

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—

小泉和重

目次

はじめに

I. 90年代のカリフォルニア州の経済と財政

1. 州経済の動向と財政状況
2. 財政提案と州・地方財政への影響

II. 90年代の州財政危機と財政健全化策

1. 州財政の推移と特徴
2. 財政危機と州・地方政府間財政関係の変化

III. カウンティの財政危機とオレンジカウンティの破綻

1. カウンティの財政危機と資金運用の規制緩和
2. オレンジカウンティの財政破綻

おわりに

参考文献

はじめに

住民提案 13 号 (proposition 13) の可決後、80 年代のカリフォルニア州・地方財政の状況は大きく変化した。地方財政は基幹税である財産税が大幅減税されることで財政規模は低下し州への財政依存度が高まった。また、提案 13 号以降も提案 4 号や提案 98 号のような財政提案が相次いで発意され、州・地方の財政運営に制約を与えていくことになった。その一方で、新たな財源の開拓も行われ、事業免許税や公営事業利用税の普及、経常サービス料金の強化、さらにメロ

一・ルース債やリース契約購入参加証書など新たなインフラ財源の導入も進むことになった。

以上の 80 年代の展開を受けて、90 年代、カリフォルニア州・地方財政はさらにどのような変貌を見せたのであろうか。これを明らかにすることが本論の課題である¹。そして、この課題を論じるために次のような構成で議論を行うことにする。

まず I で 90 年代におけるカリフォルニア州の経済・財政状況について述べると共に、この時期に提起された財政提案の州、地方財政への影響について検討することにする。次に II で、カリフォルニア州財政の推移とその特徴について論じ、90 年代前半の財政危機と財政健全化策について検討することにする。最後に III で 90 年代のカウンティの財政危機の問題を取り上げ、オレンジカウンティの破綻の原因と背景を提案 13 号の問題と絡めて論じることにする。

I. 90 年代のカリフォルニア州の経済と財政

1. 州経済の動向と財政状況

まず 90 年代のカリフォルニア州経済の動向から見ていくことにする。表 1 はカリフォルニア州の州内総生産の伸び率と失業率の推移を見たものである。これに示すようにカリフォルニア州経済は 90 年代初めに深刻な景気後退に直面していた。州内総生産の対前年度伸び率は 91 年から 93 年までマイナスとなり、失業率も 93 年には 9.4% に跳ね上がった。

州経済の危機の原因は湾岸戦争後の経済の不透明感からアメリカ全体の景気が後退したことに加え、カリフォルニア州特有の事情もあった。即ち、地震や大火災による財産の喪失、干ばつ、霜よる農業生産への打撃、国際競争力の低下による製造業の低迷、さらに冷戦の終結による軍需産業のリストラ。こうした様々な要因が重なったものと説明されている²。

とりわけ軍事基地の閉鎖の影響は大きかった。88 年から 91 年の間に、州内の基地の閉鎖は 18 か所、93 年にはさらに 12 か所に上った。基地の閉鎖に伴い州内で支出される軍事予算は 88 年 630 億ドルから 97 年には 330 億ドルとほぼ半減すると見込まれ、軍事関連の雇用も 88 年から 93 年にかけて 16 万 2000 人削減されると推計されていた³。

この景気後退に伴い州の財政収支は 90 年度から 93 年度にかけて 4 か年度連続で赤字を経験した⁴(表 2)。特に、91 年度、92 年度は深刻で 30 億ドル近い赤字が続いた⁵。赤字の規模を一般基金歳出比で示すと両年度とも約 -7% に及び、80 年代初めの財政赤字を大きく上回っていた。州債の格付けも低下し、スタンダード&プアーズの評価はトリプル A からダブル A に格下げされた。

なお、この時期、他の州でも景気後退を受け財政危機に見舞われていた(表 3)。90 年度に年度

¹本論文は小泉(2013)の続編である。

²Savage(1992),pp.82-83 参照。

³Chapman(1995),p.106 参照。

⁴カリフォルニア州の年度表記は連邦財政の表記と異なる。90 会計年度 (fiscal year) は 90 年 7 月 1 日から 91 年 6 月末までを意味する。連邦財政ではこれは 91 会計年度を意味する。California Department of Finance(2013a)参照。

⁵カリフォルニア州の財政収支は、歳入から歳出を差し引いた年度末収支 (ending balance) から未払金、積立金、債務流動化準備金を控除した「臨時経済特別基金 (Special Fund for Economic Uncertainties)」の規模で示される。

表1 カリフォルニア州の州内総生産と失業率の推移 (単位:10億ドル、%)

	カリフォルニア州の 州内総生産	州内総生産の伸び率	合衆国の国内総 生産	合衆国の国内総生 産の伸び率	カリフォルニア州 の失業率
1987	810	6.6	6,113	3.4	5.8
88	859	6.1	6,368	4.2	5.3
89	899	4.7	6,592	3.5	5.1
90	928	3.2	6,708	1.8	5.8
91	913	-1.6	6,676	-0.5	7.7
92	906	-0.7	6,880	3.1	9.3
93	899	-0.8	7,063	2.7	9.4
94	911	1.4	7,348	4.0	8.6
95	942	3.4	7,544	2.7	7.8
96	973	3.3	7,813	3.6	7.2
97	1,029	5.7	8,145	4.2	6.3
98	1,096	6.5	8,496	4.3	5.9
99	1,186	8.1	8,848	4.1	5.2

注) 州内総生産額と国内総生産額は実質GDP(96年ドル表示)で示されている。
出所) California Department of Finance(2001),p.24,p.58.U.S. Census of Bureau(2000),p.451参照。

表2 カリフォルニア州の一般基金歳入・歳出と財政収支 (単位:100万ドル、%)

	一般基金歳入	対前年度伸び 率	一般基金歳出	対前年度伸び 率	財政収支	財政収支/一般 基金歳出
1990	38,213	-	40,264	-	-1,715	-4.3
91	42,026	10.0	43,326	7.6	-2,963	-6.8
92	40,945	-2.6	40,948	-5.4	-2,831	-6.9
93	40,095	-2.1	38,957	-4.8	-281	-0.7
94	42,710	6.5	41,961	7.7	313	0.7
95	46,296	8.4	45,393	8.2	235	0.5
96	49,220	6.3	49,088	8.1	461	0.9
97	54,973	11.7	52,874	7.7	2,595	4.9
98	58,615	6.6	57,827	9.4	3,116	5.4
99	71,931	22.7	66,494	15.0	8,666	13.0

注) California Department of Finance(2013b),Chart.Aより作成。

表3 各州の年度末収支の状況 (単位:100万ドル、%)

	89	90	91	92	93
全州の年度末収支合計①	7,221	3,057	3,309	6,840	13,066
全州の歳出合計②	275,865	292,498	296,741	309,363	331,516
年度末収支の割合(①/②)	2.6	1.0	1.1	2.2	3.9
赤字州の年度末収支の割合					
カリフォルニア州	7.6	-3.1	-5.1	-5.6	0.2
コネチカット州	-4.1	-14.6	1.6	1.5	0.3
マサチューセッツ州	-10.9	1.7	4.1	1.1	0.8
ニューハンプシャー州	-1.8	-0.4	2.7	4.1	1.5
ペンシルバニア州	1.2	-3.7	0.1	1.6	2.0
バーモント州	-0.5	-10.1	-9.9	-7.2	0.0
ミシガン州	-4.0	-2.2	0.0	0.3	0.0
メリーランド州	0.9	0.0	-0.9	0.2	0.9
ルイジアナ州	16.2	9.2	-1.8	2.4	5.0
ネバダ州	10.0	6.9	3.3	5.5	12.8

出所) National Association of State Budget Officers(1990),p.23他各年度より作成。

表4 カリフォルニア州の就業人口の推移

(単位:千人、%)

	90年	95年	99年	95年/90年	99年/95年
就業人口	12,500	12,422	13,991	-0.6	12.6
産業別就業人口					
建設業	562	485	681	-13.7	40.4
製造業	2,068	1,794	1,923	-13.2	7.2
小売・卸売業	2,993	2,916	3,201	-2.6	9.8
金融・不動産	809	732	817	-9.5	11.6
サービス業	3,343	3,729	4,387	11.5	17.6
政府	2,075	2,107	2,239	1.5	6.3

出所) California Department of Finance(2001),p.25参照。

末収支 (year-end balance) が赤字に転落した州はカリフォルニア州を含め6州、91年度が4州、92年度が2州であった⁶。しかし、カリフォルニア州のように複数年度に渡って財政赤字が継続した州は少なかった。それほどカリフォルニア州の財政危機は深刻であったと言えよう。

しかし、90年代半ばから景気は回復していった。州内総生産の対前年度伸び率は95年度3%台であったが、97年度以降は全米の総生産額の伸びを上回るペースで経済は拡大していき、99年度には8%台にまで上昇した。失業率は93年の9.4%から99年は5.2%に下がり、雇用情勢も改善した。

景気回復の要因は、90年代半ばから続くアメリカの景気拡大であった。この時期、アメリカは原油や農産物価格の低下によって消費者物価は引き下がり、連邦準備銀行の金融緩和政策と連邦政府の財政黒字によって金利が引き下がっていたのである。前者の消費者物価の低下は家計消費を刺激し、後者の金利の低下は企業投資や住宅投資を促進し景気の回復に貢献したのである⁷。カリフォルニア州でもこの全米の好調な経済状況に同調して景気は拡大していったのであった。

経済が成長するにつれカリフォルニア州の産業構造も転換していった⁸。90年代半ばはハイテク型の貿易関連産業が経済をけん引していたが、90年代後半からは人口の伸び⁹と個人所得の増加を反映し、建設業、金融業、小売業、サービス業¹⁰、製造業で就業人口が大きく伸び、多様な分野で州経済の発展が支えられていった(表4)。また、それに伴って地域経済の発展の拠点もシリコンバレーを抱えるサンフランシスコ・ベイエリアから南カリフォルニアに広がっていくことになった。

この多様な分野での経済発展は98年のアジア通貨危機の影響を緩和することにも寄与した。

⁶年度末収支は単純に歳入から歳出を控除したもの。上記で挙げたカリフォルニア州の財政収支の算定方法と異なる。

⁷Legislative Analyst's Office (1999),p.21 参照。

⁸Ibid., p.30 参照。

⁹90年代の人口の年間増加数は以下の通りである。91年の場合、前年と比較し59.6万人増加したが、その後他州や他国からの流入人口が減少したため95年の増加数は15.0万人に留まった。その後、96年以降、人口増加数は増え、99年は54.9万人まで回復し、総人口数は3379万6000人となった。California Department of Finance(2001),p.11 参照。

¹⁰サービス業には事業者向けサービス、医療・法律・会計等の専門サービス、ホテル、観光、アミューズメント、映像製作等多様な産業が含まれるが、最も急速にこの間成長したものは事業者向けサービスで、ソフトウェア設計やコンピューター関連サービスが分類される。Legislative Analyst's Office(1998),p.4 参照。

カリフォルニア州は日本や東南アジアへの輸出依存度が高く、アジア通貨危機の影響でアジア向けのハイテク製品の輸出は落ち込んだが、州経済全体への影響は軽くて免れたのである。

なお、こうした良好な経済状況の中で、財政状況も改善していくことになった。94年度には財政赤字は解消され、それ以降財政黒字が増加していった。99年度には財政収支は86億6600万ドルになり、対一般基金歳出比で13%の黒字となった。提案13号以前、すなわち70年代後半の状況が再来したのである。

