高速道路の債務返済に関する一考察

国土交通委員会調査室　山越　伸浩

１．はじめに

旧道路関係四公団[1]（以下「旧四公団」）が、平成 17 年 10 月に民営化されてから４年半以上が経過した。

旧四公団の民営化は、高速道路[2]の経営が非効率的であるとの観点から、その建設により負ってきた債務（旧四公団民営化時に総額約 42.6 兆円（うち有利子借入金 37.4 兆円））について、新規の高速道路建設による追加債務とそれら債務の利払いや高速道路に係る管理費も含め、通行料金や租税による国民負担を最小限に抑制しつつ確実に返済するという目的の下に行われた。

その結果、旧四公団の機能のうち、高速道路の資産保有と債務返済を行う機能は独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下「機構」）に、高速道路の建設や管理を行う機能は、高速道路会社に分割して民営化された（こうした民営化は、上下分離方式と呼ばれている）。

高速道路会社については、旧日本道路公団の３分割により東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社が設立され、また、旧首都高速道路公団（以下「旧首都高公団」）は首都高速道路株式会社に、旧阪神高速道路公団（以下「旧阪高公団」）は阪神高速道路株式会社に、旧本州四国連絡橋公団（以下「旧本四公団」）は本州四国連絡高速道路株式会社にそのまま移行する形でそれぞれ設立されている。

機構は、これら６つの高速道路会社と 45 年以内に債務返済が可能となるよう協定をそれぞれ締結し、高速道路の通行料金の収入からその管理費等を差し引いたものを道路資産の貸付料として徴収し、債務の返済を行っている。そのため、高速道路の通行料金と債務の返済とは密接な関係にある。

ところで、高速道路の通行料金をめぐっては、原則無料化を目指す民主党と、

---

[1] 旧道路関係四公団とは、旧日本道路公団、旧首都高速道路公団、旧阪神高速道路公団、旧本州四国連絡橋公団のことをいう。

[2] 本稿において高速道路とは、全国ネットワークで結ばれている高速自動車国道をはじめ、東京湾アクアラインや八王子バイパスなど路線ごとに有料道路として整備された一般有料道路や本州四国連絡高速道路（以下「本四連絡道」）などの国道、首都高速道路（以下「首都高」）や阪神高速道路（以下「阪高」）といった都市高速道路と呼ばれる地方道も含む自動車専用道路全般を指すこととする。これは、「高速道路株式会社法」における高速道路の定義に準じている。

受益者負担の観点から無料化はせず、民営化等により引き下げてきた通行料金の更なる引下げを目指す自民党・公明党等との間で政策上の相違が存在する。

特に、通行料金の引下げについては、平成21(2009)年に、ＥＴＣ搭載の普通乗用車等を対象としたＥＴＣ休日特別割引（いわゆる「高速道路1,000円乗り放題」）などが実施され現在に至っている一方、鳩山内閣では、高速道路無料化の社会実験（平成22(2010)年６月実施）とともに、高速道路の通行料金の上限制を中心とする新しい通行料金割引が国土交通省から提案されたが、今後、これらについて国会でどのような議論がなされるかに注目が集まっている。

本稿においては、こうした動向を踏まえつつ、これまでの債務返済の状況と高速道路の通行料金政策を概観するとともに、今後の債務返済の方向性等について考えていきたい。

２．高速道路建設と借入金の関係

道路は、国民一般の生活と密接に関連し、その基本的要件となっており、また、近代国家では経済活動を支える不可欠な施設とされることから、国や地方公共団体の財政支出によって整備される社会資本であり、公共財として無料で提供されるものとされている。しかし、一方で、橋、トンネル等、より多くの資金を必要とする道路について、財政的な制約により早期の事業化を図れない場合であってもできるだけ早期に道路整備を進めるために導入されたのが有料道路制度[3]である。

この制度は、借入金によって建設費を賄って道路を整備し、その完成後に一定の料金徴収期間を設け、この期間内に利用者から徴収した通行料金で借入金を返済する仕組みとなっている。借入金の償還は、一定の料金徴収期間（「償還期間」とも言う。）内に債務を完済することを前提として計画され、その期間の経過後、当該道路は無料公開されることとなっている。有料道路の料金水準については、通行者の受ける費用等に係る便益に配慮するとともに、建設のための借入金を期間内に返済するという便益主義と償還主義の原則に基づき設定されている。

[3] 有料道路とは、当該道路の建設債務返済のために通行料金を課金する道路全般のことを指し、自動車専用道路としての高速道路だけに限らない。また、すべての高速道路が有料を前提としているのではなく、国と地方の財政支出のみで建設される新直轄方式による高速自動車国道のように、当初から無料公開を前提としているものもある。

３．旧四公団の債務返済の問題点

昭和 27 年に有料道路事業制度が創設された時は、特定道路整備事業特別会計が設けられ、国自らによって経営されていたが、その後、昭和 31 年に同特会が廃止されるとともに、旧日本道路公団が創設され、有料道路事業が引き継がれた。

国からの引継ぎ路線も含め、当初、旧日本道路公団が建設・管理する有料道路は、全国的なネットワークを有するものではなく、橋やトンネルなど一地域の交通利便性を高めることのみを目的とするような路線で、路線ごとに償還計画が作成される一般有料道路であった。しかし、昭和 38(1963)年に全国ネットワークを目指す初の高速自動車国道[4]である名神高速道路の一部開通後、東名高速道路、中央自動車道などの高速自動車国道が次々と開通していった。そうした中で、経済成長による地価、人件費、資材などの価格の上昇により、同一のネットワークであるにもかかわらず、後発路線ほど建設コストが高くなり、それに伴い通行料金も高く設定され、個別に償還計画を設定したままでは無料公開の時期が路線ごとに異なるなど、均質な全国ネットワークの理念が崩れてくるおそれが出てきた。

3-1. 全国プール制の導入

そこで、昭和 47(1972)年に全国の高速自動車国道の償還計画を一本化し、どの高速自動車国道も同一の課金システムで走行できるという画一料率制を採用する全国プール制が導入された[5]。

この画一料率制と償還計画期間終了後の全国路線の同日無料公開という理想を掲げた全国プール制は、路線ごとに異なる償還計画を一本化したことから、採算路線の収入で不採算路線を建設していく内部補助が問題として指摘されるようになった。特に、昭和 60(1980)年４月の道路審議会の中間答申において、この問題に対する解決策が示され、先発路線から後発路線に対して行われる内部補助の限度を２分の１とし、それ以外を国費で賄うこととされた。小泉内閣の道路関係４公団の民営化の際に旧日本道路公団に対して年間 3,000 億円もの国費が投入され、不採算路線が建設されることが問題視されたが、それは、こ

---

[4] 高速自動車国道は、高速自動車国道法に基づき 11,520km の予定路線を有している。

[5] 画一料率制とは、プールされた路線の料金を一定の料金に統一することである。現在の料金体系は、普通車の場合、高速道路の施設利用費といわれるターミナルチャージ料 150 円に加えて１キロ当たり 24.6 円の対距離料金がかかっており、各種割引についても統一的に運用されている。なお、道路の混雑が予想される大都市近郊区間や管理コストが通常の路線よりも高い恵那山トンネルや関越トンネルなどは別途特別料金が設定されている。

