

米国の有料道路： 歴史と現在の政策

歴史

アメリカにやってきた初期の入植者の前には、クリークや川などの水流が入り組んだ渺茫とした荒野が広がっていた。荒野にはトレイルが網の目のように張り巡らされ、その多くはバッファローが移動して踏み固めたもので、ネイティブインディアンが狩猟や交易のルートとして使用していた。これらの原始的な道は、最初は狭く曲がりくねったものだったが、時の経過とともに、入植者によって馬や荷馬車が利用できるよう、広げられ、まっすぐにされ、利用しやすいものにされた。これらが、新たな地における最初の道路の一部となった。

アメリカが独立し、連邦政府は新しい国家の発展に西部への拡大と交易が重要であることを認識しはじめ、道路建設の時代が始まった。この時期は、アメリカで最も初期の有料道路である、ターンパイク会社の発展に特徴づけられる。1792年、ペンシルベニア州において最初のターンパイクが設立され、フィラデルフィア・ランカスターターンパイクと呼ばれることになった。この道路は、路面に碎石を敷いたアメリカで最初の道路だった。ターンパイクの建設ブームが始まり、コネチカット州では50を超えるターンパイク会社、ニューヨーク州では67、その他マサチューセッツ州などと全国で会社が設立された。有名なボストン・ニューベリーポート・ターンパイク(Boston-Newburyport Turnpike)は、延長32マイルで、建設には1マイル当たり約12,500ドルの費用を要した。

国が発展するにつれ、道路を改善する必要性も高まった。1806年、連邦政府は”Cumberland Road”と呼ばれる道路を連邦の資金により建設する法律を制定した。この道路は、メリーランド州からペンシルベニア州を経て、カンバーランド山脈を越えオハイオ川にいたる。しばらくの間、新国家にとってこの道路は有用であったが、積載量の大きな馬車を使い、国中を家族単位で移動するため、インフラに負担がかかるのは明らかだった。当時の道路は、まだ土と砂利で舗装されたもので、わだち掘れのために悪天候時は通行できなかった。

1880年代にかけ、交通手段としての自転車の使用が増加し始めたことから、全国の自転車愛好団体が主となり”Good Roads Movement”が始まった。さらに、自動車の出現により、新しくより良い道路が必要とされた。これに対し、連邦政府は1893年に道路調査局を設立した。この機関は、データの収集、質問への回答、および道路の改善の支援を担当した。後に、この機関は道路建設の資金調達を支援するようになり(1912年郵便歳出法)、これが道路への連邦補助の始まりとなった。すぐに、連邦政府の資金調達に加え、州政府や地方政府の支援により、高速道路は繋げられ、人々はより遠くへ、より頻繁に移動するようになった。

第一次世界大戦では、特に製造業において、このような重要な道路への依存度が高まった。戦後、1921年連邦道路法にもとづいて、州の道路や橋の建設に対する財政的援助が行われた。全国レベルの道路網の必要性がより明確となった。1920年代の終わりまでに、アメリカの全世帯の半数以上は自動車を保有するようになった。特にニューヨーク、ボストン、ロサンゼルス、サンフランシスコなどの大都市で、技術者は道路、橋、トンネルの建設に忙殺された。有料制は多くの道路、橋、トンネルで活用され、この建設ブームを資金面で支えた。ニューヨークのHolland Tunnelは、1920年代半ばに完成し、ニューヨーク市中心部へのルートが開かれ、「世界の8番目の不思議」と呼ばれた。1930年代に建設されたGolden Gate Bridgeは湾を隔てた地域からサンフランシスコへのアクセスとなった。

第二次世界大戦により、重要な道路網への依存が一層高まった。道路、橋、トンネルは、戦時における防衛ルートとしての役割を担った。戦後は、郊外化の進展により自動車利用が増加した。自動車は、通勤だけでなく、社会活動やレクリエーションにも用いられるようになった。第二次大戦直後の時期に、このような需要に対応するためには、最新の質の高い道路網が必要であることをいくつかの州は認識した。Pennsylvania Turnpikeはこれらの道路の先駆けであり、すぐに成功をおさめた。1945年頃から1955年頃にかけて、主に北部と東部に位置する多くの州が、主要な長距離移動ルートに州のターンパイクを建設に着手した。

