

第6章 公団民営化までの動き

1. 概観 民営化までの10年の背景

1.1 民営化までの10年の背景

(1) 構造的な転換点を迎えた日本の経済社会

20世紀末から21世紀初頭にかけて、わが国の経済社会はかつて経験したことの無いほどの大きな環境変化にさらされた。不良債権の処理に伴う大企業・金融機関等の破綻・再編に代表される「バブル経済」の後遺症と世界に類をみない急速なペースで進む少子高齢化の中で、経済面においては、所得の低下や将来への不安が個人消費や企業投資の低迷を惹起し、デフレ不況を招いた。また、国際分業構造の進展により、アジアの近隣諸国が急速に台頭する中で、わが国の国際競争力の低下も顕著となった。製造業を中心に安い労働力を求め、その生産拠点を海外に移転した結果、国内産業の空洞化が広がり、地域経済の構造にも変化をもたらした。財政的には、増え続ける国債発行残高と高齢化社会到来による社会保障費の増大から、将来世代の国民負担増が必至となり、公共事業に対しては、投資余力の低下とともに、その経済効果について、国民からより一層厳しい目が向けられるようになった。加えて、薬害エイズ、狂牛病（Bovine Spongiform Encephalopathy：BSE）問題、年金問題など、「行政の失敗」と評された事例も次々と生じ、不祥事が続けて明るみに出たこともあり、特殊法人も含めた「官」に対する国民の信頼が大きく揺らいだ。このような中で、従来型の日本の社会経済システムそのものを見直す機運が高まり、行財政のあり方に関しても、政府は種々の行財政改革や規制緩和の計画を打ち出し、不断の見直しを重ねてきた。また、平成13年から施行された情報公開法によって、行政機関の保有する情報の一層の公開と国民への説明責任も求められるようになった。一方、国際的にも、テロへの不安、地球温暖化、IT革命とも呼ばれる高度情報化の進展等、世界的規模での時代の転換点となった。平成13年9月にアメリカで発生した同時多発テロ事件は、冷戦終結後の国際秩序に新たな対立軸を生み、その後のイラク戦争、各国に広がるテロ行為へと連鎖し、国際平和への新たな脅威となった。国内においても公共交通機関や大規模集客施設などの管理者は危機管理の一環としてテロへの備えが進められた。

一方、先進国を中心とする経済活動水準の一層の高度化、開発途上国を中心とした貧困と人口の急増や都市集中、さらには国際的な相互依存関係の拡大等を背景に地球環境問題も顕在化した。温暖化対策については、気候変動枠組条約に基づき、平成9年京都で開催された締約国会議（COP3：The^{3rd} Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change）において、先進各国の温室効果ガス排出量について数値的約束を定めた京都議定書が全会一致で採択され、平成17年2月から発効した。温暖化がもたらす世界規模での異常気象とこれにより頻発する災害を防ぐため、政府レベルの協力を超えて、企業・個人のレベルでも環境負荷の軽減に向けた取組みが求められた。また、インターネットの普及により急速に進んだ世界的な高度情報化社会の進展は、電子商取引等による新たなビジネスの創出とともに商品の生産・流通にも変化をもたらした。こうした中、平成11年末に世界的に対策が採られた、いわゆる「コンピュータ2000年（Y2K）問題」や平成14年に発生した大手銀行合併時のシステムトラブルは、コンピュータ依存社会の脆弱さを浮き彫りにすることとなった。加えて、大量の個人・企業情報を取扱うコンピュータシステムにおいては、情報セキュリティ対策も重要な課題となった。

(2) 行財政の構造改革と公団民営化

20世紀末から21世紀初頭までの間、政府が取組んだ行財政の構造改革、とりわけその大きな柱の一つとなった特殊法人改革において、公団事業の改革はその中核をなすものであったといっても過言ではない。平成8年、村山内閣の退陣を受け発足した橋本内閣は、その施政方針として、行政改革・財政構造改革・経済構造改革・金融

システム改革・社会保障改革・教育改革の六大改革を掲げた。特に、構造的な財政赤字の解消に向け、翌年から施行されることとなる消費税率の改定に先立ち、表裏一体の関係にある歳出削減の施策として、行財政改革がクローズアップされた。このときの議論の中心となったのは、制度疲労に陥りつつある戦後型行政システムから、21世紀にふさわしい新たな行政システムへの転換を目的とした中央省庁の再編と公共事業の見直しであったが、特殊法人改革もその一端に位置付けられた。

このような中、公団は平成9年3月に、「日本道路公団及びその関連法人の改革について」を提出し、改革を推進した。その結果については、高速道路空間を活用して民間事業機会を新たに創出する施策として、平成9年の政府緊急経済対策や翌10年閣議決定された「規制緩和推進3か年計画」に盛り込まれた。関連法律の改正を経て、高速道路のインターチェンジに附属する道路区域内の土地に民間事業者が通行者の利便の増進に資する施設を設置できることとなり、平成11年度以降、関越自動車道沼田インターチェンジでのコンビニエンスストアをはじめとして3か所が事業化された。また、高速道路の連結制限を緩和し、民間事業者が設置する商業施設、レクリエーション施設等の通路と連結する事業が東海北陸自動車道城端サービスエリアにおける温泉施設との連結等2か所で順次事業化された。

【関連する内容 6章5.1(1)5) 152ページ】

一方、平成9年度には、「財投改革」と呼ばれる財政投融资資金を元に事業を行う特殊法人等の資金調達面での改革が閣議決定された。これにより、公団は政府保証を受けず、自らの信用力をもとに市場から資金調達する財投機関債を平成13年度から発行できることとなった。さらに、行政組織に関しては、行政改革会議の最終報告を経て、平成10年6月に制定された中央省庁等改革基本法に基づき、中央省庁の再編や独立行政法人制度の導入等、一層のスリム化の取組みが進められた。

平成12年8月には「公共事業の抜本の見直しに関する与党三党合意」の中で、公共工事の請負契約を適正化するための法律制定の検討が採り上げられ、政府も「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」案をとりまとめ国会に提出した。国会の審議を経て平成12年11月17日に「公共工事の入札及び契約の適正化に関する法律」（「適正化法」）が成立し、平成13年3月29日に各発注者が取組むべき「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」（「適正化指針」）が閣議決定された。

平成12年12月に閣議決定された行政改革大綱では、平成17年度までの5年間を「集中改革期間」と位置付け、省庁再編等による総合性、機動性を備えた行政の実現、民間能力の活用等による簡素かつ効率的な行政の実現、行政情報の公開と国民への説明責任の徹底、国民本位の質の高い行政サービスの実現を目指し、「特殊法人等の改革」をその第一項目として掲げる行政の組織・制度の抜本的改革が示された。平成13年1月に中央省庁再編が実施され、建設省、運輸省、国土庁および北海道開発庁は統合され、国土交通省が発足した。

平成13年4月には小泉内閣が誕生し、「改革なくして成長なし」の考え方のもと、聖域なき構造改革が本格的にスタートした。このような状況下、道路関係公団について、事業、組織等のあり方の検討は、平成13年10月に国土交通省に設けられた第三者機関「高速自動車国道の整備のあり方検討委員会」において、集中的に議論が進み、公団は地域分割せず、一体のまま民営化して株式会社とすることが提案された。一方、平成13年6月に石原行政改革担当大臣の私的諮問機関として設けられた行革断行評議会において、委員から分割民営化案が示された。また、この頃に民間のシンクタンク等からもいくつかの道路関係公団改革案が提示された。国民の関心が高まる中、国の財政支出が大きかった道路関係公団は、特殊法人改革全体を牽引することを目的に他の法人に先駆けて改革の結論を出す「先行7法人」の中に位置付けられ、「民間にできることは民間に」とのスローガンのもと、平成13年12月の閣議決定「特殊法人等整理合理化計画」において民営化の方針が決定した。加えて、特殊法人に対する財政支出削減の一環として、それまで政府から年間約3千億円の利子補給ないし出資を受けていた公団に対し、平成14年度以降は国費を投入しないこととされ、一方で、採算性が低い等により高速道路会社が整備しない区間については国が毎年度の予算の範囲において整備されることとなった。このため、公団としては、それまで取組んできた業務の効率化・合理化を超えた更なるコスト削減と事業計画の見直しが改革実現に向けた緊急の課題となった。

その後、民営化の形態等に関して、平成14年6月に発足した「道路関係四公団民営化推進委員会」（「民営化推

進委員会」、今井敬委員長）*¹の審議を経て、同年12月6日、委員間の意見対立が表面化する中、民営化推進委員会の意見書がまとめられた。公団の三分割をその内容に含む民営化推進委員会意見書の総理大臣への提出に次いで、12月12日に道路関係四公団民営化に関する政府・与党協議会が組織され、17日には、「政府は、推進委員会の意見を基本的に尊重するとの方針の下、これまでの同委員会の成果を踏まえつつ審議経過や意見の内容を十分精査し、・・・(中略)・・・改革の具体化に向けて所要の検討、立案などを進める」との閣議決定がなされた。平成15年11月28日、国土交通省は、政府・与党協議会に対し、民営化の枠組みに関する案を提示したが、民営化推進委員会や各方面において議論の分かれた数項目については2案ないし3案の併記とされた。

これらの案については地方公共団体への意見照会を経て、平成15年12月22日、政府・与党協議会で道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて申し合わせがなされた。地域分割の項目では、「日本道路公団は、3社に分割して設立し、高速自動車国道の債務は保有・債務返済機構（仮称）で3社分を一体として管理」との決着に至った。これに基づき、平成16年の通常国会に関係法が上程され、同年6月9日公布された。平成17年6月1日、関係政・省令が施行され、集中改革期間の最終年度である同年10月1日をもって道路関係四公団は解散し、6つの民営化会社と1つの独立行政法人として再出発するに至った。

【関連する内容 6章6.3(1) 159ページ】

* 1 道路関係四公団民営化推進委員会委員

今井敬（新日本製鐵株式会社社長）、中村英夫（武蔵工業大学教授）、松田昌士（東日本旅客鉄道株式会社社長）、田中一昭（拓殖大学教授）、大宅映子（評論家）、猪瀬直樹（作家）、川本裕子（マッキンゼー・アンド・カンパニー・シニア・エキスパート）

(3) 広域交通ネットワークの進展とストック活用への質的転換

わが国においては、戦後の荒廃していた時期から今日まで、先進諸国に追い付くべく、道路網をはじめとする広域交通のネットワークが計画的に整備されてきたが、その整備が進展し、将来の投資余力の低下が現実となった公団民営化までの10年においては、その方向性が整備の量の追求だけではなく、既存ストックの有効活用やお客さまニーズの高度化に対応する各種ソフト施策等、効率的・効果的な事業の推進へと質的な転換をみた。

国土開発の長期計画である全国総合開発計画は、第5回目にあたる計画からそのスタイルを改め投資総額を示さず投資の重点化、効率化の方向を示すこととされ、新しい全国総合開発計画（「新全総」）、「21世紀の国土のグランド・デザイン」として平成10年3月31日に閣議決定された。新全総では、「一極一軸型の国土構造から多軸型国土構造への転換」に向け「多自然居住地域の創造」、「地域連携軸の展開」などの施策の推進を提唱した。国土基盤への投資については、「全国一日交通圏」として主要都市間の移動に要する時間をおおむね3時間以内に、地方都市から複数の高速交通機関へのアクセスを1時間以内とすることを目指すこととなり、加えて、地域半日交通圏として各地方の生活圏の中心となる都市から中核都市へおおむね1時間以内、中核拠点都市や主な物流ターミナル等へおおむね2時間以内の至近のアクセス可能にすることが目標とされた。また、国土基盤投資の効率化とその実現のための省庁間・地方公共団体間の適切な連携の必要性が示された。

これを実現するため、高規格幹線道路14,000kmの21世紀初頭の概成を目指すとともに、地域相互の交流促進等を支援する地域高規格道路として既存ストックの有効活用も含めて7,000~8,000kmを整備することとされ、ボトルネック解消の観点から大都市圏間を結ぶ道路、大都市圏の環状道路等に重点を置き、地方圏にあつては、広域的な連携の軸となる縦貫路線、横断路線に重点を置いて整備を推進することとされた。

2. 交通ネットワークの拡充と新直轄方式の導入

2.1 交通ネットワークの拡充と新直轄方式の導入

(1) 高速自動車国道7,000km突破

平成8年12月27日に開催された第30回国幹審では、新たに1,100kmの整備計画が策定され、その後、平成9年11月16日の経済関係閣僚会議で決定された「21世紀を切り開く緊急経済対策」を受け、平成9年12月と平成10年12月に、道東自動車道夕張―清水間、東京外環自動車道松戸―市川間などの多数の区間に相次いで施行命令が発せられた（第13次施行命令）。暫定2車線区間についても秋田自動車道、磐越自動車道、東海北陸自動車道などの多く区間で暫定施行が解除され、完成4車線化に向けて工事が開始された。また、山形自動車道の宮城県側と山形側を結んでいた高速自動車国道に並行する自動車専用道路であった一般有料道路の笹谷トンネルが平成10年7月に高速自動車国道に編入され、笹谷―関沢間の4車線化に着手することとなった。加えて、平成11年11月1日に閣議決定された新経済対策では、新名神高速道路等の整備のほかに、経済発展基盤の強化策として平成14年度までに都市高速道路を含む全国約900か所の料金所にETCを導入することとされた。

平成10年5月29日に閣議決定された平成10年度を初年度とする新道路整備五箇年計画では、国民との対話を行う国民参加型の新たな手法PI（Public Involvement：パブリック・インボルブメント）等による各方面からの提言などを踏まえ策定された。この中で、道路整備の進め方の改革として、評価システムの導入や透明性の確保、PI手法の実施が提唱されるとともに、計画期間中におおむね7,300kmの高速自動車国道の供用を目途とし、交流ネットワークの充実を図るとともに、地域相互の交流の促進を図ることが目標とされた。また、物流の効率化のために都市圏の環状道路、新東名高速道路・新名神高速道路や日本海東北自動車道、東九州自動車道などの循環型ネットワークについても重点的に整備されることとなった。

高速自動車国道の整備状況に目を転じると、平成10年12月には、最後の第6次施行命令区間である東海北陸自動車道一宮JCT―尾西間が、昭和47年6月の施行命令以来26年の歳月を経て開通し、名神高速道路と東海北陸自

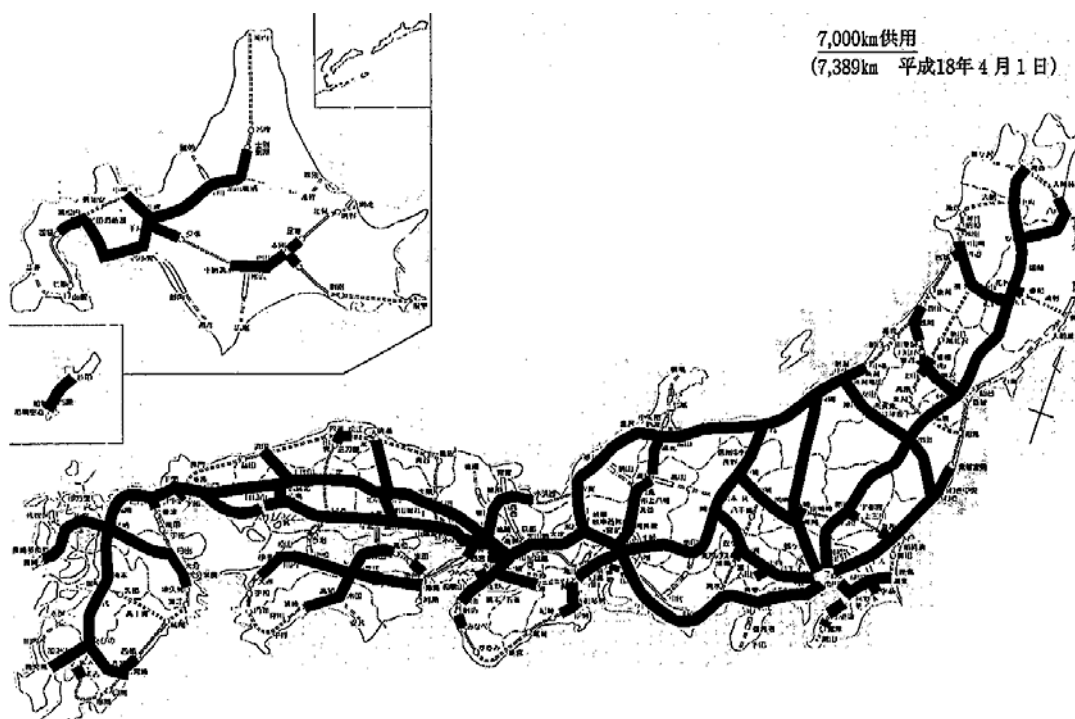


図6.2.1 高速道路網7,000km供用（平成18年4月1日時点、『高速道路便覧2013』・全国高速道路建設協議会）

自動車道が直結した。また、昭和59年1月の施行命令以来、幾多の困難を要した吹田—京都南間、瀬田東—栗東間の名神高速道路改築事業が平成10年7月にすべて完了した。平成11年12月には東北自動車道宇都宮—鹿沼間、平成12年6月に常磐自動車道友部JCT—水戸間、平成13年3月に中央自動車道上野原—談合坂SA間の改築が完了し、それぞれ6車線化されボトルネックの解消に貢献した。

