

## ニューヨーク市の財政危機と予算制度改革

著者	横田 茂
雑誌名	関西大学商學論集
巻	50
号	1
ページ	71-84
発行年	2005-04-25
その他のタイトル	Fiscal Crisis and Budget Reform of New York City
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10112/4880">http://hdl.handle.net/10112/4880</a>

# ニューヨーク市の財政危機と予算制度改革

横 田 茂

## I 財政緊急事態法

### 1. 財政緊急事態法と金融支援体制の発足

1975年6月、ニューヨーク州議会は、金融機関による市債の引受けと購入が停止されデフォルトの危機に直面したニューヨーク市を救済するために自治体援助公社 (Municipal Assistance Corporation For The City of New York, MAC) を設立した。公社の主要な任務は、ニューヨーク市の売上税と株式移転税の税収を引当とする免税債の発行により、満期をむかえる市の短期債の肩代わりと緊急に必要とされる経費に充当する資金の調達をおこなうとともに、市の財政活動の監督にあたることであった。最初に発行された10億ドルのMAC債はニューヨーク市の主要銀行間の協定によって購入されたが、累積する膨大な短期債を償還することは、市財政の根本的な改革をおこなうことなくしては不可能であることがただちに明らかになった。MAC債の追加的発行が困難となり、ニューヨーク市は同年8月に再びデフォルトの瀬戸際に立ったからである<sup>1)</sup>。

こうして同年9月、ニューヨーク州議会においてニューヨーク市に対する財政緊急事態法 (New York State Financial Emergency Act for New York City) が制定された。この法律の立法趣旨を述べた文章は、ニューヨーク市の「惨状」(disaster) をおわらせ「緊急事態」(emergency) を統制するために、州は憲法に定められている「警察権および緊急権」(police and emergency powers) を臨時的に行使し、ニューヨーク市の財政事項に対する統制と監督を行うことを宣言した<sup>2)</sup>。同法第2条は、この宣言にもとづいて市の課税と不動産評価および債務契約に関する権限を制限することを規定している。この法律によって設立された緊急財政統制委員会 (New York State Emergency Financial Control Board) は、次のような強力な法的権限をもっていた。

1) ニューヨーク市が財政危機に至る経過とその再建策については、大場康正「ニューヨーク市財政の歴史と展開」『興銀調査206』1981年、No.1、所収。

2) *New York State Financial Emergency Act for The City of New York, 1975 Legislative Findings and Purpose.*

第1に、委員会は、ニューヨーク市の予算総額の決定に関してほとんど完全な権限をもった。市は1978年度末までに予算収支の均衡を達成して緊急事態から脱する「財政計画」(Financial Plan)を委員会へ提出し、承認を受けることを求められた。この「財政計画」には、市長の指揮下にある行政部局のみでなく市の公金を直接・間接および付随的に受け取る独立行政機関や公企業なども含まれることとされ、13の機関と公企業の名称が特に指定された<sup>3)</sup>。

第2に、委員会は、ニューヨーク市の公職者が調達し得る財源の範囲内で予算を編成し、プログラムと歳出の優先順位を決定する権限を保護することに配慮したが、目標年次における予算均衡を実現するために、市の収支見積り、資金調達計画、資本計画、管理改善計画、公務労働の生産性測定、労務政策、予算欠損の確定など、財政政策のすべての主要な決定に介入することができた。1975年6月30日以後に発効した市公務員の(独立行政機関、公企業をふくむ)すべての賃金増額が停止され、賃金凍結期間は、委員会の決定により、収支均衡目標を達成するために必要とされるかぎり延長されることとなった<sup>4)</sup>。

第3に、市は委員会の承認なしに、いかなる借入れをも行うことができなかった。

第4に、市の全収入は、法令により定められたものを除き、市内の主要銀行に設けられた緊急財政統制委員会基金勘定(Emergency Financial Control Board Fund accounts)に繰入れられて、委員会により保管された。これらの銀行勘定の日常的運営と資金支出の責任は市政府へ委任されたが、委員会は、必要と思われるときには直ちにそれらを統制下におく手続きを定めた。この権限は、委員会の決定に違反した公職者を解任することができる権限とともに、市の財政を統制する究極の武器となった<sup>5)</sup>。

これらの強力な権限を行使する緊急財政統制委員会の理事会は、ニューヨーク州知事を議長として、州コントローラー、ニューヨーク市長と同コントローラー、および知事が州議会の承認を得て任命する3人の民間人によって構成され、その決定は全委員の多数決によって採択された。さらに委員会の活動を補佐するために「ニューヨーク市に関するコントローラー特別代

3) 財政計画に包括すべきことが特に指定された機関は、①Battery Park City Authority ②Board of Education of The City of New York ③Brooklyn Sport Center Authority ④City University Construction Fund ⑤City University of New York ⑥Manhattan and Bronx Surface Transit Operation Authority ⑦New York City Convention and Exhibition Center Corporation ⑧New York City Health and Hospitals Corporation ⑨New York City Housing Authority ⑩New York City Housing Development Corporation ⑪New York City Sport Authority ⑫New York City Transit Authority ⑬Staten Island Rapid Transit Operating Authority である。このうち①は1890年に免除された。また③⑦⑩は現在活動していない。ibid., Section 2.

4) Ibid., Section 7, 10.

