方税と税外収入（料金収入他）、依存財源である州補助金（State Subventions）と資本調達制度(Capital Financing)について見ていくことにする。日本の地方税財政制度と異なり、住民投票が税制、起債制度に組み込まれていると

³⁷ Legislative Analyst's Office(2010),pp.2-3.

もに、財政移転制度も財政調整機能が弱い特定補助金から構成されている点が特徴である。

(1) 地方税：様々な税目と課税を巡る住民参加

カリフォルニア州の地方税には以下の12の税目がある。すなわち、1) 財産税(Property Tax)、2) 売上税・利用税(Sales and Use Tax)、3) 取引税・利用税(Transactions and Use Tax)、4) 事業免許税(Business License Tax)、5) 公益事業利用税(Utility User Tax)、6) 滞在者税(Transient Occupancy Tax)、7) 文書移転税(Documentary Transfer Taxes)・不動産移転税(Real Property Transfer Taxes)、8) 入場税(Admission Tax)、9) 駐車税(Parking Tax)、10) 建設・開発税(Construction/Development Tax)、11) メロー・ルースコミュニティ施設税(Mello-Roos Community Facilities Tax)、12) 区画税(Parcel Tax)である。

アメリカの地方税は日本と異なり法定税という制度がないため、以上の税は各市で自由に導入され、税率も多様である。このため、各税に対する税収依存度も市ごとで大幅に異なる。市全体の税収構成では財産税、売上税・利用税の2税が主要税源となっているが、事業免許税や滞在者税で税収の多くを調達している市もある³⁸。

また、これらの税を地方政府が導入したり増税したり、さらに課税期間を延長したりする場合には、議会の承認だけでなく住民投票の洗礼を受けなければならない。表16に示すように承認要件は税の種類で異なるが、一般財源である一般税(general tax)の場合は、市の理事会の2/3以上の賛成(憲章市の場合は過半数)と住民投票で過半数の承認を得なければならない。他方、特定財源(目的税)である特別税(special tax)の場合は、市の理事会の過半数の賛成と住民投票で2/3以上の承認を得なければならない。目的税の方が住民投票のハードルが厳しく置かれているのである。

表17は2002年から2008年の住民投票の状況について示したものである。滞在者税、事業免許税以外は否決された提案の数の方が多い。滞在者税の承認件数の多さはこの税が非居住者に対する租税輸出であることが影響しているものと思われる。また、承認要件が厳しい特別税は一般税と比べ否決されるケースが多い。このため税源の使途が明確化していない一般税の方が導入しやすい傾向にある。次にこれらの税の簡単な特徴について説明しておく。

財産税³⁹

財産税は州内に所在する不動産(土地、建物)と動産(例:モーターボート、飛行機、設備)の資産価値に課税する従価税である。他州の財産税制度と大きく異なる点は1978年の提案13号以降、税率の設定、資産評価、税の徴収・配分に独自のルールが課されていることである。

税率は(州憲法13条A)⁴⁰は評価額の1%に制限されている。ただし、地方住民が住民投票で承認した場合に限り、債務の償還を目的とした超過課税が認められている。

³⁸ 例えば、サンパブロ(San Pablo)市は一般基金収入に占める事業免許税(2005年度)の割合は53.2%、ビバリーヒルズ市は25.8%を占める。公益事業利用税のそれは、ホルトビル(Holtville)市で35.5%、コンプトン(Compton)市は35.0%である。滞在者税のそれはヨントヴィル(Yountville)市は67.8%、アバロン(Avalon)市は59.0%、マンモスレイクス(Manmoth Lakes)市は55.1%である。Coleman(2003),p.37,p.42,p.47 参照。

³⁹ Coleman(2003),pp.14-16を参照。

⁴⁰ 州憲法13条Aは、提案13号の結果、修正された憲法条項である。

表16 一般税と特別税の違い

	一般税	特別税
税の用途	無制限	特定目的に限定
理事会の承認要件	一般法市：2 / 3 の賛成 憲章市：多数決	多数決
住民投票の承認要件	多数決	2 / 3 の賛成
その他のルール	一般税の投票は市の理事会選挙と同時に実施することにする。但し、理事会が一致して、緊急事態を宣言した場合には、実施されない。	特別税は一般基金と別の基金で経理する。課税当局は1) 税率、2) 収入額と支出額、3) 特別税が投入されたプロジェクトの状況を年次報告書で公表する。
根拠法	提案13号(1978年) 提案218号 (1996年)	1986年の提案62号

出所) Coleman(2008), p. 12参照。

表17 地方税と住民投票 (2002年から2008年)

	一般税 (過半数)		特別税 (2 / 3 の賛成)		合計	
	承認	否決	承認	否決	承認	否決
取引税・利用税の導入・増税 ²⁾	44	37	35	43 (27) ¹⁾	79	80
図書館目的 ³⁾	-	-	0	3 (2)	-	-
公園・広場・動物園目的	-	-	1	2 (1)	-	-
公共交通・道路目的	-	-	9	15(14)	-	-
警察・消防・救急目的	-	-	11	12 (9)	-	-
事業免許税	14	7	0	1	14	8
公営事業利用税の導入・増税	5	21	1	3	6	24
滞在者税の導入・増税・延長	53	25	7	11	60	34
区画税	-	-	119	153 (71)	-	-
病院目的	-	-	22	6 (2)	-	-
警察・救急・消防目的	-	-	6	9 (6)	-	-
消防・救急目的	-	-	50	56 (32)	-	-
公園・レクリエーション目的	-	-	8	20 (11)	-	-
一般目的	-	-	3	9 (5)	-	-
図書館目的	-	-	12	11 (0)	-	-
警察目的	-	-	3	6 (1)	-	-
道路・街路目的	-	-	8	16 (2)	-	-
その他目的	-	-	6	10 (4)	-	-

