

市民直接立法による固定資産税額住民投票「プロポジション 13」 (1978年 米国カリフォルニア州) の地方財政諸体系に対する影響

前 山 総 一 郎

市民直接立法（イニシアチブ）は、米国諸州にて政治腐敗のチェックのために住民が条例案を策定し住民投票にはかるシステムとして、当時の米国独自の思想的基盤の上に（前山 2008a）、19世紀末に導入・成立された。欧米におけるローカルガバナンス論、政治学においてはこれを直接民主主義ととらえる場合が多い（Cronin 1999）。米国での浸透状況としては、ICMAの調査結果によれば27の州で市民直接立法が採用され（Matsusaka 2000, 2003）、全米の有権者の71.4%が実質的に市民直接立法にアクセスできる態勢にある。米国における市民直接立法の浸透状況と、それについての研究の課題と展望について別に検討を加えてきている（前山 2008b）。

ところで、1970年代後半に、いわば住民の生活に密着した視点から直接立法を有効に使う現代的な形での運動が起こった。この時期に反核兵器運動などの社会的運動を背景に反核兵器イニシアチブが提起されたこともあり、そしてとりわけ1978年にカリフォルニア州で、住民が条例案を作成し実際に固定資産税の減税を実施した「プロポジション 13」（市民提案第13号）が提起され、実際にそれが州民有権者の投票を通じて成立することとなった。これによって、また全米他州に飛び火しておこった住民による同様の税額変更を迫る、いわゆる「反乱」を通じて、カリフォルニア州はもとより、市民生活に密接な課題について制度的フレームワークの変

更が市民の手で可能なのだという認識がドラスティックに全米中に拡大することとなった。これは、「納税者反乱」（Tax Revolt, Taxpayer Revolt）としばしば称される。

※尚、本論付録「資料1. 市民提案（プロポジション）第13号」にて、本イニシアチブにおける市民提案部分（プロポジション）の全文試訳を掲載している。

本納税者反乱については、それがそれにとどまらず州および基礎自治体における自治体財政と財務行政のありかたのあらゆる面に甚大な影響を与えてきていることから、政治学、行動科学、制度選択、財政制度研究を初めとするいくつかの地平で諸研究にも極めて甚大な刺激と新たな視点を与えてきている。

第一に直接立法にかかわる公共選択論が他方で大きな研究潮流として進められてきている。戦後直後期からブキャナンとタロック（Buchanan & Tullock 1962）により、政治過程に関連しての内部費用と外部費用にかかわる理論が進められた。直接立法ないし直接民主主義のプロセスにかかる内部費用（情報収集、投票費用などの参加決定にかかわる費用と労力、という「意思決定コスト」と、政府および議会のプロセスにかかる外部経済との比較において、ブキャナンとタロックは、タウンミーティングのような極小単位の枠以外、通常では民主主義プロセスでは、その内部コストがかかりすぎる非効率・非合理があるとした。近年の公共選択研究は、これに対して、近年の米国および世界各

地でのイニシアチブの採用という状況にあって、逆に政府の外部コストに関心が向けられるにいたった。特別利益グループからの偏った影響、腐敗、単なる無知によって、議員がしばしば投票者達の利益を遂行することに能わないことがあるがそうした場合には、理論的にも、投票者たちは政府の法を無効にする権利をもつか、または直接法を提案し可決する権利を持つことの合理性に力点が置かれるようになった。この点は、とりわけシュティグラー (Stigler 1971)、ペルツマン (Peltzman 1976)、ニスカネン (Niskanen 1971)らが力点を置いた。直接立法ないし直接民主主義のプロセスにかかる内部費用・外部費用という「意思決定コスト」の理解の深まりは一定の成果を残してきている。ところで他方、イニシアチブ実施にあっては非対象的な情報のみが提供される状況といったものがある場合に、事態は複雑になる。

こうした研究状況にあって、1978年の市民提案「プロポジション13」の成立によって、直接立法と諸利害グループの影響力とのかかわりについての研究が進められた。とりわけ、ガーバーは『ポピュリスト・パラドックス；利害グループの影響力と直接立法の約束』において (Gerber 1999)、イニシアチブの基本が本来ポピュリスト達が苦心したその形成期からして、富裕な特別利益的政治権力をチェックする手段を市民に与えること (約束) にあったとする問題意識、そして現代にあってビジネス関係諸団体の政治生活への影響をふくめその約束は達成されているのかという問題意識を背景として、非対象の問題として直接立法と諸利害グループの影響力とのかかわりを射程に、1988年から1992年にかけて計8州のビジネス利益団体と市民団体諸団体について、財源、広告キャンペーンの手法、キャンペーンの結果 (イニシアチブの成立、不成立) についての調査をおこなった。その結果、ビジネス関係の資金行使は敵対的法案成立の阻止に効果的であるが、現況の改変改革には力はないという結果、また市民団体の活動

と資金行使は、一定程度、敵対的法案成立の阻止に対しても、自己の法案成立実施にも力を持つという結果、という二つの興味深い結論を示した¹。この視点は、各セクターおよびそのキャンペーン推進の特質とイニシアチブ制度との関わりという問題、意思決定における情報の対象性・非対象性を含め社会的動向におかれるイニシアチブ制度のありかたの問題と直結する。これは、イニシアチブ制度が現在、各セクターの存在と意向にかかわらずいわば無機的に使用されるものとしての設定で社会にある状態なのか、あるいは“Pro-citizenry”(市民社会の順行促進的)な社会的手段となっているのかという根源的な問題の提起につながっている、ということになる。

