

交通社会資本の課題と展望

山内弘隆*

わが国の交通社会資本整備は新時代を迎えて構造的な変化が必要とされている。このような中でこれまで交通社会資本整備の財源を支えてきた特定財源制度と特別会計制度のあるべき姿に関して議論が高まっている。特別会計制度は、財政の硬直性を高め社会全体の厚生を低下させるとの批判があるのに対して、財源としての安定性、疑似市場性（需要が高まれば税収が伸びる）負担者の納得性の観点から望ましいという指摘がある。交通社会資本整備のもう一つの問題は、今後その維持更新の必要性が増大することである。維持更新にあたっての財源を確保するとともにこれを効果的に進めるためには、社会的リターンの大きいものを重視するアセット・マネジメントの考え方が重要である。

Transport Infrastructures : Who Bears their Costs and How Can We Keep them Workable?

Hirota YAMAUCHI*

It is clear that the system of social infrastructure development in Japan should be changed structurally for the new socioeconomic structure in the 21st century. In this aspect, many people are suspicious that earmarked taxes and special account systems, which have been used commonly in Japan, are appropriate and efficient measures to raise money for social infrastructure development. The opponents insist that special account brings about rigidity of public finance and therefore reduces social welfare, while the supporters advocate that it is right way from tax payers' view points on the bases that it assures money in the long term, that it works as quasi-market mechanism, and that tax payers may well be acceptable because their money returns to their gain. In the 21st century, the maintenance and renewal of existing social infrastructure will become the central issue in this field. To make maintenance and renewal more efficiently, it is helpful to introduce the concept of 'asset management', in which the government precedes the investments on the assets which bring the greatest social gain.

1. 社会経済の構造変化と社会資本

21世紀最初の10年が過ぎようとしている。現在、わが国は社会経済の構造変化を経験しつつある。経済はグローバル化し、社会は少子高齢化から人口減少時代へ突入した。そして、地球環境保全への対応はすべての経済活動の必要条件となっている。いずれもが今後21世紀の日本の進路に大きく影響するも

のであり、若干大げさに表現すれば、これらの難題を克服し新しい社会経済を構築することこそが日本の活路であると考えられる。

社会経済の構造変化によって、当然ながらそれを支える交通社会資本へのニーズも変容する。経済のグローバル化には、国内・国際の切れ目がなく適切な費用負担で利用可能な交通インフラストラクチャーの構築が要請され、少子高齢化の時代には、移動摩擦を極力抑えたハード（ユニバーサルデザイン）の整備が必要である。そして、何よりも環境負荷の小さい移動・輸送手段の確保が「サステナブルな社会」にとって喫緊の課題となっている。

* 一橋大学大学院商学研究科教授
Professor, Graduate School of Commerce and Management,
Hitotsubashi University
原稿受理 2007年12月18日

交通社会資本に向けられたこの種の新しい要求に応えるためには、まず既存のインフラストラクチャーを可能な限り有効に利用し、時代の要請に見合った交通システムを構築することが必要である。長期にわたって蓄積された欧米先進国のそれと比較して、わが国の交通社会資本整備は立ち遅れていると指摘されてきた。しかしながら、7,400kmに及び高速自動車国道ネットワーク、国土を縦貫しつつある新幹線ネットワーク、100を数えようとする空港の存在を考えると、大規模な交通インフラストラクチャーの整備は、一応「概成」の域に達した。必要なのはそれらをいかに活用するかであり、新しい経済社会からの要請にいかにかそれを整合させるかである。

ただ、それでも今後、交通社会資本整備の必要が消え去るわけではない。大都市部の道路交通は深刻な渋滞問題から抜け出せない。首都圏では鉄道の混雑状態が続き、その空港の制約は都市圏自体が持つグローバルな競争力の桎梏となっている。利便性を含めた物流コストの軽減は産業の国際競争力に直結する。地方部では人口減少を前提としながらもサステイナブルな集約型都市の構築が求められ、新たな産業振興として観光を主体とするまちづくりが注目されている。そしてさらに重要なのは、上で「概成」したと表現した社会資本ストックが今後維持更新の時期を迎え、持つべき性能を維持するために多大なリソースが必要とされることである。もちろん、投資のための投資が許容されるわけではない。しかし、まさに経済基盤としての交通社会資本の重要性が変わることはなく、その整備も含め適切に「マネージする能力」が問われているのである。

