

民営化から一〇年が経過した

高速道路の今後の課題

ひがし やま まさ みち
東 山 雅 通

はじめに

まず、本誌に道路問題をはじめとして長年にわたり掲載していただいた関係者のご厚意に心からの感謝を申し上げるものである。

さて、私が本誌に投稿をはじめた平成一四年の頃、旧日本道路公団（以下「旧JH」という。）の貸借対照表が民間のものとは異なり、減価償却がされていないなどの点で問題があるとする主張がマスコミを賑わしていた。そのような中で、旧JHの貸借対照表は償還主義に基づくものであり、投資額と債務返済額を明らかにするこ

とが性格付けられたものであつて、その連続性が大事であるとの論文を本誌に掲載したのが皮切りであった。

確実な債務返済は、旧道路関係四公団（旧JH、旧本州四国連絡橋道路公団、旧首都高速道路公団、旧阪神高速道路公団のことである。以下「旧四公団」という。）の民営化においても重要とされ、民営化から一〇年が経過するのを機に、国土交通省が平成二七年七月にとりまとめた「高速道路路機構・会社の業務点検」においては、債務返済が着実に進んでいることが評価されている。

一方、笹子トンネルの事故をき

っかけに、民営化で大幅なコストカットを余儀なくされたメンテナンスに脚光が当たり、高速道路の大規模更新事業に係る新規債務の引受けを独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下「高速道路路機構」という。）が行い、その返済を高速道路の通行料金で賄うこととされたため、高速道路の料金徴収期間を定めている道路整備特別措置法（以下「特措法」という。）が平成二六年に改正され、料金徴収期間が最大一五年延長された。

高速道路の債務返済については、民営化時において債務返済の将来金利見通しとして最大で四%

の自動車保有数の爆発的な増加とそれに追いつかない道路整備という政策上のミスマッチが生じた。

特に、大規模な橋梁やトンネルの建設については、集中的に莫大な資金を必要とし、当時の国や地方公共団体の財政だけでは道路建設が十分に進まないため、有料道路制度が誕生した。

同制度は、道路整備の資金を債務で賄い、建設した道路から特措法で法定された料金徴収期間内に通行料金を利用者から徴収し、徴収した通行料金で債務を返済し、その期間の経過を債務の完済と見なし、その後は、無料開放するという仕組みである。

資金の調達先として、昭和二七年、財政投融资の資金を活用する特定道路整備事業特別会計が創設されたが、財投資金だけでなく民間からも資金を調達するため、昭和三一年、特定道路整備事業特別会計は廃止され、旧JHが設立された。その後、旧首都高速道路公団、旧阪神高速道路公団、旧本州四国連絡橋道路公団が設立された。

(2) 旧四公団の民営化

橋梁やトンネルとともに莫大な建設資金が必要となるのが高速道路である。高速道路も、有料道路方式での建設が採用されていた。

当初は、高速道路も路線ごとに償還計画が定められていたが、開通する数が増加してくると、ネットワーク性を発揮することが求められるようになった。そこで、昭和四七年に旧JHの整備する高速自動車国道については、その債務を一本化し、通行料金や無料開放日を全国的に画一化するため全国プール制が採用された。

しかし、全国プール制においては、黒字路線から赤字路線への内部補填が実態化し、当初三〇年であった料金徴収期間も平成六年には四〇年、一年には四五年と延長されていった。また、旧公団の債務の償還計画は、路線を後に建設すれば建設するほど、無料開放日が先延ばしにされるような設計がなされていたので、無料開放日というゴールが見えにくくなっていった。加えて、日本の高速道路の通行料金が世界一高いことなども

問題とされ、その原因として公団経営の在り方が非効率的だといった批判もなされ、民営化が進められることとなった。

民営化の方式としては、上下分離方式が採用された。上下分離方式というのは、旧四公団が保有する道路資産と債務を高速道路路機構が引受ける一方、新しく設立された六つの高速道路路株式会社（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。以下「道路会社」という。）がそれぞれ担当する道路について、高速道路路機構と協定を締結し、料金徴収、道路管理などを行う方式のことである。また、道路会社は、協定に基づき有料道路の新規建設や大規模更新等も請け負う。

協定は、料金徴収期間内に高速道路路機構が債務完済をできることを前提とし、道路会社はどのような工事や管理、料金徴収を行うのか、どのような通行料金体系の下でどのくらいの収入があるのか、

