

ガバナンス研究

no.15 2019

- “New Group Syndrome” in the…… 佐々木 一如 1
 Handling of the Fukushima
 Nuclear Power Plant Accident:
 Crises in Crisis Communication
- ニューヨーク市の1990年代の…… 原田 敬美 29
 治安政策
 —犯罪減少で評価の高いブラウンと
 ブラットン、2人の警察委員長の戦略—
- 規制、独立、ガバナンス…… 茂垣 昌宏 143
 —日本の独占禁止規制における
 政策過程と政治の関係—
- 記録 …… 木内 征司 169
 —東京都の財政再建の歴史—

“New Group Syndrome” in the Handling of the Fukushima Nuclear Power Plant Accident: Crises in Crisis Communication

Kazuyuki Sasaki

At times of emergency, political and administrative leaders are forced to make decisions with insufficient resources and under great political and social pressure. They often lack information, time, and administrative resources (human resources, facilities, and funds) to take initial countermeasures. Sometimes these leaders have little experience in handling disasters and no expertise with the technical and engineering challenges they face.

People expect their leaders to be “omnipotent” in these situations; however, the reality is that they are not able to control or solve emergencies alone. They need support and advice from their peers and subordinate officials as a top-down leadership style does not function in such contexts.

However, important information and data may be screened, filtered, and abandoned intentionally or unintentionally in bottom-up administrative procedures. Coordination and demarcation of roles and responsibilities among the respective organizations become crucial. As Boin et al. (2005) state, “crisis decision making takes place in some type of small-group setting in which political and bureaucratic leaders interact and reach some sort of collective decision - whether by unanimity or majority rule.” (P.45)

In this paper, the author looks at the case of the 2011 Fukushima Nuclear Power Plant accident, focusing on the first few days after the disaster. The

paper observes the interactions among the members of the small top decision-making group and makes a descriptive analysis of the members' behavioral patterns at times of unexpected and emergency circumstances.

Behavioral Patterns of Small Decision-Making Groups

In the academic field of organizational theory, it has been argued that a small group and its members tend to show particular behavioral patterns when the group tries to make important decisions under political or social pressure. Sometimes a vocal member takes control, silences other members, and dominates the discussion. In other cases, an extreme opinion corrupts a rational discussion. Such group dynamics are called “risky shift” (Kuwata 2010).

One of the most famous studies of the behavioral tendencies of small groups is that of Irving L. Janis called “groupthink syndrome.” Janis conducted a survey of policy fiascos by the US government or the US President and his protégés. In each case, a small group for top decision-making was formed of executive members, including special advisors to the President, high-level department officials, and military leaders. From his research, Janis concluded that groupthink has three types of symptoms: (1) overestimation of the group - its power and morality, (2) closed-mindedness, and (3) pressures toward uniformity. The members lose rationality and become reluctant to consider risks and tend to reach “optimistic” conclusions (Janis 1982 and 't Hart 1990).

Also, Boin et al. (2005) point out that if small crisis teams are close-knit, they may fall prey to “bunker syndrome” where the members tend to “stick together in relative isolation from their regular organizational and external constituencies, and for the group as a whole to reify its own view of the crisis even though more and more actors in the outside world are shifting perspectives and priorities.” (P.47)

In real situations, these small decision-making groups do not always consist of close peers, assistants, and officials. Sometimes the members will meet each other for the first time at the initial meeting of the emergency management group. They do not recognize each other nor know each other's personal character or career background. Boin et al. (2005) note the challenges and problems of such groups, referring to them collectively as "new group syndrome." Particularly at the crucial moment of decision-making, members become reluctant to say their opinions or observations since they are not sure about their role, responsibility, or authority in the group. They try to shift the blame by following and supporting the decisions made by influential figures (Boin et al. 2005, Hood 2010).

To analyze the decision-making process and small group dynamics in the management of the nuclear power plant accident in Fukushima, the author conducted interviews of top decision-makers, central and local government officials, and citizens who were forced to evacuate the area.¹⁾ Also, various books written by persons involved in the incident and by journalists as well as official documents published by the respective government ministries and agencies were consulted to gain a full picture of the group dynamics.

The author posits that the small group for critical decision-making was formed during the period of crisis management and that the group showed signs of "new group syndrome." The core and influential members of the group

¹⁾ The author had the opportunity to interview top decision-makers and local government officials by joining the working group for the investigation conducted by the Nippon Saiken Initiative (Rebuild Japan Initiative Foundation; founder and chairman of the foundation: Dr. Yoichi Funabashi; <http://rebuildjpn.org/en/>). Also, research funds from Grants-in-Aid for Scientific Research (Ref. no. 22330049, Team leader: Prof. Hiroo Ichikawa, PhD) covered the travel expenses related to the interviews.

also demonstrated symptoms of “bunker syndrome.” The following sections will illustrate the circumstances of the multiple disasters and will describe two specific cases where small group dynamics influenced decision-making.

Occurrence of Multiple Emergencies and the Government’s Response

At 14:46 on March 11, 2011, Japan experienced the biggest earthquake in its recorded history, and the coastal zone of the northern mainland (around 500 km, or 310 miles) experienced catastrophic tsunami damage. A total of 15,885 people were killed, and 2,623 remain missing as of April 2014 (National Police Agency 2014).²⁾ Financial damage to the capital stock is estimated to be over 15 trillion Japanese yen (Cabinet Office 2012a).³⁾ The Fukushima Dai-ichi (No. 1) Nuclear Power Station (hereafter, “F1”) was crippled by the tsunami, and radioactive substances were released throughout the region.

One of the unique characteristics of the situation was that multiple disasters occurred one after the other over a short period of time. The earthquake caused the tsunami, and the tsunami paralyzed the logistics and power supply networks and destroyed the nuclear power plant. At F1, four nuclear reactors lost electricity and so reactor cooling systems could not be powered. The backup diesel generators located underground were also seriously damaged due to seawater exposure. Eventually, three of the reactors could no longer be controlled, and this resulted in core meltdowns. To make matters even worse, oxygen generated by a chemical reaction in the plants caused explosions inside the reactor buildings. Due to these accidents,

²⁾ Drowning was indicated as the cause of death in 90.6 percent of deaths (Fire and Disaster Management Agency 2013).

³⁾ Excluding the financial impact of the nuclear accident.

radioactive substances were released into the environment. The government issued a mandatory evacuation order to the 113,000 citizens living in the area municipalities, and the people were forced to abandon their houses, farmland, and livestock (Cabinet Office 2012b). In March 2012, one year after the incident, the government started to rezone the mandatory evacuation area, but it is estimated that 54,000 citizens will not be able to return to their hometowns for more than six years due to the high level of radiation (Asahi Shimbun 2013).

Prime Minister Naoto Kan (hereafter, “PM”) and other ministers were attending a meeting of the Committee on Audit of the House of Councillors at 14:46 on March 11 when the earthquake struck. To respond to these national-level emergencies, the government summoned the Cabinet Emergency Management Team (hereafter, “CEMT”) to the Emergency Management Center (hereafter, “EMC”) immediately after the incident occurred (Investigation Committee on the Accident at the Fukushima Nuclear Power Station of Tokyo Electric Power Company 2012). The EMC was located in the basement of the Prime Minister’s Office, and the CEMT team members (ministers and directors from the ministries concerned, which are under the list of CEMT management manual.) immediately gathered there. All ministers other than the PM and CEMT members were sent back to their ministries to collect information on the damage caused by the earthquake. By 15:14, the first meeting of CEMT was held, and the PM decided to establish an Extreme Disaster Management Headquarters⁴⁾ (hereafter, EDMH). The EDMH is an

⁴⁾ This was the first time for an EDMH to be established since the enactment of the Disaster Countermeasures Basic Act. The EDMH’s functions are overseen by the Cabinet Office. At the time of small to medium size contingencies, a Major Disaster Countermeasures Headquarters is established, and the minister in charge of the relevant policies is designated the director-general (Kan 2012).

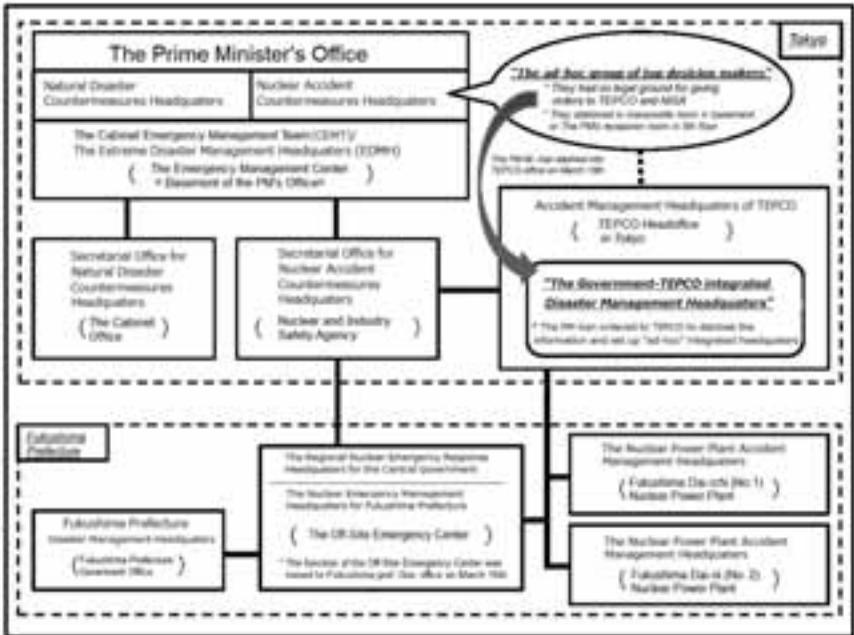
organization which delegates extra authorities to the PM, allowing him or her to issue direct orders not only to government ministers but also to prefectural governors and municipal mayors. It was also decided to hold the first meeting of the EDMH immediately, and all the Cabinet ministers and respective directors from the ministries were summoned to the EMC. At 15:37, the first EDMH meeting was held, and the various ministers each gave a report on the situation in the disaster area. Due to the damage to communications infrastructure and the vast devastation in the coastal zones, information from the affected area was limited at the initial stage.⁵⁾

Also, the complexity of the administrative structure hindered disaster management. Japan's nuclear emergency management structure was convoluted even before the accident due to the administrative reform in 2001. One of the unique characteristics of Japan's disaster countermeasures structure is that the roles and responsibilities of the ministries are complex and fuzzy. In principle, when a natural or human-caused disaster occurs, the Director-General for Disaster Management from the Cabinet Office is designated the coordinator of countermeasures programs. However, the actual roles and responsibilities for disaster response measures are assigned to the ministry which has relevant policy programs and experts. In the case of nuclear accidents, the Nuclear and Industrial Safety Agency (hereafter, "NISA"⁶⁾) was designated as the agency in charge of disaster management while the Nuclear Safety Commission (hereafter, "NSC") was in charge of "planning, deliberation and making decisions on regulations and policies related to nuclear safety as

⁵⁾ Even at 22:00 on March 11, more than six hours after the earthquake, the official number of casualties reported to the EMC was 88 people (Fukuyama 2012).

⁶⁾ NISA was restructured into the Nuclear Regulation Authority (<http://www.nsr.go.jp/>) as an affiliated agency under the Ministry of the Environment after the Fukushima incident.

Figure 1. Inter-organizational Structure on March 15



Nuclear Power Station of Tokyo Electric Power Company 2012.

well as prevention of radiation hazards, based on expert knowledge on nuclear technologies and radiological protection” (NSC 2010). An affiliated committee under the Cabinet Office,⁷⁾ the NSC was expected to give advice in the case of emergency.

Figure 1 shows the correlative relationship among the different organs at the most serious stage of the nuclear crisis management. “The ad-hoc group of decision makers” and “the Director-General of Government-TEPCO integrated

⁷⁾ The NSC was restructured and made part of the Nuclear Regulation Authority in 2012.

Disaster Management headquarters had no legal ground for making decision and orders to “official” governmental organization and the electric power supply companies, but they played major roles for the incident.

Nuclear Accident and Disruptions in Administrative Coordination

During this first meeting of the EDMH, the group realized that F1 had been crippled by the tsunami and the situation was serious. According to Tokyo Electric Power Company (hereafter, “TEPCO”), the FI reactor’s SCRAM system was activated right after the earthquake, stopping the chain reaction. Although all the operating reactors had been shut down, its cooling system needed to be in operation since the uranium fuel was high in temperature. The first tsunami hit F1 around 15: 27, and the second tsunami hit around 15:35. Although they were aware of the great risk of Tsunami to the population on the coastal zone at this stage, the serious damage to the nuclear plant was a big surprise and threat. The highest wave which struck the area is approximated at 11.5 to 15.5 m.⁸⁾ As mentioned above, the tsunami incapacitated the entire electricity supply system at the site, and the system for cooling the reactors was completely paralyzed.

At 15: 42, the Fukushima Nuclear Power Station reported the incident to NISA via the TEPCO Head Office in Tokyo. NISA was the organization in charge of managing nuclear emergencies, and in charge of implementing the Act on Special Measures Concerning Nuclear Emergency Preparedness. NISA immediately reported the incident to the EDMH, the Ministry of Economy,

⁸⁾ Photographs of the tsunami-hit facilities are provide by TEPCO at <http://photo.tepco.co.jp/date/2011/201105-j/110519-01j.html> and <http://photo.tepco.co.jp/index-j.html>.

Trade and Industry (hereafter, “METI”), and relevant organizations.⁹⁾ The PM decided to establish the Nuclear Power Plant Accident Countermeasures Unit separately from the EDMH due to its nature of the political and social sensitiveness, but they struggled to get information on the situation at F1.

At the same time, METI, the parent organ of NISA, launched the Emergency Response Center (hereafter “ERC”) at their offices and also attempted to operate the Off-site Emergency Center (hereafter “OEC”) near F1. OECs had been set up nationwide near nuclear power stations and designated as the frontline accident management office of the central government in the event of a nuclear crisis. It was also planned that the OEC would coordinate the efforts of the central government, prefectural governments, municipalities, electric power suppliers, and other relevant institutions for accident management. The PM had the authority to delegate legal and administrative authorities to the OEC Director¹⁰⁾ to handle an emergency in a timely manner.

Located 5 km (3.1 miles) away from the power station, the OEC near F1 was expected to start operation immediately after the earthquake, but it had been rendered inoperable by the earthquake. NISA and METI had not anticipated that an earthquake might cripple both a nuclear power plant and an OEC, but in fact the OEC for F1 had suffered a blackout and loss of communications infrastructure. Most officials from the prefectural government and neighboring towns and villages could not reach the OEC due to the disruption of the transportation network caused by the earthquake and

⁹⁾ Mr. Fukuyama, Deputy Chief Cabinet Secretary at the time, said that he had little understanding of the damage to the nuclear power plant system at the initial stage and had not realized the seriousness of a blackout for a reactor cooling system (Fukuyama 2012).

¹⁰⁾ Its a full time position and he or she is usually an expert of nuclear science.

tsunami. The national nuclear disaster management plan had thus collapsed and lost its functionality, even before the PM and other executive members recognized the seriousness of the incident.

The central government suffered from a lack of information and human resources for handling the initial stage of emergency management. They had to manage the rescuing of disaster victims, the provision of shelter and food to citizens, and also the control of the nuclear power plant disaster. They were not able to gain a full picture of the national crisis for the first few days.

Formation of a Small Group for Executive Decision-Making

While the situation at F1 deteriorated, the government was also responding to the damage from the earthquake and tsunami at the same time. In the Tohoku region, there was a massive blackout, and other critical infrastructure, such as water, gas, and telephone, were also severely damaged from the coast to inland areas. Even in the greater Tokyo metropolitan area, the transportation network was disrupted. All train and subway services stopped immediately after the earthquake struck, and 5.15 million people were trapped in the city area, unable to return home that night (Tokyo Metropolitan Government 2011).

The EMC in the basement of the Prime Minister's Office was filled with government officials at that time. The EMC was as big as a football field and was divided into two rooms: one room was used for executive meetings while the other room was dedicated to secretariat functions and logistics. This space is kept in reserve pending only for the emergency management operation. To collect information and send rescue teams to the coastal area devastated by the tsunami, more than two to three hundred officials had been struggling to gain a picture of the damage amid the "communications blackout." At the initial stage of the disaster, the PM, legislators, and EMC members were focusing on the

issue of the earthquake and tsunami, so space for nuclear accident management was limited at the EMC.

Under the legal framework in effect at the time of the nuclear accident, the electric power supplier was designated as the first responder and as the main body for accident management. Under the organizational framework of the Japanese government, NISA and its parental organ METI were to be the leading organizations in charge of the incident with assistance from the Cabinet Office and other ministries. They were expected to collect data and information on the accident in a timely fashion and coordinate the response measures in the case that evacuation or other major response were required. The NSC was expected to provide technical advice in timely manner to electric power suppliers and NISA for accident management.

NISA and METI facilities were damaged by the earthquake and tsunami, which made hard for these two organizations to mobilize and operate the emergency plan. Also, the accident grew beyond their predictions and administrative capacity. Meanwhile, the nuclear accident aggravated the political and social situation (Investigation Committee on the Accident at the Fukushima Nuclear Power Station of Tokyo Electric Power Company 2011).

In response to the lack of information from TEPCO and the nonfunctional state of NISA and METI, the PM and other political leaders decided to take control of the management of the accident. As mentioned above, due to concern regarding the political and social impact of a “nuclear” accident and the limits of space, the core members of the Cabinet decided to form a small unit that would manage the disaster.

The initial core members of the group were (1) PM Naoto Kan, (2) METI Minister Banri Kaieda, (3) Chief Cabinet Secretary Yukio Edano, (4) Deputy Chief Cabinet Secretary Tetsuro Fukuyama, (5) Special Advisor to the Prime

Minister Goshi Hosono, (6) NISA Director-General Nobuaki Terasaka (a high-ranking METI bureaucrat who had been transferred to NISA),¹¹⁾ and (7) NSC Chairperson Haruki Madarame (former Professor at the University of Tokyo). Later, Ichiro Takekuro, a former TEPCO Executive Vice President in charge of nuclear operations who went by the honorary title of “fellow” which is conferred upon distinguished engineers, joined the group as a core member. Also, a few high-ranking bureaucrats joined the discussion from time to time. Thus, the “small unofficial group” of top decision-makers had been formed, and they took measures to respond to the continuous series of unexpected events at the nuclear power plant (Investigation Committee on the Accident at the Fukushima Nuclear Power Station of Tokyo Electric Power Company 2012 and Nippon Saiken Initiative [Rebuild Japan Initiative Foundation] 2012).

Although the PM and other political leaders had close relationships, they had almost no personal acquaintance with nuclear experts. In contrast, the nuclear experts had little experience of working with political leaders in emergency situations. This combination (or diversity) of members in the decision-making body created circumstances that gave the politicians the tacit go-ahead to take the initiative although they did not necessarily have therequired knowledge in the area of nuclear accident management. At this point, the group had fallen into “new group syndrome.” In the next section, two particular examples of small group dynamics will show the process and results of the syndrome.¹²⁾

¹¹⁾ As described below, the PM became skeptical about the expertise and abilities of Mr. Terasaka, and replaced him with the NISA deputy director-general. The deputy director-general was later replaced by a nuclear engineering expert.

Case 1: Miscommunication and Distrust among the Members in the Decision-Making Group

“New group syndrome” in the group first appeared between the PM and NISA Director-General Terasaka. Around 17:00 on March 11, two hours after the earthquake, the PM called the NISA Director-General to the reception room on the fifth floor of the Prime Minister’s Office which was next to the PM’s personal office. The PM asked Mr. Terasaka to explain in detail the situation at F1. Mr. Terasaka, however, was unable to answer questions to the PM’s satisfaction, and the PM became skeptical about the ability of Mr. Terasaka as NISA Director-General. As the conversation unfolded, the PM asked Mr. Terasaka which department he had graduated from at university. Mr. Terasaka responded that he was a graduate of the Faculty of Economics at the University of Tokyo but had basic knowledge of nuclear energy. The PM was dissatisfied with this answer and ordered TEPCO to send to the Prime Minister’s Office an expert who could provide information directly. In response, TEPCO sent Ichiro Takekuro, a former TEPCO Executive Vice President in charge of nuclear operations who went by the honorary title of “fellow.” TEPCO also send three staff members to the Prime Minister’s Office to support Mr. Takekuro.

¹²⁾ The general descriptions of the management of the emergency in the next two sections are based on the investigation reports by (a) the Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission of the National Diet of Japan (hereafter, “NAIIC”) 2012, (b) the Investigation Committee on the Accident at the Fukushima Nuclear Power Station of Tokyo Electric Power Company (Interim Report) 2011, (c) Investigation Committee on the Accident at the Fukushima Nuclear Power Station of Tokyo Electric Power Company (Final Report) 2012, and (d) the Nippon Saiken Initiative (Rebuild Japan Initiative Foundation) 2012.

Declaration of a state of nuclear emergency

While the PM was talking with Mr. Terasaka, the situation at F1 was growing worse. At 17:35, NISA reported to METI Minister Kaieda that the situation at F1 had deteriorated. NISA requested the minister to ask the PM to declare the situation a nuclear emergency. At 17:42, Mr. Kaieda rushed to the PM's personal office on the fifth floor of the Prime Minister's Office and asked him to approve such a declaration. The PM again asked Mr. Terasaka and other NISA staff members to provide a detailed technical and legal explanation¹³⁾, but they were unable to provide satisfactory answers. The PM became quite angry and left the room to attend a meeting with leaders of opposition political parties without giving consent to issue the declaration.

After the meeting with opposition leaders, the PM returned to his personal office on the fifth floor and agreed to make the declaration. The government issued the declaration at 19:03. Then, the PM held discussions with METI Minister Kaieda, Deputy Chief Cabinet Secretary Fukuyama, and Special Advisor to the PM Hosono on the fifth floor. After the discussion, the PM went down to the EMC in the basement to monitor the rescue operations for the tsunami victims. He ordered the members in charge of the nuclear power accident plan to use a meeting room near the EMC in the basement, so that they could have a separate space. The room had been initially designed to enable executives to oversee the EMC, so the room was quite small. The maximum capacity of the room was 10 people. So, only a small number of people could fit in the room and be involved in the operations and decision-making.

The meeting room became the operational center for the nuclear accident,

¹³⁾ In his book, Mr. Kaieda recalls thinking at the time, "Oh, no! The PM is so fussy about such minor issues..." (Kaieda 2012)

but it was not well equipped. There were only two telephone lines, and cellular phone reception was not available. The basement of the Prime Minister's Office was designed to protect intelligence information, so cell-phone reception was intentionally blocked. The members had to go out of the room to use their cell phones. In particular, Mr. Takekuro from TEPCO had to go to various places to collect up-to-date information on the situation at the nuclear power plant. Meanwhile, the TEPCO Head Office was getting information by the video-conference system with F1 and aware of the situation, and they were proceeding with accident-response measures based on the formal manual. They were reporting to NISA but not making direct reports to the Prime Minister's Office.

Ventilation of the plant buildings and mandatory evacuation order

The first meeting of the Nuclear Power Plant Accident Countermeasures Office, which was set up based on the declaration of a state of nuclear emergency, was held at the conference room on the fourth floor of the Prime Minister's Office. Mr. Kaieda stated his concern that the government might have to issue an evacuation order to citizens living within a 10 km radius of F1. The group in the underground small meeting room had started discussions on the scale of the evacuation area and the arrangement of transportation. Taking the time of the issuance of the order into consideration (it was expected that the order would be issued at night), they decided in the end to issue an evacuation order within a 3 km radius of F1 and also issue a shelter-in-place order within a 10 km radius. The PM gave approval immediately and the orders were issued at 21:23.

The next challenge that faced the group was the report of abnormal conditions at reactor no. 2 where the reactor cooling system was already

nonoperational. They received an estimate from TEPCO at around 22:50 that the reactor might be damaged. At 01:57 on March 12, TEPCO also reported via NISA the risk that high pressure was building inside reactor no. 1. To prevent an explosion from occurring inside the reactors due to the high pressure, the group members decided to release air from the system at reactors no. 1 and no. 2, which meant also releasing substances with low-level radioactivity into the environment. METI Minister Kaieda held a news conference at 03:06 announcing the implementation of emergency ventilation at reactor no. 2.

Although Mr. Kaieda held a media conference at 03:06, there was no report from TEPCO on the ventilation for two hours. Communication between the Prime Minister's Office and F1 was like "a game of telephone." Mr. Takekuro who was stationed at the Prime Minister's Office called the TEPCO Head Office in Tokyo, and they contacted F1 through a video conference system between the Head Office and F1, and vice versa. The PM and other legislators were quite frustrated by the situation, and Mr. Kaieda directly called Masao Yoshida, the F1 plant manager. At this moment, NISA was prevented from playing a major role in the management of the accident.

At 05:44 on March 12, the government expanded the area of the mandatory evacuation order to a 10 km radius from F1. The evacuation orders caused serious confusion in the target area (this problem will be described in the next section). When the government expanded the evacuation zone, TEPCO was still struggling to perform the ventilation.

Sudden visit to F1 by the PM

The PM had the nickname of "Ira-Kan (Irritated Kan)."¹⁴⁾ He could not tolerate having no report on the ventilation, and he suddenly decided to visit F1 by a Self-Defense Forces helicopter in the early morning of March 12, just after

the declaration of the expansion of the evacuation zone. He left Tokyo from the heliport on the roof of the Prime Minister's Office on 06:15 and arrived at F1 at 07:11, where he met with F1 Plant Manager Yoshida and was briefed on the situation. He stayed about one hour and then left the site. Deputy Chief Cabinet Secretary Fukuyama and other legislators tried to persuade the PM not to visit the site, but he insisted that he was the most suitable person to visit the site and assess the situation firsthand. There are “not a few” testimonies that the PM dealt harshly with the plant staff, demanding the ventilation be performed as soon as possible (NAIIC 2012). This event illustrates not only the personal character of the PM, but also the national leader's distrust of the administrative emergency procedures¹⁵⁾.

Injection of seawater into the plant: Chaos in decision-making

In the afternoon of March 12, TEPCO and METI were arranging the injection of seawater into the plant building to cool the reactor. METI Minister Kaieda issued a mandatory order to TEPCO to fill reactor no. 1 with seawater. The NAIIC report analyzes the process and identifies two reasons for the issuing of the order: (1) the government suspected TEPCO was reluctant to inject seawater into the plant since it would mean the end of the life of the plant, and (2) the order would authorize TEPCO to inject seawater. Although a TEPCO representative was stationed at the Prime Minister's Office, the government did not completely trust the company and the intra-organizational coordination between the TEPCO Head Office in Tokyo and F1.

¹⁴⁾ Many former bureaucrats testified that the PM oftentimes yelled at bureaucrats. According to one, the PM typically said, “That's enough! Shut up! Get out!”

¹⁵⁾ He only had experiences of “official” and “formal” emergency management exercises.

Although TEPCO started the injection of seawater at 19:04, the PM was concerned about the risk of a recriticality accident¹⁶⁾ because NSC Chairperson Madarame did not categorically deny the risk. Nobody could report the fact that METI Minister Kaieda had already issued the mandatory order. Hence, Mr. Takekuro from TEPCO contacted F1 Plant Manager Yoshida and ordered him to stop the seawater injection, saying he had not received approval from the PM yet. The TEPCO Head Office in Tokyo also gave consent to the decision by Mr. Takekuro. This decision showed that the political leaders were taking initiative under political pressure, although they had only limited legal basis. The order was quite irrational since the reactors desperately needed cooling water. Mr. Yoshida at F1 ignored the order from Mr. Takekuro and the TEPCO Head Office and continued with the injection of seawater. The government and TEPCO made conflicting reports to the media on this matter, and it revealed the chaotic situation between the government and TEPCO.

Withdrawal from F1 and the PM's sudden visit to TEPCO

One of the most controversial events in the management of the nuclear accident was miscommunication between the Prime Minister's Office and TEPCO President Masataka Shimizu. In spite of great effort by the TEPCO staff and the governmental officials, the situation at the nuclear plant grew more severe on March 13. The Deputy Chief Cabinet Secretary Fukuyama testified that TEPCO President Shimizu called him and METI Minister Kaieda

¹⁶⁾ A reactor is maintained "critical" during normal power operations by balancing the production and loss of neutron. "Recriticality" is used to describe a condition that the criticality is re-achieved in the system controlling neutron under production such as fuel pool. If recriticality continues, radio activity increase and raise the risk of explosion. (Massachusetts Institute of Technology)

at midnight on March 14 and tried to get approval for the withdrawal of the nuclear power plant staff from F1.

The two parties had completely different understandings of the definition of “withdrawal.” The PM and legislators became furious when they realized President Shimizu intended “complete withdrawal,” which meant abandoning the nuclear plant without attempting any further operations. President Shimizu and other TEPCO officers emphasized that he meant a “partial withdrawal” leaving minimum operating staff at F1 to perform further operations. The PM was outraged and summoned President Shimizu to the Prime Minister’s Office. Mr. Shimizu arrived around 04:00 on March 15, and the PM said to him that TEPCO staff must stay at F1 to perform further operations. He also requested that the Government-TEPCO Joint Disaster Management Headquarters be set up at the TEPCO Head Office and that Special Advisor to the Prime Minister Hosono be stationed there. President Shimizu accepted the order from the PM. Additionally, the PM rushed to the TEPCO Head Office just one hour after his meeting with Mr. Shimizu, and made a speech to the TEPCO staff, stressing that he would never agree to the withdrawal of TEPCO staff from F1.

No official record of the conversation was kept. Although the political leaders retain their stance that TEPCO tried to abandon the site, the NAIIC report concluded it was a misunderstanding by the political leaders of the definition of the term “withdrawal” (NAIIC 2012).

Case 2: Discommunication between Decision-Makers and Implementation Organs

As mentioned above, the central government decided to issue a mandatory evacuation order due to the increase in the radiation level around F1. At 21:23 on March 11, almost seven hours after the earthquake, the government issued

the first mandatory evacuation order to residents living within a 3 km radius of F1 and also a shelter-in-place order to those living within a 10 km radius. To enforce such measures, the government expected to be in close communication with local governments.

To conduct a mandatory evacuation, coordination with the prefectural government, the upper tier of the local government, and municipalities is vital. Communication with municipalities in particular is indispensable since their staff members are the key figures that will assist and persuade citizens to evacuate. Due to the damage by Tsunami, many citizens lost communication tools and were in lack of information of Nuclear power plant accident. According to the local government officials, who were working for one of the two towns in the mandatory evacuation zone, the town office received pre-notification from TEPCO staff, buses for transportation were arranged by the government, and the Self-Defense Forces arrived to assist with the evacuation. In fact, at 20:50, 30 minutes before the mandatory order by the central government, the Governor of Fukushima Prefecture also issued an evacuation order, but the local government did not recognize or receive this notice due to disruption in the communications infrastructure. Moreover, the central government did not know that the prefectural government was issuing a separate evacuation order¹⁷⁾. Almost half a year after the disaster, the author asked one of the political leaders whether he had known that the prefectural government was issuing an order and he said he did not know that fact until the author asked that question.

¹⁷⁾ The officers at the Cabinet Office were trying to get the contact with Fukushima prefectural government, but the communication was dis-connected and information was snarled due to the chaotic condition.

Early morning next day, at 05:44 on March 12, the central government expanded the mandatory evacuation area to within a 10 km radius of F1, which covered more towns and villages. Those municipalities were still rescuing the tsunami victims, and it was a big shock to both the public officials and citizens. Many towns and villages had lost electricity and communications infrastructure, so they were isolated from the information. A town staff member testified that the town hall had a small emergency power generator, and they were watching the news at the entrance hall of the town hall office where many evacuated citizens were staying. Then, all of sudden, the news reported that their town was to be included in the mandatory evacuation area. They did not receive any notice from either the central government or Fukushima Prefecture. They could not obtain enough information to assist citizens and no administrative support was provided. In many areas, the local government officials had to implement the evacuation measures alone.¹⁸⁾ The author also asked the abovementioned political leader whether he knew or cared whether the local governments were receiving the order accurately. He replied he was just in charge of decision-making, while program implementation was handled by supporting bureaucrats. As his comment illustrates, these leaders were too concentrated on making decisions and became shortsighted.

¹⁸⁾ In the interview with the town official, the interviewee testified that police officers had evacuated before the completion of the evacuation of citizens. In the blackout conditions, traffic lights were not functioning and roads were congested with evacuating cars. After the police officers had evacuated, the town staff members conducted traffic control. The Police and the Self-Defense Forces have their own communications tools, so they could obtain up-to-date information and orders for escaping from the site.

Conclusion

Much research has clarified the dynamics of small decision-making groups. The author analyzed the behavioral patterns of the group which responded to the Fukushima Nuclear Power Plant accident. Because of the earthquake and tsunami, existing national emergency plans for nuclear power plants failed to function. Although the decision-makers were expected to collaborate to execute an effective response to an unpredictable situation, there were intentional and unintentional distrust, blame-shifting and nondisclosure of information among the group members. The PM and other legislators had little understanding and experience in the management of the nuclear accident, and their major focus was on political leadership. Nuclear experts and the electric power company were in atrophic state under the political and social pressure. The functional disturbances caused disruptions at the site of the accident. The nuclear plant manager received conflicting orders from the Prime Minister's Office and the TEPCO Head Office which caused confusion in the management of the crisis.

There are positive and negative aspects to decision-making by small groups. If members can share information and expertise, pursue the same aim and goal, and have mutual trust, they are able to make efficient and effective decisions. The leaders and emergency management experts need to understand the risks of the decision-making style of small groups, and governmental emergency management needs to be equipped with the skills and knowledge to cope with the syndrome and manage crises in an efficient and effective manner.

In Japan, for enhancing the capacity of nuclear accident management, Japanese government set up "Nuclear Regulation Authority" under the Ministry of Environment in September 2012. This new organization are led by a nuclear expert and expected to hold more regulatory power. At the time of

nuclear contingency, the authority is expected to provide expertise to political leaders. Although they created new institution, it doesn't necessarily mean that they can overcome the problem of new group syndrome. There are some lessons learned from Fukushima incident for improving crisis communication among stakeholders.

First, the clarification of the role and responsibility of each actor and the respect of the principal. There should be an atmospheric control that each member understand and can play their designated tasks. Second, improvement of communication skills among stakeholders. Especially, at the time of accident which require technical and specialized knowledge for understanding the condition, experts need to have capacity to "translate" complex problem into intelligible manner. Third, implementation of practical contingency management drills and exercises. Those exercises will test and give multiple checking perspective into the current systems, and also it will facilitate the communication among participants.

Without such fundamental reforms of the system and the mindset, "He turns to his old bias again".

References

- Asahi Shimbun (News Paper). 2013. Genpatsu Hinan, 6 nenn Ijou 5.4 Mann ninn (54,000 citizens to be forced to evacuate over 6 years). March 10.
- Asahi Shimbun Special Correspondent Team. 2012a. *Prometheus no Wana I (Traps by Prometheus Vol. 1)*. Tokyo: Asahi Shimbun.
- Asahi Shimbun Special Correspondent Team. 2012b. *Prometheus no Wana II (Traps by Prometheus Vol. 2)*. Tokyo: Asahi Shimbun.
- Asahi Shimbun Special Correspondent Team. 2013a. *Prometheus no Wana III (Traps by Prometheus Vol. 3)*. Tokyo: Asahi Shimbun.

- Asahi Shimbun Special Correspondent Team. 2013b. *Prometheus no Wana IV (Traps by Prometheus Vol. 4)*. Tokyo: Asahi Shimbun.
- Boin, Arjen., 't Hart Paul, Stern Eric and Sundelius Bengt. 2005. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen., 't Hart, Paul. Stern, Eric and Sundelius, Bengt. 2007. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure, Second Edition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cabinet Office. 2011. *Bousai Hakusho (White Paper on Disaster Management)* <http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h22/index.htm> (accessed December 18, 2018). (English Executive Summary available on http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/pdf/WPDM2011_Summary.pdf)
- Cabinet Office. 2012a. *Nenji Keizai Zaisei Houkoku (Annual Report on the Japanese Economy and Public Finance 2012)* http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je11/h05_hz010104.html (accessed December 18, 2018).
- Cabinet Office. 2012b. Genshiryoku Hisaisha heno Torikumi nituite (Assistance measures to the victims by the nuclear accident) Paper presented at the general committee of Agency for Natural Resources and Energy (10th committee on February 1st 2012) <http://www.enecho.meti.go.jp/info/committee/kihonmondai/10th/10-7.pdf> (accessed April 28, 2013).
- Drennan, Lynn T. and Allan McConnell. 2007. *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Edano, Yukio. 2012. *Tatakaretemo Iwaneba Naranai koto (Messages to deliver, even I get criticized.)* Tokyo: Toyo Keizai Shimpousha.
- Fire and Disaster Management Agency 2013. *Higashi Nihon Daishinsai Kirokushu (Records on the Great East Japan Earthquake)* http://www.fdma.go.jp/concern/publication/higashinihondaishinsai_kirokushu/pdf/

honbun/00_kanto.pdf (accessed December 18, 2018).

Fukuyama, Tetsuro. 2012. *Genpatsu Kiki: Kantei karano Shougen (Crisis of Nuclear Power Plant: Witness from the office of the Prime Minister)*. Tokyo: Chikuma Shobou.

Funabashi, Yoichi. 2012. *Countdown Meltdown Part. 1*. Tokyo: Bungei Shunju.

Funabashi, Yoichi. 2012. *Countdown Meltdown Part. 2*. Tokyo: Bungei Shunju.

Kimura, Hideaki. 2012. *Kantei no 100 jikan (100 hours at the office of the Prime Minister)* Tokyo: Iwanami Shoten.

Hatamura, Yotaro, Seiji Abe and Fchigami Masao. 2013. *Fukushima Genpatsu Jiko ha Naze Okottaka (Why did Fukushima Nuclear Power Plant Accident Happen ?)*. Tokyo: Kodansha.

Hosoho, Goushi. 2012. *Shougen (Testimony)*. Tokyo: Kodansha.

Hood, Christoher. 2010. *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. New Jersey: Princeton Univ Press.

Imanishi, Noriyuki and Special Correspondent Team of Shukan Asahi. 2012. *Saikou Kanbu no Dokuhaku: Fukushima Genpatsu no Shinjitsu (Monologue by Top Executive: Trues of Fukushima Nuclear Power Plant)*. Tokyo: Asahi Shimbun Shuppan.

Investigation Committee on Accident at the Fukushima Nuclear Power Station of Tokyo Electric Power Company. 2011. *Chuukan Houkoku (Interim Report)*. <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/icanps/> (accessed December 18, 2018) (English version is also published on <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/icanps/eng/interim-report.html>).

Investigation Committee on Accident at the Fukushima Nuclear Power Station of Tokyo Electric Power Company. 2012. *Saishu Houkoku (Final Report)*. <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/icanps/post-2.html>. (accessed December 18, 2018) (English version is also published on <http://www.cas.go.jp/jp/>

seisaku/icanps/eng/final-report.html).

Janis, Irving L. 1982. *Groupthink (Second edition)*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Kaieda, Banri. 2012. *Kaieda Note: Genpatsu tonou Tousou 176 nichi no Kiroku (Kaieda Note: 176days for struggling against Nuclear Power Plant Accident)*. Tokyo: Kodansha

Kan, Naoto. 2012. *Touden Fukushima Genpatsujiko, Souridaijin toshie Kangaetakoto (Tokyo Electric Power Company Nuclear Power Plant Accident: Observation as a Prime Minister)* Tokyo: Togensha.

Kitamura, Toshiro. 2011. *Genpatsu Suishinsha no Munen: Hinanjo Seikatstu de Kangae Naoshita Koto (Great Sorrow by a promulgator of Nuclear Power: Reconsideration during the time at the place of refugee)*. Tokyo: Heibonsha

Kuwata, Koutarou. and Tao Masao. 2010. *Soshiki Ron (Organization Theory)* Tokyo:Yuhikaku.

Massachusetts Institute of Technology, Department of Nuclear Science and Engineering. 2011. *What is criticality?* <http://mitnse.com/2011/03/18/what-is-criticality/> (accessed December 18, 2018)

National Diet of Japan Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission. 2012. *Kokkai Jikocho Houkokusho (Main Report by National Diet of Japan Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission)*. http://www.mhmjapan.com/content/files/00001736/naiic_honpen2_0.pdf (Japanese Ver.) <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naiic.go.jp/en/report/> (English Ver.) (accessed to both version April 28, 2013)

National Police Agency. 2018. *2011 nen Tohokuchihou Taiheiyouoki Jishin no Keisatsu Shochi to Higaijoukyou (Data on Situation of Damage by the Great East Japan Earthquake and Responses by Police Organizations)*. <http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf> (accessed December 18, 2018).

- Nippon Saiken Initiative (Rebuild Japan Initiative Foundation). 2012. *Fukushima Genpatsu Jiko Dokuritsu Kenshou Iinkai: Chousa Kenshou Houkokusho (Independent Inspection Commission for Fukushima Nuclear Power Plant Accident: Report of Investigation and verification)*. Tokyo: Discover 21.
- Nuclear Safety Commission, The. 2010. *The Basic Policies for the Near-Term initiatives of the Nuclear Safety Commission*. <http://www.nsr.go.jp/archive/nsc/NSCenglish/pdf/101202.pdf> (accessed April 28, 2013).
- Okamoto, Kouji. 2012. *Shougen Madarame Haruki: Genshiryoku Anzen Iinkai ha Nani wo Machigaetanoka? (Testimony by Mr. Haruki Madarame: What was wrong with Nuclear Safety Commission?)*. Tokyo: Shinchosha.
- Okuyama, Toshihiko. 2011. *Rupo Tokyo Denryoku: Genpatsu Kiki Ikkagetu (Reportage on Tokyo Electric Power Company: One month since the crisis of Nuclear Power Plant)*. Tokyo: Asahi Shinsho.
- Okuyama, Toshihiro, Kiyoshi Okonogi, Hideaki Kimura and Takashi Sugimoto. 2012. *Kensho: Touden Terebi Kaigi (Inspection: TV conference at Tokyo Electric Power Company)*. Tokyo: Asahi Shimbun
- 'T Hart, Paul. 1990. *Groupthink in Government: A study of Small Groups and Policy Failure*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Tokyo Metropolitan Government. 2011. *Tokyo to no Kitaku Konmansha Taisaku no Kihonnteki Kangaekata (Basic Policy for the Handling of Commuters who would be affected by Transportation shutdown in the big-scale earthquake)*. http://www.bousai.metro.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page/001/005/240/240113kitakukihon.pdf (accessed December 18, 2018).
- Tokyo Power Electric Company. 2011 *Fukushima Dai-ichi Genshiryoku Hatsudensho, Touhoku Chihou Taiheiyouuki Jishin ni Tomonau Genshiro Shisetsu heno Eikyou ni Tsuite (Fukushima Dai-ichi Nuclear Power Station: Affect to the Nuclear Power Facilities by the Touhoku Area Pacific*

Earthquake) http://www.tepco.co.jp/cc/press/betu11_j/images/110909m.pdf (accessed December 18, 2018).

Interviews

Goushi, Hoshono. The Special Advisor to the Prime Minister as at March 11th 2011. Interview was conducted on November 19th 2011 in Tokyo. (organized for the interview by working group members of Rebuild Japan Initiative Foundation)

Naoto, Kan. The Prime Minister as at March 11th 2011. Interview was conducted on January 14th 2012 in Tokyo. (organized for the interview by working group members of Rebuild Japan Initiative Foundation)

Tetsuro Fukuyama. The Vice Cabinet Secretary as at March 11th 2011. Interview was conducted on October 29th 2011 in Tokyo. (organized for the interview by working group members of Rebuild Japan Initiative Foundation)

ニューヨーク市の1990年代の治安政策 —犯罪減少で評価の高いブラウンとブラットン、2人の 警察委員長の戦略—

原田敬美、ガバナンス研究科兼任講師、
前港区長、博士（工学）、技術士、一級建築士

構成 1. 研究の目的、背景、方法、2. ニューヨーク市の組織、3. ニュー
ヨーク市警察局の組織、4. ニューヨーク市長の略歴と治安政策(1970年以降)、
5. ニューヨーク市警察委員長の略歴と治安戦略（1970年以降）、6. ニュー
ヨーク市の犯罪傾向、7. ニューヨーク市とその他大都市との犯罪の比較分析、
8. 1975年の財政危機、9. ブラウン警察委員長の就任から退任までと治安戦
略、10. ブラットン警察委員長の就任と退任までと治安戦略、11. 2人の警察
委員長（ブラウンとブラットン）の比較分析、12. 総括

1章 研究の目的・背景・方法

（1）研究の目的

ニューヨーク市は1980年代から1990年にかけて犯罪件数が急増した。特に殺人
事件が急増し、1990年殺人被害者数が2,245人となり歴史的にピークに達した。
その後、殺人被害者数は急激、かつ、大幅に減少した。その背景に治安政策の
最高責任者である市長の治安政策と市長が任命する警察委員長（東京都で言え
ば東京都公安委員長に相当するがニューヨーク市の場合警察業務を実質指揮監
督する）の治安戦略が大きく影響した。

とりわけ1990年ディンキンズ市長が任命したブラウン警察委員長と1994年
ジュリアーニ市長が任命したブラットン警察委員長の時期の治安政策の成果が

顕著であった。本研究は2人の警察委員長の治安戦略の特徴、人物像を明らかにし、ニューヨーク市の1990年代の治安政策について分析することである。

その背景を理解するため、1970年以降の犯罪の実態、1970年代から現在までの市長の治安政策、人物像、及び、任命した警察委員長の治安戦略と人物像を明らかにし比較分析する。

本研究は治安政策の分析に加えガバナンス、リーダーシップの政策の参考となる。東京は問題を抱えた外国人の流入で治安環境は悪化し、いずれはニューヨーク市に近い状況になる恐れがあると考えられる。本研究は今後の東京の治安政策の参考になる。

(2) 研究の背景

1980年代の治安悪化の最大の要因は1975年の財政危機である。その前の市長の人気取りバラ撒き政策で、また、市役所の政策が時代の社会経済、産業構造の大きな変化に対応できず財政破綻直前に至った。財政危機に対応するため、市職員であるニューヨーク市の警察官の大量解雇、その結果、治安が悪化し、担税能力ある富裕層がニューヨーク市から逃げ出し、税収が減少し、生活保護世帯が増加し社会福祉分野の支出がさらに増加するという負の連鎖が始まった。また、富裕層が住んでいた住宅が空家となり、そこを犯罪者の集団が不法占拠し住環境が悪化し、スラム化した。

麻薬取引などの犯罪が増加し、スラムのみならず地下鉄、道路、公園といった公共空間の治安が悪化した。麻薬取引の際、麻薬売人が自己防衛のため銃器を所持するようになり、銃器による殺人事件が増加した。そうした社会状況の中で、任命された警察委員長がユニークな、かつ、厳格な治安政策を発案し、実行し、殺人被害者数含め犯罪件数を減少させた。

(3) 研究の方法

ニューヨーク市役所の資料を基に市長の人物像、治安政策、また、警察委員長の人物像と治安戦略を明らかにする。司法省連邦捜査局 (FBI) の犯罪・治安政策関連の資料を基に犯罪の実態を明らかにする。1990年から1996年の間の

ニューヨークタイムズの記事を収集し、その時期の市長、デインキンズとジュリアーニの発言を紹介、分析する。また、両市長が任命した警察委員長ブラウンとブラットンの発言を紹介、分析する。さらに、両氏の政策に関する評価の専門書を収集、分析する。

ニューヨーク市の治安政策について多くの論文があるが、従来の研究は統計的な分析が多い。本研究は市長、警察委員長の発言内容、人物像に焦点を当て分析をする。政策は人が創り人が実行するという観点である。

2章 ニューヨーク市役所の組織

(1) ニューヨーク市の概要

ニューヨーク市の人口は2010年の国勢調査によると8,405,830人、面積786km²である。

行政区は中心区のマンハッタン区、ブルックリン区、クイーンズ区、ブロンクス区、スタテンアイランド区の5区で構成される。

図2-1 ニューヨーク市行政区（横浜市衛生研究所 HP 参照）



<http://www.city.yokohama.lg.jp/kenko/eiken/idsc/disease/typhoid1.html>

(2) ニューヨーク市役所の組織

全体像で見ると、最高位のポストとして、市長、市議会、監査委員が位置付けられ、さらに、ニューヨーク市独特のポストとしてPublic Advocateと称する市政監督官というポストがある。職員数は30万人以上で、45以上の部局、その他委員会がある。

区及び区長の権限は日本の政令指定都市のような行政区で、区長の権限は限られている。ニューヨーク市の法令は全てニューヨーク市議会で立案される。

市長の下に様々な局が存在する。局の業務を指導、監督するため局ごとに委員会が存在する。委員長は市長の政治任命である。日本の自治体の教育委員会などの組織と類似していると言える。(教育委員会制度など行政委員会制度は戦後アメリカが日本にもたらしたアメリカの地方自治制度である。)

ニューヨーク市で副市長は①第一副市長、②健康政策担当副市長、③戦略政策担当副市長、④住宅経済担当副市長の4人の副市長がいる。体系図で見るとその他の部局は市長直轄である。

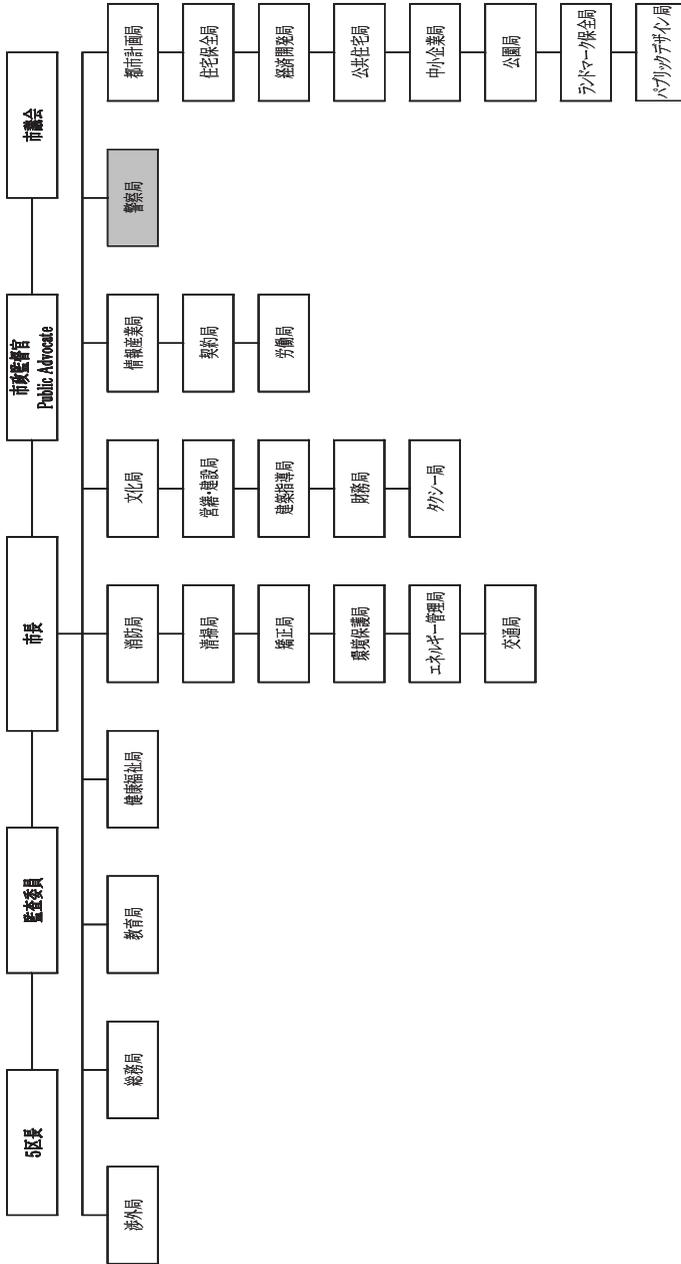
第一副市長の下に26局ある。消防局、公衆衛生局、矯正局(市刑務所の運営、日本の自治体にはない)、環境保護局、運輸局、文化局、設計・建設局、建築指導局、財政局、タクシー・バス監督局(日本の自治体にはない)、広域行政サービス局、情報通信技術局(日本の自治体にはない)、契約局、労働局、行政管理室、気候変動担当局、刑事司法局(日本の自治体にはない)、学校建設局などがある。

健康政策担当副市長の下に健康精神衛生局、病院局、人材局、児童局、ホームレス局、家庭内暴力担当局、食料政策局などがある。

戦略政策担当副市長の下に青少年コミュニティ開発局、高齢者対策局、保育・学童保育局、コミュニティスクール局、障がい者局、保護監察局(日本の自治体には無い)、移民局(日本の自治体にはない)、退役軍人局(日本の自治体にはない)などがある。

住宅経済担当副市長の下に都市計画局、住宅保全局、経済開発局、市営住宅局、中小零細企業局、消費者局、公園レクリエーション局、ランドマーク局、メ

図2-2 ニューヨーク市役所組織図（一部）



※ 部局名は筆者の仮訳

ディア局、パブリックデザイン局などがある。

その他、市長直結の部局として、警察局、教育局、渉外局（連邦政府、州政府との折衝）、総務局、市長支援局（ジェンダー担当、人権など）、上級顧問局（広報、スピーチライターなど）がある。日本の自治体と似て非なる仕事をしている。

（3）ニューヨーク市警察局

ニューヨーク市の組織図で見ると、ニューヨーク市警察局は他の部局と横並びの一つの局である。多くの局に担当副市長がいるが、警察局は市長直轄である。警察局を指導監督するために警察委員会が設置され、警察委員長は市長が任命する。

（参考文献）

1. ニューヨーク市行政資料ホームページ

3章 ニューヨーク市警察局的組織

(1) 警察委員会

ニューヨーク市警察局は英語で Police Department と称する。アメリカの自治体では部局単位で業務を指揮、監督する委員会が存在する。市長が委員長を政治任命する。委員は市民で、専門的知識を有する人物が就任する。名誉職ではなく実務を担う。日本の自治体で教育委員会など〇〇委員会という組織が存在するが、アメリカの自治体では、部局単位でその部局の業務について指揮監督する委員会が存在する。市役所の行政委員会の一つである。委員長の指揮の下、委員が担当分野の指令を出す。都市計画局の上位に都市計画委員会、住宅局の上位に住宅委員会などが存在する。各業務に民意を反映させるために、市民の意志で選ばれた市長が委員長を任命し、その業務に市民の意見、市民の感を反映させることが目的である。

任期は5年である。1970年代から最近まで15名の委員長がいた。(再任が2人いた。37代(92年9月～94年1月)と41代(2002年1月～2013年12月)のウォルター・ケリー(Walter Kelly)と38代(1994年1月～1996年4月)と42代(2014年1月～2016年9月)のウィリアム・ブラットン(William Bratton)である。

警察委員長の権限は複数の副委員長、委員を任命(ニューヨーク市の場合14名の文民)、その内容は以下のとおりである。第一副委員長、総務担当副委員長、戦略担当、対テロ担当、諜報活動担当、作戦担当、広報担当、地域パトロール担当、労働問題担当(警察官も労働組合がある)、裁判担当、機会均等担当、法務、総務予算、外部折衝、訓練担当などである。

委員にはニューヨーク市警察官出身者も多い。

警察委員長は幹部警察官を任命する。Captain(警部)以上、Deputy Inspector(警視)、Inspector(警視正)、Deputy Chief(警視長)、Assistant Chief(警視監)、Chief(総監:本部長)である。800名以上の警視以上の幹部警察官に影響力を有する。

警察局の上位に「警察委員会」が存在する。警察委員会が警察行政を指揮、監督する。東京都で言えば、東京都公安委員会に相当する。しかし、ニューヨーク市警察委員会と東京都公安委員会の役割は次のように根本的に異なる内容である。

委員は警察官ではない。委員会が実質的なマネジメントを行うので委員はフルタイム職で名誉職でない。委員会で具体的な施策を検討、警察局を管理・監督し、具体策を警察官に実施させる。

警察委員長存在感が高く、かつ、その権限は大きい。警察委員長は具体的に警察業務を指揮し、また、頻繁に記者会見する。大きな事件が発生すれば自ら指揮をし、また、警察官の不祥事が発生すれば、自ら記者会見し、謝罪と処分について発表する。ニューヨークタイムズやCNNなどのテレビニュースで警察委員長と市長は頻繁に記者会見を開き、事件の状況説明をする。東京都公安委員の場合、新聞記事にその発言が紹介されることはない。また、誰が公安委員を務めているか知っている都民はほとんどいないと思われる。どちらかと言うと名誉職に近い。

(2) ニューヨーク市警察局の組織

2011年の資料に基づく、ニューヨーク市警察局に41,000人の警察官と14,500人の事務職員が在籍している。日本の警察制度と異なり上級職制度（警部補からスタート）はなく、全ての警察官が巡査から階級が始まる。

部門として、官房、広域対応部（City Wide Operation Bureau）、地域協力部、テロ対策部、刑事部、公共住宅警察部（日本と異なり市営住宅の治安維持を担当、ニューヨーク市営住宅の住民は少数民族が多く、麻薬取引事件、暴力事件が多く発生している。）、情報部、地域パトロール部、人事部、警察医務部、地下鉄警察部（地下鉄の治安維持を担当、1990年代は独立組織）、交通部などがある。

ニューヨーク市警察局にパトロールのため76の分署（警察署）があり、1990年代は8分署ではInspector（警視正：Captain（警部）の2階級上位の、De-

puty Chief（警視長）の1階級下）が署長として勤める。ミッドタウン・サウス（Midtown South）分署、マンハッタン34分署、ブロンクス44分署、ブルックリン67分署、75分署、77分署、84分署、クイーンズ115分署である。

76分署のうち24分署は1階級下のDeputy Inspector（警視）が署長として勤める。ミッドタウンの9分署、13分署、マンハッタン区の19分署、23分署、26分署、28分署、32分署、ブロンクス区の46分署、47分署、52分署、ブルックリン区の66分署、69分署、70分署、72分署、79分署、83分署、88分署、90分署、クイーンズ区の103分署、109分署、114分署などである。

以上の分署が担当する地区は貧困、外国籍、父子・母子家庭などと観光客が多いタイムズスクエア、国連、マンハッタン南部など最も挑戦的、かつ、慎重な警察業務が要求される。

他の44分署はCaptain（警部）が署長として管理している。

（3）15人の警察委員長の特徴

対象とした1970年から2018年まで15代の警察委員長がいた。うち2人は2度勤めたので実質13人である。

①ニューヨーク市警出身者とは部門出身者

7人の警察委員長がニューヨーク市警察官出身（巡査からのたたき上げ）である。29代パトリック・マーフィー（Patrick Murphy）（1970年～1973年）、30代ドナルド・コーリー（Donald Cawley）（1973年～1974年）、31代マイケル・コッド（Michael Codd）（1974年～1978年）、34代ベンジャミン・ウォード（Benjamin Ward）（1984年～1989年）、35代リチャード・コンドン（Richard Condon）（1989年～1990年）、37代レイモンド・ケリー（Raymond Kelly）（1992年～1994年）と41代（2002年～2013年）、38代ウィリアム・ブラットン（William Bratton）（1994年～1996年）と42代（2014年～2016年）、40代バーナード・ケリク（Bernard Kerik）（2000年～2001年）、43代ジェイムズ・オニール（James O' Neill）（2016年～現在）である。

36代リー・ブラウン（Lee Brown）（1990～1992年）はニューヨーク市以外で

警察官を勤めた。38代ウィリアム・ブラットン（William Bratton）はボストンで警察官のキャリアを始めた。39代ハワード・セイファー（Howard Safir）（1996年～2000年）は前職はニューヨーク市消防委員会委員長である。

2人の経歴が不明であるが、11人中8人の警察委員長はニューヨーク市の警察官出身で、2人が他地域の警察官出身、1人は他部門の出身である。

②学歴、資格

経歴が分かる委員長を調べると、博士号所持者は2人で、36代のブラウン（犯罪学）と37代のケリー（法律）である。修士号所持者は3人で、29代マーフィー（公共政策）、34代ウォード（法律）、43代オニール（公共政策）である。学士所持者は2人で、39代セイファー（文系）、40代ケリク（理系）である。2人が法律、犯罪学の博士号を所持し、3人は公共政策、法律の修士号を所持している。警察委員長は高学歴の専門家が就任していると言える。

（4）15人の警察委員長の任期

市長が警察委員長を任命するので市長選挙などの政治事情に左右される。警察委員長の任期は規程上5年であるが、1970年から2018年の48年間で15人の警察委員長が勤めたので、1人平均3.2年である。1970年から2018年までの間最も長く勤めたのは41代のレイモンド・ケリー（2度目の就任）で2002年から2013年まで12年間勤めた。任命権者である当時のブルムバーグ（Bloomberg）市長は、通常市長の任期は2期であるが、例外的に特例条例で3期12年間（2002年から2013年）市長職を勤めた。

