

アメリカの連邦道路補助金： 1991年ISTEAを中心に⁽⁷⁹⁾・完

加藤 美穂子

第3節 一層のグローバル化によるISTEAに対する 進化の要請

本節では、第1に1991年ISTEA以降の1998年TEA-21と2005年SAFETEAと2012年MAP-21を検討し、グローバル化への対応策として、ISTEAの基本スキームの上で州・地方政府の裁量性を拡大する方向で制度的な進化があったことを確認する。そして第2に、それを要請する諸要因を考察するために2002年と2003年の連邦議会公聴会を詳細に検討する。

3-1 1991年ISTEA以降の制度進化

既に詳しくみたように、1991年ISTEAはアメリカの連邦道路補助金における転換点であり、グローバル化の下で膨張する物流に対してNHSを拡充するとともに、大都市圏における公共交通と物流についても複合交通システムを再構築するという構造の政策システムである。

1991年ISTEA以降の再授権法は、ISTEAで構築された新たな枠組みを前提として、それを修正・強化するものであった。具体的には、クリントン民主党政権下で1998年に成立したTransportation Equity Act for the 21st Century (P. L. 105-178; 以下、1998年TEA-21)があり、その後、ブッシュ(子)共和党政権

(79) 本研究は、日本学術振興会、科学研究費助成事業(学術研究助成基金助成金)基盤研究(C)「アメリカの分権的政府間財政関係-道路補助金を事例として-」(平成28年度~平成30年度)、(JSPS KAKENHI Grant Number JP16K01989)の成果の一部である。

下での 2005 年の Safe, Accountable, Flexible, and Efficient Transportation Equity Act of 2005: A Legacy for Users (P. L. 109-59; 以下, 2005 年 SAFETEA), オバマ民主党政権下での 2012 年の Moving Ahead for Progress in the 21st Century (P.L.112-141; 以下, 2012 年 MAP-21)⁽⁸⁰⁾ などがある。

まず 1998 年 TEA-21 では, 連邦道路補助金の財源確保とその配分方式が重視された。第 1 に, 連邦道路補助金の財源確保については, 同法で授権された 2,034 億ドル (6 年間, 道路勘定 1,671 億ドル, 公共交通勘定 363 億ドル) は連邦燃料税収の見込税収とほぼ同額であり, Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 (OBRA 90) で始まった財政赤字補填を目的とする連邦燃料税収入の一般基金 (連邦政府の一般会計: 引用者) への一部転用が終了した。

第 2 に, 連邦道路補助金の全体の財源を確保した上で, 各州への配分については「Donor-Donee 問題」(州内の連邦燃料税の負担よりも連邦道路補助金の交付額が少ない州が Donor, 逆に交付額が多い州が Donee であり, 州間の利害対立となっていた) として議論された。その対策として以下の制度変更が実施された。Minimum Guarantee プログラムが創設され, 各州への補助金交付額の最低保証額を次の 3 要素によって算定するものとされた。まず, 対象プログラム⁽⁸³⁾の総額の一定シェアを各州に対する保証の基本分とし, 次に, 連邦道路信託基金の道路勘定に納められる連邦燃料税収において各州が寄与した納付額分について, 少なくともその 90.5%に当たる補助金交付額 (払戻という解釈) が保証されるよう調整され, さらに, 最低保証額を 100 万ドル以上とするので

(80) これらの他, 2015 年に Fixing America's Surface Transportation Act (P. L. 114-94; FAST) が成立した。同法の概要については, Federal Highway Administration (2016)などを参照されたい。

(81) Dilger (2003), p. 68, Dilger (2015), p. 24. 後出の連邦議会公聴会でも, 都市部や非都市部を問わず, 道路財源の確保のために, 道路特定財源を一般基金の赤字補填のために転用することを終了するよう強く求められていた。

(82) Dilger (2015), pp. 24-25, Kirk (2004), pp. 8-9, U. S. Department of Transportation (1998).

(83) 対象プログラムは, Interstate Maintenance Program と NHS Program と STP と Highway Bridge Replacement and Rehabilitation Program と CMAQ と Metropolitan Planning, Recreational Trails Program と Appalachian Development Highway System Program と Minimum Guarantee と High Priority Projects である。

ある。

連邦道路財源の確保やこの補助金交付額最低保証の要請は、全米各州のそれぞれにおける多様な道路政策のために財源を確保する必要性から出ているものであり、これらについては、後出の連邦議会公聴会における証言で検討したい。

第3に、⁽⁸⁴⁾1998年TEA-21では、1991年ISTEAで実施された州・地方政府の柔軟性を維持した上で、プロジェクトを選定する際に州政府とMPOが使用しなければならない計画の構成要件（planning factors）を16から7に削減することで、州政府に対する制約を緩和した。この分権的な方向性も、後出の連邦議会公聴会でみるように、全米各州がそれぞれの条件に適した多様な道路政策を実施するための柔軟性という文脈の中で強く求められた。

次に、1998年TEA-21に続く再授權法として2005年に成立したSAFETEAでは、6年間で2,860億ドルが授權されたが、その主な特徴は以下の通りである。⁽⁸⁵⁾第1に、Donor-Donee問題に関して定式プログラム（formula：交付額が法定の算定式によって配分されるもの）であるEquity Bonus program（以下、EB）が創設された。EBは、対象となるプログラムについて、連邦道路信託基金の道路勘定に納められる連邦燃料税収における各州の寄与分に対して、その一定割合をその州が受け取れるよう保証するものである。保証割合（guaranteed rate）は、2007年度が91.5%、2008年度と2009年度が92%とされた。

第2に、州・地方政府の柔軟性の拡大については、新たな定式プログラム（Highway Safety Improvement ProgramとCoordinated Border Infrastructure ProgramとSafe Routes to School Program）が設置され、⁽⁸⁶⁾さらに、プログラム間の資金転用の規定が一層寛大化された。

なお、ブッシュ（子）共和党政権からは、個別プロジェクト審査での連邦政府側の介入をなくすためにdiscretionaryプログラム（定式的な算定式による配

(84) Dilger (2015), p. 24.

(85) Dilger (2015), p. 26 を参照。

(86) Dilger (2015), p. 26.

分・交付ではなく、その都度の申請・審査を経て、交付が決定されるもの)を定式プログラム(定式配分方式)に統合する提案があったが、後出の連邦議会公聴会にみるように、全米各地からの証言者は財源確保と新たな定式プログラムには賛成した上で、従来の discretionary プログラムによる財政支援の仕組み(特に公共交通の New Start Program や Bus Discretionary Program)を残すように要請し、それが最終的な立法にも反映された⁽⁸⁷⁾。

このように 1998 年 TEA-21 や 2005 年 SAFETEA では、連邦道路補助金の全体の財源を確保し、さらに各州への交付額の最低保証の仕組みを設定した上で、1991 年 ISTEA の分権化の方向性を踏襲して連邦補助金の運用における柔軟化を一層進めた。このような分権的な仕組みは、全米的な政策目的に誘導するという連邦政府の観点からみれば非効率なものといえるかもしれないが、前節から検討しているアメリカ連邦制の分権システムの中で運用される連邦道路補助金の仕組みでは、常に存在する葛藤を反映する現象といえよう。

2012 年にオバマ民主党政権の下で成立した再授權法の MAP-21 では、2013 年度と 2014 年度に約 1,050 億ドルが授權されたが、そのうち約 190 億ドルは一般基金からの繰入とされた(2013 年度に 62 億ドル、2014 年度に 126 億ドル)⁽⁸⁹⁾。

先に述べたように、1990 年代には連邦道路信託基金の特定財源となるべき連邦燃料税収の一部が一般基金の赤字対策に転用されていたが、21 世紀に入ると状況は大きく変化した。道路の建設費や維持補修費等が増加する一方で、リーマン・ショック後の不景気や自動車の燃費向上によるガソリン消費量の低迷によって、道路特定財源の中心である自動車燃料税収が伸び悩むようになり、連邦道路信託基金において既存の特定財源からの収入だけでは支出を賄い

(87) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), pp. 17-18.

(88) Kirk, Frittelli, Luther, Mallett and Peterman (2012), pp. 1, 3.

(89) 2005 年 SAFETEA から次の再授權法が成立するまでの間には、他にも、リーマン・ショックを受けて American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) が成立し、景気対策として道路交通政策に予算が付与された。

(90) Kirk and Mallett (2016), pp. 1-2; Kirk, Frittelli, Luther, Mallett and Peterman (2012), pp. 1, 3.

きれなくなりはじめた。この状況に対して、連邦議会は道路特定財源の増税や道路支出の削減によって解決するのではなく、連邦道路信託基金の財源不足分を一般基金の資金で補うことを選択したのであり、2008年以降、一般基金から連邦道路信託基金への繰入れが常態化し、2012年MAP-21でもそれが継続された。

さらに、2012年MAP-21では、次のような変更も行われた。⁽⁹¹⁾第1に、従前のdiscretionaryプログラムを削減して連邦道路補助金の大部分を定式(formula)補助金として配分することで、連邦運輸省や連邦議会の関与を縮小して州政府の政策決定に委ねる方向性が強められた。道路および公共交通の両面で、National Highway Performance Program (NHPP) と STP と Highway Safety Improvement Program (HSIP) と CMAQ と Transportation Alternatives Program (TA) などをコア定式プログラムとして、統合が行われた。

第2に、交通計画および成果ベースの評価システムの強化であり、それは、州政府側の裁量性の強化を背後から支える仕組みとみることができる。計画過程を通じて、成果尺度と目標設定を伴う成果管理の実施が求められることになった。たとえば、連邦レベルでの計画として、連邦運輸省に対して7つの全米的な目的に対する成果尺度の開発が求められた。⁽⁹²⁾この全米的な政策目的を具体化する成果目標を、州政府や地方政府などが設定するものとされた。すなわち、各州政府がMPOと協力して成果目標を設定することや、州長期交通計画(LRSTP)と州交通改善計画(STIP)の中にその成果目標を組み入れることが求められた。

第3に、各州に対する連邦道路補助金の配分式が変更された。従前は、個々のプログラムごとに算定式が定められて各州への配分額が計算されていたが、

(91) Kirk, Frittelli, Luther, Mallett and Peterman (2012), pp. 1-9, 18-19; Dilger (2015), pp. 35-39.

