

ニューヨーク港務庁と大都市交通問題

中 村 陽 一

目 次

- 1 はしがき
- 2 ニューヨーク大都市圏運輸機能の動揺
- 3 ニューヨーク港務庁の事業選択
- 4 結 び

1. は し が き

近年わが国の大都市圏域においても、新たに要求される公益事業を政府会社に経営せしめる傾向が強まっている。たとえば東京では、日本国有鉄道、帝都高速度交通営団、首都高速道路公団、日本住宅公団、東京都住宅公社、副都心建設公社等が中央および地方政府の一般行政部局とならんで運輸、住宅、都市再開発の機能領域において事業を行なっている。⁽¹⁾

ところで、大都市の公益事業を政府会社に経営せしめる現象は英語国の

(註1) 「政府会社」として、ここでは次のようなものを意味する。(i)政府に代^{サレズ}って経済的社会的役務を経営する。(ii)政府に対して独立の法人格を持つ(管理上の独立性を有する。但し、それと同時に政府を通じて公共に対して責任を負い、多少とも政府の指示に従う。(iii)独立の分離した基金を持つ。(iv)私企業の法律的商業的属性を伴う。この定義はW・クリードマンが政府会社を定義する際の最広義のものである(W. Friedmann, *Public Corporation, A Comparative Symposium*, p. 541)。いわゆる「地方公社」一般をこの意味における政府会社に包摂することは問題となりうる(例えば岸昌「地方公社の規制」(下)都市問題1962年8月号は地方公社を政府会社の範疇外にしている)が、本文に例示した地方公社は以上の意味における政府会社であると考えてよい(地方自治月報第32号昭和27年3月参照)。

間で古くからみられるものである。たとえばニューヨーク港務庁 (Port of New York Authority) が1921年に設立されたのを端緒として、今日ニューヨーク市内には六つの政府会社が活動している。煩瑣をかえりみずその名称を紹介してみれば、それはニューヨーク港務庁のほか、三区連絡橋梁隧道庁 (Triborough Bridge and Tunnel Authority)、ニューヨーク市交通庁 (New York City Transit Authority)、ニューヨーク市住宅庁 (New York City Housing Authority)、プラネタリウム庁 (Planetarium Authority)、およびブルックリン・スポーツセンター庁 (Brooklyn Sports Center Authority) である。そして、これらの政府会社はそれぞれの機能領域において重要な役割を占めている。たとえば運輸の領域においては、ニューヨーク交通庁がマンハッタン島内の高架および地下鉄道、つまり高速度鉄道を経営し、ニューヨーク港務庁はハドソン河を、三区連絡橋梁隧道庁はイースト河をそれぞれ越える自動車用橋梁と隧道を建設し経営することによって、ニューヨーク・ニュージャージー・コネクチカット各州の道路部および10の郊外鉄道会社とともに構成するニューヨーク大都市圏運輸事業経営体系の主要部分をなしているのである。⁽²⁾

それでは、大都市の公益事業を政府会社によって経営する傾向が発生し、かつ成長する原因は何であろうか。もとより事例に応じてその原因は多様であるが、それにもかかわらずこれを整理するならば、都市における行政需要の増加を一般的背景として、(1)資金調達⁽³⁾の困難、(2)公の財務会計制度の拘束、(3)人為的な行政境界の存在、(4)経営に対する「政治」の介入の4点を指摘することが出来る。そして、これらの発生・生長条件は、今日のところ近い将来において何らかの変化を蒙るであろうとは考えられていない。⁽⁴⁾

(註2) Robert C. Wood, *1400 Government*, p. 121.

(註3) くわしくは成田頼明「地方公共団体の公社ブーム」ジュリスト 226号 (昭和36年5月) pp. 72—73, および Wallace S. Sayre and Herbert Kaufman, *Governing New York City*, pp. 324—25. を参照。

(註4) ニューヨーク大都市圏については Sayre and Kaufman op. cit., p. 343.

しかも、アメリカ合衆国等においては、政府会社の業績はきわめて高い評価をうけている。ニューヨーク大都市圏についてロブソン教授は次のように記述している。「ニューヨーク港務庁と三区連絡橋梁隧道庁は、物理的困難にもかかわらず大都市圏を一体化するうえにおいて大きな貢献をなしている。新たな橋梁と隧道が存在しない場合を想像するならば、ニューヨーク市と、さらにはこれを中核とする大都市圏は、はるかに一体的な単位となりえているのである。⁽⁵⁾」その発生・成長条件の存続と、賞賛に値する業績を基礎として、政府会社による大都市公益事業の経営は将来においても増加の傾向をたどるであろうことが予測されるのである*。

* 都政調査会もまた「首都制度に関する答申」(昭和37年9月)のなかで、「必要に応じ……間接公営方式による事業の経営を行なう(第8の2)」ことを勧告している。

それにもかかわらず、大都市の公益事業を政府会社の経営に委ねることは一つの問題をはらんでいるのである。ここでわれわれはこの種の公益事業体が通常大都市圏内の一つの職能領域の全域を独占していないという事実に着目しなければならない。この事業体は中央政府・地方政府の一般行政部局、さらには私企業とともに一個の職能領域を分担しているのである。この事実はすでにニューヨーク大都市圏の運輸職能領域においてその例をみせている。このような場合には、一個の職能領域を包摂する複数の事業体の機能の総和がこの領域における公共需要を満足せしめるものでなければならない。つまり、ここでは、個々の事業体が公共需要に対して対応しなければならないということ以上に、複数の事業体の機能が公共需要を満足せしめるように相互に調整されていることが要請されるのである。特に大都市圏においては人口および産業の移動、技術の発達、住民の選好の変化がいちじるしく、それゆえにここでの公共需要は不断の変動を免れない。それゆえ大都市圏の動態的な公共需要を満足せしめるためには、公益事業体自身の機能および事業体相互の役割もまたたえず再調整されな

(註5) William A. Robson, ed., *Great Cities of the World*, p. 441.

ればならないのである。こうして、現実にある大都市圏の公共需要が満足せしめられるか否かはそこに機能する事業体のかかる能力に依存しているのである。この能力こそ、大都市圏の公益事業の経営構造を構想する場合にまず考慮されるべきものである。

それでは、政府会社を単位の一つとする公益事業体体系は、その機能に関していかなる調整能力を有しているであろうか。後にくわしくみるように、政府会社は一般行政部局に比していくつかの特性を有している。ここでその主要なものの二つを例示すれば、まず第1に、政府会社はその機能地域の住民との間に彼らを納税者・投票者とする公式の関係を有していない。政府会社はその執行者と地域内の公選公務員、有力な集団、私人との間に成立する非公式の関係を通じてのみ外部よりの圧力を受けるのである。第2に、政府会社の財政は一般行政部局のそれと異り消費者の支払金を基礎としているが、このことは政府会社を一般税収入への依存から解放しているのである。政府会社のこれらの特性は、これを含む公益事業体系の調整能力に対して何らかの影響を与えずにはおかないであろう。この点に着目して、本稿は政府会社を含む公益事業体系の調整能力を検討しようとするものである。もとより、この課題に対する一般的な解答を提示することは著者の能力の及ぶところではない。本稿は一つの事例を検討することによって、この事例にのみ妥当しうる狭域理論を帰納しようと意図するものにすぎない。将来帰納される広域理論の基礎をなす一個の資料を提供するならば本稿の目的は達せられるのである。