5) Ibid., Section 9, 11. 財政緊急事態法による、ニューヨーク市に対する州と財政統制委員会の監督をめぐる考察については、J. E. Cohen, *The Limit of State Intervention in a Municipal Fiscal Crisis*, *Fordham Urban Law Journal*, 4, 1976, pp. 545-563, R. W. Bailey, *The Crisis Regime*, State University of New York Press, Albany, 1984.

理」(Special Deputy Comptroller for New York City) が州政府に設置された。

1975年11月に提出された「財政3ヵ年計画」の資金調達計画にもとづき、州議会は償還期日が迫る短期債の支払停止令と市民所得税率の引き上げをふくむ増税を可決し、州政府から市政府への8億ドルの繰上げ支出を決定した。さらに主要銀行、ニューヨーク市の公務員年金基金、減債基金およびMACによる「長期融資協定」が成立し、銀行、年金基金、減債基金が保有するMAC債と市短期債の長期債への振替えや、年金基金による25億ドルの長期債の購入などが合意された。12月には連邦政府が、「財政3ヵ年計画」の始まる1976年度に1億2600万ドル、引続く2年度間を合わせると総額23億ドルにのぼる季節つなぎ融資を、1978年6月末日を期限として供与することを承認した。

## 2. 金融支援体制の再構築と法改正

以上の措置によって1975年におけるデフォルトの危機をとりあえず回避したニューヨーク市では、「財政3ヵ年計画」にもとづいて以下のような行財政構造改革に取り組みされた。(1) 1975年における市の常勤職員数の20%を超える削減、(2) 1972年には126万5300人を数えた福祉受給者の93万1600人への減少、(3) 市立大学の学費の有料化、(4) 地下鉄料金の40%値上げ、(5) 19の消防署の閉鎖と77の保育所に対する支出の削除、(6) 市職員の欠勤管理計画による欠勤者数の33%減少、(7) 職員特別手当の4100万ドル削減、(8) 一般に認められた会計原則(GAAP)による赤字額の10億ドル削減、(9) 公会計原則の刷新とあたらしい財務管理・統制システムの導入<sup>6)</sup>。

しかしこのような行財政改革にもかかわらず、ニューヨーク市の財政はGAAPによる予算収支均衡を達成することができず、起債市場は閉鎖されたままであった。そこであらためて1982年度末までにGAAPにもとづく予算収支均衡を実現する「財政4ヵ年計画」が立案され、この計画に要する45億ドルの資金を調達するために民間金融機関、年金基金、減債基金およびMACによる「長期融資協定」が再構築され、連邦政府はその債務償還に16億5000万ドルの保証を与えた。そして金融支援体制がこのように再構築される過程で、1978年7月に財政緊急事態法が改訂されて、その存続期間が30年後の2008年6月末まで延長され、この法改正に伴って改称された財政統制委員会は、①市債の元利償還に対する連邦政府の債務保証が解消し、②GAAPにもとづく予算収支均衡が3年度連続して達成され、③長期・短期の資金調達に十分な公信用市場が開かれたことが証明されるまで、ニューヨーク市の財政を長期にわたり統制する権限を与えられた<sup>7)</sup>。

第1に、ニューヨーク市は、毎年度「財政計画」を改訂し、おそくとも会計年度が始まる50日前までに財政統制委員会へ提出して、承認を得なければならなかった。委員会はこれを修正

6) *New York State Financial Emergency Act, as amended, 1978 Legislative Findings and Purpose.*

7) *Ibid.*, Section 8.

することも可能であったし、また承認しないこともできた。「財政計画」が求められた期限までに提出されない場合、あるいは理由の如何をとわず会計年度の始まる前にその承認が得られないときには、それが提出され承認されるまでの期間、委員会はみずから編成した「財政計画」を採択する権限を与えられた<sup>8)</sup>。さらに委員会は、承認した「財政計画」の執行状態を示す毎月と四半期ごとの報告を求めたが、そこにはニューヨーク市が「債務保証協定」にもとづき連邦財務長官へ提出しなければならない毎月と四半期ごとの「財政計画書」(Financial Plan Statement)を添付することが義務づけられた<sup>9)</sup>。

第2に、連邦の保証を受けたニューヨーク市債が発行されると、その償還を確保するために、財政統制委員会基金のなかに州コントローラーが管理する「一般公債費基金 (General Debt Service Fund)」が設置され、そこへ市の不動産税の税金がただちに預託されることとなった。さらに市の短期借入れの限度額が、地方財政法に規定をこえて厳格に規定され、「一般公債費基金」のなかに各種の短期債の償還費を繰り入れる勘定が設定された<sup>10)</sup>。

こうして、ニューヨーク市の財政は、1978年9月28日からあらたな金融支援体制のもとで長期にわたる統制下におかれたのであるが、ニューヨーク州は、連邦債務保証債が償還されおわるまで、財政統制委員会を廃止したりその基本的権限を損じるいかなる決定をもおこなわないことを、市債保有者と連邦政府に誓約している。さらに会計年度が終了するとニューヨーク市の財務諸表が、公認会計士によって検査されることとなった<sup>11)</sup>。

