

IV 海外だより

ニューヨーク市にみる米国地方財政事情

NLI INTERNATIONAL Inc. アディン・ストラウス
伊藤 敏 宏

はじめに

6月7日、コネティカット州最大都市であるブリッジポート市（人口14万人）は、1,700万ドルの財政赤字を歳出削減、増税で解決する代わりに、連邦破産法に基づいて破産を申請する途を選んだ。これは、新破産法施行（1978年）以降最大の自治体破産で、折しも全米の各州、各市は、'92年度（'91年7月から'92年6月まで）^{（注1）} 予算の審議の最中であり、このニュースは、財政難に喘ぐ多くの地方政府、および住民に大きな衝撃を与えた。

ここニューヨークでも、州、市とも巨額の財政赤字対応に苦慮している。そこで本稿では、深刻化する米国地方財政の現状と問題点、およびケース・スタディとしてニューヨーク市の'92年度予算内容について考察してみることにする。

1. 地方政府の財政赤字の背景

連邦政府の財政赤字は、'90年末に2,000億ドルを越え、かなり深刻な状況にあることは周知のことだが（図-1）、地方財政も'86年から赤字に転じ、年々その額は増加の一途を辿ってきている。特に、昨年の下半期はリセッションの影響により赤字が深刻化し、地方政府全体で累積440億ドルの額となった（図-2）。

図-1 連邦政府の財政赤字状況

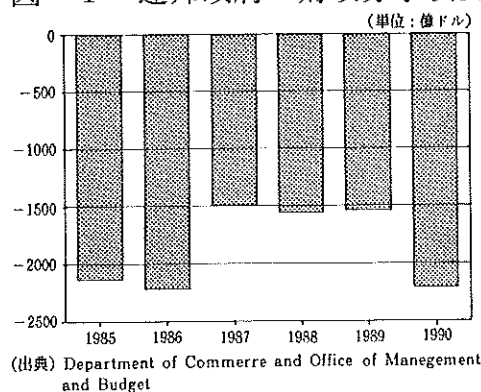
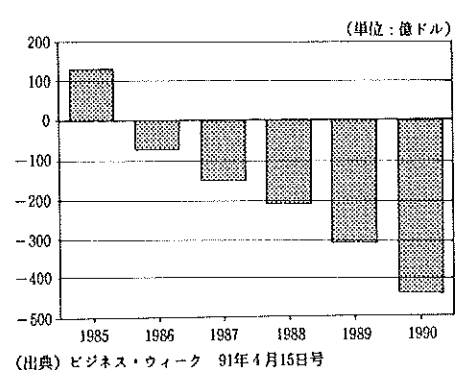
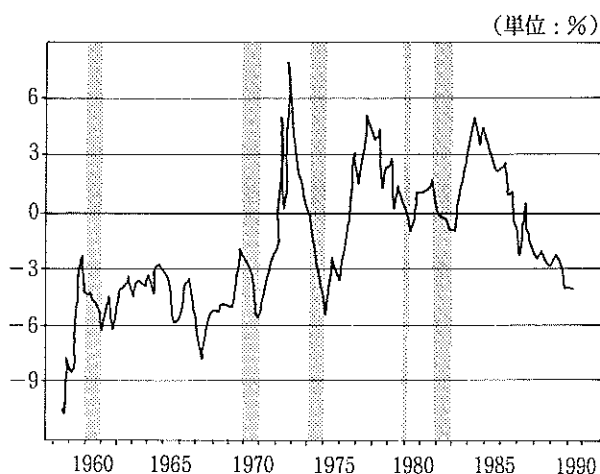


