

Title	公共トラックターミナル生成の史的展開とその意義
Sub Title	Truck terminal revisited : expansion of the role of public sector
Author	加藤, 一誠(Katō, Kazusei) 田村, 幸士(Tamura, Kōji)
Publisher	慶應義塾大学出版会
Publication year	2020
Jtitle	三田商学研究 (Mita business review). Vol.63, No.1 (2020. 4) ,p.49- 69
JaLC DOI	
Abstract	公共(一般)トラックターミナルは, 高度成長期において特積(路線)トラック事業者のための貨物積み換え拠点として公的部門の出資や支援を得て全国的に開発・整備された。本稿では, 1959年の自動車ターミナル法成立の経緯やそれ以降の論点を, 主として国会審議における論戦を通じて浮き彫りにした。「公共性」という言葉の持つ意味が, 話者や文脈によって多義的に使われていること, 思惑の違いはあるが, 交通インフラの整備の担い手として公的部門が期待されたことを明らかにした。1985年の日本自動車ターミナル株式会社の民営化, 物流二法施行(1990年)など業界を巡る環境が大きく変化し, 当該事業のあり方や意義の見直しが求められている。
Notes	論文
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20200400-0049

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

公共トラックターミナル生成の史的展開とその意義*

加藤 一 誠
田村 幸 士

<要 約>

公共（一般）トラックターミナルは、高度成長期において特積（路線）トラック事業者のための貨物積み換え拠点として公的部門の出資や支援を得て全国的に開発・整備された。本稿では、1959年の自動車ターミナル法成立の経緯やそれ以降の論点を、主として国会審議における論戦を通じて浮き彫りにした。「公共性」という言葉の持つ意味が、話者や文脈によって多義的に使われていること、思惑の違いはあるが、交通インフラの整備の担い手として公的部門が期待されたことを明らかにした。1985年の日本自動車ターミナル株式会社の民営化、物流二法施行（1990年）など業界を巡る環境が大きく変化し、当該事業のあり方や意義の見直しが求められている。

<キーワード>

トラックターミナル、公共性、特積（路線）事業者、日本自動車ターミナル株式会社、交通インフラ、第3セクター

1. はじめに

トラックターミナルをめぐる先行研究は、（1）トラックターミナルの運営の分析や計画を中心とした工学的アプローチに基づく論稿、（2）トラックターミナルの整備を主体的に推進した当事者が政策的意義や経済的・社会的効果を訴求するための論稿および（3）その他、の3つに大別される。（1）には、北大阪トラックターミナルにおける1日調査に基づくシミュレーションをもとに最適バース数を算出した谷口・則武・山田・泉谷（1996）、トラックターミナルを利用した配送計画の策定やモデル化を試みた若林（2000）や榊原・田・西川（2011）がある。（2）

* 本稿は、日本交通学会関東部会における報告に修正、加筆したものである。討論者である鈴木恵一氏（当時、日本自動車ターミナル株式会社常務取締役、現東京土地開発株式会社）には建設的なコメントを頂いた。心より謝意を表したい。なお、本稿はまた、科学研究費基盤研究（B）「交通インフラの運営とリスク分担に関する歴史・制度・理論・実証研究」（2016～2018年度）の成果の一部でもある。

にはわが国最大のトラックターミナル事業者である日本自動車ターミナル株式会社（以下、日夕社）の役職員や行政当局者による実態調査や政策構想にかかわる論説が挙げられる。吉武（1971, 1973, 1976, 1979）、鈴木（1977）、定井（1971, 1972）などがそれである。ただし、（2）はいずれも1970年代に集中して発表されており、それ以降に、同様の論稿は見られない。（3）の成果には野口（1996）があるが、トラック事業者の観点にたった機能論が主題であり、きわめて限定的である。また、日夕社は、1984年、1996年、2016年の3度にわたり社史を編纂しており、これらは同社のみならず、トラックターミナルをめぐる歴史的事実やデータを提供してくれる点からは有益である。しかし、社会科学적인見地にたった研究・分析はほとんどなく、また、近年においてその実態を纏めたものも見出されない。したがって、あらためてトラックターミナルにかかわる基礎的な事実を振り返り、今後の研究・分析に資する事例を提供することには十分な意義がある。

本稿の目的は、いわゆる公共（一般）トラックターミナルを分析対象とし、その生成の史的展開と制度的淵源を明らかにし、国会における論戦の整理・分析を通じて、「交通インフラにおける公共性とは何か」を考えることにある。つまり、国会議事録は民間事業者用のターミナルインフラに対する当時の政治的、社会的な受容の一端を示唆しており、わが国の交通インフラ構築をめぐる公的部門の役割を再検討することとしたい。

2. 公共トラックターミナルの概況

2.1 定義

トラックターミナルとは、自動車ターミナル法（1959年施行）で定められた自動車ターミナルの一形態である。自動車ターミナルは、同法第2条において「旅客の乗降又は貨物の積卸しのため、自動車運送事業の事業用自動車を同時に二両以上停留させることを目的として設置した施設」（第4項）として定義されている。そしてそれは「一般乗合旅客自動車運送事業の用に供する」バスターミナルと、「一般貨物自動車運送事業の用に供する」トラックターミナルに大別される（第6項）。さらに、「自動車運送事業者が当該自動車運送事業の用に供することを目的として設置した自動車ターミナル以外の自動車ターミナル」を一般自動車ターミナルと規定しており（第5項）、「一般自動車ターミナルを自動車運送事業の用に供する事業」を自動車ターミナル事業と定義している（第8項）。

すなわち、本稿で取り上げる一般トラックターミナル事業とは、同法が対象とする不特定多数の自動車運送事業者に供用する施設運営事業のことを指す。また、元来、同法の目的は「自動車ターミナル事業の適正な運営を確保すること等により、自動車運送事業者及び自動車ターミナルを利用する公衆の利便の増進を図る」（第1条）ことにある。そして、「自動車ターミナルを利用する公衆に対して、不当な差別的取扱いをし、その他これらの利用者の利便を阻害する行為をしてはならない」（第9条）と規定していることから、一般トラックターミナルにおける非排除性を法的に保証することで、公共財的な性格を担保しようとしていることがうかがわれる。

本稿では、一般トラックターミナル事業の持つこうした性格と、多くの出資・運営に政府や地方自治体が深く関わってきた歴史的¹⁾背景を踏まえ、「公共トラックターミナル」と呼称する。

2.2 事業者の現況

表1は2019年7月現在の一般トラックターミナルであり、16事業者・22ターミナルが現存している。この16事業者は全国トラックターミナル協会という任意団体を構成・加盟している。各事業者の概要は表の通りであるが、事業者には以下のような特徴が見られる。

第一に、事業者の資本構成を見ると、地方自治体が出資する第3セクターが多いことが目につくが、これはさらに以下の4つのグループに分類できる。

- (1) 第3セクター（地方自治体が出資しているもの）
北海道、岩手、仙台、日本自動車、大阪港トランスポートシステム、広島市流通センター、鹿児島県共同
- (2) 第3セクター（地方自治体に加え、高速道路会社および日夕社が出資しているもの）
東北高速道路、北陸高速道路、九州高速道路
- (3) 100%民間出資
三徳、岡山県、徳島県、四国、協同組合今治流通センター
- (4) 100%民間出資（2014年以降）
泉北高速鉄道

