

< 論 説 >

有料道路事業の会計制度と経営問題

—道路関係四公団の定義と分類—

渡 邊 智

目 次

- I. はじめに
- II. 有料道路制度と道路関係四公団
- III. 我が国における公的部門の範囲と道路関係四公団の位置づけ
- IV. 財政投融资における道路関係四公団の位置づけ
- V. 特殊法人としての道路関係四公団
- VI. むすび

I. はじめに

我が国の有料道路制度は、第二次世界大戦後の復興過程において増大した道路需要に対応するため大幅な見直しが行なわれ、さらに、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団（いわゆる道路関係四公団）や地方道路公社などの様々な事業主体の設立により、一般有料道路、高速道路、橋およびトンネルなど多様な有料道路の整備が進み、我が国の有料道路制度は新たな発展を遂げ、我が国の経済発展や国民の生活水準向上に貢献することとなった。

しかしながら、我が国の経済成長が次第に緩やかなものとなり、財政状態も徐々に厳しさが増してくると、政府は抜本的な行財政改革に取り組まざるを得ない状況になってきた。なかでも、一連の特殊法人の改革においては、特に道路関連四公団が有料道路事業という国民生活に身近な事業を営む組織であり知名度も比較的高かったことから、世間の注目や関心を集めると

ころとなった。とはいえ、それら道路関係四公団などの組織がどのような経緯で設立され、どのような事業が営まれてきたか、どのような関連諸法令・会計基準等に基づき、どのような会計処理が行なわれ、経営成績や財政状態はどのような状況にあったのか、それら事業の成果を評価する方法にはどのようなものがあるのかなど、考察すべき点は数多く存在しており、この様な点について少しでも明らかにすることを今後の課題として考察してゆきたいと考えている¹。

そこで、本稿においては、先に述べたような課題に関する考察に取り組む前に、まず、我が国の有料道路制度、有料道路事業および各種有料道路などの定義、我が国における有料道路制度の発展過程、道路関係四公団をはじめとする有料道路事業を営む様々な事業主体などについて明らかにしてゆきたい。次いで、我が国の公的部門における道路関係四公団の位置付けについて、特に道路関係四公団を取り巻く環境に大きな変化が生じるようになった2000（平成12）

1 2005（平成17）年10月1日、道路関係四公団は廃止され、新たに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、首都高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社および本州四国連絡高速道路株式会社が新たに設立されたが、本稿においては旧道路関係四公団に関する考察を行うことを主題としているため、文中における道路関係四公団の名称については当時のまま表記する。

年頃から、道路関係四公団が廃止された2005(平成17)年頃までの期間を中心として確認しておきたい。また、道路関係四公団は、営利を目的とする民間企業とは異なり我が国の公的部門の中に属する組織であることは容易に推測できるが、様々な特徴のある組織でもあるため、それら組織としての特徴や概要についてもあわせて明らかにしたい。

II. 有料道路制度と道路関係四公団

道路関係四公団は有料道路事業を営む組織であるが、ここでは、我が国における有料道路事業、有料道路制度発展の経緯および道路関係四公団などの事業主体と、それらの事業主体が主たる業務とする事業などについて一旦整理しておきたい。

1. 有料道路とは

有料道路については特に明確な定義が示されているわけではないが、通行する車両から通行料金を徴収する道路であると解釈するのが妥当であろう。有料道路のうち、一般的には、高速自動車国道と一般有料道路がよく知られている²。高速自動車国道とは、自動車の高速交通に用いられる道路で、全国的な自動車交通網の枢要部分を構成し、政治・経済などにおいて特に重要な地域を連絡するものや、その他国の利害に特に重大な関係を有するものである。また、一般有料道路とは、道路法上の道路のうち、高速自動車国道、首都高速道路公団、阪神高速道路公団および指定高速道路以外の有料の一般国道、都道府県道および市町村道である³。都市高速道路については、厳密に定義されているわけではないが、都市内自動車交通の増加に対応し、都市中心部およびその周辺地域(首都

高速道路の場合は首都中心部およびその周辺地域・阪神高速道路の場合には阪神地区およびその周辺地区)における交通混雑・輻輳の緩和、都市内交通の定時定速性の確保および一般街路の効率化を図るため、一般街路と分離され、あらゆる交通機関と平面交差をしない道路と説明することができよう⁴。

2. 我が国の有料道路制度

有料道路制度とは、国・地方公共団体が道路整備事業を実施する際、租税など一般会計の歳入のみでは当該事業に必要な資金を賄うことができない場合、道路整備特別措置法に基づき、借入金の活用によって不足する資金を補い、完成・供用された道路の利用者から通行料金を徴収して、借入金の返済に充当する制度である⁵。

近代日本における有料道路制度の起源は、1871(明治4)年の『太政官布告』であるとされており、これによって、有料の橋や渡船施設の設置が可能となった。また、1918(大正8)年に制定された『道路法(旧道路法)』では、道路管理者が有料の橋や渡船施設を設置する場合は監督官庁の許可、道路管理者以外の者が有料の橋や渡船施設を設置する場合は道路管理者の許可・承認が必要とされた。

第二次世界大戦後、我が国の道路事情は極めて厳しい状況にあり、道路の修復や整備は急務であったため、有料道路制度が急速に整備されることになった。まず、前述の『旧道路法』が全面的に改正され、新たな『道路法』が1952(昭和27)年6月10日に公布・同年12月5日に施行された。ここでは、国、都道府県および区市町村といった道路管理者のみが建設大臣(当時)の許可を受けて都道府県道・区市町村道に

