ニューヨーク州の
公共企業体

市民予算委員会 (Citizens Budget Commission)
2006年4月

本書は、ニューヨーク市の非営利市民組織である「市民予算委員会」（Citizens Budget Commission）が、2006 年にニューヨーク州の公共企業体について調査研究し提言をまとめたものを、当委員会の了承を得て翻訳したものである。

ニューヨーク州の公共企業体は、対価の支払いを通じた公共サービスの提供を行うという点で我が国の地方公営企業とほぼ同様の機能を担うものであるが、その制度及び発展の歴史は、当然のこととはいえ大いに異にしている。したがって、その実態を的確に把握するためには、こうした背景について一定の理解が必要である。しかしながら、連邦制度を採用する米国では、地方自治制度が千差万別なこともあり、我が国と同様に公共サービスの提供に大きな役割を果たしている公共企業体に関して、大づかみにかつコンパクトに説明する書籍や資料は極めて少ない。

本書は、まさしくその例外ともいえるものであり、ニューヨーク州における多種多様な公共企業体の全体像が網羅的かつ手際よく説明されるとともに、それらが抱える問題点及び解決方法が現実的な問題関心に基づき明確に提示されている。

2006 年に刊行した「ニューヨーク州地方自治ハンドブック」とともに、我が国の地方自治関係者の皆様に、本書が広く活用され、ニューヨーク州の地方自治制度について理解を深める一助となれば幸いである。

財団法人　自治体国際化協会
理事長　香　山　充　弘

序文

1932年に設置された市民予算委員会（Citizens Budget Commission、CBC）は、ニューヨーク州及びニューヨーク市の財政とサービスに建設的改革をもたらすことを主眼とする、無党派の非営利市民組織である。2003年には、州並びに市の会計監査官及び議会の監督委員会によって実施された調査研究などをきっかけに、州及び地方にサービスを提供する公共企業体の役割についての論議が盛んとなった。CBC は、このような研究は有用ではあるものの、焦点が当てられた内容が特殊な職権濫用の問題などに偏っており、適切に運営されている公共企業体が公共の利益にこれまで大きく寄与し、また今後も継続して寄与するものであるという認識を含め、より重要な、長期的かつ大局的見地に立った考察が欠如しているのではないかとの懸念を表明した。こうして2004年初め、CBC は、このような重要な課題についての研究を開始する決定を行い、私たちは、委員会の議長である H. デール・ヘマーディンガー氏の依頼を受け、この取組みを監督する特別理事会を指揮する責務を担うこととなった。この調査委員会には、次の理事の方々から任意のご参加をいただいた。Paul Alter、Paul Bader、Paul Balser、Stephen Berger、Kenneth Bond、Lawrence Buttenwieser、Herman Charbonneau、Stephen DeGroat、Douglas Durst、Roger Einiger、Bud Gibbs、Kenneth Gibbs、James Haddon、John Hallacy、Walter Harris、Fred Hochberg、Deborah Jackson、David Jones、Jerome Katz、Eugene Keilin、Walter Kicinski、Peter Kiernan、Bill Lambert、Andrew Lynn、Robinson Markel、Steven Polan（共同議長）、Hector Prud'homme、Alfredo Quintero、John Rhodes、Edward Sadowsky、Deborah Sale、Richard Sigal、Emanuel Stern（共同議長）、Kevin Willens、Nancy Winkler（敬称略）。

この委員会は8回招集され、各セッションでは主として CBC のスタッフによって準備された資料の審議に注力した。また、州の会計監査官であるアラン・ヘベシ氏とそのスタッフとの会合や、いくつかの公共企業体の委員会議長との非公式な話し合いの場で、彼らの見解を伺う機会も設けられた。この取組みに携わった理事の多くは、公共企業体で指導的役割を果たしたり、金融取引に従事するといった豊富な経験を通じて培った、相当の専門知識を有していることも特筆しておきたい。本報告書は、最終会議で委員会により承認された。

CBC が本委員会を組織した後まもなく、ジョージ・パタキ州知事はアイラ・ミルスタイン氏をニューヨーク州の公共企業体改革委員長に任命した。CBC の理事でもあるミルスタイン氏は、既に公共企業体に関連するガバナンスの問題について州知事に助言していた。同氏は本委員会の審議には参加されなかったが、CBC 委員長のダイアナ・フォーチュナ氏はミルスタイン氏が主導する公共企業体改革委員会のメンバーでもあり、CBC 委員会にとっては情報の共有と分析の面で多大なる利益を享受することとなった。CBC に代わり、ここにミルスタイン氏のご協力に感謝の辞を述べるとともに、委員会での功績を称えるものである。年内に発表予定の報告書でも、ニューヨークの公共企業体をさらに効率化する上で貴重な提言が行われることと思われる。

本報告書は、チャールズ・ブレッチャー及びジョー・ブリルの両名が作成を担当した。CBC の研究ディレクター兼副委員長であるブレッチャー氏は、ニューヨーク大学ロバート・F・ワグナー公共サービス大学院の教授（公衆衛生管理）を務めている。ブリル氏は CBC で州研究のディレクターを務めている。また研究助手として、ワグナー スクールの大学院生である、アレクサンドラ・サイモン、エリック・フリードマン、ジェニン・マーフィー3名の協力が得られた。CBC のシニア研究員であるセルマ・マストビッチ氏は、本報告書の付録 A にある債務負担能力分析を行った。また、州会計監査局のスタッフの面々には、州及び各地方自治体の負債に関するデータを提供していただくとともに、本報告書の草稿と最終稿の確認という形で、データの解釈の仕方についてご指導いただいた。各行政府及び立法府からも個人的に非公式な助言やフィードバックをいただいた。こうして本報告書の完成にご協力いただいた皆様に、この場を借りて御礼を申し上げる。

スティーブン・ポラン
エマニュエル・スターン

2006年4月3日

目次

はじめに **1**
ニューヨークの公共企業体の概観 **3**
説明責任 3
目的 7
規模 9
問題 1 – 起債権の濫用 **10**
背景 10
ニューヨーク州とその公共企業体 12
ニューヨーク市とその公共企業体 16
その他の地方自治体とその公共企業体 19
合同で説明責任を負う公共企業体及びその概要 22
問題 2 – 事業収入担保債務と民間転貸借入の監督及び調整の不備 **24**
事前審査の不適切性 24
州の資本計画との調整の不備 25
転貸債務の調整のガイドラインの不備 26
問題 3 – 説明責任を遂行するための報告の不備 **28**
私たちが知るべきこと 28
現行の報告義務 30
現行の報告実務 35
報告に関する重要な問題のまとめ 38
問題 4 – ガバナンスにおける独立性の不足 **38**
問題の解決法 **41**
債務に対する新たな憲法上の制限 41
公共企業体の事業債務及び転貸債務の監督の改善 42
より効果的な民間転貸債務の割当 44
報告の改善による説明責任の向上 45
委員会メンバーの独立性と専門性をこれまで以上に認めることによるガバナンスの改善 46
付録 A **49**
ニューヨーク市の債務負担能力の分析（2004 年） 49
付録 B **53**
地方自治体及び関連企業体の債務 – ケース スタディ 53

概要

背景

公共企業体は、公共サービスの提供に大きな役割を果たしており、政府の直轄機関を次のような3つの形で補完している。

- 公共サービスに、確実に徴収できる使用料を主財源とした債券発行を通じて、設備投資を自己調達するような企業的な組織構造をもたらす。
- 主要な固定資産の管理責任を担い、選挙の周期にあまり影響されない長期的な投資決定を行う。
- 単独の民間事業として取り扱われたであろう経済開発やその他の事業に対し、連邦税制上の優遇措置を活用させる仕組みを提供する。

各公共企業体は、政治的責務と独立性のバランスを取るよう意図されている。政府直轄機関のトップとは異なり、各公共企業体の管理委員会は、任命者からより独立した存在であることが求められる。また、公選職者の影響を受けることなく、不評を受ける苦渋の決断をする必要があり、報告や政策決定の透明性、長期的な実績を通じて、公共に対する間接的な説明責任を負う。

ニューヨーク州には、多種多様な公共企業体がある。583の公共企業体が設立され、その子会社を含めるとその数は合計で740社にも上る。これらは、電力供給、橋梁や道路の建設と管理、公共交通機関の運営、住宅建設と管理、高等教育の財源確保、医療サービスなど、数々の重要な公共サービスを提供している。州政府の役職者、通常は州知事が104の公共企業体の理事の大半を任命する。各自治体の役職者が、ニューヨーク市に対して説明責任がある17の企業体を含む、474の公共企業体の委員会を任命する。また、5つの企業体には、複数の政府の役職者から任命されたメンバーで構成される委員会がある。

ニューヨークの公共企業体に付随する問題

ニューヨーク州では、公共企業体への広範にわたる依存が起因となり、次のような4つの重大問題が生じている。

- **起債権の濫用**
- **事業収入を返済原資とする借入と民間転貸借入の監督及び調整の不備**
- **説明責任を遂行するための報告不足**
- **ガバナンスにおける独立性の不足**

それぞれの問題については本報告書内で詳述するが、その要点を述べると以下のようになる。

1. 起債権の濫用

州及び地方自治体の債務は、その返済に充当する歳入の種類によって、政府保証債務、事業収入担保債務、民間転貸債務の3種類に分けられる。政府保証債務は、州又は地方自治体の一般歳入（主として税収）をもって償還される。事業収入担保債務は、借入資本で賄われている事業（有料橋や空港など）の収益で償還される。民間転貸債務は、連邦税制上の優遇措置を享受するために（通常、経済開発や民間住宅建設を目的として）民間の個人や企業に代わって政府機関が発行する。その債務は当該民間組織の収入により償還され、政府は法的義務を負わない。

ニューヨークでは、州と地方自治体及びその公共企業体は、2270億ドルの債務を負っていると推定されている。このうち、およそ400億ドルが民間転貸債務で、およそ560億ドルが事業収入担保債務、1310億ドルが政府保証債務である。政府保証債務のうち、450億ドルが州、860億ドルが地方自治体（ニューヨーク市の520億ドルを含む）の債務となっている。

公共企業体を通じて、州が負担可能であると判断した額を上回る州保証債務が発行されてきたために問題が発生している。ニューヨーク州では、憲法により州の債務に制約がある。これは手続き上の制約で、州の債務はその額と目的を明確にした上で、起債の是非を問う住民投票により有権者の承認を受けなければならない。提案した借入について有権者の承認を得られなかった場合に、公選職者はこの制約を免れることにより借入を行う方法を見いだした。これは「裏口（backdoor）」と呼ばれる慣行で、公共企業体を巻き込んで行われる。

こうした裏口借入の現状は深刻であり、現在の州保証債務の残高に如実に表れている。合計450億ドルの債務のうち、有権者の承認を必要とする憲法が定めた手続きを経たものは40億ドルに過ぎず、残りの410億ドルは、州に代わり公共企業体が発行した裏口債務である。

利用可能な資金調達のメカニズムは巧妙で、裏口借入とその慣行を利用する複数の公共企業体の存在により、州債務には有効な法的制限がないといえる。その結果、ニューヨーク州は過大な債務を負っている。この判断は、市民予算委員会（CBC）が2000年に最初に提言した方法に基づいている。そこでは、「負担可能な」債務を、当該管轄区域が他の地域との競争において大幅に不利となるような増税やサービス削減を行わずに発行できる債務であると定義している。この評価によれば、ニューヨーク州は、債務レベルが危険域にある8州のうちの一つで、その負債比率は全米で3番目に高くなっている。2003年には、州保証債務が州の危険域のしきい値を100億ドル近く上回った。

また州憲法は、地方自治体の債務に対しても制限を課している。これは手続き上の制限ではなく、当該地域コミュニティの不動産価値に対して許容される負債を計算して設定した額となっている。しかし、ニューヨーク市を除き、地方自治体は憲法で定められた上限を回避する目的で公共企業体を利用することはない。

州と同様に、ニューヨーク市も公共企業体を利用して、憲法で定められた上限を超過した債務を負っている。2004年の会計年度末における、憲法で定められた上限は431億ドルであった。しかし、実際に市が資金調達した債務は総額522億ドルに上る。このうち339億ドルのみが上限の適用を受け、公共

企業体による残りの132億ドルは除外されたため、これは合法とされた。しかし、CBC の分析によれば、同市の債務は州の債務とは異なり負担可能な範囲であり、憲法で定められた上限は必ずしも適切ではない場合があるという。

2. 事業収入を返済原資とする借入と民間転貸借入の監督及び調整の不備

公共企業体は、憲法による制約を免れるために州の借入を代行する形で濫用されているが、公共企業体にとって借入が望ましい他の理由もある。ニューヨークでは、公共企業体はおよそ1660億ドルを借り入れており、そのうちおよそ960億ドルは事業収入担保債務（560億ドル）と民間転貸債務（400億ドル）であり、これらは概して、公共企業体が適切な形で行っている借入である。

これらの種類の公共企業体の借入は適切かつ望ましい形であっても、次のような3つの課題がある。まず、どの種類の借入の場合も、公共企業体が財政的に実行不可能な事業を実施し、州や関連する地方自治体に損失を与えることを回避する、十分な事前審査が行われていないことが挙げられる。州企業体の借入の審査及び承認を目的として1975年に設置された現在の公共企業体管理委員会（Public Authority Control Board、PACB）は、次のような3つの制限に悩まされている。第一は公共企業体の借入の多くが PACB の審査を免除されていること。第二に対象となる借入の審査が十分に透明かつ厳格に行われていないこと。第三に通常は計画されている借入の「最終段階」で審査が行われるため、取引の遅延が発生したり、公共企業体が市況を活かして低コストの借入を行う柔軟性が制限されてしまうことである。

次に、事業の資金調達がいずれの種類の借入によるものでも、州の直轄機関における資本計画との調整が行われていないため、資本計画に分断が生じる。州の資本計画は、知事によって毎年進行的に5か年計画が策定され、議会で審議及び承認される。州法では、メトロポリタン交通局（MTA）が5か年資本計画（進行的でなく）を策定し、それが資本プログラム審査委員会（Capital Program Review Board）で承認されなければならないと定められている。MTA 以外の公共企業体は、複数年の資本計画を策定する必要はなく、州予算部や議会に承認を受ける必要もない。
州の各公共企業体が、各自の資本計画作成手続きを定め、その計画が当該公共企業体の委員会によって審査されるだけである。
しかし、中には大規模な固定資産を管理し、独自の歳入を基に相当な設備投資を行っている州企業体もあるが、州・議会による監督・調整は行われていない。

最後に、非課税の借入のメリットが一連の戦略的優先順位に基づいて民間組織に配分されれば、社会への還元が最大化され、市の公共企業体間の非生産的な競争を回避することができるが、それが実現されていない。連邦法では、この民間転貸の借入を利用できる事業の種類についての規則を定め、一定の使途については発行可能な金額に上限を設けている。毎年、州議会は、州の限度額の大まかな配分を決定する。上限が適用される借入の場合でも、適用されない借入の場合でも、転貸債務が最適に利用されていないことは歴然としている。上限が適用されない借入の恩恵を広範に渡り受けているのは、主として保健医療機関や高等教育機関であり、州役職者からの戦略的指導はほとんど行われていない。病院部門で顕著に見られる結果として施設の余剰がある。現在、州知事が任命した委員会が閉鎖対象となる病院の選定に取り組んでおり、高等教育機関の建設を目的としたドミトリー局（Dormitory Authority）の転貸借入により事業の資金調達を行った病院のいくつ

かが、その候補として挙げられている。将来の業務の効率化によって必要な追加補助金が正当化されることを見込んで、新しい助成金によるその債務の償還が検討されている。

3. 説明責任を遂行するための報告不足

公共企業体は、その説明責任の取り方において直轄機関と異なる。直轄の政府組織では選挙が説明責任を問う第一の手段となるが、公共企業体の委員会は、直轄機関を管理する公選職者からのある程度の独立を前提としている。しかし、公共企業体は一般市民に対する説明責任があると考えられている。この説明責任は、主として、その活動と状況について定期的に報告することで果たされる。

公共企業体は、一般市民に対して少なくとも次の4種類の情報を定期的に公開する必要がある。

- **財政状況及び最新の決算報告** – 以前から貸借対照表と財務諸表で示されている。
- **財政計画** – 通常、年間運営予算と複数年の財政計画として示される。
- **固定資産** – 現在の資産状況及びその最近の変化、保守及び設備投資に係る現状と計画されている支出額、さらにはこのような保守費用と設備投資が資産状況にどう影響するかなどの情報が含まれる。
- **活動と成果** – その企業体が提供したサービスの内容、その実施における効率性、利用者に対する影響を一般市民に知らせるための情報で「業績指標」として示されることもある。

一般市民に対する情報公開は、**時宜を得ていること、入手しやすいこと、監査又は審査の対象となっていること**の3つの性質を兼ね備えていることが重要である。

公共企業体の報告義務に関するこれまでの慣行は、推奨される基準を大幅に下回っている。情報内容の4つの領域のうち、唯一、財政状況と決算が十分に報告されているが、容易に入手できない場合が多い。現状では、次のような膨大な情報が報告されていない。

- 公的に入手可能であるべき主要な部類の情報が公開されていない。通常、将来の財政計画や固定資産状況、サービス内容と成果に関する情報が、全く又はほとんど報告されていない。
- 複数の州及び公共企業体の財政と業績について「全体像」を示している組織が全くない。すべての公共企業体について一度に情報が得られる場所がない。
- 財政状況及び会計報告について現在公開されている情報が、容易に入手できない場合や報告機関の間で一貫性がない場合がある。なかでも注目に値するのは、複数年の財政計画に採用されている対象期間や会計年度の設定、転貸債務の開示方法などの違いである。

2006年に発効した新たな法律及び規制により、この状況は改善される可能性があり、こうした新しい基準は効果的に実施されるべきである。

4. ガバナンスにおける独立性の不足

公共企業体は、政治的な説明責任と独立性の間のバランスが図れるような構造になっている。 説明責任と独立性の間のバランスが崩れると、公共企業体構造の潜在的なメリットは消失してしまう。十分な情報を一般に公開しなければ、説明責任を果たすことはできず、同様に、公共企業体構造においても、委員会が十分な独立性を持って機能しないと、重大なリスクが生じる。独立性が十分でないと、利権的な決定、上級スタッフの専門性の低下、戦略的な決断を下すまでの時間の遅延という3つの面で公共企業体の機能に支障が出る。

問題の解決

本報告書で特定する問題は、解決が可能である。下記に提言する5つの戦略により、公共企業体は効率的かつ効果的にサービスを提供し、ニューヨーク州民にさらに寄与することができるであろう。

(1) **ニューヨーク州及びニューヨーク市が発行できる州保証及び市保証債務の額に対し、憲法上の包括的な上限を設定することにより、公共企業体の債務権の濫用をなくす。**現在憲法で定められている債務上限は、CBC が開発した債務負担能力の概念に基づくアプローチに置き換えられる必要がある。有権者の承認を必要とする手続き上の制約に代わり、独立委員会が定期的な分析を行い、債務負担能力と比較したアプローチに基づく債務上限を算出しなければならない。その課題は、市と州の財源の動向及び競合する管轄区域が発行した債券の傾向を考慮した分析に基づいて、複数年にわたり進行的に債務上限を設定することにある。

(2) **公共企業体管理委員会(PACB)の審査プロセスを排除し、代わりに透明かつ専門的な審査を行う、より包括的な資本計画及び事業実行可能性の審査を採用し、州以外の公共企業体の監督を強化する。** 特定の事業に対する借入のメリットを評価する責任は、主として各公共企業体の委員会にとどめるのが良いと思われる。しかし、外部から次の2つの面で強化する必要があろう。まず、事業収入により保証される公共企業体の借入は、公選職者によって審査及び承認を受けた、長期的な資本計画の一環となっている事業に制限される必要がある。州企業体では、設備投資は知事が策定し、議会で承認された、州の資本計画に統合される必要がある。地方企業体では、その地方自治体の資本計画との統合は、ニューヨーク市のモデルに従って行われることが望ましい。公共企業体による設備投資計画は、一般政府の投資予算のプロセスの一環と見なされ、事業開始前に該当する最高執行官の承認を要する。民間の転貸借入の場合は、公共の資本計画プロセスに従う必要はない。

次に、事業収入担保及び民間転貸借入については、ともに不当なリスクを回避するため、専門家による実行可能性の審査を行う必要がある。公共企業体の委員会は、実行可能性に関する調査を実施する責任を負う。州企業体の場合、この調査は州予算部による審査を必要とする。地方企業体の場合、地方自治体の最高財務責任者又は新設の公共企業体予算局(Authority Budget Office)により審査が行われる必要がある。いずれの場合も、初期調査及び審査官のコメントは公文書として容易に入手ができなければならない。

(3) **計画への事前割当をより明確にし、民間組織の競合をさらに促すことで、非課税の転貸借入の効果的な利用を促進する。** 民間用途の債務の割当は、その使途の相対的な重要度についての、公選職者の政治的判断に基づき、その判断は各発行体から提出された証拠に基づくものとする。然るべき立法府の委員会が公聴会を開き、提言された割当を裏付けるための年次報告書を、信頼できるデータと確固とした評価法に基づいて作成する必要がある。次の段階として、非課税債務の割当を受けた公共企業体は、事前に定められた基準に則り、利益の享受を求める組織から提出されたそれぞれの企画案を検討し、選抜する必要がある。

(4) **財政、その他の情報に関する報告の完成度をさらに高め、入手しやすくすることにより、公共企業体の説明責任を拡大する。**これには次の4つの戦略を図る必要がある。

- 2006年に公表された情報の内容についてのより包括的な新しい基準が、州の会計監査官及び公共企業体予算局（Authority Budget Office）の厳格な監督に基づき、個別の公共企業体により効率的に実行される必要がある。
- 1名以上の政府役職者が、議会及び市民に公共企業体の活動についての「全体像」を提示する責任を負う必要がある。
- 法律により作成が義務づけられた報告書については、個別の公共企業体の場合は請求により入手可能となり、また新設された公共企業体予算局及び州会計監査局についてはインターネットで入手可能にする必要がある。
- 現在の財務報告慣行が首尾一貫しない点については、州の会計監査官が定めた指針及び必要に応じて法定基準により対処する必要がある。

(5) **委員会メンバーの独立性と専門性をこれまで以上に認めることで公共企業体のガバナンスを強化する。**現在、公共企業体に望まれるガバナンス実現の最大の脅威は、多くの公選職者及び彼らが任命した企業体の委員が共有している、被任命者は職員の雇用を含む重要な委員会の決定について任命者の判断に従うであろうという期待である。委員会メンバーは、自らの任命者及び選挙で選ばれたその他のリーダーと相談する必要はあるが、最終的には自己判断に基づき、組織の使命を最大限に果たす方法を決定するものであるという姿勢に変革する必要がある。公選職者の意見に適切な配慮を払うことは必要であるが、最終的な決定は任命を行った公選職員ではなく、委員会メンバーによってなされるべきである。

この目標の達成に向けて前進するには、次のような対策が必要となろう。

- 委員の選考 ― 委員会メンバーとして指名された候補者（被任命者）に対する選考方法を規定することが必要である。それにより、被任命者の資格及び利益相反の可能性に関する情報が開示される。
- 新委員に対する公式研修会の開催 ― 新たに任命を受けた者は、組織及び組織の手順に関する情報を提供し、メンバーに政治的説明責任と独立性との間で適切なバランスを取ることに関連する問題について周知徹底することを目的とした短い研修会に参加する必要がある。
- 任期をずらす ― 委員会議長については、任命者である役職者と任期を合わせることが賢明であり、これにより組織の政治的説明責任を適切に高めることができる。しかし、その他の委員会メンバーについては、任命者である役職者と任期をずらし、組織的な政策の継続性を保ち、

委員会メンバーの独立性を高める必要がある。

- 「政治圧力」による任命を中止する ー 現在、委員会メンバーが任期満了後もその職にとどまる場合があり、任命を行う役職者によって免職されるなどして、任命を行う役職者に仕える個人と化している面がある。一定の任期をもって再任されない限り、委員会メンバーには任期満了後、短期間（30日ほど）での辞職を義務付け、このような「政治圧力」による任命を排除する必要がある。

はじめに

時に公益法人とも称される公共企業体は、公共サービスの提供において重要な役割を果たしている。公共企業体は連邦、州、地方自治体のすべてのレベルの政府が利用しており、電力供給、橋や道路の建設と管理、公共交通機関の運営、住宅建設と管理、高等教育の財源確保、医療サービスなど、数々の重要な公共サービスの提供に関連する広範な活動で重要な役割を果たしている。

現在では広範囲にわたり存在する公共企業体には、長い歴史がある。その概念は貿易とアメリカ定住を目的としてイギリス国王が承認した企業体である東インド会社、ハドソン湾会社、プリマス会社にまで遡るという説もある。[1]英国では、公社、局などにあたる「authority」という用語は1908年にロンドン港湾局の設置に伴い初めて使用された。これは政府により任命された委員会、特定の収益源、特殊目的という近代的企業体の主要な特徴を持っていた。アメリカでは、このような企業体は1921年にニューヨーク港湾局の設置から始まった。これはニューヨーク州とニュージャージー州の2州により地元の港湾施設の強化を目的として設置された組織で、国会で承認された。[2]

1930年代及び1940年代には、ロバート・モーゼスが後のトライボロー橋とトンネル局（Tunnel Authority）を通じて様々な交通事業を、また複数の「パークウェイ」局[3]を通じてその他高速道路とレクリエーション施設を併合した事業を助成すると同時に、港湾局の指導者たちがその事業を他の領域にも拡大するにつれ、この概念はニューヨーク全体に波及したといえる。[4]第二次世界大戦後、有料道路建設を目的とした高速道路局（Thruway Authority）や高等教育機関の建設を目的としたドミトリー局（Dormitory Authority）、駐車施設や水道、橋梁の建設を目的とした複数の地方組織などがさらに設置された。[5]1956年の時点で、州委員会はニューヨーク州で56の公共企業体が設置され、そのうち33が活動を継続していると報告している。

ネルソン・ロックフェラー州知事指揮の下、公共企業体の設置は州、地方自治体の両レベルでさらに拡大した。この拡大において注目すべき最大の特徴は、それまでは、州の直轄機関が総選挙で有権者からの承認を得て初めて発行可能であった一般財源保証債による借入のみで助成されていた様々な目的に対し、公共企業体が州に代わって債務を発行できるという概念を盛り込んだ法的文書が策定されたことである。1970年半ばには、各公共企業体は州の政治指導者たちに対し、それまでのような交通事業にとどまらず、住宅、都市再生、大学及び医療機関への積極的な援助を行うようになった。

---

[1] Jerry Mitchell, *The American Experiment with Government Corporation* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1999) 参照

[2] ミッチェルは港湾局の設立に先立ち、1903 年の連邦政府によるパナマ鉄道会社の接収があり、これは連邦政府から任命された委員会が自己収益によって経営し、国会がその財務を監督する民間企業であるという点で公共企業体の先駆けであったと述べている。

[3] Robert A. Caro, *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York* (New York: Random House, 1975).

