

6

# 特別会計と

# 道路特定財源



## 2008年4月9日 169回-参議院-決算委員会-

平成18年度決算外2件について

(平成17年度決算に関する参議院の議決について講じた措置及び平成17年度決算審査措置要求決議について講じた措置)

## 政府参考人

- ・ 冬柴鐵三 国土交通大臣
- ・ 宮田年耕 国土交通省道路局長
- ・ 榊野龍二 国土交通大臣官房総括審議官
- ・ 真島審一 会計検査院事務総局第二局長

## 質疑内容

- ・ 国土交通省地方整備局における道路と九回からの超過勤務手当及びタクシー代の支給

**風間直樹君** 民主党の風間直樹です。

最初にちよつと確認だけさせていただきますが、国交省所管の公益法人で、問題になりました日本観光協会、これ以外に都道府県から出資金を受けている団体があるかないか、御答弁お願いします。

**政府参考人(榊野龍二君)** 私の方からお答えいたします。

日本観光協会は、これは社団法人でございますが、会費、寄附金、拠出金等で賄われておりまして、済みません、先生、出資金という実は範疇はございません。そういう意味では、出資金を受けている社団法人というのは多分ないと存じております。

**風間直樹君** 済みません、確認します。観光協会が出資金を都道府県から受けていると、ちよつと今聞き取りにくかったものですから、もう一回お願いします。

**政府参考人(榊野龍二君)** 日本観光協会が行っています広域観光事業に対して賛同いただきまして、拠出金という形、名前は交付金となるかもしれませんが拠出金という形でいただいております。

**風間直樹君** それでは、ほかの団体でその拠出金を受けている団体はございますか、都道府県から。

**政府参考人(榊野龍二君)** 名前が拠出金などの、県から事業に対して補助的なものとして受けているものを調べますれば、過去五年間では十四年度で二百二十法人へ四百十八億円、あと十五年度、十六年度、十七年度、大体約二百法人に四百億円内外、十八年度は精査中でございますが二百五法人へ四百三億円となっております。

**風間直樹君** 相当出ているんですね。びっくりしました。

これは、日本観光協会は内部留保が問題になりましたが、今おつしやつた法人での内部留保、一番直近の年度末で残高どれくらいあるんでしょうか。

**政府参考人(榊野龍二君)** 法人の数が多いので全体でまとめさせていただきますすれば、精査中でございますけれども、内部留保は実はマイナスになっておりまして、マイナスの四百七十億円内外となっております。

**風間直樹君** これ、法人数が二百を超えていますので一々お伺いするわけにはいきませんが、例えば一つ二つ名前を挙げていただきたいんですけれども、具体的な。

**政府参考人(榊野龍二君)** 十八年度でいえば、例えば一番大きいのは東京バス協会でございます。これは内部留保は、留保水準でいえばゼロでございます。上の方から参りますと、例えばトラック協会が、

東京都トラック協会はマイナスになっております。大阪府トラック協会は一四％という数字になっております。

**風間直樹君** このトラック協会は以前も、全国的なトラック協会なんでしょうか、相当の拠出を受けているということが報道されましたが、これ、ちよつとリストを委員会あてに提出していただけますか。その上で、また後日の決算委員会で審議を深く行いたいと思います。いずれにしても、これは初めて伺いましたので相当問題だと思えますが、ちよつと一つお尋ねします。これ、どういう名目で拠出金を受けているのか、どういう目的なのか、お答えください。

**政府参考人（梶野龍二君）** 幾つかの実は拠出金の種類がございますが、例えば観光につきましては、先ほど申しましたように全国の観光事業を行っている日本観光協会の事業に対して賛同をいただいで、会費的なもの、分担金的なものとして出しています。

また、トラックに対しましては、運輸振興助成交付金制度という形の中で、各県トラック協会が行う、輸送の効率化でありますとか輸送の安全確保の問題でありますとか、そういう事業に対する補助金的なものとして支出されているというふうに理解しております。