2 我が国には、道路法上の道路、私道、農道、林道、港湾法の道路、公園道・園路および道路運送法の道路など、様々な種類の道路が存在している。このうち、道路法上の道路とは、高速自動車国道、一般国道、都道府県道および市町村道のことを指しており、ここでの問題の中心となるだろう。なお、我が国の有料道路には、道路法に拠らない有料道路など様々な種類がある(国土交通省道路局ホームページ)。

3 高速自動車国道法第四条、日本道路公団[1986] p.149。

4 首都高速道路公団[1989] p.12、阪神高速道路公団[1992] p.2。

5 大阪府道路公社ホームページ。

限り有料の橋や渡船施設を設けられることとなった⁶。しかし、当時の経済状況では、道路管理者といえども一般財源のみでは道路整備事業に必要な資金を賄うことはできず、有料道路制度の本格的な導入と揮発油税の道路整備目的税化という二つの新たな手段により財源を確保することが求められていた。

そこで、1952（昭和27）年6月6日に『道路整備特別措置法』（いわゆる『旧道路整備特別措置法』）が制定され、有料道路制度の対象は道路法の道路にまで拡大され、我が国に有料道路制度が本格的に導入された。また、『道路整備特別措置法』と同時に成立した『特定道路整備事業特別会計法』により、資金運用部資金からの借入による資金調達が行なわれることになった⁷。

一方、1953（昭和28）年7月23日には『道路整備費の財源等に関する臨時措置法』も制定され、揮発油税が道路整備の目的税化されることとなった。揮発油税の道路整備目的税化と有料道路制度の導入により、道路整備の重要な原動力が確保されることとなり、第一次道路整備五か年計画が推進されることとなった。その後は、1958（昭和33）年制定の『道路整備緊急措置法』にほぼ同様の内容で引き継がれ、後の道路整備計画の拠りどころとなった⁸。

3. 有料道路の種類とその事業主体

昭和30年代になると、更なる道路需要の増

大に対応して有料道路制度を更に効率化するため、有料道路事業を担う総合的な事業主体を設立する動きが加速した。その後、1956（昭和31）年3月14日に日本道路公団存立の根拠法たる『日本道路公団法』が公布・施行され、同時に新たな『道路整備特別措置法』が公布・施行されるなど準備が進み、同年4月16日に日本道路公団が設立された⁹。その後、日本道路公団に続き、1959（昭和34）年に首都高速道路公団、1962（昭和37）年に阪神高速道路公団および1970（昭和45）年に本州四国連絡橋公団が設立される一方で、1970（昭和45）年には地方道路公社法が制定され、名古屋高速道路公社をはじめとして数多くの高速道路公社が設立された。ここで、我が国における有料道路制度発展の概要を示したものが表1である。なお、道路関係四公団設立から廃止までの期間に関する考察は別稿にて行ないたい。

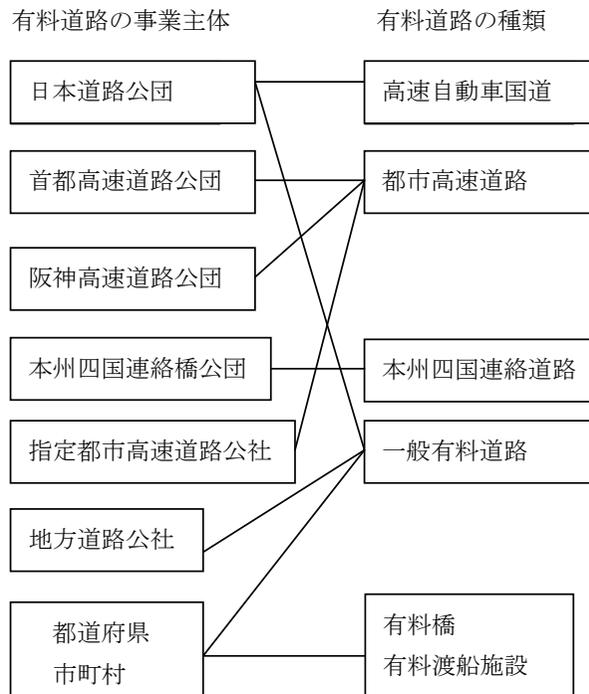
ここで、道路関係四公団などの様々な事業主体とそれら組織が主として対象とする事業との関係について簡単に整理すると、図1のようになる。日本道路公団は主として高速自動車国道と一般有料道路の事業を営んでおり、首都高速道路公団、阪神高速道路公団は都市高速道路の事業を、本州四国連絡橋公団は本州四国連絡道路の事業をそれぞれ営んでいる。なお、指定都市高速道路公社が都市高速道路の事業を営む場合、地方道路公社や都道府県・市町村が一般有料道路の事業を営む場合、市町村が有料橋・有

-
- 6 道路管理者以外の者が建設する有料橋等の制度廃止、国が主体となって道路整備を推進できる体制の確立、国と地方公共団体の分担の明確化、道路の種類・路線決定方法の改正、道路予定地における権利制限制度の制定、通行車両に対する制限の制定、道路の新設・改築に伴う損失補償制度および道路審議会の設置などがその改正点・特徴として指摘されている（日本道路公団 [1986]p.3、p.149）。
 - 7 これによって、1952（昭和27）年から1956（昭和31）年日本道路公団が設立されるまでの期間中、総額99億円（うち一般会計10億円）の資金により、関門トンネル、西海橋、笹子トンネル、戸塚道路および京葉道路の建設と若戸大橋の調査といった国の直轄事業8ヶ所と地方公共団体の事業27ヶ所において道路の建設が進められた（日本道路公団 [1986]p.3）。
 - 8 道路整備五か年計画とは、高速自動車国道および一般国道ならびに政令で定める都道府県道その他道路の新設、改築、維持および修繕に関する計画で、国土交通大臣が作成・閣議にて決定されるものである（加藤秀樹 [2001]p.221）。
 - 9 その際、1952（昭和27）年からこの時点までの間に、国（建設省・当時）直轄で実施していた供用中、工事中および調査中の有料道路事業が日本道路公団に引き継がれ、その後、地方公共団体が実施していた有料道路事業が引き継がれた。また、日本道路公団は、国（特定道路整備特別会計）が有する全ての権利・義務を継承することとなった（日本道路公団 [1986]p.7、p.15、pp.574 - 575）。