注) 1) 表中の括弧内の数字は55%以上の賛成があっても否決された住民投票の数を示す。2) 取引税・利用税、公営事業利用税、滞在者税はカウンティ、市の住民投票の結果である。事業免許税は市の住民投票、区画税は市、カウンティ、特別区の住民投票の結果である。3) 目的とは特別税の財源の目的を意味する。

出所) Coleman(2003), pp. 34-35, p. 38, p. 44, p. 49, p. 59参照。

資産評価は1975年の評価額を基準年価値 (base year value)⁴¹として、消費者物価指数の上昇率に応じて毎年度、修正する仕組みである。評価額の引き上げ幅を年2%以下とする上限が付されている⁴²。

財産税の評価、徴収はカウンティが行ない、徴収された財産税は州法に従って課税権者である

⁴¹ 但し、1975年以降に所有権が変更された資産や新築された建物に関してはその年の市場価値 (時価) で評価額される。

⁴² つまり、評価額の上昇率は消費者物価指数の上昇率か2%かのどちらか低い方になる。

市、カウンティ、特別区、学区、コミュニティ再開発公社に配分される。配分割合は、2005 年度の場合、学区 34%、カウンティ 28%、市 19%、再開発公社・特別区 19%である。

売上税・利用税、取引税・利用税⁴³

地方政府が課している売上税・利用税は州売上税との共有税であり、取引税・利用税も州売上税の上乗せ税なので州売上税と基本的な仕組みは同一である⁴⁴。州売上税の仕組みは前稿で述べたので、ここではこの2つの税の導入経緯について述べておくことにする。

カリフォルニア州では 1933 年に売上税を州税として導入したが、その後多くの市やカウンティも相次いで独自に売上税を導入していった。しかし地方政府間で売上税の仕組みが異なっていたことが事業者の不満を募らせる結果となり、1955 年に州議会はブラッドレー・バーンズ地方売上税・利用税法 (Bradley-Burns Local Sales and Use Tax Law) を導入することになった。この法律によって市、カウンティの売上税率の統一化、州税務局への徴収の一元化、売上の発生地への税収の配分が決めら、州税との共有税化が行われたのである⁴⁵。

当時税率は州が決定して、その税率内で、税収を地方政府に配分していたが、地方に税率設定権がなかった。このため、1969 年にカリフォルニア取引税・利用税法 (California Transactions and Use Tax law) が導入された。これにより、地方政府は州売上税の税率に上乗せして課税 (add-on rates) できることになった。上乗せできる最低税率は 0.25% で、上限はカウンティ、市合わせて 2% と決められている。

事業免許税⁴⁶

市内で事業を行う個人ないし団体の特権に課す税である。95%以上の市が導入している。多くが売上高⁴⁷を課税ベースとして比例税率を課している。カリフォルニア州は州法上、地方政府が所得課税を禁じられているため、この税が企業課税として導入されている。

公益事業利用税⁴⁸

公益サービスの利用に課す税で、課税対象となる公益サービスは、電気、ガス、上・下水道、電話、ケーブルテレビ等である。事業者が利用者から正規の料金に含め税を代行徴収する。146 の市 (4つのカウンティ) が導入している。すべて一般税で、税率は 1% から 11% と多様であるが、平均税率 5.5% である。

⁴³ Coleman (2003), p. 22, p. 32 参照。

⁴⁴ 細部では若干異なる。取引税・利用税は、自動車、船舶、飛行機の販売・リースの場合、資産が売買される場所でなく登録される場所で課税される。つまり、もしある個人が取引税・利用税を課していないカウンティで車を購入しても、その個人が居住しているカウンティが同 b 税を課している場合には、自動車の登録の際に、課税されることになるのである。

⁴⁵ この法律では、1) カウンティの売上税は 1.25% の税率とする (0.25% 分は交通目的の財源)、2) 市の売上税の最高税率は 1% とする、3) 市の売上税はカウンティの売上税に対して控除される、4) 市の税率が 1% 未満の場合、その税率と 1% の差額はカウンティの財源になる、5) カウンティは未法人地区については 1% の税率を課すことができる、6) 税の徴収、配分は州の税率査定審査委員会 (Board of Equalization) が行う、が決められた。

⁴⁶ Coleman (2003), p. 36 参照。

⁴⁷ 生産量、従業員数、自動車の数、敷地面積などを課税ベースにする場合もある。

⁴⁸ Coleman (2003), p. 40 参照。

滞在者税⁴⁹

滞在者がホテル、モーテル、ロジ等⁴⁹の部屋を占有する特権に対して課税する税である。具体的には30日未満、上記の部屋に滞在する場合、料金に対して課される。税率は3.5%から19.0%と多様であるが、10%台がもっとも多い。400を超える市（55のカウンティ）が導入している。一般税の形で導入している場合が多い⁵⁰。

文書移転税・不動産移転税⁵¹

文書移転税は、不動産の所有権の移転を記録した文書に課す支出税（excise tax）である。456市が課税している。不動産移転税は文書移転税の代替税で、不動産の所有権の移転に課す消費税で、不動産の金額を課税ベースとしてその購入者に課税している。両税とも一般税として課税されている。

入場税⁵²

ショー、演技、展示、展覧会に出席する特権に対して消費者に課す税である。13の市のみが導入している。課税対象は多様で具体的には映画、イベント、スポーツ、コンサート、クルーズ、美術館、乗馬、スケート場などの入場である。チケットの価格に比例税率を課す場合や入場料の一定割合を課す場合などがある。

駐車税⁵³

市内の駐車スペースの占有に対して課す税である。駐車場の事業者が代行徴収する。税率は駐車料金の一定割合とされる。23市（2004年）が導入している。

建設・開発税⁵⁴

デベロッパーの開発行為や開発特権、もしくはデベロッパーの自治体サービスに対する利用（利用可能性を含む）に課される税である。半分以上の市が導入している。課税対象は新築の建物で、部屋数、ベッドルームの数、敷地面積を基準に課税する。開発規制でなく、税収調達を目的した一般税として導入されている。新築時のみ課税対象とされるので、継続的な事業の財源よりも臨時的な事業の財源に適している。