**風間直樹君** これ、当然二百を超える法人に対して国交省を退職された方々が天下っているわけですね。そこに対して都道府県から拠出金を出してその天下りを支えていると、こういう構図だというふうに理解するんですが、この拠出金というのは都道府県にとっては任意なんでしょうか、それとも事実上の強制なんでしょうか、どちらですか。

**委員長（小川敏夫君）** 梶野審議員、少しゆっくりおしゃべりいただくようお願いいたします。

**政府参考人（梶野龍二君）** 申し訳ございません。



法律的な強制ではございません。そういう事業に賛同していただいで、過去継続的にいただいでいる制度でございます。

**風間直樹君** そうしますと、例えば都道府県の中で自治体の財源も厳しい折もう拠出はやめたいと、こう申し出る都道府県が出てきた場合、それを止める権限は国交省にはございませんね。

**政府参考人(榎野龍二君)** 過去ずっといろいろなところでお願いをしてまいりまして、そういう意味ではずっと継続していただいているというふうに理解しております。

**風間直樹君** 大臣、これ大変大きな問題だと思います。初めてこの場で明らかになった事実なんです。これだけ都道府県財政が厳しい折から、こういう拠出金を事実上任意ではなく半ば強制で国交省が各都道府県に対して求めていると。それに応じざるを得ない都道府県の事情もあると思うんです。

大臣、これどのようにお考えになるでしょうか。

**国務大臣(冬柴鐵三君)** 強制ではないということ、彼は今答えているわけで、強制ではございません。

それで都道府県、一県では行い得ないような事業、共同して行うような事業、これを都道府県の人たちが集まりまして、そしてこういうものをやるうじやないかということでお決めになって、そしてそれぞれが分担をして、そしてやっていらつしやるわけでありまして、決して強制とかそういうことではないと私は思いますし、それなりの意味があるから各都道府県は協賛をして、そしてこれも社団のメンバーだと思っんですよ、そういうことで出していらつしやると思っんです。

**風間直樹君** 大臣、私もかつて地方議員を務めましたのでこの辺の事情がよく分かるんですが、これ、都道府県の方々にとっては事実上お断りができないんですよ。こういう拠出を国交省からお断りをされたときに、それを断るといことは非常に心理的に難しいんです。今

回の特定財源の問題あるいはガソリン税の問題でもそれが言えるんですね。

私もいろんな首長さんとお話をしますが、やはり皆さん気にするのは、自分たちが国交省の方針に反対したときに、反する言動を取ったときに、どういふふうに関交省から見られるかと、このことを非常に気にするんです。ですから、この問題は特に、やはり大臣が明確に、こういうことはもう今後都道府県にとって任意にするんだと、強制ではないという建前を取っているけれども、今後都道府県からこれを拠出をやめたいと言ってきた場合には、それを認める用意があるということを確認していただく必要があると思います。

大臣、いかがでしょうか。

**国務大臣(冬柴鐵三君)** これは都道府県が決められることじゃないですか。都道府県が構成員となってつくっておられる団体のことを、そこで決めることじゃないですか。それが財政で厳しいからもう抜きたいという人は抜けていただいて結構ですよということ、それを決めていただければ、それでいいんじゃないですか。私はそのように思います。

**風間直樹君** こういう建前的な構図の中に、やはり私は問題があるんじゃないかなという気がいたします。

この部分は今後より掘り下げをさせていただきます。今大臣御指摘になった、都道府県が自発的につくっている団体がどういふ趣旨の団体なのか、それも調べました上で、また後日お尋ねをしたいと思います。

続きまして、ちょっとお尋ねの順序は変わりますが、高速道路の建設にかかわる件でお尋ねをいたします。

四月四日の本会議で、我が党の大塚耕平議員が、民営化会社と債務返済機構の関係について問題提起をされました。すなわち、高速道路会社が計画、建設した道路と、それに要した債務は、丸ごと債務返済