各社が現在の出資構成に至った経緯は後段で詳述するが、100%民間出資の事業者は限定的である。民間の事業者数は多いとはいえ、全ターミナルに設けられているバース（トラックが貨物の積卸を行うために接車するスペース）数の合計が3,354であるのに対し、(3)と(4)をあわせても1,096バース、すなわち32.6%にすぎない。また、(4)は2014年に南海電鉄グループによって買収されて間がなく、それまでは大阪府が49%出資する(1)のパターンの第3セクターであったので、それを勘案すると、純粋な民営比率は11%にまで低下する。すなわち、この事業は、地方自治体も含め、各地方の経済界・地方銀行・トラック事業者・公的金融機関（日本政策投資銀行）などが出資によって支えられていると見てよい。

第二に、現存する22のターミナルの大半は1960～70年代に集中的に供用開始されていることがわかる。80年代に供用が始まったのは、小規模な2箇所（鳥栖、四日市）を除けば葛西のみにすぎない。同様にバース数に換算すれば、87.6%が1980年までに供用されており、1987年の四日市以降に開設されたターミナルは皆無である。この点は、わが国のトラック輸送量の伸びに呼応している。すなわち、日本自動車ターミナル法が施行され、日夕社が設立された1965年を100とし、10年毎の国内トラック輸送量の伸びを見てみると、1975年193（+93%）、1985年289（+50%）、

1) 吉武（1976）は、公共トラックターミナルという表現が使われるようになったのは「昭和40年前後」と回顧しており、かつ「極めてシビアに解されたり、比較的安易に用いられたり、その振幅は大きい」としている。その上で、改めて「政府や地方公共団体による出資ないし補助および開銀や北東公庫の出資ないし大幅融資財政資金（原文ママ）の導入により整備された一般ターミナル」と定義している。

表1 一般トラックターミナル (2019年7月現在)

社名	ターミナル名	供用開始年	バース数	主な株主
北海道トラックターミナル株式会社	札幌	1971	175	日本政策投資銀行23.3% 札幌市16.7% 北海道10%
岩手トラックターミナル株式会社	岩手	1974	84	日本政策投資銀行21.1% 日本通運6.1% 第一貨物6.1% 盛岡卸センター 6.1% 盛岡市6.1%
株式会社仙台トラックターミナル	仙台	1962	80	民間企業89.8% 宮城県5.1% 仙台市5.1%
東北高速道路ターミナル株式会社	郡山	1976	45	東日本高速道路26.6% 道路厚生会19.9% 日本自動車ターミナル10.9% 福島県4.9% 宮城県3.9%
	仙台南	1979	20	
日本自動車ターミナル株式会社	京浜	1968	382	東京都43.3% 日本政策投資銀行6.0%
	板橋	1970	320	
	足立	1977	320	
	葛西	1983	357	
株式会社三徳	四日市	1987	28	民間企業100%
北陸高速道路ターミナル株式会社	金沢	1977	65	中日本高速道路24.4% 日本自動車ターミナル14% 道路厚生会13.8% 石川県6.9%
泉北高速鉄道株式会社	東大阪	1968	346	南海電気鉄道
	北大阪	1974	378	
株式会社大阪港トランスポートシステム	大阪南港	1976	164	大阪市69.6% 民間企業30.4%
岡山県トラックターミナル株式会社	岡山県	1975	150	岡山県貨物運送
広島市流通センター株式会社	広島市西部	1977	108	広島市70%
徳島県トラックターミナル株式会社	徳島県	1970	58	民間企業100%
四国トラックターミナル株式会社	四国	1971	102	民間企業100%
協同組合今治流通センター	天保山	1974	34	民間企業100%
九州高速道路ターミナル株式会社	鳥栖	1981	28	西日本高速道路22.3% 日本自動車ターミナル21.5% 佐賀県5.6%
	熊本	1976	54	
鹿児島県共同トラックターミナル株式会社	鹿児島臨海	1977	56	民間企業88% 鹿児島県10% 鹿児島市 2%

出所) 国土交通省 HP, 全国トラックターミナル協会 HP から筆者作成

1995年404 (+40%), 2005年437 (+8.3%), 2015年448 (+2.5%) であり、市場の伸び率と、公共ターミナルの新規開設ニーズが相関していると類推される（『数字でみる物流2018』p.42のデータを一部修正）。

2.3 利用者

2019年現在、国土交通省のHPにおいて、トラックターミナルは「不特定多数の事業者が利用」するもの、と簡潔に紹介されているが、数年前までは「特積トラックが利用するための施設で、特積トラックと集配車、あるいは特積トラックと特積トラック間における貨物の積み替えを行うための施設」という説明されていた。これは自動車ターミナル法の定義と齟齬をきたすものではないが、利用者が「特積トラック」（特別積み合わせ貨物運送事業者）と限定的に表記されていた点は着目しておく必要がある。

特積トラック事業者とは、B to Bの小口混載貨物事業者のことであり、約5万7千社存在するわが国のトラック事業者のうち、ヤマト運輸や日本通運などを含め291社（2016年現在）しかなく（『数字でみる物流2018』p.44）、いわば「大手運送会社の代名詞」（大矢（2004））ともいえる存在である。現行法下におけるトラック事業者の区分は、この「特積」と「一般」の2つだが、1990年のいわゆる物流二法²⁾施行前には、それぞれ前者が「路線」、後者が「区域」と呼称されており、特に「路線」は1960年代以降、わが国の経済成長に伴って、全国規模の広域ネットワーク構築のニーズが高まったことから、それまでの鉄道に代わって、各地のターミナル間の定期便を運行することにより、国内の基幹輸送の役割を担ってきた事業者である。

したがって、「路線」（現在の「特積」）事業者は、その業態からしてトラックターミナルとの関係は不可分と考えられる³⁾。そして、最大の事業者である日夕社については、大橋實次代表取締役社長（当時）は、そもそもその設立（1965年）にあたり、日本運送、日本通運、西濃運輸の大手路線事業3社の社長間に「堅い結束」があったと後年に述べており（日夕社（1996）pp.123-124）、その他の民間出資者21社にも有力な路線事業者が並んでいる。また、同じ社史の中に当時の利用者の詳細があり、出資者との重複が見られることから、両者の結びつきが読み取れる（「トラックターミナル別バスの利用状況」（日夕社（1996）pp.190-191））。

他方、現在HP上で現在の利用者を公開しているターミナル事業者は3社のみであるが、岩手のケースでは出資者と利用者が重複しており、金沢・広島西部でも路線事業者の利用が見られる。地域も時期も異なるので単純に一般化はできないが、こうした路線（特積）事業者がトラックターミナルを利用するだけでなく、場合によっては出資してターミナルの整備を一体的に推進してきたことが理解できる。

2) 貨物運送取扱事業法と貨物自動車運送事業法を指す。これにより実現した規制緩和の内容と影響については齊藤（2004）を参照。

3) 日本自動車ターミナル法の国会審議においても、運輸省自動車局長は「ターミナル株式会社の施設を利用する者は路線事業者でありまして、路線事業者にはすべて開放されるたてまえになっております」と答弁している（第48回参議院運輸委員会会議録第23号、昭和40年5月11日）。

