

行政法講座

9 道路公団の民営化

一 「道路は公物」

人生は、闘いである。闘いの形はもとより多様であり、殴り合いのような有形力の行使による闘いもあれば、「完全黙秘」みたいな無言の闘い、あるいは面従腹背なんていう根拠と工夫のいる闘い、いろいろである。とはいえ、進化の樹形図の最先端に位置するホモ・サピエンスたる我々人類にとつては、何といつても「言葉による闘い」、言葉の応酬こそ、最も日常的な闘争形態といつていいであろう。ああ言えばこう言う。こう言えばああ言う。言われたら言い返さなければならぬ。沈黙は金でも銀でも銅でもなく、敗北なのだから。

学習院大学教授 櫻井敬子

道路公団民営化をめぐる一連の出来事は、文字通り言葉による闘いの連続であったといえるが、内閣総理大臣、二人の国土交通大臣、民営化推進委員会の七人の委員、元建設次官の公団総裁、国会議員などなかなか个性的な役者ぞろいで、それなりに楽しまれた方も多かったかとおもわれる。特殊法人の中の特殊法人たる道路公団の民営化という大変に重大な問題が、全体としてマンガっぽくなくなってしまったのは少々気になるが、最後の最後になって、悪役・公団総裁が正義の改革派大臣によって解任されるに及んで、解任手続のあり方をめぐって、それまで誰も知らなかった超マイナーな「行政手続法」なる法律が突如として表舞台に登場し、チヨウモンなどという変な単語が人々の口の端に上るようになるのは、いくら変革時代とはいえ、世の中何がどう転ぶかわからないと、訳もなく感心した次第である。しかし、それより

も何よりも晴天の霹靂だったのは、この騒動の後半になって、「道路は公物だから国が所有しなければならぬ」という議論が巻き起こったことである。民営化推進委員会の今井敬委員長が辞任し、意見書が残りの委員の多数決で採択され、内閣総理大臣が「これからが政治の責任です」と語ったのが平成一四年一月六日、この意見書を受けて最終的に政府・与党案がまとめられたのが翌一五年一月二二日、同日民営化推進委員会のメンバーによる記者会見が行われ、田中一昭委員長代理と元JR東日本社長の松田昌士委員が抗議の辞任をする。松田氏は会見の席で次のように述べている。

「資産を民間会社に持たせるかどうかについて、直近の委員会でも道路局長からご質問があって、公物だから国が持つべきではないのかという古めかしい議論が起こってまいりました。……例えば、成田空港だって民営化されます。鉄道もしましたし、営団(地下鉄)もするわけです。道路の場合ですが、公物というのは、最初、経済の発展の過程において国が投資して作る。しかし、公物が営造物かというのは行政法上の概念であって、それは、今そうだから将来そのままいかなくてもいけないという歴史的必然性を示した法概念ではありません。それを、道路についてだけ公物だから永久に国が持つべしという議論は、法律論として成り立たない。経済論としても成り立たないと思います。」

……私どもは、そうではなく、民営化してやるべきだということ(1)を、意見書で強く主張したわけ(2)であります。」

こんなところで、こんなふうに「公物」概念が用いられるとは。何だかものすごく違和感があるが、ともかく「行政法は生きている」ことを確認した瞬間であった。

二 民営化のスキーム

このような紆余曲折を経て成立した民営化四法とは、①高速道路株式会社法(以下「会社法」という)、②独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法(以下「機構法」という)、③日本道路公団等の民営化に伴う道路関係法律の整備等に関する法律(以下「整備法」という)、④日本道路公団等民営化関係法施行法(以下「施行法」という)をいう。これにより、日本道路公団・首都高速道路公団・阪神高速道路公団・本州四国連絡橋公団は廃止され、新規に六つの株式会社が誕生することになる(日本道路公団が三つの株式会社分割される)。四法律は、それぞれが複雑に入り組んでいて、民営化のスキームの全体像はなかなかわかりづらいが、ポイントとしては、(1)特殊法人改革の発端となった巨額の累積債務がきちんと処理される合理的な制度となっているか、(2)「民営化」された株式会社の経営は収支あい償い、自律的な企業といえるような制度設計となっているか、(3)道路

建設のあり方については、新規のもの、計画済みのものを含め、国民の批判を受けた放漫な公共事業実施に対する歯止めがあらかじめ用意されているか、さしあたり三つの点に着目して検討してみよう。