第二に、納税者反乱以後の直接立法にかかわる財政制度研究が進展してきている。とりわけO.オサリバンら (O'Sullivan et al. 1995)による『固定資産税と納税反乱』が、その後のカリフォルニア州における税制改革の徹底した調査研究をおこない、その結果、資産税を市などの基礎自治体の税から、州税に変えたこと、また資産評価の方法を変えたこと (取得価値を基準とする税法制度 acquisition-value tax への転換) の実際が示された。また、1978年前後のカリフォルニア郡等での調査を基に課税格差率を割り出し、当時世帯によって最大5倍もの差が生じていたことが示された上で、税制変革後に、とりわけ取得価値を基準とする税法制度への転換によってとりわけ低所得者層の世帯と高齢者世帯に大きな税上の緩和が起こっていたことが示された。

¹ ビジネスグループでは広告等を通じて資金の74%をイニシアチブ反対に用い、他方市民諸グループではその72%をイニシアチブ支援に用いていることを突き止めた。またビジネスグループは他団体が提起した市民提案を否決するのに60%成功するが自らの提案を達成したのは30%に過ぎないのに対して、市民グループで論点对立する他団体の提案否決には50%の成功を呈するがとりわけ自らの市民提案をイニシアチブで46%にあって成功させている。

本章では、以上の研究動向を踏まえた上で、プロポジション13が20世紀にあってどのような意味を持つのか。とりわけオサリバンらは高齢者世帯等に示した税上の緩和という状況がそれによりもたらされた税制変革であったことを示したが、しかしその財政・税制のみでなく、それをふくむ州・地方政府の基幹的構造と、そして地域社会にどのような社会的インパクトを与えるものであったのかを問うこととしたい（本論(2)）。また、プロポジション13がその後のイニシアチブに与えた影響についても瞥見しておきたい（本論(3)）。

(1) 「納税者反乱」の経緯

納税イニシアチブ活動の開始

納税者反乱は、イニシアチブが低調であった1960年代中葉にその原点をもつ。プロポジション13の提起についての記述は、その成立を導いたジャービス (Harold Jarvis) とその組織の腹心であり、現在「ハロルド・ジャービス納税協会」会長をつとめるジョエル・フォックス (Joel Fox) が近年公刊した記述『プロポジション第13号の伝説。偉大なカリフォルニア納税革命』(Fox 2003)による。1960年中葉に、インフレーションにより各種物価が急騰しており、ロサンゼルスおよびサンフランシスコでの家屋に対する固定資産税 (Property Tax) がそれに応じて急騰していたことに端を発する。共和党の地域リーダーであったが、公式には政治活動からリタイアしていたハロルド・ジャービスの自宅で、1962年に20人の近所の人たちが、各家屋への固定資産税が高騰したことで高齢者が自宅を手放すケースがあることを懸念して会合を開いた。

当時のカリフォルニア州の税制では、所得税 (income tax) は州税であるのに対して、固定資産税は市税であり、固定資産税は市の税務体系にあった。そして特徴的であったのは、家屋の評価価格が近隣の家屋の売買と直接連動してい

たことにある。例えば、住宅地区ブロックの家屋が売買されると、同じ地区ブロックの家屋全ての評価価格が跳ね上がることとなる。60年代から70年代にあっては、50年代に購入された家屋の評価額は通常2から3倍に上がり、またスライドして固定資産税も2～3倍に上がったとされる。

1965年にさらにそのグループを南カリフォルニアの他の諸グループと合流させて、「納税者連合組織」(United Organization of Tax-Payer), 通称 UOT を結成した。この組織を基盤として、ジャービスらは1968年に第1回目の州全土の固定資産税にかかわる市民提案を行おうとして活動を始めた。しかし必要署名数の50万人に対して、約10万人の署名しか集められなかった。ここから、10年にわたるジャービスらの活動は実質的にスタートした。

広範な活動のうねり

1973年末にオイル危機が起こり、これまでのインフレに追い打ちをかけることとなった。ジャービスらはその後再度おこしたイニシアチブに失敗していたが、1977年に、それまでサクラメント市で類似の納税活動をしていたポール・ガン (Paul Gunn) と共同戦線をはることとした。ガンも、76年に納税イニシアチブを提起したのであったが、同年失敗していた。

シュミットによれば、このころから、キャンペーンの広範なうねりが生まれてきた (Schmidt 1989, p. 130ff.)。77年にジャービスーガン陣営では、下記のサブ活動が展開されるに至っていた。

- 妻エステルが結集した女性ボランティアグループによる署名活動
(スーパーマーケット等での署名活動)
- ジャービス自身のラジオトークショーへの常連ゲスト出演
(KIEV局のジョージ・パットナム (Goerge Putnum) ラジオトークショー, KABC局深夜番組)

○ガンによる北カリフォルニア諸郡 (50 郡) を訪問活動してのボランティア募集活動および署名活動

署名提出期限までに120万人の署名が集められたのであるが、ここにあつて政治的な有権者のみならず、通常は非政治的な有権者が署名に参加することとなつたと言われる。また、このときに着目されることは、全ての署名活動担当は無償ボランティアであつたことであり、その結果トータルコストは、印刷費、郵送費、事務所家賃、電話代、広告費を含め2万8千500ドルであつたことである。これは当時の同種の活動コストからみて「最安値」であつた。

