



1990年代のニューヨーク市の経済と予算政策（下）

著者	横田 茂
雑誌名	関西大学商學論集
巻	50
号	6
ページ	73-81
発行年	2006-02
その他のタイトル	Budget policy and Economy of New York City in the 1990s (III)
URL	http://hdl.handle.net/10112/4668

1990年代のニューヨーク市の経済と予算政策 (下)

横 田 茂

目 次

- I. はじめに—1990年代の構図—
- II. 予算循環の統制と管理
- III. 財政構造改革と経費構成の変化 (以上第50巻第3・4合併号)
- IV. 経済振興政策とニューヨーク経済 (第50巻第5号)
- V. 予算政策の限界 (本号)

V. 予算政策の限界

1. 市税収入の増加と構成の変化

表1は、市政を担当した市長の任期に即して、第3期コッチ市政、デインキンス市政、第1期ジュリアーニ市政の各最終年度と第2期ジュリアーニ市政の3年目における市税収入の変化を示している。収入総額は1990年度の150億1500万ドルから2001年度には231億7700万ドルへ1.5倍に増加した。この間に主な市税項目の構成に生じた変化を見ると、第1に、不動産税の構成比は1990年度の43.6%から2001年度の35.6%へ8ポイントも大きく減少している。第2に、逆に個人課税(売上・使用税と個人所得税)の構成比が35.5%から42.9%へ上昇したが、それは個人所得税が16.9%から24.8%へ大幅に増加したことによる。第3に、事業課税(一般法人税、金融法人税、非法人事業税、公益事業税、商業家賃税)の構成比が、1990年代後半のニューヨーク市経済の活況にもかかわらず大きく変化せず、17%台にとどまっているのは、ジュリアーニ市政期に施行された課税減免プログラムの効果があらわれたものであろう。

ここで1990年代の市税収入の構成変化を少し長期の趨勢のなかに位置付けるために、ニューヨーク市の経済衰退が底を打った1978年における市税収入の構成をみると、不動産税が50.8%、個人課税が25.6%、事業課税が15.6%をそれぞれ占めていた¹⁾。それゆえ、90年代の市税収入の構成変動は、①不動産税の大幅な低下、②個人課税の大幅な上昇、③事業課税の停滞という3つの長期的趨勢の一環であるようにみえる。すなわち、1970年代末には不動産税がニューヨ

1) The City of New York, *Comprehensive Annual Financial Report of the Comptroller for Fiscal Year Ended June 30, 1986*, pp.200-201, 片桐正俊「1980年代ニューヨーク市経済・財政」『東京経済学会誌』167号, 1990年9月, 103頁。

表1 ニューヨーク市の租税収入の推移—金額と構成比—

単位: 100万ドル (%)

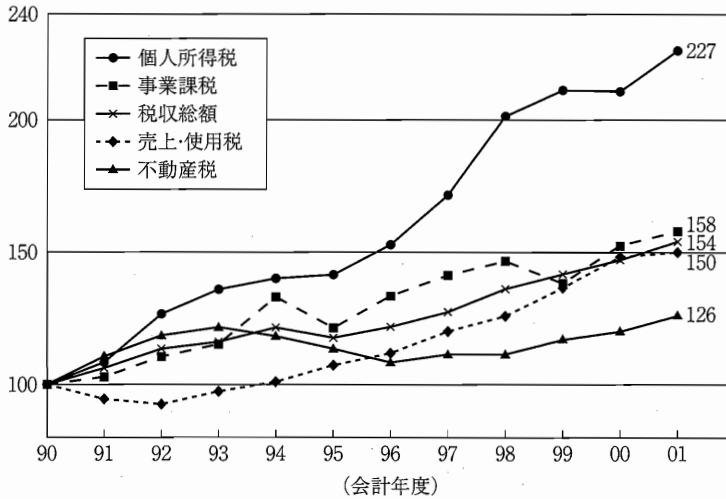
会計年度 種目	1990	1994	1998	2001
1. 不動産税	6,543 (43.6)	7,773 (42.9)	7,239 (35.5)	8,246 (35.6)
2. 売上・使用税	2,796 (18.6)	2,855 (15.8)	3,523 (17.3)	4,196 (18.1)
3. 個人所得税	2,538 (16.9)	3,556 (19.6)	5,137 (25.2)	5,757 (24.8)
4. 事業課税	2,545 (17.0)	3,391 (18.7)	3,732 (18.3)	4,021 (17.3)
一般法人税	1,123 (7.5)	1,386 (7.7)	1,827 (9.0)	1,978 (8.5)
金融法人税	196 (1.3)	683 (3.8)	578 (2.8)	469 (2.0)
非法人事業税	357 (2.4)	408 (2.3)	696 (3.4)	860 (3.7)
公益事業税	184 (1.2)	211 (1.2)	228 (1.1)	315 (1.4)
商業家賃税	685 (4.6)	703 (3.9)	403 (2.0)	399 (1.7)
5. その他	593 (3.9)	570 (3.1)	748 (3.8)	957 (4.1)
合計	15,015(100.0)	18,115(100.0)	20,379(100.0)	23,177(100.0)

