

[研究ノート] 財政危機後のニューヨーク市の予算 過程

その他のタイトル	[Research Note] Budgetary Process of New York City after the Fiscal Crisis
著者	横田 茂
雑誌名	関西大学商學論集
巻	43
号	6
ページ	1337-1365
発行年	1999-02-25
URL	http://hdl.handle.net/10112/00019108

【研究ノート】

財政危機後のニューヨーク市の予算過程

横 田 茂

I. はじめに

1975年のニューヨーク市の財政危機は、1978年にカリフォルニアの住民投票で不動産税を引下げる「プロポジション13」が受け入れられたことをきっかけに全国にひろがった反税運動と共に、財政思潮における新保守主義の台頭を決定的にしたという意味でアメリカ財政史上画期的な出来事であった。1980年に「小さい政府」を政綱に掲げるレーガン大統領が誕生した背景に、こうした新保守主義の財政思潮が存在したことはよく知られている。ニューヨーク市の財政危機の救済のために1975年に制定された州法、財政緊急事態法 (Financial Emergency Act) は、それ以前に制定された多くの法律を一括して対象とするオムニバス法であったが、これはレーガン政権誕生の直後に連邦議会で成立しその後の連邦支出削減と財政構造改革に道を開いた Omunibus Budget Reconciliation Act of 1981 を先取りする性格をもっていた。

こうした新しい財政思潮が台頭するなかで、予算過程に参加する社会諸集団の政治的機能に注目し、その取引過程を支配している増分主義 (incrementalism) の政治的合理性を積極的に評価する予算理論に対する批判が強まり、その再検討がすすんだ。よく知られているように、この予算理論は第二次大戦後のアメリカの予算過程の実証的分析によってうち立てら

れた。その記念碑的な作品であるウィルダフスキーの著書『予算過程の政治学』初版が刊行されたのは1964年である¹⁾。しかしウィルダフスキーは、1979年に著した『いかにして政府支出を制限するか』の冒頭に次のように書いた。

「私が1960年代の前半に『予算過程の政治学』を書いていたときは、およそ言うならば、連邦の予算過程はただ1人の調整者もなしに調整が行われるという、驚くべき実例であるように見えた。中央における指令もまったくなしに、経費は収入とほぼ互角であって、ゆっくりとおだやかに増大し、たいしたトラブルもなく増分主義的なステップで加速したり、逆転させることができるかのように見えた。驚くべきことに、参加者が演じているゲームは、よく区切られた境界線の内側にとどまり、ルールを守ることによってそれらの間の粗野な振舞や非能率をつぐなっているように思われた。振りかえてみると、それらは皆、牧歌的な事物であったかのようである。突如として、調整のメカニズムのすべて、すなわち均衡予算、全国的政党、議会のまとまり、種々のプログラムとその財源供給が歩調をあわせて進むことを許すようなゆるやかな速度、などが消滅するか衰弱してしまった。経費は一世代の範囲内で全部使いつくされて、誰も旧い農民の金言である『使いつくした者は落ちぶれなければならない』ということが、いかにして生じるかについて気がつかないのである。大きな政府が未だ生まれていなかったために、かつては不必要であった規律が今や案出されるべき時である。憲法修正による経費の制限は、かつて非公式に了解されていたことに代わる、一つの公式の了解となる²⁾。」

やや長い引用になったが、ウィルダフスキーがこの文章の終りで述べている「憲法修正による経費の制限」という考えは、州のレベルでひろがっ

1) A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown, Boston, 1964 (小島昭訳『予算過程の政治学』勁草書房, 1972年)。

2) A. Wildavsky, *How to Limit Government Spending*, University of California Press, Berkeley · Losangeles · London, 1979, pp56-57.

ている大衆的な租税・経費制限運動を背景としていた。こうした租税・経費制限立法は、1970年代末までに14州で成立していたのである³⁾。

ところで、ウィルダフスキーらと同時代に、ニューヨーク市の多元主義的統治体制を分析して、その予算過程を支配している増分主義を積極的に評価したのは、セイヤーとカウフマンの名著『ニューヨークを統治する』である。同書は、第二次大戦後のニューヨーク市において、市民の種々の階層ごとに区切られた独自の領域で行動する無数の利益集団が、それぞれ自律的に市政からの富と利益にあずかっている状態を、すぐれて民主的かつ巧みな統治であると結論した⁴⁾。しかし、1975年の財政危機とその後のニューヨーク市政の現実には、同市の予算過程に関する新しい理解を生み出すこととなった。次節以下に取り上げる三つの著作は、いずれもセイヤーとカウフマンの見解を再検討する論点を共有している。その論点を分析して、予算理論の発展方向とニューヨーク市の予算過程の新しい姿を探ることが、このノートの目的である。

ここでは先ず、次節からの検討に必要な限りで、財政危機後のニューヨークに生まれた新しい機関と制度の仕組みについて述べる⁵⁾。

1975年4月、ニューヨーク市の起債が停止され、同市が債務不履行の危機に直面するなかで、6月、州法によって自治体援助公社（Municipal

3) 横田茂「現代国家の改革と財政民主主義」池上惇・林健久・淡路剛久編『二十一世紀への政治経済学』有斐閣、1991年、所収。

4) W. S. Sayre and H. Kaufman, *Governing New York City*, Russel Sage Foundation, New York, 1960, p.738.

5) ニューヨーク市の財政危機の経過については、大場康正「米国の都市財政——ニューヨーク市財政の歴史と展開」『興銀調査』206号、1981年、1-134ページ。ニューヨーク市の財政危機の歴史的意味を現代都市の「脱工業都市 (postindustrial city)」への転換過程と関連づけて分析した研究として、以下のものをあげる。宮本憲一『都市経済論』筑摩書房、1980年、121-147ページ、W. K. Tabb, *The Long Default*, Manthly Review Press, New York, 1981, (宮本憲一・横田茂・佐々木雅幸監訳『ニューヨーク市の危機と変貌』法律文化社、1985年)、水口憲人『現代都市の行政と政治』法律文化社、1985年、第1章および第2章、20-102ページ。

Assistance Corporation) が設立された。公社の任務は、満期をむかえる市の短期債の肩代り、市のさし迫って必要な経費の調達、および市の財務活動の監督などにあたることであった。公社の理事会は9人で構成され、そのうち5人は州知事による任命、4人が市長による任命であった。公社は上記の活動のために免税債の発行による資金調達が認められたが、このMAC債はきわめて不人気であった。こうして市の債務不履行の危機が一層深まるなかで、ニューヨーク州議会は9月、財政緊急事態法を制定した。同法はニューヨーク市の惨状 (disaster) を終わらせ緊急事態 (emergency) を統制するために、州は、州憲法にもとづき「警察および緊急権 (police and emergency powers)」を強力に行使し、ニューヨーク市の財政事項に対する統制と監督を行うと規定している⁶⁾。この法律によって設立された緊急財政統制委員会 (Emergency Financial Control Board) は、次のような強力な法的権限をもっていた⁷⁾。

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化を達成する財政計画 (Financial Plan) を委員会へ提出し、承認を受けることを求められた。さらに委員会は、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、労働政策、予算欠損の確定など、市の財政政策の主要な側面の全てに介入することが出来た。

第2に、市は委員会の承認を得ずしては、いかなる借入れをも行うことが出来なかった。

第3に、市の全収入 (市長部局の外にある独立行政機関をふくむ) は、緊急財政統制委員会基金勘定 (Emergency Financial Control Board Fund

6) New York State Laws 1975, chap. 868, sec. 1, Financial Emergency Act の検討に関しては、J. E. Cohen, "The Limit of State Intervention in a Municipal Fiscal Crisis," *Fordham Urban Law Journal*, 4, 1976, pp.545-563.

