

カリフォルニア州の「納税者の反乱」を巡る最近の論点

—J. シトリン、I. W. マーティン編『納税者の反乱後』を讀んで—

小泉和重

目次

はじめに

- I. カリフォルニア州の納税者の反乱とその背景
- II. 『納税者の反乱後』に見る提案 13 号研究の論点—政治的アプローチ
- III. 提案 13 号に対する経済的アプローチ
- IV. 提案 13 号に対する財政的アプローチ

おわりに—カリフォルニア州・地方財政への長期的な影響

はじめに

1978 年のカリフォルニア州の「納税者の反乱 (tax revolt)」から 30 年以上が経過した。納税者の反乱はカリフォルニア州・地方財政に対して長期的にどのような影響をもたらしたのか。

この課題を検討する手掛かりとして、本論文では、ジャック・シトリン、アイザック・W・マーティン編『納税者の反乱後 カリフォルニアの提案 13 号から 30 年』(After the Tax Revolt California's Proposition 13 turns 30)¹に着目する。

この書物はカリフォルニア大学バークレー校の政治研究所 (Institute of Government Studies(IGS)) が 2008 年 6 月 6 日に開催したシンポジウム「30 年目の提案 13 号: 政治的、経済的、財政的影響」の報告集である。同シンポジウムは提案 13 号の可決 30 年を記念して開催されたもので、政治学、法律学、経済学、社会学の学者やシンクタンクの研究員、ジャーナリストらが様々な観点から納税者の反乱について検討している。

本論文では、提案 13 号の概要について述べた後、それぞれの報告の要旨を政治、経済、財政の局面に分け紹介することにする。最後に、それらの論点を整理することを通じて、納税者の反乱が長期的にカリフォルニア州・地方財政にもたらした影響について考察することにする。

¹ Citrin and Martin, eds.(2009) 参照。

I. カリフォルニア州の納税者の反乱とその背景

1960年代から70年代にかけてカリフォルニア州では財産税の負担軽減を求めた住民の反税運動が展開された²。運動の最中では、幾度も財産税の減税を求める住民提案（例えば、1968年の提案9号、1972年の提案14号）が提起されたが、住民投票に必要な署名が集まらなかったり、住民投票にかけられても否決されたりしていた。しかし1978年6月、ハワード・ジャービス(Howard Jarvis)とポール・ガン(Paul Gann)の共同提案による住民提案13号(Proposition 13)が州民投票で可決され、財産税の大幅な減税が実現したのであった³。

提案13号の主な内容は次の通りである。1) 財産税の税率に1%の上限を設ける。但し、すでに住民投票によって承認されている過去の地方債の償還に必要な財源を調達する場合には例外とする。2) 財産税はカウンティが徴収し、州が法律に基づき地方政府間に配分する。3) 財産税の課税ベースは過去の評価額(1975年の水準)に一旦戻して、その金額をベースに毎年2%を上限にインフレ調整して評価額を決める。但し、78年以降に新築された資産や所有権が移転した資産の場合、市場の売買価格を課税ベースとする。4) 州政府が新たに州税を導入する場合、上下両院議員の2/3の賛成を必要とする。5) 市、カウンティ、学区が地方特別税(=地方目的税)を導入する場合、住民投票で2/3以上の賛成を必要とする。6) 州、地方政府は追加的に財産税、資産の売買もしくは取引に対して課税してはならない。

納税者の反乱が起きた原因としては、1960年代からの財産税に対する全米での不満や70年代の連邦政府に対する政治不信⁴を背景に、カリフォルニア州独自の問題が加わって、財産税に対する反税運動が醸成されていったことが挙げられる。

財産税は元来、アメリカ建国以前から導入されていたもっとも古い税であると共に、財政理論上も課税ベースの非移動性(immobility)や税収の安定性(stability)の点で地方税に最適な税とされてきた。しかし実際はこの評価と異なる。1) 資産評価の恣意性、2) 税負担の逆進性、3) 地域間の負担の格差等の問題が指摘され、70年代当時、納税者の不満が極めて高い税でもあった。連邦政府の政府間関係諮問委員会(Advisory Commission on Intergovernmental Relations)が定期的に行っていた世論調査でも、しばしば最悪の税として評価されていた。

こうした問題に加えてカリフォルニア州独自の問題として、1) 1965年の財産税評価官(tax assessor)のスキャンダルの発覚と州内の財産税評価率(assessment ratio)の統一化、2) 70年代以降のインフレの上昇と資産価値の増加、3) 州議会の空転による財産税軽減策の実行の遅れといった問題があった。

60年代、カリフォルニア州ではカウンティの財産税評価官が賄賂を見返りに一部企業に対して財産税の評価率を操作するといった事件が発覚した⁵。このため、評価官の情実主義(favoritism)

² 提案13号の成立の経緯については小泉(2013)参照。

³ カリフォルニア州では、税・財政に係る分野についても住民提案(initiative)が認められおり、一定の署名数が集まれば住民投票が実施される。投票で賛成多数で可決されれば、知事、議会の承認を必要とせず住民提案は州憲法に書き込まれ即座に実施されることになる。

⁴ ウォーターゲート事件やベトナム戦争があり、国民の政治不信が高まった時代であった。

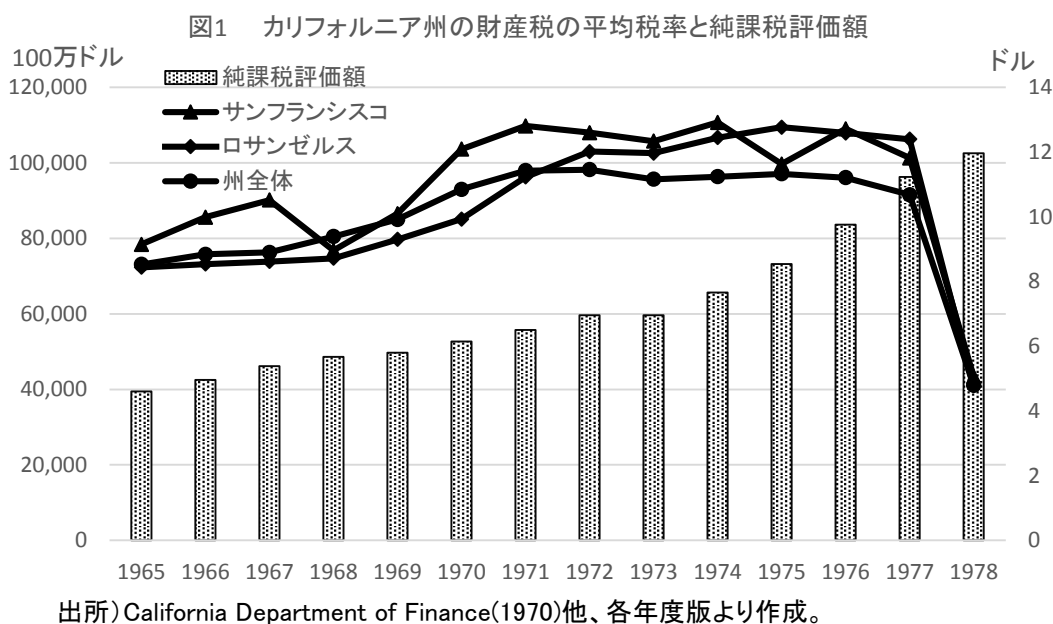
⁵ 財産税額は下記の方法で算出される。財産税額=財産税の課税ベース×評価率×税率-家主に対す

による恣意的な評価を排する目的で、州法で財産税の評価率を統一化することになった。しかし皮肉なことに評価率の統一化は個人住宅の財産税評価額も引き上げるように作用した。従来から政治的な理由で、企業の事業用資産以上に個人住宅の評価も引き下げていたためであった。

