

# わが国有料道路政策と制度改革の展望

杉山 武彦

はじめに

わが国の道路整備は、道路整備特別会計に支えられた公共事業による一般道路整備と、道路整備特別措置法（昭和31年）を背景とする有料道路整備とを、2本の柱として進められてきた。近年、これらのいずれについても制度の見直しの必要性が議論されつつある。このうち、後者の有料道路制度については、比較的最近に至るまでの「今後も活用すべき」との論調が徐々に後退し、むしろその限界を指摘し方向転換を論じる主張が次第に力を増してきているように見受けられる。さらには、近年の特殊法人改革の流れの中で、道路関係四法人の民営化の検討も進められることとなった。

本稿では、こうした背景を踏まえて、わが国の従来の有料道路政策をレビューし、併せて、現在議論の対象となっている制度改革の内容について若干の検討を加えることとしたい。以下、第1節において、導入時の有料道路制度の趣旨を簡単に確認した上で、とくに高速自動車国道を対象として、整備の経緯と枠組みを簡単に振り返る。続いて第2節においては、一般有料道路をも含めた有料道路全般を対象に、従来の制度が今日直面するに至った問題点を整理する。第3節においては、有料道路事業の民営化および「上下分離」についてそれぞれの基本的な性格に関して分析を行い、最後の第4節において若干の評価と展望を述べることとする。

## 1. 有料道路制度の性格と問題点

昭和31年における「道路整備特別措置法」の制定は、欧米諸国に比べ

で大きく立ち遅れた道路事情と厳しい財政事情の下にあつては、限られた公共事業予算だけで急増する自動車交通需要に対応することが困難であり、道路の早期整備のためには有料道路制度の導入が望ましい、との道路行政当局の認識によるものであった。したがって本制度の趣旨は、財源不足を補うため借入金によって道路を建設し、利用者から徴収する料金をもってその返済に充てることにあった。すなわち、ここでの料金徴収は借入金返済の原資の獲得のためであり、サービス利用あるいは受益の対価としての負担というような発想は希薄であったことに注意しなければならない。

この有料道路制度の考え方は、高速自動車国道や首都高速道路などをはじめ、多くの幹線道路等の整備に広く活用され、平成10年前後の道路審議会における議論までは、それ以前と同様に一貫して「今後とも有料道路制度を活用した道路整備の推進が必要」と認識されてきた。しかし、平成14年の社会資本整備審議会道路分科会による中間答申においては、後述のように「有料道路制度の限界」という表現が登場するに至っている。ここからは、以前からも提起されてきた有料道路政策をめぐる問題点の指摘と批判とが、少なくともこの数年間に急速に力を増したことが窺える。

有料道路制度を用いた道路整備の展開についての全貌を正確に振り返ることは筆者の力を超えているが、本稿の議論に関わりを持つと考えられる事柄のいくつかについては、議論のための準備として、筆者自身の確認の意味も含めつつ、以下にまず提示しておくこととしたい。本節では、主として高速道路事業を対象とした検討から始めることとする。

### 1-1 高速自動車国道の計画路線

昭和31年の道路整備特別措置法の制定の後、有料道路の事業主体を定める各公団法や地方道路公社法、また、高速自動車国道の整備方法を定める高速自動車国道法（昭和32年）が制定された。さらに、昭和41年には高速自動車国道の整備総量等を定める国土開発幹線自動車道建設法が制

定され、これによって法定計画路線 7,600km のネットワークが定められている。ネットワークに含まれるべき路線を選定する基準は、次の如くであった。

- ① 主要な港湾や空港などの拠点間を連絡すること
- ② 全国の都市・農村から 2 時間以内に最寄のインターに到達できるネットワークを形成すること

藤井 [7] に説明されているように、前者は効率性の基準、後者は全国的な均霑という意味での公平性の基準と解釈することができる。現在の法定計画路線 11,520km は、昭和 62 年の第 4 次全国総合開発計画に際して、上記の「最寄のインターに到達できる」ための所要時間を 2 時間から 1 時間に見直すことによって導かれている。

