

道路公団の民営化に関する意見メモ

奥田 石真

## 1. 基本認識

- ▼国交省事務局の試算も勘案すれば、補助金及び課税軽減なども無い純粹な民営化では、高速道路に関する現在の債務（約 20 兆円、除く工事中道路）と金利負担（約 6,000 億円/年）が料金収入（1.9 兆円/年）に対して余りに大きく、現在供用中の道路のみを運営する場合でも民間企業としての健全経営は困難。
- ▼民営化により期待される建設や管理コストの低減・サービス向上並びに収入増などのメリットが、新たに発生する費用負担（課税や減価償却等の試算：約 9,000 億円/年）を上回る可能性は低く、国による公的サポートが全く無いままの民営化ではその意義が薄くなると考えられる。
- ▼本来、高速道路は国の責任で整備すべき基幹インフラであり、将来、必要とされる路線が新規に建設される場合も考慮し、高速道路のネットワーク全体が効率的に運営、管理できるよう、民営化の業務範囲並びにそのメリット・デメリットを考えるべき。

## 2. 国交省 事務局案について

- A 案) 民営化後の健全経営が困難なため引受ける民間主体は現れにくい。また民間のノウハウは発揮されるが、高速道路が私有物となるため、経営判断から国の基幹インフラとしては不適切な路線運営が行われる可能性がある。
- B 案) 民間のノウハウは発揮されるが、仮に国による各種の助成が実施されても、国鉄分割民営化後の JR と同様、まずは現在の債務返済が最優先されるため、新規路線の建設は先送りされる可能性が大きい。
- F 案) 現状と同様の公団方式では民間ノウハウの活用が困難であり、ふさわしくない。
- D・E 案) 両案とも、路線の管理を民が、建設・保有を公が受け持ち、資金調達や債務償還などの高いリスクが伴う部分も公が責任を負うため、実現しやすいと考えられる。しかしながら新規路線を建設する場合でも、民営化のメリットは管理部分にはほぼ限定される。
- C 案) 供用済み路線の管理では、D・E 案とほぼ同じ。但し、新規路線を建設する場合、民間ノウハウを活用した建設費縮減が期待できるため、D・E 案に比べ民営化メリットは大きくなると考えられる。

↓

- ▼今回の A~F 案の中では、C 案が民営化に最もふさわしいと考える。

以上

2001.11.22 杉山雅洋

1. 検討の大前提

国民、高速自動車国道（高速道路）の利用者にとってプラスの結果がもたらされること。

… 国民にとっていかなる方式が高速道路サービスを確保する上で負担減となるのか、利用者負担原則に立つ高速道路利用者にとってはいかなる方式が現行方式より優れたものとなるのか？

⇒ 限られた時間の中での検討ということから、高速道路の利用者の視点とすることが現実的であろう。その際、現行料金より低い水準のものが要請されることとなる。それを可能とする制度を模索するべきである。

2. 政策目標と整備目標

政策目標 … 11,520 km ( ← 利用の均てん性)

整備目標 … ? km (9,342 km、6,959 km、 … ?) ( ← 整備の効率性)

⇒ 高速道路サービスをどう確保すべきかの理念 → 整備手法 → サービスの内容 という順序で考察すべきであるが、民営化の整備手法先にありきが議論の前提であれば、整備目標に焦点を合わせなければならない。整備目標値についてはこれから議論。その際、目標値設定の基準が問われよう。

3. 民営化に伴う課題 — 整備主体の行動原理への対応 —

公団方式 … 総余剰最大化

株式会社方式 … 生産者余剰（利潤）最大化

消費者余剰分（ミッシング・リンクに代表されるネットワーク規模の縮小等）は断念させるのか、株式会社方式を離れた何らかの方法で手当てするのか？

⇒ 株式会社方式であれば、消費者余剰分は断念せざるを得ない。ネットワーク規模は株式会社の経営判断の下でのものとならざるを得ないであろう。

上記2方式の中間形態（特殊会社からの株式会社への移行等）を考えるべき。

4. 民営化方式の比較検討上の前提と課題

前提；・「投資可能額」は「収支見通しの責任」に依存するものとする。

・料金体系、料金水準の決定には公共料金規制に準じたものが残るものとする。

課題；「用地費元本は償還対象経費から除外」（償還時点で用地費相当額は負債）とい

う一般方式は、ケースによって無料開放と有料制の継続を意味する。償還時点で国が買取を行えば無料開放、高速道路会社（仮称）の負担分となれば永久有料となる。国の買取後維持管理有料となった場合を含めて、永久有料に移行後は、道路法上の道路、将来の無料開放を前提に免除されていた固定資産税の法的扱いはどうなるのか？

#### 5. A～F案について

- ・ F…特殊法人改革基本法の立場から、ふさわしくないと判断すべき。  
(cf.この方式での問題点、たとえば第3回委員会資料,資料-1、が解消されうるとし、さらに公租公課の免除から、他の案に比べ料金水準が最も低く保たれるとした場合でも、選択肢に入りえないのか?)
- ・ A…総余剰最大化から最も離れた案だけに、効率論だけでは論じ得ないとする交通政策上の視点からすれば、当面現実的とは判断し難い。  
すべてを民が決定、その場合の永久有料制のイメージは？
- ・ D、E…料金徴収面を民、建設面を公という点で、基本的には鉄道に見られるタイプの建設と運営の分離案と解釈される。鉄道の場合と異なり、施設提供業としての有料道路事業ではこのような分離方式の実効性に関しては疑問が残る。

⇒ 残るはB、C

- ・ B…基本的にはアウトストラーデ型で、民の活力が活用できる。イタリアとは固定資産税の扱いに差があるが、同様の措置は可能か？協定期間後は国に移管だが、無償譲渡の場合、協定内容で減価償却費をどう扱うのか？
- ・ C…Dと本質的に異なるのは、建設を民が担当。したがって建設費の縮減も民のイニシアティブという点である。道路管理権限について、国の権限を代行する公が道路管理者、民が被委任者（実務担当者）となる場合、円滑な業務の実施の仕組みを検討しておくことが重要である。

