



「2001年9月11日」後のニューヨーク市の経済と財政

その他のタイトル	Economy and Finance of New York City after September 11th, 2001
著者	横田 茂
雑誌名	関西大学商学論集
巻	47
号	1
ページ	143-167
発行年	2002-04-25
URL	http://hdl.handle.net/10112/00018962

「2001年9月11日」後の ニューヨーク市の経済と財政

横 田 茂

I はじめに

昨年9月11日に起きたいわゆる「同時多発テロ」の衝撃に関する包括的で正確な計測は、まだ行うことができない。事態はまさに現在進行中であって、私達はその過程に注目し、この不幸な事件の正確な意義を明らかにすることに努めなければならない。この小論は、こうした課題の一環として、事件がその主要な舞台の一つであるニューヨーク市の経済と財政にあたえた衝撃と影響を検討するものである。

ハイジャックされた2機ジェット旅客機の衝突によって多数の人命が失われ、いま「グランド・ゼロ」と呼ばれている場所にツインタワー（ワールド・トレード・センター1・2）が竣工したのは、ニューヨーク市の経済が衰退し財政の危機に瀕していた1970年代であった。その後、1980年代から90年代にかけて経済が回復から繁栄に転じたとき、二つのタワーは21世紀に向って経済社会のグローバリゼーションを押し進める「世界都市」の象徴のように輝いているように見えた。しかし、いま「グランド・ゼロ」を訪れてその光景を眺める人は、これまで幾たびかの転機をへて発展し変貌してきたアメリカ最大の都市が、21世紀初頭において新たな岐路に立っていることを実感するだろう¹⁾。

1) Angus K. Gillespie, *Twin Towers: The Life of New York City's World Trade Center*, Rutgers University Press, 1999 (泰隆司訳『世界貿易センタービル』KKベストセラーズ, 2002年3月)。

9月11日の事件の衝撃は11月に行われたニューヨーク市長選挙の帰趨にも大きな政治的影響を与え、ジュリアーニ市長からブルームバーグ市長へ引き継がれることとなった。そして今年2月13日には新市長の予算政策の方向を示す初めての暫定予算 (Preliminary Budget) が公表された。以下の考察は、2001年9月から2002年2月における暫定予算の公表まで期間を主な対象としている。

II 「9月11日」の経済的衝撃

1 オフィス空間の消滅

ワールド・トレード・センターは、よく知られているようにウォールストリートと隣接し、高密度の国際金融業務を収容するオフィス・ビルの世界最高の集積地域であった。表1は、衝突により破壊されたオフィス・ビルの規模を示している。すなわち、完全に破壊され姿を消したツインタワーを中心とする五つのワールド・トレード・センター複合体の床面積は1300万平方フィートであり、その規模はアトランタまたはマイアミにおける全オフィス・ビルの床面積に匹敵する²⁾。これに加えて、センターに隣接して深刻なダメージを受けたオフィス・ビルの床面積は1700万平方フィートの達した。なお、この地域で営業していた高級ホテル・マリOTTも完全に消滅したが、オフィスビルではないので表に含まれていない。さらに灰にまみれたり、窓がこわれたり、疎開を余儀なくされた周辺地区における多くのビルの被害も、算入されていない。表1は、このように不完全な、きわめて控えめな計測であり、今後、広い範囲にしかも持続的に現れた「隠れた被害」を加えなければならない。

しかしこうした限界を考慮してもなお、それは事件がニューヨークの経

2) City of New York, Office of the Comptroller, *The Impact of the September 11 WTC Attack on NYC's Economy and Revenues*, October, 2001, pp.4- 5.

表1 9月11日に失われ、被害を受けたオフィス・スペース
1000平方フィート

場 所	喪失面積	被害面積	合 計
1 WTC タワー	4,761		4,761
2 WTC タワー	4,761		4,761
7 WTC	2,000		2,000
5 WTC	784		784
4 WTC	576		576
6 WTC	538		538
2 ワールドフィナンシャルセンター		2,591	2,591
3 ワールドフィナンシャルセンター		2,264	2,264
1 リバティプラザ		2,121	2,121
4 ワールドフィナンシャルセンター		2,084	2,084
1 ワールドフィナンシャルセンター		1,462	1,462
1 バンカーズトラストプラザ		1,415	1,415
140 ウェストストリート		1,172	1,172
90 チャーチストリート		950	950
195 ブロードウェイ		875	875
22 コートランドストリート		668	668
30 ウェストブロードウェイ		381	381
90 ウェストストリート		350	350
130 セイダーストリート		135	135
114 リバティストリート		69	69
26 コートランドストリート		25	25
106 リバティストリート		18	18
110 リバティストリート		6	6
合 計	13,420	16,586	30,006

備考：WTC＝ワールドトレードセンター

Cushman & Wakefield は失し被害を受けた面積を2600万平方フィートと見積り、また Insignia/ESG は2500万平方フィートと見積っている。

(出典) *The New York Times*, September 23, 2001, P.RE2.

(出所) City of New York, Office of the Comptroller, *The Impact of the September 11 WTC Attack on NYC's Economy and Revenues*, October 4, 2001, p.5 から作成。

済に与えた打撃の大きさを表す資料であるといえよう。完全に消滅したワールド・トレード・センター複合体の面積はマンハッタンにおける全オフィス・ビルのその3%にあたり、隣接被害地域を加えるとマンハッタンのオフィス面積の6~7%を占めた。これを立地、規模、アメニティなどの面でクラスAの高い評価を受けるオフィスのスペースについてみると、消失面積はマンハッタンにおける5%、ダウタウン地区のその21%にあたる。さらに隣接スペースを加えると、破壊の規模はマンハッタン全域におけるクラスAのオフィス面積の11%、ダウタウンのその44%を占める。崩壊したワールド・トレード・センター複合体では5万人が働いていたが、これに隣接ビルを合わせると10万人の働く空間が、短時間のうちに消滅したことになる。オフィスが破壊された結果、移転を余儀なくされた企業は約600社であった³⁾。

2 雇用の減少と不動産市場の悪化

9月11日の出来事は、短期間にかつてない大規模な雇用減少を引き起こした。すなわち、2001年における市内の民間雇用は、第3四半期までに前年同期(7万5000人)に比べると少ないとはいえ、なお1万6000人の増加を記録しているが、第4四半期には9万4000人の減少となったのである(表2参照)。第1に、それは被害地区に立地していた約600社の臨時的・恒久的な移転により、その雇用の約30%が流出したことから生じた。最も大きな影響を与えたのはダウタウンの全雇用35万人の約半分を占めて、ニューヨーク経済の中枢を支えていたFIRE部門(金融業、保険業、不動産業)の雇用が2万6000人減少したことである。第2に、サービス部門の雇用減少(3万5000人)の大きな部分はビジネス・サービス業で生れたが、さらにニューヨーク経済のもう一つの基盤であった観光産業(ホテル・旅行業)が大きな打撃をこうむったことから生じた。そして商業部門の広範な業

3) Ibid, p.5.

