

# ニューヨーク市財政危機の教訓

森 武 夫

## 目 次

- 一 ニューヨーク市財政の危機
- 二 市財政悪化の要因
- 三 市の財政危機対策
- 四 ニューヨーク市財政危機とワシントン
- 五 ニューヨーク市民・金融界の動向
- 六 フォード大統領の態度変更
- 七 市財政再建三カ年計画
- 八 ニューヨーク市財政危機の教訓

## 一 ニューヨーク市財政の危機

### (一) 新年度予算の大幅赤字化

今回のニューヨーク市財政の危機は、一九七五―七六会計年度予算の編成期に当る七五年五月になって表面化したものである。もともとニューヨーク市の財政はこれまで長期にわたり慢性的な赤字を記録しており、過去十年間歳入は年々五％程度しか増加しないのに、歳出は一二％もの拡大を続けてきた。七五年五月に編成された一九七五―七六年度の市予算は、総額百四十二億四千五百万ドルで、前年度の百二十五億九千万ドルに比べて、九・二％の増加となっている。市の予算は、経常予算と資本予算の二つに区分されているが、資本予算十四億四千五百

万ドルは別として、経常予算百二十八億ドルは、六億四千五百万ドルの赤字になっている。

### (二) ニューヨーク市金融操作の行詰り

ニューヨーク市の新年度予算の大幅赤字の状況が金融界に知れわたった結果、ニューヨーク金融市場で売買される証券のランク付けを行っている専門商社スタンダード・プリア社が、七五年五月ニューヨーク市債のAランクを一時停止するという事態を生じた。もともとニューヨーク市は一九七五年初頭、長期債務九十四億ドル、短期五十八億ドル、合計百五十二億ドル（一九七四―七五年度経常予算総額百二十五億九千万ドルに対し一・二倍に相当）の累積債務を負っており、そのためニュー

ニューヨーク市債に対する証券界の信用は可成り低下していた。そこへニューヨーク市債のAランク一時停止という市債評価のガタ落ち、いわばイメージダウンが響いた結果、市債価格の暴落となった。そのため、ニューヨーク市の取引諸銀行は、市に対してこれまで通り、市債を買う形で市に金を貸してくれても、市債の金利を八・五%から九・五%に引上げたり、場合によっては市債の買入れを控えるなどの反発を示すほか、市に対する当座貸越の縮小を図るなどの警戒の態度をとるに至った。このような金融的悲境の中で、七五年五月下旬市は四億五千万ドルの手形が落せないという、会社でいえば正に倒産の危機に追い込まれたのである。

## 注

① ニューヨーク市財務当局は、短期間に金を借りて期間内に金を返すという金繰りを行ってきた。つまり市当局の手許に現金が無くなると、短期債を発行して得た資金で、期限のきた短期債の償還を済ませるといふ、いわば「自転車操業」をやってきたのである。

## 二 市財政悪化の要因

### (一) 財政支出の急激な拡大

社会福祉関係費の膨張 一九七四―七五年度ニューヨーク市予算の中で福祉関係費は二十四億二千万ドルで、十年前に比べると物価の関係もあるが、五・八倍という大きな伸びを示している。アメリカの社会保障制度は、一九六五年、時の大統領

ジョンソン（民主党）が打出した「偉大なる社会計画」（The Great Society Plan）により大きく強化されたが、それは大きく分けて、①貧困者に対する「生活保護」と、②六十二ないし六十五歳以上の退職者や身障者、母子家庭などに対する「社会保障」の二本立てとなっている。その内「生活保護」は一般の税金でまかなわれ、「社会保障」は企業および労働者の納める社会保障税を財源としている。「社会保障」の方は連邦政府が管理しており、社会保障手当の支出と、財源の社会保障税の収入との均衡は、政府の別勘定の信託基金で調整・補填している。一九七四―七五年度連邦予算では、税収見込み七百二十三億に対し、社会保障手当の支払い七百八十億ドルで、差額五十七億ドルは信託基金から補填し、実質的には連邦政府の財政負担となっている。

ニューヨーク市の場合、問題となるのは①の生活保護費で、原則として市税で支弁することになっているが、連邦政府の偉大なる社会計画による貧困対策費の中から年額六億ドルの補助を受けている。ニューヨーク市では現在市の人口八百万人の内百五十万人が被生活保護者（市民五・三人の内一人の割合）である。（日本では全国平均で人口八十人の内被保護者一人、全国第一位の福岡県―炭鉱地帯―で人口二十二人の内一人の割合）ニューヨーク市では貧困者援護として、生活保護費としての現金給付のほか以下のような特別な配慮が行われている。①生活最低保障手当として月一人当り約百ドルの支給②一家族・週当り百ドル

から百五十<sup>ドル</sup>相当の食料品の無料給付③無料の医療扶助などの形で行われている。市立病院は十九あるが、入院費の八五%は医療扶助によるもので、この経費が年十億<sup>ドル</sup>にも昇っている。

ニューヨーク市の被生活保護者は、貧困で、教育程度が低く、従って労働生産性の低い非白人を主体としている。過去二十年間にアメリカの諸都市は全体で三四%もの人口増加を記録しているのに対して、ニューヨーク市の人口は僅か三千人程度の増加に止まるといふ停滞の状況にある。この間市の人口動態を分析してみると、①年齢別では十八歳以下の青少年と六十三歳以上の老人が七十万人以上増加、②人種別では黒人の人口が倍増して百六十万となり、プエルトリコ人などスペイン語系は五倍となって百二十万を超えた。これら非白人の労働生産性は白人に比べて可成り低く、人種差別感の關係もあつて雇用度・賃金所得が低い。③そのためこれら非白人の大部分は老人等と共に、生活を生活保護費に依存しているといふ現状である。