(1) 巨額債務処理の仕組み

公団が抱える四〇兆円という巨額の累積債務を処理するため、債務の受け皿として日本高速道路保有・債務返済機構という独立行政法人が設けられる。機構は、道路建設にかかる債務を一手に引き受け、最長四五年をかけて債務を返済・処理し、任務を終えた暁には解散する(機構法三一条一項)。返済の仕組みは次のとおりである。機構は、既存・新規を問わず、道路を「保有」することとし、会社は道路を機構から借り受け、「貸付料」を機構に支払いながら、道路管理にあたる。ここで、会社は、利用者から徴収する高速料金収入から貸付料を捻出するものとされており、実質に即していえば、利用者の支払う高速料金で巨額債務が返済されるという構図になっている。もくろみどおりに高速道路が利用され、仕組みがうまく回れば、万事めでたし、みんなハッピー、四五年後には道路は改めて国等のものとなり、国民に無料開放されることとなる。道路の所有権を会社に与えず、機構が保有するものとし、やがては国等に戻るといふ、このような仕組みを支えた思想が、「高速道路は国民共有の財産である」とい

う考え方(3)であり、松田委員が「古めかしい公物論」と批判した部分である(注：ほんとの公物論はそんなものではありません。念のため)。

(2) 会社の収支

新たに設立される高速道路株式会社の業務は、①道路の建設・管理という道路事業と、②サービスエリアの営業などの関連事業に、大きく分けられる。会社は、道路事業本体については利潤追求をすることが許されず、もっぱら関連事業において利潤をあげることが期待されている。すなわち、会社は道路利用者から料金を強制徴収する権限を与えられているが(道路整備特別措置法三条、一四条(整備法による改正後のもの。以下同じ)、利用料収入は道路の維持管理費を除いて基本的にすべて借金返済(既存の四〇兆円債務と新規建設をすれば、それにかかった費用分も含まれる)にあてられることになっており、利用料は会社の収入であって収入でない、という扱いになっている(同法二三条一項参照)。そして、道路建設にかかる新規債務も基本的に機構に移され、四〇兆円とともに機構において一括処理されるので、会社は、道路事業から利益も得ないかわりに、債務を負うこともない。ただし、それでも会社は貸付料という形で当該債務を実質的に負担することになるので、四五年という期限の中で料金収入でまかなうことのできない道路を作ることではできないという限界が法定されたことが、放漫な公共事業

に対す「歯止め」として説明される。他方、関連事業については会社の自由度が増しており、毎営業年度の事業計画について国土交通大臣の認可を受けなければならぬ等の監督は受けるが（会社法一〇条等）、会社は事前に届出さえすれば比較的自由に営業活動に精を出すことができ（同法五条五項）、ホテル、旅行業などの新規事業を展開することも可能となるし、サービスエリアについては届出も不要とされる。

今回の道路公団改革では、道路事業本体については企業活動ベースにのせないという前提が強固に維持されているが、「民営化」の実質があるとすれば、株式会社となった組織が「関連事業で儲けられるようになった」という点にあるということが出来る。

(3) 道路づくりの仕組み

以上を前提として、道路づくりの仕組みをみていこう。ここでは、新規の道路建設のスキームと、すでに建設中あるいは計画決定済み道路の建設のスキームを区別する必要がある。ここで、整備計画とは、高速自動車国道法に基づいて国土交通大臣によって定められた高速道路の新設・改築に関する計画であり（五条一項、三項）、国土開発幹線自動車道建設法に基づく国土開発幹線自動車道建設会議（国幹会議）の議を経て定められることになっている。国幹会議は、国会議員が委員の半分を占め、通常ほとんど権限を持たない多くの審議会的組織の中で

は、会議の決定が文字通り決定的な意味を持つ特異な存在である。道路づくりの現行制度は、一般的に政治色の強い仕組みとなっている。

① 新規の道路建設

会社が新規の道路建設をしようとする場合、道路完成後は新道路の所有権とともにそれに要した債務も機構に帰属させることになるので、会社は機構と「協定」を締結し、路線名、工事内容、機構が引き受ける債務の限度額、会社が機構に支払う道路の貸付料の額および貸付期間、会社が徴収する道路の利用料金の額・徴収期間などについてあらかじめ決定しておくなければならない（機構法二三条一項、会社法六条一項）。そして、協定に従って、会社は国土交通大臣から「事業許可」を得ること（道路整備特別措置法三条一項、二項）、機構は「業務実施計画の認可」を受けることが必要である（機構法一四条一項）。

従来の道路建設は、国土交通大臣による公団に対する施行命令などの形で行われたが、民営化後は、会社の申請を前提とする許可制度に改められた。許可要件は、整備計画適合性、料金の額・徴収期間の法律基準適合性など四点にわたり、国土交通大臣は会社の申請がこれらの要件に適合すると認める場合に限り、許可をすることが出来る（五項）。ここで「許可」とは、本来国や地方公共団体が行うべき道路事業を行う特別の権利を会社に与えるもので、講学上の

特許にあたる⁽⁴⁾と説明されている。会社は、「特許会社」として、国との間では特殊な地位に立つということになる。他方、機構は法人格こそ有するものの、債務処理のための純粹な受け皿であって、実質的には国の機関そのものである。総じて、道路事業は、「国・機構・会社」が三位一体となって事業を進める仕組みとなっているということが出来る。

