

# アメリカの連邦道路補助金： 1991年ISTEAを中心に<sup>(1)</sup>

加藤 美穂子

序説 分析視角：21世紀的スキームへの転換における  
基本論理の貫徹

アメリカの連邦補助金の基本構造は、州・地方政府レベルの主体的な取り組みを基礎とし、それらを連邦政府が支援するものである。見方を変えれば、州・地方政府レベルの主体性やイニシアティブが必須の条件であり、その州・地方レベルの取り組みを推進することが全米的観点からも合理的だと認められれば、連邦政府から財政支援が行われる。そしてその連邦政府の財政支援のあり方も、多様な州・地方側の要請を取り込みながら全米的な合意形成がはかれるかたちで大枠が構築されていく。

アメリカ連邦制の下では、内政の主要分野の一つである道路交通政策は、原則として州・地方政府が権限を持つ政策分野である。全米的な道路システム（州際ハイウェイや National Highway System）であっても、その計画・設計および建設・維持管理の主体は州政府であり、各州の地域特性を基盤とする分権的な政策運営を基本としている。連邦政府が行う道路交通政策は、全米的なシステムを構築するために連邦補助金を通じて州政府の政策を誘導するものであり、ナショナルなシステムとして機能させるために必要不可欠な枠組みを、連邦規制やガイドラインとして連邦補助金の交付要件に組み込んでいる。ただ

---

(1) 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。

し、この連邦補助金に伴う連邦規制等は必要最小限のものであり、多様で主体的なそれぞれの州政府が受け入れられるような形で大枠を定めるものであり、逆からみれば、州・地方政府側から出てきた全米的な基準の確立という要請を受けて設けられたものであるが故に、それが受容されるとみることもできる。

上記のように、本来的に内政政策の分野は州政府に権限があることから、連邦補助金の拡大の歴史は、内政政策における連邦政府への憲法上の制約を解除するための工夫という側面が特徴的である。連邦道路補助金が本格的に始まる1956年法（Federal-Aid Highway and Highway Revenue Act of 1956（P. L. 627：以下、1956年法））は、戦後の経済成長に必要な全米的な基幹道路網を建設するために、州際ハイウェイ・システムの構築に財源の裏付けを与えるものであったが、その立法過程において「国防」（合衆国憲法で連邦政府に任された役割）にかかわるという論理を用いて連邦政府による道路政策への関与を正当化した。この州際ハイウェイとは、正式には Dwight D. Eisenhower National System of Interstate and Defense Highways と呼ばれるものであり、全米の主要な大都市部や都市、産業中心地、重要な国境交差路を結び、国防上も有用となる全米的な基幹道路網であるという理由付けによって、連邦政府の関与である連邦道路補助金の拡充に対する憲法上の制約を回避している。<sup>(2)</sup>

その1956年法による州際ハイウェイが1980年代に完成した後に、IT化やグローバル化による新たな時代的要請に対応するための次の段階の道路交通システムを構築するために、Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991（P. L. 102-240：以下、1991年ISTEA）が成立した。1956年法のスキームは、連邦道路信託基金を通じて各州に交付される連邦補助金によって全米的な道路システムの構築を支援するものであったが<sup>(3)</sup>、1991年ISTEAではその基本スキームを継承した上で、いっそう分権的な方向に再編された。連邦補助金の

---

(2) U. S. Department of Transportation, *2008 Status of the Nation's Highways, Bridges and Transit: Conditions and Performance*, Chapter 2, p. 14.

(3) 連邦道路補助金は、「利用者負担原則」による自動車燃料税が主たる財源であり、その連邦政府が集めた特定財源が、連邦道路信託基金の仕組みを通して各州に配分される。

使用に関する州政府の裁量性が拡大され、それぞれの地域ベースで複合交通システムを設計できるようにした。

以上述べたような連邦道路補助金の分権的な構造や州政府側の主体性という問題意識及び分析視角から、第1節では、道路インフラの建設を主として担うのが州政府であること、連邦道路補助金はその道路建設を財政的に支援するという位置づけであり、しかし同時に全米的な政策目的に向けた誘導の手段であるという性格を内蔵していることを検証する。特に、州政府側の州交通改善計画 (STIP) の作成と、連邦運輸省 (U. S. Department of Transportation) の Federal Highway Administration (以下、FHWA) 及び Federal Transit Administration (以下、FTA) による承認のプロセスが、実質的には州政府の主体性の尊重と最小限の全米基準の織り込み、という意味を有することに着目する。

第2節では、グローバル化の下での貿易や経済成長による輸送量の増大に対応するための1991年 ISTEA における連邦道路補助金の構造的特徴について、NHS (全米基幹ハイウェイ) と複合交通・公共交通の新しい政策システムの実現に向けた連邦道路補助金の運用の柔軟化と、それを可能ならしめるための交付要件 (連邦規制) の関係に焦点を置いて検討する (同法成立後の1993年及び1996年の連邦議会公聴会記録等)。

第3節では、1991年 ISTEA 以降における再授權法が、同法の基本構造をベースとして一層柔軟な運用と分権化を強めるものであることをみた後、その背景について、2002年および2003年の連邦議会公聴会記録を用いて、グローバル化によるアメリカ経済の構造変化に伴う道路交通政策の課題や、その対応策において各州が柔軟性と一層の裁量を求めるプロセスに立ち入って検討する。

そして第4節では、連邦道路補助金において柔軟性や裁量性が不可欠な構成要素となることの根源的な根拠として、州・地方政府の側における自立的で多様な政策立案や事業実施の力量と実績を検討したい。具体的な事例として、バージニア州のVRE (軽軌道鉄道を軸とする交通システム) と、カリフォルニア州のアラメダ事業 (鉄道を活用する貨物輸送再編による混雑緩和策) を

取り上げ、1980年代から州・地方政府によって進められた事業が、1991年ISTEA以降の連邦政府による支援を受けることになった経緯から、連邦補助金の交付の重要な根拠が、州・地方政府の側における主体的な事業計画・実施能力であることを明らかにする。

## 第1節 連邦道路補助金の基本構造<sup>(4)</sup>

### 1-1 アメリカの道路交通インフラと政府間関係

アメリカの道路システムの骨格の中心は州際ハイウェイ (Dwight D. Eisenhower National System of Interstate and Defense Highways) である。それは、アメリカ全土の道路延長415万マイル (2015年時点) の1.2% (車線延長では2.6%) を占めるに過ぎないが、自動車走行距離 (Vehicle Miles of Travel: 以下、VMT) については、全体の3兆0,953億マイルに対して、その25%である7,769.5億マイルを占めている<sup>(5)</sup>。道路延長1マイル当たりのVMTを算出すると、全道路では0.75百万マイルであるが、州際ハイウェイではその20倍以上の16.2百万マイルになる。すなわち、州際ハイウェイはアメリカ経済にとって重要な動脈となる道路であり、それ故に、連邦道路補助金が投入されてきた。言い換えれば、そのような全米的な基幹性・重要性を持つからこそ、連邦政府の関与と連邦資金の投入が認められているといえる。

ところが、重要な基幹道路のネットワークである州際ハイウェイの94.4%は州政府が所有しており、道路計画の策定・実施においても州政府が非常に大きなイニシアティブを持つ。全米の道路交通システムの運営を、「計画・設計段階」、実際の「構築・維持段階」、さらに「成果評価段階」の3つの段階に分けると、それぞれにおける連邦・州・地方政府の役割は以下のように考えられる<sup>(6)</sup>。

(4) 本節の内容は、加藤 (2015) の一部を大幅に加筆修正したものである。

(5) 以下の道路統計については、Federal Highway Administration, *Highway Statistics 2015*, TABLE HM-16, TABLE HM-60, TABLE VM-202 による。

(6) Intergovernmental Forum on Transportation Finance (2008), pp. 3-4 を参照。

第1の計画・設計段階では、具体的な計画とその決定を担うのは州政府と地方政府、そして Metropolitan Planning Organization（以下、MPO）や Regional Planning Organization（RTPO）である。すなわち、連邦政府が全米的な道路交通システムを設計・計画して、それを州・地方政府に建設・管理させるのではない。アメリカの内政政策は、連邦政府がトップダウンで政策を主導するのではなく、州・地方レベルからボトムアップで積み上げて形成されるのであり、そのプロセスを前提として、連邦政府が全米的な政策目的の実現を目指す際には補助金という間接的な政策手段によって州・地方政府が実施する道路交通政策を誘導するのである。

第2のシステムの構築・維持についても、主として州・地方政府等が担っており、道路システムの建設や維持補修に加えて環境規制等の関連分野との調整も行っている。そして、その道路システムの上で提供される交通サービス等も、州・地方政府や特別区、交通事業者などによって実施されている。その構築や維持のためのプログラムやプロジェクトについても、必要に応じて連邦政府が財政的に支援するとともに、全米的な政策目的を浸透させるのである。

第3の成果評価に関しても、その実施主体は主として州・地方政府である。評価対象は、人や財の移動性や安全性、環境への影響や地域経済開発、渋滞緩和、国防上の評価、社会的公正など多岐にわたる。これらの中には、連邦補助金の交付要件として評価等が義務付けられているものも少なくなく、その実施状況について連邦運輸省や連邦会計検査院（U. S. Government Accountability Office：以下、GAO）が監査を行うこともある。なお、Edner（2011）によれば、<sup>(7)</sup>連邦運輸省の担当部局は、連邦法で定められた評価を、シンクタンクやコンサルタントなどの外部機関に委託して実施するケースもあり、また GAO は、会計検査官としての役割を果たすだけでなく、立法機関の監視手段として、連邦行政府のプログラムの実施状況を調査・評価している。このような政府部門の作業に加えて、政府外部の民間組織や大学等の研究機関による成果評価も

---

(7) Edner (2011).