さらに、本格的な高齢化社会の到来に向けて、特に公共用交通サービスの質的ボトムアップが求められる。戦後、わが国の公共用交通の整備は、量的充実を旗印に行われてきた。それは、急速に拡大する経済規模と巨大化する都市の交通を担うために採られた政策であり、時代的背景を考慮すれば当然の施策であった。しかし、人口構成上高齢者の割合が高まれば、そこで求められるのはバリア・フリーなど利用者の立場に立った施設の再構築である。高齢者にとっての「優しい乗り物」の実現が今後の課題であり、そのために官民上げての対応が要請されるのである。

交通社会資本を取り巻くこのような環境変化に対して、平成15年に施行された社会資本整備重点計画が5年の計画期間を経て新しい計画段階に入ると

している。国土交通省は、平成20年夏に閣議決定されることになる次期社会資本整備重点計画の骨格を平成17年度から順次同省の各種審議会に付託し、その結果を受けて、平成19年7月に同省社会資本整備審議会および交通政策審議会の合同会議において次期社会資本整備重点計画に向けた策定方針が決定された。その内容については本号の他論文において詳しく論じられることになるためここでは論じないが、全体としては「活力分野」「安全分野」「暮らし・環境分野」「横断的な政策課題分野」の四つを柱とする各種重点目標とそれを実現するための指標からなっている。これらの指標は、各指標によって実現する10年後の社会を具体的に描くことによって、いわゆる「アウトカム指標」の性格を持っている。

2. 交通社会資本の費用負担と維持管理問題

上述のような認識のもとで、本稿では、交通社会資本に求められる政策論的な課題について論じる。

第一の主題は費用負担問題である。言うまでもなく、交通社会資本の整備、維持管理は適切な費用負担を前提としており、その原則が確立されていることが大前提である。現実の交通社会資本の費用負担は、さまざまな歴史的経緯とそれぞれの分野の特徴によって分野ごとに異なっている。交通社会資本がすべて純粋公共財に分類されるならば、その費用負担は原則として一般財政に負うことになるが、中には例えば有料道路のような準公共財が存在し、また、純粋公共財に分類される一般道路であっても特定財源と特別会計の組合せによって利用者が整備費用を負担する仕組みが構築されてきた。問題は、このような費用負担原則が次代の交通社会資本のためにどのような意義を持つかである。

冒頭で論じた社会経済の構造変化は、交通社会資本のみに変容を求めるものではない。「小泉改革」に象徴されるように、それは財政政策、産業政策全般の見直しと新しい方向性の確立を求める。交通社会資本に関しては、その整備方策の内容的な変更が迫られる一方で財政改革という視点からは費用負担のあり方にも関心が寄せられている。端的に言えば、各種補助金の見直しから道路をはじめとする各種特別会計制度の改革が求められることになる。社会資本整備はその内容と費用負担の両面の変化が避けられないのである。ただ、繰り返すが、どのような内容であれ交通社会資本は適切な費用負担を前提としている。次章においては、費用負担の原則に立ち返

った上で、特別会計と特定財源制度について論じる。

なお、この問題については、本稿執筆時点で国会において包括的な議論が行われており、小論が刊行される時点で国政としての一定の結論が示されている可能性が高い。ただ、政治的結論がどのようなものであれ、理論的に見た「あるべき姿」が変わるところはない。ここでは、そのような政治的論争とは一線を画して論じることとしたい。

前章で述べたように、交通社会資本整備のもう一つの新しい方向は、建設から維持管理への内容的な変化である。社会経済の構造変化がいわば外的要因として社会資本整備方針の転換を迫れば、建設から維持管理への時代的变化は社会資本整備の内的な変化に起因するものということもできる。ただ、既存ストックの維持管理という場合も社会経済の構造変化と無縁ではない。利用可能な公共事業費の額が遞減する中で社会的満足度を高めるあるいは維持するための維持管理の促進には、事業効率と資源配分上の効率を考慮した方針が示されねばならない。この種の手法に対して、行政的に「アセット・マネジメント」という用語が使われることがある。アセット・マネジメントは、金融等において資産を活用してより大きな収益をあげる活動を指すが、「収益」を「社会的利益」に変更すれば、社会資本というストックについても同様の仕組みがあるべきことになる。そして、ここでの社会的利益を動的に捉えれば、前章で述べた経済社会の構造変化を受容するものでなければならないのである。この点については、第4章において論じる。

3. 交通社会資本の費用負担論と特別会計制度

3-1 特別会計制度と特定財源制度

道路等の交通社会資本形成に対して、いわゆる公共事業批判が大きく報道されている。いわく、不要、不急の公共事業が財政の悪化をもたらしている、公共事業支出は実質的に所得の再分配の効果を持ち、政治的に利用されている、公共事業による地方部の雇用維持は地域の産業構造の転換を阻止し、結果的に地域経済の再生に負の影響を及ぼしている、等々である。これらの批判には真摯に耳を傾けるべきものも多い。しかし今後も、社会資本整備という観点から客観的に必要とされる事業があることは第1章で述べたとおりである。

