

6. 連邦交通省デュバル副長官の連邦議会交通・インフラ委員会証言（2007年2月13日）

原典 Statement of Tyler D. Duvall before the House committee on Transportation and Infrastructure, Subcommittee on Highways and Transit Infrastructure, U.S. House of Representatives, February 13, 2007

翻訳 三菱総合研究所

官民パートナーシップ

小委員会のデファジオ(DeFazio)委員長、ダンカン(Duncan)上位委員、およびその他の委員

交通部門における最も重要な動きの一つである官民パートナーシップについて、本日、皆様の前でお話をする機会をいただき、心から感謝いたします。ピータース(Peters)交通長官および前任のミネタ(Mineta)長官のリーダーシップのもと、米国交通省(USDOT)は、高く、かつ増加しつつある渋滞コストを軽減し、交通システムのパフォーマンスを改善するため、省の継続的主導のもと官民パートナーシップを拡大してきました。

様々な交通インフラ関連でのパートナーシップ形成に対して、公的部門と民間部門は年々関心を高めています。連邦道路庁(Federal Highway Administration)が先頃行った内部調査では、大多数の州で官民プログラムに参加しているか、あるいはその創設を検討しています。現在、交通部門の官民パートナーシップを認める法令が23州にあります。2005年「安全で責任ある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)でも、州による通行料金徴収を柔軟にし、幹線道路(Highway)や複合一貫貨物輸送施設のための民間活動債の発行を州債の上限額のほかに150億ドルまで認め、また、USDOTに対し設計施工規制を合理化するよう指示をしており、官民パートナーシップをさらに展開する措置が講じられました。

民間部門は米国における幅広いインフラ・システムへの投資に強い関心を持っていますが、私の陳述は、幹線道路と公共交通施設に焦点を合わせ、1) 官民パートナーシップはなぜ魅力的な資金調達の実践となったのか、2) 官民パートナーシップが取り得る様々な形態はどのようなものか、3) 公共政策が意味するものは何か、4) 連邦政府の役割、という4つの領域に重点を置きます。

官民パートナーシップはなぜ魅力的な資金調達の選択肢となったのか

民間部門参入の需要

主要な経済動向とあわせて、我々を官民パートナーシップへと向かわせる様々な要因があります。公的部門は、幹線道路と公共交通システムの提供にあたって、1) 資源不足の拡大、2) システムのパフ

パフォーマンスの低下、3) 政府のリスクを軽減する契約の仕組みの出現、および 4) 直接的な使用料を是認する人々の意識の高まり、というまるで異なる、しかし関連がある動きによって、従来の仕組みから踏み出すことについて大きく推進しました。

資源不足の拡大

政府(連邦、州および地方)は現在、財政的に交通投資の需要に追いつけない困難な状況に陥っています。交通関連の税金をかけても、コストの上昇と、システムの維持保全へのこれまで以上の資源投入によって、吸収されてしまうようになっています。

ガソリン消費量の増加は、自動車の燃料節約が進むことによって長い間のうちに抑制されてきており、今後もこれが続くでしょう。今年的一般教書において大統領は、代替燃料の産出を拡大し、新車や軽トラックの平均燃料節約量を増やすことにより、ガソリン消費量を今後 10 年でさらに 20 パーセント削減することを要求しました。米国での車両走行距離の動向は、ガソリン消費量と足並みをそろえていましたが、近年は伸びが止まったようです。

燃料税の増税に対する政治的抵抗は、州と連邦の両方のレベルで強まっています。ワシントン州 DOT による最近の調査の結果を見ると、58 パーセントが交通関係の将来の改善にかかる資金は通行料金の徴収でまかなう方がよいと考えている、ということがわかります。ガソリン税の増税の方が良いというのは 26%だけです。

その一方で、幹線道路の建設と更新のコストは物価全般より早いスピードで増大してきました。中国やインドで建設活動が活発になってきたため、不足している建設材料をめぐる競争は材料費を爆発的に引き上げ、2004 年には 8.5 パーセント、2005 年には 12.6 パーセント上昇しました。結局、1998 年以降の建設費用は、GDP デフレーターで 2 倍を超える 35 パーセント増となりました。

建設費用は、渋滞が最も深刻な都市部で特に高くなっています。用地の取得費用を除いても都市部で単純な幹線道路 1 レーンマイルを新設するために現在約 1,120 万ドル掛かり、これに用地の取得費用を加えると 1,500 万ドルになります。しかし、費用を増加させるトンネルや立体交差など複雑な要素が加わることも多く、新規の幹線道路 1 レーンマイルの建設費用は、4,000 万ドルから 3 億ドルになる場合もあります。環境影響対策も費用を上昇させる要因であり、プロジェクト費用の 5 パーセントから 27 パーセントを占めています。

