

## 有料道路事業と「民営化」―再確認の試み―

手塚 広一郎

### 1. はじめに

道路関係四公団が2005年に「民営化」されて、本誌の刊行時点で約10年が経過した。わが国では、1952年の道路法・旧道路特別措置法などにおいて道路に対する有料制度が初めて認められ、その後の1956年に全面改訂された道路整備特別措置法や日本道路公団法にもとづき、主として日本道路公団によって高速道路と呼ばれる有料道路が運営されていた。その後2000年代にはいると「民営化」の議論が展開されるようになり、2005年に道路関係四公団（日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団）が廃止された。そして、インフラを所有する主体である独立法人・日本高速道路保有・債務返済機構と道路の運営を行う6つの高速道路株式会社（NEXCO 東日本、NEXCO 中日本、NEXCO 西日本、首都高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社、JB 本四高速）が設立され、現在に至っている。こうした有料道路に対しては、「民営化」されたにもかかわらず、高速道路料金を一律1,000円にする社会実験が行われるなど政府のイニシアティブによる様々な政策も導入されてきた。小論では、わが国における「民営化」の後の有料道路事業の論点について、経済学的な見方を踏まえて、筆者のこれまでの文献を整理する形で<sup>1)</sup>、部分的な整理を試みる。

小論の構成は次の通りである。第2節では、有料道路の料金設定に関して、

---

1) 小論は、手塚(2015, 2014a, 2014b, 2013)などの内容をもとにして、その内容を整理し、加筆・修正を行ったものである。

制度面での基準と経済学的な基準である「資源配分の効率性」と「所得分配の公正性」を取り上げ、その後、利用者の“受容可能性 (acceptability)”について言及する。第3節では、「民営化」という概念とその留意点について、いくつかのコメントを加える。第4節では、この点を踏まえて、有料道路の「民営化」やそれに関連する料金政策に焦点を当て、意思決定の明確化および政策の不確実性について論じ、第5節にて結論を与える。

## 2. 有料道路の料金設定にかかわるいくつかの基準

### 2-1 わが国の制度面から見た料金設定の2つの基準

一般に、企業経営に関する意思決定のなかでも重要なものとして、料金（ないしは価格）の決定がある。この料金設定に関して言えば、NEXCOのような事業主体が自由かつ裁量をもって設定するのではなく、価格規制のもといくつかの基準をもって設定される、という特徴がある。これらの基準に関しては、制度的な面と経済的な面からそれぞれ示される。このうち制度的な面からは、わが国において高速道路の料金設定について、2つの基準がある。ひとつは「償還主義」であり、もうひとつは「公正妥当の原則」である。

前者の「償還主義」とは、道路の建設や維持管理などのような発生するすべての費用を一定期間のうちに回収できるように道路利用料金を設定し、開業後の料金収入でそれらの費用を償還する。償還が終わった段階で当該道路は無料開放される、というものである。プロジェクトサイクルにわたる全体としての費用が累積的な収入と一致する期間（全体としての費用が完全に回収できる期間）は償還期間と呼ばれ、平成17年10月の民営化に際しては、この期間が45年以内と規定されている。杉山(2002)が指摘するように、この「償還主義」という用語には、借入金の返済という側面と料金設定のあり方の側面という2つの側面が含まれている。特に料金設定に関して言えば、「償還主義」の下では、期間内で発生する総費用と総収入が等しくなるように料金が設定される。

後者の「公正妥当の原則」については、この料金の設定にあたって求められる要件とされている。ここで「公正妥当」とは、他の交通機関の運賃、普通車や大型車のような車種、物価水準などとの比較において、社会的・経済的にそのような料金水準設定することが「公正妥当」と認められるものとされているようである。そして、この中には、道路の効率的な運用や負担の公平性などの

基準も含まれていると解釈される。

料金水準については、高速道路会社3社（NEXCO 東日本、NEXCO 中日本、および NEXCO 西日本）の運営する高速道路に対して、対距離料金制が導入され、その基本的な構造としては、1回の利用ごとに発生するターミナルチャージが150円、それに加えて、大都市近郊区間などを除く大部分の区間で1キロあたり24.6円の料金水準が設定されている。料金の割引・無料化に関しては、高速道路会社3社によって、2008年に深夜の割引、2009年から2011年にかけて休日1,000円などが実施された<sup>2)</sup>。加えて、2010年から2011年にかけては、高速道路網全体の3割にも及ぶ路線で無料化という社会実験も行われた。さらに、2005年以降これまで明示されなかった償還期間が45年と定められたことも、償還期間が終了した後は無料開放がなされるという前提に「具体的な期限」を明記したという意味で、料金の設定に関連する主たる政策であると言える。

