

IV-10 アメリカ合衆国における公共交通補助金について

北海道大学 工学部 正員 山形 耕一

1. はじめに

国鉄地方交通線の廃止問題や巨額の累積赤字、バスの路線縮小や高運賃にみられる如く、今日、公共交通機関は経営悪化の重圧に喘ぎ、運賃の高騰や運行サービスの低下は公共交通の名にそぐわしくなつものとなりつつある。これを救済するためには、国や地方自治体による交通企業体への補助金が考えられるが、地域の生活基盤としての交通機能に対する補助の論理は確立してつづくは言い難い。我国では、交通による便益は交通した人へ帰属し、そのサービスを供するに要する費用を交通者が負担する、という利用者負担が原則となつてゐる。一方、欧米では、人が社会システムの一部として行動する以上、交通の便益のある部分は社会に還元されるので、その基礎的な交通手段は社会的に用意する、という考え方が、公共交通補助の一つの基流として存在するように考えられる。このように、公共交通補助は交通費用の社会と個人との間の負担配分の問題となる。すなわち、必要とする交通機能を維持するための費用を、何らかの税という形で社会全般で負担するか、利用者個人が負担するかである。これに伴う一つの問題は所得転移である。すなわち、社会の如何なる階層、地域の人が補助金の財源を負担し、如何なる階層、地域の人が補助された公共交通機関を利用するかの問題である。このような所得転移は、都市圏-非都市圏、高所得層-低所得層の両方で生じると考えられるが、転移の方向によっては社会的公平性を損う恐れもあるのである。本論文では、アメリカ合衆国における公共交通補助の経緯と補助体系を考察することにより、我国の公共交通補助金のあり方を検討するに資することを目的としてゐる。

2. アメリカ合衆国における大量交通機関補助政策の経緯

合衆国における大量交通機関の歴史は、1827年ニューヨークの鉄道馬車運行に始まる。そして、1920年代には1000余りの都市で市電が運行され、総路線長は7万kmに及んでゐた。その運営は私企業によるものであった。しかし、自家用車が交通手段として普及し始めた1930年代以降、都市の郊外への発展、道路の建設、住宅政策等と相俟つて急速に衰退した。そして、交通私企業はコストの増大、サービスの低下、運賃の上昇、旅客の減少という悪循環に陥り経営意欲を失ひ、公共交通機関は荒廃した。しかし、1950年代自動車に全面的に依存した交通体系により、大気汚染、騒音、都市スプロール、道路混雑等都市環境問題が顕在化するに至り、これらを解決する手段として大量交通機関に対する関心が高まってきた。

1961年には、「住宅および都市開発法」の下で、連邦政府資金が初めて大量交通機関援助に導入された。この政策は、財政危機に陥つた鉄道とくに通勤鉄道運営企業体に対する緊急貸付が主体であった。併せて、小規模な政策実験やデモンストラレーションも実施されてゐる。この経験に基づき、1964年に「都市大量交通機関法」(Urban Mass Transportation Act of 1964; 以下 UMT法と略す) が成立し、合衆国における公共交通機関補助の原点となった。UMT法では、「経済および都市発展のための必要とされる都市圏規模の大量交通機関システムの計画と設立を促進するため……大量交通機関の施設、車両、技術、運営方法の諸面での改善のために、州または地方政府を助成する」としてゐる。そして、主要都市圏を対象に連邦政府 2/3、地方政府 1/3 の負担で大量交通機関の維持、改良、拡張のための補助と交通企業体の計画立案、設計、計画評価のための技術援助が行なわれた。また、多くの大都市圏では、地域交通公社(Transit Authority)が設立され、交通私企業を買収して地域公共交通の一元の運営に乗り出した。UMT法は、3年間の時限立法であったが、1966, 70, 74, 78年に改訂、延長され、公共交通政策の基礎となつてゐる。同法の1966年改訂では、大量交通機関の利便性、速度、安全性、清潔さを改善するための総合的研究と運営者に対する経営教育等が追加されてゐる。