5年勤めた警察委員長は32代のロバート・マクガイアー（Robert McGuire）と34代ベンジャミン・ウォード（Benjamin Ward）（両氏ともコッチ市長が任命）の3人である。再任は41代のケリーと42代のブラットンである。最も短いのは35代リチャード・コンドン（Richard Condon）で1989年10月23日から1990年1月22日の3か月間である。

表3-1 年代別ニューヨーク市長及び警察委員長の氏名・在籍期間

年代	市長	在籍期間	公安委員長	在籍期間
1970年代	John Vliet Lindsay	1966-1973	28代 Howard R. Leary	1966-1970
			29代 Patrick V. Murphy	1970-1973
	Abraham David Beame	1974-1977	30代 Donald Francis Cawley	1973-1974
1980年代	Edward Irving Koch	1978-1989	31代 Michael Joseph Codd	1974-1978
			32代 Robert Joseph McGuire	1978-1983
			33代 William J. Devine	1983-1984
			34代 Benjamin Ward	1984-1989
1990年代	David Norman Dinkins	1990-1993	35代 Richard J. Condon	1989-1990
			36代 Lee Patrick Brown	1990-1992
	Rudolph William Giuliani	1994-2001	37代 Raymond Walter Kelly	1992-1994
			38代 William Joseph Bratton	1994-1996
			39代 Howard Safir	1996-2000
2000年代	Michael Bloomberg	2002-2013	40代 Bernard Bailey Kerik	2000-2002
			41代 Raymond Walter Kelly ※	2002-2014
2010年代	Bill de Blasio	2014-現在	42代 William Joseph Bratton ※	2014-2016
			43代 James P. O'Neill	2016-現在

※は二回目の就任、網掛部分は研究対象者

(5) その他の特徴

初の黒人の警察委員長は34代ベンジャミン・ウォード、2人目は36代リー・ブラウンである。

41代レイモンド・ケリク (Raymond Kerik) は2001年9月11日のワールド・トレード・センターのテロ事件の際の警察委員長で、問題解決に尽力したが、その後、収賄で逮捕され、懲役刑を受けた。

(まとめ)

警察局はニューヨーク市の一部門である。警察局を指揮監督するために警察委員会がある。警察委員長は市長が任命する。調査対象とした1970年から現在まで15人の警察委員長がいる。その内2人は重任で実質13名である。警察委員長は市長が任命し、警察官を指揮・監督する。警察委員長、警察委員は名誉職でなくフルタイムである。経歴が明示されている警察委員長11名中8名がニューヨーク市警察官出身、2名が他地域の警察官出身、1名は他部門出身である。学歴は2名が博士号所持者で犯罪研究の専門家、修士号所持者は3名で、

警察委員長は警察官で高学歴の専門家が就任するケースが多い。任期は規則上5年であるが選挙で選ばれる市長が任命するので政治情勢に影響を受け、平均任期は3.2年である。5年勤めた警察委員長は4名、最も短いのは3ヶ月である。他の特徴として、初の黒人警察委員長は34代ベンジャミン・ウォード、2人目は36代リー・ブラウンである。41代レイモンド・ケリクは収賄で逮捕、懲役刑を受けた。

(参考文献)

1. ニューヨーク市警察局資料
2. Wikipedia

4章 1970年以降の市長の略歴と治安政策の特徴

(はじめに)

調査対象とした1970年以降から現在までの7人の市長の略歴と政策、とりわけ、治安政策の特徴を分析する。方法はニューヨーク市役所のホームページ、ウィキペディアのデータと関連分野の専門書、ニューヨークタイムズなどの記事、筆者の取材を基に、①任期、②生年月日、③学歴、④職歴、⑤功績、⑥人物像の6分野で整理、分析をする。

(1) 103代市長ジョン・リンゼイ (John Lindsay) (共和党、途中から民主党へ移籍)

① 任期：1966年1月1日～1973年12月31日、就任時45歳

② 生年月日：1921年11月24日

③ 学歴：1948年 27歳 イェール大学法律大学院卒

④ 職歴：1949年 弁護士事務所勤務

1959年～1965年 連邦議会下院議員、共和党、1971年民主党に移籍

⑤ 功績 (尽力した分野)

1) 労働問題：交通分野の労働組合が1966年1月 (リンゼイ市長就任直後) 地下鉄とバスを完全に停止させた。リンゼイ市長は自宅として使っていたホテルから市庁舎まで6km歩いて通勤しつつストライキを解決した。

2) 人種問題と社会不安：当時問題となっていた公民権運動、マーチン・ルーサー・キング牧師暗殺事件に伴う全米各地で発生した暴動の際、リンゼイ市長はマンハッタン区のスラムのハーレムへ直接出向き黒人組織の代表者に面会、「貧困と闘う」と語りニューヨーク市内での暴動を回避した。

3) 警察の不祥事：1970年ニューヨークタイムズが特集し、パトロール警官のフランク・セルピコ (Frank Serpico) がニューヨーク市警の腐敗を告発、リンゼイ市長は捜査のための特別委員会 (Knapp Commission) を設立、1972年12月に報告書が提出された。

4) 五番街の歩行者天国実施：1970年4月22日アースデイ（地球環境の日）が制定され、それに伴い、大気汚染削減のための行動として、五番街の14丁目からセントラルパークまでを2時間であるが歩行者天国にした。連邦議会上院議員ゲイロード・ネルソン（Gaylord Nelson）が環境政策の一貫として提唱した。翌年東京の銀座で歩行者天国が始まった。

- ⑥ 人物像：ニューヨーク生まれ、中流階級出身。アングロ・サクソン、若い白人のハンサムな市長で、先駆的な政策を実施した。自由主義経済の国アメリカにあって社会民主的な政策を進め、ニューヨーク市立大学の授業料無料化、市立病院の医療費低額化などで、黒人などの低所得者層に人気があった。護衛の警官をつけず単身でハーレムを歩ける白人は自分だけと豪語し、黒人には人気があった。人気取り、バラマキ政策で次期市長の1975年、ニューヨーク市は財政破綻寸前となった。

(2) 104代エイブラハム・ビーム（Abraham Beame）（民主党）

- ① 任期：1974年1月1日～1977年12月31日、就任時68歳
1966年民主党の市長候補としてリンゼイ候補と選挙戦で戦ったが負けた。ニューヨーク市長最初のユダヤ教徒。
- ② 生年月日：1906年3月20日
- ③ 学歴：1928年 ニューヨーク市立大学卒（経営学）
- ④ 職歴：1929年～1946年 高校教師
1944年～1945年 ラットガース大学で商法を講義
1952年～1961年（46歳～55歳） ニューヨーク市予算局長
1961年～1969年（55歳～63歳） ニューヨーク市監査委員
- ⑤ 功績：
1) 財政再建：1975年生じたニューヨーク市の財政破綻を防ぎ、財政再建に取り組んだ。財政破綻宣言の瀬戸際まで行った。市職員の解雇、給与の凍結、予算の全面的な見直しなど、厳しいかじ取りをした。ビーム市長が就

任した際の赤字は15億ドル（1500億円仮に1ドル=100円として、当時は1ドル約300円であったので約4,500億円）を退任時、200億円の黒字とした。

2) 5,000人警察官の解雇

- ⑥ 人物像：英国生まれポーランド系ユダヤ人の移民の家系。ニューヨークのユダヤ人が多く住む庶民的な地域のロウワー・イーストサイド（南東側）の出身。

(3) 105代エドワード・コッチ（Edward Koch）（民主党）

- ① 任期：1978年1月1日～1989年12月31日、就任時54歳

- ② 生年月日：1924年12月12日

- ③ 学歴：1945年 ニューヨーク市立大学

1948年 ニューヨーク大学法科大学院

職歴：弁護士

1973年1月～1977年12月31日 連邦議会下院議員

1978年～1989年 市長

- ⑤ 功 績：健全なりベラル派を自認。

1) 人権擁護：連邦下院議員の時、人権保護の推進に力を注いだ。1986年レスビアンとゲイの権利を保護する条例に署名した。

2) 治安対策：1980年代、ニューヨーク市警察局に3,500人を増員した。警察官に「生活の質の確保」の観点から、大きな権限を与え、地下鉄やバスで大きな音量でラジオやカセットプレーヤーを聴く乗客に警告を出し、ホームレスの対応に大きな自由裁量を与えた。こうした態度は、人権団体や黒人組織から反発を生んだ。

- ⑥ 人物像：コッチ市長はユダヤ人の家系。生涯独身だった。選挙の際問題指摘があった。

(4) 106代市長デイヴィッド・ディンキンズ（David Dinkins）（民主党）

- ① 任期：1990年1月1日～1993年12月31日、初の黒人市長、就任時63歳

- ② 生年月日：1927年7月10日

- ③ 学歴：1950年ハワード大学（BS）理系学士
1956年 ブルックリン法科大学院
高校はニュージャージー州のトレントンで成績優秀。
- ④ 職歴：1942年～1949年 海兵隊
1966年～1966年 ニューヨーク州議会下院議員
1985年～ マンハッタン区長に当選
- ⑤ 功績：コッチ市政を批判し、ジュリアーニ候補（共和党）に僅差で選挙に勝った。
- 1) 人種問題の融和：モザイク状の人種構成は「豪華」と発言。
 - 2) 治安政策：就任後、毎年、犯罪件数を減少させた。一方、犯罪は氏の行政組織では管理しきれないと判断され傷ついた。25%の警官の増員を図った。ニューヨーク州政府に人件費を手当てするための増税の許可を得た
 - 3) 社会政策：犯罪対策の予算の一部を学校の夜間開放などに回し、夜徘徊する数万人の子供たちの受け皿とした。表彰された。（本来治安政策というより社会政策と言える）警察委員長に黒人のブラウン、続けてケリーを任命した。
 - 4) 都心環境浄化：風俗犯罪で溢れていたタイムズスクエアの浄化をし、ディズニーにタイムズスクエアへの進出を説得、実現。親子で楽しめる広場にした。
 - 5) 財政が厳しい中、北ハーレム地区やサウスブロンクス地区、ブルックリン地区の荒廃した市営住宅の再建、供給増に尽くした。ホームレス向けシェルターを建設した。
 - 6) 市職員の削減。
 - 7) 教育機関の統廃合により財政再建の道筋をつけた。
1993年の市長選でジュリアーニ候補に大差で敗れた。
- (5) 107代市長ルディ・ジュリアーニ（Rudy Giuliani）（共和党）
- ① 任期：1994年1月1日～2001年12月31日、就任時50歳

② 生年月日：1944年5月28日、ニューヨーク市生まれ

③ 学歴：マンハッタン大学、BA（学士一文系）

ニューヨーク大学法学博士

④ 職業：1981年～83年 連邦司法省次官（レーガン大統領）

1983年～1989年 検事、ニューヨーク市南部地区

⑤ 功績：

- 1) 市長就任後警察委員長にブラットン进行任命した。ブラットンは「壊れ窓理論の実戦家」で、小さな問題が次第に大きな深刻な問題になり、都市の安全を蝕むという立場である。ゼロトレランス（不寛容、小さな犯罪も許さない）、市民の生活の質の改善を図り、暴力的犯罪を減少させた。
- 2) 麻薬組織、組織犯罪、行政の腐敗問題に実績を残した。1995年マフィア退治をした。
- 3) 地下鉄警察部と公共住宅警察部をニューヨーク市警察局に統合した。
- 4) CompStat（犯罪統計を活用）を導入した。
- 5) 警察官5,000人を増員した。
- 6) 就任5年で殺人件数を67.5%、強盗54.2%、婦女暴行27.4%減少させた。
- 7) 落書き、未成年の喫煙、無賃乗車、万引き、花火や爆竹を鳴らすこと、違法駐車など軽犯罪を徹底し取り締まった。
- 8) 歩行者の交通違反、タクシーの交通違反、飲酒運転の厳罰化をした。
- 9) 路上屋台、ポルノショップを締め出した。
- 10) 2001年911テロの際尽力した。2001年の911テロの際ニューヨーク市長として頻繁にラジオ、テレビに出演、市民に動揺しないよう、また、結束を呼びかけた。（トップの役割を適切に果たしたと言える）
- 11) 2001年、タイム誌の表紙を飾った。2002年には2011年の911テロへの対応の実績でイギリス女王陛下から叙勲された。

（注）ゼロトレランス：割れ窓理論に基づき1990年代にアメリカで始まった教育方針の1つ。不寛容を是とし、細部まで罰則を定め、それに違反した

場合に厳罰に処分を行う方式。「毅然とした態度」で対応する。

(6) 108代市長マイケル・ブルムバーグ (Michael Bloomberg) 独立系

① 任期：2002年1月1日～2013年12月31日、就任時60歳、特例的に3期勤めた。

② 生年月日：1942年2月14日

③ 学歴：1964年 ジョン・ホプキンス大学 (BS 電気工学科学士)
1966年 ハーヴァード大学経営大学院 MBA

④ 職歴：ビジネスマン、エンジニア、作家、政治家、517億ドルの資産家 (アメリカで8位、世界で11位の富裕家)
1973年 ソロモンブラザーズ

⑤ 功績：

1) 行政手法として統計手法を活用、成果主義。市役所各局の上位機関である委員長をその人物の専門性で任命し、最大限権限を任せた。

2) 気候変動に伴う環境政策を推進した。現在も継続しパリ協定遵守の立場を貫いている。

3) 職務質問を継続し、犯罪件数を減らした。

4) ハドソンヤードの再開発など都市開発を推進した。観光都市を目指した。

⑥ 人物像：ポーランドからのユダヤ移民の家系。

1) 警察局のオフィスインテリアについて、190年来の個室型の伝統を破り、大部屋式のオフィス (ブルペンオフィスを採用した) ウォールストリートの取引室と同様である。デザインは説明責任とアクセシビリティという考え方である。警察局の事務室のオフィスインテリアについて指導する市長は初めてである。

2) 世界11位の資産家の市長であるが、市長在任中は地下鉄で通勤することを宣言した。

(7) 109代市長ビル・デ・ブラシーオ (Bill de Blasio) (民主党)

① 任期：2014年1月1日～現在、就任時53歳

- ② 生年月日：1961年5月8日
- ③ 学歴：ニューヨーク大学（文系の学士）
コロンビア大学大学院（国際政治学修士）
- ④ 職歴：1997年 連邦住宅都市開発省、ニューヨーク州・ニュージャージー
州地区局長（クリントン政権時）
2002年～2009年 ニューヨーク市議会議員
低所得者、少数民族の住宅問題に取り組む
2010年～2013年 ニューヨーク政策監督官に選任（最高幹部の一人）
元市長のコッチ、州知事のクオモなどの応援。
教育、ホームレス対策、アフォーダブルハウジングなど手がけた。
ブルムバーグ市長の4,600人の教員のレイオフに反対した。
- ⑤ 功績：
- 1) 警察官の職務質問のあり方を改善した。警察と少数派民族との関係を改善した。
 - 2) 警察官にボディカメラを持たせた。
 - 3) 911以降のイスラム系市民の監視を止めた。
 - 4) 警察委員長にブラットンを任命した。ブラットンはジュリアーニ市長の時、警察委員長に任命され、今回は2度目である。ブラットンが当時職務質問の徹底を図ったが、その方法は、「合法的に」「丁寧に」「尊敬の念をもって」「必要な時に（あまり頻繁でなく）」が基本方針だった。
 - 5) 2015年には市内の住宅の家賃の凍結をした。
 - 6) 再開発の促進、アフォーダブル住宅の供給を促進した。
 - 7) 選挙キャンペーン中、現職市長のロングアイランド大学病院の閉鎖に反対のデモに参加し、ニューヨーク市警に逮捕され、2時間後に釈放された。
- ⑥ 人物像：妻は黒人女性。経済の不平等について問題指摘をしてきた。
市民証をすべての市民が行政サービスを享受できるよう発行した。（国籍や移民、不法入国を問わず）ドイツ系の父親とイタリア系の母親の子供であるが

小さい時親が離婚、母親の手で育てられたのでイタリア人の名前とした。記者会見でイタリア語も話す。歴代の市長で1.96mと最も背が高い。

(まとめ)

- ① 市長就任時の年齢：平均56.2歳。最も若い市長はリンゼイで45歳、最も高齢の市長はビームで68歳。
- ② 政党別で見ると、7人中、民主党4人、共和党1人、独立系1人、任期中、共和党から民主党に移籍したのが1人。民主党が圧倒的に多い。
- ③ 人種、民族で見ると、ユダヤ系3人、黒人1人である。
- ③ 学歴で見ると、博士号所持者1人、修士号所持者5人、学士1人。修士号所持者が多い。日本の首長と比べ高学歴者が多い。
- ④ 職歴で見ると、各市長の職歴でまとめると市役所での職務経験者3人(ビームは監査委員、予算局長、デインキンズはマンハッタン区長、デ・ブラシーオは市政監督官)、連邦下院議員2人(リンゼイ、コッチ)、連邦政府経験者1人(ジュリアーニ、司法省次官)、ビジネス界1人(ブルムバーグ)である。
- ⑤ 市長としての治安政策の特徴
 - 1) リンゼイ：人種融和、財政的にはバラマキ、人気取り政策は、財政危機、治安悪化の原因となった。治安政策では黒人暴動が発生しないよう努めた。警察内部の不祥事対策を進めた。
 - 2) ビーム：財政再建、警察官5,000人の解雇、治安悪化の要因となった。
 - 3) コッチ：人権擁護、治安政策では3,500人警察官増員。生活の質を重視、軽微な犯罪も取り締まった。現場の警察官に権限譲渡。
 - 4) デインキンズ：人種融和、タイムズスクウェアの浄化、市営住宅の建設。治安政策ではブラウン、ケリーを警察委員長に任命した。
 - 5) ジュリアーニ：911テロ対応、治安政策では犯罪件数減少。壊れ窓理論の活用、生活の質重視、軽微な犯罪も取り締まった。ブラットン、セイファー、ケリクを警察委員長に任命した。地下鉄警察部と市営住宅警察部を市警察局に統合した。

6) ブルムバーグ：統計の活用と成果を重視した行政運営を展開した。権限を各部門に委譲した。治安政策では職務質問を継続、犯罪件数を減らした。

7) デ・ブラシーオ：少数民族への配慮、市営住宅建設。治安政策では職務質問の改善。

⑥ まとめ

大都市、人種のるつぼであるニューヨーク市であることから人種融和、人権尊重を政策に掲げる市長が多い。治安政策についてはリンゼイ市政の人気取りバラマキ政策で財政が悪化、ビーム市政は財政再建に取り組み、警察官5,000人を削減、負のスパイラルが始まり治安が悪化した。コッチ市政では警察官の増員、生活の質確保の観点から軽微な犯罪を取り締まった。ディンキンズ市政では生活の質に重点を置き軽微な犯罪も取り締まった。地域重視のパトロール政策。ジュリアーニ市政では壊れ窓理論を採用、軽微な犯罪も取り締まった。

さらに積極的な治安政策を取った。ブルムバーグ市政では職務質問を強化、犯罪件数をさらに減少させた。デ・ブラシーオ市政では人権重視で職務質問を改善した。

人気取り、バラマキ政策は結果として大きな禍根を招く。日本では北海道、夕張市もバラマキ、人気取りで財政破綻を起した。アメリカの市長は治安政策の最高責任者、警察の最高司令官であり、最も高い倫理観が求められる。大きな事件が発した場合トップ自ら解決に当たる能力が求められる。

表4-1 ニューヨーク市歴代市長のプロフィール

年代	市長名	略歴、概要
1966～1973	John Juliet Lindsay 1921年11月24日生まれ	共和党リベラル、アングロサクソン系、プロテスタント、上流階級弁護士 業績 1. 警察の不祥事対策 2. 初めて歩行者天国、5番街で実施（環境政策の一貫） 3. 在任中黒人の暴動が起きないように尽力した。
1974～1977	Abraham David Beam 1906年3月20日生まれ	民主党、英国生まれポーランド系ユダヤ人、初のユダヤ人市長、ニューヨーク市ロウワーイーストサイドで育った。1961年と1969年市監査委員に選出され2度勤めた。 業績：財政危機を克服、警察官5000人削減
1978～1989	Edward Irving Koch 1924年12月12日生まれ	民主党、ユダヤ人の家庭、ニューヨーク市立大学、ニューヨーク大学法科大学院修了 業績：警察官増員、治安面で生活質の維持、人権擁護
1990～1993	David Norman Dinkins 1927年7月10日生まれ	民主党、アフリカ系、ブルックリン法科大学院、ニューヨーク州議会議員。1985年マンハッタン区長当選。コッチ市政を批判、ジュリアーニ（共和党）に僅差で勝つ。 業績 1. 人種間の緊張緩和 2. 低所得者向け福祉施策 3. 犯罪抑止政策を推進 4. 市職員の削減 5. ホームレス向けシェルター 6. 教育機関の統廃合により財政再建の道筋をつけた。
1994～2001 107代	Rudy Giuliani 1944年5月28日生まれ	共和党、両親は労働者階級。マンハッタン大学、ニューヨーク法科大学院68年修了。1981年レーガン大統領の時司法省次官。2001年9月11日テロに対応。さらなるテロの防止。治安回復を公約。プラントンを警察委員長に任命。マンハッタン大学、ニューヨーク大学法科大学院68年卒。 業績 1. CompStat(犯罪統計)を導入。(犯罪抑制システム) Brattonが導入。 2. 交通警察と公共住宅警察を警察局と統合、 3. 壊れ窓理論(プラントンが採用)、QOL(生活質)を改善。 4. ゼロトレランス(不寛容) 5. 5000人警官を増員。街頭パトロール強化。 6. 就任5年で犯罪件数67.5%減。
2002～2014 108代	Michael Rubens Bloomberg 1942年2月14日生まれ	共和党、無所属、両親はポーランドからの移民、ユダヤ系。ジョンホプキンス大学1964年卒。BS電気工学士、ハーヴァード大学ビジネススクール(MBA)、通信会社設立。フォーブス誌2018年世界長者番付8位。508億ドル。3選禁止条例を特例化。 業務の手法 統計に基づく運営管理、専門性に基づく各分野の委員長を任命。警察局のオフィスレイアウトは「ブルペンオフィス」というオープンプランの開放的なオフィス。コミュニケーションを改善。自宅から市役所まで地下鉄通勤。 業績 地下鉄の延伸整備、交通インフラの整備。 2001年の選挙、9.11テロ被害からの経済回復。 厳格な銃規制。 2009年選挙、3選禁止条例に対し、財政危機(2007年-2008年)の対応のため条例で特例を認める。市議会で29対22で賛成。気候変動、温室効果ガス削減。2005年以來6年で温室効果ガス削減19%。10年間で100万本の植樹した。 職務質問は継続、犯罪件数減少した。 6000億円の赤字財政を3000億円の黒字化した。固定資産税の増税をした。行政の支出の削減をした。 ハドソンヤード大規模開発なども進めた。
2014年～ 109代	Bill de Blasio 1961年5月8日生まれ	民主党、父ドイツ系母イタリア系。ニューヨーク大学(学士)、コロンビア大学(国際・公共政策大学院修士) 政策：貧困、所得格差是正のため低所得者向け保育施設の整備、財源を年取50万ドル以上(5000万円)に対し増税構想。警察官の職務質問方法の改善。

5章 警察委員長の略歴と治安戦略の特徴

(はじめに)

警察委員長は市長が任命する。1970年以降の警察委員長を対象に治安戦略の特徴を分析する。方法はニューヨーク市役所のホームページやウィキペディアのデータと関連分野の専門書、ニューヨークタイムズなどの記事などを基に、①任期、②生年月日、③学歴、④職歴、⑤功績、⑥人物像の6分野で整理、分析する。

(1) 29代パトリック・マーフィー (Patrick V. Murphy)

- ① 任期：1970年から1973年警察委員長。就任時50歳、ジョン・リンゼイ市長が任命。
- ② 生年月日：1920年5月15日
- ③ 学歴：BA (学士) セント・ジョンズ大学 (St. John's University) (仕事しながら大学で学んだ。) MPA (公共政策修士) ニューヨーク市立大学 (City University New York) FBI アカデミー修了。勉学に熱心だった。
- ④ 職歴：1945年 (25歳)：ニューヨーク市警察官奉職、最初の勤務はブルックリンのレッドフック地区 (Red Hook) でパトロール警官。
1962年 (42歳)：ニューヨーク州シラキューズ市の警察部長に任命され、改革した。(当時、ニューヨーク市警で階級は Deputy Inspector。) 当時、シラキューズ市警察部は始末に負えない腐敗があった。
1964年 (44歳)：ニューヨーク市警に復職。
1965年 (45歳)：ニューヨーク市警退職。階級は Deputy Chief (警視長)
1965年 (45歳)：連邦司法省の警察業務支援局次長に就任。ジョンソ

ン大統領の任命。その後、首都ワシントン DC (District of Columbia) の警察・消防部長に就任。首都ワシントン DC は他市の警察と同様少数民族の問題を抱え、警察と少数民族との関係改善がマーフィーに期待された課題である。

1970年1月(50歳):デトロイト市の警察委員長に就任。デトロイト市長ローマン・ギブス (Roman S. Gibbs) が招聘した。

1970年4月(50歳):ニューヨーク市警察委員長就任。ニューヨーク市警察局内部の腐敗対策のためリンゼイ市長が招聘した。

- ⑤ 功績:マーフィーはシラキューズ市とワシントン DC での実績から、①腐敗防止、②人種問題の2分野で大きな実績を残したと評価された。ワシントン DC の警察・消防部長の際、1968年4月のマーチン・ルーサー・キング牧師暗殺事件により引き起こされた暴動を柔軟に解散させ、逮捕者も最小限に抑えた。マーフィーは「略奪者を撃て。」と命じた。辞任覚悟だった。その命令は、リベラル派の中で人権侵害となる無政府状態の秩序維持のための確固たる対応としてその後引用され、全米に大きな影響を与え「暴動に柔軟、しかし、略奪者を撃て。」は全米の警察の標準となった。

ニューヨーク市警察局内部の腐敗について、ニューヨークタイムズは1970年、ニューヨーク市警察の腐敗の実態を特集した。「警察官が数百万ドルの賄賂を受け取った。市警局長も市役所幹部も市民の告発を無視している。」とキャンペーンを張った。そこでリンゼイ市長は警察局を改革するため「腐敗対策の闘士」を探しマーフィーを警察委員長として招聘した。

その治安戦略の基本方針は以下のとおりである。

- 1) 組織改革:警察官の監督者を配置、警察官の高潔さと丁寧さに責任を負った。
- 2) 褒章制度:腐敗行為、残虐行為をした警察官が反省した場合褒章した。

3) 不正を見て見ぬ振りした警察官の処罰：当人はまじめでも不正を見て、見ぬ振りした警察官を処罰した。

4) パワハラ警官の処罰：大声出し、明確に権利を乱用している警官とそれを黙認している同僚、上司の警官を処罰した。

5) 1972年8月警察官の武器使用の厳格化：生命を守るためのみの使用に制限。警告のための発砲も禁止した。その後全米での標準となった。

こうした公正のための改革は全米の他市の警察がモデルとした。全米で最大の規模で影響力あるニューヨーク市警ならではである。以上の内容は日本の警察でも参考となる。

⑥ 人物像：勤務しながら大学で学び、学習に熱心で、不正対策に熱心だった。

シラキューズ市警察部長、ワシントン DC 警察消防部長、デトロイト市警察委員長など自治体警察のみならず、連邦司法省で幹部としての経歴など幅広い経験を有する。

(2) 30代ドナルド・コウリー (Donald F. Cawley)

① 任期：1973年～1974年、ジョン・リンゼイ市長が任命。

② 経歴：ニューヨーク市警巡査出身。

詳細な資料はない。

(3) 31代マイケル・コッド (Michael Joseph Codd)

① 任期：1974年～1978年、ビーム市長が任命。財政破綻と財政再建が市長の課題。

② 経歴：ニューヨーク市警巡査出身。

詳細資料はない。

(4) 32代ロバート・マクガイアー (Robert Joseph McGuire)

① 任期：1978年～1983年、コッチ市長が任命。

詳細資料はない。

(5) 33代 ウィリアム・ディヴァイン (William J. Devine)

① 任期：1983年～1984年、コッチ市長が任命。

詳細資料はない。

(6) 34代ベンジャミン・ウォード (Benjamin Ward) 初の黒人委員長

- ① 任期：1984年1月5日～1989年10月22日 就任時58歳、コッチ市長が任命。
- ② 生年月日：1926年8月10日
- ③ 学歴：ブルックリン・カレッジ (Brooklyn College)
学士 (文系) (BA) 勤務しながら通学。
法学修士 (ML) ブルックリン法科大学院 (Brooklyn Law School) 最優秀で卒業した。仕事しながら大学へ通学し、まじめに勉強に励んだ。
- ④ 職歴：1944年 (18歳)：ヨーロッパで憲兵として勤務、刑事事件捜査に従事。
1951年 (25歳)：巡査拝命。黒人初。ブルックリン区80分署勤務、パトロールに従事。その後、仕事ぶりが認められ昇進を重ねた。
1968年 (42歳)：裁判担当の副警察委員長に就任した。
1978年 (52歳)：市営住宅警察部長に就任。コッチ市長はニューヨーク市役所の3つの重要ポストの1つである市営住宅警察部委員長に任命した。
1979年8月13日 (53歳)：ニューヨーク市矯正局矯正委員長に任命された。
1983年12月31日 (57歳)：警察局警察委員に任命された。
1984年1月5日 (58歳)：警察委員長に任命。最初の黒人警察委員長である。
- ⑤ 功績：麻薬対策、麻薬に関連する殺人事件対策に対応した。人種騒動が頂点に達した時期でもあった。
- ⑥ 人物像：1951年最初に巡査を拝命し、ブルックリン区の88分署で勤務した際、同僚の白人警官と白人住民から嫌がらせを受けた。分署内で個人用ロッカーを用意してもらえず自宅で制服に着替え制服を着て通勤した。仕事しながら大学、大学院に通学、勉強を重ねニュー

ヨーク市の警察組織のトップである警察委員長にまで昇進した。1989年10月22日警察委員長を退任した後はその経験を買われブルックリン法科大学院の准教授、ジョン・ジェイ刑法学大学 (John Jay College of Criminal Justice) (マンハッタンにある) の准教授、トロイ市のハドソンヴァレー・コミュニティカレッジの准教授など務めた。黒人初の巡査で、仕事と勉学に励み、警察委員長に就任した立身出世の人物である。退任後は大学で教鞭を取り、実学と理論と双方の分野に関わった。

(7) 35代リチャード・コンドン (Richard J. Condon)

① 任期：1989年10月23日から1990年1月22日。コッチ市長が任命。

資料はない。調査対象とした15代の警察委員長の中で任期が3ヶ月で最も短い。

(8) 36代リー・ブラウン (Lee P. Brown)

① 任期：1990年1月22日～1992年9月1日、就任時53歳、ディンキンズ市長が任命。最初の非ニューヨーク出身者。

② 生年月日：1937年10月4日

③ 学歴：1960年：フレスノ・カリフォルニア州立大学、刑事学の学士号 (フットボールの奨学生)

1964年：サンノゼ・カリフォルニア州立大学、社会学修士号

1968年：カリフォルニア州立バークレー大学刑事学博士号

④ 職歴：1960年 (23歳)：カリフォルニア州サンノゼ市警察官として勤務
65年から66年サンノゼ市警察組合委員長

1968年 (31歳)：サンノゼ州立大学助教授

1968年 (31歳)：オレゴン州ポートランド州立大学法律学部学部長就任

1972年 (35歳)：ハワード大学公共政策及び刑法学科の学科長就任

1974年 (37歳)：オレゴン州マルトノマ郡の保安官

1976年（39歳）：同法務部長

1978年（41歳）：ジョージア州アトランタ市警察委員長、アメリカで初の黒人警察委員長

1982年（45歳）：ヒューストン市警察部長就任1990年まで。ヒューストン市で初の黒人警察部長

1990年（53歳） ニューヨーク市警察委員長

1992年9月1日（55歳） 退任

警察官と学者の両分野を経験した。日本にはないタイプの経歴である。

- ⑤ 人物像：アトランタ市警察関係者は「ブラウンは挑戦が好きな人物。」、ヒューストン市警察関係者は「コミュニティ・ポリシングの方法を具体化し、市内の多様な人種と警察との関係構築を素早く始めた。」とある。

- ⑥ 功績：ヒューストン市では、警察と地域との関係構築に尽力した。当初、警察官はブラウンが名づけた近隣のための警察業務（Neighborhood-Oriented Policing）（NOP）に関心を示さなかった。従来型の警察官は「徒歩で担当地区をパトロールする。」という信用に値しない発想を抱き、NOPの頭文字を「パトロールをしない」（never on patrol）の意味であると主張した。ヒューストン市でコミュニティポリシングを実施し、犯罪件数を減少させた。

ブラウンはヒューストン市内を23の近隣地区に分け、各々の近隣地区の商店の傍に小さな形式にとられない事務所を開設した。近隣地区の住民をその事務所に招き入れ、地区担当の警察官と関心事や諸問題を議論した。ブラウンは警察官の訓練中、住民からの意見のフィードバックが重要であると強調した。問題地区がどこか、問題解決に手を貸してくれる市民などと知り合うことができる。警察官に地域に積極的に入れと命令し、住民と警察の関係は従前より改善された。NOPはその後全米の60%の市が採用した。商業施設に

隣接した事務所は日本の交番に類似した制度と思われる。

1978年～1982年アトランタ市公安委員長の間、子供の殺人事件捜査で尽力、また、黒人居住地区での治安回復に努めた。アトランタ市警察の人種のダイバーシティ（多様性）に尽力した。アトランタ市警察官は20%が黒人である。

ニューヨーク市警察委員長に就任した際警察官の75%が白人だった。ニューヨーク市民の半数が非白人で、黒人、ヒスパニック、アジア系である。コミュニティ・ポリシングを全市に亘り具体化、徒歩の地域警官を4倍に増やした。目標は市民と警官のパートナーシップ構築である。地域との関係、マイノリティを警察官に積極的に採用した。犯罪予防技術に熱心で、犯罪の増加を抑制するため教育分野でコミュニティに投資した。

警察官の収賄、麻薬使用で訴えがあり批判された。ディンキンズ市長は①委員会を設置し、5人の委員を任命、不正対策に取り組んだ。②市議会に要請し全市民的評価委員会を設置し審議してもらった。ブラウン警察委員長は両方の提案に反対した。92年9月辞任した。その後、妻がいるヒューストン市に戻った後ライス大学で教鞭を取り、1997年ヒューストン市長選に当選、市長に就任した。

(9) 37代レイモンド・ケリー (Raymond Kelly)

- ① 任期：1992年9月1日～1994年1月1日、ディンキンズ市長が任命した。
- ② 生年月日：1941年9月4日 就任時51歳
- ③ 学歴：1963年マンハッタン大学経営学部学士 (Manhattan College)
Bachelor of Business Administration
セント・ジョンズ大学法科大学院：法学博士 J.D.
ニューヨーク大学法科大学院：法学修士 LL.M.
ハーヴァード大学ケネディ・スクール：公共政策修士 M.P.A.
- ④ 職歴：1960年 (19歳)：ニューヨーク市警の見習い警察官

1966年（25歳）：正式に任官、ニューヨーク市警警察学校首席卒業

1990年2月9日（49歳）：第一警察副委員長、委員長はブラウン

1992年10月16日（51歳）：37代警察委員長就任

- ⑤ 功績：「Safe Streets」の施策で犯罪減少に拍車をかけた。「Safe City」で街路に多くの警察官を配置させ、見せる警備をし、地域と連携を図った。

ニューヨーク市の人口の25%が黒人であるが、当時黒人警察官は11.5%であった。自ら黒人向けの放送局に出向き、黒人警察官の採用を推進したいと語った。

就任後の1993年、全米で重大犯罪や不動産への犯罪が減少し始めた。「安全な街路、安全な都市、政策」を制度化しニューヨーク市の犯罪減少に拍車をかけるために尽力した。大勢の警察官を街路に立たせ、見せるパトロール、地域コミュニティと相互交流を図った。治安に関し「生活の質」に重点を置き、「スクイージー人間」（交差点の停車時車のフロントガラスを掃除し金を要求する連中）は市の治安が悪化する兆しであると認識し、取り締まった。

殺人件数は1990年のピークからケリーが退任する1994年までに1,927人に減少した。その後、ジュリアーニ市長、ブルムバーグ市長の時代も殺人事件数は減少を続けた。

ケリーがブルムバーグ市長時代、再度警察委員長を務めた間、殺人件数は減少した。

1993年2月26日世界貿易センター地下駐車場爆破テロへの対応、ケリー警察委員長は爆弾事件の捜査を通しニューヨーク市警を指導した。また、コミュニティ中心の警察業務を推進した。地域との関係を重視、警察官のダイバーシティー（人種の多様性）に配慮、治安戦略に「生活の質」を重視した。

- ⑥ 人物像：勉強熱心で、早い昇進をした。一方、早い昇進は様々な批判を生

んだ。昇進が早いのでケリーは親分になった。地域警官の経験も不十分で、「地域事情も十分認識していない。」との批判があった。

(10) 38代ウィリアム・ブラットン (William Joseph Bratton)

- ① 任期：1994年1月1日～1996年4月15日、ジュリアーニ市長が任命。
- ② 生年月日：1947年10月6日 就任時47歳
- ③ 学歴：マサチューセッツ大学、BS (Bachelor of Science) 警察学
ハーヴァード大学ケネディスクール (公共政策大学院) 研究員
- ④ 職歴：1965年 (18歳)：アメリカ軍憲兵隊
1970年 (23歳)：ボストン市警警察官
1980年 (33歳)：ボストン市警副本部長 (最も早い昇進)
1983年～1986年 (35歳)：マサチューセッツ・ベイ・交通局警察部長
1990年 (43歳)：ニューヨーク市地下鉄警察部長
1992年～1993年 (45歳)：ボストン市警察部副部長
1993年 (46歳)：ボストン市警察部長
1993年 ボストン市警察委員長
1994年 (47歳)：ニューヨーク市警察委員長
1996年 (49歳)：警察委員長退任
2002年 (55歳)：ロサンジェルス市警察本部長54代

多くの職場を歴任し、比較的短期で異動し、成果を出した。他の警察委員長と比較しユニークである。

⑤ 警察業務の方法

- 1) ゼロ・トレランス：ブラットンが1990年ニューヨーク市地下鉄部長に就任して以降、「Zero tolerance policing policy」(ゼロ・トレランス) (小さな犯罪も許さない、寛容度ゼロ) の立場を取った。この方法は賞賛と批判の双方あった。ゼロ・トレランスの実施により2001年までにニューヨーク市の小さな犯罪も深刻な犯罪も大幅に減少した。
- 2) 警察官の人種の多様性：ブラットンは人種間の緊張と警察への不信は犯

罪減少させるための障害であると述べた。ロサンゼルス市とニューヨーク市でのブラットンの解決策は、市の人種構成に応じ、警察を人種的にもっと多様な組織にすることであった。

- ⑥ 功績：警察委員長時代、任命権者のジュリアーニ市長と協力し、議論を呼ぶ壊れ窓理論を実践した。CompStat システムを導入、ニューヨーク市の犯罪の追跡を実施した。

(注) CompStat は Compare Statistics の略で、ニューヨーク市警の組織運営上のツールである。その後全米の警察組織で採用され、さらに海外の警察でも採用された。CompStat は犯罪削減と生活の質改善、人事管理に向けてのダイナミックな方法である。4つの要素があり、①タイムリーで正確な情報、②要員の素早い配置、③効果的な戦術、④絶え間ないフォローアップである。具体的には、77の分署の毎週のデータが集められ。事件に関するクレーム、逮捕、召喚、犯罪の内容、警察官の活動などが統計的に処理される。毎週集計分析される統計データを基に治安対策の議論がされ、具体的な作戦が検討、実施される。犯罪件数を60%減少させたと信頼されている。毎月 CompStat の会議が開催され、警察幹部は出席が義務付けられている。CompStat が採用された翌年の1995年殺人件数は1,189人に減少した。2003年までに596件になり1964年以來の低い数値である。

- ⑦ 1996年警察委員長退任とその後

ブラットン警察委員長の改革のいくつかがジュリアーニ市長が反対していることと、ブラットン警察委員長はジュリアーニ市長よりも犯罪減少のため信頼が高まったこともあり、ブラットン警察委員長は退任を決めた。

ロサンゼルス市警察委員会は、リック・カルーソ委員長の下ジェイムズ・ハーン市長に3人の委員長候補者を推薦し、ブラットンには3人の1人であった。市長はブラットンを任命、ブラットンは任期中6年連続で犯罪件数を減少させた。2007年警察委員会はブラットンを2期目の委員長に任命した。

2009年9月、イギリスの警察改革に貢献したとエリザベス女王から叙勲され

た。当時のイギリスのキャメロン首相はロンドン警視庁総監に任命しようと検討した。しかし、内務大臣から警視総監は英国籍に限られていると却下された。

2014年ニューヨーク市警察委員長に2度目の就任。

2013年12月5日ビル・デ・ブラシーオ市長はケリー警察委員長（ブルムバーグ市長が任命、2002年から2013年12月まで12年間勤めた）を退任させ、ブラットンに2度目の就任で警察委員長に任命した。ブラットンがケリーの後任者になるのも2度目である。ブラットンは前任者のケリーを褒めた。しかし、同時に、警察業務に幻滅している普通のニューヨーク市民により懐柔的なトーンを当てるシグナルを送った。

壊れ窓理論、ゼロトレランス、CompStatを採用、警察内部の多様性を推進した。多様なポストを歴任した。

(11) 39代ハワード・セイファー（Howard Safir）

- ① 任期：1996年4月16日～2000年8月18日、就任時54歳、ジュリアーニ市長が任命した。
- ② 生年月日：1942年2月24日
- ③ 学歴：1963年 B.A. (Bachelor of Arts) (歴史及び政治学専攻) ホフストラ大学
1988年 ハーヴァード大学ケネディスクール（公共政策大学院）
上級幹部短期研修講座受講
1989年 同、国内・国際セキュリティ短期講座受講
- ④ 職歴：1965年（23歳）連邦麻薬局特別捜査官に就任
1977年（35歳）麻薬取締局次長就任
1978年（36歳）連邦保安官事務所
1984年（46歳）同作戦部次長就任
1994年1月1日（52歳）ニューヨーク市29代消防委員長（ジュリアーニ市長が任命）
1996年4月16日（54歳）ニューヨーク市警察委員長（ジュリアーニ

市長が任命)

- ⑤ 功績：総合的な逃亡者追跡作戦、39の反麻薬作戦を作成した。麻薬販売組織の復活阻止のためモデル地区を作った。

CATV を活用し、住宅開発地、公園、地下鉄などを監視し、安全の確保を図った。

警察官の安全のため、銃器訓練を拡大し、銃器訓練シミュレーターを導入した。

セイファ어의 努力で銃器の誤発射事案は1995年344件から1999年155件に減少した。

(12) 40代バーナード・ケリク (Bernard Bailey Kerik)

- ① 任期：2000年8月21日～2001年12月31日、就任時45歳、ジュリアーニ市長が任命。
- ② 生年月日：1955年9月4日
- ③ 学歴：2002年エンパイア州立大学、学士 B.S. (Bachelor of Science 理系)
警察委員長退任後に取得した。
- ④ 職歴：1974年～1977年 (26歳) アメリカ陸軍憲兵隊
1981年12月～1982年10月 ノースカロライナ州の保安官事務所
1984年7月～1986年7月 ニュージャージー州パセイック郡保安官事務所
1982年～1984年 サウジアラビアのファイサル国王病院の警備要員として勤務。しかし、サウジアラビアの秘密警察の捜査により、解雇、帰国させられた。
1986年 ニューヨーク市警就職
1994年5月 ニューヨーク市矯正局の部長に就任
1995年1月 矯正局筆頭副委員長、ジュリアーニ市長が任命
1998年～2000年 ニューヨーク市矯正局委員長、ジュリアーニ市長が任命

2000年8月21日 ニューヨーク市警40代警察委員長就任、ジュリアーニ市長が任命

- ⑤ 功績：矯正局は年間8億3500万ドル（835億円）の予算、13,000人の職員。133,000人の囚人の矯正を行う。委員長時代 Total Efficiency Accountability Management System（TEAMS）を作り、経営分析をし、説明責任を果たした。刑務所運営の経営の効率化を図った。暴動の減少、残業時間の減少、安全維持設備の近代化で囚人同士の事件を45%、職員の病欠を25%減らし、欠勤率の減少など多くの成果を見た。

ジュリアーニ市長はケリクが2001年もっと犯罪件数を減らしてくれると多くの期待を寄せた。ケリクは「担当地区警官の委員長」と知られていた。ケリクは頻繁に夜、様々危険に遭遇した警察官を引き連れ街を巡回した。警察委員長時代ケリクは自ら5人逮捕した。また、2001年9月11日のテロ事件を指揮した。2001年12月31日ジュリアーニ市長の退任に伴い警察委員長を退任した。

ブッシュ大統領はケリクをイラク進攻合同軍の内務局長に任命した。ブッシュ大統領はケリクを国土保全省長官に任命しようとしたが、ケリクは辞退した。

2006年ブルックリンにある最高裁判所で2件の倫理上の問題について有罪と認め221,000ドル（2210万円）の罰金を納めた。その後、2009年ニューヨーク南部地裁で8件の連邦犯罪を認め2010年2月18日連邦刑務所での懲役4年の判決が下された。最後は不祥事で名誉を傷つけた。

- (13) 41代はケリー（37代委員長の再任）、42代はブラットン（38代委員長の再任）の再任である。ケリーは2001年9月11日のテロ事件以降、CIAとも協力関係を構築し、従前テロ対策要員は20名だったが10年後1,000人の組織にした。職務質問で誤認逮捕、人権侵害で訴えられ、損害賠償請求で多額

の補償金を払わなければならない状況となった。

(14) 43代 ジェイムス・オニール (James P. O'Neill)

① 任期：2016年9月16日～現在、就任時59歳、デ・ブラシーオ市長が任命。

② 生年：1957年

③ 学歴：ジョン・ジェイ大学 (John Jay College)

B.A. (行政学)

M.P.A. (行政学)

④ 職歴：1983年 ニューヨーク市地下鉄警察部就職 26歳 Police Officer

1987年 巡査部長 30歳 Sergeant

1991年 警部補 34歳 Lieutenant

1997年 警部 40歳 Captain

2001年 警視 44歳 Deputy Inspector

2003年 警視正 46歳 Inspector

2005年 警視長 48歳 Deputy Chief

2014年 警視監 57歳 Chief of Division

2014年10月28日 本部長 (警察局長) 57歳 Chief of Department

2016年 警察委員長 59歳 Police Commissioner、ビル・デ・ブラシーオ市長が任命

⑤ 人物像：31年のニューヨーク市で警察官としての経験があり、多くの警察官から尊敬すべきリーダーと見做されている。生粋のニューヨーク市警育ちである。

前任のブラットン「ニューヨーク市警察局の使命と指導力をさらに発展させる人物」と賛辞を贈った。

⑥ 功績：地域調整担当官 (Neighborhood Coordination Officer) を配置しコミュニティメンバーと良好な関係を維持し、地元の問題解決、犯罪対策に当たらせた。地域を基本とした警察業務モデルはアメリカで初めての成果。犯罪対策は地域住民と十分なパートナーシップを達成し

なければ成し遂げないと演説した。オニールは明確なヴィジョンを持つ。

(まとめ)

① 警察委員長就任の年齢

経歴不明者を除き8名(再任者2名)の警察委員長の就任時の年齢の平均は54.1歳である。最も若い年齢は45歳(ケリク)、最も高齢は63歳(再任時のブラットン)である。

② 職歴

ニューヨーク市警で巡査から始めた警察委員長は6名、ニューヨーク市警以外の職歴者は4名である。(経歴不明者を除く)

③ 学歴

博士号所有者は2名(1人は犯罪学、1人は法学)、修士号所有者は3名(公共政策が2人、法学修士1名)、理系の学士が2人、文系の学士が1人である。(経歴不明者を除く)

修士号所持者が多く、博士号所持者が2人いる。高学歴者が多い。

④ 再任

再任の警察委員長は2人いる。41代ケリーと42代ブラットンである。

⑤ 功績

29代マーフィー：警察内部腐敗防止、人種問題の融和

34代ウォード：黒人初の巡査、麻薬対策

36代ブラウン：コミュニティポリシング、多様な人種の警察官を採用

37代ケリー：生活の質に重点、コミュニティとの関係重視、黒人警官の採用増

38代ブラットン：壊れ窓理論、ゼロ・トラレンス、CompStat、多様な人種の警察官採用

39代セイファール：逃亡者の総合的追跡、防犯のためCATV活用

40代ケリク：自らパトロール

表 5-1-1 歴代ニューヨーク市警察委員長の概要

氏名	市長名	生年	委員長就任年月	学歴	NY市の主要政策	主な業績	その他
29代 Patrick V. Murphy	John Vliet Lindsay	May 15, 1920	1970-1973 50歳	BA, MPA, FBIアカデミー	1. 市初の感科 2. 5番街で落首者天国実施	不正の撲滅、警察官の無罪の洗正、発砲の抑制、	ワシントンD.C.暴動で腕小眼に刺えん、警察官の暴行に抗議、45歳で引退、その後、デトロイト、ワシントンD.C.、シカゴ、ワシントンD.C.、シカゴ、ワシントンD.C.の腐敗対策、黒人とのコミュニケーション向上、1970年NYに招聘。
30代 Donald Francis Cawley	Abraham David Beam	NA	1973-1974	NA			
31代 Michael Joseph Codd	Abraham David Beam	NA	1974-1978	NA	財政再建		
32代 Robert Joseph McGuire	Edward Irving Koch	NA	1978-1983	NA			
33代 William J. Devine	Koch	NA	1983-1984	NA			
34代 Benjamin Ward		1926年8月10日	1984Jan.5 - 1989Oct.22 58歳	BA, L.L.M			住宅公社理事長、79年バスターボイコット、警察官、白人市民、同僚の白人警官から嫌われた。80年代ブレイクワンに招聘。
35代 Richard J. Condon	David Norman Dinkins	1937年10月4日	1989Oct.25-1990Jan.22 53歳	BA, MA, PhD	1. 治安対策 2. 雇対策		黒人委員長、警官と学者の2分野をこまじった。
36代 Lee Patrick Kelly	Dinkins	1941年9月4日	1992Sep1-1994Jan.1 51歳	BA, JD, LL.M, MPA	治安対策	WTCの地下駐車場の爆破事件	
37代 Raymond Joseph Bratton	Rudolph William Giuliani	1947年10月6日	1994Jan.1-1996Apr.15 47歳	BS	治安対策		
38代 William Joseph Kelly	Bloomberg	1955年9月4日	2000Aug.21-2001Dec.31 45歳	BA	治安対策	2000・9.11WTCテロ	
39代 Bernard Walter Kelly	Bloomberg	既述	2002Jan.1-2013Dec.31	BS	都市開発、観光政策		
40代 Raymond Joseph Bratton	Bill de Blasio	既述	2014Jan.2016Sep.16				
41代 James P. O'Neill		1957年	2016Sep16-現在 59歳	BA, MPA			

43代オニール：地域との連携

41代、42代は再任

(参考文献)

1. ニューヨーク市役所資料
2. Wikipedia

6章 ニューヨーク市の犯罪状況（1990年から1996年を対象に）

（はじめに）

1990年ニューヨーク市の殺人被害者数は2,245人で最大だった。その前年の1989年以降、急激に殺人件数が減少した1996年までの間（治安対策に尽力したと評価されるブラウン警察委員長とブラットン警察委員長の時期）の治安状況、事件の背景、警察委員長の取組についてニューヨーク市の統計、ニューヨークタイムズ（以下NYTと略す）の記事や専門書を基に整理、分析する。

（1）社会経済状況と犯罪状況

社会経済状況を表す重要指標である失業率と各市長時代、警察委員長の任期と比較する。

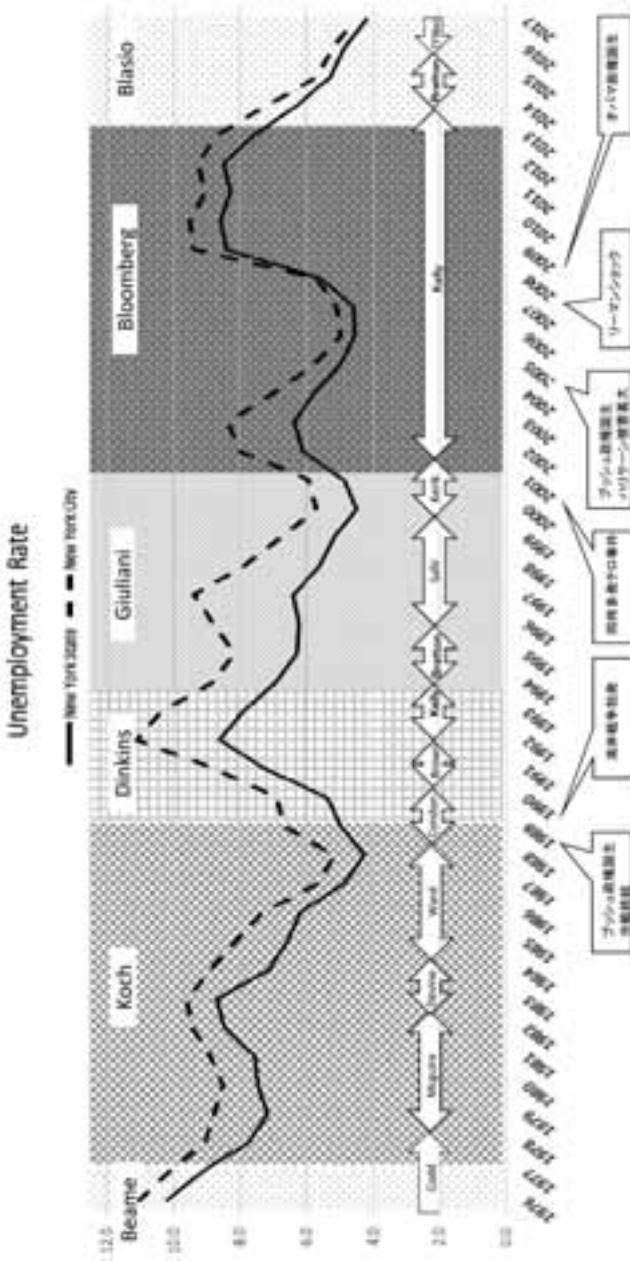
図6-1によるとニューヨーク市とニューヨーク州の失業率はほぼ相関している。失業率は各市長の時代にそれぞれピークがあった。ビーム市長時代の1976年11.1%、コッチ市長時代の83年の10%、ディンキンズ市長時代の92年の11.6%、ジュリアーニ市長時代の97年の9.9%、ブルムバーグ市長時代の2003年8.5%、2009年10.2%、12年の9.6%（これはリーマンショックの影響）と高い時期があった。

財政危機に陥った1970年代後半のビーム市長の時代、失業率は約11%と最悪で殺人被害者数は1,500人台だった。殺人被害者数の高止まりは、財政危機後の社会不安が原因と考えられる。また、次のコッチ市長の時代に増加する原因ともなった。

図6-2はニューヨーク市の殺人被害者数の推移（1985年～2014年）を示している。コッチ市長の時代の前半は失業率10%と高く、殺人被害者数は増加し1,600人台から1,800人台になった。コッチ政権の後半、失業率は5%台近くに減少したが、前半の失業率の高さが原因となりその2、3年後から殺人被害者数は急増した。

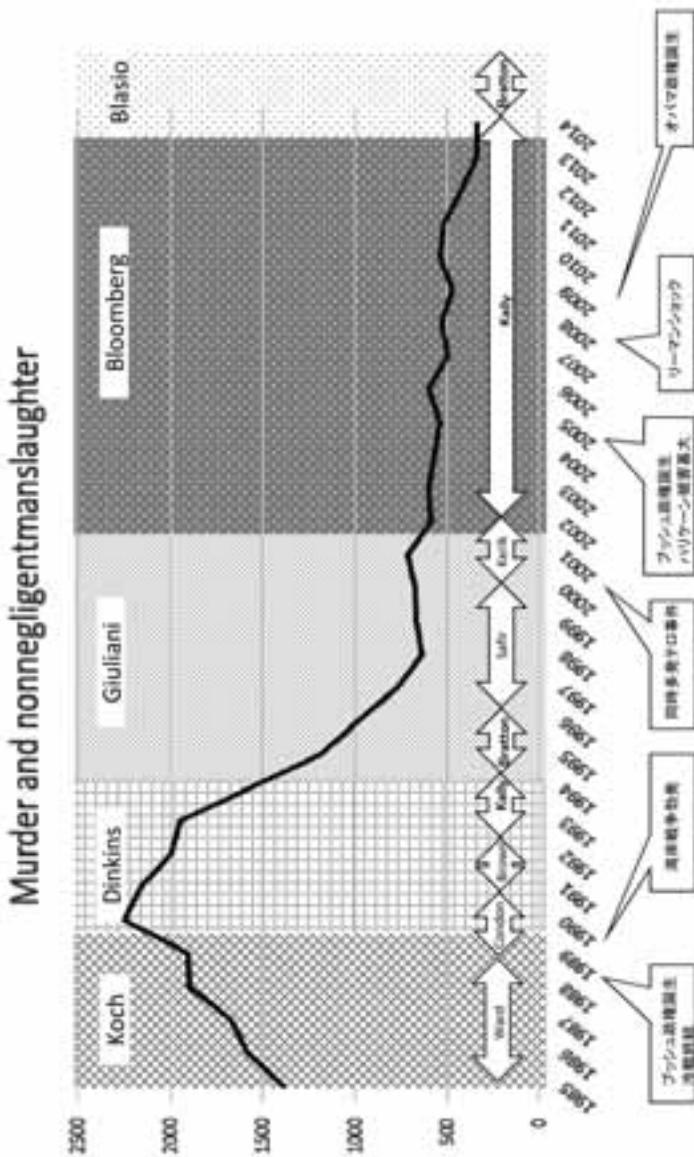
ディンキンズ市長の時、失業率は約5%から11%に上昇し、失業率は3年目

図6-1 ニューヨーク州及びニューヨーク市の失業率の推移 (1976年～2017年)



※ New York State Department Of Labor Seasonally Adjusted Labor Force Data - NYS, NYC, and BOS より、年平均値を算出 (2017年のみ11月までのデータ)
 ※ 網掛け部分は市長在任期間
 ※ 矢印部分は公安委員長在任期間

図6-2 ニューヨーク市の殺人被害者の推移 (1985~2014)



- ※ U.S.Department of Justice Federal Bureau of Investigation UNIFORM CRIME REPORTING STATISTICS Crime reported by New York City Police Dept.New York 参照
- ※ 網掛け部分は市長在任期間
- ※ 矢印部分は公安委員長在任期間

ピークだったがその後減少に転じた。殺人被害者数は2,000人台に増加し1990年ピークとなり、その後減少に転じた。殺人被害者数の減少傾向が続き、失業率の影響がないということは確固たる治安政策の成果が現れたと考えられる。

ジュリアーニ市長の時、失業率は全体として減少傾向にある。殺人被害者数も同様減少傾向にある。

ブルムバーグ市長時代、リーマンショックの後失業率が高くなったが、確固たる治安政策の影響で殺人被害者数は減少を続けた。

ディンキンズ市長の下でブランウン警察委員長の時代は失業率11%と最悪だったが、逆に殺人被害者は減少に転じた。ブラウン警察委員長の治安政策の成果と言える。また、ジュリアーニ市長の下でのブラットン警察委員長の時代は、失業率は8から9%で高いが、殺人被害者数は減少を続けた。ブラットン警察委員長の治安政策の成果と言える。

(2) 1980年代の犯罪状況

1980年代、ドラッグの売人が道路上で違法行為をし、市民生活にとり大切な生活の質 (Quality of Life) に係る不法行為が増加した。ドラッグの使用者は、道路や公園といった公共空間で仲間を作り、酒を飲み、マリワナを吸い、ゴミをあちこちに捨て、道路公園で大小便をし、売春、ばくち、強制的な物乞いをした。

地下鉄は24時間運転で、毎日350万人が利用した。車両へのいたずら書き (グラフィティ)、地下鉄内で強制的な物乞い、酒飲み、ドラッグ使用などの違法行為が増加した。ホームレスが乗車し、駅や車両で大小便をした。1200人から2000人が夜間地下鉄で寝ていた。無賃乗車、地下鉄強盗が急増した。その結果、普通の市民は地下鉄を避けるようになり地下鉄乗車率が減少した。

