

9. 道路公社

(1) 有料道路と道路公社の概要

有料道路の制度は、国又は地方公共団体が道路を整備するにあたり、財源不足を補う方法として借入金を用い完成した道路から通行料金を徴収して返済に充てる方式である。有料道路の利用によって、距離や時間が短縮され費用が節約されること、通常、代替道路が存在することが条件である。

長野県道路公社は、昭和 47 年 9 月 1 日 地方道路公社法に基づく特別法人として設立された。設置目的は、道路整備の一環として、地域の幹線道路の整備を促進して交通の円滑化を図り、生活環境の向上をはじめ、住民の福祉の増進と産業経済の発展に寄与することと、料金を徴収することのできる道路の新設、改良、維持、修繕、その他の管理を総合的かつ効果的に行うことである。

現地事務所として7つの管理事務所（三才山トンネル、新和田トンネル、平井寺トンネル、松本トンネル、志賀中野、白馬長野、五輪大橋）をもつ。

<長野県道路公社の有料道路>



(2) 問題意識

県は、平成 16 年 9 月に策定した「(特)長野県道路公社『改革実施プラン』」において、長野県道路公社を平成 26 年度末に廃止し、公社が管理する有料道路（6 路線 7 区間）を新たな県の財政負担をせずに、当初計画より早期に無料開放することを示した。

「有料道路は、県民の生活路線として機能が高いことから早期の無料開放を行う」という理由である。県財政への影響としては、「借入金の未償還額（県出資金を除く）は返済可能であり新たな県の財政負担がない」が、「県の出資金の返還免除が必要であり、県民の理解を得る必要がある」としている。

その後、平成 19 年 3 月に、知事から行政機構審議会に対して、「県の外郭団体のあり方について」諮問が行われ、外郭団体見直し検証専門部会において、「平成 19 年 11 月、団体の廃止時期を変更して、平成 26 年度早期無料開放を見直し、平成 38 年度事業期限到来時に無料開放する」という答申が出された。その理由としては、早期無料開放は、道路建設時に予定されていた受益者負担を、県民全体の負担に切り替えることを意味しており、早期開放により一定の経済波及効果は見込めるが、そのメリットは県財政への負担と比較しても必ずしも大きなものではないとしている。

したがって、路線ごとに定められた事業期限（最終は平成 38 年）まで、料金徴収を継続し、道路利用者に受益者負担を求め、全ての路線の事業期限の到来をもって料金徴収を終了し、団体を廃止することが適当であるとしている。

本章では、改革実施プランと行政機構審議会の検討結果を踏まえ、問題点を整理し、県と県民にとって検討していただきたい点を報告するものである。

（3）改革実施プランと行政機構審議会の比較

改革実施プランと行政機構審議会の比較を総括するために、改革実施プランと行政機構審議会の相違点、早期無料化と事業期限到来時無料化の比較、早期無料開放のメリット・デメリットを整理すると、下記のようになる。

<改革実施プランと行政機構審議会の相違点>

	改革実施プラン	行政機構審議会
団体の存続	団体の廃止	団体の廃止（時期の変更）
無料開放時期	平成 26 年度早期無料開放	平成 38 年度事業期限到来時に無料開放
県出資金の返還	県出資金（219 億円）は返還しない	県出資金 219 億円のうち 182 億円を返還するが 37 億円は返還しない

<早期無料化と事業期限到来時無料化の比較>

無料開放時期	平成 26 年度廃止	平成 38 年度廃止
県出資金の返還	219 億円は返還しない	県出資金 219 億円のうち 182 億円を返還するが 37 億円は返還しない
維持管理費	維持管理費年間約 7 億円を県費で負担（県民全体で負担）	料金収入からまかなう（受益者負担）

料金	利用者にとって年間約 40 億円（平成 26 年度見込み）の料金負担が不要となる。県外利用者の負担（平成 27 年～38 年で約 100 億円）が失われる。	利用者にとって料金負担が継続する。
無料化による県内への経済波及効果	約 96 億円（産業連関表から試算）	—

<早期無料開放のメリット・デメリット>

視点	メリット	デメリット	
県	県管理道路として一元管理できる。	平成 30 年～38 年度に予定していた県出資金の返還がなされないため、財源が減少する。 無料化前倒し期間（平成 27 年～38 年）において、維持管理費（下記）が増額する。 平成 16 年度 6 億 5 千万円 平成 17 年度 7 億 5 千万円	
国民・県民	道路利用者	早期に無料で通行できる。	道路の維持管理水準が低下する
	沿道住民	無料化により一般道路から交通を転換させ、騒音振動等の住環境が改善する。	有料道路を避けて一般道に進入する車のため騒音振動等の住環境が悪化する
	県民	—	返還されない出資金分の行政サービスが受けられない。
公社職員	—	プロパー職員の就業の対応	
関係機関	国	—	道路公社の廃止に伴う全線無料化は全国的に例がなく、国との折衝は難航が予想される。
	市町村	住民の一部から無料化の要望がある。	茅野市が未償還部分を負担して茅野有料道路を早期無料化した経緯があり、他の市町村との間で不公平が生じる。

