

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な考察として—

小泉 和重

目 次

はじめに

I. カリフォルニア州の経済社会と州、地方政府

1. 州経済と社会的状況

- (1) 州経済：高い経済力とローラーコースター・エコノミー
- (2) 州の社会的状況：人種構成の変化と所得分配の二極化

2. 州、地方政府の特徴

- (1) 州政府と議会：輻輳する権力と議会への政治不信
- (2) 各地方政府：強い自治と多様な政府形態

II. カリフォルニア州政府の予算制度と財政

1. 州予算制度と予算過程

- (1) 予算編成と審議：議会主導の予算編成
- (2) 予算決定の力学：知事、議会、住民投票

2. 一般基金予算の歳入・歳出構造

- (1) 歳入予算：景気弾力的な歳入構造
- (2) 歳出予算：教育、福祉中心の歳出構造

(以上 本稿)

III. カリフォルニア州の地方政府の税財政制度

おわりに

はじめに

1960年代後半から70年代にかけてカリフォルニア州では財産税 (property tax) の減税を巡って住民の反税運動が展開された。この運動の発端は1965年に、

カウンティの財産税評価官の収賄スキャンダルが発覚したことにある¹。評価官が収賄の見返りに商業地域の資産評価を軽減する便宜を図っていたことが明るみとなったのである。この事件を契機に州政府は財産税の評価手続きを刷新した。従来、評価官が裁量的に操作していた財産税の評価率 (assessment ratio) を州全体で統一化したのである²。しかし、これによって、財産税の負担は大きく増加することになり、州内各地で財産税に対する反税運動が巻き起こる結果となったのである。その後、この運動は70年代のインフレ率の上昇や政治不信の高まりの中、激化していき、1978年には劇的なクライマックスを迎える。運動の主導者であったハワード・ジャービス (Howard Jarvis) とポール・ギャン (Paul Gann) が提案13号 (Proposition 13) を発意し、住民投票で財産税の大幅減税を成し遂げたのであった。この出来事は「納税者の反乱 (tax revolt)」として呼ばれ、当時、世界的に脚光を浴びた。

カリフォルニア州憲法では税財政に関する事項についても住民提案を認めており、住民投票により過半数の賛成を得ればこれを立法化することができる。提案の内容は財産税の税率に1%の上限を設けると共に、課税ベースを過去の評価額に一旦戻して、その金額にインフレ調整する方式に変更したのである。提案13号の可決により、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ため、州、地方間の政府間財政関係や財政構造は大きく

¹ 財産税評価官の Russell Wolden はサンフランシスコの商業地の評価率の引き下げを見返りに家主から選挙資金や賄賂を受け取っていたことがサンフランシスコ・クロニクル紙で暴露された。後述するように、カウンティの評価官は住民が選挙で選ぶ公選職である。Citrin(2009),p.2.

² 財産税額は、土地家屋の市場評価額に評価率を乗じたものに、財産税の税率を乗じて算出される。カウンティの評価官は評価率を操作して財産税の負担を決定していた。1966年の下院法8号では、この評価率を25%で州全体で統一化し、評価官の裁量を排することにした。

転換することになった。

さて、この納税者の反乱はカリフォルニア州にとどまらず、その後全米各州に波及することになった。マサチューセッツ州やミシガン州など17州が1990年までに財産税の課税制限 (tax limitation) を実施したのである。また、アメリカ連邦財政も納税者の反乱の洗礼を受けることになった。同時期にカリフォルニア州知事を務めたロナルド・レーガン (Ronald Reagan) は納税者の反乱に強い影響を受け、大統領選では減税を政策の基本的な柱に据えたのである³。レーガンは大統領に就任後、公約を実現するために、81年の経済回復税法 (Economic Recovery Tax Act) で所得税の大幅な減税を行ったのである。こうした減税志向型政策はその後もニュート・ギングリッチ (Newt Gingrich) が草稿した「アメリカとの契約 (Contract with America)」に見るように、共和党の主要な政策として継承されていった。つまり、納税者の反乱はレーガンを大統領の座につけ、減税を共和党の政策アジェンダとすることでアメリカの政治文化をも転換させたのである。

ところで納税者の反乱は従来の減税と考え方が大きく異なる。従来、減税は個別の産業や家計に税制上の恩恵を与える補助金的なものであったり、景気を浮揚させる有効需要政策の一環として行われるものであったりした。また、減税のタイミングも財政赤字期には財政均衡が優先され、その実施は手控えられたものであった。しかし、レーガン以降の共和党政権では減税それ自体が政策目的化し、そのタイミングも財政状況が黒字であろうが赤字であろうが、恒久的に減税が志向されることになったのである。

³ 従来、レーガン自体は財産税の減税に否定的な立場をとっていた。実際、州知事時代には財産税の減税を求めた住民提案 (1968年と1972年) に反対していたのである。反対の理由は減税が所得税の増税や財政均衡を脅かすからであるとされた。しかし、提案13号後は、アーサー・ラッファー (Arthur Laffer) らのサプライサイド経済学を援用して、減税と財政均衡が両立しようとするようになった。Martin(2008),pp.128-130.

さて、納税者の反乱から30年以上が経過した。減税志向型政策の先駆けともなった納税者の反乱はカリフォルニア州、地方財政に如何なる影響をもたらしたのであろうか。当時、納税者の反乱を熱烈に支持した者が主張していたように、減税は家計や企業の負担軽減を通じて、州経済の成長と繁栄をもたらしたのか⁴。それとも反対派が主張していたように、減税は地方財政に大幅な歳入欠陥を生み、公共サービスの劣化と住民の生活水準の悪化をもたらしたのか⁵。さらには、納税者の反乱は一昔前の遠い出来事に過ぎず、現在のカリフォルニア州・地方財政の状況に何らの影響も与えていないのか。この問いに答えるために、70年代から現在に至るまでのカリフォルニア州および地方政府の財政状況を分析し、納税者の反乱の効果とその影響について検証することが必要である。

そこで、本稿は以上の検証を行う予備的作業として、まずはカリフォルニア州の政治経済的な状況と州、地方政府の税財政制度について考察しておくことにする。Ⅰでは、カリフォルニア州の経済、社会的な状況と州、地方政府の特徴について述べる。Ⅱでは、カリフォルニア州の予算制度と財政構造の特徴について述べる。さらに、Ⅲでは、地方政府の財政構造と税制・地方債制度等について述べることにする。

I. カリフォルニア州の経済社会と州、地方政府

1. 州経済と社会的状況

(1) 州経済：高い経済力とローラーコースター・エコノミー

アメリカ経済は、大西洋に面した東部州と太平洋に面した西部州が二つの極となり経済をけん引していることから、しばしば両岸経済 (bye-costal

⁴ Laffer(1979) 参照。

⁵ Schrag(1998) 参照。

economy)⁶と表現されている。その西部州の中核をなすのがカリフォルニア州経済である。

表1で示すように、カリフォルニア州の2008年の州内総生産は1兆8,468億ドル(全米総生産の13.0%)で、全米第1位を占める。これは国際的にも高い水準にあり世界8番目に位置する(2007年)。実に、カリフォルニア州はカナダを上回り、G7加盟国並みの経済力を有しているのである。

表1 カリフォルニア州の産業構造(2008年) (単位:100万ドル)

	従業員(人)	割合(%)	生産額	割合(%)
専門・企業サービス	2,035,300	14.3	260,133	13.8
教育・医療サービス	1,766,600	12.4	131,067	7.0
余暇・ホスピタリティサービス	1,483,600	10.4	75,639	4.0
その他サービス	477,300	3.3	42,196	2.2
情報	447,600	3.1	112,752	6.0
政府	2,482,000	17.4	216,764	11.5
商業・運輸・公営事業	2,580,100	18.1	299,645	15.9
製造業	1,237,200	8.7	181,134	9.6
金融・保険・不動産	777,800	5.5	416,324	22.1
建設	553,800	3.9	67,770	3.6
鉱業・天然資源	24,700	0.2	43,333	2.3
農業	389,100	2.7	36,600	1.9
合計	14,255,100	100.0	1,883,357	100.0

出所) Gerston and Chistensen(2010),p.10

⁶ 富樫(2003)173~179ページ参照。最近では幾分、二極から分散化、多極化の方向が見られつつあるが、カリフォルニア州が依然、経済大国アメリカを支える一つの大きな極であることには変わりない。

表2 カリフォルニア州の産業別国内総生産の特化係数(2008年)

	全米に占める割合(%)	特化係数(%)
製造業	11.1	0.85
卸売	12.8	0.98
小売	13.4	1.03
情報	18.1	1.39
金融・保険・不動産・リース	27.4	1.12
専門・技術サービス	15.9	1.22
健康・社会扶助	11.3	0.87
政府	12.5	0.96
その他	11.6	0.89
合計	13.0	1.00

出所) U.S.Department of Commerce(2010),p.439 より作成。

表3 カリフォルニア州の従業員別(農業を除く)の特化係数(2009年)

	全米に占める割合(%)	特化係数(%)
建設	10.3	0.96
製造業	10.8	1.00
交通・公営事業	10.6	0.98
情報	15.9	1.48
金融	10.3	0.96
専門・企業サービス	12.4	1.15
教育・健康サービス	9.1	0.84
余暇・ホスピタリティー	11.4	1.06
その他サービス	9.0	0.84
政府	11.1	1.03
その他	3.6	0.33
合計	10.8	1.00

出所) U.S.Department of Commerce(2010),p.407 より作成。

州内総生産の産業別構成を見ると、金融・保険・不動産業（22.1%）、商業・運輸・公営事業（15.9%）、専門・企業サービス（13.8%）の分野で高く、従業員構成では商業・運輸・公営事業（18.1%）、政府（17.4%）、専門・企業サービス（14.3%）の分野で高い。製造業の割合が低く、経済のサービス化が進展している。

次に、他州の産業構造と比較をするために、表2、表3でカリフォルニア州の生産額と従業員数の特化係数を見る。生産額では情報（1.39）、専門・技術サービス（1.22）、金融・保険・不動産・リース（1.12）で特化係数が高く、従業員数では情報（1.48）、専門・企業サービス（1.15）で高い。情報産業や科学技術などの専門サービスの特化係数の高さはシリコンバレーを中心としたIT産業の集積を反映しているものと言えよう。

カリフォルニア州の製造業の生産額の割合は近年大きく低下している。製造業の生産額は1980年が588億4,700万ドルで州内総生産額の17.9%を占めていたが、1990年は1,180億1,600万ドルで14.7%⁷、そして2008年では1,811億3,400万ドルで9.6%と半減している。これは最近のグローバル競争の激化や冷戦後の軍需産業のリストラの影響を受けたものであるが、現在でも製造業の事業所数、従業員数、生産付加価値額のどれにおいても全米第1位を占める⁸。コンピューター・電子機器、航空産業などの輸送機械、金属製品、化学、石油・石炭製品などの分野での生産額が高い。最近では、サンフランシスコ・ベイエリアを拠点としたナノテクノロジー、サンディアゴのバイオテクノロジー、さらに州全体ではグリーン産業（環境関連産業）が成長しつつある⁹。

⁷ 数字の出所は、California Department of Finance (2000), p.59 参照。

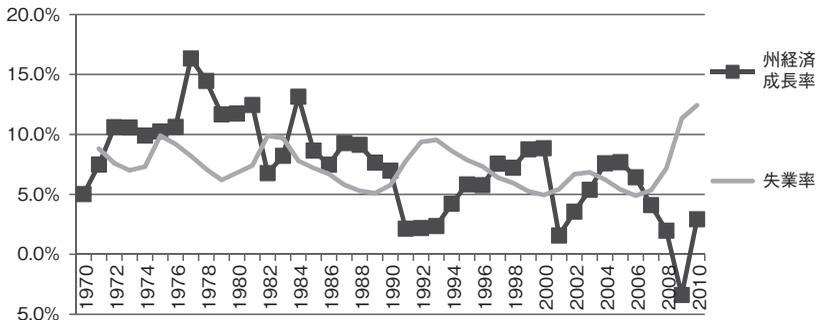
⁸ 事業所数は4万4,296か所、従業員数は144万8,000人、生産付加価値額は2,544億9,700万ドルである。U.S. Department of Commerce(2011), p.635 参照。

⁹ Gerston and Christensen(2011), pp.10-11.