## 2-2 「資源配分の効率性」と社会的限界費用の基づく価格形成

このような道路ネットワークの料金設定に対して、制度的な見地だけではなく、経済学的な見地からも基準が提起される。このうち「資源配分の効率性」の基準からは、設定される価格と限界費用とが等しく設定されることが要請される。このような価格付けを行う理由は、利用者と供給者との全体的な経済的利益（経済厚生）が最も大きくなるとされるためである。いうまでもなく、限界費用は平均費用と必ずしも一致するわけではない。一致するのは、平均費用も限界費用も共に等しく一定の値をとるケースに限られる。平均費用が過減している場合には、限界費用が平均費用を下回るという状態になる<sup>3)</sup>。このような場合に限界費用と等しく価格が設定されれば、事業者にとっての採算割れを生じさせることになり、事業運営が困難になる。そこで、価格を限界費用ではなく平均費用と等しく設定させるといった次善の価格設定を行う必要がある。わが国の「償還主義」の下での有料道路の価格設定は、償還期間にわたる平均費用にもとづく動的な（異時点間の）価格設定とみなすこともできる。この価格設定が「資源配分の効率性」の見地から望ましいかは、限界費用と平均費用

---

2) このような1,000円高速割引に係る経済的な評価については、『研究討論会：1,000円高速割引の費用便益分析』（日交研シリーズ B-159, 2013年）が詳しい。

3) 道路における規模の経済性については、金本・藤原(2016)などを参照されたい。

との関係からみることができる。

さらに、道路サービスには、他のネットワーク産業と比較して混雑現象や環境への影響の問題が大きいという特質がある。周知のように、混雑や環境への影響は、外部不経済の問題として扱われるものであり、これによって「資源配分の効率性」の見地からは、これらの要因を考慮した価格付けが望まれる。より厳密に言えば、“私的”な限界費用に限界“外部”費用を足しあわせた社会的限界費用と等しくなるように価格を設定することが、「資源配分の効率性」の基準の上で望ましいとされる。EUでは、道路利用料金の設定に際して、社会的限界費用による価格付けである SMCP (Social Marginal Cost Pricing) の実現を要請している<sup>4)</sup>。

翻って、わが国の有料道路の料金設定においては、「償還主義」という制度面の基準のもとで、社会的限界費用よりはむしろ平均費用に焦点を当てた価格付けがされている。社会的限界費用を含めた料金設定については、「公正妥当主義」に関連付けて外部不経済にかかる費用を反映させる必要があるという意見が散見されるものの、1キロあたり24.6円という現行の課金水準との明示的な関係は多くはないと思われる。それに対して、対距離課金制度<sup>5)</sup>とそのあり方を議論することは、こうしたギャップを埋める重要な作業であると解される。

### 2-3 「所得分配の公正」と受容可能性

「資源配分の効率性」の見地による社会的限界費用をもとにした価格形成に加えて、経済学の面から、もうひとつの考慮されるべき基準として「所得分配の公正」と呼ばれるものがある。わが国の道路料金の設定における「公正妥当主義」の「公正」には、所得の再分配の意図も含まれると考えられる。例えば、地域間格差の是正などのようなものがそれに該当する。この点については、高速道路の全国一律料金の設定などとも関連し、電気通信等の分野で用いられるユニバーサルサービスの概念もこれに対応していると思われる。杉山(2002)は、当時の高速道路ネットワークに含められるべき路線の選定基準の文脈で、

---

4) ただし、現実として社会的限界費用と価格を実施することは難しいことも指摘されている。例えば、Vickerman and Evenhaus (2010) は、社会的限界費用を推計することの困難を指摘する。

5) 例えば、根本・味水編(2008)などを参照されたい。

藤井 (2001) を引用しながら、有料道路政策における「公正」<sup>6)</sup> について言及している。このような「公正」ないしはユニバーサルサービスの概念は、重要であるもののその見解が多岐にわたり、必ずしも統一的なものがあるわけではない。そこで、こうした「公正」の概念の詳細な整理については、別の機会の行うこととしたい。

