

平成13年11月26日

## 今後の高速自動車国道の整備のあり方に関する中間報告（骨子）

### 高速自動車国道の整備のあり方検討委員会

これまでの7回の会議の審議を踏まえ、高速道路の公物としての性格、民営化に伴う公租公課の負担増等から、道路資産、債務を公的主体が保有するという意見が大勢であったが、民営化のメリットを最大限に発揮するという観点から、以下の考え方でとりまとめた。

- 1．日本道路公団は一体のまま民営化して株式会社とする。
- 2．この会社は、種々の変動リスクはあるものの、当初は、税金の支払いを含めて収支はほぼ均衡するものと思われる。また、将来、民営化の効果と債務の減少で漸次増益となる可能性がある。
- 3．高速自動車国道の管理・危機管理を行うという公共的性格から、政府からの必要最小限の規制が必要となる。
- 4．ネットワークとしての効率性、組織・人員の規模等から勘案して、地域分割しない。
- 5．この会社は、公共的性格が強く、残工事2,300kmの一部を負担させる場合、償還期間を短縮させようとする場合等には、税の減免・債務の政府保証・政府の株式保有などが必要となる。
- 6．本四公団を統合することについては、同公団が巨額の債務を抱え、高速自動車国道の採算性に悪影響を与えるため、各方面のコンセンサスを得ることが困難であり、慎重な対応を要する。
- 7．首都高速・阪神高速はそれぞれ民営化し、その上で必要があれば統合を検討する。

## 今後の高速自動車国道の整備のあり方に関する中間報告

### 1 はじめに

高速自動車国道の整備のあり方検討委員会は、民営化に向けた今後の高速自動車国道の整備のあり方に関して、整備効果と必要性、整備手法、償還計画の前提条件と償還見通し及びコスト縮減等について検討を進めるため、10月26日に国土交通大臣の下に設置され、検討を開始した。

これまでに7回の会議を開催し、各方面の有識者のヒアリングを行いながら、11月中には民営化に向けた骨格的な考え方をとりまとめるべく、精力的な審議を進めてきた。

本中間報告は、これまでの審議を踏まえ、現時点での考え方として、国土交通大臣に報告することとしたものである。

なお、本委員会の委員の氏名は、次のとおりである。

諸井 虔（座長）	奥田 碩	杉山 雅洋
高木 勇三	森地 茂	

### 2 課題と対応の方向

高速自動車国道事業及び公団組織に係る課題と対応の方向は、別表のとおりである。

### 3 経営形態のあり方に係る論点

#### (1) 経営形態の論点

上述の高速自動車国道事業の現状と対応の方向を踏まえ、民間の効率性、創意工夫を活用するため、民間企業としての健全な経営を前提とした経営形態について考慮すべき主な論点は以下のとおりである。

#### 道路管理権限と償還終了後の国への帰属

道路の管理権限の行使を民間企業に委ねることについて。また、道路の無料公開原則を外し将来とも高速自動車国道を民間企業が保有することについて。

#### ネットワーク整備

民間企業の自由な経営判断と国土政策とのバランスについて。また、公租公課や配当などの負担増により今後政策的に必要な路線に対する整備の可能範囲が大幅に減ずることについて。

#### 収支見通しの責任の明確化

高速自動車国道事業を運営する主体が将来の収入や金利変動、災害等のリスクについてどのような責任を負うかについて。

#### 効率化・コスト縮減のインセンティブ

収入増やコスト縮減に対するインセンティブを与え、経営努力に対する制約を少なくする仕組みについて。また、それらによる収益増を利用者にも還元する仕組みについて。

#### サービス向上・関連事業の収益還元

サービス向上に資する仕組みと関連事業の収益を本体事業に還元する仕組みについて。

#### 公租公課・配当の負担

利用者のガソリン税等の負担に加えて法人税等の二重負担となることについて。また、利用者が負担した料金収入が法人税などの公租公課や配当あるいは関連事業への先行投資等として外部流出すること、その分が必要な路線の整備や債務の償還として利用者に還元されないことについて。

