

道路関係四公団民営化の検証

国土交通委員会調査室 やまごし のぶひろ
山越 伸浩

平成17年10月に旧道路関係四公団（日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団、以下総称して「旧四公団」という）が民営化された。

本稿は、民営化からおよそ1年が経過するに当たり、これまで議論されてきたことのうち、特に高速自動車国道¹を建設・管理してきた日本道路公団（以下、「旧JH」という）の民営化を中心に、（a）今後の高速道路の建設、（b）債務の完済可能性、（c）民営化による料金の引下げ、（d）ファミリー企業改革の4点について、検証していく。また、（a）から（c）については、相互に関連しあうことでもあるため、なるべく整理していきたい。まずは、今回の民営化の経緯及びその仕組みから概観していきたい。

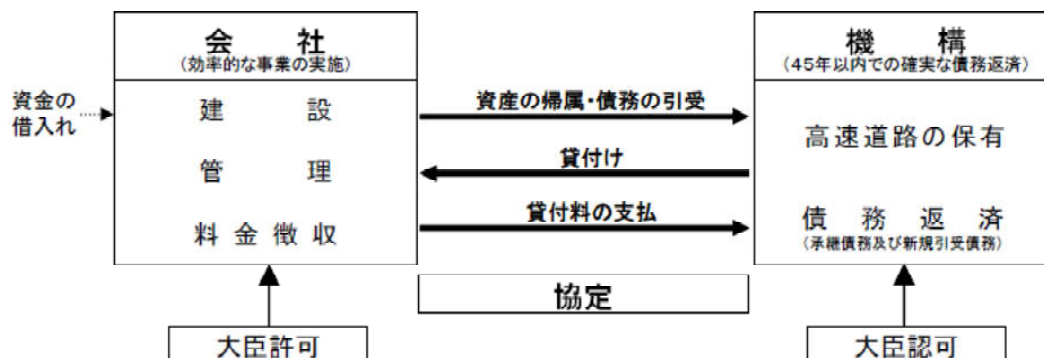
1. 民営化の仕組み

民営化の基本的なスキームは、旧四公団のこれまでの機能を、道路資産の保有・債務返済という下部構造と、道路建設・管理・料金徴収という上部構造の2つに分割した上下分離方式を採用したことに特徴を持つ。

下部構造については、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下「機構」という）を設立し、道路資産及びその建設債務を旧四公団から承継させ、債務返済の管理を行うことを規定した。

また、上部構造については、旧JHを3つに地域分割するとともに、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団をそのまま民営化して、6つの新会社（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、首都高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社、本州四国連絡高速道路株式会社）を設立し、道路建設・管理・料金徴収を行うことを規定した。

図1 新会社と機構による高速道路事業の実施スキーム



（出所）第2回国土開発幹線道路建設会議資料より抜粋

新会社による新規建設分については、一定期間内においては政府保証の下、新会社が資金を調達し、建設することとなっているが、建設完成後の道路資産と債務は機構が引き受けることとなっている。

機構と新会社は、貸与される道路資産について「協定」を締結する。「協定」では、法定された債務返済期間内（民营化より45年以内（平成62年まで））に債務の完済が可能となるよう、リース料が決定され、これに従い高速道路の通行料金も、リース料と管理費が賄うことができるように算出されることとなる。

なお、債務返済期間は45年以内であるが、それまでに機構は解散され、高速道路も無料開放される。その期間内に債務完済できない場合は、以後、国が機構の債務を承継して処理することとなるが、残債の規模によっては大きな課題となることもある。

新会社については、サービスエリア（SA）、パーキングエリア（PA）の土地及び施設を承継し、高速道路の無料開放後も事業が継続されることになっている。

2. 民营化の経緯

このような仕組みになった背景を理解するため、民营化の経緯を見ていきたい。

（1）「全国プール制」と高速自動車国道の採算性

道路関係四公団の民营化は、小泉総理の「聖域なき構造改革」のスローガンの下、内閣の「目玉」として推進された。最初のポイントとして、高速道路建設への国費の投入と、同建設債務の返済期間（償還期限）に焦点が当たった。その背景は「全国プール制」に由来する問題を理解しなければならない。

有料道路は個々の路線の将来の通行料収入を見込んで、借入金で建設し、償還計画に基づいて借入金を返済していく制度である。もともとは、高速自動車国道も、一般有料道路と同様に個別路線ごとに償還計画を有していた。しかし、長期間を要する建設期間の経過とともに地価・物価の上昇等により、後に建設した道路ほど建設コストが高くなり、ネットワークでありながら、各路線ごとに通行料金が異なるという不都合を生じたため、昭和47年に全国の高速度自動車国道の全路線の償還計画を一体のものとし、料金を全路線画一とし、同時無料開放を目指して、「全国プール制」を採用することとなった。

しかし、「全国プール制」は、後年の建設費が高ければ高いほど、償還換算日が後ろにずれていく仕組みであったため、それが「あだ」となり当初30年であった償還期間が40年、45年と延長されるようになっていった。また、本来、出資金の名目で、旧JHに投入されていた国費も年額3,000億円に達し、平成14年度以降の整備計画区間²の残事業として見積もられていた金額も20.6兆円と莫大で、通行料金の負担増大、国費の投入の負担増大と、国民の負担が将来的に更に拡大するおそれがあった。

（2）「特殊法人等整理合理化計画」における民营化の前提条件

そこで、小泉総理は、償還期間の短縮と、国費の支出削減、建設費用の圧縮を目指し、国土交通省に試算を指示し、「高速自動車国道の償還見通しの試算について」が平成13年10月に公表された。それによると償還期間30年、国費ゼロのケースでは今後の高速道路の建設が一切できないとの試算結果が出た。最終的には、平成13年12月に「特殊法人等整理合理化計画」（以下、「整理合理化計画」という）が閣議決定され、旧四公団の民营化を

検討する第三者機関を設置し、特に旧JHについては、平成14年度から国費を投入しないこと、償還期間は50年を上限とすること等が決定された。なお、民間事業者として対応できない道路についてもネットワーク形成という観点にたち、「直轄方式による高速自動車国道の建設は毎年度の予算編成で検討する」として、後述する新直轄方式の導入がこの段階で既に考えられていた。

(3) 道路関係四公団民営化推進委員会の「意見書」による民営化

民営化の形態については、平成14年6月に設置された「道路関係四公団民営化推進委員会」(以下、「民営化委員会」という。)で審議され、同年12月に「意見書」が小泉総理に提出された。「意見書」においては、民営化の形態として、民営化当初10年は上下分離方式を採用し、その後、機構を解散し、道路資産と付随する債務を新会社に承継させて上下一体化を図ることとされ、高速道路の償還期間も、「整理合理化計画」よりも10年短い40年が示された。

