

交通基礎施設の整備と費用負担

杉山武彦

目次

- 一 はじめに
- 二 利用者負担とモード間補助
 - (1) 利用者負担
 - (2) モード間の補助
- 三 費用負担方式の選択と整備主体
- 四 事例研究——高速道路建設——
 - (1) 問題点の確認
 - (2) 料金プール制における画一料率
 - (3) 新規路線採択とネットワーク形成
 - (4) 内部相互補助の限度
 - (5) 現行の償還主義の問題点
- 五 むすび

一 はじめに

交通サービスの供給に際して必要とされる資本設備は、通路およびターミナルなどの固定施設と、車両および船舶あるいは航空機などの可動設備とに区別される。前者には、いうまでもなく鉄道、道路、運河、港湾、空港等が含まれるが、以下ではそれらを一括して、交通社会資本あるいは交通基礎施設 (Transport Infrastructure) と呼ぶこととする。

交通基礎施設の整備に関する理論上の主要な問題点ないし研究課題としては、次の四つを挙げることができるであろう。第一に、交通基礎施設の整備と経済活動全般との相互依存関係についての分析が必要である。いいかえれば、交通投資が経済に与えるインパクトの把握、および一定規模の経済を支えるために必要な交通資本ストックの水準の解明の問題である。第二は、経済あるいは社会全体としての交通需要をいかなる交通技術の活用・組合せによって満たすかという問題である。すなわち、交通投資における調整 (coordination)、より広くいえば交通体系の形成に関連した議論である。⁽¹⁾そして第三は、交通基礎施設整備のための資金調達の問題である。資金調達の問題は、最終的には費用負担の問題であり、したがってまた、基礎施設の利用に対する価格設定 (pricing) の問題をも含む。第四は、第三の問題と密接に関連するが、交通基礎施設整備の主体の問題である。第三と第四の問題は、これらを併せて、交通基礎施設の供給システムの選択の問題と表現することができるであろう。

これら四つは、いずれも現在なお理論上の整理を必要とする基本的な問題であるが、それぞれの問題に対する強調の置かれ方は、経済の状況や社会的背景の変化に応じて相対的に変化する。実際、わが国の場合にも、第二次大戦の終了から今日にいたるまで、ちょうど上に述べたような順序で、四つの問題が代わるがわる交通基礎施設整備に関す

る中心的な課題として取りあげられてきた。たとえば、昭和二十年代後半から三十年代後半にかけてのわが国の交通政策においては、輸送力の整備・増強、および国際收支における貿易外收支の改善への輸送活動の寄与、の二点が一貫して強調され続けた⁽²⁾。このような背景の下に、経済および産業構造と交通機能との関係、また交通施設の整備が経済発展に及ぼす影響についての理論的説明——それは現在でも完全には果たされていないが——や整理が求められた。これに対し、昭和四十年代になると、高度成長に対応した旺盛な交通需要の伸びの下で輸送力の増強は依然として重要な問題ではあったが、一方では、三十年代半ばから徐々に進行していた現象・変化が四十年代にさらに顕著となり、それらへの対処が交通政策上の重要課題としてクローズアップされた。すなわち、周知の産業構造の変化とモータリゼーションの進展、それに伴う交通安全の問題、公害問題、高度成長の結果としての過疎・過密の問題、国鉄の財政悪化の問題、バス事業など公共交通の経営困難、等々がそれである。こうした経済・社会の急激な変化の中で、交通政策には、それぞれの交通機関について基礎施設の充実を図ることと同等あるいはそれ以上に、それらの間に適切なバランスをとること、とくに公共用交通対私的交通のバランスという観点が要求されるにいたったのである。こうした状況が、上述の第二の問題領域——交通投資における調整の問題、また、いわゆる総合交通体系論の問題——の解明を要求したと考えられる⁽³⁾。一方、上述の第三および第四の問題領域は、五十年代の現時点において最も重要性を帯びている問題であるといつてよい。交通部門における技術進歩の蓄積は、水準の高い交通施設の整備の可能性をわれわれに約束するが、高度成長を終えた現在の経済には、それらのすべてを実現させていくだけの財政上のゆとりがない。したがって、限られた財源は一定の理念なり基準なりに基づいて特定の領域に重点的に投入されざるをえない。この場合、交通基礎施設の整備を進めて行くにあたっての一定の理念とか基準とかは、どのようなものであろうか。その詳細は後に論じることとするが、この点に関して、少なくとも、効率と公正という二大基準が明確な対立を見せ

ている。⁽⁴⁾道路整備にせよ高速幹線鉄道の建設にせよ、それらを強く求める状況にある人々——経済開発の相対的に遅れた地域の人々——の立場からすれば、それら社会資本の当該地域における整備こそ公正・平等の観点からして着手されるべき優先事項であると考えられる。しかしながら、その種の投資の経済的ないし財務的フィージビリティについては往々にして明白な問題があり、資源配分上の効率性の観点に立てば、むしろ良好な採算性の見込まれるような投資こそ高い優先度が与えられるべきだということになる。また、交通基礎施設の未整備のゆえに発展が遅れているというような地域はもはや存在せず、未発展の理由は別のところに求められるとする見解⁽⁵⁾も存在し、効率性からの主張もきわめて強いものがある。このような場合に、このような意味における効率と公正の間を調整しうるような、あるいは調整しえないまでも両者を補完しうるような視点が求められなければならない。そのような視点を踏まえた交通基礎施設整備の方式ないし制度が確立されなければならない。そうして、そのような方式ないし制度の下で整備を推進する主体について、そのあり方が検討されなければならない。これらが、上述の第三および第四の問題にはかからないのである。

以下、本稿では上記の第三の問題を中心にとり扱う。まず次節において、利用者負担の理念の内容と性格について述べ、三節では、それに基づいて、整備の対象となる社会資本の性格と費用負担の方式との対応関係を整理する。四節では、事例研究の対象としてわが国の高速道路整備の方式をとりあげ、費用負担の方法から見た今後の整備のあり方を検討する。

(1) 交通調整というテーマは、投資の側面に限定されるわけではなく、市場の規制政策に関する議論をも含む。しかし、投資の調整が交通調整の主要な柱の一つであることはまちがいない。Foster (3) 二九七頁を参照せよ。

(2) 交通協力会編『交通年鑑』各年版の「運輸省重要施策の基本的方向」を参照のこと。

(3) いわゆる総合交通体系論というものがいかなる実質的内容をもつものであるかについては、斎藤駿彦「交通調整論」(交通学説史研究会編『交通学説史の研究』第二部第五章、昭和五十七年三月)を参照せよ。交通調整論は「理論でなく、技術の問題にすぎない」とする批判も存在する。

(4) 武田(29) 十五頁。

(5) 日本経済調査協議会(19)の「要約と提言」五頁。

二 利用者負担とモード間補助

交通基礎施設に限らず社会資本一般の整備に関して、費用負担における「受益者負担」が、しばしば主張される。しかし、受益者負担という用語の使われ方は必ずしも一様でなく、それが理念であるのか具体的方法を意味するのか、判断としない場合も多い。ここでは、受益者負担よりもむしろ利用者負担という用語を基本的に用い、それとの関係においてあらためて受益者負担という用語の内容を理解するものとする。そこで、本節における第一の課題は、社会资本整備における利用者負担という財源調達方式の性格について、利用者負担には限定されない財源調達方式——一般財源方式——との比較において、その長所を確認することである。一方、利用者負担の原則に拘束されない財源調達方式としては、一般財源方式以外にも、交通部門内の異種モード間での補助を考えることができる。これはやや特異な方式ではあるが、現実にもそのような提案がないわけではない。この方式の可能性を検討してみることが、本節の第二の課題である。

