

リーマンショックとカリフォルニア州財政の危機

—赤字公債なき財政再建—

小泉和重

目次

はじめに

- I. 2000年代後半のカリフォルニア州経済と財政提案
 - 1. リーマンショックとカリフォルニア州経済
 - 2. 2000年代後半に導入された財政提案
 - II. 州財政の危機と厳しい財政運営
 - 1. リーマンショックと深刻化する財政赤字
 - 2. 財政収支の分析と予算プロセス
 - III. 財源不足の増大と財政健全化
 - 1. 2008-09年度予算と財政健全化策
 - 2. 2009-10年度予算と財政健全化策
 - IV. 財政危機と住民の意識—教育費主体の経費削減—
- おわりに

はじめに

2000年代初めのITバブルの崩壊でカリフォルニア州は厳しい財政危機に直面したが、その後、景気は回復に向かい、財政状況も改善した。しかし、2008年、再度、経済危機がカリフォルニア州を襲うことになった。住宅バブルの崩壊に伴うリーマンショックである。リーマンショックは1930年代以降、最大の経済危機をカリフォルニア州にもたらし、財政状況も最悪となった。

2008-09年度から2011-12年度の4カ年度に渡り財政赤字が続き、予算の可決もままならない年もあった。カリフォルニア州は全米最大の人口、経済力を有する州で、しかも他州と比較して多様な財政ルールを課していると言われている¹。それにも関わらず財政破たんへの危機に瀕していたのである。

本論は、2000年代後半のカリフォルニア州に焦点を当て、リーマンショック後の州財政への影響と州政府、議会による財政健全策の特質について論じるものである。構成は次の通りである。

¹ Cain and Mackenzie(2008),pp.8-9 参照。

まず、I ではリーマンショック後のカリフォルニア州経済への影響について検討するとともに、2000年代後半に成立した財政提案について説明する。II では同期のカリフォルニア州財政の状況、財政危機の原因について検討し、III ではとりわけ財政状況が厳しかった2008-09年度、2009-10年度の財政健全化策について検討する。さらにIVで、カリフォルニア州の財政健全化と住民意識について検討し、赤字公債なき財政健全化策の功罪について考察する。

I. 2000年代後半のカリフォルニア州経済と財政提案

1. リーマンショックとカリフォルニア州経済

本論に入る前に、リーマンショックのアメリカ経済への影響について述べることから始めよう。アメリカ経済は2000年代初めに、ITバブルの崩壊を経験したものの比較的短期間に危機を脱した。2002年以降、経済成長率は緩やかに回復し順調な成長軌道に乗るかと思われた。しかし2006年に住宅バブル(housing bubble)が崩壊し、2008年には深刻な金融危機に突入した。

バブル崩壊のきっかけは、サブプライム・ローン問題であった²。本来、信用力の低い個人への住宅ローン(=サブプライム・ローン)は返済リスクが高いため手控えられてきたが、リスクを証券化する金融商品の登場やITバブル以降の金融緩和、住宅価格の上昇と言った要因に支えられて、融資額が拡大していったのである。しかし、2006年からの連銀金利の引き上げを契機に住宅ローン需要が低下し不動産価格は下落することになった。これに伴い、サブプライム・ローンの延滞率も増加していったのである。

サブプライム商品は、不動産購入後一定期間、金利は低く据え置かれるが、その期間が過ぎると高い金利の支払いが住宅所有者に求められる。その時、住宅ブームによって担保となる不動産の価値が上昇していれば、借り換えにより高い金利負担を回避することができる。しかし、不動産価格が低下すればこれが不能となり、住宅所有者はいきなり債務不履行に追い込まれる。このことが2006年以降、現実のものとなった。

債務不履行が増加することでサブプライム・ローンなどの金融商品を運用していたファンドや金融機関も経営危機に陥ることになった³。2008年3月には投資銀行のベアー・スターンズ社はJPモルガン・チェース社に救済合併され、9月には大手投資銀行リーマン・ブラザーズ社は経営破たんした。他の投資銀行(メリルリンチ社、ゴールドマン・サックス社、モルガン・スタンレー社)も経営危機に瀕し、銀行持ち株会社のシティグループ、ワコビア・コーポレーション、ワシントン・ミューチュアルも多額の損失を被った。政府系住宅金融機関であるファニーメイ、フレデリックマックも同様の状況にあった。

この大恐慌以降の深刻な金融危機は実体経済にも大きな影響を与えた。景気後退は2007年12月に始まり、2008年の実質GDPの成長率は0%、2009年には-2.6%に下落した。失業率も2008年の5.8%から2009年には9.3%に悪化したのである。この金融危機に対してオバマ政権は「2009年アメリカ再生・再投資法(American Recovery and Reinvestment Act of 2009)」を施行した。

² サブプライム・ローン問題について豊福(2012),pp.12-17 参照。

³ 西川(2013),pp.157-161 参照。

雇用の維持、創出を目的に減税・租税優遇措置の実施、福祉給付の増額、さらに財政赤字に苦しむ州・地方政府に対する補助金や州・地方債の利子補給等を行ったのである⁴。

さて、本論であるカリフォルニア州の経済状況についてである。カリフォルニア州も全米同様、ITバブルの崩壊後、直ぐに景気は回復したものの、2000年代後半から再度悪化した。しかし、その深刻度は全米の状況を大きく上回った。2008年の州内総生産は1兆7561億ドルで対前年度伸び率は-0.4%、2009年は1兆6733億ドルで-4.7%と大きく低下したのである(図1)。産業部門別に見ると、2007年から先行的に悪化している金融・保険業⁵を除き、2009年は全産業で対前年度伸び率がマイナスとなった。とりわけ影響の大きかった産業は、卸売業(-15.6%)、専門・技術サービス業(-9.5%)、情報産業(-6.1%)、製造業(-6.0%)であった。

雇用情勢も、同様に極度に悪化した。失業率は2007年の5.4%から2008年7.2%、2009年には11.3%と急激に上昇した(図1)。カリフォルニア州で失業率が10%を超えたのは実に70年ぶりのことであった。また、2007年から2009年において失われた雇用者数は、約109万人に上った⁶。産業部門別に見ると、教育・医療を除くすべての産業部門で雇用の喪失が見られた。その数は特に、運輸業(27万500人)、建設業(26万9500人)、専門サービス業(20万5600人)、製造業(18万2500人)、金融業(11万3600人)で大きかった。2010年から景気は緩やかに回復したが、失業率は2011年でも11.7%と高止まりしている状態であった。

カリフォルニア州でこれほど不況が深刻化したのは、サブプライム問題が強く作用したためである。州内の新規住宅の建築許可数(図2)は、90年代後半から2000年代前半にかけて大きく増加した。住宅バブルが弾ける前年の2005年の建築許可数は20万8972戸、金額で471億3800万ドルに達していた。サブプライム・ローンのおかげで住宅市場は作れば売れる活況を呈していたのである。

しかし、2006年の住宅バブル崩壊後、状況は一変した。建築許可数、金額ともに大幅に減少し、2009年にはわずか3万6421戸、120億3700万ドルにまで下落した。建築許可数は過去40年で最低水準に落ち込んだのである。これに伴って、カリフォルニア州の住宅価格も大きく変動することになった(図3)。一戸建て住宅の中位価格は99年の21万7510ドルからピーク時の2007年には2.58倍の56万270ドルに急騰していた。しかし、住宅バブルの崩壊で一気に下落し、2009年には半分の27万4960ドルとなったのである。サンフランシスコ地域の状況は更に劇的で2007年から2009年の間に、80万4830ドルから49万3910ドルに暴落したのであった。

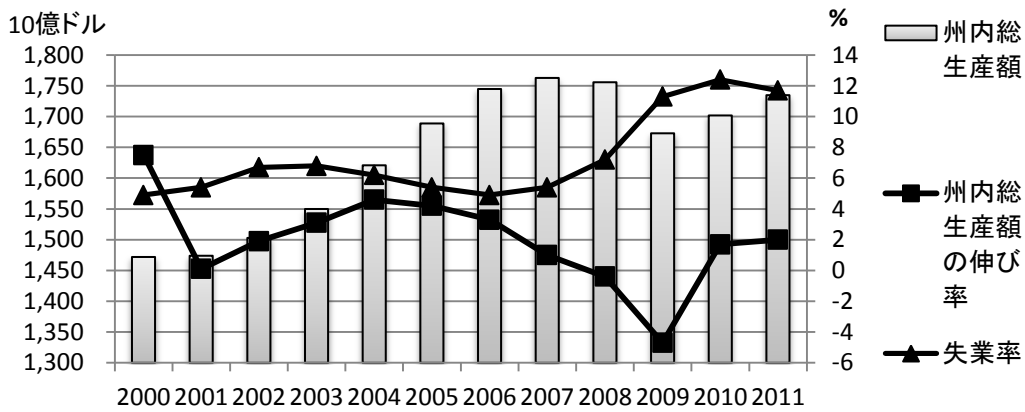
さらに、住宅価格の暴落によって住宅所有者が高い住宅金利を回避できなくなったため、自宅の差し押さえも急増した。2008年から2010年の間に、債務不履行の通知を受け取った世帯は116万5369世帯、抵当権(forecloses)が行使され住宅を差し押さえられた世帯は59万7925世帯に及んだ(表1)。四半期ごとで見ると、この間の住宅の差し押さえは最高7万9511世帯(2008年第3四半期)、最低3万5000世帯(2010年第4四半期)であった。住宅バブルの最盛期の2006年第4四半期ではわずか3500世帯程度であったのと比較すると驚くべき増加数である。

⁴ 岡田(2014),pp.31-32 参照。

⁵ 金融・保険業の対前年度伸び率は2007年-9.8%、2008年-13.1%、2009年5.9%と他産業より先行的に景気後退の影響を受けた。California Department of Finance(2015),Table.D-3 参照。

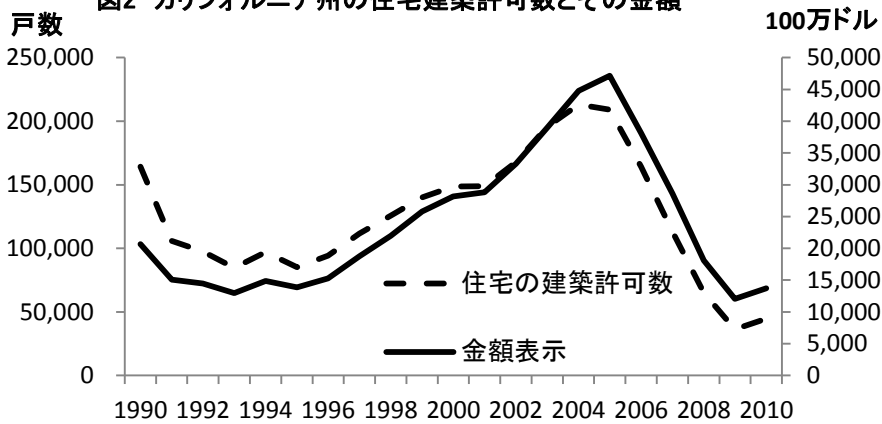
⁶ *Ibid.*,TableC-3 参照。

図1 カリフォルニア州の州内総生産額・失業率



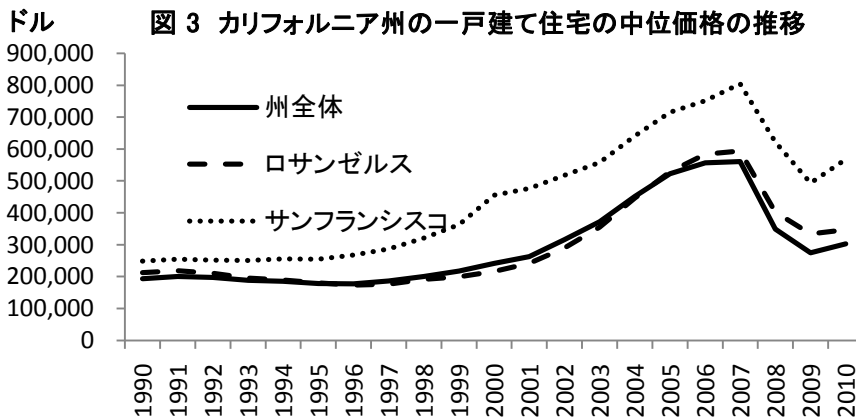
出所) California Department of Finance(2015),TableC-1,D-1より作成。