⇒ 当面の検討より、総余剰最大化の視点から投資可能額に限ればCとなるが、C、Bともに課題（と思われる）があるだけに、両者（そのバリエーションを含めて）相互比較が必要であろう。

#### 6. その他の留意点

- ・ Fを含め、償還後は国に移管されることとなるが、移管後の維持管理費は国費方式か、有料方式か？また、B～Eで移管は有償か無償かが問われる。前者の場合、償還中は費用の回収が盛り込まれることとなるが、料金水準に過度の影響がでないチェックが可能か？
- ・ 公団の民営化として高速自動車国道を扱っているが、公団業務の一つである一般有料道路事業はこれに準ずるものとして考えてよいか？

- ・ガソリン税を道路利用税と捉えたとすれば、ガソリン税見合いの国費投入は利用者負担原則に基づくものである。全額とはいわないまでも国費投入そのものを否定することは、この原則からみて論理的といえるか？さらに、固定資産税が課されるとすれば、料金水準に影響が出てこよう。
- ・合理的範囲内での内部補助方式は否定されるべきものではないと考える。世上传えられる地域分割案は、内部補助方式の回避を目指しているのに対し、三公団統合案はその活用ということになる。両者を併せた案が出てきた場合には、この矛盾を抜本的に検討する必要がある。 等

## 日本道路公団の民営化について

### 1. 一般的意味での「政府組織の民営化」について

政府組織の民営化については、一般的には以下の場合に行われると言えるのではないかと考える。

#### ① 民営化が必要とされる場合

- 1) その組織の事業において取り扱われている財が、市場原理によることにより適切な配分がされうると判断される状況にある場合
- 2) 或いはその事業が立脚する市場において十分なる競争主体が存することにより、市場原理が十分に機能する場合

#### ② 民営化が適切と判断される場合

- 1) その組織の事業において取り扱われている財が基本的に準公共財であり、従って上記の状況にあるとは言えないものの、競争原理が機能する余地があり、このため一定の制約下にはおかれるものの、民間組織としての事業運営がなされることにより、より効率化が期待できる場合
- 2) 或いはその事業が立脚する市場において市場原理が十分には機能しないといえるものの、競争原理が機能する余地があり、このため一定の制約下にはおかれるものの、民間組織としての事業運営がなされることにより、より効率化が期待できる場合

よって、上記のいずれかに該当する場合に「民営化が必要、或いは適切」という帰結となると考える。

※なお、今般の行革推進本部事務局からの提案においては「民営化」と「民間化」という二つの表現が採られている。

この二つの相違点は必ずしも明確ではないが、前者は「株式会社化」と同義の様であり、後者は「中間法人」が主として想定されているものと思料するが、この点について明確に認識できてはいるものではない。

## 2. 有識者が指摘する「道路公団の民営化」の事由について

ジャーナリズムにおいて多くの有識者が道路公団の民営化の必要性を指摘している。

その有識者の叙述を分析するに、「1 ①」の観点から道路公団の民営化が主張されているとは思い難く、「1 ②」の観点から道路公団の民営化の必要性が主張されているように判断される。

また、これら有識者は押しなべて道路公団民営化の事由として「道路公団の債務償還が円滑に進展しないばかりでなく、巨額債務が償還されずに国民負担となる蓋然性」を指摘しており、これを民営化の事由の一つとして挙げていると受け取られるものである。

この点については道路公団の民営化までも必ずしも主張していないジャーナリズムにおいても同様である。

このような論陣が張られている背景としては、数値的な見通しからばかりでなく、道路公団という法人組織による事業運営に対する信頼感の欠如が存在することがあると考える。

## 3. 道路事業の民営化についての考察

今我々は歴史的な転換期にあると認識するものであり、行政改革についてが適切に進展するか否かは、正に今後の我が国の将来を大きく左右するものとするが、そのため改めて基礎的な観点から考察することとする。

そのため、高速道路事業の民営化を考察する前に、道路事業の民営化についてを考察することとするが、道路事業の民営化に関しては以下に述べるような疑問点或いは留意点が存すると考える。

(i) 道路についてはインフラストラクチャーたる資産(インフラ資産)の代表的なものとして扱われており、各国の政府においてもそのように認識されていると考える。つまり道路そのものについてを公共財、少なくとも準公共財として認識していると言える。(パブリックセクターの会計に関する議論においてもインフラ資産の筆頭として扱われている)

(ii) 海外における取り扱いはともかく、道路そのものを民間財と同様に扱

うことについては、次のような問題があると考えられる。このため道路事業については公共財あるいは準公共財として捉えることが適当となるのではないかと考える。

- ・その供用においては当然に有料化が前提となり、民間財として扱われる限りにおいては有料となる。無料化はその所有者の他の財（または事業）に対して便益を生じる場合にしか有り得ない。（従って、他の財または事業の交換価格の中にその共用に係るコストが含まれて計算されることとなり、有料化と同義となる。）
- ・その料金水準はその所有者の判断次第となるが、このためシンプルな経済モデルにおいてはその道路に関わる需要曲線を基礎として判断される収入の最大化の点において価格が決定されると言い得る。もちろん料金決定権限を有する経営者は、単純にこの点において料金決定するものではなく、その他の諸点を考慮するものではあるが、外部経済に与える影響とそこからもたらされる需要への「跳ね返り」は長期のスパンからのものである場合が多いため、外部経済の問題は軽視される可能性がある。（この可能性は極めて高い）
- ・売却または転用がその所有者の判断次第であるため、突然道路が使用不能となる事態が生じうる。
- ・管理についてもその所有者の判断次第であるため、その道路の管理水準が著しく低下し、事故発生率の上昇を招く懸念がある。
- ・災害復旧についてもその所有者の判断次第となり、交通に著しい不都合が生じる可能性がある。
- ・道路の建設に関しては多くの場合に公権力の介在なしでは困難である。

