

◆書評◆

小泉和重『現代カリフォルニア州財政と直接民主主義—「納税者の反乱」は何をもたらしたのか』ミネルヴァ書房, 2017年

川瀬 憲子(静岡大学)

本書の特徴

本書は、1978年にカリフォルニア州で実施された提案13号による住民投票、すなわち「納税者の反乱」がいかにして起こったのか、その政治経済的背景を考察し、それ以降のカリフォルニア州・地方財政にどのような影響が及ぼされたのかを分析した意欲作である。小泉氏は、2004年に『アメリカ連邦財政システム』(ミネルヴァ書房)を上梓されており、学会賞を受賞されるなどその業績は高く評価されていることは言うまでもない。本書は、それに続く研究を纏められたもので、カリフォルニア州に焦点を当て、半世紀にわたる歴史をたどりながら、納税者の反乱、直接民主主義、財政危機という3つの課題に対して論争を整理しつつ緻密な実証分析を行っており、壮大なスケールの研究といえる。

カリフォルニア州の「納税者の反乱」については、これまでも内外で多くの研究がなされてきた。カリフォルニア大学バークレー校政府研究所が2008年に纏めた『納税者の反乱後—カリフォルニア提案13号から30年』(*After the Tax Revolt: California's Proposition 13 tuens 30*)はその代表的なものである。

しかし、この歴史的転換期を、歴史的な文脈において位置づける作業は十分に行われてこなかった。周知の通り、アメリカにおいて新自由主義の潮流の契機となったのが、この提案13号である。その後マサチューセッツ州などで財産税減税案を盛り込んだ住民投票が実施されるなど、17州に影響を及ぼし、レーガン政権下の新自由主義的諸改革へと向かうこととなる。「大きな政府論」から「小さな政府論」への流れが主流となり、所得税累進税率の緩和などによる減税と同時に政府

の規模を縮小し、公共サービスのカットが実施されていく。小泉氏によれば、提案13号が登場した政治プロセスに着目すれば、単に「小さな政府論」とは別の側面が見えてくると指摘される。では、カリフォルニア州ではどのような展開をみせたのか、非常に興味深いテーマである。

本書の構成

本書の構成は以下の通りである。序章「納税者の反乱」が扱った波紋、第I部 カリフォルニア州の制度構造、第1章 州の政治経済と財政、第2章 地方政府の財政と財源調達、第II部「納税者の反乱」と現代カリフォルニア州財政史、第3章 財産税を巡る反税運動と納税者の反乱—1960年代～1970年代、第4章 納税者の反乱後の税財政構造の変容—1980年代、第5章 冷戦後の経済不況とオレンジカウンティの破綻—1990年代、第6章 ドットコム・バブルの崩壊と知事のリコール—2000年代前半、第7章 リーマンショックと財政危機—2000年代後半、終章 直接民主主義と財政。

本書の前半について

本書の内容を簡単に紹介しておこう。序章では、まず「納税者の反乱」が扱った波紋について論じられている。1960年代以降、カリフォルニア州では財産税の減税を巡って住民の反税運動が展開するが、1978年にハワード・ジャービス(Howard Jarvis)とポール・ガン(Paul Gann)の住民提案による財産税減税が実施される。その内容は①財産税の税率に1%の上限を設ける。②不動産の評価額を一旦1975年時点の金額に戻して、年2%を上限に評価額を引き上げていく。③新たに

不動産を購入する場合は、取得価格方式を採用し、その時点の時価で評価する。④州税を増税する場合、上下両院で2/3以上の賛成を必要とするといったものである。州財政は大幅な減収となり、財政構造は大きく転換することになる。ではその後の展開はどうか。

第1章ではカリフォルニア州の政治経済と財政について論じられている。カリフォルニア州はアメリカ最大の州であり、金融、不動産、情報産業などが州経済を牽引している一方、所得格差も大きい。ヒスパニック層で低所得層が多く、教育、福祉などの公共サービス需要も高い。政治、行政面では知事以外にも多くの公選職が置かれるほか、直接民主主義が頻繁に実施されている。また、教育、健康・福祉中心の経常経費を、個人所得税と売上税で支えるといった構成になっている。

第2章では、カリフォルニア州内の地方政府の財政について論じられている。カリフォルニア州では、58カウンティ、478市、1044学区、3294特別区から構成されている(2007年)。カウンティは州の行政単位であると同時に地方コミュニティ政府という二重の役割を有している。カウンティや市は、連邦、州からの特定補助金を財源として福祉や医療サービスを実施している。カウンティや市の財源は、財産税をはじめ12の税目から構成されているが、所得課税はなく、地方政府における財産税の比重が大きい。

本書の後半について

第3章からが本題の州財政史である。第3章では、前史にあたる1960年代から70年代の財産税を巡る諸問題と住民による財産税減税要求の高まりについて、論じられており、アメリカの財産税制度の問題を総括した上で、カリフォルニア州の分析に入っている。1970年代ではアメリカの州・地方税収の約4割、地方税収の8割以上を占めていたが、学区の財源としても重要な意味を持つものであった。財産税に関しては、「最悪な税」と答えた国民が多く、その原因には、負担の不平等に関するものが中心であった。州間、地域間での負担格差が大きいこと、事業資産に比

べて個人資産が重課されていたこと、富裕者より貧困者の負担が重かったことなどが問題として掲げられていた(84頁)。また資産評価制度にも多くの問題があり、汚職事件とも相まって、反税運動へと展開していく事実などが、詳細な資料をもとに分析されている。

