

ニューヨーク財政危機と アメリカの都市問題

佐々木寛志〈市民局相談部広聴課〉

1——問題の所在

ニューヨークの財政危機は、都市行政にかかわる者に、研究の重要な素材を提供している。ひとことではいえば、自治体が中央政府と比べて弱体な財源のなかで、拡大する行政需要にいかに取り組んでいくかという問題である。ニューヨーク「破産」についての報道や論文は、「破産」騒動の経過説明が主で、財政危機を生んだ要因については、必ずしも十分に明らかにしていない。

ニューヨーク市を「破産」状況に追いこんだ直接的契機は、「短期資金運用の破綻つまり現金流動の危機」¹⁾に求められる。しかし、問題の根底にあるのは、アメリカ主要都市すべてに見られる富裕な市民と企業の周辺地域への流出現象²⁾であり、それがもたらした都市財政基盤の脆弱化である。

1) 井出嘉憲, 「ニューヨーク危機の政治経済学」, 『朝日ジャーナル』1975年11月25日号, P. 5

2) “The Flight to the Suburb”あるいは“The Urban Exodus”と呼ばれる。詳細は後述。

2——大都市圏の中心都市と周辺地域

大都市圏は、通常、図1に示すような形態をも

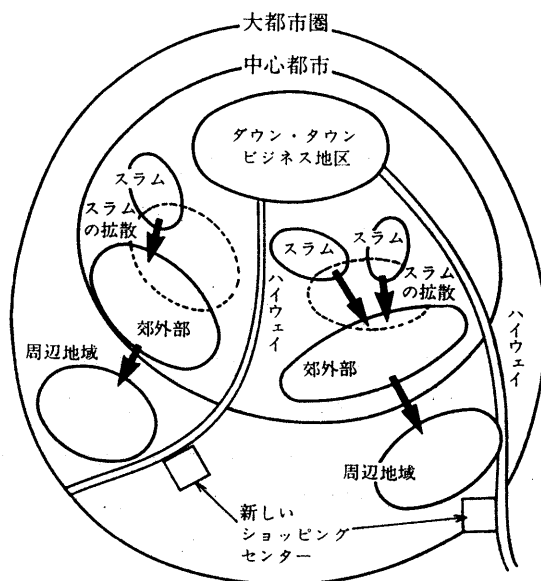
ち、ひとつあるいはふたつの主要都市を中心に、その周辺のいくつかの市や町を含むひとつの社会・経済圏である¹⁾。行政的には、大都市圏内の中心都市、周辺地域の市や町は個々に独立しており大都市圏そのものは行政単位ではない。

中心都市は、貧困層をかかえて行政需要が増大する一方で、縮小する財政基盤に窮迫している。行政境界の他方で周辺地域に住む富裕な住民が、中心都市の施設やサービスを支えるための課税を快しとするはずはなく、大都市圏がひとつの行政単位でないことは大きな問題なのである。

まず、この大都市圏がどのように形成されていたか、そしてそれがどのような社会・政治・経済的意味をもったか見てみよう。

1) 「大都市圏」は metropolitan area にあてた訳語である。定着した訳語はない。アメリカでは統計学的概念として、SMSA(Standard Metropolitan Statistical Area) という用語があり、広く政治学、経済学などで使われる。主要都市は、central city と呼ばれ、ここでは「中心都市」という語をあてた。その周辺は suburb であるが、「周辺地域」と訳した。いずれ

図一 大都市圏の形態



も、定着した訳語はない。

(1) 大都市圏の歴史的形成過程²⁾

中心都市は大都市圏で最も古く形成された部分で、川や湖、海に面したところに位置する。水の与える交通や汚物処理の機能が、その理由である。交通テクノロジーの発達によって、都市圏は拡大し、中心都市の機能は変容していく。

中心都市における最初の変化は、19世紀の終わり、電車や鉄道の発達によってもたらされた。住居が町の中心に位置しなくても通勤が可能になり都市の効外部に居を求めていったのは中流階級だった。このころは、富める者は生活のための条件が良いところに、貧しい者は劣悪なところにはあるが、ともに町の中心部に居住していた。