の全国プール制による内部補助の問題が発端であった。

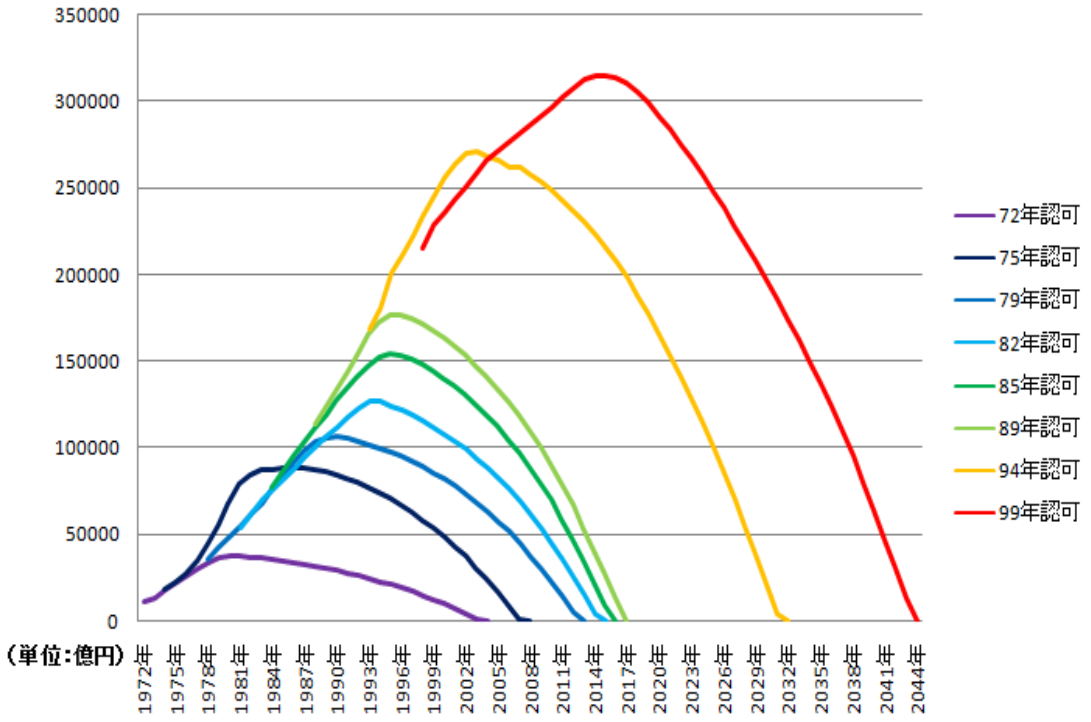
3-2. 全国プール制における償還計画の換算起算日の問題

全国プール制には、償還計画のスタート時点を指す換算起算日にも問題があった。 図１は、昭和 47(1972)年から平成 11(1999)年までに認可された償還計画における未償還額をグラフ化して並べたものである。左下が一番古い 72 年認可のもので、右上が最も新しい 99 年認可のものである。これを見ると、償還計画自体が先送りされていく様子が分かる。

これは、償還計画に新しい道路建設費（未償還額）が追加されると換算起算日が後ろにずれていく仕組みになっているからである。償還期間は、換算起算日から数えて一定の年限が設定されているため、路線数が増え、事業費が増えるごとに、換算起算日と無料公開日が後ろにずれていった。

その上、全国プール制の償還期間自体の延長が行われた。昭和 47(1972)年のプール制開始時点の償還期間は 30 年であったが、平成 6 (1994)年の償還計画改定認可時に 40 年、平成 11(1999)年の同認可時に 45 年とそれぞれ延長されたため、無料公開日はそれだけ延期されることとなった。

図１　全国プール制の各償還計画における未償還額の比較



（出所）旧日本道路公団の各償還計画表より作成

3-3. 高速自動車国道以外の有料道路におけるプール制導入の問題

旧日本道路公団が経営していた有料道路については、このような高速自動車国道のほか、全国プール制に組み込まれていない一般有料道路についても、同様にプール制を導入することによって、内部補てんを図りつつ、無料公開日を先延ばしする事例も見られるようになった。

事業費１兆 2,323 億円を投じて建設された東京湾アクアラインは、平成９(1997)年度に開業したが、開業した年度こそは若干の黒字となったものの、当初の推定交通量を大幅に下回る交通量しか確保できず[6]、10(1998)年度、11(1999)年度は赤字となり、11 年度末の未償還残高は、１兆 4,437 億円となった。そこで、12(2000)年７月に東京湾アクアライン、東京湾アクアライン連絡道路、京葉道路、千葉東金道路のそれぞれの償還計画を一体化した「千葉プール」が採用された。償還期間も東京湾アクアライン及び東京湾アクアライン連絡道路が 40 年から 50 年へと延長され、京葉道路、千葉東金道路も 30 年から 50 年へと延長された。このとき、償還起算日を東京湾アクアラインが開業した９(1997)年に設定したため、償還期間が 59(2047)年までとなったが、これにより 27(2015)年に無料公開予定であった京葉道路及び千葉東金道路の料金徴収期間は 32 年間延長された。特に昭和 35(1960)年に開通した京葉道路の料金徴収期間は 86 年に及ぶこととなった。

旧本四公団も、当初、昭和 45(1970)年を償還期間換算日とし、償還期間を 33 年間としていたが、神戸・鳴門ルート、児島・坂出ルート、尾道・今治ルートの３ルートの長大橋が次々と完成していく中で、実績交通量が推定交通量を大幅に下回り、収入では管理費と利払いを賄えないほどの慢性的赤字に陥り、平成 13(2001)年には、その年を償還起算日として償還期間を 70 年間（有利子負債分は 50 年）とする償還計画へと改定した。その後、15(2003)年度から 18(2006)年度までの４年間で 3.5 兆円と言われた有利子債務の一部（約 1.46 兆円）を国費で処理した。

また、旧首都高公団や旧阪高公団も、経営する都市高速道路をひとまとめにし、プール制に基づく償還計画を頻繁に改正し、償還起算日をずらしつつ、当初 30 年だった償還計画を 50 年に延長するなどしている。

---

[6] 東京湾アクアラインの推定交通量は平成９(1997)年度で 25,468 台/日、10(1998)年度で 28,702 台/日、11(1999)年度で 31,581 台/日であったが、実績交通量（括弧内は推定交通量に対する割合）はそれぞれ 11,876 台/日（44.6%）、9,996 台/日（34.8%）、9,647 台/日（30.5%）であった。

４．機構の債務返済状況

4-1. 民営化から 45 年以内の償還ルール

このように、旧四公団においてプール制が採用されたことで採算路線からの内部補助による不採算路線の建設拡大と、有料道路の無料公開が先延ばされ、旧四公団が非効率な経営を行うことを結果的に容認することとなってしまった。そこで、その反省に立って、民営化時の議論においても、債務の返済方法が一つの課題とされ、最終的に、平成 15(2003)年 12 月 22 日の政府・与党申合せ「道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて」の中で、「債務返済の考え方」として具体化されることとなった。

その内容は、「機構は、民営化から 45 年後には債務を確実に完済し、その時点で高速道路等を道路管理者に移管し、無料開放する」というものであり、「道路関係四公団民営化関係四法」[7]の中に反映されている。

4-2. 民営化後の償還の状況

平成 17(2005)年 10 月１日より民営化が行われたが、旧四公団から具体的にどの路線を承継するかを国と機構と各高速道路会社で協議する約半年の暫定期間を経て、18(2006)年３月 31 日に道路資産の貸付けを 62(2050)年８月 15 日までとする協定が機構と高速道路会社との間に結ばれた。

