

本州四国連絡橋公団の機能と財政

安部 誠治

I. はじめに

わが国では、交通関連社会資本の整備・管理を行う事業主体として、ひろく公団方式が採用されている。中央政府が出資・所有する、有料道路の整備・管理を行う日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団ならびに本州四国連絡橋公団（以下、本四公団または「公団」という）、国際空港（成田空港）の整備・管理を行う新東京国際空港公団、新幹線などの建設を行う日本鉄道建設公団などがそうである。

これらの公団は、いずれも日本経済の高度成長期に、欧米諸国に比較して立ち後れていた交通関連の社会資本整備を飛躍的に伸張させるために、政府の政策実行機関として設立されたものである。しかし、それらの多くは、創設当初は当時の時代状況のなかで存在意義があり、その後もそれなりの役割を果たしてきたと評価できるが、今日では、経営組織としての健全性、事業活動の合理性や妥当性など再検討されるべき多くの問題を抱えるに至っている。とりわけ、有料道路関連の四つの公団の場合がそうである。

本稿は、こうした有料道路関連の四つの公団のうち、本四公団のケース

1) なお、地方政府レベルにも、名古屋、福岡・北九州、広島（1997年度から）に、「都市高速道路」の整備・管理を行う、公団と類似の地方道路公社が存在している。

を素材に、その問題点の検討を行うものである。

1970年7月に設立された本四公団（交通社会資本関連の公団の中では一番最後に設立された公団）が管理する本州四国連絡橋（以下、本四架橋ともいう）は、神戸・鳴門、児島・坂出、尾道・今治の3ルートである（別図参照）。このうち、1996年現在、すでに児島・坂出ルート、神戸・鳴門ルートの大鳴門橋、尾道・今治ルートの因島大橋、大三島橋および伯方・大島大橋が完成・供用され、残る明石海峡大橋（神戸・鳴門ルート）、新尾道大橋、多々羅大橋、来島大橋（以上いずれも尾道・今治ルート）の建設が現在急ピッチで進められている。これまでに完成した延長は道路108.4Km（計画延長186Kmの58%）で、3ルート全橋の完成は1999年度に予定されている²⁾。

II. 本州四国架橋の経緯と本四公団の設立

橋梁の架設または海底トンネルによって本州と四国とを連結しようという諸構想は、すでに太平洋戦争前から存在したが、それが現実化するのには戦後のことである。以下、その経緯を簡単に振り返っておこう。

1950年、第8回衆議院本会議に「四国・淡路総合開発ならびに本州四国連絡線建設促進案」が上程され、続いて53年8月、鉄道敷設法が改正されて、本四淡路線（須磨～岩屋間、福良～鳴門間）が予定線として追加された。さらに55年4月には、日本国有鉄道（国鉄）が本四淡路路線の調査（海底トンネルを想定）に着手した。

2) 3ルートのうち児島・坂出ルートならびに神戸・鳴門ルートは道路・鉄道の併用橋として計画され、実際にも、すでに完成している児島・坂出ルートでは鉄道（延長約36Km）も供用され、西日本旅客鉄道株式会社ならびに四国旅客鉄道株式会社のJR2社がそれを使用して、鉄道輸送業務を行っている。神戸・鳴門ルートについては、その一部である大鳴門橋も道路・鉄道併用橋としてすでに建設が完了しているが、現在建設中の明石海峡大橋が道路単独橋として事業化されたため、将来的に神戸・鳴門ルートに鉄道が開通する可能性はなくなった。つまり、大鳴門橋の鉄道施設部分は無用の遊休施設と化してしまっている。

こうしたなか、1955年5月11日の未明、国鉄宇高連絡船の「紫雲丸」と僚船「第三宇高丸」の衝突事故が発生した。この事故によって「紫雲丸」は沈没し、修学旅行生を含む168人の乗客の生命が失われた。このため本州への安全な連絡手段を求める世論が沸騰することとなった。事故発生後の2日後に、四国4県市議会議長会で「本州四国海底トンネル建設促進同盟」の設置が決定され、7月には香川県議会が「宇高連絡鉄道建設促進に関する意見書」を決議し、政府関係機関に提出した。そして、57年10月に香川県が県として瀬戸大橋架橋計画に着手し、59年8月には「瀬戸大橋架設推進香川県協議会」を発足させた。また、香川県以外にも、徳島県、高知県、愛媛県、岡山県、神戸市などで、連絡道実現の運動や動きが盛り上がった。このように、この事件は地元における本格的な連絡道建設運動をスタートさせる大きな契機となった。なお、香川県の当初の主張は海底トンネル案であったが、県議会において海底トンネル案、架橋案の双方が検討され、58年7月には架橋案へ一本化された。

一方、地元の要望が高まるなか、政府サイドでは、1955年4月の国鉄の調査に続いて、59年4月、建設省が連絡橋建設に向けた本格的な調査を開始した。建設省の調査の対象となった連絡橋のルートは、神戸・鳴門、日比・高松、児島・坂出、尾道・今治の4ルート（1961年に建設省は宇野・高松ルートをも追加）であり、国鉄とは違って、どのルートの場合も橋梁による連結が想定されていた。なお、国鉄は1960年になって、海底トンネル案を撤回し、道路、鉄道併用の架橋建設にその計画を変更した。この結果、本州・四国間の連結は架橋案で一本化され、以後、連絡橋建設計画が進展することになった³⁾。

