

「高速道路事業と道路公団民営化」
2006.11.06 経済同友会 構造改革レビュー委員会
独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構 理事長 勢山 廣直

本日は、お招きいただきましてありがとうございます。

日本高速道路史はいま第二幕を開けたところにあります。端的に言えば、有料道路制度による建設拡充を重点とした第一幕から、高速道路の利便性・効率性の向上と債務の確実な返済に重点を置く第二幕へ移行するということです。

今日は、まず高速道路がどう整備され、どんな役割を果たしてきたのか、諸外国との比較なども入れてご説明し、次に、道路公団改革とは何であったのか、どんな枠組みになったのか、そして最後に私自身が感じているいくつかのことをお話したいと思います。

お手元の資料は、パワーポイントのコピーと資料集ですが、できるだけセルフ・エクスプラナトリーに作ったつもりですので、なるべく本筋だけを要領よくお話したいと思います。

資料集の2ページ目

6つの会社の営業テリトリー図であります、今回の民営化により、昨年10月に、日本道路公団が東、中、西という3会社に分割され、首都高速、阪神高速、本州四国連絡橋のそれぞれの公団も株式会社化された結果、6つの株式会社と1つの独立行政法人が生まれました。

本文に戻っていただいて、P.3

機構が保有し、各会社が運営管理している高速道路は、6つの会社合計で、道路の長さは8,975Km、年間利用台数は実に30億台、年間料金収入は2兆49百億円（1台1回あたりでは800円）に達しています。

未償還残高は、2006年4月1日現在で41.6兆円ですが、これにはいわゆる借入債務（37.1兆円）だけでなく、政府や地方公共団体からの出資金も返済すべきものとして含まれています。

この残高は、総建設額に対しておよそ7割が残っているイメージです。

P.4

高速道路がどのように整備され、利用されてきたかをご覧くださいと、1970年を1とした時、日本の自動車保有台数が約4倍に増えてきた中で、高速自動車国道（首都高や阪神高速などを含まない幹線国道）の延長距離が11倍になり、利用台数は15倍になりました。逆に言えば、日本の高速道路整備は遅れてスタートしたとも言えます。

最近10年を見ますと、道路の延長増も寝てきておりますが、利用台数の増加状況も鈍化してきております。

P.5

5ページを見ていただきますと、高速国道は全道路の0.6%、幹線道路39万Kmに対しても2%という実態ですが、輸送寄与度で見ると、貨物輸送では全道路の44%、飛行機や鉄道・船を含めた全モダルに対して24%という寄与ですし、旅客

輸送では全道路の9%、全モータルに対して6%と、大きな寄与をしています。

P.6

6ページは、高速道路だけでなく全道路への投資額の状況ですが、地方予算も含めて平成18年度予算で総額は8兆2千億円。外側の円グラフの事業主体で見ると、国が25%、地方が57%、道路会社や道路公社が残り17%という状況です。

事業主体と財源は必ずしも1対1になっているわけではありませんが、財源別に見たのが内側の円グラフで、道路会社は原則として料金収入で賄っています。税金を使っているのが、7兆円で、地方も含めた「道路特定財源」が5兆2千億円弱、「一般財源」はほとんどが地方財源で、1兆8千億円といった状況です。

特定財源が余っているという表現が使われることがあります。これは国費の道路支出にシーリングをかけた結果スキマができてきているという意味であって、道路への投資がもう必要ないかどうかとはまったく別の次元の話です。

国費、つまり税金の投入状況をまとめておきました。まず、日本道路公団ですが、昭和31年の設立以来の累計で、補給金168百億円、出資金228百億円という金額で、いずれも2000年あるいは2001年が最後になっています。これは建設資金を負担したというより、いずれも支払利息の負担を一定以下の水準に維持するための投入です。補給金は利息が高かった時代に3~6.5%を超える利息部分を補給したものですし、出資金は無利息貸付という機能を持つもので返済すべきものです。

一方、本四連絡橋公団では、債務返済の目処が立たないという状況に直面しましたので、国は平成15年に1.3兆円の債務を肩代わって切り捨てたほか、国と地方公共団体の無利子貸付に当たる出資を10年間延長することとし（今後分も含め2.5兆円の予定。これについては45年後にどのように扱うかを別途検討することとされている）、あわせて料金の引き下げも実施しました。

