

道路四公団改革と今後の高速道路整備のあり方

2002 年 7 月 16 日
21 世紀政策研究所

目 次

エグゼクティブ・サマリー

1 . はじめに	1
2 . なぜ道路四公団の改革が必要なのか	1
公団の財務リスクは国に転嫁されている	1
道路四公団の財務状況	2
3 . 問題の所在はどこか	4
杜撰な建設計画	4
高速道路整備手法における問題点	5
4 . 改革の基本的視点	7
道路四公団の財務状況の把握および情報公開	7
民間企業として、健全な経営を行うための仕組み	8
高速道路整備の一時凍結	8
高速道路整備のあるべき姿の検討	8
合理的な高速道路整備を行うにはどうしたらよいか	9

【エグゼクティブ・サマリー】

構造改革を掲げる小泉内閣が成立してから1年が経過し、道路四公団についても、2005年度までに廃止し新組織へ移行することが決定されている。では、なぜ今、道路公団改革が必要とされるのか。

我が国における高速道路は、主に財政投融资からの借入れによって建設資金を調達し、道路の利用料収入でそれを返済していくという仕組みで整備が進められてきた。つまり、建設のために公団が負った借入金は、財投というフィルターを通過しているため、実態として把握しにくい、国の借金と何ら変わりがない。既に膨大な負債を抱えている国や地方公共団体に高速道路建設のため、これ以上不透明なリスクを負わせるのは合理的な選択とはいえない。しかも、公開されている資料で検討する限り、各公団の財務状況が良好といえる状況にはない。ことに本四公団は、実質的な経営破綻状態であり、黒字といわれる日本道路公団も、経営基盤は極めて脆弱である。これから建設が予定されている収益率の低い路線は事業から得られる収入を圧迫する可能性が高いことから、このまま道路整備を続けていけば加速度的に負債が膨らみ返済不能に陥るおそれを否定できない。

そもそも、我が国における有料道路は膨大な借入金を前提とする代わりに、厳密な便益主義と個別採算主義の考えにたって整備されるものであった。しかし、現在、そうした考え方は、全国料金プール制という制度の導入と過大とも思える需要予測によって完全にスポイルされてしまっている。高速道路の場合、全国料金プール制により全路線が一体として扱われ、整備計画が追加され償還計画が見直されるたびに要償還額も修正される。つまり仮に損失が生じて、その損失は新しい要償還額に組み入れられ表面化することはない。しかも、高速道路の償還計画における将来交通量の見込みは、極めて楽観的であり、その信憑性は高いものとはいえない。

もちろん高速道路は重要な社会資本であるから、単に収支が悪化していることのみをもってその整備方法の是非を論じることは適切ではない。だが、全国一体のネットワークと称される高速道路も、少なくとも基幹部分については、ほぼ完成に近づいていると考えるべきではないか。今後予定される地域と幹線部分を結ぶアクセスルートを整備するにあたっては、従来とは違ったスキームが必要となろう。

地方にとって高速道路の整備は本当に最重要項目であるかということについても、再度検証する必要がある。そもそも、最低限の生活基盤を保障するというのであれば、整備すべきは利用者から料金を徴収する高規格の自動車専用道路ではなく、税金によって整備すべき一般道であろう。高速道路が地域にもたらす経済効果とは、ある程度の交通量を前提とした議論である。現状の高い料金のままで、物理的に高速道路ネットワークが整備されたからといって直ちに流通が活性化するとは考えにくい。高速道路整備は、整備される地方に一時的な建設需要をもたらすため、雇用確保等の観点からその有用性が説かれることも多い。しかし、整備完了と同時に建設需要は消滅するため、地域に持続的な雇用の確保を

望むことはできない。一方、高速道路が整備されることで、地方の零細な商業施設は都市部の大規模な商業施設と本格的な競争を強いられることになる。高速道路とは地域によって一律に整備効果が見込めるものではなく、相応のリスクを伴うものであることに十分留意しておかねばならない。

以上をふまえ、我々は今後の道路四公団の改革にあたって以下のような視点を提示し、あわせて「道路関係四公団民営化推進委員会」にその検討を要望したい。

道路四公団の財務状況の把握および情報公開

今後の、公団改革の方向性を議論するには、まず、詳細かつ正確な財務情報の入手と分析、そしてこれに基づき公団サイドから出されている償還計画の妥当性検証が必要不可欠である。