（注 1）早期無料化に伴う経済効果について

県の試算によれば、利用者にとって、年間約 40 億円の料金負担がなくなる。平成 27

年～38 年度で約 249 億円の負担がなくなる。経済効果を県内に限定すると無料化による経済効果は約 174 億円となり、県の出資金の放棄額約 182 億円に対し必ずしも大きなものではないとしている。

(注 2) 利用者の県内外の割合について

県の推定値によると、県内利用者の割合は、新和田トンネル 34%、白馬長野 65%、三才山トンネル 80%、平井寺トンネル、志賀中野、五輪大橋、松本トンネルは 92%～97%である。県民の割合が高い路線が多いといえる。

有料道路利用交通の県内外の割合
(交通量配分により求めた平成27年の推計値)
2007/10/1
道路建設課

	県内車	県外車	計
新和田トンネル	34%	66%	100%
白馬長野	65%	35%	100%
三才山トンネル	80%	20%	100%
平井寺トンネル	92%	8%	100%
志賀中野	98%	4%	100%
五輪大橋	97%	3%	100%
松本トンネル	97%	3%	100%
計	78%	24%	100%

(4) 交通量及び料金収入の計画と実績の比較

平成 18 年度の交通量及び料金収入の計画と実績の比較を行うことで、計画の達成度を評価できる。

次表にあるように、長野オリンピックに関連して計画された 3 つの有料道路、すなわち、志賀中野 (H7 年供用)、白馬長野 (H7 年供用)、五輪大橋 (H8 年供用) の実績の計画値に対する達成度が 27%、53%、33%と低いといえる。主因としては当初計画時からの社会経済情勢の変化があり、また、社会実験も影響している。

<交通量と料金収入の計画達成度>

有料道路名	計画値達成度	
	交通量	料金収入
三才山トンネル	96%	79%
三才山区間	102%	94%
松本区間	82%	22%
新和田トンネル	115%	109%
茅野	無料開放済	無料開放済

平井寺トンネル	77%	71%
志賀中野	84%	27%
白馬長野	58%	53%
五輪大橋	49%	33%
合計	79%	75%

(出典：公社資料に基づき筆者作成)

(5) 社会実験について

県の社会実験とは、有料道路の料金の引き下げと無料化を意味している。対象道路と料金は以下のとおり。

有料道路名	料金
松本、志賀中野、五輪大橋	昼間 100 円、夜間無料
白馬長野	夜間無料

値下げによる減収額は、年間約 179 百万円で公社の料金収入全体の 4.7%に相当する。

社会実験の趣旨は、有料道路の料金を低減することにより、一般道路から交通を転換させ、周辺の沿道環境を改善するための対策として始まったものである。しかしながら、長野県ほど長く料金を下げている県は他になく、社会実験による成果や影響を総括した上で、今後は県としての考え方を県民に対して示していくことが必要であると考え。

(6) 企業会計方式の財務諸表と公社会計との比較

公社会計は、損益計算書が収支均衡となるような会計処理のため、損益の実態が不明という問題点がある。そこで、公社に協力していただき、企業会計方式の財務諸表を作成し、路線別損益を計算した。

(注) 単位未満は四捨五入しているため、合計、差異と一致しないものがある。以下同様。

その結果、道路資産の残高は、企業会計に比べて、公社会計では減価償却をしていないため、209 億円過大となっており、その分だけ償却準備金を計上しており剰余金が過大となっている。

貸借対照表

(単位：億円)

	企業会計	公社会計	差異
資産			
預金等	33	33	0
事業資産（道路）	565	774	-209
有形固定資産等	16	16	0
投資等	96	96	0
合計	710	919	-209

(単位：億円)

	企業会計	公社会計	差異
負債・資本			
借入金	214	214	0
その他負債	2	2	0
出資金	219	219	0
剰余金（特別法上の引当金）	275	483	-208
合計	710	919	-209

剰余金内訳（特別法上の引当金） 差額は減価償却費相当（単位：億円）

	企業会計	公社会計	差異
道路事業損失補填引当金	88	88	0
償還準備金	187	395	-208
合計	275	483	-208

損益計算書

(単位：百万円)

	企業会計	公社会計	差異
収入	4,023	4,023	0
業務収入	3,942	3,942	0
業務外収入	80	80	0
費用	3,766	4,023	-257
業務費用	3,515	3,772	-257
業務外費用	251	251	0
利益	256	0	256

業務費用の差異内訳

(単位：百万円)