その後70年代に入って、カリフォルニア州はインフレの影響を強く受けることになった。消費者物価指数(カリフォルニア州都市部加重平均)は70年37.9%であったものが、77年には59.5%に引き上がった。インフレは宅地開発コストを引き上げる一方で、人口増加や核家族化の影響で住宅需要は増大した。その結果、地価は上昇し、財産税の評価額も増大していったのである⁶。

図1に示すように、州全体の財産税の平均税率(=財産税額/純課税評価額⁷)は65年の8.53ドル(純課税評価額100ドル当たり)から72年11.46ドルに増加し、それ以降、78年の提案13号の可決まで高止まることになった。

こうした事態を受け、州議会でも財産税の軽減策の必要性が認識されたものの、即効性のある負担軽減策は打ち出されなかった。1977年、議会では3つの財産税の軽減策が提示され、減税の規模、減税の恩恵をどの程度、中・低所得層に振り向けるかで議論が交わされたが、具体的な解決策は提示されないまま閉会になる有様であった。



る免税額(homeowners exemption)。評価率の操作はカウンティの財産税評価官の権限であった。財産税評価官は住民の選挙で選ばれる公選職であったため、住民の政治的な支持を集めるために評価率の引き下げを行っていた。

⁶ 小泉(2013),pp.85-86 参照。

⁷ 純課税評価額とは、総資産評価額から財産税の免税資産額(教会、退役軍人施設等)を除いた金額である。

これらの要因が重なって、ハワード・ジャーヴィスとポール・ギャンの財産税減税提案は多くの住民の賛同署名を得て、提案 13 号として住民投票にかけられることになったのである。そして、78 年 6 月 6 日の投票の結果、賛成 428 万 609 票対反対 232 万 6167 票の圧倒的多数で可決されることになった。

提案 13 号が可決されたことにより、カリフォルニア州の地方政府は財産税の大幅な減収に直面することになった。減収分は州政府が財政黒字を取り崩し、州補助金を増額したことや地方政府自身が経費削減や税・料金を引き上げたことで補てんしたのである。住民投票のキャンペーンの最中、提案 13 号の反対派は、この提案が可決されれば地方行政は麻痺し、州経済は停滞すると宣伝していたが、そうした最悪の事態は起こらなかった。

しかし、提案 13 号はただ単にカリフォルニア州の財産税を減税しただけの出来事に終わらなかった。提案 13 号以降、他州でも財産税の課税制限が波及することになった。現在では何らかの形で大半の州が財産税に対して課税制限を課しているのである⁸。また、連邦政府の租税政策にも納税者の反乱は影響を与えることになった。納税者の反乱に触発されたレーガン大統領は 81 年に「経済回復税法 (Economic Recovery Tax Act)」を導入し、アメリカ財政史上最大の減税を実現したのである。このように、カリフォルニア州の納税者の反乱は全米各州や連邦政府を巻き込む、アメリカ財政史に残る減税運動となったのであった。

II. 『納税者の反乱後』に見る提案 13 号研究の論点—政治的アプローチ

さて、本論である『納税者の反乱後』の内容について見ていくことにしよう。同書の第 1 部は「政治的反響」と題して、マーク・ディカミロ(Mark DiCamillo)「提案 13 号可決から 30 年後のカリフォルニア州民の見解」、ジョン・ファンド(John Fund)「提案 13 号：ルーズベルトとレーガンの分水嶺を架橋する」、アイザック・W・マーティン(Isaac W. Martin)「提案 13 号の熱狂：どのようにカリフォルニアの課税制限は広がったのか」、デービット・ギャミジ(David Gamage)「カリフォルニア州予算危機への対応：提案 13 号とカリフォルニア財政憲法の観点から」の 4 本の論文が所収されている。

はじめに、フィールドリサーチ社の副社長兼フィールドポール社の取締役のマーク・ディカミロの論文である。この論文はフィールドポール社と IGS が共同で行った世論調査⁹の内容を紹介している。この調査では、提案 13 号の現在の評価並びに修正意見、現行の課税水準の程度、さらに現下の財政危機¹⁰とその解決策を問う形で行われている。以下はその結果である¹¹。

問 1. 提案 13 号の可決から 30 年が過ぎるが、提案 13 号を知っているか。

⁸ 2006 年では、48 州（ハワイ、アラスカ州を除く）中 43 州が何らかの形で財産税に対して課税制限を課している。Sheffrin(2009),p.124 参照。

⁹ 2008 年 5 月 17 日から 26 日実施、対象者は 1052 人の有権者である。

¹⁰ カリフォルニア州は、2007 年のリーマンショックと住宅バブルの崩壊をきっかけに 2008-09 年度から 2011-12 年度にかけて厳しい財政赤字を経験した。とりわけ、2008-09 年度は 73 億 9100 万ドルの巨額な財政赤字（一般歳出額の -8.1%）が生じた。詳しくは小泉(2015)参照。

¹¹ 質問自体は 17 問用意されているが、紙幅の関係上、省略した。DiCamillo(2009),pp.12-27 参照。

たいへんよく知っている 37% ある程度知っている 30% ほとんどか全く知らない 33%

問 2. もし提案 13 号が再度、投票にかけられたら、賛成するか。

賛成 57% 反対 23% わからない 20%

賛成者の属性

賃貸人のうち賛成した割合 41% 家主のうち賛成した割合 64%

住宅の保有期間と賛成者の割合

5 年未満 54% 5 年以上 10 年以内 63% 11 年以上 20 年以内 63%

21 年以上 30 年以内 66% 31 年以上 79%

問 3. 提案 13 号を修正し、長期資産保有者と最近購入した者との間で、財産税の負担が同等になるように引き上げることをどう思うか。

賛成 27% 反対 66% 意見なし 7%

問 4. 提案 13 号を修正し、財産税の課税評価額を年 2% 以上引き上げることをどう思うか。

賛成 17% 反対 78% 意見なし 5%

問 5. 提案 13 号を修正し、多数決で増税できるようにすることをどう思うか。

州財政の現状に言及しない場合

賛成 23% 反対 72% 意見なし 5%

州財政の現状に言及する場合

賛成 25% 反対 69% 意見なし 6%

問 6. 提案 13 号を修正し、住宅と商業用資産を別々の税率で課税することをどう思うか。

商業用資産を住宅よりも高率で課税する場合

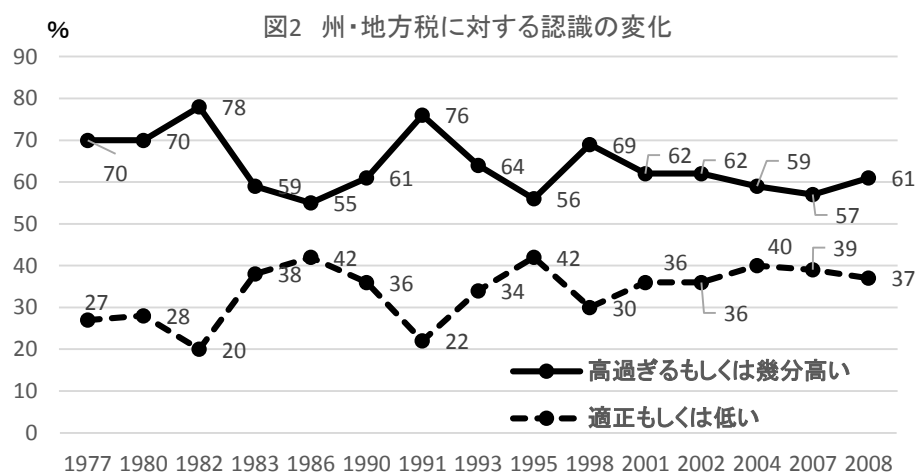
賛成 47% 反対 44% 意見なし 9%

住宅を商業用資産よりも低率で課税する場合

賛成 61% 反対 28% 意見なし 9%

問 7. 現在の州・地方政府の課税水準をどう思うか (図 2)。

高過ぎるもしくは幾分高い 61% 適正もしくは低い 37% (2008 年)