ここに確認すべきことは、法定計画路線の内容は、国土の自然条件、都市と人口の分布、社会生活水準などを暗黙のうちに踏まえた上での、いわば物理的基準から導かれているものであり、そのような基準が検討された時点ででの社会の経済水準を間接的に反映しているとは言え、少なくとも、それらは事業収支に基づく採算性や便益と費用の比較考量による経済性などの経済的基準から導かれたものではない。だからこそ、当初の 7,600km という数値が、後の時点の経済発展状況あるいは趨勢を考慮して 11,520 km に改訂されてもいる。法定予定路線、それに基づく基本計画、さらに環境影響評価等を経て定められる整備計画路線はこうした性格のものであるから、一定の手続きによる国民的合意を基礎に定められたものとして当然に達成への努力が払われるべきであると同時に、経済社会の諸条件や特定の交通社会資本の整備に対する考え方や評価に変化があるときには、本来は、逆方向への見直しというものがあっても不合理ではない。

しかし、いうまでもないが、法律に制定した計画を社会経済の状況に合わせて頻繁に修正することは、現実的でもなく、望ましいことでもない。したがって、整備計画路線を実際に着工するプロセスの段階で最終的なコ

ントロールをかけることが現実的な考え方といってよいであろう。建設の施行命令を誰がどのような判断で発するかについてのルールがあるとすれば、それがいわば計画と実践の繋ぎ目として重要な役割を果たすこととなる。

## 1-2 償還主義とプール制

これまでのわが国における高速道路整備は、最終的には法定計画路線の建設と供用を一応の目標とし、整備計画区間のうち施行命令の発出された区間を対象として、それらが完成するまでの建設と管理に要する費用を料金収入によって償還することを制約条件に、全国画一料率の下でのプール制（収入と債務返済の全路線一体運営）を経営手法として採用することによって推進されてきた。すなわち、償還主義とプール制がここでの方法上の特色である。

償還主義という考え方には2つの側面が含まれる。1つは、道路整備に伴う借入金を事業主体が一定期間内に料金収入によって返済するという側面であり、もう1つは、償還を達成するために必要とされる料金水準を導くための料金決定原則としての側面である。

前者の側面については、償還主義そのものを否定する議論は別として、現実に発生した債務は返済されなければならない以上、返済の原資のどれだけの部分を料金収入に依存し、どれだけの部分をそれ以外に求めるかは問題となるにせよ、基本的に疑義は生じない。ただし、返済の償還対象の費用総額の中に何を含め何を含まないかが、しばしば問題とされてきた。とくに、土地資産が減価償却の対象とならないことから、費用総額として政令に定められている費用項目のうちの用地費について、それを償還対象とすべきであるかどうかについて、多くの議論が重ねられてきた経緯がある。しかし、この議論はとりあえず別の機会に委ねることとし、ここでは立ち入らない。

他方、料金決定原則としての償還主義がどのように解釈されどのように実践されてきたかについては、現実問題として、必ずしも明確ではない。償還主義の最も基本的な解釈は、一定の需要予測の下で、一定期間に償還が可能となるような水準に料金を設定する、という考え方であろう。これは、まさに料金決定原則と呼ぶにふさわしい。料金が路線別に設定される場合には、この原則の適用は明快である。しかし、ネットワークの整備が進み、かつプール制が導入されると、やや問題が複雑となる。

わが国の高速道路ネットワーク整備の進展に照らして振り返ると、昭和47年のプール制の導入後、ネットワークの拡大に対応してまがりなりにも料金改訂（値上げ）が行われた時期までは、そのこと自体の是非は別として、上述の考え方の償還主義が守られていたといえる。ここでは、ネットワークに取り込む路線はすでに所与であり、既存の路線を含む全体について一定の償還期間内に償還が可能となるように料金を再設定するという意味で、上述の考え方が貫かれている。

しかし、高速道路料金の値上げに対する批判が強まり、さらに公共料金の凍結すら閣議決定されるような状況の下では、償還主義を上述のような意味で直接に料金決定に適用することはできない。むしろそれは、すでに是認されている既往の料金水準の下で、検討対象の路線群を償還制約を乱すことなしにプールに取り込むことができるかどうかのチェックの機能としての意味を帯びることとなる。このとき、路線の取り込みが外部（形式上は建設大臣、現在であれば国土交通大臣）からの施行命令によってなされるとすれば、日本道路公団には制約条件をクリアするための変数が残されていない。施行命令を受け、かつ従来の料金水準を維持しつつ償還制約を満たす形を整えようとするとき、残る方法は、コスト削減の可能性の提示、償還期間延長の可能性の提示、国費など外部資金の投入の強化などであった。コスト削減の努力は状況にかかわらず当然のこととして、後の2者は「枠組みの運用」ではなく「枠組みの作り替え」に近いといわなければな