ここでは、機構の債務返済の現状について見ていきたい。平成 17(2005)年 10 月１日時点で旧四公団から機構に承継された未償還残高は、有利子借入金 37.4 兆円、社会資本借入金[8]0.5 兆円、無利子借入金 0.3 兆円、出資金[9]4.4 兆円で、合計 42.6 兆円であった。

なお、機構の決算において未償還残高は出資金が含まれたものを指し、債務残高は出資金を含まず有利子借入金、社会資本借入金、無利子借入金の合計額

---

[7] 「道路関係四公団民営化関係四法」は、旧四公団民営化のために制定された４つの法律（「高速道路株式会社法」、「独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法」、「日本道路公団等の民営化に伴う道路関係法律の整備等に関する法律」、「日本道路公団等民営化関係法施行法」）のことをいう。

[8] 社会資本借入金とは、日本電信電話株式会社の株式の売却収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法に基づいて政府から借り入れた無利子の資金である。有料道路事業は、「当該事業から収益が生ずる公共事業」とされ、これに対してＮＴＴ－Ａタイプという資金が貸し出されることになっている。

[9] 出資金とは、旧日本道路公団はもっぱら国から、その他３公団は国及び地方から各公団法に基づきいわゆる「資本金」として出資され、公団解散時に国又は地方に返還するよう定められた資金である。ただし、「資本金」として保全される性質のものではなく、実際はそれで道路建設等が行われており、事実上の無期限の無利子貸付けのような性質の資金である。無利子である分、道路建設のコスト引下げに貢献したとされている。

を指している。ちなみに、出資金については、全国路線網[10]と一の路線[11]にはこれ以上の出資がなされる計画はないが、首都高で平成 26(2014)年度まで、阪高で 32(2020)年度まで、本四連絡道で 34(2022)年度まで国と関係地方公共団体による共同出資が予定されている。

表１は、平成 18(2006)年度期首から 21(2009)年度期首までの債務返済状況であるが、いずれの年も債務残高は、計画値より実績値が常に下回っており、全体的には順調に行われている。

機構の債務の変動要因としては、主なものとして、①各高速道路会社が建設している路線の完成による債務引受け、②道路資産貸付料の増減、③計画値と実績における利払いの変動が挙げられている。

このうち、③の利払い費の低減については、計画値において機構の調達金利は、平成 18(2006)年度 2.34%、19(2007)年度 3.0%、20(2008)年度 3.5%、21(2009)年度以降 4.0%となっている一方、実際の調達金利は、18 年度 1.97%、19 年度 1.82%、20 年度 1.62%と計画とは反対に低下傾向にある。

これによって、平成 18(2006)年度に調達された各債券については、調達期間（政府調達債は７～30 年、財投機関債は 10～40 年）の累計で約 2,072 億円、同様に 19(2007)年度は 5,088 億円、20(2008)年度は 6,402 億円の金利払いが低減されるとのことであり、現在の低金利傾向が今後とも続けば、長期的には相当大きく影響してくると思われる。

しかし、首都高と阪高については、むしろ債務残高が増大するなど、個別に

表１　機構の決算における債務残高の計画値と実績値の差の推移

年度（期首）	計画値（Ａ）	実績値（Ｂ）	（Ｂ）－（Ａ）
平成18(2006)年度	37兆1,672億円	37兆1,338億円	▲　335億円
平成19(2007)年度	36兆1,683億円	35兆9,137億円	▲2,547億円
平成20(2008)年度	35兆2,658億円	35兆　737億円	▲1,921億円
平成21(2009)年度	31兆7,563億円	31兆3,248億円	▲4,315億円

（出所）平成 18(2006)～20(2008)年度の機構の決算関係資料より作成

[10] 全国路線網とは、高速自動車国道及びそれと一体的に機能する一般有料道路の総称であり、機構と東日本、中日本、西日本の高速道路会社３社との間で一体的に協定が締結されている路線の総称である。

[11] 一の路線とは、全国路線網に組み込まれず、路線ごとに協定が締結されている一般有料道路のことを指す。

見ると順調とは言い難い部分もある[12]。

５．高速道路利便増進事業の導入

ところで、表１の平成 20(2008)年度の期首の債務残高と 21(2009)年度の期首の債務残高を見ると３兆円以上も債務が減少しているが、これは、20(2008)年の「道路整備費の財源等の特例に関する法律」（以下「道路財特法」）の改正時に高速道路利便増進事業（以下「利便増進事業」）が導入されたことによるものである。

利便増進事業とは、既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化のため、地域の活性化、物流の効率化、都市部の深刻な渋滞の解消、地球温暖化対策等の政策課題に対応する観点からの高速道路料金の引下げ等を実施することを目的とした事業である。その仕組みは、機構の債務を国が承継する一方で、高速道路会社が機構に対し支払っている高速道路の貸付料をその分減額し、機構と高速道路会社が共同で「高速道路利便増進事業に関する計画」（以下「利便増進計画」）を作成し、それに基づき高速道路の通行料金の引下げやスマートインターチェンジ[13]等の整備を行う事業である。

特に高速道路の料金の引下げについては、経済対策的な側面が強く、まず、第一弾として、「安心実現のための緊急総合対策」（平成 20(2008)年８月 29 日、福田内閣策定）による割引[14]のため、20(2008)年 10 月から 30(2018)年３月の 10 年間の予定で機構の債務のうち約 2.5 兆円が国に承継されるとともに、第２弾として、「生活対策」(20(2008)年 10 月 30 日、麻生内閣策定)による割引[15]のため、21(2009)年度から２年間の措置として 0.5 兆円が同様に国に継承され、合計約３兆円の債務承継がなされている。

---

[12] 機構の平成 20(2008)年度決算によると、20 年度の期首未償還残高は、首都高では計画 555 億円に対して実績 558 億円と３億円、阪高では計画 404 億円に対して実績 405 億円と１億円それぞれ上回っている。また、21(2009)年度期首の未償還残高は、首都高では計画 429 億円に対して実績 430 億円と１億円上回り、阪高では計画 314 億円に対して実績 314 億円と変わらない。

[13] スマートインターチェンジとは、ＥＴＣ搭載車のみ通行可能なインターチェンジであり、料金所とともに建設される通常のインターチェンジよりもコスト性に優れているとされる。

なお、平成 19(2007)年５月 31 日に開催された社会資本整備審議会道路分科会第５回有料道路部会の資料によると、通常のインターチェンジの建設費が 30～60 億円、管理費が 1.2 億円とされる一方で、スマートインターチェンジの建設費が３～８億円、管理費が 0.5 億円とされている。

