

道路公団民営化の欺瞞

鈴木 純 義

目 次

はじめに

- I 特殊法人の牽引車＝財政投融资制度の概要
 - II 日本道路公団—巨額債務の累積過程とその原因
 - a 公団方式の確立・償還主義・全国プール制
 - b 「隠れ高速道路」の建設と公団債務の膨張
 - c 資金調達のがみ
 - d 無謀な高速道路建設の展開と経理操作
 - e 小括
 - III 道路関係四公団民営化の欺瞞
 - a 民営化推進委員会の発足・迷走・帰結
 - b 道路族の巻き返し
 - c 政府・与党案の成立とその欺瞞的内容
- むすび

はじめに

2005(平成17)年10月1日、道路関係四公団が「民営化」されて新会社がスタートした。日本道路公団は、施設の管理運営・建設業務部門が、東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社に分割・民営化され、保有施設・債務が、他の道路関係三公団のそれとともに新設の独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構に譲渡された。他の道路関係三公団の施設の管理運営・建設業務部門については、首都高速道路公団は首都高速道路株式会社に、阪神高速道路公団は阪神高速道路株式会社に、本州四国連絡橋公団は本州四国連絡高速道路株式会社に、それぞれ改組された。この改組はなぜ必要となったのか。そして、その改組によって問題点は解決の方向に向かい得るのか。

本稿は、総額約40兆円の有利子負債のうち約27兆円を占め、道路事業資産の70%以上を保有する日本道路公団を道路関係四公団の代表者としてとりあげ、その巨額債務の累積原因を究明する。そして、その累積原因は今回の「民営化」による改組によって取り除かれ、巨額債務返済の道筋がつけられたのか否かについて検討する。そのためにはまず、公団などの「特殊法人」や認可法人を資金面で支えている「財政投融资制度」について概略ながら言及しておく必要がある。しかしその財投制度は01年4月以降改革されているので、それ以前と以降に分けて検討する必要がある。

なお、高速道路事業に関しては、その運営等を民間が行うべきであるという道路公団民営化論と、高速道路は本来無料にすべきで、公団は廃止すべきである、という二つの考え方が真っ向から対立しているが、本稿ではそのどちらが

妥当かについては立ち入らない。行われた「民営化」の本質をみきわめることが最大の目的である。

また、省庁再編によって、01年1月以降、各省庁の名称が変更されたため、その表記に統一性を欠くことになる。そこで便宜上ここで、その表記法について言及しておくこととする。2000年12月までは、建設省、大蔵省、郵政省と表記する。01年1月以降は、それぞれ順に、国土交通省（建設省・運輸省・国土庁・北海道開発庁を統合）、財務省、総務省（総務庁・自治省・郵政省を統合）郵政事業庁と表記する。郵政事業庁は03年4月以降、日本郵政公社。そして、大蔵省・資金運用部は、01年4月以降、財務省・財政融資資金と改称・改編された。

I 特殊法人の牽引車＝財政投融資制度の概略

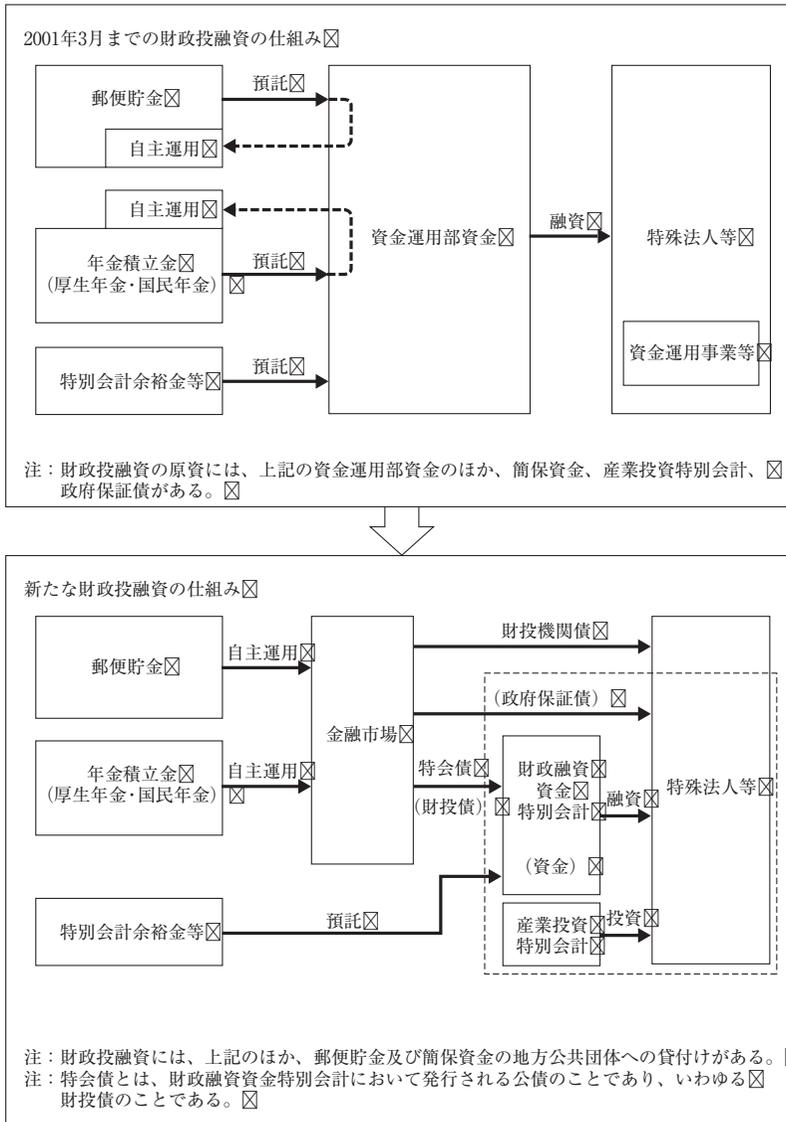
財政投融資とは、財政＝政府の出先機関である公団などの公企業が投資して公共事業を行ったり、公庫などの政府系金融機関が一定の政策目的をもって民間に対して融資したりする制度である。いわば「企業化された行政」である。通常の行政が無償資金である租税を資金源とするのに対して、財政投融資は郵貯・年金積立金・簡保などの有償資金を資金源として、行政サービスを有料で提供するのである。同様のシステムはすぐのちにみるように主要国にも存在するが、きわめてネグリジブルである。わが国では、その規模の大きさや影響力から「第二の予算」ともよばれる。図-1によってそのシステムを簡単にみておこう。上段が改革以前のシステムのイメージである。

資金源は、資金運用部資金（郵貯・年金積立金）と簡保資金が大部分を構成する。図中に簡保資金がないのは、それが基本的には郵政大臣による独立運用とされているからであるが、実

際は「財投協力」と称して、相当額が財投運用されている。これらの資金が大蔵省理財局の管轄する資金運用部を通じて、特殊法人である公団や公庫に貸し付けられ、公共事業や政策金融に用いられる。どのような分野にどれくらいの資金を配分するのかをまとめたものが「財政投融資計画」であるが、これが一般国家財政の予算にあたる。問題はこの「財投計画」に対する国会の審議の仕方である。原資の中心をなす資金運用部資金と簡保資金の財投計画は1972（昭和47）年度以前は国会の議決の対象とされていなかった。規模の拡大に伴う影響力の増大と、一般会計との間での政策上の整合性等から、73年度以降、議決の対象とされることになったが、決算報告に関しては議決の対象となっていない。その理由は定かではないが、「財投計画」に関しては「弾力条項」というとんでもない規定が存在するからではないかと推測される。すなわち、議決された予算額に関して、その金額の50%以内の増額運用が認められているのである。決算報告の内容が予算額を大幅に上回っていても審議の仕様がなことになる。実際、会計検査院や大蔵省理財局が個々の資金の使途を詳細に調べて無駄をチェックする等の試みは行われていない。これでは、いったん予算を取ってしまえば、あとはそれを使い切って事業を遂行すれば責任解除されるということになる。後述するように、この議会チェックの弱さが、官僚・政治家のやりたい放題の土台になっているのである。

なお、図中の自主運用というのは、簡保においては上述のように従来から行われていたが、1987（昭和62）年から郵貯と年金積立金にも拡大されたもので、いったん資金運用部に預託した資金の一部を借り入れ、債券等に自主的に運用して加入者の利益保護・向上を図ろうとするシステムである。一般的に「資金運用事業」とよばれている。01年の制度改革は、資金運用部

図-1：財政投融资の新旧制度



出所：財務省理財局「財政投融资リポート2000」（財務省 HP、<http://www.mof.go.jp>）

への預託を廃止して、この自主運用を100%に拡大したものである⁽¹⁾。

こういうシステムの下で特殊法人はどのような展開を示してきたのか。まず、特殊法人の数であるが、ピークは1967年の113法人。田中角栄の自民党幹事長時代（1965～66年、68～71年）と重なる。特殊法人は、角栄王国の形成

と展開の時代とあってよい戦後復興期と高度成長期に、設立し放題だったのである。1980年代以降、世界的な不況と経済構造転換（「重厚長大から軽薄短小へ」と「民営化」）の時代に入るとともに、特殊法人の設立は禁止されたが、今度はそれに代わって認可法人や公益法人が増殖し始めた。そして、財投制度そのものの改革に伴

い、特殊法人の統廃合が進められ、01年8月現在その数は77になったが、この統廃合には実態が伴っておらず、総裁の数が減っただけで仕事自体は減ってはいないし、リストラとは無縁で職員もそのまま横滑りしているのである。この段階で認可法人は86、特殊法人と合わせると163を数える。

現実離れた需要予測に基づいて高速道路や分譲住宅の建設を推進し、財務体質を著しく悪化させる機関が出ると、出資金とか交付金と称して税金を投入し、破綻の先送りも続けてきた。特殊法人は一般的に、精緻な予測とデータに裏打ちされた事業計画などまったくもたず、仕事を増やし続けるばかりであった。コスト意識ゼロだから効率無視はあたりまえだ。こうして借金野放図な拡大を続けたのである⁽²⁾。その典型的な事例を道路関係四公団以外に二つあげておこう。

ひとつは、国民年金・厚生年金の積立金を運用する年金福祉事業団(01年4月以降、年金資金運用基金)である。財投改革後になるが、02年12月、年金特別会計からの年金給付以外の支出が累積で4兆2000億円に達している。「グリーンピア」と称する全国13ヶ所の大規模年金保養施設のための建設費や資金運用事業・融資事業の借入金の利子負担・維持管理費は年金特別会計からの交付金で、元本償還は同じく年金特別会計からの出資金でまかなった。その累計額は1兆4579億円であるが、その他の人件費・物件費も合わせると上記の金額になる。グリーンピア事業が表向き黒字なのは、こういうインチキ会計をやっているからである。結局、事業は失敗し、その累積損失額は約5兆円におよび、合計9兆2000億を喰いつぶしたのである⁽³⁾。この事業団はすでに、2000年度に有利子負債36兆円を抱え、1兆443億円の債務超過に陥って破綻している⁽⁴⁾。

もうひとつは、炭鉱離職者用のアパート建設

を目的に設立された雇用促進事業団(04年3月以降、雇用・能力開発機構)である。高度成長期には雇用(失業)保険金はたまる一方なので、当初の目的から逸脱して「運用」と称して施設を造りはじめた。保険掛金約4500億円の巨額資金を投じて全国2070ヶ所に保養施設を建設。そのうち最大規模を誇るのは「スパウザ小田原」。総工費455億円で建設したが、立ち行かなくなって小田原市に8億5000万円で売却。これによる直接の損失は446億5000万円。市は年間4億3000万円以下で外資系ホテル(ヒルトン)に貸与。市のコストは、毎年、取得費償還9000万円(10年間償却)、維持補修・部品交換工事等3200万円、保険料800万円、予備費1億円、計2億3000万円で、差引き市の収益は2億円となる。10年間の元利償還期中でも、元利償還したうえになお総額20億円の収益を上げることができるわけだ。この事業団はそのほかにも多数の施設を投売りし、損失を出している。それだけではない。年金の場合と同様に、償還費等も保険掛金から支出しているのである⁽⁵⁾。そして、財投資金の借入残高は、03年度で512億円を残している⁽⁶⁾。

こうした事例が表立ってくるにしたがって、従来から指摘され続けてきた政・官・業の癒着構造の主要舞台に対する国民の批判は、遅まきながら高まらざるを得ない。01年度以降実施の新財投制度に関する法案が2000年5月に成立した。では、何がどのように改革されたのか。図-1の下段をみよ。

郵貯・年金資金が資金運用部を経て特殊法人等の財投機関に流れ込んでいたのを止め、これらは100%自主運用とする一方、財投機関は財投機関債を発行して市場で資金調達する。それだけでは資金調達は困難なので、資金運用部改め財政融資資金が「財投債」なる「第二国債」を発行して資金調達し、これを財投機関に貸し付ける。他方、郵貯や年金資金の側も本来的な

「自主運用」の能力には問題があるので、経過措置として、これに財投債を引受させることとした。01年度から実施されたこの新制度の中身を具体的にみてみよう。

まず財投機関債であるが、01年度の発行額は33機関中20機関で、総額1兆1000億円。財投計画の総額は32.5兆なので、その3.4%にすぎない。これはすなわち、特殊法人等の発行する財投機関債は、市場では売れないということだ。だから、財投債という第二国債が必要になる。その財投債は、借換債を含む国債発行予定総額131.9兆のうち43兆9000億円（財投計画そのものの額を大幅に上回るが、弾力条項の50%増額運用の限界額48.8兆円以内におさまっている）であるが、そのうち33.4兆円は郵貯・年金引受なので、市中消化は10.5兆にすぎない。4分の3を郵貯・年金に引き受けさせているのである⁽⁷⁾。財投機関債が市場では売れないことを予定して、財投債を設け、経過措置として郵貯・年金にこの財投債を買うように義務付けているのである⁽⁸⁾。なお、財投債は、一般政府債務には含まれない。特殊法人への「貸付」なので、税金ではなく回収金で償却するからである。しかし、政府の借金に変わりはないので、非常にわかりにくいものとなっている。結局、改革は骨抜きになっているのであって、官僚得意の目くらましである。こんなことを続けていると取り返しのつかないことになる恐れが十分にある。