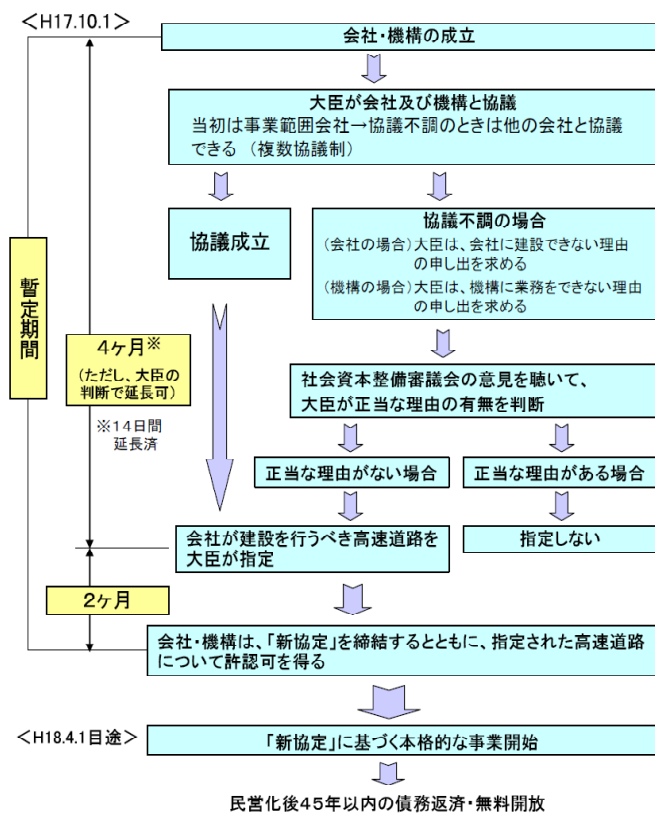
しかし、上下一体の民営化は、「道路法の道路」としては馴染まない側面もあった。それは「道路法の道路」とは無料で誰でも通行できることが大前提で、私有は認められないことが原則であり、有料道路が料金徴収期間を設けて料金を徴収するのは、あくまで特別措置である「道路整備特別措置法」

によるものとする考え方があるからである。一方、箱根ターンパイクや芦ノ湖スカイラインのように、民間会社が道路資産を保有・管理・料金徴収している例があるが、これは「道路運送法」において規定される「自動車道」として料金を徴収している。もし、民営化委員会の案が実現していたら、「道路法の道路」と、「道路運送法の自動車道」を折半したような形になったのだろうか。

(4) 「道路関係四公団民営化4法」による新会社への高速道路の振分け

結局、1年間、国土交通省内で検討された結果、政府・与党で合意された最終的な仕組みは、先述したとおり、償還期限を45年以内とし、新会社と機構を完全に上下分離した形態を内容とするもので、これに基づき、いわゆる「道路関係四公団民営化4法案」(「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

図2 会社が建設すべき事業中区間の指定手続き等について
(施行法第30条及び第31条による指定手続き)



(出所) 第2回国土開発幹線道路建設会議資料より抜粋

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」、以下、「民営化4法案」という)が国会に提出され、6月に可決・成立した。

平成17年10月には、民営化4法に基づき、旧四公団は機構と6つの新会社に分割民営化された。その事業の承継の仕方は図2のとおりである。

民営化から、原則として6か月は暫定期間とされ、うち4か月が、国と各新会社が今後の高速道路建設について協議する協議期間とされた。協議期間は2週間の延長を経て、平成18年2月に第二回国土開発幹線自動車道建設会議が開催され、高速自動車国道の事業中・調査中区間について、新会社と国の役割分担が決定された。そして約2か月の準備期間をへて、平成18年3月31日に「協定」が結ばれた。

協定は全部で3種類であり、(a)高速道路と高速道路ネットワークと連絡を密にする一般有料道路から成る「全国路線網」が3協定、(b)首都高速道路、阪神高速道路、本州四国連絡高速道路をそれぞれ形成する「地域路線網」が4協定、(c)単独の路線だけで締結された「一の路線」が9協定それぞれ結ばれた。(a)と(b)は45年間の収支予算の明細を掲げ、(c)はそれぞれの路線ごとに異なる償還期間を掲げている³。

3. 今後の高速道路の建設

(1) 採算に見合わない高速道路の建設

民営化の議論の中で、小泉総理大臣は、必要な道路は造り、無駄な道路は造らないと答弁してきたが、結局、「必要な道路」と「無駄な道路」をどのように分ければいいのか。一見、「無駄な道路」というのは、有料道路制度を前提とすると採算に合わない道路であるかのような錯覚を憶えるが、道路公団民営化の過程では、それは「無駄な道路」とはみなされなかった。

(2) 新直轄方式の導入

採算に合わない路線について、旧JHに代わり、国と地方の負担により建設する新直轄方式を導入することが、平成13年12月の「特殊法人等整理合理化計画」の中で、先述したとおり既に構想されており、平成14年12月の民営化推進委員会の「意見書」の中でも同趣旨の文言が書かれるや、間髪を入れずに「政府・与党申し合わせ」によって、高速自動車国道の新直轄方式の導入が決定され、15年～20年に約3兆円の事業費の投入が合意された。これに基づき、平成15年6月には「高速自動車国道法及び沖縄振興開発法の一部を改正する法律」が可決成立し、新直轄方式が制度化された。

新直轄方式では、国と地方の負担割合3対1で高速自動車国道を整備するが、地方はその負担分のうち9割の起債措置が認められ、後に地方交付税交付金から補填されることから、地方の実際の負担は40分の1程度になる。

なお、新直轄方式の具体的な路線と事業費の決定は、国土開発幹線自動車道建設会議(以下、「国幹会議」という)に委ねられている。国幹会議とは、衆参国会議員及び学識経験者を委員として構成され、高速自動車国道の基本計画や整備計画についての決定を行う機関である。

平成15年12月に、第1回国幹会議が開催され、地方公共団体の意見も反映しつつ、延長699km(事業費約2.4兆円)の路線が、新直轄方式として整備されることとなった。また、

平成18年2月には、第2回国幹会議が開催され、新たに123km（事業費約0.7兆円）が新直轄方式に決定された⁴。

新直轄方式は、公費で建設し無料で提供されるため、将来にわたって金利や通行料金の負担もない。採算性も度外視できるため、旧JHですら着手できなかった路線も整備でき、高速自動車国道のネットワークを早期につなぐ利点もある。ただ、民営化に先駆け、採算に見合わない路線の整備が先に決まるという一見矛盾した印象も否定はできない。

（3）抜本の見直し区間

従来の道路建設計画の見直しの成果として「抜本の見直し区間」の存在が指摘される。

抜本の見直し区間とは、「近年の経済社会状況や交通量実績等を反映し、厳しく将来交通量を精査するとともに、費用対便益に加え、採算性やその他外部効果を含めた厳格な評価の結果を踏まえ、整備のあり方を抜本的に見直す」とされた5路線143kmで、平成15年12月の政府・与党申し合わせで合意を得て、第1回国幹会議で指定された。

