

90年代アメリカの州財政危機

小 泉 和 重

目次

はじめに

I. 90年代の州・地方財政の状況

II. 州財政危機の原因とその影響

III. カリフォルニア州の財政危機

おわりに—財政危機は去ったのか—

はじめに

90年7月から91年3月にかけて、アメリカは戦後6度目の景気後退を経験した。景気後退の規模自体は、80年不況（第1四半期から第3四半期）と同程度のもので、期間は短く、比較的緩やかのものであった¹⁾。しかし、この間、多くの州は厳しい財政危機に陥った。91年度の州の一般資金ベース（財政調整基金を含む）の財政収支額は史上最低の31億ドルにまで減少した。また、NCSL (National Conference of State Legislatures) の推計によれば、91年度予算の編成過程において財政収支の不均衡が顕在化した州は30州に上ったとされた²⁾。とりわけ厳しかったのは、カリフォルニア州とニューヨーク州で、大恐慌以来の危機の到来と評された。カリフォルニア州の場合、92年度の予算編成過程における財政収支の不均衡額は、143億ドルに上った。これは、同年の一般歳出の33.0%に当たり、州財政史上、最大であるばかりでな

く、他州のそれを遥かに凌駕するものであった。

こうした厳しい財政危機が、何故、90年代始めに現れたのであろうか。そして、どのような形で克服されようとしたのであろうか。本論では、財政危機の現状と原因、さらに財政危機下における州政府の政策的対応を検討しつつ、90年代前半の州財政の特徴を明らかにすることにしたい³⁾。

注)

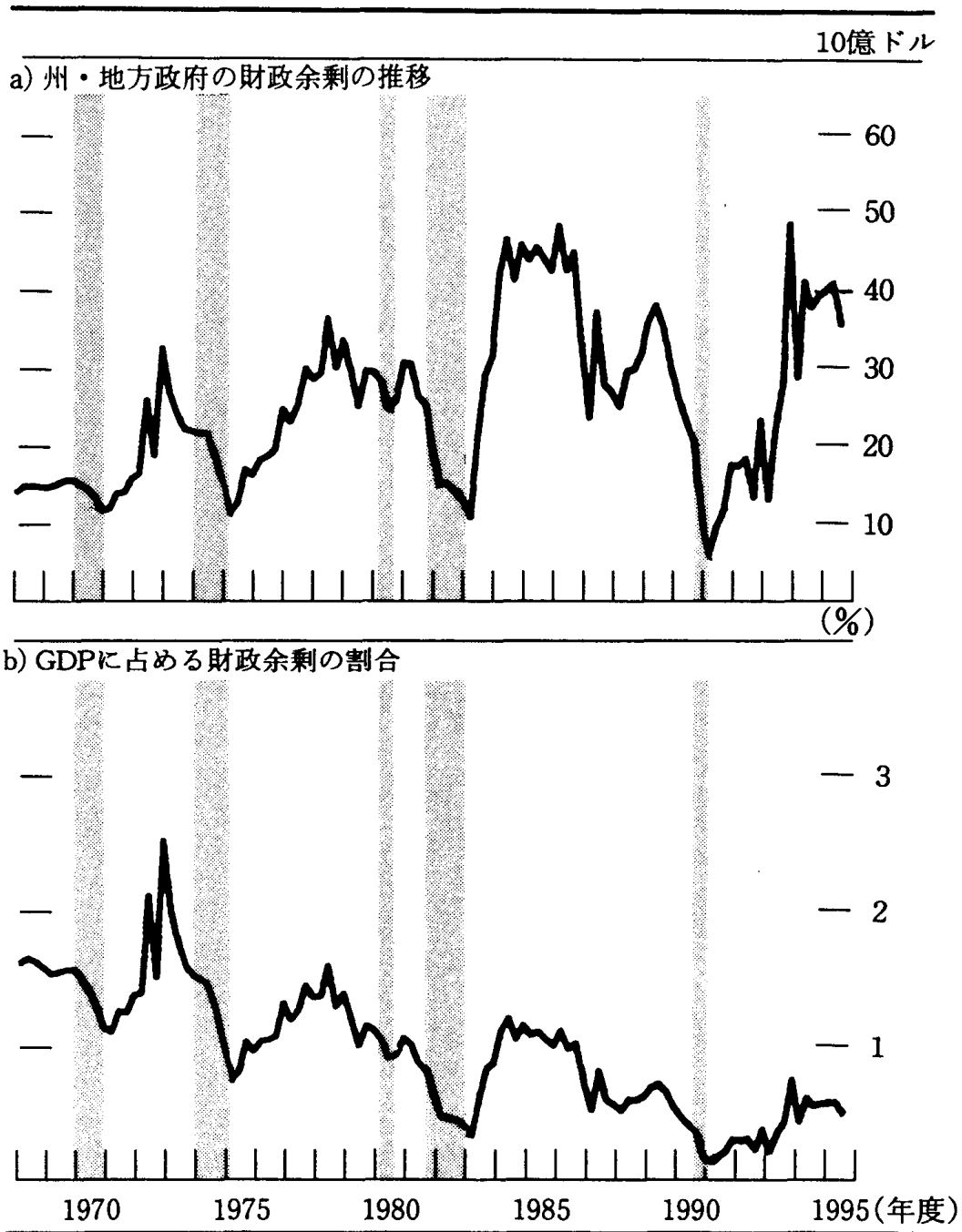
- 1) David Brauer, "A Historical Perspective on the 1989-92 Slow Growth Period", *Federal Reserve Bulletin New York Quarterly Review*, Summer 1993 を参照。
- 2) Steven D. Gold, *The Fiscal Crisis of the States Lessons for the Future*, Georgetown University Press, 1995, pp.16-17.
- 3) 最近の州・地方財政分析を行ったものに、前田高志「アメリカの州・地方財政と連邦財政赤字問題」山口光秀、島田晴雄編『アメリカ財政と世界経済』東洋経済新報社、1994年。岡本登太郎「アメリカ地方政府の財政と健全性」『京都学園大学経済学部論集』第5巻第3号、1996年。川瀬憲子「アメリカにおける州・地方財政構造の変化と財政危機—ニューヨーク州と他の北東部諸州との比較分析—」『経済研究』(静岡大学)第1巻3、4号、1997年がある。

I. 90年代の州・地方財政の状況

国民所得勘定から見た州・地方財政

まず、90年代前半の州・地方政府の財政構造を国民所得勘定 (National Income and Product Accounts, NIPA) を利用しながら検討しておくことにする¹⁾。図1(a)は、1968年から95年までの4半期ベースの州・地方政府の財政余剰(収入—経常支出—社会保険基金)の推移を示したものである。財政余剰は、80年代後半から大幅に悪化し、90年にはここ4半世紀で最悪の状態を記録していることがわかる。それ以降は確かに回復基調にあるものの、図1(b)のGDPに占める財政余剰の割合を見てもわかるように、州・地方政府の財政的健全性は長期的に悪化していることが明白である。

図1 州・地方政府の財政余剰の推移



出所) Laura S. Rubin, "The Fiscal Position of the State and Local Government Sector Developments in the 1990s", *Federal Reserve Bulletin*, Vol,82, 1996, p.302.

(単位：100万ドル、%)

表1 州・地方政府の経常収支、財政剰余の推移

| | 89年度 | 90年度 | 91年度 | 92年度 | 93年度 | 94年度 | 95年度 |
|------------|------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|
| 収入① | 681.0(7.9) | 728.9(7.0) | 784.2(7.6) | 844.3(7.7) | 897.1(6.3) | 946.4(5.5) | 996.1(5.3) |
| 経常支出② | 585.9(7.4) | 648.8(10.7) | 708.4(9.2) | 758.0(7.0) | 802.2(5.8) | 846.6(5.5) | 901.1(6.4) |
| 経常収支③(①-②) | 95.1(10.7) | 80.1(-15.8) | 75.8(-5.4) | 86.3(13.9) | 94.9(10.0) | 99.7(5.1) | 95.0(-4.7) |
| 社会保険基金④ | 60.2(6.2) | 59.9(-0.5) | 64.3(7.3) | 68.0(5.8) | 66.9(-1.6) | 62.9(-5.9) | 58.2(-7.4) |
| 財政剰余⑤(③-④) | 34.9(19.5) | 20.2(-42.1) | 11.5(-43.0) | 18.3(59.1) | 28.0(53.0) | 36.9(31.8) | 36.8(-0.3) |

注) () は対前年度伸び率。

出所) U.S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, 1996, p.303 より作成。

90年代に財政余剰が悪化した原因は何であろうか。表1は、会計年度ベースの経常収支（収入－経常支出）と財政余剰の推移を示したものである。会計年度ベースで見ると、91年度まで財政余剰が悪化し、92年度以降改善に向かっていることがわかる。91年度までの財政余剰の悪化は、経常収支の悪化によるものである。経常収支の対前年度伸び率は、90年度に-15.8%、91年度に-5.4%とマイナスを記録している。これは同年度の経常支出の伸び率が、10.7%、9.2%と比較的に高かったものの、収入は7.0%、7.6%と低い伸び率に止まったためである。収入、経常支出の伸び率がアンバランスになった原因を表2で見てみよう。91年度までの収入の低迷は、一般自主財源（収入－連邦補助金－社会保険拠出金）が低迷したことによるものである。一般自主財源の伸び率の推移は、90年度5.6%、91年度5.7%で、同年度の経常支出（90年度10.7%、91年度9.2%）、収入（90年度7.0%、91年度7.6%）の伸び率を大きく下回っている。これは、州・地方政府の基幹税である所得税、売上税、財産税が、景気後退の影響を受け、伸び率が低下したためである。所得税の低迷は顕著で、89年度12.8%、90年度4.8%、91年度3.9%と推移している。また、金額的な割合は低いものの、法人税も景気の低迷に敏感に反応し、89年度、90年度には伸び率がマイナスとなっている。なお、一般自主財源の低迷を相殺するほどではなかったが、90年代の連邦補助金の伸び率は高かった。これは、メディケイド（低所得者医療扶助）、AFDC（要扶養児童家族扶助）、社会サービス等の補助金で拡大が見られたためである。90年度から92年度まで12%台の伸び率で推移した。

一方、経常支出はどうであったか。表3に示すように、消費支出は90年度以降、伸び率は抑制（90年度8.5%、91年度7.3%）されているものの個人への移転支出は対照的に拡大（90年度15.2%、91年度19.5%）したのである。個人への移転支出の中で伸び率が顕著なものは、医療扶助費（90年20.2%、91年30.6%）、AFDC（90年10.0%、91年11.1%）である。これらの経費が大幅に拡大した理由は、景気後退に伴う貧困者の増大や連邦政府のマンデイトによってメディケイドの受給資格者が増大したためである。連邦政府のマンデイトは、80年から89年に指令されたものであるが、その完全な影響は90年代

(単位：100万ドル、%)