一方、環状道路の整備では、平成12年3月に北関東自動車道で初めて友部JCT—水戸南間が開通したのを皮切りに、平成12年7月に栃木都賀JCT—宇都宮上三川間が、平成13年3月には高崎JCT—伊勢崎間がそれぞれ開通した。また、地域間の交流促進に資する横断道、縦貫道についても平成11年10月に中郷—上越JCT間の開通により上信越自動車道が全通したのをはじめ、平成12年3月の徳島自動車道井川池田—川之江東JCT間の開通によりエクス・ハイウェイと呼ばれる四国縦貫道と横断道のネットワークが概成された。日本海東北自動車道は、東北地方の二つ目の縦貫道として、縦軸の東北自動車道、横軸の秋田自動車道、山形自動車道などと相互に補完しながらネットワーク機能を発揮するものと期待され、秋田空港—川辺JCT間が平成13年7月に開通した。この間、平成10年12月25日に第31回国幹審が開催され、釜石自動車道遠野—宮守間、新東名高速道路秦野—御殿場間など13区間221kmが整備計画区間に編入された。これを受け翌平成11年12月に公団として最後の施行命令となる第14次施行命令が発せられ、東京外環自動車道三郷—松戸間などの建設に着手することとなった。また、同年の平成11年12月に「最後の国幹審」となる第32回国幹審が開催され道央自動車道余市—小樽間など4区間102kmが新たに整備計画に編入され、整備計画延長は、9,342kmとなった。

新道路整備五箇年計画の最後の年となる平成14年度は、開通ラッシュの年であった。平成14年5月26日の日本海東北自動車道新潟空港—聖龍新発田間の開通を皮切りに、7月21日の高松自動車道鳴門—板野間、11月16日の東海北陸自動車道白川郷—五箇山間など開通が相次いだ。中でも平成14年9月16日の東北中央自動車道山形上山—東根間27.1kmと高知自動車道伊野—須崎東間23.9kmの同時開通は、昭和38年7月16日の名神高速道路栗東—尼崎間71.1kmの開通以来営々と築いてきた高速道路網の総延長が7,000kmを突破して7,049.8kmに達する記念すべき開通となった。そして、釜石自動車道として初の供用となる平成14年11月の東和—花巻JCT間の開通や舞鶴自動車道舞鶴東—小浜西間の開通により14年度末までの開通総延長は7,197kmに達した。そして、道路の拡幅についても平成14年11月に山形自動車道笹谷—関沢間の4車線化が完成し、平成15年3月には中央自動車道談合坂サービスエリア—大月JCT間の6車線化が完了した。

平成13年12月の閣議決定「特殊法人等整理合理化計画」において民営化の方針が決定し、公団に対し平成14年度以降は国費を投入しないこととされたが、民営化の動きと並行し、新道路整備五箇年計画に続く平成15年度を初年度とする道路整備の長期計画は、コスト縮減、事業間連携の強化等を図るため、今まで空港、港湾、治水等の事業分野ごとに策定されていた国土交通省所管の長期計画と統合され、「社会資本整備重点計画」の事業分野の一つとして位置づけられた。そして、その目標とする指標については、従来の道路延長や個所数といった事業量を表す「アウトプット指標」から、例えば、渋滞による損失時間の削減割合といった利用者にとっての成果をあらわす「アウトカム指標」を用いることとされ、国民、利用者の視点に立った事業推進を鮮明にした。

この新たな計画では、三大都市圏の環状道路整備率を35%から60%に向上させること、地域交流、観光交流等に資する道路整備を推進するとともに、空港・港湾へのアクセス改善を図ること、高規格道路等のネットワークを重点的、効率的に整備し、これらの整備等により規格の高い道路を使う割合を13%から15%に引き上げることなどが目標とされた。

これらの道路行政の変革を踏まえ、平成10年度には、公団も「基本的には料金水準を上げないようさまざまな工夫を行いながら、高速道路を着実に整備する」、「既存道路の機能向上やお客さまの利便性向上に努める」等、5つの基本姿勢のもと、公団道路整備五箇年計画を策定し、採算性の確保を図りつつ、ネットワーク整備とその機能・利便性向上のための諸施策に取組んだ。

(2) 新直轄方式の導入

さまざまな議論を重ねた上で、平成13年12月の閣議決定により公団の新たな組織は、民営化を前提に検討することとされ、整備計画区間の中で採算性が低い等により高速道路会社が整備しない区間は直轄方式による建設が検討されることとなった。この間、民営化推進委員会での議論を経て、平成14年12月に開催された道路関係四公

団民営化に関する政府・与党協議会で、直轄方式による高速道路の建設の導入（新直轄）が決定された。これを受け「高速自動車国道法」が平成15年5月に改正された。「新直轄」とは、今まで公団が国から「道路整備特別措置法」に定めるところにより施行命令を受け有料道路として建設していた高速自動車国道を、国が自ら直轄事業として建設するものである。財源は一般国道と同様に地元負担が導入され、都道府県は建設費の4分の1（北海道は10分の1.5）を費用負担することとされた。また、この閣議決定の中には、新規路線の実施計画認可に伴い採算が悪化しないよう、平成6年の料金改定以降に顕著な伸びを示していた公団に対する国費（平成13年3,000億円）を平成14年度以降投入しない、という決定も含まれていた。平成13年1月の省庁再編の際の審議会見直しの中で、総理府に設置されていた国幹審は、高速自動車国道の整備に関する事項を専門的に審議する場として再編されて国土交通省に設置され、名称も「国土開発幹線自動車道建設会議（国幹会議）」と変更された。その第1回目の会議が平成15年12月25日に開催され整備計画事業費に新たなコスト削減が反映されるとともに、「新直轄」に切り替わる区間について審議が行われ、北海道横断自動車道本別―釧路間、日本海東北自動車道本荘―岩城間などの27区間が新直轄方式により建設されることとなった。平成16年1月には、公団に出されていた施行命令が撤回され、高速自動車国道699kmの建設が公団から国に移されて実施されることとなった。しかしながら、建設の実務は、公団の有するノウハウと施行体制を活用するという観点から東北中央自動車道、日本海沿岸東北自動車道、中部横断自動車道、東北横断自動車道、中国横断自動車道、四国横断自動車道、東九州自動車道などの新直轄区間では、国土交通省と協定を締結して、国が発注する調査・設計・工事の監理、関係機関との協議補助業務を行う技術支援業務などを受託する形態で、引続き公団が新直轄区間の建設に携わった。

また、北海道横断自動車道足寄―北見間他4区間は、交通量の精査を行い、費用対便益、採算性その他外部効果を検討した結果、有料道路として管理費が賄えない、費用が便益を上回る、あるいはネットワークとして同等の代替機能を有する道路が複数存在する、などの理由で抜本的見直し区間として構造や規格の見直しを行い、整備手順についても抜本的に検討することとされた。

一方、公団が自ら建設する区間では、平成15年6月の道東自動車道池田―本別・足寄間、12月の阪和自動車道御坊―みなべ間が開通するなど、あわせて114kmが開通した。そして、平成17年3月19日の館山自動車道富津中央―富津竹岡間7.5kmと伊勢湾岸自動車道豊田東JCT―豊田東間3.1kmの開通により総延長は7,363kmに達し、昭和38年の名神高速道路栗東―尼崎間の開通以来、毎年180km近い高速自動車国道を着実に供用し、その延長を伸ばしてきた公団による高速自動車国道の最後の開通となった。

3. 高速道路事業の採算性の確保とコスト削減

3.1 経営改善の取組み

(1) 外部有識者による委員会

1) 経営改善委員会

平成6年の高速道路の料金改定を契機として、公団に対しより一層の経営合理化を求める世論が強まった。これを受けて総裁の諮問機関として、民間企業経営者を中心とした有識者からなる経営改善委員会（篠原三代平委員長）が平成6年10月19日に設置された。経営改善委員会は、民間経営者を含めた幅広い立場から公団の事業運営等について提言や助言を述べることにより、一層の経営改善を図るものであった。^{*2}

経営改善委員会は、平成15年3月までに31回の委員会を開催し、5回の意見書を提出した。

平成8年12月16日には、一般有料道路の採算改善策と今後の事業化方針について意見がまとめられ、平成10年12月11日の意見書では、公団の権限と責任の明確化や合理化への取組みの開示について指摘がなされた。平成12年7月28日の意見書では、今後の高速道路の整備や将来の維持管理・更新に関する課題について、平成14年10月23日には関連法人のあり方について、それぞれ意見がまとめられた。

なお、平成15年3月10日には、ETCの普及促進を契機とした料金収受業務の抜本の見直しおよび旧道路施設協会系2財団法人の資産・業務の公団（新会社）への承継に関する意見が「追記」としてとりまとめられた。

*2 経営改善委員会委員

第Ⅰ期（平成6年10月19日～平成8年10月7日）

篠原三代平（委員長、一橋大学名誉教授）、石原一子（日本スープ株式会社プロジェクト・ディレクター）、小林陽太郎（富士ゼロックス会長）、今野由梨（ダイヤル・サービス株式会社代表取締役）、中村英夫（運輸政策研究所所長）、中村貢（東京大学名誉教授）、藤井義弘（日立造船株式会社社長・会長）、三宅久之（政治評論家）、諸井虔（秩父小野田株式会社代表取締役会長）、山田精吾（日本労働組合総連合会事務局長）、横島庄治（NHK報道局・解説主幹）、芦田甚之助（日本労働組合総連合会会長）、公団総裁

第Ⅱ期（平成9年2月12日～平成10年12月11日）

諸井虔（委員長）、芦田甚之助（日本労働組合総連合会会長）、石原一子（日本スープ株式会社プロジェクト・ディレクター）、佐藤信武（株式会社イトーヨーカドー専務）、鈴木勝利（日本労働組合総連合会副会長）、中村英夫（武蔵工業大学環境情報学部教授）、中村貢（東京大学名誉教授）、藤井義弘（日立造船株式会社会長）、三木利夫（日本銀行政策委員会審議委員）、三宅久之（政治評論家）、横島庄治（高崎経済大学地域政策学部教授）、若菜充子（弁護士）、公団総裁

第Ⅲ期（平成11年3月29日～平成15年3月10日）

諸井虔（委員長、太平洋セメント株式会社相談役）、三木利夫（委員長代行、日本銀行政策委員会審議委員）、石原一子（日本スープ株式会社プロジェクト・ディレクター）、佐藤信武（株式会社イトーヨーカドー副社長）、鈴木勝利（日本労働組合総連合会副会長）、中村英夫（武蔵工業大学環境情報学部教授）、中村貢（東京大学名誉教授）、藤井義弘（日立造船株式会社相談役）、三宅久之（政治評論家）、横島庄治（高崎経済大学地域政策学部教授）、若菜充子（弁護士）、公団総裁

2) 経営懇話会

平成14年12月に民営化推進委員会の意見書が提出され、公団の民営化に向けた改革が具体化の段階を迎えた。公団は、自ら民間企業の経営ノウハウの円滑かつ積極的な導入・活用を図り、事業運営の透明性・客観性を確保していくため、平成15年度に「経営懇話会」を発足させ、引き続き民間企業経営者をはじめとする外部有識者から経営諸課題全般について幅広く意見や助言を受けることになった。委員は、当時の経営改善委員会の委員を中心に構成された。^{*3}

平成15年7月から17年8月までに6回（分科会を含む）の経営懇話会が開催され、お客さまサービス、料金、広報のあり方について各委員から自由な意見が出された。

*3 経営懇話会委員（平成15年7月8日～平成17年8月30日）

石原一子（日本スープ株式会社プロジェクト・ディレクター）、葛西敬之（JR東海代表取締役会長）、鈴木勝利（日本労働組合総連合会副会長）、中村浩美（科学ジャーナリスト）、中村貢（東京大学名誉教授）、藤井義弘（日立造船株式会社相談役）、三木利夫（日本銀行政策委員会審議委員）、三宅久之（政治評論家）、若菜充子（弁護士）、相原宏徳（三菱商事副社長執行役員）、佐藤信武（株式会社イトーヨーカドー副社長）、諸井虔（太平洋セメント株式会社相談役）

3) 事業評価

i) 概要

「建設省所管公共事業の再評価実施要領及び建設省所管公共事業の新規事業採択時評価実施要領」（平成10年3月27日建設事務次官通達）を受け、公共事業の効率性およびその実施過程の透明性の一層の向上を図るため、公団は平成10年度より事業評価システムを導入した。

ii) 再評価

再評価とは、公共事業の効率性およびその実施過程の透明性の一層の向上を図るために導入されたもので、事業採択後5年間を経過した後も未着工である事業、事業採択後10年間が経過した後も継続中の事業、再評価実施後一定期間が経過した後も継続中の事業等の再評価を行い、事業の継続に当たり必要に応じその見直しを行うほか、事業の継続が適当と認められない場合には事業を中止するものである。公団は、「国土交通省所管公共事業の再評価実施要領」に基づき、再評価に係る資料の作成を行い、事業評価監視委員会の審議を経て、対応方針（案）を作成した。対応方針（案）は国土交通省に提出され、国土交通省が当該事業の対応方針を決定した。

iii) 事後評価

事業の再評価に加え、一貫した事業評価システムを構築し、公共事業の効率性およびその実施過程の透明性の一層の向上に努めるため事業完了後の事業の効果、環境影響等の確認を行い、必要に応じて適切な改善措置を検討し、その結果を同種事業の計画・調査等へ反映すること等を目的として実施された。平成11年度からの試行を経て、平成15年度より本格実施された。「国土交通省所管公共事業の事後評価実施要領」に基づき、事後評価を行うに当たって必要となるデータの収集、整理および改善措置の検討等を行い、事業評価監視委員会の審議を経て、対応方針が決定された。

iv) 事業評価監視委員会

事業評価監視委員会（中村貢委員長）は、事業評価の実施手続を監視し、当該事業に関して公団が作成した対応方針（原案）および対応方針（案）に対して審議を行い、不適切な点または改善すべき点があると認めるときは、意見の具申を行った。^{*4}

あわせて、同種事業の計画・調査のあり方や事業評価手法の見直しの必要性に対しても審議を行い、その必要性があると認めるときには、意見の具申を行った。

*4 事業評価監視委員会委員

中村貢（東京大学名誉教授）、亀山章（東京農工大学教授）、杉山武彦（一橋大学教授）、田中祐志（東京水産大学助教授）、濱中昭一郎（社団法人経済団体連合会理事）、松波正壽（社団法人日本自動車連盟副会長）、森地茂（政策研究大学院大学教授）

4) 東京湾アクアライン事業事後評価委員会

東京湾アクアライン事業は、極めて大規模な事業であり、事業完了後の事業の効果、環境影響等の確認など早急に実施する必要があることから、完成後約1年余を経過した時点において、東京湾アクアライン事業事後評価委員会（中村貢委員長）が設置され、当該事業の事後評価が実施された。^{*5}

平成11年12月に東京湾アクアライン事業事後評価委員会により中間報告案がとりまとめられ、今後の取組みの提言を基に千葉県内有料道路のプール制（千葉プール）、料金割引およびETC前納割引などの対策を実施した。

*5 東京湾アクアライン事業事後評価委員会委員

中村貢（東京大学名誉教授）、亀山章（東京農工大学教授）、杉山武彦（一橋大学教授）、田中祐志（東京水産大学助教授）、濱中昭一郎（社団法人経済団体連合会理事）、松波正壽（社団法人日本自動車連盟副会長）、森地茂（政策研究大学院大学教授）、屋井鉄雄（東京工業大学教授）、山内弘隆（一橋大学教授）

