

ISSUE BRIEF

道路公団民営化のゆくえ

民営化法案の論点

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 446 (MAR.29.2004)

民営化法案提出までの経緯

- 1 道路公団問題の概要
- 2 民営化推進委での検討
- 3 政府原案決定と法案提出

民営化の論点

- 1 償還主義と料金プール制
 - (1)償還主義と料金プール制の定義
 - (2)償還主義の弊害
 - (3)料金プール制の弊害
- 2 上下分離方式
 - (1)上下分離方式の意味
 - (2)上下分離方式の出自
 - (3)上下分離方式のメリットとデメリット
 - (4)法案における上下分離の表現
- 3 新規道路建設と新会社の自主性
 - (1)従来の道路建設の仕組み
 - (3)法案における道路建設の仕組み

おわりに

ふくだ おさむ

福田 理
(国土交通課)

調査と情報

第 446 号

民営化法案提出までの経緯

1 道路公団問題の概要

日本の高速道路網建設の計画が芽生えたのは昭和 20 年代後半であった。当時、まだ日本の国家財政が立ち直っていなかったため、借入金によって道路を建設し、受益者負担による有料制で借入金を返済し、完済後に無料にするという償還主義が採られた。この仕組みを定めたのが道路整備特別措置法であり、その実施部隊としての日本道路公団の設立法とともに昭和 31 年に制定された。

世界銀行からの借款などで建設された名神・東名高速道路が完成し、さらに全国に高速道路網を広げようとした時、路線ごとの償還主義では、料金の地域格差が生じるほか、採算が取れるのはごく一部の路線に過ぎないことが明らかとなり、昭和 47 年に、全国の高速道路網の収支を一体管理する全国プール制が導入された。これにより、単独では採算の取りにくい、いわゆる不採算路線の建設と償還期間の延伸が可能となり、借入金等による債務が建設事業の増加にともなって拡大する仕組みができあがった。

平成 14 年時点で、道路四公団合わせて約 40 兆円の債務が生じている。これ以上債務が増えないことを前提にして、年利 4.0% で計算しても、現時点での償還期限見通しである 50 年後の元利返済合計は 120 兆円に達するとみられている。

2 民営化推進委での検討

小泉内閣は、構造改革の一つとして特殊法人改革を掲げ、またその目玉の一つとして道路四公団民営化を取り上げた。平成 13 年 12 月 19 日に特殊法人等整理合理化計画が閣議決定されたとき、道路四公団の廃止が決まった。

四公団に代わる新たな組織については、内閣に置く第三者機関で検討することとなり、平成 14 年 6 月に、今井敬日本経団連名誉会長を委員長とする道路関係四公団民営化推進委員会（以下「民営化推進委」とする。）が発足した。同委員会は、150 時間にわたる審議を経て、平成 14 年 12 月 6 日、内閣総理大臣に意見書（以下「推進委案」とする。）を提出した。40 兆円の債務返済を最優先させ、道路を管理・運営する民営会社と道路四公団の資産と債務を引き継ぐ保有・債務返済機構（以下「機構」とする。）とに分割する上下分離方式を採用したのが特徴で、新規高速道路建設とそれへの政治・行政の介入を強く抑制するものであった。また、民営化の時期は平成 17 年 4 月とした。終盤の議事は混乱し、今井委員長の辞任、多数決決着という異例の幕切れとなった。

一方、民営化推進委の最終報告をうけて開かれた政府・与党協議会においては、高速道路建設を国が直接行う「新直轄方式」の導入が決定された。これは、推進委案で厳しく抑制された不採算路線等の新規建設を補うことを目的とするものであった。未整備区間¹（約 2,000 km）の建設費見込み 16 兆円²のうち、3 兆円分を道路特定財源により賄うための高速自動車国道法の一部改正法が平成 15 年 4 月 25 日に成立した。

¹ 高速自動車国道法による整備計画決定区間 9,342km のうち未供用区間を指す。

² 未整備区間の建設費は、従来 20 兆円とされていたが、民営化推進委の意見に従って、16 兆円にコスト削減された。さらに、後の政府原案では、13 兆 5 千億円まで削減される。