民間企業として、健全な経営を行うための仕組み

民営化の目的である資源の最適配分を実現しようとするのであれば、民営化後の組織の経営自律性をいかに確保するかが検討されねばならない。具体的には、行政の施行命令等による投資強制の排除や官民分担の明確な区分けが必要である。

高速道路整備の一時凍結

管理費すら料金収入で賄い切れないような路線が存在する以上、建設の継続は大きな損失を生むリスクを抱えている。よって整備計画を直ちに凍結すべきである。建設投資が無駄になることを恐れて、それ以上の損失を生み出してしまうのは本末転倒であろう。

高速道路整備のあるべき姿の検討

整備効果が低く採算の取れない有料道路は、何らかの補助がなければ存在し得ない。有料道路による路線整備は、採算性の高いものに限定することを原則とすべきである。

東京の環状道路のように物流のボトルネックによる経済的損失を回避するというメリットは明らかだが、膨大な建設費を要するだけに採算ベースには乗りにくい道路の整備はどうあるべきか。この場合、例外的に有料道路として建設を行い、国・地方の直轄財源による支援措置を仰ぐといった手法もあるのではないか。

合理的な高速道路整備を行うにはどうしたらよいか

高速道路を整備すべきか、一般道を整備すべきかの選択権は各地方に与えられるべきである。無論、その場合は、現在の地方自治体は財政上余裕のない状況が続いており、その手当てについて相応の配慮がなされることが前提となろう。

以 上

道路四公団改革と今後の高速道路整備のあり方

1. はじめに

構造改革を掲げる小泉内閣が成立してから1年が経過した。道路四公団についても、2005年度までに廃止し新組織へ移行することが決定されている¹。既に道路四公団改革のあり方については、行革断行評議会等をはじめ、各方面で検討が行われていることから、ある意味、議論は出尽したかの感もある。しかし、そのため、かえって問題の所在は今ひとつ明らかになっていないように見受けられる。

第一に、公団の正確な財務状況が明らかにされていないところで議論されているため、議論がかみ合いにくい。公団の財務諸表は企業会計原則と異なり、減価償却費を控除しない等の特徴をもった独自の「特殊法人等会計処理基準」により作成されているため、これのみでは、経営の健全性を判断することはできないのである。既に一部の論文でその問題点が指摘されているが²、そうした情報は広く一般に知られているとはいえない。

第二に、一般に公団の問題における関心は、天下り問題等その組織のありように偏りがちである。もちろん民営化後の組織論はそれのみでも重要な問題ではあるが、「なぜ構造改革論議の中で道路四公団改革が大きな論点として議論されねばならないのか」といった観点から再度問い直してみる必要もあるのではないか。

当研究所では、構造改革の目的を「日本の内部における資源配分の是正を行い、日本の中において高い生産性を実現すること」であると考えている³。本稿では、こうした基本認識を前提に、道路四公団を巡るこれまでの議論を整理し、今後の改革をいかに進めていくべきかを考えてみることにしたい。

2. なぜ道路四公団の改革が必要なのか

公団の財務リスクは国に転嫁されている

我が国における高速道路は、主に財政投融资からの借入れによって建設資金を調達し、道路の利用料収入でそれを返済していくという仕組みで整備が進められてきた。こうしたスキームは、戦後の劣悪な道路を限られた財源の中で短期に整備するための手段としては、極めて有効に機能してきたといってよい。最初の高速道路である名神高速の整備計画が策定された1957年以来わずか40年余りで約7,000kmもの高速道路を整備することができたのはこうした借入金により巨額の資金を調達し、建設に投入できたからに他ならない。国費のみで建設を行ったなら、ここまでの整備はできなかったであろう。また今までであれば、順調な経済成長を背景に、借入金が返済不能となるリスクを考慮する必要もなかった。