表2 州・地方政府収入の推移 (国民所得勘定ベース)

| | 89年度 | 90年度 | 91年度 | 92年度 | 93年度 | 94年度 | 95年度 |
|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 収入 | 681.0(7.9) | 728.9(7.0) | 784.2(7.6) | 844.3(7.7) | 897.1(6.3) | 946.4(5.5) | 996.1(5.3) |
| 所得税・税外収入 | 131.4(11.7) | 139.0(5.9) | 147.8(6.3) | 159.7(8.1) | 166.2(4.1) | 170.0(2.3) | 179.4(5.5) |
| 所得税 | 101.4(12.8) | 106.3(4.8) | 110.4(3.9) | 118.1(7.0) | 123.4(4.5) | 125.7(1.9) | 133.5(6.2) |
| 税外収入 | 14.1(11.0) | 15.6(10.6) | 19.2(23.0) | 22.5(17.2) | 22.9(1.8) | 23.4(2.2) | 23.9(2.1) |
| その他 | 15.9(6.0) | 17.3(5.2) | 18.2(5.2) | 19.1(4.9) | 19.9(4.2) | 20.9(5.0) | 22.0(5.3) |
| 法人税 | 24.2(-6.9) | 22.5(-7.0) | 23.6(4.9) | 24.4(3.4) | 26.3(7.8) | 30.9(17.5) | 34.4(11.3) |
| 間接事業税・税外収入 | 353.3(7.0) | 377.6(7.0) | 398.4(5.5) | 423.7(6.4) | 451.8(6.6) | 479.9(6.2) | 504.3(5.1) |
| 売上税 | 172.7(6.1) | 183.2(6.1) | 190.0(3.7) | 202.2(6.4) | 212.9(5.3) | 227.4(6.8) | 238.3(4.8) |
| 財産税 | 143.3(12.3) | 155.5(8.5) | 167.6(7.8) | 177.5(5.9) | 194.2(9.4) | 205.1(5.6) | 216.3(5.5) |
| その他 | 37.3(5.1) | 38.9(4.3) | 40.8(4.9) | 44.0(7.8) | 44.8(1.8) | 47.4(5.8) | 49.7(4.9) |
| 社会保険拠出金 | 54.1(4.2) | 57.4(12.0) | 60.9(12.3) | 64.3(5.3) | 66.9(4.0) | 69.7(4.2) | 71.9(3.2) |
| 連邦補助金 | 118.2(6.3) | 132.4(12.0) | 153.4(12.3) | 172.2(12.3) | 185.7(7.8) | 195.9(5.5) | 206.1(5.2) |

注) () は対前年度伸び率。
出所) 表2-1と同じ。

（単位：100万ドル、％）

表3 州・地方政府の経常収支、財政剰余の推移

| | 89年度 | 90年度 | 91年度 | 92年度 | 93年度 | 94年度 | 95年度 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 経常支出 | 585.9(7.4) | 648.8(10.7) | 708.4(9.2) | 758.0(7.0) | 802.2(5.8) | 846.6(5.5) | 901.1(6.4) |
| 消費支出 | 507.2(7.6) | 550.1(8.5) | 579.4(5.3) | 603.6(4.2) | 627.9(4.0) | 651.7(3.8) | 682.6(4.7) |
| 耐久消費財 | 10.2(8.5) | 10.9(8.5) | 11.7(7.3) | 12.4(6.0) | 13.1(5.6) | 13.8(5.3) | 14.7(6.5) |
| 非耐久消費財 | 50.4(13.5) | 56.5(11.7) | 58.4(3.4) | 60.9(4.3) | 63.8(4.8) | 66.8(4.7) | 72.8(9.0) |
| サービス | 446.6(7.0) | 482.8(8.1) | 509.4(5.5) | 530.3(4.1) | 551.0(3.9) | 571.2(3.7) | 595.1(4.2) |
| 一般公務員人件費 | 380.2(7.5) | 413.9(8.9) | 434.8(5.0) | 456.7(5.0) | 477.5(4.6) | 496.4(4.0) | 476.4(4.0) |
| その他 | 66.4(4.1) | 68.9(3.8) | 74.6(8.3) | 73.6(-1.3) | 73.5(-0.1) | 74.8(1.8) | 118.7(58.7) |
| 個人への移転支出 | 144.5(10.3) | 166.5(15.2) | 199.0(19.5) | 227.2(14.2) | 246.8(8.6) | 267.4(8.3) | 291.6(9.1) |
| 社会保険基金 | 44.7(8.8) | 49.6(11.0) | 55.1(11.1) | 61.0(10.7) | 65.7(7.7) | 73.1(11.3) | 80.4(10.0) |
| 公的扶助 | 92.1(11.1) | 108.1(17.4) | 134.4(24.3) | 156.0(16.1) | 170.1(9.0) | 182.4(7.2) | — |
| 医療扶助 | 63.8(14.1) | 76.7(20.2) | 100.2(30.6) | 119.7(19.5) | 132.5(10.7) | 143.5(8.3) | 158.5(10.5) |
| AFDC | 18.0(4.0) | 19.8(10.0) | 22.0(11.1) | 23.3(5.9) | 23.9(2.6) | 24.2(1.3) | — |
| その他 | 0.3(6.2) | 11.6(12.6) | 12.2(5.2) | 13.0(6.6) | 13.7(5.4) | 14.7(7.3) | — |
| 教育 | 4.6(9.5) | 5.3(15.2) | 5.7(7.5) | 6.0(5.3) | 6.6(10.0) | 7.2(9.1) | — |
| 雇用・訓練 | 0.9(0.0) | 0.9(0.0) | 0.9(0.0) | 1.1(22.2) | 1.1(0.0) | 1.1(0.0) | — |
| その他 | 2.2(15.8) | 2.5(13.6) | 2.9(16.0) | 3.1(6.9) | 3.4(9.7) | 3.6(5.9) | — |
| 純利払費 | -51.2 | -51.7 | -53.3 | -54.7 | -51.9 | -49.8 | -47.4 |
| 利払費 | 57.6(5.9) | 60.4(4.9) | 63.5(5.1) | 64.8(2.0) | 64.4(-0.6) | 64.2(-0.3) | 64.0(-0.3) |
| (-) 政府からの受取利子 | 108.8(9.9) | 112.1(3.0) | 116.8(4.2) | 119.4(2.2) | 116.3(-2.6) | 114.0(-2.0) | 111.4(-2.3) |
| (-) 政府からの受取配当 | 8.1(17.4) | 9.0(11.1) | 9.5(5.5) | 10.1(6.3) | 10.5(4.0) | 11.4(8.7) | 12.6(10.7) |
| 補助金 | 0.4(0.0) | 0.4(0.0) | 0.4(0.0) | 0.4(0.0) | 0.3(-25.0) | 0.4(33.3) | 0.4(0.0) |
| (-) 政府企業の経常剰余 | 7.0(22.8) | 7.5(7.1) | 7.6(1.3) | 8.4(10.5) | 10.5(25.0) | 11.6(10.5) | 13.5(16.4) |

注) () は対前年度伸び率。

出所) 表2-1と同じ

になって州・地方財政に現れることになったのである。

このように、91年度までの財政余剰の低下は、租税収入の悪化によって一般自主財源が低迷しつつも、医療費や AFDC などの個人への移転支出の拡大が生じ、経常収支の不均衡が発生したためであることがわかる。

州・地方政府の団体別財政状況

国民所得勘定では、州財政と地方財政は合算して扱われる。このため、州、地方政府ごとの財政状況を分析するために、別の財政指標に注目せざるをえない。州財政分析の際に、最もポピュラーに利用される指標は、一般資金勘定 (General Fund Account) である。これは、総資金から連邦資金、用途の特定化されている州資金 (州信託資金など)、州債を除いた州政府の財政資金のことである。94年度の場合、総資金 (資本支出を含む) が6,790億ドルで、内訳は、一般資金3,222億ドル (47.5%)、連邦資金1,823億ドル (26.8%)、特定資金1,595億ドル (23.5%)、州債150億ドル (2.2%) である。一般資金は総資金の半分にも満たないが、州の直接コントロールの働く裁量的な資金であるので、その資金のバランスは州の財政状況を端的に示す指標であると言えよう。

表4は、一般資金勘定ベースの財政収支 (財政調整基金 (Rainy Day Funds)を含む) の推移を見たものである。91年度の財政収支額は31億ドルで、一般資金歳出に占める財政収支の割合は、1.1%である。これは、NASBO (National Association of State Budget Officers) が78年度に一般資金勘定統計を作成しはじめて以来の最低の水準であった。92、93年度に回復に向かったとは言え、この数字から91年度の州財政事情の厳しさを窺うことができるのである。

一方、地方政府はどうか。一概に地方政府と言っても、市、カウnty、学区、特別区と、団体の構成、規模等、多様である。このため、地方政府の財政状況を包括的に示すのは困難である。そこでここでは、市と学区を取り上げ、その財政状況を示すことにする。

表4 州一般資金勘定（財政調整基金を含む）の推移

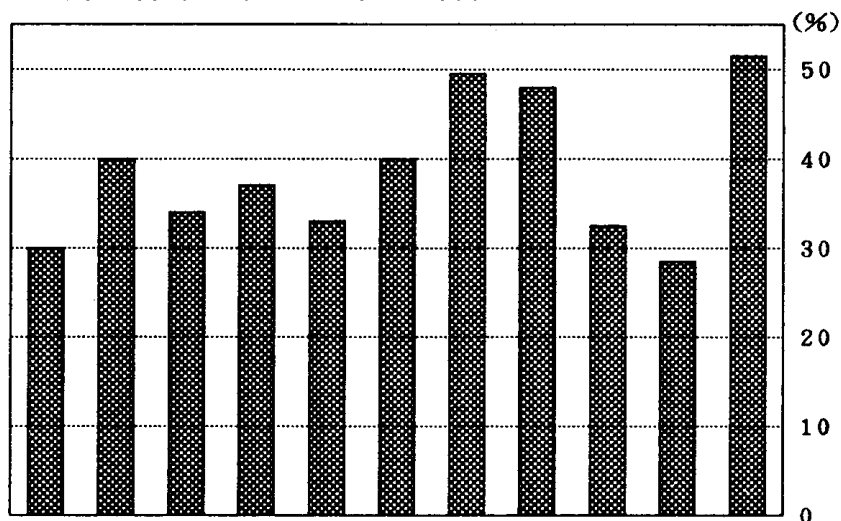
| 年 | 財政収支 (10億ドル) | 財政収支 比率(%) |
|------|-----------------|---------------|
| 1994 | 8.5 (推計値) | 2.6 (推計値) |
| 1993 | 10.1 | 3.3 |
| 1992 | 5.3 | 1.8 |
| 1991 | 3.1 | 1.1 |
| 1990 | 9.4 | 3.4 |
| 1989 | 12.5 | 4.8 |
| 1988 | 9.8 | 4.2 |
| 1987 | 6.7 | 3.1 |
| 1986 | 7.2 | 3.5 |
| 1985 | 9.7 | 5.2 |
| 1984 | 6.4 | 3.8 |
| 1983 | 2.3 | 1.5 |
| 1982 | 4.5 | 2.9 |
| 1981 | 6.5 | 4.4 |
| 1980 | 11.8 | 9.0 |
| 1979 | 11.2 | 8.7 |
| 1978 | 8.9 | 8.6 |

出所) NASBO, *Fiscal Survey of the States*:
April, 1994, p.14.

