

# 80年代のカリフォルニア州・地方財政と提案13号

## —財政の州集権化と財源調達手段の多様化—

小泉和重

### 目次

はじめに

#### I. 住民提案13号可決後の制度改革

1. 州による財産税の配分と地方政府の救済
2. 財政分野の住民提案とその影響

#### II. 80年代の州経済と財政

1. 州経済とラフファー効果
2. 財政規模の変化と住民意識
3. 州財政の状況

#### III. 地方政府の財政的な変化：州補助金の拡大と独自財源の開拓

1. カウンティ財政の状況：州補助金への依存
2. 市財政の状況：財源調達手段の多様化
3. 特別区財政の状況：特別区増強基金による財政基盤の安定化
4. 学区財政の状況：教育財政訴訟と州財政への依存

#### IV. 新たなインフラ財源の調達手段の登場

おわりに

### はじめに

本論文の目的は80年代のカリフォルニア州・地方財政を対象に、1978年の住民提案13号（**Proposition 13**）可決後の財政状況を考察するものである。

前稿で示したように、提案13号の成立を巡っては、賛成派と反対派で激しいキャンペーン合戦が繰り返されていた<sup>1</sup>。賛成派は、財産税を大幅減税すれば、政府の無駄がなくなり、投資環境と

---

<sup>1</sup>本論文は小泉（2013）の続編である。なお、先行研究に邦文献では近藤（1989）、難波（1991）、羽生（1991）がある。

しての魅力も引き上がると予想していたのに対して、反対派は、地方政府は基本的な税源を失うため公共サービスは大幅に削減され住民生活に大きな打撃が生じると警鐘を鳴らしていた。

さて、提案 13 号の可決から 10 年。80 年代のカリフォルニア州の経済、財政にどのような変化が現れたであろうか。本論文は次のような構成でこの課題を論じることとする。まず I で提案 13 号可決後、80 年代における州、地方財政の制度改革について説明を行う。次に II で 80 年代の州の経済的、財政的な変化について論じ、III では地方財政に焦点を置き、カウンティ、市、特別区、学区のそれぞれの財政状況について分析する。さらに IV で新たなインフラ財源として注目されたリースバック方式やメロー・ルース型財源調達方式等の特徴について言及することとする。

## I. 住民提案 13 号可決後の制度改革

### 1. 州による財産税の配分と地方政府の救済

提案 13 号は住民投票で可決後、カリフォルニア州憲法に第 13 条 A（課税制限）として盛り込まれることになった。その条文の内容は次の通りである。

まず第 1 節では財産税に対する 1% の税率制限<sup>2</sup>とカウンティによる財産税の徴収並びに州法による財産税収の配分が規定された。

第 2 節では評価額を 1975 年度時点の評価額に戻し、インフレ率に基づき毎年の評価額の改定率を決め、その上限を年 2% とすることが規定された。また、1975 年以降、購入、建設、所有者の移転が行われた資産の評価については、その時点で時価評価することも規定された。

第 3 節では州税の増税の要件として、州議会の上下両院で 2/3 以上の議員の賛成を要することが規定された。

さらに第 4 節では市、カウンティ、特別区では住民投票で 2/3 以上の賛成がなければ特別税 (special taxes) を課することはできないことが規定されたのである<sup>3</sup>。

この憲法改正を受け、地方政府は財産税に対する課税権を実質的に喪失した。地方政府は財産税の税率設定についても地方政府間の税収配分についても権限を失ったのである<sup>4</sup>。また、財産税の税率は、従来の州全体で平均 2.67% であったので大幅な減収が生じた。77 年度の財産税収は 124 億ドルであったのに対して、78 年度のそれは 54 億ドル (56.5% 減) と 70 億ドルもの減収が生じたのである。

州税率査定委員会 (State Board of Equalization) によれば、この減税の恩恵の 40% は商業、工業、農業並びに不動産業に向かい、24% は個人家主に、22% が連邦政府に、さらに 14% が州政府に向かったとされた<sup>5</sup>。連邦、州が減税の恩恵を受けたのは、財産税は連邦、州所得税の所得控除の対象であったため、両政府に増収効果が発生したためである。いずれにせよ、住民の反財

---

<sup>2</sup> 1% の税率制限の例外として、78 年 7 月 1 日以前に地方政府の債務償還を目的に超過課税することを住民が承認していた場合には 1% を超えた税率を設定することができた。

<sup>3</sup> 1982 年のサンフランシスコ対ファレル (San Francisco v. Farrell) 判決までは、特別税はすべての地方税とされ、増税する場合には 2/3 の賛成を要したが、判決後、州最高裁は特別税を使途が限定した目的税と解釈するようになった。California Tax Foundation(1984), p.52 参照。

<sup>4</sup> なお、財産税率の上限設定自体は 72 年の上院法 90 号により規定されていた。

<sup>5</sup> Goldberg(1991), p.8 参照。

表1 提案13号可決後の地方政府別の歳入への影響推計額 (単位:100万ドル、%)

	カウンティ	市	学区	特別区	合計
77年度の歳入①	7,740	5,292	12,125	5,368	30,165
提案13号前の財産税②	3,801	1,348	6,468	781	12,448
②の政府間の配分割合	30.5	10.8	52.0	6.3	100.0
提案13号後の財産税③	1,565	542	2,929	368	5,404
③の政府間の配分割合	29.0	10.0	54.2	6.8	100.0
財産税減収額④(②-③)	2,236	806	3,539	463	7,044
財産税減収額/歳入(④/①)	28.9	15.2	29.2	8.6	23.4
州の財政黒字の配分額⑤	1,493	250	2,267	162	4,172
純損失額⑥(④-⑤)	743	556	1,272	301	2,872
純損失額/歳入(⑥/①)	9.6	10.5	10.5	5.6	9.5

注) サンフランシスコはカウンティに含む。学区には初等・中等学区とコミュニティカレッジ区を含む。  
出所) State of California Commission on Government Reform(1979),p.113参照。

産税運動の成果の多くは家主よりも企業や政府が獲得する皮肉な結果になったのである<sup>6</sup>。

さて、提案13号の可決(1978年6月6日)を受け、知事と州議会は急遽、財産税の大幅減税に備えた制度改革に迫られることになった。新年度(78年度会計)が始まる7月1日までの僅か3週間で州議会は上院法154号をまとめ上げたのである。上院法154号のポイントは、1つには大幅減税した財産税を地方政府間にどのように配分するのかということと、2つには、財産税の減収によって生じた地方政府の財源不足をどのように補てんするのかにあった<sup>7</sup>。

1つ目の課題に対して上院法154号は財産税収の配分を過去の徴収額をベースに配分するように決めた。すなわち、過去3年間で徴収された財産税額の平均額(公債償還を目的に課税された金額は除く)に応じて配分することになったのである。その結果、州の政府改革委員会(Commission on Government Reform)によれば地方政府別の税収配分の割合は提案13号前後でほぼ変化が生じないと推計された。各地方政府の配分割合はカウンティが30.5%から28.9%、市10.8%から10.0%、学区52.0%から54.2%、特別区6.3%から6.8%とほぼ同一であった(表1参照)。

また、2つ目の課題に対して上院法154号は州の財政黒字(41億7200万ドル)を次の2つの手段を使って財政的に救済することにした。1つは州が地方政府にブロック補助金を交付する「財政援助(bailout)」である。もう1つは州が地方政府の特定サービスを引き受ける「財源負担(buy-out)」である。市、学区、特別区に対しては財政援助が行われ、市に2.5億ドル、学区に22.7億ドル、特別区に1.6億ドルがそれぞれ配分された(表1の⑤参照)。一方、カウンティに対しては財政援助と財源負担の2つが行われ、合わせて14.9億ドルが配分された。カウンティの医療、福祉サービスの財源(Medi-Cal、SSI/SSP、AFDC、BHI<sup>8</sup>、食料切符の事務負担、精神

<sup>6</sup>個別企業の減税の恩恵額として、パシフィックテレホン社(Pacific Telephone Co.)は1億3000万ドル、パシフィックガス・エレクトリック社(Pacific Gas and Electric Co.)は9000万ドル、サウザン・カリフォルニア・エジソン社(Southern California Edison)は5380万ドルの減税を受けた。Schrag(2004),p.151参照。

<sup>7</sup>先に示した州憲法13条Aの第1節で財産税収の配分は州法で決定することと規定されたのでこれを受けたものである。

<sup>8</sup>BHI(Boarding Homes and Institutions)は障がい者向けの入所施設である。

医療、薬物中毒プログラム)は州が負担することになったのである<sup>9</sup>。

この2つの手段により財産税の減収の影響は大幅に抑制されると推計された。カウンティの場合、財産税減収の歳入の影響は28.9%から9.6%に緩和され、市は15.2%から10.5%、学区は29.2%から10.5%、さらに特別区は8.6%から5.6%になるとされたのである(表1参照)<sup>10</sup>。

しかし財政税減税の影響は完全に相殺されたわけではないため、地方政府は減収分を補てんするために自主財源の強化や経費の節減さらには人員削減を余儀なくされた<sup>11</sup>。

自主財源の強化はカウンティ、市、特別区で合わせて約1.7億ドルの増収が見込まれた。例えば、カウンティの場合、ごみ処理サービス料金、公園・レクリエーション料金、計画・設計サービス料金が課された。また、市では入場税(Admission Tax)、滞在者税(Transient Occupation Tax)の増税に加え、特別消防サービス料(Special Fire Department Service)、街路補修料金(Street, Sidewalk, and Curb Repair Service)、下水道料金、開発事業者への負担金といった料金で負担増が図られた<sup>12</sup>。

経費の節減はカウンティの場合は公立図書館、文化・レクリエーション、市の場合は図書館、公園・レクリエーション、公営企業への繰り出しで影響が大きかった<sup>13</sup>。しかし、カウンティでも市でも警察、消防、福祉、公共事業のような基幹的なサービスの削減は手控えられていた。

人員削減についてはほぼ2万6300人が提案13号後にレイオフされ、その後8500人が再雇用されたので1万7800人が純減されることになった。また提案13号後に多くの地方政府は雇用の凍結策を採用したため、8万2000人の欠員が生じたとされた<sup>14</sup>。

ところで、上院法154号は急拵えの緊急措置であったため、その1年後、より恒久的な制度が構築されることになった<sup>15</sup>。それが79年度(79年7月)から施行された下院法8号であった。

下院法8号の内容は、1) 地方政府間に配分する財産税の割合を変更し、学区への配分を減らし、市、カウンティ、特別区の割合を増す、2) 州は恒久的にカウンティの一部の医療、福祉サービスの財源負担を行う<sup>16</sup>、3) 学区の財産税の配分割合を減らすことの見返りに、学区に対する財政援助の割合を増やす。その際、セラノ対プレスト判決(Serrano v. Priest)を受けて貧困学区に財政援助を厚く配分する工夫を行う、4) 特別区に配分される財産税の一部をカウンティに設置する特別区増強基金(Special District Augmentation Fund)に配分し、カウンティ理事が特別区に資金を交付する、5) 州に財源不足が発生する場合、州政府の財政援助を削減

---

<sup>9</sup>カウンティへの財政援助は約4.4億ドルで、財源負担は約10.4億ドルであった。

<sup>10</sup>財産税の減収の影響は歳入の10%にとどめることが目標とされていた。O'Sullivan, Sexton and Sheffrin (1993), p.80 参照。

<sup>11</sup>Kemp(1982), pp.45-46 参照。なお、ここでは学区の記述は割愛している。

<sup>12</sup>State of California Commission on Government Reform (1979), p.23 参照。

<sup>13</sup>77年度予算に比較して78年度予算では、カウンティ(58カウンティの合計)では図書館で11.8%、レクリエーション・文化で17.5%、市(372市の合計)では図書館で9.2%、公園・レクリエーションで7.9%の経費が削減された。Ibid., pp.114-116 参照。

<sup>14</sup>Ibid., pp.27-28 参照。

<sup>15</sup>O'Sullivan, Sexton and Sheffrin (1993), pp.82 - 83 参照。

<sup>16</sup>具体的には、州はカウンティのMedi-CalとSSI/SSPを恒久的に負担すると共に、AFDC事務経費の50%を負担することにした。

表2 財産税の地方政府間の配分割合 (単位: %)

年度	カウンティ	市	学区	その他
77	30%	10%	53%	7%
78	26	9	54	11
79	32	13	39	16
80	33	13	39	15
81	33	13	38	16
82	33	13	38	16
83	33	13	37	17
84	33	13	37	17
85	33	13	37	17
86	33	13	36	18
87	33	13	36	18
88	33	13	36	18
89	33	13	36	18
90	33	13	35	19