運賃を払わない行為が、地下鉄構内でさらに別の不法行為の意識を生み出した。駅のゲートをジャンプし通過し、また、ゲートの機械に収まっているコインを盗んだ。想定被害額は年間6000万ドルから1億2000万ドル (60億円から120億円) である。一般の乗客や現場の職員は憤りを感じ、恐怖感が増加した。

1987年に小さな犯罪、強盗、重罪犯罪が増加した。負のスパイラルに陥った。

ニューヨーク市行政部門と警察局は2つの新たな施策を進めた。一つはコミュニティ警察業務の努力、2つ目は秩序維持戦略で、地下鉄警察部（当時地下鉄内の治安維持のみ担当する警察として存在し、その後警察局と統合）が壊れ窓理論を根拠に採用した。

（3）1989年から90年の犯罪状況

① 犯罪件数

1989年に1,905人が殺された。1990年の最初の2カ月は、1989年同期と比べ20%以上増加した。「市民に対する暴力的な犯罪が増加した。強盗は一般的に街路犯罪の指標と言われる。1989年路上強盗は93,337件で前年比8%増加し最悪だった。（犯罪の誘因となる：筆者加筆）麻薬の蔓延が大きな問題となった。」（NYT90年3月31日）

区毎に見ると、殺人事件件数でブロンクス区とブルックリン区が増加した。ブロンクス区では1988年413件、1989年478件と16%増加した。ブルックリン区では他区と比べ679件に増加した。他区は減少した。マンハッタン区では、1988年は471件、1989年461件と減少、ただし、ワシントンハイツ地区（注）で96人殺された。クイーンズ区では1989年266件、1988年比6%減、スタテン区では、1989年21件、前年32人から減少した。ニューヨーク市東部地域で殺人件数が多い。

1990年1月は昨年同月と比較し、殺人は61.5%増、レイプは274件10.9%増、強盗7,942件17.7%増で凶悪犯罪が増加した。（NYT90年5月16日）

（注）ワシントンハイツ：マンハッタンの北西部の地区。この地区はドミニカ人のコミュニティで、1980年代はクラック・コカインが氾濫し、地元ギャング集団がいて、80年～90年代にかけて犯罪が多発した。

② 犯罪件数を抑えられない理由

1985年以降凶悪犯罪の急増の流れの抑制をニューヨーク市警はできなかった。その背景として以下の2項目が挙げられる。

1) 財政危機による警察力の弱体化

ニューヨーク市の財政危機で警察官の数の減少（当時25,500人）による警察力の弱体化、また、警察官の新規採用が遅れたことが指摘された。「市長デイヴィッド・ディンキンズ（David N. Dinkins）は財政上の理由で90年1月に1,848人の警察官採用の延期を決めた。」（NYT90年3月31日）

2) 麻薬と小型武器が入手の容易化

麻薬も拳銃もニューヨーク市内に容易に流入する傾向が増大した。

③ 警察のコメント

犯罪の急増に対し、ブラウン警察委員長は「ニューヨーク市内の殺人事件は公衆衛生問題と同じで、警察は殺人を予防できない。学校や教会でモラルを教えるべき。」と主張した。（NYT90年3月31日）犯罪が増加する状況について、ニューヨーク市警副本部長マイケル・マークマン（Michael A. Markman）は「絶望的」と語った。（NYT90年5月16日）警察自体が犯罪対策は困難であると宣言せざるを得ない状況だった。

④ 地下鉄の犯罪の状況

「多くの市民は地下鉄が防犯上統制不能に陥っていると確信しているが、私は地下鉄の秩序を復活させたい。」と地下鉄警察部長ブラットン（94年ニューヨーク市警察委員長に就任）は6週間前就任した際、ビデオメッセージで述べた。（NYT90年5月31日）「地下鉄内の犯罪は、無賃乗車から地下鉄強盗まで増加したが、特に暴力集団事件が増加した。」（NYT90年9月13日）

地下鉄犯罪の89年12月と90年12月の比較をすると、地下鉄からホームレスの排除件数は1989年12月と比べ13倍の上昇8,363件となった。90年12月発行した逮捕者に対する召喚状は2倍、25,650件、軽犯罪の逮捕者は3倍、2,108件、重罪の逮捕は13%増の546件だった。その結果、重罪犯罪は11%減、強盗は14%減となった。（NYT91年2月4日）

1990年地下鉄の重大犯罪は8.4%増加した。一方、1989年の同月と比較し、90年の第4四半期、重大事件は急激に減少した。91年1月は20%以上（暫定数値）

減少した。

ブラトン地下鉄警察部長は「1990年の重大事件の急減と、さらに軽犯罪による逮捕が80%増加した。無賃乗車、地下鉄内強盗との闘い、風俗を乱すような小さな犯罪も逮捕を通じて、安全な環境を創り出そうとした自らの最優先の努力の成功の印と見ている。」と語った。(NYT91年3月1日)

地下鉄が無秩序な状態だったがホームレスの排除、無賃乗車から強盗まで徹底し取り締まった。

⑤ 近隣住民の意見

ウェスト・ヴィリッジ (West Village) の静かな近隣街区、21年間近くの建物でドアマンをしている人物曰く「街は売春婦と麻薬売人が道路を占拠するようになった。彼らは14丁目通りから溢れ出るように道路で眠っている。危険な状態になった。」(NYT90年8月1日) いたるところで静穏な街の治安環境が急速に悪化したことが分かる。

⑥ 警察官の被害

「1980年代以降、104人の警官が撃たれ33人に弾が当たり、5人の警官が殺された。」(NYT90年8月4日) 警察官も多く犠牲者が出た。

(まとめ)

90年は全体として犯罪は増加し、その特徴として市民に対する暴力的犯罪が増加、その背景として①財政危機による警察官数の削減による警察力の低下、②麻薬と拳銃が入手しやすくなり、麻薬と銃器による殺人が増加したことによる。近隣コミュニティの環境も一気に悪化、警察官の殉職者も増加した。警察幹部はお手上げ状態と発言した。そうした中、地下鉄では、ブラットン地下鉄警察部長(94年から警察委員長)の下、無賃乗車の微罪から重大犯罪まで徹底し取り締まった。治安環境が改善した。

(4) 91年の犯罪状況

① 91年犯罪件数

ニューヨーク市で報告された91年上半年、強盗事件は47,601件で、90年前半

同期の48,036件と比較し減少した。また、暴行事件は32,210件で90年前半33,914件から減少した。しかし、殺人は増加が続いた。「昨年の記録を破りそうな恐れがある。」と昨日、市警高官が語った。(NYT91年9月6日)

9月5日市警が公表した統計、強盗は昨年の前半の半年と比較し0.91%減少した。強盗は一般的に暴力的街路犯罪のバロメーターと考えられる。暴行は同時期5%減少した。犯罪全体について91年前半は90年同期と比較し6%減である。1990年7月に始まった犯罪全体の減少傾向を示している。

直近の13大都市との比較調査によると、犯罪が減少した市は7市あり、ニューヨーク市はその一つである。

②殺人事件の背景

ブラウン警察委員長は「殺人事件の少なくとも30%は麻薬関連。殺人の主な凶器は蔓延したオートマチックかセミオートマチック銃による。」と語った。(NYT91年9月6日)

1,081件の殺人事件が報告された。市警高官は「全体の犯罪は減少傾向を示している。」と語った。(NYT91年9月6日)

「昨年の殺人事件で銃器による殺害は1,559人で、銃器の取締りが必要である。」(ニューヨークタイムズ論説 NYT91年10月21日) ニューヨーク市の殺人件数は昨年の記録以上に増加している。一方、他の暴力犯罪は減少している。ブラウン警察委員長は「殺人の増加は驚きでない。原因は麻薬とピストル。」と語った。(NYT91年12月5日) 銃器による殺人が70%を占め、その原因は麻薬取引のトラブルである。治安回復のため麻薬と銃器対策が重要な鍵である。

③他の大都市との比較

FBI (連邦捜査局) 統計によると、ニューヨーク市の殺人件数は全米で第一位である。しかし、人口10万人あたりで見ると、大都市の平均は29.2人で、ニューヨーク市は30.9人で9位、最悪の都市は首都ワシントン DC (コロンビア特別区) で77.8人、以下、ニューオルリンズ (ルイジアナ州)、デトロイト (ミシガン州)、ダラス (テキサス州)、バルティモア (メリーランド州)、ヒューストン

(テキサス州)、クリーブランド(オハイオ州)、メンフィス(テネシー州)、フィラデルフィア(ペンシルバニア州)、ニューヨーク市の順である。殺人被害者数で見るとニューヨーク市は最も多いが、人口10万人あたりの殺人被害者数で見ると9位である。

(まとめ)

犯罪件数は1990年に比べ減少した。殺人事件は麻薬関連事件で銃器が使用される事例が多い。FBI統計によるとニューヨーク市の殺人件数は最も多いが、人口10万人あたりの殺人事件被害者数で見ると大都市平均は29.2人、最悪は首都ワシントンDCで77.8人、ニューヨーク市は9位30.9人である。人口当たりの殺人事件被害者数で見ると、ニューヨーク市は全米で最大の都市であるにもかかわらず順位は9位と低い。

(5) 92年の犯罪状況

① 市全体の傾向

ニューヨーク市の犯罪件数は、各分野で昨年わずかながら下がった。減少傾向は過去36年間で初めてである。1990年710,221件、1991年678,855件で4.4%減少した。

ブラウン警察委員長は「街路に警官を増加させ、コミュニティ・ポリシング(専門技能による地域住民本位の警察パトロール活動:筆者加筆)を維持してきた結果。」とコメントした。(NYT92年月25日)犯罪の減少傾向は全米であり、100万人を超える他の都市はニューヨーク市と比べ、犯罪件数の率で見ると半減した。

ディンキンズ市長は「安全な街路、安全なニューヨークの政策が確実に減少傾向を続けている。」と市議会警察委員会のヒアリングで証言した。(NYT92年3月25日)

② タクシー運転手殺害事件

1991年32人のタクシー運転手が殺された。92年4月までで14人が殺された。この推移で進むと年間の犠牲者数は42名になると推計される。タクシー運転手

は怒りと恐怖でいっぱいである。「タクシー業界代表が警察委員長室に立ち寄り、事態に対処するため私服警官の活用を要請した。警察委員長は重大な関心を持っている。」と代表に語った。(NYT92年5月1日) タクシー強盗に備え、運転席と客席の間に強化プラスチックの仕切りが設置されている。タクシー代は仕切りのプラスチックに小窓が設置されやり取りされる。もっとも銃器を使用すると強化プラスチックでは効果はない。

③ 全米の他市での殺人事件の実態

FBIの1991年最初の半年の資料によると、殺人と強盗の重要なバロメーターは2%増加、都市部で6%増加した。殺人事件の増加の際立つ都市はサンアントニオ60%(テキサス州)、サンノゼ33.5%(カリフォルニア州)、ダラス30.2%(テキサス州)、サンディエゴ19.7%(カリフォルニア州)である。ニューヨーク市は比較的減少傾向が続いている。

④ 地下鉄犯罪減少

地下鉄内の深刻な犯罪は減少し続けている。92年第一四半期、1991年と比較し13.9%減少した。急激な減少は、強盗、暴行、窃盗などほとんどの分野で見られる。1991年は90年比で15%減である。地下鉄警察部長マイケル・オッコンナー(Michael F. O'Connor)は「より積極的な警察戦力が犯罪減少に貢献した。」と語った。

深刻な犯罪ばかりでなく、無賃乗車、秩序を乱す行為のような犯罪まで集中取締りした。今年の第一四半期、殺人から無賃乗車まで9,443人を逮捕した。1990年の第一四半期は5,386人だった。徹底した取り締まり姿勢を展開し、逮捕件数が急増した。

その要因としてアルバート・オリアリー(Albert W. O'Leary)地下鉄警察広報官は「1990年1月から700人以上鉄道警察官増員し、2年前の3,600人から現在4,300人の定員である。」とコメントした。(NYT92年5月15日)地下鉄警察官増員と微罪含め徹底した取り締まりが大きな要員である。当時、地下鉄には午前7時前、午後10時以降乗ってはいけないと言われたが、徐々に安全回復が進

んだ。

(まとめ)

犯罪件数は減少傾向にある。犯罪が増加している他の大都市と比較しニューヨーク市は減少傾向にある。ブラウン警察委員長が推進したコミュニティポリシングの成果である。また、地下鉄内の犯罪も徹底した取り締まりで犯罪が減少した。

(6) 93年の犯罪状況

サウスブロンクス地区は問題地区で、ニューヨーク市内で最も犯罪が多く、危険な場所と言われていた。住民が行政の支援や民間からの寄付で住環境を整備し、その結果犯罪件数を抑止した。

ニューヨーク市ブロンクス区のサウスブロンクス地区は全国的に貧しい地区で、1970年代初期で地元の41分署で毎年殺人事件が120件から130件あった。「サウスブロンクスの1人あたりの年収は5,379ドル（1ドル100円と換算し53万7900円）で、麻薬売買と売春が通常の仕事。」(NYT93年6月23日) 犯罪件数と殺人件数はニューヨーク市でトップである。「今年のこの時期、殺人件数は昨年の22件から今年18件に減った。強盗の件数は治安の指標の一つだが、1992年19%に下がった。全ての深刻な犯罪が11%下がった。」(NYT93年6月23日) 住民による住環境改善で治安環境が改善された。

サウスブロンクスの治安の悪化の状況は1981年上映された「アパッチ砦ブロンクス」でフィクションとして地区の状況が報じられたが、93年時点では地区環境はだいぶ改善され、81年の映画で描かれた劣悪な状況ではない。

1970年人口統計で住民が93,900人住んでいたが、その後、治安悪化で2/3の住民が逃げ出し1980年32,000に減った。残った有志の地域住民は地域再生のため組織化し生き延びるための戦いと、破壊された近隣の再構築のための戦いを始めた。(筆者は1994年8月サウスブロンクスの住環境改善運動をしているバナナケリーと言う団体を訪問、代表者にインタビューし、実際改善の様子を視察した。(原田敬美、サウスブロンクスの住宅改善運動、建築士95年5月)

例えば、教会を基盤とした住宅開発会社の副社長マリオ・トリサーノ（Mario Tolisano）は「近隣を再建する」と語った。この会社は3,000戸の新たな住宅建設に責任を持った。住宅の改善が進行すると住民がまた戻り、1980年以來5,000人以上人口が増えた。住民が増え、生活を支えるために2軒のスーパーが開設された。過去10年間、サウスブロンクスでビジネスの新規開設がなかったので、良い兆しと言える。

住民自ら参加し住環境を改善することで犯罪を抑止した。

（まとめ）

ニューヨーク市で最も犯罪が多く、最も危険な地区と言われたサウスブロンクスで、市役所の支援、民間企業からの資金援助を得て、住民が住環境改善に積極的に立ち上り、その結果、犯罪件数が減少した。住環境の整備が犯罪抑止のために重要である。

（7）1994年

殺人事件は麻薬取引に絡み銃器によるものが多いことから、不法な銃器所持（許可を取ればピストルの所持は問題ない）と麻薬取締を警察捜査の重点にした。

「1994年の6月までに3,000丁の不法所持の拳銃を押収した。1993年の同時期の2,600件と比較すると押収量は増加した。殺人事件捜査（1年で2,000件）と麻薬捜査（ニューヨーク市は全米で最大の麻薬市場）を共助化することで、麻薬売買容疑の逮捕者から殺人事件の情報提供を受け、活用し、殺人事件を解決、その結果殺人事件を抑制した。」（NYT94年6月26日）

（まとめ）

麻薬売買に関連し拳銃での殺人事件が多いことから、拳銃の不法所持の摘発と麻薬取締を重点化し、その際、殺人事件への関連の捜査を展開することで殺人事件を減少させた。

（8）1995年

① 犯罪状況

95年の前半、逮捕件数は180,000件、94年比18.4%減。93年比30.3%減である。殺人事件も激減した。過去25年間で最低の数値である。昨年同時期の殺人被害者数826件から95年は563件に減少、ちなみに1970年1,117件だった。一例として、ブロンクス区での殺人事件は93年229件、94年131件43%減、95年の最初の25週で40.5%減少した。

泥棒事件は今年27,400件、昨年35,274件で22%減少、自動車車両窃盗は今年34,173件、昨年45,659件で25%減少した。

この間、警察は公共の場での立小便から、銃を隠し持った盗みまで、あらゆる犯罪を止めるため積極的な努力をした。

② ブラットン警察委員長コメント

「若者の人口が増え、犯罪を小さな芽の内に止めることに重点を置いた。ジュリアーニ市長とブラットン警察委員長で以下の戦略を取った。1) 警察業務にコンピューターの活用、2) 犯罪発生情報にピンマップの活用、3) 犯罪が起こったら対応でなく、体系的に犯罪を抑制するための戦略を展開、4) 分署に責任と権限を与え捜査を任せ、麻薬売買に対し逮捕権を与え、DV捜査に優先権を与えた。」(NYT95年7月8日) 情報技術の活用、犯罪抑止型の戦略、分署に大きな権限を与える方法で犯罪を減少させた。

③ 犯罪専門家のコメント

殺人事件の件数、犯罪件数総数の減少は単一の理由でない。「1) 厳しい取締り、2) 厳しい懲役刑、3) ギャング間の麻薬取引の抗争が下火になったことが背景と考えられる。また、80年代後半から90年代前半、覚せい剤が減少、ヘロインは増加、ギャングの主力の10代から20代前半が相対的に減少したことなどが考えられる。」(NYT95年7月8日)

(まとめ)

殺人事件は上半期で前年の半数近くに減ったが、その他の犯罪も大きく減少した。その要因として、統計・情報技術の活用、犯罪抑止型の戦略、分署への権限移譲である。

(9) 1996年

「犯罪件数は1996年第一四半期、減少続けている。1993年以降33%減少した。殺人は49%減少した。」(NYT96年4月5日) 96年は、犯罪件数、殺人件数がさらに大幅に減少している。

(10) まとめ

1989年から1996年(ブラウン警察委員長とブラットン警察委員長の時代)のニューヨーク市の犯罪状況、特徴は以下のとおりである。

1990年は殺人被害者数が2,245人で最大であった。90年は全体として犯罪が増加し、その特徴として市民に対する暴力的犯罪が増加した。その背景として①財政危機による警察官数の削減による警察力の低下、②麻薬と拳銃が入手しやすくなり、麻薬と銃器による殺人が増加したことによる。警察幹部はお手上げ状態と発言した。近隣コミュニティの治安環境も一気に悪化、警察官の殉職も増加した。そうした中、地下鉄ではブラットン地下鉄警察部長90年から92年まで、94年から警察委員長)の下、無賃乗車の微罪から重大犯罪まで徹底し取り締まった。1991年は1990年に比べ犯罪件数は減少した。殺人事件は麻薬関連事件で銃器が使用される事例が多い。FBI統計によるとニューヨーク市の殺人被害者数は最も多いが、人口10万人あたりの殺人事件被害者数で見ると大都市平均は29.2人で、最悪は首都ワシントンDCで77.8人、ニューヨーク市は9位、30.9人で全米最大の都市であるにもかかわらず順位は低い。

1992年、犯罪件数は減少傾向にある。ブラウン警察委員長が推進したコミュニティ・ポーリングの成果である。地下鉄内の犯罪も徹底した取り締りで犯罪が減少した。

1993年、ニューヨーク市で最も犯罪が多く、最も危険な地区と言われたサウスブロンクスで市役所の支援、民間企業の資金援助を得て、住民が住環境改善に積極的に立ち上がり、その結果、犯罪件数が減少した。住環境の整備が犯罪抑止のために必要である。

1994年、麻薬売買に絡んで銃器での殺人事件が多いことから、拳銃の不法所

持の摘発と麻薬取締を重点化し、その際、殺人事件への関与の捜査を展開することで殺人事件を減少させた。

1995年、殺人事件は上半期で前年の半分近くに減少した。その他の犯罪も大きく減少した。その要因として、統計・情報技術の活用、犯罪抑止型の戦略、分署への権限移譲などである。

1996年、犯罪件数、殺人件数は大幅に減少した。

(参考文献)

1. Matthew Friedman, Ames C. Grawert and James Cullen, CRIME TRENDS:1990-2016, Brennan Center For Justice at New York University School of Law, 2017
2. ニューヨーク市、ニューヨーク州雇用統計
3. 原田敬美、サウスブロンクスの住宅改善運動、建築士95年5月
4. 原田敬美、経済繁栄と治安、朝日新聞経済気象台、1989年4月25日

7章 ニューヨーク市の犯罪の全米の大都市との比較分析

(はじめに)

FBI (連邦捜査局) 各種犯罪統計、ニューヨーク大学法科大学院ブレナン司法研究所 (Brennan Center for Justice at New York University School of Law) の犯罪傾向 (CRIME TRENDS:1990-2016) を基に、ニューヨーク市の犯罪傾向と全米の傾向との比較、30大都市の平均値、4大都市の平均値と比較分析をする。

(1) アメリカの全体の犯罪件数の推移

1990年から2016年の犯罪の傾向をFBI (アメリカ連邦捜査局) と30の大都市の犯罪統計資料に基づき分析する。アメリカ全体の犯罪は1991年をピークに急激に減少した。1991年の人口10万人あたりの犯罪件数は5,856件であったが2016年2,857件と約半分になった。それ以前のピークは1980年で、ほぼ同数である。

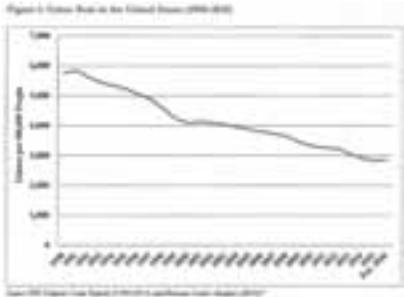
30都市の全体の傾向は減少で国全体と同じであるが、1990年で10万人あたり10,244件、2016年で3,702件と63.9%減少した。

ニューヨーク市人口10万人あたりの犯罪件数は1990年代前半は全国平均より高いが、1990年から急激に減少した。2012年若干増加した。現在のニューヨーク市の犯罪率は全国平均の約3,000件に対し約2,000人と低い。

4大都市との比較で見ると、1990年代は4大都市とも1万件から1万1千件だった。4大都市ともその後急激に減少したが、ニューヨーク市は数年で大幅に減少した。ロサンジェルスの犯罪件数比はほぼニューヨーク市と類似している。シカゴ市の減少率は3市と比較し緩い。2016年は約3000人で3番である。ヒューストン市は1990年以降最初の2,3年はニューヨーク市、ロサンジェル市と同様急減したが7000人から6000人で高止まりである。

ニューヨーク市の犯罪件数比 (人口10万人に対する犯罪件数の比) は全米の平均値と比較し、30大都市と比較し、さらに4大都市と比較すると、最も低い数値である。ニューヨーク市の治安政策の成果が現れたと言える。

図7-1 全米人口10万人あたり犯罪件数推移（1990年～2016年）



出典：FBI 報告書・ニューヨーク大学法科大学院
ブレナンセンター

図7-2 ニューヨーク市人口10万人あたりの犯罪件数の推移

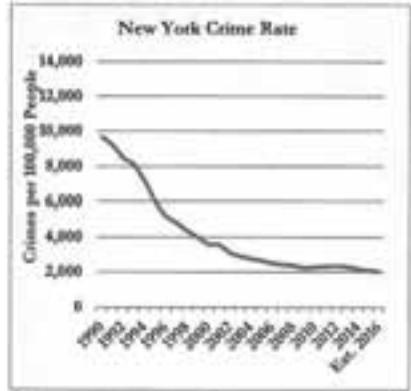


図7-3 ロサンゼルス市人口10万人あたりの犯罪件数の推移

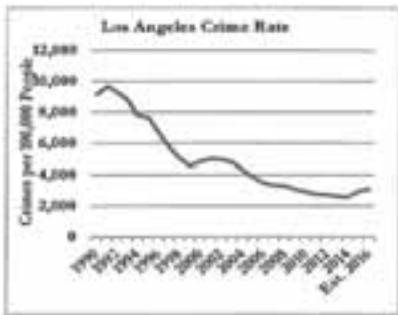


図7-4 シカゴ市人口10万人あたりの犯罪件数

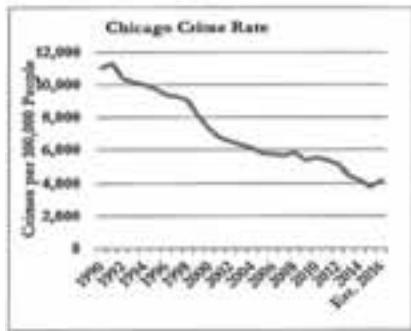
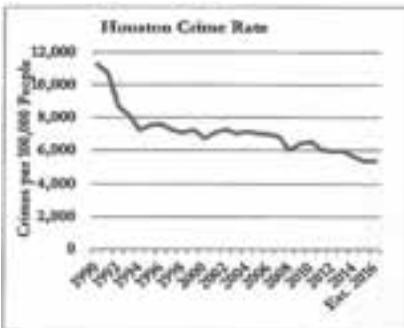


図7-5 ヒューストン市人口10万人あたりの犯罪件数の推移



(2) アメリカの全体の殺人被害者数の推移

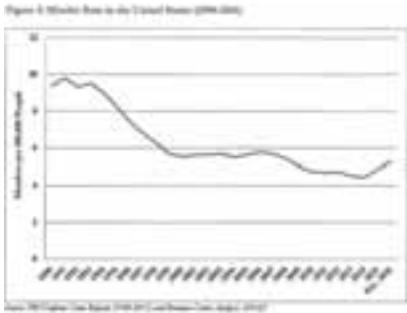
1990年から2016年の殺人被害者数の傾向を分析する。アメリカ全体の人口10万人あたりの殺人被害者数の推移について、1990年人口10万人あたり9.8件から2016年5.3件と46%減少した。1991年から2000年の間急激に減少した。2000年以降2007年は10万人あたり5.5人から5.8人の間を推移している。

30都市の推移で見ると、1991年28.8人、2016年11.4人と60%減少した。具体的には、ニューヨーク市は激減したが、シカゴ市、ワシントン DC（首都ワシントン・コロンビア特別地区）は増加した。2008年から再び減少し2014年は4.4人に減少した。1960年以来最低の数値である。30都市全体で見ると、殺人件数は2015年13.2%増加、2016年14%増加した。シカゴ市、首都ワシントン DCが増加した。2016年シカゴ市での殺人件数は30都市全体の増加分の半分を占めている。ニューヨーク市の1990年殺人被害者数は最大で、以降減少し、現在と比較すると87.3%減少した。人口10万人あたりで見ると全米の数値と30大都市の数値と比較するとニューヨーク市の数値は低い。ロサンジェルスは1991年と比較し74.7%減少した。

4大都市の殺人比率で見ると、1990年は4大都市とも人口10万人あたり約30人であるが、ニューヨーク市は数年で急激に減少し、その後5人台で推移している。ロサンジェル市はニューヨーク市ほどではないが減少傾向にあり、2000年再度増加し、再び減少し最近7人から8人台で最近は推移している。シカゴ市は犯罪件数全体の傾向と同様、ニューヨーク市、ロサンジェルス市、ヒューストン市と比較し漸減傾向である。2013年、14年に15人に下がったがその後急増し、2016年は27人である。ヒューストン市は1996年まで急激に減少したがその後12人から18人で横ばい、2011年は9人まで下がったものの、2014年から増加し、2016年には15人になった。

ニューヨーク市の人口10万人あたりの殺人被害者数はアメリカ全体の平均値、30大都市の平均値、4大都市の中で最も低く、ニューヨーク市の治安政策の成果が現れたと言える。

図7-6 全米人口10万人あたりの殺人被害者の推移(1990年~2016年)



出典：FBI 報告書・ニューヨーク大学法科大学院
ブレナンセンター

図7-7 ニューヨーク市人口10万人あたりの殺人被害者の推移

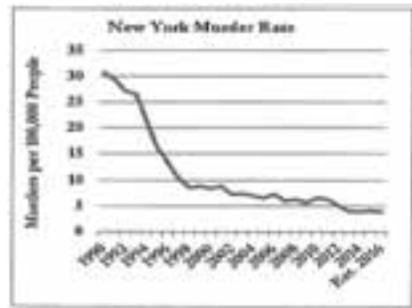


図7-8 ロサンゼルス市人口10万人あたりの殺人被害者の推移

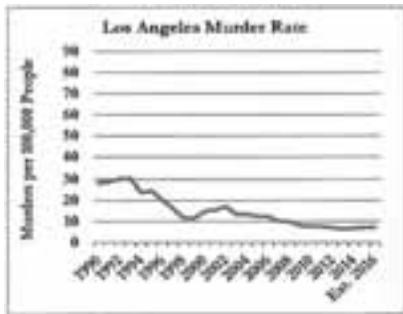


図7-9 シカゴ市人口10万人あたりの殺人被害者の推移

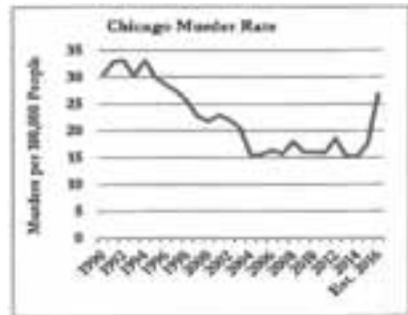


図7-10 ヒューストン市人口10万人あたりの殺人被害者の推移

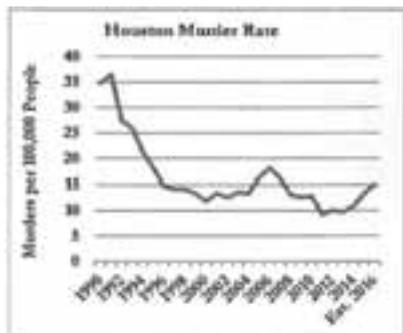
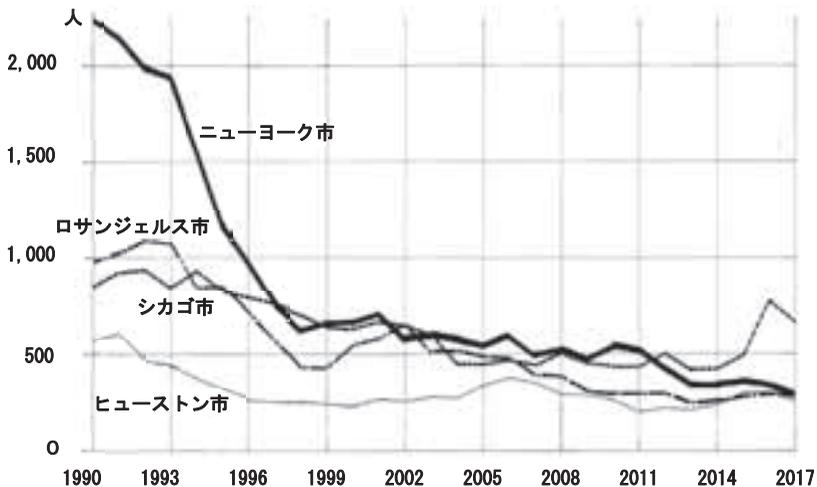


図7-11 全米四大都市の殺人被害者数の推移（1990年～2017年）



（3）最近の動向（2016年と2017年の比較）

全米30の大都市犯罪件数について、2016年と2017年の変化で見ると、平均2.7%減少した。とりわけ4大都市で見るとニューヨーク市は2,008件から1,904件と-5.2%、ロサンゼルス市は3,134件から3,166件と1.0%増加した。シカゴ市は4,392件から4,292件と-2.3%減少した。ヒューストン市は5,295件から5,127件と-3.2%減少した。

殺人件数について、全米平均では-4.4%である。4大都市で見るとニューヨーク市は335件から281件と-16%、ロサンゼルス市は293件から274件と-7%、シカゴ市は763件から675件と-12%、ヒューストン市は301件から220件と-27%である。4大都市ですべて減少傾向にある。

（まとめ）

犯罪被害者数の推移で見ると、ニューヨーク市は全米の平均値、30大都市の平均値、4大都市（ニューヨーク市、ロサンゼルス市、シカゴ市、ヒューストン市）の数値と比較し最も低い。ニューヨーク市の治安政策の成果が現れた

表7-1 アメリカの四大都市の殺人被害者数と10万人あたりの率 2016年と2017年の比較

都市名	年 2017年 人口	2016年 殺人件数	2017年 殺人件数	2016年・ 2017年 変化率	2016年殺人 10万人あた り率	2017年殺人 10万人あた り率	2016年・ 2017年 変化率
ニューヨーク	8,622,698	335	281	-16%	3.9	3.3	-16.8%
ロサンゼルス	3,999,759	293	274	-7%	7.3	6.8	-7.5%
シカゴ	2,716,450	765	675	-12%	28.1	24.7	-11.9%
ヒューストン	2,312,717	301	220	-27%	12.9	9.2	-28.6%

と言える。

(参考文献)

1. Matthew Frieman, Ames C. Grawert and James Cullen, CRIME TRENDS:1990-2016, Brennan Center For Justice at New York University School of Law, 2017
2. 30都市の比較

8章 1975年の財政危機

(はじめに)

治安悪化の大きな原因に1975年のニューヨーク市の財政危機がある。財政再建のため市役所職員を大幅に削減、その中に警察官5,000人の削減も含まれた。経済不安、社会不安で治安が悪化する中で、警察官の削減で負のスパイラルが始まった。筆者はその年アメリカに留学中で、テレビ、新聞報道で見聞きした内容と筆者が書いた小論を基に、本章を記述する。

(1) 1960年代の人口移動と社会問題

1960年代ニューヨーク市はアメリカ経済の中心都市という魅力が理由で、アメリカの南部からニューヨーク市を含め、現在ラストベルト（錆びついた地域）と言われる、工業都市クリーブランド市のあるオハイオ州（筆者は1969年～1970年までオハイオ州に留学した）、自動車産業のデトロイト市のあるミシガン州、シカゴ市のあるイリノイ州、その他インディアナ州などの地域に雇用の機会を求め南部地域から約400万人の黒人が移動した。また、準州であるプエルトリコからプエルトリコ人がニューヨーク市に雇用機会を求め移住した。

海外からの違法移民も多くいた。1960年代は公民権運動が盛んな時代で南部では黒人差別が顕著だった。そうしたことも工業で景気のよい中西部地域（オハイオ州、インディアナ州、ミシガン州など）への移動を促す動機となった。しかし、現実は厳しかった。移住した黒人は十分な職業訓練も受けておらず、適当な職に就けず、結果としてある比率で犯罪の道に入り、犯罪が増加した。

一方、富裕層（納税者）は安全を求め周辺の郊外の自治体に移住し、企業本社も移転した。富裕層や企業を支える家事サービス労働者、清掃労働者、ブルーワーカーなどが職を失い、失業者となった。ニューヨーク市内の製造業も衰退し失業者が増えた。

この間、ニューヨーク市の人口は800万人とほぼ一定であったが、生活保護世帯が100万人を占めた。市の予算で福祉費の占める割合が膨大になった。また、

当時のリンゼイ市長は共和党リベラル（後半は民主党に移籍）で、黒人との融和策をとり、暴動が起きないように尽力した。当時、全国の大都市で発生した黒人暴動、特に、公民権運動の指導者マーチン・ルーサー・キング牧師暗殺事件で触発された暴動が全国に広まり、ニューヨーク市でも暴動の恐れがあった。

（２）リンゼイ市長の社会民主主義的政策

リンゼイ市長（1966年から1973年）の取った政策は、自由主義経済のアメリカにあって社会民主主義的政策であった。（筆者は1971年スウェーデンに留学したが、所得税は約50%、消費税は10%で、その代り教育（保育園から大学まで）無料、医療費も無料だった）一例として、ニューヨーク市立大学は学費を無料とした。多くの貧困層、とりわけ、黒人にとって高等教育の機会を無料で与えられ、多くの黒人が入学した。その数26万人である。当時の1年間の学費は約2000ドル（1ドル360円として72万円）である。合計5億2000万ドル（1,872億円）である。市立病院でも医療費を低額にした。こうした財源はない。

こうした政策は人気取り、バラマキ政策であった。黒人など少数派、低所得者層からは人気があった。リンゼイ市長は、（スラムである）ハーレム地域を護衛もつけず一人で歩ける白人は自分くらいだろうと自慢していた。

（３）産業の変化によるニューヨーク市の衰退

アメリカ経済は1960年代、第2次産業の製造業から石油、情報、電子などにシフトした。第二次産業を中心とした中西部、ニューヨーク州などから南部のテキサス州特にヒューストン市に企業の本社が移転した。ヒューストン市は1970年100万人都市で全米6位だったが、5位のクリーブランド市、4位のデトロイト市を抜いて現在200万都市、全米4位の都市に成長した。（筆者は当時ヒューストンに留学中であった）その結果、ニューヨーク市の法人税収入、固定資産税収（本社の不動産に課税される）が減収となった。

（４）ニューヨーク市の財政状況の悪化

アメリカの自治体は、日本の自治体の財政構造と異なり、基本的に、市税収入（固定資産税、消費税など）＝歳出で、連邦政府や州政府からの補助金は、

特別なプロジェクト以外はない。納税者（市民も法人も）は、安全を求め、また、産業構造の転換故、ニューヨーク市から転出し、歳入が減った。一方、上記のバラマキ、人気取り政策で市立大学の学費を無償にし、生活保護費、医療福祉費も増加した。支出増を補うため、増税、多額の市債を発行し、赤字を補てんした。増税でさらに担税力ある市民が転出した。

（５）市債の償還できず、財政危機

1960年代後半から1970年代前半の赤字を補てんするための発行した市債の償還期が来て、それを支払う現金が市役所の金庫にないという事態になった。1974年就任したビーム市長の1年半後の1975年4月である。ビーム市長はデフォルト宣言寸前までいった。1975年5月15日発行の市債95ドルは半年後に半額となった。金融市場はニューヨーク市を相手にしないと宣告されたことと同じである。

とりわけ、1975年10月17日に償還を迎える市債の453億ドルに対し手許現金が34億ドルしかないことが判明した。16日に市長含め市の最高幹部や関係者が集まり深夜から17日の午前中まで協議した。市役所法務部長（弁護士）は破産宣言の文書を作成し、ニューヨーク州最高裁判事の署名をもらい破産宣言の準備をしていた。幸い、債権者の理解が得られ、破産は回避された。最高裁判事が署名した文書は市役所法務部長に戻され、法務部長はそれを公式文書にファイルせずにすんだ。

市長在任中、市職員の解雇、給与の凍結、予算の全面的な見直しをした。その結果、15億ドルあった赤字を4年後の退任時に2億ドルの黒字とした。

（補遺）

東京都港区の場合、1990年税収が535億円あったが、バブルの崩壊で1996年346億円となり、バブルのピーク時の税収と比べ189億円の収入減となった。サービス水準は下げられないということで当時の区長は地方債を発行、穴埋めをした。区債償還額は、筆者の港区長時代2001年62億円、2002年61億円、2003年60億円、2004年100億円でそれぞれの年で予算に対し占める割合は11.1%、

10.1%、9.9%、16.4%であった。借金返済で困難な財政運営だった。任期中に借金を返済、黒字化した。

(6) 治安悪化の負のスパイラル

職員削減の一貫で警察官を5,000人解雇した。警察力が低下した。景気の悪化で失業者が増え、生活保護費の支出が増えた。担税能力のある富裕層も中堅層の市民も固定資産税の増税で市外に転出し、さらに減収となった。転出後、空家になった住宅を一部が不法占拠し、スラムとなり、さらに治安が悪化した。

1980年代ニューヨーク市の最悪のスラムとなったサウスブロンクス地区は人口が1/3に減った。空家が不法占拠されスラム化した。麻薬取引、売春、麻薬取引に絡む殺人事件が毎日発生した。

(まとめ)

ニューヨーク市は1970年代前半リンゼイ市長の人気取り、バラマキ政策で財政危機となった。(人気取り、バラマキ政策はスラム地区で暴動を発生させないためでもあった。)次のビーム市長の財政再建の一貫で警察官を大量解雇し、治安が一層悪化した。担税能力がある市民、企業が市外に脱出し税収がさらに悪化した。生活保護費が増え財政がさらに悪化した。富裕層の住宅地が不法占拠されスラムが拡大した。麻薬、銃器の拡大とともに地下鉄、公園等の公共空間で多くの犯罪が増加し、治安悪化の負のスパイラルが生じた。

(参考文献)

1. 原田敬美、1975年ニューヨーク市財政危機からの教訓、地方債、May 2002
2. 原田敬美、サウスブロンクスの住宅改善運動、建築士 95年5月
3. NEW YORK CITY'S FINANCIAL CRISIS AN EVALUATION OF ITS ECONOMIC IMPACT AND PROPOSED POLICY SOLUTIONS, A STUDY JOINT ECONOMIC COMMITTEE, CONGRESS OF THE UNITED STATES, November 3, 1975

9章 ブラウン警察委員長の就任から辞任までと治安戦略

(はじめに)

① 就任時の状況

1990年1月22日デインキンズ・ニューヨーク (David N. Dinkins) 市長 (初の黒人市長) の任命で、リー・ブラウン (Lee P. Brown) (52歳) は第36代ニューヨーク市役所の警察委員長に就任した。ブラウン委員長は黒人 (注) であり、圧倒的に白人警察官が多いニューヨーク市警で、また、全米最大で伝統ある組織の長として、多くの困難が待ち受けていた。財政破綻した1975年以来の財政難に伴う警察の規模縮小の中で、多くのかつ重大犯罪と闘っているニューヨーク市警の全責任を負う。

ブラウン警察委員長の前職はヒューストン市警察部長 (人口規模全米4位) で、黒人である現市長のデインキンズによりヒューストン市からスカウトされた。ヒューストン時代厳しい倫理観の人物と評価された。ブラウン氏は犯罪学について修士号、博士号を持つ学者肌の幹部警察官である。「ヒューストン市警察部長在任中は、警察に対する市民のイメージを改善をした。当時、ヒューストン市民の気持ちは警察から遠ざかっていた。そこで警察官をパトカーに乗車している時間を減らし、パトロールの受け持ち地区に戻し、歩いてパトロールさせ、警察業務を再構築させた。パトカーによる巡回は市民を遠ざけると信じている。」(NYT90年1月21日) ブラウンのヒューストン時代の実績は、地域社会と警察の関係改善である。そうした実績がニューヨーク市で発揮されることが期待された。

(注) ブラウンは2人目の黒人の警察委員長。最初の黒人委員長はベンジャミン・ウォード (Benjamin Ward)、コッチ市長の任命で1984年1月5日から1989年10月22日まで勤めた)

② ニューヨーク市で直面する課題

報道によるとブラウン新委員長が直面する課題は以下のとおりである。

『(1) 前線で仕事する警察官からの尊敬を得ること、(2) コミュニティとの関係改善を図ること、これは、一部関係者からブラウンには手に負えないのではとされていた、(3) 限られた人員で警察内部での警察官の配置のバランスを図ること。』(NYT90年1月21日)

特に限られた数の警察官をどの分野に重点的に配置するか課題であった。「ディンキンズ市長は警察官の採用を漠然と延期した。その当時の警察官の規模は25,971人。限られた資源を路上の麻薬取締に充てるか、あるいは日常的なパトロールに充てるか配置方法が課題であった。1987年以来、麻薬対策チームは22%増員、一方パトロールチームは19%減員になった。」(NYT90年1月21日)

警官は緊急通報の対応、また、地域での活動が不十分で、犯罪を防ぐことが困難な状態だった。

③ ブラウンの戦略と成果、課題

ブラウン警察委員長は精力的に活動し、多くの成果を残した。その戦略を大きく分類すると(1) コミュニティ・ポリシング(地域との関係改善の警察業務)、(2) 麻薬と銃器の取締り、(3) 業務の効率化、(4) 腐敗対策、(5) 技術革新、(6) 地下鉄警察部の強化などに分類できる。

(まとめ)

初の黒人市長からの任命でブラウンは黒人の警察委員長に就任した。前職のヒューストン警察部長時代、パトロール活動の強化、コミュニティとの関係改善に尽力した実績がニューヨーク市で期待された。彼に課された課題は、①一線の警官からの信頼を得ること、②コミュニティとの関係改善、③限られた人員の配置方法である。

(1) 戦略1 コミュニティ・ポリシング(地域志向の警察業務)

ブラウン警察委員長はヒューストン市警察部長時代、コミュニティとの関係を重視した。その経験を基に、まず、コミュニティ・ポリシングに力点を置いた。大きな成果を出した。報道記事を基に事例を紹介する。

コミュニティ・ポリシングは単なる巡回パトロールでなく、警察官に住民

との挨拶の仕方、会話の仕方など特別な技能を習得させ、住民の信頼関係を得、住民から事件情報提供を積極的に受け、犯罪対策に生かすことである。

① 一人乗りパトカー（ワンマンカー）と余剰人員の街頭への再配置

ニューヨーク市警は市の財政難から警察官の数を削減し、各部署、地区への配置が十分でない。デインキンズ市長は財政難を理由に予定した1,800人の警官採用を延期した。（NYT90年1月26日）そこでブラウン警察委員長が思いついたのが一人乗車のパトカーで、余剰人員を地域パトロールに配置するという戦略である。「現在2人の警官がパトカーに乗車し、毎日1,050台稼働している。ワンマンカーにすれば少なくとも1,000人の警官を別の部門に配置できると考えた。」（NYT90年1月21日）

ブラウン警察委員長はヒューストン市警部長時代ワンマンパトカーを採用し、実績を出した。「ブラウン警察委員長はニューヨーク市でワンマンカーを検討した。少なくとも実験の価値があると考えた。一方、警察組合は、ワンマンカーは安全でないと反対した。より多くの警察官を街路に配置するため、犯罪の少ない地区ではワンマンカーとし、かつ、ワンマンカー勤務でボーナスを支給する可能性もある。ブラウンは地域の安全性を向上するため街頭での警察官の存在を強化した。2人乗車のパトカー1,450台の1/3をワンマンカーにし、480人の警察官を路上パトロールに配置した。」（NYT90年1月26日）

限られた予算と人材でより多くの効果を出すため一人乗りパトカーのアイデアを考え出し、実践した。余剰人員を街頭へ再配置した。日本の警察組織との相違点は「警察組合」が市警内にあることである。

② 緊急通報の適切な利用の啓発

「パトロール警察官は年間400万件の緊急通報に対応しており、警察官1人あたり1日5件である。パトカーの警察官は仕事の90%を緊急通報の対応に使っている。通報内容はほとんどが同一人物からで、その内容は市役所の他の部局が対応すべきものが相当数ある。」（NYT90年1月21日）「通信指令センターの交換手に権限を与え、非緊急性の場合、市役所の他部局に転送させる。」ことと

した。(NYT91年1月21日)

緊急通報について、本当に必要な通報のみ警察官が対応する仕組みをつくり、また、警察官が勤務時間のほとんどを緊急通報に対応せざるを得ない現状を改善し、本来の地域パトロールに専念できるよう、緊急通報対応方法の改善と市民に対し適切な緊急通報を啓発した。

③ 地域パトロール強化

犯罪を抑止するためパトロール警察官を増強した。コミュニティパトロール警察官制度を導入した。(Community Patrol Officers Program) パトロールの仕方、住民とのコミュニケーションの取り方など特別な研修を受けた後仕事に就く仕組みである。

「わずか841人のパトロール警官が各分署におり、地域パトロール警察官制度の下、足で稼ぐ警察官約10名を分署ごとに割り当てた。」(NYT90年1月21日) これは、ブラウンのヒューストン市警察部長時代の経験に基づく。

パトカーの警察官はコミュニティからの孤立感を抱いている。警察官はさらに防衛的になり、また、恐怖感を抱く。おそらく不安定な事態で警官はすぐに拳銃を撃つ恐れがある。警察官と黒人、ヒスパニックとの関係は誤解によることが多い。特に犯罪率が高い分署の警察官は管轄地域を戦争ゾーンと認識し、歩いている住民は潜在的な攻撃者と恐れる。一方、黒人、ヒスパニックは警察官が住民に対し敬意でなく疑いの目で見ていると不満を述べている。ハーレム地区(黒人が多く住むマンハッタン北部地区)の教会の牧師は「コミュニティと市警察の間の信頼感は最低である。警察は仕事をしている地域を愛おしいという態度を示さず、また、パトロール警察官の専門能力を示していない。」と批判した。(NYT90年2月3日)

ブラウン警察委員長はヒューストン市警時代、白人警察官が黒人やヒスパニック市民との間の対立に対応するためコミュニティパトロール制度を創設し、全米から注目を浴びた。ブラウン警察委員長は「市民と警察の協力関係がなければ、警察の使命は成り立たない。協力の達成に向けコミュニティパト

ロール制度は第一歩である。具体的な訓練内容を作りたい。」と語った。
(NYT90年2月3日)

ブラウン警察委員長は「街頭での警察官の視認性を高めるため、最初の段階として分署の地域警察官と刑事に1週間に1回歩いてパトロールせよ。」と命じた。(NYT90年4月27日)

犯罪抑制のため問題が生じる前に芽を摘むという発想である。特に犯罪率の高い地区に多くの警察官を配置し、警察官は街区単位でパトロールをした。「8月になると格子窓で自衛していた住民が住宅から出て、防犯のためコミュニティの組織化を始めた。」(NYT90年9月13日) ニューヨーク市等の大都市都市部では、集合住宅の1階の窓は侵入防止のため鉄格子を設置している。警察官と住民との精神的なつながりが生まれ、同時に、住民も自ら防犯のためコミュニティづくりに取り掛かった。

ブラウン警察委員長は「ニューヨーク州政府からの支援があり、6年間で3,500人を採用するとし、市警察部の定員増を計画。」、コミュニティに配慮した警察活動を推進した。(NYT91年2月9日)

④ コミュニティ・ポリシングの新たなヴィジョン

「ブラウン警察委員長は新たなコミュニティ・ポリシングのヴィジョンを昨日発表した。具体的には、1) 街頭を徒歩でパトロールする警察官で配置させ、犯罪が起きる前に無害化すること、2) 近隣住区を組織化し、犯罪を予防する」という内容である。(NYT91年2月14日) ブラウン警察委員長が考えるコミュニティ・ポリシングの基本哲学は徹底したパトロール活動とコミュニティの組織化による犯罪予防である。こうした警察業務のあり方は従来の方法と比較し大転換と言える。

⑤ 警察官の配置の工夫

「直近の統計で91年の犯罪件数は0.3%減少した。控えめな数値であるが、ブラウン警察委員長の犯罪対策の効果が表れてきたと言える。」(NYT91年4月29日)

増加する市民の不安に対し、昨年、ブラウンは、警察官を再配置することによる犯罪予防について2つの政策を発表した。「一つ目は「Operation Take back」(取り戻し作戦)で余った警察官を犯罪率の高い7つの分署に派遣し、私服の麻薬捜査官と私服の刑事を支援すること。二つ目は、4月に始まり7月にかなり拡大したが、毎週1回全てのデスクワークの警官に対し、制服で街頭に出て仕事することを命じた。」(NYT91年4月29日)

犯罪の多い分署に余剰の警察官を配置し、警察委員長自らデスクワークの警察官に毎週一度は制服着てパトロールするよう命じ、警察官の存在感を高める配慮をした。

⑥ 地域との連絡網構築、名刺の配布

地区担当の警察官は各家庭に名刺を配布し、住民は電話の傍にカードを置き、トラブルが生じた際にその警察官に通報する仕組みである。ブラウンは「1994年までに警官の連絡先を記載したカードをニューヨーク市内のすべての家庭に配布したい。」と考えている。(NYT91年2月16日)警察官が担当地区内の各家庭に名刺を配布し住民との関係維持を図り、住民から見れば事件に巻き込まれた際に名刺に記載された警察官に通報することで安心感が得られ、また、通信指令センター宛での緊急通報の件数は減少される。

⑦ 警察官の地域での露出、自らの露出

ブラウン警察委員長は「より多くの警察官を地域パトロールさせる」という自身が考える現代の警察業務執行のビジョンについて、市民と警察官に語った。

1990年にヒューストン(市警察部長)からニューヨーク市警察委員長に就任し1年半経過したが、「ブラウン警察委員長は何百という集会で、その多くは教会であるが、警察業務執行のビジョンについて語った。1994年までに数千人の新たな警察官が地域の仕事に就き、犯罪の後に対応するのではなく、警察官個人がコミュニティの住民と親しくなり、住民の助けにより、コミュニティで生じつつある犯罪の問題解決をするという施策」である。「市民はブラウン

委員長の提案を暖かく迎えたが、警察内部はブラウン委員長のヴィジョンに消極的で、また、非現実的と見た。」(NYT91年8月14日)

1990年の秋、警察官の総数は25,465人だったが、暴力的犯罪が増加し市民が激怒、それが市長デイヴィッド・N・デインキンズを刺激し7月に想定29,144人(警察学校の新卒の警官を加え)に警官増員計画を実行させた。

4年間の対犯罪計画は1995年6月終了の5年計画と変わったが、「警察官の再配置は街路パトロール警察官の25%の増加となった。」(NYT92年3月17日)

ブラウン警察委員長は「我々は、市長の安全な街路、安全なニューヨーク市の目標像の具体化に着手、(犯罪の多い)特定の分署で、警察官の存在感を高めることに力点を置き地域パトロールを強化する。」と語った。(NYT92年3月25日)「制服警察官を5つの分署のパトロールに配置する数を、1990年は22%増加、1990年8月わずか786人の地域警官だったが、今は3,000人で290%の増加率である。」(NYT92年3月25日)

コミュニティ警察業務はしっかり根付いた。「徒歩でのパトロール強化は1990年8月の750人の警官から今は3000人に。1996年の採用計画の最終年で5000人に到達する予定だった。当初、財政危機の理由で、事務官を1,626人採用し、警察官を事務作業から解放させ本来の職務をさせた。」しかし「納得できる数値にならずがっかりした。」とブラウン警察委員長は語った。(NYT92年8月6日)

⑧ 地域への溶け込みと地域住民との連携強化

ブラウン警察委員長は、警察をトップダウンからボトムアップにするという野心的な5年計画を立て、果実が実りつつあった。警察業務を当初の役割に戻すというブラウンの改革運動の2年間で、街頭でパトロールする警察官の数を増加し、その結果、犯罪は減少した。

ブラウンの支持者は彼に信頼を寄せた。市民と警察のパートナーシップの成長について、「週末、市内の教会やユダヤ教会の訪問で、ブラウンはコミュニティに親切で問題解決型の警察チームの主義を広げた。それまでの住民は警察委員

長の実物を見たことがなかったが、警察委員長自らの説明で、警察と近隣組織との結びつきを強めた。」(NYT92年3月17日)

「75分署では、幹部と市民(コミュニティ委員会のマネージャー)マネジメントチームが定期的に会合を持ち、問題が何か認識し、どのように対処するか決める方法を採用した。」(NYT92年3月17日)

街頭のパトロール警察官を増やし、自らも地域住民の前で治安政策を語り、地域住民との連携を強化し、大きな成果を出した。

⑨ ワシントンハイツ事件(注)による暴動への対応

「ワシントンハイツ地区で職務質問中の青年が警察官に射殺された事件で警察へ激しい抗議が発生し1か月後の92年8月4日、ブラウン警察委員長はコミュニティを訪問し、地区の指導者と面会、マンハッタン北部にもっと警官を配置するなど広範囲な計画を発表した。警察官を教育し、地元のドミニカ人コミュニティに慎重に対応する計画を発表した。」(NYT92年8月5日)「34分署の計画は、コミュニティ警察の時代に、警察官を街区ごとに配置するという最も野心的な事例の一つである。最も重要かつ最大の警察組織へのブラウン警察委員長の貢献である。」(NYT92年8月5日)警察委員長自らトラブルに即応する方式は評価される。

(注) 92年7月マンハッタン北西部、ドミニカ移民の多いワシントンハイツ地区で、職務質問中の青年が警察官に射殺され、それがきっかけで暴動が発生した。ワシントンハイツは80年代から90年代にかけて麻薬売買と拳銃による殺人事件が頻発する地区で、ニューヨーク市警の重点警戒地区であった。

(まとめ)

ブラウン警察委員長はコミュニティ・ポリシングと言う手法を基本とした。多くの警官を街頭に露出させ犯罪を予防するという考え方で、実行させた。財政難で人員増加が認められず一人乗りパトカーを実施、余剰人員をパトロールに配置した。緊急通報対応で警察官は相当な時間を対応に使い本来の業務がお

ろそかになる。交換手に権限を付与し、不要不急の連絡を本来の関係部局に回すようにした。

パトロール警官に住民との会話方法など技能を取得させた後配置した。市民の協力なしには警察の使命は成立しないという考えである。犯罪が起きる前に無害化することと近隣住区を組織化し犯罪を予防するという画期的な考え方である。警察業務の手法の大転換である。分署勤務の警官や刑事に毎週1回徒歩でのパトロールを命じた。犯罪抑制のため問題が生じる前に芽を摘むと言う発想である。その結果、住民が警察に協力的になった。地域警察官に各住戸を巡回させ問題が生じた際の連絡のため名刺を配布させた。

警察委員長自ら多くの集会に出席し、警察のヴィジョンについて語った。住民の反応は肯定的であったが、警察内部では消極的であった。

こうしたブラウン警察委員長の努力の成果として犯罪件数の減少という結果が生まれつつあった。

(2) 戦略2 麻薬と銃器対策

① (麻薬対策の経緯)

1980年代後半ニューヨーク市警察部に麻薬戦術チームが創設された。1989年10万人以上を逮捕し、裁判所が司法手続きを進められないほどの逮捕者数であった。ブラウン警察委員長は「逮捕者を多く出すことなく、いかに同様の効果を出すか？」検討指示した。(NYT90年1月21日) 対麻薬戦術チームは市民から評価されたが、ニューヨーク市への麻薬流入を止めることができない。逮捕するだけで教育せず留置場に送ればまた同様の犯罪が起きる。

② (麻薬問題への広範囲な対応)

ブラウン警察委員長は様々な統計を利用し、麻薬事件の社会的病理について語った。

「核家族、失業、妊娠した女性のコカイン乱用の増加、それに伴う幼児死亡事故の増加、麻薬に関連した暴力、ニグレクトによる子供の死亡事件の増加、幼児の死亡事故の増加、若者が友人から誘われ麻薬を買う傾向など、全米の子供

が危険にさらされている。」さらにブラウン警察委員長はビジネス界に対し「青年の活動を資金的に支援、青年に仕事を。」と要望し、また、若者への奨学金支給を要望し「スラムから抜け出す手段として大学生が家庭教師をしたり若者の相談相手になったりする仕組み。」を提案した。麻薬犯罪の高い地区で、「学校やコミュニティの有志から構成される教育プログラム。」を提案した。

ブラウン警察委員長は「麻薬の合法化に反対した。合法化は若者たちに間違ったサインを送ることになる。」と語った。(NYT90年7月1日)

マンハッタン地区検事ロバート・モーゲントハウ (Robert Morgenthau) は「麻薬取引が市内の暴力の性格を変えた。89年のマンハッタンの殺人の2/3は麻薬取引している30くらいのギャング間抗争が原因である。ニューヨーク市は取締りにもっとお金を使う必要がある。そうでなければ、麻薬中毒の子供の増加とその対応で犯罪の社会コストに数億円使うことになる。」と語った。(NYT90年3月31日)

ニューヨーク市の麻薬問題で目に見える形で改善が見られないので、ブラウン警察委員長は「自慢の戦術的麻薬チーム (TNT: Tactical Narcotics Team) が近隣の犯罪を一掃し、道路にいる麻薬売人を逮捕することよりも、元締め麻薬売人を逮捕することに焦点を当てる。」ことにした。一方、もっと多くの制服警察官を徒歩によるパトロールに配置し、住民に対し「道路は麻薬売買をする連中のためにあるのではなく、住民のために存在し、警察は住民を見捨ないし確認させるためのパトロールである。」と語った。(NYT92年8月3日)

ブラウン警察委員長は1990年の早期から警察の指揮を執って以来展開してきた戦略はまだ麻薬の状況を変化させるほどになっていない。しかし麻薬関連の逮捕者は26%減少した。司法関係者は「犯罪の減少は市の支出の数百億円を節約した。刑務所の混雑を緩和し、急増する裁判手続きにプレッシャーを与えた。」と語った。(NYT92年8月3日)

(まとめ)

麻薬犯罪は社会問題や殺人事件と関係していると認識し、広報作戦を展開し

た。

③ 銃器対策

1) 警官の武器使用の厳格化

ブラウン警察委員長が就任直後2週間も経過しないうち、警察官による銃撃で5日間で2人の非武装の青年が殺された。ブラウン警察委員長はインタビューで「重大な力を行使する場合のガイドラインを厳格に運用する。警察官は、自らの生命またはその他の人物の生命に関わる場合にのみ重大な力の行使を認める。」と語った。(NYT90年2月2日)