1960年代に入って、本州・四国間の架橋建設は構想の段階から計画の段

3) 以上の記述は次による。本州四国連絡橋史編さん委員会『本州四国連絡架橋のあゆみ』海洋架橋調査会、1985年、3-25ページ。瀬戸大橋架橋史編さん委員会『瀬戸大橋架橋史通史・資料編』四国新聞社、1989年、32-51ページ。井原健雄編著『瀬戸大橋と地域経済』勁草書房、1996年、12-13ページ。

階に入った。この段階での最大の問題はルート選定であった。誘致合戦が熾烈をきわめ、中央政財界、地元を舞台に、虚々実々のさまざまな動きがあったが、ようやく神戸・鳴門、児島・坂出、尾道・今治の3ルートに絞り込まれ、1969年5月に閣議決定された「新全国総合開発計画」において“1985年までに本四架橋3ルートの実現”が盛り込まれることとなった。

残る問題は事業主体であったが、公団方式が採用されることとなり、「本州四国連絡橋公団法」（1970年5月20日公布・施行）にもとづき1970年7月1日、主たる主務官庁を建設省とする本四公団が発足した。本四公団は国鉄（1964年から日本鉄道建設公団が引継）ならびに建設省（1969年から日本道路公団が引継）の諸調査を引き継ぎ、ここに道路・鉄道の併用橋を調査・計画・建設する事業体としてその一元化が図られた。本四公団の社史である『本州四国連絡架橋のあゆみ』によれば、本四架橋の整備・管理主体として公団方式が採用されたのは、大要つぎのような理由によるという。

- イ. 本州四国連絡橋は自然条件の厳しいもと、世界的規模の橋梁を建設するもので、技術的難問が多い。そこで、事業の遂行は、既存の公団のもとでは困難であり別途単一の組織をつくり、一貫した責任体制のもとで行う必要がある。
- ロ. ルートのうちには道路・鉄道の併用橋となるものがあるので、道路と鉄道を一体として総合調整をしながら業務の遂行を図る必要がある。
- ハ. 日本道路公団、日本鉄道建設公団はともに国土の全域でバランスのとれた事業を行う全国的な組織であり、当橋梁のように地域的に限定された大規模な事業を行うのに適していない。
- ニ. 本州四国連絡橋は地域的に限定された大事業で、民間資金の調達を含めて、関係地域から資金を調達する必要がある⁴⁾。

本四公団は1972年11月、「本州四国連絡橋調査報告書」をとりまとめて、建設、運輸両大臣に提出した。これは、「公団」が発足以来進めてきた工事

4) 本州四国連絡橋史編さん委員会、前掲書、61ページ。

実施調査、経済効果、採算性などを総括したもので、「公団」の基本計画のもとになるものであった。その主な内容は、①神戸・鳴門、児島・坂出、尾道・今治の3ルートとも1973年10月に着工、児島・坂出ならびに尾道・今治ルートは工期9年で1981年度、神戸・鳴門ルートは工期13年で1985年度に完成する、②工事費は3ルート全体で総額1兆2900億円（神戸・鳴門＝5820億円、児島・坂出＝4734億円、尾道・今治＝2346億円）を要す、というものであった⁵⁾。これを受けて両大臣は翌73年8月、本四架橋の工事に関する基本計画を指示し、神戸・鳴門ルートならびに児島・坂出ルートは道路・鉄道併用橋、尾道・今治ルートは道路単独橋として着工されることとなった。しかし、その直後、オイル・ショックに伴う政府の総需要抑制策の一環として本工事着手の延期が指示された。

1975年8月15日、福田経済企画庁長官（副総理）、金丸国土庁長官、仮谷建設大臣の三者会談において、①本四連絡橋は当面1ルートの早期完成を図る、②これは鉄道併用橋とし、第三次全国総合開発計画において決定する、③他の2ルートについては、各橋の地域開発効果、工事の難易度等を勘案し、当面着工すべき橋梁は関係各省庁間で協議のうえ決定する、との合意がなされた。この三者会談では、第一に「早期完成を図る」とされたルート、第二に「当面着工すべき橋梁」については未決・先送りされていた。このため、さらに同月18日、仮谷建設大臣、木村運輸大臣、金丸国土庁長官の間で関係閣僚会談がもたれ、①尾道・今治ルートの大三島橋は着工の凍結を解除する、②神戸・鳴門ルートの大鳴門橋は従来の方針で諸般の準備を進める、③尾道・今治ルートの特産大橋については追って着工時期を指示する、との決定がなされた。18日の会談でも「早期完成を図る1ルート」は明らかにされなかったが、特定された「当面着工すべき橋梁」との関係からみて、それは児島・坂出ルートであることが明瞭となった。

5) 本州四国連絡橋公団「本州四国連絡橋調査報告書」（関西大学経済・政治研究所「巨大交通プロジェクト本州四国連絡橋」『調査と資料』第57号、所収）。瀬戸大橋架橋史編さん委員会、前掲書、176-178ページ。

この二度にわたる閣僚会談の決定（政治決着）によって、いわゆる1ルート3橋の工事凍結解除が決まったのである⁶⁾。

本四公団は上記決定を受けて1975年12月、大三島橋の建設に着手した。そして、続いて76年に大鳴門橋、77年に因島大橋、78年に児島・坂出ルート、79年に伯方・大島大橋がそれぞれ着工されることになった。