(2) 路線別収支、償還計画の実績計画対比の公表

昭和47年3月24日の道路審議会の答申では、全国プール制を採用するにあたり、その意義に言及する一方、プー

ル制運用上の問題点として、「路線別の採算は、その路線が、プール制に組入れられた以後においてもつねにこれを明らかにしておき、償還状況の分析や、適切な経営政策の樹立に資するとともに、不採算路線の安易な採扱が行われないよう監視されるための資料ともされるべきである」と記された。

公団においても路線ごとの収支を把握して各路線の特性に応じた収支改善策を実施すると同時に、これらの内容について一般の理解を得て、事業の円滑な推進につなげていくことが必要とされていた。

平成元年には、昭和62年度決算に基づく営業中道路の路線別収支計算をはじめて公表することとなったが、これは暫定的な試算とされ、各路線の収支をはじめて公表したことに意義を有するものであった。その後、昭和61～平成3年にかけて、総務庁の行政監察において、「道路建設費を計算要素として直接扱っていないほか、道路建設費の借入利息を全路線において路線延長比により負担させているなど、路線別採算の試算を行う目的の一つである路線別の償還状況を明らかにするには至っていない」との指摘を受け、建設省に対し「プール制の下における路線別収支についての試算を継続して実施するとともに、例えば借入金の利息の配分の在り方等について更に検討を進め、路線別採算状況を明らかにするよう公団を指導する必要がある」との勧告がなされた。

平成4年には、学識経験者、建設省および公団の関係者からなる「高速自動車国道の路線別収支等のあり方に関する研究委員会」が設置され検討が行われた。そこでの検討の結果、「全体の償還率」を加えることおよび金利の配賦方法を「借入金残高比」により算出すること等の改善が加えられ、平成5年度に、平成4年度決算にもとづく高速道路の路線別の収支状況が公表された。以降、毎年度の決算にあわせて公表された。その後、平成12年8月の総務庁の行政監察結果に基づく勧告（高速道路に関する行政監察結果に基づく勧告—高規格幹線道路を中心として—）を契機として、償還状況についての実績計画の対比が公表されることとなった。行政監察のなかでは、「公団は、償還実績を償還計画に対応した形で明らかにしていないため、償還計画の達成状況の検証は、現状では困難となっている」との指摘を受け、国土交通省に対し、「高速道路網の効率的な整備並びに道路公団の高速道路事業の透明性及び将来にわたっての安定的かつ確実な事業の採算性を確保する観点」から、「償還計画の達成状況が検証できるよう公団を指導すること」との勧告がなされ、公団に対しては、情報公開の観点から「公団は、高速道路の償還計画の達成状況について公表すること」との勧告がなされた（一般有料道路についても、同様の内容の勧告がなされた）。

この勧告に基づき公団は、平成12年8月、平成11年度決算公表時に、高速道路事業について償還計画と実績（決算）との比較を初めて実施し、公表した。

3.2 公共工事コスト削減

(1) 公共工事コスト縮減対策に関する行動計画

公共工事のコスト縮減は、平成9年1月に、全閣僚を構成員とする「公共工事コスト縮減対策関係閣僚会議」（「関係閣僚会議」）が設置され、9年4月に「公共工事コスト縮減対策に関する行動指針」を策定、これに基づき国の各省庁において施策が推進されてきた。公団は、このような政府の指針、建設省の行動計画を受け、平成9年5月、「公共工事コスト縮減対策に関する行動計画」（「行動計画」）を策定し公表した。

行動計画では、平成6年度の高速度自動車国道の料金改定および平成8年度末の国幹審におけるコスト縮減のための施策を基に計画を策定し、建設省の行動計画が対象としている工事に関するコスト縮減に加え、管理に関するコスト縮減も対象とされた。また、行動計画ではコスト縮減の具体的数値目標が設定された。工事に関しては、(1)工事の計画、設計等の見直しや工事発注の効率化による施策（「直接的施策」）として、少なくとも6%以上工事コストを縮減すること、(2)工事構成要素のコスト縮減や工事実施段階での合理化、規制緩和等による施策（「間接的施策」）として、少なくとも4%以上工事コストを縮減することが目標となった。管理に関しては、管理水準等の見直し、新技術の積極的採用および競争性の導入により、少なくとも5%以上管理コストを縮減する目標が設定された。また、行動計画の実施時期は平成9年度から実施し、遅くとも11年度末に完了することとなった。

この結果、平成9年度から平成11年度までのコスト縮減の成果は、工事関係の直接的施策は縮減率7.4%、管理関係は縮減率9.8%となり、それぞれ6%以上、5%以上とした数値目標を達成した。一方、工事関係の間接的施

策は、施策の実施から効果発現までに時間を要することもあり縮減率が1.3%にとどまり、4%以上とした数値目標を下回った。

3か年における縮減額の合計は、工事関係で2,151億円、管理関係で764億円となる。工事関係の直接的施策に、制度・手続き等の変更を伴う間接的施策のうち公団において埋蔵文化財等を具体的に積み上げたもの（縮減額18億円）を加えると縮減率7.5%となる。このほかに制度・手続き等の変更を伴うものではないが、従来より公団の工事では相互に建設発生土の利用調整を行いコスト縮減に努めており、平成9年度からはその適用範囲を拡大することで一層のコスト縮減（約310億円）を実施した。これらのコスト縮減に、さらに関係閣僚会議のフォローアップ作業部会で算定した間接的施策の縮減率（1.2%）を加えると、工事関係全体の縮減率は10.7%となる。

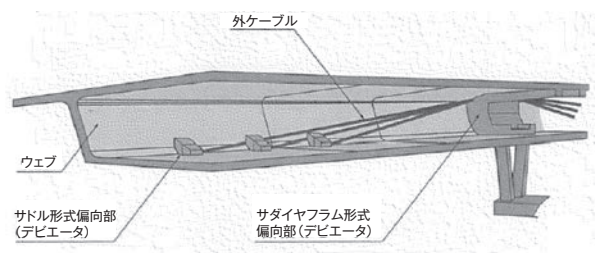
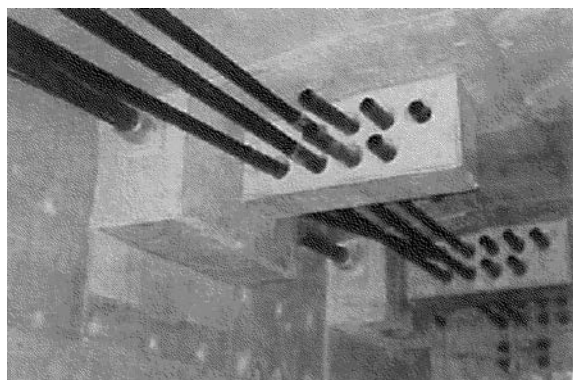
なお、行動計画で実施されたコスト縮減施策は、技術基準等の見直し、設計方法の見直し、技術開発の推進など134項目に及んだ。

(2) 公共工事コスト縮減対策に関する新行動計画

「行政コスト削減に関する取組方針」が平成11年4月27日閣議決定され、公共工事のコスト縮減についても、その一環のものとして位置付けられた。このため、平成12年9月に、関係閣僚会議において、「公共工事コスト縮減対策に関する新行動指針」を策定し、工事コストの低減だけでなく、工事の時間的コストの低減、施設の品質の向上によるライフサイクルコストの低減、工事における社会的コストの低減、工事の効率性向上による長期的コストの低減を含めた総合的なコスト縮減について取組むこととなった。このような政府の指針、建設省の行動計画を受け、平成11年12月、公団は「公共工事コスト縮減対策に関する新行動計画」（「新行動計画」）を策定し公表した。

新行動計画目標の期間は、平成12年度から同方針の最終年度である平成20年度末として策定された。新行動計画では、平成11年度までの行動計画と同様、工事の計画・設計の見直しや管理における技術開発の推進などの項目が盛り込まれた。その主なものは、(1)PC橋とRC橋との複合設計法の採用や外ケーブル方式のPC橋の採用などの設計方法の見直し、(2)大断面トンネルの掘削でのトンネル・ボーリング・マシン（TBM：Tunnel Boring Machine）の活用、PC箱桁橋での波形鋼板ウェブの採用、急斜面上に設置される橋脚での竹割型構造物掘削工法の採用、などの技術開発の推進、(3)管理における湿塩散布方式の導入による凍結防止剤使用料の節減、画像処理を用いた鋼橋塗装の劣化診断による塗り替え間隔の最適化、などである。*6、*7、*8、*9（図6.3.1）

また新行動計画では新たに、(1)盛土工事に大型機械を使用して工期短縮を図るなどの時間的コストの低減、(2)鋼橋に高耐久性の高い塗装を採用する、トンネル内設備に耐久性の高い素材を採用する、トンネル照明に省



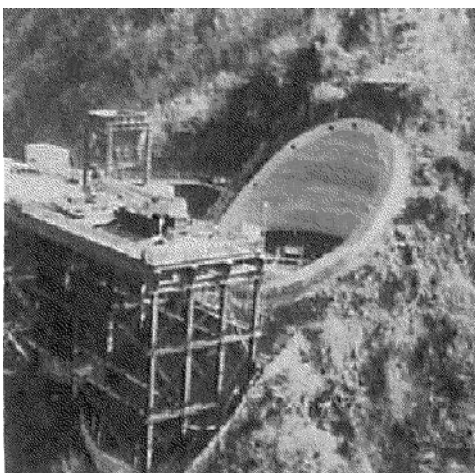
*6 [外ケーブルの施工状況 瀬戸川橋]
 (『日本道路公団最後の10年』・日本道路公団・平成18年4月)

エネルギーランプを採用する、などのライフサイクル・コストの低減、(3)植物発生材を堆肥として活用する、
 鋳物廃砂（鋳物の型の材料として使用済となった砂）のリサイクル材を高速道路の盛土材へ利用する、あるいは
 交通渋滞緩和、事故の減少などを通じた環境負荷の削減による社会的コストの低減、(4)各種の規制改革、新技
 術の活用、情報の電子化等の実施、建設業における情報通信技術（ICT：Information and Communication
 Technology）の利用拡大などの効率性向上による長期的コストの低減、などが盛り込まれた。

この結果、平成14年度の建設・管理コストは平成8年度と比較して、建設コストで13.6%、管理コストで16.7%
 の縮減となった。



* 7 [新東名高速道路で使用されたTBM]
 (『大断面トンネルに挑む!』・日本道路公団静岡建設局・平成13年3月)



* 8 [竹割型構造物掘削・芝川橋架橋]
 (『日本道路公団最後の10年』・日本道路公団・平成18年4月)



* 9 [盛土工事に使用した大型ダンプトラック]
 (『日本道路公団最後の10年』・日本道路公団・平成18年4月)

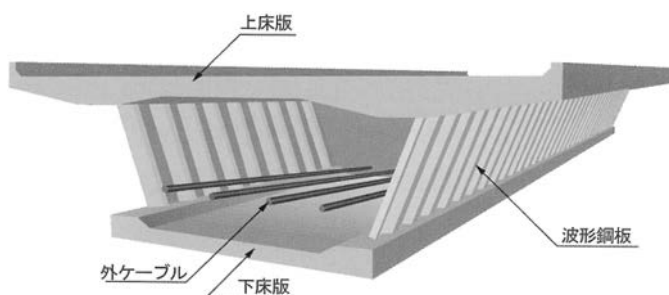


図6.3.1 波形鋼板ウェブ
 (『写真で見る高速道路橋の技術 [コンクリート橋編]』・(財) 高速道路技術センター・平成17年9月)

(3) 国土交通省公共事業コスト構造改革プログラム

平成15年3月には、公共事業のすべてのプロセスをコストの観点から見直す「国土交通省公共事業コスト構造改革プログラム」が策定された。プログラムの対象は、基本的に国土交通省直轄事業、国土交通省所管の公団等が行う公共事業であり、「公団等は、事業内容や財源構成等にそれぞれ特性があることを考慮し、独自の施策を実施することができる」とこととされた。公団は、新行動計画を継続実施することに加え、国土交通省のプログラムに従い「コスト構造改革」を導入し、平成15年度からの5年間で、平成14年度と比較して15%の総合コスト縮減率を達成することを目標とし、主に事業のスピードアップ、設計の最適化、調達の最適化を図るなどの見直しを行った。この結果、民営化前の平成16年度では、総合コストの縮減率は10.4%となった。

(4) 新たなコスト削減計画

後述する民営化推進委員会の意見書（平成14年12月6日）において、直ちに取組むべき事項の一つとして、コスト削減計画の作成が盛り込まれた。その後、「道路関係四公団、国際拠点空港及び政策金融機関の改革について」（平成14年12月14日閣議決定）において、「コスト削減のための計画を平成15年度内に作成する」とこととされたのを受けて、公団は民営化に向けての重要な環境整備の一つと位置付け、建設・管理に関する「新たなコスト削減計画」を平成15年3月に策定し公表した。

新たなコスト削減計画では、建設コストについては、平成15年度以降の事業費予定額21.1兆円に対し、3.9兆円の削減（削減率18.5%）とし、管理コストについては、平成14年度予算6,293億円に対し、平成17年度予算を4,723億円に抑えることにより、25%の削減を図ることとされた。また、管理コストのうち委託費（発注コスト）に係る削減については、平成14年度予算2,169億円に対し、平成17年度予算を1,452億円に抑えることにより、33.1%の削減を図る計画となった。

しかしながら、「道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて」（平成15年12月22日政府・与党申し合わせ）において、新たなコスト削減計画に加え、建設コストについては3.9兆円に2.5兆円程度上乗せし計6.4兆円の削減を図ることとされ、管理コストについては平成17年度までに3割のコスト削減（対14年度）を図ることとされた。

これを受けて、建設においては、「トンネル、橋梁、舗装に関する技術基準の見直し」、「トンネル設備等、諸施設の仕様・基準の見直し」および「新技術の活用による施工法の見直し」が積極的に工事等に反映された。また、「縦断線形の見直しによる盛土高さの縮小、橋梁から盛土への変更」、「施工形態の見直し（6車線区間の4車線施工）」等の関係機関等との連携を図り実施するメニューについても設計検討が進められ、順次、地元・関係機関との協議・調整が実施された。

これらの実施により、平成17年度までに新直轄方式で整備されることとなった区間にかかる費用を除いた目標額3.5兆円の52%にあたる約1.8兆円を削減するとともに、更に2.5兆円程度の削減についても、その実現に向け国土交通省と協力して検討が進められた。

管理では、道路の安全かつ円滑な交通を確保するための一定の管理・サービス水準を保ちつつコスト削減に取り組まれた。具体的には、業務委託費が抜本的に見直され、管理監督ポストの撤廃などによる委託実施体制の効率化をはじめ、地域別単価の導入や間接経費の引き下げなどにより委託人件費が削減された。また、維持管理、保守業務についてはゴミ回収量の分析に基づく路面清掃頻度等の見直し、高速湿塩散布車の開発による作業時間の短縮、水質検査の自動化による点検員の削減が実施された。

一般管理費についても、光熱水費等の事務経費、本社社屋借上経費等の削減、定員削減および本給の削減等による総人件費の抑制が実施された。

これらの取組みにより、平成17年度までに、平成14年度比30%の削減となる1,888億円を削減した。

3.3 調達手続きの透明性の確保

公団の調達手続きは、公共事業の執行機関として、国に準じた厳正な手続きにより実施されてきた。特に建設工事については、WTO政府調達協定の締結や中央建設業審議会の建議、入札契約適正化法の制定などの社会的

要請もあり、調達手続きに関して、情報の公表、苦情の受付、第三者機関による監視など、公平性・客観性・透明性の向上を目的としたさまざまな制度改革が行われてきた。平成13年3月に適正化指針が閣議決定された後、公団は大規模な契約制度の改正を行い、250万円以上の工事については毎年度の発注見通しを公表するとともに、平成14年4月から公募型指名競争入札工事に契約後に受注者から効率的な工事方法を提案するバリューエンジニアリング方式を採用した。また、平成14年5月からは工事における予定価格の事前公表が開始された。