公共事業批判とともに特別会計制度についても多くの批判が寄せられている。財政学の理論から、一

般に特別会計制度は財政の使途の硬直化を意味し、そうでない場合と比較して達成できる社会的満足度が劣るとされてきた(詳細後述)。これに加えて、近年の特別会計批判は、次のようにまとめることができる。

- (1)特別会計が多数設置されることは、予算全体の仕組みを複雑で分かりにくくし、財政の一覧性が阻害されるのではないか。
 - (2)その数が多数に上り国民による監視が不十分となって無駄な支出が行われやすいのではないか。
 - (3)固有の財源により、不急不要の事業が行われているのではないか。
 - (4)多額の剰余金等が存在し財政資金の効率的な活用が図られていないのではないか。
- 等である(財務省『特別会計制度のはなし』平成19年4月)。

このような指摘の背景にあるのは、言うまでもなくわが国の財政状況である。一般会計と特別会計の関係に関する感情は、平成15年の塩川財務大臣(当時)の次のような表現に端的に表されている。「要するに、母屋ではおかゆ食って、辛抱しようとかちけち節約しておるのに、離れ座敷で子供がすき焼き食っておる、そういう状況が実際行われておるんです」(平成15年2月25日衆議院財務金融委員会議事録より)。

上述のような批判と一般財政の逼迫状況は、特別会計制度の改革に結びつくこととなった。平成18年6月2日施行の行政改革推進法では、交通関係の三つの特別会計(道路整備特別会計、空港整備特別会計、港湾整備特別会計)は、国土交通省所管のその他二つの特別会計(治水特別会計、都市開発資金通特別会計)とともに平成20年度までに統合することとされた。また、これを受けて制定された特別会計に関する法律(平成19年4月1日施行)では、これら五つの特別会計を平成20年度に統合(「社会資本整備事業特別会計」)し、現行の7勘定を5勘定(新たに創設する業務勘定を含む)とすることが決定された。

特別会計と一対の関係となるのが、特定財源制度である。特定財源とは、ある財源(例えば特定の財・用役に対する課税から得られる税収)の使途を制限することであり、道路整備特別会計における揮発油税がその典型的な例である。いわゆる特定財源といわれるものにもいくつかの形態があり、揮発油税の場合にも、徴収後一旦一般会計に組み入れられ、そ

れから特別会計に充当される部分と、一般会計を経由せずに特別会計に充当される部分（直入と呼ばれる）がある。また、空港整備特別会計において航空機燃料税は揮発油税同様一般会計に繰り入れられた後に同会計に充当されるが、着陸料、航行援助施設使用料等は料金であり税金とは異なる扱いとなる。

なお、特定財源についても、平成17年12月9日の政府・与党合意に基づいて見直されることになっており、道路整備特別会計については、平成18年秋、19年秋に一般財源化をどのように考えるかが論じられた。とりわけ揮発油税は、主として道路投資財源確保の目的で本則税率を上回る税率が科されており（暫定税率）この期限が迫っていることから、議論の中心となった。平成19年12月の与党合意は以下のとおりである。

- (1) 暫定税率は2008年度以降10年間維持する
- (2) 2008年度は1,800億円を一般財源化する
- (3) 事業規模を59兆円以下とする向こう10年間の道路整備の中期計画を策定する
- (4) 地方への補助率を嵩上げし、無利子融資制度を創設する（5年間で5,000億円規模）
- (5) 10年間の措置として高速道路料金の引き下げ等に充当する（10年間で2兆5,000億円）

3-2 費用負担論

以上、特別会計制度について述べた。特別会計制度は、それが内在的に持っている問題から制度改革を迫られており、具体的には一般財源化の方向性が示されている。ただし、空港整備特別会計のように、維持管理更新以上の具体的な運営までも含んだ事業については、一般財源化という方向ではなく、独立行政法人化することが提案されている。

一方、特別会計制度を別の視点から見ると、交通社会資本に関する費用負担のあり方と見ることができる。すなわち、道路、空港、港湾等がもたらすサービスに対して、どのような形で費用が償われているかである。この費用負担論について、交通経済学では三つの手法に分けて考えることが多い。三つの手法とは、利用者負担、間接的受益者負担、公共負担である。以下、これらについて簡単に論じる。