2) 銃規制

90年、銃器で1559人が殺された。ニューヨークタイムズの論説では「銃規制の新たな戦略が必要だ。もし、市長と警察委員長が銃規制を強化するなら、街から銃器が消え安全性が向上し、恐怖心を減らすことになる。その多くは現在の予算で具体化できるはずだ。ニューヨーク州サリバン法(注)は全米で最も厳しい法律の一つで、ニューヨーク市内でピストルを持つ明確な必要性を示した人物のみ許可されるという法律がある。」と主張した。(NYT91年10月21日)

91年12月で殺人件数が昨年比で厳しい数値となった。原因は「麻薬と銃器」である。

ブラウン委員長は「最高の関心事。自分は挫折しない。我々は努力を2倍にする。」と語った。「逆に、銃規制の必要性について声を出してきたことブルックリンで銃器犯罪取り締まり大作戦のように重点的に取り締まっていることは妥当だった。」と語った。

(注) サリバン法は1911年にニューヨーク州議会で上院議員 Timothy Sullivan 議員の提案で制定された。当時ニューヨーク市で拳銃に拠る事件がありその対策としてニューヨーク市内では許可書を持った人物以外は銃を持ってはならないという法律。

④ 1992年銃器対策でPR作戦(有名人を活用)

ニューヨーク市は、銃器を携帯する若者に銃を捨てるよう説得する努力の中

で、反銃器キャンペーンのため、アーノルド・シュワルツネッガー等市警察は有名人に手を伸ばした。

ブラウン委員長は「市警幹部は、俳優、ラップ・ミュージシャン、有名スポーツ選手等にコンタクトを検討した。」と語った。ブラウン警察委員長が叫ぶ「暴力の文化的受容」に反対する闘いを映画やテレビにより促進させる。しかし、「市警幹部はまだ俳優等にコンタクトできていない。」(NYT92年3月5日)

⑤ 91年の犯罪と銃器の関係

91年の犯罪統計は犯罪の減少傾向を示した。事件の原因で、昨年の殺人事件で73%が銃器使用、1990年69%、1980年56%、1970年48%、1960年19%である。15歳から19歳の年齢層は他の年齢層に比較し多い。(NYT92年3月25日)

⑥ 戦略 銃器の買取作戦

92年3月の5日間、分署や市の施設にどのような種類であれ銃器を持参すれば75ドル差上げますという施策を始めた。「366丁の持参(放棄)があった。その内96丁がセミオートマチック、2つが攻撃用ライフルだった。」とブラウン委員長が昨日語った。(NYT92年3月26日)「我々が一つの銃器を取り上げれば一つの命を救う。努力の価値がある。」「1990年8月以来の特赦の施策と比較するとわずか63丁だった。(当時は謝礼を払わなかった)」昨年の秋、ブルックリン区で29日間、「銃を買います」の施策で702丁の銃器がもたらされた。NY市警は91年19,381丁の銃を押収した。」(NYT92年3月26日)

(まとめ)

麻薬問題に対し、ブラウン警察委員長は地域社会やビジネス界で社会的病理、地域挙げての取組について提言をした。マンハッタン地区検事は89年のマンハッタンの殺人事件の2/3は麻薬取引組織同士の紛争が原因であり、ニューヨーク市役所は麻薬取締にもっとお金を使わないと麻薬中毒者の増加で社会的コストが膨大になると語った。

ブラウン警察委員長はパトロール警官を増強し、市民に「道路は麻薬密売人のためにあるのではなく市民のためである、警察は市民を見捨てない。」という

メッセージを送った。

麻薬関連の逮捕者は26%減少した。

銃器対策について、警察官の銃器使用の厳格化を図った。殺人の原因の多くは麻薬と銃器である。銃器対策の広報に有名人の採用を検討した。また、銃の買取作戦をし、銃器を持参したら75ドル差上げますと広報し、92年3月の5日間で366丁の銃器が集められた。また、91年19,381丁の銃器を押収した。

(3) 戦略3 業務の効率化

① 財政難と警察業務効率化

緊急通報対応への警察官の時間を減らすために、時間に余裕ある警察官を他の仕事に配置換えすることが必要である。

② ビデオ利用で事務手続きの簡素化

ブラウン委員長は「逮捕の手続きに要する時間を減らすことを計画し、警官がビデオテープで容疑内容、告発内容をビデオで語る方法を拡大した。」と語った。(NYT90年2月3日)

③ 働き方改革

残業は35時間までと決まっている。警官の声として「残業が35時間超えると逮捕をスローダウンせよ。」と命令され、あるいは「逮捕業務から外された。」とあった。「市警察局は89年の残業代の94億円の1/3は逮捕手続のため警官に平均15時間分を賄った。市警察局の地域部長は幹部警官に月35時間以上の残業が無いようチェックしろと指示している。特に支払調書に虚偽記載がないように。特に警察官が引退近くなると、年金は警官の最終年の所得に基づくので。」と残業時間の記述内容を注視した。

ブラウン委員長は「ノルマは作らず、市警を挙げて生産性の目標や交通取り締まりに関する目標をつくり続ける。」と語った。(NYT90年2月7日)

④ 人員増強

警察官の必要数を分析した。これからの7年間の犯罪との闘いに勝利するために必要な人数は3,216人、5,000人、あるいは6,481人などと言われる。ディン

キンズ市長は「5,000人ではないが警官を増員する。」と語った。(NYT90年8月4日)

⑤ 内勤に事務官の採用と外勤に警官配置

ブラウン警察委員長は事務官を多く採用し、デスクワークをさせ、警官を街頭に立たせ犯罪抑止を狙った。これは事務官の給与の方が警官よりも安いことが理由である。「こうした努力はディンキンズ市長が議会に要求した5,000人の増員よりも少ないことの合理的な理由を与えた。もっともコンピューター等技術職員はもっと費用が掛かる。」(NYT90年9月13日)「警官は1970年の31,000人から現在の26,000人に減った。事務官は1970年の2,100人から現在の7,400人に増加した。1.5人の事務官が警官1人の補充に必要である。」警察官はパトロール勤務が魅力的とされ、より高い給料が支払われる。犯罪抑止のため定期的パトロール勤務が奨励される。ブラウン委員長は「報酬のためにパトロールに出るのではない。」とくぎを刺した。(NYT90年9月19日)

⑥ 司法手続きの厳格化

司法手続きを逃げた人物を追跡捜査、小さな犯罪取り締まり手続きの厳格化をした。例えば万引き、無賃乗車、マリワナ喫煙など小さな犯罪で摘発された容疑者の多くは20年以上に亘り「簡易書類決裁」(筆者仮訳)(Desk Appearance Tickets)と呼ぶ書類を提出し司法手続きが素早く決裁された。しかし、実態は半数が裁判所に出頭しない。ブラウン警察委員長は「92年1月から警察はより厳しい措置をとる予定である。」と11月21日に発表した。警察は「簡易書類決裁」(Desk Tickets)の発行基準を厳格化し、容疑者が司法手続きが終了するまで軽い犯罪の容疑者であっても多く留置すると決定した。(NYT 91年11月22日)

(まとめ)

市警察の89年の残業代の94億円の1/3は逮捕手続に警察官が平均15時間残業したことによる。司法の事務手続きを簡素化しビデオを活用し、人員不足を補充した。また、内勤の警察官を外でのパトロール業務に就かせた。事務職は

1970年の2,100人から7,400人に増員した。警察官の給与1人分で事務員1.5人分である。警察官にはデスクワークでなく街頭パトロールに出させた。万引き、地下鉄無賃乗車、マリワナ喫煙などの小さな犯罪は従来半数が司法手続きに出頭しなかったのに対し取締り手続きを厳格化した。規範意識を醸成させた。小さな犯罪を大きな犯罪にしないように努めた。

(4) 戦略4 腐敗対策

① 人事評価（警官の質向上）

ブラウン警察委員長は「ニューヨーク市警察官は、もし、残虐性などの苦情が来た際に自動評価システムを受けることにする。」と昨日発表した。(NYT91年11月7日)

② 内務班の増強

警察の腐敗に対し内部の対応は手ぬるいと腐敗に対する批判が市民から寄せられている。

ブラウン委員長は「内務班の捜査官を20%増員、最も深刻な不正の事案に焦点を当てる。」と昨日語った。ディンキンズ市長も「特別捜査官を指名、腐敗への対応を探るため」と先週発表した。

全警官は可能性のある腐敗に対し専用番号に電話するよう指示を受けた。捜査部門の高官は「内務班は誰が通報者か求めない。」と語った。「内務班はブルックリンハイツに独自の本部を持ち、147名が配属され、120名が捜査担当官である。内務班には毎年15,000件の訴えの通報がある。それらを精査し3000件に絞りさらに調査している。」(NYT92年6月24日)

ブラウン警察委員長は内務班の捜査官により大きな捜査の権限を与えた。腐敗の解明のメカニズムを支えることとした。

また、ブラウン警察委員長は、警察官は定期的に、麻薬を使用していないか、警察官の勤務後のレストランでの食事やバーでの飲食、自宅での生活態度も含め調査対象とした。

ブラウン警察委員長は市警の幹部と一緒に並び記者会見をし「腐敗は市警察

全体ではない。」と強調した。5月に逮捕された6人の警官の場合、コカインとつながっていると糾弾された。警察官は常に麻薬と現金の誘惑がある。警察官の仕事は麻薬売人を逮捕することであるが、この2,3年、警察官が麻薬取引に関係している事件が生じた。麻薬産業を通じて流れるお金の量は警察官にとって大変深刻な危険になっている。

③ 市長との腐敗対策での見解の相違

ブラウン委員長はディンキンズ市長の最近の提案（すべての市民が不平を報告する部門の設置）に鋭い批判をした。ブラウン委員長は「警察官の指導と訓練のための自らの指導力を打ち壊す恐れがある。」と語った。さらに、ブラウン委員長は「仮にそれが現実になっても辞任を考えない。」と語った。（NYT92年7月1日）ディンキンズ市長は最近市役所内に腐敗の糾弾を捜査するための委員会を指名した。また、警官の残虐性と不正の苦情を調査するため、全市民の評価委員会（CARP: Critical Analysis and Response Program, All-Civilian Review Board）を提案した。腐敗捜査は、ブルックリン区での麻薬取引で逮捕された6人の警察官の不祥事で始まった。

ニューヨークタイムズのブラウン警察委員長とのインタビューで「全市民の評価委員会設置に反対か？」の質問に対しブラウン警察委員長は「30年間のビジネス、17年間の警察の仕事をし、そうした委員会が機能する場所はアメリカには無い。」と回答した。また、「委員長を続けるか？」の質問に対しブラウン警察委員長は「Yes」と回答した。（NYT92年7月5日）

（まとめ）

ブラウン委員長は警察官の行為に対し苦情が届けられた際の評価システムを採用した。92年5月コカインの取引で6人の警察官が逮捕された。ブラウン委員長は記者会見でニューヨーク市警の構造的問題でないと明言した。警察官の腐敗防止対策として内務班を設置、147名の体制で内部告発を奨励した。さらに、警察官が麻薬を使用していないか定期的に検査し、勤務後のレストランやバーでの飲食、家庭内での生活態度まで調査対象とした。ディンキンズ市長は

警察官の腐敗防止対策として全市民評価委員会の設置を提案した。ブラウン警察委員長は市長の考えに異議を唱え、任命者である市長と対立することになった。

(5) 戦略5 通信技術の改革

1970年中盤のニューヨーク市の財政危機のためニューヨーク市警は他市の警察と比べ犯罪解決や日常的な業務管理のコンピューター活用は遅れていた。当時のニューヨーク市警の情報技術水準は全米の最先端技術から最も遅れ、標準技術からも乖離があった。メリーランド大学犯罪学のローレンス・シャーマンは「ニューヨーク市警は航空機の予約システムを導入した。犯罪発生場所をコンピューターで示せない、改革せよ。」と批判した。(NYT90年9月19日)

ブラウン警察委員長は「警察官はコンピューター活用のマスタープランを考えろ。」と指示した。コミュニティ警察を実現するためには21世紀にいかに関技術が役立つか注意深く見定め、「市警はコンピューターに支援された配置システム、業務管理を推進し、あらゆる作戦に対応するため市警のレベルを向上させる」と語った。(NYT90年9月19日)

ニューヨーク市警は、1989年緊急通報の受信件数は830万件、1970年代初頭は650万件だった。通信指令センターの交換手は2万から3万件的通報に対応している。1984年以降36%増、30秒以内に回答している。1日の最高件数はさる90年7月4日で42,787件であった。1989年パトカーは420万件に対応した。その内、190万件は緊急性のない通報だった。パトカーは緊急通報の対応で90%の時間を費やしている。「90年7月新しいシステムが始まった。5年間で22億円の投資である。スクリーニングで緊急通報の優先度を点数化し、そのことでパトカーの20~30%が束縛から解放されることになる。」(NYT90年9月23日)

(まとめ)

ニューヨーク市警察局のコンピューターは全米で最も遅れていたが、ブラウン警察委員長はコンピューター活用のマスタープランを検討せよと命じ、あらゆる警察業務でコンピューター技術を活用し市警察のレベルを向上させる努力

をした。緊急通報システムでも効率化を図り、通信の技術改革を実施した。

(6) 地下鉄警察部の業務

ニューヨーク市役所に「Transit Police」という部門があり、主に地下鉄や市営バスの治安対策を担当している。文章を簡潔にするため本論では「地下鉄警察部」と記述する。

① 地下鉄警察部のホームレス対策への批判と反論

ニューヨークタイムズ91年1月21日「ホームレス対策の地下鉄計画は破棄せよ。」の記事に対し「ニューヨーク市地下鉄警察部の業務に関し誤解がある。」とニューヨーク市地下鉄警察部から反論があった。地下鉄内のホームレス一掃の計画はない。強制の作戦は1989年に発表された。それはブラットンが地下鉄警察部長に就任した6か月前である。

規則と規制により地下鉄に秩序感を求めた。地下鉄警察部は、無秩序、無賃乗車、強盗の原因となる問題に対応するため総合的なパトロール戦略を立てた。逮捕者、容疑者の召喚状は1989年12月の8,363件と比較し、90年12月に発行した召喚状は25,650件と増加した。「ニューヨークタイムズは地下鉄警察部の人格を汚した。」と地下鉄警察部は反論した。(NYT91年2月4日)

地下鉄警察部の徹底した仕事ぶりがうかがえる。また、警察がマスコミを批判し、その批判を掲載することも自由社会ではあり得ることである。

② 地下鉄警察の刷新

地下鉄警察の人員は3,700人で、市民は地下鉄警察部について長年に亘り、ニューヨーク市警察部の26,000人の規模との違い、また、市警察部と地下鉄警察部の組織同士の連携が貧弱でないかと心配していた。地下鉄警察部の仕事はその多くの時間を、道案内やホームレス対策、物乞いを排除したり、無賃乗車や抱き付きスリ強盗を止めたりなど暗い駅で多くの時間を過ごしていた。

4月に地下鉄警察部長に就任したウィリアム・ブラットン (William J. Bratton) の努力により地下鉄警察のネガティブな、単調なイメージが変わりつつある。1990年報告のあった地下鉄内で発生した重大事件は8.4%増加した。一方、

1989年の同じ月と比較し、最近の3ヶ月は、重大事件は急激に減少した。91年1月は昨年同月と比較し20%以上減少した。

③ ブラットン地下鉄警察部長の行動力と方針

1990年の重大事件の急激な減少と、続いて起こる軽犯罪による逮捕が80%増加したことは無賃乗車への対応や強盗との闘い、風紀を乱すような小さな犯罪でも逮捕を通じて安全な環境の雰囲気を出しようとしたブラットン地下鉄警察部長が尽力した結果である。「ブラットン地下鉄警察部長は、夜、自ら制服を着て武装し、地下鉄に乗車し、地下鉄警官が直面している問題を自らの目を見た。」(NYT91年3月1日)

④ 偽造トークン（乗車用コイン）の偽造防止

地下鉄乗車のため専用のトークン（コイン）の偽造が増えた。地下鉄公社はトークン偽造防止のため新たなトークン製作を検討することになった。現在のトークンは偽造トークン防止のため来年の1月で使用できなくなる。(NYT91年7月13日)

(まとめ)

地下鉄警察部は地下鉄内の無秩序、無賃乗車、強盗の原因となる要素の排除のため総合的なパトロール戦略を作成した。召喚状は1989年12月の8,363件と比較し、90年12月に発行した召喚状は25,650件と増加した。1990年地下鉄内の重大事件の減少と、続いて起こる無賃乗車や風紀を乱す等の軽犯罪による逮捕者が80%増加した。ブラットン地下鉄警察部長は、夜間、自ら制服を着てパトロールに参加した。

(7) ブラウン警察委員長の辞任

① マスコミとの論争

1990年9月24日の記者会見でマスコミと論争があった。記者から「警察官100人の増員を決定したが、1970年のピークの31,000人にするために、今後5,000人以上採用する考えがあるのか?」、また「警察官は仕事をしていない。警察は麻薬売人の真ん中で市民が生活していることを許容しているのでは?」

との質問に対しブラウン委員長はいら立ちを示した。ブラウン委員長は犯罪が増加していることは認めた。しかし、ブラウン委員長は「マスコミがゆがんだ写真を掲載したと咎めた。予算は市役所の問題である。目指すのは新しいコミュニティ・ポリシングである。」と回答した。(NYT90年9月25日)

コミュニティ・ポリシングはブラウン警察委員長がアトランタ市警察部とヒューストン市警察部時代に具体的に導入し、全米の多くの地域で好評を得た戦略である。警察官のパトロールを近隣の関心事に密接に結び付けさせ、足で歩く警察官による地元犯罪の解決、また、犯罪でなく迷惑問題に対しても積極的に対応することなどである。「麻薬犯罪については、市民が警察の目と耳になることを期待し、市民からの速やかな報告を期待する。」と語った。(NYT90年9月25日)

② 92年8月4日ブラウン警察委員長は辞任を発表した。腐敗対策などに関して任命者である市長の見解と異なることが生じた。しかし、記者会見では辞任理由は「市長との見解の相違でなく家族(妻)の介護が理由である。」と語った。

ブラウン警察委員長は「自分が敷いた地域主体の警察業務は今後も継続される」と語った。病気の妻と一緒に過ごしたいために辞任すると驚きの発言の後、長いインタビューで54歳の警察業務の専門家、犯罪学者は語った。「1996年の想定された成果(現在の28,000人から31,000人の警察規模)の施策を見ることをできないことは残念なことである。」(NYT92年8月6日)

ブラウン委員長は、1982年から1990年までヒューストン市警察部長を勤めた。ヒューストンに戻り、9月1日からテキサス・サザン大学で教鞭をとる予定である。全米最大のニューヨーク市警の委員長がわずか2年半で辞任することが明らかになり、全米で反響が広がった。正式の辞任は9月1日である。ブラウン警察委員長は28,000人の市警察を大きく変化させた。徒歩でパトロールする警察官の数を増やし、コミュニティとの連携を奨励した。

最近ではディンキンズ市長と不調和が出たが、ブラウン警察委員長は否定した。「コミュニティ警察業務がニューヨークの現実になった。去るのは遺憾だが、

最優先は家族のこと。」と語った。(NYT92年8月9日)また、翌年のワシントンポスト紙の報道によると「ニューヨーク市警察部の腐敗問題で訴えられ、批判に直面し急に退任することになった。」(93年4月28日)と別の理由が記述された。厳格に、精力的に仕事を遂行し。かつ、新しい施策を次から次へと発案し、第一線の警察官に詳細な指示を与え、また、警察委員長を初めて見たと言われるほど市民集会に出席し、治安政策を直接語りかけたことはディンキンズ市長にとり目障りな存在となったかもしれない。

③ 最後の仕事、側近の昇進

「退職直前にブラウン警察委員長は彼の護衛官8人を昇進させた。うち6名はニューヨーク市警の正式な手続きをせずに3人の刑事が3級から2級へ、5人が2級から1級へ昇進させた。昇進に伴い昇給は2級の刑事は年俸490万円から540万円へ、1級の刑事は年俸540万から610万円に年俸が増加した。」(NYT92年9月16日)

(まとめ)

コミュニティ・ポリシングはブラウン警察委員長がアトランタ市警察、ヒューストン市警察時代に導入し全米で好評を得た戦略である。徒歩でのパトロールで地元犯罪の解決、また、犯罪でなくても迷惑問題に対しても積極的に対応した。ブラウン警察委員長は28,000人の組織文化を大きく変えた。92年8月4日ブラウン警察委員長は辞任を発表した。わずか2年半で辞任することになり全米に反響が広まった。最近任命者であるディンキンズ市長との不調和がうわさされたが、ブラウン警察委員長は否定し、妻の介護のためにヒューストンに戻ると説明した。

(8) まとめ

初の黒人市長からの任命でブラウンは黒人の警察委員長に就任した。前職のヒューストン市及びアトランタ市警察部長時代、パトロールの強化、コミュニティとの関係改善に尽力した実績がニューヨーク市で期待された。ブラウン警察委員長戦略は6分野に整理できる。

1 番目に、コミュニティ・ポリシングで、ブラウン警察委員長の根本思想である。近隣住民とのコミュニケーション技能を身につけた警察官が街頭に出て足でパトロールし、信頼を得つつ様々な事件情報を得る手法である。市民の協力なしには警察業務は成立しないという思想である。犯罪が起きる前に無害化することと近隣住区を組織化し犯罪を予防するという発想に大転換を図った。分署の警官には1週間に1度は制服着て街頭パトロールに出るよう命令した。全米から注目を浴びた。ブラウン警察委員長自ら地域の集会に出席し警察ヴィジョンについて語った。市民の反応は好意的で、初めて警察委員長の実物を見た市民が多かった。警察内部では消極的であった。ブラウン警察委員長の努力で犯罪件数の減少という成果が生まれつつあった。

2 番目に、麻薬と銃器対策で、ブラウン警察委員長は地域社会やビジネス界で麻薬の社会病理、地域の取り組み方について提言をした。89年のマンハッタン¹の殺人事件の2/3は麻薬取引組織同士の抗争が原因である。麻薬関連の逮捕者は26%減少した。銃器対策で、有名人を広告に採用し銃器の買取をしたり一方で銃器の押収を推進した。

3 番目に、業務の効率化で、89年の残業代の94億円の1/3は逮捕手続の残業代である。司法手続きを簡素化し人員不足を充足した。また、事務職を増員し警察官はデスクワークから街頭パトロールに出させた。万引き、地下鉄無賃乗車、マリワナ喫煙などの小さな犯罪は半数が司法手続きを無視したのを取り締り手続きを厳格化し規範意識を醸成し、大きな犯罪を防ぐようにした。

4 番目に、腐敗対策で、警察官の残虐行為に対する評価システムを採用、また、腐敗対策に内務班を設置、内部告発を奨励した。また、警察官の麻薬使用がないか、私的な生活態度も含め調査をすることにした。デインキンズ市長は警察官の腐敗防止対策として全市民評価委員会の設置を提案した。ブラウン警察委員長は市長の提案に異議を唱え、任命権者である市長と対立することになった。

5 番目に、通信技術の革新で、ニューヨーク市警察部のコンピューターシス

テムは全米で最も遅れていたが、ブラウン警察委員長はコンピューター活用のマスタープラン作成を命じた。あらゆる警察業務でコンピューター技術を活用し市警察のレベルを向上させる努力をした。緊急通信システムでも効率化を図り、通信技術の改革を実施した。

6番目に、地下鉄警察部の成果で、1990年まで犯罪の多発で、地下鉄は無秩序、無賃乗車、強盗の要因を排除するための総合パトロール戦略を作成した。その後重大事件は減少、無賃乗車、風紀を乱す等の軽犯罪による逮捕者が80%増加した。ブラットン地下鉄警察部長（2年後の警察委員長）は夜間自ら制服を着てパトロールに参加した。

ブラウン警察委員長は短期間で素晴らしい成果を出した。ワシントンポスト紙93年1月28日「ブラウンはニューヨーク市の犯罪率の減少に成功した。」と称賛した。就任2年半で任命権者である市長と意見が対立、辞任した。表向きは妻の介護と説明したが、ブラウン警察委員長の活躍が目立ち、市長から目障りな存在になったとも考えられる。

10章 ブラットン警察委員長の就任から辞任までと治安戦略

(はじめに)

ブラットン警察委員長(1994年～1996年)の功績、評価について相当数の論文がある。その中で、組織経営の観点から書かれた論文「ブラットンとニューヨーク市警察局」、イェール大学経営大学院 2008年2月12日発刊、(William Bratton and the New York Police Department, Yale School of Management, February 12, 2008)と犯罪学の観点から書かれた論文「ニューヨーク市警察局、その犯罪抑制策戦略と組織の改革」、1970年 - 2009年、マイケル・D・ホワイト、アリゾナ州立大学犯罪刑法学研究学科准教授、(Michael D. White, Associate Professor, Arizona State University, The New York City Police Department, its Crime-Control Strategies and Organizational Changes, 1970-2009, School of Criminology and Criminal Justice)の2つの論文を対象にブラットン警察委員長の治安戦略を分析する。

さらに、ニューヨーク・タイムズの記事を基に中心にブラットン警察委員長の治安戦略、功績について分析する。

(1) 組織経営論的観点からのブラットンの評価

イェール大学経営大学院がブラットン警察委員長を研究対象としたのは、犯罪抑制対策と中間管理職の改革の成果についてである。

① ブラットンに対する評価

ブラットン警察委員長に対する評価は、ニューヨーク市の犯罪率の劇的な減少を実現したことに対する高い評価である。また、1990年のニューヨーク市地鉄警察部長時代の犯罪対策の功績を高く評価した。

② 警察業務の基本思想

ブラットンの基本思想は、「壊れ窓理論 (Broken Window)」である。「壊れた窓」を放置するとコミュニティは小さな犯罪も無視し、その結果、侵入強盗、窃盗、強盗、暴行、公共空間での立小便などが引き起こされ、その結果、重大

犯罪が引き起こされるという考え方である。もし、警察が公共物の破壊、いたずら書き、客引き、物乞い、公共の場での立小便、売春、騒音など「生活の質」に係る深刻な犯罪を統治すれば、深刻な犯罪を抑止できる。ブラットンはこの考えを徹底して実践した。

③ 2つの主要戦略

壊れ窓理論を基本思想としてブラットンは2つの主要戦略で思想を実現した。

1) 分権化

官僚組織の脱中央集権化で、分署を小さな警察本部を見立て、分署長に大きな権限を与えた。署長の判断で近隣のニーズに基づき警察官の配置を決め、分署で不正があれば警察内部の腐敗を取り締まった。

2) 技術の活用、密接な情報交換

CompStat と称する自動化された統計を活用した追跡システムを通じ、分署長の権限を増やした。ブラットンは毎週分署長を集め、分署の事件の時刻、犯罪の内容、発生位置の監視の情報交換をし、分署ごとの犯罪件数の増加の事情、生活の質に関する犯罪の説明を命じ、犯罪が減少すれば表彰した。

④ 効果

ブラットンの改革に対する反応は即効だった。犯罪件数は激減し、警察官のモラルも向上した。ブラットンは従来にない手法でニューヨーク警察局の構造と文化を変えたと市民から信頼された。さらに、犯罪は現代社会で手に負えないことでなく、むしろ、解決できることを立証したことに対し、マスコミなど多くからブラットンは賞賛された。

(まとめ)

経営理論からブラットンの戦略は①分署の分権化を図り分署に権限を移譲した。②CompStat(注)という統計学を活用し、分署長会議で情報共有させ、表彰制度を通じ警察官を表彰しモラルアップを図った。警察組織の構造と警察

官の文化を変えた。効果は即効だった。

(注) CompStat は Compare Statistics (統計の比較分析) の略で、オリジナルのプログラムのコンピューターのファイル名。CompStat の技術で犯罪減少、生活の質改善が劇的に進んだ。①犯罪発生の時間、②正確な情報、③警察官の素早い配置、④効果的な戦術、⑤絶え間ないフォローアップである。その後 Geographic Information System (GIS) などの活用に展開した。

(2) 犯罪学の観点からのブラットンの評価

アリゾナ州立大学犯罪刑事研究学科の研究は、犯罪、刑事政策からの観点からのブラットン警察委員長の分析、評価である。

① 1980年代のニューヨーク市警察局の問題

1) 警察官の質の問題

1979年11月から84年7月まで12,000人の警察官を採用した。しかし、前職、犯罪歴の確認が不十分だった。(1986年採用者の10%は逮捕歴があった) 1985年すべての志願者にドラッグ使用の検査を実施した。1993年までに警察官の20%に対し抜き打ちでドラッグ使用の検査をさせた。巡査部長以上の昇任試験時にドラッグ使用の検査を要件とした。

1985年、ブルックリン区77分署で13人の警察官がドラッグの盗みと違法売買で逮捕された。1993年ブルックリン区で警察官が残虐行為、強盗、盗み、ドラッグの違法売買、暴力行為に関与したことが発覚した。

② 犯罪の実態

1) 麻薬関連事件の増加

1980年代、マリワナとヘロイン、クラックコカインの使用が常態化した。ドラッグの密売人はどの公園でも活動し、多くの街角がドラッグ(麻薬)のスーパーマーケット化した。

売人はトラブル防止のため拳銃を所持するようになった。(ニューヨーク市では一般人が許可証なしで拳銃を所持することは違法) 麻薬売買に伴

い拳銃に抛る殺人事件が急増した。1985年1392人の殺人被害者が1990年2245人、5年間で60%増加した。

2) 公共空間での違法行為の増加

ドラッグ使用者は公共空間でたむろし、酒を飲み、大小便をし、ゴミを捨て、一般市民の生活の質（Quality of Life）に深刻な影響を与えた。地下鉄も同様だった。乗客にお説教を始め、乗客の前にコップを出しお金（寄付）を要求、ある時はホームレスが大勢で地下鉄の車両全体を乗っ取る事態も発生した。

（筆者は1988年ニューヨーク市を訪問し市役所関係者にインタビューした際、午前7時前に地下鉄に乗るな、午後10時以降地下鉄に乗るな、移動にタクシーを使えと助言された。）

③ ブラットンの厳格な取締り

1990年ニューヨーク市地下鉄警察部長に任命されたブラットンは専門家ケリングの助言も受け「壊れ窓理論」に基づき、地下鉄内の無秩序な行為と犯罪に対し厳格な取締り戦略を進めた。強圧的な物乞い、グラフィティ（いたずら書き）、無賃乗車、強盗を逮捕、排除した。軽微な犯罪（生活の質への侵害）の逮捕を続けた。

④ 効果

ブラットン地下鉄警察部長の努力で地下鉄内での秩序感が取り戻された。地下鉄での劇的な変化は「壊れ窓理論」の確固たる証拠となった。

⑤ ブラットンの警察委員長就任と基本思想

1994年就任したジュリアーニ市長（Rudy Giuliani）はブラットン（当時はボストン市警察委員長）をニューヨーク市の警察委員長に任命し、壊れ窓理論の実践、CompStatの開発、秩序維持（Order Maintenance）の警察業務を推進させた。

1960年代以降の大きな社会の変化に対応した警察組織のあり方を具体化した。貧困、雇用問題、犯罪の根本的な原因である従前の社会制度の崩壊などに

対し、警察は何も対応ができないという立場である。犯罪学の専門家 David Bayley は1994年「警察は犯罪を防がない」と書いた。

ブラットン警察委員長は、1) 質の高い警察業務の欠如、2) 地域警官が「何もしない」という問題指摘をした。

(まとめ)

犯罪学の観点からブラットン警察委員長は①警察官の不祥事対策、②壊れ窓理論を背景に軽微な犯罪でも逮捕（ゼロ・トラレンス）するという厳格な手法を取った。

(3) ブラットン警察委員長の就任演説、市民と良好な関係の構築

1993年11月ジュリアーニが選挙戦に勝利し、政権移行委員会は警察委員長に3人候補者を選んだ。現職委員長レイモンド・ケリー、前麻薬取締役局長ジョン・ローン (John C. Lawn)、前ニューヨーク・ニュージャージー港湾庁 (港湾、駅、空港を運営) 警察部長ヘンリー・デジェネステ (Henry I. DeGeneste) である。ジュリアーニ市長予定者はさらに探すよう指示した。前地下鉄警察部長のブラットンが浮上した。政権移行委員会はボストン市警察委員長に転じたブラットンに面会、ブラットンを高く評価した。ブラットンはニューヨーク市地下鉄警察部長時代、深刻な地下鉄犯罪を減らし、警察官を増やし、新しい装備 (地下鉄警察官に9 mm の拳銃を与え、暑さも寒さも問題ないよう制服をより快適にした) とニューヨーク市の広範な地下鉄網に新たな戦略で治安状態を改善したと高い評価があった。(NYT93年12月1日)

ブラットン (ボストン市警察委員長) が新しいニューヨーク市警察委員長に公式に発表された。(NYT93年12月24日)

ブラットンは1994年1月11日、就任演説で多くの家族や警察官の前で次のように述べた。「法律に崇敬の気持ちを共有する。」という警察とコミュニティの間で新たな約束をしたことをアピールした。「①市民の協力の必要性を訴えた。②警察の不祥事と警察の権力乱用から生じる誤解を認めた。③どこのコミュニティとも警察と良い関係を持ち、警察は遵法精神ですべての市民に対し尊敬の

念をもって対応する。」と訴えた。

ブラットンは「市長の選挙公約で、銃器、ドラッグ、生活の質に対する違反行為を取り締まるコミュニティ・ポリシングを継続する。」と発言した。(NYT1994年1月12日)

(4) 戦略1 コミュニティ・ポリシング

① ブラットン風

ブラットンが考えるコミュニティ・ポリシングは「犯罪予防」で警察が常に地域社会と関係を持つことである。ただ単に街頭に警察官を配置し、犯罪現場に対応するのではなく、警察官を地域の関心事に関与させ、問題を抱えた市民がどのような人物かを認識し提供するため必要な社会サービス部門に繋げるための訓練をさせた。

コミュニティ・ポリシングは屈強な警察官がお説教するのではなく警察官が担当のパトロール地域で家庭内暴力、育児放棄、ギャングや性の搾取など深刻な問題に至る前の情報収集をし、関連する市役所の部門に知らせることである。

ブラットンは就任の初期段階で航海の海図を作成した。どの街区にも警察官を恒久的に配置することである。(NYT94年1月31日)

1990年ブラットンはニューヨーク市地下鉄警察部長に就任し1週間で地下鉄から売春婦を排除した。(NYT94年11月19日) そうした腕力が期待された。

当時のクリントン大統領もコミュニティ・ポリシングを絶賛した。

② パトロール方法の改善

コミュニティ・ポリシングで2,282人の警察官(プラス上官は321人)が1,267の巡回地区で週当たり1人5日の勤務体制である。ちなみに1990年のディンキンズ市長時代は786人の地域警察官が700の巡回地区を割り当てられ、週に5日の勤務体制であった。

毎日のパトロール平均数は8,450件で、1990年と比べ35%増加した。事件通報から発令までが2.7分、パトカーが配備の指令を受け事件現場に到着するま

で5.5分になった。(1990年は発令まで3.2分、指令後パトカーの到着まで5.8分だった。)(NYT94年8月7日)コミュニティ・ポリシングの実質が充実されたと言える。

ブラットンは、この20年街路上の売春、いたずら書き、路上の麻薬売買との闘いがあったが、地域警察官がさらに積極的に役割を拡大し、その役割を果たすよう命じた。(NYT94年10月7日)

③ デインキンズ市長時代のコミュニティ・ポリシングの問題点

前任のデインキンズ市長時代ニューヨーク市は全米で最も大きなコミュニティ・ポリシング施策を打ち上げた。しかし問題があった。警察官は十分に訓練されず、警察官の高い転職率、他の警察部門や市役所内部との連携のまずさなどである。一例として、9時から5時の日常勤務を生み出し、単に歩くだけの警察官が権力の乱用したりなどであった。

④ 幹部交代と再研修

指揮権を強化、動機づけの強化、規律重視のため幹部を交替させ、前線の警察官に成果を求めた。

⑤ ブラットンの広報戦略

ブラットンはメディアに露出し、治安戦略をPRした。テレビで「警官にもっと自信をもって仕事させる。警察官にもっと市民（白人、黒人、ヒスパニック、アジア系、男性、女性、ゲイなど）に関心を持たせ、警察官にもっとリアルな問題を体験させ、警察官の訓練の手順を変える。」と語った。

⑥ 市役所の関係部門との連携強化

警察が対応する問題や寄せられる問題に対し、市役所のコミュニティ問題や該当部門の部局との連携を積極的に進めた。

⑦ コミュニティ・ポリシングの実態と課題

103分署のコミュニティ・ポリシング班は、現場対応チームを夜間でも週末でも、特に麻薬対策に出動した。犯罪件数を減少させ、地元の商店街から褒められた。具体的に165丁目のジャマイカ通りの車や人通りの多いバスターミナ

ルに隣接したショッピングモールの宝石店の女性マネージャーは「お店を駆け抜け、暴れまわり、商品を強奪する若者に対し自分とお店を守ってくれる。」「私たちにはあなたが必要だ。」とコミュニティ・ポリース班レ・カタラーノ (Les Catalano) 巡査を褒めた。また、犯罪が多いサウスジャマイカ地区の担当巡査ケヴィン・キーナン (Kevin Keenan) も住民から暖かく迎え入れられた。(NYT94年1月31日)

⑧ コミュニティ・ポリースの評価

コミュニティ・ポリースが導入され約10年間経過した。CPOP (Community Patrol Officer Program) が実験的に導入された。問題解決型の賢い警察業務の方法と困難な業務への移行でなお議論と混乱が続いている。(NYT94年1月31日)

市議会で「補充された警察官は期待したほど分署に割り当てられていない。街路上に警察官が増えるだろうという観点からすると警察官が配置されていない。」という指揮がされた。

各地区に割り当てられたコミュニティ警察官 (市民とコミュニケーションを交わせる技能を習熟した警察官) は、市役所と警察局の新たな指導の下、DV (家庭内暴力)、ドラッグ売り、銃器犯罪、物乞い、自動車窃盗、青少年犯罪など優先度の高い業務に当たった。(NYT94年8月7日)

(5) 戦略-2 ゼロ・トラレンス (不寛容：小さな犯罪も許さない)

1994年1月から5月まで警察は34,604件の出頭命令書を発行した。その半分が軽犯罪の逮捕によるものである。ブラウン警察委員長の1990年の同期で警察は16,384件の出頭命令書を発行したが27%が軽犯罪の逮捕によるものである。犯罪件数が減少する中で、軽犯罪に対しての厳格な対応がうかがえる。(NYT95年8月7日)

ブラットン警察委員長は小さな軽微な犯罪だからと言って目をつぶることはしない、小さな犯罪も許さないという不寛容 (ゼロ・トラレンス) の戦略を進めた。

(6) 戦略-3 ComptStat (統計技術活用の犯罪対応) Compare Statistics

ブラットン警察委員長は統計解析技術を活用し、従来の勘で頼る捜査でなく客観的なデータを基にコンピューターやピンマップ (犯罪発生現場を地図上にピンで表示する) を使用した。犯罪対策に定期的に分署長会議を開催、体系的に犯罪に対応した。従来は、犯罪が発生した後、犯罪に個別に対応する方法だったが、様々な観点から統計的に総合的に分析し、犯罪に対応した。(NYT95年7月8日)

地図化し、犯罪の多発地帯の対応など最も効果的で、より正確に分析、犯罪に対し絶え間ない対応をしている。

(7) 戦略-4 分権化

ブラットン警察委員長は分署長に活動の余裕幅を与え、分署長は自らの判断で学校近、商店街の近くやその他犯罪が起りやすい場所にパートタイムの巡視員を配置するなどの方法を取った。(NYT94年8月7日)

ブラットン警察委員長は「ニューヨーク市警は過度に専門化し過ぎて、上が重い組織である。」と指摘し、犯罪を抑止できる分署レベルで仕事を推進した。(NYT94年11月19日)

ブラットン警察委員長は責任を分署長に移譲した。分署のパトロール警察官が麻薬容疑者を逮捕できるようにした。また、家庭内暴力の捜査もできるようにした。(NYT95年7月8日)

(8) 戦略-5 ドラッグ対策で地元と協力

94年4月10日、ハーレムの教会代表者たちがブラットン警察委員長に160件の疑いのある麻薬売買の位置の情報を渡した。ブラットン警察委員長は麻薬の売人を制圧すると教会代表者に約束した。そのリストに基づき536人を逮捕、34カ所の搜索令状を執行した。

以前ハーレム30分署でスキャンダルが生じ、住民は警察に対し不信感を抱いた。(NYT94年12月11日)

(9) 戦略-6 不祥事対策

① 信頼回復のため警察署での訓示

ブラットン警察委員長は逮捕された警察官が勤務した30分署で朝訓示をした。「制服に誇りあるニューヨーク市警察官のバッチを付け、警察官就任式の際誓いの言葉を述べたが、多くの警察官が制服とバッチを他の目的に使い残念である。多くの警官が強盗、泥棒するためにバッチを使った。市民を殴り、法律を破り、不祥事を起こした警察官は現在刑務所暮らしである。本来制服とバッチがどのような目的で使われるか改めて考えてほしい。諸君がならず者の警察官をこの分署で野放しにしていた時、また、憲法上の権利を侵害市を野放しにした時、あなた方は間違っていた。まだ、この分署にいるべきでない人物がいることが不幸である。」(NYT94年4月17日)警察委員長自ら問題が発生した警察署に出向き、信頼回復のための演説をした。

② 腐敗対策特別チーム

ブラットン警察委員長は WNBC テレビに出演し、警察局内務班に腐敗を捜査する特別チームを拡大し、①拘留中の容疑者の死亡事故、②市民からの警察官の残虐性に関する告発通報に対応できると発言した。警察官の残虐性と腐敗は相関関係にある。ならず者警官はドラッグと金を奪う目的でドラッグ売人を殴る。(NYT94年7月11日)

東京で公安委員長がテレビに出演し、治安政策を語ることはない。直接最高責任者が語ることに意義がある。

③ 腐敗警察官の警察官バッチを自ら取りあげる厳しい処罰行為

ハーレム30分署で腐敗行為を告発された警官からブラットン警察委員長自ら警察官バッチを報道陣の前で取り上げた。(NYT94年11月19日)

報道陣の前でブラットン警察委員長が腐敗行為をした警察官から警察官バッチを取り上げる行為は、警察と市民に対し腐敗を認めないというメッセージである。(NYT95年2月26日)

人権感覚の鋭いアメリカで報道陣の前で警察官バッチを取り上げる行為はブラットン警察委員長の覚悟の表れと言える。

ブラットン警察委員長は腐敗対策のため、48分署で最近逮捕された警察官の不祥事の資料を分析し、毎日のように誘惑がある灰色ゾーンを通る警察官の監督方法を改善する資料を作成した。(NYT95年5月4日)

警察官の残虐行為の報告が増えた。昨年、殺人被害者数は20%減少した。おそらく現場の警察官がブラットン警察委員長の命令を自分流に解釈し、軽微な犯罪でも対応しようと張り切り過ぎ残虐行為につながったと思われる。昨年は残虐行為に対する批判、不満の報告が35%増加した。今年の最初の3ヶ月で、昨年に比べ25%増加した。

(10) 戦略-7 警察のモラル向上

① 警察官の制服の刷新

ブラットン警察委員長は10月6日「22年ぶりに制服のデザインを来年10月までに濃紺のシャツに変える。」と発表した。ニューヨーク市警察局は1972年制服を濃紺から淡青色に変えた。人種問題騒動が発生後、警察官をソフトに見せるためであった。

しかし、警察幹部は曰く「淡青色だと朝食のゼリードーナツ、パトロール中に食べるピザの汚れが目立った。」ブラットン警察委員長は「警察官が身なりをきちんとして清潔に見せる一方、農混色にすることで警察の権威、能力、専門性といったイメージを市民へ届ける目的と、ジャケットの下に新たに9mmのハンドガンが納まるようにし、手袋は防刃、防弾性でできている物に変える。」とし、ブラットン警察委員長は「より身の引き締まる、より専門職らしく見せる。」ことが大切と語った。(NYT94年10月7日)

② シートベルト着用

ブラットン警察委員長は23日、来年1月1日から警察車両を運転する警察官にシートベルト着用を命じた。警察車両が絡む交通事故が起きるたびに警告が出された。「シートベルトは防弾チョッキと同じように大切な物。銃撃事件で警察官が生命を落とす以上にシートベルトをしない警察官が負傷し、命を落としている。また、来年すべての警察車両に二重のエアバッグを設置したい。」と

語った。

「取り得るすべての手段で交通事故による警察官の負傷、死傷を25%は減少させたい。

昨年1,230人の警察官が自動車運転で負傷した。20人の警察官が撃たれた。今年は2人の警察官が勤務中自動車事故で亡くなった。1人の警察官が撃たれて死んだ。」「シートベルトなしで警察施設を出る車はない。」シートベルト着用について3ヶ月に亘り調査、準備した。

ブラットン警察委員長は、ベストな運転記録を持つ分署には新車を与え、最悪の記録を持つ分署には中古車を与える」と語った。(NYT94年11月24日) 厳格な信賞必罰。褒章制度で警察官のモラル向上を図った。

(11) ブラットンの功績

殺人被害者数は、95年の最初の25週は昨年の同期と比べ826件から563件に減少した。

アッパーウェスト地区、アッパーイースト地区は、今年は殺人事件はゼロ。94年はそれぞれの地区で3件あった。クイーンズ区サウスジャマイカ地区では過去半年で3件あった。昨年は17件だった。ブロンクス区の某地区では今年の前半で19件あった。昨年28件だった。最も劇的な減少はブロンクス区で今年初の25週は131件、1994年最初の25週間で220件の殺人被害者数で、今年は40.5%減少した。

ブロンクス区モリスハイツ地区の花屋曰く「この2,3年はここでは犯罪が多く、歩けなかった。今は静穏な場所になった。この2,3年は警察官を呼んでも彼らがこの地区へ来たがらなかった。今は警察官がすぐ来てくれる。」と語った。(NYT95年7月8日)

複数の識者、評論家が犯罪減少の原因について語っている。その代表例は、①厳格な法の適用と刑期の長期化(司法制度)、②1980年代の麻薬取引に係るギャング間の抗争が落ち着いた(社会背景)、さらに最も有力な原因として③立小便の取締りから拳銃所持の取締りまであらゆる犯罪に厳格に対応したことで

ある。

(12) ブラットン警察委員長への批判・評価

犯罪減少で大きな成果を出し高い評価がある一方様々な批判もある。

高い評価の一例として、ニューヨーク市民自由ユニオン代表ノーマン・シーゲル (Norman Siegel) は「ブラットン警察委員長はパトリック・マーフィー (Patrick Murphy) (29代、1970年～1973年在任) 以来ベストな警察委員長であるかも知れない。将来の腐敗防止のため警察官の訓練・監督方法の改善を促進している。」と語った。

低い評価の一例として、市議会議員サル・アルバンセ (Sal F. Albanese: ブルックリン区選出民主党) は「ブラットン警察委員長は広報戦略で A (優秀) たが実態で C (やや劣る) だ。」と批判した。

全体の評価として、ブラットン警察委員長を批判する批評家でも、ブラットン警察委員長は改革能力、警察官を動機づける特別な能力を持っていると評価した。また、3年前の地下鉄警察部長時代のモラル改革した能力を評価した。(NYT94年11月19日) きめ細かい事まで気を配れる、実行の人と言える。

(13) 退職へ

① 市長と見解の相違

ジュリアーニ市長は警察局広報部の広報活動の方法に批判をした。広報担当の警察委員会副委員長は怒って辞任した。

ブラットン警察委員長は積極的にメディアに出演、メディアをニューヨーク市警察局の広報に活用した。また、バトカーに取材陣を乗せ事件現場の取材に同行させた。(NYT95年2月26日) ジュリアーニ市長はそうした方法に異なる見解を持った。

ジュリアーニ市長は警察の広報部門を批判。ブラットンはそうした方法を止めた。

犯罪対策に創造的に責任をもたせるため分署へ権限移譲した。警察の文化を変えようとした。ジュリアーニ市長は異なる見解を持った。(NYT95年2月26

日)

犯罪対策に創造的に責任を持たせるため分署長偽金を与えた。警察の文化を変えようと。

市長は異なる考えだった。

② ブラットン警察委員長辞任発表

96年3月27日ブラットンは辞任を発表した。(NYT96年3月27日)ブラットンは1994年1月新しい警察業務のパイオニアとして歓呼で迎えられた。就任して数日で地下鉄から物乞いを追い出した。市警の最高幹部を解雇した。「街区ごとに街の良い雰囲気を取り戻す。」と宣言した。

その方法は1)より深刻な犯罪となる前の小さな段階での生活の質への犯罪に絶え間なく光を当てる、2)人事、戦略、訓練を通して市警の完全なオーバーホール、3)象徴性、空威張りの魂を壊す。

実際に、わずか2年で犯罪を減少させた。1994年初めから1995年を通じて39%殺人被害者数を減らした。一方、課題として、ブラットンの下25%逮捕を増加させたが、警察官の職権乱用で(特に少数派民族の市民から)苦情が50%以上増加した。

③ 退任セレモニー

ジュリアーニ市長とブラットン警察委員長はビールのグラスを高く掲げ、双方を称えあった。2人は2人の間に緊張は無いと語った。1年以上に亘り2人に関する噂が流れた。ニューヨーク市の最も突出した2人が27カ月に亘り素晴らしい成功の27カ月でもあった。

市長の政治的ライバルの数人からは、ブラットン警察委員長の辞任についてジュリアーニ市長がブラットンを追い出したと批判した。元市長のコッチは「偉大な警察委員長」と評価した。警察官、警察局幹部はブラットンの改革は市警のモラル向上のための改革だったと称賛した。ある巡査は「制服のこと、より性能の良い銃器の採用の小さなことから新たな麻薬取締戦略のような大きなことまでやり、全ての犯罪が減少した。」と語った。(NYT96年3月27日)4

月15日市役所を去った。

④ ブラットンのコメント（NYT96年4月5日）

退任前ブラットン警察委員長は自らの業績を語った。

1993年以降殺人被害者数は49%減少した。1990年ニューヨーク市地下鉄警察部長に就任し、6年間で強盗が76%減少した。地下鉄警察で実際使った手法をニューヨーク市警察局で使った。1) 分署を小さな警察本部と見做し、第一線の幹部に運営の権限を与えた。本部からは邪魔となる指令は出さないこととした。分署ごと、創意と工夫で頑張った。継続して欲しい。2) CompStat というプログラムを開発した。司令官が戦略的ガイダンスを受け取ることを確実にするため導入した。3) 生活の質への犯罪への対応。大きな犯罪の前に恐怖、秩序違反の雰囲気小さな違反行為で作られる。程度の低いドラッグ売人、路上の売春婦、大型ラジカセを乗せた車、窓ガラスを拭き金をとる行為などに精力を振り向けた。4) 戦略的に犯罪と闘う。泥棒を助けるフェンスに焦点を当て、自動車泥棒を助ける盗難車解体業者や輸出業者、麻薬ギャングや武装強盗に銃器を提供する銃器売人などに焦点を当てた。パトロール部門、刑事部門、麻薬部門などの協力関係を進めた。5) 労務管理、以前は9時5時の勤務体制だったが、現在1日24時間、週7日仕事する体制にした。警察官38,000人は十分な人材。警察官に賞を与え、滞る給料、職場環境の悪化、減少する職員数などを改善した。

(まとめ)

ブラットンは経営学の観点から分署に権限を委譲した。CompStat という統計学を活用し分署長会議で情報共有させた。表彰制度で警察官のモラル向上を図った。犯罪学の観点から警察官の不祥事対策、壊れ窓理論を基に軽微な犯罪でも逮捕（ゼロトレランス）するという厳格な手法を取った。

治安戦略は①コミュニティポリシング、ブラウン時代のコミュニティポリシングの課題に対し大きな成果を出した、警察官がコミュニティの住民との対応方法について具体的に指示した。広報戦略（地域に出かける）、市役所関

連部門との連携強化、②生活の質の観点から「ゼロトレランス」(不寛容)である。③ CompStat (統計技術を活用し犯罪対応)、④ドラッグ捜査で地元住民と連携、⑤不祥事対策、厳格に実行した。厳しい訓示内容、腐敗捜査チーム強化、腐敗警察官の警察官バッチを自ら取り上げるという厳格なメッセージ、⑥分権化、分署に権限移譲、⑧警察のモラル向上、制服の刷新、警察車両でのシートベルト着用推進。結果、犯罪減少で大きな成果を出した。

(参考文献)

1. Andrea R. Nagy, Joel Podlny William Bratton and the NYPD Crime Control through Middle Management, Yale Case, February 12, 2008, YALE SCHOOL OF MANAGEMENT
2. Michael D. White, Associate Professor, Arizona State University, The New York City Police Department, its Crime-Control Strategies and Organizational Changes, 1970-2009, School of Criminology and Criminal Justice
3. New York Times

11章 2人の警察委員長の比較（1990年就任のブラウンと1994年就任のブラットン）

（はじめに）

ニューヨーク市の殺人被害者数がピークだった1990年警察委員長に就任したブラウンが犯罪件数減少に様々手を打った。また、1994年警察委員長に就任したブラットンがさらに犯罪件数の激減に貢献した。2人の人柄、治安戦略を比較、分析する。

（1）就任時の状況

36代ブラウン委員長（1990年1月22日～1992年9月1日）はディンキンズ市長が任命した。殺人被害者数が2,245件と最もピークの年であった。ニューヨーク市初の黒人市長が黒人のヒューストン市警察部長をスカウト、警察委員長を任命した。ブラウンは53歳。犯罪件数を減少に誘導した。

38代ブラットン（1994年1月1日～1996年4月15日）はジュリアーニ市長が任命した。ジュリアーニが当選し政権移行委員会が警察委員長に3人の候補を選出したがジュリアーニは満足せず、さらに候補者を探し元ニューヨーク市地下鉄警察部長で現ボストン市警察委員長のブラットンに到達、ニューヨーク市警察委員長に迎えた。ブラットンには47歳。就任後は犯罪減少傾向を更に推進した。2人は前職の時、治安政策で大きな成果を出した。

その時の市長が、治安回復が喫緊の課題ととらえ、適任と思える候補者を探し任命する方法である。アメリカの典型的な幹部任命方法である。日本の幹部任命と異なる。

（2）人種

ブラウン委員長は貧しい黒人家庭の出身である。ブラットンには白人でボストン出身、父親は郵便局勤務で裕福な家庭ではない。2人とも社会、特に底辺部分をよく知る環境で育った。

（3）学歴

ブラウンは苦学し刑事学の博士号を取得した。1960年カリフォルニア州フレズノ州立大学で刑事学の学士を取得した。貧困家庭でフットボール選手として奨学金を得た。その後、1964年サンノゼ、カリフォルニア州立大学で社会学修士を取得、さらに、1968年カリフォルニア州立バークレー大学で刑事学博士号を取得した。

ブラットンとはマサチューセッツ大学で警察学の学士 BS (Bachelor of Science) を取得した。

両人とも警察分野の学問の専門家である。特にブラウンは博士号所持者である。専門的に学んだ内容を実務で活用した。

(4) 職歴

ブラウンは1960年23歳でカリフォルニア州サンノゼ市警察官に就任、その後、警察官勤務と大学教授で刑事学を教え、実務と理論の二刀流の職業を継続した。他の警察委員長と比較しユニークな経歴である。

ブラットンとは1970年23歳でボストン市警察官に就任、1980年33歳でボストン市警察副本部長(最も早い昇進)に就任した。1990年～1992年43歳でニューヨーク市地下鉄警察部長に就任した。1992年～1993年ボストン市警察部副部長、1993年ボストン市警察部長、1993年ボストン市警察委員長に就任、1994年ニューヨーク市警察委員長に就任した。

ブラウンは実務と理論の二刀流の専門家、ブラットンとは多くの職場、早い昇進を重ね多くの階層を経験した。2人とも多くの職場を歴任し、昇進を重ねた。経験豊富な素晴らしい人材である。

(5) 戦略の特徴

ブラウンはヒューストン市警察部長時代、コミュニティ重視のパトロール強化 (Neighborhood Oriented Patrol) を図った。ヒューストン市で日本の交番に類似した施設を設置した。そうした経験を活かしニューヨーク市での治安戦略は①コミュニティ・ポリッシング、②警察官の多様性 (ダイバーシティ)、③麻薬・銃器の取締り、④業務の効率化、⑤通信技術活用方法の改善、⑥警察内部

の腐敗対策、⑦地下鉄犯罪の取締り（当時はブラットンが地下鉄警察部長）に整理できる。

人柄として、ヒューストン市の関係者は「厳しい倫理観の人物」アトランタ市関係者は「挑戦が好きな人物」とブラウンを評価した。刑事学の博士号を所持、学問と実学が分かる二刀流の人物である。

ブラットンはニューヨーク市地下鉄警察部長（ブラウン警察委員長の時期、地下鉄警察は独立した組織で警察委員長の指揮下でなく市長の指揮下にあった）の経験を活かしニューヨーク市での治安戦略は①壊れ窓理論を基本とする、②ゼロトレランス（寛容度ゼロ、小さな犯罪も摘発する）、③地域に目を向けた警察業務、④麻薬・銃器の取締り、⑤警察官の多様性、⑥分権化、業務の効率化、⑦CompStat（統計技術の活用）、⑧腐敗対策、⑨制服新調、警察官のモラル向上に整理できる。

人柄として、不祥事を起こした警察官に対し報道陣の前で警察官バッチを取り外すというセレモニーをしその厳しさがうかがえる。

二人の治安戦略は相当部分一致する。ブラウンが始め、ブラットンがさらに進化させた部分が多いと言える。但し二人の連携、関係は不明である。

共通内容は強い意志で大胆な警察改革をし、警察文化を変え、その結果、犯罪減少に大きく貢献した。

（6）在任期間

ブラウンは2年8か月、ブラットンは2年3ヶ月である。規則上警察委員長の任期は5年である。両者とも任期の半分の勤務であった。

（7）退任の状況

ブラウン警察委員長は警察局の腐敗について自ら調査をする意欲を持っていたが、ディンキンズ市長は第三者委員会を組織し調査するとのことで意見が対立した。

ブラウン警察委員長はヒューストンにいる妻の介護を理由に退任した。

ブラットン警察委員長は、ジュリアーニ市長が警察局の広報戦略に批評した

こと、また、ブラットンの警察改革に異なる考えを持っていることで意見が対立した。ブラットン警察委員長は犯罪対策でジュリアーニ市長よりも市民からの信頼が高まり、市長との人間関係で摩擦が生じブラットンは退任を決めた。退任の際は市長と警察委員長は互いに称えあった。

両者とも辞任の理由は任命した市長と治安政策と治安戦略の方針の食い違いである。また、警察委員長が犯罪減少で成功をおさめ市民から市長以上に高い評価を得たことで市長の人事評価の転換である。

(8) 退任後のキャリア

ブラウンはライス大学教授（テキサス州ヒューストン市）に就任した。その後1997年ヒューストン市長に就任した。ブラウンは大学教授、さらに、ヒューストン市長とキャリアを重ねた。

ブラットンは2002年ロサンジェルス市警警察委員長に就任、犯罪件数減少に成果を出し、特例的に3期目の就任を要請されたが固辞した。2014年デ・ブラシーオがニューヨーク市長に就任し、要請を受け2度目のニューヨーク市警察委員長に就任した。

ブラウンはヒューストン市長、ブラットンはロサンジェルス市警察委員長、さらに、2度目のニューヨーク市警察委員長を務めた。

2人とも退任後も別の分野で立派なポストで活躍した。

(まとめ)

犯罪件数を急激に大幅に減少させた2人の共通点は以下のとおりである。①任命権ある市長が従前の実績を高く評価し任命された。②育った環境から社会状況を十分理解していた。③ブラウンは苦学し刑事学の博士号、ブラットンは警察学の学士を所持している。学問上の専門知識を有する、④職歴は、ブラウンは警察官と大学教員と二刀流、ブラットンは複数の警察組織、階層を経験した、⑤治安戦略の遂行は、強いリーダーシップ、コミュニティ重視、人種多様性に配慮したマイノリティ警察官の採用、腐敗対策など警察文化を改革し、成果を出した。特にブラウンはコミュニティ・ポーリング、ブラットンは壊

れ窓理論、CompStat（統計技術を活用する作戦行動）、分権化、ゼロトレランス（小さな犯罪も許さない）、に力を注いだ。

12章 総括

1章 研究の目的・背景・方法

ニューヨーク市は1990年殺人被害者数2,245人で最悪となった。その後、犯罪件数、殺人被害者数が急激に、かつ、大幅に減少した。1990年のデインキンズ市長と市長が任命したブラウン警察委員長、1994年ジュリアーニ市長と市長が任命したブラットン警察委員長の時期に犯罪件数、殺人被害者数が減少した。本研究は市長の治安政策と市長が任命した警察委員長の治安戦略を分析し、特に2人の警察委員長の治安戦略と人物像を明らかにすることである。