(1) 利用者負担

わが国の道路整備を例にとると、そのかなりの部分が目的税の徴収という形の利用者負担によって進められている。ここで利用者負担とは、直接の利用によって社会資本の供給の恩恵に浴する者が、その利用に対応して対価を支払うこと、と定義されるであろう。このような場合に、しばしば受益者負担という表現が用いられるが、それはいわば狭い意味での受益者負担、すなわち利用者負担の意味に解される必要がある。本来、交通基礎施設が供給されることの恩恵に浴する者は、必ずしも直接の利用者だけではない。間接的に、あるいは波及的に、多くの経済主体がその恩恵に浴する可能性がある。そのような受益者が存在するのであれば、かれらもまた道路の供給に関して相応の負担をなすべきであって、利用者という一部の受益者だけがすべてを負担する必要はない。したがって、用語の本来の意味からすれば、つねに受益者負担は利用者負担よりも正当なものであることになる。しかしながら、この場合に問題となるのは、受益がどのような範囲の人々にまで及んでいるか、またそれぞれの受益の大きさはどれほどか、を確認する作業である。通常、それらはきわめて困難であり、正確を期しがたい。場合によっては、そのような作業は本来的に不可能であるといってもよい。たとえば、基礎施設の供給がもたらす外部経済が市場経路的なものである場合、受益者にとってのその外部経済の大きさは、それが經由してくる市場がどの程度に競争的であるかによって異なる。農産物を中央へ出荷する地方の農業経営者が高速道路の開通によって受ける便益は、高速道路を利用して農産物の輸送を担当する運送業者間の競争が激しければ大となりうるが、輸送サービスの市場が非競争的である場合には消滅する可能性もある。⁽¹⁾外部経済が經由する市場の状態はまさに千差万別であるから、間接的受益者の受益の大きさを正確に把握して負担金額を確定するための情報取得コストは、かなり大きいものになると考えなければならない。かくして、受益者負担という理念の完全な実現は、実際にはありえないことといつてよい。

さらに問題となるのは、交通社会資本の供給とその利用が、便益だけではなく、外部的あるいは波及的な費用ないし損失をもたらしうることである。厳密な意味での受益者負担の貫徹のためには、これらもまた考慮を含めた上で最終的な負担が確定されなければならない。しかし、このことの困難さは、われわれがすでに費用便益分析の作業や外部不経済の内部化に関する議論の中で、十分に経験してきている事柄である。

このような事情を次々に考えていくとき、本来は不備な点を有する利用者負担——不完全にしか実現されない受益者負担——が、その単純さと明快さのゆえに実現の可能性の高いものとして再認識されることとなる。ここにおける受益者負担と利用者負担との関係は、ちょうど、プロジェクト一般の評価に用いられる費用便益分析と財務的分析（あるいはキャッシュフロー分析）との関係に擬することができるといえる。プロジェクトを評価するにあたって、プロジェクトの実施主体にとっての利害得失を検討する財務的分析だけでは十分とは考えられない。そのプロジェクトが経済あるいは社会全体にもたらすインパクトも精査されなければならない。その意味において、費用と便益の分析という発想は正当であり、これを否定することはできない。しかしながら、この費用便益分析を、理念どおりに、あるいは理論の要求する通りに実施することは不可能であり、現実の費用便益分析はいわば妥協を含んだ形のものとならざるを得ない。したがって、そのプロジェクトに利害や関心をもつすべての人々が等しく納得し同意を与えるような分析は、存在しないといっても過言ではない。費用便益分析は、まさに D. W. Pearce〔23〕のいうように、意欲的に行えば「もともとできないことをやろうとしている」と批難され、慎重に行えば「新しい点は何ひとつない」と批難されるのである。⁽²⁾これに対して財務的分析は、それが範囲の限定された分析であるとはいえず、慣習上あるいは制度上のうらづけをもった客観性の高い分析という性格を有し、費用便益分析が複雑になればなるほど、それに対応して重視されざるをえないのである。同じように、受益者負担の理念が強調されればされるほど——そうして、議論が複雑に

なればなるほど——利用者負担の単純明快性が評価されざるを得ないのである。受益者負担の考え方を重視するにもかかわらず本稿がここで利用者負担を中心に据えて論じるのは、そのような認識に基づいている。それを確認した上で、以下に利用者負担の性格と問題点を検討することとする。

基礎構造の整備に要する費用を利用者が負担する場合、第一に挙げられるべきその長所は、利用に反映される需要の強さが一定の制約となつて、当該基礎施設の整備のための支出が過大とならないことである。利用者負担（あるいは受益者負担）によらずに一般財源からの支出を充てる場合には、周知の「公共財の最適供給」に関わる問題が生じてくる。公共財に関する経済理論は一般に公共財の過小供給を説明するが、それは社会の構成員のすべて——利用者も非利用者も——が負担しあつて公共財の供給を受けようとするのが前提になっている場合のことであり、すでになんらかの方法によって使途を拘束されない財源が用意されているような場合には、必ずしも成立しない。また、飯田〔9〕の指摘するように、多数決による意思決定という政治システムの下では、むしろ公共財については過大供給の力が作用しやすいことも事実である。これに対して、利用者負担あるいは受益者負担の下では、過大支出に自動的にチェックがかけられることとなるのである。

第二の長所は、利用者負担の制度の下では負担の強化とその基礎施設の整備とがいわば直結しているために、負担を課される人々は、負担の大きさに見合った整備水準を予想した上で負担に応ずるか否かの意思決定を行うことが可能となる点である。⁽⁴⁾一般財源からの公共支出による整備の場合には、税負担と整備との間に直接的な対応がないため、負担の強化に対する是非の判断の基準をもつこともむずかしく、かつそれに対応する合理的な将来の行動をも計画しにくい。他方、整備の主体の側からすれば、当該基礎施設の利用がとくに激しい変動を示すようなものでない限り整備のための財源が安定的に確保されるので、たとえば好況や不況などの経済的状況の変化の影響を大きく受けること

なしに、将来の整備計画自体をも効率的に策定しうるのである。

以上に見たように、利用者負担（あるいは受益者負担）は、基本的な性格において、一般財源に比して望ましい側面を有している。問題は、いうまでもなく、これをどのような形態で実施していくかというところにある。そこで、利用者負担の実施において留意されるべき点について、次に簡単に整理しておくこととする。

利用者負担を実現させるための負担の形態としては、利用料金を徴収する方法と、目的税を徴収し特定財源とする方法の二通りがありうる。前者は、基礎施設の利用においてフリー・ライダーを排除することが可能である場合に適用され、後者は、排除が困難な状況に適用される。後者においては、基礎施設を利用する行為が完結するために必要でかつ私的に購入される（すなわち、排除原則が働く）ようなインプットに対して税が課され、その税収が特定財源とされることが多い。目的税の例としては、道路関係諸税のほかに、特別とん税、都市計画税、石油税、航空機燃料税等が挙げられる。

料金徴収によって利用者負担を実現させる場合には、一般の料金決定の問題におけると同様に、料金水準の設定と料金体系の設定との二つの問題側面がある。料金水準の問題は、四節でとりあげる高速道路の事例においても具体的に検討するように、利用者負担の形態としての料金が、当該基礎施設の整備のための費用をいかなる部分についてもいかなる割合まで負担すべきかの決定である。これを反対側からいえば、受益とは無関係の一般財源、あるいは直接利用とは別の便益の受益者が、整備費用をどの程度まで——または、整備費用のどの部分を——負担するかの決定の問題でもある。むしろ、それが基本的に重要な先決問題であり、それが所与とされれば、あとは（料金体系の問題も含めて）通常の料金理論の課題であるといつてよいであろう。

一方、目的税という形態による利用者負担については、料金徴収の形態による場合との対比を手がかりとして、そ

のあり方について若干の整理を加えることができる。第一に、目的税という形態はもとも料金徴収の代替物なのであるから、適切な料金の徴収が課したであろう負担と同質同等の負担を利用者にもたらすようなものでなければならぬ。適切と考えられる料金がかりに施設利用の頻度に対応したものであるならば、目的税の対象も、徴収される税額が利用頻度に対応することになるようなインプットであることが望ましい。適切と考えられる料金が利用資格の獲得と利用強度とを組み合わせた二部料金であるならば、目的税あるいは複数の目的税の全体——目的税の体系——もそれに対応するものであることが望ましい。たとえば自動車関係諸税の場合、自動車取得税とガソリン税との組合せは、部分的にそのような例を形成している。

以上に述べたような技術的側面での要請が満たされるとすれば、料金徴収と目的税との間には、利用者負担の実施の方式として本質的に差異はない。

(1) 岡野〔21〕の例を引用した。

(2) Pearce〔23〕十一頁。

(3) 飯田・斎藤〔9〕I部の第七章を参照せよ。

(4) たとえば、自動車の購入に関する意思決定は、整備された道路の利用から得られるであろう便益を念頭においてなされるものと考えられる。

(2) モード間の補助

前段において、利用者負担という形の費用負担について、その性格と意義について検討した。すでに確認したように、それには基本的な欠陥というものは存在せず、その望ましさはいわば自明のものといつてよい。利用者がすべて

を負担するという意味ではなく、利用者が受益に応じて、あるいは、利用に伴って基礎施設の供給側に発生する費用の大きさに応じて負担をすることは、それが受益者負担の必要条件であるという意味において望ましく、すべての社会資本に関して、ひとしく貫徹されるべき事柄である。

