

(II)

まず「道路公団は第二の国鉄か」では、道路公団の特殊な会計処理を取りあげ、以下のようにいう。道路公団は、個別の路線ではなく高速道路全体で「経営は順調」とする根拠として現時点での収支率が低い(良い)とするが、「この場合、通常の企業会計であれば、費用として計上されるべき減価償却費(各年の資産の劣化・減耗分を費用化したもので、将来における資産の更新の備えとなる)や除去費(改良などのために、まだ資産価値のあるものを取除いて、新しい施設を作る際に取除かれた資産の残存価値を費用化したもの)を、費用として計上しないという特殊な会計処理が前提」となり、これは「建設に要した費用が回収できた時点で料金徴収をやめ無料化するという有料道路制度のしくみから、道路資産の減価償却を行わず、年々の収支差を償還準備金として積立てておく特殊な会計方式からくる」という。

そして「現金での支出を伴わないことを理由に、費用としては認識しないというのは、資金収支の考えに影響されたものである。道路公団の事業計画の根本となるものは、償還計画である。償還計画は資金収支計算書(キャッシュフロー・テーブル)そのものである。これが道路公団方式に大きく影響している。現金主義をとっている国の予算制度の影響だろう。本来、資金収支計画書と損益計算書・貸借対照表とは、まったく別の機能と目的をもったものであり、資金収支上の現金の流れを損益計算書・貸借対照表にそのまま反映させることは無意味であるばかりか、経営状況の正確な認識を阻害することになる」とし、この結果「勘定上はこれまでの投入資金の総額が資産として表示される」こととなり、資産の「水膨れ」とでもいべき状態が生まれ、また償却前赤字となるまでは黒字ということになり、「累積欠損が償還準備金と資本金を食いつぶしてしまうまでは、貸借対照表上は経営は順調ということになってしまう。つまり、貸借対照表・損益計算書とも道路公団の経営実態を表さず、経営状況が悪くなっていたとしても、決定的な破綻にいたらないかぎりには、何の警鐘も鳴らさない」としている。

次に「経営実態と償還見通しの検討」では、道路公団がずさんな計画のもとで採算のとれない道路の建設を続けていけば、返済不能な巨額の債務が残ってしまうのではないかと考え、本書は道路公団が作成したとおりの数値を鵜呑みにせず、収入と費用を見直して償還見通しを検討し、その結果「高速道路は、現行計画の償還期限である平成56年には、21兆円を越す未償還額が残ると推計される。一般有料道路については、損失補てん引当金の不足額が、平成59年には約23兆円になる」という。そして、道路公団の有料道路経営の現状と見通しは暗いと言わなければならないと

し、「もはや、改革は手遅れなのではないかと思える。44兆円と見込まれる巨額の負債を考えれば、このまま放置しておくことはとうてい許されることではないが、それだけの不良資産を抱えての改革は不可能ではないか。…こうした状況では、たとえ改革を断行するとしても、政策的判断を含めたさまざまな工夫が必要になる。…改革がいわゆるソフト・ランディングを意味するものであれば、それは手遅れだといわざるをえない。むしろ、ここで考えなければならないのは、改革が手遅れかどうかというよりも、いかなる工夫によって改革を断行するか、ということなのだ」と主張する。

そして「私たちは何をしなければならないのか」では、道路公団の経営形態における問題点を事業のチェックという観点から検討すると、「道路公団は官のように、議会などの民主主義的なチェックを経るわけでもなく、民のように株主や市場のチェックを受けるわけでもない。そうしたなかで、チェックをいかにしうかが今後の道路公団の経営を考えるうえでの大きな課題となる」としたのち、道路公団は半官半民といわれ、「特殊法人は、半官半民で官の良さと民の良さをあわせもつ組織だといわれてきた。しかし、その実態は、民の部分がほとんど機能せず、官の無責任さばかりが目につく。そのうえに、官が本来負う議会に対する説明責任もかかっていない。これでは事業のチェックは困難である。現在の制度やしくみのなかでチェック機能が働かないのであれば、道路公団そのものが、採算性確保に強い動機づけをもつ株式会社へと変わり、市場でのチェックを受けながら事業を行うしくみ、利潤獲得をインセンティブとして適正な事業量へと導くしくみへと改めることが、もっとも合理的ではないのか。それが私たちの結論である」とする。