これらの5路線のうち、3路線108kmは新直轄方式で整備され、2路線35kmは有料道路方式で整備することとなっているが、実際の着工については、第2回国幹会議においても結論が持ち越された形になっている。しかし、この5路線143kmだけで約5,400億円もの建設費の削減が示され、道路延長の割には大きなメスが入っている。

（4）新会社が今後建設する路線

最後に新会社が建設する路線について見ていきたい。

新会社が旧JHから事業中・調査中路線として承継する高速自動車国道は1,153kmで、第2回国幹会議において決定された。

これらの路線の採算性について、調達金利4%の想定の下、投資限度額比率が20%より大きい道路は724kmで、そうでないものは429kmである。ちなみに投資限度額比率とは、料金徴収期間中に予想される建設コストの回収額であり、投資限度額比率20%とは、供用開始から無料開放までの間に、20%が回収できるということである。なお、投資限度額比率が最低のものは6%しかない。ただし、調達金利を仮に0%とするとほとんど全ての道路（1,100km）が投資限度額比率20%を上回り、うち236kmの道路は回収可能な採算性を示している。

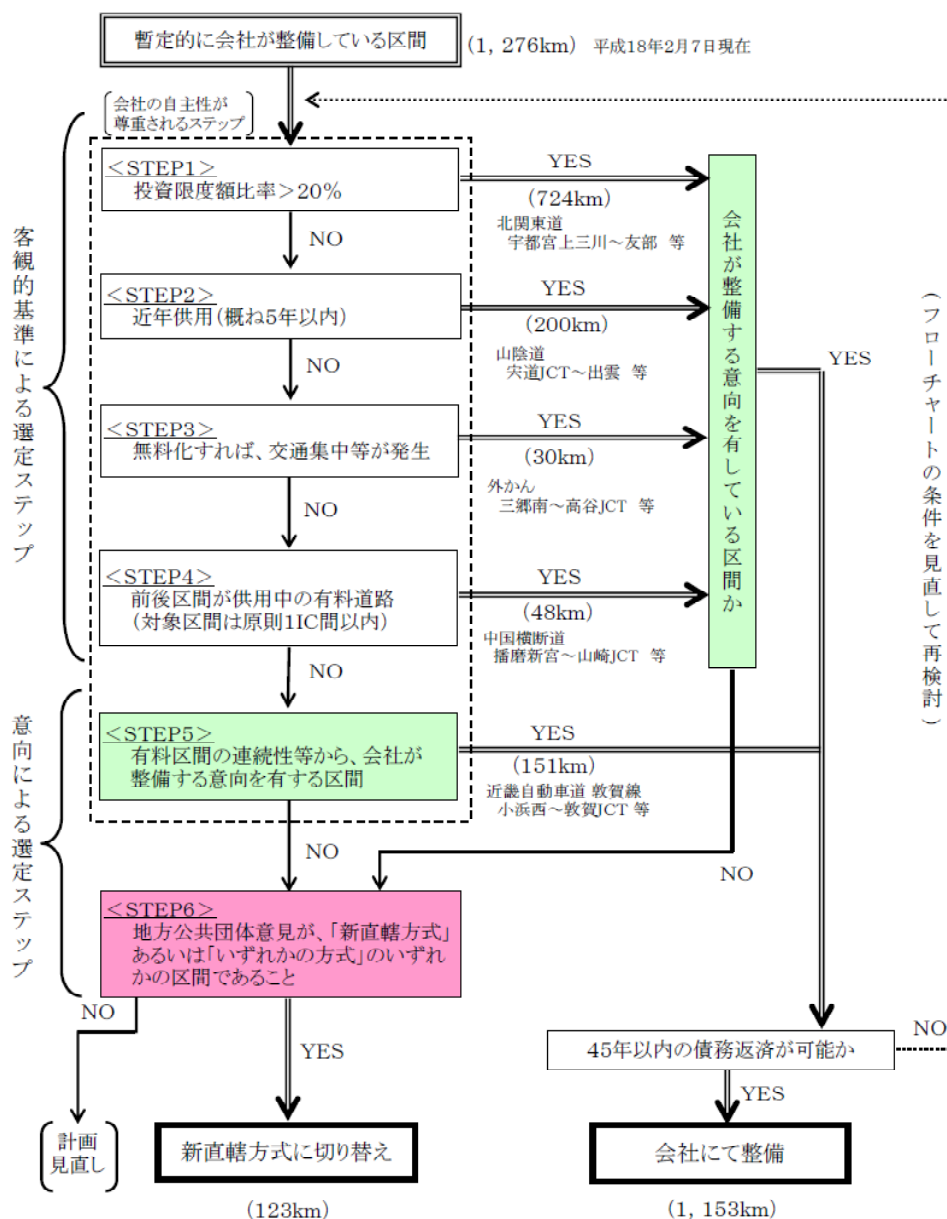
結局、前提となる調達金利が高めに設定することで、既存の路線と併せて45年以内の債務返済計画を構築したのだろう。「全国プール制」の非効率性への批判から、競争原理を導入するとして東日本、中日本、西日本の3社に分割したが、単に全国独占から、地域独占に変わっただけに過ぎず、新規建設は、内部補助に頼らざるを得ない構造は一切変わっていない。

（5）建設コストの縮減

道路建設のムダをなくす意味合いから、コスト縮減が行われている。コスト縮減については、平成15年度以降の高速自動車国道の事業費は約20兆円とされていたが、まず平成15年3月に政府・与党協議会で民営化に先駆けた4兆円のコスト縮減が合意され、同年12月の第1回国幹会議で反映された。これにより、残事業費が16兆円となった。

これに加えて、採算ベースに載らない路線については新直轄方式の事業費で3兆円、民営化までの投資集中期間で旧JHにより3兆円の投資が行われるため、民営化後の投資額は10兆円だが、更に平成15年12月の民営化の基本的枠組みを決定した政府・与党協議会で

図3 会社整備区間と新直轄方式に切り替わる区間の選定の考え方及び具体的な区間選定について



(出所) 第2回国土開発幹線道路建設会議資料より抜粋

合意された2.5兆円のコスト縮減が、第2回国幹会議で反映され、最終的に民営化後に必要な投資額は7.5兆円となった。

しかし、その決定過程は、民営化による自発的な企業努力というよりも、政府・与党の合意に主導され、政治的な色彩が強いと思われる。

(6) 「申請方式」による建設

最後に「申請方式」による建設について見ていきたい。

民営化がなされる前は、旧JHは国土交通大臣の施行命令を受けて高速自動車国道の建

設を行っていたが、民営化に伴い、新会社の経営の自主性を尊重するため、旧ＪＨから承継した路線以外に採算性が見合う路線が存在すれば、新会社から国土交通大臣に「自発的に」申請する建設方式が採用された。しかし、「申請方式」によって建設される予定の路線は、現在のところ存在していない。旧ＪＨの事業中・調査中の路線を承継しただけだからである。