メロー・ルースコミュニティ施設税⁵⁵

コミュニティ施設区（Community Facilities District）の開発に関連して必要となる公共施設や公共サービス（救急、レクリエーション、文化、図書館サービス）の財源を調達する目的で課される税である。

コミュニティ施設区とは1982年のメロー・ルースコミュニティ施設法により認められた財源調達区域のことである。この区域内においては住民の合意に基づきメロー・ルースコミュニティ

⁴⁹ Coleman (2003), p. 45 参照。ホテルベット税（Hotel Bed Tax）とも呼ばれる。

⁵⁰ 特別税の形で課税することもできる。その場合、観光、ビーチの清掃・管理、公営駐車場、公衆トイレの財源となっている。

⁵¹ Coleman (2003), p. 50 参照。

⁵² Coleman (2003), p. 53 参照。

⁵³ Coleman (2003), p. 54 参照。

⁵⁴ Coleman (2003), p. 55 参照。

⁵⁵ Coleman (2003), p. 56 参照。

施設税を課し、必要な施設や公共サービス⁵⁶の財源調達を図ることができるのである⁵⁷。

この税は区域内の住民が受け取る便益の大きさに対して所有地の広さやベットの数の数等の要素に基づき課税される。財産税のような従価税ではないが、財産税の徴収に合わせて課税される。財源は上記の公共サービスに使用されたり、施設建設の際に発行されるメロー・ルース債の償還に充当されたりする。税率の上限を住民投票で決定し、開発の程度に合わせて上限の範囲内で税率を変更することができる。上限を超える場合は再度、住民投票が課され2/3以上の同意が必要となる⁵⁸。

区画税⁵⁹

地方政府の施設・サービスの利用並びに利用可能性に対して課される支出税である。税率は区画あたりの比例税として課される場合もあれば、区画の大きさ、数、用途に応じて税率が課される場合もある。土地に対する税であるが財産税のような従価税ではない。特別税の形で課される場合が多く、使用として、警察、消防サービス、地域改善・活性化、オープンスペースの保全等である。

(2) 税外収入：財源調達手段の多様化

次に、租税以外の地方政府の自主財源である料金(Fees)、便益分担金(Benefit Assessments)、営業許可(Franchises)の特徴について述べることにする。

料金⁶⁰

料金⁶¹には1) 公共施設や公共サービスの利用に対して課される使用料(User Fees)と2) 料金負担者の行動を制限するために課される規制料(Regulatory Fees)がある⁶²。前者には公営事業の料金や公共サービスの使用料が含まれる。後者には開発影響料(Development Impact Fees)や規制料金が分類されている。ここでは、日本では馴染みが薄い開発影響料について取り上げる。

開発影響料⁶³

デベロッパーが住宅、アパート、ショッピングセンター、工場を新たに建設する場合に地方政府が課す料金のことを言う⁶⁴。料金が賦課される根拠は、1つには開発に伴って住民の流入や企

⁵⁶ 必要な施設とは公園、レクリエーション施設、校舎、図書館、児童ケア施設、送水施設、治水施設、公益事業(電話、電気等)、政府施設等。必要な公共サービスとは警察(留置所を含む)、消防、救急、治水、レクリエーション、教育等である。

⁵⁷ 特別区と異なり、公共サービスの供給を行う政府ではない。必要な財源調達を図る負担区域である。California Senate Local Government Committee(2010)参照。

⁵⁸ 区域内の住民の数が12人を下回る場合は、所有する土地の面積に応じて地主に投票権が割当てられる。

⁵⁹ Coleman(2003), p. 58 参照。

⁶⁰ Coleman(2003), p. 72 参照。

⁶¹ 料金とはサービスに対する対価で、サービスを提供する「合理的な見積原価(estimated reasonable cost)」を超過しないものを言う。これを超過するものは料金でなく租税に分類される。

⁶² 使用料には提案218号で定義された資産関連料金(property-related fees)も含まれる。これは、資産の所有に直接関連をもつ公共サービスに対する料金で、個人ないし土地区画に課される。カウンティ、市、特別区が賦課することができる。

⁶³ Coleman(2003), p. 78 参照。

⁶⁴ デベロッパーが寄付(dedication)の形で負担を負う場合もある。開発料金はたいていこの資産の

業の立地件数が増加することで新たな行政需要が高まるからである。もう1つにはその過程で発生する地域に対する負の影響 (impact) を緩和する必要性が生じるからである。

地方政府が開発影響料を課す場合、料金と開発プロジェクトが関連性を持たなければならない。例えば、図書館影響料⁶⁵を導入する場合、開発に伴う図書館に対する新規需要の発生が説明されなくてはならない。また、一般的に⁶⁶料金収入は公共施設の建設費に充当されるもので、施設の維持・運営費には充ててはならない。さらに、料金の水準は提供されるサービスの供給コストを超えてはならないとされる。こうした点は、先に述べた財源調達を目的とした建設・開発税とは大きく異なる。

便益分担金⁶⁷

公共施設や公共サービスが企業や個人の所有する不動産⁶⁸に特定の便益を与える場合に課される負担金 (charge) である。不動産に特定の便益を与える公共施設や公共サービスとは具体的には、道路の改良・維持、景観の保全、街灯、灌漑、下水、干拓、洪水調整等に関連するものである。

賦課の根拠は次のようなものである。すなわち、便益分担金が賦課された不動産は一般市民 (general public) の有する不動産よりも高い便益を享受している。よって、一般市民は特定の便益を受けた者に対する負担を負うべきでないし、またその者も一般市民から補助を受けるべきでないとされている。