[4] Jameson W. Doig, *Empire on the Hudson: Entrepreneurial Vision and Political Power at the Port of New York Authority* (New York: Columbia University Press, 2001).

[5] ニューヨーク州の公共企業体の歴史については、State of New York, Office of the State Comptroller, *Public Authority Reform: Reining in New York's Secret Government*, February 2004 に概要が見られる。

この新たな財政戦略の限界は、1975年に都市開発公社（Urban Development Corporation、UDC）がその責務を遂行できなかったことで明白となった。UDC は住宅やその他事業の資金調達機関として1968年に設置され、その長期債は事業収入により償還されることになっていた。しかし、1975年には債務支払いを行うだけの十分な収益が得られず、UDC の債券所有者が被害を被っただけでなく、州の信用が損なわれる危機に立たされた。この UDC の債務不履行は、1975年にニューヨーク市が金融市場への参加を拒否された財政危機の一因となった。公共企業体は法的には一般政府から「独立」していても、その財政は実際に完全な独立を維持することは不可能であり、債権者は州にその責任を問える（少なくとも政治的に）ことが明らかとなった。

1975年の UDC 危機を受けて、公共企業体の金融慣行を改善するための措置がいくつか講じられた。1976年、州議会は一定の形式の公共企業体に対し債務の上限を課すと同時に、公共企業体管理委員会（Public Authority Control Board、PACB）を設置して公共企業体が借入のために提案する事業の実行可能性を審査することとなった。2000年には州議会で、州保証債務の額にさらなる制限が課され、これにより州が公共企業体を通じて発行できる債券の額も制限された。2005年に可決された公共企業体説明責任法（Public Authorities Accountability Act）は、公共企業体のガバナンスと報告についての新たな基準を設定し、これは2006年に発効した。

UDCの危機後30年以上にわたり、公共企業体はニューヨーク在住者へのサービスにおいて、ますます重要な役割を果たすようになっている。新たな公共企業体が設置されると同時に、財政その他での活動範囲も拡大した。近代政府の活動が公共企業体に強く依存していることには、確かな論理的裏付けがある。この組織構造は、一定の目的に最適であるといえる。特に、公共企業体は、州政府及び地方自治体の次のような目標の達成を補完する。

- 公共サービスに、確実に徴収できる使用料を主財源とした債券発行を通じて、設備投資に要する費用を自己調達するような企業的な組織構造をもたらす。
- 主要な固定資産の管理責任を担い、選挙の周期にあまり影響されない長期的な投資決定を行う。
- 単独の民間事業として取り扱われたであろう経済開発やその他の事業に対し、連邦税制上の優遇措置を活用させる仕組みを提供する。[6]

公共企業体を継続して活用することには大きなメリットがある一方で、そこには重大な危険性もある。特に、ニューヨークでは、公共企業体への依存により次の4つの問題を引き起こしている。

1. 州憲法の制約を回避する方法として公共企業体のシステムが濫用された結果、州は無理なく対応できる額を上回る債務を抱えることとなった。

2. 公共企業体の事業収入と借入転貸機関の歳入によって保証される債務の監督と調整が十分行われていない。[7]その結果、州の資本計画が分断し、目に見えない信用リスクにさらされる可能性がある。また、連邦政府からの非課税借入枠が有効に利用できない。

3. 公共企業体は、一般市民に対する説明責任において重要な情報をすべて公開していない。

[6]公共企業体のこの役割については後ほど詳述する。

[7]「転貸（conduit）」借入とは、公共企業体が別の当事者に代わって借入を行い、その当事者が収益から借入の償還を行うことを誓約するものである。

4. 公共企業体を管理する委員会に専門性と独立性が不足しており、その結果、重要な投資その他の決定が短期的な政治的圧力に左右されてしまう。また、上級スタッフが関連する専門資格以外の要因に基づき採用されることがある。

これらは重大な問題であり、ニューヨーク在住者が公共企業体のメリットを完全に享受するためにも解決が求められる。本報告書では、特にこのような問題について詳述し、改善策を提言する。次節では、ニューヨークの公共企業体の多様性を理解する上で役立つ背景情報を扱う。続く4つの節では、上述の4つの問題それぞれについてさらに詳しく説明する。最後の節では、それぞれの問題への対処法を提言する。

ニューヨークの公共企業体の概観

「はじめに」で述べたように、ニューヨークには数多くの公共企業体があり、その範囲も多岐にわたっている。そのため一般化することは困難で、それぞれの公共企業体が特有の深刻な問題を抱えているため、その公共企業体の性質によって、推奨される適切な解決策、より必要とされる解決策も必然的に異なってくる。

公共企業体は、説明責任のレベル、目的、規模の3つの性質を基に分類するのが有効である。この分類を適用して公共企業体をその性質毎に区分し、その活動を分析することにより、全体の分析では得られなかった意義のある結果を抽出できる。

州の会計監査局は、740の公共企業体を特定している。[8]これには各公共企業体の子会社もそれぞれ別個に数えられている。しかし、これらの子会社は、通常親会社と同様の目的を果たしており、結局は同じ親委員会に説明責任がある。[9]このような子会社を除外して親会社のみを数えた場合の総計は583となる。以下では、説明責任、目的、規模について、このグループを分析する。

説明責任

公共企業体は、最終的に有権者に対して説明責任を負うという意味で「公的」であり、それらを管理する委員会が直接選出されず、選挙の圧力から距離を置いて決断がなされ得るという意味で「独立」している。このバランスは、通常、公共企業体が公選職者が任命した委員により管理され、委員会が州で選出された役職者又は特定の地方自治体、複数の管轄からの役職者のグループに対して説明責任を負うという形で実現される。

---

[8]直近の州会計監査局による情報については、<http://www.osc.state.ny.us/pubauth/byclass.htm> を参照されたい。また、State of New York, Office of the State Comptroller, *Public Authorities in New York State: Accelerating Momentum to Achieve Reform*, <http://www.osc.state.ny.us/reports/pubauth/pubauthoritiesreform.pdf>（2005 年 2 月 17 日）も参照されたい。

[9]例えば、エンパイア ステート開発公社（Empire State Development Corporation）には 108 の子会社がある。

公共企業体の委員会の説明責任というものは、その委員を任命した公選職者の性質を大いに反映していると言える。[10]しかし、それ以外にも、委員長による局の管理や特定の政府に対する運営金、資本金面での依存度など、関連要因がある。

州の公共企業体

州の役職者、通常は州知事であるが時として州議会の指導者たちが、104の公共企業体の委員の大半を任命する。（表1を参照。）9つの主要公共企業体が資産全体の95パーセントを有し、総収益の86パーセントが州に対して説明責任を負うものである。[11]これらの9つの主要公共企業体とは、ニューヨーク州電力公社（Power Authority of the State of New York）、住宅資金供給公社（Housing Finance Agency）、高速道路局（Thruway Authority）、メトロポリタン交通局（Metropolitan Transportation Authority）、ドミトリー局（Dormitory Authority）、ロング アイランド電力公社（Long Island Power Authority）、都市開発公社（Urban Development Corporation）、ニューヨーク州抵当融資庁（State of New York Mortgage Agency）、環境施設公社（Environmental Facilities Corporation）である。

公共企業体の中には、委員会の大半が州の役職者によって任命されるものもあり、その意味では州に対して説明責任があるといえるが、財政上は州ではなく自治体の歳入で賄うことになっているため、実際上は地方自治体に責任を負っているといえる。以下では例としてニューヨーク市自治体援助公社（Municipal Assistance Corporation of the City of New York）及びナッソー、エリー、バッファロー、トロイ各郡の財政安定化局、エリー、ナッソー、ウェストチェスター各郡の公立病院の管理機関について詳述する。

---

[10] この分類は、州の会計監査官により提案された分類及び公共企業体説明責任法（Public Authorities Accountability Act）で定義された分類とは多少異なる。州会計監査官の最近の報告書では、委員会の任命方法と管轄範囲に基づき、公共企業体を4つのグループに分類している。クラスA及びクラスBは、委員会メンバーの大半が州役職者により任命されるものとされている。クラスAは州全域又は地域的な意義を持つもの、また、クラスBはこれより管轄範囲が限定されているものである。クラスCは委員会メンバーの大半が地方自治体から任命されているものである。クラスDは州間、又は国際的な管轄範囲を持つものである。

公共企業体説明責任法では、3 つのクラスの企業体が定義されている。「州間又は国際公共企業体」とは、他州又は外国政府との同意又は協定に従って設立された企業体並びに系列会社又は子会社を指す。「州企業体」とは、1 名以上の委員会メンバーが州知事により任命された、又は特定の州部門の権限に基づいて業務を行っている企業体を指す。「地方企業体」とは、州知事により任命された委員会メンバー又は特定の州部門の権限に基づいて業務を行う委員会メンバーがいない企業体を指す。

[11] State of New York, Office of the State Comptroller, *Comprehensive Annual Financial Report for Fiscal Year Ended March 31, 2005*, August 10, 2005, Note 13, "Component Units - Public Benefit Corporations,"（79 ページ）にも同様の計算が見られる（州内の 10 大構成単位）。その一つである州保険基金は公共企業体ではない。

表1

目的、説明責任の所在別に見たニューヨーク州の公共企業体（2005年）

目的	説明責任			
	州	地方自治体	合同	合計
経済開発	3	168	2	173
産業開発		116		116
その他（a）	3	52	2	57
交通	10	41	3	54
高速道路及び橋梁	2	2	2	6
地域交通（b）	5	3		8
駐車場		34		34
港湾開発	3	2	1	6
教育財団及び補助機関	44			44
エネルギー	3	2		5
施設財政、建設、運営（c）	9	3		12
財政安定（d）	6	2		8
医療	9	3		12
住宅		192		192
公園、文化、リクリエーション（e）	14	15		29
上下水道（f）	1	28		29
ごみ処理		18		18
その他	5	2		7
合計	**104**	**474**	**5**	**583**

出典: OSC により分類された公共企業体を CBC スタッフが分類した。UNDC とノース カントリー開発局（Development Authority of the North Country）の「合同」説明責任を示すために調整を行った。OSC のリストについては <http://www.osc.state.ny.us/pubauth/byclass.htm> を参照されたい。
（a）都市再生公社、地域開発公社、地方開発公社の大半を含む。また、UNDC を含む。
（b）地方の交通局の中には、他の機能を果たしている企業体もある。
（c）ドミトリー局、HFA、SONYMA、MBBA、事業資金調達公社（Project Finance Authority）、バッテリー パーク シティ公社（Battery Park City Authority）、ルーズベルト島運営局（Roosevelt Island Operating Corporation）、州立及び市立大学建設基金（State and City University Construction Funds）、ニューヨーク市の教育建設基金（Educational Construction Fund）と学校建設公社（School Construction Authority）、サフォーク郡司法設備局（Judicial Facilities Agency）を含む。
（d）LGAC、バッファロー及びエリー、ナッソー各郡の財政安定化局、ニューヨーク市とトロイ市の MAC、ニューヨーク市の TFA と TSASC を含む。
（e）OTB 及び競馬関連機関を含む。
（f）EFC を含む。

地方企業体

ニューヨーク州には、他の多くの州と同様に、地方で選出された役職者が指揮する、様々な種類の地方自治体がある。ここで重要なのは、多様なサービス（警察、ごみ回収、公園など）を提供する「一般目的」の政府と単一のサービスを提供する「特殊目的」の組織の区別である。後者グループには、学区や消防区などが含まれる。このような単一の目的を果たす組織は、公選職者によって管理され課税権を持つことから、公共企業体というよりは政府機関であると考えられる。

一般目的の政府は、地方自治体政府の下部組織（機関）として、（州と協力して）公共企業体を設立する。一般目的の政府には、郡（合計57）、市（ニューヨーク市を含め62）、町（930）、村（554）がある。[12]これらの地方自治体はサービスの一部を提供する手段について決定権を有する。例えば、上水道の供給方法については、自治体の担当部門を通じてサービスを提供するのか、又は企業資金によって賄うのか、課税権を有する水道区を設置するのか、公共企業体を通じてサービスを提供するのかなどを選択できる。

州は、地方レベルの公共企業体の設置を2つの方法で管理している。つまり、州議会が一般法を適用して地方自治体の種類ごとに一定のクラスの企業体を設置する場合と、特殊法を適用して特殊な地方企業体を設置する場合がある。前者の例としては、州法に従って、いくつかの種類の地方自治体に産業開発局（IDA）や住宅公社を設立することを許可する場合がある。後者の例としては、州法に従って設置された、ニューヨーク市暫定金融庁（Transitional Finance Authority）、ウェストチェスター地域保健公社（Westchester Community Health Corporation）、ニューヨーク市自治体援助公社（Municipal Assistance Corporation）、ナッソー郡暫定財政公社（Nassau County Interim Finance Authority）などがある。[13]

合計583ある公共企業体のうち474は、委員の大半が地方自治体の役職者によって任命されている。これらの企業体は地方自治体に対する明白な説明責任がある。このうち17の企業体はニューヨーク市に対する説明責任がある。[14]

合同説明責任

5つの主要企業体には、複数の政府の役職者によって任命されたメンバーからなる委員会があり、単独の一般政府が委員会の過半数を占めることはない。ニューヨーク･ニュージャージー港湾局は、2州の知事によって任命されたメンバーからなる委員会を有している。ナイアガラ滝橋梁委員会（Niagara Falls Bridge Commission）及びバッファロー－フォート エリー橋梁公社（Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority）はいずれもニューヨークとカナダを結ぶ施設を運営し、地元メンバーとカナダのメンバーから構成される委員会がある。ノース カントリー開発局はジェファーソン郡からルイス郡、セントローレンス郡にまたがるため、これらの郡及びウォータータウン市を代表するメンバーで委員会が構成されている。国連の商業用不動産開発を行う国連開発公社（United Nations Development Corporation）は、15名のメンバーからなる委員会がある。州知事がそのうち過半数の8名を任命し、ニューヨーク市長が残りのメンバーと議長を任命する。州会計監査官は、これらの公共企業体がいずれも州に対する財政上の説明責任を負わないものとしている。

---

[12] State of New York, Department of State, *State of New York Local Government Handbook*, 5th Edition, January 2000 からのデータ。

[13] （地方企業体であることが明白な）暫定金融庁を除き、これらの企業体では州が任命したメンバーが大半を占めている。しかし、様々な理由により、これらの企業体は対応する地方自治体の構成単位であると見なされ、そのため地方企業体であると考えられている。また、トロイ市の自治体援助公社、バッファロー、エリー各郡の財政安定化局、エリー、ナッソー各郡の郡立病院公益法人にも同様のことが当てはまる。

[14] City of New York, The New York City Office of the Comptroller, *Comprehensive Annual Financial Report of the Comptroller for the Fiscal Year ended June 30, 2004*. これらの組織については、52～56 ページに説明がある。

本論では、「合同説明責任」又は「州」、「地方」という表現により限定していない限り、「（公共）企業体、公社、局」という用語をこれら3種類の組織すべてに使用する。

目的

公共企業体は、特殊な目的を果たす機関として設置されることが多い。これらの委員会は特定の使命を与えられ、その活動に専念することを委任される。しかし、企業体ごとにその設置の目的は大幅に異なる。

歴史的に見れば、「公共企業体」は交通機関の提供から始まり、これは現在でも重要な使命の一つである。ニューヨーク港湾局は、港湾施設の開発を使命として生まれたが、その後自動車用の有料橋や有料トンネルを建設し、やがて空港や高速交通機関を運営するに至った。州最大の公共企業体であるメトロポリタン交通局は、ダウンタウン地域で複数の交通機関を運営している。その他の州企業体として、州都圏交通局（Capital District Transportation Authority）、ニューヨーク橋梁公社（New York State Bridge Authority）、高速道路局（Thruway Authority）、オグデンズバーグ橋梁港湾局（Ogdensburg Bridge and Port Authority）、オスウェゴ港湾局（Port of Oswego Authority）がある。地方レベルでは、34の地方自治体が公社を設置して駐車施設を建設、運営している。[15]表1に示したように、現在54の公社が交通に関連する業務を行っている。

公共企業体のもう一つの重要な使命として住宅整備がある。合計192の地方自治体が住宅公社を設立し、主に連邦政府からの助成金を使用して低所得者向け住宅の資金調達と運営を行っている。[16]そのうちニューヨーク市住宅公社（New York City Housing Authority）は最大で、18万1581戸を所有し、その運営を行っている。[17] また、州政府も複数の公社を設置して住宅を提供している。例えば、バッテリー パーク シティ公社（Battery Park City Authority）は、マンハッタン南端部の埋立地の住宅開発を目的として設置され、ルーズベルト島運営局（Roosevelt Island Operating Corporation）は島に住宅を建設し運営することを目的としている。さらに、ニューヨーク州住宅資金供給公社（New York State Housing Finance Agency）は公営住宅事業の資金を調達し、ニューヨーク州抵当融資庁（State of New York Mortgage Agency）は初めて住宅を購入する人に融資を行っている。

州企業体は、電力供給などの公益事業でも重要な役割を果たしている。1939年に設立された電力公社は、ニューヨーク州北部に大規模な施設を有する主要電力供給会社である。ロング アイランド電力公社（LIPA）は、全国一高かった電気料金を低減する対策として1986年に州が設置した。1998年に LIPA はロング アイランド電力（Long Island Lighting Company）を買収し、現在ではナッソー及びサフォークの各郡で110万人に電力を供給している。1975年に設立された州のエネルギー研究

[15] New York State, Office of the State Comptroller, *Public Authorities in New York State , Accelerating Momentum to Achieve Reform,* February 2005, Appendix A.
[16] New York State, Office of the State Comptroller, *Public Authorities in New York State , Accelerating Momentum to Achieve Reform,* February 2005, Appendix A.
[17] ニューヨーク市住宅公社ウェブサイト、<http://www.ci.nyc.ny.us/html/nycha/pdf/factsheet.pdf>（2005 年 11 月 22 日閲覧）、2005 年 7 月 20 日時点のデータ。

開発局（Energy Research and Development Authority）は、エネルギー供給と効率に関する研究に資金提供を行っている。

公共企業体によって強化された、もう一つの公共サービスの重要な領域に環境保護がある。上下水道局は、水供給システム、下水処理場、水質汚濁の緩和など、幅広いサービスを行っている。[18] バッファロー下水道局（Buffalo Sewer Authority）もその一つである。ナイアガラ川の水質汚濁の緩和を目的として1935年に設立され、現在では、州保健省の業務をサポートし、当該地域の暴風雨による洪水の防止に取り組んでいる。州会計監査局は、ニューヨークに29の異なる上下水道局を特定している。環境保護のもう一つの側面はごみ処理で、18の地方自治体がその目的で公社を設置している。（表1を参照。）

公共企業体はまた、医療及び高等教育にも重要である。ニューヨーク市及びウェストチェスター、ナッソー、エリー各郡の公立病院は、それぞれ地元の公共企業体によって運営されている。また、州はロズウェル パーク癌研究所（Roswell Park Cancer Institute）で専門施設を運営している。州は1973年に医療ケア施設資金調達局（Medical Care Facilities Finance Authority）を設置し、民間病院開発の資金調達を行ってきた。この企業体は、1995年にドミトリー局（Dormitory Authority）と合併し、現在では民間施設の主要な財源となっている。さらに、州は1950年代始めから、2つの公共企業体を通じて、健康管理と精神保健に関する研究を助成している。また、ニューヨークの高等教育は、私立公立を問わず、公共企業体により支援されている。州立大学及び市立大学に関連して、建設及び研究を目的としたいくつかの財団が設置されている。また、教員及び学生の組織のための資金を管理する財団もある。さらにドミトリー局は、州立大学、市立大学、その他数々の私立機関の借入転貸機関としての機能を果たしている。

公共企業体のもう一つの主要領域は、経済開発である。合計116の地方自治体が産業開発局（IDA）を設置し、地元に雇用を創出するために、他の民間企業による事業に資金供給と支援を行っている。（表1を参照。）地方自治体によっては、特定の事業を実施するための個別の公共企業体を設置しているところもある。これには、ニューヨーク州のジェイ ストリート開発公社（Jay Street Development Corporation）やブルックリン海軍工廠開発公社（Brooklyn Navy Yard Development Corporation）などがある。州は職業開発局（Job Development Authority）及び都市開発公社（Urban Development Corporation、UDC）を通じて経済開発を促進している。州や地方自治体の公共企業体によって実施されているその他の経済開発活動には、コンベンション センターやスポーツ施設の開発と運営がある。IDA に加え、57に及ぶ公共企業体が経済開発に関連した使命を持っている。

[18]前述のように、地方自治体はこのようなサービスをどのように提供するかを決定する権利がある。公共企業体組織に代わるものの一つに、ニューヨーク州のタウン法に基づく特別水道区の指定がある。これらの区域には個別に選出された委員会があり、独立して運営しているが、親となる自治体が債務に対する責任を負う。例えば、ヘムステッド町の水道業務は、フランクリン スクエア水道区、カシードラル ガーデンズ水道区、ウェスト ヘムステッド – ヘムステッド水道区、ウェスト グレーター アトランティック ビーチ水再利用区別に管理されている。上下水道の供給する別の方法として、親となる自治体の事業資金にこれらの業務を組み込むやり方があり、例として、ロチェスター市やヨンカーズ市の特別歳入ファンドが挙げられる。

また、公共企業体は、一般政府の資金調達と運営の支援に欠かせないものである。その最も目覚しいケースは、おそらく1975年の財政危機の際に設置された、ニューヨーク市の金融債務履行の援助を目的とした自治体援助公社（MAC）であろう。MAC の機能は債券の発行で、その収益が市の運営資金として利用された。1990年、州は資金繰りを目的とした同様のアプローチを採用し、地方自治体援助公社（Local Government Assistance Corporation）を設立した。同公社の役割は、債券を発行して、それまで短期の借入金で賄われていた学区及び地方自治体への補助金の資金調達を行うことであった。1997年、州は暫定金融庁（Transitional Finance Authority）を設立した。これにより、ニューヨーク市は州憲法により市の地方債による債務に課された制限を超えて調達された資金を、投資予算に充てることができるようになった。2000年、州はナッソー郡暫定財政公社を設置し、同郡の累積赤字解消を図っている。また、2003年には、バッファロー財政安定化局を設置し、同市の運営に財政支援を行っている。さらに、州及びニューヨーク市、その他いくつかの地方管轄区域では、連邦法廷における、たばこ会社との和解により、将来的に受け取る予定の和解金を担保に証券を発行できるよう、公共企業体が設置された。

規模

公共企業体の多様性は、その複雑な目的だけでなく、運営規模にも顕著に表れている。州に対する説明責任を持つ多数の公共企業体のうち、群を抜いて大きいのは、6つの主要子会社を擁するメトロポリタン交通局で、その運営費は年間85億ドルにも上る。州の2大電力公社は、それぞれ20億ドル以上の歳出があり、ドミトリー局と都市開発公社は毎年10億ドルを超える支出がある。これに対し、同じ州公社でも、毎年州主催の展示会を開催する産業展示会局（Industrial Exhibit Authority、IEA）の運営費は年間450万ドルである。[19] また、州のみにサービスを提供する地方自治体援助公社には専属スタッフはおらず、州予算部と会計監査局が共同で運営している。

ニューヨーク市に対して説明責任を負う公共企業体も同様の規模となっている。2大公社である保健・病院公社（Health and Hospitals Corporation）と住宅公社（Housing Authority）は年間運営費がそれぞれ約48億ドルと約27億ドルであるのに対し、市の市場開発公社（Marketing Development Corporation）は運営費が650万ドルである。[20] 市の2つの公共企業体である暫定金融庁（Transitional Finance Authority）と売上税資産受領公社（Sales Tax Asset Receivable Corporation）は、多大な債務を抱えているが、運営自体は非常に小規模で、専属スタッフは擁さず、事務所も行政管理予算局（Office of Management and Budget）との共同設置となっている。

その他の地方自治体により設立された公共企業体もまた、その規模は多様である。最大の規模を誇るウェストチェスター及びナッソー両郡の公立病院は、年間運営費がそれぞれ5億6300万ドルと4億

[19]運営費の数字は州の会計監査局ウェブサイト <http://www.osc.state.ny.us/finance/pubauth/page5.htm>、各公共企業体のデータを採用（2005 年 11 月 23 日閲覧）。データは 2004 年の会計年度のもの（ただし、MTA と電力公社に限り 2003 年度のデータ）。

[20] City of New York, Office of the Comptroller, *Comprehensive Annual Financial Report of the Comptroller for the Fiscal Year ended June 30, 2005,* pp. 48, 130.