成立にあつては、減税運動にあつて、州等政府の支出カットが大きな争点となつたが、政府支出削減を求めてプロポジションに投票したパターンが多い地区もあり、他方で現行レベルでの政府支出の維持を選好しつつプロポジションに投票した人が多かつた地区もあつた (Citrin 1979, p. 120)。全体とすると、投票者の多くは、減税を臨みつつ、他方で政府サービスの維持を求めていた。「多くの人々は、政府から何らかのものを期待し、無料でないにせよ安価なサービスを望んだ」 (Citrin 1979, p. 121) ことを付け加えておきたい。

1978年にジャービスとガンにより起草された条例案が州に提起され、州はそれを受理するにあつて「プロポジション13」としての登録番号を付して、同年6月に州民にたいする投票がおこなわれることとなつた。その内容は、イニシアチブとしては比較的シンプルなものとして起草されており、その核心は、次の二点にあつた。

第一は、1975-76年の評価に基づき、固定資産税について評価額の1%の上限を設けるべしとするものであり、また税請求の引き上げについては年間2%のみが許されるとするものであり、そのための州憲法の改正を提起するものであつた。第二は、財産の再評価がなされるのは、それが売却される時のみになされるべきであり、それは売却価格に基づくべきとするも

のであつた。

現状の課税にあつては、家屋の評価価格が近隣の家屋の売買と直接連動しており、住宅地区ブロックの家屋が売買されると、同じ地区ブロックの家屋全ての評価価格が跳ね上がったということについては触れたが、それに対して、地区ブロックで一つの家屋が売買される場合でも、これまでのように全てのブロックの隣人達の家屋の課税額が上がってしまうことを防ぐという目的でこの二点が提起された。ジャービス陣営では、これにより、固定資産税の平均は57%分カットされることになり、そして州内全体で各種自治体(州政府および各種地方政府)の歳入は、その歳入全体の六分の一にあたる約60億ドル分がカットされることになると見積もつた。

プロポジション13に対する賛成キャンペーン、反対キャンペーンが投票まで展開された。2月時点の世論調査(フィールドインスティテュートによる州民調査)では、29%賛成、10%反対、残り未決定という状況であつた。反対キャンペーンは、主として、州政府職員および市政府職員、公務員労働組合が主軸となつてすすめられ、潤沢な資金をもとに、過去2年で、原発制限運動に対する同種の活動で成果を取つてきたチャールズ・ウィンナー&イーハン・ワグナー(Charles Winner and Ehan wagner) キャンペーンマネージメントチームを雇い、200万ドル以上をかけて「NOに投票を」公告キャンペーンを展開した。その主張は、プロポジション13が成立してしまうならば地方政府のサービスのひどい低下が学校、警察、消防等々で生じることとなり、またほぼ50万人の雇用が失われるとした。ちなみに、この反プロポジション運動に、カリフォルニア教職員協会、ロサンゼルス郡職員協会、バンク・オブ・アメリカ、カリフォルニア州職員協会、南パシフィック鉄道、カリフォルニアスタンダードオイルが合流し、資金援助をおこなつていた²。

² 反対運動への資金援助額として下記の額が提供されたことが知られている。カリフォルニア教職

これに対して、「13に賛成票を」(Yes on 13) 運動陣営にあっては、主要な資金提供者はロサンジェルスアパート所有者協会(1万6千ドル)であり、その他は100ドル以下での何千もの提供者からの提供によっていた。

6月6日に投票がおこなわれたが、その結果、プロポジション13は成立することとなった。

賛成票 64.8% 反対票 35.2%

ふたを開けてみると、賛成票を投じたのは、年齢、収入、学歴の各層にかかわらず広範な層からなされ、また民主党もさることながら、共和党も賛成に転じていた。反対票を投じたのは、主として、家を借りている人たち(53%)、公務員(70%)、黒人(80%)であった。また、カリフォルニアの全58郡にあって、55郡で反対票を賛成票が上回った³(Schmidt 1989)。

(2) 州-地方自治体財政の諸体系と地域社会に対する影響

プロポジション13はその成立によって税制、自治体(州、郡、市)財政、政府間関係、教育等サービス、住宅地ゾーニング諸領域にあって大きな変換をもたらすこととなり、州および各ローカリティ社会の根幹的部分に大きなインパクトをあたえたとされる。

プロポジション13の成立により、カリフォルニア州はそれにより各種の対応を余儀なくされ、知事、議会による税務措置の変更のための「SB154」法を策定し、とりわけ財政部は同年7月1日のデッドラインまでの3週間で急急に

員協会10万ドル、ロサンジェルス郡職員協会3万ドル、バンク・オブ・アメリカ2万5千ドル、カリフォルニア州職員協会2万5千ドル、南パシフィック鉄道2万5千ドル、カリフォルニアスタンダードオイル2万5千ドル。Schmidt 1989, p. 132.

³ San Francisco, Yolo County, Kern County で反対票が上回った。

州の全体予算を組み直すことを余儀なくされた。

まずもって大枠としては、プロポジションの成立によりその諸規定により直接的には、70億ドルの固定資産税の減税、諸市は8億ドルの損失、諸郡は22.4億ドルの損失、学校区(School district)は35.4億ドルの損失を経ることとなった。(実際に州の予算を174億ドルから147億ドルに削減することとなった。)そしてこれが、州と諸基礎自治体(郡、市)全体を包括しての財政諸関係・体系の根本的変革につながることとなる。(争点となった累積余剰金は78年時点で59億ドルがあったことも判明した(Levy 1979, p. 80))。

プロポジション13の主な効果は、このときに策定・実施されたSB154法(およびそれを引き継いでのAB8法)による分配方式の実施を通じて現れ来ている(Chapman 1998, p. 24)。とりわけこの新たな分配方式は、州と各自治体全体における税体系の改変を伴う者であっただけに、並外れた社会的インパクトをもたらすこととなった。