便益分担金の賦課は、所有する土地の間口、面積、単位、評価額等を基準とする。また、便益分担金が課される場合には、分担区 (Assessments Districts) と呼ばれる一定のエリアが設定される⁶⁹。インフラ財源を調達する手段として特別分担債 (Special Assessment Bonds) の発行も可能で、その償還財源として便益分担金が充てられる。

営業許可⁷⁰

営業許可とは事業者が地方政府から当該地域での営業権を付与されることを見返りに課されるものである。これにはケーブル・ビデオ営業許可 (Cable and Video Franchises)、廃棄物営業許可 (Solid Waste Franchises)、電気・ガス・水道営業許可 (Electric, Gas, Water and Oil Franchises) の3つがある。これらはどれもカウンティ、市が事業者 (例えば、ケーブル・ビデオ営業許可の場合はケーブルテレビ会社) に当該地域の道路の使用権を付与する見返りに、いわば「通行料 (toll)」として営業許可を課している。それぞれ収入の用途は制限されていない。

寄付の代わりに賦課されている。

⁶⁵ 他にも交通影響料金 (Traffic Impact Fee)、学校影響料金 (School Impact Fee)、公園影響料金 (School Impact Fee) などがある。

⁶⁶ 例外的に施設の運営経費に料金が課される場合がある。

⁶⁷ Coleman (2003), p. 62 参照。

⁶⁸ 不動産でなく企業自体に賦課する便益分担金もある。これは事業改良区 (Business Improve Districts) 内に立地する企業に対する分担金で、事業免許税と合わせて徴収されている。例えば、観光のような事業を促進する目的でエリア内の企業に分担金を課しイベント事業の財源に充てている。

⁶⁹ これには開発者区 (developer districts) と建設区 (built-out districts) に分かれる。

⁷⁰ Coleman (2003), p. 86 参照。

3. 地方政府の依存財源—州補助金、資本調達—

(1) 州補助金：特定補助金主体の弱い財政調整機能

カリフォルニア州の一般目的政府に対して交付する州補助金制度には次のものがある。すなわち、1) 自動車免許料補助金 (Motor Vehicle License Fee)、2) 自動車燃料税補助金 (Motor Vehicle Fuel Tax)、3) 提案 42 号ガソリン売上税補助金 (Proposition 42 Gasoline Sales Tax)、4) 公共安全に対する市民選択補助金 (Citizens Option for Public Safety)、5) 提案 172 号公共安全売上税補助金 (Proposition 172 Public Safety Sales Tax)、6) 住宅所有者向け財産税減税補てん補助金 (Homeowners Property Tax Relief Reimbursement)、7) ウィリアムソン法減税補てん補助金 (Williamson Act Subvention)、8) 州マンドイト補償補助金 (State Mandate Reimbursement) である。

これらのうち 1) ~ 5) は使途が限定されている特定補助金で、そのうち 4) 以外は州税の一定割合を地方政府に交付する形態のものである。6) ~ 8) は一般補助金で、6)、7) は州の減税政策による地方政府の減収分を補てんするもの、8) は州の義務付けたマンドイトコストを補てんするものである。いずれにせよ、日本の地方交付税のように地方政府の財政需要と財政収入のギャップを補てんする財政調整制度はないのである。以下、各々の補助金制度の特徴を見ていくことにする。

自動車免許料補助金⁷¹

自動車免許料は公道で自動車を運転する特権に課す料金⁷²で、登録車の所有者に課税する。課税ベースは車体価格で年式に応じて減価償却される。自動車免許料は州の自動車局 (Department of Motor Vehicle) が徴収し、州税務局が地方政府に配分する。税収の大半 (自動車局等の事務費を除いた分) がカウンティ、市に配分されるが、配分額の約 3 / 4 はカウンティに健康、福祉サービスの財源として配分される⁷³。これは 92 年に州からカウンティに健康、福祉サービスが移管されたことに伴った財源措置である。

自動車燃料税補助金⁷⁴

自動車燃料税は自動車や航空機に使用される燃料に 1 ガロン当たり 18 セント課税する。この税収の一部はカウンティ、市に配分される。配分方式は複雑で人口、自動車の登録台数、除雪等の特殊事情に応じて交付される。補助金の使途は一般道、ハイウエー、軌道輸送の建設、維持管理の経費に充当される。

公共安全に対する市民選択補助金⁷⁵

警察サービス向けの補助金で、特定の税目を財源としておらず州一般基金が財源である。市、

⁷¹ Coleman (2003), p. 102 参照。

⁷² 以前はカリフォルニア州では自動車には財産税が課されており、カウンティが課税し地方政府間に配分していた。1935 年以降、州全体で統一的に課税するため州税に替えることにした。財産税の代替税 (in-lieu tax) としての沿革をもつ。

⁷³ カウンティに対しては、1992 年に州から移管された健康・福祉プログラムの経費の補てん財源として、自動車免許料の 74.9% が配分された。

⁷⁴ Coleman (2003), p. 107 参照。

⁷⁵ Coleman (2003), p. 116 参照。

カウンティ、特別区⁷⁶に人口をベースに補助金が配分される。財源の使途は警察サービス、コミュニティの犯罪防止、青年犯罪プログラムに関する資本ないし建設費に充当される。

提案 172 号公共安全売上税補助金⁷⁷

治安サービス向けの補助金で、財源は州売上税・利用税の 0.5%である。財源の配分はカウンティごとの課税売上に応じて配分される。財源の使途は警察、消防、矯正、海洋での人命救助等である。

住宅所有者向け財産税減税補てん補助金⁷⁸

カリフォルニア州憲法（13 条 3 (k)節）では住宅所有者に対して財産税の評価額から一人当たり 7000 ドルの控除を認めている。この控除により住宅所有者は負担軽減されるが、地方政府の財産税収は減収することになる。この減収分を補てんするのがこの補助金である。また、州憲法は補てんに当たって州政府が地方政府に十分な補助金を給付できるように州税の増税も認めている。補助金の配分は市内に居住する住宅所有者数に比例して行われる。

