

論 説

アメリカ型公企業の現状と問題点
— パブリック・オーソリティーの研究 —

森 裕 之

I はじめに —公企業改革をめぐる最近の動向—

1970年代末以降、インフレーションと失業の増大が並行してすすむスタグフレーションに直面した先進諸国では、一様に「福祉国家」を改革し「小さな政府」をめざした公共部門の改革をめぐる動きが活発化した。これは、スタグフレーションの主要な原因が、「大きな政府」すなわち放漫な財政支出とそれによる政府の肥大化にもとめられ、このような「政府の失敗」に代わる市場原理の復活にその活路を見いだそうとしたものである。これらの流れは、「新自由主義」とよばれ、その改革の主要な柱の1つとして国公有（営）企業の民営化があった。

また、市場経済化をめざす社会主義国・旧社会主義国においても、国公有（営）企業の改革は最重要課題の1つとなっている。たとえば、中国では現在、国有企業の改革案として「近代的企業制度」の確立をめざし、国有性を維持しながらも、経営権を国から切り離し、民営に移行させるという政策を示している。また、旧社会主義国においても、公企業の民営化を推し進めようとしている。

さらに、世界銀行の構造調整融資に関する条件等にもみられるように、発展途上国においても民営化は1つの流れを形成している。

このようにみてくると、世界各国は公共経済と私的経済の間に位置する混合

経済領域をめぐって経済体制や政策を模索しているといっても過言ではない。

この小論では、以上のような現代の世界的な経済現象に鑑み、この混合経済領域というグレーゾーンの主要な経済主体となっている公企業の一研究として、アメリカにおけるアメリカ型公企業としてのパブリック・オーソリティーの財政的位置およびその問題点について考察する。ここで、アメリカのパブリック・オーソリティーをとりあげるのは次のような問題意識からである。

第1に、パブリック・オーソリティーは、後にみるように、主として事業収益を担保とするレベニュー債の発行を通じて民間資金を集め、それを資金として事業をおこなっているが、このようなプロジェクト・ファイナンス型の開発が最近日本において注目を集めていることである¹⁾。このような傾向は、厳しい財政条件下にある政府が今後ますます増大するであろう社会資本や公共サービスの需要に対処するために、それらのより効率的な供給を目指していることの反映であるが、その場合に、プロジェクト・ファイナンスを利用した事業活動をおこなう公企業としてのパブリック・オーソリティーの意義と限界を明らかにしておく必要があるからである。

第2に、パブリック・オーソリティー型の公企業は、レベニュー債発行による経営にみられるように、一般に「企業」としての側面が大きいとされているが、日本のように一般政府との関係が財政的（主として財政投融资）・人的（いわゆる「天下り」）につよい公企業と比較検討する際には重要な視点を提供すると考えられるからである²⁾。それは、日本の公企業改革のあり方へのヒントとなるかもしれないという点を考慮してのことである。

第3に、パブリック・オーソリティーを利用しているのは主として州・地方政府であるが、日本の地方自治体における地方公社等の外郭団体はいわば公共主導型が多いのに対して、パブリック・オーソリティーはそれに比べるとかなり独立性が強く、その対比をおこなうことによって、日本の地方自治体の外郭団体経営の改善の方向性を探りたいということである。

ところで、これまでも日本において、アメリカの公企業に関する研究はおこなわれてきているが、他の先進諸国のそれに比べると非常に少ないように思われる。しかも、それらはどちらかというと言語学・産業組織論の分野での成

果であり、財政学におこなわれてきたものは、テネシー・ヴァレー・オーソリティー、ポート・オーソリティー・オブ・ニューヨーク・アンド・ニュージャージー（以下、ポート・オーソリティーと略す。）などの個別のパブリック・オーソリティーについての若干の分析を除いては、皆無に等しい。その理由は、アメリカにおけるパブリック・オーソリティーに関する資料の未整備とともに、一般に自由な市場経済を信奉していると考えられているアメリカ経済において、公企業が全体としては、それほど重要な機能を果たしてとはみなされてこなかったことにもよるであろう³⁾。本稿では、個別のパブリック・オーソリティーについてのこれまでの研究に対して、主として財政の点からみた総体としてのパブリック・オーソリティーの検討に焦点を当てていくことにする。

II パブリック・オーソリティーとは何か

ここでは、まずアメリカ型公企業であるパブリック・オーソリティーとは何かを検討することにする。

パブリック・オーソリティーは、この分野の代表的論者であるウォルシュが「1921年のニューヨーク・ニュージャージー・ポート・オーソリティーと1933年のテネシー・ヴァレー・オーソリティーの誕生以来、政府企業のもっとも共通した形態はパブリック・オーソリティーであった」⁴⁾と述べているように、これまでアメリカ型公企業の中心的な位置を占めてきたが、一体パブリック・オーソリティーとはどのような特徴をもっているのだろうか。

ウォルシュは、「パブリック・オーソリティーのおこなう事業、地方・地域的条件、政府保証における大きな相違にもかかわらず、パブリック・オーソリティーは著しく画一的な形態で拡大してきた」⁵⁾と述べたうえで、その特徴を次のようにまとめている。

第1に、パブリック・オーソリティーは供給すべき公共施設や公共サービスに対して投資する資金を民間の貨幣・金融市場を通じて民間の投資家から集める。アメリカでは日本以上に債券市場が発達しているが、この債券市場において、パブリック・オーソリティーは投資家から活動資金を集めることによって

事業を運営していることを主要な特徴としている。

第2に、第1の点と表裏の関係にあるが、パブリック・オーソリティーは収益性のある事業をおこなう。すなわち、パブリック・オーソリティーは、自らが運営する施設やサービスの利用者から料金や地代といった形で歳入をうみだすような活動をおこなっている。しかし、この利用者からの料金収入だけではパブリック・オーソリティーの活動のコストが賄えず、政府から補助金を受ける場合があるが、基本的にはこのような料金収入がパブリック・オーソリティーの裁量によって利用できる歳入の主要な部分を占めている⁶⁾。

第3に、パブリック・オーソリティーは課税権をもたないということである。パブリック・オーソリティーが公企業である以上、このような特徴を挙げるのは多少奇異に感じられるが、この規定はアメリカでは重要な意味をもつ。すなわち、後にみるように、アメリカには「特別区」(special districts)という政府の統計分類上の政府単位が存在しているが、パブリック・オーソリティーはこの中に含まれている。ところが、「特別区」の中には課税権をもつものがあり、これを課税権をもたないパブリック・オーソリティーと混同していることが、アメリカ型公企業としてのパブリック・オーソリティーがどのくらい存在しているのかを把握することを困難にしているのである。

第4に、パブリック・オーソリティーは、その権限が規定された公法によって設立され、州・地方政府によって所有されている。また、この規定によって、パブリック・オーソリティーはそれがおこなう事業活動を制限されており、通常は、立法行為がなければ、合併、事業の多角化、目的の変更をおこなうことができない⁷⁾。

第5に、パブリック・オーソリティーは独立した企業的地位をもっている。このことによって、パブリック・オーソリティーは事業の経営主体として一般政府とは区別されている⁸⁾。

このウォルシュによるパブリック・オーソリティーの特徴の規定が、現在のところアメリカにおいて最も包括的かつ標準的であるといつてよい。たとえば、Institute of Public Administrationの報告書では、パブリック・オーソリティーの特徴を①課税力をもたない②州・地方政府によって設立される③通常は権