図2 カリフォルニア州の住宅建築許可数とその金額



出所) California Department of Finance(2015),TableI-3より作成。

図3 カリフォルニア州の一戸建て住宅の中位価格の推移



出所) California Department of Finance(2015),Table I-11より作成。

住宅の差し押さえの割合が高いカウンティを挙げると、メルシド (Merced) 12.4% (8軒に1軒の割合)、スタニスラス (Staislaus) 10.6% (9軒に1軒)、サン・ジャックイン (Sun Joaqin) 10.5% (10軒に1軒)、リバーサイド (Riverside) 9.6% (10軒に1軒) であった (表2)。これらのカウンティは人種的にはヒスパニックの割合が高く、貧困率の高い地域であった⁷。ここから、詐欺的なサブプライム商法がいかに低所得層の生活に損害を与えたのか窺い知ることができる。なお、住宅差し押さえの副産物として住民の健康被害の問題が挙げられていた⁸。2006年カーン (kern) カウンティのベーカーズフィールド市では空き家が増えたことで、蚊の駆除が遅れウエスト・ナイルウイルスが蔓延した。サブプライム問題は住宅だけでなく住民の生命も危うくする出来事になっていたのである。

表1 カリフォルニア州における住宅の差し押さえ件数

	債務不履行の通知	住宅の差し押さえ
2008年Q1	113,809	47,221
2008年Q2	121,675	63,316
2008年Q3	94,240	79,511
2008年Q4	75,230	46,183
2009年Q1	135,431	43,620
2009年Q2	124,562	45,667
2009年Q3	111,689	50,013
2009年Q4	84,568	51,060
2010年Q1	81,054	42,857
2010年Q2	70,051	47,669
2010年Q3	83,261	45,377
2010年Q4	69,799	35,431
合計	1,165,369	597,925

出所) DQNews.comより作成

表2 カリフォルニア州におけるカウンティ別の住宅差し押さえの割合

カウンティ	住宅の差し押さえの割合1)		ヒスパニックの割合2)	貧困率3)
メルシド	12.4%	8世帯に1軒	45.3%	29.4%
スタニスタフ	10.6	9世帯に1軒	31.7	23.3
サン・ジャックイン	10.5	10世帯に1軒	30.5	17.6
リバーサイド	9.6	10世帯に1軒	36.2	15.9
ソラノ	8.6	12世帯に1軒	17.6	13.6
サン・ヴァーナルデーノ	8.4	12世帯に1軒	39.2	18.4
ユバ	8.3	12世帯に1軒	25.9	19.9
マディラ	8.4	12世帯に1軒	44.3	22.6
サクラメント	7.4	13世帯に1軒	16.0	17.5
カーン	7.4	14世帯に1軒	38.4	24.4
コントラコスタ	6.6	15世帯に1軒	17.7	12.5
インペリアル	6.1	16世帯に1軒	72.2	26.0
モンテレリ	5.5	18世帯に1軒	46.8	15.8
サンディアゴ	3.7	27世帯に1軒	26.7	14.9
その他/全体平均4)	2.7	37世帯に1軒	28.6	16.2

注) 1) 住宅の差し押さえの割合は2008年から2010年まで合計額の割合、2) ヒスパニックの割合については2000年センサスのデータ、3) 貧困率は2011年のデータ。4) 2)と3)についてはカウンティ全体の平均値。

出所) PPIC(2011), California Department of Finance(2009a), pp.19-20, State of California Department of Justice参照。

⁷ ヒスパニック系は非ヒスパニック系白人世帯と比較し、2.1倍差し押さえの割合が高かった。Center for Responsible Lending(2012), p.2 参照。

⁸ 銀行の差し押さえにより空き家が増えたことで、空き家のプールや庭の水たまりにゴキブリが繁殖したことが原因であった。スタックラー・バス(2014), p.216 参照。

2. 2000年代後半に導入された財政提案

次に、この時期、州議会もしくは住民から提起された財政提案 (fiscal proposition)⁹について見ていくことにする。住民投票で可決された提案には、2006年の提案1A号、2009年の提案1F号、2010年の提案13号、提案22号、提案25号、提案26号の6つがある。

まず、提案1A号である¹⁰。この提案はガソリンに対する州売上税（ここではガソリン売上税とする）を交通目的（道路、大量輸送機関の整備）以外に流用することを禁じる議会提案である。2002年の提案42号の可決によってこのことは解決済であったが、その後、財政状況が悪化したため、緊急措置として2003-04年度、2004-05年度には一般基金への流用が行われたのである¹¹。

そこで提案1A号は流用条件を、次のように厳格にした。ガソリン売上税を一般基金に流用する場合、これを一般基金への貸付 (loan) と見なし、州は向こう3年以内にその貸付額に利子を含め、特別会計の交通基金に返済しなければならない。また、一般基金への流用は10年間のうち2度に限り、州が返済を行っていない場合には新たな流用は認められないとしたのである。

提案1A号を支持したのは、南カリフォルニア自動車クラブ (Automobile Club of Southern California) のトーマス・V・マックカーナン (Thomas V. Mckernan)、カリフォルニア・ハイウェイパトロールのマイケル・ブラウン (Michael Brown) らであった。彼らは、カリフォルニアは道路渋滞や道路の損耗が激しく早急に改善する必要があるが、ガソリン売上税には抜け穴があつて道路以外の財源に使われている。提案1A号を可決し安定的な道路財源を確保すべきと主張していた。

一方、反対者は州の下院教育委員会 (Assembly Education Committee) のジャッキー・ゴールドバーグ (Jackie Goldberg) であった。彼女の主張は提案1A号が可決されれば、カリフォルニア州は政府予算を柔軟に流用できない、「オートパイロット」の状態になる。このため、景気後退時には、住民の優先度の高い教育や医療に財源が回らなくなり、経費削減や増税を余儀なくされると批判した。

2006年11月の住民投票の結果、賛成640万587票 (77.0%) 対反対191万6925票 (23.0%) の圧倒的多数で可決された¹²。

第2に、提案1F号である¹³。これは、財政赤字が発生した場合、財政均衡を維持する目的で公選職の昇給を見送るという議会提案（上下両院では満場一致で可決）である。該当する公選職は州知事、州議会議員 (120人)、副知事 (Lieutenant Governor) 等であった¹⁴。

現状では、財政状況に関わりなく昇給が行われており、提案1F号は経費節減効果を持つが、その効果は小さいとされた。公選職の年俸は11万6000ドル (議員) から21万2000ドル (知事) の範囲で、仮に財政赤字の結果、3%の昇給が見送られたとしても、経費削減額は年50万ドル程度あった。

⁹ 公債発行に関する提案については、2006年の提案1B号、提案1C号、提案1D号、提案84号、2007年の提案12号、提案1A号、提案3号がある。後に提案1C号について述べる。

¹⁰ California Secretary of State(2006),pp.14-16 参照。

¹¹ 提案42号については小泉(2014a),p.57 参照。

¹² <http://ballotpedia.org> 参照。

¹³ California Secretary of State(2009),pp.42-45 参照。

¹⁴ 他には法務長官 (Attorney General)、内務長官 (Secretary of State) 等が含まれた。

提案 1 F 号を支持したのは州上院議員のアベル・マルドナド (Abel Maldonadd)、全米課税制限委員会 (National Tax Limitation Committee) のルイス・K・ウーラー (Lewis K. Uhler) らであった。彼らの賛成の理由は、財政赤字の時には、教育、治安、医療等の住民サービスは削減されるが、議員らは昇給している。また、議会では毎年、予算の成立が遅延しているため、納税者は増税や経費削減を被っている。知事や議会に説明責任を果たさせるためにも提案 1 F 号は必要であるとした。

これに対して、ピート・スタール (Pete Stahl) 氏が反対の意思を表明した。その理由とは、議員は昇給が凍結されても、政治家としてのイデオロギーが揺ぐわけでもない。保守派は増税を、リベラル派は社会プログラムのカットを受け入れたりはしないので、予算成立には影響しないと批判した。

2009年2月の住民投票の結果、賛成 356万 5419票 (74.2%) 対反対 123万 7694票 (25.8%) で、圧倒的多数で可決されることになった¹⁵。

第3に、提案 13号である¹⁶。これは、耐震補強工事を行った建物については、財産税の再評価を行わないとした議会提案である。1978年に可決された提案 13号は、財産税の評価を次のように変更していた。即ち、財産税の評価額を 1975年時点の金額に戻し、毎年度の物価上昇率 (最大 2%の上限) に合わせて調整する。しかし、建物の所有者の変更や建物の新築、増改築等の場合、その時点での時価で再評価 (reassessment) するとしていた。つまり、昔から同じ所有者が同じ建物を保有し続ける場合には財産税の評価額は低く抑えられるが、そうでない場合には評価額は引き上げられることになるのである (但し、通常、建物のメンテナンスや修理は再評価の対象ではない)。

2010年の提案 13号は、耐震補強工事を建物に施した場合、建物の種類に関わらず、増改築に該当せず、再評価しないとする提案である。こうした 1978年の提案 13号に対する修正はこれまでも何度も行われ、財産税評価の例外規定が設けられてきた¹⁷。

この提案に対してはカリフォルニア州上院議員のロイ・アシュバーン (Roy Ashburn)、サンルイスオビスポ・カウンティ財産税評価官のトム・J・ボーナード・ジュニア (Tom J. Bordonard, JR.) らが支持を表明した。しかし、住民投票パンフレット (『公式投票者情報ガイド (Official Voter Information Guide)』) には反対意見を述べる者はいなかった。

2010年6月の投票の結果、賛成 447万 1249票 (85.0%) 対反対 79万 899票 (15.0%) で圧倒的多数で可決された¹⁸。

第4に、提案 22号である¹⁹。この提案は財政危機下においても、州政府は交通、再開発、または地方政府に対する財源の配分を遅延させてはならないとした住民提案である。2004年の提案 1A号では、州が地方政府の財産税を学区に恒久的にシフトすること²⁰を禁じていたが、財政危機

¹⁵ <http://ballotpedia.org> 参照。

¹⁶ California Secretary of State(2010a),pp.10-12 参照。

¹⁷ 例外規定については、Doerr(2009),pp.76-81 参照。

¹⁸ <http://ballotpedia.org>/参照。

¹⁹ California Secretary of State(2010b),pp.30-35 参照。

²⁰ 1978年の提案 13号以降、財産税の配分権は地方政府から州政府に移管されていたため、州政府は

の際一時的に財産税をシフトさせることまで禁じていなかった。また、州が再開発公社 (Redevelopment Agency²¹) の財産税を地方政府にシフトさせることも禁じていなかった。さらに、2006 年の提案 1A 号では、州がガソリン売上税を借入れする場合に一定の制限を設けたが、一時的な借入れまで禁止するものではなかった。

そこで提案 22 号は、州が 1) 一時的にも学区と地方政府間の財産税をシフトさせること、2) 再開発公社の財産税を地方政府にシフトさせること、3) 交通基金の財源であるガソリン税を借入れること、これらを全て禁止するとしたのである。

提案 22 号の支持者はカリフォルニア市連盟 (League of California Cities) のダグラス・フライ (Douglas Fry)、カリフォルニア図書館協会 (California Library Association) のキム・ブイバートン (Kim Bui-Burton) らであった。支持した理由として、州政府が地方政府の財源や交通財源を奪っているため、地方政府は警察、消防、図書館、高齢者対策、公共交通等、住民生活に不可欠なサービスの削減を強いられている。また、交通渋滞や道路の安全性の向上にガソリン税が使われていないと主張した。

他方、提案 22 号の反対者はカリフォルニア専門消防士 (California Professional Fighters) 会長のロウ・ポールソン (Lou Paulson)、カリフォルニア看護協会 (California Nurses Association) のマリンダ・マーコウイツ (Malinda Markowitz) らであった。反対した理由は、提案 22 号が可決されれば教育財源は削減され、教員のリストラや教育サービスの低下が生じる。また、州全域が必要とする消防サービス (火災、地震のような自然災害) や救急医療サービスも削減され、貧困児童向けの医療保険サービスも無くなる恐れがある。さらに、再開発公社の財源を守ることで、消防や救急など住民の安全に関わる財源は減らされることに繋がると批判したのである。

2010 年 11 月の投票の結果、賛成 573 万 3755 票 (60.7%) 対反対 372 万 5014 票 (39.3%) で可決されることになった²²。

第 5 に、提案 25 号についてである²³。従来、州憲法では州議会が予算案を可決する要件を議員の 2/3 以上と規定している。しかし、2/3 要件があることで予算案の可決はしばしば遅れることになる。1970 年から 2010 年の間で新年度が始まる前 (7 月 1 日) までに予算法が成立したのはわずか 10 度しかない。