(92) 7つの全米目的としては、重大事故の減少、インフラの補修状態の良さ、NHSの交通渋滞減少、陸上交通システムの効率化、全米的物流網の改善、自然環境の保護、工事期間の遅れの減少、があげられている (Dilger (2015), p. 38, Kirk, Frittelli, Luther, Mallett and Peterman (2012), p. 18)。

2012年 MAP-21 では、連邦道路補助金のコア定式プログラムに対する配分式を一本化した。具体的には、2012年度に受け取った各州の連邦道路補助金の配分額をベースとして、その各州の全米シェアを当該年度の連邦予算額に掛け合わせることで、当該年度の各州への配分額の初期値 (initial amount) が計算される (2014年度については、各州への配分額が、その州で納税された連邦道路信託基金の道路勘定の財源の95%を下回らないよう調整することとされた)。このような算定式の変更に伴って Equity Bonus program (EB) は不要となったので廃止された。そして、上記の計算された各州への配分額の初期値に対し、さらなる算定ルールを適用することで、その州がそれぞれの主要プログラム等⁽⁹³⁾で使用できる連邦補助金額が決まることになった。

第4に、2012年 MAP-21 では運用における柔軟性や州政府の裁量性の強化について、州政府は、任意のプログラム (STP など一部の連邦補助金を除く) の割当額の50%までを他のプログラムに転用できるとされた。さらに、工事期間の短縮 (事業の承認プロセスを含む)、TIFIA 予算の増加、通行料を徴収するプロジェクトに関する規制緩和も行われた。⁽⁹⁴⁾

以上のように、2012年 MAP-21 では、連邦補助金プログラムを定式補助金に整理統合して連邦政府の側の関与を減らすことで、州・地方政府の側の裁量性を強めて、連邦補助金の柔軟な使用による効率的・効果的な道路交通政策の実現が一層目指された。そして、その裁量や柔軟性を強化するために、州・地方の交通計画に対して成果評価システム (透明性を高める仕組み) も強化されたのである。

それでは項をあらためて、分権化の具体的な内実として、グローバル化や NAFTA による交通量の増加への対応の中で、州・地方政府によって実施される多様な対策をみよう。

(93) Kirk, Frittelli, Luther, Mallett and Peterman (2012), pp. 2, 6-9.

(94) Dilger (2015), pp. 37-39.

3-2 2002年連邦議会公聴会：グローバル化や NAFTA への多様な対策

2002年に連邦議会上院で行われた、Committee on Commerce, Science, and Transportation の Subcommittee on Surface Transportation and Merchant Marine と、Committee on Environment and Public Works の Subcommittee on Transportation, Infrastructure and Nuclear Safety の合同公聴会⁽⁹⁵⁾では、グローバル化の下において激増する物流への対応の必要性、具体的には全米の基幹道路システムである NHS の拡充と国際貿易港の複合交通システムの構築を焦点とした議論が行われている。

公聴会の冒頭の開会演説で Subcommittee on Surface Transportation and Merchant Marine の Breau 委員長（民主党、ルイジアナ州選出）は、アメリカ経済の中で最も成長が著しい分野が国際貿易であり、それは運輸部門、特に複合交通システムに依存することから、この公聴会では、アメリカ経済全体の背骨である複合交通システムのインフラに焦点を当てると述べ、以下のように続けている⁽⁹⁶⁾。

アメリカ各地の港湾地域における複合交通システムは、アメリカが世界に冠たる貿易大国であり続けるために必要不可欠である。

大洋貿易地域（太平洋及び大西洋沿岸の大規模貿易港：引用者）では、複合輸送用コンテナ（船舶や貨車及びトラックの輸送で一貫して利用されるコンテナ：引用者）が劇的に増加している。かつてはコンテナを2千個載せる船舶が最大であったが、現在では7千個以上が可能になっている。その7千個のコンテナを貨車に載せると、35マイル以上の車列になる。し

(95) U. S. Senate, Committee on Commerce, Science, and Transportation and Committee on Environment and Public Works (2002).

複合交通で対応すべき課題としては混雑問題があるが、それには国際貿易や物流にかかわる側面と大都市圏の通勤等に伴う人員輸送の側面があり、その二つが相互に関連して交通システム全体の効率の低下をもたらしているという構造になっている。この2002年議会公聴会で主として焦点が当てられるのは、前者の国際貿易や物流の側面である。

(96) U. S. Senate, Committee on Commerce, Science, and Transportation and Committee on Environment and Public Works (2002), pp. 1-2.

たがって、複合交通システムの問題に焦点を当てるのである。

すなわち、グローバル化がもたらす物流規模の劇的な増加を強調しているのであるが、この Breaux 委員長の発言は、グローバル化の進行する世界経済の中心に位置するアメリカの国内における物流システムが円滑でなければ、世界全体にも大きな影響を与えるという意味も有すると思われる。そして、このような港湾地域における物流能力の強化と複合交通システム構築における先進的かつ典型的な成功事例の一つが、この公聴会で証言を行っているニューヨーク州の港湾地域であり、また本稿の第4節で取り上げるカリフォルニア州のアラメダ事業である。中国等のアジアからの輸入増加によって、その受け入れ港となるカリフォルニア州では、大量の貨物運搬がもたらす道路混雑問題等の解決策として複合交通システムの整備が進められた。

続いて、この公聴会の共同議長である Reid 議員（民主党、ネバダ州選出）も、「効率的な貨物輸送はアメリカ経済の成長とグローバル競争力にとって絶対不可欠である」としたうえで、「(アメリカ人の生活や経済活動は：引用者)食料や農産物の消費財や建設資材や石炭などのすべてを輸送する交通システムに依存」するのであり、「今後20年間で倍増するであろう貨物輸送量は、アメリカの道路及び鉄道システムの交通インフラの拡大を上回る」と見込まれ、「今日でもすでに、カナダやメキシコとの国境検問所や、大都市圏においてボトルネックが生じている」と述べて、NAFTA やグローバル化による物流という要因を強調した。⁽⁹⁷⁾

さらに、Jeffords 議員（Independent, バーモント州選出）も同様に、適正で効率的な貨物輸送がなされなければ、「消費者物価は高騰し、工場は臨時閉鎖となり、ビジネスは機能せず、また豊富な食料があるのに各家庭は食料不足に陥る」として、Breux 議長と Reid 議長の発言内容に重ねて、複合交通システムへの投資の必要性を次のように説明した。⁽⁹⁸⁾

(97) U. S. Senate, Committee on Commerce, Science, and Transportation and Committee on Environment and Public Works (2002), pp. 2-3.

1998年においてアメリカの交通システムは、150億トン以上の貨物、価値にして10兆ドル以上を輸送し、その80%がトラック輸送である。さらに2020年までに貨物量が2倍以上に増加するであろう。

したがって、複合的な貨物輸送インフラに投資すべきである。例えば、国際貿易港には輸入貨物の搬出や輸出貨物の積込みのために、貨車やトラックなどの多様な選択肢が提供されるべきである。

また、周到な投資戦略によって、都市部や工場地帯や国境検問所等（における交通の効率：引用者）が大いに改善される。

Jeffords 議員はこう述べると同時に、留意すべきこととして、「各地域における必要性はそれぞれに多様なので、（1991年 ISTEА で実現した：引用者）柔軟性と地域レベルの決定メカニズムは今後も尊重されるべき」とし、バーモント州の具体的状況を示しながら、その重要性を主張する。

例えばバーモント州では、歴史的に St. Lawrence Seaway の水路への重量貨物の輸送に鉄道を活用しており、貨物はバーモント州を通過して、カナダのケベック州に北上するか、あるいはアメリカの大西洋沿岸に南下する。バーモント州の御影石及び大理石、乳製品、木材製品は比較的重量な貨物となり、また IBM のようなハイテク産業では軽量で高価な貨物を生む。柔軟な運営と地方レベルの政策決定と競争的な選択肢によって、複合貨物輸送における効率性（の向上：引用者）が可能になる。アメリカにおける貨物の発送と受取について、効率性と速さが重要である（バーモント州の場合には St. Lawrence Seaway を軸とする複合交通システムが最適という意味であろう：引用者）。

このようなグローバル化等による物流の膨張への対策を、それぞれの州の多

(98) U. S. Senate, Committee on Commerce, Science, and Transportation and Committee on Environment and Public Works (2002), pp. 4-5.

様性を活かした形で構築すべしという各州を代表する連邦議員達の発言を受けて、連邦運輸省の Shane 次官補（複合交通部の部長も兼務）は、国内および国際物流における「継ぎ目のない輸送（seamless transportation）」が連邦運輸省の最優先課題であるとしたうえで、次のように述べている。⁽⁹⁹⁾

円滑な世界的なサプライチェーンを確保すれば、企業にとって「just-in-time」方式（トヨタのような看板方式：引用者）へのシフトが可能になり、多様な交通手段による貨物の速い輸送は、製造業の革命の基軸となる。

1991年 ISTEА と 1998年 TEА-21 によって、アメリカの運輸と物流のニーズに対応する枠組みが提供されたが、さらに需要が増大している。人口増加とともに自動車走行距離も貨物トン数も増加しており、ISTEA 及び TEА-21 による連邦道路投資の増加にもかかわらず、アメリカの道路における混雑レベルも上昇している。

今後の重点的な課題は、財源調達柔軟性（funding flexibility）と国境地帯や大幹線道の計画と新技術の活用である。

すなわち、このときの連邦運輸省のスタンスは、第1に、アメリカ経済の発展にとって運輸交通システムのさらなる改善が不可欠という認識を連邦議員達と共有する一方で、第2に、その実現にあたっては単なる連邦予算の増加ではなく、限られた連邦財源を有効に活用することを目指すものである。そして第3に、州・地方政府が合理的な複合交通システムを設計し、その資金調達において連邦資金や民間資金を使用しやすくするために、連邦補助事業に関する柔軟性を高めることを提案していたのである。

次に、このような各州選出議員や連邦運輸省の主張の根拠となる状況について、各地域からの証言をみておこう。

(99) U. S. Senate, Committee on Commerce, Science, and Transportation and Committee on Environment and Public Works (2002), pp. 7-9.

アリゾナ州運輸局理事会 (Department of Transportation Board) の Dusenberry 議長は、輸送業は急速に変化して農産物や国内製品の配送から世界的な物流に関わるようになり、その中で最重要物流ルートの一つである CanaMex corridor (メキシコの Mexico City からアメリカの5つの州を通過してカナダのアルバータ州の Edmonton に至る) における最大の難所はフーバーダム付近であるとして、その直面する課題を以下のように説明している⁽¹⁰⁰⁾。

2001年の911事件の以前、CanaMex corridorの重要な一部である Phoenix (アリゾナ州) と Las Vegas (ネバダ州) の2つの大都市圏を結ぶ唯一の道路にはフーバーダムの堤頂を通過してコロラド川を渡る2車線の区間があり、特にフーバーダム辺りはヘアピンカーブが多く、スピードも出せず、もし事故が起これば、2～5時間の遅滞は日常的であった。

コロラド川を渡るバイパスの新規ルート (Hoover Dam Bypass Bridge) の建設には234百万ドルの費用がかかるが、ネバダ州とアリゾナ州の負担に連邦資金 (TEA-21 Borders and Corridors discretionary funds) を加えて、126百万ドルが確保できている。また、環境影響証明書もすでに完成し、プロジェクト建設認可も間近であり、現在確保している資金の下で設計と建設も進行中である。しかし、全米的に必要なこの建設プロジェクトを完成するには、あと108百万ドルが足りない。連邦政府に対して最優先事業としてこのプロジェクトへの財政支援を要請する。

この建設プロジェクトはネバダ州とアリゾナ州に位置しているが、その便益は国際貿易の物流を含めてアメリカ経済全体に及ぶものであり、大変興味深い事例となっている⁽¹⁰⁰⁾。1956年法が戦後の経済成長に伴う国内の各地域間の物流増加に対応するものであったとすれば、1990年代以降のグローバル化の中での新しい連邦道路補助金の役割は、NAFTAさらには中国等のアジア諸国との

(100) U. S. Senate, Committee on Commerce, Science, and Transportation and Committee on Environment and Public Works (2002), pp. 20-21.