システムのパフォーマンスの低下

全国における陸上輸送インフラのパフォーマンス低下は深刻で広範囲に及んでおり、旅客と貨物の両方に影響を与えています。米国は長年にわたり交通システムの多くの区間で相当な余剰能力を持っていました。その時代が終わったことは明らかです。ここ 20 年で、遅延時間と浪費燃料は、それぞれ 4 倍を超える増加となりました。2003 年に旅客が浪費した時間と燃料のコストは 600 億ドルを超え、これは 1982 年の水準の約 5 倍に相当します。時間が余分に掛かれば、渋滞による遅延と、それに関連して失われる生産性を計画立案において斟酌しなければならず、年間費用は約 1,700 億ドルにも上がります。これらの費用は 1 年で約 8 パーセント—経済成長率のほぼ 3 倍—の増加となります。これらの費用に関

係する遅延の範囲、遅延の継続期間、および遅延の程度はすべて、ここ 20 年で急速に拡大しました。

例えば、1982 年から 2003 年までの米国の幹線道路の渋滞は、

- 1982 年には交通量の 33 パーセントに影響を与えていましたが、2003 年にはこれが 67 パーセントに拡大しました。
- 1982 年には 1 日あたり 4.5 時間だった渋滞継続期間を、2003 年には 1 日あたり 7 時間に拡大させました。
- 1982 年には 13 パーセントだったドライバーの通常の走行に対するラッシュアワーの走行遅れの平均を、2003 年には 37 パーセントと 3 倍に拡大させました。

トラック業界においては、渋滞がもたらす遅延時間、浪費燃料およびその他の運営費の増加により、年間約 107 億ドルの費用が生じます。積み荷の納入遅延により荷送人に生ずる費用は、さらに 94 億ドルと推定されるため、トラック運送業者とその顧客の費用総額は、年間約 200 億ドルです。生産性の喪失と信頼性欠如の損失分が、これらの費用に上乗せされます。

政府のリスクを軽減する契約の仕組みの出現

ここ 10 年間で州と民間部門は、様々な種類の設計・施工契約、長期管理契約およびコンセッション権付与の契約など、新しい契約の仕組みにより貴重な経験を積んできました。これらの新たな契約構造により、政府は、その他の政策目的を犠牲にせず、インフラの開発と運営に関連する様々なリスクを効率的に管理することができるようになりました。これらの成功の経験ゆえに州の立法者は、これまで以上に技術的に高度な取り決めを試みる一層広い自由裁量の余地を州の交通当局に与えました。

直接的な使用料を是認する人々の意識の高まり

米国で最初に自動車燃料税を導入したのは、1918 年のオレゴン州でしたが、それは好んで選んだ選択肢ではありません。現在 Rand Corporation に勤務する交通専門家のマーチン・ワクス (Martin Wachs) は、2003 年の道路料金国際シンポジウム委員会 (Committee for the International Symposium on Road Pricing) の報告書に次のとおり書いています。「議会は通行料金ベースの資金調達システムを望んでいたが、その時は料金所の建設や通行料金の徴収に費用がかかるため、そのシステムは採用されなかった。したがって政策的というより実際上の制約により、道路インフラのための支払いシステムの出発点が決定されたのである。」同様にアイゼンハワー大統領が 1956 年に Interstate Highway System を創案したとき、大統領は当初は通行料金ベースのシステムを選んだが、資金調達の仕組みとして代わりに燃料税を用いるという Clay 委員会の勧告に従うことにやむを得ず同意しました。

1960 年代までに何人かの専門家は、燃料税などの間接的課金のみで管理費を賄うことがなくなる時期の到来を予想していました。1963 年に、後にノーベル賞を受賞したエコノミストのウィリアム・ヴィックリー (William Vickrey) は、次のように書いています。

「道路使用の直接的かつ特定の課金について話をすると、混乱する料金所、大勢の通行料金徴収係、車が絶え間なく連なり動きがとれない状況、といった光景が思い出される。しかし、少し工夫をすれば、比較的費用の安い都市の街路の使用に対する請求の方法を考案し、交通が自由に流れ中断が生じないようにし、費用と交通状況の変動に密に対応するよう料金を調整することは可能である。私独自の綿密な計画では、大規模生産によって1台あたり約20ドルで作られる電子識別装置をすべての車に搭載する。この識別子は、かなり密集した交通のコードンポイントに設置した道路わきの装置により読み取られ、車の識別情報を記録する。次にこれらの記録は1ヶ月に1回、中央処理ポイントに送られ、電子デジタルコンピュータに集められ、請求書が送られる…。有効な応答信号を出さない車の写真を撮るため、いくつかの場所にカメラを設置する。」¹