公団が行ってきた制度改革の中には事件の発生が契機となったものもあった。

平成10年の外債発行をめぐる贈収賄事件を期に起債関係者の選定に係る委員会が設置され、手続の透明性向上が図られた。平成14年には道路保全工事の請負人による独占禁止法違反事件が発生したことを期に、入札監視委員会の審査対象に必ず当該工種が加えられることとなった。平成15年には資材価格調査の請負人による独占禁止法違反事件が発生し、これを受け、当該調査を競争に付すときは全て公募の手続きを導入することとなった。また、平成17年に発生した情報表示設備工事の請負人による独占禁止法違反事件では、仕様の公開以前に設置した監視制御盤について、その仕様を発注図書に明示することとなった。

公団発注の鋼橋上部工工事における独占禁止法違反事件では、平成17年6月に公正取引委員会が刑事告発し、公団本社などの事業所が東京高等検察庁の強制捜査を受けた。この結果、平成17年9月29日に公正取引委員会は官製談合防止法に基づく改善を公団に対して要求、また鋼橋メーカー45社に対して排除勧告を行った。

これに対し、公団は公共工事の発注者として談合根絶に向けあらゆる検討を尽くすことが最も重要な責務であると位置付け、従来からの不正排除への取組みに加え、平成17年8月9日に「談合等不正行為防止策」がとりまとめられた。この中で、入札監視機能の強化や工事発注単位の決定プロセスの透明化に加え、公団ウェブサイト等に図表等で分かりやすくまとめて公表された。このような不正行為防止のための改善措置は、公団から民営化後の会社に承継されることとなった。

なお、維持管理業務についても競争性の向上が求められ、平成17年には維持管理業務への新規参入の障壁とされた企業の「類似業務の実績」が競争参加の要件から撤廃され、業務に従事する個人の業務遂行能力を重視する「性能要件」が導入され、技能確認や知識確認などの試験を行う制度に改められた。

4. 高速道路の利便性の向上等

4.1 ETCの開発・導入

(1) ETC開発の背景

1) ETCの概要

ETC (Electronic Toll Collection System) とは、車両に装着した車載器に契約情報などを記録した識別カード (IC : Integrated Circuit) を挿入し、有料道路の料金所のトールゲートに設置した路側アンテナと車載器との間の無線通信により、通行料金などの情報を路側アンテナに接続した有料道路のコンピュータシステムとICカードとの双方に記録して、料金所で料金支払いのために止まることなく通行することができるシステムである。

2) ETC導入の目的

高速道路の交通量の増大とともに各所において日常的な渋滞が発生するようになり、特に料金支払いのための渋滞は全体の約35%(平成12年時点) を占め、渋滞の最大の要因となっていた。そこで料金所でのノンストップ通行を実現することにより車線当たりの通行可能台数を増加させ料金所における渋滞を解消するとともに、近年のキャッシュレス化に対応したお客さまの利便性の向上、道路管理者にとっては料金収受の管理費用の節減および料金所建設費用の節減、また料金所渋滞解消により自動車排気ガスが低減されることによる環境問題への貢献など、さまざまな効果を期待されETCの開発が行われた。

(2) ETCの導入、展開および普及促進

1) ETCの導入、展開

ETCは、平成5年6月に建設省が策定した「道路技術五箇年計画」において次世代道路交通システムのテーマの一つとして位置付けられ、6年9月に建設省、道路四公団による「ノンストップ自動料金収受システム共同研究推進委員会」が設置され本格的な研究が開始された。

同委員会においては、平成6年11月に国内外の民間企業から提案を公募し、審査の結果、選定された民間10グループとの共同研究の体制が組織された。共同研究は平成7年6月から翌8年3月まで実施され、8年8月に共同研究結果が公表された。

こうした共同研究結果をもとに、平成8年11月から12月まで、建設省土木研究所において基本的なシステム構成や模擬料金所を設置した交通運用に関する検証実験が実施され、平成9年3月から小田原厚木道路の小田原料金所、同年12月から東京湾アクアラインの木更津料金所において管理用車両やモニター車両を対象とした試験運用が開始された。ETC仕様書は、平成10年3月に官報公告、意見招請の後、7月に完成した。ETCのセキュリティシステムは、平成10年6月に官報公告、情報招請の後、翌11年3月にセキュリティ標準規格書(評価版)の開示が官報で公告された。平成11年8月には「有料道路自動料金収受システムを使用する料金徴収事務の取扱いに関する省令」が制定され、ETC車載器と識別カードを使って通行記録を残した車両から料金徴収を行うことやETC情報のセキュリティ確保することなどが規定された。

ETCの試行運用は、3年間の試験運用を経て平成12年4月24日から千葉地区の東関東自動車道および京葉道路等、同年6月から沖縄自動車道において開始された。

また、一般運用は、試行運用の翌年、平成13年3月30日から千葉地区の東関東自動車道、京葉道路および沖縄自動車道等において開始され、同年7月には三大都市圏においてETCサービスが利用可能となった。その後、ETCの一般運用の料金所は順次拡大され、平成17年4月に道路四公団のほぼ全ての料金所にETCサービスが拡大された。

2) 利用状況と普及に向けた取組み

ETCの利用状況は、一般運用開始当初の平成13年4月のETC利用台数が約6千台/日で、利用率は1.1%であった。その後約2年半の間、ETC利用率は10%以下で推移していたが、ETCサービスが全国に順次拡大するとともに利用率が増加し、平成15年9月には10%、翌16年9月には20%を超えた。

さらに、車載器購入支援策やETC車を対象とした前払割引、大口・多頻度割引、時間帯割引といった料金割引制度、ETCマイレージサービスなどの普及促進策の実施によって利用率が増加し、平成17年9月末では、ETC利用台数が約260万台/日、ETC利用率が47.1%となり、16年9月の利用率21.1%と比較すると1年間で2倍以上の増加と、急速に普及が進んでいった。

(3) ETCによる新割引制度の導入

ETC導入のインセンティブを与えるために車載器セットアップ時の申込によるETC期間限定特別割引（最大1万円20%割引）が平成13年11月1日から実施された。また、平成14年7月19日からはハイウェイカードの1万円と5万円相当のETC前納割引が開始された。これは偽造ハイウェイカード問題に対応する為でもあった。平成11年5月に初めて偽造ハイウェイカードが発見され、新型ハイウェイカード（ホログラム・透かし印刷付き）の発行や旧型ハイウェイカードの利用停止などの対策が行われてきたが、新たな偽造ハイウェイカードが発見されるなど社会問題化した。また、国の審議会等でも、「偽造が問題化しているハイウェイカードを廃止し、割引策をETCによるものに集約すべきである」との答申が出され、さらに、国土交通大臣から偽造が発生している5万円・3万円のハイウェイカードを廃止する旨の指示があり、平成15年2月28日をもって3万円券および5万円券の販売を終了し、16年3月1日から3万円券および5万円券は利用停止となった。

その他、平成15年12月22日の政府・与党申合せ「道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて」では、料金の性格とその水準について、「特に高速国道の料金は、平均1割程度の引き下げに加え、別納割引廃止を踏まえた更なる引き下げ、具体的には、マイレージ割引、夜間割引、通勤割引等を実施」することとされた。これを踏まえ、ETC車を対象とした時間帯割引として平成16年11月から深夜割引が、17年1月からは早朝夜間および通勤割引が開始された。また平成17年4月からは、ETC車のみを対象とする割引としてマイレージ割引および大口・多頻度割引が開始された。

4.2 追加インターチェンジの検討・導入

(1) スマートインターチェンジ検討の背景

日本の高速道路における平均インターチェンジ間隔は約10kmと、欧米諸国に比べ約2倍と長く、高速道路が通過する市町村のうち、約3割の市町村においてはインターチェンジが設置されておらず、通過するのみとなっていた。

こうした状況を踏まえ、既存の高速道路ストックを有効に利活用するための方策を検討することを目的とした「使える」ハイウェイ推進会議において、具体的な施策としてインターチェンジの最適配置とアクセス強化が提案された。

ETC専用インターチェンジであるスマートインターチェンジは、一般のインターチェンジに比べて、建設・管理コストの縮減が可能であるため、効率的に追加インターチェンジを整備することができ、既存高速道路の有効活用や地域の活性化が見込まれるために導入が検討された。

(2) スマートインターチェンジの導入

スマートインターチェンジは、ETC専用インターチェンジであるため、料金収受に必要な人件費削減を可能にしている。また、インターチェンジ構造も簡易な構造を採用することが可能であることから、設置費用を安価にすることも可能である。しかしながら、通常のインターチェンジのETCの磁気カード併用方式とはその運用が異なることから、スマートインターチェンジの運営上の課題等を把握する必要がある。

このため、国土交通省は、一般道に容易に接続可能な既存のサービスエリア・パーキングエリアにスマートインターチェンジを設置し、スマートインターチェンジにおけるETC機器およびシステムの仕様、機器配置、運営上の課題を把握することを目的とした社会実験を実施した。社会実験個所は、平成16年4月に公募した結果、同年11月までに全国28か所が採択され、順次社会実験を開始した。

スマートインターチェンジでは、通行車両はETC車のみ限定し、発進制御器（ゲート）の手前では一旦停止が必要とされた。また、地域の特性によってインターチェンジ形式や運用時間、利用可能車種に違いがみられた。このため、関係自治体を中心に構成された地区協議会において、当該スマートインターチェンジの社会便益、採算性、管理・運営方法、などの検討が行われた。平成18年7月には国土交通省がスマートインターチェンジ整備に関する要綱を策定し、要件を満たしたスマートインターチェンジは、公団民営化後の平成18年10月から、順次本格運用を開始した。

【関連する内容 7章3.2(2) 177ページ】

(3) 地域活性化インターチェンジ

平成10年代はスマートインターチェンジの導入に先立ち、開発インターチェンジに代わりインターチェンジを追加整備する制度があらたに設けられた。従来の開発インターチェンジでは、高速道路沿線地域の開発事業者がその事業費を負担していたが、中には経営破綻した開発事業者もあった。このような背景から、開発事業者に代わり地方公共団体が整備主体となってインターチェンジを追加整備する「地域活性化インターチェンジ」制度が創設された。この「地域活性化インターチェンジ」制度は、インターチェンジの設置を希望する地方公共団体が国土交通大臣に連結許可申請し、整備計画の変更が行われ事業化されるものであり、平成11年12月に2か所の整備計画が変更されたのをはじめとし、平成27年3月末時点までに高速道路会社の区間においては全国14か所が開通し、3か所が事業中である。

なお、新直轄等、国土交通省の事業区間を含めると平成27年3月末時点までに全国25か所が開通し、20か所が事業中である。

5. 高速道路資産を活かした公団による新事業の検討

5.1 高速自動車国道活用施設および利便増進施設

(1) 新事業開発プロジェクトチーム発足

1) 背景

公団は、従来から建設・管理コストの縮減、維持管理業務の外部委託化、組織・定員の合理化等に取り組みつつ、高速道路の整備に努めていたが、この間、高速道路は国民生活に欠かせないものとなり、高速道路に対するお客さまニーズは、より多様化、高度化するとともに、高速道路沿線の地域振興にも強い期待が寄せられていた。このような中で、高速道路を単なる交通路として捉えるのではなく、高速道路に対する多様なニーズを踏まえ、高速道路全体として適正な価格による良質なサービスを提供することが求められてきた。

このため、高速道路の沿線や周辺地域の開発可能性を最大限に活用した関連事業を展開し、その収益で高速道路の本体事業を支援し、お客さまの負担軽減を図るという取組みが検討され、この具体化のために、平成9年4月16日に公団内に「新事業開発プロジェクトチーム」が発足した。新事業開発プロジェクトチームは平成10年7月1日の公団本社組織改編時に「新事業開発室」となり、平成15年5月16日の民営化総合企画局の設置に伴い「民営化総合企画局新事業開発室」となった。平成17年7月1日の各新会社民営化移行本部の発足に合わせて、各会社の移行本部に業務が引き継がれた。

2) 新事業開発委員会における検討

新事業開発の検討にあたっては、公団総裁の諮問機関として学識経験者、民間経済人等からなる新事業開発委員会（伊藤滋委員長）が設置され、事業の推進方策等の制度的枠組みについて検討された。

新事業開発委員会は、平成9年4月23日の第1回委員会以降、さまざまな立場から幅広い議論が行われ、8月4日に伊藤委員長から総裁に意見書が提出された。

なお、委員会は平成9年10月6日の第7回委員会をもって終了した。

3) 意見書の概要

利用者指向型の経営姿勢をより一層強め、高速道路の潜在的可能性を最大限に活用しつつ、サービスの一層の向上を目的とした多様な事業を展開するとともに、これにより得られる収益の高速道路本体事業への還元を図り、利用者の負担の軽減に資することを基本理念とし、(1)民間企業主体の事業運営、(2)利用者ニーズに応えるサービスの提供、(3)地域社会との調和、(4)透明かつ効率的で責任が明確な執行体制の確保、(5)着実な事業展開、の5点を基本方針とされた。

また、新事業は着実に推進することが必要であり、当面の主たる対象分野としては、高速道路に対するニーズ、公団の経営資源を勘案し、(1)既存インターチェンジ等の利用可能地を活用し、高速道路利用者および地域住民の利便性の向上に資する多様な利便施設を民間企業が設置する、(2)民間企業が主体の物流施設、集客施設等との直結を可能とし、利用者の利便性の向上、地域振興に資する、(3)サービスエリア・パーキングエリアに隣接する土地について、民間企業による多様な利便施設の設置を認め、サービスエリア・パーキングエリアと一体となった利用が可能となるようにする、の3つの事業が提案された。

新事業の展開に当たっては、高速道路事業の社会性、公共性や法律により所期の目的遂行のため設立された特殊法人としての公共的性格等を踏まえる必要があるとした上で、事業主体については、民間にビジネスチャンスを提供し、民間のノウハウ、経験を最大限に活用するとともに、公団の経営リスクを考慮しつつ進めるとの観点から、民間企業主体の事業運営が基本とされた。

4) 意見書提出後の動向

平成9年11月18日に政府の経済対策閣僚会議は、当時の厳しい経済情勢に対応すべく、「21世紀を切りひらく緊急経済対策」を取りまとめたが、新事業開発委員会の意見書において提言された当面の3事業もこの中に盛り込まれることとなった。これによって、公団の新事業については、経済対策の観点からも緊急に取り組みなければならない課題となった。

また、平成9年12月26日には「特殊法人等の整理合理化について」の閣議決定がなされ、公団については、個別特殊法人等の整理合理化事項の対象組織とされたが、その中でも「新事業（サービスエリア周辺開発等）は、民間活力等により行うこととするとともに、利用者の負担軽減に寄与するものに限るものとする」という形で、公団における新事業の取組みが盛り込まれた。

5) 関係法令改正の概要と事業内容

新事業開発委員会から意見書が提出された後、意見書において提言された当面の3事業を実施するためには、法改正が必要になることから、建設省において改正内容の検討がなされ、改正案の取りまとめが行われた。そして、平成10年3月3日に「高速自動車国道法等の一部を改正する法律案」として閣議決定され、第142回通常国会に提出され、平成10年5月28日に成立した。

この法改正のうち、新事業に関する部分の概要は、次のとおりである。

i) 高速自動車国道法の改正

- 一 高速自動車国道の連結制限を緩和し、民間事業者が設置する高速自動車国道活用施設（相当数の者が高速自動車国道を通行して利用すると見込まれる商業施設、レクリエーション施設等をいう）の通路等が連結できることとする。
- 二 高速自動車国道活用施設の通路等のうち、一般道路等に車両が出入りできない構造のもの（閉鎖型）は、国土開発幹線自動車道建設審議会の議を経て定める整備計画の位置づけを要しないこととし、政令に定める連結位置に関する基準に基づき、公団が建設大臣に代行して連結許可をする（権限代行は道路整備特別措置法の改正）。
- 三 連結する通路等の構造基準と維持管理基準を建設省令で定める。
- 四 高速自動車国道活用施設の通路等の連結について、連結料を徴収できることとする（公団の収入として高速自動車国道の償還に充当）。
- 五 連結許可に基づく地位の承継、条件付与、監督処分、連結料の強制徴収規定等を整備する。