¹ 「特殊法人等整理合理化計画」 2001.12.19 閣議決定

² 例えば、加藤秀樹と構想日本「道路公団解体プラン」2001.11 52ページ以降、日本経済新聞社「検証 特殊法人改革」2001.9 102ページ

³ 田中直毅「構造改革とは何か」2001.10 29ページ

しかしながら、少子高齢化など、否定しがたい構造変化を前提とすれば、中長期的に見込める経済成長はさほど大きいものとは考えられず、四公団のキャッシュフローが大きく底上げされるものとは考えにくい。相応の価格で処分できる遊休資産も限られているだけに、今後も採算性の低い道路の建設を続けていけば、道路四公団の債務償還は極めて厳しいといえよう。現在の償還計画⁴によると、日本道路公団が抱えるであろう有利子負債は、最大となる2021年でおよそ28兆円にも上るとされている。しかし、これから建設される道路は、必ずしも多くの交通量が見込めない地方部の道路など、採算的には厳しい路線が多い。計画では、2021年以降、有利子負債は減少に転じるとしているが、果たしてその目論見どおり償還が進むかについては既に各方面から疑問の声が上がっている。

一般の企業であれば仮に破綻したとしても、原則として損害をこうむるのは投資家や会社債権者に限定されるが、道路四公団の場合、投資家であり会社債権者となっているのは国や地方公共団体そのものである。確かに財政投融资改革により、2001年度から公団の借入金は、原則として政府保証のつかない財投機関債で調達することとなっている。しかし、2002年度の財政投融资計画をみると日本道路公団の場合、財投機関債は4,000億円であるのに対し1兆8,480億円を財政融資により調達しており、依然、政府の信用による資金調達が大半を占めていることがわかる。従って、公団が破綻した場合のリスクは主に国が負う、つまり万が一の場合は税金をもってこれを補填せざるを得ないのである。建設のために公団が負った借入金は、財投というフィルターを通過しているため、実態として把握しにくい、国の借金と何ら変わりがない。既に膨大な負債を抱えている国や地方公共団体に高速道路建設のため、これ以上不透明なリスクを負わせるのは合理的な選択とはいえない。むしろ、今後の高速道路整備にあたっては、借入金によって建設費を賄うことを考えるより、限られた財源を用いていかに効果的に整備するか重点を移すべきである。高速道路の建設コストに占める国費の割合は13%に過ぎず、国としては極めて軽い負担しかしていないという意見もあるが、国に負わせているリスクを考えると一面的な理解であるといわざるを得ない。

道路四公団の財務状況

道路四公団の抱える財務リスクは、そのまま国家財政に転嫁されている。では道路四公団における財務状況は良好といえるのか。実は道路四公団の場合、厳密な経営分析をすることは極めて難しい。道路四公団はその決算に、「償還準備金積立方式」という特殊な方式を使用しているためである。「償還準備金積立方式」とは、「営業中の道路から生じる料金収入などの収入から管理費や金利などの費用を差し引いた収支差益（実際の償還額）を『償還準備金繰入』として費用に計上し、その累計額を『償還準備金』として負債に計上する

⁴ 厳密には整備計画9,342kmを対象とした第32回国土開発幹線自動車道建設審議会時(1999.12)の償還見通しによる。<http://www.mlit.go.jp/road/singi/kousoku/011031.pdf> 参照。(現行の償還計画は、9,006kmを対象として、1999.4に認可されている)。国土開発幹線自動車道建設審議会とは、内閣総理大臣を会長とし関係各大臣、国会議員、学識経験者で構成された、「高速道路」等の整備の方向を定める審議会。なお、中央省庁再編に伴い、現在は「国土開発幹線自動車道建設会議」に改組され、会長の選出も委員の互選に改められている。

方法」⁵とされている。この方法の最大の特徴は、減価償却が行われないこと及び除却損が計上されないことであろう。そのため、公団の貸借対照表上には現存価値以上の資産が計上され、逆に損益計算書上の費用は過少に計上されることとなる。結局、この方式により作成された「貸借対照表」は道路に対する投下資金の返済状況を表にしたものに過ぎない。こうした表の存在意義を否定するものではないが、これをもって経営内容が健全かどうかを的確に判断することは難しい。国民への説明責任を果たすには、別途、民間企業並みの「貸借対照表」が必要となろう。