「公正」という概念について小論では、手塚 (2013) において言及したように、“受容可能性 (acceptability)” が関連付けられる可能性にのみ触れることとする。ここでの受容可能性は、文字通り利用者などから受け入れられるかというものである。ただし、ある課金が「資源配分の効率性」の見地から望ましいとしても、利用者や社会的な見地から受容されにくいものであれば、実現は難しい。その一方で、いわゆる所得の再分配に寄与するような価格設定は、どちらかといえば受容可能性が高いようにみえる。わが国の高速道路の価格設定における「公正妥当の原則」は、受容可能性の要素を含んでいると考えられる。

ネットワークの利用に対して、有料道路のように利用者から直接課金するという方法は、利用者に対して道路利用に伴う負担感をより意識させるものと言える。それゆえ、米国や英国においては、有料道路は部分的なものにとどまり、ロンドンの混雑課金などの主要な例を除けば、わが国の道路会社のように広範囲なネットワークを網羅するような有料道路事業ではない。

こうした背景のひとつとして、道路に対する直接的な課金に対する受容可能性が関連するように思われる。わが国についていえば、「償還主義」の概念それ自体が最終的には道路は無料開放するものということ在意図している。それもあって、「高速道路の無料化」は、どちらかといえば“政治的”なスローガンとしての注目も集めてきた。実際、道路への課金に対する受容可能性は、これは政治的な争点ともしばしば結び付けられている。上で述べたような高速道路料金の一律 1,000 円という設定が政策の上で導入されたのは、その経済的な合理性というよりはむしろ、人々がそれを受け入れやすいという意味合いが強かったためと思われる。

ところで、道路への課金の受容可能性の事例に関連して、英国や米国においては、道路事業の運営主体が民間であっても、この事業者がネットワークの利用者から直接料金を取るのではなく、政府が交通量やその他のパフォーマンス

---

6) 具体的には、「全国の都市・農村から2時間以内に最寄りのインターに到達できるネットワークを形成すること」をしてある意味での公平性の基準と解釈している。

指標にもとづいて事業者に対して支払いを行うが採用されている<sup>7)</sup>。このうち、交通量に依存して政府が事業者に対しての支払を行う方式は、シャドートールと呼ばれる。利用者から直接徴収しないというこのような方法は、(ある意味で「気づかれにくい」という意味も含まれるものの) その受容可能性が高く、それゆえに実施がしやすいことを示唆している。

ここまで料金設定に関して様々な基準(ないしは概念)について言及した。付記すべきこととして、ここで取り上げた基準に関しては、「償還主義」や「公正妥当の原則」のような制度面での基準であれ、「資源配分の効率性」や「所得分配の公正」のような経済学の面の基準であれ、これらの基準を混在させた形での料金設定は、後で述べる政策的な不確実性を増やすという意味でも望ましくないと思われる。どのような基準を採用して、料金を設定したかを明確にし、利用者に示すことが極めて重要であると思われる。

### 3. わが国における有料道路の「民営化」とその論点

有料道路の料金の設定については、上で述べたように「償還主義」や「公正妥当の原則」のもとでの決定がなされており、「資源配分の効率性」の見地から、望ましい課金水準が提案されるものの、もう一つの基準である、「所得分配の公正」や受容可能性の議論も相まって、現実の料金設定においてはその決定の基準が混在している。また、こうした意思決定に関しては、単に事業者の中で設定されるものではなく、様々な主体が関与し、とくに政府とのかかわりが強いといえる。したがって、サービスの供給について、どこまで政府が関与すべきか、という問題が重要であるし、これに関する議論はこれまでも行われてきた。これは政府と民間の役割の線引きの議論である。わが国において、国鉄、有料道路、空港等で実施されてきた「民営化」は、政府の役割と比して「民間の役割」により多くのウェイトを置くものであるといえる。実際、道路事業に焦点を当てれば、政府と民間のかかわりの面で、様々な運営の方式がある。道路施設の整備・運営に関するものという前提で、その方式をおおまかに分けると次のようになる。

