

# アメリカの新連邦公共交通補助制度と 持続可能な都市交通経営<sup>\*1</sup> — オレゴン州ポートランド都市圏を事例に —

川 勝 健 志

## はじめに

アメリカでは巨額の投資費用がかかる公共交通の整備にはもちろんその運営に対しても、連邦政府から手厚い財政支援がなされていることは、よく知られている。ところが2012年7月に陸上交通分野の新たな新授權法として成立した「21世紀の発展に向けた前進法(The Moving Ahead for Progress in the 21<sup>st</sup> Century Act: MAP-21)」では、連邦政府の財政状況の悪化を反映し、これまで増加傾向にあったその予算額はほとんど増額されていない。したがって本稿では、まずMAP-21が前法の「安全で説明責任のある柔軟で効率的な交通最適化法—利用者の遺産(Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act – A Legacy for Users: SAFETEA-LU)」に比べてどのような特徴を有するのか、またその成立以降、公共交通の整備に積極的に取り組んでいる都市の財源(連邦補助金)確保にどのような影響を及ぼしているのかを明らかにしたい。

そして、その検証を行うために事例として取り上げたいのが、交通まちづくりの「成功モデル」として名高いオレゴン州のポートランド都市圏である。筆者は2008年9月に行った現地調査に基づいて同都市圏の公共交通運営事業者であるトライメット(Tri-County Metropolitan Transportation District: Tri-Met)の経営実態について検討し、その持続可能性を担保する仕組みとして、連邦からの補助金獲得の条件として住民参加の機会を保障した地域交通計画の策定が義務づけられていること、いわゆる独立採算原則からの脱却を可能にする有力な独自財源を有していることを高く評価した(川勝、2011)。しかしその一方で、連邦からの補助金獲得には常につきまとう不確実性やトライメットの主要財源である賃金税(payroll tax)が景気変動の影響を受けやすい税源であることを指摘している。したがって、前回調査の後、トライメットの経営がそ

---

<sup>\*1</sup> 本稿は、「アメリカの新連邦公共交通補助制度(MAP-21)と持続可能な都市交通経営-オレゴン州ポートランド都市圏を事例に-」(『地方公営企の経営改善策に関する事例研究の調査報告書』2015年3月)を一部加筆・補正したものである。なお本稿は、平成26年度地方公営企業連絡協議会調査研究事業助成金の研究成果の一部である。

うした影響も含めてどのように変化しているのかを2014年度及び2015年度に追跡調査した結果を基に検証することも、本稿の目的の1つである。

本稿では、まずアメリカの連邦公共交通補助制度が歴史的にどのように変遷してきたのか、また新たに成立したMAP-21は前制度に比べてどのような特徴を有しているのかを確認する。次に事例として取り上げるポートランド都市圏の経営状況について検討したうえで、①MAP-21の成立以後、トライメットでは連邦補助金の獲得状況に変化はあるか、②リーマンショックを契機とする地域経済の悪化がトライメットの経営にどのような影響を及ぼしているのかを明らかにしたい。

## 1 アメリカの連邦公共交通補助制度の変遷と MAP-21

### 1.1 公共交通への連邦補助金

アメリカの連邦公共交通補助制度の歴史は、1964年に制定された「都市公共交通法（Urban Mass Transportation Act of 1964）」にまで遡ることができる。同法では、その使途が資本費に限定されていたが、1974年の「全国公共交通補助法（National Mass Transportation Assistance Act of 1974）」が制定されて以後は運営費も賄えるようになり、公共交通事業への連邦補助金の額は拡大していった。

しかしその傾向が本格的に強まったのは、1990年代に入ってからである。長年にわたる全国的な主要幹線道路網の建設がほぼ完了し、道路財源（連邦ガソリン税）の意義が問い直されるようになったことに加えて、1990年に成立した「改正大気浄化法（Clean Air Act Amendments: CAA）<sup>\*2</sup>」や「アメリカ障害者法（Americans with Disabilities Act: ADA）<sup>\*3</sup>」の要求を満たさなければならなくなったことによって、公共交通がこれまで以上に資金を必要としていたからである。そしてそれらを背景に、連邦交通政策の歴史上、画期的な意義があったと高く評価されているのが、1991年に成立した「総合陸上交通効率化法（Intermodal Surface Transportation Efficiency Act: ISTEA）」である<sup>\*4</sup>。同法の特徴は、公共交通と道路交通の各事業に割り当てられた資金のうち、特定の条件を満たした場合には、連邦政府から道路交通を管轄する連邦道路局（Federal Highway Administration: FHWA）に配分された資金の一部を他方のプログラムに流用できる「フレキシブルファンド（Flexible Fund）」と呼ばれる仕組みが導入された点にある。ISTEAの制定によって、それまで別々に計画・整備されてきた両事業は、相互に補完し合う一体的な交通システムに見直されたのである。

<sup>\*2</sup> CAAによって、州や「都市圏計画機構（Metropolitan Planning Organization: MPO）」は大気質の改善に向けた交通計画の立案を義務づけられ、連邦大気質基準を達成できない場合には、道路事業への連邦補助金が原則交付されなくなる（APTA, 2009）。

<sup>\*3</sup> ADAによって、交通上の差別が法的に禁止されているため、公共交通事業者は公平な移動を確保する種々のサービスを提供しなければならない。

<sup>\*4</sup> ISTEA成立の意義については、西村（1998）の第4章を参照。

その後も ISTEA を引き継ぐ形で連邦法は 1998 年に「21 世紀陸上交通最適化法 (Transportation Equity Act for the 21<sup>st</sup> Century : TEA21)」、2005 年に SAFETEA-LU<sup>\*5</sup>へ改正され、図 1 で示されているように、公共交通事業への支援プログラム資金は大きく増加していった<sup>\*6</sup>。

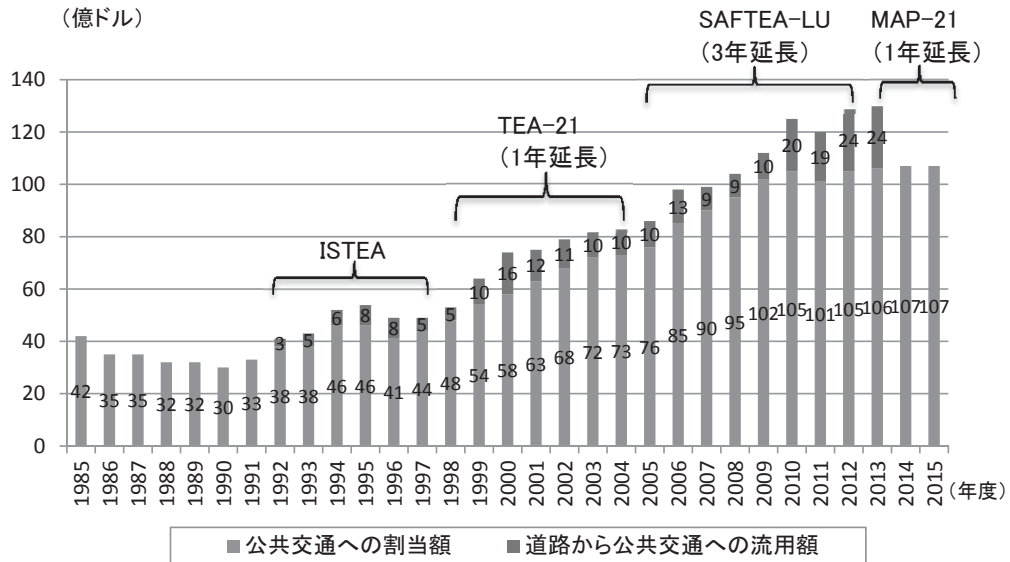


図 1 公共交通への連邦補助金の推移

注) 2014 及び 2015 年の「道路から公共交通への流用額」は、利用可能なデータなし  
(出所) APTA (2015a), pp.107-123 より作成。

公共交通のための連邦補助金の原資については、連邦政府の一般財源 (General Revenues) だけでなく、道路財源の一部を公共交通の整備に流用できるようになっている。1982 年の「陸上交通支援法 (Surface Transportation Assistance Act: STAA)」によって、連邦ガソリン税が 5 セント上乗せされ、そのうち 1 セントは公共交通の補助を目的とした公共交通勘定 (Mass Transit Account) が道路信託基金 (Highway Trust Fund) の中に設けられており、1997 年度には公共交通勘定に充当されるガソリン税及びディーゼル燃料税がともに 2.9 セントに引き上げられ、その充当率はそれぞれ 15.5%、11.7%となっている (APTA, 2015b)。