2.4 業態

トラックターミナルの業態は、基本的に不動産賃貸である⁴⁾。すなわち、保有施設を区分で利用者に賃貸し、その賃料を収入に充てるモデルである。この点は日本自動車ターミナル株式会社法の制定（1965年）や日本道路公団法改正（1974年）時にも国会で質疑にあがったが、政府は一貫して、ターミナル事業者自身が荷捌きや集配を行うことはない、と明言してきた⁵⁾。トラックターミナルは、輸送や保管といった物流サービスの提供者ではなく、物流サービスのためのアセットの提供者という点で、近年外資系を中心にわが国でも規模を拡大している、いわゆるマルチテナント型の倉庫賃貸業と同じビジネスモデルである。つまり、優良顧客から長期の利用コミットメントを得られれば、安定した収入（キャッシュフロー）が期待できる事業である。また、上述の通り、利用者自身が出資者であり、かつ先行的に利便性の高い土地をおさえ、流市法などの法的な根拠を得ている場合、容易に競合者が現れるとは考えにくい。したがって、初期の大規模投資の償却や借入金利の負担が残る限りは収益が圧迫されるが、償却や償還が終わり、次の投資がなければ利益率は向上し、内部留保も積み上がり、財務状態は改善される⁷⁾。この点は、現在財務データをHP上で公開している4社の数値からも裏付けられる。

3. 公共トラックターミナルの史的展開

公共トラックターミナル事業が政府や地方自治体の主導で推進されてきたことを踏まえると、その法的な根拠の整備が史的展開上、重要な契機になっていると考えられる。ついては、関連する法律に関する国会における議論を手掛かりに、どのような構想や意図をもって政府が関与してきたか、それに対してどのような論点が提起されてきたのか、をたどる。

3.1 自動車ターミナル法の施行（1959年）

2.1でも述べた通り、同法はトラックだけではなく、バスターミナルについても規定しているが、1959年、第31回国会で同法案の趣旨説明にたった運輸省自動車局長は、いずれのケースでも、期待される「効用」は「鉄道における駅と同様のもの」としており、さらにトラックターミナル

4) 北大阪トラックターミナルを運営する泉北高速鉄道は、2014年の完全民営化以前は大阪府都市開発株式会社と称し、鉄道事業とトラックターミナル事業の双方を手掛けていた点で例外的である。

5) 第48回衆議院運輸委員会における運輸政務次官の答弁（同会議録第18号、昭和40年3月30日）、第72回参議院建設委員会における政府参考人（日本道路公団理事）の答弁（同会議録第8号、昭和49年4月25日）など。

6) 流通業務市街地の整備に関する法律（1966年施行）。トラックターミナルはこの法律で定められた流通業務団地（流通センター）の中核的施設として位置付けられて整備されてきた経緯もある（日夕社（1996）pp.55-58）。

7) 大橋（1976）は、民間出資者の立場から、用地取得費の高騰が事業収支の悪化を招いていること、収支が維持できないことを理由に配当を得るに至っていないこと、本来償却が進んだ分を利用料金の軽減に反映すべきところ、コストのプール制を採用しているために、新規開設ターミナルの負担分が逆に料金値上げにつながっていることなどの課題を指摘している。

8) 以下国会の会議録の引用はすべて「国会会議録検索システム」（<http://kokkai.ndl.go.jp/>）による。

については、以下のような具体的な利点をもたらすものと述べている。¹⁰⁾

- (1) トラック輸送網の形成（路線間の連絡・接続の円滑化）
- (2) トラック事業の合理化（作業能率の向上）
- (3) 道路交通の円滑化（都市内交通の混雑緩和）
- (4) 荷主サービスの向上（速達性向上、手続き簡略化、貨物毀損の回避）

ここで着目しておく必要があるのは、トラックターミナルという施設がすでに国内に存在していた、という事実である。このことは、法案の趣旨説明の中で「わが国における主要なトラックターミナル」8カ所の一覧表と、「既存のトラックターミナルの実例」として、日本通運の晴海ターミナルの資料が示されていることから明らかである。ちなみに、1961年末のデータによると、東京都には専用ターミナルが90カ所・552バス、公共ターミナルが21カ所・53バス存在している（谷端（1970）p.18）。すなわち、すでに大手の路線事業者が運営する自社の専用ターミナルを含め、トラックターミナル自身は少なからず存在していたが、同法はそれとは別に、急増するトラック輸送に対応すべく、「自動車ターミナルを建設するということを主要な目的として制定」¹¹⁾された、ということである。

しかし、こうした専用ターミナルとの関係、特にトラックターミナル事業者、大手の路線事業者および中小の取扱事業者の3者の関係や利害相反の見通しについては、はっきりと考え方が整理されていたわけではない。すなわち、大手路線事業者が主導権をとって、公共トラックターミナルを「専用化」する可能性、専用ターミナルが公共ターミナルを淘汰する可能性、その結果、中小事業者が排除される懸念、といった疑問に対する明確な答弁はなかった。また、今後全国で必要となるターミナルの数などの定量的な見通しも提示されておらず、当時、政府が全体的な構想や計画を持っていなかったと想像される。¹²⁾

そして、この事業の主体に関する国のスタンスは、この時点では「国自体が作るということに関しましては、東京都に、たとえば国家的に中心トラックターミナルというようなものを、非常に大きなものを作るというようなことは、現在は、そういう構想は持っておりません」¹³⁾としており、積極的に関与する意思は示していない。むしろ「膨大な資金を要するものでありますので、地方公共団体が積極的にこの施設を作るというふうに進んでいただければ、いい自動車ターミナルというものはできない」¹⁴⁾「地方公共団体において、それを設置することが非常に望ましい」¹⁵⁾と答弁している。これに対し、別の議員が「地方公共団体が個人の申請よりも優先するという印象を与えた」「地方公共団体等が、この事業は自分たちがもうきめられたんだ、こういう印象を強くと思う」¹⁶⁾とやんわり批判している。すなわち、すでにこの段階から政府には、地

9) 第31回参議院運輸委員会における運輸省自動車局長の説明（同会議録第8号、昭和34年2月26日）

10) 同上。

11) 第31回参議院運輸委員会における運輸省自動車局長の答弁（同会議録第19号、昭和34年3月24日）

12) 第32回参議院運輸委員会における大和与一議員の質疑（同会議録第3号、昭和34年9月10日）

13) 第32回参議院運輸委員会における運輸省自動車局長の答弁（同会議録第3号、昭和34年9月10日）

14) 第31回参議院運輸委員会における運輸省自動車局長の答弁（同会議録第11号、昭和34年3月10日）

15) 第31回参議院運輸委員会における運輸省自動車局長の答弁（同会議録第10号、昭和34年3月5日）

方自治体を核とした第3セクター的運営が念頭にあったと推測される。

一方、国会で議員はトラックターミナル事業の「公共性」を自明のものとしていることがわかる。それは、「ターミナルの必要性というのは、公共性から言って非常に重要だ」¹⁷⁾「この法律が施行される場合に、地方のいわゆる公共性ということにかんがみて、その整備をすることは非常にけっこう」¹⁸⁾という発言があるからである。加えて、「公共的な要素が非常に多いのですから、これは国家が営団法か何か、そういう形でやらなければ、事業がなかなかうまく成り立たんじやないか」¹⁹⁾「相当国家の統一された計画性の上に立たないとまずい」²⁰⁾といったように、政府の主導権・主体性の発揮すら求めている。