物流に対応する道路交通システムを構築，維持するものである。それ故に，地元のネバダ州とアリゾナ州の負担だけではなく，連邦政府の支援が求められる根拠が強まったといえよう。

次に，Port Authority of New York and New Jersey の Port Commerce の Larrabee 部長は，港湾地域の複合交通システムについて証言している。同部長はまず，Port Authority of New York and New Jersey がニューヨーク大都市圏の地域的な運輸交通インフラ（電車システム，フェリー・バスのターミナル，州際のトンネル・橋等）だけではなく，全米的さらに国際的に重要な港湾や空港を運営しており，実際にそれらの運輸交通インフラが扱う膨大な国内外の貨物量や輸送量を紹介した。その上で，港湾地域が直面する課題について，次のように述べている。

アメリカの玄関口となる運輸インフラが，貿易と経済の成長に対応できる能力を持つかどうかが重要課題である。それは明らかに「運輸交通インフラを建設することで，貨物取引や経済成長が生まれるだろう」という今後の話ではなく，既に（貿易拡大によって：引用者）取扱い貨物量が増大しており，結果として現実に混雑が悪化している。

おそらくこの Larrabee 部長の発言には，限られた連邦道路補助金の配分先について，費用対効果が低い（投資による便益が広い地域に及ばない）非都市圏の道路を優先するのではなく，全米的にも国際的にも重要性が高く，実際に運輸交通インフラへの需要が増加している大都市圏の複合交通システムの拡充を優先すべきという意図があろう。そして連邦道路補助金の再授権法に向けて

(101) さらにこの新規事業の背景としては，911 事件後に国土防衛上の理由からこのフーバードダム近辺の道路が閉鎖されたため，商業車は迂回ルートを利用せねばならぬ状況もあった（U. S. Senate, Committee on Commerce, Science, and Transportation and Committee on Environment and Public Works (2002), p. 21）。

(102) U. S. Senate, Committee on Commerce, Science, and Transportation and Committee on Environment and Public Works (2002), pp. 26-28.

大都市圏の港湾地域を重視することを要請し、さらに、膨張する運輸交通需要に対処するためには自動車輸送以外の輸送機関の整備も不可欠であるので、実際に同港湾地区では新規の鉄道コンテナ輸送の建設と貨物の水上輸送の拡充を進めていることをアピールした。その上で、現行の連邦道路補助金について、次のように評価している。

TEA-21 で新設された Congestion Mitigation Air Quality や national corridor planning のような革新的なプログラムはとて価値があり、さらに拡大されることを期待している。

混雑する自動車道から貨物を貨車専用ルートに回すといった、貨物輸送における改善策が旅客輸送の改善にもつながる。すでに、ニューヨークの Staten Island 地域にある Howland Hook Marine Terminal に向かう地下鉄道の建設を始めている。

Larrabee 部長が紹介する事業は、グローバル化による貨物輸送増大に対する先進的な地域の取り組みである。しかも、連邦政府が主導するのではなく、2つの州にまたがる交通システムの地方政府レベルにおける革新的なインフラ構築であり、それに対して、連邦道路補助金の柔軟な運用から支援が提供される構図がみてとれる。

以上の証言からもわかるように、グローバル化による物流の増加は、広大なアメリカ大陸の内部を効果的につなぐために道路交通システムの高度化と複合化を要請するのであるが、その交通ネットワークの中には地理的、経済的に多様な地域が含まれるがゆえに、必要とされる交通インフラや複合化のありようは個々の事例ごとにカスタマイズされる必要がある。他方で、それらの事業が全米的にも重要であれば、その全米的な便益にもかなう形で整備するために連邦政府も支援を行うのである。ただしその連邦政府による支援はあくまでも、ニューヨーク州の Larrabee 部長の証言に示されるような州・地方政府側のイニシアティブの下で活用されるものである。

3-3 2003年議会公聴会：公共交通と地域性

上にみた2002年議会公聴会では、グローバル化に伴う物流等の膨張を受けて、アメリカ経済の発展のために全米的な道路交通ネットワークの高度化・複合化の重要性を再確認するものであった。他方で1991年ISTEA以降、連邦道路政策では都市交通や大気汚染への対策も重視され、州・地方政府が公共交通プログラムに連邦道路補助金を使用しやすくするための変更が行われてきた。

1998年TEA-21の授権期間の終了を間近に控え、次の再授権に向けてブッシュ（子）共和党政権からは、さらに州・地方政府への分権的方向性を志向する政府案が提示された。同時に同提案では、公共交通への連邦補助金を抑制する案も示されたが、利害関係者からは逆に増額の要請が出された。

たとえば、公共交通政策に強い利害関係を持つ連邦議会上院のCommittee on Banking, Housing, and Urban Affairsでは2003年6月に、*The Administration's Proposal for Reauthorization of the Federal Public Transportation Program*と題された議会公聴会が開催された⁽¹⁰³⁾。

この2003年公聴会では、第1に各州・各地域の要求についてそれぞれの州の選出議員から多様な要求のための意見表明があり、第2にそれを受けて連邦運輸省のMineta長官が1991年ISTEAの原理と価値観と成果を継承するという政府案の主旨を証言し、第3に州・地方政府や業界から、政府案における1991年ISTEAの分権化志向の原則の踏襲に対して基本的に賛成するという意見表明がなされている。

Shelby委員長（共和党、アラバマ州）はその開会演説の中で、ブッシュ（子）政権案に対して、州・地方政府の柔軟性を拡大する部分については賛同を示すものの、他方でその政府案の中で「New Start Programへの連邦補助率を80%から50%へ引き下げる一方で、道路事業への補助率は80%を維持した」こと、Bus Programの廃止、全体の予算規模の不十分さを批判し、さらに非都市部に

(103) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003).

も連邦補助金を配分することの重要性を強調した⁽¹⁰⁴⁾。

そして、上院議員達からは、各種の連邦道路補助金プログラムに対する地元地域の利害を反映した様々な要求が出されるのだが、その基調は、ブッシュ(子)政権の予算抑制的な提案に対して大幅な増額要請を行うものである⁽¹⁰⁵⁾。各議員の具体的な主張を紹介しておこう。

Johnson 議員（民主党，サウスダコタ州）と Enzi 議員（共和党，ワイオミング州）は、非都市地域における公共交通は高齢者や障害者にとって必要であるので削減しないこと、特に Discretionary Bus Program の存続を求めた⁽¹⁰⁶⁾。

Corzine 議員（民主党，ニュージャージー州）も、ニュージャージー州のような大都市部において公共交通の重要度が高まっており、政府案の450億ドルの公共交通補助金（6年間）でも不足であり、物価調整後の実質値で1.2%の削減であると指摘したうえで、同州においては軽量軌道電車事業に活用している New Starts Program の存続を要望している⁽¹⁰⁷⁾。

Bunning 議員（共和党，ケンタッキー州）も、非都市部における軽量軌道電車をはじめとする公共交通事業者の運営にとって連邦補助金が不可欠と訴えた後、州際ハイウェイの大規模橋梁（Brent Spence Bridge）の改修費用への連邦補助金も要請している⁽¹⁰⁸⁾。

Stabenow 議員（民主党，ミシガン州）は、州内の83郡（大都市圏も非都市部も含めて）のすべてにおいてバス事業が運営されており、とりわけ、低所得層にとって不可欠な交通手段であると述べて、政府案における抑制基調に反対し、特に Bus Program の存続を求めた⁽¹⁰⁹⁾。

(104) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), pp. 1-2.

(105) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), pp. 3-15.

(106) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), pp. 3-5.

(107) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), p. 6.

(108) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), pp. 6-7. なお、Brent Spence Bridgeについては、トラック輸送が膨張するアメリカ国内の基幹ハイウェイに存在し、また Kentucky 州と Ohio 州の4つの国際空港への主要道路にあるので、Kentucky 州と Ohio 州は州の側の負担を準備しているが、連邦政府の支援も必要というのである。

(109) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), pp. 8-9.

Sarbanes 議員（民主党，メリーランド州）は，昨年⁽¹¹⁰⁾の連邦議会公聴会における全米の政治家や運輸関連業界や公共交通事業者や利用者の証言から 1998 年 TEA-21 は成功したといえるが，利用者がさらに増大しており，雇用創出とアメリカ経済の生産性の向上のためにも一層の公共交通投資が必要であるとし，特に，政府案の中の New Starts Program に対する連邦補助率の引き下げに反対した。

Carper 議員（民主党，デラウェア州）は，1998 年 TEA-21 は制度的柔軟性と州・地方レベルの主体性と財源の面で成功したとし，今回の政府案でも制度的柔軟性と地方政府レベルの主体性強化（コミュニティ内での選択・決定）の面では満足しているが，全米的に公共交通の必要性が高まっているので非都市部でも大都市圏でも財源が不足すると述べた。⁽¹¹¹⁾

以上みてきたような連邦議員達からの補助金の増額要請に対して，連邦運輸省の Mineta 長官は以下のように答えている。⁽¹¹²⁾

政権案は，1991 年 ISTEA の原理と価値観と成果を継承するものである。また，私は（ブッシュ（子）共和党政権の運輸省長官に就任する前に：引用者）これまでも連邦議員や San Jose 市長を経験しているので，今年の再授權法が交通システムの長期的投資の財源と枠組みを確保するために重要であることを認識している。

このように同長官は，1991 年 ISTEA による道路交通政策の転換における原則的な論理は議員たちと共有するとしたうえで，他方で，「（今回の再授權法では：引用者）もっと規模を拡大すべしという意見もあるが，政府案は 2004-2009 年度の期間に道路と交通安全プログラムに 2,010 億ドル，公共交通プログラムも 460 億ドルを提供するもの」であり，それは「公共交通予算としては

(110) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), pp. 11-12.

(111) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), p. 14.

(112) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), pp. 15-16.