7) R. W. Bailey, *The Crisis Regime*, State University of New York Press, Albany, 1984, pp.41-43, pp.118-119.

accounts) に預託されることとなった。このことは委員会が多くの銀行に設けられている市の勘定の受託者となることを意味した。基金勘定の日常の運営は市に委任されたとは言え、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出来る権限とならんで、委員会が市の財政を統制する窮極の武器となった。

委員会の理事会は、州知事、市長、州会計監査役、市会計監査役、および知事が州議会の承認のもとに任命する3人の民間人で構成された。

財政緊急事態法はさらに、ニューヨーク市に関する特別代理会計監査役 (Special Deputy Comptroller for New York City) を設けた。その役割は、委員会の職務を達成できるように会計と管理の諸問題に関してスタッフの補佐を提供することであった。

さて以上が1975年の財政危機のなかで生まれた主要な機関である。緊急財政統制委員会は、1978年の法律改正により、財政統制委員会 (Financial Control Board) へ改組されて、その権限が縮少され、2008年まで存続することとなった。ニューヨーク市が法律の規定にもとづき財政統制委員会の監督下に置かれるという状態は1986年度末をもって終わった。しかし財政危機の中で生まれた諸機関は現在も存続し、ニューヨーク市の財政制度の構成部分となっている。

II ブリーチャーとホートンの研究

1. 地域諸集団と予算政策

最初にブリーチャー (C. Brecher) とホートン (R. D. Horton) の研究を取上げよう。彼らは、財政危機から復興期までのニューヨーク市財政を分析する Setting Municipal Priorities プロジェクトを主宰した。その成果は、市の財政を研究する者にとって必読のものであって、次節以下で取上げる他の二つの研究もこのプロジェクトに依拠している。

ブリーチャーとホートンの研究は、1970年代の財政緊縮期における自治

体の予算政策をめぐる意思決定過程を実証的に分析したレヴィン (C. H. Levine), ルービン (I. S. Rubin), ウォロージアン (G. G. Wolohojian) の共同研究⁸⁾とクラーク (T. N. Clark), ファーガソン (L. C. Ferguson) の共同研究⁹⁾の成果を、ニューヨーク市の分析に適用しようとする。とりわけ後者の共同研究は、アメリカの62の都市自治体に関して1962年から77年までの15年間にわたる財政政策の決定過程を分析した包括的な研究であった。

ブリーチャーとホートンはこれらの研究から、インフォーマルな協定 (arrangement) あるいは権力構造 (power structure) をその中にふくんでいる地域社会の政治的条件と自治体の予算の決定との間には、明白な因果関係が存在し、インフォーマルな権力関係 (power relationships) が支出の決定において一つの決定的な役割を演じているので、自治体の予算の実績を、地域社会の権力構造の変化を規定し跡づけるために使用することが出来る、という結論を導いた。より具体的には、地域社会を構成する(1) 経済界、(2) 貧困な住民、(3) 自治体の公務員、(4) 中産階級の市民という四つの集団の各々が、自治体の政治において追求すべき特定の利益をもち、そしてこれらの諸利益が明確な財政政策の選好を伴っているので、予算の実績を、これらの各集団の影響力を測る尺度として使用することが出来ると主張したのである¹⁰⁾。この理論的定式はその後さらに改良されて、1993年に2人を中心に編まれたニューヨーク市政の総合的研究『Power Failure』では、「経済界」の構成員から「自治体金融家 (municipal finan-

8) C. H. Levine, I. S. Rubin, G. G. Wolohojian, *The Politics of Retrenchment*, Sage Publications, Beverly Hills and London, 1981.

9) T. N. Clark and L. C. Ferguson, *City Money*, Columbia University Press, New York, 1983.

10) C. Brecher and R. D. Horton, "Community Power and Municipal Budgets," I. S. Rubin ed., *New Directions in Budget Theory*, State University of New York Press, Albany, 1988, pp.153-154.

表1 ニューヨーク市の五つの集団の特徴

経済界	ニューヨーク市の中央業務地区に立地して密接な相互依存関係をもつ製造業の会社本社部門、金融機関、法律事務所、広告・宣伝会社、経営コンサルタント会社などの集団。通常これらの企業群は、法人企業中枢複合体 (corporate headquarter complex)、あるいは高度ビジネスサービス部門 (advanced business service sector) と呼ばれる。この集団を収容するオフィス・ビルディングを開発し、所有している大規模不動産業者が密接な利害関係をもっている。
自治体金融家	ニューヨーク市の債券や手形を購入し、公債市場へ売却する引受業者およびそれらと連携して仲介業務を営む投資銀行家の集団
貧困な住民	食料、医療、住宅その他の社会サービスに関する公的支出に依存する個人と、社会サービスの供給を業務とする組織からなる集団。後者の中では非営利組織が優勢であるが、営利会社や政府機関も存在する。
公務員	公務員労働組合に組織された集団
中産階級	市内とその近辺の民間組織で働く、所得水準が貧困水準以上ではあるが高所得の税率階層には達しない市民の集団。規模は大きいがよく組織化されておらず、通常は、居住する近隣住区、あるいは教育や防犯などの共通問題を基礎として小集団に分散している。

(出所) C. Brecher & R. D. Horton with R. C. Crof & D. M. Mead, *Power Failure*, Oxford University Press, Inc., New York・Oxford, 1993, pp.30-33 から作成した。

ciers)」が予算政策に関する独自の選好をもつ集団として分離された。五つの集団の特徴をまとめると表1のようになる。

ブリーチャーとホートンは、これらの諸集団と予算の実績との関係を分析する際に、自治体の経費を以下の三つの機能に分類している¹¹⁾。

(1) 開発支出 (developmental)。主として経済活動の基盤整備のための支出であって、インダストリアル・パークへの補助金、交通・運輸施設の維持・改良などインフラストラクチャへむけられる。

(2) 再分配支出 (redistributive)。市民の最も貧しい所得階層の生活保障のための支出であって、公的扶助、医療扶助、社会サービス、住宅扶助などが代表的なものである。

11) C. Brecher & R. D. Horton with R. A. Cropf & D. M. Mead, *Power Failure*, Oxford University Press, New York and Oxford, 1993, pp.19-22.