表2 ニューヨーク市の雇用変化 (1,000人)

	2001年9月11日 以前 ⁽¹⁾	9月11日 以後 ⁽²⁾	2000～2001年 平均
総計	7.8	(86.2)	19.7
民間部門	16.3	(93.7)	23.5
建設業	3.8	(0.2)	5.9
製造業	(8.2)	(7.5)	12.8
商業	(0.7)	(15.2)	3.5
交通・公益事業	1.6	(10.5)	0.4
金融・保険・不動産業	(4.7)	(25.8)	(7.3)
サービス業	24.5	(34.7)	33.8
政府部門	8.5	7.5	(3.8)

備考：(1) 2001年第3四半期まで

(2) 2001年第4四半期

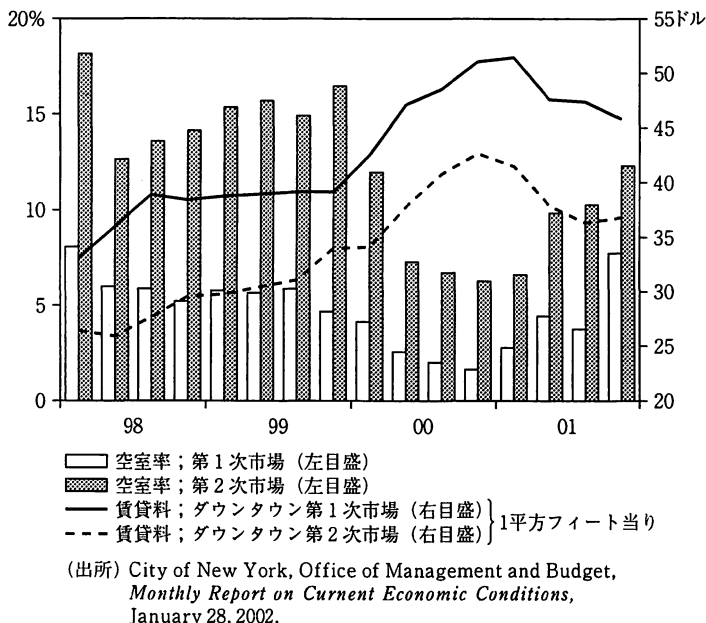
() 内はマイナス数値

(出所) City of New York, Office of Management and Budget. February 2002.

種における雇用減少もまた観光産業の不振と関連している。最後に9月11日以後に行われた航空計画の大幅な削減による航空業のレイオフから、運輸・公益事業部門の雇用が減少した。こうして2001年末の民間雇用は、前年末より約1万人減って314万9000人となり、失業率は過去3年間で最も高い7.4%に上昇した。

ニューヨーク市の営業用不動産市場は、1990年代後半を通じて市況に大きな影響を与えてきたウォールストリートとシリコンアレイの景況停滞により2001年初めからすでに冷却し始めていたが、9月11日以降さらに悪化した。事件によって3000平方フィートのオフィス・スペースが破壊されたにもかかわらず、第4四半期におけるダウントウンの立地、規模、アメニティなどの面で高い評価を受ける一次不動産市場の空室率は7.7%へ高まり、年間家賃の水準も10%低下した。それよりグレードの低い二次市場の振幅はさらに大きく、12.2%の空室率上昇、13%の家賃低下となった(図1参照)。同じ傾向はミッドタウンにも現れている。こうした現象が生れたのは、市の経済活動の全般的悪化に加えて、1990年代の後半に賃貸契約がなされて遊休していた大量の不動産資産が又貸しによる収入獲得を目的と

図1 マンハッタンの不動産市場の変化



して、市場に供給されたためである⁴⁾。

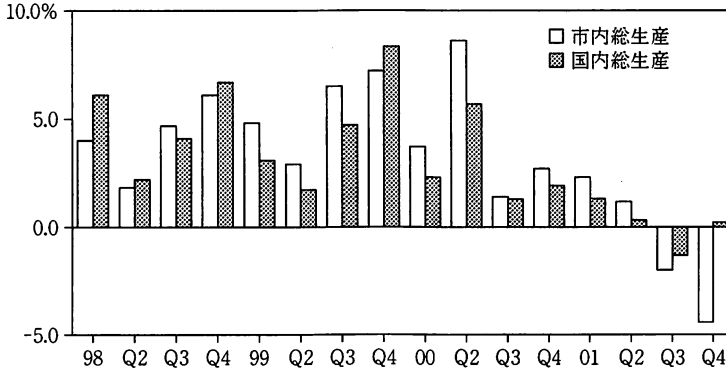
3 市内総生産の低下

9月11日に先立つアメリカ経済は下降局面にあり、2001年第3四半期(7-9月)の国内総生産は前年同期とくらべて1.3%低下していた。ニューヨークの市内総生産もまたマイナス2%となっている。しかし9月11日以後の第4四半期(10-12月)にはいると、国内総生産は0.2%の上昇に転じた。それは「テロ撲滅戦争」の開始の結果、国防支出が大部分を占める政府支出が急増したこと(9.9%)、民間消費支出が耐久財購入を中心に増加したことによる(5.5%)。これに対してニューヨークの市内総生産は4%のマイナスを記録した。図2のように、2001年第3四半期までの市内総生産

4) City of New York, Office of Management and Budget, *Monthly Report on Current Economic Conditions*, January, 2002.

額は、1990年代の後半から振幅に違いがあるものの国内総生産額の増減と同じパターンを示してきたが、2001年の第4四半期において異なったものとなった。それは9月11日の出来事がニューヨーク市に与えた特別に大きな衝撃を示すものである。

図2 国内総生産と市内総生産の変化率（実質値）



備考：GDPデータはU. S. Department of Commerceより。2001年第4クオータの数值は暫定値。GCPデータはニューヨーク市収入役事務局計算による。1996年を基準年として実質値を算出した。

(出所) New York City, Office of Comptroller, *Economic Notes*, Vol. X, No1, February 2002.