E-ZPassの25年前、ロンドンおよびストックホルムの混雑料金方式の40年前に、ヴィックリーは、渋滞の料金請求をどのように実施し強制するかを正確に予見していました。言うまでもなく電子料金徴収にかかる費用は、1960年代と比べるとわずかなであり、管理の実現可能性はもはや問題ではありません。

一般の人々の意見も逆転しました。全米自動車協会は先頃、全国世論調査の結果を公表しました。それによると、回答者の52パーセントは幹線道路への投資の拡大に充てる収入源として通行料金を支持し、燃料税の増税を支持したのは21パーセントに過ぎませんでした。コロラド州DOTによる調査では、新しい幹線道路の能力のために資金を調達する方法として、通行料金を支持した人は66パーセント、一方で燃料税を支持したのは16パーセントだけでした。D.C. エリアに関する2005年のWashington Postの調査でも同様に、60パーセントが通行料金を支持したのに対し、燃料税を支持したのは30パーセントでした。Minneapolis Star Tribuneによる2004年の世論調査では、高速通行料金レーンを支持した人は69パーセントでしたが、燃料税の増税を支持したのは23パーセントだけでした。Richmond-Times Dispatchの2006年の世論調査では、燃料税の増税に59パーセントが反対し、通行料金を支持したのは45-49パーセントの範囲でした。

ガソリン、ディーゼル、一般売上、自動車、財産および所得に対する間接税が交通関係の歳入で支配的ではありますが、動向をよく観察することが重要です。2000年から2004年までに、米国での通行料金収入は21.1パーセント増加し、それに対し燃料税と車両税の増加はそれぞれ2.5パーセントと0.1パーセントでした。米国で現在開発段階にある5億ドルを超える新しい幹線道路プロジェクトの大部分は有料道路となります。多くのケースでそれらは、何らかの形の官民パートナーシップを用いて建設される有料道路であり、その料金は渋滞の程度によって異なります。

民間部門資金の供給

供給の見地から、米国の幹線道路と公共交通システムへの投資に対する民間部門の関心の高まりは、1) 不動産より低いリスクで長期公債より高い投資収益率、2) 米国の法体系の安定性と予見可能性に対する信頼、3) 米国経済は世界の産業経済より早いスピードで成長し続けるとの確信、4) 施設の運営と管理に関する専門知識の増大、という、全く異なる4つの要素により推進されています。

¹ William S. Vickrey, 「交通および公共施設における価格設定および資源配分: 都市部および郊外交通での価格設定」、*American Economic Review*, v. 53, no. 2 (1963年5月)、457-459頁

投資収益

米国と全世界の両方における現在のインフラの動向を十分理解するには、国際資本市場で現在働いている力について何らかの評価をしなければなりません。長期金利が過去最低水準を推移し続けている中で、相当額の貯蓄がロー・ミドル・リスクでロー・ミドル・リターンの資産に投資するために準備されました。

連邦準備制度理事会議長ベン・バーナンキ (Ben Bernanke) は、2005年4月に次のように述べています。

「過剰な貯蓄が十分理解されている理由の一つは、労働者数と比較して退職者数が急増するという間近に迫った状況に備えなければならない、高齢化の進んだ豊かな国での貯蓄に対する強い動機です。高い資本労働比率とともに、労働人口がゆっくり増加しているか、あるいは減少している中で、米国以外の多くの先進経済国も、国内の投資機会の明らかな不足に直面しています。貯蓄に対する要望が多く、国内投資での収益の見込みが低いいため、集团的に成熟した産業経済は、現在の剰余金を運営し、海外に貸し付けようとしています。」

多額の貯蓄の国際的運営者を新しい投資機会に駆り立てたのと同じ力が、現在、米国のファンドマネジャーを同様に駆り立てています。例えばカリフォルニア州公務員退職制度は、現在、大手複合一貫輸送施設開発業者の大口投資家です。先頃設立されたインフラ・ファンドである Macquarie Infrastructure Partners の投資家の50パーセント超はアメリカ人で、その中にはいくつかの労働組合の退職基金からの相当額の融資予約も含まれています。米国のその他様々な金融サービス会社が、インフラに焦点を合わせる大規模な投資ファンドを早急に設立すると発表しています。民間部門のインフラ投資額は、全世界で2000年の520億ドルから2006年には1,450億ドルに増加しました。

米国の法体系、経済およびデモグラフィックスに対する信頼

米国のインフラに対する高まる関心は、長期貸主の豊富な蓄えのみならず、米国の法体系に対する大きな信頼も反映しています。官民パートナーシップは、長年にわたり発展途上国の世界では珍しいものでしたが、インフラ投資のポートフォリオの多様性を可能にするインフラ投資ファンドが先進国の世界に最近出現したことで、投資リスクは大幅に軽減されました。したがって、投資家は、相対的に低くなる収益を許容することをいとわず、それゆえ、官民の契約締結に関連して公的部門に生ずるコストは低下します。