1920年代に起きた交通テクノロジーのもうひとつの、そして最大の変化は、都市圏を大きく拡張した。自動車の普及である。経済力の面で、大きく成長した中流階級は、車を得て市の外に住宅を建てていった。

10年ほど前の中流階級が居を求めたのは、市内の電車通りに面した小さい敷地であった。家は3階建てか4階建てで、そのあたりはかなり人口密度が高かったのである。彼らは、車という手段を得て、“混雑したシティ”から周辺地域の緑のある環境へ、“自分の場所”を求めていっきょに出ていく。

1930年代のフランクリン・ルーズベルト大統領のニュー・ディール以後、連邦政府の政策は、中心都市から周辺地域へ中流階級を流出させるという、意図しない効果を生んだ。1934年に創設された The Federal Housing Administration(FHA) と第二次大戦後の The Veteran Administration は、新しく家を建設する者に対し、ローンを提供した。FHA は、1959年までに、「アメリカの5

世帯のうち3世帯に自分の家が持てるよう手助けをした」³⁾ という。「手助け」は新しい家の建設に対してのみ行なわれたため⁴⁾、当然のことながら、周辺地域における住宅建設を促進した。

2) この部分の叙述は、Edward C. Banfield and James Q. Wilson, *City Politics* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1963), pp. 8—14 に負うところが大きい。

3) U. S. Federal Housing Administration, “The FHA Story in Summary, 1934—1959” (FHA 375). Edward C. Banfield and James Q. Wilson, 『前掲書』, p. 10から孫引してほん訳。

4) 日本でも住宅金融公庫やその他の住宅建設資金貸付け制度は、家を新築する者もしくは増改築するものを対象としている。しかし、現在最も住宅に困っている者には、無縁の「手助け」である。

周辺地域への移住は、ハイウェイ建設以前に始まっていた。中心都市のダウン・タウン・ビジネス街と周辺地域を結ぶハイウェイの需要は高まり、連邦政府と州政府はハイウェイ建設を促進する政策をとった。中心都市は、ダウン・タウンのデパートなどに周辺地域から客を呼ぶ効果に期待をかけて、ハイウェイを建設する。しかし、それはもっと多くの人々を周辺地域に流出させるという効果を生んでしまった。

中流階級の周辺地域流出と平行して、中心都市内部での人口移動が始まる。スラムの人口が減少し、その人口を市内の郊外部が吸収する。中流階級があとにした空き家に、黒人などのスラム居住者が移り住むのである。スラムの拡散といえる。

ニューヨークなどいくつかの都市ではプエルトリコ人も含まれるが、スラムの住人の多くは黒人である。当初、中流階級が残していった空き家に移れたのは、同じスラムの住民でも白人であった。黒人たちは、運良く住む場所を得たとし

ても、時には身の安全を代償にしなければならないスラム内の住居であった。

1948年の合衆国最高裁判所の判決が、黒人に対する家の売却を制限する契約を禁じたことと、1950年代の終わりごろから空き家の供給が増加したことは、黒人たちによる市内の郊外部への移住を可能にしていた。黒人の近隣への流入は、以前からの居住者たちにとって、生活環境の悪化を意味し、中流階級の周辺地域への流出をさらに促す⁵⁾。

人々が周辺地域に流出するのに歩調をあわせ、企業や仕事も周辺地域に出ていく。企業にしても、官庁や銀行と関係がある部門以外は、土地と税金が安く、雇用対象者の住むところに移った方が効率が良いということである。