しかしながら、以上の叙述からも判明するように、利用者負担の主張は、きわめて狭い主張でしかない。料金論にたとえれば、あるサービスに対して課される料金は、そのサービスの直接費用、あるいは当該サービス廃止による回避可能費用を償うべし、とする主張に似ている。それは共通費用をどのように異種のサービスに配分するかについて、何も指示を与えない。同様に、利用者負担の原則も、利用者が基礎施設の供給に関わる総費用のいかなる部分を負担すべきかについては、何も語らないのである。それに関しては、われわれは別途の判断基準を必要とする。以下では、そのような問題を念頭におきながら、やや補足的な議論として、財政学にいう応能負担の原則について、その導入の可能性を検討してみることとしたい。応能負担の原則が交通基礎施設の整備の中で活用される余地は存在するであろうか。

交通基礎施設の整備には一般財源も投入されるが、その一般財源を構成する諸税の中には、いうまでもなく、応能負担に基づいて徴収されたものが存在する。しかし、その場合でも、それらの税収が一般財源に組み込まれる限り特定の税と特定施設との間の関係は存在しないのであるから、この事実をもって交通基礎施設の整備における応能負担と呼ぶことは不適切であろう。したがって、これを除外して考えると、応能負担と呼ぶるものに、次の二つの場合があることがわかる。第一は特定モード内での内部相互補助であり、第二は交通セクターの中でのモード間の補助である。前者は、後に論じるような高速道路整備における路線間内部補助がこれに相当するが、この意味での応能負担は、かりに利用者負担が当該施設の整備費用の全体をカバーする場合であってもなお存在しうる。ただし、これを内

部補助と呼びうるかについて議論があることについては、後にあらためて検討を行なう。これに対して後者は、利用者による負担あるいは一般財源の投入が整備費用の全額をカバーせず他の財源が必要とされるとき、これを他の交通サービスの利用者の負担に求めるものである。前者における応能負担は負担の大きさの決定のための基準であるのに対して、後者のそれは負担者の決定のための基準という意味を帯びている。以下、この後者について、若干の検討を加えることとする。

このような負担原理はほとんど現実にもその具体例を見ないが、わが国における近年の総合交通特別会計あるいは陸上公共輸送整備特別会計の構想——道路財源再配分構想——は、場合によっては応能負担原理の採用と解される可能性がある。これらの構想については、武田〔28〕、藤井〔5〕、岡野〔20〕等が、一様に否定的な見解を提示している。それらにおける論拠を踏まえて、交通セクター内でのモード間補助による施設整備についての議論を、次のように整理することができるであろう。第一に、わが国におけるように、港湾については一般財源のウェイトが高く、空港については全体の規模が小さい場合、交通セクター内でのモード間補助といっても、結局は道路と鉄道の間、あるいは自家用自動車交通と公共交通との間のそれにならざるをえない。このことからわかるように、モード間補助は必ず利用者負担モードから一般財源モードへとという方向に行われる。したがって、基礎施設整備における財源調達の方法が各モードごとに合理的根拠に基づいて選択されていないような場合でも、たまたま選択された制度をもとにして補助の方向が規定されることとなり、対称性を欠くという点で不合理であると考えられる。

第二に、かりにすべてのモードについて施設整備の利用者負担が採用されている場合でも、料金あるいは目的税による財源が必要投資額との比較において潤沢に存在することが、直ちにそのモード（あるいは、そのモードの利用者）の負担能力を表わすものであると考えることはできない。料金収入や目的税による収収は交通サービス一般の利

用者の行動の「結果」を表わすものであり、かれらの「状態」を表わすものではない。したがって、モード間補助を応能原則に基づくものとして行なうのであれば、負担能力についてよりよい指標を採用することが必要である。また、ここでの議論は、財源が投資額を上回る場合を想定して進められてきたが、そもそも必要投資水準の算定が正しいものであるべきことはいうまでもない。多くの困難を内包する事柄ではあるが、各種の基礎施設の整備水準の到達度に関する判定は、需要とのかねあいにおいてそれらがどのようなパフォーマンスを現実にも果たしているか——あるいは、果たすと予想されるか——に関する精緻な分析に基づいてなされるべきである。応能原則の適用は、このような条件がある程度まで満足される状況において、初めて検討の対象となるものであろう。

第三に、補助の根拠が示されなければならない。まず、モード間補助も補助である以上、補助一般について論じられるような、実施のための根拠が示されなければならない。ついで、特定モード間の結びつきについての理由が明らかにされる必要がある。前者については、外部経済性、オプション・デマンド（利用可能性）、費用逓減など資源配分効率の観点からの根拠と、地域開発、所得再分配、機会均等の確保など、効率以外の政策目的を背景とする根拠が挙げられる。詳細な議論にはここでは立ち入らないが、各種の交通基礎施設は、多かれ少なかれ、これらの性格を有していると考えてよいであろう。したがって、補助そのものの根拠については、さほど問題がないかもしれない。しかし、問題となるのは後者の側面である。特定のモードXの利用者が、そしてXの利用者だけが、特定のモードYの施設の利用可能性をエンジンイシしたり外部経済を受けたりするという状況は、一般的には考えにくい。まして、モードYの費用逓減がモードXのみと関わりをもつ状況は考えられないし、モードYの施設の整備が、モードXの利用者に対してのみ地域開発効果や機会均等の確保の効果をもつなどということも、およそ想定が困難である。かくして、かりに特定モードから特定モードへの補助が正当化される場合がありうるとしても、それは地域的あるいは時間的に

きわめて限定された範囲内で妥当性をもつという程度のものにすぎないと考えられる。以上を総合するとき、モード間における応能原則を基礎とした補助による施設整備およびその費用負担は、どちらかといえば非現実的なものではないかと考えざるをえない。

以上に、利用者負担、一般財源の投入、および交通セクター内での異種モード間の補助の性格を概観した。このうち、モード間補助はやや特異なものであり、一般的な適用性をもった原則あるいは方式とは考えられないことを見た。そこでそれは除外することとし、次節であらためて代替的方式の比較と相互関係の検討を行なうこととしたい。

三 費用負担方式の選択と整備主体

前節の議論の中で確認されたように、交通基礎施設に限らず社会資本一般の整備のための費用負担の形態は、結局は三通りのものにしぼられる。第一は一般財源による整備の方法、第二は目的税徴収を背景とした特定財源による整備の方法、第三は利用者からの利用料金による整備の方法である。本節では、(1)これら三つの方法ないし方式の使い分けに関する原則と、(2)施設の整備・運営の主体と上記の三方式との間の関わりについて、若干の検討を行う。これらの点については、すでに中村〔16〕および高速道路調査会〔12〕が検討を加えており、以下の叙述はそれらと概ね見解を同じくするものである。

まず、それぞれの方式は、それぞれのような場において用いられるべきか。第二と第三の方式は、いうまでもなく利用者負担である。すでに検討したように、効率という面から考えるにせよ公正の面から考えるにせよ、利用者負担を積極的に否定する理由は、おそらくあり得ない。利用者負担に問題があるとすれば、受益者が利用者以外にも存在すること、あるいはシビル・ミニマムないしナショナル・ミニマムの達成は国民全体が等しく負うべき責務と考え

られること、等の理由により、利用者負担だけでは不合理であるという点であり、決して、利用者負担が部分的にせよ採用されること自体が不合理であるということではないであろう。このように考えると、われわれの問題とすべきは、上に述べた三つの方式の間での選択というよりも、むしろ、ほとんどの場合、利用者負担の実施がきわめて困難であるとき（あるいは、それが可能であっても、それだけに頼ることが不合理であると考えられるとき）に、どの程度まで一般財源を投入するかについての決定、と考えられるべきであろう。

それでは、一般的にいつて、一般財源はどの程度まで投入されるべきであるか。それは結局は、考察の対象となる個々の基礎施設の性格や機能に応じて決定されるべきことであろう。同じく空港といっても、国際航空路線に必要な国際空港もあれば、地方的な運送を確保するために必要な地方空港もある。性格の差異に応じて、一般財源の投入についての妥当性も程度を異にする。港湾および港湾施設についても、同じことがいえよう。また、道路を例にとれば、次のように考えられる。たとえば生活道路といわれる市町村道の場合、そこには「交通機能」もさることながら、都市の骨格の形成や諸必要物の埋設、また防災など、多様な「空間機能」が存在し、受益は多様かつ広範囲となる。したがってこの場合、一般財源の投入が正当化される余地は最も大きい。一方、地域的な自動車専用道路については、交通機能がほとんどすべてであり、受益の形態は限定的であり、かつ排除の可能性も大である。このような道路に関しては、全面的な利用者負担が適切であろう。要するに、これを一般的にいえば、ある社会資本の必需性が高ければ高いほど、排除可能性が小であればあるほど、外部性が大であればあるほど、そこから発生する便益が多様で受益者の特定が困難であればあるほど、一般財源の投入が必然でもあり妥当でもある。