3 政府原案決定と法案提出

平成 15 年 11 月 28 日、国土交通省による道路公団民営化の原案が提示された。争点の新会社による道路建設の仕組みについては、民営化推進委が示した建設慎重案、機構が建設資金を負担する建設促進案および新会社が借入金で建設する中間案の 3 案が示された。その後、政府および与党内の調整が進み、12 月 22 日の政府・与党協議会において、民営化の枠組み（以下「政府原案」とする。）が決定された。同案は、新会社が資金を調達して道路を建設し、完成後に債務とともに機構に帰属させるという国土交通省の中間案を採用し、建設促進派が主張する整備計画決定区間 9,342km の全線整備への道を拓くと同時に、新会社への建設非同意権の付与、建設の抜本的見直し区間の設定、建設コストのさらなる削減を盛り込むなど、建設抑制派への配慮も見せたものとなった。また、全国プール制の弊害を除くことを目的の一つとした日本道路公団の 3 分割案を採用する一方で、会社上場を念頭に民営化推進委が主張した機構の 10 年後解散と会社の道路資産買い取り案は採用されず、45 年後に機構は債務を完済して解散し、その時点で高速道路を無料開放するという償還主義が貫かれた。

平成 16 年 3 月 9 日、政府は、高速道路株式会社法案、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法案、日本道路公団等の民営化に伴う道路関係法律の整備に関する法律案、日本道路公団等民営化関係法施行法案の 4 法案からなる道路関係四公団民営化関係法案を国会に提出した。その内容は、政府原案をほぼ忠実に実現するためのものとなっており、具体的手続や経過措置を定めている。

民営化の論点

本章では、民営化法案においてポイントになるとと思われるいくつかの論点について整理を試みる。

1 償還主義と料金プール制

（1）償還主義と料金プール制の定義

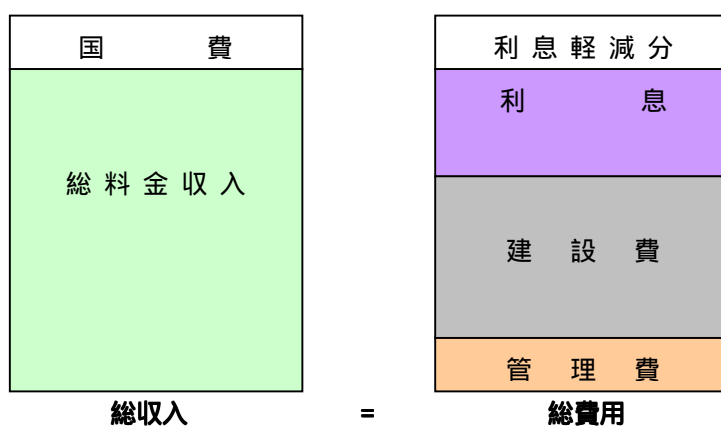
「償還主義」とは、借入金によって道路を建設し、受益者負担の原則に基づいて、一定期間は有料制を取るが、借入金を全額償還した後は無料開放するというものである。昭和 20 年代の高速道路建設黎明期に、国家財政が疲弊していたことから、本来は国費によって建設して無料であるべき高速道路³を借入金によって建設せざるを得なかった事情から生まれた考え方である。この考え方では、高速道路の通行料金水準を、それが社会的・経済的に公正妥当であるという観点（公正妥当主義）と道路の建設や維持管理などに要する費用（総費用）をある一定期間内で償還できるようにするという観点から設定し、開通後に徴収するすべての料金収入（総収入）により総費用を償還し終えることになる（図 1）。この総収入と総費用を一致させるのに必要な期間を償還期間といい、道路の耐用年数など

³ 高速自動車国道法第 6 条で、高速自動車国道の建設、改築、維持等の管理は、国土交通大臣が行うこととし、第 20 条で、管理に要する費用は、国の負担とするとしている。