**教育費支出の増加** ニューヨーク市には公立学校は九百五十校ある。学童は百万人、教職員六万人であるから、東京と大差はない。これら公立学校の運営費は総額二十四億<sup>ドル</sup>、内六〇%以上が市の負担で、四〇%はニューヨーク州政府から補助を受けている。ニューヨーク市の教育費で大きな負担となっているのはニューヨーク市立大学である。この大学は学生数二十六万六千人、教職員二万七千人といふ世界でも屈指のマンモス総合大学である。本大学の特徴は、ニューヨーク市民に対し

て、無試験入学、授業料無料の特典を与えていることである。そのため学生数は増加する一方で、これに伴い大学経営の費用もまた鰥上りの状態である。

**ニューヨーク市立大学 (City University of New York)** は今から約百三十年前、ニューヨーク市在住のユダヤ系有力者達が貧しいユダヤ子弟が大学教育を受けられるように、資金を出し合つて創立したもので、やがて市の労働階級や貧しい移民の子弟に高等教育を与えることを目的とする市立大学となり、授業料免除という特異な制度として発展したものである。創立当時はささやかな単科大学として発足したものが、近年「開かれた総合大学」として名声を博するようになってゐる。大学生の三分の一は、年収七千五百<sup>ドル</sup>未満の低所得層の子弟であり、年収一万五千<sup>ドル</sup>以上の中所得層の子弟は四分の一に止まつてゐる。

**嵩む犯罪経費** ニューヨークはシカゴと並んで、「犯罪都市」といわれる。市の凶悪犯逮捕数は一九六〇年には約四万件であつたものが、七〇年には十一万五千件と約三倍になつた。そのため市の警察費は最近年度で八億一千五百万<sup>ドル</sup>といふ巨額になつた。その上ニューヨーク市は他の都市と異り、裁判所に代つて刑務所を管理することになつてゐるのでその費用を負担しなければならぬ。

**赤字経営の市営交通** ニューヨーク名物の地下鉄は、乗客一人を運ぶコストが七十三セントであるのに、乗車料金はコス

トの半額以下の三十五セントに抑えられているため、走れば走  
るほど赤字が増える計算である。そのため市営地下鉄は現在四  
億五千万<sup>ドル</sup>の累積債務を抱えており、しかもこの五年間に乗客  
が一七％も減っている。ニューヨークの地下鉄は初めから設備  
投資は市の税金で行い、運営費を運営でまかなう制度で経営さ  
れてきたが、低運賃政策の下で経営を圧迫し続けてきた（最近  
開通したワシントンの地下鉄料金は他の条件の違いもあろうが  
五十五セント）。運営費の中に含まれる設備更新の財源も乏し  
かった。そのため設備も車両も老朽化し、経営当局者も積極的  
な改善意欲を失っている。低運賃政策の影響を受けた従業員  
のストも珍しくなく、一九六六年には長期の地下鉄ストがあつ  
た。それに車内、車体、ホームに落書きが多く、世界一の「う  
すぎたない地下鉄」の悪名をきせられている。最近ようやく新  
車の導入、駅照明の改善も行われるようになった。

ゴミ処理・公害防止等の経費 ニューヨークは今や「世界  
一汚ない都市」とも言われる。毎日排出されるゴミは、東京都  
の倍の三万トンで、その収集・処理の費用が年間四億<sup>ドル</sup>に上つ  
ている。その他、公害防止のための経費、消防など、およそ大  
都市に必要な経費のスケールは途方もない大きなものである。

膨張する人件費 ニューヨーク市の歳出の中で最大のもの  
は人件費で、予算の六〇％を占めている。市の職員総数は三十  
三万七千人、内、一般職員十一万四千人、警察官三万人、消防  
一万二千人、教育関係九万五千人、市立大学教職員二万七千人、

病院などその他職員四万三千人となっている。この三十三万七  
千人という職員数を、ニューヨークの人口八百万人に割当てて  
みると、人口二十四人に職員一人ということになる。他の全米  
諸都市の平均では、人口五十人に職員一人、東京都で同じく五  
十人に一人、ヨーロッパの大都市では人口百人に一人の割合と  
なっており、ニューヨーク市の職員数は人口に比べて可成り大  
きいことができる。

ひとり職員の数が多いうだけでなく、ニューヨーク市職  
員の給与水準は全米最高といわれている。例えば、清掃作業の  
場合、平均年収は約一万六千<sup>ドル</sup>となっている（隣接のニューア  
ーク市は八千四百<sup>ドル</sup>、ボストンは一万<sup>ドル</sup>）。清掃作業員はあま  
り給料が良いというので、従来ブルトリコ人の定職とされて  
いた清掃作業にも白人が進出し始めた。

インフレによる物価高の影響 以上のような、財政支出の  
膨張の原因としては、不況の中の物価高という特殊なインフレ  
により、市の調達する財・サービスの価格騰貴により拍車をか  
けられたことを見逃すことはできない。

## (二) 市税収入の急減

市民の税負担の加重 ニューヨーク市の収入構造では、二  
十二種の租税収入が基本となっている。その主なものも収入  
の大きい順に並べると、固定資産税、商業賃貸占有税、公益事  
業税、金融法人税、通勤者所得税、その他シガレット税、ニコ

チン・タール税、商業自動車税、競馬場入場税、ホテルルーム占有税、場外賭博税、自動車税などである。この内、①収入の大宗は固定資産税で、税収入の六一%を占めている。②売上税は小売価格に対して四%、駐車場料金にも六%かかる。税収に占める比重は一二%となっている。③通勤者所得税（通称、通勤者税）はニューヨーク市外から市内へ通勤して、企業から給与を得る者に対し、給与額の〇・四五%の税率（自営企業の場合は〇・六五%）で課税するというもので、現在実質的な担税者は企業ということになっている。しかし、勤労者側から見ると、税額は企業から勤労者に逆転嫁され、賃金の実質的カットとなっているというので、反対されている。④商業賃貸占有税は営業の目的で土地家屋を他人に貸付ける場合にかかる税で、税率は借地・借屋料の二・五%ないし二・七%となっている。⑤ホテルルーム占有税の税率は部屋代の二五%と極めて高い。こうしてニューヨーク市民の税負担は可成りの高水準にあり、「ニューヨークでは一ドル稼ぐと、その内四十三セントを税金で持ってゆかれる」との声も聞かれる。高額所得者にとっては、もっと厳しい。