7600万ドルとなっている。[21] バッファロー及びロチェスターの住宅公社は、それぞれ5000万ドルを超える年間運営費となっている。多数ある地方自治体の駐車場公社は小規模で、ヨンカーズ駐車場公社は年間400万ドル未満で運営されている。これより小規模の市町村においては、さらに少額の年間経費で運営されている。

「合同」説明責任を負う公共企業体にもまた、様々な規模のものがある。うちニューヨーク・ニュージャージー港湾局は群を抜いて規模が大きく、その年間運営費はおよそ28億ドルである。その他の企業体の年間運営費は、1400万～2200万ドルの範囲に収まっている。

問題 1 – 起債権の濫用

公共企業体の中には、州憲法上の制限を免れて、納税者が無理なく負担可能な額を上回る債務を発行するという形で、公選職者によって濫用されている組織がある。この問題の本質を理解するために、まず起債の制約及びニューヨークの公債の本質に関わる背景事情について説明する。

背景

起債は財政上の重要な手段であり、長期に及ぶ大規模な投資事業への資金調達方法として特に貴重なものである。このような計画の費用を賄うための長期借入は非常に理に適っている。つまり、下水道や道路網の整備などの投資事業の便益を受ける納税者が、何世代かにわたってこの費用を分担することは当然と考えられる。「世代間の衡平性」の概念に関わる公的借入の一般的な指針では、債券の償還期間を事業の耐用年数に対応させること、及び年ごとの債務返済は便益の発生に相応する期間にわたって（通常は「均衡的債務返済」で均等に）分散させることが定められている。

しかし、起債は公選職者にとって極めて魅力的なものでもある。短期間に資金を事業につぎ込み、その費用の大半をこの決定には発言権のない将来の納税者に肩代わりさせながら、自分達は有権者から功績が認められる。このような起債権濫用に対する誘惑と有益な手段としての起債との間のバランスを図るために、憲法の立案者は政府の発行可能な債務に一定の制約を設けようとすることが多い。ニューヨーク州憲法もこの例外ではない。

州憲法は、州及びその地方の債務に制約を設けている。州政府に対する制約は手続き上のもので、州の一般財源保証債は、具体的な金額及び特定用途を示した債券の発行に関する住民投票で有権者の承認を受ける必要があるとしている。[22]1946年以降、起債の提議は34回有権者に諮られ、22回が承認され、12回が棄却されている。1990年以降に諮られた6回では、その4回が棄却されている（表2を参照。）

[21] ウェストチェスター郡保健医療公社（Westchester County Health Care Corporation）及びナッソー郡保健医療公社（Nassau County Health Care Corporation）の 2004 年 12 月 31 日終了年度の監査済み財務諸表。
[22] ニューヨーク州憲法第 12 条第 11 項。

表2
1946～2005年のニューヨーク州の一般財源保証債の提議 （単位は百万ドル）

年度	題目	金額	承認率	結果
1946	公営住宅に対する州の助成金の625万ドルから900万ドルへの増額	$3	64.8%	承認
1947	スラム街の撤去及び公営住宅の供給	$135	70.5%	承認
1949	スラム街の撤去と低家賃住宅供給のための地方への融資	$300	60.8%	承認
1954	精神衛生、社会福祉、更生施設の建設	$350	83.1%	承認
1954	スラム街の撤去及び低家賃住宅の供給	$200	61.4%	承認
1956	州道、パークウェイ、幹線の建設及び修復	$500	69.1%	承認
1958	スラム街の撤去及び低家賃住宅の供給	$100	51.0%	承認
1958	限定営利の住宅会社への融資	$100	50.5%	承認
1960	レクリエーション及び自然保護を目的とする用地の買収の追加	$75	72.9%	承認
1960	低家賃住宅の供給と都市の再開発に対する州の助成金の増額	$5	52.9%	承認
1962	公園、自然保護、レクリエーションを目的とする用地の購入	$25	66.7%	承認
1965	下水処理施設の建設による水質汚染対策	$1,000	80.9%	承認
1965	スラム街の撤去と低家賃住宅の供給に対する定期助成金と債券の増額	$209	36.7%	棄却
1965	低家賃住宅の供給と都市の再開発に対する州の助成金の増額	$14	34.9%	棄却
1966	野外レクリエーション用地の買収及び開発	$200	59.1%	承認
1967	高速道路、公共交通機関、空港、航空輸送の買収、建設、整備	$2,500	58.2%	承認
1970	低家賃住宅の供給と都市の再開発に対する州の助成金の増額	$20	47.6%	棄却
1971	高速道路、公共交通機関の買収、建設、整備	$2,500	39.0%	棄却
1972	州の環境の保護、増進、整備	$1,150	67.0%	承認
1973	交通料金の維持、交通機関の整備	$3,500	41.9%	棄却
1974	通勤電車及び都市間鉄道の旅客と運賃の維持及び増進	$250	64.6%	承認
1975	低家賃住宅の供給	$250	36.1%	棄却
1977	経済開発	$750	38.4%	棄却
1979	交通機関の整備によるエネルギーの節約	$500	55.4%	承認
1981	セキュリティー強化を目的とした更生施設の買収、装備、改修	$500	49.7%	棄却
1983	州の交通インフラの保全、増強、整備	$1,250	57.2%	承認
1986	環境の保護、増進、再生、整備	$1,450	67.2%	承認
1988	高速道路と橋梁の保全、増強、修復、整備	$1,450	55.4%	承認
1990	環境の保護、増進、再生、整備	$1,975	48.4%	棄却
1992	雇用を維持及び創出するインフラ事業（ニューヨーク、ニューヨーク債券法）	$800	44.1%	棄却
1996	1996年水質汚染及び大気汚染防止法	$1,750	56.7%	承認
1997	学校施設、健康、安全に関する債券法（学校建設）	$2,400	46.9%	棄却
2000	交通機関に関する債券法	$3,800	47.6%	棄却
2005	交通機関に関する債券法	$3,900	64.5%	承認

出典: ニューヨーク州、州政府選挙委員会、公共情報サービス、2005年11月9日付「ニュースディ（Newsday）」で報告された非公式の回答 <http://www.nynewsday.com/news/local/wire/newyork/ny-bc-ny-amend-s-1-continbu1109nov08,0,3780476.story?coll=ny-region-apnewyork>。

地方自治体の債務に対する制約は、手続き上というよりは定式的なものである。ニューヨーク市は、課税対象となる不動産評価額の10パーセント相当額を借り入れることができる。その他の大都市の限度額は9パーセントである。ナッソー郡は限度額が10パーセントであるが、それ以外の地方の一般政府の限度額は7パーセント、独立した市の学校区は5パーセントである。[23] 地方自治体が発行する債務は、「十分な信頼と信用」に裏付けられる、つまり、税金その他の歳入で債務の返済が保証される必要がある。[24]

[23] これらの上限は憲法で定められている。このほか、市以外の学校区に対しては 10 パーセントの上限が法令によって定められている。State of New York, Office of the State Comptroller, Division of Local Government Services and Economic Development, *2005 Annual Report on Local Governments*、<http://www.osc.state.ny.us/localgov/annualreport905.pdf> を参照のこと。

[24] ニューヨーク州憲法第 13 条第 2 項。

こうした制約が存在するために、公選職者がこの制約外で借入する手段を模索するようになった。その一般的な手法が公共企業体の利用である。こうした手法には全く問題ないものもある。例えば、公共企業体による2種類の借入、つまり「事業収入」債務と「民間転貸」債務は、憲法の起債の制約を受けず、一般政府の中核的な歳入を返済原資として行われるべきものである。

事業収入債務とは、借入の対象となる事業から発生する収入によって償還される債務をいう。有料の橋梁や、発電所が発電した電力を公益事業が販売する場合などがこれに該当する。事業により発生する利用者の使用料で債務が返済され、将来的な税負担となることはない。したがって、将来の納税者の保護を目的とする制約を適用する必要はない。

民間転貸債務とは、民間機関に代わって公共企業体が発行する債務をいう。この場合、民間機関（個人、会社、非営利団体）は、公共企業体と債務の返済契約を締結する。なぜ政府が民間機関の代わりに借入しようとするのかという問いに対しては、いくつかの正当な回答が挙げられる。例えば、公共サービスを提供する病院や大学などの非営利団体の信用力を高めること、然るべき大学生や住宅購入者がローンや融資を利用しやすくすること、さらに、政府の管轄内で事業の設立や拡大を約束する企業に連邦税の優遇措置（これにより低金利となる）を利用させることなどである。民間機関が各自の債務を責任を持って返済すれば、現在又は将来の納税者に対する悪影響はなく、政府の起債の制約を適用する必要もない。

ニューヨーク州とその公共企業体

表3は、州が直接発行した債務及び州に対して説明責任のある公共企業体が発行した債務を区分ごとにまとめたものである。2005年度末の総計は1060億ドルに及ぶ。このうち、およそ220億ドルが民間転貸債務である。この額には、ドミトリー局（Dormitory Authority）による147億ドルが含まれ、その大半は私立大学や保健医療機関に代わり発行されたものである。その他の民間転貸債務の多くは、主として、省エネルギー事業に関わる民間企業に代わり借入を行うエネルギー研究開発局（Energy Research and Development Authority）と、個人の住宅購入者に代わり借入を行うニューヨーク州抵当融資庁（State of New York Mortgage Agency）によるものである。

州の公共企業体は、民間転貸債務のほか、ニューヨーク市などの地方自治体に代わり転貸債務を発行している。州の公共企業体の債務の約86億ドルは、ニューヨーク市に代わり発行した54億ドルを始め、地方自治体に代わり発行したものである。地方自治体の転貸債務は、概して（ニューヨーク州環境施設公社、New York State Environmental Facilities Corporation による）上下水道施設と（ドミトリー局を介した）教育施設に向けたものである。

表3
債務残高: ニューヨーク州及び州の公共企業体（単位は百万ドル）

発行体	総額	ニューヨーク州が資金調達	ニューヨーク市が資金調達	その他の郡市町村が資金調達	事業収入が返済原資	民間事業で資金調達
ニューヨーク州の直接債務（a）	**$3,895**					
一般債務	3,652	3,652				
リース債務	243	243				
公共企業体の債務（b）	**101,878**	**40,908**	**5,410**	**3,148**	**30,396**	**22,015**
ニューヨーク州ドミトリー局（c）	31,173	13,301	1,860	1,318		14,694
メトロポリタン交通局	18,559	2,687			15,872	
ニューヨーク州高速道路局	9,930	8,220			1,709	
ロングアイランド電力公社	7,146				7,146	
都市開発公社（d）	6,068	5,533	43		492	
ニューヨーク州環境施設公社（e）	6,007	493	3,366	1,830		318
地方自治体支援公社	4,569	4,569				
たばこ和解財務公社（f）	4,495	4,495				
ニューヨーク州エネルギー研究開発局	3,748	43				3,705
ニューヨーク州抵当融資庁	3,298					3,298
ニューヨーク州電力公社	2,526				2,526	
住宅資金供給公社（g）	1,708	1,567	141			
その他（h）	1,294				1,294	
バッテリー パーク シティ局	1,162				1,162	
ナイアガラ フロンティア交通局（i）	196				196	
総額	**$105,773**	**$44,803**	**$5,410**	**$3,148**	**$30,396**	**$22,015**

（a）データは、Office of the State Comptroller（OSC）、「State of New York Comprehensive Annual Financial Report for the fiscal year ended March 31, 2005」、26ページ及び44～45ページから引用。
（b）データは、OSC 債務ファイル <http://www.osc.state.ny.us/finance/pubauth/page5.htm>（2005年11月28日）から引用。ドミトリー局、都市開発公社、地方自治体支援公社、たばこ和解財務公社、ニューヨーク州エネルギー研究開発局、ナイアガラ フロンティア交通局については、2004年に終了した会計年度のデータを引用。MTA、高速道路局、LIPA、ニューヨーク州住宅抵当融資庁、電力公社、住宅資金供給公社、バッテリー パーク シティ局については、2003年に終了した会計年度のデータを引用。
（c）この金額は、2004年3月31日現在の長期債及び短期債の残高。OSC 債務ファイルに、「Dormitory Authority of the State of New York Basic Financial Statements, March 31, 2005 and 2004」の38～48ページのデータを追加。ニューヨーク州が資金調達した金額には、州の機関に代わる借入、PIT 歳入担保債、SUNY 債務、CUNY 債務の州の負担分が含まれる（OSC の「CAFR 2005」67ページより）。
（d）ニューヨーク市が資金調達した金額は、ニューヨーク市会計監査局の「Fiscal Year 2005 Annual Report of the Comptroller on Capital Debt and Obligations」（2004年12月31日）の3ページより引用。事業収入を返済原資とする金額は、州が保証する純債務（OSC データ）と市が保証する純債務（ニューヨーク市債務報告書のデータ）の合計額。
（e）短期債及び長期債の合計残高のうち、51億9600万ドルは市及び地方の水道局向けの特定財源債で、ニューヨーク市上下水道事業資金調達公社の36億6600万ドルを含む。「NYS Environmental Facilities Corporation 2003/2004 Annual Report」8ページを参照。EFC も、州（2004年に4億9300万ドル）及び民間組織（3億1800万ドル）に代わり転貸債務を発行している。この債務は貸借対照表には記載されていないが、財務諸表の注記で開示されている。2003及び2004年度の「New York State Environmental Facilities Corporation Financial Statements」の2ページ及び24ページを参照。
（f）この金額は未払債券。「Tobacco Settlement Financing Corporation Financial Statements for the fiscal year ended October 31, 2004」、14ページ。
（g）ニューヨーク市の債務の情報は、ニューヨーク市会計監査局の「Fiscal Year 2005 Annual Report of the Comptroller on Capital Debt and Obligations」（2004年12月31日）の3ページにより引用。ニューヨーク州が資金調達した金額は、OSC 債務ファイルから引用した住宅資本計画（11億6700万ドル）、一般住宅ローン（3300万ドル）、非営利住宅（3億24万ドル）、都市賃貸住宅（300万ドル）、住宅計画債（1000万ドル）、病院及び養護施設（2900万ドル）である。
（h）この金額は、州の他の管轄機関の未払長期債及び短期債。データは、OSCの「CAFR 2005」の35ページから引用。この債務の返済原資は様々であるが、同表では歳入を返済原資とするものとして分類した。
（i）この金額は、2005年3月31日現在の長期債務の総額。データは、「Niagara Frontier Transportation Authority Basic Financial Statements and Required Supplementary Information for the years ended March 31, 2005 and 2004」の28ページから引用。

総額のうち、この他の304億ドルは、複数の公共企業体によって発行された事業収入債務である。この最大の発行体はメトロポリタン交通局（159億ドル）で、資本計画の資金を調達するための債券の保証に運賃と州からの特定歳入を充当している。[25] その他の主な発行体は、利用者からの収益が見込まれる2つの電力公社と、通行料金を資本事業の資金調達に充てることのできる高速道路局である。バッテリー パーク シティ局には、開発事業による賃貸料を返済原資とする債務がおよそ12億ドルある。

448億ドルの債務残高の大半は、州税と関連の歳入によって賄われている。しかし、有権者の承認を経て州が直接発行した一般財源保証債務は、このうちの37億ドルに過ぎない。債務残高の410億ドル近くは、本来ならば有権者の承認を要する使途に、州に代わって公共企業体が発行したものである。9つの公共企業体が州の保証する債務（「裏口借入（backdoor borrowing）」とも呼ばれる）を発行しており、そのうちの7機関はこの種の債務が各々10億ドルを上回っている。この最大の発行体は残高133億ドルのドミトリー局（DASNY）で、州立大学、州の教育省、保健省、地域活性施設援助プログラム（Community Enhancement Facilities Assistance Program）をはじめとする州の機関に代わり借り入れた残高である。[26] 高速道路局（Department of Transportation）には、州の運輸省が実施する事業を支援するために州が保証する債務として82億ドル超の残高がある。[27] 都市開発公社（Urban Development Corporation）は、更生施設、青少年施設、その他の州立施設や事業のために州に代わって借入を行っている。[28] 住宅資金供給公社（Housing Finance Agency）は、各種の住宅供給及び経済開発の目的で州の代わりに借入をしている。[29]

「裏口」債務で特に問題な点は、かなりの金額が、設備投資ではなく、州の運営費に充てられていることである。地方自治体支援公社（Local Government Assistance Corporation）の債務（現在46億ドル）の起債収入は全額、学区及び地方への助成に充てられ、こうした支払い用の州の毎年の短期借入が、事実上長期債務に回されている。たばこ和解財務公社（Tobacco Settlement Financing Corporation）の借入（45億ドル）による起債収入は、2003、2004、2005年度の州の運用予算の赤字にも充当されている。さらに、都市開発公社（UDC）による借入の一部は州から資産を「購入」するために使用され、州は資産売却で得たこの資金を運用予算に充てている。その例として、1990年代の初めに、州はアッティカ刑務所を UDC に、一部の道路を高速道路局に、アクエダクト競馬場の駐車場を港湾局に「売却」して30億ドルを調達している。[30]

州に代わり公共企業体が借入を行うことを可能にしているのは、買受け特約付き賃貸借契約、特定税、証券化の3つの資金調達手段である。買受け特約付き賃貸借契約では、公共企業体が事業を構築するための資金を借り入れ、州は施設を賃借して最終的には購入する契約を公共企業体と締結する。州からの賃借料の支払いが公共企業体の収入となり、債券の返済原資に充てられる。

---

[25] この債務の区分を州保証ではなく、「事業収入」担保とすることには疑問がある。特定歳入の大半は税金で、毎年州の予算編成で配分される。
[26] Dormitory Authority of the State of New York, *2004 Annual Report,* pp. 37-48.
[27] New York State Thruway Authority, *Audited Financial Statements and Supplementary Information, Years ended December 31, 2004 and 2003,* pp. 23-24.
[28] New York State Urban Development Corporation and Subsidiaries, *Consolidated Financial Statements, March 31, 2004,* pp. 25-33.
[29] New York State Housing Finance Agency, *Annual Report 2004,* pp. 61, 70-80.
[30] Citizens Budget Commission, *Political Leadership in the Two New Yorks: Fiscal Policy in the 1990s,* June 1993.

賃借料の資金は議会による年間予算の対象となるため、この契約は州の十分な信頼と信用を必要とせず、したがって有権者の承認の対象とはならない。

特定税は、他の公共企業体の債券の返済原資に充てられる。議会は税収の全額又は一部を公共企業体の「特定用途」にすることができるため、税収を公共企業体の収益源にして、それを債券の返済原資にすることが可能である。名目上は「特定用途」であるが、この収益は賃貸借契約の場合と同様に年間予算の対象となり、この利用についても議会による法改正の対象となる。州は、売上税収入の一部を特定用途として地方自治体支援公社の保証に充当しており、また、個人所得税収入の一部を5つの公共企業体が発行した債券の保証に充てている。[31]

証券化は、将来の歳入を債券の償還に引き当てる手段である。将来の歳入は、税金の場合と税金以外の場合がある。州による証券化の好例は、裁判所命令によってたばこ企業から州に支払われる資金を返済原資とする債券を発行するために、たばこ和解財務公社（Tobacco Settlement Financing Corporation）を設立したことである。他州でも、各所からの将来的な収入又は支払いを担保に債券が発行されている。ニュージャージー州では、たばこ税と運転免許証の手数料を返済原資として債券が発行され、ペンシルベニア州では、州の住宅資金供給公社が、連邦政府の住宅都市開発省（Department of Housing and Urban Development）から見込まれる将来の収入を返済原資として債券を発行している。

独自の資金調達手段があり、かつそれを利用する複数の公共企業体があれば、憲法の立案者の意図に反し、州が資金調達する債務には有効な制約がないことになる。その結果、ニューヨーク州は過大な債務を負っている。

では、州やその他の管轄区にどのくらいの債務があれば「過剰」と判断されるのであろうか。市民予算委員会では2000年に、一つの方法を提案した。その後この方法は論文審査を要する専門誌でも採用された。[32] この方法では、以下の債務返済基準に基づいて債務の「負担可能な」レベルを定義しようとするものである。

（1） 競合地区と比べて劣る結果となるようなサービスの削減や増税を必要としない。
（2） 債務返済に充当可能な財源の程度に応じて修正できる。例えば、資金が潤沢な地域は資金が不足している地域よりも多額の債務を負担することが可能である。

次の6段階の方法を使用して、この基準をニューヨーク及び他州に適用した。

（1） 各州に関連のある（州が資金調達する）債務残高を算定する。
（2） 州のもう一つの長期債務である年金債務の実態を把握する。
（3） 債務の返済に充当可能な財源（税収を基盤）を確定する。
（4） 州と地方自治体間の責任分担に応じて利用可能な財源を調整する。
（5） 景気後退に備えて余裕を設ける。急激な不況によって債務の支払いが滞ることがないようにする。

[31] この 5 機関とは、都市開発公社、住宅資金供給公社、高速道路局、ドミトリー局、環境施設公社である。
[32] Charles Brecher, Kurt Richwerger, and Marcia Van Wagner, “Measuring the Affordability of State Debt,” *Public Budgeting and Finance,* Winter 2003, pp. 65-85.