を考慮して、高速自動車国道、首都高速道路、阪神高速道路については、これを 50 年以内に設定するとされている。

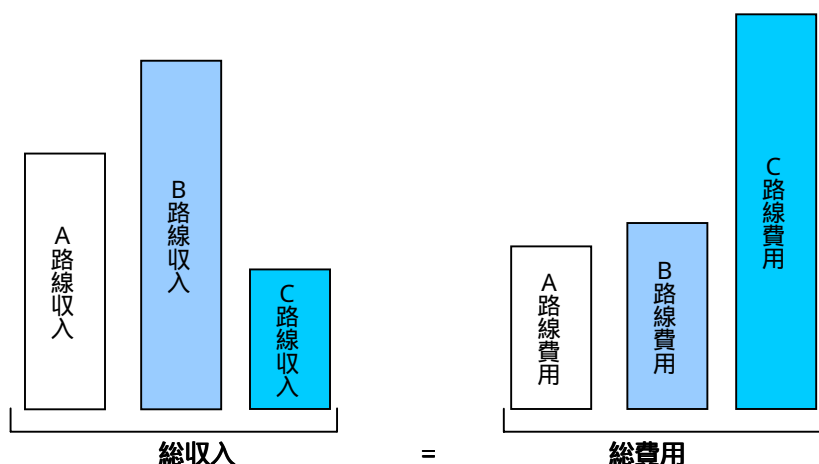
一方、「料金プール制」とは、個別の路線ごとにはなく、ネットワーク全体での収支を合算する制度である。各路線の料金収入は、一体としてプールされ、それを原資として、ネットワークに属する全ての路線の債務が一体として償還される。これにより、路線ごとの償還期間の設定はなくなり、料金も均一料金となる（図 2）。日本道路公団の場合、ネットワークは、全国に広がっているため、全国プール制とも呼ばれている。これは、昭和 47 年の道路審議会答申に基づいて、政令により導入された制度で、高速道路整備が急速に進むきっかけとなった。プール制採用の主な理由は、建設時期の異なる路線間の建設費単価の違いによる料金格差をなくすことおよび借入金の償還を円滑に行うためとされている。

図 1 償還主義（高速自動車国道の場合）



注：平成 13 年 12 月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」において、平成 14 年度以降は国費が投入されないことになっている。