**市民・企業のニューヨーク脱出** 以上のような高度税負担の結果、市民特に高・中所得層ならびに企業が、税負担の度合の低い市外地区へ移住・移転を始め、いわゆる「脱ニューヨーク」の現象が起った。ニューヨーク・タイムスの報道によると、一九六〇年代には、トップ大企業五百社の内百四十社がニ

ューヨーク市に本社を置いていたが、それが現在では九十五社に減ってしまった。これらニューヨーク市在籍のトップ大企業四十社についてアンケートを求めたところ、①「この五年間ニューヨークに本社を置くメリットが少くなった」と答えたものが七七・五%、②「五年先には、ニューヨークに居る必要がもっと少くなる」が六五%、③「将来より大きな本社ビルを建てるならニューヨーク以外の場所を選ぶ」が五五・二%に上っている。④ニューヨークに本社を置く大企業の経営者は、法人・個人にかけられる所得税や不動産にかけられる税金の負担が次第に重くのしかかっていることに強い不満を持っている。こうしてニューヨークは巨大企業経営者からも既に見放され始めたのである。事実一九七五年一年間にニューヨーク市から出たいった企業の従業員総数は十万人に上った。

なおニューズウィーク誌（七六年三月）の記事によると、同月多国籍企業の雄、化学会社ユニオン・カーバイドは、その本社をマンハッタンから、コネチカット州に移す最終決定をした。同社は事前にビーム・ニューヨーク市長、ケアリー・ニューヨーク州知事が連帯して、同社に対して移転計画の見合せを懇請したのに対して、この挙に出た理由についてニューヨーク市における犯罪の多発、公立学校の教育水準の低下、生活費の高騰、税負担の加重など、生活環境悪化のため、会社の中間管理職の人材をニューヨーク市内では確保することが困難になったことを挙げている。

企業体のニューヨーク脱出は、ひとりその本社だけでなく、その工場・事業所についても見られた。その結果、ニューヨークの労働者の働く場所が少なくなった。市内工場の雇用人口は、現在約六十万人しかなく、二十年前に比べると、約半分に減っている。雇用人口の減少は当然ニューヨーク市の税収減少につながる。

一方、固定資産税その他の不動産関係の税金が上がる結果、アパートなど借屋の家賃が年々高くなり、今では一室平均月額百二十五<sup>ドル</sup>以上という高値となっており、一般市民の生活をひどく圧迫している。家主側も高い固定資産税や商業賃貸占有税を取られ、しかも不況のためにこれを借手に転嫁することも出来ず、とうとう赤字経営に追込まれ、ついに市外に脱出ということになる。こうして空屋となったアパートは年々三万件もあり、いわゆる幽霊町<sup>ゴーストタウン</sup>が増える一方である。また大企業本社のニューヨーク脱出の結果、マンハッタン島の超高層ビル群の十分の一は空室になっていると言われ、これまた、商業賃借占有税減少の原因となっている。こうして市税収入の減少↓そして増収のための課税↓税負担の加重↓市民・企業の脱出↓という悪循環を繰り返した結果が市財政破綻の契機となったといえよう。

スタグフレーションの市財政への衝撃 折りも折り市財政の悪化に対して、厳しい追い打ちをかけたのが、当時の景気状況Ⅱスタグフレーション（不況下の物価高）である。物価高は

消費を減らす結果、売上税（市税収の大宗）の減少をもたらす。一方で不況による企業収益の減退は、法人・個人の所得、営業等への課税収入の減少を結果する。こうして市財政は大きな欠陥を生ずることになったのである。

## 注

- ① ニューヨーク市に実現した市民、特に高・中所得階層人口の「脱ニューヨーク」の現象は、単に税負担の問題ではなく、その由来するところは、政治的・社会的に可成り深刻なものがある。アメリカ政府はソ連といわゆる冷戦状態にあった一九五〇年代、大都市の人口を分散し、ソ連の核攻撃から守るという戦略計画のもとに、大都市から遠く郊外の地域に延びるハイウェイを建設し、今日いうところの「衛星都市」を作り、住民が大都市の中心へ自動車で通うことを容易ならしめようとした。連邦政府は過去二十一年間に五百五十億ドルに上る巨費をこのハイウェイ建設に使った。その財源としては自動車用ガソリンに一%の連邦税をかけ、道路管理のための財源として、道路使用料を徴収している。
- ② 出来上った「衛星都市」は、当時の過密化した大都市と異り、いわゆる公害の少い、自然環境も良好な田園都市の性格をもった、住み良い都市であり、教育、衛生等の社会的環境作りも進められてきた。
- ③ この間ニューヨーク市では、過去十年間に二百万人もの貧困層（主として黒人、プエトリコ人などスペイン語系人）が増加定住し、白人市民にとっては、人種問題に根差す違和感をもつ社会集団の存在となり、さらには、これら貧困社会につきまとう犯罪の増加など、極めて不快な生活環境をもたらしきした。
- ④ たまたまニューヨーク市政のリベラル化に伴う、これら非白人貧困層の福祉予算の「尻拭い」をするための税負担の加重が、白人高・中所得層の「脱ニューヨーク」を動機づけたものともみられる。彼らの行く先ぎ、ないし「受け皿」は②に述べた「衛星都市」であり、そこでは快適・安全な生活環境、子女のためのより良い教育の場、健全な隣人関係、有色人種に対する違和感の隔絶を求めることができるという高・中所得層白人の期待が