#### 政府からの助成と規制

政策的に必要な路線の整備あるいは料金水準の抑制に必要な政府からの助成や多額の債務の借り換えを円滑に行うための政府保証などの支援の可能性について。また、これと表裏を成すものとして、政策目的を達成するための適切な規制について。

### (2) 民営化案の検討

次の複数の民営化の考え方を検討。

A：建設・管理を一体として民営化（資産・債務を保有し永久に有料）

民間主体が道路資産・債務を永久に保有し、資金調達、高速自動車国道の建設・管理・関連事業を一体として行う。

民間としての経営判断の範囲が広く、効率性、創意工夫を最も発揮できる。一方、国土の根幹的な基盤施設である高速自動車国道を公物として整理することは困難であり、また、公租公課、配当、資金調達コストの負担増により、国の政策に沿ったネットワーク整備はほとんど不可能となる。

B：建設・管理を一体として民営化（資産・債務を保有し、償還終了後

は、管理者である国に移管）

国との協定に基づき、民間主体が期間を区切って高速自動車国道事業を行う。

民間主体としての経営判断の範囲が広く、効率性、創意工夫が相当発揮できる。一方、多額の負債の円滑な借り換えが課題である。また、公租公課、配当、資金調達コストの負担増によりネットワーク整備の可能範囲は小さいものとなる。道路管理権限を国が行使することとなり、国の事務が増大する。

C：建設・管理を一体として民営化。道路管理権限、資産・債務の保有は公的主体が行う。  
民間主体は公的主体が保有する道路資産を協定に基づき、管理し、リース料を支払う。また、公的主体との契約により、建設を行う。

リース料の協議等を通じて、民間の経営判断が投資計画に相当程度反映され得る。また、民間のノウハウが建設・管理を通じたコスト縮減などに発揮され得る。

公的主体が資産を保有することから公租公課、配当による料金収入の外部流出が少なく、国の政策にも沿った道路管理とネットワーク整備の可能範囲が確保される。ただし、公的主体の関与によっては、民間の経営判断やノウハウが活かされないおそれ、あるいは、単独では採算が悪くても政策上の判断により建設が進められる可能性がある。

D：管理を民営化。道路管理権限、建設・資産・債務の保有は公的主体が行う。  
公的主体が公権力を必要とする建設を行い、民間主体は公的主体が保有する道路資産を協定に基づき、民間のノウハウを発揮しやすい管理運営を行い、リース料を支払う。

建設主体と管理主体が分離され、建設管理を通じたコストの縮減や技術開発成果を相互に活用することが困難となるおそれがある。

道路管理及びネットワーク整備の可能範囲はCに同じ。リース料を通じた民間の経営判断の反映もCに同じ。

E：料金徴収・関連事業を民営化。維持管理・建設・資産・債務の保有等は公的主体が行う。  
現行公団方式のうち、アウトソーシングで最も民間の能力を発揮しやすい部分を民営化。

道路管理及びネットワーク整備の可能範囲はCよりも公団方式に近い。民間主体の工夫の余地は極めて限られ、経営責任及び経営の効率化に係

る課題解決が不十分である。

### (3) 経営形態のあり方

上記民営化の論点をもとに5つの民営化案(A~E)について検討した。その意見の概要は次のとおり。(詳細は、別添)

#### Aについては

経営上の責任は明確となる。

しかし、債務と金利負担が料金収入に対して余りに大きく、民間企業としての健全経営に懸念がある。また、道路は、インフラ資産の代表であり、私的財とすることは売却・転用、管理水準、料金水準、災害対応が所有者の判断次第となり問題である。交通政策上、有料の高速自動車国道でも、道路整備の必要性は、採算性・効率論だけで評価することは不適切である。