そこで、提案 25 号は、予算案の可決要件を 2/3 から過半数に引き下げ、予算の成立を速やかに行えるように提案したのである。また、議会が 6 月 15 日までに予算を可決できない場合は、予算成立後まで議員の歳費の支給、生活費、旅費の清算払いはできないというペナルティも置かれていたのである。

提案 25 号の支持者は、カリフォルニア教員連盟 (California Federation of Teachers) のマーチン・ヒッテルマン (Martin Hittelman)、カリフォルニア統一看護協会 (United Nurses

財政危機時に学区への教育補助金を削減する目的で地方政府への財産税を減額する措置を採った。このため、州と地方政府の対立が激化した。小泉(2014b),pp.38-40 参照。

²¹ 都市部の衰退地域を活性化するための機関。

²² <http://ballotpedia.org> 参照。

²³ California Secretary of State(2010b),pp.52-55 参照。

Associations of California) のキャシー・サックマン (Kathy J. Sackman) らであった。この提案を支持した理由は、予算の成立が遅れることで生じる様々な弊害を防ぐことができるというものであった。その弊害として、1) IOUs (借用証書) の発行で納税者に数百万ドルのコストが発生していること²⁴、2) 教員のレイオフが行われ教育サービスが低下していること²⁵、さらに3) 少数派の議員は予算成立を人質に自分たちの十八番の政策や企業に対する減税を押し付けていることが挙げられた。

提案 25 号の反対者は、ハワード・ジャービス納税者協会のジョン・コーパル (John Coupal)、カリフォルニア独立事業者連盟 (National Federation of Independent Business California) のジョン・カバテック (John Kabateck) らであった。反対する理由として、2/3 以上の投票要件が過半数に引き下げられれば、議会は増税、支出の拡大、借入による債務の増大を容易に行うようになる。また、会計操作によって偽装的に予算を均衡化されるようなことも増えると批判した。

2010 年 10 月 2 日の投票の結果、賛成 526 万 2052 票 (55.1%)、反対 429 万 2648 票 (44.9%) で可決された²⁶。

最後に、提案 26 号である²⁷。この提案は州・地方税に課されている 2/3 の増税要件²⁸を一定の料金・負担金 (Fee and Charge、以下料金とする) にも適用するとした住民投票である。従来、料金については、租税と異なり 2/3 要件が課されていなかったため、料金の新たな賦課や引き上げは容易であった。しかし、料金²⁹の中にも広く社会一般に便益を与える規制的な料金 (健康、環境、社会、経済的な規制) もあり、それらは租税同様、2/3 要件を課すべきだとされたのである³⁰。

提案 26 号の賛成者はカリフォルニア納税者協会 (California Taxpayers' Association) のテレサ・カサツァ (Teresa Casazza)、小規模事業者行動委員会 (Small Business Action Committee) のジョエル・フォックス (Joel Fox) らであった。彼らの主張とは、規制的な料金は実質的に「隠れた税 (Hidden Tax)」であり、2/3 要件を回避するために料金と称しているだけである。例えば、食品、ガソリン、おもちゃ、水、携帯電話、電気、保険、飲料品、救急サービス、余暇に対する料金は隠れた税である。また、隠れた税の形で容易に増税できるため、政治家は無駄な歳出を減らして財政赤字を削減する努力をしていない。さらに、隠れた税は日用品に課されているため、小規模事業者や納税者の負担を増やし、雇用の悪化や景気の低迷をもたらすことにもなると述べている。

一方、提案 26 号の反対者はカリフォルニア女性投票者連盟 (League of Women Voters of California) のジャニス・R・ヒロハマ (Janis R. Hirohama)、カリフォルニア・アメリカ肺協

²⁴ 2009-10 年度予算の場合、予算成立が遅れたことで IOUs が発行され 800 万ドルの利払費が生じた。

²⁵ 2009-10 年度の場合、1 万 6000 人がレイオフされた。

²⁶ <http://ballotpedia.org> 参照。

²⁷ California Secretary of State(2010b),pp.56-61 参照。

²⁸ 1978 年の提案 13 号により、州、地方税を増税する場合には、議会の 2/3 の賛成を必要とした。

²⁹ 料金とは本来、利用者に直接便益を与えるサービスに課されるもので税と異なる。

³⁰ 具体的には石油リサイクル料 (Oil Recycling Fee)、危険性物質料 (Hazardous Material Fee)、アルコール小売業者への料金 (Fees on Alcohol Retailers)、さらに商業地域の活性化に用途される課徴金収入 (Assessment Revenue) が挙げられる。

会 (American Lung Association in California) のジェーン・ワーナー (Jane Warner) らであった。彼女らは、提案 26 号は「汚染者保護法 (Polluter Protection Act)」であると批判する。現在、危険廃棄物、流失オイルの除去やたばこの健康被害、未成年者の飲酒の防止を目的に原因者である企業に料金が課されているが、提案 26 号が可決されれば、それが困難となる。原因者は環境や公衆衛生に損害を与えてもその代償は納税者自身が支払うことになる」と主張した。

2010 年の投票の結果、賛成 492 万 3834 票 (52.5%) 対反対 447 万 234 票 (47.5%) で提案 26 号は可決されることになった³¹。

II. 州財政の危機と厳しい財政運営

1. リーマンショックと深刻化する財政赤字

先にも述べたように、カリフォルニア州の経済状況の悪化に伴い、州の財政状況も深刻化した。2008-09 年度から 2011-12 年度まで 4 カ年度連続で財政赤字が継続化し、しかもその規模も巨額であった (表 3)。2008-09 年度の赤字額は 73 億 9100 万ドル、一般歳出の 8.1%、翌 2009-10 年度は 61 億 1300 万ドル、一般歳出の 7.0%に及んだ。

この財政状況は他州と比較しても際立って深刻であった。全米各州合計の年度末収支 (ending balance) ³²は、2008-09 年度以降、リーマンショックの影響を受け減少 (2007-08 年度 591 億ドルから 2008-09 年度 362 億ドル、2009-10 年度 325 億ドル) しているが黒字は維持していた。また、赤字に陥った州も少なく、2008-09 年度は 4 州 (アラスカ州、アリゾナ州、カリフォルニア州、ペンシルバニア州) で 2009-10 年度は 8 州 (アラスカ州、カリフォルニア州、ジョージア州、カンサス州、ルイジアナ州、オレゴン州、ユタ州、ワシントン州) に過ぎなかった。カリフォルニア州のように 4 カ年度連続で赤字を経験した州は皆無であったのである³³。

この時期、カリフォルニア州が財政赤字に陥った原因は、所得税等の減収によって大幅な財源不足が発生したためである。財政赤字が発生した 2008-09 年度の一般基金歳入は 827 億 7200 万ドルで前年度と比べ 19.3%も減少することになった。歳入項目別 (図 4) に減収額並びに対前年度伸び率を見ると、個人所得税 -108 億 600 万ドル (-19.9%)、売上税 -28 億 6000 万ドル (-10.7%)、法人税 -23 億 1300 万ドル (-19.5%)、税外収入 -38 億 5700 万ドル (-53.3%) である。個人所得税の減収額が大きく歳入全体の減収額のほぼ半分を占めていたのである。個人所得税はその後、緩やかに回復したがリーマンショック以前 (2007-08 年度) の水準に回復するのは 2011-12 年度であった。

個人所得税の課税所得額の推移 (表 4) を見ると、2007 年 1 兆 763 億ドルから 2008 年には 9977 億ドル (前年比 -7.3%減)、さらに 2009 年には 9128 億ドル (前年比 -8.5%) に減少している。2008 年はキャピタルゲインの減少によるもので、課税所得に対する減少寄与率が 94.3%と高い。2009 年は賃金 (44.4%) とキャピタルゲイン (31.9%) の減少によるもので、景気後退による株価の低迷や給与所得の下落が反映している。

³¹ <http://ballotpedia.org> 参照。

³² 財政収支と年度末収支の違いについては後に説明する。

³³ NASBO(2008),p.29 他各年度版参照。

表3 カリフォルニア州政府の一般基金の推移

	一般基金歳入 (100万ドル)	対前年度伸び率 (%)	一般基金歳出 (100万ドル)	対前年度伸び率 (%)	財政収支(100万ドル)	財政収支／一般 歳出(%)
2005-06	93,427	13.6	91,592	14.8	10,071	11.0
2006-07	95,415	2.1	101,413	10.7	3,015	3.0
2007-08	102,574	7.5	102,986	1.6	1,296	1.3
2008-09	82,772	-19.3	90,940	-11.7	-7,391	-8.1
2009-10	87,041	5.2	87,237	-4.1	-6,113	-7.0
2010-11	93,489	7.4	91,549	4.9	-3,797	-4.1
2011-12	87,071	-6.9	86,403	-5.6	-2,233	-2.6
2012-13	99,915	14.8	96,562	11.8	1,573	1.6
2013-14	102,185	2.3	100,711	4.3	2,948	2.9
2014-15	105,488	3.2	107,988	7.2	450	0.4

出所) California Department of Finance Homepage, California Budget Information, Chart Aより作成。

このように景気変動性の高い個人所得税に歳入全体が揺さぶられて赤字となったのは、2000年代初めの財政危機と同じパターンであったが、異なった点も見る事ができる。それは税外収入が増加しなかった点である。2000年前半は税収の減少に伴って、経済回復債（Economic Recovery Bonds）のような赤字州債が発行されたことで、税外収入が増加した。しかし、2000年代後半は、2004年の提案58号によって財政赤字の解消を目的とした長期債が制限されたことや後に見る宝くじ債の発行が住民投票で否決されたこともあって、税外収入による歳入補てんに頼ることはできなかつたのである³⁴。

一方、この大幅な歳入の減少は、歳出削減によっても補うことはできなかつた。2008-09年度の歳出額は909億4000万ドルで前年度と比べ11.7%削減された（表3）。費目別に削減額並びに対前年度伸び率を見ると、初等中等教育費（k-12）-83億7700万ドル（-19.7%）、高等教育費-17億6300万ドル（-14.9%）、健康・対人サービス-10億6100万ドル（-3.6%）、矯正費-4億900万ドル（-4.0%）、その他-4億3600万ドル（-4.7%）であった（図5）。

初等中等教育費を中心に大幅な削減が行われたが、歳出全体の減少率は歳入のそれを下回る結果となった。翌2009-10年度は初等中等教育費に並んで健康・対人サービスも削減され歳出額全体はさらに引き下げられた。それ以降、歳入水準が景気後退前の水準に回復するまで歳出も厳しく抑制されることになった。しかし、歳出削減は難航した。現金給付や医療扶助のような福祉的経費は不況期には受給者が増加するために、逆に経費圧力が高まったからである。

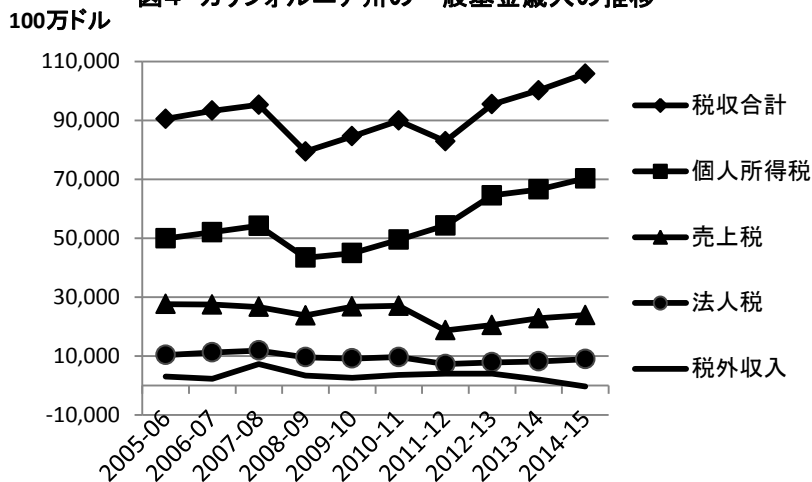
従来からカリフォルニア州財政の問題点として、次のことが指摘されてきた。即ち、景気好調時には所得弾力的な歳入構造が大幅な増収効果を生み出すものの、それが歳出水準の引き上げも牽引するため「構造的な赤字(structural deficit)」が発生する³⁵。他方、景気後退時には税収の大幅な減収に加え、失業者が増加することでTANFやMedi-Calのような福祉的経費が増大するため「循環的な赤字(cyclical deficit)」が発生すると言った指摘である。また政治的には、景気好調時には、州議会で与党民主党が教育や福祉サービスの引き上げ圧力を高め、景気後退時には野党共和党が2/3条項を盾に増税を拒絶するため、財源不足が発生するとも指摘された。