問 8. どの州・地方税が高いと思うか（表 1）。

ガソリン税 32% 財産税 29% 州所得税 27% 売上税 22%、タバコ税 9% 自動車登録税 9% アルコール税 7% 事業／法人税 6% その他 4% なし／回答なし 28%（2008 年）

表1 負担が重いと感じる州・地方税の割合の変化 (単位: %)

	1977	1980	1991	1998	2008
ガソリン税	10	26	12	30	32
財産税	60	23	22	22	29
州所得税	20	42	26	30	27
売上税	17	29	52	32	22
たばこ税	1	8	3	11	9
自動車登録税	NC	NC	NC	NC	9
アルコール税	10	8	3	9	7
事業／法人税	NC	NC	NC	NC	6
その他	13	13	15	15	4
なし／回答なし	11	22	12	26	28

注) NCはその他の税に回答が含まれていることを示す。

問 9. 州・地方政府は住民に対してサービスを増やすべきと思うか。

税の影響について言及しない場合

増やすべき 61% 減らすべき 30% 回答なし 9%

サービスを増やし税、料金の引き上げを行う場合（但しサービスを減らす場合は税、料金の引き下げを意味する）

増やすべき 44% 減らすべき 40% 回答なし 16%

問 10. 現在の州財政の危機は主に経費削減で対応すべきと思うか。それとも増税で対応すべきと思うか。

主に経費削減で対応すべき 63% 主に増税で対応すべき 26% 意見なし 11%

ディカミロの論文では、以上の世論調査から次のことが結論されている。

第 1 に、30 年が過ぎても、提案 13 号の人気は衰えていないことである。問 2 に示すように未だ 6 割近い住民が提案 13 号に賛成しているのである。また賛成の割合は住宅所有者でかつ住宅の保有期間が長い者程、高くなる傾向があることが示されている。

第 2 に、提案 13 号の規定を修正することにも反対が多いことである。提案 13 号の下では住宅の保有期間の長さで財産税の負担に差が生じる。これを調整すべきとした意見は少ない（問 3）。また、財産税の課税ベースの年間上昇率の上限（問 4）や州税の増税に課されている 2/3 要件（問 5）を緩和すべきとした意見も少ない。他方、住宅を軽課する分離課税化については賛成が多いものの、事業用資産の税率を高めることには賛否が分かれている。

いずれにせよ、現行のまま提案 13 号を維持する意見は多い。その理由として、1 つには納税者の州・地方税に対する負担感が大きく変わっていないことである（問 7）。2 つには、少なくとも割合の者が財産税を負担感の大きい税として見ていることである。さらに、3 つには州の財政赤字を増税よりも経費削減で解消したいと考えている割合が多いことである。以上のことから、提案 13 号に対する住民の長期的な支持率の高さを見ることができるとされる。

ただ、すべての世論調査が同様に提案 13 号を高く支持しているわけではない。カリフォルニア公共政策研究所 (Public Policy Institute of California) の 2008 年の世論調査は提案 13 号が地方政府の公共サービスに悪影響を与えているとする意見が多いことを示している¹²。

次に、ウォールストリート・ジャーナル誌のコラムニストのジョン・ファンドの論文である。この論文では、提案 13 号の導入を大恐慌期のフランクリン・ルーズベルトの社会保障制度に擬えて評価している。

1935 年に成立した社会保障制度は退職後の労働者の生計を助ける制度として導入されたが、共和党や企業からの批判も多い。財源負担を労働者だけでなく雇用主にも求めたためである。そのため、保守派にとっては社会保障制度を解体し大恐慌以前の姿に戻すことが望まれている。しかし、それは政治的に実現可能ではない。今日、社会保障制度はセーフティネットとして社会的に定着しており、その解体は政治的に触れることができない問題となっている。

提案 13 号も社会保障制度と多くの点で似ている。70 年代は社会保障制度が誕生したような「資本主義の危機 (crisis of capitalism)」の時代ではない。しかし、ウォーターゲート事件やベトナム戦争が起こり、政府に対して不信が高まった「政府の危機 (crisis of government)」の時代であった。この時代、インフレによる財産税の増税で高齢者は家を追われる恐怖感を抱いた。そのため、提案 13 号に社会保障制度と同様の安全 (security) を求めて支持したのであった。

「提案 13 号の反対者は、保守派が社会保障制度に対して行っているのと同じ深刻な政治的な計算ミスを行っている。30 年間、彼らは・・・提案 13 号を解体ないし修正しようとしてきた。そうした努力は率直に言って、社会保障を変えようとする努力と同じ運命を辿ることになる¹³」とファンドは提案 13 号の廃止可能性を強く否定しているのである¹⁴。

第 3 は、カリフォルニア大学サンディエゴ校の社会学部准教授のアイザック・W・マーティンの論文である。この論文では、提案 13 号の他州への「政策波及 (policy diffusion)」について定量的並びに定性的に検討している。

政治学では、政策アイデアがある地域から別の地域に波及することを、政策波及と言う。州の政策立案者はこの政策波及により多くの恩恵を受けている。なぜなら、連邦の政策立案者と異なりスタッフの点でも情報収集力の点でも劣る反面、他州からベスト・プラクティス (best practices) な政策を容易に借用 (policy borrowing) できるからである¹⁵。

提案 13 号の場合も、多くの州が、これに類似した政策を実施している。すなわち、1) 財産税の評価額の伸び率を制限する政策、2) 学区が課税する財産税額の伸び率を制限する政策、3)

¹² カリフォルニア公共政策研究所も提案 13 号 30 周年を機に、以下の世論調査を行っている。結果は次の通りである。「提案 13 号可決はカリフォルニアにとって良いことであったか悪くであったか」との問いに対して、59%の成人はほぼ良いことである、27%の成人はほぼ悪いことであると答えている。また、「提案 13 号の課税制限は地方政府のサービスに良い効果を与えていると思うか。それとも悪い効果を与えていると思うか」の問いに対して、27%が良い効果、28%が悪い効果、29%が何の効果も与えていないと答えている。さらに、「提案 13 号の 2/3 要件は地方政府のサービスに良い効果を与えていると思うか。それとも悪い効果を与えていると思うか」の問いに対して、32%が良い効果、28%が悪い効果、25%が何の効果も与えていないと答えている。PPIC(2008),p.2 参照。

¹³ Fund(2009),p.31 参照。

¹⁴ Ibid.,p.32 参照。

¹⁵ Martin(2009),pp.34-35 参照。

いずれかの地方政府（学区、カウンティ、市町村）が課税する財産税額の伸び率を制限する政策、さらに、4）州の歳入ないしは歳出の伸び率を制限し州予算の伸び率を制限する政策である。

これらの政策は提案 13 号が可決した 1978 年を機に急速に各州に波及しているが、提案 13 号が直接、波及効果を与えたのかどうか明らかではない。そのために、提案 13 号前後で各州における財産税の課税制限の導入状況がどのように変化したのかをイベント・ヒストリーモデルを使って分析している¹⁶。

この分析では、地方政府（学区、カウンティ、市町村）の財産税に対する課税制限は、提案 13 号の可決前は 10 年に 1 州の割合であったのが、提案 13 号の可決後は 1 年に 2 州の割合に増加したとされ、提案 13 号の政策波及が定量的に確認できるとされている。

さらに、提案 13 号が具体的にどのような経路で波及していったのかをミシガン州を対象に分析している。従来、ミシガン州の保守系活動家（conservative activist）は歳出制限と財産税の課税制限は政策的に別のものと考え、歳出制限の導入を対象に活動していた¹⁷。しかし提案 13 号の可決後、ミシガン州の保守系活動家はハワード・ジャーヴィスと交流する中で、課税制限に運動方針を方向転換していったとされる。また、ミシガン州知事も提案 13 号以前は、保守派活動家の歳出制限案に反対していたが、提案 13 号の可決後は知事の支援者の助言を受けて課税制限を是認するようになったとされる。このように、提案 13 号の可決がなければミシガン州では財産税の課税制限が実現しなかったことが定性的に示されているのである。