## II 1975年ニューヨーク市憲章

さて、ニューヨーク市は、以上のように財政緊急事態法のもとで予算運営の基幹を長期にわたり州と連邦によって管理され、財政の再建に取り組むこととなった。これはニューヨーク市民の財政自治が厳しく制約されたことを意味するが、この財政緊急事態法下の財政再建過程で注目されるのは、1975年11月の住民投票によって成立したニューヨーク市憲章 (Charter) による予算制度の体系的改革が、大きな役割を果たしたことである。住民投票にあたって「ニューヨーク市憲章改訂に関する州委員会」が発表した最終報告書の序文は、1975年憲章改訂の歴

8) 財政統制委員会はこの規定にもとづいて、1980年6月28日に、団体交渉が継続する期間に適用される Bridge Financial Plan を作成し採択した。この計画は同年の12月19日に失効した。1881年6月30日に採択された Interim Financial Plan は、New York City Transit Authority の財政危機救済計画をめぐる交渉が成立する同年7月2日まで施行された。さらに1982年6月30日には同年12月22日まで有効であった Interim Financial Plan for FY1983、1984年6月28日には翌年の3月7日まで施行された Interim Financial Plan for FY1985 が採択されている。これらはいずれも団体交渉の継続によって財政計画の提出がおくれたことによる。New York State Financial Control Board, *Briefing Memorandum*, August 2001, pp.15-17.

9) *New York State Financial Emergency Act, as amended*, Section 7-1

10) *Ibid.*, Section 9-a, b.

11) *Ibid.*, Section 7-a.

史的意義を次のように述べている。

「この報告書はニューヨーク市が史上最悪の財政危機にさらされているときに公表される。(中略)市の公職者や自治体援助公社その他が、差し迫る財政の惨状を直ちに防止する方策に専念してきたのに対して、憲章改訂委員会は、現在の危機の基本的原因と市の財政と管理をより健全な基礎のうえに築くために求められている市政府機構の長期的変化を、広く深く分析した。われわれは、この提案が成立し施行されるならば、将来において同じような財政危機が再来することを免れるであろうと信じている。また、この提案はニューヨーク市の統治をより効率的で行き届き、市民のニーズに対してより敏感なものにするであろう。<sup>12)</sup>」

住民投票によって成立した予算制度改革案は、憲章改訂委員会の整理によれば、以下に見るようにニューヨーク市を窮状におとし入れた「財政と管理に関わる8つの問題点」に対応していた<sup>13)</sup>。

## 1. 行政部局とプログラムが費用と便益の弁明なしに増殖してきた

- ①市長による「行政部局再編計画」(reorganization plan)の作成。市議会はこれを90日以内に検討しなければならない。スーパーエージェンシーは、市長が存続を要求し市議会の承認を得ないかぎり、1977年7月1日をもって廃止する<sup>14)</sup>。

12) *Final Report of The State Charter Revision Commission for New York City*, 1974, p.1.

13) ニューヨーク市憲章改訂に関する州委員会は1972年5月に州法によって設立された。1977年3月31日をもって終了した委員会の活動は2つの期間に分けられる。前半は憲章改訂案を準備する期間であって、多くの公聴会や調査研究をもとにして、委員会の全員一致で採択された6つの発議と全員一致に至らなかった4つの発議が1975年11月4日にニューヨーク市の有権者の投票に付された結果、前者の6発議が圧倒的多数の支持により採択されたが後者は否決された。成立した6つの発議の構成はつぎの通りである。

1: Fiscal Reforms (Expense Budget, Capital Budget, Audit and Accounting, Short-Term Debt of The City Financial Administration) 2: Management Reforms (Mayor, Officers and Employees, Municipal Service Administration, Law Department, Personnel, Collective Bargaining) 3: Government Reforms (City Council, Board of Estimate, Investigations, Department of Correction, General Provisions) 4: Planning Reforms (City Planning Commission, Board of Standard and Appeals) 5: Administrative Decentralization 6: Local Units of Government (Community Boards, Borough Level)

後半期の活動は成立した6発議を1977年1月から施行するための準備作業であった。

憲章改訂委員会は、設置法の改正により活動期間が延長されたことを反映して、ふたつの最終報告書を発行している。ひとつは1975年の住民投票に際して、憲章改訂の目的と10項目の発議を提起したものである(引用注12参照)。これを最終報告書1とすると、1977年3月31日にニューヨーク州議会へ提出された最終報告書2は、委員会の全活動期間を総括し、施行された憲章改訂と残された課題を述べている。(*Final Report to The Legislature of The State Charter Revision Commission for New York City: A More Efficient and Responsive Municipal Government*, March 31, 1977)

予算制度改革は採択された上記6つの発議の全てに関連している。この節では、最終報告書1に示されている「8つの問題点」による整理を基準として、最終報告書2の内容を取り入れ、1975年憲章改訂における予算制度改革の全体像を要約する。

14) スーパーエージェンシーは、1966年の行政機構改革の一環として導入された。市の当面していた主要な

- ②市長は、各行政部局の目標と実績 (service goal and performance) を対比し弁明する「管理報告書」(Management Report) を、半年に1度、市議会と理事会へ提出しなければならない。
- ③行政部局の管理者が、予算作成過程において予算要求を説明・答弁し、部局の行政実績と生産性を弁明する「公聴会」を開設する。
- ④予算授権額の範囲に支出をコントロールする「四半期支出割当」(quarterly spending allotments) の導入。各行政部局が作成し執行する部局別割当計画は、市長へ送付されて点検・修正と承認を経なければならない。予算局は、その総額を包括的に統制する。
- ⑤コントローラーは、行政部局のプログラムの節約と能率を保証するため、「実績検査」(performance audits) をおこなう。