第一次世界大戦の頃から、連邦政府は主に軍事上の理由から、国中に質の高い道路を建設できるかを研究し始めた。このような道路の資金調達の一つの選択肢は、通行料を徴収することであった。しかし、1956年に制定された連邦補助道路法(Federal-Aid Highway Act)は、東海岸と西海岸を結ぶとともに、重要な都市と産業の中心地を相互に接続する道路網を規定していたが、有料道路方式ではなく、税金によって賄う方式として法制化された。インターステート網(Interstate System)を構築するための州への連邦補助の実施により、有料道路の建設計画は減少した。1963年までに、連邦補助制度が立法化される前に計画されていた最後の有料道路が開通し、以降の建設計画が具体的に検討されることはほとんどなくなった。

1980年までに、アメリカの道路交通インフラは、重交通により老朽化の兆候を示し始め、道路インフラの建設や維持への対応が遅れていることへの懸念が強くなった。また、他のいくつかの要因もこのような懸念に拍車をかけた。自動車の販売と交通量は驚異的な伸びを示し、あらゆるレベルの政府が資金不足に陥り、いくつかの州が増税を続けるよりも、すべてのインフラの維持と改築を先延ばしした方がいいという考えもあった。さらに、新たなインターステート建設の最盛期(1960年から1980年頃)に建設された道路は、設計寿命の終わりが近づき、かなり損耗していたという时期的な問題もあった。このような懸念もあって、有料道路というコンセプトが息を吹き返した。

有料道路制が見直されるいま1つの理由は、車両を識別し、大量のデータを記録・保管する技術が向上したことである。このような技術面での変化は、私たちの料金収受に関する考え方をえつつある。電子料金収受（ETC：Electronic toll collection）は、有料道路の運営費用の大幅な削減につながる。そして、料金所で停止する必要がないため、車両の滞留を減らし、燃費の改善等を通じて、利用者に直接的な利益をもたらす。人びとがETCは使いやすく、正確で、プライバシーが守られ、公正なものであると受け止め、そして慣れれば、近い将来、有料道路にはこの課金方法がさらに普及することになるだろう。ただし、テクノロジーにはコストがともなう。例えば、異なる課金システム間の互換性を高めなければならないが、不都合は克服される。

有料制という概念は別の面でも変化している。いくつかの領域で、現在は公共部門が提供する財やサービスを、民間部門が効率よく提供するという提案がある。道路施設は、通行料の徴収によって投資を回収できる可能性が高ければ、民間部門が進んで投資する分野の1つとされている。民間資金による有料道路の運営が可能となるに伴い、体力のあるエンジニアリング会社やゼネコンは、これまで自分たちにとって未開拓だった道路という市場の存在に気づき始めている。アメリカの道路の場合、公共の一般的なやり方では、州が設計作業を行い（または委託し）、完成した計画の一部を実行するために個別の契約を結ぶ。そして、一定の基準を満たす事業であれば、連邦補助を受けることができる（補助という形で、建設費の一部を連邦が配賦する）。しかし、一部の民間企業は、プロセス全体を自社で行い、設計と建設を同時に行うことなどにより効率性を高めることを提案している。さらに、企業によっては、プロジェクトに直接投資して、施設全体の資金調達、建設、および運営を行ってもいいのではないかと考えるようになった。

このような動向は、近い将来、公共および民間事業としての有料道路とも、アメリカにおける道路の資金調達および建設の手段として加わる可能性を示唆している。道路の計画、資金調達、建設、運営、保有、そして、維持に関する官・民の合意からなるPPPも選択肢の1つである。それらがどこまで道路財源の補完を含めた道路整備における大きな存在となるかは、既存の制度的「壁」を克服する個々の官民ベンチャーの能力に依存する。

現行政策：州の法令

それぞれの州が独自の状況に直面しているため、言うまでもなく、有料道路に係る州の法令に、一定のパターンはない。しかし、一般的には、州の有料道路関係法令において、以下が規定されている。