2. 財政提案と州・地方財政への影響

ところで、80年代同様、90年代においても、住民や議会サイドから財政提案(fiscal proposition)は提起されていった。それらの財政提案には、1) ガソリン税等の増税並びに提案4号と提案98号を修正した提案111号(1990年)、2) 売上税の課税対象からキャンディ等を除外した提案163号(1992年)、3) 売上税の一部をカウンティに配分した提案172号(1993年)、4) 地方税や料金等に一層厳しい課税制限を課した提案218号(1996年)、5) 子供の発達プログラムの財源としてたばこ税を増税した提案10号(1998年)などがある。これらの中でとりわけ、州、地方政府の財政運営に大きなインパクトを与えたのが提案111号と提案218号である。この2つの財政提案について説明することにする。

提案111号：歳出制限の引き上げと教育財源の確保

提案111号は、住民提案ではなく州議会による議会提案であった。州民投票にかけたのは後に述べるように提案の中身に州憲法を改正(Legislative Constitutive Amendment)する内容(州憲法13条のB)が含まれていたためである。

さて、提案の内容である¹¹。これは次の3つから構成されている。すなわち、1) 人口の増加に伴う道路渋滞の緩和を目的にガソリン税(1ガロン当たり5セント増)とトラック重量料金(Truck Weight Fees,55%増)を引き上げ、道路建設並びに大量輸送機関の整備を行う、2) その増税分の財源を提案4号の歳出制限から除外し、歳出制限の算定方式も変更する、3) 教育財源を保障した提案98号の算定方式を修正する、であった。

2)と3)について説明しておく。2)の提案4号の算定の流れは図1のフローチャートの通りである¹²。まず、前年度の州歳出予算制限額(State Appropriations Limit¹³,SAL)を人口と生計費の伸び率で調整¹⁴し、州から連邦や地方政府に歳出責任が移管した経費、税から料金に財源が変更した経費¹⁵を減算調整(それらの逆が生じれば加算調整)し、今年度のSALを算出する。

¹¹California Secretary of State(1990),pp.18-19,pp.61-62 参照。

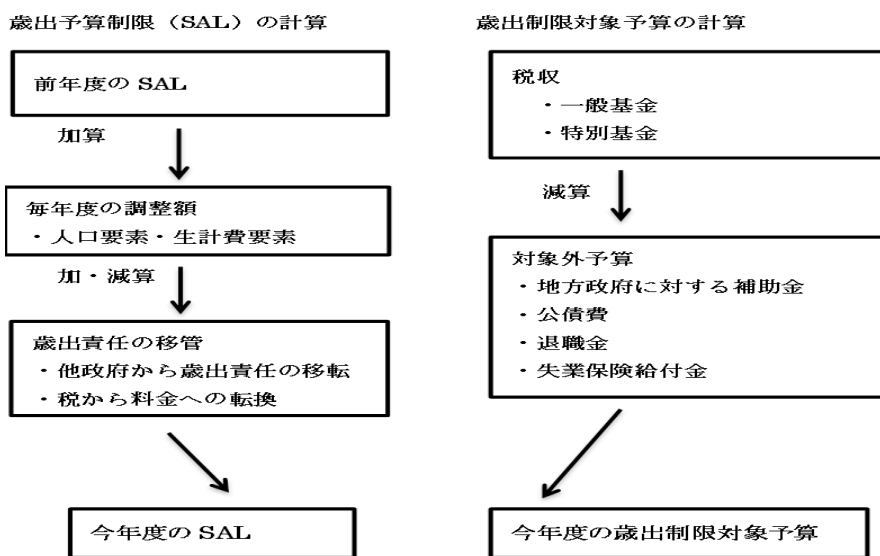
¹²提案4号の歳出制限は州政府だけでなく地方政府予算にも歳出制限を課したものであるが、紙幅の制約上、ここでは州政府の歳出制限を対象に説明を行う。提案4号については小泉(2013) p.6 参照。

¹³78年度の歳出予算額をベースに毎年度、人口と生計費の伸びや歳出責任の移管によって調整された金額である。

¹⁴調整の仕方は表5に示すように人口要素はカリフォルニア州の人口の伸び率、生計費要素は合衆国の消費者物価指数かカリフォルニア州の一人当たりの個人所得の伸び率を選択する。

¹⁵料金で財源調達された経費は歳出制限の対象外となるので、料金化を促した。

図 1 州政府の歳出制限の仕組み



注) 提案 4 号の内容で修正
出所) Legislative Analyst's Office(2000),p.5 参照。

表 5 提案 111 号による修正 (州財政を対象)

	提案 4 号	提案 98 号	提案 111 号
SAL に対する調整額	加州全体の人口の伸び率に生計費の伸びを加えて調整。 生計費の伸びは次の a), b) のどちらか低い値を採用する。 a) 合衆国消費者物価指数、b) 加州の一人当たりの個人所得の伸び率	変更なし	人口の伸び率と生計費の伸び率を以下のように変更 人口の伸び率: 人口と K-14 の在籍者数の伸び率の過重平均値 生計費の伸び率: 加州の一人当たりの個人所得の伸び率
歳出制限対象予算	地方政府に対する補助金、公債費、退職金、州営の失業保険の拠出金	変更なし	一定の要件を満たす資本支出、臨時増税されたガソリン税による対象経費、災害復旧費
SAL を超える余剰財源の配分	翌年に納税者に還付する	教育財源に優先的に配分 (提案 98 号が設定した最低保障額の 4% の金額) し、残りを納税者に還付する。	2 年以上、余剰財源が発生した場合に、教育財源への配分と納税者への還付に折半する。

出所) Legislative Analyst's Office(2000),pp.2-3 参照。

次に、一般基金及び特別基金の税収見込額を推定し、この金額から地方政府に対する財政補助 (subvention)¹⁶、州の公債費等を減算し、歳出制限対象予算 (Appropriations Subject to the Limit) を算出する。この歳出制限対象予算が SAL の枠内に留まるように歳出制限が課される。歳出制限対象予算が SAL を超過する場合には、超過分は納税者に還付されたのである¹⁷。

こうした提案 4 号の仕組みを提案 111 号では表 5 で示すように変更した。SAL の調整額を決める人口と生計費の定義を変更し、歳出制限対象予算の減算項目に臨時増税されるガソリン税を財源とする経費等を含めた。また、SAL を超える余剰財源も教育費への配分と納税者への還付で折半することにしたのである。

次に 3) の教育財源の確保についてである。現行の K-14 教育費の最低保障額を決定するために、提案 98 号には次の 2 つの定式が設けられていた。すなわち、一般基金税収の 40.33% を配分する定式 1 (test1) と前年の教育財源に K-14 の在籍者数の伸び率と生計費の伸び率 (合衆国の消費者物価指数、州民一人当たりの個人所得の伸びのどちらか低い値を採用) で調整した定式 2 (test2) である。この 2 つの定式で算出された金額で大きい方を最低保障額としていた。

提案 111 号では定式 2 の生計費要素の部分を修正し州民一人当たりの個人所得の伸び率に一本化したものである。また、不況期には所得の伸び率が下がるため、最低保障額も下がることになるが、その場合には翌年度に減額分を補てんさせる措置も講じるとしていた。

さて、提案 111 号を導入する場合の財政効果についてである。議会分析局 (Legislative Analyst's Office) は次のように分析していた。提案 4 号の修正については、経済状況にも依存するが歳出制限がかかりにくくなると見ていた。なぜなら、SAL の水準は人口と生計費要素の変更で 90 年度には 8 億ドル引き上がる一方で、歳出制限対象予算の水準はガソリン税増税分の除外で 9 億ドル引き下がるからである。また、提案 98 号の修正については生計費要素を個人所得の伸び率に一本化することで一般的には最低保障額の水準が引き上がるとしつつも、財政余剰 (歳出制限を超過する部分) が発生し教育財源に振り向けられる可能性は低くなろうと見ていた。

このような内容を持った提案 111 号の成立までの経緯である¹⁸。まず、提案の内容にガソリン税等の増税案が含まれていたため、州議会の上下両院で 2 / 3 以上の賛成が必要であった。州議会では上院が賛成 32 対反対 2、下院が賛成 65 対反対 2 で圧倒的に支持された。次に、提案 111 号には既に憲法に規定されていた提案 4 号と提案 98 号を修正する内容を含んでいたため、議会提案として住民投票にかけられることが必要となった。

提案 111 号の支持者にはジョージ・デュークメジアン (Deukmejian) 州知事、カール・ウエスト (Kirk West) カリフォルニア州商工会議所 (California Chamber of Commerce) 会頭、ラリー・マッカシー (Larry McCarthy) カリフォルニア州納税者協会 (California Taxpayers Association) 会長らが名を連ね、労働組合や教育組合も支持を表明していた¹⁹。こうした超党派

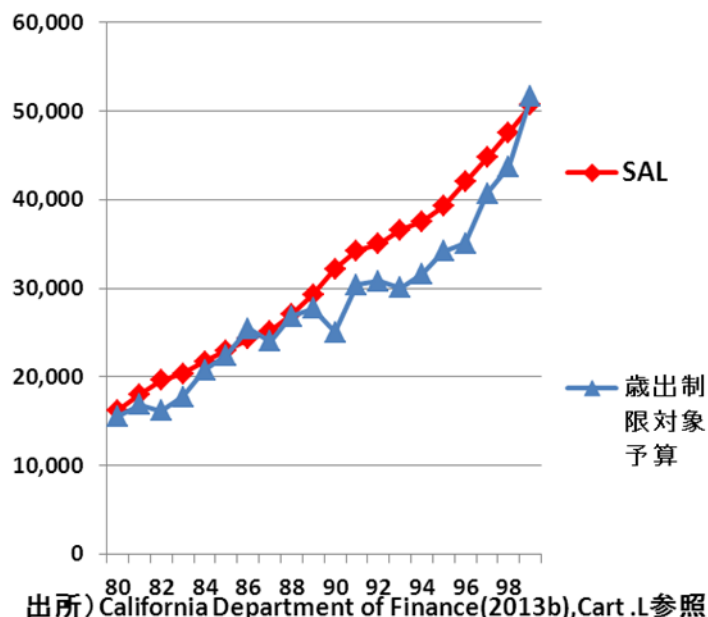
¹⁶この中には、州から学区やコミュニティ・カレッジに配分する K-14 教育費向けの補助金、州が地方政府に替わって徴収している税 (自動車免許料) の剰余分が含まれる。後で述べる地方補助 (local assistance) と異なる。

¹⁷提案 98 号では超過分は教育財源に優先的に配分され、残りは納税者に還付するように改正した。

¹⁸Working Partnerships USA(2006),pp.39-41 参照。

¹⁹労働組合は提案 111 号が歳出制限を引き上げることで支持をしていた。カリフォルニア教員組合は、

100万ドル 図2 カリフォルニア州予算に対する歳出制限の推移



からの支持を受けていたことに加え、提案 111 号のキャンペーンには多くの寄付も集まった。カリフォルニア建築業協会（California Building Industry Association）、石油会社のシェブロン（Chevron）等が支援し 730 万ドルが支出された。