続けて、「民営化することとなれば、建設に要した借入金の返済の完了後にも、継続的な営業を行うことになる。有料道路事業を継続的に営業するということは、基本的には、これまでのように一定の期間を経過すれば無料ということではなく、利用者が料金を支払い続けることを意味する」とし、「利用者が特定できるかぎりにおいて、道路は原則永久に利用者の負担により維持するという考え方に立てば、十分にアクセスコントロールされた道路公団の有料道路は、利用者特定が可能であり、もっとも利用者負担になじむものであり、広く国民の理解を得られるものではないだろうか」という。そして「現在の道路公団が半民としての機能をほとんど発揮せず、その分半官であることの弊害が肥大化していること」、「有料道路事業の事業主体を公的機関に限定する根拠はもはやない」こと、「この二つの事実から、道路公団を民営化したうえで、これを有料道路の事業主体とすることが、もっとも合

理的な選択であることがあらためて確認できるのである」としている。

(Ⅲ)

本書の中心的テーマである「民営化の現実的手法」では、本書はまず民営化したらどうなるのかをシミュレーションし、「この民営化シミュレーションからは、道路公団は今すぐに改革に着手しても、すでに大きな負担を負わなければならない状態になっていることがわかった。改革は今すぐにとりかからなければならない。…だからこそ、まず行わないといけないことは、第二東名・名神を含むすべての建設中の路線の即時ストップであり、その次の課題は、これまでの失敗の先送りの結果、肥大し続けた負債の処理である」という。負債圧縮の方法は二つあり、それは「時限的に公団方式を認め、当初民営化時の負債を圧縮する方法と、道路公団がかかえる負債を分割して、民営化会社が引き継ぐ負債を減らす方法」であるという。前者は「一定期間、現在の道路公団に適用されている金利補助、固定資産税や法人税の減免措置を継続し、それによって、現在の道路公団の負債そのものを減じて、民営化当初の負債処理額を少なくする方法」だが、「道路公団改革にあたっては、経過措置による負債の圧縮だけでは不十分であることから、国鉄の場合と同様に、資産・負債の分割によって民営化会社が引き継ぐ負債を圧縮」しなければならないと指摘している。

この負債圧縮のための資産・負債の分割には大きく分けて「負債と資産をセットで分割し、これを別法人に所有させた上で、民営化会社はこの別法人から、その資産をリースして全資産＝路線を使って事業を行うという」リース方式と、「負債だけを分割し、これを、事業の精算だけを目的として設立された別法人に引継がせて処理し、資産はすべて民営化会社が引継ぐという」精算事業団方式の2つがあるという。

そして「リース方式には、道路公団の保有する全資産を対象とする考えと、その一部を対象とする考えがある。リース方式をとる理由が民営化会社に引継ぐことのできる負債には限界があるから、それを圧縮するというところから考えれば、負債の圧迫度の高い区間、すなわち採算性の悪い区間から順番に積上げて、個々の区間にかかる負債の積上げ額が、圧縮必要額に達するところまで、リースの対象とすればいい。この場合、リース方式をとる区間にかかる資産（道路）とそれにかかる負債を保有し、リース料等によって負債を消却していくための別法人（仮に「有料道路保有機構」と呼ぶ）を設立する必要がある。民営化会社は、採算性の悪

い区間を営業することに伴い、この有料道路保有機構にリース料を支払う必要があるが、この区間にかかる負債の金利、およびこの区間を保有する場合に必要な固定資産税や減価償却費は、有料道路保有機構の負担となり、民営化会社が負担することは免れる。したがって、リース料を当該区間の収入と費用との差の範囲内にとどめれば、民営化会社にとって、この区間は採算性の観点からは何ら問題はなくなる」という。

これに対して、「精算事業団方式の最大の特徴は、負債だけを分割するという点にある。これは、一見奇妙に見える。リース方式の場合ならば、有料道路保有機構の貸借対照表は、道路公団から引継ぐ区間を資産とし、それにかかる借入金を負債とすればバランスはとれる。しかし、精算事業団方式の場合は、負債を引継ぐ法人(仮に「道路公団精算事業団」と呼ぶ)に負債はあっても、資産は引継がない。そのかぎり、一種の債務超過の状態ですスタートするかのように見える。しかし、その場合は、負債と同額のことを、民営化会社に長期に貸付けていると考えればよい。この貸付金が資産となる。そして、民営化会社が返済する貸付金でもって負債を消却していくと考えればよい。なお、道路公団精算事業団が引継ぐ負債の額は、リース方式の場合と同様に、民営化会社に引継ぐことのできる負債には限度があるから、それを圧縮するという観点から決定される。したがって、リース方式の場合と同額になろう」としている。

