提案
56 ヘルスケア、喫煙防止、研究、法執行機関への資金供給のためのタバコ税。州民発案による憲法改正および法令。

公式名称及び要約

司法長官作成

- 他のタバコ製品やニコチン含有の電子タバコに対する増税と足並みをそろえ、たばこ税を 1 パック /2 ドル増税する。
- 歳入は既存のヘルスケアプログラムへの資金供給に主に割り当てられるが、喫煙防止 / 管理プログラム、タバコに起因する疾病に関する研究 / 法執行機関、カリフォルニア大学の医師トレーニング、歯周病予防プログラム、管理にも活用される。提案第 98 号の教育支援の最低条件に対する歳入からは除外する。
- 増税によりタバコの消費量が減少した場合、税源移譲により既存のタバコ資金によるプログラムと売上税収の減少を相殺する。
- 2 年に 1 度の監査を義務付ける。

州議会アナリストによる州および地方自治体の財政への基本的な影響についての予測概要：

- 2017-2018 年度においては、州の追加歳入が 10 億ドル～ 14 億ドル増加し、その後は経時的に年間歳入額の低減が見込まれる。追加歳入は、さまざまな目的に割り当てられるが、主に低所得カリフォルニア州民のヘルスケアの支出を補填するために使用される。

立法部の分析家による分析

56

背景

煙草及び煙草製品

現在人々は様々な煙草及び煙草製品を消費している

- ***煙草***。煙草を吸うことが煙草葉の最も一般的な使われ方である。
- ***その他の煙草製品***。その他の煙草製品は吸引、若しくはその他の方法で摂取可能である。これには葉巻、噛み煙草、その他 50 パーセント以上の煙草葉を含む製品が含まれる。
- ***電子煙草（イーシガレット）***。これは電池によって稼働し、ニコチンを含む場合のある特別な液体を気化するデバイスである。使用者は気化されたものを吸引する。電子煙草は専用の液体とセットで販売されている場合と、デバイスと液体が別々に販売されている場合がある。

これらの製品は物品税（特定の製品に課される税）と売上税（様々な商品に課される税）の対象となる。売上税は購入時に課税され、物品税は代理店（卸売業者など）に課税されます。図 1 に示されている通り、煙草及びその他の煙草製品は連邦税と州及び自治体の売上税、使用税（消費税）の対象となっている。電子煙草には売上税のみが課されている。

現存の煙草に課されている州税。現在の煙草一箱に課されている州税は 87 セントである。図 2 は税の経年変化及び回収された税の割り当て用途を示している。現行の物品税による税収は 2015-16 年で 8 億ドルを超えると推定されている。

現存のその他の煙草製品に課されている州税。その他の煙草製品の物品税は、煙草一箱あたりの物品税に基づいているが、それらは提案 10 の規定により幾分高く設定されている。現行のその他の煙草製品に対する物品税は煙草一箱あたり 1.37 ドルの課税と同等のものである。その他の煙草製品に対する物品税による税収は、図 2 に示されている通り様々な目的のために提案 99（1988）及び提案 10（1998）のファンドに割り当てられている。現行の法律では、煙草に対する物品税の増税は自動的に他の煙草製品に同等の物品税の増税をもたらす。

現存の煙草製品に対する連邦税。連邦政府も煙草及びその他の煙草製品に対して物品税を課している。現在煙草一箱に対する連邦税は 1.01 ドルであり、その他の煙

図 1
煙草製品及び電子煙草に対する現行の税

	連邦法	州の物品税	州及び地方の販売税
煙草	✓	✓	✓
その他の煙草製品 [a]	✓	✓	✓
電子煙草 [b]			✓

[a] 葉巻、噛み煙草、そしてその他 50 パーセント以上の煙草葉を含む製品が含まれる。

[b] 電池によって稼働し、ニコチンを含む場合のある特別な液体を気化するデバイス。

図 2

現存の州の煙草に対する物品税の割り当て

(単位 百万ドル)

ファンドの説明	現在の煙草一箱に対する税額	推定 2015 − 16 年度純収入 [a]
州の一般財源：州の予算に割り当てられる。煙草に対する物品税による歳入を州の一般財源に割り当てる法律は 1959 年に成立された。	10 セント	84 ドル
提案 99 ファンド：1988 年、タバコ教育及び予防効果、タバコ関連疾患研究プログラム、低所得者のヘルスケアサービス、環境保護、レクリエーション資源を支持する目的で有権者によって制定された。	25	259[b]
乳癌ファンド：1993 年の法律で保険に加入していない女性の乳がん検診及び乳がんに関わる研究の支援のために設立。	2	20
提案 10 ファンド：1998 年に幼少期の発達プログラムの支援のために有権者により設立。	50	447[b]
合計	**87 セント**	**810 ドル**