史上最大規模であり、TEA-21 よりも 28%増加している」として、全体の財政規模についての妥当性を主張した。

既述のように、1990年代以降のアメリカでは、一方ではグローバル化の中で物流や輸送量が膨張するが、他方で、州・地方財政においても連邦補助金においても社会福祉関係（メディケイド等）や教育関係が膨張することによって道路等の交通インフラの予算が抑制され、さらに、州・地方財政については財政均衡の州憲法等の縛りがあることから、常に州・地方政府側からは連邦道路補助金の増額要求がある。すなわち、同長官が「連邦議員や San Jose 市長の経験」を冒頭に述べたのは、州・地方政府や連邦議員が連邦道路補助金の増額を要求する事情は承知した上で、連邦財政の枠組みやアメリカ全体の財政制約からみて、この程度の規模の連邦道路補助金でやり繰りするしかないというメッセージと想像される。そして Mineta 長官は、政権案の内容に論を進める。⁽¹¹³⁾

州政府が「継ぎ目のない輸送ネットワーク (seamless transportation network)」(複合交通システムを指している：引用者)を構築するために機動的に資金配分できるよう、州・地方政府に対して地域内の優先プロジェクトに資金投入できる柔軟な仕組みを提供する。政府案では配分方式を改善し、また New Starts Program の予算を 55%も増加させ、同プログラムに認定する基準も緩和する。

さらに政府案では公共交通について、非都市部の住民、高齢者、障害者、低所得者の利用も含めて、州・地方政府による制度設計の裁量権を拡充する。不幸にも今日、非都市部の郡の約 40%には全く公共交通がなく、さらにその他の地域でも限られたサービスしか享受していない。まさにこういった、非都市部の公共交通に依存する居住者がいるために、政権案は非都市部のコミュニティーへの公共交通補助金を TEA-21 よりも 87%も増

(113) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), pp. 16-17.

加させるのである。

すなわち、同長官の主旨は、連邦道路補助金の増加幅についての不満も出ているが、必要なレベルにはなっており、その中で各州あるいは各地域における優先プロジェクトが選択できる裁量を強化するので、州・地方政府がそれぞれの「継ぎ目のない輸送ネットワーク」を構築しやすくなるという分権的な枠組みを再確認することであり、その延長線上には、各州あるいは各地域が最適な事業を主体的に実施することで、結果的にアメリカ全体にとっても最善の成果につながるため、SAFETEAはそのプロセスにおいて整合的に連邦補助金を活用できるようにするという役割と位置付けが与えられることになろう。同長官による以下の発言もこの文脈で理解しうる。⁽¹¹⁴⁾

連邦補助金の予測可能な定式による配分方式（同長官はこの証言の別の箇所、州政府側にとって受取額が予測可能になるので、金融市場からの資金調達や事業に関する合意や契約などが行いやすくなるという主旨の説明をしている：引用者）と、“streamlined programs”（複合交通システムのプログラム：引用者）と、成果主義的な運用システムと、補助金運用条件の簡素化によって、各地域は交通投資に連邦資金を活用して、アメリカ全体に成果をもたらすことができる。

そして同長官は、連邦議員からの New Start Program への連邦補助率引き下げへの不満に対しては、第1に、実態として当事業については連邦補助率50%が妥当であり、むしろ80%という高い補助率にしていることで州・地方政府の事業選択に歪みを与えているとし、第2に、むしろ連邦補助率を引き下げて広く薄く連邦補助金を配ることで、より多くの地域が当プログラムを活用できるようになることを強調した。⁽¹¹⁵⁾

(114) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), p. 17.

(115) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), p. 18.

さて、以上みてきた連邦議員や Mineta 長官の発言に続いて、州・地方政府や業界からの意見表明があった。

アメリカ公共交通協会（American Public Transportation Association）の Millar 会長は、⁽¹¹⁶⁾「これまでの TEA-21 によって、公共交通への投資がかつてないほどに増加し、また、その利用もかつてないほどに増加した」ので、「今回の再授權法は 1998 年 TEA-21 を発展させるものであるべきであり、決して大きく変更するべきでない」と述べた。さらに、（連邦道路信託基金の中で、：引用者）道路勘定に回すために公共交通勘定を削減すべきではなく、特に、非都市部や小都市における公共交通に対する補助金を増額して、バスやバンの更新投資などに重点化すべきであるとする。

次にカリフォルニア州運輸局の Morales 局長もまた、⁽¹¹⁷⁾1998 年 TEA-21 の中の公共交通の部分はうまく機能したので、継続されるべきであり、拡大すべきであると述べ、具体的に「2004 年度は 75 億ドル、2009 年度には少なくとも 110 億ドルの規模」にするために（道路勘定からの転用でなく）新たに増額すべきと主張した。特に、（連邦燃料税を特定財源とする：引用者）連邦道路信託基金だけでなく、一般基金からも資金を投入することで、公共交通補助金を確保することを提案した。さらに、公共交通向けの New Start Program の連邦補助率を 80% から 50% に引き下げる政府案にやはり反対した。

そして同局長は、地域レベルの計画プロセスの拡充は、1991 年 ISTEA による大きな改革であり、1998 年 TEA-21 に継承されたので、維持すべきであると提言した後、今回の政府案では（公共交通の：引用者）New Starts Program について（連邦補助率の引き下げだけでなく：引用者）すべての財源を連邦道路信託基金ではなく、一般基金資金に切り替えることになっているが、それは、New Starts Program の補助金の安定性を損なうものであると反対した。一般基金資金に切り替えると交通関係以外の政治要因によって道路交通予算を削減されるリスクが大きいからというのである。⁽¹¹⁸⁾

(116) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), pp. 29-31.

(117) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), pp. 31-33.

この Morales 局長の証言もまた、これまでの分権的な仕組みと、それによって支えられる複合交通システムの拡充と 1991 年 ISTEA の基本的な枠組みを維持・継承する方向性への支持を示すものといえる。

本節では、1991 年 ISTEA からの原則的な分権志向（柔軟性や裁量性強化）が、その後の授權法において強化されたこと、さらに、それが各州、各地域からの強い要請によるものであることをみてきた。次に、そのような分権的な志向の本質的な基盤である、アメリカの州・地方政府による自立的な事業実施能力について具体的に立ち入って検討しよう。

第 4 節 分権構造の本質的基盤：州・地方側の自立性

1956 年法に基づく州際ハイウェイ・システムが完成する時期に、全米の交通システムを高度化するための複合交通システムを各州政府の主導で構築することと、都市部の混雑解消のための公共交通も地域主導の仕組みで拡充することが、21 世紀の連邦道路補助金の方向性として採用されたのであり、地域毎の多様性を前提とするアメリカにおいて、これらの政策目的を効果的に実現するために、連邦道路補助金の柔軟化が進められた。

本節では、その分権化と柔軟化を可能にする本質的な基盤は州・地方政府側の主体的な事業の計画立案や実施の能力であるという問題意識から、州の具体的な事例について立ち入って検討する。連邦レベルで ISTEA が成立したのは 1991 年であるが、それに先立つ形で州・地方レベルでは、1980 年代には既に 21 世紀を視野に入れた道路交通政策の萌芽が生じていた。ここでみるバージニア州とカリフォルニア州の事例は、州・地方政府の側の主体性を示すとともに、連邦政府が支援するのは州・地方政府が主導的に立ち上げた事業が軌道に乗る、あるいは乗る見通しが立つ時点であるという構図が現れてくる。

それではまず、バージニア州において 1980 年代後半から進められた道路交通政策への多様な財源調達方式の導入と、大都市圏における通勤鉄道事業の先

(118) U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (2003), p. 32.

行事例を検討しよう。

4-1 バージニア州の道路交通政策

4-1-1 財源調達方式の多様化⁽¹¹⁹⁾

バージニア州では、伝統的に道路交通政策の財源方式として利用者負担原則に基づく課税（自動車燃料税や自動車登録税等）が採用され、その特定財源から道路の建設や改良・補修が賄われてきた（一般財源の投入や起債による財源調達を行わない）。しかし1970年代に石油危機を契機として「利用者負担原則」に基づく特定財源の税収低下とインフレーションによる事業費用の上昇が生じ、さらに、既設の道路交通インフラの増加によってその維持補修費用も増大していったことから、1970年代末には新規建設の財源が圧迫される状況となった。それに加えて、都市部、特にワシントンDCと隣接するバージニア州北部地域などでは人口増加に伴って輸送量が増加し、都市交通問題が悪化していた。そこで1980年代になると、「利用者負担原則」による租税だけではもはや道路交通問題に対処することが困難であるとして、州の道路交通政策の根本的な見直しが行われた。

1986年に就任した Baliles 知事の下で Commission on Transportation in the 21st Century（以下、COT 21。政府や経済界や金融界や交通業界の代表者による諮問委員会）が設立され、21世紀におけるバージニア州総合交通システムの計画と財政の検討がなされた。COT 21からは、20世紀末までに道路と鉄道と公共交通（バス等：引用者）と港湾と空港について200億ドル以上の投資が必要という見積りが示されるとともに、その財源について次のような画期的な提案がなされた。第1に「利用者負担原則」の自動車関連税の増税、第2に交通政策に用途を特定する州一般売上税の創設（従来の一般売上税に上乗せ；港湾・空港・公共交通・道路の用途別配分率）、第3に大規模な長期プロジェクトの

(119) 以下のバージニア州の道路交通政策については、Virginia Department of Transportation (2006) を参照。

(120) Virginia Department of Transportation (2006), pp. 57-60, 65-66.

ための債券発行である。注目すべきは、この提案では長期的観点に立った交通ニーズの見積もりから支出増加の必要性を主張するだけでなく、さらにその見積もりを根拠として、その財源的裏づけを確保するために従来の基本枠組みを超えて新税や起債を含む提案を行っていることである。

そしてこの提案をうけて、専ら「利用者負担原則」に基づく課税のみを財源とした道路交通政策が転換され、以下のような道路財源の新たな調達方法が立法化された。⁽¹²¹⁾第1に、増税については、1986年に州自動車燃料税の増税（1ガロン当たり2.5セント引き上げて17.5セントに増税）と、州一般売上税の増税（税率を0.5%ポイント引き上げて4.5%に増税）などが行われた。⁽¹²²⁾これらの増税によって年間4.2億ドル以上の増収となったが、その税収は、85%が道路の財源とされ、8.4%が公共交通、4.2%が港湾改良、2.4%が空港改良のための財源とされた。

第2に、起債に関しては、1989年に経済開発政策の一環として州際ハイウェイ58号線（大西洋岸からケンタッキー州との州境に至る500マイル以上）の拡幅及び改良事業のために6億ドルの債券を発行し、その返済のために州不動産登記税収から毎年0.4億ドルを充てるという仕組みが構築された。

第3に、新たな交通プロジェクトの資金調達策も採用された。地方政府に対して特別課税区（special tax district）を設置する権限が付与され、土地所有者や開発業者への特別財産税（道路等インフラに使用するために不動産評価額100ドルにつき20セント以下）の課税が認められた。さらに、地方政府が住民投票を経て税率1%以下の範囲で（特別課税区に限定するのではなく地方政府の行政地域全般において：引用者）地方所得税を導入する権限も付与された。

第4に、5年の時限付きではあるが州不動産登記税の税収の中から毎年0.4

(121) Virginia Department of Transportation (2006), pp. 66-67.