図 2 料金プール制

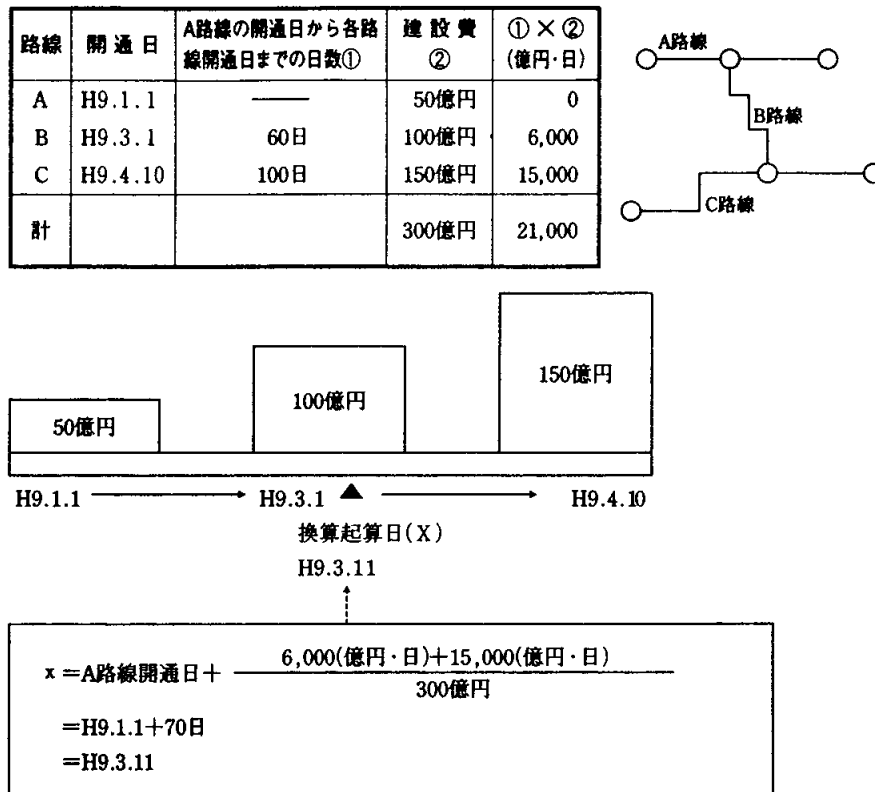


(出典)「高速道路料金」(内閣府公共料金の窓ホームページに掲載)を参考にして作成。

(2) 償還主義の弊害

この料金プール制と同時に導入されたのが、ネットワークの全路線の償還の起算日と償還期間を統一するための換算起算日方式である。これは、最初に全線開通した名神高速道路の開通日（昭和 40 年 7 月 1 日）を基準とし、その後に来た各路線の開通日までの日数をそれぞれの建設費で加重平均したものをを用いて換算する方式である。こうして得られた平均値を基準日に加えた日を全路線の代表開通日として、それを償還の起算日とする（図 3）。この方式では、料金プール制により合算された債務の償還事務が円滑化する一方で、新しい路線が加わるたびに償還の起算日が先に延ばされていくことになる。償還主義の弊害の一つとして批判の対象とされてきた債務返済の際限のない先送りは、このことを大きな原因の一つとしている⁴。現に、昭和 47 年に認可された総延長 3,895km については、償還起算日が昭和 51 年 2 月、償還期間が 28 年であったのが、平成 11 年認可の総延長⁵9,006km については、償還起算日が平成 11 年 1 月で、償還期間は 45 年にまで伸びた。さらに、平成 11 年の国土開発幹線自動車道建設審議会（国幹審；現在の国土開発幹線自動車建設会議（国幹会議））では、整備計画 9,342km の償還期間を平成 13 年からの概ね 50 年という見通しを打ち出している。

図 3 換算起算日の算定例



(出典)『日本道路公団年報 平成 15 年版』JH日本道路公団 2003.11.

⁴ 他に、金利の変動や交通需要推計の見積り甘さなどが原因として上げられている。

⁵ 高速道路ネットワークに含まれる全ての道路の合計長。

償還主義の対概念は、永久有料制である。例えて言うと、借金を完済せずに利息を払い続けながら商売も続けるやり方である。すなわち、民間企業のように、貸借対照表の借方（資産等：道路公団の場合は道路資産等）と貸方（負債、資本等）のバランスを取りながら営業を続けることであり、資産運用益により負債等を一定期間で償還して、その後は営業を中止するという償還主義の反対の意味を持っている。民営化論者の多くが永久有料制を唱えるのは、民間企業のこのようなイメージを念頭に置いてのことと思われる。民営化推進委員会でも民営化会社が上場企業として成り立つためには永久有料化が必要という意見があったが、最終段階では「永久有料」という言葉は使われなくなり、推進委案では、「新会社は、経営基盤の確立等株式上場に向けた諸条件が整ったと判断し次第、機構が所有する道路施設を買い取るものとし、その時点で機構は解散する」とした。また、買い取りの時期は、民営化後 10 年を目途とするとした。すなわち、民営化会社が将来道路資産を保有することによって、永久有料化もあり得ることを示唆するに留めた。

しかし、政府原案では、この案は採用されず、機構は、民営化から 45 年後には債務を完済して解散し、その時点で、道路資産などを道路管理者に移管して無料開放するとされ、償還主義は残されることとなった。ただし、償還主義の弊害の一つとされた償還期限の引き延ばしについては、45 年という上限を設けて歯止めとした。法案では、政府原案どおり、45 年後の機構の解散⁶と債務の完済（機構法案⁷第 31 条）および機構解散後の道路資産等の道路管理者⁸への帰属（特措法改正案⁹第 52 条）を規定している。また、機構から会社への貸付料（リース料）の額の基準および会社が設定する通行料金の額の基準についても、それぞれ償還主義による償還が行われるように定めている（機構法案第 17 条および特措法改正案第 23 条）。