5) スラム住民の流入は、犯罪の増加など、近隣の生活環境の悪化を導く。しかし、黒人の生活と黒人流入を嫌う白人中流階級の生活には、大げさにいうと文化人類学の問題があるように感じる。余談になるが、アメリカ人は(黒人もプエルト・リコ人もアメリカ人ではあるが)、計画好きで国民である。数年計画で貯金をして、海外旅行をしたり、大きな買物をする。住宅の整備も同様で、計画的にペンキの塗りかえ、屋根の修理などを行う。これに対し、黒人はいたって気ままである。「文化人類学」的一般化かもしれないが、家の修繕はまずしない。貧しさの故でもあり、不十分な教育のためでもあろう。教育をうけた中流階級の黒人は、白人と同じように住環境を保全するが、それはむしろ彼らがアメリカ白人社会に適合したことを意味するように思う。

(2) 周辺地域への流出現象の背景

周辺地域への移住には、スラムからの脱出という、移民の子孫の願いが感じられる。ゴタゴタとした汚い都市の底辺での生活を断ち切って、広い居住空間と緑のある生活を求める彼らの気持が、

移住の主要な動機づけとしてあるといえよう。

人々が周辺地域に求めるものは、「平和、プライバシー、自然、コミュニティ、子供を育てる環境」⁶⁾である。周辺地域への流出を、フィリップ・スレーターは、「人間の相互依存関係の否定と自己充足という非現実的なおとぎ話の追求の試み」であると説明する。アメリカ社会の流行現象に do-it-yourself というのがある。“自分の手でやろう”というこの動きに、巨大な管理社会の中の「オーガニゼーション・マン」たちが、自分たちの手で確かめることのできるかかわりを求める傾向を見ることができる。都市は、人々にとって大きくなりすぎ、都市生活は夢を満たすものではなくなった。都市は、「望ましくない者たち」が住み、「腐敗した政治家たち」が牛耳っているところというだけでなく、都市生活の不充足感が、人々を周辺地域に向かわせるといえるのではないだろうか。

ひとつの社会経済圏である大都市圏の中で、中心都市から隔離され、同じような社会・経済的地位の人間が住む、緑のある一戸建住宅が立ち並ぶ町は、スラムとは逆の面で疎外されている。その意味で、周辺地域のコミュニティは幻想である。そこで育つ子供たちが、都市への、都市に住む貧しい人々の生活への想像力を持つことは難しい。

6) Philip Slater, *The Pursuit of Loneliness* (Boston, Mass.: Beacon Press, 1970), p.9から訳出。

7) 『同上』

(3) 大都市圏の政治地図⁸⁾

中心都市と周辺地域の居住者層の違いは、政治的にも大きい。このことは、ニューヨーク財政危機へのホワイトハウスの対応を理解する上で重要である。

中心都市に住むのは、カトリック、黒人などの

社会・経済的地位の低い者たちが多く、彼らは一般に民主党支持の傾向を示す。また、シカゴ市長デーリーのような「ボス」が支配する古い型の政治を受け入れ、時には好意をもって迎える。これに対し、周辺地域の人々は、共和党色が強く、高いレベルの公共サービスと公正な行政を望み⁹⁾、「ボス」支配に抵抗感をもつ。

周辺地域における政治地図は、しかしながら、必ずしも一様ではないし、可変的でもある。変化の要素は、流入する住民のタイプにある。中流階級が、別の新しい周辺地域に移ったあとに、社会・経済的地位の低い人々が入りこんだところでは共和党色が弱まるか、民主党化する。他方、中心都市からの移住者が、共和党支持もしくは無党派に変わることによって、ある程度地域のバランスが保たれることがある。中心都市から脱出してくる者は社会的地位の上昇欲が強く、周辺地域の環境に積極的に適合しようとするからである。

中心都市においては、民主党が強いまゝの状態が保たれる。中心都市への移住者のほとんどは、貧しい白人や黒人、プエルト・リコ人だからである。

8) この部分の叙述は、Edward C. Banfield and James Q. Wilson. 『前掲書』 pp.16—17 に負う。

9) 共和党がそのような行政を行っているということは意味しない。

(4) 中心都市の財政状況

中心都市の財政状況は、極めて厳しい。都市財政の構造的問題は、次のように説明される¹⁰⁾。

まず第一に、連邦政府と州政府に所得税と購買税の2つの重要な税源を実質的に握られていることである。そのため、財源をあまり効率の良い税に頼らなければならない税制上の弱体性がある。