同様のことは特殊法人の廃止論にもあてはまる。いったん廃止を決定しながら、今度は、特殊法人に代わる「独立行政法人」という別の組織が、財投制度改革の一環として01年4月に降導入されることになった。特殊法人に比して主務大臣の一般的監督権がないので、その分、自由度は増すが、責任が重くなるという。各機関の独立性を高めて効率化を促すのが狙いというが⁽⁹⁾、これも単なる看板の掛け替えになりか

ねない。

以上のように多くの問題を含む財政投融资制度であるが、これが、戦後復興期や高度成長時代には、わが国の驚異的経済発展に大いに貢献してきたこともまた厳然たる事実である。その点にも留意しつつ以下に、一般国家財政と比較しながら、世界的な観点からわが国特有のこの制度を総括しておこう。

まず、「第二の予算」としての規模と用途別運用の概略をみておこう。高度成長期には一般会計の40%以上の規模となって、基幹産業・運輸通信・道路などの分野に集中的に財投資金が投じられ、経済規模の拡大、雇用の増大、生活水準の向上に貢献した。それが一段落して低成長期に入ると、住宅・生活環境整備に重点がシフトし、かつては贅沢であったような中間層向けの目標が追求されることになる。上述の保養施設建設はその一環であろう。そして、その規模が絶対額はもちろんのこと、対一般会計比でも約70%というピークを迎えるのは1990年代中葉である（95年度でみると、一般会計決算の約76兆円に対して、財投計画は約53兆円で69.7%）が、このころ住宅・生活環境整備、中小企業に続いているのが道路である。これはⅡで言及するように、バブル崩壊後の景気対策としても期待された第二東名の建設に大いに関係がある。そしてさらに、01年度の制度改革以降は、その規模と資金配分の重点に著しいシフトが起きている。改革初年度を挟む前後の2000年度と03年度を比較してみよう。

2000年度は、一般会計決算89.3兆円に対して、財投計画38.3兆円だから、その規模は43%と高度成長期なみであり、資金配分の重点も従来の低成長期型のままである。ところが、03年度は、一般会計決算82.4兆円に対して、財投計画23.4兆円で、その規模は23%と、急速に縮小している。その原因は、これまで首位の座にいた住宅が12.8兆円から3.3兆円へと激減し

ているからである（激減の基本的な原因は、住宅金融公庫と都市銀行の提供する個人向け住宅ローンの金利が、1995年以降ほぼ完全に逆転したことにあるが、ここでは深くは立ち入らない）。そして生活環境整備や中小企業が微減であるのに対して、道路のみが90年代から一貫して3兆円台を維持しつつ微増して4兆円弱となっている。その結果道路は、改革前の第三位から、生活環境・中小企業とならんで首位グループを形成するに至っているのである⁽¹⁰⁾。この点は本論との関係上注目しておいてよいであろう。というのも、03年度の財投計画の政府案は、ちょうど道路関係四公団民営化推進委員会の最終意見書が提出された02年12月に決定されているからである。

次に原資の構成・規模と運用先を2000年度末までの各種残高によってみようと、主要国の公的金融と比較してみよう。まず資金運用部の貸借対照表により、預託金残高とその内訳（どんな資金をいくら預かっているかの累計額）をみると、預託金残高428兆円、うち郵貯247兆円（57.7%）、年金資金（厚生年金132兆円、国民年金11兆円）計143兆円（33.4%）となっており、この二つで全体の91%を占めている。一方、財投計画そのものの残高（どこにどれだけ投融資したかの累計額）をみると、財投計画残高418兆円が、資金運用部資金（郵貯と年金）328兆円と簡保資金62兆円、計390兆円（93%）を主要原資として、特殊法人等に260兆円、中央・地方の政府に158兆円投じられている。中央政府のうち57.4兆円は郵貯の自主運用であり、地方政府の87.3兆円は市区町村債の引受に回される。また、特殊法人等のうち36.0兆円は年金資金の自主運用である。これらを除いた残り237兆円の主要構成要因は、①住宅金融公庫75.4兆円 ②道路関係四公団31.3兆円（うち日本道路公団21.7兆円）の二つであるが、もうひとつ金額は16.4兆円と道路の半分

くらいながら、公営企業金融公庫もとりあげておかねばなるまい⁽¹¹⁾。というのは、この公庫は地方公営企業の発行する債券を引き受ける機関なので、結局、この金額も地方債の引受にまわることになるからである。以上の内訳をまとめると、①地方債103.7（87.3 + 16.4）兆円 ②住宅金融公庫75.4兆円 ③郵貯自主運用57.4兆円 ④年金資金自主運用36.0兆円 ⑤道路関係四公団31.3兆円、合計303.8兆円となり、財投計画残高のおよそ4分の3を占める。しかし、これでは、郵貯と年金の自主運用の運用先が不明である。そこで、とりあえず、郵貯の資産構成の資料（2001年度）で運用先をみると、総額239.2兆円のうち自主運用は86.1兆円で、その84%（72.1兆円）を有価証券に投資しており、内訳は、国債52.7兆円、地方債9.9兆円、公庫公団債等2.5兆円、合計65兆円（自主運用の4分の3）である⁽¹²⁾。なお、「財政投融資計画」には、資金運用部が直接的に引き受ける一般国家財政の国債は基本的に含まれない。ここで問題にしている国債や地方債は各資金が自主運用の対象としているものである。したがって、財投資金がかかわる国債や地方債の引受規模は、ここで取り扱っている金額を当然上回ることになる。

以上によってわれわれは、財投制度とは、郵貯や年金資金によって国や地方政府の借金を支え、住宅や高速道路の建設のための借金を支える制度である、と総括することができよう。では、このような制度は、世界に類例を見出すことができるのか。

まず、郵貯の規模からみていこう（1999年末）。郵貯の額を個人預貯金総額と比較してみると、日本は、郵貯259兆円に対して個人預貯金総額は715兆円で、その規模は36%である。同様に主要国をみると、イギリス（国民貯蓄庁）12兆円、108兆円、11%、ドイツ（ポストバンク）6兆円、133兆円、4.5%、フランス（ラ・

ポスト) 13兆円, 80兆円, 16%である⁽¹³⁾。絶対額で諸外国の20～40倍以上, 個人預貯金に占める割合も異常な規模である。

次に公的金融制度をみてみよう(基本的に02年度)。「政府貸出残高」をGDPと比較してみると, 日本は, 政府貸出残高(財投計画残高)298兆円に対してGDPは489兆円で, その規模は61%である。同様に主要国をみると, イギリス12兆円, 197兆円, 6.1%, ドイツ7兆円, 280兆円, 2.5%, フランス3兆円, 183兆円, 1.6%, アメリカ158兆円, 1309兆円, 12.1%である⁽¹⁴⁾。日本の公的金融の規模の異常さが浮き彫りになる。そしてそれが異常な規模の郵貯に主として支えられているのである。このようなわが国の財政投融资制度に匹敵する公的金融制度をもつ国はどこにもないし, それを誇りとしてよい時代は, とっくに終わっているのである。今や, 害毒をたれ流しているといってよい。その害毒につきさしあたり, 「民業圧迫」と「借金王国の形成」の二つを指摘しておきたいが, 「民業圧迫」については, 本稿執筆中の07年4月現在, 財投のいわゆる出口改革の一環としての政府系金融機関の改廃が, まさに現在進行中なので, その行方を見守りたい。そして, 今やその使命を終えた政府系金融機関も, わが国の金融市場が未成熟だった時代には, 民業を補完することによって, 経済発展に貢献してきたのも事実であることは, 見落としてはならないだろう。

一方, もうひとつの害毒は, まったく解決の方向を見出せていない。その点を確認するためにまず, 公的総固定資本形成の規模をGDPを基準にして主要国と比較してみると(2000年度), 日本5.0%, アメリカ3.3%, イギリス1.1%, ドイツ1.9%, フランス3.2%である⁽¹⁵⁾。日本は主要国の1.5～4.5倍の規模の公共事業を展開しているのである。巨額の公共事業を展開する土建国家を支えてきたのは, いうまでもなくこれまで検討してきた財投制度である。し

かし, この「第二の予算」だけではなく「第一の予算」でももちろん公共事業は推進されている。しかも, 財政法第4条但し書きによって, 公共事業の財源は長期国債の発行によって調達してもよいことになっている。第二の予算はもちろんのこと, 第一の予算も借金で公共事業をやる構造になっているのである。主要諸国の何倍もの規模の公共事業を通じて, 政・官・業の癒着構造を形成して経費をますます膨張させ, 財投機関も国家財政も借金だらけにしてしまったのである。

そこで, 国家財政の借金状況についても確認しておこう。まず, 2000年度をみると, 一般会計歳出89.3兆円のうち公債の元利償還費が21.4兆円と24%を占めて, 最大の経費となっている。第二位は社会保障関係費17.6兆円, 続いて地方財政関係費15.8兆円で, 公共事業費は11.9兆円(13%)で第四位である。国家の政策的経費は社会保障関係費と公共事業費が二大経費である。この年度の公債収入は33兆円(公債依存度37%)で, そのうち21.9兆円がいわゆる「特例公債(赤字公債)」で, これが政策的経費をまかない, 残り11.1兆円が財政法第4条但し書きに基づく「建設公債」とされている。そうすると公共事業費11.9兆円は建設公債11.1兆円でほぼまかなわれている。ところが, 政策的経費をまかなうべき特例公債21.9兆円は, 公債の元利償還費の21.4兆円にほぼ喰われてしまっている。借金の後始末を借金でやっているにすぎないのである。もっと簡単にいえば, 返す(元利償還費21.4兆円には利子が含まれているので返済はこれ以下)以上に借りている(33兆円)のだから, 借金が減ることは絶対にない。膨張の一途をたどるほかはない。通常これを「破綻」とよぶ。事実, 00年度末の公債残高535.6兆円は, 3年後の03年度末には703.1兆円にまで膨張しているのである。03年度の公債依存度は43%にまで上昇している。

かかる国家財政の由々しき状況を EU の統合基準に照らしてみよう。EU の統合基準は、国家の借金残高は GDP 比で 60% が上限、単年度の財政赤字は GDP 比 3% 以内とされている。2000 年度と 03 年度にこれを適用すると、00 年度の GDP は 502.8 兆円だから、公債残高の上限は 302 兆円でなければならないが、実際は 535.6 兆円（対 GDP 比 107%）、単年度の上限は 15 兆円でなければならないが、実際は上述のように 33 兆円である。同様に 03 年度をみると、GDP が 493.4 兆円だから、上限は 296 兆円、しかし大膨張して 703.1 兆円（対 GDP 比 143%）、単年度の上限は 14.8 兆円であるが、実際は 35 兆円と、まったく話にならない⁽¹⁶⁾。

第一の予算においても借金王国なのだから、議会のチェック機能がより弱い第二の予算が暴走してしまうのは、当然ともいえよう。国家の大改造こそが喫緊の課題である。01 年 4 月に発足した小泉内閣は、この種の大改革に乗り出したかにみえた。けだし、財政投融资制度の出口である 163 の特殊法人・認可法人の廃止ないし民営化の方針をうちだし、まず、公共事業の代表的な財投機関である道路関係四公団から着手して、出口解体の突破口とすることを狙い、返す刀で入口の巨人・郵貯をなで斬りにするかのパフォーマンスを国民に感じさせていたからである。

小泉構造改革の出発点、したがってその後の改革の試金石としても位置づけられる道路関係四公団の改革は、民営化の方向で推進されることになる。そこで、改革の槍玉にあげられた四公団の代表者である日本道路公団の改革着手直前の経営状況をここで確認したうえで、Ⅱ以下において具体的な検討に入ることにする。

日本道路公団は、1999 年度でみて次のような状況下にある。すなわち、道路資産 32 兆 3840 億円、料金収入に政府助成金を加えた経常収益

は 2 兆 3180 億円、建設資金借入が 1 兆円以上⁽¹⁷⁾、償還準備繰入金 9241 億円、これに一般有料道路事業の損失引当金を加えると、9570 億円、道路管理費 3262 億円にその他経費を加えて 4331 億円、金利負担 9272 億円、したがって最終利益は差し引き 7 億円、有利子負債は 26 兆 8079 億円（2000 年度）である。

道路資産価額は実際の資産価額ではなく、建設コストである。寿命に備える減価償却費を立てるとその価額はどんどん目減りしているはずである。公団自身の試算で減価償却費は 4 兆 7106 億円だから、道路資産価額は差引き 27 兆 6734 億円となって、かろうじて有利子負債を上回る状況である。それにもかかわらず、償還準備繰入金 9241 億円を上回る年間 1 兆円以上の借入を行っているのである。上述した国家財政の場合とまったく同様に、返す以上に借りているのだから、借金が減らないのは当然である。それどころか、膨張の一途をたどらざるを得ないのは歴然としている。しかもそれが、政府助成金が投入されたうえでのことだから事態はいっそう深刻である。その政府助成金は後掲の図-6 から明らかなように、2000 年度前後の数年は 3000 億円を超えているから、このまま放漫経営を続けていると、国費＝税金の投入がなくなると途端に、あるいは投入を続けてもいずれは（といっても、国家財政自体も上述のように事実上「破綻」しているので、続けられないが）破綻の憂き目に会うことがはっきりしている。そして、02 年度から国費の投入は中止されることになる。

日本道路公団に関してはそのファミリー企業についても簡単ながら言及しておかねばなるまい。ファミリー企業に回る資金は、公団の上記の道路管理費 3262 億円である。追跡可能社数約 80 社のファミリー企業の 99 年度の売上高が約 3500 億円だから、この道路管理費とはほぼ同水準である。また、公団の主な業務委託先 54

社の2000年度決算では、最終利益の合計は45億円、利益の積み上げである剰余金は725億円だという。公団の最終利益7億円とは比べものにならない。これらのファミリー企業の業務は、建設工事以外の業務すべてであるが、具体的には、料金收受業務、料金收受機（ETC）の保守点検、道路保全工事、サービスエリア運営、道路パトロールである⁽¹⁸⁾。

