

財産税を巡る反税運動と住民提案 13 号

—カリフォルニア州における「納税者の反乱」の財政史的文脈—

小泉和重

目 次

はじめに：反財産税運動としての納税者の反乱

I. 70年代アメリカにおける財産税の諸問題

1. 財産税の仕組みと沿革
2. 70年代における財産税の諸問題
3. 財産税の資産評価制度の問題

II. カリフォルニア州における財産税に対する反税運動

1. 60年代サンフランシスコにおける評価官汚職
2. 評価制度の矛盾と納税者の反税運動
3. 抗議運動から住民投票への展開

III. 70年代の政治経済的な状況と提案 13 号の可決

1. 資産インフレと財産税の負担増加
2. 提案 13 号の登場と州議会の混迷
3. 提案 13 号を巡る対立と住民投票

おわりに：財産税制度の問題と住民提案制度の財政的な意義

はじめに：反財産税運動としての納税者の反乱

本論文は、カリフォルニア州における 1978 年の住民提案 13 号 (Proposition 13、以下提案 13 号) の成立過程に焦点を当て、提案 13 号がどのような財政史的な文脈の中で登場したのかを検討し、住民提案制度 (initiative) の財政的な意義について考察するものである。

周知の通り、提案 13 号は地方政府の基幹税である財産税に厳しい課税制限を課した住民提案である。この提案が住民投票で可決されたことで、カリフォルニア州の地方政府は税収のほぼ半分以上を失うことになり、財政運営に大きな衝撃を受けることになった。この出来事はカリフォルニア州だけでなく、その後の全米各州の課税制限運動やレーガン税制改革にも大きな影響を与え、一般に「納税者の反乱 (tax revolt)」と呼ばれている。

このため、提案 13 号の登場をニューディール以降の大きな政府から小さな政府への転換点とし

て位置づける研究も少なくない¹。確かに、提案 13 号の提案者や支持者の政治的なメッセージの中に、政府の無駄の削減や大きな政府批判を見ることもできるし、こうした運動の知的基盤を担っていたのが公共選択学派のブキャナン (James M. Buchanan)²やサプライサイダーのラッファー (Arthur B. Laffer) であったこともそのことに関係していると言えよう³。

しかし、実際、提案 13 号が登場した政治プロセスに着目すれば、「小さな政府論」とは別の、財産税制度がもつ矛盾とそれに対する納税者の反税運動 (anti-tax movement)、さらには財産税の負担軽減策を巡る州議会の政治的な対応の遅れや拙さといった問題が見えてくる。

すなわち、カリフォルニア州の財産税評価制度は公選職であるカウンティ評価官の手に委ねられていたため、評価は恣意的で政治的であった。また、「最有効使用理論」に基づく評価方法に対しても納税者から厳しい批判が向けられ社会的に受け入れ難い仕組みであった。こうした問題に端を発して 60 年代から 70 年代にかけて財産税の反税運動が繰り広げられていったのである。さらに、州議会も 70 年代の地価高騰を契機とする財産税の負担増を政治的に解決できずこう着状態に陥った。最終的に、財産税の負担軽減は間接民主主義の象徴である議会から直接民主主義的手法である住民投票に解決の途が委ねられることになったのである。

このように、提案 13 号は福祉国家批判の「小さな政府論」とは実際には異なる財政史的文脈の中から登場し、その後のカリフォルニア州及びアメリカ財政史に大きな影響を与えたのである。その意味で今日注目されている「小さな政府」の実現を理念とする「ティーパーティー運動 (Tea Party Movement)」とは本質的に大きく異なると言えよう⁴。

さて、本論文では次のような構成で議論を行う。まず、第 1 に、アメリカの財産税制度を概説しつつ、70 年代当時、財産税が抱えていた問題点について述べる。第 2 に、60 年代のカリフォルニア州の財産税評価制度における問題点と納税者の反税運動の展開について述べる。さらに、第 3 に、納税者の反税運動が提案 13 号に結実する政治プロセスについて述べ、住民提案制度の財政的な意義について考察する。

I. 70 年代アメリカにおける財産税の諸問題

1. 財産税の仕組みと沿革

財産税とは不動産 (土地、建物) を主たる課税対象とし、その資産価値に応じて課税する従価税である⁵。同じ資産税である資本移転税、贈与税、キャピタルゲイン税と異なり毎年課税されるため經常税に分類される。

¹ 肥後 (1979) は「アメリカ全土の各州の中産階級が支持政党の枠を超えて合流し、1930 年から定着した「大きな政府」路線に軌道修正を求めて反乱を始めた」(13 ページ)と述べている。藤岡 (1991) は、「当時、ほとんどの納税者が、増税がもはやサービスの増加を伴っていないと考えていた・・・提案 13 号の支持者のほとんどが福祉支出の削減を望んだ」(35 ページ)としている。

² ジョージ・E・ピーターソン (1996), 174 ページ参照。

³ 小林 (1995), 52 ページ参照。

⁴ 藤本・末次 (2011), 30 ページ参照。

⁵ 大半の州、地方で動産は課税対象から外れ不動産を中心に課税している。アメリカ財産税の仕組みについては、Pound (2002), pp. 2-9 参照。邦文献では、前田 (2005) 参照。

国際的には課税ベースを資産価値とする点で、同じ地方不動産課税であるイギリスのレイト (Rate) やオーストラリアの土地税 (Land Tax) とは区別される⁶。レイトは課税ベースが賃貸価格であり、土地税は建物を除く土地(敷地)だけを課税対象としているからである。

財産税の課税権者は州、地方政府であるが、税収の大半が地方政府の税収であるため実質的に地方税化している。地方政府にとっては上位政府と競合しない独自財源としての性格を有する。

財産税の基本的な税額算定の仕組みは次のようなものである。まず、1) 課税対象となる資産 (居住用資産、事業用資産、農業用資産等) を種類別に分類し個別に資産評価を行う。次に、2) その評価額に資産ごとで異なる評価率 (assessment ratio) を乗じ⁷、これらを合算して課税価格 (taxable value) を算出する。そして、3) 課税価格に税率 (ミル表示⁸) を乗じ納税額を算出する。税率は財政当局が経常経費と債務償還費をカバーするのに必要な財産税収の大きさを見積もり、その金額で課税価格を割ることで求められる。このため、税率設定は時々々の地方政府の財政需要の大きさを反映することになる。なお、財産税の負担を軽減する制度として、住宅免税・税額還付制度 (homestead exemption or credit)、サーキットブレーカー制度 (circuit breaker)、財産税延納制度 (property tax deferral) が設けられている⁹。

次に財産税の沿革についてである。財産税はアメリカ独立以前から各植民地で伝統的に導入されてきた税である。たとえば、ボストンではピューリタンの住民が教会と子弟の宗教教育のための経費として財産税を負担したと言われている¹⁰。当時の財産税は、人頭税、罰金、料金、内国消費税、関税の補完税で「能力原則 (faculty principle)」に基づく税として認識されていた¹¹。このため、個人の不動産、動産 (奴隷、時計、荷車、現金のような個人財産を含む)、さらには所得も課税対象としていた。しかし、能力原則と言っても実際には資産評価の実施は困難であり、家屋はドア、窓、煙突等の数に従い評価し、土地は種類 (林野、牧草地、耕地等) ごとに分類し 1 エーカー当たりで同一の金額で評価し課税していた。

また、財産税は当初、資産ごとにばらばらに課税する分類財産税の形をとっていたが、1830 年代以降、財産税の統一課税運動 (uniformity movement) が起こった。これは州憲法で財産税の資産を均一に課税するように規定する運動であった。多くの州でこの運動が普及したのは不動産、

⁶ 地方不動産税の国際比較として、篠原 (1999), p. 29 参照。

⁷ 評価率を利用する理由は、税率を変えることなく資産 (事業用資産と居住用資産) ごとに異なる税負担を課せることや政策的な理由等による。Ibid., p. 3 参照。

⁸ 税率表示にはミル (mill : ミルは1セントの1/10) が使用される。1ミルは課税価格 1000 ドル当たり 1 ドルを納税者が負担することを示す。

⁹ 住宅免税制度は住宅評価額から一定額を免除する方式で、住宅税額還付制度は財産税納税額の一部を納税者に還付する方式である。サーキットブレーカー制度は、財産税の納税額が納税者の所得の一定割合を超えた場合、負担の軽減が行われる仕組み (税の還付) である。さらに、財産税延納制度は高齢で低所得の納税者に延納を認める仕組みで、納税者が住宅を売却したときに、延納分 (利子分を含め) の納税を行う仕組みである。各州ともこうした制度を活用しながら納税者の財産税の負担感を抑制する努力がなされている。Ibid., pp. 5-24.

¹⁰ 1676 年のボストンタウンの記録では納税者の名前、土地の広さ、家屋価値、家畜の数、工場の価値、個人資産の評価額が記載されていた。また、財産税の評価、徴収は保安官が担っていた。Carlson (2005), p. 6 参照。

¹¹ Worsnop (1971), p. 6 参照。

動産を均一的に課税することは課税の公平の観点から支持されたためである。その結果、分類財産税から資産を均一的に課税する一般財産税 (general property tax) に変化したのである。

しかし、一般財産税化は課税実務上の困難に直面し、長くは続かなかった¹²。資産形態が多様化する中、様々な動産 (有形動産 (衣装、家具等)、無形動産 (株、債券等)) を市場価値で評価することは困難であったためである。また、動産は移動可能性が高く地域的な税率差がある場合には課税回避が容易であった。このため、動産への適正な課税は暗礁に乗り上げ、不動産を中心とする現在の財産税へと形を変えることになったのである。

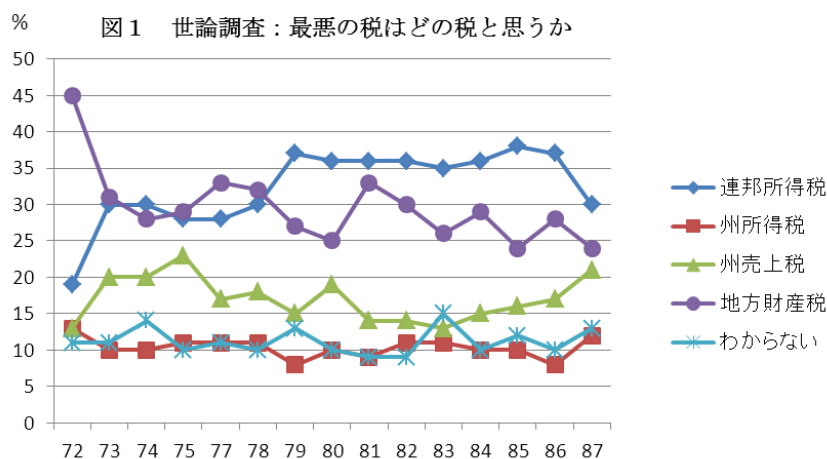
なお、州と地方との間での財産税の課税分離は 30 年代の大恐慌を通じて決定的に進んだ。州はこの時代に税源の多様化を図り、財産税を実質的に地方に税源移譲させたのであった。

2. 70 年代における財産税の諸問題

「旧税は良税 (old tax is good tax)」という言葉がある。財産税は先にも見たように、アメリカ建国よりも古い歴史をもつ旧税であるが、良税であったという評価は当てはまらない。連邦政府の政府間関係諮問委員会 (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 以下 ACIR) の調査では、70 年代、財産税に対する国民の不満が極めて高かったことが示されている (図 1)。

この時期、財産税はもっとも「最悪な税」と答えた国民が一番多かったのである。60 年代に大統領経済諮問委員会 (President's Council of Economic Advisers) の議長を務めたウォルター・ヘラー (Walter W. Heller) も「あらゆる税は不人気であるが、財産税はその中でも最低の税に違いない」と酷評し、財産税を「アメリカ税制の病んだ巨人 (sick giant)」¹³と表現した。

財産税が巨人であった理由は、70 年代の税收構成から確認できる。財産税はアメリカ全体の州・地方税收 (72 年度) の 39%、地方税收の実に 84% を占める主要税源であったためである¹⁴。とりわけ学区の教育財源としては重要な役割をもっていた。



出所) ACIR(1987), p.5より作成

¹² 片桐 (1993), p. 86 参照。

¹³ *Ibid.*, p. 1.

