

高速道路の整備・運営は民間活力の発揮で

——国土交通省「高速道路のあり方検討有識者委員会」への意見——
意見書

2011年12月1日
公益社団法人 経済同友会
政府関係法人改革委員会

はじめに

- 国土交通省は本年4月に「高速道路のあり方検討有識者委員会」（以下、「あり方委員会」）を設置し、今後の高速道路の整備・管理・料金・負担のあり方について検討を進めている。同委員会では、①ネットワークのあり方（高速道路ネットワーク整備の基本理念やネットワークに要請される機能）、②今後の料金制度のあり方（今後の料金施策の方向性や償還のあり方）、の2点が主な論点となっている。
- 国の高速道路行政は、近年でも「高速道路利便増進事業（注¹）」や「高速道路無料化実験」の実施に見られるように、これまで政治の意向に大きく左右されてきた。理念なき政策変更を防ぐ上でも、わが国が直面している環境変化を踏まえ、中長期観点から今後の高速道路整備・運営のあり方を議論することには一定の意味がある。
- ただし、こうした議論を行う際には、2005年10月に実施された道路関係四公団民営化の意義を再確認し、これまでの進捗状況を検証することが不可欠である。下記に示す同民営化の目的にあるように、高速道路整備の優先順位付けや料金設定に、民間企業としての経営判断や創意工夫を活かすことが大前提となっているからである。

- ✓ 約40兆円に上る有利子債務を一定期間内に確実に返済
- ✓ 必要な道路を、会社の自主性を尊重しつつ、早期に、できるだけ少ない国民負担の下で建設
- ✓ 民間のノウハウ発揮により、多様で弾力的な料金設定や多様なサービスを提供

¹ 2008年4月1日に施行された「道路整備費財源特例法」によって導入された事業。高速道路料金の引き下げ等を実施するため、各高速道路会社が日本高速道路保有・債務返済機構に支払うリース料を引き下げる代わりに、同機構の持つ債務の一部を国に継承するもの。実質的に、税金を投入して高速道路料金引き下げを可能にする仕組み。

- 今後、「あり方委員会」がとりまとめる考え方に基づいて高速道路ネットワークを整備するにしても、採算面や効果に関して経営判断を働かせ、優先順位付けをしていかなければ、わが国の財政状況が厳しい中で実現不可能となる。また、同委員会の論点の一つである料金設定の問題は、まさに民間ノウハウを発揮できる分野である。
- しかし、これまでの「あり方委員会」の議論を見ると、民営化の問題にはあまり焦点が当てられていない。そこで、本委員会では、民営化の進捗状況を検証しつつ、国交省「あり方委員会」の論点に基づいて、あるべき方向性についての意見を以下に示す。

【提言要旨】

1. ネットワークのあり方について

1. 道路建設における予算の透明化と優先順位付けを行う場を

- ・ 道路建設予算を透明化し、情報公開の徹底を
- ・ 道路建設の優先順位付けを議論する場の設立を

2. 今後の料金制度のあり方について

2. 高速道路会社の経営自由度拡大を

- ・ 料金設定は高速道路会社の主体的な経営判断の尊重を
- ・ 料金に適正な利潤を含めることの容認を
- ・ 区分会計の撤廃を

3. 上下分離方式の見直しを

- ・ 高速道路会社が道路資産と債務を保有し、管理・運営する一体方式に

4. 「償還主義」「無料開放原則」の見直しで有料道路制の継続を

- ・ 受益者負担による将来の補修・改修財源の確保を

【全体の方向性】 民営化の趣旨に立ち戻り、他の民営化会社並みの経営自由度を

1. ネットワークのあり方について ——予算を透明化し、「優先順位付け」の議論を——

第一の論点である「ネットワークのあり方」について、国交省「あり方委員会」では、国際競争力強化、国土の危機耐性、観光立国推進、救急医療支援など、高速道路への多様な期待の下に、高速道路整備の必要性について議論が行われてきた。しかし、こうした必要性の議論だけでは、実現可能性の面で不十分である。

【問題点】

① 「必要性」のみで、厳しい財政状況を考慮していない議論

- 国交省「あり方委員会」では、東日本大震災の発生を踏まえた災害面の弱点解消という観点をはじめ、国際競争力強化、国土の信頼性向上など様々な立場から高速道路建設の必要性が提起されてきた。こうした論点の一つひとつを見れば理解できるものも多いが、わが国の厳しい財政状況や人口減少社会に向かう現実を考えると、優先順位付けが必要である。しかし、「あり方委員会」ではどのように優先順位付けを行うのか、また、費用負担をどうするのかといった議論が不十分である。