これらの業務は、1998年6月までは財団法人「道路施設協会」（1965年5月設立）がすべてを取り仕切っていた。公団による関連会社の設立には法律上の制限がある。そこで、公団の労使双方の福利厚生団体が関与してこの協会をつくった。そして、この協会が35億1000万円を出資して子会社をつくり（66社）、これらの子会社に上記のあらゆる業務を独占させた。協会が直接手がけた業務は、サービスエリア、パーキングエリアの占用許可を公団から受けて、ここにレストランや売店、ガソリンスタンド等を営業させることであった。もちろん、協会も子会社も建設省と公団の天下り先にほかならない。協会の業務独占が問題となり、98年7月1日、協会は、「道路サービス機構」と「ハイウェイ交流センター」に分割され、協会の所有する子会社の株式は売却されて、親子関係が解消された。どこにどのように売却されたのかを02年の時点でみると、当初の66社は売却時点では合併等により59社になっており、売却された会社は55社、この55社の簿価は15億8000万円、これが64億6000万円で売却された（未処分の4社の簿価は19億3000万円）。売却先は全部で187社、うち一般会社は133社。この133社は取引先の銀行や保険会社で、64億6000万円のうち35億円分を購入、残り29億6000億円分は54社のファミリー企業が購入して、持ち合うことになったのである⁽¹⁹⁾。しかし、この「改革」は、ファミリー企業の上記の業務独占を排除するものではまったくなかったうえ

に、天下り先をひとつ増やしただけである。公団の発注は、ほとんどすべてが指名競争入札・随意契約であって、一般競争入札は、なくはない程度にすぎない。ファミリー企業による業務独占は守られたのである。しかも公団側は、「一般競争入札の導入は、不透明性に対する批判に対応して導入したにすぎず、コスト削減を目標とはしていないし、コスト削減を統括する部署などない」とうそぶいているのである⁽²⁰⁾。

II 日本道路公団—巨額債務の累積過程とその原因⁽²¹⁾

a 公団方式の確立・償還主義・全国プール制

日本の高速道路建設は、なぜ公団方式によって行われるようになったのか。それはまずGHQから、日本の道路は悪すぎて部隊行動をとるのに支障があるので、整備せよとの命令が頻繁にあったことがあげられる。それまでの日本における人・物の輸送手段は、鉄道と船舶であった。高規格の高速道路は存在していなかったのである。建設官僚も、戦後復興に向けた経済発展を図るためには高速道路の建設は不可欠と考えていた。問題は資金調達であった。国家財政は敗戦後の厳しい状況下であり、税金による建設は不可能であった。そこで採用されたのが、アメリカ式の官製有料道路（ターンパイク）である。また、一般の国道や県道の建設には特定財源方式が採用された。

1952年、旧「道路整備特別措置法」が制定され、有料道路制度が開始された。そして翌1953年、「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」によって、特定財源方式が導入され（1954年揮発油税が道路特定財源となり、1971年自動車重量税を創設して運用上特定財源とした。いずれの場合も田中角栄が深く関与している）、さらに1956年、新たに「道路整備特別措置法」が制定されて、「日本道路公団」が発足した。公団方

式による本格的な高速道路建設は、翌57年の「国土開発縦貫自動車道建設法」の成立によって開始される。ところが、それ以降の約10年間は、国会議員が自分の関係する地域に高速道路を敷こうとする議員立法が相次いだ。国会議員には「道路は票につながる」という意識しかなく、道路網の全体計画は存在しなかった。高速道路のネットワーク構想の構築と建設に対する一定の歯止めが必要であった。

1966年、国土開発縦貫自動車道建設法など六つの旧道路建設法を整理統合した「国土開発幹線自動車道建設法」を改正して、日本全体を網羅するネットワーク構想に基づいて高速道路の建設計画を定め、その予定総延長を7600kmに制限した。それを超えて建設すると赤字になるとの判断があったのである。当時の建設官僚の哲学は、経済の動脈となるインフラの拡充は必要だが、公団方式の高速道路建設においては採算性を念頭におく必要がある、不採算路線は基本的に造らない、というものであった。しかしこの7600kmの策定にあたっては、政治家＝道路族議員の強い圧力を受けて、「将来追加あるべし」との申し合わせ・約束が建設官僚と族議員との間で取り交わされた。この申し合わせを条件に歯止めの法律が実現したのであるが、はじめから骨抜きを約束しているのだから、歯止めにならないことは歴然としている。事実、後述するように、この7600kmは11520kmへと約4000kmも拡大されることになる。

しかし、この7600kmの枠を超える建設拡大路線を推進するためには、それを可能にする資金的裏付けと高速道路建設計画を先取りした既成事実づくりが必要不可欠であった。資金的裏付けは、1972年、田中角栄内閣で導入された「全国プール制」である。この全国プール制は、すでに1956年の道路整備特別措置法の段階で議論されていたが、「日本列島改造論」を唱える田中角栄によって国会の議論を経ることなく、「政

令」によって導入された。当時、「表日本」「裏日本」と呼ばれていた都市部と地方の格差を是正するには、赤字になろうとも高速道路を建設する必要があると主張された。これによって実際には格差是正どころか、逆に「ストロー効果」が発生して東京一極集中がすすみ、格差は拡大されることになるのであるが、それはともかく、そういう格差是正のための高速道路建設ならば、当然、背骨＝幹線＝縦貫道建設ではなく、肋骨＝枝線＝横断道建設だから、赤字路線の建設ということになる。これを強行するために、黒字路線の料金収入をその赤字路線の建設費返済に回すことにしたのである。全国プール制は、単体では建設費を返済することのできない不採算道路の建設に道を開いたのである。これに対しては有識者から、不採算道路をとめどもなく抱え込む危険性をはらむ諸刃の剣、との強い警告があったが無視された。黒字路線の料金収入を赤字路線建設のための借金返済に回すということは、それだけ自分の借金返済が遅れることを意味する。これは、この全国プール制が導入された同じ年の1972年の道路審議会で決められた「高速道路建設のための借金は原則として30年で返済し、完済後は無料開放する」という「償還主義」の原則を有名無実にする危険性をはらむものであった。事実、後述のように償還計画は何回も書き換えられ、「完済」した路線も「無料開放」されることなく、不採算の高速道路の尻拭いをし続けている。同じ年に決められた二つの原則は当初から両立し得ないものだったのである。

一方、格差是正、地方経済活性化という「お題目」に対して資金的裏付けが出来たとしても、7600kmの歯止めの枠をはずさなければ、その枠外にあって不採算が明らかな高速道路の建設は推進し得ない。この歯止めはずしに成功すれば、全国プール制はその効果を遺憾なく発揮することになる。それが昭和50年代に構想され、

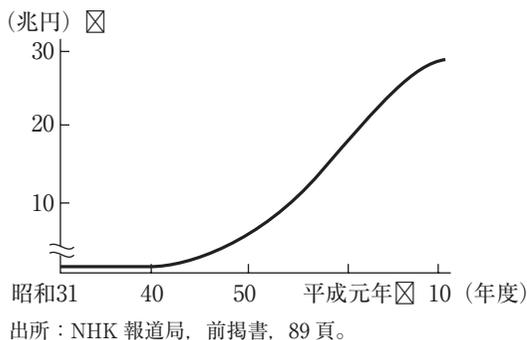
60年代に展開することになる。もちろん、7600kmの枠内での建設においても、この全国プール制は大いにその力を発揮し、公団の借金膨張に貢献することになる。

b 「隠れ高速道路」の建設と公団債務の膨張

昭和50年代に、一方で7600km枠での高速道路建設が進展し、他方で7600km枠から外れた地域にも高速道路を造らせる手立てが政治家と官僚の合作で編み出される。そのため公団の借金は図-2のように、この昭和50年代から急速に膨張し始める。そこでまずは、全国プール制に対する歯止めの必要性が議論の俎上に上り、1986年、道路審議会が「内部補助2分の1ルール」を答申した。これは、他の黒字路線から補填してもらう上限を年間総支出の2分の1とし、自らの料金収入がその年間総支出の2分の1に満たない場合は国が税金で穴埋めすべきだ、とするものである。しかし、このルールを担保するものは何もなかった。事実、バブル崩壊後の景気対策としての意味をもつ高速道路建設の暴走によってこのルールは簡単に破られることになる。

このように昭和50年代には、7600kmの枠内での高速道路の建設（中央自動車道、関越自動車道、中国自動車道等）においてさえ、債務の累積が懸念されていたにもかかわらず、

図-2：日本道路公団の借金額の推移

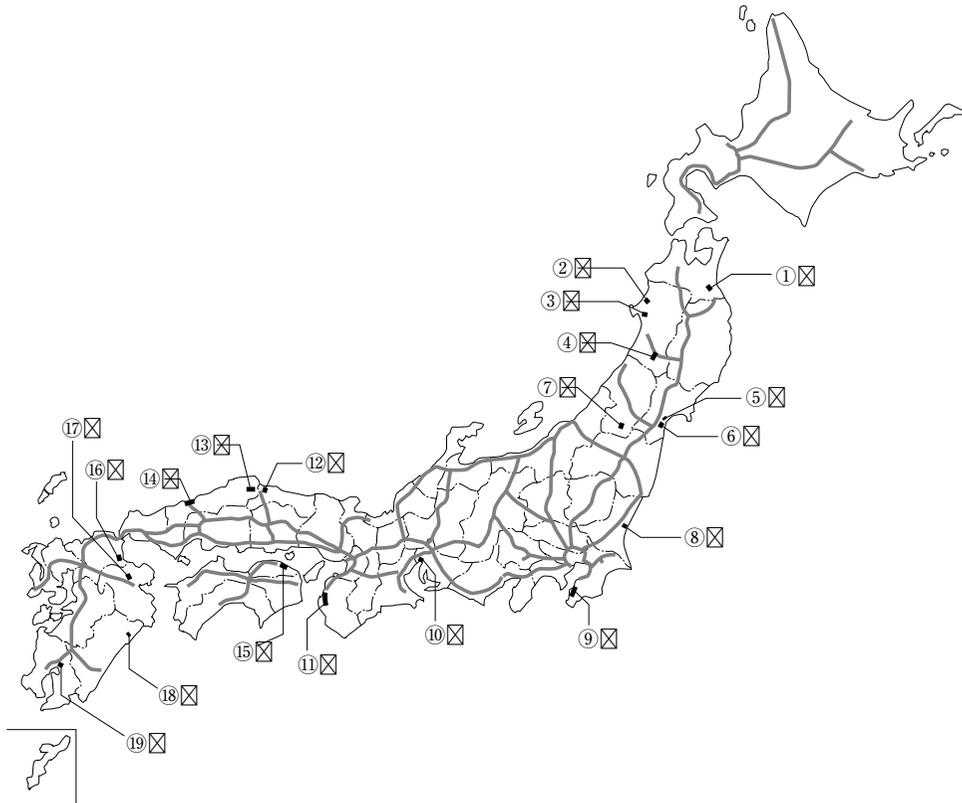


7600kmの枠外の地域から建設省道路局への激しい陳情合戦が展開される。そのなかで編み出された手法が「隠れ高速道路」の建設である。

「隠れ高速道路」とは何か。それは一般有料道路を悪用するものであった。一般有料道路は昭和30年代に建設が本格化するが、当初は観光道路等の整備のために始められ、昭和40年代には混雑する国道のバイパス建設にも利用されるようになった。そして昭和50年代に入って、7600kmの枠外の地域の経済界からの要望を体現する自治体（県知事、市町村長）や政治家による強烈な陳情が行われている状況を背景に、建設省幹部が、いずれ7600kmの枠がはずされ、拡大されることを見越して、将来、高速道路としても使える高規格の自動車専用道路を造る方法を提案したのである。それが一般有料道路の悪用だったのである。高速道路らしき国道である。この高速道路らしき国道＝一般有料道路は、昭和60年代以降、高速道路建設計画のないところに高速道路を敷かせるための布石、すなわち「隠れ高速道路」として、次々に建設されることになる。そして後述のように、これらの「隠れ高速道路」はすべて、1987年の「四全総」による7600km枠の11520kmへの拡大によって、全国ネットの高速道路計画の中に取り込まれることになるのである。図-3は全国19ヶ所の隠れ高速道路を示したものである。02年度でみて、開通している18路線の借金は約6100億円、うち4路線は不採算路線である。公団の債務膨張、したがって経営圧迫の大きな要因になったといえよう。

なお、一般有料道路が「隠れ高速道路」として悪用されることになった理由は、借金で建設して、その返済や管理運営のために通行料金を徴収するという高速道路と同じシステムであるばかりでなく、高速道路に限りなく近い高規格の道路だという点にあることはいうまでもないが、それ以上に、両道路の間には建設に至るプ

図-3：全国19か所の「隠れ高速」



- | | |
|------------------------|-----------------------|
| ①百石道路（青森・平成7年3月開通） | ⑪湯浅御坊道路（和歌山・平成6年7月開通） |
| ②琴丘能代道路（秋田・平成14年3月開通） | ⑫米子道路（鳥取・平成10年3月開通） |
| ③秋田外環状道路（秋田・平成9年11月開通） | ⑬安来道路（鳥根・平成10年3月開通） |
| ④湯沢横手道路（秋田・平成6年11月開通） | ⑭江津道路（鳥根・平成15年9月開通） |
| ⑤仙台北部道路（宮城・平成14年5月開通） | ⑮高松東道路（香川・平成10年3月開通） |
| ⑥仙台東部道路（宮城・平成6年3月開通） | ⑯椎田道路（福岡・平成3年3月開通） |
| ⑦米沢南陽道路（山形・平成9年11月開通） | ⑰宇佐別府道路（大分・平成5年3月開通） |
| ⑧東水戸道路（茨城・平成8年12月開通） | ⑱延岡南道路（宮崎・平成2年2月開通） |
| ⑨富津館山道路（千葉・平成11年3月開通） | ⑲隼人道路（鹿児島・平成4年3月開通） |
| ⑩伊勢湾岸道路（愛知・昭和60年3月開通） | |

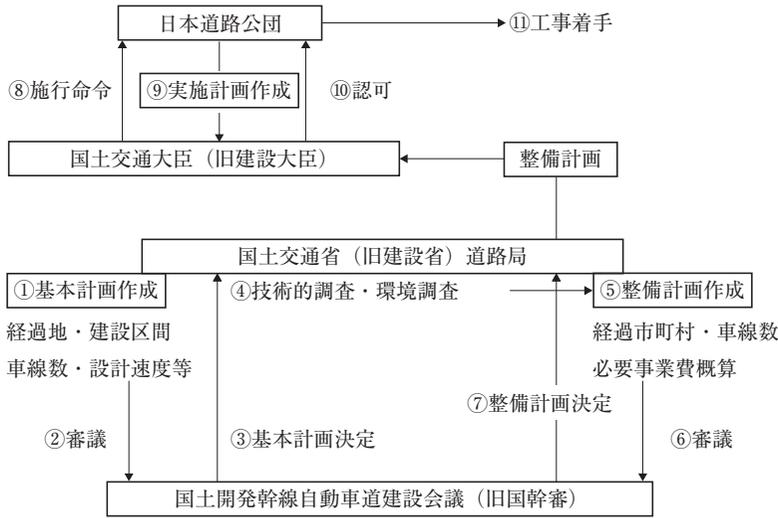
出所：NHK 報道局，前掲書，86頁。

ロセスに大きな違いがあったからである。高速道路の建設に至るプロセスは図-4に示したように多くの段階を経るので手間がかかる。これに対して一般有料道路は、形式的にみても、道路公団が計画を立案して国土交通省に申請し、認可を受けて建設するという単純なプロセスで済むことになっている。道路公団の作成した計画を国土交通省に申請するというのは名目に過