表 2 五つの集団の予算政策に対する選好

経済界	<ol style="list-style-type: none"> 1. 支出の削減あるいは少くともその抑制を望む。 2. 支出配分の優先順位に関しては、開発支出と基礎支出の増大を支持し、再分配支出に特に強く反対する。 3. 税の軽減を望み、特に高水準の累進個人所得税を嫌悪する。
自治体金融家	<ol style="list-style-type: none"> 1. 支出の増大を支持する。それは自治体の借入れ増大の可能性を高めるから。 2. 高水準の個人所得税を好む。所得税の限界税率が高まると大規模投資家が自治体の免税債に投資する誘因が強まるだろう。
貧困な住民	<ol style="list-style-type: none"> 1. 一般的に支出の増加、特に再分配支出の増加を望む。 2. 再分配支出の優先順位に関しては、個人は直接給付の増大を、組織は間接給付の増大をそれぞれより強く求めるだろう。 3. 累進的な個人所得税を支持する。
公務員	<ol style="list-style-type: none"> 1. 支出の増大を望む。 2. 集団としては、支出の配分について中立的であるが、総支出に占める人件費の増大を求める。さらに人件費の配分においては、公務員の雇用の拡大よりも、1人当り報酬の増大を支持する。 3. 累進税を好む。
中産階級	<ol style="list-style-type: none"> 1. 支出の削減を望む。重い税負担を感じているので。 2. 支出配分の優先順位に関しては、再分配支出の削減を支持し、基礎支出の増大を強く求める。人件費の配分については、公務員の雇用増大によるサービスの向上を望む。 3. 重い税負担を感じる個人所得税や消費税などに反対するが、持家層と借家層とで不動産税への態度を異にする。

(出所) C. Brecher & R. D. Horton with R. C. Crof & D. M. Mead, *ibid.*, pp.30-33 から作成した。

(3) 基礎支出 (allocative)。地域社会の全構成員を対象とした治安、清掃、教育、消防などの支出。(ブリーチャーとホートンは、これらの基礎支出が多面性をもつことに注意している。例えば、教育費は将来の労働力を育成し経済発展に寄与すると同時に公立学校に就学する多くの貧しい住民の子供達の発達を援助するというように)。

以上の三つの支出を中心とする予算政策に対して五つの集団が示す選好を概念化すると表2のようになる。

2. 財政の時期区分

1960年代初めから1980年代末までのニューヨーク市の財政は、次の四つの時期に分けられる(表3-5を参照)。①1961年から69年、支出が急増する中で再分配支出が増大した。支出の実質的伸びは年率8.3%であった(1982年ドル価値換算)。収入の側でウェイトを急速に高めたのは政府間補助金であって、69年には収入総額の3分の1に近づいている。地方税収入のウェイトは大きく低下したが税収構造の累進性が強まった。

②1969年から1975年。支出増が続くなかで、再分配支出の伸びが鈍化し、開発支出が急増した。支出の実質伸び率は4.5パーセントである。収入の側で最も注目されるのは借入れの増大であって、この間に7ポイントも上昇

表3 ニューヨーク市の機能別支出構成の推移

単位：%

機能	年度	1961	1969	1975	1983	1989
主として再分配機能		25.8	35.8	32.6	33.2	30.8
公的扶助		8.7	15.9	11.5	9.2	6.5
保健		11.0	11.7	9.6	9.9	9.9
社会サービス		5.3	7.5	9.8	11.8	11.0
住宅		0.8	0.7	1.6	2.3	3.4
主として開発機能		11.0	5.6	11.2	8.4	9.5
インフラストラクチャ		5.2	4.9	8.6	4.4	4.8
交通		5.8	0.7	2.6	4.0	4.7
教 育		27.4	29.0	28.6	26.9	25.6
初等・中等教育		24.9	25.6	24.0	25.7	24.3
高等教育		2.5	3.3	4.5	1.2	1.3
治 安		13.7	11.3	12.7	12.3	14.7
警察		10.6	9.1	9.9	9.7	10.3
その他		3.1	2.2	2.8	2.7	4.5
その他の基礎支出		22.2	18.4	15.0	19.1	19.4
合 計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(備考) 支出総額は資本支出と経常支出の合計。支出総額は、医療扶助計画における州と連邦政府負担分の報告実務の変更をふまえて、調整した。支出総計には公債費は含まれない。機能別支出の配分に関する詳細な説明は、C. Brecher & R. D. Horton, "Expenditure," in C. Brecher & R. D. Horton, ed., *Setting Municipal Priorities*, 1984 (New York: New York University Press, 1983), pp.68-69.

(出所) C. Brecher & R. D. Horton with R. C. Crof & D. M. Mead, *ibid.*, p.21 から作成した。

表 4 ニューヨーク市の収入構成の変化

単位：％

収入項目	年度	1961	1969	1975	1983	1989
借 入 れ ^a						
資本支出		10.6	7.5	8.8	5.3	8.9
経常支出 ^b		—	1.5	7.2	—	—
小計		10.6	9.0	16.0	5.3	8.9
政府間援助						
資本支出 ^c		0.5	0.5	3.0	2.1	0.9
経常支出		17.7	32.1	26.8	34.1	29.6
小計		18.2	32.6	29.8	36.2	30.4
地方税						
経常支出		71.2	58.5	54.1	58.5	60.7
総						
資本支出		11.2	8.0	11.8	7.4	9.7
経常支出		88.8	92.0	88.2	92.6	90.3
合計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(備考) City of New York, *Comprehensive Annual Financial Report of the Comptroller*, fiscal years 1961-1990 editions. 1968年度から80年度の数値は、医療扶助計画の州と連邦政府負担分の報告実務の変更をふまえて調整した。

- 資本借入れには、利子、雑収入、他の基金との移転、償還など他のカテゴリーが含まれている。
- 1961年度から75年度までの数値には、以下のものが含まれている。New York City Stabilization Reserve Corporation, 市の他の基金からの借入れ、歳入つなぎ短期証券を引あてとする他の基金からの借入れ、市の保有する他の基金との間の移転、安定予備基金、歳入つなぎ短期証券、連邦レベニューシェアリングに対する州保証予算短期証券 (Budget Notes)。
- 州政府と連邦政府以外の財源からの援助収入を含む。

(出所) C. Brecher & R. D. Horton with R. C. Crof & D. M. Mead, *ibid.*, pp.23-24 の表2.3から作成した。

表 5 ニューヨーク市の税収構成の変化

単位：％

税目	年度	1961	1969	1975	1983	1989
不動産税		63.9	54.1	53.6	43.3	41.3
消費税		19.1	14.3	16.0	17.3	16.2
個人所得税		—	6.5	9.4	15.2	17.1
事業所得税		11.3	11.2	10.8	14.0	14.4
商業貸借料税		0.1	2.6	3.9	3.8	4.5
その他		5.9	11.3	6.3	6.4	6.5
合計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(備考) City of New York, *Comprehensive Annual Financial Report of the Comptroller*, fiscal years 1961-1989 editions.

(出所) C. Brecher & R. D. Horton with R. C. Crof & D. M. Mead, *ibid.*, p25, 表2.4から作成した。

表 6 支出の増減に対する使途別支出の寄与 単位：100万ドル，%

使途	年度	1961—69	1969—75	1975—83	1983—89
増減総額(1982年ドル価値)		7,644.1	4,992.9	-4,615.0	4,189.0
人件費		42.9	43.0	-36.3	56.3
再分配費		48.7	9.7	-18.3	23.1
公的扶助給付		26.1	-6.2	-14.8	-2.9
間接的再分配給付		22.6	16.0	-3.5	26.1
公債費		6.1	28.0	-31.4	-8.2

(備考) 支出増減額は1982年ドル価値に換算した実質値。配分配費の変化は表3と同じ資料から算出。1969年から75年の間の人件費には、保健および医院公社の支出を含む。百分比の合計が100%とならないのは、間接的再分配給付の中に若干の人件費が含まれているためである。

(出所) C. Brecher & R. D. Horton with R. C. Crof & D. M. Mead, *ibid.*, p.35, 表2.6から作成した。

している。地方税収入のウエイトが低下し続けるなかで、個人所得税と消費税のそれは上昇した。

③1975年から1983年。支出が減少に転じたことが最も注目すべき変化である。支出が年率実質2.7パーセントのペースで減少する中で、開発支出と教育費のウエイトが低下したものの、基礎的支出の総額と再分配支出はほぼ維持されている。収入の側では地方税収入のウエイトが高まるが、その内訳をみると不動産税の減少、個人所得税と事業所得税の増大という対照的な動きがあった。