あり、これらの多層的かつ多様な成果評価によって形成される客観性が、結果的に、アメリカの分権システムを支える重要な仕組みとなっていることにも注目しておきたい。

## 1-2 全米の道路建設における連邦・州・地方政府の財政関係

ここでは2006年時点の統計数字を使って、アメリカの道路交通政策の中心は各州政府であり、連邦政府および連邦補助金の役割はそれを支援するという位置づけであることを実証的にみておきたい。<sup>(8)</sup>

第1に、道路政策に対する直接支出額は連邦・州・地方政府合わせて総計1,611億ドルであり、そのうち資本支出が787億ドル（総計1,611億ドルの48.8%）、非資本支出が747億ドル（同比46.4%）、債務償還費が76億ドル（同比4.7%）である。資本支出に加えて、非資本支出も多いが、その半分近くは既存の道路インフラの維持補修（Maintenance）に関する支出となっている。

第2に、支出主体別にみると、直接支出ベースでは、総計1,611億ドルのうち連邦政府によるものは22億ドルであり、全体の1.4%に過ぎない。それに対して、州政府の直接支出は全体の約6割に当たる1,001億ドル、地方政府は588億ドルである。直接支出の内訳をみると、州政府では資本支出が約6割を占めるのに対し、地方政府では非資本支出が6割強を占めている。これは、州政府は主要な道路交通システムの建設を中心に行い、地方政府は地域的な道路の建設や交通サービスの供給等を主として担っていることを反映していると考えられる。

第3に、しかし負担面からみると、支出総計1,611億ドルのうち、2割強に

---

(8) 以下のデータは、U. S. Department of Transportation, *2008 Status of the Nation's Highways, Bridges and Transit: Conditions and Performance*, Exhibit 6-5による。なお、2007年以降はリーマンショックの影響により、連邦政府による緊急的な経済政策や財政措置が行われたため、連邦道路補助金スキームの本来的特質とは言い難い傾向が強く表れている部分がある。さらに2008年以降は、連邦道路信託基金における財源不足が表層化して一般基金からの繰り入れが常態化するなど、連邦道路政策に新たな展開が見られることから、ここでは1991年ISTEA以降の基本スキームを確認するにあたって、2006年度のデータを用いる。

図表 1 政府部門別の道路直接支出 (2006年)

	10 億ドル				割合
	連邦	州	地方	合計	
<b>資本支出</b>	<b>0.5</b>	<b>59.0</b>	<b>19.2</b>	<b>78.7</b>	<b>48.8%</b>
連邦負担	0.5	32.8	1.4	34.6	21.5%
州・地方負担	0.0	26.2	17.9	44.1	27.4%
<b>非資本支出</b>	<b>1.7</b>	<b>36.5</b>	<b>36.6</b>	<b>74.7</b>	<b>46.4%</b>
維持補修	0.2	12.6	18.6	31.3	19.4%
道路・交通サービス	0.0	4.7	4.4	9.1	5.7%
管理運営	1.5	7.1	4.6	13.2	8.2%
交通パトロール・交通安全	0.0	7.7	6.8	14.5	9.0%
利払い費	0.0	4.4	2.2	6.6	4.1%
<b>債務償還</b>	<b>0.0</b>	<b>4.6</b>	<b>3.0</b>	<b>7.6</b>	<b>4.7%</b>
<b>支出総計</b>	<b>2.2</b>	<b>100.1</b>	<b>58.8</b>	<b>161.1</b>	<b>100.0%</b>
連邦負担	2.2	32.8	1.4	36.3	22.6%
州負担	0.0	65.1	15.8	80.9	50.2%
地方負担	0.0	2.2	41.6	43.8	27.2%

出所：U. S. Department of Transportation, 2008 *Status of the Nation's Highways, Bridges and Transit: Conditions and Performance*, Exhibit 6-5, "Direct Expenditures for Highways, by Expending Agencies and by Type, 2006."

当たる 363 億ドルが連邦負担によって賄われており、809 億ドルが州負担、438 億ドルが地方負担である。すなわち、連邦政府は道路分野で 363 億ドルを負担しているが、そのうち 22 億ドルのみが連邦政府の直接支出であり、残りの 341 億ドルは連邦補助金として州・地方政府に交付している。具体的には、州政府に 328 億ドル、地方政府に 14 億ドルの連邦補助金を交付している。すなわち連邦補助金は基本的に州政府に交付されており、州政府は連邦政府から連邦補助金を受け取るとともに、地方政府に対して州補助金を交付するという構造である。なお、後述するように、連邦政府の財源は、主として自動車燃料税を中心とした利用者負担原則に基づく道路特定財源である。

第 4 に、上記の州政府と地方政府に対する連邦補助金は、いずれも資本支出を対象としたものである。州政府の資本支出 590 億ドルのうち、連邦補助金で



賄われたのが328億ドルであり、55.6%を占める<sup>(9)</sup>。なお、この州政府の資本支出590億ドルの中には、連邦補助事業と非補助事業の両方が含まれている点には注意すべきであり、後述するように、連邦道路補助金の適格事業に対する連邦補助率は80~90%とかなり高いものである。

それでは次に、道路分野全体の財源構造をみていこう。図表2は、2006年の道路財源の内訳を示したものである。同図表は、各政府部門が調達した自主財源の状況を示しており、最下段の支出総額は直接支出に他政府への移転を加えた額である。

図表2 道路支出に対する財源の内訳 (2006年)

	10億ドル				割合
	連邦	州	地方	合計	
<b>利用者負担</b>	<b>32.1</b>	<b>57.7</b>	<b>3.6</b>	<b>93.4</b>	<b>56.3%</b>
自動車燃料税	26.8	31.9	1.4	60.1	36.2%
自動車関連税	5.2	19.1	0.8	25.2	15.2%
通行料	0.0	6.7	1.4	8.1	4.9%
<b>その他</b>	<b>2.7</b>	<b>26.0</b>	<b>44.0</b>	<b>72.6</b>	<b>43.7%</b>
財産税等	0.0	0.0	8.6	8.6	5.2%
一般財源	2.4	4.9	19.6	26.8	16.1%
その他税収等	0.3	5.0	4.6	9.9	5.9%
運用収益等	0.0	4.2	5.3	9.5	5.7%
公債発行	0.0	11.9	5.9	17.8	10.7%
<b>収入総額</b>	<b>34.8</b>	<b>83.7</b>	<b>47.6</b>	<b>166.0</b>	<b>100.0%</b>
積立金からの繰出(繰入)	1.6	-2.8	-3.8	-5.0	-3.0%
<b>支出総額</b>	<b>36.3</b>	<b>80.9</b>	<b>43.8</b>	<b>161.1</b>	<b>97.0%</b>

出所：U. S. Department of Transportation, 2008 *Status of the Nation's Highways, Bridges and Transit: Conditions and Performance*, Exhibit 6-1 に加筆修正。

(9) 州政府の非資本支出は365億ドルであり、直接支出1,001億ドルの36.5%を占める。資本支出590億ドルと比べれば非資本支出の規模は小さいものの、非資本支出にはほとんど連邦補助金が見つからないため、州政府はこれを自主財源で賄う必要がある。そのため州財政の負担という観点からは、資本支出に対する州負担よりも非資本支出の方が負担は大きいといえる。



第1に、道路財源は、利用者負担原則に基づく自動車燃料税等の特定財源（User Charges。以下、「利用者負担」と、それ以外の財源に大きく分けられる。連邦・州・地方政府を合わせた収入額は、「利用者負担」が934億ドル、それ以外の財源が726億ドルであり、両者を合わせると1,660億ドルとなる。<sup>(10)</sup>「利用者負担」の内訳をみると、自動車燃料税（Motor-Fuel Taxes）が601億ドル、自動車関連税（Motor-Vehicle Taxes and Fees）が252億ドル、通行料（Tolls）が81億ドルである。利用者負担原則の特定財源以外については、一般財源（一般基金資金、General Fund Appropriations）が268億ドル、公債発行（Bond Issue Proceeds）が178億ドル、道路向け特定財源としての財産税等（Property Taxes and Assessments：固定資産税を意味する）が86億ドル、その他税収等（Other Taxes and Fees）が99億ドルなどとなっている。

第2に、政府部門全体の収入総額1,660億ドルのうち、連邦政府の収入が348億ドル、州政府が837億ドル、地方政府が476億ドルである。<sup>(11)</sup>財源面からみても、州政府が中心的な役割を担っており、その州政府の政策を支援するために連邦政府も道路財源を調達している。

第3に、連邦政府の道路財源は、その約9割が「利用者負担」である。特に、自動車燃料税が268億ドルもあり、連邦政府の収入総額（348億ドル）の77.0%を占める。また、国債発行による資金調達は行われていないことも、連邦政府の道路政策の大きな特徴といえる。一般基金（一般会計）からの繰入は行われてはいるものの、2006年時点では24億ドルであり、道路財源の約7%にとどまる。

第4に、州政府の道路財源をみると、収入総額837億ドルのうち、「利用者負担」が577億ドル（州政府の収入総額の68.9%）、その他財源からが260億ドル（同比31.1%）となっている。やはり「利用者負担」が主要財源であり、

(10) 先に見たように、政府部門全体の支出総額が1,611億ドルであることから、約50億ドルの余剰金が生じている。

(11) これらの収入額に積立金の繰入と繰出をそれぞれ加減した額が、現金ベースでみた当年の各政府部門の支出総額となり、各政府部門の直接支出に他政府への移転を加えた額に相当し、図表1の各政府部門の負担額と同額になる。

その規模は連邦政府の「利用者負担」(321億ドル)よりもかなり大きい。最大の収入項目である自動車燃料税は収入総額の4割弱であり、自動車関連税からの収入が2割以上を占める。また、州政府レベルでは、州債発行による資金調達も行われているが、その規模は119億ドルであり、収入総額の14.2%、支出総額(809億ドル)の14.7%にとどまる。すなわち、アメリカの道路財源の支柱である「利用者負担」においても、州政府が大きな比重を占めており、また、連邦政府とは異なって州債発行もあり、支出面における州政府の中心的な役割と対応して主体的に財源調達も担っていることが見て取れる。

さて第5に、地方政府の道路財源は、連邦政府および州政府とは構造が大きく異なる。地方政府の収入総額に占める「利用者負担」の割合は7.6%であり、9割以上を利用者負担以外からの財源で調達している。具体的には、最も大きいのが一般財源の196億ドルであり、収入総額の4割以上を占める。続いて、財産税等が86億ドル(収入総額比18.1%)、地方債発行による収入が59億ドル(同比12.4%)となっている。

以上のように、アメリカの道路交通政策は州政府が中心的な役割を果たしており、その反映として、財政支出と自主財源の両面において最大の主体となっている。そのような州政府の取り組みを支援するのが連邦政府の道路交通政策における役割であり、連邦政府は集めた道路財源のほとんどを州政府に連邦道路補助金として配分している。

州政府も連邦政府も共に、道路財源は原則として利用者負担原則に基づく特定財源が中心であるが、連邦政府については自動車燃料税から調達する部分が非常に大きく、国債発行による資金調達は行われず、一般基金からの繰入も限定的な位置づけにある。他方で、州政府のレベルでは自動車燃料税を中心としながらも、道路支出の規模も大きいことから多種類の財源が用いられている。

### 1-3 連邦道路補助金の基本構造

次に、上に見た連邦政府から州政府への道路財源の移転である連邦道路補助金について立ち入って検討しよう。連邦道路補助金は、様々な種類のプログラ

ムで構成されている。2006-2009年度の代表的なプログラムには、National Highway System (NHS) Program や Interstate Maintenance Program や Surface Transportation Program (STP) などがあり、それぞれ別個に財源や支出対象となる事業が法定されていた。<sup>(12)</sup>

第1に、基本的に、それぞれの補助金プログラムについて、連邦法で定める算定式（図表3に示すように、各州の道路延長や車線延長、自動車走行距離、連邦自動車燃料税の負担の大きさなどが算定のための変数として用いられている）に基づいて各州への割当額（apportionment）が決められるという定式補助金であり、同時に、その算定された配分額に対して、受け手側の州政府等によるマッチング資金による拠出を求めるという定率補助金でもある。連邦補助率<sup>(13)</sup>は、州際ハイウェイについては90%であるが、その他の大半のプログラムでは基本的に80%となる。州政府等はマッチング資金として、州・地方政府的財政資金のほか、民間部門からの資金や、連邦資金を用いずに取得した土地、別の連邦補助金などを充てることもある。

第2に、既述のように、連邦道路補助金は利用者負担原則に基づく特定財源によって賄われており、一般基金からの繰入も一部行われている。その特定財源は、連邦道路信託基金（Highway Trust Fund）に納められる。同信託基金には道路勘定（Highway Account, 1956年創設）と公共交通勘定（Mass Transit Account, 1982年創設）がある。特定財源には、自動車燃料税としてガソリンやガソホール、ディーゼル燃料やその他の自動車燃料に対する従量税（蔵出し税）があり、その他にも自動車関連税として、主にトラック等の大型車に対す

(12) Federal Highway Administration (2007), pp. 5, 41-44.

