

わが国の道路整備の現状と課題

宮野 俊明

1 はじめに

2001年の小泉内閣発足以来、従来の日本を支えてきたさまざまな社会システムの抜本的な構造改革が進められてきた。特殊法人改革は郵政3事業の民営化と並ぶ小泉改革の目玉であり、とりわけ道路関係4公団の民営化は、様々な利害関係が複雑に絡む重大な問題である。この問題は多くの紆余曲折を経て、2004年6月に道路関係四公団民営化法が成立し、一応の決着をみた。しかし、民営化後の細部については関係諸機関の間で現在も協議が継続されており、2005年10月の民営化・新会社設立まで、依然として課題が山積している。また、道路整備の推進に大きな役割を果たしてきた。道路特定財源制度のあり方がここ数年問われており、国土の均衡ある発展を目指してきた道路政策は大きな転換期を迎えている。

本稿では、わが国の道路整備政策の現状を概観し、道路行財政を考える際に特に重要と思われるいくつかの課題について、議論の整理と検討を行う。道路は財政支出により整備される一般道路と、料金収入によって整備費用を償還する有料道路の2種類に大別される。2種類の道路は有機的に結合し、地域・産業の発展や国民生活の向上に寄与してきた。とりわけ、有料道路の代表格である高速自動車国道は、地理的に隔絶された地域間を結び付け、国土の均等発展という政府の政策目標の達成に大きく貢献してきた。しかし、

高速自動車国道も地域交通を支える一般道路が不十分な状況では十分に機能しうるものではない。したがって、本稿では、はじめに地域を支える一般道路の現況と整備における最重要課題である財源問題について論じ、その後、高速自動車国道を中心とする高速道路政策を概観し、わが国の道路政策を考察する¹。

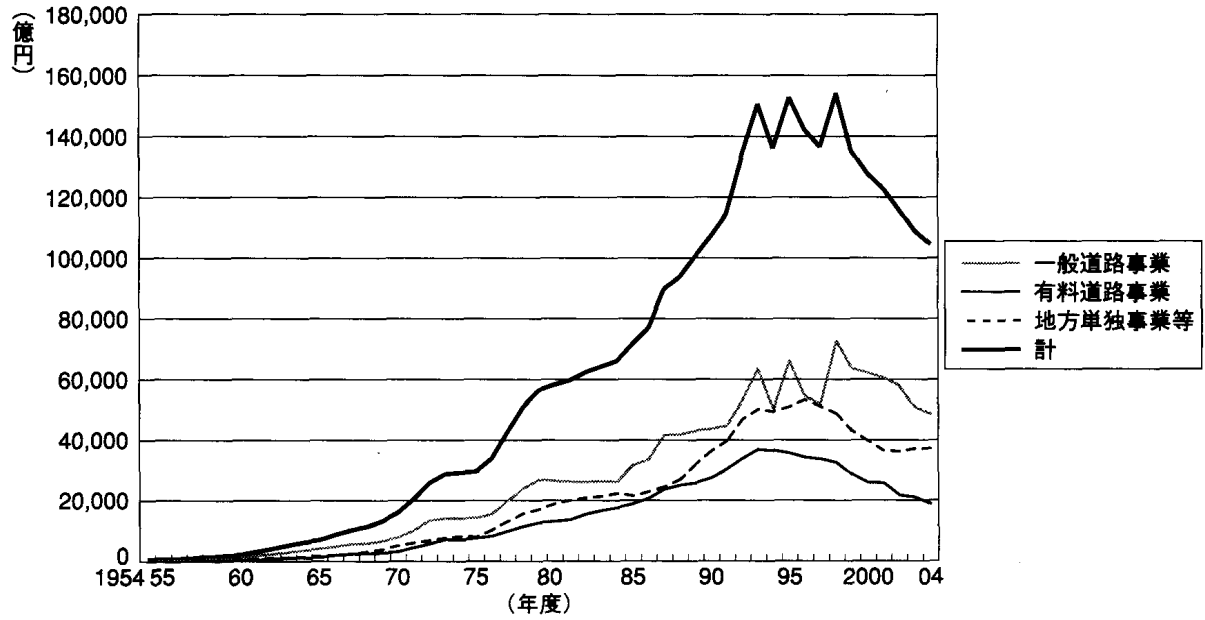
2 一般道路整備の現状と財源

2.1 道路整備の現状

わが国の経済は第2次世界大戦後の混迷期から急速に復興し、近年は経済成長が停滞しているものの、ほぼ一貫して発展を遂げて来た。その間、経済活動の基盤である道路をはじめとする社会資本の整備も着々と進み、国民生活の向上に寄与してきた。今日、わが国は自動車保有台数が7,500万を越す世界第2の自動車保有国となっており、道路は日常生活に欠くことのできない基盤となっている。国民の自動車保有の高まりとともに、国内の道路延長も飛躍的に伸び、一般道路約117万km、高速道路約7,300kmに達している。しかし、道路整備は地域間の格差があり、いまだ十分な道路が造られていない地域も存在し、拡幅等整備が必要といった要望が地域によって根強く存在している。実際、整備済みの道路は2002年4月1日現在のデータでも一般道路全体の52.9%にあたる618,719.5kmにすぎず、残りの50万kmのうち整備が必要な区間をいかに効率良く整備するか、ということも道路交通政策上の大きな課題である。

