

《論 説》

連邦制下の財産税問題

——プロポジション13以降のカリフォルニアの地方財政の一動向——

坂 本 忠 次

はじめに

本稿では、今日国の内外で課題とされるに至っている地方分権をめぐる問題⁽¹⁾について、連邦制国家のアメリカ合衆国、とりわけ1978年のプロポジション13号以降のカリフォルニア州を中心とした財産税 (Property Tax) 並びに他の地方税を中心に、アメリカ地方財政の一動向について、筆者なりの若干の素描を行っておくことを課題とする。すでにいくつかの研究業績もある通り、アメリカ合衆国の地方分権は、日本やイギリスなど単一制国家の地方自治財政と比較してきわめて多様でユニークな性格を示していると思われるが、「納税者の叛乱」(Tax Revolt) と云われているプロポジション13以降のカリフォルニアに始まるアメリカの課税・支出制限運動を背景とした同州における1980年代の地方財政の変貌について、若干の検証を行っておくこと

(1) 国際的には、1985年9月の国際自治体連合 (IULA) の第27回世界大会 (リオ・デジャネイロ) での世界地方自治宣言があり、わが国では、1993 (平成5) 年6月の国会における「地方分権の推進に関する決議」の採択と、村山連立内閣の地方分権推進委員会の設置による分権化への「大綱」づくりの動きなどがある。

を課題としている。

1 レーガン政権下の新連邦主義と「新しい州権」

連邦制国家アメリカ合衆国における政府間関係と地方自治は、建国以来歴史的には多くの変貌を経つつ今日に至っている。連邦制国家アメリカ地方政府を見ると、州憲法と独自の法律・司法機構を有する50の州 (State) と地方自治体である市 (City)、準地方自治体であるカウンティ (County, 郡とも訳されている)、やタウンシップ (Township) およびタウン (Town)、学区区 (School District)、特別区 (Special District) などから成っている⁽²⁾。

市は基礎的な地方政府であり、道路、治安、消防、公衆衛生、上水道、図書館、公共事業、保健、社会福祉、一般行政その他の事務を行う⁽³⁾。

カウンティは、市やタウンなどよりも広い特定の地域で州に代わって行政事務を遂行する。日本の戦前の郡に相当し、各州によってその数も様々となっている。カウンティの最も基本的な役割は、財産税 (Property Tax) の徴収、道路、治安、裁判所、刑務所、社会福祉、教育などを行う。コネチカット州及びロードアイランド州にはカウンティは存在しないが、他の州には存在する。

タウン及びタウンシップは、行政区域は市より小さく、20州で見られる。このうち11州でタウン・ミーティング、タウンシップ・ミーティングという直接民主主義が実施されている。東海岸の諸州 (例えばニューヨーク州、ベ

(2) アメリカの地方自治については、例えば、山下茂・谷聖美『比較地方自治』(シリーズ'80年代の地方自治11)、第一法規、1982年、第2章第4節。ジョゼフ・ツインマーマン・神戸市地方自治研究会訳『アメリカの地方自治』勁草書房、1986年。中邸章『アメリカの地方自治』学陽書房、1991年。財政学分野では前田高志『現代アメリカ経済と財政』東洋経済新報社、1992年、第1章などを参照。

(3) 以下は前掲、前田、7～8ページなどを参照した。

ンシルバニア州、ニュージャージー州、ミシガン州ほか)ではタウンの役割が大きくなっている。

学校区は、上記の行政区域から独立して学校教育サービスを提供する地方団体で、カリフォルニアなどほぼ半分の州で設置されている。もっとも、カウンティやタウン及びタウンシップで学校教育行政を実施している州もある。

特別区は、大都市圏や複数の地域において、特定の公共サービス（上下水道、公共交通、住宅、消防、コミュニティサービスほか）を提供する地方団体である。学校区と特別区は、日本の特別地方公共団体としての東京都特別区や一部事務組合に照応するものであろうが、日本の特別地方公共団体よりも権限が強く明確な自治体となっている。

アメリカ合衆国の政府間関係は、1970年代末から、特に1980年代のレーガン政権（1期目1981—1984、2期目1985—1988）、さらにブッシュ政権（1989—1992）へとつづく長期の共和党政権下の新自由主義、新保守主義のもとでの「州権強化」をうたった新連邦主義的諸政策によって大きく変貌を見せたことは、すでに指摘されてきているところである。このような動きは、すでに1970年代のリセッションと地方財政危機のもとで進行し始めたが、例えば

1975年4月の全国知事会政策研究センターによる「地方政府に対する州政府の責任；行動アジェンダ」の公表、78年にデンバーで開かれた、全国知事会年次大会における有力な共和党知事のバーモント州知事 R. A. スネリングの「新しい州権」(New State Right)の確立の提唱がそれを示すものであった。このような「新しい州権」の動きを通じて、連邦政府の財政支出の大幅な削減が政治課題とされたことは言うまでもないが⁽⁴⁾、この間に州・地方間

(4) 川瀬憲子「アメリカ新連邦主義下の州と地方の財政関係」『日本財政学会第46回大会報告要旨』1989年10月、ほかの論文参照。

の政府間関係がどのように変貌したかが課題となる。

この間の州・地方の政府間関係の変貌には、カリフォルニア州、マサチューセッツ州などにおける課税制限運動の役割が大きかったと云われるが、1978年6月のカリフォルニア州議会におけるプロポジション13の可決以降の予算編成のあり方にも大きく規定されていたと云えよう。即ちそこでは、①住民による課税制限運動が、州政府に地方政府の課税制限の権力を付与すると共に、財政危機が一段と深刻化した都市政府に介入する契機を与えたこと、②州政府への地方政府権限——例えば保健、福祉、自治裁判所、土地利用、財産税課税評価基準などの権限——の吸い上げが見られて行ったこと、③州政府が地方政府の予算管理についての統制権限を入手したこと（ニューヨーク州のニューヨーク市への介入）、④州政府による地方政府の起債統制の強化が見られたこと⁽⁵⁾、などを挙げ得ることであろう。