(122) Virginia Department of Transportation (2006), p. 66. なお、この州一般売上税の一部が交通政策への目的税とされたことによって、石油価格の変動や燃費効率上昇がもたらす道路財源への影響も小さくなるという効果もあったとされている。

億ドルを教育や交通の特定財源として地方政府に配分する仕組みも構築された。

このような州政府側の提供する新しい仕組みを活用して、次々と積極的な事業が立ち上げられた。⁽¹²³⁾ その第1が、州際ハイウェイ 28 号線の拡幅等（ダレス国際空港付近の混雑解消）の財源調達である。州政府が債券発行をして、それを当該地域の商業及び工業の土地所有者に対する特別財産税（special property tax）の税収で返済するとされた。この事業は特別課税区の最初の事例として 1987 年に州議会によって承認されたものであり、これ以降、同様の特別課税区が州内の各地で許可された。

第2に、1988年には民間企業による有料道路の建設と運営を認める立法がなされた。民間企業には、建設前に事業計画について州政府と地方政府の承認を得ることと、通行料体系については State Corporation Commission の承認を得ることが求められた。

第3に、フェアファックス郡においては、大規模事業団地の建設と併せて、郡内で重要な区間の 1.5 マイルの道路が開発者によって建設され、それがバージニア州北部地域における先行例となった。その道路は、35 マイルの Fairfax County Parkway の一部であり、他の区間は郡と州と連邦の政府資金によって建設された。

これらの新しい財政方式の導入の時期に、バージニア州北部地域における積極的な公共交通の拡充策が進められた。⁽¹²⁴⁾ 具体的には、バスや地下鉄に加え、バン・プールや自動車の相乗りへの取り組み、パーク・アンド・ライド区画、混

(123) Virginia Department of Transportation (2006), pp. 69-70. 特に、バージニア州北部地域（ワシントン DC に隣接してワシントン DC 大都市圏に属している地域）では、積極的に地方政府が新規の財源調達方式を採用し、都市計画規制において郡政府が民間開発業者と交渉して規制上で優遇することと引き換えに、民間開発業者が道路や学校の建設費用を負担する方式も採用した。また、地方政府が債券発行して、州事業への負担金拠出や地方政府の独自事業への資金に充てられた。

(124) Virginia Department of Transportation (2006), p. 71. なお、1980 年代末までに、ポトマック川を挟んでバージニア州北部とワシントン DC の間の通勤ラッシュにおいて 3 分の 2 の人々が公共交通（地下鉄等：引用者）やカー・プールを利用していたが、さらに 1990 年代には一層の工夫が必要であった。

雑道路での相乗り自動車（high occupancy vehicle : HOV）専用レーン、高齢者及び障害者に対する特殊輸送、通勤用鉄道サービスなど、公共交通サービスとしてさまざまな形態の取り組みが行われた。

このような、バージニア州北部地域における州・地方政府による積極的な政策展開に対して、1991年ISTEAは、それらを促進・支援するものとなった。既述のように、ISTEAは道路建設・補修に加えて、複合交通にも重点を置く政策スキームを形成し、多様な州・地方政府の取り組みに活用しやすいように連邦補助金の使用に関する柔軟性を拡大した。バージニア州の報告書では、同法によってバージニア州への連邦道路補助金は毎年290百万ドルだったものが436百万ドルへと大きく増加したことが強調されているが⁽¹²⁵⁾、それは、上記のような同州における財源確保と積極的な政策展開を前提として、連邦政府からの財政支援も拡充されるという文脈の中で理解すべきであろう。

1991年ISTEAの成立と並行して、1990年代初頭にバージニア州で進められた複合交通政策の代表的なプロジェクトの一つが、通勤用電車事業であるVirginia Railway Express (VRE) の創設であった⁽¹²⁶⁾。項を改めて、このVRE事業を検討していこう。

4-1-2 Virginia Railway Express 事業⁽¹²⁷⁾

Virginia Railway Express 事業（以下では、VRE 事業と略記）⁽¹²⁸⁾は、バージニア州北部地域の通勤者に対して、混雑を伴う道路利用に代わる通勤手段を提供するための鉄道サービスであり、バージニア州政府の支援の下、1992年にManassas線（36マイル）とFredericksburg線（57マイル）を開業した。なお、バージニア州運輸局（Virginia Department of Transportation : 以下、VDOT）の

(125) Virginia Department of Transportation (2006), p. 76.

(126) Virginia Department of Transportation (2006), pp. 75-76.

(127) VREに関しては、American Public Transit Association Commuter Rail Committee (1996), Taube (2008) を参照。

(128) American Public Transit Association Commuter Rail Committee (1996), p. 10; Taube (2008), pp. 2-3, 16-24.

中に設置された Division of Rail and Public Transportation の監督下にあった。

VRE 事業の新路線の計画が実際に始まったのは、1984年に行われた実施可能性調査 (feasibility study) からであり、1日の乗客数見込みを6,000人として、立ち上げ費用が45百万ドルと見積もられた (その後に推計値が幾度か改定され、最終的には1日の乗客数を9,000人とした事業計画が策定された)。この調査結果を受けて、Arlington 郡と Fairfax 郡と Alexandria 市と Falls Church 市と Fairfax 市が参加する Northern Virginia Transportation Commission (NVTC : 1964年にバージニア州議会によって設立された北バージニア地域交通特別区の協議会) ⁽¹²⁹⁾ によって、費用節約的な通勤用鉄道の運用方法や、代替的な通勤バス事業との比較検討、民間鉄道事業者との交渉、そして、関係する地方政府との費用分担等に関する合意形成などが進められた。

VRE 事業を実現するために、NVTC に属さない近隣の地方政府と協働するための仕組みとして、1986年に新たな交通特別区として Potomac and Rappahannock Transportation Commission (以下、PRTC) が創設され、VRE 事業は、NVTC と PRTC の共同事業として実施されることになった。⁽¹³⁰⁾ PRTC には、Prince William 郡、Stafford 郡、Manassas 市、Manassas Park 市、Fredericksburg 市が参加し (2010年から Spotsylvania 郡が加わった)、これらの地域に対して、交通政策への特定財源として2%の自動車燃料税が新設されて、VRE の事業費にも充てられることになった。このような、州政府だけではなく地元の地方政府レベルの積極的な参加が、VRE 事業の基盤となっている。

このバージニア州の先行事業が連邦政府の道路交通政策の改革の前提になると共に、その連邦政府の改革の成果をバージニア州が活用して公共交通事業がさらに推進されたという構図が考えられる。すなわち、連邦政府の改革にとって「州による実験」が有望な予測を提供することが不可欠な前提であり、また、その「州による実験」も連邦レベルの改革によって促進され、それがさらに連邦政策の成果にもつながるといえる。

(129) 1990年から Loudoun 郡も加わった。

(130) Taube (2008), p. 2.

この VRE 事業の資金面をみると、VRE 事業の開業前に集められた 122 百万ドルの資本の中で、⁽¹³¹⁾ 債券発行は 79 百万ドルであり、地方政府負担が 7 百万ドル、バージニア州政府が 23 百万ドル、連邦政府の支援は 1 百万ドル未満であった。それ以外にも地方政府が駅及び駐車場関連で 22 百万ドルを提供した。さらに、1992 年の事業開始から 2 年後に公共交通向けの連邦道路補助金の交付要件に適格となり、定式補助金の算定において VRE の路線延長などが算入されるようになった。

すなわち、時間的には、上記のように自力の事業実施（地方政府の信用力で起債）を前提として、運営が定着してから連邦補助金が投入されるという順序である。

⁽¹³²⁾ なお、上述の定式の連邦補助金は、算定対象となった事業に直接配分されるのではなく、第 2 節及び第 3 節でみたように 1991 年 ISTEА で役割と権限が強化された MPO に交付されて、そこから域内の交通事業に配分されるという流れである。したがって、VRE 事業の開始による連邦道路補助金の増加分もワシントン大都市圏の MPO である National Capital Region Transportation Planning Board (TPB) に交付されることから、VRE 事業にその連邦資金を獲得するために、NVTC が利害関係のある他機関、たとえばワシントン大都市圏交通局 (Washington Metropolitan Area Transit Authority: WMATA) と交渉して合意を得るという作業も行われた。

また、連邦道路補助金を交付される正当性を示すために、VRE 事業という公共交通の成果を実証的に示すことが求められた。たとえば、NVTC の 1995 年時点の推計によれば、開業からの 20 年間において、VRE 事業の輸送能力を構築・維持する費用は、同程度の輸送能力の州際ハイウェイと自動車輸送の費用に比べて 260 百万ドルも節約になると主張している。⁽¹³³⁾

(131) American Public Transit Association Commuter Rail Committee (1996), p. 50; Taube (2008), pp. 29, 34.

(132) American Public Transit Association Commuter Rail Committee (1996), p. 15; Taube (2008), p. 34.

さらに、VRE 事業の財務諸表を用いて、政府部門からの財政支援を検討しよう (図表 5)⁽¹³⁾。第 1 に、2004 年度の営業収入 (運賃収入等) が 17.1 百万ド

図表 5 VRE 事業の財務諸表 (2004 年度, 単位: 千ドル)

営業収入	17,117.9
運賃収入	16,929.6
営業支出	37,438.3
業務委託費	14,212.5
業務経費	5,466.3
賃貸料等	8,163.6
保険料支払い	3,275.1
営業販売費	1,279.5
管理的経費	5,041.2
営業収支 (減価償却控除前)	-20,320.4
(控除) 減価償却費	6,595.7
営業収支…①	-26,916.1
営業外収入	34,985.8
補助金 (非資本経費向け)	
バージニア州政府	7,453.3
連邦政府	6,226.4
地方政府	6,352.9
補助金 (資本経費向け)	
バージニア州政府	4,238.1
連邦政府	6,689.8
地方政府	3,143.3
利子収入 (資産運用)	882.0
営業外支出 (債務返済, その他)	4,323.8
営業外収支…②	30,662.0
総合収支 (①+②)	3,745.9

出所) Virginia Railway Express (2004), p. 17 より作成。

(133) Northern Virginia Transportation Commission (1995); Taube (2008), p. 36.