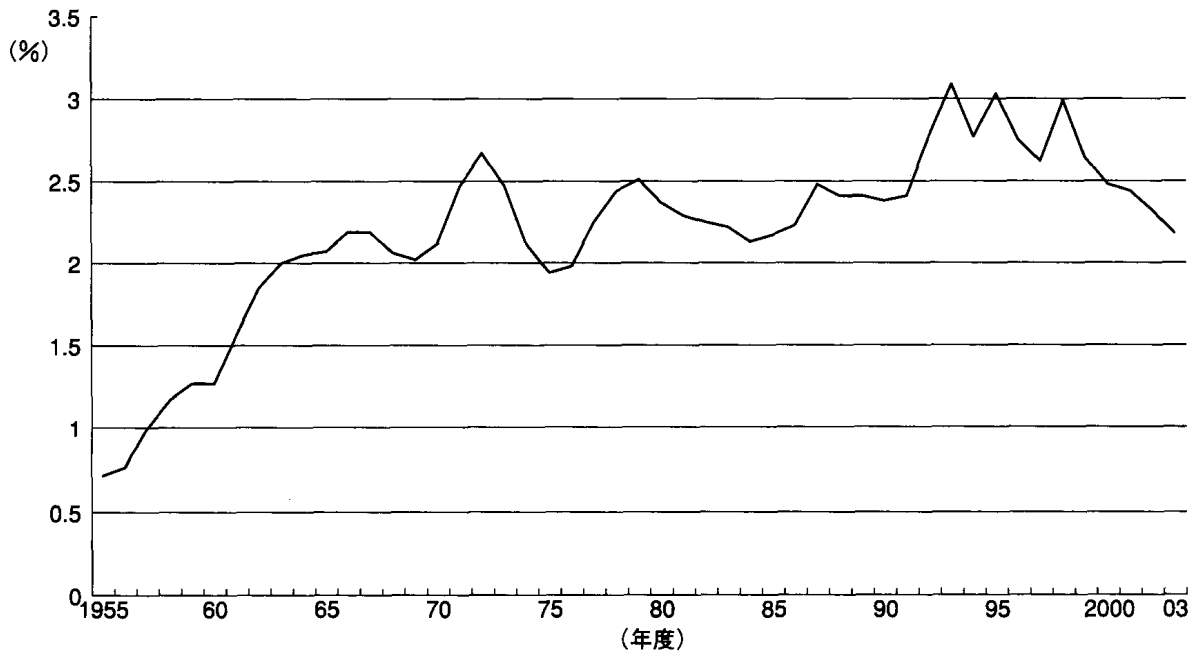
今日、道路整備に要する費用は巨額なものとなっている。図1はわが国の道路投資額の推移を表しているが、1950年代半ばにくらべて投資額は200倍近くにまで膨れ上がっている。もちろん、投資額の増大の要因としては経済成長や地価、物価水準の高騰も挙げられるが、総道路投資額の国内総生産に占める割合も1955年度の0.72%から大幅に増大し、特にバブル崩壊後の1992年度以降、1999年度までの期間は2%台後半から3%を超える高水準で推移した。しかし、2000年度に2.48%と9年ぶりに2.5%を割り込むと、それ以降、年々低下する傾向にあり、2004年度には2.09%にとどまるものと見込まれている（図2参照）。

図1 道路投資の推移



(データ) 国土交通省道路局ホームページ

図2 道路投資の対GDP比率の推移



(データ) 国土交通省道路局監修『道路行政』(平成15年度版), 112ページ

なお、これまで12次にわたる道路整備計画が実施され、国土の均衡発展と活力ある経済、安心できる暮らしの実現等のために、一般道路および高規格幹線道路等の整備が段階的に進められてきた。しかし、社会資本整備の重点化・効率化のため、道路整備計画は2003年に「社会資本整備重点計画」として国土交通省の他の事業別長期計画と統合された。1998年度からの新道路整備五箇年計画では総額78兆円にのぼる道路投資が計画されていたが、2003年度以降の5カ年間における道路整備に関する事業量は38兆円を上回らないものとするのが閣議決定された²。

これらの道路整備事業を進める上で、実施事業の採択と並ぶ大きな課題が財源問題である。国・地方を問わず財政難が続く中、道路事業によって地域に何らかのプラスがあるとしても、いかにして膨大な事業費用を賄うかということは、非常に重要な問題である。主に借入金によって建設・整備費用を調達し、完成後の料金収入で償還を行う有料道路は別として、通常の場合、国道や都道府県道、市町村道等の一般道路事業は国費と地方費によって賄われる。

国費のうち大部分は道路整備特別会計から支出されている。道路整備特別会計は、一般会計からの繰り入れ（直入分を除く揮発油税収入相当額、石油ガス税収入の2分の1相当額、自動車重量税等を財源とする一般財源の受入）、揮発油税の一部の直入分（揮発油税収入見込額の4分の1相当額）、NTT財源、道路開発資金貸付金償還金などの貸付金償還金等により構成される。

地方費は、地方公共団体が負担する道路整備事業の財源である。地方公共団体は、租税収入、地方譲与税、地方交付税交付金、地方債等を用いて国の直轄事業の負担金、補助事業、地方単独事業、有料道路事業における出資金・貸付金等の費用を賄っている。

道路整備事業の財源は国費・地方費のいずれの場合も、受益者負担の考え方に基づく道路特定財源諸税等の特定財源と、それ以外の一般財源に分類される。道路特定財源制度は、応益課税による税収を道路整備の財源に充当する制度で、道路の主たる利用者である自動車利用者に対し、道路利用による受益や道路の損傷度に応じた負担を求めるものである。第2次世界大戦後の

わが国の道路整備は劣悪な状況であり、早急な道路整備が求められていたものの、政府の財政状況も逼迫していた。そのような状況下で、道路整備の財源確保策として1952年に有料道路制度が確立され、さらに翌53年に揮発油税が道路整備の特定財源とされ道路特定財源制度が始まった。その後、道路投資の増大とともに道路特定財源諸税が拡充され、今日に至っている³。