(出所) The City of New York, *Comprehensive Annual Financial Report of the Comptroller for the Fiscal Year Ended June30, 1997*, pp.233-234, *Comprehensive Annual Financial Report of the Comptroller for the Fiscal Year Ended June30, 2003*, pp.343-344から作成した。

ーク市の自主財源である市税の基幹として税収総額の約51%を占めていたが、90年代末までにその比重が36%程度に下がり、個人課税への依存度が26%程度から43%へ大きく高まるという長期的変化が進んだのである。こうした変化を生み出した主な要因は個人所得税の重要性の高まりであって、税収全体に占めるその割合は1978年の11%から2001年には25%へ大きく上昇した。だが、1990年代における個人所得税収の上昇には、以下に述べるようにニューヨーク市経済の変貌が反映していることに注意しなければならない。

図1は、1990年度を起点として2001年度にいたる市税収入の伸び率を示している。この間に事業課税と売上・使用税の収入増加が市税総額の伸び(54%)をやや上下する程度にとどまり、不動産税が26%に停滞しているのに対して、個人所得税収は127%と大きく伸びた。殊にその伸びは1990年代の後半に著しい。1990年代の前半に個人所得税収の増加をもたらしたのは、この小論の第II節で述べたように、不況下の財政悪化に対応するためにディンキンス市政期に導入された個人所得税率の引上げであるが、90年代後半に急速に増加した税収の主たる源泉は、証券市場の活況が市民の高所得階層にもたらしたキャピタルゲインの急増であった。個人所得税の課税所得の構成を示す表2をみると、1991年には賃金が73.6%、利子所得が8%を占め、キャピタルゲインは3.5%にすぎなかったが、2000年には賃金の構成比は65.5%へ8ポイント低下したのに対して、キャピタルゲインは14.7%へ11.2ポイントも上昇している。そしてこの過程で、1991年に納税者総数の15%を占めていた課税所得5万ドル以上の納税者が2000年には24%へ9ポイント増加し、またこれらの階層の納税額が全個人所得税収に占める割合も、1991年の65%から2000年の84%へと19ポイントも大きく増加したのである²⁾。

図1 ニューヨーク市の税収の伸率：1990年度=100



(出所) Ibid., pp.233-234, pp.343-344から作成した。

表2 個人所得税の課税所得の構成変化

単位：%

区分 \ 年	1991	1994	1998	2000
賃金	73.6	74.3	67.9	65.6
利子所得	8.0	4.9	3.8	3.8
キャピタルゲイン	3.5	5.0	11.9	14.7
事業所得	3.2	3.3	2.8	2.8
配当所得	2.9	3.1	2.6	2.7
その他	8.8	9.4	11.0	10.4
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) The City of New York, *Executive Budget Fiscal Year 1996, 1995*, P.57, *Executive Budget Fiscal Year 1998, 1997*, P.46, *Executive Budget Fiscal Year 2002, 2001*, P.52, *Executive Budget Fiscal Year 2004, 2003*, P.54から作成した。

これらのことは、1990年代後半におけるニューヨーク市の税収が、M&Aとハイテク株の投機的バブルによる証券市場の空前の活況により急増した証券・金融部門や法人サービス部門の企業利潤と賃金・ボーナスにくわえて、この高水準の稼得所得のさらなる証券市場での運用からもたらされる巨額の実現キャピタルゲインによって、ますますウォールストリートへの依存を強めたことを表しているだろう。