注) その他には特別区、再開発公社が含まれる。  
出所) Chapman(1998),p.69参照。

できる仕組みを組み込むことができるであった(実際、81年度の財政危機下で財政援助は停止された)。

この結果、各地方政府の財産税の割合は表2のように変化した。カウンティ、市の財産税の配分割合を増やしたのは、上院法154号の欠点を見直すためであった。その欠点とは財産税の配分割合が単純に過去の配分実績を基準としたため当該団体が地域開発政策を行っても課税ベースは増加せず増収効果も発生しないことにあった<sup>17</sup>。増収効果を高めるために、税収配分を課税ベースの所在地基準 (situs basis) に改め、カウンティ、市に増収効果が一層現れるように配分割合を厚くしたのである<sup>18</sup>。

他方、学区の財産税配分額が減り、その分州からの補助金で補てんする措置(後で説明する収入制限財源制度)が採られた。しかしそのことによって、富裕学区と貧困学区間での財政調整が進み財政格差が緩和されたことになったのである<sup>19</sup>。

なお、こうした提案13号に伴う財政制度改革の結果は住民にどのように受け止められていたのだろうか。ロサンゼルス・タイムズ紙が提案13号の成立1年後(79年10月)に行った世論調査(成人1128人が回答)では、提案13号の印象について、良いと回答したのが62%、悪いが31%、わからないが7%となっていた(表3)。提案13号の可決直後の78年8月と比べ評価はほとんど変わっていなかったのである<sup>20</sup>。また、提案13号の可決後の公共サービスの影響と

<sup>17</sup>現在の住民の負担能力と関係なしに、過去に税率が高く設定され徴収額が多い団体には税収配分が多くなるという問題点もあった。*Ibid.*,p.81参照。

<sup>18</sup>具体的には前年の財産税配分額を基準額 (base allocation) とし新たに開発や所有権の移転等の事情により増加した課税ベースに対する増収分を加えた金額が今年の配分額になるようにした。しかし、常に前年に配分された額が基準となっていたので、注17で指摘された問題は根本的には解決できなかったと指摘されている。*Ibid.*,p.83。

<sup>19</sup>この結果、83年度には94%の学区で生徒一人当たり(正確には平均日常出席者数 (Average Daily Attendance, ADA) 当たりの支出額の差が150ドルの範囲に入ることになり、よりセラーノ対プレスト判決の是正勧告に近づくことになった。Chapman(1998),p.23参照。

<sup>20</sup>人種的には白人の支持は高く、ヒスパニックは支持が若干高い程度。黒人は2対1の割合で不支持の

表3 プロポジション13に対する印象についての世論調査

調査日時	良い	悪い	わからない
1979年10月	62%	31%	7%
1978年8月	65	30	5
1978年4月	52	35	13
1978年3月	39	31	30

出所) Skelton(1979),p.20参照。

表4 プロポジション13後の公共サービスの影響についての世論調査

	利用していない	改善した	悪化した	変わらない	わからない
公園・レクリエーション	28%	5%	18%	43%	6%
図書館	37	4	16	34	9
公共交通	48	6	13	24	9
道路維持	13	11	17	49	10
ごみ	15	6	10	60	9
学校	27	4	30	25	14
警察	25	6	17	42	10
消防	32	8	9	41	10

出所)表3に同じ。

して、「改善した」と答えた割合よりも「悪化した」と答える割合が多かったが、教育以外の項目については「変わらない」とする回答が最も多かった(表4)。「利用していない」、「わからない」の項目と合計すると7、8割が含まれることになる。教育以外の公共サービスへの影響は多くの住民には実感できなかつたと言えよう<sup>21</sup>。

ここから、州政府の財政救済によって、提案13号の反対者が危惧した地方財政の危機はその直後は回避され住民生活にさほど深刻な影響を与えなかつた推測できるだろう。

## 2. 財政分野の住民提案とその影響

提案13号の可決以降、財政分野の住民提案が増大し、州・地方財政に影響を与えることになった。80年代の代表的なものとしては、州・地方政府の歳出制限を課した提案4号(1979年)と教育財源の安定確保を目的とした提案98号(1988年)が挙げられる。

提案4号は提案13号の共同提案者であるポール・ギャンが発意したものである<sup>22</sup>。79年の住民投票では賛成258万720票(74.3%)対反対89万1157票(25.7%)で可決された。歳出制限自体は既に1973年にレーガン知事が提案1号として発意しており、1978年にも州議会が上院法1号で歳入制限の形で歳出予算に縛りを設けようとしていた。しかし州憲法に歳出制限を盛り込むまでには至っていなかつた。提案4号の内容は次のようなものであった。

---

方が高い。また、家主の70%が支持するものの、賃借人は52.4%が支持していなかつた。所得階層的には貧困層程、支持率が低いと同紙は分析している。

<sup>21</sup>この時期、カリフォルニア州の教育サービスの水準は下がったとされたが、それがどの程度、提案13号の原因かどうか明らかでない。なぜなら、セラーノ対プレスト判決で富裕学区に歳出制限が課されたことも影響したとされる。Schwadron ed.(1984),pp.132-133 参照。

<sup>22</sup>Eu(1979),p.16 参照。

1) 州並びに個々の地方政府の歳出予算の伸び率を生計費 (cost of living) の伸び率<sup>23</sup>と人口の伸び率の合計額に制限する、2) 予算が歳出制限を超過した場合、超過分を納税者に還付する、3) 州は地方政府にマンデイトを課した場合、州がその費用を負担する、4) 歳出制限が課される予算は基本的に租税によって財源を調達する部分に限定され、連邦基金、公債基金、料金、寄付からの財源による予算は制限されないとされた。但し、料金の水準が合理的なサービスの供給コスト (reasonable cost) を超えている場合は税と同様に見なされ歳出制限が課されるとしていた<sup>24</sup>。

ところでこの歳出制限は効果を発揮したのであろうか。確かに、86年度には州予算が歳出制限を超えたため、11億ドルの州所得税の還付が行われた<sup>25</sup>。しかし、このような例はほとんど稀で州予算が歳出制限を受けることはなかった。その理由は、提案4号を修正する住民提案がその後現れ、歳出制限の実効性を弱めたためである。例えば、提案98号(1988年)は歳出制限を超える税収の一部を納税者に還付するのではなく、教育財源に配分することを認め、提案99号(1988年)ではたばこ税の増税分で調達された諸経費(たばこの健康被害の治療や研究に関する経費、災害復旧・環境保護に関する経費等)は歳出制限から除外する措置を認めたのであった。

一方、地方政府の中には提案4号の縛りを外そうとした団体も現れた。例えば、ハイテク企業が立地し急速に発展する地域では税源基盤が増加しても提案4号の歳出制限があったため、地域開発を思うように推進することができなかった。このため、8つ市では歳出制限を変更する住民投票を行い可決されたのであった<sup>26</sup>。

次に、住民提案98号である<sup>27</sup>。これは州の教育財源に最低保障を課すもので、80年代、生徒一人当たりの教育費は大きく低下したことに危惧した教育関係者(州教員組合、州父兄会)がスポンサーとなった提案であった。1988年の住民投票では賛成468万9737票(50.7%)対反対450万503票(49.3%)の僅差で可決された。

提案では、k-14(幼稚園からコミュニティーカレッジまで)の教育財源を確保する目的で、次の2つの定式のいずれかを選択して教育費の最低保障額(minimum funding level)を決定できるようにしたのである。すなわち、a)86年度における一般基金歳入に占める教育財源の割合(34.5%)を超える金額かb)前年の教育費をインフレ率と生徒数(正確には平均日常出席者数)で調整した金額のどちらかである。また、提案4号で設定した歳出制限を超える税収が発生した場合、その超過分の半分は納税者に還付せず教育財源に配分するとしたのであった(88年度の場合、5億ドル)。

これによって教育費は上の定式で自動的に決定されるようになったため、予算審議過程で他の

---

<sup>23</sup>具体的には一人当たりの個人所得の伸び率か消費者物価指数のどちらか低い値とする。

<sup>24</sup>後述するように、料金の水準が合理的な供給コストに設定されていれば歳出制限から外れるので、地方政府が料金を多用することに影響した。

<sup>25</sup>州予算の場合、1980年度から2013年度の間で予算制限を超過したのは86年度予算と99年度予算の2度しかない。California Department of Finance(2013),Chart L 参照。86年度予算の場合、86年の連邦税制改革の影響で州所得税に臨時増収が発生したためである。

<sup>26</sup>California Legislature(1987),pp.112-113におけるカリフォルニア市連盟(League of California Cities)のジム・ハリントン(Jim Harrington)の証言を参照。

<sup>27</sup>Townley and Schmieder-Ramirez(2008),p.20 参照。

経費との競合性は解消され安定的な財源確保が可能となった。しかしながら他方で、教育費の決定において、政府や議会の裁量が及びにくくなったという問題点も現れた。

さて、この2つ以外にも80年代には多くの住民提案が可決された<sup>28</sup>。例えば、州所得税にインデクセーションを導入した提案7号(1982年)、州営宝くじの販売を許可し、収益金の34%を教育財源に活用するとして提案37号(1984年)、州の自動車免許料の一部をカウンティ、市に配分するとして提案47号(1986年)、財産税以外の地方税(使途制限のない一般税)を増税する場合には住民投票で過半数の賛成を必要とするとして提案62号(1986年)がある<sup>29</sup>。

また、資産を財産税の再評価の対象から除外する提案も多く可決された<sup>30</sup>。提案8号(1978年)では自然災害による被災者住宅の建て替え、提案7号(1980年)ではソーラーシステム、提案23号(1984年)では地震安全基準(earthquake safety ordinances)に従って改築された建物、提案31号(1984年)では消火設備の設置、提案50号(1986年)では被災資産の建て替え、提案58号(1986年)では配偶者間並びに配偶者と子供間の資産移転、さらに提案60号(1986年)では55歳以上が所有する新居を除外したのであった。いわば住民投票によって憲法上の免税規定を増やし負担軽減を図っていったのである。

なお、廃案となったが、提案13号のもう一人の提案者であるハロルド・ジャービスが発意した提案9号がある。これは州所得税の税率を現行(1978年)の半分以上に制限する提案であった。提案が可決した場合の財政効果として、州所得税は80年度に49億ドル減収し、州から地方政府への補助金も30億ドル減少すると推計された。ブラウン知事は州財政を著しく悪化させると強く反対し、事前の世論調査でも反対が多かった<sup>31</sup>。このため、80年の住民投票では39%しか賛成票が集まらず否決されたのである。

以上見てきたように、提案13号以降、歳出制限を課す提案4号が課されたが厳格な縛りが組み込まれたわけではなかった。また、この提案9号も住民の支持が広がらず廃案となった。これらの事実から、提案13号を引き起こした納税者の反乱は財産税の課税制限運動であっても、恒久的に「小さな政府」を志向する運動ではなかったことが示唆されよう。

## II. 80年代の州経済と財政

### 1. 州経済とラフファー効果

提案13号の可決後、以上述べた財政制度の改革が行われたが、80年代のカリフォルニア州の経済、財政はどのような影響を受けたのであろうか。まず、経済的な影響について見ていくことにしよう。

提案13号は州経済を成長させるのかそれとも逆に悪化させるのか。これは提案13号のキャン

---

<sup>28</sup>税財政に関する住民提案に関しては California Secretary of State(2002),p.79,p.115 参照。

<sup>29</sup>1982年のファレル判決では一般税(財産税を除く)は住民投票の対象から除外されていたが、この提案で一般税も住民投票の対象となった。

<sup>30</sup>提案13号では、75年以降、新たに購入、建設、さらには所有者が移転した資産については資産再評価の対象とされ、その時々市場価値で評価されることになっていた。このため、負担軽減を図るため再評価の免除を求める住民投票が乱立することになった。Doerr(2009),p.80 参照。

<sup>31</sup>Working Partnership USA(2006),p.61 参照。

表5 カリフォルニア州の経済と財政

暦年	州内総生産の対前年度伸び率	国内総生産の対前年度伸び率	州の失業率	州政府の財政収支(100万ドル)
78	14.9	13.1	7.1	3,886
79	11.9	11.6	6.2	2,905
80	11.2	8.7	6.8	1,998
81	12.3	11.9	7.4	349
82	6.7	4.1	9.9	5
83	8.4	8.4	9.7	-591
84	13.7	11.4	7.8	428
85	9.3	7.1	7.2	1,321
86	7.2	5.8	6.7	436
87	10.1	6.1	5.8	548
88	9.7	7.6	5.3	4
89	8.5	7.7	5.1	857
90	7.5	5.6	5.8	41
91	2.0	3.0	7.7	-1,715
92	2.1	5.5	9.3	-2,963