らない。こうして、ある時点以降、料金決定原則としての償還主義は、少なくとも本来の意味においては、機能しなくなっていたとすることができる。

### 1-3 内部補助の限度設定

この間、ネットワーク拡大に伴う数次の料金改訂の中で、値上げそのものに対する反発の高まりと償還完了が不可能となることに対する危惧とから、新規路線の追加についてプールに含めるための内部補助限度の設定がなされた。これは、内部補助を受ける側の路線については、内部補助額が自路線の料金収入と外部補助額の和を超えないこと（受ける内部補助の額はその路線の総費用の2分の1を上限とすること）、内部補助を行う側の路線については、新規路線の組み込みによって再設定されることになる画一料率が、補助を出す当該路線が新たに建設されたとした場合の単独償還達成に必要な計算上の料金を超えないこと、という両面からの限度設定であった。それ以降、このテストが新規路線の追加のたびに適用されていたのかどうか、その場合、テストの結果が公表されていたのかどうか、また、そもそもこのテストの内容が制約として十分に有効 (binding) たり得たかどうかについては、本稿では確認を済ませていない。しかし、こうした形式のテストは、路線採択のための最終的な判断基準として認めることはできないまでも、適切な運用がなされるならば、償還不達成の債務状況に至ることを阻止する仕掛けとして機能する力を有しているはずである。

### 1-4 一般有料道路における合併施行方式と A' 方式

有料道路制度の枠組みの中には、全国的なネットワークとして整備される高速自動車国道のほかに、独立した個別の路線として建設される一般有料道路事業も存在する。ここまでは高速自動車国道について検討を加えたが、以下の2つの理由から、次に一般有料道路の整備と運営についても若

干渉しておくこととする。第1に、一般有料道路は有料道路制度改革の主要な対象である日本道路公団においても事業の大きな柱であり、とくに、それに伴う財政状況は高速道路事業以上に厳しいこと。第2に、制度上は別のものであっても、利用者の視点からすれば、高速道路も一般有料道路も最終的には1つのネットワークとして機能すべきものであること。

合併施行方式は、有料道路事業と一般道路事業の融合を意味している。すなわち、用地取得および工事施行の一部を国が一般道路事業として行い、有料道路事業者が残りの部分の工事施行および供用後の有料道路の管理を行う。これにより、有料と一般のどちらの事業も建設投資額あるいは事業費の軽減を実現することができる。

一方、A'方式は、建設予定の高速自動車国道に並行して一般国道の整備が予定されている場合、その一般国道のバイパス整備というかたちの自動車専用道路として、高速自動車国道の一部を代替させる工夫を指す。建設省資料 [5] によれば、高規格幹線道路 14,000km の整備体系を論じる際に、便宜上、高速自動車国道 11,520km を A、それ以外の建設大臣の指定に基づく高規格幹線道路 2,480km を B と呼び習わしていたところへ、上記のタイプの道路が考えられたことから、これを A' と呼ぶと説明されている。B 路線については原則として有料道路制度を活用して整備を行うものとされているが、A' 路線は一般道路事業のかたちをとることとなる。

A'方式もまた、有料道路事業の投資額を軽減し、併せてその早期整備を意図するものであるが、一方では、公共事業の予算を高速道路事業に向けて投入することによって一般道路の整備を侵食する関係にもある。また考え方によっては、公共事業の財源の制約があるからこそ借入金を活用するという本来の有料道路制度の活用の趣旨に反する側面もないわけではない。

合併施行方式にせよ A'方式にせよ、いずれも有料道路事業を実施しや

すくするために考案された工夫であるが、逆に、そのような支援的な措置が工夫されたことによって過度に有料道路事業を実施する作用を持ったこととなり、後述するように、それが従来の有料道路制度についての1つの反省点ともなっている。

## 2. 有料道路制度が直面する課題

前節に、従来の有料道路制度の枠組みについて、いくつかの特徴的な要素を振り返った。いま有料道路制度の問題として議論の対象となって事柄は、実は、これらの要素が時間の経過とともに次第に顕在化した現象にほかならない。言い換えれば、現在の有料道路制度が直面している苦境は、基本の枠組みをさまざまに運用しつつ、結果としてその制度を過剰に活用してしまった結果ともいうことができる。