次に、課税権限を法的に規制されていることである。しかし、仮にこの規制がとり除かれても、権限を十分に活用することはできないと見られる。新たな課税は、人々や企業を市の境界外へと追いやる危険があるからである。

最後に、最も重要なことであるが、同じ経済圏である大都市圏の中で、財源と需要が均等・適正に分布していないことである。そのため、最も切実な公共需要をかかえるところが、それに対応する手だてをもたないという事態が存在する。

10) John C. Bollens and Henry J. Schmandt, The Metropolis: Its People, Politics and Economic Life, Second Edition (New York, N. Y.: Harper & Row, 1970). pp. 252による。

都市の経済力を示す経済活動は、雇用量の伸びによってはかることができる。表1は、中心都市と周辺地域における1965年から1972年間の雇用量の伸びを比較したものである。どの都市圏においても、周辺地域における経済活動の成長と中心都市の衰退が顕著であることが知れる。

中心都市では、あらゆる分野での行政需要が増大する一方で、財政基盤が縮小している。半世紀にわたり、ニューヨーク市政の指南役を務めてき

表一 中心都市と周辺地域における雇用量の伸び (1965—1972)

	中心都市	周辺地域
ニューヨーク	- 0.1%	21.9%*
ボルティモア	3.6	32.1
セント・ルイス	- 1.9	26.8
フィラデルフィア	- 2.7	24.6
サン・フランシスコ	9.9	24.3

(* ニューアークとジャージー・シティを除く)

資料: The New York Times, Weekly Review, 1975. 10. 19.

たニューヨーク行政研究所 (The Institute of Public Administration) 前所長のルーサー・ギューリック博士は、ニューヨーク市財政危機について、次のように述べている。

「最も大きな悲劇は、われわれが、進んだ社会的意識から、市行政を通じて、すでにわれわれの手だてを越えるところまで、人々のためのいろいろな施策を拡大してしまったということだ。われわれのうちで最も貧しい20%の者たちの機会を向上させたいという願いから、われわれは富を再配分するために、〔主として、困っている人々に福祉やその他のサービスを提供することによって〕市をひとつの道具としてきた。われわれが忘れてしまっていることは、いかなる市も、生産的な企業に対して重荷を背負わせ、事態としては企業を市から追い出すような重税を課すことなしには、他の都市以上のことはできないということだ」¹¹⁾。

11) The New York Times, 1975. 5. 18. "The Week in Review" 欄から訳出。

3———ホワイトハウスの対応の政治的側面

ホワイトハウスは、ニューヨーク市の財政危機は、国家的要因によるものではなく、ニューヨーク市自身の責に帰すべきものであるという考えを一貫して示してきた。この対応には、政治的な意図が読み取れる。

(1) 民主党への攻撃

ニューヨーク市「破産」の原因は、ひとつには市行財政の欠陥にあるというべきであろうが、基本的には一都市の能力を超えたところにあることはすでに明らかであろう。ホワイトハウスは後者の問題点をいっさい切り捨て、危機を生んだのはひ

とえにニューヨーク市の放漫な行財政にあると主張してきた¹⁾。ニューヨーク市は、東部都市のなかでも民主党が強く、政策的にも民主党色を強くうちだしている。来年の大統領選挙を前に、ニューヨーク市に行政的な失敗を認めさせて、国民に対し、民主党的政策は破綻を帰結するものと喧伝するのが、ホワイトハウスのねらいにあると見ることができる。

1) ホワイトハウスの主張には、いくつかの事実の誤認が指摘されている。たとえば、最近の調査によれば、ニューヨーク市の給与及び恩給は国内最高ではなく、一般に他の大都市と一致したものであるという。The New York Times, Weekly Review. 1975. 11. 2, p. 1