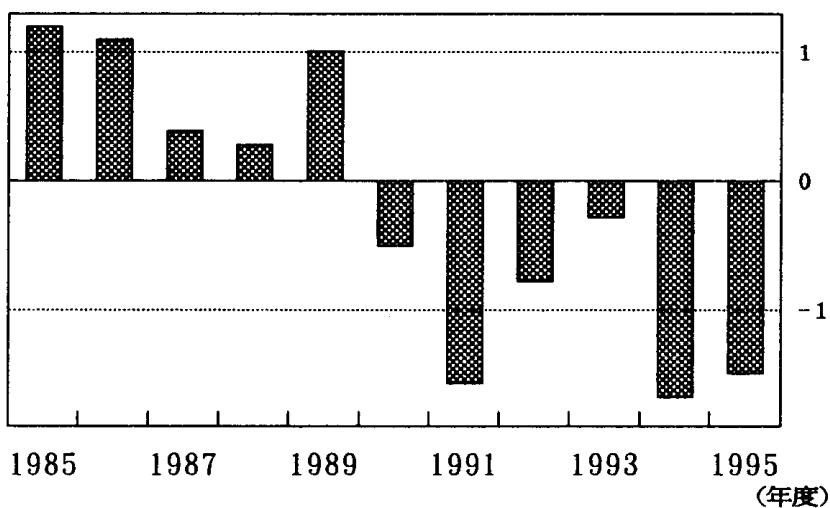
図2(a)は、財政赤字を抱える市の割合を示したものである。これを見てもわかるように、90年の景気後退に対応する形で、赤字団体の割合が増加し、91年度には半数近い団体が財政赤字（一般資金歳出が一般資金歳入を超過する状態）に陥っているのである。そして、景気回復と共に財政状況が好転し、94年度は3割程度まで赤字団体の割合が減少しているのである。表5はNLC(National League of Cities)による市財政のアンケート調査の結果を整理したものである²⁾。ここから、92年度は全体の53.9%の市が財政赤字を経験し

図2 地方政府の財政状況

(a) 財政赤字を抱える市の割合



(b) 学区歳出に占める財政余剰の割合



出所) Rubin, *op.cit.*, p.305

ていること、人口5万未満の小都市より、中都市、大都市で財政赤字が深刻なこと、地域的には中西部地区、西部地区で財政状況が急激に悪化していることなどがわかる。

一方、図2(b)に示すように、学区財政も、90年代に大幅な財政赤字に見舞われたのである。89年度以降、総支出に占める財政余剰は黒字から赤字に大きく変動したのである。赤字への転落は、90年代の州教育補助金の削減による経常勘定の不均衡と学齢児童の増大に伴う学校建設を反映したためであっ

表5 財政赤字を抱える市の割合

| | 1990年度 | 1991年度 | 1992年度 |
|-------|--------|--------|--------|
| 全体 | 39.8% | 52.4% | 53.9% |
| 都市規模別 | | | |
| 巨大都市 | 42.9% | 52.9% | 57.1% |
| 大都市 | 31.6% | 57.9% | 52.6% |
| 中都市 | 36.9% | 54.5% | 55.7% |
| 小都市 | 42.5% | 50.3% | 53.1% |
| 地域別 | | | |
| 北東部都市 | 51.1% | 57.6% | 34.0% |
| 中西部都市 | 43.8% | 53.0% | 62.1% |
| 南部都市 | 37.9% | 49.7% | 51.7% |

注) 巨大都市とは人口30万人超の都市、大都市とは10万人以上30万人未満の都市、中都市とは5万人以上10万人未満の都市、小都市とは、1万人以上5万人未満の都市を示す。

出所) Michael A. Pagano, "Balancing Cities' Books in 1992: An Assessment of City Fiscal Conditions", *Public Budgeting & Finance*, Vol.13, No.1, 1993, p21参照。

た。

以上のように、国民所得勘定ベースで見た州・地方財政の悪化は、州財政、地方財政の個別のデータからもそれぞれ確認することができるのである。

注)

1) Survey of Current Business 誌上で毎年、国民所得勘定を使った州・地方財政の分析を行っている。本節では以下の分析を参照した。

David F. Sullivan, "State and Local Government Fiscal Position in 1990", U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, February, 1991.

— "State and Local Government Fiscal Position in 1991", U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, March, 1992.

— "State and Local Government Fiscal Position in 1992", U.S. Department of

Commerce, *Survey of Current Business*, March, 1993.

—“State and Local Government Fiscal Position in 1993”, U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, March, 1994.

—“State and Local Government Fiscal Position in 1994”, U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, March, 1995.

Florence H. Campi, State and Local Government Fiscal Position in 1995, U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, September, 1996.

- 2) 調査結果は、アンケートに答えた620市（人口30万超36市、10万以上30万未満76市、5万以上10万未満149市、1万以上5万未満360市）の解答から得られたものである。Michael A. Pagano, “Balancing Cities’ Books in 1992: An Assessment of City Fiscal Conditions”, *Public Budgeting & Finance*, Vol.13, No.1, 1993, pp.36-37.

II. 州財政危機の原因とその影響

州財政赤字の原因

さて、州財政の全体の財政状況は先に示した通りであったが、個々の州財政においてはこういった状況であったのであろうか。表6は、91年度、92年度の州別の財政収支について示したものである。91年度の財政収支比率（財政収支／一般資金歳出）はマイナスが6州（コネチカット州-14.6%、バーモント州-10.7%、ニューハンプシャー州-3.9%、ペンシルバニア州-3.7%、カリフォルニア州-3.1%、ミシガン州-2.2%）、0%以上3%未満が23州（うち1%未満が22州）、3%以上5%未満が4州、5%以上が17州である。一方、92年度の財政収支比率はマイナスが5州（バーモント州-9.9%、カリフォルニア州-5.1%、ユタ州-2.3%、ルイジアナ州-1.8%、メリーランド州-0.9%）、0%以上3%未満が29州（うち1%未満が19州）、3%以上5%未満が6州、5%以上が9州である。不況期に入る前の88年度、89年度の数字を挙げると、88年度は財政収支比率が3%未満の州が21州（うち1%未満が10州、マイナス州が2州）で、89年度は18州（うち1%未満が7州、マイナスが2州）であるのである。この比較から、91年度、92年度は比較的広い州で財

表6 各州の財政収支の状況

（単位：100万ドル、％）

| | 91年度財政 収支 | 財政収支率 | 92年度財政 収支 | 財政収支率 |
|-----------|--------------|--------|--------------|--------|
| アラバマ | 123 | 1.5% | 122 | 1.4% |
| アラスカ | 1,180 | 26.3% | 555 | 10.4% |
| アリゾナ | 257 | 3.5% | -261 | -3.3% |
| アーカンソー | -8 | -0.2% | 128 | 2.5% |
| カリフォルニア | -2,357 | -3.1% | -3,961 | -5.0% |
| コロラド | 137 | 2.2% | 522 | 7.4% |
| コネチカット | -1,062 | -10.8% | 180 | 1.8% |
| デラウェア | 75 | 3.5% | 215 | 8.8% |
| フロリダ | -1,548 | -6.6% | -1,199 | -5.1% |
| ジョージア | -416 | -3.4% | -404 | -3.3% |
| ハワイ | 174 | 4.2% | -335 | -7.3% |
| アイダホ | 93 | 4.5% | 131 | 5.4% |
| イリノイ | -367 | -1.7% | -536 | -2.3% |
| インディアナ | 69 | 0.6% | 574 | 4.7% |
| アイオワ | -184 | -2.9% | -192 | -2.9% |
| カンサス | 25 | 0.5% | -84 | -1.7% |
| ケンタッキー | 458 | 5.6% | -13 | -0.1% |
| ルイジアナ | -182 | -1.9% | -321 | -3.1% |
| メイン | -193 | -6.2% | 80 | 2.4% |
| メリーランド | -171 | -1.6% | 308 | 2.7% |
| マサチューセッツ | -805 | -4.4% | 422 | 2.3% |
| ミシガン | 142 | 0.7% | 239 | 1.1% |
| ミネソタ | -46 | -0.4% | 25 | 0.2% |
| ミシシッピ | 269 | 5.7% | 73 | 1.4% |
| ミズーリ | 183 | 2.2% | 359 | 3.6% |
| モンタナ | -172 | -8.4% | 13 | 0.6% |
| ネブラスカ | 27 | 0.8% | -9 | -0.3% |
| ネバタ | -94 | -3.7% | -248 | -9.2% |
| ニューハンプシャー | -47 | -2.7% | -150 | -6.5% |
| ニュージャージー | 657 | 3.4% | -709 | -3.0% |
| ニューメキシコ | 128 | 3.0% | 149 | 3.1% |
| ニューヨーク | 1,019 | 1.9% | -457 | -0.8% |
| ノースカロライナ | -878 | -6.4% | 310 | 2.1% |
| ノースダコタ | 102 | 6.2% | -24 | -1.3% |
| オハイオ | -945 | -4.2% | -1,116 | -4.9% |
| オクラホマ | 384 | 6.1% | -122 | -1.8% |
| オレゴン | 61 | 1.0% | 455 | 6.2% |
| ペンシルバニア | -724 | -3.2% | -479 | -1.6% |
| ロードアイランド | -158 | -5.7% | -482 | -16.9% |
| サウスカロライナ | -290 | -3.8% | -107 | -1.4% |
| サウスダコタ | 56 | 4.1% | 28 | 1.8% |
| テネシー | -211 | -2.5% | -9 | -0.1% |
| テキサス | 1,793 | 6.6% | 602 | 1.9% |
| ユタ | -30 | -0.8% | 3 | 0.1% |
| バーモント | -59 | -3.7% | 11 | 0.6% |
| バージニア | 41 | 0.3% | 393 | 3.0% |
| ワシントン | -420 | -3.2% | -1,290 | -9.6% |
| ウエストバージニア | 156 | 3.9% | 163 | 3.6% |
| ウイスコンシン | 485 | 4.3% | -151 | -1.2% |
| ワイオミング | 103 | 6.3% | -2 | -0.1% |