III 財政に対する衝撃—「財政計画」の改訂—

9月11日の事件はニューヨーク市だけでなく連邦政府やニューヨーク州の財政にも大きな衝撃を与えた。すでに述べた連邦の国防支出の急増もそうした衝撃の一つであるが、連邦議会はまた事件の直後に、災害救援、安全対策、インフラシステムの再建、災害復興活動その他の関連諸活動のために400億ドルを支出する緊急法を可決した。またニューヨーク州議会は、事件直後の9月13日に、9月11日の事件に起因して必要となる差し迫った現金出費に対応するためにニューヨーク市の金融公社（Transitional Finance Authority）の債権発行権限を25億ドル追加することを議決した。

10月4日、金融公社はこの権限にもとづき10億ドルのニューヨーク市復興短期証券 (New York City Recovery Note) を発行した。

このような状況のもとで10月9日、ジュリアーニ市長が公表した『2001年9月11日のテロリストの攻撃の財政的意味』は、ニューヨーク市政を担当する最高級の公職者が、市の財政に与える事件の影響を分析した最初の文書である。それはまず第1に、2002年度から03年度に至急に必要となる追加的な災害救済歳出額 (経常予算と資本予算の合計) を、大づかみに114億ドルと見積っている。その内訳は表3のように、警察、消防、清掃、保健・社会サービスなど市の行政部門の経費38億ドル、テロリスト対策として14億ドル、ワールド・トレード・センター跡地の瓦礫の除去と整備にあたる建設会社との契約支出50億ドル、経済安定・復興プログラムとして10

表3 WTC災害緊急救援経費⁽¹⁾ (100万ドル)

1. 部局経費	
警察局	1,922
消防局	395
清掃局	420
保健・社会サービス局	321
その他	720
小 計	3,778
2. テロリスト防衛準備資金	1,360
3. 緊急建設契約 ⁽²⁾	5,000
4. 経済安定・復興計画 ⁽³⁾	975
5. 道路その他インフラストラクチュア	250
6. 埋葬費	50
合 計	11,413

備考：(1) ニューヨーク州の機関、都市交通公社、ポートオーソリティに関連する経費を含んでいない。

(2) 取壊し、瓦礫除去、WTC敷地の安定と補修など。

(3) ビジネス活動の当面の維持と、復旧、復興の推進。

(出所) City of New York, *Fiscal Implications of the September 11, 2001 Terrorist Attack*, October 9, 2001, p.17.

億ドル、道路などのインフラ補修費2.5億ドル、犠牲者の埋葬経費0.5億ドルである。第2に、2002年度の税収は当初予算とくらべて10億ドル減少し、前年度にくらべて7.6%の減収になると見込まれた（表4）。減収額が最も大きいのは個人所得税と売上税であるが、減少率で見ると抵当登録税、不動産譲渡税、公益事業税が30%以上の減収になるとされている。固定資産税は4%の増収となっているが、オフィス・ビルの消滅による減収が現れるのは2003年度からである。

表4 税収予測の変化 (100万ドル, %)

	実 績			2002年度			
	2000年度	2001年度	増減	当初予算	9月11日の影響	改訂見込	増減見込 ⁽¹⁾
固定資産税	7,790	8,156	4.7	8,478	—	8,478	3.9
個人所得税	5,153	5,331	3.5	4,514	-276	4,238	-20.5
一般法人税	1,779	1,735	-2.5	1,475	-54	1,421	-18.1
金融法人税	347	424	22.2	359	—	359	-15.3
非法人事業税	805	820	1.9	802	-20	782	-4.6
売上使用税	3,509	3,662	4.4	3,710	-272	3,438	-6.1
賃貸事務所税	344	377	9.6	356	-11	345	-8.5
抵当登録税	483	407	-15.7	340	-68	272	-33.2
不動産譲渡税	403	473	17.4	418	-88	330	-30.2
公益事業税	247	300	21.5	276	—	276	-8.0
ホテル税	219	242	10.5	246	-86	160	-33.9
その他	504	413	-18.1	563	-74	489	18.4
租税監査収入	416	401	-3.6	487	-51	436	8.7
合計	21,999	22,741	3.4	22,024	-1,000	21,024	-7.6

備考：（1）2001年度実績との比較。

（出所）City of New York, *ibid.* p.8.

この市長の文書と前後して、市の財政に関する権限を有する公的諸機関からいくつかの分析が発表された。まず第1に、10月4日に発表された市の収入役の分析は、事件による人的・物的損害と引続く経済の停滞が2002年度と03年度の市税収入減に帰着する金額を、それぞれ7億4000万ドル、5億7000万ドルと見積もっている⁵⁾。第2に、10月31日付の市議会財政課の推計では、2002年度と03年度の減収額がそれぞれ6.45億ドル、8.9億ドルと

5) Office of Comptroller, *op. cit.*, p.26.

なっている⁶⁾。さらに第3に、市長および議会から独立して市の財政問題を分析する独立予算局 (Independent Budget Office) は、2002年度の減収見こみ額を最低5.69億ドルから最高9.25億ドルの間、03年度のそれを10億ドルから18億ドルの間と推計した⁷⁾。

ところで、ニューヨーク市の現行予算制度の根幹となっているのは「財政計画」(financial plan) という制度である。それはニューヨーク市の財政が破綻の危機に直面した1975年に成立した州法である財政緊急事態法 (Financial Emergency Act)により1978年度から導入された。「財政計画」は、一般許容会計原則 (Generally Accepted Accounting Principles, GAAP) にもとづく発生主義によって、4年を対象期間として作成され、その中に資本的収支を除く全ての経常収支の均衡計画が示されなければならない。市長が毎年4月26日までに議会へ送付する執行府予算 (Executive Budget) は、7月1日から始まる次年度をふくむ「財政4ヵ年計画」を土台としている。市長は議会における予算議決から30日以内に、執行府予算における「財政4ヵ年計画」を予算審議の結果を踏まえて改訂し発表しなければならない。さらに市長にはこの「改訂財政計画」を、予算執行途上に生じた収支見込みの変化に対応して、適当なスケジュールで (通例では四半期毎に)改訂することが義務付けられている⁸⁾。このような仕組みで運営される「財政計画」は、州の機関である財政統制委員会へ提出され、その監視のもとに置かれている。

以上のように「財政計画」は市の予算作成と執行の過程を規制している最も基本的な制度である。それ故、ここで9月11日の衝撃が「財政計画」の改訂にどのように現れたかを検討しよう。

6) City of New York, City Council Finance Division, *Budget Gap Analysis: Implications of September 11th: 2001, October, 31, 2001.*

7) Independent Budget Office, "Tax Revenue Update: City Faces Significant Shortfalls from Adopted Budget," *Fiscal Brief*, November 2001.