SB154法の主な特徴は、諸市に対する「緊急措置」(Bail-out)と諸郡に対する「買い取り」(Buy-out)という二つの手法のコンビネーションを通じてそれぞれの自治体への財政支援をおこなうところにあった。第一に、市に対しては、それまで、各市が徴収していた場合の固定資産税について、その損失部分について郡内での総固定資産税額のかつて3年間の割合に比例して「緊急措置」としてブロックグラント交付金(block grant)を交付することとした。固定資産税を徴収していた多くの市にとっては、損失部分を補う交付金のおかげで減収は意識されずにすむ状態であった⁴。第二に、郡にあってはこれにより、それまで郡業務の殆ど全てに使用さ

⁴ ただし、15の市では特定条件のもとでの徴収の関係により補助されることなく、他の32市はもとも固定資産税を徴収していなかったので交付金を受けることがなく、さらに他の50市は余剰金が大きかったことから交付金を受けることはなかった。Chapman 1999, p. 21f.

れ得た固定資産税枠が失われるものであるが、とりわけ健康サービス事業・福祉サービス事業関係についての「買い上げ」という名目での補助がなされた（さらに別途交付金も与えられた）。これは、州が特定サービスについての財政的責任を引き受け、そしてその代行として郡がそれまでのサービス提供を実質的におこなうという方式であった。なおまた、準自治体としての諸学校区が、とりわけ K-14 事業について州の「引き受け」というかたちで州からの支援を得た。これら自治体に対しての総計 44 億ドルの支援（下記）は、主として州の累積余剰金から設置されて実施された。

| | |
|---------------------|-----------------|
| [州における余剰金（1978年時点）] | |
| | 59億ドル |
| [州からの各自治体への財政支援] | |
| 諸市 | 2億ドル（交付金） |
| 諸郡 | 10億ドル（Bail-out） |
| | 4.3億ドル（交付金） |
| 学校区 | 24.8億ドル（交付金） |

この方式は、緊急措置としての SB154 法から、1979年7月の AB8 法に引き継がれるが、その過程でさらに二つの動向が現れる。第一は、固定資産税の額を学校区から諸自治体にシフトする傾向があったことであり、そしてこれとかかわるが、第二に教育に対して、州の財政資金調達の割合が増加して州の財政コントロールが強くなったことである。このことは、表1に顕

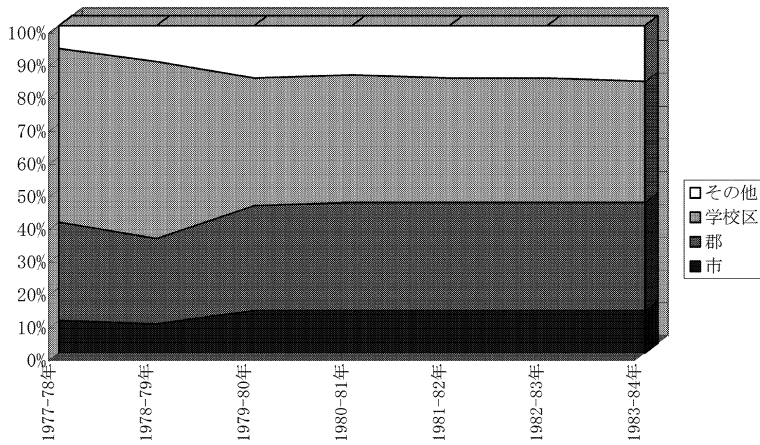


表1 カリフォルニア州における固定資産税の配分 (%)
[Chapman 1999, p. 69 より作成。数値は註に掲載⁵。]

⁵ 「表1 カリフォルニア州における固定資産税の配分 (%)」に係るデータ

| 年 | 市 | 郡 | 学校区 | その他 |
|----------|----|----|-----|-----|
| 1977-78年 | 10 | 30 | 53 | 7 |
| 1978-79年 | 9 | 26 | 54 | 11 |
| 1979-80年 | 13 | 32 | 39 | 16 |
| 1980-81年 | 13 | 33 | 39 | 15 |

| 年 | 市 | 郡 | 学校区 | その他 |
|----------|----|----|-----|-----|
| 1981-82年 | 13 | 33 | 38 | 16 |
| 1982-83年 | 13 | 33 | 38 | 16 |
| 1983-84年 | 13 | 33 | 37 | 17 |

[Chapman 1999, p. 69 より作成。単位は %]

著である。こうして総体的に州予算と郡・市行政および学校区における諸教育事業への財政コントロールが強められたのであるが、これはまた州の経済動向と地方政府の予算がより密接に反映されることとなったことをも意味する。

この、州-地方諸政府にあつての包括的財政諸関係の転換は、地区社会の諸相にとりわけ市の財政のありかたと密接に新たな事象を産みだしてきている。

各市においては、課税額上限の設定を通じて、1978年以前に家屋を所有している、年金生活者をはじめとする市民達が自宅を所持し続けることがより容易になった。しかし他方で、家屋売買の機会が少なくなり若年層が家屋を購入することが難しくなり、ロサンジェルス、サンフランシスコ等のメトロポリタンエリアでのスプロール化にともなう各種の社会的ダメージ（公害、交通事故等の増大、地価の上昇）が拡大しているという指摘がある。