ところで、本稿が検討する対象として、さきに紹介したニューヨーク大都市圏の運輸機能領域をとり上げることにした。なぜならば、すでにふれたように、ここにおける政府会社の占める役割は大きく、その活動した歴史も長い。そして、最近政府会社構造が事業体体系の作動におよぼす影響が次第に明かにされてきたからである。⁽⁶⁾ この体系の調整能力に接近する

(註6) たとえば Wood, op. cit., pp. 123—144. なお、この書物の学問的意味ならびに内容については、拙稿書評「ロバート・C・ウッド『1400

ために、ここでは体系の一単位を構成するニューヨーク港務庁をとり上げ、この事業体が行なう事業選択の性質を明かにする。この作業を行なうことによって政府会社自身の機能調整能力ばかりでなく、体系の単位間に行なわれるであろう役割調整の能力をも判定しようとするからである。

2. ニューヨーク大都市圏運輸機能の動揺

ニューヨーク大都市圏内の運輸施設は道路、地下鉄、郊外鉄道、空港、終端駅設備等きわめて多種にわたっている。これらのおおよその規模を紹介しておけば次のようになる。ニューヨーク市内の街路延長は約5,000マイル、大都市圏域内の道路は数千マイルにおよび、河川を越える主要な自動車用橋梁および隧道は17を数えることが出来る。市内の高架および地下鉄道は6,000輛の車輛を運転しており、私有郊外鉄道は大都市圏域内を1,000マイルにわたって運行している。これに加えて20余のバス乗降場、四つの空港、数百本の埠頭がある。毎日100万人に達する人口が乗用車、バスおよび列車を利用してニューヨーク市内に流入している⁽⁷⁾のである。

そのうえ、これらの多様な運輸施設はそれぞれ別個の事業体によって経営されている。たとえば、さきにもふれたように、マンハッタン島内の高速度鉄道はニューヨーク交通庁によって経営され、郊外鉄道はいくつかの私企業の所有に属し、自動車用の橋梁および隧道はニューヨーク港務庁と三区連絡橋梁隧道庁の建設によるものであり、これらの機関によって経営されているのである。ニューヨーク大都市圏にあっては、多様な運輸施設が一つの体系——運輸施設体系——を構成しているばかりでなく、個々の運輸施設を経営する事業体がまた一つの体系——運輸事業体系——を形ち作っているのである。

さて、この施設体系に対する市民の利用形態は第一次大戦以後次第に変

の政府』都市問題53巻5号(1962年5月)を参照されたい。

(註7) Wood, op. cit., pp. 123—24.

化して来ている。一方において道路輸送への依存度がいちぢるしく高まり、これと対照的に郊外鉄道および高速度鉄道の利用率が低下したのである。マンハッタン島の実業中心地区に流入する人口のうち、タクシーを含む乗用車を利用する人口は1948年より1956年にいたる期間に27%パーセントの増加を示しているのに対し、高速鉄道および郊外鉄道を利用する人口は同じ期間にそれぞれ18パーセントづつの減少を記録しているのである。⁽⁸⁾ここで注意しなければならないことは、鉄道利用者の減少が時間帯別に一律ではないということである。ハドソン河を越えて移動する私有鉄道利用者についてこの数値を検討してみると、1948年より58年にいたる期間に通勤時乗客が31パーセントの減少を示しているのに対して、非通勤時乗客は42パーセント減少しているのである。⁽⁹⁾この解離傾向は高速度鉄道の利用形態をみるとき一層明瞭に現われている。高速度鉄道を利用して午前7時より同10時までの間にマンハッタン実業中心地区に流入する人口は1948年より1956年までの期間に12パーセント減少したにすぎないのに比して、それ以外の21時間における流入人口は21パーセント減少しているのである。⁽¹⁰⁾

ニューヨーク大都市圏の運輸施設に対するこのような利用形態の変化は大都市圏内の運事業体系に対して衝撃を与え、そこに二つの効果をうみ出すことになった。この効果の第1のものは道路上の混雑である。毎日乗用車を利用してマンハッタン実業中心地区に流入する人口は1956年において74万人を数えている。⁽¹¹⁾その結果、道路上の混雑はこの区域の道路上全面におよび、最高の混雑時における自動車速度を時速6マイルないし10マイル⁽¹²⁾にまで低下せしめるばかりでなく、この地区に向う首都圏内の道路上をも⁽¹³⁾

(註8) Raymond Vernon, *Metropolis*, 1985, p. 156. Table 19. より算出。

(註9) Wood, op. cit., p. 124. に提示されている数値より計算。

(註10) Edgar M. Hoover and Raymond Vernon, *Anatomy of a Metropolis*, p. 218.

(註11) *ibid*, p. 217. Table 48.

(註12) *ibid* op. cit., p. 39.

(註13) Wilfred Owen, *Metropolitan Transportation Problems*, p. 3. 今野源八郎編「交通経済学」はこれを時速8マイルと報じている(424頁)

覆うことになった。こうして、ニューヨーク大都市圏の道路はアメリカはもとより世界中で有数の混雑を示しているのである。

運輸施設利用形態の変化がもたらした第2の効果は、私有鉄道および高速度鉄道の経営状態を悪化せしめ、その結果として、提供される役務の低下と乗車賃の上昇を招いたことである。一般的な乗客数の減少と、非通勤客^{*}のそれ以上の激減とは、郊外鉄道の労働力の60パーセント、施設の80パーセント乃至90パーセントを遊休せしめている。その結果経営によって生じる毎年の欠損額は大都市圏内の私有鉄道のすべてを合算するとき1400万ドルに達するものと見積られている⁽¹⁴⁾。このような経営の悪化は施設の老朽化と運行頻度の低下をもたらさざるをえない。ロングアイランド鉄道は速度の低下を来し、エリー鉄道会社は1956年に北部支線とニューワーク支線の通勤列車30本を3本に削減し、ジャーシーセントラル鉄道会社も同⁽¹⁵⁾年に通勤列車30本のうち24本を廃止したのである。

* ある鉄道会社の社長の言葉をひけば、「この部分とは、買物客、観劇客等であり、鉄道の運行経費を多少ではあれ上廻る往復運賃を支払う人々なのである。」(Wood, op. cit., p. 127.)

** この鉄道の利用者は1889年に1時間と1分で到達しえた距離を行くのに今日では1時間33分必要である。(Owen, op. cit., p. 120.)

利用形態の変化にもとづく経営の悪化はニューヨーク交通庁においても同様に進行した。マンハッタン島内の高速度鉄道は従来ニューヨーク市の直営事業であったが、市は第二次大戦後次第に増大する欠損の負担を免れるためにこれを独立採算の事業体に改組した。この結果設立されたのがニューヨーク交通庁である。交通庁は一方において運賃を200パーセント増額するとともに経費の節減に努め、他方において五億ドルの投資を行って施設の近代化を図った⁽¹⁶⁾。しかし、その効果は顕著でなく、交通庁は1958年の経常収支においても依然として1100万ドルの欠損額を計上しているので

(註14) Wood, op. cit., p. 126.

(註15) ibid.

(註16) ibid, p. 127.