いわば、連邦政府に対する州政府のリーダーシップの拡充と財政自主権の強化——連邦・州関係の分権化——と並行した州・地方関係における集権化とも云える事態が進行していることであった。

これをレーガン政権時代の第1期についてまず連邦・州間関係について見ると、レーガンは、まず82年1月の年頭教書において、82年度ベースで610億ドルの連邦補助金を削減し州政府にプログラム権限を返還し、また、100%連邦が財政支出してきたフード・スタンプを廃止し、一方、信託基金を創設し88年度まで州政府の歳入減を埋め合わせることを提案した。これは新しい連邦主義によるターン・バックとスワップと呼ばれるものであったが、このような連邦補助金・ローラー括補助金（Crime Control Block Grant）が成立した。その他、保健福祉、教育、社会サービス関係のブロック・グラントの成立が見られた。特定補助金の整理削減が行われ、これによって州・地方の

(5) 新藤宗幸「転換期のアメリカ政府間関係」日本地方自治学会編『転換期の地方自治——課題と展望——』敬文堂、1988年、所収、66—68ページ参照。

財政危機が加速されて行った⁽⁶⁾。

このようなレーガンによる新連邦主義と「新しい州権」のもとで、州・地方間関係がどのように変貌していくかであるが、1970年代後半から1980年代にかけての州・地方間の財政関係の変貌と危機を見ていく視点としてこの時期のカリフォルニア州議会にはじまる「納税者の反乱」(Tax Revolt)といわれる課税制限運動の影響を見ておかねばならない。

2 カリフォルニア州における課税制限運動の特徴

a. プロポジション13とその後の住民動議

プロポジション13は、1978年6月6日、カリフォルニア州の州選挙で提案されたもので、州憲法で規定されている財産税の条項(カリフォルニア州憲法第13条Aの規定)の改正(減税)を求めたもので、住民投票の第13番目の案件として住民側から提案されたものである。地方団体の主要な税源の一つである財産税(Property Tax)の課税に一定の制限を加えたもので、その後の各州の一連の課税制限運動への大きなきっかけをなす提案であった。

カリフォルニア州においてこのような提案が住民から出された背景には、全米における州・地方団体の財政危機が一般的背景として存在する中で、より直接的には、①民主党カーター政権下、当時のブラウン州知事(1975～)による社会福祉、教育、保健などの政策が、州・地方団体の財政の支出増や肥大化をもたらした、財産税の負担増の見られた中産階級の課税への不満や批判が高まっていたことである。また、②急激なインフレや人口流入等——特に第3世界からの——によって地価が高騰し、住宅地等の取得難が起こった

(6) 新藤, 69～70ページ。例えば Maternal and Child Health Services (MCH), Preventive Health and Health Services (PHHS), Education Block Grant (ED), Social Services Block Grant (SSBG) などはその一例。

こと、③好景気とインフレなども手伝って、州の一般会計の黒字額（剰余金額）の増大が見られていたこと、などにあった⁽⁷⁾。

ところでプロポジション13には、財産税に関する次のような規定が含まれていた。そのポイントとなる条項を挙げてみると、

- (1) 財産税の最高税率は、不動産実評価額の1%を超えないこと。
- (2) 全不動産（売買されていない）の評価額を1975～1976年の価額水準（1975年3月1日の市場価格を基準とする）に引き下げること。
- (3) 不動産の評価額は、^{インフレーション}物価上昇と共に上昇するが、初年度以降の上昇率は原則として年2%を上限とすること。不動産の所有者を変更する場合には、不動産は通常購入価格である時価（Market Value）で評価すること。
- (4) 州及び地方団体は、他のいかなる財産、売買商品にも、また実財産の取引などにも、新税を課すことができないこと。
- (5) 州税の増税、新税の創設は、州議会の上・下両院での2/3以上の賛成を、また、地方団体における特別税の新設には住民投票の有効票の2/3以上の承認を、それぞれ必要とすること。
- (6) 以上の規定は1978年7月1日から実施すること。……

およそ以上のような規定であったが⁽⁸⁾、その後上記の規定に2つの修正規定が加えられた。それは、55歳以上の納税者がカウンティ内を移動する際、現在の住宅の時価より低い価額の住宅を購入する限り、その納税者の財産税評価額を据え置くことができるようにしたこと。また、この修正条項の適用範囲は、カウンティ相互間の協定としても拡大され、納税者は、財産を家族間で移転する場合不動産の再評価をすることなくできることにしたこと、で

(7) 前掲、前田、50ページ。

(8) (9) O'Sullivan, Terri A. Sexton, Steven M. Sheffrin, The Future of Proposition 13 in California, CPS report, California Policy Seminar, University of California, 1993, pp. 1～2.