## 2. 公金の支出に対するアカウントビリティが不十分である

- ①全ての資金は支出される前に予算に組まれ、歳出が授権されなければならない。市長とコントローラーの両者、あるいはそのいずれかが、予算統制の外にある「特別基金」(special funds) を支出することは不可能となる。
- ②行政部局における資金の支出は授権額を超過することができない。この規定の施行を委任されるコントローラーは、授権された歳出に照応する予算勘定科目 (budget accounts) を維持し、部局から送付される支出伝票に対して資金の授権がおこなわれていることを事前検査する。
- ③コントローラーは、部局の支出負担がその権限を付与されたプログラム (歳出議定単位) において行われることを検査する。このコンプライアンスに関する検査は、プログラム間や部局間において職員ラインを相互に「貸借」(loaning and borrowing) することによって、予算統制を免れてきた慣行をおわらせるであろう。

## 3. 不足資金を調達するために借入れを積み上げる財政操作によって巨額の赤字が隠されてきた

- ①経常費目を資本予算にふくめてあらたに調達することを禁止する。
- ②経常費調達のため過去におこなわれた資本借入れの現在額を、10年間で段階的に消去する。
- ③職員賃金・俸給の妥結額を、資本予算における借入れにより負担することを禁じる。

---

な問題によりよく対応できるように、それまでは別々に運営されていた多数の行政部局を①経済開発、②環境保護、③財政、④自治体サービス、⑤保健サービス、⑥住宅開発、⑦人間サービス、⑧公園・リクリエーション、⑨交通、の各領域に統合したスーパーエージェンシーの主席行政官に、それらの諸領域を包括する予算を作成しその執行を監督する権限が与えられた。拙稿「ニューヨーク市の予算制度と財政破綻」[関西大学商学論集] 第49巻第5号、2004年12月。

- ④健全な会計原則にもとづく予算均衡を維持する。公債費と年金基金拠出を除く全経費を発生主義により経理する。受領額が明確に計測される歳入は発生主義により把握し、その他の歳入を現金主義で確認する。
- ⑤短期債は、債務償還のために当てられる当年度における歳入が明確に特定されないかぎり、発行を禁じられる。それらの歳入が他の目的に使用される前に、債務償還に要する十分な資金が留保されなければならない。また2年以上にわたり「受取可能」(receivable)にとどまる税収その他の歳入を引当とする借入れを禁じる。

#### 4. 資本予算と経常予算に対する立法機関の統制が不十分である

- ①市議会と理事会は、市長の予算発議に先立ち、部局予算要求と市長の「管理報告書」に対する「予備予算公聴会」(preliminary budget hearing)を導入する。
- ②市議会と理事会は、二院制議会の両院のように市長の予算発議を審議し、採択した単一の経常予算と資本予算(a single approved Expense and Capital Budget document)を市長へ送付する。
- ③市長は、理事会の構成員として、これまでの憲章においては与えられていた予算採択に参加する権限を失う。市長はまた、採択の過程で自らの予算発議に対して加えられた減額や削除の議決を拒否することができないこととする。
- ④市議会と理事会は、予算採択後におこなわれる歳出議定単位(プログラム)間での資金移転を点検・承認することを通して、執行過程における市長の予算組替え可能性を制限する。
- ⑤市議会と理事会は、全ての資金の歳出を授権する。年度予算の採択後に入手可能となった資金を、市長が任意で支出することはできず、通常の予算と同じ採択と承認の手続きを経ることがもとめられる。
- ⑥予算と財政事項に関する市議会と理事会の活動を補佐する「立法府予算調査局」(Legislative Office of Budget Review)を創設する。

#### 5. 資本予算は、決して建設されないプロジェクトがしばしばふくまれた、一種の「願望表」(wish list)である

- ①市長が発議する資本予算にふくまれるプロジェクトは、市議会と理事会が採択した「資本3ヵ年計画」(three-year capital program)において資金の負担が行われていなければならない。毎年度の資本予算とともに更新されていく「資本3ヵ年計画」には、先行する年度の資本予算で施行されたプロジェクトの資本コスト、今後のプロジェクトのために留保されている資金、およびプロジェクトの維持・運営費が将来の経常予算に及ぼす影響の見込みなどがふくまれなければならない。
- ②資本予算におけるプロジェクトの採択は、このプロジェクトに関わる部局に対してその施



行にむけて詳細な計画立案を開始する権限を付与すること意味する。

③2年以内に施行が開始されなかったプロジェクトは、資本予算から削除される。

#### 6. 市の予算過程が一般市民の立ち入った監視から閉ざされている

①市議会と理事会における予算審議により多くの時間を確保するため、市長は最終予算発議の期限より早い4月15日までに、「予備予算」(Preliminary Budget)を送付する。

②予算作成過程へのコミュニティと区の参加を拡充するため、コミュニティ委員会 (community boards) と区委員会 (borough boards) は公聴会をひらき、予算編成上の優先事項を市長へ送付する。コミュニティのサービスを提供する行政部局は、予算作成過程で各コミュニティ委員会へ要求見積りを説明し、意見を聴取しなければならない。

