

第8章

アメリカの公共交通と政府間財政関係 ～ニューヨーク都市圏交通公社（MTA）の交通目的税と 事業・エリア連携の模索

立教大学経済学部・大学院経済学研究科教授 関口 智

はじめに

アメリカの公共交通における政府間財政関係は、連邦補助金の交付条件を参照し、連邦→州→地方→公共交通機関としてトップダウン的に説明されることがある¹。

確かに、連邦政府からの公共交通補助金を受ける条件として、連邦法の義務付けがある。連邦法においてはまず、州の交通計画や地方の交通計画等との整合性を確保することが求められ²、都市圏（urbanized areas）では、交通計画の調整や広域交通計画の策定等を担う大都市圏計画組織（Metropolitan Planning Organization；MPO）を指定することが、義務付けられている³。

また、大都市圏計画組織（MPO）に対して、広域交通計画の策定の際に、公衆の参加（Public Involvement）、すなわち、地域の広範な利害関係者に参加や一般社会に対する意見表明の機会を設けることも、義務付けられている⁴。

-
- 1 連邦政府による公共交通補助制度は1964年に制定された「都市公共交通法（Urban Mass Transportation Act of 1964）」にまで遡る。同法では、その使途が資本費に限定されていたが、1974年の「全国公共交通補助法（National Mass Transportation Assistance Act of 1974）」が制定されて以後は営業費も賄えるようになり、公共交通事業への連邦補助金の額は拡大していった（川勝（2016）2頁）。一般的にはマッチング補助金である（CBO（2022））。なお、連邦交通補助金の変遷には、連邦政府の住宅、環境政策とも関連がある。連邦政府による公共交通事業への支援に関する法整備の歴史について邦語では、西村（1998）3章、4章、自治体国際化協会（2007）7-18頁、瀬領・ウェチュラ（2020）70頁を参照。
 - 2 加藤（2021）38頁。自治体国際化協会（1997）22頁。
 - 3 New York State, Division of Local Government Services（2018）, p.206.
 - 4 加藤（2021）38頁。

【表1】アメリカ公共交通機関の収入構成比（資金源泉別）：2019年度

		総資金		
			営業資金	資本資金
	公共交通機関の収入	37%	42%	25%
	営業収入（a）	28%	35%	11%
	租税及び通行料金（b）	9%	7%	14%
	政府による支援	63%	58%	75%
	連邦政府	15%	8%	31%
	州政府	23%	23%	23%
	地方政府	25%	27%	21%
総合計（%）		100%	100%	100%

営業資金は、人件費、燃料費、メンテナンス費に使用される。資本資金は、輸送用構造物、設備、知的財産（ソフトウェアを含む）への投資に使用される。

- a. 連邦運輸局は、営業収入を「運賃およびその他の直接発生する資金」としている。営業収入は、旅客運賃、売店・広告収入、駐車場収入などが含まれる。
- b. 独立した公社として組織されている交通機関のみが、租税と通行料金を課せる。通行料金収入は、上記表の営業収入等、他の区分で報告されることもある。その結果、上記表で「租税及び通行料」が占める割合は、過小評価となる。なお、本稿で取り上げるMTAは、「通行料金」を営業収入の区分に計上し、「各種の交通目的税による補助金」を非営業収入の区分に計上している。

出典：U.S. Congressional Budget Office（2022）

しかし、【表1】にあるように、連邦補助金の公共交通機関の総資金に占めるシェアは15%に過ぎず、州・地方補助金が公共交通機関の総資金に占めるシェアは合計48%の規模にあたる。また、連邦政府による営業補助金に至っては、公共交通機関の営業資金の8%を占めるに過ぎない。

さらに、例えばニューヨーク州では「都市交通計画（urban transportation planning）の初期のものは、第2次世界大戦直後に遡り、連邦政府による都市交通計画に係る義務付けは、1962年連邦補助高速道路法（the Federal Aid Highway Act of 1962）により始まっ

た⁵。」と説明がなれている。

つまり、歴史的には連邦補助金の制度創設を契機に、直線的、トップダウン的に公共交通の政府間関係が形成されたというよりも、州や地方政府による分権的な公共交通政策が行われており、そこに連邦政府が大枠を定めてきたのである⁶。

【表1】において興味深いのは、各州法において法的に独立した組織とされることが多い公共交通機関であるが、現実には公共交通機関の総資金に占める収入の割合でみると、①公共交通機関の独自収入は37%（営業資金に占める割合は42%）に過ぎず、独立採算には程遠い状況にある点にある。

その一方で、②公共交通機関の「政府による支援」収入の割合は63%（営業資金に占める割合は58%）と大きい。しかも③63%を占める「政府による支援」収入の中で、連邦政府による支援の割合は15%に過ぎず、州・地方政府による支援が合計で48%（営業資金に占める割合は50%）と大きい状況にある。

本稿では、一般的には法律上の独立した組織とされる公共交通機関が、その「独立性（自律性）」と「連邦・州・地方による枠組み設定（他律性）」とのバランスを、いかに確保しようとしているのか、明らかにしてみたい。その際、特に「財源調達（ファイナンス）」と「制御（ガバナンス）」に着目する。

なお本稿では、新型コロナウイルス蔓延以前の状況を中心に取り上げていることを、あらかじめ断ってきたい。

1 MTAグループの財政構造について

全米で最も公共交通機関が発達しているエリアは、ニューヨーク

5 New York State, Division of Local Government Services (2018), p.206.

6 同様の指摘は加藤（2021）、自治体国際化協会（2005）など。

州であるとされている⁷。ニューヨーク州の交通機関は、全米の交通機関利用者の約3分の1を輸送し、全米の交通機関サービスの約4分の1を提供している⁸。本稿で取り上げるニューヨーク都市圏交通公社（Metropolitan Transportation Authority：以下、MTA）が運営する地下鉄、バス及び通勤鉄道は、これらの数値の大部分を占めている⁹。

(1) 概要

ニューヨーク都市圏交通公社（MTA）は、ニューヨーク州議会により1968年に設立された公社（public authority）である。【図1】で示したニューヨーク州南部（ダウンステート）のニューヨーク市5区（マンハッタン区（ニューヨーク郡）、ブロンクス区（ブロンクス郡）、クイーンズ区（クイーンズ郡）、ブルックリン区（キングス郡）、スタテンアイランド区（リッチモンド郡））とその周辺7郡（ナッソー郡、サフォーク郡、ウェストチェスター郡、ロックランド郡、パットナム郡、オレンジ郡、ダッチェス郡）をエリアとする「MTA通勤交通地区（Metropolitan Commuter Transportation District：以下MCTD¹⁰）」において事業を展開し、このエリアを含む大都市圏計画組織（MPO）である「ニューヨーク大都市圏交通協議会（New York Metropolitan Transportation Council）」に属している¹¹。

7 U.S.CBO (2022).

8 NYSウェブ (<https://www.dot.ny.gov/divisions/policy-and-strategy/public-transportation/funding-sources/STOA>)、2021年11月6日アクセス。

9 執筆者は過去に関口・木村・伊集（2010a, 2010b）、関口・木村（2012）、関口編（2016）でニューヨークのMTAについて論じている。そこではPublic Authorityを「公共企業体」と訳した。本稿の題名では自治体国際化協会（2017）に従い公社としたが、本文ではMTAとして表記する。なお、MTAはMTA本部を指す場合と、MTAグループを指す場合等があるため、MTAグループ全体を示す場合には、可能な限りMTAグループと記載することにする。

10 MTA commuter districtとの表現もある。

11 ニューヨーク大都市圏交通協議会は、MTA通勤交通地区から2郡（オレンジ

MTAグループは、MTA本部（MTA Head Quarter）¹²を中心とする持ち株会社構造になっており、4つの局（Authority）と、5つの会社（company）によって、「MTA通勤交通地区」内で事業を展開している。

【図1】 ニューヨーク州南部(ダウンステート)のMTA通勤交通地区



出典：Wikimedia Commons

MTAグループの主要な各会社として、MTAニューヨーク市交通局（Authority）¹³及び子会社のマンハッタン・ブロンクス陸上交通運営局（Transit Operating Authority）¹⁴、MTAトライボロー橋及びトンネル局（Authority）¹⁵、MTAロングアイランド鉄道会社

郡、ダッチェス郡）が除かれている。

12 全社的な事業（予算、資金管理、財務、法務、不動産、財務、リスク・保険管理、およびその他のサービス）を関連団体（related groups）に提供している（Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38）。

13 MTAニューヨーク市交通局は、ニューヨーク州のMTA関連機関（affiliated agency）であり、州の構成単位とされている。そのため、ニューヨーク市の財務報告主体からは除外されている（NYC (2019), *Comprehensive annual report 2019*, p.70）。

14 ニューヨーク市5区において、地下鉄とバスサービスを、提供している（Metropolitan Transit Authority (2020a) MTA (2020) p.38）。

15 ニューヨーク市5区内で7つの有料橋、2つのトンネル、バッテリーパーキングを運営している。同公社は、ニューヨーク都市圏の交通サービス、ニュー

(company)¹⁶、MTAメトロノース鉄道会社(company)¹⁷、MTAスタテン島高速鉄道運営局 (Authority)¹⁸、第一相互輸送保険会社 (Company)¹⁹、MTA建設・開発会社 (Company)²⁰、MTAバス会社 (Company)²¹がある。

MTAグループの中で、MTAニューヨーク市交通局とMTAトライボロー橋及びトンネル局の2つの局は、他と同じく課税権を有していないが、起債権と料金徴収権を有している²²。

MTA理事会は、MTA本部に設置されている。MTA理事会の構成員である議決権のある各理事は、各事業会社の理事も兼ねており、各事業会社における運賃やサービス水準に係る意思決定は、全てMTA理事会において行われている（第3節で確認する）²³。

ニューヨーク市内にある7つの橋と2つのトンネルの運営、および主要な保険業務を、提供している (Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。

- 16 ニューヨーク市とロングアイランド間の旅客輸送を担っている (Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。
- 17 ニューヨーク市とニューヨーク州ウェストチェスター郡、ダッチェス郡、パトナム郡、オレンジ郡、ロックランド郡、コネチカット州ニューヘブレン郡、フェアフィールド郡の郊外を結ぶ、旅客運送事業を行っている (Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。MTAメトロノース通勤鉄道の路線は、コネチカット州及びニュージャージー州の一部にも及ぶ。このうち、コネチカット州ニューヘイブン市に至る路線 (ニューヘイブン線) については、コネチカット州交通局との契約により、MTAメトロノース通勤鉄道により運行される (自治体国際化協会 (2017) 11頁)。
- 18 スタテン島で旅客輸送を提供している (Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。
- 19 特定の損害 (一部は再保険) に対して元受保険を提供し、その他の損害に対しては再保険の引受を引き受けている (Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。
- 20 現在および将来のMTAシステム全体の主要拡張プロジェクトの計画、設計、建設の監督を行っている (Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。
- 21 ニューヨーク市から付与されたフランチャイズに基づき、以前は民間バス事業者が運行していた地域において、特定のバス路線を運行している (Metropolitan Transit Authority (2020a) p.38)。
- 22 MTA (2008) Annual report 2007, p.33. 自治体国際化協会 (2017) 9 頁。
- 23 自治体国際化協会 (2017) 12頁。

MTAグループの提供する公共交通サービスは、ニューヨーク市やその近郊地区にとって通勤手段であり、自動車を保有しない低所得層の移動手段でもある。

近年は、自動車からの公共交通（電車・バス等）へのシフトを促し、それにより、「環境（渋滞・大気汚染等）の改善」、「経済効果（生産性向上、コスト削減）」、「貧困層の利便性向上」を図ろうとしている傾向にある。

まずは、MTAグループの財務書類により、ストックとフローについて確認してみよう。

（2）MTAグループの財務書類①：貸借対照表

MTAグループのストックは、公共交通サービスを提供するインフラ系産業の特徴を有している（【表2】、【図2】、【図3】）。

【表2】MTAグループの連結純資産計算書(貸借対照表:百万ドル):
12月31日時点

	MTA グループ 連結 2019	MTA 本部	ニュー ヨーク市 交通局	ロング アイランド 鉄道	メトロ ノース 鉄道	トライ ボロー橋 及び トンネル局	相殺	MTA グループ 連結 2018
流動資産	7,804	6,051	651	228	225	702	(53)	6,765
資本資産	77,502	12,160	45,323	7,881	5,477	6,661	-	72,511
その他資産	1,053	12,948	1	-	4	4	(11,904)	1,062
会社間債権	0	724	1,372	167	90	739	(3,092)	0
繰延資源アウトフロー	5,300	1,643	2,323	559	426	527	(178)	4,360
資産および繰延資源 アウトフローの合計	91,659	33,526	49,670	8,835	6,222	8,633	(15,227)	84,698
流動負債	7,494	4,210	1,974	258	306	823	(77)	7,609
非流動負債	77,085	39,106	21,867	3,771	2,171	10,318	(148)	72,022
会社間債務	0	2,306	-	125	140	499	(3,070)	0
繰延資源インフロー	2,629	256	1,855	264	145	109	-	1,114
負債および繰延資源 インフローの合計	87,208	45,878	25,696	4,418	2,762	11,749	(3,295)	80,745
資本資産の純投資額	31,147	(29,362)	45,064	7,853	5,449	2,097	46	30,000
拘束	1,980	1,668	-	-	-	1,169	(857)	1,890
非拘束	(28,676)	15,342	(21,090)	(3,436)	(1,989)	(6,382)	(11,121)	(27,937)
純資産合計	4,451	(12,352)	23,974	4,417	3,460	(3,116)	(11,932)	3,953

出典: Metropolitan Transportation Authority (2020a), pp108-109.