1990年には、「都市大量交通機関援助法」が成立し、大量交通機関を恒常的に維持、拡張していくための費付け

がなされた。すなわち、①補助金の規模の拡大(12年で100億ドル)、②単年補助から長期補助へ、③連邦政府による債務保証、④担当部局として都市大量交通機関局(UMTA)を交通省に設立が行われた。さらに、用地の事前確保のための補助、州政府の役割の拡大、私企業への活用、住民公聴会制度の導入等が実施されていく。

1973年には、1973年連邦補助道路法が成立し、大量交通機関補助のための財源が拡大した。合衆国ではガソリン税の連邦分はHighway Trust Fundに集められ、道路財源として特定化されていったが、この資金が一部大量交通機関目的に用いられることが認められた。すなわち、人口20万以上の都市圏では、連邦補助都市道路システムおよび州際道路システムの路線を代替する大量交通機関にHTFからの補助の途が開かれた。また、バス専用レーン、バス専用施設、P&R用パーキング施設の建設等が道路財源からの補助により建設されることとなった。

1974年には、全国大量交通機関援助法が成立し、これに伴って1964年UMTA法が改訂された。この法では、初めて大量交通機関運営費に対する連邦補助が認められ、また、資本支出補助の補助率が2/3から80%へ高められた。すなわち、1975~80年の6ヶ年に118億ドルの支えが認められたが、約62%が主に大量交通機関の新設改良等の個別計画に対する資本支出補助(Discretionary Capital Assistance)に、約34%が交通企業体の運営費を含めより経常的な支えに対する一般補助金(Formula Grant)に、残り約4%が計画立案やデモンストラーションの補助や非都市地域的大量交通機関補助に振り分けられている。

1978年には、地表交通機関援助法が成立し、道路、安全、大量交通機関に対する補助体系が一体として法制化された。同法のオウ部は1978年連邦公共交通機関法と呼ばれ、1979~82年に168億ドルの補助金支出を認めている。この法では、大都市圏の大量交通機関に対する一般補助金と比べて小都市および非都市地域の公共交通への補助、ターミナル施設設置並びに都市間バスサービスに対する補助が新設されている。

都市圏大量交通機関に対する連邦政府の補助は極めて幅広く、また巨額なものであるが、その役割は、大量交通機関改善のための施設整備と運営費を州政府を通じて援助する、いわゆる助成の立場をとっており、個々の地域の総合的な交通計画の立案・実施、各種交通規制、交通企業への指導等は地方政府の権限に委ねられている。

一方、全国鉄道輸送とくに旅客輸送の衰退に対しては、1970年鉄道旅客輸送法により鉄道旅客輸送公社(アムトラック)を設立し、資本支出補助、運営費補助を実施している。また、北東回廊地域の鉄道会社の破産に際しては、北東地域鉄道再編法により総合鉄道会社(コンレイール)を設立し、補助を与えている。

3. 公共交通補助金の体系

本節では1978年連邦公共交通機関法および改訂UMTA法における補助金の体系について検討する。補助金の主なものはSection 3と称される個別資本支出補助とSection 5と称される一般補助金とである。

Section 3(Discretionary Capital Assistance)は、大量交通機関の交通路、車両、ターミナル施設の建設、改良、新技術導入といった固定あるいは半固定施設に対する補助を対象としている。また、応募計画を個別に審査し、採用された計画に集中的に補助を行う。補助は長期間にわたって保証される。Section 3の補助金は、79~82年の支出承認額168.8億ドル中77.8億ドルと約45%を占めている。これらの中で、各年に、3.5億ドルが現有施設の近代化に、2億ドルが新施設に、0.45億ドルが北西回廊計画に支払われることが定められている。他方、補助の2%までを老人や身体障害者のための専用施設に、また5.5%までを計画や新しい技術・運営方式導入のための費用として用いることを認めている。本補助金の補助率は80%であり、残り20%は州その他地方政府の負担となる。これに加えて、1973年連邦補助道路法にもとづく代替大量交通機関に対する補助がある。すなわち、連邦補助都市道路システムおよび州際道路システムについて、州知事と地方政府の共願により、その一部を廃止して大量交通機関に置き替えることを可能にしている。代替大量交通機関が認可された場合には、施設建設費および車両購入費が道路会計から補助される。補助率はSection 3に準ずる。ワシントンD.C.では、地下鉄網の一部がこの方式により建設されている。