③市長は、団体交渉の妥結後60日以内に、全ての協約事項を、それらの執行に要するコストの短期的・長期的分析を添付して公表しなければならない。

④行政部局は、予算要求と行政実績を公開し弁明しなければならない。

⑤市長の予算教書 (budget message) を拡充し、市の財政と経済に関する詳細な情報、各プログラムの費用と収入に関する3年間の見通し、狭域のサービス地区 (local service districts) ごとに分割された行政部局とプログラム (歳出議定単位) の経費を、そのなか

#### 7. ライン行政部局に付与された管理と人事に関する権限が不十分である

①予算管理と人事管理に関するより大きな責任を行政部局へ委任し、承認された「四半期支出割当」の範囲内において、人員を補充し支出を修正する権限を部局に付与する。これらの人事と支出の変更には、予算局とコントローラーへの報告義務のみが課せられる。こうして予算局による現行の厳格なライン・コントロールが緩和されるが、市長は、財政危機の発生や部局権限の濫用がある場合、予算局のライン・コントロールを復活する。

②支出証憑に充当されるべき資金の授権を確認する事前検査を除き、これまでコントローラーに付与されていた事前検査の権限 (職員給与表および支払証憑の検査、調達物品・サービスに対する監察など) を行政部局へ移管する。これによって、コントローラーはより多くの時間を事後検査に集中し、市の行政活動の能率と節約を監視する「実績検査」の責任を果たすことができるようになるであろう。このコントローラーの検査は、公共・民間を問わず、市の公金が支出されるすべての活動におよぶ。

③コントローラーは、みずからのオフィスとすべての行政部局に適用される統一的な会計と報告のシステムを設置し、部局内部における支出コントロールと管理情報の発展を支援しなければならない。この会計と報告のシステムは州コントローラーの定めるシステムに従い、発生主義をベースとする。

④行政部局は団体交渉協議の立案に参加する。

### 8. 市政府に目を行き届かせる管理の用具と人員が欠けている

- ①予算、財政計画、会計、人事、管理、調達、法務の諸分野における行政部局の機能を強化し、これらの諸分野に管理責任をもつ部局長代理または上級職員を各部局に配置する。
- ②行政部局の行動と決定を管理する間接部門の部局（overhead agencies）は、その活動の重点を、個々の業務の細部に注目する統制から、主要プログラムや歳出の浪費を統制することへ再編する。
- ③警察、清掃、公園管理、街路管理、住宅番号管理、近隣住区保全、各種社会サービスなどがおこなわれる狭境のサービス地区の区域を、新たに画定し直されるコミュニティ地区（community districts）と同一化することにより、行政部局の現場組織を強化する。
- ④行政の地理的分権化によって、コミュニティからのアクセスを容易にする。各コミュニティ地区に、市の狭域サービスに関する行政責任をもつ各部局の職員が配置された地区サービス室（District Service Cabinet）を創設し、管理情報とコントロールの用具として経費に関する地理的報告（geographic reporting of expenditures）を導入する。
- ⑤コミュニティ地区内と区内における狭域サービスの到達目標、優先順位、プロジェクト設計などを述べた年次報告書が、各行政部局により作成される。

## Ⅲ 統合財務管理システムと財政計画

さて、前節で要約した1975年憲章の予算制度は、憲章改訂委員会の最終報告書が述べたように、ニューヨーク市の財政危機をまねいた行財政の管理と統制をめぐる欠陥を体系的に改革する画期的な構想であった<sup>15)</sup>。その骨格を簡潔に述べるならば、ニューヨーク市財政の計画性と公開性をつよめる制度と運営方法の導入を図ることであるが、とりわけ予算循環過程へコミュニティから参加する公的な回路を開いたことはニューヨーク市の財政史のなかでも特筆される構想であったといえよう。この構想のすべてがそのまま実現したのではなく一たとえば連邦議会予算局に似た「立法府予算調査局」の構想は廃棄され、「資本3ヵ年計画」が修正されるなどの変更をこうむったとはいえ—その主要な部分は1977年1月から施行された。また憲章改訂委員会が住民投票に先行して公表した多数の研究報告にふくまれていた改革提言が、財政緊急事態法にとりいれられて立法化されたのである<sup>16)</sup>。そこには21世紀にむけて大きな潮流となっ

15) ニューヨーク市の財政危機の要因となった予算制度の諸問題については、拙稿「ニューヨーク市の予算制度と財政破綻」、前掲、参照。

16) State Charter Revision Commission for New York City, *Final Report : A More Efficient and Responsive Municipal Government*, 1977, p.3.