このため、景気後退に備えて歳出抑制に努めるとともに、増収分を財政安定化基金(Rainy Day Fund)に積み立てることが必要であった。制度的にも1979年の提案4号による歳出制限

³⁴ 提案58号については小泉(2014a),p.58参照。

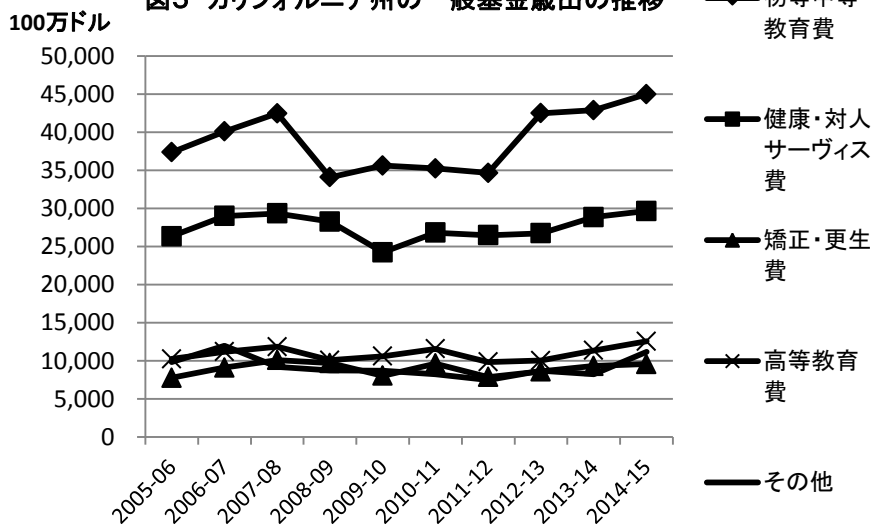
³⁵ 表5に示すように、2006-07、2007-08年度は形式収支では赤字となっている。景気好調時でも収支が均衡しない構造的な赤字を抱えていたと思われる。

図4 カリフォルニア州の一般基金歳入の推移



出所) Legislative Analyst's Office(LAO)Home Page より作成。

図5 カリフォルニア州の一般基金歳出の推移



出所) 図5に同じ

表4 カリフォルニア州の課税所得の構成の変化

(単位:10億ドル、%)

	賃金	利子	事業所得	キャピタルゲイン	退職所得	スケジュールE	課税所得	賃金の寄与率	キャピタルゲインの寄与率
2005	623.9	20.3	47.7	111.3	66.7	69.4	941.6	-	-
2006	663.1	28.9	46.7	116.5	72.3	68.5	1002.6	64.3	8.5
2007	710.4	33.5	45.2	128.8	79.9	70.1	1076.3	64.2	16.7
2008	713.1	26.5	43.9	54.7	85.7	70.3	997.7	-3.4	94.3
2009	675.4	19.6	40.8	27.6	84.7	68.5	912.8	44.4	31.9
2010	694.3	16.3	43.1	54.1	95.1	73.1	973.7	31.0	43.5
2011	723.0	15.3	46.9	50.4	102.7	80.2	1017.0	66.3	-8.5

出所) 各年度のCalifornia Franchise Tax Board 参照。

や 2004 年の提案 58 号による予算安定化基金 (Budget Stabilization Account) の導入が行われてきたが、前者は、歳出上限が高く歳出制限がかかりにくい仕組みであった。後者も積立割合が低いため、財政赤字のバッファの役割は果たすことができなかった³⁶。こうした財政制度上の問題が今回の財政危機にも大きな影響を与えることになったのである。

2. 財政収支の分析と予算プロセス

次に、カリフォルニア州の財政状況を 3 つの収支から見ることにする。1 つには形式収支、2 つには年度末収支、3 つには財政収支である。形式収支とは、一般基金歳入額－一般基金歳出額により算出される収支で、現年度の財政状況のみを示した数値である。年度末収支は、(一般基金歳入額＋前年度繰越額＝利用可能財源)－一般基金歳出額で算出される収支である。一般基金歳入額に前年度繰越金を加えていることからわかるように、現年度だけでなく前年度の財政状況も反映した収支である。先に見た全米比較ではこの年度末収支が使われていた。さらに、財政収支はこの年度末収支に債務流動化準備金 (reserve for liquidation of encumbrances) への積立分を加えた収支となっている。カリフォルニア州では財政赤字、黒字を示す収支としてこの財政収支を使っている。

表 5 に示すように、年度末収支、財政収支を見ると、2008-09 年度から 2011-12 年度まで赤字が連続するが、形式収支の赤字は 2008-09 年度 (－81 億 6800 万ドル)、2009-10 年度 (－1 億 9600 万ドル) の 2 カ年度に過ぎない。つまりこの 2 カ年度に大幅な赤字が生じた結果、それが次年度以降に繰り越され赤字が連続したのである。この両年度の赤字繰越がなければ、次年度以降の赤字が発生することはなかったのである。つまり財政赤字の問題の焦点は 2008-09 年度、2009-10 年度の予算プロセスにあるのである。

では、この 2 カ年度の予算プロセスは他の年度のそれと比較してどのような特徴が見られるであろうか。図 6 は年度ごとの予算プロセスとそれぞれの予算額の変化を見たものである。それぞれの予算とは、1) 1 月に知事が議会に提出する知事予算案、2) 5 月に知事が経済情勢等の変化を受けて修正提案する 5 月改定案、3) 6 月末までに議会で可決され知事が承認して成立する予算法 (しばしば年度を超える)、さらに 4) 年度後に確定する予算現額 (actual budget) のことである。

これを見ると、2008-09 年度と 2009-10 年度は他の年度と際立って大きな違いがあることがわかる。他の年度は知事予算案に対して予算現額はほぼ同じか増額する傾向にあるが 2008-09 年度予算の場合、予算法成立時の予算額は予算現額よりも大幅に減額しているのである。予算法時の歳出予算額は 1034 億ドル、予算現額は 909 億 4000 万ドルで－12.1%も削減されている。年度途中で執行中の予算が大幅に減額補正されているのである。

カリフォルニア州では、予算執行中に大幅な収支の不均衡が予想された場合には、知事は 2004 年の提案 58 号に基づき「財政緊急事態宣言 (fiscal emergency)」を発令し議会に特別会 (special session) の招集と財政健全化策の審議を命じる権限を持っている。予算法成立後、知事はこうし

³⁶ こうした制度上の欠陥を受けて 2009 年に議会提案として提案 1A 号が登場した。予算安定化基金への積立割合を引き上げ、知事の歳出削減に対する権限を強化した提案であったが、住民投票で否決された。

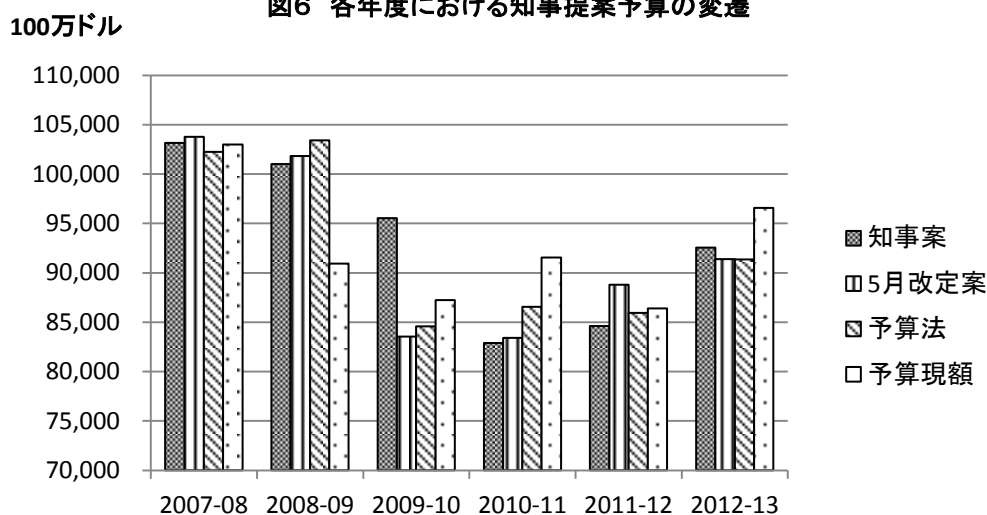
表5 カリフォルニア州の財政収支の状況

(単位:100万ドル)

	一般基金歳入 ①	前年度繰越額 ②	利用可能財源 ③(=①+②)	一般基金歳出 ④	年度末収支 ③-④	形式収支 ①-④	財政収支
2005-06	93,427	8,981	102,408	91,596	10,812	1,832	10,071
2006-07	95,415	9,898	105,313	101,413	3,900	-5,998	3,015
2007-08	102,574	2,787	105,361	102,986	2,376	-412	1,296
2008-09	82,772	2,314	85,086	90,940	-5,855	-8,168	-7,391
2009-10	87,041	-5,147	81,894	87,237	-5,343	-196	-6,113
2010-11	93,489	-5,019	88,470	91,549	-3,079	1,940	-3,797
2011-12	87,071	-2,282	84,789	86,404	-1,615	667	-2,233
2012-13	99,915	-826	99,090	96,562	2,528	3,353	1,573
2013-14	102,185	2,429	104,614	100,711	3,903	1,474	2,948
2014-15	105,488	3,903	109,391	107,987	1,404	-2,499	450

出所)表3に同じ。

図6 各年度における知事提案予算の変遷



出所) California Department of Finance Home Page , California Budget Information, Chart. Gより作成。

た権限を行使して2008-09年度予算を減額補正したことが示されている。

一方、2009-10年度の場合は、知事予算案に比べ、予算法成立時の予算額は大幅に減額されている。知事予算案は955億2400万ドル、予算法成立時の予算額(この場合は7月改定予算額)は845億8300万ドルで-11.4%減額されている。歳入見積りの方修正に合わせて、知事の5月改定案や議会による予算の審議過程で柔軟に歳出予算案が減額されたことが示されている。

ここで注意しなければならないことは、2009-10年度予算プロセスは、カリフォルニア財政史上でも大変特異であるということである。通常は先に述べた通り、1月の知事予算案の提案後、議会審議が始まり、5月に知事から5月改定予算が提案され、6月末に予算法が成立する過程を辿る。

ところが、2009-10年度予算は1月の知事予算案の提案後、2月に予算法が成立し、5月、7月に予算法の改定が行われたのである。予算法の成立が4か月も前倒しされたのは、財政危機が深刻化し年度初めから新年度予算を確実にスタートさせなくてはならなかったためである。通常

年度のように予算法成立が年度を超えることは許容できない事態であったのである（実際には後に見るように超えてしまったが）。このため、上記の図 6 の予算法の金額は、2009-10 年度の場合だけ、2 月に成立した予算法を 7 月に再改定した予算額を示している。

いずれにせよ、この 2 カ年度の予算プロセスを検討することで、財政危機時における州の財政健全化策の特徴を明らかにすることができると言えよう。

III. 財源不足の増大と財政健全化

1. 2008-09 年度予算と財政健全化策

先にも示したように、厳しい財政危機を反映して 2008-09 年度予算は予算執行過程で、2009-10 年度予算は予算審議過程で予算が大幅に減額されたのを見た。前者の期間は 2008 年 10 月以降から 2009 年 6 月末まで、後者は 2009 年 1 月から 2009 年 7 月（7 月 25 日に改定予算法成立）までの期間である。よって本節では、この 2 つが重なり合う 2008 年 10 月から 2009 年 7 月までの予算プロセスに焦点を当て、財政危機期時の予算編成や財政健全化策の特徴について検討することにする。

2008-09 年度予算法が成立したのは 2008 年 9 月 23 日であった。新年度に入ってほぼ 3 か月近く予算が決まらなかった状態が続いた。予算法の成立が難航したのは 2007 年末の景気後退を受け、財源不足（budget gap）が拡大したためである。2008 年 1 月の段階では、2008-09 年度末に 144.8 億ドルの財源不足が発生するとされたが、5 月にはさらに増加し 242.8 億ドルに達すると予測された³⁷。財源不足の予測額は大きかったものの、最終的にアーノルド・シュワルツネッガー知事が承認した 2008-09 年度予算法の歳出額は 1034.0 億ドルで前年度の予算法（2007-08 年度予算法）と比べ微増する結果となった。