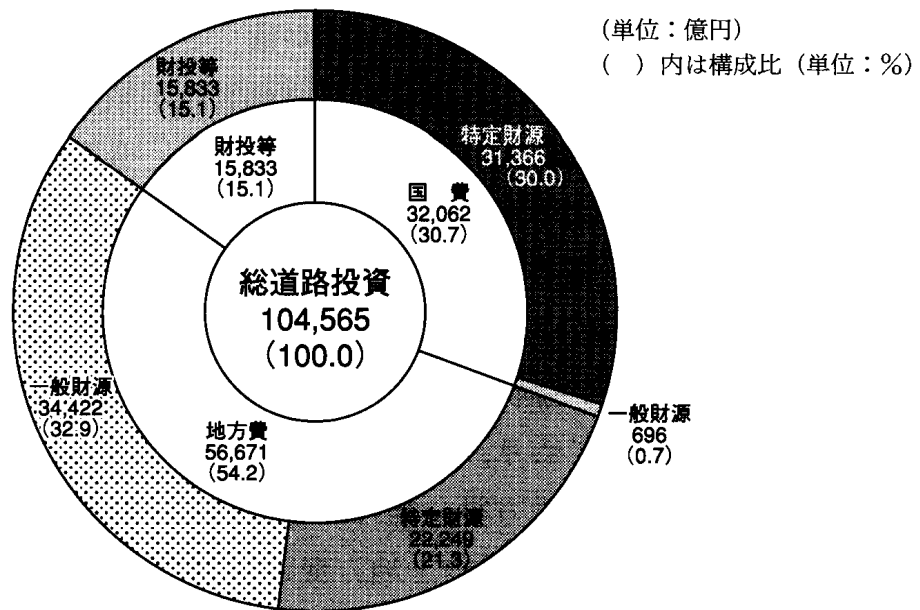
図3は2004年度当初予算における道路投資の財源・事業別構成を示したものである。総道路投資額は10兆4,565億円であるが、内訳は国費が3兆2,062億円(総道路投資の30.7%)、地方費が5兆6,671億円(同54.2%)、財政投融资等が1兆5,833億円(同15.1%)となっている。国費のうち3兆1,366億円は特定財源で賄われており、一般財源にはほとんど依存していない⁴。これに対して地方費の場合、地方税、地方交付税等の一般財源に依存する割合が高く、特定財源は2兆2,249億円と地方費の39.3%にすぎない⁵。地方レベルでは、道路整備の財源は特定財源だけでは到底賄いきれない状況が続いており、巨額の一般財源の投入によって道路の建設および維持管理が行われている。道路投資の事業別構成を見ると、国・地方を合わせた一般道路事業の割合がもっとも高く投資総額の45.6%を占めており、次いで地方単独事業、有料道路事業の順となっている。

2.2 道路特定財源問題

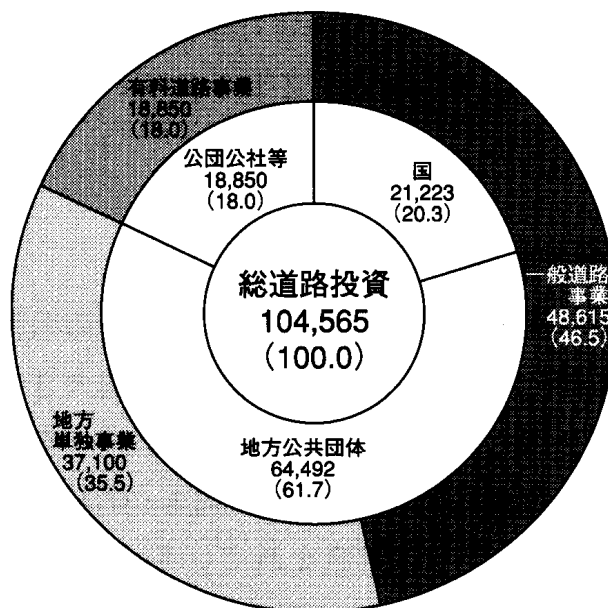
小泉内閣では当初、構造改革の一環として、新規の公債発行を30兆円以下に抑制する方針を掲げた。公債の累増は公債費を増大させ、財政の硬直化につながり、財政破綻を招くおそれさえある。わが国の普通国債の残高は2004年度末にはGDP(政府見通し500.6兆円)に迫る482兆6,336億円(うち特例国債234兆1,080億円)となることが見込まれているが⁶、これは一般会計税収の10年分以上にも相当する。2004年度の国債費は17兆5,686億円(前年度比4.6%増)、国の一般会計の21.4%という規模になっている。そのうち利払い費だけで8兆7,341億円にのぼっており、国債発行抑制の必要性は明らかである。そこで、公債発行抑制による財政資金不足を埋めるという目的からも、道路特定財源の一般財源化もしくは財源の他の事業への転用が重要なものと考えられるようになってきている。

図3 道路投資の財源構成及び事業別構成

1. 財源構成



2. 事業構成



- 〈注〉 1. 総道路投資には、DPF支援、無電柱化支援、料金施策等のための国費202億円、まちづくり交付金等のための国費327億円、本州四国連絡橋公団から一般会計に承継した債務の処理のための国費3,049億円(国債費に計上)を含まない
2. 1の国費の特定財源には、貸付金償還金等を含む
3. 四捨五入の関係で、各計数の和が合計と一致しないところがある
4. 2の事業別構成において、外円は事業別、内円は事業主体別

(出所) 国土交通省道路局ホームページ

道路特定財源制度には受益・負担の合理性、受益・損傷の大きさに応じた負担による公平性、さらには道路整備財源の確保における安定性といったメリットがあるが、莫大な税収の使途が道路整備に限定されているため、他のより必要性の高い事業への転用ができず無駄な道路投資が行われるといった資源配分上の歪みを生み、財政の硬直化につながるおそれもある。

2002年6月、政府の税制調査会は『あるべき税制の構築に向けた基本方針』の中で道路特定財源について、その意義を認めた上で、制度創設の経緯を踏まえ、現状での制度の必要性等を考慮した結果として、一部に道路整備の必要性のため維持すべきとの意見もあるが「一般財源化を含め、そのあり方の見直しを行うべき」との見解を示した。たしかに一般財源化を行うことで、税収をより効率的に活用でき、資源配分上の歪みは縮小できるかもしれない。また、公債の増大を抑制し、中長期的な財政構造の健全化につながることは十分に考えられる。

しかしながら、制度創設の経緯を踏まえるのであれば、道路特定財源の一般財源化には依然として大きな問題がある。道路特定財源となっている自動車関係諸税は受益者負担の考え方に立つもので、応益主義に則った課税である。一般財源化した場合、自動車関係諸税は公共サービスの受益・負担とは無関係な課税となり、自動車の利用に担税力を見出した応能主義的な課税に転換されることになる。すなわち、一般財源化された後の自動車関係諸税は、従来とはまったく異なる新たな課税と考えられるべきである。したがって従来の応益課税の場合と異なり、租税負担者たる自動車利用者のコンセンサスを得ることなしに、自動車利用者という特定の集団にのみ余分な負担を強いることになり、公平性の観点から問題が生じてくる。それゆえ、さらなる道路投資が不要と判断される場合には、道路特定財源を一般財源化するのではなく、現行の自動車関係諸税を廃止した上で、新たに普通税として自動車利用に対する課税を議論する必要がある。

実際、道路整備の必要性に疑念が生じている状況を鑑みると、本則税率以上に設定されている現行の道路関係諸税の税率の引き下げが行われるべきである。税制調査会は、日本における自動車関係の税負担が国際的にみて高くないことや、自動車の社会的費用や環境保全の観点から、関係諸税の引下げ