表1 我が国における有料道路制度発展の経緯

| | |
|----------------|----------------------------|
| 1871 (明治 4) 年 | 太政官布告 |
| 1919 (大正 8) 年 | 道路法 (旧道路法) 制定 |
| 1952 (昭和 27) 年 | 道路法制定 |
| 1952 (昭和 27) 年 | 道路整備特別措置法 (旧道路整備特別措置法) 制定 |
| 1953 (昭和 28) 年 | 道路整備費の財源等に関する臨時措置法 |
| 1956 (昭和 31) 年 | 道路整備特別措置法制定 (全面改正) |
| 1956 (昭和 31) 年 | 特定道路整備事業特別会計法 |
| 1956 (昭和 31) 年 | 日本道路公団法制定・日本道路公団設立 |
| 1957 (昭和 32) 年 | 高速自動車国道法制定 |
| 1958 (昭和 33) 年 | 道路整備緊急措置法 |
| 1959 (昭和 34) 年 | 首都高速道路公団法制定・首都高速道路公団設立 |
| 1962 (昭和 37) 年 | 阪神高速道路公団法制定・阪神高速道路公団設立 |
| 1970 (昭和 41) 年 | 国土開発幹線自動車道建設法制定 (7,600km) |
| 1970 (昭和 45) 年 | 本州四国連絡橋公団法制定・本州四国連絡橋公団設立 |
| 1970 (昭和 45) 年 | 地方高速道路公社法制定 |
| 1970 (昭和 45) 年 | 名古屋高速道路公団設立 |
| 1987 (昭和 62) 年 | 国土開発幹線自動車道建設法改正 (11,520km) |

(出所) 日本道路公団 30 年史編集委員会編『日本道路公団三十年史』、国土交通省道路局ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/road/>) をもとに作成。



(出所) 日本道路公団 30 年史編集委員会編『日本道路公団三十年史』 p.150、国土交通省道路局ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/road/>) をもとに作成。

図1 有料道路の事業主体と有料道路の種類

料渡船施設の事業を営む場合もある¹⁰。

Ⅲ. 我が国における公的部門の範囲と道路関係四公団の位置づけ

1. SNAにおける公的部門の範囲

ここでは、道路関係四公団が我が国の公的部門において、どのように位置づけられているかを考察してゆくこととしたい。まず、国民経済計算（System of National Accounts、文中以下SNAと略す）とは、国連が示す基準に従い、それぞれの国ができる限り比較可能なかたちで経済循環の過程を事後的に記録し明示する統計の体系であるとされている。SNAでは、経済循環過程の記録において、経済活動別分類・制度部門別分類といった取引主体の分類がなされている。経済活動別分類において、生産活動を行なう主体は、産業、政府サービス生産者および対家計民間非営利サービス生産者に分けられる。制度部門別分類において、取引を行なう主体は、非金融法人企業、金融機関、一般政府、対家計民間非営利団体および家計に分けられる¹¹。

なお、経済活動別分類と制度部門別分類との間には対応関係がある。経済活動別分類の産業と制度部門別分類の非金融法人企業・金融機関・家計、経済活動別分類の政府サービス生産者と制度部門別分類の一般政府、経済活動別分類の対家計民間非営利サービス生産者と制度部門別分類の対家計民間非営利団体には対応関係があるといわれている¹²。

ここで、一般政府のみが公的部門を構成しているのではなく、非金融法人企業の中には公団などの公的企業が含まれており、また、金融機関の中には公的金融機関が含まれている。したがって、非金融法人企業のうち公的企業と金融機関のうち公的金融機関は、一般政府と共に公的部門を構成することになる¹³。なお、ここま

での議論を整理したものが図2である。

2. 我が国における公的部門の範囲

前述のSNAにおける分類に、我が国の状況を当てはめると、我が国の公的部門の範囲を明確にできるが、それを具体的に示したものが図3である。ここでは、まず、公的部門を一般政府と公的企業の2つに大きく分類している。

一般政府とは、政府そのものもしくは政府の事業を代行するものであり、中央政府、地方政府および社会保障基金からなる。中央政府は、一般会計（公務員賃貸住宅を除く）、特別会計（国有林野特別会計など）、公団（石油〔石油備蓄勘定〕）、事業団（宇宙開発事業団など）およびその他（放送大学など）といったものから構成される。地方政府は、普通会計（住宅、公務員賃貸住宅などを除く）、事業会計（下水道など）およびその他（港務局など）から構成される。社会保障基金は、特別会計・事業会計（国民年金、国民健康保険など）、事業団（年金福祉事業団など）、共済組合等（国家公務員共済組合など）および基金（社会保険診察報酬支払基金など）から構成される。