(6) 各州の財源に対する債務の割合を算出する。競争相手よりはるかに高い(平均からの乖離が1標準偏差を超える)州は「危険領域」に該当し、債務のレベルが高すぎると判断される。

この方法によって1997年度のデータを分析し、2000年にその結果を発表した。[33] この分析によると、ニューヨーク州は危険領域に該当する7州のうちの一つで、関連のある財源に対する債務の割合は50州中、上から(つまり、悪い方から)5位であった。また、1997年度の債務レベルは、危険領域のしきい値を39億ドルも上回っていた(危険領域のしきい値が292億ドルであるのに対して、実際の債務額は331億ドル)。

現在利用可能な最新の包括的な情報は、2003年のデータを用いて2005年に更新した分析である。[34] この分析よると、ニューヨーク州は危険領域に該当する8州のうちの一つで、[35] 債務の割合も上昇し、下から3位になっている。債務レベル(497億ドル)は、危険領域のしきい値よりも100億ドル近く上回っている。つまり、ニューヨーク州は、管轄の公共企業体を利用して債務を過剰に発生させ、しかもこの状況が次第に悪化していることが示唆されている。

ニューヨーク市とその公共企業体

表4は、ニューヨーク市が発行した債務、及び市に説明責任のある公共企業体が発行した債務をまとめたものである。総計は782億ドルに近くなっている。

この総額のうち、75億ドルは民間用途の転貸債務である。この債務は、民間企業に代わり市の産業開発局(Industrial Development Authority)が発行したものであり、当該民間組織との契約によって保証されている。

この他の172億ドルは、事業収入を返済原資とする債務である。この最大部分は、上下水道事業資金調達公社(Water Finance Authority)が発行した134億ドルで、別法人である水道委員会(Water Board)が徴収する上下水道料金で賄われる。住宅開発公社(Housing Development Corporation)は、住宅開発業者への住宅ローンや融資のための資金調達を目的として発行され、これらの住宅開発業者からの返済をもって償還される38億ドルの債務の責任を負っている。

---

[33] Citizens Budget Commission, *An Affordable Debt Policy for New York State and New York City,* October 2000.
[34] Citizens Budget Commission, N*ew York's Endangered Future: Debt Beyond Our Means,* September 2005.
[35] ニューヨーク州、他 4 州(マサチューセッツ州、コネティカット州、ロードアイランド州、ハワイ州)が研究対象の両年で危険領域に該当した。オクラホマ州とウェスト バージニア州は 1997 年は危険領域に該当したが 2003 年には脱していた。サウスカロライナ州、イリノイ州、ニュージャージー州は、2003 年は危険領域であったが 1997 年は該当していなかった。

表4
債務残高: ニューヨーク市及び市の公共企業体
（単位は百万ドル）

発行体	総額	ニューヨーク市が資金調達	事業収入が返済原資	民間事業で資金調達
ニューヨーク市の直接債務	**$34,593**			
一般債務（a）	33,903	33,903		
キャピタルリース債務	690	690		
公共企業体の債務	**43,606**	**18,888**	**17,248**	**7,471**
ニューヨーク市上下水道事業資金調達公社（b）	13,424		13,424	
暫定金融庁	13,364	13,364		
ニューヨーク市産業開発局（c）	7,579	108		7,471
ニューヨーク市住宅開発公社（d）	3,806		3,806	
売上税資産受領公社（e）	2,551	2,551		
たばこ和解資産証券化公社	1,256	1,256		
ニューヨーク市保健病院公社	832	832		
ジェイ ストリート開発公社（f）	691	691		
ニューヨーク市住宅公社（g）	102	86	17	
ブルックリン海軍工廠開発公社（h）	1		1	
ニューヨーク市の総額	**$78,199**	**$53,481**	**$17,248**	**$7,471**

特に明記しない限り、金額はすべて2004年6月30日現在の債務残高の総額である。データは、City of New York, Office of the Comptroller, *Fiscal Year 2005 Annual Report of the Comptroller on Capital Debt and Obligations,* December 2004、2-4ページ、21ページから引用。
（a）この金額は、2005年一般債務の残高。データは、City of New York, Office of the Comptroller, *Comprehensive Annual Financial Report for Fiscal Year ended June 30, 2005*、21ページから引用。
（b）上下水道事業資金調達公社の債務残高には、表2で環境施設公社の債務として報告されたものを含む。（c）民間機関が資金調達した金額は、州会計監査官事務局の地方自治体の財務データ
<http://www.osc.state.ny.us/localgov/datanstat/findata/2003idas.xls>（2005年11月28日）から引用。ニューヨーク市が資金調達した金額は*New York City Industrial Development Agency Financial Statements for the fiscal years ended June 30, 2004 and 2003,* 2004 Special Revenue Bonds (New York Stock Exchange Project) の16ページから引用。
（d）この金額は、当期償還分及び長期分を含む未払債券の総額。データは*New York City Housing Development Corporation, 2004 Financial Review for the fiscal year ended October 31, 2004* の35ページから引用。
（e）金額は未払債券の総額。データは、*Sales Tax Asset Receivable Corporation, Sales Tax Asset Receivable Corporation, Offering Circular: Sales Tax Asset Revenue Bonds, Fiscal 2005 Series B (Taxable),* October 28, 2004 から引用。
（f）金額は未払長期債券。データは *Jay Street Development Corporation, 2004 Annual Report for the year ended June 30, 2004* の5ページから引用。
（g）この金額は、当期償還分及び長期分を含む債務残高の総額。*New York City Housing Authority Comprehensive Annual Financial Report for the year ended December 31, 2004,* pp. 17-18.ニューヨーク市が資金調達した金額は、未払いの市の保証債（シティ プログラム）のほか、ニューヨーク州が資金調達した債務7900万ドルを含む（ニューヨーク州が資金調達した債務は、州の債務残高の保証証書にある1800万ドルと6100万ドル）。
（h）この金額は、長期債務（期限が1年以内と1年超の両方）。データは、City of New York, Office of the Comptroller, *Comprehensive Annual Financial Report for Fiscal Year ended June 30, 2004* の123ページから引用。

実質的には、残額535億ドルはすべて、ニューヨーク市の税金及びその他の歳入を返済原資としている。[36] この合計額のうちの339億ドル（63パーセント）が一般債務である。残りの196億ドルは、公共企業体の借入に関わるその他の形態により、憲法上の債務の制約の適用外となっている。

[36]住宅公社が発行し、州の歳入を返済原資とする 7900 万ドルの債務は、この例外である。

憲法上の制約の適用外である債務の総額のうち、およそ6億9000万ドルの最少区分が一般リース債務である。この債務は、建物の賃貸・リース及びそれに準ずる債務で、会計士はこれが複数年にまたがる負債であることから長期債務と定義しているが、一般財源保証債に係る債務の制約の対象外である。

市が資金調達した負債で憲法上の制約を免れている最大区分は、市に説明責任のある公共企業体が発行した436億ドルの債務である。こうした発行体の単独で最大のものは暫定金融庁で、残高は約134億ドルになる。この大半が市の資本計画を支援するものであったが、2001年10月に、同年9月11日のテロ発生後の事業活動を目的とする10億ドルのニューヨーク市復興短期債が発行された。[37] 暫定金融庁の債務には、市の個人所得税収入の一部、及び必要に応じて売上税収入の一部が返済原資として充てられている。

売上税資産受領公社は26億ドル近くを借入し、事業活動の支援に使用している。2005年に発行した債券により自治体援助公社が以前に発行していた債券が償還されたが、この新しい債券は、償還期限が5年ではなく、30年となっている。[38] これにより、市の債務返済はここ数年は減少しても、将来は増大する。市は、運用予算の収支を合わせるために短期的な救済措置を講じたことになる。同公社の債務は、州から市への補助金を担保としているが、これは州の売上税収入の特定用途分から調達される。

公共企業体が発行し、市が資金調達した上記以外の債務は、資本事業の資金調達に使用されている。たばこ和解資産証券化公社が借り入れた13億ドルは、市の一般資本計画に割り当てられた。これは、裁判所命令によってたばこ企業から州に支払われる資金を返済原資としている。保健・病院公社は、運営する医療施設の資金を調達するために8億3200万ドルを借り入れている。市はこの施設に買受け特約付き賃貸借契約を通して資金を提供している。その名のとおり、特定目的で設立されたジェイ ストリート開発公社は、ブルックリンに市の裁判施設を建設するために6億9100万ドルを借り入れている。この債券は、市との買受け特約付き賃貸借契約によって保証されている。最後に、市の産業開発局は、本来はニューヨーク証券取引所を整備拡張するためにマンハッタン南端にビルを購入する目的で1億800万ドルを借り入れているが、これらの債券は、市との買受け特約付き賃貸借契約によって保証されている。

州の公共企業体が市のために借り入れた約11億ドルは、表4には記載されていない（これらの総額は表3に計上されている）。この金額には、市の裁判施設を建設するためにドミトリー局が借り入れた6億4000万ドル、教育施設用に市立大学建設基金が借り入れた3億900万ドル、住宅資金供給公社が借り入れた1億4100万、都市開発公社が借り入れた4300万ドルが含まれる。市は、州のこれらの公共企業体との買受け特約付き賃貸借契約又はその他の同様の契約に署名し、当該公共企業体が債務を返済できるようにしている。こうした賃貸料は、市が毎年一般財源から支払うものの、契約上の合意事項は憲法上の債務の制約の適用外となる。

---

[37] New York City Transitional Finance Authority, *Annual Report 2001,* p. 1.
[38] Sales Tax Asset Receivable Corporation, *STARC Offering Circular, Sales Tax Revenue Bonds Fiscal 2005 Series B* and Municipal Assistance Corporation for the City of New York*, Annual Report 2004,* p. 18.

ニューヨーク市は、州と同様に、公共企業体を濫用して債務を「過剰」に発生させているのかという問いに対する答えは、「過剰」の基準が憲法上の上限額であれば、それは明らかに「Yes」である。市会計監査官の算出によると、2004年度末に適用される限度額は431億ドルであったが、実際に市が資金調達した債務は総額522億ドルに上る。[39] ただし、上限額が適用される金額が339億ドルのみであったことから、この場合は合法である。他の公共企業体の債務が除外されているためである。

しかし、「過剰」の基準が、州が保証する債務にも適用された債務負担能力の概念となると、答えは違ってくる可能性がある。CBC は、2000年の報告書で、自らが提案する方法をニューヨーク市の債務に適用した。ここでは、米国の他の9大都市を適切な競合地区と設定し、1998年のデータを用いて分析している。結果は、10都市のうちの2都市（フィラデルフィアとデトロイト）が危険領域のしきい値を上回っていたが、ニューヨーク市は債務の割合で3位で、同市の322億ドルの債務は危険領域のしきい値を21億ドル下回った。

CBC では、現在利用可能な最新の2003年のデータを用いてニューヨーク市の分析を更新している（付録 A 参照）。ニューヨーク市の債務は、500億ドル超まで増えているが、同市の経済基盤並びに他の管轄区の債務もほぼ同速度で増大している。その結果、ニューヨークの債務は負担可能な範囲に留まり、危険領域のしきい値を大きく下回っている。対照的に、フィラデルフィアとデトロイトは、債務に大きく依存する両市の政策のために状況が悪化したことで競争力が失墜し、悪循環に陥っている可能性がうかがえる。ニューヨーク市では債務が憲法上の上限額を大幅に上回っていながら、債務が負担可能かつ競争力のあるレベルを保っているという現実から、制約を不当に免れているのではなく、旧態依然として現在では非現実的になっている債務の制約に問題があることが示唆される。

その他の地方自治体とその公共企業体

ニューヨークの583の公共企業体の多くは、ニューヨーク市以外の地方自治体によって設置されたものである。ここでは、これらの企業体がどのような種類の借入を行っているか、またその親となる一般目的の政府機関に債務の制約を免れるために利用されているかどうかについて検討する。

入手可能なデータには、こうした疑問に対する地方自治体全般の答えを示すものはない。しかし、借入の総額及び種類に関する疑問については、州会計監査官が、部分的な回答を示す一定のデータをまとめており、また、大規模な郡及び市については、より詳しく分析することで、これらの自治体についての答えを見つけることができる。

州会計監査官は、地方自治体の年次財務諸表に基づくデータとこれらの自治体の調査に基づくデータをまとめている。会計監査局は、こうした自治体の一定の財政特性に関するデータベースを保管しており、この中に債務に関する情報が含まれる。さらに、地方自治体によって設立された産業開発局（IDA）は、比較的詳しい年次報告書を州会計監査官に提出する必要があり、会計監査局は債

[39] City of New York, The New York City Office of the Comptroller, Bureau of Fiscal and Budget Studies, *Fiscal Year 2005 Annual Report of the Comptroller on Capital Debt and Obligations,* December 2004.合計額には、2004 年 6 月 30 日に市の債務残高として算定された 495 億 5900 万ドル（MAC 債務を除く）と、2004 年 10 月に発行された STARC 債務の 26 億ドルを含む。

務データを含む IDA に関するデータベースを保管している。表5に、現在入手可能な最新の2003年の債務に関するデータをまとめた。

これらの自治体の債務の総計は395億ドルである。この総額のうちの約97億ドル、つまり4分の1が IDA によって発行されたものである。このほとんどは民間転貸債務で憲法上の制約の適用外であるため、一般政府の管轄部署に対する制約を免れる手段にはなっていない。上記以外の139億ドル、つまり全体の3分の1以上は、特定目的の政府機関の債務であり、その大部分は学区のものである。こうした債務のほぼすべてが、これらの管轄区の適切な債務の制約の対象となっており、一般政府によって濫用されている可能性は低い。残りの159億ドルは、郡を最大の発行体とする一般政府の地方の管轄部署によって発行されている。

表5
2003年の地方自治体及び産業開発局の債務残高
（単位は百万ドル）

発行体	金額	債務の制約の対象となる割合
総額	**$39,493.5**	
一般政府	**15,890.8**	
ナッソー郡	2,900.0	0.0%
その他の郡	4,704.2	79.6%
市	3,024.4	71.3%
町	3,840.8	68.5%
村	1,421.4	52.0%
特定目的の政府機関	**13,921.2**	
学区	13,701.0	92.5%
消防区	203.4	97.0%
特別目的の管轄部署	16.8	NA
産業開発局	**9,681.5**	NA

NA – 該当なし。
上表には、ニューヨーク市及びニューヨーク市産業開発局のデータは含まれていない。

出典: Office of the State Comptroller, Financial Data for Local Governments, <http://www.osc.state.ny.us/localgov/datanstat/findata/index_choice.htm> (November 22, 2005). 市の一般債務の6億4540万ドルを（会計監査官の報告による）学区から（実際の発行体である）市に移すようデータが調整されている。

表5のデータからは読み取ることができない重要な疑問は、一般目的の地方自治体の債務と公共企業体によって発行されている債務の関係である。具体的な疑問は次のとおりである。

1. 地方自治体の債務のうち、公共企業体との買受け特約付き賃貸借契約又は同様の契約の形態になっているものがどの程度あるか。
2. 地方自治体によって報告されているもののうち、特定用途の地方歳入を返済原資として公共企業体が発行した債券の形態で、憲法上の制約の適用外になっているものがどの程度あるか。
3. 地方の公共企業体が事業収入を返済原資として発行する負債のうち、地方の制限の適用外であり、会計監査官のデータに一般の地方自治体の債務として示されていないものがどの程度あるか。

これらの疑問に対する少なくとも部分的な回答を得るために、CBC では、9つの管轄区（州内の4大郡とニューヨーク市を除く5大都市）のケース スタディを実施した。データは、自治体の財務諸表から収集し、また追加調査で、これらの財務諸表に含まれていない公共企業体を特定して、その公共企業体については別途財務諸表を分析した（付録 B 参照）。

以下は、このケース スタディを基にした、会計監査官のデータから生じた疑問に対する基本的な回答である。

1. 地方自治体は、借入の手段として、公共企業体との買受け特約付き賃貸借契約を限定的に利用している。[40] 郡は、債務が憲法上の上限額を大幅に下回っているため、憲法上の制約を免れる手段を必要としていない。

2. 地方自治体は、特定歳入のある公共企業体を2通りの明確な方法で利用している。第一に、郡は、たばこ和解金による歳入を証券化し、この方法で相当の資金を調達している。審査した4郡のうち、3郡がこの目的の公共企業体を設置し、ナッソー郡が2億9500万ドル、エリー郡が2億4000万ドル、ウェストチェスター郡が1億3400万ドルを集めている。

   第二に、ごく一部の管轄区は、財政的な圧迫から逃れるために、特定の財務機関に大きく依存している。具体的には、ナッソーはナッソー郡暫定財政公社を、バッファローはバッファロー財政安定化公社を利用している。ニューヨーク市の自治体援助公社と同様に、これらの組織は、州法によって設立され、委員の過半数が州政府の担当官に任命される委員会を設置し、その債務を主として特定用途の地方売上税収入で保証し、その債務をその地域に適用される憲法上の制約の適用外とし、その債務を当該管轄区の債務として報告している。

3. 事業収入を返済原資とする債務を発行する地方の公共企業体は頻繁に見受けられ、会計監査官はそうした債務を地方自治体の債務として報告していない。

この例として、エリー郡とサフォーク郡の水道局とバッファローの下水道局が挙げられる。

[40] サフォーク郡司法施設庁の裁判施設と、サフォーク郡の産業開発局の下水道施設はこの例外である。

合同で説明責任を負う公共企業体及びその概要

合同で説明責任を負っている5つの主な公共企業体のそれぞれが債務を発行している。その債務残高の総計は113億ドルに及ぶ。その大部分はニューヨーク･ニュージャージー港湾局が占めている。この債務総額は110億ドル近く、そのうち96億ドルが事業収入を返済原資とするもので、14億ドルが地方空港にターミナルを建設する航空会社に代わり同局が発行する民間転貸債務である。この区分の他の4つの公共企業体の債務は4500万ドルから1億3000万ドルの範囲で、そのすべてが事業収入を返済原資としている。これらの公共企業体には税金を返済原資とする債務はなく、したがって地方の債務の制約を免れるための手段ではない。[41]

表6は、各種組織が発行した全種類の債務の推定額をまとめたものである。総額は2270億ドルである。このうちの約615億ドル（27パーセント）は、債務の適切な制約に従って州又は地方自治体が直接発行している。他の558億ドルは公共企業体が事業のために発行した債務で、その事業収入で債務を返済する、公共企業体の借入の適切なモデルである。その他の404億ドルは公共企業体が発行した民間転貸債務で、これも公共企業体の適切な利用である。しかしながら、総額の残りの698億ドル（31パーセント）は、州又は地方の一般歳入を返済原資として、公共企業体が発行した債務である。この種の債務は、公共企業体の借入機能が濫用される可能性のあるもので、州の公共企業体とニューヨーク市の公共企業体に集中している。前者は州の一般財源保証債発行に必要な有権者の承認を免れて410億ドル近く発行し、後者は市の債務の限度額の適用外でおよそ174億ドルを発行している。およそ42億ドルは、ニューヨーク市以外の地方自治体に代わり、その他の公共企業体が発行したと推定され、これはナッソー郡とバッファローに集中している。ただし、この数値は、付録 B の調査対象である9つの管轄区と関係のある公共企業体しか含まれていないため、推移値の下限に近いものと思われる。

[41]債務残高の総額の数値は、公共企業体の 2004 年に終了する会計年度の監査済み財務諸表から引用。ただし、ノース カントリー開発局については 2005 年の財務諸表を使用。

表6
ニューヨーク州の政府及び公共企業体による発行体別の推定債務総額
（単位は百万ドル）

発行体	総額	ニューヨーク州が資金調達	地方が資金調達	事業が返済原資	民間転貸
政府の直接的な債務	**$ 61,484**	**3,895**	**57,589**		
ニューヨーク州	3,895	3,895			
ニューヨーク市	34,593		34,593		
その他の一般政府（a）	10,191		10,191		
特定目的の政府機関（b）	12,805		12,805		
公共企業体の債務	**165,937**	**40,987**	**28,811**	**55,783**	**40,356**
合同説明責任（c）	11,306			9,927	1,379
州の公共企業体	101,877	40,908	8,558	30,396	22,015
ニューヨーク市の公共企業体（d）	38,899	79	17,359	13,882	7,579
産業開発局（e）	9,681		298		9,383
その他の地方公共企業体（f）	4,174		2,596	1,578	
総額	**$227,421**	**$44,882**	**$86,400**	**$55,783**	**$40,356**
パーセント	100.0%	19.5%	37.6%	26.6%	16.2%

出典: 表3～5及び付録 B を参照。転貸債務は、転貸先ではなく、発行体に計上。
（a）データは、州会計監査官事務局（OSC）、地方自治体の財務データ
<http://www.osc.state.ny.us/localgov/datanstat/findata/index_ choice.htm>（2006年2月16日）から引用。この金額は、郡（及び一部の地方公共企業体）のために発行された総額17億8600万ドルの EFC 債務と、市営施設用の総額13億1800万ドルのドミトリー局の債務が減額されている。これらの債務は、下欄の州の公共企業体の行に計上されている。
また、この金額からは、付録 B の調査対象の地方自治体の財務諸表に紛れ込んでいた、地方の公共企業体の総額25億9600万ドルの債務が減額されている。これらの債務は、その他の地方の公共企業体の行に計上されている。同行には、付録 B の調査対象以外の地方自治体の融合された管轄機関である地方の公共企業体の債務を含む。
（b）地方自治体の OSC 財務データを参照。大都市に属する学区のためにその市が発行した債務は、この行ではなく、上記の「その他の一般政府」に計上されていることに注意。
（c）データは*Port Authority of New York and New Jersey Financial Statements and Appended Notes for fiscal year ending December 3, 2004; Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority Financial Statements for the year ended December 31, 2004; Niagara Falls Bridge Commission Financial Statements for the year ending October 31, 2004 and Independent Auditors' Report ; Development Authority of the North Country Financial Statements for the years ended March 31, 2005 and 2004; United Nations Development Corporation Financial Statements for the years ended December 31, 2004 and 2003* から引用。
（d）表3を参照。この金額は、市営施設と CUNY の市の負担分の NYCMWFA 及びドミトリー局の EFC 債務が減額されている。この債務は、州の公共企業体の合計に計上されている。
（e）地方自治体の OSC 財務データを参照。地方自治体が資金調達する金額は、下水地域用のサフォーク郡 IDA の借入、バッファロー公立学校用のエリー郡 IDA の借入、市の事業用のオールバニー市 IDA の借入の合計額。
（f）付録 B を参照。ケース スタディの地方自治体に関連する地方の公共企業体のみを含む。地方が資金調達した部分は、地方自治体の歳入によって保証される。残りは、事業収入を返済原資とする債務として分類。

問題 2 – 事業収入担保債務と民間転貸借入の監督及び調整の不備

前項では、債務の制約を回避するために州や地方の一般政府に代わり公共企業体が行う借入全般の不適切性について論じた。その中で、2つの目的において公共企業体が行う借入は適切であるとした。その一つは、各機関の使命に基づく資本事業に対する資金を調達し、その組織が提供するサービス又は便益から発生する収益源を返済原資とする場合（「事業収入担保」として前述）であり、もう一つは、価値があると判断される目的のために資金を使用する民間の個人又は組織に対して連邦税非課税による低金利のメリットを与える場合（「民間転貸」の借入として前述）である。

公共企業体によるこの種の借入は適切かつ望ましいことでありながら、次の3つの重要な問題が提起されており、ニューヨークではより実効的な対処が求められている。

- こうした種類の借入においては、財政的に実行不能な恐れがあり、州又は地方自治体に救済の負担をかけることとなる事業を行う公共企業体から、州又は関連する地方一般政府を保護できるかどうかについて、必ずしも事前に十分な検討がなされていない。
- これらの借入で資金調達される事業について、その直轄機関で州の資本計画との調整が行われていない。つまり、州の機関や公共企業体を包括する広範な資本計画がなく、このために資本計画に非効率な分断が生じることがある。
- 非課税の借入のメリットが一連の戦略的優先順位に基づいて民間機関に配分されれば、社会への還元が最大化され、市の公共企業体間の非生産的な競争を回避することができるが、それがなされていない。

事前審査の不適切性

都市開発公社の1975年の債務不履行を受けて、公共企業体が州に財政的な危機をもたらすこと、そして、そうした機関の事業活動への借入に対する詳細な審査に意義のあることが広く認識された。その対応策は、いくつかの州の公共企業体に対して、いかなる事業の資金調達においても公共企業体監理委員会（PACB）の承諾を得るよう義務付けたことである。[42]

PACB は、州知事から1年の任期で任命された5名の委員で構成される。委員の1名が州知事の代理を務め、委員長となる。通常、これは州の予算担当官である。州知事は、議会の上下院の多数党及び少数党の院内総務の提言に基づいて、残りの4名の委員を任命する。

投票資格を有するのは、州知事及び多数党の2名の院内総務の代理を務める3名のみで、小数党の院内総務の代理を務める委員は、事業について意見を述べるに留まる。事業は、投票する3名の