また各市は、1878年以前には一般財源として自由に行使していた形では固定資産税を用いることがもはやできないことから、それに代えて、他の収入を模索する傾向が見られる。とりわけ、企業からの諸手数料およびサービス手数料を求める傾向が現れているのであるが、これはまた市が、住宅地の促進ではなく、ショッピングモールやウォルマートやコストコといったビッグボックスストア等の誘致と活動の促進をしていることを意味する—そしてこれは必ずしも近隣での雇用創出にはつながらない⁶（表2）。そしてこれと並行して、各市は、道路維持、ゴミ処理、消防等のサービスの維持のために、新たな課税を有権者に認めてもらうべく、投票で諮るケースが増えてきている。

プロポジション13という、有権者による直接立法が、州と諸基礎自治体（郡、市）全体を包括しての財政諸関係・体系という社会の根幹を変革させ、そしてそれとともに地区社会の新た

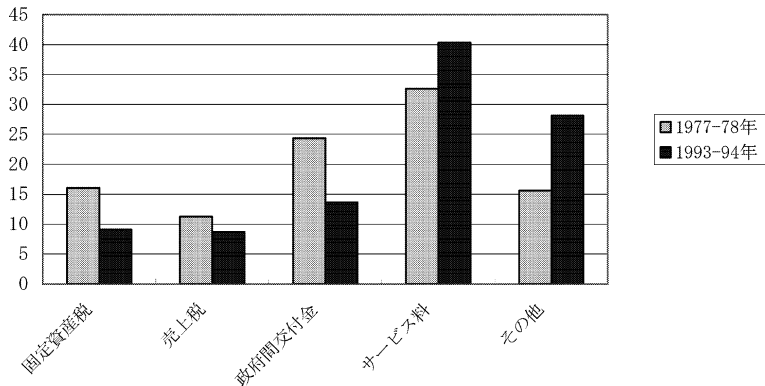


表2 カリフォルニア諸市における歳入平均の変化
[Chapman 1999, p. 79より作成。数値は註7に掲載。]

⁶ これについては、ショッピングモールやビッグボックスストア等の雇用創出が必ずしも近隣住民の雇用につながっていないといった批判が広くある。

⁷ 「表2 カリフォルニア諸市における歳入平均の変化」に係るデータ

| | 1977-78年 | 1993-94年 |
|-------|----------|----------|
| 固定資産税 | 16.07 | 9.1 |

| | 1977-78年 | 1993-94年 |
|--------|----------|----------|
| 売上税 | 11.28 | 8.73 |
| 政府間交付金 | 24.38 | 13.66 |
| サービス料 | 32.63 | 40.35 |
| その他 | 15.63 | 28.16 |

[Chapman 1999, p. 77より作成。単位%]

な様相を生み出すことにつながっている。このことが意味するのは、プロポジション13という「イニシアチブが『納税者反乱』を空想的なものから、社会に不可欠な恒久的備品に代えた」ということである (Sepp 2003, p. 498)。

(3) 対政府制限型イニシアチブとしての全米的影響

ここで最後に、プロポジション13がイニシア

チブ増加にいかなる点で直接的影響を及ぼしたのかを述べておきたい。プロポジション13以降、全米におけるイニシアチブ発議数は急速に増加することとなっており、典型事例としてしばしばとり上げられるカリフォルニア州、オレゴン州、サウスダコタ州、ワシントン州の4州においても、急速な増加をみている (表3)⁸。

プロポジション13は、まさに「政府を制限する現在進行形の政治運動である納税者反乱」とされる (Sepp 2003, p. 497) が、1978年以前に

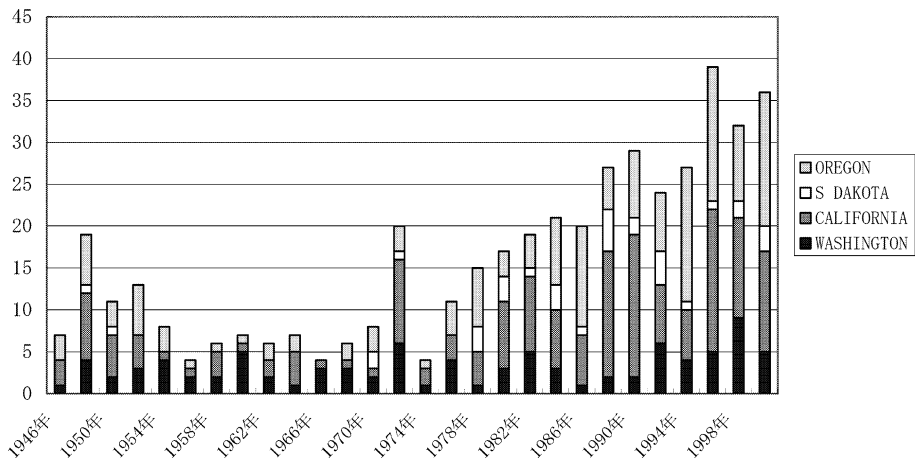


表3 第二次大戦以降のイニシアチブ実施数 (4州) [Waters 2003, pp. 101-110, 365-371, 393, 429-434 より作成。数値は註に掲載⁹]

⁸ 1972-73年にカリフォルニア州で、イニシアチブの実施が9件と顕著に多かったが、これは、政府行政官関係、労働問題関係、税関係の従来型のものとならんで、学校における差別撤廃、環境改革(2件)、ドラッグ対策、死刑といった、公民権運動に密接な新たなタイプイニシアチブが新たにおこったことと関係している。Waters 2003, p. 104.