(2) 都市問題への消極的姿勢

より重要な政治的側面は、都市問題に対する共和党の基本的な姿勢にあると考えられる。

連邦政府の政策は、この30~40年の間、社会政策を重視する方向にあったが、前大統領ニクソンは、この流れに対決する姿勢をとったといわれる。ニクソンは、ジョンソン時代の「グレート・ソサィアティ」²⁾ プログラムを縮小し、都市問題から連邦政府は手を引いていくという「ニュー・フェデラリズム」を唱えた。フォード政権は、それを引きついで今年3月の終わりに、「1960年代の都市の危機は終わった」という見解を発表した。確かに、60年代の都市における人種的暴動とそれに伴う不安な状態は終息した。しかし、それは都市における諸問題が、再び見えなくなったということしか意味しないというべきである。

2) 「グレート・ソサィアティ」Great Societyには、大きくいって2つの目標があった。ひとつは、Poverty Line (社会保障給付対象者の所得上限)まで所得をひきあげること、もうひとつは「文化的に剝奪された者」culturally deprived を社会の「主流」にのせる

ことであった。その効果の点では批判がある。

都市問題は依然として深刻であることを、再び中心都市と周辺地域の比較でみてみよう。表2にあるように、中心都市と周辺地域の世帯収入の中央値を比較すれば、両者の格差が広がっていることがわかる。過去における格差は、中心都市へ貧しい人々、特に南部農場労働者やプエルト・リコ人が流入したことが主な理由だった³⁾。現在では、中心都市から中流階級と黒人などのうちで相対的に豊かな者が周辺地域に流出し、あとには貧しい者たちの集まりが残るために、収入格差は拡大するのである。1960年における中心都市の世帯収入の中央値は\$5,950、周辺地域は\$6,707で、その差が\$757であったのに対し、1974年にはそれぞれ\$113,79と\$14,056となり、両者の差は\$2,677に広がっている⁴⁾。

貧しい者たちが集中する中心都市は、犯罪、火災、病気、住宅難、不十分な教育、失業などあらゆる面で問題をかかえ、しかも財政に窮迫している。そこで財政を切りつめるとすれば、ニューヨーク市が行っているように、警察、消防、清掃、病院、教育、公共交通、住宅、福祉などの事業を縮小することになる。これが、貧しい者たちの生活に深刻な影響を与えることは明らかであり、ニューヨークにおいてはすでにその兆候があらわれている⁵⁾。

表2 中心都市と周辺地域の世帯収入比較
(周辺地帯を100とした中央値比較)

	1960年	1970年	1974年
中心都市	89	84	81
周辺地域	100	100	100

資料：The New York Times, 1975.3.23., p. 46

3)1950—1956年の間に、連邦政府の農業機械化促進政策は、550万の黒人農場労働者を都市に流入させた。

Micheal Harrington, *The Other America* (Baltimore, Md.: Penguin Books Inc., 1971). pp xxi~xxii

4)The New York Times, 1975.3.23 p. 46

5) The New York Times, Weekly Review, 1975.10.19参照。

4———結び

富裕な市民と企業の周辺地域への流出の底にあるものは、人種と貧困というあまりにも根の深いアメリカ社会の問題だといえよう。アメリカ主要都市を、まず、財政危機状況から救うためには、中心都市と周辺地域がひとつの経済圏であるという認識の上に、大都市圏全体にまたがる行政機構を確立するか、何らかの方法により税源を再配分することが必要である。また、より基本的には、貧しい人々に向けた連邦政府のこれまでの社会政策が、金と物理的施設の分配に過ぎなかったという反省に立って、貧困層が社会の中で自立していくのを助ける政策を見出すことが必要であると考える。

都市の担う財政機能は、基本的には、歳入をどのように、教育、清掃、道路、下水道整備などの行政サービスに配分するかにある。民主的國家の主要な財政機能のひとつは、社会保障、住宅助成、病院などの事業を通じて収入の再配分を行うことだというのが、経済学の考えである¹⁾。これは、主として中央政府の役割であるが、住民の需要に直接に対処することを迫られる都市行政は、場合によっては、中央政府の肩代わりをして、社会政策的施策を行うことになる。地方自治体は、そのような場合、中央政府に対して、中央の施策の充実化、あるいは地方に対する助成金の交付を要求することができる。さらに、中央が、収入の再配分