最後に、カリフォルニア大学バークレー校の法学部准教授であるデービット・ギャミジの論文である。この論文では 2000 年代のカリフォルニア州の財政危機と提案 13 号の影響について述べ、財政危機を解決するいくつかの制度改革のアイデアを提示している。

州政府の予算は景気動向によって変動する性格を持つが、カリフォルニア州ではその程度が大きく財政危機が繰り返し起きている。提案 13 号を機に税収安定性の高い財産税の割合が減少し、景気弾力性の高い所得税が増加したためである。特に、カリフォルニア州の所得税はキャピタルゲインを課税¹⁸しているため、所得税の景気弾力性は一層高くなり、財政構造の浮動性（volatility）を高めているとされる¹⁹。

また、カリフォルニア州の「財政憲法（Fiscal Constitution）」も財政危機を助長する性格を持っている。提案 13 号をはじめ様々な住民提案は住民投票で可決されれば、州憲法に組み込まれ、財政ルールとして機能している。州憲法は従来から予算の成立に議会の 2/3 の承認要件を課していたが、提案 13 号以降、増税にもこの 2/3 要件が課されるようになった。このため、少数野党の

¹⁶ 毎年の課税制限法案の可決に影響を与える独立変数をコントロールして、修正可決率を推計して分析している。独立変数として、持ち家率、黒人の割合、都市人口の割合、一人当たりの個人所得、保守派の意見、州個人所得に占める州・地方教育費、州個人所得に占める州・地方財産税収の割合、住民投票制度の利用可能性、共和党政権下の下院議員数が挙げられている。*Ibid.*,p.38 参照。

¹⁷ ロナルド・レーガンもカリフォルニア州知事時代、州の歳出制限は賛成していたが、財産税の課税制限は反対していた。*Ibid.*,p.42 参照。

¹⁸ 課税州はハワイ州、アイオワ州、アイダホ州等 7 州しかない。Gamage(2009),p.55 参照。

¹⁹ 2000 年代初めの IT バブルの崩壊、2008 年のリーマンショックと州財政の浮動性について、小泉(2014)、小泉(2015)を参照。

表2 カリフォルニア州・地方予算に影響を与える住民提案(1979年から2004年)

	住民提案	内容
1979	提案4号	州の歳出制限
1982	提案5号、6号	州遺産税、贈与税の廃止
	提案7号	州所得税へのインデックス導入
1986	提案47号	自動車免許料の地方政府への配分
	提案62号	地方税の導入要件の引き上げ(議会2/3、住民投票過半数)
1988	提案98号	州一般基金予算の40%を教育財源に充当
	提案99号	たばこ税収の一部を健康、教育、余暇の財源に充当
1990	提案111号	歳出制限の緩和
1993	提案172号	売上税の一部を公共安全プログラムに充当
1996	提案218号	地方目的税の導入要件の引き上げ
1998	提案10号	たばこ税の一部を子供成長プロジェクトに充当
2002	提案42号	自動車燃料税の一部を交通財源に充当
	提案49号	課外プログラムに対する州予算の増額
2004	提案1A	州が地方政府の財源を操作することを禁じる
	提案58号	財政安定化基金の設立と赤字州債発行の制限
	提案63号	所得税の最高税率部分をメンタルヘルスの財源に充当

出所) Gamage(2008),pp.57-58参照。

プレゼンスが高くなり議会での合意形成が一層難航するようになった²⁰。また、提案13号を機に財政ルールに関わる様々な住民提案が増大していった。これによって議会の権限は弱まり、容易に経費の削減や予算の組み替えができない仕組となっていたとされる。(表2)。

さらに、住民提案で財政問題を定めること自体、政治心理学(political psychology)上、財政赤字を促す傾向があるとされる。住民提案では、「減税と経費削減」、「経費拡大と増税」を包括的に論じず、減税や経費拡大といった住民に人気の高い政策だけ切り離して論じるためである。この「分離効果 (isolation effect)」²¹が働くため、財政赤字が増えることになったと解釈されている。

以上、提案13号が州財政危機に与えている弊害を指摘した後、次の4つの財政改善策を提示している。1つは、財政安定基金 (rainy day funds) を設置し、好景気の時代に財政余剰を積立て、財政危機時に備えること²²。2つには、予算の可決に必要な2/3要件を廃止し、予算成立の円滑化を図ること。3つには、財政中立性に影響を与える住民投票が行われる場合、減税提案では歳出削減する経費項目、経費増の提案では財源となる歳入項目を具体的に示させること。4つには、州の財務長官に、景気後退期に増税と経費削減、逆に好景気時には減税と経費拡大を行う権限をあらかじめ与え、予算の自動調整機能 (budget auto-adjuster) を高める必要があると述べている²³。

²⁰ 加えて、州議員に生涯任期制 (term limits) が課されているため与野党議員間の利害調整が一層、困難になったとされる。Ibid.,p.57 参照。

²¹ Ibid.,p.58 参照。

²² もっとも、財政安定基金の積み立ては制度に対する政治的な支持が高い場合でなければ維持できない。なぜなら、基金への大幅な黒字の積み立ては減税圧力や経費増大圧力を高めるためである。Ibid.p.60 参照。

²³ 自動調整機能の利点として、景気後退期の予算の可決を速め、可決の遅れに伴う州債の信用度の低下を避けることができる。また、会計操作のような偽装的な手段や借り入れに頼らなくても済むようになるとしている。Ibid.,p.64 参照。

III. 提案 13 号に対する経済的アプローチ

第 2 部は経済的インパクトと題して、デビット・R・ドーア (David R. Doerr) 「提案 13 号の進化」、ウィリアム・A・フィッセル (William A. Fischel) 「セラーノと提案 13 号：正解を答える重要性」、テリー・A・セクストン (Terri A. Sexton) 「提案 13 号と居住者の移動」、スティーブン・M・シェフリン (Steven M. Sheffrin) 「提案 13 号の公平性を再検討する」の 4 本の論文が収められている。

デビット・R・ドーアは、カリフォルニア納税者協会 (California Taxpayers Association) の主任租税コンサルタントで、長年、カリフォルニア州下院歳入・課税委員会 (Assembly Revenue and Taxation Committee) に勤めた経験をもつ人物である。

ドーアの論文は、提案 13 号後の財産税収の配分方法の変化、住宅の所有権移転と新築を巡る州法上の定義の変化、さらに財産税収の安定性や税負担の変化について検討している。

まず、財産税収の配分方法の変化についてである。提案 13 号は州に財産税収を地方政府間に配分する権限を与えた。このため、この 30 年間、地方政府の財産税収の配分は州の財政的都合で繰り返し変更されることになった (表 3)。

表3 カリフォルニア州の財産税収の政府間配分の推移

	財産税収 (10億ドル)	財産税収の配分 (%)			
		学区	カウンティ	市	その他
1977-78	10.3	53	30	10	6
1979-80	5.7	39	32	13	16
1993-94	19.1	51	21	11	18
2012-13	49.9	40	25	19	16

出所) LAO(2014), p.1 参照。

提案 13 号の導入当初は、財産税収の配分割合²⁴に変更はなかったが、その翌年 (1979 年) 学区への割合を減らしカウンティ、市の配分を増やす変更が行われた²⁵。しかし、90 年代初め、カウンティ、市に配分されていた財産税収を学区に振り向ける措置が採られた。この時期、州財政は悪化し財政の健全化を図る目的で州から学区への教育補助金が削減された。その学区の減収分を補てんするためにカウンティ、市の財産税収を振り替えたのである。その後、州はカウンティ、市に財産税を臨時的に配分する措置を採ったが、2000 年初めの州財政の危機に際して再度、州はカウンティ、市から財産税を取り上げ、学区に配分したのである。同時にこの時期、州の自動車免許料 (vehicle license fee) の減税に伴いカウンティ、市に減収が発生したために、学区の財産税を使って補填する措置も採られた²⁶。こうした州による絶え間ない財産税収の操作に対して地方