図-2 地方政府の財政状況



（注1）米国地方政府は、州、および州内の行政府である郡、市、タウンシップ、学区を指す。

図－3 地方政府の財政赤字
(対歳出比)の推移



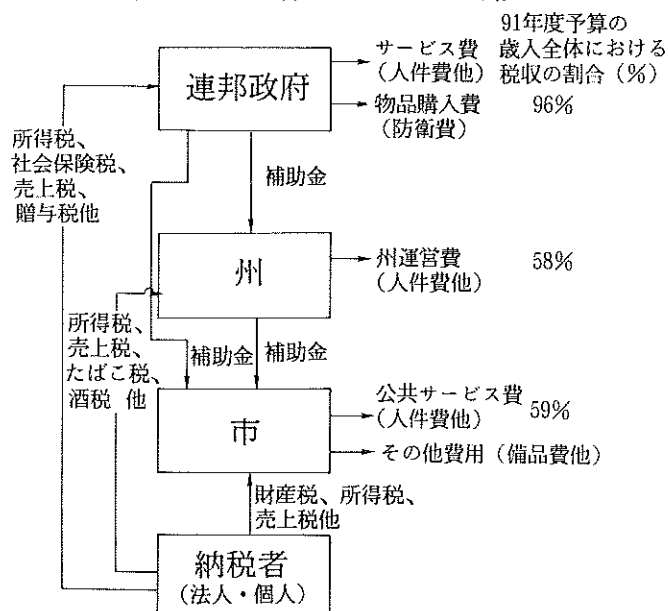
(出典) Federal Reserve Bulletin 90年10月号

(図－3)に見る通り、地方財政は、過去黒字、赤字を繰り返してきている。そのなかで、現在直面している財政赤字は、'60年代の景気拡大時期の慢性的な財政赤字(インフラ整備のための建設投資が主因)とは構造的にかなり相違しているといわれている。つまり、'82年以降、連邦政府はレーガノミックスの理念に基づいて福祉関係予算と補助金を削減する一方で、小さな政府を目指して、多くの業務を地方に委譲した。これが、地方政府の赤字を膨張させる背景となってきているわけである。'87年までは'83、'84年の景気拡大と'86年の

税制改正で歳入も伸びたため、赤字深刻化はまぬがれてきたものの、'88年以降の景気減速と税収鈍化のなかで地方財政の赤字は現在440億ドルにまで達している。

2. 地方財政の仕組み

図－4 財政制度の仕組み
(ニューヨーク州、ニューヨーク市の例)



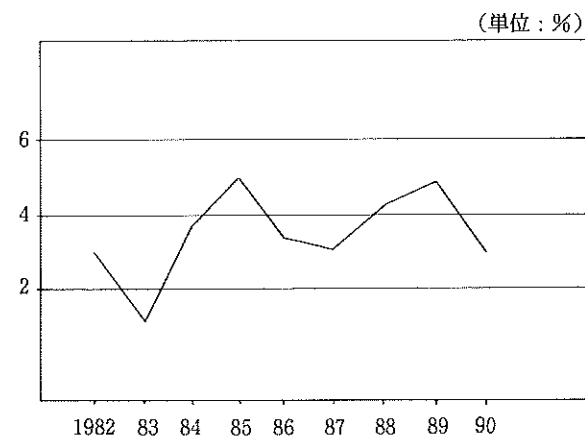
地方財政(州・市)の仕組みは、基本的に日本のそれと同じである。財政制度のキャッシュフローを歳入、歳出別に、また歳入における税収の割合をみると左図のようになる(図－4)。日本の場合、地方自治体全体の歳入合計に占める地方税の割合が30%程度であるのに対し、米国の地方政府の場合は、60%程度とかなり税収入が大きなウェイトを占めている点が特徴的である。

また、地方財政において、会計年度中の財政赤字を翌年度(一部では翌々年度)に繰り越すことが法律によって禁止されている。そこで、赤字が見込まれる場合、過去の黒字積立金の取り崩しや地方債を発行することで年度末の収支の帳尻を合わせてい

る。黒字積立金の対歳出比率の推移と地方債発行推移をみると、'89年以降黒字積立金比率が減少する一方、地方債の発行は増加しており、地方財政が地方債に依存

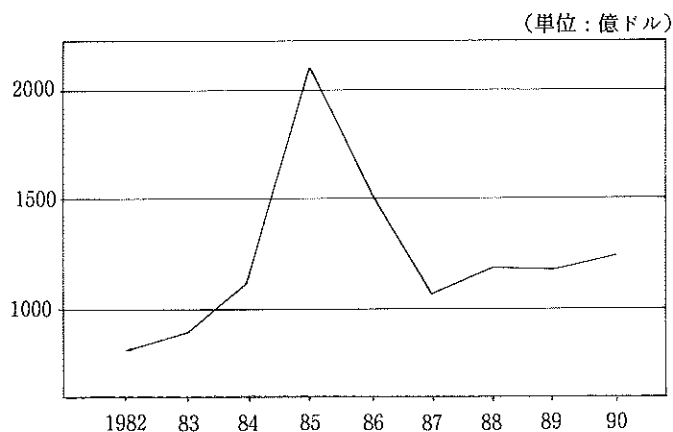
し始めているのがみてとれる（図－5）。（尚、'85年の地方債発行額増加は、'86年の税制改正を予想してのものであり、'86年、'87年の減少は、税制改正の影響をうけたものである。）