近年のカリフォルニア州経済の状況を示したのが図1である。これは1970年以降の州内総生産（恒常ドル表示）の成長率と失業率の推移を見たものである。景気後退は80年代前半、90年代前半、2000年代前半、さらに2000年代後半とほぼ10年おきに発生し、それに伴って失業率も悪化している。81年に経済成長率は前年の11.7%から6.8%に後退し、失業率は7.4%から9.9%に上昇している。91年も成長率は前年の7.0%から2.1%に失業率は5.8%から7.8%に悪化し、2001年も成長率は前年の8.9%から1.6%に失業率は4.9%から5.4%に悪化している。さらに、2009年には-3.4%とマイナス成長を記録し、失業率は11.3%と二桁台に跳ね上がっている。このようにカリフォルニア州ではほぼ10年おきに好不況の波が循環しているため、「ローラーコースター・エコノミー（roller coaster economy）」とも呼ばれている。

それぞれの不況の原因としては、90年代前半はポスト冷戦に伴う軍事基地の閉鎖や軍事関連産業の衰退、2000年代初めはITバブルの崩壊に伴う数千のドットコム企業の倒産、電力不足によるエネルギー危機の問題があった。さらに2008年以降の不況はサブプライムローン問題による住宅バブルの崩壊と国際的な金融危機が挙げられている。

図1 カリフォルニア州の経済成長率と失業率の推移



出所) California Department of Finance(2008),p.24,p.64 より作成。

(2) 州の社会的状況：人種構成の変化と所得分配の二極化

次に、カリフォルニア州の社会構造についてである。人口は3,882万7,000人（全米人口の12.5%）で全米第1位である。図2に示すように、カリフォルニア州の人口は1950年1,064万人から70年2,004万人、90年2,983万人と増加を続けた。60年代半ば以降、ニューヨーク州を抜き、アメリカ最大の人口を擁する州として発展してきた。

しかし、人口増加率には大きな変化が見られる。70年代から90年代にかけて緩やかに増加してきたものの90年代の不況やロサンゼルス暴動等を契機に大幅に引き下がった。90年代後半のITバブルの時期に再度引き上がったが、2000年代に入ってから二度の不況の影響を受け、低下傾向をたどっている。最近では増加率の低下を反映し、全米人口に占めるカリフォルニア州人口の割合も90年代後半以降はほぼ12%台で横ばいである。

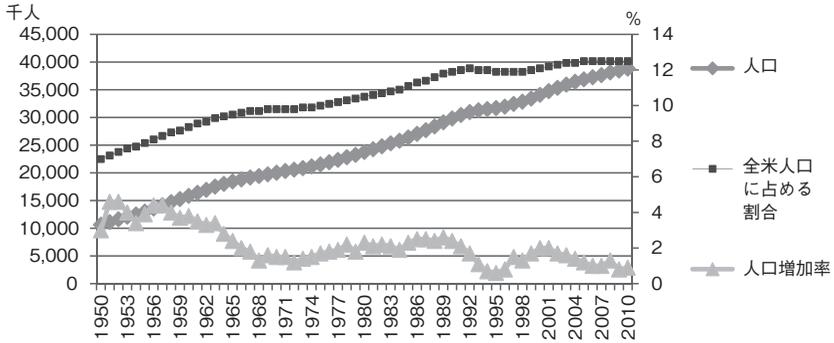
図3に示すように、人種構成の割合（2009年）は白人41.7%、ヒスパニック37.0%、アジア系¹⁰13.1%、アメリカンインディアン他1.5%である。全米全体の構成と比較すると、白人で23.4%、黒人で6.3%程割合が低く、ヒスパニックで21.2%、アジア系で8.3%程割合が高い。白人の割合の減少は年々進み、2000年以降はもはや過半数を下回っている。政治力を別にすれば、白人が人種構成上、マジョリティーを形成していない状態にある¹¹。また、人種別の年齢構成（2000年）を見ると、0～15歳未満の年少人口ではヒスパニック347万人（44.6%）と既に白人267万人（34.3%）を大きく上回っている¹²。このため、将来的には白人と構成比で逆転する見通しが持たれており、2040年には州の人口の48.9%が

¹⁰ 太平洋島嶼国出身を含む。

¹¹ 投票行動では白人は依然、マジョリティーである。2000年では73%の投票者は白人であった（2000年の白人の人種構成は53%）。Lawrence(2004),p.57.

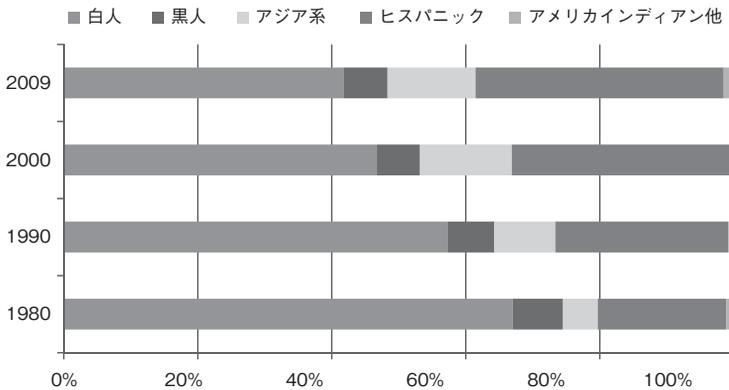
¹² その一方、高齢者人口の割合は白人が圧倒的に高い。California Department of Finance(2008),p.21 参照。

図2 カリフォルニア州の人口の推移（1950-2010年）



出所) California Department of Finance(2008),p.12 より作成。

図3 カリフォルニア州の人種構成の変化（1980-2009年）



出所) 各年度の U.S. Department of Commerce より作成。

ヒスパニック、29.5%が白人、13.1%がアジア系、4.7%が黒人になると推計されている¹³。

以上の人種構成の変化は当然、学校教育にも影響を与えている。初等中等学

¹³ California Department of Finance(2007),P-1 Report Table.2 より算出。

校 (K-12:日本の教育制度でいえば幼稚園 (kindergarten) の年長から高校生までの12学年 (twelfth grade) を対象) の在籍者数の人種構成は70年度では白人71.1%、ヒスパニック16.0%、アジア/太平洋系2.2%、アフロ・アメリカ9.3%であったが、2002から2007年度の5か年平均では白人29.4%、ヒスパニック48.8%、アジア/太平洋系8.8%、アフロ・アメリカ7.8%と白人の割合はわずか3割程度に低下している¹⁴。それに伴って英語を第一言語としない児童の数も増加している¹⁵。こうした変化はバイリンガル教育に対するニーズを高める一方で、1998年の住民提案227号がそれに歯止めをかけている。住民提案227号は、生徒の英語習得の妨げとなるとしてバイリンガル教育を制限する提案であった。このため、現在ではバイリンガル授業は部分的にしか行われていない¹⁶。

ところで、貧困と所得格差についてである。2008年の家計の中位所得は6万1,021ドルで州別ランクの9位に位置し、全米平均(5万2,029ドル)を上回る¹⁷。その一方で、貧困線以下人口は477万8,000人で州人口の13.3%に当たる。この割合の高さは州別ランクで21位にあり、全米平均(13.2%)並みである¹⁸。中位所得が高く、貧困率も中程度にあるが、所得格差は大きい。ジニ係数(2010年)は全米ワースト7位に位置している¹⁹。所得の二極化が進行しているため「砂時計経済 (hourglass economy)」とも表現されている。

このことは人種問題とも深い関連をもっている。ヒスパニック、黒人、南西

¹⁴ Townley and Schmieder-Ramirez(2008),p.34.

¹⁵ カリフォルニア州では5歳以上で英語以外の言語を使用する州民の割合は42.3%と多い。この割合は全米で最も高く、全米平均(19.7%)の2倍に達している。U.S. Department of Commerce(2011),p.51 参照。

¹⁶ Townley and Schmieder-Ramirez(2008),p.22.

¹⁷ U.S. Department of Commerce(2011),p.460.

¹⁸ U.S. Department of Commerce(2011),p.463.

¹⁹ California Budget Project(2011),p.40.

アジア系は低所得層が多い反面、それ以外のアジア系や白人は専門性の高い職業に従事している割合が高いため高所得層が多いとされている。人種別の貧困線以下の人口（家族）割合は、白人家族が8%に対してアジア系が13%、黒人22%、ヒスパニックが22%とされている²⁰。

以上見てきた経済的、社会的な特徴は州内の地域ごとで大きく様相が異なる。表4に示すように、州内の58のカウンティを北部地域、サンフランシスコ・ベイエリア地域、サクラメント地域、中部地域、ロサンゼルス・サンディアゴ地域の5つに分類する。

人口（2000年）は、サンフランシスコ・ベイエリア地域、サクラメント地域、ロサンゼルス・サンディアゴ地域にその8割が集中している。北部地域、中部地域では面積は広くカウンティの数も多いものの人口は非常に少ない。人種構成（2000年）は地域的に大きく異なり、北部地域は白人の割合が高いカウンティが多いのに対して、ロサンゼルス・サンディアゴ地域はヒスパニックの割合が高い。

経済的にも地域間格差は大きく、家族の中位所得（2000年）が高いカウンティはサンフランシスコ・ベイエリア地域に集中しており、それ以外ではサクラメント地域（プラセル・カウンティ、エルドラド・カウンティ）とロサンゼルス・サンディアゴ地域（ベンチュラ・カウンティ、オレンジ・カウンティ）の一部のカウンティが比較的の高いに過ぎない。一方、貧困率（2000年）、失業率（2001年）ともに北部地域、中部地域で比較的高い。先に見たようにカリフォルニア州全体でみれば、貧困率は白人で低く、ヒスパニックで高いが、地域的には白人の多い北部地域も、ヒスパニックが多い中部地域、ロサンゼルス・サンディアゴ地域も同様に経済的には苦境に直面している状況にあり、人種的な地域差は地域的な経済格差を反映していないことになる。

²⁰ Gerston and Christensen(2011),p.12.

その一方、人種的な構成と政党地図は重なる部分が多い。北部地域とその周辺に位置する中部地域とサクラメント地域のカウンティでは共和党支持層が多く、その他の白人が比較的少ない地域では民主党支持層が多くなっている。

表4 カリフォルニア州の地域別の人口、所得構成

	人口 (人)	白人 比率 (%)	ヒスパニック 比率 (%)	中位所得 (ドル)	貧困率 (%)	失業率 (%)		人口 (人)	白人 比率 (%)	ヒスパニック 比率 (%)	中位所得 (ドル)	貧困率 (%)	失業率 (%)
北部地域							Yolo	168,660	58.1	25.9	51,623	18.4	5.1
Del Norte	27,507	70.1	13.9	36,056	20.2	8.0	Placer	248,399	83.4	9.7	65,858	5.8	4.0
Humboldt	126,518	81.6	6.5	39,370	19.5	6.0	El Dorado	156,299	84.9	9.3	60,250	7.1	4.3
Mendocino	86,265	74.9	16.5	42,168	15.9	6.0	合計 (平均)	1,796,857	14.5	4.0	12,679	3.5	1.1
Siskiyou	44,301	83.3	7.6	36,890	18.6	8.1	ロサンゼルス・サンディエゴ地域						
Shasta	163,256	86.4	5.5	40,491	15.4	6.3	Los Angeles	9,519,338	31.1	44.6	46,452	17.9	5.7
Trinity	13,022	86.6	4.0	34,343	18.7	9.4	Ventura	753,197	56.8	33.4	65,285	9.2	4.9
Tehama	56,039	78.5	15.8	37,277	17.3	6.6	San Bernardino	1,709,434	44.0	39.2	46,574	15.8	5.1
Glenn	26,453	62.6	29.6	37,023	18.1	8.8	Orange	2,846,289	51.3	30.8	64,611	10.3	4.0
Colusa	18,804	48.0	46.5	40,138	16.1	12.9	Riverside	1,545,387	51.0	36.2	48,409	14.2	5.5
Lake	58,309	80.5	11.4	35,818	17.6	7.1	San Diego	2,813,833	55.0	26.7	53,438	12.4	4.2
Modoc	9,449	81.1	11.5	35,978	21.5	7.0	Imperial	142,361	20.2	72.2	35,226	22.6	15.9
Lassen	33,828	70.6	13.8	43,998	14.0	7.3	合計 (平均)	19,329,839	44.2	40.4	51,428	14.6	6.5
Plumas	20,824	88.7	5.7	46,119	13.1	7.7	中部地域						
Butte	203,171	80.0	10.5	41,010	19.8	6.6	Alpine	1,208	71.8	7.8	50,250	19.5	7.8
Sierra	3,555	90.3	6.0	42,756	11.3	7.6	Amador	35,100	82.4	8.9	51,226	9.2	5.1
Nevada	92,033	90.3	5.7	52,697	8.1	4.4	Calaveras	40,554	87.5	6.8	47,379	11.8	5.5
Yuba	60,219	65.3	17.4	34,103	20.8	8.6	Fresno	799,407	39.7	44.0	38,455	22.9	10.7
Sutter	78,930	60.2	22.2	44,330	15.5	9.8	Inyo	17,945	74.4	12.6	44,970	12.6	4.5
合計 (平均)	1,122,483	76.6	13.9	39,998	16.8	7.7	Kern	661,645	49.5	38.4	39,403	20.8	8.6
サンフランシスコ・ベイエリア地域							Kings	129,461	41.6	43.6	38,111	19.5	10.7
Sonoma	458,614	74.5	17.3	61,921	8.1	3.7	Madera	123,109	46.6	44.3	39,226	21.4	9.6
Marin	247,289	78.6	11.1	88,934	6.6	3.5	Mariposa	17,130	84.9	7.8	42,655	14.8	5.8
Contra Costa	948,816	57.9	17.7	73,039	7.6	4.1	Merced	210,554	40.6	45.3	38,009	21.7	10.2
San Francisco	776,733	43.6	14.1	63,545	11.3	5.1	Mono	12,853	76.5	17.7	50,487	11.5	4.7
San Mateo	707,161	49.8	21.9	80,737	5.8	3.8	Monterey	401,762	40.3	46.8	51,169	13.5	7.9
Alameda	1,443,741	40.9	19.0	65,857	11.0	4.8	San Benito	53,234	46.0	47.9	60,665	10.0	6.3
Santa Cruz	255,602	65.5	26.8	61,941	11.9	5.7	San Joaquin	563,598	47.4	30.5	46,919	17.7	7.5
Santa Clara	1,682,585	44.2	24.0	81,717	7.5	5.1	San Luis Obispo	246,681	76.1	16.3	52,447	12.8	4.0
Solano	395,542	49.2	17.6	60,597	8.3	4.6	Santa Barbara	399,347	56.9	34.2	54,042	14.3	4.4
Napa	124,279	69.1	23.7	61,410	8.3	3.6	Stanislaus	446,997	57.3	31.7	44,703	16.0	8.4
合計 (平均)	7,040,362	57.3	19.3	69,970	8.6	4.4	Tulare	368,021	41.8	50.8	36,297	23.9	11.4
サクラメント地域							Tuolumne	54,501	85.1	8.2	44,327	11.4	5.9
Sacramento	1,223,499	57.8	16.0	50,717	14.1	4.5	合計 (平均)	4,583,107	60.3	28.6	45,828	16.1	7.3