「申請方式」による建設が今後採用されるとすれば、今後の機構の債務返済が順調となって、現在締結した「協定」以上の建設余力があると判断されたときであろう。

４．45年以内の債務返済は可能か

機構と6つの新会社間で結ばれた「協定」の債務総額は民営化スタート時点（平成17年10月）においては38.2兆円（うち有利子債務残高37.4兆円）で、4.4兆円の出資金と合せると総額42.6兆円にも及ぶ。

次ページの表1は、機構と新会社が「協定」を締結した18年3月末時点に公表されたもので、「全国道路網」について東日本、中日本、西日本の3社合計の平成18年度から45年間の債務返済の見通しを示した表である。「協定」における償還表には、今後建設を予定する高速道路等の新たな債務や金利、また、既存の路線も含めた管理費等も全て通行料金で賄って返済していく過程が示されている。紙面の関係からここでは「全国道路網」の償還表のみ掲載するが、「全国道路網」の高速道路については、旧ＪＨの高速自動車国道と、密接にネットワークを結ぶ一般有料道路が合算されており、債務総額は26.3兆円の有利子負債と1.9兆円の出資金から成り合計で約28.3兆円となっている。

さて、旧四公団民営化の目的の一つとされた45年以内の債務返済の可否については、現時点で、新規建設路線の採算について不安が残るものの、それらを全て織り込み済みの本表に従うしかない。したがって、債務返済の可能性を探るよりも、民営化が債務返済にもたらす影響について考えていくこととしたい。

（１）会計制度の変更と連続性のない財務諸表

民営化が債務返済に対してもたらした最大の影響は、会計方式が全く変わったことである。旧ＪＨ時代は、償還準備金積立会計方式（以下「償還主義会計」という）という会計方式が採用されていた。これは、高速道路の建設に投入した金額の累積額を道路資産として全て計上する一方、これまでの返済総額を償還準備金として示す仕組みの会計であった。

しかしながら、償還主義会計は、過去に投下した金額が全て資産計上されることから、会計上は道路の補修に使用したアスファルトが何メートルも層になって積み重なっているようなものと批判⁵され、償還準備金の計上についても莫大な内部留保を抱えているのではないかと誤解まで招く原因となった⁶。

特に、道路試算を減価償却することにより、債務超過に陥っているか否かに注目が集った。旧ＪＨで公表した企業並み財務諸表は黒字と正式に公表されたが、その他に内部資料として債務超過が試算された財務諸表が存在しているとの内部告発がなされ、平成15年10月には当時の総裁が更迭される事件にまで発展した。

そもそも昭和62年の償還主義会計導入時の議論で、償還主義会計では債務返済の状況を分かりやすく示すために、毎年一定額を返済すると仮定した場合の標準額を別に算出して、

表1 「機構の収支予算の明細」(全国路線網)

協定名: 高速自動車国道北海道縦貫自動車道函館名寄線等に関する協定(全国路線網の東日本高速道路株分の合計)
 高速自動車国道中央自動車道富士吉田線等に関する協定(全国路線網の中日本高速道路株分の合計)
 高速自動車国道中央自動車道西宮線等に関する協定(全国路線網の西日本高速道路株分の合計)

[百万円(消費税込み)]

	未償還残高(期首)		出資金	会社からの引受け債務 ^(注1)			収入		支出			収支差	
	債務残高(期首)			有利子借入金	社会資本借入金	無利子借入金	貸付料	占用料等	出資金	管理費等	支払利息		無利子貸付金
	有利子借入金	社会資本借入金											
平成18年度	26,333,395	0	1,954,865	291,891	0	1,511,638	2,754	0	60,693	453,867	0	999,832	
平成19年度	25,025,455	0	1,954,865	342,747	0	1,543,470	2,755	0	60,118	437,119	0	1,048,988	
平成20年度	24,919,213	0	1,954,865	584,137	0	1,569,333	2,768	0	50,067	455,332	0	1,066,702	
平成21年度	24,436,647	0	1,954,865	661,300	0	1,599,497	2,799	0	48,205	478,119	0	1,075,972	
平成22年度	24,021,976	0	1,954,865	686,801	0	1,622,980	2,823	0	48,520	520,290	0	1,056,993	
平成23年度	23,651,784	0	1,954,865	689,727	0	1,658,853	2,839	0	50,157	557,542	0	1,053,993	
平成24年度	23,287,517	0	1,954,865	1,935,383	0	1,664,313	2,862	0	-8,616	600,685	0	1,075,106	
平成25年度	24,147,794	0	1,954,865	225,930	0	1,696,483	2,944	0	73,868	699,143	0	926,416	
平成26年度	23,447,308	0	1,954,865	1,456,761	0	1,718,320	2,944	0	23,505	741,605	0	956,154	
平成27年度	23,947,915	0	1,954,865	1,535,999	0	1,739,790	3,095	0	17,988	811,624	0	913,273	
平成28年度	24,570,641	0	1,954,865	575,291	0	1,734,952	3,009	0	61,944	873,076	0	802,941	
平成29年度	24,342,991	0	1,954,865	333,584	0	1,739,875	3,013	0	70,329	905,950	0	766,609	
平成30年度	23,909,966	0	1,954,865	2,121,392	0	1,755,009	3,030	0	453	913,771	0	843,815	
平成31年度	25,187,543	0	1,954,865	200,945	0	1,782,816	3,050	0	78,920	974,837	0	732,109	
平成32年度	24,656,379	0	1,954,865	2,278,816	0	1,801,887	3,051	0	-2,063	954,407	0	852,594	
平成33年度	26,082,600	0	1,954,865	128,880	0	1,797,868	3,083	0	82,298	1,013,521	0	705,132	
平成34年度	25,506,348	0	1,954,865	130,377	0	1,799,586	3,083	0	82,230	992,995	0	727,444	
平成35年度	24,909,281	0	1,954,865	131,474	0	1,805,581	3,083	0	82,478	971,082	0	755,104	
平成36年度	24,285,651	0	1,954,865	133,240	0	1,798,215	3,075	0	82,026	948,691	0	770,573	
平成37年度	23,648,319	0	1,954,865	135,155	0	1,793,648	3,174	0	81,835	925,211	0	789,776	
平成38年度	22,993,698	0	1,954,865	134,344	0	1,791,835	3,075	0	81,672	899,777	0	813,461	
平成39年度	22,314,580	0	1,954,865	134,883	0	1,796,749	3,075	0	81,890	872,291	0	845,643	
平成40年度	21,603,820	0	1,954,865	135,471	0	1,788,998	3,075	0	81,481	843,474	0	867,118	
平成41年度	20,872,173	0	1,954,865	136,962	0	1,789,564	3,075	0	81,455	813,661	0	897,523	
平成42年度	20,111,612	0	1,954,865	139,206	0	1,787,278	3,075	0	81,221	782,718	0	926,414	
平成43年度	19,324,404	0	1,954,865	138,041	0	1,786,625	3,075	0	81,258	750,667	0	957,775	
平成44年度	18,504,669	0	1,954,865	140,580	0	1,771,917	3,075	0	80,423	718,233	0	976,336	
平成45年度	17,688,914	0	1,954,865	137,554	0	1,764,719	3,075	0	80,241	684,367	0	1,003,186	
平成46年度	16,803,282	0	1,954,865	137,848	0	1,756,948	3,075	0	79,843	649,942	0	1,030,238	
平成47年度	15,910,892	0	1,954,865	137,943	0	1,754,091	3,174	0	79,811	613,649	0	1,063,805	
平成48年度	14,985,030	0	1,954,865	138,693	0	1,742,340	3,075	0	79,107	576,140	0	1,090,168	
平成49年度	14,033,556	0	1,954,865	139,531	0	1,732,781	3,075	0	78,627	537,550	0	1,119,679	
平成50年度	13,053,407	0	1,954,865	138,644	0	1,721,227	3,075	0	78,104	497,828	0	1,148,370	
平成51年度	12,043,682	0	1,954,865	138,762	0	1,717,697	3,075	0	77,941	456,967	0	1,185,864	
平成52年度	10,996,579	0	1,954,865	138,884	0	1,701,480	3,075	0	77,151	415,056	0	1,212,328	
平成53年度	9,923,136	0	1,954,865	138,823	0	1,697,772	3,075	0	76,993	371,854	0	1,252,000	
平成54年度	8,809,960	0	1,954,865	139,273	0	1,691,503	3,075	0	76,659	327,078	0	1,290,841	
平成55年度	7,658,391	0	1,954,865	140,007	0	1,690,582	3,075	0	76,590	280,644	0	1,336,423	
平成56年度	6,461,975	0	1,954,865	138,486	0	1,677,657	3,075	0	76,035	232,596	0	1,372,101	
平成57年度	5,228,360	0	1,954,865	138,489	0	1,668,326	3,174	0	75,707	182,968	0	1,412,825	
平成58年度	3,954,024	0	1,954,865	138,519	0	1,662,455	3,075	0	75,310	131,621	0	1,458,599	
平成59年度	2,633,944	0	1,954,865	138,384	0	1,662,997	3,075	0	75,353	78,092	0	1,512,627	
平成60年度	1,259,701	0	1,954,865	138,303	0	1,652,053	3,075	0	74,826	22,306	0	1,557,996	
平成61年度	188,208	0	1,606,665	138,181	0	1,645,270	3,075	0	74,524	301	0	1,573,520	
平成62年度	0	0	359,535	92,390	0	475,495	1,158	0	24,728	0	0	451,925	
平成63年度	0	0	0										
計				17,988,031	0	76,062,453	134,390	0	2,951,905	26,968,647	0	46,276,291	