以下、三つの点について、補足的なコメントをつけ加えておくこととしたい。第一は、一般財源の投入が妥当とされるシビル・ミニマムもしくはナショナル・ミニマムの確保に相当するような施設整備に関してである。この場合、

一般財源の投入が妥当とされる根拠は、すでに述べたように、当該社会資本の整備は国民一人一人の等しく享受するところであり、そのための負担もまた国民全体に均等に課されるべきであるということである。しかし、ある施設のある水準での供給がシビル・ミニマムと考えられるということは、とりもなおさず、その施設の与える便益がきわめて基礎的なものであるがゆえに誰にとっても等しく必要なはずである、と推測されるからにはかならない。すなわち、その種の社会資本の便益はほとんどの国民に及び、しかも、その受益が直接のおよび間接的に多様かつ複雑であるため、個々の人間について受益の程度の差を論ずることができないような性格のものである。とすれば、一般財源の投入とは、受益者負担の特殊なケース——受益者が全国民であり、受益も均等である場合——と考えることができるのである。一般財源の投入と利用者負担とは、とかく正反対の性格のもので考えられるが、両者の関係は必ずしもそのようなものではないことに注意すべきであろう。

第二に、利用者負担の方式と一般財源の方式との比較においては、しばしば、後者による自由裁量的な支出配分の優越性が説かれる。すべての税収を一般財源とした上で支出配分における担当意思決定者の自由裁量を認めるならば、ニーズに応じた弾力的な投資が可能となり、もし必要ならば特定財源制度の下で実現したであろう支出配分を行うこととさえできる、という考え方である。この考え方は、理論的には正当といわざるを得ない。しかし問題になるのは、この考え方が賢明なる政府——国民ないし市民のニーズを正しくとらえ、自由裁量の権限を正しく活用しうる政府——を前提として成立する原則論であるという点である。この自由裁量原則論は、社会資本に関する投資配分に限った事柄ではない。たとえば、地域交通に対する公共補助については、中央政府から事業者へのモード別補助ないし特定補助から、地方政府を經由してなされる包括補助ないし一般補助への移行が望ましいという主張がしばしばなされる。この場合にも、後者が資源配分効率達成の点で前者を上回るためには、地方自治体が地方のニーズをよく把握し

支出のバランスをとる能力を備えていることが前提として必要である。したがって、いわゆる特定財源の一般財源化が否定される時、そこではまさに上に述べたような基本前提に対して、疑問が提示されているのである。

第三の補足は、一般財源方式と利用者負担方式との補完の可能性に関するものである。これまで述べてきたように、これら二つの方式は、整備さるべき基礎施設の性格に応じて、適宜組み合わせられるべきものである。しかしながら、わが国における道路整備が典型的な例を提供するように、一般財源による迅速な整備が現実的に不可能であるがゆえに、たんなる財源調達的手段として利用者負担が採用される場合もある。このような場合には、社会資本整備における問題は、これまでに検討してきたような「受益者負担ルールをどの程度尊重した整備方式をとるか」という視点を超えて、「利用者負担による一般財源の代替はどこまで許容されるか」という問題となるのである。この点に関して、後に事例を通して検討が加えられるであろう。

以上が整備方式に関する検討であった。次に、本節の第二の問題である整備主体の側面について検討を加えなければならぬ。ただし、整備主体の選択の論拠は上述の整備方式の比較・検討の論拠とほぼ同様であり、また整備主体の選択に関わる議論は、たんに交通基礎施設についてだけでなく、広く公企業あるいは公益事業をめぐる研究の中で一般的に取りあげられているものでもあるから、ここではそれらを念頭に置きながら、以下のように簡単な整理を行なうにとどめることとする。

基礎施設整備の主体としては、民間企業、公企業、政府、の三者が考えられる。これらの外に、中間的な性格を有する主体としていわゆる第三セクターが存在するが、ここでは除外しておく。

まず、民間企業による整備としては、民営鉄道会社による鉄道の設置や、道路運送法の適用を受ける有料の自動車専用道路の建設、などが挙げられる。民間企業の場合には、その活動は当然のことながら私的な投資効率が基本的な

基準とされ、したがって、利用者負担のみで整備が遂行されうるような範囲に原則として限定されることになるであろう。一方、整備の主体として政府が登場せざるを得ないケースは、財源を税による調達に仰がなければならない場合である。すなわち、利用者負担が適切でない、もしくは不可能であるような施設、または利用者負担の実施が目的税という形でしかなされ得ないようなタイプの施設については、政府による公共事業を対応させることが最も妥当であろう。公共事業にあっては社会的な投資効率が基本的な基準とされるから、その観点からして望ましいものであれば、利用者負担の枠組みの中では整備が推進され得ない施設についても投資配分がなされる、という点に意義が見出されることとなる。残るもう一つの主体である公企業は、ちょうど前二者の中間的な性格を有する。公企業の場合は独立採算制という理念の下での収支均衡が経営上の要件であり、したがって、その活動は全体として利用者負担の成立する範囲に限定され、その意味において企業性が確保される。しかし、民間企業と異なる点は、その活動に含まれる個別のプロジェクトについては利用者負担の不成立が許容されることである。いいかえれば、公企業は内部相互補助によってサービスの供給義務を果たすという形で、公共性を発揮するものである。

以上が、民間企業、公企業、政府の公共事業の性格に関する標準的な特色づけであった。しかし、このようにそれぞれの特色を述べたにもかかわらず、最後に、次の点に注意を払っておかなければならない。それは、三者の間での現実の選択はきわめて多数の要因に基づいてなされており、特定の社会資本と整備主体との間に単純な対応関係は存在し得ない、ということである。もともと、三つの異なる形態がそれぞれの特色を発揮しうる程度は、社会資本の利用における需要条件、供給条件、外生的要因などの変化に伴って変動する。したがって、その変動に応じて整備主体の選択も本来は変化すべきものである。特定の社会資本に固有の性格に基づいて整備主体を固定的に考えるべきではないことを、またそれが不可能であることを、とくに強調しておきたい。

四 事例研究——高速道路建設——

(1) 問題点の確認

わが国の高速道路建設は、昭和三十一年、その建設・管理運営の主体として日本道路公団が設立されたことにより、実質的なスタートを見た。昭和三十八年に名神高速道路の一部が供用されたのを皮切りに、モータリゼーションと歩調を合わせて整備が進み、昭和五十七年三月には、供用延長は三、〇〇〇キロメートルを超えるに至った。運営の方法についてみると、現時点ではすべての路線について有料制が採用されている。料金は需給の調節という基本的な役割を果たすものであるが、同時にそれは、前節まで検討したように、当該施設の建設費用の回収あるいは同種施設の建設資金の徴収という意味をも有している。このような観点から高速道路の料金決定の方法を眺めることは、投資政策と料金政策との密接な関連の再確認にも役立つであろう。以下では、利用者負担と一般財源投入とのバランスの問題を、高速道路建設の現行制度と特殊事情とを考慮しながら、いくつかの側面から検討することとした⁽¹⁾。

現時点におけるわが国の高速道路整備は、法定計画路線七、六〇〇キロメートルの建設と供用を一応の目標とし、三〇年前後の期間内での料金収入による建設費用の償還を制約に、いわゆる料金プール制という運営方法を採用することにより推進されている⁽²⁾。いいかえれば、償還主義という費用回収の原理を料金プール制という方法を通じて実施している。したがって、高速道路整備における費用負担の現状とあるべき姿を論じることは、とりもなおさず、料金プール制を論じることにほかならない。

ところで、経済・社会状況や需要などに関する諸々の予測を前提とするとき、現行の料金プール制をそのまま継続しつつ上述の法定計画路線建設の目標を完全に達成しようとすれば、計算の上では、近い将来におそらく非現実的な