図－5(1) 積立金の対歳出比率の推移



(出典) Fiscal Survey of the States

図－5(2) 地方債新規発行額推移



(出典) Federal Reserve Bulletin

3. 財政難の現状

1) 州財政の現状

全米州議会協議会の調査結果によると、'91年度（'90年7月～'91年6月）において全米50州のうち30余りの州が財政赤字に陥っており、州財政赤字総額は148億ドルで、地方政府の赤字総額440億の33%を占めている。また、'92年度は累積赤字合計が、355億ドルにもおよぶという。特に、カリフォルニア州（143億ドル）、ニューヨーク州（65億ドル）、コネティカット州・ペンシルベニア州の（各25億ドル）といった州でかなり深刻化している（表－1）。

表－1 州政府の財政赤字状況（ワースト10）

(単位：億ドル、%)

順位	州	1991年度	(対歳出比)	順位	州	1992年度	(対歳出比)
1	カリフォルニア	36.0	(8.6)	1	カリフォルニア	143.0	(33.0)
2	ミシガン	11.7	(15.4)	2	ニューヨーク	65.0	(22.3)
3	ニューヨーク	11.5	(3.9)	3	コネティカット	25.1	(36.7)
4	ヴァージニア	11.0	(17.6)	4	ペンシルベニア	25.0	(19.1)
5	フロリダ	8.8	(8.3)	5	テキサス	22.5	(13.0)
6	マサチューセッツ	8.5	(7.5)	6	マサチューセッツ	18.0	(15.6)
7	ペンシルベニア	8.4	(6.8)	7	ルイジアナ	9.2	(20.2)
8	コネティカット	7.5	(11.3)	8	オハイオ	8.3	(8.1)
9	メリーランド	5.5	(9.3)	9	ニュージャージー	8.1	(5.8)
10	イリノイ	5.0	(3.6)	10	ノースカロライナ	7.8	(10.0)

(注) 全米州議会協議会による見通し（'91年6月10日時点）。

(出典) 全米州議会協議会資料

2) 市財政の現状

一方、全米都市連盟の調査結果によれば、'91年度は全体の61%の都市で財政赤字となり、'92年度は72%の都市が赤字になることを予想している（'89年度は42%が赤字）。

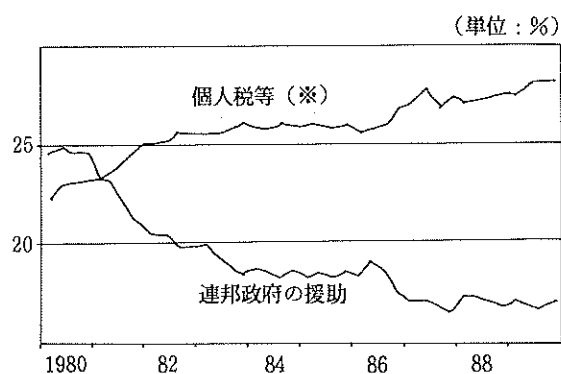
3) 財政難の原因

そこで、以下では、歳入、歳出の両面から地方政府（特に市）が財政難に喘ぐ原因をいまい少し詳しくみていくことにする。

①歳入

まず、歳入面では、連邦政府からの補助金の地方財政の歳入全体に占める割合が漸減する一方、個人税等の収入ウェイトが増加しているため（図－6）、景気変動の影響を受けやすく、また税収予測が難しくなっているという特徴がある。'88年以降景気後退局面での税収の落ち込みが、従来以上のネガティブなインパクトを財政に与えたといえる。