¹⁴ 数字の出所は Harriss (1974), p. 13, Fisher (1999), p. 94 参照。

では、なぜ財産税は病んだ税であったのだろうか。70年代の財産税に関する評価を見ておこう。財産税に対する不満は負担の不平等にあった。それは、1) 州間、地域間で負担格差が大きかったこと、2) 事業資産に比べ個人資産が重課されていたこと、3) 非課税資産が多く課税資産に負担がしわ寄せされていたこと、4) 富裕者より貧困者の負担が重かったことが挙げられている。

1つ目の州間の負担格差は表1で示す通りである。これらの格差は州間での課税資産の扱い、税率、負担軽減措置の適用等の違いに依拠していた。制度上の違いは根本的に財産税制度が州ごとに独自に発展してきたこと、州の課税権は州の権限であるため連邦政府が介入できないことを反映している。

また、より狭い地域間においても負担格差は大きかった。課税評価額が大きい地域はそうでない地域と比べ、低税率で高税収、高サービスを享受していた。例えば表2に示すように、デトロイト市郊外のインクスター (Inkster) 市とディアボーン (Dearborn) 市の場合、生徒一人当たりの課税資産額の違いは財産税率、教育サービスの差となって表れている。これは財政調整制度を内蔵していないアメリカ地方財政特有の問題で、70年代以降、全米各州で起こる教育財政訴訟の背景となっていた。

2つ目の事業資産と個人資産の評価も大きな違いがあった。大企業の実業資産の場合、資産評価を軽減する措置が採れていた反面、当該地域の財政需要を賄うために、家計の資産評価は引き上げられていた。当時、消費者運動の旗手で財産税に対する反税運動も組織したラルフ・ネダー (Ralph Nader) は「財産税の評価制度ほどスキャンダラスなものはない」として次のような例を挙げている。

「西テキサスのパーミアン盆地では、世界有数の石油ガス会社の資産に対しては50%以上低く

表1 州別の州・地方財産税負担額 (1972年度)

	所得千ドルに対する財産税負担額 (ドル)
高負担州	
サウスダコタ	73
モンタナ	72
カリフォルニア	71
マサチューセッツ	71
ウイスコンシン	67
低負担州	
ルイジアナ	24
アラスカ	23
ケンタッキー	23
デラウェア	21
アラバマ	14
全米平均	49

出所) Harriss (1974), p. 13参照。

表2 ミシガン州インクスター市とディアボーン市の財産税の負担格差 (1969年)

	税率 (ミル)	生徒一人当たりの財産税収 (ドル)	生徒一人当たりの課税資産 (ドル)	生徒数 (人)	評価率 (%)
インクスター市	32.9	171	6,600	4,800	50
ディアボーン市	23.15	917	40,000	21,631	50
州平均	24	—	—	—	—

注) Worsnop (1971), p. 4参照。

表3 家計所得における財産税の負担構造 (1965年度)

所得階層	所得に占める財産税負担の割合 (%)	総所得に占める全租税負担の割合 (%)
全家計	3.8	30.4
2,000ドル未満	6.9	28.1
2,000-2,999ドル	5.2	26.7
3,000-3,999	4.7	29.7
4,000-4,999	4.2	29.1
5,000-5,999	4.2	29.4
6,000-7,499	3.8	28.5
7,500-9,999	3.5	28.5
10,000-14,999	3.3	30.6
15,000以上	2.4	44.0

出所) Harriss(1974), p. 43参照。

評価されていた。その結果、当該地域の小事業主や個人家主が地方政府の財政需要の1/3も負担させられている・・・国全体を見ても、企業特区は非常に差別的な方法で財産税の特別な優遇措置を受けている。恣意的な財産税の過小評価 (underassessment) を通じて、そうした産業は地域のコミュニティを汚染していることの対価さえ払っていない」¹⁵。

70年代、消費者運動が高まる中、財産税の評価の恣意性の問題も企業批判の問題と絡め社会問題化されていたのである。

3つ目の財産税の非課税資産の問題も負担格差を生み出していた¹⁶。地域内に多くの非課税資産 (政府、非営利組織の資産) が立地する場合、課税資産が相対的に重課されることになる¹⁷。例えば、ニュージャージー州のニューワーク (Newark) 市では税率 84.4 ミルと国内で最も高い財産税負担を強いられていた反面、経常予算の 43% に匹敵する赤字を抱えるほどの厳しい財政状況にあった。理由は、市の面積の 6 割が免税資産であったためである。ニューヨーク市も同様に市の 34% の資産は免税資産であった。中には当時世界第 3 位の高さを誇るクライスラービルディングのような商業施設も所有が非営利組織であったため免税とされていた。

4 つ目の所得階層間においても逆進的な負担の問題が生じていた。シンクタンクのタックス・ファンデーション (Tax Foundation) の推計 (表 3) によれば、所得に占める財産税の割合は年 2000 ドル未満の所得階層 (税引き後所得) の場合、6.9% であるが、1 万 5000 ドル以上のそれでは 2.4% であるとされた。全租税の負担構造と比較すると対照的であることがわかる。また、高所得層の財産税の負担感が低い理由として、1) 財産税は連邦、州所得税で所得控除が認められていた点、2) 低所得の賃借人は家主の財産税が賃貸料に転嫁されつつもこの所得控除が活用できない点、3) 資産価値の高い家屋程、転売回数も多いため市場価格を反映して適正に課税されている点が指摘されていた¹⁸。

3. 財産税の資産評価制度の問題

以上に加え、当時、批判の対象となっていたのが資産評価制度の問題である。財産税の算定方

¹⁵ Worsnop(1971), p. 2 参照。

¹⁶ *Ibid.*, p. 4 参照。

¹⁷ もちろん、非課税資産に対する減収分を州が補てん措置をとった場合はその損失は相殺される。

¹⁸ 資産価値の低い家屋は、転売回数も少ないため、逆に高く課税される恐れがあると考えられていた。

法は冒頭でも述べた通り、各課税資産を評価し、評価率を乗じて課税ベースである課税価格を算出する方法である。財産税の課税ベースの算定は所得税や消費税と異なり、実際の市場取引を介在しないという困難さを伴う。所得税の場合は労働市場で得た所得を課税ベースとし、消費税は財・サービス市場での売買価格を課税ベースとする。しかし、財産税の場合、課税資産のすべてが市場で毎年売買されておらず、市場価値を何らかの手法で推計して課税ベースとしなければならない。このため資産評価にはそれを担う地方政府の財産税評価官 (Assessor) の評価手法、評価能力さらに価値判断など多様な要素が影響することになる。

資産評価は当時どの程度、正確になされていたのであろうか。これを数量的に把握する試みとして、資産の売買価格に対する評価額の割合 (sales-to-assessment ratio : 売買価格対評価) を見る方法がある¹⁹。表4に示すように、農家を除く戸建住宅 (single-family home) を対象にその評価割合を見ると、売買価格よりもずっと低い状況で、州間でも大きな差があることがわかる。この割合は全米23州 (コロンビア特別区も含む) の中位値が32.6%にあるのに対して、最高のオレゴン州は87.1%、最低のサウスカロライナ州はわずか4.0%と大きな開きがあった。しかもこの割合の違いは州間だけにとどまらず、州内のコミュニティ間でも確認されていた²⁰。

州間で売買価格対評価の割合が異なるのは、各州が州憲法ないしは州法で異なる評価率を適用していたためである。ACIRによればこれは30の州で行われており、インディアナ州33.3%、ワシントン州50%、カンサス州30%、カリフォルニア州25%と多様であった²¹。

しかし、州法上決定された評価率よりも低い割合で評価されていたのが常であり、しかも評価の割合は州外、州内ともに評価格差が生じていたのである。このように法的に決められた評価率よりもさらに低く評価する方法を部分的評価 (fractional assessment) と言う。部分的評価が行われる背景には次のような問題があった。

第1に、地方政府の政策判断によるものである。州は財産税の免税額や地方政府の教育補助金の交付額の基準を財産税評価額に置いていた。地方政府が地方内の納税者の負担軽減や補助金の

表4 戸建住宅 (農家を除く) の売買価格対評価額の割合 (1971年度)

州	割合 (%)	州	割合 (%)
全米	平均値 34.0	バージニア	34.8
	中位値 32.6	テネシー	32.6
		ペンシルバニア	26.6
オレゴン	87.1	ニューヨーク	25.8
ケンタッキー	83.8	インディアナ	23.5
ニュージャージー	58.3	コロラド	20.7
マサチューセッツ	49.3	カリフォルニア	20.0
コロンビア特別区	47.5	オクラホマ	18.2
ウイスクンシン	46.7	テキサス	18.0
ミシガン	41.5	ノースダコタ	15.1
イリノイ	37.8	ルイジアナ	13.1
オハイオ	36.9	ミネソタ	8.5
ワシントン	36.1	サウスカロライナ	4.0

出所) Harriss(1974), p. 28.

¹⁹ 例えば、不動産の市場価格が3万ドルで課税評価額が1.5万ドルの場合、この割合は50%になる。

²⁰ 州内のコミュニティ間の売買価格対評価の分散値として、27州の中位値が14%で、最高のルイジアナ州で42%、最低のユタ州で4%と大きな差が表れていた。Harriss(1974), p. 30 参照。

²¹ Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1974), p. 7.

増額に期待するならば、評価額を意図的に引き下げることも行われていたのである²²。

第2に、評価官に対する政治的な影響の問題が挙げられていた。評価官は地方政府の首長や議員同様、多くの州で公選職であるため、地域の選挙民により選出される。72年では26州が公選制で、12州が公選制と政治任用制の併用型を採っていた²³。このため評価官は有権者からの政治的な圧力を受けていたのであった。選挙で選出されるためには有権者の資産を低く評価したり、評価を低くする代わりに賄賂を要求したりするなどの政治的な腐敗も見られていたのである²⁴。

第3に、評価官の評価技術や評価能力にも問題があった。評価官に対して研修や資格を求めない州も少なくなかったし、そうした制度を有った州でも最低限のものに過ぎなかったのである。このため、1) 居住用資産に比べ資産の異質性の高い事業用資産(例えば工場とショッピングセンター)の評価が困難である、2) 資産評価の方法が評価官の間で統一化されていない、3) 評価替えの頻度²⁵が資産間で異なっており、市場価格とのかい離が少なくないといった様々な問題点を抱えていた。

以上、70年代における財産税の諸問題について述べてきた。当時のニクソン政権でも国民の財産税に対する不満は認識されていた²⁶。とりわけこの時期、教育財政訴訟の関連で、教育財源としての財産税の在り方が問題視されていたのである。ニクソンは70年に教育財政委員会(Commission on School Finance)を立ち上げ、財産税に替わる代替財源案を議論させており、72年には同委員会は教育財源として、財産税を全廃し連邦付加価値税(national VAT)を導入する案を提示していた。しかし、ACIRはこの案に批判的な立場を採り、全米知事会(National Association of Governors)も州売上税の課税権と抵触することを嫌って反発していた。財産税の課税権は憲法上、連邦になく、州にあるため州の協力なしには進展しなかったわけである。付加価値税案の頓挫後、ニクソン政権は財政調整制度である一般歳入分与(General Revenue Sharing)の導入に向かった。ニクソン自体はこれが財産税減税に効果があると述べたが、一般財源であったことから減税効果は必ずしも大きくはなかったであろう²⁷。

II. カリフォルニア州における財産税に対する反税運動

1. 60年代サンフランシスコにおける評価官汚職

さて、1978年のカリフォルニア州の提案13号はどのような歴史的経緯を経て登場したものであろうか。ここでは60年代に起こった財産税に対する2つの出来事を中心に見ていく。1つは

²² マサチューセッツ州の場合、4万ドル未満の純資産をもつ低所得層の高齢者の場合、4000ドルの家屋免税を受けることができた。評価を下げれば免税の対象となった。Paul (1975), p. 4.

²³ Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1974), p. 264.

²⁴ コロンビア大学の財産税研究の泰斗であるローレンス・ハリスは「評価官を政治的な圧力に晒しておきたいという誘惑は理解しうることだ。家主、農家、事業主などは投票権を行使して自分の評価を相対的に低くとどめておきたいと思うのだろう」と述べていた。Harriss (1974), p. 25.

²⁵ ボストン市の200の家屋のサンプリング調査では1955年から68年まで70%が評価替えを行われず、15%はその間、たった1度しか評価替えをしていなかった。Paul (1975), p. 9.

²⁶ Martin (2008), pp. 79-83.