④1983年から1989年。支出は再び年率実質3.5パーセントの増大に転じる。この過程で、再分配支出のウエイトが低下し開発支出のそれがやや上昇したが、最も明らかな増大は治安において生じた。収入の側では、連邦補助金の削減を反映して政府間援助が低下し、借入れが急増している。個人所得税のウエイトも上昇して過去最高となった。

ブリーチャーとホートンは、このような予算の実績を先に概念化した諸集団の政策的選好を基準として分析し、この予算政策の変化を生みだしたニューヨーク市の予算過程の権力構造を明らかにしようとする。その分析に際して彼らは、さらに、上記の4つの時期の支出の増減に主として寄与した人件費、再分配費、公債費の動きを示す表6と、人件費の変化をもた

表7 人件費の増減をもたらした要因

単位：%

項目	年度	1961—69	1969—75	1975—83	1983—89
人件費(1982年ドル価値)		72.0	17.4(29.9) ^a	-18.2	22.5
賃金・俸給		70.8	7.5	-22.7	37.6
年金・その他給付金		77.3	58.9	-5.5	16.7
公務員数		38.5	-10.9(5.9) ^a	-21.5	22.5
公務員1人当り報酬					
賃金・俸給		23.2	20.6	-1.5	12.4
年金・その他給付金		27.9	78.4	20.4	-4.7
小計		24.1	31.8	4.2	7.2
増減に対する寄与					
公務員数の変化		53.6	19.6	118.2	71.8
報酬の変化		46.4	80.4	-18.2	28.2
小計		100.0	100.0	100.0	100.0

(備考) City of New York, *Comprehensive Annual Financial Report of the Comptroller*, 各年度版。

- a. 1970年に保健病院公社が設立されて、それ以前に病院局に属していた人件費が移管された。()内の数値は1975年の人件費と公務員数に、公社移管分を加えたもの。1969年から75年度の変化率はこれにより算出。

(出所) C. Brecher & R. D. Horton with R. C. Crof & D. M. Mead, *ibid.*, p.36, 表2.7から作成した。

らした要因を表わしている表7を用いている。ここでは、1975年の財政危機からコッチ市政が終わる1989年までの期間に焦点をしばる。

3. 1975年から1983年の予算過程

さて、1975年度を境とする二つの期間における予算政策の決定に対して最も大きい影響力を行使したのは、自治体公務員と自治体金融家の連合であった。表6によると、これら二つの集団が選好する人件費と公債費は、1969年から75年の支出の増分 (increment) の71パーセント、75年から83年の支出の減分 (decrement) の67.3パーセントに、それぞれ寄与している。このことは1970年代前半の支出増大政策に強い影響を与えてきた二つの集団が、その政策の路線を変更したことを意味する。この変更の契機となったのは、1975年に市債引受業者に対して機関投資家が追加的資金の供給を拒否したことから生じた財政危機であった。

ブリーチャーとホートンは次のように述べる。財政危機に直面した二つの集団の新しい目標は、市の「破産管財人」が決定する緊縮政策によってこうむる損失を極小化することであって、この目標を実現するために他の集団を排除したインフォーマルな協定が結ばれた。自治体公務員（その代表としての公務員労働組合）は、予算政策の意思決定過程に発言権を確保して自らの利益を守る有力な資源として、1960年代以降の人件費の増大の結果、蓄積された豊富な年金基金資産をもっていた¹²⁾。一方、自治体金融家はさし迫った債務不履行を回避しつつ市の起債市場への復帰を最終的に実現することによって、自らの資本を保存しようとした。この当面の目標のために必要となる新しい資金の最大の源泉が公務員の年金基金であって、ここに緊縮政策の決定過程における公務員と自治体金融家との共生 (symbiosis) の根拠があった¹³⁾。この共生は、1975年11月に、市年金基金、同減債基金、手形交換所加盟銀行および自治体援助公社の間で結ばれた「長期融資協定」の中に示されている。

では緊縮政策は諸集団の利益をどのように再編成したか、予算の実績を検討する¹³⁾。

第1に、公務員への人件費の配分の減少は、1975年と比べた83年の支出減分の36.3パーセントを占めている。表7をみると、この間に人件費総額は18.2パーセント減少したが、それは主として公務員数の21.2パーセント削減によって生じたのであって、その結果として公務員1人当りの人件費は4.2パーセント増大することとなった。このことは緊縮政策において、公務員労働組合が受取り額の低下よりも人員の削減を選んだことを意味する。それは自治体が市民に供給するサービスの水準を低下させた。

第2に、公債費の削減は75年から83年の間の減分の31.4パーセントを占める。これは元利償還をくりのべるために、自治体金融家の保有する市債

12) Ibid., pp.39-40.

13) *ibid.*, p.44.

の構成を短期から長期へ切りかえて元利償還スケジュールをおくらせたことによる。こうして投資銀行家と公債引受業者はともに無傷ではなかったが、破産を回避することによってキャピタルロスを免れた。

第3に、表6のように、再分配支出の削減は減分の18.3パーセントを占めた。この減少の大きな部分は貧困な住民が直接受取る公的扶助支出の削減から生じ(14.8パーセント)、非営利組織等を通じる間接支出の削減は3.5パーセントにすぎない。こうした再分配支出の変化は、緊縮政策から大きく損失をこうむったのが貧困な住民であることを示している。

第4に、経済界の利益は一般によく保持された。その主要な利益は支出と課税水準の抑制されたことである。課税水準の低下は表5からはよくうかがえないが、この期間には、ニューヨーク市の経済成長を刺戟するために減税が行われたのである。

第5に、緊縮政策は支出と課税の抑制を通して中産階級の市民の利益を増大したが、公務員の削減が、ほとんど全ての分野でサービスの水準を引下げることとなった。

4. 1983年から1989年の予算過程

緊縮期が終わり支出は再び増勢に転じたが、支出増を選好する予算政策の決定を主導したのは、緊縮期と同じく自治体公務員と自治体金融家の連合であった。

第1に、表6のように、人件費はこの期間の支出増分の56.3パーセントに達した。これは先行する2つの期間の増減に対する寄与率をうわまわる大きさである。しかし、こうした人件費の増大の71.8パーセントは人員の増加によってもたらされたものであり、1人当人件費の伸率(7.2パーセント)は、緊縮期を上まわったものの、財政危機以前にはおよばない(表7参照)。

第2に、公債費の寄与はマイナスになっている。これは、緊縮期に行われた公債の借換え政策と社会資本整備のための資本計画の停止による公債圧力の低下を反映している。しかし、ニューヨーク経済の復興と共に新し

い社会資本整備のために巨額の資金需要が生まれ、借入れ額は1989年の全収入の8.9パーセントへ上昇している（表4参照）。

第3に、再分配支出はこの期間の増分の23.1パーセントを占めたが、貧困者への直接給付はマイナスとなり、非営利組織等を通じる間接給付が大きく伸びている。間接給付が直接給付を上まわる状態は1970年代から続いているが、その傾向が一層すすんだのである。