なお、2001年3月期決算から道路四公団についても民間企業に準じた財務諸表が作成・開示されることとなった。会計監査人等の客観的な監査を受けていないことなどを考えると、まだ経営の指標として扱うに足るレベルに達していると評するのは時期尚早であるが、この範囲でも道路四公団の経営が、極めて厳しい状態におかれていることを窺い知ることができる。

道路四公団が発表した2000年度決算に係る「民間企業仮定」の財務諸表によると日本道路公団は当期4,229億円の黒字であるが、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本四連絡橋公団は各々81億円、368億円、1,306億円の当期損失を計上し、軒並み赤字である。しかも、阪神と本四の各公団は当期末までに各々2,830億円、1兆3,884億円の欠損金を抱えてしまっている。阪神高速については業務収入が1,889億円であるのに対し、道路管理費・一般管理費および金利の合計だけでも1,637億円にのぼるから、かなりの経営合理化が必要であるといえよう。本四公団に至っては、金利合計が1,343億円であるのに対し総収入は999億円余りであり、もはやいかに経費を削減しようとも負債が拡大し、自力で経営を立て直すことはきわめて難しい。

唯一の黒字事業体である日本道路公団も、2000年度キャッシュフロー計算書（別添参照）をもとに簡単に分析すると、経営が決して磐石な状態ではないことがわかる。同公団は、前期末の時点で、既に26兆円を超える固定負債（道路債券及び借入金）を抱えている⁶。うち2兆3,972億円が期中に償還期限を迎えるが、固定負債の大半が道路（固定資産）を支えている点に照らせば、その返済については、本来、かかる高速道路の運用から得られる現金収入（つまり業務活動によるキャッシュフロー）から行うべきであろう。しかし、同公団の場合、高速道路の運用から得られる現金収入8,709億円に対し、道路整備のため1兆9,326億円もの巨額の建設投資を行ったことから、業務活動によるキャッシュフローは全く返済原資に回せない計算になる。したがって、同公団は、2兆3,972億円もの既存債務を新たな借入金で償還せざるを得ず、結局、期中に7,544億円もの外部負債を新たに純増させている⁷。同公団が財務上黒字であるのは、健全な経営状態にあるからというよりは、

⁵ 日本道路公団 Highway Report 2001 41 ページ

⁶ 日本道路公団 Highway Report 2000 45 ページ

⁷ 高速道路の運用から得られる現金収入と建設投資の差が負債の純増額と等しくならないのは、現金等として内部に留保したものや当期に政府から受け入れた出資金等があるためである。

国家の信用を背景に大量の資金を調達できるためであると言えるのではないか。今後も、同公団が整備計画通り高速道路を 9,342 km まで延長すると、建設資金としてさらに 21 兆円が必要となるが、そのほとんどを追加的な資金調達に頼るほかなく、かかる脆弱な経営状態のなかでそのようなファイナンスが可能かどうかは極めて疑問である。ことに、これから建設が予定されている高速道路は、収益率の低い路線が大半とみられるだけに、同公団全体の事業収益性を少なからず圧迫する可能性が大きく、このまま従来型の道路整備が続いていけば、同公団の有利子負債は加速度的に膨らみ、遠からず返済不能に陥るおそれ強い。

3. 問題の所在はどこか

杜撰な建設計画

「民間企業仮定」の財務諸表を見る限り道路四公団のいずれをとっても、これ以上の設備投資を許容できるほどの余裕はないものと考えられる。公団設立当初においては、こうした財務状況の悪化という事態は想定されていなかったであろう。そもそも、我が国における有料道路は膨大な借入金を前提とする代わりに、厳密な便益主義と個別採算主義の考えにたって整備されるものであった。よって有料道路には、整備効果の低い道路や、収入より金利・管理費のほうが上回るような採算性の低い道路は、本来存在し得ないはずである。

しかし、各公団は国から施行命令を受けて「高速道路」の早期整備を行う機関であり、自律的な経営を行いにくい組織である。その存在意義が高速道路の早期整備にあり、投資家によるガバナンスといった仕組みも持たない公団にとって、高速道路の整備を推進したい国の意向に従うバイアスがかかりやすいのは当然のことであるとも言えよう。従って、収支のバランスを維持し、順調に償還を実現していくためには、償還主義や便益主義といった考え方を徹底し、自己を規律することが必要不可欠である。しかし、現在、償還主義や便益主義による自己規律といった考え方は、全国料金プール制という制度の導入と過大とも思える需要予測によって完全にスポイルされてしまっている。