一方、提案 111 号の反対者にはアーサー・ラッファーらの名前があった。反対の理由は言うまでもなく、提案 111 号が可決されれば増税が生じ、州、地方の歳出が膨れ上がるというものであった。しかし提案 13 号の支持団体であったハワード・ジャービス納税者協会は中立の立場を採るなど大きな反対運動も起こらなかった。支持者の潤沢なキャンペーン資金とは対照的にわずか 9000 ドル使われたにすぎなかった。このため、提案 111 号は 90 年 6 月の住民投票において賛成 262 万 1022 票（52.4%）対反対 237 万 8028 票（47.6%）で可決されることになった。1978 年の提案 13 号、1979 年の提案 4 号の可決からわずか 10 年余りで事態は転換し、増税と歳出制限の緩和を目的とした提案が住民投票で可決されたのであった²⁰。

こうして成立した提案 111 号の実際の効果についてである。図 2 に示すように SAL と歳出制限対象予算の差額は 90 年度を機に大きくなり、財政余剰が発生する可能性は 90 年代後半まで薄くなった。議会分析局の予測通り、歳出制限が支出を絞る役割は低下したのであった。

なお、教育財源の保障の部分については可決後、州政府は次のような形で制度化された。それ

上で挙げた議会分析局の分析と異なり、提案 111 号は提案 98 号の最低保障水準を引き下げるものとして反対の立場をとっていたが、クラス規模の削減に教育財源を増やす知事のプランに妥協し賛成に転じた。EdSource(1990),p.3 参照。

²⁰1989 年にサンフランシスコはマグネチュード 7.1 の大地震に襲われ、フリーウエーの補修の必要性が住民に認識された点もあった。

表6 教育費の財源保障と定式の選択

	定式	一人当たりの伸び率	
		個人所得	一般基金
1988	1	3.9%	-
89	2	5.0	-
90	3	4.2	-4.0%
91	2	4.1	8.0
92	3	-0.6	-4.4
93	3	2.7	-3.4
94	2	0.7	6.6
95	2	3.4	8.1
96	2	4.7	5.6
97	2	4.7	10.7
98	2	4.2	6.5
99	2	4.5	18.3
2000	2	4.9	6.9
1	3	7.8	-18.6
2	2	-1.3	1.0
3	2	2.3	5.9

出所) Legislative Analyst's Office(2005).p.5参照

は定式2を修正するのではなく、定式1、2を残したまま新たに定式3を追加したのであった。定式3とは、前年の教育財源をK-14の在籍者数の伸び率と住民一人当たりの一般基金歳入(=税収)の伸び率に0.5%を加えた値で調整するものであった。定式3が適用される条件は、住民一人当たりの一般基金歳入(=税収)の伸び率が一人当たりの州個人所得の伸び率に0.5%を加えた値よりも低い場合とされた。

実際に定式の選択はどのようにされたであろうか。表6が示すように、2000年代初めまでの状況を見ると、定式1は提案98号が可決された年度のみ採用され、ほとんどの年度で定式2が採用されている²¹。多くの場合、州個人所得の伸び率よりも一般基金歳入の伸び率の方が高いからである。しかし、不況期には一般基金歳入の伸び率が大きく下がるため、定式3が採用された。90年代初めと2000年代初めの財政危機時がそうである。定式2から定式3に変更すると生計費調整の要素が個人所得から一般基金歳入に替わるため、最低保障額の引き下げが可能となり、一般基金の財政ストレスを緩和する役割を果たすことになったのである。

提案218号：地方税等の課税要件の強化

1996年の提案218号は地方税や料金の賦課に厳しい制限を課した住民提案である。提案13号以降、地方政府は基幹税である財産税に課税制限が課されていたため、財産税以外の一般税²²、分担金、料金に新たな財源の途を求めた²³。そこで提案218号はこれらに住民投票を課して、負担水準の引き上げに高いハードルを設けようとしたのであった。

地方税に住民投票を課すこと自体は従来からも行われていた。提案13号は地方の特別税(目的税)に、提案62号(1986年)は一般税に住民投票の要件を課していた。しかし、後者の提案

²¹定式1以上に教育財源が確保(長期的に約45%)されているため、定式1は採用されていない。

²²一般税とは使途の制限のない税。宿泊税、事業免許税、公営事業利用税が含まれる。

²³住民投票の要件を回避するため、分担金で一般政府サービスを調達することもなされた。

62号は住民投票で可決後、州の控訴裁判所（Appellate Court）で違憲判決²⁴が下されたため、ほぼ10年の間、適用されるかどうか曖昧な状態に置かれていた²⁵。そうした中、1995年、サンタクララカウンティ交通公社対ガーディノ判決（Santa Clara Valley Transpiration Authority v. Guardino）で州最高裁が提案62号を合憲としたのであった。もっとも合憲判決が下されたと言っても一般税に対して即座に住民投票要件が課せられたわけではなかった。別の判決では、州憲法によって特別な自治権が保障されている憲章市に対しては提案62号が適用できないと示されていたからである²⁶。周知の通り、ロサンゼルス市のような大都市の多くは憲章市であったため、提案62号は多くの市政府の課税権を制約できないままであった。

そこで、地方一般税の住民投票要件を改めて問い直す提案218号が登場したのである。その際、冒頭で述べたように、税だけでなく分担金、料金も含め、地方政府の課税権に制約を課すことにしたのである。分担金、料金が対象となった理由はこれらが「疑似的な税」として賦課され、課税制限をバイパスしているケースが増えたからである。

次に、提案218号の内容である。これは次の5つの特徴をもつ²⁷。

第1に、憲章市、一般法市に関わらず地方政府は一般税を課税する場合には住民投票で過半数の賛成を必要とする。また、95年1月以降、住民投票なしに導入された一般税については向こう2年以内に住民投票を改めて課さなくてはならないとした。

第2に、地方政府は資産関連料金（property related fee）²⁸を賦課する場合には住民投票を課すとした。資産関連料金とは資産所有者に対して、資産所有と直接関係を持つ公共サービスに課される料金のことで、具体的には上下水道、ごみ処理に対する料金を指す²⁹。この資産関連サービスが新たに賦課される場合にはすべての資産所有者に告知し、住民投票を行わなくてはならない。一方、消防、警察、救急、図書館のように資産所有と直接関係がなく広く住民一般が利用可能なサービスに対しては料金でなく税を課すべきとした。

第3に、地方政府は分担金を賦課する場合も次の4つの制限を課すとした。すなわち1）地主に特別な便益を与える見返りに分担金を課す場合、その便益額を推計しなければならない³⁰。2）地主に対して分担金を課す場合には、与えた便益を超える負担を課してはならない。3）現在、分担金が免除となっている公共団体に対しても分担金は課されなければならない。さらに4）分

²⁴州の控訴裁判所では住民提案制度は政府が基本的に必要な財源を調達することを否定するために利用してはならないとして違憲判決を下した。Working Partnerships USA(2006),p.88 参照。

²⁵1991年のウッドレーク市対ローガン（City of Woodlake v. Logan）判決。提案62号から提案218号に至る経緯については、League of California Cities(2007),pp.5-7 参照。

²⁶1993年のフィッシャー対アラメダカウンティ（Fisher v. County of Alameda）判決。

²⁷Legislative Analyst's Office(1996),pp.41-50 参照。

²⁸料金（Fees）における資産関連料金の位置づけは次の通り。料金は使用料（User Fees）と規制料（Regulatory Fees）に分かれ、前者は公共サービスの使用に対して課される料金で、公営事業料（Utility Fees）、公共サービス料（Service and Program Fees）、資産関連料が含まれる。後者は料金負担者の行動の規制や料金負担者の地域社会に与える影響の緩和を目的に課す料金で、規制料金（Regulatory Program Fees）、開発影響料（Development Impact Fees）が含まれる。Colman(2008),p.72 参照。

²⁹ガス、電気、デベロッパーに課されている料金も免除されるとした。

³⁰すなわち、一般的な便益を与える場合には分担金を課してはならない。

担金を課す場合には「郵送による選挙 (mail-in election)」を実施しなければならない。投票権をもつのは分担金の支払い義務をもつ地主で投票数は賦課されている分担金の金額に比例して与えられるとした。

第4に、地方住民に住民提案制度を通じて地方税、料金、分担金の廃止や引き下げを行えるようにした。

第5に、地方税、料金、分担金を巡る裁判では訴訟側の納税者でなく、地方政府の側に賦課の合法性を示す立証責任 (burden of proof) を課すことにした。

提案218号の財政効果については、議会分析局では次のように分析していた。上の資産関連サービス料金や分担金の要件を満たさないものは廃止ないしは料金の引き下げを行わなければならないし、一般税(95年以降のもの)については新たに住民投票を課して反対されれば廃止しなければならない。このため、短期的には地方政府は年1億ドルの歳入の削減が発生するとみていた³¹。

さて、提案218号の成立までの経緯である。提案の支持者はハワード・ジャービス納税者協会 (Howard Jarvis Taxpayer Association) のジョエル・フォックス (Joel Fox)、ポールガン市民委員会 (Paul Gann's Citizens Committee) のリチャード・ガン (Richard Gann) 等が名前を連ねていた。支持者らは納税者の税や料金に対する投票権を主張した。これに対して、反対者は警察署長協会 (California Police Chiefs' Association)、消防署長協会、教員組合等で納税者の投票に対する権利の問題にはふれず、公共サービスの低下を訴えたが支持は広がらなかった³²。州民投票では賛成520万2429票 (56.6%) 対反対399万6702票 (43.4%) で可決された。提案218号は憲法修正の住民投票であったため、その内容は州憲法第13条C、Dとして加えられることになった。

提案218号の可決後、どのような影響が生じたのであろうか。表7に示すように、提案218号の可決以降、カウンティ、市政府では税分野の住民投票が急増した。市の場合、提案218号が可決された96年とその翌年に168件、1年平均で84件の住民投票が行われた。その前の10年間 (1986年~1995年) は年平均33件に過ぎなかった。住民投票件数の増加は提案218号で遡及して住民投票が課された一般税によるもので、一般税の年平均の投票数は86年から95年の16件から急増し、96年から97年は41件、97年から99年は36件となっている。しかし、可決率自体は50%程度と変化はない。住民投票が課されなかった場合は、市の理事会の議決だけで決定されたわけであるので、提案218号は市政府の決定権限を弱め、税源調達をそれだけ難しくしたと言えよう。そのことは言うまでも市政府の州財政への依存度を高めることにも繋がったと推測できよう³³。

³¹カリフォルニア州の地方政府は税、分担金、料金で500億ドル以上を調達しているので影響額として大きくない。Legislative Analyst's Office(1996),p.8 参照。

³²Working Partnerships USA(2006),p.89 参照。

³³提案218号は地方政府の意思決定能力を弱め、代議制民主主義から直接民主主義への跳躍をもたらしたという評価がある。Tranter (2006),p.121 参照。

表7 カウンティ、市政府の税に関する住民投票

	住民投票数	可決率(%)	住民投票数/年
市政府)			
全ての税			
1986-1995	261	41	33
1996-1997	168	55	84
1997-2000	157	50	52
合計	586	47	45
一般税			
1986-1995	130	50	16
1996-1997	82	50	41
1997-2000	109	51	36
合計	321	50	25
カウンティ政府)			
1986-1995	100	32	13
1996-1997	35	43	18
1997-2000	46	26	15
合計	181	33	14