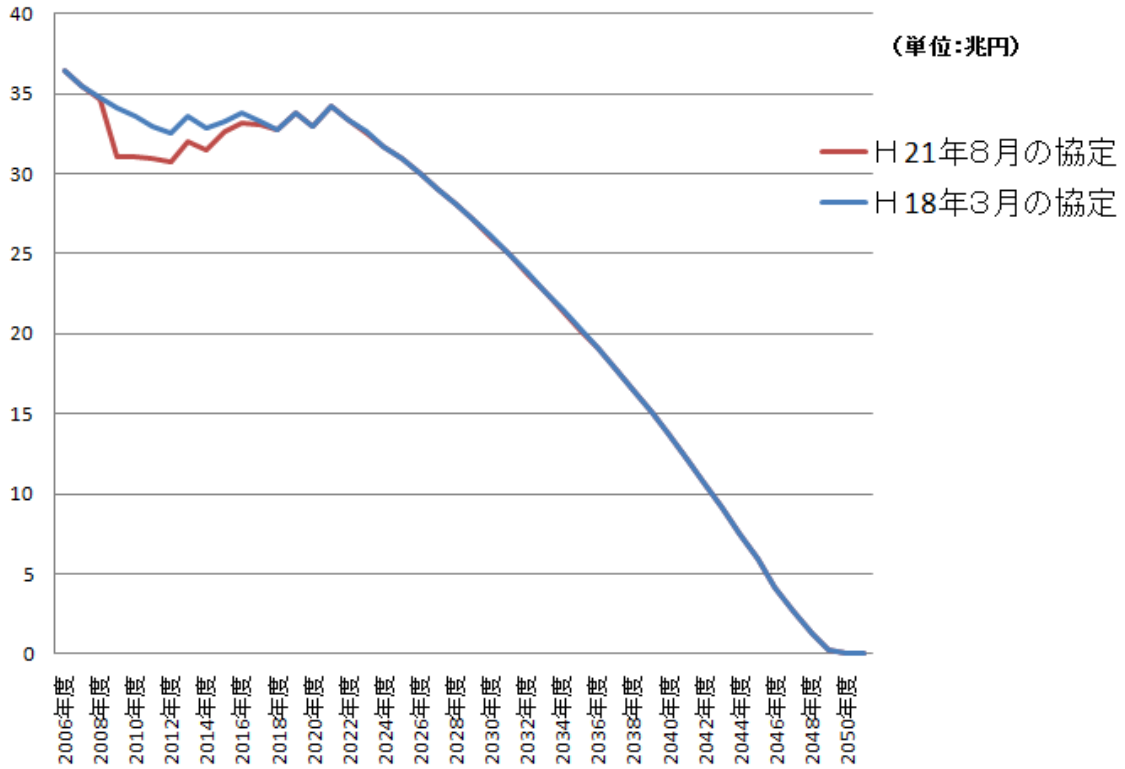
[14] ＥＴＣ搭載の全車種について、①深夜（０～４時）割引の拡充として５割引の実施、②３割引となる夜間割引時間帯の拡大（22 時～０時）などが行われている。

[15] ①平日の９時から 17 時の割引がなかった時間帯へのＥＴＣ搭載車（全車種）に対する３割引の導入、②観光振興や、地域の生活・経済支援のため、土日祝日のＥＴＣ搭載普通乗用車の通行料金を上限 1,000 円とする割引（ＥＴＣ休日特別割引）等が実施されている。

ところで、債務を公費で処理したスキームとしては、前述したように旧本四公団の有利子債務の圧縮があげられるが、利便増進事業とは債務に及ぼす影響が根本的に異なっている。旧本四公団の有利子負債圧縮は、まさに債務そのものの縮小が目的であったが、この利便増進事業は、あくまでも高速道路の料金引下げと、スマートインターチェンジの整備などが目的であるため、それ自体として、早期返済のために行っているものではない。

図２は、利便増進事業が機構の債務返済の状況にどのように影響を及ぼしているのかを見るために、平成 18(2006)年３月 31 日に締結された最初の協定による債務残高を青い線で示し、平成 21 年８月 28 日付けの協定の一部変更を反映した有利子債務残高を赤い線で示し比較したものである。これを見ると３兆円の利便増進事業が債務の返済計画に影響を及ぼすのは、青い線と赤い線の差ということになるが、利便増進事業の期間とされる平成 20(2008)～29(2017)年の 10 年間以外は一致しており、最終的に債務返済計画全体に影響を及ぼすものではないことがわかる。

図２　機構の有利子負債残高の推移の比較（H18 年３月及びH21 年８月）



（出所）『機構の未償還残高の推移（収支予算の明細の合算値）』2006.3.31 付け機構資料<http://www.jehdra.go.jp/pdf/061.pdf>及び『機構の未償還残高の推移(収支予算の明細の合算値)』2009.8.28 付け機構資料<http://www.jehdra.go.jp/pdf/611.pdf>より作成。

利便増進事業は、現行計画では平成30(2018)年までとなっており、図２によれば、その後の有利子債務残高は、従来の協定と変わらずに推移していくこととなっている。また、33(2021)年度までは、逆に債務残高が増加するとされているが、これは債務残高がピークになる同年度までは、現行計画に基づき高速道路の建設が行われ、完成した高速道路資産とその債務が機構に引き受けられることとなっているためである。

ところで、高速道路の貸付料については、完成路線が加わっていくほど貸付料が高くなっていくが、これから建設される高速道路については採算性が期待できない路線が多いため、図２のように平成33(2021)年度以降の未償還債務が順調に減少するよう高速道路の通行料金収入を確保できるかどうかが今後の課題となろう。

６．衆議院総選挙による政権交代後の高速道路政策

6-1．高速道路の原則無料化のスキーム

民主党が衆議院総選挙の際掲げていた政権公約（以下「民主党衆院選マニフェスト」）には、高速道路無料化の政策目標として、①流通コストの引下げを通じて、生活コストを引き下げる、②産地から消費地へ商品を運びやすいようにして、地域経済を活性化する、③高速道路の出入り口を増設し、今ある社会資本を有効に使って、渋滞などの経済的損失を軽減することの３点が挙げられ、具体策として、割引率の順次拡大などの社会実験を実施し、その影響を確認しながら、高速道路を無料化していくとし、その所要額を1.3兆円程度とした。

この1.3兆円は、平成21(2009)年３月の「民主党高速道路政策大綱」（以下「政策大綱」）を反映したものである。「政策大綱」によると、まず、無料化のスキームとして、機構を廃止し、その債務35兆円を無料化開始時点で国が承継し、国債償還の一般ルールである60年償還に基づき償還するとしている。そして、毎年承継額の1.6%に当たる0.56兆円を国債整理基金に繰り入れ、平成21(2009)年度で年利２％とし、利払い費を0.7兆円と試算し、これらを合計して、債務承継に伴う国の財政負担を年間1.26兆円としている。

また、割引率の順次拡大など様々な社会実験の実施とその影響の確認を行いながら、高速道路の通行料金の無料化を平成22(2010)年度から３年をかけて段階的に実施し、24(2012)年度から完全実施するとしていた。そこで、21(2009) 年10月の22年度概算要求において、首都高、阪高を除く高速道路の収入が約1.8兆円であるとし、まず初年度分としてその３分の１に当たる6,000億円が社会実験の費用として要求された。

しかし、子ども手当や高校無償化など他の「民主党衆院選マニフェスト」に基づく予算要求もあり、一般会計予算の概算要求の規模が過去最大の 95 兆円に膨らむ一方、不況により税収が伸び悩み、財政規律を守る観点から大きな調整が必要となった。そこで、平成 21(2009)年 12 月に民主党から、「平成 22 年度予算重要要点」（以下「重要要点」）が政府に提出され、予算編成を行うにあたっての留意点が示された。