米国のインフラ網の広がり、多くの産業国と比べて米国が民主的な面で優位であること、そして米国の潜在経済成長力を考えると、多くの部門における米国のインフラへの投資に大きな波が生ずる可能性について、ほとんど疑問の余地はありません。Global Business Council による2004年の調査では、外国直接投資の主要投資先として米国は第2位と評価されました。

専門知識の増大

マクロ経済と外力が民間投資家を米国の交通システムに向かわせている一方で、民間の有料道路運営者は、米国と世界中で貴重な運営経験を積んできました。いくつかの欧州企業は、それぞれ 2,000 マイルを超える有料道路を運営しています。フランス、スペイン、ポルトガル、イタリアおよびオーストラリアはすべて、国内自動車道の大部分の運営を広範囲にわたって民間運営者に移管しました。効率的な資本投資と、処理量および運営パフォーマンスに特に焦点を合わせることで、これらの会社は、公的部門の運営者より大きな営業利益を生み出しています。この流れは米国で 2,000 社を超える民間企業が有料道路を運営していた 19 世紀への後戻りです。

官民パートナーシップはどのような形態を取るか

シカゴとインディアナ州で実施されたリース取引について多くの議論と関心が集まりましたが、官民パートナーシップの機会が長期のリース契約以上に拡大している、という点を念頭に置くことが重要です。公的部門にとって格好の基本的条件は、様々なプロジェクトのリスクを効率的に管理し軽減するには、公的部門より有利であろう民間部門の事業体に、それらのリスクを割り当てることです。ここでいうリスクには、特に、設計リスク、財政リスク、建設リスク、運営および維持リスク、そして収入回収リスクが含まれます。これら様々なリスクを民間部門に移転できるため、公的部門は数多くのプロジェクトを管理し、その一方で政府予算と納税者にかかる負担を軽減することができます。

いかなるプロジェクトも同一ではなく、それゆえリスク移転の範囲は取引によって相当に幅があります。リスク移転のスペクトルの一方の端は、基本的な設計・施工契約であり、これらの契約では、公的機関は様々なコストや設計リスクを民間部門に移転しますが、その他すべてのリスクは残ります。リスク移転のスペクトルの他方の端は、施工／再施工、所有および運営契約です。これらの契約において、公的部門は様々なパフォーマンス要件と料金の細目を主張することができますが、最も費用対効果の大きいやり方で施設を運営し、施設に投資する広い自由裁量を民間部門に提供します。

このスペクトルの中間には、施工、運営および所有権移転の契約や、長期コンセッション／フランチャイズ契約など、これらの契約の異形があります。これらの取り決めにおいて、民間部門は、實際上すべての運営および維持リスクを負います。コンセッション契約では、民間部門は契約期間中の資金調達および収入リスクも負います。

米国では比較的新しいですが、特にポスト・インターステート高速道路の時代では、これら様々な取り決めは世界各地では珍しくなくなりました。Public Works Financing からの情報によって作成された連邦道路庁の 2005 年の「Synthesis」によれば、1985 年から 2004 年までに全世界で成立した官民インフラ・パートナーシップは 1,121 件ありました。これらのプロジェクトのうち 80 パーセントは交通部門のもので、金額にして 3,600 億ドルを超えています。

連邦道路庁は、先頃発表された設計・施工調査で、回答した機関で設計・施工プログラムを有する機関においてプロジェクトの総コストの 4 分の 1 超は設計・施工契約に関して生じた、ということを確認しました。大規模な幹線道路プロジェクト(特に橋やトンネル)において、設計・施工は多くの州で標準化された調達手法となりました。官民パートナーシップの利点の非常に包括的な分析のいくつかは、英国大蔵省によって行われました。とりわけ、官民パートナーシップ(PPP)プロジェクトの 88 パーセントはスケジ

ジュール通りに、または早期に実施され、公的部門が負担する建設費用の超過もなく、その一方で非 PPP プロジェクトは、当時 70 パーセントで実施が遅れ、73 パーセントで予算オーバーであった、と英国は確認しました。

複合一貫輸送施設は、官民パートナーシップ権益の新興エリアです。サウスカリフォルニア州のアラメダ・コリドー (Alameda Corridor) プロジェクトは、最初に成功した官民パートナーシップの実例の一つです。SAFETEA-LU の複合一貫輸送の民間活動債に関する規定が可決されたことを受けて、USDOT は、今後 2 年のうちにいくつかの大規模な複合一貫輸送施設の開発を官民パートナーシップとして進めていくことを予定しています。このようなプロジェクトは貨物輸送に焦点を合わせるが多いですが、旅客輸送に対しても効果がしばしば見られます。