ある。⁽¹⁷⁾その結果、乗車質の上昇とならんでここでも夜間における列車間隔⁽¹⁸⁾の延長といった役務の低下を来しているのである。

しかし以上のような傾向が将来においても継続されるならば、それはニューヨーク大都市圏の旅客輸送能力にとって大きな脅威となる。1956年当時において、マンハッタン実業中心地区に流入する人口は毎日350万人に達している⁽¹⁹⁾のであるが、そのうちのわずか20パーセントの人口が、乗用車⁽²⁰⁾を利用しているにすぎない。残りの80パーセントは鉄道、高速度鉄道およびバスの利用者なのである。ここで、乗用車の利用者数が全流入人口の50パーセントにまで上昇した場合を仮定してみたい。オーエンの計算によれば、この場合には、10平方マイルの駐車場面積が必要となり、そのうえ街路、橋梁、隊道等の自動車用施設の輸送能力をそれぞれ倍化しなければなら⁽²¹⁾ないことになる。ここに算出された駐車場面積10平方マイルという数値はこの地域の面積が9.3平方マイルにすぎないことを思い合すとき、人を驚かす巨大さである。これほどの事態を仮定せず、単に1670年の時点を予測した場合においてすら、ここでの登録自動車台数をその所有者の欲求のままに運行せしめるためには、ニューヨーク市内において整備されるべき道路および駐車施設の建設資金のみで60億ドルに達すると推算される⁽²²⁾のである。このことは、ニューヨーク大都市圏において自動車輸送に依存する通勤量のある水準以上に高めることが地理的経済的にきわめて困難なことを意味している。通勤量の大きな部分は将来においても大量輸送施設に依存せざるをえないのである。

大量輸施設がニューヨーク大都市圏の運輸機能において占めるこのような地位にもかかわらず、郊外鉄道ならびにマンハッタン島内の高速度鉄道

(註17) Sayre and Kaufman, op. cit., p. 330, Table 42.

(註18) ibid, p. 339.

(註19) Owen, op. cit., p. 140.

(註20) Vernon, op. cit., p. 156, Table 19.

(註21) Owen, op. cit., pp. 140—41.

(註22) Wood, op. cit., p. 133.

の経営体に現在進行しつつある経営の悪化傾向が将来にわたって継続するならば、これらの経営体は近い将来において破産する運命を免れない。もしかりにこの事態にたちいたったならば、ニューヨーク大都市圏の運輸機能は完全に麻痺せざるをえないであろう。

それでは、ニューヨーク大都市圏の運輸機能は現実に果してかかる状態にたちいたるであろうか。近い将来において改善される余地はありえないのであるか。

ただし、この問題に解答を与えるためには、ここであらかじめ一つの事実を指摘しておかなければならない。それは、道路上の混雑と鉄道運賃の上昇・役務の低下という二つの現象が実は1個の原因より発生したものであるという事実である。結論より先に述べるならば、この原因とは、道路関係機関が都市中心部に自動車を送り込むために建設し経営する自動車用道路施設、つまり、道路そのものおよびその一部を構成する橋梁、隧道なのである。この原因結果の関係をまず道路上の混雑現象について追跡してみよう。ニューヨーク大都市圏のごとく一方住民が郊外生活に対する憧憬と自家用車購買能力を有して⁽²³⁾おり、他方土地利用が効果的に規制されてい⁽²⁴⁾ないところでは、それゆえ、人口の郊外に向っての拡散を減速し鉄道利用より自動車利用への転換を抑制する要因が道路の自動車輸送能力のみである⁽²⁵⁾ところでは、この能力の強化は人口の拡散と鉄道利用者の自動車利用への転換を刺激する効果を持たざるをえない。そして、ここに新たに増加した自動車量が再び道路上の混雑を激化させるものであることはいうまでもない。要するに大都市圏全域を対象とする土地利用計画を伴うことなく単に道路施設の輸送能力を強化することは道路交通の困難を一層激化させる効果⁽²⁶⁾を伴うのである。

(註23) Owen, op. cit., p. 39.

(註24) Wood, op. cit., p. 79.

(註25) Vernon, op. cit., p. 157.

(註26) Edward T. Chase, "The Trouble with the New York Port Authority", in Edward C. Barnfield ed., *Urban Government*, p. 81.

他方鉄道輸送にみられる運賃の上昇・役務の低下傾向もまた道路施設の整備に負うところが大きい。鉄道利用者数の全般的減少に加えて、通勤乗客数の緩慢な減少と対照的な非通勤乗客の激減が鉄道経営体の欠損をうみ出し、これが鉄道の運賃上昇と役務低下を余儀なくさせたことは前述の通りであるが、こうした乗客数の減少をもたらしたものが自動車用道路施設の競争であった。たとえば、ペンシルバニア鉄道を除くニュージャージー地域の郊外鉄道は1930年より1954年にいたる期間に通勤時利用者の62パーセントを失っているが、この事実をオウエンは次のように説明している。「郊外鉄道が中部マンハッタンへ直接乗入れる施設を欠いていることとニューヨーク港務庁のハドソン渡河施設の競争とがハドソン西岸の鉄道から乗客の多数を奪い去ったのである。⁽²⁷⁾」このような鉄道と自動車用道路施設との競争、その結果としての鉄道の敗北はここに例をあげたニュージャージー・ニューヨーク間旅客輸送の場合に限られず、⁽²⁸⁾ ニューヨーク大都市圏の全域における一般的現象なのである。ニューヨーク市高速度鉄道の乗客減少傾向もまた乗客が自動車利用に転換したことに原因しているのである。⁽²⁹⁾

* なお、ペンシルバニア鉄道はマンハッタン中部に直接乗入れており、それゆえにここでの例外となっている。

以上の説明が明かにするように、自動車用道路施設の増設が一方において道路の混雑を激化し、他方において郊外鉄道ならびにニューヨーク市高速度鉄道の運賃上昇・役務低下を余儀なくさせているといっているのであるが、そのうえ、この二つの困難は相互促進的な関係に立っているのである。鉄道の運賃上昇・役務低下は鉄道利用者の自動車利用への転換を刺激し、その結果道路上の混雑を激化せしめる。混雑の激化は道路施設の輸送能力強化を要請する。こうして強化された輸送能力はさらに自動車利用を増大させる。このことはまた鉄道乗客の一層の減少を意味しており、その経営を悪化させ、役務の低下・運賃の上昇をもたらす。これらの結果がまたま

(註27) Owen, op. cit., p. 103.

(註28) ニューヨーク市東部のロングアイランド鉄道の同様の事情については Owen, op. cit., p. 102.

(註29) Sayre and Kaufman, op. cit., p. 327

た自動車利用へと鉄道利用者を追いやるのである。このような循環がくりかえされるならば、ニューヨーク大都市圏の道路は常に混雑の状態におかれ、鉄道の運賃は上昇しつづけ、役務の低下もまたとどまるところを知らないこととなる。

しかし、ニューヨーク大都市圏の将来においてこの循環過程が現実に展開していくか否かは道路施設関係機関の決定如何にかかっている。この循環過程の前提は住民の郊外生活に対する憧憬、自家用車購買能力、土地利用規制の無効果であったが、これらの諸前提は運輸事業体体系にとって環境的要因である。それゆえここではこれらの前提を一応体系にとって定数であると考えれば、前述の循環過程を第一次的に支配するものは道路施設関係機関の事業選択である。これらの機関が鉄道輸送と道路施設との関連性を考慮しつつその事業選択を行うならばこの循環過程は切断されるであろうが、もし鉄道輸送に及ぼす影響を考慮することなく事業選択を行う場合には、循環過程は永続的な展開を見せるであろう。それゆえ、ニューヨーク大都市圏の運輸機能を将来にわたって推測しようと試みるならば、何よりもまず圏内の道路施設関係機関の事業決定がいかなる性格のものであるかを明かにしなければならない。ただし、ここではそのすべてを検討する代りに、そのなかで最も中心的な役割を果たしていると考えられるニューヨーク港務庁の事業選択のみを検討の対象とすることにしたい。