[42] この対象となる公共企業体は、ニューヨーク州環境施設公社、ニューヨーク州住宅資金供給公社、ニューヨーク州医療ケア施設資金調達局、ドミトリー局、ニューヨーク州都市開発局、職業開発局/エンパイア ステート開発公社、バッテリーパーク シティ局、ニューヨーク州事業資金調達局、ニューヨーク州住宅抵当融資庁、ニューヨーク州エネルギー研究開発局、ロング アイランド電力公社である。<http://www.osc.state.ny.us/pubauth/ whatisboard.htm> を参照。

委員の全員一致によって承認される必要がある。決定の拠りどころとなる基準は、事業の遂行を保証するに十分な資金を利用できるかどうかである。[43]

PACB は現行の実務において3つの点に苦慮している。第一に公共企業体の借入の多くが PACB の審査の対象外であること。第二に対象となる借入の審査が十分に厳密かつ透明に行われていないこと。そして第三に通常は計画されている借入の「最終段階」で審査が行われるため、取引の遅延が発生したり、公共企業体が市況を活かして低コストの借入を行う柔軟性が制限されてしまうことである。ニューヨーク州電力公社、メトロポリタン交通局、高速道路局などの大規模な借り手をはじめとする州の公共企業体の多くは PACB の審査が免除されている。加えて、地方の公共企業体もすべて免除されている。大半の地方自治体には、地方の公共企業体の借入を審査する PACB に相当する機関がないため、実質的には、一定の組織による大口取引を含む地方の公共企業体の借入はすべて、当該公共企業体の委員会以外から公式に審査されることがない。[44]

申請された借入を PACB が審査する場合、その決定の背景にある分析が公文書には記載されない。公共企業体は PACB 宛に申請書を作成し、PACB は受け付けた事業を承認するかどうかについて正式な決議を採択する。しかし、通常、文書には資金の調達源及びその使途に関するデータしか記載されていない。つまり、費用の見積額が妥当であるかどうか、将来の収益源によって債務が返済される可能性が高いかどうか、事業に長期的な財政的実行可能性があるかどうかなどは分析されておらず、また、こうした分析を PACB の委員及び一般に提示する標準的な形式も整備されていない。さらに、委員の投票の根拠に透明性がなく、なかには、資金源や財政的実行可能性の欠如以外の理由で棄却された事業もある。

また、PACB の審査の時期にも問題がある。公共企業体は、通常、事業の準備が整った後かつ市場での取引を行う前の最終段階で、必須とされる PACB の審査を申請しようとする。遅延が発生すれば、低コストの借入を確保するために市況をうまく利用しようとする公共企業体の柔軟性を制限することになる。

州の資本計画との調整の不備

州知事は、毎年、進行的な5か年資本計画を作成し、議会がそれを検討して承認する。この計画には、州の機関ごとに、要綱に基づく資本支出の区分に対して予測される責務及び費用が明記される。2006～07年度から2010～11年度までの計画案には348億ドルの投資が盛り込まれ、その内訳は55パーセントが交通、12パーセントが教育（主に高等教育）、10パーセントが精神保健施設及び公衆保護、8パーセントが公園及び環境で、残りがその他の種々の目的に充てられている。これらの事業の財源は、前項で記載のとおり、州の機関に代わり公共企業体が行う借入が含まれている。

---

[43]競争原理に基づかずに行われる借入、つまり、債券の協議売買及び相対売買は、別途州会計監査官による審査の対象となり、「発行体への借入の総費用が妥当かつ適切であることを保証する」基準によって評価される。〈http://www.osc.state.ny.us/pension/ debtapprovals.htm〉を参照。

[44] この顕著な例外として、一定の地方の公共企業体による債券の協議売買又は相対売買で、上記の基準による州会計監査官の審査の対象となることがある。

州の法案では、MTA が（進行的ではない）5か年資本計画を作成し、州知事、ニューヨーク市長、州の上院及び下院の多数党の院内総務に任命された代表者で構成される資本プログラム審査委員会（Capital Program Review Board）が承認することを義務付けている。MTA の最新の計画は2005年から2009年までのもので、総額約211億ドルである。州の資本計画及び MTA の計画は、州からMTA に提供される資金が両方の計画に記載されている点でつながっている。

2005年以前には、MTA 以外の公共企業体には、複数年の資本計画の作成が義務付けられておらず、州の各公共企業体が、資本計画の各自の作成手続きを決め、その計画が当該公共企業体の委員会によって審査されるだけであった。しかし、州のいくつかの公共企業体は大規模な固定資産を管理しており、自主財源から資金を調達して相当な年間設備投資を行っている。固定資産が10億ドルを超える州の公共企業体には、高速道路局、ロング アイランド電力公社、ニューヨーク電力公社がある。通常の年間設備投資が1億ドルを大幅に超えているのは、上記の公共企業体とバッテリー パーク シティ局で、その他の州の公共企業体の年間資本支出は年5000万ドル超である。

対照的に、ニューヨーク市では、公共企業体の資本計画が直轄機関の資本計画に含まれる、より強力な一体化を義務付けている。市は、年2回、10か年資本戦略及び進行的な4か年資本投資計画、毎年の投資予算を作成する。これらの計画には、保健・病院公社、上下水道事業資金調達公社、住宅公社などの主要な地方の公共企業体が行う投資が含まれる。

転貸債務の調整のガイドラインの不備

州は公共企業体の仕組みを利用して、連邦税のメリットを民間組織に与えることができる。民間組織に代わり借入をすることで、政府機関は、債務に対して支払われる利息の連邦税控除を受けることができる。競争の激しい資本市場では、この措置によって借り手が支払わなければならない利率が低くなる。したがって、公共企業体は民間組織に代わり借入を行うことで、実質的に連邦政府の負担で民間組織に助成金を与えることになる。ニューヨークでは、州がさらに州及び地方所得税を免除して、助成金の価値を高めている。

連邦法では、この民間転貸の借入を利用できる事業の種類についての規則を定め、一定の使途については発行可能な金額に上限を設けている。大学や病院をはじめとするほとんどの非営利組織に代わって行う借入には総限度額がない。学生ローンや住宅ローンの民間用途の借入及び商用その他の経済開発事業への投資は、州ごとに連邦議会が毎年設定する上限が適用される。各州の上限は2億2500万ドル又は1人当たり75ドルのいずれか多い方であり、2003年以降、この金額はインフレ調整されている。近年のニューヨーク州の割当額は年間15億ドル前後となっている。

州議会は、毎年州の上限額の大まかな配分を決定する。[45] その目標は、「債券の上限のうちの相応量を特に地方の機関に割り当てること、また、住宅供給、経済開発の促進、雇用創出、経済的エネルギーの供給、資源回収など、地方自治体が特定したニーズのために私的活動債を発行して公益を最大化すること」である。通常、この目標を追求するために、議会は州全体の上限額を3等分する

[45] Government Finance Officers Association, *Issue Brief: Private Activity Bond Volume Caps,* June 2002, <http://www.gfoa.org/flc/briefs/062702/volcaps.06.02.pdf > (February 16, 2006).

方法を採っている。

3分の1は、州全体の人口に対する各地の人口の割合に応じて地方自治体に配分される。[46] この配分は、ニューヨーク州経済開発省（Department of Economic Development）が実施する。大半は地方の産業開発機関に振り分けられる。

さらに3分の1は、州の公共企業体を含む州の機関に配分される。この配分は州予算部（DOB）が実施する。[47]都市開発公社（Urban Development Corporation）、州の抵当融資庁（Mortgage Agency）、州の住宅資金供給公社（Housing Finance Agency）が主な受給者である。

最後の3分の1は、「州全体の準備金」として積み立てられ、経済開発省と DOB が共同で管理する。配分額を上回る額を必要とする事業を検討している地方の機関は、経済開発省長官に準備金の配分を申請できる。申請内容は、分配の均衡及び州の適切な担当官の提言に基づいて評価される。同様に、予算部の責任者は、準備金を州の機関に配分できる。

上限が適用される借入の場合でも、適用されない借入の場合でも、転貸債務が最適に利用されていないことは歴然としている。上限が適用されない借り入れの恩恵を広範に渡り受けているのは、主として保健医療機関や高等教育機関であり、州役職者からの戦略的指導はほとんど行われていない。病院部門で顕著に見られる結果として施設の余剰がある。現在、州知事が任命した委員会が閉鎖対象となる病院の選定に取り組んでおり、ドミトリー局の転貸借入により事業の資金調達を行った病院のいくつかが、その候補として挙げられている。将来の業務の効率化によって必要な追加補助金が正当化されることを見込んで、新しい助成金によるその債務の償還が検討されている。

上限が適用される債務に対する第一の批判は、IDA が補助金をうまく利用していないことである。地方の公共企業体による事業の選択は、往々にして交渉が秘密裏に行われるために透明性に欠け、適切に記録されておらず、時として政治的な便宜の対象になりやすい。企業が確約した雇用の維持又は拡大を遂行できないこともあるが、IDA 契約事項を行使するための監査や罰則が行われることはほとんどない。地方の IDA 同士が企業を取り合い、補助金の額を必要以上に増加した管轄区が勝者となるような場合もある。

2004年5月に州会計監査官によって公開された5つの IDA の監査には、こうした問題がいくつか示されている。[48] 4つの IDA には正式な事業の評価基準がなく、申請者の請求がどのように検証されたか、又は意思決定過程でどのように検討されたかを示す文書を保管している IDA は全くなかった。グリーン アイランド村 IDA に承認された3つの具体的な事業を比較すると、1500万ドルの住宅開発事業は費用便益分析資料が添付されていたが、500万ドルを要する他の2つの事業は同様の文書なしに承認されていた。

---

[46] 2005 年 S.2781/A.3981 の例を参照。

[47]郡の機関と町の機関が重複する場合、その地域への配分は両者で平等に分割される。町の機関内に村の機関が共存する場合は、町には、村の人口を除いた人口数に基づいて按分される。

[48] State of New York, Office of the New York State Comptroller, Division of Local Government Services and Economic Development, *Industrial Development Agencies' Project Evaluation Criteria and Monitoring Efforts,* 2004-MR-3*,* May 31, 2004, <http://web3.osc.state.ny.us/localgov/audits/swr/ 2004mr3.pdf> (February 16, 2006).

問題 3 – 説明責任を遂行するための報告の不備

公共企業体は、その説明責任の取り方において直轄機関と異なる。直接の政府組織では選挙が説明責任を問う第一の手段となるが、公共企業体の委員会は、直轄機関を管理する公選職者からの独立を前提としている。しかし、公共企業体は一般市民に対する説明責任があると考えられている。この説明責任は、主として、その活動と状況について定期的に報告することで果たされる。これまでの報告の慣行では、適切な説明責任が果たされているとは言えなかったが、2006年に導入された改革によって、この状況は改善される可能性がある。

私たちが知るべきこと

膨大な資料と常識をもってすれば、公共企業体が一般市民に報告すべき情報は自ずと見えてくる。情報には、内容、質、観点の3つの面がある。

情報の内容

公共企業体は、4種類の情報を定期的に一般市民に伝える必要がある。1つ目は、各組織の**財政状況及び最新の決算報告に**関するものである。これは、従来より貸借対照表及び財務諸表で示される。

2つ目は、組織の**財政計画**に関連する情報である。この情報は、通常、年間運用予算及び複数年の財務計画として示される。

3つ目は、組織の**固定資産**に関連する情報である。公共企業体の中には、公共交通機関や高速道路、橋梁、コンベンション センター、水道など重要な公共インフラの保守及び増強を使命とするものがある。そのため、このような組織は、固定資産に関連する情報について、貸借対照表に必要な数値など、比較的簡略な説明以上の報告が求められる。一般市民には、これらの現在の資産状況及びその最近の変化、保守と設備投資に関し最近及び計画されている費用、さらにはこのような保守費用と設備投資が資産状況にどう影響するかなどの情報が提供される必要がある。

4つ目は、組織の**活動及び成果**に関する情報である。これは、その企業体が提供したサービスの内容、その実施における効率性、利用者に対する影響を一般市民に知らせるための情報で「業績指標」として示されることもある。公共企業体は、今後の年度あるいは数か年の目標を提示し、最近の活動及び成果について定期的に報告する必要がある。

情報の質

情報は、**時宜を得ていること、入手しやすいこと、監査又は審査の対象となっていること**の3つの性質を兼ね備えていることが重要である。適時性とは、報告書が定期的に作成され、妥当な時間内に発表されることを意味する。過年度の報告書は年度末から数か月以内に公開され、予算は当該期間

が始まる前に発表され、数か年の資本計画は変更及び計画への継続的取組みを反映して「進行的」に修正されることが必要である。

入手しやすさは、情報が公共企業体に保管されているというだけでなく、一般市民が容易に利用できるという点から判断される必要がある。請求に応じて印刷された報告書が提供され、また、インターネットを使用して情報を電子フォームで入手できるようにしなければならない。

公共企業体の報告書は監査又は外部審査のいずれかを受けて、情報の信頼性を高めることが求められる。財務諸表については、独立機関による監査を要する。その他の計画及び報告書では、根幹的な了解事項や方策を全面的に開示し、部外者が検証できるようにする。

情報の観点

州内に複数の重なり合う地方自治体が存在すると同時に、独立した、あるいは異なる州政府又は地方自治体組織に説明責任のある、専門化された公共企業体が数多く共存するということは、単に個々の組織の情報を報告するだけでは足りないことを意味する。一般市民には、複数の政府と公共企業体からの情報を集結した「全体像」が示されなければならない。

このような「全体像」の報告は、すべての種類の情報に当てはまる。財政状況及び会計報告には、政府と公共企業体の相互関係が反映され、さらに、公共企業体が発行して一般政府との契約によって保証される形態の債券などの重複債務が含まれなければならない。公共企業体と一般政府の計画がどのように関連し、相互の行動にどのような条件を課しているのかについて一般市民に説明するためには、結合予算が必要となる。主な部類のインフラ資産は複数の組織が責任を負うこともあるため、固定資産の評価と計画も、より広い観点から検討することが有益となる。例えば、ニューヨーク市都市圏の交通機関は、MTA、港湾局、高速道路局のほか、多数の地方自治体がその任務を分担している。同様に、実績報告においても、一般市民は、関連実績を利用者にもたらすことを目的とする相補的（場合によっては重複的な）なサービスの提供を担う機関の、一体となった取組みを期待している。例えば、一般市民が関心を寄せる、地方空港への交通の便は、複数の公共企業体と政府・自治体の活動が結集されなければ実現できないものである。

現行の報告義務

公共企業体の報告の法的な枠組みは、連邦法規、ニューヨーク州法規、地域法で制定されている。報告義務のこうした典拠の範囲や本質はそれぞれ重要な点で異なる。さらに、2006年に新しい州法が発効され、州会計監査官によって新しい規制が公布されている。

連邦基準

連邦政府は、州や地方自治体、公共企業体による報告を直接規制することはない。しかし、連邦法には多くの点でこれらの報告義務と関連する事項がある。例えば、連邦補助金の交付を受ける管轄区は連邦機関による監査の対象となり、一般に認められた会計原則（GAAP として知られる、詳細は後述）に従って会計書類を記録することが義務付けられる場合がある。ニューヨークの公共企業体において、連邦政府の果たす最も重要な役割は証券市場の規制である。

GAAP 以外に、連邦政府の、頭字語で示される関連組織には、次のようなものがある。

SEC – 証券取引審議会（Securities Exchange Commission） – 証券業界を規制する。SEC の規則は、州と地方自治体、公共企業体に間接的に影響する。SEC はこれらの組織を直接規制することはないが、長期債や短期債の引受や売買を行う企業を規制する。[49] SEC はこれらの企業に対して潜在的な投資家への情報公開を義務付け、企業は公共企業体や政府に対して同組織のための取引を行うのに必要な情報を提供するよう義務付ける。

MSRB – 地方債規則制定委員会（Municipal Securities Rulemaking Board） – SEC の管理下で、州債及び地方債の売出規則を制定する独立機関として1975年に設立された。MSRB は、取引の実施方法を規制し、さらに証券発行体の情報開示に関する規則を制定する。MSRB の開示義務には、債券が発行される前に、潜在的投資家に関連があると判断されるすべての情報を提供する「公式報告書」の作成が含まれる。また、取引規制では、トレーダー（つまり発行体）に対して、その組織の財政状況の変化及び証券発行後の展望に関する情報を公表するよう義務付けている。

NRMSIR – 公認地方債証券情報保管機関（Nationally Recognized Municipal Securities Information Repositories） – MSRB が義務付ける情報を公式に受領する SEC 公認の組織。この機関は、新証券の発行に係る「公式声明」、発行体の財政状況又は展望の変化を投資家に警告する「重要事実の通知」、発行体が提供しなければならない毎年の財務情報の報告書を受け付ける。指定の NRMSIR は4つあり、受領した情報を一般に（有料で）公開している。NRMSIR の文書はインターネット経由で入手できる。

GASB – 政府会計基準審議会（Governmental Accounting Standards Board） – 独立した非政府団体として1984年に設立され、州及び地方自治体の GAAP を規定する団体として米国公認会計

[49]関連規則は SEC 規則 15c2-12、<http://www.sec.gov/rules/final/adpt6.txt>（2006 年 3 月 23 日）。

士協会に公認されている。連邦規制で規定される情報は、GAAP に従うことを直接要求されていないが、通常はこの方式で提示される。このため、連邦の報告義務では GASB が重要となる。

では、こうした団体のネットワークによって制定された連邦の報告義務は、推奨の各基準とどのように関連し合っているのであろうか。第一に、連邦規則は公的に取引される証券を発行する公共企業体にのみ適用される。つまり、公共企業体の中には連邦規則の適用外ものがある。

財政状況及び決算報告については、連邦の義務は提案の基準に完全に対応している。各組織には、貸借対照表及び適切な情報が記載された関連の財務諸表の提出が義務付けられている。金融市場では、GAAP に準拠する報告書を提示する組織の債券が好まれることから、ニューヨーク州の組織のほぼすべてが GAAP に従い、監査を受けている。[50]

財政計画については、連邦の義務は提案の基準に完全には対応していない。概して、当年度の予算の概要は「公式報告書」に記載されるが、数か年の計画や当年度の予算の形式の基準に関する規定はない。組織が GAAP に準拠していない形式を使用することもある。

固定資産についても、連邦の義務は提案の基準に及ばない。連邦の義務では、GAAP が許容される範囲内で、GASB 基準34によりいくつかの基準が制定されている。この基準34は1999年に発効し、様々な政府で段階的に導入されている。GASB 基準34では固定資産の価値と減価償却額の報告が義務付けられている。各組織は減価償却額を報告しないことを選択できるが、その場合は、インフラ資産の望ましい状態、その状態を実現するための維持費、実際の維持費を報告する。この目的は、報告の対象期間に資産が適切に維持されているかどうかを一般市民に知らせることである。しかし、顕著な改善とされるこれらの新しい基準でさえ、固定資産の状態及び数か年の設備投資計画のさらに詳しい報告に関する推奨規準には及ばない。この種の情報は、現在全く義務付けられていない。

活動及び成果については、実質的に連邦の報告義務は一切ない。GAAP では現在このような情報を規定していない。ただし、GASB は一定の基準を制定する方向には向かっている。2003年に GASB は、活動及び成果に関する報告を作成する推奨基準を公表し、2005年には、政府の報告書でサービス及び成果の確認事項を一般市民に解説するための「利用者用ガイド」を発行した。[51]

質的基準については、連邦の義務が適用される限られた情報で、時宜を得ていることの基準と、監

[50] 州会計監査官事務局によると、コリント村と産業展示局がこの例外である。
[51] Paul Epstein, et al., *Government Service Efforts and Accomplishments Performance Reports: A Guide to Understanding,* Governmental Accounting Standards Board, July 2005; GASB's *Reporting Performance Information: Suggested Criteria for Effective Communication,* August 2003.

査の対象であることの基準が満たされているようである。義務付けられている情報を、少なくとも建前上は、閲覧できるようにしている点で、NRMSIR は重要な貢献をしている。[52]

連邦の義務は、一定の必須情報の基準として GAAP を導入することで、間接的に「全体像」に対応している。GASB が1991年（基準14）及び2002年（基準39）に発表した規制では、一般政府に対して、事実上財務諸表に「全体像」を取り入れることを要求している。一般政府は、次のいずれかに該当する場合、財務諸表に公共企業体などの法的に独立した組織を含まなければならない。

- 政府役職員が委員会の過半数を任命する場合。
- 主政府がその意思を組織に強いることができる、又は、組織が主政府に特定の財政的利益を提供する可能性あるいは組織が主政府に特定の財政的負担をかける可能性がある、のいずれかの場合。

このような条件が存在する場合、独立した組織は、主政府の「構成単位」として報告されなければならない。組織の委員会が主政府の委員会と本質的に同じである場合又はサービスを専ら主政府に提供する場合あるいはその両方に該当する場合は、「融合された構成単位」と見なされ、個別に報告する必要はない。これらの条件に該当しない場合は、「個別に存在する構成単位」とみなされ、その機関の財政状況を個別に報告する（ただし、この場合も主政府の包括的な財務報告書内には含まれる）。しかし、これらの報告義務は限られた種類の財務情報にのみ適用され、その他の種類の推奨情報には適用されない。

州法及び報告義務

州の公共企業体及び合同で説明責任を負う公共企業体は州法によって設立される。また、地方自治体の公共企業体は州法による認可を必要とする。関連の州法は、一般に、組織の使命を定め、委員会の構成を指定し、さらに、場合によってはその組織が発行可能な債券額の上限を設定する。承認法により、一定の補足的な制約が規定される場合もあるが、公共企業体は、州の直轄機関の運営に対する規則を制定するその他の州法の適用外となることが多い。つまり、型にはまった州の官僚主義による制約から多少なりとも逃れるために公共企業体を利用すれば、「通常」の州の機関よりも適用される法的規制や義務が少なくなる。

個々の承認法に加え、公共企業体法（Public Authorities Law、PAL）には、広範囲に適用される条項が定められている。第2800項では、公共企業体に毎年、「（1）事業活動及び成果、（2）独自の運営及び資本支出を目的とする公共企業体又は委託機関が設定した区分又は分類に基づく当該会計年度の収支又は損益、（3）当該会計年度末の資産及び債務（準備金、減価償却、特別資金などの資金、また、係る資金の収支を含む）、（4）会計年度末現在の未払長期債及び短期債の一覧並びに当該会計年度中に償還及び発生した金額の報告書を示す包括的かつ詳細な報告」を作成するよう義務付けている。

[52] NRMSIR から情報を取得したことのある CBC のスタッフによると、実際には必ずしも閲覧できるとは限らないようである。義務付けられている文書の中に実際閲覧できないものもあるようで、また、文書の送付を申請しても間違った文書が届く場合がある。

公共企業体法の第2801項では、州の公共企業体に対し、事業活動及び資本構築の予算情報、次年度及び当年度の収支の見積書、終了した前年度の実際の収支を、州知事及び財政委員会に提出することを義務付けている。第2802項では、州の公共企業体の帳簿が部外者によって検査された場合は、上記の担当官及び州会計監査官にその査定の写しを提出するよう規定している。

公共企業体法の上記及びその他の条項は、適切な報告に必要な事項として前述した情報の各項目に対応しているように思われるが、次のような2つの問題により、そのプラスの影響が制限されてきた。一つは、公共企業体に対する OSC の報告規制の対象となる公共企業体が50しかないことである。そして、もう一つは、「事業活動及び成果を示す包括的かつ詳細な報告」という文言は、楽観的にはサービス目標に向けた目に見える進歩の全面的な報告を求めるものと解釈されることもあり得るが、通常は、法律では概要しか求められていないと解釈されることである。こうした不備を補う目的で、州会計監査官は2006年3月発効の新しい条例を発表した。この条例では、報告義務の対象がほとんどすべての州の公共企業体に拡大され、これらの公共企業体が報告する情報の種類が極めて詳細に指定されている。

これとは別の州法である州財政法（State Finance Law、SFL）にも、州の公共企業体に係る条項がある。SFL では、州の活動に対する会計及び監査は会計監査官が責任を負うものとし、会計監査官に対し、GAAP に準拠して作成された州の基本財務諸表の毎年の提示など、一定の報告を義務付けている。[53] 州の報告書が GAAP に準拠するよう義務付けることには、（州と密接な関係にある）一部の公共企業体を報告書に含める効果がある。

一般地方自治法（General Municipal Law、GML）でも、一定の地方の公共企業体に対して同様の効果がある。GML では、州会計監査官に、地方自治体の年次財務報告書に記載する情報を規定する権限と、地方自治体に統一された会計制度を規定する権限を与えている。[54] 30年近くの間、OSC ではこの統一された制度が GAAP に準拠したものになるよう取り組んでいる。あいにく、こうした情報は、詳細にする必要もなければ標準形式に従う必要もない。さらに、その公共企業体が主政府に「関連している」かどうかの判断は可変的なものであり、実際に多岐にわたる。

一般に、州の法規では、連邦基準の項で前述した報告義務についての説明がなされていない。州法で、連邦法より大幅に高度な基準が定められている顕著な例として、MTA に対して制定された固定資産の報告義務がある。州法では、MTA に対して、5か年資本計画を作成すること、及び固定資産

[53] New York State Finance Law, Article 3, Sections 22 and 22-C.
[54] State of New York, Office of the State Comptroller, Division of Local Government Services and Economic Development, *Accounting and Reporting Manual,* January 2005. 一般地方自治体法は、都市再生局や産業開発局など、一部の公共企業体にも適用される。

に関して CBC が提言する情報をその計画に盛り込むことを義務付けている。MTA は、その施設の状態を評価し、5か年資本計画の中でこのような施設の状態を改善する方法及びその使途に費やす見積額を示している。しかし、他の大規模な固定資産を有する公共企業体で、同様に数か年の資本計画が義務付けられている組織はないものと思われる。

州法に関する最近の重要な進展は、2006年に発効される公共企業体説明責任法（Public Authorities Accountability Act）の成立である。この法律は、州の公共企業体が州役職員に開示する必要のある情報と同じ内容を、地方自治体の公共企業体も地方自治体の役職員に開示することを義務付けるもので、閲覧される情報の内容の大きなギャップを埋めることになる。さらに、不動産の保有及び取引に関する開示義務が強化され、標準化される。また、この法律は、財務報告書の監査基準を強化し、一定の情報をインターネットで閲覧できるようにする新たな義務を制定するほか、地方の公共企業体に関する情報を受領して一般に公開する公共企業体予算事務局を設置することにより、前述の質的な不備にも対応している。

地域法及び報告義務

地方自治体の公共企業体は州法による認可を必要とするが、一般に、組織を設立するには特定の地域法にも従う必要がある。例えば、州法は、特定の地方自治体に住宅公社又は産業開発局（IDA）の設立を認可するが、実際に住宅公社又は IDA の設立に踏み切るのは関連する地方議会である。

理論上は、地方自治体の公共企業体を設立する地域法が、高度な報告義務を制定するメカニズムとして機能するはずである。しかし、実際にはそのような機能を果たしていない。CBC では関連する地域法の徹底的な検証を完了していないが、地方での報告を義務化している例は非常に少ない。

この例外は、ニューヨーク市及びその公共企業体の一部に係る報告義務である。その一例は、ニューヨーク市 IDA 及び経済開発公社に対して、民間企業との取引に関する情報を提供するよう義務付ける取組みである。地域法69では、関連する取引条件について5年間にわたり年次報告を行うよう義務付けている。しかし、多くの取引の全面的な評価は長期間に及ぶこと、また、報告に特定の形式を用いたことで一部の情報の解釈が難しくなったことにより、この地域法はあまりうまく機能していない。[55]

[55] New York City Independent Budget Office, *Full Disclosure? Assessing City Reporting on Business Retention Deals,* June 2001.