あり、それがニューヨーク脱出を動機づけている。⑤しかしここにも重大な社会問題があることを見逃してはならない。これはひとりニューヨーク市だけの問題ではない。この都市から人口が流出する「脱大都市」現象もまた「都市の恐怖」のひとつであることがわかる。都市環境の悪化、税負担の加重、生活コストの上昇を嫌ひ、郊外へ逃れて行く市民達は、マイホームを買う余裕のある人達で、選択能力のない貧者が、次第に大都市底辺に沈黙する傾向があるからである。アメリカの場合は、人種問題がからみ、しかも郊外や衛星都市の多くが高級住宅地に独占され、貧者の流入を防ぐ特殊なシステム、いわば白人高・中層市民の「城壁」になっている現状に対しては、アメリカ社会としてもこれを傍観してはならない重要な問題といわねばなるまい。それは大都市（この場合ニューヨーク）を「貧者の溜り場」とするかどうかの岐路に立たしめる。多民族国家アメリカにとって世紀的課題であり、当面は次期大統領選定の問題にもつながる極めて緊要な課題であろう。

### 三 市の財政危機対策

#### (一) 一九七五年月危機の場合

ニューヨーク州政府の応急支援措置 前述のように、七五年五月、四億五千万<sup>ドル</sup>の手形が落せないという、正に「倒産」の危機に瀕したニューヨーク市では、ビーム市長はケアリー・ニューヨーク州知事に対し応急支援を懇請した結果、恒例の州補助金の内四億<sup>ドル</sup>の前借りを受けることに成功し、辛うじて急場を凌ぐことが出来た。

むろん市自身としては、納税者に対して「不動産税などの税金の納入を納期より繰り上げて行えば、それだけ割引する」という特典をつけて、一億三千万<sup>ドル</sup>を調達するという強引な遣り

方を敢行するなど努力した。それでも六月十一日を支払期限とする合計八億<sup>ドル</sup>の手形が不渡りになる危険が迫ってきた。ここでもビーム市長は再びケアリー州知事に泣きつき救援を求めたが、知事は即座にこれに応じて、「市財政援助公社（Municipal Assistance Corporation）なるものを創立し、ニューヨーク市の身代りとなって、自ら長期債を発行して資金を集め、これを市に融資するという計画を発表し、公社は六月十日創立の運びとなった。この公社の理事として州知事任命者が五人、市長任命者が四人、計九人が選任された。公社（通称「ビッグ・マック」）はニューヨーク市財政に対して大きな権限を持つことになる。すなわち、①市の売上税と金融法人税の税収は、すべて公社の収入に組み入れられ、②市長は市の財政運営について、詳細にわたり公社に報告し承認を求めなければならない。こうして公社は民間会社破産の場合の管財人の役目をも果たすことになった。

ビッグ・マックは先ず九月末までに三十億<sup>ドル</sup>の長期債を発行して、市財政建直しの資金に充てる計画を立てた。ところが十億の第一回再建債は、発行当初から価格が一〇％も暴落するなど、先行き暗いスタートで、とうとう売行きが止ってしまふという仕末であった。これはニューヨーク市の負債を保証する地位にある州自体の財政にも不安材料のあることがわかり、証券市場信用が低下したためでもあった。

市財政支援のための州立法 このような危機的状況を座視

するに忍びなかったケアリー知事は、州政府が直接ニューヨーク市財政再建を支持する決意を固め、州議会に呼掛けて（ニューヨーク市救済のための）州財政緊急法の制定することに成功した（七五年九月九日立法）。この法律は、ニューヨーク市自体の財政再建計画の確立を前提条件とするものである。同法により、緊急財政委員会が設置され、ニューヨーク市に対する二十二億<sup>ドル</sup>の負債保証が確定された。この措置はニューヨーク市財政に取って正に起死回生の即効薬であると共に、長期の市財政再建計画のための最も有力な支柱ともなったものである。

**ビーム市長の危機予算** 財政危機が表面化した七五年五月の末、ビーム市長は当面の緊急対策の重要な一環として、当時市議会に対し提出の準備を終えていた一九七五—七六年度予算を、「財政危機予算」の性格のものに組み替え、これを市議会に提出した。この危機予算は平常予算案百四十二億<sup>ドル</sup>を前年度の規模百二十五億九千万<sup>ドル</sup>に押え込み、赤字六億四千万<sup>ドル</sup>の解消を狙ったものである。そのため歳出の大幅削減が必要となり、先ず市職員の人員削減計画が取り上げられた。それによると、解雇の対象になる職員は、教職員、警察官、消防職員、清掃職員、病院などの職員であり、その数は六万七千人の予定であり、市職員総数三十四万人の二割近くの大規模解雇である。市職員の労働組合である市ユニオンはこれに反対した。事実首切り反対の清掃ストが行われたので、ニューヨークの街頭はゴミの山と化してしまった。ニューヨーク市議会は、このような

「ショック療法」的予算の危険性を考え、個人所得税の増徴、美容業者税の新設などによる税収入増加分一億五千万<sup>ドル</sup>と、州政府からの増加補助金四千六百万<sup>ドル</sup>（計約二億<sup>ドル</sup>）を財源として、整理予定人員の内、僅かではあるが、三千六百人の解雇を回避することが出来た。

## 注

① 市職員の組合である市ユニオンは、ニューヨーク・タイムスの一ページを買取って「大量首切り絶対反対」の宣伝広告も出した。市職員の整理が行われると、治安の維持、災害の防止も覚束ないことを宣伝するため、警官・消防職員は街頭に立ち、通行人に対してドクロのマークを記したビラを配ったりなどした。もともと、ニューヨークは世界にも「危険な都市」とか、「犯罪都市」とかいわれているだけに、この上警官や消防署員が減らされては、本当の「恐怖の町」になるのではないか、というのが市民の実感であつたらう。