P.7

これは高速道路の整備状況を国際比較したものです。人口（Population）と面積（Area）の平方根（ルートPA）とGDPに対する道路延長距離を指数化したものです。

どちらの指標をとっても、日本の指標は最下位（中国のPA比を除いて）で、とりわけGDP対比の指標が相当低いのが実態です。

先ほど高速道路の利用分担率の指標を見ていただきましたが、国際的に比較しますと、走行台キロ（走った延べキロ数）ベースで見ると、日本の高速道路走行分担率が10%以下であるのに対して、欧米では2割、3割という状況であります。

マスコミ等の論調は、「道路はもう要らない」という論調1色ですが、日本の国際競争力やQuality of Lifeを考えた場合、本当にそうなのかどうか冷静に考える必要があると思います。

もちろん日本には、人口減少、高齢化、財政不均衡のなかで年金、医療、教育、防衛、社会安全などの国民課題を乗り越えていかなければいけないので、課題全体を見渡したバランスの取れた政策選択とそれぞれに実効性ある課題解決手法を見出

さなければならぬと思います。

P.8

高速道路を整備することによって得られる効果をまとめてみました。

高速道路の持つ特性・価値のなかでなんと言っても際立っているのが、時間短縮効果です。しかもネットワークを構成することによってその価値は倍増し、経済圏の拡大や生活交流圏の拡大をもたらします。また、交通事故の減少や環境負荷の減少をもたらします。

阪神大震災や新潟中越地震の経験から、大災害時の緊急支援道路あるいは代替道路の重要性も強く認識されるようになりました。

資料集をさっさとごらん頂きたいと思います。

資料P5 (1-1)：東京卸売市場での野菜は、今や 300Km以上遠いところから運ばれてくるものが 46%に達しています。

資料P6 (1-2)：愛媛県産の真鯛は、本四連絡高速道路の開通につれて、東京市場への入荷が激増しています。

資料P7 (2)：これは日立那珂港のコンテナ量が非常に増えたという例です。

資料P8 (3)：高速バスがどんどん整備されて、利用者は系統バスだけで年間 8 千万人を超え、貸し切りバスを含めると年間 3 億 7 千万人を超えています。10 年前は 3 億人でしたから相当に増えています。

資料P9 (4-1)：国際競争力の観点で重要な指標の 1 つが重要空港・重要港湾へのアクセス性です。インターチェンジへ 10 分以内かどうかで国際比較していますが、日本の場合とりわけ港へのアクセス率が、相当に改善されてなお 55%と極端に低いのです。

資料P10 (4-2)：アクセス性の良し悪しでの貨物量の伸びがまったく違います。このアクセス性の悪い原因は、近くに高速道路が来ていないということもありますが、むしろ港から高速へのアクセス道路が不十分という例も多いようです。このあたりも経済界から声を大きく出していただく必要があろうと思います。

資料P11 (5-1)：高速道路の価値はスピードと定時性ですから、渋滞は解決しなければならぬ最大の課題の 1 つです。解決策の 1 つはネットワークの充実による交通分散です。

首都高では、10年計画でネットワークの充実を計画していますが、渋滞の解消は、同時に環境対策にも大きくつながります。

資料P12 (5-2)：もう一つの大きな渋滞解消策はETCの普及です。ETCの利用率 60%で、渋滞は14分の1に減っています。また、首都高の延長距離の増加に伴って均一料金制は限界にきています。短い距離の人と長く走る人との負担の公平性が著しく崩れています。ETCを利用して負担の公平性の改善と時間帯割引などきめ細かな料金体系を実現しようとしています。

資料P13 (6-1)：中越地震のときには、幸い橋が落ちたりしませんでしたので、土嚢を積むなどして、罹災後 19 時間で緊急車両の通行が可能になりました。構造物さえもっていれば、道路と車の組み合わせというものは相当自由が利いて、緊急時の機動性には優れたものがあります。