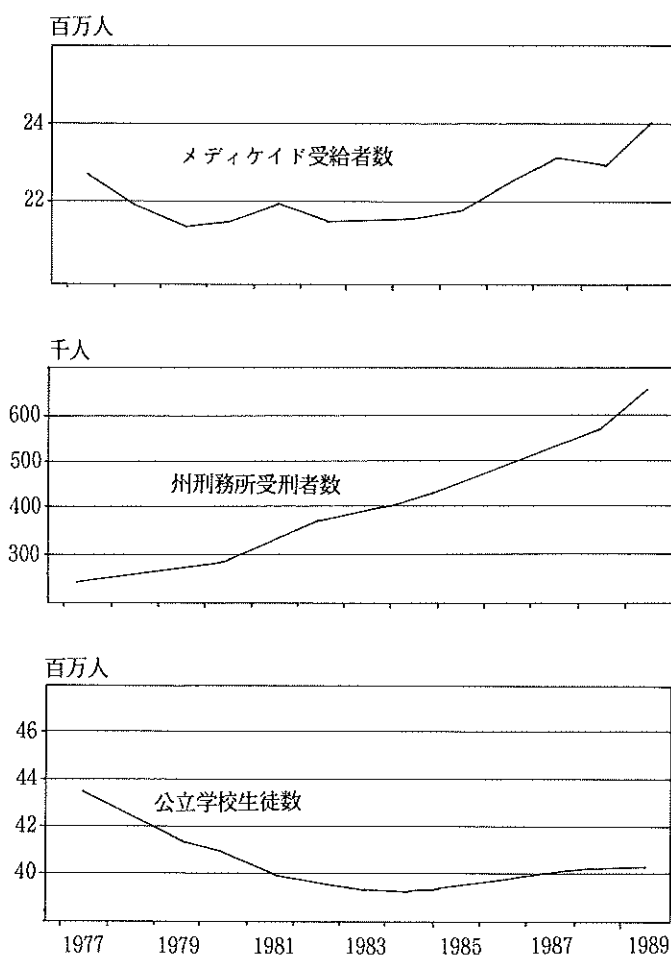
図－6 歳入サイド



(※) 所得税、財産税、贈与税等

(出典) Federal Reserve Bulletin 90年10月号

図－7 歳出サイド



(出典) Federal Reserve Bulletin 90年10月号

②歳 出

歳出面の特徴として、第一に、社会保障費、特にメディケイド（低所得者向けの医療補助）の受給者の増加（昨年100万人増加）に伴い、支出がここ2年間で毎年25%増加していることが挙げられる。第二に、安全管理費の伸び率は、州刑務所の受刑者数増大と麻薬撲滅プログラムの実施によるコスト増が主因となって、毎年10%台となっている。第三に、教育費は、ベビーブーマー世代の子弟が学齢期に達したことを背景に、公立学校への就学者数が'83年以降、毎年1%以上増加していることにより、支出圧力を強めている（図-7）。

4. 財政赤字対応策

こうした財政赤字の解消策としては、'91年度は26州で総額103億ドルの増税が実施されており、'92年度も半数近い州で昨年以上の増税が予定されている。具体的には、カリフォルニア州の70億ドル、ペンシルベニア州の30億ドル、コネティカット州・ニューヨーク州の各10億ドル等である。

また、市財政赤字改善のためにも種々の増収策や歳出抑制の取り組みが行われている。全米都市連盟の調査によると、'91年度市職員採用を凍結した都市は、全体の36%、レイオフを実施した都市は、29%に達している。その他、公共施設使用料等の引き上げ（実施した市は全体の73%）、財産税の税率引き上げ（同43%）等が実施されている。但し、売上税の税率引き上げ（同4%）、公共サービス削減（同10%）は、市民生活への直接的影響の大きさが考慮されているせいか、実施例が比較的少ない。

5. ニューヨーク市の財政赤字と解決に向けた取組（ケース・スタディ）

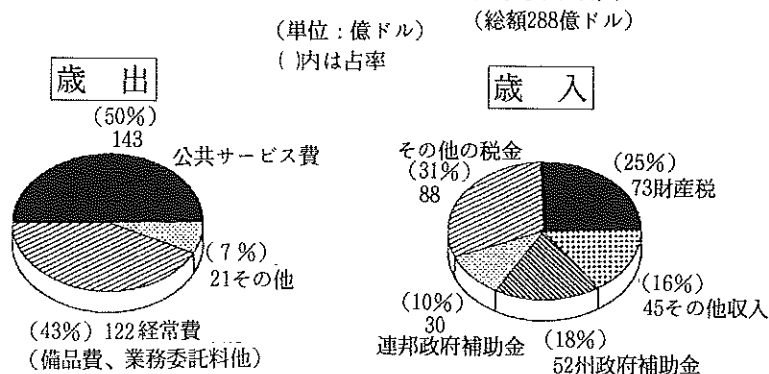
1) '75年の財政破綻

ニューヨーク市には、財政破綻の苦い経験がある。'60年代後半からの財政赤字が累積して、'75年には50億ドルにまで膨れ上がり、'75年春、これを懸念してついにニューヨーク市債の発行が不可能な状態に陥った。これをうけ、赤字ファイナンスのもう一方の手段の銀行短期ローンについても、銀行団にその借換えを拒まれてしまった。州政府からの補助金の前倒しにより急場をしのいだものの、同年10月には73.5億ドルの債務不履行の状態に陥り、結局、自治体救済公社（The State Municipal Assistance Corporation）が、ニューヨーク市のために債券を発行し、市の窮状を救った。