機能を、需要の実態に即して十分に行うことができないとすれば、税源の配分を変えるよう求めることができると考えられる。中央政府が、その求めに対応しない場合には、地方自治体は、制度的に限られた財源と増大する行政需要のディレンマの中で、財政的に破産するか、行政への需要を切り捨てていくか、いずれかの道を選ばなければならないだろう。

ニューヨークの行財政が、あらゆる点で適正であったと仮定すれば、上に述べたことはそのままニューヨークの「破産」にあてはまる。しかし、

現実には、ひとつには行政機構の効率とそれを動かす官僚の能力の問題が指摘され、もうひとつには、市の施策の必要度に、市民の行政需要の程度との関連で疑問がなげかけられたのである。

1) John C. Bollens and Henry J. Schmandt, 『前掲書』, pp. 252—53参照。

* 佐々木氏は、昨年(1974年)7月から1年間、ロスアンゼルス市役所の市長室、シラキューズ大学のマクスウェル大学院、ニューヨーク市の行政研究所において、アメリカの都市問題について勉強され、今年(1975年)7月に帰国されました。

(48頁のつづき) 埼玉県では県立図書館に文書館が併置され、すでに数冊にわたる「行政文書目録」が出されている。ここでは県知事の鶴の一声で、板目表紙の2万点におよぶ公文書がすべてクロス装幀で本格的に製本され(2千万円の予算がついたという)、書庫のなかで偉容をほこっている。そのほか、公文書を豊容にそろえているのは、東京都・岐阜県・山口県などだが、山口県の文書館には私用で昨年2度ほどおとずれた。ここは毛利家文書の所蔵で名だが、書庫に案内されて、明治以後の山口県公文書が質量ともに莫大なのに目をみはった。まだ公文書の目録が出ていないためか、研究者の利用はほとんどないとのことであった。ひるがえってわが神奈川県では県立文化資料館が発足した。「神奈川県史」の発刊を機会に実現したものだろうが、古くは神奈川宿・北綱島村・根岸村の村方文書が収納されているほか、

今年の3月刊行された「行政資料目録」によれば、昭和49年中に行政資料を2,138点受けいれている。また、中都市では藤沢市にも文書館ができてい。わが横浜市でも、建物はさきのこととしても、いまのうちから資料を蒐集し、保存する努力をつみかさねておかないと、いざというとき間に合わないであろう。市庁の公文書の保存状況は、戦前についていえば、市報や市議会議事録以外はほとんど保存されていないし、公文書についてはかんばんしくない状況にあるといえる。明治以後の新聞も、市立図書館では震災以後の横浜貿易新報等があるにすぎない。しかし、今日では複写技術の発達により、よその所有物でもマイクロ化して保存することが可能である。貿易新報についていえば、東大の明治大正新聞文庫では自己の所蔵分(明治32~大正元年)のほか、欠本分を複写で補い、市のマイクロ・センターにもある。ごく

最近には、朝日新聞で明治40年代以降の地方版をマイクロ化して発売をはじめた。金額は500万円近い高価のもので、個人にとっては高価の花でも、公共施設では劣せずして一大情報源を加えることができるようになった。横浜市内の会社関係の考課状は、横浜国大経済学部の資料室で戦前きちんと収集していたものが、この30年間未整理のまま書庫にねむっているが、これなどもマイクロ化すれば資料館の資料として活用できよう。ちなみに全国の会社考課状をそろえているのは東大経済学部図書室である。かつては原文書の保管庫という役割をもった資料館も、現在では情報センターとして活用していくことが可能になった。市立中央図書館が、全国的な情報のネットワークという役割をもつのに対し、資料館は横浜に関するあらゆる情報の検索機関としての役割を果たすことが期待されるわけだ。 <A>