資料P14 (6-2)：もうひとつよく言われることは、代替路の確保、リダンダン

シーの確保ということですが、中越地震のときには、上信越道と磐越道が活用されました。

資料P15 (7)：緊急医療のカバー率が上がることも住民にとっては大きな安心につながっています。

資料P16 (8)：交通事故等の面で安全なのも高速道路の特色です。また、通過交通等を生活道路から高速道路等へ誘導することによって、生活道路の交通事故が激減するのも事実です。速く走れることによる環境改善も顕著です。

以上駆け足で、高速道路の特色と効果を見ていただきました。

本体へ戻っていただいて、

P.9

今見ていただいたように、高速道路はさまざまな大きな効果を持つのですが、一方で、建設するのにも、維持管理するのにも大きな費用が掛かります。

これはアメリカの例なのですが、1960年代の後半から道路への投資を大きく削減した結果、全米で橋が落ちたり、通行止めにはせざるを得ない橋が出たりという状況になり、「荒廃するアメリカ」といわれるような状況が出たのです。そしてその後、予算を大きく増やして今日にあるわけですが、やはり整備にかけるお金はきちんとかけないと却って高いものにつく、**Life Cycle Cost Management** をしっかりやって、早めに小修理を行うことがライフサイクルを長くし、ライフサイクル全体での投資額を最小化する必要があるということです。

P.10

日本の高速道路の場合には、1965年ころから橋が増えてきましたので、2020年以降に高齢化した橋が増えるということになります。高速道路各社では **Life Cycle Cost Management** を強化しています。

以上、高速道路の整備状況、国際比較、特色と効果、今後の課題などを見ていただきました。

いよいよ、なぜ高速道路事業を民営化し、どうなったかということに入ります。

P.11

これが小泉総理が国会で答弁した内容です。見ていただきますと、これまでご説明してきた高速道路の特色や機能の発揮という面が問題になったわけではありません。

特殊法人等整理合理化計画の一環として行われたものであります。

1番目にあるのは、一体どれだけ高速道路を作るのか、歯止めがないということです。これは、国の政策の問題であって民営化そのもので解決できる問題ではありません。

効率化の必要性和ファミリー企業問題、さらには言及していませんがその後出てきた談合問題などは、民営化という過程の中で並行的に解決すべきテーマという位置づけだと思います。

なお、郵貯等資金の出口であった「財政投融资」については、平成13年の特殊法人等整理合理化計画の一環として財投改革が実施され、道路公団については平成

16 年を最後に政府による融資、財投債の引き受けは一切なくなり、すべて市場調達となっています。(政府保証債という保証行為は残っていますが)

P.12

改革の骨格その 1 は、償還期限が後ろにずれて歯止めがない仕組みであったものを断ち切って、期限を固定したということです。

表にあるように、これまでは新たな道路の整備をするたびに、償還期限が後ろにずれ、しかも償還期間自体も 50 年にまで延びてきていました。悪く言えば、後ろに延ばせばいくらでも作れるという構造だったのです。

それを今回は、民営化後 45 年以内、2050 年 9 月までに償還しなさいとリミットを法定したのです。そしてこの償還期限を守れる範囲で今後の有料道路建設を進めるべしということになりました。その結果、いわゆる 9342Km という整備計画すべてを有料道路で作ることはできなくなりましたので、国として必要があるのであれば、有料道路方式の範囲外で、税金で作る「新直轄道路」方式を民営化の仕組みとは別の仕組みとして導入したのです。

マスコミなどから 45 年というのはあまりに長いですね、という質問を受けますが、使ってもらえる料金水準で債務を返済していくにはどうしても長くなるので、諸外国でもどこも長い、シカゴでは 99 年、インディアナでは 75 年という例があると答えています。

なお、日本として高速幹線自動車国道をどう整備するかという仕組みは、従来どおり国土開発幹線自動車道建設会議(国幹会議)の議を経て国土交通大臣が基本計画、整備計画を定めることとされています。各会社が新築改築計画を作るときには、国の計画に沿ったものでかつ 4 5 年以内償還可能なものである必要があります。国幹会議には、道路毎のベネフィットとコスト(いわゆる B バイ C)、採算性、その他の効果等が提出され、透明性高く必要性や優先順位が総合判断されます。