注) 州内総生産の対前年度伸び率は経常ドル(current dollars)ベース。財政収支は財政年度の金額であるため、78年(暦年)の財政収支は77年度(財政年度)の金額を表示。

出所) California Department of Finance(2000),p.22,p.58参照。Fleenor ed.(1997),p.33参照。California Department of Finance(2013),ChartA参照。

ペーンの最中から注目されていたテーマであった。ラッファー (Arthur Laffer) ら提案 13 号の支持者たちは財産税減税によってカリフォルニアの投資環境としての魅力が引き上がり、経済成長や税収効果がもたらせるとしたのに対して、反対者は財産税減税でインフラ整備の停滞や公共部門のリストラが生じ、経済成長に悪影響がもたらされると主張していた<sup>32</sup>。

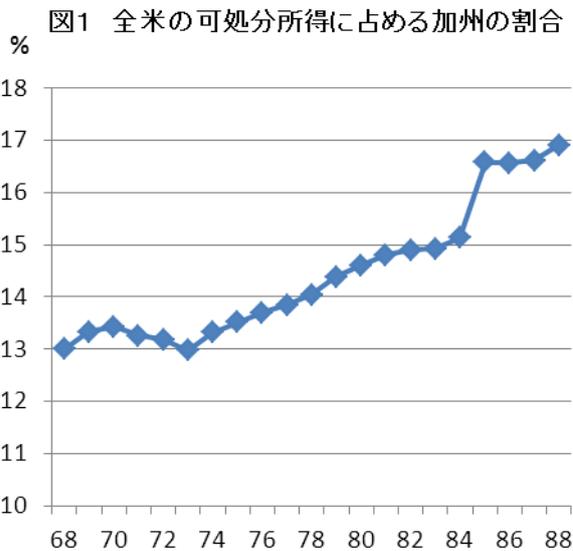
さて、どちらの主張が正しかったのであろうか。表 5 はカリフォルニア州の州内総生産 (経常ドル) の対前年度伸び率と失業率の推移を見たものである。提案 13 号の可決直後の 78 年、79 年は州内総生産の対前年度伸び率は国内総生産の伸び率よりも高く、失業率も 7.1% から 6.2% に低下した。また、提案 13 号の企業活動に対する影響を調査したカリフォルニア大学のラリー・キンベル (Larry Kimbell) とデビット・シャルマン (David Shulman) の研究によれば、カリフォルニア州の石油、航空機、製造業、小売業、公営事業、金融機関は他の州の同業種と比較して 77 年 5 月から 79 年 5 月にかけて 8.4% 業績が向上したと評価されていた<sup>33</sup>。エコノミスト誌の記事でも「カリフォルニア住民が提案 13 号を可決させて 18 か月・・・州の経済は活況を呈している。これまでのところ提案 13 号は州経済にとって良好で、成長を刺激しているという評価がエコノミスト、学者、金融の専門家、企業のリーダー、さらには政府の役人の間でさえ今や広く合意されている」と述べられていた<sup>34</sup>。

このように見ると提案 13 号は経済成長を促す効果を持ったように思えるが、その直後、カリフォルニア州は景気後退に直面することになった。州内総生産の伸び率は 82 年に大きく低下し、失業率も悪化した。79 年の 6.9% から 82 年には 9.9% に上昇した。景気の悪化は財政状況にも影響し州財政の黒字 (一般基金ベースの財政収支) も大幅に減少した。82 年度には 5 億 9100 万ドル

<sup>32</sup>Kadlec and Laffer(1979),p.122 参照。

<sup>33</sup>Sears and Citrin(1985),p.32 参照。

<sup>34</sup>The Economist(1980)参照。



出所) California Department of Finance(2000),  
p.64,Edwards ,Gold, Fleming and Paisley(1993),  
p.53参照

の赤字に転落したのである（表5中の83年（暦年）の欄に表示）。

州債（一般財源債）の格付けも80年にムーディーズはAaaからAaに、S&PではAAAからAA+に格下げしたのである<sup>35</sup>。その後、80年代半ばに景気は回復し失業率も改善したが90年代初めに再度、厳しい不況に直面し失業率の上昇と財政赤字を経験することになった。

10年スパンで見ると州経済の動向は全米の経済動向と同調して推移しており提案13号の経済効果は見出し難いと言えよう。また、82年度の財政赤字と州債の格下げを見てもわかるように、減税が税収効果をもたらさずとした「ラフファー効果」も現れなかったのである。

1987年の州議会の合同予算委員会（Joint Legislative Budget Committee）では提案13号の検証を目的とした公聴会が開催されている。提案13号の経済効果を分析したクレモント・マッキーナ大学のクレグ・スタブルバイン教授（Craig Stubblebine）は、カリフォルニア州の個人所得の推移から「提案13号の効果は明確に認識できない」と証言している<sup>36</sup>。

スタブルバインの分析に従って示したのが図1である。全米（カリフォルニア州分を除く）の可処分所得に占めるカリフォルニア州の可処分所得の割合の推移を見ると、73年度と85年度を機にカリフォルニア州の割合が増加しているが提案13号が可決された78年、79年には所得の割合を大きく変化させる兆しは現れなかったのである。

いずれにせよ提案13号の成立時にラフファーらが予測した楽観的な経済状況はごく短期的にはともかくも長期的に確認できなかったと言えよう。しかしながら、提案13号の反対者が危惧し

<sup>35</sup>California Department of Finance (2013),Chart-K6 参照。

<sup>36</sup>California Legislature(1987),p.42のスタブルバインが公聴会に提示した意見（remark）を参照。

たような財政危機も生じなかった。先に述べたように州が財政余剰を取り崩して地方財政を救済したため、パニックは起こらなかったためである。

## 2. 財政規模の変化と住民意識

次に提案 13 号の州、地方財政への影響についてである。提案 13 号の可決直後の状況については既に述べたが、それから 10 年、州・地方財政にどのような影響が現れたのであろうか。

まず、財政規模の推移である。州、地方間の政府間財政関係は緊密なので、州と地方を合わせた直接一般歳出 (General Direct Expenditure) の推移を見ることにする。提案 13 号が可決した 78 年度の州・地方の直接一般歳出は 374 億 7400 万ドルで対前年度伸び率は 1.6% と厳しく抑制されている (図 2)。対州個人所得に対する割合も 77 年度の 21.5% から 78 年度は 19.6% に低下し 82 年度はさらに 17.4% まで低下している。また、全米ランクにおいても 82 年度は人口比で 12 位、個人所得 (1000 ドル当たり) 比で 30 位と他州と比較して歳出規模が大きく低下したことが示されている (表 6)。その後、対個人所得に占める割合は増加に転じたが 90 年度でも 19.9% と提案 13 号以前の水準に復位しておらず、他州と比較してもランクは低い水準のままであった。

このことは税負担についても同様であった。個人所得 (1000 ドル当たり) 比で見た財産税の負担額は 77 年度の 63.6 ドルから 78 年度には 30.4 ドルに大きく低下している (表 7)。財産税が半減することによって州・地方税の負担額も大きく低下し 77 年度の 158 ドルから 78 年度には 120 ドルに低下している。全米ランクも 4 位から 24 位に下がり、その後も回復は見られなかった。このように 80 年代のカリフォルニア州は歳出規模においても税負担においても厳しく抑制されたが、住民の世論はどのようなものであったのであろうか。

住民の税や政府に対する意識調査を行ったフィールド研究所 (Field Institute) のマービン・フィールド (Mervin Field) の州議会の公聴会証言を見ていくことにする<sup>37</sup>。以下はその要点である。

第 1 に、納税者の反乱当初と比較して 10 年後の 87 年には税の高さを問題視する意見が減った点である。「コミュニティ、州が直面する最も差し迫った問題は何か」という質問に対して、「高い税」と答えたものが 77 年は 30% であったが 87 年は 5% に低下したのであった。

第 2 に、小さな政府を好み、大きな政府を嫌う意見が減った点である。「好ましい政府の大きさはどれか」という問いに対して、80 年は「小さな政府」という答えが 60% であったが 87 年は 49% に低下し、逆により「大きな政府」とした回答が同期 30% から 42% に増加したのである。

第 3 に、提案 4 号の歳出制限を変更すべきとした意見が増えた点である。「提案 4 号の是非」について、79 年の投票時は賛成 74%、反対 26% であったが、87 年は現行維持が 49%、改正すべきが 40% に変化したのである。

第 4 に、州、地方政府は効率的であるとした意見が増えた点である。「政府は税を使って効率的に仕事をしているか」の問いに対して、市の場合は良い、まずまずであると答えた割合は 80 年 66% から 87 年 79% に、州の場合は 57% から 73% に引き上がったのである。

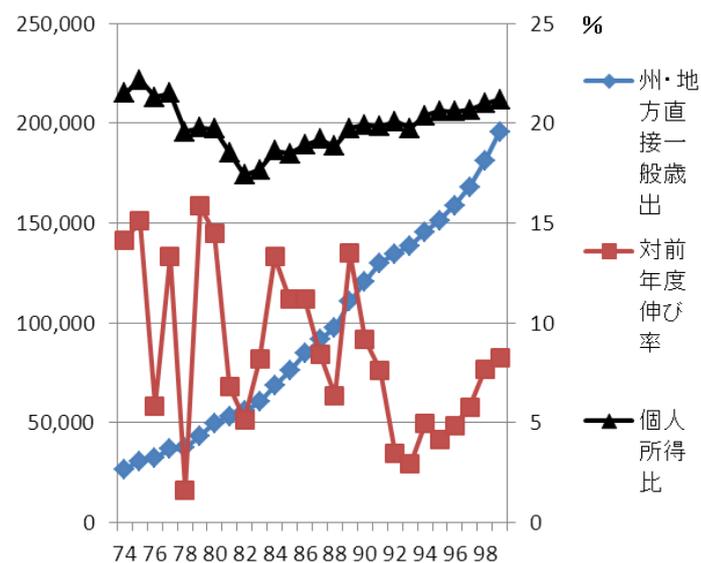
このように、80 年代、州・地方の財政規模が抑制されたが、住民はそれを一定評価して受けとめ、

---

<sup>37</sup>*Ibid.*, pp.2-7, pp.12-13 のマーヴィン・フィールドの証言のサマリーを参照。

更なる政府の削減を求めていなかったことが示される。

図2 カリフォルニア州・地方の直接一般歳出の推移



出所) U.S. Department of Commerce(1974)他、各年度版並びにCalifornia Department of Finance(2000),p.61より作成。

表6 加州の州・地方直接一般歳出 (単位:ドル)

	加州		全米平均		全米ランク	
	人口比	所得比	人口比	所得比	人口比	所得比
1977	1,654	213	1,355	195	6位	18位
82	2,218	180	1,986	181	12	30
87	3,240	186	2,857	186	10	29
91	4,266	205	3,930	184	11	28
96	4,935	184	4,659	180	13	24
2001	6,956	204	6,150	195	7	24

出所) U.S. Government of Commerce(1979),p.90,p.94他各年度版より作成。

表7 加州における個人所得1000ドル当たりの税負担と全米ランク (単位:1000ドル、%)