第4に、支出が1975年以前より低い伸び率とはいえ増大に転じたことは、経済界と中産階級の影響力が相対的に低下したことを表わしている。しかしこれらの集団がひき続き影響力を行使していることは、再分配支出のウェイトが減少していることから明らかである（表3）。一方、すでに述べたように人件費の増大の多くの部分が公務員の雇用の増大によってもたらされたことは、経済界と中産階級が、この期間に自治体のサービス向上の利益を得たことを示している。

以上の分析をもとに、ブリーチャーとホートンは、次のように結論づけている。「……ニューヨーク市の財政政策を増分的であると特徴づけることは、適切ではあり得ない。支出が年率平均4.5パーセントの増大から年率平均3パーセントの減少へ転じた財政危機直後の期間は、劇的変化の例である。しかし支出が急速に増大したその他の三つの期間もまた、増分的な政治的变化として理解することは不斉合である。自治体金融家の利益に關す

14) Ibid., pp.43-44. この文章の前に、ブリーチャーとホートンは、セイヤーとカウフマンの研究について次のように述べている。「ニューヨークに関する多元主義の研究を主導したセイヤーとカウフマンは、おびただしい数の利益集団の競争を観察した。これらの集団は、その利益が自分達に及ぶので公共経費の増大を望む集団（“受益者 (service demanders)”）と、その代価が自分達に課せられるので公共経費の縮小を望む集団（“担税者 (money providers)”）という、二つの広範な連合に集合していた。若しこの二つの集団の力が等しかったならば、地方政治のシステムは静止的であっただろう。しかしこの広範な連合のどちらかが随時、より有利な妥協を引き出すに足る資源を動員した。だがセイヤーとカウフマンは増分的な変化がルールであるような「均衡」が支配的であるとみなした。」 (ibid., p.43)

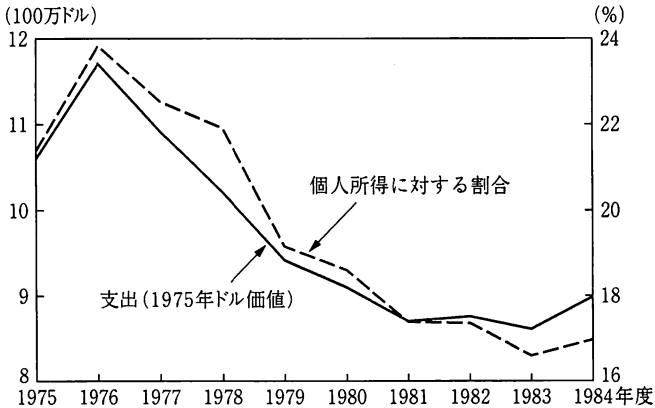
る誤解が、政治的変動に関する以前の研究を誤ませた。自治体金融家と公務員の間には、考えられてきた以上に共通の場が存在するのである¹⁴⁾。」

III. シェフターの研究

1. 予算過程における権力の三つの中心

1985年に出版されたシェフター (M. Shefter) の著書『Political Crisis/Fiscal Crisis』は、1975年から84年までの緊縮期を主な対象としている。図1のように、1976年から81年の間にニューヨーク市の経常支出は実質値で低下し、その後の3年間もごくゆるやかに増加しただけである。市民所得

図1 ニューヨークの経常支出と市民個人所得に対する割合



(備考) C. Brecher and R. D. Horton, "Expenditures," C. Brecher & R. D. Horton. ed., *Setting Municipal Priorities*, 1984, ed. New York University Press, New York, 1983, 表 3.1, City of New York, Office of the Comptroller, *Comprehensive Annual Financial Report. Fiscal Year 1984*, pp. iv, 245; Citizens Budget Commission. *Five-Year Pocket Summary of New York City Finances, Fiscal Year 1984-85* (New York, Citizens Budget Commission, 1984), 表 B-3, U. S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*, November 1984, 表 7.1.

(出所) M. Shefter, *Political Crisis/Fiscal Crisis*, Basic Books, Inc., New York, 1985, p.138.

に対する支出の割合もほぼ同じ傾向である。資本予算の減少はさらに大きく、1975年から78年の間にインフレ調整後の資本支出は75パーセントも縮少し、84年においても75年の水準の56パーセントの規模にとどまっている。シェフターは、この緊縮期の予算政策の諸結果を次のように総括している。「ニューヨークの緊縮計画の影響をこうむった全ての利益のなかで、市内の商業銀行は最もよく遇された。自治体公務員は恐れていた程、悪くはならなかった。ダウンタウンの経済界は財政危機が発生した時に期待した程には、恩恵を受けなかった。そして緊縮政策の最も重いしわよせは自治体サービスの消費者に対して加えられた。ことに貧困な住民は最悪であった¹⁵⁾。」

この見解は、前節で取上げたブリーチャーとホートンのそれと基本的に同じである。シェフターによれば、財政危機の後のニューヨーク市の予算過程には、以下に述べるような「権力の三つの中心 (three centers of power)」¹⁶⁾が生まれた。上述した予算政策の諸結果は、この「権力の三つの中心」の相互作用から生まれたのであった。

(1) 銀行と組合の枢軸 (The Bank/Union Nexus)

シェフターによれば、この「枢軸」の起源は、1975年に連邦議会で成立した連邦政府の救済融資法 (New York City Seasonal Financing Act) を契機として、公務員労働組合と手形交換所加盟銀行および自治体援助公社の間で結ばれた「長期融資協定」である。この協定は、1978年にコッチ市長が策定した財政再建4カ年計画を支援する金融支援体制へ引継がれて制度化された(図2参照)。この金融支援体制への参加に際して、公務員労働組合は、銀行が要求した緊急財政統制委員会の後継機関(財政統制委員会)の2008年までの存続を含む法改正を承認した。また金融支援協定には、公務員が財政危機下に失ったフリンジベネフィットの回復や、労働生産性を基準とする公務員賃金上昇の原則を完全に廃止するという労使間の協定

15) M. Shefter, *Political Crisis/Fiscal Crisis*, Basic Books, Inc., 1985, p.148.

16) *Ibid.*, p.163.

が含まれていたが、銀行はこれを承認したのである。

シェフターによれば、この銀行と公務員労働組合との同盟の作用は、予算過程で次の二つの働きをした。一つは、市の重要なサービスと施設が悪化するなかで、収入の一定部分が確実に公債費の支払いと公務員1人当り人件費の増大の財源として投入されるという、財政危機発生以後の中心的予算政策を生み出した¹⁷⁾。もう一つの作用は、緊縮期の予算政策をめぐって、同盟内部の構成員の間で発生しかねない紛争の可能性を減じ、同盟の外にむかってはこの政策に反対する人々を孤立化し、無力化したことである¹⁸⁾。以上のようなシェフターの分析は、公務員と自治体金融家との共生に関するブリーチャーとホートンの見解と重なりあうところがある。彼はさらに、他の二つの「枢軸」との相互作用が働らく予算過程の重層的構造を明らかにしていく。

(2) 公的債権者と財政監督機関 (Public Creditors and Fiscal Monitors)

財政監督機関としての緊急財政統制委員会（その後継機関である財政統制委員会）と自治体援助公社は州の機関であって、その中心的な任務は、ニューヨーク市が民間起債市場へ完全に復帰できるようにその予算政策と施策に圧力を加えつつ、同時に市が直面しているさし迫った財政需要に対応するのを援助することであった。連邦財務省は公的債権者として、これらの財政監督機関の設立と改組に広範な強い影響力を行使した。1975年以後の市の資金調達において果たした現実的役割とその法的権限とによって、この第2の「枢軸」の力は巨大であった¹⁹⁾。