²⁷ 古川 (2006) では歳入分与が財産税の増加を抑制した分析があるとしている。161 ページ参照。

サンフランシスコ市の財産税評価官汚職の問題である²⁸。もう1つはロサンゼルス・カウンティを中心に起こった納税者の抗議運動である。前者は財産税の評価率を州法で統一化させる改革の契機になり、後者は住民提案による財産税改革を生む契機となった。この2つの出来事が70年代重なり、提案13号への動きを作ることになったのである²⁹。まず前者の問題についてみていくことにしよう。

1965年7月カリフォルニア州では財産税の評価官ラッセル・ウォルデン (Russell Wolden) らの汚職が大きな政治的スキャンダルとなった。事件の概要はこうである。ジェームス・トゥック (James Took) 租税コンサルティングで働く会計士ノーマン・フィリップ (Norman Phillip) がオフィスから事件の詳細が記された書類をサンフランシスコ・クロニクル紙に内部告発したことで露見した。その書類には租税コンサルタントが財産税評価を引き下げることを見返りに顧客から賄賂を受け、その賄賂の一部を資産評価に直接関与するウォルデンら評価官にキックバックしていることが示されていた³⁰。

ウォルデンはサンフランシスコ市で27年もの長期に渡り財産税評価官に選出されてきた人物である。彼は同市の商業地区で事業用資産を居住用資産よりもはるかに高い割合で評価を行い、一部の事業者 (サンフランシスコ市の事業者数の7%) から選挙の寄付や賄賂を受け取る見返りに、評価率を引き下げているのである。当時、州憲法上、評価率は資産に別なく50%に統一されていたが、カウンティの評価官によりそれを下回る部分的評価が行われていたのである。

このスキャンダルは州全体の評価官の信頼を失墜させたことになった。捜査の過程でウォルデンだけでなく、他のカウンティの評価官も同様の不正に関与していたことが明るみになった。ウォルデンは8件の収賄容疑で起訴され刑務所で服役することになった。他の評価官も収監されたり、自殺を図ったりした³¹。

その後、この汚職問題に対処するため、67年に州議会は下院法80号 (A. B. 80, Petris-Knox 法) を可決し、次の内容の改革を行った。すなわち、1) 71年までに州全体の評価率を25%に統一し再評価を3年おきに行う、2) 納税者の不服申し立て (filing appeals) 期間の延長を行う、3) カウンティの不動産鑑定人 (appraiser) に鑑定人資格の保持と研修の義務付けを行う、4) 州税率査定審査委員会 (State Board of Equalization) に地方の評価手続きを監視する権限の強化を行う等であった³²。

²⁸ サンフランシスコの評価官スキャンダルについては上杉 (1992)、328ページも紹介している。

²⁹ 60年代以前にも財産税に対する納税者の反税運動 (例えば、1957年にはロサンゼルス郊外のサンガブリエルバレー (San Gabriel Valley) の運動) は行われていた。しかし、この時点では地域的で組織力の低い運動でしかなかった。財産税の問題が州全体の問題として認識されたのは1965年のサンフランシスコの事件からである。Schulman (2001), p. 205.

³⁰ この書類には顧客の所有する資産の評価額、評価を引き下げた金額、評価官にキックバックされた金額が記載されていた。例えば、ジェームス・トゥックからサン・ジャクイン・カウンティの評価官の手紙には、「同封されているのは、あなたの評価官選挙のための小切手です。これはアメリカン・キャン (American Can) 社が租税申告の1週間後に自発的に行ったものです。選挙ではあなたが圧勝することを心から希望します」と記されていた。Paul (1975), p. 95 .

³¹ なお、後に述べるロサンゼルス・カウンティの評価官のフィリップ・ワトソンも有罪ではなかったが起訴はされていた。Doerr (1998a), p. 11.

³² 他にも、評価官は資産評価が上昇した資産の所有者に通知を行うこと、評価官は納税者に対して資

事件後、早々と評価率の統一化と州税率査定審査委員会の権限強化が行われたのは事件の直前に州議会でも財産税制度の改革案が論じられており、改革リストには評価率の統一も含まれていたためである。しかし、下院では財産税改革を意図した下院法 2270 号は可決されたが、上院では、評価官が反対したこともあって廃案になっていた。それが評価官のスキャンダルが暴露され状況が一変したのである。

下院法 80 号の成立により資産評価制度は一新され、評価手続きに絡む汚職の再発防止が期待されたが、評価率の統一化はその後、大きな禍根を残すことになった。これにより居住用資産の評価率は大幅に引き上がり、財産税の負担が増大したのである。先にも述べた通り、評価官の裁量ではほんの一部の事業用資産の評価率は引き下げられていたとは言え、事業用資産の評価率の平均は 35%、居住用資産は戸建て住宅(single family home)では 9%、アパートのような複数世帯住宅(multi-family home)では 10~14%で評価されていた³³。つまり、サンフランシスコ市の居住用資産は 9%で評価されていたものが 25%に引き上がり、事業用資産は逆に 35%から 25%に引き下げられたのである。評価官の部分的評価は汚職の問題を伴っていたとは言え、従来、事業用資産に比べ居住用資産を引き下げているのであった。これは選挙の洗礼を受ける評価官は企業よりも得票に結びつく住民の負担を低めざるをえなかったためである。

それにも関わらず下院法 80 号がすんなり議会で承認されたのは、新聞の報道も手伝って、評価官が不当に事業用資産を引き下げ、その負担が居住用資産に転嫁されているという構図が社会的に出来上がっていたこと³⁴や下院法 8 号の導入に反対すれば評価官の汚職を認めることに等しく反対し難い状況にあったためである。カリフォルニア州議会でも震源地のサンフランシスコ市議会や圧力団体でも主だった反対はなかった³⁵。企業側は逆に評価率の引き下げに繋がるとして、商工会議所のような団体は下院法 80 号を支持していた。唯一反対したのは信頼を失った評価官協会(Assessor's Association)であった。

住民が事の真相を理解できたのは評価率が引き上げられ財産税の納税通知が届いた時であった。この時、「不正の評価官を戻せ(Bring Back the Crooked Assessor)」³⁶というステッカーを張った車がサンフランシスコ市内を現れ、ウォルデンの恩赦を求める政治家の動きもあったとされた。

産評価額の判断基準となった全資料を開示すること、評価官は 5 万ドル以上の動産を保有する事業者
に 4 年ごと調査を要求できることが盛り込まれた。Ibid., p. 12.

³³ 事業用資産が居住用資産よりも高くても不満はなかった。理由は公式の評価率 50%であったがそれより引き下げられていたこと、赤字企業の場合、評価官が評価率をさらに調整する措置を採っていたこと、適用税率が低く負担感が低かったことが挙げられている。Paul (1975), pp. 108-109.

³⁴ 当時、評価官の不正がなくなれば企業に適正な課税ができ、住宅の財産税負担は減ることになると理解された。州の法務長官(State Attorney General)の推計では不正評価により年 2 億ドルも企業は税逃れしているとされた。カリフォルニア市連盟(League of California League)ではその数字を 4.8 億ドルとしていた。Kuttner (1980), p. 34 参照。

³⁵ カリフォルニア州下院議会では満場一致で通過したが、上院の歳入・租税委員会(Senate Revenue and Taxation Committee)ではサンフランシスコ選出のユーゲン・マッカティア(Eugene MacAteer)議員の反対に合い膠着状態となった。彼はサンフランシスコで評価率を見直した場合の結果を知っていたのである。しかし、民主党のエドモンド・ブラウン(Edmund Brown)州知事の圧力で法案は通過することになった。知事選の共和党対抗馬のロナルド・レーガンが財産税汚職で知事批判をしたことが影響していた。Paul (1975), pp. 101-102.

³⁶ Lo (1990), p. 12 参照。

この出来事は財産税の反税運動に火をつけるきっかけになったのである。

2. 評価制度の矛盾と納税者の反税運動

サンフランシスコの評価官汚職が露呈した同じ60年代の半ば、ロサンゼルス・カウンティでも納税者の財産税に対する抗議運動が起こった。これは、評価官のフィリップ・ワトソン(Philip Watson)が1964年にロサンゼルス・カウンティの全資産に対して評価率を25%に統一したことにより起こった事件であった。一カウンティだけとはいえ、下院法80号が成立する3年前に、評価率を統一した理由は、当時、事業者から居住用資産に比べ事業用資産が高く評価されるのは州法上、違法であるという批判を受けていたためである。60年代前半、ロサンゼルス・カウンティでは事業用資産は市場価格の45%で評価されていたのに対して、居住用資産は21%に過ぎなかった。ワトソン自身、そうした不満を持っていた事業者たちの支援を受けて62年にロサンゼルス・カウンティの評価官に当選した人物であったため、着任後、評価率の統一化に着手したのである³⁷。

この結果は先のサンフランシスコの例と同様、住民の不満を高まることになった。64年11月、ロサンゼルス市郊外のアルハンブラ(Alhambra)市に居住するトラック運転手マイケル・ルビノ(Michael Rubino)は一気に600ドルも引き上がった財産税の納税通知を受け取るようになった³⁸。彼は抗議集会を開催し、2000人も参加者を集めた。その後、ルビノは1000人の抗議者を率いてロサンゼルス・カウンティの理事会に乗り込み、ワトソンに評価の引き下げを約束させたのである。

その後、アルハンブラ市での運動は下火になったが、財産税に対する抗議運動はロサンゼルス・カウンティを中心に続くことになった。当時の財産税に対する不満の背景には、地価の高騰に伴う評価増の問題、4年ないし5年置きでの再評価を機に財産税負担が急増する問題、さらに、重要なのは「最有効使用理論(highest and best use theory)」に基づく評価手法の問題であった³⁹。

最有効使用理論とは当該資産が潜在的に最も高い価値で最善に使用(highest and best use)されたと仮定して資産価値を評価する方法である。例えば、ある家屋が実際に売却されるかどうかに関わらず、ガソリンスタンドやアパートの敷地、商業施設に利用された場合、どのような資産価値をもつかで評価されていたのである。このため、潜在的に高い資産価値をもつ資産の所有者には重い税負担が課税されたのである。

66年にはロサンゼルス・カウンティで様々な団体が抗議運動を展開した⁴⁰。当時の抗議団体として、ビバリー・ウイルシャ家屋協会(Beverly-Wilshire Home Association)、サンフレナンドバレー資産所有者協会(San Fernando Valley Property Owner's Association)、サンタモニカ財産税納税者協会(Santa Monica Property Taxpayers' Association)、ラスヴェージネス開発協会(Las Virgenes Development Association)、カルバー市拠点のロサンゼルス・カウンティ抗議

³⁷ 当然、そのことは個人家主の財産税の負担を増やすことを結果とするが、ワトソンは、財産税の適用税率をカウンティ理事が引き下げれば負担の上昇は避けうると考えていた。しかし、税率引き下げはなかった。Martin(2008), pp. 53-54.