官民パートナーシップの経験を積むにつれて、我が国の公共交通システムが民間部門との独創的なパートナーシップをさらに探っていくことを期待できます。米国と外国両方の実証的な調査の多くで、公共交通の民間による運営の結果、コストは削減され、運営の効率は高まり、効率性を高めた資源の割り当てが行われ、公共部門と比べて刷新が進む、ということが確認されています。²

英国の大手バス会社すべてから得たデータの包括的な分析によれば、民間企業は、技術的かつ組織的に公益企業より効率的です。³ 証拠は、英国でのバスの規制緩和が、主に生産性と効率性の改善により営業経費を 30 パーセント削減した、ということを示しています。⁴ 同様にスウェーデンでは、競争入札が 8-15 パーセントのコスト削減につながりました。⁵ ギリシャでは、競争の抑制がコスト総額の 40 パーセント削減、交通機関の利用者数と生産性の 15 パーセント上昇につながりました。スペインでは、民間企業は公益企業より 42 パーセント低いコストで公共交通を提供しました。⁶

ここ数十年間で民間が関与した経験は欧州の機関に比べると非常に少ないものの、米国の公共交通機関には、民間部門の関与を通じて同様にコストを削減した経験があります。例えばインディアナポリスでは、交通機関がすべてのバス路線を民間の運営会社に委託した後、5 年間で費用効率は 15 パーセント向上しました。⁷ 競争入札制度を導入した米国の公共交通機関は、5.5 から 14 パーセントのコスト削減を経験している、と研究者は述べています。⁸

² Matthew G. Karlaftis, Ph.D., *都市公共交通機関の民営化および規制—民営化、規制および競争: 交通効率に関する 3 年間の回顧*, 交通大臣欧州会議共同 OECD/ECMT 交通調査センター, 35 頁 (2007 年 1 月 30 日)

³ J. Cowie および D. Asenova, *英国バス業界における組織形態、規模の効果および効率性*, *Transportation*, 26, 231-248 頁 (1999 年)

⁴ A. Nolan, *都市バスの規制緩和: 英国の経験の評価*, 公表された受託調査報告書, Dublin Corporation, Trinity College, アイルランド ダブリン (1999 年)

⁵ B. Anderson, *欧州の地方公共交通における民営化および規制緩和政策に影響を与える要素: スカンジナビアからの証拠*, *Transportation Research A*, 26A(2), 179-191 頁 (1992 年)

⁶ G. De Rus および G. Nombela, *スペインでの都市バス運行の民営化*, *Journal of Transport Economics and Policy*, 31(1), 115-129 頁 (1997 年)

⁷ M. G. Karlaftis, J. S. Wasson および E. S. Steadham, *都市交通システムの遂行に対する民営化の影響*, *Transportation Quarterly*, 51(3), 67-79 頁 (1997 年)

⁸ Matthew G. Karlaftis, *都市公共交通機関の民営化および規制—民営化、規制および競争: 交通効率に関する 3 年*

件数は少ないけれど増加している連邦が支援する公共交通プロジェクトは、コスト削減、プロジェクト実施までの期間短縮、プロジェクトの質の改善、またはリスクと責任を民間パートナーに移転することによる収入の増加を経験してきました。連邦公共交通局(Federal Transit Administration)は、新たに生み出した官民パートナーシップ・パイロット・プログラム(2007年1月19日に正式に設定)を通じて、新規の固定ガイドウェイ資本プロジェクトにとってのPPPの利点を実証することを望んでいます。⁹

これまでに取引は行われていませんが、交通省は、幹線道路や公共交通システムなど多数の施設が関係する独創的な取り決めが出現することも期待しています。多数施設の取引により、ローリスクとハイリスクの施設や黒字施設と赤字施設のプーリングが可能になります。

公共政策の問題点

官民交通パートナーシップの政策上の長所または短所の分析は、支配的な政府単独での提供の方法と比較して初めて適切に論ずることができます。つまり、官民モデルの提案者が負う責務は、このようなモデルが我国における現在の政策の枠組みをいかにより良いものにするかを明瞭にすることです。その点で私は、明らかになった重大な(かつ関連する)政策の失敗が5つあると考えます。

第一の最も重要な点として、先に論じたとおり、我々は、移動の遅延と信頼性の欠如という形でのシステムのパフォーマンスの耐え難い低下に苦慮しています。不運にも、我々はこの明らかな質の低下に対しあまりにも寛容で、解決策はあるとしてもほとんどない、と決めてかかることを選択しています。交通システムの衰退は、我国の経済的繁栄の継続、我々の生活の質、そして我々の環境に脅威を与えます。民間部門の果たす役割が増えることは、この流れを完全に変えるのに役立つ可能性があります。渋滞は民間運営者にとって内部費用ですから、民間企業にはそれを軽減するために積極的な措置を講ずる強力な誘因があります。渋滞による車両処理量の減少、または施設を効率的に運営・管理できないことによって、収入は減少し、顧客は代替りの交通手段を探そうとします。