²⁴ 提案 13 号以前、財産税を非課税ないし軽課していた市もあった。これらの市は提案 13 号後、財産税は一律に課税されても財産税収は配分されなかった。しかし、1987 年の上院法 708 号で配分されるように見直しが行われた。Doerr(2009), p.75 参照。

²⁵ 同時に、地域が発展し資産評価額が増加した地方政府にそれに見合う財産税収が配分されるように配分基準の見直しも行われた。Ibid., p.74 参照。

²⁶ 自動車免許料は州が課税し、カウンティ、市に人口割で配分する財源であったが、州が減税を決め

表4 カリフォルニア州の住宅の財産税評価額と住宅販売価格の比較

	住宅の財産税評価額	変化率	住宅の販売価格の中位値	変化率
1988-89	93,318	7.8	168,200	18.4
1989-90	103,768	11.2	196,120	16.6
1990-91	113,488	9.4	193,770	-1.2
1991-92	121,777	7.3	200,660	3.6
1992-93	130,412	7.1	197,030	-1.8
1993-94	135,503	3.9	188,240	-4.5
1994-95	139,164	2.7	185,010	-1.7
1995-96	142,154	2.1	178,160	-3.7

出所) Doerr(2008),p.82参照

の不満は増大した。更なる財源シフトを禁止する提案 1A が住民投票にかけられ、2004 年に圧倒的多数で可決されることになったとされる。

次に、住宅の所有権の移転と新築を巡る州法上の定義についてである。これらの定義も提案 13 号の可決後、大きく変化している。提案 13 号は I でも述べた通り、住宅の所有権が移転する場合や住宅が新築される場合には時価で再評価するとしていた。しかし、再評価は財産税の負担の増大を招くため、例外規定が続々と作られていった。

例えば、まず、一定額以下の住宅の所有権が親子間で移転される場合は再評価の対象としないとした。次いで、祖父母と孫の間の移転、同性婚カップル間の移転も対象外とした。さらに、55 歳以上の家主、障害者が転居し新たな住宅を購入する場合も対象外としたのである。また、新築の定義についても、被災後の住宅の建直し、耐震設備・消火設備の設置、バリアフリー住宅へのリフォーム等は新築の例外とし、再評価の対象から外したとされている。

次に、提案 13 号の税込安定効果についてである。導入当初は、提案 13 号が財産税収の安定性に寄与するか否か明らかでなかった。また、それを長所として主張する議論もなかった。しかし、提案 13 号は財産税を従価制(*ad valorem system*)から取得価額評価制(*acquisition value assessments*)に変更したことで税収の安定性は高まったとされる。

取得価額評価制の下では資産インフレが発生しても評価額の年増加率は 2%に制限されているため、税収の増加も抑制される。その一方、資産デフレ時は、新築や所有権の移転が発生すれば再評価の対象となるので税収は増加する。この増収効果を「リザーバー (reservoir) 効果」²⁷と言いい、表 4 はこの効果が実際に発生していることを示している。例えば 1993-94 年度は不況の影響で中位住宅価格は 4.5%低下しているが住宅の財産税評価額は 3.9%増加したとされている。

さらに、提案 13 号の税負担の転嫁に関する効果についてである。提案 13 号の導入当初は事業資産の所有者の財産税負担が低下し住宅所有者の財産税負担が増える形で、前者から後者に税負担が転嫁することが危惧された。また、それを示すデータも提案 13 号の批判者から示されていた。

たため、カウンティ、市への配分額が減少することになった。そのため、学区の財産税収で補填した。小泉(2014),pp.73-74 参照。

²⁷ 例えば、年 10%資産デフレの下で、30 万ドルの住宅の評価額が 27 万ドルに低下する一方で、1975 年に評価額 10 万ドルの住宅が売買され、17 万ドルに再評価されれば、全体の評価額の低下を抑制しえる。Doerr(2009),p.81 参照。

しかしこうした転嫁は実際には発生せず、提案 13 号は住宅所有者の税負担割合を抑制したのであった²⁸。

例えば、住宅と住宅以外の資産（事業用資産）の財産税評価額の割合を 1979-80 年度と 2006-07 年度を比較すると、住宅の割合は 42.0%から 41.6%に低下し、住宅以外の資産の割合は 58.0%から 58.4%に増加したとされた。

次に、ダートマス大学経済学部教授のウィリアム・フィシエルの論文である。フィシエルは自説である「セラーノ・提案 13 号仮説（Serrano-proposition13 hypnosis）」を提示している。この仮説は、提案 13 号の原因は財産税の課税制限運動の結果ではなくセラーノ・プリースト（Serrano v. Priest）教育訴訟の結果であるとする仮説である。

この仮説の根拠として、1972 年の提案 14 号と 1978 年の提案 13 号の投票結果の違いを挙げている。この 2 つの提案はどちらも財産税の課税制限を内容としていたが、前者は圧倒的多数で住民に否決され、後者は逆に圧倒的多数で可決されたのである。わずか 6 年の間に投票行動が逆転した原因は、1976 年にセラーノ・プリースト判決があったためであるとしている。

セラーノ・プリースト訴訟とは生徒一人当たりの教育費の水準が学区の資産評価額の差で決定されていることに異議申し立てを行った訴訟である。裁判の結果、州最高裁はカリフォルニア州の教育財政システムを違憲とし、州政府に対して学区間の教育財源を均衡化させる制度改革が求めたのである。

学区間の教育財源が均衡化すればそれに伴って教育サービスも均衡化する。しかし、教育サービスと財産税の「受益と負担」の関係は切断してしまい、納税者は財産税負担を回避する意識を持つことになる。この意識変化が提案 14 号の後に起こり、提案 13 号を可決に導いたとしている。

以上の仮説をフィシエルはロサンゼルスカウンティ内の学区を対象に検証している²⁹。提案 14 号と提案 13 号の支持率の変化を学区ごとで分析し、支持率が上昇した学区ほど、生徒一人当たりの資産評価額が高い学区で、そうでない学区ほど逆の結果になっていることを示している。

例えば、高資産学区であるエルセグンド（EL Segundo）学区では、提案 14 号の支持率は 22.7%であったが提案 13 号では 79.6%と大幅に引き上がった。その一方、低資産学区であるボールドウィン学区では提案 14 号の支持率は 44%であったが提案 13 号では 70%と支持率の変化は相対的に小さかった。

ここから、高資産学区程、セラーノ判決以降、財産税の応益性が低下したため、財産税の課税制限を支持するにように転換したと結論づけているのである³⁰。

次に、カリフォルニア州立大学サクラメント校の経済学部教授のテリー・セクストンの論文である。この論文では、提案 13 号が住民移動に与えた影響について検討している。先にも述べたように提案 13 号の可決後、財産税の評価は取得価額方式に変更された。しかし、この変更は居住者の移動可能性（mobility）を阻害するロックイン効果（lock-in effect）を発生することになった。なぜなら、納税者の反乱以前に購入していた住宅を売却して、別の土地で住宅を購入すれば財産

²⁸ *Ibid.*,p.85 参照。

²⁹ Fischel(2009),pp.95-96 参照。

³⁰ フィシエルの仮説に対して、Stark and Zasloff（2003）や Martin(2006)による反論もある。

税の負担は引き上がるためである³¹。

例えば、1980年に20万ドルで購入した住宅を、25年後の2005年に売却して、別の土地に移動するとする。この住宅の市場価値は25年間で106万5700ドルに上昇しているが、提案13号以降、評価額の増加率は年2%に制限されているため、課税評価額は32万8121ドル、財産税の負担は3281ドル（32万8121ドル×税率1%）となる。しかし、別の土地で同一金額の住宅を新たに購入すれば、1万657ドルの財産税（106万5700ドル×税率1%）の負担が求められることになる。