1) 利用者負担

経済学において、道路をはじめとする交通社会資本は消費の非競争性と非排他性という公共財であるととらえられる。一方、交通社会資本の中には、公共財とは呼べない財もある。例えば、鉄道は、運賃

を支払わなければ乗れないという意味で公共財ではないが、多くの人々が一つの列車に乗り込んで同時にサービスを享受するという点で一般の財とも異なる。有料道路の場合同様ある種の準公共財である。

準公共財はお金の支払いがなされるのだから、利用者から料金（運賃）を収受してこれを財源にすればよい。この種の費用負担方式を「利用者負担」と呼ぶ。鉄道会社は、株式の発行によって出資者からお金を集め（資本金）また、金融機関から融資を受けることで資金を調達する（借入金）。これらの資金によって線路を建設し、車両を購入し、運営する。そして、得られた料金収入によって出資金には配当を支払い、借入金は利子を含めて返済する。これらのお金の流れの中で、実際に費用を負担しているのは鉄道の利用者である。

民間会社による利用者負担は、ごく普通に見られる費用負担の方法だが、利用者負担の方法はこれにとどまらない。例えば、高速道路は独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構が保有し、各高速道路会社（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、本州四国連絡高速道路株式会社）によって維持、運営、管理されている。この場合、高速道路は基本的に利用者から収受する通行料金によって、費用が負担されているわけであり、完全な利用者負担である。

一般道路についても、利用者負担が不可能なわけではない。道路整備特別会計は、主として揮発油税からの税収でその費用がまかなわれている。この場合、燃料に対して課された税金は、鉄道の運賃や有料道路の料金のようにはっきりとした形の利用者負担ではないが、道路を自動車で走るためには必ず燃料を消費するのであるから、その燃料への課税は、道路の利用料金と同様の効果を持つと理解される。

2) 間接的受益者負担

利用者負担は、原則として利用者が交通社会資本から便益を得ることに對して支払いを求めるものである。一方、正確に言えば、交通社会資本から便益を得るものは、利用者だけではない。例えば、鉄道が建設されれば、その駅の周辺に住んでいる人、あるいは駅周辺に土地を持っている人は、実際に鉄道を利用しなくとも便益を得る。つまり、間接的受益者である。この便益は、鉄道によって都市への移動時間が短縮されることによって生まれる。つまり、経済学的に見れば貨幣的外部効果である。

鉄道の建設によって駅周辺の土地が便利になれば、当然その土地の地価が上昇する。これは、駅周辺住民、土地保有者にとっての金銭的な便益である。それらの人々は、もし土地を売却したならば、思いのほかの利得を得る（Windfall Gain）。この利得は、鉄道建設によって便利になったことが形を変えて現れたものであり、もともとは鉄道がもたらした便益である。そこで、鉄道の建設資金に、このような便益を取り込めないかという発想が生まれる。

利用者負担原則のところ、鉄道の建設費用を料金（運賃）収入によって返済すると述べたが、実際には、鉄道の建設資金は巨額であり、料金（運賃）収入だけでは十分でない。そこで、それと併せて、鉄道による間接的受益者に支払い求めることがある。ミクロ経済理論によれば、この種の間接的受益者の支払いを含んで交通社会資本を建設することは、理論的にも是認されることが示されている。

この根拠は次の二つに求められる。第一に、経済の資源配分上の効率性から、特定上の条件の下で、鉄道建設によってもたらされる地主への経済的外部効果（開発利益）の総和は、その鉄道サービスが限界費用に等しい運賃で運営された場合に生じる欠損額に等しくなることが示される（ヘンリー・ジョージ定理）。したがって、かりに経済的外部効果が事業主体に適切に還元され限界費用価格形成原理が適用されれば、その下では、施設の供給量、鉄道の利用量は、その経済における構成員の満足度（効用の単純総和）を最大化する量に一致する。間接的受益者の負担を正当化する第一の理由は、以上の資源配分効率からの理由によるものである。

第二の理由は、所得配分上の考慮である。この論理はきわめて単純である。上述のように、鉄道建設によって地主等が受ける便益は、「棚ぼた式の利益」であり地主による何らかの経済活動の結果として得られるものではない。つまり、見方によっては不当な利益を受けることであるから、この分の利益はそれをもたらした本来的な事業者に還元することが望ましいのである。

このように間接的受益者の負担（開発利益の還元）は理論的に要請されるものではあるが、それを直接行うことは必ずしも容易ではない。間接的受益者がどの範囲までなのか、どの程度の受益がもたらされているかを計測し、合意を得ることが難しいからである。それでも、日本では間接的受益者による費用負担が行われた例がある。それは、第二次大戦前の