³⁸ Lo(1990), p. 71 参照。

³⁹ Doerr(1998a), p. 13 参照。

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 13-14 参照。

協会 (Culver City-based Los Angeles County Protest Association)、ロサンゼルス資産所有者協会 (Los Angeles Property Owner's Association) があつた。

7月には700人が抗議集会に集まり、ビバリー・ウイルシャ家屋協会が資産評価の上昇幅(10%)の制限と財産税率の引き下げ等を決議した。8月にはロサンゼルス市内のイーグルロック (Eagle Rock) で600から700人が集会を開き、財産税率を1%に制限する請願署名を行った。サンタモニカではサンタモニカ財産税納税者協会のビル・オコナー (Bill O'Connor) が財産税の課税制限、州全体に渡る評価額の引き下げ、動産に対する財産税の廃止を訴えた。

さらに、ユニークな抗議運動として、ハリー・クラウン (Harry Crown) の活動があつた。彼は財産税の課税額が64年度の1195ドルから翌65年度に2495ドルに引き上がったことに怒り、自分の土地に「売り地 ワトソンの荒地 (Watson's Wasteland) によるこそ 家を買ってあなたの資産をロサンゼルス・カウンティに没収させよう」⁴¹と書かれた看板を立てて抗議活動をした。クラウンの怒りの矛先は先に挙げた最有効使用理論に対するものであつた。

「私の文句は税率に対してではない・・・ワトソンとその仲間が課した評価にある。評価なしに課税されない・・・この短絡的な評価のやり方はひとえに架空の価値である最有効使用の説明に依るものである。不平等な評価によって過剰な税負担がかかることで、金銭的な危機、困窮、そして最終的には資産の損失を伴うことになる」⁴²。

同様に、最有効使用理論がもたらした破滅的な税負担の例として、当時、次の事例も報道されていた。「退職夫婦が新築のアパートの側に住んでいるという理由で、彼らの小さな家には年1800ドルの税負担が課されると評価された。この夫婦の総所得は年1900ドル」⁴³に過ぎなかつたのであつた。なお、最有効使用理論の問題は66年7月、州議会の下院歳入・課税委員会 (Assembly Revenue and Taxation Committee) の公聴会でも取り上げられ、最終報告書の中で、25年も用途変更がされなかつた戸建住宅の敷地がアパートの敷地として評価されていた矛盾も指摘されていた⁴⁴。

3. 抗議運動から住民投票への展開

以上述べてきた抗議運動は州知事選でも問題となつていた。1967年、州知事に就任したロナルド・レーガン (Ronald Reagan) も選挙戦で財産税の減税を政策一課税制限及び評価制限、家財に対する財産税の廃止、在庫に対する財産税の廃止一に掲げていた。

就任後はこの財産税減税と共にパット・ブラウン (Pat Brown) 前知事の残した財政赤字を削減するため、68年度に8億6500万ドル規模の増税(売上税の1%の増税、酒税、たばこ税の増税、所得税、法人税の増税)を行うことになつた⁴⁵。最大の目玉は所得税増税で、課税ブラケットを3段階新たに増やし、最高税率を10%に引き上げ、累進度を高めた。その後、所得税収が増え黒字

⁴¹ *Ibid.*, p. 14 参照。

⁴² *Ibid.*, p. 14 参照。

⁴³ Fox (2003), p. 47 参照。

⁴⁴ Doerr (1998a), p. 15 参照。

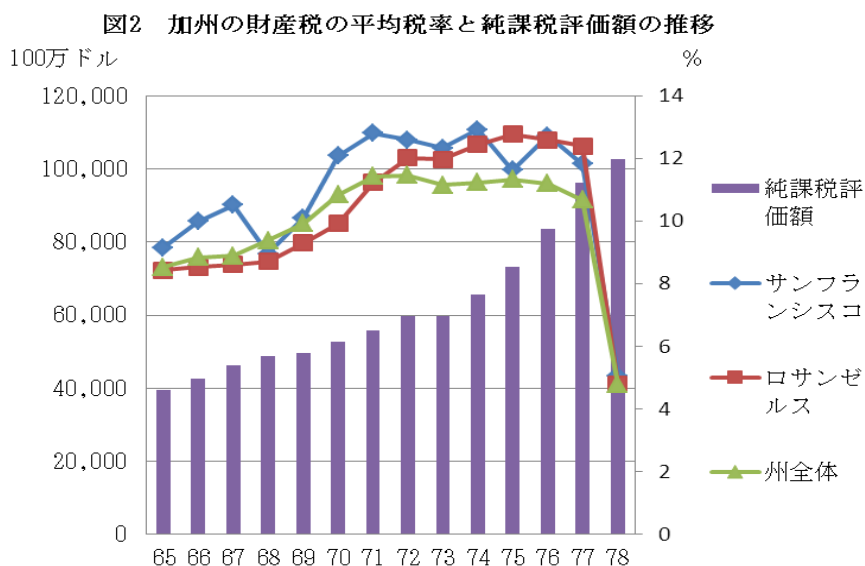
⁴⁵ Adams (1984), pp. 147-149. 前任者のブラウン知事は一般基金の10%もの赤字に直面して、会計操作(現金主義から発生主義への変更、特別会計からの借入)で赤字隠しを行つていた。

に転換した。財政均衡と財産税減税のために増税—収支均衡的な税制改革—を行うこのプランは後のサプライサダー的なレーガン改革—減税が成長と増収を生む—とは隔世の感があった。

財産税減税については、67年に高齢者財産税救済法 (Senior Citizens Property Tax Assistance Law) が成立し、高齢者向けのサーキットブレーカー制度が導入された。これは家計所得が1万ドル以下で62歳以上の高齢世帯を対象とする軽減制度で、資産評価額のうち初めの7500ドルまでの部分に課される財産税の一定割合を所得に反比例して還付する仕組み⁴⁶であった。先に見た最有効使用理論により過重な負担を強いられる高齢者世帯の問題に対応しようとしたのである。これと同時に、増税による財源で、68年に1億9000万ドル規模の財産税減税が準備された。しかし下院で4つの減税法案が提起されたものの上院ですべて廃案となった。

当時、上院が財産税改革に消極的であった理由は、1) 財産税の問題は地方政府の問題であり、財産税負担が過重ならば地方政府が支出削減や減税をすればよい、2) 公共部門は拡大しており財源が必要である、3) 税制改革案には財産税減税の補てん財源として売上税の増税が含まれている、4) 財産税減税の恩恵は家計よりも財産税の負担が重い企業に向かうといった点が挙げられていた⁴⁷。

このように議会の対応は消極的であったが、60年代後半から70年代初めにかけて財産税の負担額は重くなっていった。図2に示すように州全体の財産税の平均税率 (= 財産税額 / 純課税評価額 (Net Assessed Value, 総資産評価額から免税額を除いた金額)) は65年度8.53ドル (純課税評価額100ドル当たり) から72年度11.46ドルに増加している。サンフランシスコ・カウンティやロサンゼルス・カウンティでも同様の傾向であった。



出所) California Department of Finance(1970)他、各年度版より作成。

⁴⁶ 例えば家計所得1万ドルの家計場合、評価額7500ドルに部分に課税される財産税の4%が控除されるが、5000ドルの家計所得ではこの控除の割合が54%に上がり、最低1400ドルでは96%までさらに上げられる。数字については73年の時点の制度について記述。ACIR(1974), p. 58 参照。

⁴⁷ Doerr(1998a), p. 16 参照。

こうした中、住民提案を通じて財産税を改革しようとする動きが開始された。主導したのは後に提案 13 号の提案者となるハワード・ジャービス (Howard Jarvis) と先に挙げた財産税評価官のワトソンであった。ジャービスが財産税の反税運動を始めるきっかけになったのは 62 年の小さな集会に参加したことに始まる。その集会で財産税の負担が原因で高齢者が転居を迫られている現状を知り同情したことにあった。一方、財産税の評価、徴税側に立つワトソンが財産税改革をしようとしたことについては、住民からの財産税に対する厳しい批判を受けての行動と一般には受け止められていた⁴⁸。

彼らは 68 年に別々に住民提案を行っている。ジャービスの提案は公債の償還財源部分を除き財産税を全廃すると言うものであったが、住民投票の要件に必要な署名数を集めることはできなかった⁴⁹。

一方、ワトソンの提案はこの要件を満たし、68 年 10 月に提案 9 号として住民投票にかけられることになった。提案の内容は、1) 財産税で財源を調達するサービスを警察、消防、一般政府サービス等の資産関連サービス (property-related services) に限定し、教育、福祉などの対人サービス (people-related services) を 5 年間で段階的に外す、2) 資産関連サービスを調達する財産税率を市場評価額の 1% にする、3) 公債の償還財源の調達については超過課税を認めるといったものであった⁵⁰。

提案 9 号が住民投票にかけられることになり、州議会もこれに対する対応を余儀なくされた。議会分析局 (Legislative Analyst) によれば、この提案が可決された場合、教育、福祉等の対人サービスは地方から州に財政負担が移るため、州財政に 45 億ドルもの追加財源が必要になると予測されたためである。知事も州議会もワトソン提案を阻止する方向に動いた。同年、議会は代替案である提案 1-A を作成した。提案 1-A は州憲法改正を伴うため、提案 9 号同様、住民投票にかけられることになった。

提案 1-A は居住用資産の評価額のうち 750 ドルを免税とする住宅免税制度と企業在庫の 15% を免税する措置を内容としていた⁵¹。68 年の住民投票では、ワトソンの提案 9 号と州議会の提案 1-A の選択となった。提案 9 号は草の根団体 - 「財産税制限委員会 (Property Tax Limitation Committee)」や「正義のための市民委員会 (Committee for Citizens for Justice)」 - の支持を集めたが、州に教育、福祉の財政責任を課す場合の財源の問題や州売上税、所得税の増税の問題が危惧された。このため、投票の結果は、提案 9 号は賛成 214 万 6,010 票対反対 457 万 97 票で否決され、提案 1-A は賛成 350 万 368 票対反対 305 万 8978 票で承認されることになった。

しかしその後も財産税減税を目的した住民提案の提出が続けられた。70 年にはカリフォルニア州の教員組合 (California Teachers Association) がスポンサーとなった提案 8 号が住民投票にかけられた。住宅免税の引き上げ (1000 ドル) と福祉、教育費の州負担の増額を目的とした提案であ

⁴⁸ 「たぶん、それほどびっくりされていなかった。法に従い税を毎年上げることで、税務職員に苦しみられた人々からワトソンは辛辣な罵りを受けていたからである」。Fox (2003), p. 47.

⁴⁹ 州憲法で住民提案が住民投票にかけられる要件が決められており、前回の知事選挙の投票総数の 5% の署名数を集めなければならない。賀川 (2011), 7 ページ。

⁵⁰ Doerr (1998a), p. 17 参照。

⁵¹ Chapman (1998), p. 14 参照。

ったが、住民の支持を得られなかった⁵²。

72年にはワトソンが2度目の住民提案を行った。内容は1)財産税に1.5%の課税制限を課す、2)福祉、教育費の負担を地方政府から州政府に移管する、3)州は補てん財源として法人税、売上税、たばこ税、酒税を増税するといった内容であった⁵³。この提案は提案14号として住民投票にかけられたが否決された。酒、たばこ事業者や教育関係者からの反対だけでなく、レーガン知事からも企業と消費者に18億ドルもの増税を強いるとして批判されていた⁵⁴。

このとき州議会は提案14号に対抗して、同年、上院法90号を可決させていた。内容は1)住宅免税額の引き上げ(750ドルから1750ドル)、2)市、カウンティ、特別区の財産税率の凍結⁵⁵、3)学区の支出制限、4)在庫に対する免税割合の引き上げ、5)州のマンデイトコストを地方政府に補償するといったものであった。財産税の減税財源として、州売上税の増税、福祉改革による経費節減、さらには州所得税の源泉徴収制度の導入による増収分が見込まれた。

この当時、財産税評価率が統一化され、財産税の負担も増加していったが、ワトソン提案のようなドラスティックな提案は支持されなかった。多くの住民は州の減税措置で満足していたのである。実際、後述するように、住宅免税の引き上げや税率凍結は負担の押し下げに一時的ではあるが奏功したのであった。

なお、ワトソンの提案にレーガンは反対の立場をとっていたが、減税自体に反対というわけではなかった。それを示すものとしてレーガン自身も73年に提案1号を提起していた。内容は1)州政府の支出の伸びを州の個人所得の伸びに抑制する、2)州税の改革には両院議員の3分の2の絶対多数(super majority)の承認を必要とするであった。しかし、この提案が州の公共サービスの切り下げだけでなく、地方政府への負担の転嫁や財産税の増税をもたらすと批判を喚起し、議会与党である民主党や公務員組合が反対することになった。住民投票の結果、54%対44%の差で否決された⁵⁶。

III. 70年代の政治経済的な状況と提案13号の可決

1. 資産インフレと財産税の負担増加

60年代の財産税の反税運動や住民提案の動きは、70年代に一層盛り上がり78年の提案13号の成立に結実した。なぜ、70年代に提案13号は多くの州民の支持を受け可決されたのであろうか。70年代の経済状況や財産税の負担構造の変化、財産税を巡る住民の反税運動と州議会の対応について見ていくことにしよう。

70年代アメリカは対外的にはベトナム戦争やオイル・ショック、国内的には「偉大な社会」関連の社会保障プログラムの増大によって、60年代とは対照的に、インフレが大幅に上昇すること

⁵² 投票者の28%しか賛成しなかった。 *Ibid.*, p. 14.

⁵³ この他、セラーノ・プリースト判決を受けて、各学区に生徒一人当たり825ドルの収入を保障する教育財政調整制度の導入を盛り込んでいた。Levy(1979), p. 73.

⁵⁴ Kiewe(1991), p. 89 参照。

⁵⁵ 70年度ないしは71年度のどちらか高い方の税率に凍結する措置が採られたが、70年代、資産評価が上昇する中、税負担を引き下げる効果は一時的であった。Chapman(1998), p. 55 参照。

⁵⁶ Adams(1984), pp. 158-160.