ぎず、実態は、国土交通省道路局長の裁量で陳情を受け入れるかどうかが決まるのである。一般有料道路は政治家の要望が通りやすかったのである。

また、この段階で一応確認しておかねばならないが、一般有料道路の借金返済方法は高速道路とは異なり、プール制ではなく路線別の採算性をとっており、返済期間は原則30年間であ

図-4：法律で整備が決まっている高速道路の建設工事着工までの流れ



出所：NHK 報道局，前掲書，151-152 頁より作成。

るが、完済後は無料開放するという償還主義は同じである。

c 資金調達ゆがみ

全国プール制と隠れ高速道路によって、7600kmの歯止めはずしの条件は整った。しかしこの条件が整うということは、不採算路線の建設が増大し、公団の債務が膨張することにはほかならない。不採算路線を造り続けながら、採算性を考えるなどということは普通の民間企業ではあり得ない。採算性を考えれば、コスト削減の努力をするか、さもなくば造らないことにするのが常識である。建設官僚は「不採算路線を造ることを前提に採算性を考える」のである。ここでいう「採算性」の意味は、建設費の削減ではなく、返済不要の資金を調達することにほかならない。税金の投入である。プール制をとっていない一般有料道路の不採算路線を造り続けるための方策を、「採算性」を考えて採用したというのである。これには建設費に対する場合と利子負担に対する場合とがある。

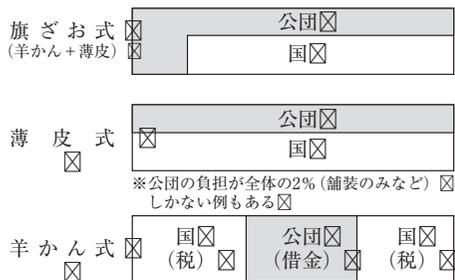
〈一般有料道路の建設費への国費投入〉

公団の借金と建設省の税金で建設費を賄うこ

の姑息な手段は「合併施行方式」と呼ばれる。これには図-5に示したような三つのパターンがある。これらの図を、道路の進行方向に沿って切った断面図（縦断面図）に見立てると、税金と借金がそれぞれどのように投じられているかがわかりやすいだろう。①旗ざお式は、一般有料道路の一部の区間の基礎部分（＝土木工事・用地買収）を国費で負担し、残りの部分を借金で仕上げる方法である。②薄皮式は、全区間の基礎部分を国が負担し、その上部（＝舗装・施設）のみを公団が整備する方法である。③羊かん式は、公団の建設した一般有料道路の前後を国が単独で整備する方法である。旗ざおは、羊かんと薄皮を合体したものだが、さらに、旗ざお式で建設した一般有料道路に直轄方式の高規格国道をつなぐ、旗ざおと羊かんの合体した気持ちの悪い「妖怪」も存在する⁽²²⁾。

02年、公団が道路関係四公団民営化推進委員会（以下、「民営化推進委員会」または「推進委」と略記）に提出した資料では、45路線の一般有料道路が①や②の方式で造られ、その建設費総額は7兆808億円（建設中を含む）で、うち約

図-5：合併施行方式の種類



出所：NHK 報道局，前掲書，91 頁。

62%にあたる 4 兆 3595 億円を国が負担しており，なかには，最後の仕上げのみ（アスファルトの敷き詰め等）を公団が担当し，建設費の 95%以上を国が負担している道路が 7 路線もあるという。

それにしてもなぜこのような，道路行政を混乱させるばかりでなく，「道路行政における脱法行為」ともいえるべき，何でもありの一般有料道路建設に突き進むことになったのか。

その答をさしあたり建設省のかつての幹部にいわせると，昭和 50 年代前半頃から交通量予測がはずれ始めたからだという。しかしそれは答になっていない。なぜなら，マスコミに何度も登場して有名になった，日本道路公団第九代総裁，藤井治芳（在任 2000 年 6 月～03 年 10 月）が，東京湾アクアラインの赤字解消のため，京葉道路など千葉県周辺を通る他の黒字有料道路との収支の一体化を検討している席で，次のような発言をしているからである。

「所詮，交通量の予測など当たるわけがない。でも採算がとれる予測を書かなければ物事は通らない。この場で採算性を議論しても無駄だ。もし将来おかしくなったら，それはあとの人間たちが考えればいい」

官僚の無責任体質を遺憾なく発揮している発言であるが，それはともかく，交通量の予測がはずれるようになった，というのは単なる言い訳に過ぎないことがよくわかる。はじめから採

算が取れるような交通量に設定している「八百長レース」なのである。政治家の要請に応じて建設することが前提におかれているのである。したがって，「なぜ」に対する答は後述するように，最終的には政・官・業の癒着構造に行き着くことになる。

ところで，昭和 50 年代といえば，第一次石油ショックによって経済が大混乱し，いわゆる低成長時代に突入した時期である。昭和 40 年代には，国家財政の公債依存度は数%から最高でも 16%にすぎなかったが，石油ショック以降，25～30%にのぼり，1979（昭和 54）年度は 34.7%と諸外国と比べてもとびぬけて高い依存度を示している⁽²³⁾。このように国家財政も厳しい状況下にあったにもかかわらず，建設省道路局は，不採算路線の見直しなど眼中になく，迷わず「国費投入」に突き進んだのである。

〈高速道路の建設資金借入に対する利子負担の補助〉

民営化推進委員会に提出された資料の「高速道路の公的扶助」の項目の冒頭には，次のような美辞麗句が記されている。

「金利の急激な上昇などの経済変動等が生じた場合においても，過度な負担を利用者に課さないようにしつつ，適正な料金水準を維持し，円滑な償還を図るため，公的助成を実施（H13 まで）」⁽²⁴⁾ する，と。また別の資料には「……国費制度は，この借入金にかかる利息について，お客様が負担する限度（資金コスト）を設け，これを超える部分について政府出資金又は利子補給金の形で充当されていたもの」⁽²⁵⁾ だ，と定義している（アンダーラインはいずれも筆者）。

通行料金を値上げしないで，借金の償還をスムーズに行うためには国費投入が必要だ，さもないと料金が上がることになる，と正当化をはかっているわけだ。しかも，「資金コスト」を負担するのは高速道路の「利用者」，「お客様」と位置づけ，その負担の軽減のためと，いかにも

国民のことを考えているかの如き表現である。たしかに公団は道路の管理運営費はもちろんのこと、自らの借金返済とその利払費も、道路の利用者の支払う通行料でまかなうのを原則としている。しかし、利用者は道路の通行料を受益者負担として支払っているのであって、直接的に公団の借金の返済をしたり、利子を払っているわけではない。利用者は道路建設費の借金をした当事者ではない。債務者は利用者ではなく公団である。逆に言えば、公団は借金の当事者であるという意識がまったくないか、きわめて希薄である。こんな意識だから30兆円近くもの借金を累積させて平然としていられるのである。

というわけで、「資金コスト3%」なるものがあって、これを定義し直すと、「公団が負担する利払費の上限を3%とする。それを超える部分は国費＝税金でまかなう」ということになる。そして、その目的は利用者負担の軽減などというきれい事にあるのではなく、公団の負担を軽減することによって、不採算の高速道路を建設しやすくすることにあつたのである。そしてもちろん、のちに明らかにするように、こういうことを続ければ、いずれ通行料の値上げに踏み切らざるを得なくなるし、償還期間も延長せざるを得なくなる。利用者の負担は軽減されるどころか逆に重くなるうえに、「円滑な償還」などまったくおぼつかなくなる。冒頭的美辞麗句は、「黒を白」と言ってお金を欺く、官僚の不遜な作文だといわなければならない。

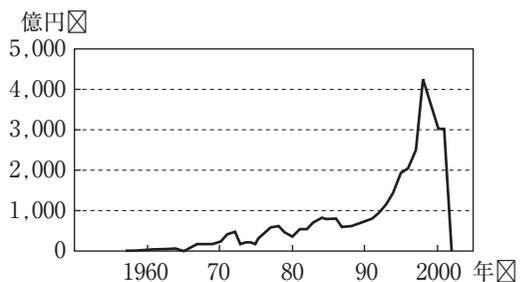
この資金コスト制度は1959年からあって、当初は6～6.5%だったが、73年以降3%となっている。その3%路線（＝採算の悪い道路）は、99年までに次の13道にまで増殖している⁽²⁶⁾。

東北横断自動車道、東海北陸自動車道、中国横断自動車道、沖縄自動車道、北海道横断自動車道、四国縦貫自動車道、四国横断自動車道、九

州横断自動車道、北海道縦貫自動車道、東九州自動車道、日本海沿岸東北自動車道、中部横断自動車道、東北中央自動車道

これらの自動車道の多くは、次のdで述べる7600kmの枠を超える高速道路計画の中に吸収された「隠れ高速道路」である。日本道路公団がカバーするこれら13道に投じられた建設費は15.5兆円。税金による利子負担は総額3.7兆円であるが、この3.7兆円の中には13道以外の高速道路に投じられた国費も含まれている。これに関しては、次のdで述べる7600kmの歯止めはずし以降の高速道路建設の暴走過程に属することなので、ここで述べるのは適当ではないかもしれないが、便宜上ここで言及しておくこととする。図-6によって推移額をみると、2000年をはさむ数年間、急激に膨張している。その原因は、1999年に、東京外郭環状道路などの大都市圏の環状道路や第二東名、第二名神等の高速道路の整備推進のために、従来の資金コスト3%道以外の縦貫道についても、おおむね10年間を目途に特例的に資金コスト3%制度を適用することとした点にある⁽²⁷⁾。不採算路線建設のための国費投入に加えて、大都市圏や大動脈の重点的整備という相対的には採算が見込めると考えられる路線の整備推進のために、既存の黒字縦貫道の利子負担に対してまで

図-6：日本道路公団に対する公的助成額の推移（高速道路）



2001年度末までの累計額 3.7兆円

出所：首相官邸 HP (<http://www.kantei.go.jp>)。

国費を投入したのである。これは後述するように、第二東名や第二名神が日本道路公団の借金だけではどうにもならないほど超高コスト道路であること、そしてどんな手立てを講じようとも高速道路建設をエスカレートさせていこうとする公団の姿勢を示すものである。しかし、これはもはや無謀きわまりない暴走である。01年12月の「特殊法人等整理合理化計画」によって、日本道路公団に対する資金コスト3%の公的助成は02年度以降中止された。したがって、13道以外の縦貫道への資金コスト3%制度の適用は3年間で終了したが、この3年間の公的助成総額は約1兆円にも及び、約40年間の総額3.7兆円の3割近くを占めているのである。

なお、日本道路公団のカバーする一般有料道路（アクアラインを含む）に対しては総額2627億円（01年度まで）、首都高速6351億円、阪神高速3215億円、本四8627億円（三公団は02年度まで）、総計2兆820億円の公的助成（資金コスト制度によらない特別出資を含む）が行われている⁽²⁸⁾。

d 無謀な高速道路建設の展開と経理操作

さて、「全国プール制」「隠れ高速道路」「国費投入」と役者が出揃ったところで、7600kmの歯止めはずしが行われることになる。1987年「四全総」の策定にあたって、1966年に国土開発幹線自動車道建設法の改正により規定された7600km枠がはずされた。約4000kmも拡大されて11520kmが法律上の予定総延長となり、「隠れ高速道路」はすべて正式な高速道路計画として吸収されることになった。

周知のように、四全総は国土の均衡ある発展を掲げ、人口・産業の集中する都市部と地方の格差をなくし、とくに地方の社会基盤整備を進展させることを計画の主眼とした。その計画に沿って高速道路網も主要都市間を結ぶ7600kmに、さらに地方都市をもれなく結ぶ路線を追

加・整備することによって、網の目のより細かい全国ネットワークの完成を目指すことになった。隠れ高速道路はこの四全総の主旨にぴったり合致するものとして取り込まれたのである。さらに、第二東名、第二名神もこのとき計画された。またそれだけではなく、一般有料道路網計画も約2500km拡大され、高速道路と合わせて総計約14000kmの「高規格道路」網が形成されることになった。

この歯止めの除去による高速道路計画の拡大に奮闘したのは、宮崎県日向市出身の衆議院議員・江藤隆美（建設大臣1985～86年）と宮崎県で少年時代を過ごしたことのある前出の藤井治芳（当時建設省道路局幹部）である。江藤が大臣に就任した当時、7600km枠のうち完成していたのはまだ2900kmにすぎなかったので、建設省は計画拡大には当初慎重であったが、江藤が藤井を呼びつけて計画拡大を命じたという。江藤は、宮崎県の延岡南道路（合併施行方式の旗ざお式）等の「隠れ高速道路」を飲み込んで高速道路網計画に取り込まれた東九州自動車道計画に深く関わっていた。

かくして、昭和60年代以降の高速道路建設は、それまで曲がりなりにも存在していた歯止めが取り除かれて、暴走過程に突入することになる。しかし、実際に建設が開始されたのは、バブルが崩壊して経済が長い低迷期に入ってからであった。江藤は「経済成長を前提にして、採算を度外視していた。右肩下がりの時代が来るとは思ってもみなかった。後世に残る立派なものを造ればいいとしか考えなかった」という。それならば、経済の停滞にとまって建設を見直すべきであろう。ところが、とくに第二東名、第二名神を中心とする巨大プロジェクトは、今度は経済界から景気浮揚の起爆剤として期待され、高速道路建設は見直しどころか暴走を始めることになる。そして、第二東名の事業推進過程において、あってはならない経理操作が密か

に行われる。すぐのちに詳述するこの経理操作は、高速道路建設の無謀きわまりない暴走が日本道路公団経営の屋台骨を揺るがすものであったこと、ひいては、他の公団を含む公団方式による高速道路や一般有料道路の建設がゆがみにゆがんで、自滅の淵に立たされたことの悲痛な叫びでもあったのではないかと考えられる。