つまり、「公共性のある事業＝担い手としての政府」という構図が見られるが、一方で上述の通り、政府は地方自治体に担い手としての役割を期待していた。こうした齟齬もあり、結果的に同法が以下のような決議を附帯して可決されることになった。

「政府は自動車ターミナルの公共性にかんがみその整備を促進するため、国有及び公有地の貸付並びにこれらの地下占有等につき特別の配慮をするとともに財政援助及び税の減免につき妥当な措置を講ずべきである」。後日、この趣意が、政府主導によるトラックターミナル事業会社の設立（日夕社）や日本開発銀行による融資、各種税制上の優遇措置²¹⁾につながったものと考えられる。

3.2 日本自動車ターミナル株式会社法の施行（1965年）とその経緯

自動車ターミナル法施行以降、運輸省は主にバスターミナルの整備を推進していたが、漸次業界とも連携し、トラックターミナルにも取り組むようになった。それが、1961年度の「東京自動車ターミナル株式会社」を皮切りに、1963年度の「首都圏自動車ターミナル公団」、1964年度の「日本自動車ターミナル公団」に関する政府出資の予算要求である。しかし、大蔵省は「民間会社が一般トラックターミナル事業を営んでいる例が地方にあり、政府出資による公団を新設する必要は認められない」と譲らなかった。そのため、1965年度予算においてようやく政府・東京都・民間が出資する特殊会社である日夕社²²⁾を設立することで合意に至り、法的根拠として日本自動車ターミナル株式会社法が制定されることとなった。

自動車ターミナル法制定当時は、政府出資は想定されていなかったはずであるが、その後の度重なる予算要求をはじめ、運輸省にスタンスの転換が見られる。他方、大蔵省の反対理由と特殊会社への出資を求められた東京都議会における否決の経緯²³⁾（最終的には出資を応諾）に鑑みると、

16) 第31回参議院運輸委員会における柴谷要議員の質疑（同会議録第11号、昭和34年3月10日）

17) 第31回参議院運輸委員会における岩間正男議員の質疑（同会議録第10号、昭和34年3月5日）

18) 第31回参議院運輸委員会における相澤重明議員の質疑（同会議録第11号、昭和34年3月10日）

19) 第32回参議院運輸委員会における大和与一議員の質疑（同会議録第3号、昭和34年9月10日）

20) 第31回参議院運輸委員会における岩間正男議員の質疑（同会議録第10号、昭和34年3月5日）

21) 法人税・固定資産税・不動産取得税・事業所税軽減の特例措置がとられた（日夕社（2016）pp.102-103）。

22) 日夕社設立までの試行錯誤については、日夕社（1996）pp.37-39を参照。

23) 東京都議会（昭和40年第3回定例会）において、企画総務首都整備委員長より「現在麻痺状態にある東京都の交通事情を考えると、これが打開策として、何らかのこの種の事業の必要性はうなずけるものであり、

トラックターミナル事業への公的資金の投入には当初から議論があったことがわかる。

しかし、国会ではこれが大きな論点になることはなかった。まず、政府側の基本的な考えは、次の運輸省自動車局長の答弁に収斂されている。

「これは非常に公共性の強い事業として、国なりあるいは公共団体、そういったものが施設をしていくべきではないかという考え方から公団方式というものを考えたわけですが、これはトラックにつきましては、トラック事業者が相当これを利用することになると思いますから、そういった意味でトラック事業者の協力も得るという意味合いから、今回特殊会社としてのこの法案を提出した、²⁴⁾そういう事情でございます。」

「東京の交通混雑の緩和あるいは大きく輸送の合理化というような面から…(中略)…いわば都市改造的な役割りも果たす、そういったことから民間だけではそういった先行投資あるいは膨大な資金を要するこれらの事業を遂行することは非常に困難である、そういったことから政府もこれに出資して協力していく、²⁵⁾そういうことでございます。」

「非常に公共性が強いために、収支上は必ずしも有利な事業ではないのでありまして、したがって、政府なりあるいは地方公共団体からの出資も仰いで…(中略)…特殊会社を提案したわけ²⁶⁾でございます。」

特殊会社方式に落ち着いた経緯は、上述の通り、大蔵省の反対により公団方式がとれなかったというところが実情に近い。それに加え、(都市政策や交通政策の観点から)公共性の高い事業であること、資金負担や低収益性故に民間だけでは遂行できない事業であることおよび民間(トラック事業者)がメリットの享受者なので一定の出資をすべき事業であることを論拠としている。

これに対する第1の論点は、「公共の施設というものは、これはやはり公共ということで徹底²⁷⁾していく」という発言に代表されるように、「公共性」と「営利」を対極の理念としてとらえ、前者に徹すべき、という点である。それを踏まえ、具体的には各議員から以下のような問題提起がなされている。

- (1) 運営方式は公団方式を採用すべきである(久保三郎議員、竹谷源太郎議員)²⁸⁾
- (2) 特殊会社への政府出資を増やすべきである(前田佳都男議員、吉田忠三郎議員)²⁹⁾
- (3) 配当を制限すべきである(相澤重明議員、金丸富夫議員)³⁰⁾

注目すべきは、日夕社に対してより主体的関与を求める意見は、自民・社会・民社と所属政党

▼ ます。しかしこの特殊法人の内容、運営を検討してみると、特殊な人、特定な階層の人のための会社という色彩が強く、一般性、公共性という面で、大いに疑問を残すのでございます。…(中略)…この際、出資は見合わせるべきである。したがって、全額減額すべきであるという修正の動議が提出され、採決の結果可決されました。」と報告されている。

24) 第48回衆議院運輸委員会における運輸省自動車局長の答弁(同会議録第17号、昭和40年3月26日)

25) 同上。

26) 第48回参議院運輸委員会における運輸省自動車局長の答弁(同会議録第22号、昭和40年5月7日)

27) 第48回衆議院運輸委員会における野間千代三議員の質疑(同会議録第12号、昭和40年3月16日)

28) 第48回衆議院運輸委員会における質疑(同会議録第18号、昭和40年3月30日)

29) 第48回参議院運輸委員会における質疑(同会議録第22号、昭和40年5月7日)

30) 第48回参議院運輸委員会における質疑(同会議録第23号、昭和40年5月11日)

を超えて聞かれている点である。これに対し、政府側も「今後、このターミナル会社の公共性を育成してまいりますためには…(中略)…できるだけその政府出資による公共性の発揮ということに対しまして、今後とも全面的な努力を続けていきたいと考えております³¹⁾」と答え、議会全体の論調が政府出資に否定的な大蔵省批判の様相を呈している。

第2の論点は、日夕社が「相当公共性を高度に発揮する³²⁾」事業である一方、同社への民間出資者が大手の路線事業者で占められており、その結果、中小事業者への「開放性」が担保されないのではないか、という懸念である。すなわち「出資者としての権利はどうか…(中略)…一般に開放するんだが、一般開放という原則がどの程度守られるのか³³⁾」「独占的傾向が非常に強くなり、中小企業の割り込む余地がなくなる³⁴⁾」「株の持ち方も…(中略)…大手はたくさん持つということになれば、発言権も当然大きくなる、会社の運営について発言権がありますから。そうなりますと、使用についても当然発言権が強くなる³⁵⁾」「株主以外のものはなかなか使えない」といった意見が議員から続出した。これに対して政府は「一般ターミナル会社であるという性格を出資者自身も十分認識しておりますし、そういった意味で、また一方政府の公共投資もありますので…(中略)…ターミナルにおける公共部分というものを必要最小限度そういったものは確保していく³⁶⁾」「本特殊会社の公共性の保持につきましては、厳重に監督してまいります³⁷⁾」と抗弁している。