その後、建設省、国土庁、運輸省の三省庁協議によって、1985年に明石海峡大橋（神戸・鳴門ルート）ならびに生島橋（尾道・今治ルート）、87年に来島大橋（尾道・今治ルート）、88年に多々羅大橋（尾道・今治ルート）の事業化が決定され、86年に明石海峡大橋と生島橋、88年に来島大橋、90年に多々羅大橋の建設がそれぞれ着工された。さらに、93年には新尾道大橋の建設が開始された。また、88年には日本道路公団が供用していた尾道大橋およびその延伸部が本州四国連絡橋の一部として「公団」に引き継がれた⁷⁾。この結果、1973年に凍結された3ルートに関わるすべての橋梁の建設が着手されることになった。このうち、すでに述べたが1996年現在、児島・坂出ルート、神戸・鳴門ルートの大鳴門橋、尾道・今治ルートの三つの橋梁が完成・供用され、現在のこる明石海峡大橋、新尾道大橋、多々羅大橋および来島大橋の建設が進められている。

III. 本四公団の業務と機構

1. 公団とは何か

本四公団は、1970年に政府と地方公共団体の共同出資で設立された。主たる主管官庁は建設省である。設立時の出資金は、政府2億円、地方公共団体（香川県）2億円の計4億円であった。本四公団は、出資・設立の経過からも明らかのように、中央政府が出資・所有する公企業のひとつであり、

6) 本州四国連絡橋史編さん委員会、前掲書、91ページ。瀬戸大橋架橋史編さん委員会、前掲書、208-210ページ。

7) 本州四国連絡橋公団『本州四国連絡橋公団要覧』1995年度版、8-9ページ。

かつ現存する13の公団のひとつである。それでは、公団という公企業形態とはいかなるものか。

一般に公企業には、①行政組織が直接経済事業を行うもの(いわゆる政府省庁企業)、②株式会社形態のもの、③独立した公法人(公法上の法人)形態のもの、の三つの存在形態がある。このうち、公企業の代表的形態とされるのは③の独立した公法人形態のもので、これは世界的には公社(パブリック・コーポレーション=public corporation, 公共企業体と訳される場合もある)⁸⁾という名称で総括されている。わが国の場合も中央政府の公企業形態として同様の三形態が存在し、政府省庁企業は現業、株式会社形態のものは特殊会社、公法人形態のものは公団、事業団、公庫、金庫、特殊銀行、特殊会社などと称されている⁹⁾。

公企業の代表的形態である公法人の公企業のうち、公庫や金庫、特殊銀行は金融事業を主たる業務とする事業体である。一方、公団ならびに事業団は財・サービスの生産・供給業務を行っているという点で公庫や金庫などと区別される(ただし、公団や事業団の中にも石油公団などのように金融業務を行っているものも存在する)。換言すれば、公団と事業団はともに非金融的経済事業を営んでいる事業体である。しかし、公団と事業団という相異なる名称で呼称されているからには両者には何らかの相違点があるはずである。公団と事業団とを区別するものは、第一に、その規模である。一般に公団は大規模なものが多く、一方、事業団は相対的に小規模である。第二は、事業内容である。現存する17の事業団の事業内容には共通性がなく、技術開発、医療・福祉、中小企業振興、国際協力など多様である。これに

8) かつて民営化される前の日本国有鉄道、電電公社、専売公社は公社(公共企業体)とよばれていた。ここで用いたパブリック・コーポレーションの訳語としての公社はこれよりも広い概念で、先の3公社もこの中に含まれる。

9) 現業は、行政組織が直接、直営で経済事業を営んでいるもので、郵政、国有林野、造幣、印刷事業などがある。特殊会社は株式会社形態をとる公企業で、日本電信電話株式会社(NTT)や関西国際空港株式会社、日本たばこ産業株式会社など現在、12の事業体がある。

対して公団は、住宅・宅地の建設・開発、道路や鉄道、港湾、空港等交通施設の整備・管理、水資源の開発、林道・森林の造成・開発など「主として、社会的に要請の強い公共事業（社会資本充実のための公共投資）」¹⁰⁾を実施しているという点で共通性がみられる。つまり、社会資本の整備・管理を主たる業務として設立され、経営されている公企業といえることができる。

そもそも公団は、太平洋戦争後の戦後復興期に、戦時中の営団や統制会、統制組合などが担っていた戦時統制経済の諸機能を受け継いで、国民生活安定と経済再建のための政府の経済統制機関として登場した。1947年設立の各種配給公団、貿易公団、産業復興公団、翌48年設立の食糧配給公団、原材料配給公団などある。しかし、これらの公団は日本経済の復興に伴い、戦後の経済統制が緩和されるに従って次第に整理・廃止されていった¹¹⁾。ところが、経済統制機関としての公団は全廃されていったが、1950年代末から新たに政府の経済政策実行機関としての公団が設立されることになった。この時期以降に設立された公団は、その組織や性格の点でそれまでの公団と違い、公社としての特徴を備えた公団であった。森林開発公団、日本道路公団、水資源開発公団、日本鉄道建設公団、新東京国際空港公団などがそうであり、現在その数は13を数えている。

ところで、公団を含む日本の公社の特徴・問題点として、一般に次の諸点を指摘できる。第一は、独立した公法人でありながら、政府・監督官庁の強い規制下におかれ、経営の自主性を著しく欠いた存在であること、第二は、政府の財政投融資の対象機関に位置づけられ、その事業・投資計画は財政融資計画の一環となっていること、第三は、経営陣（役員）の多くは監督官庁をはじめとする高級官僚（いわゆるキャリア官僚）の天下り組によって占められているケースが多いこと、などである。