あった⁽⁹⁾。

1978年6月のプロポジション13の可決(i)を契機として、まずカリフォルニア州内では中産階級を中心に住民の減税運動、財政支出抑制運動が活発化した。この点から概観しておこう。

ii 1979年11月 プロポジション4を可決

州・地方団体の予算、歳出規模を前年度支出額に年人口増加率＋インフレ率（全国平均）を乗じた額以下に制限するものである。提案者の名前を取って Gann 制限とも呼ばれた。なお、歳出を上回る歳入があった場合には納税者に還付することが義務づけられた。1988年には11億ドルが還付されたと云われている⁽¹⁰⁾。

iii 1980年6月 プロポジション6を可決

州所得税の負担を1/2にするプロポジション6の住民動議が提出され可決された。

iv 1982年6月 プロポジション可決

州相続税・贈与税の廃止、州所得税のインデクセーションを内容とする提案を可決した。

v 1984年 公共料金等の引き上げに関するプロポジションの可決

州公共料金等の引き上げは州議会での2/3以上、地方団体の公共料金の引き上げも住民投票で2/3以上の賛成を要する動議を可決した。

vi 1988年 プロポジション98を可決

一般財源税収の最低40%を公立小学校、コミュニティ・カレッジ等学校区財政の支出に充てるといった一般財源の特定財源化をねらった住民動議。また、歳入に余剰が生じた場合には納税者に還付することがこれまでの取り決

(10) 以下は、主に前田高志「アメリカ連邦制度における財政赤字問題」、『経済論集』（大阪学院大学）、第7巻第2号、1993年8月、より引用。なお、前掲、CPS report、及び、Lenny Goldberg, Taxation with Representation, California Tax Reform Association and New California Alliance, 1991. も参照。

め（プロポジション4）であったが、還付はせず幼稚園・小学校費の財源に充当することにした。なお、学区の経費をどのように支出するかについての州知事及び州議会の裁量権はなお幾分か残されていたが、民主党が多数を占めた州議会と州知事（共和党）とのこれらの意志決定をめぐる政治的対立がしばしば見られた。特に州知事がプロポジション98の中断を求めると、州議会がこれを拒否した例などが報告されている。

vii 1988年 プロポジション99を可決

州税におけるたばこ税を1箱当たり25セント増税し、その徴収を禁煙事業並びに医療事業に充てることを認めた提案。この動議も、州議会の予算審議のプロセスを経ずに一定の財源を特定の歳出に充てるという一般財源の特定財源化をねらったものであった。この動議によって、州がたばこ税の増税を行う可能性が少なくなったとされている。

viii 1990年 プロポジション111を可決

州ガス税を2倍に増税し、またトラック重量税を引き上げ、これを道路財源として利用する動議。また、州・地方団体の予算、歳出規模の伸びを人口増加率+インフレ率に制限していたプロポジション4を、人口増加率+人口1人当たり所得の伸び率を乗じた額以下に制限することに修正した。

1979年のプロポジション4が定めた歳出抑制措置では、歳出の年増加率は6.9%と推計されるが、プロポジション111による歳出の年伸び率は8.7%と推計できる。しかし、実際の歳出は、行政需要の増加によって年13%程度も伸びることが予測されるので、限られた財源をどのように各経費に充当するかが問題となる。1988年のプロポジション98によって、初等教育費に充てる財源の特定化が行われることになったが、これにともなって、特定財源を与えられない交通、高等教育、警察、消防、保健などの分野への支出に充てる財源は、厳しい状態に置かれる可能性が高くなった。

共和党のデュークメジアン知事は、増税反対論者であり、知事在職中の8年間しばしば歳出に対して知事拒否権を発動した。プロポジション4で定め

た歳出抑制措置が増大する財政需要に対応できないので、この動議の提出となったものである。

b マサチューセッツ州のプロポジション 2 1/2の動議

カリフォルニア州の課税制限運動と対照的な東海岸の課税制限運動のケースに、1980年11月に可決されたマサチューセッツ州のプロポジション 2 1/2の住民動議がある。これは①財産税 (Property Tax) の実効税率が2.5%以上の地方団体は、実効税率が2.5%になるまで税込総額を毎年15%づつ削減すること、②2.5%達成後は税込総額の伸びを年率2.5%以下に抑制すること、③実効税率2.5%以下の地方団体も上記に準じ税込総額の伸びの抑制を継続していくこと、……などを定めた動議である。

以上に見る通り、カリフォルニア州のプロポジション13に始まる住民投票に基づく課税制限運動は、その後のいくつかの新しいプロポジションの提案となって州議会に地方団体の課税制限（したがって一般財源の特定財源化等による歳出規模の抑制へと展開）の権限付与をもたらしていくのである。それは同時に州税や公共料金の増税・引き上げを制限し、これの減税・引き下げを求める運動にも発展し、州知事の拒否権発動がしばしば見られ、共和・民主両党間の州行政及び地方行政をめぐる利害の対立と政争にまで発展していくケースも見られ出している。

3 プロポジション13以降のカリフォルニアの地方財政の変貌

プロポジション13とその後における新規及び修正条項の諸提案などを通じ、また、1980年代のリセッションなどアメリカの景気動向なども反映して、カリフォルニアの州、地方財政が現実にとどのような影響を受けたかを次にいくつかのデータを用いて実証していく。なお、1980年代は、1981年1月から登場した共和党レーガン政権（2期）下で、1981年と1986年の2度にわ

たる税制改革が行われ⁽¹¹⁾、その間一連の課税・支出制限 (Tax and Expenditure Limitation) の運動⁽¹²⁾が全米各州で展開されるが、紙数の都合で本稿ではその間の経緯は省略する。

ところで、プロポジション13の財産税条項は、およそ3つの重要な影響を与えたとされている⁽¹³⁾。その第1は、1978年に財産税収入の57%の、直接的な削減となって、現われたことである。法案が通過した時点では、時価 (Market Value) の凡そ2.5%が、財産税の平均有効税率だった。したがって、財産税の税率を1%に制限し、1975—76年の評価額に戻し課税するというこの法案の通過によって、財産税の著しい減収がもたらされたのである。そこで、行政サービスの急激な低下を避けるため、州政府は各種の基金を用いねばならなかった。州政府と地方団体の財政の密接な関係がこのようにして始まり、今日までつづくことになるのである。

