

4. 連邦交通省ミネタ前長官のPPPに関する書簡

原典表題 PPP Letter from Secretary Mineta to congressman Petri

翻訳 三菱総合研究所

2006年5月24日

ワシントンDC 20515

米国下院

交通・インフラ委員会

道路・公共交通・パイプライン小委員会

委員長 トーマス・E・ペトリ(Thomas E. Petri)殿

拝啓

高速道路官民パートナーシップ(PPP)に関する今回の重要な公聴会の開催に対し、貴殿および有力委員デファジオ(DeFazio)氏に称賛を送るべく一筆啓上いたします。ここ3年以上にわたり、米国連邦交通省(USDOT)はPPPの発展・拡大を最優先項目の1つとしてきました。議会が革新的な資金調達方法を支援しPPPを奨励するため、陸上交通への授權を再び認める規定を盛り込んだのは喜ばしいことでした。米国で最も重要な経済トレンドの1つについての認識を同僚諸氏の間で引き続き高めていただくことを歓迎いたします。

米国の道路網への民間の参加拡大を促進するため、交通省は以下の戦略を推進してきました。すなわち、1) 連邦法による障害を排除するため既存の法的柔軟性を行使する、2) PPPに関心をもつ官民の事業体への広範なアウトリーチ活動を実施する、3) 民間とのパートナーシップの潜在的メリットについて概説する資料を作成する、4) 民間投資にとっての障壁をさらに取り除くための法律改正を目指す。

つい先週、交通省は「米国交通網の渋滞軽減のための国家戦略」を発表しました。以下でさらに詳しく論じるこの戦略は、バージニア州とテキサス州で採択されたものに似た柔軟性ある官民パートナーシップ法を制定することを各州に奨励する具体的取組みを含む、6通りの構想が盛り込まれています。

これまでのメディアの関心はおおかた、1つはシカゴ、もう1つはインディアナ州における既存有料道路の長期リースに関して提示された法外な金額に注がれてきました。一部のアナリストの推定では、米国の既存有料道路の前払いリース価額は2000億ドルを超え、それを大きく上回る可能性さえあります。有料道路のような、中リスク・中リターン資産は、金融機関と違い、より大きな交通量リスクや収入リスクを負担することをいとわない広範囲の株式投資家にとって、きわめて魅力的です。

さらに、予想される力強い経済成長、安定した法制、低い長期金利によって、米国の道路網は、国際資本にとって世界で最も魅力的な投資先の1つとなりました。今後、こうした資産には全く新規の投資家層が出現するものと期待されます。さらにまた、計画段階にある5億ドル超のあらゆる道路プロジェクトが有料道路になると予想されるなか、この市場は正確にはニッチ市場とみなせません。それは現に存在し、かつ成長途上にある市場であり、私たちはその創出において重要な役割を果たしてきたことを誇りに思います。

民間がもたらす財務効率と資源は相当なものですが、その一方、民営化に関連して生じうるシステム・パフォーマンスと説明責任の向上も同様に力強いものです。

第1に、通行量が収入に直結するため、民間事業者は、渋滞を軽減し1時間当たりの通行台数を増やす大きなインセンティブを有しています。シカゴ・スカイウェイが今やETC道路となっていることや、3つのリバーシブルレーン設けることで通行量が大幅に増大していることは偶然ではありません。これに関連して、民間によって運営される道路施設で顧客サービス水準が向上する公算も大です。他のビジネスの場合と同様、「ブランド」ロイヤルティ構築は、世界中の多くの民間有料道路所有者の主要な目的の1つです。

第2に、民間は、最高の収益を生み出すプロジェクトに投資資源を集中させることとなります。計画プロセスは、様々の競合する利害のバランスをとり、社会的便益を最大化するプロジェクトを生み出すことが企図されています。しかし、こうしたプロセスは著しく政治的に利用されて、最も有益なプロジェクトを信頼できる財源を欠いた状態に追いやることがあります。民間の自発的提案は、この点を監視する重要な機能を果たすことができます。

第3に、民間事業者は、より大きな収益を将来生み出す、効率的な先行施設投資を行う可能性がより大です。こうした投資としては、より長寿命の舗装や、新技術のより迅速な導入があります。交通財源をめぐる他の州プログラムとの競争増大に各州が直面するなか、公共部門の資金不足のリスクは今後増大すると予想できます。