限と責任を移される特権を有する、という整理をしており⁹⁾、またミッチェルはパブリック・オーソリティーを1つの企業体として①1つ以上の政府によって設立される②任命された理事会によって支配される③さまざまな公共サービス機能に対して責任を有する、という特徴をもつものと定義している¹⁰⁾。これらはいずれもウォルシュの定義に準じたものといえよう。したがって、本稿でもウォルシュの定義にしたがってパブリック・オーソリティーの考察をすすめることにする。

ところで、アメリカのパブリック・オーソリティー型の公企業は特定の名称が付与されていない。すなわち、パブリック・オーソリティー型の公企業には、authority という名称以外に、corporation, commission, board, agency, trust, bank, district, 等と名称がつけられたものがある。これらは必ずしもその公企業の機能上の違いを反映しているわけではなく、あくまでもその特徴によってパブリック・オーソリティーか否かが区別されなければならない。

Ⅲ アメリカにおけるパブリック・オーソリティーの財政的位置

1 アメリカにおけるパブリック・オーソリティーの増大

アメリカで出されている統計書には、アメリカ型公企業ともいうべきパブリック・オーソリティーだけを析出した統計はない。しかし、パブリック・オーソリティーを包括した概念として、アメリカ国勢調査局はセンサスの統計において、「特別区」(special districts)という分類を用いて、その数を確定している。表1には、各政府レベルごとにみた数の推移があらわされている。

この表をみれば明らかなように、アメリカの政府団体数は1972年まで減少し、それ以降増大しているが、これは主として「特別区」の増加によるものである。「特別区」とはパブリック・オーソリティーを含むアメリカの地方政府であるが、国勢調査局の定義によれば、「特別区」とは独立した、限定された数の目的をもった(学校区以外の)地方政府単位であり、実質的な財政的・行政的自立性を有しており、一般地方政府から分離した存在であるとしている¹¹⁾。そして、センサスでは、「財政的自立性」の条件として、①他の地方政府による検

表1 アメリカにおける各政府数の増大：1942-1987

政府の種類	1942	1952	1957	1962	1967	1972	1977	1982	1987
総計	155,116	116,807	102,392	91,237	81,299	78,269	79,913	81,831	83,237
連邦政府	1	1	1	1	1	1	1	1	1
州政府	48	50	50	50	50	50	50	50	50
地方政府	155,067	166,756	102,341	91,186	81,248	78,218	79,862	81,780	83,186
郡	3,050	3,052	3,050	3,043	3,049	3,044	3,042	3,041	3,042
市町村	16,220	16,807	17,215	18,000	18,048	18,517	18,862	19,076	19,200
タウンシップ	18,919	17,202	17,198	17,142	17,105	16,991	16,822	16,734	16,691
学区	108,579	67,355	50,454	34,678	21,782	15,781	15,174	14,851	14,721
特別区	8,299	12,340	14,424	18,323	21,264	23,885	25,962	28,078	29,532

(出所) U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census,
Statistical Abstract of the United States 1992, p. 278.

査や詳しい修正なしに自らの予算を決定する②事業運営のために賦課する税を決定する③提供するサービスのための料金を賦課・徴収する④他の地方政府の検査なしに債券を発行する、という4つを挙げている¹²⁾。しかし、「特別区」のもつ「財政的自立性」という点からは同じようにみえるとはいえ、この条件の中の②と③は政治経済学的な意味からすれば、大きく異なっているといわなければならない。すなわち、②では、公的権力によって税を徴収することによって公共サービスの経費を賄うのであって、その点で政府一般の機能をもつものと考えてよい。それに対して、③では、課税権をもたない「地方政府」が公共サービスをおこなうために、債券市場から資金を調達し、収益性のある事業を経営するという形態をとることになる。このような運営形態をとる主体は租税によって経費を賄うものより民間企業である。先の定義によれば、③の運営形態をもつ「特別区」こそ、パブリック・オーソリティーであるということになる。この点を明確にするために、本稿では、センサスのカテゴリーである「特別区」の中で、課税権を有するものを厳密な意味での特別区として分類し、それ以外のもの、すなわち課税権をもたず、債券発行によって事業運営する「特別区」をパブリック・オーソリティーとよぶことにする。

「特別区」の数が全体として増大していることは先にみたとおりであるが、この中で最もその数が増大しているのはパブリック・オーソリティーである。

1960年以後、パブリック・オーソリティーはアメリカで広がった唯一の独立した公共機関であった。これに対して、学区は統合され、課税権をもつ特別区の成長は鈍化し、新しい一般地方自治体の創設は減少してきた¹³⁾。

次に、「行政的自立性」の条件についてみると、センサスは「行政的自立性」の条件として次のようなものを挙げている。(1)大衆によって選ばれた理事会をもつこと (2)2つ以上の州または地方政府を代表する理事会をもつこと (3)理事会が任命される場合でも、その機関をつくった政府の果たす機能と本質的には異なる機能を果たすか、またはその政府による明確な規定に支配されないこと¹⁴⁾。

このようなセンサスが規定する行政的な自立性の条件を満たさなければ、その「特別区」は他の政府の下級機関 (dependent agency, subordinate agency) とみなされ、独立した政府単位としての「特別区」には数えられない。

以上のようなセンサスの基準によって、パブリック・オーソリティーの数を知るうえでいくつかの困難が生じている。たとえば、センサスの基準では、債券市場から調達した資金を運営し、実質的には自立的な財政基盤をもっているが、それは「財政的自立性」をもっていることとはみなされずに、課税権をもたないいくつかのパブリック・オーソリティーが「特別区」として分類されない。また、アメリカの代表的な公企業とされているポート・オーソリティーは、センサスでは「特別区」の1つとして分類されているが、このポート・オーソリティーのプロジェクトの計画が州による承認を必要とするなど、その活動の多くは州政府からのコントロールを受けている。したがって、本来ならば「付属機関」として分類されるべきであるが、このポート・オーソリティーがニューヨーク州とニュージャージー州の2つの州によって設立されているという理由のみによって、独立した単一の政府機関として扱われ、「特別区」に分類されている。しかし、行政的な自立性にはポート・オーソリティーとほとんど違いがないにもかかわらず、ニューヨーク州にある他のパブリック・オーソリティーの多くは、州の付属機関として分類されているのである。

また、歳出報告がなされなかったり、常勤職員のいないような「特別区」が多く含まれるという傾向が存在するという指摘もされている¹⁵⁾。

ところで、現在アメリカにはどのくらいのパブリック・オーソリティーが存在するのであろうか。利用できる統計資料からその正確な数を導き出すことはできないため、ここではこれまでどのような推計がおこなわれてきたのかをみておこう。アメリカの研究者は、パブリック・オーソリティーの数を確定するために、本稿で利用したセンサスの統計や独自の調査にもとづいて、おおまかな数を推計している。ウォルシュは、1972年のセンサスの統計から、「特別区」の債務状況、雇用者数、課税権（とくに財産税）の有無を検討し、さらに彼女自身がおこなった各州および特定の種類のパブリック・オーソリティーに関する調査によって、1972年には5,000～6,000のパブリック・オーソリティーが存在すると推計している¹⁶⁾。ギタジンは、8473という数字をパブリック・オーソリティーの数の1つの基準にしている¹⁷⁾。最近では、ミッチェルがパブリック・オーソリティーとそれに類似した機関に関するデータを広範に集め、さらにヒアリング調査を通じて、6,352のパブリック・オーソリティーが存在すると推定している¹⁸⁾。

したがって、「特別区」全体の中の約5分の1前後がパブリック・オーソリティーであると思われる。

2 パブリック・オーソリティーの財政的規模および事業分野

次に、パブリック・オーソリティーの財政的な規模とその事業分野についてみてみよう。ただし、先にみたように、パブリック・オーソリティーの数を確定することが難しいため、ここでもそのおおまかな傾向をつかむということにならざるをえない。