これにより、例えば、高速自動車国道とショッピングセンター等の商業施設や遊園地・スキー場等のレジャー施設を直接結ぶことが可能となり、インターチェンジを利用することなく、車両が高速自動車国道からこれらの施設に出入りすることができるようになった。

ii) 道路法の改正

高速自動車国道または自動車専用道路のインターチェンジに附属する道路区域内の土地において、民間事業者が設置する通行者の利便の増進に資する施設（以下「利便増進施設」）で、当該土地の合理的利用の観点からふさわしいと認められるものの占用を可能にした。これは、利便増進施設の性格に鑑み、道路区域外に余地がないためやむを得ないことを要件とする占用許可基準の緩和の特例を設けたものである。

これにより、インターチェンジの敷地内にファミリーレストラン等の食事施設、コンビニエンスストア等の購買施設の設置が可能となった。

(2) 運用方法の概要

法改正後、新事業の実施に当たり具体的な運用方法が定められた。

まず、高速自動車国道活用施設の連結については、連結を希望する者から随時申し出を受け付け、連結に伴う地域への影響に配慮するという観点から関係地方公共団体の意見が聴取され、透明性、公正性を確保する観点か

ら学識経験者等からなる第三者委員会が設置され、審査基準・連結の可否等について審議されることとなった。連結位置に関しては、高速道路の安全かつ円滑な交通に支障を及ぼさないよう、他の施設（ジャンクション、インターチェンジ、サービスエリア、パーキングエリア等）との必要離隔距離、連結可能な高速道路本線の幾何構造等が規定された。また、通路その他の施設に関しては、高速道路の安全かつ円滑な交通に支障を及ぼさないことや、通路における交通の安全確保のため、幾何構造、通路本体の構造、附属施設および駐車場の規模・構造等の基準が規定された。連結料については、高速自動車国道活用施設の連結前と連結後の地代の差額から算定する方法が規定された。

次に、利便増進施設の占用に当たっては、公団が事業箇所を選定し、条件を明示して事業者を公募することとなり、高速自動車国道活用施設の連結と同様、透明性、公正性を確保する観点から学識経験者等からなる第三者委員会が設置され、審査基準・占用の可否等について審議された。また、道路の構造や交通に支障のないよう、建物の構造、駐車場の規模・構造、自動車の出入口の構造等の基準が規定された。占用料は、土地の時価と売上げ収入額を勘案する方法が規定された。

なお、事業の手続きや連結・占用の技術的基準のほかに、事業者および事業計画の審査基準として、事業者の資力・信用および事業の安定性、地域との調和、利用者の利便性、有料道路事業への収益還元の見点から評価を行うことおよび選定結果や選定理由については、申出者や応募者のプライバシー、利益保護に配慮しつつ通知公表すること、などが定められた。

(3) 民間事業者の反応

新事業に関する民間事業のニーズを把握し、その可能性を探るため、民間企業161社に対してヒアリング調査が実施されるとともに、民間企業1,401社を対象にアンケート調査が実施され305社から回答があった。この結果、公団の新事業について8割から9割が有望であるとの高い評価をしており、特に、物販、飲食、物流関係からは、顕著な参画意欲が示された。

事業地域としては、大都市圏近郊部を有力視する回答が多く、事業形態としては、3分の1程度が他の異業種企業との複合形態を望んでいるとの結果となった。

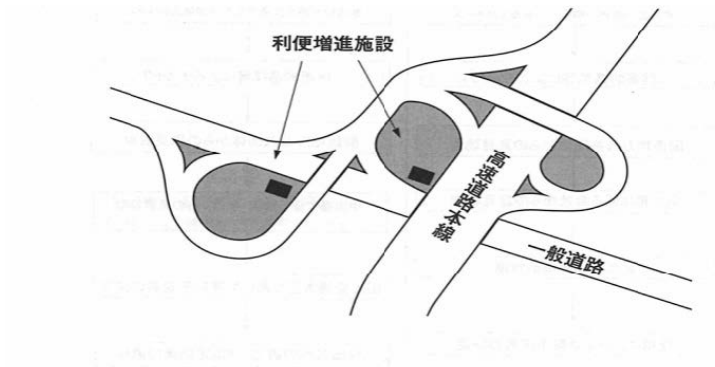
また、民間企業からは(1)ファミリーレストランからインターチェンジ周辺は立地条件がよく、公団の新事業には非常に興味がある、(2)コンビニエンスストアからインターチェンジ周辺は、現在でも出店の大きなポイントであり、公団の新事業には積極的に参加したい、(3)アミューズメント企業からインターチェンジへの出店は非常に興味があり、レストラン等との複合形態での出店が望ましい、などの意見が寄せられた。このほか、ホテル、自動車部品販売、物流やコーディネーターとなる金融機関、建設、不動産等の幅広い業界から反響が寄せられた。

これらは、利便増進施設に関するものであるが、高速自動車国道活用施設との連結については、主に制度内容等についての問い合わせが多かった。

(4) 実施状況

法改正以降これまでに、高速自動車国道活用施設の連結2件、利便増進施設の占用3件が実施されたが、現在も実施しているのは、東海北陸自動車道の城端サービスエリア（高速自動車国道活用施設の連結）と関越自動車道の沼田インターチェンジ（利便増進施設の占用）である。（図6.5.1）

開 放 型	閉 鎖 型
高速道路から当該施設を介して、一般道路に車両が出入りできるもの	高速道路から当該施設を介して、一般道路に車両が出入りできないもの
<p>高速道路への連結は、上図に示したような既存のサービスエリア、パーキングエリアに連結する場合のほか、高速道路本線に直接連結することも可能です。</p>	



○ 事業の展開

道路名	インターチェンジ名	施設内容	完成年度
関越道	沼田	コンビニエンスストア	平成11年度
名神高速	大垣	飲食店 カーディーラー	平成13年度

図6.5.1 便利増進施設の例（『高速道路便覧2013』・全国高速道路建設協議会）

(5) 民営化後の関係法令の改正

平成16年6月の道路関係四公団民営化関係4法の成立に伴い、新事業に関する事項についても所要の法改正が行われた。

高速自動車国道法の改正では、高速自動車国道と連結することができる施設として、高速自動車国道の通行者の利便に供するための休憩所、給油所その他の施設等が追加された。これにより、通路を介さない連結が可能になることから、区域除外されるサービスエリア・パーキングエリアの園地部分に存する休憩所、給油所等が連結制度の中で整理された。

道路法の改正では、自動車専用道路と連結することができる施設として、自動車専用道路の通行者の利便に供するための休憩所、給油所その他の施設等が追加された。これにより、「高速自動車国道法」の改正により創出された制度である連結制度が、一般有料道路にも適用可能となった。

さらに、道路整備特別措置法も改正され、連結許可（閉鎖型）、占用許可に係る道路管理者の権限の代行は、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構が行うこととなった。

6. 公団民営化の動き

6.1 行政改革・特殊法人等改革

(1) 行政改革

平成12年12月1日に「21世紀のわが国経済社会を自立的な個人を基礎として、より自由かつ公正なものとする」ことを目的に「行政改革大綱」が閣議決定され、「行政の組織・制度の抜本改革」の一つとして「特殊法人等の改革」が挙げられたことは前述のとおりであるが、この中で特殊法人は、事業および組織形態の見直し、財政負担、財政投融资の縮減・合理化、経営評価・情報公開システムの確立および給与・退職金・人事の適正化を行うこととされた。

事業の見直しにおいては、全ての特殊法人等の事業および組織の全般について、内外の社会経済情勢の変化を踏まえた抜本の見直しを行うとの基本的考え方にに基づき、各特殊法人等の個々の事業について、その具体的な事業の仕組み、事業実施の方法・手段等に遡った上で、その見直しを行うことにより、その廃止、整理縮小・合理化、民間・国その他の運営主体への移管等整理合理化を図ることとなった。

組織形態の見直しにおいては、個々の事業の見直し結果を踏まえ、その主たる事業が廃止されたり民間その他の運営主体に移管された法人については原則廃止すること、事業の採算性が高く、かつ国の関与の必要性が乏しい法人、企業的経営による方が事業をより効率的に継続実施できる法人、または民間でも同種の事業の実施が可能な法人について原則民営化を検討すること、廃止または民営化される法人以外の法人について、その事業および組織運営の実態を踏まえつつ、独立行政法人通則法に基づく独立行政法人への移行を検討することとされた。

これら特殊法人等の事業および組織形態の見直しについては、特殊法人等改革のための推進体制を整備した上で、平成13年度中に各特殊法人の事業および組織形態について講ずべき措置を定める「特殊法人等整理合理化計画」を策定し、「集中改革期間」内に法制上の措置その他の必要な措置を講じることが決定された。

財政負担、財政投融资の縮減・合理化においては、特殊法人等に対する出資金、補助金等について、事業および組織形態の見直しなどを通じて、個々の特殊法人等の業務内容に応じた適正な予算措置が行われるよう厳しい見直しを行うこととされた。

さらに財政投融资については、財政投融资制度の改革に合わせ、財政投融资の縮減およびその対象分野・事業の重点化を図ると共に、各特殊法人等において、市場評価を通じ特殊法人等改革の趣旨に沿った業務運営効率化へのインセンティブを高める等の観点から財投機関債の発行に努めることとし、財投機関債発行機関の拡充を図ることとされた。

平成12年12月5日には行政改革推進本部を内閣に設置することが閣議決定され、行政改革推進事務局が平成13年1月6日内閣官房に設置された。行政改革推進事務局は、設立以降77の特殊法人、86の認可法人を対象に直接ヒアリングを行い、その事業の性格や機能の類似性等から19の類型に事業を分類、「行政改革大綱」に示された事業見直し基準を踏まえてその類型別の見直しの論点を整理し、「特殊法人等の事業見直し論点整理」として平成13年4月3日に公表した。

(2) 特殊法人等改革

平成13年6月20日、特殊法人等の改革に関して国の責務を明らかにし、集中改革期間における集中的かつ抜本的な改革の推進を目指すことを目的に「特殊法人等改革基本法」が成立し、その中で特殊法人等改革推進本部の設置と法施行後1年以内に「特殊法人等整理合理化計画」を策定する事が定められた。

特殊法人等改革推進本部は、平成13年6月22日に「特殊法人等の事業の見直しの中間取りまとめ」の報告が行われた。「特殊法人等の事業の見直しの中間取りまとめ」においては、平成13年4月の「特殊法人等の事業見直しの論点整理」にて整理された76の論点を踏まえつつ、各特殊法人等の事業について、事業そのものの政策的必要性や必要性がある場合でも事業を特殊法人で実施することの妥当性などを中心に省庁ヒアリングが行われ、今

後さらに検討の対象となりうる事業が掲記された。公団については、採算性の現状および見通しの情報公開が必要であり、採算性に問題がある場合や採算性を確保する仕組みが適切でない場合は、廃止も含め採算性確保のための見直しを検討するとされた。また、官と民、国と特殊法人等との役割分担の明確化、さらには他の特殊法人等の行う類似事業との間の整理・合理化を図る観点から、(1)国もしくは官として関与の必要性が乏しくなっていると認められる場合には廃止、地方公共団体への移管あるいは民間事業化、(2)国として実施することが必要な場合には国の直轄事業への移行等および(3)特殊法人等間の事業の統合・調整などの見直しを行うこと、を検討することとされた。また、「特殊法人等改革基本法」において、法施行後1年以内に策定することとされていた「特殊法人等整理合理化計画」について前倒しし、平成13年内に策定することが決定された。

平成13年8月10日に開催された第2回行政改革推進本部の会合において「特殊法人等の個別事業見直しの考え方」が報告され、「特殊法人等の事業の見直しの中間取りまとめ」において示された事業の類型別見直しの方向性を全ての特殊法人等の個別事業に当てはめた結果とともに、その結果に対する各特殊法人等の監督官庁である各省庁の意見も併せて示された。

「特殊法人等の事業の見直しの中間取りまとめ」の中で公団の事業については、近年の交通量の伸び悩み等を踏まえ、(1)建設中(施行命令済み)の事業の凍結等により事業量を縮減することや他の事業手法(例えば直轄事業)を導入するなどの採算性の確保のための措置を講ずることが示された。また償還計画については、その前提となっている交通量の伸びの見込みと根拠、金利、料金、国の出資金等のデータ、ならびに償還計画の達成状況を情報公開することおよび計画と実績が一定程度以上かい離した場合には償還計画を見直すことをルール化すべき、との考え方が示された。

平成13年8月22日第6回行革断行評議会において、評議会メンバーから石油公団とともに道路関係四公団の民営化案が示された。道路関係四公団に係る民営化案の内容は、建設中事業も含め新規建設事業を凍結することとし、四公団全ての資産と債務を承継した独立行政法人日本道路保有機構から四公団を分割再編した6つの道路運営株式会社が資産を借受けて管理を行い、道路運営会社から日本道路保有機構に支払われた賃貸料により四公団から承継した債務を返済するというものであった。

平成13年9月4日には行政改革推進事務局に対し、国土交通省から公団が行う事業に関して、高速自動車国道の整備は策定済の整備計画区間に限定することや整備計画区間の事業を廃止する場合は既に地域への説明を行っていることから国や地方に極めて重大な影響を与えること、が報告された。また公団事業の他の運営主体への移管については、(1)国への移管は厳しい財政事情から困難なこと、(2)高速自動車国道の建設および管理は本来国の責務であり地方公共団体の利害を超えた調整が必要であることから、地方公共団体への移管も不相当であること、(3)災害時を含め適切に道路の管理を行う責任があることや高速自動車国道等の建設と管理の経験・ノウハウがないことから一般的な民間企業への移管は困難であること、が報告された。

さらに平成13年9月21日には「日本道路公団、首都・阪神公団および本州四国連絡橋公団の改革について」の考え方が他の特殊法人の民営化案等と併せて国土交通大臣から総理大臣へ報告、その内容が公表された。その中で公団、首都・阪神高速道路公団の3公団について、「速やかに一つの公団に統合することを検討し、統合公団は都市再生・地域発展に必要な全国高速道路網および首都圏・阪神圏の渋滞解消に不可欠なネットワークの整備を行い、その整備に見通しが立った段階で早急に特殊会社化を図る」ことが示された。また今後の高速自動車国道の整備のあり方について第三者機関を国土交通大臣の下に設置し、整備計画に係る償還計画を踏まえながら、採算性を確保しつつ整備するための方策を検討することとされた。これを踏まえ、平成13年9月26日には行革担当大臣と行革断行評議会が国土交通省に対し、民営化案に関するヒアリングを実施した。評議会のメンバーからは、この案ではいつ民営化できるかわからない、断行評議会案のように建設凍結、また民営化の手法として「上下分離」も前向きに検討すべきとの意見が出された。

平成13年10月1日には総理大臣から国土交通大臣に対し、(1)国費不投入、償還期間30年以内の場合どのような整備となるか、(2)国費投入、償還期間についていくつかのケースを想定した場合どのような整備になるか、について、1週間以内に行政改革推進事務局に報告すること、との指示が出された。これを受けて国土交通省は、将来交通需要の増加あり・なし、調達金利5%・3.5%、年間建設投資額1.21兆円・1.09兆円の条件を組み合わせた6ケースについて、償還年数30、40および50年、今後の国費投入なし、1,000、2,000または3,000億円/年の場

合について各ケース12通り、計72通りの投資可能額試算を実施し、13年10月9日および16日に行政改革推進事務局に提出した。この試算によると償還期間30年、国費なしの場合においては、将来金利が3.5%の場合でも残事業の1割程度しか投資できず、償還期間を50年とした場合でも、国費不投入であれば残事業の6割程度しか投資できないことが示された。

「特殊法人等整理合理化計画」については、平成13年10月21日の経済財政諮問会議で公表された「改革工程表」において、道路四公団他3法人の廃止、分割・民営化等について他の法人に先駆けて結論を得ることとされた。この決定を受けて平成13年11月27日第4回特殊法人等改革推進本部・第7回行政改革推進本部合同会議において「先行7法人の改革の方向性について」が報告、公表された。その中では、公団など四公団は廃止することとし、四公団に代わる新たな組織およびその採算性の確保については、内閣に置く「第三者機関」において検討し、その具体的内容を平成14年中にまとめることとなった。そして、公団の新たな組織については、民営化を前提とし、平成17年度までの集中改革期間内のできるだけ早期に発足することが、またその事業について、国費は平成14年度以降投入しないことや現行料金を前提とする償還期間は50年を上限としてコスト引き下げ効果などを反映させ、その短縮を目指すこと、などが示された。