となるような設定がなされているが、民営化以来、市場金利は低金利を続けている。これに伴い、高速道路路機構の債務返済の計画上の金利は見直しが幾度となく行われているが、支払利息の総額は下がっているのに債務返済の出口は変わらない。それは高速道路の需要見通しが下がり、通行料金収入が減少することが予測されているためであるが、一方で、国は、欧米並の高速道路利用分担率に引き上げる報告書もとりにまとめている。

本稿では、筆者の個人的な見方から高速道路路民営化一〇年の評価を行うとともに、今後の課題について論じていきたいと思う。

一 有料道路と民営化

本題に入る前に、有料道路の仕組みと民営化について、ざっとおさらいをするにしよう。

(1) 有料道路制度

公共の道路については、非排除性に基づく自由通行が認められ、税金で建設された道路は原則無料通行とされている。しかし、戦後

高速道路路機構が道路会社に貸し付ける道路資産の貸付料をどのように設定するのかなどを内容としている。こうした金額のやりとりを一覧表に直した債務返済の設計図とも呼べるものが、高速道路路機構の「収支明細書」である。

二 順調と評価される債務返済と特定更新工事を理由とした料金徴収期間の延長

「収支明細書」は、民営化の開始から料金徴収期間の終了までの全期間にわたる債務残高、出資金、高速道路の道路資産貸付料収入、管理費、支払利息などが一覧でできる試算表である。実際の債務の返済状況は、その都度、最新の決算を見なければならぬが、「収支明細書」は、将来見通しをシミュレーションしたものである。

先述したように、民営化から一〇年を経過するに当たり、民営化を自己採点するために国土交通省によつて取りまとめられた「高速道路路機構・会社の業務点検」において、有利子債務について民営化

時の三七・四兆円から二九・三兆円へと順調に返済されていることが評価されているが、それだけでなく、今後、どのように債務返済が進んで行くのかについての理解も国民は深めるべきであろう。

平成二四年一二月に中央自動車道で笹子トンネル天井版落下事故が発生したが、この事故では、天井板の点検が不十分であったことなどが問題視され、社会資本のメンテナンスの重要性が強調された。民営化の過程では、一五年一二月二日の政府・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」に基づき、高速道路の管理費について一七年度までに三割削減（対一四年度比）を図ることとし、民営化後は民間の知恵を発揮し、さらなるコスト削減に努めることが決められたが、国土交通省の「トンネル天井板の落下事故に関する調査・検討委員会」は、「中日本高速の笹子トンネル天井板に対する事故前の点検内容や維持管理体制は不十分であったと言わざるを得ない」と指摘している。

結局、債務の返済は順調である」と評価されつつも、これまでの管理費のコスト削減策は一転し、高速道路の特定更新工事（大規模更新、大規模修繕）の費用について約四兆円が追加が必要とされるところとなった。

平成二六年の特措法改正後に変更された協定に基づき、約四兆円の特定更新工事の費用を含めて「収支明細書」も改定されている。それによると、路線網ごとの料金徴収期間の延長は異なっており、旧JHが管理していた高速自動車国道及びそれとネットワーク性を有する圏央道や東京湾アクアラインなどの一般有料道路に本州四国連絡高速道路（以下「本四」）を加えた「全国路線網」は九年一〇か月、阪神高速道路（阪神圏）（以下「阪高」）は一二年、首都高速道路（以下「首都高」）は一五年になっていく。現在は、収支明細書上は路線ごとに期間が異なっているが、法改正による延長は最大値である首都高の一五年となっているため、例えば首都高と全国路線網のシームレスな料金体系の構築が進

められると、将来的にはこれを理由に全国路線網も阪高も法改正なしに料金徴収期間を首都高に合わせることで延長することもできるが、これ程、料金徴収期間を延ばす必要があったのだろうか。

現在の収支明細書は、特定更新工事の有利子負債に先立って、無利子の出資金を先に返済することとなっており、結果、特定更新工事の有利子負債の利子負担が増加する分、料金徴収期間が延びていくおそれもある。

また、本四の整備のための出資金の返還については現状では見通しが立てられていないが、全国路線網、首都高、阪高の出資金は返還されることとなっており、その取扱いにも差がある。