8) ニューヨーク市憲章第250条, 第258条。

まず表5は、2002年度予算の採択のあと昨年6月13日に、ジュリアーニ市長から議会と州財政統制委員会へ送付された「財政4ヵ年計画」である（以後6月計画と呼ぶ）。歳入は租税を中心とする市の自己資金（City Fund）と連邦および州からの使途指定補助金で構成されている。歳入のな

表5 財政収支4ヵ年計画（2001年6月） (100万ドル)

項目	会計年度	2002	2003	2004	2005
歳入					
税収					
固定資産税		8,478	8,938	9,362	9,794
その他の租税		13,731	14,412	15,086	15,850
租税監査収入		487	427	427	427
減税計画		(100)	(200)	(200)	(200)
その他の収入		4,663	3,997	4,062	4,049
一般政府間援助		706	632	632	632
その他の特定補助金		392	360	352	344
控除：市内部収入		(1,344)	(1,302)	(1,257)	(1,257)
特定補助金の不許可		(15)	(15)	(15)	(15)
小計：自己資金合計		26,998	27,249	28,449	29,624
基金間収入		317	311	311	311
自己資金・基金間収入総計		27,315	27,560	28,760	29,935
連邦特定補助金		4,442	4,117	4,090	4,089
州特定補助金		7,941	8,036	8,126	8,204
歳入 総計		39,698	39,713	40,976	42,228
歳出					
人件費		21,938	22,437	22,755	23,191
その他の経費		17,517	17,567	17,864	18,122
資本予算操入金		135	135	135	135
公債費		907	2,964	3,401	3,583
予算安定勘定		345			
自治体援助公社公債費		—	490	489	490
一般予備費		200	200	200	200
小計		41,042	43,793	44,844	45,721
控除：市内部支出		(1,344)	(1,302)	(1,257)	(1,257)
歳出 総計		39,698	42,491	43,587	44,464
解消すべき収支差額		—	(2,778)	(2,611)	(2,236)

備考：（ ）内はマイナス値

(出所) Office of Management and Budget, June 13, 2001.

かで注目されるのは減税計画による減収が計上されていることである。他方、歳出は使途別に示され、その中には現在の会計年度中に生れる必要に備える一般予備費と、次年度以後における支出に充当するために積み立てる予算安定勘定が含まれている。後者は予知しがたい将来の財政事情に対するクッションとして、1998年度から公債費基金の中に設けられものである。また近年、経常会計から資本金会計への組入れが計上されるようになった。この6月計画によると、開始された2002年会計年度の一般会計は、396.98億ドルの歳入総額の中から3.45億ドルの余剰を予算安定勘定に積み立てたうえで収支均衡を達成するとされている。そして引続く3年度については、それぞれ27.78億ドル、26.11億ドル、22.36億ドルの収支差額が発生すると見込まれていた。これらの収支差額は、それぞれの年度内に一般会計の均衡を達成するために縮小しなければならない調整額の見込みである。この調整計画を収支差額解消計画 (Gap Closing Plan) という。

さて、ジュリアーニ市長は昨年10月9日に「改訂財政計画」を議会と財政統制委員会へ送付した。そこには、6月計画の後に発生した財政事情の変化が示されている(表6参照)。これによると9月11日以前にすでに2.61億ドルの収支差額が発生し、さらに、6月計画はまだ実現の目途が立たな

表 6 2002会計年度財政計画暫定改訂

(100万ドル)

9月11日以前の変化：	
州と連邦の措置	— 145
制服公務員労組との労働協約妥結	— 150
その他の支出変化	34
小 計	— 261
財政計画のリスク：	
場外馬券場の売却	— 250
株式譲渡促進基金	— 114
小 計	— 364
9月11日の歳入に対する衝撃の暫定見込：	—1,000
解消すべき収支差額見込合計	—1,625

(出所) City of New York, op. cit., p.5.

い二つの事項による差額発生リスクが3.64億ドルと見積もられている。そして第3に、9月11日の事件の影響により予測される税収の減少が10億ドルである。こうして10月7日の「改訂財政計画」では、2002年度に解消すべき収支差額が16.25億ドルと見込まれた⁹⁾。

IV ブルームバーグ市政の位置と課題 —市民予算委員会の分析—

1 財政ストレスの状況

市民予算委員会（Citizens Budget Commission）は1932年に設立され、ニューヨークの財政分析に関する長い歴史を有する民間非営利団体である。同委員会が昨年12月に開催した「ニューヨーク市の変化する財政的展望」を討議する会議に提出されたレポートは、9月11日後の財政の現状と課題を歴史的な視野から明かにした貴重な分析である。

このレポートはまず、昨年の秋に行われたいくつかの公的機関による分析をとりまとめ、予測されている財政収支差額の発生原因とその規模を示している（表7参照）。それによると、2002年度における収支差額は11.94億ドルから16.25億ドルの幅で予測され、03年度のそれは40.44億ドルから49.54億ドルに広がるであろう。

こうした分析をもとにすれば、今年1月から始まるブルームバーグ市政は、少なくとも12億ドル見込まれている現会計年度の収支差額を6ヶ月の間に解消すると同時に、およそ40億ドル以上と見込まれている収支差額の解消計画を含んだ2003年度の予算を作成するという大きな課題を背負うことになる。2003年度の収支差額は市の自己資金収入見込みの13～16%にあたる。このような厳しい財政ストレスの状況を理解するために、レポート

9) 財政計画はジュリアーニ市長のもとでさらに2度改定された。12月4日付の改訂では税収の減少が10億ドルと見込まれている。ついで12月31日付改訂計画では税収の減少を6.8億ドルと予測している。

表 7 予算収支差額の発生源と規模 (100万ドル)

事項	会計年度	
	2002	2003
採択された予算, 2001年6月:	0	2,778
9月11日以前の措置:	625	376
場外馬券売場の売却の減損	250	0
株式譲渡援助の減損	114	114
予算に計上済のその他の援助の減損	145	145
制服公務員労組との交渉妥結	150	152
経費節約	(34)	(35)
9月11日の攻撃と景気後退による歳入減:	569~1,000	890~1,800
合計 ⁽¹⁾	1,194~1,625	4,044~4,954

備考: (1) 2002年度の一般予備費2億ドル, および未充当の3.45億ドルの余剰を含まない。

(出所) Citizens Budget Commission, *Managing The Budget In The Bloomberg Administration*, December 2001, p.3.