(iii) このため道路事業の民営化を考慮する場合には次のような点が考慮されるべきと考える。

- ・料金水準の決定において公権力が介入する余地を持たせること。場合によっては補助金の支出の余地も予定すること。
- ・その新設においては公権力が介入しうる構図とすること。
- ・売却または転用について一定の制約を課すこと。そのためには政府の所有とすることが望ましいこと。少なくとも恒久的に民が所有する構図とはしないこと。
- ・災害復旧作業についても一定の条件を課すこと。
- ・管理水準についても一定の制約を課すこと。

- (iv) 有料道路事業としては①所有、②建設に関する企画及び管理、③改良に関する企画及び管理、④維持管理、⑤料金決定、⑥料金徴収というように一応区分して考えられるのではないかと考えられる。またその場合に公共性が高いのは①、②・③、⑤、④、⑥の順序ではないかと考えるが、道路事業の民営化を考える場合には公共性の低い順に民営化を図ることが考えられる。
- (v) 前述の①～⑥についてのすべてを民営化することも考えられる。しかしながらその場合でも所有に関してはその所有権を恒久的に民間が有することとすることについては問題があると考え。それは道路が基本的に今後も基礎的インフラ資産の地位を有すると考えるからである。もちろんそれは未来永劫ではないと考えられるが、現時点において基礎的インフラ資産の地位を失う時点を予測するのは困難と思われるものであり、そのため現に民営化されている道路の存在を事由に少なからずの割合の道路の所有を民のものとするとし、通常の民間財と同様の扱いを許すことには多くな問題があると考え。
- (vi) 道路事業の民営化に関しては、前述(v)を現時点におけるマキシмумポイントと考え、さらに(iii)で述べたような制約を設けることが適当と思われる。

#### 4. 高速道路事業の民営化についての考察

前項において道路事業の民営化についてを考察したが、高速道路事業の民営化についても基本的にこれと異なるところはないと考えられる。

現在の高速道路事業が有料であることから民間財と誤認されている場合もあるようだが、真の意味での民間財であるならば市場原理が十分に機能する状況、すなわち多数のコンペティターが存在しうるわけであるが、高速道路事業においては少なくとも現時点においてはコンペティターは存在しないし、またその新設が前述のように公権力の介在なしでは極めて困難であるが故に生まれ難い。

このため高速道路事業の民営化を考えるに当たっても、その疑問点或いは留意点は道路事業に関して述べたところと基本的に変わるところはない。



## 5. 道路公団の民営化についての考察

### (1) 民営化を考察する前段階としての「巨額債務が償還されずに国民負担となる蓋然性」についての考察

道路公団の民営化についてを考察する前に是非とも検討しておくべきといえる点は前述の2で述べた多くの有識者が指摘する「巨額債務が償還されずに国民負担となる蓋然性」についてである。

確かに現時点における種々のシミュレーションの結果は、その蓋然性が存することを示しているものと考ええる。

ポイントは多くから指摘されているように

- ① 交通量予測
- ② 調達金利水準の変化予測
- ③ 維持管理費の変化予測

と言える。

このうち、③についてのこれまでの国土交通省作成資料における精度は不明であるが、いずれにしてもこの点についての確度は十分に高めうると考える。

しかしながら①および②については、予測期間を長期に考えれば考えるほど、その予測確度は著しく低いものとなる。特に少子高齢化、世界のGDPの16%を占めるわが国経済の成長予測、わが国経済に迫られている産業構造の転換、歴史上極めて稀有といえるほど低い現在の金利水準等を考えると、①については現在よりマイナスとなることさえも予想されるし、②については先進国において現在見られる金利水準まで上昇することも十分考えられる。

そしてそのいずれかの事態を迎えた場合には、極めて多額な債務の償還が困難となる事態となりうる。

もちろん道路公団の存在を前提としたうえでこのような事態を回避する策を講ずることも机上では可能であるが、既存のモーメントを考慮した時、その実現は極めて困難と推測するものであり、その意味で道路公団の民営化に十分な意義を見出すものである。

## (2) 「(1)」を踏まえたところでの道路公団民営化についての考察

道路公団の民営化とは基本的に道路事業の民営化、あるいは高速道路事業の民営化と同義であるから、その基本的留意点は3および4において述べたところと変わるところはないが、以下では11月15日に事務局より示された類型についてを個々にコメントし、個人としての見解を明確にする。

### A方式について

広大な面積を有する道路の所有権を民間が全面的に有する構図とすることには、その資産の持つ性格から考え疑問である。

事業廃止は許可制であるがどの程度の制約を付することができるのかについても疑問である。

また道路の所有権も含めすべてが民間法人に移転することとなると、事業運営に制約等を付すとしてもおのずと限度が生じ、必要十分な制約等は課しがたい。

事業体としての効率性の発揮は十分に期待できるが、当該事業体にとってのみの効率性に終始しがちであり、社会から見たときリスクが高い。事務局のシミュレーションによれば金利4%、交通需要伸びなしのケースで10年後から13年後の間無配が続くようであり、金利高騰などの事態となればさらに厳しい状況となる。このような想定下にある事業主体においてIPOが考えられるか否かは甚だ疑問である。IPOが考慮できるとして約20年後の時点ではないかと思われ、そうであれば現時点で民営化する必然性は乏しいことになってしまう。

このためA方式の採用は考え難い。

### B方式について

アウトストラーデ方式と言えるが、民による効率性の発揮は十分に期待できる構図である。

しかしながら長期にわたり多額な利益を期待することは難しい(ようである)。

その要因の一つとして巨額な固定資産税納付見込額の存在が指摘されるが、そのことは同時に当該額相当額が中央政府に還流されない、つまり債務償還にその相当額が充当されないことを意味し、債務償還期限を実質的に延長する負の効果をもたらす。

多額な利益の計上が難しいと思われる一方で、民たる事業主体は巨額

債務を負うことから生じる極めて大きい金利変動リスク、そして収入変動リスク、災害リスク、建設費変動リスクを負うこととなり、これらのリスクが具現化した場合には予想利益は場合により瞬時に消えうせる。