6-2. 「政策大綱」、「民主党衆院選マニフェスト」、「政策集」と「重要要点」との比較

「重要要点」で示された構想と、「政策大綱」や「民主党衆院選マニフェスト」と同時期に公表された「民主党政策集 INDEX2009」（以下「政策集」）で構想されていたものを比べたものが表２である。

「政策大綱」、「民主党衆院選マニフェスト」、「政策集」の３点と「重要要点」では、特に高速道路の整備において違いが顕著となっている。

高速道路の建設については、平成 21(2009)年３月の「政策大綱」では国が一般会計で整備するとされていたものが、平成 22(2010)年 12 月の「重要要点」では新直轄方式を廃止して高速道路会社に一本化するとされている。

債務処理の在り方については、「政策大綱」では、機構の債務を全額国が承継し、それに伴い機構を解散することになっていたが、「重要要点」では、債務処理の在り方について明らかにされていない。ただし、「重要要点」において高速道路整備を高速道路会社に一本化することとされているので、高速道路は有料のまま現在の機構による処理方法を前提としているようにも読めないわけでもない。

また、高速道路会社６社の在り方についても、「政策大綱」では、１社にまとめて再編するとしていたが、「重要要点」では、その点についても特に触れられていない。

いずれにしても、この「重要要点」が平成 22(2010)年度予算に反映されるとともに、高速道路無料化の社会実験としての 6,000 億円の概算要求は、1,000 億円へと圧縮された。なお、高速道路の新直轄方式（注３参照）については継続されている。

また、平成 22(2010)年７月の参議院通常選挙に向けて作成された民主党のマニフェストでは、「高速道路は、無料化した際の効果や他の公共交通の状況に留意しつつ、段階的に原則無料とします」とされており、その具体的な仕組みや工程については衆議院総選挙の時ほど詳細ではない。

表２　「政策大綱」、「民主党衆院選マニフェスト」、「政策集」と「重要要点」の主な相違点

	政策大綱、民主党衆院選マニフェスト、 政策集	重要要点
債務処理	○機構は、廃止 ○機構の債務は、国が承継 ○一般会計で処理	
高速道路の整備	○国の一般財源により行う ○国として整備すべき高速道路の選定 ○国土開発幹線自動車道建設会議（国幹会議）の廃止 ○国は高速自動車国道を、地方は自らが必要とする道路を担うこととし、直轄国道、補助国道等の管理区分を見直して道路整備の権限を大胆に地方に移すことを基本とする ○高速道路会社６社の統合・再編	【平成22年度】 ○高速道路整備のために利便増進事業の抜本見直し ○新直轄方式の取りやめとこれに見合う額の高速道路会社への支援 【平成23年度以降】 ○高速道路建設促進の枠組みとして全国統一の料金設定 ○国の高速道路建設の高速道路会社への一本化 ○地方自らが、必要とする高速道路建設を行うことができるようにするための国の支援策の検討
高速道路の料金	○割引率の順次拡大などの社会実験を実施し、その影響を確認しながら、高速道路を無料化していく ○首都高速・阪神高速など渋滞が想定される路線・区間などについては交通需要管理（ＴＤＭ）の観点から社会実験（５割引、７割引等）を実施して影響を確認しつつ、無料化を実施	○高速道路建設促進の枠組みとして全国統一の料金設定（再掲） ○高速道路の無料化については、割引率の順次拡大や統一料金制度の導入など社会実験を実施し、その影響を確認しながら段階的に進める ○軽自動車に対する負担の軽減を図る

（出所）「政策大綱」、「民主党衆院選マニフェスト」、「政策集」、「重要要点」より作成

6-3. 高速道路無料化の社会実験

1,000 億円の高速道路無料化の社会実験は、平成 22(2010)年６月 28 日から開始され、23(2011)年３月 31 日まで実施されることになっている。具体的な路線については、同年２月２日に公表された 37 路線 48 区間約 1,626 キロに、同年６月 15 日に新たに追加された東九州自動車道の２区間約 26 キロを加え、37 路

線 50 区間約 1,652 キロが選ばれている。実験区間の採用基準としては、1,000 億円という限られた予算の中で、①首都高と阪高を除く高速道路であること、②休日上限 1,000 円による渋滞発生頻度、③他の交通機関への影響、④高速道路ネットワークの状況（有料区間、無料区間の連続性など）の４点を総合的に勘案して対象区間を選定することとされ、三大都市圏及び札幌、仙台、広島、福岡の各都市圏内の路線、これを相互に連結する路線、これと県庁所在地を結ぶ路線をすべて除く高速道路が選ばれている。

この社会実験の予算 1,000 億円は、利便増進事業とは異なり、機構の債務処理ではなく､無料化による高速道路からの収入減少分を補てんするものとして、社会実験が行われる各高速道路会社に対し支出されるものである。

なお、国土交通省によると、実験開始後１週間のデータでは、実験区間の交通量は、平日は平均で約 1.8 倍、休日は約 1.7 倍に増加し、同時に実験区間に並行する主要な一般国道の交通量は平日、休日ともに約２割減少しているとされているが、実験期間中の今後の交通量について注目していく必要があろう。

6-4. 新たな料金割引の試行と利便増進事業の見直し案

「政策大綱」、「民主党衆院選マニフェスト」、「政策集」、「重要要点」に盛り込まれた様々な施策を実施するために、平成 22(2010)年３月、第 174 回国会に「高速自動車国道法及び道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の一部を改正する等の法律案」（以下「高速道路法改正案」）が鳩山内閣から提出された。

法案の内容の第一点は、高速自動車国道の建設決定手続の変更である。「国土開発幹線自動車道建設法」に基づき、国会議員や有識者らにより構成される国土開発幹線自動車道建設会議の議を経て高速自動車国道の基本計画、整備計画について国土交通大臣が定めてきた仕組みを廃止し、これまで法律事項とされてきた高速自動車国道の予定路線を政令事項とし、国土交通大臣が社会資本整備審議会の議に基づき整備計画を定めていくこととしている。

第二点としては、道路財特法において定められている利便増進事業の改正であり、「重要要点」に基づき、この事業に、高速道路の車線の増設、既存の高速道路の連結のための新設・改築、駐車場、スマートインターチェンジ以外の通常のインターチェンジ等の整備が加えられる。

また、同法案に合わせて平成 22(2010)年４月９日に「高速道路の再検証結果と新たな料金割引（案）」が公表されている。ここでは、上記の利便増進事業の法改正に合わせ、その内容の組替えと、それに基づく新しい料金体系と高速

図３　新たな料金割引（案）の概要（平成 22(2010)年度試行）

新たな上限料金(案)

① 高速自動車国道等(NEXCO)

・平休日の全時間帯で原則現金とETC区別なく適用
・上限料金は大都市を別料金としない

軽自動車	普通車	中型車	大型車	特大車
1,000円	2,000円	5,000円	5,000円	10,000円

② 本州四国連絡高速道路

・フェリーなどに配慮

軽自動車	普通車	中型車	大型車	特大車
2,000円	3,000円	5,000円	5,000円	10,000円

※国・地方の出資期間であるH34までの設定

③ 首都高速・阪神高速

・料金圏を撤廃、対距離を基本とする上限制を導入

普通車	大型車
900円 （下限500円）	1,800円 （下限1,000円）

※環境ロードプライシング、環状道路等への誘導割引も実施
※現金利用者は、入口で上限料金を支払い

エコカー(次世代自動車)割引(案)