図 2 で公共交通への連邦補助金の財源構成が 1986 年度以降、どのように変化しているのかをみてみよう。同図から、80 年代は連邦補助金の財源の 6 割以上が一般財源で賄われていたが、1992 年以降は公共交通勘定が一般財源の割合を上回っていることがわかる。公共交通勘定の割

<sup>\*5</sup> TEA21 の期限であった 2003 年にまだ後継法が成立していなかったため、繰り返し延長を経て 2005 年 8 月ようやく成立した。

<sup>\*6</sup> ISTEA で定められた公共交通事業への支援プログラムの予算が 6 年間で 241 億ドルであったのに対し、TEA21 のそれは 410 億ドルに大幅に増加し、SAFETEA-LU ではさらに 453 億ドル (TEA21 の更新に伴う 2004 年の予算も含めると 526 億ドル) まで増加した (ATPA, 2009)。

合は2000年代以降、ほぼ8割の水準で推移しており、連邦補助金の主要財源となっているのである。

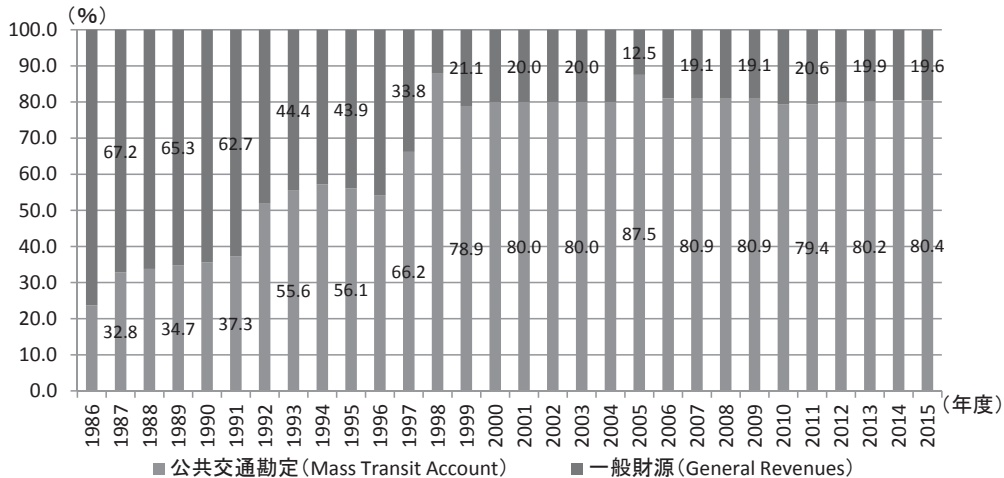


図2 連邦公共交通補助金の財源構成 (1986-2015 年度)

(出所)：APTA (2015a), p.21 より作成。

## 1.2 MAP-21 の特徴

2009年に期限切れを迎えたSAFETEA-LUは、後継法の制定までに何度も延長を繰り返し、2012年7月によりやく成立したのがMAP-21である。MAP-21の特徴の第1は、その期限が1960年代以来の短期の法律となった点である。1990年代以降、成立してきたISTEA、TEA21、SAFETEA-LUの期限は、それぞれ6年間、6年間、5年間であったのに対して、MAP-21の期限はわずか2年間となっている。同法の審議段階では上院、下院ともその期限を6年間ないし4年間とする法案が検討されていたが、連邦補助金をめぐる党派間の見解の相違から長期の合意が得られなかったことが、その理由として指摘されている(佐藤、2013)。

第2は、授権額が前法のそれより増額されなかったという点である。TEA21やSAFETEA-LUでは、授権額がいずれも前法を大きく上回っていたが、連邦政府の厳しい財政状況を反映して、MAP-21では2012年度の授権額レベルにインフレ調整分を加えたほぼ同額となっている。すなわち、MAP-21を根拠法に連邦運輸省予算から公共交通を管轄する連邦地域公共交通局(Federal Transit Administration: FTA)に割り当てられたのは、2013年度及び2014年度にそれぞれ105億7800万ドル、106億9500万ドル、1年延長が決まった2015年度も106億9500万ドルであった。

ではMAP-21の内容については、どのような特徴が見出せるであろうか。表1は、MAP-21とSAFETEA-LUの補助金プログラムについて比較したものである。同表から、MAP-21ではクリーン燃料フォーミュラ、雇用アクセス及び通勤、ニューフリーダム、公園内代替交通、代替交通の

表1 MAP-21：SAFETEA-LU からの変更点と特徴

プログラム	MAP-21	SAFETEA-LU	百万ドル	%
<b>フォーミュラ補助プログラム(注1)</b>			25,668	80.3
計画	○	○	385	1.2
都市圏フォーミュラ	○	○	13,315	41.7
クリーン燃料フォーミュラ	×	○	—	—
高齢者及び障害者交通	○	○	771	2.4
過疎地域基本フォーミュラ	○	○	1,629	5.1
過疎地域交通支援プログラム	○	○	36	0.1
インディアン区域公共交通	○	—	90	0.3
アパラチア地方開発公共交通	○	—	60	0.2
雇用アクセス及び通勤	×	○	—	—
ニューフリーダム	×	○	—	—
バス試験施設	○	—	9	0.0
公園内代替交通	×	○	—	—
国立交通研究所	○	—	15	0.0
全国交通データベース	○	○	12	0.0
補修	○	—	6,468	20.2
バス及びバス施設フォーミュラ	○	—	1278	4.0
代替交通の分析	×	○	—	—
成長及び高密度化	○	○	1,570	4.9
オーバー・ロードバス	×	○	—	—
公共交通指向型(TOD)計画プログラム	○	—	30	0.1
<b>その他のプログラム(注2)</b>			6,300	19.7
固定ガイドウェイ資本投資	○	○	5,721	17.9
研究開発	○	○	210	0.7
TCRP	○	○	21	0.1
技術支援及び基準開発	○	—	21	0.1
ADA NPO	×	○	—	—
国立技術支援センター	×	○	—	—
国立交通研究所	×	○	—	—
人材育成	○	○	15	0.0
緊急救済	○	—	(注3)	—
交通資産マネジメント	○	—	3	0.0
事業マネジメント	○	○	(注4)	—
安全管理	○	—	15	0.0
FTA行政	○	○	294	0.9
<b>3年間(2013～2015年度)の合計</b>			<b>31,968</b>	<b>100.0</b>

注1) 各州の居住人口をベースに、一定の算定式に基づいて各州への配分額が自動的に決定される補助プログラム。その資金は公共交通勘定から充当される。

注2) 用途が特定のサービスに限定された補助プログラム。資金は一般財源から充当される。

注3) 必要に応じて拠出。

注4) 資本補助プログラムから拠出

(出所)：APTA (2015a), pp.13-14 より作成。

分析、オーバーロードバス、ADA NPO、国立技術支援センター、国立交通研究所の9つの補助プログラムが廃止ないし統合・修正された一方で、補修、バス及びバス施設フォーミュラ、インディアン区域公共交通、アパラチア地方開発公共交通、公共交通指向型（TOD）計画プログラム、技術支援及び基準開発、国立交通研究所、安全管理、バス試験施設、緊急救済、交通資産マネジメントの11の補助プログラムが新たに創設されたことがわかる<sup>\*7</sup>。中でも、授権額全体の約20%を占める補修プログラム（State of Good Repair Grants）の新設は、MAP-21の特徴の1つを示している。1990年代以降に成立した公共交通への連邦補助金制度で設けられたプログラムは、主に公共交通事業の新規建設・開業を支援することを目的としたものであったが、同プログラムではそれらを長期的に維持管理するために、計画的に補修することを目的としたものである。つまり、連邦の公共交通補助制度の目的は、新規投資から維持補修へシフトしつつあるといえよう。

## 2 ポートランド都市圏の公共交通事業とその実績

### 2.1 トライメットの公共交通事業<sup>\*8</sup>

前節で述べた連邦補助金の変化は、アメリカで公共交通の整備・運営に積極的に取り組んでいるポートランド都市圏の財源確保にどのような影響を及ぼしているのだろうか。以下では、その検証を行う前に、同都市圏で公共交通サービスを提供しているトライメットの事業について紹介する。