までの高水準の利用料金を課さなければならなくなる。それは次のような事情による。現行の料金プール制とは、(ア) 高速道路ネットワークのどの路線に対しても画一の走行キロ当たり料率⁽³⁾を適用し、(イ) 全路線からの料金収入の全体をもって全路線の建設費用総額を一定期間に回収するものとし、(ウ) それを可能とするように料率の水準を設定している。したがって、建設されネットワークに含められる新規路線の中に採算性の低い——収益の貢献の少ない——ものが多くなればなるほど、また建設費用の高いものが多くなればなるほど、料率の水準は高くならざるをえない。そうして、今後に建設と供用が予定されている路線は、まさにそのような性格を有した路線なのである。そこで、もし料率をいわずゆる公正妥当⁽⁴⁾——いいかえれば、利用を著しく妨げることがないような——水準に抑制するとすれば、それでは一定期間内償還の制約が満たされなくなる。このジレンマこそ、高速道路整備における料金プール制問題の出発点であると考えてよいであろう。過去に建設され安い料率からスタートした路線——いわゆる先発路線——の利用者、あるいは特定の利用者グループから料金プール制に対する批判がなされ、それらへの対策の必要性という形で問題が表面化しているが、その根幹は上述した点にあるといつてよい。

ただ、このようなジレンマは、上に述べたような「目標——制約——方法」の関係をこの問題の基本的フレームワークとして承認するのであれば、実は必ずしもジレンマというにはあたらぬ。なぜならば、上述のフレームワークにおいては法定計画路線整備の達成はあくまでも「目標」であるのに対して、ここに述べたジレンマにあっては、それが必ず達成されるべき「制約」として意識されているからである。上述のフレームワークを認める限りは、その問題認識は「償還制約の下で、目的関数の値——すなわち総路線延長——を最大にするために、手段ないし決定変数——すなわち運営方法——をどのようにくふうすればよいか」というものであるべきであろう。また、われわれにとっては、当然ながら、そもそも現行の償還主義自体が高速道路整備にとって適切であるかどうか、という問題設定が

より重要である。先述のフレームワークを、それが現実の状況であるからといって、そのまま承認する必要はない。高速道路整備における目標・制約条件・運営方法のそれぞれについて、またそれらの相互の関係について、十分な検討が加えられるべきであろう。たとえば、目標自体は法定計画路線の建設と供用の達成を考えるとしても、制約条件には「公正妥当な料金」のみを課し、償還制度および料金プール制とともに変更可能なものとして代替的な運営方法を検討することも、当然に考えられる一つのフレームワークである。また逆に、法定計画路線の建設は国民の合意を見たものとみなして制約条件と考え、目標を「料金水準のできる限りの抑制」とする考え方もありえよう。上に「ジレンマ」と評した問題認識は、むしろ、このフレームワークに対応する。

いずれにせよ、想定されるフレームワークは一意的ではなく、どれが適切であるかは一概には判定できない。しかも、フレームが異なれば、認識される課題もまた異なる。いわゆる料金プール制に関する議論においては、ここに触れたような仮定・前提に関する理解の差異が問題をいっそう複雑にし、別の次元の問題点を形成する。この点に留意した上で、何をどこまで所与として議論するかを明確にすることが、まず必要であろう。本稿では、法定計画路線の建設と供用はあくまで達成目標と考え、償還主義の理念および現行の償還主義の内容については、当然、それ自体を検討の対象とするものである。

- (1) 以下の内容は、杉山〔26〕の内容を基礎とし、加筆と必要な修正を施したものである。
- (2) 料金プール制は、昭和四十七年の道路審議会答申の勧告により、それ以前の路線別採算に代えて導入された。
- (3) 車種による区別は存在する。
- (4) 高速自動車国道の料金決定原則としては、償還主義と公正妥当主義が規定されている。

(2) 料金プール制における画一料率

現行の料金プール制は、三つの基本要素ないし側面から構成されている。最初の二つは、供用中および既着工の「全路線」を一括した上での「合同償還かつ償還同時完了」の要素、残りの一つは、その償還をほぼ三〇年で完了するような「画一料率」の設定である。これらの三要素は互いに切り離すことができるから、プール制一般がいつてもこの三つの要素ないし側面を有するわけではない。このうち償還の側面については後にとり扱うこととし、ここではまず画一料率の意味を検討することから始めることとしたい。すぐに述べるように、画一料率という側面を評価しようとするれば、直ちに、高速道路ネットワークの形成原理を検討しなければならないことが判明する。なお、ここで問題とする画一料率はとくに「一定年限で償還を完了せしめるような」画一料率である必要はなく、文字通りの単なる画一料率である。

料率が全路線について画一であることは、はたして費用負担の観点から妥当であろうか。この問に対してまず私見を述べれば、各路線ないし区間について維持管理費用に明確かつ大きな差がない限り妥当である、と考えられる。言葉を補っていい直せば、想定される全国的高速道路ネットワークの構成部分として現実に供用されるに至った各路線については、上記の条件が成立する限り、料率の格差は原則として存在すべきではないと考えられるのである。

しばしば指摘されるように、経済的効率性という観点からすれば、費用条件も需要条件も異なる各路線に対して、画一料率は一般的にいて望ましいものではない。したがって、いまの場合、上記の判断の拠り所はあくまでも受益の公平性、すなわち高速道路という交通基礎施設の存在の恩恵に浴することに於ける平等性であって、それは必ずしも客観的な根拠ではない。高速道路ネットワークは全国に延びる一体的な構造物としての社会資本であり、そのような社会資本の整備については、どの部分の利用者もできる限り均等な負担を課せられることが望ましい。ここで効率

性よりも公平性という論拠を重視しようとするのは、考察の対象が全国一体的な社会資本だからであり、その点が一般有料道路の場合との議論の分かれ目となる。⁽¹⁾ 一般有料道路は高速国道におけるような政策目的をなうものではなく、全国的な一体性をもたないから、とくに公平性を効率性に優先させる必要はない。

繰り返していえば、ここでは画一料率はきわめて単純な理由から妥当と判断されるにすぎず、これ以上は、本稿の議論の展開の中では、検討の対象となる問題ではない。より基本的な問題は、高速道路ネットワークに含められるべき路線の「範囲」に関する意思決定にほかならない。すなわち、ある特定の路線をネットワークの一環として付加するかどうかの決定が基本的に重要であり、ひとたび付加されることになった以上は、その整備のための費用も、全体の利用者によって均等に負担されることが妥当である、というのがここでの考え方である。

以上では、現行の料金プール制を費用負担のメカニズムとして眺めながら、画一料率の妥当性について検討を加えた。画一料率については、費用負担という視点を強調せずに、たんに料金設定（価格形成）政策という視点だけからもその妥当性を議論することができるであろうが、その場合でも、公平性を主張する立場から、基本的には上と同様の判断をなすことが可能であろう。ついでながら、利用料金としての画一料率を問題とするのであれば、それを基本的に支持する別の考え方として、料金決定の便益主義を挙げる主張も見られる。⁽²⁾ すなわち、もし高速道路サービスがいずれの路線においてもほぼ同質であり、それからの受益もほぼ同等と考えられるのであれば、料金は受益に対して支払われるものであると考える限りは、当然に全路線画一料率も支持されることとなる。しかし、すでに述べたように、本稿では、便益主義に依拠して画一料率を妥当とする考え方はとらない。なぜならば、便益主義の実践上の解釈に見られるように節約時間の価値が便益の大きさを説明するものであるとすれば、各路線における利用者の受益がほぼ同等という仮定はおそらく成立しないであろうし、また、もし便益主義がいわゆるサービス価値主義と同義である

とすれば、それはそもそも画一料率につながるものではないからである。

なお、高速道路はすべての路線について償還が完了した後には無料開放されることとなっている。しかし、高速道路が一般道路を代替道路としてもち、かつ一般道路よりも高規格のものであり、さらにその高規格性を保つためにつねに一定の資源の投入が必要である以上、すくなくとも維持管理費を反映した料金が、償還終了後も引き続き徴収されるべきであろう。無料開放は利用者負担の原則にも著しく反することとなり、妥当ではないと考えられる。

(1) 日本道路公団の経営する有料道路は、本稿で高速道路と呼んでいる高速自動車国道と、国道あるいは県道のバイパス的な機能をもつものとしての一般有料道路とに分けられる。前者の建設・整備には、「国土の均衡ある発展」という政策目的が冠せられている。

(2) 宮川〔14〕を参照のこと。便益主義とは、料金が利用者の受ける便益を上回らないことを主張するものである。

(3) 新規路線採択とネットワーク形成

既存の高速道路ネットワークへある路線が追加されるとき、追加以前の料率の下では償還期間が計算上の期限を超えることになるならば、あるいは、その期限を超えないためには料率の引上げが必要となるならば、その路線を「不採算路線」と呼んでよいであろう。