[対象車両]
・普通車のエコカー免税対象車のうち、燃費が軽自動車と同程度※の車両を対象
（ETC＋現金）
※燃費値が20km/L以上

[料金]
・軽自動車と同じ料金（上限額1,000円）

[割引の方法]
・事前登録制

激変緩和措置(案)

・既存割引の廃止に伴う激変緩和措置を、平成22年度に限定して実施

[主な激変緩和措置]
（1）時間帯割引
① 夜間３割引　(NEXCO・本四)
② 通勤３割引　(NEXCO地方部・本四)
（2）大口・多頻度割引（全高速道路）
※マイレージ割引は廃止

（出所）『高速道路の再検証結果と新たな料金割引（概要）』2010.4.9 付け国土交通省報道資料<http://www.mlit.go.jp/common/000112016.pdf>

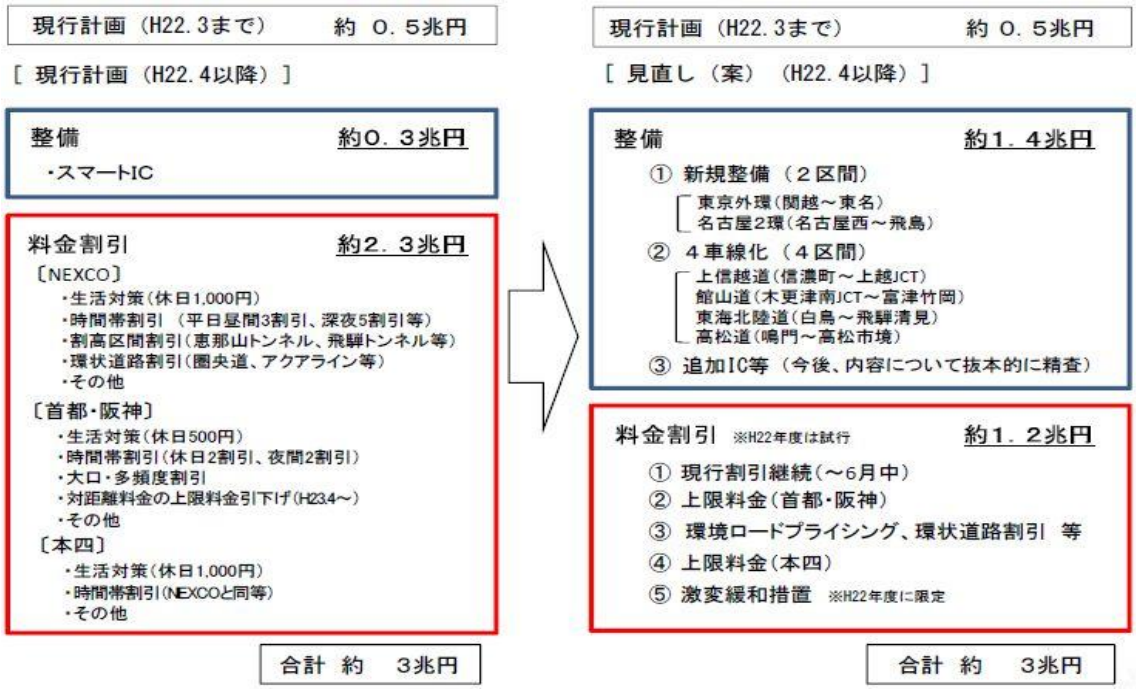
道路の整備が公表されている。

新たな料金割引については、図３のとおりであり、高速自動車国道や本四連絡道については、車種区分に応じて上限料金が設定され、首都高と阪高においては、均一的に料金を課してきた料金圏を廃止し、対距離料金の導入が図られるとしている。ただし、この割引によって、旧四公団の民営化時に導入されたＥＴＣの割引制度（時間帯割引、大口多頻度割引、マイレージ割引等）は廃止されるとしている。なお、激変緩和措置として平成 22(2010)年度については、時間帯割引、大口多頻度割引は暫定的に残すとしている。

利便増進事業については、図４のとおりであり、約３兆円の債務承継の枠組みのうち平成 21(2009)年度までに 0.5 兆円が高速道路の通行料金の値下げなどで使われたとしており、残りの約 2.6 兆円分の使途の組替えが行われている。

なお、組替えの内容について、これまでは 2.3 兆円が高速道路の通行料金の引下げに、0.3 兆円がスマートインターチェンジの整備に配分されていたが、高速道路の通行料金の引下げは 1.2 兆円に圧縮され、代わりに高速道路整備等

図４　利便増進計画の見直し（案）の概要



（出所）『高速道路の再検証結果と新たな料金割引（概要）』2010.4.9 付け国土交通省報道資料<http://www.mlit.go.jp/common/000112016.pdf>

として 1.4 兆円が配分されている。

新たな料金割引である上限料金については、国土交通省の資料によると、軽自動車で約 40 キロ、普通車で約 70 キロ、中型車で約 170 キロ、大型車で約 120 キロ、特大車で約 150 キロを走らないと適用にならないため、これよりも短距離の走行では割引のない通常料金の利用となり、上限料金に到達する利用台数も全体の２～３割程度とされているため、実質的に値上げとなるのではないかと指摘する声が出てきている。

また、上限料金が軽自動車と普通車でそれぞれ高速自動車国道等より 1,000 円高くなる本四連絡道では、これを不満とする意見もあり、10 の出資地方公共団体[16]は出資金の支払を拒否していると報じられたが、前原国土交通大臣も料金引下げの方向での見直しについて言及している[17]。

さらに利便増進事業による高速道路の新規建設も東京外郭環状道路や名古屋環状２号線など大都市環状高速道路に振り向けられていることに対する地方か

[16] 本四連絡道の出資地方公共団体は、大阪府、兵庫県、岡山県、広島県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、大阪市及び神戸市である。
[17] 前原大臣会見要旨（平成 22 年７月６日）