むしろ、ここでも曖昧なままなのは、自社の専用ターミナルも同時に整備している大手路線事業者と公共ターミナルの関係である。議員からは「日通を含めて株主になられた方は、独自にそれぞれターミナルをお持ちだろうと思うのでありますが、彼らはこのターミナルの必要性をどんなふうに考えて株主になって会社をつくったのでしょうか」という素朴な質問が出されたが、政府側は「将来の交通のあり方として運輸省あるいは建設省の構想による流通団地構想というものに共鳴しており…(中略)…その構想に協力するというかっこう」と答えている。さらに「協力するということは、必ずしも…(中略)…ターミナルはお使いにならない、しかし協力することで株主になられたというふうにとってよろしいですか」と畳み掛けられると「当然利用するという前提でございますが、そのほかにいま持っておるターミナルを直ちに廃止するという事態までは、なかなか…(中略)…困難³⁸⁾」と答弁している。

2.3で指摘した通り、日夕社設立から30年を経た時点でも、利用者の上位は出資者で占められていることから、「出資者=大手路線事業者=利用者」という構図は確認しうるが、それは必ずしも大手路線事業者自身が専用ターミナルの整備を怠っていた、というわけではない。例えば、

31) 第48回参議院運輸委員会における大久保武雄運輸政務次官の答弁(同会議録第22号, 昭和40年5月7日)

32) 第48回参議院運輸委員会における松浦周太郎運輸大臣の答弁(同会議録第23号, 昭和40年5月11日)

33) 第48回衆議院運輸委員会における野間千代三議員の質疑(同会議録第12号, 昭和40年3月16日)

34) 第48回衆議院運輸委員会における山口丈太郎議員の質疑(同会議録第18号, 昭和40年3月30日)

35) 第48回衆議院運輸委員会における久保三郎議員の質疑(同会議録第18号, 昭和40年3月30日)

36) 第48回衆議院運輸委員会における運輸省自動車局長の答弁(同会議録第12号, 昭和40年3月16日)

37) 第48回衆議院運輸委員会における大久保武雄運輸政務次官の答弁(同会議録第18号, 昭和40年3月30日)

38) 第48回衆議院運輸委員会における久保三郎議員の質疑と運輸省自動車局長の答弁(同会議録第18号, 昭和40年3月30日)

表2 日夕社の資本構成

(単位：百万円未満切捨)

年度	政府		東京都		運送事業者 (特積)		運送事業者 (特積以外)		その他 民間事業者		合計	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
1965	50	16.5%	0	0.0%	243	80.2%	10	3.3%	0	0.0%	303	100.0%
1966	300	30.0%	250	25.0%	363	36.3%	22	2.2%	65	6.5%	1,000	100.0%
1967	750	34.9%	500	23.3%	584	27.2%	40	1.8%	277	12.9%	2,150	100.0%
1968	1,000	29.9%	850	25.4%	803	24.0%	44	1.3%	653	19.5%	3,350	100.0%
1969	1,150	28.0%	1,150	28.0%	884	21.6%	45	1.1%	871	21.2%	4,100	100.0%
1970	1,350	29.3%	1,450	31.5%	884	19.2%	45	1.0%	871	18.9%	4,600	100.0%
1971	1,650	30.6%	1,750	32.4%	944	17.5%	46	0.9%	1,010	18.7%	5,400	100.0%
1972	2,050	30.1%	2,050	30.1%	1,287	18.9%	56	0.8%	1,357	20.0%	6,800	100.0%
1973	2,500	30.7%	2,500	30.7%	1,530	18.8%	58	0.7%	1,562	19.2%	8,150	100.0%
1974	3,000	31.1%	3,000	31.1%	1,794	18.6%	61	0.6%	1,795	18.6%	9,650	100.0%
1975	3,550	32.0%	3,450	31.1%	2,059	18.6%	68	0.6%	1,973	17.8%	11,100	100.0%
1976	4,100	32.7%	3,900	31.1%	2,282	18.2%	75	0.6%	2,193	17.5%	12,550	100.0%
1977	4,650	33.2%	4,350	31.1%	2,497	17.8%	81	0.6%	2,422	17.3%	14,000	100.0%
1978	5,194	33.5%	4,820	31.1%	2,732	17.6%	86	0.6%	2,651	17.1%	15,484	100.0%
1979	5,728	33.8%	5,290	31.2%	2,987	17.6%	91	0.5%	2,862	16.9%	16,958	100.0%
1980	5,779	34.0%	5,290	31.1%	2,987	17.6%	91	0.5%	2,862	16.8%	17,009	100.0%
1981	5,779	34.0%	5,290	31.1%	2,987	17.6%	91	0.5%	2,862	16.8%	17,009	100.0%
1982	5,779	34.0%	5,290	31.1%	2,987	17.6%	91	0.5%	2,862	16.8%	17,009	100.0%
1983	5,779	34.0%	5,290	31.1%	2,987	17.6%	91	0.5%	2,862	16.8%	17,009	100.0%
1984	5,779	34.0%	5,290	31.1%	2,987	17.6%	91	0.5%	2,862	16.8%	17,009	100.0%

出所) 日夕社 (1996) より筆者作成

日夕社の発起人的な立場であった西濃運輸は「昭和40年までに74のターミナルの整備を行い、昭和41年より同45年までは30ターミナル、1971年より1975年までの間には29のターミナルの建設をすすめており(田口(1976))、同じく日本運送は「公共ターミナルの設置により、自社の専用ターミナルに対する投資を抑制する傾向があった」(大橋(1976))としながらも、1966年から1975年までの間に、3,300m²以上のターミナルを20ヵ所、さらに6,600m²以上のターミナルを30ヵ所整備している。

以上のように、同法については大きな異論がないまま可決され、1965年5月20日に公布、同年7月28日に日夕社が正式に設立・登記された。表2は日夕社の資本構成を示している。特殊会

39) 現存の公共ターミナルの事例から類推すると、40から70バスを備えた規模の施設と考えられる。

40) 与野党ともに政府主導の公団方式を志向する中で、勝澤芳雄議員(社会党)が臨時行政調査会の答申を踏まえ、「民間ベースでできるじゃないか、民間ベースでできるものをなぜ一体特殊会社をつくるのか」と指摘している点は注目される(第48回衆議院運輸委員会会議録第17号、昭和40年3月26日)。

社として設立された当初、運送事業者が80.2%を出資し、政府の出資割合は16.5%にとどまった。しかし、翌年以降、東京都の応諾を受け、公的部門の出資比率は上昇した。そして、事業の拡大とともに、日夕社の資本規模は急拡大した。公的部門は出資形態をとらざるを得ず、出資比率も拡大し、日夕社の民営化直前には公的部門の比率はおよそ3分の2を占めた。

3.3 公共トラックターミナルの全国展開と日本道路公団の参入（1974年）

3.3.1 道路公団の構想

日夕社設立以降、同社の京浜・板橋の両ターミナルをはじめ、北海道・東北・関西・四国に陸続と公共トラックターミナルの建設が進んだが、次の画期は、日本道路公団（以下、道路公団）⁴¹⁾による同事業への参入である。これは日本道路公団法の改正によるもので、具体的には、以下の2点がポイントである。