国土交通大臣からの諮問『「持続可能な経済・社会の構築、安全で安心できる暮らしの実現など新しい課題に対応した道路政策のあり方」について』に対する社会資本整備審議会の中間答申[11]は、第3章「道路行政についての反省と課題」の中で、「料金収入に過度に依存した有料道路制度の限界」との見出しの下に、以下のような認識を示した。

「……現行の有料道路事業として採算がとれる地域・区間は少なくなってきたおり、今後、現行の有料道路制度による道路整備は、採算性を厳しくチェックし、限定的に運用すべきである。

……本州四国連絡道路や東京湾アクアラインについては、……これらの道路に対し、料金収入に過度に依存した整備手法を適用したことについては猛省しなければならない。今後、……有料道路事業を実施する場合には、…適格性、採算性について厳格な検討を行うとともに、交通量や金利など不確実性に対応するリスク管理手法の確立が重要である。」

いうまでもなく、ここに示された認識は的確なものとして評価される。ただし、やや細部の表現にこだわると、「料金収入に過度に依存した整備



手法」という表現が正確かどうかについては、若干の疑問が残る。実態としては、本四連絡道路やアクアラインを含め、適格性が必ずしも十分とはいえない道路群にまで、料金収入に依存した整備手法を「過度に適用した」ことが問題であったのであり、整備手法そのものが「料金収入に過度に依存している」ものであったということではない。いずれにせよ、良かれ悪しかれ、道路整備主体の熱意と努力が、結果として過度の適用をもたらしたことはいわば不幸な事実であり、今後に向けての限定的運用の提案は正当なものと考えられる。

上に引用した中間答申の認識をも踏まえるとき、ここでは、今後の有料道路政策において次のような大小4点についての施策の推進や検討の努力が必要であると考えられる。まず第1に、上に述べられた「限定的運用」の具体的考え方が示されなければならない。第2に、限定的運用を要請する視点として採算性が重要であるとすれば、有料道路事業の採算性の意味に関する共通の理解の確立と採算性判定のルールの特明確化が必要であろう。また第3に、料金徴収に混雑問題や環境問題への対応の意味も含めて弾力的な料金設定が求められることになると、そのことは有料道路制度の基本的考え方の修正や拡大をも意味し、その考え方の社会への周知が必要となる。そして第4に、新しい考え方の有料道路制度の下に有料道路事業を実施する主体あるいは主体間の関係として、どのような形態や枠組みが適切であるかを検討しなければならない。これは、いうまでもなく現在、道路関係4公団民営化等推進委員会における議論の焦点となっている事柄である。

以下、本節で第1から第3の課題について簡単に説明を加え、第4の課題については節を改めて整理することとする。

## 2-1 制度適用の限定化の考え方

すでに述べたとおり、問題の根本は、有料道路事業としての適格性を十

分に有していない道路にも有料道路制度が過剰に適用されてきたことにある。したがって、適用対象となる道路について、できるだけ客観的な基準を設けて基本的なチェックを施す必要がある。いうまでもなく、この課題に関して高速道路と一般有料道路とでは事情が異なる。前者については、前節にみたように整備計画路線が存在し、有料道路制度を適用する対象の路線はすでに一応は決定されている。しかし、過去に決定された既定の対象であるからこそ、現在の社会経済状況を踏まえての工事施行の意思決定を通じたいわば最終的な適用の確認が必要とされる。現行の枠組みに即していえば、施行命令の発出の基準の明確化と情報公開によって「適用の限定化」が担保されなければならない。

一方、一般有料道路は個別の道路事業として国土交通大臣の許可を得て実施されるものであり、高速自動車国道におけるような既定の承認済みの整備計画路線は存在しない。有料道路政策研究会中間とりまとめ『当面の有料道路政策のあり方について』[12]に「有料道路制度の適用の限定化」の考え方として示された記述のうち、一般有料道路を念頭に置いた限定化の指針は次のようなものとなっている。

- ① 将来世代に過度の負担を残さないよう、適正水準の料金に基づく収入で費用を賄うことが可能な路線
- ② 有料道路として整備することが早期整備という目的にも十分に合致し、かつ、それについて利用者の理解も得られる路線
- ③ ネットワークを形成する既存の有料道路との間で料金によって交通需要を調整すべき路線

