

評価 道路公団

「民営化」は目標か手段か

小泉改革における道路公団改革は「民にできることは民に」という小泉構造改革の基本的理念を道路分野にも適用するものである。このため、政策の主要目標は高速道路建設を推進してきた日本道路公団などの4特殊法人の「民営化」に設定されている。公団改革が、動き出した背景には公団が財政投融资制度と料金のプール制の下で膨大な借入金に依存しながら非効率的な高速道路の建設を続け、それが強い社会的批判を浴びたことがある。

この問題を適切に評価するためには、「民営化」それ自体が目標なのか、「民営化」は別の目標を実現するための手段として提起されたものなのかを明確にすることが必要であり、それ次第で評価内容は異なることに留意する必要がある。ここでいう別の目標とは、過去、膨大な負債を積み重ねて進められてきた高速道路の新規建設をストップするための手段として、「民営化」を位置付けるという視点である。

この「民営化」の位置付けが当初から曖昧なままで改革に取り組んできたことが、現在の道路公団改革における混乱を招く要因となっている。確かに、高速道路の建設が政治上のシステムに取り込まれ、さまざまな既得権益を温存しながら進められてきたというわが国の歪んだ構造に初めてメスを入れたことは画期的なことではある。だが、民営化推進委員会が昨年12月にまとめた意見書について、閣議で「基本的に尊重する」としながらも、国土交通省や自民党は既存の計画に基づく道路建設に意欲を示し、委員会側と対立している。高速道路建設については、既存の整備区間で残された2,100キロを対象に国が道路公団を通さずに直轄方式で建設することが決まり、すでに今年度で1,000億円の予算（事業費ベースで1,300億円）が付けられ、新組織での料金収入を使つての高速道路建設にも国土交通省は意欲を示している。これらの対立構図は真の目標が何なのか曖昧にされていることに起因していると考えられる。

公団が抱える40兆円の債務は民間会社が返済に責任をもてない規模となっており、

料金などを中心にした返済が長期的にも難しいことは自明である。高度成長を前提として計画がまとめられた高速道路の建設はその採算性も含めて問題は大きく、従来型の道路建設自体を変える「ギアチェンジ」が求められている。公団の「民営化」はこの点に対する答えを求められていたはずである。民営化推進委員会はその解決に向けて一定の役割は果たしたといえるが、その後の経緯を考慮すれば、結局公団の組織改革に矮小化され、有効な回答を提示しているとは言いがたい。

具体的な改革の進展内容

2001年12月19日に閣議決定された政府の特殊法人整理合理化計画では日本道路公団、本州四国連絡橋公団、首都高速、阪神高速の4公団を廃止し、新組織は民営化を前提に2005年度までの集中改革期間内のできるだけ早期に発足させることとされた。具体的内容は内閣に設置される第三者機関が2002年中にまとめることになった。

この閣議決定では、4公団の組織改革以外についても、①日本道路公団への国費投入（年間約3,000億円）を平成14年度から取りやめること、②事業コストの引き下げ、③債務の償還期間の短縮、④高速道路の直轄方式での建設や新組織での道路建設の優先順位の決定、⑤本州四国連絡橋公団の債務処理などが政策課題に掲げられたが、これらはその後の政府・与党会議での決定を踏まえ、①④⑤については実行に移され、②については計画が策定されている。

特に債務超過で負債の金利が自己増殖する段階に陥っている本州四国連絡橋公団の債務処理では約1.4兆円もの国民負担を中軸に抜本的な処理が決定された。こうした政治決断は将来世代への先送りを回避する意味で不可欠のものでもあったが、「民営化」論議の陰に隠れたまま、政治側の責任、国民への説明はほとんどなされなかった。

道路公団改革の焦点は「民営化」問題となったが、この点では、「道路関係四公団民営化推進委員会」の設置法が2002年春の通常国会で成立し、同6月から同委員会での検討が開始された。審議は公開され、地方開催も含め30数回の検討の末、同12月に小泉総理大臣に意見書が提出された。

