

# 「民営化」は 実質的に形骸化

## 基本認識

道路公団改革は小泉改革の中核事業であり、かつ首相自ら公約した課題に対して任期中に法案の成立という結果まで出した数少ない政策分野である。課題に対して結論が出された以上、当初の「民営化」の目的、理念に照らして道路公団改革は実質的な評価を行う必要がある。

まず、「民営化」の目的については、小泉首相は「民営化」を国交省大臣に指示をした直後の衆議院予算委で「転換期であり、高速道路整備計画を継続することはありえない。見直す」と話しているように、高速道路の整備を止めることを頭の中に入れている。この論理で言えば「民営化」は手段であり、その手法を使って日本道路公団による高速道路拡大を食いとめ、さらに将来世代に負担を押し付けるだけの制度となっている仕組み自体を大幅に見直し、40兆円を越す巨大な債務の返済を優先させることに公団改革の目的があったはずである。

この場合、見直す方向としては税金の投

入による債務清算をし、少子高齢化を前提とした道路計画見直しへの議論を開始することもできた。事実、本四架橋では税金による整理を行っている。この場合、道路公団は廃止となる。

しかし、小泉首相は「民営化」という手段を初めから選択し、道路公団改革を進めようとした。「民営化」にこだわったのは、経営のガバナンスを機能させ経済合理性のない不効率な道路建設を止めるという期待があったからだ。

一方で、道路公団は財政投融资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。小泉政権は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、改革志向を国民に対して「演出」するという戦略を追求しており、道路分野の改革に、小泉首相は政権の生命線として重心を置いてきた。

## 「民営化」骨抜きは妥協か規定路線か

だが、こうした首相の当初のこだわりへの期待は最後に見事に裏切られる。政府と

与党が選挙後の03年12月に申し合わせた「民営化」の基本的な枠組みの結論では、これまでの「民営化」論議とは本質的に異なり、既存の道路建設をいかに進めるかの視点に重点が移っている。02年に民営化委員会が提出した意見書では、新会社と機構は経営のガバナンス機能を果たすため10年後に一体化するとしたが、これも政府・与党の合意では機構は45年後に解散で分離が固定化することになる。

分離された二つの組織に対しガバナンス機能は全く働かず、その意味での「民営化」は失敗に終わっている。民間会社のガバナンスが働くのは、道路建設ではなくサービスエリアなどでの事業だけになった。また民営化委員会の意見書では料金収入を債務返済に充当する考えを打ち出したが、それが政府・与党合意では料金収入を担保に新規道路建設ができるようになった。債務の返済期間も40年から45年に延びている。

これに対して小泉首相は大筋で民営化委員会の意見書を尊重したとコメントしたが、「民営化」の決定的な骨抜きを巡って、民営化委員会も分裂に追い込まれる。こうした批判を回避するために、政府は大幅な事業費のコストカットと5つの「抜本の見直し区間」を設けたが、それは構造や規格、整備手順などの見直しに留まり、建設を止めるわけではない。そもそもこれらは「民営化」会社が経営判断で行うべきで、それを首相が決断できるのであれば初めから「民営化」の議論は必要なかった。

だが、この間の公団改革の経緯を見れば、当初から既存の整備計画にもとづく高

速道路の建設が改革の前提になっていた可能性がある。問題は料金収入ではもはや建設費を賄えないということであり、税金投入での仕組みづくりとそれに伴う道路公団の組織改革が政治的な課題になっていたように見える。

道路公団の改革案がまとまる前の03年度の予算には直轄方式での予算が1000億円計上されており、すでに高速道路建設に対する税金投入という政策的な判断が下されている。こうした動きは首相が当初考えた「民営化」とは明らかに異なっている。抵抗派との闘いを表向き演じ続けた小泉首相は最後までそれを通す覚悟はなかったのか、妥協に転じ、ほぼ規定路線どおりの決着になっていく。

関係法案が成立した結果、道路公団は分割・民営化となることが決まり、45年後には債務を完済し、高速道路は無料開放されることになる。公団もそれと同時に役割を終え、それ以上の料金による道路建設を打ち切りにすることにはなる。だが、税金を投入して高速道路を建設することは決まり、その流れに歯止めがかかったわけではない。しかも料金収入を担保に新規建設も行うことになり、45年でこの新規分も含めて50兆円近い債務返済が本当に可能であるかは評価の重大な対象となる。

## マニフェストの評価 —公約は実質的に未達成

自民党の、マニフェストでは「民営化」法案の04年の通常国会への提出と05年の公団の「民営化」、さらに民営化委員会の

意見は基本的に尊重と書かれているだけで、形式的にその進捗を判断すればかなり高い評価になるはずである。法案はすでに可決されたことを考慮すれば形式的な進捗に対する評価は高いといえよう。だが、私たちの評価はあくまでも当初の理念や目標に対して行っており、こうした実質基準での評価はかなり低いものとなる。