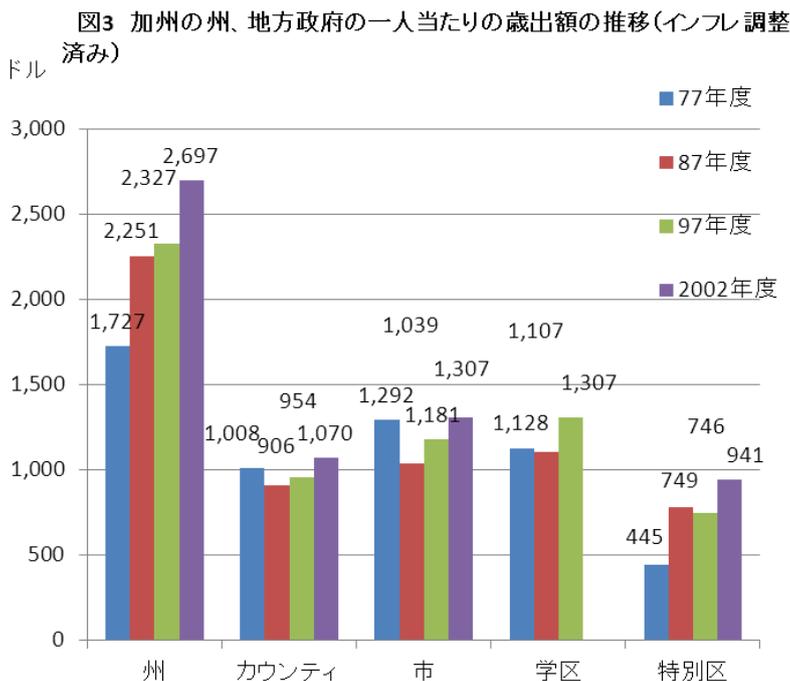
	州・地方税	全米ランク	財産税	全米ランク	財産税の割合
75	148.9	4位	64.1	6位	43.0
77	158.0	4	63.6	5	40.3
78	120.6	24	30.4	35	25.2
82	108.3	23	28.1	34	25.9
87	111.9	24	31.2	29	27.9
92	112.1	25	31.2	33	27.8

出所) California Department of Finance(2000),pp.210-211より作成。

### 3. 州財政の状況

次に、州と地方財政を分けて、80年代の財政状況の変化について見ていく。しかし地方政府はカウンティ、市、特別区、学区と4つの政府に分かれるため、紙幅の関係で節を移して論じることとする。よってここでは州の財政状況に焦点を当て検討することにする。

まず、州政府の財政規模の変化である。図3に示すように州政府の一人当たりの総歳出額<sup>38</sup>（2003ドルインフレ調整済み）は77年度の1727ドルから87年度の2251ドルに大きく増加している。この間、歳出が厳しく抑制されたカウンティ、市の推移と比較すると非常に対照的である。



注) 学区については2002年度のデータはない。

出所) Center for Government Analysis(2005),p,45,103,169,202,217参照

また州の財政規模の増加に伴って歳入と歳出の構成は次のように変化している。まず歳入構成（一般歳入（General Revenue）ベース<sup>39</sup>）を見ると政府間移転収入の割合が低下し、租税収入、諸収入、経常サービス料の割合がそれぞれ増加している（表8）。政府間収入の割合の低下はこの間のレーガン政権の新連邦主義政策<sup>40</sup>を反映したものである。レーガン政権は82年に特定補助金のブロック補助金化を、86年には一般歳入分与制度（Revenue Sharing）の廃止を行ったが、こうした一連の補助金改革がカリフォルニア州の政府間収入の低下にも影響したのである。

連邦補助金が削減される中、州の歳入を支えたのが租税収入、その中でも所得税であった。所得税（個人所得税＋法人税）の割合は77年度の28.1%から87年度の31.1%に増加し、政府間収入を抜いて最大に歳入項目となっている。歳入の増加寄与率（77年度から87年度）も最も高

<sup>38</sup>総歳出とは、総歳出＝財政移転＋直接一般歳出＋公営企業等で示される。総歳出ベースで見た場合、州の総歳出には地方への財政移転が含まれ、地方政府の総歳出にも州からの財政移転分を含んでいる。

<sup>39</sup>総歳入から公営企業収入、信託収入を除いたもので、財政移転収入は含まれる。

<sup>40</sup>川瀬（2012）,76ページ参照。

く所得税 33.3%、売上税 19.9%、政府間移転 19.1%、諸収入 10.0%となっている<sup>41</sup>。所得税の増加によって歳入構造の所得弾力性が高まることになった。

次に歳出(全基金ベース<sup>42</sup>)である(表9)。プログラム別に構成を見ると、主な歳出は初等中等教育費(k-12)、健康・福祉費(health and human service)、高等教育費(higher education)である。これらの経費で歳出の7割以上を占めている。しかも90年代初めにかけて、初等中等教育費も健康・福祉費(87年度を除き)も増加傾向が見られている。

一方、機能別歳出を見ると、經常経費(state operations)、地方補助(local assistance)、資本的経費(capital outlay)に分類されるが、地方補助の割合が高く、80年代、その割合が一層増加しているのである。教育費、健康・福祉費の大半は地方補助から構成され、教育費は学区への補助金として、健康・福祉費はカウンティへの補助金として配分されているため、この2つの経費の増加が地方補助の割合を高めているのである。

このように、80年代は所得税に依存して州は財政規模を拡大し、財産税の減収で困窮していた地方政府に対して地方補助を増加させたわけである。もっとも地方補助の増加は地方政府にとってプラスの面ばかりではない。図4は州の財政収支と地方補助の対前年度伸び率の推移を見たものである。州は80年代初めと90年代初めに不況に直面し財政赤字が増大したが、地方補助の伸び率もマイナスを示している。財政危機下では州も財政規律の維持が求められるため、地方補助も減少したのである。

後に見るように地方政府、とりわけカウンティ、学区は提案13号後、州からの補助金への依存度を高めたが、州財政が悪化する場合には一層厳しい財政運営を強いられることになったのである。ここから、州の財政危機が地方に波及する度合いが提案13号後、強くなったと言えよう。まさに、地方政府の課税自主権の喪失が財政的な安定性を弱めることに繋がったのである。

表8 州政府の一般歳入 (単位:100万ドル、%)

	77		82		87		92		97	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
政府間移転	6,755	28.3	8,868	25.4	13,036	23.0	25,478	29.9	30,894	27.8
税収	15,018	63.0	22,260	63.6	36,075	63.6	49,418	58.1	67,714	61.0
一般売上税	4,987	20.9	7,767	22.2	11,515	20.3	16,672	19.6	21,302	19.2
所得税(個人、法人)	6,709	28.1	10,203	29.2	17,646	31.1	21,928	25.8	33,372	30.0
その他の税	3,322	13.9	4,290	12.3	6,914	12.2	10,818	12.7	13,040	11.7
經常サービス料	1,240	5.2	2,116	6.1	3,506	6.2	5,965	7.0	7,667	6.9
諸収入	833	3.5	1,729	4.9	4,067	7.2	4,227	5.0	4,813	4.3
一般歳入合計	23,846	100	34,973	100	56,684	100.0	85,088	100	111,088	100

出所)U.S.Department of Commerce(1977)他、各年度版より作成。

<sup>41</sup>個人所得税は82年の提案7号でインデクセーションが導入され、87年には最高税率が引き下げられたものの増収効果は高かったのである。

<sup>42</sup>全基金とは、全基金＝一般基金＋特別基金＋債券基金＋連邦基金で示される。

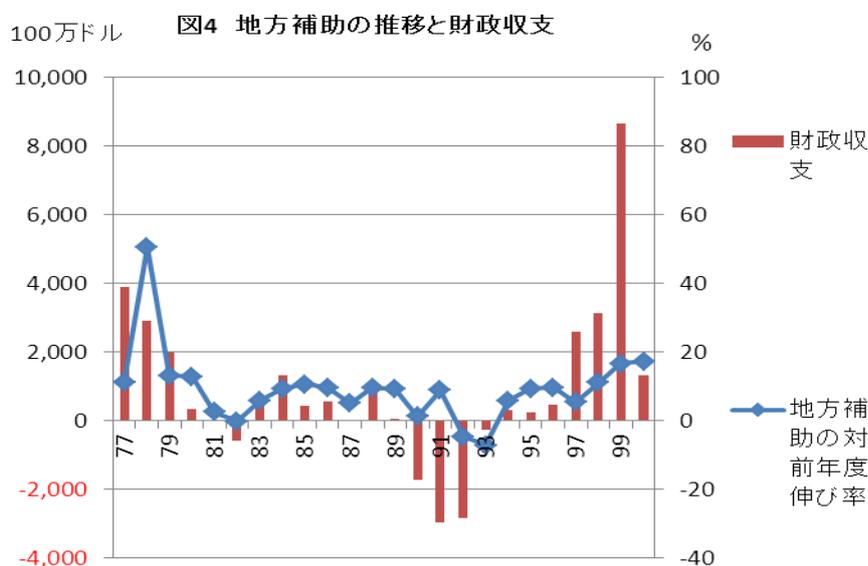
表9 州政府の総歳出(全基金対象)

(単位:100万ドル、%)

プロジェクト別歳出	77		82		87		92		97	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
初等中等教育	3,682	17.4	8,727	23.4	14,543	26.4	20,922	24.3	25,557	25.5
高等教育費	3,210	15.2	5,173	13.9	7,994	14.5	9,925	11.5	12,083	12.1
健康・福祉費	8,433	39.8	15,487	41.5	19,382	35.2	36,152	42.0	38,683	38.6
矯正・更正費	388	1.8	818	2.2	2,279	4.1	3,312	3.8	4,426	4.4
事業・取引・住宅費	1,410	6.7	1,792	4.8	3,440	6.3	6,390	7.4	6,833	6.8
その他	4,047	19.1	7,090	19.0	7,380	13.4	15,752	18.3	19,428	19.4
合計	21,170	100.0	37,295	100.0	55,018	100.0	86,063	100.0	100,177	100.0
機能別歳出										
経常経費	7,078	33.4	12,508	33.5	15,310	27.7	20,509	23.9	26,972	27.0
地方補助	13,266	62.7	24,059	64.5	38,442	69.6	63,107	73.7	70,368	70.5
資本的経費	825	3.9	719	1.9	1,503	2.7	2,031	2.4	2,468	2.5

注)87、92、97年度については機能別分類については分類不能な経費を除外している。

出所) California Department of Finance (2013),Chart.C-1,Chart.F参照。



出所) California Department of Finance(2013),ChartA,Fより作成。

### III. 地方政府の財政的な変化：州補助金の拡大と独自財源の開拓

#### 1. カウンティ財政の状況：州補助金への依存

さて本節では 80 年代の地方政府の財政状況について述べるが、まずカウンティの財政状況から見ていくことにする。図 3 に示すようにカウンティの歳出は州のそれとは対照的に 80 年代に厳しく抑制されている。インフレ調整済みの住民一人当たりの歳出額は 77 年度の 1008 ドルから 87 年度の 906 ドルに低下したのである。この緊縮財政下において、カウンティの財政構造はどのように変化したのであろうか。

表10 カウンティ政府の歳入

(単位:100万ドル、%)

	77		82		87		92		97	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
税	3,033	36.4	2,758	26.1	4,497	27.6	5,989	24.3	4,344	15.5
財産税	2,763	33.1	2,440	23.1	4,011	24.6	5,372	21.8	3,480	12.4
売上税	204	2.4	249	2.4	288	1.8	304	1.2	392	1.4
その他	66	0.8	69	0.7	198	1.2	313	1.3	472	1.7
特別分担金	-	-	-	-	1	0.0	3	0.0	19	0.1
免許・許可	71	0.9	111	1.0	185	1.1	233	0.9	313	1.1
罰金	80	1.0	172	1.6	273	1.7	281	1.1	605	2.2
財産収入	157	1.9	380	3.6	408	2.5	590	2.4	702	2.5
政府間移転	4,205	50.4	6,135	58.0	9,222	56.6	14,525	58.9	17,681	63.0
州	1,987	23.8	3,684	34.8	6,101	37.5	9,417	38.2	11,359	40.5
連邦	2,208	26.5	2,451	23.2	3,087	19.0	4,964	20.1	6,062	21.6
その他	10	0.1	21	0.2	34	0.2	139	0.6	259	0.9
経常サービス料金	719	8.6	869	8.2	1,345	8.3	2,224	9.0	2,999	10.7
その他	71	0.9	132	1.2	347	2.1	813	3.3	1,396	5.0
一般歳入合計	8,336	100.0	10,578	100.0	16,280	100.0	24,654	100.0	28,057	100.0
公営企業収入	369	4.2	1,856	14.9	3,256	16.7	4,125	14.3	4,966	15.0
総歳入	8,705	100.0	12,433	100.0	19,537	100.0	28,779	100.0	33,023	100.0

注) 総歳入は一般歳入に公営企業収入を合計したものである。

出所) California State Controller(1977a)他の各年度より作成。

表11 カウンティ政府の歳出

(単位:100万ドル、%)