こうして本書はリース方式による処理を試算し、「時間はかかるが、何とか現実的な改革は可能となる」という。しかし、そこでは「負債圧縮のためのやむをえざる措置とはいえ…いわゆる上下分離の状態が生じ…この場合、民営化会社は巨額の負債から切離され、経営は安定するが、経営努力へのインセンティブがまったく働かない。…また、公的組織である有料道路保有機構が資産を保有することから、有料道路保有機構を監督する立場にある政府が改築・改善の名の下に、採算を無視した新規の建設投資に自らのり出す恐れは十分にある。…これでは、改革の成果はあがらず、利用者サービスの向上にもつながらない。これを回避するには、リース方式をさらに見直す必要がある」という。そのためには、まず「すべての資産を民営化会社が保有するしくみに変えなければならない。そのためには、有料道路保有機構をなくし、負債返済を管理するだけの機関を設立することが必要になる。仮にこれを有料道路精算事業団と呼ぶ。有料道路保有機構がなくなり、政府がそれを使って建設投資をすることはできなくなることから、建設凍結は確実なものになる。そのうえで、民営化会社の経営安定の観点から、どれだけの負債を民営化会社へ引継

ぐのかを調整すればよい」のであって、「この方式であれば、有料道路保有機構は不要になり、一方、会社が過大債務をかかえることも回避できる。また実質的な国民負担もなくなる。その結果、リース方式のかかえていた問題点は解消される」としている。

また、地域分割の必要性についても「全国一社による完全独占の状態は避けるべきであり、少なくとも二つ以上の事業主体を設立したほうがいいだろう。事業主体間の競争を通じて、価格（通行料金）の抑制やサービスの向上を図ったほうがいいのは当然だ」とし、このような分割は「空間的に併存する複数の会社間での競争により、独占の弊害を除去しようとするものであるが、独占の弊害の除去には時間の分割というものも考えられ」、「あらかじめ有料道路としての特許期間を限定した方式（コンセッション方式）などは、この時間分割の一手法であるといえよう。これは、民間会社と政府が、高速道路の建設の範囲、料金、保有し管理する期間等をあらかじめとり決めておくものである。この方式の下で、民間会社は政府からの特許を得た期間内で投資額を回収し、債務を残さないよう、経営効率化に努めるよう動機づけがなされる。また、特許期間後は複数の民間会社に再入札を認めることとすれば、認められた期間内にそれぞれの会社が効率化に努め、独占の弊害を弱めることが可能となる。分割にあたっては、こういった時間軸を分割するといった新たな視点からの工夫も検討に値するだろう」と提案している。

(IV)

「民営化に伴い整理すべき課題」では、国などからの補助の問題、料金の問題、ファミリー企業の問題、高速道路整備の新しいルール作り、建設中の道路に関する負債の処理の5つを課題としてあげている。

まず、国などからの補助の問題については「道路公団での反省を踏まえ、民間会社の経営自主性確保の観点からは、民間会社に安易に補助金が流入することは、極力避けるべきであろう。また、仮に補助金を受入れるにしても、継続的にその補助を受けるのではなく、なるべく政策判断に合わせて、一時期に受入れる、また、政府から直接受入れるのではなく、例えば、鉄道事業における運輸施設整備事業団のような別組織から受入れ、施設と財政負担とを明確にするとともに、政府に過度な関与をさせないしくみが必要になる」とし、料金の問題については「現在の損失をどう処理するかという議論と、料金をいくらまで負担すべきかとの議論は、問題が異なる。前者は事業の失敗の処理であるのに対して、後者は純粋な政策議論になる。

明快な議論のためにも、両者をはっきり区別しておいたほうがよい。だから、道路公団改革にあわせて料金問題を整理するにしても、道路公団改革での負債処理と料金値下げとは問題の所在が違ふと認識して、別途議論すべき」であるとし、ファミリー企業の問題については「道路公団本体の改革を考える際に、ファミリー企業はいったんすべて解体の対象とすることだ。現在ファミリー企業に発注している全業務を、民営化会社の業務とすることができないかどうかを検討することだ。この場合、当然のことながら、現在道路公団が（ファミリー企業に発注することなく）自ら行っている業務も含めて、検討することになる」としている。