2. 財政余剰の急増とその歳出化

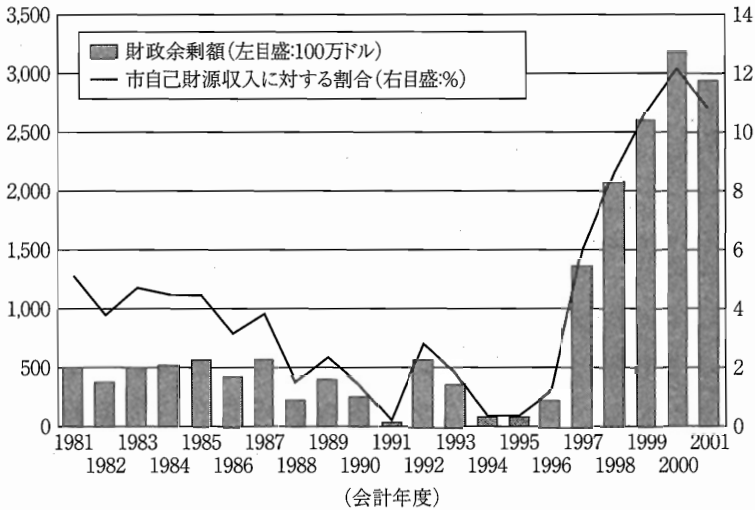
このように市税の構成が1990年代の経済の変貌を反映して大きく変動するなかで、ニューヨーク市の財政は大幅な余剰を生み出すようになった。図2をみると、1981年度から96年度まで

2) The City of New York, *Executive Budget Fiscal Year 1996, 1995*, pp.57-58, *Executive Budget Fiscal Year 2002, 2001*, p.52.

は年額平均5億ドルに満たなかった余剰額は、1997年度から急速に増加して2000年度には32億ドルという巨額に達したのである。前項で述べたように、ウォールストリートの空前の活況から流れ込む税収の大幅な増加がこの財政余剰を生み出した主な要因であるが、この活況はまた公務員年金基金の運用収益の大幅な増加をもたらすことを通じて人件費を節約し、歳出面からも余剰の増加に貢献した。すなわち、「ニューヨーク市に関する州コントローラー代理事務局」の分析によれば、年金基金の投資運用収益は1994年度に1.2%へ低下したあと上昇して、2000年度までの6年間に、予測収益率の2倍にあたる平均16.7%の収益を計上した(図3参照)。ニューヨーク市が年金基金に拠出する財政資金は、基金会計における前年度の資産と負債の現在高を基礎として算定され、当年度に発生した収益と損失は引続く5年間に段階的に組み入れられて行くので、1990年代後半における予測を上回る大幅な増収は財政資金の拠出を節約し、人件費の抑制に貢献したのである。

ニューヨーク州コントローラーは、市長と市議会に対して、この財政余剰を経済成長の鈍化やその他の不測の事態が発生したときに備える基金(rainy-day fund)として蓄積し、さらに独立採算ベースの資本計画に組み入れて公債費を削減するために使用するよう繰り返し勧告している³⁾。最も懸念されたのは、ニューヨーク市の財政があまりにも深くウォールストリート

図2 ニューヨーク市の財政余剰の変化

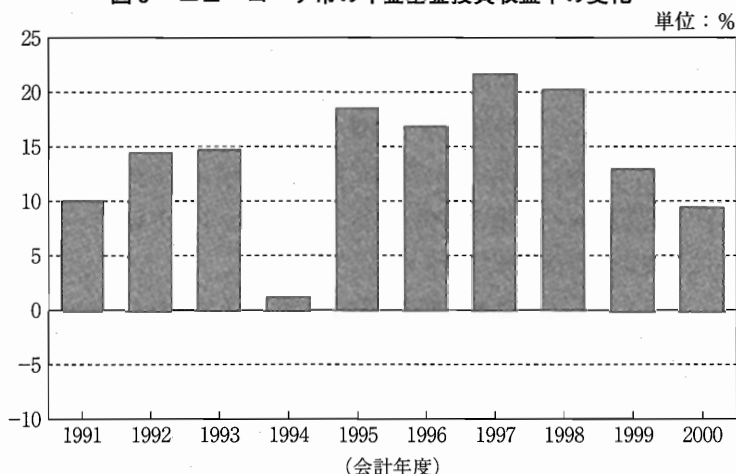


資料出典：NYC Comptroller's Office, NYC Office of Management and Budget, OSDC analysis.

(出所) Office of the State Deputy Comptroller for the City of New York, *Review of the Four-Year Financial Plan for the City of New York*, Report 9-2003, July 2002, p.8.