Section 5(Formula Grant)は、より経常的な支えに対する補助である。すなわち、運営費に対する補助やバ

ス車両の更新、施設改善等の経年性の強い資本支出に関する補助を対象にしている。Section 3は4つのカテゴリ一別に行われ、配分公式による配分が行われる。オ1のものは、人口5万以上の全ての都市圏に配分され、その配分方式は人口および人口密度に基づいている。この配分公式は小都市に有利になってゐるため、オ2カテゴリがあり、ここでは総額の85%が人口75万以上の大都市圏に、残り15%がその他の5万以上の都市圏に配分される。オ1カテゴリの補助額は年間9億ドル、オ2カテゴリは2.5億ドルである。オ3のカテゴリは通勤鉄道その他固定軌道交通機関への補助、オ4カテゴリはバス車両購入補助である。いずれのカテゴリも補助率は資本支出補助で80%、運営費補助では欠損額の1/2以下となっている。これら4カテゴリの総補助額は、年間15〜17億ドルとなっている。

表 1 1998年連邦公共交通機関法における補助金支出承認額

項目 \ 財政年度	1999	1980	1981	1982	計
個別資本支出補助					
公共交通機関近代化	350	350	350	350	1,400
計画・経営	76	76	83	88	323
その他	949	984	1,082	1,162	4,177
小計	1,375	1,410	1,515	1,600	5,900
一般補助					
基本補助	850	900	900	900	3,550
付加補助	250	250	250	250	1,000
通勤鉄道・固定軌道	115	130	145	160	550
バス車両	300	300	390	455	1,425
小計	1,515	1,580	1,655	1,765	6,525
その他					
小都市・非都市地域	90	100	110	120	420
バスターミナル	40	40	40	40	160
都市間バス全営	30	30	30	30	120
交通制度	10	10	10	10	40
デモンストラーション	25	—	—	—	25
研究開発	90	95	100	105	390
小計	285	295	290	305	1,155
州際道路代替	675	675	725	725	2,800
総計	3,850	3,940	4,195	4,395	16,380

(単位: 100万ドル)

Section 3および5は人口5万以上の都市圏を対象としているのに対して、人口5万以下の都市・非都市地域に対してはSection 18により補助が行われてゐる。年間支出総額は約1億ドル、資本支出の80%、運営費欠損の50%以下が補助されている。また、都市間バス全社に対する補助が1998年連邦公共交通機関法で新設された。すなわち、Section 21では、都市間バスターミナル施設の新設に対して年間0.4億ドルの補助を、Section 22では、非都市あるいは小都市圏におけるバスサービスに対して年間0.3億ドルの運営費補助を実施している。これらに加えて、研究開発等に対する補助金が用意されている。すなわち、バスや鉄道車両その他施設の設計・開発、コストの低減、エネルギー効率や安全性の向上のための技術開発、更には、経営スタッフの教育や大学への研究補助等のプログラムが含まれている。

1998年連邦公共交通機関法における補助金承認支出額を表1に示す。

4. 地域交通公社における経営状況

合衆国の多くの都市圏では、1964年UMTA法によって地域交通公社を設立し、私営交通企業体を買収して都市圏の公共交通を一元的に運営している。本節では、ジョージア州アトランタのMARTA (Metropolitan Atlanta Rapid Transit Authority) を例に地域交通公社の運営状況を検討する。MARTAは、1965年、アトランタ都市圏における公共交通機関の発展と運営を目的として設立されている。1977年、MARTAを構成する4郡およびアトランタ市を対象に住民投票を実施し、「消費税の1%の上乗せを行う、その徴収によりバス交通システムの改善と運