連邦運輸省が管轄する種々のプログラムの包括的名称として「連邦道路補助金プログラム（Federal-Aid Highway Program; FAHP）」という呼び名が使われる（Kirk (2012), p. 1, Federal Highway Administration (2007), p. 5）。前項でも検討したように、連邦道路補助金は主に道路建設を対象としており、運営費（州政府の担当当局人員の件費や燃料費等）やルーティンの管理費（車道の草刈りや道路のくぼみの補修等）といった非資本支出を支援するものではない（Kirk (2012), p. 1）。

(13) 23 U. S. C. § 120 および Federal Highway Administration (2007), pp. 16, 55 を参照。特定の条件を満たす州に対しては最大95%まで連邦補助率が引き上げられる。また、一部のプログラム（災害復興等）では連邦補助率が100%となることもある。

図表 3 主要な連邦道路補助金プログラムの割当に関する算定式

プログラム名	算定要素	ウェイト	最小割当額	授権額 (FY 2005-2009), 10 億ドル
National Highway System (NHS)	principal arterial の車線マイル数 (州際システム除く)	25%	IM プログラムと NHS の割当額合計の 1/2%	30.5
	principal arterial の自動車走行距離 (州際システム除く)	35%		
	道路に関して使用されたディーゼル燃料	30%		
	州の総人口で割った principal arterial の車線マイル総数	10%		
Interstate Maintenance Program (IM)	開通している州際システムの車線マイル数	33-1/3%	IM プログラムと NHS の割当額合計の 1/2%	25.2
	開通している州際システムの自動車走行距離	33-1/3%		
	商業自動車に関する連邦道路信託基金道路勘定への分担額年額	33-1/3%		
Highway Bridge Replacement and Rehabilitation Program	欠損した道路橋の修繕・置き換えに対する総費用の相対的割合	100%	1/4% (最大 10%)	21.6
Surface Transportation Program	連邦補助道路の総車線マイル数	25%	1/2%	32.5
	連邦補助道路の総自動車走行距離	40%		
	連邦道路信託基金道路勘定に対する道路利用者の租税支払の推計額	35%		
Congestion Mitigation and Air Quality Improvement Program	ウェイト付けされた環境基準未達成地域と保全地域の人口	100%	1/2%	8.6
Highway Safety Improvement Program	連邦補助道路の総車線マイル数	33-1/3%	1/2%	5.1
	連邦補助道路の総自動車走行距離	33-1/3%		
	連邦補助システム (全米道路システム) における死亡者数	33-1/3%		

出所：Federal Highway Administration (2007), *Financing Federal-aid Highways*, pp.41-44, 46-47 より作成。

る物品税や登録税がある。<sup>(14)</sup>

第3に、連邦道路補助金の重要な交付要件（連邦規制）として、長期及び短期の州交通計画と都市交通計画の策定が求められ、さらに、短期の州交通計画には連邦運輸省による承認が必要とされる。<sup>(15)</sup> 図表4にみるように、州政府は計画期間20年以上の州長期交通計画（Long-Range Statewide Transportation Plan：LRSTP）と短期計画（4年間）である州交通改善計画（Statewide Transportation Improvement Program：以下、STIP）の策定が求められる。また、人口5万人以上の都市圏においては地域を代表する交通政策の計画形成主体としてMPO（Metropolitan Planning Organization）を設置し、長期計画（20年以上）であるMetropolitan Transportation Plan（MTP）と短期計画（4年間）であるTransportation Improvement Program（TIP）を策定することが求められる。<sup>(16)</sup> これらの道路計画では、財源の見込み、住民参加、交通安全対策や渋滞対策、環境対策等の項目についての規定がある。<sup>(17)</sup>

とりわけ、州の短期計画であるSTIPは、連邦運輸省（担当部局はFHWAとFTA）から承認（事業実施前）を受ける必要がある。STIPでは、州の長期計画（LRSTP）に基づいて連邦道路補助金を使用する事業の優先順位を特定し、

(14) Federal Highway Administration (2007), pp. 32-33, 60-63; Federal Highway Administration (2017), p. 44.

(15) Federal Highway Administration and Federal Transit Administration (2007).

(16) 全てのMPOは、当該都市圏の交通計画として、長期計画のMTPと短期計画のTIPを策定しなければならない（その他、計画の優先順位と活動に関する年次計画書（Unified Planning Work Program；UPWP）、住民参加計画（public participation plan）の作成も求められる）。MTPは、長期の複合交通計画であり、少なくとも5年毎に見直しが行われる（大気質に問題がある地域については4年ごと）。MTPには、都市圏における交通需要と供給に関する評価や、システム改善のための運営とインフラ投資の戦略、交通の環境等への影響の推計と緩和策、MTPの資金計画を含めなければならない。他方、短期計画のTIPは、連邦補助金の対象候補となる道路交通プロジェクト等について、優先順位や合理的な財政的裏づけ等を示すものである。TIPは、MTPと整合的に策定され、MPOの政策委員会と知事の両者から承認を受ける必要があり、連邦補助金の対象となるプロジェクトは、承認されたTIPから選択されなければならない（U. S. Government Accountability Office (2009), pp. 5-6; Mallett (2010), pp. 1-3）。

(17) 連邦道路補助金に関して求められる交通計画の基本的な内容については、Federal Highway Administration and Federal Transit Administration (2007) を参照。

合理的な財源見通し（fiscal constraint と呼ばれる）を明示しなければならない（MPO が策定する TIP も同様）。さらに STIP には、MPO が策定した TIP を修正を加えずに組み込まなければならない<sup>(18)</sup>。

すなわち、MPO と州政府の両レベルで、連邦道路補助金の交付要件を満たした長期計画と短期計画を形成し、これらの計画を全て整合的に結びつけた上で、その情報を集約させた STIP を連邦運輸省がチェックして承認する形となっている。したがって、これらの計画作成プロセスと最終的な STIP の承認の過程は、連邦政府が州政府の道路交通政策を誘導する仕組みという面もある。しかし上述のように、州・地方政府の側における計画作成や事業実施のプロセスにおいて柔軟性と裁量性が確保されるというアメリカ的な分権システムの規範の大枠の中で、その連邦政府の規制や介入が実施されていると考えられる。

このような視角から、節をあらためて、アメリカの連邦道路補助金の 21 世

図表 4 連邦道路補助金に関わる主な交通計画

計画の種類	作成者	承認者	計画期間	内 容	更新頻度
MTP	MPO	MPO	20 年	将来の達成目標、戦略、プロジェクト	5 年毎（大気質に問題のある地域は 4 年毎）
TIP	MPO	MPO、州知事	4 年	交通事業投資（連邦補助金を受ける全事業のリスト、財源などを含む）	4 年毎
LRSTP	州運輸省	州運輸省	20 年	将来の達成目標、戦略、プロジェクト、長期の交通需要、費用・財源等	指定無し
STIP	州運輸省	連邦運輸省 (FHWA/FTA)	4 年	交通事業投資（財源見通しを含む）	4 年毎

出所：Federal Highway Administration and Federal Transit Administration (2007), p. 8, Figure 2 を加筆修正。

(18) Federal Highway Administration and Federal Transit Administration (2007), pp. 5-11.

(19) MPO が作成する交通計画に対しては、事業内容の詳細や交通需要モデルを用いた事業効果の分析を示すことが求められるのに対し、州政府の交通計画ではそのような詳細な分析は求められない (Edner (2011), p. 356)。

紀的なスキームの大枠を提示した 1991 年 ISTEA について詳しく検討しよう。

## 第 2 節 1991 年 ISTEA：1956 年法スキームの継承と 一層の分権化

### 2-1 前史：合衆国憲法の制約を回避するための論理と歴史<sup>(20)</sup>

まず 1991 年 ISTEA の歴史的意義を考えるために、連邦道路補助金の歴史的な経緯を 3 つの時期に分けて検討したい。ここでは、第 2 次大戦後の経済成長期の連邦道路政策の要となる 1956 年法の以前を第 1 期とし、同法による全米規模の州際ハイウェイ網の構築の時期を第 2 期とし、その完成後の新段階の 1991 年 ISTEA を第 3 期とする。

第 1 期の特徴は、第 1 にアメリカ連邦制の下における憲法上の連邦政府に対する制約の緩和であり、しかしながら第 2 に州政府の側の主体性を維持する原理の確立であった。本来的に合衆国憲法の規定 (Article 1, Section 8) では、道路交通政策は州・地方政府の権限とされる分野であり、連邦政府の関与が認められるのは郵便事業関連だけであった。初めて連邦道路補助金を規定した Federal-Aid Road Act of 1916 では、違憲となることを回避するために連邦補助金の対象は郵便関連道路 (post roads) に限定された<sup>(21)</sup>。さらに Federal Highway Act of 1921 では、連邦議会に付与された「州際通商の規制と一般の福祉 (general welfare) の促進」という権限を根拠とする連邦道路補助金が確立されたが、その際に、州政府の側に具体的な建設計画の選択と権限が留保されることが条件づけられたのであり、連邦政府の直接支出による道路交通政策という方向は否定された<sup>(22)</sup>。

(20) 本項は加藤 (2015) を大きく加筆修正したものである。以下のアメリカの道路政策の歴史的な変遷については、Dilger (2003, 2011, 2015), Williamson (2012) を参照。また、Federal Highway Administration のウェブサイト “Highway History” (<http://www.fhwa.dot.gov/infrastructure/history.cfm>, 2018/3/30 最終閲覧) でも詳しく紹介されている。

(21) この 1916 年法では既に、定率補助、定式に基づく配分 (面積、人口、道路延長等) といった、連邦道路補助金の今日に続く主要な特徴が形作られていた (Congressional Budget Office (1978), pp. ix-x)。

(22) Dilger (2015), pp. 6-7.