	77		82		87		92		97	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
一般政府	1,516	18.8	1,319	12.8	2,792	17.0	2,291	9.3	2,421	8.8
公的保護	1,559	19.3	2,733	26.5	4,393	26.8	6,789	27.5	8,271	29.9
道路・公共施設	408	5.0	504	4.9	686	4.2	897	3.6	1,006	3.6
健康・衛生	1,122	13.9	1,141	11.1	1,714	10.5	3,762	15.3	4,696	17.0
公的支援	3,248	40.2	4,295	41.7	6,381	38.9	10,171	41.2	9,783	35.4
教育	105	1.3	129	1.3	188	1.1	239	1.0	247	0.9
レクリエーション・文化	106	1.3	129	1.3	171	1.0	249	1.0	242	0.9
公債費	20	0.2	55	0.5	65	0.4	261	1.1	958	3.5
一般歳出合計	8,084	100.0	10,305	100.0	16,389	100.0	24,659	100.0	27,624	100.0
公営企業支出	377	4.5	2,096	16.9	3,528	17.7	4,570	15.6	5,108	15.6
総歳出	8,461	100.0	12,401	100.0	19,917	100.0	29,229	100.0	32,732	100.0

注) 総歳出は一般歳出に公営企業支出を加えたものである。

出所) 表10に同じ。

まず、歳入構成の変化(表10)である。財産税の割合は提案13号を機に低下しており、77年度33.1%から82年度23.1%に低下し、その後も構成比は低いままであった。一方、州補助金は、77年度の23.8%から82年度には34.8%に増加し財産税を抜いて第1の財源となっている。しかし、連邦補助金はレーガン政権期の補助金改革を受け、この間減少している。

財産税以外の税収(売上税等)や税以外の自主財源(財産収入(Use of Money and Property)、免許・許可(Licenses, Permits and Franchises)等)の割合は低く、経常サービス料金(Charges for Current Services)もほとんど割合は変わっていなかった。

一方、歳出の変化は一般政府、道路・公共施設(Public Ways and Facilities)の構成が減少し、公的保護(Public Protection)、公的支援(Public Assistance)の割合が増えている(表11)。公的保護は司法(Judicial)、警察(Police Protection)、拘置・矯正(Detention and Correction)等の経費

から構成され、公的支援は福祉が大半を占め、残りは社会サービス、一般扶助 (General Relief) 等の経費から構成されている<sup>43</sup>。

一見すると、カウンティは州補助金の増額によって財産税の減収の影響を緩和できたかに思えるが、実際は異なる。その理由は、1つには先にも述べたように州財政の危機下では補助金も削減されるため補助金依存度の高さはカウンティの財政を危うくするということである。また、2つには、カウンティ固有の問題によって補助金依存度の高さはカウンティの財政ストレスを高めることにもなるということである<sup>44</sup>。

この後者の問題について述べておこう。周知の通り、カウンティは州の下部機関としての役割と未法人地域における地方政府としての役割を有している。前者の役割として、福祉、矯正、裁判のような州法により義務付けられたサービスの提供があり、後者の役割として、道路建設、消防、図書館、警察等の住民ニーズに対応したサービスの提供がある。前者の義務的なサービスは80年代、増加が著しく、80年度から85年度にかけて福祉費で88.5%、刑務所費で153.4%、さらに裁判所費で77.7%増加することになった<sup>45</sup>。

こうした義務的なサービスに対しては確かに州補助金が交付されたが、財源保障は十分でなかった。補助金の形態がマッチング方式であったため、補助金を受領する条件としてカウンティも応分の負担が求められていたためである<sup>46</sup>。応分の負担はカウンティの裁量的収入(使途の自由の一般税等)からなされるわけであるが、この間の裁量的収入の伸び率は義務的経費の伸び率よりもはるかに低く48%に過ぎなかった。裁量的収入は補助金の裏負担に費消され、カウンティの後者の役割である住民サービスの提供に回らなかったのである。

例えば、1987年度、ハンボルト (Humboldt) カウンティでは州法による義務的な経費が歳入総額の105.5%に及び、キングス (Kings) カウンティでは刑事司法 (criminal justice) に関する経費だけで財産税収を上回るといった有様であった。

中には深刻な財政危機を招くカウンティも現れた。オレンジ (Orange) カウンティでは86年度には1000万ドル、87年度には9000万ドルの赤字が見込まれた。ビュート (Butte) カウンティ (州都サクラメント周辺に位置) では89年度に350万ドルの歳入欠陥が生じ財政破たん瀕していると宣言することになった。

ビュートカウンティの場合、89年度の歳入総額は1億3000万ドルで、このうち3500万ドルが裁量的な収入であった<sup>47</sup>。この裁量的収入から州の義務的な経費 (健康、福祉、裁判、刑務所)

---

<sup>43</sup>87年度の公的保護の構成は司法34.4%、警察22.6%、拘置・矯正28.0%、その他15.0%である。公的支援は福祉81.5%、社会サービス9.1%、一般扶助4.0%、その他5.4%である。California State Controller(1988a),p.XV参照。

<sup>44</sup>Raymond(1988),pp.3-6 参照

<sup>45</sup>Ibid.,p.19 参照。別の資料でも同様な事実を指摘している。79年から87年にかけて福祉費、刑務所費は114%増加し、裁判所費は89%増加したが、州からカウンティへの補助金は52%しか増えなかった。カウンティの歳出の90%以上が州の義務付けしたサービスやマッチング補助金の補助裏に使われるため、裁量的支出はカットせざるを得なかった。Goldberg(1991),p.24 参照。

<sup>46</sup>例えばカウンティへのAFDC補助金については総経費の16.5%の自己負担が必要とされ、精神医療関係の補助金については交付された補助金の10%の自己負担が求められたのである。Ibid.,p.6 参照。

<sup>47</sup>California Legislative Analyst's Office(1989),pp.1-2 参照。

に対する負担 1620 万ドルとカウンティ独自の地方プログラムの負担 1870 万ドルが支出されることになったため、350 万ドルの歳入欠陥が発生したのである。言うまでもなく連邦、州補助金、料金収入は使途が特定化されていたため赤字の相殺には支出できなかった。こうしたカウンティの財政危機は 90 年代にさらに大きな問題となって現れることになるのである。

## 2. 市財政の状況：財源調達手段の多様化

80 年代の市財政はカウンティと同様、財政規模は縮小し緊縮的な財政運営を強いられた(図 3)。歳入構成<sup>48</sup>は、カウンティ同様、財産税の割合が低下した<sup>49</sup>が、これを補てんした財源は州補助金でなく、財産税以外の税、経常料金等であった(表 12)。

財産税以外の税の大半は売上税・利用税<sup>50</sup>によるものであるが、事業免許税 (Business License Tax)、公営事業利用税(Utility Users Tax)、滞在者税(Transient Lodging Taxes)<sup>51</sup>でも税収額が増えた。また経常料金の割合も増加したが、8 割は電気、上下水道、ガス等の公営事業の料金収入であった。非公営企業の料金収入としては、公園・レクリエーション料金 (Park ,Recreation Fees)、固形廃棄物収入 (Solid Waste Revenues)、駐車施設料金 (Parking Facilities Fees)、建築確認料金(Plan Checking Fees)、設計料(Engineering Fees)等が挙げられる。特に固形廃棄物収入、建築確認料、公園・レクリエーション料金の増加寄与率 (81 年度/87 年度) が高かった(表 13)。

一方、歳出の割合は一般政府等の費目で変更が行われたため 77 年度と 82 年度の単純比較は困難である<sup>52</sup> (表 14)。公共安全 (消防、警察費)、公営企業、交通、コミュニティ開発、健康の項目で支出割合が多いが、80 年代に入り、特に健康、交通、コミュニティ開発の分野が伸びている。但し、歳入のような大きな変化は見られなかったと言えよう<sup>53</sup>。

ところで、市財政の特徴として述べておかねばならないことは自主財源の多様化である。カウンティと異なり州から課された義務的な支出が少ない反面、州補助金の交付も少なかった。このため市は税や料金等の自主財源を新たに開拓することで財産税の減収に対応しようとしたのであった。また、それが可能であったのは 82 年のファレル判決で提案 13 号の特別税の対象が地方税全体から地方目的税に限定されて解釈されたことも大きく影響することになった<sup>54</sup>。

<sup>48</sup>市統計で一般会計と公営企業会計が統合されたのは 80 年度以降であるため、77 年度の統計は表 12 の注で示す手順で総歳出額を算出した。

<sup>49</sup>もともと財産税への依存度はカウンティよりも低かったため、提案 13 号の影響はカウンティよりも小さかったとされる。California Legislature(1987),p.105 参照。

<sup>50</sup>売上税・利用税の中には公共交通の目的税である交通税 (transportation tax) が含まれる。

<sup>51</sup>滞在者税とはホテルの宿泊者に対して宿泊料金に対して課税する税である。カリフォルニア州の地方政府の地方税については小泉 (2012) 参照。

<sup>52</sup>70 年代と異なり 80 年代は一般政府の内容が変更されている。70 年代は議会費、行政部局の管理・支援費 (行政事務、財務、人事等の経費) に加え、公債費、年金、保険が含まれていたが、80 年代には公債費以下の項目は除外されている。また、公共事業の項目にあったごみ処理、下水処理費は 80 年代では健康に、道路、街灯は交通に、設計はコミュニティ開発に分類されている。

<sup>53</sup>アメリカ商務省統計に基づく分析でも、この間のカリフォルニア州の市歳出構成には大きな変化が見られなかったことが示されている。Hoene(2004),p.67 参照。

<sup>54</sup>注 3 参照。提案 13 号可決当初、特別税は地方税一般と広く解釈されており新たに地方税を導入する

表12 市政府の歳入

(単位:100万ドル、%)

	77		82		87		93		97	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
租税	2,827	35.5	3,449	32.5	5,937	34.2	7,916	31.1	9,538	30.9
財産税	1,304	16.4	1,006	9.5	1,595	9.2	1,993	7.8	2,007	6.5
売上税・利用税	914	11.5	1,279	12.0	2,226	12.8	2,796	11.0	3,025	9.8
事業免許税	62	0.8	256	2.4	436	2.5	601	2.4	677	2.2
公営事業利用税	152	1.9	343	3.2	687	4.0	1,089	4.3	1,234	4.0
その他	395	5.0	565	5.3	993	5.7	1,437	5.7	2,595	8.4
特別分担金	-	-	54	0.5	98	0.6	338	1.3	419	1.4
免許	115	1.4	127	1.2	269	1.5	287	1.1	415	1.3
罰金	101	1.3	155	1.5	261	1.5	254	1.0	288	0.9
財産収入	185	2.3	713	6.7	915	5.3	1,007	4.0	1,501	4.9
政府間収入	1,978	24.8	1,520	14.3	1,997	11.5	3,137	12.3	3,881	12.6
州	745	9.3	629	5.9	1,274	7.3	1,830	7.2	2,130	6.9
連邦	1,192	15.0	813	7.7	558	3.2	1,011	4.0	1,443	4.7
その他	41	0.5	78	0.7	165	1.0	296	1.2	308	1.0
経常サービス料	2,647	33.2	4,073	38.3	6,612	38.1	10,429	41.0	12,428	40.2
公営企業 <sup>1)</sup>	2,157	27.1	3,211	30.2	5,290	30.5	-	-	8,808	28.5
非公営企業	490	6.1	867	8.2	1,322	7.6	-	-	3,620	11.7
その他	115	1.4	534	5.0	1,267	7.3	2,047	8.1	2,419	7.8
歳入合計 <sup>2)</sup>	7,968	100.0	10,625	100.0	17,356	100.0	25,415	100.0	30,889	100.0

注)1)77年度の場合、公営企業所得の数値である。82年以降は上下水道、電気、ガス、空港、墓地、港湾、病院、交通事業を便宜上、公営企業に含めた。2)77年度の総歳入は一般歳入+公営企業所得-公営企業からの繰り入れ分で算出。

出所)California State Controller(1977b)他、各年度版より作成。

まず、売上税について述べよう。売上税の税率は財産税と異なり、地方政府が一定の範囲内で自由に州税に上乗せすることができた<sup>55</sup>。また、売上げの発生地に税収が配分されるため、市の開発政策次第では増収が期待できたのである。つまり、市が商業地開発を行い、ウォール・マートのような大型商業施設の誘致に成功すれば地域の売上が増加し売上税の増収も見込まれたのである。しかも商業施設の場合、宅地開発と異なり人口増加に伴う財政負担(すなわち警察、消防、教育のような対人サービス)を危惧しなくてもよいというメリットもあった。この売上税の増収を目的とした地域開発のことを「土地利用の財政化(Fiscalization of Land Use)」と呼ばれている<sup>56</sup>。実際には市歳入全体とすれば売上税の構成比はさほど大きく増加しなかったとは言え、地域開発政策の主たる目的はこの時期、商業施設誘致による売上税の増収に重点が置かれていたのであった<sup>57</sup>。