⁹ 「表3 第二次大戦以降のイニシアチブ実施数 (4州)」に係るデータ

| | WASHINGTON | CALIFORNIA | S DAKOTA | OREGON | 4州計 |
|------|------------|------------|----------|--------|-----|
| 1946 | 1 | 3 | 0 | 0 | 4 |
| 1948 | 4 | 8 | 1 | 6 | 19 |
| 1950 | 2 | 5 | 1 | 3 | 11 |
| 1952 | 3 | 4 | 0 | 6 | 13 |
| 1954 | 4 | 1 | 0 | 3 | 8 |
| 1956 | 2 | 1 | 0 | 1 | 4 |
| 1958 | 2 | 3 | 0 | 1 | 6 |
| 1960 | 5 | 1 | 0 | 1 | 7 |
| 1962 | 2 | 2 | 0 | 2 | 6 |
| 1964 | 1 | 4 | 0 | 2 | 7 |

| | WASHINGTON | CALIFORNIA | S DAKOTA | OREGON | 4州計 |
|------|------------|------------|----------|--------|-----|
| 1966 | 3 | 1 | 0 | 0 | 4 |
| 1968 | 3 | 1 | 0 | 2 | 6 |
| 1970 | 2 | 1 | 2 | 3 | 8 |
| 1972 | 6 | 10 | 1 | 3 | 20 |
| 1974 | 1 | 2 | 0 | 1 | 4 |
| 1976 | 4 | 3 | 0 | 4 | 11 |
| 1978 | 1 | 4 | 3 | 7 | 15 |
| 1980 | 3 | 8 | 3 | 3 | 17 |
| 1982 | 5 | 9 | 1 | 4 | 19 |
| 1984 | 3 | 7 | 3 | 8 | 21 |
| 1986 | 1 | 6 | 1 | 12 | 20 |
| 1988 | 2 | 15 | 5 | 5 | 27 |
| 1990 | 2 | 17 | 2 | 8 | 29 |
| 1992 | 6 | 7 | 4 | 7 | 24 |
| 1994 | 4 | 6 | 1 | 16 | 27 |
| 1996 | 5 | 17 | 1 | 16 | 39 |
| 1998 | 9 | 12 | 2 | 9 | 32 |
| 2000 | 5 | 12 | 3 | 16 | 36 |

[Waters 2003, pp. 101-110, 365-371, 393, 429-434]

は、カリフォルニア州においても全米においてもそうした「政府を制限する」イニシアチブは現実的なものではなかった。ここで見てきた課税に関するものとしても、イニシアチブ制度の成立以来、課税に関係するイニシアチブは各州において提起されてきているが、課税制限(Tax limit)という形でのものは、全米にあってカリフォルニアを始め、プロポジション13で1978年に初めて現れたのである。

カリフォルニア州でのプロポジション13の成立までに提起されたイニシアチブは全部で14件ある。以下の動向は、イニシアチブの制度がある諸州において比較的共通した動向であるが、とりわけ1910年代と20年代にはすべての税金は摂理上から土地収入たるべしとする単一課税論者によって「全ての公的収入が土地価格から徴収されるべきこと」を趣旨とする、いわばイデオロギー的なイニシアチブが何回か提起さ

れ、これらは成立したならば州等の政府にたいする制限の可能性があったものであったが、全て否決されている。1930年代以降は、ハイウェイ会社に対する課税、所得税の撤廃、学校組織等の免税措置、売上税の3%から2%への減税といった、より現実的なものとなってきている。そして、1968年から「従価税の制限」、「従価税率の制限」という 이슈が提起されてきており(1972年、73年、78年)、これが78年のプロポジション13の成立へとつながった(表4)。

1987年以後、全米で政府の税行政を制限する形のイニシアチブがプロポジション13と似た形で提起されており、しかもその全てが成立していることから、「納税者の反乱」タイプでの提起が安定的に全米のイニシアチブ諸州において進行してきていることが見て取れる(表5)。

| 年 | 法律案番号 | 題目 | 成否 |
|------|-------|--|----|
| 1912 | 8 | 諸郡、諸市における課税方法の明示について | 否 |
| 1916 | 5 | 全ての公的収入が土地価格から徴収されるべきこと | 否 |
| 1920 | 20 | 全ての公的収入が土地価格から徴収されるべきこと | 否 |
| 1922 | 29 | 私的所有権が、土地所有ではなく、労働生産にのみ帰属すべきこと | 否 |
| 1924 | 1 | ハイウェイ会社に対する課税についての規定 | 否 |
| 1936 | 10 | 自動車ガソリン税、免許税に掛かる基金がハイウェイ目的で設定されるべきこと | 否 |
| 1942 | 4 | 所得税法の撤廃と、イニシアチブ手続き以外で所得税を賦課しないこと | 否 |
| 1950 | 1 | 州および下部機関が、可視的・不可視的財産に諸税を賦課しないこと | 否 |
| 1958 | 16 | 学校財産、宗教その他諸組織が課税から免除されることについての憲法条項改正 | 否 |
| 1958 | 17 | 売上税および使用税の3%から2%への減税 | 否 |
| 1968 | 9 | 1969年1月1日以降全ての財産への従価税が制限されるべきこと | 否 |
| 1972 | 14 | 指定された負債を除き、全ての財産に対する従価税率制限の設置について | 否 |
| 1973 | 1 | 州歳入の制限。余剰歳入を税控除、払い戻し等に使用することの制限。低所得者に所得税を賦課しないことについての憲法条項改正。 | 否 |
| 1978 | 13 | 資産税の減税と制限。増税のための三分の二投票要件。 | 成 |