になった。カリフォルニア州でも70年の消費者物価指数（カリフォルニア州都市部過重平均）は37.9%だったものが、提案13号可決の前年の77年には59.5%となった（図3）。このインフレによって、地価や住宅金利が上昇したことで、宅地の開発コストが増加することになった。加えて、カリフォルニア環境質法（California Environmental Quality Act）によって住宅の建築確認や審査が厳格化されたことや土地利用規制によって宅地開発に歯止めが課されたことも住宅供給コストを高めたとされている⁵⁷。

他方、州の人口増加は60年代に引き続き進行し、70年の2,003万人から提案13号が可決される前年の77年には2,411万人と400万人も増加した。この時期、宇宙、航空、防衛産業等が成長したことが影響をもたらした。この人口の増加に伴い社会構造も変化し、核家族化や人口の郊外化も進展して、住宅需要を増大させることになった。

こうした住宅供給コストの上昇と住宅需要の増加は、土地投機の問題も加わり、一層、地価高騰を招くことになった。図2に示すように、財産税の純課税評価額は72年度の596億1300万ドルから77年度には962億6400万ドルに1.6倍に膨らんだのである。

ただ、先ほど述べた72年の上院法90号により税率凍結や住宅免税額の引き上げが行われたため、全体の平均税率は73年度には低下（72年度11.46ドルから73年度11.16ドル）した。しかしこれは一時的ものに過ぎず、74年度から純課税評価額が増加することに伴って、税負担も増加し平均税率も高止ることになったのである。

この理由は、財産税の負担軽減制度の効果が低下したことによる。住宅免税は資産評価額の一定額を控除する制度であったため、資産インフレで評価額全体が上昇する場合にはその効果は薄れることになった。図4に示すように、住宅免税は72年度の20億5100万ドルから73年度に57億3800万ドルと2.8倍に増加した。そのことによって純課税評価額の上昇は抑制されたが、免税額の引き上げは74年度以降なかったため、抑制効果は低下することになった。実際、住宅免税の対純課税評価額の割合は73年度の9.6%から毎年低下し78年度には6.8%に落ちている。

同様に、税率凍結もサーキットブレーカーも評価額が上昇する場合には効果は低下したのであった⁵⁸。その結果、表5に示すように、全米比較で見ても財産税の負担水準は高位に維持されたのである。

このように財産税の評価額が上昇したにも関わらず、地方政府はなぜ負担水準を引き下げる手段を講じなかったのだろうか。その理由として次の要因が挙げられる。

第1に、下院法80号の成立により財産税の評価官の裁量が一切排除されたからである。このため以前のように部分的評価によって資産評価を引き下げ、財産税負担を緩和することができなくなったのであった。

第2に、税率の小幅な引き下げは行われても、評価増を相殺できる程、税率を大幅に引き下げられなかったためである。州全体で居住用、事業用資産の別なく同一の税率が課されていたため、一律的な税率の引き下げは大幅な税収減を招くことが予想されたのであった⁵⁹。

⁵⁷ Chapman (1998), p. 16 参照。

⁵⁸ Tipps (1980), pp. 70-71 参照。しかもサーキットブレーカーは一旦、納税者が財産税を支払わなければ還付されないため、不満も大きかった。

⁵⁹ Chapman (1998), p. 18 参照。これとは反対に資産の種類ごとに税率を変える分類課税方式がある。

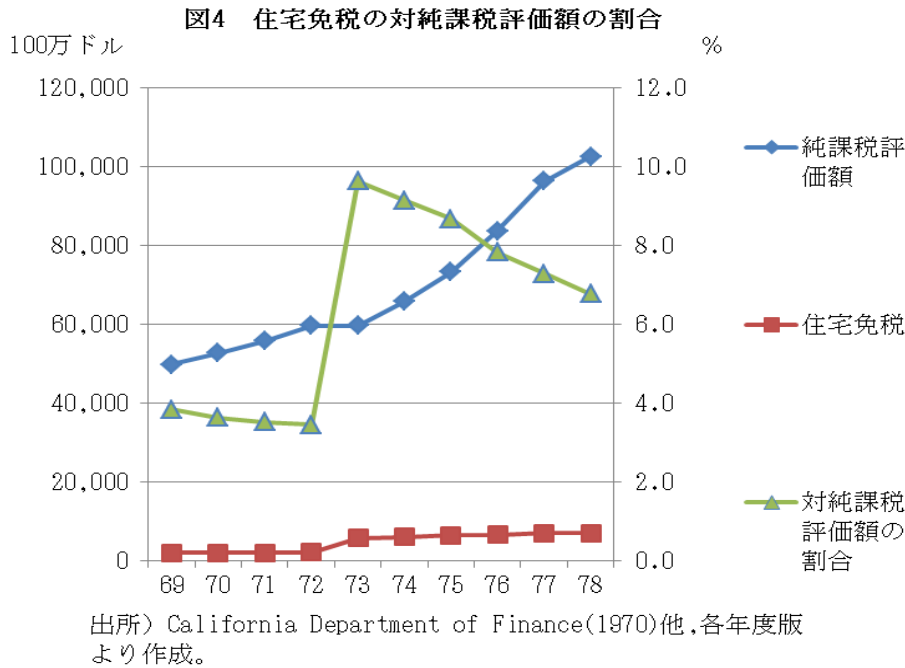
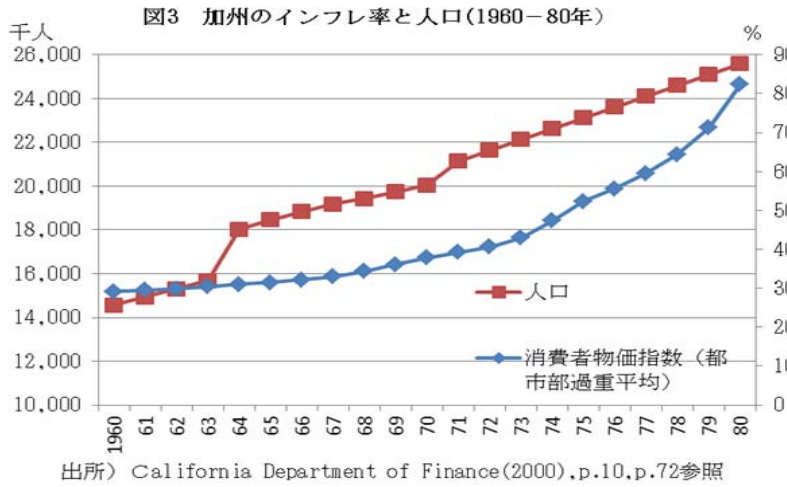


表5 加州の所得1,000ドル当たりの州・地方税負担額の推移(1970-80年度) (単位:ドル)

	州・地方税	全米ランク	州所得税	全米ランク	州一般売上税	全米ランク	財産税	全米ランク
70	137.3	8	14.26	18	20.25	28	67.45	3
71	149.4	4	19.53	16	21.31	25	71.09	4
72	149.1	5	18.48	20	21.44	24	70.21	2
73	140.1	7	15.85	23	23.48	20	62.84	6
74	145.9	3	19.48	18	26.81	13	62.71	5
75	148.9	4	21.23	17	26.86	15	64.13	6
76	154.9	3	23.53	17	28.03	15	65.14	4
77	158.0	4	26.74	11	28.79	14	63.57	5
78	120.6	24	23.91	17	28.44	14	30.37	35
79	121.7	14	28.35	11	29.36	16	28.41	33
80	114.9	17	25.39	12	27.98	12	27.84	35

出所) California Department of Finance(2010), p.211.

第3に、州から地方政府に対する補助金の交付額の算定（学区への教育補助金やカウンティへの医療、福祉補助金（Medical や SSI/SSP））の根拠として財産税の評価額が置かれていたためである。財産税の評価額が増加すれば自動的に補助金交付額は減少する—この現象はスリッページ（slippage、ずれ）と呼ばれる—ため、地方政府は税率の引き下げに躊躇したのであった⁶⁰。

第4に、地方政府自体も当時の人口増加を背景とした財政需要の拡大（教育、福祉等）やインフレによる人件費の上昇で、税負担の引き下げは困難と考えていたためであった。

他方、財産税以外の州税の負担はどうだったのであろうか。州所得税も州一般売上税も負担額は増加し全米比較でもランクが上昇している（表5参照）。そのことによって、州・地方税全体の負担は増加していたのである。所得1,000ドル当たりの州・地方税合計額は70年度には137.3ドルから77年度には158.0ドルに上昇し、全米のランクでも8位から4位に上昇している。

この間の州所得税の増加の原因は、累進課税（最高税率11%）を採っていたためインフレ期にはブラケットクリープが発生したことと71年に源泉徴収制度が導入されたことによるものである。また、州一般売上税の増加の原因は税率6%と全国で最も高い水準にあったことによる。これらはレーガン知事期の税制改革の所産で、高い財産税負担に加え、州所得税、州一般売上税の増加は納税者の不満を高めたことは予想に難くなかったと言えよう⁶¹。

ところで、納税者の負担を尻目にカリフォルニア州の財政規模はこの間、急激に増大し、膨大な財政黒字が累積したのであった。表6に示すように、68年度から提案13号の前年の77年度までの10年間で、カリフォルニア州の財政収入は54億5400万ドルから157億4,700万ドルと2.9倍に増加し、財政余剰（全会計ベースの収支）も74年度から4カ年度連続黒字を続け、77年度には実に19億ドル（財政収入の12.1%）もの黒字が累積したのである。このように黒字が増加した背景として、ジェリー・ブラウン（Jerry Brown）知事—レーガンの後任として、75年から就任—の政治的な思惑があった。知事は次期大統領選への出馬を考えており、ニューヨーク市の財政危機⁶²と対照的にカリフォルニア州は大幅な黒字を抱えていることを選挙でのアピール材料と考えていたといわれている。そのため、知事は財政黒字を縮小し、税負担を軽減するのに積極的でなかったとされる。

もっとも直接的には財政黒字を積み増したのはブラウンの政治方針にあったとしても、その元を辿れば、レーガンの所得税改革の問題に突き当たる⁶³。先に述べたようにレーガンは知事時代に所得税の最高税率を引き上げて累進化を強化するとともに、源泉徴収制度も導入したのであった。当時は税率にインデクセーションが組み込まれていなかったこともあり、所得税はマネーマシーン化していった。彼の政治信条であった小さな政府論とは対照的に「大きな政府」が創り出されたのであった。

⁶⁰ Tipps(1980), p. 76 参照。

⁶¹ 財産税の負担感は大きかった。財産税の課税ベースは資産価値であるため、退職後の高齢者や低所得層などフロー所得が固定的な階層には資産インフレの最中には負担感が大きくなる。このため、財産税を支払うために自宅を売却して出ていく「追い出し」効果が働くことになった。また、所得税、売上税と異なり、徴収が年に二度しかなく一時に多額の負担を強いられること。資産インフレ下では3年置き資産評価後には大幅に負担が上昇することも納税者の反税意識を高めることになった。

⁶² ニューヨーク市の財政危機については川瀬（2012）、横田（2008）参照。

⁶³ Goldberg(2010), p. 43 参照。

表6 70年代の加州の歳入出と財政余剰 (1968-1979年度) (単位: 100万ドル)

	全収入			全支出	財政余剰			
	一般基金収入	特別基金収入	経常支出		資本支出	地方補助		
1968	5,454	4,129	1,326	5,267	1,579	507	3,181	188
1969	5,742	4,327	1,415	5,975	1,661	617	3,697	-233
1970	5,917	4,483	1,434	6,213	1,765	372	4,077	-296
1971	6,897	5,388	1,509	6,374	1,817	355	4,202	523
1972	7,670	5,973	1,697	7,204	2,073	486	4,645	466
1973	8,431	6,688	1,742	8,994	2,256	399	6,340	-564
1974	10,190	8,411	1,779	10,029	2,595	306	7,129	161
1975	11,352	9,424	1,928	11,197	2,954	227	8,017	155
1976	13,238	11,164	2,074	12,509	3,306	419	8,784	729
1977	15,747	13,479	2,268	13,847	3,758	407	9,682	1,900
1978	17,425	14,901	2,524	18,549	3,909	417	14,223	-1,124
1979	20,643	17,668	2,975	21,295	4,785	463	16,047	-652