なお、1995 年の NVTC 報告によれば、建設の初期費用も含めて 20 年間の総費用は VRE 事業が 417 百万ドルであるのに対して、州際ハイウェイは 681 百万ドルであった (Northern Virginia Transportation Commission (1995), p. 7)。

ルであり、それに対して営業支出が37.4百万ドルであるので、それだけで20.3百万ドルの赤字になる。これにさらに、減価償却費（列車・駅舎等）の6.6百万ドルを加えると営業赤字は26.9百万ドルとなる。

第2に、営業外収入については、補助金（非資本経費向け）が、バージニア州政府から7.5百万ドル、連邦政府から6.2百万ドル、地方政府から6.4百万ドルである。この地方政府の補助金は、算定式によって地方政府間の負担配分が定められた（90%分が乗客数比例、10%分が人口比例⁽¹³⁵⁾）。営業外収入の補助金（資本経費向け）は、バージニア州政府が4.2百万ドル、連邦政府が6.7百万ドル、地方政府が3.1百万ドルである。これらに対して、営業外支出が4.3百万ドルあるので、営業外収支は30.7百万ドルとなる。

即ち、バージニア州と連邦政府と地方政府からの補助金が合計で34.1百万ドルもあり、それらによって鉄道事業の実質赤字の20.3百万ドルと減価償却の6.6百万ドルが賄われた。逆からいえば、運賃収入の2倍に当たるそれらの補助金がなければ、乗客の運賃は3倍にしないと経営が維持できないことになる⁽¹³⁶⁾。しかし、上述のNVTCの報告書(Northern Virginia Transportation Commission (1995))にあるように、鉄道事業が州際ハイウェイの拡充費用を節約させ、しかも環境対策としての効果も考慮して、この道路交通補助金の投入が正当化されるのであろう。

(134) Virginia Railway Express (2004), p. 17.

(135) Fairfax County (2015), p. 173. このフェアファックス郡の資料によれば、2007年からは、全て乗客数比例に変更された。

(136) フェアファックス郡の資料 (Fairfax County (2015), p. 173) によれば、同郡政府は開業の4年前の1988年にVRE事業への参加を決定しており、州政府だけではなく地元の地方政府レベルの積極的な参加がVRE事業の基盤となり、連邦補助金の投入の前提となっている。当初は営業経費については、乗客運賃と州・地方政府の補助金で賄われ、少なくとも乗客運賃が50%以上となっていた。また営業経費向けの地方政府の補助金の負担比率は、各地方政府における乗客数比例が90%と人口比例が10%という算定式であったが、2007年にすべて乗客数比例に改訂された。

しかし本文で述べたように、VRE事業の実際の経営コストは、運営費だけではなく、車両・駅舎等の固定資産の減価償却費も確保されなければ持続不能になるので、それらの部分も含めて連邦・州・地方政府からの補助金で賄われている。それ故に「それらの補助金がなければ乗客の運賃は3倍以上になる」といえるのである。

図表 6 VRE 事業の経営と補助金

(単位：千人, 百万ドル)

年度	延べ乗客数 (千人)	経費 (百万ドル)	収入 (百万ドル)	運賃収入	補助金	補助金の内訳			その他
						バージニア州	連邦政府	地方政府	
1995	1,810	24.5	26.5	7.9	15.9	6.5	3.5	5.9	2.7
1996	1,875	26.4	31.1	8.5	19.8	5.9	7.5	6.4	2.8
1997	1,751	27.9	32.1	7.7	21.6	6.5	9.3	5.8	2.8
1998	1,503	29.0	32.2	6.5	22.4	6.5	10.1	5.8	3.3
1999	1,741	30.0	31.0	7.5	20.6	6.3	8.5	5.8	2.9
2000	2,032	33.7	43.0	8.8	31.6	8.8	16.6	6.2	2.6
2001	2,432	36.6	52.6	10.4	40.3	12.0	21.2	7.1	1.9
2002	2,817	42.0	50.3	12.8	36.0	13.3	16.2	6.5	1.5
2003	3,283	44.3	49.7	15.0	33.2	11.2	15.8	6.2	1.5
2004	3,516	48.4	52.1	16.9	34.1	11.7	12.9	9.5	1.1

出所) VIRGINIA RAILWAY EXPRESS (2004), pp. 32-34.

なお、図表6にみるように、1995年度から2004年度までの10年間で延べ乗客数は1.8百万人から3.5百万人への1.94倍の伸びであり、経費は24.5百万ドルから48.4百万ドルへと1.98倍の増加であった。他方で、収入をみると、総額は26.5百万ドルから52.1百万ドルに1.97倍の増加であり、その中で運賃収入は7.9百万ドルから16.9百万ドルへと2.14倍に増加、政府部門からの補助金は合計で15.9百万ドルから34.1百万ドルへと2.14倍に増加している。

収入総額に占める政府部門からの補助金の比重は60%から65%に増加しており、収入総額の増加25.6百万ドルに占める補助金の増加寄与率を算出すると71%である。補助金の合計に占める各政府部門の比重を算出すると、1995年度にバージニア州が41%、連邦政府が22%、地方政府が37%であったのが、2004年度にはそれぞれ34%、38%、28%になっている。すなわち、VREの事業規模が拡大するプロセスにおいて、補助金が大きく寄与しており、さらにその中でも連邦補助金の寄与が大きいことがわかる。

以上みてきたように、バージニア州では1980年代に州の経済成長を牽引するバージニア北部地域での都市交通問題に対処するために、連邦政府に先立って複合的な公共交通システムの拡充が進められた。このような州政府の主体的

な道路交通政策を支援するために、連邦政府の道路補助金の運用の柔軟化が不可欠であったのであり、そのことが1991年ISTEAに至る連邦政府の政策形成プロセスにおける大きな推進要因になったのである。

4-2 カリフォルニア州のアラメダ事業

次に、国際的な港湾地域における物流量の増加と深刻な渋滞問題を解消するために行われた複合交通システム構築の先進的な事例であるカリフォルニア州のアラメダ事業 (Alameda corridor project) を検討する。アラメダ事業は、ロサンゼルス港及びロングビーチ港と、ロサンゼルス近郊の大陸横断鉄道網を結ぶ全長20マイルの鉄道貨物の高速路線を構築するものであり、従来あった4つの低速度鉄道ラインの支線を統合すると共に、200以上の踏切の渋滞解消(立体交差化)などが行われた⁽¹³⁷⁾。当事業は1997年4月に建設が開始され、2002年4月に操業を開始したが、既に1980年代から地域レベルで検討されていた事業であり、それが全米的な物流においても重要性を持つが故に、連邦道路補助金でも重要プロジェクトと位置づけられたのである。

4-2-1 アラメダ事業の変遷

アラメダ事業が実施された背景には、グローバル化による東アジアとの貿易取引量の増加がある。その貿易の窓口となるのがロサンゼルス港とロングビーチ港の2つの港湾であるが(両港湾を合わせて San Pedro Bay Ports と呼ばれる)、予測される更なる港湾貨物量の増大に対し、その貨物を大陸内に輸送するための鉄道輸送能力についてのボトルネックが大きな問題となっていた。

たとえば、1991年に連邦議会上院が開催したカリフォルニア州ロサンゼルス

(137) U. S. Department of Transportation (1999), p. i.

当事業の建設は、North End SegmentとMid-Corridor SegmentとSouth End Segmentからなり、特に中心となるのが、Carsonの州道91とロサンゼルス25ストリート間に位置するMid-Corridor Segmentの貨物列車用の延長10マイル、深さ33フィート、幅50フィートのトレンチであった(U. S. Department of Transportation (1999), p. i; Alameda Corridor Transportation Authority, "Alameda Corridor FACT SHEET.")。

ス市での現地公聴会では、Alameda Corridor Transportation Authority の Flores 氏（理事長、ロサンゼルス市議会議員）が次のように証言している⁽¹³⁸⁾。

1989年の両港あわせた貨物は92百万トン（前年比6%の増加）であり、コンテナ数では3.6百万個（単位：TEU，前年比14%以上）だったものが⁽¹³⁹⁾、2020年までに両港で年間13百万個となり、両港発着のトラック輸送量については、1日19千台から2020年49千台になると予測されている。

このような長期的な輸送量の増加に対応するために、Alameda Corridor をトラックと鉄道の高輸送ルートに発展させることが必要とされたのであり、「州際ハイウェイ・システムと全米鉄道システムと全米最大の港湾コンプレックスである San Pedro Bay Ports の経済中心地域を結ぶことで、全米的な重要性を持つ道路・鉄道システムの形成」が目指された⁽¹⁴⁰⁾。それは同時に、両港の成長に伴う交通渋滞や大気汚染や騒音の問題を緩和しながら、港湾へのアクセス向上を目指すものでもあった。

同事業に関しては、1980年代前半には既に当該港湾地域における貨物取扱量の増加に対する陸上輸送側の対応能力の拡充策として、複数の拡充プランの評価・検討が行われていた。その結果、既存の4路線の鉄道を Southern Pacific San Pedro Branch に統合する案が最良の費用対効果とされ、1980年代後半にこの鉄道路線を統合するための制度設計や財源調達などに関するコンセンサスの形成が進められた。そして事業の実施主体として、Consolidated Transportation

(138) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works and Subcommittee on Water Resources, Transportation, and Infrastructure (1991), p. 84.

(139) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works and Subcommittee on Water Resources, Transportation, and Infrastructure (1991), p. 83.

(140) Alameda Corridor Transportation Authority, "Alameda Corridor timeline"; Alameda Corridor Transportation Authority, "History"; U. S. House, Committee on Government Reform (2001), pp. 7-10.

なお、アラメダ事業を PPP に焦点を置きながら、詳しく紹介したものとして、日本政策投資銀行（2002）がある。

Corridor Joint Powers Authority が 1989 年に設立され（1991 年に名称が Alameda Corridor Transportation Authority に改められた）、その理事会は関係する地域の代表者で構成された。当初の理事会の構成員は、ロサンゼルス市議会、ロングビーチ市議会、ロサンゼルス郡監督委員、ロサンゼルス郡交通委員会、ロサンゼルス港湾管理委員会 (port authority)、ロングビーチ港湾管理委員会、Alameda Corridor 沿いの 6 市 (Carson, Compton, Lynwood, South Gate, Huntington Park, Vernon) からの代表者等であった。⁽¹⁴¹⁾

このようにアラメダ事業は地方政府のイニシアティブによって進められたものであるが、その全米的な重要性和先行性の故に、連邦政府からも大きな支援を受けることになる。既述のように、1991 年 ISTEA では政策の重要な柱として NHS の整備が掲げられ、それを受けて、1995 年 11 月に NHS の対象を具体的に指定する National Highway System Designation Act が立法化されているが、その際に、アラメダ事業はその全米的な重要性が認められて最優先ルート (high-priority corridor) の一つに指定され、連邦直接融資の適格事業となった。⁽¹⁴²⁾ そして 1997 年には、Federal Omnibus Consolidated Appropriations Act for FY 1997 によって、アラメダ事業に対する 4 億ドルの連邦直接融資が授権された。⁽¹⁴³⁾

U. S. Department of Transportation (1999) の報告書によれば、⁽¹⁴⁴⁾ 1998 年時点の当地域の鉄道インフラで処理できる輸送コンテナが年間 3.5 百万個であったのに対し、アラメダ事業の完成時には最大で年間 12.7 百万個を処理できるようになり、両港を全米の主要地域と結ぶ鉄道である Union Pacific と Burlington Northern Santa Fe の鉄道経営の効率性の改善にもつながることが期待された。

以上のように、アラメダ事業は、主体的な地方政府に州政府や連邦政府が支援して行われた事業であり、それが地域的な便益のみならず、全米的な重要性

(141) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works and Subcommittee on Water Resources, Transportation, and Infrastructure (1991), p. 84.