1978年に実施された住民投票では、賛成65%、反対35%で可決された。また、居住用資産は他の資産と区別して低税率とすることなどが盛り込まれた提案8号は否決された。提案13号の支持者の中心は、白人で保守・中所得層の持ち家層であったのに対して、アフリカ系(黒人)でリベラル・低所得の賃借人の支持率は低かった。否決された提案8号はその逆であった。全体的に減税要求は歳出削減を伴うが、世論調査の分析では、法外に高くなった財産税に対する異議申し立てに過ぎず、大胆な歳出カットまで要求するものではなかった。にもかかわらず、直接民主主義的手法によって大胆な税制改革が実施されていく事実が、鮮明に論じられている。

第4章では、1980年代を対象に、提案13号が可決された後の州・地方財政について、論じられている。カリフォルニア州財政の分析では、州による財産税の配分と救済によって、地方政府が財産税に対する課税権を喪失した点が明らかにされている。その結果、減収分を補填するために様々な公共料金を課すとともに、増税による負担増を招いた。カウンティ、市、学区、特別区の構造変化を分析するなかで、減税が経済成長や増収を促すとしたラッファー効果も中長期的には確認できなかったとする主張は興味深い。

第5章では、1990年代のオレンジカウンティの破綻について論じられている。90年代前半には州財政は4年連続で赤字が計上されるなど、財政危機が表面化した時期でもあった。州政府による財政健全化策によって、個人所得税と売上税の増税、健康・福祉費、教育費の削減と地方政府に対する負担転嫁が実施された。こうした中で、1994年にオレンジカウンティの財政破綻が引き起こされることとなる。前米史上最大規模の破綻として注目された。90年代前半は景気後退、冷戦

終結による軍事基地の閉鎖などの影響で失業率が上昇した。それに加え、州政府による地方財政への負担転嫁といった要因も大きい。ここでは、「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」(190頁)との評価が加えられている。

第6章では、2000年代ドットコム・バブルの崩壊と知事のリコールについて論じられている。90年代後半は景気が回復し、一種のITバブルともいべき状況が生み出された。シリコンバレーのIT産業や製造業で輸出が拡大し、個人所得税を中心に税収増となり、州財政も好転した。福祉や教育の充実も図られたものの、2000年代に入るとドットコム・バブル崩壊の影響を強く受けることとなる。規制緩和による「電力危機」、財政収支悪化による「財政危機」、デービス知事の財政健全化への不満とリコール運動という「政治危機」に向かう時期とシュワルツネッガー知事のもとで実施された財政改革について、詳細な分析が行われている。

第7章では、2000年代後半のリーマンショックと財政危機についての分析である。2008年のリーマンショックは1930年代以来最大の経済危機でもあった。そうした状況下での財政危機もまた深刻なものとなった。住宅の差押え件数が増加し、詐欺的なサブプライム商法が低所得層の生活にも大きな影響をもたらした。2010年には提案22号、25号、26号などの住民提案が提起された。提案22号は、一時的に州が学区と地方政府間の財産税をシフトさせることなどを禁止するとしたものであり、可決されることとなった。学区への教育補助金が大幅に削減され、教職員のリストラなど教育サービスの質は大幅に低下した。赤字州債の発行よりも経費削減を優先する財政保守主義的な考えがその背景にあることは皮肉な話である。

終章では2010年代のカリフォルニア州の州・地方財政の現状と日本への示唆が示されている。州財政危機の影響を受けて、教育予算の削減と教育サービスの低下を招いたことから、2012年11月には、「富裕層への適正な」増税を含む提案30号が提起された。

住民投票の結果、賛成多数により可決されることとなり、教育財源の確保と財政危機からの脱出が可能となったと論じられている。こうした点を踏まえて、①住民投票による直接民主主義が議会による間接的民主主義的な意思決定を補完していること、②住民投票に対してはしばしばポピュリズムの支配によって過大なサービス要求と租税回避に陥る危険性が指摘されるが、カリフォルニア州の事例では、財政規律を無視した負担軽減論は受け入れられていないこと、③財政提案による弊害が財政提案によって修正されていることが指摘されている。近年の財政規律と歳出カットを中心とする主張への反証といえるだろう。

本書の評価すべき点と課題

本書が説得的なのは、カリフォルニア州を事例に提案13号以降の州・地方財政の展開過程を、政治経済学的手法をもとに制度論を踏まえながら、州・地方財政の構造転換の過程を深く分析されているためである。アメリカの州・地方財政を論ずる場合、州ごとで制度が大きく異なるため、事例検証は不可欠となる。カリフォルニア州では、州内自治体は、カウンティ、市、学区、特別区からなるため、町村という区分はない。その点はニューヨーク州などの他州と異なるところである。カリフォルニア州内にはサンフランシスコ市のような大都市もあれば、小規模な自治体も存在している。小規模な自治体での財政運営や州内財政調整がどのように機能しているのかなど、今後深めていただきたい課題である。

評者自身、ニューヨーク州と州内地方自治体を事例に、1960年代から2000年代までの歴史的な展開過程の検証を試みたことがあるが、必要な行政サービスを維持するために、住民投票によって増税案が可決された事実も多く、日本でも参考にする必要性を痛感した。小泉氏が、カリフォルニア州を事例にした歴史的な展開過程を分析するに至った理由の一つに、横田茂先生のご高著(横田茂『大都市の危機と再生－ニューヨーク市財政の軌跡』有斐閣、2008年)に加えて、拙著『ア

アメリカの補助金と州・地方財政―ジョンソン政権からオバマ政権へ』(勁草書房，2012年)を挙げてくださったことは嬉しい限りである。故坂本忠治先生が，生前，カリフォルニア州提案13号を継続的に検証する必要があるとおっしゃっていたが，本書はまさにその

偉業といえる。是非，ご一読をお薦めしたい。

※本稿は，日本地方財政学会編『地方財政の四半世紀を問い直す(研究叢書第25号)』(勁草書房，2018年)掲載の拙稿に加筆修正を加えたものである。