出所) Rueben and Pedro(2003),p.57,p.74参照。

II. 90年代の州財政危機と財政健全化策

1. 州財政の推移と特徴

先に述べたように、カリフォルニア州は90年代初めに厳しい財政危機に直面したが景気が回復するに従い財政状況も改善し、90年代末には大幅な財政黒字が生じた。この時期のカリフォルニア州財政の特徴を一般基金歳入、歳出の推移から見ていくことにしよう³⁴。

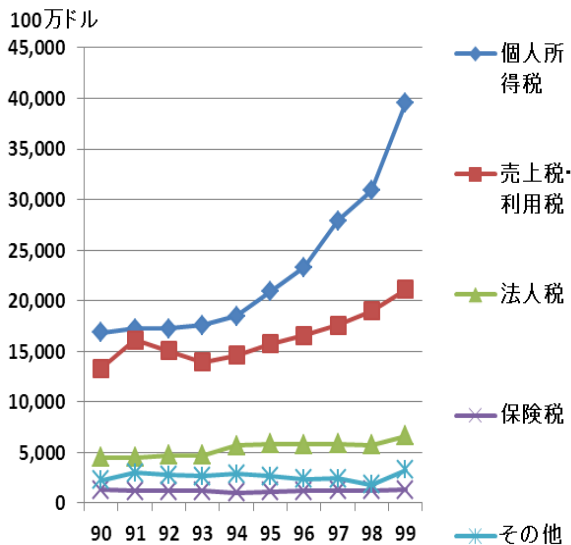
まず、一般基金歳入の推移である(表2)。90年代前半は景気の低迷を反映し歳入規模は91年度420億ドルから93年度には401億ドルに低下し、対前年度伸び率も92年度-2.6%、93年度-2.1%と二年度連続でマイナスとなった。94年度以降は景気の回復に伴い歳入額も増加していき、99年度には719億ドルまで増えることになった。

90年代初めの歳入の低下の原因は主要財源である売上税の減収と個人所得税の伸びの低迷によるものである(図3)。売上税は91年7月に財政収支の均衡化を目的に税率は6%から7.25%に引き上げられ課税対象も拡大した。このため、91年度には増収効果がみられたが、翌年度には提案163号が可決され、食料品の一部(水、キャンディー等)が課税対象から除外された。加えて不況による消費の低迷も相俟って、92年度、93年度では税収は前年度割れすることになった。

一方、個人所得税は売上税同様、91年度に最高税率の引き上げが行われた。表8に示すように87年度から90年度までは課税所得4万7900ドルに9.3%の最高税率が課されていたが、91年度からは課税所得20万ドル以上40万ドル未満に10%、40万ドル以上に11%の税率が新たに付加されたのである。しかし、課税所得の伸びが低迷していたため、税収増に結びつかなかった(図5)。

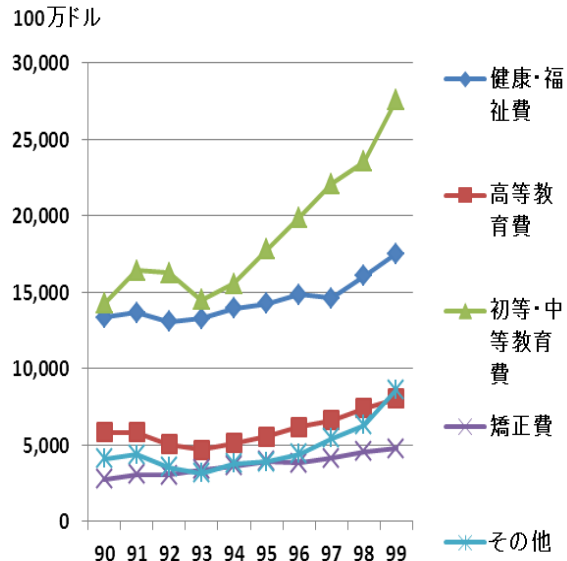
³⁴財政収支を検討する場合、一般基金会計(General Fund)を対象とする。この会計は、連邦基金会計や特別基金会計と異なり、州知事、議会に予算編成上の裁量がある会計であるためである。

図3 カリフォルニア州の一般基金歳入の推移



出所) Legislative Analyst's Office(2013)より作成

図4 カリフォルニア州の一般基金歳出の推移



出所) Legislative Analyst's Office(2013)より作成

表8 州個人所得税の税率の変更

税率(%)	87年から90年	91年から92年	96年
1.0	7,300ドル未満	8,788ドル未満	9,816ドル未満
2.0	7,300-17,300	8,788-20,828	9,816-23,264
4.0	17,300-27,300	20,828-32,870	23,264-36,714
6.0	27,300-37,900	32,870-45,632	36,714-50,968
8.0	37,900-47,900	45,632-57,670	50,968-64,414
9.3	47,900ドル以上	57,670-200,000	64,414ドル以上
10.0	-	200,000-400,000	-
11.0	-	400,000以上	-

注) 年は課税年度を示す。93年から95年は税率変更がないので省略。

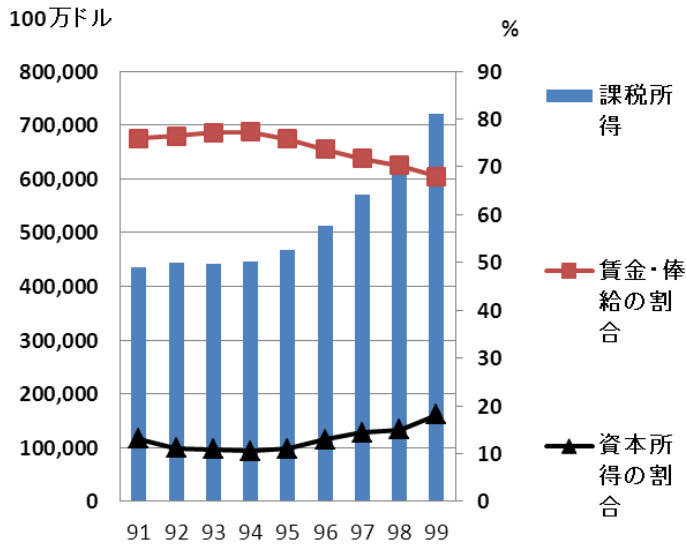
出所) California Franchise Tax Board(2001),Table.1A参照。

このように売上税、個人所得税収が低迷したため歳入も減少していたが、90年代後半になると状況は一転する。景気の回復に伴い個人所得税が増え、歳入を増加させたのである。個人所得税は96年に最高税率9.6%に戻されたが、課税所得が急増したため、税収の伸びは低下しなかった。

課税所得の大半は賃金、俸給により構成されていたが、90年代後半からは資本所得の増加に押されて構成比は低下した。資本所得は利子、配当、資本資産売却益 (net sales of capital assets) から成る所得の合計であるが、課税所得に占める割合も94年度10.5%から99年度18.2%に増加したのであった(図5)。一方、売上税は91年度以降、税率の引き上げや課税対象の拡大を行わなかったため税収の伸びは緩やかであった³⁵。この結果、州の税体系の重心は売上税から個人所得税へと転換したのであった。

³⁵2009年に8.25%に税率が引き上げされるまで、7.25%の税率を超えることはなかった。

図5 カリフォルニア州の所得税の課税所得の推移



注) 資本所得は利子、配当、資本資産売却益を含む。
出所) California Franchise Tax Board(2000),p.15他各年度版より

表9 90年代前半の財政需要の拡大

	90	91	92	93	90~93年度 の変化率
初等・中等生徒数(千人)	5,273	5,416	5,520	5,581	5.8
大学等の在籍者数(千人)	1,276	1,380	1,340	1,287	0.9
AFDCの受給者数(千人)	2,084	2,266	2,415	2,597	24.6
メディケイドの受給者数(千人)	4,002	4,550	5,051	5,374	34.3
SSI/SSP受給者数(千人)	687	916	961	992	44.4
受刑者数(千人)	174.6	188	199.4	212.9	21.9

注) 大学等の在籍者数にはカリフォルニア大学、州立大学、コミュニティ・カレッジの合計の在籍者を示す。
出所) Chapman,p.111参照。

なお、個人所得税の増加はカリフォルニア州の租税負担の水準を再度、引き上げることに寄与した。州個人所得（1000ドル当たり）比で見た州・地方税収は77年度157.99ドルで全米4位の水準にあったが、提案13号の可決で低落し90年度では111.96ドルで22位となった。しかし99年度には120.69ドルで8位の水準まで引き上がった³⁶。「小さな政府」から元の「大きな政府」へと徐々に回帰する傾向が見られたのである。

次に、一般基金歳出の推移である（表2）。90年代初めは歳入の低迷を反映して、歳出規模も91年度433億ドルから93年度390億ドルに低下し、対前年度伸び率も92年度-5.5%、93年度-4.9%と二年連続でマイナスとなった。95年度以降は景気の回復や人口の増加を受け歳出の伸び率も高くなり、99年度には665億ドル（15.0%）にまで増大したのである。

³⁶California Department of Finance(2003),p.236 参照。

90年代初めの不況時には主要経費は矯正費を除いて削減された。健康・福祉費は91年度137億ドルから93年度には133億ドルに、高等教育費は58億ドルから46億ドルに、初等中等教育費は164億ドルから145億ドルに削減されたのである。これらの経費の多くは地方政府への地方補助(local assistance)から構成されていた。地方補助は同期、328億ドルから291億ドルに11.5%削減された。初等中等教育費補助(-12.9%)、高等教育費補助(-34.1%)の削減割合が大きかった³⁷。州財政の危機時には地方補助も容赦なく削減される状況にあったのである³⁸。

このように経費は大幅に削減されたものの、この間、福祉や教育の財政需要は大きく増加することになった(表9)。福祉関連の財政需要を代表するAFDCの受給者数は90年度から93年度にかけて24.6%増加し、メディケイドの受給者数も34.3%増加していた。また、教育の財政需要を代表する小中学校の在籍者数も同期5.8%増加していた。福祉の受給者の伸びは福祉が順景気循環的(pro-cyclical)な性格を有しているため³⁹であり、小中学校の在籍者の伸びは州人口の増加を反映したものである。いずれにせよ、財政需要の増加と比べると当該経費の削減額は実質的にそれよりも大きかったと推測できるであろう。

なお、90年代後半から歳入が増加に転じたことで歳出も増加した。この時期は初等中等教育費の増加が著しく、94年度から99年度にかけて155億ドルから276億ドルに増加した。これにより歳出構成比は37.0%から41.5%に拡大した。州外からの人口流入が増加したため、同期、初等中等教育費の在籍者数は552万人から586万人に増加したことがその背景にある。

これに対して、90年代初めは初等中等教育費と金額的に遜色なかった健康・福祉費は増加金額も構成比も低くなった⁴⁰。この健康福祉費の増加率の低下は90年代の初めの財政危機の際に州からカウンティに健康福祉費の支出責任が移管したことが大きく関わっている。

2. 財政危機と州・地方政府間財政関係の変化

カリフォルニア州は90年度から93年度にかけて財政収支は赤字となったが、州政府も議会もただ手をこまねいていたわけではない。予算編成段階では財政収支の均衡策を講じ赤字の解消に努めていた。90年度から93年度に財政収支の均衡策に要した金額は371億ドルに上った⁴¹。同期の一般基金歳出の合計額(4か年度の一般基金歳出合計額1635億ドル)の4.4%に過ぎなかったが、単年度で見ると、91年度は33.0%、92年度は27.3%と大きな割合を占めた。