これらの指針は、裏側から見れば、これら当然に遵守すべき事柄が、とりもなおさず従来の一般有料道路事業の実施においてなおざりにされてきたことを意味している。ついでながら、上記の報告書における①～③は、「いずれかに該当する路線」に限定すべき内容として位置付けられている。しかし、②はそれ自体が単独で特定路線の有料道路事業化を承認する根拠

とはなりにくいことは自明といってよい。また③は、交通需要の調整の対象となる「既存の」路線がそもそもこれらの条件を満たして事業化された路線であることを大前提とするはずであり、その点に注意が必要であろう。

## 2-2 採算性の意味と判定のテスト

次に、上に見たように、有料道路制度の適用対象となる道路を適切に限定すべきであるが、基本要件を備えた候補路線を実際に事業として施行することの承認には、高速道路にせよ一般有料道路にせよ、採算性の側面についての要件が最も重視されるべきものと考えられていることは否定し得ない。しかし、ここで問題となるのは、採算性への配慮が現在の有料道路経営をめぐる議論においてこれほど強調されているにもかかわらず、採算性をどのように規定するか、その判定をどのように行うのかについて、これまでに必ずしも共通の前提や理解が存在していないように思われることである。いま有料道路政策の今後の基本姿勢として制度の適用の限定化を掲げる以上は、その中心をなす採算性要件の内容自体を明確に示すことは行政の責務といってよいであろう。

特定の個別の路線を検討対象とするとき、すでに引用した有料道路政策研究会の報告書 [12] においては「適正水準の料金に基づく収入で費用を賄う」とされているが、この記述に実質的な意味を持たせようとするだけでも、

- a. 路線の設定
- b. 適正水準の料金の想定
- c. 収入および費用の算定の根拠となる需要想定の妥当性の承認方法

という実践上の課題を克服しなければならない。

ここではこれらの課題の詳細な検討には立ち入らないが、各課題の難しさは自明であろう。路線というものの区切りについては、それが唯一絶対のものではなく、多様な理由から便宜的に設定される性格のものであり、

したがって区切り方が路線の採算性を大きく変える可能性のあることは、従来からも頻繁に指摘されている。さらに、路線の設定を便宜上のものとして承認するとしても、有料道路制度の適用の検討に際しては、ネットワークとしての路線群を一体とした扱いが妥当と考えられるケースの存在も否定できない。しかし、その考え方をひとたび容認すれば、対象路線の設定の問題はますます複雑になり得る。

さらに、適正水準料金の想定についても、いくつもの問題が生じる。本来、適正水準料金とは路線あるいは路線群や地域ごとの個別のものとして考えられるべきものであろう。因みに高速道路事業については「個別道路の採算」情報の提示が要求され、実際に提示もされている。しかし、たとえば宮川 [9] が指摘するように、道路公団が情報を提示したとしても、それは現行の全路線画一料金の下で計算された採算であり、路線ごとの適正料金で計算されたものではないから、厳密に言えば真の採算性を示すものではない。

いずれにせよ、高速道路事業において特定の路線に対する有料道路制度の適用とは、既存のプールへの当該路線の追加を意味している。その場合、適正水準料金として当該路線に独自の水準を想定するのか、それまでの画一料率を想定するのか、あるいはそれ以外の考え方があり得るのかは、必ずしも明確ではない。プール制のそもそもの趣旨が高採算路線による低採算路線への内部補助であったとすれば、その制度の下では路線収支を最適にする料金水準をもってしても不採算となるような路線をプールにとり込むことをもともと想定しているはずであるから、このような場合の採算性の判断は、むしろ、現行の料金水準を適用した場合にプール全体としての償還が所定の期間内に収まるかどうかを基準となるべきであろう。

これに対して、一般有料道路の場合には、路線収支最適化の解としての料金水準がすなわち適正水準と考えられるかもしれない。このときは、収支が非負であれば当該路線は有料道路制度の適用を受ける採算面での条件

を満たしているとされることになる。ただし、このようなかたちで採択される道路であっても、現実に設定される料金には償還主義と便益主義からなる現行の料金決定原則による水準が適用されるのであろう。一方、最初から路線収支均衡の解を適正料金水準と考えるのであれば、それは従来の償還主義料金決定そのものであり、とくに限定的適用の新たな指針とはなり得ない。