その後、第2次大戦中のFederal-Aid Highway Act of 1944（以下では、1944年法）では、上記の郵便関連道路の規定や州際通商の条項という論理からさらに一步踏み出して、財源やフェデラリズムからの制約の下ではあるが、道路交通網の整備と経済的合理性に焦点を当てることで、連邦政府の関与を深めた。<sup>(23)</sup> すなわち、世界大戦のための全面的な経済動員という環境下で、20世紀的なアメリカ経済の全体を統合する国民経済システムに対応する道路交通システムの構築という課題が前面に出てきたのであり、それまでの分立的な経済システムに対応した分権的な理念に規定される連邦補助金から脱皮する社会的な必然性が出てきたと解釈できる。

具体的には、<sup>(24)</sup> 1944年法によって約40,000マイルの州際ハイウェイ・システム（National System of Interstate Highways）の建設が定められた。しかし、実際には戦時中であるために十分な財源が確保されなかったため、その建設はなかなか進まなかった。

戦後になると、平時の経済成長の下でモータリゼーションが本格化し、自動車による人や財の州際的な移動が大幅に増加し、それに伴って州際ハイウェイに対する社会的な要請も強まった。それ故に、1950年代には全米的な州際ハイウェイのインフラの整備のために、財源確保の仕組みや全米的な視野の政策調整が強く要請されるようになった。

それらを受けて、第2期の1956年法（Federal-Aid Highway and Highway Revenue Act of 1956）で連邦レベルでの道路政策の財源を確保して連邦道路補助金を大きく拡充したのがアイゼンハワー共和党政権であった。<sup>(25)</sup>

1956年法では、第1に、41,000マイルのNational System of Interstate and Defense Highways（州際ハイウェイ）の構築のために、13年分の長期にわたる

---

(23) Dilger (2015), p. 9.

(24) Congressional Budget Office (1978), p. 6. なお、実際に指定が行われたのは1947年である。

(25) 同法はTitle IとTitle IIから構成されており、Title Iは連邦補助金の授権や配分に関するFederal Aid Highway Act of 1956、そしてTitle IIが特定財源や連邦道路信託基金（Federal Highway Trust Fund）に関するHighway Revenue Act of 1956となっている。

予算権限として248億ドルが授権された（それまでは通常2年ごとの授権<sup>(26)</sup>）。第2に、連邦道路補助金を管理するための連邦道路信託基金（道路特定財源のための特別会計）が創設され、その財源には、自動車燃料や大型車への課税による特定財源が充てられ、公債発行等の借入財源がないことが特に注目される。

こうして「国防および州際通商」という理由づけをしながら1956年法によって連邦道路補助金に対する長期的な特定財源が確保されたことで、州際ハイウェイ網の建設が促進された。さらに、1960年代から1970年代になると、都市問題や環境問題、初期の道路インフラの老朽化といった新たな課題が生じてきたことから、この1956年法スキームの下で、連邦道路補助金の役割が拡大され、都市交通への補助金や、橋梁補修への補助金、州際ハイウェイ補修（Interstate 4R）への補助金などが創設された<sup>(27)</sup>。

1980年代になると、州際ハイウェイ網の完成が近づく中で、連邦道路補助金の存在意義が再検討されることになり、連邦道路補助金を縮減ないしは廃止するのか、それとも存続や拡充をするのかなどが議論され、1991年ISTEAに結実した。

第3期の1991年ISTEAでは、次の段階として155,000マイルのNational Highway System (NHS) の構築と<sup>(28)</sup>、大都市圏を中心とする複合交通システムの

(26) 授権 (Authorization) とは、連邦政府の機関や活動、プログラムを創設・継続する法規定であり、期限が設けられることも無期限とされることもある (Federal Highway Administration (2007), p. 2)。

(27) resurfacing, restoring, rehabilitating に対するプログラムは Interstate 3R program と呼ばれ、Federal-aid Highway Act of 1976 (P. L. 94-280) によって創設された。Federal-aid Highway Act of 1981 (P. L. 97-134) では reconstruction に対するプログラムを創設して 3R プログラムを 4R プログラムへと拡大した (Federal Highway Administration, *A Guide To Federal-Aid Programs And Projects*)。

(28) NHS とは、主要な州際・地域間移動に寄与する幹線道路等や港、空港、公共交通機関、その他の共同一貫輸送施設や主要移動先を結ぶ幹線道路、国防上の要請を満たす幹線道路、先住民居留区と国境交差路等を相互接続して一体化するシステムであり、1991年ISTEAによって授権され、具体的なルートや拠点が National Highway System Designation Act of 1995 (P. L. 104-59; 1995 NHSDA) によって指定された (Federal Highway Administration, *A Guide To Federal-Aid Programs And Projects*)。

構築を目指すことになる。なお、NHSのルートはNational Highway System Designation Act of 1995によって決定されたが、後出の1993年連邦議会公聴会における連邦運輸省のPena長官の証言にみるように、その選定プロセスは実質的に、州・地方政府側の情報や原案を取りまとめる形で進められたと考えられる。

1991年ISTEAでは、道路政策と公共交通政策の結合や、州レベルと都市圏での交通計画作成の義務化、成果評価、環境規制・交通安全・住民参加等に関する連邦政府のガイドラインの提示など、連邦規制を強化した部分も存在する。しかしこれらの連邦ルールは州政府の権限を弱めるというよりも、むしろ、後に詳しく検証するように、州政府及び地域レベルの裁量性を強化して柔軟な政策運営を支えるための仕組みという本質に注目して検討を進めたい。

さらに最も重要なのは、NHSと複合交通による新たな段階の交通システムのために拡充される連邦道路補助金も、1956年法によるスキーム（道路目的税のための特別会計である連邦道路信託基金という財政方式や、道路システムの計画と実施と維持を主体的に担うのが州政府という構造）が継承され、その原則的なスキームを前提として州・地方レベルにおける一層柔軟な運営を可能にするためのガイドラインという性格を見抜くべきであろう。

このような問題意識をもって、以下では連邦議会公聴会における様々な利害を代表する議論に立ち入って、連邦道路補助金における分権的な基本構造や、それを維持、貫徹するための仕組みを考察したい。

## 2-2 1956年法スキームの総括と1991年法への要請：2006年連邦議会公聴会<sup>(29)</sup>

2006年6月27日に連邦議会下院のCommittee on Transportation and InfrastructureのSubcommittee on Highways, Transit and Pipelinesにおいて、「アイゼンハワー州際ハイウェイ・システムの50周年記念（Celebrating 50 Years: The Eisenhower Interstate Highway System）」と題される公聴会が開催された。

(29) U. S. House, Committee on Transportation and Infrastructure (2006).

冒頭で小委員会の Petri 委員長(共和党, ウィスコンシン州)は、「州際ハイウェイ・システムは全米の道路マイル数の1%を占めるにすぎないが、全米の輸送量の24%を担っており、アメリカの社会生活の要である」として、アイゼンハワー共和党政権による1956年法の制定がもたらした大きな成果に賛辞を呈した。<sup>(30)</sup>

民主党の Pascrell 議員 (ニュージャージー州) も、同法の意義について以下<sup>(31)</sup>の発言をしている。

Ike Eisenhower 大統領は、自らが行っていることを理解していた。実際にそれは、連邦政府が関与すべき範囲、そして関与できる範囲を変化させた。そして(1956年法以後の：引用者)50年間、政府の関与の範囲について常に議論があった。政府は、人々の生活への過剰関与は行うべきではないが<sup>(the Government should stay out of our bedrooms)</sup>、他方では、交通や物流が国民経済を支えていることも事実である。

ここでいう、この50年間の「政府の関与の範囲」に関する議論としては、道路交通政策における連邦政府の関与の拡大と州際ハイウェイの完成に伴うその存在意義の問い直しだけでなく、おそらく、教育や社会福祉分野における連邦政府の役割の拡大と1990年代以降の種々の改革なども意識されていると思われる。一般財源か特定財源かを問わず、納税者からの減税圧力が常に存在する中で、Pascrell 議員は国民経済を支える交通や物流にとって不可欠な基盤インフラを構築する連邦道路補助金の存在意義について、「過去50年間に人口増加は1.75倍であり、走行マイル数の増加は4.5倍、登録自動車数は2.51倍、登録トラック数は8.9倍」となる中で、「輸送量の20%以上を担っている」州際ハイウェイ・システムが「経済社会構造の軸となり、アメリカ社会が州の多様な集合から統一的な国民へ転換するプロセスの軸であった」と評価した。

(30) U. S. House, Committee on Transportation and Infrastructure (2006), p. 2.

(31) U. S. House, Committee on Transportation and Infrastructure (2006), pp. 2-3.

その上で、同議員は 21 世紀における連邦道路補助金の役割について、以下の<sup>(32)</sup>ような興味深い発言をしている。

残念ながら、人口増加が道路システムの拡大を凌駕しており、過度の輸送量によって混雑とフラストレーションをもたらしている。

混雑を減少させるために、多層的な戦略(供給能力の増大、効率性の向上、交通需要のコントロール)が必要である。

(そのための：引用者) 複合交通の時代に、鉄道や航空や海運を含めた大きな交通政策の中に道路システムを位置付けるべきである。

すなわち、民主党の Pascrell 議員は、アメリカ経済社会の統合と発展のためにアイゼンハワー共和党政権期からの州際ハイウェイ・システムの構築が極めて重要な役割を果たしてきた流れをさらに延長して、新しい時代にそれを軸とする複合交通システムを拡大する必要性を説いている。後に詳しく述べるように、その道路交通政策の転換を体現したのが 1991 年 ISTEA であり、当然のことながら、2006 年時点で 50 年前に確立された州際ハイウェイ・システムを構築するスキームを振り返って歴史的意義を検討する時には、1991 年 ISTEA による転換の意味も織り込まれているはずである。

次に検討する連邦運輸省の FHWA の Capka 局長もまた、「アメリカの交通システムはそれ自体の成功による犠牲者になっている」と表現した上で、Pascrell 議員が述べたのと同様の課題について、<sup>(33)</sup>以下のように続けている。

(1956 年法のスキームの下で州際ハイウェイ建設が拡充されたおかげで：引用者) アメリカ経済が発展して生活水準が上昇したことによって交通や物流への需要が増大したが、それを充足することが一層難しくなっている。混雑は克服可能であるが、そのためには、新しい解決策を講じなければ

(32) U. S. House, Committee on Transportation and Infrastructure (2006), p. 3.

(33) U. S. House, Committee on Transportation and Infrastructure (2006), p. 6.