次に公営事業利用税について述べる。この税は電気、水道、ガス、電話、ケーブルテレビ等の公営事業の利用者(企業、個人)の料金に課す消費課税である。1967年にロサンゼルス市で初めて導入されたが1982年までは州法上で憲章市(Charter City)のみしか課税が認められなかった。しかし、82年に州が一般法市(General-Law Cities)まで課税を認めたことと、先に述べたフ

場合、住民投票で2/3の承認が必要であった。このため、提案された増税案のわずか3割程度しか可決できなかった。California Tax Foundation(1984),p.51参照。

<sup>55</sup>カウンティ、市合わせて上乗せできる税率の範囲は0.25%から2%である。

<sup>56</sup>Fulton and Shigley(2005),p.249参照。

<sup>57</sup>Lewis(2001),p.28参照。

表13 市の経常料金の推移

(単位:千ドル、%)

	81年度	割合	87年度	割合	増加寄与率
公営企業	3,287	82.3	5,207	78.8	72.2
上水道	591	15.0	1,105	16.7	19.3
下水道料金	368	9.3	805	12.2	16.4
電気	1,814	45.9	2,531	38.3	27.0
ガス	135	3.4	134	2.0	0.0
空港	173	4.4	278	4.2	3.9
墓地	2	0.1	3	0.0	0.0
港湾	164	4.2	294	4.4	4.9
病院	22	0.6	31	0.5	0.3
交通	18	0.5	26	0.4	0.3
非公営企業料金	664	16.8	1,404	21.2	27.8
ゾーニング・区画料	19	0.5	58	0.9	1.5
特別警察署サービス料	14	0.4	32	0.5	0.7
特別消防署サービス料	10	0.3	31	0.5	0.8
建築確認料	25	0.6	94	1.4	2.6
動物捕獲料	2	0.1	2	0.0	0.0
設計料	24	0.6	82	1.2	2.2
道路・歩道の補修料	15	0.4	15	0.2	0.0
除草・清掃料	3	0.1	5	0.1	0.1
救急サービス料	7	0.2	18	0.3	0.4
図書館罰金・料金	10	0.3	16	0.2	0.2
公園・レクリエーション	53	1.3	120	1.8	2.5
ゴルフ場料金	36	0.9	56	0.8	0.8
駐車施設料金	44	1.1	83	1.3	1.5
固形廃棄物収入	176	4.5	336	5.1	6.0
公営住宅収入	4	0.1	35	0.5	1.2
純外部取引	128	3.2	167	2.5	1.5
その他	94	2.4	254	3.8	6.0
合計	3,951	100.0	6,611	100	100.0

注) 公営企業の分類はCalifornia State Controller's Officer(1977b) p.x I xを参考にした。

出所) California State Controller's Officer(1982b)、(1987b) 参照。

ァレル判決の影響とで、課税市が急増することになった<sup>58</sup>。目的税としても導入できるが、多くの市では提案 13 号の制約から一般税として導入している。市政府間の税率格差が大きく、エネルギー多消費型の製造業に対して負担の重い税<sup>59</sup>であると指摘されている。

さらに事業免許税について述べる。この税は市内で事業活動を行う事業者には負担を課す企業税である。もっとも企業税といっても利潤への課税は州法上禁じられている<sup>60</sup>ため、課税ベースは売上高、従業員数、賃金等<sup>61</sup>が市ごとに別々に採用されていた。カウンティもこの税に対する課税権をもつが市と課税目的は異なった。市が税収目的として、カウンティは営業規制の目的とし

<sup>58</sup>それまで 50 程度の市しか導入していなかったが 82 年以降 70 市に増加した。カウンティに対して課税権が認められるのは 90 年である。California Tax Foundation (1984), p.59 参照。

<sup>59</sup>このため最高税率を制限している市もある。California Tax Payer Association(1994) , p.6.

<sup>60</sup>州法で市は個人ないし法人の所得に課税することが禁じられている。また、銀行、証券等の金融機関とアルコール飲料の製造、販売、加工、運搬業者に対しては課税できないとされた。California Tax Foundation (1984), p.63.

<sup>61</sup>カリフォルニア納税者協会 (California Tax Payer Association) の調べでは 354 市中 97%がこの税を課しており、うち売上高を課税ベースとするのが 38%、従業員数とするのが 30%であった。

表14 市政府の歳出

(単位:100万ドル、%)

	77		82		87		93		97	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
一般政府	1,892	25.9	682	7.2	1162	7.1	1,916	7.5	2,317	7.9
公共安全	1,576	21.5	2,936	31.1	4421	26.8	6,528	25.6	7,715	26.2
公共事業	1,114	15.2	-	-	-	-	-	-	-	-
交通	-	-	1,165	12.3	2411	14.6	3,942	15.5	4,480	15.2
コミュニティ開発	-	-	559	5.9	1330	8.1	2,089	8.2	2,795	9.5
健康	128	1.7	871	9.2	1490	9.0	3,150	12.3	3,690	12.5
文化・余暇	624	8.5	291	3.1	1512	9.2	2,150	8.4	2,524	8.6
他会計等への繰出	88	1.2	-	-	-	-	-	-	-	-
公営企業	1,894	25.9	2,860	30.3	4037	24.5	5,471	21.4	5,596	19.0
その他	-	-	77	0.8	112	0.7	264	1.0	312	1.1
歳出総額	7,316	100.0	9,441	100.0	16,475	100	25,510	100.0	29,430	100.0

注)77年度の総歳出は一般歳出+公営企業支出-公営企業への繰出分で算出。  
出所)表12に同じ。

て課税していたのである<sup>62</sup>。この税も82年のファレル判決以降、多くの市で課税され始め、税収も増加している。しかし、事業免許税の増税は地域経済への影響が少なくない。当時、ロサンゼルス市は州内でもっとも高い事業免許税率(7%)が課されていたので、事業者の多くは税を逃れるため市外への退出を望んでいたが、ロサンゼルス市は重要な商業センターであったためそれが困難であるという矛盾を抱えていたとされる<sup>63</sup>。

なお、先に見たように経常サービス料もこの間、増加した財源であった。この増加も税同様、提案13号の可決が大きく影響していた。提案13号以前は本来、料金で財源が調達されるべきサービスであっても、その供給コストの一部ないし全部は財産税で補助されていたため料金の水準が低く設定されていたり全く課されていなかったりしていた。しかし、提案13号後の財産税の課税制限でこれができなくなったため、料率の引き上げや賦課がなされたのである。

例えば、警察費の場合で言えば、警察への被害届(police report)のコピー、銃の携行証明等の発行がそれに当たる。消防費の場合では、救急救命活動、保安点検等、公園費の場合では、プールの利用、レクリエーションの課外授業等、さらに、公共事業費では地下工事に伴う交通規制、幹線道に取り付け道路を繋ぐ場合等がそれに該当していた<sup>64</sup>。

なお、料金が増加したもう1つ要因として歳出制限を課した提案4号の導入が挙げられる。提案4号では料金は歳出制限が課される対象外の財源であったため、従来、税で調達されていたサービスを料金化して歳出制限をバイパスすることも行われていたのである<sup>65</sup>。

### 3. 特別区：特別区増強基金による財源基盤の安定化

上記のカウンティ、市と対照的に77年から87年にかけて特別区の住民一人当たりの歳出規模

<sup>62</sup>営業規制の役割をもっていたので、ナイトクラブ、マッサージパーラー、危険廃棄物運搬業者は高い規制料を支払っていた。Ibid.,p.63 参照。

<sup>63</sup>Ibid.,p.65 参照。

<sup>64</sup>Schwadron ed.(1984),pp.105-106 参照。

<sup>65</sup>料金を財源とする限り歳出制限を受けないので新規サービスを提供できた。Chapman(1998),p.26 参照。また、一般会計基金で行われたサービス(レクリエーション、ごみ処理等)を公営企業基金に移して財源を税から料金に替えることも行われた。Hoene(2004),p.56 参照。

表15 特別区の歳出・歳入

(単位:100万ドル、%)

	77		82		87		92		97	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
<b>歳入</b>										
企業型特別区	4,000	-	5,496	-	9,169	-	12,155	-	13,824	-
非企業型特別区	1,537	100.0	2,106	100.0	5,019	100.0	4,135	100.0	4,839	100.0
一般目的基金	981	63.8	1,312	62.3	2,443	48.7	3,771	91.2	4,708	97.3
税・分担金	389	39.7	610	46.5	990	40.5	1,234	32.7	1,536	32.6
政府間移転	432	44.0	289	22.0	263	10.8	315	8.4	454	9.6
料金	71	7.2	224	17.1	828	33.9	1,656	43.9	2,053	43.6
その他	89	9.1	189	14.4	362	14.8	566	15.0	665	14.1
公債基金	173	11.3	321	15.2	1,530	30.5	59	1.4	83	1.7
長期債務基金	383	24.9	473	22.5	1,046	20.8	305	7.4	49	1.0
合計	5,537	-	7,602	-	14,188	-	16,290	-	18,663	-
<b>歳出</b>										
企業型特別区	2,816	-	4,393	-	7,254	-	10,286	-	12,520	-
非企業型特別区	1,299	100.0	1,746	100.0	3,822	100.0	3,817	100.0	4,663	100.0
一般目的基金	921	70.9	1,216	69.6	2,166	56.7	3,583	93.9	4,412	94.6
サービス供給	297	22.9	571	32.7	1,242	32.5	2,110	55.3	2,665	57.2
給与等	331	25.5	482	27.6	674	17.6	1,121	29.4	1,483	31.8
その他	293	22.6	163	9.3	250	6.5	352	9.2	264	5.7
公債費	214	16.5	310	17.8	1,129	29.5	156	4.1	168	3.6
長期債務	164	12.6	220	12.6	527	13.8	78	2.0	83	1.8
合計	4,115	-	6,139	-	11,076	-	14,103	-	17,184	-

注)歳入、歳出の合計額は企業型特別区と非企業型特別区のそれぞれの合計額を加えたもの。

出所) California State Controller(1977c)他、各年度版で作成。

(インフレ調整済み)は増加している<sup>66</sup>。この間の特別区の設置数の増加(77年の4948団体から87年5108団体)を反映しているものと言えよう<sup>67</sup>。歳入構成を見ると企業型特別区では廃棄物処理(下水を含む)、交通、電気、病院、上水道事業等の公営企業サービスによって主に構成されている。これらは料金収入で歳入を調達している。一方、非企業型特別区の場合は、消防、街灯、墓地、蚊の駆除、警察等の経常サービスの供給が含まれる。主な歳入(一般基金目的)は、税・分担金、政府間移転、料金である(表15)。企業型特別区と異なりサービスの性格上、料金の賦課に馴染まないため、財源が多様化している。しかし、80年代に入り政府間移転収入の割合は大幅に減少し、料金収入の割合が増えている。90年代もその傾向は強くなっており、より受益者負担原則が貫徹する財政構造となったと言えよう。

他方、税・分担金<sup>68</sup>の割合は77年度の水準よりも80年代は高く維持されている。この理由は税・分担金の中に特別増強基金からの財源が多く含まれているためである。税・分担金に占める増強基金からの財源の割合は82年度33.9%、87年度26.4%を占めていた<sup>69</sup>。この特別区増強基金とは1979年の下院法8号によりカウンティに設置された基金である。料金収入に依存できな

<sup>66</sup>住民一人当たりの支出を企業型特別区と非企業型特別区(一般目的支出)とに分けて見ると、前者(77年445ドルから748ドルと1.7倍)は後者(同期115ドルから120ドルと1.1倍)と比較して伸び率が高い。Center for Government Analysis(2005),p.219,p.221 参照。

<sup>67</sup>California State Controller(1987c),p. I-12

<sup>68</sup>分担金(assessment)は、財産税と異なり資産評価額を課税ベースとするのではなく、土地1エーカー当たりや1区画(parcel)当たりで課税するものである。

<sup>69</sup>California State Controller(1977c),p.I-10,California State Controller(1987c),p.I-27 参照。

い非企業型特別区の財政基盤を安定化させる役割をもつもので、基金から配分された財源の約7割は警察や消防サービスを提供する公共安全型の特別区に配分されていた<sup>70</sup>。こうした仕組みがあることで、非企業型特別区はカウンティ、市と異なり提案13号の影響を緩和することができたのである。