まず目標自体の妥当性については、目的や理念は適切であると私たちは判断している。道路公団改革の目的は、採算性に問題がある高速道路の建設を見直すことにある。「民営化」は経営のガバナンスを機能させることで、採算のない道路建設をやめさせる手段であった。だが、こうした目的は政府案で形骸化される。総選挙後の03年12月の政府・与党申し合わせでは民営化の目的はむしろ「必要な道路は国民負担でも建設する」となり、論理的には矛盾した目標の判断へと大幅な修正がなされている。

民営化会社にとって必要な道路とは経済合理性がある道路であり、そうした道路があるのであれば、そもそも料金収入で賄えるはずである。必要性の政治的な判断は民営化では無理であり、「民営化」自体がこの時点で崩れていると言ってもいい。また「民営化」といいながら、すでに建設すべき道路は決められ、その順序などは国が決めることになっている。

政府はすでに整備計画の残区間は料金を担保した借入金（一部は政府保証債）と3兆円の税金を投入しても建設する考えを示している。また今回のスキームは民間会社と資産、債務の保有会社の上下分離が機構

が解散となる45年後まで固定されており、経営のガバナンスがほとんど働かない仕組みとなっている。

これでは「民営化」とはいえず、実質的に公約は達成できなかったと判断するしかない。

## 経営のガバナンスが全く働かない

法案をより詳細に分析すれば、例えば債務返済額を基準に赤字路線となることが想定される場合には、会社が新規建設を拒否することは可能だが、収入である高速道路の利用料金は道路資産の賃借料と維持管理費用を償うように設定されるため、会社の損益は常にゼロとなり、45年たてば道路管理者となる自治体等へ無料開放される。

つまりキャッシュを流すだけの会社に永続的な経営の視点から民間企業としての健全な意思決定を行うインセンティブが働かないのは当然であり、セグメント情報の開示の仕組みが明記されていないため、不採算路線の事後的なチェックも有効に行われない可能性がある。

また国土交通省は、整備区間のうち5区間のみを抜本的な見直し区間と指定したように、「民営化」会社はそうした方針に参加できず、従うだけである。ただ、それは建設をやめるのではなく、整備手順や構造の変更を約束しただけで、整備計画の全ての路線が料金か税金で建設することが固まっている。

一方、機構は当初の借金に加えて新規建設道路の借金をし、会社からの収入を返済

財源にただひたすら返済し45年で解散する。独立行政法人制度の適用を受けるため、中期目標の提示とこれを達成するための中期計画、財務・経営成績などの公表、独立行政法人評価委員会による評価など、経営ガバナンスが強化されるというメリットはある。

しかし、機構の場合も主体的に設備投資の意思決定を行うわけでもなく、ただ現状の資産と新規建設の資産を受け入れ、同時に受け入れた借金を料金収入で返済するだけの仕組みである。中期目標期間の設定や10年後の見直しなどがあるものの、そもそも事業が45年での債務返済であり、1年や数年単位での決算書の公表や評価委員会の評価が、機構による債務返済スキームに適切なガバナンスとして機能することは期待できない。

## 債務返済の目処は ついていない

次にこの法案で膨大な債務の確実な債務返済の見通しがついたかであるが、現在、政府から出されている計画は一定の経済前提を置いたシミュレーションに過ぎず、45年で返済するとしたらこのような条件が必要という前提を示したものに過ぎない。これらは将来における金利上昇リスクや交通量の減少リスクに対しての前提を少し変え、必要な経営リスクの幅を少し保守的にするだけで、債務完済期間は経営判断可能な期間を遥かに超えるものとなる。

新規建設を入れたことでこの計画は膨らみ、経済の状況によっては返済ができない

どころか、公的負担の発生も考えられる。これらは45年での債務完済を目標設定しているが、その過程での毎年の返済目標値は今のところ公表されておらず、極端にいえば45年後でないと目標達成の評価が出来ない。その点では目標の測定可能性は低い。

その後、衆議院委員会の付帯決議で5年後に計画の見直しをすることは決め、経済指標の変動があった場合、45年以内に債務を返済できるように財政上の措置も含めて検討するとし、税金の投入問題が示唆されたにもかかわらず、それでも建設中や調査中の道路は国が最終的に責任を持って完成させることが申し合わせている。

道路公団改革は45年で債務返済を行い、料金を無料化することで、それ以上の料金による高速道路の建設はなくなった。だが、債務処理では評価可能な目処が示されておらず、税金の投入の可能性が依然、残っている。

また「民営化」が不採算道路の建設に対するチェックに全くならず、あくまでも既存の整備計画の道路建設を最優先にしたスキームとなり、「民営化」が目指したものを形骸化させている。

この新たなスキームは高速道路の建設に税金を投入することに道を開いたものだが、日本では将来、超高齢化の進展や低成長が想定される中で、税金を使ってまでなぜ高度成長時の計画のまま高速道路を作らなくてはならないのかの国民への説明も十分ではなかった。道路公団改革は小泉改革の象徴であったが、目標達成に対する今回の法案の計画はかなり低いものとなる。