(142) Alameda Corridor Transportation Authority, "Alameda Corridor timeline."

(143) U. S. Department of Transportation (1999), p. 11. なお、この連邦直接融資の授権は、Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act of 1976 の下でのプロジェクトとして行われた。

(144) U. S. Department of Transportation (1999), p. 1.

も備えていたために、立上げ時には特別な連邦直接融資が提供された。見方を変えれば、1991年 ISTEА では、このような貨物輸送のための鉄道事業であってもそれが輸送交通システムを大きく改善するものであれば、連邦政府の道路交通政策から柔軟な支援を得られるようにしたともいえる。このような支援の結果、アラメダ事業は当初に地域レベルで計画されていたよりもはるかに大規模なプロジェクトへと発展したのであるが、項を改めて、このような特徴を持つ同事業の財源面について、州・地方政府のイニシアティブとそれに対する連邦政府の支援の詳細を検討していこう。

4-2-2 建設事業費と財源

アラメダ事業の建設総事業費は24.3億ドルであり、U. S. Department of Transportation (1999) によれば、支出のほぼ半分は狭義の建設費の12.7億ドル(53%)であり、その他には2つの港湾事業者(ロングビーチ港湾管理委員会、ロサンゼルス港湾管理委員会)の負担分(既設鉄道会社の所有する鉄道敷設権の購入、土地収用等)が4.7億ドル、債務償還費が2.4億ドルなどであった。⁽¹⁴⁵⁾

この巨大プロジェクトの財源面を図表7でみると⁽¹⁴⁶⁾、第1に、その中心はACTAが発行するレベニュー・ボンド(租税資金以外の特定財源を償還財源ないしは担保とする地方債)の11.6億ドルであり、償還財源としては主に鉄道会社が支払う当コリドーの使用料収入を用いるとされた。⁽¹⁴⁷⁾ なお、ACTA レベ

(145) U. S. Department of Transportation (1999), pp. 5-9, 13.

(146) U. S. Department of Transportation (1999), pp. 11-13.

(147) 1998年にACTAと鉄道会社(Union Pacific Railroad及びBurlington Northern Santa Fe Railway)の間で、使用料の水準も含めて、Alameda Corridorの使用・操業契約(Use and Operating Agreement)が締結された。ACTAは、レベニュー・ボンドと連邦直接融資の償還財源として、この鉄道会社からの使用料収入を充てているが、万が一、実際の使用料収入が毎年の債務償還費に満たない場合には、不足分を満たすために両港湾管理委員会が毎年の債務償還費の40%までを負担するとされた。この使用料収入と両港湾管理委員会による償還財源の補填の見込みをベースとして、11億ドルのレベニュー・ボンドによる金融市場からの資金調達が可能となった(U. S. Department of Transportation (1999), pp. 13-14; U. S. House, Committee on Government Reform (2001), p. 10; Alameda Corridor Transportation Authority, "Alameda Corridor timeline")。

図表7 アラメダ事業の建設事業規模と財源 (予算額, 単位: 百万ドル)

総事業費	\$ 2, 431 (100%)
レベニュー・ボンド等	<u>\$ 1, 229 (50.6%)</u>
レベニュー・ボンド	1, 160
運用収益	69
連邦政府	<u>428 (17.6%)</u>
連邦運輸省融資 (連邦直接融資)	400
運用収益	19
TEA-21	7
連邦商務省	2
MTA	<u>355 (14.6%)</u>
連邦補助金	71
州・地方資金	284
州政府	<u>7 (0.3%)</u>
港湾管理委員会及び鉄道会社	<u>412 (16.9%)</u>
港湾管理委員会	394
鉄道会社	18

出所) U. S. Department of Transportation, (1999), Table 3 および Table 5 より作成。

ニュー・ボンド(148)の販売は、2002年の操業の3年前に当たる1999年2月に完了している。

第2に、ACTAに対する連邦運輸省からの連邦直接融資が4億ドルであり、償還財源としては、上記のレベニュー・ボンドと同様に、鉄道会社からの使用料収入が予定された。この連邦直接融資は、建設が完了するまでローン返済が猶予され、金利は30年物の連邦債に基づく水準とされ、さらに事業完成後から30年かけて返済するというものであった。

第3に、Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority (MTA, ロサンゼルス郡都市交通局)を經由した州・連邦財源も投入されており、連邦道

(148) Alameda Corridor Transportation Authority, "Alameda Corridor timeline."

路補助金 0.7 億ドル，州・地方の財政資金 2.8 億ドル（州ガソリン税収から 2.0 億ドル，残りがロサンゼルス郡売上税の税率 0.5%分の税収）である。

第 4 に，両港湾管理委員会と鉄道会社からも約 4 億ドルが調達された。このうち，両港湾からの 394 百万ドルは，先ほど支出面でも言及した鉄道敷設権や土地収用に関して，事業に供された資金である。

以上のように，当建設事業の資金調達の中心は地方の事業主体が発行するレベニュー・ボンドであり，それを支援する形で連邦政府からの直接融資と，連邦政府や州・地方政府からの補助金が投入されている。このアラメダ事業は，そもそも当輸送インフラへの大きな需要が存在し，事業開始後にレベニュー・ボンドや連邦政府の直接融資の償還財源を賄えるだけの使用料収入を見込める優良事業ではあったものの，全米的な巨大事業として整備するために必要な巨額の資金の調達において，連邦政府からの支援が大きな役割を果たしている。

上述のように，アラメダ事業に対して連邦政府は主として連邦直接融資の形で支援を行っているが，それは 4 億ドルの事業資金を融通しただけではなく，この連邦政府の融資資金の存在が，金融市場からより多くの民間資金を借り入れることを可能とした。この点も含めて，アラメダ事業に関わった当事者が，当事業の完成を目前とした 2001 年に，*The Alameda Corridor Project: Its Successes and Challenges* と題された連邦議会下院の公聴会で興味深い証言をしている⁽¹⁴⁹⁾。

まず，ACTA の Hicks 氏（General Manager）は，証言の中でこの 4 億ドルの連邦直接融資がなされる過程についても言及している⁽¹⁵⁰⁾。1991 年 ISTEА では州・地方政府に対する新たな連邦支援策の一つとして，NHS の最優先ルート（high priority corridor）に対するリボルビングローンが創設されており，1995 年の National Highway System Designation Act において，その最優先ルートの一つにアラメダ事業が選定されている。そこで，アラメダ事業で連邦融資を活

(149) U. S. House, Committee on Government Reform (2001).

(150) U. S. House, Committee on Government Reform (2001), pp. 9-10.

用するために、以下のような努力がなされた。⁽¹⁵¹⁾

ACTC は、アラメダ事業にこの連邦融資を確保するために、ホワイトハウスと OMB と連邦運輸省と連邦議会の主要メンバーと密接に連携したのであり、1996 年 12 月に成立した Omnibus Budget legislation では、アラメダ事業への 4 億ドルの連邦融資を支援するために 58.7 百万ドルの支出（後述のゴールドマン・サックス社の Holt 氏の証言によれば、連邦直接融資のための貸倒引当金：引用者）も盛り込まれた。そして 1991 年 1 月に、クリントン大統領がアラメダ事業への（4 億ドルの：引用者）連邦融資の書類に署名をした。

アラメダ事業に senior managing underwriter として関わっていたゴールドマン・サックスの Holt 氏（公聴会時点では同社の vice president）も同公聴会で証言をしているが、この「貸倒引当金のための 59 百万ドル（上記の 58.7 百万ドルを指す：引用者）によって、4 億ドルの連邦直接融資が利用可能となり、それによって、さらに資本市場から 12 億ドルの資金調達（レベニュー・ボンドを指す：引用者）が可能となった」という。

このように、金融市場の側からみて、4 億ドルの連邦直接融資資金の存在が当事業の信用力を高める役割を果たしたのである。なお、Holt 氏はこの連邦直接融資が行われる際の経緯についても証言している。⁽¹⁵²⁾

連邦運輸省のスタッフが当事業の財政チームに対して、連邦政府はどのような支援ができるかと尋ねてきた。そこで、我々が連邦補助金の増額を要求すると、彼らは、補助金は財源がないので、融資はどうかと提案してきた。我々は、免税債市場から借入れができるので、（それよりも金利が高

(151) U. S. House, Committee on Government Reform (2001), p. 9.

(152) U. S. House, Committee on Government Reform (2001), pp. 41, 44.

(153) U. S. House, Committee on Government Reform (2001), pp. 41, 44.

くなる：引用者) 連邦融資は必要ないと断ったところ、非常に有利な条件で融資を提供できると彼らが答えたため、急いで出資金並みの条件となる融資計画を設計し、連邦運輸省もそれに合意した。この連邦直接融資が、現在の TIFIA プログラムのプロトタイプになった。

TIFIA (Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act) とは、1998年に TEA-21 の一部として創設された道路交通事業に対する連邦政府の信用補助プログラムであり、適格事業に対して連邦運輸省が直接融資や借入保証や与信枠を提供するものである。⁽¹⁵⁴⁾ アラメダ事業は、連邦政府の道路交通政策の改革の中で、新たな連邦支援の仕組みを構築する際の有用な「実験室」になっていたことがわかる。

また、Holt 氏は、アラメダ事業における地域内のステークホルダーのイニシアティブと連携について、次のように証言している。⁽¹⁵⁵⁾ 第1に、当事業を実現するために主導的役割を果たしたロングビーチとロサンゼルス両港湾管理委員会が、事業に不可欠な鉄道敷設権等を確保するために約4億ドルを負担したのであり、第2に、鉄道会社が、路線統合に合意すると共に、16億ドルの債務の償還を賄える水準で当コリドーの使用料に合意したことである。そして第3に、連邦政府からは連邦補助金と共に、当時としては革新的な形の直接融資がなされ、それによって「事業資金の最後の不足部分が埋められた」、というのである。

すなわち、まず地域内部で事業を立ち上げて実施するための計画や交渉、費用負担に関する多くの努力が行われ、高い成果を生み出す事業の実現の見込みが州・地方政府側から示されたことを受けて、連邦政府の資金援助が提供されたとみることができる。

このような、州・地方の側のイニシアティブについては、ロングビーチ市の元市議会議員であり、ACTAの理事会の元副議長等も務めた Kellogg 氏の証言

(154) Mallett and Driessen (2016), p. 11.