注) U.S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, 1992, 1993 より作成。

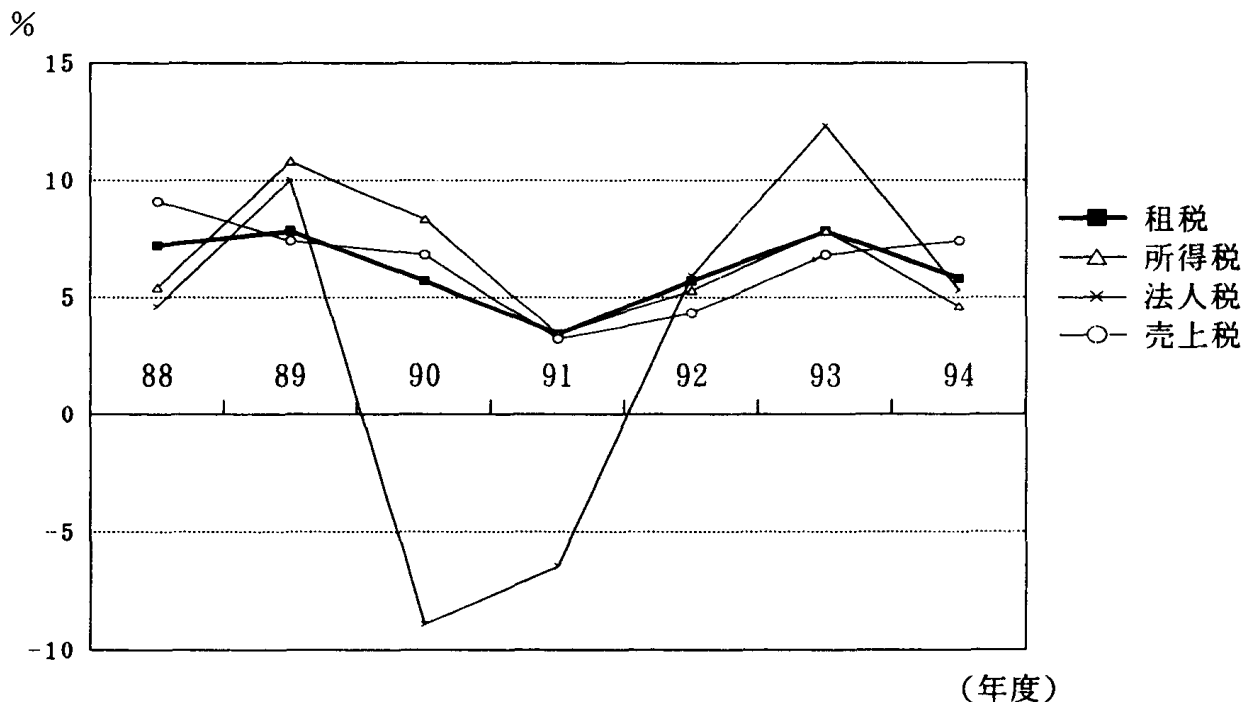
政収支の悪化が進んだことが確認できるわけである。

次に、財政赤字の原因について検討しよう。S. D ゴールドは、91、92年度の財政危機を生み出した要因を列挙している。まず、歳入上の要因としては、次のものを挙げている¹⁾。

1) 景気後退による租税収入の減収

図3に示すように、91年度の租税収入の伸び率は、わずか3.3%であり、不況前の租税収入の伸び率(87年8.1%、88年7.2%、89年7.7%)と比べると、その落ち込みが顕著である。特に、一般売上税(3.2%)、所得税(3.3%)、法人税(-6.4%)といった主要税目で低下が著しい。この租税収入の低迷の直接的な原因は、景気後退の影響によるものである。景気後退により、実質GNPの成長率は90年第3四半期(-1.9%)、第4四半期(-4.1%)、91年第1四半期(-2.2%)と3期にわたってマイナスを記録し、失業率も90年の5.6%から92年には7.5%に上昇したのである²⁾。このことが、租税収入の低下に影響を与えたのは容易に推測できる³⁾。

図3 各州税の対前年度伸び率



出所) 各年度の U. S. Department of commerce, *statistical Abstract of the United States*. より作成.

2) 納税者の反乱の遺産

80年代前半の納税者の反乱の影響が、90年代の各州の財政運営に現れることになった。住民投票の結果、課された支出制限や課税制限は予算構造の弾力性を失わせることになった。特に、深刻な影響を被った州としてカリフォルニア州、マサチューセッツ州、オレゴン州が挙げられる。

3) 経済構造の変化に伴う租税の収入弾力性の低下

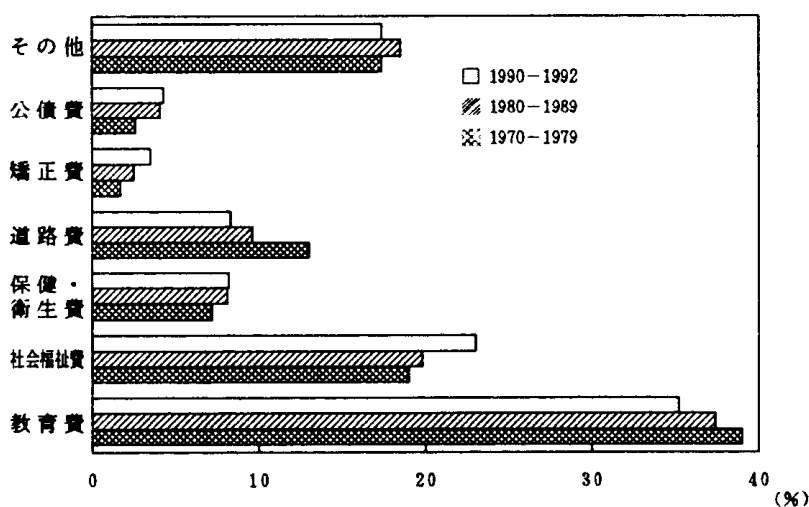
長期的に見て、州税の所得弾力性は低下し、州税制は経済成長に対して非感応的になりつつある。財務省が70年代以前のデータから推計した弾力性は、所得税が1.4、小売売上税は1.1であったが、最近の推計では所得税が1.19、小売売上税が0.95と低下が見られるのである⁴⁾。低下の理由として、所得税はインデクセーション（物価調整減税）の普及、税率のフラット化、小売売上税はサービス取り引きの拡大に伴う課税ベースの縮小といった問題が指摘されている。

一方、歳出上の要因としては、次のものが挙げられている。

4) メディケイド、矯正費の急激な拡大

図4に示すように80年代後半から90年代にかけて、社会福祉費、矯正費の2つの経費の拡大は顕著である。図5に示すように、最近のセンサス統計でみ

図4 GDPに対する各州経費の割合の推移



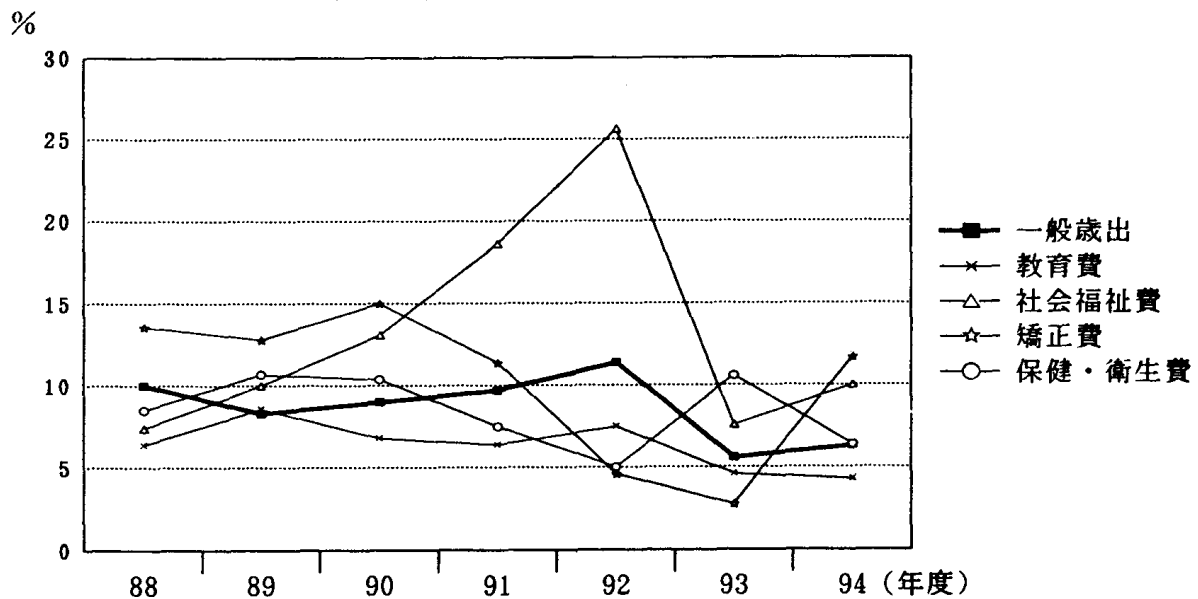
出所) Carl E. Van Horn, *The State of the State*,
A Division of Congressional Quarterly Inc., p.39.

た両経費の伸び率は、社会福祉費が、90年度13.2%、91年度18.6%、矯正費が90年度15.0%、91年度11.4%である。この2つの経費圧力が、州財政に大きな影響をもったと言えよう。

社会福祉費の急激な拡大は、メディケイドの増大によるものである。88年から91年までのメディケイドの拡大の要因として、Kaiser委員会の研究では、1) 景気後退による貧困者の増大と連邦のマンディツ（受給資格要件の引き下げ）による受給者の増大、2) 一般的な医療費の上昇、3) 受診者一人当たりの医療サービスの増大と診療報酬の増大、4) メディケアとHMOsに対する高額な保険料支払いの4つを上げている。そして、メディケイド拡大の34.1%が1)の要因で、31%が2)の要因で、28.4%が3)の要因で説明できると推計している⁵⁾。

一方、矯正費の増大した理由は、受刑者の急増に伴い刑務所の建設費等が拡大したためである。80年から95年にかけて受刑者数は3倍に増え100万人に達している。これは、犯罪率の急増よりむしろ、犯罪に対する処罰が厳格になったことによる。93年から95年にかけて、24州で、いわゆる「スリー・ス

図5 各州経費の対前年度伸び率



出所) The Council of State Governments, *The Book of The states*, 1994-1995, p.340 より作成。

トライク法」(“Three Strikes” Laws) が承認された影響が大きい。

5) 裁判所の判決

連邦、州の裁判所による判決が、州の経費の拡大と収入の低下を招き、財政ストレスの要因となった。州財政に影響を与えた判決としては、精神医療プログラムに対する州経費の増額、刑務所における受刑者の収容率の見直し、貧困学区と富裕学区との間の教育費格差の是正、連邦公務員と州・地方公務員の退職年金に対する州税の課税の平等化が挙げられている。

以上の諸要因が重なり、90年代の財政危機が醸成されていったのである。これら要因の中でも重要なのは、景気後退期において州歳入・出が非対称的に変動したことがあげられよう。すなわち、メディケイドのような福祉的な経費は景気後退期に受給者が増加したため、景気に対し反循環的 (Counter-Cycle) に変動し、その一方、州所得税、小売売上税は、景気後退に対し順循環的 (Pro-Cycle) に変動したのであった。このため、歳出入ギャップが拡大し、財政収支の不均衡が進行したのである。

財政赤字への対応とその影響－経費削減、増税、政府間関係の変化－

周知の通り、州政府予算は、均衡予算条件 (Balanced Budget Requirement) が厳しく課されている。均衡予算条件とは、その定義は採用している州すべてで一致しているわけではないが、ひとまず、一般資金予算において、経常収入と過去の財政余剰の合計が経常支出に一致することであると言えよう。均衡予算を保障する手段として、1) 州知事の均衡予算の提案義務、2) 議会の均衡予算の議決義務、3) 州知事の均衡予算の承認義務、4) 財政赤字の次年度繰越しの禁止規定があり、それらは多くの州で、州憲法ないし州法に規定されているのである (表7)。特に、1) から3) の規定は当初予算の均衡にしかターゲットを置いていないため、4) の財政赤字の繰越しの禁止規定は、財政規律上、重要な意義をもっている。いずれにせよ、景気後退期であっても、収支の不均衡が生じた場合には、多くの州政府は、経費削減や増税といった手段を講じ、財政均衡を維持しなければならないのである。

表7 州政府の均衡予算規定

| | 採用州 | 非採用 | 根拠法 | | |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|
| | | | 州憲法 | 州法 | 双方 |
| 知事の均衡予算の提案義務 | 44州 | 6州 | 19州 | 11州 | 14州 |
| 議会の均衡予算の議決義務 | 37 | 13 | 24 | 6 | 7 |
| 知事の均衡予算の承認義務 | 30 | 20 | 16 | 5 | 9 |
| 次年度への赤字繰越しの禁止 | 37 | 13 | — | — | — |

出所) NASBO, *Budget Processes in the States*, 1992 より作成.