現在は、米国の道路史上の転換期です。私たちは、道路開発面の連邦リーダーシップの第3期を迎えつつあります。第1期は、1916年の連邦補助道路法可決から始まりました。公共道路局は、農家のために道路を整備して産物を市場に出すことに注力しました。第2期は、米国が接続性の危機に直面した1950年代に始まりました。こうした接続性の欠如に対するアイゼンハワー大統領の不満は、世界史上最大の土木工事プロジェクトである、州間高速道路網へとつながりました。

第3期の課題 — 現代の課題 — は、渋滞とシステム・パフォーマンスです。毎年、米国民は、交通渋滞の中で延べ37億時間と23億ガロンの燃料を失います。信頼性のいっそうの低下、安全性問題、環境コストは言うまでもありません。渋滞は、家族や友人と過ごせたとはいえずの時間を国民から奪うことで、米国民の生活の質に影響を及ぼしています。民間の投資とイノベーションをより十分に採り入れる、改良されたサービス・モデルは、こうした憂慮すべき傾向を逆転させるのに大きく貢献するでしょう。

国家渋滞緩和構想

「米国交通網の渋滞軽減のための国家戦略」は、渋滞を短期的に軽減し、より長期的な渋滞軽減の取組みを成功に導く基礎の構築を目指した6つの柱からなる計画です。6つの柱は以下のとおりです。都市渋滞の緩和。民間投資資源の解放。運営面・技術面の改善の促進。「未来のための回廊(Corridors for the Future)」コンペティションの創設。主要貨物輸送隘路の特定および貨物輸送政策アウトリーチ活動の拡大。主要航空輸送能力プロジェクトの促進および将来の資金調達枠組みの提供。

この計画は、米国最大規模の都市圏に重点的に的を絞っています。交通省は、交通の流れを1日全体にわたって分散させるとともに既存道路を一層活用するための大掛かりな混雑課金ないし可変料金実証実験を実施する「都市パートナーシップ協定」を各都市と結ぶことを計画しています。こうした協定は、渋滞と隘路を軽減する最大の可能性をもつ、目下進行中の最も重要な道路容量プロジェクトの完了迅速化を助けることとなります。さらに、こうした協定は、特にラッシュアワーの通勤者にサービスの的を絞った、より効率的で即応性のあるバス網の整備と、在宅勤務およびフレックスタイム・プログラムの確立または拡大に取り組みます。

同国家戦略の最も重要な側面の1つは、交通インフラの建設・運営への民間投資にとっての障壁の低減または撤廃です。本日の公聴会は、この重要な交通省構想に的を絞ります。交通省は、民間投資機会の追求をより多くの州に奨励します。州予算が逼迫している一方で、ガソリン税は長期的な財源としてますます受け入れがたいものになりつつあります。片や、主要金融機関とその取引先は、道路に何十億ドルもの資金を投資するますます大きな意欲を表明しています。しかもPPPは、システム管理と渋滞緩和のためのインセンティブを含むことや、利用者に対する説明責任を所有者に一層もたせること、インフラ維持・再建の長期コストを低下させることができます。

近年の官民パートナーシップ

PPPは、道路の建設・運営方法の不可欠の要素となりつつあり、今後一層重要性を増すこととなります。近年、州政府が民間をパートナーとする例がいくつか見られています。こうしたプロジェクトは、道路や橋、公共交通、鉄道の建設や改良のために官が民に事業権を与えるという、諸外国で広く用いられているモデルに倣っています。その見返りに、民間企業は事業権の対価を官に支払い、長期にわたって施設で徴収される料金をもとに、施設の運営・維持管理に責任をもちます。

2003年5月、交通省は、カリフォルニア州サンディエゴでのSR 125 サウス有料道路(以降、サウスベイ・エクスプレスウェイと改称)プロジェクトのために1億4000万ドルの交通インフラ資金調達革新法(TIFIA)融資を実施しました。このプロジェクトは、カリフォルニア州交通局(Caltrans)とSan Diego Expressway Limited Partnership(SDELPL)の間の事業契約のもとで進められています。SDELPLは、有料道路の開発・運営のために1億5000万ドル以上を投資している国際ファンド、Macquarie Infrastructure Groupによって所有されています。20年以上前から計画されていたサウスベイ・エクスプレスウェイは、サンディエゴ郡南部における経済成長と越境交通量に対応するために必要な地域交通網における主要リンクです。その戦略的に重要な立地を考慮して、このプロジェクトは、州間道路5号