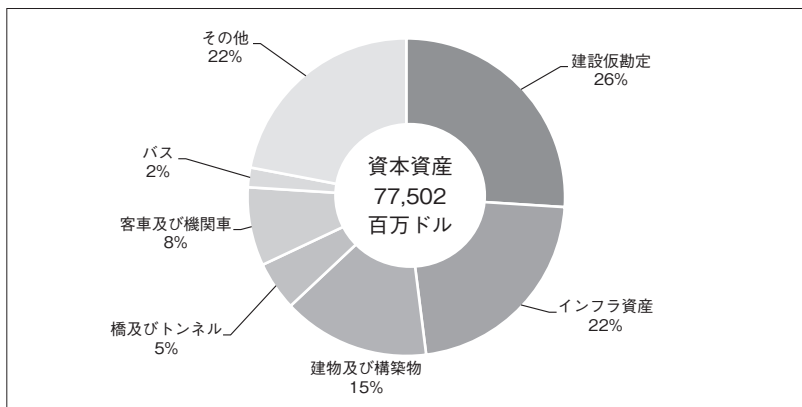
ア 連結総資産

第一の特徴は、【表2】にある資本資産77,502百万ドル(2019年度)が、連結総資産91,659百万ドル(2019年度)の84.5%と、そのほとんどを占めている点にある。

【図2】にあるように、その資本資産77,502百万ドル(2019年度)の内訳は、建設仮勘定26%、インフラ資産22%、建物及び構築物15%、鉄道車両8%などで構成されている。最も大きい割合を占めるのは、建設仮勘定であり、未完成の工事案件が進行中であることを示している。これはのちに確認する、MTAグループにおいて大規

模な資本計画が進行中であることと、符合している²⁴。次に大きな割合を占めるのが公共交通機関の中心的な資産となるインフラ資産であり、具体的には一連の交通管理システムなどで構成されている。

【図2】 資本資産の内訳（2019年）



出典：Metropolitan Transportation Authority（2020a）より作成

イ 連結総負債

第二の特徴は、【表2】にある非流動負債77,085百万ドル（2019年度）が、連結総負債87,208百万ドル（2019年度）の88.3%と、そのほとんどを占めている点にある。

長期に利用するインフラ資産に対応する非流動負債という点で、規模のみで判断すれば、それほど問題がないように見える。また、資産の部と負債の部の差額である「純資産」も、2018年度が3,953百万ドル、2019年度が4,451百万ドルとそれほど変化がなく、むしろ微増（498百万ドル：2019年度）している。このため、一見すると、MTAグループのバランスシートには問題がないように見える。

24 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) pp.16-17. 報告書では交通管理システムの老朽化を指摘し、その近代化を求めている。

ところが、「過剰な交通渋滞を含む地域の交通ニーズを調査し、地域の公共交通システムの安定化、近代化、拡張に必要な、持続可能な新しい資金源を提案すること²⁵⁾」を任務として創設された「大都市圏交通持続可能性諮問作業部会（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup）」は、2018年12月に提出された諮問作業部会報告書（以下、報告書）で、MTAグループの現状について、以下のように述べている。

「1981年法第314章は、資本計画の枠組みを定め、MTAが資本計画を策定し、債券の発行によって資金を調達することを、一般に許可している。MTAは現在、390億ドルの債券発行による債務残高（bonded debt）があり、債務返済は営業予算の16%を占めている。新たな収入源がない限り、追加借り入れの余力はほとんどない²⁶⁾。」

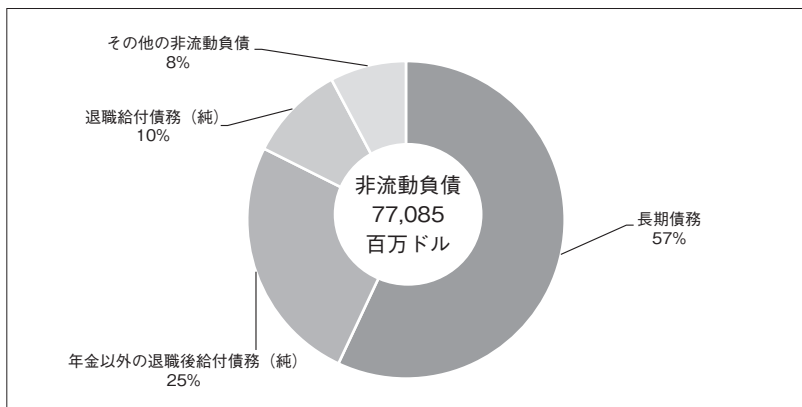
MTAに借入余力がないとは、どういうことか。後にフローを交えて検証するが、ここでは【図3】にある非流動負債77,085百万円の内訳に着目して、2点を指摘しておきたい。一つは、非流動負債の57%を占めるのが「長期債務」であり、その長期債務はMTAグループが起債権を行使してMTAグループの収入等を担保に金融市場で発行したレベニュー債券等で構成されていることである（第2節【図9】で説明する）。もう一つは、非流動負債の25%を占めるのが、退職後医療給付債務（正確には「年金を除く退職後給付債務」）

25 大都市圏交通持続可能性諮問作業部会は、ニューヨーク大都市圏が依存する交通システムが直面する複数の課題に対処するために、「州」および「地方政府」が取り得る課題を明らかにし、可能であれば行動を推奨する目的で、クオモ知事（民主党、当時）の下での2019年度ニューヨーク州制定予算において創設された（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup（2018）p.4.）。

26 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup（2018）p.11.

であることである（本節(3)で説明する）。前者は次に確認するフローの運賃収入や各種の交通目的税による補助金等と関連し、後者は人件費（総労働費用）と関連している。

【図3】非流動負債の内訳（2019年）



出典：Metropolitan Transportation Authority (2020a) より作成

(3) MTAグループの財務書類②：損益計算書

続いてMTAグループのフロー（総費用構造と総収入構造）を確認してみよう（【表3】、【図4】、【図5】）。あらかじめMTAグループの課題を、コスト面と収入面に関して指摘しておけば、コスト面では「持続不能な営業費と資本費の増加」をいかに改善できるかにあり、収入面では「持続可能な資金調達」をいかに行うかにあるといえる。

【表3】MTAグループの連結収入・費用及び純資産変動計算書（百万ドル）：12月31日に終了する1年間

	MTA グループ 連結 2019	MTA 本部	ニュー ヨーク市 交通局	ロング アイランド 鉄道	メトロ ノース 鉄道	トライ ボロー橋 及び トンネル局	相殺	MTA グループ 連結 2018
運賃収入	6,351	231	4,594	769	757	-		6,155
車両通行収入	2,071	-				2,071		1,976
家賃・貨物及びその他収入	621	76	467	40	56	24	(42)	605
営業収入合計：①	9,043	307	5,061	809	813	2,095	(42)	8,736
総労働費用	11,047	1,215	7,309	1,222	1,014	287	-	10,496
非労働費用	3,626	494	2,130	397	398	247	(40)	3,666
減価償却費	2,870	88	1,994	379	242	167	-	2,679
営業費用合計：②	17,543	1,797	11,433	1,998	1,654	701	(40)	16,841
営業損失(利益)：③＝①－②	(8,500)	(1,490)	(6,372)	(1,189)	(841)	1,394	(2)	(8,105)
補助金及び助成金	1,657	1,281	655	-	135	8	(422)	1,535
各種の交通目的税(専用税)による補助金	5,800	5,090	3,270	-	-	159	(2,719)	5,432
機関間の補助金	0	779	329	2,061	406	-	(3,575)	
長期債務支払利息	(1,556)	(1,239)	(18)	-	-	(318)	19	(1,460)
その他	280	(2,310)	12	-	-	9	2,569	146
非営業収入(費用)合計：④	6,181	3,601	4,248	2,061	541	(142)	(4,128)	5,653
割当前損失：⑤＝③＋④	(2,319)	2,111	(2,124)	872	(300)	1,252	(4,130)	(2,452)
資本プロジェクトのために外部から拘束された予算割当・助成金及びその他収入：⑥	2,817	(3,196)	3,173	-	566	(767)	3,041	2,302
純資産の変動：⑤＋⑥	498	(1,085)	1,049	872	266	485	(1,089)	(150)
期首純資産	3,953	(11,267)	22,925	3,545	3,194	(3,601)	(10,843)	4,103
期末純資産	4,451	(12,352)	23,974	4,417	3,460	(3,116)	(11,932)	3,953

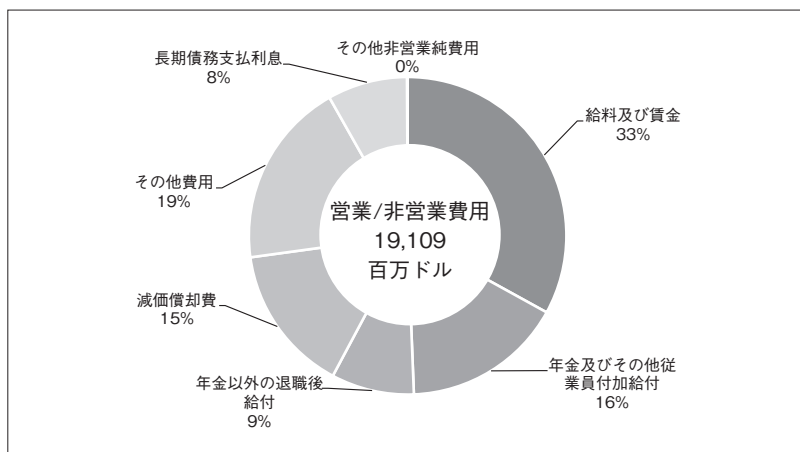
出典：Metropolitan Transportation Authority (2020a), pp108-109.

ア MTAグループの総費用構造：持続不能な営業費と資本費の増加

MTAグループの総費用（営業費用と非営業費用）の第一の特徴は、【表3】にある総労働費用11,047百万ドル（2019年度）が、総費用の60%程度を占めている点にある（【図4】）。総労働費用の内訳は、給料及び賃金33%、年金及びその他従業員付加給付費16%、年金以外の退職後給付費（主として退職後医療給付費）9%となっている。それら総労働費用の関連で特徴的なのは、一つは退職後医療給付費などの従業員向け医療費の存在であり、もう一つは従業員と

経営層との労使関係である。

【図4】総費用（営業費用・非営業費用）の内訳（2019年）



出典：Metropolitan Transportation Authority（2020a）より作成

一般的にアメリカの医療サービスはコスト高（医療費が高額）であり、現役従業員の公的医療保険の範囲が狭く、雇用主が提供する民間医療保険への加入が主軸となっている²⁷。また、高齢者への公的医療保険としてメディケアがあるが、大規模な雇用主は従業員の退職後も比較的範囲の広い医療給付を提供している。

MTAグループでも、雇用主であるMTAグループが、従業員の現在の医療給付のみならず、退職後の医療給付も提供することを約束している。前述の諮問作業部会報告書では、それがMTAグループにとって重荷となっているとして、以下のように述べている。

27 従業員が医療給付を受けるための保険として、公的医療保険、雇用主提供医療保険、又は個人で加入する医療保険がある。アメリカの雇用主提供医療保険については、長谷川（2010）等を参照。

「MTAの2019年最終予算案では、医療と福祉（主に現役従業員の健康保険）に14億4,800万ドルを計上しており、2017年実績と比較して20%近く増加している。退職者医療やその他の退職後給付にはさらに6億8,200万ドルが見込まれており、2017年実績と比較して20%以上増加している。MTAのすべての退職後給付プランの未積立数理計算上の負債は、2017年末時点で195億ドルであり、2016年から7.3%増加している²⁸。」

前段は雇用主であるMTAグループにおいて、現役従業員の医療費が増加していることを指摘している。後段は、従業員の退職後の医療費（フロー）が増加し、それに備えた将来給付債務である退職後医療給付債務（ストック）も増大しているが、現時点で債務として計上されていない規模も大きい、との指摘である²⁹。これがMTAグループの債務として認識されれば、一見問題がないと見えた「純資産」も悪化する。

このような状況に対し、諮問作業部会報告書では「ニューヨーク市は、市の組合と協力し、給付を減らすことなく医療費を削減した³⁰」ことを例示し、MTAグループもニューヨーク市に倣い、組合と経営陣との協力関係を構築すべきことを暗示している。

というのは、MTAグループは合計では約75,000人を雇用しており、その大多数がMTAニューヨーク市交通局に所属し、ニューヨーク市の職員と同じプロセスの下で採用され、公務員としての地位を有しているからである³¹。

28 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.15.

29 アメリカの雇用主提供医療保険による退職後医療債務や年金債務の比較とこれに関連する税制・会計については、関口（2007）、関口（2015）を参照。

30 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.15.

31 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.10. MTAの地下鉄やバスの運転手は、エッセンシャルワーカーでもある。

MTAグループでは労働組合との協約で、基本的には外部委託を行わないとしており、外部委託しているのは、MTAニューヨーク市交通局が営業しているパラトランジット（身体障害者等送迎サービス）くらいであるという³²。

この点に関し報告書は「MTAは、多くの公共機関と同様、時代遅れの公務員区分と報酬、雇用、昇進に関する制限の中で、人的資源の課題に直面している³³」とする。そのうえで、「団体交渉のプロセスでは、これらの問題を検討し、また、就業規則の更新の議論も含める必要がある。多くの就業規則が時代遅れで、MTAの経費を不必要に増加させている³⁴」としている³⁵。

MTAグループの総費用の第二の特徴は、【表3】にある減価償却費2,870百万ドル（2019年度）である。公共交通サービスは、インフラ資産を保有して提供され、減価償却費はインフラ資産（ストック）のコスト面として把握される。そのため、【図4】にあるように、経常的なコストとしての減価償却費や減耗償却費も総費用の15%前後の大きさを占めている。

MTAグループでは交通管理システム等の設備の近代化の遅れから、新たな資本的支出が求められている³⁶。しかし、問題は建設コストが増加傾向にあることである。

この点に関し、諮問作業部会報告書は以下のように述べている。

32 MTAへのヒアリング（2009年9月）。

33 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.14.

34 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.14.

35 しかし、「労働組合がクオモ知事の支持母体でもあるため、経営陣による人件費の切込みは容易ではないとされている」との意見がある（<https://www.nytimes.com/2018/12/18/nyregion/mta-report-congestion-pricing.htm>。）2022.2.9 accessed。

36 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) pp.16-17.

「MTAのプロジェクトは、拡張プロジェクトであれ、既存システムの改良であれ、概して遅延や予算超過が続いている。・・・この問題がMTAの調達、契約、プロジェクト管理体制に内在していることを示唆している。当然のことながら、請負業者は、こうしたリスクや機能不全を、入札に組み込んでいる³⁷⁾」

それらの資本的支出は、短期的にはキャッシュフローの不足（資金難）を、長期的には減価償却費の増加を通じたコスト増加（純資産の減少）を引き起こす要因となる。

報告書では建設コストを低減させるべく、効率的な資金投下の観点から、MTAグループの調達、契約、プロジェクト管理体制の改善を、勧告している³⁸⁾。

イ MTAグループの総収入構造

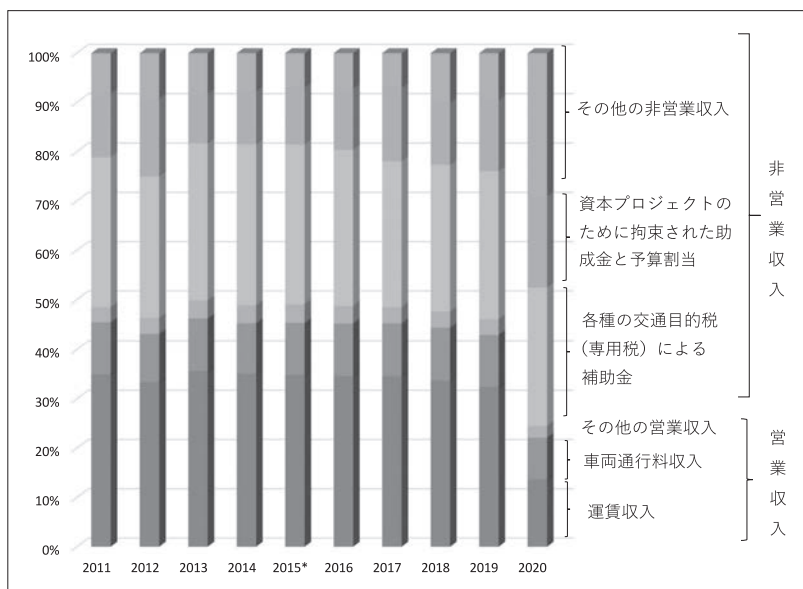
続いてMTAグループの総収入構造を確認してみよう（【表3】、【図5】）。実はMTAグループの最大の特徴は、総収入構造に現れているといっても過言ではない。MTAグループは、都市内公共交通（transit）や通勤交通（commuter）の運賃や橋の通行料金を徴収している。しかし、運賃値上げによる収入増の見込みを含め、これらの収入は営業費用を賄うには十分ではない。そのため、MTAグループのメンバーは、均衡予算を維持するために、内部相互補助的な関係を有しつつ、ニューヨーク州やニューヨーク市からの「交通目的税による補助金」や「営業補助金」等に依存している³⁹⁾。

37 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.13.