高速道路の場合、全国料金プール制により「全国の路線を一つのネットワークとして収支を考えて」いるため、償還計画についても全路線が一体として扱われ、収支状況が極めてわかりにくくなっている。この仕組みでは、整備計画が追加され償還計画の見直されるたびに要償還額も修正される。つまり仮に損失が生じても、新しい路線が計画され、新しい償還計画が策定されれば、その損失は新しい要償還額に組み入れられ表面化することはない。計画当初の償還見通しが短期的には正しくても、長期的に計画どおり推移するかどうかは全く保証の限りではないのである。また、高速道路の償還計画における将来交通量の見込みは、極めて楽観的である。先の償還計画によれば、2007 年をピークに人口は減

少に向かうという人口推計があるにもかかわらず⁸、整備計画で予定している路線が完成する 2021 年までに交通量は対 1999 年比 1.38 倍を予想している。

こうした楽観的な予想をもとに作成された償還計画の精度については、一般有料道路のそれで検証してみると明らかになる。一般有料道路については、原則として各個別の道路について償還計画を立て、所定の料金徴収期間経過後には無償開放されることとされていることから、収支の状況は明確に見ることができる。2000 年度営業中の一般有料道路 60 道路中 26 道路が料金収入では、管理費と金利負担を賄いきれず、そのうち 25 道路が利用料で建設費を償還するどころか累積損失を抱えている⁹。つまり、有料道路の償還計画のうち半分近くが当初の見込みと食い違っているのであり、その信憑性はきわめて低いものといわざるを得ない。

各公団の償還計画が正確性を欠くようであれば、公団が負っている膨大な有利子負債を、概ね 50 年以内に償還するというスキームは成立し得ない。償還計画は国民からの借金返済に対する担保としての性質を持つのであるから、算出根拠を明らかにするとともに、その詳細が国民に対し公開されねばならないはずである。しかし、その算出方法等は明らかにされていない¹⁰。

公団の建設資金は政府からの融資により賄われているため、国民が間接的にその信用リスクを負わされている。一般の投資家と企業との関係と異なり、国民にはそのリスクを直接回避する手段が与えられていないことを考えれば、情報の公開が必要不可欠である。また、そのデータの妥当性判断にあたっては、高速道路建設推進という点において公団と利害が一致する国の省庁によって行うのではなく、民営化後の公団の株式上場等を通じてマーケットに委ねる等、恣意性を排除していく工夫が必要となろう。

高速道路整備手法における問題点

収支の面から見ると、従来の手法による高速道路整備は、もはや限界に差し掛かっており、凍結を含め抜本的な改革が必要と考えられる。しかし、高速道路は本来社会資本であるから、単に収支が悪化していることのみをもってその整備方法の是非を論じることは適切ではない。では、高速道路の利用者や、整備予定の地方にとって、従来の高速道路整備が今後も継続されることが最善の選択肢なのだろうか。

利用者にとって現行制度は是か非か

日本の高速道路は、まず建設費を借入金で調達し、完成後の料金収入によってこれを返済するというプロジェクトスキームを前提に建設されている。従って、「採算に合わない有料道路」とは、収入によって建設費を返済できないのであるから、そもそも論理矛盾した存在である。かかる矛盾した有料道路が存在し得るのは、「道路とは全国的なネットワーク

⁸ なお、本年 1 月公表された国立社会保障・人口問題研究所の最新の人口推計によると、2006 年に 1 億 2,774 万人でピークに達した後、以後長期の減少過程に入るとされている（中位推計）。

⁹ 日本道路公団 「決算ファイル 2001」17 ページ

¹⁰ 道路公団が償還計画に利用したデータ類も、昨年 12 月に公布された「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」により公開の対象となると思われるが、同法の施行は本年 10 月である。