（3）料金プール制の弊害

料金プール制の問題点として指摘されている最大のものは、各路線の費用、収入が合算されることにより、結果的に、採算の良い路線の収入が採算の悪い路線の債務返済の不足分に回されることになり（これを内部補助という。）、安易な不採算路線の建設につながるということである。

推進委案では、日本道路公団を、東日本、中日本、西日本の 3 社に分割するとともに、新規高速道路建設については、民営化会社の自主的な判断によるものとした。建設費は、会社が自己調達¹⁰し、工事により形成された資産は、会社に帰属するとして、上記のプール制の弊害を取り除くことを目指している。ここには、「既存路線の通行料金に依存して（機構への返済原資を一部流用して）従来どおり建設を続けようとするのは容認し得ない」という基本認識が反映されており、もし不採算路線を建設した場合には、その収支の付けは、全てそれを建設した会社に回ってくる仕組みになっている。

⁶ 法案では、機構の解散については、別の法律の定めるところにより、法律施行日から 45 年を経過するまでに解散することとしている。

⁷ 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法案。以下の文章においてこの略称を用いる。

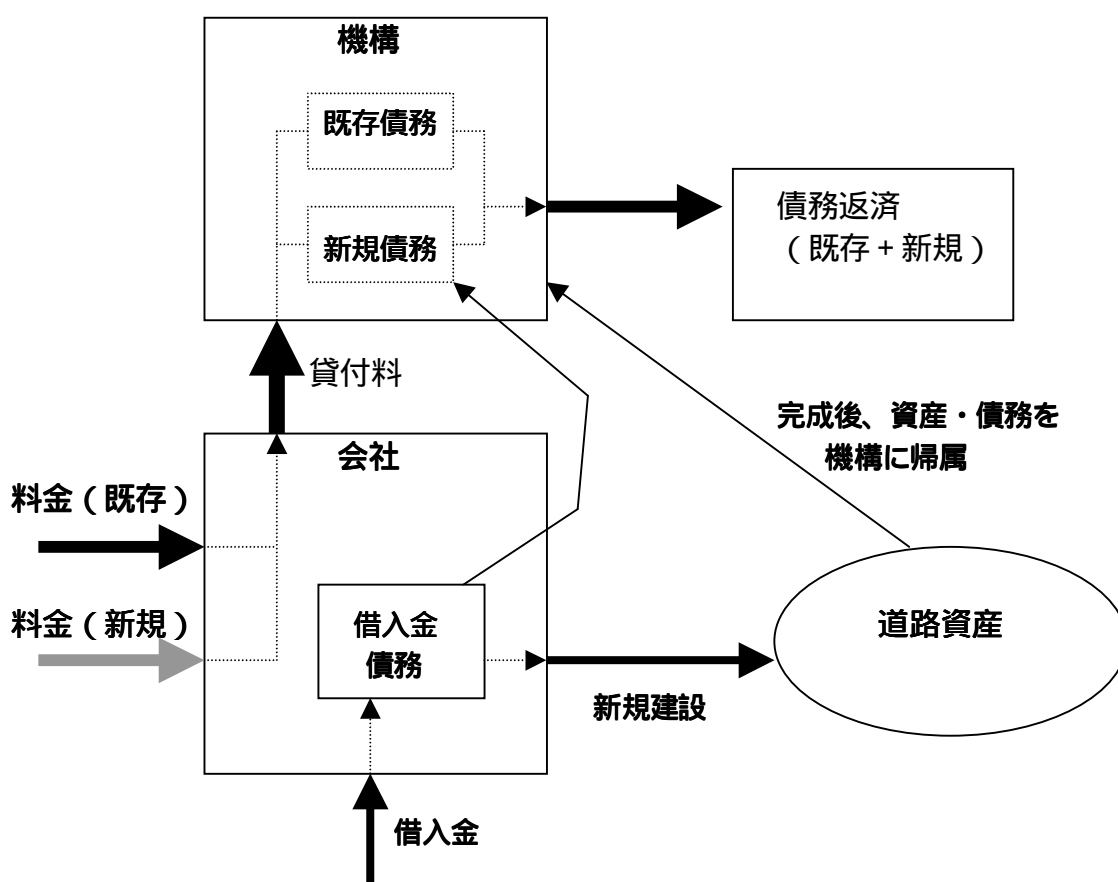
⁸ 高速自動車国道の道路管理者は国土交通大臣であるが、法案では、道路資産の帰属先について、「（道路管理者が国土交通大臣であるときは、国）」としている。