出所) California Department of Finance (1980) 他、各年度版より作成。

2. 提案 13 号の登場と州議会の混迷

次に、提案 13 号の成立直前の反税運動の展開と州議会の対応について見ていこう。72 年のワトソンの 2 度目の提案以降も、財産税減税を巡る住民提案は行われていた⁶⁴。76 年には、ハワード・ジャービスが住民提案を行った。内容は 1) 財産税の税率を資産価値の 1% に制限する、2) 新たな特別分担金 (Special Assessment) を禁止する、3) 全ての財産税の免税を原則廃止するといったものであった。宗教施設等は財産税の免税措置に恩恵を受けていたため反対も多く、結果的に住民投票に必要な署名数に達しなかった。

その 1 ヶ月後、提案 13 号の提案者の一人であるポール・ギャン (Paul Gann) が住民提案を行った。しかし、これも必要な署名数を集めるには至らなかった。内容は、1) 財産税の税率を資産価値の 1.5% に制限する、2) 住宅免税を 2 万ドルに引き上げる、3) 財産税を教育、福祉の財源としない、4) 州税を増税する場合には州議会で 2/3 以上の賛成を必要とするであった。この住民提案の草稿者はワトソンであったため、先のワトソン案と似ていた。

さらに、この時期 3 つ目の住民提案がなされた。サンタクルーズ・カウンティのソクエル・カリフォルニア納税者協会 (Associated California Taxpayer of Soquel) によるものであった。財産税の評価額を 75 年の水準に戻し、評価額の伸びを消費者物価の上昇率で調整する規定が設けられていた。この案も必要署名数を獲得できなかった。

これらの提案はすべて住民投票に至らなかったが、後の提案 13 号につながるアイディアは出揃っていた。ジャービスの案にある財産税の税率制限、ギャンの案にある州税の増税要件 (2/3 以上の両院の賛成)、さらにソクエル・カリフォルニア納税者協会の案にある評価制限がそれであった。

翌 77 年の春、ワトソンの仲介で別々に財産税の課税制限運動を行ってきたジャービスとギャンが出会い、合同で住民提案を行うことに合意した。そして、この提案が後の提案 13 号となったのである。内容は以下の通りである。

①財産税の最高税率を評価額の 1% にする。ただし、すでに投票によって承認された過去の債

⁶⁴ Doerr (1998b), p. 8 参照。

務の償還に必要な財源を調達する場合には例外とする。財産税はカウンティが徴収し、州が法律に基づき配分する。

②財産税の課税ベースは75年3月1日の資産の市場価値 (full cash value of property) に戻す。毎年度の資産評価額の上昇率は消費者物価指標の伸び率に制限しその上昇率は年2%を超えてはならない。しかし転売による資産所有者の変更や建物の新築の場合には、時価で再評価される。

③新しい州税の導入には州議会の両院の2/3以上の賛成を必要とする。

④市、カウンティ、学区が地方特別税 (local special tax) を導入する場合、住民投票で2/3以上の賛成を必要とする。

⑤州、地方政府が追加的に財産税、財産に対する売買もしくは取引に課税してはならない。

既に述べた通り、これまでの住民提案の内容を組み合わせたものであった。ジャービスとギャンの提案はボランティアによる個別訪問やダイレクト・メールでの活動が功を奏した。77年の12月には住民投票に必要な150万もの署名を集めることに成功し、翌78年6月には州民による住民投票に付されることになった。多くの署名を集めることができた理由は提案の内容がわかりやすく、減税規模も76億ドルと大きく、しかも長期的に減税の効果が続くものと理解されたためである。とりわけ、急激な資産インフレで財産税負担が増大する中、財産税の評価額自体を引き下げることが、住民に大きな魅力となった⁶⁵。先ほど述べた税率凍結、住宅免税、さらに高齢者向けサーキットブレーカーは資産インフレの前ではもはや効果が期待できなかったためである。

ところでこの時期、州議会も財産税の問題に無頓着なわけではなかった。提案13号が登場する前年の77年から州議会でも財産税の軽減に向けての3つの議員提案がなされていた⁶⁶。すなわち、上院法12号 (ジェリー・スミス (Jerry Smith) 上院議員提案)、下院法999号 (ウィリィ・ブラウン (Willie Brown) 下院議員提案)、上院法154号 (ニック・ペトリス (Nick Petris) 上院議員提案) であった。

これらの案には、年齢の別なく一定所得以下の納税者を対象に財産税を還付するサーキットブレーカー制度が盛り込まれていた。提案13号のような所得に関わりない一律的な減税案ではなく低所得者向けのサーキットブレーカーが採用された理由は次の2つにある。1つは知事、議会与党ともリベラルな民主党であったため、低所得者向けの所得再分配政策が好まれていたこと。2つには知事が財政余剰を財産税減税に費消することも、減税財源を増税で賄うことも消極的であったため、減税のターゲットを低所得層に絞り減税規模を縮小せざるを得なかったためである⁶⁷。

一方、減税規模と補てん財源はそれぞれ異なり、上院法12号の減税規模 (6億500万ドル) がもっとも小さく、減税の補てん財源も州の財政余剰を当てにしていた。他方、下院法999号 (減税規模7億7500ドル) と上院法154号 (9億2500万ドル) は、減税規模はやや大きく、州の財

⁶⁵ ロサンゼルスで1974年に4万5000ドルで資産評価される家屋の所有者の財産税負担は1310ドルであった。77年に再評価されれば評価額は9万ドルに上昇し、財産税負担も2860ドルに引き上がった。わずか短期間で2倍以上の負担増は財産税の「追い出し効果」を現実ものにした。Tipps (1980), p. 70 参照。

⁶⁶ Doerr (1998b), pp. 4-5 参照。

⁶⁷ 他方、先に述べたように州の財政余剰はこの時期、大幅に増大しており減税のターゲットを絞る考え方は根拠が失っていた。Ibid., p. 5 参照

政余剰だけでなく増税も予定していた⁶⁸。さらに違いとしては、上院法 12 号と下院法 999 号には地方政府の歳入に収入制限 (revenue limit) を設け、財産税率 (資産ごとに異なる税率を課す分類課税にする) を制約する仕組みが設けられていたが、上院法 154 号には地方政府の減収を配慮してそうした制度はなかった。

さて、上記の法案の審議過程についてである。上院法 12 号は地方政府の反対もあり下院で否決されたが、上院法 154 号は下院に送付された後、下院法 999 号の要素を組み込み修正可決され、上院へ再度送付された。しかし、上院ではこの修正案を否決したため、両院の代表者 (両院の与野党の代表者、知事) からなる両院協議会が開催されることになった⁶⁹。

協議会で練られた修正案は、1) サーキットブレーカー (家主に対する 5.5 億ドル、賃借人に対する 2.85 億ドルの減税) 制度の導入、2) 地方政府に対する収入制限 (資産別の分類課税付) の適用、3) 州政府に対する収入制限の適用、4) 銀行・法人税の増税を見返りとした企業在庫に対する財産税の全廃、5) キャピタルゲインの課税所得への算入 (算入率 25%)、7) 一般法市とカウンティへの入場税、事業免許税、駐車場税、公営事業利用税の課税承認等であった⁷⁰。

この案については様々な利害集団の反発を生んだ。元来、上院法 154 号の後援団体であったカリフォルニア税制改革協会 (California Tax Reform Association) ⁷¹は、家主向けの財産税の減税規模が少ない反面、企業に恩恵のある企業在庫の免税措置が盛り込まれたとし、不支持を表明した。また、地方公務員組合やカリフォルニア労働連盟からは地方政府の減収を招く収入制限に対して反発が生じた。さらに、産業界からも公営事業利用税、事業免許税の増税、キャピタルゲイン課税について不満が噴出した。

このため、同案は下院では可決されたものの上院では否決されることになった。当時の上院の党派構成は 40 議席中、民主党が 26 議席、共和党が 14 議席であった。予算が絡む法案の通過⁷²には出席議員の 2 / 3 以上の賛成が必要であったが、14 人中 13 人の共和党議員が反対し、26 人中 10 人の民主党議員が反対したのであった。

これによって再度、両院協議会が開催され、再修正案が議論されることになった。再修正案の内容は、1) 家主向けの減税額の拡大 (1 億ドル追加)、2) 自動車免許料の増税、3) 企業在庫に対する財産税の廃止、4) 銀行・法人税の増税、5) 収入制限と追加的な地方税に対する課税承認の見送り等であった。

サーキットブレーカーの減税規模は前回と比べ大きくなり、減税の対象者も家主の 2 / 3 に及

⁶⁸ 下院法 999 号の税制改革案は、企業在庫に対する財産税を免税する措置、銀行・法人税の引き上げ、所得税のインデクセーション化と課税ブラケットの追加である。上院法 154 号には、所得税の課税ブラケットを追加し最高税率を 20% に引き上げることとすべてのキャピタルゲイン (1000 ドル以上) を課税所得に算入することが盛り込まれていた。

⁶⁹ Tipps (1980), p. 73 参照。

⁷⁰ 収入制限は地方政府の減収を招くため、これを抑制するための措置としてこれらの地方税の導入が提案された。なお、各地方税の説明については、小泉 (2012) 参照。

⁷¹ 上院法 154 号に対してはカリフォルニア税制改革連盟、市民行動連盟 (Citizen's Action League) が後援し、全州規模の組織的な支援活動が展開されていた。

⁷² 財産税のサーキットブレーカーを拡大する場合、地方政府への財源補てんは州が行うため、州予算と密接に関連している。

び、中所得層まで広がることになった。また、利害関係者の反発を考慮して収入制限や追加的な地方税の承認は取りやめた。しかし、財産税減税の補てん財源として新たに自動車免許料の引き上げが盛り込まれたため、道路関係者や農業者の反発が新たに生じた。

この再修正案は上院に送られ採決されたが、今回も否決された。14人すべての共和党議員と1人の民主党議員が反対し4人の民主党議員が欠席したことで、僅か2票差で2/3の賛成が得られなかったのである。この結果、議会は州の重大な政治課題である財産税減税を前に何ら成果も残さず休会を迎えることになった。

こうした経緯を見ると、州議会が財産税減税案を可決できなかった大きな理由として、採決における絶対多数ルールとそれに乗じた野党の議会戦術の問題が見えてくる。カリフォルニア州では両院で2/3の賛成がなければ予算に関わる法案は承認されない。下院を絶対多数で通過しても、上院で過半数しか賛成しなければ法案は通過しない。つまり、120人の議員（上院議員40人、下院議員80人）のうちわずか14人の上院議員が反対すれば法案は成立しないことになる。

このため、2/3ルールの下では野党共和党のプレゼンスは大きく高まる。両院協議会の修正案も共和党一特にキャピタルゲインの非課税化に配慮して作らざるをえない。しかしそうなれば逆に、民主党議員や支持団体の離反を招くことに繋がる。しかも共和党からすれば、議会が停滞すれば民主党の失点を選挙民に演出できるので、選挙戦術として両院協議会の修正案に一切妥協する必要はないのである。実際、この戦術が奏功して、その後の選挙で、上院で3議席、下院では7議席増やすことに成功したのである。

さて、この議会の休会後に、先のハワードとギャンの住民提案の運動が始まり、提案13号が登場することになった。休会明けに州議会はこの事態に驚愕し、78年に対抗案を急ぎ準備することになった。それが上院法1号（ピーター・ベア（Peter Behr）議員提案）である。

内容は、1）居住用資産に対する財産税の税率の30%削減、2）地方政府に対する収入制限（資産別に分類課税）の導入、3）賃借人に対する州所得税の税額控除額の引き上げ、4）福祉受給者に対する税額控除の適用、5）高齢者向けサーキットブレーカーによる還付額の増額、6）州政府に対する収入制限の導入と目標値の設定（州歳入を個人所得の増加率の1.2倍に抑制）、7）州税増税の見送りであった。上院法1号は議会を通過し、78年3月に知事も承認した。

但し、上院法1号には、1）の居住用資産と他の資産を区別して課税する分類課税が含まれていたため、執行に際しては州憲法の改正を必要とした。州憲法では全資産に同一評価率、同一税率を適用することが規定されていたためである。このため、提案8号が住民投票にかけられることになった。その内容は、居住用資産とそれ以外の資産の適用税率を区別し、居住用資産に低税率を課すこと、居住用資産の税率を引き下げた場合、他の資産の税率を代替的に引き上げることを禁じるというものであった。提案8号が住民投票で可決すれば、上院法1号が施行されるため、提案8号は提案13号に対する対案と位置付けられた。