この定義からすれば、これまでのいわゆる後発路線のほとんどは不採算路線であったし、今後はますますその程度が強まることになるであろう。そして、料率の上昇と償還の遅延にもかかわらずネットワークが拡大されるときには、当然のことながら、その不採算路線の追加になんらかの正当な理由が存在しなければならぬ。

通常、このような場合に挙げられるネットワーク拡大の理由としては、(1)追加される路線の建設・供用が、国ある

いは地方自治体の特定の政策目的の達成に貢献すること、あるいは、(ロ)追加される路線（および、その結果としてできあがるネットワーク）がいわゆるシビル・ミニマムもしくはナショナル・ミニマムに相当すると考えられること、の二点がある。端的にいえば、(イ)は地域開発ないし地域振興への貢献という理由であり、(ロ)は高速道路の利用機会（利用可能性）の確保を必需サービスとみなす考え方である。

これら二点の少なくとも一つについて、人々の間に強い合意が成立するならば、費用負担の側面はとりあえず別として、そのとき路線の追加は是認されることとなる。むしろ、合意の成立、あるいは合意の成立のための判断材料の提示には、種々の困難がある。(イ)の政策目的への貢献は、通例は費用便益分析などの結果を参考として判定される事柄であろうが、現時点における費用便益分析は、特定の政策目的への貢献というような間接便益の計測に関しては、未だ十分に客観的なものと認定されるに至っていない。一方、(ロ)のシビル・ミニマムの性格も、ミニマムの水準自体が財務的・経済的・社会的な状況の変化とともに変動するものであるため、判断はさらに困難である。しかし、多くの困難があるにせよ、これら二点はやはりネットワーク形成の基本的な判断基準と考えなければならぬであろう。

いづれにせよ、ネットワークの拡大については、費用負担に関する考え方も含む一定の判断基準が存在しなければならぬ。すなわち、法定計画路線の枠内においても、なんらかの形で路線採択基準が用意されるべきである。いいかえれば、法定計画路線はいわば中・長期的なネットワーク形成の目標であり、それに加えて、われわれは短期的な路線追加基準ないしネットワーク拡大のための基準をも必要とするのである。いうまでもなく、明確な短期的基準を確立することはきわめてむずかしい課題であるが、たとえば「路線追加時点の料率の下に、追加候補の当該路線が単独で一定年限内に償還を達成するために必要な補助額を算出し、あらためてその補助額を承認するか否かを問

う」というような形で採択のテストを実施することが考えられる。むしろ、路線追加時点の料率水準をそのまま新路線を含むネットワークに適用することについては、とくに理論的な根拠は存在しない。したがって、画一料率の水準そのものについては、別の考え方が適用されることも考えられよう。いずれにせよ、路線の新規採択に際しては、この種のテストを通して、追加候補路線がもたらす直接および間接便益とその建設コストがあらためて評価されるべきである。

わが国の高速道路整備においては、本節の初めにも述べたように、まず法定計画路線が初期に設定され、これまでもその枠内で建設が進められてきている。しかし、新規路線の着工や優先順位の決定がどのような判断基準によってなされてきたかということになると、必ずしも統一的・客観的な方法は存在していない。判断プロセスと基準との確立が重要であり、そのためにたとえば上述のようなテストを用意することが考えられなければならないのである。

上に述べたテストの内容は、今後、不採算の程度が強い路線の追加には、路線ごとの外部補助——一般財源の投入——を伴うべしとする主張である。ある種の政策目的への貢献およびシビル・ミニマムとしての認定に基づいて特定の路線がネットワークに含まられようとしているのであれば、その追加のためのコストは、本来、国あるいは地方自治体が負担すべきであり、高速道路の利用者だけが追加的に負担すべきものではない。高速道路の利用者だけが負担するのであれば、それはむしろ応能負担に近いものといわなければならない。

また、上に述べた考え方は、路線ごとの外部補助を伴いつつも、依然としてプール制の側面を維持している。後にも述べるように、ある限度内では、内部相互補助による必需サービスの供給確保は是認されるべきであろう。ただし、利用者負担が程度を超えて強制されるとき、利用者の市場的選択の結果、料金収入総額を減少せしめて、投資を著しく制約することになるかもしれないのである。なお、すでに述べたように、画一料率およびその水準はプール制とは

無関係に実施あるいは決定できるものであり、ここにいうプール制の側面とは、合同償還すなわち路線間内部相互補助の側面である。いいかえれば、現行プール制から総費用を償還対象とする償還主義料金決定の側面を除外したものと考えてよい。

(4) 内部相互補助の限度

すでに検討したように、新たに追加される不採算路線に対して現行のプール制を継続適用していくこと——その場合、料金決定原則としての償還主義によって高料率がもたらされる——は正当とは考えられないし、またどこに限界をもつものであろう。やはり、今後のネットワーク拡大については、適切な一般財源の投入がある程度まで必要と考えざるを得ない。

もともと高速道路については、政策目的への貢献およびシビル・ミニマム性のほかに、なんらかの補助を考える根拠として、前節にも触れたような若干の項目を挙げることができる。たとえば、第一に、高速道路の準公共財的性質に着目することができる。高速道路は純粹公共財でこそないが、その社会資本としての外部性の発揮の程度から考えて、明らかに通常の私的財とは異質の側面を有している。実際、高速道路が公共財として供給されている例が諸外国に豊富に存在することは、周知の事柄である。したがって、高速道路には現実の利用と利用可能性の提供という両面があるとすれば、後者に対応する部分については、補助が正当化されるであろう。第二に、周知の限界費用価格形成原理にも適用可能性がある。高速道路の場合、需要の少ないことが懸念されるような不採算路線に関する限り、短期の平均費用はほぼ確実に逡減的であり、社会的厚生を大ならしめるための限界費用価格あるいはそれに近い価格の設定に際しては、その価格と平均費用との差から生じる赤字について、一括固定税を財源とする補助が正当化される。

第三に、準公共財的性格に基づいて補助を正当化する際の一要素でもあるが、より具体的に、外部性を高速道路路線間(あるいは、高速道路と一般道路間)のそれに限定した場合の「間接受益の存在」を考へることができるといえる。たとえば、代替路線間における混雑緩和、補完路線間における利用促進、などの効果である。この場合には、間接受益者からその間接受益に対応した大きさを限度とする補助が許容されよう。

以上に述べたような状況は、もしそれらがたしかに存在するならば、いずれも国あるいは地方自治体レベルでの一般財源からの補助、あるいは、関連路線間での補助を正当化する根拠となりうる。それでは、これらの根拠は、同時に現行プール制による全路線間での内部補助をも正当化するであろうか。

内部補助が妥当か、あるいは、妥当な範囲はどこまでか、を議論する前に、「プール制の問題を内部補助として認識することがそもそも妥当であるか」とする疑問について、検討を加えておくべきであろう。そのような疑問の基本にある考え方は、高速道路のネットワーク性を強調するところに出発点をもつ。高速道路の個々の路線は、現段階でこそ必ずしも完成された一体的設備となっていないが、最終段階では物理的にも機能的にも一体となるものであり、要するに、一体の設備の中のできあがった部分から順々に利用に供されているにすぎない。したがって、本来が一体のものを人為的に部分に分けて貸し借りの関係を論じることには意味がない、という考え方である。

しかしながら、このような考え方には多少の無理があり、次のような理由から、やはり内部補助の認識は却下し得ないと考えられる。第一に、一体性のある施設といっても、その施設の規模に明確な限定が存在しない以上、一体性ある施設として許容する範囲が人によって異なり、一部の人々にとっては、その許容範囲部分とそれを超える追加部分とは、それぞれ性格に差のある別個の施設であると認識される。第二に、施設としての一体性が標榜されてはいても、実際の利用は多くの場合に「部分的利用」である。そして「部分的利用」でありながらも、利用者にとっては

「完結的利用」である。したがって、供給の側から見れば一体的であっても、個々の利用者は必ずしもそのように意識しない。さらに、個々の路線は、もし、合意さえ成立するならば、(良し悪しは別として)相互独立的に建設を進め、相互独立的に管理することも実際に可能である。このような性格を有するものについて、ネットワークという理念だけを強調して内部補助という見方を一方的に否定することは、現実に不可能と考えざるを得ない。