#### 4. 学区：教育財政訴訟と州財政への依存

学区財政<sup>71</sup>は カウンティ、市同様、この間、実質的には住民一人当たりの歳出額は低下しているが、他の政府と比較して最も劇的に財政構造が変化している。

学区の歳入をみると77年度から82年度にかけて学区の負担部分（大半が財産税）がほぼ半減し州の負担が倍増している（表16）。また、統計上、87年度からは収入制限財源（Revenue Limit Resources）という項目で地方財産税と州補助金の合計額を計上する形式に変更されている。収入制限財源とは州法で生徒一人当たりの教育費の水準を決定して、この金額を財産税と州補助金で充当する方式である。財産税の配分は州法で決定されているので、残りが州補助金で補てんされることになる。どちらの財源も学区の裁量的な収入でないため、学区の自主財源は著しく低くなることになる。87年度の場合、歳入全体のわずか4%であった。自主財源には土地の面積等で負担を課す区画税（Parcel Tax）等が含まれていた<sup>72</sup>。

こうした学区の州財政への依存の原因は提案13号の可決を直接的な契機としているが、提案13号以前からカリフォルニア州ではセラーノ対プレスト訴訟が提起され、州集権的な教育財政改革が進行していたことが背景にある。

セラーノ対プレスト訴訟とは学区間の生徒一人当たりの教育費格差の不当性を訴えたもので、1971年の判決では教育費格差は州憲法の平等保護条項（Equal Protection Clauses）に反すると判断されたのである<sup>73</sup>。この判決とそれに続くセラーノ第二判決（Serrano II）を受け、1977年には下院法65号（78年度より施行）に基づき、州は学区の財産税を課税制限し州補助金の割合を増やす財政調整的な改革を行う予定であった。しかし、78年6月に提案13号が可決されたためこの改革は見送られることになった。替わって上で述べた収入制限財源制度が採られることになったのである。

収入制限財源制度の実施は教育財源を州に集中化させ、財政調整的に学区に財源を配分する仕組みであったため、学区間の財政格差を解消させることに繋がった。しかし、従来の学区をベースとした教育予算の決定に住民が参加できなくなったため、住民の教育への関心も納税意識も弱まっていくことになった。それを証明するかのようにこの時期、カリフォルニア州の生徒一人当たりの教育費（平均日常出席者数当たり）の水準は低下していった。73年度は全米ランクで16位であったが、91年度には全米ランクで36位まで下落することになった。金額は4644ドル（91

<sup>70</sup>O'Brien(1985),pp.7-9 参照。

<sup>71</sup>K-14（幼稚園からコミュニティ・カレッジ）の一般基金を対象としたものである。

<sup>72</sup>区画税は1983年に初めて住民投票にかけられた。92年までに97学区で住民投票が行われ、41学区で可決された。Rubinfeld(1995),p.441 参照。

<sup>73</sup>この間の教育財政訴訟と教育財政改革については小泉(2004),34 ページ参照。

表16 学区の一般財源の歳入・歳出 (単位:100万ドル、%)

	77		82		87		97	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
歳入								
収入制限財源	-	-	-	-	11,865	72.8	20,866	68.3
連邦	548	6.8	498	4.9	689	4.2	1,547	5.1
州	3,118	38.7	6,946	68.5	2,963	18.2	6,973	22.8
地方	4,340	53.8	2,665	26.3	649	4.0	946	3.1
その他	354	4.4	32	0.3	127	0.8	231	0.8
合計	8,060	100.0	10,141	100.0	16,293	100.0	30,562	100.0
歳出								
給与	5,640	71.2	7,164	70.7	11,051	68.4	19,635	66.9
福利厚生	954	12.0	1,424	14.0	2,378	14.7	4,494	15.3
その他	1,328	16.8	1,549	15.3	2,727	16.9	5,218	17.8
合計	7,922	100.0	10,137	100.0	16,156	100.0	29,347	100.0

注) California State Controller(1977d)他、各年度版より作成。

年度)で全米平均の88.3%に過ぎなかった<sup>74</sup>。

このため、教育財源の確保を目的とした提案98号(88年)とそれを修正した提案111号(90年)が提起されることになったが、同時にカウンティや市との財源配分を巡る対立を惹起させることにもなった<sup>75</sup>。学区は財政調整と財源保障という2つの課題を抱えることになったのである。

#### IV. 新たなインフラ財源の調達手段の登場

提案13号の導入後、財政的に大きく変わったものとして、インフラ財源の問題が挙げられる。従来、地方政府のインフラ財源は、1つには財産税とそれを償還財源とする一般財源保証債(General Obligation Bonds)によって、2つには連邦からの補助金によって賄われていた。しかしこの2つの方法とも困難に陥る<sup>76</sup>。一般財源保証債の発行は、提案13号の税率制限と80年代の連邦準備銀行による高金利政策によって減少していき、インフラ向けの連邦補助金もレーガン政権期の補助金改革によって削減されていったのであった<sup>77</sup>。

しかし、80年代の州の人口増加<sup>78</sup>と経済成長はインフラに対する需要を引き下げることはなかった。このため、従来とは異なった新たなインフラ財源の調達手段が注目されるようになった。それが、a)リースバック型財源調達方式(Lease-backed Financing)、b)開発者負担金(Developer

<sup>74</sup>Rubinfeld (1995),pp.442-443 参照。

<sup>75</sup>93年に教育財源を確保するために、カウンティ、市の財産税を学区に配分したため、カウンティには財政ストレスを与えることになった。*Ibid.*,p.448 参照。

<sup>76</sup>California Debt Advisory Commission(1990),p.12 参照。

<sup>77</sup>直接的にはハイウエー信託補助金(Highway Trust Fund Grants)、下水処理場建設補助金(Sewer Treatment Plant Construction Grants)、間接的にはコミュニティ開発ブロック補助金(Community Development Block Grants)、一般歳入分与が含まれる。連邦政府が交付する補助金に対するこれらの補助金の割合は77年27.5%であったのに対して89年は12%に低下した。California Debt Advisory Commission(1991),p.5 参照。

<sup>78</sup>州人口は80年2378万人で89年には2914万人に増加。増加率は22.5%で、同期の全米人口の増加率8.6%を大きく上回っていた。California Department of Finance (2000),p.10 参照。

Exactions)、c)特別分担金 (Special Assessment)、d) メロー・ルース型財源調達方式 (Mello-Roos Financing)、e)増価税型財源調達方式(Tax Increment Financing)である。これらの仕組みについて述べることにする。

#### リースバック型財源調達方式)

リースバック方式とは、地方政府が公共施設を建設する際にリース契約購入参加証書 (Certificates of Participation, COP) を発行して資金調達を行い、建設後、施設を地方政府が設立した非営利法人とリースバック契約を締結する方式である。

具体的には次の手順で行われる<sup>79)</sup>。1) 地方政府が銀行(債券の引受人)を通じて参加証書(COP)を販売して資金を募る。2) その資金で地方政府は公共施設を建設して、地方政府が設立した非営利法人に売却ないしリースを行う。3) 非営利法人は地方政府と施設のリースバック契約を結ぶ。4) 非営利法人は地方政府から受け取るリース収入の権利を銀行に譲渡する。5) 銀行は直接、地方政府からリース収入を得え、これを参加証書の購入者である投資家への償還に充てるといった手順である。

リースバック方式で整備されるプロジェクトは多彩で、庁舎、裁判所、上下水道、駐車場、警察署、消防署、拘置所、学校がある。COPは一般財源保証債と異なり公債ではないため、財産税の課税制限を受けないため、住民投票要件も課されない。このため、提案13号後、地方政府のポピュラーなインフラ財源の調達方式となった<sup>80)</sup>。

表17に示すように、1985年から89年の間の地方政府の長期債の発行量をみると、リース契約購入債・リースの割合が全体の23.6%を占め、一般財源保証債(3.0%)を大きく凌いでいる。

#### 開発者負担金)

開発者負担金とはカウンティ、市が開発業者に開発許可を与えることを条件に業者に土地の供出、公的改良 (Public Improvement)、さらに開発料金の負担を求める仕組みである<sup>81)</sup>。従来も開発許可を見返りに業者に何らかの負担—道路建設の際に歩道や排水溝の設置—を課することがあったが、提案13号以降は、元々政府の責任で行ってきた施設の整備(学校、フリーウェーのインターチェンジ、図書館、公園)も業者負担となっていたのである。

開発料金を課徴する方法として、学校影響料 (School Impact Fee) がある<sup>82)</sup>。これは86年の学校施設法 (School Facility Act)を機に学区が課すことができるようになった料金である。開発の結果、増加が予想される教育に対する財政需要を満たす—通学者の増加等—ことを目的としている。開発料金は一般に建設費に充当されるもので、施設の運営経費に充ててはならない。また、料金も上限(宅地で1平方フィート当たり上限1.5ドル、商業地で上限25セント)が課されていたため、十分な財源を調達することはできなかった。このため州が一般財源保証債を発行して残りの財源を調達していた。

<sup>79)</sup>Coleman(2003),p.146 参照。

<sup>80)</sup>California Debt Advisory Commission(1990),p.13 参照。

<sup>81)</sup>地方政府は州法で保障された警察権(住民の福祉を保護する)に基づき開発規制を行う権限をもつ。また、開発規制ができるなら、開発を許可することで生じる負の影響を緩和するために業者に負担を求めることもできると解釈されている。California Debt Advisory Commission(1991),p.7 参照。

<sup>82)</sup>影響料は他には図書館、交通、公園についても課されている。小泉(2012),p.12 参照。

表17 地方政府の長期債務の発行額(5年合計)と種類別構成比 (単位:100万ドル、%)

	総額	COP/リース	一般財源保 証債	レベニュー 債	特別分担債	課税配分債	制限付納税 義務債	その他
1985-1989	65,795	23.6	3.0	51.1	6.3	8.4	5.5	2.1
1990-1994	91,705	23.8	5.5	43.2	3.3	9.2	10.3	4.6
1995-1999	95,104	17.4	10.9	53.3	3.3	5.6	4.6	4.9
2000-2005	176,905	11.2	23.2	44.7	1.4	7.8	4.7	7.0

出所) California Debt and Investment Advisory Commission(2008),p.3参照。

### 特別分担金)

特別分担金とは、公的改良の結果、特別な便益を受ける土地の所有者に負担を求める制度である<sup>83</sup>。具体的には、便益を受ける土地所有者から構成される特別分担区 (Special Assessment Districts) が設置され、公的改良の財源を調達するために、分担債の発行や特別分担金の賦課がなされるものである。

従来、特別分担金は 20 世紀初めに市の公的改良や農地の灌漑事業の財源調達手段として普及したものであったが、提案 13 号後、再び利用が拡大するようになった<sup>84</sup>。その理由の 1 つは、特別分担金は財産税のような従価税と異なり、区画当たりで賦課されるため、提案 13 号による課税制限から免除されたためである。2 つには、1982 年の便益分担法 (Benefit Assessment Act) によって、分担区の適用範囲が治水、排水、街路に拡大されたことである。さらに 3 つには、特別分担金によるインフラ整備は 79 年の提案 4 号の歳出制限の対象とならなかったためである<sup>85</sup>。

しかし特別分担金の増加は一時的で、90 年代以降は減少していった。理由は特別分担金の使い勝手の悪さにある。即ち、特別分担金は特別な便益を与えるプロジェクトの財源調達には活用できても、警察、消防、学校等の住民一般に広く便益を与えるものには使えないという不便さを持っていたためである。地域が発展するとともにこれら一般的な便益を与える施設のニーズが高まったが、特別分担金ではこれに対応できなくなったのである<sup>86</sup>。

### メロー・ルース型財源調達方式)

開発者負担金も特別分担金も提案 13 号を機に増加が期待されたものの、前者は開発許可の申請時点しか賦課できなかったし、後者も一般的な便益を与えるプロジェクトの財源には充当できなかった。

こうした 2 つ制度が限界を持つ中、メロールース・コミュニティ施設法による財源調達方式が注目されていった。この法律は 1982 年に州上院議員のヘンリー・J・メロー (Henry J. Mello)、下院議員のマイケル・ルース (Michael Roos) の共同提案で成立した法律である。同法に基づきカウンティ、市、特別区はコミュニティ施設区 (Community Facilities Districts (以下 CFDs と記す)) を設置する権限が与えられ、施設区内における公共施設の建設だけでなく公共サービスの