シェフターによれば、財政監督機関とりわけ財政統制委員会は、予算過程において民間資本市場と市内の主要な政治勢力——銀行と公務員労働組合——との間をとりもつ調停者 (mediator) として働いた²⁰⁾。委員会は、

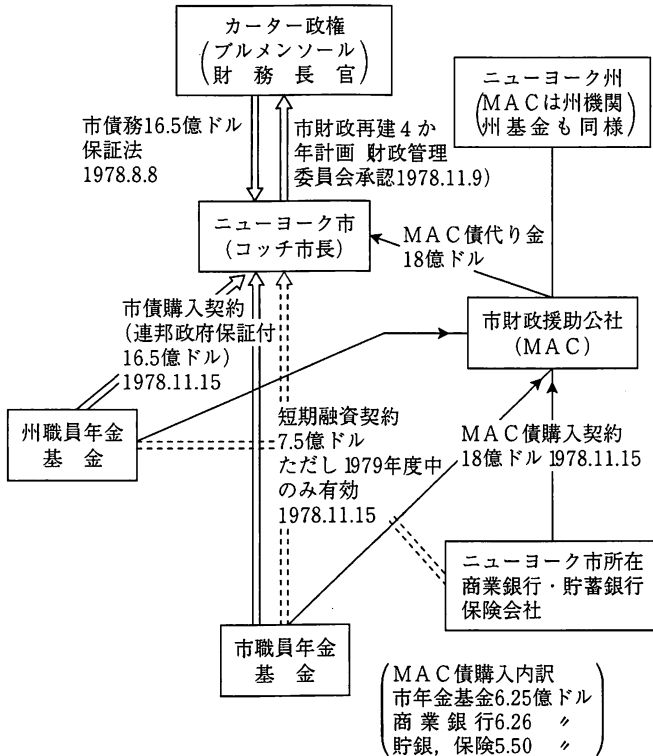
17) Ibid., pp.163-166.

18) Ibid., pp.189-190.

19) Ibid., pp.166-168.

20) Ibid., pp.190-192.

図2 ニューヨーク市への金融支援体制
(1978.11)



(備考) The Official Statement of \$125,000,000 The City of New York General Obligation Revenue Anticipation Note Dated January 24, 1979.

(出所) 大場康正『米国の都市財政』『興銀調査』206号, 1981年, 117ページ。

一方では、提出された市の予算収支計画が楽観的すぎる場合、支出削減か計画の変更を求めたが、このことは、投資家が市の予算政策に対する不満を債券購入の拒否という行為で表明する前に、市場の要求を市の公職者へ伝達することを意味した。他方で委員会は、市の債券に対する投資家を遠ざけるような紛争の発生を避けるために、市内の強力な政治勢力である銀

行と公務員労働組合の要求に譲歩することを市場に求めた。こうした調停作用は、委員会を構成する3人の民間人（市債に対する潜在的投資家の代弁者）と4人の公職者による意思決定が、対立を発生させることなく「合意 (concensus)」にもとづいて行われたことに示されている、とシェフターは述べる²¹⁾。

市の財政計画に対する委員会の審査は予算総額に限定されており、予算政策における優先順位の決定は、市の公職者に任せられた。

(3) 市長職 (Mayoralty)

1978年に就任したコッチ市長 (E. I. Koch) は、経済界、不動産開発業者、民主党の地区組織、白人中産階級の有権者などから獲得した広範な支持と連合を基盤として、ニューヨーク市の予算政策の決定過程において公職者のなかで卓越した統制力を行使した。その統制力は、財政緊急事態法によって、財政計画のなかに含まれることになった市長部局以外の独立行政機関（病院、公立学校など）にまで及んだ。

こうしたコッチ市政の政治的安定が、財政統制委員会がニューヨーク市の予算の優先順位の決定に介入しなかった一つの理由であった。もう一つの理由は、市の経済の活性化を最優先するというコッチ市政の予算政策の方向が、委員会の政策と基本的に一致していたからである²²⁾。

2. 財政危機後の予算過程の歴史的位

さて、シェフターによれば、上述した「権力の三つの中心」をもつ予算過程に作られたのは、市の支出の増加を収入のそれ以下に抑制する仕組みであった。この点において、それは、1940年代から50年代の「多元主義体制 (pluralist regime)」下の予算過程の仕組みと似かよった特徴をもっている。彼は四つの類似点をあげる²³⁾。

21) Ibid., p.177.

22) Ibid., p.183.

23) Ibid., p.202.

第1, 自治体の財政政策に関する権限が集中していること。「多元主義体制」下ではこの権限は、民主党組織と結合しているニューヨーク市の Board of Estimate へ集中していたが、財政危機後の体制においては財政統制委員会と市長に集中している。

第2, 市の財政政策の作成過程に政治的指導者が存在すること。かつての指導者は会計監査役と区長 (borough presidents) であり、現在のそれは市長である。

第3, 予算の抑制に関する技術的専門家が、財政政策の作成過程で重要な役割を果していること。現在こうした役割を果しているのは、財政統制委員会、市の管理および予算局 (Office of Management and Budget), 市民予算委員会 (Citizens Budget Commission), Setting Municipal Priorities プロジェクトなどに参加している研究スタッフであり、かつては市の予算局 (Bureau of the Budget) や市民予算委員会であった。

第4, 市の財政に課せられた資本市場の制約の枠内で、公職者が活動することを政治的に可能とするルールが存在すること。かつてこうしたルールを作ったのは Board of Estimate であり、現在のそれは財政統制委員会によって作られている。

シェフターは、セイヤーとカウフマンの著書に依拠しつつ、「多元主義体制」下のニューヨーク市の予算過程における権力構造を、次のように総括している²⁴⁾。1960年代以前のニューヨーク市政において中心的役割を演じた利益集団は、「受益者 (Service Demanders)」と「担税者 (Money Providers)」という二つの陣営に分かれていた。そして後者の最も重要な構成員は、民主党の地区組織を自らの政治的媒介とする郊外区の住宅所有者および中小実業家と、市財政に関する主要なスポークスマンとして市民予算委員会をもつマンハッタンのミッドタウンとダウントウンの不動産業、銀行および事業家の集団であった。これら二つの「担税者」の集団は会計監

24) Ibid., pp.35-36, p.121, pp.201-202.

査役と5人の区長からなる「節約連盟 (economy bloc)」への特権的回路を通じて Board of Estimate の意思決定を支配し、市長の回路を通して表われる「受益者」の集団の支出増を求める予算政策に反対した。

Board of Estimate は、市長、会計監査役、市議会議長および5人の区長で構成されるニューヨーク市独特の制度であって、市の経常予算と資本予算に対する修正・拒否権と財政案件に関わる立法権を市議会と分有するほか、土地利用規制をはじめとするその他の広範な権限をもっていた。そこで行われる財政事項に関する意思決定は議会のそれよりも高い権威をもっていた。1975年以後の「権力の三つの中心」をもつ予算過程は、1960年代以後に「多元主義体制」の予算過程の有効性が衰退するなかで生まれた財政危機に対応するために再建された、新しい予算過程の姿であった。

こうしたシェフターの理解は、財政危機後の予算過程をニューヨーク市政史のなかに位置づける作業を通して、「多元主義体制」下のそれを歴史的に相対化するものであると言えよう。

IV. モレンコフの研究

1. コッチ市政期の予算政策

1992年に刊行されたモレンコフ (J. H. Mollenkopf) の著書『A Phoenix in the Ashes』は、1978年から89年までのコッチ市政期を主たる対象としている。