第1に、一般道路のように公的な資金を用いて公的主体(政府・地方自治体など)が直接的に整備・運営を行っているケースがある。一般の国道や県道等

7) この内容に関しては、手塚・加藤編(2014)の第4章を参照されたい。

の大部分がこれに該当する。第2に、かつての日本道路公団や地方自治体における道路公社のように、いわゆる準公的な事業主体である公社・公団による運営方式もある。第3に、PFI (Private Finance Initiative) やコンセッションと呼ばれる方式がある<sup>8)</sup>。それは、ある一定期間にわたって、既存の施設に対して、特定の民間事業者に運営権を付与し、政府との契約の下で事業を行うというものである。第4に、「民営化」がある。基本的に「民営化」のもとでは、これまで公的に供給されていた事業を株式会社化し、その会社がゴーイングコンサーンとしてインフラを所有し、かつ運営も行う。これに対して、政府はその参入・退出や価格の設定などに対して経済的な規制を加える形で関与する。ただし、「民営化」された公益事業のなかには、株式会社ではあるものの、政府がその事業の株の多くの割合を保有することで、株主として事業をコントロールすることもある。現行の高速道路会社は、政府が株式を保有している。株式会社化したものの政府が株式を100%保有しているような場合は、完全民営化と対比させる意味で株式会社化と呼ぶこともある。

わが国の有料道路の制度的な特徴としては、水島(2012)に詳しく示されているが、次のことがあげられる。独立行政法人である日本高速道路保有・債務返済機構(以下、機構)は高速道路の資産を保有し、それを各高速道路会社に貸し付けている。高速道路会社は、利用者からの料金収入から機構に対して貸付料を支払う。機構は、その貸付料から債務を45年間のうちに返済する。この場合、ネットワーク・インフラの所有は公的主体(機構)が行い、運営については各高速道路会社が行う、という特徴である。この枠組みは、運営の部分とインフラの部分の“上下分離”が行われている、と解される。ちなみに、新規の道路建設が行われる場合は、各高速道路会社が資金を調達してこれを行うが、その債務は機構が引き受け、それらの資産も準公的な機関である機構に帰属する。各高速道路会社について言えば、株式会社化をしている意味で「民営化」されているものの、その実、(ゴーイングコンサーンではなく)45年間という一定期間のコンセッションを受けた企業であるとも解釈できる。いずれにしても、有料道路に関しては複数の当事者が存在することもあり、その

---

8) PFI コンセッションは、いずれも民間の事業主体が、一定の期間にわたって契約に基づいて運営を行うという点で一致している。ただし、わが国において、PFI方式が施設の建設や資金調達など施設整備を含んでいるのに対して、コンセッション方式は、既存の施設の運営が中心となる。この概要については、手塚(2014a)を参考のこと。

ガバナンスについては、別途整理が必要になる。

次に一般に言われる「民営化」ないしは「『民』の活用」が意味することについても確認してみよう<sup>9)</sup>。「民営化」という言葉には、2つの側面を含んでいるように見える。ひとつは、所有の側面であり、もうひとつは運営の側面である。前者の所有の側面に関していえば、民営化とは、上で述べたように、株式会社化した上で、その株式の保有を民間に委ねる、ということになる。いいかえれば、民間が企業を所有することであれば、民営化が行われたという考え方である。このような所有の移転において、期待される効果としては、企業価値を高めることを念頭に置いた運営、出資者に対する責任、経営のインセンティブの付与などが考えられる。

もうひとつの運営の側面から見ると、「民営化」とは、これまで行政の側に意思決定の権限や責任があったものを、民間の運営主体に委ね、経営の裁量を付与することを意味する。実際の有料道路事業の文脈において、「民営化」や「『民』の視点」という用語は、所有権が民間部門に移転されるかという問題よりもむしろ、民間の事業主体が裁量をもって経営を行うことに主眼が置かれているようである。このような見方をもとに考えると、株式会社化がされ、なおかつ完全に民間部門が株式を所有する会社であっても、政府からの補助の割合が高かったり、重要な意思決定に際して議会の承認が必要になることなど政府の関与の度合いが高く、事業者による運営の裁量や自律性が相対的に低い場合には、一般に想起されるような（運営の側面からの）「民営化」とは異なるようにみえる。

総じて言えば、有料道路の「民営化」という場合、株式会社化や所有権の移転という側面だけを見るのは不十分である。これまでに見てきたように、「民営化」では、その事業主体が運営に関する意思決定（価格や投資の決定）に際して裁量を持つことが前提となる。したがって、公社・公団のような準公的な主体であっても、アメリカのNYNJポートオーソリティのよういくつかの前提の下では、「民営化」した事業主体として評価できるケースもありうる。逆に株式会社化していても、政府の関与が高い場合には必ずしも一般に想起されるような「民営化」には対応していないように思われる。翻って、有料道路事業の「民営化」をみれば、料金の意思決定に関しては、この意思決定に関与