ていく「新しい公共管理」(New Public Management, NPM)に共通する特徴がすでにふくまれていた。

管理予算局の次長をつとめたタウンSEND (A. Townsend) は、財政再建期における経常予算と資本予算の運営責任者であった経験から、あたらしい予算制度を支えたふたつのシステムが、歳入と歳出のより正確な把握を基礎として財政の計画化を推し進め、財政再建に貢献したことを強調している。すなわち、第1に、経常費目の資本予算への組入れが停止され、GAAPにもとづく発生主義により把握された歳入・歳出を包括的に記録する「統合財務管理システム」が導入されたこと。第2に、利子、配当、貸借収入などのウェイトが相対的に大きいニューヨーク市経済の特質を反映する洗練された計量経済モデルにもとづく税収の長期的推計や、不動産税や連邦・州補助金収入の不確実性にとまなう影響を緩和する留保項目が取り入れられた「財政計画」が開発されたこと<sup>17)</sup>。

この節では、タウンSENDがとりあげたふたつのシステムが予算制度の運営において果たした役割について、やや立ち入って述べよう。

### 1. 統合財務管理システムと予算

統合財務管理システム (Integrated Financial Management System, IFMS) は、1975年のニューヨーク市憲章に規定された「統一的会計・報告システム」を具体化するものとして、1977年に施行された。図1が示しているように、それは予算、会計、給与、購入からなる財務処理の4つの領域をコンピュータ・データベースにより統合管理するシステムである。このように統合された予算情報システムをもつアメリカの自治体は20世紀の末においてもなお少ない<sup>18)</sup>。

サブ・システムを統合管理する諸要素のうち、勘定科目表 (chart of accounts) には、すべてのサブ・システムに共通な勘定科目がニューヨーク市の予算科目に照応する仕方で細分されて、公会計検査に関する標準的原則に従い登録され、マスター・テーブルにはインプットされる財務処理データの前後検索を可能にする参照表が、予算科目表の基本単位がもっているコード番号に関連づけて組み込まれている。4つのサブ・システムのなかで中心となるのは予算と会計である。すなわち、インプットされた予算とその修正計画が、勘定科目とマスターテーブルを介してデータベース・ファイルを更新すると、その後にインプットされる給与支払や購入データは、この最新の予算データベースを通過する過程で事前検査を受け、それらの処理の結果が仕分けされて会計情報が作成されるという仕組みである<sup>19)</sup>。

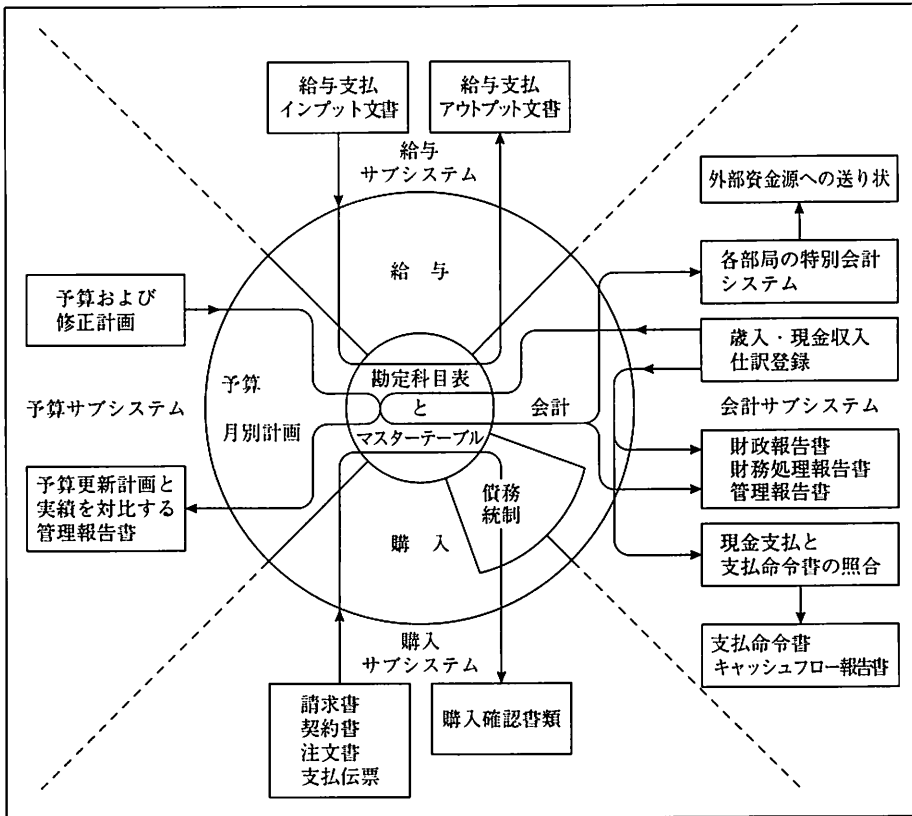
システム全体の機軸となる予算管理の基本単位は、図2に例示されているように、各部局の

17) A. Townsend, Institutionalized Reform : The Fiscal Process Today in New York City, *City Almanac*, Vol. 18, No. 3, 1985.

18) T. D. Lynch, *Public Budgeting in America*, Forth Edition, Prentice-Hall, Inc., 1995, p.228.

19) 萩生光紀「ニューヨーク市の『統合財務管理システム』について (上)」『地方財務』第299号、ぎょうせい、1979年4月、140-141頁。

図1 IFMS総合データベース



(備考) 資料出典：Urban Academy, *An Introduction to IFMS*: New York City Urban Academy, December 1976, p.39.