公社は1930年代の英国を母国とし、その後、世界に広まった公企業形態

10) 総務庁行政管理局監修『特殊法人総覧』平成8年版、583ページ。

11) 山本政一『公企業批判』増補版、ミネルヴァ書房、1978年、54-59ページ。

である。それまでの主な公企業形態は、行政組織が直接に経済事業を行う政府省庁企業形態であったが、公社は官庁経営にありがちな官僚的、非能率的経営の弊害を是正し、かつ政府や議会の過剰な政治的介入を排して、能率的な経営のもとで公共性を発揮させることを意図して導入されたものであった。そしてその際、こうした理念を実現させる制度的な保障として、多くの公社に管理委員会あるいは経営委員会などと称される最高の意志決定機関が設置された。この機関が、公益的かつ第三者的立場から政府・監督官庁に代わって、公社に公共的統制を加えることが期待されたのである。

わが国でも戦後、公社制度が導入された際、形式上同様の組織が設けられ、今日でもそうした組織をもつ公社が多い。本稿が対象とする本四公団にも7人の委員からなる「管理委員会」が設けられている。しかし、実際のところ、この組織は機能的には形骸化しており、最高の意志決定機関としての役割は果たしていない。現実には、公社経営に対して強力な規制を加えているのは主務官庁をはじめとする政府省庁である。公社はそれぞれ個別の設置法をもっているが、その設置法や政令、省令を根拠に、主務官庁や大蔵省などによって、公社経営に対して寺戸恭平氏の言葉を借りれば「水のもれるすき間もないほど」¹²⁾の統制・管理が加えられているのである。がんじがらめの規制をうけ、経営組織としての自立性を有しない公社と規制主体である行政官庁との関係は、卑近に言えば植民地と宗主国との関係に擬することができる。

通常、事業体としての経営自主性を確保するうえでの核心は、事業・投資計画、財務、人事上の自主性である。このうち、たとえば事業計画ひとつとってみても、その決定は公社の自主的決定でなされるのではなく、政治や政府の意志によって決定され、主管大臣がその実行を公社に指示するというケースが多い。そのため、いったんあるプロジェクトが着手されると、途中でいかなる環境変化があらうと、かつまたその事業の必要性や採

12) 寺戸恭平『新比較公社制度』中央大学生協同組合出版局、1989年、149ページ。

算性にかかわらず、追加的に資金が投入され、最後までそのプロジェクトが追求されることになる。俗にいう「撤退の論理」の欠如である。ここには経営合理性の入り込む余地などない。

加えて、公社役員の多くは天下り組で、数年で代わることが多く、次々と公社役員を歴任するいわゆる「わたり鳥」も後をたたない。天下り役員の大半は、経営者としての自覚に欠け、短期的視野で任期中の当座の課題だけを無難に処理してしまうという傾向が強い。また、長期的展望にたつて公社経営をリードするという気概も欠如している。そのため、長期的にみると、公社経営の合理性が著しく損なわれるというケースが多い。

日本の公社は、創設当初は当時の時代状況のなかで存在意義があり、それなりの役割を果たしてきたと評価できるが、今日ではその理念、経営組織としての健全性、事業活動の合理性と妥当性などいずれの点においても、再検討されるべき問題点を内包した存在である。

2. 本四公団の機構と業務

本四公団の法的根拠は、本州四国連絡橋公団法（以下、公団法とよぶ）である。同法の第1条は、本四公団の目的を次のように定めている。「本州と四国の連絡橋に係る有料の道路及び鉄道の建設及び管理を総合的かつ効率的に行なうこと等により、本州と四国の間の交通の円滑化を図り、もつて国土の均衡ある発展と国民経済の発達とに資することを目的とする」。

こうした目的を達成するために、同法第29条は「公団」の行う業務として次を列挙している。すなわち、①道路法に定める料金を徴収することができる一般国道で本州と四国を連絡するものの新設、改築、維持、修繕その他の管理、②本州と四国を連絡する鉄道施設の建設および管理、建設した鉄道施設の鉄道事業者への有償利用、③道路および鉄道施設に係る災害復旧工事、④自動車駐車場（有料）の建設及び管理、休憩所、給油所等の建設および管理、⑤連絡橋の建設に伴う一般旅客定期航路事業等に関する特別措置法に規定する公団の業務、⑥国、地方公共団体等の委託に基づく、長大橋の建設ならびに長大橋に関する調査、測量、設計、試験及び研究、

などである。つまり、本四架橋の建設・管理はいうまでもなく、駐車場などの付帯施設の整備・管理や長大橋の調査・研究をも行うのが本四公団なのである。

本四公団は、行政組織とは分離された独立した公法上の法人である。しかし、その事業・投資計画の決定に関して「公団」には当事者能力はない。公団法によって、基本計画は、道路施設部分について建設大臣、鉄道施設部分については運輸大臣が定め、公団に指示することとされている。また、工事実施計画についても、それぞれ主務大臣の認可を受けなければならないこととなっている(公団法第31-32条)。要するに、事業計画は政治の判断によって、政治の場で決定されることになっているのである。