予算法に盛り込まれた 242.8 億ドル分の財政健全化策（表 6）は次の通りで、1）歳出削減 108.7 億ドル（44.8%）、2）歳入確保 85.6 億ドル（35.3%）、3）借入れ 40.3 億ドル（16.6%）であった。1）は k-14 教育費（初等中等教育費＋コミュニティカレッジ教育費）の削減や予算安定化基金への繰り入れ停止等で、2）は会計操作による収入の前倒しや滞納法人への罰金等の一時的な財源措置等で、増税は行われなかった。さらに 3）は、特別会計からの借入れや 2004 年の提案 57 号で認められていた経済回復債の発行残分の起債等であった³⁸。その結果、2008-09 年度末には 17.0 億ドルの財政収支の黒字が発生すると見込まれていた（表 7）。

しかし、財政収支の見込みは予算法の成立後、間もなく大きく狂ってしまうことになった。更なる景気の悪化により、歳入見通しが 2008-09 年度で 110 億ドル、2009-10 年度で 130 億ドル程、下方修正されることになった。このため、何らかの財政健全化策を講じなければ、2008-09 年度末には 95 億ドル、2009-10 年度末には 225 億ドルの財源不足が発生することが予想されたのである。10 月 2 日、この財源不足を解消するために、知事は財政緊急事態を宣言し、特別会を招集することになった。

³⁷ LAO(2008a), pp.8-11 参照。

³⁸ 2004 年の提案 57 号の可決により上限 150 億ドルの経済回復債の発行が認められた。今回の発行はその上限の残りを発行したものである。小泉(2014a), p.73 参照。

特別会では知事は 249.3 億ドルの財政健全化策(2008-09 年度 92.2 億ドル、2009-10 年度 157.1 億ドル)を提示した。内容は、1) 歳出削減 106.2 億ドル(42.6%)、2) 歳入確保 143.1 億ドル(57.4%)であった。1)は k-14 教育費削減 32.3 億ドル、SSI/SSP プログラム削減 15.7 億ドル、CalWorks 削減 11.2 億ドル、Medi-Cal 削減 8.6 億ドル等が含まれた。2)は売上税 1.5%の臨時増税(3年間) 101.8 億ドル、売上税の課税ベースの拡大(家具修理、自動車修理、ゴルフ、獣医サービスへの売上税の課税) 15.1 億ドル、石油採掘税の増税 17.3 億ドル等が含まれた³⁹。

先に見た 2008-09 年の予算法の財政健全化策と異なり増税主体の案で、全体額の 6 割弱が増税で占められていた。しかし、11 月 30 日までの特別会中には何ら合意は得ることはできなかった。そこで知事は 12 月 1 日に再度、特別会を招集することになった。

議会でコンセンサスが得られなかったのは与野党間の増税に対する考え方の違いにあったと思われる。与党民主党の上院議長代行ダレル・ステインバーグ(Darrel Steinberg)は、「問題となっている大幅な財源不足を埋め合わせるため、知事と共に作業することが議員としてのわれわれの仕事である。財源不足の補てんは、支出の削減と追加的な収入増によってのみ可能である」と増税案に賛意を示した。しかし、野党共和党のリーダー、マイク・ビリニス(Mike Villines)は、

表6 2008-09年度予算法における財政健全化策 (単位:100万ドル)

予算法	2007-08年度	2008-09年度	合計	割合
歳入確保	2,058	6,506	8,564	35.3
発生主義への変更	416	1,440	1,856	7.6
滞納法人への罰金	1,435	75	1,510	6.2
推計支払の前倒し	0	1,270	1,270	5.2
純損失繰越の停止、削減	0	1,265	1,265	5.2
高所得層への推計支払選択の廃止	0	1,035	1,035	4.3
その他	207	1,421	1,628	6.7
歳出削減	1,717	9,153	10,870	44.8
k-14教育費削減	1,097	3,416	4,513	18.6
一律削減措置	113	2,154	2,267	9.3
財政安定化基金への繰り入れ停止	0	1,509	1,509	6.2
その他	507	2,074	2,581	10.6
借入	3,313	714	4,027	16.6
経済回復債の発行	3,313	0	3,313	13.6
特別会計からの借り入れ	0	714	4,027	16.6
その他 ¹⁾	0	816	816	3.4
合計	7,088	17,189	24,277	100.0

注)1)その他には知事の拒否権による経費削減5.1億ドルを含む
出所) California Department of Finance(2008),p.3参照。

表7 2008-09年度、2009-10年度における歳出予算額と財政収支の変化 (単位:1億ドル)

	2008-09年度 歳出額	予算法に対す る変化率	2008-09年度財政 収支の見通し	2009-10年度 歳出額	知事案に対す る変化率	2009-10年度財政 収支の見通し
2008-09年度予算法	1034.0	-	17.0	-	-	-
2009-10年度知事案	924.1	-10.6	0	955.2	-	21.8
2009-10年度予算法	940.9	-9.0	-34.2	922.1	-3.5	21.0
2009-10年度5月改定予算	925.0	-10.5	-53.3	840.4	-12.0	11.1
2009-10年度5月再改定予算	913.5	-11.7	-41.8	835.2	-12.6	45.2
2009-10年度7月改定予算	915.5	-11.5	-44.6	845.8	-11.5	5.0

出所)各予算における歳出額の出所は図6に同じ。財政収支の見通しについてはCalifornia Department of Finance発行の各予算資料に基づく。

³⁹ LAO(2008b),pp.10-11 参照。

「我々の信念では増税は経済を傷つけ、ますます制御不能な支出をもたらす」と反対の姿勢を示していた⁴⁰。

12月18日、議会は知事提案より少ない181億ドル分(2008-09年度分57.5億ドル、2009-10年度分123.1億ドル)の財政健全化策を提示した⁴¹。内容は1)歳出削減72.6億ドル(40.1%)、2)歳入確保93.2億ドル(51.5%)等であった。1)にはk-14教育費削減25億ドル、州立大学経費削減1.3億ドル、SSI/SSP削減6.4億ドル、CalWORKs削減1.0億ドル等が含まれた。2)には、売上税の0.75%臨時増税45.6億ドル、独立請負人(independent contractor)に対する個人所得税増税(3%源泉徴収)21.5億ドル、2.5%の所得税増税16.5億ドル、石油採掘税増税8.6億ドル等が含まれた⁴²。

この議会案に対して2009年1月6日、知事は、拒否権を発動して無効にしたのである。知事案より赤字削減額が少ないことや独立請負業者への増税を問題視し、「(議会案は)増税によって人々を苦しめるが、予算均衡に必要な歳出の削減をやっていない。この不況時に住民の雇用を守ることも、モーゲージ危機で住宅の差し押さえに直面している住民を支援することもしていない」と批判した⁴³。

ところで、この時期、州のキャッシュ・フローの状況は極度に悪化し資金ショート恐れが発生していた。12月30日、州会計監査官(State Controller)は2009年2月には州は様々なサーヴィスに対する現金支出を繰延するか、IOUs(借用証書)を発行するか決めなくてはならないと発表した⁴⁴。IOUsは州が取引業者への支払や納税者への税の還付の代わりに発行する借用証書で、その発行は「財政危機」を象徴する出来事であった。

通常、州政府のキャッシュ・フローは現金支出が集中する財政年度の前半(7月から11月)に赤字化し、個人所得税の徴収が集中する年度後半(3月から5月)に黒字化する傾向がある。従来、この短期の赤字に対しては政府内借入れ(特別会計からの借入れ)や政府外の短期借入れ(収入見合手形(Revenue Anticipate Notes)等)により補てんされてきた⁴⁵。

しかし2008-09年度の場合、予算法の可決が遅れ10月以降から現金支出が増えたことと、年度後半の税収調達が景気の後退で大幅に低下したこと、さらに、9月のリーマンショックに象徴される金融危機により収入見合手形の発行が困難になったことが重なり、州政府の資金繰りは極度に悪化していたのである⁴⁶。結局、2009年2月のIOUsの発行は一旦回避されたが、7月には発行に踏み切られることになった。

⁴⁰ BBC News(2008)参照。

⁴¹ California State Senate Budget and Fiscal Review Committee(2008),pp.2-6 参照。

⁴² 議会ではこの案は2/3の賛成を得ることができなかったため、過半数で可決した。議会の言い分では議会案は経費削減が含まれているので純増税でないと言うものであった。LAO(2009a),p.8 参照。

⁴³ 2009年1月6日のアーノルドシュワルツネッガー知事からダレル・ステインバーグ上院議員とカレン・バス(Karen Bass)下院議員への手紙(http://www.cmta.net/pdfs/Gov_Veto_Letter_12_08.pdf)参照。

⁴⁴ LAO(2009a),p.8 参照。

⁴⁵ LAO(2009b),p.7 参照。

⁴⁶ *Ibid.*,pp.12-14.

2. 2009-10 年度予算と財政健全化策

さて、2009 年 1 月 9 日、知事は 2009-10 年度予算案を発表した。この時、財源不足額は 10 月の特別会の時よりもさらに膨れ上がり、2008-09 年度末に 148 億ドル、2009-10 年度末には 416 億ドルに達すると見込まれた⁴⁷。

このため、知事案の歳出額は 955.2 億ドル、前年度の知事案 1010.0 億ドルと比較して 5.4%削減した案が示された（表 7）。また、執行途中の 2008-09 年度歳出予算も 924.1 億ドルに減額補正され、予算法成立時の 1034.0 億ドルと比較し 10.6 %削減されることになった⁴⁸。

この時提示された財政健全化策は昨年、11 月の知事案を土台としたもので、総額は 416.7 億ドルに上った。内容は 1) 歳出削減 174.6 億ドル (41.9%)、2) 歳入確保 141.8 億ドル (34.0%)、3) 借入れ 100.3 億ドル (24.1%) であった。また、この健全化策が実施された場合、2008-09 年度は収支が均衡化し 2009-10 年度末には 21.8 億ドルの財政収支の黒字が見込まれた（表 7）。

1) には、k-14 教育費削減 77.1 億ドル、健康・社会サービス削減 39.1 億ドル、人件費削減 17.0 億ドル、司法費削減 14.6 億ドルが含まれた。2) には売上税 1.5%の臨時増税 91.0 億ドル、売上税の課税ベースの拡大 13.8 億ドル、個人所得税の扶養控除の削減 14.4 億ドル、石油掘削増税 11.8 億ドルが含まれた。さらに、3) には宝くじ債 (Lottery Bonds) の発行 50.0 億ドル、収入見合債 (Revenue Anticipate Warrants) の発行 46.7 億ドルが含まれた⁴⁹。

歳出削減と増税だけではもはや巨額な赤字の解消はできなかったため、新たに赤字州債発行が加わることになった。しかし州債発行には課題もあった。宝くじ債は州営宝くじの収益金を原資に州債の発行を行うものであるが、収益金の使途は州憲法上、教育財源に使途することが決められていた。このため、宝くじ債の発行は住民投票による承認を必要とした。投票の結果によっては発行が見送られる場合も想定された。

一方、収入見合債は一般基金のキャッシュ・フローを維持するために発行する債券で、年度内償還が義務付けられている収入見合手形と異なり発行年度以降（年度外償還）の償還が認められていた。しかし、発行コストが高くなるという問題点の他、金融危機の下、容易に市場で消化できるのか、さらには財政赤字の解消を目的とした長期債の発行を禁じた 2004 年の提案 58 号に抵触しないのかという問題も指摘されていた⁵⁰。

この知事案は議会で審議され修正が施された後、2009 年 2 月 19 日に可決された。そして翌日、予算法として成立したのである。2 月に予算法が成立したのは、カリフォルニア州財政史上でも異例な出来事であった。予算法が早期に成立したことで年度明けから直ちに財政健全化策を実施でき赤字解消に対処できると期待された。

2009-10 年度の予算法の歳出総額は 922.1 億ドルで、知事案より 3.5%削減された。一方、執行途中の 2008-09 年度予算は 940.9 億ドルでやや増額された。これにより、2008-09 年度末の財政収支は -34.2 億ドルの赤字に転落するが、2009-10 年度末には 21.0 億ドルの黒字に転換する

⁴⁷ California Department of Finance(2009b),p.2 参照。

⁴⁸ *Ibid.*, Summary Chart,p.12 参照。

⁴⁹ LAO(2009c),p.OV-7 参照。

⁵⁰ *Ibid.*,p.OV-13 参照。

表8 2009-10年度予算法(2月)における財政健全化策 (単位:100万ドル)