#### Bについては

収支見通しも含めた経営判断の範囲が広く、コスト縮減などの効率化、創意工夫によるサービス向上など民営化のメリットをより良く発揮できる。

しかし、債務と金利負担が料金収入に対して余りに大きく、民間企業としての健全経営に懸念がある。資金調達に対する公的な支援措置が課題である。また、固定資産税・法人税の負担により、今後のネットワーク整備の範囲は限られる。固定資産税の減免や減価償却方式も課題である。さらに、現在の債務返済が優先され新規建設投資が先送りされるおそれが存在する。

#### Cについては

建設も民間が担当し、建設費の縮減が自社の利益にもつながることから、民間のノウハウが期待でき、建設・管理一体での事業推進・コスト縮減が効率的に実施可能である。さらに、法人税等による料金収入の外部流出を抑制できるとともに、将来の料金収入に対する民間の厳格な見通しを踏まえた公的主体の判断により、政策的に必要なネットワーク整備が可能である。

ただし、適正なサービス水準やネットワーク整備及び公正なリース料の設定を初めとする民間主体と公的主体の契約の仕組みとその内容が重要な課題である。その際、民間主体の将来予測は十分に尊重されるべきである。金利変動等のリスクは公的主体の負担となり、公的主体の将来リスク管理の仕組みが課題である。

さらに、民間主体の活力を損ねないように公的主体の関与を制限する仕組みが課題である。

#### Dについては

法人税等による料金収入の外部流出を抑制でき、公的主体の判断により、政策的に必要なネットワーク整備が可能となる。

しかし、建設と管理が分離され、それぞれの技術やノウハウが相互に生かされず、建設を行う公的主体の組織がCに比べ大きくなる。なお、Cと同様に、契約の仕組み及びその内容、公的主体の将来リスク管理の仕組みが課題である。

#### Eについては

民間主体の役割が極めて限定的であり、収支見通しの責任も公的主体が全て負うことから、民営化のメリットは小さい。

上記のとおり、高速自動車国道の公物としての性格、民営化に伴う公租公課の負担増等から、道路資産、債務を公的主体が保有するという意見が大勢であったが、民営化のメリットを最大限に発揮するという観点から、以下の考え方でとりまとめた。

日本道路公団は一体のまま民営化して株式会社とする。

この会社は、種々の変動リスクはあるものの、当初は、税金の支払いを含めて収支はほぼ均衡するものと思われる。また、将来、民営化の効果と債務の減少で漸次増益となる可能性がある。

この会社は、公共的性格が強く、残工事2,300kmの一部を負担させる場合、償還期間を短縮させようとする場合等には、税の減免・債務の政府保証・政府の株式保有などが必要となる。

高速自動車国道を管理するという公共的性格から、政府からの必要最小限の規制が必要となる。

なお、上記のような民営化を行った場合、

- ・債務償還は将来世代に対する責任が極めて重要であり、巨額の債務の償還に関し、金利変動リスク等に新会社が耐えられるか
- ・大都市の環状道路や地方の骨格路線などの政策上必要な整備が、早期に、かつ、今まで以上の税負担とせずに行えるのか

との意見もあった。

#### (4) その他の課題

地域分割については、これまで民営化された国鉄や電電公社などの場合と比べれば、組織・人員の規模が著しく小さく、経営管理上は分割の意義は乏しい。また、競争環境の観点からは一般道路や他の交通機関との競争

関係にあり、高速自動車国道相互の競争意義は相対的に小さい。さらに、複数の管理部門を設けることによるコスト増や建設部門に従事する職員の流動性を限定することの問題がある。高速自動車国道が本来ネットワークとして一体的に機能するものであり、全体として利用者のサービス向上を図る必要があることから、一元的な組織運営が望ましい。

従って、さらに議論は必要なものの現段階では分割の理由は乏しいとの意見が大勢である。

また、関連企業等が余剰金を蓄積している、あるいは「天下り」など関連企業との関係が不明朗であるとの批判を払拭するため、能力主義に基づく適材適所の人事運用を図るとともに、関連企業等の収益の還元を強化すべきである。