平成13年12月19日には、先行7法人を含めた163の特殊法人等の事業および組織形態の見直し内容を個別に定めた「特殊法人等整理合理化計画」が閣議決定された。本計画においては163の特殊法人等は大幅に整理され、国の政策実施機関以外の法人として整理すべき共済組合45法人を除く118法人は、17法人が廃止、45法人が民営化等、38法人が36の独立行政法人化されることが決定された。

(3) 高速自動車国道の整備のあり方検討委員会

平成13年9月21日に公表された道路関係四公団の民営化に関する国土交通省案の中で示された第三者機関「高速自動車国道の整備のあり方検討委員会」が国土交通大臣の下に設置され、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直しおよびコスト縮減等について検討を行うこととなった。同委員会は平成13年11月26日まで計4回開催され、第4回委員会では、日本道路公団は一体のまま民営化して株式会社化する、政府からの必要最小限の規制が必要となる、ネットワークとしての効率性、組織・人員規模等から地域分割しない、償還期間を短縮させようとする場合は税の減免・債務の政府保証、政府の株式保有が必要となる、などを骨子とする中間報告がとりまとめられた。^{*10}

*10 高速自動車国道のあり方検討委員会委員

奥田碩（トヨタ自動車株式会社社長）、杉山雅洋（早稲田大学教授）、高木勇三（日本公認会計士協会理事）、森地茂（東京大学教授）、諸井虔（株式会社太平洋セメント相談役）

6.2 道路関係四公団民営化推進委員会

(1) 概要

平成14年6月7日、第154回国会において、道路関係四公団民営化推進委員会設置法が可決成立し、同年6月14日公布（17日施行）された。

民営化推進委員会が所掌する事務は、日本道路公団等に代わる新たな組織およびその採算性の確保に関する事項について調査審議し、平成14年12月31日までに内閣総理大臣に意見を述べること、この意見を受けて実施される施策の状況を監視し、必要があると認められるときは内閣総理大臣または関係行政機関の長に勧告すること、とされた。

また、民営化推進委員会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係行政機関および公団等に対して、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができ、さらに、公団等の業務の運営状況を調査することまたは委員にこれを調査させることができるとされた。民営化推進委員会は7名の委員で構成され、会議は原則公開とすることとなった。

第1回民営化推進委員会では委員から、早めに民営化のスケジュール設定を行うべき、年末までの前半の期間

に前倒して集中して審議を行うべき、資料の提出については委員の要請に応じて速やかに対応すべき、民営化の実が挙がる改革方策を検討すべきおよび基本的考え方をしっかりと固めるべき、等の意見が出された。

(2) 意見書

民営化推進委員会は、第1回の初会合から平成14年8月末まで、週1回から2回のペースで審議が行われた。その間、行革推進事務局、国土交通省、道路関係四公団、関係知事等からヒアリングが行われ、2日にわたる集中審議が2回実施された。

第15回民営化推進委員会（平成14年8月30日）では、中間整理がとりまとめられ、同日、今井委員長と行革大臣から総理大臣に報告がされた。中間整理では、(1)国民負担の最小化を基本原則とし、50年を上限としてなるべく早期の債務返済を確実に実施すること、(2)民間企業としての自主性を確保すること、(3)経営の効率化、料金を含む利用者サービスの向上を図ること、が民営化の基本方針とされた。

この基本方針のもと中間整理では、国および道路関係四公団において「直ちに取り組むべき措置」として、(1)施行命令の全面執行の凍結・企画見直しを含む再検討、(2)民間企業経営者の登用、企業会計原則に即した財務諸表の作成、(3)通行料金の値上げ停止、(4)平成16年度の新規職員の採用の原則停止、(5)ファミリー企業の実態解明への四公団の協力、(6)役員退職金の廃止・見直しを含む総額人件費抑制計画を盛り込んだコスト削減計画の平成14年度内作成、の大きく6項目があげられた。

また、新たな組織のあり方として、新会社の創設と「保有・返済機構」（仮称）の設置が提唱された。このうち、新会社は、(1)特殊会社として設立、最終的に上場を目指すこと、(2)国の関与は必要最小限とすること、(3)既供用路線を運営し、自らの経営判断に基づく新規路線の建設、関連事業の展開を行うこと、(4)新規路線の建設は、国等と対等の立場での厳格な契約関係に基づくこと、(5)建設に際しての新会社の負担分は、経営責任が持てる範囲に限定すること、が列記された。また、保有・返済機構は、早期の債務返済、公租公課による外部流出の回避のため、一定期間独立行政法人として設置し、その事業は、(1)四公団の道路資産の保有および債務の返済を実施すること、(2)一定期間新規投資資金の一部支出という方法の活用も検討（債務総額は増加させない）、(3)四公団毎の区分経理、固定資産税の非課税措置等の検討を行うこと、とされた。

一方、高速道路の料金については、現行の公団方式の全国料金プール制は廃止し、現行料金を上限として債務返済状況を勘案しながら料金引下げを行うこととされた。料金引下げのための対策としては、(1)建設コスト・管理コスト等の目標を定め、相当程度の縮減を行うこと、(2)構造設計基準を見直し、安全性を損なうことなく建設費用の低減を図ること、(3)発注・契約のあり方を見直し、建設・管理コスト等の引き下げを実施すること、などのコスト縮減策が提言された。

なお、保有・返済機構と新会社の具体的な制度設計、新会社が建設する路線の基準、分割の方法については今後検討すべき残された課題とされた。

中間整理が取りまとめられた後も、平成14年12月31日までに総理大臣に意見を述べる必要があることから、財務省、総務省、国土交通省、道路関係四公団等のヒアリングを織り交ぜながら、課題別討議を中心に週1～2回のペースで審議が続けられた。その間、民営化推進委員会で調査審議を行うに当たり、幅広く各界各層の意見を伺い、国民の理解が得られる公正な意見をとりまとめることに資するとともに、道路関係四公団の民営化について国民の理解と協力を得ることを目的として、「一日委員会」が大阪、仙台、福岡、高松、東京の各都市で開催された。

また、公団に関しては、平成14年9月17日に「中間整理」の「直ちに取り組むべき措置」に対する対応と、11月5日に「関連法人のあり方の方向性について」（公団経営改善委員会の中間とりまとめ）のヒアリングが実施された。そうして、改革案の基本スキームとして(1)国費投入を行わないこと、(2)50年以内でできる限り早期に債務を返済すること、(3)今後借入金をもって高速道路を整備することは困難であること、などの改革案の基本スキームを始めとし、一般有料道路の取扱、地域分割方針、新規建設スキームなどの課題別討議が行われた。こうして、平成14年12月6日の第35回民営化推進委員会において、決定に先立ち委員長辞任という中で、(1)収益調整と長期債務早期返済のための機構の設置と10年後の道路資産の買い取り・早期上場、(2)貸付料は長期定額・元利返済のみ充当、(3)組織の適正規模の確保、競争を通じコスト意識や増収意識の醸成等を考慮し、全国

を5つの地域に分割、(4)通行料金の平均1割引下げを民営化と同時に実施、(5)自主的な新規建設への参画、(6)関連公益法人の改革、(7)コストの大幅な縮減、(8)直ちに取組むべき措置、(9)平成17年4月1日の民営化、等を含む意見が多数決により決定された。

意見書が行革大臣から総理大臣へ提出されたことにより、各政党・地方自治体から大きな反響があり、(1)公平性の観点から採算性のみで高速道路の整備を議論すべきではない、(2)料金プール制は維持して早期に予定路線11,520kmの高速道路整備を国の責任で進めるべき、(3)整備計画区間9,342kmは整備のスピードは落とすことなく早期に整備を進めるべき、(4)ETCの更なる普及促進・活用を図り、利用しやすい多様で弾力的な料金設定を行うべき、(5)通行料金を私企業の利潤追求の対象とすべきではなく、道路資産は償還期間終了後は国に帰属させるべき、(6)地方自治体に新たな負担を求めるべきではない、などの意見が出された。

また、民営化推進委員会の意見を受け、総理大臣は、平成14年12月10日の閣僚懇において、債務の確実な返済、建設コストの削減、ファミリー企業のあり方の見直しなどは大きな成果であり、意見を基本的に尊重し十分に精査し、必要に応じ与党とも協議する、と発言を行った。

(3) 意見書提出以降の活動

平成14年12月6日に、行革大臣から総理大臣に対して意見書が提出された以降の民営化推進委員会活動は、意見書に係る施策の実施状況を監視する活動に移行していくこととなった。

しかしながら、平成14年12月13日の第36回民営化推進委員会から、委員長を辞した今井委員と意見書の採決に反対した中村委員は所要のため欠席という事態となり、委員7人から5人による活動となった。

平成15年10月28日に開催された第49回民営化推進委員会では、委員から、具体的な改革案は、政府与党協議会に付議する前に当委員会に示し、了解を得る必要があるとの意見が出された。また、当委員会は監視が役割であり、民営化が実施されるまで意見書の実現を見届ける必要から事前のチェックは不可欠であり、事前に当委員会に案を示すことを約束できないということであれば、当委員会の勧告権を行使してこれを求めるべき等の意見が出され、同日、内閣総理大臣に対し勧告するに至った。

そして、民営化推進委員間で、平成15年12月22日に行われた「道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて」の政府・与党申し合わせの内容が意見書の内容を覆すものであり到底受け入れることはできないという意見と、おおむね了承するという意見の相違が生じ、田中委員長代理、松田委員、川本委員の3名はその後の委員会への欠席態度が明確となったため、民営化推進委員会の開催は困難になった。

6.3 政府・与党協議会

(1) 道路関係四公団の民営化

道路関係四公団民営化推進委員会から総理大臣へ意見書が提出されたことを受け、同年12月12日に政府・与党協議会が開催され、道路関係四公団の民営化について、直ちに取組むべき事項、平成15年度予算に関連する事項(新直轄方式の導入)、今後検討すべき課題、の3点について申し合わせがなされた。

当面の措置として、直ちに取組むべき事項は、(1)建設コストの削減、(2)ファミリー企業の抜本的見直し、(3)公団における民間企業経営ノウハウの導入、とされ、今後検討すべき課題としては、(1)新会社による高速道路等の整備の具体的な仕組み、(2)国・機構・新会社の関係、(3)新会社および機構の具体的な組織、業務、(4)承継する資産・債務の内容・評価、(5)税制・金融上の取扱い、などがあげられた。

平成14年12月17日には、民営化推進委員会の意見を基本的に尊重し、その審議経過や意見の内容を十分精査しながら今後検討すべき課題等を整理した上で、道路関係四公団等の改革の具体化に向けて所要の検討、立案等を進めることが閣議決定された。

閣議決定の後に開催された平成14年12月26日の政府・与党協議会では、本四公団の債務処理と高速自動車国道整備への新直轄方式の導入などを含めた道路関係四公団民営化に関する平成15年度予算政府案と民営化に向けたスケジュールが示された。民営化のスケジュールに関しては、平成15年11月から12月に新組織のスキームの概要

を決定し、平成16年1月に道路関係四公団民営化に関する関係法案を国会提出し、平成17年度中に道路関係四公団を民営化し新たな組織を発足させることが報告された。

(2) 道路関係四公団民営化に関し直ちに取り組む事項

平成15年3月25日の政府・与党協議会では、国土交通省から「道路関係四公団民営化に関し直ちに取り組む事項について」として、「コスト削減計画の策定」、「関連法人の抜本的見直し」、「公団における民間経営ノウハウの導入」を行うことが報告された。

(3) 道路関係四公団民営化の基本的枠組み

平成15年11月28日に開催された政府・与党協議会では、国土交通省から道路関係四公団民営化の基本的枠組みの考え方が提示され、高速自動車国道の評価結果が公表された。

これを受けて、国土交通省は公団民営化の基本的枠組みに対して地方公共団体を含め各方面の意見を幅広く聴取する趣旨から意見照会が行われた。平成15年12月15日に公表された地方公共団体からの主な意見は、(1)道路資産については高速道路は国民共有の財産であり私有財産化は認められない(同旨37自治体)、債務償還後は無料開放されるべき(同旨20自治体)、(2)地域分割については、首都公団、阪神公団、本四公団は、公団とは仕組みが異なるため、独立して民営化すべき(同旨20自治体)、(3)新会社による建設の範囲とその仕組みでは、料金収入を最大限活用して必要な道路整備を行うべき(同旨27自治体)、高速道路の建設には国が責任を持つべき(同旨16自治体)、(4)料金の性格としては高速道路は公共物であり、利益の対象とすべきではない(同旨18自治体)、の大きく4項目についてであった。

平成15年12月22日の政府・与党協議会では、道路関係四公団民営化の基本的な枠組みと抜本的見直し区間を設定することが検討された。道路関係四公団民営化の基本的な枠組みとしては、(1)会社は道路の建設・管理・料金徴収を行う特殊会社(日本道路公団は3分割)とする、(2)機構は、資産・債務を保有し、会社からの貸付料収入で債務を返済する(45年後に解散)、(3)料金の設定に当たっては利潤を含めない、(4)ETCの活用等により、弾力的な料金を導入し、各種割引により料金を引き下げる、(5)特に高速国道料金は、平均1割程度の引き下げに加え、別納割引廃止を踏まえた更なる引き下げを行う、(6)会社は自己調達資金で建設し、建設完了時に債務とともに機構に移管する、(7)サービスエリア・パーキングエリア等関連事業資産は会社が承継する、(8)新たな高速道路等の建設は会社の自主的な経営判断に基づく申請方式とする、などが申し合わせされた。

平成15年12月25日には第1回国土開発幹線自動車道建設会議が開催され、(1)新直轄方式に切り替わる区間の基本計画および整備計画の整備主体の変更、(2)コスト削減を行った区間の整備計画の工事に要する費用の概算額等の変更、(3)インターチェンジ等が追加される区間の基本計画および整備計画の変更、の3点について審議され、賛成多数で可決された。

新直轄方式に切り替わる区間の基本計画および整備計画の整備主体の変更に関しては、道路関係四公団民営化推進委員会で提案された「建設中高速道路の取扱判断基準(案)」を踏まえ、国土交通省の「道路事業評価手法検討委員会」においてとりまとめられた評価手法による評価を行い、関係地方公共団体の意見を徴収し、27区間699kmが選定された。また、コスト削減を行った区間の整備計画の工事に要する費用の概算額等の変更については、9,342kmに対する全体事業費を3.8兆円削減し、44.8兆円とし、平成15年以降の残事業費は15.9兆円とされた。

第1回国土開発幹線自動車道建設会議の議を経た後、高速自動車国道の新設または改築に関する整備計画の一部変更(案)について関係地方公共団体から意見を聴取するにあわせて、引き続き一部区間の事業主体である公団総裁に対し、平成15年12月25日付け国土交通省道路局長名で当該(案)に対する意見照会(国道高第150号)があった。これに対し、平成16年1月8日には公団意見として、(1)新直轄方式に切り替わる区間の基本計画および整備計画の整備主体の変更について、公団として受託による事業の継続を考えていること、(2)コスト削減を行った区間の整備計画の工事に要する費用の概算額等の変更について、コスト削減の確実な実現に向け最大限の努力を行うためには地元住民や関係機関等との連携が必要となること、(3)インターチェンジ等が追加される区間の基本計画および整備計画の変更については、採算性の確保を図りながら、高速道路の有効活用を推進し、地域生活の充実、地域経済の活性化を図るために重要であること、などが回答された。

道路関係四公団民営化の基本的枠組みに関する一連の動きを経て、国土交通省は平成16年1月30日付で整備計画の変更を行った。この変更で新直轄方式に切り替わる区間（27区間）については、施行主体が公団から国土交通省に変更されることから、国土交通省は公団に対し同日付で、施行命令が行われていない7区間を除く、20区間の施行命令の撤回を行った。

6.4 道路関係四公団民営化関係4法

(1) 民営化関係4法の成立までの経緯

平成16年1月20日に、国土交通省から道路関係四公団民営化関係法案の骨子が公表された。これは、政府・与党申し合わせ（平成15年12月22日）の「道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて」の内容を踏まえ、道路関係四公団の民営化を実現するために必要な法的枠組みとして取りまとめられたものであり、(1)高速道路株式会社法案、(2)独立行政法人日本高速道路保有機構法案、(3)日本道路公団等の民営化等のための道路関係法律の整備に関する法律案、(4)日本道路公団等民営化関係法施行法案、の4本の法案の骨子が示された。