	2008-09年度	2009-10年度	合計	割合
歳入確保	1,534	10,980	12,514	30.0
1%の売上税の引き上げ	1,203	4,553	5,756	13.8
0.5%の自動車免許料の引き上げ	346	1,692	2,038	4.9
個人所得税0.25%の引き上げ	-	3,658	-	-
扶養者控除の削減	-	1,440	-	-
税額控除の創設	-15	-363	-378	-0.9
歳出削減	6,765	8,594	15,359	36.8
k-14教育費の削減	5,775	2,647	8,422	20.2
健康・社会サービスの削減	131	1,518	1,649	4.0
人件費の削減	333	834	1,167	2.8
高等教育費の削減	131	756	887	2.1
提案63号、10号の振り替え	-	835	-	-
交通基金の振り替え	254	407	661	1.6
矯正費等の削減(知事拒否)	-	400	-	-
その他の支出削減	140	1,198	1,338	3.2
借入	234	5,095	5,329	12.8
宝くじ債の発行	-	5,001	-	-
特別基金からの借り入れ	234	94	328	0.8
連邦補助	2,825	5,701	8,526	20.4
合計	11,358	30,371	41,729	100.0

LAO(2009d),p.6参照

と見込まれた⁵¹ (表 7)。

財政健全化策 (表 8) の総額は知事案同様、417.3 億ドル (2008-09 年度、2009-10 年度分合計) であった。その内容は、1) 歳出削減 153.6 億ドル (36.8%)、2) 歳入確保 125.1 億ドル (30.0%)、4) 借入れ 53.3 億ドル (12.8%)、5) 連邦補助 85.3 億ドル (20.4%) であった。

先の知事案と大きく異なる点は、アメリカ再生・再投資法に基づき連邦補助金 (Federal Stimulus Funds) が交付されたことで、経費削減 (対知事案比-11.9%)、歳入確保 (-12.5%)、借入れ (-46.9%) の割合がそれぞれ減額されたことである。経費削減では、健康・社会サービス、人件費等で削減額が小さくなり、歳入確保では、売上税の増税幅が 1.5% から 1% に圧縮され、売上税の課税ベースの拡大も見送られた。さらに、借入れは収入見合債の発行は取り止めとなった。

なお、上記の案には、2009 年 5 月 19 日に実施される住民投票の結果で、予算化が決まるものも含まれていた。それは先にも述べた宝くじ債の発行 (50 億ドル) を認める提案 1C 号に加え、たばこ税収の一部を子供の健康・福祉サービスの財源 (6 億ドル) に振り替える提案 1D 号、個人所得税収の最高税率部分 (2.3 億ドル) を青少年、児童の精神衛生サービスに振り替える提案 1E 号があった⁵²。これらは従来、別の住民提案で財源が用途づけられていたため、新たに住民投票によって修正を承認しなければならなかったのである。

このように早期に予算法が成立し財政健全化策が具体化したのが、その後も大幅な財源不足の問題は解消できず、州政府は新たな対応に追われることになった。5 月 14 日に発表された 5 月改定予算案では 2009-10 年度末に新たに 155 億ドルの財源不足 (5 月 19 日の住民投票が否決された

⁵¹ LAO(2009d),p.7 参照。

⁵² 1984 年の提案 37 号は宝くじ収益金を教育財源に、1998 年の提案 10 号はたばこ税の税収の一部を子供の発達プログラムに、さらに 2004 年の提案 63 号は所得税の最高税率部分をメンタルヘルスの財源に充当するようにそれぞれ定めていた。Ibid.,p.3 参照。

表9 2009-10年度5月改定予算案における財政健全化策 (単位:100万ドル)

	5月改定案			臨時財源案	合計	割合
	2008-09年度	2008-10年度	合計			
歳出削減	2,020	3,540	5,560	3,439	8,999	42.2
歳入確保	-	989	989	1,776	2,765	13.0
借入	13	6,092	6,105	1,482	7,587	35.6
その他	-	1,900	1,900	80	1,980	9.3
合計	2,033	12,521	14,554	6,777	21,331	100.0

出所) California Department of Finance(2009b),p.3,p.21参照。

場合には213億ドルに拡大)が発生することが示された。原因の多くは、景気の悪化によるもので、歳入の下方修正によるものが125億ドル(2008-09年度予算で35億ドル、2009-10年度予算では90億ドル)、不況による福祉受給者増の影響等によるものが31億ドルであった⁵³。

そこで5月改定予算案では新たに145.5億ドルの財政健全化策(2008-09年度予算分20.3億ドル、2009-10年度予算分125.2億ドル)が示された(表9)⁵⁴。内容は、1)経費削減55.6億ドル(K-14教育費、高等教育費等の削減等)、2)歳入確保9.9億ドル(歳入の前倒し等)、3)借入61.0億ドル(収入見合債の発行、基金の移転)、4)その他19.0億ドルであった。増税は実施されず、経費削減と借入れを主体としたプランであった。主なものとして、k-14教育費30.0億ドル、カリフォルニア大学、カリフォルニア州立大学経費10.2億ドルの削減に加え、1月の知事案で見送られた収入見合債60.0億ドルの発行があった。

なお、このプランには5日後(5月19日)の住民投票で提案1C号から1E号が可決されない場合に備えて、臨時財源案(67.7億ドル)も盛り込まれていた⁵⁵。内容は1)経費削減34.4億ドル、2)歳入確保17.8億ドル、3)借入14.8億ドルである。1)にはk-14教育費32.8億ドル、2)には所得税の源泉徴収の前倒し17億ドル、3)には地方政府から財産税収8%分の借入れ19.8億ドルが含まれていた⁵⁶。

ところで、この5月改定予算案以降の展開は目まぐるしかった⁵⁷。1つは、5月19日の住民投票で、提案1C号から1E号がすべて否決されたことである。このため、2月に決定した予算法に60億ドル近い財源不足が生じることになったが、5月改定案の中で予め想定されていた臨時財源案で対応されることになった。

2つには、5月21日に知事が借入れに対する方針を転換したことである。5月改定予算案には60億ドルの収入見合債の発行が盛り込まれていたが、これを取りやめ経費削減で財源不足を補うことにした。連邦政府に収入見合債の債務保証を求めていたことが拒否されたことが影響したとされる⁵⁸。このため、5月26日の追加提案として、CalWORKs13.1億ドル、健康家族プログラム2.5億ドル、矯正費7.9億ドル、大学経費3.4億ドル等、合計55.7億ドルの経費削減案が

⁵³ LAO(2009e),p.5参照。

⁵⁴ California Department of Finance(2009c),pp.3-14参照。

⁵⁵ *Ibid.*,pp.15-20参照。

⁵⁶ 一方、臨時財源案では収入見合債5億ドル減額することになっていたもので借入全体は14.8億ドルとなる。

⁵⁷ LAO(2009a),pp.11-12参照。

⁵⁸ Baily and McGreevy(2009)参照。

提示された。

3つ目に、5月改定案の歳入見込みがさらに下方修正されたことである。財政当局が30億ドル程度、高めに推計していたため、減額修正されることになり、28.3億ドル分の財政健全化策が新たに示されることになった。

この結果、5月再改定案の財政健全化策は5月改定案当初の145.5億ドルから239.6億ドルに拡大することになった。その内容は1) 経費削減149.8億ドル(62.5%)、2) 歳入確保27.7億ドル(11.6%)、3) 借入れ(他会計のからの借入)39.1億ドル(16.3%)、4) その他23.1億ドル(9.6%)で、宝くじ債、収入見合債の発行が見送れた分、経費削減の割合が大きくなった。これにより、2009-10年度歳出予算額はさらに減額され835.2億ドルになり、執行途中の2008-09年度歳出予算も913.5億ドルになった。この結果、2008-09年度末は-41.8億ドルと赤字となることが予想されたが、2009-10年度末には、45.2億ドルの黒字になることが見込まれた(表7)。

一方、議会でも両院協議会が開催され、5月再改定案の審議を行い、6月16日に委員会案が取りまとめられた。委員会案は、155億ドルの経費削減と77億ドルの歳入確保で、合計232億ドルの財政健全化案を示した⁵⁹。経費削減には、k-14教育費55億ドル、健康・福祉費24億ドル、交通費21億ドル、高等教育費20億ドル、州および大学職員の給与16億ドル等の削減が含まれた。歳入確保には独立請負業者への所得税20億ドル、たばこ税10億ドル、石油採掘業税8億ドル等の増税が含まれた。政府案と同様、州債発行を含めていなかったが、増税に比重を置いている点で対照的であった。しかしこの委員会案は上下両院で否決されることになり実現には至らなかった。

このため、新年度の開始が迫っても5月改定案以降に生じた財源不足(約240億ドル分)を補てんする追加の財政健全化策が決まらなかったのである。こうした中、知事は7月1日に再度、財政緊急事態宣言を発令することになった⁶⁰。また、この時新たに歳入の下方修正等で財源不足が発生したため、知事は48.8億ドル分の財政健全化策を提示した。内容は、k-14教育費の削減30.2億ドル、高等教育費の削減14.3億ドル、さらに職員の一時帰休による給与削減4.3億ドル等であった⁶¹。

そして、翌日の7月2日には、州政府は資金ショートを避けるために、9万1213枚、33.6億ドル相当のIOUsの発行に踏み切った。しかし7月10日には、バンクオブアメリカ、シティグループ、ウェルス・ファーゴ、モーガンチェースといった大手金融機関がIOUsの受取を拒否する声明を行った。銀行の言い分はIOUsを引き受ければ州の財政危機は必ず引き延ばされることになる。IOUsを拒否することで、予算に合意できない議会に圧力をかけようとするもので

⁵⁹ LAO(2009f),pp.1-2.

⁶⁰ 財源不足額は83.1億ドルに及んだが、知事案では48.8億ドル分しか補てんできなかつた。残りは年度末の財政収支の黒字を下方修正して補うこととした。その結果、2009-10年度に予定された財政黒字45.2億ドルは10.9億ドルに減額される見通しとなった。

⁶¹ 1) は提案98号を停止して、k-14教育費を最低教育費水準未満に引き下げるもので、2) は2008-09年度中に実施できなかったカリフォルニア大学、カリフォルニア州立大学の経費削減を遡及して行うというものである。さらに3) は、州職員の一時帰休日を増し5%の賃金カットを命じたものである

あった。州政府も議会も窮地に立たされた⁶²。

そうした中、議会は7月24日にようやく追加の財政健全化策を可決したのであった。この議会案に対して知事は一部拒否権を発動（健康・福祉費等4.9億ドルを削減）し、237億ドル分の財政健全化策を承認した（表10）。内容は、1）経費削減180億ドル（75.9%）、2）臨時的な歳入確保・一般基金への移転35億ドル（14.8%）、3）借入れ22億ドル（9.3%）であった。1）は教育費61億ドル、健康・福祉費34億ドル、高等教育費20億ドル、州職員給与18億ドルの削減等が含まれた。2）では先の両院協議会案と異なり増税は含まれず、個人所得税の源泉徴収の前倒し17億ドルや州労災保険基金の民営化による売却収益10億ドル等の一時的な歳入確保手段が含まれた。さらに、3）では、地方政府からの財産税の借入れ19億ドル、特別会計からの借入れ2億ドルが含まれた。

最終的に、2月予算法で決定されたものまで含めて財政健全化策の規模を見ると596億ドル（5月改定予算による修正分を反映）に上った。その内容は、1）臨時増税125億ドル（21.0%）、2）臨時的歳入確保・一般基金への繰入れ35億ドル（5.9%）、3）歳出削減325億ドル（54.6%）、4）連邦補助金85億ドル（14.3%）、5）借入25億ドル（4.2%）となった。

2月予算法の時点よりも歳出削減の割合が、36.8%から54.6%に大きく増え、増税、借入、連邦補助の割合は減ることになった。大恐慌以降最大の経済危機の最中、赤字公債に頼らず歳出削減主体に財政健全化が図られたわけである。なお、これまでの財政危機と異なり連邦補助が財源の補てんに加わったことは州財政にとって画期的であったが、全体の財源不足額と比べると金額的には多くはなかった。

表10 2009-10年度7月改定予算法における財政健全化策 (単位:10億ドル)