[a] 提案 10 ファンドの歳入レベルの維持のために、提案 10 ファンドからその他のファンドに支払を行うためのファンド。

[b] 合計は葉巻や噛みタバコなどの他の種類のタバコ製品の物品税収入を含む。

草製品に関してはそれぞれ異なっている。

現存の煙草製品及び電子煙草に対する販売税。 販売税は煙草、その他の煙草製品並びに電子煙草に対して課される。販売税は物品税が課された後の製品の小売価格を基に課される。California における煙草一箱の平均小売価格は約 6 ドルである。現行の販売税は小売価格の 7.5 パーセントから 10 パーセント（市及び国による）であり、州全体の平均は約 8 パーセントである。つまり販売税は煙草一箱の価格に約 50 セントから 60 セント上乗せすることになる。煙草、その他の煙草製品並びに電子煙草に対する販売税は年間約 4 億ドルを回収しており、州および自治体に振り分けられている。

California における成人の喫煙傾向及び電子煙草の使用に関して

California の煙草葉使用者はほとんど煙草を吸引している。California の公衆衛生部門（DPH）によると、California の成人喫煙率はアメリカの州の中で最も低い値の一つである。1988 年には２４パーセントの成人が喫煙していたのに対し、2013 年では 12 パーセントの成人が喫煙していると DPH は報じている。DPH によると、過去数十年の間に California の喫煙率は様々な理由によって一定の割合で減少してきたが、近年その傾向は失速している。California の喫煙者の数が減少すると共に California の消費者によう煙草の購入数も減少してきている。結果的にそれらの販売に関わる税収も減少してきている。

DPH によると、2013 年の California における成人の電子煙草使用率は 4 パーセントであり、前年度のおよそ二倍となっている。電子煙草は比較的新しい製品であり、その長期使用時の影響に関する情報はほとんど存在しない。

州及び自治体における健康プログラム

Medi-Cal。 ヘルスケアサービス部門が California の Medi-Cal プログラムを管理しており、1300 万を超える低所得者、若しくは California の人口の 3 分の 1 近くの人々に対して医療保険を提供している。Medi-Cal は、2015-16 年では 95 億ドルの概算総額（約 230 億の一般財源）で、病院の入院患者と外来診療、熟練した看護ケア、処方薬、歯科治療、及び医師の訪問などのヘルスケアサービスの代金を支払う。Medi-Cal によって提供されているサービスの一部は煙草関連の病気の予防及び治療である。

公衆衛生プログラム。 DPH は California の住民の健康と幸福の最大化のために様々なプログラムの管理、監督を行っている。DPH のプログラムは、煙草関連疾患、母子保健、癌および他の慢性疾患、感染症対策、および医療施設の検査を含む健康問題の広い範囲を対象としている。多くの公衆衛生プログラムは自治体レベルで提供されており、州が資金の提供、監督を行い、住民の健康状態向上のための戦略に関わるリーダーシップをとっている。例えば、DPH は煙草関連の病気及び死亡者の減少のための活動にたいして資金を提供する California の煙草コントロールプログラム（提案 99 プログラム）を管理しており、2015-2016 年の予算は約 4500 万ドルとなっている。

提案 56 の全文については、134 ページをご覧ください。

立法部の分析家による分析

続き

近年の煙草関連法の変化

最近議会において可決され、2016 年 5 月に知事により署名された新たな煙草関連法案は州法に大幅な変更を与えた。変更の詳細に関しては図 3 を参照。また、2016 年 5 月には、米国食品医薬品局（FDA）は、FDA の規制権限を電子タバコ、葉巻、並びにその他のタバコ製品を含むように拡張する新しいルールを発行しました。これらの近年の変化は州税、若しくは州税の税収からの資金提供を受けているプログラムに対して直接的な影響は与えない。

州の支出の上限と教育のための最低積立レベル

州憲法には州予算に影響を与える様々なルールが含まれている。1979 年に有権者により採択された提案 4 は、州の支出の上限を定めている。1988 年に可決された提案 98 は、K-12 教育と California のコミュニティカレッジのための年間資金に関する加減を定めている。

提案

本法案によって煙草やその他の煙草製品の物品税は大幅に増加し、電子煙草に対してもこの税が適用される。追加の税収は、様々な特定の目的のために使用される。法案の主要条項は下記参照。

本法案によって新たに課される税

煙草一箱に対する税を 2 ドル増税する。 2017 年 4 月 1 日より有効：煙草一箱に対する州の物品税を 87 セントから 2 ドル引き上げ 2.87 ドルとする。