そこで以下においては、まず、この暴走の原動力はどこにあるのかを明らかにし、その原動力によって立ち上げられた第二東名プロジェクトの無謀振りを概観する。そのうえで、その無謀が惹き起こした巧妙な経理操作の実態を解明する。

暴走の原動力は、政・官・業の癒着構造にあるといわなければならない。その構造は次のように総括することができよう。

日本の政治を支えているのは、政権政党である自民党代議士の出身地方への利益誘導である。政治家は出身地方の各種の要求を当該省庁に対して陳情・要請する。地元業界・住民の要求に応えない限り選挙に勝つことは出来ない。政治家にとって最も重要なことは、いうまでもなく選挙に勝つことであり、勝った暁にはそれに報いる（仕事を回す）ことであり、なおかつ私腹を肥やす（政治献金を受ける）ことである。これを受ける官にとって最も重要なことは、自分の仕事を増やすこと＝より多くの予算額を獲得することである。それこそが権力のメルクマールなのである。この政・官のそれぞれの基本的特徴からくる両者の関係を高速道路建設の観点からみると、採算性に入る余地はない。造れば造るほど自分達にとっては都合がよいことになる。両者の交渉に折り合いがつけば、法案は官が作成する、これを政が国会で通す、ということになる。

その一方で官は、業界に対して行政指導・監督権限によってにらみを利かせている。業界としては官の意向を抜きには業務の展開は難し

い。そこで両者間に潤滑油ないしパイプが必要になる。天下りである。これを高速道路建設の観点からみると、建設省・公団と建設業界の関係で、官は監督権限等を笠に着て業界に天下りを要求する。業界としても公共事業なので指名競争入札のための指名を受けたり、実際に受注したりするためには、官とのパイプは是非とも必要である。さらに、高速道路建設の場合、受注に成功すれば（といっても、落札価格は予定価格の90%台後半のことが多いので、ほとんどすべて談合で決まるといってよいが）、細部にわたる設計はすべて業界が行うので、設計変更による事業費の引き上げは思うようにやれる。天下りさえ受け入れておけば、きわめておいしい汁が吸えるのである。この場合の受注業者は基本的に大手のゼネコンである。これが元請である。この元請の下に下請け、その下に孫請けがぶらさがっている。

政治家は出身地方の下請け・孫請けと深く関わっている。高速道路建設の場合、受注した大手ゼネコンの下請け・孫請けに入るのは、その地方選出の政治家の息のかかった企業である。この下請け・孫請けの選定にあたっては、政治家が官僚を通じて間接的に元請に話をつける場合もあれば、元請と直接交渉する場合もあるであろう。いずれにせよ選定される地元企業は、選挙にあたってこのような仕事をくれる候補者のために票のとりまとめに動き、政治家はその見返りとしてまた仕事を回す、地元企業はそのまた見返りとして当然政治献金を惜しまない。

政・官・業の癒着のトライアングルの完成である。すでにIでも述べたように、財政投融资制度による公共事業は、郵便貯金・簡保資金・年金積立金等が原資で、基本的に税金ではない。そのため、国会の予算審議による制約はきわめて緩い。極論すれば、政治家も官僚も湯水のごとく使えると思っている。事業規模が大きければ大きいほど、政も官も業も喜ぶというわけで

ある。高速道路の建設に関して、法律上の一定の歯止めがはずされた以上、採算性を考えるところはどこにもないといっても過言ではない。暴走の始まりである。無謀きわまりない高速道路建設の暴走は第二東名に象徴される。

第二東名高速道路は時速 140km での走行が可能な片側三車線の巨大道路で、高速道路を含む道路建設の詳細を定めた政令「道路構造令」にない規格外の道路として計画された。政令に定められた規格をはみ出すのであれば、政令そのものの改定が必要であろう。しかし、1990年、建設省道路局長・藤井治芳は、一刻も早く建設に着手したかったのか、「局長通達」で建設を指示したのである。「公団を死に至らしめる道路だ」とする反対者もいたにも拘わらず、建設に邁進することになる。のちに、民営化推進委員会はこれを「正規の法的手続きを踏んでいないので、国土交通省・日本道路公団の最高幹部には重大な責任がある」と批判している。

日本道路公団は第二東名を「安全で快適な走行が可能な未来型的高速道路」とPRしている。時速 140km の猛スピードで「安全で快適」に走るためには、坂道もカーブもほとんどない（勾配は 100m で上り下り 2m 以内、カーブはあってもきわめて緩やか）、どこまでも真っ直ぐな「弾丸道路」でなければならない。それは山も谷も川も直線的に貫くことを意味する。すると、トンネルの数は増えるうえに、片側三車線なので断面積は二車線の現在の東名の 2.5 倍になり、谷間には非常に高い橋梁が必要になり、急流で橋脚の立てられない所にも架橋するとなれば橋脚なしのアーチ橋にしなければならない。これらの構造物は全区間の 60% 以上を占めることになった。トンネルと橋だらけの高速道路である。構造物が多いほど建設コストが高むのは当然であるが、その構造物がきわめて高規格であるためいっそう高コストになる。全長 330km、建設予算額 5 兆 6000 億円という公団

史上最大で、これ以上ない超高コストの高速道路である。この超高コストをもたらしたもうひとつの要因として用地買収がある。後述のように工事実施計画書は何度も書き換えが可能なので、買収費用にはまったく無頓着で、同一地主の同一地域の土地の買収価格が静岡県と県道用地買収価格の 2～4 倍であったという。建設工事を早く進めたいために、用地買収は早いか遅いかの問題であって、高いか安いかは問題にならないという。

「局長通達」の 10 年後、公団総裁に就任した藤井治芳は「単独で採算をとろうとすると、今の料金の 3 倍」必要だとうそぶいている。これは重々不届きな発言である。そもそも第二東名は、現在の東名高速の渋滞緩和が目的で建設が計画されたのではないのか。もしそうであるならば、交通量は十分に望めるはずだ。にもかかわらず、単独では 3 倍の料金でなければ採算が取れないということは、現在の東名が第二東名を必要とするほど渋滞しているわけではない、したがってそれほど交通量が望めないか、あるいは必要以上に過大な建設コストをかけているかのどちらかであろう。いずれにせよ、最初から採算性など度外視しているのである。ということは、建設することそれ自体が自己目的化しているということになる。借金を意図的に膨張させているといい換えてもよい。これに関してある公団 OB は「道路公団は、償還が終わって無料開放されればなくなる存在です。償還主義のもとで、組織がなくなるために借金返済の努力をすることなんてできますか」といっている。すなわち、全国プール制の下で償還主義を貫くことは初めから不可能だったということである。それに加えて、「局長通達」が発せられる以前、大蔵省には、社会資本整備としての道路建設には区切りがついたので、道路特定財源を一般財源化しようとの考えがあったようである。これに対して建設省は、これからも非常に金の

かかる高速道路が必要なことから、道路特定財源は死守しなければならないとの思惑から、その意思表示として超高コストの第二東名・第二名神の計画を打ち出した、という面もあったという。

かくして、償還主義は完全に有名無実となる。それは表-1 がはっきりと証明している。償還対象距離はどんどん延長され、原則として30年の償還期間は45年に延長されている。借金を返済する気などまったくないとみてよい。公団は、その体質として借金への「歯止め」が存在しないどころか、借金をし続けながら道路を造り続けるべく運命付けられていたのである。そのことがまた国民を欺く事態を招くことになる。「カラ実計」と呼ばれる経理操作である。

1990年の建設省道路局長・藤井治芳の通達によって始まった無謀な高速道路建設計画は、93年11月19日、延長距離1184km、事業費9兆7000億円（第二東名・第二名神・横断道等）の公団史上最大規模の施工命令となって実行に移されることになった。このなかに含まれる第二東名高速道路計画は、総延長330kmのうち、図-7に示した静岡県長泉町～愛知県東海市間の217kmである。その工事実施計画の変転を示したのが表-2である。みられる通り、前掲

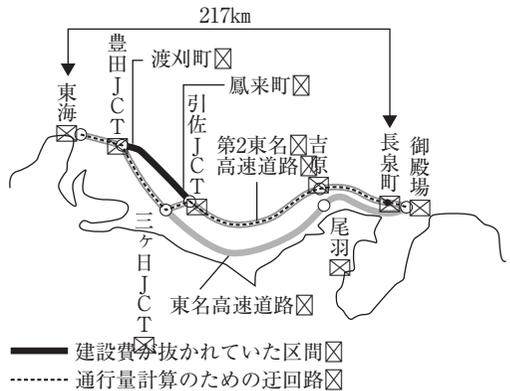
表-1：償還計画の改定

	対象距離	償還期間
①1972（昭和47）年	3895km	27年
②1975（昭和50）年	4816km	28年
③1979（昭和54）年	5415km	29年
④1982（昭和57）年	5415km	29年
⑤1985（昭和60）年	5777km	30年
⑥1989（平成元）年	6410km	30年
⑦1994（平成6）年	7887km	40年
⑧1999（平成11）年	9006km	45年

出所：NHK報道局、前掲書、156頁。

図-4に示した⑨実施計画が、何度も書き換えられているのが分かる。表-2の①②は着手費用（測量・調査費・用地費等）なのでここでは問わないとしても、③④⑤のような本格的な実施計画の変更（事業費の増額）があれば、当然、整備計画も変更しなければならない。整備計画に変更が生ずれば、当然、国幹審で再審議をする必要があるが、一般的に事業費が増額されても国幹審には過少報告されていたという。98年までに、100億円以上の過少報告が、全国の高速度路の24区間で30回もあったという。国幹審は曲がりなりにも高速度路建設についての唯一の公の議論の場であるにもかかわらず、建

図-7：1993年施行命令による第二東名の建設計画区間図



出所：NHK報道局、前掲書、178頁。

表-2：工事実施計画書の変更の推移

	事業費
①1993（平成5）年11月	124億5600万円
②1994（平成6）年2月	389億5600万円
③1994（平成6）年9月	2兆8166億円
④1996（平成8）年6月	3兆4660億円
⑤1997（平成9）年8月	4兆3933億円
⑥1998（平成10）年12月	4兆3937億円
⑦1999（平成11）年3月	4兆4809億円

出所：NHK報道局、前掲書、162頁。

設省は正確な情報を提示しなかったのである。国民を愚弄する国家の隠蔽体質を示すものであるが、なぜそんなことをする必要があったのか。

公団史上最大規模の施行命令は、いうまでもなく償還計画の変更に直結する。表-1の⑥⑦のように89年に30年だった償還期間が、5年後の94年にいきなり40年に延長されたうえに、料金的大幅値上げも行われている。ところが、その5年後の99年には、償還期間はさらに5年間延長されて45年になっている。10年間のうちに償還期間を15年も延長するということは、止めどもなく借金が膨張していることを意味する。

94年の通行料金値上げにあたっては、運送業界をはじめ国民から大きな反発を受けた。この反発を抑えて何とか料金値上げにこぎつけなければ公団の明日はない。国民を欺く経理操作が行われることになる。表-2によってそれを明らかにしよう。

第二東名217kmの総事業費は、細かい調整はあるものの1997～99年の4兆4000～5000億円であろう。問題は94年と96年の事業費がその総事業費よりも著しく少ないことである。94年9月の工事実施計画書の事業費2兆8166億円には、鳳来町から渡刈町までの区間(図-7)の事業費を含まないとの但し書きが付けられている。そして、96年6月の工事実施計画書の事業費3兆4660億円には、前回の実施計画に含めなかった区間の事業費の2分の1が計上されているとの但し書きが付されている。この二つの実施計画の事業費の差額をとってみると6494億円であるが、これが、鳳来町から渡刈町までの区間の事業費の2分の1ということになる。ということは、区間全体の事業費の総額は、96年6月の実施計画書の事業費3兆4660億円をさらに6494億円上回る4億1154億円になるはずである。ところが、区間全体の事業費の総額が計上されたと考えられる97年8月の工事

実施計画書の事業費は4兆3933億円であるから、96年6月の時点では鳳来町から渡刈町までの区間の事業費を6494億円の2倍＝1兆2988億円と見積もっていたが、1年2ヵ月後にはそれよりも2779億円増えてしまったことになる。

これは一体どういうことなのか。97年と99年間の差額876億円は、工事実施計画書の作成に当たって公団がとっている手法に起因するものであろう。少なめに見積もっておいて、実際に工事に着手した段階で事業費が膨らめば何度でも書き直す、という民間企業ではあり得ない手法である。2779億円をこれと同等に扱うには相当の抵抗を感じる。特定区間の事業費の見積り額が、わずか1年で1兆2988億円から1兆5767億円へと20%以上も膨らんでしまうとは考えられない。

あくまでも筆者の推測であるが、次のように考えられる。94年9月の時点で当該区間の事業費は1兆5767億円と見積もられていたが、この時点では、すぐ後に述べるような理由から事業費の総額には含めず、何年間かけて計上することとした。96年の実施計画変更で当該区間の事業費の40%を計上するが、この時点でも事業費の総額はできるだけ低い額にみせかけておきたいので、2分の1を計上したことにする。そして次の97年の実施計画変更で残りの60%を計上するが、その額は当然前回の計上額を上回る。しかしそれは、公団の実施計画書作成上の特殊な手法に起因するものと位置づけておけばよいであろう。と、こんなところではないのか。では、なぜこのような分割計上をしなければならなかったのか。

94年は、上にも述べたように償還計画が大幅に変更された年である。国民の反発を考慮して、料金の値上げは極力抑えなければならないが、施行命令も実行しなければならない。93年の史上最大規模の施行命令の実行に必要な値上げ率は試算で44%。前回の改定が89年で、そ

れ以降の5年間の消費者物上昇率は約11%。償還期間の30年から40年への延長、建設費・管理費等の節減その他の処置をとって11%の値上げ率に抑えたのであるが、最終的に建設省が公団に対して認可した値上げ率は9.7%であった。消費者物価上昇率を下回る値上げ率であれば、国民各階層の理解・納得も得られやすい、と考えてのことだろう。値上げ率を消費者物価上昇率よりも低い9.7%に抑え、償還期間をさしあたり10年延長して40年間にとどめることができたのは、一部の区間の建設費を意図的に計上しないという上述の姑息な経理操作を行ったからにはほかならない。これを建設省と公団の経営改善努力によるコスト削減とよぶことはとうていできない。94年と96年の工事实施計画書は「カラ実計」にほかならない。実施計画の変更が正確に整備計画の変更にフィードバックされて、国幹審のチェック（そのチェックの実質効果は怪しいが）を受けるということは、ほぼ行われていなかったとみられるので、このようなやりたい放題の経理操作も可能だったのであろう。こうして建設省と公団は共謀して国民を欺く経理操作を行うことによって、94年の料金改定と償還期間の延長にこぎつけた。しかしこれは予定された暫定措置にすぎない。事実、94年の実施計画では意図的に削除していた一部の事業費を二段階に分けて事業費総額に組み込むという予定された辻褃合わせを行い、加えて、恥ずかしげもなく、新たに償還期間を45年に再延長して償還計画を立て直すという事後措置を5年後の99年に行っているのである。