線と 805 号線の混雑した環境に代替ルートを提供することにより、オタイムサ交差点で増加中の米国-メキシコ国境にまたわる交通・通商を促進することになります。

この総工費 6 億 4200 万ドルのプロジェクトは、優先銀行債務、TIFIA 融資、スポンサー株式資本、寄贈された道路用地の組み合わせを財源としています。TIFIA 融資がなければ、このプロジェクトは、2007 年第 1 四半期に予定されている竣工はもとより、そもそも実施することさえ怪しいものでした。これは、多額の民間株式資本と銀行借入で進められる初の TIFIA プロジェクトであり、革新的な連邦資金調達手段が重要な交通プロジェクトにいかんして民間投資を誘致しうるかを実証するものです。TIFIA は、道路事業を行う方法として補助金に代わるものを提供し、民間パートナーがインフラ投資のリスクと報酬を官と共有できるようにすることで、交通手段を提供し、雇用を創出し、経済成長に貢献します。テキサス、オレゴン、バージニアといった州で PPP の推進を目指している潜在的コンセッションニアは、プロジェクト資金調達のために TIFIA 貸付支援を利用する公算が大です。

2005 年 1 月、シカゴ市は、総延長 7.8 マイル (12.6 km) のシカゴ・スカイウェイを 99 年間にわたり Cintra-Macquarie コンソーシアムにリースする契約を締結したことを発表しました。Cintra-Macquarie は、施設を運営し料金収入を受け取る権利の対価として、シカゴ市に 18 億 3000 万ドルを支払いました。

トランス・テキサス・コリダー (TTC-35) は、より有名な PPP の 1 つでしょう。2005 年 3 月、テキサス州交通局と、工学・建設・金融会社の国際コンソーシアムである Cintra-Zachary は、TTC-35 を開発する契約を締結しました。Cintra-Zachary は、2010 年までにダラス-サンアントニオ間に有料道路を建設するため 60 億ドルを投資することになり、事業権の対価として 12 億ドルを州に支払うことに同意しました。その見返りに、Cintra は、この新しい道路を有料道路として運営・維持する 50 年契約の交渉を提案しています。

今年 (2006 年) 3 月、インディアナ州は、オハイオ州からインディアナ州北部を横断してシカゴへと延びる 157 マイル (253 km) の道路、インディアナ有料道路を Cintra-Macquarie コンソーシアムへリースすることに同意しました。この契約のもと、インディアナ州は、38 億ドルの一括支払いと引き換えに、この有料道路を 75 年間にわたってリースします。州はこの 38 億ドルをインフラ改善に投資することになります。

交通省の PPP への取組み

PPP のもつ大きな政策面・財政面のメリットを認識して、交通省は、過去 3 年間に、州政府と民間に対するアウトリーチ活動の実施を含め、道路プロジェクトにおける民間の役割を高めるいくつかの構想に取り組んできました。交通省は、リスク分担を適切に管理するための PPP 契約の構成方法、民間が道路資産の価値を評価する方法、この成長途上の市場についての投資家の見方について広範な知識を得てきました。

PPP が今や、道路事業を行う方法の不可欠の要素となっていることから、連邦道路庁 (FHWA) は、道路と橋の設計・開発・実施の新しい独創的な方法を探るために、契約の中心拠点の役目をする PPP 局を

設置しました。連邦道路庁は、利用可能な多数の料金徴収オプションおよびプログラムに関して州・地方自治体に教育を行って料金徴収オプションおよびプログラムの推進を助けるため、料金徴収・設定チームも設置しました。

2004年12月、交通省は「高速道路官民パートナーシップ(PPP)に関する議会への報告書」(Report to Congress on Public-Private Partnerships)を公表しました。この報告書は、PPPが米国の交通網に付加する価値についての豊かな情報源です。これは、コストおよび時間節約の定量データ、ならびにプロジェクトの早期段階に民間を参加させることによって質が向上し、イノベーションが増加することを示唆する事例を収めています。この報告書に収められた多くのケーススタディは、重要な資料として役立ちます。報告書の作成にあたり、連邦道路庁は、州・地方自治体、業界団体、法律事務所、請負業界の意見を収集しました。こうして各方面から、大規模の資本集約的道路・公共交通プロジェクトのために、より多くのPPPだけでなく、より多種類のPPPを設ける上での障害を特定する手助けを要請されました。

連邦道路庁は、「道路プロジェクトで官民パートナーシップを利用するためのマニュアル」(Manual for Using Public-Private Partnerships on Highway Projects)も発表しましたこのマニュアルは、PPPの推進に関心があり、連邦要件がPPPにどう適用されるかについての情報を必要とする各州にとってのワンストップ・リソースとなるよう意図されています。要約文書ではあるものの、PPPの推進に関心のある誰ものために、より詳細なガイダンスへのアクセスを提供するリンクと参考文献を収めています。