② 「新直轄方式」など道路建設を容易にする仕組みが存在

- 民営化では、「真に必要な道路を、会社の自主性を尊重しつつ、早期に、できるだけ少ない国民負担で建設」することを掲げていた。これは、各社の経営判断により、採算のとれない道路建設を抑制する、より効率的に道路を建設する、ことを意味していた。
- しかし、民営化の際に、採算のとれない道路は国と地方の負担で建設できる「新直轄方式」が導入され、国民負担を最小にするという当初の目的が有名無実になってしまった。したがって、今後「あり方委員会」のとりまとめた結論を理由に、採算のとれない道路建設が進み、国民負担の増大につながる懸念がある。また、有料道路方式（高速道路会社による建設）と直轄方式を組み合わせた「合併施行方式」という整備手法も採られており、税金投入の必要性の説明については、より透明性が求められていくことになる。

③ 道路建設にどれくらいの予算が使われているかが不透明に

- 上記のように、異なる整備手法が併存した結果、高速道路会社が関与しない形で進められる高速道路建設の予算は、国の道路予算全体の中に埋没してしまい、どのくらいの予算が使われているのか、外部からはその実態が把握しにくくなっている。このように透明性が低い状況では、優先順位付けの議論を行うにしても難しい。

④ 無料開放後の維持管理費の財源が不明であり、国民負担増の懸念がある

- 「償還主義（注²）」「無料開放原則」に基づき、「民営化から45年後には債務を確実に完済し、その時点で高速道路等を道路管理者に移管し、無料開放する」ことが定められているが、無料開放後の維持管理費の財源が不明であり、道路管理者（国や地方自治体）が税金で賄うことになる可能性が高い。
- 現在、既存道路の維持修繕費だけで年間2,156億円（2009年度実績、6社計）の支出があるが、耐用年数を迎える道路の改築費等を考えると、将来的に国民負担が増大することが懸念される。

【提言】

＜提言1＞ 道路建設における予算の透明化と優先順位付けを行う場を

- 道路建設予算を透明化し、情報公開の徹底を
- 道路建設の優先順位付けを議論する場の設立を

- 新直轄方式や合併施行方式によって税金を投入して建設する高速道路の予算については、路線毎の建設費や整備費を国民の目から見てわかりやすい形で示し、情報公開を徹底すべきである。
- また、国交省「あり方委員会」においては、高速道路整備の基本理念や必要性の議論に加え、どのように建設の優先順位付けをしていくのかについての方法論も議論して提示すべきである。

² 償還主義とは、道路資産の貸付料及び会社が行う維持管理等の費用を料金徴収期間内に償還できるような料金を決定する考え方。

- 例えば、利害関係者や道路専門家だけの議論では、「国土開発幹線自動車建設会議（国幹会議）」のように形式的な議論となり、道路建設促進の方向に向かいやすい。第三者的視点に基づき、透明化された情報やデータを精査し、徹底して議論するような場の設置が望ましい。
- こうした優先順位付けにおいて、「費用便益分析（B/C）」が使われているが、現行の手法（走行時間の短縮、走行費用の減少、交通事故の減少の3便益を考慮）には問題点も指摘されている。現在では、防災の視点を加える方向で見直しが進められているが、諸外国では、料金収入、税収増、環境負荷削減といった多様な項目が考慮されている例もあり、こうした事例を参考に、厳しい財政状況の中で合理的な優先順位付けが行われるような見直しを検討すべきである。
- また、合併施行方式を適用する場合、事業者が国・自治体、高速道路会社と複数にまたがるため、効率的な執行が妨げられる恐れもある。その際には、高速道路会社が一体的に整備・管理をすることで効率性を図るべきである。

2. 今後の料金制度のあり方について

——高速道路会社に他の民営化会社並みの経営自由度を——

第二の論点である「今後の料金制度のあり方」については、単に高速道路無料化の是非や料金水準の話だけでなく、高速道路会社の経営自由度、高速道路に関する受益と負担のあり方、債務償還の考え方など、民営化のあり方自体に直結する問題として議論する必要がある。

【問題点】

民営化の目的には「民間ノウハウ発揮」と掲げられていたが、各高速道路会社の経営の現状を見ると、他の民営化会社（JR、NTT等）と比較しても経営の自由度が阻害されており、民間会社としての特性を活かしきれていない問題点が明らかになった。「あり方委員会」において、料金のあり方が議論されていること自体、国の関与が強い証左である。