道路資産は、料金徴収期間終了後に本来の道路管理者である国や関係地方自治体に承継される。一般道は道路管理者が税で整備費の全額を賄うのに対して、有料道路は出資金まで含めて全額道路利用者の負担で整備する仕組みである。しかし、有料道路は、整備費の税財源の不足を利用者負担に求

めた例外的な制度であることに鑑みると、利用者負担の範囲は、有利子負債の返済までとし、特に保全もされず道路整備に使われ、現状は道路資産になっている出資金の返還までは不必要ではないか。出資金返済を免除すれば、全国路線網では約二年、阪高及び首都高では約六年短縮され、総額約五・六兆円の道路利用者負担の軽減が可能となるだろう。本四の出資金約一・七兆円も合わせると、総額約七・三兆円にもなる。

三 収支明細書における将来金利の見直し

長期に渡る債務の返済計画については、当初の計画がその後の経済事情などにより変更されることがある。高速道路機構は、高速道路の債務返済の原資となる道路資産の貸付料を得るために道路会社と路線ごとに協定を結んでいるが、協定は民営化から一〇年の間に各路線で改定され、高速道路機構のホームページにおける「機構と会社の収支予算の明細」には、

二六回分もの協定変更を反映した明細一覧が並んでいる。ここから更に細分化され、それぞれの路線の収支明細書が示されることとなる。協定変更に伴い民営化当時の収支明細書も改定されるが、ここでは、有利子負債の支払利息に大きく影響する将来金利の見直しをどのように変えていったのかについて見ていきたい。

表は、全国路線網の協定における将来金利の見直しと支払明細書における特定更新工事を除いた債務返済にかかる支払利息の総額と道路資産貸付料の総額を、これまでの協定の締結と変更ごとに整理して並べたものである。

民営化当初の平成一八年三月三十一日付けの協定だと二一年度以降は将来金利見通しが四%とされ、それに伴う支払利息総額も約二七兆円とかなり高かったことが分かる。しかし、この見直しに反してこれまで低金利が継続しており、協定の改定ごとに将来金利見直しも、支払利息総額も引き下げられている。当初、約二七兆円であった支払利息総額も最新の二七年七

月三十一日付けで変更された協定に基づく収支明細書では、約一七・七兆円へと約九・二兆円もの引下げとなっている。このような支払利息総額の大規模減額なら約四兆円とされる特定更新工事の費用を支払ってもまだ約五兆円も余り、料金徴収期間を延長せず、むしろ短縮さえできたのではないかと思える。しかし、見通しの世界は、道路利用者には甘くはないようである。

四 低金利にも関わらず料金徴収期間が短縮されない理由

低金利にも関わらず料金徴収期間が短縮されない理由は、表の道路資産貸付料に答えがある。こちらも民営化当初の約七兆円から平成二七年七月三十一日付けの六七・五兆円へと約八・五兆円も減じられてきているのである。道路資産貸付料は、高速道路機構にとっては収入であるた

表 全国路線網における将来金利見直しと収支明細書の支払利息総額及び道路試算貸付料総額

協定締結又は変更の日付															
H18.3.31	H20.10.9		H23.3.28		H24.4.20		H26.3.14		H26.8.8		H27.3.24		H27.7.31		
H18	2.34%	H18	2.34%												
H19	3.00%	H19	3.00%												
H20	3.50%	H20	3.50%												
H21~	4.00%	H21~	4.00%												
				H23	2.50%										
				H24	3.00%	H24	1.30%								
				H25	3.50%	H25	1.80%								
				H26~	4.00%	H26	2.15%	H26	1.40%	H26	1.20%				
						H27	2.45%	H27	2.00%	H27	2.00%	H27	1.80%	H27	1.40%
						H28	2.75%	H28	2.50%	H28	2.50%	H28	2.50%	H28	2.50%
						H29	2.98%	H29	2.75%	H29	2.75%	H29	2.75%	H29	2.75%
						H30	3.20%	H30	3.00%	H30	3.00%	H30	3.00%	H30	3.00%
						H31	3.43%	H31	3.25%	H31	3.25%	H31	3.25%	H31	3.25%
						H32	3.65%	H32	3.50%	H32	3.50%	H32	3.50%	H32	3.50%
						H33~	4.00%	H33	3.75%	H33	3.75%	H33	3.75%	H33	3.75%
								H34~	4.00%	H34~	4.00%	H34~	4.00%	H34~	4.00%
支払利息	支払利息	支払利息	支払利息	支払利息	支払利息	支払利息	支払利息	支払利息	支払利息	支払利息	支払利息	支払利息	支払利息	支払利息	
26兆9,686億円	26兆9,640億円	21兆3,787億円	17兆3,637億円	17兆3,400億円	17兆2,784億円	17兆5,156億円	17兆7,315億円								
道路資産貸付料	道路資産貸付料	道路資産貸付料	道路資産貸付料	道路資産貸付料	道路資産貸付料	道路資産貸付料	道路資産貸付料	道路資産貸付料	道路資産貸付料	道路資産貸付料	道路資産貸付料	道路資産貸付料	道路資産貸付料	道路資産貸付料	
76兆624億円	75兆9,621億円	67兆1,502億円	64兆5,628億円	67兆8,568億円	67兆8,623億円	67兆6,666億円	67兆5,604億円								