38 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) pp.14-15.

39 Metropolitan Transportation Authority (2021) p.41.

【図5】総収入の推移（構成比）



出典：Metropolitan Transportation Authority (2020a) より作成

「営業収入」は、【表3】にあるように①地下鉄、バス、通勤鉄道
の「運賃収入（farebox revenue）」6,351百万ドル（2019年度）と、
②マンハッタン島に入る際の橋の通行料である「車両通行料収入」
2,071百万ドル（2019年度）を二本柱にしている。「その他の営業収
入」621百万ドル（2019年度）には広告収入等がある⁴⁰。総収入に占
める比率（2019年度）は、「運賃収入」32.4%、「車両交通料収入」
10.6%、「その他の営業収入」3.2%である（【図5】）。

第一の特徴は、MTAグループが独立採算となっていない点にあ
る。営業収入がMTAグループの営業費用17,543百万ドル（2019年

40 報告書では、企業家精神を強化し、小売や広告収入の強化、空中権売却を提案
している（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup
（2018）pp.5,15-16,29）。

度)に占める比率は、「運賃収入」が36.2%、「車両通行料収入」が11.8%、「その他の営業収入」が3.5%、合計して51.5%に過ぎない⁴¹。

これをセグメント別に見れば、MTAトライボロー橋及びトンネル局から移転される営業利益(1,394百万ドル:2019年度)による内部相互補助的な補填が行われている。しかしそれでも、公共交通サービスの提供に係る営業費用が回収できておらず、営業損失(△8,500百万ドル(2019年度))となっている。

第二の特徴、そしてMTAグループの収入の最大の特徴が、【表3】にある「各種の交通目的税(専用税)による補助金」5,800百万ドル(2019年度)が、「非営業収入」として存在している点にある。当該補助金が総収入に占める比率(2019年度)は、30.0%である(【図5】)。

「各種の交通目的税(専用税)による補助金」と表現した専用税(Dedicated tax)⁴²は、原則としてその収入がMTAグループに充当されるという点で、MTAによる公共交通サービスに用途が定められており、「一種の交通目的税」といえる。

「各種の交通目的税(専用税)による補助金」がMTAグループの営業費用に占める比率は33.0%と大きな割合を占めており、これは主たる営業収入である「運賃収入」36.2%とほぼ同水準にあるほどに、MTAグループにとって主要な収入となっている。

実際、営業収入に「各種の交通目的税(専用税)による補助金」を加えて、MTAグループの営業費用に占める比率を算定すると、

41 報告書は、地下鉄学生割引や橋通行料の住民割引は、ニューヨーク州・市が助成をしているものの、「運賃・通行料の割引は、年間314百万ドル(2017年)で、MTAにとって大きなコストである(割引後の料金と通行料は、合計で8,367百万ドル(2019年予算))」とし、「今後、MTAが発案したもの以外の割引プログラムの資金は、MTA以外の団体から調達する必要がある。」としている(Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) pp.17-18.)。これは、社会政策的措置における責任所在の明確化への提言である。

42 New York City Independent Budget Office (2020) p.5.

営業収入単独の時には51.5%であったものが、84.5%にまで増加する。それだけ営業費用の回収に貢献しているのである（交通目的税については、後の第2節で正面から取り上げる）。

第三の特徴は、連邦・州・地方からの補助金が「非営業収入」として存在している点にある。これらは、【表3】に「その他の非営業収入⁴³」1,657百万ドル（2019年度）として計上されており⁴⁴、当該補助金が総収入に占める比率（2019年度）は、9.6%である（【図5】）。

その内容は、ニューヨーク州政府による営業補助金、ニューヨーク州やニューヨーク市からの地下鉄運賃割引や橋通行料の住民割引に対する補助金、1990年の連邦障害者法に基づくパラトランジット（身体障害者等送迎）プログラム⁴⁵の提供に伴う補助金、郡からの「駅修繕維持費」の払戻金、コネチカット州からの払戻金⁴⁶等がある。

第四の特徴は、【表3】にある「資本プロジェクトのために外部から拘束された助成金・予算割当等」の資本プロジェクト関係の補助金2,817百万ドル（2019年度）で、総収入に占める比率（2019年度）は、14.4%である（【図5】）。

当該資本補助金について、財務書類本体からは、連邦政府・ニューヨーク州・ニューヨーク市等からの金額的な規模を知ることはできない。しかし、注記事項によれば、2015年-2019年の資本計画において、MTAグループが資本補助金として各政府から受け取る割合は、大きいほうからニューヨーク州46.4%、連邦政府39.2%、ニューヨーク市14.3%の順となっている⁴⁷。今後の大規模資本計画に

43 コネチカット州ニューヘイブン市に至る路線（ニューヘイブン線）が、MTAメトロノース通勤鉄道により運行されるため。

44 2020年の増加は、コロナ禍に対応したCares actによる連邦補助金の増加である。

45 MTAではMTA Access A Rideと称して運営している。

46 MTAでは「ニューヨーク市から補填される営業支援金」として開示している。連邦補助金をニューヨーク市が受け、それをMTAに交付しているからである（Metropolitan Transportation Authority (2020a) p.44）。

47 Metropolitan Transportation Authority (2020a) p.17の記述から算定。

より、「資本プロジェクトのために外部から拘束された助成金・予算割当等」は、よりいっそう増大することが見込まれている⁴⁸。

資本プロジェクトの拡大は、短期的にはMTAグループの純資産にプラスに働く。というのは、MTAグループでは、「資本補助金の受取時点でその収入を繰り延べて、その後に減価償却費に対応させて収益計上を行う処理」を採用せず、「受取時に収入（純資産）に全額計上し、純資産を増加させる処理」を採用しているからである⁴⁹。仮に繰り延べる処理を採用していれば、受け入れ分の全額を即時に純資産として増加させることはできない。

つまり、MTAグループは、受け入れた資本補助金2,817百万ドルについて、収入（純資産）への全額計上処理を採用することで、短期的に見ればMTAグループの営業費用に占める比率が100%を超え、「純資産の変動」がプラス（498百万ドル：2019年度）を達成している状態ともいえる。

以上のように、MTAグループでは、営業収入のみで営業費用の回収ができず、「各種の交通目的税による補助金」等の非営業収入を加えることで、その大半の回収を可能にしている。しかし、それでも総費用の回収（「純資産の変動」のプラス）は達成できておらず、資本補助金の充当によって、かろうじて可能になっている。

これら一連のMTAグループの営業費用の回収活動において、金額的にも内容的にも重要なのは、ニューヨーク州やニューヨーク市からの「各種の交通目的税による補助金」5,800百万ドル（2019年度）の獲得である。

48 例えば、MTAの資本計画（2020-2024年）の548億ドルの資本計画。

49 関口編（2016）48頁。

2 MTAグループ向け交通目的税（専用税）と レベニュー債について

本節では、これまでMTAグループ最大の特徴と指摘してきたMTA向け交通目的税（専用税）について、正面から取り上げる。

（1）各種の交通目的税（専用税）の概要

MTAグループにおけるMTA向けの各種交通目的税（専用税）は、MTAグループの非営業収入とされている。

各種の交通目的税（専用税）と表現しているのは、それが必ずしも単一の税目や課税ベースによるものではなく、複数の税目や課税ベースによっても構成されているからである。また、各種の交通目的税は、MTAグループが課税権を有し、それを行使するものではない。これらはニューヨーク州税やニューヨーク市税に分類されている。さらに、ニューヨーク州税としての交通目的税（専用税）の多くは、その税収が自動的にMTAグループに充当されるものではなく、毎期、州議会による収入の予算割当承認を受けることを必要としている⁵⁰。その際、交通内部の用途や配分割合も規定している。

MTAグループにおける各種の交通目的税は、「ニューヨーク州税」と「ニューヨーク市税」の2つの政府段階で課税されている。【表4】にあるように、その賦課・徴収は、①ニューヨーク州全体、②MTA通勤交通地区（ニューヨーク市と周辺7郡）内、③ニューヨーク市内の3層でおこなわれている⁵¹。

（2）従来の各種の交通目的税

【表4】で各種交通目的税の概要と歴史について確認してみよう。

50 New York City Independent Budget Office (2011).

51 New York City Independent Budget Office (2020) pp.2-4.

白抜き（下線）は従来からの各種の交通目的税、灰色は、近年、特に2000年代に入ってから導入された各種の交通目的税である。一見して近年、様々な税目が付け加わったことがわかる。ここでは、特徴的なものに関して取り上げてみたい。

【表4】MTAの各種の交通目的税（専用税）の内訳（百万ドル）：
2020年2月のMTA計画値との比較（ニューヨーク市財政年度基準：7月1日－6月30日）

	課税対象エリア	2020年（注1）			2021		
		MTA 2月 計画値 ①	実績値 （予備的） ②	差異 （②－①）	MTA 予測 ①	IBO 予測 ②	②－①
都市税（ <u>抵当権登記税と不動産譲渡税</u> ）	ニューヨーク市内	622	535	(87)	633	435	(198)
マンション税（ <u>不動産譲渡税の付加税</u> ）	ニューヨーク市内	324	245	(79)	379	188	(191)
ニューヨーク市内小計		946	780	(166)	1,012	623	(389)
大都市圏公共交通運営支援助定向けの諸税	ニューヨーク州	1,984	1,886	(98)	2,145	1,655	(490)
公共交通信託基金向けの諸税	ニューヨーク州	644	594	(50)	628	540	(88)
抵当権登記税	MTA通勤交通地区	478	475	(3)	467	371	(96)
大都市圏通勤交通移動税	MTA通勤交通地区	1,595	1,552	(43)	1,669	1,395	(274)
給与移動税代替基金	MTA通勤交通地区	244	244	0	244	244	0
MTA支援信託助定向けの諸税	MTA通勤交通地区	378	344	(34)	319	274	(45)
ハイヤー車負担金	マンハッタン島96番街以南（注3）	417	384	(33)	385	332	(53)
インターネットマーケットプレイス税	ニューヨーク州と地方政府（注4）	213	156	(57)	302	302	0
混雑料金通行料	マンハッタン島90番街以南（注5）	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
ニューヨーク州（ニューヨーク市除く）小計		5,953	5,635	-318	6,159	5,113	-1,046
各種の交通目的税（専用税） 総合計		6,899	6,415	(484)	7,171	5,736	(1,435)

（注1）財政年度：ニューヨークY市の2019年7月1日から2020年6月30日を基準にしている（ニューヨーク州の財政年度は2019年4月1日-2020年3月31日、MTAの決算年度は2020年1月1日-12月31日）

（注2）MTA通勤交通地区（MCTD）：ニューヨーク市とその周辺の7郡（ダッチェス、ナッソー、オレンジ、ブットナム、ロックランド、サフォーク及びウェストチェスター）。

（注3）マンハッタン島96番街を出発、到着、又は通過する場合。

（注4）2020年の税収の大半はNY市分が計上されている。

（注5）マンハッタン島60番街を出発、到着、又は通過する場合。

出典：New York City Independent Budget Office（2020）等を加工して作成

従来の各種交通目的税は、石油・自動車関連税と不動産移転諸税 (real estate transfer taxes) の2つにわけて、説明できる。

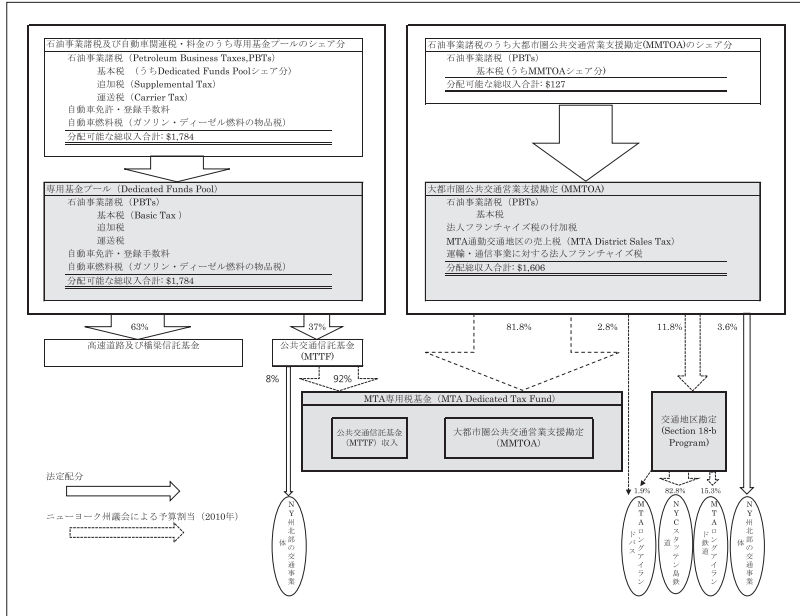
ア 石油・自動車関連税

従来の交通目的税の1つ目は、石油・自動車関連税である。石油・自動車関連税にはニューヨーク州の公共交通信託基金 (Mass Transportation Trust Fund。以下、MTTF) にかかる諸税と大都市圏公共交通営業支援 (Metropolitan Mass Transportation Operating Assistance Account。以下、MMTOA) にかかる諸税の2つがある。

これらの税収はMTAに直接充当されず、ニューヨーク州議会による毎期の予算割当がなされている。これらの資金流れを示しているのが【図6】である⁵²。

52 ここでの公共交通の特定財源として、主なものは、①MTFT専用税 (石油事業諸税収入の34% (= 37% × 92%)、②MMTOA専用税 (MMTOA収入の82%)、③ニューヨーク州の営業補助金 (STOA。MMTOA収入の12%。地方の100%マッチング。勘定の95%をMTAが受取) である。

【図6】 ニューヨーク州の各種交通目的税（2010年）：「公共交通信託基金（MTTF）向けの諸税」と「大都市圏公共交通運営支援勘定（MMTOA）向けの諸税」（単位：百万ドル）



出典：New York City Independent Budget Office (2011) p.5を加筆修正して作成。

(ア) NY州の公共交通信託基金（MTTF）にかかる諸税

石油・自動車関連税の1つ目が公共交通信託基金（MTTF）にかかる諸税である。公共交通信託基金（MTTF）にかかる諸税は、【図6】の左側にあるように、石油事業諸税（Petroleum Business Taxes⁵³）の一定割合、ガソリン・ディーゼル燃料の物品税（gasoline

53 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-46. 石油事業税(事業特権税)は、ニューヨーク州内で営業する石油事業者に課される。課税対象は、ニューヨーク州内で精製・販売された各種石油製品、または州内で販売・使用されるために州内に輸入された石油製品の数量で、税率は毎年、前年の8月31日までの12ヶ月間における石油精製品の生産者物価指数 (PPI) の変動を反映して調整される (MTA 2021 Final Proposal Budget.)。

and diesel fuel excise tax)、車両登録・運転免許証の手数料 (fees for vehicle registrations and driver licenses) で構成されている。MTAは最終的にこれらの収入の34% ($= 37\% \times 92\%$) を、公共交通信託基金 (Mass Transportation Trust Fund: MTTF) 収入として受け取っている⁵⁴。

各種の交通目的税から受け取った公共交通信託基金 (Mass Transportation Trust Fund: MTTF) 収入は、まずMTA交通目的税基金債 (DTF債) の債務返済に充当される⁵⁵。債務返済後、残りの石油事業諸税 (PBT) 収入の85%がMTAニューヨーク市交通局 (NYCT) に、残りの15%が通勤鉄道に法律で定められた計算式に従って、配分される。