	2月予算法	割合(%)	7月修正	割合(%)	合計	割合(%)
臨時増税	12.5	34.9	-	-	12.5	21.0
歳出削減	14.5	40.4	18.0	75.9	32.5	54.6
k-14教育費の削減	8.4		6.1		14.5	
健康・社会サービスの削減	1.7		3.4		5.0	
人件費の削減	1.2		1.8		3.0	
高等教育費の削減	0.9		2.0		2.9	
地方再開基金の振り替え	-		1.7		1.7	
交通基金の振り替え	0.7		0.9		1.6	
矯正費等の削減	0.6		0.8		1.4	
その他の支出削減	1.1		1.4		2.6	
臨時的歳入確保・一般基金への移転	-		3.5	14.8	3.5	5.9
給与の源泉徴収の前倒し	-		1.7		1.7	
州労災保険の一部民間売却	-		1		1.0	
個人所得税・法人税の推計払いの前倒し	-		0.6		0.6	
その他	-		0.2		0.2	
連邦補助	8.5	23.7	0.0	0.0	8.5	14.3
借入	0.3	0.8	2.2	9.3	2.5	4.2
地方政府の財産税の借り入れ	-		1.9		1.9	
特別基金からの借り入れ	0.3		0.2		0.5	
合計	35.9	100.0	23.7	100.0	59.5	100.0

注) 2月予算法は5月改定予算の影響を修正した数値を掲載。
出所) LAO(2009a), p.4参照。

⁶² Said(2009), p.A1 参照。

以上の結果、年度が終了した 2008-09 年度の歳出予算額は 915.5 億ドルとなった。大幅な歳出削減が行われたものの 2008-09 年度末には -73.9 億ドルもの財政収支の赤字が残る結果となった (表 5)。一方、2009-10 年度歳出予算額は 845.8 億ドルで、知事案と比べ 11.5% 削減されることになった (表 7)。この時点では 5 億ドルの黒字が見込まれたが、最終的に -61.1 億ドルの赤字となったのである。

なお、前年度に引き続き予算法成立は大幅に遅れ、IOUs の発行も余儀なくされた。このことは I で見た 2010 年の提案 25 号 (予算成立の要件の引き下げ) を生み出すきっかけとなり、カリフォルニア州財政制度に大きな改革をもたらすことになった。この点は稿を改めて論じることしたい。

IV. 財政危機と住民の意識—教育費主体の経費削減—

前節では 2008 年 10 月から 2009 年 7 月までの予算プロセスと財政健全化策について詳しく見てきた。カリフォルニア州は大恐慌以降、最大の財政危機に対して経費削減を主体に乗り切ろうとしたわけである。そうした財政健全化策に対して住民はどのような認識をもっていたのであろうか。カリフォルニア公共政策研究所 (Public Policy Institute of California, PPIC) による 2009 年の世論調査 (2001 人の成人対象) は次のような結果を示していた⁶³。

「カリフォルニア州の財政状況をどう思うか」の問いに対して、1) 深刻な問題として考えている 75%、2) 幾分問題と考えている 21%、3) 問題ないと考えている 2% と、圧倒的多数の住民が財政問題を厳しく認識していた。

「財源不足を埋めるためにどのような政策を好むか」の問いに対して、1) 大半を経費削減で行う 33% (民主党支持者のうち 19%、共和党支持者のうち 52%、その他のうち 30% が支持)、2) 大半を増税で行う 8% (民主党支持者のうち 12%、共和党支持者のうち 2%、その他のうち 6%)、3) 経費削減と増税の組み合わせで行う 44% (民主党支持者のうち 54%、共和党支持者のうち 37%、その他のうち 45%)、4) 州債発行で行う 7% (民主党支持者のうち 7%、共和党支持者のうち 3%、その他のうち 7%) の結果であった。

経費削減と増税の組み合わせが最も好まれ、次いで経費削減の割合が高く、増税や借入れに対しては否定的であった。ただ経費削減については党派で見解が分かれ民主党支持者では支持が低いものの共和党支持者で高かった。

「主要 4 経費 (初等中等教育費、健康・対人サービス費、高等教育費、矯正費) のうち、歳出削減から守りたい経費を 1 つ挙げなさい」の問いに対しては、1) 初等中等教育費 60% (民主党支持者のうち 59%、共和党支持者のうち 63%、その他のうち 64%)、2) 健康・対人サービス費 18% (民主党支持者のうち 20%、共和党支持者のうち 13%、その他のうち 16%)、3) 高等教育費 12% (民主党支持者のうち 13%、共和党支持者のうち 11%、その他のうち 11%)、4) 矯正費 6% (民主党支持者のうち 5%、共和党支持者のうち 9%、その他のうち 6%) という結果であった。

⁶³ Baldassare, Bonner, Paluuch and Petek (2009a), pp18-22 参照。

住民にとって守りたい経費は初等中等教育費で、両党の支持者のほぼ6割が教育費の維持を求めていたわけである。健康・対人サービス等の経費に対する認識と際立った違いがあった。

以上の州民のアンケート調査の結果と実際の財政健全化策を比べると、増税の比重が低いとは言え、増税と経費削減を組み合わせたプランが提示された点、宝くじ債や収入見合債等の赤字州債の発行に依存しなかった点は同じであった。しかし大きな違いは初等中等教育費に対する経費削減であった。住民にとって最も守って欲しかった経費が最も厳しく削減されたわけである。

表11に示すように財政危機前の2007-08年度と財政危機の最中にある2010-11年度の一般基金歳出額を比較すると、金額で114億3600万ドル削減されている。そのうち初等中等教育費の削減額は72億3300万ドル、削減寄与率63.2%と最も大きかった。このような州の教育費削減が学区の教育財政並びに教育サービスにどのような影響をもたらしたのであろうか。

表12に示すように、まず、州の初等中等教育費の削減は州から学区への教育補助金の削減をもたらした。州の教育補助金は2007-08年度から2010-11年度にかけて403億ドルから327億ドルに-18.9%削減された。これに伴い、学区全体の経費も707億ドルから674億ドルに-4.7%削減された。経費削減の多くは教職員の人件費（福利厚生費を含む）により賄われ、同期、492億ドルから464億ドルに削減されることになった。その結果、教職員のリストラも進み、教員数（常勤）は、2007-08年度から2010-11年度にかけて30万512人から26万8495人に-10.7%削減され、職員数は2万5687人から2万1602人に-15.9%削減されたのである⁶⁴。

この教員数の削減は、教員1人当たりの平均クラス規模の拡大と年間授業日数の短縮をもたらした（表13）。前者については2008-09年度から2010-11年度にかけて幼稚園クラスでは1クラ

表11 2007-08年度から2010-11年度における一般基金歳出額の削減額（単位:100万ドル）

	削減額	削減寄与率
K-12教育費	7,233	63.2
健康・対人サービス費	2,514	22.0
矯正・更生費	465	4.1
高等教育費	292	2.6
その他	932	8.1
合計	11,436	100.0

出所) 図5に同じ

表12 財政危機のk-12教育財政への影響

項目	2007-08	2010-11	削減率
教育財政			
州教育補助金(10億ドル)	40.3	32.7	-18.9
学区歳出額(〃)	70.7	67.4	-4.7
人件費	49.2	46.4	-5.7
書籍・備品費	4.5	3.5	-22.2
その他	17.1	17.5	2.3
ADA当たりの教育費(ドル)	11,892	11,327	-4.8
教職員数			
教員(人)	300,512	268,495	-10.7
職員(人)	25,687	21,602	-15.9

出所) LAO(2012), pp.7-8参照。

⁶⁴ ロサンゼルス学区の財政危機については関口(2011), pp.314-15が詳しい。

表13 財政危機のk-12教育サービスへの影響

	2008-09	2010-11
平均クラス規模		
幼稚園 (人)	23	26
1-3学年 (＼)	23	26
4-6学年 (＼)	30	31
7-12学年 (＼)	30	32
授業日数		
180日 (%)	99	61
179~176日 (＼)	>1	17
175日 (＼)	>1	22

注) >1は1%未満を示す。
出所) LAO(2012), p.26参照。

ス 23 人から 26 人に、1 学年から 3 学年クラスでは 23 人から 26 人に、4 学年から 6 学年は 30 人から 31 人、7 学年から 12 学年は 30 人から 32 人と増えることになった。

また、後者については、2007-08 年度は 99%の学区が年間授業日数を 180 日としていたが、2010-11 年度には 61%の学区しか 180 日を維持できず、17%の学区が 178 日から 179 日、残り 22%の学区は法定の最低基準である 175 日としたのである。

カリフォルニア州の教育サービスの水準は他州と比較して著しく低い。生徒 1 人当たりの教育費は長期的に下落を続け全米ワースト 47 位と最低水準である。また、教育成果も芳しくなく例えば小学 4 年生 (2009 年) のリーディングの成績は 49 位、算数の成績は 44 位、高校の卒業率 (2010 年) も 48 位である⁶⁵。教育費主体の経費削減はこの低い教育環境を生み出す一因となっていたのである。

2004 年の提案 57 号の住民投票では、赤字州債である経済回復債の発行が承認された。当時、シュワルツネッガー知事は「投票者が経済回復債を支持しなければ、州は教育、福祉のアルマゲドンのような削減に直面する」⁶⁶と警告した。このアルマゲドンのような削減は実際、2009 年に襲来してきたわけであるが、なぜ今回は赤字州債の発行を住民が拒否したのであろうか。これを 2009 年 5 月に宝くじ債発行の是非を問うた提案 1C 号の議論を通じて見ていくことにしよう⁶⁷。

元々、州営宝くじは 1984 年の提案 37 号によって導入された制度で、宝くじ収益金の一部は教育財源に使用するとしていた。2007-08 年度の場合、宝くじ収益金は 30 億ドルで、その内 16 億ドルが当選金、4 億ドルが運営費、残り 10 億ドルが教育財源として学区等の教育機関 (大学等) に配分されていた。

先にも述べたように提案 1C 号は、この教育財源に使用されている宝くじ収益金を償還財源に宝くじ債を発行し 2009-10 年度予算の財源不足を解消しようとした提案であった。一般基金の税収を償還財源としないため、通常の借入れと性格が異なり 2004 年の提案 58 号 (財政赤字の解消を目的とした長期債の発行を禁じる) の制約は受けないとされた。他方、宝くじ収益金が償還財源に充当されるため、教育財源の減少分は将来的に一般基金で補てんするとしていたのである。

⁶⁵ Gerston and Christensen(2011), pp.120-121 参照。

⁶⁶ Baldassare and Katz(2008), p.104 参照。

⁶⁷ California Secretary of State(2009), pp.24-31 参照。

カリフォルニア州議会分析局 (California legislative Analyst) によれば、1) 一般基金の財政赤字に対応するために 50 億ドルの宝くじ債の発行は必要であり、もし提案 1C 号が可決されなければ、増税か経費削減、もしくはその両方が行われることになる、2) 教育機関は宝くじ収益金の減収分を一般基金によって補てんされるため、長期的には財源が安定化する可能性がある、しかし、3) 現在の金融危機の下でクレジットクランチが発生しており、50 億ドルもの宝くじ債の発行はできない恐れもあると分析していた。

提案 1C 号の支持者は、カリフォルニア州保安官協会 (California State Sheriffs' Association) のエド・ボナー (Ed Bonner)、カリフォルニア州教育長官のグリン・W・トーマス (Glen W. Thomas) らであった。彼らは、大恐慌以来の最大の不況下で、カリフォルニア州民は増税や教育等の不可欠なサービスの削減に直面しているが、提案 1C 号はこのどちらもせずに 50 億ドルもの財源を確保することができると支持した。一方、反対者は州上院議員のボブ・ホフ (Bob Huff) で、人々は不況で賭博への支出を抑えており、宝くじの収益金は減少している。宝くじに頼った財政救済は信頼できる解決策とは言えないと反対した。

以上の他にも提案 1C 号に対して次の団体が支持、不支持を表明していた⁶⁸。支持団体はカリフォルニア民主党、バジェット・リフォーム・ナウ (Budget Reform Now, 知事の後援団体)、カリフォルニア商工会議所 (California Chamber of Commerce)、カリフォルニア小売業者協会 (California Retailers Association)、カリフォルニア教員組合 (California Teachers Association) 等の団体で、提案 1C 号のキャンペーンに 2580 万ドルもの寄付を行った。不支持団体はカリフォルニア共和党、カリフォルニアリバタリアン党 (Libertarian Party of California)、カリフォルニア看護協会、カリフォルニア女性投票者連盟等であったが、反対キャンペーンへの寄付はほとんどなかった。

支持派の多額の寄付にも関わらず、投票前の PPIC の世論調査では、提案 1C 号に賛成 37%、反対 50%、わからない 13%と反対が多かった。党派的には民主党支持者は賛成 45%、反対 41%でほぼ拮抗していたのに対して、共和党支持者は賛成 29%、反対 59%と反対が圧倒的に多かった⁶⁹。その後の住民投票では賛成 170 万 8800 人 (35.6%) 対反対 308 万 5138 (64.4%) で否決されたのである。

提案 1C 号が否決された結果は先に見た PPIC の世論調査、すなわち借入れによる財政健全化に否定的な意見と同じであった。赤字州債の発行による一時しのぎより経費削減の痛みを受け入る方が選ばれたのである。提案 1C 号に反対したカリフォルニア女性投票者連盟は、公債発行の目的はインフラの整備や公共施設の建設 (修繕、購入を含む)、さらには災害復旧の場合に限られ、「借入れで一般基金の赤字を補てんすることは支持しない」⁷⁰と表明した。他にも、赤字州債に依存すれば、知事や議会に歳入を超えて歳出を拡大させる自由を与える。「借入れを増やすことは州の予算問題を解決する答えにはならない」⁷¹とした財政保守主義的な批判もあった。そう考えると、2004 年の提案 57 号の可決は政治的な偶然によるもので、赤字財政 (deficit financing)

⁶⁸ Summers(2009),p.16.