なお、この事後的な帳尻あわせがうまくいかなかった場合には、計上しなかった一部の建設費に対応する区間は建設できないことになる。一部の区間でも建設できなければ全体の交通量の予測計算ができない。そうなるらば償還計画も立てられなくなる。そこで、この建設費を抜い

た区間（＝鳳来町・渡刈町間）については実際に建設されないことになっても、現在の東名高速に乗り継ぐことによって第二東名の通行を完成させ、交通量の予測計算が可能になるように仕立て上げられた。図-7の第二東名の引佐ジャンクションから現在の東名の三ヶ日ジャンクションまでの接続道路が、この「カラ実計」というカラクリを構成する不可欠のファクターだったのである。

e 小括

以上にみてきたように、道路行政だけでも国家は幾重にも国民を欺いてきた。あとに残ったのは、通行料金を支払う利用者が負担する巨額の借金と国費投入という国民負担である。かかる事態に至った根本原因は、すでに明らかのように、償還主義、全国プール制、政・官・業の癒着のトライアングルの三点にある。40年以上にわたって借金を累積させて誰もその責任を取らず、ひたすら国民に負担を押し付けてきたこの腐敗の構造を、道路公団の「民営化」という手法で打破しようというのであれば、償還主義などという民間企業にはありえない経営判断の指標を廃棄して永久有料制を導入し、いくつかに分割された普通の民間会社にして、会社間の料金・サービス上の競争を可能ならしめ、料金値下げ、経費削減に努力しつつ、確実に約40兆円の借金返済に専念できるものにしなければならない。新会社は道路資産も債務も自らの内部に抱え、営業年度ごとの収支によってその経営成績が判断される通常の民間企業でなければならない。むろん、ここに全国プール制などという借金返済システムの入り込む余地はない。われわれは、このような民間の道路会社として「箱根ターンパイク」⁽²⁹⁾を知っている。

では小泉構造改革の先陣を切った「道路関係四公団民営化」はいかなる結末を迎えることになるのか。

なお、以上においては日本道路公団のみを検討対象としてきたが、他の三公団も同じ旧建設省の管轄下にあつて、同じ体質をもつものであることから、日本道路公団に関する結論そのまま他の三公団にも適用できるものとしておいて差し支えないだろう。

Ⅲ 道路関係四公団民営化の欺瞞⁽³⁰⁾

a 民営化推進委員会の発足・迷走・帰結

小泉内閣が発足して1年が経過した2002(平成14)年6月、民営化推進委員会の設置法が成立して委員会が発足し、同月24日第一回会議が開催された。メンバーは次の七名である。当初、各方面から期待を集めて「七人の侍」ともよばれた。とくにマスコミに改革急進派ともてはやされ、道路族に最も警戒・敵視されていた人物の活躍が期待された。しかしやがて、この人物は実は、道路族と国土交通省の回し者であることが白日の下に曝される。にもかかわらず、彼は現在でも改革派を気取ってマスコミに登場している。この七人の中に「侍」とよべる人物は三人いたが、あとの四人は単なる俗物であったと筆者はみている。

委員長・今井敬

経団連会長(1998年5月～2002年5月)

02年12月6日最終意見書のとりまとめ時に委員長を辞任

中村英夫

帝都営団から東大教授を経て運輸政策研究所所長

猪瀬直樹 作家

大宅映子 評論家

川本裕子

銀行マンからマッキンゼー・シニアエキスパート

松田昌士

国鉄マンからJR東日本社長を経て会長

委員長代理・田中一昭

行政管理庁を皮切りに官僚から98年以降
拓殖大学教授

(以上いずれも就任時)

「侍」か否かはともかく、委員会の審議結果に関して検討すべきは、次の二点である。ひとつは、02年8月30日の「中間整理」、もうひとつは、同年12月6日の最終意見書である。政府案の基本的枠組みができるのは、この最終意見書が提出されてから1年後の03年12月22日である。まず「中間整理」からみていこう。

02年8月30日、今井委員長から小泉首相に提出された「中間整理」とよばれている「民営化」案は、国土交通省の回し者である中村が委員会に提出した、国土交通省道路局作成の「民営化」とは名ばかりの擬い物である。今井委員長がこれにのり、委員長権限で議事進行において議論そのものを封じ込めた。これに猪瀬が同調した。猪瀬はこれを「ほぼ満点」と評したという。改革急進派と思われていた猪瀬は、委員会発足後わずか二ヶ月で道路族に迎合し、国交省道路局の代弁者になったとあってよい。その「中間整理」の内容は次のようないわゆる「上下分離案」である。

1 新会社の創設

特殊会社として設立、最終的には上場を目指す

国の関与は必要最低限

既供用路線の経営、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

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

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

2 「保有・債務返済機構」(仮称)の設置

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、公的法人(独立行政法人)を設置

四公団の道路資産の保有及び債務の返済を実施

債務総額を原則増加させないとの考えの下での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する

四公団ごとの区分経理、固定資産税の非課税措置等の検討

解釈すると以下のようになる。すなわち、新会社は既存路線の管理・運営を行う。新規の道路建設に関しては自らの責任である。資金の負担は責任がとれる範囲内に限定する。国がこの新会社に関与するのは必要最低限にとどめる。しかしこの会社は資産も債務ももたない。資産と債務は、公租公課回避のため別組織（独立行政法人・保有・債務返済機構）を設けてこれにもたせ、機構が新会社に貸し付ける道路の貸付料（リース料）を資金源に債務の返済に専念させる。そして場合によっては、その貸付料の一部を、債務総額を増やさない範囲で建設資金として出してもよい。上記には「貸付料」についての記述はないが、構造上当然そうなる。国が道路建設に口を出す余地がじゅうぶん残る。機構が貸付料の一部を工事に流用しても、新会社の経理には影響しない。また、新会社にはやめると差し止める権限も動機もない。既存債務の返済は当然遅れる。新会社が補修や投資が必要と判断しても、機構が応じるかどうかかわからない。上下一体でなければ、企業として適切な経営はできない。何よりも、資産も債務ももたない民間企業など存在しない。JRも発足当初は、新幹線に限って保有機構をつくり上下分離でスタートした。しかし、補修や投資判断を行うのに適当でないということで、4年半後に本州三社が買い取っている。上下分離だと、上の会社は下の機構の単なる子会社にすぎなくなる。子会社がグループ全体の利益を考えるとがらない。赤字を出しても責任は問われない。機構も歯止めの利かない道路公団と同じにな

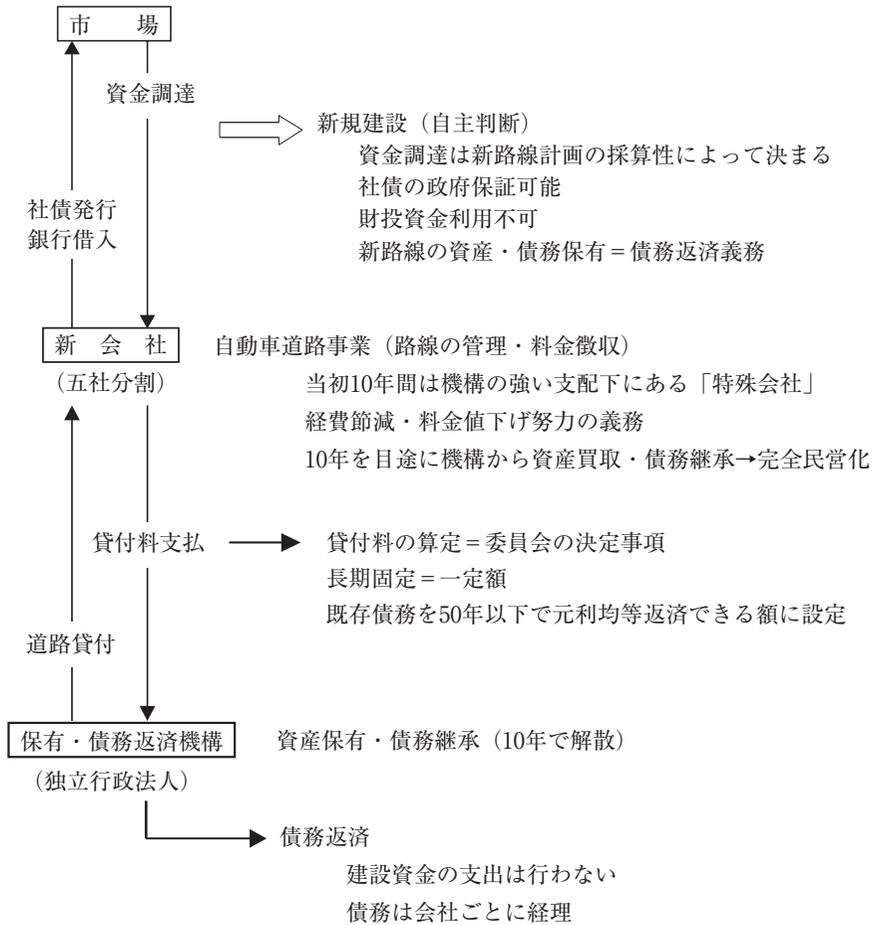
る。

こうして、この事実上国交省道路局案といってもよい中村案の最大の問題点である上下分離をめぐる、賛否の陣容を変えながらの攻防が、この年の年末まで展開されることになる。すなわち、当初、上下分離派は今井、中村、猪瀬、松田の四人、上下一体派は川本、田中、大宅の三人であった。この分裂状態の中から、暫定上下分離案が松田から提示される。これは、公租公課の関係から10年間は上下分離とするが、10年後に上下一体化して本当の民間企業にする、債務返済こそが重要なので、既存路線の料金収入は新規の高速道路の建設には流用させない、とするものである。これに反対したのは今井、中村の二名だけだった。松田は国鉄民営化の当事者なので、当初、上下分離案の側にいたとしても、このJR流のやり方で一体化に落ち着くのは理解できるが、上下完全分離案である「中間整理」を「ほぼ満点」と評していた猪瀬が、結局上下完全一体化に行き着くこの松田案に賛成しているのは、まったく不可解としかいようがない。猪瀬は少数派になりたくなかっただけで、本当は建設促進派といわざるを得ないようである。

かくして、02年12月6日、民営化推進委員会の最終意見書が松田案に沿って提示されることになる。このとき、今井委員長は多数決による採択を拒否して辞任した。田中委員長代理による議事進行により、松田案に対する中村の反対を確認したのち、残り五人の賛成によって最終意見書ができあがった。その構造は図-8に示した通りであり、その特徴は次の三点に要約できよう。

- ① 資産・債務の保有と道路事業の推進業務とが当初10年間分離されることになったのでその間、新会社は一種の特殊会社にすぎない。そのため機構の強い支配下におかれる。そこで、機構の介入を厳格に排除するため、機構

図-8：2002（平成14）年12月6日 民営化推進委員会最終意見書



出所：田中，前掲書および屋山，前掲書により作成。

の業務は債務返済に限定し、貸付料の設定については「委員会」が決定する。もちろん、この貸付料からの道路建設資金の支出は厳禁である。

- ② 新会社設立後10年で上下分離を解消する。いい換えれば、機構は消滅する。このとき新会社は資産・債務を自ら抱えることになる。これによって新会社は初めて経営自主権を確保し、真に民営化された会社となる。
- ③ 新規建設（整備計画の策定が終っている9342kmのうち未完成の約2000kmの建設をどうするか—この二つの延長距離に関しては

後述する）については、新会社が自主的に判断し、建設資金調達に伴う債務も建設された道路資産も直接会社が抱えることになる。この部分だけが当初から民営化会社であり、市場の規律が働く。

この最終意見書は、上にみてきたように「中間整理」とは異質のもので、とくに川本，田中両委員の奮闘の成果といってよいが、決定的な弱点を内包している。すなわち、委員の中に道路族や国交省の回し者がいたことや公租公課の一定期間の回避の必要性を考えると、妥協せざるを得ない面もあったかもしれないが、暫定的

とはいえ「上下分離」としたことである。どんなかたちであれ公団のようなものを残してはならなかったのである。公団とほぼ同じ「独立行政法人・高速道路保有・債務返済機構」に入る道路貸付料は、新規の建設資金に回してはならない、とされている。しかし、10年間もこの機構が存続すれば、道路族や国交省は従来から多用してきた「政令」や「通達」によって、この貸付料を新規建設資金に流用しようとするに違いない。ここに、建設促進派の付け入る隙が生まれているのである。

b 道路族の巻き返し

政府はこの最終意見書を受けて、02年12月17日、次のような閣議決定を行った。

「政府は、道路関係四公団民営化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、必要に応じ与党とも協議しながら、……改革の具体化に向けて、所要の検討、立案等を進める」

日本語に翻訳すると、「推進委の意見は参考までにとどめて、具体的改革案は与党と相談して決める」ということだ。すでにこの段階で、「中間整理」に回帰することが予定されているかのニュアンスがある。

この閣議決定はすでに12月10日に首相の発言要旨として発表されており、それと同じ日付で、高速道路建設推進議員連盟（道路族議員連盟である）が次のような決議文を作成している。

推進委の最終意見書の「内容についても、これまで委員会において行われた議論と異なる事項や全く議論されていない事項が最終段階で突如盛り込まれるとともに、……新たな組織による高速道路の整備を極めて困難にする等今後の高速道路の整備を進めていく上で容認できないものである。また、高速道路整備を長らく待ち続けた地方の早期整備を望む切実な声を全く無