ばならない。

まさに同局長は、「われわれは、今日の課題に向かって思考の幅を拡大すべきである」とし、1956年法による20世紀的な戦後スキームから新たな21世紀型のスキームへの転換を説くのである。そして、もう一つの興味深い論点にも触れており、「州際ハイウェイ・システムはアメリカ経済の背骨であり続け、人々や財サービスの繋がりを形成して、世界とアメリカ経済を結びつけている」とする。後に詳しく検討するように、1991年ISTEAによる連邦道路政策の転換を要請したNAFTAおよび本格的なグローバル化による国際的な物流の爆発的な増大を意識しているといえよう。

さらに、出席議員との討論の中では、以下のようなやり取りが行われた。<sup>(34)</sup>先に登場したニュージャージー州選出のPascrell議員が、50年を経て新しい段階に入っており、「基礎的なインフラ建設」から「設計や運用における革新的な転換が必要」であると述べたのに対して、Capka局長はその見解を肯定する形で、単純に追加的な建設を行うのではなく、既設の施設を効果的に運用することが重要であると答えている。

ところが、ユタ州選出のMatheson議員（民主党）が、Pascrell議員のいうように既設のものを改良する方策もあり得るが、「ユタ州は急速に人口が増加して経済も成長しているので、（道路の：引用者）新規建設も必要」であり、（連邦道路補助金の運用における：引用者）柔軟性が必要だと主張したのに対して、Capka局長は以下のように答えている。<sup>(35)</sup>

（連邦道路補助金は：引用者）州政府が運営するプログラムに連邦政府が支援を行う仕組みであり、そこに内蔵される柔軟性によって、州政府は独自の計画を作成することができ、地域特有の問題を抱える人々は（適切：引用者）計画や制度設計や運用を行うことができる。

(34) U. S. House, Committee on Transportation and Infrastructure (2006), pp. 7-9.

(35) U. S. House, Committee on Transportation and Infrastructure (2006), p. 9.

同時に、グローバルな視点や、システム内部の関連や、アメリカ全体での効果の実現が必要であり、それ故に連邦政府の役割が重要となる。

すなわち、1956年法による州際ハイウェイ・システムを建設する政策スキームを1991年ISTEAのスキームへと転換していく時代に、各州あるいは各地域において多様な条件が存在するが故に、連邦道路補助金にも分権的かつ柔軟な制度設計と運用が必要となる。だが同時に、グローバル化の故に、従来よりもっと、全米的さらにはグローバルな視点からの政策誘導も重視すべきということであろう。次に項をあらためて、このような二面性を体現する1991年ISTEAの内容について検討しよう。

### 2-3 1991年ISTEAの基本構造

連邦道路補助金のための再授權法として、1991年12月18日にBush（父）大統領によって署名されたIntermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991 (ISTEA)<sup>(36)</sup>では、6年間(1992-1997)で1,510億ドルが授權された。ただし同法では、ポスト・州際ハイウェイ時代の連邦道路政策の新たな方向性を反映する形で、既存のプログラムの再編や新プログラムの創設等が行われた。

1991年ISTEAの主なプログラムとして、第1に、全米的な重要性を持つ約155,000マイルのNational Highway System (NHS)<sup>(37)</sup>を整備するために、National Highway System Program（授權額210億ドル）が創設された。NHSは、州際ハ

(36) 以下のISTEAの説明は、Dilger (2003), Dilger (2015), Weingroff (2001), Office of Management and Budget (1996)を参照。

(37) なお、NHSとSTPの2プログラムは、従来のInterstate, Primary, Secondary, Urban Highway programsを置き換えたものである(Dilger (2015), p.21)。U. S. General Accounting Office (1991)によると、連邦道路補助金の統合に関するデモンストレーションが事前に行われていた。

(38) Federal Highway Administration, "National Highway System: What is the National Highway System?"; Office of Management and Budget (1996), p. 721.

また、Slater (1996)によると、NHSを構成する道路の約98%は既存の道路であり、NHSが全米の道路延長に占める割合は4%であるが、全道路輸送量の40%以上、大型トラック輸送 (heavy truck traffic) の75%、観光輸送 (tourist traffic) の90%を担う最重要な幹線道路網とされる。



イウエイ・システムを基礎的な骨格として、主要幹線道路や、港湾・空港・公共交通機関の間を結ぶ幹線道路や、国防上の要請を満たす幹線道路（Strategic Highway Network：STRAHNET）<sup>(38)</sup>などから構成される。NHSの具体的なルートについて、1991年 ISTEA では州際ハイウェイ等を含むとしたものの、NHSの大部分は同法では特定されなかった。NHSの指定対象の決定に当たっては、まず FHWA と州・地方政府の当局者や MPO 等との協議によって候補が選定されて連邦議会に提案された後、連邦議会での議論や調整が行われ、最終的に1995年11月に National Highway System Designation Act of 1995 (1995 NHSDA, Public Law 104-59) によって 161,000 マイルが連邦議会からの承認を受けて NHS として指定された。<sup>(39)</sup>

第2に、<sup>(40)</sup>包括補助金タイプの Surface Transportation Program（以下、STP）が創設され、239億ドルが授権された。州・地方政府は、STP 資金を地方道(local or rural minor collector road) を除く全ての道路に使用できるとともに、同資金の大半を広範囲の交通プロジェクト（歩行者道、自転車道、駐車施設、交通管理・モニタリング、計画を含む）に使用できるとされた（ただし、州政府は交通安全プログラムと交通環境改善（景観対策等を含む）のそれぞれに対して、STP 資金の10%分の資金を使用しなければならない）。また、STP 資金のうち約90億ドルは、人口20万人以上の大都市圏に設立された MPO（Metropolitan Planning Organization）が選定する道路プロジェクトに配分するものとされた。

第3に、<sup>(41)</sup>Congestion Mitigation and Air Quality Improvement Program（以下、CMAQ）が新設され、60億ドル（1992-1997）が授権された。CMAQ は、Clean Air Act Amendments of 1990 (CAAA) が求める大気質改善のための取り組みなどを交通政策の面から推進するものであり、都市交通の改善（Transit Improvements）やライドシェアの推進、交通流量（Traffic Flow）の改善策、交通需要管理などに対して、柔軟に利用できる資金を提供するものである。

(39) Weingroff, "Backbone: Creation of the National Highway System," ; Office of Management and Budget (1995), p. 8.

(40) Dilger (2003), p. 58 ; Office of Management and Budget (1996), p. 721.

(41) 以下の説明は、Federal Highway Administration (1994), pp. iii-iv, 1-3を参照。

CMAQ の対象となるプロジェクトの調整は、MPO が行うこととされた。

第 4 に、<sup>(42)</sup> 従来から実施されてきたプログラムが引き続き授権されたものとして、Interstate Highways (授権額 72 億ドル) や、Interstate Maintenance Program (170 億ドル) や、Bridge Replacement and Rehabilitation (161 億ドル) などがある。Interstate Highways は、州際ハイウェイ・システムの建設を完成させるための最後の連邦補助金として 1996 年度まで授権された。Interstate Maintenance Program は、州際ハイウェイ・システムの保存・改善を行うための補助金であり、従来の Interstate 4R プログラムのうち 3R (resurfacing・restoring・rehabilitating) を置き換えたものである (reconstruction に関しては NHS に組み込まれた)。Bridge Replacement and Rehabilitation は、危険な状態にある橋梁を改善するためのものであり、従来のプログラムを基本的に継続したものである。

以上のように、1991 年 ISTEA では、1956 年法によって構築された州際ハイウェイ・システムを骨格として、21 世紀へと向かう経済社会環境の変化に適した複合交通システムを形成するためのものであった。その内容は、州際ハイウェイ・システムを維持・補修しながら、グローバルな経済取引の増加に対応するための高度化された全米的な複合交通システムの構築と、大都市部における交通渋滞や環境改善のための複合交通システムの構築という、交通インフラの機能向上と効率化を目指すものであった。

この 1991 年 ISTEA の政府間関係の面からみた主な特質について、連邦議会図書館調査局の Dilger (2015)<sup>(43)</sup> は、次のように説明している。第 1 に、州政府によるプログラム間の資金転用の幅の拡大、第 2 に、MPO の役割の拡大、第 3 に、州交通計画の策定と成果管理の強化、第 4 に、連邦補助率に関して “geographic range of benefits” 原則ではなく、“leveled the playing field” 原則が採用されたこと、を指摘している。

(42) Dilger (2015), p. 21 ; Federal Highway Administration, *A Guide To Federal-Aid Programs And Projects* ; Office of Management and Budget (1996), p. 721.

(43) Dilger (2015), p. 21.

第1点の州政府によるプログラム間の資金転用の幅の拡大については、先に述べた NHS 資金について、当該州への配分額の中から50%までを上限として、他の道路プログラムや公共交通プログラムへの転用が可能になった。また、Clean Air Act の連邦環境基準の未達成地域（nonattainment）に指定された州・地方については、連邦運輸省長官の承認があれば、NHS 資金の全額を公共交通プログラムに転用することも可能となった。<sup>(44)</sup>

第2点の MPO の役割の拡大であるが、まず MPO とは、都市圏において効果的な交通計画の策定を進めるために設けられる組織であり、通常、地方議員と州・地方政府の運輸当局者などからなる政策委員会（governing policy board）を持ち、地域の交通政策に関する意思決定を促進する役割を担っている。州・地方政府は、Federal-Aid Highway Act of 1973 (P. L. 93-87) によって、人口5万人以上の地域に MPO を設置することが求められるようになったが、1991年 ISTEA では、都市圏における交通計画の策定や連邦補助金の対象プロジェクトの選定に対する MPO の権限を強化した。<sup>(45)</sup>

たとえば既に述べたように、1991年 ISTEA ではプロジェクトの選定過程において、人口20万人以上の都市圏に設置された MPO による選定プロセスを経た道路プロジェクトに対して、STP 資金のうち約90億ドルを配分するという枠組みを設定しており、また、その MPO による選定プロセスについても、従来は州政府の承認を必要としたが ISTEA では州運輸局の助言を必要とするという程度に規制が緩和された。<sup>(46)</sup> すなわち ISTEA では、州政府の裁量性や柔

---

(44) Dilger (2003), pp. 57-58; Dilger (2015), p. 21.

(45) この他にも、1991年 ISTEA による連邦補助金のプログラム間の転用の柔軟化を代表するものとして、同法によって創設された STP と CMAQ が挙げられる。両者は FHWA が管轄するプログラムであるが、道路だけではなく公共交通のためのプロジェクトにも利用可能であることから、flexible funding と呼ばれる (U. S. Government Accountability Office (2007), pp. 1, 8)。

(46) U. S. Government Accountability Office (2009), p. 4.

MPO の機構や代議制度等は、州知事と当該地域の一般目的の地方政府からの同意を得て定められる (Mallett (2010), p. 2)。

(47) U. S. Government Accountability Office (2009), p. 1.

(48) Dilger (2003), p. 58.