注) 失業率は2001年の数字、それ以外は2000年の数字である。

出所) 人口、人種構成は、California Department of Finance(2001),pp.19-20, 失業率、中位所得・貧困率は California Department of Finance(2001),p.25,p.87 より作成。

2. 州、地方政府の特徴

(1) 州政府と議会：輻輳する権力と議会への政治不信

現在の州知事はジェリー・ブラウン（Jerry Brown）である。ブラウン知事はアーノルド・シュワルツネッカー（Arnold Schwarzenegger）知事の後を受けて2011年より知事に就任しているが、75年から83年の間にも2期知事を務めている。この時期、カリフォルニア州では納税者の反乱が起り、提案13号が可決されている。ブラウン知事以前の知事とその任期については表5の通りである。

表5 60年代以降のカリフォルニア州知事と公選職

任期	知事	党派	他の公選職の党派
1959-67	Edmund G. Brown, Sr	民主党	法務長官のみ共和党、他は民主党
1967-71	Ronald Reagan	共和党	法務長官のみ民主党、他は共和党
1971-75	Ronald Reagan	共和党	国務長官のみ民主党、他は共和党
1975-79	Jerry Brown	民主党	副知事、法務長官は共和党、他は民主党
1979-83	Jerry Brown	民主党	副知事、法務長官は共和党、他は民主党
1983-87	George Deukmejian	共和党	すべて民主党
1987-91	George Deukmejian	共和党	すべて民主党
1991-95	Peter Wilson	共和党	法務長官のみ共和党、他は民主党
1995-99	Peter Wilson	共和党	副知事、税務長官は民主党、他は共和党
1999-2003	Gray Davis	民主党	国務長官のみ共和党
2003-2007	Arnold Schwarzenegger	共和党	すべて民主党
2007-2011	Arnold Schwarzenegger	共和党	副知事のみ共和党、他は民主党
2011-2015	Jerry Brown	民主党	すべて民主党

注) 他の公選職は副知事、法務長官、内務長官、財務長官、税務長官のみ対象とした。
出所) Hyink's(2007),p.125.

さて、州知事の役割である。これは以下の4つが挙げられる。

第1に、州予算の提案である。知事は財政部長（Director of Finance）を任命し予算編成を行わせ、両院に対して予算案の提案を行う。また議会が決定した議会予算案に対しては項目別拒否権（item veto）²¹を行使しえる。

第2に、特別会期（special session）の招集である。州議会を招集し、知事が

提案する特定のテーマ²²を審議させる権限を有している。例えば財政問題に関して言うと、知事は予算の執行過程で予期せぬ財政赤字が発生した場合、予算を均衡させる目的で特別会期を招集する権限を有している。

第3に、知事令 (executive order) の発令である。知事は知事令にサインすることで特定の政策を実施できる権限を有している。シュワルツネッガー知事の場合、この権限を行使して2003年に選挙公約であった自動車ライセンス料 (vehicle license fee) の引き上げを取消し、負担水準を引き下げたのである。

第4に、任用権 (appointment power) の行使である。知事は政治任用権をもち、執行部局の約2500の主要ポスト—教育局、司法局を除く—を補充できる。また、300以上の州の行政委員会のメンバーの採用も知事の権限である²³。

知事は以上の権限を持っているからとはいえ、大統領のように執行部内で強力なリーダーシップを発揮できるわけではない。カリフォルニア州は20世紀初めの革新主義運動 (Progressive Movement) の影響を強く受け、伝統的に権力の集中の排除、権力分立の政治文化を持つ。このため、州政府には知事以外にも次の公選職 (任期4年) が置かれている。すなわち、副知事 (Lieutenant Governor)、法務長官 (Attorney General)、内務長官 (Secretary of State)、税務長官 (Controller)、財務長官 (Secretary of Treasurer)、保険委員長 (Insurance Commissioner)²⁴、教育長 (Superintendent of Public Instruction)、税率査定審査

²¹ 予算案以外の法案については一般拒否権 (general veto) を有する。

²² シュワルツネッガー知事の場合、刑務所、医療保険、水、公教育、財政赤字などのテーマを対象に任期中16の特別会期を招集した。Gerston and Christensen(2011),pp.97-98.

²³ 知事の任用できるポストは全公務員の1%程度に過ぎない。Gerston and Christensen (2011), p.98.

²⁴ 保険事業者に対する監視、保険料改定の承認が役割。以前は、事業・住宅・交通局 (Business, Housing, and Transportation) の事業の一部であったが、1988年の住民投票103号で公選職に代わった。他の公選職の役割については、中邨 (1991) 128ページが詳しい。

委員会委員 (Board of Equalization) である。

権力分立の極みは、財政部門の長が税務長官、財務長官、税率査定審査委員会の3つに分化していることである。他州では見られない特徴である。それぞれの権限は、税務長官は州、地方税の徴収 (内国消費税は除く) と監督、職員給与などに対する小切手の支払い等である。財務長官は資金運用、州債発行である。さらに、税率査定審査委員会 (委員5名で構成、4名は選挙で選出、1名は税務長官が併任) は内国消費税 (売上税、ガソリン税、酒税) の監督、カウンティの財産税評価の点検となっている。

これらの公選職は知事とは独立に選挙で選出されるため、知事とは同一政党に属していない場合もある (表5)。このため時には知事の意味決定に公然と対立して、執行部内で軋轢が生じることもある。例えば、シュワルツネッガー知事時代には、知事の教育予算削減に教育長が訴訟を提起したり、保険委員長が知事の雇用保険基金の民営化を差し止めるために訴訟を提起したりしている。さらに、州職員給与の引き下げの知事令を税務長官が拒否したりすることも起こっている²⁵。このような行政トップの役割の分化と対立は知事の財政上の意思決定を妨げるため財政赤字の解消を困難にさせているという指摘もある。

次に、州の行政組織についてである。州政府の組織は、知事直轄の知事公室 (Office of the Governor)、州の主要な事務、事業をおこなう部局、さらに独立した執行権を認められている行政委員会 (Board or Commission, 例えばカリフォルニア大学評議会 (University of California Board of Regent)、公益事業委員会 (Public Utilities Commission)、公務員労使関係委員会 (Public Employment

²⁵ 2005年にはシュワルツネッガー知事が公立学校予算の執行を31億ドル留保したため、ジャック・オCONNELL (Jack O'Connell) 教育長が州知事を相手取り訴訟を提起した。2008年に知事が州職員の給与を連邦最低賃金水準に引き下げようとしたとき、ジョン・チャン (John Chiang) 税務長官がこの命令を拒否したこともあった。Gerston and Christensen(2011),p.103.

Relation Board) 等) から構成されている。

部局には財政部 (Department of Finance) や食料・農業部 (Department of Food and Agriculture) のような部制を採る部署と局制 (super agency) を採る部署が併存している。局には商工・交通・住宅局 (Business Transportations and housing)、環境保護局 (Environmental Protection)、健康・福祉局 (Health and Human Service)、労働・職業開発局 (Labor and Workforce Development)、資源局 (Natural Resources)、州行政・消費者サービス局 (State and Consumer service) の6つの局があり、それぞれの局の下には複数の部と行政委員会が置かれている²⁶。

カリフォルニア州では20世紀初めまで行政組織は100を超える行政委員会から構成されていたが、1921年に知事の権限の強化と行政の効率化を目的に部制が採られ、行政委員会は部に統合された。さらに、1959年からは部を統合した局制が採られている²⁷。部長 (department heads) と局長 (agency secretary) は州知事の政治任用ポストで、採用に当たっては州上院議会での承認を必要とする。一方、それ以外の職員は公務員試験で採用されるメリットシステムが適用されている。

正規職員数 (full-time equivalent employees) は39万3,989人 (2008年) である。他州と比較すると公務員の数は全米で最も多いが、州民1万人当たりの数は109人に過ぎず、全米平均142人を大きく下回る。全米ランクでも48位と非常に少ない²⁸。

次に州議会と議員についてである。州議会は上院 (Senate)、下院 (Assembly) の二院制で構成される。議席は上院議員40名、下院議員は80名である。任期は

²⁶ Ting, Arsneault, Stambough(2011), pp.126-129.

²⁷ 中邨 (1991) 133~139ページ参照。

²⁸ California Department of Finance(2009), p.253.

それぞれ4年と2年である。選挙区は10年ごとに行われる国勢調査の結果を受けて人口割で等しく区分される（再選挙区割（redistricting）と言う）。1選挙区当たりの人口は上院で96万5,000人、下院で48万2,500人である。従来、議会による選挙区割はゲリマンダー的な問題で批判されてきたので、2011年から市民選挙区割委員会（Citizens Redistricting Commission）が区割を担当することになっている。

議員の身分はフルタイム²⁹であるが、1990年の住民投票140号により議員には任期制（term - limits）が課されている。任期制は上院議員が生涯で2期8年、下院議員で3期6年の上限が課されている³⁰。任期制が課された背景には住民の政治不信を背景としている。ゲリマンダー的区割を利用して、現職が長期的に議席を独占していた点が批判の対象となった。任期制の結果、新人議員が増え、女性やマイノリティー（特にラティーノ）の議員の構成が増えたというメリットがある一方で、議会による財政制約（fiscal discipline）が緩んだこと、法案が十分精査されなくなったこと、さらに執行部門に対する議会の監視能力が低下したことなどが指摘されている³¹。

議員の会派別構成（2011年）は、上院は民主党25人、共和党13人、下院は民主党52人、共和党28人である（表6）。長期的に民主党が両院で過半数の議席を確保してきたが、歳出予算や増税の議決は両院の2／3の承認が必要であったため、民主党単独での承認は不可能であった。このため予算審議はいつも多難を極めていた。しかし、2010年に提案25号が住民投票で可決されたことで状況は変わる見通しが持たれている。予算審議に関しては2／3の承認要件が過半数に変更されたのである。この点については後述する。

²⁹ フルタイムの議員を置く州はわずか9州しかない。

³⁰ 再選禁止のような厳しい規定をもつ州はカリフォルニア州以外にはアーカンソー州、ミシガン州しかない。

³¹ Provost(2007),p.122.

表6 カリフォルニア州議員と所属政党

会 期	上 院			下 院	
	民主党	共和党	その他	民主党	共和党
1981-82	23	17		48	32
1983-84	25	14	1	48	32
1985-86	25	15		47	33
1987-88	24	15	1	44	36
1989-90	24	15	1	47	33
1991-92	27	12	2	47	33
1993-94	23	15	2	49	31
1995-96	21	17	2	39	41
1997-98	22	17	1	42	38
1999-2000	25	15		48	32
2001-2002	26	14		50	30
2003-2004	25	15		48	32
2005-2006	25	15		48	32
2007-2007	25	15		48	32
2009-2010	25	15		50	30
2011-2012	25	13		52	28

出所) Gerston and Christensen(2009),p.67.