第2に、この結果、州は、地方団体の財産税、課税について全く新しい制度を企画しなければならなくなった。各州や地方団体は、財産税の課税限度が税率1%になることで、歳入を確保するための複雑な制度を取ることを余儀なくされた。そうして、

第3に、プロポジション13は財産税の課税そのものの性格を根本的に変更

(11) レーガン政権下の税制改革については、渋谷博史『レーガン財政の研究』東京大学出版会、1992年、83ページ以下。土生芳人『現代経済と財政』岡山大学経済学研究叢書、第16冊 (御茶の水書房刊)、140ページ以下、藤岡純一『現代の税制改革』法律文化社、1992年、第2章などを参照。

(12) 課税・支出・制限運動については、前田、前掲書、第3章にくわしい。この運動は、まず1978～80年の間に集中的に行われ、その後鎮静化した。修正条項はいくつかの州で見られている。なお、1985年時点での実施州は、財産税の税率に関する制限31州、財産税収入に対する制限22州、財産税の評価替えに対する制限7州、歳出総額に対する制限6州、歳入総額に対する制限6州などとなっている (前田、前掲書、71ページ)。ほかにも、所得税のインデクセーション、均衡予算規定、州知事の拒否権発動、緊急時対策基金などが見られた。

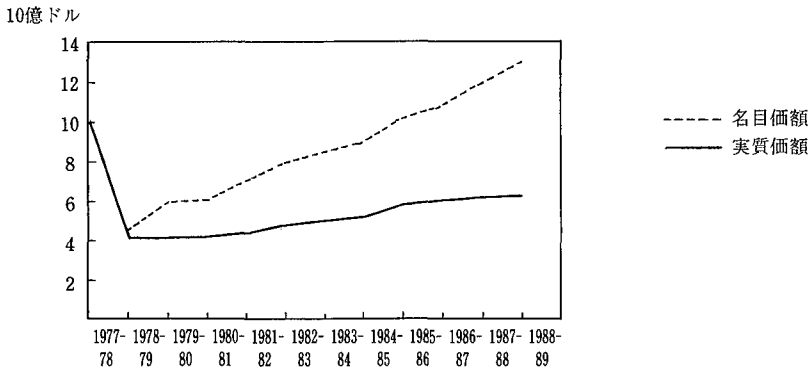
(13) CPS report, pp. 9～10.

させた。従来市場価額 (the market value of the property) で課税されていたものが、今後は、財産取得者は、その購入価額 (acquisition value) に課税されるにしても、その評価額 (assessed value) は年率 2% の上昇率の範囲まででよく、評価額は物価上昇率よりもかなり小さく、市場価額との間にかなりの不均衡 (disparity) を生じさせることとなり、その後財産評価をめぐる訴訟や州裁判問題を各地で引き起こすところとなったのである。

まず、カリフォルニアの財産税収入は、名目額では、プロポジション13の成立した1978年の1年後には10億ドルから名目額で52%に落ちこんだ (実質額では4割台へ)。財産の評価額は、当初年14%上昇しその後上昇率はスローダウンした。一方、財産税収入は、名目額では年12%の上昇を見せ1989年までに133億ドルに達した⁽¹⁴⁾。しかし、物価上昇 (インフレ) 分をデフレートとした実質価額での上昇は停滞的で、1984—85年、1985—86年当たりから名目額の上昇につれて僅かな上昇が見られ出している (図1参照)。

これを、カリフォルニア州における1人当たりの財産税収入について見る

図1 カリフォルニア州における財産税収入の推移
(1977—78～1988—89, 単位10億ドル)



注) Lenny Goldberg, Taxation with Representation, 1991 による。
(原典) State Board of Equalization, Annual Reports.

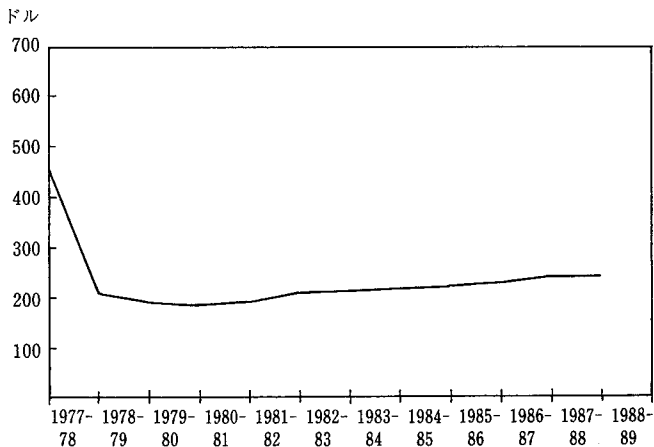
と、表1及び図2の通りとなる。人口1人当たりの財産税収入は、プロポジション13以前の1977—78年の459.76ドルが、1年後1978—79年には201.36ド

表1 カリフォルニア州における人口1人当たり財産税収入の推移
(実質価格, ドル, %)

年 度	人口1人当たり税収入	対 前 年 度 比
1977 — 78	459.76	
1978 — 79	201.36	-56.2
1979 — 80	196.25	- 2.5
1980 — 81	190.82	- 2.8
1981 — 82	194.46	1.9
1982 — 83	204.16	5.0
1983 — 84	208.60	2.2
1984 — 85	213.71	2.4
1985 — 86	219.10	2.5
1986 — 87	223.50	2.0
1987 — 88	229.34	2.6
1988 — 89	233.11	1.6