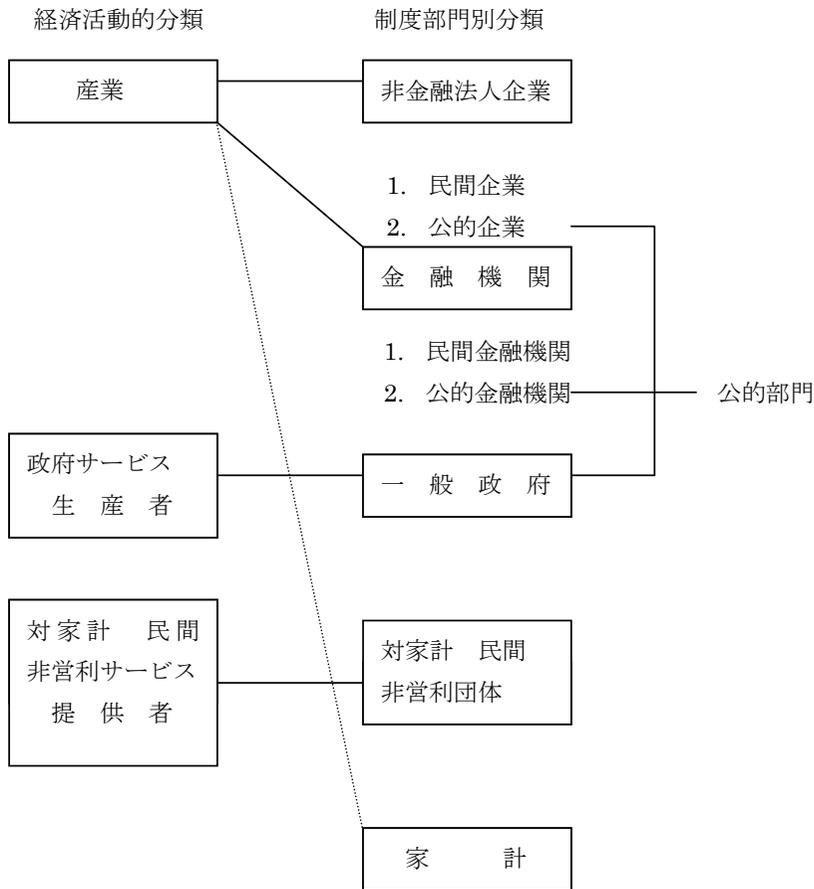
一方、公的企業とは、公的に所有・経営されている企業で、独立して事業経営を行なっているものであるが、法人格のあるものだけではなく、特別会計といった形態を採るものも含まれる。公的企業は、まず、中央（政府）に属するものと、地方（政府）に属するものに大きく分類される。中央に属するものは、さらに一般会計（公務員賃貸住宅）、特別会計（一般政府以外）、公団（石油〔石油備蓄勘定〕を除く）・公庫・特殊銀行・営団、事業団（社会福祉事業団など）およびその他（日本貿易振興会など）に分類される。地方に属するものは、さらに普通会計（住宅、公務員賃貸住宅など）、事業会計（下

10 II章全体として、国土交通省道路局ホームページ、日本道路公団 [1986]pp.3 - 5, pp.149 - 150。

11 中村 [1999]pp.7 - 9、浜田 [2001]pp.21 - 22。なお、III章の記述は一連の改革が行なわれた2000（平成12）年当時の状況に関するものである。

12 浜田 [2001]pp.22 - 23、加藤 [2002]p.46。なお、経済活動別分類の産業と制度部門別分類の家計との対応関係については様々な見解がある。

13 中村 [1999]p.9、加藤 [2002]p.46。



(出所) 加藤治彦編『図解 日本の財政 平成14年度版』p.46、浜田浩児『93SNAの基礎』p.23をもとに作成。

図2 SNAにおける取引主体の分類図

水道以外の公営企業会計) および公社(地方道路公社など)に分類される。

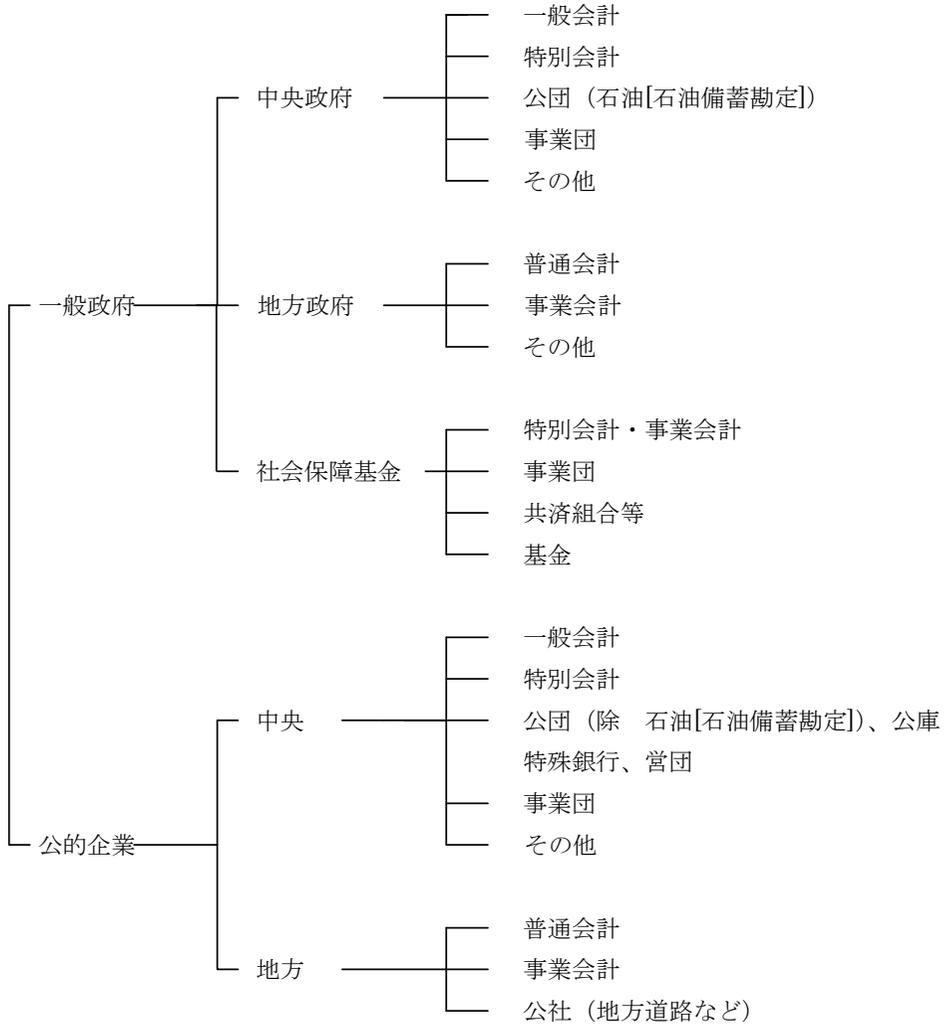
したがって、我が国の公的部門において、道路関係四公団は、公的企業のうち、中央(政府)に属するものの中の、「公団」に位置づけられるものと考えられる。