3) Office of the State Deputy Comptroller for the City of New York, *New York City's Economic and Fiscal Dependence on Wall Street*, Report 5-99, 1998, *Review of the New York City Financial Plan for Fiscal Years 1999 Through 2003*, Report 9-99, *Review of the Four-Year Financial Plan for Fiscal Years 2002 Through 2005*, Report 4-2002, 2001.

図3 ニューヨーク市の年金基金投資収益率の変化



資料出典：NYC Comptroller's office: OSDC analysis.

(出所) Office of the State Deputy Comptroller for the City of New York, *Review of the Four-Year Financial Plan for the Fiscal Years 2002 Through 2005*, Report 4-200, July 2001, p.25.

の活況に依存しているので、いったん金融市場の変調や証券市場の崩壊が発生すると、税収が不足し財源の不足に陥ることが避けられないことである。しかしジュリアーニ市政第2期に採用された予算政策は、この余剰を歳出増加の財源として次年度の予算に組み入れることであった。こうして、ジュリアーニ市政の第1期にはインフレ率以下に抑制されていた歳出額の伸びは、第2期にはいとインフレ率を上回る速さで大きく上昇し、教育費、警察費、公債費に優先的に投入された。すなわち、1998年度から2001年度までに歳出総額が実質11.3%の伸びを示すなかで、教育費は22.1%、警察費17.7%、公債費は16.6%それぞれ増加したのに対して、社会サービス費は4.4%の増加にとどまっている（第3節の表1を参照）⁴⁾。しかし、2001年9月11日に起きた「同時多発テロ」の衝撃はこうした予算政策を挫折させることとなった⁵⁾。以下では、このようなジュリアーニ市政第2期における予算政策の手法とその限界を「財政計画」の変化からとらえてみよう。

3. ジュリアーニ市政第2期の「財政計画」

すでに述べたように、ニューヨーク市の予算政策の基礎となるのは、市長が管理予算局に命じて作成し財政統制委員会へ提出する「財政計画」である。「財政計画」は、一般に認められ

4) 拙稿「1990年代のニューヨーク市の経済と予算政策（上）」『関西大学商学論集』第50巻第3・4号合併号、2005年10月、所収。

5) 拙稿「『2001年9月11日』後のニューヨーク市の経済と財政」『関西大学商学論集』第47巻第1号、2002年4月、所収。

た会計原則 (GAAP) にもとづく発生主義によって4会計年度を期間として作成されるが、毎年度の経常予算の基礎となる収支均衡計画は、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いて作成されている。市長は議会による予算採択から30日以内に、執行府予算の基礎となる「財政計画」を予算審議の結果を踏まえて改定し発表するが、さらにこの「改定財政計画」を、先に述べた仮定の変化によって予算執行途上に生じた収支見込みの変化を反映するように、適当なスケジュールで(市憲章の規定では四半期ごとに)改定しなければならない。

さて、表3は、ジュリアーニ市政第2期の最初の予算が成立したあと1997年6月10日に提出された「財政計画」における1998年度の収支予測を、この年度が終了する直前の98年6月23日に提出された「財政計画」における収支予測と比較している。それゆえ、これは出納閉鎖後の検査により確定された実績とは異なる予測値であるが、1998年度における予算政策の変動を示すとともに、1999年度当初における予算運営を基礎づけていた前年度の実績予測である(財政計画の各項目における主な変化は、表3の注に説明されている)。歳入における最も大きな変動は、不動産税以外の税収が年度当初の予測よりも16億4000万ドルも増加したことであるが、これは個人所得税、事業課税、売上税、およびその他の税の増収によるものである。その結果、市の自主財源収入は年度当初の予測よりも12億4400万ドル増加すると見込まれている。歳出において最も注目されるのは、「予算安定勘定および裁量的移転」が当初より17億2400万ドルも増加することが見込まれていることである。「予算安定勘定」は予算運営のクッションの役割を果たすものとして1998年度から公債費基金のなかに新設されたのであるが、歳入における税収予測額の増加は、あらかじめこの勘定に次年度の公債費として裁量的に移転され、歳出化がおこなわれているのである。