は、「財政計画」が導入された1978年以後における過去6代の市長が就任した年に、前任者から引き継いだ予算の収支差額を算出し、さらに各市長が作成した最初の「財政4ヵ年計画」において予測されていた収支差額を検討している(表8参照)。

まず、1978年1月に前任者のチームからコッチ市長が引き継いだ予算の収支差額は7.63億ドル、市の自己資金経費の8.6%であった。そして「4ヵ年計画」の初年度である1979年度の収支差額は10.22億ドル、自己資金経費の11.4%と見込まれていた。しかし当時の市財政は再建途上にあつて、市長は単年度内に収支均衡を実現することを州法により免除され、収支均衡の目標年度は1982年度となっていた。これはコッチ市政第1期よりも大きな収支差額を単年度内に解消しなければならないブルームバーグ市政との大きな違いである。そして第1期コッチ市政は目標よりも1年早く1981年度に収支均衡を達成し、第2期と第3期のコッチ市政の初年度における収支差額見込みは、単年度に処理可能な規模に縮小した。ついで1990年に発足したディンキンス市政の収支差額の見積もりは初年度に処理可能な規模(市自己資金経費の5.1%)であったが、年度内に始まった景気後退による

表8 歴代市長就任年における暫定予算と財政計画：1978年－1998年

(100万ドル)

	就任年	1年目	2年目	3年目	4年目
コッチ第1期	1978	1979	1980	1981	1982
支出計画	14,066	14,217	14,512	14,750	15,129
市自己資金支出計画	8,836	8,935	9,023	9,091	9,259
予算収支差額	(763)	(1,022)	(1,104)	(1,063)	(954)
自己資金支出計画に対する割合	8.6%	11.4%	12.2%	11.7%	10.3%
実質経費	13,571	12,892	13,493	13,758	15,096
コッチ第2期	1982	1983	1984	1985	1986
支出計画	14,934	15,913	16,608	17,227	17,834
市自己資金支出計画	10,064	11,183	11,828	12,340	12,838
予算収支差額	0	(854)	(1,022)	(870)	(735)
自己資金支出計画に対する割合	0.0%	7.6%	8.6%	7.1%	5.7%
実質経費	15,096	15,564	16,992	18,732	20,155
コッチ第3期	1986	1987	1988	1989	1990
支出計画	20,418	21,587	22,813	23,720	24,520
市自己資金支出計画	13,980	15,608	16,775	17,650	18,412
予算収支差額	0	(577)	(1,149)	(1,018)	(849)
自己資金支出計画に対する割合	0.0%	3.7%	6.8%	5.8%	4.6%
実質経費	20,155	21,239	22,760	24,295	26,087
ディンキンス	1990	1991	1992	1993	1994
支出計画	26,583	28,256	29,825	31,245	NA
市自己資金計画	18,530	20,027	21,256	22,313	NA
予算収支差額	(295)	(1,018)	(1,322)	(934)	NA
自己資金支出計画に対する割合	1.6%	5.1%	6.2%	4.2%	NA
実質経費	26,087	27,702	28,474	30,311	NA
ジュリアーニ第1期	1994	1995	1996	1997	1998
支出計画	31,735	33,006	34,439	35,389	36,433
市自己資金支出計画	21,906	23,586	24,887	25,709	26,619
予算収支差額	0	(2,261)	(3,167)	(3,253)	(3,316)
自己資金支出計画に対する割合	0.0%	9.6%	12.7%	12.7%	12.5%
実質経費	31,688	31,587	31,908	32,598	34,271
ジュリアーニ第2期	1998	1999	2000	2001	2002
支出計画	34,980	34,704	36,801	37,732	38,337
市自己資金支出計画	23,929	24,398	26,492	27,382	27,976
予算収支差額	(122)	(642)	(2,070)	(2,173)	(1,867)
自己資金支出計画に対する割合	0.5%	2.6%	7.8%	7.9%	6.7%
実質経費	34,271	35,465	37,520	40,906	NA

備考：支出計画は余剰に関して調整されていない。実質経費は経常余剰および金融公社、運輸インフラ整備公社公債費支出を調整している。

() 内はマイナス値。

Source: City of New York, Office of Management and Budget, *Preliminary Budget and Financial Plan*, January 20, 1978, January 15, 1982, January 6, 1986, February 1, 1990, February 2, 1994, and January 29, 1998.

(出所) Citizens Budget Commission, *Magaging The Budget In The Bloomberg Administration*, December 2001, p.7.

税収の減少により、「財政計画」が繰り返し改訂されなければならなかった。こうしてディンキンス市長は困難な予算運営に直面したが、解消すべき赤字額は第1期のコッチ市長やブルームバーグ市長よりも小さかった。そして1994年にディンキンス市政から均衡予算を引き継いだ第1期ジュリアーニ市政の「財政4ヵ年計画」は、引続く経済の停滞を反映して初年度に9.6%の収支差額を見込んだが、その第2期の初年度は相対的に軽微な収支差額見込み(2.6%)をもって開始されている。

以上のように、ブルームバーグ市長が直面している赤字額は、ニューヨーク市が財政危機の状態にあった1970年代のビーム市政期以後における市政の中で最悪のものである¹⁰⁾。

2 歴代市政の経済環境と予算政策

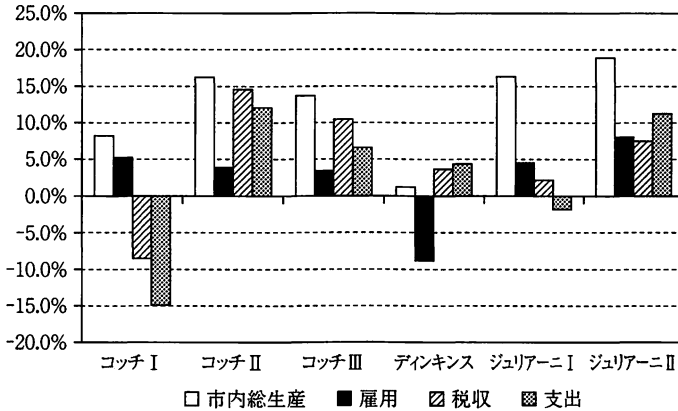
では市の財政がこのように悪化したのは何故か。レポートはこの問題を解明するために、歴代の市政をとりまく経済的環境のもとで採用された予算政策の特徴を検討し、それらの相互関係を分析している。

(1) コッチ市政期

コッチ市長が就任した1978年、ニューヨーク市経済は「大都市の衰退」といわれた最悪の状態にあった。市内の雇用は1969年から77年までに61万人減少していた。こうした経済環境により税収が落ち込むなかで、前任者から大きな財政赤字を引継いだ第1期コッチ市政が財政収支の均衡を達成したのは、実質15%の厳しい歳出削減であった(図3参照)。緊縮政策がとられたコッチ市政第1期に最大の減少率を示しているのは1978年に歳出総額の16%に達していた公債費であって、前市政期から引続き債務の返済に最も高い優先順位が置かれてきたことがわかる(図4参照)。ついで警察・

10) budget gap (予算収支差額) という概念は1978年までニューヨーク市の予算制度には存在しなかった。しかし1976年度にこの概念を適用すると、その予算収支差額が市の自己資金経費に占める割合は19%となる。Citizens Budget Commission, *Managing the Budget In The Bloomberg Administration*, December 2001, p.5.