(イ) NY州の大都市圏公共交通営業支援 (MMTOAにかかる諸税)

石油・自動車関連税の2つ目が大都市圏公共交通営業支援 (MMTOA) にかかる税である。大都市圏公共交通営業支援 (MMTOA) にかかる税は、【図6】の右側にあるように、石油事業諸税 (PBT) の一定割合、法人フランチャイズ税⁵⁶の付加税 (corporate surcharge)、売上税・利用税 (sales and use tax)、運輸・通信事業に課せられる法人フランチャイズ税 (corporate franchise tax) で構成されており⁵⁷、最終的にMTAは、大都市圏公共

54 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-46. 残りの63%は北部の高速道路やその他の輸送ニーズなどの州の用途に充てられ、残りの3% ($= 37\% \times 8\%$) は、他の公共交通機関に割り当てられている。

55 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-46. 債務返済は、まず石油事業諸税 (PBT) 収入から支払われ、不足分についてはMMTOA税の収入から支払われる。現在までに、石油事業諸税 (PBT) 収入は常に債務返済の約束を果たすのに十分であり、MMTOA税の収入が、この目的のために使用されたことはない。

56 ニューヨーク州では州法人所得税を法人フランチャイズ税と呼んでいる。

57 最大の構成要素は、MTA通勤交通地区 (MCTD) 内で課される法人フランチャイズ税の付加税の全部 (100%分) と、全州で徴収されている運輸・送電会社に

交通営業支援（MMTOA）勘定から得られる総収入の82%を、受け取っている⁵⁸。

各種の交通目的税から受け取った大都市圏公共交通営業支援（MMTOA）収入は、まず、①MTA交通目的税基金債（DTF債）の元利償還金へ充当（PBT収入で償還してもなお不足する場合）され、残りが②営業費、資本費に充当される。

これら2つの石油・自動車関連税は、当初は道路整備による受益の対価として道路整備に使用されてきたが、次第に混雑現象（大気汚染等）を抑制するとの見地から、道路財源の一部を公共交通財源になっていった。自動車は環境問題を引き起こすとともに、公共交通の経営を圧迫しているとの論理である。

イ 不動産移転諸税（real estate transfer taxes）

従来の交通目的税の2つ目は不動産移転諸税である。これにはニューヨーク州の抵当権登記税（Mortgage Recording Taxes）とニューヨーク市の都市税（Urban Taxes）の2つがある。これら交通目的税収のほとんどは、MTAの基金に直接充当されている。

（ア）ニューヨーク州の抵当権登記税

第一に、NY州税の抵当権登記税（Mortgage Recording Tax。以下MRT）は、「MTA通勤交通地区（MCTD）」内で課税されている⁵⁹。これは2つの税で構成されている。

課せられる法人フランチャイズ税の一部（80%分）である。次に大きいのは、MTA通勤交通地区（MCTD）内での売上に課せられる0.375%の追加的売上税・利用税である。最後の構成要素は、全州で徴収されている石油事業諸税（PBT）の一部（55%）であり、MMTOA収入の約5%程度を占めている（New York City Independent Budget Office（2011）pp.3-5. 及びMetropolitan Transportation Authority（2020b）II-42）。

58 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup（2018）p.37.

59 New York City Independent Budget Office（2020）p.4.

MRT-1は、抵当権を設定した「債務額」に対して0.3%の税率で、借主に課される。交通目的税収として受け取ったMRT-1の収入は、まずMTA本部の営業費に充当され、残った資金はMTAニューヨーク市交通局に55%、通勤鉄道に45%の割合で、MTAニューヨーク市交通局と通勤鉄道の口座に入金され、営業費と資本費に充てられる⁶⁰。

MRT-2は、住戸数1～6戸の建物の特定の「抵当権（貸付債権）」に対して0.25%の税率で、貸主に課される。交通目的税収として受け取ったMRT-2の収入は、まずダッチェス、オレンジ、ロックランド基金（DORF）に充当され、次にMTA本部、MTAニューヨーク市交通局およびそれらの子会社の営業費および資本費に充当される⁶¹。

（イ）ニューヨーク市の都市税

第二に、ニューヨーク市の都市税（Urban Taxes）は、「ニューヨーク市」内の特定の商業用不動産取引と抵当権設定に適用される、2つの異なる税金で構成されている⁶²。

不動産譲渡税（Real Property Transfer tax、以下RPTT）は、不動産価格が50万ドルを超えるニューヨーク市の商業用不動産取引について、不動産価格の1%の税率で、売り手に課される。

抵当権登記税（MRT）は、ニューヨーク市の商業施設で50万ドル以上の住宅ローンを組む場合、登記された住宅ローン額の8分の5（0.625%）の割合で、借り手に課せられる。

2つの交通目的税として受け取った都市税収は、MTAの基金に直接充当される。都市税の収入の90%はMTAニューヨーク市交通

60 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-49.

61 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-49.

62 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-52.

局の一般業務に、6%はMTAニューヨーク市交通局のパラトランジット（身体障害者等送迎）プログラム「Access-A-Ride」に、4%は「MTAバスカンパニー」に割り当てられている⁶³。

これら2つの不動産移転諸税（real estate transfer taxes）は、都市の開発等と絡む形で、公共交通整備による受益に対する負担として位置づけられてきた。

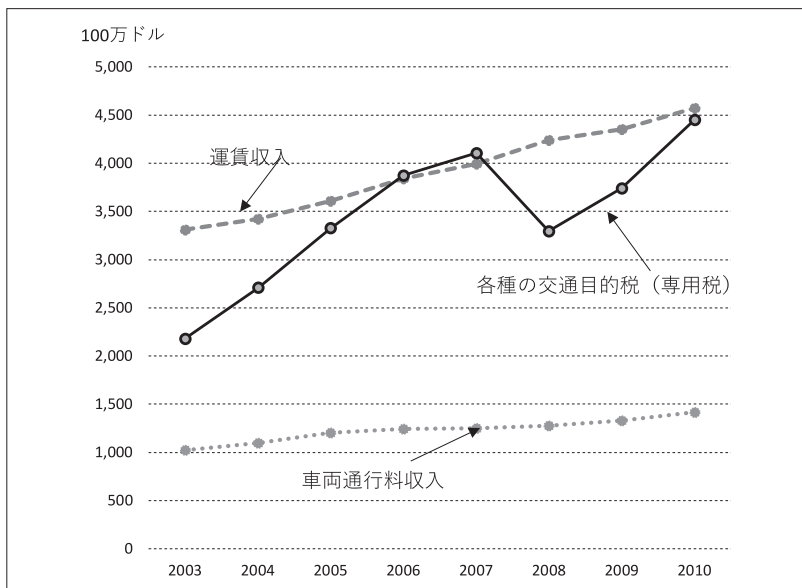
（3）各種交通目的税の不安定性①：不動産移転諸税金の変動⁶⁴

ところが、2008年にMTAグループの各種交通目的税にある問題が生じた。金融危機の影響を受けたのである。【図7】は、営業収入である「運賃収入」と「車両通行料収入」とともに、非営業収入である「交通目的税」の時系列推移が示されている。

63 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-52.

64 New York City Independent Budget Office (2011) p.5.

【図7】MTAグループの主な営業収入の推移

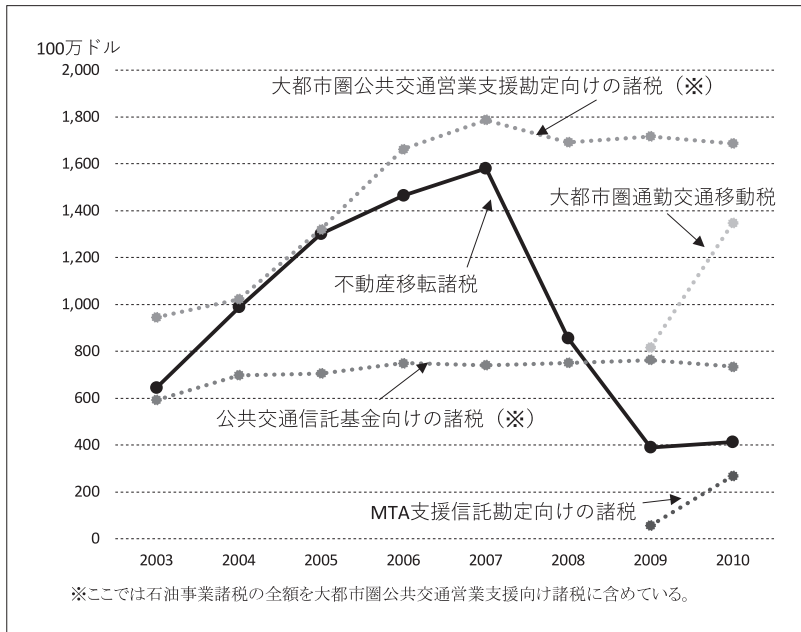


出典：New York City Independent Budget Office（2011）の元資料より作成。

比較的安定的な「運賃収入」と「車両通行料収入」といった営業収入に対して、非営業収入である「各種の交通目的税（専用税）」は、2008年に急減している。

この点に留意して、「各種の交通目的税（専用税）」に焦点を絞り、その内訳を時系列で示したのが【図8】である。一見して各種の交通目的税収の中で、「不動産移転諸税」が急激に減少していることがわかる。

【図8】 各種の交通目的税（専用税）の内訳の推移



出典：New York City Independent Budget Office（2011）の元資料より作成。

MTAグループにとって各種の交通目的税は、非営業収入であるとはいえ、営業・資本活動の両方に欠かせない財源であることから、安定的に確保できることが望ましい。

しかし、交通目的税収入の細目を見てみると、景気が税収に連動するという意味で、とりわけ不動産移転諸税（real estate transfer taxes）による交通目的税収は減少していた。

このような事態に直面し、2009年に導入されたのが、「大都市圏通勤交通移動税（Metropolitan Commuter transportation Mobility Tax）又は給与移動税（Payroll Mobility tax）」と「MTA支援信託勘定（MTA aid trust account）向け諸税」という2つの新しい税であった。これらの税は、安定的な交通目的税としてその財源となる

ことが期待されていた。

確かに前出【図7】にあるように、2008年に減少した「各種の交通目的税（専用税）」は、2010年には回復している。新たに導入されたこれら2つの税はどのようなものか。次に確認しておこう。

（4）2009年に導入された2つの新税

これら2つの税は、いずれも「MTA通勤交通地区（MTCD）」内で課税されるニューヨーク州税である⁶⁵。これらの交通目的税収入は、議会による予算割当ではなく、MTAの基金に直接充当されるため、州財政の影響を受けにくい点で、従来の交通目的税とは異なるものである。

ア ニューヨーク州の大都市圏通勤交通移動税

1つ目の新税は、大都市圏通勤交通移動税（Metropolitan Commuter transportation Mobility Tax⁶⁶）であり、通勤者税ともいわれる。課税ベースはMTA通勤交通地区（MCTD）内で事業を行う雇用主の支払給与と自営業の純利益をもとに算定し⁶⁷、当該課税ベースに対して0.34%の税率で課税している。

65 New York City Independent Budget Office (2020) p.5.

66 別名、給与移動税（Payroll Mobility tax；PMT）。Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-58.

67 正確には、雇用主に対しては、雇用主の給与支払額が各四半期内で月額2,500ドルを超える場合に適用し、MTA通勤交通地区（MCTD）内の全雇用主のうち、各四半期の給与支払額が437,500ドルを超える雇用主に対して0.34%の給与税を課している。自営業に対しては、MTA通勤交通地区（MCTD）に起因する年間純利益が5万ドルを超える場合に、純利益に対して0.34%を課している。また、公立・私立の学校や学区は課税対象外である。さらに、大都市圏通勤交通移動税の税率の引き下げや非課税・免除による税収減少分は、ニューヨーク州予算に含まれる代替財源で相殺している。これらの大都市圏通勤交通移動税収の相殺分は「PMT代替財源（Replacement Fund）」と呼ばれている（Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-58）。

大都市圏通勤交通移動税収は、MTAの基金に直接充当され⁶⁸、交通レベニュー債の担保や営業費や資本費に使用される。

大都市圏通勤交通移動税は、事業活動環境の整備（公共交通整備）に伴う受益の対価を負担し、都市の混雑費用発生源への抑制のための負担を課税根拠としている点は、従来とそれほど変わっているわけではない。

実は通勤者税は、1999年までニューヨーク州ではなく、ニューヨーク市が課していた。その税はニューヨーク市の所得税として、市内で発生する所得に対して、市居住者と市外居住者の両者から徴取するという方式であったが、市外居住者を支持者とするニューヨーク市外から選出されたニューヨーク州議会議員からの反対が強かったこと等から、ニューヨーク州議会によって廃止された⁶⁹。

ニューヨーク市による通勤者税は、①通勤者税の納税義務者が個人であることから、納税事務が多数の個人レベルで行われること、②個人レベル（居住者と通勤者）での租税負担の増減が精鋭化すること、また、③市税であることから、州の権限の枠内であることが求められること等、論点が多かった。

これに対してニューヨーク州による大都市圏通勤交通移動税は、ニューヨーク市で個人所得税として課税していたことへの批判には対処している。例えば、①ニューヨーク市への通勤者でなく、

68 New York City Independent Budget Office (2011) pp.4-6. ただし、以下の記述との整合性を確認する必要がある。「Payroll Mobility Taxを規定する税法は、州の2018-2019年制定予算でさらに改正され、州議会による充当が廃止され、PMT徴収資金がMTAに直接入るようになった。ただし、PMT代替資金は引き続き充当の対象となる（Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-58)」。

69 この点に関し、谷 (2010) が詳しい。ニューヨーク市では、1966年の税制改正で通勤税（非居住者稼得所得税）を導入したが、1999年に州議会により廃止された。谷は廃止された要因を①ニューヨーク市の巨額な財政黒字になったこと、②ニューヨーク州議会でのニューヨーク市外の選出議員の影響力の増加の2つを指摘している。

MTA通勤交通地区への通勤者を意識して、対象範囲を拡大していること、②最終的な負担はともかく、法律上は事業主（雇用主）の負担と従業員の負担という形にせず、納税義務者を個人ではなく事業者としていること、③さらにその姿勢を、事業者による納付額を事業主の損金算入項目にしないことで示したこと、などである。

イ ニューヨーク州のMTA支援信託勘定向けの諸税

2つ目の新税は、MTA支援信託勘定向けの諸税である。MTA支援信託勘定向けの諸税は、MTA通勤交通地区（MCTD）内の①免許証料（License Fee）、②自動車登録料（Motor Vehicle Registration Fee）、③タクシー税（Taxicab Tax）、④自動車レンタル税（Auto Rental Tax）の4つで構成されている⁷⁰。

MTA支援信託勘定向けの諸税入は、MTAの基金に直接充当され、交通レベニュー債の担保や営業費や資本費に使用される。

MTA支援信託勘定向けの諸税の課税根拠は、事業活動環境の整備（公共交通整備）に伴う受益を受けていることに対する対価として、また、都市の混雑費用発生源への抑制のための負担として、その負担を求めるというものである。後者の課税根拠は自動車が環境問題を引き起こすとともに、公共交通の経営を圧迫しているとの論理からも、説明がなされる。