3. ニューヨーク港務庁の事業選択

都市公益事業体体系を構成する単位のあるものが政府会社構造を有する場合、この体系は環境の変化に対応して体系全体の機能を調整する能力をどの程度備えているであろうか。本稿はニューヨーク大都市圏の運輸機能を検討することによってこの問題に若干の光をあてようとするものであった。前節では、大都市圏の運輸事業体体系が運輸機能の衰退、すなわち道路上の混雑と鉄道の運賃上昇・役務低下をもたらしている事実を紹介し、さらにこれらの現象が、他の運輸施設に及ぼす影響を無視した道路関係機

関の事業選択に起因するものであることを指摘した。

そこで、将来におけるニューヨーク大都市圏の運輸機能水準を予測するためには、道路関係機関が将来行う事業選択を予想しなければならない。この予想を行うためには、道路関係機関の事業選択がいかなる性格のものであるかを明かにする必要がある。これらの機関の事業選択はどのような動機にもとづくものであるか、選択過程に到達する外部圧力の大きさはどのくらいか、さいごに、この過程は資金調達が必要によってどの程度拘束されるか、これらの諸点が明かにされなければならない。

ところで、ニューヨーク港務庁はハドソン河を越える自動車用橋梁、隧道の建設と経営を担当しており^{*}、マンハッタン島よりニュージャージー州内の大都市圏へ通ずる自動車用渡河施設の主要部分をその支配下においているばかりでなく、近年は三区連絡橋梁隧道庁の協力のもとにニューヨーク市東部内の道路施設の建設にも着手しつつある⁽³⁰⁾。このように、ニューヨーク港務庁は道路関係機関のなかでも大都市圏の運輸機能に対して致命的な役割を演じている。それゆえ、道路関係機関が行う事業選択の性格を明かに検討するために、本節ではニューヨーク港務庁のそれを検討する。

^{*} 主要なものは、オランド隧道、カーン隧道、ジョージワシントン橋である。

(1) 動機 それでは、港務庁が事業を選択する際に、この選択を規制する内的動機は何であろうか。端的に言えば、それは事業拡張の欲求である。では事業拡張の欲求がなぜ事業選択の主要な動機となるのであろうか。

港務庁は4400名の職員を擁しており、しかもその報酬を高い水準に維持している^{*}。港務庁がこのような雇傭水準と報酬水準を少くとも現状において維持しようと意図することは当然である。いうまでもなくこの目標は、もしも港務庁が既存施設の単なる管理者の地位におちいるようなことがあれば実現不可能のものである。現在の雇傭・報酬水準を維持するという目標は、港務庁が常にその事業を拡張している状態を要求するのである。

(註30) 本稿 227 頁参照。

- * ニューヨーク州知事の年俸は50,000ドルであるが、これに比較して、港務庁の理事長のそれは60,000ドルであるばかりでなく、職員の9名が40,000ドル、他の12名が27,000ドルより33,000ドルの間の年俸を支給されている。(Chase, op. cit., p. 77.)

港務庁が常にその事業を拡張して行かなければならないとするならば、当然そのための資金を調達しなければならない。ところで、港務庁は自己の事業収入にもとづいて事業の経営と拡張を行う (self-supporting) ことが要求されている。課税権は認められておらず、その代りに自己の信用にもとづいて債券を発行し、施設利用者より通行料、使用料を徴収する権限が与えられている。これらの通行料、使用料によって運営経費と債券の元利金が賄われなければならないのである。

港務庁が事業の拡張に必要な資金を調達するためには、ここにみたように債券を発行することが必要である。アメリカ合衆国においては、この種の債券は民間の借款団を通じて投資家に購入されなければならない。投資家はその投資が安全かつ高利であることを当然期待するのであるが、必要な債券の発行高をうるためには、発行者はこの条件を可能な限り満足せしめなければならない。それゆえ、港務庁は経費の支出に加えて、債券の利子支払と元本償還を可能とし、そのうえ不慮の減収に備える準備金をも積立てうるに足るだけの事業収入を得なければならないのである。このことは、港務庁が収益性の高い事業以外の事業を実施しえないことを意味している。港務庁を設立したニューヨーク州・ニュージャージー州間の協約は、⁽³¹⁾その権限として「港湾区」内のいかなる種類の運輸施設をも建設し、借用し、運営することをあげている。しかし、この区域内のすべての運輸施設形態が収益性を有するものとは限らない。港務庁が必要とする収益性の高い事業とはいかなる形態の運輸施設の経営であろうか。

前節でわれわれはすでにニューヨーク大都市圏内の運輸施設利用形態に生じた変遷をみた。ここでは地下鉄を含めた鉄道の利用者が激減し、自家

(註31) Chapter 154, Laws of New York, 1921; Chapter 151, Laws of New Jersey, 1921.

用車の利用が顕著な増加傾向を示していた。そして、この解離傾向は将来においても永続することが推定されている⁽³²⁾。特に港務庁の運営するハドソン河横断施設を利用する自動車数は1955年に年間7700万台であったが、1975年には1億8000万台に達するものと推定されているのである⁽³³⁾。

以上の如き運輸施設の利用動向は、それぞれの運輸施設を経営する機関の財政状態に反映せざるをえない。利用者の減少によって鉄道経営機関の経理状態が悪化するであろうことは容易に予想しうるばかりでなく、自動車用の有料運輸施設を経営する機関が豊富な収益を保障されることもまた既定の事実と考えることが出来る。このようにみてくると、港務庁の事業選択が鉄道経営に向うことなく、自動車用道路施設の経営に限定されることはしごく当然である。港務庁の内的動機は将来においてもその事業選択を自動車用道路施設の経営にのみ向わしめるであろう。

(2) 法律的地位　さきにふれたように、ニューヨーク大都市圏内の鉄道は一方において運賃の値上げを行うとともに、他方で提供する役務を引下げつつある。このような傾向に対しては当然地域社会から強い抵抗が生じている⁽³⁴⁾。たとえば地方公選公務員とニュージャージー州北部の実業および工業団体は、このような鉄道輸送の現状を改良する手段として、鉄道施設を港務庁の経営下におき、ここから生ずる欠損を港務庁に負担させることを主張する。こうして単一の運輸経営機関を設立することが大都市圏内の問題を解決する唯一の方法であり、しかもニューヨーク州・ニュージャージー州間の大都市圏域を発達せしめる包括的な計画を形成するうえで不可欠な人力、工学的技術、経営的経験を有する機関は港務庁において他にない⁽³⁵⁾と主張するのである。

こうした地域社会の圧力に加えて、港務庁の自動車用施設によって競争

(註32) 本稿 211 頁。

(註33) Port of New York Authority, 1955 *Annual Report*, p. 29.

(註34) Owen, op. cit., p. 86.

(註35) Wood, op. cit., p. 141.