このような状況に置かれる事業体に投資的価値を維持するためには一定の予測リスク範囲を超える状況が出現する場合には公的補助を行うことを前提とする必要があるが、リスクが多岐にわたることのみならずその複合化も予想されるため、公的補助を行う範囲についてを事前に取り決めておくことに、十分性、合理性の観点から問題がある。

なお、利益の拡大が余り見込みがたい会社であるとともに、多くのリスクに晒されている会社である場合、その株式に対する投資が実現することとなるかどうか、つまり証券市場が受け入れる会社となるかという観点からの問題も指摘される。この辺などについては証券アナリストやインベストメントバンクの見解を確認しておきたいところである。

#### C方式について

B方式に比較し、民たる事業主体のリスクが軽減される。

負うリスクは収入変動リスクのみといえる状況となるが、収入変動リスクが一般的には最もリスク計算がし易い事項として捉えられるといえ、民営化になじみやすい。

なお、建設あるいは維持コストの低減をどのように実現させていくか、発注コスト・委託コストの適正性をどのように確保するかが大きな課題である。

#### D方式について

建設のみが公的主体の範疇となるところがC方式との相違であるが、その結果建設と維持管理とが分化し、技術集積能力が低減することが予想される。

一方で委託コストの適正性はC方式の場合より確保されるであろうことが予想される。

また建設担当者の維持管理担当者への転属やその逆などを行いがたく、組織として硬直的となりやすい。

#### E方式について

民営化の範囲が料金徴収の範囲に留まるわけであり、現在の公団方式と大きな相違は見出せない。

もちろんそのような場合においても効率性の改善が出来得ないわけでは

ないが、何よりこの方式は一般の納得を得難いものとする。

#### F方式について

効率性の改善が出来得ないわけではないが、一般の納得を得難いものとする。

以上が個々の方式についての見解であるが、個人的にはC方式を支持するものである。

但し、C方式をとる場合においても「2 (iii)」で述べた制約等を課すことは考慮されるべきであるとする。

また制約等を課す一方で「債務の国民負担となる蓋然性」の低減は重要な課題であるから、それに重点をおいた施策が採られるべきであるとする。具体的には数十年間のスパンでの収入スケジュール、償還スケジュール、新規投資スケジュールを作成しておき、またそれらはある程度のマージンを含んだスケジュールとしておき、収入の予測相違や金利の予測相違等が発生した場合には新規投資スケジュールを調整するなどの対応が適切とする。

なお、B方式乃至E方式のうちからいずれかを選択したとしても、各方式における民としての運営主体が行うこととなる事業が有期であるのか無期であるのかは事前に明確にされておくべきとする。

有期であるとするのならばその期間によって当該運営主体のIPO実現についてを左右することとなるし、またもし無期あるとするならば、そのことは高速道路について半永久的に有料とすることを意味し、後者については重要な国民的選択につながる問題であるからである。

以上

## 道路公団改組に関する提言

### 1. はじめに

- ・道路公団の民営化案は、現行道路公団より国民にとって望ましいものでなければならず、民営化の効果とその効果発現の為に合わせて実行すべき施策を提言する必要がある。
- ・本件については、既に様々な提言がなされているが、異なる前提条件の下での議論の混在が、国民にとって判断を難しくしている。
- ・従って、組織検討に当たって考慮すべき基本的要件、代替案と各観点からの評価、各代替案採用に際して満たすべき条件を提示することも、本委員会の任務であると考えている。
- ・10年以上前の国鉄民営化を参考にした議論が、道路公団民営化に際し、数多くなされている。また欧州の民間企業による道路整備の現状を参考とした議論もなされている。しかし、この10年間に、交通関連公企業体の民営化に対し、膨大な論文や報告書が世界（特に欧州）で発表されているにもかかわらず、それらを勉強した上での議論は極めて少ない。これらの知的財産を無視して、道路公団民営化を情緒的議論で決定することは国家として恥ずべきことであろう。（例として添付資料1、2参照）

### 2. 組織検討に当たって考慮すべき基本的要件

組織はあくまで手段であり、本来、道路政策や道路整備のあり方がまず設定され、そのためにどのような組織が望ましいかが論じられるべきである。今回は、高速道路ネットワーク論を組織論の後に議論するように規定されているため、どんな組織に改めるにしても、必ず満たしているべき要件をまず設定する。尚、委員会で検討してきた投資可能性や財務に関する論点については、ここでは論じない。

#### 1) 公物としての道路の性格の維持

\*不特定の主体の用に供し、国民生活や産業活動にとって極めて重要な全国規模の幹線高速道路ネットワークを、完全な私的財とする事には、以下の事例のような問題がある。これらは、利潤最大化を図る民間企業と社会的効果（含外部効果）や公平性を行動指針とする公的組織の行動原理の差異による問題点と企業や組織の独占的市場支配に起因する問題点である。

- ・収益重視による混雑対策の不履行
- ・自社（民営化道路会社）の交通が減少する道路の接続拒否
- ・災害時等の交通規制への抵抗（緊急車両専用化、自衛隊車両の優先通行、その他）
- ・自社の道路下又は上空を横断する施設に対する過剰な費用要求
- ・自治体等からの要請（インター新設、環境対策、その他）に対する過剰な費用要求

- ・交通データの公開拒否
- ・強い経営基盤を背景とする関連事業の過剰競争力（既存高速バス、鉄道の廃止等）
- ・採算の悪い路線からの撤退
- ・利益最大化の料金設定
- ・その他

\* これらの内、民間の競争にゆだねるべきものと、公的関与の余地を残すべきものとを判定すべきであるが、これらの状況を想定していなかったため、類似の問題の多くは既にJR等で顕在化している。

\* 公的関与を残す仕組みとして以下の方法が考えられる。

- (1) 土地を国が保有し、低価格または無料で道路会社に貸与、または現物出資
- (2) 土地および道路施設を公的主体が保有（新幹線保有機構の例あり）
- (3) 法律、および道路会社の定款に規定
- (4) 道路会社と国との契約
- (5) あまりに詳細な政府の関与は、民間企業の活力を損ねるため、主要な項目別のルール以外は必要に応じ国土交通大臣が次の手順を踏めることを法律で規定。  
勧告、それへの対応を情報公開、改善命令  
(電力、通信、鉄道に対するアクセスの開放と規制に関するルールの例あり)