図3 各市政期における市内総生産，雇用，税収，支出の動向
（インフレ調整後）

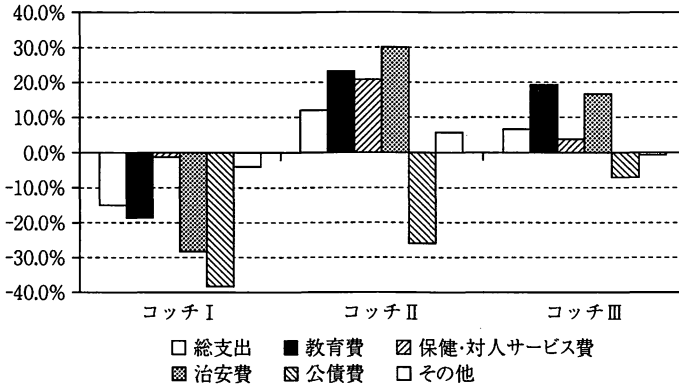


備考：ジュリアーニ II は2001会計年度までのデータである。

（出典）U. S. Bureau of Economic Analysis ; City of New York, Office of Comptroller, *Comprehensive Annual Financial Report, fiscal years 1979 to 2000 editions*. インフレ調整は U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *CPI for All Urban Consumers, NY-Northeastern NJ ; All items* を基準としている。

（出所）Citizens Budget Commission, *ibid.*, p. 17.

図4 コッチ市政期の機能別歳出の変化



備考：州と連邦の医療扶助経費の表示方法の変化を勘案して1978年の歳出を調整した。

（出所）Citizens Budget Commission, *ibid.*, p. 12.

消防・矯正など治安関係費が大きく削減された。しかし減少額でみると削減がより大きいのは、1978年に歳出総額の20%を占めていた教育費である。これに対して1978年に歳出総額の30%を占めていた保健・対人サービス費の減少はわずかであった。コッチ市政の第2期から始まった市内総生産の大幅な拡大は1987年のブラック・マンデーまで続いた。税金の増大に対応する形で第2期と第3期の歳出はそれぞれ12%と7%の伸びを記録したがそれはなお税金の伸び率を下回っていた。公債費が減少を続けるのは、1970年代の財政危機とその後の期間に資本予算が最小限に圧縮されていた結果、後年度の公債費の支払いが縮小したためであって、それは増加する歳入を他の経費に充当する余裕を与えた。こうして1982年から90年までに教育費と保健・対人サービス費が増加したが、それは1980年代に大きな社会問題となった生徒の就学放棄、ホームレス、エイズ、クラックなどの急増に対応する必要に迫られたものでもあった¹¹⁾。

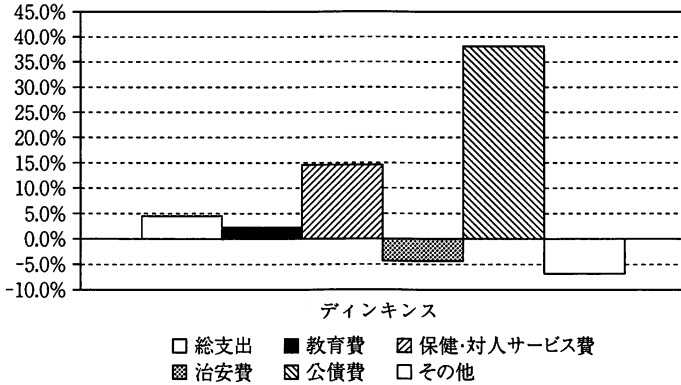
(2) ディンキンス市政期

ディンキンス市政では、市内総生産の大幅な収縮と大きな雇用減少が市の財政を圧迫したことに伴って、財源確保のために固定資産税と個人所得税の増税が導入された(図3)。歳出の増加は4%に抑制されたが、図5を見ると公債費が突出して増加している。これは、コッチ市政第3期に急増した資本予算の契約執行の影響がディンキンス市政期に現れたものである。公債費が歳出総額に占める割合は1994年度には9%に上昇して財政を圧迫した。さらに不況の影響を受けて公的扶助と貧困家計への医療扶助(メディケイド)の急増したことによって、保健・対人サービス費が増加した。これに対して治安関係費は削減されたが、「安全な街路・安全な町」のローガンのもと警察費には高い優先順位が与えられて、制服警察官が5000人動員された。これはジュリアーニ市政に引き継がれていく予算政策の流れである¹²⁾。

11) Ibid., pp.10-13.

12) Ibid., pp.17-18.

図5 デインキンス市政期の機能別歳出の変化



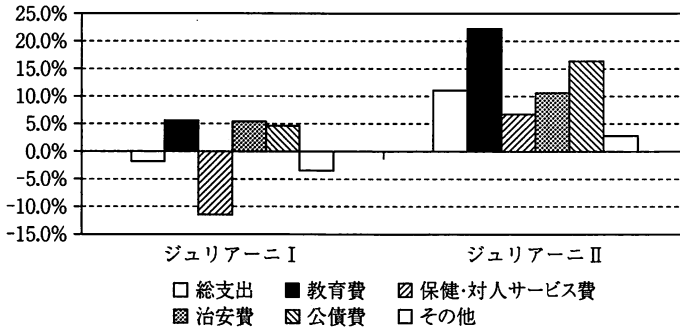
(出所) Citizens Budget Commission, *ibid.*, p. 17.