<sup>83</sup> *Ibid.*, p.9 参照。

<sup>84</sup> 分担区自体は、1909 年の公園・遊び場法 (Park and Playground Act) 以降設立されたものであるが、大恐慌時にデフォルトが増え、それ以降設立されなくなった。O'Sullivan, Sexton and Sheffrin (1993), p.91 参照。

<sup>85</sup> *Ibid.*, p.91 参照。

<sup>86</sup> California Debt Advisory Commission (1991), p.11 参照。

供給にも財源調達ができるようになったのである<sup>87</sup>。

例えば公共施設の建設として道路、下水、公園、学校、図書館、刑務所、行政施設等が挙げられ、公共サービスとしては警察、消防、救急、図書館、公園、レクリエーションプログラム、ごみ処理等に関するものが挙げられる。

財源は特別税とこれを償還財源とするメロー・ルース特別税債（免税債）の発行により調達された。この特別税は土地区画当たりで課されるため従価税の財産税と異なる。提案 13 号の税率制限は課されないが、特別税であるため 2 / 3 の住民投票要件が課されることになる。しかし、CFDs 内に居住している投票者の数が 12 人未満の場合は土地所有者（1 エーカー当たり 1 票）が投票者の代わりを果たすことができる。CFDs 創設時で人口が少ない時点では少数の地主だけで税負担と債券発行が決定でき、CFDs の将来の入居者に負担を課すことができたのである。

89 年の CFDs の設置数は州全体で 145 区に上った。メロー・ルース特別税債の発行数は、83 年は 1 件で発行額は 850 万ドルであったが、89 年には 58 件、発行額は 7 億 5100 万ドルに増加した<sup>88</sup>。表 17 の分類ではメロー・ルース特別債は制限付納税義務債（Limited Tax Obligation Bonds）に分類されており、80 年代後半から 90 年代初めに割合が増加している。

#### 増価税型財源調達方式

これは衰退地域における再開発事業の財源調達方式である。事業に際して地方政府（カウンティ、市）が再開発公社（Redevelopment Agency）を設立する。この公社が課税配分債（Tax Allocation Bond）を発行して対象地域で再開発事業を行い、事業後、資産の増価益に財産税を課して償還財源を捻出する方式である。

再開発公社の設立自体は 1945 年のコミュニティ再開発法（Community Redevelopment Act）に遡る。提案 13 号により財産税に課税制限が課されたことで、増価税方式の活用は困難になると危惧されたが、これに反して、提案 13 号後、多くの公社が設立されたのであった。1940 年代から 70 年代までの設立数は 197 に対して 80 年代だけで 165 も設立されたのである<sup>89</sup>。

その理由として、1979 年の下院法 8 号で財産税収の配分を資産の所在地基準に改正したことが挙げられる<sup>90</sup>。これによって再開発事業を実施した地方政府には財産税の増収効果が現れることが期待されたため公社の設立ラッシュが生じたのである。実際、財産税の増価税は 1978 年度の 1 億 7900 万ドルから 85 年度には 5 億 8200 万ドルに増加し、財産税の再開発公社への配分割合も増加したのであった（表 2 の「その他」に分類されている）。

#### おわりに

最後に、本論文で検討してきた内容を整理することにする。

第 1 に、提案 13 号の可決直後の財政状況についてである。州政府は上院法 154 号、下院法 8 号を成立させ、地方政府間の財産税の配分、州補助金の交付、地方サービスの財源負担を行い、地方政府を救済した。こうした州の支えがあったおかげで地方財政は当初予想されていた大きな

<sup>87</sup> *Ibid.*, pp.16-18 参照。

<sup>88</sup> *Ibid.*, p.20 参照。

<sup>89</sup> 数字については California State Controller(1999), p. XX 参照

<sup>90</sup> O'Sullivan, Sexton and Sheffrin (1993), p.94 参照。

危機を回避することはできた。住民にも提案 13 号の財政的な影響は大して実感されなかった。他方、提案 13 号の成立以降、財政分野の住民提案が多く登場することになった。歳出制限を課す提案 4 号、教育財源確保を目的とする提案 98 号などが現れ、州、地方政府の財政運営に大きな影響を与えることになっていった。

第 2 に、80 年代における提案 13 号の影響についてである。提案 13 号以降、州・地方を合わせた財政規模と地方税負担は低下したが、減税が経済成長や増収を促すとしたラフファー効果は長期的には確認できなかった。州民も「小さな政府」を絶賛したわけではなかった。所得税を半減させる提案 9 号が否決されたり、世論調査では「小さな政府」への支持が下がったりしたのである。また、地方財政に反して州の財政規模は拡大した。州所得税に依存して財源調達し、教育、福祉関連の州補助金を拡大させたのであった。そのことは反面で州歳入の景気弾力性を高めることになり、景気後退期には州補助金が削減され地方財政の安定性が弱まることに繋がった。

第 3 に、地方財政の影響についてである。提案 13 号の影響の現れ方は地方政府によって異なった。カウンティ財政は財産税の減収を補てんするために州補助金の割合が増大したが、州からの義務的な経費の負担が重くのしかかり財政ストレスを高めていった。市財政は財産税以外の税（売上税、事業免許税、公営事業利用税）や経常料金を使って税源の多様化を図り、提案 13 号の影響を回避しようとした。さらに、非企業型特別区では特別増強基金を使って財政基盤を安定化させようとし、学区では収入制限財源制度を通じて、州に財政的に依存しながら、学区間の財政調整を図ろうとしたのである。まさに州への財政的な集権化—カウンティ、学区、特別区—と税源の多様化—市—が同時に見られたのである。

第 4 に、インフラ財源の調達方法の変化についてである。80 年代、従来の連邦補助金と一般財源保証債に依存したインフラ整備から、リースバック方式、開発者負担金、特別分担金、メロー・ルールズ債、財産税増価税といった新たな方式へと転換した。提案 13 号以降、財産税収は減収しつつも社会資本に対する財政需要が低下しなかったことがこうした方式が普及するきっかけとなった。インフラ整備においても、緊縮財政の時代を乗り切る財政的な工夫が講じられるようになったのである。

#### 参考文献)

California Debt Advisory Commission(1990),*Financing Public Facilities in the 1990s*, California Debt Advisory Commission.

——(1991),*Mello-Roos Financing in California*, California Debt Advisory Commission.

California Debt and Investment Advisory Commission(2008),*An Overview of Local Government General Obligation Bond Issuance Trends 1985-2005*, California Debt and Investment Advisory Commission.

California Department of Finance (2000),*California Statistical Abstract*,2000.

——(2013),[http://www.dof.ca.gov/budgeting/budget\\_faqs/documents](http://www.dof.ca.gov/budgeting/budget_faqs/documents).

California Legislative Analyst's Office (1989),*County Fiscal Distress, A look at Butte County, Policy Brief*.

California Legislature(1987), *Proposition 13, Ten Years Later; A Report on the Joint Legislative Budget Committee's Hearing of September 30*.

California Secretary of State(2002), *A History of California Initiatives*(www.sos.ca.gov/elections/init\_history).

California State Controller(1977a), *Annual Report of Financial Transaction Concerning Counties of California*, California State Controller's Office.

— (1977b), *Annual Report of Financial Transaction Concerning Cites of California*, California State Controller's Office.

—(1977c), *Annual Report of Financial Transaction Concerning Special Districts of California*, California State Controller's Office.

—(1977d), *Annual Report of Financial Transaction Concerning School Districts of California*, California State Controller's Office.

—(1999),*Annual Report of Financial Transaction Concerning Community Redevelopment Agency*, California State Controller's Office.

California Tax Foundation (1984), *California Local Government Finance: Issues for The 80s*, California Tax Foundation.

California Tax Payer Association(1994),”Utility User Taxes, A Rapidly Growing Revenue Source,”*Cal-Tax News*, Vol.35,No.5.

Center for Government Analysis(2005), *Analysis of Government Revenues in California Since the Enactment of Proposition 13*, Center for Government Analysis.

Chapman, Jeffrey I. (1998),”The Continuing Redistribution of Fiscal Stress :The Long Run Consequences of Proposition13”,*Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*, WP98JC1.

Coleman, Michael(2008),*The California Municipal Revenue Source Handbook*, League of California Cities.

Doerr,David R.(2009),”The Evolution of Proposition 13”,in Jack Citrin and Isaac Martin,eds., *After the Tax Revolt: California's Proposition 13*,Berkeley Public Policy Press.

Edward,Chris R.,Stephen Gold,Fleming Michael,Paisley Karen(1993),*Facts & Figures on Government Finance*,Tax Foundation.

Eu,Fong March(1979),*California Ballot Pamphlet, Special Statewide Election November 6,1979*,California Secretary of State.

Fleenor, Patrick(1997),*Facts & Figures on Government Finance 31st Edition*, Tax Foundation.

Fulton,William and Paul Shigley(2005),*Guide to California Planning*, Solano Press Book.

Goldberg, Lenny(1991),*Taxation with Representation: A Citizen's Guide to Reforming Proposition 13*,California Tax Association and New California Alliance.

Hoene,Christopher(2004),”Fiscal Structure and the Post-Proposition 13 Fiscal Regime in California's Cities,”*Public Budgeting & Finance*,Vol.24,No.4.

Kadlec,Charles W. and Arthur B. Laffer(1979),”The Jarvis-Gann Tax Cut Proposal: An Application of the Laffer Curve in Arthur B. Laffer and Jan P. Seymour,eds., *The Economic of the Tax Revolt*, Harcourt Brace Jovanovich.

Kemp, Roger L.(1982),”California's Proposition 13: A One-Year Assessment ”,*State and Local Government Review*.Vol.14.No.1.

Lewis, Paul G. (2001),”Retail Politics: Local Sales Taxes and the Fiscalization of Land Use”, *Economic*

- Development Quarterly*, Vol.15, No.1.
- O’Brine, Thomas A.(1985), *Stepchild of Proposition 13: A Survey of the Special District Augmentation Fund*, California Legislature Senate Committee on Local Government, Joint Publication Office.
- O’Sullivan, Arthur, Terri A. Sexton and Steven M. Sheffrin(1993), *The Future of Proposition 13*, University of California.
- Raymond, Valerie(1988), *Surviving Proposition Thirteen: Fiscal Crisis in California Counties*, Institute of Governmental Studies, University of California.
- Rubinfeld, Daniel L. (1995), ”California Fiscal Federalism: A School Finance Perspective”, in Bruce E. Cain and Roger G. Noll, eds., *Constitutional Reform in California*, Institute of Governmental Studies Press.
- Schrag, Peter(2004), *Paradise Lost California’s Experience, American’s Future*, University of California.
- Schwadron, Terry ed.(1984), *California and The American Tax Revolt*, University of California Press.
- Sears, O. David and Jack Citrin(1985), *Tax Revolt : Something for Nothing in California*, Harvard University Press.
- Sketon, George(1979), ”Prop.13 still Backed 2-1 by Californians” *Los Angeles Times*, Oct.29.
- State of California Commission on Government Reform(1979), *Commission on Government Reform Final Report*, State of California.
- The Economist(1980), ”Proposition 13, California’s Lucky Number”, *The Economist*, January 5.
- Townley, Arthur J. and John H. Schmieder-Ramirez(2008), *School Finance A California Perspective*, Kendall/Hunt Publishing Company.
- U.S. Department of Commerce(1974), *Statistical Abstract of the United States*, U.S. Government Printing Office.
- (1979), *Statistical Abstract of the United States*, U.S. Government Printing Office.
- Working Partnership USA(2006), *An Historical Analysis on Tax and Fiscal Propositions in California, 1978-2004*, ([www.wpusa.org/Focus-Areas/](http://www.wpusa.org/Focus-Areas/)).
- 川瀬憲子(2012), 『アメリカの補助金と州・地方財政—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—「財政調整制度なき国家」の財政運営』、ミネルヴァ書房。
- (2012), 「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考察として」『アドミニストレーション』(熊本県立大学) 第19巻第1号。
- (2013), 「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」の財政的文脈—」『アドミニストレーション』(熊本県立大学) 第19巻第2号。
- 羽生雄一郎(1991), 「カリフォルニア州プロポジション 13 のその後と住民投票制度の功罪」『地方税』 575号。
- 近藤直光(1989), 「カリフォルニア州都市の税財政運営— “プロポジション 13”後を中心して」『都市問題』 第80巻9号。
- 難波利光(1991), 「分権的行政と住民参加—カリフォルニアの納税者の反乱の地域経済への影響」 坂本忠次、重森暁、遠藤宏一 『分権化と地域経済』 ナカニシヤ出版。