らの異論もある。

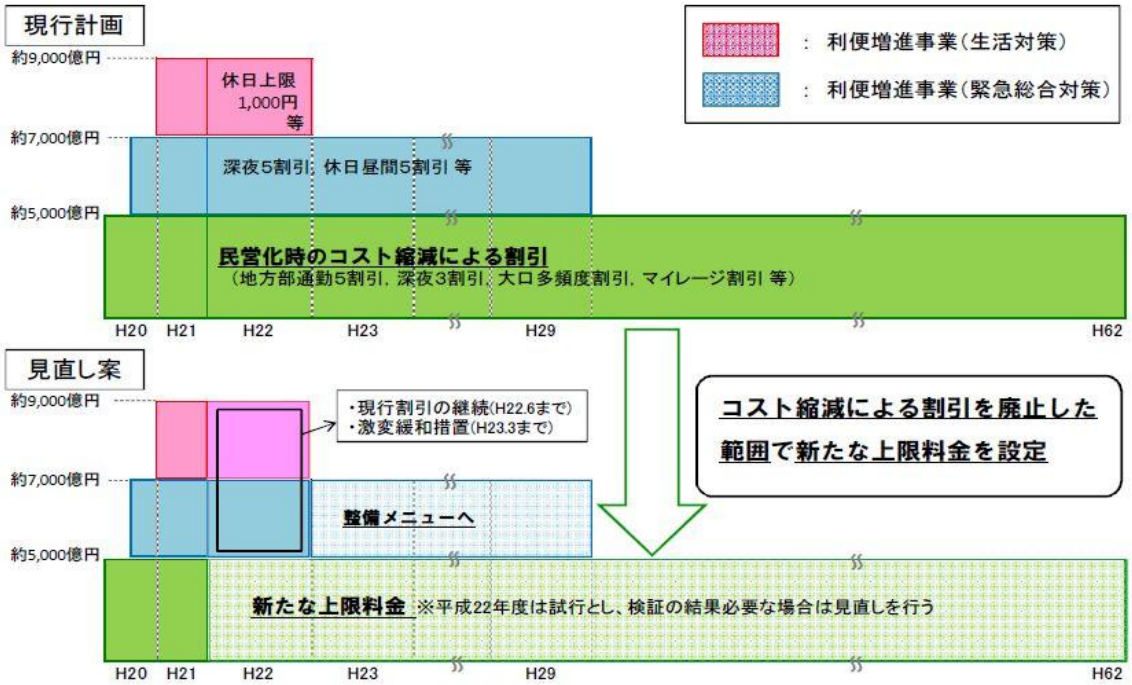
なお、平成 22(2010)年４月 21 日の政府・民主党首脳会議において、政府に対し、新たな料金割引の再考を求める要望があり、これについて、今後、国会の審議を踏まえて国土交通省で判断することとされたが、第 174 回国会では、高速道路法改正案は衆議院において審議を継続することとされた。しかし、仮に法案が成立せずとも、利便増進事業を財源とする高速道路整備ができないだけで、新たな料金割引自体は可能であることから、今秋にも実施される可能性について報じられており、その取扱いについては今後の課題とされている。

７．借金返済に関する今後の留意点

7-1．永久有料という考え方

ところで、高速道路無料化の社会実験を始めとして、新料金割引や利便増進事業の組替えなどの案では、それぞれの新たな割引等について既存の割引の財源の組み替えにとどまっており（図５参照）、かつて「政策大綱」で示された機構を解散し、国が機構の債務を承継するというような債務返済の仕組みそのものを見直すような変更を伴うものとはなっていない。

図５　利便増進計画等の見直しの概要（案）



（出所）『高速道路の再検証結果と新たな料金割引（概要）』2010.4.9 付け国土交通省報道資料<http://www.mlit.go.jp/common/000112016.pdf>

もし、高速道路の通行料金の引下げや無料化について、機構と各高速道路会社の協定を前提としながら実施していくのであれば、今後とも無料化や値下げ分については国費の負担が必要となるであろうし、また、「政策大綱」のように国が機構の債務の全部を承継するとなると、約 883 兆円とされる国の債務残高は 900 兆円の大台を突破する可能性がある。

一方で、当初の償還期限が過ぎた採算性の高い高速道路については、通行料金の値下げで渋滞が引き起こされ、鉄道、国内航空、フェリーなど他の公共交通機関に影響を及ぼすため、無料公開自体が難しいという問題もある。そうした路線の取扱いについては、現行スキームを踏まえて検討していく方向も考えられるが、例えば通行料金の永久有料化を選択肢に含めて検討しても良いようにも思われる。

これについて高速道路の通行料金の永久有料化を提唱している宮川公男一橋大学名誉教授は、現在の通行料金の在り方をめぐる議論については、「高速道路料金をめぐる諸問題は、単に有料であることによるものではなく、また、無料化によって解決できるものではない。問題は（償還主義のままでは）高すぎる料金にあり、受益と負担の適切なバランスがとれていない料金設定の仕方にある」として、「償還主義を排して永久有料制とし、かつ、画一料率制を改めるという料金制度の抜本的な見直しが不可欠である」としている[18]。

そのためには、「高速道路の無料化の推進ではなく、また、現在の機構と高速道路会社による上下分離方式による民営化形態をとり続けるのでもなく、機構を廃止して、高速道路資産そのものを高速道路会社に保有させ、まともな民営会社にするべきだ」と指摘している。

7-2. 資産一体型の民営化の試算

そこで、以下一案として、永久有料制として資産一体化を前提とする民営化を行った場合に収益の状況がどのようになるかを試算して、その留意点について若干の考察をしてみたい。なお、資産一体型の民営化については、旧四公団の民営化後の組織の在り方を検討するために平成 14(2002)年６月に設立された道路関係四公団民営化推進委員会（以下「民営化委員会」）でも議論され、高速道路資産を民営会社に保有させることについて、公共財としての有料道路の意義とともに、年間 5,000 億円とも言われる固定資産税[19]の支払や減価償却

[18] 宮川公男「高速無料化は愚策、国民にツケ回すニセ民営化を見直せ」『WEDGE』（平 21.10）
[19] 平成 14(2002)年８月６、７日に開催された第 10 回・11 回民営化委員会第１回集中審議において、約 40 兆円の旧四公団の資産に対して約 5,000 億円の固定資産税がかかると猪瀬直樹委員

費なども焦点となっている。

（１）高速道路会社６社の高速道路の資産一体型民営化の試算

平成 20(2008)年度決算の数字を参考に、機構の高速道路資産を前述のように高速道路会社に一体化させて民営化した場合に、収益構造がどのようになるかを試算する。資産一体型の民営化に当たっては、いったん機構を廃止して、国に機構の道路資産と債務をすべて承継させ、国から高速道路会社に道路資産を引き渡す際に、その価値分の株式を発行させる形で民営化するものと仮定する。

なお、ここでの試算については、道路の収益性にのみ着目し、計算項目を額の大きな主要なものだけに限り、高速道路会社６社の本業であるサービスエリアやパーキングエリアの経営等は除外している。

その上で、平成 20(2008)年度決算をみると、高速道路会社６社の管理する高速道路全体の収入は２兆 3,241 億円である。そこから、道路管理費として 5,798 億円、減価償却費として 8,842 億円、固定資産税として 5,326 億円[20]を差し引くと、3,275 億円が経常利益的なものとなろう。また、法人税等を 41%[21]として計算すると、税引き後の純利益的なものとしては、1,932 億円と想定される。

（２）採算性に優れた 16 路線のみの資産一体型民営化の試算

次に、採算性に優れた路線のみを選んで民営化した場合も試算してみたい。対象路線としては、表３の 16 路線 3,436 キロを選ぶこととする[22]。

これらの路線の収入は、１兆 308 億円である。そこから管理費として 2,240 億円、減価償却費として 2,329 億円、固定資産税として 1,363 億円[23]を差し引くと、経常利益的なものは 4,377 億円となり、上記と同様に法人税等を 41%とすると、税引き後の純利益的なものは、2,582 億円と想定される。

（当時）が発言している。

[20] 機構の平成 20(2008)年度決算による高速道路会社の道路資産の簿価 38 兆 485 億円に民営化委員会事務局と同様に 1.4%をかけて試算した値である。

[21] 平成 14(2002)年８月６、７日に開催された第 10 回・11 回民営化委員会第１回集中審議において、民営化委員会事務局が、法人税等について税引き前利益の 41%と仮定して計算しており、それに倣ったものである。

[22] 16 路線の選考基準としては、民営化時に償還準備金が黒字であった路線、すなわち当該路線の単独収入でその管理費と債務の利払いを賄えた道路のみとしている。なお、平成 14 年７月 26 日の民営化委員会（第８回）で川本裕子委員が提出した資料によると、本稿で取りあげた 16 路線に北陸自動車道と中央自動車道長野線を加えた 18 路線を単年度収支が黒字と分析している。