(注1) 将来金利見直しは、高速道路機構の全国路線網のそれぞれの「業務実施計画」における別添5「貸付料及び貸付期間算出の基礎を記載した書類」の「支払利息」の数値である。

(注2) 図表中、例えば「H18」は平成18年度を表し、「H21~」は平成21年度以降を表す。

(注3) 図表中、「支払利息」と「道路資産貸付料」は、高速道路機構の全国路線網のそれぞれの「収支明細書」における「特定更新等工事に係る債務を除くその他の債務の残高を示す収支予算の明細」の全期間の支払利息と道路資産貸付料のそれぞれの総額である。なお、億円未満は切り捨てている。

(出所) 高速道路機構の全国路線網の「業務実施計画」及び「収支明細書」より筆者が作成した。

財政閑話

「予算」と「法律」

国の財政に関する処理は、憲法において国民によって選ばれた議員で組織する国会の意思である議決に基づかなければならないとし、この議決の形式については、「予算」と「法律」としている。

この予算と法律は、いずれも政策を遂行するための手段であって、両者とも国会の議決によって成立する別個の法的規範であり、形式的にも実質的にも、別個に効力を有し、両者の間において優劣がない。したがって、この予算と法律は、政策の統一性の観点からすると、両者に対する国会の意思の決定が同じ時期に行われる場合には、内容において相互に不一致となることは本来的にはあり得ない事柄である。

ところが、予算と法律に対する国会の意思の決定は、この両者が別々の事案であって別個に行われることから、時として、不一致を来たすことがある。

例えば、既存の法律を改正する法案を前提とする予算が作成されている場合に、その予算が成立し、その改正法案が成立していないときは、成立した予算の内容が法律改正を前提としたものであるのに対して、効力を有する法律の内容が改正前の内容のままという不一致な状態となつて、予算に従って執行をすると法律に違反し、法律に従って執行すると予算に違反するといった事態であり、これまでもこうした事態が生じてきている。

昭和43年4月16日の『朝日新聞』（朝刊）をみると、「法案成立遅れたシワ寄せ 患者の米・薬代も“裏付け”がなく支出不能」との見出しで、「国立療養所の経理を国立病院特別会計に移す法案の審議がおくれたあおりで、厚生省は23,000人の国立療養所職員の給料と患者の

食糧や薬の代金支払いをストップしなければならなくなつたと、頭を抱えている。15日、新年度予算が成立し、療養所の経費は国立病院特別会計から支払われることになったが、肝心の法案が通らないため起こった前代未聞の珍事だ」と報道している。

これは、当時の厚生省所管の国立療養所の経理について、43年度予算から、それまでの一般会計で行われていたものを国立病院特別会計の療養所勘定で行うことし、43年度予算には、国立療養所に係る経費の全額を国立病院特別会計の療養所勘定に計上するとともに、国立病院特別会計法の一部改正法案を国会に提出していたところ、43年度予算が昭和43年4月15日に成立したにもかかわらず、国立病院特別会計法の一部改正法案の成立とその施行が同月27日となったことから、同日までの間の国立療養所の予算の執行が不可能となったものである。

この国立療養所に係る予算と法律の不一致については、緊急避難の措置として、患者の食糧、医薬品などに関しては、国立病院からの管理替による措置が、職員の給与に関しては、人事院によって支給日を遅らせる措置が講じられた。