2) '92 年度予算内容

ニューヨーク州では、州財政管理委員会の厳正な審査を必要としたため、総額 520 億ドル（赤字 60 億ドル）の予算は、法定予算執行日（4 月 1 日）より 65 日も遅れて成立した。ニューヨーク市は、7 月 2 日に'92 年度予算が総額 288 億ドルで成立し、財政赤字は累計 35 億ドルにまで膨れ上がった。財政の歳入の内訳は、財産税その他税金（所得税、売上税、免許税等）、その他収入（手数料・公共料金等）、州政府補助金、連邦政府補助金となっている。歳出は、公共サービス費（人件費等）の支出が全体の 50％であり、経常費（備品費、業務委託料等）とあわせると、歳出の大部分を占めている（図－8）。

図－8 92年度ニューヨーク市予算内訳



(出典) City of New York Executive Budget

'92 年度予算は総額 288 億ドルで、主要な財政赤字削減策の内容は、

- ① 4 億ドルの増税（財産税）
- ② 3 億 3,500 万ドルの所得税増税（平均的な納税者は年間約 150 ドルの負担増）
- ③ 15 億ドルのサービス削減
- ④ 1 万人の市職員のレイオフ実施

表－2 ニューヨーク市歳出削減例

(単位：万ドル、%)

文 化 事 業	1991年度	1992年度	削減率
メトロポリタン美術館	972	625	35.7
ブロンクス動物園	823	623	24.3
アメリカ自然歴史博物館	669	443	33.7
ブルックリン博物館	636	431	32.2
ニューヨーク植物園	514	352	31.6

(出典) ニューヨークタイムズ紙 '91年7月12日号

である。このうち、財産税の税率は過去 2 年間で約 1％の引き上げとなっている。また、サービス削減以外に文化事業部門の歳出抑制も著しく、ニューヨーク市にある多くの美術館、博物館等の予算は、軒並み 30％前後削減されている（表－2）。

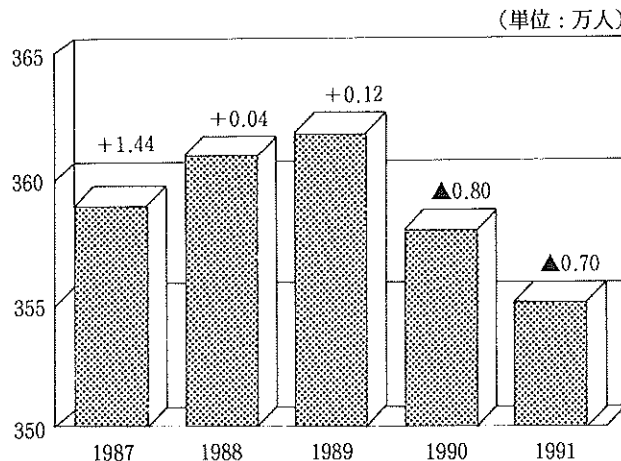
前年度予算と比較してみると、総額では 1.6％の伸びにとどまり、歳入面で、州政府からの補助金が 10％削減され、その他税金収入が 5％減少、歳出面で、公共サー

ビス費（人件費等）が2%削減されている。

3) 財政赤字を生み出す構造

総じて、増大する歳出に対し、歳入の伸びが追いつかないという不均衡から生じたものが現在の35億ドルの財政赤字といえる。そこで、具体的に歳入、歳出両面に影

図-9 ニューヨーク市の雇用者数推移



※グラフ上の数字は対前年伸び率(%)

※90、91年は推定数字

(出典) クレインズ・ニューヨークビジネス紙 90年12月17日号

①歳入に影響を及ぼす要因

第一の要因として、税金収入に最も影響を及ぼす雇用者数の推移が挙げられる。ニューヨーク市の雇用者数（政府・民間の合計）は、'89年以降減少しており、'90年末で'87年の水準を下回っている。昨年は、湾岸戦争、リセッションの影響もあり'82年以降初めて雇用者数が減少している（図-9）。

以下、民間セクター毎に雇用者動向をみる（図-10）。

・製造業

'50年代以降、製造業（主に服飾、印刷関係）雇用者が、毎年1万8千人の割合で職を失っている。市は製造業救済のためのプログラムを実施（補助金支給）しているが、現実には、税金、賃貸料、賃金の高騰によって、多くの製造業者がニューヨーク市からの流出を強いられているのが現状である。

・建設業

建設業界は、過去のビル供給過多とその後の景気後退を受けて大きな打撃を被っている。多くのプロジェクトは、延期されており、建築許可数もかなり減少してきている。一方、学校、下水道施設、バスターミナル等の公共部門投資は、予算に計上はされているが、景気動向、税金収入の多寡によりプロジェクトそのものが、延期あるいは削減される可能性があり、業界全体では、引き続きレイオフがなされると予想されている。