表8 州一般資金歳出の推移

| 会計年度 | 名目伸び率 (%) | 実質伸び率 (%) |
|------|-----------|-----------|
| 1995 | 6.2 | 3.2 |
| 1994 | 5.0 | 2.3 |
| 1993 | 3.3 | 0.6 |
| 1992 | 5.1 | 1.9 |
| 1991 | 4.5 | 0.7 |
| 1990 | 6.4 | 2.1 |
| 1989 | 8.7 | 4.3 |
| 1988 | 7.0 | 2.9 |
| 1987 | 6.3 | 2.6 |
| 1986 | 8.9 | 3.7 |
| 1985 | 10.2 | 4.6 |
| 1984 | 8.0 | 3.3 |
| 1983 | -0.7 | -6.3 |
| 1982 | 6.4 | -1.1 |
| 1981 | 16.3 | 6.1 |
| 1980 | 10.0 | -0.6 |
| 1979 | 10.1 | 1.5 |

注) NASBO, *The Fiscal Survey of States*, 1996.

まず、経費削減について見てみよう。表8は、州一般資金歳出の伸び率の推移である。91年度の名目伸び率は4.5%（実質伸び率0.7%）、92年度5.1%（1.5%）、93年度3.3%（0.6%）と伸び率が抑制されていることがわかる。特に、93年度は83年度以来の低い伸び率であった。州別では、92年度は伸び率がマイナスとなった州は11州で、0%以上5%未満の伸び率の州は20州である。93年度は9州で伸び率がマイナスで、0%以上5%未満の伸び率の州は22州に抑制されているのである。

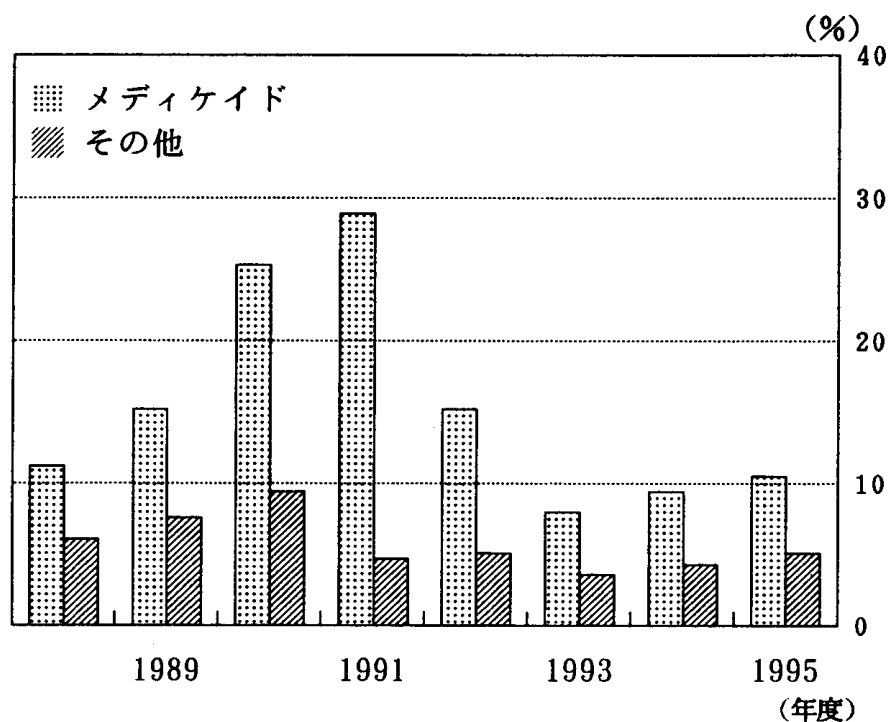
また、表9に示すように、経費別では次の特徴がある。それは、1) 高等教育費は、92年度が0.5%、93年度が-1.5%と他経費に比べ抑制が最も強く働いたこと。2) 最大経費である教育補助金は91年度7.1%の伸び率であったが、92年度に3.5%、93年度に3.0%と抑制されたこと。3) 80年代に2桁台の成長を続けた矯正費も92年に4.3%と例年になく低率な伸び率に止まったこと。4) 第2の経費にまで増大したメディケイドは、92年度予算でも抑制がかからず19.6%に拡大し、93年予算では、伸び率は10.2%に止まったことである。このように、91年度以降、メディケイド以外の経費については強く抑制が働いたのである。もっとも、メディケイドも93年度以降は、抑制傾向にある（図6）。メディケイドの抑制の理由としては、景気の回復、メディケイド受給者数の伸び率の低下、メディカル・インフレーションの抑制といった要因が

表9 各経費の対前年度伸び率（単位：%）

| | 1991年度 | 1992年度 | 1993年度 |
|--------|--------|--------|--------|
| 教育補助金 | 7.1 | 3.5 | 3.0 |
| 高等教育費 | 1.8 | 0.5 | -1.5 |
| 矯正費 | 9.2 | 4.3 | 6.9 |
| AFDC | 9.0 | 9.8 | 4.9 |
| メディケイド | 16.9 | 19.6 | 10.2 |
| 交通費 | 7.3 | 2.6 | 2.4 |
| 全体 | 4.5 | 5.1 | 3.3 |

出所) Gold, *op. cit.*, p. 26.

図6 州歳出に占めるメディケイドの割合の推移



出所) Laura S.Rubin, *op. cit.*, p.306.

指摘されている⁶⁾。

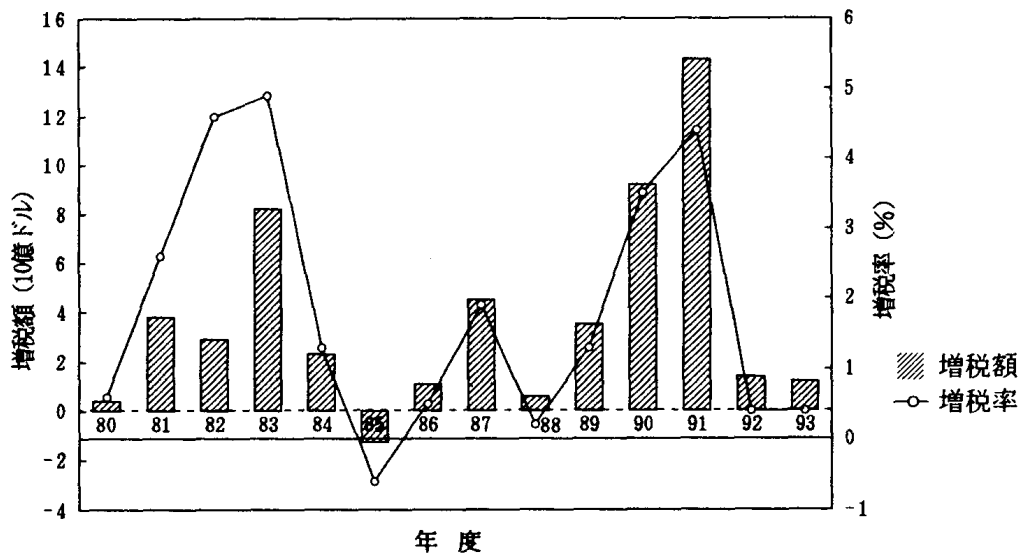
ところで、91年度、92年度のメディケイドの特徴について述べておこう。メディケイドは、一般資金でも拡大が見られたが、それ以外の資金の部分、すなわち、連邦資金、その他の補助金を含むすべての資金の部分では、それ以上の顕著な拡大が見られたのである。一般資金レベルの伸び率は、91年度16.9%、92年度19.6%に対し、全資金（連邦資金、その他の資金を含む）レベルの伸び率は、91年度21.4%、92年度34.4%である⁷⁾。なぜ、一般資金でなく、全資金レベルでは、こうした高い伸び率が保障されたのか。その理由は、州財政が連邦財政に負担転嫁を図ることで、メディケイド予算の増大を図ったからに他ならない。負担転嫁の方法はこうである⁸⁾。連邦のメディケイド補助金は、オープン・エンド型補助金の形態を取るため、州負担分が増える程、連邦補助金の交付額が増えることになる。州は、医療機関に医療供給者税 (Provider Tax) ないしは寄付金 (Donation) を連邦補助金交付後に返済することを条件に課税し、これを州負担分の財源としたのである。それによって、

連邦政府から多額の補助金を引き出すことに成功したのである。また、91年10月に医療供給者課税が連邦法により規制された後は、税を地方政府運営の公立病院や州立病院からの寄付金の形に代え、この寄付金を州負担分として連邦のメディケイド補助金を引き出したのである。こうした方法によって、92年度の場合、ほぼ110億ドルの連邦補助金が獲得され、メディケイドの伸び率の3/8に寄与したと推計されたのであった⁹⁾。

一方、増税についてはどうであろうか。91年度は、専ら歳入欠陥を補填するために、150億ドルもの増税が踏み切られることになった。増税幅の大きな税目として、個人所得税（54億2,990万ドル）、小売売上税（38億4,950万ドル）、法人税（14億3,940万ドル）があり、この3税で増税額の7割を占めた¹⁰⁾。この規模を、図7で示すと、近年になく大幅な増税が行われたことがわかる。暦年ベースの徴収額に占める増税額の割合は、85年から89年の過去5か年の平均は、0.7%に過ぎないのに対し、90年は3.5%、91年は4.8%と急激に上昇しているのである。

また、表10で各州の増税の状況を示す。90年度に増税した州は10州、91年度が12州、92年度が6州である。ニューハンプシャー州、モンタナ州、ロー

図7 州税の増税額の推移



出所) Steven. D. Gold, *Tax Increases Shriveled in 1993*. より作成.