(2) 各地方政府の特徴：強い自治と多様な政府形態

カリフォルニア州の地方政府（2007年度）は58のカウンティ（County）、478の市（City）、1,044の学区（School District）、3,294の特別区（Special District）³²から構成させている。カウンティや市は様々な行政サービスを提供する一般目的政府（General-Purpose Government）であるのに対して、学区は教育サービス、特別区はそれ以外の特定の公共サービスを提供するために創設された特

³² カウンティ、市、学区の数については、U.S. Department of Commerce(2011),p.267 参照。特別区の数については、California Senate Local Government Committee(2010),p.15を参照。

定目的政府 (Special-Purpose Government) である。なお、州によってはタウンシップ、タウン、ビレッジという一般目的政府が設置されているが、カリフォルニア州の場合、こうした地方政府は設置されていない。

カウンティ

カウンティは州によって創設された地方政府である。州の行政単位としての役割と地方政府の役割との2重の役割を兼ねている³³。前者の役割として、選挙、裁判、福祉・医療、税徴収等がある。後者の役割として、警察、刑務所、消防、道路維持、交通システム、健康・衛生、財産・婚姻・死亡の記録の管理等がある。さらに市を形成していない地域 (未法人地域: unincorporated areas)³⁴ や市の規模が零細で単独でサービスが供給できない市に対して行政サービスを供給する場合もある³⁵。カウンティの行政は州の行政単位の役割を担っているため連邦や州のマニフェストによるものが多い。またこれらの役割を財政的に果たすために課税権、起債権を有している。

カウンティの政府組織は、5人の理事から構成される理事会 (Board of Supervisors) が統治する。理事会はカウンティの政策や予算の決定、執行部局の監督、職員の採用等を行っている。通常、権力の分立を目的に立法と行政はそれぞれ独立しているが、カウンティでは理事会が両者を兼ねている。理事は

³³ Gerston and Christensen(2010),p.129.

³⁴ 2007年の市以外の居住人口は658万1,511人、全人口の17.4%である。例えば、ラーセン・カウンティ (Lassen) の人口は3万5,804人、面積は4,557.3平方マイルでカウンティ内にある唯一の市であるスーザンビル (Susanville) 市の人口は1万7,921人、面積は5.9平方マイルである。カウンティの約半数の人口は未法人地区に居住している。California Department of Finance(2008),pp.14-18 参照。

³⁵ ロサンゼルス・カウンティの場合、警察、消防、救急等のサービスを幾つかの市と契約を結びサービス供給している。Cahn,Schockman,Shafie (2010),p.105 参照。

選挙で選出され任期は4年である。また理事以外にも警察長 (Sheriff)、地方検事長 (District Attorney)、財産税評価官 (Assessor)、徴税・財務部長 (Tax Collector/Treasure)、主計部長 (Auditor)、庶務部長 (County Clerk) 等も選挙で選出される公選職³⁶である。

カウンティには2つのタイプがある。組織形態や運営等を州の一般法で定めている一般法カウンティ (General-Law County) と住民が採択する憲章に基づきその組織や運営等を変更できる裁量をもつ憲章カウンティ (Charter County) の2つである。大半のカウンティは前者に分類されている。後者の憲章カウンティは14団体しかないが、人口規模の大きい都市的なカウンティ (例えば、ロサンゼルス、サクラメント、サンディアゴ、サンタクララ等のカウンティ) 程、憲章カウンティとなっている傾向が強い。

なお、カウンティは市と異なり、1907年以降、新設はなくその数は不変的である³⁷。このため、1,000万人を超える人口を抱えるロサンゼルス・カウンティからわずか1,200人足らずの人口しかないアルペン・カウンティまで多様である。

市

カウンティを創設したのは州であるのに対して、市は住民の要望に基づき創設された地方政府である³⁸。市はカウンティが提供している以上のサービス

³⁶ 役職の表記については中邨 (1991) を参照。

³⁷ カウンティを新設する場合、新設を希望するカウンティのエリアの住民とそれ以外の住民双方の住民投票で過半数を得なければならない。このことがカウンティ新設のネックとなっている。Ting, Arsneault, Stambough(2011), p.147.

³⁸ 市を創設する場合、コミュニティによる市創設の請願 (投票者の最低25%の賛同)、当該コミュニティが属しているカウンティの地方政府編成委員会 (Local Agency Formation Commission) における市としての財政的自立性に関する検討と同意、さら

をコミュニティの住民が望む場合、自分たちの人種的な同一性の維持を望む場合、隣接する大都市から自分たちの税源を守る場合、さらには貧困な住民に対する公共サービスの負担を回避する場合等の理由で設立させている³⁹。

市の役割は警察、消防、下水道、ごみ処理、公園、レクリエーション、道路・交通管理、図書館、土地利用等の広範な住民サービスを提供することにある。こうした役割を担うため課税権、起債権を有している。

市のタイプもカウンティ同様、州の一般法に基づき運営される一般法市 (General-Law Cities) と憲章に基づき独自の運営がなされている憲章市 (Charter City) の2つに分かれる⁴⁰。一般法市が全体の8割近くを占める。憲章市は118団体に過ぎないが、州内の大都市はすべて憲章市である。

一般法市の場合、5人の理事から構成される理事会 (City Council) が統治する。理事は住民の選挙で選出され、任期は4年である。一方、憲章市の場合、理事数は独自に定めることが可能である。例えば、ロサンゼルス市の場合、理事数は15名、サンノゼ市は10名、サンフランシスコ市⁴¹は11名、サンディエゴ市8名である。

市の執行体制については、革新主義運動⁴²の影響でほとんどの市で「理事会－支配人制 (council – manager system)」を採用している。つまり、理事会が行

に、コミュニティ住民の住民投票による多数決の承認といった手続きが必要である。
Field(2009),p.114.

³⁹ Gerston and Christensen(2011),p.131, Ting, Arsneault,Stambough(2011),p.147 参照。

⁴⁰ 一般市と憲章市の政府形態、選挙等の違いについては牧田 (2006) 10ページ。人口3,500人以上の市しか憲章を持ってない。

⁴¹ サンフランシスコ市は1911年から一市一カウンティの形態をとっている。このため、11名の理事が理事会を構成する一方で、市長を置いている。

⁴² 市長は政治マシンと強い関係を持っていたため、革新主義運動の結果、理事会が採用する支配人に多くの権限を与えることになった。Gerston and Christensen(2010), p.134.

政に関して高い知見と能力を有する者を支配人 (city manager) として採用し、支配人に市の日常業務の管理や予算の編成、執行部局の長の任用など市の行政運営を担わせているのである。これとは反対に、サンフランシスコ市のように、市長を住民の選挙で直接選び、市長に強い権限—拒否権、予算管理、幹部職員の採用等—を与える「強市長制 (strong mayor)」を採用している市もある。近年、ロサンゼルス市も市長の権限を強化しており、フレズノ市、オークランド市、サンディエゴ市も強市長制に転換している。

学 区

学区とは幼稚園の年長から12学年までの教育サービス (K-12) を提供する地方政府である。学区は教育財源を調達するために課税権、起債権を有している。

学区の種類は次の3つに分かれる。すなわち、幼稚園から6学年もしくは8学年までの生徒を対象とする初等学校区 (Elementary Districts)。7学年から12学年もしくは9学年から12学年の生徒を対象とする中等学校区 (Secondary Districts)。さらに、幼稚園から12学年までの生徒を対象とする統合学校区 (Unified School Districts) である。

これまで学区の数は大幅に減少してきた。1950年には2,137⁴³あったものが今日では半分の1,044 (2007年) である。再編統合は進展してきたが、学区の規模は多様で零細なものも少なくない。2006年度において生徒数1,000人未満の学区は全体の45%を占め、生徒数5,000人から1万人の学区は123区、生徒数5万人以上の学区はわずか9区に過ぎない。最大は生徒数70万人を超えるロサンゼルス統合学区である⁴⁴。

⁴³ 学区の数については、Bollens and Scott(1951),p.122.

⁴⁴ Townley and Schmieder-Ramirez(2008), p.45

学区は州によって創設され、州の監督を服するが、学区を統治しているのは教育委員会（School Board）である。教育委員会の委員は住民の選挙で選出される。委員の人数は通常、5名である。教育委員会の最高責任者は教育長（Superintendent）である。教育長は教育委員会が任用し、学区の日常業務を管理している。ちょうど、市の理事会と支配人の関係と類似している。

特別区

特別区とは特定の領域⁴⁵に対して特定のサービスを供給する地方政府である。サービスに料金を課し企業のように経営する企業型の特別区（enterprise districts）もあれば、サービスの受益がコミュニティ全体に及ぶため税で財源を調達する非企業型の特別区（non-enterprise districts）もある。前者には、水道区、廃棄物処理区、病院区⁴⁶等が分類され、後者には、消防区、墓地区、図書館区、警察区等が分類される。特別区は、基本的にはカウンティや市とほぼ同一の権限を有しており、課税や起債等を行える⁴⁷。

特別区の種類は表7の通りである。カウンティサービスエリアズ（County Service Areas）（895区）、消防区（375区）、コミュニティサービス区（Community Service Districts）（325区）、墓地区（252区）、カウンティ水道区（166区）で設置数が多い。カウンティサービスエリアズやコミュニティサービス区は複数の行政サービスを提供するために創設された特別区である。近年、特別区は減少傾向（77年度の3,398から07年度には3,294）にあるが、カ

⁴⁵ 領域は大半がカウンティ内に納まるが、中にはカウンティを超える規模のものもある。California Senate Local Government Committee(2010),p2.

⁴⁶ 例えば水道区は使用者に水道料金を課し、病院区ではベッドに料金を課し患者に負担を求めている。California Senate Local Government Committee(2010),p.6.

⁴⁷ 他にも契約、雇用、不動産の購入、訴訟等の権限を有する。California Senate Local Government Committee(2010),pp.2-3.

ウンティサービスエリアズやコミュニティサービス区のような複数サービス型 (multi-function) の特別区は逆に大きく増えている⁴⁸。

表7 カリフォルニア州の特別区のタイプ

種類	数	種類	数
カウンティサービスエリアズ	895	交通区	15
消防区	372	堤防区	14
コミュニティサービス区	325	港湾区	13
墓地区	252	図書館区	13
カウンティ水道区	166	水保全区	13
開拓区	156	空港区	10
カリフォルニア水道区	136	柑橘類有害生物管理区	10
レクリエーション・公園区	108	貯水区	8
資源保全区	96	ごみ処理区	8
灌漑区	94	有害生物管理区	6
病院区	80	自治体改良区	5
カウンティ衛生区	73	自治体公営事業区	5
衛生区	72	警察区	3
公営事業区	54	衛生・洪水管理区	2
雨水排水区	49	水補給区	2
蚊駆除・ウイルス媒介動物管理区	46	下水道区	1
洪水管理・水質保全区	42	橋・ハイウエー区	1
自治体水道区	37	合同ハイウエー区	1
水道公社	30	都市圏水道区	1
カウンティ給水区	28	立体交差区	1
慰霊区	27	有料トンネル公社	1
排水区	23	合計	3,294

出所) Senate Local Government Committee(2010),p.19.

⁴⁸ カウンティサービスエリアズは動物管理、図書館、除雪、雑草の駆除などの32のサービスまで供給することが可能である。カウンティサービスエリアズは過去30年で168増加し、コミュニティサービス区は112増加している。California Senate Local Government Committee(2010),p.6.

特別区の統治構造は、カウンティや市の理事会が統治する依存型特別区 (dependent district) の場合⁴⁹もあれば、住民投票で選ばれた委員会 (Boards) 一通常、5名の委員より構成一が統治する独立型特別区 (independent district) の場合もある。独立型特別区の運営は委員会が任用する管理者が行っている。数的には独立型が多く2/3を占めている。

特別区が設立される理由は、特定のサービスを提供する適正規模の政府がない場合やカウンティないし市に住民が特定のサービスの提供を委任しない場合である。設置のメリットとしては公共サービスの受益と負担が直接リンクすることが挙げられている。反面、デメリットとして特別区と市、カウンティが重複してサービスを供給する不効率が発生していることなどが挙げられている⁵⁰。

II. カリフォルニア州政府の予算制度と財政

1. 州予算制度と予算過程

(1) 予算編成と審議：議会主導の予算編成

州政府予算は一般基金 (General Fund)、特別基金 (Special Funds)、債券基金 (Bond Funds)、連邦基金 (Federal Funds) の4つの基金予算に分かれる。一

⁴⁹ すべてのカウンティサービスエリアズは依存型特別区である。California Senate Local Government Committee(2010),pp.6-7.

⁵⁰ メリットは他にも市やカウンティと異なり、コミュニティが必要とする公共サービスだけを提供できる。特別区はカウンティ、市と異なり狭域で住民数も少ないため迅速に対応できることが挙げられる。デメリットは、サービス (例えば、水道、下水道) ごとで特別区が編成されているため、地域計画の立案や調整が困難である。特別区が複数存在することで住民にとってどのサービスを誰が説明責任を負っているのかわかりにくいといった指摘がなされている。California Senate Local Government Committee(2010)pp.11-12.