を補助を行うこと、主として、地下鉄網を新設すること」を問うた。この提案を可としたFulton, DeKalbの2郡とアトランタ市が実質的なMARTAのサービス区域であり、同年バス企業への買収を行う営業を開始している。1980年現在、地下鉄1路線約19kmを運行、同路線の延伸と他1路線の新設を行ってつるし、バスは路線延長約3200kmを営業している。表2はMARTAの経営状況である。MARTAでの運賃は、乗換自由の均一運賃で、

表2 MARTAにおける経営状況

項目	年度	1973	1975	1977	1979
運営費用 (1000ドル)		23,604	34,804	42,881	53,332
運賃収入 (")		8,969	9,444	10,189	12,659
連邦運営費補助 (")		—	2,418	4,098	6,146
1%消費税からの補填 (")		14,635	22,942	28,594	34,517
1%消費税財源に占める運営費補助の割合 (%)		31.5	45.0	49.4	45.7
輸送旅客数 (1000人)		66,156	74,287	79,016	83,060
運行マイル (1000マイル)		22,419	26,987	27,507	30,219

1980年現在25セント(邦貨約55円)と極めて安い水準にある。これは、低運賃による公共交通機関への誘導化政策、運賃を直接利用する自動改札機による省力化が配慮されているし、消費税に対する見返りとなっている。このため、総運営費に対する運賃収入の割合は約24%にすぎず、残りを連邦政府からの運営費補助と1%消費税からの補填に頼っている。連邦政府補助金は、運営費の12%、欠損額の15%となっている。1%消費税は、州税としての消費税6%に対して、MARTA地域の2郡1市にわたっての付加的に1%の上乗せを認めているものである。この財源による補填は、約3500万ドル(邦貨約77億円)で総運営費の約65%となっている。1%消費税は、その50%弱が公共交通機関の運営費補助に、50%強が地下鉄網建設等の資本支出の自己負担資金として用いられている。この税は、①運営費補填への使用はその50%以下とする。②50%以上を資本支出にあてる。③運賃収入により総運営費の35%以上を確保するとの条件の下で、1982年まで1%、以降1999年まで0.5%に切り下げて継続されるものとしている。合衆国における公共交通企業体の運賃収入は概して低く、カルフォルニア州BARTの例でも総運営費中運賃収入の割合は約35%である。その補填には、BART地域における財産税の付加課税(主に資本支出に充当)と0.5%消費税による財源が用いられている。

5. おわりに

本論文では、アメリカ合衆国における公共交通補助制度について検討したが、その特徴は以下の如く要約できよう。(a) 都市圏を単位に地域交通公社により公共交通の一元的運営がなされ、地域のニーズに合った運営が可能となっている。(b) 連邦政府による幅広の公共交通補助がなされており、施設・車両等に対する資本支出補助のみならず、運営費についても補助が行われている。(c) 道路特別会計(Highway Trust Fund)から公共交通への補助の途を閉じており、道路を含めた総合的交通補助の方向に向うものと考えられる。(d) 補助対象となる計画については公聴会を義務付ける等住民の合意形成を図っているし、交通目的税(消費税や財産税の上乗せ)の導入を住民投票により導入するなど、公共交通の維持、改善に地域住民の自主性が生かされる制度となっている。(e) 連邦政府補助および交通目的税を財源に、公共交通利用のための誘導化政策や老人・身体障害者の優遇政策が数多く導入されている。

我国の交通関連補助金を見ると、各省庁からの補助金が体系化されておらず、地域が真に必要としている交通施設、政策が優先的に補助されているとは言えない。この点で、地域交通事情に精通した地方自治体が主導権をもって地域総合交通計画を立案してつく権限、この計画における優先順位に従った政策を実行していくことを可能とするために使用目的の自由な総合的な交通補助制度が望まれる。

最後に、本論文をまとめるにあたり有益な御助言を頂いた北海道大学工学部五十嵐日出夫教授に厚く御礼申し上げます。