表10 各州の増税の状況

(単位：100万ドル、%)

| | 増税州 | 増税額 | 割合(%) | 税目 |
|------|------------|-------|-------|-----------|
| 1990 | アリゾナ州 | 215 | 5.3 | 個人所得税 |
| | フロリダ州 | 1,085 | 8.7 | 雑税 |
| | ケンタッキー州 | 585 | 14.5 | 売上税、所得税 |
| | マサチューセッツ州 | 1,157 | 12.8 | 個人所得税 |
| | ネバタ州 | 190 | 13.1 | 売上税、個人所得税 |
| | ニューハンプシャー州 | 58 | 9.5 | その他 |
| | ニュージャージー州 | 2,825 | 26.9 | 売上税、個人所得税 |
| | オクラホマ州 | 484 | 6.1 | 売上税、個人所得税 |
| | ロードアイランド州 | 105 | 9.0 | 売上税 |
| | バーモント州 | 36 | 5.8 | 個人所得税 |
| 1991 | アラスカ州 | 245 | 10.8 | 売上税 |
| | カリフォルニア州 | 6,393 | 14.8 | 売上税、個人所得税 |
| | コネチカット州 | 1,066 | 20.2 | 個人所得税 |
| | デラウェア州 | 76 | 6.7 | 営業特権税 |
| | メイン州 | 176 | 11.3 | 売上税、個人所得税 |
| | ネバタ州 | 92 | 5.8 | 売上税 |
| | ニューハンプシャー州 | 62 | 6.6 | その他 |
| | ノースカロライナ州 | 606 | 7.7 | 売上税、個人所得税 |
| | ペンシルバニア州 | 3,167 | 24.0 | 売上税、個人所得税 |
| | ロードアイランド州 | 127 | 10.3 | 個人所得税 |
| | テキサス州 | 852 | 5.8 | 自動車燃料税 |
| | バーモント州 | 86 | 12.9 | 売上税、個人所得税 |

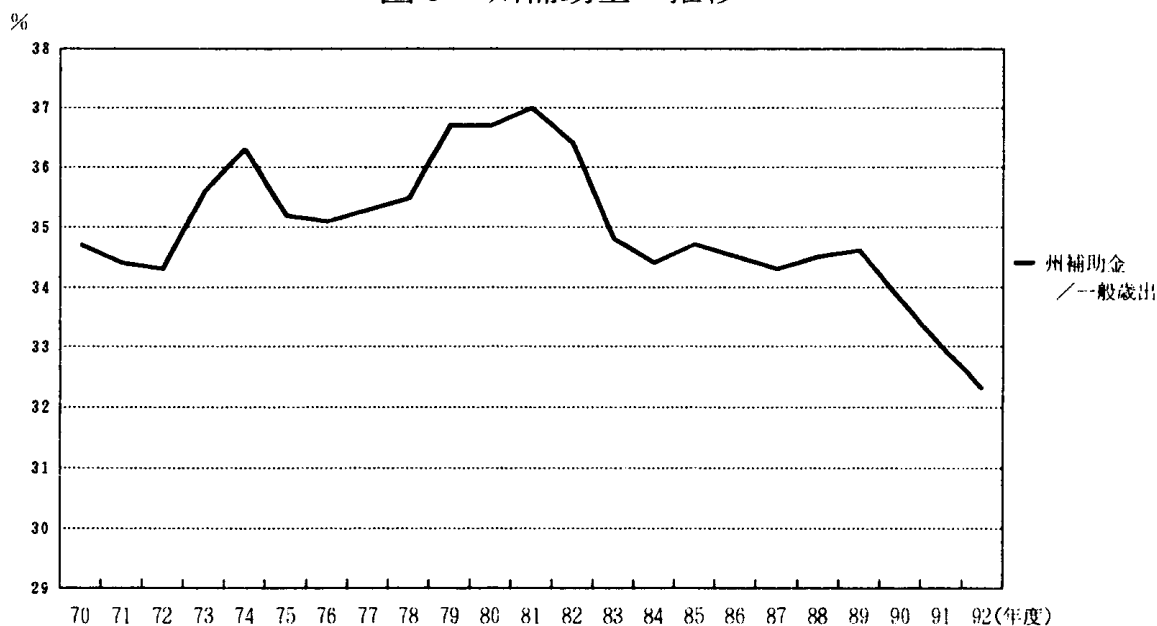
注) 割合とは、増税額の一般資金歳入に占める割合を示す。

出所) Gold (1995), *op.cit.*, p.20.

ドアイランド州、バーモント州の4州ではこの間に2度の増税がなされたが、27州で少なくとも1度は増税が行われている。増税の規模の点で顕著な州を上げると、91年度のカリフォルニア州、ペンシルバニア州で、両州の増税額は、州全体の6割を超えるものであった。州ごとの税収に占める増税額の割合を見ると、ニュージャージー州（26.9%、90年度）、コネチカット州（20.2%、91年度）、ペンシルバニア州（24.0%、91年度）カリフォルニア州（14.0%、91年度）と高い。各州の増税のパターンとして、所得税と小売上税の双方を引き上げるものが多く、一方の税の課税水準が既に高い場合、他方の税の課税水準を引き上げる形で、バランスをとった増税がなされたのである。

ところで、財政危機下の州の予算政策は、州財政だけでなく、政府間財政関係を通じて、市やカウntyー財政にも影響を与えることになった¹¹⁾。まず、州補助金の減少である。図8に示すように、一般歳出に占める州補助金の割合は、81年度をピークに減少し、92年度は一般歳出額の32.3%まで低下することになったのである。これは、70年度以降、最も低い割合である。また、表11は、90年度から93年度までの各州の補助金政策の変更を整理したものである。90年度に、補助金を削減したと答えた州と増加したと答えた州の数は同

図8 州補助金の推移



出所) The Council of State Government, *op.cit.*, p.604

表11 地方政府に対する州補助金の変更

| | 州補助金を増額した州 | 州補助金を減額した州 | 州補助金を大幅減額した州 |
|--------|------------|------------|--------------|
| 1990年度 | 8州 | 7州 | 1州 |
| 1991年度 | 8州 | 12州 | 4州 |
| 1992年度 | 11州 | 12州 | 2州 |
| 1993年度 | 13州 | 6州 | 0州 |

出所) Steven D. Gold and Sarah Ritchie, "State Actions Affecting Cities and Counties, 1990-1993: De Facto Federalism", *Public Budgeting & Finance*, Vol.14. No.2, p.34.

じく8州であったが、91年度は16州対8州、92年度には14州対11州、93年度には6州対13州となっている。91年度、92年度に多くの州で補助金の削減が進められたのがわかる。特に、カリフォルニア州、メイン州、マサチューセッツ州では、90年度から94年度の間に3度も、補助金の減額が行われたのである。

どのような補助金分野で削減の影響がでたであろうか。これを示したのが表12の州補助金額の変化率（90年度から92年度）である。補助金全体の名目変

表12 州補助金の変化 (単位：1億ドル、%)

| | 1990年度 | 1992年度 | 変化率 | 実質変化率 |
|----------|--------|--------|-------|-------|
| 補助金総額 | 1,719 | 1,977 | 15.0% | 6.4% |
| 教育補助金 | 1,093 | 1,249 | 14.3 | 8.5 |
| 福祉補助金 | 185 | 259 | 40 | — |
| 教育・福祉補助金 | 441 | 469 | 6.3 | -2.0 |
| 一般地方交付金 | 166 | 164 | -1.2 | -8.6 |
| 道路補助金 | 78 | 85 | 9.0 | — |
| 医療 | 72 | 64 | 21.4 | — |
| 矯正 | 14 | 17 | 25 | — |
| その他 | 112 | 140 | 25 | — |

注) 実質変化率とは、住民一人当たりの補助金額をデフレートした金額の変化率を示したものである。

出所) Gold and Ritchie, *op.cit.*, p.31.

化率では、15.0%増であるが、インフレーションと住民数の変化を考慮した実質変化率（住民一人当たりの補助金額をデフレートした数値の割合）は、6.4%の増加に止まる。増加の理由は、メディケイドなどの福祉関係の補助金が大幅に増加したこと、教育補助金が増額したことにある。教育・福祉以外の補助金について見れば、-2.0%の減少で23州で減額されたのである。特に、一般地方交付金（General Local Support）の減額幅は大きく、-8.6%の減少で32州で減額されたのであった。教育補助金は学区に、メディケイド補助金は医療機関にもっぱら交付される補助金であるので、市、カウntyーに対する補助金－教育・福祉以外の補助金、一般地方交付金－は大幅に減額されたと理解できよう。

反面、市、カウntyーには、州補助金の減額に対する見返りもあった。州は市、カウntyーに対して、新税の導入、増税、権限委譲を認めたのであった。90年度から93年度の間、少なくとも21州の地方政府で、新税の導入ないし増税が行われたのである。地方小売売上税は、12州の市、カウntyーで新たに目的税として利用されることになった。例えば、フロリダ州のカウntyーでは困窮者の医療扶助に、カンサス州では市とカウntyーの保健プログラムに、ワシントン州では、交通システムと犯罪プログラムに地方小売売上税が利用されることになったのである。また、地方燃料税の増税は3州で、観光・娯楽産業への増税は9州で、不動産関係税の増税は2州で、さらに使用料の引き上げが6州で見られることになった。権限の州への委譲として、ニュージャージー州では、AFDC、SSI（補足的保障所得）やその他の社会サービスの財政責任のほとんどを州が持つことになった。メリーランド州では、州がボルチモア市立大学、市立刑務所、動物園の経営を引き受けることになったのである。

注)

- 1) Gold, *op. cit.*, pp.6-12を参照.
- 2) 数字の出所は、経済諮問委員会『'97米国経済白書』毎日新聞社、373ページ及び330ページ。
- 3) 景気後退の影響は租税収入にストレートに反映していない。なぜならば、この間、各州で所得税、小売売上税の大幅な増税が行われ、税収の低下にブレーキがかかって

いたためである。90年から92年の間に27州で増税が踏み切られており、景気後退の影響を緩和した。

- 4) Steven D. Gold, "Is the State Fiscal Crisis Over?", National Tax Association, *Proceedings of the Eighty-Sixth Annual Conference*, 1994, p.167.
- 5) Gold (1995), *op.cit.*, pp.28-29.
- 6) 均衡予算については、James, M.Poterba, "Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States", *National Tax Journal*, Vol.48. No.3, 1995を参照。
- 7) 数字の出所は、Gold (1995), *op.cit.*, p.26.
- 8) 負担転嫁については、片桐正俊「米国の医療福祉をめぐる政府間関係」『季刊 社会保障研究』第31巻第3号、1995年が詳しい。
- 9) Gold (1995), *op.cit.*, p.30.
- 10) 数字の出所は、Douglas J. Olberding, "The Road to Recover?", The Council of State Governments, *op.cit.*, p.311.
- 11) 地方政府への影響については、Steven D. Gold and Sarah Ritchie, "State Actions Affecting Cities and Counties, 1990-1993: De Facto Federalism", *Public Budgeting & Finance*, Vol.14. No.2, 1994を参照。

Ⅲ. カリフォルニア州の財政危機

財政危機の原因

91年度、92年度の州財政危機の発生に最も寄与した州はカリフォルニア州である。91年度の財政収支の不均衡額（31億7,000万ドル）の約7割、92年度の財政収支の不均衡額（66億100万ドル）の約6割は、カリフォルニア州によるものである。カリフォルニア州の巨額な財政赤字が州全体の財政収支の悪化をもたらしたのである。なぜ、これほどまでにカリフォルニア州の財政危機は深刻であったのであろうか。財政危機の原因として、90年代の景気後退から、大規模自然災害の影響（87年から92年までの干ばつ、89年の地震、91年のオークランド、93年南カリフォルニアでの大火）、軍事費の削減と基地の縮小、貧困者、不法移民の増大、州規制－環境規制－の強化と企業の退出、投票箱型予算編成 (Ballot Box Budgetting) まで多面的な要因が指摘されている¹⁾。これらの内から主な要因を取り出し見ていくことにする。