注) 出典は図1に同じ。

図2 カリフォルニア州における人口1人当たり財産税収入の推移

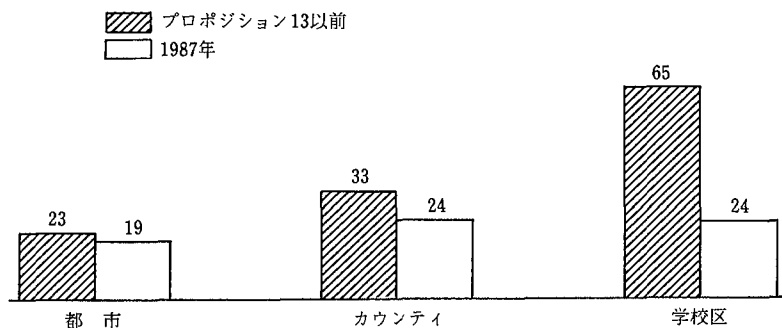


注) 出典は図1に同じ。

ルと-56.2%という半分以下の数字に一気に落ちこんだ。その後も1980-81年の190.82ドルまで落ちこんだが、以後は年々僅かずつの上昇を見ているが、実質価額の伸びは停滞的である。

カリフォルニア州の都市、カウンティ、学校区についてプロポジション13成立以前と1987年とを比較し、歳入に占める割合の変化を図示したものが図3である。この間都市では23%→19%、カウンティでは33%→24%、学校区では65%→24%へと減少を見ている。都市よりもカウンティ、さらに特に学校区財政において大宗を占める財産税収入の落ちこみが著しく、公共支出の削減と共に財政的な打撃が、カウンティや学校区で大きいことに注意しておかねばならない。

図3 カリフォルニア州における財産税収入の割合の変化
(プロポジション13以前と1987年の比較、%)



注) 出典は図1に同じ。

(原典) Legislative Analyst, 1988 による

これを、カリフォルニア租税改革協会が出したデータによって中位価格の住宅の財産税に与えた影響について見ると、表2に見る通りとなる。プロポ

(14) Lenny Goldberg, *Taxation with Representation*, 1991, pp.55-56. 1977-78~1987-88にかけての財産の評価額は、物価上昇で16.5%、所有者の交代で41.6%、新建設で32.8%である。しかし個人財産の評価額の上昇は6%、州財産の評価額は3.1%の上昇に止まっている。

表2 プロポジション13が中位価格の住宅の財産税に与えた影響
(単位、ドル、%)

	1975年	1978年	1989年
プロポジション13 成立の影響			
評価額	37,000	38,000	48,000
家主控除額	7,000	7,000	7,000
被課税額	30,000	31,000	41,000
税率	2.5%	1.0%	1.0%
財産税額	750	318	410
プロポジション13 の成立がなかった場合			
評価額	37,000	46,000	308,062
家主控除額	7,000	7,000	7,000
被課税額	30,000	39,000	301,062
税率	2.5%	2.5%	2.5%
財産税額	750	975	7,527

注) Taxation with Representation, により作成。

ジション13が成立した前後で税率は2.5%→1%に下り、家主控除後の財産税額は750ドルから318ドルへと半額以下に減少した。1987年には評価額の上昇により財産税収の僅かな上昇を見ている。

もし、プロポジション13の成立がなかったと仮定すると、1978年には評価額の若干の上昇により財産税額は750→975ドルへと上昇する。1989には、評価額は30万8,062ドルと1975年の約8.3倍にもはね上がり、家主控除額を一定とし、税率も2.5%に据え置かれるとするならば、7,527ドルと1975年時の約10倍に増大していた筈である。

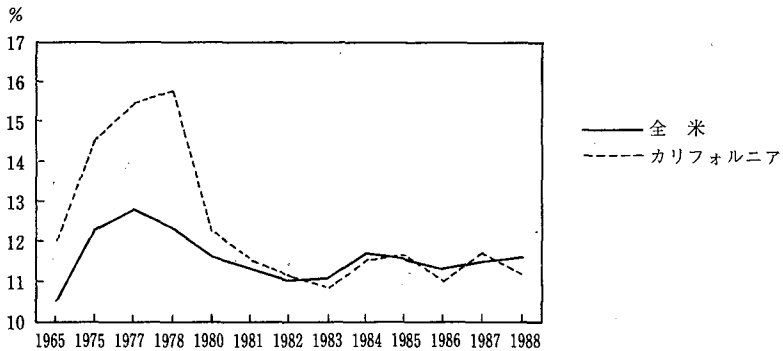
以上の点を、個人所得に占める税収割合の変化について見よう。同州・地方団体の個人所得に占める課税収入の割合は、表3及び図4に見る通り1975～78年頃はほぼ15%台を占めていた。1978年のプロポジション13の課税水準への影響は直後には見られないが、1980年代初頭から10～12%前後の課税水準に低下した。これは、1981～82年の全米のリセッションによる所得の低下を反映するもので、カリフォルニア州でも州・地方の財政収支の赤字へと進ん

表3 合衆国における州・地方の個人所得に占める税収割合の推移 (%)

年次	カリフォルニア 州・地方	全米平均	カリフォルニア と全米との比較	順位
1965	12.0	10.5	+1.5	9
1975	14.6	12.3	+2.3	4
1977	15.5	12.8	+2.7	3
1978	15.8	12.3	+3.0	4
1980	12.2	11.6	+0.6	14
1981	11.5	11.3	+0.2	18
1982	11.1	11.0	+0.1	17
1983	10.8	11.1	(-0.3)	24
1984	11.5	11.7	(-0.2)	23
1985	11.7	11.6	+0.1	18
1986	11.0	11.3	(-0.3)	25
1987	11.7	11.5	+0.2	17
1988	11.2	11.6	(-0.4)	24

注) 前掲, Taxation with Representation, 1991 による。
(原典) ACIR, 1989

図4 合衆国における州・地方の個人所得に占める税収割合の推移 (%)