ウイリアムソン法減税補てん補助金⁷⁹

ウイリアムソン法（正式にはカリフォルニア土地保全法(California Land Conservation Act)とは、1965 年に財産税の軽減を通じて農地や遊休地の保全を促進することを目的に作られた法律である⁸⁰。この法律の下では、地主は所有する農地や遊休地を 10 年から 20 年の間、他の用途に転用しないことを見返りに、財産税の軽減措置を受けることができる⁸¹。この財産税の減収分をカウンティ、市に補てんするために交付するのがこの補助金である。

州マンドイト補償補助金⁸²

州が地方政府に新規プログラムやサービスの水準の引き上げを命じた場合に地方政府には追加的な費用負担、すなわちマンドイトコストが発生する。このコストは州憲法上（州憲法 13 条 B6 節⁸³）では州が補てんすることを定めている。このコスト補てんのために交付される補助金を州マンドイト補償補助金という⁸⁴。補助金の使途は制限が課されていない。もし州がマンドイトコストを補てんしない場合にはマンドイトは停止されることになっている。

(2) 資本調達：バイパスされる住民投票

カリフォルニア州の長期債務の資金調達手段⁸⁵として、1) 一般財源保証債(General Obligation

⁷⁶ 5つある警察保護区 (police protection district) が対象。

⁷⁷ Coleman(2003), p. 118 参照。

⁷⁸ Coleman(2003), p. 121 参照。

⁷⁹ Coleman(2003), p. 123 参照。

⁸⁰ すべてのカウンティがウイリアムソン法の適用を受けるわけではない。2006 年では 4 つのカウンティ（デルノーテ、サンフランシスコ、インヨー、ユバ）は適用除外されている。

⁸¹ この措置によって、農地の所有者は財産税の負担を 20~70%軽減できるとされる。

⁸² Coleman(2003), p. 124 参照。

⁸³ 1980 年の提案 4 号（州歳出の伸び率を人口伸び率とインフレ率で制限する）の可決に伴い憲法に盛り込まれた。

⁸⁴ 地方政府はマンドイトコストが発生した場合、州マンドイト委員会 (Commission on State Mandates) -1985 年に設立された準司法組織-に補償額を請求することになっている。

⁸⁵ 短期資金の調達手段として、長期債見合短期債 (Bond Anticipation Notes)、補助金見合短期債 (Grant

Bonds)、2) メロー・ルース債(Mello-Roos Bonds)、3) 特別分担債(Special Assessment Bonds)、4) 課税配分債(Tax Allocation Bonds)、5) リース契約購入参加証書(Certificates of Participation)、6) リース収入債(Lease Revenue Bonds)、7) レベニュー債(Revenue Bonds)、8) マークス・ルース債(Marks-Roos Bonds)がある。

先に見たように地方政府の長期債務の発行残高で多いのは、カウンティ、市、特別区ではリース契約購入参加証書、リース収入債、レベニュー債が多く、コミュニティ再開発公社では課税配分債が多い。住民投票で起債制限が課されていないことが大きな理由である。アメリカの典型的な地方債である一般財源保証債は資本調達手段としてマイナーな存在である。

一般財源保証債⁸⁶

財産税が課税できる地方政府に起債権が与えられている債券である。地方政府の全信用力（具体的には一般基金を含む全基金の財源）を背景に発行されているため、信用力は高く利回りは低い⁸⁷。

起債対象は不動産の取得、建設ないし改良を目的としたプロジェクトにある。具体的には、役所、警察署、消防署などの治安施設、教育施設、駐車場、図書館、道路改良を含む公共事業プログラムなどである。しかし、設備の購入、運営・維持費は起債対象とされていない。

1978年の提案13号以前は、地方政府にとってポピュラーな資金調達手段であった。しかし、提案13号で財産税に課税制限が課されたことで一般財源保証債の発行も事実上、停止された。その後、1986年に提案46号が可決され、州憲法（第18章16節）により、住民投票で2/3以上の賛成がある場合に限り発行が認められるようになった⁸⁸。

表18 一般財源保証債の住民投票の状況（2002-2008年度）

発行目的	承認	否決
病院	6	4
消防・警察	7	5
公園・病院・レクリエーション	8	8
一般政府他	2	3
耐震	1	3
街路・排水・洪水予防	4	0
低所得者向け住宅	3	0
合計	24	30

注) Coleman(2008), p. 143参照。

一般財源保証債に関する住民投票の状況は表18の通りである。2002年から2008年までのカウンティ、市、特別区における投票結果は、賛成24件、反対30件と厳しい状況である。起債目的別の投票状況は病院、消防・警察では賛成が多いが、地震対策、道路・排水・治水事業、低所

Anticipation Notes)、租税・収入見合短期債 (Tax and Revenue Anticipation Notes)、コマーシャルペーパー (Commercial Paper)、短期借入 (Short-Term Lease) がある。

⁸⁶ Coleman(2003), p. 142 参照。

⁸⁷ 一般財源保証債と異なり、償還財源を特定の財源に限定している債券を制限債務債 (limited obligation bonds) という。一般財源保証債と比べ信用力が落ちるため、その分、利回りは高くなる。この債券に分類されるものは、1) 制限租税債務、2) 特定租税債務、3) 特別分担金債務、4) 租税配分債、5) レベニュー債がある。

⁸⁸ なおその場合、償還財源に限って財産税の超過課税が認められている。

得者向け住宅では反対が圧倒的である。

メロー・ルース債⁸⁹

先にも述べたメロー・ルースコミュニティ施設区において、メロー・ルース特別税を償還財源とする債券である。起債対象は不動産もしくは耐用年数が5年以上の動産の建設、改築等である⁹⁰。債券の発行には住民投票により2/3の賛成を要する。