IV. 財政投融資における道路関係四公団の位置づけ

道路関係四公団は、財政投融資資金を受け

入れる機関(いわゆる「財政投融資対象機関」)の一つとして分類される場合もある。財政投融資とは、「国が一元的に公的資金をとりまとめ、それを財投対象機関に供給することにより、社会資本整備、住宅対策、地域の活性化、中小企業対策、国際協力等の諸施策を推進する仕組み」¹⁴である。さらに言えば、国の制度や信用に基づいて国民から預かった資金と、住宅政策・中小企業対策・有料道路事業などの様に資金を融通し金利を付して返済される有償資

14 大蔵省[1993]p.3。なお、財政投融資制度について、経済企画庁(当時)は、財政投融資制度について指摘されている諸問題(「財投問題」)として、財政規律の低下、民業圧迫および利便性の低下などを挙げている(経済企画庁[1997]p.11)。宮脇[1998]では、財政投融資制度は、わが国経済において大きな役割を果たしてきた一方で、制度・利害関係の両面が複雑で不透明であるため議論が十分なされておらず、また、我が国財政のやりくりや歪みと深く関わってきたものの、



(出所) 加藤治彦編『図説 日本の財政 平成14年度版』p.47 をもとに作成。

図3 政府の範囲と分類

金を活用して金融的手法によって達成できる様々な政策目的を結びつけることにより、様々な政策を遂行するためのシステムである¹⁵。したがって、毎年度の財政投融资計画は、資源配分や景気調整機能を十分発揮するために、国の

政策との整合性が必要となることから、予算編成作業と併せて策定され、予算と一体・不可分のかたちで運営されている。

財政投融资制度は、郵便貯金・年金積立金の全額が資金運用部に預託され、それを原資と

そのやりくり財源としての機能は十分に整理・検討されていないと指摘している（宮脇[1998] p.41 p.111）。一方、富田[1997]のように、郵貯=財投=特殊法人という三つの要素は結びついており本質的には一つの問題であるとする誤解、すなわち、これらの問題を財投問題として一括りにすることは、議論の混乱や問題のすり替えにつながり、真の建設的な改革には結びつかないため、特殊法人の問題点は個別に検証することが必要であるという主張もある（富田[1997] pp.29-39）。なお、財政投融资制度そのものに関する議論は本稿における考察の対象外としたい。

15 大蔵省[1993]p.3。

表2 平成16年度財政投融资計画の概要(単位 億円)

| | |
|----------------|---------|
| 1. 住宅関連機関 | 12,603 |
| 住宅金融公庫 | 1,465 |
| 独立行政法人都市再生機構 | 11,147 |
| 2. 中小企業関連機関 | 40,258 |
| 国民生活金融公庫 | 27,500 |
| 中小企業金融公庫 | 12,658 |
| など | |
| 3. その他の公庫・銀行 | 22,644 |
| 国際協力銀行 | 10,746 |
| 日本政策投資銀行 | 8,750 |
| など | |
| 4. その他の独立行政法人等 | 42,389 |
| 日本道路公団 | 22,130 |
| 首都高速道路公団 | 4,478 |
| 阪神高速道路公団 | 2,625 |
| 本州四国連絡橋公団 | 876 |
| など | |
| 5. 地方 | 87,000 |
| 合計 | 204,894 |

(出所) 川北力編『図説 日本の財政 平成16年度版』p.263、pp.374 - 377をもとに作成。

して融資が行われていたが、「資金運用部資金法等の一部を改正する法律」が2000(平成12)年5月24日に成立、2001(平成13)年4月1日から施行されたことにより、郵便貯金・年金積立金の資金運用部に対する全額預託義務が廃止され、金融市場を通じて自主運用されることとなり、また、特殊法人等の施策に必要な資金は、財投機関債の発行により、金融市場から直接調達する仕組みに改められた。このような改革は、財政投融资制度を市場原理と調和させ、特殊法人等の改革や効率化を図るとともに、財政投融资の対象となる分野や事業について政策コスト分析の結果などにより民業補完・償還可能性などの見地からの見直しの実施を意図している¹⁶。