注) 出典は図1と同じ。

でいる。1983年以降11%台で若干の回復を見たが、1983年の10%台へのボトムをへてその後11%台で停滞的に推移している。

合衆国における個人所得100ドル当たりの州・地方税収入の割合の変化についてプロポジション13成立前後について比較して見ると、表4及び図5の

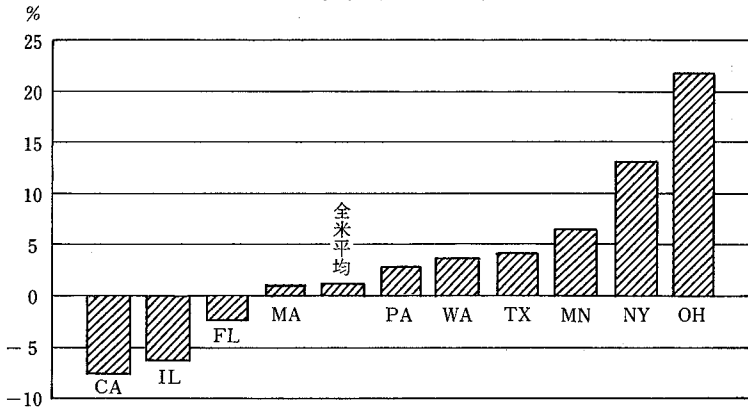
表4 合衆国における個人所得100ドル当たりの州・地方税収入の割合の変動

	1970—1978	1978—1987	1970—1987
カリフォルニア (CA)	15.8	-20.1	-7.5
イリノイ (IL)	-3.6	-2.6	-6.1
フロリダ (FL)	-0.6	-2.0	-2.6
マサチューセッツ (MA)	22.3	-17.5	0.9
全米平均	6.6	-5.1	1.2
ペンシルバニア (PA)	9.0	-5.7	2.8
ワシントン (WA)	8.2	-4.4	3.5
テキサス (TX)	5.1	-1.0	4.1
ミネソタ (MN)	7.7	1.2	6.5
ニューヨーク (NY)	13.4	-0.3	13.1
オハイオ (OH)	6.7	14.1	21.8

注) 表3に同じ。

(原典) National Council of State Legislatures Inter-State Tax Comparisons and How They Have Changed over Time, Feb. 1989.

図5 合衆国における個人所得100ドル当たりの州・地方税収入の割合の変動 (1970—1987)



注) 出典は図4に同じ。

通りとなる。全米平均では1970—78年で6.6%の上昇, 1978—1987年に5.1%の減少, 1970—1987年を通算すると1.2%の上昇となっている。

全米平均と比較して個人所得に占める税収割合が落ちこんだ州は図5の左

側に位置するカリフォルニア、イリノイ、フロリダ、マサチューセッツの各州で、このうち特にカリフォルニア州の減収が最も大きく、つづいてイリノイ州となっている。特にプロポジション13可決（1978）をはさむ前後の時期でカリフォルニア州の変動幅は、1970—1978年の期間の15.8%が1978—1987年の期間の-20.1%へと大きく落ちこんだことが分かる。その後1980年代には幾分回復したが、なお前期間を通して-7.5%の変動を記録したのである。

マサチューセッツ州では、1970→1978年の期間に22.3%増加したのに対し、1978—1987年の期間では-17.5%の変動を記録した。カリフォルニアやマサチューセッツ州の大幅な変動は、プロポジション13やプロポジション2 1/2がもたらす財産税への影響があるかも知れないが、むしろ、1980年代初頭のリセッションがもたらす売上税や所得課税への影響が大きかったことを示すものであろう。

プロポジション13以降のカリフォルニア州におけるカウンティ、都市、学校区、特別区の財政状況への影響を総括的に検討しておこう。表5、表6はカウンティ及び都市の歳入の構成比のこの間の変化を見たものである。プロポジション13成立以前と直後、1990年代初頭を例に見たものであるが、カウンティの歳入では、財産税が当初約32%もあったものが直後15%に落ちこみ以後20%台に回復した。これに対応して、事業収入が4.2%→12.3%に上昇し、その他収入も5.6%→8.1%に上昇している（料金収入も僅かに上昇）。この間連邦補助金25.4%→17.0%へ減少を見せたが、州補助金が22.9%から直後32%、90年代にも3割台に拡大を見せており、これを通じて州政府のコントロールを強く受けるに至っている。

一方、都市財政では、歳入に占める財産税の比重が成立前の12.3%から成立直後の5.6%へと落ちこんだ。その後若干回復して90年代初頭には7.1%となっている。これに対応して売上税（sales taxes）及び利用税（use taxes）が8.7%→9.2%に増加し、その他諸税も5.8%→10.7%に増大している。また、経常サービス料金（current service charges）も25.0%→31.0%に上昇

表5 カウンティ歳入の構成比

	1977—78	1978—79	1990—91
財 産 税	31.8	15.0	20.9
連 邦 補 助 金	25.4	24.7	17.0
州 補 助 金	22.9	32.0	31.3
事 業 収 入	4.2	11.2	12.3
料 金	10.0	9.7	10.4
そ の 他 収 入	5.6	7.5	8.1
合 計	100	100	100

注) CPS report, p. 86

表6 都市歳入の構成比

(%)

	1977—78	1978—79	1990—91
財 産 税	12.3	5.6	7.1
売 上 税 ・ 利 用 税	8.7	9.2	9.2
そ の 他 諸 税	5.8	6.4	10.7
連 邦 補 助 金	11.3	10.3	2.3
州 補 助 金	6.9	8.8	5.3
経 常 サ ー ビ ス 料 金	25.0	31.0	31.0
そ の 他 収 入	30.0	32.2	34.4
合 計	100	100	100