的地位におかれた鉄道経営機関が港務庁の事業計画を牽制しようと欲することは自然であろう。これらの機関は港務庁を「東インド会社」と銘打⁽³⁶⁾てその活動を非難しているのである。

以上のような地域社会の要求と競争機関の牽制が港務庁の事業選択に影響をおよぼすならば、港務庁自身の動機にも拘らず、その事業選択は大都市圏内の運輸施設体系を多少とも統一的なものとする方向に向うであろう。そこで、次に港務庁が外部圧力に対してどの程度の受容性を有しているかという問題を検討しなければならない。

ニューヨーク港務庁は政府会社であった。この組織構造は外部の圧力に対する受容性という点で一般の行政機関とはきわめて異った意味をもっている。第一に、港務庁の財政が自足経営の原則 (self-supporting) のもとにおかれていることが、港務庁を外部の圧力から隔離する効果を有している。港務庁は自己の施設の利用者より通行料、使用料を徴収してその収入とし、事業資金は債券の発行によって調達される。通行料、使用料の水準に対して州および連邦のいかなる機関も監督権を有していない。しかも、この水準の決定に対しては公聴会の開催すらも要求されていないのである。港務庁はその施設に対する需要、営業支出、債券費、準備金の各水準を予測することによって、通行料、使用料の水準を独自に決定することが出来るのである。⁽³⁷⁾

営業収入額の決定に関してみられるこのような港務庁の独立性は、また事業資金の調達に関しても見る事が出来る。債券は準備金の額に象徴される自己の信用と金融状態に対する独自の判断にもとづいて発行される。法的には、未償還債券額の10パーセントに相当する金額を準備金として保持することが義務づけられているのみである。⁽³⁸⁾この準備金もまたさきにふ

(註36) *ibid.*, p. 127.

(註37) 港務庁の法的地位に関する以下の記述は、特に断らない限り Sayre and Kaufman, *op. cit.*, pp. 330—335.

(註38) Port of New York Authority, *Fiscal Report*, 1955, p. 16.

れたように港務庁が独立に統制しうる営業収入の累積以外の何ものでもない。それゆえ、港務庁は事業資金の調達に関しても独立の決定をなすことが出来るというのである。

港務庁が事業収入および事業資金の調達において有しているこのような独立性は、財務会計手続一般の行政部局に比して3点の特色をもたらしている。まず第1に、港務庁は州議会その他の公選機関に対して予算案を提出する義務を免れる。第2に、政府の予算財政関係職員に対して計画および支出を事前に説明する必要がない。第3に、予算の打切りによって収入が停止される危険を免れる。このような手続上の特色は、いずれも外部の圧力が港務庁の事業選択に影響を及ぼす通路の切断を意味している。事業収入および事業資金調達の独立性は港務庁の事業選択を外部の圧力から遮断する効果を有しているのである。

港務庁は財政上の独立性とならんで、人事上の独立性を与えられているが、この独立性がまた港務庁の事業選択を外部の圧力から隔離する第2の要因となっている。港務庁の最高機関は12名の理事によって構成される理事会である。そのうち6名はニューヨーク州上院の同意にもとずいてニューヨーク州知事によって任命され、他の6名は同様の手続を経てニュージャージー州知事によつて任命される。これらの理事の任期が任命者のそれよりも長い6年間とされ、しかも各理事の就任時点が1年づつずらされていることは経営の安定を理由とするものであろうとも、理事の任命を通じて導入される外部からの影響力を遮断するうえで大きな効果を有している。そのうえ、港務庁の日常経営の責任者である理事長は理事によって互選されるのであるが、この手続もまた日常経営の責任者の選任に対して公選機関の関与を排除することにより、任命手続を通じて作用する外部圧力から港務庁を隔離しているのである。

このように、理事および理事長の任命あるいは選任の手続がすでに港務庁を外部の圧力から隔離しているが、この効果を決定的ならしめているのが理事の罷免手続である。理事の罷免は任命者が責任追求の声明を公表し、

公聴会の開催を経ることによって始めて可能となる。罷免権に対するこのような制約は、罷免権に伴う服従調達の機能を著しく減殺せずにはおかない。それゆえ、任命権者を媒体として港務庁に達する外部圧力は、理事の決定を拘束する能力の弱いものとならざるをえないのである。

地位の安定性にもとづく外部圧力からの隔離は理事のみに限定されるものではない。この隔離効果は港務庁の一般職員において一層高度のものとなる。なぜならば一般職員は港務庁独自の厳格な業績制のもとに保護されているからである。こうして、「港務庁の職員は、その頂点（理事長——引用者註）から底辺に至るまでいちぢるしい地位の安定性を享受している^{*(39)}」ということが出来る。この地位の安定性が港務庁の独立の事業選択を可能ならしめるうえで大きな寄与をなしているのである。

* 理事および理事長の地位の安定性を示す指標としては、1960年当時の理事長トビンの経歴をあげることが出来る。彼は1942年にこの職に就任し、その後18年間在職しているのである（Chase, op. cit., p. 77）。

以上において、公選機関および一般行政部局よりの財政上人事上の独立が港務庁の事業選択を外部圧力から隔離する効果を有していることを見た。ところで、公選機関および行政部局は通常相互に影響を及ぼしあい、1個の政治体系を構成している。この体系にあっては、圧力目標に対して直接なんらの権限を有しない場合においても、自己の権限の対象に圧力を加えることによって、間接的に目標の機関に圧力を作用せしめることが可能である。⁽⁴⁰⁾セイヤーおよびカウフマンが「増幅効果」と名づけるこのような関連を考慮するならば、さきにみた港務庁の外部圧力からの隔離は直接間接二重の隔離を意味している。この隔離の結果、港務庁は独立に事業を選択しうる広い可能性を与えられているのである。

港務庁の事業選択はその財政上人事上の独立性にもとづいて外部の圧力から隔離されている。しかし、この隔離はより正確には「相対的な隔離」というべきであろう。港務庁は外部の圧力に対する2、3の弱点を蔵して

（註39） Sayre and Kaufman, op. cit., p. 329.

（註40） ibid, p. 333.

いるのである。この弱点として事業選択に直接関係するものと、事業の実施条件に関するものに分類することが出来る。前者の例に入る重要な弱点の第1のものは、ニューヨーク州知事およびニュージャージー州知事に対して港務庁の決議を拒否する権限が与えられていることである。第2の弱点は、両州の議会が必要と考えた場合港湾区域内のいかなる運輸事業の実施をも港務庁に命ずることが出来、また、港務庁がその一般的な授権の範囲内で事業を開始する場合においてもそれを基礎づける法律の制定が慣習となっていることである。つまり州議会は港務庁に対して特定の事業を実施することを要求し、あるいは、港務庁の意図する事業計画を挫折せしめることの出来る地位を有するのである。第3の弱点はニューヨーク市の土地利用に関するものである。港務庁は橋梁および隧道の建設を行なっているが、この事業は主要施設への接近道路等の建設を通じて当然にニューヨーク市の土地利用に関連する。ところで、ニューヨーク市の土地利用は市理事会 (Board of Estimate) の統制のもとにおかれている。それゆえ、港務庁の事業選択はこの機関によっても直接影響をうける可能性をはらんでいるのである。

以上にみたように、いくつかの機関が港務庁の事業選択に直接影響をおよぼしうる権限を有している。これらの弱点に加えて、港務庁の授権法が通常の州法以上の地位を占めていないという事実が港務庁のもう一つの弱点を構成しているのである。港務庁の事業活動の基礎をなす諸条件、たとえば通行料・使用料を徴収する権利、土地収用権、資産税・所得税^{*}の免除、発行債券に対する免税、未償還債券額の一定比率^{***}の準備金を保持する義務等はすべて州法によって規定されている。州議会はこれらの規定を修正することによって、港務庁に対する授権の幅を拡張することも縮小することも自由になしうるのである。この意味において、港務庁の事業活動の基礎条件はきわめて傷つき易い地位におかれている。そしてこの脆弱な基礎条件を維持する必要が事業選択における譲歩を余儀なくさせる可能性を生み出しているのである。