P.13

骨格の 2 点目は、高速道路の建設について、「施行命令」方式から、主体的判断による「協定と申請・許可」という方式に変わった点です。

従来は、いわゆる国幹会議を経て大臣から「施行命令」を受けて公団が建設を担うわけですから、いわば建設請負業者であったわけです。今回は、将来の料金収入の動向、管理に必要な費用の見積もり、建設費の見積もり、工事完成時期の見通し、将来の金利リスクなどを会社と機構が協力し、またチェックアンドバランスとなって、いわば長期事業計画に基づく期限内償還可能性を自主的に判断して機構/会社間で協定を結び、会社がそれに従った新築改築、料金の徴収を大臣に申請し、許可を得る仕組みとなりました。

その結果は、9342Km の整備計画の今後の区間約 2 千キロのうち、有料道路方式では 1131Km、新直轄方式で 822Km となったわけです。(なおそれぞれの計画には抜本見直し区間としてペンディングになっているものも含まれています。)

P.14

骨格の 3 点目は、各種コストの削減と利用料金の引き下げが実現したことで。

昨年 10 月に民営化が発足する前にすでに、建設費の削減(道路構造の見直しや新

直轄への切り出しで 20 兆を 10.5 兆へ半減)、管理コストの削減 (平成 14 年対比平成 17 年で 30%削減)、道路利用料金の引き下げ (ETC 割引・夜間割引などで 10%) が先行実施されています。

P.15

これが会社と機構の役割の模式図です。道路資産と負債は機構が持ち、会社は建設・修繕、維持管理、料金徴収を行うもので、会社は機構に対して協定で締結した道路の「貸付料」を支払うのです。機構では、この貸付料から利息を支払い、元本を返済することになります。新規路線の建設は、会社が市場から資金を借りて建設を行い、完成したら道路と債務を機構に渡すことになります。

会社にしてみれば、機構の債務引き受けに限度額が設けられていますので、その範囲内で効率的に作ることで、仮に完成が遅れても完成を前提とした貸付料を払い始めなければなりませんので、プロジェクトマネジメントが非常に大事になってきます。もっとも早く完成すれば、貸付料負担のないうちに料金収入が得られますので、早期完成にインセンティブが働くことになります。

このほか機構に特有の業務として、道路管理者権限の代理行使という仕事---通行止めをしたり、解除したり、特殊な車両の通行基準を定めたりといった仕事---がありますし、会社には、道路事業と切り離された (区分経理) 収益事業として、いわゆるパーキングエリア・サービスエリアの経営そのほか、いろいろな収益事業にチャレンジできる定款になっています。

P.16

今ご説明したように、機構と会社という構造にしたこと、協定という仕組みをとったことも改革の骨格であります。

その効果・役割ということですが、

まず前提として、高速道路も公物であって民間保有にはなじまないという考え方があります。諸外国でも同様の考え方を採っていますが、高速道路の建設・維持管理契約---コンセッション契約という形の契約が多い---期間中は、民間に保有を移し、期間満了や解約に伴って所有権を戻すという例もあります。

経済効果として大きいのが税金の問題---所得税と固定資産税---と資金調達の容易性です。元本償還原資は利益と減価償却額ですから、所得税をかけたのでは償還が遅くなりますし、固定資産税負担も償還には大きな障害になります。諸外国ではコンセッション委託した場合でも、これらの税負担を免除する仕組みにしていますが、日本の場合には、機構の利益に法人所得税をかけないことと、料金設定に利潤を織り込んでいないことから固定資産税を非課税とする仕組みとしています。

チェックアンドバランスという機能も重要ですし、情報公開法の適用対象も独立行政法人までとなっていて、会社は任意開示という位置づけになります。

P.17

「協定」は、チェックアンドバランスと透明性の確保という観点から大きな役割を担っています。つまり 45 年間の事業計画とその根拠をすべて含んでいますので、計画・実績対比を行い、差異の分析を公表することで高速道路事業がどう行われて

いるかの実態が国民・利用者にオープンになります。これは本当に大きな前進だと思います。

協定の根幹は45年間の債務の確実な償還にありますので、需要予測やコストの見込み等は合理的・保守的に行いました。

まず需要ですが、少子高齢化社会の到来や人口減少をも考慮し、2049年時点では道路延長が2006年対比14%強伸びる中にあっても料金収入は13%弱にとどまるという予測としました。