(155) U. S. House, Committee on Government Reform (2001), pp. 41, 44.

が非常に興味深い⁽¹⁵⁶⁾。当理事会の設立当初からのメンバーであった Kellogg 氏は、アラメダ事業の資金を調達するために連邦政府や州政府に対してロビー活動を行ってきたが、その経験を踏まえて当事業を成功に導いた最重要ポイントとして、以下の点を指摘している。

アラメダ事業を成功させた最大の要因は、この事業の費用を担う人々を確保したことである。我々がワシントン DC（の連邦政府：引用者）やサクラメント（の州政府：引用者）にさらなる資金を求めた際に、「我々には資金がない」と言うのではなく、「我々は資金を持っているが、この事業をうまく機能させるにはより多くの資金が必要だ」と述べてきた。財政面の強化（に協力：引用者）する意思のあるパートナーを持つことが、最大の強みである。この国で同様の事業を試みようとする場合、もしその事業を立ち上げるための資金を（自分達で：引用者）出す意志がないならば、ワシントン DC 等（連邦政府や州政府等を指す：引用者）から更なる支援を得ることは困難であろう。

アラメダ事業は国際的な物流における重要拠点であり、そもそも事業としての成長性と採算性が高かったために、事業開始後の使用料収入を見込むことができ、資金調達上の有利な条件を備えていたので成功した部分は大きい。しかし、そのような国際的・全米的に重要な輸送インフラであるにもかかわらず、それを牽引したのは連邦政府ではなく、港湾管理委員会等の地方レベルの主体が事業の計画や合意形成や資金調達の努力を行い、プロジェクトとその利益の実現可能性を確保したのであり、それを根拠として州政府や連邦政府からの財政支援が行われていることは、まさにアメリカの政府間関係の特質を示している。

(156) U. S. House, Committee on Government Reform (2001), pp. 3-5.

結語に代えて

本稿では、アメリカの連邦補助金が本来的に有する分権的な基本構造を、道路補助金の分野における具体的事例を使って実証的に検討してきた。繰り返しになるが、アメリカの連邦システムにおいては、原則的に内政の諸分野は州政府に権限と責任・義務があるとされる分野である。したがって、連邦政府が内政にかかわる場合には連邦補助金を通して、州政府を誘導するという州＝連邦関係になる。すでに筆者も、これまで初等中等教育やメディケイド(医療扶助)という連邦補助金の主要分野の事例を通して、そのような州＝連邦関係の上に分権的な構造が構築されるのを検証してきた⁽¹⁵⁷⁾。

本稿の連邦道路補助金の分野では、第二次大戦後のアメリカ経済の発展のプロセスにおいて、国内の人の移動と物流のための自動車輸送が爆発的に増加した。しかし、その輸送量の増加は、GM等の自動車生産だけで実現するものではなく、全米的な道路システムが整備されることが不可欠であった。そのために、1956年法によって連邦道路補助金による財政的な支援の仕組みが拡充された。

そして、その1956年法スキームによる全米規模の州際ハイウェイ・システムが完成期を迎える1980年代後半あたりから次の段階の道路交通政策が模索され、既述のように、グローバル化による国際貿易の拡大と大都市圏交通問題に対処する複合的交通システムを構築するための1991年ISTEAが成立した。本来的に州政府の主体性を尊重する分権的な構造と運営を特徴とする連邦道路補助金が、1956年法から1991年ISTEAへの転換の中で、一層分権的な仕組みを内蔵する方向に再編されたのは、すでに詳しく検討した通りである。

本稿では、この連邦道路補助金の仕組みをさらに分権化する方向での再編を支える重要な要因として位置づけながら、州・地方レベルの主体的な企画及び実施能力の事例を検討した。第4節でみたバージニア州のVRE事業とカリ

(157) メディケイド連邦補助金については加藤(2013, 2015)、教育連邦補助金については加藤(2016a, 2016b, 2017)で詳しく検討している。

フォルニア州のアラメダ事業の事例からは、先に、州・地方政府レベルにおいて域内の道路交通システムの高度化・複合化に向けた検証と企画、財源調達の努力が行われ、その実績を前提として、その事業の全米的な重要性に即した支援を連邦政府が行うという構造が明らかになった。そして、このような州・地方政府における主体性と実施能力を前提とするからこそ、第3節の連邦議会の公聴会記録の検討でみた、それぞれの州の多様な利害や要請の主張も説得力を持つのであり、連邦議会と連邦政府には、それらの多様な州の取り組みを包含できる形で連邦法と制度運営のルールを構築することが求められるといえよう。

さて、次の研究課題として、同様の分権的な基本構造と再編プロセスを、連邦補助金の最大の分野であるメディケイドにおける具体的な事例を使って検証することを目指したい。

(完)

参 考 文 献

- ・ Alameda Corridor Transportation Authority, "Alameda Corridor FACT SHEET," (http://www.acta.org/projects/projects_completed_alameda_factsheet.asp, 2018年4月13日閲覧).
- ・ Alameda Corridor Transportation Authority, "History," (<http://www.acta.org/about/history.asp>, 2018年4月13日閲覧).
- ・ Alameda Corridor Transportation Authority, "Alameda Corridor timeline," (http://www.acta.org/projects/projects_completed_alameda_timeline.asp, 2017年5月26日閲覧).
- ・ American Public Transit Association Commuter Rail Committee, (1996), *New Start Handbook: Tips and Resources for Planning and Implementing a Successful Commuter Rail Enterprise*, American Public Transit Association Commuter Rail Committee, Washington DC.
- ・ Dilger, R. J., (2003), *American Transportation Policy*, PRAEGER, Connecticut, US.
- ・ Dilger, R. J., (2015), "Federalism Issues in Surface Transportation Policy: A Historical Perspective," *CRS Report for Congress*, R40431.
- ・ Fairfax County, (2015), *FY 2016 Adopted Budget Plan: Vol. 2: Capital Construction and Other Operating Funds*, Fairfax County Department of Management and Budget, Fairfax, Virginia, U.S..
- ・ Federal Highway Administration (2016), *Fixing America's Surface Transportation Act (FAST*

- Act*) : *A Summary of Highway Provisions*, (https://www.fhwa.dot.gov/fastact/fastact_summary.pdf, 2018年5月1日最終閲覧).
- ・ Kirk, R. S., (2004), "Federal-Aid Highway Program : "Donor-Donce" State Issues," *CRS Report for Congress*, RL31735.
 - ・ Kirk, R. S., J. Frittelli, L. Luther, W. J. Mallett and D. R. Peterman, (2012), "Surface Transportation Funding and Programs Under MAP-21 : Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act (P. L. 112-141)," *CRS Report*, R42762.
 - ・ Kirk, R. S. and W. J. Mallett, (2016), "Funding and Financing Highways and Public Transportation," *CRS Report*, R44674.
 - ・ Mallett, W. J., and G. A. Driessen, (2016), "Infrastructure Finance and Debt to Support Surface Transportation Investment," *CRS Report*, R43308.
 - ・ Northern Virginia Transportation Commission, (1995), *Investment Analysis - Revised - , Virginia Railway Express versus Equivalent Highway Capacity*, Northern Virginia Transportation Commission, Arlington, Virginia, U. S..
 - ・ Taube, R. K., (2008), *Chronology of the Virginia Railway Express -1964 to Present*, (<http://www.prtctransit.org/about-us/VRE-Chronology-with-graphics.pdf>, 2018年5月2日最終閲覧).
 - ・ U. S. Department of Transportation, (1998), "Fact Sheet," *TEA -21- Transportation Equity Act for the 21st Century*, (<https://www.fhwa.dot.gov/tea21/factsheets/minguar.htm>, September14, 1998).
 - ・ U. S. Department of Transportation, (1999), *Office of Inspector General Audit Report : Review of the Alameda Corridor Project*, No. TR-2000-004.
 - ・ U. S. Department of Transportation, *2008 Status of the Nation's Highways, Bridges and Transit : Conditions and Performance*, (https://www.fhwa.dot.gov/policy/2008_cpr/pdfs.cfm, 2018年5月1日最終閲覧).
 - ・ U. S. House, Committee on Government Reform, (2001), *Hearing, The Alameda Corridor Project : Its Successes and Challenges*, 107 Congress, First Sess., Serial No. 107-50.
 - ・ U. S. Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, (2003), *Hearing, The Administration's Proposal for Reauthorization of the Federal Public Transportation Program*, 108th Cong., First sess. (S. Hrg. 108-640)
 - ・ U. S. Senate, Committee on Commerce, Science, and Transportation and Committee on Environment and Public Works, (2002), *Joint Hearing, TEA -21 Reauthorization : Freight Issues*, 107th Cong., Second sess. (S. Hrg. 107-671)
 - ・ U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works and Subcommittee on Water Resources, Transportation, and Infrastructure, (1991), *Field Hearings, Reauthorization of the Federal-Aid Highway Program*, 102th Cong., First Sess. (S. HRG. 102-73).
 - ・ Virginia Department of Transportation, (2006), *A History of Roads in Virginia : "The Most Convenient Ways"*, (<http://www.virginiadot.org/about/resources/historyofrds.pdf>, 2018年5月2

日最終閲覧).

- ・ Virginia Railway Express, (2004), *Virginia Railway Express Financial Statements for the Years Ended June 30, 2004 and 2003*, (http://www.vre.org/vre/assets/File/Financial/VRE_FY2004_Financial_Stm_2004.pdf, 2018年5月2日最終閲覧).
- ・ 加藤美穂子, (2013), 『アメリカの分権的財政システム』, 日本経済評論社。
- ・ 加藤美穂子, (2015), 「アメリカのメディケイド補助金とオバマ医療改革」, 『香川大学経済論叢』, 第88巻, 第3号, pp.75-132。
- ・ 加藤美穂子, (2016a), 「アメリカの連邦教育補助金：『集権化』傾向に内蔵される分権構造(1)」, 『香川大学経済論叢』, 第89巻, 第2号, pp.37-86。
- ・ 加藤美穂子, (2016b), 「アメリカの連邦教育補助金：『集権化』傾向に内蔵される分権構造(2)」, 『香川大学経済論叢』, 第89巻, 第3号, pp.125-149。
- ・ 加藤美穂子, (2017), 「アメリカの連邦教育補助金：『集権化』傾向に内蔵される分権構造(3)・完」, 『香川大学経済論叢』, 第89巻, 第4号, pp.143-166。
- ・ 日本政策投資銀行, (2002), 「全米初の官民共同鉄道インフラ, アラメダコリドー」, 『拠点レポート』(ロスアンジェルス駐在員事務所), No.41。