(注1) 第二名神の「抜本的見直し期間」は、主要な周辺ネットワークの供用後における交通状況等を見て、改めてその着工について判断することとし、それまでは着工しない。
 なお、当該期間を着工した場合に、45年以内の債務返済を確認するため、当該期間の残事業費も含めて算出している。

(出所) 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構「協定に基づく機構の債務返済見直しについて」(平成18年3月31日)より抜粋

実績との比較を明示すべきとされたのである⁷。ところが、実際は、財務諸表の「重要な会計方針」に掲載されただけに過ぎず、表やグラフで比較されなかったため、わかりにくさばかりが際立つことになったのである。結局、どの公団も標準額と実績値の比較を償還会計において行っていないため、そうした批判を甘んじて受けざるを得なかったのではないだろうか。

ちなみに図4と図5は旧JHの財務諸表に基づき償還主義会計における高速自動車国道と一般有料道路のそれぞれについて償還準備金の標準額と実績値を比較したものである。

点線が標準額で実線が実績値である。これを見ると、高速自動車国道は平成7年度の償還計画の改定により平成8年度以降は計画を上回って償還していることがわかり、一般有料道路は償還状況が計画をかなり下回っていることが一目で把握することができる。

ところで、民営化のスキームでは、機構と新会社がおおむね5年程度で「協定」を見直すので、返済実績が不連続になるおそれがある。ましてや、こうした償還準備金の計上もなされない上に、今までの投下資金の積み上げであった道路資産も減価償却されてしまうことになるので、こうした比較は今後不可能となる。どのように民営化後の債務返済等における会計の連続性を持たせるかが課題となっている。

図4 高速自動車国道の償還準備金の標準額と実績値の比較

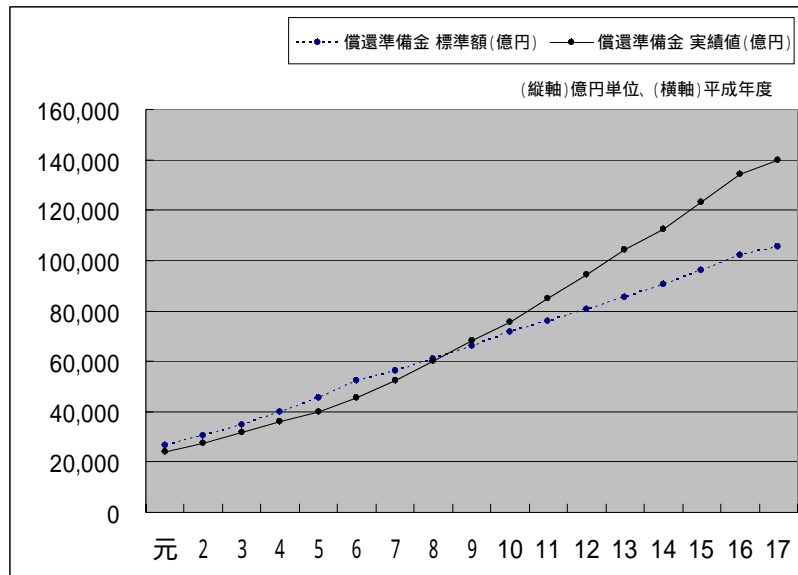
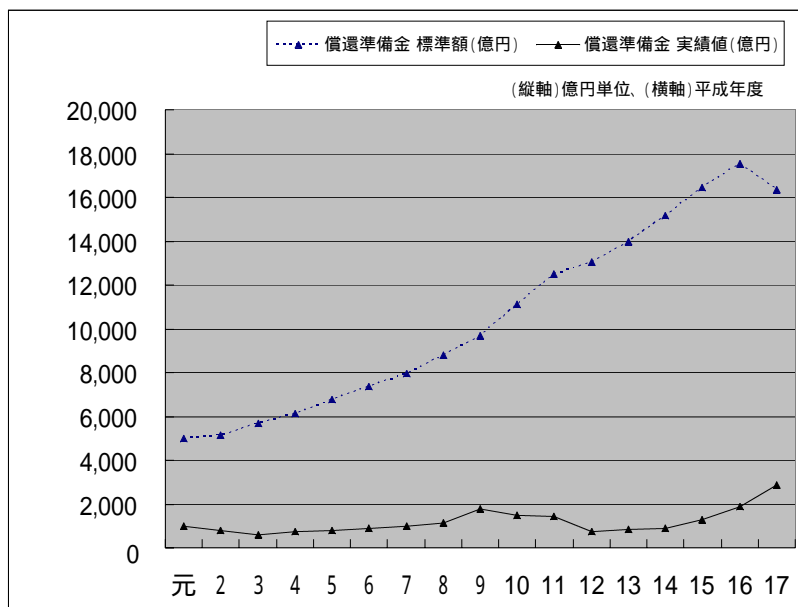