組織体制については、本四公団は「管理委員会」—「役員」—本社=建設局という三層体制をとっている。すなわち、まず、トップ組織として任期2年の7人の委員(建設大臣が任命)と公団の総裁をもって組織される「管理委員会」がおかれている。公団法によれば、「管理委員会」には事業計画、予算、資金計画ならびに決算の議決機関としての役割が与えられている(公団法第8-12条)。つぎに、このもとに総裁(1人)、副総裁(1人)、理事(6人以内)、監事(2人以内)からなる任期4年の「役員」が設置されている(公団法第18, 21条)。「管理委員会」は形式的には「公団」の最高の意志決定機関である。しかし、非常勤の委員からなる同委員会の機能は実質的には形骸化しており、実際には主務大臣の統制のもと、「役員」が意志決定と業務の指揮を行っている。なお、「役員」のうち、形式上は総裁と監事は建設大臣によって任命され、副総裁と理事は建設大臣の認可を受けて総裁が任命しているが(公団法第20条)、日本的公社の例にもれず、本四公団の「役員」も大半が天下り組によって占められている。1993年8月現在、8人の役員のうち、半分の4人が建設省からの天下り組である¹³⁾。

以上の「管理委員会」ならびに「役員」の管理下におかれているのが、本社と地方に配置された3つの建設局である。「公団」の設立当初は本社だけがおかれ、ほかに出先組織として神戸、兎島、尾道にそれぞれ調査事務

所が設置されていたが、その後の数次にわたる組織変更を経て、現在の本社は3建設局体制に移っている。なお、第一建設局は神戸、第二建設局は兎島、第三建設局は尾道の各調査事務所が編制替えされたものである。こうした諸組織に配属された本四公団の総職員数は1996年度現在、8名の役員を含め730人である（ちなみに設立時は137人）。

最後に、有料道路事業を経営する他の公団との若干の比較を行っておこう。本四公団のほかに、わが国には有料道路事業を経営する公団として日本道路公団、首都高速道路公団（以下、首都高速）、阪神高速道路公団（以下、阪神高速）がある。このうち、全国的な事業展開を行っている日本道路公団は第1表の通り、どの指標をみても別格的な存在であり、比較の対象とするには適切でない。そこで、本四公団と同様に事業エリアが地域的に限定されている首都高速ならびに阪神高速と本四公団とを対比しておこう。そのさい、前の二者はともに後背地に膨大な需要層をもつが、本四公団の場合は四国というきわめて需要層が薄い地域しか有していないという点はとくに留意される必要がある。

第1表 有料道路関係公団の比較

	道路延長 (Km)	走行台キロ (千台キロ)	利用台数 (千台/日)	業務収入等 (百万円)	事業費 (百万円)	国費 (百万円)
日本道路公団	6,564	181,980	5,640	2,213,929	1,892,360	253,861
首都高速道路公団	248	20,228	1,152	328,454	361,727	37,998
阪神高速道路公団	200	15,341	708	220,377	323,348	41,548
本州四国連絡橋公団	108	833	71	79,796	313,331	43,377

(原注) 1. 走行台キロは平成7年度道路交通センサスによる。

2. 利用台数は平成7年度の実績台数である。

3. (業務収入のうち) 本州四国連絡橋公団は、道路分である。

(注) 1. 業務収入、事業費、国費は平成9年度予算の数値。

2. 国費とは道路整備特別会計出資などをいう。

3. 建設省道路局監修「道路行政セミナー」No83, 1997年2月号, 10, 11, 41ページより作成。

13) すなわち、総裁、副総裁ならびに2名の理事がそうである。ちなみに総裁の最終ポストは建設省道路局長、副総裁は国土庁防災局長、2名の理事は東北建設局長ならびに東北地方建設局山形工事事務所長であった（特殊法人等労働組合連絡協議会『建設官僚』「官僚・天下り問題」研究シリーズ1, 1994年, 38ページ）。

さて、道路延長からみてみると、本四公団の現在の供用延長は108.4Kmであるが事業完成年次(1999年度)には186Kmとなる予定であるので、この点ではほぼ阪神高速に匹敵し、首都高速に迫ることになる。また、事業費や国費投入額についても、これら三者はほぼ同程度の規模にある。しかし、走行台キロ、1日当たりの利用台数をみると、本四公団と他の2公団とでは桁違いの大きな隔りがある。1995年度の利用台数実績をみると、本四公団は阪神高速の10分の1、首都高速のわずか16分の1にしかすぎない。事業収入についてもしかりである。こうしたデータでみる限り、あとでもふれるが、本四公団は道路事業を独立採算事業として行う公社としては、適格性を欠いた存在であるということが出来る。

IV. 本四公団の経営と財政

本州四国連絡橋の建設は、政府および関係地方公共団体からの出資金と政府および民間からの借入金を財源として行われる。そして、施設完成後、それを一般に供用することによる自動車通行料などの利用料収入によって、借入金の元利償還や維持管理費など公団経費が賅われることになっている。換言すれば、連絡橋の整備・管理を独立採算で行おうとするものであり、これは有料道路事業を行う日本道路公団や国際空港の整備・管理を行う新東京国際空港公団など他の公団と同様の経営手法である。このことは、別の側面からいえば、必要資金の一部は政府・地方公共団体の出資金に頼るとしても、全体として連絡橋の整備・管理は独立採算事業として成立しうるという見通しがなされたがゆえに、事業主体の決定にあたって公団という形態が選択されたということの意味している。

それでは、当の本四公団はこの事業見通しについて、どのような想定を行っていたのであろうか。建設、運輸両大臣が基本計画の指示を下すベースとなった、「公団」が作成した「本州四国連絡橋調査報告書」(1972年11月)は、この点に関して、概算事業費を3ルートで総額1兆2900億円と積算