提案13号との比較で言えば、提案13号は財産税全体の税率制限と資産評価の伸びを抑制することで負担軽減を意図していたのに対して、提案8号は資産評価の抑制自体を対象とせず、居住用資産に対する適用税率の引き下げと地方政府の収入制限を通じて負担増を抑えることを意図していた。しかし、両者の減税規模は大きく異なった。提案8号が承認されることで執行される上院法1号の減税規模は16億ドルで、提案13号の規模（76億ドル）に遠く及ばなかった。

3. 提案13号を巡る対立と住民投票

78年6月の住民投票に向けて提案13号の選挙運動がはじまった。提案13号の支持層は、共和党員、家主、納税者団体、農業団体、企業団体、経済学者（ミルトン・フリードマンやアーサー・ラッファー）らが挙げられた。選挙キャンペーンの財源はダイレクト・メールの勧誘等による少額の寄付から集められた。

これに対して、提案13号に反対の立場に立ったのは、政治家（多くは民主党系）、カリフォルニア納税者協会（California Taxpayer's Association）やカリフォルニア商工会議所（California Chamber of Commerce）といった経済団体、教育界、新聞社、地方公務員とその労働組合であった。提案13号の反対キャンペーンの資金の多くはカリフォルニア教員組合、公務員労組、債券業者から提供された⁷³。

提案13号と提案8号を巡っては様々な議論が展開された。カリフォルニア州では住民投票に際して、『カリフォルニア投票者パンフレット（California Voters Pamphlet）』が配布される。パンフレットには住民提案の内容と州の議会分析局（Legislative Analyst）による財政効果の分析⁷⁴、さらに、提案者の意見とそれに対する反対者の異議が併記されている。この資料を使って、2つの提案の議論を紹介することにする。

まず、提案13号に関する議会分析局の財政分析についてである⁷⁵。ポイントして次の点が指摘されていた。

第1に、提案13号が可決された場合、地方政府は、78年度に約70億ドルの減収を被り、予想税収額の57%が失われることになる。また、地方政府は税源基盤が縮小するため、一般財源保障債（General Obligation Bond）の発行に支障を来し、社会資本の整備が制約されることになる。

第2に、地方政府が減収分を増税で賄う場合、提案13号では地方特別税（目的税）に厳しい課税要件を課しているため、税収調達が困難となる。州の財政余剰を活用して補てんする場合も一時凌ぎにしか過ぎず、次年度以降は経費を削減するか州税の増税を余儀なくされる。しかも、州一般売上税、州所得税に対する増税の場合であれば、家計の負担は増えることになる⁷⁶。

第3に、減収の補てんが困難な場合、現行の地方サービスや雇用の削減が余儀なくされる。長期的には財産税の減収と地方支出の削減はカリフォルニア州の個人所得と雇用に重大な経済効果を与えることになる。

第4に、財産税に評価制限を課すため、インフレ期には財産税の増収が見込めなくなる。将来、地方政府に追加的な財源が与えられない場合、政府サービスの削減は余儀なくされる。また、資産が売買されるときに再評価されるため、長期的には家主の財産税負担が増大することになる。なぜなら、商業資産や産業資産と比較して居住用資産の場合の方がより頻繁に売買されるからである。

⁷³ Doerr(1998b), pp. 10-11.

⁷⁴ 「司法長官が財政的な影響についての分析が必要であると判断した場合には・・・提案が採決された場合、州・地方財政に全体的としてどの程度実質的な変化が起こるのかという点について意見が加えられることになる（選挙規約第9005項）」。賀川（2011），11 ページ参照。

⁷⁵ Eu and Hamm(1978), p. 60 参照。

⁷⁶ 反面、財産税の負担の65%を企業が負担しているため、財産税減税は企業の負担を引き下げることになる。

以上のように、提案 13 号に対しては悲観的な分析がなされていた。次に、提案 13 号の提案者と反対者の議論である⁷⁷。論点を整理すると次の 4 つの点が挙げられる⁷⁸。

第 1 に、70 億ドルの税収ロスの補てんについてである。提案者は減収の影響は 70 億ドルでなく 50 億ドル程度と見込む。また、政府支出の 10% から 15% は無駄であるし、たとえ 70 億ドル削減してもまだ十分な税収があるとする。反対者は、地方の公共サービスを維持するためには税収ロスを州所得税、州一般売上税の大幅な増税により補てんすることを余儀なくされるとする。

第 2 に、経費削減の地方政府への影響についてである。提案者は、減税しても、財産税で従来、財源調達されたサービス—街灯の維持、下水、ごみ処理、警察、消防—については十分賄うことができるとする。反対者は税収ロスが補てんされない限り、公園、ビーチ、博物館、図書館などの経常財源は削減される。教育費の場合、ほぼ 40 億ドルもの経常的な学校予算が削減され、教育の質も低下すると警告する。

第 3 に、減税の恩恵についてである。提案者は減税により財産税の負担は公平、公正で、負担能力内に収まることになるとする。また、減税によって家賃は引き下げられ賃借人にも恩恵が及び、企業も負担が減るので州内に留まることになるとする。反対者は減税の恩恵の 2 / 3 には事業用、工業用資産のオーナー、アパートのオーナーに向かうとする。居住用資産の家主は財産税減税により、連邦、州所得税の負担が増える⁷⁹。賃借人には減税の恩恵が向かう絶対的な保証はなく逆に、所得税や売上税の負担が増えることになるとする。

第 4 に、その他の論点として、提案者は、老人に対する財産税の軽減措置や教会、慈善団体への免税措置もなくなるとする。反対者は財産税の減税は地方政府のレベニュー債を債務不履行に追いやり、学校、病院、福祉施設の建設に必要な一般財源保障債の発行を制限することになるとする。また、地方自治 (home rule) を弱め、地方がコントロールしてきたコミュニティのプログラムの管理は州や連邦の役人の手に渡る。さらに、78 年 7 月以降、家を購入する人には不当に高い税負担がかかることになるとする⁸⁰。

一方、提案 8 号の財政効果と提案者並びに反対者の議論についてである⁸¹。議会分析局は提案 13 号の財政効果について次のように分析していた。すなわち、提案 8 号は、州議会に分類課税の執行を認める権限を与えるだけの州憲法改正案に過ぎず、提案 8 号自体は直接的に州・地方政府に対する財政効果をもたない。しかし、居住用資産の税率と他の資産に対する税率との差が大き

⁷⁷ 提案者はハワード・ジャービスとポール・ギャン、州上院議員のジョン・V・ブリグス (John V. Briggs) である。反対者は南サンフランシスコ大学公共問題センター長のヒューストン・I・フルールノア (Houston I. Flournoy)、ロサンゼルス市長のトム・ブラッドレー (Tom Bradley)、カリフォルニア・コモンコーズの州議長 (State Chairman, California Common Cause) のグレー・シルブ (Gary Sirbu) である。他の反対者として、女性投票者連盟 (League of Women Voters)、カリフォルニア納税者協会、ロサンゼルス商工会議所 (Los Angeles Chamber of Commerce)、市連盟 (League of Cities)、カウンティ理事協会 (County Supervisors Association)、カリフォルニア小売業者協会 (California Retailers Association) といった団体もパンフレットに名を連ねていた。

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 58-59 参照。

⁷⁹ 財産税の納税額は連邦、州所得税の申告時に所得控除できるので、財産税減税は片方で増税となる。

⁸⁰ 提案 13 号では既存の資産の評価額に関しては 1975 年の市場価格に戻すが、1978 年 7 月 1 日以降に新築された建物や売買された資産はその時点の時価で評価するとしていた。

⁸¹ *Ibid.*, p. 36 参照。

ければ減税効果も大きくなるとしていた。しかし提案 13 号の場合と異なり、減税規模等、具体的な数値は明示されていなかった⁸²。

提案者とそれに対する反対者の論点⁸³は提案 13 号の場合と異なりシンプルで、負担軽減効果に関するものであった。すなわち、提案者は、財産税の問題は居住用資産の評価額が他の資産に比べ大きく増加することにあるため、居住用資産の税率を引き下げれば負担軽減ができるとしていた。加えて、居住用資産の税率を下げても、賃貸、農業、事業への増税は生じないと述べていた。

これに対して反対者は、提案 8 号は資産評価についてはふれていないため、税率を引き下げても評価が上がれば税負担は引き上がる。また、居住用資産の税率は下がっても賃貸資産のそれは下がらないため、賃借人の負担は増えると批判していた。

さて、この時期、提案 13 号の支持者と反対者の間での選挙運動もヒートアップしていた。反対者は、提案 13 号の可決が増税や公共サービスの大幅削減をもたらすとしたネガティブ・キャンペーンを張った。例えば、コマーシャルでは「学校のクラス規模は 2 倍になり、警察は危機的な水準まで削減される」と宣伝され、サンフランシスコ市では公立図書館の閉鎖予告が掲示された。オークランド市では 6 つの消防署の閉鎖、半分の信号機の撤去、動物園の廃止が通知されるといった有様であった⁸⁴。また、提案 13 号が可決されると 45 万 1000 人の雇用が失われ、失業率は 1 年で 7.2% から 10% に跳ね上がるとした UCLA の研究者の悲観的な予測が繰り返し選挙戦で流された⁸⁵。

こうした「脅し戦略(scare tactics)」に対して提案 13 号の支持者は、政府の無駄を告発する運動で応酬した。当時、注目された提案 13 号のテレビコマーシャルでは次のような文章が映し出された。「毎年、カリフォルニアの政治家は世界中に法外な視察旅行に行き、豪華なホテルに宿泊し、その請求書は納税者が払うことになる。提案 13 号に賛成ならこの種の政府の無駄な支出を終わらせこととなります。しかし、もしパリに政治家を派遣したいなら、提案 13 号に反対を。財産税を 2 / 3 に削り、誰がボスカを政治家に示そう」⁸⁶。

両者の政治的なプロパガンダでは、財産税の軽減の在り方は後景に追いやられ、提案 13 号に反対して公共サービスを維持するか、提案 13 号に賛成して小さな政府を選ぶかが前面に現れた。

投票前の事前の世論調査（78 年の 4 月）では、提案 13 号の支持は不支持をやや上回る程度で拮抗状態であった。反対に提案 8 号の方が支持は高かったのである⁸⁷。アンチ提案 13 号の脅し戦略が奏功したかに思われた。しかし次の 2 つの出来事が事態を逆転させることになった。

⁸² 提案 8 号の承認後、上院法 1 号が施行されれば、具体的な減税額が明らかになるが、提案 8 号自体には居住用資産の税率引き下げ幅や減税規模は明記されていなかった。このため、議会分析局でも具体的な数字を挙げていない。

⁸³ 提案者はブラウン知事、上院議員のジェリー・スミス (Jerry Smith) である。反対者は州上院議員のビル・リチャードソン (Bill Richardson) と州下院議員のデーヴ・スティアリング (Dave Stirling) である。

⁸⁴ Doerr (1998b), p. 11 参照。

⁸⁵ Rabushka and Ryan (1982), p. 26 参照。

⁸⁶ Fox (2003), pp. 86-87.