彼は、ブリーチャーとホートンの分析にならって表8を作成し、1978年から83年までの緊縮期、83年から89年までの拡張期における予算政策の変化をとらえる。

先ず経常予算についてみると、第1に、1978年から83年の間に人件費は減少したが、それは支出全体の減少速度より遅かったので、支出に占める割合は増大した。そして83年から89年の間、人件費の伸びは支出全体のそれよりも速く、支出総額に占める割合がさらに高まった。

表 8 ニューヨーク市の用途別支出の変化

単位：100万ドル（1983年ドル価値換算）、%

	1978	1983	1989
経 常 予 算			
人 件 費	8,346 (41.4)	7,904 (49.1)	10,387 (53.5)
財貨・サービス購入	4,961 ^a (24.6)	4,272 (26.5)	5,442 (28.0)
医 療 扶 助	1,702 (8.4)	709 (4.4)	830 (4.3)
公 的 扶 助	1,957 (9.7)	1,461 (9.1)	1,366 (7.0)
公 債 費	3,214 (15.9)	1,756 (10.9)	1,397 (7.2)
総 額 ^b	19,929 ^a	16,019	19,278
資 本 予 算	791	1,319	2,474

(備考) *Comprehensive Annual Financial Report of the Comptroller, FY 1978, Part II, Statement 1* ; FY 1983, Part II, Schedule G8 ; FY 1989, Part II-B, Schedule G6 ; 百分比は概算によるので総額の100%とは一致しない。

注 a 市立大学の経費がニューヨーク州予算へ移管されたので調整した。

b 局部間の移転支出の純額を調整し、純額を示す。

(出所) J. H. Mollenkopf, *A Phoenix in the Ashes*, Princeton University Press, New Jersey, 1992, p.134.

第2に、市が民間から調達する財貨・サービス購入契約は、人件費とほぼ同じ動きをしている。このうち約25パーセント（經常予算総額の7パーセント程度）は、コミュニティを基礎として社会サービスを供給する非営利組織（nonprofit community-based service providers）への委託契約である。この増大はブリーチャーとホートンの研究においても注目されていたものである。

第3に、移転支出の二つの項目（貧困者への公的扶助と医療扶助）は、コッチ市政期を通して減少し、絶対額も支出総額に占める割合も低下した。

第4に、公債費は、ニューヨーク市債を保有する投資家と新規債発行を引受ける投資銀行に利益を与える移転支出である。その絶対額と支出総額に占めている割合の大きな減少は、この間に行われた市債の低利借換政策による。

次に資本予算は1978年から89年の間に約3倍となっている。資本予算の主な財源である起債額は、ニューヨーク市が起債市場に復帰した1981年以来、急速に増大した。ちなみに、1980年代の資本支出の機能別配分を計算

すると表9の通りである。資本支出は、市の公共事業を受託する建設会社や中央業務地区（central business district）への交通の改善に依存する民間開発業者へ、大きな利益を与える。そして起債額の急増とそれに伴う将来の公債費支出は、投資銀行家と投資家の利益となる。

以上を総括すると、コッチ市政期の経常予算から不釣り合いに大きい利益を得た集団は、市の公務員と社会サービス関係の地域的非営利組織であり、資本予算の増大から圧倒的な便益を獲得したのは、建設産業を含む民間開発業者と投資銀行家である。そして予算政策の変化の損失を最も大きくこ

表9 機能および機関別の資本支出の変化

単位：100万ドル(1989年ドル価値換算)，%

機能	年度	1980	1989	増加率
経済的インフラストラクチャー				
経済開発		26.4	72.6	175.3
交通局		140.8	421.8	199.6
交通公社		421.1	472.1	12.1
一般政府				
総務局		30.5	192.5	530.6
環境保全・清掃局		420.7	831.6	97.7
消防		19.4	22.9	18.2
治安				
警察		14.2	31.2	120.0
矯正		5.2	169.1	3,195.5
再分配				
社会サービス		0.0	66.5	—
住宅		32.4	366.6	1,032.9
保健		31.5	119.3	278.6
教育・アメニティ				
教育		154.2	214.1	38.9
公園		18.9	137.3	625.5
図書館		6.3	23.6	275.4
総額		1,352.9	3,141.6	132.2

(備考) *Comprehensive Annual Financial Report of the Comptroller, FY 1980, Part II B, Schedule 9 ; 1989 II-B, Schedule CP2.*

(出所) J. H. Mollenkopf, *ibid.*, p.137.

うむったのは貧困な市民であった²⁵⁾。この結論は、ブリーチャーとホートンおよびシェフターのそれと一致する。

2. 規制緩和の相乗効果

モレンコフはさらに、ブリーチャーとホートンの分析では取扱われていなかった「予算外(Off-Budget)」の種々の規制権限の裁量的な緩和措置が、ニューヨーク経済の成長部門において旺盛な民間投資を促進したことを明らかにする。それらは、①市の Public Development Corporation (改組されて後に Economic Development Corporation) や州の Urban Development Corporation 等の公共企業体による、市有地の処分と民間企業を組入れた大規模再開発事業、② City Planning Commission と Board of Estimate による土地利用規制の緩和措置、③ Industrial and Commercial Board によるオフィス・ビルディングの建設に対する減税措置などであった²⁶⁾。

これらの規制緩和措置は、ニューヨーク経済の成長部門の中核である「高度法人企業サービス部門 (advanced corporate service sector)」が立地するマンハッタンの中央業務地区とそれを取り囲むブルックリン、スタッテン島、クイーンズのダウントウン、およびジェントリフィケーションが進む市内の近隣住区に対して、集中的に適用された。それらは、「予算上(On-Budget)」に表われた経済開発支出と結合されることによって、密度の濃い民間投資を誘発する物理的空間を創出することとなった²⁷⁾。

3. 政策決定過程の権力構造

モレンコフの研究の貢献は、以上のような「予算上」と「予算外」の政

25) J. H. Mollenkopf, *A Phoenix in the Ashes*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1992, pp.137-139.

26) Ibid., pp.139-147.

27) Ibid., p.139, p.161, p.164.

策決定の場であった Board of Estimate をめぐる権力構造を分析し、「支配的政治連合 (dominant political coalition)」としての「コッチ連合 (Koch coalition)」の興隆と衰退の過程を明らかにしたことである²⁸⁾。この分析は、シェフターが分析の対象とした予算過程の権力構造の一つの中心である「市長職」に注目するものであると言えよう。しかし両者には分析の視角や視野に重要な違いがある。前節でみたように、シェフターは、財政危機後の緊縮期の予算過程のもつ意味を、今世紀のニューヨーク市政史のなかに位置づけて明らかにしようとした。これに対してモレンコフは、コッチ市政期の全体と「予算外」の政策決定過程をも視野に入れて、コッチ市政と「脱工業革命 (postindustrial revolution)」による構造転換が急速にすすむ現代ニューヨーク社会との間の矛盾をはらんだ相互作用の働く場とし

28) モレンコフは、本書の三つの研究テーマを次のように述べている。「コッチ連合がどのようにして、また何故この期間の都市政治を支配したのか、この連合は予算政策と開発政策にどのような優先順位を設けたのか、10年間の大きな成功の後で何故それは1989年の選挙で敗北したのか。」(ibid., p.3) より一般的には、この研究は「社会構造と政治権力の組織と間の相互作用」(ibid., p.3)、「都市政策と都市の経済とのつながり」(ibid., p.9) を明らかにしようとするものである。