軟な運営を強めるなかで、地域レベルの地元の意見や要望を取り入れる仕組みを強化する方向を、連邦法で求めたと解釈できよう。<sup>(49)</sup>

第3点については、まず、新しいスタイルの成果管理システムの開発・実施が、①道路舗装、②橋梁保守、③道路安全プログラム、④交通混雑緩和、⑤公共交通施設・設備の保守、⑥複合交通施設、<sup>(50)</sup>に対して義務付けられた。<sup>(51)</sup> 1993年12月に連邦運輸省から新システムに関する連邦規制が公表され、1995年9月末までに実施できなかった州は、その州の連邦補助金を最大10%まで喪失するとされた。

さらに、州政府は州内の全地域を対象とする州交通計画の作成が初めて義務付けられた（短期の州全域交通改善計画（STIP）と長期計画（LRSTP）の作成）。また、都市圏については、1962年法から都市交通計画の策定が義務付けられていたが、交通計画の財源面の根拠付けは求められてこなかった。しかしISTEA以降は、TIP（短期計画）における事業リストについて、利用可能な資金に関する合理的な推計を行って財政的裏づけを示すことが求められるようになった。<sup>(52)</sup> そして、都市交通計画と州交通計画は、整合性をもって策定されるこ

(49) なお1991年ISTEAでは、州交通計画の策定に当たって、地域の広範な利害関係者の参加や、一般社会に対して意見表明の機会を設けることも義務付けられた。1993年のモンタナ州での現地公聴会において、Baucus委員長は1991年ISTEAの重点の一つが、「社会的な意見集約を行って交通計画を作成すること」であり、州政府の運輸局は、交通計画の作成過程に多様な利害関係者に加えて、（利害関係者以外の：引用者）一般社会からの意見表明の機会も設けるよう義務付けられることを重視した（U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1993), p. 5）。

また、同じ公聴会でノースダコタ州のMoor運輸局長は、ISTEAの規定によって1995年1月1日までに各州政府は、交通管理システム（道路舗装、橋梁、交通安全、混雑対策、公共交通、複合交通施設、交通監視等）を構築して運用することが求められ、同時に1995年1月1日までに各州政府は州交通計画の作成も求められ、それは、従来よりも総合的な計画であり、関係利害者の参加も求められているが、交通管理システムや州交通計画については、それぞれの州にとって必要でない項目も含まれているので、各州政府に対してそれぞれの課題に合わせた運用を認めてほしい、と述べている（U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1993), p. 38）。

(50) Dilger (2003), p. 58; Dilger (2015), p. 21.

(51) これらのISTEAの管理システムに関する議論については、U. S. General Accounting Office (1997) を参照。

(52) Mallett (2010), pp. 3-4.

とも求められる。<sup>(53)</sup>

第4点の連邦補助率に関しては、“geographic range of benefits”原則（幹線道路は経済的社会的便益の及ぶ範囲が大きいいため連邦補助率を高くし、非幹線道路は便益が近隣地域に限られるので連邦補助率を低くするという原則：引用者）を採用する代わりに、“leveled the playing field”原則（補助率に格差をつけない、あるいは格差を小さくするという原則：引用者）が採用された。結果として、州際ハイウェイについては、連邦補助率は90%に維持され（連邦所有地の大きな州には95%まで認める）、ほとんどの非州際ハイウェイと公共交通プロジェクトは80%に引き上げられた。この設定によって、公共交通に対する道路の優遇や、維持補修に対する新規建設の優遇を排除した。

すなわち、連邦補助率の格差によって州・地方政府の判断を連邦政府が誘導するのではなく、むしろ連邦補助率の格差を縮小することで、州・地方政府の側の主体的な選択を尊重するという意味を持つ。人や財の輸送量の増大による混雑への対策として、幹線道路を拡充するのか、あるいは非幹線道路や公共交通を活用するのは、それぞれの州・地方政府に任せるという方向性が見て取れる。

このように1991年 ISTEA において連邦道路補助金の仕組みと運用を1956法のスキームよりも一層分権化・柔軟化する改革が進められたのであるが、次に、それらを要請する州・地方の側の状況について、1993年4月にモンタナ州の Kalispell という小都市で開催された、連邦議会上院の Committee on Environment and Public Works の現地公聴会（Field Hearing, ワシントン DC ではなく関係利害のある現地で開催される公聴会）での議論を材料にして立ち入って検討しよう。<sup>(55)</sup>

---

(53) Mallett (2010), pp. 2-3.

(54) Dilger (2015), p. 21.

(55) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1993).

## 2-4 1993年モンタナ州現地公聴会：1991年ISTEAへの社会的要請と多面性

この現地公聴会は、1991年に成立したISTEAの実施直後における中間的な評価の一環に位置づけられるものである。

1991年ISTEAの特質は、全米の各地域で交通システムの質的向上を進めるには、連邦道路補助金に関する州・地方政府の柔軟性の拡大を不可欠な仕組みとしつつ、他方でそのような柔軟性を拡大するためには、州・地方政府レベルの合理的な政策形成や成果評価や改善義務を強化する仕組みの整備も不可欠としており、アメリカの連邦補助金における分権性や権限移譲の論理を体現するものである。1991年ISTEA以降の再授権法は、ISTEAによる連邦道路補助金の基本スキームを継承して、その分権化と柔軟性を進める方向とそれを支える仕組みを強化するものとなっている（詳しくは第3節で検討する<sup>56)</sup>。

そして分権化と柔軟性の方向性を根拠づける最重要な要因として、州・地方政府の側の主体性と道路事業の計画や実施における力量があり、さらにそれぞれの州や地域における多様な条件がある。たとえば、1993年現地公聴会でも、公聴会が開催されているモンタナ州選出のBaucus委員長（民主党）は開会演説において<sup>57)</sup>、1平方マイルあたりの人口が4.5人であるモンタナ州の政策課題は、1千人以上であるニュージャージー州のような人口密集地帯のそれとは大きく異なり、「(そのように条件に大きな違いがある：引用者) 各州に対して、財源が確保される形でプロジェクトの選択肢を多く与えることによって、州政府は賢明な投資決定が可能になる」と述べて、1991年ISTEAが、「各州がそれぞれの運輸面の課題に適したプロジェクトを選択できるという柔軟性」を増加させたことの重要性を強調している。

また、Baucus委員長は、グローバル化によるNHS構築への社会的要請についても、自らの選挙基盤であるモンタナ州への連邦道路補助金の増額を求める文脈の中で、以下のような発言をしている。

(56) 1991年ISTEA以降の連邦道路補助金の再授権法については、Dilger (2015) を参照。

(57) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1993), pp. 2-5.

交通及び公共インフラへの投資の停滞によって、アメリカ経済の生産性が低下する。現在はグローバル市場の時代であり、将来の成長のためには国内市場だけではなく、海外の市場も視野に入れるべきである。香港から輸入されてオークランドに荷揚げされるという運輸システムを例にとれば、効率的な運輸システムがあれば、(アメリカ経済全体の：引用者)生産性が上昇する。逆にモンタナ州の生産物(穀物や木材)が交通渋滞に巻き込まれたり、道路の凹凸で傷ついたりすれば、そのコストは生産者や消費者に負担されることになり、経済的な競争に負ける。

すなわち、Baucus 委員長は、グローバル化や NAFTA 等による物流の増大を根拠にして NHS は ISTEA の軸であるという共通認識を確認した上で、非大都市州であるモンタナ州は、穀物や資源の輸出に貢献しており、このことを反映した NHS の建設目標マイル数の割り当てを要求するのである。それは、大都市部で需要の高い公共交通へと政策の重点がシフトすることに対する、面積の大きい非都市部の州の反発であり、それぞれの州の多様な状況を前提として柔軟性の拡大を求めるものといえる。

モンタナ州道路利用者連盟の Turkiewicz 会長もまた、<sup>(58)</sup> NHS は州際通商や国際貿易、観光のための道路であり、特に農産物の運送や市民の通勤や観光旅行、さらに工場への原材料の輸送、完成品の鉄道拠点や港湾や市場への運搬に利用される主たる道路で構成されるため、NHS の拡充によって生産性が向上し、事故が減少し、物流が効率化するとして、NHS に対する連邦道路補助金の重要性を述べている。そしてさらに、以下のように続けている。

もうすぐ批准される NAFTA によってもたらされる経済的、社会的、政治的な利益を獲得するために NHS (の拡充：引用者)が必要である。モンタナ州は既に州内 NHS 計画地図を提出しているが、モンタナ州のように

(58) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1993), pp. 47-48.



面積の広い州にとって、(連邦運輸省によって提示された：引用者) 155,000 マイルの上限の下では、州内の最適な NHS のルート設定が困難である。連邦運輸省の Pena 長官に、特殊な地理条件の故に“one size fits all” 的なやり方が適さないモンタナ州に対して、裁量的に上限を 15% 引き上げることが求めたい。

さらに、モンタナ州トラック運送協会の Irvin 会長も、<sup>(59)</sup> 道路利用者連盟と同様に NHS の重要性に言及した上で、NHS では農産物や鉱物などを輸送する非都市圏の道路も不可欠な存在であることを主張している。その上で、モンタナ州議会が州際ハイウェイと主要支線道路 (major feeder highways) からなる州内の NHS 建設を決定すると同時に、連邦道路補助金のモンタナ州側のマッチング資金も含む道路財源として燃料税の 1 ガロン当たり 7 セントの増税も議決したことを強調している。

すなわち、NAFTA やグローバル化による物流量の膨張に対応するために全米規模の NHS の整備拡充が必要であり、モンタナ州としても積極的に資金負担と事業推進に努めていることを主張するものであり、その実施がアメリカ経済の生産性の向上と国際競争力の確保につながるが故に、連邦道路補助金が非大都市部であるモンタナ州にも十分に配分されることを要求するというのである。<sup>(60)</sup>

このような非大都市地域の特性を背景とするモンタナ州の側からの発言を受けて、連邦運輸省の Pena 長官は以下のように証言している。

第 1 に、<sup>(61)</sup> 柔軟な運営のための財政的仕組みとして包括補助金的な性格の STP が新設され、道路プログラム間および、道路プログラムから公共交通プログラムへの資金の転用、既存のプログラムにおける対象事業等の拡大 (新たに対象となったのは、公共交通資本の改修、公共交通開発調査、交通計画、<sup>(62)</sup> 湿地帯改良、交通管理及び高度化システムなど) などが図られた。

---

(59) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1993), pp. 49-50.