---

9) 手塚 (2014b) および川崎・寺田・手塚編 (2015) の第5章では同様の議論を港湾の文脈で行っている。

する主体が多く、道路会社の裁量だけで完結する話ではない、という要素が含まれている。しかしその一方で、有料道路の中でもサービスエリアなどの付帯事業の整備や運営に関して言えば、各道路会社はその運営等に裁量を有しているように見え、運営面でも「民営化」されていると言えそうである。

#### 4. 「民営化」における留意点 —再確認—

これまでに検討した諸点を踏まえて、「民営化」に関しての留意点を改めて確認しよう。これらの指摘は、一般的な内容も含まれるものの、主として有料道路の「民営化」を念頭に置いたものである。ひとつは、事業者の目的とインセンティブの整合性に関するもの、もうひとつは政策的な不現実性に関するものである。

##### 4-1 事業主体の目的とインセンティブの整合性

「民営化」された結果として、運営の局面において、事業者に必要な裁量が与えられている場合であっても、その効果を得るためにはいくつかの条件が必要になる。つまり、民間を活用するということ得られる効果は、通常民間の事業主体は、「より多くの利潤を獲得する」という目的が明確であることに起因する。民間の事業者はより多くの利潤を獲得するという目的のもとで、費用を削減したり、収入を増やすような試みを行う。ただし、コスト削減にせよ、質的な向上にせよ、それらを行うことは、ある種の努力をとらなければならない。そして、そのような努力を費やすことは、それを行う主体にとって非金銭的な意味でのコストが発生することを意味する。もし自らの目的と整合的なものであるならば、そのような努力の投入は、自らの利得を増やすものであることから、そのような利得がコストを上回る限りは、実施されやすい。しかしながら、目的と合致しないことに対しては、努力投入のコストが利得を上回るために、何らかの努力を投入するインセンティブは低くなる。総じて、民間を活用することで、事業のコストを削減したり、質を向上させたり、あるいは需要を喚起するという社会的な利益は、こうしたインセンティブと整合的な形によって高まることになる。しかしながら、民営化に際しても、民間事業者の持つインセンティブと整合的ではない要請（例えば、「公正」にかかわる要請）が含まれる場合には、仕組みの上で、これを切り分ける必要が生じる可能性がある。

もうひとつの論点は、民間事業者の持つ能力の発揮に関わるものがある。公的な事業を民間に委ねることによって社会的な利益を享受するためには、同じ事業を公的主体が行うよりも高い能力を発揮することが要請される。例えば、「民間のノウハウを活用する」などという場合、公的主体が模倣できない何かの能力があることが前提となる。これは、民間事業者がより多くの情報を持っていること、あるいはなにがしかの経験効果が蓄積されていて、公的主体よりも技術的な効率性が高いこと、そしてそれを公的主体が模倣することが難しいこと、などの前提が必要となる。

道路事業の運営という文脈において「民間のノウハウを活用する」という点については、次のことにも留意する必要がある。つまり、道路そのものの利用に対する需要は派生的需要である。したがって、事業者が道路利用の需要を喚起するのは容易ではない。この点に関連して、英国では、1990年から道路に対して PFI や PPP (Public Private Partnership) のスキームが導入されていた。英国の道路事業に対する PFI の適用については、経営努力やマーケティングなどを用いて、当該道路の需要喚起およびそれに伴う収入の増加が期待されていたものの、期待される結果はもたらされない傾向があった。そのため、当初は事業では独立採算方式や上述のシャドートール方式のように交通量そのものを成果指標としていたものが、近年では、質的な成果指標に基づいて、委託を行う行政の側が事業者に対して支払いを行うスキーム（アベイラビリティ・フィー）にとって代わっている。このように道路の全体的な交通量をコントロールすることは、道路を運営する主体の操作可能な変数を用いるだけでは、その達成が容易ではないことが示唆される。