機構に移管できる仕組みになっている。それを財務技術上可能としているのは、高速道路事業等会計規則第七条に登場する仕掛かり道路資産だと、こういう指摘であります。

私、これを非常に不思議に思いまして、国交省にこの本会議の後お尋ねをしてみたんですが、この民営化会社が債務返済機構に道路と借金を丸ごと移管する、このおそれを当然防ぐ必要があると思うんですね、債務が雪だるま式に膨らんでいくことを防ぐ上でも。その防止をどのようにやっていらっしゃるんですかと、このようにお尋ねしましたら、民営化会社と債務返済機構が結ぶ協定によってそれをチェックしていると、こういうお答えでございました。

私、協定を入手して調べてみたんですが、どの部分でこれが担保されているか分からないんですよ。どの部分なんでしょうか、御答弁お願いします。

**政府参考人(宮田年耕君)** 協定本文である事例でございますが、工事の内容の第四条というところで、会社が行う高速道路の管理のうち、新設又は改築に係る工事の内容は、別紙何々のとおりとするというところで、第五条には、新設又は改築に係る工事に要する費用に係る債務であって、機構が会社から引き受けることとなるものの限度額は別紙何々から何々までのとおりとするという、まさにここで限度額を定めている、協定で定めているということでございます。

**風間直樹君** 局長、これあくまでも目録ですよ。つまり、両者の間で民営化会社が建設する道路はこことここですと、それを債務返済機構も確認しますという目録ですよ。この目録の内容が、本当に無駄な道路を含んでいないかどうかというチェックが必要ではないかと私は思うんですが、そのチェックはどこでやっていらっしゃるんでしょうか。

**政府参考人(宮田年耕君)** 目録というお尋ねでございますが、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法、ここの第十三条の中でまさに協定の内容を定めてございます。第十三条の第一項の第三号で、前号に規定する工事に要する費用に係る債務であって、機構が会

社から引き受けることとなるものの限度額、これを定めよということが債務返済機構法に書かれておりまして、これに沿って協定が結ばれているということでありまして、約束とかそういうものではなくて法律に基づく行為でございます。

**風間直樹君** それでは、その限度額として定められた債務、その債務が適切かどうかという判断はどの組織のどの部署でされているのでしょうか。

**政府参考人(宮田年耕君)** これはまさに、協定を結ぶ際に機構とそれから会社がチェックをいたします。高速道路会社が建設する高速道路に係る債務については、機構が会社から引き受ける限度額、債務引受限度額が協定において事業単位ごと、供用区間ごとに定められており、この限度額の範囲内で機構は会社からの債務を引き受けることになっております。機構は、会社から引き受けた債務を含めて四十五年以内に計画的に償還するという事になっておりまして、まさに償還の中、償還ができるかどうかということで債務引受限度額が決まっております。そこでチェックがなされているということでございます。

**風間直樹君** さきの本会議で総理はこのように答弁されているんですね。仕掛かり道路資産も当然に将来償還すべき債務として扱っている民営化の枠組みは、全体として国会の議決を経たところでありまして。これは、私、壮大なからくりだということに理解をしているんです。つまり、道路公団を民営化するときに、莫大な債務が当時既にあった。大ざっぱで結構ですが、幾らあったのでしょうか。

**政府参考人(宮田年耕君)** 六会社になりました高速道路公団、首都公団、阪神公団、本四公団、そこに係る全体の有利子債務がたしか四十兆だったと記憶しております。

**風間直樹君** この四十兆の債務をそれ以上増やしてはいけないという国民的なやはり世論があつて、その上で道路公団の民営化がされたという経緯なわけです。しかし、民営化されてみたら、実はその債務の増加を防止する手だてというものが実態的にはなかったというのが、この仕掛かり資産に隠された実は会計技術上のからくりなんです。私はこれ大変大きな問題だということに思います。