そして Pena 長官の第2の論点として、<sup>(63)</sup> NAFTA 等による国際及び国内の物流の増大の故に NHS（基幹ハイウェイや港湾や空港や公共交通機関を結ぶ幹線道路網）が1991年 ISTEA の軸であることを再確認し、NHS についての州・地方政府の側における選定作業がまもなく提出期限を迎え、それらを連邦運輸省案としてまとめるにあたり、このモンタナ州での現地公聴会では、非大都市州としての州・地方の意見と提案を収集したいと述べるのである。

既述のように、1991年 ISTEA は、1956年法に基づく州際ハイウェイの全米ネットワークの完成を受けて、次の時代のグローバル化と NAFTA による運輸需要に対応するための複合交通システムを構築するという歴史的な役割がある。そしてそのような21世紀的な状況に規定される全米規模の道路交通政策の転換において、環境問題や交通安全対策とのバランスや、交通困難地域の対策が制約的な条件として位置づけられるが、それに対処するための制度的なメカニズムとして、政策運営における州・地方政府の柔軟性の拡大と MPO の役

(60) テキサス州運輸局の2007年の報告書 (Cambridge Systematics, Inc. (2007)) による NAFTA とアメリカ国内物流に関する記述を紹介しておこう。

テキサス州の道路システムでは、2003年に、アメリカとメキシコ間の貿易総額の83%に当たる1,960億ドルの貨物が通過した。それはアメリカの国際貿易の10%である。テキサス州は対メキシコ貿易における最大の州であり、その道路システムはテキサス州内における NAFTA 関連の経済発展だけでなく、他の州の経済も支えている。テキサス州を通過して他州に輸送される貨物は、テキサス州の道路システムの全トラックの52%であり、NAFTA 貿易額の62%である。それ故に、道路の維持と拡充のための連邦補助金のテキサス州に対する配分が重視されるべきである (Cambridge Systematics, Inc. (2007), p. 13)。

州際ハイウェイ10号線 (Interstate Highway 10) は、アメリカ国内の最も重要な物流と交通の幹線であり、カリフォルニア州南部からアリゾナ州とニューメキシコ州とテキサス州とルイジアナ州とミシシッピ州とアラバマ州を経てフロリダ州に至る。その中で、テキサス州の部分は、El Paso から Orange (ルイジアナ州との州境) に至る874マイルであり、それは州内における最長の NAFTA 物流幹線としてアメリカ国内の Gulf 地域の諸州のために機能している (Cambridge Systematics, Inc. (2007), p. 29)。

(61) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1993), pp. 8-12, 71.

(62) 同長官は財源の確保に関して、もう少し踏み込んで次のように述べている。

連邦ガソリン税の1ガロン当たり2.5セントが財政再建に向かっていたのを、1995年度予算からすべてを連邦道路信託基金に納めることになり、その内の2セントが道路勘定に、0.5セントが公共交通勘定に配分される (U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1993), p. 10)。

(63) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1993), pp. 10-13.

割が焦点となる。

Pena 長官が提出した添付資料においても、<sup>(64)</sup> 1991 年 ISTEA の規定によって、計画の作成や建設プロジェクトの選択における地方政府の役割が強くなったことが強調されている。地方政府は積極的に参加する義務を、州政府は参加させる義務を負うことになり、そのような利害調整のメカニズムとして MPO の役割と機能が強化されたといえる。<sup>(65)</sup>

以上みたようにこの現地公聴会は、1991 年 ISTEA という連邦法を州・地方政府レベルで実施されるスキームとして具体的に制度設計をする作業を、連邦政府側と州・地方政府の側で並行して進める過程で開催されたものである。その重要な役割は、連邦政府が連邦法の目的達成に向けて各種の規制やガイドラインを設計するに当たり、全米の州間の条件の多様性を前提として、大半の州が受け入れ可能なルールを設計するための意見収集であり、連邦政府のルールを上意下達的に周知せしめるためのものではないことがみてとれる。

## 2-5 1996 年連邦議会公聴会：分権構造維持の要請

周知のように、1990 年代以降、アメリカの州・地方財政においても、また連邦補助金においても、社会福祉関係（メディケイド等）や教育関係の支出膨張に対して、道路等の交通インフラ関係の予算は相対的に抑制されてきた。<sup>(66)</sup> しかし他方で、グローバル化の中で物流や輸送量が膨張していたため、常に州・地方政府側からは連邦補助金の増額要求がなされた。

ところが、連邦補助金の増額を要求するにあたっては、増額に伴う連邦政府の権限や介入が増大することを警戒して、アメリカの政府間関係における本来的かつ本質的な分権構造を強く意識して維持しようとするベクトルも存在し

(64) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1993), p. 68.

(65) 同長官の証言 (U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1993), p. 12) によれば、(連邦レベルの：引用者) 運輸省と環境保護庁は共同規則の中で、州政府と MPO に対して、(交通政策と環境政策の調和に関する：引用者) ガイダンスを提示している。

(66) 加藤 (2013) 第 1 章を参照されたい。

た。21世紀的なグローバル化の下で要請される交通政策の拡充のための連邦道路補助金の増額要求が、分権的基本構造を確かめる形で行われるという構図は、まさにアメリカ的な現象といえる。

ここで取り上げる1996年の連邦議会公聴会<sup>(67)</sup>は、1991年ISTEAの方向性を継承・拡大する次の再授權法の立法に向けて、上院のCommittee on Environment and Public WorksのSubcommittee on Transportation and Infrastructureで開催されたものである。この公聴会は、*ISTEA: Role of Federal, State, and Local Governments in Surface Transportation*、と題されており、全体の基調は、第1に、全米的な課題としてNHSを拡充するとともに、各地域の必要性に対応する複合交通の強化も継続することであり、第2に、そのために連邦道路予算を増額すること、そして第3に、連邦道路補助金の交付要件を緩和して州政府の裁量性を強める形の柔軟性を増加させることであった。特に分権構造の維持、いかえれば、連邦補助金の増大に伴う集権化のベクトルを抑制するという側面に重点を置く公聴会といえる。

公聴会の冒頭で開会宣言を行った親委員会であるCommittee on Environment and Public WorksのChafee委員長（共和党、ロードアイランド州選出）<sup>(68)</sup>は、第1に、1991年ISTEAの目的は、道路建設と同時に、アメリカ全体の（人及び財の：引用者）移動可能性と交通安全と環境問題を含めた全米的課題（の解消：引用者）を実現することとしたうえで、第2に、州・地方政府に最大の柔軟性を提供すべきであるとしている。

さらに、このSubcommittee on Transportation and InfrastructureのWarner委員長（共和党、バージニア州選出）は、1991年ISTEAの成果として<sup>(69)</sup>、第1に柔軟な制度で州・地方政府の決定権が強化されたこと、第2にグローバル競争力を促進する複合交通システムの構築が進められたこと、第3にアメリカ全体の交通インフラ投資が維持されたことを挙げ、その上でこれらの原則が継続する

(67) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1996).

(68) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1996), p. 2.

(69) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1996), p. 3.

ことを望むと述べている。

続いて、この時点における議会少数派である民主党側のリーダー Baucus 議員（モンタナ州選出）も、第1に連邦政府の交通関連投資の増加（道路とせずつに交通関連としたことから複合的な都市交通システムにも焦点を当てる意図があると思われる：引用者）、第2に連邦道路補助金プログラムの簡素化と州政府の裁量性の拡大、第3に連邦道路補助金の交付要件の削減を提言している<sup>(70)</sup>。

また、Kempthorne 議員（共和党、アイダホ州選出）は、一方では州政府の裁量性を強化するために ISTEA の一層の簡素化を主張しながら、他方では、「NHS は、ばらばらの 50 州における道路システムの集合ではなく、連結するシステムである」と述べており<sup>(71)</sup>、これは、アメリカ全体としての NHS の役割を強調することで、大都市部の複合交通システムへの重点化に抵抗して、アイダホ州のような非大都市部の道路事業を守る意図があると思われる。

たしかに、大都市部をかかえるニューヨーク州選出の Moynihan 議員（民主党）は、1956 年法の全米規模の道路システム建設が 1990 年までに終了したので、次のプログラムが必要となり、「自動車と道路システムへの過度の依存から脱却して」、複合交通システムを目的とし、同時にエネルギー問題や環境問題や経済成長も課題とするようになったと述べている<sup>(72)</sup>。このような大都市部への重点化を求める提言に対抗してアイダホ州のような非大都市部から上記の発言があったのである。

おそらくこの公聴会では、共和党も民主党も協力して、他の社会福祉や教育関連の連邦補助金の膨張圧力に対抗して、道路関連の連邦補助金を確保した上で、それぞれの州や地域の多様な特性に整合する形で道路や複合交通に使うための州政府側の裁量性を拡大するというコンセンサスが形成されており、そのコンセンサスの下で、各州の多様な利益を確保するという構図であろう。

このような共和・民主両党の上院議員の発言を受けて、連邦運輸省の Pena

(70) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1996), pp. 3-4.

(71) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1996), p. 5.

(72) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1996), pp. 6-7.

長官が以下のように証言している。<sup>(73)</sup>

第1に、全米的な道路システムである NHS と接続する複合交通システムが重要であり、例えば、カリフォルニアのアラメダ事業（グローバル化の下で増大する中国等のアジアからの貨物を扱うロサンゼルス港に連結する鉄道事業であり、道路混雑問題の解決策。本稿第4節で取り上げる：引用者）がある。

第2に、財政制約の下で（この公聴会の時点では、道路特定財源の一部が一般基金の赤字補填に用いられており、社会福祉や教育の連邦補助金の膨張によって連邦道路補助金が抑圧される状況であった：引用者）、限られた財源をより適切に使用するために、優先順位も含めてプロジェクトの選択を行う仕組み、すなわち、事業計画や住民参加の仕組みの改善が重要である。

第3に、継続して州・地方政府に裁量性を付与する。具体的には、28億ドル以上の資金が道路投資から公共交通等の投資に転用されており、それは1991年 ISTEA の意図に沿うものである。<sup>(74)</sup>

そして第4に、州インフラ銀行や民間投資の活用という革新的な財政方式や、交通改善のための新技術の導入などにも触れている。おそらく、各州あるいは各地域における多様な事業展開を想定した上で、柔軟な政策手段も使えるという文脈と解釈できよう。

以上みたように公聴会を主催する上院議員達も連邦運輸省の側も、1991年 ISTEA の原理を一層展開する方向をコンセンサスとしているが、さらにそれに続いて、州・地方政府の側からもより一層の分権的な方向を求める証言が行われた。

ケンタッキー州の Patton 知事（民主党、全米知事協会会長）<sup>(75)</sup> は、第1に道路と公共交通を改善するには、現在の連邦運輸省案の予算額では不足であり、

(73) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1996), pp. 15-16.

(74) 同長官は、公共交通（鉄道、バス）以外にも自転車道や歩道のプロジェクトへの転用によってコミュニティにも便益が及ぶ運用もあったと述べた上で、さらに具体例として、バージニア州の南北戦争の史跡ツアーの110マイルのコースにおける待避所の設置にも使用されたことを紹介している（U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1996), p. 16）。

(75) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1996), pp. 24-29.