(3) ジュリアーニ市政期

第1期ジュリアーニ市政の後半から始まったニューヨーク市の経済の大きな拡大は、第2期において最高の水準に達した(図3)。第1期の歳出がマイナスに抑えられるなかで、前市政の歳出の優先順位が組替えられて保健・対人サービス費が大幅な削減をこうむった。保健・対人サービス費の抑制は第2期にも続いたが、それは経済の活況と連邦政府の社会福祉改革による受給資格の変更の結果、公的扶助受給者が大幅に減少したことによるものである。これに代わって高い優先順位が与えられたのは、教育費と治安関係費である。とりわけ第2期の教育費は突出した拡大を示し、教員が9000人増員されている。治安関係費の増大は、前市政の政策を受けて警察費に集中している。しかしまた第2期に入ると資本予算の拡大により借入れが増大した結果として公債費が増加し、財政硬直化の要因を次期市政に残したことも重要である(図6)。さらにジュリアーニ市政の際立った特徴は、経済開発政策として大規模な減税政策が行われたことである¹³⁾。表9

13) ジュリアーニ市長は1999年度の執行府予算に添えたメッセージの中で次のように述べている。「1994年以来、ニューヨークにおけるわれわれの施策の最もめざましい

図 6 ジュリアーニ市政期の機能別歳出の変化



(出所) Citizens Budget Commission, *ibid.*, p. 20.

は 6 代 3 人の市長時代にとられた租税政策の結果を示している。ここには州政府の政策も加えられているが、ジュリアーニ市政期にニューヨーク市経済の最も活力ある部門を対象として大規模な減税政策が進められたことが示されている。しかしこのような減税政策は市の租税収入の停滞に大きな影響を与えることとなった。すなわち、ふたたび図 3 を見ると、ジュリアーニ市政の第 2 期に入ると経済の異常な活況のもとで歳出は 11% の増加を示したが、租税収入の伸び率はそれを下回っている。こうして第 2 期に入ると歳出は歳入を上回る速さで増加し、拡大する経済から生れる財政余剰の多くは将来に備えて蓄積されることなくされることなく、次年度のうちに使い尽くされる状態になっていた。ブルームバーグ市政が引き継いだ

構成要素の一つは、減税計画を着実に制定することが出来たことである。それまでは、減税が市の予算哲学の重要な構成要素の一つであると考えられたことはなかった。よく考えられ目標を定めた減税をイデオロギーが妨げたのである。伝統的な考えによれば、減税は政府の財源を犠牲にする。ニューヨーク市はこれまで、目標を定めた減税がいかに投資を奨励し、経済開発を促進し、雇用を創り出すかを考えたことがなかったのだ。1994 年以来、われわれは 20 億ドル以上の減税を行い、民間部門の雇用が 1998 年の記録的な 8 万 4000 人の増加を含めて約 30 万人も生れることを奨励したのである。」City of New York, *Executive Budget Fiscal Year 1999*, April, 1998.

表9 各市政期における租税政策の税収に対する影響
市政期の最後の年度における税収 (100万ドル)

	コッチ市政(1984年以後)		ディンキンス市政		ジュリアーニ市政	
	州の発議	市の発議	州の発議	市の発議	州の発議	市の発議
固定資産税	—	—	—	867	(127)	(200)
個人所得税	—	(91)	—	711	(1,078)	(1,100)
一般売上税	15	5	32	129	(96)	(264)
一般法人税	—	14	—	—	(138)	(100)
金融法人税	—	—	—	—	(1)	—
非法人事業税	—	(17)	—	—	63	(89)
賃貸事務所税	—	(7)	—	(3)	—	(439)
抵当登録税	—	5	—	44	9	—
不動産譲渡税	—	59	—	—	7	(2)
公益事業税	—	12	—	71	(44)	(6)
ホテル利用税	—	88	—	12	—	(27)
営業自動車税	—	13	—	—	—	—
コイン操作娛樂機	—	1	—	—	—	—
その他	—	—	—	—	—	(8)
小計	15	82	32	1,832	(1,405)	(2,236)
総計	97		1,864		(3,641)	
2000年ドル価値	129		2,142		(3,451)	

出典：City of New York, Office of Management and Budget, *Forecast Documentation, Adopted Budget FY2001-2005*, June 2001.

1985会計年度以前の比較可能データは入手できない。

備考：()内はマイナス値

(出所) Citizens Budget Commission, *ibid.*, p.16.

大きい収支差額は、9月11日の出来事により異常に膨張したとはいえ、前市政期の予算政策にはらまれていたこうした問題が顕在化した結果でもあったと言ってよい。

V ブルームバーグ市長の暫定予算

ニューヨーク市憲章によれば、市長は毎年1月16日までに暫定予算を作成し、議会、収入役、区長、都市計画委員会へ提出しなければならない。

暫定予算には次年度の収支均衡計画と引続く3ヵ年の収支見込みを示す

「財政計画」が含まれている。ブルームバーグ新市長の暫定予算は、定め

られた期日より遅れて今年2月13日に提出されたが、それに添えられた市長のメッセージには、昨年の6月計画以後、暫定予算の作成までに生じた収支見通しの変化が簡潔に示されている。メッセージはこう述べている。

「2002年度予算が2001年6月に採択されたときには、2002年度中に3.45億ドルの余剰が見込まれ、2003年度には31億ドルの収支差額の発生が見込まれていた。しかし当初見込まれた支出が変化したこと、期待した連邦や州からの援助がなかったこと、場外馬券売場の売却が出来なかったこと等により、2001年8月末には、2002年度中に6.6億ドルの収支差額が生じることが明らかになっていた。こうした変化は財政計画の後年度における収支差額をさらに拡大することになり、2003年度の差額は31億ドルから38億ドルへひろがり、04年度と05年度にはそれぞれ42億ドル、45億ドルとなった。9月11日のテロリストの攻撃は、市の予算に劇的な衝撃を与えた。攻撃に起因する市の収入の損失は、2002年度に7.92億ドル、2003年度に13億ドルとなる。(議会が付加個人所得税の減税を延長しないことをすでに決定したので、2002年度には1.72億ドル、2003年度には3.45億ドルの増収となり、この損失を部分的に和らげる)その結果として、解消すべき収支差額は2002年度に13億ドル(2001年6月には3.45億ドルの余剰が見込まれていたのに)、2003年度に48億ドルとなる(それは2001年6月には31億ドルであった)¹⁴⁾。」

さて表10は、以上のような収支差額の発生の状態とそれを解消するためのGap Closing Planを示す「改訂財政計画」の要約である。2002年度の収支差額は昨年12月に市民予算委員会がまとめた各種推計額の下限をやや上回る。それは市の各部局における経費削減と税外収入(利子、家賃、料金、罰金などの増収)により解消するとされている。

2003年度に見込まれている収支差額は各種推計の上限をやや下回るとはいえ、市の自己財源に対する比率は18%程度となる。これは財政危機に直

14) City of New York, *Financial Plan Fiscal Year 2002-2006*, February 2002.