である」という認識に基づき、採算の悪い路線に対し良い路線から内部補助を行っているからに他ならない。

しかし、高速道路の平均利用距離は、もっとも長い大型車でも 81.5 km 程度、全車平均では 46.6 km に過ぎない¹¹。つまり大半の利用者は高速道路を全国一体のネットワークとして利用しているのではなく、一定距離の地域ブロック内で利用しているだけにすぎないのではないだろうか。また、日本の高速道路の総延長は、約 7,000 km まで達しており、これにより人口の 9 割以上が約 1 時間以内に高速道路のネットワークにアクセス可能な距離に住んでいることを考えると¹²、少なくとも基幹部分については、ほぼ完成に近づいていると考えるべきである。各地域間を接続する基幹部分については、全ての道路利用者に共通の利益をもたらすことから、そこが未完成の間は、借入金を元にして比較的短時間に一括整備する手法も一定の評価を受けてしかるべきだろう。だが、地域と幹線部分を結ぶアクセスルートを整備するにあたっては、従来とは違ったスキームが必要となるのではないだろうか。

地方にとって高速道路の整備は最重要項目か

一方で、現在の建設手法を放棄することは、整備計画の遅れを招き、地方の切捨てにつながりかねないとの意見もある。また、高速道路は最低限の生活基盤を保障する生活に必要な不可欠な社会資本であり、採算性だけでその是非を論ずることは不適切であるとの見方もある。しかし、最低限生活基盤を保障するというのであれば、整備すべきは利用者から料金を徴収する高規格の自動車専用道路ではなく、税金によって整備すべき一般道ではないだろうか。

今後も、今と同じ方法で建設を行うのであれば、高速道路料金が現状より安くなるとは考えにくい。高速道路が地域にもたらす経済効果については、一般に農業・商業・工業・観光等の振興があげられるが、これらは、ある程度の交通量を前提とした議論である。フランス・イタリア等に比べ 3～4 倍高いといわれる料金体系の下で¹³、果たしてどの程度の利用が見込めるのか、そしてそれによってどの程度の整備効果が期待できるのかについては疑問が多い。例えば、物流業界では、既に輸送コストを限界まで下げざるを得ない状況の中、高額な高速道路料金の支払いを避け一般道を利用する傾向にあり、物理的に高速道路ネットワークが整備されたからといって直ちに流通が活性化するものでもないだろう。

高速道路整備が地方の自治体にとって最善の選択肢であるかについても検討する必要がある。高速道路整備は整備される地方に一時的な建設需要をもたらすため、雇用確保等の観点からその有用性が説かれることも多い。しかし、高速道路整備の場合、整備完了と同時に建設需要は消滅するため、地域に持続的な雇用の確保を望むことはできない。一時的な雇用確保のために巨額の投資を行うより、雇用対策に付いては別途セーフティネットを

¹¹ 全国高速道路建設協議会 「高速道路便覧」 2001.7 169 ページ

¹² 同上 134 ページ

¹³ 日本道路公団 Highway Report 2001 14 ページ

張ることのほうが合理的であろう。一方、高速道路が整備されることで、地方の零細な商業施設は都市部の大規模な商業施設と本格的な競争を強いられることになる。実際に、東京湾アクアラインの場合、木更津市と横浜市とが事実上つながった結果、両市間で顧客の奪い合いが激化し、木更津市の経済に深刻な影響が現れ始めている¹⁴。高速道路とは地域によって一律に整備効果が見込めるものではなく、相応のリスクを伴うものであることに十分留意しておかねばならない。内閣府の世論調査¹⁵によると、今後の道路整備の重点の中で地方高速道路の整備をあげる人は全体の14.5%で1995年11月の調査に比べ6.4ポイント減少している。本当にその地方に高速道路が必要なのか、住民が望んでいるのかを再確認する必要がある。