意見書は今後10年間で本当の意味での民営化の準備期間と位置づけ、それまでは、保有債務返済機構という資産を保有しつつ借金返済を促進する独立行政法人と、同機構から道路資産を借り受けて利用者から料金を徴収し、関連事業にも積極的に参画する新会社（地域分割の上、5社設立）の上下分離型の組織が共存することになった。この二つの組織は10年後を目処に資産を保有する普通の民営会社となり（機構は解散）、上場を目指す。2005年の民営化時には料金を1割値下げするほか、新会社は自主的判断で道路資産を買い戻す権利を有することなども提案されている。議論の焦点は新会社が採算の取れない道路建設を強いられないようにするにはどうすれば良いかだが、制度的な歯止めとして料金収入は債務返済にのみ充てられ道路の新規建設資金にはしないことが決定されたほか、道路建

設を担ってきた国土交通省道路局以外の部署が新会社の監督を行うとされた。意見書の内容を実現するための民営化法案は2004年1月の通常国会に提出される予定である。

意見書の指摘のように民間企業経営者の登用、コスト削減、ファミリー企業経営の合理化など、2005年民営化の具体化に向けて依然課題は多い。また民営化の具体化のためには道路公団の民間企業並みの財務諸表作成がどうしても必要となるが、日本道路公団の債務超過を示す内部資料の存在を示す報道もその後表面化し、道路公団が独自に作成・公表した財務諸表の信頼性が問われる事態となっている。

なぜ道路公団の民営化か

道路建設など公共事業全般の非効率性・不透明性に対して、国民の間には根深い不信感が浸透している。公共事業改革の問題としてこの道路公団問題を考えた場合、戦後の高度成長を前提とした道路計画そのものや、各種制度の見直しこそが、今問われている。高速道路問題に限れば、もはや料金のプール制や財政投融資を活用した高速道路建設は不可能であり、40兆円を越す債務とその拡大をチェックできない仕組み自体の見直しが必要だということこそが本質的問題である。道路公団の「民営化」は、本来必要な大幅な制度設計の変更を経済合理性という尺度で実現するための一つの手段だと考えられる。

その点で、小泉政権が「民営化」という目標を設定して道路公団問題を突破しよう

としたことは評価できるが、評価の基軸は「民営化」という組織改革の是非だけではなく、この「民営化」という手段を通じて、上記課題に解決策が提示されたか否かになる。この点では、推進委員会の意見書とその後の政府・与党の合意内容、国土交通省の検討方向は「民営化」という組織形態の改変は一応認めたものの、その間に認識の乖離が見られ、かつ、過去決められた道路建設計画が大幅に見直されたり、膨大な負債構造にメスが入ったわけではないことに留意する必要がある。

日本の将来は人口の減少や長期にわたる低成長持続などダウンサイジングが基調であり、これまでの枠組みとは様変わりの状況が予想されている。従来型の道路建設の継続を容認することは道路を中長期的にも日本の公共政策の最優先順位に置くことを意味するが、少子・高齢化が進み、政策需要が福祉、環境などに変わる中で、それが時代遅れであることは明らかである。小泉首相は「民営化」は主張するが、それによって期待される道路問題での「出口」を明確に示しているわけではない。

他方で、道路を始めとする公共事業の改革が自民党政権のあり方の核心に迫るものであることは明らかである。道路公団が担ってきた高速道路建設は地元負担との関係で政治的には極めて魅力的なプロジェクトであることが多く、事業規模が大きいため既得権益との「密度」は他の道路プロジェクトと比べても高い。また、道路公団は財政投融資によって支えられる特殊法人として、道路行政の官僚機構の一大拠点となっ

ていることから、現代日本の公共事業の抱える問題点が高度に集約化している。こうした政治的状況も含めた分析の上を立てば、道路公団改革を優先課題として掲げることは、改革戦略上は決して合理性がないとはいえない。