#### 4-2 政策的な不確実性と事業者にとってのリスク

もう一つの論点は、政策的な不確実性に関わることである。2008年から2011年にかけて、高速道路料金に対しては多くの政府による政策上の関与があった。わが国において少なくともこの時期の道路料金については、高速道路1,000円割引の事例のように、その意思決定に関して、道路事業者以外の複数の主体が関与していた。ここで関与する主体が、利潤最大化などのような共通した目的を持っていれば、複数の意思決定の関与はあまり大きな問題ではないかもしれない。しかしながら、料金の設定に対して複数の価値判断が含まれる場合、その料金水準やその体系が事前には一意に定まらず、複数の異なる結果

を生じさせる可能性が生まれる。このとき、有料道路を運営する事業者の見地からすれば、こうした決定に幅があることは、少なくとも料金設定に関しての政策的なあるいは“政治的”な不確実性を伴うことになる。そしてそれは、それは時に事業者にとってリスクを生じさせる。

この点に関連して、契約論の不完備契約と再交渉の文脈で指摘されるホールドアップ問題が想起される。ホールドアップ問題とは、一方の当事者が一度行うと元に戻せないという意味で非可逆的な投資を行ってしまった場合、その当事者の事後的な交渉力が弱くなることに起因する問題である。再交渉が行われることによって、投資を行った方の当事者は利益を失う恐れがある。そのため、この当事者にとって再交渉はリスクの一つとして認識される。ホールドアップ問題がある場合、再交渉の可能性があることで、そもそも事前の段階で契約そのものが成立しない恐れもある。いずれのケースにおいても、再交渉は追加的なコストを発生させる。ホールドアップ問題は、政策変更リスクや規制のリスクなどのような、政府に由来するリスクにも関連付けられる。例えば、政府当局が当初掲げていた政策を状況変化や政権交代などによって事後的に変化させることによって、事業者がその対応にかかる追加的なコストを支払わなければならないケースがそれに該当する。再交渉によって、投資を行った民間事業者が損失を被ることになる<sup>10)</sup>。わが国の高速道路会社は、道路に関する資産を保有しないことから、こうした道路投資に伴うホールドアップ問題にかかわるリスクが軽減されているとも解される。しかしながら、その料金設定に際しては、事業者にとって政策的な不確実性が少ないとまでは言えない。

このような政策的な不確実性は、複数の主体が意思決定に関与することによってより大きくなる。例えば、国鉄の分割民営化の文脈では<sup>11)</sup>、国鉄時の価格設定等の経営の意思決定に関与する主体の数は、通常の民間企業のそれに比べて多く、なおかつ、それぞれの主体が、利潤最大化とは異なる目的を有していた。それゆえに、経営政策の決定の面で不確実性が高かったと考えられる。このように意思決定に関与する主体の数とその目的の多様性に依存して、この不

---

10) ネットワーク産業をもとにすれば、政府ないしは規制当局との関係にかかわるホールドアップ問題をともなう不確実性（ないしは規制リスク）がしばしば指摘された。エネルギー産業に関しての議論は、燃料費調整制度の導入に関連付けて、手塚(2008)などにおいて言及されている。また、PFIの文脈でのホールドアップ問題については、手塚・石井(2014)において言及している。

11) 国鉄民営化に係る内容については、岡野・杉山(2015)の第4章をもとに記述している。

確実性はより大きくなると考えられる。こうした不確実性の増大は、民間の事業運営の見地からも、社会的な見地からも、見通しの悪さを与え、異時点間の政策不整合性 (Dynamic policy inconsistency) を与えるという意味で、望ましいとは言えない<sup>12)</sup>。こうした不確実性を減じるためには、上で示したような、それぞれの責任分担と意思決定の権限についての明確な切り分けが必要になると考えられる。

## 5. むすびにかえて

小論では、有料道路事業を対象として、その価格の設定や民営化などのキーワードをもとに、筆者の関心をもとに、いくつかの内容について簡単な検討を行った。有料道路はその事業の性質上、その事業には政府の直接・間接的な関与の程度が他の産業に比べて大きい。このような場合、「民営化」や株式会社化という形で組織の変更が行われる際に、その効果を期待する場合には、事業主体に対する裁量の付与が要請される。しかしながら、有料道路の料金設定に関しては、通常民間に事業者のような形での裁量が付与されているのではなく、「償還主義」や「公正妥当の原則」などの制度面での基準のもとで、経済学的な「資源配分の効率性」や「所得分配の公正」などの基準をも考慮した、複数の基準の下での価格設定が要請される。そのため、各道路会社によって供給される道路事業に関しては、株式会社化された状態ではあるものの、その価格等に決定に対しては、政府などのさまざまな主体が意思決定に関与している。この場合、政策的な不確実性を伴うため、事業運営に対してはある種のリスクが含まれることになる。「民営化」の効果に関しては、実際には、料金の面よりもむしろ、裁量の余地が多く付与された付帯事業における効果の方が大きいと言えるかもしれない。