財政収支の均衡策とその規模は、1)増税79億ドル、2)経費削減124億ドル、3)他政府への負担転嫁87億ドル、4)次年度への支出の繰延べ・会計操作66億ドルであった。

金額的には経費削減が最も大きく、初等中等教育費や健康福祉費を主体に経費の削減が行われた。次に大きいのが他政府に対する負担転嫁であった。これは州が経費削減を目的に地方政府に対して財政負担を転嫁する方法である。三番目に大きいのが増税であるが、この間、個人所得税、

³⁷数字の出所はCalifornia Department of Finance(2013)参照。

³⁸90年代の地方補助の推移は小泉(2013),p.13参照。

³⁹後で述べるように経費削減のためにAFDCの受給資格を厳しくした面もある。

⁴⁰健康福祉費は94年度から99年度にかけて139億ドル(歳出の33.2%)から175億ドル(26.3%)にしか増加しなかった。

⁴¹Chapman(1995),p.114参照。

消費税、自動車免許料、法人税、アルコール飲料税と広く増税が行われた⁴²。提案 13 号以降、州議会の増税に対する抵抗感は強くなったと思われるが、財政危機に直面して議会は「増税コンセンサス」を形成したのである。さらに、会計操作といった弥縫的な均衡策も採られた。会計上の操作とは一般基金から他基金への繰り入れの停止や現金主義から発生主義の変更により名目上、歳出の削減を行う方法である。経費削減と増税といったオーソドックスな方法だけでは財政赤字が規模的に大きかったためこうした手段まで動員されたのであろう。

これらの収支均衡策はその後の州、地方財政の運営に大きな影響を与えることになった。以下では 1) 個人所得税、売上税の増税、2) 教育、福祉予算の削減、さらに、3) 地方政府への負担転嫁について検討することにする。

個人所得税・売上税の増税)

91 年度予算では個人所得税、売上税の増税が行われた。個人所得税は最高税率 9.3% に 10%、11% の 2 段階の税率が付加され 10 億 6000 万ドルの増収が見込まれた。売上税は 1.25% の税率の引き上げ⁴³と課税ベースの拡大が行われ 36 億 9800 万ドルの増収が見込まれた。売上税の新たな課税対象となった品目はキャンディ、スナックフード、航空機・船舶の燃料、ボトル入り飲料水、新聞・雑誌であった。

財政危機時とは言え議会内に「増税コンセンサス」が生じたのはなぜであろうか。当時知事は共和党のピーター・ウイルソン (Peter Wilson) で、議会では両院とも民主党が増税法案の可決に必要な 2 / 3 以上の議席を有していなかった⁴⁴。

増税を可能としたのは財政赤字が膨大で経費削減だけでは対応できなかった点もあろうが、増税が恒久財源でなく臨時財源として導入された点も与野党の交渉を容易にしたとされる⁴⁵。例えば、個人所得税の場合、最高税率の引き上げ期間を予め 91 年度から 95 年度に定め、売上税も増税分 1.25% のうち 0.5% は臨時財源とし 93 年度 (93 年 7 月 1 日) には廃止することにしていたのである。また、売上税の残り 0.25% 分も一定の条件が満足された場合、廃止する規定も設けられていた。すなわち、州の一般基金の財政収支が 2 年連続で 4% を超えた場合という条件である。こうした期間や財政条件といったサンセット条項を付帯することで、増税に抵抗感が強い野党共和党との交渉もスムーズにできたのである。

もともと、増税期間までに景気が回復すれば問題はなかったが実際は想定通りに事は進まなかった。93 年度に廃止予定の売上税の 0.5% 分は財政赤字が懸念されたため、急きょ増税期間を 6 か月延長した。さらに、後に述べるように州による地方政府への負担転嫁の結果、地方政府の財政状況が危惧される状態になったため、0.5% 分の財源を恒久化し地方への警察や消防サービス等に充当することになったのである。州議会はこの増税のために議会提案 172 号を住民投票にか

⁴²これらの税は一般基金に区分される税だけでなく、特別基金の税も含まれる。自動車免許料は州憲法で、カウンティ、市の目的財源であると規定してあるので、増税分は地方の財源となった。

⁴³税率の内訳は、1) 0.5% 分が州の一般基金の臨時財源、2) 0.25% 分が州一般基金の財源、3) 0.5% 分がカウンティに配分される財源となった。カウンティに健康・福祉費と交換で配分した。

⁴⁴91 年度の議席数は以下の通り。上院は民主党 27、共和党 12、その他 2、下院は民主党 47、共和党 33。小泉(2012),p.171 参照。

⁴⁵Decker(2009),p.77 参照。

けたのである。投票の結果、提案は可決されたため、91年度引き上げられた税率は最終的に2001年1月1日まで継続されることになったのである。

他方、増税策がすべて成功したわけでもなかった。売上税の増税に反対する動きも住民サイドから現れたのである。91年度の増税でスナックフードを売上税の課税対象に加えたことに利害関係者から異議が唱えられたのである。当時、スナックフードとそうでない食料品の区別が困難で曖昧であった。このため、朝食で食べるグラノーラ・バー（granola bar：シリアル食品の一種）もスナックとして課税されると危惧されたのである。州憲法では食料品は免税されていたため、スナックフードへの課税はこれを侵すものとして批判が生じたのである⁴⁶。そうした中、雑貨チェーンの代表者らがボトル入り飲料の流通業者と合同で提案163号を提起し、キャンディ、スナックフード、ボトル入り飲料を食料品と定義し課税対象から除外する運動を展開することになった。住民投票の結果、696万7009票対349万1372票（66.3%対33.4%）の圧倒的多数で可決された。これにより州は推計3億3000万ドルの売上税の減収を招くことになった。

健康・福祉、教育予算の削減

次に、健康・福祉予算、教育予算の削減についてである。健康・福祉予算は⁴⁷、AFDC、SSI/SSP給付金の減額⁴⁸、これらの給付金の生計費調整（cost of living allowances）の停止（97年度まで）、Medi-Calの受給者の削減⁴⁹、一般支援（General Assistance）プログラムの削減、在宅支援サービス（In-Home Supportive Services(IHSS)）の削減等、広範囲で経費の削減が行われた。

教育費は高等教育費については、カリフォルニア大学系統、カリフォルニア州立大学系統、さらにコミュニティ・カレッジに対する州補助金の削減が行われた。財源を補てんするために授業料の引き上げやスタッフ早期退職等の措置が採られた。一方、初等中等教育費については、提案98号によって最低保障額が決定されていたため、経費削減の方法は複雑であった。説明すると次のようになる。

91年度の予算編成段階では財源不足から最低保障額を満すのは困難となった。知事は提案98号の停止（suspend）を提案するが議会の反対に合い断念せざるをえなかった。このため最低保障額を確保するために、前年度、学区に配分した教育財源を現年度の教育予算に繰越すことで行おうとしたのであった。そして、この財源の繰越しは次のような方法で行われた。

即ち、90年度予算では当初、最低保障額を決定した定式は定式2であったが、これを年度途中に定式3に変更して、州が90年度に最低保障額の水準を超えた財源を交付したものと仮装したのであった。そして、この最低保障額を超えた分は州が学区に貸付（loan）を行ったものと見な

⁴⁶州憲法では州、地方政府が家庭で消費する目的の食料品に課税することを禁じている。

⁴⁷福祉経費の削減については Legislative Analyst's Office(1991),pp.34-36,Legislative Analyst's Office (1992),p.43 参照。

⁴⁸93年のAFDC、SSIの給付水準は人口の多い全米10州（ニューヨーク州、テキサス州、フロリダ州等）と比較して最も高かった。Legislative Analyst's Office (1993a),pp.12-13 参照。このため、他州民、移民からの福祉マグネットとなっていたという評価もある。

⁴⁹Medi-Calの受給資格はAFDCの受給を元に決定されているので、AFDC給付金が削減されるとAFDCの受給者も減り、Medi-Calの受給者も自動的に削減される。Legislative Analyst's Office (1991),p.36 参照。

して、91年度予算（現年度予算）では州への返済（repayment）を求める形で学区に年度間繰越を行わせたのである⁵⁰。

もっともこの措置によって実際に財源が繰り越されたわけではなく、あくまで書類上の移転（paper transfer）に過ぎなかった⁵¹。現年度、教育財源は繰越が求められた分、学区に配分されなかっただけである。こうした定式の変更と年度間繰越による粉飾は91年度から93年度まで行われたが、カリフォルニア教員組合対ゴールド判決（California Teachers' Association et al. v. Gould）で州最高裁は違憲判決を下すことになった⁵²。

地方政府への負担転嫁

地方政府に対して負担を転嫁する方法として、2つの方法が採られた。1つは、州とカウンティの間で健康・福祉費と売上税を交換（realignment）することである。もう1つは、州がカウンティや市から財産税を取り上げ学区に付け替えることである。前者は地方に配分する経費よりも財源の方が少ないため州の負担を軽減でき、後者は学区の財産税収が増えるため州の補助金を減らすことができたのである。どちらも州の負担を軽減し地方に負担を転嫁することになった。

まず、経費と財源の交換について説明しよう。これは州が91年度にカウンティに売上税増税分の一部（0.5%分）と自動車免許料の財源を交付する代わりに、カウンティに対して州の経費である精神医療費、公衆衛生費、貧困者向け医療扶助等の9つのプログラムを移管し、AFDC等の福祉サービスの財源負担の割合を引き下げる措置を採ったのである⁵³。金額的には州からカウンティに21億9000万ドルの財源の交付と22億1200万ドルの経費の配分がなされた。財源に比べ新たに発生した経費の方が多いため州にとっては経費削減となったが、カウンティにとっては逆に財政を圧迫する要因となった⁵⁴。

次に、財産税の付け替えについて説明しよう。州は92年度予算で、財政収支の均衡策の一環として教育補助金を削減した。教育補助金が削減されれば学区の財政危機をもたらすため、地方政府間の財産税配分も同時に変更することにした。表10に示すように、財産税をカウンティか

⁵⁰具体的には以下のように説明できる。90年度予算では教育費の最低保障額は定式2を根拠に算定され、167億ドルが見積もられた。予算決定後、景気の悪化で税収見込みが43億ドル下がったため、定式3の適用条件（一般基金歳入の伸びが個人所得の伸びに0.5%を加えたものより低い）を満たすことになった。定式3に変更すれば最低保障額は153億ドルに低下し、13億6600万ドルの余剰が発生することになった。一方、91年度予算編成時には最低保障額（定式2）は184億ドルであったが、税収不足で172億ドルしか教育財源は確保できなかった。このため不足分12億3300万ドルを前年度の余剰額（13億6600万ドル）から資金の返済を受けたと見なして、財源を確保したのである。Ibid,pp.20-22参照。

⁵¹Savage(1992),p.93参照。

⁵²Legislative Analyst's Office (1993b),p.1参照。

⁵³例えば、AFDC（里親給付分）の財源負担は従来、州95%：カウンティ5%であったが40%：60%に変更され、在宅支援サービスの場合は州97%：カウンティ3%が州65%：35%となった。

⁵⁴Legislative Analyst's Office (1991),p.16参照。

⁵⁴将来的には健康・福祉サービスの受給者の拡大が予想され、財政的に苦境にあったカウンティを圧迫する要因になるという評価（Savage(1992),p.94）もあれば、カウンティに売上税のような安定財源とプログラムを管理する権限が与えられるため影響は小さいとする見解（Chapman(1995),p.128）もあった。

表10 教育財源増強基金と提案172号の地方財政への影響額 (単位:100万ドル)

ERAFの影響額	1992	93	94	95	96	97	98	99
市	-216	-483	-525	-523	-518	-511	-574	-606
カウンティ	-544	-2374	-2583	-2567	-2540	-2665	-2787	-2934
特別区	-212	-252	-281	-285	-279	-271	-316	-339
再開発公社	-200	-65	-65	0	0	0	0	0
合計	-1173	-3175	-3454	-3374	-3337	-3447	-3677	-3879
提案172号の影響額	1992	93	94	95	96	97	98	99
市	-	84	88	92	91	104	109	123
カウンティ	-	1301	1400	1510	1595	1682	1757	1974
合計	0	1385	1488	1602	1686	1786	1877	2119
純計額	1992	93	94	95	96	97	98	99
市	-216	-399	-437	-431	-426	-407	-465	-483
カウンティ	-544	-1073	-1183	-1057	-945	-983	-1030	-960
特別区	-212	-252	-281	-285	-279	-271	-316	-339
再開発公社	-200	-65	-65	0	0	0	0	0
合計	-1173	-1789	-1966	-1772	-1651	-1662	-1812	-1782

注) Tranter (2006), pp.117-118.