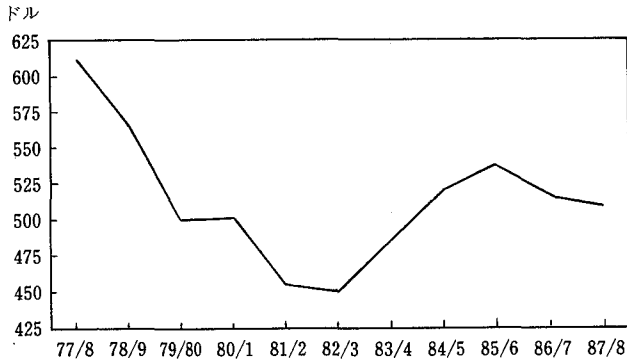
注) CPS report, p. 87

し、その他収入も30.0%→34.4%に上昇している。一方連邦補助金は11.3%→2.3%に減少し、州補助金は6.9%→8.8%へと直後までは増加したがその後80年代の後半からはやや比重を減じ90年代初頭には5.3%となっている。

つまり、都市では歳入に占める財産税の比重は小さいにしても、その減少や連邦補助金のカットを売上税・利用税、その他の諸税と特に経常サービス料金やその他の収入の増大によって補完している構造となっている。

なお、カリフォルニア州の各都市における人口1人当たりの税収は、プロポジション13成立以降600ドル台から急激に減少し82年3月に450ドル台へとボトムに達した。これには、81～82年の減少にはリセッションなどの影響もあるものと見られる。その後80年代の後半には530ドル(85年6月)にまで回

図6 カリフォルニア州の各都市における人口1人当たり歳入



注) 出典は図5に同じ。

(原典) League of California Cities, April 1990.

復している。しかし、プロポジション13成立以前の水準は回復していない。

プロポジション13の最も深刻な影響は、カウンティと共に学校や特別区への影響である。表7、表8、表9は、この間の学校区及び特別区における企業会計と非企業会計の歳入構成比の動向を見たものである。学校区の財政は財産税収入に5割～6割依存するのが普通である。表7に見られる通り、この間にカリフォルニアの学校区財政は、財産税が52.3%から直後には24.8%へと落ちこみ、90年代初頭にも18.4%へと下落している。連邦移転支出金も直後を除いて減少傾向(6.8%→7.5%→6.3%)が見られるのに対し、州補助

表7 学校区の歳入構成比

(%)

	1977—78	1978—79	1990—91
財産税収入	52.3	24.8	18.4
その他地方収入	2.3	2.8	14.4
連邦移転支出金	6.8	7.5	6.3
州補助金	38.7	64.9	60.9
合計	100	100	100

注) CPS report, p. 89

金が38.7%から直後の64.9%といっきょに拡大し、90年代初頭に60.9%の水
準で推移し財産税の下落を補填した。またその他の地方収入でも2.3%→
2.8%さらに14.4%にまで拡大しこれを補填している。

特別区の会計は、電気、ガス、水道、運輸（空港、港湾、駐車場、運送）、
下水道、廃棄物処理などの企業会計と公園、図書館、警察、消防区などの非
企業的会計から成り立っている。まず前者の企業会計は、使用料金等（user
fees）と財産税、連邦移転支出金（federal transfers）、州補助金等で運営され
ている。表8-1で見る通り、財産税収入の減少と共に連邦支出金及び州補
助金の削減が見られるが、使用料金等及びその他の収入の拡大でカバーし運

表8-1 特別区の企業会計収入の構成比 (%)

	1977-78	1978-79	1989-90
財 産 税	17.5	11.7	9.4
他 の 収 入 (使 用 料 等)	44.2	51.0	54.8
連 邦 移 転 支 出 金	12.4	11.0	2.0
州 補 助 金	7.5	3.6	0.5
そ の 他 の 収 入	18.5	22.7	33.3
合 計	100	100	100

注) 1. 出典は表7に同じ。

2. 企業会計というのは、電気、ガス、水道などの公益事業、運輸（空港、港
湾、駐車場、運輸）、下水道、廃棄物処理など収益的事業をさす。

表8-2 特別区の非企業会計収入の構成比 (%)

	1977-78	1978-79	1989-90
財 産 税	40.6	19.9	28.7
他 の 地 方 収 入	16.5	14.6	18.0
連 邦 移 転 支 出 金	28.2	39.6	1.2
州 補 助 金	7.5	22.2	4.4
料 補 助 金	7.2	3.6	38.3
特 別 区 基 金	0.0	0.0	9.5
合 計	100	100	100

注) 1. 出典は表7に同じ。

2. 非企業会計というのは、公園、図書館、警察、消防区などの非収益的な会計
をさす。

営している。後者についても（表8-2）、約4割を占めていた財産税収入が2割台にまで減少し連邦移転支出金や州補助金も直後を除いて削減された。これをカバーするものとして地方団体からの繰入金などや80年代末～90年代にかけては使用料の徴収（有料化）へと進んでいる。また特別区基金が設けられこれの活用によってまかなっている。

この結果、各地方団体の発行する州特別許可のボンド（債券）の起債が著しく拡大した。表9に見る通り特に都市での拡大が顕著である。

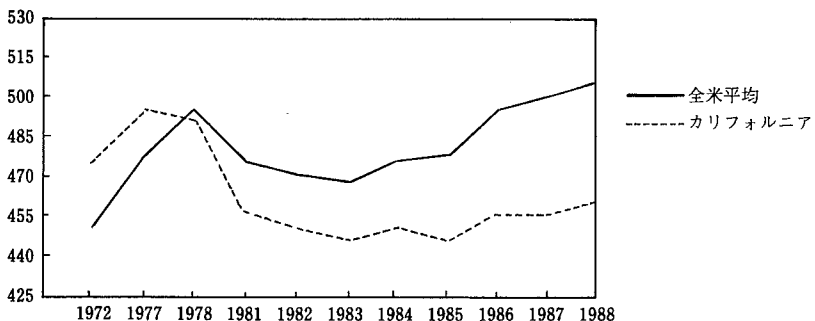
表9 自治体債券（ボンド）の拡大 (100万ドル)