一方最大のコストである金利負担は、実質経済成長が1.5%から0.4%にとどまるであろうと予測し、その中にあっても新規調達金利が2009年度以降は4%になる前提で予測しています。

建設工事費関連も債務引き受け限度額という歯止めをかけ、一方で、老朽化に伴う修繕・更新設備投資も7.6兆円規模の必要額を見込んでいます。

維持管理費の効率化も進めることとしています。

これを積み上げる過程では、会社との間でチェックアンドバランスの良い議論ができたと思います。

P.18

以上の検討を経て、協定に纏め上げて、大臣の認可をいただいた事業計画を一表にまとめたものがこれです。

2006年4月期首の有利子債務は、36.4兆円ですが、今後の道路建設に伴って増える債務と修繕等の投資や出資金等を合計すると、返済すべき債務は62.5兆円となります。

これを128兆円の料金収入を原資として返済するわけですが、会社で必要とする維持管理費27.7兆円を差し引いた残金100.6兆円を貸付料として機構が受け取り、35.7兆円の利息を払い、4兆円の消費税を払って、残りの62.5兆円で債務返済に充てるというのが、45年全体の財務構造です。

P.19

料金収入を100とした時のコスト等の構造を時系列にしたのがこのグラフです。

平成33年のグラフを見ていただきますと、支払利息負担が実に44%に達しています。これはこの年くらいまでは道路建設が続いて債務がほとんど減らない中で、金利水準は4%になっているためにこのような姿になっているということです。この年に元本返済へ回せるのは26%に過ぎないような状況です。

もう一つの特徴は、どの年度でも、維持管理費、修繕・更新投資、消費税までの基礎的管理コストは3分の1で済んでいることがご覧いただけます。逆に言えば、高規格道路の維持には3分の1くらいは掛かるということです。

P.20

諸外国の有料道路料金と日本を比べたものです。日本は1Kmあたり22円と、外国の倍以上しています。しかしながら先ほどご説明したように、日本の料金の3分の2以上は元本返済と利息に充てていて、基礎的コストは3分の1以下ですから一概に高いとは言い切れないと思います。

P.21

有利子債務残高の推移をご参考までに付けておきました。

P.22

機構として、計画段階では先ほどご説明のとおり合理的・保守的な計画策定を行いました。実行段階として債務の確実な償還に寄与できることとして「ライアビリティマネジメント」に取り組んでいます。

これまで道路の資金調達はほとんど10年もので資金調達してきました。ですから計画想定どおりに金利水準が4%に上昇すると、平成33年のグラフで見えていたとおり支払利息負担が大きく跳ね上がってしまいます。

そこで機構では、金利の低いうちにできるだけ長期の資金調達をして将来の金利上昇リスクに備えておくべきだと考えて、昨年12月に日本で初めての40年債を発行しました。日本の超長期債マーケットは国債の30年ものを中心として10兆円に満たないという状況ですが、世界ではおよそ100兆円という超長期債マーケットがあります。

昨年の12月から今年の10月までに円建て固定金利の40年債を1850億円調達しましたが、平均金利は2.98%でしたので、10年債で調達してその間の金利は2%程度であっても10年後以降4%の金利になると比べると、40年間を通算すれば毎年0.5%低い金利で調達（40年合計で370億円のメリット）できたこととなります。

これがライアビリティマネジメントですが、昨年10月以降の財投機関債の総調達額6650億円のうち、20年債以上の長いもので3分の2（4400億円）を調達しました。

P.23

改革の骨格の5点目は「民間活力の発揮」であります。

まず道路事業ですが、建設コストの合理化努力に対する「助成金」。これは経営努力による削減額の半分を機構から助成金として支払う制度です。二つ目が維持管理業務について、計画額に対して削減した場合は100%会社の利益にするという制度。3つ目が料金収入売り上げに対する努力で計画値の上下1%の範囲内は全額会社の損益とする仕組み。

この3点で会社が民間活力を発揮した成果を会社の利益にできる制度としました。建設投資額は20兆円を超えていますし、計画管理費も毎年5千億円を超える規模です。料金収入は毎年2兆5千億円以上ですから、経営努力次第では相当の額になる話であります。