アメリカでは、特定の公共施設や公共サービスを提供することを目的に、「特別区（special district）」と呼ばれる行政単位が州の設置法にもとづいて設立されることがある。トライメットはそのような特別区の1つであり、オレゴン州のメトロ政府<sup>\*9</sup>が管轄するマルトノマ、ワシントン、クラッカマスの3つのカウンティにまたがるポートランド市を中心とする地域、すなわち「ポートランド都市圏」で公共交通サービスを提供する役割を担っている。具体的には、バスや路面電車（MAX: Metropolitan Area Express）、通勤者鉄道<sup>\*10</sup>（WES: Westside Express Service）に加えて、固定路線の公共交通が利用できない高齢者や障害者に対して提供されるドア・トゥ・ドアの乗合バスサービス（“LIFT”と呼ばれている）の運営を担っており（表2を参照）、そのサービスエリアは2016年1月現在、人口約150万人がアクセス可能な533平方マイルにも及んでいる（TriMet, 2016a）。

<sup>\*7</sup> 新設された各補助プログラムの概要については、Mallett（2013）を参照。

<sup>\*8</sup> 本節の内容の一部は、川勝（2011）に基づいて記述している。ポートランド都市圏の交通まちづくりの特徴についてのより詳しい整理については、同拙稿を参照。

<sup>\*9</sup> メトロは、アメリカ唯一の広域行政機関で、その母体は、それまであった「コロンビア地域政府連合（都市圏内の自治体の連携、調整が役割）」とメトロポリタン・サービス地区（上下水道や廃棄物処理など特定の行政サービスの供給が役割）」が79年に統合されてできた行政機関である。

<sup>\*10</sup> 通勤者鉄道とは、電力やディーゼル方式で走行し、都市圏内で中心都市と郊外間や都市圏内の比較的短い区間を走行する鉄道で、その用途は主に都市圏内住民の通勤を目的としている（自治体国際化協会2007）。



表2 トライメットが提供する公共交通サービス（2016年1月現在）

公共交通機関	路線	駅/停留所	車両 (台)	距離 (万マイル)	乗客数 (万人)
バス	77	6,644	659	2,366	6,249
MAX	5	97	145	405	37,746
WES	1	5	5	12	48
LIFT	—	—	268	860	104

(出所) TriMet (2016a) 及び (2015a) p.1-2 より作成。

中でもトライメットが意欲的に取り組んできたのが、MAX を中心とする公共交通のネットワーク拡大である（表3）。1986年にポートランド市とグレシャム市を結ぶ15マイルの区間で運行が開始されたMAXの路線は、1998年にヒルズボロ市～グレシャム市という東西を結ぶ「ブルーライン」、2001年にMAXの拠点駅となっている西部のビーバートン市と空港を結ぶ「レッドライン」、2004年に北部のエクスボセンターとダウンタウンを結ぶ「イエローライン」、2009年に東南部郊外のクラッカマス・カウンティとダウンタウンを結ぶ「グリーンライン」が次々と拡張され、2015年9月には南部のミルウォーキー市とダウンタウンを結ぶ「オレンジライン」も開業している。これらの建設費は、周辺開発を民間と共同で行ったために、一部民間資金でも賄われているレッドラインを除けば、基本的には連邦政府と州・地方政府の負担で賄われており、トライメット自身による負担はわずかである。

表3 MAX各路線の歴史と概要

路線	運行区域	開設 (年)	距離 (マイル)	駅数	建設費 (百万ドル)	財源の配分比率 (%)
ブルー	東線: グレシャム～シティセンター	1986	15	30	214	連邦83: 州12: 地方5
	西線: ヒルズボロ～シティセンター	1998	18	32	963	連邦73: 州12: 地方15
レッド	空港線: ビーバートン～空港～シティセンター	2001	5.5	4	125	トライメット36: 民間23: ポートランド港23: ポートランド市18
イエロー	州間線: エクスボセンター～シティセンター	2004	5.8	10	350	連邦74: 地域11: トライメット7: 都市再生基金8
グリーン	中心部線: I-205/ポートランドモール線: クラッカマス・タウンセンター～シティセンター	2009	8.3	20	576	連邦72: 州4: 地方24
オレンジ	ポートランド～ミルウォーキー線: ミルウォーキー～シティセンター	2015	7.3	10	1,490	連邦50: 州・地域・地方: 50

(出所) trimet.org/history/maxoverview.htm より作成。

また、ポートランド市交通局が事業主体となり、トライメットがその運行を受託しているストリートカー（streetcar）<sup>\*11</sup>の路線も、2002年度に開業して以来、路線が相次いで延伸され、図3

<sup>\*11</sup> ストリートカーは、2001年に導入された路面電車で、MAXとは外見が異なるが、超低床式の車両である点などは同じである。しかし、MAXが専用軌道を走行するのに対し、ストリートカーは軌道敷に自動車やバスが乗り入れできる。ストリートカーの歴史や事業に関しては、City of Portland, Bureau of Transportation（2009）を参照。

で示されているように、その年間利用客数も年々増加している。近年では2012年9月にウィラメット川東岸のイースト地区までの3.3マイルを延伸・開業し、2015年にもイースト地区の OMSI から川の西側のウエスト地区の SW ムーディへの1.3マイルを結ぶ橋が開通している。この環状線プロジェクトの完成によって、イースト地区からサウスウォーターフロント地区への公共交通の利用客数の増加はもちろん、同地区の活性化にも寄与すると期待されている<sup>\*12</sup>。

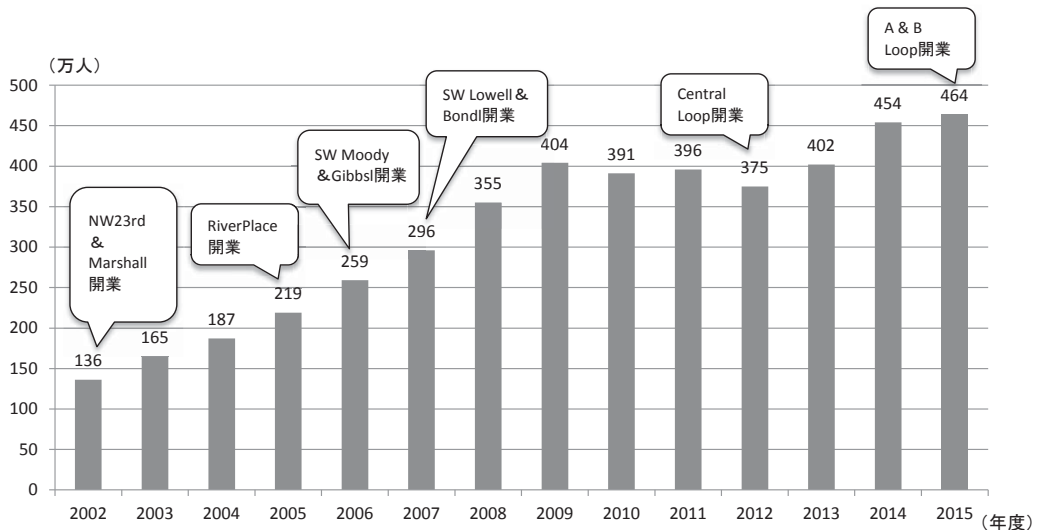


図3 ストリートカーの年間利用客数の推移

(出所) [strage.googleapis.com/streetcar/files/Ridership-Counts.pdf](http://strage.googleapis.com/streetcar/files/Ridership-Counts.pdf) より作成。

以上のように整備されてきた MAX やストリートカーは、ほとんどのバス路線とリンクしている (図4)。特に郊外にあるトランジット・センターとしての機能をもつ MAX の駅では、バスの停留所が隣接して設けられているため、バスへの乗り換えも容易である。またダウンタウンには、MAX とバスのトランジットモールがあり、各方面へのバス路線の停留所が集中的に配置されているので、バスと MAX、ストリートカー、バス相互の乗り換えも便利になっており、郊外からでもダウンタウンに容易にアクセスできるようになっている。

MAX は遅くとも 15 分間隔で運行されており、バスも主要 12 路線では同様の間隔で運行されている。このような頻度の高いバスや MAX の路線は、交通需要が最も高いポートランド都市圏の中心部に向かうものがほとんどであるが、目的地がどこであろうと必ずしも都心部を通過しなくても移動できるようになっている。例えば、トランジット・センターや郊外の MAX の駅を中

\*12 2014 年 10 月 8 日に筆者がポートランド・ストリートカー運営会社 (Portland Streetcar Inc.) で行ったヒアリング調査に基づく。