そこで内部補助の議論に戻り、不採算路線への補助をプール制による内部補助で賄うことの是非を検討しよう。

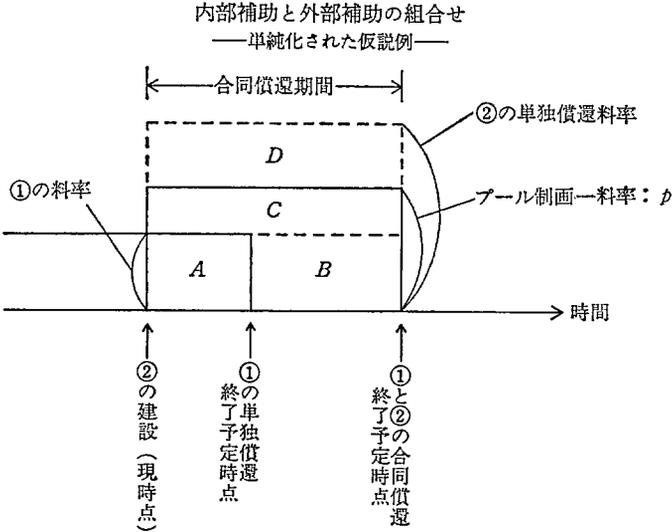
内部相互補助は、経済学における効率性の基準を適用する限り、一般には望ましいものではないと考えられる。それゆえ、効率性の阻害というマイナスに対して、その他の諸側面におけるプラスを考え併せた上で、ある程度までのそれを許容しているというのが現実であろう。効率性の観点から現行のプール制が許容されるためには、ある路線のもたらず間接利益が、あまねくしかも均等に、他のすべての路線の利用者に及んでいるということだけならばならぬ。しかし、明らかにそのような状況は成立していないから、結局その観点からは、全路線にまたがる現行のプール制は理論的に支持されないこととなる。一方、従来から指摘されてきているように、⁽¹⁾路線間で間接利益があれば、それら関連路線間での内部補助が承認される。しかし、それも全体のプール制を正当化することにはならない。かくして、効率性の視点から現行のプール制を正当化するような状況を見出すことは困難であり、逆にいえば、プール制の無制限の適用は、効率性の視点から一定のチェックを受けることになるであろう。

効率面におけるマイナスを相殺し、内部補助をいくぶんとも正当化するような要因として、何が挙げられるであろうか。ここでは、統一的事業体としての道路公団による経営効率の発揮、同じく公企業としての道路公団による公共性の発揮、とを最も重要な二項目として考えておくこととしたい。むろん、これらの二つの要因がどの程度まで効率面におけるマイナスを相殺するかを数量的に論じることがほとんど不可能である。しかし、これらの要因を考慮する

ことによつて、高速道路事業経営の中に内部相互補助（プール制）の側面が少なくとも部分的には採用されてもよい、という考え方をとることが出来る。プラスとマイナスを比較した上でプール制を採用するか棄却するかを論じるよりも、プラスがあるからそれを部分的にとり入れ、マイナスがあるから行き過ぎをチェックする、という考えの方が、いくぶん現実的であるように思われる。

以上をふり返れば、ここまでの議論はまず第一に、今後のネットワーク拡張については外部補助を求めざるを得ない、という考え方であった。ひいてはそれが、妥当な範囲での内部相互補助を存続せしめることになる、という考え方でもあった。それは、受益者負担の追求でこそあれ、否定ではない。つけ加えておくべきは、外部補助は現行プール制においてはまったく存在しないのではなく、周知の如く、利子補給という形をとって存在しているという点である。ただ、それは（一般有料道路として扱っている沖繩の場合を例外として）どの路線についても一律に適用されているものであるのに対して、上記の考え方は路線別の外部補助導入という点で異なっている。

また、繰り返しになるが、外部補助を導入するということは内部相互補助を全面的に否定することにはならない。上に述べた考え方は、むしろ、内部相互補助と外部補助とについて、人々の合意が成立しやうい妥当な分担を作り出すことを重視するものである。分担の一例を、きわめて単純化された仮説例を用いて示せば、次の如くである。いま、既存の路線（これを路線①と呼ぶ）に加えて、新たに不採算路線（これを路線②と呼ぶ）を採択することを考える。路線①と②の交通量は、これも単純化のために、同量かつ年々一定と仮定しておく。ここに示した図は、横方向に時間の進行を、縦方向に料率の大きさをとり、路線①と②の必要償還額その他を表現しようとしたものである。図に記入された記号を用いて表現すれば、路線①の未償還残高は A 、路線②については $A+B+C+D$ と考えることができる。現行プール制の下では画一料率は p となるから、路線①と②の料金収入は $2(A+B+C)$ である。 a は $B+C=D$



となるように設定される。したがって、路線①の料金収入のうちAはそれ自身の償還に向けられるが、残りのすべてB+Cは路線②への内部補助となる。これに対して、上に述べた考え方は、 α を外部補助として国ないし地方自治体に求め、Bのみが路線①から②への内部補助となる、という方式である。

最後につけ加えておくと、上述の考え方は、投入された外部補助（一般財源）が高速道路費用のどのような部分をカバーしたことになるのかがあいまいである、との批判を受けるかもしれない。たしかにその通りであり、料率を便宜的に（たとえば、概ね現行料率というように）固定することに基づいて内部相互補助と外部補助の分担のライン——いいかえれば、利用者負担と一般財源投入との分担のライン——を引くわけであるから、その境界線には理論的な根拠は存在しない。あえていえば、現行料率という現状を是認した上での incrementalism に基づき境界線ということになる。しかし、一方で、理論的根拠にストリートに対応する分担は、逆に現実性に乏しいことも事実である。たとえば、すでに述べたように高速道路の「利用可能性」に対しては一般財源の投入が正当化されるとすれば、きわ

めて単純に、高速道路の建設については国あるいは地方自治体の費用分担を、供用後の現実の利用・運営については料金収入の分担を考へることが出来る。この場合には、プール制は高速道路費用のうち維持管理費の部分についてのみに適用されることとなり、建設費の部分はもはやプール制と無関係のものとなってしまう。しかしながら、建設を国費のみで早期に行うことが困難であったからこそそのプール制であり、料金収入に依存しない高速道路整備はすこぶる困難であろう。「現実の利用」に伴う費用のみを料金に対応せしめることは、高速道路ネットワークの完成（あるいは、償還の完了）後については明快な料金決定原則であっても（したがって、無料開放を否定する論拠であっても）、ネットワークの拡張段階では適用され得ない。また、もし便益主義に拠って料金設定を行なうのであれば、費用に対応しないという点では、上述の分担方法との間に本質的な差はないと考へてよいであろう。

(1) たとえば、藤井〔7〕〔8〕を参照のこと。

(5) 現行の償還主義の問題点

ここまでの議論においては、あくまでも現行の償還主義の枠組を所与のものとして議論を展開してきた。一方、従来のプール制に関する議論においては、しばしば現行の償還主義そのものの再検討の必要が指摘されてきている。最後に、この点についての若干の検討を付しておきたい。

現行の償還主義は、高速道路の建設に要した用地費および工事費等々のすべてを、一定年限内に料金収入によって回収する、という方法である。これについては、回収すべき対象がすべての費用であるという点に、従来の批判が集中している。すなわち第一に、料金収入によって全費用が回収されることは高速道路の費用を利用者だけが負担することを意味するから、高速道路の利用可能性の便益が広く利用者以外の人々にも及んでいることを想起すれば、全費

用回収は利用者に過重な負担を強いていることを意味する。そして第二に、一定年限内での全費用回収の下では現在世代の利用者から採来世代（償還完了後の利用者および受益者が属する世代）の人々への贈与が行われることになるが、それは必ずしも適切とはいえない。

全費用の回収という以上、当然、その中には工事費、改良費、さらには用地費も含まれている。高速道路の場合、年々の維持管理費の投入によって機能は不変に保たれ、したがって、その資産としての当初の価値も減じることなく保たれており、将来時点における「取替え」を想定する必要は小さい、少なくとも、土地についてはそう考えてよさそうである。このように考えると、上記の二つの批判は、的を射ているように思われる。

上述の第二の点については、高速道路と他の社会資本との比較という観点から、いくつかの補足を述べておく必要がある。すなわち、将来世代への贈与が必ずしも適切でないとするのであれば、とくに高速道路についてそのように考える理由を明らかにしなければならない。一般財源から公共事業に対して支出がなされるとき、それが当期の支出であればもちろんのこと、借入金の償還という形であっても一定の償還年限があるならば、それによって建設される施設・設備は、明白に将来世代への贈与である。公共事業として建設整備される施設の多くは、しばしばきわめて長い耐用年数をもち、それらの中には多少の維持管理費用の投入の下にはほぼ永久的に使用可能なものもある。一般道路や公園は、その一例である。現在世代に属するわれわれは、それらの社会資本を過去の世代から贈り物として受けとり、その結果、さもなくばそれらの建設に向けられたであろう現在の資源を、別の欲求にふり向けている。⁽¹⁾したがって、高速道路に関して将来世代への贈与の不当を論じるのであれば、他の社会資本についても同様の考え方をとるのか、あるいは他の社会資本についてはとくにそれを問わない理由があるのかを、併せて論じておかなければならぬであろう。むろん、高速道路を一般道路とは異質なものとして考えるわれわれの立場からすれば、公園や一般道路