・金融業（銀行・保険・証券・不動産）

'87年のブラックマンデー以降、過去3年間で既に4万人がレイオフされ、さらに'91年には2万5千人が職を失うという。少なくともこの傾向は'92年まで続くとされている。また、コスト削減のため、一部大手銀行、証券会社のバックオフィス業務部

門をニューヨーク市から他市へ移転させるという事例（例えば、メリルリンチ社のバックオフィス業務がニュージャージーへ移転）も生じており雇用者減少に拍車をかけている。

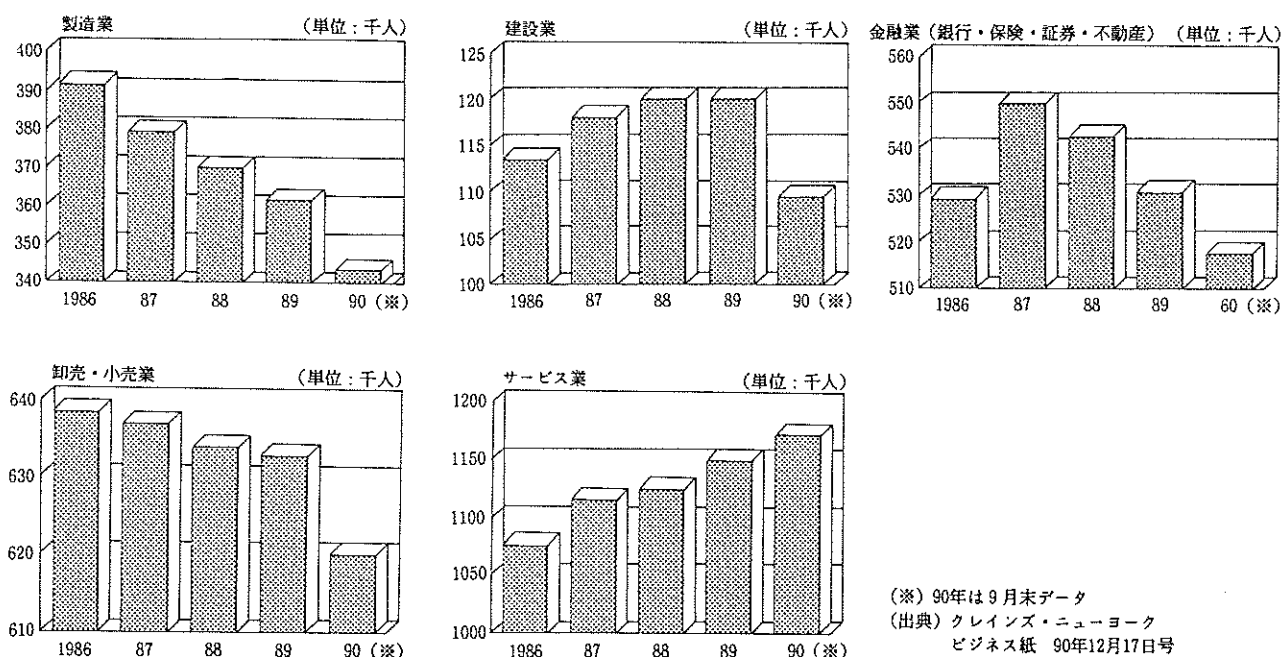
•卸売・小売業

昨年一年間で、卸売業界は1万人、小売業界は過去10年間で最高の1万2千人減少し、これらは、市の売上税税収に大きな影響を与えた。今後、生き残りをかけて各業者の縮小化が進む見込みであり、影響度の程が懸念される。

•サービス業

唯一民間セクターで雇用者の伸びが見られるのは、サービス業である。過去10年間で28万人増えており、120万人を擁している広告業、弁護士、会計士、コンサルタント会社は今やニューヨーク経済の要となっている。しかし、それらの専門家の数も伸びが鈍化するなど、徐々に景気後退の影響の兆しがみえはじめたとされる。

図-10 民間セクターの雇用者動向



第二の要因は、労働力の構成要素の変化である。ニューヨーク市には、毎年10万人の移民が流入していて、'87年の白人51%、マイノリティ49%という人口構成が、2000年には白人43%、マイノリティ57%に変わると予想されている。移民のための公共サービスを市が新たに負担するために、市としては、移民者をできるだけ早く納税者として登録されるような仕事に就労させる必要がある。しかし、多くの雇用者がレイオフされている現状と産業構造の変化から、新たな雇用機会の創出はかなり困難な状態にあるといえる。