に否定的見解を示してきた。しかし、環境費用を含めた自動車の社会的費用を問題にするのであれば、社会的費用の分だけ関係諸税の減税の幅を小さくするか、もしくは炭素税等の環境税として自動車利用者に対して別途適正な負担を求めるべきであり、道路特定財源としての自動車関係諸税の減税を妨げる根拠としては脆弱である⁷。

また、短期的に環境税の導入が難しく、財源不足下で環境保全策を講じるために道路特定財源から資金をまわさざるを得ないというのであれば、特定財源を一般財源化するのではなく、環境対策が可能となるよう財源の適用範囲を拡大すべきである⁸。その場合にも租税負担者に対して十分説明の上、合意を形成することが重要である。自動車利用による環境費用分を正確に算出し、その範囲内での転用であれば環境保全のための使途拡大も容認しうるものと思われる。

3 高速道路の現行制度

3.1 高速道路政策の変遷

わが国ではこれまで高規格幹線道路14,000km、うち高速自動車国道11,520kmの建設を計画してきた。昨今の道路公団改革の議論の中、整備計画全体の見直しが唱えられ、道路公団および民営化後の新会社による整備計画は縮小されたものの、代りに国と地方公共団体の支出による新直轄方式での道路建設が行われることになっており、最終的にどの程度の水準まで道路整備が進むかについては不透明な状況にある。

道路は一般に公共財の典型的な例として考えられ、整備における公的部門の役割が重視される。既に見たように、日常生活に最も密接に係る一般道路の場合、国や地方公共団体の負担で整備が進められており、通常、道路の利用に際して通行料を徴収されることはない。しかし、国民生活や経済活動に十分な水準の道路整備をすべて財政で早急に行うことは極めて難しい。そこで、財政による道路整備と並行して、道路利用者に直接負担を求める有料制による道路整備も進められてきた。有料道路には、日本道路公団により建設、管理運営される高速自動車国道のほか、首都高速道路公団（以下、首都公団

という)、阪神高速道路公団(以下、阪神公団という)、指定都市高速道路公社による都市高速道路、本州四国連絡橋道路、一般有料道路(一般国道・都道府県道・市町村道)、有料橋・有料渡船施設(都道府県道・市町村道)等がある⁹。

上述のように、第2次世界大戦後の復興期における日本の道路整備状況は著しく劣悪であった。1956年の『ワトキンス・レポート』では、当時の道路整備状況について「日本の道路は信じがたい程に悪い。工業国にして、これ程完全にその道路網を無視してきた国は、日本の他にない。」と評し、不十分な道路網が日本経済に多大なる負荷を強いており、日本における早急な道路整備の必要性を指摘している¹⁰。しかしながら、日本の財政状況は著しく苦しく、また早急に整備しなければならない社会資本は道路に限ったものではなく、極めて緊急性の高いものを除くと道路整備のための支出は限定せざるを得ない状況であった。

そのような状況の下、1952年に旧道路整備特別措置法、特定道路整備事業特別会計法が公布され、さらに翌53年の道路整備費の財源等に関する臨時措置法、55年の道路整備特別措置法の成立によって、道路特定財源制度と有料道路制度という今日の道路財政の枠組みが形成された。『ワトキンス・レポート』の提出された1956年には国の全額出資による特殊法人日本道路公団が設立され、有料制の下、全国的な高速道路網(高速自動車国道)の整備を進めることとなった。以降、1959年に首都公団、1962年に阪神公団が相次いで設立され、首都圏、阪神圏における都市高速道路の整備が進み、1970年には本州四国連絡橋公団(以下、本四公団という)が設立され、現行の道路関係4公団体制の下、高速道路網が整備されてきた。また指定都市においても地方道路公社が都市高速道路の整備にあたっている。

今日までわが国の高速自動車国道等の整備には、有料道路制度の下での道路公団方式がとられてきたが、高速自動車国道を例にとると、その整備の手順は以下の通りである。高速自動車国道の建設は国の政策に従い計画的に進められるが、2通りの方法で路線指定が行われる。国土開発幹線自動車道の場合、国土開発幹線自動車道建設法で定める予定路線のうちから国土開発幹線自動車道建設会議の議を経て、内閣総理大臣が基本計画を決定する。また、

国土開発幹線自動車道以外の自動車道の場合、国土開発幹線自動車道建設会議の議を経た後、国土交通大臣が内閣の議を経て予定路線を決定する。いずれの場合も、決定された予定路線のうちから政令で高速自動車国道の路線指定を行う。その後、国土交通大臣が国土開発幹線自動車道建設会議の議を経て整備計画を決定し、日本道路公団に対して施行命令が出される。施行命令に従い日本道路公団が策定した実施計画についての国土交通大臣の審査・認可等を経て、工事着工へと進む。日本道路公団は道路債券等の借入れにより建設を行い、完成区間から順次供用し、料金収入によって借入金の償還を進める仕組みとなっている。

わが国の高速自動車国道は、1963年7月の名神高速道路栗東・尼崎間(71km)の開通に始まり、2年後の1965年7月に名神高速道路全線開通、さらに1969年には東名高速道路も全線開通し、整備が順調に進められた。この間、1966年には国土開発幹線自動車道建設法が成立し、32路線7,600kmに及ぶネットワークが形成されることとなった。その後、1972年の道路整備特別措置法施行令の一部改正に伴い、高速自動車国道の料金プール制が採用され、高速道路網の整備に拍車がかかり、1973年に供用延長1,000kmを突破した。1987年には第4次全国総合開発計画による14,000kmの高規格幹線道路網と国土開発幹線自動車道建設法一部改正による11,520km(既定予定路線7,600km+新規予定路線3,920km)におよぶ高速道路網の形成の方針が固められた。1995年には九州縦貫自動車道人吉・えびの間が開通し、青森から鹿児島を結ぶ列島縦貫軸が完成した。その後も高速道路網の整備は着々と進んでおり、2004年度末には、日本道路公団の管理する高速道路(高速自動車国道)の供用延長は7,363km(進捗率64%)、高規格幹線道路全体では8,730km(進捗率62%)に達する見込みである。