その他の煙草製品に対しても同等の増税を行う。 前述の通り、現行法では煙草に対する増税が行われる際にはその他の煙草製品に対しても増税を行う必要があるとなっている。州法では煙草に対する増税と同等の増税はその他の煙草製品に対しても行われる必要があるとなっている。そのため、本法案によりその他の煙草製品に対する税は現在の一箱あたり 1.37 ドルから 2 ドル増税し 3.37 ドルとする。

電子煙草に対して新たな税を課す。 上述の通り、州の課税に関する現行の定義では電子煙草はその他の煙草製品に含まれていない。本法案は課税に関する「その他の煙草製品」の定義を、ニコチンを含む電子煙草及びニコチンを含む液体（e-liquid と呼ばれているもの）を含むものに変更する。この定義の変更により、これらの製品に対しても 3.37 ドルの課税が行われる。

煙草と電子煙草に対する新たな税収はどのように使われるのか？

本法案によって新たに得られる煙草、その他の煙草製品並びに電子煙草に対する税収は、直接新たな特別ファンドへと割り当てられる。当ファンドに割り当てられた税収は、本法案の定める下記の目的のみに使用される。（電子煙草 1 パックに対して課される税の内 1.37 ドルは提案 99 及び提案 10 の目的に対して割り当てられる。これは、これらのファンドの新たな歳入となる。）

図 4 に示されている通り、税収は下記の様に割り当てられる。

図 3

煙草に関わる法律の近年の変化 [a]

立法	対象	説明
2016 の第 4 章 (AB2X 7, Stone)	仕事場での喫煙	勤務先での喫煙の禁止の拡大及び様々な特定の仕事場での喫煙禁止免除の廃止。
2016 の第 5 章 (AB2X 9, Thurmond)	煙草使用プログラム	煙草使用プログラムの適格要件をチャータースクールを含むように拡大。
2016 の第 6 章 (AB2X 11, Nazarian)	煙草と煙草製品のライセンシング：費用とファンド	煙草と煙草製品の販売者、流通業者、卸売業者のライセンシング費用の増加。2017 年 1 月 1 日より有効。
2016 の第 7 章 (SB2X 5, Leno)	電子煙草	煙草製品の定義を電子煙草を含むよう拡大し、喫煙の定義を行う。[b]
2016 の第 8 章 (SB2X 7, Hernandez)	煙草製品：最低合法年齢	煙草製品の購入の最低年齢を 18 歳から 21 歳に引き上げる。

[a] 説明欄に記載がない限り新たな法律は 2016 年 6 月 9 日より施工される。
[b] この煙草製品の電子煙草を含めるための定義の拡大は、税に関わる目的ではない。

立法部の分析家による分析

続き

- ***ステップ一：***本法案は、本法案によって得られる新たな歳入はまず最初に法案の結果として発生する特定のソース（既存の州の煙草ファンドや売上税）への歳入の損失を置き換えるために使用される必要があることを定めている。これらの歳入の損失は増税により煙草製品の消費量が減少することにより発生する。
- ***ステップ二：***国家査定平準委員会は、法案の実装のための管理コストを支払うために、残りの資金の 5 パーセント（上限）を受け取る。
- ***ステップ三：***本法案は州の公共団体に対して毎年固定の資金を、図 4 に示されている特定の目的のために提供する。

図 4

新たな税収の割り当てに関して

プログラム若しくは法主体	額	目的
ステップ 1: 歳入減の補填		
現存の煙草税ファンド	BOE による決定	煙草の物品税増税に伴う煙草の消費量の減少による収入減。
州及び地方の販売税と使用税	BOE による決定	煙草の物品税増税に伴う煙草の消費量の減少による収入減。
ステップ 2: 税務管理		
BOE—管理	ファンドの残額の 5 パーセント	税管理のための費用。
ステップ 3: 様々な州法主体に対する額 [a,b]		
様々な州の団体 - 規制 [c]	4800 万ドル	煙草関連法の様々な施行活動。
UC- 身体トレーニング	4000 万ドル	California のプライマリケアと救急医増加のための医師トレーニング。
公衆衛生プログラム—州歯科プログラム	3000 万ドル	歯科疾患の予防と治療に関する教育。
California 州監査人	400000 ドル	新たな税からの資金提供を受ける機関に対して、最低でも二年に一度監査を行う。
ステップ 4: 州健康プログラムのためのファンドの残額 [a]		
Medi-Cal—DHCS	残額の 82 パーセント	Medi-Cal の受益者に提供するヘルスケア、サービス、および治療のための支払いのレベルの引き上げ。DHCS は、これらの新しい収益でこれらの同じ目的のために、既存の状態の資金を置き換えることはできない。
California 煙草コントロールプログラム—公衆衛生プログラム	残額の 11 パーセント	煙草関連疾患による病気や死を減らすことを目的とした煙草予防とコントロールプログラム。
煙草関連疾患プログラム—UC	ファンドの残額の 5 パーセント	全てのタイプの癌の予防、早期発見、治療、心血管および肺疾患並びに他のタバコ関連疾患の治療法に関する医学研究。UC は、これらの新しい収入で、この目的のために、既存の州および地方の資金を置き換えることはできない。
学校プログラム—California 教育部門	残額の 2 パーセント	未成年による煙草製品使用の抑制及び減少のための学校プログラム。