## (二) 一九七五年十月の第二次危機の対策

**市教職員組合年金基金の借入れ** 前述のように、七五年五月の市財政危機はニューヨーク州の緊急援助で、一時の急場を凌いだものの、引き続き短期債務返還期日の波が次ぎから次ぎへと押し寄せてきた。中でも七五年十月十七日が期限の四億五千三百万<sup>ドル</sup>は正に命取りの問題であつた。市財務当局が州の協力のもとに、漸く集収した資金は三億五千万<sup>ドル</sup>ほどで、残り一億<sup>ドル</sup>はどうしても不足する。市内各所にある市の財務事務所には、大勢の市民が手に手に返済期限の迫った市債証券を持って押しかけ、口々にこれを現金化してくれと叫んだ。テレビ、ラ



ジオはこの刻々と迫り来るニューヨーク市「破産」の危機的狀況を市民に伝えた。景氣に敏感なウォール街では、一般株価が一挙に九<sup>4</sup>/<sub>16</sub>平均も落ち込むという強い反応を見せた。

ビーム市長は、不足金一億<sup>5</sup>/<sub>16</sub>を市教職員組合の年金基金から一時借り入れを思い立ち、シエンカー組合委員長と交渉を始めたが、組合側では、市が財政危機緊急対策のひとつとして、教職員の大量整理を實行しようとしている矢先き、「首は切るが金は貸してくれ」という市長の言い分は、あまりにも虫が良すぎるとして容易に応じようとしなかった。しかしシエンカー委員長は、切羽詰った市財政を救うことは、市民集團のひとつである組合の義務だとする大義名分のもとに市長の懇請を容れることになった。こうして市「破産」の危機は救われた。

#### 四 ニューヨーク市財政危機とワシントン

もともと連邦政府は、ジョンソン大統領（民主党）の残した偉大なる社会計画のあとを受けて、国民の福祉、とりわけ生活保護、初等教育、職業訓練、保健等に充てる「貧乏対策費」として州および市に対して、年々相当の補助金を交付している。現にニューヨーク市も一九七四―七五年度において、二十二億四千<sup>7</sup>/<sub>16</sub>の連邦補助金を受けており、それは市の経常費予算の一七%に相当する。

このような恒例的補助金を今回のようなニューヨーク市財政危機救済のため、臨時特別に増額することは、連邦予算制度の

建前として認められえないところである。しかしアメリカで特殊な重要地位を占める大都市ニューヨークの財政危機をワシントンが拱手傍観することは許されないという客觀的情勢が生じた。

#### (一) 連邦議会のニューヨーク救援の動き

このニューヨーク市政の窮状を、見るに見兼ねた連邦議会上院銀行委員会並びに下院銀行小委員会は、ニューヨーク市財政の危機を救うための連邦融資保証法案を作り、連邦上下両院の立法措置を促した。これは連邦議会として超党派<sup>①</sup>でニューヨーク市財政救済の構えを見せたところに意義深いものがある。

注

① ビーム・ニューヨーク市長、ケアリー・ニューヨーク州知事は共に民主党所屬である。

#### (二) フォード大統領の態度

フォード大統領（共和党）のニューヨーク市財政危機に対する態度は、実に冷徹そのものであった。ビーム・ニューヨーク市長は七五年四月の最初の財政危機に際し、フォード大統領に對して、連邦政府がニューヨーク市債を保証するか、あるいは、連邦準備銀行が同市債を直接買入れかなどの救済措置を講ずるよう懇請した。これに對して大統領は、「ニューヨーク市は自ら救う努力をすべきだ」とし、「ニューヨーク市だけを特

別扱いする訳にはいかない」というので市の要請を拒絶した。フォード大統領はかねてから、ニューヨーク市財政悪化の根元はリンゼイ前市長（一九六五—七三年在任民主党）の人気取りの放漫財政にあると決め付けており、そこには民主党への鋭い対立意識があるのではないかと言われていた。七五年十月の第二次危機に際しても、ビーム市長はホワイトハウス当局に対して、直通電話を繋ぎ放しにして救済措置の実行を懇請した。市長は最後の手段として、大統領へ直接電話で「直訴」の取次ぎを当局に依頼した時も、ホワイトハウスの担当官は、大統領に電話を繋ぐことを拒絶するという、ニューヨーク市長にとって「最大屈辱」を味わさせられた。

フォード大統領のニューヨーク救済拒否演説 前述の連邦議会のニューヨーク市救済措置への動きに対し、過去十年以上もの無責任なニューヨーク市政運営が、今日の財政危機を招いたとするフォード大統領は、拒否権を使っても、この救済措置の立法化を阻むという意思を表明。このような大統領の「ニューヨーク市救済拒否演説」は、一挙にニューヨーク市を「破産」の危機に追い込んだ。当日ニューヨーク株式市場では、ファースト・ナショナル・シティー・バンクなどニューヨーク市債の多くを抱え込んでいる有力銀行の株価は軒並み大幅な値下りを示し、金融界の不安な心理を一層掻き立てた。

大統領のニューヨーク市「破産宣告」 フォード大統領は、右の救済拒否演説と同時に連邦議会に対し、連邦破産法の改正

を促し、地方自治体の破産期間における必要限度の行政サービスを確保することを保証した。この規定によって、ニューヨーク市の行政は破産期間連邦裁判所ニューヨーク地裁管理のもとに置かれるが、①市債の取立てを凍結（一種のモラトリアム）する。②警察・消防など秩序維持に必要な市職員には優先して給料を支払うことが出来るなどの措置が認められた。