この財産税負担の増加分7376ドルが、住民移動のロックイン効果となるわけである。セクストンらはこの効果を実証分析し、元々の住宅価格とその上昇率の高さに伴ってロックイン効果が大きくなり、家主の住宅所有期間が長くなることを示している³²。

では、移動の阻害はどのような問題をもたらすのか。1つは、家族の形態に合わせて住宅を選択できなくなる問題である。若年夫婦は家族が増えても大きな住宅に転居できないし、高齢夫婦は家族が減っても小さな住宅に転居できなくなる。2つには、住民の移動にペナルティがかかるため、勤務地の変更を伴う転職は困難となり失業率が増加する。また、転居せずに転職する道を選択すると通勤時間が長くなり混雑コストが高まる³³。3つには、住民は自らが望む公共サービスの水準と税負担の組み合わせを選択して移動する「足による投票」ができなくなり、不効率的な資源配分と経済厚生低下が生じるとされている³⁴。

最後に、カリフォルニア大学デーヴィス校の経済学部教授のステイブ・M・シェフリンの論文である。この論文では提案13号と税負担の公平性の問題を検討している。提案13号以降、財産税の評価は取得価額方式に変更されたため、同じ地区に居住し同程度の住宅を所有する家主の間でも、住宅の購入時期が異なれば財産税の負担に大きな差が生じるようになった。このため提案13号は水平的公平を侵害していると指摘されている。

シェフリンらの研究では、この水平的不公平を測定する目的で、「格差率（disparity ratio）」という尺度を提示している。これは、住宅や事業用資産の市場価格を評価額で除したもので、格差率が大きいほど、水平的不公平が大きくなることが示されている³⁵。

表5はロサンゼルスカウンティを対象とした分析結果である。個人住宅の場合、1991年の格差率は5.19で、96年は3.84になっている。格差率は基準年（1975年³⁶）以前に購入した資産の割合が43%から33%に減少し、時価評価される資産の割合が増えたことで低下しているが、今なお依然、存在している³⁷。

もともと格差率の問題があるとは言え、提案13号に対する住民の支持は高い。その理由は提案

³¹ 提案13号の可決以前では、高齢者は高い財産税負担のため、転居を強いられたが、提案13号は転居しようにもできない逆の状況が発生したとされている。

³² O'Sullivan, Sexton, Sfeffrine(1995)参照。

³³ Ommeren, Rietveld, and Nijkamp(2000)参照。

³⁴ 他方、ロックイン効果は財産税の課税制限を実施した州で必ず発生するものでなく、フロリダ州、ジョージア州では現れなかったとされた。Sexton(2009), pp.109-110 参照。

³⁵ O'Sullivan, Sexton, Sfeffrine(1995)参照。

³⁶ 提案13号では財産税の評価額を一旦、1975年の金額に戻す措置を採っているため、1975年を基準年（base year）と呼ぶ。

³⁷ 96年以降、格差率が住宅バブル時に引き上がったが、バブル崩壊後は低下しつつある。

表5 ロサンゼルスカウンティの格差率

	改修の有無	91年		96年	
		格差率(1975年中 位値資産)	基準年資産の割 合(%)	格差率(1975年中 位置資産)	基準年資産の割 合(%)
個人住宅	無	5.19	43	3.84	33
個人住宅	有	4.35	47	3.24	43
事業用資産	無	5.66	36	3.23	29
事業用資産	有	4.19	45	2.34	43

出所) Sheffrin(2008),p.119参照。

13号が「課税の明瞭性 (certainty in taxation)」³⁸を高めたためだとされている。提案13号以前は、複数の地方政府(カウンティ、市、学区、特別区)は相互に何の調整もせず、ばらばらに財産税率を設定していた。しかも、70年代のインフレによって財産税の評価額が大幅に増大しても、税率は引き下がらなかった。住民は自分ではコントロールできない外部的な要因(重複的な税率設定、インフレ)によって税負担を強いられる「不明瞭な状況 (uncertainty)」に置かれていたのである³⁹。しかし、提案13号は、資産評価と税率に厳しい制限を課すことでこの不明瞭な状態を解消することになった。住民は同じ所に住む限り、どの程度、税負担を求められるのか明瞭にわかるようになったのである。そのことが、提案13号の人気の高さの原因だとしている⁴⁰。

なお、財産税をより公平な税に変える選択肢もあるとされる。それは事業用資産と住宅に適用される財産税率を分離課税 (split-roll) し住宅を軽課することと、毎年の評価額の上昇幅を年2%から4%に緩めることである。企業が所有する事業用資産の税率を高めれば税収が増え、評価制限を引き上げれば格差率も低下するためである。これにより、財産税をより公平な税に改革できると述べている。

IV. 提案13号に対する財政的アプローチ

第3部は、財政と題して、ジーン・ロス (Jean Ross) 「提案13号から30年:それはガバナンスと公共サービスにとって何を意味したのか」、カーク・J・スターク (Kirk J. Stark) 「財政連邦主義改革としての提案13号」、ジョエル・フォックス (Joel Fox) 「革命後30年の提案13号: ハワード・ジャーヴィスは何を語ったのだろうか」の3つの論文が所収されている。

ジーン・ロスはサクラメントに拠点を置くシンクタンクのカリフォルニア予算プロジェクト (California Budget Project) の研究員である。ロスの論文は提案13号の2/3増税要件と2008年の州財政危機とを関連づけて論じている。

提案13号が可決された当初は、多くの住民は自分が何に賛成を投じたのか十分に理解していなかった。しかし、提案13号の意図は財産税への課税制限の問題を超え、政府の規模や範囲を問う

³⁸ アダム・スミスの租税原則の1つ。支払いの時期、支払いの方法、支払い額は、すべての納税者に明瞭でわかりやすく (clear and plain) なければならないとした原則である。Frecknall-Hughes(2015),p.25参照。

³⁹ Sheffrin(2009),pp.123-127参照。

⁴⁰ 確かに、転居すれば税負担は増えるが、転居自体は自発的行為で、税負担の増加も事前にわかっている。消費税と同様、購入すれば税負担が生じると同様で、税負担の明瞭性は変わらない。Ibid.,p.128参照。

ことにあったのである⁴¹。

この30年間、カリフォルニア州では人口は増大し、1つの人種が州の多数派を占められないほどに多様化した。高齢者の白人富裕層と若年の非白人低所得層の間で大きな溝が生まれている。前者の多くは自らがかつて享受したのと同程度の公共サービスを後者が受けることに抵抗感を感じている。

前者の層を代弁する党派は議会では少数派に過ぎないが、提案13号の増税要件は、この少数派に数に見合わない強い影響力を与えている。増税要件によって彼らは州の税と支出に有効なコントロールを課すことができ、州の多数派の利害や選好を打ち負かすことができる。また、財政危機時には収支均衡を目的とした増税も拒絶することができるため、しばしば経費削減が余儀なくされ、後者の層に負担が帰着しているのである。

2008年の州財政危機はこれまでにないほど予算交渉は難航し、財政運営は困難を極めている。このため、「現在の危機の原因は、直接、提案13号に辿ることができる」⁴²と指摘し、その改正の必要性を求めている。

次に、カリフォルニア大学ロサンゼルス校法学部教授のカーク・J・スタークの論文である。スタークは、提案13号成立後のカリフォルニア州の財政連邦主義（fiscal federalism）の変化に焦点を当て論じている。具体的には、財産税を巡る州と地方との政府間租税関係が提案13号の導入前後でどのように変化したのかを検討している。