この報告書とマニュアルに加え、連邦道路庁は、各州と国民に包括的な電子情報源を提供するべく、PPPウェブサイトを開発しました。<http://www.fhwa.dot.gov/ppp>参照)。このサイトは、種々のPPPの事例、ケーススタディ、資料集、他のPPP関連サイトへのリンク集を掲載しています。また、交通インフラ開発のために各種のPPP手法の利用を可能にする法令を制定した州を挙げるとともに、法令へのリンク集、PPP法の摘要、そうした法令の簡単な分析を収めています。このサイトには、5件のPPP契約の要約と分析もあります。

各州がPPPのより多くの実験を行えるよう、連邦道路庁は社会実験プロジェクト第15号(SEP-15)を設けました。SEP-15は、革新的な契約手法の実験を行った社会実験プロジェクト第14号(SEP-14)や、革新的な資金調達の実験を行ったTE-045といった、初期の構想を踏まえて生まれました。SEP-15の目的は、プロジェクト開発・実施面のイノベーションを奨励することです。SEP-15は、プロジェクト管理の柔軟性、イノベーションの効率、適時性の向上促進と同時に、新しい収入源の特定を特に目指しています。SEP-15は、実施予定のTTC-35等のPPPプロジェクトを支援しています。SEP-15は、プロジェクトの支援を狙いとしており、広範なプログラム変革のための手段ではありません。連邦道路庁は、道路プロジェクト計画立案、プロジェクト開発、資金調達、設計、施工、維持、運営のより効果的な手法を開発するため、SEP-15から学んだ教訓を活かす予定です。

こうした取組みに加え、交通省は、国民と民間部門が一堂に会してPPPに関連した諸問題について話し合ういくつかの会議やワークショップを後援してきました。

SAFETEA-LU と PPP

「安全で、説明責任を果たし柔軟かつ効率的な交通公平化法」(Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users) (SAFETEA-LU) は、革新的な資金調達を支援し PPP を奨励するいくつかの規定を含んでいます。民間活動債、料金徴収権限拡大、TIFIA 融資、州インフラ銀行は、民間の投資と参加を誘致する手段です。

官民の借入者に公平な条件を整えることによって、交通省は、道路建設における資金調達面で新種の取引が登場することを期待しています。道路および陸上貨物輸送施設は目下、最高 150 億ドルの非課税民間活動債の適用対象となることができそうです。連邦補助を受けるべき適格のプロジェクトには、連邦法典 23 (Title 23) に基づく陸上交通プロジェクト、連邦法または州法のもとで認められた国際事業者が責任をもつ国際橋梁またはトンネル・プロジェクト、およびトラックから鉄道または鉄道からトラックへの貨物の積み替えのための施設があります。

SAFETEA-LU は、プログラム総コストに関して義務付けられる下限を TIFIA プログラムについては 5000 万ドル (ITS プロジェクトについては 1500 万ドル) へと引き下げました。資格要件としては現在、公共貨物鉄道施設、道路利用者に公共便益を提供する民間施設、インターモーダル貨物積み替え施設、そうした貨物施設へのアクセス、そうした施設のサービス改善があります。

すべての州は今や、2005～2009 年度に関して認められた連邦交通基金を資本とする州インフラ銀行を設立できます。このプログラムは、州の交通投資の効率を高め、連邦以外の公共および民間投資を誘致することによって連邦資金を有効に活用する能力を各州にもたらします。

各州は現在、渋滞の管理やインフラ改善の資金調達のため、限られた範囲内でインターステート高速道路も含め、道路において料金徴収を用いるより多くの柔軟性を有しています。新しいインターステート道路網建設有料パイロットプログラムのもと、交通長官は、インターステート高速道路を建設する目的で、インターステート高速道路、橋梁またはトンネルでの料金徴収を 3 つまでの州に認めることができます。バリュー・プライシング・プログラムは継続されており、交通省はこのプログラムが渋滞緩和の取り組みをサポートするものと確信しています。新しい高速車線実証実験プログラムは、重度の渋滞の管理、基準値未達成および維持エリアにおける排出ガスの低減、または渋滞軽減目的での州間高速道路容量増設の資金調達のため、合計 15 件のプロジェクトに料金徴収を認めることになっています。州、地方自治体、または公共もしくは民間事業者が申請を行うことができます。SAFETEA-LU は、インターステート高速道路網再建・改築有料パイロットプログラムもそのまま継続します。各州は、一定の条件のもとで相乗り自動車 (HOV) 車線を相乗り有料 (HOT) 車線に切り替える権限も有しています。