- ・委員会などの主管組織の設立
- ・事業体の所掌範囲、目的、機能

- ・用語の定義
- ・事業体が活動できる行政区画上の範囲
- ・事業体の責務の詳細、
- ・事業体の法的権限、
- ・債券の発行と通行料収入の用途に関する権限、
- ・通行料を設定し改定する権限、
- ・債券収入を投資に充てる裁量権、
- ・ガバナンス（監査、年次報告書など）、
- ・支出行為における制約、
- ・債券保持者の権利と救済措置、
- ・事業体の財産と債券の免税、
- ・訴訟の裁判地と管轄権、
- ・警察権限、
- ・運営、維持修繕、および補修の義務、および
- ・他の機関との関係。

実際には、資金面における官民の割合がいかなるものであろうと、有料道路プロジェクトは成功する。公的資金以外の資金の増加とともに、民間部門の参画割合が大きくなるようないくつかの基本的なビジネスモデルが開発されている。民間部門の直接出資が増大し、より大きなリスクを負うにつれ、パートナーシップは完全民営化の色彩を強める。ここで紹介する事業形態は、従来の公的な方式からほとんど民間とってよい方式のなかに位置付けられる。

- ・従采の新規道路整備：道路全体のシステムに対する公共的な必要性から妥当と認められた事業を、州政府が公的資金により整備する。
- ・従采の新規有料道路整備：建設と一定期間の運営費を、州が保証するノンリコース型の免税債により調達し、公的機関が保有し、料金収入により運営していく。

従来型の公的機関が運営する有料道路には、以下に説明するように民間部門は参画していないが、有料道路の事業形態の1つである。そこで、以下に、有料道路を運営する従来の公的機関を示す。

- ・市または郡政府：地方政府が地域の有料道路や橋を資金、所有のふたつの観点から完全に管理している。地方税や債券収入を必要に応じて特定の有料事業のために使用し、料金収入は地方政府の裁量で支出される。
- ・地方委員会または理事会（オーソリティ）：州の法令により設立され、州の専門委員会のように独立して活動する機関。財政的には地方政府から独立しているが、州や地方政府

が指名する委員会に指揮されたり、実質的に州政府の一部局であることもある。このようなオーソリティは、実施事業の最終的な財務上の責任を負い、プロジェクトの資金もすべて調達する。

- ・州付属機関：このようなタイプの組織は、本質的には、州交通省の財務上の拡張組織として機能している。これらの機関は、すべての債務に対して責任を負う一方、リース契約にもとづき債券収入と有料施設の運用を州に譲渡する。そして、州から受け取ったリース料を債務の返済に充てる。
- ・独立した州の機関あるいは委員会：州の委員会や機関は、通行料金の設定、債務の返済などの財務的には独立した権限を持つものの、州知事が組織の理事会メンバーを任命し、債務の発行も州財務当局の審査を受ける場合と受けない場合もあり、ある程度の政治上の制約を受ける。州政府の資金は受け取らず、組織として債務返済の責任を負っている。
- ・新規の公共施設整備のための革新的な資金調達：官による所有と運営については、インパクトフィーや料金などの収入に完全または部分的に依存する。
- ・官民共同の新規有料道路整備：政府の監督のもと、通常は地方政府の指揮下に置かれるが、財政的には一事業として独立しており、仮に、料金収入が不足しても、政府は補填しない。
- ・新たに道路容量を拡張するための PPP：実質的な民間資本の参加と、資金調達、建設、運営において民間が主導する。官は、民間事業者との協定内容の策定、事業開始までの費用、用地確保を担う傾向にある。
- ・純粋な民間事業として新規道路整備：民間事業者がほぼ完全にリスクを負担し、資金も民間出資や課税債券によって調達する。

デモンストレーションプロジェクトの対象

- ・HOV 施設が有料の場合、混雑の制御や大気汚染の緩和のために、時間帯または交通量に応じた変動料金設定とする。非 HOV 施設の場合には、変動料金の設定は任意。
- ・乗員が 2 人未満の車両は、変動料金設定プログラムの一環として HOV レーンの利用を認めてもよい。
- ・交通流を最適化するために、Express Lane では自動料金収受が必要である。
- ・料金収入は、施設が適切に維持されている限りにおいて、借入金の返済、民間からの融