* 終端駅施設に対する資産税を除く (Owen, op. cit., p.204)

** 10パーセント (Port of New York Authority, *Fiscal Report*, 1955, p. 16)

港務庁の事業選択に対する外部の影響が作用する通路としてさいごに調査 (investigation) を無視することは出来ない。連邦議会、ニューヨーク、ニュージャージー両州の知事、議会および会計検査院がそれぞれ港務庁に対する調査権を有している。悪意をもって行なわれる調査は、調査を受ける機関にとって迷惑であるばかりでなく、時には危険なものとさえなりうるものであることはいうまでもない。

(3) 戦術 港務庁が以上のごとき弱点を藏しながら自己の意図する事業選択を現実化するためには、一方において友好的な世論を喚起し、権力所持者を味方につけることにより、港務庁に対する反感を宥和するとともに、他方、現実化した攻撃に対してはこれを打破しなければならない。この必要に応じて港務庁は広報、適応的吸収 (cooptation)、政治的陰謀 (manuvering) の諸能力を蓄積し、これらの技術を活発に行使している。

港務庁の最高機関が公選機関ではないという制度的特色によって、港務庁の事業に対する判断は投票という表現をとらない。それゆえ、港務庁に対する世論は新聞の社説、市民指導者の意見といった形式によりて現される。こうした性格の「世論」を友好なものとするために、港務庁は巨大な橋梁、新型の建築といった業績に自己宣伝させるばかりでなく、意識的な広報活動を行なっている。その手段としては「自己賞賛的な小冊子、弁説巧みな報告、……記者会見、新聞発表および演説⁽⁴¹⁾」をあげることが出来る。理事長トビンはある演説のなかで港務庁が鉄道輸送に無関心であることを正当化しようと努めたのであるが、聴取者はこの演説のなかにごくわずかの客観性を見出しうるにすぎなかったと報じられている。この事実にか⁽⁴²⁾がわれるように、港務庁の広報活動は「世論」操作の意図を強く秘めたも

(註41) Chase, op. cit., p. 80.

(註42) ibid.

のである。

弱点を蔵した港務庁が外部からの圧力を回避するためには、友好的な「世論」を自己の背景に維持するとともに、港務庁に対して何らかの権力を保持する者を可能な限り自己の陣営にひきつけておかなければならない。港務庁が理事会に利益集団の代表を加え、また、公選公務員を「意見交換」朝食会に招く、⁽⁴³⁾といった行為も、このような必要の反映に外ならない。

* 例えば海運、交通、金融の諸利益 (Sayre and Kaufman, *op. cit.*, p. 340.)

以上のような広報活動、適応的吸収の努力がそれぞれ相当の効果をあげていることは否定出来ない。長年の間ニューヨークおよびニュージャージー両州の知事と議会は、港務庁の計画の實際上すべてを未修正のまま承認して来ている。⁽⁴⁴⁾ 港務庁が何らかの紛争にまきこまれる際には、新聞論調はほとんど必らず港務庁を支持しているのである。⁽⁴⁵⁾

それにもかかわらず、港務庁の広報活動、適応的吸収の努力がすべての外部圧力を回避することは出来ない。時に応じて潜在的な敵意は港務庁に対して何らかの権能を有する機関において顕在化し晶結する。その一例をわれわれはニューヨーク・ニュージャージー間通勤輸送問題をめぐる紛争に見出すことが出来る。港務庁はここにおいてもなお自己の事業選択を固執し、これを成功せしめるために政治的陰謀を行なうのである。

港務庁の政治的陰謀はここにふれたニューヨーク・ニュージャージー間通勤輸送問題において最も典型的な型で見出すことが出来る。そこで次にわれわれは、この問題の展開過程を追跡してみることになろう。

第2節で紹介したように、ニュージャージーの郊外鉄道は港務庁の自動車用施設の競争を受けて利用者の減少が甚しく、経営は欠損の計上を余儀なくされている。経営の悪化のゆえに、郊外鉄道は次第に通勤輸送を放棄

(註43) Chase, *op. cit.*, p. 80.

(註44) *ibid.*

(註45) Sayre and Kaufman, *op. cit.*, p. 339.

(註46) *ibid.*, p. 336.

する方向に向っているのである。この傾向が、地域社会にとってきわめて不満なものであることはいうまでもない。そこで何らかの対策が考えられなければならなかった。こうした要求に応じて設立されたのが大都市圏高速度交通調査会 (Metropolitan Rapid Transit Commission) である。この機関はニューヨーク州とニュージャージー州が協同で設置した特別調査機関であり、「ニューヨーク・ニュージャージー間大都市圏の高速度交通に対する現在および将来の需要を研究し、可能な限りすみやかにこの需要を満すべき方策を発展させ、勧告し、報告すること」を目的とするものであった。⁽⁴⁷⁾

調査会は1955年に公表した最初の中間報告のなかで、その意図を「専心的に遂行され、適切な金融をうけ、大都市圏全体を覆う斬新かつ総括的な接近」の発展にあると宣言した。このような総括的接近の強調は、大量運送の直面している問題が実は自動車輸送と不可避免的に交絡していることを調査会が認識したものに外ならない。このような意図の宣言につづいて、調査会はさらに解決策の一端にふれ、道路輸送の拡張が巨額の公共資金を費消して一層の混雑をもひたらすものにすぎないことを指摘し、大量輸送施設の再生を将来の方向として示したのである。

調査会の以上のような認識と解決方向は、可能な限り独立の事業選択を維持しようと欲する港務庁に対して不安の念を起させたとしても不思議ではあるまい。このときたまたま調査会は調査に充分と考えられる資金量をニューヨーク、ニュージャージーいずれの州からも与えられず、郊外鉄道および実業者団体に対する援助申入れも拒絶されていた。港務庁は調査費用80万ドルを提供するとともに、調査会との間に以下の四点を含む協約を締結した。その内容は注目に値する。まず第1に、調査会は、鉄道の適切な輸送能力を維持する努力と、新たに計画されている幹線高速度道路を建設⁽⁴⁸⁾

(註47) 大都市圏高速度交通調査会の報告をめぐる港務庁の動きに関する以下の記述は Wood, op. cit., pp. 135—41 に負っている。

(註48) 本稿 227 頁。

する努力とが衝突を来さないことを認識する。第2に、調査会は、港務庁が長期的自足経営主義に立つことを承認し、港務庁が収入債券によって資金を調達しうる運輸ならびに終端駅施設のみを建設し経営することの出来るものであることを認める。第3に、高速度交通施設の改良を試みるほとんどすべての大都市圏が乗車賃収入を補うために一般税収入の一部を支出しなければならなかったことが強調されなければならない。さいごに、調査に要求される顧問の採用は調査会と港務庁の双方の同意を必要とする。

以上の内容は調査会が将来提出する報告に対して一つの枠組をはめこんだことを意味しており、この枠組の内容は港務庁の事業選択を何ら制約しないものであった。

当然予想されたように、1958年1月に提出された調査会の最終報告はこの枠組の具体化にすぎなかった。調査会はニューヨーク・ニュージャージー州間の高速度交通施設を改良し経営する機関として、両州にまたがる高速度交通行政区の設立を勧告したのである。この行政区によって実施されるべき改良事業として調査会が推奨する計画は50億ドルの投資を必要とし、なおかつ毎年1200万ドルの欠損をうみ出すものであった。そしてこの欠損は高速度交通行政区が負担すべきであるとされたのである。行政区はこれをいかなる方法によって負担することも許されるが、実際上は行政区に参加する各県が課する資産税によってまかなわれなければならないものであった。