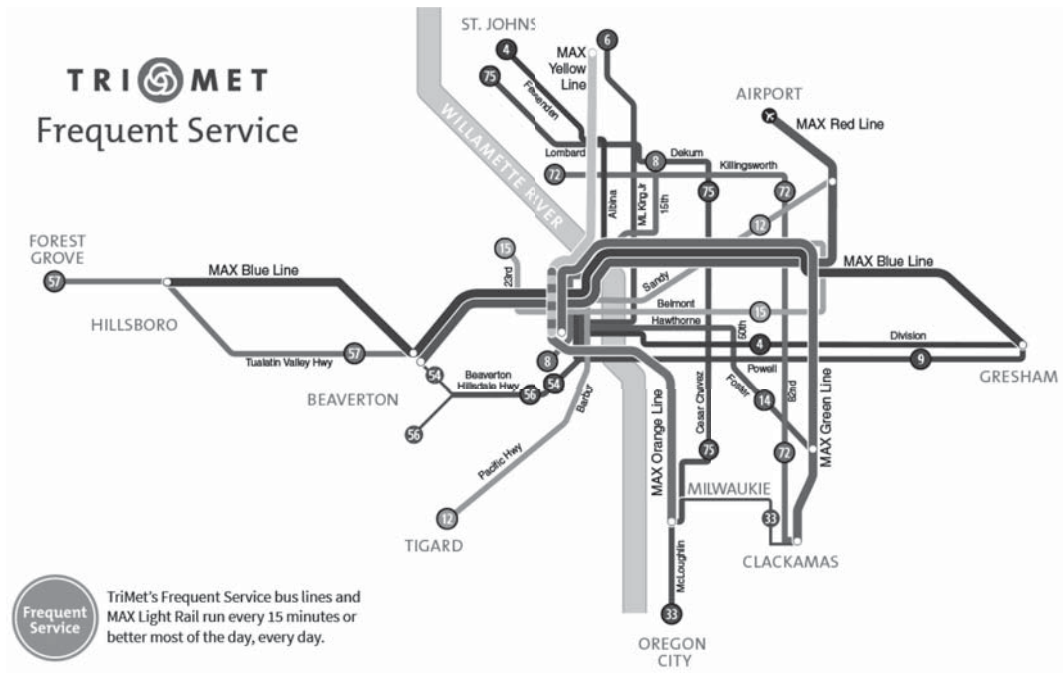


図4 MAX とリンクするバスの主要路線ネットワーク

(出所) <http://trimet.org/maps/img/frequentservice.png>

心に 24 時間無料の駐車場や自転車専用ロッカーが設置され、いわゆるパーク・アンド・ライドやサイクル・アンド・ライドを利用して、トライメットが提供する固定路線のない区域からの乗り換えを可能にしている。また、バスは自転車を車体前部のラックに積み込めるようになっており、MAX は車内に持ち込むことができるので、出発地と目的地の両端末で自転車を利用することもできる。

運賃については、トライメットによって一元的に運営されているので、目的地まで共通の切符ですべての公共交通が 2 時間半まで乗り放題となり、乗り換えるたびに料金を支払う必要はない。2016 年 1 月現在、運賃は全区間で大人は 2.5 ドル、若年者（7～17 歳）と 65 歳以上の高齢者及び障害者は半額の 1.25 ドルとなっている（TriMet, 2016a）。

## 2.2 事業の実績

以上のようなトライメットの事業がどのような成果を挙げているのかを検証しておこう。表 4 は、2013 年度のアメリカにおける公共交通の年間利用回数（延べ数）について、人口 150 万～300 万未満の都市圏を比較したものである。同図から、ポートランド都市圏では、人口規模のより小さい都市圏はもちろん、より大きい都市圏と比較しても、二番目に多い 1 億 1162 万回も公共交通が利用されていることがわかる。その結果、人口一人当たりの利用回数で比較して見てみ

ると、ポートランド都市圏は、年間利用客数では最多のボルティモア都市圏の51.2回をも大きく上回る60.3回となっている。

表4 アメリカにおける公共交通の利用回数の都市圏比較（2013年度）

都市圏	人口 (千人) (a)	利用回数 (千回) (b)	人口一人当たり 利用回数 (b/a)
サンディエゴ	2957	99581	33.7
ミネアポリス・セントポール	2651	95088	35.9
タンパ・セントピーターズバーグ	2442	30945	12.7
デンバー・オーロラ	2374	101554	42.8
ボルティモア	2204	112927	51.2
セントルイス	2151	49990	23.2
サンジュアン	2148	55650	25.9
リバーサイド・サンバーナーディノ	1933	25791	13.3
ラスベガス・ヘンダーソン	1886	65874	34.9
ポートランド	1850	111622	60.3
クリーブランド	1781	50067	28.1
サンアントニオ	1758	46963	26.7
ピッツバーグ	1734	65462	37.8
サクラメント	1724	32322	18.7
サンノゼ	1664	44221	26.6
シンシナティ	1625	21111	13.0
カンザスシティ	1519	17227	11.3
オーランド	1511	29853	19.8

注) 人口は2010年国勢調査の数値。

(出所) APTA (2015b) p.9, Table4 に基づいて作成。

他方で、さらにポートランド都市圏で注目すべきことは、そのように公共交通の利用が進むにつれて、市内での自動車利用が減少していることである。図5は、ポートランド都市圏における一人当たりの自動車走行量／日の推移を示したものである。同図から、全米平均でみた自動車走行量が1990年度以降、2005年度まで増加し続けていたのに対して、ポートランド市ではMAXのブルーラインが開業した1998年度以降、2004～2005年度の2年間を除いて大きく減少していることがわかる。自動車走行量はアメリカ全体でも2006年度以降、年々減少しているが、ポートランド市ではそれを大きく上回る減少を示しており、2012年度は一日当たり18.6マイルとなっている。ポートランド都市圏では、公共交通へのアクセシビリティ（accessibility）を高めてその利用を促すだけでなく、都市圏内での自動車利用の抑制にも一定寄与しているといえよう。

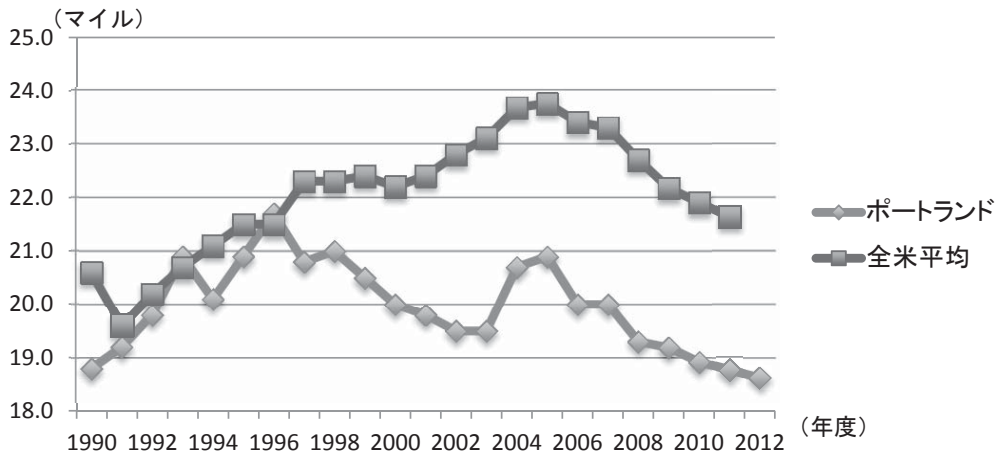


図5 ポートランド市の1人当たり自動車走行量／日の推移

注) 全米平均の2012年度のデータ不明。

(出所)：Metro 政府提供データより作成。

### 3 ポートランド都市圏の都市交通経営の実態

#### 3.1 トライメット財政の基本構造と経営状況

以上のような成果をあげるために事業を維持・向上させていくためには、当然ながらトライメットの経営が持続可能であることが不可欠になる。そこでまず、トライメットの財政構造を概観しておこう（図6）。収入を構成する財源は、2016年度で賃金税（payroll tax）3億2507万ドル（構成比は60%）、運賃収入1億1807万ドル（同22%）、補助金7255万ドル（同13%）、その他2651万ドル（同5%）である。一方、支出は福利厚生費（fringe benefits）1億9039万ドル（同30%）、給与費1億5507万ドル（同25%）、減価償却費1億3300万ドル（同21%）、物件・サービス費8958万ドル（同14%）、車両の購入2798万ドル（同4%）、支払利子等1623万ドル（3%）その他989万ドル（同2%）、公益事業949万ドル（同1%）である。