3.2 高速道路の料金制度

これまで、わが国の高速道路は有料道路制度によって整備されてきた。道路法では第25条で橋または渡船施設について料金を徴収しうると規定しており、道路は本来、無料公開が原則とされている。したがって、有料道路は道路整備特別措置法に基づく例外と考えられており、高速自動車国道および都

市高速道路の料金は償還主義と公正妥当主義という2つの原則に基づき設定される¹¹。すなわち、高速道路の建設および管理運営に要する費用を一定期間の料金収入でもって償うことができるよう、料金設定をすべきという考え方と、利用者の負担能力を加味して、車種間に適切な料金比率を設定するとともに、他の公共交通機関の運賃等と比較して料金水準が公正妥当なものであるべきという2つの考え方にに基づき、通行料金が設定されている。

なお、日本道路公団の建設、管理運営する高速自動車国道では、当初、原則として路線ごとの個別採算制が採られていたが、全国的な高速道路網の早期整備の必要性や国の財政事情を考慮し、1972年3月の道路審議会の答申を受け、同年10月に料金プール制が導入された。料金プール制は、全路線の収支をプールして全体としての収支を均衡させる考え方であり、採算性の低い道路整備に内部補助を活用しようというものである¹²。また、都市高速道路については、事業主体ごとに密接に関連のある道路について国土交通大臣の定めに従ってプール計算を行う密接関連プール制が採用されている。

料金は高速自動車国道の場合、原則として全国画一料率制が採られており、利用距離に応じて料金が異なるが、それ以外にターミナルコストとして全車種一律に150円の固定費が課されている。これに対し、都市高速道路では均一料金制となっている。高速自動車国道、都市高速道路のいずれの場合も車種区分に応じて料金設定を異にしており、車種間の受益・負担の公平化が図られている。

本州四国連絡道路や日本道路公団の管理する一般有料道路の場合、高速道路や都市高速道路とは異なる原則に基づき、料金決定がなされる。本州四国連絡道路や一般有料道路も借入金で整備した後、料金収入で償還を行う償還主義の原則は当然適用される。しかし、料金決定における第2の原則として便益主義の原則が適用される。ここでいう便益主義とは、料金の額が通行(または利用)による通常の受益の限度を超えないことを意味している¹³。

高速道路の現行の料金制度に関連して、料金水準が諸外国に比べて高い、本来なら償還が終わり無料開放されているはずの路線についても依然として料金が徴収されている、内部補助により利用価値の高くない路線の建設が行われて資源の浪費を招くおそれがある等の問題点が指摘されている。これら

の問題点の多くは、償還主義と料金プール制という、高速道路網の構築を支えてきた制度そのものに起因している。今日、初期に建設された有料道路が償還終了を迎える時期に到達し、償還後の道路の維持管理費の問題等も重要な検討課題となっており、永久有料制や最適な交通量を実現するための料金設定等、料金制度そのものの見直しが求められるようになってきた。なお、料金水準に関しては、道路公団民営化の議論の中で、民営化後の料金水準を平均1割以上引き下げることが決定されたが、偽造回数券問題等もあり、ETC割引の充実などを活用することによるさらなる引下げが中心として進められる見通しとなっている。

3.3 高速道路の整備財源

高速道路は有料制をとっているため、最終的な整備費用の負担は原則として道路利用者になる。しかしながら、高速道路は供用前の段階では料金収入はなく、また供用後も長期に渡って償還を行う仕組みとなっている。したがって、高速道路の整備に要する財源の多くは借入金に依存することになる。

日本道路公団の行う事業の財源は主に借入金（債券など）と自己資金の2つに大別される。借入金は主として財投資金（政府借入金，政府保証債）と自主調達資金（財投機関債，民間借入金）に分けられる。自己資金は料金収入等の業務収入であるが、料金収入に関しては、当該道路にかかる元利金および維持管理費の支払いに充当される。

2001年度までは年3,000億円程度の国費（政府出資金等）が投入されていたが¹⁴，2001年12月閣議決定の「特殊法人等整理合理化計画」によって2002年度以降の国費投入が中止され、財投改革の趣旨に則り、自主調達資金である財投機関債を4,000～5,000億円規模で発行することにより財源を確保することになった。日本道路公団の2004年度予算における5兆733億円の支出は、業務収入等で2兆970億円が見込まれており、残りについては社会資本整備事業収入（開発者負担金）や借入金等により賄われる計画である。なお、借入金のうち財投資金は2兆2,130億円であるが、政府保証国内債1兆4,053億円，政府保証外債700億円，政府引受債7,377億円となっている。また，自主調達資金7,624億円の内訳は財投機関債5,300億円，民間借入金2,324億円となっている。