このような発想の下で、自家用車の所有者のみならず、ニュー

70 その構成は、①免許証料は、MTA通勤交通地区（MCTD）に居住する個人に発行される学習許可証または運転免許証の有効期間6ヶ月ごとに1ドルの手数料、②自動車登録料は、MTA通勤交通地区（MCTD）内での自動車登録にかかる年間25ドルの料金で、2年に1度、自動車登録期間に応じて50ドルずつ支払う、③タクシー税は、ニューヨーク市を起点とし、MTA通勤交通地区（MCTD）内を終点とする「タクシー」の乗車ごとに、タクシー所有者に課される50セントの税金、④自動車レンタル税は、MTA通勤交通地区（MCTD）内で「レンタルされる乗用車」のレンタル料に、6%の付加税を課す、というものである（Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-60）。

ニューヨーク市を起点としてMTA通勤交通地区内を終点とするタクシー税を課すことで、イエローキャブ (Yellow Taxicabs) のような商用車の所有者も対象に加えている点に特徴がある。

しかし、次第に交通モードの変化による新たな問題が生じるようになってきた。その問題とは、タクシー税の対象外であるUberやLyftなどの「アプリベースのプロバイダ」が登場し、タクシーに代表される「配車ベースのプロバイダ」から大きなシェアを奪うようになってきたため、タクシー税の税収減少が見込まれるようになってきたことである⁷¹。

(5) 2019年に創設された3つの新税

2019年に新たに創設された3税もこれまでの課税根拠を受け継いでいる。特徴的なのは、デジタル経済や交通モードの変化に、より一層柔軟に対応している点にある。しかしその一方で、税制を複雑化させている側面もある。これらの税収は、議会による予算割当はない⁷²。

71 UberやLyftなどの仲介により利用者の手配を受けた運転者は、必ずしも自家用車を所有しているわけではなく、レンタカーの場合もある。そのため、自動車レンタル税の税収増には寄与する。しかし、タクシー税の減少を賄うだけの規模にはない。MTA予算書で以下のように述べている。「ニューヨーク州2019-2020年制定予算の法案では、MTA通勤交通地区 (MCTD) 内での「乗用車レンタル」にかかる付加税が5%から6%に引き上げられており、これによりMTAには年間1,000万ドルの追加収入が見込まれている。MTA支援の構成要素であるタクシー税からの収入の減少は、MTA支援収入に大きな影響を与えているが、それは、タクシー税の対象外であるUberやLyftなどの「アプリベースのプロバイダ」が登場して広く受け入れられ、従来の「配車ベースのプロバイダ」から大きなシェアを奪って以来のことだ (Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-60) 』。

72 Citizens Budget Commission (2019) pp.2,5,6.

ア ニューヨーク州のハイヤー車負担金(For Hire Vehicle Surcharge)

ニューヨーク州のハイヤー車負担金は2019年2月1日より導入され、ニューヨーク州内で、①マンハッタン区の96番街以南を起点又は終点とする、又は②マンハッタン区の96番街以南を横断する、「ハイヤー車 (For Hire Vehicle)」に、サーチャージが課せられるようになった⁷³。

ハイヤー車負担金収入は、ニューヨーク市の地下鉄アクションプラン、アウターボロー（マンハッタン区以外の区）の交通改善、その他のMTAグループのニーズに安定した長期的な資金源を提供することを目的としている⁷⁴。

ハイヤー負担金を導入した背景には、ニューヨーク市内で運行されるハイヤー車 (FHV)、とりわけ「アプリベースのプロバイダ」であるUber等のライドシェア車が、著しく増加してきたことがある。タクシー課税を他の商用車にも拡張することで、商用車間の公平性を確保しつつ、タクシーからライドシェアへとといった、交通モードの変化への対応でもある。FHVの負担者は実質的には乗客であるから、所有から利用へとといった変化も加味していることになる。

それによりハイヤー車 (FHV) が、ニューヨーク市での過剰な交通渋滞や、ニューヨーク市内の地下鉄・バスの利用者数減少の、大きな要因でとなっている事態を改善しようとしたのである⁷⁵。

73 その構成は以下の通り、①メダリオンタクシー（イエローキャブ）を除く、「ハイヤー車」による輸送を利用して、ニューヨーク州内の指定混雑地域（ニューヨーク市マンハッタン区の96番街以南）内またはその地域を通過する場合、「1回」につき2ドル75セント、②「メダリオンタクシー（イエローキャブ）」を利用して、ニューヨーク州内で上記の混雑地域を移動する場合、「1回」につき2ドル50セント、③「プールされた車両」によって、ニューヨーク州内で上記の混雑地域を移動する場合、「乗客1人」あたり75セント（0.75ドル）、を徴収する（Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-53）。

74 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-53.

75 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.29.

このような発想は、自動車は環境問題を引き起こすとともに、公共交通の経営を圧迫しているとの論理の延長線上にあるものである。つまり、都市の混雑費用発生源への抑制を試みることと、事業活動環境の整備（公共交通整備）に充てる発想が込められている。

イ ニューヨーク州のインターネット・マーケットプレイス税

2019年6月1日より、インターネット・マーケットプレイス・プロバイダーは、自社サイト上で、有形財産の販売による総収入が30万ドルを超え、かつ、100件以上の販売を、ニューヨーク州内で過去4四半期に行った「州外の小売業者」から、ニューヨーク州の売上税を徴収し、送金することが、義務付けられた。インターネット・マーケットプレイス税（Internet Marketplace tax）である。これらの売上税は、通常の州売上税の4%に加え、地方の売上税が徴収されることになった⁷⁶。

そして、そのような形で徴収した、インターネットを通じた州を越えた消費者向け取引に対する小売売上税収を、MTAグループの資本プログラム（中央ビジネス地区（CBD）のプログラム）に充当し、残りは地方政府に配分するというものである⁷⁷。

このインターネット・マーケットプレイス税と名付けられた小売売上税は、まずは、デジタル経済の進展による売上方法の多様化に対応したものともいえる。というのは、この措置はニューヨーク州外の小売業者が、ニューヨーク州内の小売業者に対して、価格面で有利に立つことがないようにするものだからである。

一般的に消費者であるニューヨーク州の州民が、州内のA法人から商品を買う場合、州内のA法人が、消費者から小売売上税を徴収してニューヨーク州に納税する。しかし、A法人がニューヨーク州

76 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-55.

77 New York City Independent Budget Office (2020) p.5.

外にいと、この税をA法人がニューヨーク州の税を徴収してニューヨーク州に納付する義務は一般的には生じない。そこで、税収を失う消費者のいる州は、消費者自身がA法人から買った商品にかかる売上税を、消費者に自己申告させる利用税の納税を求めてきた。そうすることで、州内で購入しても州外から購入しても、消費者の租税負担が同じになるようにしたのである。

しかし、問題なのは、消費者が小売売上税に相当する利用税を自己申告せず、いわゆる課税漏れが起きていたことである。特に、インターネットを通じた取引が広がると、プラットフォーマーであるAmazon等のサイトと通じて、州内の消費者に商品を売る、ニューヨーク州に拠点を有しないA法人のような州外の事業者による取引量も増加し、課税漏れが増加していた。

このような状況に際し、各州はAmazon等のプラットフォーマーに代理徴収をさせて、それを自州に納税させることを試みたが、認められてこなかった⁷⁸。プラットフォーマーと消費者のいる各州との間に関連性（ネクサス）がない、と考えられてきたからである。しかし、2018年6月21日、アメリカの州売上税に関して、これまでの判例を覆す連邦最高裁の判決（Wayfair判決）がなされた⁷⁹。従来に関連性（ネクサス）の概念が拡張され、条件によってはプラットフォーマーに代理徴収義務を課すことが、可能となったのである。

ニューヨーク州を例にすれば、ニューヨーク州外にいる事業者が、AmazonやeBayといったプラットフォーマーを通じてニューヨーク州内にいる消費者に販売している場合、プラットフォーマーに代理徴収させて、ニューヨーク州に納めさせることが可能になったのである⁸⁰。

78 ウェイフェア判決以前の状況については、篠田（2007）を参照。

79 関口（2021b）。

80 2019-2020年のニューヨーク州制定予算では、これまで免除していた「第三者で

本稿で注目すべきは、ニューヨーク州では、このような形で徴税した小売売上税収の大半をMTAに充てることにした点にある。当該小売売上税の税収をMTAに充当する一つの根拠は、一方で、ニューヨーク州の居住者が、ニューヨーク州に実店舗ではなく、インターネット上の店舗で購入を行うことによって、ニューヨーク州での配送車が増加して交通渋滞が発生する事態を抑制しつつ、他方で、その財源を公共交通にシフトさせるための整備財源とする、というものである⁸¹。売上税を、事業活動の環境整備の受益に対する負担と位置付けて、公共交通の整備財源に投入ことは、ほかの州でも行われており、MTAグループにとって収入の安定性にも寄与する。

アメリカ州・地方政府の租税体系における小売売上税の問題として捉えると、従来の小売売上税の課税漏れ問題を抑止するという意味でも、極めて重要な改正でもある。

ウ ニューヨーク市のマンション税

デブラシオ・ニューヨーク市長は、MTAグループの資金を捻出する手段として、当初は混雑料金（混雑税）の導入には懐疑的で、超富裕層に対する課税強化する「ミリオンネア税」を主張していた⁸²。2019-2020年のニューヨーク州制定予算（2019年3月31日成立）では、「マンション税（豪邸税）」を、2019年7月1日から適用することが含まれている⁸³。

マンション税は、市の不動産譲渡税（RPTT）に対する付加税で

あるインターネット・マーケットプレイス・プロバイダーが、そのサイト上で行われた取引に対するニューヨーク州の売上税の徴収と送金」を義務化し、抜け道を解消した（Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-55）。

81 <https://nyc.streetsblog.org/2019/02/26/cuomo-your-online-purchases-will-help-fund-the-mta/>（accessed.2022.2.9）

82 <https://www.nyl.com/nyc/all-boroughs/news/2019/02/26/mta-10-point-plan-to-include-congestion-pricing>（accessed.2022.2.9）

83 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-55.

ある。この税は、ニューヨーク市内で評価額2,500万ドル以上の「住宅物件」を売却する際に、200万ドル以上の対価に対して税率を4分の1ずつスライドさせて、譲渡税の負担を増額するもので、最高税率は4.15%としている。

当該収入は、MTAグループの資本プログラム（中央ビジネス地区（CBD）のプログラム）に、直接充当される⁸⁴。

（6）交通目的税の不安定性②：ニューヨーク州議会による各種交通目的税の予算割当

以上、新たな各種の交通目的税の創設によって、その租税の課税ベースの性質から見た安定性等を確保しようとしてきたことがわかる。しかし、依然として交通目的税自体の中に、不安定な要素が残っている。MTAグループが課税権を行使して確保できる独自の財源ではないからである。

2020年に入り新型コロナウイルスが全世界に拡大し、アメリカでも州を中心にコロナ対策が求められた。ニューヨーク州でもクオモ知事が、医療機材の調達や人員確保に対する財源の工面をする必要が生じ、各種の政策を縮小することで対応した。

ニューヨーク州の予算案に関する議会による分析では、交通関係の箇所以下のように述べている⁸⁵。

「知事（執行部）は、2021-22年度に都市内公共交通（transit）を支援する複数の基金からの交通目的税収1億6,000万ドルを、一般基金に移すことを提案している。それぞれの送金は、予想される基金の支出の4～5%を占める。」

84 Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-55.

85 New York State Assembly, Ways and Means Committee Staff (2021), p.101.

交通目的税の一定割合を、ニューヨーク州の一般基金のほうに振り替えるという案である。各種の交通目的税は、名目上は「捧げる(dedicated)」となっているが、税収は毎年議会での予算割当対象となり、その利用可能性は、立法府による法律の変更にも左右される⁸⁶。

このことは、州財政が悪化した時に、MTAグループに交通目的税とされる収入がMTAグループに充当されることが確約されているわけではないことを意味している。これまで確認してきた通り、交通目的税は1種類ではなく、複数の税目がある。となると、どの交通目的税をMTAグループに捧げず、州で利用するのもかも議論となる。

【表5】は、2019-2020年予算案として2月に提示された案のうち、交通関係の箇所を取り出して、一覧表にしたものである。ここでは、振替元の基金名、その原資となる各種の交通目的税（専用税）、当初の受け入れ予定先、その規模が確認できる。

86 Citizens Budget Commission (2006) p.15.

【表5】 ニューヨーク州知事による2021年2月予算案：専用交通収入の一般基金への振替（千ドル）

振替元の基金名	振替財源となる各種の交通目的税（専用税）	受給予定だった都市交通機関	一般基金への振替額
大都市圏公共交通営業支援（MMTOA）基金	大都市圏大量輸送運営支援勘定向けの諸税	MTA / 非MTAの州南部	\$107,474
公共交通信託基金（MTTF）：通勤勘定	公共交通信託基金向けの諸税	MTA	\$22,557
公共交通信託基金（MTTF）：通勤鉄道勘定	公共交通信託基金向けの諸税	MTA	\$3,985
MTA財政支援基金（Financial Assistance Fund）	大都市圏通勤交通移動税（PMT）	MTA	\$12,552
ニューヨーク・中央ビジネス地区信託基金	インターネット・マーケットプレイス税	MTA	\$6,552
大都市圏公共交通営業支援（MMTOA）基金	大都市圏大量輸送運営支援勘定向けの諸税	州北部の交通	\$4,721
公共交通信託基金（MTTF）：非MTA勘定	公共交通信託基金向けの諸税	州北部の交通	\$2,372
専用交通収入（Dedicated Transit Revenue）の ニューヨーク州一般基金への振替額合計			\$160,213

出典：New York State Assembly, Ways and Means Committee Staff (2021), Table 37をもとに各種の交通目的税（専用税）を加筆して作成。

一般基金への振替額で最も金額的に大きいのは、伝統的な交通目的税である「大都市圏大量輸送運営支援勘定向けの諸税」約1億7百万ドルであり、そのほかにも2009年に新設された「大都市圏通勤交通移動税（通勤者税）」や、2019年に新設された「インターネット・マーケットプレイス税」約655万ドルの税収が、ニューヨーク州の一般基金への振替対象になっている。

このことをMTAグループの側から見れば、営業費用の回収が営業収入のみでは困難である現状から、非営業収入としてニューヨーク州からMTAグループに交通目的税が充当されることを前提に作

成した営業計画・資本計画が、見直しを迫られることを意味する⁸⁷。

以上のように、MTAの各種交通目的税は、その名称からはMTAグループにとって安定的な収入に見えるが、MTAグループが課税権を行使して確保できる独自の収入ではないがゆえに、ニューヨーク州財政や州議会の影響を受ける、不安定さを有している⁸⁸。

(7) MTAグループが発行する公共企業債

MTAグループ傘下の組織の中で、MTAニューヨーク市交通局とMTAトライボロー橋及びトンネル局は、起債権と運賃・料金徴収権を有している。実は交通目的税は、MTAグループが起債権を行使して発行する債券の担保資金としても、使用されている。

インフラ資産系の整備をするに当たって、運賃・料金収入が潤沢であれば、その資金により資本的支出に充当することも可能だが、一般的にはそれが難しい。そこで、MTAグループは債券発行によって資金調達している。

その一つが、MTAトライボロー橋及びトンネル局の一般レベニュー債（TBTA General Revenue Bond）である。TBTA一般レベニュー債の担保となる収入は、主にトライボロー橋及びトンネル局（TBTA）が7つの橋と2つのトンネルで徴収する、通行料で構