こうして調査会の最終報告は55年の中間報告を180度転回せしめたものとなったのである。港務庁の事業選択の自由は完全に無制約のものとして維持された。この成果が港務庁の豊富な資金量と経営担当者の陰謀能力によるものであったことはいうまでもない。

しかし、港務庁の事業選択を制約しようとする圧力は、調査会の答申が立法化される段階において再び作用する場を見出した。ニューヨーク州は調査会の答申をそのまま立法したのであるが、ニュージャージー州では議論が答申を内容とする法案とこれに対立する法案との間の二者択一にまで

集約されるにいたった。後者はニューヨーク・ニュージャージー大都市圏内の通勤鉄道輸送を港務庁の責任のもとにおこうとするものであり、主としてこの地域内の公選公務員、ニュージャージー北部の実業工業経営者によって支持されていた。この法案の成立は港務庁の事業選択が外部より変更されることを意味していたから、港務庁は直ちにニューヨーク市内の商業者団体、ニュージャージー州北部の通勤者団体、自家用車の利用者、バス会社連合会等の支持を動員し、議会の公聴会においてこの法案を攻撃したのである。港務庁は46頁にのぼる冊子のなかで、第1に、高速度輸送事業の責任を港務庁に負わせる行為が憲法上疑義のあることを指摘し、第2に、この行為が港務庁の信用に破滅的な打撃を与えるであろうとことを示唆し、さいごに、自動車通勤と鉄道通勤との競合が實際上微少なものにすぎないと主張したのである。

結局港務庁のこのような活動が奏功し、ニュージャージー議会はいずれの法案をも葬ってしまった。結果はいうまでもなく現状維持であり、これこそ港務庁の追求する目的であった。しかし港務庁がこの目的を達成する過程のなかにわれわれは利益集団が議会内において行なう圧力活動の忠実な再生を見出すのである。

われわれはさきに港務庁の事業選択を方向づける内的動機を明かにし、ついで、この事業選択を外部の圧力から隔離する制度的な保障の存することを見た。そしてここに、この保障の間げきを縫って港務庁に達しようとする圧力の発生を阻げ、あるいは打破するために港務庁が行使する諸戦術を明かにしたのである。それは広報であり、適応的吸収であり、あるいは資金と言質との交換でありあるいは立法技術であった。そしてこれらの戦術が精力的に行使され、相当の効果をあげていることを見たのである。新聞論調は常に港務庁に対して好意的であり、州議会および知事は港務庁の事業計画に対して長年盲印を押すのみであった。鉄道通勤運送の責任を港務庁に負わせようという努力は失敗に帰した。港務庁が行使する「戦術」はその事業選択に対する外部の干渉を効果的に遮断することに成功してい

るのである。

(4) 資金 事業選択に対する外部の干渉が排除されたとしても、選択されるべき事業の性格ならびに規模を制約する主要な要因として、さらに、必要な事業資金を調達する能力が残っている。港務庁はどの程度の資金調達能力を有しているであろうか。これが次に検討されなければならない問題である。

あらためてくり返すまでもなく、港務庁の事業資金はそれ自身の信用を基礎とする債券の発行によって調達される。この方法によって確保することの可能な資金量を制約する第一次的要因は港務庁が積立てることの出来る準備金額と実施しようとする事業の収益性である。後者は港務庁の事業選択の動機であり、しかもこれに対する外部よりの干渉は排除されている以上、すでに保障されていると考えてよい。このような条件下にあっては、一度事業に必要な資金が何らかの方法によって調達されるならば、この事業の経営は収益をもたらし、その一部を準備金として港務庁に残すであろう。この準備金の保障をうけて、次に実施すべき事業の資金は債券の発行によって調達されうようになる。この事業もまた収益性を有するものであれば、準備金は増額され、次回の債券発行は前回を上廻る額のものとなることが許される。このことは次の事業が前回以上の規模のものとなりうることを意味している。このような循環過程が現実には港務庁によって展開されて来たのである。その結果、港務庁の保有する準備金は1955年の年末において3,260万ドルに達している。⁽⁴⁹⁾この準備金の金額に象徴されている港務庁事業の高度の収益性と安全性は港務庁の債券を他の公債に比して消化容易なものとしているのである。^{*}こうして、1959年までに港務庁の事業に投資された金額は92億ドルの多額にのぼっているのである。⁽⁵⁰⁾収益性の高い事業を実施する限り、さきにのべた循環過程は進行し、港務庁の事業

(註49) Port of New York Authority, *Fiscal Report*, 1955, p. 15.

(註50) Chase, op. cit., p. 77.

に対する投資額は将来にわたって一層の増加傾向を示すであろうことはほとんど疑問の余地がない。このように検討してくるならば、資金調達の問題は港務庁の事業選択を制約するものではなく、現在の事業選択の方向を促進する要因としてのみ作用するものであることが明かである。

* この事実は銀行団が証言するところのものである (Sayre and Kaufman, *op. cit.*, p. 339)。ちなみに、港務庁が1955年の5月と11月に二度にわたって発行した長期債券はそれぞれの額面の99.05パーセント、98.66パーセントの価格で引受けられている (Port of New York Authority, *Fiscal Report*, 1955, p. 14.)。

(5) 選択された事業 以上において、港務庁の制度的地位、執行者の戦術行使能力および豊富な調達可能資金がその事業選択の自由を保障していることを見出した。この自由のもとでは、港務庁が公共需要であると宣言したところのものが公共需要となる。そして、港務庁の内部的動機が自動車用道路施設の拡張こそ公共需要であると主張せしめるのである。

港務庁は自動車所有者の要求を満足させることが公共需要であると前提する。まず、大都市圏内の自動車登録数の増加傾向を将来にわたって外挿し、こうして推定される自動車数の中核都市・郊外間通勤、郊外相互間通勤、休日旅行のそれぞれの目的に最大限に使用される場合必要とされる道路の車線数を計算し、この数値を基礎として事業計画を策定するのである。たとえば、港務庁は三区連絡橋梁隧道庁と共同して大都市圏内の幹線道路の建設を計画し、現にその建設を遂行中である。この計画はナロー橋およびスログス・ネック橋の新設、ジョージ・ワシントン橋下段路面の附加、およびこれらの施設を結合する道路の建設によって構成されており、その費用は聯邦および州の資金によって建設される道路の費用を含めて約6億ドルと計算されている。⁽⁵¹⁾このうち、港務庁は3億2,600万ドルを負担することになっている。⁽⁵²⁾

道路施設がこのように多額の投資をうけ、拡張を続けているときに、こ

(註51) Wood, *op. cit.*, p. 129.

(註52) Port of New York Authority, *1955 Annual Report*, pp. 30—31.