第1に、景気後退の影響である。カリフォルニア州経済も90年から景気後退にさらされることになるが、特に、カリフォルニア州では、連邦政府の軍縮への転換が州経済に打撃を与えることになった。80年代前半は、州経済を支えていたハイテク産業と航空機産業が、レーガン政権期の軍事支出の拡大という追い風を受け、活況を呈していた。しかし、80年代後半から状況は一変した。軍縮への路線転換が進んだのである。このため、87年から91年中盤にかけて、航空産業のリストラで6万人の雇用が喪失し、11の軍事基地の閉鎖で2万7000人の雇用が喪失したのである。また、ハイテク産業も雇用の縮小が見られ、91年までの3年間でシリコンバレーでは2万3000人の雇用が失われた。こうした影響もあり、カリフォルニア州では、90年3月から91年3月まで雇用の伸び率はゼロ。91年の失業率は7.8%（全米平均6.7%）で、38万人の雇用が失われたと推計されたのである。

第2に、州の人口構成上の影響である。70年代後半以降、カリフォルニア州の人口は、全米平均の2倍近いスピードで拡大した。80年から90年の間の人口増加数は、900万人で州の総人口の26%を占める程であった。一般的に住民数の増大は地方公共サービスに対する需要の増大を伴うが、次の特殊事情がさらに公共サービスの需要を高めることになった。

1つは、矯正人口の急激な拡大である。85年から91年の伸び率は150%程度と高い。このため、刑務所の建設費として92年以降向う4年間で40億ドルが、刑務所の維持費として毎年46億ドルが支出されることが見込まれることになった。2つは、福祉受給者の増大である。カリフォルニア州の人口に占める貧困者の割合は13%で、福祉給付に依存している割合は10.1%である。カリフォルニア州の人口は全米人口の12%に過ぎないが、全米のホームレスの20%がカリフォルニア州に集中している。福祉受給者の増大は、AFDC、医療費に対する経費圧力となったのである。3つは、移民の増加である。90年のカリフォルニア州の人口増加数は、約82万人であったが、そのうち、約30%が移民である。移民の増大は、医療サービス、AFDC、バイリンガル教育といったサービス需要の拡大を促した。92年度の医療費予算100億ドルのうち、1億6,500万ドルが難民や新市民向けで、6億7,000万ドルが不法移民向けの支

出であった。

もっとも移民流入が単純にカリフォルニア州の経費圧力になったと言い難い面もある²⁾。例えば、86年の国家移民管理改革法 (National Immigration Control and Reform Act) は、特定の不法入国者に恩赦を与え、同法によって新市民になった者に対して、州・地方政府は、連邦補助金 (State Legalization Impact Assistance Grant, SLIAG) の交付を通じて、基本的な医療、教育、福祉サービスを提供することを定めていた。カリフォルニア州では160万の移民を受け入れることになったが、89年以降、連邦が約束した連邦補助金が全額交付されなくなった。ブッシュ政権は、SLIAG 補助金11億ドルを削減したが、うち4億8,300万ドルはカリフォルニア州に交付されるべきものであった。このため、カリフォルニア州の累積赤字は5億ドルに上ったとされた。

第3に、カリフォルニア州の減税志向的な租税政策の問題である。70年代後半以降、カリフォルニア州では減税志向が強まっている。77年度から88年度の間カリフォルニア州で失われた潜在的な州・地方税収は1,780億ドルと推計されている。その大半はプロポジション13によるもので、1,200億ドルに上る。プロポジション13の成立時には、地方政府、カウンティ政府は、州政府に救済の途を求め、州予算の70%が配分されることになった。また、所得税のインデクセーション (物価調整減税) は、州政府に400億ドルもの歳入減少を、遺産税、贈与税の段階的免税措置の廃止は64億ドルを、賃借人税額控除は26億ドルもの歳入減少をもたらすことになった。さらに、86年税制改革における連邦所得税法改正に州所得税法も呼応し改正したため、年間約10億ドルの減収を被った。こうした減税志向的な政策が取られたことに加え、連邦の州・地方への援助は70年代は州歳入の25%を占めたが、91年度には17%に減少したのである。

第4に、投票箱型予算編成 (Ballot Box Budgetting) による財政の硬直化の問題が挙げられる。プロポジション4、98、99、111といった住民発議により予算総額へのキャッピングの設定や特定目的財源の拡大などが決定されたが、これが州予算編成の硬直化を招くことになった。例えば、プロポジション4

（1979年）は、州歳出の伸び率の上限を州人口とインフレの伸び率に制約し、この制約を超えた増収部分に対しては納税者に還付することを定めた（88年の還付額は11億ドルであった）。プロポジション98（1988年）は、裁量的な租税収入のうち、40%を教育費—初等教育およびコミュニティー・カレッジ—の特定財源に振り向けることにした。また、プロポジション4を修正し、歳出上限を超えた余剰収入は、教育費—幼稚園から短期大学まで—に振り向けるようにした。プロポジション99（1988年）は、たばこ税率を25セント（1箱）引き上げ、その増税分を禁煙と医療プログラムに振り向けることに決めた。この支出はプロポジション4で定めた歳出上限の例外に置かれた。プロポジション111（1990年）はガソリン税、トラック重量税を引き上げ、これを交通目的の特定財源とした。また、プロポジション4で定めた歳出上限の計算を人口とインフレから人口と一人当たり個人所得の伸び率に変更した。

こうした住民発議によって、予算の70%以上が特定目的財源化されることになり、議会の予算編成過程が事実上バイパス化されることになった。また、特定財源化されていない収入については、各経費項目間で、ゼロ・サムゲーム的な激しい予算の取り合いが行われることになった。これによって、財政の硬直化が進行し、州財政の財政危機への対応力が失われていったのである。

財政危機とその対応

さて、このような財政赤字に対しカリフォルニア州はどのような予算編成で臨んだのであろうか。まず、91年度から94年度までの州歳出、州歳入予算の概要について見ておく。歳出は、総歳出額（一般資金歳出+特別資金歳出+連邦資金歳出）の点では、連邦資金歳出が急激に増大したために増額している（表13）。しかし、州が直接コントロール可能な歳出である一般資金歳出の点では、93年度予算、94年度予算で減額している。対前年度伸び率は、93年度予算で-5.5%、94年度予算で-3.9%と厳しく抑制しているのである。

表14の一般資金の歳出項目の推移を見る。初等・中等教育(K-12教育)費、高等教育費で経費削減が進み、91年度予算に対して94年度予算では、初等・

表13 カリフォルニア州の歳出予算

(単位：億ドル、%)

| | 91年度 | 92年度 | 93年度 | 94年度 | 91-92年度 の変化率 | 92-93年度 の変化率 | 93-94年度 の変化率 | 91-94年度 の変化率 |
|---------|------|------|------|------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 州資金歳出 | 488 | 545 | 526 | 523 | 11.7 | -3.5 | -0.5 | 7.2 |
| 州一般資金歳出 | 403 | 433 | 409 | 393 | 7.6 | -5.5 | -3.9 | -2.3 |
| 州特別資金歳出 | 86 | 112 | 117 | 129 | 30.7 | 4.1 | 10.9 | 51.0 |
| 連邦資金歳出 | 215 | 267 | 296 | 318 | 24.4 | 10.7 | 7.4 | 47.8 |
| 総額 | 703 | 812 | 822 | 841 | 15.6 | 1.2 | 2.3 | 19.6 |

注) 公債資金会計については除外している。

出所) Gold (1995), *op. cit.*, p.110.

中等教育費は-5.8%の減額、高等教育費-23.6%の減額が行われている。医療・福祉関係費の方は、92年度予算はメディケイドが増額したため、19.4%増となったが、93年度、94年度は、SSI/SSP、AFDC、メディケイドのすべてで受給者の伸び率が低下したこともあって、伸び率はマイナスとなっている。

一方、表15の一般資金歳入予算については、92年度予算の伸び率は10%で

表14 カリフォルニア州の主要経費の推移

(単位：億ドル、%)

| | 91年度 | 92年度 | 93年度 | 94年度 | 91-92年度 の変化率 | 92-93年度 の変化率 | 93-94年度 の変化率 | 91-94年度 の変化率 |
|-------------|------|------|------|------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 初等・中等教育費 | 155 | 163 | 162 | 146 | 5.2 | -0.6 | -9.9 | -5.8 |
| 高等教育費 | 55 | 54 | 47 | 42 | -1.8 | -13 | -10.6 | -23.6 |
| コミュニティーカレッジ | 17 | 17 | 13 | 9 | 0.0 | -23.5 | -30.8 | -47.1 |
| カリフォルニア州立大 | 21 | 16 | 15 | 15 | -23.8 | -6.3 | 10.0 | -28.6 |
| カリフォルニア大 | 17 | 21 | 19 | 18 | 23.5 | -9.5 | -5.3 | 5.9 |
| 主要な医療・福祉費 | 93 | 111 | 107 | 98 | 19.6 | -3.6 | -8.4 | 5.4 |
| AFDC | 30 | 30 | 29 | 31 | 0.0 | -3.3 | 6.9 | 3.3 |
| メディケード | 40 | 58 | 54 | 58 | 45.0 | -6.9 | 7.4 | 45.0 |
| SSI/SSP | 23 | 23 | 23 | 21 | 0.0 | 0.0 | -8.7 | -8.7 |
| 成人矯正費 | 21 | 24 | 24 | 28 | 14.3 | 0.0 | 16.7 | 33.3 |

出所) Gold (1995), *op. cit.*, p.111.

表15 カリフォルニア州の一般資金歳入の推移

（単位：億ドル、％）

| | 91年度 | 92年度 | 93年度 | 94年度 | 91-92年度 の変化率 | 92-93年度 の変化率 | 93-94年度 の変化率 | 91-94年度 の変化率 |
|---------|------|------|------|------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 個人所得税 | 168 | 172 | 168 | 169 | 2.3 | -2.8 | 0.8 | 0.3 |
| 売上税 | 133 | 161 | 151 | 142 | 21.4 | -6.4 | -5.7 | 7.2 |
| 銀行税・法人税 | 45 | 44 | 48 | 49 | -0.3 | 7.9 | 1.0 | 8.7 |
| その他 | 35 | 41 | 42 | 38 | 16.7 | 1.8 | -9.6 | 7.5 |
| 総計 | 382 | 420 | 409 | 398 | 10.0 | -2.6 | -2.6 | 4.4 |

出所) Gold (1995), *op. cit.*, p.112.

あったが、93年度は-2.6％、94年度は-2.6％と低下している。92年度に上昇した歳入は、小売売上税・利用税とその他の歳入で、伸び率はそれぞれ21.4％と16.7％であった。主要税目である所得税は振るわず、92年度、93年度では一般歳入に占める構成比は低下することになった。

次に、91年度から94年度の財政収支の均衡政策についてである。歳出入のギャップを埋めるために、州は次の4つの政策をおこなった³⁾。すなわち、1) 連邦ないし地方政府への権限のシフト、2) 予算執行の繰り延べ、会計操作、3) プログラム経費の削減、4) 増税である。表16はこれらの政策の効果を整理したものである。歳出入ギャップの54％はプログラム経費の削減か増税を通じて行われ、23％は連邦ないし地方政府への権限のシフトで、18％

表16 カリフォルニア州の予算削減の手法

（単位：億ドル）

| | 91年度 | 92年度 | 93年度 | 94年度 | 合計 |
|---------------|------|------|------|------|-----|
| 他レベルの政府への負担転嫁 | — | 27 | 23 | 37 | 87 |
| 繰り延べ・会計操作 | 6 | 17 | 19 | 24 | 66 |
| 経費削減 | 21 | 41 | 51 | 11 | 124 |
| 増税 | 9 | 56 | 6 | 8 | 79 |
| その他 | — | 2 | 13 | — | 15 |
| 合計 | 36 | 143 | 112 | 80 | 371 |

出所) Gold (1995), *op. cit.*, p.112.