表4 カリフォルニア州における課税関係のイニシアチブ一覧
[Waters 2003, pp. 359-366 より作成]

| 年 | 州 | 法案 番号 | 内 容 | YES (%) | NO (%) | 成否 |
|------|----------|----------|-----------------------------------|------------|-----------|----|
| 1978 | カリフォルニア | 13 | 資産税の減税と制限。増税のための三分の二投票要件 | 65% | 35% | 成 |
| 1978 | ミシガン | E | 課税上限の設置。 | 53 | 47 | 成 |
| 1980 | マサチューセッツ | 2 | 地方税の制限。 | 60 | 40 | 成 |
| 1980 | ミズーリ | N/A | 州税および地方税の制限。 | 55 | 45 | 成 |
| 1990 | オレゴン | 5 | 固定資産税の制限。 | 52 | 48 | 成 |
| 1992 | アリゾナ | 108 | 公共債務、歳入および課税 | 78 | 22 | 成 |
| 1992 | コロラド | 1 | 税収増についての投票者承認の要件 | 54 | 46 | 成 |
| 1992 | オクラホマ | 640 | 歳入法に対する投票者の承認、議会の3/4及び知事の承認 | 54 | 46 | 成 |
| 1993 | ワシントン | 601 | 州歳出の制限および新たな税に対する市民投票 | 51 | 49 | 成 |
| 1996 | カリフォルニア | 218 | 税の諸制限 | 57 | 43 | 成 |
| 1996 | フロリダ | 1 | 新たな憲法上課税される州税及び州料金についての2/3投票の要件 | 69 | 31 | 成 |
| 1995 | ネバダ | 11 | 増税に関する議会の2/3投票要件の憲法条項改正 | 71 | 29 | 成 |
| 1999 | ワシントン | 695 | 自動車タブ更新の年間30\$への限定。新たな税についての市民投票。 | 58 | 42 | 成 |
| 2001 | ワシントン | 747 | 固定資産税賦課にあつての毎年度の、新たな「制限諸要素」 | 59 | 41 | 成 |

表5 政府税行政制限型の課税関係イニシアチブ（州規模）（1978年以降）
[Sepp 2003, p. 498より作成]

(4) おわりに

成果

アメリカにおいては第二次世界大戦の始まりとともに、政府機構・マシーン政治のコントロールを目指す政治改革指向タイプのイニシアチブ発議が顕著に減少していたのであるが、本章の検討を通じて70年代に起きていた直接立法に関連する諸変動にあつて、とりわけ次の二つのことが起きていたことが判明した。

第一に、1970年代にあつて、ジャービスらによるプロポジション13の運動の過程を見ただけで、プロポジション13が、それまでには無い形で、「政府に制限をかける」という鮮烈な様相で、州と諸基礎自治体（郡、市）全体を包括しての財政諸関係・体系という社会の根幹を変革させ、そしてそれとともに地区社会の新たな様相を生み出すことにつながっていることを見

た。

第二に、1978年以降全米でイニシアチブ実施が増えるにあたり、プロポジション13が「政府の税行政を制限する」という新しくかつ強力なタイプのイニシアチブとして、その増加傾向の核として、とりわけ投票者による税額・税率の直接的制限を実効するタイプのイニシアチブにダイレクトな影響を与えてきたことが明らかとなった。

このことは、プロポジション13の出現によって、イニシアチブが単に「納税者反乱」の生起に偶発的につながったということではなく、全米レベルでイニシアチブが政府税行政制限型へと変成され、そして税額と税制をコントロールする恒常的で日常的な社会的仕様になったことを意味するということが、あわせて示された。

文 献

- 秋元寿文, 1977, 「カリフォルニア州を中心とするアメリカの住民投票制度(上)(中)(下)」『地方自治』1977年3月号, 4月号, 5月号
- Buchanan, J.M. and Tullock, G., 1962, *The Calculus of Consent; Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press (米原淳七郎[他]訳, 1979, 『公共選択の理論：合意の経済論理』東洋経済新報社)
- Chapman, J.I., 1998, *The Continuing Redistribution of Fiscal Stress: The Long Run Consequences of Proposition 13*, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper (Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy)
- Citrin, J., 1979, Do People Want Something for Nothing: Public Opinion on Taxes and Government Spending, *National Tax Journal Supplement* 32
- Cronin, T.E., 1999, *Direct Democracy*, Harvard University Press
- Fox, J., 2003, *The Legend of Proposition 13. The Great California Tax Revolution*, Philadelphia (Xlibris Corporation)
- Gerber, E.R., 1999, *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton University Press
- Glaeser, E.L. and Shleifer, A., 2003, The Rise of the Regulatory State, *Journal of Economic Literature* 41
- Gordon, T.M., *The Local Initiative in California*, California, 2004
- 肥後和夫, 1979, 「『納税者の反乱』と地方財政」『自治研究』1979年1月号
- 自治体国際化協会, 2007, 『カリフォルニア州の地方自治体について』
- 加藤栄一, 1978, 「全米をゆるがした課税制限の住民投票—カリフォルニアのプロポジション13」『自治研究』1978年9月号
- 小池 治, 1997, 「アメリカにおける住民投票(住民立法)制度の運用」『都市問題』第87巻第1号
- 香山充弘, 1978, 「カリフォルニア州における減税を求める住民投票(プロポジション13)について」『地方税』1978年10月号
- 前山総一郎, 2008a, 「19世紀末アメリカにおける直接立法の生成と思想的基盤—ウィリアム・サリヴァン『イニシアチブ及びレファレンダムによる市民の直接立法』(1982年)を通じて—」『八戸大学紀要』第36号
- 前山総一郎, 2008b, 「直接立法型住民投票(イニシアチブ)の全米における浸透状況—J.G. Matsusakaの成果と研究整理—」『八戸大学紀要』第37号
- Matsusaka, J.G., 2000, Fiscal Effects of the Voter Initiative in the First half of the Twentieth Century, *Journal of Law and Economics* 43
- Matsusaka, J.G., 2003, The Initiative and Referendum in American Cities: Basic Patterns, in; Waters (ed.), *Initiative and Referendum Almanac*, Durham
- Niskanen, W.A., 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton
- Peltzman, S., 1976, Toward a More General Theory of Regulation, *Journal of Law and Economics* 19
- 森田 朗・村上 順, 2003, 『自治総研ブックス・住民投票が拓く自治』公人社
- O'Sullivan, O., 1995, Sexton, T.A. and Sheffrin, S.M., *Property Taxes and Tax Revolts: The Legacy of Proposition 13*, Cambridge University Press
- Schmidt, D.D., 1989, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, Temple University Press
- Sepp, P., 2003, A Brief History of I & R and the Tax Revolt, in: Waters (ed.), *Initiative and Referendum Almanac*, Durham
- Stigler, G.J., 1971, The theory of economic regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science* 3
- 砂田一郎, 1980, 「現代カリフォルニアにおける直接立法の政治過程」『行動科学研究』(東海大学) Vol. 14, No. 1 (1980)