方法はアメリカ司法省連邦捜査局の統計資料、ニューヨーク市役所の統計資料、ニューヨークタイムズの記事、専門書の文献を収集分析する。ニューヨーク市の治安政策について多くの論文があるが、統計的な分析が多い。本研究では市長、警察委員長の発言内容、人物像に焦点を当て分析する。政策は人が創り人が実行するという観点である。

2章 ニューヨーク市の治安組織

ニューヨーク市の治安組織は警察局である。最高司令官は市長である。したがって市長は強いリーダーシップと強い遵法精神、高い倫理観が求められる。大事件が発生した際に市長は記者会見で市民説明に先頭であたる。

3章 ニューヨーク市警察局

ニューヨーク市警察局はニューヨーク市役所の一組織で、他の局と同様、警察局を指揮監督する警察委員会があり、市長が警察委員長を任命する。警察委員長と委員は常勤で名誉職ではない。任期は5年である。1970年から現在まで15名の警察委員長がいる。その内2名は再任で実質13名である。経歴が明らかでない11名の内8名がニューヨーク市警察官出身、2人が他の警察組織出身、1名が他部門出身である。学歴は2名が博士号所持、3名が修士号所持している。警察委員長は高学歴の専門家が多い。任期は規則上5年であるが、5年勤めた警察委員長は4名、最も短いのは3ヶ月である。初の黒人警察委員長は34代べ

ンジャミン・ウォード、2人目は36代リー・ブラウンである。2人とも努力の人であった。大事件発生の際は市長とともに記者会見で市民説明にあたる。

4章 市長の治安政策

ニューヨーク市は大都市、人種のもつばであることから人種融和、人権尊重を基本政策に掲げる市長が多い。リンゼイ市長は黒人融和策のため人気取り、バラマキ政策で財政悪化の原因を作った。また、警察の不祥事対策をした。ディンキンズ市長は財政再建をし、そのため5,000人の警察官を削減した。治安悪化の直接の原因となった。コッチ市長は警察官の増員、生活の質の確保の観点から軽微な犯罪を取り締まった。初の黒人市長であるディンキンズ市長は生活の質に重点を置き軽微な犯罪も取り締まった。地域重視のパトロールを実施した。ジュリアーニ市長は壊れ窓理論を採用、軽微な犯罪も取り締まった。さらに積極的な治安政策を取った。911テロの時指揮を執った。ブルムバーグ市長は職務質問を強化、犯罪件数をさらに減少させた。現市長のデ・ブラシーオ市長は人権重視で職務質問を改善した。

5章 警察委員長の治安戦略

警察委員長は市長が任命する。1970年から現在までの警察委員長の治安戦略の主な功績は以下のとおりである。

29代マーフィー：警察内部の腐敗対策、人種問題の融和策、34代ウォード（初の黒人警察委員長）：ニューヨーク市警で黒人初の巡査、麻薬対策、36代ブラウン：コミュニティ・ポリシング、警察官のダイバーシティ、37代ケリー：生活の質の確保、コミュニティとの関係重視、黒人警察官の採用推進、38代ブラットン：壊れ窓理論、ゼロ・トレランス（寛容度ゼロ、小さな犯罪も許さない）、CompStat、警察官のダイバーシティ、39代セイファー：逃亡者の総合的追跡、防犯のためのCATV活用、40代ケリク：自らパトロール、911テロの時の警察委員長として指揮。43代オニール：地域との連携、41代と42代は再任。

6章 ニューヨーク市の犯罪状況

研究対象は1990年から1996年までである。1990年は殺人事件被害者数は

2,245人で最大であった。90年は犯罪が増加した。市民に対する暴力的犯罪が増加した。その背景は①財政危機による警察官数の削減による警察力の低下、②麻薬と拳銃が入手しやすくなり、麻薬と銃器による殺人が増加し、近隣の治安環境も一気に悪化した。地下鉄ではブラットン地下鉄警察部長（94年から警察委員長）の下、無賃乗車の微罪から重大犯罪まで徹底し取り締まった。

1991年は90年に比べ犯罪件数は減少した。殺人事件は麻薬関連事件で拳銃が使用される事例が多い。FBI統計では犯罪被害者数は最も多いが、人口10万人あたりの殺人被害者数では大都市平均29.2人でニューヨーク市は30.9人で9位、全米最大の都市であるにもかかわらず順位は低い。

1992年犯罪件数は減少傾向にある。ブラウン警察委員長が推進したコミュニティ・ポリシングの成果である。地下鉄内の犯罪も徹底した取り締まりで犯罪件数は減少した。

1993年市内で最も犯罪件数が多く最も危険と言われたサウス・ブロンクスで市役所や民間団体の支援で住民が積極的に住環境改善に取り組み、その結果犯罪件数が減少した。

1994年麻薬売買に絡む銃器による殺人事件が多いことから拳銃の不法所持の摘発と麻薬取締を重点化し、その際、殺人事件への関与の捜査を展開することで殺人事件を減少させた。

1995年殺人事件は上半期で前年の半数近くに減少した。その他の犯罪も減少した。その要因としてCompStat（統計・情報技術の活用）、犯罪抑止型の戦略、分署への権限移譲などである。

1996年犯罪件数、殺人事件は大幅に減少した。

7章 ニューヨーク市の犯罪の全米の大都市との比較

犯罪被害者数の推移で見ると、ニューヨーク市は全米の平均値、30大都市の平均値で、4大都市（ニューヨーク市、ロサンゼルス市、シカゴ市、ヒューストン市）の数値と比較し最も低い。ニューヨーク市の治安政策、治安戦略の成果が現れたと言える。

8章 1975年の財政危機

ニューヨーク市は1970年代前半リンゼイ市長の人気取り、バラマキ政策で財政危機となった。(人気取り、バラマキはスラムで暴動を発生させないためでもあった) 次のビーム市長の財政再建の一貫で警察官5,000人を大量解雇し、治安が悪化した。担税能力ある市民、企業が市外に脱出、税収がさらに悪化した。生活保護者が増え、財政がさらに悪化した。1980年代ニューヨーク市の代表的スラム、サウス・ブロンクス地区の人口が1/3に減った。空家が不法占拠されスラム化した。麻薬取引、売春、麻薬取引に絡む殺人事件が毎日発生した。

9章 ブラウン警察委員長の就任から辞任までと治安戦略

ブラウンは初の黒人市長ディンキンズの任命で警察委員長に就任した。前職のヒューストン市警察部長、アトランタ市警察委員長の経験を活かした。主な戦略は6分野ある。①コミュニティ・ポリシング、②麻薬と銃器対策、③業務の効率化、④腐敗対策、⑤通信技術の改革、⑥地下鉄警察部の成果(地下鉄警察部は別組織でブラットンが部長)である。ワシントンポスト紙は「ブラウンはニューヨーク市の犯罪率の減少に成功した」と称賛した。

10章 ブラットン警察委員長の就任から辞任までと治安戦略

ブラットンはジュリアーニ市長の任命でボストン市警察委員長からスカウトされ就任した。壊れ窓理論を基にゼロトレランス(不寛容)の立場で軽微な犯罪も取り締まった。主な戦略は7つある。①コミュニティ・ポリシング、②生活の質の確保、ゼロトレランス、③CompStat(統計技術の活用)、④麻薬捜査で地元と連携、⑤不祥事対策(厳格に実行した)、⑥分権化、⑦警察のモラル向上である。犯罪減少で大きな成果を出した。

11章 2人の警察委員長の比較(1990年就任のブラウンと1994年就任のブラットン)

犯罪件数を急激に大幅に減少させた2人の共通点、特徴は以下のとおりである。①任命権ある市長が前職の実績を高く評価し、任命された。②育った環境から社会状況を十分理解していた。③ブラウンは苦学し刑事学の博士号、ブ

ラットンは警察学の学士を所持し、専門知識を有する。④職歴はブラウンは警察官と大学教員と二刀流、ブラットンは複数の警察組織、階層を経験した。⑤治安戦略遂行のため強いリーダーシップ、コミュニティ重視、人種の多様性を反映したマイノリティ警察官の採用推進、腐敗対策など警察文化を改革し、成果を出した。

特にブラウンはコミュニティ・ポリシング、ブラットンは壊れ窓理論、CompStat、分権化、ゼロトレランスに力を注いだ。

(補遺)

東京は好むと好まざると国際化の中で問題を抱えた外国人が流入、増加し、いずれはニューヨーク市が体験したような状況になる恐れがある。警視庁管内の犯罪は減少傾向にある。また、都内の有名繁華街の一つである六本木を抱える麻布警察署の犯罪統計の凶悪犯、粗暴犯件数はある数値幅で上下に推移している。外国人客引きが多くおり、麻布警察署地域警官も異文化、言語の問題がありどのように対処してよいか躊躇している状況である。路上にゴミのポイ捨てが多く見られる。ケリングの壊れ窓理論を引用すると「違法客引き放置理論」「ゴミ放置理論」を提起したい。小さな違法行為も許さないという態度が必要である。

規制、独立、ガバナンス

—日本の独占禁止規制における政策過程と政治の関係—

ガバナンス研究科

茂垣 昌宏

要 旨

本論は、独占禁止規制とその担当機関である公正取引委員会を対象にして、主としてその1980年代以降の政策の企画立案と実施の過程と政治の関係を探求する。これにより本論は、日本における規制の政策の過程と政治化の関係を検討し、その本質を明らかにするとともに、関係国会議員や行政官といった国家に直接関係する主体や構造に焦点を当てることにより、多元主義や合理的選択の手法に対して対論を提示することを目指す。本論を通じて明らかになるのは、公取における規制の中立性の独自性が、広く言われる独立規制機関における規制の中立性とは異なることである。独占禁止規制の実施には非政治化の傾向が強く、独立した規制の実施に関する強い問題意識が公取をはじめとする関係者の間で共有されてきたが、独占禁止法の改正に代表される政策の企画立案においては、独立行政委員会である公取が自由民主党の党内部局の関係者と密接な関係を保ちながら案件を推進しており、規制の執行と規制に係る政策の企画立案の分離は行われていない。換言すれば、規制の政策と規制の実施との関係は、独占禁止規制においては、政策と実施が分離していないという点において、日本の他の規制省庁の担当する分野と本質的には差異が無い。他方、独占禁止規制の政策立案を完全に公取から切り離し

た体制を作ることは、現実的には容易でないかもしれないことを考えれば、規制の独立性を確保するために必要な枠組や透明性を更に検討していくことが必要である。上記を踏まえ本論は、日本の政治的伝統を踏まえた上で有効な規制のあり方を考える必要性を提言する。具体的には、より良い規制とガバナンスを実現し現代の課題に対応する行政を実現するために、今後更に規制と政治の関係の改善に向けた分析と議論を積み重ね、ベストプラクティスの創出のような、日本の政治的な伝統の中で21世紀の環境と課題に応える規制のあり方を如何に創り出すかという課題に対応し、より良い日本の規制とガバナンスを目指すことが求められる。

キーワード：独占禁止規制、公正取引委員会、政治化、政策過程、ガバナンス

1 序章

わが国における政策過程と政治の関係は、政治学や行政学の研究における主要関心事項の一つであり、官邸、与党議員、省庁といった主要行為主体（アクター）間の力関係の変化と政策の立案や実施の過程における役割や影響については数多くの先行研究が行われてきた（例 待鳥 2012、竹中 2017）。その中で、規制分野における政治と政策の立案と実施の関係は、1980年代以降の規制による行政の拡大と欧州などにおける政策の企画立案と距離を置いた独立規制機関の増加（Vogel 1996、Jordana/Levi-Faur 2004）を踏まえれば注目に値する検討課題であるが、わが国においては、2011年の東日本大震災とこれを受けた翌年の原子力規制委員会の設立のような特定の規制の有効性に疑義が持たれこれに対応する形で規制改革が行われた例（新藤 2017参照）を除き、規制政策と政治の在り方について抜本的な改革が行われた例は無い。むしろ、1998年の金融監督庁（現金融庁）の設立、2003年の食品安全委員会の設立、2015年の電力取引監視等委員会（現電力・ガス取引監視等委員会）の設立に見られるように、

新たな大臣庁や既存大臣庁の下に新たな国家行政組織法第八条に基づく委員会を設置する形で新たな規制行政の需要に対応する手法が一般的である。この展開は、1980年代より独立規制機関の設立を推進してきた欧州諸国をはじめとする諸外国の展開とは異なる。このことは、日本においては規制の非政治化（depoliticisation）が志向されることが少ないという、他国における1980年代以降の規制とガバナンスの展開と比べて異なる特徴があることを示しており、日本における規制の政策の決定と実行の本質を考える上で看過出来ない示唆を与える。本論は、規制と政治の關係に焦点を当て、規制、更には行政そのもののガバナンスの在り方や結果としての政策や統治の有効性の理解に貢献することを目指す。加えて、主要国会議員や行政官といった国家に直接關係する關係者と関連する構造に焦点を当てる手法を通じて、多元主義や合理的選択の手法に対する対論の提示を目指す。

以上の問題意識に基づき、本論は、日本の1980年代以降の規制の政策過程と政治化の關係を考察する。具体的には、1940年代後半より例外的に職権行使の独立性の保証された独立行政委員会である公正取引委員会（公取）により政治的中立性の確保に関する志向の強い規制が行われてきた独占禁止規制における政策過程を分析し、規制と政治化の關係を明らかにする。これにより、日本の規制分野における政策過程と政治の關係、更には日本における規制とガバナンスの本質を解明に向けた示唆の提示を目指す。

本論の構成は、次のとおりとする。次章の分析枠組の提示を受けて、第三章で独占禁止規制分野における与党政治家と担当行政機関である公取事務局が時として個別の行為主体間の力關係の変化を交えつつ継続的に政策過程を支配してきたことを明らかにする。最後に、終章において事例研究を総括し含蓄となるものを提示する。

2 変わるガバナンスと政策手法：規制と政治を巡る環境の変化

日本を含む各国における規制の展開は、基本的には社会の変化を踏まえた構

造や関係行動主体の変容に対応したガバナンスの変化に対応するものである。第二次世界大戦後、国家の拡大を通じた政府による統治が先進諸国をはじめとする各国において定着した。ケインズ経済学に基づく裁量政策、裁量的規制、国営・公営企業によるサービス提供といった政策に代表されるこの手法は、福祉制度の本格的な確立と共に確立したものであり、政府の拡大した支出と多種多様な政策プロジェクトにより完全雇用と社会福祉をはじめとする社会的課題の克服を図ることが主たる政策手法となった。世界的に見ても、この時代においては、政府こそが適切で真っ当な解決策を提供する主体であった。しかし、この政府が統治に関わる全てを一手に引き受ける体制は、日本を含む各国においてオイルショックに代表される社会的危機が起きた1970年代になると限界に直面した。この頃より国家は、財政危機、新自由主義の台頭、グローバル化、国家の失敗、新公共経営（NPM）の台頭、官民の境界の不明瞭化、NGO等の新たな主体の出現その他の社会の変化といった諸問題に直面してきた。これらの課題への対応を通じて国家は変容を遂げ、従来の単線的な統治構造から関係する主体を巻き込んだネットワークによる政策決定の枠組に移行してきた。このような政府が統治そのものの主体であった体制から政府の活動のみでは統治に関する諸課題に対応出来ない時代への移行は、1980年代頃より次第に外部の観察者の目からも明らかになり、これに伴い、古いフランス語起源の言葉である「governance」が「government」に代わり統治全体を指す言葉として次第に用いられるようになった。このガバナンスという概念を通じて、政治学の研究は国家と社会全体の統治、換言すれば政治全体を考える中で国家の位置付けを考えるようになった。¹⁾ (Pierre and Peters 2000)

このような社会と国家の変容と共に、国家と規制の在り方も変わった。従前国や国の経営する企業体が提供していた公共サービスは、民営化による間接的

¹⁾ 1970年代以降のガバナンスと国家の変容については多数の文献が論じている。本パラグラフは Pierre and Peters (2000) に基づく。

なサービス提供に移行し、これに伴い、規制がサービスの提供などのコントロールのために重要な役割を果たすようになり、その重要性が拡大した。他方で、その技術的な難解さから規制の専門性が高まり、その執行に非政治性を求める見解が1980年代頃より大きくなった（Malyshev 2008, OECD 2002, 2004）。既に米国では各州議会による鉄道規制の議論の過程から1883年の設立に至った州際通商委員会（Interstate Commerce Commission）を嚆矢として数々の独立規制委員会が第二次世界大戦の前から設立されてきた（伊藤 2003）が、1980～90年代に通信事業の民営化が各国において行われるようになった頃よりは、国営事業体の民営化と独立規制機関による民営化企業体の規制が新たな規制の枠組の雛型として欧州をはじめとする諸国に広く広まった（Jordana/Levi-Faur 2004）。この制度改革を支える主たる考え方の一つが、規制の権限を政治家から専門家集団へ委託することによる規制の非政治化である（Jordana/Levi-Faur 2004）。

このような中、日本では、規制改革の後大臣庁や大臣庁の下にある国家行政組織法第八条に基づく機関による規制を行うことが多く見られ、規制の政治化に関する問題意識が大きな議論を惹起することは、2011年の福島第一原子力発電所事故から起きた原子力安全規制に関するものを除けば、無かった。このことは、規制の政治化に関し独自の考え方や構造が存在する可能性を示唆する。次節の示すように、日本においては政治化の過程が政策立案の非公式の過程で組み込まれている。立法のような政策立案の過程においては、非公式なチャンネルを通じた政治の関与があることが多い（例 猪口・岩井 1987）。行政官について言えば、総務省、国土交通省、経済産業省など多くの省庁においてそうであるように、政策立案に従事する行政官が執行にも当たることが多い。これに関しては、政策立案にあたる行政官以外に政策執行に従事し得る専門知識を有する行政官がまとまった数で存在しないために、政策と執行の分離は起きにくく、その利益も実感されないと解釈することが可能である。

このような中、独占禁止規制については、1947年の公取設立以来、規制の執

行当局である委員会の職権行使の独立性が独占禁止法においても明記されるなど、規制の政治からの独立性が必要な事項として明確に認められてきた。従って、独占禁止規制は日本の規制の分野においては政治化の問題に特段の関心が寄せられてきた例外的な事例であり、この分野における政治化の問題を構造と行為主体双方の観点から検討することは、日本における規制、更には規制を越えた行政課題の政治化を検討するために有益であろう。具体的な事例研究の対象期間としては、本論は、日米構造協議以降に独占禁止分野で目立った展開があったことに鑑み、主に1980年代以降に焦点を当てる。この期間について検討した先行の政治研究としては米国の Beeman (2002)、Feyer (2006) 及び Schaeede (2000) があるが、いずれも公取の行政官や産業界がその主たる研究の対象となっており、限られている。Mogaki (2018) は独占禁止規制における関係行為主体と構造の変容を、吉田 (2012) は独占禁止規制の政策と小泉政権中枢の関係を研究しているが、規制と政治化の問題は主たる関心事項とはしていない。これまで数多く行われてきた法的分析やビジネス研究の独占禁止規制に関する先行研究は、いわゆる関係者間の力関係の課題を主たる関心事項とはしていない。本論は、こういった先行研究の間隙を埋めることも目指す。

本論の分析枠組は、権力の所在を国家の存在に求める立場に立ち執政中枢(コアエグゼクティブ)²⁾の概念に基づく。この執政中枢の概念は、政策立案において中枢内部の諸資源を構成主体が補い合うことを通じて執政中枢全体が他の行為主体に対し支配的立場を確立とするものであり、これは執政中枢における構成主体間の相互依存関係に基づく中枢内部の流動的で変化する力関係とともにある (Dunleavy/Rhodes 1990、Rhodes 1995、Smith 1999、Richards 2008)。この枠組は、我が国における公共政策の企画立案過程における政官の密接な関係 (猪口・岩井 1987、Beeman 2002) を鑑みた場合、国家における意思決定の一連の過程を捉えて分析することに優れており、既に伊藤 (2006)、上久保 (2010)、Mogaki (2015、2018) などの先行研究において用いられてきた。本論においては、これら先行研究を踏まえつつ、我が国の国家における意思決定過

程、特に政治家や行政官などの主要関係主体間の力関係や構造の変化を総合的に捉えられる概念として、執政中枢を分析の中心にすえる。独占禁止分野における具体的な執政中枢として、本論は、制度的位置付けと政策過程における重要度を勘案して、内閣総理大臣、担当国務大臣その他の担当政務三役、行政官（公取、経産省などの関係省庁）、関係する閣外の重要与党国会議員を想定する。これらの関係行為主体は、日本における政策決定過程への主要参画主体として広く認められたものであり（例えば、猪口・岩井 1987、独占禁止規制関連では Beeman 2002、Mogaki 2018 など）、執政中枢の構成主体として適当と考えられる。³⁾

この枠組に基づき、次章以降では1980年代以降の日本の独占禁止規制の展開とその政治との関わりをその内側での関係行為主体間の力関係と構造の変容を踏まえて検討する。

2) Dunleavy and Rhodes (1990: 4) は、現在の英国政府中央の政策調整機構を分析する現代の概念として「執政中枢」(core executive) という語を提案し、その具体的な内容を「中央政府の政策の取りまとめや統合を主たる目的とする又は政府部内の部門間紛争を最終的に調停する全ての組織や構造」(functionally to include all those organizations and structures which primarily serve to pull together and integrate central government policies, or act as final arbiters within the executive of conflicts between different elements of the government machine) とした。この機能の定義を更に発展させたのが Rhodes (1995: 12) で、彼は執政中枢を「中央政府の政策を調整し政府部内の部門間紛争を最終的に調停する全ての組織と手続」(all those organisations and procedures which coordinate central government policies, and act as final arbiters of conflict between different parts of the government machine.) と定義した。英国政治学における執政中枢の議論の日本語概説については、伊藤 (2006)、渡邊 (2006) を参照。

3) 本論は、2011年から2012年にかけて東京で筆者により実施されたエリートインタビュー（政治家3名、行政官8名、ビジネス関係者2名、弁護士2名、研究者2名、消費者団体関係2名が対象。OB・OGを含む。）に大きく依拠している。

3 政治のコントロールと独立

3. 1 2004年までの自民党・自民党連立政権

日本の独占禁止規制の主たる特徴の一つとして、公取は、独禁法第28条の規定に従い正式に政治から独立している。この条文は、職権行使の独立性と呼ばれる個々の独禁法違反事件に関する政治の介入から独立した調査を保障する。基本的には、公取は政治家も侵すことの出来ない独立行政機関であるという理解がある（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）反面、政治家の間では独占禁止規制や公取への無関心が見られる。他方で、憲法第65条の規定に基づき公取は内閣に属する行政機関の一つであり、実際のところ、公取は、政治的な圧力の中で作られてきた面がある。自民党政権下の政治家と公取の関係は、政治家は法改正の時のみ関与し、形式的に所轄する内閣官房長官は定常的に公取の業務に関する説明を受けない状況であった（公取職員、著者インタビュー、東京、2011）。従って、公取は、法改正の無い時は政治家に接触しなかった。比較的独禁法改正の少なかった昭和期においては、公取は、与党に近い存在ではなかった（公取幹部、著者インタビュー、東京、2012）。

公取が内閣総理大臣所轄の独立行政委員会となった理由の一つとしては、占領軍総司令部民政局の独占禁止法の執行機関の独立性を高めるべきという意見が働いたことがあった（伊藤 2003）。このように占領期においては強力な規制執行機関としての役割が期待された公取であったが、占領期終了後はその庇護者を失いむしろ政治的な生き残りを意識することになった。この事情を反映して、公取の独立行政委員会としての地位は、当時「弱小官庁」であった公取の立場を霞ヶ関の官庁の間で守ることに貢献したという見方が関係者にはある（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011；元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011；経団連幹部、著者インタビュー、東京、2011）。この他、公取が設立以来独立行政委員会としての地位を守った理由として、前身が無い戦後の新設機関であったこと（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）、公取が審

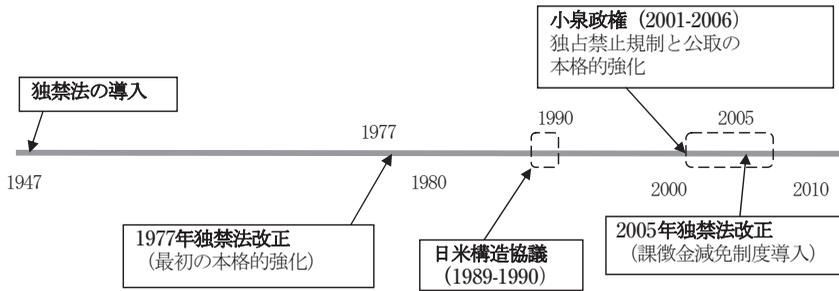
判制度を有し準司法機関のような性格があったこと（大学教授（独禁法専攻）、著者インタビュー、東京、2011；独禁法専門弁護士、著者インタビュー、東京、2011）を挙げる関係者があるが、これらの視点を見る限り、元来規制の独立性の必要性に基づく独立行政委員会という意識が強かったようには考えられない。審判制度にしても、後年の2015年（平成27年）4月に内外で大きな論議を生むこと無く廃止されたことでも分かるように、独占禁止規制との関係でその存在意義が強く意識されてきた訳ではなさそうである。むしろ、独占禁止規制がそれ程社会的に重視されなかった時代において、公取の独立行政委員会としての位置付けが一種の政治的武器として関係者に意識されていたことは記憶してもよいであろう。この状況は、1970年代になり独占禁止規制が大きく社会的な関心を集めるまで続くことになる。

1975年に自民党（自由民主党）の政調（政務調査会）内に設置された自民党独禁法調査会は、他分野における政調の部会に匹敵する機関であり、日本の独占禁止規制における政策決定において看過出来ない存在であった（林 2008: 314）。この事は、独禁法調査会が自民党の政治家にとって自民党の意思決定に影響を与える場として機能していたことを意味する。具体的には、典型的には独禁法改正案の事前審査を通じ、独禁法調査会はその力を行使した。独禁法調査会は、山中貞則（1921年～2004年）が独占禁止規制の要の人物として力をふるった場でもある。山中は常に継続的に独占禁止規制において独裁的な力を持っていた訳ではない（1982年の通産相への就任により、彼は独禁法調査会の回答を退任し、同時に彼の独占禁止規制における役割は縮小した。その後、山中は、一時独禁法調査会に復帰したものの、1990年の総選挙で落選し、以降1993年に復活当選するまでは国政に関わらなかった。）が、独禁法調査会に関与していた時期の彼の影響力は大きく、山中が1980年代から1990年代、特に1993年から2004年の逝去までの期間においては一貫して国会議員であり独禁法調査会会長の任にあったことを鑑みれば、この期間の公取と与党の関係は、彼を支えるネットワークとして捉えることが出来る（塩崎 2013a、2013b）。1980年代

と1990年代については、執政中枢の内部であれ外部であれ、殆ど全てのインタビュー対象者が、公取と政治家の関係において重要な者として山中に言及した。つまり、この時期の独占禁止規制は、山中を中心とするサークルで策定されたとみることが出来る。山中の重要性は、彼の逝去後「キーマン」と言える者が居なくなった（独禁法学者、著者インタビュー、東京、2011）、小泉政権前には一般大衆ではなく山中を取り巻く10人位の独禁法に特化した政治家のみが公取に関心を持ち個々の案件における公取の影響をコントロールしていた（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）といった、殆ど全てのインタビュー対象者の証言により裏付けられている。元公取幹部の内の一人は、山中の役割の本質は、政策を打ち出し続ける他省庁において見られるキーマンとしての存在でなく、独禁法の執行を独立して行い時折新規施策を打ち出す公取に必要なメンターであったと表現している（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）。メンターという語は、山中が公取に密接に協力したのではなく距離を置いて支援したことを窺わせる。この元公取幹部によれば、山中の事前了承を取り付ければ万事片が付くので、公取は他省庁のようなキーマンが要らなかったという（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）。これらの証言は、公取と政治家の間の関係の本質を明らかにしている。独禁法の執行に焦点を当てていた公取は、政治家との間の強い関係を構築せず、主として独禁法改正の過程で政治家と接触してきた。このため公取と政治家との関係は希薄であり、これを補っていたのが公取と山中との関係であった。このことは元公取幹部も認めており、彼によれば、山中が居なければ、政治からの介入が遅かれ早かれ業務を停滞させ公取は他省庁のようなキーマンが必要となっただろうという（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）。山中の支配的な力は公取の外からも証言されており、自民党独禁法調査会は政調の下にあるものの山中の独裁的な影響下にあり、独禁法関連の事項は山中が独裁的に決めていたという（経団連職員、著者インタビュー、東京、2011）。

このような独禁法調査会と山中の大きな影響の下で、日本の独占禁止規制は

図1 日本の独占禁止規制の発展の時系列（著者作成）



大きな転換点である日米構造協議を迎えた。(図1は日本の独占禁止規制の時系列を示す。)

日米構造協議の結果、日本はその独占禁止規制の抜本的強化を目指すことになり、それ以前の時期から大きな転換を迎えた (Freyer 2006: 203, 216; 上杉 2007: 146; 鶴田 1997: 149-150)。これに加え、バブル経済の崩壊と1990年代の自社さ連立政権が出現したことが、自民党による規制緩和と独占禁止規制の強化につながった (Freyer 2006: 203-212)。このような与党の方針の転換により、公取の強化と持株会社規制の緩和といったこの分野のガバナンスの転換につながる施策が実現した。

公取の執行機構の強化は、米国政府 (司法省反トラスト局)、経団連、及び自民党を含む連立与党により支持された、構造協議の合意事項の実施の中で象徴的で重要な施策であった (Freyer 2006: 216)。公取の増強は、その格上げの形を取り具体化された。実際、公取幹部の格上げ (例 事務総長の公務員としての等級を局長級から事務次官級に昇格させる。)により、公取の執行力と霞が関における交渉力は実質的に強化されたと見られている (Freyer 2006: 218、鶴田 1997: 182)。

もう一つの注目すべき案件は、持株会社規制の緩和である。日本は、戦前の財閥の再来防止を目的として独禁法第9条に基づく持株会社の全面禁止を行ってきた点で、他の先進国と比べて特異であった (Freyer 2006: 217、鶴田 1997:

180)。持株会社規制の緩和は、国内的な論議を呼び、経団連と通産省は緩和を支持する一方、社民党などの政党はこれに反対した（Freyer 2006: 223-224、上杉 2007: 200）。この規制は、反競争的行為の有無に関わらず全ての持株会社を禁じており、本質的に事前規制であった。従って、持株会社規制緩和は、事前規制の後退とも言えるものであった。本件の公取に対する影響については、議論があるところである。というのも、公取の規制手段の緩和により公取は力を減じたとする見方があり得るからである。

これらの2つの施策の国会承認（公取格上げ：1996年、持株会社規制緩和：1997年）は、日本の独占禁止規制の変容振りを示すものである。これらの施策を通じ、独占禁止規制は事前型から事後型に変わってきた。この方針が2000年代も維持されてきたことは、2001年5月の小泉純一郎内閣総理大臣の所信表明演説で以下が言及された事からも分かる。

第二は、二十一世紀の環境にふさわしい競争的な経済システムを作ることです。これは日本経済本来の発展力を高めるための構造改革です。競争力ある産業社会を実現するために、新規産業や雇用の創出を促進するとともに、総合規制改革会議を有効に機能させ、経済・社会の全般にわたる徹底的な規制改革を推進します。さらに、市場の番人たる公正取引委員会の体制を強化し、二十一世紀にふさわしい競争政策を確立します。（首相官邸 2015）

2000年代の小泉政権の影響は明らかである。この時期の独占禁止規制における重要な施策は、2005年の独禁法改正により導入され2006年に施行された課徴金減免制度と課徴金増額であった⁴⁾。日本の減免制度は課徴金制度と連動するが、それは「日本の刑法は通常この種の減免制度の導入に馴染まない」（OECD 2004: 73）ためである。課徴金減免制度の導入は、カルテル当事者に対する公取への通報インセンティブの付与を通じて公取の能力を向上させるものと見込まれていた。表1の適用実績は、この見込みが正しかった事を示している。ま

表1 課徴金減免制度の適用実績（公正取引委員会 2011、2015a、2018）

年度（4月1日～3月31日）	2005	2006	2007	2008	2009	2010
適用件数	26	79	74	85	85	131

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	計
143	102	50	61	102	124	103	1,165

表2 公取の人員と予算（公取資料、公正取引委員会 2015b）

	1947	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
人員数	284	422	432	474	520	564	706	791	838
予算額（百万円）	10	2,393	2,882	3,751	5,239	5,902	8,131	8,915	10,739

た、公取の人員予算は、表2に見られるようにこの時期にはっきりと拡大した。例えば、公取の予算は、2001年の約60億円から2002年の約77億円と、10億円以上の拡大を見た。

このように小泉首相の明確な方針の下発展を遂げた独占禁止規制であったが、他方で正式に公取を所轄する政治家は、自民党・自民党連立政権下では公取や独占禁止規制に重大な影響を及ぼさなかった。独禁法第27条に基づき公取を所轄するのは、内閣総理大臣である。この内閣総理大臣による公取の所轄は、実際には国家行政組織法第8条に基づき内閣官房長官に委任されていた。正式には自民党・自民党連立政権下で独占禁止規制を所轄する内閣官房長官の政策事項に対する影響力は、インタビューによれば、限定されていた。独禁法に基づく職権行使の独立性があったために、内閣総理大臣や委任を受けた内閣官房長官に残された担当事項は少なく、主として国会における儀礼的事項（関連法

4) 2006年1月から日本の独占禁止規制において課徴金減免制度が導入され、公取は、カルテルの利益を受けた企業であってもカルテルの存在を公取に通報した企業に対して優遇措置を取る事が出来るようになった（JFTC 2012、Uesugi 2005: 362）。具体的には、通報が公取の調査前に行われた場合、最初の通報者に対して課徴金の全額、二番目に対して50%、三番目に対して30%が免除されることとなった（JFTC 2012、Uesugi 2005: 362）。調査開始後であっても、一定数の通報者はこの制度により便益を受けられるようになった（JFTC 2012）。

案の提案理由説明、委員会における法案採択後の謝辞表明、法案採択時に附帯決議が採択された際の決議尊重表明)のみであった(元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011)。この証言は、他の公取職員のコメントとも共通している(公取職員、著者インタビュー、東京、2011)。つまり、公取とこれを所轄する国務大臣(内閣官房長官)の関係の本質は儀礼的なもので、自民党・自民党連立政権下の内閣官房長官の政治的コントロールは実質を伴わなかったという解釈が可能であろう。

ここで明らかになるのは、閣外政治家(山中のような独禁法調査会構成員)のコントロールの度合いと正式に所轄する国務大臣(内閣官房長官)の弱いコントロールである。権力は、正式に所轄する国務大臣でなく与党としての自民党と自らの政治的資産に基づく力を有する枢要な自民党の閣外政治家に在った。小泉首相の国会演説に代表される内閣の明確な意図に基づく公取の強化も、その具体化は内閣の正式なラインではなく代表される独禁法調査会の主導の下行われた。他方で、この展開を規制と政治という観点で分析すれば、独占禁止規制は一貫して内閣と与党という「政治」の影響下で発展してきたと言える。次に、この枠組の下で行政機関としての公取がどのように発展してきたのか見てみよう。

3. 2 自民党政権下の公取

山中の強い影響の下、独禁法の付与する職権行使の独立性により、公取は、政治家の介入からかなりの程度自由であった。これは、正式に所轄する国務大臣(内閣官房長官)の正式なコントロールについてすらそうで、内閣官房長官は独占禁止規制の実施を監督しなかった。

公取の事例は、担当国務大臣が政策の実施を監督する他省庁の事例とは対照的であり、民主的コントロールの不在と法改正時の政治的調整力の弱さを示唆する。日本では多くの場合、政策立案事項は法改正の形を取って具現化されるので、独占禁止規制の強化は、法改正件数の増加につながった。この事により、

民主的な説明責任と政治的調整が課題として浮かび上がる。法改正の過程では、国会と政治家が力を行使する。

法改正の過程における公取の役割は、この関係を説明する手掛りを与える。独禁法改正案の元となるアイディアは、日米構造協議におけるように他の先進国、民間企業や他省庁、公取が自ら不便と考える事項といったものを源にしており、法案作成時には事務を司る公取がその見解を盛り込むことがよくある(弁護士(独禁法専門)、著者インタビュー、東京、2011)。公取は、改正案のアイディアを自ら作り出す事はあまり無いが、様々な外部の意見を取り込み自らの執行に便利な形に改正案を作り込む事に長けている(弁護士(独禁法専門)、著者インタビュー、東京、2011)。この証言に見られる法改正に対する公取の手法は、過程の管理と調整である。このような公取に在り方に対しては、無力であり主たる改革主体ではないという批判も存在した(名誉教授(産業組織論)、著者インタビュー、東京、2011)。

これら民間専門家の証言は、公取の役割の本質が政策の創出と言うより調整であったことを物語る。戦略的では無いが非公式に自らの意図を盛り込むことに長けてきたのである。かかる手法は、Johnson(1982)(通産省)やVogel(1996)(郵政省)の示した日本の省庁の例とは異なる。公取の手法は、戦略的と言うよりは官僚的運営と呼び得るものである。公取は、その力を独占禁止規制体としての自らの制度的権能に依っている。立法を通じた新規規制枠組の創設のような政治的活動においては、公取は、与党に従ってきた。要するに、公取の力の本質とは、自民党の決定の範囲内での政策運営を伴う政策の執行であった。公取の側としてこの在り方に特段問題を感じておらず、政策立案を実施機関が担うことによる規制の政治化の可能性も特段認識して無かったことは、1997年の行政改革会議における公取の以下の説明振りからも分かる。

- 3 競争政策の企画立案機能と公正取引委員会の職権行使の独立性との関係
前述のとおり、公正取引委員会は職権行使の独立性を有するが、このよ

うな機関が独占禁止法の改正などの政策の企画立案を行うことが、内閣の行政責任や我が国の経済政策の統一性との関係で問題を生じさせることはない。例えば、所管法令の改正の立案については、前述のとおり、公正取引委員会が原案を企画立案し、各省庁、与党等の関係各方面と十分調整を行った上で、所要の手續の下に内閣から国会に提出される（注3）。また、独占禁止法上又は競争政策上問題のある他の経済法令及びこれに基づく行政措置等について調整を行う場合については、他の行政機関と十分所要の協議をして行っていくこととなるのであるから、公正取引委員会の行う調整が我が国経済政策全体との整合性を欠くことにはならない。なお、実際にも、公正取引委員会は、その設立当初から政策立案・調整権限を有しており、所管法令の改正はもちろん、競争政策上問題のある他の経済法令及びこれに基づく行政措置等について調整を行ってきた（独占禁止法第27条の2第5号）。

（注3）独占禁止法改正案については、その立案作業や各省庁との調整は独占禁止法を所管している公正取引委員会が担当し、内閣総理大臣を通じて閣議請議を行っているが、この点は、経済企画庁、科学技術庁等他の総理府の外局が所管法律の立案作業等を行う場合と異なるところはない。

（公正取引委員会 1997年）

日米構造協議による断絶は、政治家と公取の間の力関係や組織的な位置付けを変える事は無かった。公取と独禁法の強化は優先事項になったものの、これらを達成する具体的な施策は自民党独禁法調査会の監督の下検討・実施された。インタビューを受けた公取職員によれば、1980年代から2000年代にかけての自民党・自民党連立政権下での自民党と公取の関係においては目立った断絶は無かったという。むしろ、2009年に自民党連立政権下で法改正を担当した公取幹部によれば、同年の法改正は自民党の独禁法調査会と経済産業部会の合同会議で議論され、従前と比べて殆ど変りの無い政策立案過程であったという（公取

幹部、著者インタビュー、東京、2012)。この事は、自民政権は、2000年代まで目に見える力関係の変化無くその政策立案過程を維持してきたことを物語る。かかる見方は他の公取幹部からも寄せられており、独禁法改正案国会審議を担当する内閣官房長官よりも自民党独禁法調査会が最も重要であったという（公取幹部、著者インタビュー、東京、2012）。これらの公取幹部の証言は、自民政権下の制度的枠組が政策決定過程や行為主体間の力関係に関して2009年の政権交代まで殆ど変らなかったことを示している。

3. 3 2004年の山中の逝去と2009年の政権交代による変化

他方で、独占禁止規制をめぐる政治環境は、2000年代に入り2004年の山中の急死と2009年の民主党への政権交代という2つの看過出来ない変化を迎えた。山中の逝去はもっとも重大な断絶であり、その後はそれまで順調に運んでいた物事が機能しなくなったという証言があったことは、前者の影響が小さくなかったことを物語る（経団連職員、著者インタビュー、東京、2011）。これは見方によっても異なり、山中の逝去を挟んでも自民政権下では与党と公取は良好な関係を維持してきたが、民主党政権の対応の方がより懸念されるとして、山中の逝去が自民党の手法に変化をもたらさなかったことを主張する証言もあった（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）。ただ、2009年の政権交代の影響については、他省庁にも共通するガバナンスの問題であり、独禁施策や独禁法改正案の良否では無く政党間の力関係の複雑化や不透明化に起因するという証言もあり、民主党への政権交代が独占禁止規制に対して与えた影響はむしろ他省庁にも共通する政府全体への影響であったという位置付けも可能なようである（公取職員、著者インタビュー、東京、2011）。

では政権交代の影響とは何だろうか。民主党政権においては、政策調整会議の下、政務三役と公取との間は緊密化し、公取の業務を構成する2つの事項（政策事項と執行事項）のうち、政策事項については頻繁に報告が行われるようになった（公取職員、著者インタビュー、東京、2011）。このような政策事項にお

ける民主党政治家の積極的関与は、2010年の独禁法改正案が「政務三役ペーパー」の指示に基づき政務官主導で策定された事にも見る事が出来る（公取幹部、著者インタビュー、東京、2012）。政権交代後設置された公取担当政務三役は、公取の職権行使の独立性があるので、国会に提出する法案関連の事項を担当したが、日々の業務にどの程度かかわるかは個々の政務三役の判断に依っていたという（参議院議員（民主党）、著者インタビュー、東京、2011）。これらの証言からは、民主党の政務三役が自民党において正式に責任を負っていた内閣官房長官（国務大臣）とは異なり政策立案において看過出来ない役割を担っていた事を物語る。このような民主党の手法は、最初に公取担当国務大臣となった枝野幸男の国会答弁でも説明されている（衆議院 2010a）。枝野は、自らの担務の限界にも言及し、公取の職権行使の独立性の故に自らが直接に指揮監督は出来ないことを答弁している（衆議院 2010b）。

上記の民主党政治家によれば、担当副大臣・政務官の要否には議論があったという。政権の承認を受け任命された委員長が十分に政権と連絡を取れば事足りるという考え方もあったが、当時の委員長の竹島は財務省の出身で民主党の意向で任命された訳ではなかったため、暫定的な手法として、公取が民主党の意向に沿い活動するよう政務三役が関与する事も可とされた（参議院議員（民主党）、著者インタビュー、東京、2011）。この証言から、民主党の手法が部内で調整された方針というより試行の連続であったことが分かる。また、委員長の任期が保障されたものであるため、自民党により任命された委員長を民主党も使わなければならない、エージェントとしての委員長を信頼出来ない事態が生じた事を物語っており、職権行使の独立性が自民党政権時代には無かった新たなガバナンスの問題を生み出したことを示している。

執政中枢の外からは、民主党は独占禁止規制において取るに足る改革の実現に失敗したことを指摘する向きがあった（経団連職員、著者インタビュー、東京、2011）。この批判的見解は他からも支持されており、法改正や法律・政策の立案に係る研究会は全て止められ、議論が成されないまま、独占禁止の分野に

おける政策が止まってしまったという指摘が見られた（大学教員（独禁法）、著者インタビュー、東京、2011）。かかる見解は消費者団体関係者からも寄せられ、民主党政権になってから政務三役が物事を決め、各省庁の審議会や研究会が殆ど止められ政務三役が仕切る会合になり、行政官が動いたり仕事をしたりせず待機することになったという（消費者団体幹部、著者インタビュー、東京、2011）。これらの執政中枢の外部からの証言は、民主党が自民党の統治システムを取り払ったものの自らのものを確立しなかったことを示している。その結果は、統治機構を制御する確立されたルールの無い不安定な状況を思わせる。

2012年（平成24年）12月の民主党から自民党への政権交代以降、基本的にこの公取と政治の枠組は大きくは変わっていない。議論の場は現在競争政策調査会と改称されている旧独禁法調査会の場を中心に行っている一方で、民主党政権の創設した公取担当の国務大臣は引き続き任命されているようである。つまり、規制と政治の関係は、従来の自民党・自民党連立政権の枠組に基づきつつ民主党政権の変革を受け入れたものとなっている。独占禁止規制が大きな注目を集めない中、山中に匹敵する存在が現在居るようには見えないが、規制と内閣や国務大臣との関係は旧政権時代よりも明確なものとなっている。

4 終章：政治の影響力と規制

前章における日本の独占禁止規制の検討を通じ、その政治との独自の関係が明らかとなった。職権行使の独立性の枠組の下、独占禁止規制の実施には非政治化の傾向が強く、独立した規制の実施に関する強い問題意識が公取をはじめとする関係者の間で共有されてきた。他方で、独占禁止法の改正に代表される政策の企画立案においては、独立行政委員会である公取が自由民主党の党内部局の関係者と密接な関係を保ちながら案件を推進してきたことが明らかになっている。

このように、独立行政委員会である公取は、規制の執行のみならず政策の企画立案においても担当政府機関としていわゆる「事務局」の役割を果たしてい

る。これは、日本の公共政策の政策過程の現状を踏まえれば自然な選択であろうが、同時に、規制の独立という概念が OECD（Organisation for Economic Co-operation and Development：経済協力開発機構）のような国際的な場における議論で通常志向する規制の執行と規制に係る政策の企画立案の分離（Malyshev 2008）は行われていないことを意味する。規制の執行の問題意識と規制の政策立案の問題意識が規制機関において共存し得る状況を維持することは、行政の当局者からすれば情報共有が容易で便利な体制かもしれないが、他方で規制機関における規制の執行に政策的、すなわち政治的な考慮が影響し得ることを勘案すれば、規制の独立性を揺るがしかねない体制ともいえる。また、独立行政委員会が政策の企画立案の責任を持つことは、その政治的なコントロールの低さを勘案すれば、省庁と比べた場合に、民主的コントロールとアカウンタビリティの点で正当性を欠くことになりかねない恐れがある。民主党政権の時から始まる担当大臣の任命は、担当大臣が公取に関する政策的事項を担当する体制を構築することを通じてこの問題に対応する方策であったと考えられるが、いわゆる事務局機能を独立行政委員会である公取が担う体制が継続している以上、同一行政組織内における規制の執行と政策立案の機能の並存とこれによる相互が影響を受ける可能性の存在という問題が根本的に変わったとは言えないであろう。

他方、現在の日本の公共政策の過程を勘案した場合、独占禁止規制の政策立案を完全に公取から切り離れた体制を作ることは、政府部内における専門知識を有する行政官の人数と所在を考えても、現実的な方策とは言えないかもしれない。したがって、規制の独立性を確保するためにはどのような枠組が必要なのか、その執行の透明性を確保するための方策の検討が求められる。

独占禁止規制における規制の独立性、公平性と政治化の問題は、省庁における規制の在り方を考える際にも参考になる。本論の検討を通じ、公取における規制の中立性は、いわゆる独立規制機関における規制の執行の中立性とは異なるものであることが明らかになった。換言すれば、規制の政策と規制の実施と

の関係は、独占禁止規制においては、政策と実施が分離していないという点において、日本の他の規制省庁の担当する分野と本質的には差異が無いのである。

このことは、日本における規制の改革を考えるにあたって、示唆を与えるものである。規制の政治化に対して厳格な立場を取るのであれば、規制の政策と規制の実施の機能は明確に分けるべきであるという考え方があり得る。その場合、その分離の程度と実際のその分離施策が日本の公共政策の過程に適合し得るかが検討課題となろう。他方、規制の政治化に対して寛容な立場を取る場合は、現在公取で行われているような規制の政策と規制の実施の機能の分離についてもラディカルな手法を取る必要は無いという見解に到達するかもしれない。しかし、この場合は、どのような手法で規制の実施の公平性を担保し得るかが論点になろう。この点は、特に実際の規制の執行により不利益を得る者が生じる際には重要な問題となり得る。

本論では、独占禁止規制の事例を通じて、規制の政治化の問題を検討した。最後に本論は、このような制度を生み出す日本の政治的伝統を踏まえた上で、日本における有効な規制のあり方を考える必要性を提言したい。ベストプラクティスの創出のような、日本の政治的な伝統の中で21世紀の環境と課題に応える規制のあり方を如何に創り出すかという課題は、より良い日本の規制とガバナンスを目指すために必須である。独占禁止規制の分析を通じて明らかになったのは、規制の企画立案のような政治的過程と規制の実施が組み合わさって行われてきた日本の独占禁止規制の一連の過程であり、そこから垣間見れる規制に対する手法とその課題である。規制の実施当局と政策当局の混在は、委員会制度を採っている公取においても他省庁と同じようにあり、委員会制度であるが故に立法を含む政策の政治的正当性については十分な体制の下にあるとは言えなかった。この点については、ある公取関係者（元公取幹部、著者インタビュー、東京、2011）の主張にもあるように、政策部門を公正取引庁のような大臣庁にするという考え方もあり得る。他方でこの場合、規制を執行する執行当局に対しては、相当な授権を与える仕組みが不可欠であり、この点に考慮が

払われないと、委員会による規制の独立した執行という原則は有名無実化するかもしれない。このように、公取を含む日本の規制当局の現状の精査と検討は、日本の規制の特徴と問題点を探るために意義ある知見を提供する。より良い規制とガバナンスを実現し現代の課題に対応する行政を実現するためには、今後更に規制と政治の関係の改善に向けた分析と議論を積み重ね、日本の政治的伝統に立脚する規制のベストプラクティスを確立していくことが求められる。

参考文献

- 猪口孝、岩井奉信 1987. *族議員の研究－自民党政権を牛耳る主役たち* 東京：日本経済新聞社.
- 伊藤正次 2003. *日本型行政委員会制度の形成：組織と制度の行政史*. 東京：東京大学出版会.
- 伊藤光利 2006. 「官邸主導型政策決定と自民党－コア・エグゼクティブの集権化」 *レヴァイアサン*、38、7-40.
- 上杉秋則 2007. *独禁法の来し方・行く末－支流から本流への歩み* 東京：第一法規.
- 上久保誠人 2010. 「円の国際化」か「元の国際化」か：「アジア通貨協力」の国内政策立案過程比較 グローバルCEOプログラム Working paper、早稲田大学 [オンライン]. ウェブサイト：http://www.waseda-giari.jp/jpn/research/achievements_detail/1019.html [2012年8月15日アクセス].
- 公正取引委員会 1997. 「省庁ヒアリング説明資料 公正取引委員会説明資料（6月25日）」 [オンライン] 公正取引委員会. ウェブサイト：<https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/980428kotori.html> [2018年8月27日アクセス].
- 公正取引委員会 2011. 「平成22年度における独占禁止法違反事件の処理状況（ポイント）」、公正取引委員会 [オンライン]. ウェブサイト：<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/11.june/110601point.pdf>s [2012年3月29日アクセス].

ス].

公正取引委員会 2015a 「平成26年度における独占禁止違反事件の処理状況について」、公正取引委員会 [オンライン]. ウェブサイト：http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h27/may/150527_1.html [2016年10月5日アクセス].

公正取引委員会 2015b 「平成27年度における独占禁止違反事件の処理状況について」、公正取引委員会 [オンライン]. ウェブサイト：http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h27/jan/150114_1.html [2016年10月5日アクセス].

公正取引委員会 2018 「平成29年度における独占禁止違反事件の処理状況について」、公正取引委員会 [オンライン]. ウェブサイト：https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h30/may/180523_1.html [2018年11月24日アクセス].

塩崎恭久 2013a. 「山中貞則先生の急逝を悼む」、塩崎恭久 [オンライン]. ウェブサイト：<https://www.y-shiozaki.or.jp/oneself/index.php?start=420&id=4> [2013年6月26日アクセス].

塩崎恭久 2013b. 「独禁法改正案、臨時国会提出へ」、塩崎恭久 [オンライン]. ウェブサイト：<https://www.y-shiozaki.or.jp/oneself/index.php?start=395&id=377> [2013年6月26日アクセス].

衆議院 2010a. 会議録 2010年3月10日（水）第174回国会 経済産業委員会 第一巻 [オンライン]. ウェブサイト：http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm [2012年11月10日アクセス].

衆議院 2010b. 会議録 2010年5月21日（金）第174回国会 経済産業委員会 第十三巻 [オンライン]. ウェブサイト：http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm [2012年11月10日アクセス].

首相官邸 2015. 「第百五十一回国会における小泉内閣総理大臣所信表明演説」、首相官邸ホームページ [オンライン]. ウェブサイト：<http://www.>

- kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2001/0507syosin.html [2015年3月29日アクセス].
- 新藤宗幸 2017. *原子力規制委員会——独立・中立という幻想* (岩波新書). 東京: 岩波書店.
- 竹中治堅 2017. *二つの政権交代: 政策は変わったのか*. 東京: 勁草書房.
- 鶴田俊正 1997. *規制緩和 - 市場の活性化と独禁法* (ちくま新書) 東京: 筑摩書房.
- 林秀弥 2008. 「昭和52年独禁法改正の実情」、法政論集、311-365.
- 待鳥聡史 2012. *首相政治の政治分析: 現代日本政治の権力形成基盤*. 東京: 千倉書房.
- 吉田茂 2012. *政権変革期の独禁法政策*. 津: 三重大学出版会.
- 渡邊樹 2006. 「ブレア政権における『中核的執政』(コア・エグゼクティブ)」*レファレンス*(国会図書館), No. 668, 5-30. ウェブサイト: <http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer2006.html> [2015年4月13日アクセス].
- Beeman, M. L. 2002. *Public Policy and Economic Competition in Japan: Change and Continuity in Antimonopoly Policy, 1973-1995*. London/NY: Routledge.
- Dunleavy, P. and Rhodes, R. A. W. 1990. "Core Executive Studies in Britain," *Public Administration*, 68, Spring, 1990, 3-28.
- Freyer, T. A. 2006. *Antitrust and Global Capitalism, 1930-2004*. NY: Cambridge UP.
- JFTC (Fair Trade Commission, Japan). 2012. *About the Leniency Program* [online], JFTC. Available from: http://www.jftc.go.jp/en/policy_enforcement/leniency_program/about_leniency.pdf [Accessed 27 March 2012].
- Jordana, J. and Levi-Faur, D. 2004. 'The politics of regulation in the age of governance', in J. Jordana and D. Levi-Faur (eds), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward and Elgar, 1-30.

- Malyshev, N. 2008. 'The Evolution of Regulatory Policy in OECD Countries'. Paris: OECD [online]. Available from: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf> [accessed 5 October 2018].
- Mogaki, M. 2015. 'The evolving power of the core executive: a case study of Japan's ICT regulation after the 1980s'. *Pacific Affairs*, 88, (1) (March 2015), 27-49.
- Mogaki, M. 2018. 'Transformation of the Japanese state in antimonopoly regulation after the 1980s'. *Japanese Journal of Political Science*, 19, (1), 1-22.
- OECD 2002. *OECD Review of Regulatory Reform: Regulatory Policies in OECD Countries - From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD.
- OECD. 2004. *OECD Review of Regulatory Reform: Japan: Progress in Implementing Regulatory Reform*. Paris: OECD.
- Pierre, J. and Peters, B. G. 2000. *Governance, Politics and the State*, Political Analysis. Basingstoke: MacMillan.
- Rhodes, R. A. W. 1995. "From Prime Ministerial Power to Core Executive," in R. A. W. Rhodes and P. Dunleavy, eds., *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*. London: Macmillan, 11-37.
- Richards, D. 2008. *New Labour and the Civil Service: Reconstituting the Westminster Model*. Basingstoke, Hampshire/NY: Palgrave Macmillan.
- Schaede, U. 2000. *Cooperative Capitalism: Self-regulation, Trade Associations, and the Antimonopoly Law in Japan*. Oxford: Oxford UP.
- Smith, M. J. 1999. *The Core Executive in Britain*. Basingstoke, Hampshire/NY: MacMillan.
- Uesugi, A. 2005. "How Japan is Tackling Enforcement Against Cartels," *George Mason Law Review*, 13, (2), 349-365.
- Vogel, S. K. 1996. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced*

Industrial Countries. Ithaca, NY: Cornell UP.