ら5億4400万ドル、市2億1600万ドル、特別区2億1200万ドル、再開発公社2億ドル、合計11億7300万ドル減額し、その分をカウンティ内に新たに設置した教育財源増強基金 (Educational Revenue Augmentation Fund, ERAF) に繰入れ、この基金を通じて学区に財産税を配分したのである。

この財産税の配分の変更措置は93年度も継続された。しかし減額する金額は地方政府全体で31億7500万ドルに引き上げられ、カウンティで23億7400万ドル、市4億8300万ドル、特別区2億5200万ドル、再開発公社6500万ドルとなった。その後、この減額措置は再開発公社(95年度から2001年度まで)分を除き、恒久化されたのであった。

このように地方政府が課税している財産税を州が一方的に減額して学区に付け替えできたのは提案13号によるものである。提案13号は地方政府に財産税の課税制限を課すと共に、財産税の地方政府間の配分を州の権限としたのである。これを根拠に、州は自らの財政均衡を目的に地方の課税権を制約することを行えたのである。

この州の一時的な措置に対して地方政府の関係者から抗議運動が発生した。「我々の財産税を奪うな (Stop Taking Our Property Tax)」の頭文字をとった「STOP」キャンペーンが展開された。財産税の削減は貧困者や障害者に負担を強いるだけでなく、警察や消防サービスを危うくさせるという訴えが行われた。

運動自体は盛り上がりを欠けたが、地方財政の状況を不安視した州知事と議会は議会提案として提案172号を提案することになった。これは先にも述べたように、91年の売上税の臨時増税分0.5%分を廃止するのではなく、警察、消防、裁判、矯正の経費に配分する提案であった。役割分担の関係で財源の94%はカウンティに残りが市に配分されることになった。提案172号は住民投票で可決され、93年度から実施されることになった。これにより、ERAF設置による財産税の減額の影響は一部緩和されたが、地方政府にとっては提案172号でも補てんできない財源は少

なくなく、その後も財源の補てん不足は継続することになった。州の財政危機のツケが地方政府にまさに恒久的に転嫁されたのである。

III. カウンティの財政危機とオレンジカウンティの破綻

1. カウンティの財政危機と資金運用の規制緩和

提案 13 号が可決されて以降、カウンティ財政は厳しい状況に置かれてきた⁵⁵。カウンティは市政府と比べ財産税の依存度が高かったため、提案 13 号の課税制限は大きな影響を与えることになった。提案 13 号後、州は救済策を講じた。上院法 154 号で財政援助金を交付すると共に、カウンティの経費（健康、福祉プログラムの一部）を州に移管することを行ったのである。また、下院法 8 号で地方政府間の恒久的な財産税の配分割合を決定したのであった。これによってカウンティの州財政への依存度は高まったが、財政状況は改善できなかった。

その理由はカウンティの特徴に由来するものである。カウンティが供給するサービスは州政府によってマンドイトが課されているもの（福祉、矯正、裁判等）と、カウンティ独自の地方サービス（警察、消防、道路等）の二つに分かれる。前者のサービスは連邦、州からの補助金によって財源が手当てされているが、補助金の形態がマッチング方式であるため、補助金はカウンティの自主財源で補てんしなければならない。自主財源は財産税に課税制限が課されているためその割合は低い。このため、カウンティ独自のサービスには財源が回らない状況にあったのである⁵⁶。

この状況は、90 年代の州政府の財政危機に直面しさらに悪化することになった。カウンティは先にも述べたように、州との間での経費と財源の交換でマンドイト経費の負担が増えるとともに、地方政府間の財産税の付け替えによって自主財源である財産税収が減収したからであった。州の財政負担の転嫁がカウンティの財政ストレスを強めることになったのである⁵⁷。

このため、例えば、マーセドカウンティ（Merced）では歳入の 90%は州からのマンドイトサービスに費消され、カウンティ独自の裁量的なサービスには残り 10%しか財源がない状況となっていた。同様に財政が硬直化したカウンティとして、ブート（Butte）、デル・ノーテ（Del Norte）、ハンボルト（Humboldt）、ラッセン（Lassen）、メンドシーノ（Mendocino）、シスキュー（Siskiyou）、ヨロ（Yolo）が挙げられた⁵⁸。

また、95 年度末にはロサンゼルスカウンティが大幅な財政赤字を抱えることになった⁵⁹。同カウンティは全米最大の人口を抱えるカウンティで当時 905 万人もの人口を有していた。同年度の一般基金の歳出額は 124 億ドルで、このうち 100 億ドルは補助金や料金等の特定財源で財源調達

⁵⁵この点については小泉(2013),p.17 参照。

⁵⁶もう一つカウンティの財政ストレスを高めたものに 1982 年の下院法 799 号がある。これによって精神障害者向け医療サービスは州からカウンティに移管された。国内外から人口が流入するにつれて、このコストが増大していき、財政的にカウンティを圧迫したとされた。Baldassare(1998a),p.65 参照。

⁵⁷さらに言うと、92 年にはロサンゼルス暴動が起り、カウンティの警察費や矯正費を高める要因になった。

⁵⁸California Journal(1994)参照。

⁵⁹Legislative Analyst's Office(1995a)参照。

されていたが、残り 24 億ドルのうち一般財源で補てんできた部分はその半分不足であった。残りは財政赤字となったのである。

財政赤字の原因は、1) 財産税の付け替えによって 93 年度から 95 年度までに 10 億ドルの財産税の減収が発生したこと⁶⁰、2) Medi-Cal の受給者の増加や連邦補助金の削減によって医療費が増大したこと、3) 物価上昇率を超える人件費の増加等が挙げられている。赤字を補てんするために、精神医療費の削減、公立病院の閉鎖（全米最大規模）、社会サービス、公的保護、レクリエーション費の削減、職員のレイオフ（1 万人から 1.2 万人）が予定された。

このようにカウンティの財政運営が窮する中、新たな財源の確保が必要となるのは自然の成り行きであった。しかし、増税も起債も厳しい承認要件が課され実現は容易ではなかった。増税の場合はカウンティ理事会と住民投票でそれぞれ過半数の賛成（特別税の場合は 2 / 3 の賛成）が必要で、起債については一般財源保障債の場合、住民投票で 2 / 3 の賛成⁶¹が必要であった。

このため、別の形の財源調達の方法に目が向けられたのである。その 1 つが資金運用に関する規制緩和であった⁶²。カリフォルニア州ではカウンティごとに基金を設置し、学区には強制的に、市、特別区には任意に資金を基金に預託することを決めていた。州はカウンティの財務官 (Treasurer) が行う基金運用に厳しい規制を課していたが提案 13 号を機に緩和する方向に動いて行ったのである⁶³。

まず、1979 年の下院法 346 号では地方政府に債券のレポ取引とリバースレポ取引を認めた。81 年の上院法 1152 号では地方政府が行なえる投資対象を拡大し、83 年の下院法 695 号、323 号では地方政府がコマーシャル・ペーパーに投資できる割合を 15% から 30% に引き上げ、銀行引受手形 (banker's acceptance) のそれを 30% から 40% に引き上げた。84 年の上院法 2095 号では地方政府に一定のモーゲージ証券への投資を認めた。86 年の上院法 2595 号では投資対象を中期社債 (corporate notes) に広げ、87 年の上院法 962 号では中期社債に投資できる割合を 15% から 30% に増やした。88 年の上院法 1883 号では地方政府が逆償却 (negative amortization) のモーゲージ・ローンに担保に利用することを認めた。さらに、92 年の下院法 3576 号ではカウンティの財務官にポートフォリオの 20% まで抵当証券に投資できるようにしたのであった。特に、オレンジカウンティの財政破綻をもたらす結果を誘引したのが、下院法 346 号、下院法 3576 号であった⁶⁴。

⁶⁰一部は提案 172 号の売上税の増税により財源が補てんされたが純計ではマイナスとなった。

⁶¹それ以外の債券については理事会の過半数の賛成が必要であった。

⁶²Baldassare(1998a),pp.71-72.これとは別の提案 13 号以降に現れた資金調達方法については、小泉(2013),pp.24-27 参照。

⁶³例えば預金を商業銀行、貯蓄・貸付信託組合 (Savings and Loans, Credit Unions)、産業融資会社 (Industrial Loan Company) など安全な機関に預けることにしていた。Ibid.,p.71.

⁶⁴他方、カウンティの資金運用に対するチェック機能も弱められた。1933 年の上院法 133 号では州は基金を積立している地方政府の財務官に「季刊投資報告書 (quarterly investment report)」の提出を義務付けていたが、83 年の上院法 389 号では地方政府が財務官に報告を求められた時に限って発行することに变更された。しかし、サンノゼ市の投資の失敗を受け、84 年に下院法 1073 号で「投資報告書 (investment report)」の発行を義務付けた。だが同法にはサンセット条項が付けられていたため、91 年には失効していた。Ibid.,p.74 参照。

こうした規制緩和の進展にはいくつかの要因が影響した⁶⁵。1つはカウンティが州に財政的な自律性を求めたこと、2つには州、地方政府ともに提案 13 号を機に、住民投票や州法の制限を受けない新たな収入源を求めたこと、3つには全米で金融の規制緩和が進み、地方政府も利子所得を求めて、金融商品への投資熱が高まったこと、さらに、4つには金融業の側が州政府にロビー活動を行い、規制緩和を進める州法の可決を支援したことが挙げられている。

2. オレンジカウンティの財政破綻

90年代、カウンティの財政ストレスの解決策を資金運用に求めたことがどのような結果をもたらしたのであろうか。オレンジカウンティの事例⁶⁶を通じて見ていくことにする。

オレンジカウンティはロサンゼルス南部に位置し、人口 241 万 556 人（90 年）の全米第 5 番の規模のカウンティである。戦前は農村地帯であったが、1950 年代にディズニーランドが開業して以降、大きく発展した。社会構造はヒスパニック系、アジア系が少なくなく、中流所得層の割合が多い地域でもある⁶⁷。

提案 13 号がカウンティに与えた影響については先にも述べたが、とりわけオレンジカウンティの影響は大きかった。なぜなら下院法 8 号による財産税の地方政府間の配分はオレンジカウンティに対して低かったからである。その理由は財産税の配分基準が提案 13 号以前の課税実績を反映していたからである。