般基金予算は所得税や売上税等の租税を財源に教育や福祉といった多様なプロジェクトに支出する予算である。州知事、議会の裁量で編成しえるため、予算審議の主たる対象となる。特別基金予算は用途が限定されている財源を特定のプロジェクトに支出する予算である⁵¹。連邦基金予算は連邦補助金を財源に補助対象プロジェクトに支出する予算である。債券基金予算は州債を財源に長期の資本プロジェクトに支出する予算である。

日本の地方自治体の普通会計予算と異なり、特定財源、補助金、公債はそれぞれ別の予算で経理されているため、一般基金予算には含まれていない。表8に示すように、2010年度歳出予算現額 (actual budget) の場合、一般基金予算914億7,990万ドル (40.4%)、特別基金予算312億1,910万ドル (15.1%)、債券基金予算131億9,540万ドル (6.4%)、連邦基金予算914億5,860万ドル (44.4%) で合計2,273億5,300万ドルとなっている。

表8 2010年度のカリフォルニア州の基金別予算 (単位: 100万ドル)

	知事予算案	5月改定案	予算法	予算現額	予算現額割合
一般基金	82,901.3	83,403.8	86,551.5	91,479.9	40.2
特別基金	28,866.7	30,857.3	30,851.5	31,219.1	15.1
債券基金	6,987.5	8,357.7	7,851.9	13,195.4	6.4
州基金総額	118,755.5	122,618.8	125,254.9	135,894.4	65.9
連邦基金	81,712.3	86,381.8	90,768.5	91,458.6	44.4
合計	200,467.8	209,000.6	216,023.4	227,353.0	100.0

出所) California Department of Finance(2011),Chart G より作成。

⁵¹ 例えば、たばこ税の場合、税収の90%は、「カリフォルニア子供と家族の第一信託基金 (California Children and Families First Trust Fund)」、「巻きたばこ・刻みたばこ生産付加税基金 (Cigarette and Tobacco Products Surtax Fund)」、「肺がん基金 (Breast Cancer Fund)」の3つの特別会計の財源となっている。

財政部の定義によれば、通常、歳出予算総額とは、一般基金、特別基金、債券基金の3基金の合計額が指し、これを州基金総額 (total state fund) としている。州基金総額に連邦基金を加えたものを、連邦基金を含んだ支出総額 (expenditure totals include federal funds) として区別している⁵²。

次に、予算サイクルについて述べよう。カリフォルニア州の会計年度は7月1日から翌年の6月30日までの単年度の予算制度を採用している。各行政部局による予算編成作業は前年度の4月に始まる。その際に、財政部が知事の政策方針に従い、次年度の予算編成上の指示や指針を示しておく⁵³。各行政部局はそれに沿って作業を進め、既存のサービス水準を維持するための予算である「基準予算 (Baseline Budgets)」とサービス水準の変更や新規サービスの提案を行う「予算変更提案書 (Budget Change Proposals, BCPs) を準備する。各部局は9月に基準予算と予算変更提案書を財政部に提出し、財政部はこれらを査定して、12月中に知事予算案を編成する。つまり、基準予算に新規の予算項目を加えていく増分主義的な予算編成 (incremental budgeting) が行われているのである。

知事は州憲法 (12章第4節) で翌1月10日までに州議会に知事予算案を提示することが義務付けられている。知事予算案は均衡予算であることも州憲法上

⁵² 予算の合計は以下の5つの計算方法に分かれる。

- ① 一般基金
- ② ①+特別基金=予算支出総額
- ③ ②+選択的債券基金=債券基金を含む予算支出総額 (もしくは州基金総額)
- ④ ③+連邦基金=政府基金、債券基金を含む支出総額
- ⑤ ④+非政府コスト基金=州支出計画総額 (基金総額合計)

California Department of Finance (2001), ChartB 参照。

⁵³ 具体的には、財政部から4月に予算指示書 (Technical Budget Instruction)、7月に予算政策報告 (Budget Policy Letter)、8月に年次物価報告 (Annual Price Letter) が提出される。

の要件であり、歳入不足があった場合には知事は補てん財源を示す必要がある。議会は知事予算案を受け、議会予算案の編成作業を行う。まず議会に置かれている議会分析局 (Legislative Analyst's Office, LAO) が知事予算案についての分析を行う。分析の焦点は、支出水準や形態、課税水準、景気予測の正確性等に置かれる。議会分析局は連邦議会の議会予算局 (Congressional Budget Office, CBO) に相当する組織で、無党派の予算分析を専門とする部局である⁵⁴。2月末までに議会に2つのレポート、すなわち知事の歳出予算を検討する「知事予算の分析 (Analysis of the Governor's Budget)」と経済動向、歳入・歳出傾向等を検討する「展望と諸問題 (Perspectives and Issues)」を提出し、議会の予算編成を補助する。

州議会は4月半ばまではほぼ2カ月をかけ公聴会を開催し、予算の検討、評価を行う。上院の予算・財政検討委員会 (Committee on Budget and Fiscal Review)、下院の予算委員会 (Budget Committee) がその役割を担う。この過程では、教育や福祉のような分野別に小委員会が設置され、作業が行われる。財政部長、関連部局の職員、業界関係者、ロービイスト、市民などを公聴会に召集し証言を求める。公聴会後に、両院の同上の委員会は議会分析局のサポートを受けながら、知事予算案を修正しそれぞれの予算案を編成する。また、この間、知事は5月に景気動向等の環境変化を踏まえ、予算の5月改定案 (Governor's May Revision) を編成し公表する。

その後、上院、下院双方でそれぞれの予算案が審議、議決される。議決には両院の過半数の賛成が必要である。もちろんこの時点では、上院予算案、下院

⁵⁴ 議会分析局の分析官は合同議会予算委員会 (Joint Legislative Budget Committee) が採用する。無党派の立場で知事予算案を分析し、修正案を勧告することを使命としている。かつては財政部並みにスタッフが充実していたが、1990年の提案140号で議会の経常経費が38%削減されたことを受け、議会予算局のスタッフも縮小している。

予算案、そして知事予算案の3つの異なる予算案が並存することになる。このため、この3案を調整するために予算協議会（Budget Conference Committee）が開催される。予算協議会には、知事の代理人と上下両院から通常3名のメンバー（与党代表2名、野党代表1名）が出席し妥協案が模索される。もっとも、予算協議会でも交渉が難航することがしばしばである。その場合には、知事、下院議長（Speaker of the Assembly）、上院議長代行（President Pro Tem of the Senate）、両院の野党のリーダー（Minority Party Leaders of Each House）の5者（通常、ピック5（Big Five）と呼ばれる）による非公式な交渉が持たれ、水面下で妥協点が図られる。こうしたプロセスを経て、両党が妥協できる予算案が編成される。この予算案は再度、両院に送付され、多数決により議決されることになる。

(2) 予算決定の力学：知事、議会、住民投票

ところで、予算案の承認要件が過半数となったのはつい最近の出来事である。2010年に提案25号が住民投票で可決されたことにより、予算案の承認要件は2／3の絶対多数（super majority）から過半数に修正されたのである。2／3要件の時代には、予算通過のために、与党が上院40議席中27議席、下院80議席中54議席を獲得しなければならなかった。しかし、与党民主党は両院で2／3の議席を独占することは皆無であった（表6参照）。このため、野党共和党議員の協力なしには予算の可決は不可能であった。予算審議における野党のプレゼンスは高まった⁵⁵がしばしば議会運営は膠着した。時には野党議員の賛成を取り付けるために、ログローリング（logrolling）が行われ、経費の増加圧力を高め

⁵⁵ 野党がピック5による非公式交渉にも参加できたのは2／3要件によるものである。しかし多数決に変更後も野党の影響力はなくなるらない。増税に関しては2／3要件が維持されるためである。Janiskee and Musugi(2011),p.95.

る結果となった。

さて、両院で承認された予算案 (Final Budget Package) はその後、知事に送付される。知事案同様、均衡予算であることが州憲法に規定されている。知事は議会予算案に対して項目別拒否権を行使できる権限を有している。すなわち、知事の意に反する予算項目について拒否権を発動して廃止、削除できるのである。1991年度以降行使された項目別拒否権の金額と数は表9の通りである。金額で10億ドル超、100を超える項目で拒否権が行使された年度(1998年、2000年)もあるが、知事が最終的に合意した予算案に対する割合で見ると、ほとんど1%を満たない程度である。

もっとも拒否権を行使しても、再度、両院が2/3の絶対多数で予算を復活すれば知事の拒否権は無効になる。一見すると、議会が一度、通過させた予算に対して再度承認することは当然のことに思われる。しかし、議員の議決は予算全体に対して行使されたものであり、たとえ承認した場合でも個別の予算項目については異論がある場合も少なくない。このため、知事の拒否権が議会で無効にされない場合がほとんどである⁵⁶。

⁵⁶ 1979年以降、一度も州知事の項目別拒否権は州議会で無効にされていない。

Decker(2009),p.22.

表9 知事の一般基金予算に対する項目別拒否権の数と金額
(単位:100万ドル)

	拒否権		歳出予算法	歳出予算法に 占める割合(%)
	数	金額		
1991	40	76.7	43,368.0	0.18
1992	49	732.6	40,792.4	1.80
1993	28	3.8	38,520.2	0.01
1994	30	33.2	40,939.6	0.08
1995	8	2.1	43,421.1	0.00
1996	32	80.4	47,250.7	0.17
1997	43	298.4	52,826.8	0.56
1998	113	1,360.0	57,262.2	2.38
1999	106	521.3	63,732.9	0.82
2000	119	1,008.7	78,815.9	1.28
2001	109	498.7	78,763.4	0.63
2002	41	219.4	76,721.7	0.29
2003	11	1.0	71,136.9	0.00
2004	21	80.1	78,681.0	0.10
2005	40	114.5	90,025.9	0.13
2006	40	62.5	101,261.0	0.06
2007	51	702.8	102,258.2	0.69
2008	58	509.8	103,400.8	0.49
2009	14	957.1	84,582.9	1.13
2010	21	488.8	86,551.5	0.56

出所) California Department of Finance(2011),Chart P-1 より作成。

表 10 予算法成立の状況

	予算法成立日時	状況	知事の政党	議会与党	
				上院	下院
1980	7月16日		民主党	民主党	民主党
1981	6月28日	年度内成立	民主党	民主党	民主党
1982	6月30日	年度内成立	民主党	民主党	民主党
1983	7月21日		共和党	民主党	民主党
1984	6月27日	年度内成立	共和党	民主党	民主党
1985	6月28日	年度内成立	共和党	民主党	民主党
1986	6月25日	年度内成立	共和党	民主党	民主党
1987	7月7日		共和党	民主党	民主党
1988	7月8日		共和党	民主党	民主党
1989	7月7日		共和党	民主党	民主党
1990	7月31日		共和党	民主党	民主党
1991	7月16日		共和党	民主党	民主党
1992	9月2日		共和党	民主党	民主党
1993	6月30日	年度内成立	共和党	民主党	民主党
1994	7月8日		共和党	民主党	民主党
1995	8月3日		共和党	民主党	共和党
1996	7月15日		共和党	民主党	共和党
1997	8月18日		共和党	民主党	民主党
1998	8月21日		共和党	民主党	民主党
1999	6月29日	年度内成立	共和党	民主党	民主党
2000	6月30日	年度内成立	民主党	民主党	民主党
2001	7月26日		民主党	民主党	民主党
2002	9月5日		民主党	民主党	民主党
2003	8月2日		共和党	民主党	民主党
2004	7月31日		共和党	民主党	民主党
2005	7月11日		共和党	民主党	民主党
2006	6月30日	年度内成立	共和党	民主党	民主党
2007	8月24日		共和党	民主党	民主党
2008	9月23日		共和党	民主党	民主党
2009	7月28日		共和党	民主党	民主党
2010	10月8日		共和党	民主党	民主党
2011	6月30日	年度内成立	民主党	民主党	民主党

出所) California Department of Finance(2011),Chart P-1並びに Gerston and Christensen (2009),p.67,Hyinks(2007),p.125 より作成。

こうした手順を経た後、知事が予算案に署名を行い、予算法（Budget Act）の成立に漕ぎつけることになる。憲法上、議会の予算審議は6月15日までに終了し、7月1日までに知事が議会予算案を承認することになっている。しかし、予算審議は大きくずれ込むのが通例で、新会計年度が開始しても成立しない場合がほとんどである⁵⁷。表10に示すように1980年～2011年度までに予算法が年度内に成立した年はたった10回しかない。予算法の成立の遅れは景気動向や政治状況では容易に説明しがたい。景気が良好であった90年代半ばでも、知事と議会与党が同一政党の場合（例えば、1980年度、2001年度、2002年度）でも、予算は年度内に成立していなかったのである。

2010年度予算法の場合には予算審議が紛糾して実に3か月遅れの10月8日に予算が成立している。もっとも予算が成立しない場合でも、各部局に法律上、予め歳出権限が与えられている継続予算（continuous appropriation）－州債の元利償還費や所得移転－については前年度の水準まで支出が認められている⁵⁸。

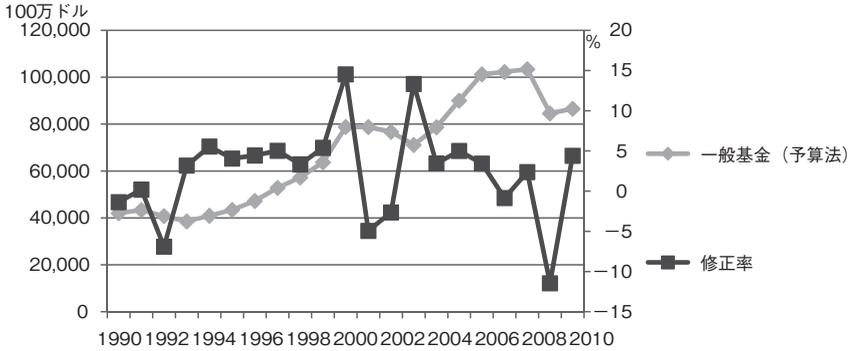
予算審議過程で当初の知事予算案と最終の予算法の修正状況を見たのが図4である。90年度から2010年度の間知事予算案の平均修正率は2.4%で、最大14.5%（2000年度）が増額され、最低-11.5%（2009年度）が減額されている。同期間で減額修正された年度はわずか6カ年しかない。議会によるログローリングと関係があると思われる。また、修正率は景気変動と強く関係しており、90年代半ばのITバブル期や2000年代の住宅ブーム期には知事案は議会で増額修正され、2000年初めと2008年以降の不況期には逆の傾向が見られている。いずれにせよ、修正率は議会の予算編成に対する影響力を数字で示すものであると言えよう。

ちなみに2010年度一般基金予算の場合、当初の知事の予算案は829億130万ド

⁵⁷ 年度内成立は憲法に規定されていても罰則あるわけではない。

⁵⁸ Decker(2009),p.14.