特別分担債⁹¹

先に述べた便益分担金と地方政府からの拠出金を償還財源とする債券である。起債対象は予め設定された分担区に特定の便益を与える事業である⁹²。債券の発行には当該区域の資産所有者の過半数の賛成を要する。

課税配分債⁹³

先に述べた再開発公社が衰退地域で再開発事業を行う際の財源調達手段として発行される債券である。償還財源に資産増加税を置くことで、将来増加した財産税収入を償還財源に充当できるメリットをもつ。起債対象は道路や公共施設に加えて、公有地の取得、再開発用地の整地等である。債券の発行には公社の取締役会と公社が設置されている市(未法人地区の場合はカウンティ)の理事会の投票で承認されなければならない。

リース契約購入参加証書⁹⁴

地方政府がリース契約購入参加証書 (Certificates of Participation) を発行して施設等の資金調達を行う手法である。

仕組みとしては次の様なものがある(図1)。地方政府が銀行(債券の受託者)を通じて参加証書を投資家に販売して資金を募る(①)。集まった資金で地方政府は施設を建設し、これを地方政府が設立した非営利法人(もしくは広域自治組織 (Joint Powers Authority, JPA)) にリースないしは売却を行う(②)。非営利法人はこの施設を地方政府とリースバック契約を結ぶ(③)。非営利法人はリース収入の権利を銀行に譲渡するので、銀行は直接、地方政府からリース収入を得る。銀行はこれを参加証書の購入者である投資家への利払い費に充てる(④)。

資金調達されるプロジェクトとしては、庁舎、裁判所、上下水道、駐車場、警察署、消防署、拘留所、学校、レクリエーション施設などがある。また、耐用年数が3年から10年の大型設備(通信システム、電話システム、コンピューター)についても活用されている。

参加証書のメリットはこれが公債発行でなくリース契約であるため、州憲法の住民投票要件が課されないことにある⁹⁵。カウンティや市が地方債を発行する場合、カリフォルニア州憲法では、住民投票により2/3以上の賛成を得ることが義務付けられているが、この要件をバイパスして

⁸⁹ Coleman(2003), p. 144 参照。

⁹⁰ 具体的は、1) 公園・レクリエーション施設、遊休地、2) インフラの改良、3) 初等中等学校の敷地、建物、4) 図書館、民間建物の耐震対策、5年以上の耐用年数の政府施設である。

⁹¹ Coleman(2003), p. 145 参照。

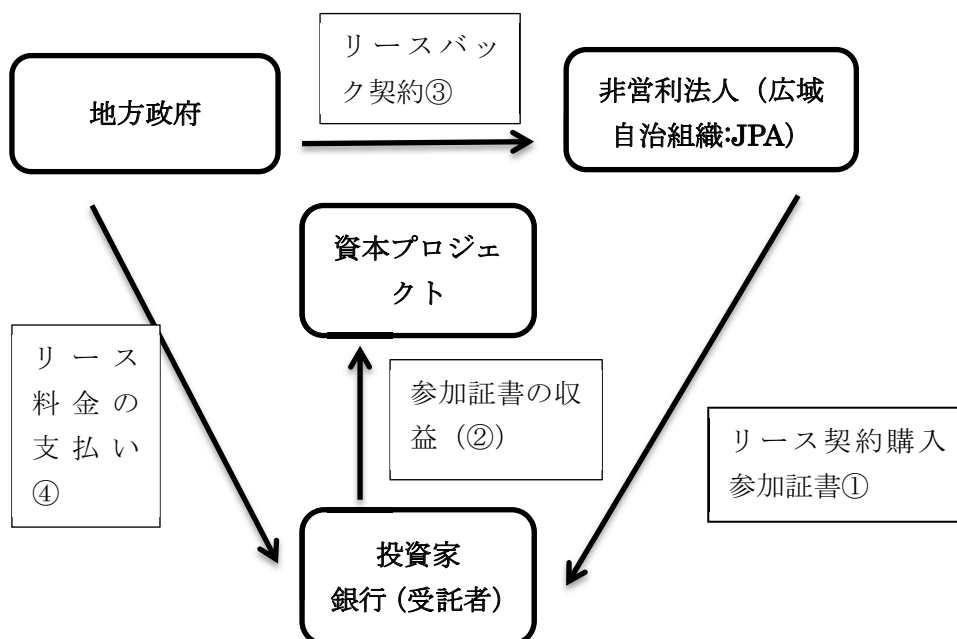
⁹² 具体的には、1) 道路、歩道、縁石、側溝、2) 駐車場、3) 下水処理、4) 景観、5) 上水道、6) 排水施設、7) 街灯、8) ガス・電気事業等が挙げられる。

⁹³ Coleman(2003), p. 146 参照。

⁹⁴ Coleman(2003), p. 147 参照

⁹⁵ Frates, p. 184.

図1 リース契約購入参加証書を通じた資金調達



出所) Coleman(2003), p. 148 参照

インフラ整備ができるのである。納税者の反乱以降、ポピュラーな資金調達手法となっている。もっとも、一般財源保証債に比べて利回りが高いため、借入コストは高くなるというデメリットもある。

リース収入債⁹⁶

リース契約購入参加証書と類似した資金調達方法で、地方政府ないしは地方政府が設立した非営利法人がリース収入債を通じて資本プロジェクトの資金調達を行う。資本プロジェクトのリース収入が償還財源である。

レベニュー債⁹⁷

用地取得、建設、事業の拡張を目的に発行される債券である。一般財源保証債との違いは起債対象事業が生み出した収入を償還財源とする点である。対象事業には例えば、1) 下水処理、2) 公営電気事業、3) 病院、4) フェリー、港湾、5) 上水道、6) ごみ収集、廃棄物処理、7) 公営ゴルフ場、8) 駐車施設、9) 空港が挙げられる。こうした事業が生み出す収入に対して、料金、接続料、入場料、賃貸料、通行料の形で負担を課し償還財源に充当しているのである⁹⁸。