し、1990年時点の1日の道路通行台数を神戸・鳴門ルート37,900台、児島・坂出ルート25,500台、尾道・今治ルート15,300台、また鉄道については旅客が164,500人、貨物が71,700トンと想定したうえで、「道路及び鉄道について、それぞれ適正な料金水準を想定して事業の採算性を試算すると、各ルートの道路、鉄道とも完成後おおむね30年以内に償還し得るものとおもわれる」としていた。また、その後改定された採算見通しでも、やはり「現在、償還対象としている児島・坂出ルート、大鳴門橋、因島大橋、大三島橋および伯方・大島大橋の『1ルート4橋』については、料金を便益の範囲内とし、前記の交通量を前提に償還期間を試算すると資金コストを6%程度とすることにより約30年間で償還可能となる」としていた¹⁴⁾。事業を推進する立場にある本四公団であるからして、いってみれば当然のことであるが、初期段階では当事業の採算性についてきわめて楽観的な見通しがなされていたのである。

では実際にはどうなったのか。「公団」公表の財務データによりながら現況をみてみよう。そのさい、「公団」では損益計算書、貸借対照表、決算書などのデータを公表しているが、ここでは決算書を取りあげ検討する。損益計算書が既設施設（道路・鉄道）に関わる「公団」の1年間の経営成績を会計的に表示するものであるのに対し、決算書は橋梁の建設にはじまり既設施設の管理にいたる「公団」の事業活動の全体を表示するものであるからである。

第2表は、「公団」の最近5カ年間の決算を示している。まず、支出からみてみると、1995年度決算の支出総額は6491億3700万円である。このうち最大の経費項目は「業務外支出」、つまり債券・借入金の償還経費で、これが全体の約65%に当たる4225億2700万円となっている。ついで大きいのが、2022億7300万円（約31%相当）の「建設費」で、これら2つの費目で支出全

14) 本州四国連絡橋公団「本州四国連絡橋調査報告書」。本州四国連絡橋史編さん委員会、前掲書、165ページ。

第 2 表 最近 5 カ年の本州四国連絡橋公団の収支 (単位: 百万円)

		1991年度 決 算	1992年度 決 算	1993年度 決 算	1994年度 決 算	1995年度 決 算
支 出	建設費	109,581	145,562	160,808	171,538	202,273
	調査費	616	799	553	672	610
	一般旅客定期行路 事業等廃止等交付金	157	376	0	-	-
	道路等管理費	9,212	10,556	11,747	13,131	14,762
	給与関係諸費用	6,222	6,468	6,770	6,782	6,835
	一般管理諸費	1,224	1,298	1,418	1,445	1,992
	業務外支出	378,546	407,493	403,860	400,460	422,527
	災害復旧事業費	114	-	-	-	-
	社会資本整備事業		11	11	11	138
合 計	505,672	572,563	585,167	594,039	649,137	
収 入	出 資 金	25,649	33,268	44,313	49,573	52,420
	維持修繕費補助金	15	14	17	26	29
	借 入 金	354,224	339,098	413,163	419,126	460,667
	業 務 収 入	40,150	41,661	43,150	45,462	46,770
	道路業務収入	38,251	39,752	41,089	43,382	44,606
	鉄道業務収入	1,899	1,909	2,061	2,080	2,094
	業 務 外 収 入	1,183	1,469	2,206	3,083	764
	日本国有鉄道 清算事業団受入	91,252	91,914	86,274	76,675	84,367
	社会資本 整備事業収入		11	11	11	137
	合 計	512,473	567,435	589,134	593,956	645,084

(注) 本州四国連絡橋公団「本州四国連絡橋公団要覧」1992年度版, 121ページ, 1994年度版, 127-128ページ, 1996年度版, 104-105ページより作成。

体の実に96%になる。なかでもとくに注目すべきなのが「業務外支出」である。それは、公団の草創期から1980年代の始めまでは経費全体の10%~20%程度であったが、80年代半ば頃から著増しはじめ、87年度には50%を超え、ついに経費の70%を占めるまでになってしまっている。これは、本四公団の借入金が加速度的に増加してきたことを表すものである。

一方、収入はどうなっているか。まず本四公団の自己資本である「出資金」をみてみよう。本四公団に対する出資は政府と地元の関係地方公共団体からなされている。その比率は現在、おおむね前者2に対し後者1の割合である¹⁵⁾。政府出資は当初は一般会計と道路整備特別会計の両方からなされていたが、1980年代の半ばからは道路整備特別会計からのみの出資と

なっている。地方公共団体からの出資の内訳は第3表の通りである。同表が示しているように、現在、8府県2市が出資を行っており、1995年度ま

第3表 本州四国連絡橋公団の出資金内訳（単位：百万円）

区分	1970年度	1995年度 までの累計	1996年度 予定額
政府出資金	200	276,930	36,604
一般会計		20,891	0
道路整備特別会計		256,039	36,604
地方公共団体出資金		128,614	18,302
(神戸・鳴門ルート)		58,729	10,418
兵庫県		21,286	3,803
神戸市		13,054	2,313
大阪府		4,759	833
大阪府		4,759	833
徳島県		11,718	2,084
高知県		3,153	552
(児島・坂出ルート)		45,655	4,185
岡山県		22,025	1,953
香川県	200	22,025	1,953
高知県		1,606	280
(尾道・今治ルート)		24,230	3,699
広島県		12,115	1,850
愛媛県		12,115	1,850
計	400	405,544	54,906