## 五 ニューヨーク市民・金融界の動向

この間、市政金融の破局は少しも緩和されず、市の金詰りは容赦なく続き、十一月になると、市立の病院、保育所、刑務所などに一括してミルクを供給している大手二十社が総額五千万<sup>ドル</sup>の売掛金が溜まっていることを理由に、ミルクの供給停止を市に対し通告するという事態が発生した。たまたま、これまで市を救済してきたニューヨーク州の方でも、住宅金融公社など四つの州機関の短期債返還のための金繰りがつかなくなつて連邦政府に対して緊急特別融資を要請するという事態に立ち到つた。

### 金融界の支援措置

このようなニューヨーク市破産の状況を見兼ねた金融界は協力して諸銀行が保有しているビッグ・マック（前述のニューヨーク市政救済のため州政府が設立した市政援助公社）の発行した債券の償還期限の延長と利子率引下げなどの支援措置を取ることになった。

市民の市政維持運動 このような破局の中で、ニューヨ

ーク市財政を直接市民の手で支えてゆこうとする市民運動が起った<sup>①</sup>。ニューヨーク州選出の連邦上下院議員らが中心となつて、ニューヨークを守るための「ニューヨーク市民委員会」が結成され、積極的な活動が展開された。委員会はニューヨーク・タイムスに全面広告を掲載して市民に訴えたり、市の経費節減に役立てるため、市内の公共サービスへの無料奉仕、種々のボランティア活動にも乗出した。宗教界もこれに同調して、ニューヨークの枢機卿は全米の司教が揃つてニューヨーク市への財政的援助を連邦政府に要請するよう協力を求めるなどの行動を起した。

#### 注

① ニューヨーク市財政がピンチに迫られた時、市民達は「ゴッド・セーブ・ザ・クイーン」をもじつて、「ゴッド・セーブ・ザ・ニューヨーク」と記したプラカードを掲げて、寒風の中をデモ行進を続けた。

### 六 フォード大統領の態度変更

このような ① ニューヨーク市民の集団的行動の力を認識した結果か ② ニューヨーク市の倒産がアメリカの政治経済に与える影響を再認識したためか ③ これ以上の「ニューヨーク市苛め」は間近かに控えた大統領選挙戦に対して、フォード自身にとって不利な結果になるのではないか、などの判断からか、フォード大統領はこれまでの態度を改め、ニューヨーク市財政救済に動き始めた。

一九七五年十一月二十六日大統領は、連邦議会に対し、ニューヨーク市当座資金融資法案の提出を促がし可決された。この法律によればニューヨーク市は連邦政府から総額二十三億<sup>ドル</sup>の融資を受けることが出来るが、その内七十六年七月から、七十八年三月までに受ける融資は同年四・五・六月の三カ月間に返済を要する（一九七五―七六会計年度内に処理）という厳しい条件付きなのである。しかも金利は八%と他の政府証券より一%の割高となっている。それでも、ニューヨーク市にとっては七五年十二月初めには、償還期限の来る四億<sup>ドル</sup>の短期債務を無事に決済することが出来、大きな救いの手であつた。

### 七 市財政再建三カ年計画

上記、ニューヨーク市当座資金融資法にはニューヨーク市が経費の節減、増税を含む財政の健全化を行うという条件が付いている。もともと、この連邦融資法は、既述の七五年九月ニューヨーク州の立法にかかるニューヨーク市財政援助のための財政緊急法をモデルにしたもので、それには市財政援助の前提条件として、市自身による財政再建計画の確立と実行の必要が規定されている。

市財政再建三カ年計画の内容 三カ年計画の内容としては、七五年四月ビーム市長が市会の決議を得た七五―七六年度の「危機予算」の中に盛り込まれた緊急対策要項すなわち、①経費節減のため市職員的大量整理②市の収入増加を図るため各

種市税の増徴を骨子として、内容を拡充強化するものであった。その重要事項としては、第一の経費節減策として、①市立小中学校の整理統合②市立病院の数十九を七まで整理③市清掃局の民営移管④各部局の職員定員の減縮⑤市立ニューヨーク大学の授業料無料制の廃止などが掲げられた。第二に収入増加策として、①住民税二五％の引上げ②個人所得税・固定資産税の引上げ③美容理髪業者に対する新税の設定等で年額二億<sup>ドル</sup>見当の増収を目標とした。

## 注

① 市職員の整理は、七五年四月の危機予算に定められた六万七千人を目標として行われた。その結果、①市病院では助手と看護婦の二人で四十三人の患者をみるという事態の発生②学校の警備員の半数がレイオフ（一時解職）されたため学童のバンダリズム（悪質ないたづら）が急増③警官の二一％整理で交通違反処理事務の停滞、犯罪者、売春婦の急増④市立図書館・美術館の開館時間の短縮、警備員不足のため展示品の制限といったような社会的環境の悪化が現われてきた。

## 八 ニューヨーク市財政危機の教訓

ニューヨーク財政危機の原因 今回のニューヨーク市財政危機発生の背景には、一九七三年の石油ショック以来のインフレと不況の交錯という困難な世界経済情勢が存在しており、しかも危機は単に景気変動による一時的なものではなく、むしろ構造的な矛盾が露呈した結果とも見られる。今日世界の大都市は殆ど軒並みに財政難の渦中にある。ニューヨーク市（人口八

百万）では、市民一人当たり千五百<sup>ドル</sup>（邦貨五十七万円）、東京都（人口八百五十万）では、二十六万円、ローマ市（人口三百万）では百五十万リラ（邦貨五十万円）という巨額の累積債務（一部は社会資本の形態）を負っており、しかも年々大幅な赤字財政を続けている。