図4 知事予算案と予算法の修正率



注) 修正率は知事予算案に対する予算法の修正率を示す。
出所) 表8に同じ。

ル、5月改定案は834億380万ドルであった。議会予算案が下院で通過したのは10月7日、上院が10月8日であった。知事が議会案に対して拒否権を行使した項目は23項目、金額は9億6,300万ドル。拒否権が行使された予算項目として、CalWORKsの子供ケア2億5,600万ドル削減⁵⁹、子供福祉サービス5,200万ドル削減、HIV/AIDSプログラム1,000万ドル削減、児童メンタルヘルスサービス1億3,300万ドル等があった。知事は上院通過と同じ10月8日に予算を承認した。金額は865億5,150万ドルで、当初の知事予算案に比べ4.4%程増額されている。

ところで、一般基金予算の全てを知事、議会が自由に決定できるわけではない。カリフォルニア州では住民投票を通じて、予算の総額や配分に拘束を加えることが頻繁に行われている。住民投票にかけられる提案は住民により発意された提案の場合もあれば、議会が両院の過半数の承認の下で提案する場合もある。住民投票で承認された財政に関する提案は表11の通りである。

⁵⁹ 低所得家計に対する現金扶助。5万5,000人の受給者に影響した。Legislative Analysts Office(2010),p.3 参照。

表11 財政に関する住民投票とその内容

住民投票	投票年	内容
提案13号	1978	増税の場合、議会の2/3の承認を必要とする
提案4号	1979	州歳出予算の伸び率を制限
提案98号	1988	教育財源の最低水準を設定
提案99号	1988	タバコ税1箱当たり25セントを健康目的財源にする
提案108号・111号	1990	提案98号の改定
提案162号	1992	知事、議会による公務員の退職基金への保険数理的な操作を制限
提案163号	1992	食料品の一部に対する売上税の免税
提案49号	2002	課外プログラムへの財政支出を義務づける
提案42号	2002	自動車燃料税を交通目的財源にする
提案58号	2004	年度内における予算の均衡化と公債発行の制限
提案63号	2004	所得税の最高税率を引き上げメンタルヘルスの財源にする
提案1A号	2004	州による地方財源の操作を制限する
提案1A号	2006	燃料税収を交通目的財源にする

出所) Decker(2009),p.37をもとに作成。

例えば、1978年の提案13号では財産税の課税制限に加え、州税の増税、新税の導入の場合には州議会で2/3以上の賛成を必要とすることにした。1979年の提案4号では予算の伸び率を人口、インフレ率を指標に上限を加えることにした。1988年の提案98号とこれを修正した1990年の提案111号ではK-14教育（幼稚園からコミュニティカレッジまでの教育）に配分する財源の最低水準を決定した。1992年の提案162号では食料品の一部（スナック、ソーダ、ボトル入飲料水）に売上税を課すことを禁じた。2004年の提案58号では予算の年度内均衡を定め、予算執行過程で財政赤字が生じる恐れがある場合には知事が特別会期を招集し均衡策を講じうるとした。さらに、同年の提案63号では所得税の最高税率を引き上げ、増税分を精神医療の目的財源にすることにしたのである。

このように増税の承認要件、予算の増額や配分、税の用途、さらに財政均衡といった重要な財政的な意思決定を州知事でも州議会でもなく、住民投票に委ねて決定しているのである。こうした住民投票が予算編成に影響力を行使して

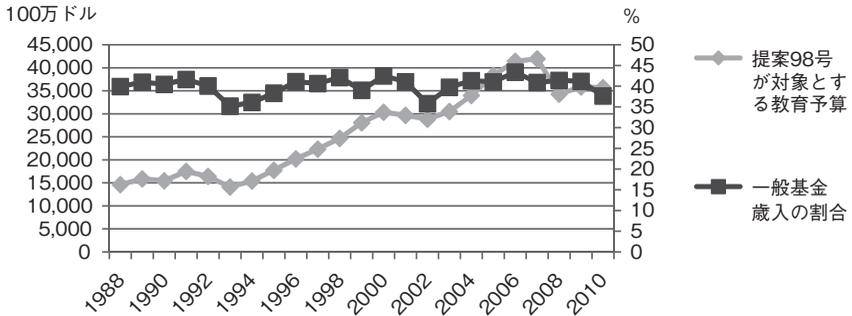
いる状況を「投票箱型予算編成 (ballot-box begetting)」と呼ばれている。

住民投票の結果が予算編成に与える影響は非常に大きい。例えば、提案98号とそれに修正を加えた提案111号は、K-14の教育財源の配分を次の3つの算定式から選択して決定する方法に替えた。1つは、一般基金税収の最低34.55%を配分する方式、2つは、州の配分実績額を生徒数と個人所得の伸び率で調整する方式、3つは、2つ目の方式の個人所得の伸び率を州税の伸び率に修正した方式である⁶⁰。1988年以降の方式の選択状況は、1の方式が1988年度、2008年度、2011年度。2の方式が1989年度、1991年度、1994年度から2000年度、2002年度から2005年度、2009年度から2010年度。3の方式が1990年度、1992年度から1993年度、2001年度、2006年度から2007年度である。こうした算定方式の選択を通じて、一般基金収入の約4割がK-14教育財源に支出されてきたのである(図5)。つまり、住民投票が教育財源を知事や議会による政治的な配分から隔離し、算定式による機械的な配分に替えてしまったのである⁶¹。

⁶⁰ 2つ目の方式は、学区が前年に得た州補助金と地方税額の合計金額をK-12の日常出席実績数(ADA, actual daily attendance)の伸び率と一人当たりの州民個人所得の伸び率で調整して教育財源を配分する方式である。3つ目の方式は、「1人当たりの州民個人所得の伸び率」よりも「州民1人当たりの州税の伸び率+0.5%」の値が低い場合、2つ目の方式の1人当たりの州民個人所得の伸び率を「州民1人当たりの州税の伸び率+0.5%」に替えて、配分額を算定する方式にしたのである。経済状況が良い時期には2つ目の方式が利用され、悪い時には3つ目の方式が利用された。Townley and Schmieder-Ramirez(2008), p.20.

⁶¹ 但し、いつも教育財源の配分は政治的な配分の外側に置かれるわけではない。両院の2/3の賛成がある場合は、提案98号の停止が可能である。

図5 提案98号対象の教育財源の配分



出所) California Department of Finance(2011),ChartE-1 より作成。

また、住民投票の結果が提案の当初の意図とは異なった財政効果をもったことも指摘されている。例えば、提案13号は、増税の議会の承認要件を2/3の賛成に引き上げたが、この提案の意図は財産税減税の代替財源を議会が州税の増税に求めないように制限することにあつた。しかしその意図とは離れ、2/3の承認要件が州の財源調達力の足枷になったことで、格付機関による州債の信用力の低下、州債の格下げという結果も招いたのである。このため、カリフォルニア州は全米随一の経済力を有する州にも関わらず州債の格付ランクは非常に低いのである⁶²。表12に示すように、スタンダード&プアーズ社による最近の州債の格付けを見ても、カリフォルニア州のそれは全米最低かワースト2位(ルイジアナ州が最低)の低水準にある。カリフォルニア州同様に人口規模が大きい他の3州(ニューヨーク州、フロリダ州、テキサス州)と比較しても格付けの低さは歴然としている。

⁶² Decker(2009),p.38.

表12 各州の州債の格付け (スタンダード&プアーズ社による格付け)

	カリフォルニア州	全米ランク	ニューヨーク州	テキサス州	フロリダ州
2003	BBB	全米最低	AA	AA	AA -
2004	A	全米最低	AA	AA	AA +
2005	A	ワースト2位	AA	AA	AAA
2006	A +	ワースト2位	AA	AA	AAA
2007	A +	ワースト2位	AA	AA	AAA
2008	A +	全米最低	AA	AA	AAA
2009	A -	全米最低	AA	AA +	AAA
2010	A	全米最低	AA	AA +	AAA

出所) 各年度版の U.S. Department of Commerce より作成。

世論調査では、住民投票を通じて住民が直接、財政政策に影響力を行使することに賛成する声は多い。シンクタンクのカリフォルニア公共政策研究所 (Public Policy Institute in California: PPIC) の以下の調査結果 (2006年9月) はこれを示すものである⁶³。

1. 住民投票の過半数で法律を作ったり、公共政策を変えたりすることは良いことと思うか。

結果 良いことである 74% 悪いこと 21% わからない 5%

2. 住民投票を通じた公共政策の決定は知事や議会による決定よりも良いと思うか。

結果 良い 60% 悪い 24% 同じ 6% わからない 10%

上記の回答は投票箱型予算編成に対する住民の支持の高さを示しているが、直接民主制が議会による間接民主制を代替して州予算に関するあらゆる意思決定を行えるわけではない。実際、住民投票は4年に一度の知事選に合わせて行

⁶³ Decker(2009),p.39.

われるだけで毎年の予算編成時に行われるわけではない。また、住民投票は限定的な問題を決定するには向いているが、予算のように数千の項目に渡るものについての意思決定には不向きである。しかしそうは言っても、住民投票が今後もカリフォルニア州の予算編成や財政運営に大きな影響力を行使するのは間違いない。

2. 一般基金予算の歳入・歳出構造

(1) 歳入予算：景気弾力的な歳入構造

次に州の歳入、歳出の構造について述べる。表13は2010年度の一般基金予算の歳入予算（予算法）を見たものである。予算総額は942億3,000万ドルである。主な歳入を挙げると、個人所得税（Personal Income Tax）471億2,700万ドル（50.0%）、売上税・利用税（Sales and Use Tax）270億4400万ドル（28.7%）、法人税（Corporation Tax）108億9,700万ドル（11.6%）、保険税（Insurance Tax）20億7,200万ドル（2.2%）、自動車免許料（Motor Vehicle Fees）14億9,000万ドル（1.6%）等である。

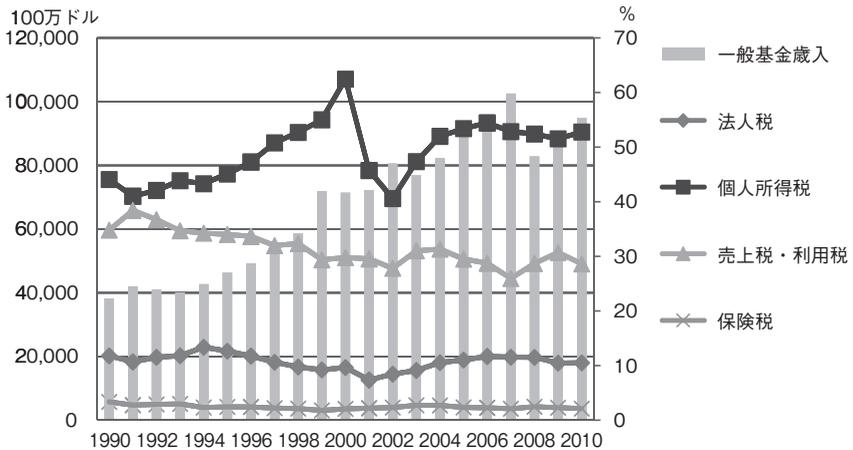
個人所得税、売上税（利用税を含む）の2税で全体の約8割を占める。90年度以降の両税の歳入構成比を見ると、売上税の割合は減少傾向にあり、個人所得税のそれは90年代後半と2000年代初めの好不況時に見られるように、景気動向に大きく左右されていることがわかる（図6）。州の歳入全体も個人所得税への依存度が高いため、所得弾力性が高い構造となっていると言えよう。以下では、この2税を中心に州税の特徴について述べておく。

表13 2010年度のカリフォルニア州の一般基金、特別基金歳入予算法
(単位：100万ドル)

	一般基金	割合	特別基金	割合	合計	割合
個人所得税	47,127	50.0	940	3.6	48,067	40.0
売上税・利用税	27,044	28.7	4,057	15.7	31,101	25.9
法人税	10,897	11.6	—	—	10,897	9.1
ハイウエー利用税	—	—	5,334	20.6	5,534	4.6
自動車免許料	1,490	1.6	5,368	20.7	6,858	5.7
保険税	2,072	2.2	163	0.6	2,235	1.9
相続税	782	0.8	—	—	782	0.7
酒税	331	0.4	—	—	331	0.3
たばこ税	94	0.1	796	3.1	890	0.7
その他	4,393	4.7	9,064	35.0	13,457	11.2
合計	94,230	100.0	25,922	100.0	120,152	100.0

注) California Department of Finance(2010),p.10.