	1977-78	1981-82	1985-86	1989-90
都 市	363	580	2420	4907
カ ウ ン テ ィ	111	93	99	573
特 別 区	125	140	204	310

注) CPS report, p. 93

これを、州・地方の経費についていくつかの事例を見よう。プロポジション13は公共支出の切り下げ運動でもあったが、図7はこの間のカリフォルニアの州・地方団体における人口10,000人当たりの公務員数の推移を全米と比

図7 州・地方団体における人口10,000人当たりの公務員数



注) Taxation with Representation, p. 39

(原典) California Senate Revenue and Tax Committee, Feb. 1988.

較したものである。全米では、1981—85年に470人前後に減少を見たが1986年以降再び上昇し500人を超えるに至った。しかし、カリフォルニアの州・地方団体では1981年以降減少し、440～455人前後で推移した。

財産税をはじめとする税源の急激な削減は、州・地方団体における公共支出の効率化を強く要請した。カリフォルニアにおける市民1人当たりの一般行政費（警備、電気、ガスなどの公益事業、図書館サービスその他の収益的事業を除く）の予算は、1977—78年から1984—85年の期間に87%にカットされた⁽¹⁵⁾。

プロポジション13のカリフォルニアの地方政府財政に与える影響は、先にも見た通り財産税の比重の大きいカウンティ財政と特に学区の財政に大きなインパクトを与えた。学区の教員給与はカットされた。また、特別区では、使用料等の値上げ等で財政をまかなったのである。

この間の州から地方団体への租税救済交付金の累計額は、表10に見る通り

表10 租税救済交付金の累計額（1977～1988/1989, 100万ドル）

Proposition 13	120,900
Income Tax Indexing	40,123
Inheritance Tax	6,421
Unemployment Insurance	4,170
Renters Tax Credit	2,560
Inventory Tax	2,596
1978 Tax Credit	749
Disability Insurance	411
Home Sale Exemption	453
Unitary Treatment	183
Elderly Tax Credit	93
Senior Citizen's Property Tax	2
Pre-1978 Relief in this Period	11,052
Total	189,713

注) 出典は図6に同じ。
(原典) Legislative Analyst 1990. による。

(15) Lenny Goldberg, Taxation with Representation, p. 40.

プロポジション13への1,209億ドルを筆頭に1,897億ドル余に達した⁽¹⁶⁾。これらのプロセスを通じ、州コントロールの強化へと進んでいる。

むすびにかえて

以上、1978年6月のプロポジション13成立以降のカリフォルニア州を中心とした合衆国の地方税と地方財政の変貌について検討を加えてきた。まず、

第1に、財産税収入は、都市よりも準地方公共団体としてのカウンティと特に学校区や特別区での激減となって大きなインパクトを与えた。

第2に、これを補填するための都市の売上税・利用税その他諸税の増徴、カウンティや都市、特別区の会計における使用料や料金収入の拡大、特別区
の非企業会計の有料化をもたらした。

第3に、連邦補助金はあらゆる基礎的自治体でカットされ、州補助金は特にカウンティや学校区などで拡大し、州からの基礎的自治体への財政コントロールが強まった。

第4に、都市、カウンティなどの債券起債の拡大をもたらした。

第5に、経費面でもカリフォルニアの州・地方の一般行政の支出抑制や公務員数の削減へと進んでいる。特に学校区財政の財産税収入の削減と経費面への影響が最も深刻で、州からの6割に及ぶ補助金を通じ、学校行財政への著しい州権の強化が認められる。公共支出の削減が地方自治に及ぼす影響の検討が今後必要である。

1980年代までの「新しい州権」のもとでのカリフォルニアの州・地方の政府間関係の変貌は、以上見たようなカウンティや特に学校区、特別区などの財政危機、つまり都市よりも準地方自治体である上記地方団体への州の財政コントロールの拡大となって現われているということであろう。中産階級の

(16) *ibid.*, p. 15.

要求に始まる税軽減運動が、経費の削減、諸料金の拡大等を通じて中下層の市民にはどのようなインパクトを与えたのかの検討が今後必要とされるだろう。

[あとがき] 本論文の〈参考文献〉は多数あるが、主として引用した文献のみ下記にかかげておく。なお筆者の資料収集（1993年夏）に際し当時カリフォルニア大学バークレー校の Institute of Governmental Studies の visiting scholar として滞在中だった大阪学院大学の南川諦弘教授及び同じくカリフォルニア大学に滞在中だった本学部の中村良平教授のご協力を頂いたことを記し、あとがきにかえる。

1. C. Lowell Harriss ed., *The Property Tax and Local Finance*, The Academy of Political Finance, 1983.
2. Landon Curry, *The Politics of Fiscal Stress—Organizational Management of Budget Cutbacks*, IGS, University of California at Berkeley, 1990.
3. Lenny Goldberg, *Taxation with Representation—A Citizen's Guide to Reforming Proposition 13*, California Tax Reform Association and New California Alliance, 1991.
4. Arthur O'Sullivan, Terri A. Sexton, Steven M. Sheffrin, *The Future of Proposition 13 in California*, CPS report, California Policy Seminar, University of California, 1993.