記録－東京都の財政再建の歴史－

木内 征司

1 はじめに

2017（平成29）年11月、東京都は「東京スタジアム（味の素スタジアム（調布市所在）」の隣接地に「武蔵野の森総合スポーツプラザ」をオープンした。最大収容人員1万人以上の「メインアリーナ」、武道も可能な「サブアリーナ」、そして8コースの屋内プールなどを有する本格的なスポーツ施設。同じエリアには、「東京スタジアム」とともに、2013（H25）年の「東京国体」のための施設である「補助競技場」、400m×8レーンの公認陸上競技場も所在している。「スポーツプラザ」は「2020年東京大会」の会場の一つで、オリンピックのバドミントンと近代五種（フェンシング）、パラリンピックの車いすバスケットの会場となる予定だが、その事業費は350億円にもほぼる。

「スポーツプラザ」は、「東京スタジアム」や「補助競技場」とともに、かつては「武蔵野の森総合スポーツ施設」と仮称されていたが、それは鈴木俊一知事時代の「長期計画（1982（昭和57）年）」で調布基地跡地に建設する構想が打ち出され、その後1993（H5）年に整備方針が定まったもの。当時は都政の中ではいまだバブルの余韻も残っており、「多摩東京移管百年」の機運もあり、多摩地域にも区部と同様な文化やスポーツ施設の整備を求める声が強いなか、具体的な整備計画が策定された。その総事業費は1,400億円と見込まれた。計画は財政状況が著しく悪化するなか、青島幸男知事時代の1996（H8）年11月の

「財政健全化計画」とそれをうけた翌年8月の「財政健全化計画実施案」で、ようやく凍結された。しかし、石原慎太郎知事がオリンピック招致に動くなか、2008（H20）年2月、その凍結を解除する考えを表明し、新たな整備計画のもとで建設工事が進み、「武蔵野の森総合スポーツプラザ」としてオープンした。オリンピック・パラリンピックを成熟した都市である東京で開催する意味があるか否かは措くとしても、同種の施設が区部や近隣県に存在するなか、加えて地域住民に必要な施設は誰でも気軽に低廉な料金で利用できる施設であって、「スポーツプラザ」のような本格的で大規模な施設を建設する必要性は高いとは言えない。「財政規律」の観点からみて、優先度は低く議論の余地を残した問題だ。

東京都の財政運営における「財政規律」に関わる問題は、後述するように、例えば財政環境が下り坂に入った後の「東京国際フォーラム」などの建設、財務基盤の改善にとって一時凌ぎの糊塗策に過ぎなかった「臨海関係3会計の統合」など多々あるだろう。国でも同じ、所得税や法人税の減税、消費税・地方消費税の増税延期も然り、財政赤字を日銀による国債の購入（「財政法」4条に反する事実上の国債の日銀引受）で賄う「財政ファイナンス」も財政規律を損なうものである。財政規律は財政環境が良好である時期に緩みかねないものであるが、ここでは、東京都の財政運営に焦点を当てて、その財政環境が悪化するなか財政規律を回復すべく財政再建や健全化に取り組んだ歴史を振り返って、それを記録する。まず、戦後から実質収支が赤字に転落するに至るまでの東京都の財政状況を概観する。1950年代前半期は「地方財政危機」の時代で、全国46府県（当時）のうち18府県など多くの自治体が新たに制定された「地方財政再建促進特別措置法」に基づき、国の監督下で再建を進めざるを得なかった状況を検討する。東京都はその対象外にあったが、一方では「東京都富裕論」が言われ始めた時期でもある。つぎに、下って1970年代後半期、オイルショック以降財政状況が悪化するなか、「経常収支比率」、とりわけ人件費の比率に焦点を当てた財政危機キャンペーンと鈴木都政下の財政再建を振り返る。さらに、バブル崩壊とその後の国・地方上げて公共投資を拡大するなか、東京都が

取り組まざるを得なかった1990年代後半期からの財政健全化や財政再建について整理する。

2.1 戦後の東京都の財政状況

当時の東京都の財政状況を振り返っておくと、基本的には他府県と同様、財政運営は困難を極めていた。「昭和20年8月15日、日本はついにポツダム宣言を受諾して連合国に降伏した」が、戦争は日本に、とりわけ東京に甚大な被害をもたらした。当時の都政が抱える課題は、「第1に住宅対策と食糧対策、第2に生活困窮者対策、第3に失業対策、第4に保健衛生、治安対策などであった

【表1】 昭和20年代の東京都の財政状況

(単位 百万円)

年度	歳入	歳出	差引	加除すべき金額	支払繰延等の財源	純剰余金
昭和21	2,821	2,784	38		296	△ 259
22	8,068	7,858	209	△ 42	422	△ 255
23	20,042	18,315	1,728	△ 12	1,070	646
24	33,697	31,084	2,612	32	2,138	506
25	39,818	37,473	2,345	8	2,238	114
26	51,764	47,327	4,437	38	2,982	1,493
27	63,782	61,105	2,677	5	2,679	3
28	75,680	72,048	3,632	10	3,575	68
29	88,123	85,284	2,839	27	2,638	227
30	94,566	89,179	5,386	17	5,202	201
	(91,171)	85,840	5,331	-	5,084	247)

(出典) 「昭和44年度予算概要」東京都 S44.3 148～149頁

()内は普通会計で「昭和38年度決算の状況」東京都 S39.8 18～19頁

「加除すべき金額」とは用品会計繰入・補てんなどである。「支払繰延等」には、支払繰延(一般的には、給与改定差額や退職手当など年度内に債務が発生しているにもかかわらず、その支払を翌年度に繰り延べること)のほか、「事業繰越」に係る繰越額を含む。当時は、地方自治法上では繰越明許費制度が定められていなかったことから、それも含め「事業繰越」として整理していたと考えられる。繰越明許費は1956(S31)年の地方自治法の改正で制度化された。

が、…。…敗戦時の都政および都財政は、事態の異常な変化に対し、対策樹立とその意志はあっても、ほとんど何もなすことができない状態におかれていた¹⁾。

戦後の10年間の一般会計の収支の推移を見ると、「表1」の通りである。この10年間の数字で特徴的なことは、まず歳出の増加が著しく、30倍を超えていること。それは激しいインフレーションの結果でもあるが、「歳計の膨張は物価の騰貴に及んでいない²⁾と、物価が騰貴するなか、行政サービスの水準が実質的には低下せざるを得ない状況にあったことを語っている。2つ目の特徴は、戦後直後の混乱期を除き、純剰余金はプラスで黒字決算を維持していることであるが、黒字額は以下で述べることの影響もあって変動している。1949 (S24)年には、いわゆる「ドッジライン」によってインフレは強行的に収束したが、翌年度には「シャープ勧告」に基づき、地方税制の抜本的な改正とともに、従前の地方配付税に代えて新たに地方財政平衡交付金制度が創設された。しかし、その高い理念とは異なり、東京都にとって財源的にはマイナス。すなわち、

昭和24年度にはあった地方配付税が廃止されたことによる減が	3,392百万円
平衡交付金に吸収され廃止となった義務教育費国庫負担金等の減が	1,842百万円
合わせて	5,234百万円

であるのに対して

制度創設年度 (S25年度) の地方財政平衡交付金は	185百万円
----------------------------	--------

に過ぎず³⁾、大幅な減収となり純剰余金も減少した。平衡交付金が交付された

1) 「東京都財政史 (下巻)」東京都 S45.3 101頁・125～126頁
「あとがき」では、その刊行の理由を『『何もない』より『何かある』ほうが、…足がかりを提供することになろう…。そうした意味でわずかでも役立てば…』と述べている。

2) 「都政10年史」東京都 S30.3 575頁

3) 前掲「都政10年史」578頁

のは制度創設年度のみで、以降ゼロ。さらにそれが1954（S29）年度に地方交付税制度に衣替えしたが、東京都は制度発足以降普通交付税が不交付である（特別交付税については、2011（H23）年度に35億円が交付⁴⁾、それ以前も以降もゼロ）。翌1951（S26）年度に純剰余金が大きく増えているのは、前年6月に始まった朝鮮戦争による「特需」の影響もあって、税収が1.6倍（前年度と翌年度の伸びは1.2倍）に大きく伸びたことによるもの。しかし、翌年には特需ブームも去り（1951年7月から休戦交渉開始、休戦協定は1953年7月）、後には物価の上昇が残った。なお、1952（S27）年度には、経済環境が漸次安定するなか、これまで当初予算は骨格予算で、年度途中で何度も追加予算を編成する状況を脱し、当初予算を年間総合予算として編成できるようになった。この期の都財政は、戦災復旧事業や「6・3制」の実施のための校舎建設、生活困窮者に対する生活保護など、「いわばその日暮らしの財政であり」、「財源難に苦しみながら、低い行政水準で均衡していた黒字財政であった⁵⁾」と言えるだろう。

2.2 実質収支が赤字に転落

都財政は1962（S37）年度決算で実質収支が赤字になった。「昭和30年代」の

⁴⁾ 特別交付税は災害対策や除排雪経費など特別な財政需要に対して措置されるが、その算定式では普通交付税算定での財源超過額等は特別な財政需要から控除される。東京都にあっては「財源超過額>特別な財政需要」であることから、原則的には特別交付税は交付されない。2011（H23）年度において、東日本大震災による被災者の生活再建支援のため、「被災者生活再建支援法」に基づく支援基金に対して全都道府県が特別な資金を拠出することとなり、その資金手当てを特別交付税で措置（801億円）することとされた。基金への拠出は①東日本大震災に係る支援基金支払いのための基金残高の積み増しを行う「追加拠出（全額特交措置）」と、②今後の通常災害に備えるための「積戻し（同95%）」の2種であり、都の拠出金は①②合わせて91億円。これに対し、①分については、被災団体（9県）以外の都道府県には、その拠出額が住民に還元されることはないという理屈から、東京都にも特別交付税35億円が交付された。この特別交付税は形式的には都の収入とはなるものの、実態は都をスルーして支援基金、そして被災者に支給されるものであり、その意味では、実質的には「東京都に」特別交付税が交付されたとは言えないかもしれない。

⁵⁾ 前掲「東京都財政史（下巻）」449頁

【表2】 昭和30年代の東京都の財政状況(普通会計)

(単位億円・%)

年度	歳入	うち都税	伸び率	歳出	伸び率	うち普通建設	伸び率	実質収支
昭和30	912	496	3.0	858	3.3	136	-	2
31	1,049	605	21.9	976	13.7	189	39.0	28
32	1,285	763	26.2	1,178	20.7	228	20.6	66
33	1,386	822	7.7	1,312	11.3	312	36.8	30
34	1,571	984	19.7	1,498	14.2	409	31.1	30
35	1,951	1,244	26.4	1,865	24.5	556	35.9	23
36	2,541	1,560	25.4	2,456	31.7	817	46.9	2
37	3,023	1,736	11.3	2,993	21.9	1,136	39.0	△ 9
38	3,255	1,944	12.0	3,218	7.5	1,052	△ 7.3	△ 42
39	3,532	2,158	11.0	3,519	9.3	1,083	2.9	△103
40	3,974	2,386	10.5	3,956	12.4	1,222	12.9	△103

(出典) 「昭和55年度予算概要」東京都 S55.4 106~107頁

「都税55年史」東京都 H18.3 424~425頁

前掲「昭和38年度決算の状況」22~23頁 「昭和44年度決算の状況」東京都 S46.1 26~27頁

前掲「東京都財政史(下巻)」530~531頁 「普通建設事業費」の「32年度」の値については資料により異なるが、「東京都財政史」によった。

財政運営は首都圏整備計画に基づく、さらには東京オリンピック開催に備えた道路整備を始めとする公共投資の積極的拡大の時期と言える。この時期の普通会計の財政収支の推移は「表2」の通りで、その特徴は財政規模が急拡大したこと。都税収入が1955(S30)年度を基準にその後の10年間で4.8倍と増えるなか、歳出もこの間4.6倍に膨らんだ。とりわけ普通建設事業費は歳出の伸びを大きく上回る9.0倍にまで拡大した。年度別の推移を見ると、その前26.4%、25.4%の伸び率であった都税は、1962(S37)年度では、「岩戸景気」後の景気後退の影響もあってその伸びは11.3%、その後も10%程度に低下した。一方、普通建設事業費は各年度とも30%超の伸び率で増え、1963(S38)年度に至り減少ないし低い伸び率とせざるを得ない状況となり、都財政は昭和30年代後半期

に至り一つの転換期を迎えた。実質収支で見ると、1957（S32）年度にその黒字額が6,572百万円とピークとなった後、単年度収支（当年度実質収支—前年度実質収支）は毎年度赤字で、1962（S37）年度には実質収支も赤字に転落した。翌年度には給与改定差額や退職手当を年度内に支払うことができず、それをさらに翌年度に繰り延べざるを得ない状況に立ち至った。こうした状況を加速したのが「都財政富裕論」を理由とする「財源調整」。この時期、地方税であった入場税の国税化・譲与税化、交付税の不交付団体に対するその譲与制限、地方道路譲与税の譲与制限、さらには法人事業税の分割基準の変更やたばこ消費税の課税標準の変更など、「税源の偏在是正」を名目として、東京都などの財源を相対的に財政力が弱い自治体に移す「財源の水平調整」が実施にされていった⁶⁾。都財政の赤字基調はその後20年続き、鈴木知事時代の1981（S56）に至りようやく黒字に転換することができた。

3.1 「昭和29年度決算」では34府県が実質収支で赤字

時間を遡った1950年代、東京都が「その日暮らしの財政」であった時期の地方財政を振り返り、その窮状を概観する。

1954（S29）年度の地方財政（普通会計⁷⁾）の決算では、自治体はその総数

⁶⁾ 拙稿「東京都と国との『財政戦争』—「財源調整」をめぐる歴史—」（明治大学ガバナンス研究科紀要『ガバナンス研究』No.11（2015））参照
「都は果たして富裕団体か」（『都政』都政調査会 S32.7月号～10月号）は、東京都主計部長・自治庁財政部長・大蔵省地方財政担当主計官による鼎談。3者の議論がかみ合っているとは言い難いが、そのなかで、主計官は財源調整の妥当性について、当時の時代を象徴する言葉、即ち「一方には貧弱団体があり一杯半の飯も食えない。ところが一方は四杯（三杯で満腹の意？）も飯を食っている状況であれば、飯を食えないところに、多少ともその財源をまわすのがあたり前」との表現で述べている。

⁷⁾ 普通会計とは、地方財政の分析等に用いられる統計上、観念上の会計で、一般会計を中心に、それに収益事業会計などを除く特別会計を加え、それらの会計間での重複額を控除した会計である。公営企業会計や準公営企業会計は普通会計の概念に含まれず、それぞれ事業ごとに会計が区分されている（「第9版都財政用語事典」都政新報社 H26.11）。

5,927団体のうち実に38.5%の2,281団体が実質的な収支が赤字であり、赤字団体の赤字額は649億円（赤字団体の歳出総額（7,338億円）の8.8%に相当）で、地方財政は危機的な状況に陥りその再建が国・地方を挙げての大きな課題となった。府県について見ると、赤字団体は46府県のうち34府県、赤字団体のうち歳入から歳出を差引いた形式収支（現金ベースの収支）が赤字となったことから、その赤字を補てんするため翌年度の歳入を繰上充用した団体は25府県であった。実質的な収支が赤字である府県の赤字額は264億円（赤字である府県の歳出総額4,315億円）。黒字であったのは東京都のほか、栃木、埼玉、神奈川、福井、岐阜、愛知、滋賀、大阪、香川、福岡、宮崎の12府県に過ぎない。政令指定市（当時の5大市）では、実質的な赤字は4市で、神戸を除く大阪、京都、横浜が繰上充用を行い、黒字であったのは名古屋のみである。特別区では3区が赤字であった。地方財政決算の推移を見ると、その赤字額が1951（S26）年度では102億円であったものが、翌年度には301億円、翌々年度では462億円と増加し、1954（S29）年度に至り649億円となった⁸⁾。

東京都の決算を見ると、1954（S29）年度では歳入877億円、歳出848億円、差引現金ベースでは28億円の黒字、事業繰越と支払繰延26億円を差引いた実質的な収支は僅か2億円の黒字（前年度は5億円の赤字）であった。その年度の赤字団体の赤字比率（8.8%）を今日の東京都の財政規模（6.8兆円（H29年度決算））に当てはめてみると、その額は概ね6,000億円に相当する膨大な額である。

⁸⁾ 「地方財政の状況」自治庁 S31.3 2～3頁・42～43頁、赤字団体数等は調査時点の数値。

「地方財政再建の状況－総括編－」自治庁 S33.5 4頁

当時の決算統計は「都道府県」、「5大市」、「市」、「町村」、「特別区」の5区分に分け集計、その合計額は純計でなく5区分の単純合計である。また、当時の「実質的な収支」とは「形式収支＝歳入－歳出」から「事業繰越」と「支払繰延」に係る一般財源所要額を差引いた額である。現行の決算統計では、「実質収支」はこの2つのほか、「継続費」、「繰越明許費」、「事故繰越」の3つの繰越額の一般財源ベースの金額を差引いた額である。

3.2 赤字となった要因は何か

自治庁（当時）は赤字となった要因を5点にまとめている。

- ① 「戦後における行財政制度の改革及びその運営がそれに見合う適切な地方財源の裏付けなく実施せられてきたこと」。具体的には、教育委員会制度など地方行政機構の拡充、義務教育のいわゆる六三制の実施（必要な校舎増築費が1千億円）、自治体警察制度の創設など警察制度改革（新たに9.5万人の給与費負担）が行われる一方、それに対応する財源措置がなされず、逆に「ドッジプラン」による国・地方を通ずる総合予算の超均衡化で、地方配付税（地方財政平衡交付金や地方交付税の前身の財政調整制度で、当時の配付税率は国税所得税と法人税の33.14%）が1949（S24）年度に半減（16.29%）されたこと。
- ② 「地方財政計画が地方公共団体の基準的な財政需要を必ずしも充分見込んで策定されていたとはいえないので地方団体に対する財源措置が充分でなかったこと」。地方財政計画は極度に切り詰められた1950（S25）年度の地方財政決算を基礎に、その後の制度改正や給与改定等の経費を見込み、その増減額を加減して策定されており、経費の算定が不完全で財源措置が不十分であったこと。
- ③ 「公債費の累増がはなはだしいこと」。起債を充当する公共事業（特に国庫補助事業や国直轄事業）が事実上義務的な経費となるとともに、起債の配分が財政力の弱い団体に重点的に配分されたことによってそれら団体の公債費が急増したこと。
- ④ 「国の財政運営に起因するもの」として、「国庫補助（委託）職員の給与単価や国庫補助金（委託費）を伴う事務又は事業の単価が実情にそわず、地方公共団体が自己財源で不足分を継足されなければならないものが少なくないこと」、「災害復旧事業の施行遅延又は国庫補助事業の総花的配分のために、地方公共団体が相当額の施越工事の実施を余儀なくされていること」、「国及び国の機関に対する寄付金負担金等法令に基かないものの割当があとをたたな

いこと」の3つを挙げている。

- ⑤ 「地方団体の財政運営の不適正によるもの」として、「国庫補助金を無批判的に受入れ、そのための赤字責任をすべて国の財源措置に帰するような自主性を欠く財政運営を行う風潮があったこと」、「給与費の決定に際し、給与の不均衡是正を名目として特別昇給等の措置をとったこと」、「財政力をこえた単独事業の執行、不要不急のいわゆる冗費の支出とみなされるべきものを行うものがあったこと⁹⁾と、これも3つ指摘している。

自治庁の立場は、国の制度仕組みに起因するとの考えと自治体の問題ある財政運営に起因するとの考えの「両論併記」。それも制度の問題に若干ウエイトを置いた見解であるとも言えるだろう。

自治庁などの関係者が記したもので、同様な見解を述べている。「第一に指摘されるのが、財政運営の不適正である」とし、地方財政平衡交付金・地方債等の中央依存財源の過大計上、剰余金が出ないと見込まれるにもかかわらず繰越金を多額に計上、公債費等の義務的経費の過少計上、予算外義務負担（現行制度で言えば債務負担行為）を無計画に行い累を後年度に及ぼすことなどを例示したうえ、「次に指摘しなければならないのは、…国の施策上の問題にも帰せざるを得ない赤字要因がある」と述べ、4点を挙げている。「第1は人件費の負担の増大である」とし、地方財政計画上の給与単価は、地方公務員の給与が国家公務員の給与基準を上回っていると推定される金額を切下げた調整単価であることを指摘している。当時は「給与実態調査」のようなものではなく、そのことは後述する国会の議論でも取り上げられている。「人件費の増大による財

⁹⁾ 前掲「地方財政再建の状況－総括編－」1頁・4～5頁、前掲「地方財政の状況」23～24頁

「配付税率が半減」したのは、ドッジラインによる超均衡予算で地方配付税の総額を大幅に削減したことによるもので、その額に合わせるため「特例法」を制定して繰入率を半減させた。「施越工事」とは国庫補助金等の交付決定前に国の承認のもと補助事業として執行することである（「全訂版体系都財政用語事典」都政新報社 S59.7）。当時は、国の補助金の予算額が不足していたことから、こうした「施越」が常態化していた。

政の圧迫を、地方団体の財政力を無視した人事行政にのみ帰することができようか。果たして地方団体の自力解決のみに委ねることができようか」と述べている。

「第2は、公債費の負担の増大」を挙げ、地方財政平衡交付金の基準財政需要額の算定上、災害復旧費の元利償還金は措置されているが、それ以外の元利償還費についての措置はなく、施設の減価償却費相当分程度が「若干考慮」されているに過ぎないと。「一旦許可されたものは、当然、将来において元利償還しなければならないものであり、元利償還金は義務的経費である以上、十分な財源措置を講ずべきではあるまいか」と指摘している。「第3は、災害復旧費の地元負担が大きいことである」と。1953（S28）年度の災害復旧費が1,775億円（戦時中、民生関係の国土保全事業が疎かにされたこともあって、台風被害が拡大）と見込まれたが、国庫補助事業の年割額の比率が実情にそぐわず、施越工事（次年度以降の国庫補助を見込んで府県が立替施行すること）をせざるを得ないと。「第4が、国庫補助単価等の問題」で、いわゆる超過負担が多額に上ることが要因である¹⁰⁾としている。

一方、大蔵省（当時）は自治体の財政運営に問題ありとの立場。その主張は、制度面の問題として、戦後の教育行政、生活保護などの地方行政制度の改革、税収入が歳入の36%で地方交付税などを加えた一般財源でも53%に過ぎない歳入歳出の構成、補助金に伴う地方負担などをも指摘はしているが、「財政規模膨張と赤字の原因にはたしかに制度的なものに由来する面は否定できないが、地方団体の財政運営それ自体がこれに拍車をかけたことを見逃してはならない」と。具体的には、一斉昇給や特別昇給などによる「人件費の膨張」、公選制のもと知事・市長が財源の目途も立てず行った「単独事業のやり過ぎ」、さらには地方税の滞納額が664億円（S28年度末）と龐大であり、超過課税を行うことも殆どなく「徴税努力の不足」を挙げている。制度面について触れた記述であって

¹⁰⁾ 岡田純夫「地方財政再建の前提」（『自治研究』第31巻第2号 S30.2 14～17頁）

も、地方財政平衡交付金は建前としては自治体の基準的な財政収支の差額の全てを補てんすることとされていたことから、その「国庫依存性」の故に、「地方が赤字の尻をそのまま国に持ち込む習性を醸成した」¹¹⁾とまで述べ、赤字解消は基本的には自治体自らの努力で行うべきと主張している。

こうした見解に対し、地方財政の研究者である藤田武夫教授は、財政危機の基本的原因を2つ挙げ、その第1は「地方行政領域を拡大し、…地方財政が急激に膨張したにもかかわらず、…国家財政の膨張によって、地方団体にこれを賄いうる財源をあたえなかったことにある」と。基本的要因の第2は、「経済の地域的不均衡の激化によって、貧富団体の財政力のアンバランスがはげしくなった上に、地方財政平衡交付金、地方交付税が、国家財政の都合で過少であったこと」にあると指摘している。この他、シャウブ税制で府県、とりわけ農業県の税源（府県税は基幹税である事業税（付加価値税は未実施）のほか、遊興飲食税などの都市的な税源が中心であった）が乏しいことや国庫補助事業の超過負担など、財政制度や政策上の原因が危機を深める原因であったと述べている。その上で、朝鮮戦争の休戦によって特需が終息したにも関わらず、行政や事業をにわかに縮小できず、財政収支が悪化したとし、さらに多発した災害に対する復旧費負担の増大、加えて国の1兆円予算の実施に伴う金融引き締めで資金繰りが悪化したことで行き詰まり、赤字が顕在化したと分析している¹²⁾。

地方財政が何故ここまで悪化したのか。その要因は自治体の財政運営が放漫であったからか、それとも地方財政の仕組みや財源配分に問題があった故だろうか。その原因については見解の分かれるところではあり、公式的には両者が

11) 「地方財政の現況について（大蔵省 S30.9.7）」（『昭和財政史－昭和27～48年度』第14巻資料（2）予算 大蔵省財政史室 1990.3 130～133頁）

12) 藤田武夫「地方財政の危機と再建（一）」（『都市問題』第66巻第2号 S30.2 92～95頁）同氏の「現代日本地方財政史（中巻）」（日本評論社 1978.10 103頁）では、財政危機の基本的要因として、上述の2点に加え、3点目として、「税源が極端に国に集中して、昭和25～29年度に地方税の租税総額に占める比率は、25～28%という低さであり、地方税は地方歳入のわずかに3分の1を賄いうるにすぎないことを挙げている。

相俟ってと総括されてはいるが、基本的には地方財政の制度・仕組みや財源不足にあったと言わざるを得ない。

4.1 地方制度調査会の答申

地方財政の再建については1951（S26）年度決算で、前述のとおり実質的な赤字が102億円となることが明らかになった頃から、その必要性が議論されるようになった。国は1952（S27）年12月に「地方制度調査会」を新たに設置し、その再建も含め、地方行財政制度の全般の改革につき検討に着手した。国会においても、1953（S28）年8月に、議員立法として「地方財政再建整備法案」が提案されその修正も含め議論も進められたが、大蔵省の賛成を得られず、1955（S30）年2月、衆議院の解散で審議未了・廃案となり、地方財政の再建は先送りとなった。

「地方制度調査会」は、1953（S28）年10月、「地方制度の改革に関する答申」を提出。答申のとりまとめにあたっては、全国知事会などの地方6団体や大蔵省等から多くの意見が出され、それらは「少数意見」として答申に添付されている。「答申」は大きく2項目であり、その第1は「地方行政制度の改革」についてで、具体的には、警察行政では当時の国家地方警察と市町村自治体警察を廃止し、府県及び大都市単位の自治体警察を設けること、教育行政では市町村教育委員会の廃止や予算についての原案送付権の廃止などを答申した。これら事項の多くはその後の法令改正により実施されたが、国の出先機関の整理等は、府県単位の財務部（大蔵省）や労働基準局（労働省（当時））の廃止、財務局（大蔵省）や地方建設局（建設省（当時））から府県への事務移管などを含め、今に至るもほとんど実現していない。

「答申」の2つ目の柱は「地方財政制度の改革」で、その内容は多岐にわたり、いずれもその後の制度改正につながる重要なものである。まず、第1に、地方財源の総額に関して、「現行の地方財政計画の基礎には、…幾多地方財政の実情に合致しない点がある。これらを是正するためには、新たに地方財源として

300億円程度を必要とする」と。これに対し、大蔵省は「現在の地方財政計画は、国及び地方の財政事情を湛案して策定されているものであって、現下の財政事情のもとにおいてはやむを得ない」との「少数意見」を述べ、いわば原案を全面否定している。第2は地方税制の改正で、未実施であった附加価値税を廃止し、その実施まで存置することとされていた事業税・特別所得税に代え、それを合わせた新たな事業税を設けることや道府県民税を創設することなどである。併せて「地方税源の偏在を是正」するとの名目で遊興飲食税と入場税を国税化し、これを人口按分で府県に配付することを答申した。新事業税の創設や入場税の国税化・譲与税化は1954（S29）年度の地方税法の改正で実施。入場税の譲与税化は、同時に実施された法人事業税の分割基準の最初の変更とともに、東京都にとって大きな痛手であった。これらは、前年の義務教育費国庫負担金の復活に併せて制定されたいわゆる「限度政令」に基づく地方財政平衡交付金・地方交付税の不交付団体に対するいわゆる「財源調整」とともに、「都財政富裕論」を根拠とする財源の収奪とも言うべきものである。「地方財政制度の改革」の3点目は、地方財政平衡交付金に代えて地方交付税制度を設けること。その「総額は、所得税、法人税及び酒税のそれぞれの一定割合と」すると述べているが、大蔵省は「少数意見」として、対象税目の前に「例えば」との文言を入れるべきとし、税目を「答申」で特定することには反対。「一定割合」についても「この割合は地方財政の事情に応じて変動せしめないものとする」を加え、交付税率の引き上げに歯止めを設けようとした。地方交付税法（改正地方財政平衡交付金法）も地方税法の一部改正とともに1954（S29）年度から実施された。第4は地方債制度の改正で、「地方公共団体中央金庫」を創設することを答申。これは自治体の資金調達について、自治庁が大蔵省の権限の一部を奪おうとすることも眼目のひとつである。この点については、大蔵省は当然「削除」すべきと。中央金庫構想はその後も議論が続き、1957（S32）年の「公営企業金融公庫」の設立で一応の決着を見た。そして5点目が「財政再建整備に関する事項」。答申の前段で述べている地方財政計画の適切な見直し、地方税の充実に向けた

税制改正、さらには地方交付税制度の創設などは、焦眉の課題である地方財政の再建を図り、安定的な財政運営を目指すうえでの前提条件ともいえるべきものである。再建策に関するこの項目では、「答申」は既に赤字である自治体の財政再建と将来の赤字防止策に分けて述べている。前者では、「昭和27年度決算において歳入不足を生じた地方公共団体については、…財政の再建整備を行わせるものとする」とし、財政再建をいわば義務付けた。具体的には、①再建整備計画の策定、自治庁の承認、歳入欠陥補てん債の発行、②特定の税目の税率を標準税率の1.2倍に引上げることなどによる増収策、③財政運営について自治庁に監査の権限や再建計画に従っていない場合にはその部分の執行を停止する権限を付与すること、④歳入欠陥補てん債は国庫貸付金とし、その額は200億円程度を限度に通常の地方債の枠外で措置すること。国庫貸付金は原則として5年償還無利子とすることなどである。取りまとめられた答申に対し、全国知事会などは「少数意見」を提示している。それは、一つには再建計画で1.2倍の超過課税を義務付けるのは「当該地方公共団体のみ責任に帰すべき事由によって生じた歳入不足」に限定すべきと。二つには、国庫貸付金の償還期間について「原則として10年償還無利子」とすべきと。三つ目は、国庫貸付金の「償還金のうち、国の責めに帰すべき事由により生じた歳入不足に関するものについては、国において補てんするものとする」と主張している。地方財政の赤字の主たる要因は国の制度仕組みにあるとすれば、その「意見」はもっともだが、「国の責めに帰すべき赤字」と「地方のそれ」とをを計数的に区分することは困難だろう。「答申」に対し、大蔵省も当然に「少数意見」を述べている。一つは、国庫貸付金は「無利子」ではなく、「利率は一般地方債よりも低利とすること」と、後の利子補給につながる主張。二つ目は200億円についてで、これを「削除する」と、あらかじめ資金枠を設定することには反対している¹³⁾。地方財政の再建の“処方箋”はできたが、その実施への入口はなお遠かった。

¹³⁾ 「地方制度調査会答申集（第1次～第26次）」総務省自治行政局自治政策課編 1～31頁

4.2 地方財政再建促進特別措置法案の成立

「地方財政再建促進特別措置法案」は、地方財政の赤字が先述のように増加するなか、1955（S30）年6月国会に提案された。その内容は基本的には「地方制度調査会の答申と議員提案（修正後）の地方財政再建整備法案」と同じ。再建の対象となる決算年度は時点修正して「昭和29年度」で、再建期間はおおむね7年と規定。議論の分かれた超過課税については一律1.2倍に引上げるのではなく、それを「財政の再建のため特に必要と認められる昭和29年度の赤字団体に限る」とした。財政再建債については、退職手当の財源としての起債のほか、赤字補てんのための起債200億円、うち資金運用部（当時）等の政府資金50億円、民間資金150億円と見込んでいた。償還期間は7年（再建計画の指定日の属する年度+7年の意（退職手当債は3年））で、民間資金分については政府資金の利率（6.5%）を超える部分の2%を限度に利子補給することを規定した。国の関与については、赤字であるにもかかわらず再建の申出をしない場合の勧告権のほか、再建計画の実施状況についての監査権限、さらには、予算について「財政再建計画に適合しないと認められる部分の執行を停止することその他…財政の運営について必要な措置を講ずることを命ずることができる」と。また、地方行政財政制度の改正により、「財政再建計画を変更する必要があると認める場合においては、…計画の変更を命ずることができる」とし、さらに、それら「命令に従わなかった場合においては、…財政再建債の利子の補給を停止し、又は…地方債について…許可をせず、若しくは…（市町村の起債について）許可をしないことを関係都道府県知事に命ずることができる」とも規定し、自治庁長官に強い権限を与えている。法案では、「一部適用団体（S29年度の赤字団体ではあるが、再建債を起こさないで再建する団体）」についての規定を設けるとともに、「準用団体（S30年度以降の赤字団体であって、再建の申出・承認を得た団体）」についても規定した。さらに、法案には、1955（S30）年度以降の赤字団体については1957（S32）年度以降「準用団体」とならない限り「起債制限」される規定をも設け、「準用団体」になって国の指導の下で再建する以外の道を

事実上選択できなくした。「準用団体」は2007（H19）年3月に、かつては産炭地域であった夕張市が観光振興を図るべく設立した第三セクターの事実上の破綻もあって巨額の赤字に陥り、再建団体に指定されたのが最後である。

「地方財政再建促進特別措置法」は「地方公共団体財政健全化法」が制定され、これが2009（H21）年4月に全面施行されるとともに廃止となった。「健全化法」では、「実質赤字比率」、「連結実質赤字比率」、「実質公債費比率」、「将来負担比率」の4つの指標を定めたが、その指標では三セク等も含めた潜在的な財務リスクをもカウントすることとし、「将来負担比率」では起債現在高などストック面での負担を指標の算定式に反映させた。また、指標の比率に応じ、「健全段階」と「再生（いわばレッドカード）」を従前と同様区分するとともに、両者の中間に新たに「早期健全化（いわばイエローカード）」の区分を設け、その財政状況に応じ早い段階から財政健全化に向けた取組を開始することを求めた。

国会審議での議論の主な点は、①なぜ赤字になったのか、②財政再建債は200億円では不十分ではないか、利子補給率も低いのではないかと、③国の監督権限が強く、地方自治を抑制するのではないかと、④当面の赤字を棚上げするだけでなく、地方財政計画の算定の改善や税財政制度改革が必要ではないかなど多岐にわたった。法案が審議された衆議院地方行政委員会には地方6団体が参考人として招致されているが、全国知事会は法案の提出には賛意を表しつつも、赤字の実態把握、原因の公正な分析の上で、それに即応した措置が必要と述べ、「しかるに本法案の内容を概観いたしますに、果たしてこの基本的態度に立ってこれを立案されましたかどうか、相当疑いを差しはさまざるを得ない」と批判。「（赤字の）根本的な原因は、現行の地方行政制度とこれに見合わなければならない地方財政制度とが不均衡に相なっておりますこと、国の施策の欠陥がありますこと、さらにはその国の運営の不合理的に基づきますものでありまして、実際におきましては地方団体財政運営の巧拙などは議論に値する限界をほとんど越している」と述べ、「赤字解消に当たりましては、国が積極的に全面的な責任を持ってこれに対処いたすべきでありますのにもかかわらず、本法

案におきましては、…国が当然果たすべき任務を極力回避し、これを不当に地方団体に転嫁いたしまして」と主張した。全国知事会は国の責任を厳しく問うた意見を述べたうえ、10点にわたる修正を要求した。具体的には、①財政再建債の総額についての修正で、200億円の枠は「昭和28年度決算」の赤字額に対応したものであって、法案が対象とする「昭和29年度」の赤字はさらに増加するのであるから、不足額を今年度中に政府資金で措置すること。②200億円（政府資金50億円・民間資金150億円）の内訳については、民間公募資金は消化が困難であるから、その150億円は1956（S31）年度中に確実に政府資金に振り替えること。③再建債の利子補給については、その全額を国が負担すべきであり、やむを得ない場合でも地方負担は3%を限度とすべきこと。④再建債の償還期間（8年＝指定日の属する年度＋7年）を10年とすべきこと。⑤公債費が多額にのぼる団体については償還期間の延長等の特例措置を設けること。⑥国の直轄事業負担金を交付公債により納付できるようにすべきこと。⑦「準用団体」になることを選択しなかった場合の「起債制限」については、健全財政を維持できるような地方財政制度の抜本的な改革が保障されていないなか、「絶対にこれを行うべきではない」と強く反対した。⑧自治庁長官の監督権についても、地方自治の本旨に照らしその権限は「せいぜい勧告程度で十分」であり、利子補給の停止、起債の不許可等は「断じて容認できない」とこれも拒否した。⑨教育委員会の予算についての原案送付権を停止すべきこと。⑩住民に不当な犠牲を強いる増税（超過課税）を再建計画の要件としないことを修正意見として述べ、併せて地方交付税率の引き上げ、地方税財政制度の改革を要望した¹⁴⁾。衆院地方行政委員会は連日のように開かれ、逐条質疑も行われた¹⁵⁾。

自由党と民主党（いずれも当時）は国会質疑を踏まえ法案の共同修正案を提案。その理由は、「地方自治体に対する国の意思が不当に強く干渉を加え、ため

¹⁴⁾ 「衆議院地方行政委員会議録第38号」S30.7.12 1～2頁

当時の全国知事会の姿勢は近年のそれと比較して隔世の感がある。

に、…地方自治の円満なる育成、発展に危ぐの念を抱かしめる点」があることと、「赤字発生原因について十分な認識を欠く結果、国の財政の再建措置について十分ならざるものがあることを指摘せざるを得ない」ことから、「相当の補強措置を講ずる必要がある」故と述べている。修正内容の主なものは①自治庁長官が再建計画を承認する場合における計画の変更の権限と再建の申出をしないものに対する勧告権限の条項を削除すること。②再建債の利子補給について、利率が「年6.5%を超える部分の2%を限度とする」を「年3.5%超の部分の5%を限度とし、その基準は政令に委ねる」に改める。③国の監督権限について、「あまりに厳に過ぎ、行き過ぎである」ので、「監督」や「命ずる」の言葉を「財政運営の改善のための措置等」や「求める」に字句修正する。④「起債制限」について、「昭和32年度から地方債を許可しない」としたものを、「地方財政の基礎が確立した年度から」に改めることのほか、長と行政委員会や議会との関係についての条項を修正するものである。併せて、⑤1952（S27）年度以前の国直轄事業負担金の未納分を交付公債で納付できるようにすることを提案。この修正案に対し、自治庁長官は即「内閣といたしましては、…（この）修正案には賛成いたします」¹⁶⁾と述べ、この提案が政府と擦り合わせ済みであることをうかがわせるような発言がある。左派と右派の社会党¹⁷⁾は、再建団体の自主性を重んじるとの観点から、国の承認や変更命令等の規定を置かない「地方財政の整備に関する特別措置法案」を提出したが、採決の結果、自由・民主両党の提案による修正後の法案が可決、参院に送付されたが、7月末の会期内には成

¹⁵⁾ 会議録を読むと、当時の国会質疑には党派別の質問時間の制限はなかったようで、地行委では北山愛郎議員（当時は左派社会党）が連日長時間にわたって質問しているが、国会議論の尊重や少数党派への配慮という点で、最近の国会運営を巡る時間制限などには疑問が残る。

¹⁶⁾ 「衆議院地方行政委員会議録第46号」S30.7.21 24～25頁

¹⁷⁾ 社会党は講和条約と日米安全保障条約を巡って、いずれにも反対の左派と講和条約賛成・安保条約反対の右派に分裂したが、1955（S30）年10月統一した。自由党と民主党も同じ年の11月に合同し自由民主党が発足し、いわゆる「55年体制」が成立。

立せず、法案は継続審議となった。

1955（S30）年11月、「地方財政再建促進特別措置法案」を主な議案とする臨時国会が召集された。その前の11月初め、地方制度調査会は1955（S30）年度の地方財政についての答申で、先の答申の趣旨がほとんど実現していないと指摘したうえで、「既に生じた赤字の棚上整理を行うかたわら、できるだけすみやかに、地方財政計画に存在するこれら不合理（地方交付税の繰入率の算定の基礎となった地方財政計画において財源所要額が過少に算定されていること）を財源付与と行政制度の根本的な改革による財政規模の縮減とによって解消していかなければならない」と述べ、財政再建債200億円の大幅増額とともに、未措置である財源不足額（少なくとも200億円）を交付税率の引き上げやたばこ消費税の引き上げによって措置すべきであると答申した。しかし、地方交付税率そのものの引き上げは見送られ、代わりに単年度の措置として「臨時地方財政特別交付金」を設けることをその内容とする「昭和30年度の地方財政に関する特別措置法案」を国会に提案。この特別交付金160億円とたばこ専売特別地方配付金44.7億円は地方交付税（1,374億円）とともに地方交付税と同様な方法で算定し交付するものである。こうした政府の方針をうけ参議院では審議が進み、12月に再建債の枠を増額することなどの付帯決議を付して可決。衆議院でも可決し、前国会で継続審議となっていた衆院修正案による「地方財政再建促進特別措置法案」はようやく成立した¹⁸⁾。

4.3 危機的な状況からの脱却

「地方財政再建促進特別措置法」は1955（S30）年12月末に施行された。赤字団体は議会の議決を経て財政再建の申出（全部適用と一部適用を含め）を行うこととされ、その期限は1956（S31）年5月末日とされていたが、その申出・国

¹⁸⁾ 「参議院地方行政委員会会議録第5号」S30.12.10 8頁、「同第6号」S30.12.12 1頁、「同第9号」S30.12.15 14頁

の承認の状況は下表の通りである。申出団体数と承認団体数が異なるのは、申出については議会の承認が得られたが、財政再建計画の議会承認が得られなかったことや合併による減などである。

	団体数	赤字団体数A	申出団体数B	B/A	承認団体数
府県	46	36	18	50.0	18 (17)
市	490	207	171	82.6	170(159)
町村	4,305	2,389	409	17.1	400(377)
計	4,841	2,632	598	22.7	588(553)

(出典) 前掲「地方財政再建の状況－総括編－」 35頁・37頁
 団体数はS30年12月末現在。承認団体数の()内は全部適用団体数。

再建団体となった18府県は岩手・宮城・秋田・山形・福島・千葉・新潟・山梨・長野・京都・兵庫・山口、徳島・愛媛（一部適用）、佐賀・長崎・熊本・鹿児島で、東北、九州地方が多い。東京都内では青梅市（赤字額55百万円）、昭島市（同26百万円）、大島町（同27百万円）、八丈町（同11百万円）、新島本村（同9百万円）、三宅村（同7百万円）の6市町村である。財政再建債の枠は400億円（政府資金150億円・民間資金250億円）であったが、許可額は423億円。再建債で赤字を棚上げする全部適用団体の赤字額477億円の88.8%。うち17府県の許可額は181億円（赤字額213億円の84.9%）であった。自治庁は再建計画の内容についての「審査要領」を定め、税収の税目毎の算定の仕方とともに、歳出では人口段階別の職員数、職員給与は国家公務員や類似団体の基準に合わせるなど、こと細かく策定の手続きを定め、強い規制を課している¹⁹⁾。再建計画では増税策の一環として、山梨・長野・徳島・愛媛の4県が法定外税として自動車取得税を創設した。1968（S43）年度にはこれが道路目的税として法定

¹⁹⁾ 「昭和38年度版地方財政再建の状況」自治省財政局 54～57頁・85頁
 前掲「地方財政再建の状況－総括編－」45頁・60～75頁

税化され、2009（H21）年度に普通税となり用途制限もなくなったが、消費税・地方消費税が10%に引き上げられる時（2019年10月予定）に「二重課税」との自動車業界の主張に抗しきれず廃止。しかし、自動車取得税はそもそも流通税であるから消費税との二重課税との主張は理論的には誤りである。

地方財政の再建は国が承認した「再建計画」に沿った予算の編成など、国の強力な指導のもとで進められ、自治体の自主性が大きく損なわれたが、その後「なべ底不況」をはさんで、「神武景気」や「岩戸景気」による税収増や交付税率の引き上げ（S30年度の22%から毎年度引き上げられS34年度では28.5%）などもあってその再建は進んだ。「昭和29年度に生じた（赤字団体の）649億円もの赤字も…、昭和34年度末には127億円の赤字となり、全団体の実質収支では（370億円の黒字となり、）再建債等を（赤字額として）考慮しても（前年度では78億円の赤字であったものが）59億円の黒字と」²⁰⁾なり、一応の危機を脱することができた。しかし、再建の過程を通じて、国は「都道府県財政指数表」や「類似団体別市町村財政指数表」を作成し、それを指導の基準として自治体の財政運営の合理化を推し進め、集権的な地方自治が一層進んだ。1960（S35）年には「地方財政再建促進特別措置法」を改正し、「準用団体」となることを申出ない場合の「起債制限」についてその適用年度を「昭和36年度」と定める²¹⁾とともに、いわゆる「赤字限度額」の基準を法令（同法施行令）化した。都道府県にあっては「実質収支の赤字額／標準財政規模（＝標準財政収入額＋普通交付税）」が5%以上、市町村にあってはその比率が20%以上の場合には、「準用再建団体」とならない限り、公営企業債等を除く通常の起債が許可されないこととなり、結果として国の指導下で再建を行わざるを得ないこととなった。後年、美濃部亮吉知事時代の終わりの頃、東京都の赤字額がその限度額に近づき、この時の改正による「赤字限度額」が東京都を攻めるうえで効果を発揮したと言える。

²⁰⁾ 前掲「昭和38年度版地方財政再建の状況」2～3頁（ ）内は筆者の補足

²¹⁾ 「衆議院地方行政委員会議録第6号」S35.2.26 20頁

4.4 地方公営企業の財政再建

「地方公営企業法」は1952（S27）年に制定されたが、1966（S41）年7月に交通事業を始めとする公営企業の経営が悪化するなか改正された。その内容は、水道事業など7事業について職員数による適用区分を廃止し規模の大小を問わず法が当然全部適用（病院事業は財務規定等の適用）されることや、管理者の権限の強化など制度の関わる改正のほか、新たに財政再建制度を設けた。財政再建は、①1965（S40）年度末の赤字企業（法の全部適用7事業（ただし工業用水道は事実上除外）と病院事業）については、議会の議決を経て1966（S41）年12月末までに再建の申出を行った場合には、財政再建債の発行とその利子補給がなされ、②期限までに申出なかった企業や1966（S41）年度以降の赤字企業は「準用団体」とされることなど、その内容は「地方財政再建促進特別措置法」と同様である。財政再建を申出て、指定された団体は163（水道59、交通（バス、軌道、地方鉄道）14、ガス8、病院82）。再建計画が承認された団体は155（水道58、交通13、ガス8、病院76（8団体は申出により指定を取り消し自主再建））で、不良債務を棚上げする財政再建債の発行額は交通事業の443億円など合わせて516億円²²⁾。東京都では交通局が経営する事業（地下鉄を除く、都電、バス、トロリーバス、モノレール）について、都議会の議決を得て期限直前の1966（S41）年12月に財政再建団体となることを申出た。翌年1月にその指定を受けたが、再建計画の策定は知事交代を挟んで遅れ、8月に至り計画についての国による承認を得た。再建計画では、①再建期間は1966（S41）年度から8年間、②1965（S40）年度末の不良債務（流動負債が流動資産を超える額）152億円について財政再建債を発行、3年据置後5年で償還、③都電とトロリーバスの廃止、バスのワンマン化、④運賃の改定などを定めた。都電等の廃止による6,311人（職員総数1.5万人（当時））の定数削減が実施されたが、知事部局などへの

²²⁾ 「改正地方財政詳解」昭和41年度版 448頁・465～469頁、昭和42年度版 439頁、昭和43年度版 367～373頁

配置転換のほか、地下鉄事業で多くの人員を抱えざるを得ず、全体の削減数は3千人程度に止まった。計画期間の終了する1973（S48）年度末には不良債務を解消することができた²³⁾。交通事業の財政再建は、東京都のほか、6大都市（横浜、名古屋、京都、大阪、神戸、北九州）のすべてが、そして八丈町、三宅村のバス事業などが承認を受けた。東京都水道局も多額の不良債務を抱えていたが、自主再建の道を選択した。

「地方公営企業法」の財政再建関係の規定は、「財政健全化法」で公営企業についての指標として「資金不足比率」が定められ、関係規定も整備されたことに伴い、これも廃止となった。

5.1 美濃部都政末期の財政危機

1979（S54）年4月、「都財政の再建」と「マイタウン東京の実現」を選挙公約とした鈴木俊一知事が就任した。危機的な状況にあった都財政は、公約より1年早い1981（S56）年度決算で実質収支の黒字化を達成した。知事は、「今回の黒字決算は都民一人ひとりの胸にかがやく“自治の勲章”ではないかと思えます」²⁴⁾と、少々古めかしい表現で、その意義を述べている。

遡る1967（S42）年4月、美濃部亮吉知事が誕生し、好調な税収に支えられて老人医療費助成や敬老乗車証など多くの福祉施策を実施することができた。しかし、日本経済が1971（S46）年8月のニクソンショック、「列島改造ブーム」を経て、1973（S48）年10月の第4次中東戦争を契機とする原油価格の上昇の影響などで激しいインフレーションと不況が同時進行するスタグフレーションに陥るなか、税収の伸びが鈍化する一方、財政構造の硬直化も進み、財政運営は困難な状況に立ち至った。

この間の財政状況を振り返ってみると、「表3」の通りである。財政規模は美

²³⁾ 「東京都交通局100年史」東京都交通局 2012.10 206～215頁

²⁴⁾ 「よみがえった都財政」東京都 S57.6 1頁

濃部都政の1期目では20%を超える税収の大幅増に支えられて大きく伸びたが、2期目でも引き続き拡大してはいるが、それはオイルショック後のインフレの影響で名目成長率が20%前後（実質はS48年度4.7%、S49年度では△0.2%

【表3】 昭和41～56年度の東京都の財政状況(普通会計)

(単位 億円・%)

	財政規模	増減率	税収	増減率	うち法人二税	増減率	実質収支	単年度収支
S41	4,339	9.7	2,696	13.0	1,260	15.9	△76	27
42	4,963	14.4	3,249	20.5	1,558	23.6	△32	43
43	5,854	18.0	3,948	21.5	1,966	26.2	△15	17
44	6,876	17.5	4,783	21.1	2,474	25.8	△17	△2
45	8,529	24.0	5,810	21.5	3,122	26.2	△22	△5
46	10,095	18.4	6,353	9.4	3,148	0.8	△392	△370
47	11,512	14.0	7,479	17.7	3,772	19.8	△231	161
48	14,013	21.7	9,731	30.1	5,179	37.3	△150	81
49	17,434	24.4	11,703	20.3	6,341	22.4	△189	△39
50	18,924	8.5	11,547	△1.3	5,575	△12.1	△537	△348
51	20,983	10.9	13,508	17.0	6,606	18.5	△775	△238
52	23,692	12.9	14,938	10.6	7,440	12.6	△942	△167
53	26,202	10.6	16,144	8.1	7,820	5.1	△1,011	△69
54	27,730	5.8	18,171	12.6	8,939	14.3	△607	404
55	29,020	4.7	20,140	10.8	10,156	13.6	△208	399
56	31,571	8.8	21,662	7.6	11,087	9.2	31	239

(出典) 「平成4年度予算概要」東京都 H4.4 134～135頁
前掲「都税55年史」432～438頁

(S60年基準))であったことによる税収増と、物価の高騰で職員給与のベースアップや各種給付などの経費を大きく伸ばさざるを得なかったことによるもの。3期目では、多額の経費を要するような目立った福祉関係の新規施策もなくなり、財政規模の伸びもさすがに鈍化した。福祉関係給付の対象者増や物価上昇による当然増経費などの財政需要は増加し続けた。これら経費を賄い得たのは法人二税の超過課税による増収。1974 (S49) 年4月1日以降開始事業年度分から導入された法人事業税の超過課税は、国のいわば「報復措置 (税制改正で超過課税の税率を引き下げざるを得なくされたこと)」があったにもかかわらず、平年度化した翌年には351億円、美濃都都政末期の1978 (S53) 年度では364億円の増収をもたらした。法人都民税の超過課税は、1975 (S50) 年10月1日以降終了事業年度から実施され、その増収額は同じく1978 (S53) 年度で451億円、二つを合わせた増収額は法人二税収入額の10%を超える816億円²⁵⁾と、この時期の財政運営にとって貴重な財源であった。しかし、財政の硬直化が進むなか、福祉施策をはじめとする行政水準を維持し続けるうえでは、超過課税による増収に加え起債、とりわけ減収補てん債などの特別な起債に頼らざるを得なくなっていった。当時は、起債は国の許可制度のもとにあり、まして特別な起債の許可については時の政治動向の影響もあり、恣意的な要素²⁶⁾も入り込み易く、特別な起債をあてにする財政運営は結果としてその自立性を損ないかねない状況に陥らせることとなった。実質収支の推移を見ると、特別な起債を

²⁵⁾ 法人二税の超過課税は、「新財源構想研究会 (木村禧八郎氏など)」の「大都市財源の構想」と題する第一次報告 (1973 (S48) 年1月) を受けて実施されたもの。「報告」では、「巨大都市の病根」として「集積の利益と集積の不利益」をあげ、それをただす方策の一つとして、自治体の課税自主権の視点から、事業用の固定資産税の超過課税とともに、法人二税のそれを提言。「研究会」は「第七次報告」を知事交代前の1979 (S54) 年1月に提出して終了。

法人事業税の超過課税については、拙稿「法人事業税の超過課税と課税自主権」(明治大学ガバナンス研究科紀要『ガバナンス研究』No.6 (2009) 参照

増収額は「50年代の都財政」東京都 S62.5 30~31頁

充てたうえでなお悪化が進み、1978（S53）年度には赤字額は1,011億円となり、下水道事業会計支出金などの経費を翌年度に回す「事実上の支払繰延」²⁷⁾を加えた「事実上の実質収支」は概ね2,000億円もの赤字である。その赤字額は、「地方財政再建促進特別措置法」による「準用再建団体」となり、国の監督下での財政再建に取り組みない限り起債が制限される基準である「赤字限度額」²⁸⁾ 1,091億円を、大きく超える額であった。財政の弾力性を測る指標である「経常収支比率」²⁹⁾も106.1%と、硬直性も著しく高まった。

5.2 「都財政の現状（財政白書）」と「都財政の現状と課題（グリーンブック）」

実質収支の大きな赤字や財政構造の硬直化の要因は何か検討する。都知事に就任した鈴木知事は前知事が編成した骨格予算³⁰⁾を肉付けした補正予算を編成した後、その年6月に「都財政の現状」³¹⁾を公表した。ここでは、「都財政の赤裸々な現状」を述べたうえで、現状に立ち至った要因は「高度成長から低成長へ

26) 日比野登「財政戦争の検証」第一書林 1987.4 88～90頁

東京都は、昭和49年度の給与改定（改定率29.6%）を実施するための財源として、特別な起債を補正予算に計上したが、国は起債枠の算定方式を前回（S46年度）と異なる方式に「恣意的」に変更した。その結果、地方交付税の不交付団体を対象とするこの特別な起債は、前回は不交付団体である神奈川・愛知・大阪とともに許可されたものが、この年度では、算定方式の変更で大阪府（知事は革新系の黒田了一氏）とともに、東京都もゼロとなった。東京都はやむを得ず大半の給与改定経費（695億円）を翌年度に繰り延べたが、それがその後の財政運営にとって大きな足かせとなった。

27) 「事実上の支払繰延」とは、その年度に債務が発生し、その支払（支出）も実務的にはその年度に行うことができたが、支出した場合には、実質収支の赤字額が「赤字限度額」を超えてしまうことから、やむを得ずその支払を翌年度に繰り延べることである。

28) 「赤字限度額」とは、「地方財政再建促進特別措置法施行令」に基づき「起債が制限される」実質収支の赤字額。具体的には、先述の通り標準財政規模（＝標準税率による標準税収入額＋地方譲与税＋普通交付税）に対する赤字額の比率が府県にあっては5%、市町村にあっては20%と規定され、その赤字額を「赤字限度額」という。東京都にあっては、府県行政とともに特別区の区域においては市町村行政の一部をも行っていることから、それらを反映して「赤字限度額」を算定する。1978（S53）年度におけるその額が「1,091億円」である。

の転換期における対応が必ずしも適切でなかったこと、言いかえれば、この期にあって減量経営に向けての舵取りが遅れたこと、また、それと並んで財政運営が必ずしも適切でなかったこと」にあるとしている。具体的には、①70歳以上の高齢者に所得に関わりなく一律に交付される敬老乗車証を例に、「事務事業の見直しが必ずしも徹底していなかったこと」。②都営住宅の建設戸数のように「執行能力や過去の実績からみて明らかに過大と思われるような歳出予算を計上してきたこと」。③「使用料・手数料などの見直しが十分ではなかったこと」。④「税収の伸びに恵まれた高度成長期に、将来に対する備えとしての基金

29) 「経常収支比率」とは、地方税や普通交付税など経常的に収入される一般財源に対する、人件費や公債費、扶助費など経常的な経費に充当された一般財源の比率であり、財政の弾力性を測る指標であるとされる。「経常収支比率」は、地方財政がその再建過程を経て赤字の解消・収支の均衡を達成した後、「昭和30年代の中頃には、財政収支の均衡と行政水準の維持・向上という従来の自治庁の指導の観点に、財政構造の健全性が加わった」（根岸陸人「現代の地方財政分析の役割—類似団体別市町村財政指数表の成立過程の分析を中心として—」（『月刊地方財政』地方財務協会 H19.9））が、その健全度を測るための指標として作られ、その比率は70～80%程度が適正水準であるとされた。「経常収支比率」の裏側の意味は経常経費の削減によって捻出された経常一般財源を国庫補助事業などの投資的経費の増額に充当すべきであるということであり、当時の時代状況を反映したものとと言える。その後、昭和50年代初めには東京都をはじめとする大都市圏自治体が財政危機に陥った際に、その比率の悪化が財政運営の失敗の証左であるとされたが、今日では、その比率は地方財政全体では90%を超え、財政の弾力性は損なわれた状況にある。それにもかかわらず、その改善を図るための方策（地方税の増税、税源移譲、交付税率の引上げなど）が講じられないなか、経常収支比率を財政の健全性を測る指標とする意味は相対的に薄れた。

30) 「昭和54年度当初予算」は美濃部知事の4選出馬がなく、4月には新たな知事を選出する選挙があることから、新規事業やレベルアップの経費の計上を見合わせる骨格予算として編成された。さらにこの年度の骨格予算では、敬老乗車証や老人医療費助成（都制度分）など、既定の事業についても、政策的、財政的な判断を次期知事に委ねるとして、本格予算成立（7月）までの間の経費のみしか計上しなかった。前年度並みの行政水準を維持した上で、未計上である退職手当などを措置するためには、一般財源ベースで1,800億円が必要であり、その額は知事選後の補正予算の財源として留保された1,100億円を超えていた。（後掲「都財政の現状と課題」29～31頁）

31) 「都財政の現状」は当時「財政白書」とも言われた22頁、ガリ版刷りの小冊子だが、鈴木知事は「まえがき」で「これまでの財政運営のあり方についても真剣な反省が必要」と述べている。

へ、新たな積立てがまったく行われなかったこと」。⑤許可を得られる見込みのない起債のような「確実に収入されることが期待できないような財源を歳入予算に計上してきたこと」の5点を挙げている。引用した短い文章には「必ずしも」との言葉が3回出てくるが、「舵取りの遅れ」は率直に認めているが、「必ずしも」の言葉を挿入した「事務事業の見直し」については「徹底」はできなかったけど、「出来る限りの見直しは行ったつもりだ」との意味が込められているようにも感じられるが…。いずれにしろこの冊子では、財政状況の悪化は財政運営が適切ではなかったことが原因であると総括している。

「都財政の現状」より2か月前、美濃部知事退任直前の4月、「都財政の現状と課題」と題する冊子が公表された³²⁾。その「まえがき」で、財政の現状が起債制限団体への転落の瀬戸際にあり、実質収支のみならず形式収支も赤字であることから、当年度に措置すべき経費さえ翌年度へ繰延べるなどの「財政操作が限界にきている」とし、「都財政は、制度の改革により新たな財源を確保して、現行行政水準を維持するか、さもなければ行政水準の切り下げにより収支のバランスを回復するか、の二者択一を迫られている」とも述べている。その上で、「危機をもたらした背景及び真の原因は何か」と問い、「主として現行地方財政制度の改革という、より本質的な問題に対して、何ら抜本的対策がとられなかったことによるものである」と、自ら答えている。さらに、「内部努力を強調する余り、事柄の本質を見失ってはならない」とも述べ、その基本的な原因は財政制度にあると主張している。財政制度の改革としては、国・地方間の税源配分を改め、地方へ税源移譲を行うこと、特例的な起債で財源不足を補うのではなく、交付税率を引上げることによって交付税の財源保障機能を充実すべきこと

³²⁾ 「都財政の現状と課題」は表紙がグリーンであったことから「グリーンブック」と言われたが、本文100頁ほど、付表が32表の活版刷りの冊子、その作成には相当な労力と時間を要したと思われる。発行者は「東京都」ではなく、「東京都財務局主計部財政課」である。知事交代という当時の状況下において、本音を語らんとする執筆者たちの想いが伺えるのは…。

などととも、起債については、「許可制度は、原則的には廃止されるべき…、当面、…自主的財政運営の保障という面から…大幅に改革すべき」とし、「公債費比率（基本的には標準財政規模に対する公債費充当一般財源の比率）が一定の限度に達するまでは、自由な発行を認める」こと、「当面のつなぎ資金としての赤字債の発行を認める」³³⁾ことなどを改革すべきこととして挙げている。冊子の付表には一定の前提の下での「都財政収支試算」を載せているが、その「ケースⅡ」の試算は起債についてのこのような考え方を織り込んで作成されたもの。「ケースⅠ」の試算では、1977（S52）年度に転落した形式収支の赤字が1984（S59）年度までの8年間続くが、「ケースⅡ」ではその赤字額をまず減収補てん債など特例的な起債を限度一杯まで発行し、なお生ずる赤字については「つなぎ資金としての赤字債」の制度化を図ることによってそれを埋めることとし、そうした資金手当てができれば、現行の行政水準を維持したままでも、形式収支は当然に均衡を維持しつつ1986（S61）年度には特例的な起債も「赤字債」も発行することなく、黒字化できると試算しているが…。資金収支の改善という面ではあり得る試算ではあるが、財政構造の抜本的な改善には結びつかないのではないだろうか。起債許可制度は2006（H18）年度に至りようやく「協議制度」に代わり、実質公債費比率が一定の比率未満であれば、「地方財政法」上の適債事業の起債は実質自由化され、提言の考え方は実現した。2012（H24）年度には、一定の要件を充たす場合には、民間資金による起債では「届出制度」が実施された。他方、つなぎ資金としての赤字債については「地方財政法」の非募債主義の原則や起債は公共投資の財源に限定するとの考え方もあり、赤字債を一般的

³³⁾ 前掲「都財政の現状と課題」95頁、「付表21 都財政収支試算」は186～191頁
起債許可制度を巡る問題については、「東京都行財政緊急対策プロジェクトチーム報告書（S50.11）」に同様な考え方が述べられており、その中で「法的手段に訴えることを検討すべき」とあり、それが後の「起債訴訟（S52年9月都議会提案、議案は否決）」となった。拙稿「『起債差止め請求訴訟』と自律的な財政規律の確保」（明治大学ガバナンス研究科紀要『ガバナンス研究』No.5（2008）参照

な制度として設けることは望ましくないのではないだろうか。しかし、現実には建前としては時限的である臨時財政対策債（地方交付税総額が不足するなかその穴を埋めるための赤字債で、その償還費は後年度の地方交付税で措置するとされている。いわば交付税の先食い）の起債残高は53.1兆円（2017（H29）年度末、地方債現在高144.3兆円の36.8%）にもものぼり、減収補てん債（特例分）や第三セクター等改革推進債、退職手当債など、赤字債の種類も残高も増加する傾向にあり、これに歯止めをかけるためには、地方税の増税とともに交付税率の引上げなど一般財源の充実を図る必要がある。