(1) 「第19条第1項第5号」として新たに以下の業務範囲を追加。

「高速自動車国道と密接に関連し、かつ、自動車交通の能率の増進を図るために必要なトラックターミナル、貨物保管施設その他の施設で政令に定めるものの建設及び管理を行うこと。」

(2) 「第19条の2」として以下を追加。

「公団は、建設大臣の認可を受けて、前条第1項第5号に掲げる業務を行うことを主たる目的とする事業に投資することができる。」

この改正の狙いについて、政府は、国内トラック輸送が長距離化、大型化している点を指摘し、以下のように答弁している。「市街地の中に大型の車が入ってまいりますと非常な混乱が起きるわけでございます。そういうことで、そういうインターチェンジのところはこの高速道路の関連施設をつくりまして、大きな車はそこでとまり、そしてあとは、地域内の配送は、小型の小さい車が来て、そこで荷物の受け渡しをする」また「その関連施設におきまして、高速道路から出てきた車の荷物をまた別の方向の高速道路から来た車がそこで荷物のチェンジをする…（中略）…運転手等の労働者にも非常に健康上もいいことでありますし、同時に、それが高速道路の事故の安全化、事故の減少ということにつながってまいります」⁴²⁾。

その具体的な構想として、1985年を目処に、全国で7,600キロの高速道路の供用を目指していることを前提に、供用時におおむね500カ所のインターチェンジが完成するとしている。そのうえで、「そのうち特にトラックターミナルあるいはトレーラーヤードというような関連施設をつくる必要があるふうに思われます場所が約六十カ所ございます」とする。また、その基準は、

41) 「高速各社による一般トラックターミナル建設への取組みは順調に進み、50年代の供用開始から、多くのトラック事業者の利用に供されることで、高速道路網を活用したわが国の物流ネットワークの構築や地方経済の発展等に大きく寄与してきた…（中略）…各社の運営する大都市圏のトラックターミナルが、その機能を果たし相互に補完し合うことで、わが国の物流ネットワーク形成が一段と進むこととなった」結果、1974年8月に、こうした事業者の団体として、全国トラックターミナル協会が創立されるに至った（日夕社（1996）pp.106-107）。

42) 第72回参議院建設委員会における建設省道路局長の答弁（同会議録第8号、昭和49年4月25日）

「たとえば二十五万人以上というような都市群がある、あるいは中核都市で将来二十五万くらいの規模にふくれ上がる可能性のある都市というようなところには、やはり関連施設をつくる必要があるであろう。それからまた、道路が延びていくに従いまして中継拠点が必要になってまいります…（中略）…それを全部入れますと約六十カ所になる⁴³⁾としたのである。それに先立ち、「その六十カ所のうちには、もうすでに会社ができましてつくっておるのもございますので、道路公団が今度の法律の御認可をいただきましてもしやるということになれば、そのうちの大体四十四カ所ぐらいが候補⁴⁴⁾」と説明している。この「六十カ所」と「四十四カ所」の差が、日夕社をはじめとする既存の公共ターミナル事業者による供用分であることは言うまでもない。

さらに、推進体制としては、道路公団が直接的に事業として営むのではなく、事業の運営主体として第3セクターを設立し、そこへ出資する形態が想定されていた。ただし、その用地については道路公団が確保し、事業者へ貸与する、いわゆる「上下分離」方式が採用された。また、道路公団以外の出資者については、参考人として招致された前田光嘉道路公団総裁が「地元の公共団体と道路公団と、それから同種の事業を東京付近でやっておりますところの日本自動車ターミナル株式会社、この三社が中心で出資をしたい⁴⁵⁾」と述べ、「なるべく公共的な色彩を持ちたい…（中略）…損害保険会社とか、あるいは電力会社とか、あるいは路線トラック業者とか、非常に密接な関係があり、しかも公共的色彩の強い民間会社はあるいは投資していただくほうがいいんじゃないか⁴⁶⁾」と答弁している。

この構想は、地方自治体や地元経済界の出資を仰ぎ、公共的な性格を有した事業として推進する点においては先行する同業者と同様である。特徴としては、インターチェンジと一体的に整備することで、用地の取得が容易であること、全国展開を想定していることおよび既存事業者との棲み分けあるいは連携（日夕社の出資）を前提としていること、が挙げられる。

3.3.2 論点

第1の論点は、このようなトラックターミナル事業に公的資金を充てることが適当なのか、さらに踏み込んで、「公共性」とは何か、という問題提起である。従前、トラック交通を整流化し、都市交通の円滑化を図る機能として、トラックターミナルの「公共性」そのものに疑問を投げかける声は国会審議でもほとんど聞かれなかったが、ここに至って、春日正一参議院議員は、日夕社のターミナル視察後に以下のように発言している。⁴⁸⁾

「大手の二十三の路線のトラック会社ですね。そのうち二十一まではそこを利用している。だ

43) 第72回衆議院建設委員会における建設省道路局長の答弁（同会議録第17号、昭和49年5月15日）

44) 第72回参議院建設委員会における建設省道路局長の答弁（同会議録第8号、昭和49年4月25日）

45) 第72回参議院建設委員会における答弁（同会議録第8号、昭和49年4月25日）

46) 同上。

47) 第72回衆議院建設委員会における建設省道路局長の答弁によれば、44カ所のトラックターミナルを、全国7ブロックにわけ、それぞれに第3セクター方式の運営会社を設立する構想であった（同会議録第17号、昭和49年5月15日）。

48) 第72回参議院建設委員会における質疑（同会議録第8号、昭和49年4月25日）

から、あれだけの大きな設備というものは、結局、そういう大手の路線トラック会社が利用する設備であって、公共のだけれどもが利用するという設備じゃないんですよ。そういう意味では公共性というものはきわめて低い…（中略）…何で国や公団が金を出して、仲間に入って、そういうものをつくってやらなきゃならぬのか」「路線トラックなり、あるいは地域トラックなり、そういう運送業者が個々の資本としてやっておるということなら、やはりそういう形でやればいいんで、何で国が金を出すかという問題が当然出てくる。」

これに対し、建設省道路局長は次のように答弁している。

「民間ベースでもしやることになりますと…（中略）…それに見合った全国的な視野に立って、どことどことどこでどの程度のものが要るかという、総合的なものの方というものが民間ではできませんで、やはり道路公団が全国的なネットワークという考え方から計画的に、この地点ではどのぐらいの需要があり、どのぐらいのまた規模が要るというようなことできめていかないと、非常に効果的な施設ができにくい」。また、局長は「各民間企業がやるということになりますと…（中略）…あっちの会社、こっちの会社とできるということでは、やはりスペースに総合的にむだが出ますので、そういうものもなくしたい」とも発言している。

両者の「公共性」の含意には明らかに差異がある。春日はトラックターミナルを利用することの直接的な便益の享受者が特定の企業に限定されており、しかも、そうした企業が自ら出資して建設・運営している実績があるのだから、そこに「公共性」は認められないし、公的資金を投入する根拠がない、とする。

これに対して政府は、ターミナル整備を高速道路整備と置き換えているところがあるものの、企業の自由な活動に委ねればネットワークが構築できないことを危惧している。ネットワーク外部性も考慮していると読み、それをコントロールして「自動車交通の能率の増進をはかる⁴⁹⁾」ことで一般国民の便益を実現することが公共の役割と考えている。この議論の根底には、共産党の春日が政府の役割を制約的にとらえているのに対し、政府はターミナルをインフラ整備と同様のレベルで考えていることがある。⁵⁰⁾