高速道路整備の新しいルール作りについては「今後、新たに道路を建設する場合にはどうなるのか。次に述べる建設中の道路とほぼ同様、有料制に見合わない道路だろうから、税金による整備が基本になる。そして、税金による整備が基本であるならば、今後の道路整備に関しては、新しいルールが必要になる。道路整備に関する新しいルールは、だれがどういう形で道路を欲するかによって、その形態はさまざまであると考え。たとえば、有料制に見合わないが国益上必要な道路であるなら、税金を投入し整備することとなるであろうし、特定地域の活性化に必要な道路であるなら、地方自治体を中心に、政府から補助も受け、整備することとなるであろう。さらには、一般企業が新たな道路整備事業に参画することもありうる」とし、建設中の道路に関する負債の処理については「現在建設中の道路には、すでに4.4兆円という多額の資金が投じられているが、これをどうするのか。この課題は、今後の道路をどう整備していくのか、という問題に関わってくるため、国民の議論を抜きにして決めることはできない。今後の道路建設は新しいルールのもとで国民が決める、ということはすでに述べた。その基本は明らかだ。個々の道路ごとに、その道路の必要性と、負担をだれがどのように行うのかを検討し、そのうえで進める。また、将来への負担の先送りを防止する観点から、建設決定時期と補助金を支払う時期を一緒にし、さらに、実際に道路建設を望む側の地方費などによる相応の痛みを伴いながら、事業を進めることが必要であろう」としている。

最終章の「改革の絶対条件—形式的な改革で終わらせないために」では、道路公団では「償還主義とプール制という二つの制度が、事業の失敗の先送りを可能とし、果ては、道路公団そのものが、事業が失敗するおそれがあることについて、政策決定者に対して警告するなど、本来提供すべき正確な情報すら発信できなくなってしまっている。特殊法人の問題点が政策に起因するのだとすれば、特殊法人改革は、政策変更そのものにあるといえるだろう。実のある民営化とは、こういった政策決

定と遂行に関するさまざまなしくみの根本からの改革を意味する」とし、本書は「何も有料道路制度や高速道路事業を頭から否定しているわけではない。現在のやり方では、返せるといい続けながら、ある時点で突然、借入金が返せなくなり、それが巨額の国民負担となってしまう。このやり方がアンフェアであり、問題だといっているのである。私たちがいう政策変更とは、きわめて単純なことだ。まず、事業を有料道路事業として行うのであれば、きちんと負債が返済できるかという観点から厳格に事業の実施を判断する。他方、負債の返済は無理でも、どうしても、事業として行う必要があるとすれば、その必要性の議論とともに、借入金以外の財源を手当てし、事業が実施できるかを検討する。これを絶えず国民あるいは地域の住民に示しながら事業を行う。それだけのことである」という。

そして、道路公団改革の絶対条件として資産・負債の徹底的洗出し、建設の凍結、実のある民営化の担保をあげ、建設の凍結については「国土交通省を中心として、9,342kmの高速道路建設は国土開発幹線自動車道建設審議会ですでに決定されたことであり、それをくつがえすことはできないという主張がなされている。しかし、改革とは政策変更のことであり、政策変更とは、まさにこうした過去に決められた政策をくつがえし、それに代わる新しい政策を決めることにほかならない。したがって、過去に決められた政策にしがみつくと改革を否定することを意味する」とし、実のある民営化の担保については「道路公団自らを利潤追求組織に置きかえ、チェックが機能するしくみに変えなければ、将来の国民負担の発生は防げない。だとすれば、実のある民営化というためには、民営会社には利潤追求のインセンティブが与えられなければならない。負債の返済はこの利潤を原資とするしかなく、そして、そのことを通じてしか国民負担は少なくなるのだからだ。また、民営会社が健全な経営を維持していくためには、市場の側においても、負債の増加あるいは返済の状況をきちんとチェックできるようなしくみをつくらなければならない」としている。

(V)

読売新聞が6月22、23日の両日に実施した道路に関する全国世論調査によると、3分の2の人が高速道路をこれ以上作る必要はないと考え、料金プール制、道路特定財源にも6割以上の人が見直しを求めている。

こうした中で、政府の「道路関係四公団民営化推進委員会」によって今後の高速道路の整備のあり方、民営化の形態、長期債務の処理などについて議論されている

が、その議論を待つだけでなく、またその経過をマスコミ発表で知ろうとするだけでなく、進んで道路公団問題を考えてみるのに際して格好の資料を提供してくれるのが本書である。多くの学生諸君にお勧めしたい。

最後に、筆者が浅学非才なために本稿において本書の的確な紹介ができず、また筆者の不勉強による誤読の可能性もあり、この点については著者のご海容をお願いする次第である。

(文春新書, 2001年, 227頁, 700円+税)

脱稿: 2002年7月30日