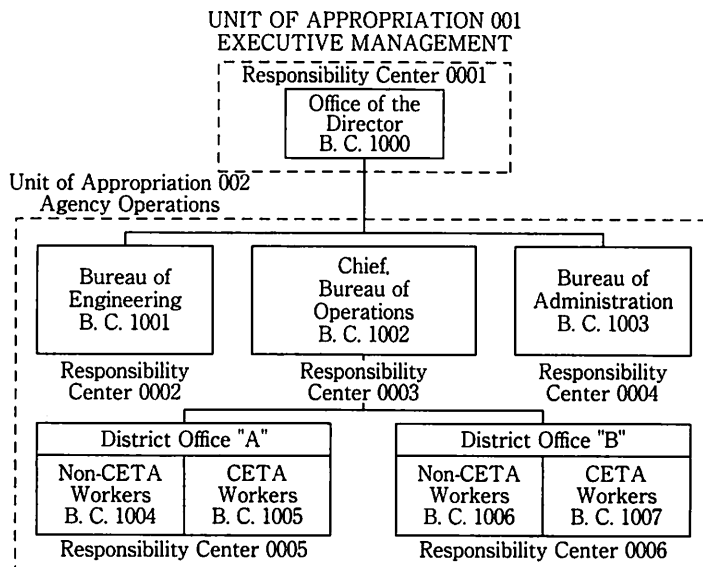
(出所) T. D. Lynch, *Public Budgeting in America*, Fourth Edition, Prentice-Hall, Inc., 1995, p.229.

歳出議定単位を構成する責任部署(Responsibility Center)であって、ここに予算コード(budget code)がつけられている。それらはさらに歳出と歳入の明細を規定する予算科目表を伴っている。すなわち、責任部署の歳出は、人件費と非人件費のふたつのカテゴリーにわけてさらに用途別に細分され(object class, object code, line number)、歳入についてもカテゴリー別に細分し(revenue class, revenue source, intracity code)、税金や料金を現金ベースで、連邦や州の補助金や市政府内の取引収入を発生ベースで計上する。このように、IFMSは、「各部局の下に、責任部署を設け、特定のマネジャーが責任者となって、すべての歳出入算計上および管理をこの単位で行う<sup>20)</sup>」のであるが、税収を計上し管理するのは各部局ではなく、財政局(Department of Finance)と管理予算局の責任である。

管理予算局とコントローラーの専門スタッフは、この統合財務管理システムを利用して、そ

20) 萩生光紀「ニューヨーク市の『統合財務管理システム』について(下)」『地方財務』第300号、ぎょうせい、1979年5月、12頁。

図2 行政部局の歳出認定単位の構成：概念図



(備考) 説明：(1) この図は行政部局が2つの歳出認定単位の内部に6つの責任部署をもっていることを示している。

(2) B. C.は予算コード。

(3) CETAは連邦の総合雇用・職業訓練包括補助金。

(4) 各名称につけられた数字は、予算科目表におけるコード番号。

(出所) 萩生光紀「ニューヨーク市の『統合財務管理システム』について(下)」『地方財務』ぎょうせい、第300号、1979年5月、14頁から作成。

それぞれ独自にニューヨーク市の財政状態の推移と現状を把握し、財政均衡化の達成のために市の公職者が採用すべき決定の基礎となる情報を提供する。予算管理の基本的指標となるのは、債務負担、歳出、歳入の予算額と実績を比較し、予算執行途上に各部局で発生する余剰と欠損を定期的に把握、短期借入れの必要額を予測するレポートである<sup>21)</sup>。毎日の現金残高を見通す現金予測システムが開発され、経常予算と資本予算の歳入・歳出、キャッシュフローを包括的にしめす月例報告において「財政計画」との不一致が明確にされた。

21) タウンゼンドはIFMSの働きを具体的に説明している。「各部局の経常予算はいくつかの歳出認定単位に分割されるが、この単位は大きな部局においては数千人の職員ラインをふくんでいる。IFMSは、歳出認定単位のレベルで支出を示すばかりではなく、これらの単位内部の予算コード (budget code) および用途コード (object code) として知られているカテゴリーの支出も表すのである。たとえば、市の予算には行政部局の暖房、電灯、動力を対象とする用途コードが存在する。このコードには1985年度に2億7000万ドルの支出額が予定されている。各部局の月例報告は、その部局がこのコードにおいておこなった先月の支出額とこれまでの支出累計を示している。各部局が策定している月別計画は、たとえば特定の建物が閉鎖されたり使用が開始されたこと、特定の月に部局・部門全体で空調施設が超過使用されたことなどを、十分に反映するほど詳細なものである。」Townsend, op.cit., p.12.

## 2. 財政計画と予算

管理予算局が作成する「財政計画」には、市長の指揮下にある行政部局と財政緊急事態法に規定された独立行政機関や公企業に関わるすべての歳入と歳出、キャッシュフロー、資本計画が4会計年度にわたってふくまれている。この計画は以下に述べるようにたえず更新されていくのであるが、毎年度の経常予算と資本予算はこの「財政計画」の第1年度を、ニューヨーク市憲章の規定にもとづいて詳細に展開したものである。

資本予算については、さらに「財政計画」の基礎として、2年ごとに更新される「資本10ヵ年計画」(Ten Year Capital Program)が作成された。この長期計画はニューヨーク市が経常予算の均衡を1981年度に達成し、起債市場へ復帰する際に導入されたものであって、大量輸送施設、道路、橋、清掃施設、トンネルなど市内のインフラストラクチャの改良政策に関する包括的な優先順位を示している。