表10 改訂財政計画の要約

(100万ドル)

事 項	会計年度			
	2002	2003	2004	2005
2001年6月に採択された余剰(欠損)： 欠損の増減：	345	-3,123	-2,611	-2,236
6月計画以後の支出予測の変化	-331	-564	-1,576	-1,952
6月計画以後の州、連邦の措置の変化	-233	-246	-266	-266
場外馬券売場売却の遅延およびその 他租外収入の変化	-447	121	226	-37
9月11日以前の欠損額：	-660	-3,812	-4,227	-4,491
9月11日に起因する租収減少	-792	-1,303	-1,176	-1,255
個人所得税減税計画の不成立	172	349	370	390
解消すべき欠損額（2月計画）	-1,286	-4,766	-5,033	-5,356
収支差額解消計画：				
部局経費削減および税外収入増加	1,286	1,866	1,334	1,280
州および連邦措置への働きかけ		800	500	500
FRINGE BENEFIT 費用の抑制		500	525	550
早期退職促進		100	100	100
金融公社の資金借入れ		1,500	-	
合 計	1,286	4,766	2,459	2,430
収支差額の残余	-	-	-2,574	-2,926

(出所) *Financial Plan, Fiscal Year 2002-2006*, February 13, 2002 から作成した。

面していた1970年代のビーム市政期に匹敵する大きな規模である。「われわれは協働によってのみ財政的挑戦を乗り越えることができる。われわれは困難な予算選択をしなければならない。420億ドルにのぼる市の全予算のうち270億ドルは、上級政府から強制された支出または非裁量的支出である。それゆえ残された149億ドルに注目して(そのうち50%は教育委員会と警察局で支出されている)、部局費用の削減を計画しなければならない。しかし48億ドルの収支差額を費用削減のみで解消することは無分別であり、無責任でもある。」ブルームバーグ市長のメッセージは2003年度予算をめぐる財政ストレスの状況をこのように説明し、5つの主要な部分からなる収支差額解消計画を提案している。すなわち、①費用削減、②増収、③プログラムやプロジェクトの延期、④連邦および州の立法や決定をもとめる働きかけ、⑤2003年度に現れる9月11日の影響を緩和するために、州から与えら

れた金融公社の権限による借入れ。

このうち、連邦や州への要望による経費減少額は約8億ドルであるが、それらは今後の折衝や交渉の成り行きに依存する不確実性を含んでいる。以下では約40億ドルにのぼるその他の収支差額解消計画の問題点を検討しよう。それらは、主としてニューヨーク市独自の決定でなされる計画である。

先ず第1に、約18.7億ドルの費用削減・増収策のなかで部局別計画が15億ドルを占めている。最も大きいのは教育費であり、計画全体の26%に達する。ついで警察費が13%であって、さらにそれに清掃費、消防費、矯正費を合わせた制服部局の計画が全体の28%を占めている。こうして教育費と制服部局経費の削減・増収が部局計画全体の過半に達する。

また計画全体に占める割合は小さいが、各部局予算の10%を超える削減が行われるのは、児童サービス (17%)、ホームレスサービス (10%)、高齢者サービス (16%)、住宅保全開発 (15%)、建築 (14%)、公園 (13%)、図書館 (15%)、文化 (15%) などである。独立予算局の分析を報道したニューヨーク・タイムズの記事によれば、こうした部局計画のなかには、次のような事項が含まれている。金属・ガラス・プラスチック製品のリサイクル事業の停止、デイケアサービス・ホームレスサービスの縮小、高齢者センターの閉鎖と開設計画の取りやめ、公園維持費の削減、図書館費・文化費の削減、市立大学の高齢者奨学金プログラムの削減、電話税などの増税、自動車駐車料など各種料金の値上げ、各種罰金の増額など。さらにこのような部局別計画と別に公債借り替えや資本予算契約の19%の減額による公債費の削減、調達費節約、タバコ税の増税などが計画されている。以上のような経費削減・増収策は、これまでニューヨーク市民が享受してきた公共サービスの水準に大きな影響を与えるものである。

第2に、早期退職勧奨計画の促進とFRINGE・ベネフィット費用の抑制により6億ドルの費用削減を図る計画は、市職員の利益に影響を与え、市の公務員労働組合との協議・交渉の対象となる事項である。

第3に、不足する経常財源を満たすために金融公社が15億ドルを借入れ

る計画は、州の授権した追加的権限にもとづくとはいえ、1970年代に財政危機をもたらした原因としてきびしく批判された行為の復活である。金融公社は本来、市の交通施設、道路、上下水道、橋梁、トンネル、住宅などを整備する長期予算計画の財源調達機関の一つであって、115億ドルの債券や短期証券を発行する権限をもっている。その借入れの返済は市の個人所得税収入により保証されねばならず、また個人所得税収入が定められた公債費比率を充足できないときには、他の歳入により保証されねばならないのである。それゆえ市長の暫定予算発表の翌日、ニューヨーク・タイムズは次のように論評した。「おそらく昨日、最も注意を集め、またブルームバーグ氏が最も守勢に立ったように見えたのは、経常経費を賄うために15億ドルの新たな債券を発行するという彼の決定である。市の経常経費を賄うために赤字公債—将来の納税者が利子をつけて返済しなければならない資金—に頼ることは、市が小切手を支払うために毎日借金を続け、現金を入手できなかった1970年代の財政危機における悪夢のようなサイクルに逆戻りする行為である。¹⁵⁾」

さて、以上のようにブルームバーグ市長の暫定予算は、ニューヨーク市の財政が1970年代以来の困難に直面していることを示している。新市長の予算政策の方向を示した最初の文書である暫定予算はその後、議会、コミュニティ・ボード、独立予算委員会、財政統制委員会、市民予算委員会などの多くの機関や組織で検討され、その結果が4月26日までに作成される市長の執行府予算に影響を与える。執行府予算はさらに予算審議の過程で修正され、6月5日までに議決されて法律となる。暫定予算に盛り込まれた多くの問題点がこの過程でいかに取り扱われ、また市の経済の変化が予算決定の過程にどのような影響を与えるか、などを追跡することは今後の課題である。

（本稿は平成13年度関西大学研修員として行った研究の一部である）

15) *The New York Times*, February 14, B4.