図5 一般有料道路の償還準備金の標準額と実績値の比較



(注) 図4、図5ともに旧JH財務諸表の「重要な会計方針」より作成

(2) 金利の上昇と財政措置

ところで、債務返済の中で最も大きな不確定要素は金利の動向ではなからうか。

現行の「協定」においては、金利は長期的には4%を前提として計算されており、それ以上に金利が上昇すると、債務の返済が困難になる。

そうした事態への対処については、法律ではなく、民営化4法案における衆議院の附帯決議が大きな伏線になってこよう。同附帯決議では、「金利の大幅な上昇など大きな経済変動等があった場合には、適時適切に債務返済計画を再検討し、45年以内の債務返済が可能となるよう財政上の措置も含め必要な措置を検討すること」とされている。政府は民営化法案における参議院での委員会審査において衆議院の附帯決議を紹介しており⁸、債務返済が不可能であるならば、最終的に国の方で処理すること、急激な金利上昇が発生すれば財政措置を検討すること等不測の事態を既に念頭に置いていたと考えることができる。

債務返済のセーフティーネットとして、高速道路の建設に国費を投入しないとした原則を見直す国会決議が、政策として実行される経済的局面が来たときには、国民負担がどの程度のものとなるかが課題となろう。

(3) 早期債務返済か、道路建設か、通行料引下げか

なお、民営化してから公表された平成17年度決算では、機構は、当初の目標額137億円を379億円上回る517億円の当期利益を計上した。その原因は(a)道路資産貸付料収入が146億円増加、(b)新直轄区間の売却に伴い臨時利益が105億円増加、(c)財務費用が235億円減少、(d)道路資産貸付業務費が142億円増加したことなどによっている。

今回は実質調達金利が少なかったことによる当期利益への貢献は47億円しかなかったため、現段階で、殊更これを取り上げるべきではないが、債務返済の前提となる金利が平成18年2.34%、平成19年3.0%、平成20年3.5%、平成21年以降4.0%と現在の金利水準よりも高く設定されている。また、民営化から1年しか経っていないため、現段階では何とも言えないが、今後とも実質調達金利負担が予想よりも低いければ、むしろ早期返済が視野に入ってくるのではなからうか。

45年間にわたる高速道路のリース料の総額は前掲の「一の路線」を除いて「全国路線網」と首都高速道路、阪神高速道路、本州四国連絡高速道路の4つの「地域路線網」の全てを計算すると、総額100兆円を超える。債務返済は早い方がいいだろう。

しかし早期返済が可能となったとき、そのまま機構を解散するのだろうか。新たな建設を行い、法定された上限の45年後まで持ち越すのではなからうかという懸念もある。特に申請方式による建設が可能となれば、機構組織の存続に加えて、地元の要望に則って整備を行うような「協定」を、国土交通大臣が認可さえすれば、それ以上に歯止めをかけるものは何もない。よって、予想調達金利が高く設定されていることで、早期の債務返済が可能となったときに、法定予定路線11,520kmを全通させるか、法定予定路線の全通よりも早期の無料開放を望むか、または通行料金の引下げを望むかは、大いに議論となろう。

5. 通行料金の引下げ

日本の高速道路の料金は世界一高いと批判されてきた⁹。その高い通行料金の背景となっているのが高い建設費であり、公団による経営ではコスト引下げの企業努力に結びつく

インセンティブが低いので民営化が必要だとされた。

特に、高速自動車国道については全路線画一料金を実現するため、「全国プール制」が採用されている。この場合では、先述したとおり既存路線の利益で、新規路線の採算性の悪さを埋め合わせる側面が大きく、今後、建設費が増大すればそれだけ採算の悪化を招き、高速道路の料金が高くなる可能性すらあった。民営化における新しい料金について、どのようなことが議論されたのかをまず見ていくことにする。

(1) 民営化委員会における料金に関する考え方

民営化委員会が、平成14年12月に小泉内閣総理大臣に提出した「意見書」では、新会社が、民営化の帰結として会社として道路を保有し、その建設・運営についてインセンティブをもつこととされていたため、料金の性格については「適正な利潤」を含み、新会社の経営者が自主的に決定することを基本とするとされた。

また、料金水準については、(a) 夜間料金の半額割引、通行台数1万台以下の道路の通行料金の3割引下げ、ターミナルチャージ¹⁰の撤廃等の弾力的な引下げ策を講じて、全国平均で1割の通行料金引下げを民営化と同時に実現する、(b) 通行料金は新会社発足時の水準より引き上げない、(c) 本州四国連絡道路、東京湾アクアラインの通行料金については大幅な引下げ、(d) ネットワーク型の一般有料道路については、高速自動車国道と一体として取り扱うこととし、通行料金については、料金水準や徴収期間等について、高速自動車国道と同様に扱うこととされた。

(2) 政府・与党及び民営化四法における料金についての考え方

平成15年12月に、民営化の基本的枠組みが政府・与党協議会において合意され、民営化4法に反映されることとなった。

料金の性格としては、債務完済までの間、完全上下分離方式であるため、「意見書」と料金に対する考え方が異なり、(a) 高速道路等は、国民共有の財産であり、料金の設定に当たっては、会社の利潤を含めない、(b) 民営化の目的を達成するため、会社における有料道路事業の経営効率化を促すインセンティブの付与の在り方について検討する、とされた。

次に、料金の水準であるが、「民営化までに実現すべき措置」として、(c) ETCの活用等により、弾力的な料金を積極的に導入し、各種割引による料金の引下げ、(d) 高速自動車国道の料金については平均1割程度の引下げに加え「別納割引」¹¹の廃止を踏まえ、マイレージ割引、夜間割引、通勤割引等料金引下げを実施することとした。

なお、「民営化後の料金」については(e) 会社は設立の段階で、民営化時の公団の料金水準をそのまま引き継ぎ、貸付料の支払いに支障を与えない範囲で更に弾力的な料金設定を行うものとし、(f) 首都高速及び阪神高速については貸付料の支払いに必要な適切な料金収入の確保を図りつつ平成20年度を目標として対距離料金制¹²への移行を図ることが決定された。