は予算の繰り延べ、会計操作によって行われた。特に、財政収支の不均衡が大きかった92年度では、増税とプログラム経費の削減が決定的な意味をもった。

これらの予算政策がどのように決定されたのか、92年度予算の予算編成過程に照らして見ていくことにする⁴⁾。92年度予算編成において、ピーター・ウイルソン州知事は、まず70億ドルの歳出入ギャップに直面することになった。これは、91年度赤字の清算に19億ドル、92年度予算の経常サービス調達に37億ドル、州の財政調整基金の積み立てに14億ドルが必要であるとされたためである。カリフォルニア州憲法では、州知事は議会に対し均衡予算の提案義務が課せられており、歳出入ギャップを埋める手段として、州知事は、起債に頼ることは許されない。このため、教育費（K-14教育費）を除くプログラム経費の1.7%の一律削減（Trigger Reduction）、生計費調整の廃止、AFDCの給付水準の引き下げ、教育費に対するインフレ調整の据え置き、精神医療及び公衆衛生サービスのカウンティへの権限の委譲（Realignment）、小売売上税・利用税、所得税の増税、現金基準から発生基準へと切り替える会計的操作、信託資金から一般資金への財源の移転といった手段による財源の捻出等が提案されたのであった。

この知事の提案に対して、民主党は知事の提案は増税に踏み切っていること、予防的な社会プログラム（例えば、胎児に対する医療）の増額を認めていることから支持した。また、多くの共和党員からも、提案が予防的な経費を除く社会プログラム経費の削減、生計費調整の廃止を認めているため支持されることになった。議会での反応は良好であったものの、知事の予算案は、すぐに歳出入ギャップの見積もりの甘さを露呈することになった。歳出入ギャップは、3月中旬の推計では99億ドルに、3月下旬の推計では126億ドルに拡大した。そして、4月の財政局の分析ではさらに増大し、143億ドルと推計されたのであった。実に1月の予測の2倍の誤差が生じたのである。この誤算が生じたのは、景気悪化が予想を上回り、歳入の低迷が懸念されたこと、教育、医療、福祉の受給者が景気の悪化と人口増加によって引き上がるのが予測されたためである。

3月下旬推計の126億ドルのギャップを埋めるため州知事は、4月に予算案

の修正を余儀なくされた。修正された予算では、さらにプログラム経費の削減、地方政府への権限委譲の拡大、小売売上税、アルコール税、電話税の増税が踏み切られることになった。この権限委譲の拡大によって、州の主だった保健プログラム—精神衛生プログラム、公衆衛生サービス—等は、カウンティに委譲されることになったのである。しかし、4月推計の143億ドルのギャップに対しては、州知事は新たに修正した予算案を提出せず、超党派議員で構成される合同特別委員会との交渉で、補填財源の捻出と経費削減を行うことにした。4月後半に、委員会では、セカンド・ハウスのモーゲージ控除の廃止、住宅モーゲージ控除額の上限設定、公益サービスの課税、遺産税の増税による歳入の追加とカウンティへの権限委譲の拡大、矯正費の削減による歳出の抑制を内容とした計画に合意した。この委員会案は、さらに幾つか点—福祉給付金の3年間の凍結等—で修正が施された後、議会で承認された。実に、92年度予算の歳入・歳出ギャップを埋めるために、77億ドルの増税と73億ドルの経費削減が準備されたのである⁶⁾。当初の予算案では増税額は8億ドルで、経費削減額は62億ドルであったので、ほとんど増税によって、拡大した歳出入ギャップの補填が行われたことになる。増税、経費削減の中身は以下の通りである。

(1) 増税

個人所得税（13億ドル）、小売売上税（41億ドル）、電話税（7億ドル）、事業税（6億ドル）、自動車免許税（8億ドル）、アルコール税（2億ドル）。

(2) 経費削減

1.7%の経費一律削減（8億ドル）、15の州プログラムの地方政府へ委譲（23億ドル）、現金主義から発生主義への会計操作（8億ドル）、州年金基金からの借入れ（11億ドル）、AFDCの給付水準の引き下げ、公務員給与及び福祉給付の生計費調整の凍結等によるプログラム経費の削減（13億ドル）、信託基金からの財源移転（5億ドル）。

以上、カリフォルニア州の事例に即して州財政危機について検討した。財政危機の原因には、軍縮への転換に端を発する軍事産業の斜陽化、移民の大量流入と貧困層の沈殿、それに伴う医療・福祉関係費の増大、プロポジション13

に代表されるカリフォルニア州の減税志向、予算編成の硬直化をもたらす投票箱型予算編成といった問題が指摘された。多くの州で共有されている原因だけでなく、カリフォルニア州の状況に深く根ざした原因をも確認できた。こうした財政収支の不均衡に対して州政府は、増税、経費削減を主たる手段として、財政規律の保持に努めたのである。さらに、副次的な手段として、会計操作や会計間の財源移転など、表面上の予算均衡を偽装する政策 (Smoke and mirrors) や地方政府への権限委譲を通じた負担転嫁政策も取ったのである。このように、州政府は、公債発行以外のあらゆる手段を総動員して、財政収支の回復を図ろうとしたのである。

注)

- 1) James D. Savage, "California's Structural Deficit Crisis", *Public Budgeting & Finance*, Vol.12. No.2. 1992, pp.83-90を参照
- 2) 不法移民が財政にマイナスの影響のみ与えたかどうかは、異論がある。矢作弘著『ロサンゼルス 多民族社会の実験都市』中公新書、1995年では、アーバン・インスティテュートの反論を紹介している。
- 3) Jeffrey I. Chapman, "California: The Enduring Crisis", Gold (1995), *op.cit.*, pp.113-114を参照。
- 4) James D. Savage, *op.cit.*, pp.90-93を参照。
- 5) Jeffrey I. Chapman, *op.cit.*, pp.116-118を参照。
- 6) 以上見てきた予算法の議論は、歳出予算のアウトラインを示すものに過ぎない。増税やプログラム経費の変更については別に15の法案の審議が必要である。これらの法案の審議過程で、予算法の修正が行われた。例えば、AFDCの生計費調整の凍結期間3年から5年への延長、州所得税の最高税率の9.3%から11%への引き上げ等が行われた。
- 7) 小売売上税は1.25セント増税した。税率引き上げのうち、臨時的な増税部分が1/2、恒久的な増税部分が1/4、カウンティへの財源移転目的の部分が1/4であった。

おわりにー財政危機は去ったのかー

90年代中盤から「アメリカ経済は、過去30年を通じて、最も健全な状態にある」¹⁾。この1997年の『経済諮問委員会年次報告 (The Annual Report of The Council of Economic Advisers)』の指摘通り、マクロ経済的なパフォーマンスは良好である。経済成長率は堅調な伸びを見せると共に、失業率

と消費者物価インフレ率の和で示される悲惨指数 (misery index) は60年代以降最も低い数値となっている (93年から95年に15.1から13.8に低下)²⁾。さらに、レーガン政権以降の懸案の課題である連邦財政赤字は著しい改善が見られ、GDPに占める財政赤字の割合は、先進国中最も低い水準となっている (92年度の4.7%から96年度には1.4%に低下)³⁾。こうした状況の中、州財政の状況も好転をみせつつある。景気回復に伴う増収、メディケイドを始めとした経費の削減によって、96年度の一般資金ベースの財政収支比率は6.9%を記録している。これは、80年代以降、最も高い数値であり、実に12州で財政収支比率は10%を越える状態になったのである⁴⁾。

では、財政危機は景気の好転と共に解決されたのであろうか。いみじくもS. D. ゴールドは94年の全米租税協会の年次総会で「財政危機は去ったのか (Is the State Fiscal Crisis Over?)」というタイトルで報告を行っている⁵⁾。その報告の中で彼は、財政危機を短期的な危機と長期的な危機とに峻別している。短期的な危機とは、景気後退によって収支のバランスが崩れ、現年度ないし次年度に大幅な財政赤字が生じた場合であるとし、長期的な危機とは、既存の歳入システムでは現行のサービス水準の維持が困難となり、財政赤字が構造化している場合であると定義している。そして、彼は、短期的な危機は景気回復と共に去ったものの、未だ多くの州は長期的な危機の真っ只中にあると結論している。

確かに、このゴールドの見解と同様に、州歳入システムの欠陥について問題視する見解は少なくない。Randall G. Holcombe と Russell S. Sobel の共著『州税収の成長と変動性－州財政危機の解剖－』 (*Growth and Variability in State Tax Revenue. An Anatomy of State Fiscal Crisis*)⁶⁾ では、州財政危機の基本的な原因は、州経費に対する需要圧力の高まりにあるのではなく、むしろ州税収の景気循環的な変動性 (Cyclical Variability) にあると指摘している。州の基幹税である個人所得税と小売売上税の課税ベースの所得弾力性の高さが、景気下降局面では、常に税収不足を引き起こし、財政危機へと導くことを実証している。

また、NCSL (National Conference of State Legislatures) と NGA

(National Governor's Association) の報告書『90年代の州税制』(*Financing State Government in the 1990s*)でも、現在の州税制システムは1930年代に設計された「重工業国家 (Nation of Smokestack industries)」の産物であり、現代の経済社会構造の変化—経済のサービス化・情報化、事業活動の州際化・国際化—にキャッチ・アップできない税制となっているため、歳入欠陥を生み出していると指摘しているのである。

歳入システムの欠陥の是正措置として、前者の著書では、税体系自体を見直すのではなく、財政調整基金制度を充実させ、歳入の年度間調整を高めることを提案している。後者の報告書では、小売売上税のサービス課税化、州間協調を通じた州法人税の課税強化、州付加価値税の導入、さらにはドイツ型共同税を模した連邦共同分与税 (Common Shared Tax) といった具体的な改革案が提示されている。いずれの改革案を取るにせよ、州歳入システムのオーバー・フォールがない限りは、周期的に現れる景気後退の波に州財政は常にさらされることになる。いつまで、州政府はこの「財政のローラーコースター (Fiscal Roller Coaster)」⁸⁾に乗り続けるのであろうか。

注)

- 1) 経済諮問委員会前掲書、p.50.
- 2) 数字については、前掲書、p.54参照。
- 3) 数字については、前掲書、p.55参照。
- 4) 数字については、NASBO, *The Fiscal of States Executive Summary 1997*, p.2.
- 5) Gold (1994), *op.cit.*, pp.165 - 175.
- 6) Randall G. Holcombe and Russell S. Sobel, *Growth and Variability in State Tax Revenue An Anatomy of State Fiscal Crisis*, Greenwood Press, 1997.
- 7) Ronald Snell ed., *Financing State Government in the 1990s*, National Conference of State Legislatures, National Governor's Association, 1993.
- 8) Alice Rivlin, *Reviving the American Dream: The Economy, the State, & the Federal Government*, Brookings Institution, 1992, p.129.