⁶⁹ Baldassare ,Bonner, Paluuch and Petek (2009b),p.11 参照。

⁷⁰ League of Women Voters California (2009),p.5 参照。

⁷¹ Summers(2009),p.16 参照。

は住民にとっては本来的に受け入れがたい禁じ手であったように思われる⁷²。

そうした見方は、赤字州債の発行に対する住民の認識がアルマゲンドンのような経費削減を経験した後も変わらなかったという事実からも説明できよう。2011年5月のPPICの世論調査⁷³では、「財源不足を埋めるためにどのような政策を好むか」の問いに対して、40%が経費削減と増税の組み合わせ、36%が大半を経費削減、8%が州債発行で行うと答えている。基本的には2009年の結果と変わらず、大幅な経費削減を被っても赤字州債の発行に対する否定的な認識は変わらなかったのである。

もっともこの認識はカリフォルニア州が置かれる独自の起債環境とアメリカの政治文化の2つに規定され変わりようもないものかもしれない。カリフォルニア州債の格付けは全米最低ランクに位置しており、新たな赤字州債の発行は市場から高いプレミアムを要求される。そのことは一層、財政の硬直化もたらす要因となるかもしれない⁷⁴。また、赤字州債に対する否定的な認識はカリフォルニア州に限ったことでなく他州でも共有されており、一種の政治文化のように根付いている⁷⁵。そうした意味で、カリフォルニア州の財政健全化を巡る党派間の議論は経費削減と増税の狭い選択肢の中で常に争わざるをえないと言えよう。

おわりに

最後にこれまで述べてきた議論を整理することにしよう。

第1に、リーマンショック後のカリフォルニア州経済、財政への影響について検討した。リーマンショック後の2008、09年度に州の経済成長率はマイナスに落ち込み、失業率も悪化した。特に住宅市場の影響は甚大で住宅価格は暴落し、住宅の差し押さえ件数も急増した。差し押さえはヒスパニック系の低所得層が多く居住するカウンティで集中的に見られた。また、州経済の悪化に伴い財政状況も深刻化し、2008-09年度から2011-12年度の4カ年度に渡り財政赤字が継続化した。この時期、これほど長く深刻な財政赤字が続いた州はカリフォルニア州において他にはなかった。

第2に、財政赤字の原因と財政危機時における予算プロセスの特徴について検討した。州の財政赤字の原因は2000年代初めのIT不況期と同様、個人所得税の大幅な減収に伴う財源不足の発生であった。これに対して、初等中等教育費や対人・健康サービス費を中心に経費の削減が行われたが、2000年代前半の危機と異なり、赤字州債の新規発行は行われなかった。また、財政危機の問題が最も鮮明に表れた時期を絞るために、形式収支が赤字であった2008-09年度、2009-10年度の予算プロセスに着目した。前者は、予算法成立後、予算の執行過程で大幅な減額補正が行

⁷² もちろん提案1C号の否決も当時の政治的背景があり、州の財政危機に対する知事、議会の対応に住民が不信感を持ったことが要因とする見方もある。Mathews and Paul(2010),p.169 参照。

⁷³ Baldassare ,Bonner, Paluuch and Petek (2011),p.27 参照。

⁷⁴ カリフォルニア州債の格付けは2008年のA+から2009年にはA-に引き下げられ、全米最低の水準に低下していた。これはカリフォルニア州同様、人口規模、経済力の大きいニューヨーク州(AA)、テキサス州(AA+)、フロリダ州(AAA)と比較しても差は歴然としている。小泉(2012),p.191 参照。

⁷⁵ アリゾナ州、フロリダ州、イリノイ州、ニューヨーク州と比較した世論調査でも州予算を均衡させるための手段として借入を挙げる割合は低かった。The Pew Center and PPIC(2010),p.44 参照。

われ、後者は知事予算が提案後、予算審議プロセスで大幅な予算の見直しが行われていた。

第3に、財政危機時の財政健全化策の特徴を詳しく検討した。2008-09年度予算法の成立以降、財源不足が絶え間なく発生した。その都度、知事は財政緊急事態宣言を発令し特別会を招集した。財源不足額は2009-10年度の改定予算が成立する時には約600億ドルに達した。また、資金繰りが悪化しキャッシュ・フローの危機も発生したため、IOUsの発行が余儀なくされた。財政健全化策の中身は、経費削減が主体で増税、連邦補助、借入れは補完的な役割を果たした。宝くじ債や収入見合債といった赤字公債の発行が見送られた分、経費削減の割合が多くなったのである。連邦補助はアメリカ再生・再投資法に基づくもので、州の財政危機に連邦が財政援助することは画期的であったが規模的には多くはなかった。借入れについては、赤字州債の発行がなかった代わりに、特別会計からの政府内借入や地方政府からの政府外借り入れが行われた。

第4に、経費削減主体の財政健全化の問題点を検討した。世論調査では「経費削減と増税」もしくは「経費削減単独」で財源不足を補てんすることが望まれ、赤字州債の発行を望む意見が少なかった。この点、州の財政健全化策の内容と住民の意見は一致していたが大きな違いもあった。住民にとって最も守りたい経費であった初等中等教育費が経費削減の主な対象になったことである。その結果、学区への教育補助金は大幅に削減され、教職員のリストラや授業日数の短縮が行われ教育サービスは低下した。宝くじ債の発行を内容した提案1C号が住民投票で可決していれば、経費削減は幾分、緩和されたかもしれない。しかし、一時しのぎの赤字州債の発行よりも経費削減を優先する財政保守主義的な住民の考えやカリフォルニア州が置かれた起債環境がそれを拒んだのであった。

参考文献)

- Bailey, Eric and Patrick MacGreevy, (2009), "California Shouldn't hope for U.S loan Guarantees, Lawmakers Told", *Los Angeles Times*, May 22.
- Baldassare, Mark and Cheryl Katz(2008), *The Coming Age of Direct Democracy*, Rowman & Littlefield Publisher .
- Baldassare, Mark, Dean Bonner, Jennifer Paluuch Sonja Petek(2011), *Californians & their Government, May 2011*, Public Policy Institute of California(PPIC).
- (2009a), *Californians & their Government, January 2009*, Public Policy Institute of California(PPIC).
- (2009b), *Californians & their Government, March 2009*, Public Policy Institute of California(PPIC).
- BBC News(2008), "California faces budget crisis", 2 December.
- Cain, Brice E. and George A. Mackenzie(2008), *Are California's Fiscal Constraints Institutional or Political?*, Public Policy Institute of California(PPIC).
- Center for Responsible Lending(2012), California Foreclosure Statistics :The Crisis is Not Over, (<http://www.responsiblelending.org/alifornia/ca-mortgage/research-analysis/California-Foreclosure-Stats-April-2012.pdf>).

- California Department of Finance, ([http:// www.dof.ca.gov/budgeting/budget_ faqs/](http://www.dof.ca.gov/budgeting/budget_faqs/)).
- (2015), *California Statistical Abstract*, (<http://www.dof.ca.gov>) .
- (2009a), *California Statistical Abstract, 2008 edition*, California Department of Finance.
- (2009b), *Governor’s Budget 2009-10*, California Department of Finance.
- (2009c), *2009-10 May Revision General Fund Proposals*, California Department of Finance.
- (2009d), *July 1 Revision*, California Department of Finance.
- (2008), *State Budget 2008-09*, California Department of Finance.
- California Franchise Tax Board (2006), *Annual Report 2005*, California Franchise Tax Board.
- California State Senate Budget and Fiscal Review Committee (2008), *Summary Overview December 2008 Special Session Package*.
- California Secretary of State (2010a), *California Official Voter Information Guide*, Primary Election, June 8, California Secretary of State.
- (2010b), *California Official Voter Information Guide*, General Election, November 2, California Secretary of State.
- (2009), *California Official Voter Information Guide*, Statewide Special Election, May 19, California Secretary of State.
- (2006), *California Official Voter Information Guide*, Primary Election, June 6, California Secretary of State.
- Gerston, Larry N. and Terry Christensen (2011), *California Politics and & Government A Practical Approach*, Wadsworth.
- Doerr, David R. (2009), "The Evolution of Proposition 13", in Jack Citrin and Isaac William Martin eds., *After the Tax Revolt : California’s Proposition 13 Turns 30*, Berkeley Public Press.
- DQNews.com. (<http://dqnews.com/Articles/2010/News/California/CA-Foreclosures/RRFor10420.aspx>).
- Legislative Analyst’s Office (LAO), *Historical Data*. (<http://www.lao.ca.gov/PolicyAreas/state-budget/historical-data>).
- (2012), *Year-Three Survey: Update on School District Finance in California*, California Legislature.
- (2009a), *2009-10 California Spending Plan*, California Legislature.
- (2009b), *California’s Cash Flow Crisis*, California Legislature.
- (2009c), *Overview of the Governor’s Budget*, California Legislature.
- (2009d), *The Fiscal Outlook Under the February Budget Package*, California Legislature.
- (2009e), *Overview of the 2009-10 May Revision*, California Legislature.
- (2009f), *Summary of the Conference Committee Budget Package*, California Legislature.
- (2008a), *2008-09 California Spending Plan*, California Legislature.
- (2008b), *Overview of the Governor’s Special Session Proposals*, California Legislature.
- (2008c), *California’s Fiscal Outlook, California Legislature*.
- League of Women Voters California (2009), *Action Guide May 19*.

Mathews ,Joe and Mark Paul(2010), *California Crackup*, University of California Press.

National Association of State Budget Officers(NASBO)(2008), *The Fiscal Survey of States*, December 2008,NASBO.

Public Policy Institute of California(PPIC)(2011), *California Poverty by County 2011*, (<http://www.ppic.org/main/dataset.asp?i=1399>).

Said, Carolyn(2009),”Banks Poised to Snub IOUs”, *San Francisco Chronicle*, July 10.

State of California Department of Justice, *California Foreclosure Rates by County 2008-2010*,(https://oag.ca.gov/system/files/attachments/press_releases/n2641_ca_foreclosure_rates.pdf) .

Summers, Adam B., (2009),”California’s May 2009 Special Election : Analyzing the Propositions and Offering Alternatives for Real Reform”, *Policy Brief 79*,Reason Foundation.

The Pew Center and PPIC(2010), *Facing Facts, Public Attitudes and Fiscal Realities in Five Stressed States*, Public Policy Institute of California(PPIC).

岡田徹太郎 (2014), 「基軸国の動揺：アメリカ」 持田信樹、今井勝人編『ソブリン危機と福祉国家』東京大学出版会。

小泉和重 (2014a), 「2000年代前半のカリフォルニア州財政の危機—ドットコム・バブルの崩壊と州知事のリコール」『アドミネストレーション (熊本県立大学)』第21巻第1号。

———— (2014b), 「90年代のカリフォルニア州・地方財政と財政提案—州財政危機とオレンジカウンティの破綻—」『アドミネストレーション (熊本県立大学)』第20巻第2号。

———— (2012), 「カリフォルニア州の政治経済と財政構造 (1)」『アドミネストレーション (熊本県立大学)』第18巻3・4号。

関口浩(2011), 「カリフォルニア州財政の危機と教育財政の問題」『社会志林』第57巻4号。

豊福裕二 (2012), 「国内経済情勢」藤木剛康編『アメリカ政治経済論』ミネルヴァ書房。

西川純子 (2013), 「金融規制の政治経済学」中本悟・宮崎礼二『現代アメリカ経済分析』日本評論社。

デヴィット・スタックラー&サンジェイ・バス (2014), 『経済政策で人は死ぬか？公衆衛生学から見た不況対策 (橘明美・臼井美子訳)』、草思社。