参考として、道路関係四公団が民営化される

前の年度となった2004(平成16)年度における財政投融资対象機関やその規模を列挙したものが表2である。道路関係四公団は、前述のように財政投融资資金を受け入れる機関(「財政投融资対象機関」)であるが、道路関係四公団、とりわけ日本道路公団の事業規模は、財政投融资計画全体の中でも比較的大きなものであることが理解できる。

V. 特殊法人としての道路関係四公団

道路関係四公団は、特殊法人の一つとして分類される場合もある。特殊法人とは、広義では特別の法律に基づいて限られた数のみ設立される法人のことを指している場合が多いが、狭義では、法律により直接に設立される法人又は特別の法律により特別な設立行為をもって設立す

16 ここまで加藤治彦 [2001] pp.83 - 92。なお、政府保証債、財投債により資金調達がなされる場合も想定される。「特殊法人等」とは、一般的に特殊法人と認可法人とを指す。認可法人とは、本来民間が行なう業務を民間が行なうために民間等の関係者が任意に設立する法人であるが、国による特別な監督を行なう必要があるため、その設立等につき主務大臣の認可を必要とするものである。ただし、特殊法人はその設立等に対して総務省の審査を受けるのに対し、認可法人の場合は総務省の審査権限は及ばないという(加藤治彦 [2001]p.69)。なお、狭義の特殊法人であっても、「民間法人化された特殊法人」には総務省の審査規定が適用されない(行政管理センター [2002] pp.639 - 640)。

べきものとされる法人である。なお、ここでいう特別な設立行為とは、政府が命じる設立委員によって行なわれる設立に関する行為のことである¹⁷。『特殊法人等整理合理化計画』（平成13年12月18日閣議決定）によると、当該文書の公表時点における特殊法人の数は77であり、道路関係四公団は、その中の「公団」に含まれている。これをまとめたものが表3である。

公団とは、様々な業務範囲や資本構成などを有し、主に、社会的に要請された公共事業（社会資本を充実させるための公共投資）を実施するもので、事業の大規模・複雑で、その事業資金を民間や地方公共団体にも求めるのが適当とされ、独立採算性を有していることが共通した性格とする組織である。なお、業務方法書、事業計画、収支予算などについては、主務大臣の認可を受けている。なお、参考までに記しておく、公社とは、日本国有鉄道、日本専売公社および日本電信電話公社など（いずれも名称は当時）、特殊法人のうち最も公共的性格が強いものをいう。無論、上記三公社は現時点では存在しない。事業団とは、その他の国の経済政策、社会政策などを担うべきもので、公団よりも企業性が稀薄で規模は小さく、独立採算性の保持が本来期待されていないものをいう¹⁸。

前述のように、我が国では財政投融资制度の改革のみならず、特殊法人の改革も進められたのであるが、特殊法人をめぐる一連の改革の流れをまとめたものが表4である。なお、特殊法人の改革、特に道路関係四公団の改革については、行政改革推進本部、特殊法人等改革推進本部、経済財政諮問会議、行革断行評議会および有料道路政策研究会などで議論がすすめられた¹⁹。

政府が2000（平成12）年12月1日付で公表した『行政改革大綱』（閣議決定）では、21世

紀の日本経済を、自律的個人を基礎とした自由・公正なものとするため、従来の国・地方の行政システムを抜本的に見直し、再構築を図る必要性を指摘し、平成17年度までを集中期間として行政改革に取り組むとしている。このような改革の実施にあたり、①特殊法人改革、公務員制度の改革、行政評価システム導入、公会計の見直しと改善、②地方分権、③規制緩和、④合理化の推進など全体的な方向性が示された²⁰。

その後、上記『行政改革大綱』と『特殊法人等改革基本法』に従って一年近くにわたって見直しの作業が進められ、具体的方針が示された。行政改革推進本部と特殊法人等改革推進本部との合同会議で策定された『特殊法人等整理合理化計画』では、163の特殊法人・認可法人を対象として、平成17年度末までの間に事業・組織について個別に見直すべき事項と、対象機関全体で改革に取り組むべき事項を指摘した。なお、道路関係四公団についてはこれらを廃止し、新たな組織と採算性は「第三者機関」（道路関係四公団民営化推進委員会）において一体として検討し、新たな組織は民営化を前提として平成17年度末までの集中改革期間内にできるだけ早く発足させ、国費は平成14年度以降投入しないことなどの方針が定められた。また、『特殊法人等の廃止・民営化等及び独立行政法人の設立等にあたっての基本方針について』では、廃止・民営化を行なう特殊法人等、新設される独立行政法人・設立日・設立のため国会に提出される法案が示された。さらに、『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』では、道路関係四公団民営化推進委員会、国土交通省および経済財政諮問会議において検討されてきた道路関係四公団、国際拠点空港および政策金融機関のあり方に関する今後の対応が取りまとめられた²¹。このような方針に

17 行政管理センター [2002]p.639。

18 行政管理センター [2002]pp.640 - 643。

19 特殊法人が抱える問題点については猪瀬 [1997] に詳しい。道路関係四公団についても、付帯事業、ファミリー企業および天下りなどの問題が論じられている。これらの問題は様々な媒体において長きにわたり既に論じられてきた問題であり、本稿における考察の対象外としたい。