表2は、政府間支出を除いた各政府ごとの直接支出とその割合を主要な事業についてみたものである。直接支出額全体に占める「特別区」の割合は、2.8%であり、それほど大きくはないが、直接支出のうちの57%以上が連邦政府によるものであるから、それを除いた州・地方政府の直接支出に占める「特別区」の比重をみると、6.6%となる。

次に、事業分野についてみてみると、まず、水道、電力、ガス、公共大量輸送施設（バス、通勤鉄道、狭軌鉄道、地下鉄）といった公益事業（utility）に

表2 政府別にみた直接支出の財政的規模と事業分野（1987年度）

（単位：100万ドル、（ ）内は％）

	全政府	連邦政府	州政府	郡	市町村	タウンシップ	学区	特別区
直接支出 合計	1,811,733 (100.0)	1,037,143 (57.2)	314,421 (17.4)	98,148 (5.4)	159,241 (8.8)	14,085 (0.8)	137,738 (7.6)	50,957 (2.8)
教育 サービス	244,310 (100.0)	14,393 (5.9)	61,953 (25.4)	13,910 (5.7)	14,778 (6.0)	3,695 (1.5)	134,996 (55.3)	602 (0.2)
公共福祉	106,407 (100.0)	26,187 (24.6)	61,270 (57.6)	13,618 (12.8)	5,173 (4.9)	158 (0.1)	—	—
病院	47,970 (100.0)	7,786 (16.2)	17,995 (37.5)	9,508 (19.8)	5,448 (11.4)	75 (0.2)	—	7,158 (14.9)
道路・駐車 場施設	53,739 (100.0)	623 (1.2)	31,448 (58.5)	8,091 (15.1)	10,735 (20.0)	2,187 (4.1)	—	615 (1.1)
空港施設	8,737 (100.0)	3,823 (43.8)	476 (5.4)	964 (11.0)	2,204 (25.2)	13 (0.2)	—	1,256 (14.4)
水運・ ターミナル	3,722 (100.0)	1,971 (53.0)	535 (14.4)	83 (2.2)	437 (11.8)	4 (0.1)	—	692 (18.6)
警察	28,778 (100.0)	4,036 (14.0)	3,636 (12.6)	5,259 (18.3)	14,722 (51.2)	1,125 (3.9)	—	—
消防	10,453 (100.0)	—	—	1,082 (10.4)	7,883 (75.4)	656 (6.3)	—	831 (7.9)
天然資源	93,006 (100.0)	83,063 (89.3)	7,354 (7.9)	1,183 (1.3)	88 (0.1)	34 —	—	1,283 (1.4)
公園・ レクリエー ション	12,521 (100.0)	1,503 (12.0)	1,876 (15.0)	1,715 (13.7)	5,940 (47.4)	389 (3.1)	—	1,098 (8.8)
住宅・ 社会開発	21,308 (100.0)	9,538 (44.8)	1,308 (6.1)	777 (3.6)	5,575 (26.2)	80 (0.4)	—	4,029 (18.9)
下水施設	15,148 (100.0)	—	406 (2.7)	1,777 (11.7)	8,721 (57.6)	661 (4.4)	—	3,583 (23.7)
水道事業	18,467 (100.0)	—	109 (0.6)	1,416 (7.7)	11,647 (63.1)	472 (2.6)	—	4,821 (26.1)
電力事業	28,951 (100.0)	—	2,155 (7.4)	130 (0.4)	15,592 (53.9)	354 (1.2)	—	10,720 (37.0)
ガス事業	2,895 (100.0)	—	—	15 (0.5)	2,204 (76.1)	6 (0.2)	—	670 (23.2)
公共大量 輸送施設	15,860 (100.0)	—	3,707 (23.4)	677 (4.3)	3,927 (24.8)	3 —	—	7,546 (47.6)

(出所) U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, 1987 Census of Governments, Vol. 4 Government Finances, No. 5 Compendium of Government Finances, pp. 12-13, より作成。

における「特別区」の比重の高さが指摘できる。これは、受益者の範囲が確定しやすく、料金収入または特殊課税をおこないやすいということを反映しているものと思われる。次に、警察や公共福祉（現金補助、福祉施設等）といった、受益者の範囲が大きく、また市場性が希薄なサービスについては、「特別区」の果たす役割が小さいことがわかる。

直接支出でみた場合にはセンサスの分類上、パブリック・オーソリティーの支出についてははっきりとしたことが確認できない。したがって、今度は、パブ

表3 州・地方債(長期)残高(1987年度)

(単位:100万ドル, ()内は%)

	州・地方政府	州	郡	市町村	タウンシップ	学区区	特別区
長期債総残高	711,219 (100.0)	263,946 (37.1)	97,460 (13.7)	177,070 (24.9)	6,790 (1.0)	33,527 (4.7)	132,427 (18.6)
教 育	84,358 (100.0)	40,577 (48.1)	3,346 (4.0)	3,969 (4.7)	539 (0.6)	33,527 (39.7)	2,400 (2.8)
病 院	44,185 (100.0)	28,945 (65.5)	3,803 (8.6)	2,230 (5.0)	—	—	9,206 (20.8)
道 路	24,056 (100.0)	18,772 (78.0)	1,314 (5.5)	3,486 (14.5)	—	—	483 (2.0)
空 港 施 設	10,745 (100.0)	677 (6.3)	2,016 (18.8)	5,247 (48.8)	—	—	2,806 (26.1)
水運・ターミナル	3,389 (100.0)	1,266 (37.4)	251 (7.4)	806 (23.8)	—	—	1,066 (31.4)
公園・レクリエーション	6,705 (100.0)	2,067 (30.8)	729 (10.9)	1,986 (29.6)	—	—	1,923 (28.7)
住宅・社会開発	21,667 (100.0)	6,070 (28.0)	312 (1.4)	5,016 (23.2)	—	—	10,269 (47.4)
下 水 施 設	16,692 (100.0)	3,184 (19.1)	2,618 (15.7)	5,019 (30.1)	—	—	5,872 (35.2)
水 道 事 業	38,324 (100.0)	806 (2.1)	3,488 (9.1)	21,246 (55.4)	621 (1.6)	—	12,162 (31.7)
電 力 事 業	70,760 (100.0)	7,860 (11.1)	328 (0.5)	16,964 (24.0)	32 (0.0)	—	45,576 (64.4)
ガ ス 事 業	1,043 (100.0)	—	4 (0.4)	814 (78.0)	—	—	225 (21.6)
公共大量輸送施設	10,386 (100.0)	3,228 (31.1)	219 (2.1)	1,712 (16.5)	—	—	5,227 (50.3)
その他または分類不可能	378,910 (100.0)	150,493 (39.7)	79,032 (20.9)	108,576 (28.7)	5,598 (1.5)	—	35,212 (9.3)

出所) *Ibid.*, p. 16, より作成。

リック・オーソリティーの活動領域をより明らかにするために債務の面からみた「特別区」の財政的規模をみてみよう。

表3では連邦政府の債務が除かれているため、単純に前表の直接支出額における「特別区」の割合との比較ができないが、州・地方政府の債務残高でみた場合、「特別区」の占める比重は全体の18.6%となり、支出額でみるよりもかなり高くなる。債券発行による事業活動は主としてパブリック・オーソリティーによっておこなわれていると考えてよいから、この表は債務額でみた場合のパブリック・オーソリティーの事業領域を表している。その特徴を指摘すると、第1に、直接支出でみたときと同じように、公益事業について、政府部門全体の中でパブリック・オーソリティーの果たす役割が大きいことが指摘できる。とりわけ、電力事業や公共大量輸送施設では州・地方政府債務の半分以上をパブリック・オーソリティーが担っているといえる。第2に、住宅・社会開発について、債務残高合計の半分近くがパブリック・オーソリティーのものであることから、この分野でもパブリック・オーソリティーの役割が大きいといつてよいが、それは、これらの事業も受益者の範囲が特定しやすいという特徴をもっているからであろう。第3に、教育および道路におけるパブリック・オーソリティーの債務負担額が小さいことが挙げられるが、前者については学校区の役割が大きいこと、そして後者については、州が有料道路、一般道路問わず、道路投資について主要な役割を果たしていることが現れていると思われる¹⁹⁾。