4. 改革の基本的視点

高速道路は、最も重要なインフラの一つであることから、その整備手法の改革にあたっては、国民の合意を得ることが重要であることは言うまでもない。こうしたなか、本年6月24日には道路四公団の改革について首相直属の第三者委員会（正式名称は「道路関係四公団民営化推進委員会」）の第1回会合が開催され、本年末を目途に民営化を前提とした議論がなされることになっている。しかしながら、道路四公団のうち、本四公団は事実上の経営破綻をきたしていると見る向きも少なくないだけに、具体的な改革案の策定と、これに関する国民のコンセンサス形成は喫緊の課題といえよう。第三者委員会の設置法では、その所掌事務を、「（道路四公団に代わる）民営化を前提とした新たな組織及びその採算性の確保に関する事項について調査審議し総理大臣に意見を述べること」となっている。従って高速道路整備に関する論点は同委員会の所掌事務にあたるかどうかは疑問の残るところではあるが、もとより公団と高速道路の整備手法は密接な関係にあり、単に組織論のみを分離して論ずることは無意味である。同委員会には、高速道路の整備手法を含め幅広い議論を期待したい。ここでは、今までの議論と重複するが、我々が第三者委員会に望む議論の方向性について簡単に述べることにする。

道路四公団の財務状況の把握および情報公開

今後の改革の方向性を議論するにあたっては、客観的な情報に基づく検討が不可欠である。しかしながら現在四公団から公開されている財務情報は、限定的といわざるを得ない。したがって、第三者委員会は、リーズナブルな改革案を迅速かつ的確に取り纏めるのはもとより、改革論議を国民レベルに高める上でも（ ）詳細かつ正確な財務情報の入手と分析、（ ）これに基づき公団サイドから出されている償還計画の妥当性検証、を早急を実施し、その結果を国民に開示する必要がある。

¹⁴ 例えば、朝日新聞「願いかなかったが...当てが外れた活性化（高速道路は必要か：上）」2002.1.17 朝刊参照

¹⁵ 内閣府 「道路に関する世論調査」 2001.1

民間企業として、健全な経営を行うための仕組み

現在の道路四公団は高速道路の早期整備を行う機関であり、自主的に路線の取捨選択を行う権限はない。こうした経営の根幹に関わる部分について自律性を持たない機関が効率的な経営を行うことは不可能である。また、高速道路建設を推進したい国と、建設を継続することが組織存続の前提となっている公団の間では利害関係が共通であるため、「資源の効率的配分」より「投資の最大化」を優先するリスクが高い。従って、民営化の目的である、資源の最適配分を実現しようとするのであれば、民営化後の組織の経営自律性をいかに確保するかが検討されねばならない。具体的には、行政の施行命令等による投資強制の排除や官民分担の明確な区分けが必要である。

高速道路整備の一時凍結

道路四公団の厳しい財務状況や、全国一括で整備していく現在の手法が機能しなくなっている現状を考えれば、公団改革の方向性が定まるまで、新たな建設は一時凍結すべきである。確かに既に建設に着手しているものについてまで、凍結するのは今までの投資が無駄になるため避けるべきであるとする意見もある。しかし、既に管理費すら料金収入で賄い切れないような路線が存在する以上、建設の継続は大きな損失を生むリスクを抱えている。建設投資が無駄になることを恐れて、それ以上の損失を生み出してしまうのは本末転倒であろう。計画の一時凍結は、計画の全面廃棄を意味するものではない。但し、有料道路で整備されるべきものは、民営化後の会社が独自に路線の採算性・便益性を洗いなおし、マーケット等を通じて認められたものに限定されることになる。

高速道路整備のあるべき姿の検討

有料道路制度のメリットは、大量の借入金を用いて、比較的短期間に長距離に亘る路線整備ができることである。しかし、整備効果が低く採算の取れない有料道路は、何らかの補助がなければ存在し得ない。現在は、償還計画が楽観的であること、財務諸表が実態を明確に示していないこと等の理由で、財務の実情が定かになっていない。今後不採算路線の建設を続行するようであれば、黒字路線からの補助ができなくなった時点で全ての公団経営は立ち行かなくなるものと思われる。有料道路による路線整備は、採算性の高いものに限定することを原則とすべきである。