\* 公的関与の観点からは、公団組織の現状が、次いで(2)が望ましいが、民営化の組織の自由度は(1)(3)(4)(5)の組み合わせの方が大きい。公共性と民間企業の効率性のバランスの取り方により、この判断がなされるべきである。

## 2) 高速自動車国道ネットワーク整備

\* 高速自動車国道計画の見直しが提起された理由は、(1) 将来の国民負担に対するリスクと、(2) 整備の必要性に対する疑義、(3) 財政制約の3点である。

\* これらの問題提起に対し、論理的な説明あるいは実行可能な改善策を用意すべきである。本委員会は、後述するように国民負担のリスク問題に対しては、現道路公団の財務を悪化させない範囲内の整備を、整備の必要性については路線ごとの精査を提言すべきである。財政制約については、高速国道走行車両の燃料税等負担分の1/2程度が補助されている現状は過大ではないと考えるが、その是非は費用対効果から判断すべきである。

\* ネットワークの整備には、上記の条件を満たした上で、有料道路制度、道路特別会計の財源の両方を活用すべきである。どのような組織形態をとるとしても、これが基本的要件である。

例えば、東京の環状道路を、有料道路制度、内部補助制度なく整備すると何十年必要かを考え、またそれらの制度活用がない場合財政負担が如何に多いかを考えれば、必要な道路は国費で整備するという論理の実行の難しさ、問題点は明らかである。

\*内部補助については、その長所、必要性と、公平性・効率性面からの短所が存在する。逆に、内部補助がない場合の公平性・効率性面の問題点も、都市鉄道や道路のいくつかの事例で顕在化している。

有料道路制度ではこれらを勘案して、内部補助に歯止めを設定してきた。どのような組織形態をとるにしても、適正な内部補助制度が、また同時にその歯止めが設定されるべきである。

### 3) 将来の国民負担リスクの回避

\*将来、道路公団が累積債務を償還できず、かつての国鉄のように国民負担による救済を必要とするリスクは絶対に回避するべきである。

\*現在道路公団の有利子負債は着実に償還されている。リスクが発生するとすれば、これから建設する路線に起因する事項、将来の金利上昇、人口減少による需要の低迷等であろう。

\*リスク回避の方法としては、

(1) 道路公団の有利子負債を継承する組織の財務内容を悪化させない範囲の投資制約の設定

(2) 国や自治体の必要性からの整備要請に対しては、国および自治体と、新組織との契約締結とその公開、公的負担の明示

(3) 将来金利、需要、コストについてのリスク分析の実行と対応

(4) 組織に対する市場評価

\*これらの方法は、どのような組織形態でも導入が可能である。

### 4) 効率性の向上

\*効率性の問題として次の諸点があげられる。効率性向上は組織改編の主要な目的である。

(1) 整備路線の費用対効果：対応策 路線ごとの精査と公表が必要である。

(2) ルート選定：用地取得の困難性のため、都市から離れたルート選定（短距離需要の喪失）がされがちであるという問題点の改善可能性が検討されるべきである。

(3) 構造スペックの固定性：路線や地域に応じたより効率的構造の採択可能性の検討が必要である。

(4) 公的機関故の用地取得、工事発注に伴うルールの硬直性（公平性重視）の問題点の改善が必要である。

(5) ファミリー企業問題：後述

\*民営化には問題点も多いが、民営化の利点は上記に対する改善でどこまで効率性が向上するかにかかっている。民営化に伴い、サービスの向上についても期待されるが、

サービスの低下の可能性も存在する。

#### 5) 永久有料制と無料開放

- \* 道路の無料原則に対し、早期整備を目的とする有料道路制度は建設費の償還後無料開放することになっている。
- \* 一方、環境問題を契機として、世界各国で、交通抑制を目的とする道路利用者（自動車）への課金方策が導入されつつある。  
また、無料開放すると、一般的には、高速道路と一般道の所要時間が等しいところで均衡するため、料金と所要時間の選択制がなくなる。
- \* 民営道路会社に対し、償還後の無料開放は、(1) 資金調達、株価、(2) 経営のインセンティブ（人材確保、組織解散時期を早める経営改善へのインセンティブ）、(3) 解散時期に向けての投資控え等の影響を与える。
- \* 償還後の料金は、土地代と管理費用に相当するものであるため、料率は大幅に安く設定される。環境上の目的で設定される料金がこれに上乗せされる可能性がある。  
無料開放の原則を永久有料に変えることは、完全民営化するのなら、永久有料が必要条件というに近いほど、民営化にとって極めて大きな意味を有する。

#### 6) ファミリー企業問題

- \* ファミリー企業が収益をあげながら、道路公団に還元されていないこと、ファミリー企業以外から見た不公平、および天下り等がこの問題である。
- \* 公的性格の組織形態をとるのなら、ファミリー企業は特別の目的がない限り、解散し、一般企業への委託業務に切り替えることが望ましいと考える。民間企業となるのなら、その意志決定にゆだねられるべきである。
- \* 系列会社とする場合の経営管理の方法は、ファミリー企業の効率性向上、その利益の本体組織への還元の両面から大幅に改善すべきである。

#### 7) 税制問題、補助金問題

- \* 国が株を保有する特殊会社でも、PFI請負企業でも、株式会社には免税特権を与えないことが、我が国の原則となっている。
- \* 特殊会社でも低利、無利子融資のみとなっている。
- \* 株式配当をする会社に、免税特典や補助金を与えることへの制約が存在する。  
株式配当をなくして、資本金を集めることは難しく、株価維持が困難。  
これらの特典を得た会社が、関連事業を展開するとき、不公平競争となる（例えば高速バス、沿線開発等）。  
鉄道会社の鉄道事業と関連事業の会計分離のような方策が参考となる。
- \* 課税された場合、投資財源は激減し、ネットワークの整備困難：