財産税の議論に入る前に、まず所得税、売上税の州、地方間の租税関係を説明している。所得税は1935年に導入されて以降、州の独占的な税源で、州法（カリフォルニア歳入・租税法17041.5項）によって地方政府の課税権は禁じられてきた。

他方、売上税は1933年に州税として導入されたが、その後、地方政府にも課税権が認められた。しかし、地方政府ごとでバラバラに導入されていったため、仕組みが地方政府間で異なり事業者のコンプライアンスコストを高める結果になった。そこで、州は1955年にブラットレー・バーンズ均一売上税・利用税法（Bradley-Burns Uniform Sales and Use Tax Law）を施行した。州が売上税の課税ベース、税率を設定し、州売上税の1%分を売上の源泉地である地方政府に配分する方式に変更したのである。これにより、売上税は州が地方に税源分与（tax sharing）する財源となったのである。

これらに対して財産税は、地方政府（カウンティ、市、学区、特別区）の主要な税源で提案13号以前は、税率は複数の地方政府がバラバラに設定し、財産税の評価もカウンティごとで異なっていた。このため、税率、税負担は地域間で大きく異なり、まさに分権的な制度であった。

しかし、提案13号の導入後は税率、課税ベース、税源の配分は州に統制されるようになり集権化が進んだ。州法で税率は1%に制限され、課税ベースは1975年次の課税評価に戻し、毎年度の上昇幅を2%以内に制限された。さらに、税収は州が裁量的に地方政府に対して配分できるようになった。このため州が財政危機に瀕すると、州の財政的都合で地方政府間の財産税の配分は変

⁴¹ 提案13号の提案者であるギャンは、「我々は政府の規模を制限したい。我々の住民投票案にはそのことは長々と述べていないが、そのことは我々が起草した住民提案の文頭で理解できる」と述べている。Ross(2009),p.136 参照。

⁴² *Ibid.*,p.138 参照。

更された。つまり、「あらゆる実質的な点でカリフォルニア州の財産税は、州税」⁴³化したわけである⁴⁴。

このように提案 13 号以降、財産税の課税権は地方から州にシフトし、それに伴って、地方政府の財政自治(fiscal autonomy)は骨抜きにされた。提案 13 号の下で、政策形成者は、どのようにして地方の財政自治を改善するか大きなジレンマを抱えている。

今後、地方政府が新たな税源を求める場合、財産税、売上税は州憲法の改正を伴うためその可能性は低い。しかし、地方所得税には可能性がある。なぜなら、地方所得税は州法上、地方政府に課税制限がかされているに過ぎないからである。他方、地方所得税導入に際して、これを一般税とするのか目的税とするのか、源泉地主義にするのか居住地主義にするのか、さらには、地域間の財政力格差を調整する制度を設けるか別途検討する必要があるとしている。

最後に、ジョエル・フォックスの論文である。フォックスはジョエル・フォックスコンサルティング社の社長で、過去にハワード・ジャーヴィス納税者協会 (Howard Jarvis Taxpayer Association) にも勤務していた人物である。この論文では、ジャーヴィスの行った提案 13 号を高く評価しつつ、提案 13 号の成立後、論じられてきた政策上の論点について言及している。

提案 13 号は長い間、多くの批判にさらされてきた。時には提案 13 号はあらゆる問題の元凶のように牽強付会的に解釈されてきた⁴⁵。しかし、その反面、提案 13 号は未だ圧倒的に多くの住民から支持されている。

ここでは提案 13 号に関連する以下の 6 つの政策上の論点を挙げている。すなわち、1) 2/3 の増税要件、2) 事業用資産と住宅の同一課税、3) 州政府への権限のシフト、4) 土地利用の財政化 (fiscalization of land use)、5) 教育サービス、6) 課税の公平性である。これらの論点を取り上げ、提案 13 号を支持する立場から論評している。

1) は、提案 13 号は増税に 2/3 要件を課したことで、増税や予算の成立が困難になったと批判されている問題である。提案 13 号の導入以前から、地方政府の一般財源債の発行 (1879 年) にも州の予算可決にも 2/3 要件 (1933 年、後に 1962 年改正) が課されていた。課税の形で住民から資産を取り上げるわけであるので、増税に 2/3 要件のハードルは必要であるとしている。

2) は、提案 13 号を改正し事業用資産と個人住宅を分離課税して、後者を軽課すべきとした議論である。分離課税をすれば、政治的にも経済的にもビジネス界にマイナスの効果を与える。企業には投票権がないので分離課税をすれば、特定の利害集団や野心的な政治家は、企業の資産から多くの税収を調達しようとする。また、分離課税されると特定の事業用資産 (例: 商業設備、店頭、船舶のドック) に優遇措置を与えようとする政治的な圧力も生まれる。さらに、事業用資産に高い税率を課せば、零細業者には高い賃貸料が課され、最終的に財・サービスの価格に転嫁されることにもなるとしている。

⁴³ Stark(2009),p.148 参照。

⁴⁴ この財産税の州税化は政府間の税源配分論 (tax assignment) からすると、不幸な展開であった。財産税の課税ベースは「地域固定的 (immovable)」であり、理想的な地方税とされてきたからである。*Ibid.*,p.148 参照。

⁴⁵ 例えば、O.J.シンプソンの無罪判決の新聞記事では、無罪は提案 13 号による減収で政府が有能な警察官を雇用できなかったことが原因だと書かれたとされる。Fox(2009),p.158 参照。

3) は、提案 13 号が州に財産税の配分権をシフトさせた問題である。提案 13 号は州法に従って財産税収を地方政府間に配分すると規定していた。州が財産税を配分すること自体はカリフォルニア州にとって経験がないわけではない。カリフォルニアが州として設立された当初は州が財産税をコントロールしていたわけである。ただ、州議会が財産税の配分権を行使し州に権限をシフトさせること自体は、ジャーヴィス自身も当初意図していたものではなかったとしている。

4) は提案 13 号が土地利用の財政化をもたらしたとする議論である。提案 13 号の可決後、地方政府は代替財源として売上税の増収を図るため、売上税収を生み出す商業施設の誘致を優先した地域開発—土地利用の財政化—に転換した。提案 13 号はこのため適切な土地利用を歪めたと批判されている。しかし、企業は市場性を考慮して店舗立地を決定しており、提案 13 号との関係はないとしている。

5) は、提案 13 号が公立学校の教育サービスを低下させたとする問題である。提案 13 号以前と比較すれば多くの財源が教育に使われている。生徒一人当たりの教育費は 30% も増えたというデータもある。重要なのは財源の問題でなく、財源の使われ方であるとしている。

6) は、提案 13 号が課税の公平性を侵したとする問題である。確かに、住宅の購入時期が異なると、たとえ近隣の住民でも財産税の負担は大幅に異なる。しかしその一方で、提案 13 号のおかげで財産税負担は緩やかにしか増加していないし、税負担の明瞭性も高まった。さらに、景気変動に対して税収が安定的になったとしている⁴⁶。

以上の論点に答えた後、フォックスは提案 13 号の効果をもっともうまく要約したものとして次のロサンゼルスタイムスの記事を挙げている。この記事は提案 13 号の 20 周年に書かれた記事で、提案 13 号が住民の財産税負担を実際に引き下げた点を高く評価している。

「提案 13 号は 20 周年を迎える。この減税提案は成功したと宣言する時が来た。ハワード・ジャーヴィスらが生み出した構想は 20 年間、批判され、カリフォルニアを苦しめたものとして責められてきた。しかし、その核心において、この提案はジャーヴィスが約束したものをまさに実現したのだ・・・財産税によって家から追い出されると怯えていた多くの家主たちの要望を叶えたのである」⁴⁷。