⁸⁷ ロサンゼルス・タイムズ紙の世論調査（4 月 24 日～27 日）では提案 13 号に対する賛成は 47%、反対 40% と差は 7% に対して、提案 8 号は賛成 49%、反対 29% と差は 20% で、圧倒的に提案 8 号の支持率は高かった。Sears and Citrin (1985), p. 28 参照。

表7 提案13号の投票者の属性（ロサンゼルス・タイムス調べ（1978年7月6日））

	提案13号	提案8号
政党		
共和党	78%	36%
民主党	57	52
イデオロギー		
リベラル	45	63
中道	65	47
保守	82	28
資産保有		
家主	72	39
賃借人	47	62
教育水準		
中卒	72	35
高卒	76	34
大学中退	66	47
大卒	54	55
所得水準		
8000ドル未満	55	56
8000～15000ドル	67	43
15000～25000ドル	68	41
25000ドル	63	49
人種		
黒人	42	71
白人	67	43

出所)Baratz and Moskowitz(1978), p. 11参照。

1つには、知事予算案の5月改定（May Revision）で大幅な財政黒字が生じる見通しが持たれたことである。5月改定では34億ドルの黒字が新たに生じることが判明し、提案8号で予定されている減税財源16億ドルと合わせると50億ドルの黒字が生じると予想された⁸⁸。この巨額な黒字の存在は財産税減税が公共サービスに深刻な影響を及ぼすとしたネガティブ・キャンペーンを完全に打ち消す役割をはたした。

2つには、例年と異なり前倒しで資産評価替えの結果が納税者に通知されたことである。ロサンゼルス・カウンティでは評価替えを行った結果、78年には前年比で17.5%も財産税の評価額が引き上げられることになった。従来はこの評価替えを反映した財産税の納税通知は7月に納税者に発送されるところが、財産税評価官のアレックス・ポープ（Alex Pope）が5月に前倒しで公表してしまったのである⁸⁹。これは納税者の激しい怒りを買う結果となった。急きょカウンティ理事会は資産評価の凍結を宣言したものの、州の税率査定委員会はこの措置を違法とし納税額の引き下げは無効となった。これにより納税者は大幅な評価増が来ることを確信し、提案13号の支持は大きく広がる結果となった。例年同様、住民投票後の7月に納税通知が発送されたなら異なる結果が生じたかもしれなかった。

さて、78年6月6日に遂に住民投票が行われたことになった。提案13号は賛成428万609票、（全体の64.8%）、反対232万6167票（35.2%）の圧倒的多数で可決された。その一方、州議会が提案した提案8号は賛成297万2424票（47.0%）、反対334万5622票（53.0%）で否決される

⁸⁸ *Ibid.*, p27 参照。

⁸⁹ Levy(1979), p. 85 参照。戸建住宅の評価額については50%から100%上昇するところもあった。

ことになった。ロサンゼルス・タイムス紙の世論調査による提案 13 号と提案 8 号の投票属性は表 7 の通りである。提案 13 号の支持者は、白人で保守、中所得の持家層であった。逆に黒人でリベラル、低所得層の賃借人では支持率が低かった。この層は逆に提案 8 号の支持が高かった。

持ち家層と賃借人の意識の違いを反映したものとなっているが、より詳細な世論調査の分析として、ジャック・シトリン (Jack Citrin) の研究が有名である。この研究は提案 13 号を支持した層は財産税の軽減を望んでも、大胆な経費の削減を望まなかったことを明らかにしている。常識的には減税と経費節減は同一のことを意味し、減税要求は経費節減を伴うことになる。しかし、提案 13 号を支持した保守層でさえ減税を望んでも広く政府支出全般—福祉的経費、政府行政費は例外として—を削減することは望んでいなかったとされる⁹⁰。つまり、提案 13 号は提案者や支持者らの政治的プロパガンダでは小さな政府を目指す運動とされたが、世論調査の分析では、法外に高くなった財産税に対する異議申し立てを行った運動に過ぎなかったと解されているのである。

おわりに—財産税の問題と住民提案制度の財政的な意義

最後に、これまで述べてきた本論文の内容を整理しておくことにする。

第 1 に、提案 13 号の原因についてである。従来は、小さな政府論や福祉国家批判の文脈で提案 13 号の登場は位置づけられていた。しかし実際には、60 年代の財産税評価官による汚職や「最有効使用理論」に基づく評価方法の問題が背景にあって、住民の反税運動が展開したのであった。もっとも、財産税の評価制度に関わる問題はカリフォルニア州独自の問題ではなく、全米各州で共有される問題でもあった。財産税に対する国民の不満は大きく、70 年代には連邦レベルでも財産税を廃止して付加価値税に代替すべきであるとした大胆な議論も行われていた。つまり、所得税や消費税でなく財産税の問題故に納税者の反乱が起こったのであり、提案 13 号の支持者の政治的なレトリックを別にすれば、ニューディール以降、大きくなった政府を打倒するために納税者の反乱は起こったわけではなかったのである。

第 2 に、提案 13 号の可決を巡るカリフォルニア州の特殊性についてである。提案 13 号の登場の直接的な原因として、70 年代の資産インフレの進行とそれに伴う財産税の負担の増加、所得税のブラケットクリープによる財政黒字の発生と納税者の反発といった要因が挙げられている。しかし、提案 13 号の可決に至る政治プロセスを見ると、カリフォルニア州の政治制度や政治状況の特殊性に影響された面が大きかったと言えよう。納税者の反税運動が住民提案の形で展開できたのは、カリフォルニア州が全米でも少ない住民投票 (13 州) を認めていた州であったことにある。また、州議会の財産税対策が“too late”であったことがジャービスらの住民提案を成功させる要因となったが、それは州議会が予算案や税制案に対して厳しい承認要件 (2/3 ルール) を課していたことと不可分であった。他の州同様、過半数ルールならば議会の対応はもっと迅速であったに違いない。

第 3 に、住民投票制度に関する評価である。カリフォルニアでは州政府レベルでも地方政府レベルでも居住用資産に対する財産税減税は消極的であった。その理由は、州が減税措置を行

⁹⁰ Citrin (1979), p. 127 参照。

えば、州は減収分の補てん財源を増税等で用意しなければならなかったためである。一方、地方が税率を引き下げの場合には、均一課税の制約やスリッページの問題があり、大幅な減収を伴う恐れがあったためである。しかし、住民提案によってドラスティクな財産税の減税案が提示された場合には、州も対抗措置（72年の上院法90号による住宅免税と税率凍結、78年の上院法1号による分類課税と収入制限）を繰り出す必要性にかられることになる。財産税減税に関わる住民提案のすべては提案13号を除き、立法化されることなく途中で頓挫することになったが、住民提案は州議会の対応を促進させ、税制のイノベーション生み出すきっかけにもなったと言えよう。また、成功した提案13号の事例から、間接民主主義の象徴である議会が政治的なデットロック状態にある場合、それに代わって、直接民主主義的手法である住民投票が大胆な税制改革を断行できる可能性をもつことも示された。

第4に、住民提案による税制改革は自ずとポピュリズム的な性格を持つことである。カリフォルニア州では議会も知事もリベラルな民主党系であったため、財産税減税案は所得再分配的なサーキットブレーカーが選択された。しかし、サーキットブレーカーの場合、受益者は主に低所得層に限定され、減税規模も小さくなる。一方、住民提案の場合、一定の署名数を集めなければ住民投票のステージに進めないため、より多くの支持を取り込めるようなポピュリズム的な案にならざるをえなくなる。提案13号の税率制限や評価制限は所得に関わりなくすべての持家層が一律的に受益者となり、減税規模も議会提案と比べ破格に大きくなっている。だが、こうしたポピュリズム的な要求は財政に過大な負担をかけるのが通例で、その実現性について疑問視される。しかし、レーガン知事の税制改革とインフレで所得税がマネーマシーン化し財政余剰を生み出したことがこの要求を受容させることに繋がった。皮肉にも小さな政府論者のレーガンが創った「大きな政府」が、ポピュリズム的な提案13号を成立させる財政基盤となったのであった。

参考文献)

- Adams, James Ring (1984), *Secrets of the Tax Revolt*, Harcourt Brace Jovanovich.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1974), *The Property Tax in a Changing Environment*, M-83, Washington, D.C..
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1987), *Changing Public Attitudes on Governments and Taxes*, Washington, D.C..
- Baratz, Joan C. and Jay H. Moskowitz(1978), " Proposition 13: How and Why It Happened" , *The Phi Delta Kappan*, Vol. 60, No. 1, September.
- California Department of Finance (1970), *California Statistical Abstract* 1970.
- (1980), *California Statistical Abstract* 1980.
- (2000), *California Statistical Abstract* 2000.
- Carlson, Richard Henry (2005), "A Brief History of Property Tax" , *Fair & Equitable*, February.
- Chapman, Jeffrey I. (1998), " The Continuing Redistribution of Fiscal Stress: The Long Run Consequences" , *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*.
- Citrin, Jack(1979), " Do People Want Something for Nothing: Public Opinion on Taxes and Government Spending" , *National Tax Journal*, vol. 32(2).
- Doerr, David R. (1998a), "Capsule History of the California Tax Structure Part V, 1965-1979 —The Struggle for Property Tax Reform and Relief, Chapter One, 1965-1968" , *Cal-Tax Digest*, February 1998.
- (1998b), "Capsule History of the California Tax Structure Part V, 1965-1979—The Struggle for Property Tax Reform and Relief, Chapter Four, 1977-1979" , *Cal-Tax Digest*, May 1998.
- Edwards, Chris R., Stephen Gold, Michael Fleming and Karen Paisley(1993), *Fact & Figures on Government Finance 1993 Edition*, Tax Foundation.
- Eu, March Fong and William A. Hamm, eds.(1978), *California Voters Pamphlet*, June 6.
- Fisher, Glenn W. (1999), " *The Real Property Tax*" , in W. Bartley Hildreth and James A. Richardson, eds. *Handbook on Taxation*, Marcel Dekker.
- Fox, Joel (2003), *The Legend of Proposition 13, The Great of California Tax Revolt*, Xibris.
- Harriss, C. Lowell(1974), *Property Taxation in Government Finance*, Tax Foundation, Inc.
- Kiewe, Amos and Davis W. Houck(1991), *A Shining City on a Hill :Ronald Reagan' s Economic Rhetoric*, 1951-1989, Prager.
- Kuttner, Robert(1980), *Revolt of the Haves Tax Rebellions and Hard Times*, Simon and Schuster.
- Lenny, Goldberg (2010), " Proposition 13: Tarnish on the Golden Dream" , in R. Jeffrey Lustig, *Remaking California Reclaiming the Public Good*, Heyday Books.
- Levy, Frank(1979), " On Understanding Proposition 13" , *Public Interest*, 56.
- Lo, Clarence Y.H. (1990) , *Small Property Versus Big Government, Social Origins of the Property Tax Revolt*, University of California Press.

Martin, I. William(2008), *The Permanent Tax Revolt*, Stanford University Press.

Paul, B. Diane (1975), *The Politics of the Property Tax*, Lexington Books.

Pound, William T. (2002), *A Guide to Property Taxes: Property Tax Relief*, National Conference of State Legislature.

Rabushka, Alvin and Pauline Ryan(1982), *The Tax Revolt*, Hoover Institution.

Schulman, Bruce J. (2001), *the Seventies The Great Shift in American Culture, Society, and Politics*, The Free Press.

Sears, David O. and Jack Citrin(1985), *Tax Revolt Something for Nothing in California*, Harvard University Press.

Tipps, Dean C. (1980), "California's Great Property Tax Revolt," in Dean Tipps and Lee Webb eds., *State and Local Tax Revolt: New Directions for the '80s*, Conference on Alternative State and Local Public Policies.

Worsnop, R. L. (1971), "Property Tax Reform", *Editorial Research Reports*, vol. 1, CQ Press.

上杉栄市 (1992), 「アメリカにおける納税者の反乱と地方自治」大淵利男、上杉栄市、大淵三洋『租税の基本原則とアメリカ租税論の展開』評論社。

賀川真理 (2011), 『カリフォルニア政治と「マイノリティー」』不磨書房。

片桐正俊 (1993), 『アメリカ連邦・都市行財政関係形成論』お茶の水書房。

川瀬憲子 (2012), 『アメリカの補助金と州・地方財政』勁草書房。

小泉和重 (2012), 「カリフォルニア州の政治経済と財政構造 (2)」『アドミニストレーション (熊本県立大学)』第 19 巻第 1 号。

小林保美 (1995), 「提案 13 号に対する一考察」、酒井邦雄、寺本博美、吉田良生、中野守編著『制度の経済学』、中央大学出版会。

ジョージ・E・ピーターソン (1996), 「政府間財政関係 (片桐正俊訳)」アーバン・インスティテュート (下河辺淳監修)『都市問題の政策科学 アメリカにおける大都市の安心の条件』東洋経済新報社。

篠原正博 (1999), 『不動産税制の国際比較分析』清文社。

肥後和夫 (1979), 「「納税者の反乱」と地方財政」『自治研究』第 55 巻第 1 号。

藤岡純一 (1991), 『現代の税制改革 世界的展開とスウェーデン・アメリカ』法律文化社。

藤本一美、末次俊之 (2011), 『ティーパーティー運動 現代米国政治分析』有信堂。

古川俊一 (2006), 「財政調整制度の長き不在：アメリカ」持田信樹『地方分権と財政調整制度』東京大学出版会。

前田高志 (2005), 「アメリカの地方財産税」日本都市センター編『新時代の都市税財政』、日本都市センター。

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。