IV パブリック・オーソリティーとレベニュー債

パブリック・オーソリティーの事業経営の最大の特徴は、債券を発行して民間の債券市場から資金調達をおこない、それを収益性のある事業へ投資することにある。したがって、パブリック・オーソリティーを理論的に考察するためには、債券市場との関係を検討しなければならない。

1 債券発行主体と州・地方債 ——レベニュー債の増大傾向——

パブリック・オーソリティーが発行する債券は、償還期間の長さによって2

表4 「特別区」の債権の発行残高

(単位 100万ドル, ()内は%)

	1952	1962	1972	1982	1984	1985	1987	1988
総 額	4,125 (100.0)	11,695 (100.0)	25,000 (100.0)	78,680 (100.0)	93,959 (100.0)	105,657 (100.0)	130,897 (100.0)	139,245 (100.0)
短 期 債	415 (10.1)	1,030 (8.8)	2,146 (8.6)	4,631 (5.9)	5,961 (6.3)	5,440 (5.1)	4,685 (3.6)	4,225 (3.0)
長 期 債	3,710 (89.9)	10,665 (91.2)	22,854 (91.4)	74,049 (94.1)	87,998 (93.7)	100,217 (94.9)	126,212 (96.4)	135,020 (97.0)

出所) Tax Foundation, *Facts & Figures on Government Finance*, 1991 edition, The Johns Hopkins University Press: Baltimore and London, 1991, p. 315. より作成。

つの種類に分けることができる。すなわち、短期債と長期債である。表4は、「特別区」の債券を短期債と長期債とに分けた場合に、債務残高全体に占めるそれぞれの割合を表したものである。先にみたように、債券発行をおこなう「特別区」の多くはパブリック・オーソリティーであるため、この債券発行残高の数字も概ねパブリック・オーソリティーのものであると考えられる。ここでの短期債とは、償還期間が発行日より1年未満のものをいい、逆に長期債は、償還期間が1年以上のものを指しており²⁰⁾満期20年以上のものが多い。そして、長期債は、資本改良、建設、資本設備取得に対して恒久的な資金供給をおこなうために発行される²¹⁾。

表4をみれば明らかのように、「特別区」の償還期間別の債券発行の内訳は、残高総額に対して長期債がずっと90%以上を占めている。これは、「特別区」が主要な業務として長期的な資本的支出をおこなっていることを示している²²⁾

では次に、長期債発行における債務償還別にみた債券の種類と発行主体の関係についてみてみることにする。

表5は、パブリック・オーソリティーとその発行する債券との関係を表している。まず、債券の種類別にその流れをみてみよう。

債務の償還財源別にみたばあい、州・地方債は一般財源債 (general obligation bonds) と特定財源債 (limited obligation bonds) に分けることができる。一般財源債とは、通常、課税権をもつ一般政府や特別区によって発行され、

表5 長期州・地方債の発行内訳

(単位：10億ドル、()内は%)

	1970	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
発行総額 (新規 + 借換)	18.2 (100.0)	48.5 (100.0)	85.1 (100.0)	108.0 (100.0)	222.2 (100.0)	151.2 (100.0)	105.7 (100.0)	116.8 (100.0)	125.1 (100.0)	128.0 (100.0)
種別										
一般財源債	11.9 (65.4)	14.1 (29.1)	21.5 (25.3)	26.7 (24.7)	54.1 (24.3)	42.7 (28.2)	30.5 (28.9)	29.4 (25.2)	37.2 (29.7)	40.0 (31.6)
レベニュー債	6.1 (34.6)	34.3 (70.9)	63.6 (74.7)	81.3 (75.3)	168.1 (75.7)	108.5 (71.8)	75.2 (71.1)	87.4 (74.8)	87.9 (70.3)	87.6 (68.4)
発行主体										
州	4.2 (23.1)	5.3 (10.9)	9.2 (10.8)	9.1 (8.4)	13.1 (5.9)	14.7 (9.7)	9.8 (9.3)	9.3 (8.0)	11.7 (9.4)	14.9 (11.6)
特別区・政府関係機関	5.6 (30.8)	27.0 (55.7)	48.6 (57.1)	64.5 (59.7)	138.6 (62.4)	85.1 (56.3)	61.6 (58.3)	68.3 (58.5)	69.6 (55.6)	69.7 (54.5)
市町村・郡 タウンシップ	8.4 (46.2)	16.1 (33.2)	27.3 (32.1)	34.3 (31.8)	70.5 (31.7)	51.4 (34.0)	34.3 (32.5)	39.2 (33.6)	44.0 (35.2)	43.4 (34.0)
新規発行総額	18.1 (99.5)	46.7 (96.3)	71.1 (83.5)	95.2 (88.1)	160.0 (72.0)	80.8 (53.4)	55.3 (52.3)	77.2 (66.1)	81.1 (64.8)	93.4 (73.0)

出所) U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*, 1992, p. 285より作成。

それらの全信用力 (full faith and credit) をもって、元利償還が法的に保証されている債券である。一般財源債とは、発行主体が全租税収入を元利払いの保証にあてる債券であり、その発行主体は債券の元利払いに必要な水準の課税権をもたなければならないとされている²³⁾。これに対して、特定財源債とは、発行者が債券発行によって調達した資金を特定事業などに投資し、そこから得られた収入でもってその元利払いが保証される債券である。アメリカの国勢調査局では、この債券のことを非保証債 (non-guaranteed debt) とよんでいる。限定財源債 (もしくは非保証債) の種類には、レベニュー債 (revenue bond) や特別税引当債 (special tax bond) などがあるが、そのほとんどはレベニュー債である。したがって、一般的には、州・地方債を一般財源債とレベニュー債と分類している。

レベニュー債とは、独立採算性にもとづいた事業活動からの収益によってその元利払いが保証される債券であり、一般的にパブリック・オーソリティーが発行するものである。課税権をもつ特別区の中にもレベニュー債を発行するものもあるが、通常は禁止されている²⁴⁾。先にもみたように、パブリック・オーソリティーは単一の事業をおこなうために設立されることが多いため、レベニュー債の債務償還は特定の事業からの収益によって賄われることになる²⁴⁾。

表5にあるように、州・地方の長期債の発行総額は、1986年度の税制改革をみこした債券の駆け込み的な発行にともなって、1985年に大幅な上昇をしていることを除いては、一貫して上昇してきている。そして、その中で中心的な役割をはたしてきたのが、レベニュー債であった。1970年には、発行総額に占める割合が一般財源債が65.4%であるのに対して、レベニュー債のそれは34.6%であった。その傾向が1980年には逆転し、前者が29.1%、後者が70.9%となっている。その後もレベニュー債の発行総額に占める比重は一貫して70%前後を示している。

次に、債券の発行主体別にみみると、1970年代以降のレベニュー債の増大傾向を裏付けるようにして、特別区とパブリック・オーソリティーの概念に近い政府関係機関²⁵⁾の債券発行の比重が高くなっている。すなわち、債券発行額の割合でみれば、1970年には、特別区・政府関係機関の比重は30.8%であった