	企業会計	公社会計	差異
道路資産の減価償却費	1,548		1,548
償却準備金繰入		1,429	-1,429
道路事業損失補填引当金		375	-375
合計	1,548	1,804	-256

(出典：公社資料に基づき筆者作成)

損益計算書をみると、公社会計では収支ゼロとなっているが、企業会計では、公社全体で256百万円の黒字である。路線別にみると、赤字路線と黒字路線が混在している。赤字路線は志賀中野157百万円、五輪大橋163百万円、合計320百万円の赤字である。黒字路線は残り4路線で三才山359百万円、新和田203百万円、平井寺12百万円、白馬長野2百万円、合計は576百万円の黒字である。その結果、企業会計では256百万円の黒字となっていることがわかる。

次項で路線別収支予測に基づく出資金回収見込みの試算を行っているが、単年度の路線別損益と中長期的な収支予測とは連動しているといえる。

＜路線別損益＞ (単位：百万円)

路線	収入	費用	損益
三才山	1,608	1,248	359
三才山区間	1,518	593	925
松本区間	89	655	-565
新和田トンネル	1,599	1,396	203
平井寺トンネル	266	254	12
志賀中野	154	311	-157
白馬長野	215	212	2
五輪大橋	179	342	-163
合計	4,023	3,766	256

(出典：公社資料に基づき筆者作成)

(6) 路線別収支予測に基づく出資金回収見込み

路線別収支予測に基づく出資金の回収見込みは次のように計算されている。

＜路線別収支予測と出資金返済見込＞

(単位：百万円)

	収支差	内部留保A	出資金B	出資金返済前 内部留保A+B	総事業費
三才山トンネル	1,926	8,148	6,242	14,390	20,928
三才山区間	24,437	30,398	432	30,830	4,328
松本区間	△22,510	△22,250	5,810	△16,440	16,600
新和田トンネル	3,966	8,977	5,654	14,631	20,400
茅野	0	482	0	482	
平井寺トンネル	△2,229	△1,393	1,102	△291	4,410
志賀中野	△8,496	△7,961	3,283	△4,678	9,380
白馬長野	△2,472	△1,822	1,573	△249	4,500
五輪大橋	△10,582	△10,089	4,095	△5,994	11,700
合計	△17,886	△3,658	21,949	18,294	71,318

(注) 茅野の出資金516百万円は回収済 (H13)

(出典：公社資料に基づき筆者作成)

(注) 上表で「内部留保A」は、債務(借入金)と出資金を返済した後の純資産を意味し、マイ

ナス額は返済不能を表している。「出資金返済前内部留保 A+B」は、出資金の返済可能額を表しており、マイナスの場合は債務（借入金）及び出資金の完済ができないことを意味している。金額は単位未満を四捨五入しているため、合計と一致していないものがある。

この試算によれば、公社全体で 37 億円が出資金の返済不能となる。上表の「内部留保 A」の△3,658 百万円が出資金を返還できないことを意味している。路線別内訳をみると、三才山、新和田、茅野は合計で 176 億円のプラスであるが、平井寺、志賀中野、白馬長野、五輪大橋は合計で 213 億円のマイナスである。したがって、公社全体としては、黒字の路線の内部留保を赤字路線に充当して、借入金と出資金の返済にあてることになる。

路線別にみると、三才山、新和田は「内部留保 A」が黒字であり、出資金を返済しても残余財産がある。しかし、それ以外の平井寺、志賀中野、白馬長野、五輪大橋は債務超過であり、この路線の収支だけでは借入金及び出資金を完済することができない。

したがって、公社全体としては、黒字の路線（三才山、新和田）の内部留保を赤字路線に充当して、借入金と出資金の返済にあてることになる。

県の財政状況の悪化や多額な借入金残高を勘案すれば、利用者負担の継続により、できるだけ多くの出資金の返還を求めるという選択はやむをえない面があると思われる。

しかしながら、県民にとって、有料道路をいつどのような形で開放し、財政負担をしていくかを再度検討する時期が来ることになる。そのために、将来の選択肢や社会実験の意味など、県としての考えを県民に示していくことが望まれる。

(7) 将来の 3 つの選択肢－公差制度、維持管理有料道路制度、無料開放の選択について

県と県民にとって、有料道路の開放にあたり、3 つの選択肢が用意されている。

それは、ア公差制度、イ維持管理有料制度、ウ無料開放の 3 つである。その概要は以下のとおり。

ア 公差制度

「公差」とは「公に認められ得る誤差」という意味である。有料道路の料金収入が長期にわたる自動車交通量の推定により決定されているため、計画と実績に狂いが生じることはやむを得ないものであり、ある程度の「誤差」は公に認められるものとする考え方である。交通量を過小に推計し、料金徴収期間の満了前に償還が完了することとなった道路については、料金徴収期間を超えない範囲内で償還完了時までの実績自動車総交通量に、1.15 を乗じて得た自動車交通量に達するまで料金を徴収することを可とする制度である。（参考：旧道路整備特別措置法施行令 第 5 条第 2 項）