このように当年度の財政余剰を次年度の歳出財源として裁量的に組み入れ財政規模を拡大していく予算政策の手法は、1997年度から急増した余剰がウォールストリートの活況の終焉とともに2000年度をピークとして減少に転じたあとも継続されて、ジュリアーニ市政第2期の最終年にあたる2001年を迎えた。表4は、2001年6月13日に公表された2002年度の収支予測が、同年12月4日に改定された「財政計画」においてどのように変化したかを示している(主な変化は表4の注に説明されている)。

歳入における最も大きな変化は、9月11日の事件の打撃を受けた経済活動の収縮により、不動産税を除く主な市税収入(個人所得税、売上・使用税、株式譲渡税、一般法人税、金融法人税、不動産譲渡税、非法人事業税、抵当登録税、商業家賃税など)が年度当初の予測より10億8700万ドルも減少したことである。さらに経済活動の収縮による雑収入の減少が予測されていた。こうした歳入の減額を埋め合わせた最も重要な項目は、合衆国政府の災害救援援助計画に関する統轄機関である連邦緊急管理局(Federal Emergency Management Administration, FEMA)から供与される17億ドルの特定補助金であった。連邦議会において9月18日に成立

表3 1998年度「財政計画」の変化

単位：100万ドル

項目	予測	1997年6月 予測	1998年6月 予測	1997年6月予測 からの増減
歳入				
税収				
不動産税		7,217	7,216	-1 ⁽¹⁾
その他の税		10,825	12,465	1,640 ⁽²⁾
租税検査収入*		676	496	-180
刑事裁判基金		185	185	
減税計画		-47	-	47 ⁽³⁾
その他の収入		3,649	3,527	-122 ⁽⁴⁾
一般政府間援助		788	620	-168 ⁽⁵⁾
その他の特定補助金		292	365	73
基金間収入		266	255	-11
控除：市内部収入		694	728	34
特定補助金の不許可		-15	-15	0
小計：市自己財源合計		23,142	24,386	1,244
連邦特定補助金		3,946	4,599	653
州特定補助金		6,285	6,558	273
歳入総計		33,373	35,543	2,170
歳出				
人件費		17,307	17,693	386 ⁽⁶⁾
その他の経費		14,273	14,665	392 ⁽⁷⁾
公債費		1,617	1,510	-107
予算安定勘定および裁量的移転		300	2,024	1,724 ⁽⁸⁾
自治体援助公社公債費繰入		370	335	-35
一般予備費		200	44	-156
小計		34,067	36,271	2,204
控除：市内部支出		-694	-728	34
歳出総計		33,373	35,543	2,170

(備考) *各税目への帰属が未確定な税収。

- (1) 不動産税の未徴収に対する留保金の増加による。
- (2) 個人所得税6億8100万ドル、事業課税6億5600万ドル、売上税1億6000万ドルその他の税1億4300万ドルの増収による。
- (3) 課税減免プログラムの遅延による。
- (4) コロセウム売却が完了しなかったことによる減収2億ドルと利子収入の5100万ドル増加が含まれている。
- (5) 1997～98年度ニューヨーク州予算採択による減収見込額。
- (6) 教育局への支出増2億6500万ドル（連邦州の制度変更による3億3200万ドル増加を支出減額4000万ドルにより埋合せた）、1997年7月から98年3月までの歳出改定1億2700万ドル、年金費1900万ドル減額などが含まれる。
- (7) 1997年7月から98年3月までの予算修正による支出増予測6億1600万ドル、連邦州の政策変更による2900万ドルの支出増、エンタイトルメント支出の増額8600万ドル、操上支出2億5000万ドルの削減などによる。
- (8) 1999年度償還公債費として一般公債費基金への繰入10億5600万ドル、自治体援助公社(MAC)公債費への繰入4億6900万ドル、リースバック公債費の繰入6200万ドル、および1999年度交通補助金への繰上移転1億3700万ドルなど。

(出所) The City of New York, *Official Statement of the City of New York, General Obligation Bonds Fiscal Year 1999 Series C and D*, Augsut 13, 1998, p.28から作成した。