20 行政改革大綱。

21 加藤 [2002]pp. 101 - 102、川北 [2003]pp.100 - 103。

表3 特殊法人一覧(平成13年12月18日時点)

| | |
|-------------------|----------------------|
| 〔公団〕 | 〔特殊会社〕 |
| 1 日本道路公団 | 1 電源開発株式会社 |
| 2 首都高速道路公団 | 2 関西国際空港株式会社 |
| 3 阪神高速道路公団 | 3 日本たばこ産業株式会社 |
| 4 本州四国連絡橋公団 | 4 日本電信電話株式会社 |
| 5 緑資源公団 | 5 東日本電信電話株式会社 |
| 6 水資源開発公団 | 6 西日本電信電話株式会社 |
| 7 日本鉄道建設公団 | 7 北海道旅客鉄道株式会社 |
| 8 新東京国際空港公団 | 8 東日本旅客鉄道株式会社 |
| 9 石油公団 | 9 東海旅客鉄道株式会社 |
| 10 地域振興整備公団 | 10 西日本旅客鉄道株式会社 |
| 11 都市基盤整備公団 | 11 四国旅客鉄道株式会社 |
| | 12 九州旅客鉄道株式会社 |
| | 13 日本貨物鉄道株式会社 |
| 〔事業団〕 | 〔その他〕 |
| 1 労働福祉事業団 | 1 日本育英会 |
| 2 簡易保険福祉事業団 | 2 社会保険診療報酬支払基金 |
| 3 金属鉱業事業団 | 3 日本放送協会 |
| 4 環境事業団 | 4 奄美群島振興開発基金 |
| 5 宇宙開発事業団 | 5 日本原子力研究所 |
| 6 国際協力事業団 | 6 日本貿易振興会 |
| 7 社会福祉・医療事業団 | 7 日本労働研究機構 |
| 8 科学技術振興事業団 | 8 理化学研究所 |
| 9 農畜産業振興事業団 | 9 農林漁業団体職員共済組合 |
| 10 運輸施設整備事業団 | 10 国際観光振興会 |
| 11 日本私立学校振興・共済事業団 | 11 日本芸術文化振興会 |
| 12 中小企業総合事業団 | 12 日本勤労者住宅協会 |
| | 13 日本学術振興会 |
| | 14 核燃料サイクル開発機構 |
| | 15 北方領土問題対策協会 |
| | 16 国民生活センター |
| | 17 農業者年金基金 |
| | 18 心身障害者福祉協会 |
| | 19 国際交流基金 |
| | 20 公害健康被害補償予防協会 |
| | 21 新エネルギー・産業技術総合開発機構 |
| | 22 放送大学学園 |
| | 23 日本体育・学校健康センター |
| | 24 勤労者退職金共済機構 |
| | 25 雇用・能力開発機構 |
| | 26 年金資金運用基金 |
| 〔公庫〕 | 〔公営競技〕 |
| 1 国民生活金融公庫 | 1 日本中央競馬会 |
| 2 住宅金融公庫 | 2 日本自転車振興会 |
| 3 農林漁業金融公庫 | 3 地方競馬全国協会 |
| 4 中小企業金融公庫 | 4 日本小型自動車振興会 |
| 5 公営企業金融公庫 | 5 (財) 日本船舶振興会 |
| 6 沖縄振興開発金融公庫 | |
| 〔銀行〕 | |
| 1 国際協力銀行 | |
| 2 日本政策投資銀行 | |
| 〔金庫〕 | |
| 1 商工組合中央金庫 | |
| 〔営団〕 | |
| 1 帝都高速度交通営団 | |

(出所)『特殊法人等整理合理化計画』(平成13年12月18日)。

表4 特殊法人等改革の経緯

| | |
|-------------------|--|
| 2000（平成12）年12月1日 | 行政改革大綱（閣議決定） |
| 2001（平成13）年4月3日 | 特殊法人等の事業見直しの論点整理 |
| 2001（平成13）年6月22日 | 特殊法人等の事業見直しの中間とりまとめ |
| 2001（平成13）年6月22日 | 特殊法人等改革基本法 |
| 2001（平成13）年8月10日 | 特殊法人等の個別事業見直しの考え方 |
| 2001（平成13）年9月4日 | 特殊法人等の廃止又は民営化に関する各府省の報告 |
| 2001（平成13）年10月5日 | 特殊法人等の組織見直しに関する各府省の報告に対する意見 |
| 2001（平成13）年10月5日 | 特殊法人等向け平成14年度概算要求等の検証結果 |
| 2001（平成13）年11月7日 | 特殊法人等に係る「欠損額等」の公表 |
| 2001（平成13）年11月27日 | 先行7法人の改革の方向性 |
| 2001（平成13）年12月19日 | 特殊法人等整理合理化計画（閣議決定） |
| 2002（平成14）年3月15日 | 特殊法人等の役員の給与・退職金等について |
| 2002（平成14）年10月18日 | 特殊法人等の廃止・民営化等及び独立行政法人の設立等に当たっての基本方針について |
| 2002（平成14）年12月17日 | 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 |
| 2002（平成14）年10月18日 | 特殊法人等の廃止・民営化等及び独立行政法人の設立等に当たっての基本方針について（特殊法人等改革推進本部） |
| 2002（平成14）年10月18日 | 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（閣議決定） |
| 2003（平成15）年12月19日 | 独立行政法人、特殊法人及び認可法人の役員の退職金について |

（出所）加藤治彦編『図解 日本の財政 平成14年度版』pp.101 - 102、川北力編『図説 日本の財政 平成16年度版』pp.100 - 103、首相官邸ホームページ（<http://www.kantei.go.jp>）、内閣官房行政改革推進室ホームページ（<http://www.gyokaku.go.jp>）、国土交通省道路局ホームページ（<http://www.mlit.go.jp/road/>）をもとに作成。