最近ニューヨーク市の財政は、ケインズの財政の流れに押されておよそ予算収支均衡という古典的財政原理から逸脱し赤字財政の淵に転落してしまっている。①支出の増大――予算の内、人件費が六〇％、福祉費が三〇％、両者で九〇％も占め、いわゆる財政の高度硬直化状態にあること。インフレの影響で公共サービスのコスト上昇による支出の増加がある。②収入の減少――不況下に見られる税収の低落、担税能力層と企業の「脱ニューヨーク」現象に伴う税収の減少など。

福祉過剰論の提起 ニューヨーク市予算における福祉費のシェアの拡大を捉えて、「福祉過剰」論ともいうべき厳しい批判・非難の声が、共和党系をはじめインテリ、マスコミなどの間から起った。それはいわゆるリベラル派の市政支配者が、市の各種社会集団の要求を鵜呑みにして、徒らに「福祉過剰」ないし「ばらまき福祉」に堕したというものである。フォード大統領のニューヨーク市財政危機に対する初期の見解もこうした福祉過剰論に立つものといえよう。

この福祉過剰論の主要な対象となっているのは生活保護費の問題である。現在生活保護費の受給者は、黒人八十万、ブエル

トリコ人六十万、ホワイト・ブアと呼ばれる貧困白人十万とされる。その内、黒人、プエルトリコ人等非白人貧困者層の生活を一定水準まで保障しなければ、アメリカ多民族社会のアイレス隼といわれる人種問題の解決をいっそう困難にすることになり、直接にはニューヨーク市の治安・防犯の問題につながることは、歴史的にも実証済みであり、ニューヨークをいつまでも「犯罪都市」の汚名から脱れないようにするものである。

ニューヨーク市政において、この問題と真剣に取り組んだのは、前市長リンゼイ（一九六五—七三年の二期在任）であった。

リンゼイ（民主党）は、カレオ教授（アメリカのジョーンズ・ホプキンス大学高等国際問題研究所教授）により「傑出したリベラル派の一人」と折紙を付けられた政治家の一人である。リンゼイ前市長の在任期間は全米にわたる黒人運動が最高潮に達した時期であった。その中でリンゼイ市長の高福祉政策が、主として黒人を含む低所得者層の生活的欲求不満を宥和する役割を果たしたことは一般に認められたところである。リンゼイ市長在任中は、ニューヨーク市では、デトロイトやシカゴなどに見られた大きな黒人暴動は起らなかった。それでもハーレム（黒人街）で不穏の形勢があった時には、リンゼイ市長は身を挺して現場に飛び込み、体当りで黒人を宥めて大きなきを得たこともある。

リンゼイ市政のもとに行われた福祉政策は一九三〇年代のルーズベルト大統領（民主党）のニューディール政策以来、アメ

リカの経済と社会を旨く機能させるために不可欠の条件となったものであるが、保守派から見れば、このようなリベラル派の福祉政策が体制的な節度を越えるものとして我慢のならないところであろう。この点については、高度成長時代から安定成長時代に転換を迫られている現段階において、再検討する必要がある。

## 注

① カレオ教授は著 The American Political System, by David P. Calleo, 1971 (加藤雅彦訳『アメリカ政治入門』サイマル出版会)で、次のように述べている。アメリカでリベラルとされるのは、ルーズベルト大統領のニューディール連合（知識人、労働組合、民族の少数者、黒人、農民、大都市の政党運営機関を結合した）の流れを汲むトルーマン、ケネディ、ジョンソンなどの民主党系大統領を政治的象徴と仰ぐ人的系列の中の人々であるとし、その中にリンゼイがあげられている。

市民の欲求肥大化の問題      なお問題となったものに、市職員組合の行き過ぎとみられるストを伴う賃上げ運動に対して市長の態度が甘すぎるとして市民からも反感がもたれたことである。特に警察官（腐敗を言々されている）、教員、地下鉄従業員、清掃員等のストは市民の生活に直接重大な脅威を与えた。

このような市民のひとりとしての公務員のいわば欲求肥大化の現象の底辺にはアメリカ経済の高度成長時代において実現された「豊かな社会」の恩恵を受けた（あるいは受けなかった）個人あるいは集団の生活欲求（あるいは欲求不満）を層一層肥大化させた傾向がみられる。この欲求肥大化の現象は、むしろニ

ニューヨーク市民社会の間だけに見られるのではない。成熟した社会では、生活が豊かになり、教育が高まるにつれ、政治的な疎外感、経済的な不公平感、そしてアメリカ市民社会、とりわけニューヨーク市民社会の特殊性としての人種的不平等感などから来る欲求肥大化（逆に欲求不満）が一層深刻になる傾向がある。ニューヨーク・タイムスは、このような欲求肥大化の時代を、「民主主義のメカニズムの中で、市民の欲求を一方向的に肥大化させるといふ、いわば一方通行にだけ機能させた時代」と見立て、暗にリベラル派前ニューヨーク市長の「甘過ぎた」政策方向に対し批判を加えている。

**市政への住民参加の問題** このような市民欲求肥大化の趨勢を踏まえて、ニューヨーク市という巨大な共同社会全体の公正な福祉の向上、市民生活の安定的成長を図るためには、市の経営・行政・財政政策決定への市民参加を実現することが、とりわけ、いわゆる低成長経済時代の今日最も緊要の課題であろう。参加の問題は、西ドイツ、フランス等において、議会制民主主義、大企業の欠陥を補完するための手段として、発展の兆しを見せているが、アメリカ民主制度のもとでも、国民に民主主義のプロセスに十分参加しているという実感をいかに与えるかが重要問題となりつつある。ニューヨークのような巨大都市の政治・経営体制においても、政策目標をはじめ、政策手段決定手続きについて市民の参加を実現することが必要とならう。それがためには、官僚を中心とする従来のテクノクラート主導

型（ガルブレイス言うところの）から各階層の市民が市政運営の諸過程（福祉、職員給与、財務、税制、消費者行政、交通等々）に直接参加できる体制に改造することが必要である。この場合ニューヨーク市の人口構成が多民族型であるという特性にかんがみ、市政参加の体制においても、これら諸民族市民の公正な参加を実現するよう特別の配慮が行われなければならない。