**局長** お尋ねしますが、この総理答弁で、全体として国会の議決を得たところなんだと、こういうふうに答えられているわけですが、じゃ、その国会で可決した法律のどの部分にこの仕掛かり資産というのが規定されているのか、お答えいただけますか。

**政府参考人(宮田年耕君)** 突然でありますので、法律的にどうかということ、法律の条文までにはわかりませんが、仕掛品の道路資産というのは、高速道路会社の毎年度の財務諸表、その中に記載されることになってございます。そこでチェックはできます。

**風間直樹君** 済みません、ちょっと意味が分からないんですが、もう一回答弁お願いします。

**政府参考人(宮田年耕君)** 高速道路が保有します仕掛かり道路資産の額というのは各会社の財務諸表に明記をされておりまして、公表されております。それで、そういうものが供用になる資産と債務、委員御指摘のように移りますが、仕掛かり道路資産に係る債務については完成後に機構の債務に承継される。その協定の償還計画にこれが盛り込まれておりまして、隠れた債務というのは当たらないと思います。

**風間直樹君** 私がお尋ねしたのは、仕掛かり資産という仕分項目を設定することが法律案の中に当時規定されていたんですかということをお尋ねなんです。

**政府参考人(宮田年耕君)** 独立行政法人の、先ほど申し上げました高速道路保有・債務返済機構法の第十五条でございますが、ちょっと長くなってよろしゅうございますか。

第十五条は、機構は、高速道路に係る道路資産が道路整備特別措置法第五十一条第二項から第四項までの規定により機構に帰属するときにおいては、前条第一項の認可を受けた実施計画に定められた機構が会社から引き受ける新設、改築、修繕又は災害復旧に要する費用に係る債務の限度額の範囲内で、会社が当該高速道路の新設、改築、修繕又は災害復旧に要する費用に充てるために負担した債務を引き受けなければならないということで、ここで仕掛品の明記がございます。

**風間直樹君** これ、当時の小泉総理が行われた小泉構造改革の中でも私は最も欠陥品の一つだと思っています。これだけ無駄な道路を造り続ける構図が、まさにあれだけ大山鳴動して置かれた民営化委員会の中で出てきて、そしてそれが決まったと。

この道路公団の民営化問題に当初から深くかかわっていらっしやうた櫻井よしこさん、評論家、このように書かれています。

道路建設にかかわるすべての借金も機構が引き受ける、機構が資産も債務も経営権もすべて握るわけだ、道路会社は資産もない代わりに借金を背負わない、彼らは機構から道路をリースして運用し、料金を徴収して会社の維持管理費用を払う、各会社は利益を上げてはならないとされているため経営努力をするインセンティブはない、この仕組みを上下分離方式と言う、上下分離方式の下で道路会社はせつせと道路を造り続ける、採算が合わなくても道路を完成させた途端に道路も借金も機構が引き受けるのであるから、全く気にならないと。これが実態なんですよ。

大臣、この実態をどのように認識されているでしょうか。

**国務大臣(冬柴鐵三君)** 千九百九十九キロに及ぶものを日本道路

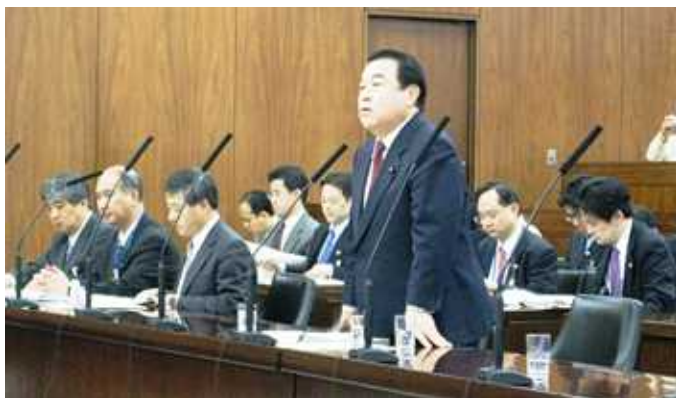
公団が造るということで、ほぼ二十兆円掛かるといことは言われていたわけで、それはおかしいんじゃないかということ、この道路をどうするかということが議論が始まったと思うんですね。