② 建設中および計画決定済み路線の道路建設

政治問題化したのは、すでに整備計画に規定されている全長九、三四二kmに及ぶ道路の取扱いである。このうち、未供用区間が二、〇〇〇kmあり、そのうち七〇〇kmについては新直轄方式で国が行うこととされたが（高速自動車国道法六条・平成一五年に改正済み）、残りの一、三〇〇kmを抜本的に見直すかどうかをめぐって、「抵抗勢力」の激しい巻き返しがあったところである。最終的には、計画どおり「全線建設」することで政治決着がはかられたが、この「とにかくやる」と決められた計画済みの道路を、公団時代とは異なって採算を重視するはずの会社をして、どのようにやらせるかということが、ここでの課題である。

民営化の実施は平成一七年度の秋頃に想定されているが（施行法附則参照）、会社成立後四ヶ月以内に、国土交通大臣と会社が協議して、建設中および計画決定済みの高速道路の中から会

社が建設を行うべき道路を「指定」する。その手順は、国土交通大臣が、まず、その道路を事業範囲とする会社と協議し、当該会社との間で協議がととのわないうときは、他の会社と協議する（複数協議制）。そして、いずれの会社とも協議がととのわないうときは、会社から建設できないと史料する理由を申出させ、その理由が正当であるかについて社会資本整備審議会の意見を聴いたうえで大臣が最終的に判断する。大臣は、会社の拒否理由を正当と認めるときは指定をすることができない。会社の示した理由、審議会の意見は公表される（以上につき、施行法三〇条参照）。

ここで目を引くのは、整備計画のある道路について、会社と大臣との間で協議がととのわないう場合に、民間会社側に建設しない理由を提出させ、その理由が正当なものかどうかを大臣が判断するという仕組みが設けられたことである。純粋な民間会社であれば、不合理な活動を行えば市場で淘汰されるだけのことであるから、ある事業をやるのも、やらないのも会社の自由であり、事業をやらぬ理由についてお上に申し開きをしなければならないとは、晦渋である。公共事業を行いたい国側がその必要性を実質的に立証すべきだというなら話はわかるが、公共事業を民間会社に押し付けて、拒否する場合には会社側に説明を要求し、しかも最終的に拒否を許さない場合があるとは、ペクトル

の向きは逆ではないだろうか。もともと、道路事業本体に関する限り、当該民間会社は単に株式会社という衣をまとっているだけで、実質は国の一部、国の下部機関なのだと考えれば、不整合はない。ただ、それでは、会社は公団と変わらないことになってしまふ。この点を捉えて「形だけの民営化」というわかりやすい批判がなされるとすれば、それは甘んじて受けなければならぬ批判といふべきであろう。

三 「官から民へ」の落とし穴

このような問題点はあるが、筆者からみると、基本的には、公団を株式会社とするにあたり、道路事業はそのままで、それ以外の関連事業については会社の自由度を増して収益を期待するという改革は、道路という公共物の性格からすれば、ひとつの穏当な考え方として、受容可能なものである。むしろ、資産の会社保有を認めるJR方式による民営化を行ったとしても、民営化したからといって鉄道事業そのものの公益性は変わらないのであるから、その際極めて重要なことは、「公益性担保の実効的な仕組み」が運用面まで含めて遺漏なく整備されること、すなわち、監督官庁に権限が適切に留保され、しかもそれが実際に行使されることなのである。平成一五年秋に生じた中央線工事をめぐる輸送障害は、ひとりJR東日本株式会社の責任ではなく、国鉄改革のトラウマから消極姿

勢に徹してきた鉄道行政のひずみが露呈したものと筆者はみている。公益性担保のための規制をセツトにしない中途半端な民営化は、国民にとって最も不幸な事態であり、ツケは一般国民に必ず戻ってくる。理想をいえばきりが無いし、やや逆説めくけれども、今回の道路公団民営化は、少なくとも制度設計のレベルでは、そうした最悪の事態は回避されているようにおもわれる。

- (1) 筆者がはじめてものした行政法の教科書『現代行政法』（有斐閣・二〇〇四年・橋本博之と共著）のキャッチフレーズは、「変革時代の行政法」である。志のある方は、是非お読みいただきたい。
- (2) 田中一昭『偽りの民営化』（ワック株式会社・二〇〇四年）二二二頁より引用。
- (3) 平成一六年四月二六日社会資本整備審議会道路分科会議事録五頁の説明。
- (4) 同一九頁の説明。
- (5) 政府・与党申し合わせについて、田中氏は、道路関係四公団の民営化は「完敗」であったと述べ（前掲書二四六頁）、川本裕子委員も、この案をもって民営化と呼ぶことは、「金融論と経営論の立場からは非常に難しい」と断じている（同二二九頁）。

（つづく）