Waters, M.D.(ed.), 2003, *Initiative and Referendum Almanac*, Durham
横田 清, 1997a, 『アメリカにおける自治・分権・

参加の発展』敬文堂
横田 清, 1997b, 『住民投票〈1〉—なぜ、それが
必要なのか』公人社 (LG ぶっくす)

【 資 料 】

試訳 [市民提案（プロポジション）第13号]
(1978年カリフォルニア州)

市民提案（プロポジション）第13号

改正。

第8条項Aは、下記の通り憲法に付加される。

第1条 (a) 不動産に対するいかなる従価税についても、その総量は当該財産の現金価値の1パーセントを超えてはならない。1パーセント税は諸郡によって徴収され、法令に従って諸郡ない諸地区に配分されるものとする。

(b) (a) 項において定められた制限は、本項が発効するに先だって投票者により承認された従価税、又は利子支払いに係る特別評価額および負債にかかる償還手数料に対しては、適用されない。

第2条 (a) 現金価額は、1975年-1976年の法案において現金価額 (full cash value) のもとに示された不動産に係る郡査定官評価を意味する。よって、購入時、新築時ないし所有権移転における査定価値は1975年の査定以降発生していることに鑑みて、1975年-1976年までに査定されていなかったすべての不動産については、税水準はその評価価値を反映するために再査定されることを得る。

(b) 適正市場価値基準は、年度ごとに、インフレーション率を、当該年度に2パーセントを超えることなく反映させることを得、ないし消費者物価指数ないし税務管轄権のもとにおける地区比較データに示される縮小を反映することを得る。

第3条 本条項の有効な日付から、率の引き上げによると、算出方法の変更によるとにかかわらず収入増加を目的として制定された州諸税の変更はいかなるものも、少なくとも州議会のそれぞれの院における三分の二以上の議員により可決された法令により、おこなわれなければならない。不動産に対する新たな従価税、不動産の売上に対する売上税ないし取引税は、そのいかなるものも課されないことを除く。

第4条 諸都市、諸郡および特別区は、当該区の資格ある選挙人の三分の二の投票により、当該区に特別税を課すことを得る。当該市、郡および特別区内において不動産に対する

従価税、不動産の売上に対する売上税ないし取引税は、そのいかなるものも課されないことを除く。

第5条 本条項は、本改正の可決に続く6月1日に始まる税制年度に効力を生ずるものとする。本条項の可決に基づき効力を発生する第3条を除く。

第6条 いかなる条、部分、節、句が、これに関して無効ないし憲法に沿わないと理解される場合においても、いかなる理由にあっても、他の諸条は影響されることはなく、全き形で効力を持つものとする。

Essential Influence of “proposition 13” (1978) to the Financial System of Local Governments and Localities

Soichiro MAEYAMA Ph.D.(Sociology)

(Hachinohe University, Professor Hachinohe University, Urban Studies)

In the U.S. since WW2 the initiatives aimed at checking and controlling “Machine Politics” had been deteriorated. On the other hand 1970’s there occurred huge social change including the New Social Movement, “cultural turn” etc. and New Initiative Movement.

Through the examination in this article we discovered two findings concerning new tendency of direct legislation in 1970’s.

- 1) Concerning the influence of “proposition 13” action by H. Jervis’ group in the state of California in 1978, we recognized :

Proposition 13, which was submitted for the purpose of reducing tax-amount of property tax in CA, started a strong moment for changing the financial system including all state and municipalities, as well as the fundamental framework of localities. And what is important is that due to the motion of this financial shift, localities have experienced a new change.

Since 1978, cities in CA have sought new sources of general revenue for tax revenue in addition to property tax. Especially charges for services from companies became standard. Therefore cities have been in the situation to attract/facilitate not housing area but companies such as Wal-Mart, COSTOCO and the like.

- 2) “Proposition 13” had the “government restriction” aspect, that had never been seen before in history. And since then the number of initiatives that aim at restricting governments have increased. It is obvious that proposition 13 has influenced the initiatives that direct control by voters against tax amount and rate.

Through the findings we recognize : It is not correct to say Initiative accidentally led to “revolt of tax payers”. It is tangible that initiative has shifted its weight to restricting tax-administration of governments at national level, and that it has become the regular social standard for controlling tax in every day life.