が、1980年には55.7%になっており、発行総額の半分以上を占めるようになった。その後も、特別区・政府関係機関がだいたい一貫して50%代の後半を占めている。

これらのことから、パブリック・オーソリティーがレベニュー債発行額の増大の主要な担い手であったことがわかる。

ところで、パブリック・オーソリティーとレベニュー債の関係を考えるうえで重要なことは、一般の州・地方債と同様に、レベニュー債が連邦所得税に課税されない免税債であるということである。したがって、これらの債券市場は免税債市場ともよばれている。

1913年の連邦個人所得税法の成立以来、州・地方が発行した債券の受取利子は、連邦個人所得税から免除されてきた。これによって、免税債である州・地方債は、課税される場合と比べて低利で債券を発行することができるのである。このことは、州・地方債が連邦債や民間の企業債のような課税債に比べて、低い借入れコストで資金調達が可能であることをいみしている。たとえば、同じリスクと償還期間の債券の場合、これまでは、免税債の利子率は平均で課税債の利子率の約75%であった²⁷⁾。

2 レベニュー債と格付け

パブリック・オーソリティーの発行するレベニュー債は公共債であるが、原則として債券の元利償還に対する公共団体の保証がないため、償還リスクがともなう。したがって、債券投資家から格付けの取得が要請され、パブリック・オーソリティーはレベニュー債発行に際して格付けを受けている。ただし、一般財源債も地方政府の信用に裏付けられたものではあるが、歴史的に債務不履行が多く発生し（1985年までに約6200件）、民間の債券よりも信用が高いとはいえないといわれており、格付けの対象となっている。

債券格付けとは、「債券の元本と利息が予定どおりに償還される相対的な可能性の度合を簡略な記号または文章で投資家に知らせるもの」²⁸⁾であり、情報不足によって被る損失から投資家を保護することにある。アメリカでは、債券が債券市場において受ける格付けは、発行主体が資金調達をするうえで大きな

いみをもっている。とくに、地方債の場合には、発行主体の多様さや、1983年までは民間社債と異なり発行債券のSEC（証券取引委員会）への登録義務がなかったことなどから、投資家に対する情報提供という点からして重要であった²⁹⁾。

債券の格付けは格付け機関がおこなっているが、アメリカにおける格付け機関としては、Moody's Investors Service, Standard and Poor's Corporation, Fitch Investors Serviceの三社が代表的であり、それぞれは発行者の元利支払いが予定どおりにおこなわれるかどうかを格付け記号であらわす。表6は三社の格付けの分類を示している。

この格付けによって、債券の利子率が決まってくる。格付けが高い債券（リ

表6 債券格付け記号とその意味

Moody's	S&P	Fitch	意味
Aaa	AAA	AAA	最高位：元利支払い能力が極めて強い。
Aa	AA	AA	高位：保証性が最高位ほどは大きくない。長期的なリスクが最高位よりいくらか大きい。
A, A-1	A	A	上中位：十分な保証がある。格付けが下がりやすい。
Baa, Baa-1	BBB	BBB	中位：保証性が高くもないし、低くもない。
Ba	BB	BB	投機的要素が存在する。
B	B	B	望ましい投資性に欠ける。
Caa	CCC	CCC	低位
Ca	CC	CC	高い投機性：デフォルトの可能性がある。
C	C	C	利子が現在支払われていない。
Con	D	DDD, DD, D	デフォルト：支払いが遅れている。

注) Moody's社のハイフン付きの格付けA-1, Baa-1は、各分類においてより高い信用があるとされる。Standard and Poor's社とFitch社の格付けにはプラスまたはマイナスの記号が付されることがあるが、これは信用がその格付け分類において、より高いまたは低いことを表している。

出所) Mitchell, J. and Miller, G. J., *op. cit.*, p. 74.

スクの少ない債券)には低い利子率が、格付けが低い債券(リスクの高い債券)には高い利子率が付けられる。それによって、債券発行主体の資金調達コストは大きく影響される。すなわち、債券発行主体からみれば、債券の格付けが高いほど元本とともに支払う利子は相対的に少なくてすむのである。このことが、債券発行主体にとって、より良い格付けを取得しようというインセンティブを与える。パブリック・オーソリティーについていえば、安定した収益性のある事業ほど、格付けランクは上がるため、パブリック・オーソリティーは事業活動をそのような事業へと向けていくのである。

V パブリック・オーソリティーの設立要因

最初設立されたときから最近にいたるまで、パブリック・オーソリティーは一貫して増大してきた。ここでは、アメリカの州・地方政府が行政活動を遂行するうえでパブリック・オーソリティーに依存してきた理由を検討してみたい。

第1に、州・地方政府における債券発行の制限が挙げられる。1820年代から1830年代の初頭にかけて、公共事業建設のために多くの州が過度の債券発行をおこなったが、いくつかの州では元利払いができずにデフォルトを起こした。そのため、諸州は、州憲法の改正をおこない、債券発行額の制限、利子率の制限、借入れの際の住民投票の必要性等の規制を州・地方政府の債券発行に対しておこなった³⁰⁾。しかし、これらの債券発行制限は一般政府が発行する一般財源債に対しておこられるものであって、パブリック・オーソリティーが発行するレベニュー債に対しては適用されなかった。公共事業の資金調達方法として最初にレベニュー債が発行されたのは、1897年にワシントン州スポーケン市における水道事業であるといわれているが、この方式が他の州・地方に広がっていくなかで、裁判所によってレベニュー債が州憲法・州法上の債券発行制限の対象とはならないという原則が確立された。ここに、レベニュー債発行の主体としてパブリック・オーソリティーを利用するというインセンティブが働き、その数が増大してきたのである。この債券市場へのアクセスこそパブリック・オーソリティー設立の最大のメリットだったのである。

第2に、一般政府に比べて、パブリック・オーソリティーの場合には、財政・経営上の公的規制が緩いことが挙げられる。パブリック・オーソリティーは通常、価格、投資、財務・会計、人事等に関する行動の規制を受けないため、一般政府よりもフレキシブルな事業運営ができる。これは、パブリック・オーソリティーが、独立した理事会が与えられた権限に基づいて意思決定をおこなうことによって、「企業的」に運営されていることと関連がある。

第3に、重複や隣接といった複数の政府単位にまたがる事業に対しては、パブリック・オーソリティーを設立して事業運営をおこなうことによって、既存の政府の権限を制限したり変更したりすることなくサービスを供給できるということがある。これは、見方をかえれば、便益のスピルオーバーを調整する手段として考えることができる。すなわち、このスピルオーバーした便益を受けるフリーライダーが存在する場合、この事業の供給は過小になるため、何らかの形でこのスピルオーバーの便益を内部化して望ましい効率的な資源配分をする必要があるが、その目的のためにパブリック・オーソリティーが利用されてきた。これまでは、水道サービスや下水道処理施設などの広域的な事業をおこなう必要が生じたとき、地方行政単位の合併による解決は増税や地方政府の独立性への侵害に対する懸念から、住民による反対が強いため、パブリック・オーソリティーによる供給がその代替手段として用いられてきた³¹⁾。また、このことは、州によって、地方政府が契約による共同処理に参加する権限が与えられていないために、地方政府が管轄圏外の必要なサービスを供給することが困難であることとも関連している。反対に、自主的な地方間のサービス協定を結ぶことができる州では、パブリック・オーソリティーを設立するインセンティブがそれほど働かない。たとえば、1970年イリノイ州憲法では、地方政府が他の地方政府と契約ないし協定を結ぶことを認めたが、それによってパブリック・オーソリティーを含む「特別区」の増加が抑えられた³²⁾。