⁹ 道路整備特別措置法の一部改正案。以下の文章においてこの略称を用いる。

¹⁰ ただし、「資金の円滑な調達を図るため、上場までの間に限り、政府保証等の必要な措置を講ずる」としている。

一方、政府原案では、まず、推進委案のとおり日本道路公団の3分割案を採用している。また、新規高速道路建設についても、会社の自主的な経営判断に基づく申請方式とすることおよび建設資金を自己調達することは、推進委案に沿ったものとなっている。しかし、建設完了の段階で、会社は、道路資産と借入金の債務を機構に移管し、その後は、機構から道路を借り受けてリース料を払う方式とした（図4）。もともとのリース方式は、推進委案において、道路四公団から機構へ承継する既存の道路資産と債務に対して採られたスキームであり、政府原案もこれを採用している。しかし、新規道路建設についても同じ方式を採用するとなると、債務返済はリース料を原資とすることになるので、実質的に通行料金に依存して道路を建設することと同じことではないかという批判や、3社の債務は、機構において一体として管理されるので、結果として、料金プール制が温存されるのではないかという批判が相次いだ。

図4 新会社による建設の仕組み



(出典)『道路関係四公団民営化関係四法案の閣議決定について』国土交通省道路局
2004.3.9(国土交通省ホームページ掲載)をもとに作成

次節で述べるように、法案では、機構は、会社と、全国路線網、地域路線網、または単独の路線ごとに協定を結ぶことになっている（機構法案第13条）。したがって、新規高速道路建設に際して、単独の路線としての協定を結ぶことになれば、料金プール制の温存には当たらないとも言える。また、国土交通省の説明によると、「日本道路公団系3会社の債務は、機構が一体として管理するが、会社間の競争原理を確保するため、高速国道の今後の建設に係る債務は、会社ごとに料金収入による貸付料で返済することを基本（会社は、その貸付料を支払う経営責任を負う）」¹¹としている。しかし、整備計画決定区間（9,342km）の新規高速道路の建設は、全国路線網を対象とする協定の中に含まれることになると思われるので、単独の路線としてではなく、全国路線網の各会社の所掌部分（営業エリア）と一体のものとして、貸付料、通行料金の設定が行われることになる。したがって、社内での内部補助は、行われ得るということになる。

2. 上下分離方式

（1）上下分離方式の意味

上下分離とは、償還主義やプール制のような公式の言葉ではない。民営化推進委でもこの言葉を正式に使っていたわけではなく、機構についてマスコミ等で取り上げられる中で言い習わされてきた言葉と思われる。その意味するところは、道路四公団を道路を管理・運営する会社群と道路資産と債務を引き受ける機構の上下に分離するということである。会社は、機構から道路資産を借り受け、その営業収入（通行料金収入）からリース料を払い、機構はそのリース料によって債務を償還する。この方式は、建設や維持管理等に必要な総費用を料金収入等の総収入で一定期間内に償還するという償還主義を引き継いでおり、償還終了後は無料開放する。上下分離方式では、機構が会社から得るリース料が償還の原資となるが、リース料は料金収入から維持管理費等を差し引いた額として会社に利潤を認めない考え方と、料金収入からの利潤を認める考え方がある。