87 2020年5月にも2億6,100万ドルがニューヨーク州の一般会計に振り替えられている。このような事態に対し、例えば、より説明責任があり、より良く統治された州公社を提唱している非営利団体Reinvent Albanyは、クオモ知事やニューヨーク州議会の上下院議長に対して、反対声明を送付している（<https://reinventalbany.org/2020/04/letter-to-governor-and-legislature-please-no-raids-on-mta-dedicated-taxes-in-may-budget-adjustment/>（Accessed.2021.12.21））。

88 MTAの権限と州議会の権限の関係については、2017年2月のMTA理事会でのファーラー議長代行の「率直に言って、MTA理事会は、州の知事部局や議会が決定する資金について左右し得ない。我々にできることは、資金を必要なサービスに振り分けることだ（自治体国際化協会（2017）31頁から引用）。」との発言も象徴している。

成されている⁸⁹。これは、アメリカでいわゆるレベニュー債と言われるもので、ある事業から生じる収入を担保にして資金調達をするというスキームである。

さらにMTAグループでは、MTAの交通目的税収を担保にした資金調達も行っている。これはレベニュー債のスキームに類似するもので、ニューヨーク州やニューヨーク市からの交通目的税収入を担保に、資金調達をするものである。ニューヨーク州から見れば、立法府は、税収の全部または一部をMTAグループに「捧げる」ことで、MTAグループの債券の裏付けとなる収入源を、提供することができるものである⁹⁰。

第一に、MTA交通目的税収ファンド債（Dedicated Tax Fund Bonds：DTF債）である。交通目的税収ファンド債の担保となる収入（pledged revenue：支払いを約束された収入）は、一般的に「公共交通信託基金（MTTF）向け諸税」や「大都市圏公共交通運営支援勘定（MMTOA）向け諸税」といった、ニューヨーク州からの交通目的税収入で構成されている⁹¹。

第二に、MTA交通レベニュー債（Transportation Revenue Bonds：TRB）である。交通レベニュー債の担保となる収入は、MTAの料金収入等の営業収入のみならず、ニューヨーク州やニューヨーク市からの営業補助金、各種交通目的税、資本補助金等

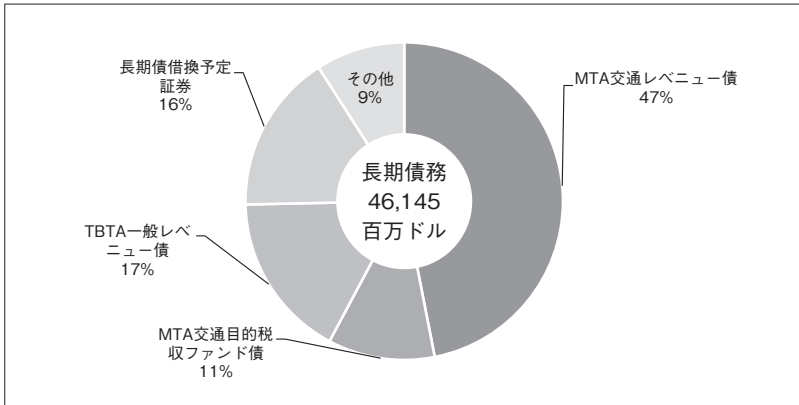
89 これらの担保収入は、一定の準備金を含むトライボロー橋及びトンネル局（TBTA）の営業・維持費を支払った後に、TBTA一般レベニュー債の債務返済に充当される（Metropolitan Transportation Authority (2021) p159.）。

90 Citizens Budget Commission (2006) p.15.

91 Metropolitan Transportation Authority (2021) p.159. 具体的には、①MTAのために公共交通信託基金（MTTF）に預託された、石油事業諸税、自動車燃料税、および自動車料金と、②MTAのために大都市圏大量輸送機関営業支援勘定（MMTOA）に預託された、石油事業諸税、売上税、フランチャイズ税、法人フランチャイズ税の付加税である。

で構成されている⁹²。

【図9】 長期債務の内訳（2019年）



出典：Metropolitan Transportation Authority（2020a）より作成

【図9】で、MTAグループにおける長期債務（ここでは短期含む）に占める規模を確認すると、①MTA交通レベニュー債（Transportation Revenue Bonds：TRB）が46.9%、②MTA交通目的税収ファンド債（Dedicated Tax Fund Bonds：DTF債）が10.9%、③TBA一般レベニュー債が16.9%、となっており、各種交通目的税収に関連する①②だけを合計しても、長期債務の57.8%もの規模にあることが確認できる。なお、両者ともに担保とされた各種の交通

92 Metropolitan Transportation Authority（2021）p.159. 具体的には、都市公共交通および通勤交通システムからの運賃およびその他の雑収入（グランド・セントラル・ターミナルおよびペン・ステーションを除く）で、広告収入、賃貸収入、特定の営業権収入を含む。②TBTA剰余金の都市公共交通および通勤システムへの分配による収入、③州および地方の一般営業補助金で、新しい州税および手数料を含む、④特別税によって支援された営業補助金（MTA専用税収）で、MTA専用税収ファンド債の債務返済後のもの。⑤ニューヨーク市の都市公共交通用の都市税（専用税）、⑥駅の保守およびサービスの償還金、⑦資本プログラム資金の投資による収入である。

目的税収入は、まず債務償還に充当することが約束され、その後、営業費に充当される⁹³。

以上のように、MTAグループは自身が起債権を行使して、金融市場から資金調達をしており、その規模も、決して無視できない。発行債券の種類も、MTA交通目的税を担保に資金調達をしつつ、それを非課税債、課税債、劣後債等、様々なタイプの金融商品として投資家に提供している。そうすることで、MTAグループの資金調達にバリエーションを持たせている。このような資金調達手法そのものが、市場メカニズムを中心に置くアメリカ的な特徴でもある。

3 MTAグループの重層的なガバナンス の枠組みについて

前節までは主としてアメリカの公共交通の財源問題に焦点を当ててきた。もう一つの焦点であるガバナンスや交通サービスの連携に着目してみたい。

MTAグループは、ニューヨーク州の構成単位として位置づけられており⁹⁴、ニューヨーク州、ニューヨーク市、郡、住民、NPO等、

93 MTA専用税ファンド債（DTF債）の専用税収入は、MTA専用税ファンド債の債務返済を行った後に、MTA交通レベニュー債の債務返済に充てられ、その後残った金額は、MTAスタテン島鉄道を含む都市交通システムや通勤交通システムの営業費に充てられる。また、MTA交通レベニュー債（TRB）の担保収入は、交通レベニュー債の債務返済に充当した後に、営業費および維持費の支払いに充てる（Metropolitan Transportation Authority (2021) p.159）。

94 MTAグループはニューヨーク州の年次報告書に「構成単位（Component Unit）」として記載されている。州の報告主体に構成単位を含めるかどうかは、法的地位、財政的依存度、財務的説明責任などのいくつかの基準に基づいて決定している（State of New York (2021) p.50）。関口編（2016：63, 60-61頁）にあるように、ニューヨーク州で構成単位の支出額（単純合算値）は、ニューヨーク州の基礎的政府の支出額の26%（資産規模ではほぼ同額）であり、構成単位の支出額の44%（資産規模では36%）をMTAグループが占めている。

多くの関係者がかかわっている。

(1) MTA理事会

MTAグループの計画は、MTA本部（MTA Headquarter）に設置された「MTA理事会（Board）」で策定される⁹⁵。MTA理事会は、民間企業の本社取締役役に相当し、MTA傘下の各事業会社における運賃やサービス水準等の意思決定を行っている。

議決権のある理事は、ニューヨーク州知事から6名、ニューヨーク市長が4名、ニューヨーク市郊外の7つのカウンティ（郡）の長から7名が推薦され、ニューヨーク州上院議会の承認を受ける。これら、議決権を有する構成員17名は、「MTA通勤交通地区」から選出される⁹⁶。また、3つの通勤者協会、3つの労働組合の代表者も、MTA理事会の構成員とされている。さらに公聴会の開催により、公衆の参加も促している。

これらの試みにより、「MTA通勤交通地区」に関連する政府、住民、利用者、労働者等の意見が、MTAグループの目標、計画、運営等に反映されるよう、配慮されている。

(2) ニューヨーク大都市圏交通協議会

さらにMTAグループの計画は、MTAが構成員となっている大

95 MTAの予算のうち、MTA理事会で決定できるのは営業予算である。資本予算（5か年計画）は、MTA理事会の承認のみでは決定出来ず、ニューヨーク州機関の「MTA資本計画レビュー委員会（MTA Capital Program Review Board）」が、最終的な決定権限を有する（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.9.）。

96 保有議決権は、ニューヨーク州知事から推薦された6名、ニューヨーク市長から推薦された4名、3郡（ナッソー、サフォーク、ウェストチェスター）の郡長から指された3名の委員は、それぞれ1票有しているが、MTA地区の周辺部に相当する4郡（ダッチェス、オレンジ、ロックランド、パットナム）からの推薦された4名は、4名で1票とされている。

都市圏計画組織（MPO）である「ニューヨーク大都市圏交通協議会」による「広域交通計画」や、ニューヨーク州の北部（アップステート）と南部（ダウンステート）の両者を加味した「州交通計画」との調整もなされている。

「ニューヨーク大都市圏交通協議会」の構成員は、投票権のある委員 9 名と投票権のない諮問委員（advisory members）である⁹⁷。

投票権のある 9 人の委員は、「MTA通勤交通地区」を中心とした、ニューヨーク州南部（ダウンステート）における交通計画の、主要な管轄を代表している。具体的には、ニューヨーク州の交通局長、ニューヨーク市の交通局長、ニューヨーク市の都市計画委員会委員長、ニューヨーク市周辺の 5 つのカウンティ（ナッソー、サフォーク及びウェストチェスター、ロックランド、パットナム）の執行官（county executives）、そしてMTA理事会の議長（chairman）である。

これによりMTAグループの交通計画と、ニューヨーク市の交通計画、ニューヨーク市の都市計画、ニューヨーク州の交通計画等との整合性を確保しようとしている。ニューヨーク市から見れば、ニューヨーク市の総合的な都市計画の一環として位置づけた交通計画と、ニューヨーク州の交通計画との調整を行う場でもある。

また、投票権のない諮問委員（advisory members）には、交通・環境関係機関の各代表者が含まれている。具体的には、連邦の運輸省高速道路局、連邦の運輸省交通局、連邦の環境保護庁、ニューヨーク州の環境保全局、ニューヨーク・ニュージャージー港湾公社である⁹⁸。

連邦政府からの補助金支給にあたり、MTAグループの計画と、

97 議長はニューヨーク州の交通局長（常任）と、毎年委員の互選により選ばれる他の委員 1 名の 2 名が、共同で務めている。

98 New York State, Division of Local Government Services (2018) p.68.

MPOの交通計画や州の交通計画との整合性を求めているのが連邦政府であるから、州政府のみならず、連邦政府の関係者も参加している。さらに公聴会の開催により、公衆の参加を促している。

以上のように、MTA理事会においても、ニューヨーク大都市圏交通協議会においても、MTAグループによる公共交通サービスの目標、計画、運営等に関して、ニューヨーク州、ニューヨーク市、MTA通勤交通地区内の郡、労働組合、住民、NPO等の利害関係者に対し、意見表明の場と意思決定への参加の機会を提供している。MTAグループが州の「構成単位」とされているとはいえ、単に州のみと関係しているわけではない。

そうすることで、制度的には、重層的なガバナンスの下で事業間あるいは組織間で連携し、MTAグループの公共交通サービスの改善と充実が図られるようにしている。

4 諮問作業部会報告書による指摘： ガバナンスと財源について

しかし、大都市圏交通持続可能性諮問作業部会の報告書によれば、制度的には重層的なガバナンスの下で連携することが想定されていても、MTAグループの事業間においても、さらには、MTAグループと他の組織間（公共交通サービスに関与するニューヨーク州、ニューヨーク市、7つの郊外の郡、NPO等）においても、現実には責任の所在があいまいになっている側面があるようである。

ここでは、再び2018年12月に公表された、大都市圏交通持続可能性諮問作業部会の報告書による現状の指摘と改善策について、紹介してみたい⁹⁹。

99 諮問作業部会は「ニューヨーク州知事、ニューヨーク州議会、ニューヨーク市長、MTA、ニューヨーク州交通局、ニューヨーク市交通局から任命された

本稿に関連させる形で、その概要を述べれば、説明責任明確化のためのガバナンス改革をしたうえで、公共交通指向型都市開発（Transit-Oriented Development：TOD）を実現するための連携を強化し、その過程で財源調達を模索しようとしている。

（1）説明責任明確化のためのガバナンス改革

まず、報告書は「MTAへの投資を最適化するには、より説明責任のある合理的な新しい統治構造が必要であると結論づけた。MTAの組織改革は、新たな大規模な資金投入の一環となる必要がある¹⁰⁰。」とする。

第一の改善策として、MTAグループ会社内の事業間での重複部署を一元化し、説明責任を明確化することが挙げられている。具体的には、グループ会社内の各事業会社内にある法務部門や専門的管理スタッフ部門の統合が、提案されている¹⁰¹。

第二の改善策として、MTAグループ会社の経営構造の再編成し、説明責任を明確化することが挙げられている。具体的には、交通砂漠といわれるクイーンズ区やブロンクス区を走る通勤鉄道（MTAメトロノース通勤鉄道やMTAロングアイランド通勤鉄道）を合併することや、地下鉄とバスについてニューヨーク市単独の管理にするか、ニューヨーク市とニューヨーク州との共同管理・資金調達にすること等が、提案されている¹⁰²。

人々」を構成員としている（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup（2018）p.4）。

100 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup（2018）p.10.

101 報告書は、「各運営機関は、日常的に機関経営に介入し意思決定を遅らせる、MTA官僚の層に対処しなければならない。各機関には、法務部門やその他の専門的な管理スタッフがあり、重複を排除するための合理的な運営は行われていない（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup（2018）p.10.）」とする。

102 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup（2018）p.10.

(2) 公共交通指向型都市開発による利益を実現するための連携強化

報告書は、「MTAの投資と「地方政府」の土地利用政策が連携し、健全で持続可能な成長パターンを支える公共交通指向型都市開発(TOD)の利益を最大化することが、地域の将来にとって不可欠だ¹⁰³」が、「資本計画や建設に関するMTAと「地方政府」との調整は、MTAの創設以来、継続的な課題となっている¹⁰⁴」とする。

そこで、TODによる利益を実現するために、MTAグループ内に官民パートナーシップの締結等、重要な機能の実行権限を与えられた全社的組織を創設することが、提案されている。具体的にはMTAグループ内における「政府間計画及び不動産調整室(Intergovernmental Planning & Real Estate Coordination Office)」の創設である。

この組織の創設は、政府間で公共交通サービスに関連する営業計画や不動産に関連する資本計画の調整と連携が重要である、との認識から提案されているといえる。

というのは第一に、報告書では社会政策的サービス等におけるMTAグループとNPO等との日常的連携の重要性を指摘しているからである。例えば、「MTAの全施設で、社会福祉機関、非営利団体、法執行機関など、複数の機関が連携して取り組んでいる¹⁰⁵。」地下鉄ではホームレスの存在感が増しており、MTAグループは、「ニューヨーク市警察局(NYPD)、ニューヨーク市(ホームレスサービス局)、非営利のアウトリーチ組織の努力の組み合わせで、ホー

2019年3月31日に成立した2019-2020年ニューヨーク州予算(7月1日開始)で成立したのは、6つの会社それぞれで重複してきた共通機能を中央に統合・合理化する案である(Governor Cuomo on the FY 2020 Budget: We Got it Done! (<https://www.governor.ny.gov/news/governor-cuomo-fy-2020-budget-we-got-it-done>) 2021.2.18access.)。

103 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.20.