この課題を解明するために採用された「支配的政治権力」という分析概念は、現代アメリカ都市政治をめぐる「多元主義者 (Pluralist)」と「構造主義者 (Structuralist)」との論争の総括を踏まえて提起されている。モレンコフは、自分の研究がアトランタを対象としたストーン (C. Stone) とニューヨークに関するシェフターの研究の系譜に属するとしたうえで、その発展方向につき次のように述べる。「支配的連合はエリートの利害からの支持と同様に正統性の草の根の基盤を発展させなければならない。支配的連合がいかに大きな法人企業の支持を必要とするにしても、それらはまた政党、労働組合および地域組織のような形で組織化されている大衆的な後援者 (popular constituencies) からの支持を得なければならないのである。(中略) 支配的連合は、ダウントウンの成長の否定的影響や不十分な公共サービスおよび排除された集団を向上させる政府プログラムに対する要求などに、対処しなければならないのだ。」(ibid., p.41) 「それ故、ニューヨーク市にどのようにして都市政治連合が構築され、かつ機能したかを分析する際には、上からの“先買権のある (preemptive) 権力”と共に、下からの圧力、選挙における多数者の要求に、留意しなければならない。」(ibid., p.42)

て、政策決定過程を分析しようとする。

さて、コッチ市政期の Board of Estimate は、市長の提出する予算案に対する拒否・修正権を議会と分有するのみならず、ゾーニングを含む土地利用規制、免税の供与、随意契約の締結などの権限をもっていた。モレンコフが明らかにした政策決定過程の構造は、以下のように要約されよう。

先ず第1に、コッチ市長は、民主党の地区組織のリーダーおよびそれと結びつく5人の区長との連合を通して、Board of Estimate における政策決定を支配した。区長は市長に対する協力の見返りとして、各々の地区に有利な予算配分、土地利用、免税、契約などの配分を求めた²⁹⁾。

第2に、Board of Estimate による資本予算の決定と種々の規制権限の裁量的緩和措置から最も大きな利益を得たのは、マンハッタンの法人企業エリート層、殊に大規模不動産開発業者、投資銀行家およびこれらと結びつく法律事務所をはじめとするビジネスサービス企業群であった。そして

29) 「選挙での支持と Board of Estimate における投票とのひきかえに、地区組織は政治的マシーンが常に望む、仕事、契約、有利な土地利用の決定を自分たちの領地になされることを要求した。」(ibid., p.123)

エルヘンタール (D. R. Elchenthal) は、1980年代の都市開発において区長が果たした役割を次のように述べている。「区長は、1980年代に、経済開発の刺戟を政治的支持のために取引することにおいて主要なプレイヤーとなった。彼らが経済開発に入りこむ分野は次の3つに分けられる。すなわち、土地利用、免税、補助金交付の調整である。区長は統一土地利用審査手続 (Uniform Land Use Review Procedure) の初めと終りにおいて影響力を行使した。彼らはコミュニティボードのメンバーを任命し、また Board of Estimate の前に ULURP の適用に関して採決した。Industrial and Commercial Board のメンバーとしては、彼らは免税を獲得する開発業者の決定に相当の発言力をもっていた。最後に Board of Estimate のメンバーとして、区長は、ニューヨーク市がスポンサーである主要な経済開発機関、Public Development Corporation の5人のメンバーを指名した。PDC はまた市内の各区の経済開発会社と密接な関係をもって仕事をしており、そのスタッフは区長としばしば密接に連携していた。」(D. R. Elchenthal, "The Other Elected Officials," J. Bellush & D. Netzer ed., *Urban Politics New York Style*, M. E. Sharpe, Inc., Armonk, New York, London, 1990. pp.98-99.

これらの受益者たちは、その見返りとして Board of Estimate の構成員に対して豊富な政治資金を供給したのである。モレンコフは、ニューヨーク州議会議員のスタッフの調査を引用している。1981年から86年までの間に、Board of Estimate の構成員と民主党地区組織は、総額3000万ドルの献金を集めた。このうち、市長は1190万ドル、会計監査役は320万ドル、市議会議長が430万ドル、5人の区長が760万ドル、民主党地区委員会は310万ドルを占めた。総額の3分の1を献金した上位200団体のうち60パーセントの事業は Board of Estimate の取扱う事項と関係があった。さらに総額の25%を占める50団体の中では70パーセントが Board of Estimate と関係があり、そのうち23団体は不動産会社、9が証券会社、6が法律事務所、2が市の契約受託会社であった³⁰⁾。

第3に、経常予算の伸びを押えつつ、貧困な住民への公的扶助支出を削減していくという、コッチ市政前半期の予算政策は、ニューヨーク市の有権者の過半を占めていたユダヤ系とカソリック系の白人中産階級の市民の利益を反映していた。この集団の状態は「脱工業革命」の構造転換によって悪化しつつあり、市の財政からの受益とその負担の不均衡に不満を募らせていたので、コッチ市政に対する広範な支持層となった³¹⁾。

第4に、しかしマンハッタンの中央業務地区とそれを取り囲むダウンタウンを中心とする経済開発の負の影響は、1980年代半ば以後、しだいに近隣住区の住環境に対する圧迫、市民間の所得格差の拡大、人種間の緊張の高まり、開発行行に伴う公職者の汚職とスキャンダル（1986年のクイン

30) J. H. Mollenkopf, op. cit., pp.125-126, モレンコフは、政党と法人企業エリートとの連合の意味を次のように簡潔に述べている。「統治の領域ではコッチは民主党の正規の地区組織とマンハッタンの法人企業エリート、特に大不動産開発業者、投資銀行家、弁護士の中からみあった世界との連合を固めた。前者は彼に Board of Estimate を支配する投票と選挙における挑戦者をしりぞける砦を与えた。後者は市の経済界の支持をとりまとめると共に、その掌中にある政治的資源を彼に与えた。」(ibid., p.110).

31) Ibid., p.64, p.126, p.162.

ーズ区長 Manes の逮捕と自殺)などの問題を発生させた³²⁾。モレンコフは、コッチ市政期の後半に、市の経常予算において人件費とコミュニティを基礎とする社会サービス関係の非営利組織への契約支出が増大するのは、コッチ市政がこれらの支出を通して、マイノリティや貧困な住民の利害を代表して市政に対抗する可能性のある公務員労働組合やコミュニティ組織を分断しようとしたことを示している、と述べる³³⁾。

こうしてコッチ市政期後半の予算は、経済開発ブームが継続するなか、経常支出も資本支出も共に増加し、総支出の増加速度もインフレ率を上まわるようになった。1986年、ニューヨーク市は財政危機下に発行した連邦保証債を完済し、財政統制委員会の統制から脱する。しかし1987年のブラック・マンデーを契機として経済開発ブームが終焉すると、「コッチ連合」は急速に衰退へむかうのである。

以上のようなモレンコフの見解は、コッチ市政期の予算過程を「脱工業革命」による現代ニューヨーク社会の構造転換の衝撃と矛盾が作用する場として理解し、こうした視点から Board of Estimate をめぐる権力構造を分析して、公職者と諸集団の相互関係を明らかにしたと言えるだろう。

(本稿は1997年度関西大学調査研究員としてニューヨーク市立大学で行った研究の一部である)

32) pp.147-149. pp.150-151, p.164.

33) pp.151-164.