従って、道路関係四公団は後に廃止され、その後の事業を継承する会社が新たに設立されることとなった。

VI. むすび

第二次世界大戦後の我が国における道路需要の増大に対応するため、それまでの有料道路制度が大幅に改められ、道路公団四公団などの事業主体も相次いで設立されていった。これらの施策により有料道路の整備が進展し、我が国の経済発展や国民生活水準向上に寄与することとなったが、近年では、景気の低迷や財政状態の悪化といった社会情勢の変化から、財政投融资制度の改革や特殊法人など公的部門の改革が世間の注目を集めることとなり、これまでの間、様々な見地から議論がなされてきた。しかし、道路関係四公団等の設立経緯、事業の内容、関連諸法令・会計基準等、会計処理、経営成績・財政状態、事業評価の方法など、まだ考察すべ

き点は数多く存在しているはずであり、この様な点について少しでも明らかにしてゆくことを今後の課題としておきたい。

そこで、本稿においては、今後、上記課題を考察する上で有用な基礎となり得る様々な資料や情報を整理しておくこととした。まず、我が国の各種有料道路および有料道路事業などの定義、道路関係四公団をはじめとする有料道路事業を営む様々な事業主体と有料道路事業との関連および第二次世界大戦後の我が国における有料道路制度の発展過程などを考察した。我が国にはいわゆる高速道路や一般有料道路のみならず様々な種類の有料道路（道路）が存在しており、様々な種類の事業主体がそれぞれの有料道路事業を担当するために存在していることが明らかになった。また、道路整備が急がれた当時は様々な方策が検討され、その結果として事業の一元化による事業効率の向上、道路関係四公団などの設立および資金調達源泉の多様化が図

られ、これが今日までの有料道路網の確立に貢献したものと推察される。

次いで、道路関係四公団を取り巻く環境に大きな変化が生じた2000（平成12）年頃から、道路関係四公団が廃止された2005（平成17）年頃までの期間を中心として、我が国の公的部門における道路関係四公団の位置付けを確認した。道路関係四公団は、営利を目的とする民間企業とは異なり、我が国の公的部門の中に属する公団であるが、財政投融资制度対象機関でもあり、また、特殊法人に分類されるなど、複雑な特徴を持つ組織でもあり、それらの特徴や概要についてもあわせて明らかにした。

先に示した様に、本稿においては、各種有料道路、有料道路事業、第二次世界大戦後の我が国の有料道路制度の発展、道路関係四公団設立の経緯およびそれら組織の公的部門における位置づけや特徴など、今後の課題として列挙した点の一部についてもその概要を把握することができたため、今後は残された課題、すなわち、道路関連四公団や地方道路公社などそれらと似た特徴を有する組織について、各々の組織の設立経緯や特徴、関連諸法令や会計基準、会計処理の方法、経営成績・財政状態および事業評価の方法などといった課題に関する考察を進めてゆきたいと考えている。

参考文献

- 猪瀬直樹『日本国の研究』文藝春秋 1997年3月。
- 大蔵省理財局編『財政投融资ハンドブック』大蔵省印刷局 1993年4月。
- 加藤治彦編『図説 日本の財政 平成13年度版』東洋経済新報社 2001年8月。
- 加藤治彦編『図説 日本の財政 平成14年度版』東洋経済新報社 2002年8月。
- 加藤秀樹と構想日本『道路公団解体プラン』文藝春秋 2001年11月。
- 川北力編『図説 日本の財政 平成16年度版』東洋経済新報社 2003年10月。
- 北沢栄『公益法人—隠された官の聖域』岩波新書 2001年4月。
- 経済企画庁経済研究所編『財政投融资改革への提言』大蔵省印刷局 1997年8月。
- 国土交通省道路局監修『道路法令総覧 平成17年度版』ぎょうせい。
- 財団法人行政管理研究センター『平成14年版 特殊法人要覧』2002年9月。
- 資産運用審議会懇談会『財政投融资制度の抜本的改革案（骨子）』1997年11月27日。
- 首都高速道路公団『首都高速道路公団三十年史』1989年6月。
- 高橋洋一『財投改革の経済学』東洋経済新報社 1997年11月。
- 富田俊基『財投解体論批判』東洋経済新報社 1997年11月。
- 中村洋一『SNA統計入門』日本経済新聞社 1999年2月。
- 日本道路公団30年史編集委員会編『日本道路公団三十年史』1986年4月。
- 浜田浩児『93SNAの基礎』東洋経済新報社 2001年7月。
- 阪神高速道路公団『阪神高速道路公団三十年史』1992年5月。
- 松原聡『特殊法人改革』日本評論社 1995年6月。
- 宮脇淳『財政投融资の改革 公的金融肥大化の実態』東洋経済新報社 1998年4月。
- 『行政改革大綱』（平成12年12月1日閣議決定）。
- 『特殊法人等改革基本法』（平成13年法律第58号）。
- 『特殊法人等整理合理化計画』（平成13年12月18日行政改革推進事務局・平成13年12月19日閣議決定）。
- 『特殊法人等の廃止・民営化等及び独立行政法人の設立等に当たっての基本方針について』（平成14年10月18日特殊法人等改革推進本部決定）。
- 『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17日閣議決定）。
- 首相官邸ホームページ (<http://www.kantei.go.jp>)
- 内閣官房行政改革推進室ホームページ (<http://www.gyokaku.go.jp>)
- 国土交通省道路局ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/road/>)
- 大阪府道路公社ホームページ (<http://www.osaka-road.or.jp/>)