第二に、現在の計画立案とプロジェクト選択のプロセスは、高い収益を生むプロジェクトに十分な投資をしていません。ブルッキングズ研究所のクリフォード・ウィンストン(Clifford Winston)によれば、「道路システムが成熟するにつれて、投資からの利益が減少することが予想されますが、非効率的な幹線道路政策も、幹線道路インフラ投資からの収益率を大幅に低下させたようです。シャーリー(Shirley)とウィンストンは、年間収益率は1970年代には15パーセントを超えたが、1980年代と1990年代には5パーセント未満に低下した、ということを確認しています。」連邦道路庁は、主要な投資の経済的費用便益分析を行う仕組みの開発を州と協力して行っています。しかしながら、相当な作業がまだ残っています。民間投資家は、ローリターンプロジェクトへの投資にはほとんど関心を示さないの、資源がそれが最も必要なところに流れていく蓋然性は、非常に高いです。ほとんどの場合、投資先となるのは我国最大の大都市圏のいくつかでの主要な渋滞緩和プロジェクトです。次に、これにより公的資源は制約から解放され、純粋に経済的な理由では高く評価されないが社会的には望ましい交通プロジェクトへの投資に充てることができます。

問の回顧、交通大臣欧州会議共同 OECD/ECMT 交通調査センター、25頁(2007年1月30日)

⁹ 72 連邦官報(Federal Register)2583

第三に、様々な予算と政治上の制約ゆえに、幹線道路への投資は最優先ではありませんでした。米国の州間および主要システムにおける舗装道路の大部分は、20年から25年の当初耐用年数を基準に設計されました。これらの資産の多くの当初耐用年数は、現在すでに過ぎており、連邦と州の資源が保全・維持活動に向けられる割合は高まっています。これまでよりずっと耐久性のある舗装の最新の材料と技術は、米国と世界中で広く利用できます。適時に保全措置を講ずる改善された管理方法も、既存のインフラの寿命を大幅に延長できます。相当額の新しい投資資源の提供に加えて、民間部門との長期契約は、政府の予算編成に対する現在のアプローチに内在する誘因に関する課題のいくつかを完全に変えることができます。渋滞と同様に、十分な資本をかけていない資産は、民間事業者やその貸主にとって内部費用です。このような資産の運営・維持費用は、先行投資を増やした場合よりずっと速いスピードで自然に増えていきます。等しく重要なこととして、投資計画が効率的であるほど、利用者の負担する費用は少なくなります。

第四に、政府機関のみによって提供される資産またはサービスと同様に、現在の政策の枠組みがイノベーションや競争に対して提供するインセンティブは弱いものです。一定の進歩—例えば、舗装道路の寿命が延びたこと、または旅客情報システムの高度化—の恩恵は、特定の独創的な個々の企業や個人のみならず広範囲に生ずるため、現在のアプローチは、電気通信やエネルギーのようなその他の重要なインフラ部門で見られる発展のペースを提供できそうにありません。官民パートナーシップは、幹線道路や公共交通部門での競争の水準とともに、イノベーションの誘因を大きく増進することができます。

最後に、交通部門の顧客に対する説明責任は、その他のインフラ部門に比べて立ち後れています。幹線道路の利用者はこれらの施設に依存し、その存続に対し間接的に資金を供給しているという事実にもかかわらず、現在の政策の枠組みは、利用者を幹線道路資産の所有権、運営および管理から切り離しています。この分離により、上質の顧客サービスを提供しようという施設所有者のインセンティブは弱まり、顧客が不満を声に出す機会は減ります。公共交通システムの健全性の一つには顧客の満足に依存しているため、顧客の反応は、幹線道路システムに関して観察できるものよりずっと頻度が高く、正当と認められる傾向があります。

公共政策のリスク

最も急を要する政策の失敗のいくつかに対処するための機会をPPPが提供することが明らかであっても、公共部門、政策立案者および選出された官吏は、これらの取引に関連して生じ得る一般納税者や交通システム利用者に対するリスクを十分理解し分析し、公共の利益を保護することが極めて重要です。最も重要なリスクは、独占的な価格設定のリスク、不正行為のリスク、閑散市場のリスク、システムのゆがみのリスク、財政的リスク、そして未経験のリスクです。

独占的な価格設定のリスク

既存の輸送資産の賃貸を潜在的な収入源として政府が検討する限りにおいて、対処しなければならない内在的な緊張関係があります。相当程度の価格決定力と競争からの保護を提供する契約条件は、資産に関連する収入によるキャッシュフローの割引後の現在価値を大きく高めます。明らかに、交通量が増加するという見通し、コストを管理する能力、長期借入れのコストなど、資産評価に加わる決定的に