[a] 本法案は、本法案によって得られる歳入の内、管理費用を支払うために使用できる額を規制の下州の監査人により 5 パーセント以下になるよう制限する。
[b] 本法案が施行された二年後に BOE が本法案によって煙草及び煙草製品の消費量が減少しそれに伴い収益が減少したと判断された場合決められている額は BOE によって毎年調整される。
[c] 割り当てられた額：法務省 / 司法長官（3000 万ドル）、司法長官（600 万ドル）、公衆衛生部門（600 万ドル）、BOE（600 万ドル）.

BOE = 平等委員会 ; UC = California 大学 ; そして DHCS = ヘルスケア部署

続き

- ***ステップ四：***残りの資金は特定のパーセンテージの基様々なプログラム、特にに Medi-Cal によって提供されている低所得者層の個人及び家族に対するヘルスケアサービスの支出を補強するために割り当てられる。

その他の条項

必要な監査。 California の州の監査人によって、最低でも二年に一度新たな課税による資金を受け取る団体に対して監査が行われる。California 州政府の財務及び事業活動を独立的に評価する監査人は、これらの監査を実施するこによって発生する費用を補填するために年間 40 万ドルまで受け取る。

新たな歳入は州の支出の上限と教育のための最低積立レベルの適用を受けない。 提案 56 は本法案による新たな歳入が州の支出の上限と教育のための最低積立レベルの適用を受けないよう州憲法を修正する。（この憲法の非適用は、既に有権者によって可決されている煙草税の増税に関して行われていることと類似するものである。）本法案は、本法案による新たな歳入に対して、提案 98 によって定められている教育に対する最低限の支出の規定に関してもその適用を免除する。

財政的影響

本法案は州政府又は地方政府に複数の財政的影響がある。本法案による主要な影響は下記の通りである。

州歳入及び地方歳入への影響

新たな物品税は、2017-18 年度における州の歳入を 10 億ドル以上増加させる。 本法案は、本法案が初めて年間を通じて実装される 2017-18 年度において、13 億ドルから 16 億ドルの新たな歳入を供給する。物品税の増加は消費者にとっては商品価格の増加となる。結果的に煙草、その他の煙草製品並びに電子煙草の消費量は減少する。（多くの消費者は増税分の支出を免れるためにこれらの商品の購入の傾向を変える可能性がある。）新たな歳入の推定値の範囲には消費者が価格の上昇に伴ってどの程度購入量を減らすかに関する不確実性が反映されている。推定値の下限（13 億ドル）は、上限（16 億ドル）に比べて消費者が増税に対して大きく反応することを想定している。将来的には消費者の消費動向の変化によって 2017-18 年度の歳入程度に減少することが考えられる。

電子煙草に対する新たな物品税も現存の煙草ファンドにとって新たな歳入を生むこととなる。 前述の通り、本法案

図 5

2017 – 18 年度の推定歳入の割り当てに関して

(単位：百万)

	2017 — 18	
	下限 [a]	上限 [a]
新たな物品税による歳入の推定値	1270 ドル	1610 ドル
収益減の補填 [b]	230	200
推定純利益の割り当て	**1040 ドル**	**1410 ドル**
税務管理		
平等委員会 — 管理費	50 ドル	70 ドル
州機関に割り当てられた額		
様々な州機関	48 ドル	48 ドル
California 大学—身体トレーニング	40	40
公衆衛生部門—州歯科プログラム	30	30
California 州監査人—監査	—[c]	—[c]
州の健康プログラムに割り当てられた残額		
Medi-Cal	710 ドル	1000 ドル
煙草コントロールプログラム	100	130
煙草関連疾患プログラム—California 大学	40	60
学校プログラム	20	20

[a] 提案されている増税に対する消費者の反応は不確かであるため、可能性のある結果を上限下限を用いて示している。下限値は消費者の強い反応、上限値は消費者の弱い反応を反映している。
[b] LAO 推定歳入減の補填額は Board of Equalization によって決められる。
[c] 400000 ドル .