が贈与だから高速道路もそうあるべきだという議論は成立しない。遠い将来は別として、われわれの後続世代も当分はほぼまちががなく高速道路を利用するであろうことを考えれば、資本費の少なくとも一部をかれらに負担させることは、利用者負担に反することではない。

上に述べたような問題点を含む現行の償還主義が高速道路に關しても採用されたそもその理由は、一体いかなるものだったのであろうか。おそらくは、第一に高速道路の早急な整備を図るための借入金導入とそのための利用者負担への依存、第二に道路は本来無料たるべしとする伝統的な理念、の二つがその根底をなすものである。すなわち、借入金を導入して建設したものを後に無料で提供しようとする以上は全費用の回収が必要であり、その負担を、利用者負担の理念を根拠としつつ、負担能力をもつ対象としての利用者に求めようとしたものである。このような背景をもっていたであろう現行の償還主義を現時点で眺めれば、そこに諸々の不合理が見出されるのはやむをえないことであらう。したがって、全費用の回収を中心とする現行の償還主義には、いくつかの点における改善が必要である。たとえば、現行の償還期限は、現行の国費の投入の程度および全費用償還の前提によって、いわば逆算的に想定されている。すでに述べたように、一般財源の投入は今後のネットワーク拡大において基本的に重要であり、国ないし地方自治体の費用負担の程度は償還期間を変更させる可能性をもたらず。また、たとえば用地費を償還対象から外すことによっても、料率や償還期間の設定について選択の範囲が拡大されるであらう。⁽²⁾さらには、今後の建設の速度の調整、道路規格の弾力的変更、等々も関連手段として検討されてよいであらう。これらのいわばテクニカルな、あるいは運営上のくふうを導入することにより、利用者負担の理念やプール制の利点をより適切に実現させることが可能となるかもしれない。

(一) もし過去の世代がわれわれに「贈り物」をしなかったならば、その分の余力で(今のわれわれが使いうる)別の種類の社

会資本を造ったかもしれない。必要な社会資本のメニューが不変ならば、その場合は、贈与されてもされなくても同じこととなる。

(2) ただし、用地費と工事費とをともに償還対象から外すとすれば、それは実質的に償還主義自体の廃止につながる。

五 むすび

本稿では、交通基礎施設の整備に関わる諸問題のうち、とくにその費用負担のあり方について検討を加えてきた。そして、今後の施設整備は、受益者負担の理念の下に、その核をなす利用者負担を基礎として推進されるべきであることを確認した。さらに、利用者に対して直接的に料金を課することができないような場合にも、適切な目的税のくふうによって利用者負担原則が守られるべきであることを論じた。ただし、利用者負担の原則を受益者負担の中核として理解する場合、それはあくまでも「利用者は負担すべし」ということであって、「利用者以外が負担させられるべきではない」という意味ではない。したがって、利用者以外に受益者が存在する場合に、直接利用者の負担とそれ以外の受益者からの負担（あるいは一般財源の投入）との間で、どのようなバランスをとるかが重要な問題となるのであった。しかし、この問題に関しては、原則に沿った判断や決定を、現実には必ずしも期待し得ない。もともと一般財源の投入が適切であると考えられていたにもかかわらず、財源調達の困難のゆえに利用者負担が導入されたような場合もありうるからである。わが国の高速道路の建設における費用負担は、そのようなケースに相当する。この場合には、国や地方の財政の負担能力についても、適当な注意が払われなければならない。しかし、それでもなお、著しい不採算が予測されるような路線については、あくまでも国民もしくは地域住民の負担意志(willingness-to-pay)が提示されたものについてのみ、整備が進められるべきであろう。負担意志の提示とは、いうまでもなく国や地方自治

体の一般財源投入の姿勢である。そして一方で、利用者負担の枠組の中における利用者グループ間の内部相互補助も、一定の範囲内で許容されるべきであろう。

交通社会資本の整備をめぐる環境は大きく変化している。森地〔15〕も指摘するように、欧米の水準への追随や急増する需要への対応という具体的目標が存在した過去と異なり、今後については目指すべき明確な目標水準がなく、社会資本整備の基本的理念も未確立である。このような状況における交通投資が過大あるいは過小となることを避けるためには、費用負担という側面からの誘導の必要性がいよいよ大である。

参考文献

- [1] 秋山一郎「交通基礎構造の経済学」『運輸と経済』昭和五十四年四月。
- [2] J. M. Buchanan and W. C. Stubblebine, "Externality", *Economica*, November 1962.
- [3] C. D. Foster, *The Transport Problem*, 1973.
- [4] 藤井弥太郎「輸送サービスの公共財的性格」『交通学会年報』昭和四十一年。
- [5] 藤井弥太郎「自動車重量税再分配論について——短期の措置と長期の問題——」『高速道路と自動車』昭和五十一年八月。
- [6] 藤井弥太郎「公共交通の特質——供給義務の経済学的意義」『ビジネス・レビュー』昭和五十三年十二月。
- [7] 藤井弥太郎「交通政策——補助の問題」(岡野行秀編『交通の経済学』第九章、有斐閣、昭和五十二年)
- [8] 藤井弥太郎「料金プール制に対する理論的検討」(日本道路公団審議室『有料道路事業の経営に関する社会的経済的要因の調査分析』昭和五十五年二月)
- [9] 飯田経夫・斎藤精一郎『社会資本の政治経済学』日本経済新聞社、昭和四十八年。
- [10] A. Jennings, "Infrastructure Pricing and the E. F. C. Common Transport Policy", *Journal of Transport Econo-*

mics and Policy, May 1976.

- [11] 角本良平『現代の交通政策——移動の論理と経済——』東洋経済新報社、昭和五十一年。
- [12] 高速道路調査会『日本道路公団の公共性と企業性に関する基礎調査』昭和五十七年二月。
- [13] 丸山博「港湾整備の資金調達と費用負担」『運輸と経済』昭和五十二年九月。
- [14] 宮川公男「高速道路の料金問題に関する一考察」『高速道路と自動車』昭和五十五年七月。
- [15] 森地茂「交通計画の変遷と公共交通の課題」(帝都高速度交通営団『調査統計月報』昭和五十七年七月)
- [16] 中村貢「社会資本整備方式としての有料道路制」(日本交通政策研究会『有料道路制の諸問題』昭和五十七年八月)
- [17] 中村貢「最近における公企業の赤字問題」『高速道路と自動車』昭和五十二年二月。
- [18] 日本自動車工業会『自動車関係諸税並びに道路財源等に関する基礎資料』昭和五十五年。
- [19] 日本経済調査協議会『五十年代における交通政策の基本的課題——迷信とタブーからの脱却——』昭和五十二年十二月。
- [20] 岡野行秀「道路整備の費用負担について」『道路交通経済』昭和五十五年八月。
- [21] 岡野行秀「道路財源政策」(道路経済研究所『道路財源と自動車関係諸税』第三章、昭和五十七年七月)
- [22] 岡野行秀「交通サービスは公共財か」『運輸と経済』昭和五十二年一月。
- [23] D. W. Pearce, *Cost-Benefit Analysis*, Macmillan, 1971.
- [24] C. H. Sharp, *Transport Economics*, Macmillan, 1973.
- [25] 杉山武彦「交通の投資決定と価格形成」『商学研究』昭和五十四年三月。
- [26] 杉山武彦「料金プール制問題とその周辺」『高速道路と自動車』昭和五十六年十月。
- [27] 武田文夫「料金プール制の今後のあり方と運営」(日本道路公団審議室『有料道路事業の経営に関する社会的経済的要因の調査分析』昭和五十五年二月)
- [28] 武田文夫「陸上公共交通送整備特別会計を評す」『道路交通経済』昭和五十四年四月。
- [29] 武田文夫「停滞の中からの新しい展望——一九八一年の道路と交通を振り返って——」『高速道路と自動車』昭和五十六年十二月。

- [9] J. M. Thomson, *Modern Transport Economics*, Penguin, 1974.
- [11] M. Webb, *Pricing Policies for Public Enterprises*, Macmillan, 1976.
- [12] B. A. Weisbrod, "Collective-Consumption Services of Individual-Consumption Goods", *Quarterly Journal of Economics*, August 1964.