最後に採算性の判定に関連して考えておかなければならないことは、収支の判定の基礎にある交通量の想定である。高速道路事業にせよ一般有料道路事業にせよ、料金決定原則として償還主義が根底に据えられている限り、原理的には、償還制約を満たすという意味での採算性は、必ず保たれているはずのものであった。それにもかかわらず高速道路事業について財務上の破綻が憂慮され、一般有料道路において償還を実現できなかった路線が現実に生じた理由は、結局、需要の想定が過大であったことに尽きている。そして、その原因が需要予測の方法自体にあるというよりも、おそらく、過大に想定する方向への諸力がつねに作用してきたという点に現実的な問題がある。それにもかかわらず、需要の想定に関しては一定の作業として関係当事者に委ねられ、需要の想定結果を社会として点検し承認するプロセスや仕組みは存在しなかった。社会資本整備審議会道路分科会答申 [11] はまさにリスク管理手法や事業評価の充実を提言しているが、それらを通じてこの点が改善されない限り、組織や制度の変更の効果も不十分にしか発現され得ないであろう。

### 2-3 弾力的料金設定と料金徴収の意味の変容

今後の有料道路政策の展開に関わるもう1つの課題は、有料制度の趣旨についての考え方の整理であろう。本稿の冒頭に触れたように、わが国における有料道路制度の導入の趣旨は、本来は公共事業として整備し無料で供給されるべき道路を、できるだけ早期に整備するべく、財源を利用者の

負担に求めるための方策として料金を徴収する、というものであった。ここでは、道路は本来無料という理念とその理念に基づいた有料道路制度の趣旨が償還主義の考え方を導き、同時にそれを料金決定原則の柱とせしめていた。

しかしこれに対して、料金徴収の意義を道路整備資金の確保よりも需要の誘導と調節という側面から捉える考え方も存在する。これは経済学的な視点からすれば当然の考え方であるから、表明される趣旨はどうあれ、料金徴収が結果的に資源配分の機能を持つことは過去の一連の審議会答申等においても自明のこととして認識されてきた。しかし、有料道路政策に関する審議会答申において明確にこの視点が提示されたのは、おそらく平成9年の道路審議会中間答申『今後の有料道路制度のあり方について』[2]における記述が最初であった。そこでは第1節の「有料道路制度の現状と課題」の中に、「自動車交通政策の一環としての有料道路政策の考え方」として次のような記述が含められている。

「……整備に要する費用の償還という現在の有料制度の考え方にとどまらず、こうした交通需要マネジメントも含め、国民生活の質的向上に資する総合的政策の一環として、ロードプライシング等交通誘導を目的とした料金に関する施策について、今後、幅広い議論と検討が必要であろう。」

一方、平成14年8月の有料道路政策研究会の中間とりまとめ[12]も、その第3章において「多様で弾力的な料金設定の導入」が必要として、次のように記述している。

「……環境問題や渋滞などの一般道路等の課題の解決や、利用が低迷している有料道路の有効活用等を図るため、時間帯や曜日、路線等の利用実態に応じて多様で弾力的に料金を設定する仕組みを本格的に導入すべきである。」

これらの記述はいずれも現行の料金制度の「運用」の見直しとして述べ

られており、償還主義の見直しそのものを提案するものではない。しかし、道路の有効活用や環境問題への対処などのための需要のコントロールを目的として料金を設定することは、ある程度まで償還主義の下でも可能であるものの、有料制度の基本にあった旧来の考え方の積極的な修正であることも否定できない。償還主義の見直しを含めて、今後、料金の活用の意義と必要性についての認識の転換を社会にアピールしてゆく必要が増すものと考えられる。