① 料金施策は実質的に「国」が主導権を握っている

- 第一に、民営化以降に実施された料金割引や無料化実験は、ほとんど国の施策として国費を投入して実施されており、各高速道路会社の主体的な経営判断が働く余地がない。

実施時期	内容
2008.10～ (10年間)	休日昼間5割引、平日夜間3割引等 (「安心実現のための緊急総合対策」に基づく)
2009.3～2011.6 廃止	休日1,000円 (「生活対策」に基づく)
2010.6～2011.6 一時凍結	高速道路無料化社会実験
2011.6～	東北地方の高速道路の無料開放

- 法律上、料金及び徴収期間は、各社が国土交通大臣に申請し、許可を受けることになっている（道路整備特別措置法第3条）。しかし、実際には国の施策に基づき、各社が計画を形式的に申請しているに過ぎない。経済対策や震災復興支援という特別の理由があったにせよ、他の公共料金（鉄道、航空、電気、ガス等）と比較しても、国の関与が非常に強く、「民間ノウハウ発揮」とは程遠い状況である。

② 料金には利潤が含まれない

- 第二に、高速道路の料金には「利潤」を含めることが認められていない（道路整備特別措置法第23条）。
- この問題については、「道路関係四公団民営化推進委員会意見書」（2002年12月6日）では「適正な利潤を含む」ことが提言されていたにもかかわらず、その後の「政府・与党申し合わせ」（2003年12月22日）によって、「高速道路等は、国民共有の財産であり、料金設定に当たっては、会社の利潤を含めないものとする」と定められた。
- また、高速道路事業で利潤追求が認められていないため、利潤追求が可能な関連事業（SA/PAの運営等）との間で、会計を厳格に区分することが求められている（高速道路株式会社法第14条2項）。その中で、高速道路事業の料金収入は貸付料と維持管理費のみに充てられるため、実質的に関連事業の支出に流用することはできない。他方、貸付料は協定によって定められているため、関連事業の収益を債務返済に回すインセンティブは働かない。

③ コスト削減のインセンティブが働きにくい

- 第三に、日本高速道路保有・債務返済機構から各社が借り受けた道路資産に対する貸付料について、各社の経営努力のインセンティブが働きにくい仕組みになっている。
- 機構と各社が締結する貸付料の額は、計画収入（料金収入）から計画管理費（道路の維持・補修等）を引いた額に設定されている（道路整備特別措置法施行令第8条1項）。ここで企業努力により管理費を削減しても、次期協定変更時に管理費削減分が貸付料の引き上げに反映されることになり、コスト削減のインセンティブが働きにくい。

【提言】

《全体の方向性》

民営化の趣旨に立ち戻り、他の民営化会社並みの経営自由度を

- したがって、まず各高速道路会社には、他の民営化会社（JR、NTT）並みの経営自由度を与え、グループ会社も含めて民間の視点から組織改革をさらに促進させるべきである。各社が主体的な経営判断により、多様で弾力的な料金を設定し、将来の設備投資の計画を立て、事業活動で適正な利潤をあげ、納税するという“普通の”会社になるような制度改革が必要である。同時に、政治や行政の過剰な関与・介入は避けるべきである。

＜提言2＞ 高速道路会社の経営自由度拡大を

- 料金設定は高速道路会社の主体的な経営判断の尊重を
- 料金に適正な利潤を含めることの容認を
- 区分会計の撤廃を

- 高速道路料金の設定は、民営化の目的である「民間ノウハウ発揮により、多様で弾力的な料金設定」を基本とし、各高速道路会社が主体的な経営判断によって申請することとすべきである。例えば、地域あるいは路線や区間による差のある料金設定や、繁閑期に応じた料金設定を行うこと等が考えられる。

- 料金設定については、国の介入はできるだけ避けるべきである。国が実施した「高速道路利便増進事業」に基づく料金割引や「高速道路無料化実験」は、結局は税金を投入するものであり、国民負担の増大につながりかねない。仮に景気対策や復興支援のために国が関与する必要性が生じた場合でも、各社の経営陣と密に協議すべきである。
- 各高速道路会社の経営自由度拡大に向けて、道路整備特別措置法第 23 条、高速道路株式会社法第 14 条、並びに関連法令を改正し、①高速道路料金に適正な利潤を含めることを認める、②高速道路事業と関連事業間の区分会計を撤廃する、ことが望ましい。
- 高速道路事業と関連事業との区分会計の撤廃により、各事業からの収入を各社の経営判断に基づいて、設備投資や債務返済に柔軟に振り向けることができるようにすべきである。