「民営化」は解決策を描いたか

それでは、道路公団問題へのアプローチとして「民営化」は妥当か、または「民営化」を可能にする条件は何か。

「民営化」により収益事業として自立できる範囲で道路建設運営を担わせるという改革は事業を効率化し、将来世代への先送りを阻止することで国民負担を最小化するという意味では妥当なものだといえる。ただし、既に建設してしまった不採算高速道路は全国津々浦々に存在する。道路公団が現在運営している40路線のうち実に27路線が不採算であり、毎年赤字を累積している。残り13路線のうち、東名や中央など5路線が償却を終えてその収入が他の路線を支えており、その他8路線が借金返済を続けている状況（毎年債務は減少）にある。こうした状況は推進委員会の検討の過程で初めて明らかにされたものであり、「民営化」を評価するために不可欠の情報である。

「民営化」には、経済合理性の観点から、野放図な高速道路建設をストップするという目的があるが、そのためには「民営化」会社に経営のガバナンスが保証されることが必要である。すなわち「民営化」会社が自らの経営判断により、高速道路の新規建

設や既存の不採算路線の処分などを決定できる仕組みであり、それがなければ小泉首相が何度も示唆する民営化会社の登場は不可能であろう。こうした点から考慮すれば、現在、民営化推進委員会などから提起されたスキームは不十分であり、民間経営に対する認識不足があるように思われる。

実際、交通量予測の精度見直しは国土交通省主導で行われ、既存の道路計画に基づく道路の建設はその採算性を考慮して優先順位を検討するという形で国土交通省の検討委員会が検討を進めており、その決断は政府・与党に委ねられている。民間会社の経営人には道路の建設も既存アセット（資産）の判断も任せられないとするならば、できるのは料金を集め、それを資産の保有機構に流すだけであり、経営の判断もキャッシュフローの極大化という経営のインセンティブも全く存在しないことになる。

経済合理性を道路問題に突きつけるという作業は、採算に乗らない事業は取りやめることと同意である。まして民間会社の「登場」という判断まで加えようと不採算の既存道路も売却や償却の対象としなければ、民間の経営はできまい。小泉首相がそこまで決断しているというなら、国が必要と考える道路建設は税金で行い、不採算の路線は国が購入するという選択肢を併せ持たなければ、「民営化」と必要な道路建設という二つの課題は同時達成できない。

同時に膨大な不採算路線を抱えた今の特殊法人が、民間投資家が資金投入する事業体（株式会社）となりうるかという問題も存在する。推進委員会では、新会社が40年

かけて借金を返済できるというある種の楽観的な前提で民営化の仕組みを検討したが、その前提で果たして10年後に民間投資家が株式を買うかという問題がある。

例えば、10年後の上下一体後の新会社の負債の営業キャッシュフロー（利払い前）に対する比率は、最も楽観的なケース（金利4%、交通量の伸びあり）でも14倍以上、利払いや改良投資を考慮すれば30倍以上と試算されている。これは不良債権処理で産業再生機構が企業の再生可能性を判断する基準である10倍をはるかに超える。これは、「民営化」の実現は国の負担を前提にしなければかなり難しいという実態を浮き彫りにしている。

本当に民営化を現実的に考えるためには、今の高速道路路線を全て公団が保有したままで株式会社化するという前提を根底から見直す必要がある。不採算路線の一部ないし全部を国民負担で国が買い取らなければ最終的な民営化は困難である可能性はかなり高い。公団内部の作業では一旦債務超過という結果となったことが色々と取り沙汰されているが、「国民負担はありえない」ということが先にありきの民営化手法はいずれ限界が露呈する。この問題の曖昧さは、本州四国連絡橋公団に多額の国費を投入したように、将来世代にツケを先送りする結果になりかねない。

さらに言えば、不採算路線を多く抱える事業の実態からすれば、「民営化」という選択肢にこだわるよりも、不採算路線を全て国民負担で国が買い取り、償却中の路線は引き続き現在程度の料金を徴収しつつ、