表4 2002年度「財政計画」の変化

単位：100万ドル

項目	予 測	2001年6月 予測	2001年12月 予測	2001年6月予測 からの増減
歳入				
税金				
不動産税		8,478	8,488	10
その他の税金		13,731	12,644	-1,087 ⁽¹⁾
租税検査収入*		487	462	-25
減税計画		-100	0	100
その他の収入		4,663	4,440	-223 ⁽²⁾
一般政府間援助		706	1,134	428 ⁽³⁾
その他の特定補助金		392	447	55
基金間収入		317	322	5
控除：市内部収入		-1,344	-1,352	-8
特定補助金の不許可		-15	-15	0
小計：市自己財源合計		27,315	26,570	745
連邦特定補助金		4,442	6,260	1,818 ⁽⁴⁾
州特定補助金		7,941	7,907	-34
歳入総計		39,698	40,737	1,039
歳出				
人件費		21,938	22,024	86 ⁽⁵⁾
その他の経費		17,517	18,579	1,062 ⁽⁶⁾
資本予算繰入金		135	135	0
公債費		907	776	-131
予算安定勘定		345	375	30 ⁽⁷⁾
一般予備費		200	200	0
小計		41,042	42,089	1,047
控除：市内部支出		-1,344	-1,352	-8
歳出総計		39,698	40,737	1,039

(備考) *各税目への帰属が未確定な税金。

- (1) 個人所得税2億6000万ドル、売上・使用税2億2800万ドル、株式譲渡税1億1400万ドル、一般法人税1億1300万ドル、金融法人税9500万ドル、不動産譲渡税7400万ドル、非法人事業税4700万ドル、抵当登録税1700万ドル、商業家賃税300万ドル、その他の税1億1900万ドル、以上の諸税の減収合計額と州教育支援減税1700万ドルなどが含まれる。
- (2) 雑収入1億1500万ドル減収、利子収入7400万ドル減収、罰金減収2900万ドル、手数料700万ドル減収、水道料500万ドル減収、市内部収入増800万ドル、ライセンス料300万ドル増収、水道料100万ドル増収など。
- (3) 主として9月11日事件関連支出に対する連邦政府からの支払いである。
- (4) 9月11日事件に対する救援支出として連邦緊急管理局から17億ドルの特定補助金が交付された。その他2001年7月から10月までの連邦法改正による増収が含まれる。
- (5) 9月11日事件に関連する人件費増加、労使団体交渉による1800万ドル増加、早期退職計画による5000万ドル支出節約、年金費8100万ドル節約、部局経費節約1億2100万ドルなど。
- (6) 9月11日事件関連支出13億7700万ドルを中心とする支出増を、繰上支出2億1000万ドル削減、部局経費節約2億9200万ドル、教育費削減7500万ドル、動力費節約5600万ドルなどにより部分的に補填している。
- (7) 2003年度償還予定公債費として一般公債費基金へ裁量的移転。

(出所) The City of New York, *Official Statement of the City of New York, General Obligation Bonds Fiscal Year 2002 Series B*, December 12, 2001, p.30から作成した。

した緊急立法（Public Law 107-38）は、「同時多発テロ」被害を救援する総額400億ドルの補正歳出権限のうち約30億ドルをニューヨーク市地域に充当するとしていた⁶⁾。さらに、9月11日の事件に関連する費用を支弁するための連邦一般援助4億2800万ドルが予定されている。

歳出においては、第1に、人件費の増額予測は8600万ドルに止められたが、これは9月11日以後の勤務条件の激変や超過勤務手当などによる増額を、早期退職勧奨、年金拠出金の減額、行政部局のリストラ計画などによって埋め合わせた結果である。第2に、人件費を除く「その他の経費」が10億6200万ドル増加している。9月11日の事件は13億7700万ドルの支出増加をもたらすと予測されたが、これを埋め合わせるために、行政部局のプログラムの見直しや次年度経費の繰上計上の減額などによる6億3300万ドルの経費削減が図られたのである。第3に、「予算安定勘定」に計上される裁量的移転額は、前年度までとは異なり、当初予測から3000万ドルの増額に止められた。

以上のように、2002年度の収支均衡計画は、連邦補助金の大幅な増加と市政府における行財政緊縮に依存する計画に変わった。9月11日に、ハイジャックされた2機のジェット旅客機が国際金融業務の世界最高の集積地にあった世界貿易センタービルを崩壊させた事件は、州コントローラーが懸念した不測の事態をはるかに超える悲劇であるが、それはウォールストリートの空前の活況からもたらされる余剰を歳出化しつつ財政規模を拡大していく予算政策に強力な一撃をくわえた劇的な出来事でもあったといえよう。

6) 拙稿「9.11事件のニューヨーク市被災地域に対する連邦財政援助—連邦会計検査庁のレポート—」『関西大学商学論集』第49巻第1号、2004年4月、所収。