例えば、ロサンゼルスカウンティの場合（人口 750 万人）、財産税率は 4.35 ドルで、住民一人当たりの配分額は 91.01 ドル。アラメダカウンティ（人口 111 万人）の場合は、財産税率 3.16 ドルで、住民一人当たりの配分額は 76.83 ドルであった。これに対して、オレンジカウンティの財産税率は 1.51 ドルとカウンティ内では最低水準で、住民一人当たりの配分額も 30.19 ドルに過ぎなかったのである⁶⁸。

このように従来から財産税の配分額が低かったことに加え、92 年度以降、地方政府間の財産税の付け替えが行われたことで、財産税収は再度、大きく減少することになった。図 6 に示すように、93 年度には前年の 2 億 2900 万ドルから 1 億 3800 万ドルに減収したのであった。この時、財産税の減収を補てんしたのが利子所得で同年度、2 億 600 万ドルと前年度と比べ大幅に増加したのであった。

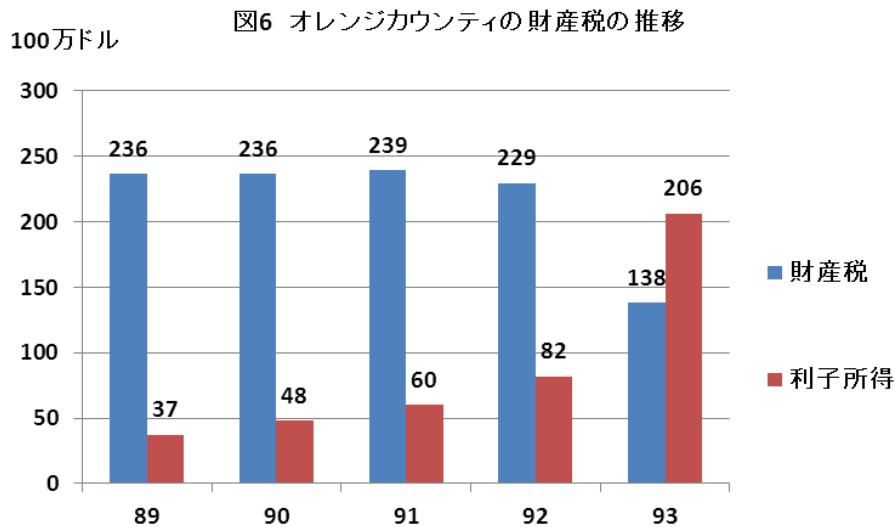
この結果、オレンジカウンティの財政構造も大きく変わった（表 11）。一般基金歳入（94 年度）の構成における利子・賃貸収入の割合は 12.0%と高くなったのである。カリフォルニア州全体の

⁶⁵*Ibid.*,pp.73-74.

⁶⁶邦文献では、大寺（2001）、渡部（2004）が詳しい。

⁶⁷白人・非ヒスパニックの割合は 65%、ヒスパニック系 23%、アジア系 10%。ヒスパニック系住民の数 56.4 万人で全米のカウンティでは 6 位、アジア系住民は 24.9 万人で全米 4 位である。オレンジ・カウンティの社会構造、政治文化の分析については、*Ibid.*,pp.33-46 参照。

⁶⁸財産税率は純課税評価額（net taxable assessed value）100 ドル当たりの財産税額で算出。数字の出所は California Department of Finance(1978),p.153 参照。提案 13 号後の住民一人当たりの財産税の配分額は Baldassare(1998a),p.65 より算出。



出所) Baldassare(1998a),p.86参照。

表11 オレンジカウンティの財政構造(1994年度)

	オレンジカウンティ	全カウンティ
歳入		
州補助金	39.0%	42.1%
連邦等補助金	15.4	22.2
財産税	13.3	15.4
料金等	15.3	12.2
利子・賃貸収入	12.0	2.8
免許・許可・罰金	3.9	2.7
売上税・その他の税	1.1	2.6
総額(100万ドル)	1,798	25,592
歳出		
公的支援	32.6	40.7
公的保護	38.1	26.8
一般政府	10.0	8.8
健康・衛生	14.2	17.2
道路・公共施設	2.0	3.5
教育・レクリエーション他	3.1	3.0
総額(100万ドル)	1,587	25,785

出所) Baldassare(1998a),p.69参照

カウンティのそれ(2.8%)と比較するとこの割合は特異的である。財産税、連邦・州からの補助金の割合が低い分を、この利子・賃貸収入が補てんしているのである。

財産税の減収が利子所得で補てんされ、経費の節減に向かわなかった理由は歳出構造から見えてくる。全カウンティと比較して、警察、矯正、消防費に関する公的保護の割合が高く、福祉サービスである公的支援の割合は低いものの、両経費の占める割合は全カウンティと同様に高い。

92年のロサンゼルス暴動後、治安維持的な経費に対する住民ニーズが高まったことや国内外からの移民の流入が多く、福祉、医療に対する経費圧力が高いことを反映している⁶⁹。このため、財産税の減収は経費の削減に向かうのではなく、利子所得の獲得に向かったのであった。

それではなぜ、オレンジカウンティは利子所得が突出的に高かったのであろうか。それは、同カウンティの財務収税官（Treasurer-Tax Collector）であるボブ・シトロン⁷⁰（Bob Citron）の資金運用によるところである。彼は、オレンジカウンティ投資基金（Orange County Investment Pool、以下 OCIP）に預託された資金を原資に長期債や金融派生商品を購入して、多くの利子所得を生み出したのである。

OCIPの投資総額は94年1月には206億ドルにも上った⁷¹。内訳はカウンティ政府並びにカウンティ内の194の地方政府（市、学区、特別区）からの預託金による投資額が76億ドル、この預託金を原資にレバレッジをかけて投資した金額が130億ドルであった。

シトロンの資金運用の手法は提案13号の可決後、規制緩和されたリバースレポ取引によるものであった⁷²。OCIPの積立金を使って、ファニメイ（連邦住宅抵当金庫）債、フレデリックマック（連邦住宅貸付抵当公社）債等の債券を購入し、これを担保にウォール街の金融機関から短期借入を行い、その借入金を使って、長期債や逆変動利付債（inverse floater）などの金融派生商品を購入し、高収益を上げていたのである⁷³。この取引では金利が下がれば多くの利潤が見込める。なぜなら金利が低いと借入コストも下がり、長期債の価格も上昇するからである。しかし、逆に金利が上がれば短期借入のコストが引き上がり、長期債の価格も下落してしまうリスクがあった。

このリスクが実際に発生した。94年2月から11月にかけて6度、連邦準備制度理事会はインフレ懸念から金利を引き上げた。フェデラル・ファンド・レートは3.25%から5.50%に引き上がることになったのである⁷⁴。これによって低金利を見込んだシトロンの投資は失敗し、94年11月には16億4000万ドルの損失が明るみとなった。OCIPは融資を受けた金融機関からの返済に応じる現金を有していなかった。また、手持ちのリスクな債券を売却し返済することも不可能であった。最終的に、金融機関は担保であるOCIPが保有する債券の取得に乗り出すことになった。オレンジカウンティは資産を保全するために、94年12月6日、連邦破産法第9章（Chapter 9）に則り破産申請を行うことになった⁷⁵。

⁶⁹80年代から90年代初めにカリフォルニア州に来た移民の多くは、ロサンゼルス、オレンジ、サンタクララ、サンディエゴ、サンフランシスコ、アルメダの6つのカウンティに集中した。

⁷⁰財務収税官は公選職で、シトロンは24年もの間、その職に就いていた。

⁷¹*Ibid.*,p.92 参照。

⁷²大寺(2001),p124 参照。

⁷³例で言うと次の通り。シトロンが、100万ドルの短期債（利率6%）を購入し、これを担保に金融機関から短期借入（利率5%、期日180日）を行う。そして、この資金で長期債（利率7%）を購入し、この長期債を担保にもう180日、5%の金利で借り入れを行う。さらに、この借入金を使って7.5%の長期債を購入し、さらにもう180日、5%の金利で借入を行うといった手法である。*Ibid.*,pp.90-91 参照。

⁷⁴*Ibid.*,p.102 参照。メリルリンチ社からシトロンは投資アドバイスを受けていたが担当幹部から「低金利はほぼ永久的に維持されると説得」されたと言われている。自治体国際化協会(2008),63 ページ。

⁷⁵地方政府の破産とは、債務が償還できない場合か、今後、償還できない場合を言う。破産申請が破

表12 オレンジカウンティの一般基金歳入中の裁量的な財源

(単位:100万ドル)

	94年度予算	95年度予算案	前年比
利子所得	161	10	-151
財産税	119	121	2
自動車免許料	98	101	3
利用可能な基金残高	55	15	-40
売上税	17	18	1
その他	13	10	-3
歳入推計	463	275	-188
歳入推計の改定	293		
財政赤字	-170		

出所)Baldassare(1998a),p.138参照

表13 オレンジカウンティの一般基金歳出中の裁量的な経費

(単位:100万ドル)

	94年度予算	95年度予算案	前年比(%)
コミュニティ・社会サービス	74	54	-27.0
健康サービス	40	26	-35.0
一般政府	81	61	-24.7
公的保護	160	121	-24.0
保険・積立金	88	2	-97.7
その他	20	11	-45.0
歳出合計	463	275	-40.6

出所)Baldassare(1998b),p.139参照

オレンジカウンティの破綻は全米の地方政府史上最大の規模であった。1937年から1994年までに362の地方政府が破産申告したが、破産額は小さく債務の合計額も2億1700万ドルに過ぎなかった⁷⁶。また、従来の財政危機のケースと比べても異色であった。ニューヨーク市やクリーブランド市も破産申請はしなかったものの、財政破綻に瀕する状況にあった。これらの都市の場合、富裕な住民や企業が他地域に移動し課税ベースが浸食される一方で、福祉・医療の受給者が増加し財政ストレスがかかることで財政危機を迎えた。他方、オレンジカウンティの場合は財務収税官の資産運用の失敗による破綻であったのであった。

破産申請することで、OCIPの資産が保全され地方政府の預託金76億ドルの引き上げは回避された。しかし債務の償還義務は残った。95年夏には10億ドルの債券の返済期日が迫っていた。破産によってカウンティの債券の格付けはジャンクボンド並みに低落したため、新たな資金調達には困難であった。カウンティ理事会は95年3月、財源調達を目的に、0.5%のカウンティの売上税増税案が提案されたものの、住民投票で拒絶された。投票は「郵送による選挙」の形で行われ賛成14万8414票(38.9%)、反対23万3113票(61.1%)であった。住民の負担で金融機関への

産裁判所に申請されると、債権回収が禁止され、債務者の資産は保全される。また、地方政府の職員や納税者である住民から債権を回収することは禁じられており、債権者保護の度合いがすくない。坂田(2007),pp.6-7参照。

⁷⁶Baldassare(1998b),p.6参照。

債務を返済することに反発が起こったのである。さらに、州さえもカウンティの救済を拒絶した。

しかし新たな展開によって危機は回避されたのである。債券保有者たちはデフォルトが発生し元本を失うことを危惧したため、1年間の債務延長を認めたのである。また、5月には財政再建計画が立案された。内容は、州からオレンジカウンティ交通公社に交付される売上税をオレンジカウンティの一般基金に繰り入れ、これを財源に債券発行を行い債務の償還に充てるといったものであった。この再建計画に州政府と連邦破産裁判所が承認し、オレンジカウンティの破産法保護は解除された。96年6月には8億8000万ドルの債券発行が可能となり、破産問題は解決することになった。