事業収入で償還財源を自己調達しているため、州の公債の定義には入らない。このため、起債に際していくつかの場合を除き⁹⁹、住民投票は基本的に課されない。また、料金水準は公債の償

⁹⁶ Coleman(2003),p.149 参照。

⁹⁷ Coleman(2003),p.149 参照。

⁹⁸ 償還財源は租税でなく料金であるため、起債事業の便益は特定の利用者に明確に帰着するという性格をもつ。

⁹⁹ いくつかのタイプのレベニュー債は発行額、目的に関して住民投票で過半数の賛成を必要とする。

還財源をねん出するために、事業の維持・運営費よりも高い水準に設定されることになる。さらに、レベニュー債の信用度は起債事業の性格に大きく依存することになる。すなわち、サービス供給において市場の独占力が強く、対象となる消費者も多く、サービスの必需性が高い場合には信用度も高くなる¹⁰⁰。

マークス・ルース債¹⁰¹

1985年のマークス・ルース地方債共同法（Mark-Roos Local Bond Pooling Act）により認められた広域自治組織（Joint Powers Authority, JPA）が発行する債券である。JPAとは複数の地方政府が共同で設立した組織で、債券の共同発行を目的としている。タイプには次の2つがある。

1つは複数の地方政府が共同利用施設を建設する場合に結成されるもので、JPAは財源をマークス・ルース債の発行を通じて調達する。JPAは施設を所有・運営し、施設の生み出す収入等で債券を償還する。起債対象となる共同施設として、行政施設、公営事業施設、道路、橋、大量輸送施設、図書館、駐車場、警察署・消防署、公園、刑務所などがある。

もう1つは複数の地方政府がそれぞれの施設を建設する財源を獲得する目的で公債を共同発行するものである。この場合、JPAはそれぞれの地方政府が発行する地方債を買い取り、ロットを大きくして一般投資家に転売する役割をもつ。JPAはこうして得た債券収入を地方政府に貸し付けるだけで、前者と異なり施設を所有・運営する役割を持たない。債券の償還財源は地方政府からの借入利子による。

いずれの場合も個々の地方政府が発行する場合に比べ、債券のロットが大きくなるので資金調達コストを引き下げうるといふ規模の経済性が生まれる¹⁰²。債券発行に際してはJPAの取締役会による承認を必要とする。

おわりに

本稿は納税者の反乱に関する研究の予備的な作業として、カリフォルニア州の政治経済、財政の特徴について分析したものである。最後にこれまで述べてきた内容を簡単に整理しておくことにする。

第1に、カリフォルニア州の社会経済と政治制度の特徴についてである。

カリフォルニア州は「両岸経済」の一角を担う経済力を有するアメリカ最大の州で、金融、不動産、情報産業等が州の経済をけん引している。その一方で、「砂時計経済」と呼ばれているように所得格差も少なくない。とりわけ人口構成上大きな割合を占めているヒスパニック系で低所得層が多く、教育、福祉等の公共サービスの需要を高める要因となっている。

州の政治制度の特徴は、権力分立の政治文化を色濃く反映している。州政府内に公選職が知事の他、副知事、法務長官、内務長官、教育長等が置かれ、財政部門の長でさえも税務長官、財務長官、税率査定審査委員会の3つに分化している。このため、知事の意味決定とこれらの公選職が公然と対立する場合もあり、知事の財政再建策が組織的に貫徹できない問題もがあった。

¹⁰⁰ こうした点で水道事業のレベニュー債は駐車場事業のそれよりも信用度は高くなる。

¹⁰¹ Coleman (2003), p. 150 参照。

¹⁰² その反面、利回りが高く格付けされていないジャンクボンドもある。

州議会は上下二院制が採られ、両院とも民主党が長期的に与党である。しかし政治的には安定度が必ずしも高くない。予算の議決や増税の承認には両院で議員の2/3以上の絶対多数を必要とするため、野党勢力の政治的プレゼンスが高い(予算審議のみ2011年以降は過半数ルールへ)。また、住民投票の結果、議員には再選回数に制限を置く任期制が採られている。これにより新人議員が増えた反面、議会の予算審議の能力が落ちたという評価もある。

第2に、カリフォルニア州の予算制度並びに財政構造に関する特徴についてである。

州の予算制度上の特徴として、次の3つの点が挙げられる。

1つに予算審議の過程で知事の提案する予算案以外に、議会も議会分析局のサポートを受けて上院予算案、下院予算案を編成し、3つの予算案の妥協の産物として予算が作られていることである。

2つに予算審議のルールは2010年の住民投票で両院の2/3以上から過半数の賛成に改正されたが、改正前は野党のプレゼンスが強く、予算審議にも影響していた点である。これによって予算の成立が慢性的に遅延していただけではない。与党は予算を通過させるための議会戦術としてログローリングを行っていたため、経費圧力が高まる結果となった。また、2/3ルールは今でも増税については課されているため、財政需要の増加や歳入欠陥の発生があっても政治的に増税が困難な状況にある。

3つには、住民投票の結果が予算編成に大きな影響力を持っていることである。これを投票箱予算編成と言う。減税や経費水準の確保など財政分野に関する住民投票が立法化されており、知事や議会の予算編成上の裁量は制約されているのである。

また、州の財政構造上の特徴を述べると、一般基金の歳出構造は、初等中等教育費、健康・福祉費、高等教育費、矯正・更正費の4つの経費が中心でほぼ安定的であった。所得格差の増大や景気の低迷は教育、健康・福祉費に対する需要を高め、財政の硬直化をもたらすものと思われる。