おわりに—カリフォルニア州・地方財政への長期的な影響

これまで納税者の反乱に対する政治的、経済的さらに、財政的な影響について見てきた。最後にそれぞれの論点を整理し、提案 13 号が今日のカリフォルニア州、地方財政にもたらした影響について検討することにしよう。

まず第 1 に、提案 13 号に対する社会的な評価である。ディカミロが示すように提案 13 号に対する評価は、30 年を経た今日でも高い。廃止どころか内容を修正しようとする意見も少ない。この理由は、納税者自身、州・地方税の水準が未だ高く提案 13 号を修正する必要はないと認識しているからであろう。またそれに加え、提案 13 号がもたらした成果も高く評価されている。例えば、

⁴⁶ ロサンゼルスカウンティでは 80 年代以降、財産税収は年平均 7% 増加したが、2008 年の住宅バブル崩壊後も 6.9% の増加率を維持したとされる。Ibid., p.164 参照。

⁴⁷ Ibid., p.165 参照。

フォックスが指摘するように、提案 13 号が財産税の負担の軽減を実現し住宅の没収に怯える家主を守ったことや地方政府がバラバラに財産税を課税する仕組みを改め、税負担の明瞭性を高めたことが挙げられよう。そういう意味で、ファンドが言うように、提案 13 号は、大恐慌期に導入された社会保障制度と同様、家主にとってはセーフティネットとして定着しており、その存廃を論じることは政治的に「サードレール」化しているのである。

第 2 に、提案 13 号の成立と他州への影響についての評価である。通説では提案 13 号は 70 年代の資産インフレとそれに伴う財産税の負担軽減運動の結果であり、80 年代、各州でも同様の課税制限が広がったと理解されている。これに対して、フィッセルは提案 13 号の原因をセラノ判決によって財産税と教育サービスの受益と負担の関係が切断されたことに求める。また、80 年代、全米各州で導入が進んだ課税制限についても州ごとで散発的に行われたわけではなく、マーティンが示すように提案 13 号の成立を直接的な原因として政策波及したことが定量的、定性的に示されている。ただ、前者のフィッセルの仮説については、いくつかの異論も提起されており、未だ定説として定着していないようである。

第 3 に、提案 13 号がもたらした経済的、財政的な効果についてである。提案 13 号が課税ベースの評価を取得価額方式に変更したことで、住宅を長期保有する場合と買い替える場合とで税負担に格差を生み出した。このため、セクストンは住民の移動を制限する「ロックイン効果」が発生し、家の買い替えや職業選択等を妨げていることを示した。また、シェフリンは格差率を使って近隣住民間で税負担の「水平的不公平」が発生していることを実証的に示した。これ以外にも、売上税の増収を目的に街づくりの方針を変える「土地利用の財政化」の効果の有無についてフォックスの論文の中で論じられていた。確かに、提案 13 号は経済、財政的に見れば、こうしたマイナスの効果をもたらした面もあろうが、それらは本質的な批判となりえず、提案 13 号の政治的な支持基盤を動揺させることには繋がらなかったと言えよう。

第 4 に、提案 13 号の州財政危機への影響である。ギャミジが指摘するように、提案 13 号は州・地方の税源構成を財産税から景気弾力性的な所得税にシフトさせたことで州財政の浮動性を高めることになった。また、提案 13 号以降、住民提案を通じて様々な財政ルールが課されるようになったため、州議会の権限が及ばない予算分野も増えていった。さらに、ロスが指摘するように、景気後退期に財源不足が発生しても 2/3 要件を盾に野党が増税を拒絶するために予算交渉は難航し州財政が危機化する事態も生じた。経費削減手段として、最大経費である教育補助金が対象になったが、学区の財源を補てんするために、州はカウンティ、市の財産税を振り向けた。このことが可能であったのは、スタークが指摘するように、提案 13 号を機に財産税の配分権が州にシフトし、財産税は事実上、州税化していたためである⁴⁸。なぜ、提案 13 号の提案者や支持者の意図に反し、草の根的な「納税者の反乱」が地方政府の財政自治を形骸化させ、一層の州財政の集権化をもたらすことになったのか。財政自治と集権化の観点から提案 13 号の意義を再評価する必要がある。

⁴⁸ 他方、地方政府の方も新たな税や料金、さらにはインフラ整備財源を導入し、資金調達が多様化を図った面もあった。Citrin(2008),p.7 参照。

参考文献)

- Citrin,Jack(2009),”Proposition 13 and the Transformation of California Government”, in Jack Citrin and Isaac Martin, eds. (2009).
- Citrin,Jack and Isaac Martin, eds.(2009),*After the Tax Revolt California’s Proposition 13 turns 30*,Berkeley Public Policy Press.
- Dicamill,Mark(2009), “Californian’s Views of Proposition 13 Thirty Years after Its Passage”,in Jack Citrin and Isaac Martin, eds. (2009).
- Doerr,R. David(2009),”The Evolution of Proposition 13”, in Jack Citrin and Isaac Martin, eds. (2009).
- Fischel, William A. (2009),”*Serrano* and Proposition 13: The Importance of Asking the Right Question”, in Jack Citrin and Isaac Martin, eds. (2009).
- Fox, Joel(2009),”Proposition 13 Thirty Years after the Revolution : What Would Howard Jarvis Say?”, in Jack Citrin and Isaac Martin, eds. (2009).
- Frecknall-Hughes,Jane(2015),*The Theory, Principles and Management of Taxation*, Routledge.
- Fund, John(2009),” Proposition 13 : A Watershed Moment Bridging FDR and Reagan”, in Jack Citrin and Isaac Martin, eds. (2009).
- Gamage, David(2009),”Coping through California’s Budget Crises in Light of Proposition 13 and California’s Fiscal Constitution”, in Jack Citrin and Isaac Martin, eds. (2009).
- Legislative Analyst Office (2014), *Allocation of Tax Has Varied Over Time*, (<http://www.lao.ca.gov>).
- Martin Isaac,William (2009),”Proposition 13 Fever : How California’s Tax Limitation Spread”, in Jack Citrin and Isaac Martin, eds. (2009).
- Martin, William Isaac(2006),”Does School Finance Litigation Cause Taxpayer Revolt ? *Serrano* and Proposition 13,”,*Law and Society Review* 40.
- O’Sullivan,Arthur, Terri A.Sexton,and Steven M. Sffeffrine(1995),*Property Tax & Revolts*, Cambridge University Press.
- Public Policy Institute of California (PPIC) (2008), “Proposition 13: 30 Years Later”, *Just the Facts*, (<http://www.ppic.org>).
- Ross, Jearn(2009), “Proposition 13 Thirty Years Later: What Has It Meant for Governance and Public Services?”, in Jack Citrin and Isaac Martin, eds. (2009).
- Sexton, Terri A. (2009),” Proposition 13 and Residential Mobilit”, in Jack Citrin and Isaac Martin, eds. (2009).
- Sheffrin, Steven M. (2009),”Rethinking the Fairness of Proposition 13”, in Jack Citrin and Isaac Martin, eds. (2009).
- Stark, Kirk J. (2009),”Proposition 13 as Fiscal Federalism Reform”, in Jack Citrin and Isaac Martin, eds. (2009).
- Stark, Kirk J.and Jonathan Zasloff(2003),”Tiebout and Tax Revolt: Did *Serrano* Really Cause Proposition 13?”,*UCLA Law Review* 50.
- Van Ommeren,Jos N.,Piet Rietveld,and Peter Nijkamp(2000),”Job Mobility, Residential Mobility, and

Commuting: A Theoretical Analysis Using Search Theory”, *Annals of Regional Science* 34.

- 小泉和重(2015), 「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—」
『アドミニストレーション』第22巻第1号。
- (2014), 「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
のリコール—」『アドミニストレーション』第21巻第1号。
- (2013), 「財産税を巡る反税運動と住民提案13号—カリフォルニア州における「納税者の
反乱」の財政史的文脈—」『アドミニストレーション』第19巻第2号。