さらに、道路局長の指摘するところの「むだ」は、投資の重複を指摘していると思われる。これは、産業として規模の経済（長期平均費用逓減）を前提に、参入規制による効率の維持を示唆していると解釈できる。当該事業に規模の経済が存在しなければ民間の参入退出は自由、つまり、コンテスト市場となる。時まさに、コンテスト市場な航空業界において規制が撤廃される前夜であり、「むだ」は社会的厚生上、民間の参入規制を肯定する意見と重複する。つまり、交通インフラ整備における政府規制の存続を主張する意見として興味深い。

第2の論点は、第1の論点とも重なるが、推進体制である。従前からの「公共性のある事業＝担い手としての政府」という構図を踏襲し、「原則的には全部道路公団直営だというのが私の持

49) 第72回衆議院建設委員会における亀岡高夫建設大臣の法案提案理由の説明（同会議録第16号、昭和49年5月10日）

50) 春日はまた「何でも国や地方自治体の公共の援助によってどんどん大きくなっていくというような形というのは、経済の自然成長の形じゃない」と断じている（第72回衆議院建設委員会、同会議録第8号、昭和49年4月25日）。

論」(福岡義登議員)⁵¹⁾、あるいは第三セクターへの出資だとしても「五〇%以上の出資をしてきちっとした指導体制をつくって、一貫した指導の中でやっていく(べき)」(中村茂議員)⁵²⁾と、道路公団の関与を強く求める声がある一方で、第3セクターという形態そのものへの問題提起がなされた。例えば、田代富士男議員は「公共原理と利潤原理との調整という面では困難な面があるんじゃないか」、あるいは「株式会社の形態をとられようとしておりますけれども、そのための収益性を無視し得ない、また、公共的事業の性格から、利潤追求のみに走るということは許されないんじゃないか」と疑問を呈した。これに対して前田光嘉日本道路公団総裁は、「公共の目的達成と機動的な、能率的な運営のためには、⁵³⁾こういう形が考え得る案であると、最善の案であると」述べ、「ひとつ理想的な第三ターミナル⁵³⁾をつくってみたいという実は意気に燃えておる次第でございます」と第3セクター方式の利点を力説している⁵⁴⁾。

しかし、郡山や熊本といった具体的な建設候補地が説明されるなかで瀬崎博義議員は、「二十五万都市という一つの標準をとっておられる…(中略)…なぜ二十五万よりもうんと大きい都市を対象にしないのか。また逆に二十五万よりも小さいほうの都市を対象にしないのか」と質問した。それに対して、建設省道路局長は、すでに東京や大阪などの大都市には日夕社に代表される既存の事業者が存在すること、また、逆に「その需要があまり小さいものにつきましては、そこに会社をつくってやりました場合のその運営の効率の問題等もございまして」と答弁した。

局長の答弁はここでも一貫しており、上述の通り、社会的厚生上の「むだ」に対する認識があらためて表明されたものと考えられるが、同議員は「公共性が重点なのか、効率が重点なのか」と詰めており、効率の意味を曲解していることがうかがえる。そのため、道路局長は、公共性＝政府とし、「これは…(中略)…非常に公共性の強いものでございまして、そういう需要のあることはぜひやりたい」と述べた。

他方、「そういう需要の少ないところにもやらないかという先生の御質問でございますので、そういうものについても今後は考えてまいりたい」と答弁し、公平性あるいは公共性にも配慮する姿勢を見せている。ところが、「ただその場合に、やはり採算ということも若干その要素に入ります…(中略)…その採算が一番基本になって云々ということではなく、やはり公共性が先に基本になると思います⁵⁵⁾」と続け、運営の明確な方針を打ち出しきれていない。

第3の論点は、第2の議論から派生したトラック事業者およびその専用ターミナルとの関係である。すなわち「もうかりそうなところは民間業者がやっちゃって、採算に乗るか乗らないかわからないような地域を公団が引き受けて⁵⁶⁾」いるのではないかと、という質問に対し、建設省道路局長は以下のように答弁した。

「そういう意味のターミナルが各個自分の会社でつくっておるといことが出ております…(中

51) 第72回衆議院建設委員会における質疑(同会議録第17号、昭和49年5月15日)

52) 同上。

53) 文脈からして「第三セクター」の誤りであると思われる。

54) 第72回参議院建設委員会における質疑(同会議録第8号、昭和49年4月25日)

55) 第72回衆議院建設委員会における質疑(同会議録第17号、昭和49年5月15日)

56) 同上。

略) …私どもは、そういう事例があつてはならないということから、やはり積極的に、計画的につくるべきであるということ、東名高速道路あるいは名神高速道路が供用のときからそれをやっていたら一番こういうことがなくてよかったですけれども、そこまで気がつくのがおそかったということもあると思います⁵⁷⁾。つまり、ここであらためて明確になるのは、民間トラック事業者による自らの専用ターミナル整備を否定的に評価していることであり、これは第1の論点で指摘した民間企業のインフラへの投資活動への警戒感と通底している。

このように、建設省・道路公団は、トラックターミナル事業を、高速道路を核とした、政府主導の計画的な交通インフラの整備の一環というコンセプトを明確に打ち出したが、現実には、先行する既存事業者の地域的補完、かつ第3セクターへの出資という間接的な手法を取らざるを得ず、結局この構想下で実現したのは東北・北陸・兵庫・九州の4事業者・7ターミナルにとどまった⁵⁸⁾。

4. 公共トラックターミナル事業の変化

以上のように、公共トラックターミナルの整備の経緯を概観したが、80年代以降になるとそのスピードが落ちた。1980年代以降、経済成長の伸びは鈍化するものの、トラックを中心とした営業用貨物と自家用旅客の輸送量は一貫して経済成長率を上回っていた。しかし、1980年代前半になり、道路予算の伸びが大きく鈍化し、高速道路、一般道路ともに整備の速度が低下し、当然のことながら、このことがターミナル整備にも影響を及ぼすことになった。

日夕社の幹部であった吉武祥夫氏は、「いつ、どこへ、どれだけ、だれが、どのようにして整備すべきかは公共ターミナルの…(中略)…今日の課題であるが、同時に今後の問題点でもある」と指摘し、特に「だれが」「どのようにして」、言い換えれば、整備の主体と手法を課題として挙げている(吉武(1976) p.34)。この背景には、高度成長期における土地価格と金利の高騰がある。低利な財源や、交通の要所となりうる適当かつ十分な土地の確保が年々容易でなくなる一方、財政の逼迫から、公的資金への依存にも限界が生じてきたことが当事者を悩ませていたと想像される⁵⁹⁾。

この点は、日夕社のビジネスモデルの転機ともいえ、データを用いて補完しておこう。表3は日夕社のターミナル用地取得の概要を示している。京浜ターミナルの第一期事業の22.3万m²の用地は東京都から払い下げを受けているが、取得価格は22,599円/m²となっている。この価格を直接比較する公示地価データがないが、同時期の近隣地と比較してみると、1970年の大田区東糀谷5丁目の地価は50,000円/m²と格安であった⁶⁰⁾。また、板橋ターミナルの場合、東京都による土地区画整理事業の一環(高島平団地とあわせて、日本住宅公団が施工者)として提供されたもので、