効率性をあげ、国費負担を減らし、かつ将来の国民負担リスクをなくした上で、必要な路線を可能な限り整備することが、道路公団改革の要点。

民営化が目的化して、その結果税負担し、必要な投資ができなくなるのは本末転倒。

\*民営化に当たっては以下のどちらかの方法が必要

- (1) 公団を民営化して、免税、補助金が受け取れるルール
- (2) 上下分離によりインフラ会社に免税、補助金を与えるルール
- (3) 支払われた税金が再び道路会社に還流する仕組み

\*永久有料でない場合、償還期間中固定資産税を支払い、償還後再び税免除とすると、道路改革に別の力学が働く可能性大

\*補助金が入れられない時、大災害の復興時、名神等の構造物更新時に純民間会社で対応可能か

## 8) 組織分割

### (1) 地域分割について

\*地域分割の目的は、①地域別組織間の競争と②それぞれの地域に合った経営、③巨大組織の経営管理能力問題の是正の3点である。しかし、下記の理由で地域分割は望ましくない。

\*有利子負債償還を目的とする債務整理組織としての新組織の性格に対しては、複数の経営者や管理部門を設けることによるコスト増をもたらす地域分割は意味がない。

\*高速道路サービス提供組織としての新組織の性格に対して、鉄道とは異なり、道路の場合サービスに差をつける場合は極めて限定的である。

SA・PAのサービス等はその部分に競争原理を導入することで対応できる。料金による競争は収入減、ひいては償還を遅らせることとなる。コストダウンの競争は業務毎に競争原理導入する仕組みで対応できる。従って地域分割により、複数の経営者や管理部門を置く意味は少ない。

\*高速道路整備を行う組織としての新組織に対しては、工事現場が移動する業務に従事する技術者の流動性を限定する地域分割は問題がある。整備コストダウンの競争は①整備路線の選定、②構造スペックの多様化、③発注業務の改善を通じてなされる。

①については路線毎の費用対効果の評価と公表と路線毎の政府と新組織の間の契約方式の導入で解決できる。

②については、上記契約方式で路線毎の構造スペックを決定することにより、全国組織の地域部局間競争として解決できる。

③については、民営化され公的組織のルールから解放されることにより解決できる。

\*巨大組織の経営管理能力については、国鉄や電電公社が30～40万人の職員を要していたのに対し、道路公団は9,000人の組織であり、規模が過大とはいえない。また、深刻な労使問題を抱えていた国鉄や電電公社のような問題もない。

\*従って、地域分割よりも全国組織で、経営資源を有効に活用でき、関連事業等を展開しやすいことのメリットの方が大きいと考える。

\*但し、都市高速道路については自治体の関与、技術内容の差、料金体系の相違等から、あえて合併することは得策ではない。むしろ、道路公団の一部都市路線を都市高速組織に譲渡することを考えるべきである。

#### (2) 上下分離について

\*上下分離は補助金を要するインフラ会社とサービス提供会社の性格の違いから鉄道で多く導入されてきた。道路の場合バスや物流企業等「上」の会社は既に分離されており、鉄道とは状況が異なる。

\*建設と運営を分離することは、経営上の選択幅を小さくし、民営化のメリットを減少させることになる。

\*インフラ会社を公有に、“上”を民営にすることは、①課税特典と②道路に対する公的関与の適正化から論じるべきである。その面で上下分離が選択肢となるが、この2点については1)、7)、9)で論じる。

#### 9) 市場競争環境整備、法制度整備、資産獲得準備期間と段階的民営化

\*民営化に対しては上記の準備が必要であり、民営化目標期限を設定した上で、段階的に進めるべきである。

\*民営化組織への金融市場からの投資をより好条件にするためには、新組織の経営状況をよくしてから民営化すべきである。財政上、急を要したニュージーランドでも国鉄の民営化にあたっては、公団化、特殊法人化の期間を置き、良好な経営を実現してから売却している。

#### 10) 計画契約

\*新組織と国、地方公共団体は、事項毎に契約方式により費用負担、サービス水準、リスク負担を決定すべきである。

\*道路の公的性格から、一般企業と同等の自由度は与えられず、しかし、政府による一方的命令や規制は効率性の面で望ましくない。

\*契約方式により、政府と新組織は対等の立場に近づけ、かつ契約内容の情報公開により社会的あるいは市場のチェックを受けることができる。

#### 3. 代替案と評価

これまで委員会で検討してきた代替案に対し、以下の民営化方式代替案を追加したい。尚、既定案と以下の組み合わせが可能である。

- (1) 国：土地を保有、民営企業に貸し付け：無料または低額  
計画、許認可、各種契約

(2) 高速国道保有機構：既存施設を保有

今後の新設施設については、補助金分相当の施設のみ保有

(施設使用料として?) 償還金を受け取り、返還業務

(タイムラグ：鉄道基金方式も可能。財源化)

(3) 民間会社：新たな施設のうち自社負担分のみ保有

この分の固定資産税に関しては、免除も含めて自治体と契約  
プールを活用してネットワーク整備

(施設使用料として?) 償還金を保有機構へ

償還が終わった施設から保有機構へ返還

\*この案は、①民間会社が可能な限り自由に経営を行えること、②公的関与も可能でそれを実効あるものにする、③課税を大幅に削減できることを、目的として考えたものである。

\*民間会社は定款に、新路線整備による財務内容の悪化禁止 (ex.有利子負債の上限設定等) を既定。(法律化も可)

\*新路線整備や計画契約については第三者機関が行司役として参画。

\*本四公団の債務は政治の責任であり、道路公団及びその新組織にその責任を負わせるのは不公正。

**Box 2.1. Organizational Forms for the Delivery of Transport Activities**

A variety of options are available in between the strictly public or strictly private operations of the sector resulting from a divestiture of assets or from a build-operate-transfer or similar contract for greenfield projects. They are differentiated by the distribution of responsibility for the various aspects of the business (management/operations and investment) and for the commercial risks associated with this business between the public sector and the private sector.