## 注

② ニューヨーク市の官僚組織が、新時代に適應する能力を完全に持っているかどうかについては問題がある。ビーム市長（ユダヤ系）はニューヨーク市庁の官僚的経歴の持ち主で、練達な行政マンとして高く評価されている。ニューヨーク市庁にはビームの官僚時代養成された有能な役人が今も残っている。ところが最近、市政の内部で「マネージメントの危機感」なるものが高まっている。即ち核になる中間管理職の養成計画はおろか、市をどう運営するかについての哲学も示されていない。中間層は給与、責任面で不当に扱われ、士気は最低になっている（市の生産性評議会報告）。こうして優秀な中間層は続々職場を去り、あとには年功序列の特権にしがみついた「高給の無能者」ばかりが残る結果になっているとささいいわれている。

**ニューヨークの脱工業化** 今回のニューヨーク市財政危機の重要な要因となった市民・企業の「脱ニューヨーク」現象は、ニューヨーク都市の性格ないし形態の変化を象徴しているものとしなければならない。とりわけ企業のニューヨーク脱出はニューヨークの工業都市的性格を弱めるものであることに注意を要する。アメリカでは第二次大戦後、核兵器を中心とする

軍需産業、宇宙航空産業、化学工業等の重要産業が南部地域で躍進的發展を続けてきている。それがため伝統的工業地帯、北東部の工業生産基盤は沈下現象を呈しつつある。ニューヨーク工業の「脱ニューヨーク」も一般的にいわれる過密都市からの脱出問題としてではなく、このアメリカ工業生産力の北東部から南部への移動現象の一部とみななければならない。

## 注

① アメリカ工業の、従って人口の南部への移動という最近の現象は「サンベルト」(太陽地域)の抬頭として呼び物とされている。「サンベルト」という言葉は、アメリカのジャーナリストのカーク・パトリック・セールの著書「パワー・シフト」(権力移動)で広まったもので、彼れは北東部の伝統的なヤンキー地域を「ゴールド・ベルト」と名付け、これに対し、南部・西部部の新興カウボーイ地域を「サザン・リム」(南部諸州)ないし「サン・ベルト」と名付けた。これら南部・西部計十五州は、資源・土地に恵まれた立地条件と技術革新の成果を取入れた工業の発展に伴う雇用の増加、過ぎやすい気候、エアコンの発達、温和な情緒的生活、田園都市的環境、教育施設の充実等生活面の向上などで北東部の過密都市の「荒廃した」生活環境にある人口を惹き付ける魅力をもっている。そのためタイム誌の推定では、一九七〇—七四年の間に、ニューヨーク、シカゴ、フィラデルフィア、デトロイトなど北東部の大都市の人口が約二百万人減少したが、その内百八十万は「サンベルト」諸州に移動したという。移動人口の大半はミドル・アメリカンと呼ばれる白人中産階級である。

## ニューヨーク黒人問題への光明 ニューヨーク市財政危機

に直接間接に関連する重大かつ深刻な問題となったのは、黒人を主体とする非白人社会の問題である。この多民族国家アメリカないし多民族社会ニューヨーク市にとって致命的な非白人社

会の問題も、アメリカ憲法の精神に基づき、自由、平等の立場から公正な解決が得られるような歴史的発展の趨勢が今見られようとしている。それは、前項において触れた「サンベルト」地域社会に見られようとする「黒白協調」の運動ないし行動であるとされよう。

「サンベルト」地域十五州の人口は、一九四五年の四千万から七五年には八千万を数え、全米の三二%を占め、これからも人口は全米平均の指数の三倍のテンポで増加する見込みである。これらの人口は北東部地域からの流入によるもので、ここに北東より南部への人口移動の大きな流れがみられる。この内、黒人の流入が少くないことは確かである。統計は欠くが、先きに述べたように、一九七〇—七四年の間に北東部四大都市南部への移動した人口百八十万人の内大半は白人として、残りの内には相当な数の黒人が存在することは疑いのないところとされる。第一次大戦中北東部工業地帯で拡大された軍需産業の労働需要に応じて五百万人もの黒人が「北上」定着し、北東部の大都市で人種緊張を高めて今日に及んでいる。それが今「サンベルト」南部地域へ里帰りを始めたのである。

このような黒人の南への回帰現象のよって生じた原因としては、黒人にとって北部より南部の方が雇用の口が多く、かつ住みやすいことがあげられる。「住みやすい」環境と単に生活の面ではなく、南部地域における「黒白協調」政策が、社会関係、政治関係において広範かつ急速に行われ、黒白相互依存の

ムードが浸透し、黒人も安全な生活を保障される時代を迎えつつあることである。このことは黒白協調政策に献身努力して目覚しい成果をあげたジョージア州知事ジミー・カーターが、一八四八年以来という深南部出身の大統領候補に指名された事実によっても明らかといえよう。

将来このような黒人の南部への回帰現象が進行すれば、ニューヨーク、ボストン、デトロイト、シカゴなど北東部大都市の抱える黒人社会の問題も、円満な解決を見る可能性が増大し、アメリカ全体にとってもこの上ない幸いをもたらすだろう。

〔参考文献〕

- 一 神谷紀一郎著東京破産（リサーチ出版）
- 一 読売新聞社編世界経済革命（国際商業出版）
- 一 角本良平著人間・交通・都市（鹿島出版会）
- 一 D・P・カレオ著アメリカ政治入門（加藤雅彦訳）（サイマル出版会）
- 一 朝日・毎日・サンケイ諸新聞ニューヨーク特派員報告
- 一 タイム誌、ニュースウィーク誌、ニューヨーク・タイムス、ウォール・ストリート・ジャーナル等