資に対する合理的な水準の収益率、運営および維持修繕費、または合衆国法典第 23 編（道路）または同 49 編（交通）に該当するプロジェクトにのみ充当できる。

このプログラムにおける連邦補助は、料金収受施設の設置を含め、料金を徴収する対象施設の事業費の 80%を上限とする。

複数乗車車両 (HOV) 用施設、SAFETEA-LU 1121 条 (23 USC 166)

SAFETEA-LU (Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act : A Legacy for Users) の第 1121 条により、合衆国法典第 23 編 (23 USC) の 102 条(a)は新たな条項第 166 条に再編された。これは、HOV 用施設の運用の状況を明確にし、HOV の乗車人員の要件の例外を提示している。また、州が High Occupancy Toll (HOT) レーンを設けることも認めている。具体的には、州が HOV レーンの対象車両や利用制限に係る手続きを規定したプログラムを設ければ、人員の要件を充たさない車両に課金することを認める、というものである。この条項にもとづく料金は、インターステートにもそれ以外の施設にも課すことができる。また、このプロジェクトの数およびそれを導入できる州の数に制限を設けていない。

州が HOT レーンを新規に設けるか、既存の HOV レーンを HOT レーンに転換し、HOT 車両が HOV レーンを利用することを認めることを希望すれば、審査を開始するために連邦の地方局に連絡すべきである。連邦審査の詳細は、HOV レーンに関する連邦道路補助プログラムガイダンス ("Federal-Aid Highway Program Guidance on HOV Lanes") を参照。

インターステート再建・改築パイロット・プログラム

SAFETEA-LU は、TEA-21 (The Transportation Equity Act for the 21st Century) の第 1216 条(b)で初めて規定された権限を継承し、通行料金収入を充てなければ、適切に維持されないか、機能が改善されないインターステート上の施設（道路、橋梁、またはトンネル）に通行料金を課し、再建または改築のために必要な資金とすることを、3 事業を上限として認めた。この対象となる 3 つの施設はそれぞれ異なる州のものでなければならないとされ、このプログラムのための連邦からの資金は特に規定されてない。法令上、このプログラムにもとづく料金が徴収されている施設では、インターステートの維持のための連邦からの補助金を充てることはできない。

インターステート新規区間有料建設パイロット・プログラム

このプログラムは、インターステートの新規区間の建設資金を調達する目的で料金を課すことを、3 事業を上限として認めるものである。州単独もしくは複数の州が共同で 1 つの事業案を策定・提出できる。申請にあたり、申請する州は事業を進めるために、建設費用を通行料金収入でまかなうのが最も効率的かつ経済的な方法であることを示さなければならない。

また、州は、自動車が有料区間から周辺道路に迂回した結果生じる状況に対処するために公道の改築または容量拡大を禁じる非競争条項を含む協定を民間事業者と締結しないことに同意しなければならない。

このプログラムのための連邦からの資金は特に規定されていない。法令上、このプログラムにもとづき料金が徴収されている施設では、インターステートの維持のための連邦からの補助金を充てることはできない。

以下に、このプログラムの主な特長を示す。

- ・ 州または複数州が共同での事業案の策定・提出が可能
- ・ 対象事業が複数州にまたがる義務はない
- ・ 通行料金の徴収が、プロジェクトの資金調達ための最も効率的かつ経済的な方法でなければならないが、財源を料金収入のみに限定するわけではない。
- ・ (建設後を含めた) 事業の運営計画を提出しなければならない。
- ・ 自動料金収受を採用しなければならない。
- ・ 非競争条項を含んだ事業協定は禁止される。つまり、ひとつの州が交通の迂回がもたらす事態に対処するために隣接道路の改築または容量拡大を妨げる協定を民間事業者と締結することはできない。
- ・ 収入の用途は債務の返済、民間事業者の投資に対して合理的な収益、運営と保守の費用に限定され、定期的な監査が実施される。
- ・ 通行料金が徴収されている限り、インターステートを維持するための連邦補助を充てることはできない。
- ・ 申請は 2015 年 8 月 10 日までに FHWA に受理されねばならない。