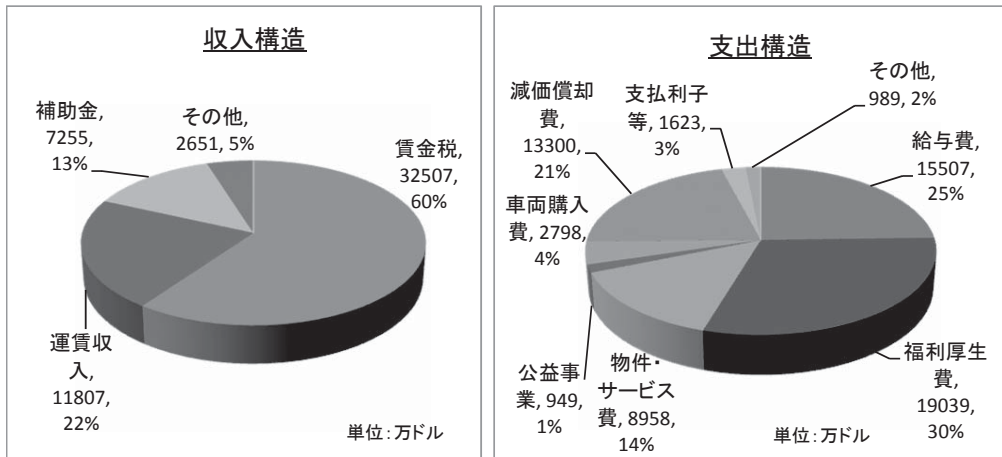


図6 トライメットの財政構造

(出所) TriMet (2016b), p.9 より作成。

以上から一見して明らかなのは、収入面では収入全体の6割が賃金税で構成され、これに連邦や州・地方からの補助金を加えると、実に70%以上が公的負担になっているということである。また言い換えれば、運賃収入は収入全体の22%を占めるに過ぎない。つまり、トライメットは、川勝（2011）でも確認した独立採算から脱却した財政システムを今も維持し続けている。

他方、支出面では給与費と福利厚生費を合わせた人件費が支出全体の55%を占めている点に特徴が見出せる。トライメットでは近年、労働人口の高齢化が進んでいるために、特に退職者医療・年金にかかる福利厚生費膨張の将来リスクが懸念されている（TriMet, 2014b）。

リーマンショック後の地域経済不況や新たな連邦補助制度の影響に加えて、以上のような問題も顕在化しつつあるトライメットの経営は近年、どのような状況にあるのかを確認してみよう。図7は、トライメットの一般基金<sup>\*13</sup>が2007年度以後、どのように推移しているのかを示したものである。同図から、2009年度及び2010年度の2年間は支出が収入を上回る経常赤字が生じていることがわかる。しかし2011年度に一举に5818万ドルの経常黒字に転じると、その後も2014年度の5917万ドルをピークに経常黒字を維持し続けて、2015年度予算ではリーマンショック前の2007年度の水準よりやや下回るものの2944万ドルの黒字額が見込まれている。

\*13 トライメットの経常会計では、その財源が一般基金と公債基金に区分されている。後者は一般財源保証債とレベニュー債の発行に伴ういわば借金返済のために積み立てであるため、本稿では公共交通機関の運営に直接関わる前者に着目する。

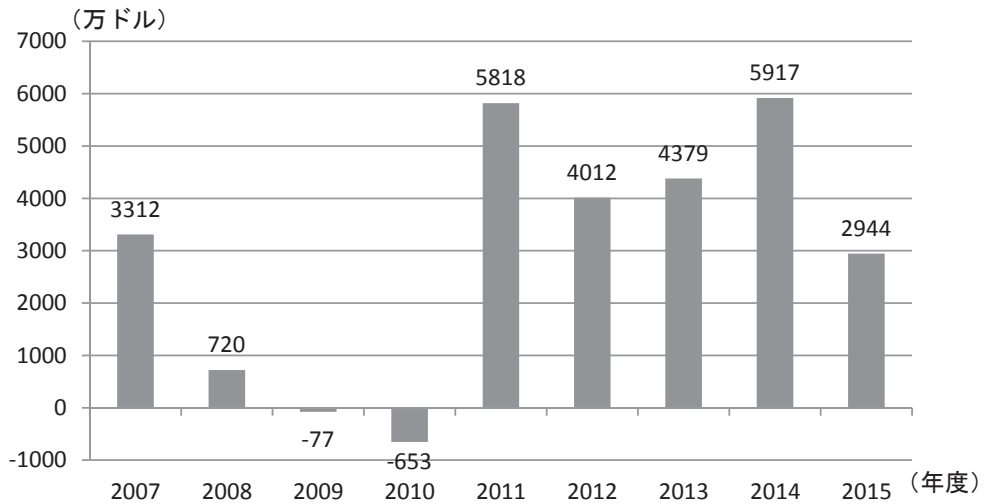


図7 トライメットの運営収支（一般基金）の推移

注) 2014 年度は推計額。2015 年度は予算額。

(出所) TriMet, *Adopted Budget* 各年度版より作成。

ではなぜトライメットの経営状況は、2011 年度以降、改善したのであろうか。図8は、トライメットの一般基金における運営総収入及び運営総支出が2007 年度以降、どのように推移しているのかを示したものである。同図から、運営総支出は2011 年度以降、むしろ増加傾向にある

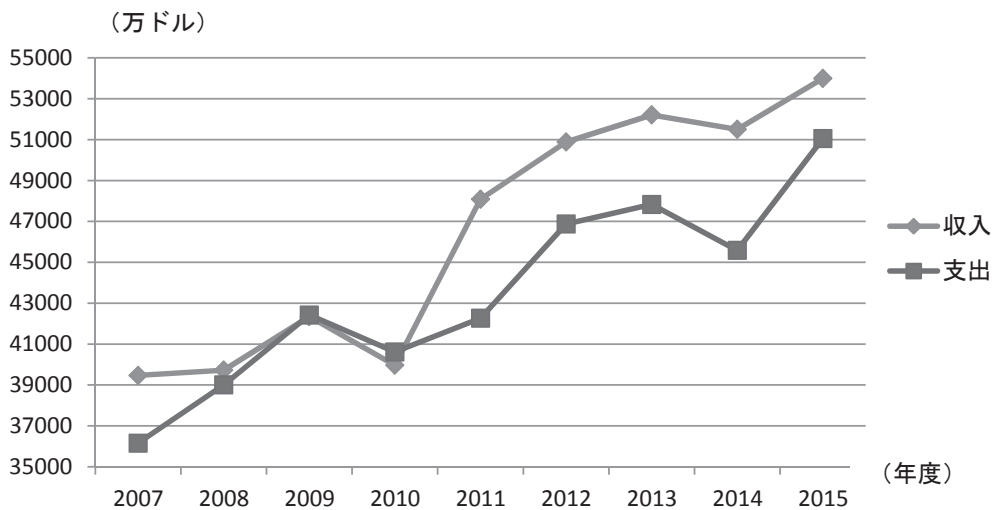


図8 トライメットの運営収入及び運営支出の推移

注) 2014 年度は推計額。2015 年度は予算額。

(出所) TriMet, *Adopted Budget* 各年度版より作成。

にもかかわらず、運営総収入がそれ以上に増加していることがわかる。つまり、トライメットの経営状況が2011年度以降、黒字に転じている要因は明らかに収入面での改善にある。

### 3.2 収入面の変化

トライメットの収入面において、具体的にどのような要因が経営改善に寄与したのかを検討してみよう。図9は、トライメットの運営財源が2007年度以降、どのように変化しているのかを収入項目別に示したものである。同図から、トライメットの最大の財源である賃金税収は、2009年度に前年度より200万ドル減少しているが、その後は毎年増加し続けて、2015年度予算では3億1271万ドルに達すると見込まれていることがわかる。