「都財政の現状と課題」は財政制度改革の主張と併せ、いわゆる「内部努力」についても、「制度改革を求める以上、このことは必須の前提」³⁴⁾と述べ、具体的には7項目、①職員定数の抑制や退職手当の適正化などの人件費の圧縮、②都区財政調整制度のあり方の検討や区市町村補助の補助率の適正化など区市町村との間における負担区分の見直し、③事業の民間委託や区市町村への事務移管など事務事業の根本的見直し、④外郭団体に対する支出の見直し、⑤公営企業会計支出金を抑制するため、企業努力と適切な料金設定による経営改善、⑥自動車税や固定資産税の超過課税など課税自主権の行使、⑦都営住宅使用料や特別区国民健康保険料などの使用料、手数料の適正化を挙げている。これらのうち⑥を除く項目は、後の「東京都財政再建委員会」の「中間答申」で、「昭和55年度予算を中心として、当面緊急に措置すべき方策」とされたものとはほぼ同じである。その意味では、知事交代を挟んでいるとは言え、「都財政の現状と課題」は「中間答申」に引き継がれ、時の知事が誰であったとしても実施に移されるべき課題への対応策を提起したものであったと言える。さらに言えば、「『中間答申』に引き継がれた」だけではなく、いくつかの事項については、財政状況が悪化するなか、美濃部都政の下において既に取り組みが始まっていた。例えば、職員定数の抑制について見れば、教職員、警察・消防職員は引き続き

³⁴⁾ 前掲「都財政の現状と課題」72頁

増加しているが、知事部局や公営企業では1976（S51）年度以降数百人程度ではあるが純減しており、1979（S54）年度当初では教職員等も含め、定期昇給の復元³⁵⁾の見合いとは言え、合わせて2,669人³⁶⁾が削減された。公営企業の料金についても、1975（S50）年において、1968（S43）年の改定以降据え置かれてきた水道料金を2.6倍に、下水道料金についても1965（S40）年以来10年振りに3.8倍にと大幅に値上げした。さらに、1978（S53）年には、水道を37.1%、下水道を3か年で段階的に90.9%、それぞれ引き上げた。都営交通料金についても、バスを例に見ると、1973（S48）年に30円から40円（1地帯）に値上げし、その

³⁵⁾ 1977（S52）年度においては税収が当初予算計上額を下回る見込みとなったことなどもあり、実質収支の赤字額が「赤字限度額」を超える見込みとなった。それを回避するため、特例的な起債である減取補てん債のほか、やむを得ず「財政健全化計画」を自治省に提出し、これも特例的な起債である財政健全化債の許可を得て財源を確保し、赤字額を「赤字限度額」以下に圧縮した。その「計画」では、料金の引き上げなどとともに、1978（S53）年4月からの職員給与の定期昇給の停止をメニューの一つとしていた。年度末に至り、職員定数を大幅に削減することが職員組合との間で合意に達し、それとの関連で定期昇給の停止を4月に遡って取り止めることとした。自治省はこれを「背信行為」と批判したが、鈴木俊一氏が次期知事になることが予想されるなか、「少しでも身軽な財政を引き継がしてやりたいという心情」（朝日新聞1979.1.27）もあり、許可の取消・繰上償還を求めることなく、「計画」の変更を認めた。また、1978（53）年度分に係る特例的な起債も許可した。

³⁶⁾ 削減数は前年度末との比較。1978（S53）年度には警察官が年度途中で213人増員されているので、前年度当初対比での削減数は2,456人となるが、実質的な削減数は2,669人である。警察官の定数については、警察法施行令で府県別の定数が定められ、各府県はそれを条例で定めることとされているが、「この（条例で定める）場合において、…政令で定める基準に従わなければならない（警察法57条）」と規定されており、政令基準は条例定数の下限とも言うべきものである。東京都にあっては、1974（S49）年度に政令定数の配分率200人を超える990人の増員を行った（「東京都議会警務消防委員会速記録第13号」S53.7.31頁）が、これ以降条例定数が政令定数を上回るようになった。その後、政令定数の増に伴い、上回る数は757人、710人、477人（「東京都の財政」東京都 S54.12 26頁）と順次減り、現在（H30年度）では共に42,686人である。条例定数には、このほか道路交通法に規定する交通巡視員を交通警察の事務のための警察官（800人）として定数化している。近年においても政令定数の増員が行われているが、警察官の給与関係経費は地方交付税で措置することとされているとはいえ、その現実の負担者は府県であり、その増員については府県との事前協議が必要ではないか。

後も暫定改定も含め3回改定し、1978（S53）年には110円（均一制）に引き上げられた³⁷⁾。一般会計でも都営住宅使用料が大幅に引き上げられた。こうした料金の引き上げは、それぞれの公営企業の経営状況が悪化し、一般会計も前述のような財政状況から公営企業への財政支援が困難になるなか、実施せざるを得なかったとも言えるが、それはまたその後の財政再建策の先駆けでもあった。

とは言え、美濃部都政末期においては、それが都民や都議会の意志であったとしても、結果として、「舵取りの遅れ」は否定し得ないのではないか。

5.3 鈴木知事の下での財政再建の経過

都財政は、先述のように、1981（S56）年度決算で実質収支の黒字化を達成できた。この時の財政再建の仕掛けを担うとされたのは外部有識者を中心とする「財政再建委員会」で、都庁組織は建前としてはその事務局としてそれを支える形をとった。その過程を以下時系列的に整理する。

[1979（S54）年4月] 都知事選で鈴木俊一氏が太田薫氏を破って当選。大阪府でも現職の黒田了一氏に代わって保守系の岸昌氏が当選。

[同年6月] 骨格予算であった一般会計を肉付けする補正予算案の公表
「都財政の現状（財政白書）」の公表

[同年7月] 「東京都財政再建委員会」を設置。メンバーは稲葉秀三委員長と肥後和夫教授などの学識経験者、自治・大蔵両省の次官経験者など18名。1982（S57）年度までの4か年で財政再建を達成するための総合的具体的方策を諮問。

[同年11月] 「財政再建委員会」の「都財政再建の方策—中間答申—」公表。この答申は1980（S55）年度予算で緊急的に取り組むべき再建策、いわゆる

³⁷⁾ 「東京近代水道百年史 部門史」東京都水道局 H11.11 47～49頁
「下水道東京100年史」東京都下水道局 H元.3 348～352頁
前掲「東京都交通局100年史」744～746頁

「内部努力」を中心とする再建策を提言。答申では、「基本的考え方」として「財政危機の原因」を4点挙げている。

- ① 肥大化した行政体質の減量化をめざす内部努力が、必ずしも十分でなかったこと
- ② 高度成長期における自然増収に依存した多様な都民要望への対応において、高度成長の永続性を前提とした財政運営をつづけ、後年度負担への慎重な配慮に欠けるところがあったこと
- ③ 都と区市町村の事務分担および財源配分が、情勢の変化に適合しなくなったこと
- ④ 現行地方税財政制度が、必ずしも大都市財政に十分適合しなくなったため、都の財政基盤が相対的に弱化してきたこと。(ここでも「必ずしも」や「欠けるところ」との表現がみられる。)

「再建の目標」は3点で、

- ① 1979 (S54) 年度に形式収支の赤字を解消すること
- ② 1980 (S55) 年度に実質収支の赤字を赤字限度額の2分の1以下に圧縮すること
- ③ 1982 (S57) 年度には実質収支の赤字を解消し、経常収支比率を95%以下に引き下げること。

「具体的方策」は、「内部努力の推進」、「事務事業の見直しと受益者負担の適正化」、「区市町村との事務分担の見直しと財政負担の適正化」、「税財政制度の改善」の4本柱。「内部努力」としては、職員定数を現定数の3%、6,600人の純減、ベアの実施時期の繰り下げや退職手当支給率の10%削減などの給与費の見直し、部や課を統廃合し10%削減することなど数値目標を設定。「事務事業の見直し」では、ゼロベース、スクラップ・アンド・ビルトなどの総論的な考え方を述べ、都営住宅使用料や特別区国民健康保険料の引上げるべきと。「区市町村との事務分担」では、特別区国民健康保険調整交付金(1980 (S55) 年度見込み449億円)を都区財政調整に算入する

ことなどで、それらは紆余曲折を経てその多くは順次実施された。「税財政制度」では、財源調整の是正、宝くじの増発、都債の許可の弾力化などとともに、時限的措置である法人都民税の超過課税については「都の施策を継続するために必要不可欠な財源となっているので、当面これを継続することはやむをえない」とし、法人事業税のそれとともに、一応のお墨付きを与えた。

[1980 (S55) 年 2 月] 「東京都公営企業等財政再建委員会」を設置。稲葉秀三委員長以下メンバーは30名。病院・交通・下水道など事業ごとに6部会を設け、総論的な再建策とともに、事業別の方策を検討。

[同年 3 月] 「昭和55年度予算案」が可決成立

[同年 4 月] 「都財政再建の方策—最終答申—」公表。財政再建の「目標」について、実質収支の赤字は「中間答申」と同じ1982 (S57) 年度までに解消することとする一方、経常収支比率については目標を95%以下から90%程度に改善することとし、その後はできるだけすみやかに80%程度に引き下げることを目指すべきとした。

「具体的方策」については、「中間答申」の4本柱を引き継ぎ、まず「内部努力の推進」については、既に「中間答申」で数値目標を踏み込んで提言していることから、それらを完全に実施すべきと。「事務事業の見直しと受益者負担の適正化」では、「事務事業の見直し基準」を示し、事業内容について緊急必要性、効果性、公平性の観点から見直すべきとし、いくつかを例示して統合や民間委託などを行うべきとしている。福祉施策についても基本原則を述べるに止め、個々の事業の見直しについては行政に委ねている。3本目の柱である「区市町村との事務分担の見直しと財政負担の適正化」については、区市町村に対する補助金・交付金が都の大きな財政負担となっていることから、かなり踏み込んで提言。具体的には、福祉作業所など地域的な施設を市町村へ移管すること、既に区市町村の事業として定着している事業について高率の補助率を見直すことを提言している。

とりわけ、都区財政調整制度については多くを提示。すなわち、都区間の財源配分率（調整率）の相当の期間の安定化、特別区の財源不足を完全補てんするための一般会計貸付金制度の廃止、特別区の財政需要の算定を実績保障的なものから標準概括算定方式（地方交付税と同様な算定方式の意）に改めることと。さらに、都区財調の算定で特定財源とされる保育料を特別区基準から国基準並みに引き上げること（結果として一般財源ベースである需要額が減り、収入額と需要額の差にスキマ・余裕が生ずる）や既に「昭和55年度予算」でその一部を算入した特別区国民健康保険調整交付金について残余の部分も算入すべきと多岐にわたって提言した。4つ目の「地方行財政制度（「中間答申」では「税財政制度」であったが）の改善」では、国との関係の部分のトーンはやや弱く残念。例えば、地方交付税の不交付団体に対する義務教育費国庫負担金などの財源調整については「廃止」ではなく「是正」との表現。法人事業税の分割基準については、この間税源帰属の適正化の名のもとに度々税源を奪われ、事実上の財源調整とも言われるその変更について「より合理的な分割基準の検討が望まれる」との記述にとどまっている。併せて、大都市財政の安定化のため、国に対しては法人事業税の外形標準課税の導入や起債許可制度の弾力的な運用を求めるとともに、自らも財政調整基金の充実に努める必要があると提言している。この間、基金への積み増しを行わなかったこともあり、その残高が一般会計運用金（貸付金）を含め100億円程度に過ぎなかったことをも考え合わせると、自主的安定的な財政運営を確保するうえで重要な提言と言える。

[同年11月] 公営企業等財政再建委員会が「公営企業等財政再建の方策」を答申。11の公営企業会計のうち9会計で経常損失が生じているなか、答申は一般会計が多額の任意的な繰出を行っていることなど、各企業の危機的な経営状況を述べたうえ、その原因として、①企業の基本計画が抽象的で計画性に欠けていること、②合理的・効率的経営といった企業意識が徹底さ

れていないこと、③企業環境の変化への対応が遅れたこと、④企業努力が徹底されていないこと、⑤一般会計との負担区分が明確でないことから一般会計にたよる傾向があること、⑥利用者負担の適正化努力が不足していたことをあげている。ただ、これらの指摘は各企業を通じたものとは言え、いかにも総論的。答申前に公表した冊子³⁸⁾では、その共通する原因を端的に、①人件費、物件費等の増大による原価の上昇、②建設投資が巨額である下水道事業や地下鉄事業では資本費（減価償却費、企業債利子）の負担が多額、③これら原価の上昇に対応した料金改定の遅れ、④経営合理化（内部努力）が不徹底、⑤国の助成（特に下水道や地下鉄）が不十分と、5点あげている。

[1981 (S56) 年 3 月] 「昭和56年度予算案」が可決成立

[1982 (S57) 年 3 月] 「昭和57年度予算案」が可決成立

[1982 (S57) 年 6 月] 「昭和56年度一般会計決算」の公表、実質収支が20年ぶりに黒字化

5.4 「昭和54年度6月補正予算」を巡る議論

再建過程における議論をまずは東京都議会での質疑について、提案された予算案との関連で振り返って見る。1979 (S54) 年 6 月、鈴木知事は就任後初めての補正予算を提案。当初予算（骨格予算）では、次期知事に判断を委ねるとして未計上となっていた経費、私立幼稚園父兄負担軽減補助などその全額が未計上であった経費や私立学校経常費補助、老人・心身障害者（児）の医療費助成、老人・障害者・児童の手当などその一部が未計上であった経費についてその多くを復活計上（774億円）。唯一、「敬老乗車証」についてはバラマキとの批判も強かったことから、名称を「老人バス」に変更して所得制限を導入した。区市町村に対する国民健康保険助成など、当面の事業継続に支障のない経費（1,844億

³⁸⁾ 「苦悩する公営企業＝現状と赤字の原因＝」東京都 S55.10 8頁

円、一般財源ベースでは1,679億円)は財源の制約を理由にその計上を見送った。加えて、従来からその支払を翌年度に繰り延べていた当年度の退職手当などを含めると、計上を見送った経費を賄うために必要な財源は一般財源ベースで2,500億円超にも上る³⁹⁾。提案された補正予算についての都議会での質疑で、自民党は警察官の定数増を見送ったことを問うている程度で、その他は与党的な質問。公明党は「財政白書」に関連して、「財政再建を達成していく上で、内部努力の徹底と制度改革の実現は、いわば車の両輪ともいふべきものと考えております」⁴⁰⁾と述べ、地下鉄や下水道の整備財源である公営企業会計出資金は適債事業に当たるにもかかわらず、自治省の許可が得られないことを問い、その弾力的な運用を主張。さらに、首都東京に対して講ずべき特別な財源措置、具体的には首都警察や首都整備のための交付金、一定範囲内での起債の自由化や赤字債の発行などをその内容とする特別立法についても2月の都議会に続き改めて提案し、財政制度の改善も必要だと主張した。野党となった社会党(当時)は当然に批判的。財政再建とシビルミニマムの関係を問い、敬老乗車証への所得制限の導入が福祉後退の「露払い」となるなどの批判を展開したが、知事は「シビルミニマムの考え方が都民生活や都市環境の向上に一定の役割を果たしてきたことを否定するものではございません。しかしそれを施策化するに当たっては、現実の財政状況に対する十分な配慮が必要」⁴¹⁾と、現実を踏まえて反論している。福祉の後退との意見に対しても「真の福祉」との理念的というより観念的な言葉で返している。共産党は法人二税の超過課税についての知事の考えを質問。知事は「超過課税、これは結局、福祉の問題でよけいお金が要るので、この二税の超過課税をやると、こういうお考えであったように聞いております。ですから、これはまさに選択の問題でして、それだけいわゆる単独

39) 「昭和54年度予算概要」東京都 S54.8 7～10頁

40) 「昭和54年東京都議会会議録第9号」S54.7.2 17頁

41) 前掲「会議録第9号」25頁

の福祉を増強するために増税をするか、それとも単独の福祉はやらないで、増税をしない、そうするか、これはやはり知事としては選択の問題だと思います⁴²⁾と答弁。超過課税はなるほど福祉をはじめとする行政サービスの水準の維持にとって貴重な財源ではあったが、それは、「新財源構想研究会」の「第1次報告（1973（S48）年1月）」が述べているように、当時法人所得に対する実効税率が欧米と比較して低いこと、加えて租税特別措置等で大企業の租税負担が軽減されていることなどに着目して、国の反対を押し切って実施に移されたもの。答弁で述べているような「選択の問題」ではなく、あるべき租税負担や課税自主権に関わる問題である。後に鈴木知事は、バブル経済で税収が大幅に伸びた1988（S63）年、法人住民税の超過課税の適用対象法人の範囲を縮小するとともに、法人事業税についても超過課税の税率を引き下げたが、それはある意味では知事のそうした考えを政策として「選択」したとも言える。

「6月補正予算」を巡る議論は、「福祉、大部分は復活」⁴³⁾したこと、具体的な再建策が「財政再建委員会」の答申待ちであったこともあり総じて淡々としたものであった。

5.5 財政再建に本格的に踏み出した「昭和55年度予算案」

「昭和55年度予算案」は「財政再建委員会」の中間答申を実行した予算である。一般会計予算額は2.8兆円、前年度（6月補正後2.7兆円）と比較して6.5%の伸びだが、中間答申の実行による節減額は歳出規模の5%にも及ぶ1,405億円と大きな額。その内容を見ると、内部努力の一環として、警察・消防を含め職員定数を3,005人削減。職員定数は翌年度5,100人、翌々年度1,150人と1982（S57）年度までの3年間で9,255人を削減し（1979（S54）年度に対し4.2%の削減率）、中間答申が求めた6,600人の削減を大きく上回っている。削減数には都職員共

42) 前掲「会議録第9号」30頁

43) 「朝日新聞」1979.6.5 1面見出し

済組合の事務に従事する都職員を条例上の職員定数から外し「定数外」とすることや医学系研究所の法人化など実質的な給与負担が変わらないものも含まれているとの批判もあった。受益者負担の適正化（料金改定）としては、特別区国民健康保険料や都営住宅使用料などが引き上げられた。歳出削減効果が大きかったのは都区財政調整算入。財調交付金のスキマ（既定ベースでの交付金の財源超過額）が約200億円程度と見込まれたなか、美濃部知事時代に東京都が制度化し、これまで特別区に対して所要経費の10/10を補助してきた3種の都単独の手当（老人福祉手当・児童育成手当・心身障害者福祉手当）合わせて99億円や特別区国保の不足額の全額を補てんしていた調整交付金の一部100億円（当初予算ベース、財調算定では当初フレームで60億円、再算定後では135億円）など、合わせて222億円を新たに財調算入し、都の一般財源を節減した。長年の懸案であった地方交付税の不交付団体に対する「財源調整」の改善についても特筆すべき成果があった。具体的には義務教育費国庫負担金における退職手当支給率の引上げ（20/1000→50/1000）等45億円や地方道路譲与税の二次抑制（都の譲与額は譲与税総額の対前年度伸び率を限度とすること）の廃止24億円である。退職手当支給率はその後84/1000をピークに引き下げられたが、義務教育費国庫負担金の財源調整はいわゆる「三位一体改革」で国庫補助負担金の廃止や補助率が引下げられるなか、2007（H19）年度に廃止された。地方道路譲与税の財源調整（一次抑制、実質2/3カット）はその後も改善されず今も続いている。財源捻出額のなかには将来にわたっても確保されたとは言い難いものも含まれている。職員の給与改定を4月でなく10月実施（捻出額69億円）とすることや都有地の売払（同100億円）はその効果が単年度限りであり、公営企業会計に対する任意補助金の廃止（318億円）も新たに設置する「公営企業等財政再建委員会」による再建策に期待したものであった⁴⁴⁾。

この年の予算の特徴としては、中間答申の実行による財源の確保のほか、年間総合予算を指向したことと財政調整基金条例を改正したことをあげることができる。いずれも堅実な財政運営を行うべきとの答申の考え方に沿ったもの

で、前者は今日では当然のこととされているが、「昭和54年度予算」では財源の制約から当初予算や6月補正後予算では「未計上」で最終補正予算において計上した経費などを「昭和55年度予算」ではすべて当初予算に計上することとした。鈴木知事は、「財政再建の勘所と申しますか、私が一番眼目を置きましたところは、予算の縮小であります」と述べ、「(昭和)55年度の予算は、前年度の予算よりも、実質的に0.7%縮小いたしました⁴⁵⁾と。この0.7%の数字は、前年度の最終補正後の予算額に対する当年度の当初予算額を比較したもので、その意は、前年度は最終補正予算後ではじめて年間総合予算となったが、本年度は当初から年間総合予算であることから、それを比較するべきということ。若干牽強付会的ではあるが、年間総合予算の意義を強調したものとも理解できる。後者、財調基金条例の改正は安定的な財政運営を確保するうえで重要なこと。財調基金への積み立てについては「地方財政法」にも積み立てルールが定められているが、この時の改正では税収の伸びに応じて、当初予算での積み立ては税収が前年度当初予算対比5%以上伸びた場合にはその伸び率に応じ1~10%を、補正予算では対当初予算対比での伸び率に応じ5~30%を積み立てることを義務付けた。併せて、任意の積み立て規定をも設けた。財調基金条例についてはその後1997(H9)年にも改正し、当初予算積立については対前年度比で3%(改正前5%)以上伸びた場合に3~20%(同1~10%)に、補正予算積立では対当初予算比に応じ10~40%(同5~30%)を積み立てることとした。この改正は税収の伸びが低い水準で推移するなかにあっても、基金積み立てを行い得るようになるためである。東京都では税収が1兆円規模の大幅な落ち込みもあり、加えて地方交付税による財源措置も期待できないなか、将来にわたって行政サービスを安定的に提供していく上で、他の自治体以上に基金残高を確

44) 「昭和55年度予算概要」東京都 S55.4 9~11頁

「東京都の財政」東京都 S56.9版 13頁・31頁、S57.10版 13頁

「都区財政調整制度のしくみと沿革」特別区協議会 S58.3 298頁

45) 「鈴木俊一著作集第4巻(講演Ⅱ・挨拶)」良書普及会 H13.11 96~97頁

保することが、起債余力を残すこととともに、財政運営の要のひとつである。一部には、基金残高の多寡をもって東京都を「富裕」と見なす意見もあるが、こうした考えは都財政が置かれた実態を理解しないためにする議論と言わざるを得ない。

「昭和55年度予算案」を巡る都議会の議論では、与党は与党的な、野党は野党的な質問で特に注目するような質疑はない。ただ、「財政の再建に向かって大きな第一歩を踏み出すことができました」⁴⁶⁾との知事の冒頭発言は、批判を呼んだ後述の青島幸男知事の同様な発言と比較して、都議会の受け止め方が全く異なり印象的である。公務員の定年制の導入についての質疑もあったが、これは当時の時代状況を反映したもので、最後に残った80歳超の職員が辞めることになったこと、70歳超では230人以上の方が在職していたことを教えてくれる⁴⁷⁾。60歳定年制はこの翌年に国家公務員法等が改正され、1985（S60）年3月末から実施されたが、今日では65歳まで延長する方向にあり、これも状況の変化の現れだろうか。この議会には、1979（S54）年度の最終補正予算案も提案された。都税の増収見込み330億円のほか、退職手当債など特例的な起債などを財源として、6月補正予算でも未計上であった特別区や市町村等の国保交付金・補助金、公営企業への出資金・補助金、給与改定経費などを計上し、翌年度へ繰延べた経費は年度末退職者の退職手当などのみとなった。

収支の状況を見ると、好調な税収の伸びに支えられた面もあるが、「中間答申」を実行することにより、1979（S54）年度決算は「表3」のように実質収支の赤字額は前年度の1,011億円から607億円で、1980（S55）年度では208億円にと大幅に改善した。「事実上の実質収支」でも、その赤字額は1978（S53）年度の

⁴⁶⁾ 「昭和55年東京都議会会議録第1号」S55.2.22 5頁

⁴⁷⁾ 「同第2号」S55.2.28 20頁 当時、高齢職員が在職し順次退職したのは、定年制度が実施されたこととともに、その背景には戦後外地から引揚・復員し東京都職員となった方々がそれなりの勤続年数を経て一定程度の額の老齢年金を受給できるようになったこともあるとも考えられる。

1,995億円から1,364億円、さらに659億円にこれも1／3にまで改善した⁴⁸⁾。106.1%であった経常収支比率についても、96.6%、さらに91.3%に低下し、「最終答申」が示した「昭和57年度までに少なくとも90%程度に改善」を前倒して概ね達成した。

5.6 赤字からの脱却

「昭和56年度予算案」は財政再建委員会の「最終答申」や公営企業等財政再建委員会の「答申」を盛り込んだ予算であるが、「この年をマイタウン東京元年とする決意のもと」の言葉に象徴されるように、財政運営の基本は財政再建からこの年を初年度とする3か年計画である「総合実施計画」に基づく事業の予算化へと、その方向性は転換した。「最終答申」が期待した新たな財源捻出額550億円（初年度）については、職員定数の削減や退職手当の支給率の引き下げなどの内部努力とともに、特別区国保調整交付金（予算ベース140億円）の都区財調算入（協議中のものを含め219億円）などによって概ね実現できた⁴⁹⁾。

公営企業については職員定数の削減などの内部努力とともに、料金の改定を実施した。110円であったバス運賃は1981（S56）年5月に130円（暫定）、翌年2月には140円に改定。さらに1984（S59）年7月に150円（暫定）、翌年4月には160円に引き上げられた。地下鉄も初乗り運賃を1981（S56）年5月に100円を120円に、1984（S59）年7月に130円（暫定）、1985（S60）年4月140円に改定した。水道料金は1981（S56）年11月46.8%、1984（S59）年5月10.5%引上げ。下水道は水道と同じ年の4月80%、1984（S59）年5月25.6%と、この間いずれの料金も2回引き上げ、企業会計の赤字の解消に大きく寄与した⁵⁰⁾。

都財政はこの間の堅調な税収の伸び（7.6～12.6%）に、財政再建努力が相俟っ

48) 前掲「50年代の都財政」164～165頁

49) 「昭和56年度予算概要」東京都 S56.4 1頁・8～9頁

50) 前掲「東京都交通局100年史」255頁・747～751頁・774～776頁

前掲「東京近代水道百年史 部門史」49～50頁、前掲「下水道東京100年史」353～354頁

て、先述の通り1981（S56）年度決算で実質収支の黒字化を達成することができた。「昭和57年度予算」も含めた、この間の財政再建策とその実施状況は「表4」、
「表5」の通りである。

財政再建を巡ってのマスメディアでの議論は総じて肯定的。「中間答申」について、「財政再建のために、都民に負担増や行政サービスの低下を受け入れてもらうには…。都民に協力を求める前提が内部努力であることはいうまでもない」⁵¹⁾と、料金引上げやサービスの低下を内部努力との引き換えであるならやむを得ないことと受容している。「最終答申」公表後では、都が「昭和55年度予算」で「老人パス」を「シルバーパス」に改め、所得制限を超える高齢者には有料パスを設けたことに触れて、「ある程度の受益者の負担増が避けられないという認識は、国民の間に広がりつつある。しかし都政全般の合理化、減量努力が…」⁵²⁾と、これも同じ論調である。また、答申の言う「福祉のあり方」をなぞった後、「福祉施策は、一度実施すれば財源難に陥っても削減は容易でない。…財政悪化は高度成長時代の放漫な財政運営に第一次石油ショック後の不況が重なったことが大きい」⁵³⁾と、これも財政運営にその責めを帰す当時の状況を反映した論調で、どちらかと言うと当局側の公表資料の域を出ていない。批判的ではあるが、面白い言説もある。曰く、骨格予算であった「昭和54年度当初予算」を「野党（自民党などの意）や一部新聞は…〈無責任な放り出し予算〉と非難したが、少し、財政事情に明るい人たちは〈責任意識過剰の泥かぶり予算〉だと全く正反対の見方をしていた」と述べ、「この泥かぶり予算を編成した主導力は、都庁財務官僚であり、…都知事がだれであろうと悠久の都政を担うという自負心から、…都知事選挙という政変を利用して、財政『再建』路線を敷いたのである。このエネルギーは〈財務型都政人バネ〉ともいえるものであ

51) 「都財政再建で鈴木知事に望む」朝日新聞社説 1979.11.17

52) 「鈴木都政の有料福祉論の前提」朝日新聞社説 1980.4.25

53) 「東京都財政再建の方向」日経新聞社説 S55.4.25

【表4】 都財政再建委員会の答申による財源捻出額

(単位：億円)

区 分	55年度	56年度	57年度	事 項	
Ⅰ 内部努力の推進	中間	450	400	400	定数削減 55年度給与改定 10月実施 徴税努力 都有地売払
	最終	—	200	400	定数削減 退職手当の見直し 特殊勤務手当の見直し 徴税努力
	計	450	600	800	
Ⅱ 事務事業の見直しと受益者負担の適正化	中間	550	700	800	既定事務事業整理 公営企業への財政支出の見直し (任意的補助金の打切り) 使用料・手数料の改定 特別区国民健康保険料の改定
	最終	—	50	100	団体補助の見直し 事務事業の見直し 使用料・手数料の改定
	計	550	750	900	
Ⅲ 区市町村との事務分担の見直しと財政負担の適正化	中間	200	250	300	都区財政調整への算入 補助率の適正化
	最終	—	200	350	都区財政調整への算入 補助率の適正化 受託消防費の経費負担適正化
	計	200	450	650	
Ⅳ 税財政制度の改善	中間	200	200	200	財源調整の緩和 首都警察の特殊需要への財源措置の拡大 宝くじの増発
	最終	—	100	200	財源調整の緩和・廃止 首都警察の特殊需要への財源措置の拡大
	計	200	300	400	
合 計	中間	1,400	1,550	1,700	
	最終	—	550	1,050	
	計	1,400	2,100	2,750	

(出典) 「東京都の財政」東京都 S56.9 15頁

【表5】 答申による財源捻出期待額と実績の状況
(S57年度普通会計ベース)

(単位：億円)

区 分	答申による57年度財源捻出期待額 (A)	57年度予算における財源捻出額 (B)	差 引 (B)-(A)	備 考
Ⅰ 内部努力の推進	800	763	△ 37	職員定数の削減 316
				退職手当の削減等 97
				徴 税 努 力 200
				都 有 地 売 払 150
Ⅱ 事務事業の見直しと 受益者負担の適正化	740 (900)	496	△ 244 (△ 404)	公営企業への財政支出の見直し 192
				使用料・手数料の改定 142
				既定事務事業整理等 162
Ⅲ 区市町村との事務 分担の見直しと財 政負担の適正化	650	479	△ 171	都区財政調整への算入 457
				補助率の適正化等 22
Ⅳ 税財政制度の改善	400	1,158	758	財源調整の緩和 96
				税 制 改 正 947
				宝くじの増発等 115
合 計	2,590 (2,750)	2,896	306 (146)	

(注) ()内は都財政再建委員会の答申時における数字であり、()外は公営企業等再建委員会により「負担区分の明確化」について答申されたため、これに伴う一般会計の負担増分を調整した数字である。

(出典) 「東京都の財政」東京都 S57.10 23頁

り、鈴木知事もこのバネの上にとただ乗っているにすぎない」と、論を進めている。骨格予算が〈泥かぶり予算〉である所以は、①骨格予算といいながら使用料・手数料の大幅値上げを見込んだ、②問題になりそうな事業をあえて打ち切り計上し泥をかぶった、③定昇復元との引き換えに、実質2,669人の定数削減などを労使間で合意し、6月補正予算に火種を持ち込まなかった、④「最も重要なことだが、…留保財源の1,100億円に、最低100億円、多く見ても200億～300億円の一般財源の追加確保があれば、ほぼ全面的に本格予算編成が可能と」なることを挙げている⁵⁴⁾。こうした考え方は、財政再建に向けての取り組みが鈴

木知事の誕生を待って初めて始まった訳ではなく、前述の通り美濃部知事時代の末期から部分的ではあれ着手されていたことを考え合わせると、ある意味では正鵠を射た論説であると言える。

6.1 黒字決算から「収支均衡」への転落

財政再建を成し遂げた鈴木知事は1983（S58）年4月に再選を、1987（S62）年には3選を、さらに1991（H3）年4月には4選に出馬し当選。この間の財政状況は「表6」の通りである。

財政規模等の推移を見ると、2期目の最終年度である1986（S61）年度と前知事時代の1978（S53）年度との比較で、税収が8年間で2倍と大きく伸びるなか、歳出と公共投資である普通建設事業費のいずれの伸びも税収のそれを下回る1.6倍程度の伸びに止まる。ただ普通建設事業のうち単独事業のそれは2.3倍とそれらを上回って伸びているが、総じて抑制的で堅実な財政運営と言える。3期目はその流れが顕著に変化し、普通建設事業費（4.3倍）、とりわけ単独事業が税収の伸び（2.9倍）を大きく超えた7.9倍にも伸びている。1987（S62）年度では、税収が20%超伸びるなか、単独事業が前年度の4,073億円から7,888億円へと2倍近くの異例な伸び。これは道路・街路や公園の整備などの土木費の単独事業の大幅な伸びのほか、「交通事業経営改善特別対策」のための交通局用地の有償所管換や江戸東京博物館用地（旧国鉄用地）の取得などによるものである。4期目では、バブル景気（そのピークは1991（H3）年2月）後の「平成不況」の影響で税収の伸びがマイナスとなり、ピーク時（4.8兆円）から1兆円も減少するなかにあっても、歳出規模も公共投資の水準も概ね横ばいで、単独事業費がマイナスに転じたのは1993（H5）年度、翌年度に至り普通建設事業費自体も大きく減少した。そうした傾向は、2期目の最終年度（1986（S61）

54) 「都財政再建のまやかしを衝く」エコノミスト 1980.12.16号 毎日新聞社
（『須田春海採録1 東京都政』生活社 2010.9 144頁）

【表6】 昭和57年度～平成10年度の東京都の財政状況（普通会計）

（単位 億円・％）

	財政規模	増減率	税 収	増減率	普通建設 事業費	増減率	うち 単独	増減率	実質 収支
S 53	26,202	10.6	16,144	8.1	3,926	△0.6	1,776	△11.4	△1,011
	(100)		(100)		(100)		(100)		
57	32,493	2.9	23,261	7.4	4,750	△5.8	2,224	△3.7	151
58	33,905	4.3	24,573	5.6	4,807	1.2	2,417	8.7	19
59	36,470	7.6	27,073	10.2	5,320	10.7	3,105	28.5	346
60	39,656	8.7	29,688	9.7	5,942	11.7	3,681	18.5	354
61	41,724	5.2	32,693	10.1	6,507	9.5	4,073	10.7	930
	(159) [100]		(203) [100]		(166) [100]		(229) [100]		
62	51,919	24.4	39,407	20.5	10,520	61.7	7,888	93.6	345
63	55,820	7.5	44,707	13.5	13,442	27.8	10,712	35.8	322
H 1	61,552	10.3	47,743	6.8	13,690	1.8	10,973	2.4	239
2	65,165	5.9	47,164	△1.2	16,712	22.1	14,019	27.8	0.3
	(249) [156]		(292) [144]		(426) [257]		(789) [344]		
3	67,260	3.2	48,494	2.8	17,651	5.6	14,963	6.7	0.3
4	69,522	3.4	43,768	△9.7	20,334	15.2	17,380	16.2	0.3
5	70,804	1.8	40,572	△7.3	20,419	0.4	16,350	△5.9	1
6	67,160	△5.1	38,601	△4.9	16,453	△19.4	13,089	△19.9	0.1
	(256) [161]		(239) [118]		(419) [253]		(737) [321]		
7	70,080	4.3	39,887	3.3	18,579	12.9	13,500	3.1	0.1
8	69,436	△0.9	43,817	9.9	15,542	△16.3	11,061	△18.1	0.2
9	64,800	△6.7	42,690	△2.6	12,336	△20.6	8,241	△25.5	0.1
10	65,736	1.4	41,999	△1.6	12,333	△0.0	7,170	△13.0	△1,068
	(251) [158]		(260) [128]		(314) [190]		(404) [176]		

（出典）「平成30年度予算概要」東京都 H30.4 126～127頁
「決算の状況」東京都 昭和62年度版 278～291頁、平成13年度版 176～187頁
（ ）内は昭和53年度を、〔 〕内は昭和61年度を100とする指数である。

年度)を100とする指数で、それを4期目の最終年度(1994(H6)年度)と比較するとより顕著であり、税収の伸びが8年間で1.2倍程度に止まるなか、歳出は1.6倍であるが、普通建設事業費2.5倍、単独事業費は3.2倍であり、バブル期と重なる3期目となお同水準である。

鈴木知事時代の実質収支の推移を見ると、黒字額のピークは1986(S61)年度の930億円で、以降単年度収支はマイナスに転じ、実質収支は1990(H2)年度にはほぼゼロになった。その後も実質収支はかろうじて均衡しているが、これは財政調整基金の取崩や減収補てん債(地方交付税算定で見込んだ税収と実際の税収見込み額との差額を補てんするために許可される特別な起債)など、財源対策を講じた結果であり、景気回復が期待通り進まないなか、赤字基調が続いていた。「都財政を再建した知事」のもとで赤字決算はあり得ないことであったとも言える。しかし、実態は「収支均衡」とは言えず、美濃部都政末期と同様に実質的には大幅な赤字⁵⁵⁾であった。こうした事態に立ち至ったのは、一つには、都庁の新宿移転、1985(S60)年9月条例改正議決、1991(H3)年4月開庁の新庁舎建設(1,569億円)をきっかけとして、東京武道館(綾瀬、1990年2月開館)、東京芸術劇場(池袋、同年10月同)、江戸東京博物館(両国、1993年3月同)、東京国際展示場((ビックサイト)有明、1996年4月同)、東京国際フォーラム(有楽町(旧都庁舎跡地)、1997年1月開館、建設費1,647億円)などの大規模なハコ物施設の建設が進められたことによるものである。とりわ

⁵⁵⁾ 鈴木都政のもとでの財源対策の主なものは、

- ①財調基金の取崩は1990(H2)年度と1991(H3)の2か年で2,500億円弱、積立から取崩を差し引いた実質額では1,900億円弱、それ以降は財調基金残高を維持するため、財源対策は減収補てん債などに移った
- ②減収補てん債は1991(H3)年度から1994(H6)年度までの4年間で9,500億円
- ③事業用地を先行取得するために設けられていた土地開発基金の取崩2,600億円(「都財政の現状(資料編)」東京都 H8.8)

こうした財源対策を講じなかった場合の実質的な赤字額は、1990(H2)年度では1,200億円、そのピークは1993(H5)年度の4,900億円である。

け、東京国際フォーラムはバブル崩壊後の1992（H 4）年10月に着工、建設時は新都庁舎とともにシティーホールとしての位置づけであったものが、今では一般的なコンベンションセンター（自ら“リーディング・コンベンション&アートセンター”と掲げたとしても）に変質、これなどは不要不急の施設とも言える。さらに、「東京レポート構想」に端を発する「東京臨海副都心開発」、その「基本計画（開発面積448ha、就業人口11万人など）」の策定は1988（S63）年3月である。ハコ物も臨海開発も税収が好調な時期に計画され、状況が変化するなかでも基本的には見直されることなく計画通り進められた。バブル崩壊後の国を挙げての公共投資拡大路線（1992（H 4）年8月の宮澤喜一内閣の「総合経済対策」に始まる累次にわたる景気対策）のなか、東京都も結果としてそれに呼応するごとく事業を拡大したと言わざるを得ない。さらに言えば、相手候補に大差をつけて4選を果たした知事の下、財政規模の縮小や施策の見直しなど方向転嫁を行うことは難しく⁵⁶⁾、これも結果として「舵取りの遅れ」となったことはやむを得なかったかもしれない。とは言え、「4期目なかりせば…」の声もあるなか、顧みて当時の都政運営は後々まで禍根を残したものであったと言わざるを得ない。

6.2 青島知事の就任と「平成8年度予算案」

1995（H 7）年4月、世界都市博覧会の中止を唯一とも言える公約に掲げた青島幸男知事が誕生。「平成8年度予算案」は青島知事が最初に編成した当初予算（前年度当初予算は知事交代が予定されていたが、骨格予算ではなく年間総合予算として編成）であったが、その編成方針の第1は、新たに策定した計画、「とうきょうプラン'95」を100%予算化することによる「生活都市東京の

⁵⁶⁾ 一般会計当初予算では、1993（H 5）年度の歳出は7兆円台を維持したが、その伸びは△3.0%。翌1994（H 6）年度は6.8兆円、△2.5%であり、普通会計決算でも△5.1%と、知事の退任間近になってようやく方向転換の兆しを見ることができる。

創造」であり、「無駄のない都政運営」が編成方針の第2。起債残高の累増による公債費負担の急増が見込まれるとともに、基金残高も急速に減少し、財政対応能力（財政上のやりくり）が限界に達しているとの認識を述べてはいるが、なお引き続き景気対策に軸足を置き、景気の回復で税収が反転することに期待した財政運営であって、大きく路線を転換したとは言えない⁵⁷⁾。予算編成前に先立って公表された「転換期を迎えた都財政－東京都財政白書－」（H7.7）では、現状や今後の見通しについては詳述しているが、最終章の「財政運営の方向」の内容は文字通り「方向」にとどまっており、そうしたこともあってか予算案で「転換」を打ち出し得なかったのかもしれない。予算案では、都債を8,049億円（前年度当初7,115億円）計上し、財調基金の全額取崩（1,559億円）や中央卸売市場会計等からの借入金（1,100億円）も計上。歳出は6.9兆円、1.5%（1,050億円）の減だが、投資的経費のうち単独事業費が11.5%、1,490億円減少していること理由として、「国際展示場の完成による減1,081億円、東京国際フォーラムの建設費の減278億円、地価の下落による用地費への影響額230億円を除くと、前年度を上回る規模となります」⁵⁸⁾と述べており、歳出の減は当然減によるものであって、実質的な予算規模は前年度並みの水準である。職員定数の削減や自然科学博物館など構想中の大規模施設の事実上の凍結など、「財政健全化元年」と称したことにふさわしい施策の見直しもなされたとは言え、その方向性は「生活都市東京の創造」に傾斜していたと言わざるを得ない。「都財政崖っぷち 再建へ抜本策必要」⁵⁹⁾が新聞の見出しであった。そうしたなか、1996（H8）年3月末、職員定数を3か年で4,500人削減することや「財政健全化計画」を策定することなどをその内容とする「行政改革大綱」が取りまとめられ、4月には財政健全化を検討する庁内組織が設置された。「都財政は火の

57) 「平成8年度予算概要」東京都 H8.4 1～2頁

58) 「平成8年度予算案の概要」東京都 H8.2 20頁 この単独事業費には国直轄事業費を含んでいるが、それを除くと1,529億円の減である。

59) 日経新聞地方経済面 1996.1.24

車」と書かれた「財政緊急事態宣言」と題する知事の手紙形式のパンフレットが作られたのは6月。「財政健全化計画」に何を盛り込むか、その実施に向けての手順などはこれからの課題ではあったが、全庁的な取り組み体制ができたとも言える。知事就任後1年が経過するなか、財政体質の改善に向けた取り組みのスタート台に立ったが、結果としてスタートの遅れは否めない。

6.3 「財政健全化計画」の策定と「平成9年度予算案」

「財政健全化計画」が策定される前の1996（H 8）年8月、「都財政の現状」と題された冊子が公表された。この冊子は1995（H 7）年度決算が明らかになったことを受け、財政の現状、悪化の要因や今後の見通しを示したものである。実質収支は前述の通り表面的には均衡しているが、それは財調基金の取崩や減収補てん債の発行などによるもので、「実質的な赤字額」は3,000億円を超え、1990（H 2）年度以降の6年間の特別な財源対策が1.8兆円にも上ると述べている。「表6」で示したように、税収が1995（H 7）と同程度である1987（S62）年度を100とした指数でみると、歳出は税収を上回る135であり、普通建設事業費と単独事業費は170超で、扶助費・補助費等のなかでも、老人医療費などの医療費助成が203、老人福祉手当などの各種手当が265と大きく伸びていると。人件費は128と歳出の伸びを下回るとはいえ、増加額の絶対値では歳出の増加額の20%を超えていると述べ、その上で、今後3か年間の収支試算では合わせて1.3兆円の財源不足が見込まれていると説いている。見直すべき事業を具体的には提示してはいるが、そのターゲットは人件費、扶助費・補助費等、普通建設事業費であることを暗に示している。

「東京都財政健全化計画」はその年の11月に取りまとめられた。健全化の目標は、①財源不足（1998（H10）年度では4,300億円）を1997（H 9）～1998（H10）年度の2か年で解消、②起債制限団体への転落の回避、③弾力的な財政体質の確立の3点である。健全化方策の柱は4つで、1つ目は内部努力。数値目標があるのは職員定数の削減で、それは既定計画の4,500人減で、それ以外では数値

目標はない。2つ目は施策の見直し。数字が書いてあるのは、行革大綱で掲げた見直し項目の具体化で1997（H 9）年度予算において300億円を節減すること、投資的経費を1998（H10）年度までに1996（H 8）年度予算（1.5兆円）の7割程度の水準までに削減することなどである。投資的経費の削減は同時に都債の新規発行を抑制し、それは将来にわたる公債費、即ち一般財源の節減であり、その効果は大きい。経常的経費の見直しについては、マイナス・シーリングによる節減（500億円）とともに、事業のレベルアップの原則停止を打ち出した。「平成8年度予算」では「前年度を上回る101件、214億円の新規事業を計上するとともに、各種福祉関係手当の増額など68件、311億円のレベルアップを行い」⁶⁰⁾と述べていたが、それから方向転換することを示した。区市町村補助の見直しでは見直し基準の提示にとどまっている。さらに、原則的にはすべての事業を対象に施策の総点検を行うとし、なかでも「重要かつ事業規模が大」である11事業を例示してそれぞれの問題点を挙げた。即ち、①私立小中高経常費補助（平成8年度予算額1,244億円）、②65～69歳の高齢者を対象とする老人医療費助成（同312億円）、③70歳以上の高齢者を対象とするシルバーパスの交付（同146億円）、④中小企業制度融資（同、預託原資等3,084億円）、⑤立替4,000戸、新規供給1,800戸の公営住宅の建設・管理（同1,554億円）、⑥6,600戸の都民住宅の供給（同549億円）、⑦地価が下落するなかでの市街地再開発事業（同970億円）、⑧起債を財源として事業費が急拡大した道路・街路・中小河川整備（同3,238億円）、⑨ゴミの発生量が減少し、特別区への事業移管が予定（H12）されるなかでの清掃事業（同3,197億円）、⑩都内公立中学校卒業生数がピーク時と比べ3割減少したなかでの都立高校の適正配置（同1,773億円）、⑪普及率100%達成後の区部下水道拡張費（同2,250億円）である。これら事業の見直しについてはその後様々な議論を経て部分的には実現したが、多くは今後の課題として残された。「財政健全化計画」の3本目の柱は歳入確保努力で、都税の徴

60) 「平成8年東京都議会会議録第1号」知事冒頭発言 H8.2.27 12頁

収率を全国平均並みへ引き上げることや原価の回収を目指し使用料等を引き上げることである。4つ目は、財政運営・予算編成手法の改善である。そのひとつである財政調整基金の積み立てルールの変更は、前述したように積立区分の変更や積立率の引上げであり、税収の伸びが低いなかにあっても積み立てができるようにするためのもので、これは1997（H 9）年度の財調基金条例の改正で実現した。都債については「原則当初予算では一般財源の10%程度、当面5千億円」とする発行基準を設定した。1997（H 9）年度当初予算では一般財源比12.5%（普通会計決算では13.5%）で、前年度（当初19.3%、決算16.6%）より比率は下がったが、比率についての基準はクリアできなかった。絶対値では特例的な臨時税収補てん債⁶¹)を除き5千億を下回り（決算では超過）、当面の目標は達成した。起債の一般財源に対する比率は公共投資の水準など政策による影響が大きい、税収や景気動向にも左右され、基準の設定は難しい課題ではあるが、当時においては発行抑制に努めることが財政運営の基本であった。「財政健全化計画」による財源捻出目標額は「表7」の通りである。

「平成9年度予算案」は「財政健全化計画」の着実な実施を編成方針の第1に掲げ、一般会計の歳出規模を前年度当初と比較して3.1%削減するなどの健全化努力により、2か年計画の初年度分の目標額を達成することができたが、なお不足する額については財調基金（前年度最終補正予算で金融機関の税務処理上生じた臨時的な税収を積み立てたもの）の取崩などで補てんした。予算の特徴は、職員定数の1,677人の純減のほか、投資的経費を3,500億円（1.5兆円→1.2兆円）、22.8%減と大幅に削減、とりわけ単独事業を1.1兆円から0.8兆円に、

⁶¹ 消費税が3%から消費税・地方消費税として5%に1997（H 9）年度に引き上げられたが、地方消費税の「未平年度化」の影響額については臨時税収補てん債で措置された。地方消費税については、「財・サービスの取引時（課税時期）」、「事業者が税務署（地方消費税はその徴収を国に委託）に申告納付する時期」、「国から府県への払込時期」にはそれぞれタイムラグがあることから、創設初年度には通年分が収入されない、即ち「未だ平年度化していない」ので、その「未平年度化」分を補てんする必要があった。

【表7】 財政健全化方策の実施による財源捻出目標額

(単位：億円)

区 分		9 年 度	1 0 年 度	10年度	備 考	
財政収支試算の 財源不足額 (a)		△5,000	△4,300	-		
財 政 健 全 化 方 策	内部努力	組織の見直し 職員定数削減	130	260	130	職員定数△4,500人 (8~10年度)
		給与費の見直し				
		事務経費の節減	130	130	-	
	小 計		260	390	130	
	施 策 の 見 直 し	行革大綱64項目 の具体化	300	340	40	
		投資的経費の削減	2,600	2,800	2,800	歳出削減額 9年度試算対比 △4,000億円程度 (試算1兆5,800億円) 10年度試算対比 △4,500億円程度 (試算1兆5,000億円)
		経常的経費の見直し				
		区市町村財政支 援の見直し	470	1,370	900	
		財政支出監理団 体支出の適正化				
		制度の根本にま で遡った施策見 直し				
	小 計		3,370	4,510	3,740	
	歳 入 確 保 努 力	徹 税 努 力	800	1,200	400	
		受益者負担の適 正化	10	100	90	
		小 計	810	1,300	490	
合 計		4,440	6,200	4,360		
都債発行抑制		△2,500	△1,900	△1,900	発行額 9年度5,000億円程 度(試算7,500億円) 10年度5,000億円程 度(試算6,900億円)	
財源捻出目標額 (b)		1,940	4,300	2,460		
要措置額 (a+b)		△3,060	0	-		

注：投資的経費の削減額欄の数値は、都債充当前の一般財源額である。

(出典)「東京都財政健全化計画」東京都 H8.11 37頁

3,300億円削減したこと。併せて、起債を32.3%減らし、5千億円台（前年度8千億円）と、前述の通り絶対値では当面の発行基準をクリアしたこともその特徴と言える。加えて、消費税が地方消費税と合わせ5%に引き上げられることに伴う上下水道料金や地下鉄料金への転嫁を行うこととした。迎えた2月都議会、知事は冒頭の所信表明で、まず新たに策定した10か年の長期計画「生活都市東京構想」についてそれを「都政の羅針盤」⁶²⁾と表現し、その基本的考え方を語る述べたが、予算や財政健全化はその後。都政について特別な公約がなく就任し、方向性が見えないとの批判にさらされていた知事としては、先の「とうきょうプラン'95」を発展させた計画作りとその実行が財政健全化より優先度の高い政策であったのだろうか。質疑では消費税・地方消費税の料金への転嫁⁶³⁾などが議論されたが、財政問題については大きな議論はなかった。

6.4 「財政健全化計画実施案」の策定

「財政健全化計画実施案」は「財政健全化計画」で策定するとしていたものだが、それは7月の都議会議員選挙後の1997（H9）年8月に公表された。当時は2年毎に交互に知事選と都議選が行われていたが、選挙結果は世界都市博覧会の中止もあって青島知事と距離をおく自民が現有より16増の54議席で「復調」、共産が倍増の26、是々非々の立場の公明は全員当選の24、相対的に知事と近い民主などは振るわず。「財政再建案に影響 シルバーパス焦点に」が新聞（日経7.8地方経済面）の見出しであり、先行の難しさを予測している。

「財政健全化計画実施案」の柱は2つ。その第Ⅰは「内部努力」で、職員定数の削減は既定計画（4,500人）からさらに踏み込んだ数値目標はなし。組織の見直しについて「今年中に素案を取りまとめていく」との記述に象徴されるよう

⁶²⁾ 「平成9年東京都議会会議録第1号」H9.2.25 10頁

⁶³⁾ 拙稿「消費税の導入とその自治体料金への転嫁」（明治大学ガバナンス研究科紀要『ガバナンス研究』No.7（2010））参照

に、新たな内部努力策は打ち出せなかった。柱の2つ目は「施策総点検」。その内容は「代表的な見直し項目」として30事業を提示している。「財政健全化計画」では11事業であったが、それを広げたもので、新たに掲げた事業は汐留地区等土地区画整理事業（平成9年度予算額352億円）、心身障害者（児）医療費の助成（同179億円）、都立病院の経営改善（同464億円（一般会計繰出金）、冒頭で触れた武蔵野の森総合スポーツ施設の建設等（同64億円（総事業費1,436億円））などである。「財政健全化計画」ではそれぞれの事業について「事業概要等」のほか「問題点等」をあげていたが、「実施案」では加えて「対応策の方向」を提示している。例えば心身障害者（児）医療費の助成では「利用者に一定程度の負担を求めることなどを検討し、必要な見直しを行う」と。武蔵野の森総合スポーツ施設の建設等では「それぞれの施設の必要性、規模、管理運営方法及び開設時期などについて総合的に検討し、必要な見直しを行う」と、表現は総じて抑制的ではあるが、見直すこととその内容をも書き込んだ。また「施策総点検」の項では、「受益者負担の適正化」を図るとし、音楽ホールやスポーツ施設などについて、その利用形態を類型化した料金設定の考え方を打ち出すとともに、具体的な試算例をも示し、料金の引上げを行うとした。さらに1998（H10）年度の投資的経費については、1996（H8）年度予算対比で7割の水準に削減することを改めて確認している。新たな収支見込みの試算では、1998（H10）年度における財源不足が3,100億円①にもものぼると見込まれたが、投資的経費の削減による一般財源の確保額900億円程度②、都税の徴収率引上げ（400億円程度③）や料金改定による増収見込み（90億円程度④）が実行できたとしても、残る1,700億円程度（①－（②＋③＋④））は経常経費の削減によって生み出さねばならない⁶⁴⁾が、経常経費のうち内部努力に大きな数字が期待できないとするなら、財源不足を解消するためには、施策の見直しの規模が大きくなり、内容も厳しいものとなることから都議会などの合意を得ることは難しくなると予

⁶⁴⁾ 「都財政の現状と健全化への取組み」東京都 H9.8 9頁

測された。

「実施案」の公表後の第3回都議会定例会、知事は冒頭発言で、都政改革の課題は4点、すなわち地方分権、開かれた都政、行政改革、そして4番目に都財政の健全化であると述べたが、生活都市東京の創造に向けての課題に多くの言葉を割いており、財政健全化については、前知事時代のツケとの意識もあったのか、その取り組み姿勢が強いとは感じられない。自民党は「これ（実施案）は、支出削減のための個別施策を羅列している印象が強く、財政構造をどう変えていくかという最も肝心な基本的な点については何も示されておりません」と批判的。共産党は「大なたを振るう」と批判、公明党も「真に必要な福祉、医療、教育については、安易に削減してはならない。…千七百億円の経常経費削減については、あくまでも…内部努力…によって捻出すべきであり…。（代表的な施策見直し30項目を言う前に）内部努力について代表的見直し30項目を策定する」⁶⁵⁾べきと主張し、各党とも「実施案」に対する否定的な意向が強い。料金改定についても、上野の東京文化会館のホールの1日当たり使用料（当時75万円）を原価を基準に引き上げるとすれば143万円になるとの試算例に対し、「交響楽団が悲鳴」やNHK交響楽団、二期会、俳優座などの団体が「大幅値上げを許さない会」を結成したことが報じられる⁶⁶⁾など、これも前途多難の様相であった。

6.5 見直し策が否決された「平成10年度予算案」

「平成10年度予算案」は「財政健全化計画」や「実施案」を実行する予算である。財源不足を解消するとの「当面の目標」を達成し、「財政健全化に大きな区切り」をつけることが編成方針の第Iの柱であった。第2の柱は「新たな施策

⁶⁵⁾ 「平成9年東京都議会会議録第12号」H9.9.24 4～5頁

「同第13号」H9.9.30 14頁・25頁・32頁

⁶⁶⁾ 日経新聞 1997.9.3夕刊、朝日新聞 1997.9.15

展開」で、「生活都市東京の創造」に向け新たに策定した3か年計画である「重点計画」を予算化することである。柱の順番はさておき、理屈付けは「既存の施策を見直す」ことによって「新たな施策を展開」するための財源を生み出すとの構成、これは当時の知事と都議会との関係などを反映したもので、後者を前面に出さざるを得なかったとも言える。

「平成10年度予算案」における「財政健全化計画」の実施状況は「表8」の通りで、計数的には3,090億円の財源を確保し、当面の目標を達成した。内部努力の項目では、職員定数の削減は2,006人で、計画では3か年で4,500人であった目標を上回る5,368人を削減した。「代表的な見直し項目」の確保額は518億円

【表8】「財政健全化計画」による財源確保の状況

(単位：億円)

区 分	財源確保目標額	財 源 確 保 額	備 考
経 常 経 費 の 削 減	1,700	1,639	
内 部 努 力		483	
定数等の見直し		136	
管理事務費等の削減		246	
東京都監理団体に対する財政支出の見直し		101	
施 策 の 見 直 し		1,156	
代表的見直し項目		518	
事業経費の見直し		638	
投 資 的 経 費 の 削 減	900	979	(一般財源ベース)
歳 入 確 保 努 力	500	472	
徴 税 努 力		400	
受益者負担の適正化		72	
合 計	3,100	3,090	

(出典) 「平成10年度予算概要」東京都 H10.4 7頁

である。大きいのは「区部下水道事業」、その人口普及率100%を達成した後にあって投資水準（2,200億円→1,800億円）を大幅に引き下げたが、それは将来にわたって企業債の元利償還費を縮減するとともに、雨水分に係る一般会計負担の削減効果も生ずるものである。下水道以外の事業の見直しによる財源確保額は初年度では小さい。しかし、その見直し内容に立ち入って見ると「予算案」では制度にまで踏み込んだ見直しも行われた。「老人医療費の助成（65～69歳の都単独分）」では制度の存続を前提としたうえで、新規対象者から所得制限（改正前、年金収入の場合単身者で年収439万円以下（当時））を引き下げ住民税非課税（同266万円以下）としたが、所得制限の強化で平年度では対象年齢の20%弱程度（改正前10%強程度）が所得制限により助成対象から外れることになり、削減効果はそれなりに大きかったが、後述するようにそれは実現しなかった。「公営住宅の建設」については原則的には老朽化した住宅の立替や高齢者向け住宅に限ることとし、新規供給を抑制。立替についても新たにリフォーム事業を設けるなど、建設戸数の削減を図った。バブルで民間アパートの家賃が高騰した時期に制度化された「都民住宅の供給」では、その役割が収束したとして、都や住宅供給公社が直接供給する住宅の建設を止めるなど、制度の見直しを行った。「武蔵野の森総合スポーツ施設」では、工事中のスタジアムの建設は行いが、屋内体育館・武道場・アイスアリーナ・屋内水泳場・陸上競技用の補助競技場の整備は凍結した。それら施設の建設は冒頭に述べたように残念ながら後に復活したが。「都立高校の適正配置」では、生徒数が減少するなか、都教育委員会の主導で全日制高校（当時208校）を30校程度統廃合することとした。社会的な関心をよんだ「シルバーパスの交付」については運用面を改善したうえで現行制度を維持することとされた⁶⁷⁾。「心身障害者（児）医療費の助成」は、当初の案は医療保険制度では本人負担とされていた入院時の食材費（入院時食事療養費標準負担額（当時一日760円）⁶⁸⁾を老人医療費助成と同様に障害者で