4 道路公団民営化と今後の課題

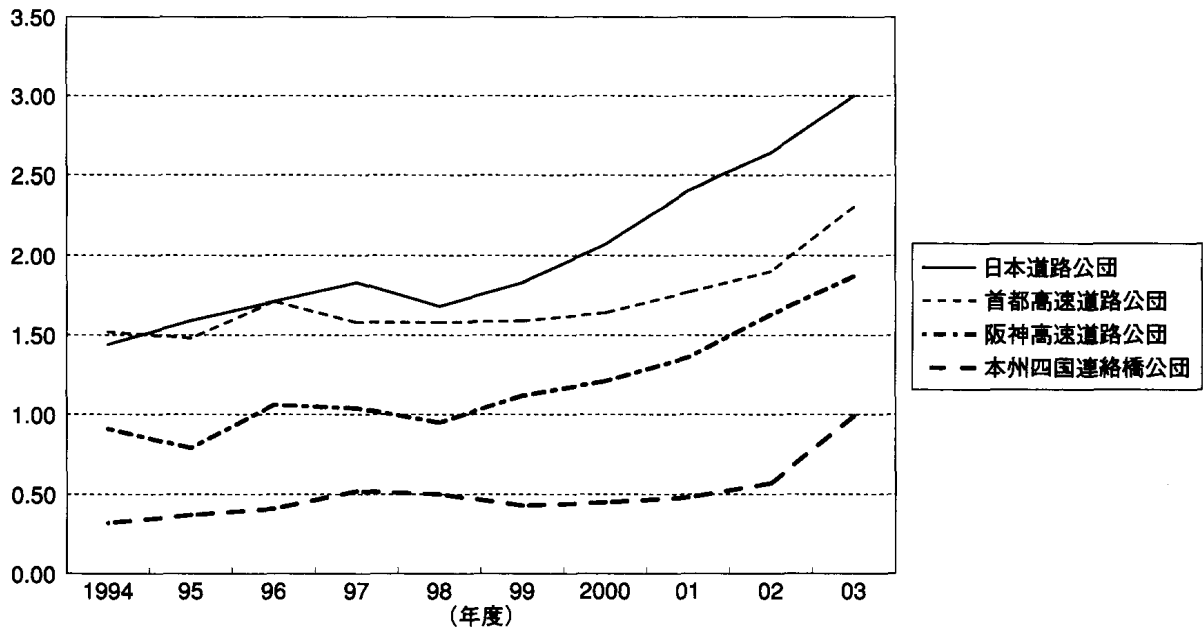
4.1 道路公団の経営状況

特殊法人改革の流れの中で、日本道路公団、首都公団、阪神公団および本四公団のいわゆる道路関係4公団の民営化の方針が打ち出された。民営化政策は、1980年代以降、英国をはじめ様々な国で目覚ましい効果を残したと言われている。民営化のメリットとして、効率面と財政面での2つの効果が重要と思われる。すなわち、民間企業と異なり競争圧力が存在しないため、生産性に関して非効率を抱える公企業に競争を導入し、効率性を高めることができる。また、公企業を保有することによる政府の財政負担の軽減や、JRやNTTの民営化の場合のように株式を売却すれば、一定の政府収入の確保が可能となる。公的供給が行われる場合の経済学的な根拠は公共財や自然独占といった市場の失敗の存在であるが、規制や租税、補助金などの政策により、市場の失敗を補うことも可能である。したがって、公共部門のすべてにおいて公的供給を続けなければならない根拠は薄く、民営化によって効率性を高め、財政負担の軽減を図ることが望ましいという考え方が強まっている。

道路関係4公団の民営化問題に関しても、将来の株式売却による収入の確保や歳出削減などの財政面での効果等、民営化の社会に与えるプラスの効果が考えられる。しかし、高速道路政策を考える上で、民営化の必要性についても十分な検討を要する。

道路関係4公団の負債は40兆円規模にまで拡大してきたが、その中でも日本道路公団は28兆円を超える莫大な負債を抱え、「第2の国鉄化」が懸念されてきた。しかし、旧国鉄の末期の場合と異なり、日本道路公団の現状は収益面で一定水準を保っており、負債の償還や利払いについて現段階では問題が生じていない。図4は、近年の道路関係4公団における金利負担能力の推移を表している¹⁵。道路関係4公団の中では、日本道路公団の金利負担能力が最も高い水準で推移しており、少なくとも短期においては経営に関する安全性が最も高いと判断できる¹⁶。赤字路線の追加的な整備による経営悪化の懸念はあるが、これは組織形態の問題ではなく、新規路線の採択に係る問題であり、これまでの制度上、政治的に意思決定が行われるものであった。

図4 道路関係4公団の金利負担能力の推移



(データ) 日本道路公団, 首都高速道路公団, 阪神高速道路公団および本州四国連絡橋公団の損益計算書にもとづき作成。

収益面で問題が少ないという点では首都公団も同様で、金利負担能力は決して高くはないが、安定的に推移している。しかし、阪神公団は金利負担分程度の利益確保が何とか可能という水準、本四公団にいたっては金利の半分の利益も確保できない状況が続いてきた。2003年に本四公団の金利負担能力が大幅に上昇した背景には、2003年5月12日施行の「本州四国連絡橋公団の債務の負担の軽減を図るために平成15年度において緊急に講ずべき特別措置に関する法律」によって、有利子債務約3.5兆円のうち約1.34兆円が国に継承されたためである。これにより、本四公団の財務状況は大幅に改善し、本四道路全体の収支率は92と初めて100を下回った。なお、ここ数年、4公団すべての金利負担能力が上向いているが、これは各公団の経営努力の効果も見受けられるが、近年の低金利によるところが大きい。

4.2 高速道路整備の新制度と課題

道路関係4公団の民営化は2001年12月の政府の方針で正式に提示されて以来、今後も計画通りの道路整備を行うのか、高速道路の建設・保有と管理運営を分離するか否か、4公団をそれぞれ別個に民営化するか、統合して民営

化するか、また、JRと同様に分割するか否かといったことが主な論点として、組織形態のあり方や今後の道路整備のあり方等に関する様々な意見が出された。

最終的に道路関係4公団の民営化は、2002年12月の道路関係四公団民営化推進委員会「意見書」と政府・与党申し合わせを経て、道路関係四公団民営化関係法により正式に決定された。民営化後の高速道路に係る組織は上下分離で運営されることになり、道路関係4公団は高速道路に係る道路資産の保有・貸付けおよび債務の返済等を行う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）と、高速道路の建設・管理・料金徴収を行う6つの特殊会社に再編される¹⁷。特殊会社は賃貸料を払い、機構から高速道路資産を借り受け、高速道路の管理運営、新規路線の建設、サービス・エリア等の経営などを行う。機構は特殊会社からの賃貸料で、民営化から45年後までに債務返済を完了させて解散する。なお、特殊会社が建設する新規路線については、完成時点で道路資産と債務が機構に移される。

そのほか、高速道路整備の新たな手法として、国と地方公共団体の負担による「新直轄方式」が導入されることとなった。この方式では、国と地方が3対1の負担割合で高速道路を建設し、地方への配慮として税源が委譲されることとされた。2003年12月の国土開発幹線自動車道建設会議において、日本道路公団および新会社の担当する整備計画延長が699km縮小され、新直轄方式で建設されることとなった¹⁸。新直轄方式の導入により、民営化後の体制では建設が厳しいと思われる、採算性の低い区間の高速道路整備が可能となった。

道路関係4公団の民営化に伴い、わが国の高速道路網の整備は新たな段階を迎えることになるが、懸念材料もいくつか指摘されている。

まず、「無駄な道路を造らない」ことが民営化の1つの目標とされていたが、新たな制度の下でそれが可能かということについて、多くの識者から疑問視する考えが示されている。新直轄方式による整備もさることながら、特殊会社が新規路線の建設を行う際、最終的に債務全額を機構に移すことになるため、国の要望を拒否するインセンティブが弱く、引き続き政治的介入や不採算路線の建設が行われるおそれがある。この制度では、建設段階におけ