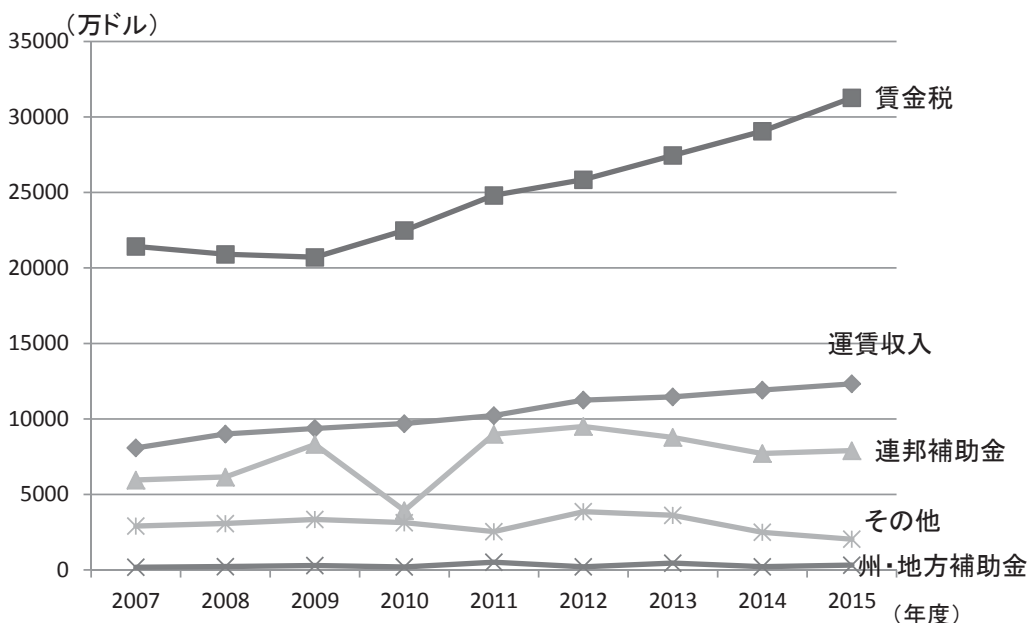


図9 トライメットの収入項目別の推移

注) 2014年度は推計額。2015年度は予算額。

(出所) TriMet, *Adopted Budget* 各年度版より作成。

しかし賃金税収は、景気の動向に左右されやすい仕組みになっているため<sup>\*14</sup>、2008年9月のリーマンショック後の景気悪化の影響を受けているはずである。実際、図10で確認できるように、ポー

<sup>\*14</sup> 賃金税は、都市圏内の民間事業者及び地方自治体に対しては総賃金に、自営業者に対しては圏内で稼得した純所得に2015年度で税率0.7237%（オレゴン州の賃金税の上乗せ増額分）が課される事業者への課税である。



ポートランド都市圏の賃金税収の伸びは、雇用や平均賃金の伸びとほぼ相関関係にあり、特に雇用や平均賃金の伸びが大きく減少した 2009 年度には、賃金税収の伸びが雇用者負担のケースで 6.6%、自営業者負担のケースで 5% も減少している。にもかかわらず、このように賃金税収が増加傾向にあるのは、その税率が 2005 年 1 月 1 日～2014 年 1 月 1 日まで毎年 0.01% ずつ引き上げられたからである<sup>\*15</sup>。2012 年度以降については、景気が緩やかに回復基調に転じていることもその要因としてあげられるが、ポートランド経済は依然としてリーマンショック以前の水準にまで回復していないことから、税率引き上げによる効果が最も大きかったといえよう。

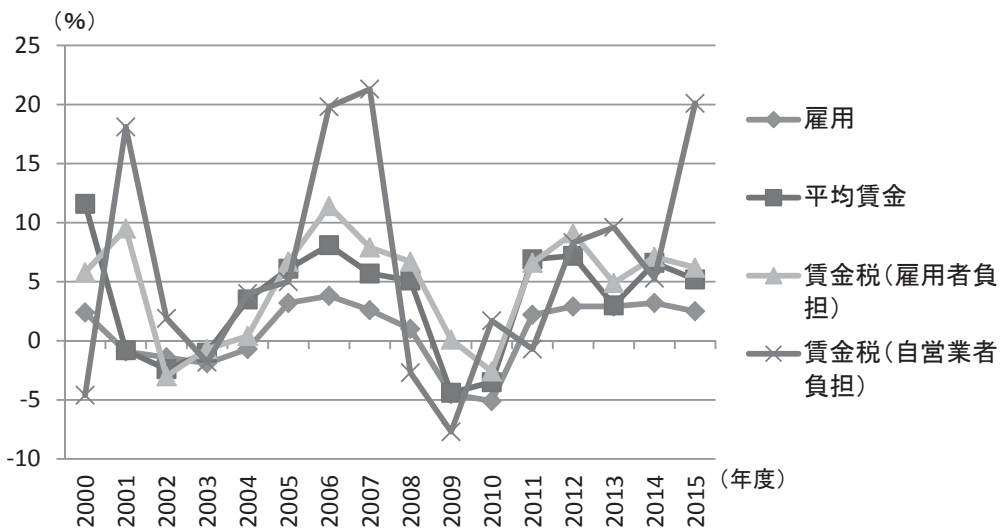


図 10 ポートランド都市圏の経済と賃金税収の関係

(出所) TriMet (2015a), General-3 and 7 より作成。

賃金税収と同様に、経済状況の変化に左右されやすいはずの運賃収入もまた 2008 年度以降、一貫して増加し続けているのはなぜであろうか。図 11 は、トライメットが供給する交通サービスの年間利用客数（延べ数）の推移を示したものである。同図を見てみると、交通サービス全体の年間利用客数は 2000 年度以降、年々増加し続けていたが、WES が開業した 2009 年度に 1 億人を突破した翌年度からはほぼ横ばいで推移し、2013 年度以降はむしろ微減していることがわかる。にもかかわらず、運賃収入が増加傾向にあるのは、2008 年度以降、下記のような運賃の引

\*15 2003 年のオレゴン州議会において、トライメットが公共交通サービスのさらなる充実と資本拡張に向けた投資を賄うための資金を確保するために、賃金税の税率を 2005 年 1 月 1 日～2014 年 1 月 1 日までの 10 年間、毎年 0.01% 引き上げる権限を与えた (TriMet2015b)。税率はその間、0.6218% から 0.7218% まで上がっている。

き上げが繰り返し行われたからである。

- \* 2009年9月：基本料金（全区間）2.05ドル→2.3ドル、1ヵ月定期（全区間）76ドル→86ドル
- \* 2010年9月：基本料金（全区間）2.3ドル→2.35ドル、1ヵ月定期（全区間）86ドル→88ドル
- \* 2011年9月：基本料金（全区間）2.35ドル→2.4ドル、1ヵ月定期（全区間）88ドル→92ドル
- \* 2013年度：基本料金（全区間）2.4ドル→2.5ドル、1ヵ月定期（全区間）92ドル→100ドル

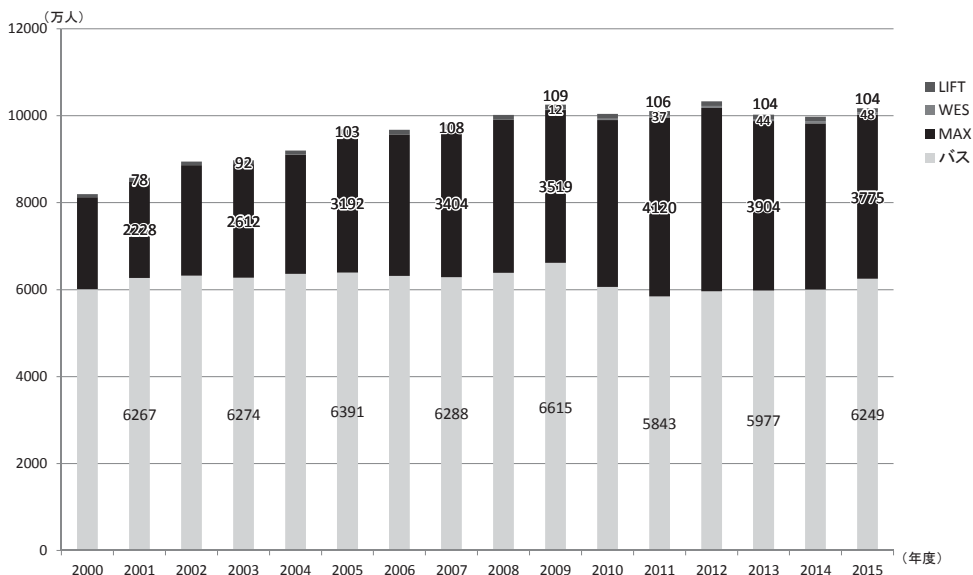


図 11 トライメットによる交通サービスの年間利用客数の推移

（出所）TriMet (2015a) p.1 より作成。

特に 2013 年度については、運賃の引き上げに加えて、それまで 3 つの料金区間に分けられていた区間制や運賃無料区域（Fareless Square）<sup>\*16</sup> が廃止され<sup>\*17</sup>、運賃収入は年間 870 万ドル（運賃引き上げで 600 万ドル、運賃無料区域の廃止で 270 万ドル）も増加したと推計されている（TriMet, 2013a）。しかし、このような運賃引き上げは当然ながら乗客数の減少が懸念されるが、