⁶⁷⁾ 「平成10年度予算概要」東京都 24～25頁

も導入することとしていたが、「知事の判断」で見送ることとなった。入院時の食材費の本人負担については、「ひとり親医療費助成」（実施主体は区市町村、都が都制度分の2/3補助）でも4歳未満の児童を除き、導入することとしていた。当初案では高齢者・障害者・ひとり親の3つの制度で負担の強化が図られる予定であったが、障害者で見送られ、これが予算や条例の質疑で大きな問題となった。一方、「乳幼児医療費助成」では引き続き入院時の食材費などを含め医療費の負担はなく、加えて対象年齢を1歳引上げ4歳までとした。さらに子育て支援のため、3歳以上7歳未満である第3子以降の児童を対象とする都単独の児童手当制度を創設したが、これら充実策は少子化対策の強化の面とともに、医療費助成制度全体を通した見直しを前提としたいわば見返り策であったが…。投資的経費は当面の目標である2年間で3割削減を達成し、将来の公債費負担をも軽減した。使用料等についても「実施案」で定めた類型と料額設定の考え方に基づき65条例・2規則に及ぶ料金改定を行うこととしていた。併せて、下水道料金について資金不足に対応するため8.4%の引き上げを提案した。

予算案と老人医療費助成条例や料金引上げ関係の条例の改正案などが提案された都議会、野党である自民党は、知事が予算発表時に「百点満点の予算だ」と述べたことや施政方針説明で「財政健全化に大きな区切りをつけた」としたことは認識の甘さを示すものと批判している。高齢者・障害者・ひとり親の医療費助成制度の見直しについては、障害者は現行通りとする一方、高齢者とひとり親は見直したことに對し、「本来三位一体であるべき…、全く整合性がな

68) 入院時食事療養費制度は1994（H6）年10月に健康保険法等の改正により創設。当初は食材費のみが本人負担で一日600円、この額は順次引き上げられ現在（H30年4月以降）では食材費に調理費が加わり一食460円である。老人医療費助成（都制度分）では、1983（S58）年2月に老人保健法が施行され、国制度分で「病院のサロン化」などを理由に外来・入院とともに一部負担金制度が導入されたこととの整合性を図るため、同額の一部負担金制度を導入。入院時食事療養費についてもその制度化と同時に本人負担を求めることとした。都単独の障害者・乳幼児・ひとり親の医療費助成では、この間こうした本人負担はなかった。

い予算計上」とこれも批判した。自民党などは、乳幼児医療費の助成対象年齢の引上げや都単独の児童手当の創設とのセットで、老人・障害者・ひとり親の3種の医療費助成制度を見直すことはやむを得ないと受容していたにもかかわらず、知事がいわば「梯子を外した」との認識。知事は、「老人医療費のように、年齢により一律に助成の対象とするものと、心身障害者医療費のように、障害の重さなど、その人の個々の状況を踏まえて行うものとの取り扱いを異にする面がある」⁶⁹⁾と建前の答弁、自民党の「知事ひとりが『いい子』になって」との本音に応えた答弁とは言い難い。さらに、「一律年齢による」云々の理屈については、老人医療費助成での所得制限の強化に反対の立場からは、シルバーパスも乳幼児医療費助成も「一律年齢による」制度であり、それぞれ取り扱いが異なるのは整合性がないと指摘⁷⁰⁾された。共産は当然見直しや料金引上げに反対、公明、民主も同様に反対。迎えた都議会最終日、まず所得制限の強化をその内容とする「老人医療費助成条例改正案」を賛成ゼロで否決。次いで使用料等の改定条例、その採決では料金引上げ条例は否決、引き上げと引き下げの双方を含む条例（例えば公園条例）は引き上げの条項（大人の入場料）を削除し引下げの条項（都内在住・在学の小中学生を無料化）のみとする修正を行い、修正後の改正案を可決、結果はいわば「いいとこどり」とも言うべきもの。下水道料金の改定は公営企業でもあり可決された。一般会計予算案については、「ひとり親医療費助成制度は、他の医療費助成制度との整合を図るなど本定例会における都議会の意向を十分踏まえて実施すること」との付帯決議を付して可決成立⁷¹⁾。医療費助成の見直しと料金引上げが否定されたことは、それらを

⁶⁹⁾ 「東京都議会会議録第2号」H10.3.3 27頁・33頁

⁷⁰⁾ 「予算特別委員会速記録第2号」H10.3.12 18頁

⁷¹⁾ 付帯決議ではひとり親医療費助成について現行制度維持を求めているが、それはこの制度が都条例ではなく、都の実施要綱を根拠に、予算上の措置として実施主体である区市町村に2/3補助していることから、予算案の議決に際し現行制度維持の決議を付したものの。都は付帯決議の趣旨を尊重し、ひとり親医療費助成でも食材費の本人負担の導入を行わなかった。

盛り込んだ予算案が事実上否決されたとも言える。しかし、それら以外の「代表的な見直し項目」が否定されなかったことはこの先の財政健全化にとって「大きな区切り」ではないが、「ひとつの救い」であった。「財政健全化計画」による財源確保額は「表8」の通りである。

都議会が閉会となった後の1998（H10）年5月、「今日の都財政」と題する冊子を公表。この間の財政健全化に向けた取り組みを述べたうえ、さらに進めて「財政構造」に踏み込んだ課題が山積しているとし、「否決」をバネに次への準備を始める必要性を訴えた。財政健全化の取組を総括すると、投資的経費の削減と、起債の発行抑制など財政規律の確保という点では実を上げることができたが、経常経費については見直しの必要性の認識が高まったとは言え、見直しそのものは不十分であった。こうしたなか、年度の後半になり、4.6兆円（対前年度当初対比6.7%増、決算対比では9.8%増）と見込んだ都税収入がなお続いた景気後退（「二番底不況」）の影響から4,400億円程度減少すると見込まれるなど、財政運営は困難な状況に立ち至った。青島知事は、1999（H11）年1月に「組織再編案」、知事部局13局1室を7局に再編する案を公表。それは再選出馬を前提にしたものであったが、2月に入って「不出馬」を表明、支持率の低迷がその理由との報道もあったが、知事自身は黙して語らず。

7.1 石原知事の登場と「危機に直面した東京の財政」

1999（H11）年4月、石原慎太郎氏が都知事に就任。その後2011（H23）年4月には4選を果たしたが、1年半後の翌年10月には辞職。当時は野田佳彦内閣、消費税・地方消費税を2段階で10%に引き上げる「社会保障・税一体改革」に関連する税制抜本改革法案が成立し、衆議院の解散・総選挙が予定されていた時期であった。新党結成、出馬、そして“あわよくば”の思惑があったのかは分からないが…。就任直後の社説では、「首都のトップの座は何よりも、『国家』に対して働きかけ、それによって自己実現ができる格好の舞台と映っているのではあるまいか」と、さらに「都庁を拠点としつつ、…。立脚点はあくまでも、

『国家』に置いている」⁷²⁾とあるが、任期途中の辞職は残念ながら将に記事そのものを地で行くようなものであった。

1期目の選挙公約では、都主導の債券市場や横田基地返還、道徳教育などとともに、「リストラだけに頼らず、税の無駄遣いをなくし、都のバランスシートをつくって資産を証券化するなど、新しい発想で東京の財政を建て直します」と。当選直後のインタビューでも、財政再建、行政改革、国との対決などについて語っているが、「都は3兆円に及ぶ株式などを持っている…。売ったらいい…。『首都圏整備のため、交付税制度に特例条項を作ってくれ』と訴える」⁷³⁾など、財政再建に取り組む意向を明らかにしているが、内容的に見て都財政についての認識が深いとは言い難い。就任1か月後の5月、知事は4年間で財源不足の解消を図ることを目標とする「財政再建推進プラン」を、7月を目途に策定する方針を明らかにした。

「プラン」の策定を待つことなく、6月下旬にはその先触れとも言うべき、財政構造の改革を訴えた「危機に直面した東京の財政」が公表された。その内容は、①都財政の現状、②財政危機の要因、③今後の収支見通しであり、①では、1998（H10）年度の決算では減収補てん債など収支均衡を維持するためにこの間行ってきたと同様な財源対策を講じたとしても、実質収支が1,000億円程度の赤字となる見込みであり、講じなかった場合の実質的な赤字は3,500億円にも上ると。起債残高は7兆円台に著増する一方、取崩可能な基金残高は僅か45億円にまで減少し、起債や基金に頼った財政運営はもはや困難であると述べている。②の赤字の要因分析では、都税収入がバブル期の4.8兆円から1999（H11）年度では4.0兆円にと、1987（S62）年度並みにまで落ち込んだ⁷⁴⁾ことを述べたうえで、バブル崩壊後の財政運営において、国の景気対策に呼応して都債の充当割合を引き上げて公共投資の水準を維持する一方、引き上げたことによって追い

⁷²⁾ 朝日新聞社説 1999.4.12

⁷³⁾ 日経新聞 1999.4.14

出された投資的経費に充てられていた一般財源を経常経費に振り向け、税収が減少するなかにも歳出水準の維持を図ったと。その後、「財政健全化計画」の下で、投資的経費はほぼ半減したが、経常経費の水準は依然として同程度であり、見直しは進んでいないと総括し、この間の財政運営について結果として課題を残したものであったとしている。③の今後の財政収支の見通しによれば、税収の伸びをゼロとした場合では、財源不足が7,600億円にも上ると試算。財源不足額は余りにも大きく、税収の大幅な伸びが期待できないなかにあつて、そのすべてを施策の見直しや料金の引き上げ、さらに税財政制度の改善によって生み出すのは相当に難しく、その解消には相当な時間を要すると予測された。

6月段階で1,000億円程度と見込まれた1998（H10）年度の実質収支の赤字額は、決算時点では都政史上最大の1,068億円となった。鈴木知事の下での財政再建で赤字を解消し、その後の「収支均衡」の時期を経て、18年ぶりの赤字。減収補てん債の発行（1,350億円）や減債基金への積み立ての一部見送りなどの財源対策（2,500億円弱）を行ってもなお財源が不足したことから、公営企業への支出金の一部1,000億円弱を翌年度に繰り延べた。実質的な赤字額は起債制限団体となる「赤字限度額」を超える3,500億円にも上る。

74) 都税収入の図表で、「実質的な都税収入」、即ち都税収入から都区財調交付金や地方消費税交付金など都税の一定割合を区市町村に交付する義務的な税連動経費を控除した後の「実質的な都税収入」との概念でその推移を示しているが、それによれば1999（H11）年度の都税収入は4.0兆円であるが、「実質的な都税収入」は3.2兆円であり、その差は8,600億円と。都にあつては他の府県にはない都区財政調整交付金が多額（決算ベースでH11年度6,790億円、清掃事業の特別区移管後のH12年度8,309億円）であるので、財政分析においては「実質的な都税収入」を用いるべきかもしれない。特別区の区域では市町村民税（法人分）、固定資産税などは都税として課税・徴収されるが、それら都税は原則的には同区域内での消防や下水道など「都が行う市町村行政」と清掃、福祉など「特別区が行う市町村行政」との割合に応じて配分され、後者に係るものが財調交付金である。

7.2 「財政再建推進プラン」と2つの「検討メモ」

「財政再建推進プラン－都財政自主再建への道－」が公表されたのは1999（H11）年7月末。「プラン」では、現状を改めて述べたうえ、低率ではあるが税収の伸び（4年間で5.6%）を見込んだ新たな収支見通し（「表9」）を示したが、それによれば「プラン」の最終年次である2003（H15）年度における財源不足は一般財源ベースで6,300億円にも上る。キーワードは『財政構造の改革』で、それにより「財政再建団体への転落回避と財源不足の解消」を図り、併せて施策の再構築を行うとしている。計画期間は次期知事選までの4年間で、計画の目標は、①4年間で財源不足を解消すること、②経常収支比率を90%以下に引き下げることである。①の目標は前述したように相当高いハードルである。

計画の内容は、①内部努力、②施策の見直し、③歳入確保努力、④税財政制度の改善の4本柱。4項目のそれぞれについて財源確保の目標額を明記した。計画期間中はなお財源不足が生じることから、その間においては、未利用地の売却などの臨時的な財源対策が必要であるとしている。①の内部努力（目標額は給与関係経費で500億円、管理事務費等で600億円など合わせて一般財源で1,600億円）については、職員定数を4年間で5,000人削減するとし、併せて、時限的な措置として給料などの一部削減を行う。施設の維持管理経費やOA経費の削減、いわゆる外郭団体に対する財政支出の見直しも行うとしている。②の施策の見直し（同2,400億円）は、経常経費について4年間で20%、1,800億円（一般財源ベース）削減すると。投資的経費については、当初予算で見ると、ピーク時（1992（H4）年度）にはその額が2.0兆円で、それが1999（H11）年度には0.9兆円と半分以下に削減されていたが、さらに一般財源ベースで30%、600億円削減するとしている。特徴的なことは「一般財源充当額が5億円以上の事業」、合わせて138事業の一覧を掲げ、それらすべてが見直しの対象であるとしたことである。青島知事時代の「財政健全化計画実施案」ではすべての施策を見直すとしつつ、30事業に焦点を当てて取上げたが、結果として都議会で医療費助成の一部を本人負担とすることなどの見直し案が否決されたの

【表9】 財政収支見通し

(単位：億円)

	12年度	13年度	14年度	15年度
歳入	58,800	59,200	60,000	60,800
都税	38,700	39,100	39,900	40,700
地方特例交付金	1,300	1,300	1,300	1,300
都債	5,000	5,000	5,000	5,000
その他の歳入	13,800	13,800	13,800	13,800
歳出	65,000	66,200	66,900	67,100
一般歳出	50,000	50,400	50,600	51,000
経常経費	40,900	41,300	41,500	41,900
給与関係費	18,900	19,000	19,000	19,200
その他の経常経費	22,000	22,300	22,500	22,700
投資的経費	9,100	9,100	9,100	9,100
公債費	6,500	7,200	7,500	7,200
税連動経費	8,500	8,600	8,800	8,900
差引過不足額	△ 6,200	△ 7,000	△ 6,900	△ 6,300

【試算の条件】

- 1 都税及び税連動経費は、伸び率が12年度0.5%、13年度1.0%、14年度以降2.0%とし、11年度の税制改正の影響を反映した。
- 2 地方特例交付金は、11年度予算を基とし、平年度化を反映した。
- 3 都債は、11年度予算から退職手当債、財政健全化債を除き同水準とし、これに税制改正による影響を反映した。
- 4 その他の歳入は、11年度予算から他会計借入金及び社会資本等整備基金繰入金を減額した上、同水準とした。
- 5 給与関係費は、別途算出した退職手当の増を見込んだ。
- 6 その他の経常経費は、他会計借入金返還金のほか、構造的要因による当然増経費として毎年度100億円を見込んだ。
- 7 投資的経費は、11年度予算と同水準とした。
- 8 公債費は、所要の経費を別途算定した。
- 9 都区制度改革の影響については、見込んでいない。

(出典) 「東京都財政再建推進プラン」東京都 H11.7 3頁

で、その轍を踏まないよう対象事業を「5億円」との数字を基準とした。③の歳入確保努力(目標額550億円)としては、都税の徴収率の引上げや料金の引き上げを行うと。④の税財政制度の改善では、消費税・地方消費税や所得税・個人住民税の国・地方間の配分割合の変更など税源の移譲等で1,500億円、義務教育費国庫負担金などでの財源調整の廃止250億円、合わせて1,750億円を目標額とした。税源移譲は相当に難しい目標、ただ財源不足額6,300億円－(①+②+③)=1,750億円が残ったことも事実。「歳入増に甘い期待を寄せている」⁷⁵⁾との批判はあったが、「4年間で財源不足を解消」との目標を前提にすればやむを得ないことである。税財政制度の改善では、この間政府税制調査会等で議論はされてはきたが、先送りを繰り返していた法人事業税への外形標準課税の導入にも言及している。法人事業税の性格が応益課税であることや税収の安定的な確保の観点からその導入を求めたもので、それは後のいわゆる「銀行税」、銀行業のみについて「業務粗利益」を課税標準とする外形標準課税⁷⁶⁾とは異なる。「プラン」についての新聞の見出しは「具体化に課題残す」、「経常経費削減 議会の調整カギ」であり、「具体化まで難航するとみられる」⁷⁷⁾と、先行きを危ぶんでいる。

同じ年の10月、表紙に「内部資料 検討メモ」と記された2つの冊子、「財政再建団体をめぐる諸問題」と「租税負担と行政サービス」が“公表”された。前者の「諸問題」では、実質収支の赤字額が3,000億円(当時)を超えた場合には、「地方財政再建促進特別措置法」に基づく「起債制限」により都営住宅建設や道路・街路整備などの事業ができなくなることから、その場合には、自主的な再建は困難であり、財政再建団体(「準用団体」となつて国の指導監督下で再建を行わざるを得ないと。さすれば、都単独事業や国基準を上回る事業が廃止も含め見直しの対象となり、その対象事業は先の138事業のうち80事業にも

75) 朝日新聞社説 1999.8.1

76) 拙稿「法人事業税の全面的な外形課税に向けて－東京都の銀行税と神奈川県企業の税の検証－」(明治大学ガバナンス研究科紀要『ガバナンス研究』No.9(2013))参照

77) 日経新聞地方経済面 1999.7.28

上ると述べている。例えば、老人・障害者・乳幼児・ひとり親を対象とする都単独の医療費助成、老人・障害者・児童に対する都単独の手当、シルバーパスなどが「廃止の検討が想定される事業」であり、私立の小中高の経常費補助は「国基準まで引き下げの検討が想定される事業」であると具体的な事業名をあげている。「検討・想定」との言葉でマイルドにされてはいるが、ある種の心情に訴えた例示である。80にも上る事業が強行的に「廃止」ないし「国基準への引下げ」がなされるより、自主的な見直しの方がまだましだと思わせたいとの意図は明らかである。同時に、事態はそこまでひっ迫していることを示すことで「東京都が財政再建団体に転落することはあり得ない」との都庁内や都議会の意識を払拭するとともに、危機感を共有して欲しいとの思いとも理解できる。後者の冊子「租税負担と行政サービス」では、医療費助成や公立小中高校運営費など40ほどの事業について対象者一人当たりの経費（租税の還元額）を示しているが、その意はそれらの事業とその還元額が大きいことについての理解を得たいとの表れと言える。

11月に至り職員給与の臨時的な削減が決着。職員組合に提案した当初案は「給料を H12～H14年度の3年間4%、期末・勤勉手当を H11～H13年度の3年間10.5% (0.55月分)」削減するであったが、妥結は「給料を H12～H13年度の2年間4%、期末・勤勉手当を H11年度0.3月分、H12～H13年0.45月分」削減するであった。併せて管理職についてはその手当を部長級以上10%、課長級5%削減することとした。4%削減は愛知県の3.5%（当時）を上回る率である。とは言え、職員給与の削減は前述の通りあくまでも臨時的時限的な措置。公務員の給与は基本的には人事院・人事委員会が給与水準に公民格差があった場合に、その是正を図るべきとする勧告に基づき改定されるもの。「削減分」は翌年度以降の勧告では「是正すべき公民格差」とされ、時限的な削減期間が過ぎれば元の水準に戻るものであって、財政構造そのものの改善にはつながらない。給与の削減提案に対しての職員組合の主張は当然に提案の撤回であったが、同時に「財政危機を招いた原因とその責任」についても明確にするよう求めた。

都側は両者のトップ会談で「当時の都政運営で将来の見通しを誤り、その点で財政危機の責任があった」⁷⁸⁾と応えた。見通しを誤ったのは「財政運営」との意見もあったが、発言では「都政運営」との表現。両者の意味に実質的な違いはないが、ある種のこだわりもあっての表現の変更とも言える。

難しいのは先述の通り都議会、議案の成立を期すうえでは、とりわけ最大会派である自民党と福祉の党を標榜する公明党との調整が不可欠。財政状況が当時より一層悪化したなか、「財政健全化計画」の時の見直し案をいわば「2段階程」超えるレベルでの決着を目指し、より高い球から始まった調整作業は関係局一丸となって取り組まれた。その当時の石原知事は、財政再建が自らの選挙公約でもあった故か、福祉関係を含め個別事業の見直しの内容について特段の意見を述べることはなく、その姿勢にブレが生ずることはなかった。

7.3 「平成12年度予算案」と施策の見直し

「平成12年度予算案」は2000（H12）年2月都議会に提案された。一般会計の財政規模は6.0兆円弱、前年度当初と比べ4.9%、3,100億円のマイナス。経常経費も投資的経費も、この年4月に行われる清掃事業の特別区移管に伴う減を除いて、それぞれ3.5%と16.4%のマイナスであった。「財政再建推進プラン」の初年度の達成状況は「表10」の通りで、4年間での目標額6,300億円に対し1,940億円の財源を確保できた。不足する財源については先述の職員給与の削減のほか、減債基金積立の一部計上見送り、退職手当債の計上、さらに土地開発基金⁷⁹⁾の廃止によって補てんされた。まず、「内部努力」では、職員定数を清掃事業の特別区への移管に伴う減を除き4年間で5,000人程度削減するとして

⁷⁸⁾ 日経新聞地方経済面 1999.11.18

⁷⁹⁾ 土地開発基金は公共用地などを先行取得するための定額運用基金。地価が高騰した1989（H元）年度に設けられ、積立金残高の最高額は5,000億円であったが、廃止時では保有土地と現金を合わせ2,400億円。土地は一般会計が引き継ぎ、現金を補てん財源として充てた。

【表10】 財政再建の達成状況（一般財源ベース）

（単位：億円）

区 分	「財政再建推進プラン」 の 目 標 額	平 成 12 年 度 の 財 源 確 保 額
内部努力	1, 6 0 0	5 7 8
給与関係費の削減	5 0 0	1 5 4
管理事務費等の削減	6 0 0	1 4 1
監理団体に対する 財政支出の削減	5 0 0	2 8 3
施策の見直し	2, 4 0 0	1, 1 7 9
経常経費の見直し	1, 8 0 0	8 8 2
投資的経費の見直し	6 0 0	2 9 7
歳入確保	5 5 0	1 1 8
徴税努力	4 0 0	1 0 0
受益者負担の適正化	1 5 0	1 8
税財政制度の改善	1, 7 5 0	6 5
税源の移譲等	1, 5 0 0	0
財源調整措置の廃止	2 5 0	6 5
合 計	6, 3 0 0	1, 9 4 0 (達成率 30.8%)

（出典）「平成12年度予算概要」東京都 H12.4 15頁

「銀行税」は「プラン」で掲げた方策ではなく、時限的な措置でもあったことから、この時点では財源確保額として整理されていない。

いたが、教職員や警察・消防の減を含め2,138人が純減された。

「施策の見直し」については、経常経費で78事業の廃止・休止などを実行した。社会的に影響の大きい福祉施策についても必要な見直しをせざるを得ず、その内容は「表11」の通りで、介護経費などの給付である老人福祉手当は介護保険

【表11】 福祉施策の見直し

- シルバーパスの交付
 - * 所得基準 住民税非課税基準
 - ・扶養親族がない場合の例 年収3,581千円 → 3,669千円 (年金換算)
 - * 費用負担 所得基準以下 年1,000円 (事務費相当額)
 - 所得基準超 年20,510円 (負担増の場合の経過措置あり)
 - 12年度 年5,000円 → 13年度 年10,000円 → 14年度 年15,000円
- 老人福祉手当の支給
 - * 対象 新規の該当者は対象としない。
 - * 経過措置 現行の受給者は、12年度から14年度までの3年間、手当額を毎年1/4ずつ引き下げて支給する。
- 重度心身障害者手当の支給
 - * 対象 65歳以上の新規該当者及び3か月以上の入院者は対象としない。
 - * 所得基準 国の特別障害者手当に準じて都の基準を定める。
 - ・扶養親族がない場合の例 なし 年収4,924千円 (給与換算)
 - * 経過措置 所得基準の導入により対象外となる者
 - 12年度 月60,000円 → 13年度 月40,000円 → 14年度 月20,000円
- 心身障害者福祉手当の支給
 - * 対象 65歳以上の新規該当者は対象としない。
 - * 所得基準 国の特別障害者手当に準じて都の基準を定める。
 - ・扶養親族がない場合の例 年収7,031千円 → 4,924千円 (給与換算)
- 児童育成 (障害・育成) 手当の支給
 - * 所得基準 国の特別障害者手当に準じて都の基準を定める。
 - ・扶養親族が3人の場合の例 年収8,042千円 → 6,348千円 (給与換算)
- 老人医療費の助成 (都制度)
 - * 対象 対象年齢を12年度以降順次引き上げ、18年度に都制度へ吸収する。現在64歳の者は66歳から、63歳の者は67歳から適用対象とする。
- 心身障害者医療費の助成
 - * 対象 65歳以上の新規該当者は対象としない。
 - * 所得基準 国の特別障害者手当に準じて都の基準を定める。
 - ・扶養親族がない場合の例 年収7,710千円 → 4,924千円 (給与換算)
 - * 費用負担 老人保健法に準じた一部負担を導入する。低所得 (住民税非課税) の場合は、入院時食事療養費のみ負担とする。
- ひとり親家庭医療費の助成
 - * 費用負担 (心身障害者医療費の助成と同じ)
- 乳幼児医療費の助成
 - * 対象 対象児童の年齢を現行の4歳未満から5歳未満に拡大する。
 - * 費用負担 老人保健法に準じた一部負担のうち、入院時食事療養費のみ負担とする。

(出典) 「平成12年度予算案の概要」東京都 H12.2 36頁

制度がこの年度に実施されることから段階的に廃止した。老人医療費助成 (都単独分) も経過措置 (2007 (H19) 年6月まで) をおいたうえで廃止。シルバーパスについては所得制限の強化と費用負担の導入を行ったうえで存続することとされた。障害者福祉では、手当について所得制限を強化するとともに、医療費助成についても新たに老人保健法と同額の一部負担金と食事療養費の負担を導入することとされた。児童福祉でも手当や医療費助成についてはほぼ同様な見直しを実施。いずれについても様々な意見や要望を踏まえ、ある意味では手厚い経過措置を設けるなど一定の配慮を払ったうえで見直された。福祉関係の9事業の見直しによる減は初年度では概ね130億円程度、平年度では500億円程度と推計された。見直しがなされた都単独の3種の手当 (老人福祉手当・心身障害者福祉手当・児童育成手当) については、1980 (S55) 年度に特別区分の経費を

都の10/10補助から都区財政調整措置に変更していたが、それも財調算定上見直されることからその減は平年度で概ね350億円程度と推計された。

「歳入確保」は都税の徴収率の引上げ、料金改定39条例などである。「税財政制度の改善」では、義務教育費国庫負担金についての財源調整の改善が一部実現した。最終的な予算案の公表の際初めて明らかにされたいわゆる「銀行税」、銀行業に対する法人事業税の課税標準を「所得」から「業務粗利益」に変更する「銀行税」による増収は、同時に導入された新築住宅に対する固定資産税等の軽減分を差し引いて1,000億円と多額の増収が見込まれた。しかし、「銀行税」については所得課税における負担と「著しく均衡を失する（地方税法第72条の22第9項（当時）」ことなどを理由として、1審・2審とも敗訴し、最高裁段階で税率を3%から「所得課税と均衡する」0.9%に引き下げ、既に納付された法人事業税を還付することで和解が成立（2003（H15）年10月）。さらに、地方税法が2003（H15）年3月に改正（実施は2004（H16）年4月）され、所得課税であった銀行業を含めすべての業種（収入金課税である保険業等を除く）の大企業に付加価値などを課税標準とする外形標準課税が導入されることとなり、同時に外形課税対象法人については地方税法で定めた以外の独自の外形基準を用いることができなくなった。その結果、その課税根拠もなくなったことから、当初は5年間の時限措置であった「銀行税」は廃止。「銀行税」は「税財政制度の改善」の契機となったとも言えるが、和解した税率、所得課税の場合における租税負担と「均衡」する税率では「財源確保」への寄与は、計数的には分からないが、理屈の上では結果としてなかったとも言える。

予算案が提案された都議会では、各党とも「銀行税」を巡る賛成の立場からの質疑が中心で、施策見直しについては事前の調整もあってか、共産党が「福祉切り捨て」と反対したが、自民党や公明党は「やむを得ない」との立場で、予算案と値上げ条例案はようやく可決され、「銀行税条例案」も大方の会派の賛成を得て成立した。

7.4 「銀行税」の実施と「平成13年度予算案」

2000（H12）6月、「財政構造改革の推進に向けて」と題した冊子が公表された。この冊子は「外形標準課税を導入したことで庁内の財政再建への取り組みが緩みかねないとの問題意識」⁸⁰⁾があつて作成されたと報じられたが、当時1,000億円と見込まれた「銀行税」の実施はいわば財政再建の起死回生策とも考えられ、冊子が財源不足は2001（H13）年度でなお4,300億円（「銀行税」を見込まない場合）にのぼり、「財政再建はまだ緒についたばかり」、「道のりはまだ遠く険しい」と述べても、その意識を改めさせることは難しかった。知事の都議会での冒頭発言を見ても、財政再建の位置づけは後退した。第2回定例会では、三宅島の噴火に触れた後、「陸・海・空三軍が初めて統合して加わる」⁸¹⁾総合防災訓練を実施すること、さらに長期計画である「東京構想2000」を策定することを述べた後、行財政体質の改革の一つとして、先述の冊子を受けて引き続き財政再建に取り組むと述べている。9月の第3回定例会では財政再建についての言及はない。第4回定例会では、税収が大幅に増えると見込まれるが、後掲の「表14」で示したいわゆる「隠れ借金」、将来的には財政負担となる例えば減債基金の積立不足などの「隠れ借金」が8,000億円あり、予算編成においても財政再建に向け構造改革を進めると引き締めてはいる。とは言え、都税収入がこの年11月をピークとする「ITバブル」で「当初予算の見込額より3,000億円以上の増収」⁸²⁾と報じられるなか、大きな流れを引き戻すことは不可能だった。

「平成13年度予算」は「財政構造改革を確実に進めるなか、首都東京の再生を目指す予算」との位置づけで、「財政再建プラン」に基づき、内部努力などに取り組むことにより、4,500億円（「プラン」の目標額の71%）の財源を確保することができたが、その力点は後段、長期計画である「東京構想2000」や「3か

80) 朝日新聞東京面 2000.7.5

81) 「平成12年東京都議会会議録第7号」H12.6.28 5頁

82) 朝日新聞総合面 2000.12.8

【表12】「財政再建推進プラン」に基づく財源確保額
(平成12年度～15年度、一般財源ベース)

(単位：億円、%)

区 分	プランの目標額	財源確保額	達成率
内 部 努 力	1,600	1,669	104.3
給与関係費の削減	500	505	101.0
管理事務費等の削減	600	612	102.0
監理団体に対する 財政支出の見直し	500	552	110.4
施 策 の 見 直 し	2,400	2,429	101.2
経常経費の見直し	1,800	1,816	100.9
投資的経費の見直し	600	613	102.2
歳 入 確 保	550	738	134.2
徴 税 努 力	400	680	170.0
受益者負担の適正化	150	58	38.7
税 財 政 制 度 の 改 善	1,750	1,069	61.1
税 源 の 移 譲 等	1,500	1,000	66.7
財源調整措置の廃止	250	69	27.6
合 計	6,300	5,904	93.7
うち 税 財 政 制 度 の 改 善 を 除 く	4,550	4,835	106.3

(注) 表示単位未満を四捨五入し端数調整をしていないため、合計等と一致しません。

(出典) 「平成15年度予算概要」東京都 H15.4 32頁
「銀行税」は「税財政制度の改善」として整理されている。

年の推進プラン」の予算化に傾斜している。「平成14年度予算」も同様に、危機対応型予算と銘打ち、財政再建とともに、幹線道路の整備などの首都圏再生や中小企業対策などの都民生活の不安解消をその柱に据えている。「平成15年度予算」は緊急・重点課題対応予算との位置づけで、財政再建は「予算のポイント」としては2番目⁸³⁾に後退しているが、新規施策を打ち出し続けたいとの政治の流れのなかにあって、それはやむを得ないことかもしれない。

「財政再建プラン」の計画期間である4か年の財源確保額は「税財政制度の改善」として整理された「銀行税」1,000億円を含め「表12」の通りで、計数的には概ね目標額を確保したが、その最終年度である「平成15年度予算」でもなお2,500億円もの財源対策が必要であり、まだ「途半ば」とも言うべき状況にあった。

7.5 臨海関係3会計の統合とその後の「臨海地域開発事業会計」の財務状況

「平成13年度予算」の編成を巡って大きな問題となったのは公営企業会計の一つである「臨海副都心開発事業会計」の債務の償還、資金不足対策。臨海副都心開発は鈴木知事時代の「東京テレポート構想（S60年4月）」の公表に始まる。その後、開発対象区域（当初98.3ha）は、バブルを背景に概ね1,500ha（現在の丸ビル（延べ16万 m^2 ）100本分）とも言われた膨大な新規オフィス床需要が生ずるとの見込みの下で拡大し、1988（S63）年3月の「臨海部副都心開発基本計画」では、開発面積448ha、就業人口11万人、居住人口6万人の壮大な計画となった。「臨海会計」は臨海副都心開発に係る収支を明確にするために設けられたもの。その開発は、臨海副都心の全域を「世界都市博覧会」の会場とすることもあって、全エリアをいくつかに分けてその区分されたエリア毎に順次段階的に行うのではなく、全エリアで同時並行的に基盤整備などを行う手法を進めることとされ、その財源は基本的には将来にわたる開発利益で賄うこととされた。しかし、バブルが弾けるなか、オフィス需要は減退し地価も下落し

⁸³⁾ 「平成13年度予算概要」、「平成14年度同」、「平成15年度同」東京都 各年4月

たことから、期待した開発利益が得られる見込みもなくなった。1991（H 3）年には、鈴木知事の4選を巡る政党内・政党間の軋轢もあり、「臨海会計予算案」の否決や関連予算の凍結があったが、その後開発規模の若干の修正や時期の延期などを行ったものの、基本的な枠組みは維持され、抜本的な見直しの機会を失った。さらに、青島知事時代にも選挙公約を受けての検討がなされたが、この時も基本的な枠組みが変更されることはなかった。「なかった」と言うより、その開発がエリア全域で同時並行的に都市基盤を先行的に整備するとの方針で進められたことから、この段階ではそれを途中で止めることが「できなかった」と言うべきかもしれない。計画段階で定めた手法に沿って開発に着手し、バブル崩壊後も開発手法を改めることなく進めたことが結果として抜本的な見直しを難しくしたと言える⁸⁴⁾。

迎えた「平成13年度予算」の編成時、「臨海会計」の未処理欠損金は1999（H11）年度末で4,991億円、2000（H12）年度末では5,291億円、都市基盤整備の財源であった企業債（5,200億円）のほか、「埋立事業会計」と「羽田沖埋立事業会計」からの借入金（合わせて3,600億円）を抱え、資金繰り（H12年度末の繰越資金は僅か20億円弱）を含め「その経営は極めて厳しいものとなって」いた。一方、「埋立事業会計」は臨海開発対象地域の土地（簿価6,700億円）を「臨海会計」に現物出資（当初は「埋立会計」から「臨海会計」への有償所管換）するとともに、「臨海会計」の資金不足を支援するための貸付をなし得る資金状況にあった。「羽田沖埋立事業会計」は空港用地の埋立造成工事が竣工し、国への用地売却も済み、事業目的は既に事実上達成していたことから、余裕資金を貸し付け得る状況にあった⁸⁵⁾。こうした状況のなか、これら公営企業3会計の所管局は

⁸⁴⁾ 「東京臨海部開発の抜本的な見直しの提唱」竹下惟利（『都市問題』第86巻5～6号 1995.5・1995.6）著者は元都港湾局長、開発については計画段階でその区域や規模などを巡って都庁内の関係局（当時の都市計画局・企画審議室・港湾局）間で「少なからず意見が分かれていた」と。青島知事に交代したなか、2年延伸した「始動期開発（～H 7年度末）をひとつの区切りとして抜本的な見直しを行うべき」と述べている。

「3会計を統合し、新たに『臨海地域開発事業会計』を設置する」との予算要求を行った。この予算要求を巡っては種々議論が闘わされたが、最終的には「知事の判断」で「3会計統合」がなされることとなった。統合の結果、「埋立会計」から「臨海会計」への現物出資6,700億円は「新会計」の未処分埋立地（資産）となるとともに、会計間での貸付・借入金3,600億円が相殺されたが、「旧臨海会計」の金利負担軽減効果は年100億円程度であり、その同額が「旧埋立会計」の逸失利益。企業債5,200億円の元利償還費負担は同じである。知事は都議会冒頭の施政方針説明で「3会計統合」について、「東京都には、社会情勢の見通しを誤ったため、採算の悪化した事業がたくさん残されて」と述べ、多摩ニュータウン開発と市街地再開発事業をあげた後に、臨海開発について「地価の低迷が続く中、臨海副都心開発事業会計は、財政基盤を強化することが喫緊の課題であり、(二つの)会計と統合いたします。これは、あくまでも収支を改善させるための一つの手法であり、今後も大胆な改革を行ってまいります」⁸⁶⁾と続けてはいるが、その後「大胆な改革」が行われ形跡はない。さらに問われて、知事は「解釈が違えば結果論も違って来るわけでありまして、…具体的な見通しについては、港湾局長から答弁」と。答弁を振られた港湾局長は、3会計統合は「あたかも会社の合併と同じ」だとし、「一方的に債権を放棄する借金棒引きとは考えておりません」⁸⁷⁾と答えている。ただ、「3社合併」はその通りだが、それは「親会社（埋立会計）による子会社（臨海会計）の救済合併」である。親会社が上場企業であれば、株主代表訴訟の対象ともなり得ることから、子会社の経営責任を明らかにするとともに、事業整理をも含めた経営改善策を示す必要があったはず。予算は、会計間の貸借を含め、その事業や会計の『ありのままの姿』を適確に示すものでなければならないが、それに逆行するよう

85) 「平成12年度東京都臨海副都心開発事業会計決算審査意見書」H13.9.19

86) 「平成13年東京都議会会議録第1号」H13.2.21 7頁

87) 「平成13年予算特別委員会速記録第2号」H13.3.14 26頁

な「統合」は財政規律の観点から見て問題を残すものであった言わざるを得ない。「3会計統合」議案と「臨海地域開発事業会計予算案」は可決成立。

「臨海地域開発財政基盤強化プラン」、いわば経営改善策である「プラン」は翌2002（H14）年3月に公表。これは3会計統合後に設けられた庁内検討組織で取りまとめられたもので、まず「財政基盤強化の必要性」、即ち現状認識として、「この（3会計統合）結果、臨海副都心開発が直面していた向こう1、2年の短期的な資金収支の問題を解決」したが、「しかし、中・長期的には、資金収支の問題は解決されていない」と、率直に記述している。今後の資金需要として、臨海副都心域内の共同溝や道路などの都市基盤整備の財源として発行した企業債（転貸債5,200億円）の元利償還費⁸⁸⁾、域内と域外とを結ぶ広域幹線道路等の整備に対する開発者負担金をあげ、土地の処分の進捗如何では、資金収支は厳しい局面（資金ショートの意？）を迎えると述べ、それを回避するため、これまで長期貸付を原則（売却は公的機関への処分に限定）としてきた土地の処分方式を転換し、民間企業等へも売却（長期貸付地の底地売却も含め）し得ることとした。そうした前提での長期収支試算によると、2019（H31）年度では収支が均衡すると。原則を改め土地を売却することは開発の理念から見ていささか疑問も残るが、背に腹は代えられず底値での売却もやむなしとしたものと言える。3会計統合後の2006（H18）年2月、「臨海地域開発に関する事業の

⁸⁸⁾ この企業債（臨海副都心開発事業会計）は域内都市基盤整備の事業主体であった東京臨海副都心建設㈱（当時）に貸し付けるための転貸債で、1989（H元）年度から1997（H9）年度までで5,200億円発行。当時、鈴木知事は世界都市博覧会「東京フロンテア」を臨海副都心地域でその開発の始動期が完了する1994（H6）年3月（当初予定、後2年延期）に開催することを予定していた。そのためには基盤整備事業を早期に完成させる必要があったことから、契約手続などを民間企業と同様に弾力的に運用できる三セクをその整備主体とした。転貸債はその整備主体に事業資金を貸し付けるためのものである。転貸債は7年満期一括償還であったが、償還財源の不足からこれを10年満期一括償還の新規債である「元金債」として事実上借り換えることとした。転貸債の償還期間については、当時の旺盛な土地需要と地価の高騰のもと、「3年もあれば十分」との強い主張があったが、これがこの時期の臨海副都心開発を象徴する言葉である。

管理及び財務事務の執行について」と題された「平成17年度包括外部監査報告書」が公表された。臨海地域開発会計決算書の説明機能の充実が必要であることなどを述べているが、意見の多くは会計手続に関わること、事業そのものの問題点の指摘はなく、「包括」と称するのはいささかおこがましい。

先述の「強化プラン」の4年後の2006（H18）年3月、「臨海地域開発財政基盤強化プランの更なる取組み」が策定され、今後の取組として一層の土地処分の促進を図ることとともに、留保資金を活用して先述の転貸債の事実上の借換（「元金債」の発行）など820億円を行わないこととした。さらに、その後も既に発行した「元金債」の借換を止め、まちづくりが概成する2015（H27）年度を待たず、2014（H26）年度には全ての起債を償還するとした。しかし直近5か年間の土地の処分の状況を見ると、2017（H29）年度の決算では土地処分の収益がその原価を上回っているが、回復の兆しがあるとは言え、地価がなお低水準にあることに加え、学校用地などの処分で公共減額していることもあり、処分金額が大きい2013（H25）～2016（H28）年度の4年間は「処分収益<処分原価」の状況にある。この間土地処分が順調に進んでいるとは言えないこともあって、2010（H22）年度、2014（H26）年度に償還期を迎えた「元金債」（2,800億円、外に「旧埋立会計」分110億円）についてはそのすべてを償還できず、1,870億円を借り換えざるを得なかった。その償還は2020年度と2024年度であり、この先の土地処分の状況如何によっては、「臨海地域開発事業会計」の財務状況が厳しさを増すのではないかと懸念される。

この間、臨海副都心地域でオフィスビルを建設・経営していた第三セクターもオフィス需要が減退し、賃料水準も低下するなか経営が悪化した。東京都は自らが過半の出資をする(株)東京テレレポートセンターなど3社に対し1998（H10）年に無利子貸付を実施し、オフィスビルの建設資金を融資した金融機関は金利負担の軽減を行うなど、その経営の安定化策を講じた。しかし、三セク3社の経営は改善せず多額の累積欠損金を抱えるなか、その8年後の2006（H18）年5月には民事再生法に基づく民事再生手続の開始を申立てた。東京都は無利子

貸付金（107億円）のほとんどを放棄するとともに、資本金の全額減資を行った後3社を合併させ、そのビル用地の底地を現物出資に切り替えた。3社の借入金3,611億円（うち金融機関3,505億円）のうち、157億円は一括弁済され、1,311億円はリスケジュールし原則25年で弁済されることとなったが、残余の2,125億円（65.9%相当）は債権を放棄することで終結した⁸⁹⁾。過半ではないが、東京都が大株主であった東京ファッションタウン(株)など2社も同様に民事再生手続の申立・終結し、(株)東京ビックサイトの子会社となった。その後、これら三セクを含め臨海地域に立地する三セクは持株会社である(株)臨海ホールディングスの傘下に入ったが、臨海副都心のビル三セクは東京都のみならず、金融機関にとっても大きな「負の遺産」であった。

7.6 「第二次財政再建推進プラン」の実施とその後の財政運営

1993（H15）年4月、石原知事は「東京発、都市革命」と名付けた8項目の選挙公約を掲げて出馬・再選。公約の一つに「負の遺産のない全く新しい銀行を創り」とあったが、都の出資金1,000億円でスタートした「新銀行東京」はその後そのものが「負の遺産」となり、東京都民銀行の傘下に入り、2018（H30）年5月に「きらぼし銀行」が発足しその名も消えた。財政再建は公約の8番目、その位置づけは低下した。そうした状況のもと、再選後の6月、「途半ばにある財政再建－第二次財政再建推進プランの策定に向けて－」と題する冊子が公表され、この間の4か年の取り組みを総括するとともに、いまだ財源不の解消には至っていないとし、第2ステップに踏み出すことが必要と訴えた。「第二次財政再建推進プラン」の策定は同年10月。計画期間は3か年、収支見通しによる財源不足3,700億円の解消をその目標の一つに掲げた。財源確保策の柱は「第

⁸⁹⁾ 山田宏「臨海三セクの債務処理と再生」（『立法と調査』258号 参議院調査室 2006.7）
同「臨海三セクの債務処理と再生－6年後の検証－」（同333号 同 2012.10）
「第三セクター等と事業再生」（『経営研究調査会研究報告第52号』日本公認会計士協会 H25.10） 50～57頁

1次プラン」と同じで、①職員定数の削減などの内部努力（目標額1,000億円）、②施策の見直し（同1200億円）、③料金値上げなどの歳入確保（同400億円）、④地方税財政制度の改善（同1,100億円）である。「税源の移譲等」として大きな数字が掲げられているが、これは当時議論が進みつつあったいわゆる「三位一体改革」に期待したものが、「第2次プラン」では財源確保策とともに、予算編成手法の改善を図ることをあげ、直面する政策課題に対応するための「財源重点配分枠」を設けるとしているが、「事業の選定を知事のリーダーシップの下に行う」との記述に現れているように、その枠はいわば知事の「お小遣い？」のようなものであって、そうした記述は当時の都政が置かれた状況を反映した表現かもしれない。さらに、「第2次プラン」では、その付表との位置づけで30項目の事業・制度をあげ見直しの方向性を示しているが、そこでは私学助成などの事業とともに、国直轄事業負担金や警察費における国庫負担など制度仕組みに関わる問題点をも改めて指摘し、その改善方を訴えている。「第2次プラン」の最終年次である2006（H18）年度予算では、難しい税財政制度の改善は進まなかったが、「表13」の通り、内部努力などの項目では目標額を達成した。

この間の2次にわたる「財政再建プラン」を実行したことに加え、好調な税収にも支えられたことにより、2005（H17）年度には1990（H2）年度以降行ってきた臨時的な財源対策を講じることなく財源不足を解消することができた。併せて、いわゆる「隠れ借金」の圧縮や基金残高の積み増しにも取り組んだ（「表14」）。知事は都議会の場で、「財政再建に一つの区切りをつけることができた」と表明し、さらに「就任した当初、都財政はまさに徳俵に足がかり、土俵を割る寸前であったものの、何とか土俵中央まで押し返すことができました⁹⁰⁾と、その意義を相撲にたとえて述べている。いわゆる「隠れ借金」についても、税収増を活用して2006（H18）年度の最終補正予算と2007（H19）年度当初予算で減債基金の積立不足（4,500億円）を解消した。「隠れ借金」として整理して

⁹⁰⁾ 「平成18年東京都議会会議録第1号」H18.2.22 10頁

【表13】 「第二次財政再建推進プラン」に基づく財源確保額
(平成16～18年度)

(単位：億円)

区 分		財 源 確 保 額 (一般財源ベース)	プランの 目 標 額	確 保 率
内 部 努 力		1,128	1,000	112.8%
	給与関係費の削減	507	500	101.4%
	コスト管理の徹底	407	300	135.7%
	監理団体に対する 財政支出の見直し	214	200	107.0%
施 策 の 見 直 し		1,134	1,200	94.5%
歳 入 確 保		560	400	140.0%
	徴 税 努 力	520	300	173.3%
	受益者負担の適正化	40	100	40.0%
小 計		2,822	2,600	108.5%
地方税財政制度の改善		—	1,100	—
	税 源 の 移 譲 等	—	1,000	—
	財源調整措置等の廃止	—	100	—
合 計		2,822	3,700	76.3%

(出典) 「平成18年度予算概要」東京都 H18.4 23頁

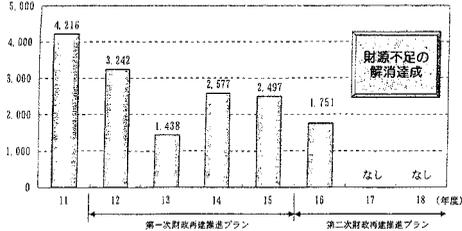
きた多摩ニュータウン事業と市街地再開発事業に係る欠損金については、それら事業の財源が起債であったことからその償還に併せ一般財源を投入することで順次解消することとした。こうした措置により「隠れ借金」についても「区切り」をつけた（「表14」）。この間の財政状況は「表15」の通りであるが、実質収支は税収減もあって赤字額が増加した時期もあったが、2005（H17）年度には黒字に転換することができた。

東京都の財政が好転するなか、それに影を落としていることのひとつが国による財源の収奪、二つ目は財政秩序や財政規律を乱しかねない国の事業に対する特別な財政的な支援。前者は、言うまでもないが、2008（H20）年10月に「財政力格差の縮小」を名目に、暫定措置であると称して法人事業税の一部を吸い上げ、これを国税（地方法人特別税）化し、地方譲与税として人口と従業員数を基準に再配分したことである。さらに、2014（H26）年10月には法人住民税の一部をこれも国税（地方法人税）化し、地方交付税の原資に加えたこと。これは消費税・地方消費税が4月から8%に引き上げられたことで、東京都の税収が増え税収格差が拡大することを是正するとの名目であった。2018（H30）年4月の地方消費税の清算基準の変更⁹¹⁾も同じ理由で行われた。そして、「平成31年度与党税制改正大綱」では、その年10月から消費税・地方消費税が10%に引き上げることが予定されるなか、暫定措置としての地方法人特別税・譲与税は廃止しこれを法人事業税に復元するが、恒久的な措置としての特別法人事業税・譲与税（その譲与基準は「人口」のみ）に衣替えすると。加えて、不交付団体（東京都のみ）についてはその3/4をカットする譲与制限の仕組みをも設けるとしている。その意味では、この「税制改正大綱」は「財政力格差の是正」に名を借りてはいるが、政権と小池知事との間の軋轢に乗じた“総務省・財務省・全国知事会執行部連合”による東京都を狙い撃ちしたあまりにも露骨な

⁹¹⁾ 成田浩「問われる地方自治体の財政自主権—地方消費税の清算基準の見直しと今後の地方法人課税改革の課題—」（中央大学経済研究所年報第50号 2018.10）

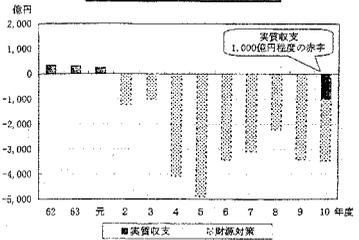
【表14】 臨時的な財源対策額の推移等

【臨時的な財源対策額の推移】
(億円)



(出典) 前掲「平成18年度予算概要」6頁

【実質収支と財源対策の推移】



注1： 9年度までは決算、10年度は最終補正後予算である。
注2： 財源対策は、財源調整基金及び確保基金の取崩額から積立額を差し引いた額、出先計からの借入、繰収額への変更等である。

(出典) 「危機に直面した東京の財政」
東京都 H11.6 1頁

【「隠れ借金」の状況】

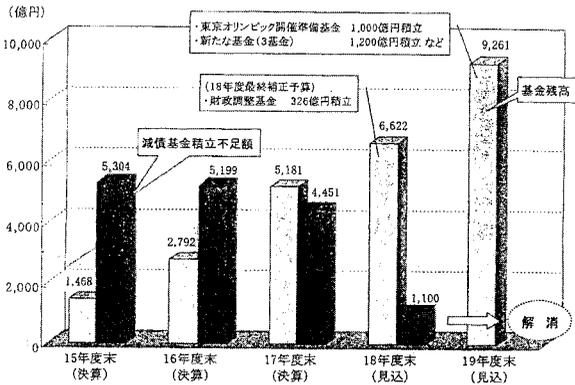
(単位：億円)

区分	平成17年度末 (最終補正前)	平成18年度末	備考
減債基金積立不足額	5,199	4,468	17最終補正予算と18予算とで732億円圧縮
他会計からの借入金	1,600	—	18予算で繰上償還し、完済
公営企業会計支出金の支払繰延	400	—	17最終補正予算で全額解消
多摩ニュータウン事業欠損金等	約1,800	約1,400	
合計	約9,000	約5,900	

* 平成17年度末の金額は、平成16年度決算額に平成17年度当初予算の圧縮額を反映した見込額です。

(出典) 前掲「平成18年度予算概要」7頁

【基金残高と減債基金積立不足額の推移】



* 平成18年度末(見込)は最終補正予算反映後、平成19年度末(見込)は当初予算反映後の残高です。
* 基金残高は、財政調整基金、社会資本等整備基金、東京オリンピック開催準備基金、スポーツ・文化振興交流基金、地球温暖化対策推進基金及び福祉・健康安心基金の合計です。

(出典) 「平成19年度予算概要」東京都 H19.4 7頁

【表15】 平成10～20年度の財政状況(普通会計)

(単位 億円・%)

	歳入	都税	伸び率	歳出	伸び率	人件費	普通建設	伸び率	実質収支
H10	65,962	41,999	△1.6	65,736	1.4	18,159	12,333	△0.0	△1,068
11	65,326	40,333	△4.0	64,958	△1.2	18,032	10,305	△16.4	△881
12	65,143	42,670	5.8	64,278	△1.0	16,756	8,585	△16.7	△678
13	63,928	44,009	3.1	62,234	△3.2	16,767	7,461	△13.1	△100
14	62,007	40,753	△7.4	60,148	△3.4	16,860	7,201	△3.5	△524
15	62,939	39,360	△3.4	61,378	2.0	16,548	7,317	1.6	△449
16	63,364	42,370	7.6	61,889	0.8	16,375	6,648	△9.1	△276
17	64,356	46,027	8.6	62,224	0.5	15,894	6,629	△0.3	529
18	68,278	49,271	7.0	65,164	4.7	15,928	6,639	0.2	1,370
19	71,436	54,973	11.6	69,017	5.9	16,059	7,003	5.5	956
20	70,774	52,933	△3.7	69,113	0.1	15,755	7,373	5.3	8

(出典) 「平成20年度決算の状況」東京都 180頁・183～185頁・191～193頁

「政治的財源収奪大綱」と言わざるを得ない。

後者、国の事業に対する特別な財政支援も問題である。東京国際（羽田）空港で4本目となる「D滑走路」は2010（H22）年10月に、国際定期便の就航開始とともに、供用開始となったが、国の拠点空港のひとつである羽田空港は国が設置管理する空港であり、その整備は国の直轄事業として、国道の整備とは異なり、「空港法」に基づき全額国費をもって実施されるべき事業であった。にもかかわらず、都は2004（H16）年度から2010（H22）年度までで合わせて1,110億円（滑走路整備の事業費7,200億円）の無利子貸付を行った。貸付期間は30年（15年据置後15年均等償還）であるから、その間の利子相当額（神奈川分を含め500～600億円）が国に対する支援額である。神奈川県、横浜市、川崎市も各100

億円程度を貸付した。自治体が国営空港の整備費を負担することは「地方財政再建促進特別措置法」（当時）で禁止されていたことから、2004（H16）年3月に「東京国際空港における緊急整備事業の円滑な推進に関する特別措置法」を制定し、「地方公共団体は、…国に対し、…無利子で貸し付けることができる」との特例規定を設けた。滑走路整備事業の意味や効果を否定するものではないが、「『緊急』整備事業」の言葉がミソで、それを理由にいわば「急ぎ賃」を負担することとなった。同じ時期には、「国有資産等所在市町村交付金法」も改められ、空港に係る固定資産税に相当する交付金について、新たに「特例の特例」規定が設けられ、「特例で空港は1／2に減額」であったものが、前述の緊急整備事業分では「さらにその1／2を減額」することとなった。その差の「1／4」に相当する年額25億円の交付金を現行法上では10年間（3回の延長をが予定されるので40年間）減額することとされた。交付金も固定資産税とともに都税であるから40年間では1,000億円の特別な財政支援策である。

首都高速道路の中央環状品川線（9.4km）は2015（H27）年3月に供用開始となり、これにより中央環状線（全長47km）が「首都圏3環状道路」で初めて全線開業した。中央環状線は道路交通の速達性の向上や環境の改善効果が大きいとし、東京都はこの品川線の整備事業に対しても同様に特別な支援策を講じた。中央環状線の整備主体は首都高速道路（株）（道路四公団の民営化で2005（H17）年に公団から衣替え）で、その事業費は東京都などの関係自治体と国との折半の出資金のほか、自ら資金を調達し、これを有料道路料金で日本高速道路保有・債務返済機構を通して償還するのが基本的な枠組みである。しかし、2006（H18）年に着工した品川線については、東京都が行う街路事業と会社の有料道路事業とのいわゆる「合併施行」により整備。その結果、都は総事業費3,100億円のうち1,400億円を負担した。これは「急ぎ賃」もあるが、料金だけでは事業費を償還できない故だろう。「首都圏3環状道路」の一つである東京外かく環状道路の関越道～東名道間（16km）は2009（H21）年度に事業化されたが、その整備は東日本高速道路（株）と中日本高速道路（株）が有料道路として整備するのが基

本であるが、概算事業費が1.6兆円と見込まれるなか、有料道路事業としては成り立ち得ないことから、多くを国直轄事業として国と都で整備費を負担するいわゆる「薄皮有料道路」⁹²⁾であり、この先の負担も多額になることが懸念される。これらの事業は東京都が国に要望していた事業ではあるが、またその整備効果も大きいとは言え、通常の負担を超えた負担を行うことは地方財政法の立法趣旨にも反し、国と自治体間のあるべき財政関係をも損ない「財政秩序」を乱しかねない。東京都の財政運営として、ひいては都政運営として再考を要する問題であろう。

8 おわりに

東京都の財政状況を振り返って見ると、それは基本的には税収動向に左右されると言えるが、財政運営に臨む姿勢や財政規律に対する意識もその健全性を維持するうえで大切であることを教えてくれる。

「平成30年度予算概要」は前年に引き続きその総説部分は緑を基調とするカラー刷り。予算編成方針では「財政の健全性を堅持しつつ」とあるが、「3つのシティ」と称する様々な事業の予算化に財源を重点配分した予算と言える。その予算を2008（H20）年度当初予算を100とする指数で見ると、この10年間で歳出規模は103とほぼ横ばい、起債残高の減少や低金利もあって公債費が減少するなか、投資的経費は金額で3,800億円、指数では152に増加し、経常経費のうち扶助費と補助費等を加えた額もそれぞれ3,550億円と136に増えている。経常経費は毎年打ち上げられる新規事業が「根雪」となって積み上がり、制度自体を見直さなければ増加し続けるもの。その削減は投資的経費の削減と比較して

⁹²⁾ 東京外環道の概算事業費のうち料金収入で償還できる「有料投資可能額は1～3割程度（「第4回国土開発幹線自動車道建設会議」H21.4.27）と見込まれ、それ以外は公共事業として整備されることから、「薄皮有料道路」とも呼ばれる。羽田空港などの東京都の負担額等については、各年度の「東京都予算案の概要」による。

* インターネット情報の最終アクセスは2018年12月末。

より困難であり、事業評価制度を活用することなどにより不断に「根雪」を掘り起こすことが必要である。しかし、都税収入が近年のピークである2007（H19）年度決算の5.5兆円を下回るとはいえ、2011（H23）年度の4.1兆円をボトムに上昇に転じ2017（H29）年度では5.3兆円に回復したいわば「ナギ」の時において、「財政再建」や「財政健全化」は時の経過とともに忘れ去られ、「財政規律」も緩みかねないのはやむを得ないことかもしれないが。

「治に居て乱を忘れず」とのよく知られたことわざがある。その原文は

「安而不忘危、存而不忘亡、治而不忘乱。」で、書き下し文は

「安くして危うきを忘れず、存して亡ぶるを忘れず、治まりて乱るるを忘れず」

であり、その意は述べるまでもない。（出典は岩波文庫版「易経 下」周易繫辞下伝 263～269頁 繫辞（けいじ）上伝・下伝は易の解説文の一つとのこと）東京都の財政に携わる者が過去を振り返りつつ、この先に向けて警鐘を鳴らし続けることを願うばかりである。

ガバナンス研究 No.15

2019年3月31日発行

編集者・発行人 源 由理子

発行所 明治大学専門職大学院 ガバナンス研究科
東京都千代田区神田駿河台1-1
〒101-8301 電話03(3296)2398

印刷所 株式会社 丸井工文社
東京都港区南青山7-1-5

Review of Governance Studies

“New Group Syndrome” in the Handling of the Fukushima Nuclear Power Plant Accident: Crises in Crisis Communication Kazuyuki Sasaki	1
Crime Prevention Policy in 1990's, New York City -Two Police Commissioners' (Brown and Bratton) Strategies, highly evaluated for Crime Decrease- Keimi Harada	29
Regulation, Independence, Governance: Policy Processes and Politics in Japan's Antimonopoly Regulation Masahiro Mogaki	143
The History of Financial Reconstruction in Tokyo Metropolitan Government Seiji Kiuchi	169