第4に、比較的最近におけるパブリック・オーソリティーの設立の原因として、州・地方政府の課税に対して大きな影響をおよぼしているいわゆる「納税者の反乱」(the Tax Revolt)を挙げることができる。「納税者の反乱」といえば、1978年6月に採択されたカリフォルニア州における「プロポジション13」

表7 租税もしくは支出の制限を設けた州と設けなかった州における非保証政府債
(金額および債務全体に占める割合)の推移(1962, 1972, 1978)

州	1962		1972			1978		
	金額	割合	金額	変化率	割合	金額	変化率	割合
制限設定								
インディアナ	459.1	53	966.4	110	53	1957.6	103	68
カンザス	160.0	26	444.8	178	44	1161.5	161	56
ミネソタ	175.3	17	391.8	124	14	1421.9	263	33
モンタナ	35.7	28	63.4	78	37	376.4	494	70
ウイスコンシン	128.9	13	217.1	68	11	705.0	225	24
平均		27		112	32		249	50
制限なし								
アーカンソー	88.6	34	517.0	484	64	650.6	26	60
カリフォルニア	1477.8	26	3858.1	161	34	6152.3	59	43
コネティカット	145.9	18	149.2	2	12	309.0	107	20
ハワイ	37.9	28	47.5	25	18	33.4	-30	10
メーン	41.1	35	31.5	-23	14	29.2	-7	21
マサチューセッツ	373.3	30	296.9	-20	11	883.0	197	24
テネシー	481.8	41	912.5	89	40	1517.0	66	42
ヴァーモント	3.2	7	8.6	169	7	22.6	163	19
メリーランド	221.3	18	371.6	68	15	588.4	58	17
ニューハンプシャー	12.7	14	29.2	130	12	41.3	41	11
平均		25		109	23		68	27

注) 出所の表には一部計算の誤りがあるため、作者が訂正したうえで作成した。
出所) Bennett, J. T. and Dilorenzo, T. J., *op. cit.*, pp. 104-105, より作成。

が有名であるが、すでに1970年代初頭からその動きはあった。

表7には、1968~1977年の間に課税または支出に制限が設けられた州とそうでない州のそれぞれの非保証債の発行額の変化が表されている。制限が設けられた州と年度はそれぞれ、インディアナ州(1972年)、カンザス州(1970年)、ミネソタ州(1974年)、モンタナ州(1974年)、ウイスコンシン州(1973年)である。

まず、制限の設けられた州からみていくと、各州とも1968~1972年と1972~1978年と比べた場合、後者の期間において非保証債の発行額、債務全体に占める割合ともに大きく増大していることがわかる。中でも、モンタナ州では、1972~1978年の間に非保証債が494%という激増を示しており、またその債務全体に占める割合も37%から70%へ上昇している。これら5州の平均でみれば、非保証債の額の増加率は、1968~1972年には112%の上昇であったのに対して、

1972～1978年には249%の上昇を示している。

これに対して、1977年まで課税または支出に対して制限のなかった州における非保証債の変化をみると、非保証債の発行額、債務全体に占める割合とともに、制限が設定された州に比べて変化が小さい。1978年の割合をとってみれば、制限が設定された州の平均が50%であるのに対して制限のない州の平均は27%にすぎない。さらに、変化率で見れば、1972～1978年の間に非保証債の増加率は68%であり、制限を設けた州平均の249%と比べると非常に小さいことがわかる。

これらのデータからして、いわゆる「納税者の反乱」によって、州・地方政府がレベニュー債を主とする非保証債に対する依存を増大してきたことは明らかである。さらに、「納税者の反乱」は、1970年代半ば以降大きくなり、実質的には1976年以降に大きな広がりを見せた。1976～1977年の間に、11の州が、そしてさらにその次の2年間には16の州が、地方政府に対して租税もしくは支出に対する制限を課した³⁹⁾。この影響が表8に現れている。

1970年代初頭から、債券総発行額に占めるレベニュー債の比率が徐々に高まっ

表8 州・地方債(長期)の新規発行額(1970-1979)

		1970	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
全発行額		18.2	23.7	24.0	24.3	30.6	35.3	46.8	48.6	43.5
種類	一般財源債	11.9	13.3	12.3	13.6	16.0	18.0	18.0	17.9	12.1
	レベニュー債	6.1	9.3	10.6	10.2	14.5	28.7	28.7	30.7	31.3
発行主体	州	4.2	5.0	4.2	4.8	7.4	7.1	6.4	6.6	4.4
	特別区・政府関係機関	5.6	9.5	9.5	8.6	12.4	15.3	21.7	24.2	23.4
	市町村・郡・タウンシップ	8.4	9.2	10.2	10.8	10.7	12.8	18.6	17.7	15.6

出所) U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*, 1980, p. 300.

ているが、「納税者の反乱」が本格的な広がりを見せる1976～1977年を境として、その比率が急激に上昇している。そして、それに呼応して「特別区」とパブリック・オーソリティーが債券発行主体として増大しているのである。実際に、地方自治体に対して租税または支出の制限をおこなう州では、パブリック・オーソリティーや特別区に強く依存するといわれている⁴⁰⁾。

最近では、一般財源債に対する借り入れの制限よりも、「納税者の反乱」もしくは高い税金の経済成長へのマイナス影響の方が一般財源債の発行額を制限しているようである。1981年の調査によれば、全国の都市の75%以上が一般財源債発行限度額の40%も利用しておらず、また小さい町ではその97%が発行限度額の20%も利用していない。1986年の全国調査でも、一般財源債の債務制限が借り入れに対する主な制約になっていると考えているのは、地方自治体担当職員のわずか3.8%に過ぎないという結果が出ている³⁰⁾。また、パブリック・オーソリティーによるサービスの供給がその費用をサービスの利用者からの料金で賄う受益者負担方式によっていることも、納税者の抵抗が少ないことと関連している。

第5に、連邦および州政府の奨励によるパブリック・オーソリティーの増大が挙げられるが、歴史的には州政府よりも連邦政府の政策の影響の方が大きかった。1930年代に、ニューディール政策の一環として、ルーズベルト大統領は各州知事に対して、復興金融公社（the Reconstruction Finance Corporation）の連邦資金を利用するパブリック・オーソリティーの設立を呼びかけた。その後、農務局（the Farmers Home Administration）が水道事業に対して補助金を出し、第二次大戦後は連邦の水利政策によって、排水事業が奨励された。最近では、住宅・都市再開発、下水処理、環境規制等の分野で連邦政府の影響がパブリック・オーソリティーの設立増大につながっている。パブリック・オーソリティーが連邦政府の補助金にどれだけ依存しているのかを正確に把握することは難しいが、自主財源1ドル当たりの補助率で見れば、「特別区」全体としては表9にみられるとおり、全地方政府のうちで最大の受益者となっている。

また、近年では、パブリック・オーソリティーの多くは州または地方自治体の租税から支出される補助金に依存しているといわれている³⁰⁾。

表9 地方政府の連邦補助金依存率

(単位:ドル)

	1986	1984	1982	1980	1978	1975	1962
全 政 府	0.09	0.01	0.13	0.16	0.18	0.13	0.03
カ ウ ン テ ィ	0.07	0.08	0.11	0.17	0.19	0.13	0.01
市 町 村	0.12	0.15	0.18	0.23	0.26	0.19	0.05
タ ウ ン シ ッ プ	0.07	0.08	0.08	0.10	0.13	0.09	0.01
学 校 区	0.02	0.02	0.02	0.03	0.04	0.03	0.02
特 別 区	0.21	0.26	0.29	0.33	0.34	0.28	0.11