<sup>\*16</sup> 運賃無料区域は、同区域内にあるダウンタウンとその東に位置する商業施設やショッピングセンターやスポーツスタジアム、大学などの主要施設と公共交通機関を相互に結びつけて都心部に賑わいをもたらすために、ポートランド市が 1975 年に設けたものである。

<sup>\*17</sup> 運賃引き上げに伴う低所得者層への影響に配慮して、2013 年度は一時金（contingency）として 100 万ドルが支出されている。

当初の予想に反して 2013 年度以後もバスや WES の乗客数はむしろ増加しており、比較的大きく減少した MAX の乗客数でさえ、かつての運賃無料区域に限った減少であったとされている (TriMet, 2014a)。

他方、連邦補助金については 2007 年度以降、2010 年度を除けば年々増加傾向にあったが、MAP-21 に変更された 2013 年度以降、やや減少していることがわかる。より具体的には、連邦補助金は SAFETEA-LU の最終年度となった 2012 年度には 9500 万ドルを上回る金額にまで増加していたが、2013 年度及び 2014 年度にはそれぞれ 8778 万ドル、7714 万ドルまで減少している。また 2015 年度予算でも、期限を迎えた MAP-21 が引き続き延長されたものとみなして計上されているが、その見込み額は 7891 万ドルにとどまっている。

このようにトライメットが獲得した連邦補助金の額は、MAP-21 の成立以降、やや減少傾向にあるが、同時に 1.2 節で確認した特徴を反映して、その中身についても変化がみられる。表 5 は、トライメットの連邦補助金が MAP-21 成立前後でどのように変化しているのかを示している。同表から一見してわかるのは、2012 年度には連邦補助金の 11.5% を占めていた固定ガイドウェイ・近代化プログラムが 2013 年度以降なくなり、新たに補修プログラムが連邦補助金の 20% 以上を占めるようになってきているという点である。トライメットは、リーマンショック後の経済不況に伴う経営悪化で近年、老朽化した車両や関連施設の修繕や取替を先送りしてきたが、MAP-21 で新たに設けられた補修プログラムを積極的に活用し、安全面の強化を図っているのである<sup>\*18</sup>。

表 5 トライメットが獲得した連邦補助金の構造変化

連邦補助制度 プログラム	SAFETEA-LU		MAP-21					
	2012年度		2013年度		2014年度		2015年度	
	万ドル	%	万ドル	%	万ドル	%	万ドル	%
都市圏フォーミュラ	4160	52.6	3360	44.0	3575	47.1	3764	47.7
補修	—	—	1660	21.8	1765	23.3	1851	23.5
固定ガイドウェイ・近代化	910	11.5	—	—	—	—	—	—
STP&CMAQ	1300	16.4	1500	19.7	1500	19.8	1600	20.3
STP	1014	12.8	298	3.9	298	3.9	302	3.8
その他	530	6.7	814	10.7	447	5.9	374	4.7
合計	7914	100.0	7632	100.0	7585	100.0	7891	100.0

注) 金額は予算額。

(出所) TriMet, *Adopted Budget* 各年度版より作成。

### 3.3 支出面の変化

トライメットの経営状況は 2011 年度以降、3.2 節で述べたような収入上の要因で改善しつつあるが、その一方で支出面においては、前掲の図 8 で示されているように、減少するどころかむしろ増加傾向にある。トライメットの運営支出がそのように増加している要因についても検討しておこう。図 12 は、トライメットの運営支出が 2007 年度以降、どのように変化しているのかを支出項目別に示したものである。同図から、トライメットの運営支出がリーマンショック後の経済

\*18 2015 年 10 月 14 日に筆者がトライメットで行ったヒアリング調査に基づく。

不況からまだ十分に回復していない2011年度以降、ほぼ毎年増加し続けている最も大きな要因は、バス・鉄軌道運行費の増加であることがわかる。このように、トライメットがむしろサービス向上や資本拡張に関する支出を増加させているのは、脚注15で述べたように、それが2005年～2014年の賃金税率の引き上げ条件となっているからである。

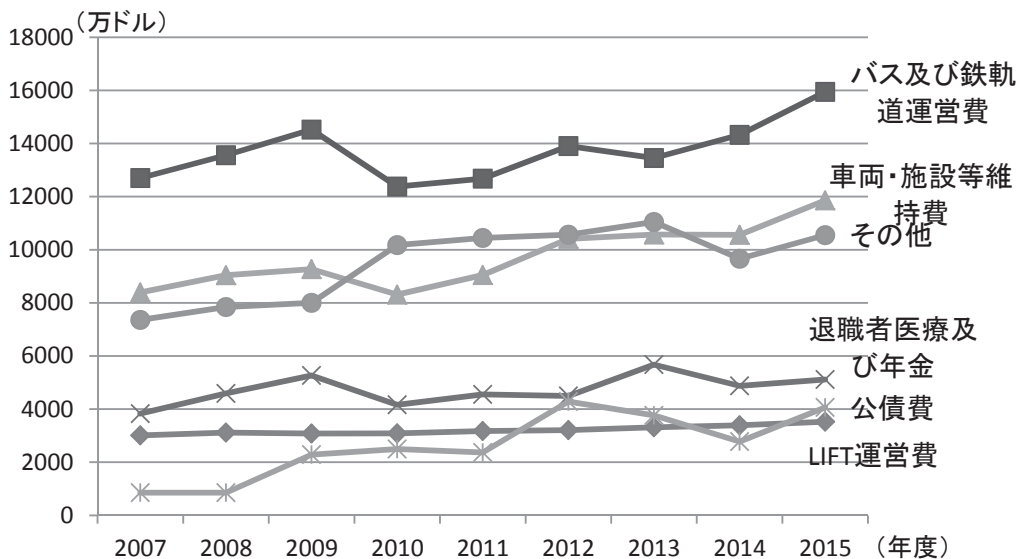


図12 トライメットの支出項目別の推移

注1) 2014年度は推計額。2015年度は予算額。

注2) バス及び鉄軌道運営費は、バス、MAX、WES、ストリートカー運営費の合計。

車両・施設等維持費は、バス維持費、設備管理費、鉄軌道維持費、鉄道設備維持費の合計。

(出所) TriMet, Adopted Budget より作成。

図13は、トライメットが2005年度以降、賃金税率を引き上げたことに伴う税収増加分（4300万ドル）の使途の内訳を示したものである。同図を見てみると、トライメットが提供する公共交通サービスの向上や資本拡張の公債費などに幅広く用いられていることがわかる。つまり、連邦補助金の削減や経済不況下で経営難が予測される中でトライメットの最大支出項目であるバス及び鉄軌道運営費が増加傾向にあるのは、サービス向上や資本拡張への投資を積極的に行う財源が事前に担保されていたからである。トライメットがこの間、繰り返し運賃引き上げを行ってきたにもかかわらず、前項で検証したように、当初の予想よりも公共交通の利用客数が減少しなかったのも、そうした投資を積極的に行うとともに、サービスの改善に努めてきたからといえよう<sup>\*19</sup>。

\*19 また、このように賃金税率引き上げによる増収分を用いて行われた投資事業は、トライメット内だけでも路面電車関連事業で190人、バス関連事業で33人の雇用を生み出し、鉄軌道建設に伴い発生した直接・間接の雇用は約7000人にも及ぶとされている（TriMet, 2015b）。