九千三百四十二キロのうちの千九百九十九、これをどうするか、二十兆でいいのか。それを仕分をしまして、千百七十七キロは新しい道路会社で造ると。それは、二次にわたる改革の結果、十兆五千億まで圧縮したわけですよ、いわゆる六車線を四車線にするとか、道路の構造を改革するとか。そして、その残り八百二十二を新直轄方式として国が税金で造る、これは三兆とすると、そういう合意がされておりまして、千百七十七キロという限度ありますよ。そして、しかもそれは十兆五千億という限度もあります。

そういうものの中で、それをだれがどう造っていくか。これは道路会社がそれぞれ債務返済機構との間で協議をしながら、先ほど局長が言ったとおりでございます、それで造っていくということで行っているわけでございまして、限度なくどんな道路でもどんだんどんどん会社が造っていくということにはなりません。

**風間直樹君** この道路建設の総キロ数には限度があるという御答弁であります、今回、国会での審議の過程を見ましても、その限度というのが果たして本当に限度なのか、こういう指摘が多々あるところでございます。

もう一点、これは問題があるんですね。つまり、この民営化会社は新規の道路を造っている間、一体どれぐらいの債務がそこにたまって



いるのか、実は明確に把握する手だてがないということなんです。

例えば、これも櫻井よしこさんの指摘ですが、今、第二東名の工事が進行中だ、全体で九兆円の工事となる、ただこの数字はあくまでも大ざっぱな目安であって、道路官僚らが実に巧妙に、非常に分かりにくい方法で工事発注や会計処理を行っているため第二東名の全容をつかむのは至難の業だと、こういう指摘をされています。

この指摘について、どんな感想をお持ちでしょうか。

**政府参考人（宮田年耕君）** 先ほどから答弁を申し上げておりますが、協定の中に償還表というのがございます。償還表の中に、例えば第二名神については何年にでき上がって、ここで債務がどのぐらいになるといったことが明記されております。

したがって、例えば第二名神の先日供用しました道路につきましても、予定より約一年早まって開通をいたしました。協定上、償還表の中には来年の、今年のいついつに債務が入ってくる、でき上がるというのが書かれておりまして、それに合わせて、会社が発出したときに協定を結んだ後に、この道路はいついつまでに供用します、更に申し上げれば、先ほど申し上げました仕掛品、仕掛かり債務、それにつきましても会社の方で毎年度財務諸表で明記をしております、それは限度額は協定の中で定まっておりますということで全部数字についてはオープンになっておりますし、限度額というところで機構と債務の中でコントロールされておると、そういうふうに理解しております。

**風間直樹君** そうすると、その限度額を実際工事が終わってみたら超えていたということは一切あり得ないということでしょうか、よろしいですね。

**政府参考人（宮田年耕君）** 限度額でありますので、それ以上では機構は引き受けられないということを協定の中で明記をしたものでござ

います。

**風間直樹君** 会計検査院にお尋ねをいたしますが、このようにこの債務が一体幾らなのかという実態が、道路民営化会社から債務返済機構に移管されて初めて認識されるという指摘があるわけです。一方で、国交省局長さんから答弁いただきましたように、いやそうじゃないと、限度額として協定の中に明記されていてそれ以上は絶対超えないと、超えても引き受けないと、こういう御答弁があった。

これ、国の諸機関の会計を検査する検査院の会計検査上あるいは会計法上、こういう債務移管の在り方、問題あるんじゃないでしょうか。いかがでしょうか。

**説明員（真島審一君）** 御答弁申し上げます。

高速道路株式会社に基づき設立されております各高速道路会社及び独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構は、いずれも現在会計検査院の検査対象となっております、その債務も会計検査院の検査対象であります。