視するなど、民主的手続きを経たものとは思われず、国民の声をとりまとめた意見とは到底思われない」

何が何でも建設を推進するという決意の表明であるが、それにしても「民主的手続き」だの「国民の声」だのとよくもいえたものである。道路族議員は、こういう当たりのよい言葉を隠れ蓑に、自分自身の利害（選挙時の票と自分の懐具合）しか考えていないのであって、国家も国民（彼らのいう国民とは出身地方の住民だけであるが、通常はこれを一般の国民とは呼ばない）も眼中にないといってよい。国民にとって重要な点は、高速道路の建設を推進することではなく、40兆円という借金をいかにして返済するかにある。国交省の意向を受けた中村案を「中間整理」として議論を封じて強行にとりまとめ、これを首相に提出した今井委員長の手法が「民主的手続き」だともいうのか。

それはともかく、12月10日の首相発言と道路族議員連盟の決議文から間髪を容れず、翌11日、政府・与党協議会の設置を決定した。そしてその翌日、この協議会の初会合を開いて次のような決定を行っている。

① 採算性の悪い高速道路は、一般国道と同様にガソリン税、自動車重量税等の道路特定財源を使って造る方式を03年度から導入する。今後15年間で約3兆円を投じる。新直轄方式（国4分の3、都道府県4分の1）である⁽³¹⁾。これによって国交省は「道路特定財源」という聖域を守ることができた。従来の税金で造る直轄国道は国：県＝2：1で、高速道路は多くの例外はあるが、税金では造らないのが原則であった。新直轄はこの従来の原則を破って、不採算の高速道路を税金で造る方式である。その突破口がすでにⅡで明らかにした「隠れ高速道路」にほかならない。新直轄方式を定めた法律が03年5月12日付けで施行される。

② 3兆8000億円の債務を抱えて経営破綻した本四連絡橋公団につき、1兆3400億円を切り離して、道路特定財源によって処理する。03年度予算に盛り込む。

③ 既存路線の料金収入を極力活用した建設の仕組みを今後検討する。

以上のうち①と③は、最終意見書が出てくる経緯を熟知していた道路族と国交省の電光石火の反撃である。③に至っては何をかいわんやである。最終意見書の提出から一週間もしないうちに、その意見書で明確に否定された「料金収入の建設資金への流用」が、政府・与党によって可能となる方向に軌道修正されているのである。これは「全国プール制」の温存宣言にほかならない。それは借金を減らすのではなく、増やす方向にほかならない。これが、首相発言＝閣議決定のいう「与党とも協議しながら」決めた「改革の具体化に向けて、所要の検討、立案等を進める」出発点となったのであるから、到達点においては推進委の意見は参考までにとどめるにすぎないことになるのは、火を見るよりも明らかだったのである。

なお、②の本四連絡橋公団について簡単に触れておこう⁽³²⁾。1999年度末でみて、累積損失約9200億円、債務超過約2400億円、有利子負債約3兆8000億円、業務収入900億円弱、利払負担1500億円弱である。利払いのためにはさらに借入をしなければならない。債権者側から見ると完全に不良債権化しているのである。借金は雪だるま式に増えるばかりである。ここから公団廃止論が出てくるのは当然といってよいが、それはともかく、本四公団の現在価値は経営実績から算定して約1兆8000億円、これを有利子負債の約3兆8000億円から差し引くと約2兆円。有利子負債のうちこの約2兆円を債務免除しなければ本四公団は成り立っていない計算である。そこでとりあえず、約1兆3400億円を道路特定財源で処理しようというのであ

る。いわれなき国民負担である。26.8兆円（2000年度）という桁違いの有利子負債を抱える日本道路公団の返済計画が破綻すれば、その衝撃は本四公団の比ではない。だからこそ③のような決定は行うべきではない。本四公団の経営破綻は何の教訓にもなっていないのである。②と③を並列して決議できる組織は「精神分裂症」である。

c 政府・与党案の成立とその欺瞞的内容

小泉首相は国土交通大臣に制度設計を一任し、大臣は道路局に一任した。これでは最終意見書はまったく生かされなくなることは歴然としている。国交省は推進委を無視して時間稼ぎをし、政府・与党協議会に提出する資料は、開催日の前日夜または当日の開催間際に推進委の各委員に送付されたにすぎない。完全無視だったといってよい。

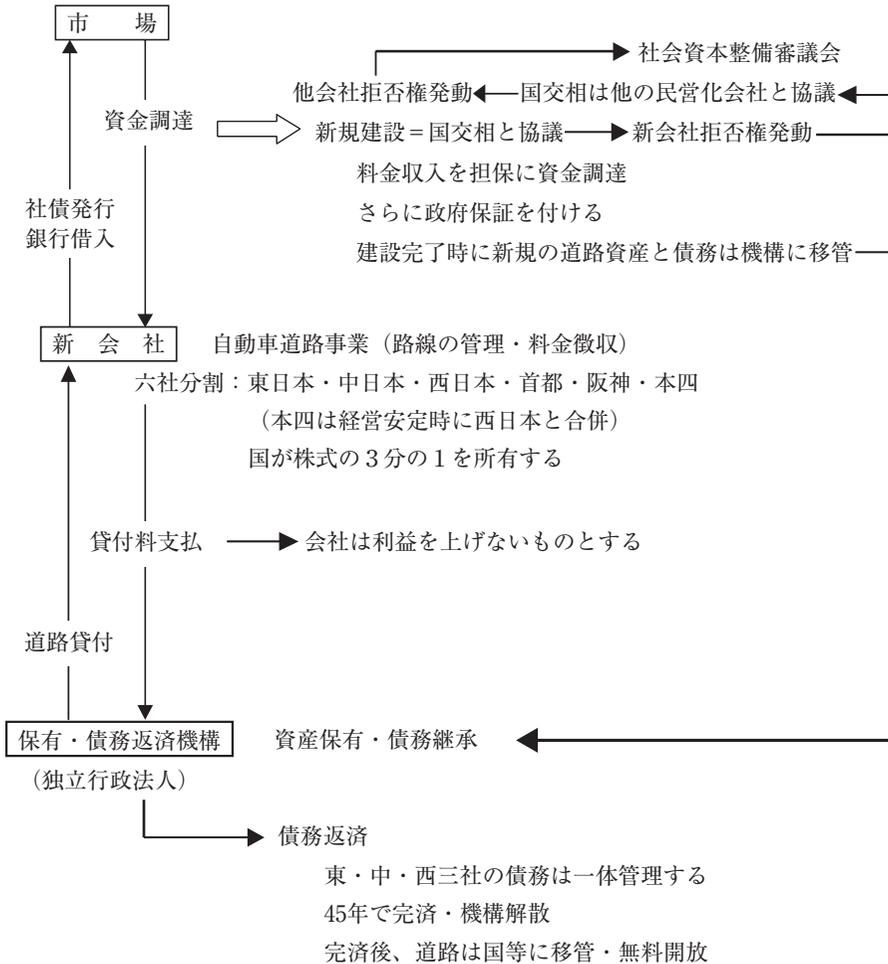
かくして、03年11月28日、国交省の作成した民営化についての三種類の「基本的枠組み」が政府・与党協議会に提出される。監視の役割を担う推進委にはまったく見解を求めなかった。政府・与党協議会は12月22日、そのうちの一つを採用した。それは以下に詳しくみるように、推進委が02年8月に提出した「中間整理」とほぼ同じである。猪瀬は政府の採用した国交省の原案を「60点」といい、それに基づく政府案を「69点」だといっている。「中間整理」は「ほぼ満点」だったはずだ。一人の人間が本質的に同じ案について「ほぼ満点」「60点」「69点」とまったく異なる評価を下すということは、評価する能力がまったくないことの証明である。

推進委の最終意見書を完全に無視した政府案の枠組みは、図-9の通りである。その特徴は次の三点に要約できよう。

① 上下永久分離でプール制堅持

「会社が10年後に機構から資産・債務を買い取り完全に民営化する」という「民営化」の基

図-9：2003（平成15）年12月22日 政府案（政府・与党協議会）



出所：図-8と同じ。

本中の基本が否定された。会社と機構の合体はないのである。資産も債務ももたない会社、つまり市場に評価してもらうべきものをもたない会社を上場しようというのである。また機構は資産と債務の一切を抱えて債務の返済にあたるのであるが、会社は分割されているのだから、いわゆる「プール制」が堅持され、不採算路線の隠蔽は続くことになる。

さらに、路線別採算が原則であった一般有料道路の一部にもプール制が導入されることに

なった。拡大プール制の誕生である。しかしこれは、高速道路と一般有料道路との間の相互補助ではなく、一般有料道路同士の相互補助だといふ。そうなると、大赤字の東京湾アクアラインも黒字の横浜新道や第三京浜道の料金収入によって補填されることになる。この点のみが目的であることを強調するために、官僚は、一般有料道路へのプール制導入は、高速道路との間で債務返済時期を合わせるのが目的であって、両プール間の相互補助ではないといっているのかもしれない。しかし、「債務返済時期を合わ

せる」ということは、債務残高がゼロになった方のプールが料金徴収を続け、それを残債のあるプールの方の返済に充てる、ということにはほかならない。官僚とは、こういう人を馬鹿にしたことを平気でいう倣岸不遜な人種だといわなければならない。

② 償還主義の堅持

機構は45年かけて債務を返済し、完済後は自らは解散し、道路は無料開放するというのだから、公団時代の償還主義にはまったく手がつけられなかったことになる。しかも、次の③でみるように、貸付料を実質的に新規建設資金に流用できるとなれば、債務の返済が遅れることは必定だから、45年という返済期間もこれまでのように延長される恐れは十分にある。したがって、経営実態の隠蔽と経営責任の不明確化はこれからも続くことになる。

ちなみに、プール制導入以前の個々の高速道路ごとの償還主義によれば、名神は18年間償還で1981年に、東名は23年間償還で1991年にそれぞれ完済の予定であった。ところが不採算路線の償還補填のためにプール制が導入されたため、両高速道路の建設コスト4600億円（世界銀行からの借入金）に対して、01年までに利用者が払った料金は、その約18倍の約8兆4000億円もの巨額に達している。償還主義とプール制の堅持によって、さらにこれから45年間もあるいはそれ以上の期間払い続けなければならないことになる。各高速道路ごとに設定されていた償還期間が守られなかったことへの責任は誰も取っていない。無責任主義の拡張によって国民により多くの借金のつけを回してきたし、これからも続けようというのである。

③ 高速道路は今後も造り放題

会社は機構から新規建設の注文を受け、資金を調達して建設するが、その債務も完成した道路資産も機構に移管される。不採算であろうが、どんなに経費がかかろうが、機構がそっく

り引き受けるわけだから、会社には何のリスクもない。不採算と判断すれば建設を拒否できるのだが、そもそもこの会社には不採算か否かを判断しようという動機が働かない。その理由は次の通りである。

会社が不採算に陥るということは、機構への貸付料が計画通りには払えないということである。機構にはいるべき貸付料収入が減退することは、債務の返済が遅れるということであるが、それは自らの解散が遅れるということであり、歓迎すべきことなのである。機構が順調に債務の返済を続けて高速道路が無料開放されれば、自分は解散することになる。そうなれば、料金徴収を主要業務とする会社の存続意義も当然なくなる。機構の解散が遅れば、会社の寿命も延びる。会社にとっても不採算は歓迎すべきことなのである。不採算が歓迎なのだから、経費節減の動機など働くはずもない。

一方、万が一建設に対して会社の拒否権が行使されたとしても、それに対しては、国土交通大臣の諮問機関である「社会資本整備審議会」がその可否を判断することになっているので、簡単にひっくり返される仕組みにもなっている。

また、貸付料（これも債務と同様機構にプールされる）の使い道であるが、これを新規建設の債務の返済に充てれば、実質的に貸付料で新規建設を行ったことになる。しかもその新規路線が不採算であれば、当然、既存路線の貸付料がそちらに回されることになり、既存債務の返済が遅れることになる。ところがこれに関して、後日（04年3月2日）、石原伸晃国土交通大臣が「東名の料金収入で北海道や九州の道路を造ることはなくなる」との見解を述べている。赤字路線の新規建設のための債務はそれを建設した会社の貸付料の一部を回すので、他社のお世話にはならない、というのである。しかしそれは、井勘定の既存債務返済のためのパイが一

部喰われることであって、その分、既存債務の返済が遅れることに変わりはない。それは、赤字路線の建設を続けながら償還期間を延長する、という悪循環を従来通り繰り返すことを意味する。45年の償還期間を守る気はないと宣言しているのである。

この政府案は、02年8月の推進委の「中間整理」の精神をそのまま反映しているといっていよう。最終意見書は完全に無視されたのである。その最終意見書をまとめた五人の委員のうち、猪瀬、大宅はこれを評価し、田中、松田は辞任、川本は委員会への不参加を表明して、推進委は事実上解体した。それにしても、推進委の最終意見書と政府案の間には決定的な溝があるにもかかわらず、そのどちらにも賛同する人間が存在するとは信じがたい。ペテン師やイカサマ師の類であろう。

ところで、Ⅱで明らかにした1987年の四全総による高速道路の法律上の予定総延長距離11520kmに関しては、99年の第32回国幹審までに、予定路線のうち10607km(92%)が基本計画としての策定が終了し、そのうち9342kmが整備計画にまで格上げされている。政府案が決定されてから3日後の03年12月25日、国幹審は国幹会議と改称されて第一回会議を開き、次のような決定を行っている⁽³³⁾。

整備計画策定済みの9342kmのうち、03年12月25日現在、7297kmが開通し、2045kmが未完成であるが、その2045kmのうちの27区間699kmは、02年12月12日の政府・与党協議会で決められた「新直轄方式」で建設することとする。その総事業費は03年度以降の15年間で3兆円とされたもののうち、とりあえず2.4兆円とする。すでに、03年度予算に1000億円計上しているので、次年度以降残は2.3兆円となる。

2045kmの建設に必要なコストは03年度以降の残事業費で19.7兆円（上記2.3兆円を含

む）であるが、これについては次のように処理する。

- ・03年3月すでに2割＝約4兆円の削減を決定
 - 4兆円削減の内訳：①盛り土の高さ縮小②橋梁を盛り土に変更③6車線を4車線に変更④インターチェンジ・ジャンクションの簡素化等
- ・有料道路対象からはずす方向のもの（抜本的見直し等）2.5兆円
- ・新直轄方式に切り替える総額（15年間で）3兆円

以上の9.5兆円を19.7兆円から差し引いて10.2兆円とする。したがって、2045kmの造り方はこうなる。04年4月1日以降1999kmが建設中区間として残るが、このうち、27区間699kmを新直轄方式3兆円枠のうちの2.4兆円（04年度以降2.3兆円）で建設し、残り1300kmは新会社が10.2兆円で建設する。