大阪であり、地下鉄御堂筋線の建設の際に、駅から半径700mの地域の住民、および商店から負担金を徴収するものであった。

間接的受益者の負担は、負担金のようなダイレクトな方法のほかに、日本の民鉄が行った例がある。例えば、関西の阪急電鉄や東京の東急電鉄は、新しい路線を建設する際に駅周辺の土地を買収し、鉄道建設後その土地を住宅地として売却した。上述のように、駅周辺の土地は、鉄道がない場合よりも高く売ることができるから、これらの会社は土地の売却によって利益を得ることができ、間接的にではあるが、それを鉄道建設のための資金として利用することができた。また、鉄道事業者自身や関連会社が駅に百貨店などの商業施設を設け、これで利益を上げる例が見られるが、これも開発利益還元の一つの方策である。

国の政策としては、常磐新線を建設するために制定された「大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法」が開発利益の還元を目的としている。しかし、開発が進んだ首都圏においては新たな大規模開発は容易でなく、制度化自体の遅れも手伝って必ずしも有効な手だてとなっていないのが実情である。つまり、現状の日本では、大規模な、あるいは実効性を持った間接受益者負担が十分でない。これは、現在のわが国におけるインフラ整備政策全体の課題であると考えられる。

3) 公共負担

以上の方法は、交通社会資本が、準公共財である場合に利用可能な方法である。一方、道路のうちでも街路のように、自動車の利用よりも人々が生活のために歩いて利用することが多いケースでは、利用料金の徴収、間接的便益の取り込みは実質的に不可能である。この場合、施設の建設は純粋に財政資金でまかなわなければならない。この種の負担方式を「公共負担」と呼ぶ。

純粋公共財は、公共負担が必要とされる典型的な例であるが、公共負担が適切なケースは、それだけにとどまらない。前項の間接的受益者のケースで、鉄道駅のように比較的受益の範囲が限られている場合には、それらの人に何らかの方法で負担を求めることが正当化されるが、この間接的受益がかなり広い範囲に、あるいは国全体に及ぶケースでは、一般財政資金によって費用を負担することが望まれる。

例えば大規模な国際空港（第一種）の建設は、周辺地域だけでなく、国全体に利益を及ぼす。それによ

り国際交流が活性化し、経済全体の拡大につながる。国際空港の存在が国威発揚に役立つとの主張が成り立つかもしれない。また、国際貿易用の港湾の建設も同様の効果を持つ。このようなケースでは、国民全体から集められたお金、つまり財政資金によって、国民全体の負担で社会資本を建設することが望ましい。

ただし、空港にしる、港湾にしる、実際にそれを利用する飛行機、船舶から、利用の都度利用料を徴収することは可能、つまり利用者負担が可能である。したがって、費用負担についても利用者負担と公共負担、あるいはそれに間接的受益者負担を組み合わせることが望ましいと考えられる。

わが国における交通社会資本整備の公共負担（＝補助金）の典型的な例は、昭和37年から始められた地下鉄建設費補助金である。これは、国が地下鉄建設費の一部を負担するものであり、形の上では、国民の税金で一部の都市における地下鉄の費用負担をすることになる。私企業である私鉄については、直接補助金を与えることができないために、民鉄が鉄道建設公団（鉄道建設を円滑進めるために設立された政府出資の公団）に建設を委託する形を取り、鉄建公団の借入金についての利子補給金（貸付線および譲渡線建設費等利子補給金）が行われている。これも実質的には補助金である。

ところで、鉄道のような事業体に対する補助には、「建設費補助」と「運営費補助」がある。近代経済理論からすれば、建設費補助は正当化されるが、運営費補助金は望ましくないとされる。これは、補助金によって経営効率が損なわれる可能性が高いからであり、また資源配分効率の理論から限界費用価格形成の原則を適用すれば、限界費用に近い概念としてとらえられる運営費用を利用者に負担させ、費用負担がなされない固定費部分（建設費部分）を公共負担によって賄うことが正当化されるからである。

3-3 利用者負担としての特別会計制度

上述のとおり、特別会計制度についてはさまざまな視点から批判があり、制度改革に結びついている。しかし、前項で述べた費用負担論とりわけ利用者負担の観点からこれをみると、一つの統合的な視点が存在する。空港整備特別会計の歳入は、税収と料金収入および借入金に分けられる。税収の大部分は航空機燃料税からのもので、燃料税収入の13分の11が国の空港整備特別会計に充当される。一方、料金収入は、着陸料、航行援助施設使用料等である。平成