償却の終わった路線は維持補修や環境など外部不経済コストを除き大幅に料金を低減、場合によっては無料化するという考え方も、国民の監視ができるのであれば十分に合理的である。「民営化」は償還後に無料開放が建前の高速道路を「恒久有料化」することになる。この場合も「民営化」同様、国民負担は当然避けられず、道路公団の大幅縮小、最終的に廃止の改革である。このほうが公平性はともかくも、「国民負担の最小化」という点では高い効果が期待される。

いずれにしても既存の道路計画については将来の道路計画の見直しやその税負担のあり方の議論が固まるまでは凍結するなどを決断することが必要になる。

推進委員会の「意見書」は妥当か

それでは「民営化」のために民営化推進委員会の意見書でまとめられた改革案は妥当か。最大の懸念は、保有債務返済機構というガバナンスが明確でない組織形態（独立行政法人）の法人が道路資産の保有を続ける点である。通行料金からリース料を払い続ける新会社との10年間は上下分離が続くことになる。民営化への過程が不必要に複雑化するばかりでなく、リース料の設定や新規の道路建設を巡って同機構が新会社の死活を握ることになり、民営化会社の本来のメリットである自由な経営裁量・発想力の発揮が妨げられる恐れがある。独立行政法人であることで税制上の恩典を享受でき、国民負担を低減できるというのがその理由として挙げられているが、新会社の税制上

の扱いも制度設計の一環であり、「尻尾が胴体を振る」議論と言わざるを得ない。

意見書中には機構の影響力を制限しようとする試みが見られ、10年後の新会社の資産買い取りも明記されている。

最終的に新会社の上場を目標として掲げ、具体的な組織のあり方（5つの地域会社への分割）を明示した点、新規道路建設については会社の自主的判断をあくまで強調し、料金収入を新規道路建設に「転用」しないことを明記した点など、民営化の具体化で意見書の意義は否定できないが、大きな制約が残っているのも事実である。

ただし、こうした民営化案が小泉首相に提出されたことと、それが実際に法案化されて効力ある改革措置として確定することは全く別問題である。多くの政治家はこれまで我々が評価してきた内容以前の問題として、従来型の道路建設を公団の組織改革にもかかわらず、実行したいと考えている。その点が今、まさに小泉内閣と「抵抗勢力」の間で対立の焦点となっている。不完全な案ではあるが、それが内実を伴って実行されるかどうかは小泉内閣の道路分野での改革の評価の要であるとともに、小泉政権全体の改革実行力を評価する大きな試金石となっている。

改革断行の障害は何か

道路分野の改革は、地域の建設・不動産業界を中心とした既得権集団を背景にして政治的には極めて強い抵抗がある。小泉政権はむしろこうした政治的摩擦の大きい分

野を優先的に掲げることで、改革志向をむしろ国民に対して「演出」するという戦略を追求している。民営化推進委員会の委員人選によって下降気味だった内閣支持率が急回復した事実は依然記憶に新しい。その意味で道路分野の改革を、小泉首相は政権の生命線として重心を置いてきたのであり、その分「政治指導力」はかつてないほど強力であったといえる。

しかし、首相は政府全体の政策をカバーしなければならず、改革の具体的内容を固めていく局面での政治指導力は必然的により下位にある大臣などが分担せざるを得ない。こうした首相を補佐するレベルの政治指導力は本件では当時の石原行政改革担当大臣であったが、同大臣の政治指導力は決して十分だったとは評価できない。

こうした政治指導力の不足を補ったのが政策決定プロセスである。委員会の議決が政令で多数決の規定が置かれたこと、特に議事を一般公開したことは特筆に値する。議事が公開されたことで検討の過程は広く国民各層の目にさらされ、透明性が格段に高まった。ただ、議事の公開だけで民営化の判断を客観的に行うために十分な情報が明らかになった訳ではないのも事実である。意見書が合意されて半年以上たった現時点でようやく道路公団の民間企業並財務諸表の作成が話題になっているが、本来はこうした情報は民営化の具体案を検討する段階で提供されるべきものである。委員会に企業並みの会計情報を作成させていれば、民営化案も今のような懸念の残る内容にはならなかったと考えられる。