ニューヨーク市は、固定資産の定期的な報告を行う優れた方法の確立で高い成功を収めている。市憲章では、2年ごとに見直す10か年資本戦略、毎年更新する4か年資本投資計画、毎年の投資予算、市の各機関が所有する施設の保守の必要性及び実際に保守に要した支出に関する毎年の報告を義務付けている。前述のとおり、市が作成する計画には、主要な地方公共企業体についても記載される。

また、活動及び成果については、州法で定められた義務は皆無に近いが、ニューヨーク市はこれをはるかに超えた内容の報告義務を定めている。市憲章では、市の主要な機関のそれぞれの活動及びその機関に設定された次年度の目標に関する情報を記載した年次の「市長の管理報告（*Mayor's Management Report*）」を義務付けている。この報告の対象範囲は、保健・病院公社、経済開発公社、住宅公社を始めとする市の主たる地方公共企業体である。この報告書は実績報告の完璧な例というわけではないが、州の公共企業体で一般に報告される内容よりははるかに優れている。

ナッソー郡では、選定したサービスに対して業績指標を利用し、また、（ニューヨークの地方自治体で唯一）国際市郡経営管理協会（International City/County Management Association）の業績測定センター（Center for Performance Measurement）に加盟している。同センターでは、加盟政府に、業績指標を収集したサービスの比較データ及び基準値を提示している。

現行の報告実務

前述の2項では、2005年以前は、報告の理想的な実施方法と、州及び地域法によって公共企業体に義務付けられている内容との間に相当の格差があったことを説明した。報告実務が法的義務にどの程度合致していたのかについて検証してみることにも意義がある。現行の実務では、最低限の法的義務も果たされていない可能性や、あるいは現行の実務が法的義務を上回る理想的な実施方法に近づいている可能性も考えられる。

潜在的な不備

一般に、州とその地方自治体、及びそれらの数々の公共企業体は、既存の報告義務に従っているようにみえる。CBC では徹底的な検証を完了していないが、多数の文書やウェブサイトの調査を通じ、各組織が義務付けられている情報、特に年次の財務報告書については作成し、公開していることが伺える。しかし、こうした情報を閲覧しようとした際に、利用者の側に相当な努力を要する場合がある。

現行の報告実務における不備（不備でなければ矛盾）の一つに特筆に値するものがある。いくつかの地方自治体は、独自の方法で GAAP を解釈し、その結果、一部の重要な地方の公共企業体を年次の財務報告書から省略することとなっている。例えば、バッファロー市水道財政局は、バッファロー市の融合構成単位[56]であるが、ニューヨーク市及びオールバニー市の水道財政局は個別に存在する構成単位である。それとは対照に、バッファロー下水道局、エリー郡水道局、サフォーク郡水道局は、各地方自治体の構成単位ではない。

法的義務を上回る実践

州、地方自治体、公共企業体は、もちろん法的義務を上回る情報を自由に一般市民と共有することができる。こうした義務化されていない実務によって、組織が推奨の報告基準に近づくことがある。義務化されていない実務の顕著な3例が、州会計監査官、州の予算部（DOB）、メトロポリタン交通局（MTA）それぞれの取組みである。

州会計監査局（OSC）

州法により、会計監査官には、州の総合年次財務報告書（CAFR）を作成する責任がある。[57] この報告書には、州の公共企業体（2つの「融合された構成単位」及び40を超える「個別に存在する構成単位」）に関する情報が記載される。会計監査官には、また、地方自治体及びその公共企業体の財政実務を監視及び監査する法的責任がある。

OSC は、地方自治体及びその個別の公共企業体の財政に関する追加情報を公開することで、法的に義務付けられている文書を補完している。OSC は、その Web サイトの「公共企業体」のセクションに個別の公共企業体のデータを公開している。[58] これらのデータは主として調査によって収集されたものであるが、各公共企業体の「債務」のセクションに示されている情報は、公共企業体間でデータを比較しやすいように一部調整されている。

---

[56] P53 参照

[57] See State of New York, Office of the State Comptroller, *Comprehensive Annual Financial Report for Fiscal Year ended March 31, 2005,* <http://www.osc.state .ny.us/finance/finreports/cafr05.pdf>.

[58] “data on individual Public Authorities” <http://www.osc.state.ny.us/pubauth/index.htm> を参照のこと。

さらに OSC では、インターネット上で州内の郡、市、町、村、学校区、消防区、IDA など、あらゆる地方自治体の債務総額をはじめとする概要を示している。この概要には、水土保全区域、廃水廃棄物処理区域、図書館、総合保健区域、地域の OTB などに分類される特別目的の組織も含まれる。これらのデータは、地方自治体の提出書類から収集したものである。この電子データベースは、法律で義務付けられているものを上回り、「全体像」に対する関心への対応の見本となる。ただし、この場合にも大きな問題点がある。データには、多数の地方の公共企業体の活動が反映されておらず、含まれるのは主政府の「融合された構成単位」のみである。

予算部（DOB）

州の DOB は、州の運用予算と投資予算の作成と管理を担当し、執行部予算、5か年資本計画、成立予算の報告書、財政計画の四半期ごとの更新書を作成して一般に公開する。

DOB が作成する上記以外の報告書で最も重要なものは州の年次情報報告書（Annual Information Statement、AIS）であろう。[59] AIS は、財務情報を開示する州の主要な手段で、これにより連邦証券法の義務が果たされる。しかし、AIS には、連邦政府が義務付ける最低限の内容を超える大量の情報が含まれる。DOB は AIS を毎年発表するが、通常は議会が予算を成立させてから30日以内に刊行される。AIS は四半期ごとに更新され、その期間に行われた重大な出来事や開発が追加される。

AIS に記載される情報は、（i）成立予算の財政計画、（ii）前3会計年度の事業活動の実際の結果、（iii）DOB の現在の景気予測などの経済データ及び人口統計データ、（iv）債務その他の資本財政情報、（v）州政府の組織、雇用実態、年金制度、財務手続き、（vi）州が監督上及び財政上の重要な役割を担う特定の公共企業体及び地方自治体、（vii）州に対する重要な訴訟、である。AIS の更新書に含まれる情報は、（i）直近に終了した四半期中に生じた財政計画への修正事項、（ii）直近に終了した四半期の事業活動の実際の結果、（iii）以前の更新書又は AIS で報告された情報への重要な変更である。

メトロポリタン交通局（MTA）

MTA は、包括的な法的義務は課されていないが、推奨情報の多くを作成し公開している公共企業体である。2003年、同局の委員会は、財政状況及び見通しの明確な説明を開示せずに運賃を値上げしたことで、州会計監査官その他から批判を受けた。州会計監査官はこれを受けて、MTA に対する財務報告の新たな条例を発布し、MTA の委員会は2004年に財務報告の実務に関する一連の総合改革を導入した。また、緊急財政管理法によってニューヨーク市が確立したモデルに従って、計画を四半期ごとに修正し、その主な了解事項を開示する、4か年財政計画の作成の実施を採択した。これらの新規の報告書は、事業活動を裏付ける資料や統計レポートを添付した5か年資本計画など、MTA が従来作成していたその他の文書と合わせて、財務情報の開示に関する CBC の提言に十分に準拠したものとなっている。

[59] State of New York, Division of the Budget, Annual Information Statement, May 4, 2005, <http://www.budget.state.ny.us/investor/ais/ais0506.pdf> を参照のこと。

報告に関する重要な問題のまとめ

州及び地方の公共企業体（並びに相当の程度において州自体）は、我々が提案する報告基準を満たすものとは程遠い。法規で制定され、2006年から発効される新しい義務によって、状況が改善される可能性はある。しかし、過去において検討してきた情報内容の4つの領域のうち、十分に準拠しているのは財政状況と決算報告のみで、残り3つの領域に関する報告は容易に閲覧できないことが多かった。

現状では、これを除き、次のような膨大な情報が報告されていない。

(1) 公的に入手可能であるべき主要な部類の情報が公開されていない。通常、将来の財政計画や固定資産状況、サービス内容と成果に関する情報が、全く又はほとんど報告されていない。
(2) 複数の州及び公共企業体の財政と業績について「全体像」を示している組織が全くない。すべての公共企業体について一度に情報が得られる場所がない。
(3) 財政状況及び会計報告について現在公開されている情報が、容易に入手できない場合や報告機関の間で一貫性がない場合がある。なかでも注目に値するのは、複数年の財政計画に採用されている対象期間や会計年度の設定、転貸債務の開示方法などの違いである。

問題 4 – ガバナンスにおける独立性の不足

公共企業体（政府の直轄機関ではなく）は、ある一定の公共サービスの提供を目的として設置される。これは、直轄機関の場合とは異なり、公共企業体では説明責任の所在や独立性を多様に設定できるためである。つまり直轄機関というのは、選挙で選ばれた首長（知事、市長、郡行政官）の意のままになる役職者によって管理されがちで、当該の首長が大きな説明責任を負うと同時に、政策決定における独立性なども制限されている。これに対し、公共企業体の管理委員会は、任命者（通常一定の任期がある）からより独立した存在であることが求められる。また、公選職者の影響を受けることなく、不評を受ける苦渋の決断をする（通行料金や運賃の値上げ、経済的に存続不可になった施設の閉鎖など）必要があるとともに、報告や政策決定の透明性、長期的な実績を通じて市民に対する説明責任を負う。

これはバランスの問題であり、絶対的な存在の問題ではないことを強調する必要があろう。公共企業体の委員会のメンバーは、任命を行った役職者の影響を完全に免れることはない。これらのメンバーは、通常、特定の使命や借入枠、割当についての立法権を必要とする。その場合、州の直轄機関の代表と同様に、そのような立法権と資金を求めるにあたり、議会や知事、その他首長の決めた優先順位に従わなければならない。同様に、委員会のメンバーは選挙を通じて市民に対する直接の説明責任を負うわけではないが、特に重要な戦略的政策決定においては、市民に対する説明責任遂行の一

環として、その任命を行った公選職者に助言を求める必要がある。

しかし、説明責任と独立性の間のバランスが崩れると、公共企業体構造の潜在的なメリットは消失してしまう。前節で述べたように、十分な情報が一般に公開されなければ、説明責任を果たすことはできず、組織のガバナンスにおける秘密主義と傲りが生じる望ましくない結果となる。

同様に、公共企業体構造においても、委員会が十分な独立性を持って機能しないと、重大なリスクが生じる。この状況は、任命を行う役職者と委員会メンバーが、各委員会メンバーの役割について不適切な期待を抱いている場合に起こる。任命を行う役職者は、直接的な説明責任を過度に求め、選出の基準として個人的又は党への忠誠に不合理な重みを置く可能性がある。同時に、任命された人物は、自分独自の判断よりも任命者の意志を尊重する義務があると信じる可能性がある。

独立性が十分でないと、利権的な決定、上級スタッフの専門性の低下、戦略的な決断を下すまでの時間の遅延という3つの面で公共企業体の機能に障害が出る。州会計監査官による2004年度報告書、「Public Authority Reform: Reining in New York's Secret Government（公共企業体の改革: ニューヨークの秘密政府の抑制）」は、公共企業体内の腐敗活動の問題に焦点を当てたもので、これに続きマスメディアでも同様の問題が取り上げられた。その例として、政治的影響力を持つ人物のロビー活動により成功した調達決定、競争入札を経ずして政治献金を行った企業にエリー運河沿いの開発権が与えられた事件、公共企業体の委員会による政治世論調査の委託などが挙げられた。[60]

このような職権濫用は重大な問題であり、防止策が必要である。しかし、あらゆる官民の関りの中で、何らかの倫理に反する行為が見られるといっても過言ではない。公共企業体のシステムが適切に実行されれば、このような行為が起こる頻度を低減できるものと思われるが、それを実証する体系的な証拠はない。

腐敗をチェックできる効果的な方法を採用する最大の効果は、専門性の低下を招いたり、あまり意味のない長期的な決定がなされる原因となる委員会の独立性の弱さが改善される点である。専門性については、上級スタッフの資格は数字にして表すのが困難であり、傾向データも存在しないため、この現象の信憑性のある評価を行うことは不可能である。しかし、ある企業体では委員会のメンバー間の政治的な説明責任についての懸念が高まり、それが優秀なスタッフの離職、そして能力や資格で劣勢な者が後継するという事態を引き起こしていると、こうした問題に精通している監視者の間で懸念されている。州及び地方自治体の公共企業体の委員会メンバーの中には、上級スタッフの任命には、彼らの任命を行った公選職者の承認を得ることが期待されていると認めた者もある。

おそらく、独立性の不足が招く最大の悪影響は、意味のない政策決定がなされることであろう。公共企業体は短期的な政治的圧力の影響を受けることなく長期的な決断を行うように意図されており、委員会の独立性が損なわれると、このメリットは喪失してしまう。公共交通機関の運賃値上げ額や時期、発電所や送電線の場所、大規模な雇用主の保持や開拓に必要な子会社の価値など、問題

[60] State of New York, Office of the State Comptroller, *Public Authority Reform, Reining In New York's Secret Government,* February 2004.

が何であっても選挙周期や次期選挙での有権者の投票を憂慮することなく、より長期的な考察に基づいて決定が行われる必要がある。

最近、委員会の独立性向上に向けた重要な措置が講じられた。コーポレート ガバナンスの専門家として名高いアイラ・ミルスタイン氏の助言に基づき、知事秘書官であるジョン・ケイヒル氏は、2004年2月に一連のモデル コーポレート ガバナンスの原則を発表した。この原則には、委員会メンバーの法律、受託者、倫理上の責任に関する研修や、委員会の構造にガバナンス委員会と監査委員会を内包する必要性、さらには委員会による監督機能と、同委員会に仕える別の最高執行官による管理機能との分離などが挙げられている。同秘書官は、これらの原則を31の州企業体に送り、それらに準拠しているか報告するよう依頼した。

また2004年2月には、知事がアイラ・ミルスタイン氏を公共企業体ガバナンス諮問委員会の議長に任命した（メンバーは同氏のほか5名）。ケイヒル氏の覚書に対する返答に基づき、この委員会は初期の原則に修正を加え、追加調査が必要な分野について提言を行った。[61]

2005年2月、知事は新たに設置した公共企業体改革委員会（Public Authorities Reform Commission）の議長にミルスタイン氏を任命した。この委員会の他のメンバーは、知事のほか、会計監査官、法務長官、議会の指導者らによって任命された。この委員会には100万ドルの予算が与えられ、その一部は委員会メンバーの研修プログラム設立に使用される。また、公共企業体のガバナンス向上に向けた提言を策定することで、委員会は重要な寄与を行う。

2006年1月に施行された公共企業体説明責任法（Public Authorities Accountability Act）は、公共企業体に新たな報告義務を課し、ミルスタイン委員会のモデル ガバナンスの原則のいくつかを法制化した。いくつかの公共企業体ではなされていなかった、委員会議長と最高執行官の役割の分離を実施するとともに、委員会メンバーの役割と責務の特定、委員会メンバーの研修の必修化、委員会内の監査小委員会とガバナンス小委員会の設置を義務化する。この基準は、州の公共企業体（つまり、1名以上の委員が知事により任命された公共企業体）と地方自治体の公共企業体の両方に適用される。州の企業体は会計監査官に対し、自治体の企業体は新たに設置された公共企業体予算局（Authority Budget Office）に包括的な報告書を提出する必要がある。これには、地方自治体の企業体の子会社と系列会社、州の企業体の子会社も含まれている。地方自治体と提携している、あるいは地方自治体が支援又は設置した非営利法人は、法律上地方自治体の企業体と見なされる。しかし、同様の規定は州に関連する非営利法人には適用されない。また、州間及び国際公共企業体にも適用されない。

ミルスタイン委員会は、2006年春に最終報告書を発表する予定である。2005年の法制化への寄与

[61] *Draft Interim Report of the Public Authorities Governance Advisory Committee,* June 22, 2004.

に加え、同委員会の最終報告書では公共企業体のガバナンスと説明責任向上に向けた、さらなる提言が行われるものと思われる。

問題の解決法

本報告書で特定する問題は、解決が可能である。下記に提言する5つの戦略により、公共企業体は効率良くかつ効果的にサービスを提供し、ニューヨーク州民にさらに寄与することができるであろう。

その戦略は次のようにまとめられる。

(1) ニューヨーク州及びニューヨーク市が発行できる州保証及び市保証債務の額に対し、憲法上の包括的な上限を設定することにより公共企業体の債務権の濫用をなくす。
(2) PACB の審査プロセスを排除し、代わりに透明かつ専門的な審査を行う、より包括的な資本計画及び事業実行可能性の審査を採用し、州以外の公共企業体の監督を強化する。
(3) 計画への事前割当をより明確にし、民間組織の競合をさらに促すことで、非課税の転貸借入の効果的な利用を促進する。
(4) より完全で入手・閲覧の容易な財政及びその他の情報の利便性を高めるための新規の法規を効率的に実行することで、公共企業体の説明責任をさらに高める。
(5) 公共企業体の委員にかかる短期的な政治的圧力を減らすことで、企業体の管理を向上させる。

債務に対する新たな憲法上の制限

州及び市の債務に対する現在の憲法上の制限は効果的なものではなく、また目的に叶ったものでもない。この制限は、公共企業体を設立し、一般債務を歳出予算と税収で保証された債務で代用することにより回避されてきた。市の場合、不動産価格は債務返済能力を表す最適な指標とはいえず、また、州の場合は不人気な目的で起債する際に有権者の承認が大きな障害となる可能性があることから、制限にメリットがあるかどうかは疑わしい。

新たな制限は、税金及び自治体のその他の一般歳入を利用するすべての形態の債務に適用される必要がある。州の場合、制限は州のすべての形態の債務に適用される必要がある。市の場合、制限は TFA 及び STARC を含む地方自治体の歳入により保証されるすべての形態の債務に適用されなければならない。水道局の水道料金や高速道路局の通行料金など、利用者が支払う独立の料金収入により保証される債務は制限の対象外とする。

CBC が以前の報告で開発した債務負担能力の概念に基づくアプローチを採用して現行の制限を置き換えることにより、新たな制限をより目的に叶うものとする必要がある。今後は、市に対しては不動産価格に関連する数値制限を課さず、州に対しては有権者に債務の是非を問うことが必要な手続上の制限を課すべきではない。それに代わり、各組織で債務負担能力のアプローチに基づき定期的に分析を行う必要がある。この分析は、独立した委員会が実施し、債務負担能力への比較アプローチに基いて各組織の債務上限を算出するものとする。その課題は、市と州の財源の動向及び競合する管轄区域が発行した債券の傾向を考慮した分析に基づいて、複数年にわたり進行的に債務上限を設定することにある。これらの制限は、市及び州に対して義務化する必要がある。

債務負担能力の分析に基づき独立委員会が設定する制限に対し、唯一例外となるのは選挙民の意思である。有権者が特定の目的で債務を承認した場合は、独立委員会が設定した上限を超えても良いものとする。有権者の意思が最終決定権を持つべきではあるが、それは債務負担能力についての情報に基づくものでなければならない。有権者は特定の債務が重要な公共の目的に資することを確信した場合に、上限を超えることを認める権限を有する必要がある。

公共企業体の事業債務及び転貸債務の監督の改善

前述の提言が採用されれば、現在、州との買受け特約付き賃貸借契約又は特定市税によって保証されている企業体の債務の大半に代わり、州及び市の一般財源保証債が使用できるものと思われる。将来的には、企業体の借入は、自立するに足る収益を生む事業のための資金調達及び民間の借入転貸先に代わる事業資金調達という正当な目的のみに制限できるであろう。

当該の借入のメリットを評価する責任は、主として各公共企業体の委員会にとどめるのが良いと思われる。しかし、外部から次の2つの面で強化する必要があろう。まず、事業収入により保証される公共企業体の借入は、州又は地方自治体の選挙で選出された役職者によって審査及び承認を受けた、長期的な資本計画の一環となっている事業に制限される必要がある。次に、事業収入保証及び民間転貸借入については、共に不当なリスクを回避するため、専門家による実行可能性の審査を行うものとする。

州企業体では、設備投資は知事が策定し、議会で承認された、州の資本計画に統合されるものとする。行政府の予算の資本部分を準備、管理する DOB は、企業体と共同で無理のない資本計画予定及び形式を策定する必要がある。新たな、より包括的な投資予算は、企業体の投資及び一般的性格の計画の目的を示すものとする。公共企業体の投資は州の省庁の計画と調整の上、優先度の高い事業を該当する省庁が引き受け、省庁と企業体の事業が重複しないようにしなければなら

ない。企業体が主な設備投資のための借入を行う前に、DOB が計画された投資について審査し、現在の州の資本計画に沿ったものかを決定するものとする。

地方企業体では、その地方自治体の資本計画との統合は、ニューヨーク市のモデルに従って行われることが望ましい。公共企業体の提案されている設備投資は、一般政府の投資予算のプロセスの一環と見なされ、事業開始前に該当する最高執行官の承認を要する。