(注) 1. 原資料の単位は千円であり、それを四捨五入処理したため、端数が合わない場合がある。

2. 本州四国連絡橋公団「本州四国連絡橋要覧」1996年度版、108ページをもとに作成。

- 15) 橋本一氏によれば、「(本四公団としては) 道路については、完成年度末の借入利息を含む費用残高と供用開始後の自動車通行料金から維持管理費を差し引いた純収入とのバランスを図り、有料道路の期間を30年とする償還原則を保持する必要があるのである。そのためには、建設完了時点における累積資金コストをおおむね6%で確保すれば、本四架橋の利用料金プール制による採算は可能であると推計し、借入等により調達する資金の金利を6%に低減するために必要な出資金を政府2:地方自治体1の割合で、予算を計上していく方法が採られた」という(橋本一「本州四国連絡橋建設に関わる資金調達・財政投融资・収支構造」『財政学研究』第20号、財政学研究会、1995年9月、35-36ページ)。

での出資額の累計は4055億4400万円である。1996年度(予定額)についてみると、政府のそれは366億400万円、地方公共団体のそれは183億200万円で、両者あわせて収入総額の約8.5%に当たる金額となる。

つぎに「公団」の固有収入である「業務収入」であるが、これは主として自動車通行料と鉄道施設利用料からなっている。連絡橋の道路通行料は、道路審議会の1978年11月の答申(本州四国連絡道路の料金制度の答申)にもとづいて、「30年償還」ならびに「プール償還」(橋梁毎の償還ではなく供用中のすべての橋を1本と考え全体をトータルで償還しようという考え方)の原則のもとに設定されており、これによる料金収入総額は1995年度で446億600万円となっている。

もうひとつの鉄道施設利用料については少し説明が必要であろう。連絡橋の鉄道施設部分に関して、従来は公団法(第29条第3項)の規定により、有償で国鉄に利用させるものとされていたが、1987年4月の国鉄改革によって国鉄は解散させられた。そのため、1987年度から、①本四淡路線については、国鉄に代わって日本国有鉄道清算事業団(以下、清算事業団)が建設に要した費用のうち借りに係る部分について債務を負担する、②本四備讃線については、旅客会社に利用させるときに、清算事業団が債務を負担する、③西日本旅客鉄道株式会社と四国旅客鉄道株式会社は、本四備讃線についてそれぞれ利用料を支払う、と変更された¹⁶⁾。このうち、①と②については、予算項目としては「業務収入」とは別建てで「日本国有鉄道清算事業団受入」として計上されるので、「業務収入」として計上されるのは③の2つの旅客鉄道会社の利用料である。この額は95年度決算で20億9400万円となっている。

以上の二つを合わせると467億円となるが、これは収入全体のわずか7.2%でしかない。本四公団の収入としては、この他に上述の清算事業団からの受入金や若干の業務外収入、政府補助金などがある。このうち、清算事

16) 本州四国連絡橋公団『本州四国連絡橋公団要覧』1996年度版、220-221ページ。

業団からの受入金はやや金額が大きく、第2表の通り843億6700万円となっている。

ところで、以上の諸収入をすべて総計しても、1800億円ほどにしかならない。4700億円近くの収支不足が発生しているのである。そのため、この不足分は借入金（債券・借入金）で補なわれるということになる。95年度決算では、収入総額の71%にもなる約4600億円の借り入れが行われた。その内訳は、政府引受債と政府保証債（財政投融资）で2500億円、縁故債が1938億円、民間借入金が168億円であった。なお、本四公団の借入金の特徴は、地方幹旋（地元幹旋）の縁故債の割合が大きいことである。それは、実に1995年度借入金のうちの42%、また本四公団の1995年度までの累積債券・借入金の36.2%を占めているのである（第4表参照）。

本四公団が初めて固有の収入たる道路通行料を得るようになったのは、大三島橋が供用された1979年度からである。皮肉なことに、この頃から「公団」財政は加速度的に悪化しはじめた。財政悪化の最も大きな要因は、借入金の増大に伴う業務外支出の増大である。それではなぜ、借入金は著増したのか。第一は、新規工事の着手である。すなわち、つぎつぎと新規に着手された橋梁建設費用を賄うための資金確保のためであった。第二に、1980年代半ばから顕著になるが、過去債務の累積によって増大した利払いに充てるためであった。

本四公団が抱える債券・借入金の残高は、1995年度末で債券が3兆399億

第4表 本州四国連絡橋公団の債務・借入金残高（単位：万円）

		1995年度末 残高	比率 (%)
債 券	政府引受債	1,635,956	49.0
	政府保証債	194,389	5.8
	縁故債	1,209,557	36.2
借 入 金	政府借入金	126	0.1
	政府保証借入金	97,420	2.9
	民間借入金	200,129	6.0
合 計		3,337,577	100.0

（注）本州四国連絡橋公団「本州四国連絡橋要覧」1996年度版、109ページより作成。

円、借入金が2977億円の合計3兆3376億円にも達している。しかも1990年代に入って、過去の債務の元利償還のために、借金を繰り返すという悪循環が始まっている。1995年度決算をみていただきたい。4607億円の新規借り入れに対し、業務外支出は4225億円である。借り入れた分が、そのまま出ていっている状態にあるとあってよい。このままのペースでいけば、3ルートが全通する1999年度には債務残高は5兆円近くに達し、毎年の償還経費も5000億円レベルという危機的狀態に立ち至るものとおもわれる。

すでに述べたように、本四公団の「業務収入」は収入全体のわずか7%程度をカバーしているにすぎない。「公団」財政は、財政投融資をはじめとした公的資金の追加的投入によって、かろうじて繕われているとあってよい。換言すれば、潤沢な財政投融資資金の追加的投入（政府保証または政府引受）によって、資金不足が繕われ、財政破綻が糊塗されているのである。その意味では、すでに本四公団は財政的には破綻しているといっても過言ではない¹⁷⁾。