立法部の分析家による分析

続き

はその他の煙草製品の定義に電子煙草を含めるよう定義を拡大する。この変更によって電子煙草は有権者によって可決された提案 99 と提案 10 の課税対象となる。結果的に、これら二つの提案によるサポートを受けているファンドは本法案によって追加的な歳入を得ることとなる。この追加的な歳入は毎年数千万ドル程度となると考えられる。

２０１７－１８年度の、主に州の健康プログラムに対する資金の１０億ドル以上の増加。 図 5 は政府機関及び各種プログラムが 2017-18 年度に新たな課税によって得られる資金に関して、その推定値を示している。本法案によって生まれる歳入減を補填した後に残る、本法案によって資金提供される活動（主に健康プログラム）に対する資金は 10 億ドルから 14 億ドルとなると推定される。仮に煙草の消費が継続的に減少するとなると、これらの数値は将来的には幾分か少ないものとなる。加えて、健康プログラムに対する追加的な支出は、連邦政府による州に対する追加的な補助金を生むこととなる。結果的に州と地方政府は追加的な一般税収を受け取る。

州および地方の販売税による歳入に対する影響は少ないと考えられる。 煙草及びその他の煙草製品の価格が上昇することによって、仮に消費者が継続的にこれらの製品を同程度購入し続けるとなると販売税による歳入は増加する。しかしながら、本法案によるこれらの製品の価格の上昇によって消費者はその消費量を減少させると考えられる。結果的に本法案の販売税に対する影響は、消費者の消費動向次第で正、負の影響、若しくは大きな変化を与えないこととなると考えられる。本法案の下では、仮に本法案によって州若しくは地方政府の販売税による税収が減少した際には、それらの損失は本法案による新たな歳入によって補填される。

物品税徴収への影響。 図 4 に示されている通り、本法案は様々な州機関に対して州法の執行を支援するために追加的な資金を供給する。その資金は脱税、偽造、密輸、タバコ及びタバコ製品の無認可販売を減少するために更なる努力をする法執行を支援するために使用される。そのような法執行のための努力は税収を増加させることとなる。その資金は、未成年に対する煙草製品の販売を減少させる活動の支援のためにも使用される。これは結果的に歳入を減少させることとなる。よって、これらの法執行の活動の税収への正味の影響は不明である。また、煙草及びその他の煙草製品は連邦法によって脱税を抑制するようにカバーされているが、電子煙草に関してはカバーされていない。よって、より多くの消費者が課税を逃れるためにオンラインでこれらの製品を購入するようなれば電子煙草に対する州の物品税に関わる法執行は難しいものとなる。

州政府及び地方政府のヘルスケア費用への影響

California 州政府及び地方政府は (1) 低所得及び保険の無い人のヘルスケア及び (2) 州政府及び地方政府の職員及び退職者の健康保険を提供する費用を負担する。結果的に、住民の健康に対して影響を与える本法案のような州法の変更は公的資金によるヘルスケア費用に対しても影響を与えることとなる。

例えば、前述の通り本法案による煙草製品の価格の上昇に伴って煙草製品の消費量が減少することが考えられる。更には、本法案は煙草の使用抑制及び禁煙プログラムに資金を提供するため、これらのプログラムが有効である限り、煙草製品の消費を減少させることとなる。連邦の保健権威者たちや多くの科学的研究によると、煙草製品の使用は健康上の様々な悪影響と関連している。従って、本法案は州政府及び地方政府のヘルスケアの煙草関連疾患の出費を長期に渡り減少する。

本法案はそれらの費用の節約を相殺するその他の財政的影響がある。例えば、州及び地方政府は煙草関連の疾患を免れ寿命が延びる消費者が生まれることによって、将来的にヘルスケア及び社会的なサービスに関わる費用の発生を経験することが考えられる。更には、電子煙草は比較的新しいデバイスであり、その使用に関わる健康への影響は現在研究が進んでいる最中であるため、電子煙草に対する課税の長期的な健康及び関連する費用への影響は不明である。よって、本法案による州及び地方政府の支出に対する長期的な正味の影響は不明である。

本法案に賛成または反対するために結成された委員会のリストについては、*http://www.sos.ca.gov/measure-contributions* をご覧ください。委員会の献金トップ 10 リストにアクセスするには、*http://www.fppc.ca.gov/transparency/top-contributors/nov-16-gen-v2.html* をご覧ください。