民間の転貸借入の場合は、公共の資本計画プロセスに従う必要はない。自治体の計画よりもむしろ、競争の厳しい市場の方がそうした事業のメリットについてチェックを行うのに適している。しかし、非営利の保健医療施設向けの転貸借入はその例外となる。保健医療は現在も真の競争市場ではなく、需要の多くは老人及び貧困者向けに支出される公的資金によるものである。よって、民間の保健医療事業向けの企業体の転貸借入は、公的な説明責任を伴う計画プロセスの対象となるべきである。これは州の投資予算である必要はないが、州保健省が実施する「医療費補助を受ける必要があることの証明」の見直しの改善となる可能性がある。州の21世紀の保健医療施設に関する委員会は、これらの問題及び関連する問題を検討中で、2006年後半に提出される予定の報告は、将来のこうしたプロセスについての指針となろう。

外部から強制された2番目の制約条件に関しては、歳入を返済原資とする借入又は転貸借入の提案対象となる各事業の財政面での実行可能性調査を行う（もしくは既に行っている）ことは、企業体の委員会の責任とする。これは、一般市場での多くの起債については既に事実上の要件となっている。しかし、州の企業体にとっては、この調査は DOB の審査の対象となるべきものであり、事業の財政面での実行可能性及び債務不履行の重大なリスクとなり得るかどうかの評価を報告することが求められることとなる。地方企業体の場合、地方自治体の最高財務責任者又は新設の公共企業体予算局（ABO）により審査が行われる必要がある。いずれの場合も、財政における説明責任を高めるため、初期調査及び審査員の意見は公文書として容易に入手ができなければならない。また、必要な審査は、外部審査に遅延や障害が起こらないよう、比較的短期間に行う必要がある。

このような提案された外部審査は、現在の PACB の審査において典型的に見られるように、事業策定の最終段階まで待つ必要のないようにしなければならない。該当機関は、事業が財政的に実行可能であり公的投資予算の一部であることを、実際の債券発行までにかなりの時間的余裕を持って証明することができる。これにより、公共企業体は信用市場の状況を見ながら有利な条件で借入をより柔軟に行えるようになるであろう。

これらの新たな基準及び手順が採用されれば、現在の PACB の審査は今後不要となり、PACB は廃止が可能となるであろう。

より効果的な民間転貸債務の割当

前述の提言に従えば、公共企業体が（保健医療以外の目的で）発行する民間転貸債務は公的資本計画の対象とはならず、財政面からの実行可能性調査が必要となるであろう。これにより実行可能な事業の選択が促されるが、これだけでは免税の利点を最大限効果的に利用できるようにはならない。連邦政府の上限に従い、転貸債務の割当方法を改善するには、追加措置が必要であろう。

連邦政府の上限に従い、民間用途の債務は毎年、当該債務の発行権限を有する企業体及びそれが許可された一般目的に、法令により割り当てられるものとする。割当は次の基準に基づくものとする。

(a) 使途の相対的重要性についての、公選職者の政治的判断。住宅供給及び経済開発、高等教育、その他の活動への割当は、適宜、公選職者の政治的判断に基づく。
(b) 発行体となる公共企業体が提出した、資金拠出対象の事業が公共の目的に資するものであることを示す証拠。適切な立法府の委員会は公聴会を開き、提言された割当を裏付けるための年次報告書を、信頼できるデータと確固とした評価法に基づいて作成する必要がある。

次の段階として、非課税債務の割当を受けた公共企業体は、事前に定められた基準に則り、利益の享受を求める組織から提出されたそれぞれの企画案を検討し、選抜する必要がある。特に地方の IDA は、標準化された評価基準を使用し、競合過程に基づいて事業を選択するものとする。また、関連州企業体による経済開発事業及び住宅開発事業の選択も、同様の競合過程に基づくものとする。

報告の改善による説明責任の向上

大半の州及び地方自治体における報告の慣行は、望ましい基準を大幅に下回っている。2006年に発効した新たな法規により状況が改善する可能性があるが、こうした改善を実現するには以下の4つの基本戦略を実行する必要がある。

(1) **公表された情報についてのより包括的な新基準を、州の会計監査官及び公共企業体予算局(Authority Budget Office)の厳格な監督に基づき、個別の公共企業体が効率的に実行すること。** 各組織は、予算及び財政計画、自らが管理する固定資産の状態とその計画、サービスの提供と成果について定期的に報告するものとする。会計監査官及び ABO は、それらの報告(ニューヨーク州の模範的な公的機関を含む)に既に関与している組織の最良慣行に基づき、そうした報告の基準を高く設定し、要件を厳格に実行する必要がある。

(2) **1名以上の役職者が、州議会及び市民に公共企業体の活動についての「全体像」を提供する責任を負うこと。**州の会計監査官が作成する CAFR に含まれる一部の財政情報を除き、州及び地方自治体の活動がニューヨーク州民の生活にどのように関連するかについての、一元化された情報に関する包括的な情報源はない。2005年公共企業体説明責任法(Public Aurhorities Accountability Act)は、企業体に関する情報を2つの局(州会計監査局(Office of the State Comptroller)及び公共企業体予算局(Authority Budget Office))に分割しており、いずれの局も比較及び集計を促進する方法ですべての公共企業体に関する情報を提供する責任を負わない。

責任が州会計監査局及び公共企業体予算局に現在分散していることを勘案すると、すべての企業体についての「全体像」を描くにはこの両者の協力が必要となる。各々の局は公共企業体が相手方の局に提出した報告を入手・閲覧することが可能であり、担当の役職者は協力の意思を示している。市民に対する「全体像」を示す報告の作成を担当するそれぞれ又は双方の局で、協力のしくみを構築する必要がある。

2つの局の連携が市民に必要な情報を提供する上で効果的でないことが明らかとなった場合、すべての局を網羅する組織が必要となろう。この責任は、少なくとも、州の会計監査官又は州知事(主として DOB 又は新設された ABO を通じ)、新規の「独立した」組織の3つに割り当てが可能である。それぞれにプラスとマイナスの面がある。州の会計監査官には既にこの報告の一部が割り当てられており、この責任を拡張可能であるが、会計監査局は会計報告が専門で、予算作成及び実績報告は専門としていない。DOB は予算作成を専門と

しており既に多くの州公共企業体の財政活動を監視しているが、監査に対する責任は会計監査官が負うべきであろう。独立の組織は、この任務に専属で割り振られ新たな視点（特に業績指標に関して）を提供するにあたり魅力的であるが、財政情報の多くについて DOB 及び ABO、OSC に頼ることを余儀なくされる可能性が高い。

(3) **法律により作成が義務付けられた報告書については、個別の公共企業体の場合は請求により入手可能となり、また新設される「全体像」を司る組織についてはインターネットで入手が可能となること。** 報告を行う組織及び各企業体の見解の統合を担当する新機関が、その管理するウェブサイトに情報の掲載を要求することで、情報をより容易かつ広範に利用できるようにする必要がある。

(4) **現在の財務報告慣行の、一貫性に欠ける点については、州の会計監査官が定めた指針及び必要に応じて法定基準により対処すること。** 会計監査官は、各地方自治体による構成単位の特定と転貸債務の報告に関し、GAAP の解釈に関するガイドラインを発行する必要がある。組織ごとに会計年度が異なるために生じる問題を解決すべく、OSC と DOB が共同で四半期報告の基準を作成するものとする。必要に応じ、州議会は複数の企業体により画一的な会計年度を使用するよう要求する。共同で「全体像」を描くにあたり、OSC と ABO は複数年にわたる財政計画と資本計画についてはより画一的な計画対象期間を定める基準を策定する必要がある。

委員会メンバーの独立性と専門性をこれまで以上に認めることによるガバナンスの改善

上述のように、公共企業体の望ましいガバナンスには、政府の直轄機関とは異なる、政治的な説明責任と独立性の間のバランスが必要とされる。公共企業体の委員会メンバーは選挙で選ばれた役職者との結びつきがなく、またあってはならないが、選挙で選ばれた1人の首長の「意のままに」なる公共企業体の長や委員よりは独立していることが望まれる。

現在、企業体に望まれるガバナンス実現の最大の脅威は、多くの公選職者及び彼らが任命した企業体の委員が共有している、「被任命者は職員の雇用を含む重要な委員会の決定について任命者の判断に従うものである」という考えである。このような風潮は、委員会メンバーは任命後、主として自己判断に基づいて組織の長期的な利益と使命をもたらすような決定をしなければならないという相互理解へと変わっていく必要がある。また、委員会メンバーは、自らの任命者及び選挙で選ばれたその他のリーダーと相談する必要はあっても、最終的には自己判断に基づいて組織の使命を最大限に果たす方法を決定しなければならない。

企業体のガバナンスで適切なバランスを実現するには、高いレベルの専門性を有するメンバーが必要となる。メンバーは組織の業務に関する専門知識を有していなければならない。また、選挙で選ばれた複数の指導者と相談する必要性を十分に自覚しつつも、独自の判断を行う意思と能力を有する必要がある。

どのような規則や法律にもこのような風潮の変革については記載されていないが、いくつかの手段により、この目標の達成度を高めることが可能である。

- 委員の選考 ー 委員会メンバーとして指名された候補者（被任命者）に対する選考方法を規定することが必要である。それにより、被任命者の資格及び利益相反の可能性に関する情報が開示される。
- 新委員に対する公式研修会の開催 ー 近年の公共企業体説明責任法では委員会メンバーの研修が求められており、ミルスタイン委員会はこのニーズに合致する新規の革新的なプログラム策定に取り組んでいる。しかし、長期的には、研修が形式化したり不適切な要求により委員として仕えることのできない人物が出現することを回避する必要がある。また、長期的には、委員会の新メンバーに対し、正式な研修会を行うことを一層強調する必要があろう。新たに任命を受けた者は、短時間の慎重に準備された研修会に参加する必要がある。この研修会では、組織及び組織の手順に関する情報を提供し、メンバーに政治的説明責任と独立性との間で適切なバランスを取ることに関連する問題について周知徹底するものとする。
- **任期をずらす** ー 委員会議長については、任命者である役職者と任期を合わせることが賢明である。これにより、組織の政治的説明責任を適切に高めることができる。その他の委員会メンバーについては、任命者である役職者と任期をずらすものとする。これにより、組織的な政策の継続性を保ち、委員会メンバーの独立性を高めることができる。
- **「政治圧力による」任命を中止する** ー 現在、多くの委員会メンバーが任期満了後もその職にとどまっているが、これは任命を行う役職者がメンバーの再任もその他の者の任命も行わないためである。任命を行う役職者は自らが必要だと考えるときにメンバーを交代できるため、こうした状況で委員会メンバーが引き続き勤務することを認めれば、メンバーの独自性が損なわれる。実際、こうした「政治圧力」により任命された者は、任期ではなく任命を行う役職者の都合で勤務している。委員会メンバーには任期満了後、短期間（30日ほど）での辞職を義務付け、このような「政治圧力」による任命を排除する必要がある。この慣行を導入することで、任命を行う役職者は適切な行動を適宜取る責任を負うこととなり、委員会メンバーの独立性を高めることができる。

最後に、企業体の委員会メンバーの報酬について論じる。現在、企業体の委員会メンバーには報酬が支払われていない。この点については今後も無報酬とするべきである。これは、委員会メンバーが有給で属する民間企業の慣行とは対照的ではあるが、各委員が真剣に責務を果たし、十分な

時間を委員会での活動に割くことをねらいとしている。同じ民間でも、企業の場合とは対照的に、民間の非営利（もしくは「ボランティア」）組織では、委員会メンバーに給与を支払うことは不適切と考えられる。メンバーは組織に寄付を行うか資金調達に寄与するとともに、機関の使命に基づき活動することが期待されている。公共企業体には後者のモデルを適用する必要がある。企業体の委員会メンバーは組織の使命に基づいて自発的に奉仕すべきであり、自身を任命した役職者と恩顧関係に陥らないようにするためにも、報酬は受け取らないものとする。

付録 A

ニューヨーク市の債務負担能力の分析（2004 年）

本付録は、米国10大都市の債務負担限度の計算に使用する資料及び方法について説明するものである。市民予算委員会（Citizens Budget Commission）は、2000年に発行された報告書、「ニューヨーク州及びニューヨーク市が負担可能な債務に対する政策（An Affordable Debt Policy for New York State and New York City）」で、次のような債務負担能力の算出方法を考案した。この方法は次の6つの手順から構成される。

手順1 該当の長期負債の額を特定する

直接債務及び重複債務の総額は、独立した学区及び別個の郡、消防区など、すべての重なり合う管轄区域の住民に対する、税収を財源とする負担を表す指標である。ただし、ニューヨーク市は統合された自治体組織を有するため、重複債務はない。ニューヨーク市の債務指標には、一般財源保証債及び歳入債、自治体支援公社（Municipal Assistance Corporation）の債務、暫定金融庁（Transitional Finance Authority）の債務、サムライ債発行公社（Samurai Finance Corporation）の債務、産業開発局（Industrial Development Agency）債、キャピタル リース債務が含まれる。データは以下から抜粋した。 City of Chicago, *Comprehensive Annual Financial Report for the Year Ended December 31, 2004*, "Computation of Direct and Overlapping Debt," p. 127; City of Los Angeles*, Comprehensive Annual Financial Report for the Year Ended June 30, 2004*, "Ratio of Net General Bonded Debt to Assessed Value and per Capita," p. 296, and "Computation of Overlapping Debt," p. 298; City of Dallas, Texas, *Comprehensive Annual Financial Report for the Fiscal Year Ended September 30, 2004*, Table 14, "Direct and Overlapping Debt (Unaudited)," p. 124; City of Detroit, *Comprehensive Annual Financial Report for the Year Ended June 30, 2004*, Table 10, "Computation of Direct and Overlapping Debt" p. 139; City of Houston, Texas*, Annual Financial Report for the Fiscal Year Ended June 30, 2004*, "Computation of Direct and Overlapping Debt," p. 190; City of New York, Office of the Comptroller, *Comprehensive Annual Financial Report of the Comptroller for the Fiscal Year Ended June 30, 2004*, "Ratios of Outstanding Debt by Type," p. 286; City Of Philadelphia, *Comprehensive Annual Financial Report for the Fiscal Year Ended June 30, 2004*, Table 6, "City and School District Net Tax Supported Debt and Debt Service Ratios," p. 143; City of Phoenix, *Comprehensive Annual Financial Report for the Fiscal Year Ended June 30, 2004*, Table 18, "Direct and Overlapping Bonded Debt," p. 210; City of San Antonio, *Annual Financial Report for the Fiscal Year Ended September 30. 2004*, "Computation of Direct and Overlapping Debt," p.175; Data for the City of San Diego provided by Larry Tomanek, Assistant City Auditor & Comptroller, of the City of San Diego Office of the City Auditor & Comptroller.

手順 2 長期負債に未払年金債務を含めるよう調整する

未払年金債務データは、各市の年次財務報告書の「必要補完情報（required supplementary information）」の章に記載されている。各市は、米国政府会計基準審議会（Governmental Accounting Standards Board、GASB）ステートメント第27号によりすべての年金システムの支払進捗状況のスケジュールを含むことが義務付けられている。州で使用される方法に準拠し、各市の未払年金債務は雇用者負担分に割り当てられた分のみを反映するよう調整された。調整後の未払年金債務は2列目に表示されている。個人負担分の計算のデータは、年次財務報告書の「必要補完情報（required supplementary information）」の章にも記載されている。サンディエゴ市のデータは、同市の会計監査官であるラリー・トマネック氏の提供によるもの。

手順 3 債務返済のために市が利用可能な財源を特定する

市の名目総生産（GCP）は、歳入獲得能力を表す代替的な指標として使用される。しかし、GCP は会計監査官及び行政管理予算局（Office of Management and Budget）により定期的に推定されているニューヨーク市以外では、通常利用することが不可能である。2000年の報告「ニューヨーク州及びニューヨーク市が負担可能な債務に対する政策（An Affordable Debt Policy for New York State and New York City）」で、市民予算委員会は、ニューヨーク市独立予算局の報告「大都市の課税: 米国大都市の課税努力と担税力（Taxing Metropolis: Tax Effort and Tax Capacity in Large U.S. Cities）」に記載された GCP の推定値を使用した。これらの推定値は1997暦年のものであり、入手可能な最も直近の推定値である。よって、我々は各10大都市とそれぞれの州につき、1997年の GCP と1997年の州の名目総生産（GSP）との比率を計算し、その比率を2004年の推定GSPに適用した。この「黙示的 GCP」は表A-1の列4に示されている。前回の国勢調査ではデトロイトに代わりサンノゼが人口第10位の都市となったが、サンノゼの推定 GCP がないため、この変更に対応することはできなかった。米国経済分析局（BEA）は50州すべてについて推定 GSP を作成している。詳細は米国商務省経済分析局の地域経済統計（Regional Economic Accounts）「州の名目総生産（Gross State Product）」<http://www.bea.gov/bea/regional/gsp.htm>（2005年12月）を参照されたい。

手順4 州とその地方自治体間の責任分担において使用可能な財源を調整する

列5に示された地方自治体財政責任指数（Index of Local Fiscal Responsibility）は、各州及びその地方自治体の歳入比率の逆数である。4列目の黙示的 GCP は、州によっては地方自治体の負担分が大きいことを考慮し、指数化したものである。調整後の GCP は第6列に示されている。州及び地方自治体の歳入データは、米国国勢調査局「州及び地方自治体財政（State & Local Government Finances）」の政府レベルごとの州及び地方自治体の概要（State & Local Summary Tables by Level of Government）<http://www.census.gov/govs/www/estimate02.html>（2005年3月17日）による。

手順5 危険領域を特定するために財源に対する債務の比率の分布を推定する

10都市それぞれにつき、債務と未払年金債務の合計（第3列）の、調整後の GCP（第6列）に対する比率が第7列に示されている。危険領域は、債務比率がすべての大都市の平均値から1標準偏差以上乖離した場合と定義できる。ただし、対象となる市の分布が正規分布に従っていなければ、標準偏差は使用できない。分布の「歪度」と「尖度」の2つの指標が分布の正規性を表す際に用いられる。これらの指標に基づくと、比率は正規分布に近いパターンを示していない。指数の対数を取ると分布は正規分布により近いものとなる。この対数値は第8列に示されている。対数値の分布に基づくと、危険領域のしきい値は平均値から1標準偏差以上と定義される。これは調整後の GCP の15.25%に等しい。10大都市のうち、デトロイトとフィラデルフィアがこのしきい値を超えた。ニューヨーク市は第4位で、2004年度の比率は8.54%となっている。

表 A-1
10大都市の債務負担能力（2004年）
単位: 1000ドル

市	直接債務及び重複債務の総額	調整後未払年金債務	市の合計債務残高	地方自治体 黙示的 GCP	地方自治体 財政責任指数	地方自治体 調整後GCP	債務比率	債務比率の対数
デトロイト	$6,827,831	$1,061,564	$7,889,396	$30,605,196	0.832	$25,461,212	30.986	−1.172
フィラデルフィア	8,265,600	2,141,455	10,407,055	50,022,444	1.009	50,470,377	20.620	−1.579
シカゴ	12,543,418	3,951,672	16,495,090	166,625,339	1.098	182,931,228	9.017	−2.406
ニューヨーク	**50,265,000**	**1,861,459**	**52,126,459**	**500,668,722**	**1.219**	**610,525,511**	**8.538**	**−2.461**
サンアントニオ	3,292,495	292,251	3,584,747	50,009,504	1.221	61,082,258	5.869	−2.836
サンディエゴ	2,326,000	907,253	3,233,253	67,542,269	0.919	62,090,479	5.207	−2.955
ロサンゼルス	7,706,444	757,373	8,463,816	213,744,716	0.919	196,491,945	4.307	−3.145
ヒューストン	6,447,552	1,486,792	7,934,344	178,319,261	1.221	217,801,462	3.643	−3.312
フェニックス	1,832,698	146,070	1,978,768	62,183,688	1.010	62,785,492	3.152	−3.457
ダラス	2,278,003	945,048	3,223,051	126,066,210	1.221	153,978,907	2.093	−3.866
平均							9.343	−2.719
標準偏差							9.275	0.838
平均値+1標準偏差							**18.618**	**−1.881**
歪度							1.832	0.712
尖度							2.796	−0.083

手順6 利用可能な財源を調整し、景気後退に備え余裕を見る

2002年の景気後退では、ニューヨーク市の実質個人所得が2001年比で2.71%減少したが、ニューヨーク市以外の地域では0.28%増となった。したがって、上記の計算による危険領域のしきい値を2.99%下回るよう維持することが、ニューヨーク市にとって賢明な債務政策であろう。市の調整後 GCP を2.99%低下させて景気後退に備えた財政の余裕を増すことで、第6列の数値は6億1050万ドルから5億9230万ドルに低下する。減少したこの財源に比率15.25を適用すると、債務と未払年金債務の合計についての危険領域のしきい値903億ドルが得られる。ニューヨーク市の調整後未払年金債務は19億ドルであったため、2004年の長期負債の危険領域は885億ドルであった。これは、第1列に示された実

際の純債務残高503億ドルを、382億ドル上回っている。個人所得データは、米国商務省経済分析局地域経済統計（Regional Economic Accounts）「州の名目総生産（Gross State Product）」<http://www.bea.gov/bea/regional/gsp.htm>（2005年12月2日）から入手可能である。インフレに関するデータは米国労働省労働統計局「都市部消費者物価指数（Consumer Price Index – All Urban Consumers）」<http://data.bls.gov/cgi-bin/dsrv>（2005年12月2日）から入手可能である。

付録 B

地方自治体及び関連企業体の債務 – 事例研究

本付録は、地方自治体及びその関連公共企業体についての9つの事例研究から構成される。対象となった9つの自治体は、人口上位の4つの郡（サフォーク、ナッソー、エリー、ウェストチェスター）及びニューヨーク市以外の人口上位の5つの市（バッファロー、ロチェスター、ヨンカーズ、シラキュース、オールバニー）である。郡の人口はサフォークの140万人超からウェストチェスターの92万3000人、市の人口はバッファローの29万2000人からオールバニーの9万6000人となっている。

事例研究では、各自治体の入手可能な直近の会計年度（通常は2004年に終了する会計年度）の総合年次財務報告の検討をまず行う。本報告書により、各組織が以下の類型のいずれに属するかを特定することが可能である。

- 融合された構成単位（Blended Component Unit） – 地方自治体の監督機関と実質的に同等の委員会を有する、又は主たる一般政府にのみサービスを提供する個別の組織。財政は財務報告で一般政府の財政と統合されている。
- 個別に存在する構成単位（Discretely Presented Component Unit） – 「融合」という範疇には属さないが、その意図を組織に及ぼすことが可能、又は組織が一般政府への相当の財政負担又は利益を代表しているために一般政府に緊密に関係している個別組織。
- 関連組織（Related Organization） – 過半数の議決権を持つ一般政府の役職者の任命対象となるが、構成単位の範疇に属さない個別の組織。
- 合弁組織（Joint Venture） – 一般政府が出資しているが委員を任命していない又は委員会の過半を押さえていない組織。

総合年次財務報告では通常、構成単位並びに一般政府自体の債務の額及び性格を特定する。関連組織及び合弁組織の負債の額及び性格を特定するため、CBC スタッフはこれら組織の財務諸表を別途入手した。

また、CBC スタッフは総合年次財務報告で特定されていないが、一般政府と同じ又は一部重なり合う管轄範囲を有する「非関連」組織の特定に努めた。これらの非関連組織が特定された際、CBC スタッフは年次財務報告を別途入手してこれら組織の債務の額及び性格の特定を試みた。

債務残高の性格と企業体間のつながりを明らかにするため、財務報告の情報に加え、該当組織の財政担当者と電話でインタビューを行った場合もある。

サフォーク郡

2004年12月31日時点で、サフォーク郡の一般債務は7億200万ドルであった。同郡には融合された構成単位が1つ、個別に存在する構成単位が3つ、関連組織が2つあった。これら公共企業体には合計で19億ドルの債務がさらにあり、うち2億8900万ドルは郡の予算、5億7600万ドルは関連組織が調達した水道料金が償還財源となっており、10億ドルは民間転貸債務であった。

- 融合された構成単位とはサフォーク司法施設局（Suffolk Judicial Facilities Agency）である。同局は、ジョン・P・コハラン裁判所合同庁舎（John P. Cohalan Court Complex）の取得及び改修のため1999年に公益法人として設立された。2004年12月31日時点での同局の債務残高は1億280万ドルで、この債務は郡のキャピタル リース負債を償還財源としていた。

3つの個別に存在する構成単位とは、サフォーク郡コミュニティ カレッジ（Suffolk County Community College、SCCC）及びサフォーク郡産業開発局（Suffolk County Industrial Development Agency、IDA）、サフォーク地方場外馬券投票公社（Suffolk Regional Off-Track Betting Corporation、OTB）である。