V. むすびにかえて

本四公団の財政はすでに、債務償還経費が経費の7割を占め、一方で「業務収入」は経費の1割も補えないという事実上の破綻状態にある。1999年度に3ルートが全通すれば、その翌年度からは維持修繕費は漸増していくにしても、「建設費」は必要でなくなるので支出総額はその分だけ減少し、またネットワーク効果で自動車通行量も増え、業務収入もこれまでよりは増加するであろう。しかし、他方、業務外支出は減るわけではない。減るどころか、逆に10数年間にわたって現在の額よりも増加する可能性さえある。極めて粗い予測をすれば、「業務外支出」は毎年4000～5000億円が必要であるし、さらに管理諸経費も必要であるのに対し、「業務収入」は楽観的に見積もっても1000億円程度であろうから、その不足を借入金に依存する危機的状況が長期間にわたって続くことになろう。

こうした状況を改善するには、「業務収入」を増加させること、すなわち通行料の引き上げという方策がある。しかし、この方策は限界がある。本州四国連絡橋のこの間の通行量の実績が示しているように、高すぎる通行料金の設定は利用者の逸走を招き、増収効果をあげないからである。

こうなった原因はなにか。最大の原因は、当初の積算を上回る工費の高騰であろう。30年も前の積算とはいえ、1970年当時は3ルート合わせて、工費は1兆2900億円とされていたが、それが実際には約5兆円に、金融費用を含めた総支出は最終的におよそ8兆円に達するものと予測されてい

17) なお、本四公団では営業中の有料道路（108.4km）について、その収支状況を公表しているのので、この点にもふれておこう。1995年度の営業中の有料道路の収支状況は別表のとおりである。これによれば、95年度の収支状況は、収入が623億円、費用が1,139億円で、収入から費用を差し引いたもの（516億円）が当期損失金として整理されている。見られるように、収支率は182.8（費用／収入）と極めて悪く、収入によって総費用はおろか、金利さえ賄えない状況にある。本四公団は、この現状について“現在のところ連絡橋ルートの全体が完成していないために費用が収益を上回り損失金が生じているが、今後残された区間が開通することにより、収支は大幅に改善していくものと思わる”，としている。しかし、これはあまりにも楽観的かつ強気の見通しといわねばならない。

別表 1995年度営業中の収支状況

(単位：億円)

開通延長 (km)	収 入 (A)	費用 (B)		当期損失金 (A)－(B)
		管理費	金 利	
108.4 (108.4)	623 (438)	142 (156)	997 (979)	516 (697)

(原注) 1. () 内は1994年度の値。

2. 「収入」には、料金収入、道路占用料、雑収入等を計上。

3. 「管理費」には、本四道路の維持補修、料金収受などに要した費用を計上。

4. 「金利」には、営業中の本四道路の建設、改良に投下した借入金の利息（債券利息、借入金利息等）を計上。なお、これは国及び地方公共団体からの出資金により軽減されたもの。

(出所) 本州四国連絡橋公団。

る¹⁸⁾。需要規模を考慮すると、総事業費が独立採算事業として成り立ちうる範囲をはるかに超えたものとなっていると言わざるをえない。さらに、批判をおそれずにいえば、いくら高度成長期に計画されたとはいえ、そして地元政財界の要請が強かったとはいえ、400万強の人口しかない地域(すなわち需要が過小な地域)に、3本もの橋梁を独立採算で架設するという計画自体がそもそも無謀であった。IIIでもふれたように、他の有料道路関係公団の有料道路と比較しても、本州四国連絡橋は走行台キロ、利用台数などいずれの指標をみても独立採算事業としては成立が困難な道路なのである。

すでに述べた通り、1973年の秋、オイル・ショックに伴う総需要抑制策の一環として、政府は3ルート of 工事着手の延期を指示したことがある。この工事の一時凍結措置は、計画を縮小見直しするひとつの機会であった。この時期に例えば“本州四国連絡橋は1ルートに変更・縮小する”，という意志決定もありえたはずである。しかし、実際には、その凍結措置はその後、建設業界などの業界利益ならびに地元利益を代弁する政治家たちの政治決着によって、なし崩し的に解除させられ、膨張的かつ無謀な橋梁建設がつつぎと着工されていったのである。経営の自主性を欠いた、政治介入によって経営合理性を喪失し、財政破綻に立ち至ってしまった日本の公団のひとつの典型をここにみるおもしろい。

とはいえ、破綻に瀕した本四公団をそのまま放置しておいてよいわけではない。さしあたり、償還期間の延長(日本道路公団の高速道路なみの40年)による単年度負担の軽減や、現在徴収されているガソリン税と石油ガス税のうち、本州四国連絡橋を利用する自動車の走行キロに見合う分の範囲内という限定つきで、道路整備特別会計から利子補給のための補助金を投入すること、などが早急に検討される必要がある。

18) 橋本一「道路と鉄道の財政」、山崎怜・藤岡純一編『現代の財政—新自由主義の帰趨—』昭和堂、1995年、118ページ。

（付記）

本稿執筆に際して、四国学院大学教授の橋本了一氏から多数の資料・文献の提供をうけた。記して謝意を表する次第である。また、本文中でふれた法律の条文は運輸省大臣官房監修『運輸六法』ぎょうせい、（注）に明記した以外の財務データなど本四公団にかんするデータはすべて『本州四国連絡橋公団要覧』各年度版、を参照した。