- *Programs/performance contracts.* These contracts are an agreement between an autonomous public enterprise and the ministry or agency with which it is affiliated. The managers of the public enterprise commit to specific objectives, generally output targets, productivity indicators, or costs cuts, within a specific period of time. These contracts tend to be quite short—two to five years—and renewable. Payments to the public enterprise are generally through subsidies to finance investment needs, seldom to operations. They generally fail to reach their goals in the medium and long run. Experience suggests that this stems from the political temptation to interfere with the management of public enterprises in sensitive sectors. This is why their use is declining in developing countries.
- *Management contracts.* The assets of the transport company continue to be public, but operational management becomes private. The private operator is paid through a fee (generally a fixed component plus a success fee depending on the revenue from the business) and is not responsible for either investment or commercial risk. This has the advantage of bringing in private management skills, and any associated innovations, for a period of two to five years. This should also be seen as a transitional solution because, from a fiscal point of view, it is not attractive as the government continues to take on all risk and finances all investments.
- *Concessions/licenses/franchises.* Although assets continue to be public and are "rented" to the private operator for use during the contract period, this operator can also bring its own assets. The concessionaire takes on operations and investment as well as commercial risk within the limits set in the contract, for a period that generally varies from 10 to 30 years. Subsidies can be part of the agreement, in particular when demand is not strong enough, implying that commercial risk is very high. Subsidies also can arise as a result of the contractual imposition of heavy service obligations. Because this is the most common form of contract, it is discussed later in this chapter.
- *Service contracts.* These are quite common in transport and deserve to be separated from concession/license/franchise contracts despite their strong contractual similarities. The main difference is one of scope and duration; both are smaller than for concessions/licenses. The government bids out the right to deliver a specific service and sometimes provides the assets needed. The winner can be made responsible only for costs. These are gross costs service contracts in which the government pays for the service rather than allowing the operator to collect revenue directly. The main disadvantage is that the provider is not interested in the demand for the sector, because it has the guarantee of public payment. This is why many governments prefer net costs contracts in which the winner is responsible for all revenue collection and costs (net cost service contracts). The main risk here is the temptation on the part of the winner to render the integration of a network difficult when it results in a more competitive provision of services.

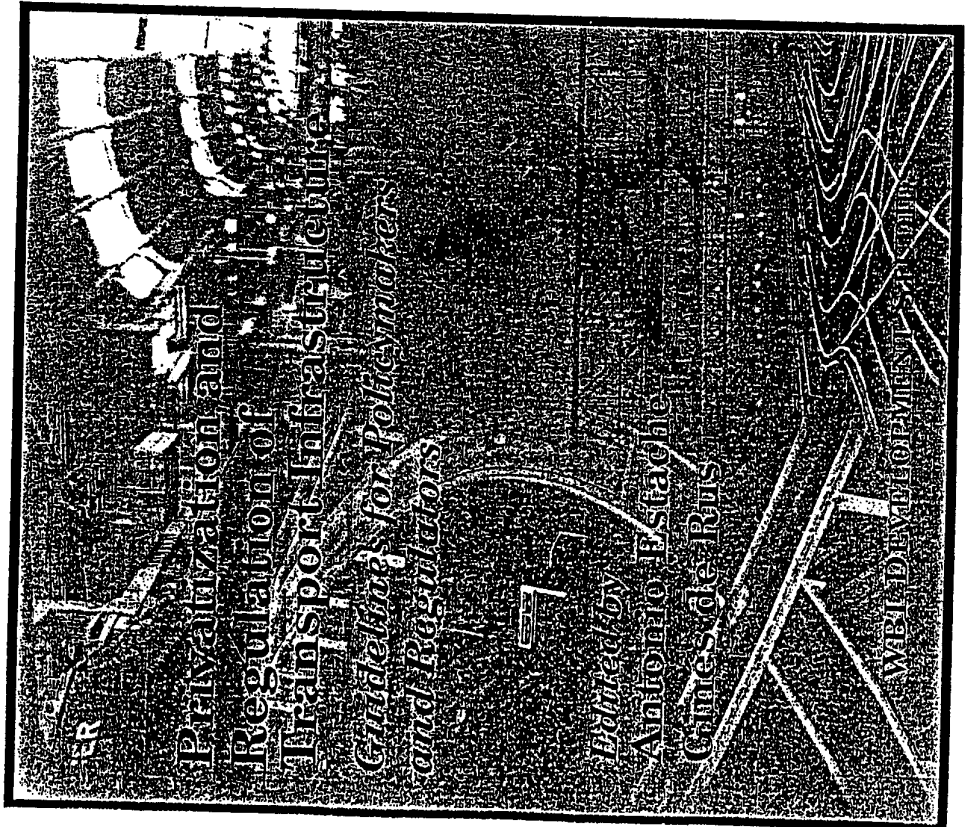
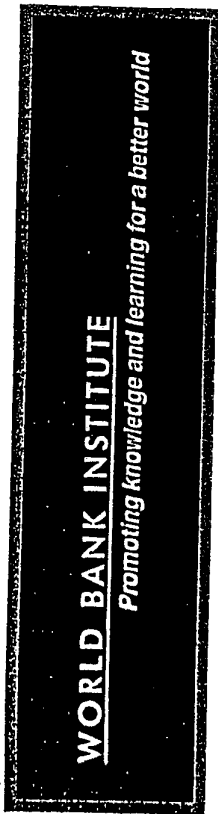
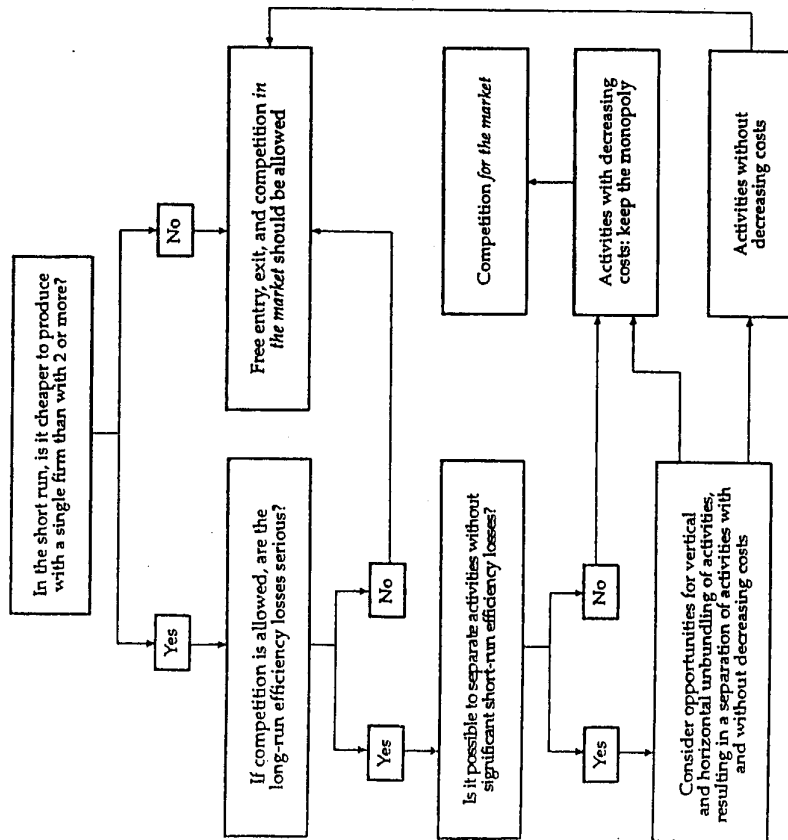