出所) Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism*, 1988 edition, Vol. 2, p. 84. ただし, 村上前掲書34ページより引用。

IV パブリック・オーソリティーの問題点

パブリック・オーソリティーはこれまでに多様な公共サービスの供給に寄与してきたが, そこにはいくつかの問題点がみられる。

第1に, パブリック・オーソリティーの債務負担の増大が挙げられる。パブリック・オーソリティーによるレベニュー債による借り入れの増大は次の2つの問題を引き起こす可能性がある。1つには, それによって, 州・地方政府(特に, 当該パブリック・オーソリティーが存在する州政府)によっておこなわれる一般財源債による借り入れが困難になるということである。すなわち, パブリック・オーソリティーの借り入れによって, 投資資金が一般政府の発行する一般財源債からレベニュー債へとシフトし, 一般政府が支払うべき利率が上昇することによって, クラウディング・アウトが生じるのである。もう1つは, パブリック・オーソリティーが財政的困難に陥ると, 形式上は別の政府単位であるとはいえ, そのパブリック・オーソリティーが存在する州やその他の政府単位はその財政負担を補償する圧力を受けるようになるということである。また, 債務負担の増大によって, 当然パブリック・オーソリティーによるデフォルトの危険性が大きくなる。1972年から1983年までの間に36の地方政府によるデフォルトがあったが, そのうちの25はレベニュー債を発行していたパブリック・オーソリティーおよび特別区であった³⁷⁾。

第2に、価格決定や投資決定といったパブリック・オーソリティーの重要な意思決定が、投票者の選好に基づく立法機関から分離されてしまっているという点がある。パブリック・オーソリティーが独自に価格や投資に関する意思決定をおこなって実施した後に、種々の社会的、環境的、経済的な問題が生じても解決が困難な場合が多い。公聴会が開かれる場合でさえも、そのような事態が起こるといわれている³⁹⁾。同様に、パブリック・オーソリティーの事業計画と一般政府の事業計画の方向性が一致しない場合には、政府部門全体としてのコストが上昇し、社会的な効果が減少するであろう。

第3に、パブリック・オーソリティーは自らが発行した債券の償還義務を果たすために、事業からの歳入に依存しているために、収益性のある事業を中心に起こないがちであることから生じる問題点である。この傾向は、独立採算を維持できていないパブリック・オーソリティーにも当てはまり、それらもできるだけ収益性のある事業をおこなおうとする。パブリック・オーソリティーは公共交通機関、公的病院、低家賃住宅といった社会的には有用ではあるが赤字を生み出す可能性のある事業を避ける傾向があることが指摘できる。たとえば、1970年代初頭に、ポート・オーソリティーは衰退しつつあった周辺地域の鉄道に対して資金を投資するよう社会的な圧力を受けていたが、債券投資家に対する債務償還の責任と自らの債券格付けのランクを下げないために、それを拒んできた。ポート・オーソリティーは結局PATH (the Port Authority Trans-Hudson transit line) とよばれる鉄道を改装することによって、最小限の投資のみをおこない、ポート・オーソリティーはむしろニューヨーク最大の建造物である世界貿易センタービルを建設したのであった。世界貿易センタービル建設によるポート・オーソリティーにとっての利点は、それが地域経済の発展に寄与するというだけでなく、数年間にわたってポート・オーソリティーの資金の多くがその事業に投資されるために、公共交通機関への投資に対する圧力を減らすことができることにあったといわれている³⁹⁾。

V お わ り に

本稿では、主としてアメリカにおけるパブリック・オーソリティーの現状とその問題点についてみてきた。ここでは、本稿で議論することができなかった点をいくつか示すことによってむすびとしたい。

第1に、アメリカのパブリック・オーソリティーの総論的な点に焦点を当てたために、個別のパブリック・オーソリティーに対するミクロな分析をおこなっていない。したがって、多様な時代や分野で活動をしているパブリック・オーソリティーを厳密に分類したうえで、その特徴や問題点を議論することができなかった。今後はこの点に関する研究をおこなっていく必要がある。そのいみで、本稿はまさしくパブリック・オーソリティーについての研究の序説である。

第2に、総論的な研究としても不十分な点が残されており、財政学的な考察からすれば、所得再分配や経済安定の側面におけるパブリック・オーソリティーの機能の検討がなされていないことが挙げられる。特に、後者の点については、1930年代のアメリカの大不況時におけるパブリック・オーソリティーの動向を含む歴史的な検討が不可欠である。

第3に、理論的な課題として「所有と経営の分離」を検討する必要がある。ウォルシュが述べているように、アメリカでパブリック・オーソリティー方式が公共部門において広がってきた理論的背景の1つとして、バーリー＝ミーンズの経営者支配の問題があった⁴⁰。すなわち、行政を政治から分離し、効率的な公共活動をおこなう手段としてのパブリック・オーソリティーの正当性の根拠の1つとして、この理論が適用されたのであった。本来の経営者支配の理論を含めたこの問題は、とりわけ旧社会主義国や中国の経済改革の将来を考えていくうえできわめて重要であるといつてよい。

Iでも述べたように、アメリカのパブリック・オーソリティーは日本の公企業に比べれば、より民間企業的であり、そのいみでは公共の利益を保持しつつ一定の収益活動をおこなう公企業のもつ問題点が現れやすいといえよう。この

点は、日本の公企業の問題を考えていく場合にも非常に参考になると考えられる。上記の残された課題とともに、このような各国の公企業の比較についてもこれからの課題としたい。

注

- 1) たとえば、『地域開発』92. 5, No. 332, 財団法人日本地域開発センター, 1992年, 経済企画庁総合計画局編『今つくる明日への社会資本』大蔵省印刷局, 55~58頁, 1991年などがある。
- 2) ベネットとディロレンゾは、日本の公企業の特徴を財政投融资からの融資と政府官僚の「天下り」にもとめ、それらが相互に作用してきた結果として公企業が肥大化してきたとしている。Bennett, J. T., and Dilorenzo, T. J., *Underground Government: The Off-Budget Public Sector*, Washington, D. C.: Cato Institute, 1983, pp. 162-168.
- 3) 山谷修作「自立経営に徹する米国の州・地方公企業 - パブリック・オーソリティーの経営方式-」『公営企業』1991年9月号, 2ページ。
- 4) Walsh, A. H., *Public's Business: The Politics and Practices of Government Corporations*, Cambridge: The MIT Press, 1978, p. 3.
- 5) Walsh, A. H., *Ibid*, p. 3.
- 6) *Ibid.*, p. 3.
- 7) *Ibid.*, pp. 3-4.
- 8) ウォルシュは、それまでにおこなわれてきたパブリック・オーソリティーに関する定義を次の4点に整理している。①独立した企業的地位②直接的な課税賦課をおこなわないこと③民間の貨幣市場からの資金調達力④完全な政府所有, *Ibid.*, p. 373.
- 9) Institute of Public Administration, *Special Districts and Public Authorities in Public Works Provision*, 1987, p. 18.
- 10) "Policy Functions and Issues for Public Authorities," in Mitchell, J., ed., *Public Authorities and Public Policy: The Business of Government*, New York: Praeger, 1992, p. 2.
- 11) U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *1987 Census of Governments, Vol. 1 Government Organization, No. 1 Government Organization*, p. x.
- 12) *Ibid.*, Appendix B p. B-1.
- 13) Walsh, A. H., *op. cit.*, p. 5.
- 14) U. S. Department of Commerce, Bureau of Census, *op. cit.*, appendix B pp. B-1 ~ B-2。さらに、センサスでは、以下の特徴のうち1つ以上(ただし,