このような予算と法律との間の不一致について、杉村章三郎東京大学名誉教授は、「国会自ら法律と予算の調整を考え、自己の意思に矛盾しないように行動すればよいのである」『法律学全集10・財政法〔新版〕』（昭和57年有斐閣・100ページ）と述べている。まさに、選挙によって選ばれた国民の代理人である議員は、党利党略に囚われず、国民に分かりやすい、謙虚で誠実な行動によって代理人としての国政の遂行に矛盾を起さないよう留意してもらいたいものだ。（石田 久和）

め、支払が減つても収入が減れば、早期返済の余裕は生じないこととなる。

ところで、道路資産貸付料は、道路会社の通行料金収入を原資とするため交通需要に左右される。

高速道路機構の交通需要予測は、「業務実施計画」の「推定交通量及びその算出の基礎を記載した書類」で明らかにされている。

民営化当初の協定では、例えば平成六二年度で全国将来自動車交通需要八〇一〇億台キロに対し、全国路線網の交通量は六一年度で八六二億台キロ（六二年度途中で無料開放されるため前年の六一年度の数値を採用）とされ、約一〇・八%を占める。それに対し、平成二七年七月三十一日付けの協定では、六二年度で全国将来自動車交通需要六二一〇億台キロ（本四の近畿臨海、山陽、四国ブロック計将来自動車交通需要一一八〇億台キロは含めない）に対し、全国路線網は七三六億台キロであり、約一一・九%を占めている。

この試算では、全期間を通して全国将来交通需要の交通量の減少

に合わせ全国路線網も交通量も減少するが、その割合は全期間を通してほとんど変わっていない。

社会資本整備審議会がまとめた

『高速道路を中心とした道路を賢く使う取組』の基本方針（平成二七年一月、以下「基本方針」という。）では、「（高速道路を）より賢く使う上で、一般道路と比較して安全で環境にやさしい高速道路の交通量の分担率を、少なくとも欧米並みにする等、適切に引き上げるのが最も有効であり、これにより、生活道路も含めた道路ネットワーク全体の最適利用の実現を図るべきである」としている。

同審議会で紹介された欧米の高速道路の交通分担率は三割以上だが、日本の高速道路の交通分担率は平成二二年度で一六%とされている。三割となれば現状の倍である。少なくともそれを指すのであれば、全国将来自動車交通需要が減少してもそれ以上に全国路線網の交通量は増えるのではなからうか。「基本方針」の提案が反映されれば、試算内容は、大きく変わるのではなからうか。

五 金利見通しの違いと今後の課題

平成二七年度予算において整備

新幹線の建設前倒しが決定された。整備新幹線の建設前倒しの財源捻出のために、新幹線建設で資金調達の役割を担う独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「鉄道機構」という。）が調達する将来調達金利について、平成二七年一月四日の政府・与党申合せによって変更がなされている。鉄道機構の将来調達金利については、これまで一律二%に設定されていたが、この見直しで、平成二七年を〇・五%とし、以降三年おきに〇・五%ずつ上昇し、平成三四年以降は一律二%とするとされている。鉄道機構が行う資金の調達、民間借入れ、財投機関債の発行などで高速道路機構と大きく異なっているわけではない。

高速道路機構の金利設定が四%に設定されていることについて、衆議院国土交通委員会（平成二六年四月二三日）で議論があったが、徳山道路局長（当時）は、三〇兆円を超える負債を長期に渡り返済するため、過去の金利も参考に安全を見込んで設定していると答弁している。

確かに、債務返済の安全性の確保は重要であるが、同じ独立行政法人でありながら両者の将来調達金利の見通しが倍も異なるというのは問題ではないか。鉄道機構は債務返済組織ではないので金利の高低が組織の存廃に直接影響しないが、高速道路機構は債務完済によつてその役割を終えるので、人員を最小限にして設立された。国民負担の軽減を図るとの趣旨で民営化された経緯からみると、法律で定められた料金徴収期間をできるだけ短縮する姿勢も求められよう。

社会資本の有効活用とは、その利用促進にほかならない。高速道路分担率を三割にすべきなら、高速道路の通行料金の負担感も欧米並に引き下げるべきだろう。支払利息の見直しや出資金の取扱いを見直せば、高速道路利用促進に向けて、通行料金の更なる値下げが可能なのではないか。（公共政策研究者）