料金水準について民営化委員会の「意見書」と異なる点は、民営化委員会の「意見書」では、特に割引の対象をETC搭載車に限っていなかったのに対して、実際にはETC搭載車にのみ割引が限られたことである。また、ターミナルチャージ料についての廃止も検討されていない。ターミナルチャージ料の見直しについて国土交通省は民営化の議論が行われていた当時、「導入の経緯、その管理に係るコストの削減の状況等を踏まえ、慎重に

検討を進めたい」¹³としていたが、現在のところ特に変更はない。

(3) 民営化に伴う割引料金導入の動き

割引料金の導入については、民営化を待たずに、矢継ぎ早に大体のものが、旧JH時代に導入されている。新しい料金の導入の動きとしては、まず、平成16年11月からETC深夜割引が実施されることとなった。次に平成17年1月には、ETC通勤割引とETC早朝夜間割引が導入された。更に平成17年4月1日にETCマイレージサービスと、大口・多頻度割引が実施された¹⁴。

ETC搭載車のみを料金引下げの対象として適用することについては、ETCの導入促進は渋滞解消や料金所付近の環境改善などETCユーザー以外の者にも受益が還元されるため、ETCの普及促進という政策目標を推進するために行われる側面もある。実際に平成16年9月に20%にすぎなかったETC利用率は平成18年4月には60%を超えている

しかしながら、一方では財団法人道路システム高度化推進機構(ORSE)がETCの利用に当たりユーザー等からセットアップ料金、鍵発行手数料、クレジットカード手数料等様々な手数料を徴収していることが指摘されている。また、天下り役員を受け入れていることから、財団経営の透明性の確保が必要である。

(4) トラック利用者への還元の必要性

高速自動車国道の利用者割引として従来の別納割引・前払制度では、乗用車400億円、トラック2,400億円で総額2,800億円の年間割引を行ってきたが、マイレージと時間型割引の導入により、乗用車の還元額が2,200億円(マイレージ1,000億円、時間型割引1,200億円)に拡大し、トラックが従来どおりの2,400億円(マイレージ1,200億円、時間型割引1,200億円)の還元を受け、総額4,600億円にまで拡大したとされている。

乗用車の割引が拡大され、各利用者に幅広く料金引下げが行き渡りつつあるが、トラック運送業界は、あまり民営化の恩恵を受けていないようにも思える。「別納割引」においては、特に零細業者のため組合設立が認められていたため、そこに加入していれば、最大3割の割引が受けられたが、組合設立過程や組合加入者が実際に支払う金額と割引額の間には差額が設けられるなど不透明な取り扱いが問題となり同割引制度は廃止された。現行のETCによる大口・多頻度割引では3割という高額な割引率はない。

また、トラック運送業界は、近年の規制緩和による競争激化と、ガソリン・軽油価格の高騰で、利潤の希薄化とコストの上昇に苦しんでいる状況である。乗用車が従来の5.5倍の利益を還元されたのにもかかわらず、トラックの利益還元は総額としては従来のままである。トラック運送が国内物流の根幹を占めることを考えれば、何らかの有効策が導入されてもよいのではなかろうかと思われる。

6. ファミリー企業の剰余金の問題

(1) ファミリー企業の剰余金

最後にファミリー企業の剰余金の問題について見ていきたい。

ファミリー企業は、高速道路の維持・管理などを業務とする旧四公団の子会社・関連会社で、取引関係等で優遇され、剰余金を蓄えてきた。こうした企業群の存在が、公団職員等の天下りの温床となり、旧四公団の経営をハイコストにし、高速道路の通行料金を結果

として押し上げ、利用者に負担を強いているとされた。民営化に当たっては、ファミリー企業の剰余金を利用者に社会還元すべきとして議論がなされた。

ファミリー企業は旧四公団が直接出資を行う子会社・関連会社が存在しないため、旧四公団からの受け入れ役員の状況や、取引関係の度合いに応じて、行政コスト計算書の中で定義付けられている。ただし、年度によって役員数や取引内容が変わるため、旧四公団の子会社・関連会社の数は、一定していない。例えば、平成14年度では旧JHが82社（子会社65社、関連会社17社）、平成15年度では77社（子会社61社、関連会社16社）、平成16年度では74社（子会社59社、関連会社15社）となっている。なお、参考までに、その他3公団について示すと、平成16年度では、首都高速道路公団は8社（子会社2社、関連会社6社）、阪神高速道路公団は9社（子会社6社、関連会社3社）となっている。なお、本州四国連絡橋公団については、該当する子会社・関連会社は1社もない。

ファミリー企業の剰余金を見てみると、平成16年度決算においては旧JHが985億円と抜きん出て多く、首都高では12億円、阪高は54億円となっており、一社当たりの剰余金については、旧JHが13.3億円、首都高速道路公団が1.5億円、阪神高速道路公団が6億円となっている。なお、平成17年度の剰余金の額は大半の子会社・関連会社が半期決算を行っていないことを理由に、公表されていない。

（2）ファミリー企業の剰余金の還元の必要性

特に1千億円もの莫大な旧JHのファミリー企業の剰余金の還元策については、平成15年3月に政府・与党協議会で「道路関係四公団民営化に関し直ちに取り組む事項について」が合意され、この中では、ファミリー企業の見直しとして、剰余金の利用者への還元のため、ファミリー企業に対し、協議会を設立して検討するよう要請がなされた。

これを受けて、平成16年1月、ファミリー企業の剰余金の還元策の第一弾が行われることとなった。このときの還元策は、身障者ドライバーのETC装着促進のための助成費として1人当たり1万円（10万台分）を拠出したが、総額10億円と平成15年度決算の剰余金総額1,168億円に対して1%にも満たないものだった。

その後も、ファミリー企業の剰余金の改革は遅々として進まず、ファミリー企業の協議会が検討していた利用者還元の内容も、料金所における情報提供、沿線の観光案内、迂回路案内等の充実、ETCに関する各種相談窓口の支援、路上作業の安全・効率化に役立つ資機材の研究開発、道路保全技術者の育成に関する講習会等、抜本的な利用者還元につながる内容のものはほとんどなかったため、高速道路の救急医療充実のため、ドクターヘリの助成などに拠出すべきとの提言が参議院の委員会審査でなされるなどした¹⁵。

平成17年8月に、ファミリー企業は、高速道路関連社会貢献協議会を設立し、高速道路の救急救命対策等の支援、障害者・高齢者・幼児等を中心としたサービス向上支援等を行うことを打ち出したが、所要額は100億円程度と見込まれるとしただけで、具体的な目標年限などは一切掲げられていない。平成15年度に1,168億円もあったファミリー企業の剰余金は、旧JHのコスト縮減などの影響を受けつつあり、平成16年度には985億円と激減している。更に平成17年度決算は半期決算がないことを理由に数字すらわからない状況になっている。参議院国土交通委員会の附帯決議では、「ファミリー企業の剰余金については、利用者への早期還元の拡大が図られるよう努めること」とされているが、このまま放置すれば、時間の経過と新会社によるファミリー企業の子会社化、ないしは内部化という