Figure 2.1. Natural Monopoly and Competition



Source: Authors.

From the government's viewpoint, granting exclusivity may make sense for three main reasons as follows (Kerf and others 1998):

- *When cross-subsidies among different users are denied.* This happens in three types of situations involving cross-subsidies. First, certain user groups may be required to have tariffs lower than costs, and other user groups may then be allowed to have higher tariffs to compensate. Second, a concessionaire may be required to have a unified tariff for all users, despite differences in costs to serve across user groups. Third, existing users may be asked to subsidize the expansion costs needed to have more users in the network. In each of these cases, the exclusivity avoids unfair competition from firms able to focus only on new users without the burden of having to deal with the cost constraints imposed by the contract on the concessionaire. The exclusivity guarantee makes cross-subsidies viable for governments unable to assist unfavored user groups through direct subsidies.
- *When the initial risk levels in the sector or the country are high.* Because competition tends to reduce benefits, exclusivity makes a concession more attractive in an auction, which can improve competition for the market because more bidders are likely to show interest in the auction. In many developing countries, temporary exclusivity conditions are sometimes the only way to ensure participation in an auction.
- *When the service the concessionaire will provide is a natural monopoly.* Firms are sometimes interested, for strategic reasons, in entering a market in which, technically, there is room for only one firm. This is a case when the government should rely on exclusivity to avoid undesirable entry into the business.

## 欧州における鉄道改革とその経験から参考とすべき事項

## 1. 都市間鉄道の企業形態の概要

	輸送事業と線路事業の分離の状況	鉄道事業者の経営形態		新規建設	鉄道市場の状況 (新規参入)
		線路事業者	輸送事業者		
フランス	分離	公共企業体 (公社=RFF)	公共企業体 (国鉄=SNCF) RFFからの委託	線路事業者	新規参入を認めていない
ドイツ	分離	特殊会社1社	特殊会社4社 (長距離旅客1社、 近距離旅客1社、 貨物1社、駅1社)	線路事業者	新規参入のほとんどが輸送事業者
イギリス	分離	株式会社1社 (レールトラック㈱)	株式会社29社 (国内旅客26社、 国際旅客、 国内貨物、 国際貨物各1社)	可能な限り 民間 (政府方針)	旅客輸送については、フランチャイズで期間限定の営業免許制度を導入
イタリア	分離	特殊会社1社	特殊会社1社 (将来は中長距離旅客、 地域旅客、貨物の3部門に分割)	線路事業者	新規参入は見られない
スペイン	一体	公共企業体 (高速鉄道：鉄道インフラ庁(GIF)) (高速鉄道以外：国鉄(RENFE))		線路事業者	新規参入を認めていない
スウェーデン	分離	国 (鉄道庁)	特殊会社6社 (旅客、貨物、不動産、 技術・保守、駅・ 車両サービス、IT)	線路事業者	地域政策上重要な路線で新規参入あり

## 1. 政策展開から参考にすべき点

### 1) 民営化の意図

- ・ 経営の自立による効率性追求
- ・ 国、地域の政策意図と経営の関係の明確化（分離ではない）
- ・ 経営責任、政策決定責任を有する主体の明確化
- ・ 政府資源売却による財源確保

### 2) 市場育成

- ・ 競争状況の想定
- ・ 市場の失敗への配慮
- ・ 段階的民営化
- ・ 新規企業参入の環境整備

### 3) 段階的改革

- ・ 目標年次を設定した上での段階的改革
- ・ 市場育成
- ・ 関連法体系、制度の整備
- ・ 事業体の経営体質の改善

### 4) 都市間交通と都市交通の分離

- ・ 都市間：各国の鉄道運営会社が他国でサービス提供して競争都市間鉄道運営会社への補助の禁止  
インフラは各国が補助して整備
- ・ 都市内：地域の責任の明確化（地域主体の確立）  
各国、各地域に合せた制度採用

### 5) 新線建設方策

- ・ 計画と実施についての事業体（インフラ会社、組織）の関与
- ・ 経営悪化に対する歯止め
- ・ 事業体の定款に会計収支を悪化させないことを規定等
- ・ 費用負担ルールの明確化（協議等を含む）

### 6) 計画契約

- ・ インフラ整備方策の明確化
- ・ 国と地域と事業体の計画及びプロジェクトごとの契約をルール化
- ・ サービス水準、施設管理水準提供の義務づけ

### 7) インフラ使用料

- ・ 輸送サービスの種類、使用時間、市場状況、インフラ損耗度合いにより決定
- ・ 全国路線網を公正、有効に使用、鉄道貨物輸送を促進する使用量の設定
- ・ 少なくとも自国の鉄道運営会社が経営可能な使用料
- ・ スロット（運行ダイヤ）の競合問題との関係（未定）