重要な前提条件があります。しかしながら、潜在的に制約される市場での価格設定の柔軟性は、施設の価値を引き上げる重要な要素である、という点については、ほとんど疑う余地はありません。

したがって、想定されるリスク水準に対応する何らかの合理的な収益をコストに加えたものと密接な関係を持たない価格の可能性を、公共機関が念入りに分析することが重要です。世界各地で我々は、消費者物価指数に、生産性の改善やコストの変動に関係する何らかの要素 X を加えるか差し引いたものを超えないレートでの価格引上げの権限を規制対象の主体に提供する価格上限規制を採用する公益事业インフラの流れを目の当たりにしました。

別の形態の経済的規制は、収益率規制です。収益率規制は、長年にわたり米国において伝統的な経済的規制の形態でした。これは、コストの逆誘因効果を提供し、過剰な設備投資を助長するため、次第に好まれなくなってきました。これらの事項の複雑さを考えると、規制経験のない公的部門の官吏が、経済的規制の決定に関連して明らかにされる様々な不利益や誘因をよりよく理解することが重要です。

関係する問題は、コンセッション契約における競合施設の取り扱いです。競争の見込みを限定する契約の規定は、幹線道路の当面のリース価値を引き上げますが、このような規定が民間部門のリスクに相応するものでない場合、公共の利益に反することになりかねません。この領域で見られ始めている傾向は、限定的な規定を入れるか、保護を一切なくすかのいずれかのようです。経済的規制と同様に、公的部門の官吏は、契約を締結する前に、これらの規定が取り得る様々な形態の含意するものを十分理解しなければなりません。

独占のリスクにかかわらず、経済学者は、さらに注目すべき質問をしています。民営化における非効率性は、政府単独で提供する場合の非効率性と比べてどうなのか。ノーベル賞を受賞したエコノミストのギャリー・ベッカー(Gary Becker)は、幹線道路についての議論に関連して、先頃ご自分のインターネットサイトにこう書いています。

「民営化された会社が価格その他の売買条件の設定において独占力を持つときであっても、やはり私は、全般的に民営化を強く支持します。それは、その他の企業にとっては、公益独占企業を相手にするより民間の独占企業との競合の道を見つける方が見込みがあるからです。この主張の非常に重要な部分は、公益独占企業より民間独占企業の方が技術的進歩は早い、という点です。例えば ATT は、1980 年代初めにベル電話会社が競合する事業体に分割される前は、民間の規制独占企業でした。分割は賢明でしたが、依然として ATT は、世界の残りの地域で電話業界を支配していた公営企業よりはるかに効率性が高かったのです。」

施設の特徴は全国各地で大きく異なり、全国レベルでの統一の価格設定政策は賢明ではありません。交通省は、これらの取引を検討している州や地方政府に役立つ手引きを我々が提供できるよう、この経済的規制に関する問題について調査を行うことを望んでいます。

不正行為のリスク

官民の契約取り決めにおいて、不正行為のリスクは常に存在し、契約の金額が大きく期間が長いときには、特にこれらのリスクを管理しなければなりません。オープンで透明なプロセスは、不正行為を阻止するために最も効果的な唯一の手段です。明らかな選定基準を設定し、様々な競争者の資質を十分に開示することが重要です。このような透明性が確保されても、不適切なコンセッション権付与が行われることはまれにあります。これらのケースで公的当局は、コンセッション権が不正に与えられたと証明された場合には契約の権利を取り消すことを認める規定を設けて、当局自身と有権者を守るべきです。

閑散市場のリスク

かつては、大規模なインフラ・プロジェクトに入札することのできる投資家の数は限られており、そのため、一般の人々にとって公正な価額が与えられていると公的当局が確信することができないほどにこのようなプロジェクトへの出資者の市場が不活発となるリスクが生じました。閑散市場において、公的機関が短期的な収益に重点を置けば、この機関は資産の長期的価値に相応する収益を得ることができないかもしれません。しかし、このようなプロジェクトへの投資に利用できる設備資金がここ2、3年で数倍になったため、このリスクは現在、大いに後退しています。多数の米国投資企業がこの市場に参入し、外国の投資ファンドが能力を拡大するにつれて、閑散市場が一般の人々に公正な市場価値を提供できないというリスクは、年々小さくなっています。