（2）上下分離方式の出自

上下分離方式は、もともと、石原伸晃行政改革担当大臣（当時）の私的諮問機関であった行革断行評議会で、後に民営化推進委の委員となる猪瀬直樹氏らが中心になって作り上げた「日本道路保有機構」構想がその原形である。当時、小泉内閣では、特殊法人等整理合理化計画の策定の真っ最中であり、また、特殊法人への補助金の一兆円削減が首相により指示されていた。そのような背景の中、この構想は、「分割民営化にはいっさいの税金投入（出資金、補助金、補給金）がないこと、さらに将来の国民負担をゼロにすること（高速道路の通行料がタダになること）」¹²を前提とし、新幹線鉄道保有機構をモデルにして考案された。このとき、上下分離方式の最大のメリットとされたのは、キャッシュフローが潤沢な日本道路公団の収入で他の3公団の債務を補完することであったとされている¹³。

¹¹ 『道路四公団民営化関係四法案の閣議決定について』国土交通省道路局 2004.3.9（国土交通省ホームページ掲載）

¹² 『道路四公団の分割民営化案』行革断行評議会提出資料 2001.8.22

¹³ 「日本道路公団の年間収入は二兆円強、借金は二十七兆円、首都高速公団の年間収入は二千六百億円、借金は五兆円弱、阪神高速公団の年間収入は二千億円、借金は四兆円、本四公団の

しかし、モデルとされた新幹線保有機構は、5年後にJRが資産を買い戻しており、上下分離は、あくまでも民営化が安定するまでの暫定的な措置であり、同構想のように償還が終了するまで続けられるものではなかった。これらのことから明らかなように、同構想での上下分離案は、国民負担なしの債務返済を最優先する民営化スキームである。民営化推進委の中で、会社が民営企業として自立することを重視する委員たちが上下分離案に反発することになったのは、民営化の目的に対する認識の違いに原因があったと考えられる。しかし、民営化のための国費投入や償還主義の放棄が簡単に受け入れられ難い情勢の中では、この方式の採用が分割民営化実現のための打開策であったことは否めない。結局、民営化推進委の最終案では、10年後の機構解散と会社による道路資産の買取りが盛り込まれたが、政府原案では採用されず、償還主義が貫かれることとなった。

(3) 上下分離方式のメリットとデメリット

上下分離方式のメリットとされたのは、分割民営化が円滑に行えるということの他には、税制面での有利性であった。独立行政法人が道路資産を保有することにより固定資産税の優遇措置が受けやすくなるということや、会社の法人税負担を少なくできることなどである。一方、デメリットとされたのは、債務が一体化することによりプール制が温存されるのではないかと、利潤のない会社では経営へのインセンティブが働かないのではないかと、リース料や料金の設定で機構の支配を受けるのでは会社の自主性が保てないのではないかなどである。

(4) 法案における上下分離の表現

法案では、機構と会社は、全国路線網、地域路線網、または単独の路線ごとに、貸し付ける道路資産の内容、貸付料の額、貸付期間、料金の額等を取り決めた協定を結ばなければならないことになっている(機構法案第13条)。ここに言う全国路線網とは、いわゆる高速自動車国道の全国ネットワークのことであり、現在の日本道路公団が管理する全国的高速道路網に他ならない。このように、機構と会社が個別路線ごとに協定を結んで路線ごとの債務返済計画を立てるのではなく、全国路線網を一体としてとらえて協定を結ぶ方式は、前節で述べた料金プール制の温存ではないかともみられるが、国土交通省の説明では、「高速国道とネットワーク型一般有料道路の債務の一体管理は、債務返済時期を合わせるためであり、相互補助を行うものではない。それを担保するため、それぞれの債務返済計画の提出を機構に義務付け(省令)」¹⁴としている。機構は分割3社とは別々に協定を結ぶことになるので、ネットワーク中の各会社が管理する部分(東日本、中日本、西日本の地域分割部分;営業エリア)を対象に協定を結ぶことになると考えられる。機構が国土交通省に認可を受ける業務実施計画においても、全国道路網については、会社ごとに定めるとしている(機構法案第14条)ので、同一社内での路線間の内部補助はありえても、2社あるいは3社間の融通はできにくい構造となっている。

年間収入は九百億円に届かない、借金は四兆円弱。このままでは次男、三男、四男の自立はむずかしい。だが四公団の年間収入を合計すると二兆六千億円になる。これを借金の総額四十兆円に対応させることで税金投入なしの返済ができるのである。」(猪瀬直樹『道路の権力』文藝春秋 2003.11 p.278)