今回の県の試算の前提条件として、三才山と新和田については、公差制度を適用し

ており、債務と出資金を償還後も、料金徴収期間を超えない範囲で（交通量が実績総交通量の15%増に達するまで）、料金を徴収することとしている。その結果、他の路線の出資金を含めて、できるだけ多くの出資金を返済することができるものである。

公差制度を利用しない場合、三才山と新和田の無料開放の時期は早まるが、県の主資金の返済総額は減少し、返済不能額が37億円より大幅に増加することになる。なお、公差制度を適用しない場合の無料開放時期については、交通量がガソリン価格等さまざまな要因により変動するので適切な試算に基づく必要がある。

イ 維持管理有料制度

料金を徴収している有料道路が、一定の要件に該当している場合に限り、許可を受けた料金徴収期間の経過後においても料金を徴収することができるとする制度である。具体的要件として、次の二点に該当していることを要する。

(ア)「道路の維持又は修繕に関する工事に多額の費用を要する」こと。

(イ)「当該道路の道路管理者が当該道路の維持又は修繕に関する工事を行うことが著しく困難又は不相当である」こと。

この場合、利用者負担は維持管理費相当のみとなり、料金は低減する。

長野県においてこの事例はないが、他の県（山梨県の富士山有料道路など）で事例がある。

ウ 無料開放

料金収入により債務と出資金を償還した時点、あるいは、国の許可の料金徴収期間満了時点で、無料開放となり、道路は県に移管される。以後は県管理道路として管理される。料金徴収期間満了時に債務や出資金が残っている場合は、県は債務の弁済を肩代わりしたり、出資金を放棄したりすることになる。

三才山と新和田においては、料金徴収期間満了前に、県の出資金の償還を終える時期が来る可能性が高い。そのときに、県は関係機関と協議し県民に対して、公差制度の適用、維持管理有料制度、無料開放の3つの選択肢からどのような政策を選択するか、十分な情報を提供し、多くの県民が納得できるような議論をしていくことが必要になると思われる。

＜三才山と新和田の無料開放の時期＞

有料道路名	現在の料金徴収期間満了
三才山トンネル (三才山区間)(松本区間)	平成33年6月 (44年8ヶ月)
新和田トンネル	平成37年3月 (47年6ヶ月)

(資料:「管理路線の概要」)

(8) 無料開放時の道路資産の評価

県の収支予測（公差制度を条件として）において、平成38年にはすべての有料道路が県に移管される。その後は、県が、その道路を県管理道路として維持管理する責任を負い、財政負担が増える。しかしながら、公社から県への移管時の道路資産の価額はゼロではなく、なんらか資産価値はあるはずである。そこで、公社の協力を得て、移管時の価額を試算すると次のようになった。

< 無料開放時の道路資産の評価（帳簿価額） >

(単位：百万円)

		取得価額 (平成18年度末) A	移管時構築物 帳簿価額 B	土地代 C	移管時道路 帳簿価額 B+C
三才山トンネル	三才山区間	5,299	572	0	572
	松本区間	20,322	8,849	1,574	10,423
	計	25,621	9,421	1,574	10,996
新和田トンネル	既設区間	7,932	395	26	422
	延伸区間	14,541	8,140	506	8,646
	計	22,473	8,536	533	9,068
平井寺トンネル		4,323	1,714	38	1,752
滋賀中野		9,159	3,061	1,507	4,568
白馬長野		4,342	1,737	0	1,737
五輪大橋		11,488	3,701	2,235	5,936
合計		77,406	28,170	5,887	34,057

(出典：公社資料に基づき筆者作成)

(注1) 構築物の減価償却は耐用年数50年で試算した。三才山と新和田トンネルは取得価額を事業費等をもとに按分している。

この試算によると、移管時の構築物の評価（減価帳簿価額）281億円、土地の評価（取得価額）59億円で、合計340億円となった。

企業会計的に評価すると、出資金相当分（219億円）と移管される資産とは相殺することができる。その意味では、出資金をすべて現金で償還する必要はないといえる。道路のように超長期にわたり利用可能な社会資本の整備は、一定期間のみの利用者負担に帰すべきというよりも、県民全体の資産として負担するほうが望ましい場合もある。その場合、利用料金として投資額を全額回収する必要はなく、移管時の資産価額相当は県民が負担する（出資金と相殺する）という考え方もできる。

県は、有料道路に関する収支状況、資産・負債状況、コスト情報を、県民にわかりやすく提供し、政策の意思決定に役立てていくことを望むものである。