104 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.20.

105 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.10.

ムレスを適切なシェルターに連れて行くことが必要である¹⁰⁶」としている¹⁰⁷。

第二の理由は、報告書では公共交通サービスの利用者である市民との意見交換連携も重視しているからである。例えば、報告書では資本計画に関して政府と調整をする際に「地元の意見を計画プロセスに反映させる」ことを意識し、先に見たハイヤー車（FHV）を例にして、以下のように指摘する。

「ハイヤー車（FHV）負担金を財源にして、マンハッタン以外の4つの区で「交通砂漠（特に地下鉄のサービスが行き届いていない地区）」の改善に利用できる、年間5千万ドルの配分について、MTAグループとニューヨーク市交通局(NYC Department of Transportation)は、協働を開始した。

MTAニューヨーク市交通局（authority）は、最近、バス路線の大規模な再編成を知らせるために、地域のタウンミーティングを開催している¹⁰⁸。」

これらMTAグループと政府あるいはNPO等の連携を新設の「政府間計画及び不動産調整室」が主導し、タウンミーティングを制度化することで、報告書は「MTAへの信頼を高め、地域のニーズへの対応を向上させることができる¹⁰⁹」としている。

(3) 連携強化による資金調達の可能性

さらに報告書は、不動産に関する連携と調整を視野に入れて、資

106 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.24.

107 ニューヨーク市の非営利組織（NPO）によるホームレスへの住宅支援等の実態については、関口（2021）を参照。

108 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.20.

109 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.20.

金調達を図ることを提案をしている。

第一の提案は、MTAグループが「[地方政府]と密接に協力して公共交通指向型都市開発（TOD）プロジェクトを計画・実行¹¹⁰⁾」する案である。具体的には、MTAグループとニューヨーク州、ニューヨーク市、周辺郡との調整と連携の強化により、増加税収財源措置（tax increment financing：TIF）利用することであった。

この措置は、ニューヨーク市やその周辺郡（地方政府）が、「MTA周辺地区の再開発に伴う、エリア内の不動産価格の上昇から生じる財産税収を、MTAの収入にする」ことを認めるものである¹¹¹⁾。MTAグループの立場から見れば、公共交通指向型都市開発（TOD）の枠組みの中で交通機関の資本整備を行い、近隣の不動産価値を著しく向上させ、それにより生じた財産税収が、MTAグループに投入されるというものである。

この点に関し報告書は「ニューヨーク州法はすでに、MTAの資本改善に対する増加税収財源措置（TIF）を、認めている¹¹²⁾」ので、残るは「税金を免除する「地方自治体」の承認が得られた場合だ¹¹³⁾」とする。

地方政府の立場から見れば、増加税収財源措置（TIF）を承認すると財産税収を失うことになる。そのため、MTAグループとの意思疎通を強化することなしに承認することは難しい。そこで報告書の提案するように、MTAグループ内の「政府間計画及び不動産室」と地方政府との間で調整が行われ、MTAグループ内で財産税収が使用できるようになれば、実はこれまで確認してきたMTAの交通

110 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.20.

111 渋谷・前田編115-133頁。

112 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.21.
「ニューヨーク州」一般自治体法第119-r条（2016年制定）は、MTA通勤交通地区の「地方政府」に対し、MTAと契約を締結する権限を与えている。

113 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.21.

目的税の扱いに極めて近くなる。増加税収財源措置（TIF）によりもたらされた税収は交通目的税と同じようにMTAの収入にもなるし、その収入を債券発行の担保にすることもできるからである。異なるのは、増加税収財源措置（TIF）による収入は、公共交通指向型都市開発（TOD）による不動産価値の上昇分を原資にするため、通常であれば、開発期間が終了すれば収入が減少するため、持続可能な資金調達方法とは言い難い点にある。

第二の提案は、MTAグループと「連邦政府」との調整により、オポチュニティゾーン・プログラムを利用し、MTAグループの資金調達を図る案である。

オポチュニティゾーン・プログラムは、トランプ共和党政権下での2017年12月の連邦税制改革法で導入された措置である。この措置は、投資家が資産売却から得たキャピタルゲインを、経済的貧困地域から指定された「適格オポチュニティ区域」に再投資する場合、優遇措置が与えられる制度である¹¹⁴。

MTAグループが低所得地域での公共交通指向型都市開発（TOD）を行う際に、連邦税制の優遇措置を利用して、外部から資金を調達するというものである¹¹⁵。とはいえこれも、持続可能な資金調達方法とは言い難い。

（4）持続可能な資金調達方法：混雑料金（混雑税）の導入

唯一、持続可能な財源調達手段として大都市圏交通持続可能性諮

114 経済的な貧困地域に民間投資を促して雇用も創出するとされる（U.S. Executive Office of the President (2021) Chapter 5）。

115 報告書は以下のように述べる。「MTAはまた、連邦政府の新しいオポチュニティゾーン・プログラムを通じて民間投資を受けることも検討すべきである。このプログラムは、適切に適用されれば、低所得地域における交通および公共交通指向型都市開発（TOD）のための、長期的かつ低コストの資金源となるはずである（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.21.）」。

問作業部会で合意したのは、中央ビジネス地区（Central Business District、以下CBD）の有料化プログラム、つまり混雑料金（混雑税）の導入であった。

この点に関し報告書では、「MTAの資金需要に簡単な解決策はない。ワークグループの大多数は、知事と立法府が混雑料金制（congestion pricing）を採用することを推奨している。ワークグループは、新たな収入を得るため、また既存の収入を修正・拡大するための他の提案を数多く検討したが、合意には至らなかった¹¹⁶。」としている¹¹⁷。

合意された有料化プログラムが指す中央ビジネス地区（CBD）は、マンハッタン島の60番街（60th street）以南の地域を指す。そこを混雑料金（混雑税）の設定区域とするものである。報告書では、混雑料金（混雑税）について、以下のように述べている。

「新たな持続可能な資金を生み出す」という点では、ワークグループのメンバーの大半が、マンハッタン中央ビジネス地区（CBD）に混雑料金設定区域を設けることが最も有望な選択肢であるとし、その採用を推奨することに同意した。

世界中の他の管轄区域の経験は、「過剰交通の削減」と「交通機関のための資金調達」の両方において、混雑料金の有用性を実証している。

混雑料金の導入は、「自動車¹¹⁸から交通機関への移行を促す」こと

116 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.25.

117 ニューヨーク市民予算委員会のケラーマン会長は、「報告書に含まれるすべての提言について全会一致を見なかったことは、MTAの財政健全化の方法についてコンセンサスを得ることが困難であることを象徴している。」と述べている（Citizens Budget Commission (2018)）。

118 具体的にはマンハッタンを横断する「自家用車や商用車（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.25.）」。

で、「バスや地下鉄の運賃収入の増加」にも寄与し、「経済¹¹⁹や環境にも大きな効果」をもたらすと考えられる¹²⁰。」

これまで確認してきた大都市圏交通持続可能性諮問作業部会の報告書による2018年12月の提言を受け、ニューヨーク州クオモ知事とニューヨーク市デブラシオ市長との間で検討を進めた結果、2019年2月26日に、「MTAの改革と資金調達のための10の計画」が合意された¹²¹。合意内容の一つが、「資本ロックボックス基金（Capital Lockbox Fund）」を創設し、そこにMTAグループの資本計画に必要な財源として、混雑料金（混雑税）とその他2つの税を直入することであった。

この方向性は、2019年3月31日に成立した2019-2020年ニューヨーク州予算（7月1日開始）にも踏襲された。MTAグループの2020-2024年の資本計画（及びその後の資本計画）を支援する新しい財源の包括的なパッケージの一つとして、中央ビジネス地区の資本ロックボックス基金が創設されたのである。

【図10】にあるように、2020-2024年のMTAグループの資本計画では、「2020-2024 MTA Bridges and Tunnels Capital Program」を合

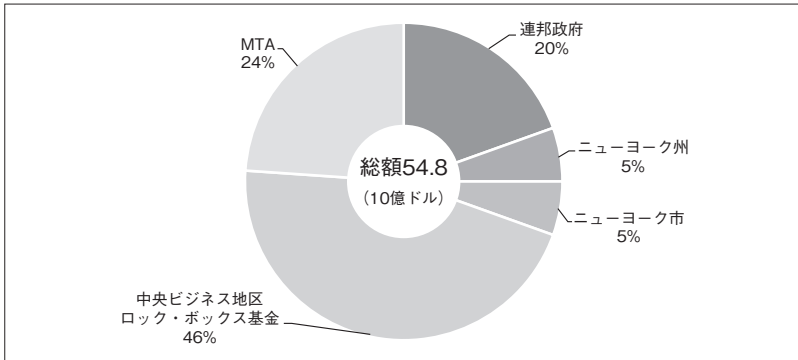
119 具体的には「生産性向上とコスト削減(Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.25.)」。

120 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.5.

121 2019年1月にクオモ知事は混雑料金（混雑税）でも不足する分をニューヨーク州とニューヨーク市とで折半を提案したが、デブラシオ・ニューヨーク市長が、拒否している（Cuomo details plans for MTA, congestion pricing, and more in State of the State - Curbed NY (<https://ny.curbed.com/2019/1/16/18184024/new-york-andrew-cuomo-state-of-the-state-mta-congestion-pricing-marijuana>) 2021.2.18access.）。その後、2019年2月26日のニューヨーク州クオモ知事とニューヨーク市デブラシオ市長による「MTAの改革と資金調達のための10の計画」の合意（Gov. Cuomo, Mayor de Blasio Proposed 10-Point MTA Reform Plan - Real Estate In-Depth (<http://www.realestateindepth.com/news/gov-cuomo-mayor-de-blasio-proposed-10-point-mta-reform-plan/>) 2021.2.18access.）をした。

わせた資金総額は547億9,900万ドルとなっていた。

【図10】 MTAグループの資本計画（2020-2024年）：資金供給元



出典：Office of the New York State Comptroller (2020)

その内訳は、MTA130億ドル（MTA債97億9,200万ドル、MTA Bridge and Tunnels債33億2,700万ドル）、連邦資金100億6,800万ドル、ニューヨーク州30億ドル、ニューヨーク市30億ドル、中央ビジネス地区の資本ロックボックス基金250億ドル（混雑料金150億ドル、新規収入100億ドル）、となっている¹²²。

中央ビジネス地区の資本ロックボックス基金250億ドルのうち、新規収入100億ドルの内訳は、先に確認した、2019年に導入された小売売上税の一部であるインターネット・マーケットプレイス税や不動産譲渡税の付加税であるマンション税である¹²³。

122 Metropolitan Transportation Authority (2020a) p.16. 収入の使途について、法律では、ロックボックス資金の80%をMTAニューヨーク市交通局とその子会社の資本プロジェクトに充てることが求められており、①地下鉄システム、②バスシステム、③公共交通機関の資本プロジェクトが限られている「郊外の地域」への投資が優先される。10%はMTAメトロノース通勤鉄道の資本プロジェクトを支援し、10%はMTAロングアイランド通勤鉄道の資本プロジェクトを支援するとしている（Citizens Budget Commission (2019) p.7.）。

123 2019-2020年の州制定予算では、これら的高級不動産譲渡による収入とインター

資本ロックボックス基金250億ドルの残りの150億ドルを賄うと想定されるのが、混雑料金（混雑税）である。混雑料金（混雑税）は、マンハッタン地区への乗り入れに対して料金を徴収し、密集地域での車両交通を抑制することと、MTAグループの市内地下鉄やバスのシステム近代化の遅れを解決¹²⁴することとで、自動車の代替手段として公共交通（電車やバス）を充実させることを意図している。

この資本計画により、MTAの債務残高は増加する。と同時に、従来からMTAグループの資本計画でおこなわれてきた連邦政府、ニューヨーク州、ニューヨーク市からの支援に加えて、中央ビジネス地区の資本ロックボックス基金による新たな財源が加わった点は重要である。

というのは、短期的ではない新規財源を確保することが承認されているからである。これらの資金は、直接資本ロックボックス基金に入金されるため、議会による充当はなく、州予算等には計上されない¹²⁵。この点で、交通目的税としての財源面での安定性が確保される。法律上も、ロックボックス内の資金は、MTAグループの資本計画に対する市、州、または連邦政府の支援に取って代わるものではなく、補完するものとされている¹²⁶。

ネット・マーケットプレイス税による収入をMTAの中央ビジネス地区プログラムの資本ロックボックス基金に入金し、2020-2024年の資本プログラムの資金調達に使用することが定められている（Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-55）。

124 Gov. Cuomo, Mayor de Blasio Proposed 10-Point MTA Reform Plan – Real Estate In-Depth (<http://www.realestateindepth.com/news/gov-cuomo-mayor-de-blasio-proposed-10-point-mta-reform-plan/>) 2021.2.18access.