最後に、連邦政府及び州政府補助金も、市財政を支える重要な鍵であるといえる。

連邦政府補助金のニューヨーク市予算に占める割合は減る傾向にある。また、州からの補助金も、歳入に対する割合が徐々に増加していたが、'91 年以降 2 % ずつ減少している（図-11）。

図-11(1) ニューヨーク市歳入推移

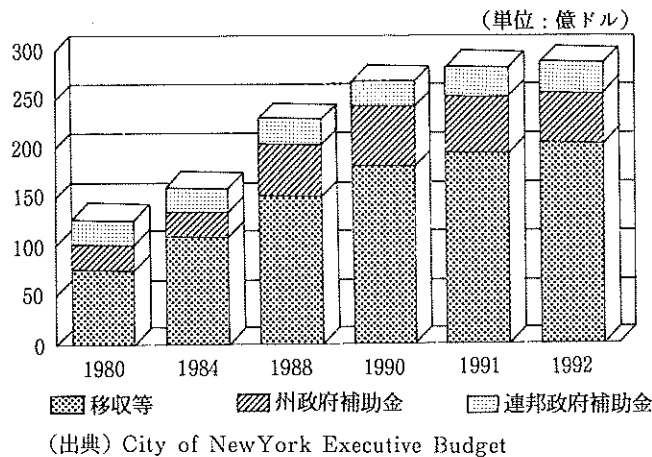
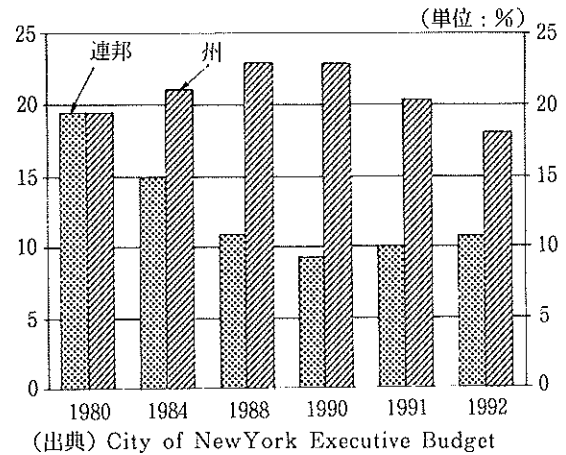
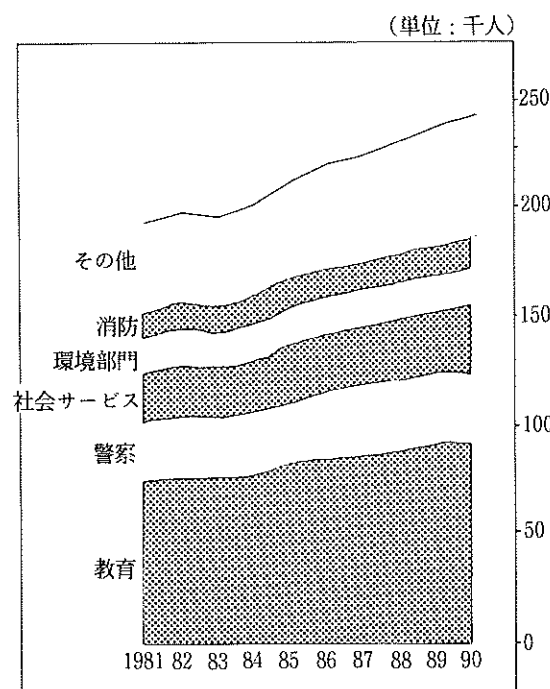


図-11(2) 補助金の歳入に対する占率推移



②歳出に影響を及ぼす要因

図-12 ニューヨーク市常勤職員数推移



歳出の最大費目は、公共サービス費（人件費等）でこのなかには市職員の給与、健康保険制度費用、年金制度費用が含まれる。その公共サービス費は、'92 年度予算において 143 億ドルの支出が計上されているが、これは、明らかに急膨張した市行政の業務量に伴う、市職員数の増大に関係しているといえる。前述のニューヨーク市の民間セクターにおける雇用状況が悪化しているなかで、市職員は過去 10 年間増加している（図-12）。

4) 財政赤字の構造的問題点

第一に、ニューヨーク市は、資金不足を解消するために多くの地方債を発行（発行残高 138 億ドル）しているが、これは、赤字の先送りにすぎないことである。この発行金額は米国の地方政府（州・市）の発行残高のなかで最も多く、今後、財政赤字が