新直轄方式で建設されることになった区間は、もともと公団による有料高速道路として整備されるはずのものである。順序からすれば、民営化後の新会社が公団から引き継いだ実施計画が不採算と判断されて、国交省に差し戻された時点で、新直轄方式で建設するか否かを吟味すべきであろう。新会社が発足する2年も前から、新直轄方式による不採算路線の建設を決めてしまうのは、「はじめに建設ありき」である。新直轄方式に切り替えるにしても、もともと公団の借金で建設する予定であった路線なのだから、少なくとも、その路線が地方にとって必要不可欠であるのか否かの検討があつてしかるべきであろう。政・官・業の癒着の象徴路線であつてはならないだろう。その地方の過疎をくい止めるためや、災害や医療などの緊急時の交通手段の確保など、税金を投じる以上当然行われなければならない吟味であるが、右から左に切り替えられただけである。それは、政府の民営化

案そのものが、本来のあるべき民営化とはほど遠く、推進委の最終意見書さえもまったく無視した、「改悪」以外の何物でもないことを自ら証明する行動である。ちなみに、この国幹会議を主導していたのは国土交通省道路局長である。

なお、抜本的見直し等による2.5兆円分のカットについては、どの路線に関してか等の決定はこの会議では先送りされているが、政府案には「建設コスト縮減を2.5兆円上乘せして、計7.5兆円にする。不採算路線など5区間を抜本的見直し区間とし、整備手順の見直しを検討する」というのがある。これは、上述の「残り1300kmを新会社が10.2（約10）兆円で建設する」という部分についてである。当初の約20兆円が約10兆円と半減されたが、それをさらに2.5兆円縮減して、約7.5兆円にしようというのである。この「値切り交渉」を成果と呼んでいる委員もいるようだが、その実現の保証はない。国幹会議では、もともとの抜本的見直し等の2.5兆円の検討さえ上述のように先送りされており、上乘せされたこの2.5兆円に至っては、不採算路線の「整備手順」の「見直し」を「検討する」といつてるにすぎないのであって、「整備」そのものを「見直し」とは一言もしていない。「手順」を「見直し」ともしていない。「手順」の「見直し」を「検討する」とはどういうことか。「抜本的」でも何でもない。国民を馬鹿にした官僚のふざけた作文である。

政府案に基づいてこれからも不採算路線を建設していくことになった新会社と機構との関係は、東京湾横断道路「アクアライン」を建設した民間会社「東京湾横断道路株式会社」と日本道路公団との関係と構造上ほぼ同じである。日本道路公団も出資しているこの株式会社（資本金900億円のうち公団出資額は300億円であるが、こういう資本関係が今回の政策案にはないという点が異なるだけである）が、社債（政府保証債）と借入金で資金調達してアクアライン

を建設し、完成後は、道路資産も借金の返済責任も道路公団に移し、自分はこの道路の管理・運営を行っている（公団も管理業務の一部を分担）。料金収受・保守点検はもちろんのこと、いわゆる「海ほたるPA」の占用許可を公団から受けて、レストラン業者等と営業契約を結んで営業させている⁽³⁴⁾。今回の政府案の上下分離構造そのものである。会社は、債務は公団が払ってくれるということで、コスト意識が希薄になり、総事業費を25%も上昇させた。当初の予算額1兆1500億円が実際には2900億円増えて1兆4400億円になった。当然、通行料金にはねかえる。その高額ゆえに交通量が減る。収入は低迷する。その結果、1日1億円の赤字を出しているといわれている。

なぜ、このような国交省・道路族の完全勝利に終わったのか。小泉はなぜ道路族と妥協したのか。それを解く鍵は、最終意見書から政府案までの03年の1年間に自民党総裁選（9月）と衆議院総選挙（11月）が行われた点にあるのではないのか。

自民党総裁をもう3年やらせてもらう代わりに道路族と妥協したか。橋本派を割り小泉再選の流れをつくった青木幹雄参議院自民党幹事長（当時）の協力がなければ総裁再選は困難だっただろう。総裁再選と道路の政治的取引が行われたのではないのか。また、衆議院総選挙にあたっては、「もう不要な道路は造らない」では勝てないし、青木に逆らったのでは「民営化法案は通らない」と考えたか。それで「腰砕け」になったか。

しかし、小泉は「委員会の意見は8割がた取り入れた」（03年12月22日）とうそぶき、政府案を「80点」だと自画自賛している。ということは、自分では腰砕けになっているとは思っていなかったのか。事実、政府案の出る直前の03年12月8日、塩川正十郎（第一次小泉内閣の財務相）が、①最終的に上下一体とすること②機

構の資金（貸付料収入）を新規建設に流用しないこと、の二点を首相に確認したところ、一体化を「10年後と明記する」、流用しないのが「原則だ」と了解しているのである。

民営化にとって本質部分であるこの二点の欠落がのちに分かったのか、タウンミーティングで「道路改革が1点だとすれば、郵政改革は100点だ」と平気でいっている。政府案が出る最も重要な時点で本質部分の欠落に気づかないほど無能なのか、それともその欠落を承知で国交省・道路族との「妥協」を隠蔽するために「80点」と強弁したのか。いずれにせよ、政治家も官僚と同様に国民を愚弄するふざけた人種が多数派を占めているといわなければならない。事ほど左様に、政府案は、国民を愚弄する官僚と政治家の欺瞞の結晶となっている。

むすび

以上みてきたところを簡単に総括しておこう。道路関係四公団の巨額の借金累積の原因は、償還主義、全国プール制、政・官・業癒着のトライアングルの三点にあることを明らかにした。民営化の目的は、この腐敗した構造を破棄することによって、膨張し尽くした債務を返済可能にするシステムを構築することにあった。しかし、債務返済のための民営化は行われず、赤字の垂れ流し構造には何らのメスも入らなかった。機構は独立行政法人なので、国交省の天下り先としての道路関係四公団に置き換えられるし、新会社は新たなファミリー企業と位置づけられる。こういうのを世間で焼け太りという。それだけではない。機構は国交相の認可を受けて、長期の借入ができるし、債券の発行もできる。そしてむろんこれらの債務には政府の保証が付けられるという⁽³⁵⁾。「保有・債務返済」を目的とする機構がなぜ借金をしなければならないのか。機構は新規建設にかかわる新会社の

借金の移管を受けるばかりでなく、自分も直接借金できるのである。新会社のうちどうにも借金ができない会社が出てきたときのために、代わって機構が借金してやるためなのか。しかし、そんな懸念はまったく不要である。新会社の借金にも政府保証が付けられているし、そもそも市場側は新会社を見ないで、機構を見て従来通り親方日の丸と判断して新会社に貸すだろう。それとも、たとえば本四公団の債券が、引き受けた瞬間に含み損が発生する状況に陥って信用を失った事例に鑑みて、念には念を入れたのか。何が何でも建設するという癒着のトライアングルの執念が感じられる。その執念はさらに、道路特定財源の一般財源化論を吹き飛ばし、プール制を一般有料道路にまで拡大した。これは改革ではなく、改悪以外の何物でもない。政府案に基づく民営化は「羊頭狗肉」の域にも達していない。狗（いぬ）の肉を羊の肉と偽って売るのが「羊頭狗肉」であるが、売っているのはいちおう肉である。しかしこの民営化は入れ物だけで中は空っぽなのである。田中はこれを「エンジンのない自動車」とよんでいる。エンジンがないのだからガソリンも入れようがない。「欺瞞」とよぶにふさわしい「民営化」である。

なお最後に、本稿Ⅲの叙述において主として依拠した二つの文献の著者、田中と屋山は、二人とも国鉄の分割・民営化の関係者であったことも手伝って、今回の民営化の理想形態がその国鉄民営化にあるかに捉えている。しかし、国鉄の分割・民営化は理想にはなり得ない。なぜなら、国鉄の債務は、一部はJRが承継したが、雑多な債務はすべて国鉄清算事業団に引き継がれて隠蔽されることになったからである。この事業団の設立と前後して開通した大鳴門橋と瀬戸大橋の鉄道部分の借金も本四公団ではなく、この事業団の中に押し込まれた。そして、結局は、約30兆円もの国鉄債務は返済されること

なく、事業団は1998年に解散され、債務は国の特別会計に組み込まれ、一般会計から、すなわち税金で利子の返済を行っている始末である。JRの運営が順調であるならば、JR各社が分担して元利返済にあたるべきであって、国民一般の負担とすべきではないだろう。今回の欺瞞的民営化も、機構の中に債務を一緒にして眠らせることになった。半世紀も後に償還が完了する保証はどこにもない。国鉄民営化の轍を踏む恐れは十分にある。何でも民営化すればよいというものではない。これを金子勝流に言えば、「民営化は、粉飾国家の手法の一部にすぎない」⁽³⁶⁾ということになる。

注

- (1) 林 健久『財政学講義』（東京大学出版会 2006年）129頁以下。なお、財投改革の詳細に関しては、戸原つね子『公的金融の改革—郵貯問題の変遷と展望』（農林統計協会 2001年）、跡田直澄編著『財政投融资制度の改革と公債市場』（税務経理協会 2003年）などをみよ。
- (2) (4) (7) (9) 日本経済新聞社編『検証 特殊法人改革』（日本経済新聞社 2001年）15-47頁、204頁。
- (3) 岩瀬達哉『年金大崩壊』（講談社 2003年）15、82、84頁。
- (5) 行革国民会議 HP (<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku>)。
- (6) 財務省理財局「財政投融资リポート2004」（財務省 HP, <http://www.mof.go.jp>)。
- (8) 全国銀行協会『金融』（2000年4号）41頁。
- (10) (16) 『日本統計年鑑』平成19年度版（総務省統計局 HP, <http://www.stat.go.jp>)。
- (11) 財務省理財局「財政投融资リポート2001」の「資金運用部貸借対照表」, 「財政投融资計画・残高の推移」および「同上2003」の「平成12年度末財政投融资計画残高」により算出（前掲、財務省 HP）。
- (12) 日本郵政公社 HP (<http://www.zaimu.japanpost.jp>)。
- (13) 総務省郵政事業庁 HP (<http://www.soumu.go.jp>)。
- (14) 主要国の公的金融は、財務省理財局「財政投融资リポート2004」（日＝03年度財投計画残高、英＝03年3月末、独・仏＝02年12月末、米＝03年9月末）（前掲、財務省 HP）。GDP（2002年）は、World Economic Database, September 2006（IMF HP, <http://www.imf.org>）。資料はドル表示であるが、日本銀行金融市場局「東京外為市場における取引状況」によれば、02年中の平均レートを中心相場は1ドル＝125.14円なので、1ドル＝125円で換算した（日本銀行 HP, <http://www.boj.or.jp>）。
- (15) 財務省財務総合政策研究所「フィナンシャル・レビュー」（2004年11月）52頁（前掲、財務省 HP）。
- (17) 建設工事費の3～5%が道路族への政治献金に回っている〔屋山太郎『道路公団民営化の内幕』（PHP新書 2004年）43頁〕らしいので、少なくとも日本道路公団だけで年間300～500億円が自民党道路族議員に献金されていることになる。
- (18) (20) 以上、日本道路公団とファミリー企業の財務関係および入札については、日本経済新聞社編、前掲書、4、12、95-104頁。
- (19) 道路施設協会の二分割と協会所有の子会社株の売却に関しては、衆議院「第154回国会 内閣委員会第5号」（2002年4月10日）8頁（国会会議録検索システム HP, <http://kokkai.ndl.go.jp/>)。
- (21) 以下とくに断らない限り、NHK報道局「道路公団取材班」『日本道路公団—借金30兆円の真相』（NHK出版 2005年）による。
- (22) 宮崎県の「延岡南道路」は、高速道路計画のないところに先行的に一般有料道路として、合併施行方式の旗ざお式で建設が始められて、1987年、東九州自動車道という正式な「高速道路計画」に組み込まれた「隠れ高速道路」である。これに対して、この「延岡南道路」につながる「延岡道路」という紛らわしい道路がある。これは、東九州自動車道という既存の「高速道路計画」のライン上に、国が税金で「高速道路的なもの」として建設した道路である。したがって合併施行方式のパターンからいえば、旗ざお式と羊かん式の合体した型式である。これは、後述の「新直轄方式」が設定される以前の直轄方式による「高速道路」である。東九州自動車道の宮崎県北部の区間は「基本計画」のままで、なかなか「整備計画」に格上げされなかった。県知事が建設省に相談した結果、建設省幹部の提案で「整備計画」への格上げを待つ必要のない直轄方式で建設すること

- になったという。当時の建設省九州地方建設局の局長でさえ、高速道路計画に基づく建設を待たないで、国が先行して直轄方式で行うというのは、胸を張っていえることではない、とコメントしている（NHK、上掲書 205-209 頁）。
- ②3 林，前掲書，121-125 頁。
- ②4 ②6 ②8 「道路関係四公団民営化推進委員会」（第 20 回会合 02 年 9 月 20 日）に提出された参考資料「5. 高速道路の公的助成」（首相官邸 HP，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/road>）。
- ②5 東・中・西日本高速道路株式会社共同 HP（<http://www.nexco.ne.jp>）。
- ②7 国土交通省道路局 HP（<http://www.mlit.go.jp/road>）。
- ②9 箱根ターンパイク株式会社 HP（<http://www.htpl.co.jp>）；ウィキペディア HP（<http://ja.wikipedia.org/wiki/箱根ターンパイク>）。
- ③0 以下とくに断らない限り，田中一昭『道路公団改革 偽りの民営化』（ワック 2004 年）および屋山，前掲書による。
- ③1 「新直轄方式」については，前掲，ウィキペディア HP，三菱総合研究所社会システム研究本部 HP（<http://sociosys.mri.co.jp/keywords>）による。
- ③2 本四公団に関する以下の計数は，日本経済新聞社編，前掲書，79-93 頁による。
- ③3 以下，国幹会議の決議内容に関しては「第一回国幹会議議事録」5，8，10，13，14，26 頁（前掲，国土交通省道路局 HP）による。
- ③4 高速道路株式会社及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（第 2 回，05 年 7 月 13 日）配布資料 4「東京湾横断道路株式会社の資産評価（日本道路公団）」による（前掲，国土交通省道路局 HP）。
- ③5 前掲，ウィキペディア HP（「日本高速道路保有・債務返済機構」）。
- ③6 金子勝『粉飾国家』（講談社現代新書 2004 年）150 頁。