18年度予算における道路投資総額8兆2,400億円強のうち、国費分約3兆円弱は道路整備特別会計によってまかなわれ、財政投融资等の部分も道路料金収入等により償還されることになる。前者の国費分道路整備特別会計は、揮発油税等の利用者による負担であり、その意味で利用者負担が行われていると言える。道路投資における地方費部分についても、約30%以上は、道路支出のために自動車の利用、道路損傷に係る税のうち目的税化された税収、つまり特定財源である。地方自治体の道路の特定財源比率が低いのは、生活道路など、自動車の利用に必ずしも関係がない道路の整備が大きい割合を占めるからであり、その分が公共負担ということになる。

上述のように、特別会計については、財政理論において予算制度としての比較劣位が指摘されてきた。その第一の理由は、特別会計によって財政資金の使途が特定化されることは、財政の硬直化をもたらすことである。予算をどのように配分するかは、毎年の予算案策定において資源配分効率上を考慮し、より大きな社会的利益をもたらす使途に振り分けるべきであるというのがその理由である。第二に、この理論の背景には、特定化された予算の執行による社会的便益は、同一額の特定化されない予算よりも小さいという経済学の指摘がある。このことは、例えば一個人が手にする特定化された資金（例えば図書券）は特定化されない資金（現金）よりも小さい効用しか与えないことを考えれば自明である。このような理由から、財政学において特別会計制度は常に一般的な会計よりも劣るものと指摘されてきたのである。

しかしながら、現実の予算プロセスは必ずしも財政理論が想定するように理想的な資金配分を実現するわけではなく、また予算配分に当たっては、経済効率の向上をもたらすのはどのような使途であるかが明確にされるわけではない。したがって、純粹理論上の結論はともかく、現実の予算配分プロセスを前提とするならば、特別会計にもそれなりの利点があるとの主張も存在するのである。

このような立場から特別会計制度の持つ利点としては、次のような点が主張されることが多い。

- (1) 毎年安定的な財源が確保されることによって、施設整備が滞りなく行えること。
- (2) 需要が増えれば税収が増え、それによって施設整備が促進されるという疑似市場的な働きを持っていること。

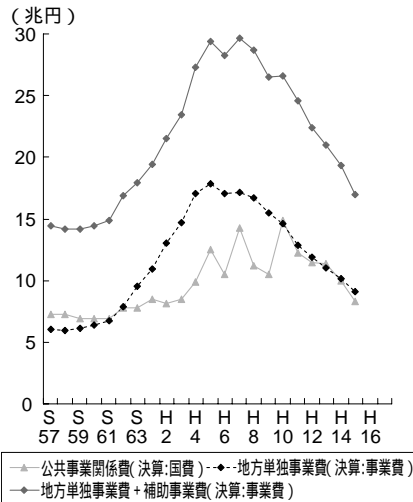


Fig. 1 国と地方の公共事業費の推移

(3) 受益と負担の関係が比較的明確になるために、負担を課せられることに対する社会的合意が得られやすいこと。

さらに、特別会計制度は新古典派のミクロ経済学とは別に、政治・行政プロセスを経済学の系に取り込もうとする立場からは、その適切性が主張されることがある。例えば、ノーベル経済学賞を受賞したJ.M. Buchananに始まる公共選択論の研究者の中には、受益者=負担者という透明性を持った特別会計制度の枠組みによって、政治プロセスによる予算配分の歪みがある程度回避されると主張するものがある。さらにそれは、上述(3)の利点と結びついて、社会一般に受け容れられやすいという側面を持つと考えられる。

わが国における交通社会資本整備の費用負担の特徴は、利用者負担原則が比較的広い範囲で貫かれてきたことである。財政の逼迫が深刻化している現在、このような主体的な費用負担のあり方は時代に即しているともいえる。もちろん、交通に特有の外部効果を有効に取り込んだ間接的受益者負担の考え方も重要であり、具体的施策として強調されるべきである。特別会計と特定財源制度については、利用者負担という考え方から捉えることによってその有効性を指摘することができる。確かに、財政の硬直化がもたらす弊害は戒める必要があり、そのためには整備計画自体の不断の見直しと有効性の検証が前提となる。さらに言えば、利用者負担は擬似的な市場原理を想定しており、時間と空間を通じて需要と供給(社会資本整備)のマッチングが必要とされるのであ