この中で、高速道路の建設・管理・料金徴収を行う特殊会社を6社設立することや高速道路に係る債務の早期かつ確実な返済を行う独立行政法人日本高速道路保有機構（仮称）を設立することとし、民営化のイメージや会社と機構の事業実施のイメージなどが示された。

道路関係四公団民営化関係法案は、平成16年3月9日に閣議決定され、第159回通常国会で審議された。このとき審議された法案名は、(1)高速道路株式会社法案、(2)独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法案、(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案、(4)日本道路公団等民営化関係法施行法案、となった。

衆議院および参議院において、45年以内の債務返済が可能となるよう財政上の措置も含め必要な措置を検討することや経営努力に対する適切なインセンティブを付与することなどの附帯決議を付し、平成16年4月27日の衆議院可決、6月2日の参議院可決を経て、6月9日に公布された。

(2) 民営化関係4法の概要

1) 高速道路株式会社法

高速道路会社（「会社」）の設立、業務等に関することを規定した法であり、概要は下記のとおりである。

i) 会社の事業等

- ・ 高速道路の建設、管理、料金徴収を行う特殊会社として、東日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社、本州四国連絡高速道路株式会社（「6会社」）を設立。
- ・ 各会社が原則として事業範囲とすべき高速道路を設定。この事業範囲以外的高速道路についての事業実施も可能。
- ・ サービスエリアの運営等の関連事業も実施。
- ・ 高速道路会社と機構は、貸付料、貸付期間等を内容とする協定を締結。

ii) 国との関係

- ・ 政府（地方公共団体）は、総株主の議決権の3分の1以上の株式を保有。
- ・ 代表取締役の選定、社債および長期借入金等については、国土交通大臣の認可が必要。
- ・ 当分の間、政府の債務保証が可能。

iii) 高速道路会社の合併

政府は、本州四国連絡高速道路株式会社について、経営の安定性の確保が確実になった時点で、西日本高速道

路株式会社との合併に必要な措置を実施。

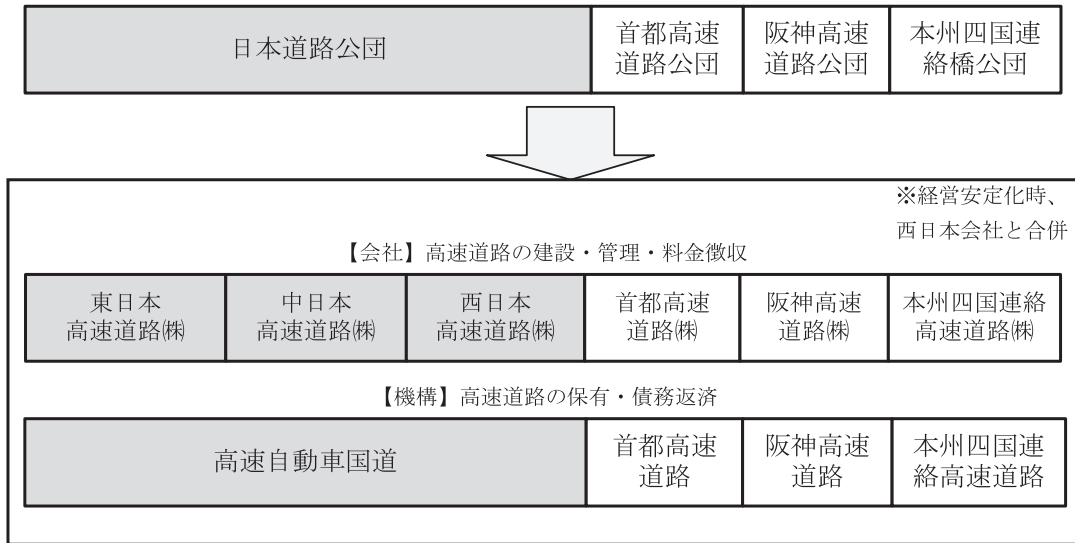


図6.6.1 民営化のイメージ図

2) 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法

独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（「機構」）の設立、業務等に関することを規定した法であり、概要は下記のとおりである。

i) 機構の業務等

- ・ 高速道路に係る道路資産の保有・貸付け、債務の早期の確実な返済等を行う独立行政法人として日本高速道路保有・債務返済機構を設立。
- ・ 民営化から45年後までに、債務の返済を完了させ、解散。
- ・ 機構は、会社と、機構の業務を一体として行う必要がある全国路線網（高速自動車国道およびネットワーク型一般有料道路）または地域路線網ごとに協定を締結し、国土交通大臣の認可を受けて、貸付料、債務返済計画等を記載した業務実施計画を作成。

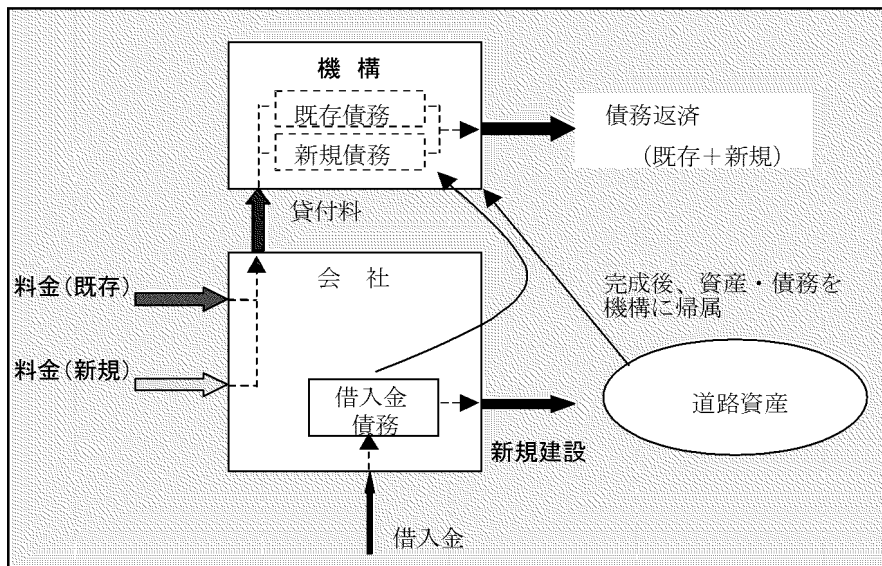


図6.6.2 機構と会社間の資金の流れ

- ・ 会社が建設した道路資産が機構に帰属するときに、会社が建設のために負担した債務を引き受け。
- ・ 貸付料の額は、債務の返済に要する費用等を貸付期間内に償うよう設定。

ii) 国との関係

- ・ 政府等の出資および災害復旧補助が可能。機構は、これらを財源として会社は無利子資金を貸付け。
- ・ 長期借入金および機構債券については、国土交通大臣の認可が必要。
- ・ 政府の債務保証が可能。

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

会社が有料道路事業を行う場合の手続き等に関することを規定した法であり、概要は下記のとおりである。

i) 道路整備特別措置法の一部改正

- ・ 会社は、機構と協定を締結し、工事の内容、料金等について国土交通大臣に事業許可を申請して事業を実施。
- ・ 会社が建設する高速道路は、原則として、工事完了後に機構に帰属。
- ・ 会社は、国土交通大臣の認可を受けて、供用約款を制定。
- ・ 機構および会社は、道路管理者の権限の一部を代行。
- ・ 料金の額は、貸付料および会社の維持管理費用を料金徴収期間内に償うよう設定。
- ・ 料金徴収期間満了日は、民営化から45年を上限。道路資産は、満了後に道路管理者に帰属（無料開放）。

ii) 道路法等の一部改正

- ・ 自動車専用道路と連結できる施設として休憩所等の利便施設を追加等

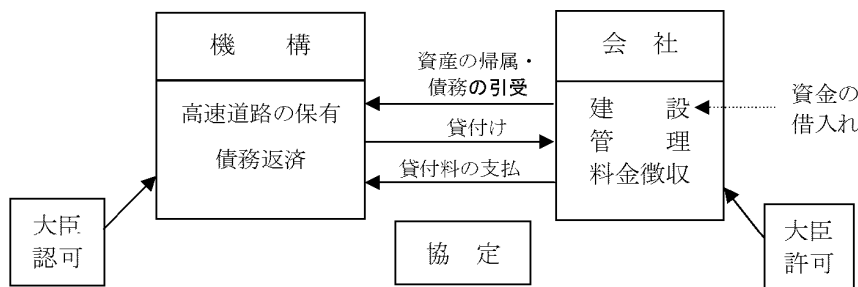


図6.6.3 会社と機構による事業実施イメージ

4) 日本道路公団等民営化関係法施行法

民営化に伴う経過措置等に関することを規定した法であり、概要は下記のとおりである。

i) 新たな組織の設立および公団の解散に係る手続

会社および機構への設立手続、公団から新組織への権利義務の承継ならびに公団の解散について規定。権利義務の承継等については、国土交通大臣が基本方針を定め、公団が、国土交通大臣の認可を受けて、実施計画を作成する。

ii) 業務の引継ぎ等経過措置

① 供用中の高速道路

既に供用中の高速道路は、当該高速道路を事業範囲とする会社が管理・料金徴収を実施する。

② 暫定期間中の取扱い

暫定期間中（民営化後原則として6月以内）、建設中・調査中の高速道路は、当該高速道路を事業範囲とする会社が、建設・調査を実施する。

③建設中・調査中の高速道路

- ・民営化後原則として4月以内に、国土交通大臣が会社と協議して、会社が建設を行うべき高速道路を指定（複数の会社との協議制）する。
- ・社会資本整備審議会の意見を聴いた上で、建設を行うことができない理由が正当なものであると認めるときは、指定できない。
- ・機構にも同様の手続きを実施する。
- ・民営化後原則として6月以内に、会社および機構は、協定を締結し、それぞれ国土交通大臣の事業許可、業務実施計画認可を受けなければならない。

④道路関係四公団法の廃止その他関係法律の整備等（地方税法等）

⑤施行期日

会社および機構は、平成18年3月31日までの政令で定める日に成立させる。

⑥検討

政府は、民営化後10年以内に、民営化関係法の施行の状況を検討して、必要な措置を実施する。

6.5 道路関係四公団・国土交通省連絡会

平成16年6月に道路関係四公団民営化関係法が成立し、民営化に向けた今後の諸準備を実りあるものとするため、国土交通省と道路関係四公団（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）間において、各公団の共通の話題について、検討状況や進捗状況を意見交換する場として設けられた。

平成16年8月2日に開催された第1回道路関係四公団・国土交通省連絡会（「連絡会」）には、国土交通省道路局長、道路局次長の他、各公団総裁・理事長、副総裁・副理事長が出席し、民営化に向けての主要な課題として採算確保に向けて取組む必要があるとの認識が共有された。また、平成16年11月11日に行われた第3回連絡会では、各公団の管理コストについて平成17年度までの3年間に30%のコスト削減に向け努力していくことが確認された。また、直接的なコスト削減に加え、入札契約の透明性、公平性の確保についても取組んでいくことや管理を行いつつ、経営の合理化やメンテナンス技術の革新を図っていくことも議論された。さらに平成17年の第6回連絡会では、長期的視点に立ってライフサイクルコストを下げる方策や予防保全について十分に研究しながら、適切な管理水準を設定していくことも重要であることとの認識が共有された。

6.6 民営化関係4法に基づく各種手続き

（1）東・中・西日本高速道路株式会社の事業範囲の決定

高速道路株式会社法第5条第2項第1号および第3号の規定に基づき、東・中・西日本高速道路株式会社（「3会社」）の事業を営む範囲のうち、隣接会社と重なる都府県について、平成17年6月30日に範囲指定の告示がされた。

この事業範囲については、利用者の利便性確保、代替路線の確保、道路管理の効率性、関係行政機関との連携、地域社会との連携および会社間のバランスなどを総合的に勘案のうえ、平成16年9月6日の第2回連絡会で公団が示した案に基づき決定された。

各会社の境となるインターチェンジにおける事業範囲の考え方は、公団の管理事務所が管理していた区域をそのまま踏襲することを基本とし、会社間の境界とした。

ただし、事業範囲境界線の上に一体的に管理することが必要な構造物等が位置する場合やインターチェンジ内に設置している受配電設備（自家用電気工作物）により給電が行われていて、受配電設備と同一の電気主任技術者が監督・保安業務を行わなければならない施設が事業範囲境界線を越えて設置されている場合など道路管理上に不都合等が生じる場合は、例外的に事業範囲境界線を適宜合理的な位置に変更することとなり、この結果、あ

さきのインターチェンジ、八日市インターチェンジおよび小浜インターチェンジは例外的に事業範囲境界線の位置が変更されることとなった。

(2) 高速道路株式会社設立委員会

日本道路公団等民営化関係法施行法第3条に基づき、国土交通大臣は会社ごとに設立委員を命じ、会社の設立に関して発起人の職務を行わせることとなった。高速道路株式会社設立委員会（「設立委員会」）では(1)委員長の選任、委員会規則、設立日程、(2)定款、(3)供用約款、(4)創立総会での議案、を審議することとなった。

設立委員については、6会社共通委員として、経済界の代表、関係審議会の代表、関係行政機関の代表、機構の理事長内定者を、会社別委員として、地元経済界の代表、関係都道府県知事等の代表、公団の長、新しく設立される会社の会長内定者があてられた。^{*11}

*11 高速道路株式会社設立委員会委員

奥田碩（社団法人日本経済団体連合会会長）、山口信夫（日本商工会議所会頭）、森下洋一（社会資本整備審議会会長）、小枝至（社会資本整備審議会道路分科会会長）、藤井彌太郎（国土開発幹線自動車道建設会議会長）、宮崎礼壹（内閣法制次長）、細川興一（財務事務次官）、岩村敬（国土交通事務次官）、勢山廣直（株式会社東管取締役社長）、南山英雄（社団法人北海道経済連合会会長）、幕田圭一（社団法人東北経済連合会会長）、浅野史郎（宮城県知事）、石川嘉延（静岡県知事）、近藤剛（公団総裁）、八木重二郎（新日本製鐵株式会社取締役）、豊田芳年（社団法人中部経済連合会会長）、新木富士雄（社団法人北陸経済連合会会長）、秋山喜久（社団法人関西経済連合会会長）、谷本正憲（石川県知事）、西川一誠（福井県知事）、高須司登（社団法人中国経済連合会会長）、近藤耕三（社団法人四国経済連合会会長）、鎌田迪貞（社団法人九州・山口経済連合会会長）、藤田雄山（広島県知事）、真鍋武紀（香川県知事）、広瀬勝貞（大分県知事）、石田孝（コベルク株式会社社長）、石原慎太郎（東京都知事）、上田清司（埼玉県知事）、中田宏（横浜市長）、橋本鋼太郎（首都高速道路公団理事長）、長谷川康司（トヨタ海運株式会社社長）、斎藤房枝（大阪府知事）、矢田立郎（神戸市長）、榎本頼兼（京都市長）、木下博夫（阪神高速道路公団理事長）、田中宰（松下電器産業株式会社副社長）、井戸敏三（兵庫県知事）、加戸守行（愛媛県知事）、堀切民喜（本州四国連絡橋公団総裁）

設立委員会の審議については、6会社合同開催で3回行われた。

平成17年5月30日開催の第1回設立委員会では、委員長に社団法人日本経済団体連合会会長である奥田委員が選出された。また、事務局が策定した設立委員会規則、設立日程および設立費用の案が提示され了承されるとともに、事務局から各公団の現状についての説明の後、民営化会社の経営方針について審議が行われた。