- SCCC は1959年にニューヨーク州立大学により設立され、郡役職者が任命する委員からなる委員会を有する。すべてのニューヨーク州立コミュニティ カレッジに対し、ニューヨーク州はカレッジの資本コストの一部を助成する。州はニューヨーク州ドミトリー局（Dormitory Authority）が発行する債券により債務の返済を行っている。郡は一般財源保証債を発行して郡の負担分の資金調達を行っている。一般財源保証債による債務残高のうち4780万ドルが SCCC によるものであり、これは上記の合計7億200万ドルに含まれる。[62]

- サフォーク郡 IDA は1975年に設立された公益法人である。転貸債務残高は11億1700万ドルとなっている。1億1270万ドルがサフォーク郡南西部下水区（Suffolk County Southwest Sewer District）向けのもので、下水料金を返済原資としているが、その大半は民間用途のものである。

- サフォーク郡地方 OTB は1974年設立の公益法人である。OTB の投票券の売上の一定割合及び純業務利益の全額をサフォーク郡に上納している。OTB は起債を行っていないが、2004年12月31日時点で450万ドルの未払土地代金譲渡抵当があった。

2つの関連組織とは、サフォーク郡水道局（Suffolk County Water Authority、SCWA）及び職業・教育拡張委員会（Vocational and Educational Extension Board）である。

- SCWA は一体化された単一の公共給配水システムを開発することを目的として設立された。郡役職者が同局の委員会の過半を任命する。SCWA の債務は、3億2950万ドルの歳入債及び7050万ドルのニューヨーク州環境施設公社（Environmental Facilities Corporation）が SCWA に代わり発行した長期債、1億7640万ドルの BAN（長期債引当証券）から構成され

[62] 2005 年 6 月 12 日のジョン・ダミコ氏との電話での会話による。

る。SCWA の会計年度末である2005年5月31日時点で、これら長期債及び短期債の合計残高は5億7640万ドルであった。

- 一般的にはサフォーク郡消防学校（Suffolk County Fire Academy）と呼ばれることが多い職業・教育拡張委員会は、サフォーク郡消防学校に関連するすべてのサービスを管理する。同委員会は公益法人ではなく、起債や債務引受を行わない。

ナッソー郡

2004年12月31日時点で、ナッソー郡の一般債務は10億9500万ドルであった。同郡には3つの融合された構成単位と4つの個別に存在する構成単位がある。融合された構成単位には21億500万ドルの債務があり、この債務は郡の歳入を財源とするものであった。個別に存在する構成単位には8億9900万ドルの債務があり、うち6億2100万ドルは民間転貸債務で、残りは構成単位自体の収益を財源とするものであった。

3つの融合された構成単位とは、ナッソー郡暫定財政公社（Nassau County Interim Finance Authority、NIFA）及びナッソー郡たばこ和解公社（Nassau County Tobacco Settlement Corporation、NCTSC）、ナッソー郡下水・暴風雨財政公社（Nassau County Sewer and Storm Water Finance Authority、SSWFA）である。

- NIFA は2000年6月に州議会により設立された公益法人である。郡の資本事業及びキャッシュ フローのニーズを満たす資金調達のための長期・短期債を発行する権限を有する。長期債は郡の売上税収により保証されている。2004年12月31日時点での NIFA の長期債務の合計額は17億4000万ドルであった。

- NCTSC はニューヨーク州非営利法人法（Not-for-Profit Corporation Law）に基づき組織された特殊目的地方開発公社である。1999年に NCTSC は1999年11月23日以後受領されたたばこ和解金（Tobacco Settlement Revenue）の郡の負担分全額を引き受け、この分が発行された長期債（たばこ和解資産担保債）の支払に充てられた。2004年12月31日時点での NCTSC の債務残高は2億7530万ドルであった。

- SSWFA は2004年に設立された公益法人である。郡が発行する又は郡に代わり発行される下水及び暴風雨債務の借り換え並びに将来の郡の下水及び暴風雨の経常予算事業の資金調達を目的に、最高で3億5000万ドルの起債が可能である。2004年12月31日時点での起債額は8160万ドルで、うち7820万ドルは以前発行した郡債の借り換え及び再構築に使用された。長期債は郡の歳入で返済される。

4つの個別に存在する構成単位とは、ナッソー郡コミュニティ カレッジ（Nassau County Community College、NCCC）及びナッソー郡保健医療公社（Nassau County Health Care Corporation、NCHCC）、ナッソー郡地方場外馬券投票公社（Nassau Regional Off-Track Betting Corporation、OTB）、ナッソー郡産業開発局（Nassau County Industrial Development Agency、IDA）である。

- NCCC の資本コストは郡及び州が共同で負担する。州は州の負担分につきドミトリー局の借入を使用し、郡は NCCC に代わり発行した一般財源保証債2470万ドルを有する。この負債は、上述の一般債務の合計額10億9500万ドルに含まれている。

- 1997年に設立された NCHCC は、ナッソー郡の保健施設取得及び運営を目的に設立された公益法人である。1999年に郡は保健施設の所有権を NCHCC に譲渡した。2004年12月31日時点で、NCHCC の長期債残高は2億6520万ドルであった。長期債は NCHCC の収益で償還されることとなっているが、郡が債務返済の保証を行っている。

- ナッソー郡地方 OTB は、公益法人として州議会により1975年に設立された。2004年12月31日時点で OTB は1200万ドルの長期債引当証券並びにその他の短期債42万1000ドルを発行しており、債務残高合計は1240万ドルであった。この債務は OTB の収益で返済されることになっている。

- ナッソー郡 IDA は1976年に設立された公益法人である。2004年12月31日時点での IDA の債務残高は6億2070万ドルであった。これは民間用途の転貸債務であり、郡の負債ではない。IDA にはその他の長期債務はない。

エリー郡

2004年12月31日時点で、エリー郡には合計で4億5110万ドルの一般債務があった。郡には2つの融合された構成単位と2つの個別に存在する構成単位、2つの関連組織、1つの合弁組織、1つの非関連組織があった。これらの組織の合計債務残高は10億900万ドルで、うち2億4000万ドルはたばこ税により担保されており、3億9000万ドルが民間転貸債務で、残りはその他の歳入により担保されている。

2つの融合された構成単位とは、エリー郡たばこ資産証券化公社（Erie Tobacco Asset Securitization Corporation、ETASC）及びエリー郡納税証明書公社（Erie Tax Certificate Corporation、ETCC）である。

- ETASC はニューヨーク州非営利法人法に基づき組織された特殊目的地方開発公社である。2004年12月31日時点での ETASC の長期債発行残高は2億4010万ドルであった。これらの長期債は、たばこ会社との連邦法廷での和解における郡の取り分により保証されている。

- ETCC も、ニューヨーク州非営利法人法に基づき組織された特殊目的地方開発公社である。郡の未収税の債権を転売している。ETCC には長期債務はない。

2つの個別に存在する構成単位とは、エリー郡医療センター公社（Erie County Medical Center Corporation、ECMCC）とバッファロー郡・エリー郡公共図書館（Buffalo and Erie County Public Library）である。

- ECMCC は郡の保健施設の取得及び運営を目的に、2003年に公益法人として設立された。

2004年12月31日時点で、郡が保証する ECMCC の収益債の残高は1億140万ドルである。

- バッファロー及びエリー郡公共図書館は、1953年に評議委員会により設立が認められた別法人である。郡内で公共図書館を運営しており、郡が資金を提供している。上記の郡の一般債務の一部（約83万ドル）は図書館施設に使用された。

2つの関連組織とは、エリー郡水道局（Erie County Water Authority、ECWA）及びバッファロー国際会議場管理公社（Buffalo Convention Center Management Corporation）である。

- エリー郡の選挙で選出された役職者が ECWA の委員会メンバーを指名し、承認する。ECWA は地方の上水供給システムを運営し、利用者から料金を徴収する。2004年末時点での ECWA の歳入債残高は8680万ドルであった。

- バッファロー国際会議場管理公社（コンベンション センター）の委員会も、エリー郡の役職者が任命する。国際会議場は、バッファロー郡及びエリー郡の旅行やホテル業界向けの支援サービスを提供している。国際会議場の債務は短期借入に限定されており、2004年の合計額は5万ドルであった。

- エリー郡が出資する合弁組織は、西部地方場外馬券投票公社（Western Regional Off-Track Betting Corporation、OTB）である。OTB は1973年設立の公益法人で、現在郡内の15の地方で活動している。郡は公社の純収益を出資分に応じて受け取る。2004年12月31日時点での OTB の長期債引当証券の残高は720万ドルで、調達した資金は設備投資に使用され、OTB の収益により償還されることとなっている。

- エリー郡産業開発局（Erie County Industrial Development Agency、IDA）は1970年に設立され、エリー郡内の非関連組織に区分されている。2003年12月31日時点での IDA の長期債務残高は5億7300万ドルであった。これは主に民間用途に発行された転貸債務であったが、これには学校助成金の支払を通じバッファロー市により担保されている、バッファローの公立学校向けの1億8300万ドルの残高が含まれる（3億1000万ドルの借入が2004年に追加でバッファローの公立学校向けに行われた）。

ウェストチェスター郡

2004年12月31日時点で、ウェストチェスター郡の一般債務残高は8億2760万ドルであった。同郡には融合された構成単位はないが、ウェストチェスター郡コミュニティ カレッジ（Westchester County Community College、WCCC）、ウェストチェスター郡産業局（Westchester County Industrial Agency、IDA）、ウェストチェスター郡公益事業サービス局（County of Westchester Public Unitlity Service Agency）、ウェストチェスター郡保健医療公社（Westchester County Health Care Corporation、WCHCC）という4つの個別に存在する構成単位がある。このうち、WCHCC は、ウェストチェスター郡たばこ資産証券化公社（Westchester Tobacco Asset Securitization Corporation、WTASC）という関連機関を有している。これらの組織にはさらに12億ドルにのぼる債務残高があり、うち1億3400万ドルはたばこ和解金により担保されており、6億6900万ドルは民間転貸債務で、残りが病院収益債である。

- ウェストチェスター郡の資金で1953年に WCCC が設立された。郡はカレッジの資本コストの2分の1、運営費の約3分の1を拠出している。WCCC の資本事業向けの長期債及び短期債は郡により発行されており、郡の一般債務として計上されている。よって、WCCC には別途の債務残高はない。

- ウェストチェスター郡産業 IDA は、ニューヨーク州議会により1976年に設立された公益法人である。IDA の委員会のメンバーは、議会の委員会の承認を条件に、郡行政府により任命される。州会計監査局が提出した報告によれば、ウェストチェスターの IDA には2003年12月31日時点で6億6900万ドルに上る債務残高がある。この債務は民間用途の転貸債務であり、郡の歳入により保証されていない。

- ウェストチェスター公益事業サービス局は1982年3月に特別住民投票により設立された。同局は電力をニューヨーク電力公社（New York Power Authority、NYPA）から購入し、経済開発を行う郡内の有資格の顧客に再販売している。長官は郡行政府により任命され、議会の委員会により承認される。同庁には債務残高はない。

- WCHCC は1997年に州議会により設立された公益法人で、ウェストチェスター郡の病院局の機能を担う。WCHCC は保健医療サービスを提供し、ハドソン川流域下流地区の7つの郡の保健医療施設を運営する。2004年12月31日時点での WCHCC の債務残高は2億8700万ドルで、この債務は WCHCC のサービス活動の収益で返済されることになっている。しかし、郡は WCHCC 債のうち1億4300万ドルを保証している。

- WTASC はウェストチェスター郡保健医療公社の特別目的関連法人である。2004年12月31日時点での WTASC の長期債発行残高は1億3410万ドルであり、これはたばこ訴訟の和解金の郡の取り分により担保されている。

バッファロー市

2004年6月30日時点で、バッファロー市の一般債務残高は4億1560万ドルであった。市には、融合された構成単位と個別に存在する構成単位、関連組織が2つずつ存在する。融合された構成単位の債務残高は1億4830万ドルで、個別に存在する構成単位及び関連組織の債務残高合計は1億5380万ドルである。この債務のうち、1億7630万ドルは市の歳入を返済原資とし、8600万ドルは別個の下水処理歳入債、3200万ドル近くは民間転貸債務である。

2つの融合された構成単位とは、バッファロー自治体上水道財政局（Buffalo Municipal Water Finance Authority、BMWFA）及びバッファロー財政安定化公社（Buffalo Fiscal Stability Authority、BFSA）である。

- BMWFA は、市の上水道システムの取得及び改良のための資金調達を目的に、1992年に設立された公益法人である。別個のバッファロー水道委員会（Buffalo Water Board）が水道料金の徴収を行い、これらの収益で BMWFA の収益債の償還を行う。2004年6月30日時点で

の同公社の長期保証債務残高は1億2050万ドルで、この額には州の環境施設公社（Environmental Facilities Corporation）を通じて発行された790万ドルが含まれる。

- 2003年に設立された BFSA は、バッファロー市及びバッファロー市学区、バッファロー市住宅公社（Buffalo Municipal Housing Authority）を含む「担当組織」の資金調達を監視並びに監督する権限を有する公益法人である。BFSA には市の様々な目的のため長期債及び短期債を発行する権限が与えられており、発行残高は1億7500万ドルを超えることはできない。2004年6月30日時点での BFSA の長期債残高は2780万ドルであった。これら長期債の返済は市の売上税収及び州の補助を財源とする。

2つの個別に存在する構成単位とは、バッファロー都市再生局（Buffalo Urban Renewal Agency、BURA）及びバッファロー教育委員会（Buffalo Board of Education）である。

- BURA は1966年に設立された公益法人である。プログラムの資金の大半は連邦政府からのものである。2004年6月30日時点での BURA の長期債務残高は2790万ドルで、これは主にセクション108プログラムに基づく連邦政府からの融資から構成される。これらの融資は、他の連邦補助金プログラム（主に地域社会開発ブロック補助金プログラム、Community Development Block Grant Program）から債務返済を行う形で自らの選択したプログラムに BURA が使用し、また返済責任を有する個人又は企業への BURA の融資に使用されている。

- バッファロー教育委員会のメンバーは独自に選出されるが、委員会の財政はバッファロー市に依存しており、独自の課税権限はない。委員会の資本ニーズは市の一般債務から充当されるが、2000年に委員会はバッファロー教職員連合会との訴訟で和解したことで、借入が必要となった。州の地方債銀行庁（Municipal Bond Bank Agency）は委員会に代わり歳入債を発行し、これらの長期債は委員会に代わりバッファロー市の一般歳入から返済が行われる。2004年6月30日時点で、長期債残高は3億5800万ドルであった。

2つの関連組織とは、バッファロー下水局（Buffalo Sewer Authority）とバッファロー市住宅公社（Buffalo Municipal Housing Authority）である。

- バッファロー下水局は1935年に設立された公益法人である。バッファロー市長が下水局の委員を任命する。下水局は下水の回収及び処理をバッファロー市及び近隣地方自治体に代わって行い、代金を徴収し収益債を発行する。2004年6月30日時点での長期債発行残高は8630万ドルであった。

- BMHA は1937年に設立された。バッファロー市長が委員会の7名の理事のうち5名を任命する。同局の資本活動の大半は連邦政府の補助金を財源とするものであった。長期債残高はないが、同局はニューヨーク州から380万ドルの融資を受けており、これら資金は住宅供給活動を行う個人及び企業向けに貸し付けられており、民間資本、機関により返済されると予想される。よって融資は局の民間転貸債務として扱われている。

ロチェスター市

ロチェスター市の一般債務は2億6940万ドルである。ロチェスター市は企業資金を通じていくつかの公共サービスを担当しており、市に個別に存在する構成単位はロチェスター市学区（Rochester City School District）の1つしかない。また、非関連組織も1つ（ロチェスター住宅公社、Rochester Housing Authority）存在する。これら企業体には独自の債務はない。

- ロチェスター市学区は別途選出された教育委員会により管理されているが、財政的には市から独立しており、債券発行や課税の権限はない。市の一般債務のうち1億3300万ドルは公立学校向けのものであった。

- ロチェスター住宅公社は非関連組織である。市自治体が住宅公社から法的に分離しており、同公社に対する監督権限を有さず、委員会の過半数の委員を任命していないことから、同公社は非関連組織と見なされる。住宅公社はニューヨーク州ホームレス用住宅供給支援公社（New York State Homeless Housing Assistance Corporation）から180万ドルの融資を受けているが、利払や元本の支払の期日はなく、融資は同公社からの資金提供を受けた住宅が最長で25年間使用された時点で返済を免除される。

ヨンカーズ市

ヨンカーズ市の一般債務残高は2004年6月30日時点で3億260万ドルである。市には融合された構成単位はなく、個別構成単位が1つと関連組織が3つ存在する。これらの企業体は2億2200万ドルの債務を有しているが、これらの債務は市の歳入で担保されておらず、過半は民間転貸債務である。

- 個別に存在する構成単位は、ヨンカーズ市ダウンタウン ウォーターフロント開発公社（Yonkers Downtown Waterfront Development Corporation、YDWDC）である。YDWDC は、ヨンカーズ市での不動産開発及び再生を目的に設立された非営利法人である。市は、補助金及び融資、不動産の形での財政支援を行っている。YDWDC は、連邦政府が資金を提供する地域開発基金（Community Development Fund）から460万ドルの融資を受けている。融資はYDWDC が保有する不動産により保証されており、同公社の収益を原資として返済される予定である。

3つの関連組織とは、ヨンカーズ産業開発局（Yonkers Industrial Development Agency、IDA）及びヨンカーズ市住宅公社（Yonkers Municipal Housing Authority）、ヨンカーズ駐車場公社（Yonkers Parking Authority）である。

- ヨンカーズ IDA は州議会により1982年に設立された公益法人である。IDA は民間企業に代わり転貸債務を発行しているが、その2004年1月1日時点での残高は2億1490万ドルであった。

- ヨンカーズ市住宅公社も州議会により1934年に設立された公益法人である。2004年6月30

日時点で、同公社の長期債務はない。

- ヨンカーズ駐車場公社は、市の駐車場施設の建設及び運営を目的に1964年に設立された公益法人である。同公社は収益債を発行しており、2004年12月31日時点での残高は270万ドルであった。

シラキュース市

シラキュース市の一般債務残高は2004年6月30日時点で2億6920万ドルである。市には融合された構成単位が1つと個別に存在する構成単位が3つある。また、非関連組織も1つある。その他の企業体には上記分とは別に4400万ドルの債務残高があり、うち1900万ドルが民間転貸債務、1200万ドルが連邦政府担保債務、800万ドルが住宅供給収益債、600万ドルが地方自治体保証債務である。

- 融合された構成単位とはシラキュース市学区（City of Syracuse School District）である。別途選出された教育委員会により管理されているが、本学区は財政面では市に依存しており、独自の課税もしくは借入を行う権利はない。市の一般債務のうち9800万ドルは学校向けのものである。

3つの個別に存在する構成単位とは、シラキュース経済開発公社（Syracuse Economic Development Corporation、SEDCO）及びシラキュース産業開発局（Syracuse Industrial Development Agency、IDA）、シラキュース都市再生局（Syracuse Urban Renewal Agency、SURA）である。

- SEDCO は市の開発促進のため1979年に設立された非営利法人である。市は SEDCO の財政について責任を負い、市長が監督機関のメンバーの過半数を指名する。2004年6月30日時点で SEDCO の債務残高は1530万ドルであったが、これには360万ドルの地方自治体調達債務並びにシラキュース市中心部でのデイズ・センテニアル ビルの取得及び改装でのパートナーとしての SEDCO の役割に関連した HUD セクション108プログラムに基づく1170万ドルの融資が含まれる。

- シラキュース IDA は1979年設立の公益法人である。2004年12月31日時点での債務残高は2130万ドルで、これには1930万ドルの民間担保転貸債務及びシラキュース市中心部でのセンター・アーモリー駐車場施設建設に使用された210万ドルの市保証債務が含まれる。

- シラキュース都市再生公社（SURA）は、市の土地開発についての連邦及び州の補助金管理を行う。市長が委員会の議決権を有する委員の過半を指名し、市が SURA の財政に関して責任を負う。活動資金が補助金であることから、長期債務残高はない。

- シラキュース住宅公社は非関連組織と見なされる。2005年6月30日の会計年度末時点で、同公社には780万ドルの収益債発行残高があった。

オールバニー市

2004年12月31日時点でのオールバニー市の一般債務残高は1億890万ドルであった。市には融合された構成単位が1つと個別に存在する構成単位が6つ、独立学区を含む2つの関連組織が2つある。学区を除いたこれら企業体の債務残高は4780万ドルで、うち3億5100万ドルが民間転貸債務、1億2500万ドルが収益債、200万ドル未満が市の歳入により担保された債務であった。

- 融合された構成単位とは、オールバニー地域開発局（Albany Community Development Agency、ACDA）である。同局は1974年設立の公益法人で、市役職者が委員を務める委員会により管理されている。同局が独自に借入を行うことはなく、資本事業には市の一般債務から資金が充当される。市の一般債務のうち約57万7000万ドルが ACDA の事業に振り向けられた。

6つの個別に存在する構成単位とは、オールバニー水道委員会（Albany Water Board、AWB）及びオールバニー市水道財政局（Albany Municipal Water Finance Authority、AMWFA）、オールバニー駐車場公社（Albany Parking Authority、APA）、オールバニー港湾地区委員会（Albany Port District Commission）、オールバニー産業開発局（Albany Industrial Development Agency、IDA）、オールバニー地方開発公社（Albany Local Development Corporation、ALDC）である。

- AWB 及び AMWFA は1986年に設立された法的に別個の企業体で、共に市の上下水道システムを運営している。AMWFA は、システムの購入及び改善を目的とした収益債を発行するために設立された公益法人である。同局は、AMWFA の債券の償還を行い、システムの運営及び保守を行うのに十分な上下水道費を設定及び徴収する権限を有する地方公社である。2003年12月31日時点での、上下水道費用で償還される AMWFA の長期及び短期債の残高は7750万ドルであった。

- APA は、自動車の駐車又は保管場所を市内に建設しそれを運営することを目的に、1982年に設立された。APA は長期債を発行可能で、この債券は駐車料金が償還財源となる。2003年12月31日時点での APA の収益債（長期債及び短期債）の発行残高は2740万ドルであった。

- オールバニー港湾地区委員会は1925年に設立された公共法人で、港湾開発及び港湾施設の運営についての監督権限を有する。2004年12月31日時点での同委員会の長期債務残高は340万ドルで、これは主に事業収入を返済原資とするものであった。

- オールバニー IDA は1983年に設立された公益法人で、収益債を発行する権限を有する。2004年12月31日時点での IDA の長期債発行残高は3億5870万ドルであった。この残高の大半は民間転貸債務であるが、ALDC 向けに発行した730万ドルが含まれる。

- ALDC は、成人の失業率低下及びオールバニーにおける就職機会の改善又は開発を目的とした個人の研修を促進するために、1979年に設立された非営利法人である。ALDC は IDA

債を使用して、港湾委員会及び市の ACDA 向けの2つの事業の資金を調達している。これら長期債は上記の IDA 転貸債務の合計に含まれているが、港湾委員会及び市とのリースを通じて返済が行われている。ALDC が引き受けた IDA の転貸債務の2004年12月31日時点での合計額は730万ドルで、うち約560万ドルは港湾委員会の事業関連、160万ドルが市の事業関連であった。

2つの関連組織とは、オールバニー住宅公社（Albany Housing Authority）及びオールバニー市学区（Albany City School District）である。

- オールバニー住宅公社は市役職者が任命した委員からなる委員会により管理されているが、財政面では市から独立している。同公社は家賃を徴収し、州及び連邦から補助金の交付を受けている。住宅公社の2004年6月30日時点での合計債務残高は1060万ドルであった。この額には州の住宅供給公社からの融資及び260万ドルの長期収益債が含まれる。

- オールバニー市学区は別途選出された委員会を持つ独立した学区で、徴税及び借入を行う権限を有する。2005年の会計年度末時点での一般債務及びその他の長期債務残高の合計は3480万ドルであった。

H. デール・ヘマーディンガー、議長
ダイアナ・フォーチュナ、委員長
チャールズ・ブリーチャー、副委員長

Citizens Budget Commission
One Penn Plaza, Suite 640
New York, NY 10119
電話番号: 212-279-2605 ファックス: 212-868-4745
ウェブサイト: www.cbcny.org 電子メール: info@cbcny.org

デザイン: リンダ・ヨセフォビッチ