れと対照的に鉄道は、大体において既存資本のくいつぶしによって営業を持続しうるにすぎない状態におこまれている。^(E3) しかも、第二次大戦後15年間の鉄道輸送の経験は、通勤輸送量の緩慢な減少と対照的な切符購買客の激減、労働賃金の上昇、乗車賃の引上げに伴う乗客の減少といった今日の条件下において、経営状態を改善する方法が容易に見出しえないことを教えている。それにもかかわらず、政治の舞台においては鉄道が自足経営を行ないうるとする幻想が根強く残存しており、鉄道に対する公共的援助の要求は未だ現実の行為にまで翻訳されていない。^(E4) 鉄道は投資者、被傭者、⁽⁵⁵⁾ 乗客のいずれに対しても満足を与えることなく営業を続けているのである。将来鉄道の経営が一層逼迫するに従い公共の援助が与えられるであろうことを予想しえないわけではない。^(E6) しかし、港務庁の法律的地位、戦術行使能力、調達可能資金量をかえりみるならば、この援助が港務庁によって与えられるとは考えられない。港務庁は事業選択の自由を基礎にして、道路施設の一層の拡張を進めていくのみであろう。

こうして、ニューヨーク大都市圏内の交通施設体系の将来は「断片的な」発展であることが予想される。道路施設の建設はその他の運輸施設に対する影響、さらにはこの影響を通じて大都市圏内の地域社会の発展に対する効果というものを何ら考慮することなくおし進められていくであろう。そして、この過程を減速せしめる要因は道路上の混雑をおいてない。それゆえ、道路上の混雑は近い将来において改善される見込みはありえないと考えられる。

(註53) Wood, op. cit., p. 143.

(註54) ibid.

(註55) ibid.

(註56) ibid, p. 144.

4. 結 び

本稿は大都市圏の公益事業が経営される場合に、その経営機関の構造として近年しばしば政府会社の採用されることに注目し、政府会社を単位の一つとする公益事業体系が環境の変化に対していかなる適応能力を有しているかを明かにしようとするものであった。この意図にもとづき、二節、三節においてニューヨーク大都市圏の運輸機能を検討して来たその結果をここであらためて要約しておきたい。

ニューヨーク大都市圏内の運輸施設は多数の経営機関によって経営される個別的施設の集合体である。この施設体系に対する利用形態が第一次大戦以後次第に変化をみせて来た。その結果は道路上の混雑と鉄道運賃の上昇・役務の低下であった。この利用形態の変化は自動車の発達、所得水準の向上、土地利用規制の無効力といった環境上の条件を背景に、直接的には自動車用道路施設の整備に原因するものである。それゆえ、大都市圏内の運輸機能の減退が将来どの方向に進むかを決定する主要な要因は道路関係機関の事業選択である。そこで、この予測を具体的な事例によって明かにするために、ここでは道路関係機関のなかでも中心的役割を占めるニューヨーク港務庁の事業選択の性格が検討されたのである。

港務庁の事業選択を支配する主要な動機はその自己保存の要求にもとづく事業拡張の衝動である。この衝動は港務庁に課せられている財政自足主義の原則を同時に満足せしめる必要から収益性を伴う事業の採択を要請する。ところで大都市圏の将来における自動車輸送の比重増加という予測を前提とするならば、運輸機能領域において収益性を伴う事業は自動車用道路施設の経営となる。こうした前提にたつて港務庁は自動車用道路施設の建設と経営を自己の事業として選択し、鉄道経営からは無縁であることを希求するのである。

港務庁が欲求するような事業選択は外部からの影響力による制約、

あるいは事業資金の調達による制約のいずれをも免れている。なぜならば、

(1) 港務庁は法律上大都市圏住民およびその公選機関より財政的人事的に独立した地位を与えられているが、このことは港務庁の事業選択を外部の影響力から隔離する効果を有している。ただし、港務庁の事業計画に対して両州の知事に拒否権を与えられていること、法律の制定を通じて議会が特定の事業を港務庁の責任とする権限を有すること、事業の実施にあたって法律上の授權をなす慣習が存在すること、ニューヨーク市内の土地利用がニューヨーク市の市理事会の規制下におかれていること、通行料徴収権、各種租税の免除等港務庁の事業活動の基礎条件が州法によって規定されていること、連邦議会、州議会、知事、会計検査院が港務庁の活動に対する調査権を有すること等の法律的条件はさきにも述べた隔離を減少せしめる効果を有している。それにもかかわらず、一般的な行政部局の法律的地位と比較するならば、港務庁は相対的にせよ外部影響力から事業選択を隔離しうる地位を与えられているということが出来る。

(2) しかし、この隔離もまた相対的なものにとどまる限り、外部の影響力がさきに列挙した通路のいずれかを経て港務庁の事業選択を拘束する可能性は依然として残る。この可能性を完全に消滅せしめるために、港務庁は各種の戦術を行使する能力を発達させている。一方において広報および適応的吸収によって外部的影響力の発生・成長を阻止するとともに、他方において、調査機関の買収、立法技術等の陰謀を用いて外部影響力が現実的に事業選択を支配することを阻止している。

(3) 港務庁の法律的地位と戦術行使能力は過去において独自の事業選択を可能とした。このことは、港務庁の動機に従って事業選択が行なわれたこと、つまり収益性の高い事業が実施されて来たことを意味している。その結果は港務庁に蓄積された巨額の準備金である。この準備金額と高度の収益性を予想せしめる事業計画とが港務庁に対して豊富な資金の調達を約束するものである。

このように、港務庁の法律的地位、戦術行使能力および調達可能な資金

量は港務庁に対して独立の事業選択を可能ならしめている。この独立性のもとに港務庁が行なった事業選択は大規模な自動車用道路施設の建設である。ニューヨーク大都市圏の自動車用道路施設はこうして将来ますます整備されていくであろう。しかしこの整備は他の輸送施設、特に鉄道に対する影響を無視して行なわれる。それゆえ、ニューヨーク大都市圏内の道路上の混雑と鉄道の運賃上昇・役務低下は将来において激化することはあっても緩和されることはない。ここでの運輸需要は将来満足させられるとは考えられないのである。

このようにみえてくるならば、少くともこの事例に妥当する結論として大都市圏内の公益事業の一部を政府会社の経営に委ねることが必ずしも公共需要の満足をもたらすものではないということが出来るのである。政府会社がその独特の法的地位によって事業を独立して選択する能力を発展させるならば、住民の需要に対する感受性を失い、同じ公益事業の一部を分担する諸機関との役割調整を無視して自己の欲する事業を遂行する可能性を生み出すのである。この可能性が現実のものとなったとき、その結果は公共需要の不満足となる。

Role of the Port of New York Authority on Passenger Transportation within the New York Metropolitan Region

By Yoichi Nakamura

On examination of passenger transportation in New York metropolitan region, the article try to give a partial answer to a question whether a system of the agencies concerned with public utilities involving public corporations could satisfy the need of a metropolitan region. In recent years passenger transportation has revealed much malfunctioning—congestion on road surfaces and fare increases and deteriorated services of rapid transits. These stem not so much from changing transportation technology as from the growing competition of automobile transportation facilities. This means that the future of passenger transportation depends on the programs the auto-oriented agencies will undertake. The author examined the character of the program-making of the Port of New York Authority as a case, which is playing a most decisive role among auto-oriented agencies. Those findings are : (1) that encouraged by the desire of self-preservation, Port Authority would like to undertake such programs that give it some economic gain—in this instance the construction and management of automobile transportation facilities. (2) Financial and Personnel autonomy from residents of the region and their representatives, ability to exercise political maneuvering and affluent resources make it possible that the Authority can undertake its programs without consideration to their influences on the over-all transportation. (3) Because of its capacity to undertake programs independently, Port Authority will extend automobile transportation facilities with no simultaneous consideration of the consequences of them on other mode of transportation. So the malfunctioning of passenger transportation in the region will possibly be getting worse.