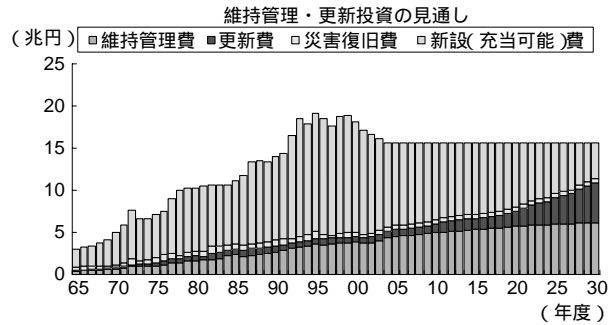


Fig. 2 維持管理・更新費の推計結果(ケース1)

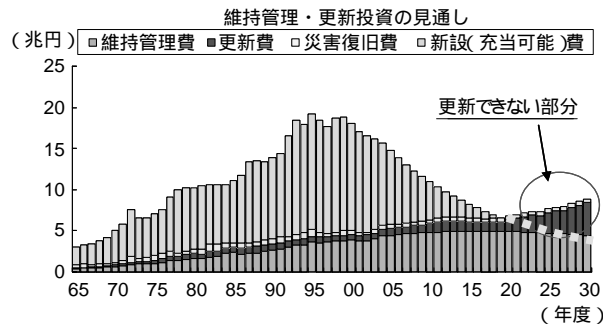


Fig. 3 維持管理・更新費の推計結果(ケース2)

る。

4. 社会資本ストックの維持管理問題と「アセット・マネジメント」

4-1 社会資本ストックの維持管理問題

交通社会資本に係わる近年のもう一つのトピックは、その維持管理問題である。国土交通省によれば、これまで積み上げてきた投資によって、道路、港湾、空港、公共賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸等の同省所管の社会資本はかなりの程度の蓄積がもたらされたが、今後はこれらの社会資本の維持管理、更新のための費用がかなりの程度大きくなるものと見込まれている。行政的な観点からすれば、今後、この維持管理・更新を行うための財源の確保が問題となるが、それは昨今の政府予算の趨勢からすれば大きな問題をはらんでいることになる。

近年、国土交通省関係の公共投資の事業費は大幅な減少傾向にある。Fig.1に示されているように、公共事業費は昭和から平成の入口にかけて大幅な伸びを示したが、その後、財政の一般的な逼迫を背景に削減されている。公共事業のあり方についてはこれまでもさまざまな議論がなされてきた。現状の整備水準は必要十分であるか。安定的な経済成長の極

梛となることはないが、もちろん、不要不急の公共投資は厳に戒められるべきである。しかし、維持管理・更新という視点からはある意味、有無を言わずに支出が必要になる。

具体的に今後の維持管理・更新費用はどのようになるのだろうか。国土交通省による推定は以下のようになる。Fig.2およびFig.3は、今後の予算の見通しに関する二つのケース別に、予算の見込みと費用の見込みを対比させたものである。推定にあたっての前提は次のとおりである。まず、更新費については、社会資本ストックが耐用年数に伴い消滅すると仮定し、同一の機能で更新するのに必要な額として推計されている。維持管理費は、社会資本のストック額と維持管理費との相関にもとづき、回帰分析により推計されている(一部、過去の平均値を使用)。その他、災害復旧費は、過去の年平均値と設定されている。

一方、今後の投資可能総額の設定は次の二つのケースである。

[ケース1 投資可能総額の伸びが、2005年度以降対前年比±0%と想定。

[ケース2 投資可能総額の伸びが、国が管理主体の社会資本については、2005年度以降対前年比マイナス3%、地方が管理主体の社会資本については、2005年度以降対前年比マイナス7%と想定。

[ケース2]は、近年の公共事業費のトレンドを延長したものと考えられる。

その結果、投資可能総額との関係では、どのようになるか。平成37(2030)年の状況を平成16(2004)年と比較すると、[ケース1]では、維持管理・更新費の合計額が投資可能総額に占める割合は、約33%から約70%に増大する一方、新設充当可能費が投資可能総額に占める割合は、約64%から約27%に減少する。[ケース2]では、投資可能総額が不足し、社会資本を更新できなくなっているほか、維持管理費の一部も捻出できなくなっている。

もちろん、以上の推計は、一定の仮定のもとでの試算であり、実際の維持管理・更新費については、一定の幅があり得るものである。また、各支出費目については費用縮減が可能である。あるいは、それはある意味至上命題である。しかし、国土交通省によれば費用縮減が行われても状況が著しく変化するわけではなく、維持管理・更新費用を今後どのようにマネージするかは、社会資本を運営する上で大きな課題であることに変わりはないとされている。