これまでのところ、御指摘の債務の引受けにつきまして検査の結果、不当と認められた事項あるいは改善を必要と認められた事項はございません。

**風間直樹君** これまでではないと。では、これから出てくるおそれもあるわけですので、そこは厳しくチェックをしていただくようにお願いをいたします。

その上で、この問題は非常に私今後モウオッチをすべきものだと思いますので、引き続き様々な場で質疑を続けたいというふうに思っておりますが、大臣、最後に、今局長から、この協定で示された限度額、債務の限度額を超えて機構が引き受けることは絶対ないという御答弁がありました。それ、よろしいかどうか、御答弁をお願いします。

**国務大臣（冬柴鐵三君）** それは協定でございますので、そういうことはあり得ないと思えますし、あり得ません。そして、そうじゃなければ見直し規定もあります。そして、四十五年で完済するという計画もあります。したがって、それを超えてしまいますと、四十五年というものが変わることになります。それは重大であります。したがって、そういうことがないように会社と機構との間でよく協議をして、そういうふうにならないと、超えないということで頑張っているところだと思えます。

しかし、長い期間ですから、四十年ということになれば長い期間ですから、その間にいろいろな社会的、経済的な変動その他があります。そういう場合には、それに対する見直し規定もございませう。ちゃんと用意されております。したがって、そういうものを通じて円満、円滑に四十五年で完済されるようにみんなが頑張ることであるというふうに思えます。

したがって、超えるようなもので引き受けるということは、その合意がない限りありません。あり得ません。

**風間直樹君** では、続きまして、費用便益の分析マニュアルについてお尋ねをいたします。

配付しました資料ですが、このマニュアルの一部、維持修繕費の原単価という資料です。ここにおいて、一般国道の直轄の原単位と、ほか一般国道補助あるいは都道府県道の主要地方道、一般、それぞれの単位がけた数が違う。この理由、なぜでしょうか。

**政府参考人（宮田年耕君）** お答え申し上げます。

今委員御指摘の道路維持管理費の算出に当たりましては、既存の路線での実績を参考にいたしまして、交通量、構造物比率、雪氷対策の必要性等を考慮して設定することとございまして、まさにこういうことでマニュアルに道路種別ごとの年間維持費、管理費の全国平均値を示しております。

どうして違うのかという御質問でございますが、今、実態に即してここを定めるといふこと、あるいは別表で示しているということでありますが、委員の御地元の新潟県の実例で申し上げますと、直轄国道と補助国道、道路幅、道路の幅員でございますが、直轄国道は十八メートル平均、それから補助国道は十メートルという実態でございます。それから、交通量の平均でございますが、直轄国道の方は一日当たり二万一千台、補助国道の方は六千五百台。交通量それから道路面積が広いというのが一つございませう。もう一つは、パトロールとかあるいは清掃とか除雪の頻度がございます。どういふふうには道路の施設を点検するか。これが、大体県とそれから直轄を比べますと四倍ぐらい頻度が、具体的に申し上げますと、パトロールは直轄国道、日に一回でございますが、県の方では平均しまして、一日に直しまして〇・一回から〇・三回というのが実態でございます。それから、舗装修繕の方、これも、打ち替えてございませうが、その頻度が平均直轄は七年ごと、それから補助国道等につきましては十五年から二十年。る、ちよつと長く、申し訳ありません、そういう実態を踏まえて出しているということとございませう。

**風間直樹君** これ、平成十年に決められたものが平成十五年に改定されたら、その際の改定案だといふふうには伺っているんですが、平成十年から十五年というデフレ期なんですね。しかし、この一般国道の直轄の欄、上から二つ目に、改定案、二十七という数字と、その下に三三という変化率が出ています。つまり、三三％上げた。デフレ期なのに何で上げたんでしょうか。

**政府参考人（宮田年耕君）** この現行というのが平成十年でございます。それから、改定案というのが平成十五年ということとございませうが、平成十年当時の資料というのが残っておりませんので、推測も含めてでございますが、主に直轄国道で整備が本格化してまいりました。低騒音舗装、雨が降ったらすぐ浸透する、それから、車が走ります