システムのゆがみのリスク

国内幹線道路システムは十分に開発されたネットワークで、我々は、システムの一部が民営化されたときでも、このシステムが効率的に機能し続けるのを確実にすることを望んでいます。もちろん、我々はすでに所有者が複数いるシステムを運営する相当な経験を積んでいます。現在の国内幹線道路システムは、50の異なる州があり、幹線道路、橋およびトンネルのその他数多くの当局が所有しています。このようにシステムの所有者が複数いることは問題ではなく、我々はシステムの一部を民間が所有しても運営上問題は生じない、と予想しています。民間の所有者には、自らの施設を高水準に保ち、建設活動、荒天、その他潜在的な運行の中断によって継続的運営が妨げられないということを確認にする財政的誘因があります。システムの一部は通行料金の対象であり、一部は対象でないという事実は、長年にわたり我々が抱えてきた問題です。このことは主に、請求する価格が利用者にとっての施設の実際の価値を反映していないとき(価格が渋滞の水準を反映していないときなど)に、ゆがみを生じさせます。公的当局は、民間事業者が確立する価格構造が、利用者が得る価値に影響を与える渋滞やその他の特徴を反映することを確実にし、交通がシステムの一部から別の部分に不適切に転換することのないようにすべきです。

財政緊急援助のリスク

民間部門の資金を利用する公的当局は、民間部門プロジェクトが財政的な困難に直面した場合にそのプロジェクトの運営は中断されず、不測の財政上の責任は公的部門に移転されない、という点を確実にすることを望みます。公的パートナーは、施設の運営の支配権が破産手続きにおいて停止されない

という点も確実にすることを望みます。我々には、鉄道や発電所など不可欠な施設を民間部門が所有することにおいて幅広い経験があり、したがって、これらの問題は新しいものではなく、サービスが中断されないことを確実にする手段は十分に確立されています。

未経験のリスク

最後に、これらの概念の一部が目新しいものであることを考えると、公共部門が官民プログラムを公共の利益のためにうまく管理する能力を欠く、というリスクがあります。未経験の公共機関は、例えば、資産の価値を過小評価し、安すぎる金額で賃貸するかもしれません。したがって、これらの機関には、助けとなる法律や財務の専門知識を得ることがしばしば必要となります。全国各地で経験を積むにつれて、ベスト・プラクティスや各州で得た教訓を共有することも増え、これはこれらのリスクの一部を最小限に抑えることに役立ちます。加えて各州は、様々な種類の内部のスキルを獲得することが必要です。

連邦の役割は何か

我々が幹線道路と公共交通において歴史的に採用してきた連邦主義のアプローチでは、責任の大部分が州に委嘱されています。連邦政府は、幹線道路や公共交通施設にある種のパフォーマンス基準を設定しますが、意思決定の大部分は州とその機関に委ねています。このような責任の基本的な区分を変える理由はありません。連邦政府は、全国の交通目標が達成されることを確実にすることに更に注力しなければなりません。これは、貨物輸送と旅客輸送が州や国の境界を越えて容易に流れ、幹線道路システムの全国的な接続性が維持されるのを確実にすることを含みます。市場指向の一層強い見方を交通計画の立案へと持ち込むことにより、官民パートナーシップは、民間輸送と公共輸送の両方の資金がより効率的に割り当てられることを確実にするのに役立つ、と我々は確信しています。そして、我々が最も優先するのは常に安全です。道路網の構成部分として、民間が資金を供給し運営する幹線道路は、州の交通省が主導する戦略的幹線道路安全計画立案(Strategic Highway Safety Planning)のプロセスやその他の方法の一環として加えられることで、安全性の向上という目標において最高のパートナーであることが不可欠です。

全般に、民間が運営する幹線道路と公共交通インフラが出現しても、このような責任の区分は変わりません。インターステート道路網の一部である民間が運営する幹線道路は、連邦道路局が設定したインターステート道路網の基準をやはり満たさなければなりません。民間が運営する公共交通システムで使用するバスは、障害のある人たちによる利用のために連邦が設定した基準をやはり満たさなければなりません。民間が運営する幹線道路は、やはり州警察によるパトロールの対象となります。民間部門の資金提供により建設された幹線道路は、州の交通計画にやはり含まれる必要があります。

公的資金が民間の資金提供によるプロジェクトでは危険にさらされないという事実は、公的パートナーが資金をプロジェクトに投入する場合に行うのと同じ種類の費用便益分析を行う必要がないため、計画立案のプロセスの性質を少し変えます。プロジェクトは結局、土地利用や環境に対する影響を含め一般の人々の利益となることを確実にする必要がやはりありますが、この分析は、公的資金が提供されるプロジェクトに必要な分析と比べると、ある程度簡略化されます。

全般に、現在実施している計画立案や規制の枠組みは、官民パートナーシップの影響を受ける公共の利益を保護するのに十分である、と我々は確信しています。しかし、我々は、様々な種類の公的部門の利害関係を提唱する人たちによる検討を歓迎し、重要な公的部門の利害関係が十分に保護されない恐れがあるケースについては、皆が注意を払う必要があります。これらのケースが明らかになれば、それらを考慮するために、規制や計画立案のプロセスを調整することができます。

私の陳述をお聞きいただきありがとうございました。ご質問があれば喜んでお答えします。