図6 州税の構成比の推移 (1990-2010年度)



出所) Legislative Analysts Office (2011) より作成。

個人所得税

個人所得税（夫婦合算所得申告者向け）は税率1.25%（課税所得1万4,120ドルまで）から10.55%（100万ドル超）の7段階の累進課税を採用している（表14）。2005年度より100万ドル超の課税所得に対して1%税率を引き上げ、その財源を精神医療サービスの目的財源として特別会計で収入している。全米でもっとも累進度の高い税率構造を有している。また、ブラケットクリーブを回避するために、課税ブラケットはインフレ調整を行える仕組みとなっている。

州所得税の総所得は主に、賃金・給与（課税所得に占める割合73.4%）、パートナーシップ・S法人所得（4.9%）、利子・配当（4.5%）、純事業所得（4.2%）、純資本資産売却益（3.1%）等から構成されている（表15）。圧倒的に賃金・給与の割合が多いが、株式関連所得（純資本資産売却益と配当）が景気の変動に応じて大きく増減するのが特徴である。図7に示すように2000年初めのITバブル時には株式関連所得は総所得の16%を占めたが翌年のバブル崩壊後には6%と半減している。2000年代半ばからの景気回復によって12%台に回復したが、再度、住宅バブルの崩壊により5%に落ち込んでいる。株式関連所得の振幅の大きさが所得税の景気弾力性を高めており、景気後退期には一般基金会計の歳入不足を招く大きな要因となっている。

また、所得税の累進度の高さは、所得税の負担を高所得層に集中させることにもなっている。表16に示すように課税所得10万ドル超の層は所得税の納税者の14.9%に過ぎないが納税額の79.7%を負担している。その一方、課税所得5万ドル未満の層は納税者数の64.1%を占めるが、納税額はわずか4.7%と低い。このように、高所得層に所得税収の大半を依存しているため、彼らの所得動向や他州への転出マインド⁶⁴が州財政に大きく影響することになっている。

⁶⁴ 近隣州ではネバダ州、ワシントン州では州所得税は課税されていないため、富裕層の移動が誘引されている。Huber(2006),p.140.

表14 カリフォルニア州の州所得税率 (夫婦合算申告者対象)

税率 (%)	課税所得 (2009年)
1.25	14,120ドル未満
2.25	14,120～33,478
4.25	33,478～52,838
6.25	52,838～73,350
8.25	73,350～92,698
9.55	92,698～999,999
10.55	1,000,000ドル以上

出所) State of California Franchise(2010), TablesA-1A より作成。

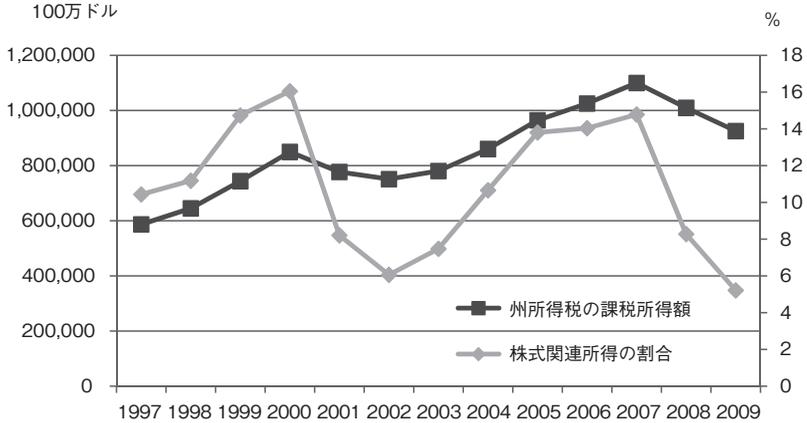
表15 カリフォルニア州の州所得税の課税所得構成 (2009年度)

	金額 (千ドル)	割合 (%)
賃金・給与	678,928,511	73.4
パートナーシップ・S法人所得	45,597,685	4.9
利子・配当	41,227,481	4.5
純事業所得	39,032,686	4.2
純資本資産売却益	28,645,329	3.1
その他	92,059,212	9.9
合計	925,490,904	100.0

注) その他には年金、純賃貸料・ロイヤリティー、純財産・信託、純農業所得他が含まれる。

出所) State of California Franchise(2010), TablesB-4A.1 より作成。

図7 カリフォルニア州所得税と株式関連所得



出所) 表15の資料並びにその各年度版。

表16 カリフォルニア州所得税の調整粗所得階層別の申告者数、納税額 (2009年)

調整粗所得階層	申告者数 (人)	割合	調整粗所得 (千ドル)	割合	納税額 (千ドル)	割合
5000ドル未満	1,227,731	8.4	-29,657,189	-3.4	7,868	0.0
5000ドル～1万ドル	1,169,737	8.0	8,894,276	1	9,098	0.0
1万ドル～1万5000ドル	1,198,714	8.2	14,969,421	1.7	18,447	0.0
1万5000ドル～2万ドル	1,183,310	8.1	20,686,262	2.3	51,735	0.1
2万ドル～2万5000ドル	1,010,590	6.9	22,696,930	2.6	107,008	0.3
2万5000ドル～3万ドル	895,055	6.1	24,597,405	2.8	169,021	0.4
3万ドル以上～4万ドル	1,493,475	10.2	51,845,704	5.9	572,636	1.5
4万ドル～5万ドル	1,215,105	8.3	54,260,287	6.2	893,622	2.3
5万ドル以上～10万ドル	3,066,722	21.0	217,155,924	24.7	6,049,084	15.6
10万ドル以上	2,174,766	14.9	495,394,785	56.2	30,991,082	79.7
合計	14,638,205	100.0	880,843,806	100.0	38,869,601	100.0

出所) 表15に同じ。

売上税

売上税とは有形動産の最終販売に課税する小売売上税である。課税取引額の約7割は小売段階の取引で、その金額は3,184億1,300万ドルである。事業者別に課税売上額を見ると、レストラン・バー（15.8%）、自動車販売店（14.4%）、総合スーパー（14.2%）、ガソリンスタンド（13.5%）が多い（表17）。

表17 売上税の事業者別課税取引額の割合（2009年）

事業者	金額（100万ドル）	割合（%）
レストラン・バー	50,190	15.8
自動車販売店	45,962	14.4
総合スーパー	45,363	14.2
ガソリンスタンド	43,003	13.5
衣料品店	26,300	8.3
建材店	24,230	7.6
酒・食料品店	22,681	7.1
家具・家電店	22,004	6.9
その他	38,681	12.1
合計	318,413	100.0

注) その他には薬局、スポーツ品店、音楽店、各種雑貨店等が含まれる。

出所) California State Board of Equalization(2010),Table.19 より作成。

表18 売上税の主な免税品目と減収額(単位:100万ドル)

具体的品目	減収額
生活必需品	
食料品	4,990.1
キャンデー、スナック、ボトル入り飲料水	318.8
自販機販売用の食品	13.9
野生生物、種、飼料、植物、肥料、薬	464.1
メディケイド対象食品・飲料水	0.5
処方箋薬	1,829.5
ガス、電気、水道、蒸気	2,344.4
公益関係	
美術品	0.3
カリフォルニア科学館等	0.4
NPOのオークション販売	0.1
退役軍人組織の食料品の販売等	0.4
NPOの中古品販売	0.2
企業関係	
航空機用燃料	51.0
航空機用部品	18.7
海上運送	32.0
動画・テレビフィルム等のリース	63.2
リネンのレンタル	46.2
農業機器・機械用の燃料	16.8
農業機器・機械	86.0
種畜(競走馬)	0.2
木材伐採器具	2.0
定期刊行物	24.9
商品宣伝付きの印刷物	43.0
炭素ガス	0.6
編集機器	14.5
メーリングリストの利用	1.4
カスタムコンピュータープログラム	77.2

注) California State Board of Equalization(2010),pp.22-26 より作成。

免税品目は、1) 食料品、2) 処方箋薬、3) 公益サービス（電気、ガス、水、電話等）、4) 代替エネルギー、5) 博物館入場料、6) 船舶、航空機その他州への販売、国際線の航空燃料等、7) 動画の配信、8) 家、建物の建築、9) 農機具、10) 雑誌、定期刊行物、11) コンピュータープログラム、12) 連邦、他州への物品の売買等である。表18は売上税の免税に伴う減収額を挙げたものである。食料品（49億9,010万ドル）、処方箋薬（18億2,950万ドル）、公益サービス（23億4,440万ドル）といった生活必需品で減収額が大きくなっている。特に、食料品の免税は免税額全体の4割以上を占めるとされる⁶⁵。

税率は州と地方政府双方が売上税に対して課税権を有しているので複雑である。州全体の税率は8.25%⁶⁶である。税率の用途が細かく決まっており、6%分が州の一般基金会計の財源に、0.25%分が州債の償還財源になるが、次の4つの税率分は州からカウンティ、市に配分される。1つは、健康・福祉目的の財源としてカウンティに配分される0.5%分、2つは、治安目的の財源としてカウンティ（さらにカウンティを経由して市）に配分される0.5%分、3つは、交通目的の財源としてカウンティに配分される0.25%分、4つは、市ないしはカウンティ⁶⁷の一般基金に配分される0.75%分である⁶⁸。

さらに、市とカウンティが以上の8.25%の税率に最大2.0%まで税率を加算することが可能である。この加算分の税率は「取引・利用税（transaction and use tax）」の名称で課されている。このため地方政府間で税率は8.25%から10.25%

⁶⁵ Deaker(2008),p.67.

⁶⁶ 州売上税の税率は小刻みに変更されている。この税率は2009年4月1日から2011年6月30日までに採用された税率である。2011年7月1日からは7.25%に変更されている。

⁶⁷ 市が法人化されていない地域ではカウンティに税収が配分。

⁶⁸ 交通目的と一般基金目的で課税されている税率分はブラッドレー・バーンズ地方売上税・利用税法（Bradley-Burns Local Sales and Use Tax Law）に基づき課税される部分である。

まで多様に設定されている⁶⁹。

カリフォルニア州の売上税は付加価値税ではなく、小売売上税であるためサービスを課税対象としていない。州経済のサービス化・情報化が進展する中、サービスを課税ベースに取り込むことが課題となっている。2007年の税率査定審査委員会の推計によれば、新たにサービス課税が行えた場合、課税ベースを360億ドル拡大できるとされている⁷⁰。

財政状況が厳しい中、課税ベースの拡大は重要な課題であるが政治的には困難である。1991年にキャンディー、スナックフード、ボトル入り飲料水、新聞、ジェット燃料が新たに課税対象に加わったが、翌1992年には住民投票（提案163号）でキャンディー、スナックフード、ボトル入り飲料水は再度、免税品目に戻されることになったのである。それ以降、課税品目を増えていない。2008年にシュワルツネッガー知事が幾つか提案したものの頓挫している。

その他の税源

以上の二大財源以外の租税の特徴を簡単にふれておく。法人税は1) 一般法人に8.84%の税率で課税する法人所得税、2) 銀行・その他の金融機関に10.84%の税率で課税する法人フランチャイズ税、3) S法人に1.5%の税率で課税する法人所得税から構成されている⁷¹。また、一般法人は、赤字の場合でも800ドルの最低フランチャイズ税や税率6.65%の代替ミニマム税（Alternative Minimum Tax）が課税される。保険税は保険会社に対して州内で契約された保険の総保険料（gross premiums）に税率2.35%で課税する租税である。ハイウ

⁶⁹ 例えば、サンタバーバラ・カウンティの場合、税率は8.75%である。0.5%分はサンタバーバラ交通公社（Transportation Authority）の財源として課税されている。

⁷⁰ Decker(2008),p.66.