るコスト削減についても、どこまで徹底できるか疑問である。料金水準の引下げの実現は利用者にとって大きな成果であるが、料金プール制の課題の1つであった償還済みの路線の無料開放については、民営化後45年とさらに先送りされた。したがって、今回の改革では、料金プール制に伴う弊害の多くはそのまま残るおそれがある。

また、特殊会社の経営の効率化についても問題がある。新会社について民間企業としての自主性の確保を謳いながら、通行料金という最も重要な経営上の意思決定についても完全には新会社に委ねられていない。また、事業範囲についても、当初の設立時以外の範囲についての事業運営は可能とされているが、低採算路線の放棄については明確ではない。新会社に対して既供用路線のすべての運営を義務付けるとすれば、これまでと何ら相違がなく、民営化の効果が十分に発揮され得ない。民間企業は本来、利潤最大化を目的としており、採算性の低い路線の事業運営は行わず、東名や名神といった膨大な黒字の見込まれる路線のみの運営を望むはずである。かつての国鉄改革において、労使問題と並び大きな課題となっていた赤字ローカル線の廃止が民営化の大きな成果であったが、今回の民営化では採算性の低い路線のあり方についての配慮が不十分で、不採算路線の維持が民営化後の特殊会社にとって大きな経営課題となる可能性がある。事業継続の可否や料金の決定といった意思決定権が新会社に十分に付与されなければ、現行の道路公団から組織形態が変わっても、効率性の向上がどの程度望めるか疑問が残る。

そのほか、これまでの道路公団民営化に関する議論の多くは、公団組織の民間企業への組織形態の転換が主であり、民営化においてきわめて重要な競争促進的な視点が欠如するものが目立っている。本来、公企業は公共性と企業性を備えるものであり、公団の抱える非効率性は、道路公団に経営の重要事項に関する意思決定権を付与し、権限と責任を明確にするとともに、適切な規制を行うことで対処可能な面も多い¹⁹。民営化の効果が最も明瞭となるのは競争の導入であり、高速道路のようにネットワークが重要と考えられる部門にいかにして競争圧力を導入するかの議論こそがより重要と思われる。

また、道路公団方式により高速道路の整備を進める場合には公企業としての消費者余剰の最大化の観点が必要であったが、民営化された特殊会社につ

いては民間企業としての利潤追求が重要となる²⁰。その中で、いかにして公共性を保っていくかが新たな課題である。道路整備を財政の役割として位置付けるなら、高速道路の整備においても採算性だけでなく必要度の視点があつてしかるべきであり、費用対効果では建設不能と判断されるケースであっても、政策上必要と判断される場合には、どのような形であれ道路整備を行わなければならない。

わが国の高速道路整備は不採算路線の建設を行う段階に達しており、従来の道路公団方式による有料道路制度のみに頼ることが困難となってきたのも事実であり、改革の推進自体は高く評価できる。昨今の財政状況を鑑みると、新直轄方式等の財源は十分とは言えないが、今後の地方分権の進展を考えると、1日も早く社会基盤の整備を進め、地域間の競争条件の格差を縮小する必要がある²¹。

以上、わが国の一般道路および高速道路の整備の現状を概観し、いくつかの課題を挙げてきた。このほか、道路整備に係る主要な課題として、事業採択の問題があるが、今日では原則として費用対効果にもとづき判断が下されている。また、道路特定財源に係る問題として、いわゆるガソリン税への二重課税等についても道路利用者側から問題が提起されている。

道路整備にはさまざまな利害が絡むため、課題も多様ですべてについて解決策を見出すことは容易ではない。道路は我々にもっとも身近な公共財でもあり、問題点の批判ばかりでなく整備の重要性も正しく認識しておく必要がある。道路公団民営化問題にしても、本来、「はじめに民営化ありき」ではなく、高速道路の整備の必要性を十分に検討した上で、国や地方の財政状況等をも考慮し、どのような形で、またどのような順序で道路網を整備していくのが望ましいかを判断する必要があつた。

全国的高速道路網の整備については大きな制度変更が行われ、また特定財源問題等が引き続き道路行財政の大きな課題となっている。道路は生活や産業の基盤であり、一般道路と高速道路からなるネットワークをどのように整備し、利用していくべきかという問題については、地域・国家の将来像を見据えて総合的に判断し、今後の道路政策を進めていかななければならない。

- 1 道路という用語は一般的に「道」全般を指すが、本稿では道路法に規定される道路のみを扱う。
- 2 なお、このほかに地方単独事業として19兆円が見込まれている。また、38兆円という水準についても、その後の社会・経済動向や財政事情等により見直されることもある。
- 3 道路整備緊急措置法により、揮発油税収入の全額、石油ガス税収入の2分の1を国の道路整備費の財源とすることが定められている。また、自動車重量税収入の3分の2は国の一般財源であるが、その内の約8割が、運用上、道路財源とされている。また、地方の道路特定財源としては、軽油引取税、自動車取得税、地方道路譲与税、石油ガス譲与税および自動車重量譲与税が挙げられる。道路特定財源である自動車関係諸税については、宮野（2000）で簡潔に整理されている。
- 4 図3に含まれないDPF支援、無電柱化支援、料金施策、まちづくり交付金、本州四国連絡橋公団承継債務処理等のための国費3,578億円を加えた道路整備関係国費3兆5,640億円の財源内訳は、揮発油税2兆8,285億円、石油ガス税142億円、自動車重量税5,820億円、貸付金償還金等697億円、NTT財源696億円となっている。
- 5 2004年度の地方道路特定財源の内訳は、地方道路譲与税3,041億円、石油ガス譲与税140億円、自動車重量譲与税3,746億円、軽油引取税1兆750億円、自動車取得税4,572億円となっている（2004年度地方財政計画による）。
- 6 国債及び借入金残高は2004年度末には総額で813兆7,597億円となることが見込まれている。このうち、長期債務残高は約548兆円で、GDP（2004年度政府見通し）に対する比率は109.4%に達する見込みである。また国と地方の長期債務残高の合計は719兆円程度に達する見通しであるが、これはGDPの143.6%という水準である。
- 7 環境費用等の自動車利用における社会的費用を考慮してロード・プライシングを実施することで、交通量を抑制し、道路交通による環境悪化を改善することも理論的には可能である。ロード・プライシングを含めた環境改善の道路交通政策に関しては、宮野（2001）で検討されている。
- 8 現在、すでに道路特定財源は道路整備だけでなく、ボトルネック踏切の解消やまちづくりなど、その適用範囲が拡大されてきている。
- 9 道路法適用外の有料道路として一般自動車道や有料林道、有料漁港道、有料公園道等がある。
- 10 ワトキンス調査団（1956）「日本国政府建設省に対する名古屋・神戸高速道路調査報告書」（建設省道路局訳）、9頁。
- 11 道路整備特別措置法第11条。
- 12 料金プール制を導入した目的は、社会にとって必要な高速道路網を内部補助の活用により早期に完成させることにあった。しかし、内部補助は資源配分を歪める危険性を内包しており、補助が行われる路線が真に必要性の高いものであるかについての厳