その他、民間投資の誘致を助ける、資金調達関係以外の規定もあります。例えば、国家環境政策法手続の完了前に設計・施工一括発注契約締結に関連した特定の行為を認める設計・施工一括発注規定の変更は、プロジェクト開発のプロジェクト定義段階という大幅に早期の段階に民間の関与を可能にするため、設計・施工一括発注プロジェクトに対する民間の関心の大きな拡大につながるはずで

環境関係の規定の SAFETEA-LU 改正のいくつかは、環境レビュー・プロセスに参加する州・連邦機関の間の協力を改善することになります。連邦広報で発表された、連邦機関の承認後に訴訟を起こすことに関する 180 日の出訴期限は、プロセスにいくぶん大きな確実性をもたらす助けとなり、民間パートナーへの保証提供につながるでしょう。

将来を見据えて

引き続き SAFETEA-LU の実施に取り組むなか、交通省は、早急に求められることになる次の再授権について考えなければなりません。道路施設は 50 年間、同じ方法で資金調達と管理がなされてきました。現代の課題に取り組むには、より幅広い考え方をして前進する必要があります。道路と橋を負債と捉えるのではなく、州・地方自治体はインフラを資産と捉える必要があります。

SAFETEA-LU によって権限を付与された 2 つの委員会は、代替的資金調達方法と、陸上交通網全体の将来のニーズについて大いに必要とされる考え方をもたらすことになります。本日召集される国家陸上交通政策・収入調査委員会は、現行の方法の見直しと、陸上交通網への投資と陸上交通網管理のための代替手法を探ります。同委員会は、道路・公共交通プロジェクトのための収入を増加させるだけでなく、渋滞のコストも軽減する解決法を見つける任務が課せられます。

SAFETEA-LU の期限切れ時に道路信託基金が確実に直面する多くの課題への取組みを助けるために存在しうる、または設ける必要のある、各選択肢の実行可能性について、われわれ全員にアドバイスする活動を開始することも肝要です。資金調達と道路容量管理にとっての革新的な方法の価値を実証する新たなプロジェクトを促進するため、交通省は、大統領の 2007 年度予算で提案されたオープンロード・プログラムを利用することを意図しています。オープンロード・プログラムは、新しいとはいえ広く利用されているアイデアや、諸外国で成功裡に利用されてきたアイデアの実地試験を行うために資金を提供することになります。例えば、検討・実施されているバリュー・プライシング・プログラムがこれまでいくつかありますが、それらは単一施設に的を絞る傾向があります。交通省は、単一の施設としてより、むしろネットワークとしての道路の資金調達を行う潜在的な可能性をよりよく実証するため、オープンロード・プログラム申請者がより広範な道路網でプライシングをテストすることを期待しています。

2008 年度にも繰り返すことが意図されたこのパイロットプログラムのために提案されている 1 億ドルの財源は、州道路網の主要部分の使用に対する潜在的により効率的な課金方法の実証・評価面で最大 5 つの州を支援することになります。このプログラムの実施に際しては、現行の資金調達メカニズムを拡大し、道路パフォーマンスを向上させ、渋滞を軽減しうる革新的なメカニズムを追求します。このパイロットプログラムからもたらされる教訓は、国全体に役立つとともに、次の再授権法を特徴付けることとなります。

結論

結びとして、この公聴会に対する私の強力な支持と、米国の交通ニーズに応える新しい解決法の開発を目指す本小委員会の取組みに対する感謝を改めて表明したいと思います。渋滞はけっして克服できない問題ではありませんが、渋滞軽減面で有意義な前進を行うつもりなら、新たな解決法を採り入れなければなりません。

PPP は、官民双方の強みを最大限に活かします。官の監督機能、納税者への説明責任、長期的戦略計画を維持しつつ、今こそ、民間の柔軟性、イノベーション、創造性、専門知識、資本へのアクセスを活用すべき時です。

本状を本日の公聴会の公式記録に含めていただければありがたく存じますとともに、米国の交通網が世界の羨望の的であることを確保し続けるため、小委員会と協力して行くことを楽しみにしております。

敬具

ノーマン・Y・ミネタ (Norman Y. Mineta)