歳入構造は累進所得税に大きく依存しているため景気弾力的であった。このため、ほぼ10年おきに繰り返されている経済危機(ローラーコースター・エコノミー)に直面すると、所得税の減収幅が大きくなり、財政危機が深刻化する問題を抱えていた¹⁰³。

カリフォルニア州は全米随一の経済力を保持する州にもかかわらず州債の格付けは最低水準である。強い経済にも関わらず財政は脆弱であった。これは以上見てきた州予算制度、州財政構造上の特徴を反映したものと思われる。

第3に、カリフォルニア州の地方政府の税・財政制度についてである。カリフォルニア州の地方政府は一般目的政府であるカウンティ、市、特定目的政府である学区、特別区に分かれる。さらに、衰退地域を再生する目的で設置された機関であるコミュニティ再開発公社がある。州を地理的に区画したカウンティと異なり、市や特別区は住民が自治的に組織した政府である。当該地域の政治的利害や公共サービスの提供の利便性などを理由に創設され、独自の財政運営が行われている。

各地方政府の財政的な特徴は次の通りである。カウンティは政府間収入が中心で福祉、衛生、治安等の経費が主体である。市は税と公営企業会計を内を含むため料金収入の割合が高く、治安、

¹⁰³ 2000年初めのカリフォルニア州財政危機の実態については池上(2005)が詳しい。

公営事業、交通等の経費が主体である。学区は財源の大半が州補助金で教員の人件費、福利厚生費を賄っている。さらに、特別区は企業型と非企業型の2つのタイプに分かれ、前者は料金収入で上下水道、ごみ処理、電気等の事業を行い、後者は税・分担金、料金等を財源に救急、消防、公園、図書館といった公共サービスを提供している。

また、地方歳入について、税、税外収入、補助金、資本調達に4つに分けてその内容を見てきた。納税者の反乱以降、財産税に税率制限が課されたため税源の開拓が進んだ。商業施設の誘致による売上税の増収化策（土地利用の財政化）や財産税に類似し特定の住民だけで税負担を分担するメロー・ルースコミュニティ施設税の導入、さらには開発影響料や便益分担金による受益者負担の強化が見られた。なお、納税者の反乱以降、料金収入が財産税の減収を補てんするために増えたとする議論があるが、金額的には少なく、市の料金収入の多くは電気、上下水道などの公営企業収入であった。

補助金については、税収（自動車免許料や自動車燃料税）の一部を交付する特定補助金や州の減税額やマンドレイトコストを補てんする一般補助金もあるが、財政調整目的の補助金は学区の収入制限財源しかない。さらに、資本調達については、一般財源保証債は住民投票による起債制限が課されているためマイナーな役割しか果たしておらず、住民投票要件のないリース契約購入参加証書やレベニュー債が多用されているといった特徴があった。

いずれにせよ、カリフォルニア州の地方財政の特徴は、住民による自主的な地方政府の創設、住民投票制度による課税制限、さらには住民投票をバイパスする資本調達制度の活用などに見られるように、地方政府と住民を巡る財政的な関係は日本のそれとは比較にならないほど強く複雑でなおかつ政治的である¹⁰⁴。

¹⁰⁴ 本稿では他州との比較でカリフォルニア州の特徴を析出する作業は行えなかった。今後は川瀬（2012）や横田（2008）のニューヨーク州・地方財政の研究に学び、比較研究を試みたい。

参考文献)

- California Senate Local Government Committee(2010), *What's so Special About Districts: A Citizen Guide to Special Districts in California*.([http://www.rsrpd.org/admin/ Whatsso.pdf](http://www.rsrpd.org/admin/Whatsso.pdf)).
- California State Controller's Office (2011a), *Counties Annual Report 2008-2009*, California State Controller's Office.
- California State Controller's Office(2011b), *Cities Annual Report 2008-2009*, California State Controller's Office.
- California State Controller's Office(2011c),*Special District Annual Report 2008-2009*, California State Controller's Office.
- California State Controller's Office(2011d), *Community Redevelopment Agencies Annual Report 2008-2009*, California State Controller's Office.
- Coleman, Michael (2008), *The California Municipal Revenue Sources Handbook*, League of California Cities.
- Ed-Date(2012),”*School District Bond and Tax Elections*”,(<http://www.ed-data.k12.ca.us/Pages/Home.aspx>).
- Frates, B. Steven(2003), “*Local Government Finance in California*”, in Brian P. Janiskee and Ken Musgi, eds., *The California Republic: Institutions, Statesmanship, and Politics*, Rowman & Littlefield Publishers.
- Legislative Analyst's Office(2010),*Overview of California Local Government*, Legislative Analyst's Office.
- Martin,I. William(2008),*The Permanent Tax Revolt*, Stanford University Press.
- Townley, Arthur J. and June H. Schmieder-Ramirez(2008),*School Finance A California Perspective*, Kendall/Hunt Publishing Company.
- U.S. Department of Commerce(2011),*Statistical Abstract of the United States*, Bernan Press.
- 池上岳彦 (2005), 「州・地方財政危機の政治経済学」金子勝・池上岳彦・アンドリュー・デウィット編『財政赤字の力学ーアメリカは日本のモデルたりうるのか』税務経理協会。
- 川瀬憲子 (2012), 『アメリカの補助金と州・地方財政ージョンソン政権からオバマ政権へ』勁草書房。
- 小泉和重 (2004), 『アメリカ連邦制財政システムー「財政調整制度なき国家」の財政運営』ミネルヴァ書房。
- 埴武郎 (2012), 『アメリカの教育財政』日本経済評論社。
- 前田高志 (2006), 「地方分権の装置としての財産税」渋谷博史・前田高志編, 『アメリカの州・地方財政』日本経済評論社。
- 横田茂 (2008), 『巨大都市の危機と再生ーニューヨーク市財政の軌跡』有斐閣。