### 3. 有料道路事業における民営化と上下分離

前節までに確認をしたわが国における高速道路経営の問題点は、遅かれ早かれ手当てを必要とする事柄であり、実際に有料道路の整備の進展につれて、議論はこれまで徐々に深められてきた。これに対して、事業主体の経営形態や組織の問題については、議論の高まりは比較的最近の事柄に属する。現時点では、経済構造改革の一環としての特殊法人改革が政治的課題として注目される中、特殊法人の民営化が閣議決定され、高速道路事業の側からすれば、有料道路政策あるいは制度の改革の中に民営化が所与の制約として条件付けられる状況が訪れている。因みに、平成13年の閣議決定になる「特殊法人等合理化計画」は、日本道路公団をはじめとする道路関係4公団を廃止することとし、日本道路公団の組織については民営化を前提とし、「平成17年度までの集中改革期間内のできるだけ早期に発足する」ものとしている。このようにして、特段の理論的な整理ないし根拠はとくに示されないまま民営化の方向だけが決定されているのが、現在の改革の1つの特色であると言ってよい。さらに、現在の民営化の検討において、いわゆる上下分離の考え方がなんらかのかたちで採用されようとしている点も注目される。以下では、まず民営化と上下分離について考え方の基本のみを整理し、それらと有料道路事業との関わりについては簡単ながら次節の本稿の「まとめ」において触れることとしたい。

### 3-1 民営化の定義と目的

交通社会資本サービスについては、その供給システムの選択は決して固定的でも普遍的でもなく、時代により、また国や地域により、供給の主体や方式にはさまざまなバリエーションが見られる。とは言え、一般的に、近年の鉄道を例外として、交通社会資本サービスの多くが従来から主として公的部門によって供給されてきたことは否定できない。道路についても、一般道路は当然のこととして、有料道路についても道路運送法上の道路事業の存在を例外として、民間企業によるサービスの供給は存在しない。

一般的に民営化という言葉は、国有企業や公社・公団から民有民営の経営形態への転換として受けとめられることが多い。たとえば、「民営化とは、一般には、会社法に基づく会社の設立、および、それに伴う50%以上の株式の民間株主への委譲」[15]などと説明される。しかし、企業の所有とその運営という2つの側面は、一般にそれらを相互に切り離して考えることができる。したがって、民営化を「民有かつ民営」への転換とのみ規定する必要はなく、一方の要素だけの変化の場合も含めて、より広く解釈することも許される。実際、いくつかの文献においても、民営化とは所有を民間へ移転することだけでなく、公的な事業への民間資金の導入、業務の民間へのアウトソーシング、民間主体の市場への競争的参入の許容、などをも含むものとして説明されている ([13] [14])。そこでは、供給システムの中になんらかのかたちで民間の要素を取り込むことが即ち民営化と理解されていることとなる。

それでは、民営化はなんのために行われるのか。その本来の目的は、市場原理の活用による競争促進あるいは効率化にあると考えておくべきであろう。この点については大方の議論の中で、異論の生じる余地はほとんどない。わが国における道路公団民営化の議論において、あたかも債務処理や整備計画路線の見直しなどが民営化の目的のように論じられることがあるが、それは表面的な符合に過ぎない。



### 3-2 上下分離の内容と性格

次に、上下分離とはどのような考え方であるのか。もともと交通社会資本サービスの供給における上下分離という用語は、インフラを下部構造、輸送サービスの提供を上部構造と規定して、両者の意思決定主体を分離することを意味している。道路の場合、道路輸送そのものは利用者が自分で行うため、インフラの所有者による輸送サービスの提供は基本的に存在しない。代わりに道路の場合には、維持管理サービス、休憩施設の運営などが、下部構造がらみの業務として存在している。したがって、道路に関わる上下分離の議論は、下部構造に関わる活動や機能をどのように分離するかというものであり、鉄道の場合の議論とは、やや性格を異にしている。

そのような異同を念頭に置いて一般的に整理すれば、上下分離という手法は、従来は一体的に運営されてきているサービス供給システムを、建設、維持管理、オペレーション、財務管理など個別の活動あるいは機能に適切に分離した上で、それぞれに独立した意思決定主体を充てることに相当する。いわば、公益事業経営の分野で使用される「アンバンドリング」という用語の意味合いに近いものとなるかもしれない。

それでは、なぜ上下分離を行うのか。その理由としては、第1に財務面における直接あるいは間接の公的支援を受け入れるための体制づくり、第2に市場構造の変革と改善、が挙げられる。いわゆるオープン・アクセスの導入による競争促進は、いうまでもなく後者に該当する。わが国における現在の議論の中心は前者であるが、この場合の上下分離の基本的な目的は、端的には、民営化とは逆方向の性格の「公的な要素の導入」にあることに留意すべきであろう。