予算額の増加が必要であり、連邦燃料税を他の用途に回すことに反対すると述べた。その上で、第2に州政府の権限について、「連邦議会は州内部の優先順位の設定や権限を阻害するような交付要件を課すべきでない」と主張し、さらに第3に環境規制（大気汚染基準等）を交通政策と両立可能な程度にとどめることを求めている。そして、全米知事協会として、全米統一的な交通システムを構築するという連邦政府の役割を尊重した上で、もっと分権的な運用の方が効果的になるので、1991年ISTEAによる州政府の裁量性の拡大を一層進めるべきと提言している。

南部知事協会に属するバージニア州 Allen 知事（共和党）も同様に、連邦政府によって設定される全米的な枠組みを認めた上で、できるだけ分権的に州政府の裁量を認めることを主張するために、その根拠として、「バージニア州では州交通計画の作成において、州内各地域で11回の公聴会」を実施しており、「連邦補助金の交付要件等よりも、地域レベルからの意見や要請を重視した交通政策を実施している」と強調している<sup>(76)</sup>。すなわち、各地域レベルにおける必要性を重視する州交通計画の作成と実施が、分権システムの最重要な基盤になるという意味であるが、同知事は、さらに次のような興味深い発言をしている<sup>(77)</sup>。

バージニア州の住民参加に関するルールは、連邦政府の交付要件よりも厳しいものである。私は思想的立場からすれば、州政府の規制等は、連邦政府が義務付ける要件を超えるべきではないと考えているが、住民参加に関しては、バージニア州の納税者は州政府のオーナーであるという強い信念があり、交通プロジェクトといった政策決定において市民の関与を増やすことには賛成である。結果として、バージニア州のパブリック・ミーティングと公聴会に関するルールは、連邦政府が求める水準を上回っている。州政府は、連邦政府よりも人民に近い存在であり、人々（の要請：引用者）

(76) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1996), pp. 33, 36-37.

(77) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1996), p. 36.



により早く対応できると信じている。

すなわち、基本的に「小さな政府」志向で、政府の関与に否定的な共和党の知事であっても、民主主義の根幹を成す地域レベルの政治的決定プロセスについては、むしろ積極的に住民参加を進めるために、州政府がルールを課すことを厭わないというのである。このような州・地方レベルの「草の根」的な民主主義の意志と存在が、連邦政府による統一的な政策運用のメリットに対して、分権システムを強く主張する対抗力になっているといえよう。

この Allen 知事の証言をもう少し立ち入って考察すると、以下のようにいえよう。第1に、連邦政府の側はこの分権化あるいは州政府の側の裁量を強めることの前提として、州政府が公聴会等を通して地域からの情報や要請や提案を吸い上げることが求めている。

第2に、Allen 知事はそのような連邦政府からの要請あるいは交付要件よりもバージニア州においては地方政府や地域からの提案を重視しているという事実をアメリカの分権システムそのものの本源的な根拠と考えていることを強調している。そういう意味で、州政府も連邦政府もアメリカの分権システムの在りかたや理念を共有していると考えられる。

第3に、すなわち、連邦政府（政治家や官僚）と州政府（政治家や官僚）の権限争いではなく、地域や地元の要請・提案をまとめることを目的とする仕組みとして、有効かつ効率的なものを探すということが本質的な目的である。その本質的な目的を共有しているということはこの Allen 知事の証言から読み取ることができる。

また、全米郡政府協会を代表してフロリダ州パームビーチ郡の Roberts 郡政委員は、地域レベルの政策形成過程<sup>(78)</sup>について証言している。「ISTEA による大きな成果のひとつが、事業執行においてプロジェクトの選択や財政に関する決定の過程に地方政府の担当者が入ることができるようになったこと」であり、

(78) U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works (1996), pp. 58-59.

例えば、MPOの仕組みを通して郡政府等が、「大都市圏における橋梁の優先順位の決定に参加」という形で地域の利害を反映できるので、この方向での地方政府の参加を拡充するべきとしている。

このように、道路交通政策をめぐる全米的な枠組みの要請と分権化への要求は、一方で、州・地方ごとにその利害のあり方が多様であるが故に、それぞれが自らに有利な形となるよう主張を戦わし、他方で、道路交通政策への財政資金を保持・獲得するために全米的利益を主張して共闘すると共に、分権性がその効果をより一層高めると主張する。その根拠となる州・地方レベルのイニシアティブの具体的な事例については後に第4節で検討するが、その前に第3節で、1991年ISTEA以降の立法の中で同法による分権化と制度の柔軟な運営というスキームが一層進化することをみておこう。

(続く)

#### 参 考 文 献

- ・ Cambridge Systematics, Inc., (2007), *Texas NAFTA Study Update, Final Report*, Texas Department of Transportation (TxDOT).
- ・ Congressional Budget Office, (1978), *Highway Assistance Programs : A Historical Perspective*, (<http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/ftpdocs/67xx/doc6722/78-cbo-020.pdf>, 2018/3/27 最終閲覧)
- ・ Dilger, R. J., (2003), *American Transportation Policy*, PRAEGER, Connecticut, US.
- ・ Dilger, R. J., (2011), “Federalism Issues in Surface Transportation Policy : Past and Present,” *CRS Report for Congress*, R40431.
- ・ Dilger, R. J., (2015), “Federalism Issues in Surface Transportation Policy : A Historical Perspective,” *CRS Report*, R40431.
- ・ Dwyer, L., (1994), “Intermodalism and ISTEA : The Challenges and the Changes,” *Public Roads*, Vol. 57, No. 2. (<https://www.fhwa.dot.gov/publications/publicroads/94fall/p94au1.cfm>, 2018/4/29 最終閲覧)
- ・ Edner, S. M., (2011), “Job Access and Reverse Commuting : Lessons from a Decentralized Problem and Program Delivery System,” 『國學院経済学』, 第60巻第一・二合併号, pp. 345-393. (渋谷博史・櫻井潤・塙武郎訳, pp. 27-67)
- ・ Federal Highway Administration, (1994), *A Guide to the Congestion Mitigation and Air Quality*

- Improvement Program*, U. S. Dept. of Transportation, Federal Highway Administration.
- ・ Federal Highway Administration, (2007), *Financing Federal-aid Highways*, No. FHWA-PL-07-017.
  - ・ Federal Highway Administration, (2009), National Highway System, ([https://www.fhwa.dot.gov/planning/national\\_highway\\_system/nhs.pdf](https://www.fhwa.dot.gov/planning/national_highway_system/nhs.pdf))
  - ・ Federal Highway Administration, (2017), *Funding Federal-Aid Highways*, No. FHWA-PL-17-011.
  - ・ Federal Highway Administration, *A Guide To Federal-Aid Programs And Projects*, (<https://www.fhwa.dot.gov/federalaid/projects.pdf#page>, 2018/2/12 最終閲覧)
  - ・ Federal Highway Administration, *Highway Statistics 2015*, (<https://www.fhwa.dot.gov/policyinformation/statistics/2015/>, 2018/3/30 最終閲覧)
  - ・ Federal Highway Administration, “National Highway System : What is the National Highway System ?” ([https://www.fhwa.dot.gov/planning/national\\_highway\\_system/](https://www.fhwa.dot.gov/planning/national_highway_system/), 2018/3/30 最終閲覧)
  - ・ Federal Highway Administration and Federal Transit Administration, (2007), *The Transportation Planning Process : Key Issues*, FHWA-HEP-07-039, U. S. Department of Transportation. ([http://www.planning.dot.gov/documents/briefingbook/bbook\\_07.pdf](http://www.planning.dot.gov/documents/briefingbook/bbook_07.pdf), 2018/4/29 最終閲覧).
  - ・ Intergovernmental Forum on Transportation Finance, (2008), *Financing Transportation in the 21st Century : An Intergovernmental Perspective*, National Academy of Public Administration, Washington, D. C.
  - ・ Kirk, R. S., (2012), “Federal-Aid Highway Program (FAHP) : An Overview,” *CRS Report for Congress*, R42793.
  - ・ Mallett, W. J., (2010), “Metropolitan Transportation Planning,” *CRS Report for Congress*, R 41068.
  - ・ Office of Management and Budget, (1995), *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1996, Appendix, Department of Transportation*, U. S. Government Printing Office, Washington D. C.
  - ・ Office of Management and Budget, (1996), *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1997, Appendix, Department of Transportation*, U. S. Government Printing Office, Washington D. C.
  - ・ Slater, R. E., (1996), “The National Highway System : A Commitment to America’s Future,” *Public Roads*, Vol. 59, No. 4, Spring 1996 (<https://www.fhwa.dot.gov/publications/publicroads/96spring/p96sp2.cfm>, 2018/4/27 最終閲覧).
  - ・ U. S. Department of Transportation, *2008 Status of the Nation’s Highways, Bridges and Transit : Conditions and Performance*, (<https://www.fhwa.dot.gov/policy/2008cpr/>, 2018/3/30 最終閲覧).
  - ・ U. S. General Accounting Office, (1991), *Transportation Infrastructure : Highway Program Consolidation*, GAO/RCED-91-198.
  - ・ U. S. General Accounting Office, (1997), *Transportation Infrastructure : States’ Implementation*

- of Transportation Management Systems*, GAO/RCED-97-32.
- ・ U. S. Government Accountability Office, (2007), *Highway and Transit Investments : Flexible Funding Supports State and Local Transportation Priorities and Multimodal Planning*, GAO-07-772.
  - ・ U. S. Government Accountability Office, (2009), *Metropolitan Planning Organizations : Options Exist to Enhance Transportation Planning Capacity and Federal Oversight*, GAO-09-868.
  - ・ U. S. House, Committee on Transportation and Infrastructure, (2006), *Hearing, Celebrating 50 Years : The Eisenhower Interstate Highway System*, 109th Cong. 2nd Sess. (June 27, 2006).
  - ・ U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works, (1993), *Hearing, Oversight of the Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991*, 103rd Cong. 1st Sess. (April 14, 1993, Kalispell, Montana).
  - ・ U. S. Senate, Committee on Environment and Public Works, (1996), *Hearing, ISTEA : Role of Federal, State, and Local Governments in Surface Transportation*, 104th Cong. 2nd Sess. (September 11, 1996).
  - ・ Weingroff, R. F., (2001), “Creating A Landmark : The Intermodal Surface Transportation Act of 1991,” *Public Roads*, Vol. 65, No. 3 (<https://www.fhwa.dot.gov/publications/publicroads/01novdec/istea.cfm>, 2018/3/30 最終閲覧)
  - ・ Weingroff, R. F., “Backbone : Creation of the National Highway System,”(<https://www.fhwa.dot.gov/infrastructure/backbone.cfm>, 2018/3/30 最終閲覧)
  - ・ Williamson, J., (2012), “Federal Aid to Roads and Highways Since the 18th Century : A Legislative History,” *CRS Report for Congress*, R42140.
  - ・ 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), 「アメリカのハイウェイ補助金における分権的スキーム : 予備的考察」, 『地方分権に関する基本問題についての調査研究会報告書・専門分科会 (座長 : 堀場勇夫)』, 自治総合センター, pp. 117-140.