[23] 機構の平成 20(2008)年度決算による対象 16 路線の道路資産の簿価９兆 7,374 億円に民営化委員会事務局と同様に 1.4%をかけて試算した値である。

（1）で行ったような高速道路会社６社全社をまとめて民営化する場合よりも経営面的にも効率がよく、このように資産一体型の民営化によっても高速道路会社の決算は、平成 20(2008)年度の決算の数字で考えると黒字となり、一見すると問題がないように思われる。

表３　民営化時に償還準備金が黒字であった路線

	路線名		開通延長	収入	管理費	減価償却費
1	東北縦貫自動車道	弘前線	698	1760.4	385	359.2
2	関越自動車道	新潟線	246	864.8	206.1	180.7
3	常磐自動車道		230	693.5	147.2	188.9
4	東関東自動車道	水戸線	79	461.7	76.7	81.6
5		千葉富津線	55	135.2	32.2	32.2
6	成田国際空港線		4	5.2	1.7	1.7
7	中央自動車道	富士吉田線	94	435.7	95.1	110.7
8		西宮線	465	970.6	240.8	210.9
9	第一東海自動車道		347	2066.5	400.6	318.9
10	近畿自動車道	伊勢線	69	118.3	30.4	39.3
11		名古屋亀山線	86	444.8	92	140
12		天理吹田線	56	401.3	78.4	91.5
13		松原那智勝浦線	110	326.7	74.8	94
14	中国縦貫自動車道		543	696.4	194.1	249.9
15	九州縦貫自動車道	鹿児島線	345	887.3	178.9	206.7
16	関門自動車道		9	39.6	6.3	22.6
	合計		3436	10308	2240.3	2328.8

（注１）開通延長の単位はキロである。
（注２）収入、管理費、当期償却費の単位は億円である。
（出所）『決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報(平成 20 年度)』(機構)より作成

7-3. 資産一体型の民営化の留意点

しかし、国の承継した債務の処理のためには、「政策大綱」で試算されていたように、仮に 60 年償還に切り替えられ、かつ、金利負担を２％としても毎年１.26 兆円の負担が残る。

また、今後の高速道路会社による高速道路の建設については、資産一体型の民営化を行った場合、収益性確保の観点から有料道路の建設についてより消極的となることが予想されるため、国や地方公共団体の負担によって整備する新直轄方式での無料の高速道路の建設に更に頼るか、財政的に難しい場合は、国が掲げる高速道路の整備目標について完成時期を先送りにするか、高速道路の延長計画の縮小が必要かの検討を迫られる可能性も予想される。

したがって、国がそれらの負担についてどこまで容認できるのか。つまり、資産一体型の民営化を行った際に、国が高速道路会社から得る法人税、株の配

当金、株式売却利益がどれだけの金額となるのか、これによって国の債務圧縮がどこまで可能となるのかが、ポイントとなろう。

正確な比較は難しいが配当金総額のイメージなど他の公共的な役割の大きい民間企業との状況を示したものが表４である。表４の各企業の配当金総額では、債務処理に十分な金額を得られない可能性が高いため、株式の売却利益に大きく頼る可能性が高くなるだろう[24]。その場合に、いかに株を高く売るかということが焦点になろうが、優良な 16 路線を選んだように意図的に黒字会社となるような路線選定を行った場合、いわゆる「良いところ取り」で上場を目指すことの妥当性をどこまで認めるのかについても慎重な判断が求められよう。

高速道路の料金についても、画一料率制を廃止して、高速道路会社が独自の判断として料金設定を行っていく場合、その料金設定の在り方について、利用者に過度な料金負担がないようにすることをどのように保証するのかについても留意が求められよう。

表４　資産一体型の高速道路の民営化（試算）と他の民間企業との比較

会社	単位株	株価	1株当たり配当金	発行済株式数	配当金総額	売上高	純利益	総資産
NTT	100	3,650	120	1,323,262,483	1,587	10,160	5,387	189,390
JR東日本	100	5,710	110	395,570,947	420	25,737	1,202	69,954
JR東海	1	727,000	9,000	1,972,444	177	14,866	917	52,110
JR西日本	1	317,000	7,000	1,936,416	135	11,901	248	25,463
東京電力	100	2,396	60	1,348,813,760	810	50,162	1,337	132,039
東京ガス	1,000	394	9	2,698,698,402	243	14,157	190	18,409
高速道路6社						23,241	1,932	380,485
対象16路線						10,308	2,582	97,374

（注１）株価は平成 22 年 7 月 20 日の終値である。
（注２）株価と１株当たり配当金の単位は円、発行済株式数の単位は株、配当金総額、売上高、純利益、総資産の単位は億円である。
（注３）発行済株式数については、自己株式を含まずにカウントしている。
（注４）高速道路６社及び対象 16 路線については、先述の試算結果を反映したものである。
（注５）ＮＴＴの売上高は、営業収益を掲載している。
（出所）『平成 22 年３月期決算短信』（ＮＴＴ、ＪＲ東日本、ＪＲ東海、ＪＲ西日本、東京電力、東京ガス各社）及び『決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報（（平成 20 年度））』（機構）より作成

[24] 平成 13 年 8 月の民営化推進委員会に提出された熊代昭彦国土交通副大臣（当時）の提出資料によると、旧四公団の資産一体型の民営化で株式時価総額 54 兆円が期待できるとしている。また、資産一体型でなく、現行の上下分離を想定していると思われるが、みんなの党の政権公約によると高速道路会社の株式売却で 0.5 兆円の収入があるとされている。

7-4. 交通基本法等との関係

高速道路の料金徴収の根拠については、建設債務の返済だけでなく、受益者ないしは損傷者負担の観点から、混雑税や環境ロードプライシングのような交通量の管理を行うことを目的とした課金や、関門トンネルのように道路の維持・管理費そのものを賄うことを目的とした通行料金を徴収する仕組み（管理有料道路）も考えられる。

平成 22(2010)年６月 22 日に公表された、「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けた基本的な考え方（案）」においては、鉄道、航空、高速バスなど地域を結ぶ幹線交通網と新しい高速道路料金制度との整合性など、今後の幹線交通体系に関する総合的な視点の必要性に言及している。高速道路の無料化については、鉄道、空港、フェリー、高速バスなどの各業界団体や企業から収益の減少や混雑の発生に伴う運行の支障など否定的な意見が表明されており、今後十分な検討が必要となろう。

＊　＊　＊

高速道路の債務の返済の問題については、これまでの建設で累積した 31 兆円の有利子債務処理と、今後、高速道路整備費としてどの程度新たに債務が上積みされるのか、そしてそれに対して国民にどのような形で負担を求めるのかということについて、先の旧四公団の民営化では、十分な結論が出された訳ではないように思われる。

「日本道路公団等民営化関係等施行法」附則第２条には、「政府は、この法律の施行後 10 年以内に、日本道路公団等民営化関係法の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」との規定があり、また、「道路関係四公団民営化関係四法」に対する衆議院国土交通委員会の附帯決議においても「日本道路公団等民営化関係法の施行後５年後を目途に、各法の施行状況を踏まえ、必要な措置について検討すること」とされている。

新しい料金割引も含め、高速道路の原則無料化の今後の在り方や、高速道路の債務処理の行方について、その具体像が早期に明らかになり、充実した議論がなされることが望まれる。

（内線 3097）