125 Citizens Budget Commission (2019) pp.2,5,6.

126 Citizens Budget Commission (2019) p.6. 「短期的には、2020-2021年のニューヨーク州制定予算で公共機関法553-jが改正され、COVIDによる州の緊急災害に「全部または一部」起因する収入の減少や営業費の増加を相殺するために、MTAは、2年間（2020年と2021年）Central Business District Tolling Lockbox Fundの資金を、使用できるようになった（Metropolitan Transportation Authority (2020b) II-55）。」

なお、2021年以降に導入するとされている混雑料金（混雑税）は、新型コロナウイルス蔓延の影響等により、導入が延期されている。

むすびにかえて

本稿は、ニューヨーク州政府の外延にあるMTAグループを取り上げた。法律上は独立し、営業収支均衡が求められる機関の「財源調達（ファイナンス）」と「制御（ガバナンス）」に着目し、どのような課題に直面しているのかを明らかにしてきた。

自動車から電車・バスへのシフトを促し、環境改善、経済効果の獲得、貧困層の利便性向上等を意識する中で、MTAグループの当面の課題は、持続不可能なコスト増を抑制すること、そして持続可能な新たな資金源を模索することであった。

（1）ファイナンスの多層性：大都市でも独立採算でない

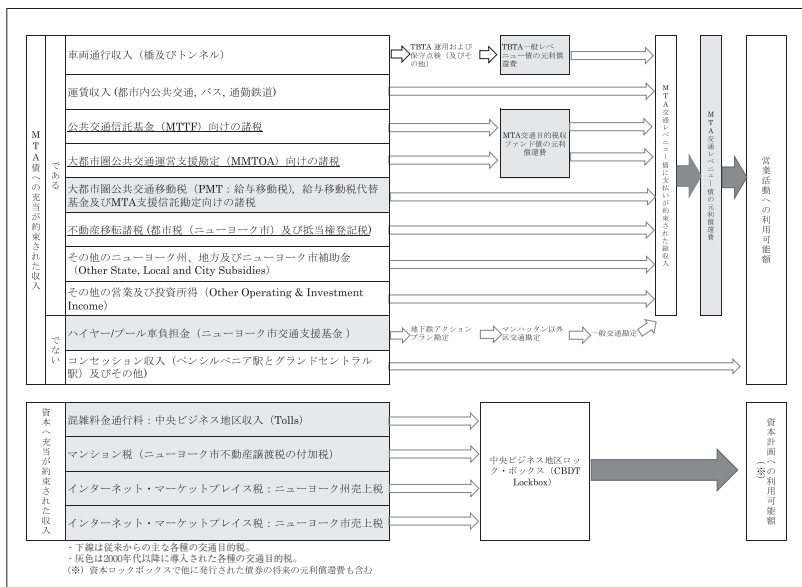
ア フロー：大規模で多様な各種の交通目的税

MTAグループは、料金設定権を有するが、課税権を有していない。この点を意識して、資金フローを確認したところ、MTAグループの営業費用に占める比率は「運賃収入」が36.2%、「車両通行料金収入」が11.8%、「各種の交通目的税による補助金」が33.0%であった。MTAグループの活動エリアは、MTA通勤交通地区であり、ニューヨーク市を中心にした大都市圏であるが、このような中で公共交通の運営も、【表1】で確認した全米と同じ状況であり、独立採算ではない。中でも特徴的なのは、営業資金と資本資金にまたがる大規模で多様な各種の交通目的税の存在である。

営業資金の流れを示している【図11】左上にある、支払いを約束された収入（pledged revenue）のほとんどが、各種の交通目的税であり、当初は公共交通信託基金（MTTF）向けの諸税や大都市圏公

公共交通運営支援勘定（MMTOA）向け諸税等の石油・自動車関連税と、都市税や抵当権登記税等の不動産移転諸税（real estate transfer taxes）によるものであった。

【図11】 MTAグループの資金の流れ：営業資金と資本資金



出典：Metropolitan Transportation Authority（2019）をもとに修正加筆して作成。

不動産移転諸税は、公共交通サービスの提供による不動産価格上昇等の受益に対する負担といった根拠づけがなされてきた。また、石油・自動車関連税は、当初は道路整備の受益を中心にしたものであったが、次第に自動車交通による「混雑現象（大気汚染等）を抑制」する見地から、公共交通への配分がなされていった。自動車は環境問題を引き起こすとともに、公共交通の経営を圧迫しているとの論理である。

2008年の金融危機に直面し、従来の各種交通目的税の不安定化が

顕在化したことから、「大都市圏通勤交通移動税（給与移動税）」や「MTA支援信託勘定向けの諸税」を導入し、公共交通への交通目的税収の安定化を図ることが模索された。

近年は、プラットフォームを通じた売上税収や、配車サービスの多様化に対応したウーバー等への課税等の、デジタル経済やデジタル経済に伴う交通モードの変化に柔軟に対応する形で新たな交通目的税を導入し、それを「資本ロックボックス基金」に直接充当することで、資本資金の更新財源を安定的に確保しようとしている（【図11】左下）。

「資本ロックボックス基金」の主要収入に位置付けられている混雑料金（混雑税）は、自動車の代替手段として公共交通を充実させることで、「環境の改善」と「貧困層や通勤者の利便性向上」との両立を意識したものである。

イ スtock：金融市場からのガバナンス

MTAグループは起債権を有している。この点を意識して、ストック面を確認すると、MTAグループは金融市場の参加者でもあり、MTAのフローがMTAのストックにも影響を与えていることがわかる。

【図11】の上部中央にあるように、MTAトライボロー橋及びトンネル局の一般レベニュー債（TBTA General Revenue Bond）は、営業収入の一つであるトライボロー橋及びトンネルの「車両通行料収入」を担保にしている。また、MTA交通目的税収ファンド債（Dedicated Tax Fund Bonds：DTF債）は、「公共交通信託基金（MTTF）向けの諸税」と「大都市圏公共交通営業支援（MMTOA）向けの諸税」といった各種交通目的税収入を担保にしている。さらにMTA交通レベニュー債（Transportation Revenue Bonds：TRB）は、営業収入（運賃・料金等）のみならず、交通目的税収等も担保

にしている。

各種交通目的税を担保にした債券の存在は、実質的には州による債務保証の一種ともいえるものであり、それらに非課税債、課税債、劣後債等を組み合わせることで、金融市場からの資金調達手法を多様化している。ここには、一方で交通目的税による財源提供を行いつつ、他方で投資家に対する多様な金融商品を提供して、マーケット（「経済システム」）からのガバナンスをも期待する、アメリカ的な姿が見て取れる。

(2) ガバナンスの多層性：「政治」「社会」の作用を「経済」に埋め込む

MTAグループには「経済システム」によるガバナンス以外のルートも確保されている。MTAグループの活動は、MTA→MTA通勤交通地区→ニューヨーク大都市圏交通協議会→ニューヨーク州→連邦というレベルで、都市・交通計画等との整合性が意識されている。最後に神野（1997, 2021）等による「政治システム」「社会システム」「経済システム」の視点から、整理してみたい。

ア MTAグループ：事業間連携と制御（ガバナンス）

第一の段階は、MTAグループの活動とMTA通勤交通地区のレベルでの議論である。中心となる課題は、事業間の連携（地下鉄とバスの連携、通勤鉄道とパラトランジットカーとの連携など）である。

特徴的なのは、これらの意思決定を行う理事会の構成員が、MTA通勤交通地区（ニューヨーク州、ニューヨーク市・周辺7つの郡）の代表者により指名され、ニューヨーク州議会の承認を得た者である点である。そこでは、MTAグループの自治（自律性）と政策目的の達成（従属性）のバランスをどうとるかが模索されている。

いわば、「経済システム」と「政治システム」との調整である。

その際、MTAグループは理事会の傍聴希望者は誰でも傍聴でき、正式な議事が始まる前には、一般登録者により意見陳述が行われ、1人2分程度という制限付きであるが、誰でもMTA理事を前にして自身の意見を述べる事が出来る¹²⁷。こうすることで、市民団体やNPO等の参加の機会も与えている。つまり、「社会システム（市民団体やNPO）」からの参加の機会を確保しようとしている。

イ MTAグループと広域連携：政府間・政策間連携と制御

第二の段階は、MTAグループの活動を巡る広域圏のレベルでの議論である。中心となる課題は、組織間の連携（州－自治体－広域（下部）行政組織－公社－民間事業者、住民組織）である（例えば州内のアップステートとダウンステートの整合性等）。

特徴的なのは、これらの調整を行うニューヨーク大都市圏交通協議会の構成員が、MTA理事会の議長や、郡・市・州の交通責任者であり、そこに環境、都市計画関係者や連邦政府も参加している点にある。そこには、交通計画や都市計画等の計画とのリンクを図る総合的都市経営の視点も見て取れる。

報告書が問題していたのは、MTAグループと政府間との調整の不徹底であった。報告書が提示した、MTAグループに政府間計画及び不動産調整室（Intergovernmental Planning & Real Estate Coordination Office）の設置をし、TODの枠組みの中で公共交通の資本整備をしつつ、TIF（tax increment financing：増収増税財源措置）による資金調達を行う手法も、一種の「経済システム」と「政治システム」との調整である。協議会等の開催による「社会システム（市民団体やNPO）」からの参加も意識してきたが、連邦法の義

127 自治体国際化協会（2017）31頁。

務付けにより、後押しされている（調整する「政治システム」）。

ウ 政治、社会、経済システム間の連携：組み合わせの多様性

MTAグループは、州政府の直営ではなく、法律的には州から独立した公共企業体として、公共交通サービスを提供している。政府直営でない組織（民営化含む）は、一見すると「経済システム（市場経済）」の中で利潤動機で動く、独立した組織のように見える。

しかし、現実にはMTAグループには「政治システム（連邦政府・ニューヨーク州政府・地方政府等）」や「社会システム（交通NPOやホームレスNPO等）」からの作用が、埋め込まれている。

アメリカは「経済システム」の領域が広いとされるが、そのような中であっても、「公共統制（public control）による監視」の下で、MTAグループによる「公共サービスをできるだけ効率的、有効的、民主的にすること¹²⁸」が志向されているように思われる。言い換えれば「経済システム」を重要視するとされるアメリカにおいてさえ、組織的には独立しているが、実は「政治システム」や「社会システム」による関与の度合いも小さくはない。組織形態と組織の独立性との関係は、一義的でなく、様々な組み合わせがありうる。

特に多様な人種で構成され、多様な文化的背景を持つアメリカで重視されているのは、地域とコミュニティの交通ニーズをくみ取るべく、多様な開示ルートや意見表明ルートを確保し、それをMTAグループと政府との間で連携し、合意に至ることである。この点は、報告書の以下の指摘にも表れている。

「公共交通機関の破綻は、ニューヨーク都市圏の住みやすさと繁栄の継続に対する唯一最大の脅威である。

128 Public Finance Focus staff (2022).

州政府と地方政府が協力して、交通システムに十分な資金を供給し、効果的に運営し、その優先的投資が地域とコミュニティの交通ニーズに合致するようにすることが不可欠である。・・・これは州と地方の「公選職 (elected officials)」とMTAと他の関連機関の「指導者」とが、合意に達することができるかどうかにかかっている¹²⁹。」

付記：本稿は、JSPS科研費・基盤研究C（研究代表者：関口智、課題番号：JP20K01715）の助成を受けている。

（2022年4月19日脱稿）

【参考文献】

Citizens Budget Commission (2006), *Public Authorities in New York State*.

Citizens Budget Commission (2015), *Recessions and Revenues-The case of MTA*.

Citizens Budget Commission (2019), *The MTA's New Revenues*.

Office of the New York State Comptroller (2020), *The Metropolitan Transportation Authority's Rising Debt Burden*, Report 13, March.

129 Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.30. 連邦政府からの財源的側面での関与に対する報告書の評価は低い。報告書では「アメリカ全土で、特に古い都心部では、老朽化した公共インフラが壊れつつある。全米で4.6兆ドルもの未充足のインフラニーズがあるが、連邦政府は、公共の安全、雇用、経済に対するこの根本的な脅威にほとんど対処していない。他の国々とは対照的に、米国の連邦政府は重要なインフラの資金調達負担を事実上、州政府や地方自治体、民間部門に押し付けている（Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018) p.7.）」としている。2021年11月にバイデン政権下で超党派の合意により成立したインフラ投資計画は、このような批判にもこたえる面がある。

Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup (2018), *Metropolitan Transportation Sustainability Advisory Workgroup Report*.

Metropolitan Transportation Authority (2019), Metropolitan Transportation Authority Presentation to 2019 J.P. Morgan Public Finance Transportation & Utility Conference (<http://web.mta.info/mta/investor/pdf/2019/JPMConf072419FinalforWeb.pdf>) accessed 2021.2.19.

Metropolitan Transportation Authority (2020a), *2019 Comprehensive of Annual Financial Report-for the Year Ended December 31, 2019 and 2018*.

Metropolitan Transportation Authority (2020b), *MTA 2021 Final Proposal Budget-November Financial Plan 2021-2024*, Vol.2.

Metropolitan Transportation Authority (2021), *2020 Comprehensive of Annual Financial Report for the Year Ended December 31, 2020 and 2019*.

New York State, Division of Local Government Services (2018), *Local Government Handbook* (自治国際化協会ニューヨーク事務所訳(2021)「ニューヨーク州地方ハンドブック第7版」).

New York City Independent Budget Office (2011), “Budget Buster: For MTA, Tax & Fee Revenues Not Always on Track”, *Fiscal Brief*, August.

New York City Independent Budget Office (2020), “Trouble Ahead, Trouble Behind: The Impact of Declining Dedicated Tax Revenue on MTA Finances”, *Fiscal Brief*, July.

New York State Assembly, Ways and Means Committee Staff

(2021), *A Review and Analysis of the 2021-22 Executive Budget*.

Public Finance Focus staff (2022), “Municipal Corporatisation : An international comparison”, *Public Finance Focus*, 23 Feb.

State of New York (2021), *Comprehensive of Annual Financial Report for the Year Ended March 31, 2021*.

U.S. Congressional Budget Office (2022), *Federal Financial Support for Public Transportation*.

U.S. Executive Office of the President (2021), *Economic Report of the President 2021*, U.S. Government Printing Office (萩原伸次郎監訳『米国経済白書2021』蒼天社)。

加藤美穂子 (2021) 『アメリカの連邦補助金－道路・教育・医療』東京大学出版会。

川勝健志 (2016) 「アメリカの新連邦公共交通補助制度と持続可能な都市交通経営－オレゴン州ポートランド都市圏を事例に－」京都府立大学学術報告（公共政策）第8号。

篠田剛 (2007) 「米国インターネット課税問題と州間租税協調」日本財政学会編『格差社会と財政』、有斐閣。

渋谷博史・前田高志編 (2006) 『アメリカの州・地方財政』日本経済評論社。

自治体国際化協会 (1997) 「アメリカの交通体系と土地利用計画」『Clair Report』No.134.

自治体国際化協会 (2005) 「米国の市民参加－交通計画における合意形成手法－」『Clair Report』No.265.

自治体国際化協会 (2007) 「米国における公共交通の運営－LRTを中心として」『Clair Report』No.301.

自治体国際化協会 (2017) 「ニューヨーク都市圏交通公社 (MTA) におけるガバナンス」『Clair Report』No.453.

- 神野直彦（1997）『システム改革の政治経済学』岩波書店。
- 神野直彦（2021）『財政学（第3版）』有斐閣。
- 関口智（2007）「雇用主提供医療とアメリカ租税政策（上）（下）－雇用主提供年金との比較の視点から」『税務弘報』55巻10号、11号。
- 関口智・木村佳弘・伊集守直（2010a）「アメリカ州・地方政府の公会計制度と公共企業体」『公営企業』43巻1号。
- 関口智・木村佳弘・伊集守直（2010b）「地方公会計制度と予算・決算－アメリカとスウェーデンの比較」『立教経済学研究』64巻2号。
- 関口智・木村佳弘（2012）「アメリカ州・地方政府と公共企業体における業績評価指標」『公営企業』44巻61号。
- 関口智（2015）『現代アメリカ連邦税制－付加価値なき国家の租税構造』東京大学出版会。
- 関口智編（2016）『地方財政・公会計制度の国際比較』日本経済評論社。
- 関口智（2021a）「アメリカ福祉国家財政における住宅政策－「隠れた福祉国家」に埋め込まれた非営利組織の住宅資産・債務」『会計検査研究』第64巻、pp.13-38
- 関口智（2021b）「デジタル経済とアメリカ州税制－州法人税・州売上税の現状－」『地方分権に関する基本問題についての調査研究会（神野直彦座長）』自治総合センター、2022年3月所収。
- 瀬領大輔，リオポルド・ウェチュラ（2020）「日本と米国の高速鉄道投資の比較」『ファイナンス』4月号。
- 谷達彦（2010）「ニューヨーク市の通勤者税－導入と廃止－」日本地方財政学会編『地方財政の理論的進展と地方消費税』、勁草書房。

西村弘（1998）『クルマ社会 アメリカの模索』白桃書房。

長谷川千春（2010）『アメリカの医療保障－グローバル化と企業保障のゆくえ』昭和堂。

塙武郎（2010）「アメリカ大都市の交通財政－ニューヨーク・シカゴの事例研究」、渋谷博史・塙武郎編著『アメリカ・モデルとグローバル化Ⅱ－「小さな政府と民間活用－』第5章所収、昭和堂。