平成17年7月20日の第2回設立委員会では、事務局から高速道路株式会社の商号、目的、本店の所在地、株主

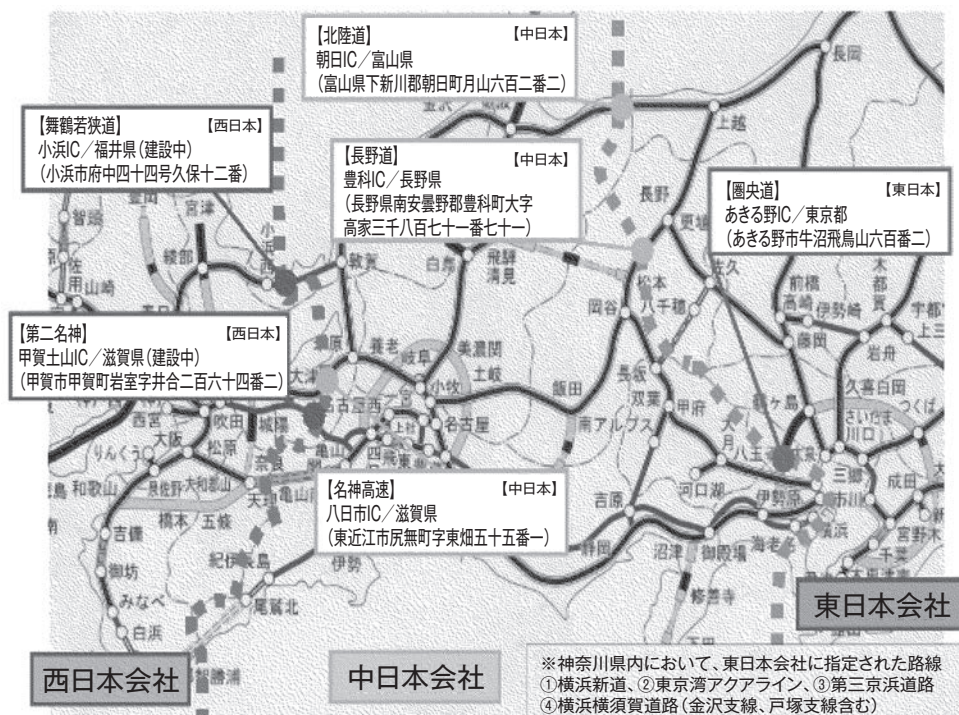


図6.6.4 新会社3社の管理境界（高速道路株式会社法による指定）

総会、取締役、監査役などの内容を記載した定款案と料金の徴収、料金所の通行方法などが記載された高速道路株式会社と高速道路利用者との供用約款案の説明が行われ、定款に記載する出資額などを除き合意された。また、平成17年9月15日に行われた第3回設立委員会では、第2回設立委員会で未確定であった出資額を盛り込んだ定款案が提示され、供用約款案とともに了承されるとともに、国土交通大臣に対する定款案の認可申請手続きは委員長に一任された。

なお、創立総会へは、創立に関する事項の報告、定款の承認、取締役・監査役・会計監査人の選任、取締役および監査役の調査報告、役員報酬額、を付議することが了承された。

第3回設立委員会で了承された定款と供用約款は、同日に設立委員会委員長から国土交通大臣に認可申請が行われ、平成15年9月16日に認可された。また、後日開催された各会社の創立総会において、この定款は承認された。

なお、供用約款は会社設立時に国土交通大臣に認可を受けたとみなされることとなった。

(3) 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構設立委員会

高速道路の資産・債務を承継する独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構の設立に関する事務を行うため、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構設立委員会が設置された。^{*12}

*12 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構設立委員会委員

石原慎太郎（東京都知事）、井戸敏三（兵庫県知事）、木下博夫（阪神高速道路公団理事長）、近藤剛（公団総裁）、佐藤信秋（国土交通事務次官）、關淳一（大阪市長）、勢山廣直（株式会社東管社長）、橋本鋼太郎（首都高速道路公団理事長）、樋渡利秋（法務事務官）、細川興一（財務事務官）、堀切民喜（本州四国連絡橋公団総裁）、宮崎礼壺（内閣法制次長）

(4) 資産評価委員会

公団では、償還準備金方式に基づく財務諸表は存在したものの、企業会計原則に即した財務諸表は存在していなかった。

平成14年12月6日道路関係四公団民営化推進委員会が総理大臣に意見書を提出し、企業会計原則に基づく財務諸表の作成により、財務状況の把握を求めた。これに対し、平成15年1月に扇国交大臣より通常国会中の公表を指示され、平成15年6月9日に「日本道路公団（公団）の民間企業並財務諸表（概算値）等について（平成14事業年度）」を公表した。

民間企業会計原則に基づく財務諸表は、道路関係四公団の民営化を検討するに当たり、新組織の組織形態のあり方を検討するための資料等として活用するために、道路関係四公団が新組織に移行するとした場合の財政状態と経営成績はどうかを把握する必要があるとともに、現在の道路関係四公団が民間企業であると仮定して会計基準を適用した場合の財政状態と経営成績はどうかについての現状説明を行う必要がある、等の理由により作成した。

この公表に先立ち、平成14年10月に設置した「財務諸表検討委員会」（加古宜士委員長）において、民間企業並財務諸表を作成するにあたり、採用すべき会計処理方法の検討が行われ、約8か月の審議を経て、15年6月6日にその中間整理が提出された。財務諸表検討委員会では平成17年10月までの間延べ19回の検討会が開催された。

一方、平成16年1月には、国土交通省に「道路資産評価・会計基準検討会」（黒川行治委員長）が設けられ、主に高速道路資産の評価手法の検討（再調達価額方式採用の妥当性、再調達価額の算出方法耐用年数等）や土地等の評価方法の検討（本線、サービスエリア・パーキングエリア）、ならびに民営化後の組織（新会社、機構）に適用する会計基準などが検討された。

平成16年8月には「道路資産評価・会計基準検討会」において検討された「道路資産等の評価方針及び高速道路事業の会計基準等の骨子（案）」が公表された後、パブリックコメントが実施され更なる検討・審議を経て、平成17年3月に「道路資産評価・会計基準検討会の検討報告」が取りまとめられた。

高速道路株式会社および独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構資産評価委員会（以下「資産評価委員会」）は、会社と機構が公団から承継する資産の評価額を決定するために設立された。^{*13}

*** 13 高速道路株式会社および独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構資産評価委員会委員**

石田孝（コベルコクレーン株式会社顧問）、梅田春実（国土交通省鉄道局長）、小澤一雅（東京大学大学院教授）、梶川融（日本公認会計士協会公会計委員会特殊法人・独立行政法人会計専門部会長）、梶山修（東京都都市整備局長）、黒川行治（慶応義塾大学教授）、近藤剛（公団総裁）、勢山廣直（東京海上日動火災保険株式会社顧問）、田中宰（松下電器産業株式会社顧問）、谷口博昭（国土交通省道路局長）、長谷川康司（トヨタ海運株式会社顧問）、原口和夫（兵庫県国土整備部長）、日野康臣（財務省理財局次長）、堀切民喜（本州四国連絡橋公団総裁）、丸岡耕平（大阪府土木部長）、八木重二郎（新日本製鐵株式会社常任顧問）、横須賀博（社団法人日本不動産鑑定協会会長）

平成17年6月30日に開催された第1回資産評価委員会では、事務局から会社および機構の設立の日である平成17年10月1日における時価を基準として評価委員が評価した額をもって評価額とすることおよび道路構造物等の償却資産は再調達原価方式で評価し、土地等の非償却資産は鑑定評価に準じた方法で評価することを盛り込んだ評価要領案が提示された。その後資産評価委員会は、平成18年3月14日までの間、計4回開催され、具体的な資産ごとの評価方法や機構の資産額が提示されて、資産評価委員会で評価要領が承認された。

(5) 承継計画

これまで道路関係4公団が行ってきた業務並びに公団の権利および義務について、6会社と機構へ適正かつ円滑に引継ぎを図るため、日本道路公団等民営化関係法施行法第13条、第14条の規定に基づき、国土交通大臣が基本方針を定め、各公団は実施計画を作成した。

1) 道路関係4公団の業務の引継ぎ並びに権利および義務の承継に関する基本方針

平成17年7月13日に日本道路公団等民営化関係法施行法第13条第1項の規定により道路関係4公団の業務の引継ぎ並びに権利および義務の承継に関する基本方針が定められ、国土交通大臣は道路関係4公団の長に対し、基本方針に従い業務の引継ぎ並びに権利および義務の承継に関する実施計画を平成17年8月15日までに作成するよう指示した。

2) 日本道路公団の業務の引継ぎ並びに権利および義務の承継に関する実施計画

日本道路公団等民営化関係法施行法第14条第3項の規定に基づき作成された実施計画は、平成17年8月12日に国土交通大臣に申請され、9月15日に認可された。この実施計画は、公団が行ってきた業務の引継ぎ並びに権利および義務を3会社および独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構に引継ぐものとされた。

(6) 創立総会・第1回取締役会

3会社の創立総会については、それぞれ平成17年9月下旬に開催され、創立総会後に引き続き第1回取締役会および監査役会が開催された。創立総会、第1回取締役会では、代表取締役等の選任が行われた。^{*14}

*** 14 高速道路株式会社代表取締役（創立当時）**

八木重二郎（東日本高速道路株式会社代表取締役会長）、井上啓一（東日本高速道路株式会社代表取締役社長）、近藤剛（中日本高速道路株式会社代表取締役会長）、高橋文雄（中日本高速道路株式会社代表取締役社長）、石田孝（西日本高速道路株式会社代表取締役会長）、奥田桶彦（西日本高速道路株式会社代表取締役社長）

(7) 暫定協定

会社および機構の成立直後においては、各会社の事業範囲等が確定しないため、本協定が締結されるまでの間、公団が従来許可を受けて行っていた高速道路の新設、管理等の事業が会社および機構において円滑に行われるよう、平成17年9月30日に国土交通大臣が暫定協定を策定した。

また、暫定協定の策定と同日に、国土交通大臣が全国路線網と地域路線網に属する路線を指定した。この中で、全国路線網は高速道路を主体とし、地域路線網は首都圏と京阪神圏の都市高速道路とされた。また、一般有料道路はネットワーク型とバイパス型に分類され、ネットワーク型の一般有料道路は高速道路とともに全国路線網として指定された。

暫定協定は、会社別に策定され、全国路線網が4本、地域路線網が3本および全国路線網以外の一般有料道路

が9本の計16本が定められた。

暫定協定の内容は、本文と別紙から構成されており、本文には、対象となる高速道路の路線名、会社が行う工事の内容、機構が会社に対して行う債務引受けの限度額、機構が会社に対して貸し付ける道路資産の内容およびその貸付料の額および会社が徴収する料金の額などが記載された。また、別紙には、具体的な工事の内容や数字が記載された。

なお、この暫定協定は、機構と会社が正式に協定を締結し、道路整備特別特措法第3条の規定による国土交通大臣の許可があった日にその効力を失うこととなった。

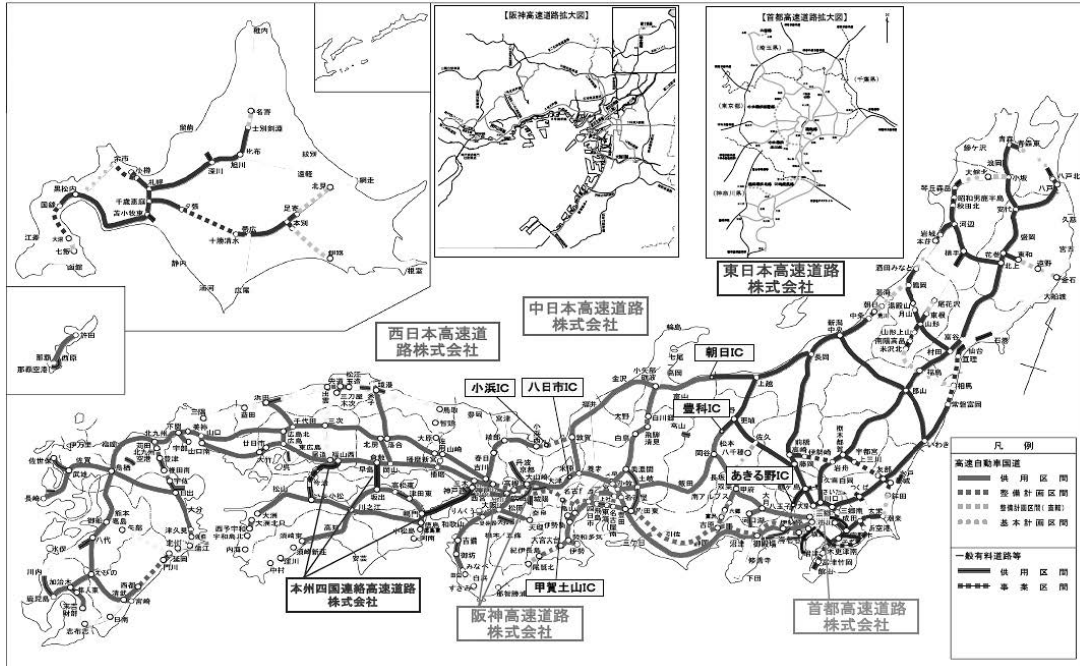


図6.6.5 暫定協定の範囲図（国土交通省ウェブサイトより
http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/06/060314_2/05.pdf）

6.7 一般有料道路の移管

公団の民営化に際し、高速自動車国道と密接なネットワークを構成せず、単独で機能する一般有料道路および管理費を収入で賄えない一般有料道路については関係地方公共団体等の意見を踏まえて本来道路管理者および地方道路公社へ事業譲渡することとなった。このとき移管された道路は、かつて東洋一の吊橋と謳われた若戸大橋をはじめ、東海4バイパス（浜名バイパス、藤枝バイパス、掛川バイパス、磐田バイパス）、日光宇都宮道路、湖西道路、真鶴道路、豊川橋、油坂峠道路の10道路であった。

また、公団設立から公団が民営化する平成17年9月30日までの間、一般有料道路では無料開放が73道路、引継道路が移管道路を含め14道路、高速自動車国道への切替が7道路（札幌自動車道小樽一札幌西間、関越自動車道練馬一川越間、東名阪自動車道桑名一亀山間、西名阪自動車道天理一松原JCT間、沖縄自動車道許田一石川間、山形自動車道笹谷一関沢間、阪和自動車道海南一有田間）となった。

7. 自然災害への対応

7.1 有珠山噴火

平成12年3月31日に有珠山は23年ぶりに噴火した。噴煙は最高3,500mに達し、噴石は火口から約700から800m離れている虻田洞爺湖インターチェンジ周辺まで飛散していた。有感地震は、噴火前の3月28日頃より多発し、噴火の前日（3月30日）には約1,000回／日とピークを迎え、噴火後の4月1日には約50回／日と激減した。噴火前と噴火後の地盤変動は、道央自動車道虻田洞爺湖インターチェンジ周辺での測定結果で最大約6m隆起し、水平方向には南西方向へ最大約8m移動していた。

噴火の兆候は、4日前に発生した火山性地震に見られた。このため、3月29日には気象庁が緊急火山情報を発表し、1市2町に避難勧告が発令された。道央自動車道は同日15時40分に長万部一室蘭間が通行止となった。

平成12年3月31日13時10分頃、水蒸気爆発と弱いマグマ水蒸気爆発を伴う噴火の発生を受け、公団本社に有珠山の火山活動に伴う緊急対策本部が設置された。4月1日には新たな噴火活動が発生し、火山灰・噴石の噴出とともに熱泥水が流れ出し、洞爺湖温泉街付近まで達した。

高速道路の被害は、土工部の不等隆起や舗装の不陸が発生し、橋梁部では橋台部のひび割れ、壁高欄の圧壊および伸縮継手の破損が生じた。洞爺トンネル内では内部に大きな亀裂が発生したほか、5か所でコンクリートの剥離破損があり、虻田洞爺湖インターチェンジ側坑口部ではトンネルが水平方向に20～30cm変位していることが確認された。また、虻田洞爺湖インターチェンジ近くでは光ケーブルなどの破断が確認され、ほかにもトンネル電気室が損壊し、情報板が破損した。一般道では国道230号虻田洞爺湖温泉間に噴火口が出現したため使用困難となり、JRもレールが曲がる被害や跨線橋の破損など、他の交通機関にも大きな被害が及んだ。

4月12日、避難指示区域を除いた高速道路区域を点検した結果、異常がないことが確認されたため、道央自動車道の通行止区間は豊浦一伊達間に縮小された。残る通行止め区間では被害が甚大であったことから、通行止は平成13年6月30日まで続いた。

また、虻田洞爺湖インターチェンジでは、接続道路となる国道230号が通行不可能な状況であったことから、国道230号が新しい路線で整備されることに伴いインターチェンジを新しく整備することが決定され、平成19年12月21日に完成した。

噴火活動が活発な期間中、公団ではヘリコプターで調査飛行を実施し、噴火活動の監視と情報収集に努めるとともに、避難生活を余儀なくされている方へ通行料金の無料措置を実施した。

有珠山の噴火では、多数の避難者と道路・鉄道などへの大きな被害が発生したが、関係自治体、地元住民の噴火に対する意識の高さなどもあり、被害は限定的なものとなった。