このように破産の危機からは短期で抜け出せたものの、オレンジカウンティの財政は大きく打撃を受けることになった。表12に示すように、94年度予算で見込まれていた裁量的な歳入予算額⁷⁷は4億6300万ドルで、このうち利子収入1億6100万ドル、34.8%を占めていた。ところが年度途中のOCIPの破綻により、利子収入は大幅に下落したため、歳入見込みは2億9300万ドルに下方修正されることになった⁷⁸。これに基づいて、次年度の95年度当初予算も推計され、歳入見込みは2億7500万ドル、利子収入はわずか1000万ドルまで低下した。一方、裁量的な歳出予算額も前年度比で-40.9%となった(表13)。コミュニティ・社会サービス、公的保護、一般サービスで約25%程度、健康サービスで35%、保険・積立金で98%削減されることになったのである。

裁量的な財源に依る公園や図書館は閉鎖⁷⁹が余儀なくされたが反面、連邦、州補助金を財源としたマンデイト経費のサービスは維持された⁸⁰。なお、雇用の削減も予定されレイオフが1040名、定員削減が566名に及んだ。全体では1万8000人の職員を1万3000人まで将来的に削減することが予定されたのであった⁸¹。

おわりに

以上、90年代のカリフォルニア州とカウンティの財政危機を中心に論じてきた。最後に、これまで述べたことを整理しておくことにする。

第1に、90年代のカリフォルニア州の経済、財政の状況についてである。90年代初めは全米の景気後退や冷戦終結による軍事基地の閉鎖等の影響を受け、州内総生産額の伸び率はマイナスとなり、失業率も上昇した。これを受け、財政状況も悪化し90年度から4年度連続で財政赤字を記録した。他州と比較しても財政危機の期間と規模は深刻なものであった。しかし、90年代中盤から景気は徐々に回復していき、財政状況も大きく改善した。99年度には70年代後半に並ぶ

⁷⁷連邦、州補助金や料金など特定財源を収入とするマンデイト予算を除いたもの。

⁷⁸裁量的な歳入の減少に追い打ちをかけるのが債務の返済であった。税収の10%から15%は公債費に充当しなければならなかった。Legislative Analyst's Office(1995b),p.7.

⁷⁹「医療ケアや福祉、警察、消防、救急などの公的サービスは維持されたが、公園、図書館、一部の学校などは削減が余儀なくされた」。自治体国際化協会(1989年),p.64 参照。

⁸⁰連邦、州補助金等を含めた一般基金全体の削減額は前年度比でわずか4.7%と推計されていた。Legislative Analyst's Office(1995),p.6 参照。

⁸¹Baldassare(1998a),pp.138-139 参照。

財政黒字が生み出されることになった。財政黒字の原因は州所得税の増収効果によるものである。この時期、最高税率自体は引き下げられたものの、資本所得の増加が課税所得を増加させたのであった。まさに 90 年代のカリフォルニアは変動の激しい「財政のローラーコースター (fiscal roller coaster)」を経験したのである。

第 2 に、90 年代の財政提案についてである。80 年代同様、住民や議会から財政提案が提起され、カリフォルニアの州、地方財政に大きな影響を与えることになった。この時期、2つの非常に対照的な提案が現れた。1つは議会側から提起された提案 111 号でもう 1つは住民側から提起された提案 218 号である。提案 111 号は州・地方政府に歳出制限を課した提案 4 号を緩和するためのもので、ハイウェー整備の推進を目的にガソリン税を歳出制限対象予算から除外したのであった。これにより、90 年代は歳出制限の上限に制約されることなく、州政府は歳出額を伸ばすことができたのであった。他方、提案 218 号は地方一般税の増税要件に住民投票を課し、「疑似的な税」のような役割をしていた分担金、料金に明確な定義を付し住民投票要件を課したのであった。提案 218 号が課されたことで、過去に議会で増税を決定した税も再度、住民投票にかけられることになり、地方政府の財源調達力を低下させると危惧された。このように、90 年代は、提案 13 号以降の「小さな政府」の流れに乗って課税制限を強める動きと、逆に流れに逆らって歳出制限を緩和する動きが現れたのである。

第 3 に、90 年代の財政危機に対する州政府の対応についてである。厳しい財政危機に直面した州政府は、増税、歳出削減、地方政府への負担転嫁を通じて、財政を均衡化させようとした。増税は所得税と売上税で税率の引き上げが行われた。提案 13 号の可決以降、増税への抵抗は高まったものと思われるが、財政危機時には「増税コンセンサス」が議会内で形成された。増税にサンセット条項を設ける工夫が合意形成を助けることになった。経費の削減は、福祉費の場合は生計費調整の停止、受給資格の厳格化、高等教育費の場合は州立大学への補助金の削減等が行われた。住民提案 98 号によって最低保障額が守られていた k-14 教育費も定式操作による粉飾的な手法で経費が削減された。さらに、地方政府への負担転嫁も行われた。州とカウンティの間での福祉経費と財源の交換や地方政府間の財産税の付け替えによる経費の削減が行われたのである。増税や経費削減と言ったオーソドックスな方法だけでなく、地方政府に負担を転嫁して州の財政を健全化させる方法も採られた。地方政府の財政自治権の弱さを示す証左となった。

第 4 に、90 年代のカウンティ財政の悪化とオレンジカウンティの財政破綻についてである。カウンティ財政は従来から財産税への依存度が高かったため、提案 13 号の課税制限で大幅な減収が生じた。多くは州補助金により補てんされたが、州からのマニフェスト負担も多かったため財政ストレスがかかった。そうした中、新たな財源の途として、州はカウンティの資金運用の規制緩和を行ったのであった。この規制緩和に乗じて、オレンジカウンティは積極的にディリバティブ投資を行った。当初は投資に成功して、財産税収を超える利子所得を獲得できたものの、連銀の金利引き上げにより多額の損失が発生した。オレンジカウンティは 94 年に連邦破産法第 9 章に則り破産申告を行った。アメリカ地方財政史上最大の破綻例となった。財政破綻の危機から比較的短期に抜け出せたものの、公共施設の一部閉鎖や職員のリストラ等の影響を受けた。まさにオレンジカウンティの破産は提案 13 号がもたらした予期せぬ副産物となった。

参考文献

- Baldassare, Mark (1998a), *When Government Fails: The Orange County Bankruptcy*, University of California Press.
- (1998b), "When Government Fails: The Orange County Bankruptcy A Policy Summary", *The Second Annual California Issues Forum After the Fall: Learning from the Orange County Bankruptcy*, *Occasional Papers*, Public Policy Institute of California.
- California Department of Finance (1978), *California Statistical Abstract*, California Department of Finance.
- (2001), *California Statistical Abstract*, California Department of Finance.
- (2003), *California Statistical Abstract*, California Department of Finance.
- (2013a), *Finance Glossary of Accounting and Budgeting Term*. ([http://www.dofca.gov/fisa/bag/documents/Glossary of Budget Terms.pdf](http://www.dofca.gov/fisa/bag/documents/Glossary%20of%20Budget%20Terms.pdf)).
- (2013b), http://www.dof.ca.gov/budgeting/budget_faqs.documets.
- California Franchise Tax Board (2000), *Annual Report*, California Franchise Tax Board.
- (2001), *Annual Report*, California Franchise Tax Board.
- California Journal (1994), "The Local Government Lament", *California Journal*, November 1.
- California Secretary of State (1990), *California Ballot Pamphlet*, June 5, California Secretary of State.
- Chapman, Jeffrey I., (1995), "California: The Ending Crisis", Steven D. Gold ed., *The Fiscal Crisis of the States*, Georgetown University Press.
- Colman, Michael (2008), *The California Municipal Revenue Sources Handbook*, League of California Cities.
- Decker, John (2009), *California in Balance: Why Budgets Matter*, Institute of Governmental Studies Press.
- EdSource (1990), "Proposition 111: Ballot Measures June 1990", Vol. XIII, April, Ed-Source. (http://www.edsource.org/assets/files/finance/EdS_hist_Prop111.pdf).
- League of California Cities (2007), *Proposition 218 Implementation Guide*, League of California Cities.
- Legislative Analyst's Office (1991), *State Spending Plan for 1991-92*, Legislative Analyst's Office.
- (1992), *State Spending Plan for 1992-93*, Legislative Analyst's Office.
- (1993a), *Common Cents Background Material on State and Local Government Finance*, Legislative Analyst's Office.
- (1993b), "Superior Court Invalidates Proposition 98 Funding Shifts", *UPDATE California*. Legislative Analyst's Office.
- (1995a), *Los Angeles County's Problems*, Legislative Analyst's Office.
- (1995b), *A Review of the Orange County Recovery Plan as Proposed*, August 22,

- Legislative Analyst's Office.
- (1996), *Understanding Proposition 218*, December, Legislative Analyst's Office.
- (1998), "State and Regional Economics Developments in California", *An LAO Report*, September, Legislative Analyst's Office.
- (1999), *Perspective on the Economy and Demographics, 1999-00*, (<http://www.lao.ca.gov>).
- (2000), "The State Appropriation Limit", *An LAO Report*, April, Legislative Analyst's Office.
- (2005), *Proposition 98 Primer*, February, Legislative Analyst's Office.
- (2013), *Historical Data*, (http://www.lao.ca.gov/laoapp/LAOMenus/lao_menu_economics.aspx).
- National Association of State Budget Officers(1990), *Fiscal Survey of the States*, April.
- Rueben, Kim S.and Cerdan Pedro(2003), *Fiscal Effects of Voter Approval Requirements on Local Governments*, Public Policy Institute of California.
- Savage,James D.,(1992),"California's Structural Deficit Crisis", *Public Budgeting & Finance*,Vol.12,No.2.
- Tranter,Revan(2006),"Cities, Counties, and the State", Gerald C. Lubenow,ed.,*Governing California*, Institute of Governmental Studies Press,
- U.S. Census of Bureau(2000),*Statistical Abstract of the United States 2000*.
- Working Partnership USA(2006),*An Historical Analysis on Tax and Fiscal Propositions in California, 1978-2004*, (www.wpusa.org/Focus-Areas/).

- 大寺廣幸(2001),「カリフォルニア州オレンジ郡の破産－米国の地方自治体の倒産と再建の教訓」『郵政研究所月報』14巻3号。
- 小泉和重(2012),「カリフォルニア州の政治経済と財政構造(1)－「納税者の反乱」の研究に関する予備的考察」『アドミニストレーション(熊本県立大学)』第18巻第3・4号。
- (2013),「80年代のカリフォルニア州・地方財政と提案13号－財政の州集権化と財源調達手段の多様化」『アドミニストレーション(熊本県立大学)』第20巻第1号。
- 坂田和光(2007),「米国の自治体破綻と州の関与－連邦破産法第9章をめぐって－」『レファレンス』57巻1号。
- 自治体国際化協会ニューヨーク事務所(2008),「米国における地方公共団体の財政再建制度－財政規律維持に関する制度と運用」『クリア・レポート』第321号、自治体国際化協会。
- 渡部芳綱(2004),「プロポジション13とオレンジカウンティの財政破綻に関する研究」『経済・経営研究』第37号。