格なチェックが必要となる。現実に必要な性が疑問視される高速道路が建設されているとの批判を、行政当局は真摯に受け止める必要がある。なお、採算性の高い路線の利用者の料金プール制に対する不満等を考慮し、国からの補助により、不採算路線への内部補助を2分の1以下に抑制する方針が採られてきた。

13 道路整備特別措置法第11条2。

14 国費は道路整備の促進と財政運営の安定を図るための政府出資金（資本金）と政府補給金（資金コストと実際の資金調達コストの差をカバーするための補給金）から構成されていた。

15 金利負担能力を表す指標としてインタレスト・カバレッジ・レシオがある。インタレスト・カバレッジ・レシオは営業利益、受取利息等を支払利息等で除したもので、通常の利益の金利負担に対する規模を示す指標である。道路公団の場合、2002年度より民間企業並財務諸表を作成しているものの、従来から公表されてきた財務諸表は民間企業のものとは大きく異なっている。また、本来、営業利益等の概念が存在しないため、厳密な意味でのインタレスト・カバレッジ・レシオの算出は困難である。そこで、金利負担能力の算出にあたり、利益については損益計算書記載の経常収益から事業資産管理費、一般管理費、事業資産減価償却費、および償還準備金繰入を除く引当金等繰入を差し引いた額を用いた。ただし、日本道路公団については経常収益から政府補給金収入と業務外収益は除外し、業務収入および受託業務収入から事業資産管理費等を差し引いている。

16 旧国鉄の場合、1960年代半ば以降、金利負担能力が著しく低い水準で推移していた。70年度以降は営業損失が経常化し、赤字体質から脱却することなく87年の分割民営化を迎えた。

17 民営化当初は東日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社および本州四国連絡高速道路株式会社の6社体制だが、本州四国連絡高速道路株式会社については、経営の安定性の確保が確実にされた時点で、西日本高速道路株式会社と合併することになっている。

18 西村（2004）注12および注37参照。

19 公共サービスへの民間手法の導入という観点では、第3セクターがもてはやされたが、多くは失敗に終わっている。また、民営化の成功例として旧国鉄の民営化が扱われることもあるが、民営化の数年後にはいわゆる3島問題等がクローズアップされるなど、必ずしも成功とは言い切れない面もあった。企業形態を民間企業に変更したとしても、経営が好転するとは限らないことに注意を要する。

20 野田（2004）では、道路事業の場合、民間の事業者であっても収入の増加を考えるのではなく、あくまでも費用削減による収益の増大を図る必要性を指摘している。

21 そのほか、PFI等を活用して道路整備を行うことも考えられる。諸外国での先行事

例やわが国での適用の可能性については、野田（2004）で詳細に整理されている。

参考文献

- 浅村廉監修，道路行政研究会編（1968）『伸びゆく道路』全国加除法令出版。
- 今村都南雄編（1997）『民営化の効果と現実』中央法規出版。
- 高速自動車国道の整備のあり方検討委員会（2001）「今後の高速自動車国道の整備のあり方に関する中間報告」。
- 国土交通省自動車交通局監修（2004）『数字でみる自動車』（平成16年度版），日本自動車会議所。
- 国土交通省道路局監修（2004）『道路行政』（平成15年度版），全国道路利用者会議。
- 国土交通省道路局監修（2004）『道路ポケットブック 2004』全国道路利用者会議。
- 税制調査会（2002）「あるべき税制の構築に向けた基本方針」。
- 道路関係四公団民営化推進委員会（2002）「意見書」。
- 道路事業予算研究会編（2004）『平成16年度 道路関係予算ハンドブック』大成出版社。
- 特殊法人等改革推進本部（2001）「特殊法人等整理合理化計画」。
- 長峯純一・片山泰輔編（2001）『公共投資と道路政策』勁草書房。
- 西村弘（2004）「道路公団民営化について」『経営研究』第55巻第2号。
- 日本道路公団「日本道路公団年報」各年版。
- 野田由美子編（2004）『民営化の戦略と手法』日本経済新聞社。
- 宮川公男（2004）『高速道路 何が問題か』岩波書店。
- 宮野俊明（1998）「高速道路の経営問題—道路公団方式による高速道路政策に関する一考察」『大学院研究年報』第27号（経済学研究科篇），1998年。
- 宮野俊明（2000）「自動車に係る税制と環境対策」『地球環境レポート』第2号。
- 宮野俊明（2001）「ロード・プライシングと環境負荷」田中廣滋編『環境ネットワークの再構築』中央大学出版部。
- 宮野俊明（2003）「高速道路整備と費用効果分析」田中廣滋編『費用便益の経済学的分析』中央大学出版部。
- ワトキンス・レポート45周年記念委員会編（2001）『ワトキンス調査団 名古屋・神戸高速道路調査報告書』勁草書房。
- OECD（2000），*Privatisation, Competition and Regulation*, Organisation for Economic Co-operation and Development.

参照 URL

国土交通省道路局：<http://www.mlit.go.jp/road/index.html>

財務省：<http://www.mof.go.jp/>

首都高速道路公団：<http://www.mex.go.jp/index.html>

道路関係四公団民営化推進委員会：<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/road/index.html>

内閣官房行政改革推進事務局：<http://www.gyokaku.go.jp/index.html>

日本道路公団：<http://www.jhnet.go.jp/index.html>

阪神高速道路公団：<http://www.hepc.go.jp/>

本州四国連絡橋公団：<http://www.hsba.go.jp/index.htm>

*参照 URL は2005年1月24日現在のものである。