なお、本州四国連絡道路の債務を高速自動車国道のプールに編入して処理することは、本四道路の整備が決定された経緯、本四道路の債務が多額で高速自動車国道の採算に悪影響を及ぼし、各方面のコンセンサスを得ることが困難であること、本四道路が国と地方公共団体との協調体制のもとで整備されてきたこと等から、慎重な対応を要する。

その他、首都高速道路・阪神高速道路については、地方公共団体の出資があること、地方道であることを踏まえ、それぞれ関係機関と調整を図った上で民営化し、その後必要があれば、統合を検討すべきである。

#### 4 結び

本中間報告は、極めて限られた時間と情報の中で集中的に取りまとめたものであり、引き続き検討すべき課題が多い。国鉄民営化後、欧州等で交通関連企業体の民営化が行われ、様々な経験が蓄積されている。今後、これらの蓄積を活かし、国民各界各層の幅広い意見を聴きながら、十分な検討が必要であると考えらる。

なお、本件に関する具体的な仕組みを決定するに際しては、必要な論点すべてについての十分な検討と論理性を確保するために、決定に至る過程の情報公開が不可欠である。

## 高速自動車国道事業及び公団組織に係る課題と対応の方向

		課題として指摘されている事項	対応の方向性
高速自動車国道事業について	事業のしくみ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業を実施する上で、採算性と政治・行政上の判断との関係が曖昧。</li> <li>・事業の仕組み自体がわかりにくい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一層厳格な収支見通しを立てた上で、事業の可否を判断する仕組み</li> <li>・わかり易い広報活動</li> </ul>
	採算性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・償還見通しに対する外部のチェック機能がない。</li> <li>・償還見通しに対する信頼性(交通量は過大、建設費等は過小)</li> <li>・償還見通しが実績と乖離した場合、国民の税負担になるとの懸念。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外部から償還見通しをチェックする仕組み</li> <li>・将来リスクを管理する仕組み</li> </ul>
	情報公開	<ul style="list-style-type: none"> <li>・需要見通しの根拠や路線別の収支見通しなどの情報が、公開されていない。</li> <li>・償還計画が数年で改定され、計画と実績の対比が困難で、チェックができない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・償還計画と実績との対比、路線別の収支見通しなどの情報開示</li> </ul>
	償還制度 (償還期間)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・償還期間が当初の30年から、順次延長され、50年となり、長すぎる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・耐用年数及び世代間の負担の公平性(建設国債の償還)の再確認</li> </ul>
	(プール制)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プール制により、東名・名神等の採算性の良い路線の料金収入で、採算性の悪い地方路線の整備を行っている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プール制の意義と適正な範囲の検討</li> </ul>
	(料金)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・料金が高い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平成6年以降、料金改定なし。今後も料金値上げを予定せず。</li> <li>・サービス向上のための各種営業割引</li> </ul>
	ネットワーク整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域の競争力を高めるため、国が責任をもって早期に整備。</li> <li>・関連するアクセス道路や地域開発も進めており、高速自動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・有料道路制度等を活用した集中整備</li> </ul>

		車国道も着実に整備すべき。	
公 団 組 織 に つ い て	経営責任	・国からの命令により事業を実施し、経営に対する役員等の責任が不明確。	・経営責任の一層の明確化
	経営の効率化	・建設・管理コストを下げるインセンティブが働きにくい。	・コスト縮減のインセンティブが働く仕組み
	市場の監視・評価	・民間企業と異なる償還準備金積立方式で、減価償却費や除却費を計上していなく、決算内容が比較できない。 ・議会からも市場からもチェックを受けていない。	・民間企業と同じ方式による財務諸表も公表
	透明性の確保	・関連企業等が剰余金を蓄積している。 ・「天下り」など関連企業との関係が不明朗。	・関連企業等の収益の還元 ・給与、退職金及び役員人事等を適正化