⁷¹ 法人フランチャイズ税は州内で活動する法人に対して課税され、法人所得税は法人所得の源泉が州内にある場合、課税される。Provost(2007),p.187.

エー利用税は自動車の燃料（ガソリン、ディーゼル等）に1ガロン18セントで課税し、ハイウエーの建設維持費の目的財源となっている。自動車免許料は自動車の所有者に対して車両の市場価格に課す料金である。自動車に地方財産税を課税しない代わりにの代替税であるとされている。たばこ税は98年の住民提案10号で採用された税で、たばこ流通販売業者に1箱当たり87セントで課税している。税収の多くは健康プログラムに用途している。

(2) 歳出予算：教育・福祉中心の歳出構造

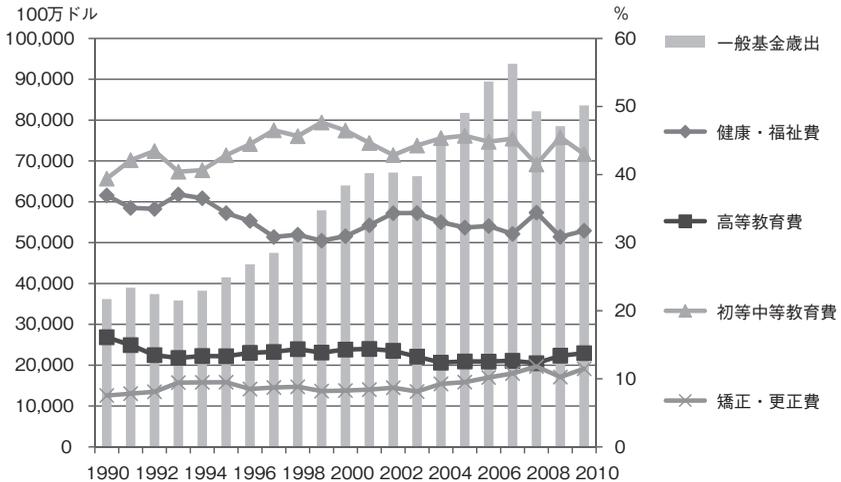
次に歳出についてである（表19）。一般基金の歳出予算額（予算法）は865億5,150万ドルである。主な歳出項目は、初等中等教育費（K-12 Education）360億7,914万ドル（41.7%）、健康・福祉費（Health and Human Service）263億4,590万ドル（30.4%）、高等教育費（Higher Education）114億8,972万ドル（13.3%）、矯正・更生費（Corrections and Rehabilitations）89億3,128万ドル（10.3%）である。この4つの経費で全体の9割以上を占める。90年度以降のこの4経費の構成比の推移を見ると、90年代初めには健康・福祉費で減少、初等中等教育費で増加が見られたが、両経費は2000年以降、ほぼ安定的に推移している。また最近、高等教育費は減少し、反対に矯正・更正費は増えつつある（図8）。以下ではそれぞれの経費の特徴について述べておく。

表19 2010年度のカリフォルニア州の一般基金、特別基金歳出予算（予算法）
（単位：100万ドル）

	一般基金	割合	特別基金	割合	合計	割合
議会・司法・行政費	3,149	3.6	2,875	9.3	6,024	5.1
州行政・消費者サービス費	598	0.7	748	2.4	1,346	1.1
商工・交通・住宅費	905	1.0	7,304	23.7	8,209	7.0
天然資源費	2,108	2.4	2,427	7.9	4,535	3.9
環境保全費	77	0.1	1,101	3.6	1,178	1.0
健康・福祉サービス費	26,346	30.4	11,157	36.2	37,503	31.9
矯正・更正費	8,931	10.3	48	0.2	8,979	7.6
初等中等教育費	36,079	41.7	81	0.3	36,160	30.8
高等教育費	11,490	13.3	36	0.1	11,526	9.8
労働・職業開発費	58	0.1	383	1.2	441	0.4
一般政府費	-3,189	-3.7	4,691	15.2	1,502	1.3
合計	86,552	100.0	30,851	100.0	117,403	100.0

注) California Department of Finance(2010),p.11.

図8 州一般基金歳出の構成比の推移（1990-2010年度）



出所) Legislative Analyst's Office(2011) より作成。

初等中等教育費

K-12教育を対象とする経費で、州歳出の4割を占める最大の経費である。カリフォルニア州の場合、学区間の教育格差の是正を勧告したセラーノ・ブリスト判決と財産税の課税制限を課した提案13号の影響で、学区歳入に占める財産税の割合が低く、州が財源の多くを負担している。また、1988年の提案98号とそれを改定した90年の提案111号が教育財源の最低保証額を定めたことも教育費の割合を高める結果になっている。

初等中等教育に対する州の財政的な関与は大きいものの、他州と比較して教育サービスの水準は著しく低いことが指摘されている。生徒1人当たりの教育費は長期的に下落を続け、全米比較でワースト47位と最低水準にある。生徒1人当たりの教師数は全米49位、クラス当たりのコンピューターの数も47位である。教育成果についてもリーディングの成績（小学4年生、2009年）は全米49位、算数の成績は全米44位、高校の卒業率のランク（2010年）もドロップアウトが多いため、48位と低い⁷²。

健康・福祉費

健康・福祉費は州で2番目に大きい経費である。主な経費として、1) 貧困家計の生活扶助を目的とする CalWORKS (California Work Opportunity and Responsibility to Kids)、2) 高齢者、障害者に対する所得保障を目的とする SSI/SSP (Supplemental Security Income / State Supplementary Program)、3) 貧困家計への医療扶助を目的とする Medi-Cal (Medicaid in California)、4) Medi-Cal に加入できない低所得家計に医療保険の購入を助成する家族保険プログラム (Healthy Family Program) がある。

福祉サービスは連邦と州が共同で行うプロジェクトが多い。例えば、

⁷² Gerston and Christensen(2011),pp.120-121.

Medi-Cal はカリフォルニア州版のメディケイドで、受給資格は低所得者並びに65歳以上の老人、21歳以下の子供・若者、障害者、妊婦等に認められている。財源は連邦と州が等しく分担し、受給資格や保険給付の対象範囲も連邦と州が設定している。

一方、CalWORKS は1994年の連邦の福祉改革後に導入されたカリフォルニア州版のワークフェア制度である。10歳までの子供をもつ貧困者に勤労を条件（1週間に32時間）に現金給付をしている。財源は連邦と州が分担し、受給資格等は州が設定している。受給者数は約130万人を数え、その2／3は子供である。2010年の知事予算案では年16億ドルが節減できるとして、制度の廃止が提案された。この提案は議会により否決されたが、現金給付額は削減されることになった⁷³。

高等教育費

高等教育費は、110校の2年制のコミュニティカレッジ（在籍数290万人）、10校のカリフォルニア大学（在籍数22万2,000人）、23校のカリフォルニア州立大学（在籍者数43万3,000人）を対象とする予算である。高等教育機関に対する州の予算は大きく減少している。1969年度にはカリフォルニア大学、カリフォルニア州立大学の経費の90%が州の財源で担われていたが、2009年度にはそれぞれ62%、69%に低下している。このため、授業料の割合が増加している。最近では2003年度から2011年度の間で2倍に学生の授業料が引き上げられた⁷⁴。

矯正・更生費

矯正・更生費は刑務所の維持管理費（建設費は除く）が多くを占める。近年、

⁷³ Gerston and Christensen(2011),p.123.

⁷⁴ Gerston and Christensen(2011),p.120.

この経費は増加傾向にある。その主たる理由として、1994年のスリー・ストライク法（three-strike law）の実施によって、囚人の刑期が延長し、刑務所の収容人数が増加したことが挙げられる。1994年の囚人数は12万5,000人であったが、2009年には16万8000人に増えた。それに伴い刑務所数も増加することになった⁷⁵。

その他の経費

それ以外の経費についてもふれておく。商工・交通・住宅費（Business, Transportation & Housing）は主に、金融行政、交通インフラの整備、住宅コミュニティ開発等を対象とした経費である。州行政・消費者サービス費（State and Consumer Service）は主に、消費者行政と資産管理、許認可等の経費である。環境保全費（Environmental Protection）は水質保全、大気保全、有毒物質の管理等の環境行政の経費である。天然資源費（National Resource）は主に森林災害、公園管理、水資源管理等の経費である。労働・人材開発費（Labor and Workforce Development）は就労斡旋や労働者保護行政の経費である。議会・司法・行政費（Legislative, Judicial, and Executive）は法務行政、税務や保険行政などの経費である。

（以下、次号に続く）

⁷⁵ Gerston and Christensen(2011),p.124.

参考文献

- Bollens John C. and Stanley Scott(1951), *Local Government in California*, University of California Press.
- Cahn, Matthew Alan, H.Eric Schockman and David M.Shafie(2010), *Rethinking California Politics and Policy in Golden State*, Longman.
- California Budget Project(2011), *A Generation of Widening Inequality*. (http://www.cbp.org/pdfs/2011/111101_A_Generation_of_Widening_Inequality.pdf)
- California Department of Finance(2011), *Statewide Finance Information*. (http://www.dof.ca.gov/budgeting/budget_faqs/information/#SummarySchedules)
- California Department of Finance(2010), *State Budget 2010-11*, Summary Charts,p.10. (<http://2010-11.archives.ebudget.ca.gov/pdf/Enacted/BudgetSummary/SummaryCharts.pdf>)
- California Department of Finance(2009), *California Statistical Abstract 2008*.
- California Department of Finance(2007), *Population Project by Race/Ethnicity for California and its Counties,2000-2050*. (<http://www.dof.ca.gov/research/demographic/reports/projections/p-1/>)
- California Department of Finance(2000), *California Statistical Abstract 2000*.
- California Senate Local Government Committee(2010), *What's So Special About Districts: A Citizen Guide to Special Districts in California*. (<http://www.rsrpd.org/admin/Whatsso.pdf>)
- California State Board of Equalization(2010), *Sales and Use Taxes: Exemptions and Exclusions*, Publication No.61.
- California State Board of Equalization(2010), *2009-2010 Annual Report ? Statistical Appendix Table*, Table.19. (<http://www.boe.ca.gov/annual/statindex0910.htm#sales>)
- Citrin, Jack(2009), "*Proposition 13 and Transformation of California Government*", Jack Citrin and Issac William Martin, eds.,*After the Tax Revolt: California's Proposition 13 Turns 30*, Berkeley Public Policy Press.
- Decker, John(2009),*California in the Balance*, Berkeley Public Policy Press.
- Field, Mona(2009), *California Government and Politics Today*, Person.
- Gerston, Larry N. and Terry Christensen (2011), *California Politics & Government A Practical Approach*,Wadsworth.
- Huber,Walt(2006),*California State & Local Government in Crisis*, Education Textbook Company.

- Janiskee, Brian P. and Ken Masugi(2011), *Democracy in California*, Rowman & Littlefield Publisher Inc.
- Laffer, Arthur and Jan P. Seymour(1979), *The Economics of the Tax Revolt*, Harcourt Brace Jovanovich.
- Legislative Analyst's Office(2011), *Historical Data*. (http://www.lao.ca.gov/laoapp/LAOMenus/lao_menu_economics.aspx)
- Legislative Analyst's Office(2010), *Major Features of California's 2010-11 Budget*.
- Lawrence, David G.(2004), *California The Politics of Diversity*, Thomson.
- Ting, Yuan, Shelly Arsneault, and Stephen Stambough(2011), *California Government in National Perspective*, Kendall Hunt.
- Provost, David H.(2007), *Politics and Government in California*, Pearson Logman.
- Schrag, Peter(1998), *Paradise Lost : California's Experience, America's Future*, University of California Press.
- State of California Franchise(2010), *2010 Annual Report—Statistical Appendix Tables*. (https://www.ftb.ca.gov/aboutFTB/Tax_Statistics/Reports/2010)
- Townley, Arthur J. and June H. Schmieder-Ramirez(2008), *School Finance A California Perspective*, Kendall/Hunt Publishing Company.
- U.S. Department of Commerce (2011), *Statistical Abstract of the United States, 2011*, Bernan Press.
- 賀川真理 (2011) 『カリフォルニア政治と「マイノリティ」』 不磨書房。
- 片桐正俊 (2005) 『アメリカ財政の構造転換』 東洋経済新報社。
- 渋谷博史・前田高志 (2006) 『アメリカの州・地方財政』 日本経済評論。
- 富樫幸一 (2003) 「アメリカの地域構造—「スノーベルト対サンベルト」から「新産業空間」へ—」 松原宏編 『先進国経済の地域構造』 東京大学出版会。
- 中邨章 (1991) 『アメリカの地方自治』 学陽書房。
- 前田高志 (1992) 『現代アメリカ経済と財政』 東洋経済新報社。
- 牧田義輝 (2006) 「カリフォルニア州の地方自治体について」、(財)自治体国際化協会比較地方自治研究会。