4-2 社会資本のアセット・マネジメント

以上述べた社会資本の今後の動向に関連して、「社会資本のアセット・マネジメント」という言葉を耳にすることが多い。アセット・マネジメントは、言うまでもなく本来は金融の用語であり、投資収益率を最大化する手法をいう。例えば、不動産投資からの収益率を最大化するにはそれが有効に活用されなければならない、そのための対策がアセット・マネジメントになる。

社会資本におけるアセット・マネジメントも、資産(社会資本)をうまく管理・運営して、利潤(社会的利益)を最大にする活動である。その意味で両者は基本的に等しいが、目的関数の内容が異なる。すなわち、金融上のアセット・マネジメントのアウトプットは単純に投資による利益であるのに対し、社会資本のアセット・マネジメントの目的は、それを利用するものの満足度の最大化ということになる。つまり、経済学の言葉を使って表現すれば、利用による社会的余剰の最大化がその主たる目的のほずである。

しかしながら、筆者が受けた印象からすれば、社会資本のアセット・マネジメントについて主張されるのは、効率的なサービス水準の維持ではなく、すべての資産が本来提供可能なサービス水準を維持するための管理・運営を行うことであるかのごとくに曲解されているように見える。社会資本のストックはかなりの程度積み上がってきているから、そのサービス水準を分け隔てなく維持するにはかなりの財政負担が要求される。維持管理のための財政支出を確保する必要があるということになるのである。

民間企業のアセット・マネジメントと社会資本のアセット・マネジメントの関係は、財務的な投資収益率を判断基準とする投資の意思決定と費用便益分析を前提とする投資意思決定の関係に等しい。企業が投資の意思決定をするのは、その投資によって得られるリターンが代替的な投資によって得られるリターンを上回る場合である。一方、費用便益分析は、本来の意味で言えば、この財務的な意味でのリターン部分が社会的便益に置き換えられたに過ぎない。外部便益を含めた社会的便益が費用を上回れば、その投資は正当化されることになり、一定の仮定を満たせば、代替案間の優先順位がそれによって決められることになる。つまり、原理は同じである。

その類推で言えば、社会資本におけるアセット・マネジメントも、得られる社会的便益が最大になる

ように社会資本の維持管理を行うことに他ならない。この場合、サービス水準の維持によってもたらされる社会的便益は当然その社会資本の利用状況に依存する。例えば、利用量の多い道路の質的水準を維持することの方が、利用量の少ない道路の質的水準を維持することよりも優先されるべきことになる。また、国土交通白書の特集で示されている安全・安心社会の構築という観点からすれば、その政策目的に対する効果が大きい社会資本の適切な維持管理が正当化されることになる。これは、ある意味での安全・安心に関する「効率性」の観点である。

支出できる予算が限られているのであれば、社会的便益の大きな社会資本が優先的に維持の対象とならなければならないのであり、逆に、このような効率上の観点を無視して潜在的に提供可能なサービス水準がすべて維持されねばならないとすれば、そのための予算は膨大なものになる。出発点がここに置かれるべきでないことは明らかである。

5. むすび

道路をはじめとする交通社会資本は市場が失敗する分野と位置付けられ、古くから公的に供給されてきた。しかし、少なくともわが国においては、この場合の公的供給も、一般的な税収を充てて社会全体で費用を負担するというよりも、何らかの形で道路の利用にリンクさせた費用負担、すなわち利用者負

担に負うところが大きい。

借入金や出資金を一定期間内に返済する償還制による有料道路制は明らかに利用者負担と考えられるが、それ以外にも、利用にリンクした課税を行いその収入を施設に間接に充当する特定財源等も利用者負担の一部なのである。ただし、交通社会資本がもたらす社会経済的効果は、利用者だけにとどまらない。この種の外部効果を適切に把握し、費用負担に反映させる「間接的受益者負担」を充実することが施設整備のために重要である。近時、財政改革の一つの焦点となっている特別会計制度は、政策決定プロセスが有効に機能する限りにおいてより一般的な使途の決定方式が望ましいが、現実には必ずしもこの仮定が満たされるわけではなく、また資金供給の安定性、需給関係を反映するという意味での疑似市場機能そして利用者の負担という納得性から正当化されるケースがある。

最後に、わが国の交通社会資本整備においても、ストックの増加とともに維持管理更新の負担が増大しつつある。交通社会資本が持つ経済上の意義、将来世代に向けてのストックの必要性を考えると、適切な維持管理更新の確保が緊急の課題である。ただし、その内容は資産の全面的な保全ではなく、もっとも社会的リターンの大きい側面からそれを行うという意味でのアセット・マネジメントが必要である。