合衆国法典 第 23 編 129 条にもとづく有料道路事業への連邦補助に係る FHWA との協議

合衆国法典第 23 編第 129 条 (23 USC 129) にもとづき、連邦補助の対象として認められるのは、以下の 5 種類の有料事業である。

- ・ 有料の道路、橋、トンネルの建設 (インターステートを除く) で、これらの施設へのアクセスを含む。
- ・ 既存の有料施設の改築、再舗装、復旧および再建。
- ・ 無料で通行できる橋またはトンネルの再建あるいは切換えおよび有料施設への転換。
- ・ 連邦補助道路 (インターステートを除く) の再建と有料施設への転換。
- ・ 上記の有料施設事業の実現可能性を判断するための予備調査。

連邦補助が有料施設または有料施設へのアクセス部の建設または改良に使用されている場

合、または州が以前に連邦補助で建設された無料の道路、橋またはトンネルを改築して有料施設に転換することを計画している場合、合衆国法典第 23 編第 129 条 (23 USC 129) (a)(3) に基づく通行料に係る要件に合意しなければならない。この手法による事業数には制限は設けていない。

バリュープライシング・パイロット・プログラム (Value Pricing Pilot (VPP)プログラム)

VPP プログラムは当初、ISTEA (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act) で Congestion Pricing Pilot Program として承認され、その後、SAFETEA-LU でも継続されている。SAFETEA-LU では、通行料の徴収やその他の課金メカニズムを通じて道路混雑を緩和するバリュープライシング・パイロット・プロジェクトの実施と評価を奨励している。このプログラムは、通行料の徴収または課金プロジェクトのための調査および実施面をサポートする唯一の連邦補助プログラムである。このプログラムは 15 件 (FHWA が「州」用に用意した枠) に限定されており、空席は 1 件分のみとなっている。各州は複数のプロジェクトを実施可能である。

SAFETEA-LU は、2005 年から 2009 年の会計年度(FY)で、VPP プログラムに合計 5,900 万 US ドルを予算として設定した。2005 年度に 1,100 万ドル、2006-2009 年度の各年度には 1,200 万ドルが承認された。このプログラムの予算のうち、2006 - 2009 年度については、毎年 300 万ドルが道路等の有料施設を含まない課金プロジェクトのために確保された。VPP プログラムのための連邦補助は、導入前の調査やプロジェクト自身の費用に充てることができる。

プログラムのハイライト

- ・非道路系課金プロジェクト専用分 300 万ドルを含む VPP プロジェクトに対する連邦補助計 1,200 万ドル
- ・HOV レーンの HOT レーンへの転換のような、一般化し主流となったバリュープライシングのコンセプトは、補助対象とはならない。詳細については、裏面を参照。
- ・道路通行料以外の課金
 - ・革新的な駐車料金設定政策。(a) ピーク時またはピークに近い時間帯の駐車場への出入りに対する課金、(b)従業員への駐車場利用補助に代わる現金の支給、駐車場事業者の月極利用者に対する未使用日数に応じた払い戻し、集合住宅の賃貸人や購入者に対し、駐車スペースの未使用による節約と等しい直接的な便宜の提供といったさまざまな駐車場キャッシュアウト政策。
 - ・”Pay-as-you-drive (走行に応じて支払う)”方式の価格設定で、走行距離に応じた自動車保険料や、利用に伴う固定費を減らして変動費を増やすような革新的な自動車の保有、リースおよび利用の設定

プロジェクトの種類、プロジェクト

- ・HOV 車線の HOT 車線への転換
- ・コードン・トール
- ・フェアレーンズ
- ・有料レーンの新設
- ・有料制
- ・従量課金制
- ・キャッシュアウト戦略／駐車料金
- ・地域レベルの課金イニシアチブ
- ・トラック専用有料施設

上記すべてについては、http://www.ops.fhwa.dot.gov/tolling_pricing/index.htm を参照。

参考文献

- ・ Congestion Pricing: A Primer - 発行番号 : FHWA-HOP-07-074
- ・ Urban Partnerships Program and Congestion Pricing
- ・ <https://ops.fhwa.dot.gov/congestionpricing/index.htm>
- ・ 混雑時間帯における課金評価ツール(TRUCE)-
https://ops.fhwa.dot.gov/congestionpricing/value_pricing/tools/truce_model_guide.htm