累積すればするほど、地方債の信用度が低下し、それが発行コスト増につながり、財政状況をさらに悪化させることになる。

第二に、歳入確保のための増税が、税収源である企業、富裕層をニューヨークから遠ざけて、それが歳入を圧迫させるという悪循環である。例えば、犯罪について歴史的にみると、20年代の方が80年代よりも殉職した警察官が多かったし、現在社会問題になっているホームレスも1880年代に大挙してセントラルパークで放浪生活を行い、住民を困惑させたことがあった。税金も他の都市よりも過去高く課税されていたが、誰もニューヨーク市を去ろうとはしなかった。それは、ニューヨーク市が雇用機会に溢れ、米国経済の中心地であったからである。しかし、今はその神話が崩れさり、歳出費用の増大が企業、個人への増税をもたらし、その結果、企業はニューヨークからの脱出を図り、市の歳入を圧迫する。サービス産業の台頭、製造業の衰退による産業構造の変化は、流入し続ける移民を飲み込めず、公共サービス費、メディケイド費の増大は、さらなる財政不均衡を生み出すことになっているわけである。

第三に、ニューヨーク市レベルの努力の限界が浮き彫りになったことである。それは、現実として市の行政府がコントロールできる部分（例えば、市職員数、市職員の健康保険制度の費用、市職員の年金制度の費用等）が限られており、市レベルではコントロールできない部分（税収に影響をおよぼす地域の景気動向、連邦・州政府補助金等）が大きいという収支構造上のジレンマにニューヨーク市をはじめとした多くの都市政府が陥っていることである。

5) 財政赤字解決に向けての取組

ニューヨーク市財政赤字改善のための増収策や歳出抑制策について、種々の取り組み（財産税増税、所得税増税、公共サービス削減等）が行われているが、抜本的な解決のために以下のような議論がなされている。

第一に、ニューヨーク市が最初に取り組むべきこととして、オーバーラップしている行政機関について見直し、行政のスリム化を図ることが挙げられている。これは、やみくもに歳出を抑えるために公共サービスを削減するというのではなく、例えば、16もある市立病院や20もキャンパスを持つ市立大学が果たして必要かどうか検討した上で、もし公共サービスを削減するならば、注意深く実施すべきであるということである。

第二に、積極的に公共サービスを民営化し、コスト節約を図るとともに、適正な入札方式を導入することで、効率的なサービス業務委託契約を締結するべきだという議論である。実際には、(表-3)にあるように多くの公共サービスが既に民営化され、年間予算の6分の1にあたる50億ドルを契約料として支払っている。しかし、ニュー

表-3 地方政府・公共サービスの民営化例

	内 容
ニューヨーク市	・麻薬撲滅計画事業 ・在宅看護事業 ・守衛業務 ・道路建設、修理事業 ・街灯修理業務
フィラデルフィア市	・市民会館の運営、管理 ・市営ゴルフ場の運営、管理 ・ホームレス保護事業 ・市営駐車場管理、駐車違反取締り業務
グラス市	・保安、警備業務 ・エンジニア業務 ・税金滞納者からの徴税業務 ・守衛業務 ・市営駐車場管理 ・市営公園管理 ・街灯、路面修理業務 ・粗大ゴミ回収業務
ロスアンジェルス郡	・アスファルト路面修理 ・ビル、路面修理 ・保安、警備業務 ・船舶運行管理業務 ・市営ゴルフ場の運営、管理 ・守衛業務 ・粗大ゴミ回収業務 ・道路修理、清掃業務

(出典) ニューヨークタイムズ紙

ヨーク市では、この民営化に対して、住民の関心はあまり高くなく、とりわけ市職員労働組合はレイオフと低賃金の非組合員の増加を恐れてこれに反対してきている。ニューヨーク・タイムズ紙によると、現在実施されている以外の民営化によって、年間 20~40 億ドルのコスト節約が可能である。

おわりに

以上みてきたように、歳出、歳入の収支構造の変化によって生み出された地方財政赤字は、公共投資を通して景気回復の牽引役を果たす役割を妨げ、逆に景気回復の足を引っ張っているといえよう。今後、米国景気回復が遅れば遅れるほど、地方経済への影響も大きく、さらに地方財政赤字を拡大することになり、第二、第三のブリッジポート市が続出する可能性

も大いにある。

前ニューヨーク市長のコッチ氏は、ニューヨーク市の窮状について次のように語っている。

『私達は、賄えないのに最高のサービスをいつも求めなければならないのだろうか。少なくとも、ここ数年間は最高でなくてもいいではないか。そうしないと、知らないうち取り返しのつかないことになってしまう。』

米国は今、かつて経験したことのない、もう一つの巨大な赤字問題の試練にさらされている。