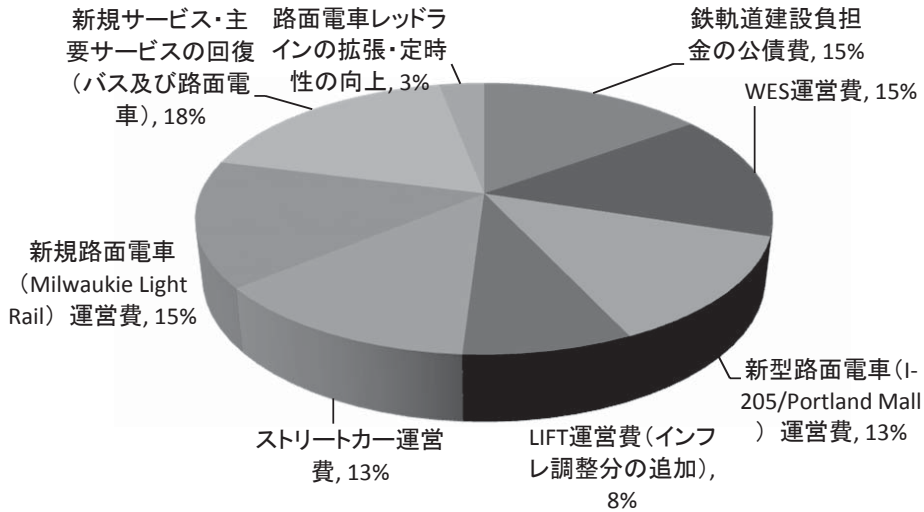


図 13 トライメットの賃金税率引き上げに伴う税収増分の使途

(出所) TriMet (2015a), overview-8 より作成。

バス及び鉄軌道運営費ほど顕著な動きではないが、第2の支出項目である車両・施設等維持費が2013年度以降、これまで以上に増加していることも注目に値する。車両・施設等維持費は2007年度～2011年度までは8000～9000万ドル程度の水準でほぼ横ばいに推移してきたが、2012年度以降は1億ドルを超えるようになり、2015年度には1億2000万ドル近い予算額が見込まれている。これは明らかに、3.2節で述べた連邦政府からの補修プログラムを活用した結果である。補修プログラムの連邦政府の補助率は80%であるため、20%はトライメットの負担となるが、近年のバス・鉄軌道運営費の増加もまた、連邦補助金という財源に裏打ちされたものであったといえよう。

他方で問題点として看過できないことは、退職者医療・年金の増加傾向に歯止めがかかっていないことである。退職者医療・年金にかかる支出については、筆者が2008年10月に現地調査した時点においても、トライメットでは労働人口の高齢化がすでになんかなり進展していたことから、現状の放置は近い将来、経営の持続可能性を阻害する財政リスクとなることを指摘したところである。ところが前掲の図12を見てみると、2007年度にはまだ4000万ドルにも満たなかった同支出は、その後増減を繰り返しつつも増加傾向にあり、2015年度には5000万ドルを上回る予算額が見込まれるなど、この約10年間に運営総支出全体に占める割合は10%の水準で推移し続けている。しかもこの退職者医療・年金にかかる支出の最大の問題は、前述のバス・鉄軌道運営費や車両・施設等維持費とは異なり、その増加を賄う財源が依然として手当てされていないということである。トライメットは2014年度に労使間で新たに4年間の労働協定を締結し、この問題を解消するための第一歩が図られているが (TriMet, 2014b)、その見通しはいまだ不透明といわ

ざるを得ない。

## おわりに

本稿では、ポートランド都市圏を事例に、アメリカの新たな連邦公共交通補助制度（MAP-21）の成立やリーマンショックを契機とする経済不況が都市公共交通の経営にどのような影響を及ぼしているのかを検証してきた。その結果、明らかになったことの第1は、ポートランド都市圏の交通まちづくりが継続的に成果を上げるとともに、リーマンショック後もわずか2年程度で経営状況を改善させているのは、トライメットの主要財源である賃金税の税率や運賃の水準の段階的な引き上げにあるという点である。

とりわけ、賃金税率の引き上げの条件として公共交通サービスの向上と路面電車事業を中心とする投資事業の拡大がセットになっていることは、運営支出の増加要因となっているが、そのことはたとえ運賃が引き上げられても、ポートランド都市圏で公共交通の利用はほとんど減少していない大きな要因となっている。これが明らかになった第2の点である。

第3は、MAP-21の成立以後、トライメットが獲得した連邦補助金の額はやや減少しているが、新たに創設された補修プログラムを積極的に活用して、不況下で先送りしてきた車両や関連施設等の修繕や取替えを拡大し、その長期的な維持管理の強化を図っているという点である。つまり、MAP-21はトライメットの主要財源の1つである連邦補助金の減少を一定もたらしたものの、保有資本の維持強化へのシフトを促すものになったといえよう。

以上の点はいずれも、都市交通経営の持続可能性を確保するためには、経済不況等を背景に経営悪化が懸念される中であっても、その改善策としてサービスや投資を削減する方向だけでなく、中央政府からの補助金や税率・運賃水準の引き上げなど財源の裏付けを担保しつつむしろ積極的に拡大する方向も一案となりうることを示唆している。

しかし、今後も中央政府からの補助金を安定的に獲得できる保障はなく、税率や運賃を繰り返し引き上げることに限界があろう。特にトライメットのように主たる財源が賃金税であった場合には、景気変動の影響もさることながら、さらなる税率の引き上げは負担の増加を回避したい圏内事業者が従業員の賃金引下げや解雇を促す、あるいは域外に流出する誘因になる恐れもある<sup>\*20</sup>。また、トライメットの経営がかなりの程度、公的負担で支えられている以上、公共交通サービスはできる限り低廉な価格で提供する必要があるので、経営難を理由に運賃を今後も継続的に引き上げることは正当化されないからである。支出面での財政リスクとして懸念されている退職者医療・年金問題を含め、地域住民のアクセシビリティと経営の持続可能性を確保するために、トライメットがどのような対策を講じていくのか、今後もその動向を注視していきたい。

日本では長らく公共交通が民間事業として成立してきたこともあってか、公共交通を事業の採

<sup>\*20</sup> そもそもトライメットの独自財源として、なぜ賃金税が用いられているのか、その導入をめぐる歴史的経緯とその評価は、今後検討すべき課題であり、後日別稿で記したい。



算性で評価しようとする考え方は今も根強く、中央政府からの補助金は限定的なもので、かつトライメットが有するような独自財源も存在しない。しかし、迫りくる人口減少や高齢化の波は、地方都市圏ではもちろん大都市圏の周辺部においても、早晚、交通事業者の収益悪化に拍車をかけ、公共交通を民間事業として成り立たせることをこれまで以上に難しくするであろう。日本でも都市交通経営が独立採算からの転換を余儀なくされる時、ポーランド都市圏の交通まちづくりから学ぶべき教訓は少なくないと思われる。

### 【謝辞】

本研究にあたっては、トライメット、ポートランド・ストリートカー運営会社、メトロ政府の担当者の方々にヒアリング調査や資料のご提供など、数々のご協力を賜った。この場をお借りして、改めて心より感謝申し上げたい。なお、本稿における誤謬は、すべて筆者に帰属するものである。

### 【参考文献・資料】

- 川勝健志（2011）「アメリカの交通まちづくりと持続可能な都市交通経営－オレゴン州ポートランド都市圏を事例に－」日本地方自治学会編『変革の中の地方自治』敬文堂、135－168頁。
- 佐藤麗子（2013）「アメリカの陸上交通新授權法（MAP-21）における公共交通補助制度」『運輸と経済』第73巻第3号、86-95頁。
- 西村弘（1998）『クルマ社会アメリカの模索』白桃書房。
- 自治体国際化協会（2007）「米国における公共交通の運営－LRTを中心として－」『クレア・レポート』No.301。
- American Public Transportation Association (APTA) (2015a), *APTA Primer on Transit Funding The Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act and Other Related Laws, FY 2013 through FY2015*.
- American Public Transportation Association (APTA) (2015b), *2015 Public Transportation Fact Book 66<sup>th</sup> Edition*.
- American Public Transportation Association (APTA) (2009), *2014 Public Transportation Fact Book 60<sup>th</sup> Edition*.
- City of Portland, Bureau of Transportation (2009), *Portland Streetcar System Concept Plan: A Framework for Future Corridor Planning and Alternatives Analysis*.
- Mallett, W.J (2013), *Federal Public Transportation Program: In Brief*, Congressional Research Service.
- TriMet (2010), *Adopted Budget FY10-11*.
- TriMet (2011), *Adopted Budget FY11-12*.
- TriMet (2012), *Adopted Budget FY12-13*.
- TriMet (2013a), *Adopted Budget FY13-14*.

TriMet (2014a), *Adopted Budget FY14-15*.

TriMet (2014b), *Purpose of TriMet's Strategic Financial Plan*.

TriMet (2015a), *Annual Performance Report (FY2000-2015)*.

TriMet (2015b), *Adopted Budget FY15-16*.

TriMet (2016a), *TriMet AT-A-GLANCE*.

TriMet (2016b), *Report of Independent of Auditor's and Financial Statements with Supplementary Information, June 30, 2015 and 2014*.

(2016 年 10 月 3 日受理)

(かわかつ たけし 公共政策学部公共政策学科 准教授)