では、東京の環状道路のように物流のボトルネックによる経済的損失を回避するというメリットは明らかだが、膨大な建設費を要するだけに採算ベースには乗りにくい道路の整備はどうあるべきか。この場合、例外的に有料道路として建設を行い、国・地方の直轄財源による支援措置を仰ぐといった手法もあるのではないかと。無論、この場合でも路線の収支状況を曖昧なものにしてしまう全国料金プール制については排除されねばならない。あくまで、透明かつ客観的な手続きによって路線毎の費用対収益の見込みを算出し、路線単位で負債の償還可能性を探るべきである。地域の交通混雑緩和や地域構造の再編といった観点から、複数路線間で同一機能を共有すべきであると考えらるなら、全国一体ではなく地域毎にプール制を分割すれば足りる。なお、採算性が低く、便益性も低い路線であるなら

ば、高規格の有料道路で整備するよりも、国・地方の整備する一般道等の整備を前提とする方向で検討すべきである。

合理的な高速道路整備を行うにはどうしたらよいか

現在の整備計画では、これから整備される高速道路は、採算的には厳しいものが多く、その便益を受ける地域は限定的である。こうした路線については、一般的には高規格の有料道路としての高速道路よりも一般道の整備のほうが望ましいものと考えが、その選択権は各地方に与えられるべきだろう。各地方が、自己の責任と財源において、如何なる道路が望ましいのか検討したほうが、国が財源を掌握し、各路線整備の順序を決定する現在の方式よりも、地域にとってより合理的な資源配分が行われる可能性が高いのではないか。無論、その場合は、現在の地方自治体は財政上余裕のない状況が続いており、その手当てについて相応の配慮がなされることが前提となろう。

以 上

キャッシュ・フロー計算書（日本道路公団）
（平成12年4月1日～平成13年3月31日）

（単位：円）

業務活動によるキャッシュ・フロー		
(1) 当期利益金		422,994,510,446
(2) 政府補給金収入（再掲）		100,781,000,000
(3) 減価償却費		481,806,231,286
(4) 貸倒引当金の増加額		37,467,747
(5) 退職給付引当金の増加額		6,521,879,244
(6) 賞与引当金の増加額		7,261,000
(7) 特別修繕引当金の増加額		405,680,206
(8) 債券発行差金償却		17,365,414,372
(9) 調査費償却		-1,430,000,483
(10) 受取利息		-180,538,229
(11) 債券利息		694,609,762,002
(12) 支払利息		62,598,684,285
(13) 固定資産の除却損		100,562,425,259
(14) 業務債権の増加額		-58,914,736,090
(15) 棚卸資産の増加額		-2,454,270
(16) その他の資産の増加額		7,397,757,575
(17) 業務債務の増加額		-4,147,951,166
(18) その他の負債の増加額		412,919,588
(19) 小計		1,730,044,312,772
(20) 利息の受取		177,714,321
(21) 債券利息の支払		-707,269,757,836
(22) 利息の支払		-51,243,089,636
(23) 業務活動によるキャッシュ・フロー		971,709,179,621
投資活動によるキャッシュ・フロー		
(24) 事業用資産の取得による支出		-1,901,084,529,417
(25) 固定資産の取得による支出		-31,521,313,344
(26) 投資活動によるキャッシュ・フロー		-1,932,605,842,761
財務活動によるキャッシュ・フロー		
(27) 道路債券発行による収入		1,342,003,643,991
(28) 道路債券償還による支出		-2,294,316,999,999
(29) 借入金による収入		1,809,558,072,000
(30) 借入金の返済による支出		-102,838,887,371
(31) 転貸資金の借入による収入		95,000,000
(32) 転貸資金の返済による支出		-62,174,093
(33) 政府補助金の受入による収入		2,024,582,717
(34) 政府出資金の受入による収入		207,370,000,000
(35) 財務活動によるキャッシュ・フロー		963,833,237,245
(36) 現金及び現金同等物に係る換算差額		0
(37) 現金及び現金同等物の増加		2,936,574,105
(38) 現金及び現金同等物の期首残高		54,956,958,642
(39) 現金及び現金同等物の期末残高		57,893,532,747
(40) 道路の運用により得られる収入	[(23) - (2)]	870,928,179,621
(41) 債券の償還・借入金の返済	[(28) + (30) + (32)]	-2,397,218,061,463
(42) 道路等の資産取得	[(26)]	-1,932,605,842,761
(43) 新規起債や借入金	[(27) + (29) + (31)]	3,151,656,715,991
(44) 負債の新規増加	[(43) + (41)]	754,438,654,528