経常予算の基礎となる歳入・歳出の4ヵ年計画は、市の経済に関する将来見通し、連邦・州の政策動向、市独自の政策展開などに対する一定の仮定にもとづき、GAAPに従って作成される基準計画(baseline projection)である。この仮定は予算循環のサイクルのなかで定期的に見直され、「財政計画」は状況の変化に応じて修正・更新されていくが、各年度の財政はたえず均衡状態を示していることが必須の条件である<sup>22)</sup>。それゆえ赤字発生が見込まれる場合には、予算均衡を実現するためのプログラム(Program to Eliminate the Gap, PEG)が挿入される。PEGは、ニューヨーク市が1978年度に、82年度を目標年次としてGAAPにもとづく予算収支均衡を達成する「財政計画」を施行したときに、この目標に接近して行く手法として案出されたものであって、市の独自の方策としては公務執行の生産性向上、プログラムや職員の削減、各種料金値上げや増税などがふくまれる<sup>23)</sup>。

「財政計画」は次のような基本的サイクルで更新される。(1) 憲章に規定された予算作成日程の一環として毎年1月に作成される修正計画には、前年の7月から執行されている現行年度予算の第2四半期までの実績と、前年度予算に対するコントローラーの検査結果をふまえて、残された現行年度の期間と後続年度に発生することが見込まれる赤字を解消するために採用されるべきPEGによる均衡が示される。(2) 春に更新される計画は、第3四半期の実績をふまえて、6月末日に終了する現行年度予算とともに次年度から4ヵ年の財政を均衡させるために、いっそう具体化されたPEGによって修正されている。(3) 5月中旬までに次年度から4年間の「財政計画」と、それを基礎とした次年度の執行府予算(Executive Budget)が作成される。(4) 秋の修正計画は、採択された現行年度の第1四半期の実績と予算採択時に不確実であった連邦や州の政策展開を反映している。

22) New York State Financial Control Board, *Briefing Memorandum*, op. cit., pp.27-28.

23) Citizens Budget Commission, *Improving the Operating Budget of The City of New York*, (prepared by P. C. Fry) 1987, pp.24-32.

財政統制委員会は、このように四半期ごとに更新される「財政計画」とそれらの施行過程での変動をしめす毎月の更新計画の提出をニューヨーク市長に求め、それらに承認を与えた<sup>24)</sup>。

#### Ⅳ 財政統制委員会のあたらしい役割

1986年6月30日、財政統制委員会は、ニューヨーク市が連邦保証債の償還日程を大幅に繰上げて完了し、財政緊急事態法に定められた3つの条件をすべて達成したことを決定した。これに伴って財政統制委員会の活動は「サンセット期間」へ移行し、つぎの権限が停止された。①市が締結する団体交渉協定をふくむ主要な契約に対して承認を与える。②市から提出される4カ年の「財政計画」を承認し、必要に応じて修正を加える。③市の長期・短期借入れ計画に承認を与える。すなわち、「サンセット期間」における委員会の主たる権限は、「財政計画」とその四半期ごとの執行状態を点検し、財政緊急事態法の定める標準からの逸脱が認められるとき市に通告することに限定され、ニューヨーク市の財政自治は大幅に回復されることとなった。

しかし財政緊急事態法には、この法律が失効する2008年7月1日までに、ニューヨーク市の財政につぎの5つの事態が発生するか、その発生が確実視されるときには、財政統制委員会の統制を復活することが定められている。(1)支払期日に達した債券や証券の元金と利子の支払いが不可能になる。(2)会計年度中に1億ドルをこえる赤字が発生する。(3)財政緊急事態法の短期借入れに関する制限規定に違反して、証券を発行する。(4)債券と証券の元利償還能力や経常予算の均衡とその維持能力を確実に毀損する違法を犯す。(5)州および市のコントローラーが、統制の終了に必要な事実の存在を、合同して認証することができない<sup>25)</sup>。財政統制委員会はこれら5つの事態の発生を監視するというあらたな活動を通して、いまなおニューヨーク市の財政運営を潜在的に規定し、影響力を発揮しつづけているのである。

さて、この小論では、ニューヨーク州の財政緊急事態法とニューヨーク市憲章改訂によってつくられた予算制度が財政再建に果たした役割に注目したが、財政の好転に貢献したのはあたらしい予算制度のはたらきのみではなかった。たとえば、ニューヨーク市の管理予算局の次長補として、歳入推計や経済分析などを担当したファヴァ(J. Fava)は、市の経済の急速な回復が財政・予算改革を促進したことをあげている<sup>26)</sup>。ニューヨーク市の経済は1970年代末から予想をこえた回復をとげた。あたらしい予算制度のもとで展開された予算政策はこうした経済再生とどのような関係をもっていたのだろうか? 稿をあらためて考察しよう。

24) 山崎正は、1982年、1984年、1985年、1986年の各1月に提出された「財政計画」の概容を、「地方財務」誌の以下の各号に紹介している。1982年4月、1984年4、5月、1985年4、5月、1986年4、5月。

25) *New York State Financial Emergency Act, as amended*, Section 2-11.

26) ジョン・L. ファヴァ「1975年ニューヨーク市財政危機回復の主たる原因」小川晃一・片山厚(編)「アメリカの都市—過去から未来へ—」木鐸社、1987年、47-74ページ。