¹⁴ 注11に同じ。

3．新規道路建設と新会社の自主性

(1) 従来の道路建設の仕組み

高速自動車国道を例にとると、従来の道路建設の仕組みは、以下のようになる。国土を縦貫したり横断する高速幹線自動車道として国土開発幹線自動車道の予定路線（11,520km）が法律で定められている。この予定路線の中から国幹会議の承認を受けた路線が高速自動車国道として指定される。この他に特に必要とされる場合は、内閣の議を経たのち、国幹会議の承認を受けて指定されるものもある。指定された路線は、整備計画に載せられるので、整備計画決定区間と呼ばれ、現在、総延長 9,342km である。このうち、平成 14 年度末で供用済区間が 7,197km、未供用区間が 2,145km あり、後者については、現在は、国土交通大臣が日本道路公団に施行命令を出して建設することになっている。

(2) 法案における道路建設の仕組み

法案では、会社は、機構と協定を締結し、工事の内容、料金等について国土交通大臣に事業許可を申請して事業を実施することになっており（特措法改正案第 3 条）公団に対する施行命令方式を廃止して、自主的経営判断に基づく申請方式が取り入れられることになっている。しかし、上記整備計画の未供用区間については、これを建設中・調査中の区間とし、民営化後原則として 4 ヶ月以内に、国土交通大臣が会社と協議して、会社が建設を行うべき路線を指定することができるとしている（日本道路公団等民営化関係法施行法第 30 条）。この場合、もし一つの会社と協議が整わない場合は、他の会社とも協議することができ（複数協議制）さらに、いずれの会社とも協議が整わない場合は、社会資本整備審議会の意見を聴いた上で、建設を行うことができない理由が正当なものであると認めるときに、はじめて指定できないこととなっている。これは、政府原案にある経過措置を忠実に法案化したものであるが、整備計画決定区間については、新設、改築に関わる会社の自主性は、かなりの程度縛られることになる。

おわりに

「大改革の一つが法案化された。画期的な改革法案なのでぜひとも成立させ、いい民間会社になって、必要な道路はきちんと作る体制にしたい」¹⁵と小泉首相は記者団に語った。特殊法人等整理合理化計画決定から 2 年 3 ヶ月の間、各方面で議論が沸き上がり、政党間の政策論争にもなった道路公団問題がようやく一つの決着を迎えようとしている。さらに、法案が成立したと仮定した場合のスケジュールも徐々に決まり始めている（表）。しかし、たとえ法案が国会を通過して、民営化スケジュールが進んだとしても、新規道路建設がどこまで行われるのか、債務返済が指定された期限までに完了するのか、新会社は民営会社として自立して上場できるのか等々、現時点では判定できない不確定要素が数多く存在する。今後の推移を見守る必要がある。

¹⁵ 「達成感ない閣議決定」『毎日新聞』2004.3.10.

表 道路四公団民営化の今後のスケジュール（法案成立の場合）

2004.年6月頃	道路関係四公団民営化関係法案成立 通行料金の平均1割値下げ案決定 料金別納割引制度に代わる大口割引制度決定
2005年	国土交通省が会社ごとの設立委員を任命 各公団が機構と会社を対象に資産の承継計画を作成 道路公団系3社の事業範囲を決定 創立総会で代表取締役を決定し、国土交通相が認可
秋頃	民営化スタート（特殊会社6社と機構の設立）
（4ヶ月以内） （6ヶ月以内）	会社と国土交通相が整備計画の残り区間の建設を協議 会社と機構が協定を締結（各会社の債務額や貸付料が決定）
2015年まで	政府の株保有3分の1以上などを見直し
2022年ごろ	本州四国連絡高速道路会社と西日本高速道路会社を合併
2050年まで	機構は債務を完済して解散し、高速道路を無料開放

（出典）「道路公団改革・今後の予定」『朝日新聞』2004.3.9 および「道路公団民営化の流れ」『日本経済新聞』2004.3.9 をもとに作成。