企業再編の流れとともに多くの剰余金は消滅してしまう恐れもあるため、そのフォローをしていく必要がある。

* * *

最後に、民営化によって機構や新会社の体質が変わるのかを考えたい。

旧ＪＨでは民営化する直前に、鋼鉄橋梁談合事件が発覚し、旧ＪＨの現役副総裁が逮捕されるなど、関連企業に天下りした公団ＯＢを通じて連綿と続いてきた談合体質が明るみになった。これを受けて平成17年8月には、旧ＪＨより「談合等不正行為防止策について【とりまとめ】」が公表された。この中で、「公団在職中の職務の公正性の確保を図る観点から、公団退職後の再就職について所要の規制を行うとともに、民営化後の新会社においては「天下り」の必要のない人事制度を導入する」としているが、実際に機構や新会社の役員を見ると会長こそは民間から採用しているが、社長以下の役員は天下りの役人や横滑りの公団役員でほとんどが占められており、企業経営者または役員として内部登用できるような人事運用と人材育成が課題となろう。

また、現在は新会社に対して国は100%の出資関係にあるが、法律では株式の3分の1以上の保有が義務化されているだけに過ぎず、今後の公開株式数の動向によっては、資本金の2分の1以上が国からの出資による法人について規定される「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」や「入札談合等関与行為の排除及び防止に関する法律」が適用されなくなるおそれがある。高速道路が国民共有の財産であることと、企業自治の問題について、国はいかにバランスをとるかが課題となる。

近藤旧ＪＨ総裁は、かつて旧ＪＨのＳＡ・ＰＡの総売上3,500億円を1兆円にまで増やしたいと意欲を示していた。地方では中心市街地の衰退が著しく、郊外型のショッピングセンター街が競争力をつけている。新会社のＳＡ・ＰＡの経営の方向性によっては、郊外型のショッピングセンター街が新たに出現することも予想される。私企業としての自由な発想による経営と、地域経済との共存も課題となっている。

1 本稿における「高速道路」と「高速自動車国道」の用語の整理をしておきたい。俗に自動車専用道路のことを大体は「高速道路」と呼んでいるが、旧ＪＨが管理する「高速自動車国道」のみを指す場合と、そうでない場合があるからである。「高速自動車国道」は、第4次全総で閣議決定された14,000kmの高規格幹線道路網のうち、11,520kmを法定予定路線として占め、そのほとんどが国土開発幹線道路からなっている。このほかに一般国道自動車専用道路2,480km（一般有料道路2,300km、本州四国連絡道路180km）があり、高速自動車国道とともに高規格幹線道路網を形成する自動車専用道路である。

民営化4法では、この全国ネットワークを形成する「高速自動車国道」に密接に関連する一般有料道路（「東京湾アクアライン」や「圏央道」など）も、「全国道路網」として「協定」が締結されることになっており、高速道路株式会社法においては、「全国道路網」の全ての路線が高速道路と総称されている。

なお、同法においては首都高速道路や阪神高速道路のような地方道も、本州四国連絡道も高速道路として総称されている。よってここでは無用の混乱を避けるために、自動車専用道路全体を表す広義の高速道路については「高速道路」とし、狭義の「高速自動車国道」のみを指す場合は「高速自動車国道」と表記する。

2 高速自動車国道の建設手順は、法定予定路線（国土開発幹線自動車道建設法の別表）11,520kmから、国幹会議（本文後述）の審議を経て、まず「基本計画」が決定される。「基本計画」は現在10,607kmであり、

- 建設線の区間、主たる経過地、建設主体等が決定されている。次に「整備計画」が決定される。「整備計画」においては、通過する市町村名、工事費用の概算額等も決定されるため、高速自動車国道の整備が事実上「公約」されたことになる。「整備計画」は現在9,342kmであり、平成18年2月の第2回国幹会議のとき、供用延長が7,367km、残事業区間1,975kmであったが、そのうち822kmが新直轄方式による整備、1,153kmが新会社による整備と決定された。
- 3 「協定」内の各路線等のさらに詳細な内容については紙面の都合上割愛する。機構のホームページにて確認されたい (<http://www.jehdra.go.jp/>参照)
 - 4 新直轄方式の路線についてのさらに詳細な内容については紙面の都合上割愛する。第2回国幹会議の資料で確認されたい (<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/kansen/20060207.html>参照)
 - 5 櫻井よしこ『日本のブラックホール - 特殊法人を潰せ』(新潮社 平13.8) 56頁
 - 6 行革断行評議会「道路四公団の分割民営化案」(平成13.8) 3頁
 - 7 日本道路公団財務諸表改善研究会「日本道路公団の道路試算の会計処理に関する研究報告書」昭和62年12月
 - 8 第159回国会参議院国土交通委員会会議録第17号16～17頁(平16.5.20)、同20号21頁(平16.6.1)
 - 9 高速自動車国道の通行料金は、一部の特別料金区間を除くと普通自動車でキロ当たり24.6円であり、更に車種及び利用距離に関係なくターミナルチャージ料150円が課せられている。日本と同様に有料道路制度を採っているフランスは8円、イタリアも5～6円程度とされている。また、ドイツはトラックのみ課金されており、米国などは原則無料となっている。
 - 10 ターミナルチャージ料は、インターチェンジ等の道路施設の利用料金として課せられるもので、車種の区分や距離に関係なく、一律150円が課せられている。
 - 11 「別納割引」は、通行料金の後納制度として導入されたが、大量利用交通の促進、大口利用者の定着化のため導入されていた。月平均1.4万円を超える利用者に利用額に応じ割引を実施し、700万円超で最大割引率30%が適用された。
 - 12 首都高速道路、阪神高速道路では距離に関わらず料金を均一にする「均一料金制」が採用されている。
 - 13 第162回国会参議院国土交通委員会会議録第4号15頁(平17.3.18)
 - 14 マイレージサービスでは、高速自動車国道は50円で1ポイント、一般有料道路は100円で1ポイントが得られ、ポイントの累計数に応じた割引が受けられる。また大口・多頻度割引は、「別納割引」に代わるものとして導入され、(a)車両単位割引と(b)契約者単位割引に分けられている。(a)車両単位割引は、契約者の自動車一台ごとの月額利用料に応じて割引が受けられ、最大割引は2割となっている。(b)契約者単位割引は、契約者の月額利用料が500万円を超え、かつ、契約者の自動車1台当たりの月額使用料が3万円を超える場合に支払総額の1割引を行うとしたものである。
 - 15 第159回国会参議院国土交通委員会会議録第19号22～23頁(平16.5.27)、第162回国会参議院予算委員会会議録第15号28～29頁(平17.3.23)