最後に、有料道路が“公”に供用されるものであるとすれば、“社会的”な見地<sup>13)</sup>からの要請に対応することも求められる。特に既存の高速道路利用に

---

12) また、当該事業の政策的な不確実性の大きさは、時としてカントリーリスクの大きいということとも関連付けられ、それは、当該事業のファイナンスの市場での評価を下げるおそれもあると考えられる。

13) ここで“社会的”な要請には、さしあたって、民間の事業者が利潤動機にもとづいて行動する際に、かならずしも利潤の増加と整合しないものの、利用者ないしは社会的な意味での状態を改善するような項目が含まれる。

ついで言えば、その混雑緩和の要請、料金設定に関する受容可能性、安全性の維持などがあげられる。これらの“社会的”な要請は、事業者だけでなく政府との関係によって、達成されるものであり、これらを考慮する際には、手塚(2015)で示したように、包括的な視点からの「戦略的」な対応が求められる。そのためには、目標の設定、目標を達成するために関与する主体の把握、および目標を実施するための取りうる選択肢などを整理し、“明確化”することが重要である。また、意思決定者が多岐に及ぶことが考えられるため、その目標の実施に向けては、全体的なコーディネーションも必要となる。さらに、そのコーディネーションにおいては、事業者の目的とインセンティブの整合性などもふまえた制度設計が要請されるであろう。繰り返しになるが、そのような“社会的”な要請に対しては、“明確化”が前提となるであろう。

<参 考 文 献>

- 岡野行秀・杉山雅洋(2015)『日本の交通政策—岡野行秀の戦後陸上交通政策論議—』成文堂。
- 加藤一誠・手塚広一郎編(2014)『交通インフラ・ファイナンス』成山堂。
- 金本良嗣・藤原徹(2016)『都市経済学(第2版)』東洋経済新報社。
- 川崎芳一・寺田一薫・手塚広一郎編(2015)『コンテナ港湾の運営と競争』成山堂。
- 杉山武彦(2002)「わが国有料道路政策と制度改革の展望」『成城大学・経済研究』第158巻, pp. 73-91。
- 手塚広一郎(2015)「都市圏の環状道路の活用と課題—整理の試み—」『高速道路と自動車』第58巻第7号, pp. 5-8。
- 手塚広一郎(2014a)「PFIとコンセッション方式—交通インフラへの適用可能性」『ていくおふ』No. 134, pp. 18-25。
- 手塚広一郎(2014b)「港湾の民営化に関する経済モデルとその適用に関する覚書—政策的な解釈に対するいくつかの留意点」『ECO-FORUM』第30巻1号, pp. 17-23。
- 手塚広一郎(2013)「有料道路におけるネットワークに対する課金とその論点」『Nextcom(KDDI総研)』, vol. 13, pp. 14-23。
- 手塚広一郎(2008)「エネルギー産業を取り巻く環境変化」木船久雄・西村陽・野村宗訓編『低炭素社会のビジョンと課題』第4章, pp. 61-81, 晃洋書房。
- 手塚広一郎・石井昌宏(2014)「情報の経済学—不完備契約と情報の非対称性」山内宏隆編『運輸・交通インフラと民力活用：PFI/PPPのファイナンスとガバナンス』第4章, pp. 57-71, 慶應義塾大学出版会。
- 根本敏則・味水佑毅編(2008)『対距離課金による道路整備』勁草書房。
- 藤井彌太郎(2001)「道路公団だけをスケープゴートにしているのか?<論争>道路は誰のためにあるのか」『中央公論』平成13年11月号。
- 水島治(2012)「高速道路の新設における道路会社の資金調達とその法的課題」『高速道路と自動車』, 第55巻第6号, pp. 21-30。

Vickerman, R. and Evenhaus, E. (2010) "Transport Pricing and Public-Private partnership," *Research in Transport Economics*, Vol. 30, pp. 614.