また、SA/PA事業等収益事業の損益は当然100%会社の損益となります。

話題のファミリー企業については、これまで出資規制があったために株主関係が持てない会社との間でOBの人的結合のもとに業務委託関係があったという、不透明な状況が続いていたわけですが、今回出資ができることとなりましたので、各会社ともコア事業については子会社化をすることとし、非コア事業は競争入札に移行することとしています。子会社については親会社として当然経営監督することとなりますので、コストと品質両面において透明性高く民間活力が発揮されることになるだろうと思います。

P.24

わずか半年ですが滑り出しの半年で何ができたかをまとめておきました。これまでお話したと重複しますので、後ほどご参考にしてください。

P.25

諸外国の動き等を調べているうちに、上下水道、空港管理、高速道路といった「インフラ事業の国際競争力」というテーマを日本も真剣に勉強した方が良いということ強く感じましたので、すこしお話をしたいと思います。

インフラ事業、もっと正確に言えば、インフラマネジメント事業という分野の国際競争力は、アメリカでもイギリスでもなく、ヨーロッパにあるという事実にたいへんびっくりしました。

水道事業は、世界で 10%程度民営化していると言われていたのですが、なんとその 80%がフランスの 2 社とドイツの 1 社に握られているのです。一説には、「20 世紀は石油の時代、21 世紀は水の時代」とも言われているようですが、アメリカ最大の American Water もイギリスの Thames Water も独仏の 3 社に買収されています。

また、空港管理事業では、スペインの企業が躍進しています。具体的には、Heathlow など 7 空港を管理する BAA (British Airport Authority) やイギリスの TBI、世界 40 カ国 170 空港を管理する Swiss Port 社などをスペインの 2 社が買収しています。

P.26

高速道路についても、ヨーロッパだけでなくアメリカのシカゴやインディアナ、バージニアの有料道路コンセッション契約ビッドでスペインの企業やオーストラリアの投資銀行 (Macquarie) がビッドに勝っています。

何故こういうことになるのか。私見ですが、

財政問題という世界共通の時代課題とインフラという事業の特殊性にあります。

世界のどの政府も、地方政府も含めて財政問題が深刻で、かつては税金で賄ってきたインフラ整備の需要を税金では賄えず、民間資金を導入して建設整備・維持管理せざるを得ない状況が生まれています。インフラに必要な資金は巨額ですから資金回収には当然長期間を必要としますし、インフラの安定的運営という観点からも長期の事業委託関係とインフラという公的な基盤に対する公的サイドからの一定の監督・コントロール権限の留保も必要になります。

そこで発達してきたのが、Public Private Partnerships という官民協調型の事業委託手法です。いわゆる建設請負委託や業務委託といった単発型の発注ではなく、超長期に亘る事業デザイン、資金調達スキームの構築、長期間にわたるビジネス運営リスクの評価と官民間のリスク分担契約、それを可能にする法制や税制の整備など官側にも民側にも超長期のビジネスを考え遂行する能力が求められます。

日本でも PFI が導入されていますが、一言で言えば「箱物プロジェクト」の域を出ず、またさまざまな法規制ががんじがらめで、しかも多くのひも付き条件などもあって、世界に競争力ある超長期ビジネスを育む土壌にはなっていません。

イギリスは、サッチャー改革からブレアへと PFI の活用が進化してきているのですが、根底には「ウインブルドン現象を辞さず」という考えがあるのか、スペイン企業などに買われてもそれほどの問題にならないようです。また、アメリカは絶対

的な自信があるのか、産業育成型のアプローチを採らず、もっぱら規制緩和手法の是非を論議しているようです。

スペインやフランスの企業の **Annual Report** を読みますと、水道やインフラの建設では植民地でのそれも含めて、コンセッションの歴史と経験があり、インフラの総合マネジメント産業へと変身し世界に飛躍していること誇らしく語っています。日本でもこれから、財政問題もあって官民協調型の需要が間違いなく増えてくるでしょうし、アジア等の地区ではすでに PPP 型のインフラ開発が主流になっています。

日本の企業が、超長期のマネジメントビジネス能力を早く身につけられるようにという、産業政策型規制緩和、国際競争力を持った企業が生まれるような規制緩和を進めていくことが極めて大事だと感じております。