通常は2つ以上)認められる場合、その「特別区」は独立した「政府」とはみなされない。

- ① 完全にもしくは主として管轄政府の職員から構成される理事会によってその機関がコントロールされる場合。
- ② 通常の場合であれば管轄政府が供給する施設を補足・運営する施設、または管轄政府の施設にとって代わるような施設を、その機関がコントロールする場合。
- ③ 機関の財産と責任が、将来その機関の債務が返済された後に、管轄政府に返還されるという規定が存在する場合。
- ④ 管轄政府によって、その機関の計画の承認が必要な場合。
- ⑤ 機関が建設・維持しようとする施設の立地と種類について、管轄政府による立法的または行政的な明確化が必要な場合。
- ⑥ 機関が、自らの歳入のうちの全てもしくは大部分を、他の州、郡、市町村、タウンシップ、学校区、特別区の各政府の裁量でおこなわれる歳出の承認または配分に依存する場合。
- ⑦ 他の地方政府による機関の予算の検査と詳細な修正が規定されている場合。

(U. S. Department of Commerce, Census of Bureau, *ibid.*, Appendix B p. B-2)

- 15) Institute of Public Administration, *op. cit.*, p. 37.
- 16) Walsh, A. H., *ibid.*, p. 354.
- 17) Gitajn, A., *Creating and Financing Public Enterprises*, Washington, D. C.: Government Finance Research Center, 1984, p. 8.
- 18) Mitchell, J., "The Policy Activities of Public Authorities. *Policy Studies Journal* 18 (Summer), p. 930.
- 19) 歴史的にみれば、パブリック・オーソリティーの事業活動は、もともと運河や有料道路の分野でおこなわれていたが、19～20世紀の変わり目ごろから水道や電気事業のような公益事業に波及した。そして、急速な都市化が進み、学校、病院、下水道、公共住宅等の州や都市の公共施設に対する需要の増大に対応して、パブリック・オーソリティーの数も増大した。1960年代後半には、民間企業向けに資金を調達するために用いる産業開発債発行、および1970年代には民間企業に公害防止設備を設置させるための公害防止債をそれぞれ発行するためにパブリック・オーソリティーが利用されている。近年でも、民間向けに資金を調達するために、パブリック・オーソリティーが用いられている。
- 20) U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census. *1987 Census of Governments, Vol. 4 Government Finances. No. 5 Compendium of Government Finances, Appendix A p. A-6.*
- 21) Mitchell, J. and Miller, J., "Public Authorities and Contemporary Debt Financing," in Mitchell, J., ed., *op. cit.*, p. 72.

- 22) ただし、このような債券発行状況は、州・地方債全体にも当てはまる。例えば、1990年において、州・地方政府の債務残高、短期債、長期債はそれぞれ8,606億ドル、8,413億ドル、193億ドルであり、長期債の残高全体に占める割合は98%に上っている。U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*, 1992, p. 284.
- 23) 財団法人 日本証券経済研究所『アメリカの公社債市場』1975年、85ページ。
- 24) Ross, B. H., Levine, M. A. and Stedman, M. S., *Urban Politics: Power in Metropolitan America*, fourth edition, Itasca, Illinois: F. E. Peacock Publishers, Inc., 1991, p. 304.
- 25) 例外としては、ポート・オーソリティーのようなレベニュー債の「統合債券」(consolidated bonds)化がある。これは、ポート・オーソリティーのような多角的な事業活動をおこなう場合に、その全事業収益によって債券の償還の保証をおこなうものである。したがって、特定の事業からの収益は、その事業の債券に対する保証をおこなうものではなくるのである。Walsh, A. H., *op. cit.*, p. 90.
- 26) 政府関係機関とは、“statutely authority”の訳である。“statutely authority”とは、課税権をもたずに借り入れによって事業運営をおこなう政府機関であり、パブリック・オーソリティーの概念に近い分類である。しかし、この分類方法では、パブリック・オーソリティーのもつ名称によって“statutely authority”のカテゴリーに含めるかどうか決定される。すなわち、“district”という名称が当該政府機関に含まれている場合には、その性格いかんにかかわらず、「特別区」に分類される。したがって、本稿で規定したようなパブリック・オーソリティーに近い“district”が“statutely authority”に含まれないという欠点があり、そのいみではパブリック・オーソリティーの分類方法として欠点がある。*Ibid.*, p. 362.
- 27) Office of Management and Budget, *Special Analyses, Budget of the United States Government FY 1990*, F-55. ただし、1986年の「税制改革法」(the 1986 Tax Reform Act)の成立以後は、免税債の利率は課税債の利率の約89%となっている。*Ibid.*, F-55.
- 28) 黒沢義孝『債券格付けの実際』東洋経済新報社、1985年、119ページ。
- 29) 秋山義則「米国連邦政府による州・地方債市場への介入をめぐって—1980年代を中心に—」『証券研究』Vol. 86 Mar. 1989.
- 30) 起債の際におこなわれる住民投票においては、住民が債券発行が租税負担の増大に結び付くのではないかと懸念をもつために、容易には承認されない。Ross, B. H. Levine, M. A. and Stedman, M. S., *op. cit.*, pp. 398-400.
- 31) C. R. Adrian, *Governing Urban America*, second edition, New York: McGraw-Hill, 1961, pp. 280-281.
- 32) 村上芳夫『アメリカにおける広域行政と政府間関係』九州大学出版会、1993年、

- 33-34ページ。
- 33) Bennett, J. T. and Dilorenzo, T. J., *op. cit.*, p. 106.
- 34) National Council on Public Works Improvement, *Fragile Foundations: A Report on America's Public Works—Final Report to the President and the Congress*, 1988, 和田憲昌訳『脆弱な基盤 一大統領と議会に対する公共事業最終レポート』開発問題研究所, 1989年, 81ページ。
- 35) *Ibid.*, 前掲書100-101ページ。
- 36) Institute of Public Administration, *op. cit.*, p. 20.
- 37) *Ibid.*, p. 131.
- 38) *Ibid.*, p. 10.
- 39) Ross, B. H. Levine, M. A. and Stedman, M. S., *op. cit.*, p. 156. たしかに、このような傾向は、パブリック・オーソリティーが公共部門であるということからすれば問題ではあるが、いくつかの点では是認できる側面もある。第1に、近年問題となっているアメリカの社会資本の崩壊に関してである。これは、主として公共部門の財源不足から社会資本のメンテナンスが怠られてきた結果である。パブリック・オーソリティー一般の社会資本のメンテナンスの状況はよく整備されたものから整備されていないものまでさまざまであるが、豊富かつ独立した財源をもつパブリック・オーソリティーのもつ社会資本はよいメンテナンスがおこなわれてきたと指摘されている (Institute of Public Administration., *op. cit.*, p. 136.)。第2に、財源が豊富であれば、それだけ財政的自立性も高く、補助金を受けている場合などに比べて、パブリック・オーソリティーの経営に対する政治的な介入が少なく、自主的な経営が可能である。たとえば、州知事は理事の任命を通じてパブリック・オーソリティーの政策に影響をおよぼす場合があるが、財政力のあるパブリック・オーソリティーに対してはそのようなコントロールが困難であるといわれている (Walsh, A. H., *op. cit.*, p. 280.)。これらの点は、パブリック・オーソリティーの収益を追求するという性格を正当化するかもしれないが、いずれにせよ個々のケースについて具体的にみたらうで、そのメリットとデメリットを比較考慮しなければならぬ問題である。
- 40) Walsh, A. H., *op. cit.*, p. 40.