## 4. 評価と展望 —むすびに代えて—

本質的には「公的な要素の導入」に結びつく手段としての性格を帯びた上下分離の議論が民営化促進の議論の中にパッケージのようにして登場す

ることは、一見して奇妙に思えることでもある。その理由は、議論の対象である道路という交通社会資本の整備が、所詮は、民間主体と市場原理だけではカバーできないものであることにある。道路はネットワークとして存在するから、それを構成する路線の中には、社会的な効率性や公平性などの要請から整備されて採算とは無縁の部分が存在し得る。供給が望まれる有料道路ネットワークのうちの一定部分（主として採算性の保たれる部分）を効率的に整備あるいは運営することについては、おそらく民営化は有効に機能するであろう。しかし、それ以外の部分について、どのような主体がどのように整備し運営するかについての手当てが、必ず問題として残される。今日の上下分離の議論は、道路公団の民営化が政治上の所与の課題として存在し、それを実現させるにあたって「採算性の保たれない部分」を引き受ける主体を用意するための手段として登場している。その主体は、本稿の第2節に掲げた課題を、これまでの道路公団に代わって引き継ぐこととなるであろう。

上下分離の議論においては、新生の民営化会社に対する不採算路線の整備を拒絶する権限の付与、道路資産を保有する機構に対する非課税あるいは課税軽減措置の適用、政府と保有機構あるいは民営化会社との間での契約関係の確保等々、新しいシステムを円滑に機能させるための補完的措置の配備が検討されている。それらは重要な配慮であり、施策として、望ましいもののように思われる。ただしこの場合、それらの補完的措置は従来システムのにおいても実は重要だったのであり、それらが組み込まれていれば、従来システムのにおいても破綻の懸念は生じなかったかもしれないとの議論もあり得よう。

第2節において確認された課題は、有料道路制度の限定的運用、採算基準の明確化と遵守、弾力的料金設定と有料制度の趣旨の拡張、ならびに有料道路事業主体の組織改革、の4つであった。このうち、前3者はより基本的な課題であり、どのような形態のどのような主体群が有料道路事業を

推進してゆく場合にも、不可避で不可欠の検討事項であると考えられる。そして、次なる第4の課題については、そこに提案される枠組みは上記の3つの課題の解決や改善にどのように貢献し得るかを基準として制度設計がなされるべき事柄であるといえることができるであろう。したがって、現在進行中の制度改革の議論においても、民営化が自己目的化することによって基本的な視点が見失われてはならない。

#### 参 考 文 献

- [1] 奥野・篠原・金本編『交通政策の経済学』日本経済新聞社、平成元年9月。
- [2] 建設省道路審議会答申『今後の有料道路制度のあり方について』(都市高速道路・本州四国連絡道路・一般有料道路について) 中間答申』平成9年1月。
- [3] 日本道路公団経営改善委員会『経営改善委員会意見書』平成12年7月。
- [4] 熊野佳正『経営ハンドブック』(JH 経営研修調査室) 平成11年3月。
- [5] 建設省道路審議会基本政策部会『高速自動車国道の整備・管理のあり方に関する中間答申一参考資料』平成12年11月。
- [7] 藤井彌太郎「道路公団だけをスケープゴートにしていいいのか〈論争〉道路は誰のためにあるのか」『中央公論』平成13年11月。
- [8] 青山吉隆, 松中亮治, 野村友哉「大規模高速道路ネットワークの段階的整備プロセスの最適化手法とその応用」『運輸政策研究』No. 017, 平成14年7月。
- [9] 宮川公男「高速道「償還原則」再考を」読売新聞『論点』平成14年7月。
- [10] 藤井彌太郎「上下分離の内容と目的」『道路建設』平成14年8月。
- [11] 国土交通省社会資本整備審議会中間答申『今、転換のとき～よりよい暮らし・経済・環境のために～』平成14年8月。
- [12] 有料道路政策研究会(国土交通省道路局)『当面の有料道路政策のあり方について』平成14年8月。
- [13] J. Redwood and J. Hatch, *Controlling Public Industries*, Basil Blackwell, 1982.
- [14] Kenneth Wiltshire, *Privatisation: The British Experience*, Longman Cheshire, 1987.
- [15] J. Kay, C. Mayer, and D. Thompson ed., *Privatisation and Regulation: The UK Experience*, Clarendon Press, 1989.