＜提言 3＞ 上下分離方式の見直しを

- **高速道路会社が道路資産と債務を保有し、管理・運営する一体方式に**

- このように各社の経営自由度を高め、真に「民間ノウハウ発揮により、多様で弾力的な料金設定や各種サービスの提供」を可能にすることを考えると、やはり「道路関係四公団民営化推進委員会意見書」が示したように、各高速道路会社が発足後 10 年を目途に、日本高速道路保有・債務返済機構が保有する道路資産を買い取り、上下一体方式にすることによって、普通の民間企業として存続させることが望ましい選択である。
- 道路資産を持った場合、固定資産税課税を心配する声もあるが、国鉄民営化の例に倣い、大幅な軽減は可能である。
- なお、本州四国連絡高速道路会社については、本四道路に係る債務が相当程度減少し、経営の安定性の確保が確実になった時点において、西日本高速道路会社（NEXCO 西日本）との合併が想定されているが（高速道路株式会社法附則第 2 条）、国と地方から多額の出資が行われていること、大幅な料金割引制度を実施していること、今後多額の維持・補修費が想定されることを考えると、上下一体方式にした場合、経営を圧迫する恐れもあり、国や地方がその資産等を継承することも含めて、別途対応を検討すべきである。

＜提言４＞ 「償還主義」「無料開放原則」の見直しで有料道路制の継続を

● 受益者負担による将来の補修・改修財源の確保を

- 「債務の償還後に道路は無料開放する」という原則を改め、「高速に移動する」という便益を享受する利用者から料金を徴収する「有料道路制」を継続し、将来の補修・改修の財源を確保すべきである。
- 特に、都市内高速（首都高速、阪神高速）の道路は、橋脚など構造物比率が9割を超え、その耐用年数を考えると、将来の補修・改修に膨大な費用がかかることが予想され、その財源を通行料によって確保しなければならない。

おわりに

以上が本委員会でこれまで検討した内容に基づく意見であるが、残された課題としては、上記で指摘したように、高速道路会社が関与しない道路整備について、予算の透明性が不十分であるために、その実態がよくわからないという問題があった。この点については、今後、情報公開請求制度等を活用し、どの道路にどのくらいの予算が使われているのかを明らかにし、問題点を指摘していきたい。

以上

2011年12月1日

政府関係法人改革委員会名簿

(敬称略)

委員長

門 脇 英 晴 (日本総合研究所 特別顧問)

副委員長

河 原 茂 晴 (あずさ監査法人 (KPMG Japan) グローバルマーケット統括パートナー)

火 浦 俊 彦 (ペイン・アント・カンパニー・ジャパン・インコーポレイテッド マネージングディレクター)

堀 内 勉 (森ビル 取締役 専務執行役員)

村 上 雅 彦 (日興アセットマネジメント 常務取締役)

委員

岩 尾 啓 一 (キャリア工学ラボ 取締役社長)

岩 下 正 (パルコ 社外取締役)

大久保 和 孝 (新日本有限責任監査法人 パートナー)

岡 田 晃 (全日本空輸 取締役執行役員)

鹿 毛 雄 二 (ブラックストーン・グループ・ジャパン 特別顧問)

梶 川 融 (太陽ASG有限責任監査法人 総括代表社員)

加 納 望 (日本政策投資銀行 常務執行役員)

河 合 良 秋 (キャピタル アドバイザーズ グループ 会長)

小 島 邦 夫 (日本証券金融 顧問)

佐 藤 和 男 (三井不動産 社友)

白 川 祐 司 (あおぞら銀行 取締役会長)

夏 目 誠 (JR東日本リテールネット 取締役社長)

濱 岡 洋一郎 (ジョーンズ ラング ラサール 代表取締役)

林 明 夫 (開倫塾 取締役社長)

松 岡 芳 孝 (ステート・ストリート信託銀行 取締役会長)

武 藤 英 二 (民間都市開発推進機構 理事長)

森 敏 光 (みずほコーポレート銀行 顧問)

山 田 恒太郎 (安藤建設 取締役会長)

山 中 一 郎 (朝日税理士法人 代表社員)

渡 辺 千 春 (アフラック (アメリカンファミリー生命保険) 執行役員)

以上25名

事務局

齋 藤 弘 憲 (経済同友会 企画部部長)

小 澤 義 信 (経済同友会 企画部マネージャー)