57) 同上。

58) このうち、兵庫高速道路ターミナル(株)は、1987年に会社解散している。

59) 東京西南地区のターミナル建設は未着手のままである。

60) 公示価格は1970年が最古のデータである。

表3 日本自動車ターミナル（株）のターミナル用地取得の概要

ターミナル名	取得時期	面積 (m ²)	取得先	土地取得単価 (円/m ²)	備考
京浜一期	1966	222,887	東京都	¥22,599	東京都からの払い下げ（埋立地）。 流市法に基づく流通業務団地の一角 (認定第一号)。
京浜二期	1987	17,595	埋立法に基づく	n/a	埋立法に基づく事業（民間企業として は例外的）。
板橋	1965	70,585	地元地権者（約100人）	¥22,491	東京都による土地区画整理事業の一環（高島平団地とあわせて、日本住宅公団が施工者）。 流市法に基づく流通業務団地の一角。 買収用地の半分近くは東京都の保留地。
	1968	57,625	上記の仮換地指定（A）		
	1968	61,203	日本住宅公団（B）		
足立	1973	113,328	日本住宅公団（A）+（B）	¥36,620	流市法に基づく流通業務団地の一角。 日本住宅公団による土地造成。
葛西	1975	264,462	民間地権者（4社） 上記の仮換地指定	¥56,389	東京都による葛西沖開発土地区画整理事業の一環。 流市法に基づく流通業務団地の一角。 日本自動車ターミナルとしては初の 純粋な民間地権者からの土地買収。
	1978	60,099			
	1979	21,868			
	1980	185,000			

出所) 日夕社（1996）より筆者作成

4つのターミナルはいずれも、流通業務市街地の整備に関する法律（流市法）⁶¹⁾に基づく流通業務団地の指定を受けている。しかも、買収用地の半分近くは東京都の保留地であったことから、用地価格は22,491円/m²であった。これについても、板橋区坂下3丁目の公示価格は39,500円/m²であり、同社は周辺地価よりも割安な条件で用地を取得していることがわかる。つまり、地価の上昇が日夕社のターミナル整備の制約になったことがうかがえる。

表4は日夕社の借入金と支払利息を示している。創設当初、日夕社の借入額の63.2%は日本開発銀行に依存していたが、その後もその趨勢に変わりはなく、民営化時にその比率は85.1%にまで上昇していた。そもそも、25年ないしは30年という長期の固定金利融資ができたのは、日本開発銀行しかなかったのである。このことを、日夕社（2016）は、「国策上意義があると認められれば、融資を受けられる」とか「信用補完の意味で大きな意義をもっていた」（日夕社（2016）p.100）としている。

さらに、公定歩合は、インフレ抑制のため1973年12月には、9.3%にまで引き上げられた。当時、日夕社は足立ターミナルの整備事業に着手しており、長短をあわせた借入額は128億円を上回り、売上高に占める支払利息の割合は当初から高かったとはいえ、30%を上回っていた。このような資金調達コストの上昇も事業環境を厳しいものにしていたのである。

61) 流市法は、地方公共団体や日本住宅公団が流通業務団地の造成事業にあたり、土地収用法の適用を可能にする強力な土地確保策であった。同時に、他目的の開発業者の参入を阻み、土地の高騰を防ぐ効果があったと考えられる。

表4 日夕社の借入金と支払利息の推移

(単位：百万円未満切捨)

年度	用途	長期借入金 (a)	短期借入金 (b)	借入金合計 (a) + (b)	支払利息	想定借入利率 ^(注)	売上高	売上高に占める支払利息の比率
1965		640	100	740				
1966	京浜	700	1,040	1,740				
1967	京浜	5,356	440	5,796				
1968	京浜, 板橋	6,260	520	6,780	423	6.2%	817	51.8%
1969	京浜, 板橋	8,247	233	8,480	513	6.0%	1,215	42.2%
1970	京浜, 板橋	10,682	277	10,959	632	5.8%	1,802	35.1%
1971	京浜, 板橋	10,603	460	11,063	850	7.7%	2,483	34.2%
1972	京浜, 板橋, 足立	10,625	1,478	12,103	817	6.8%	2,718	30.1%
1973	足立	10,288	2,496	12,784	970	7.6%	3,150	30.8%
1974	足立	13,053	544	13,597	946	7.0%	3,584	26.4%
1975	足立, 葛西, 高速道路会社	19,586	576	20,162	1,132	5.6%	3,686	30.7%
1976	足立, 葛西, 高速道路会社	18,292	683	18,975	1,377	7.3%	4,188	32.9%
1977	葛西, 高速道路会社	18,822	870	19,692	1,466	7.4%	5,662	25.9%
1978	葛西, 高速道路会社	18,975	906	19,881	1,483	7.5%	5,916	25.1%
1979	葛西, 高速道路会社	18,107	867	18,974	1,480	7.8%	6,733	22.0%
1980	高速道路会社	17,177	929	18,106	1,425	7.9%	7,342	19.4%
1981		18,623	1,054	19,677	1,377	7.0%	7,464	18.4%
1982		21,663	1,630	23,293	1,635	7.0%	7,588	21.5%
1983		21,126	1,337	22,463	1,779	7.9%	9,412	18.9%
1984		19,777	1,349	21,126	1,677	7.9%	9,481	17.7%

注) 個別金利は不明だが、支払利息を借入金で割り戻すと、平均的な借入金金利は算出できるが、開銀融資が「特別利率(低利)が適用され極めて有利な条件」(日夕社(2016) p.70)かは確認できない(公定歩合との比較においては大きな特徴は見られない)

出所) 日夕社(1996)より筆者作成

他方、トラックターミナルの主たる利用者である路線(特積)事業者側にも変化が見られた。1970年代の後半は佐川急便(1965年設立)が急成長した時期だが、文字通り「急便」と呼ばれる小口配達業に淵源を持つ同社は路線事業者では採算があわず、切り捨てられてきた小口のB to B貨物に特化し、「翌日配送」というスピードを売りに急成長を果たした(大矢(2004) pp.9-10)。また、路線事業者としてスタートした1919年設立のヤマト運輸も、1976年から「宅急便」ブランドでこの分野に参入した。この時期、荷主側も従来の大量一括納品から少量多頻度納品へと転換した。こうして、両社はその波に乗って業容を拡大していった。⁶²⁾その一方で、従来型の路線(特積)事業者、とりわけ全国ネットワークを持たない中小の事業者は、バブル経済の崩壊と長引く

62) 宅配便発展の背景とその業態は、林・根本(2015)第3章など参照。

不況、さらに物流二法（1990年）施行に伴う自由化の進展を背景に、市場からの退出を余儀なくされた（齊藤（2003）p.46）。

こうした業界動向とともに、トラックターミナルへのニーズも変化を見せてきた。佐川やヤマトの宅配便は、定義上は特積貨物の一形態とはいえ、C to C 貨物も含む小口貨物という特性を持ち、単なる積み替え以上の機能がターミナルに求められることになった。そのため、両社は基本的には自社の専用ターミナルと営業所（集配所）のネットワーク構築を推進し、公共ターミナルの大口利用者とはなりえなかった。

また、路線（特積）事業者の競争は激しく、各社は差別化されたサービスを指向した。そこから、「公共トラックターミナルの機能は、荷役機械の導入や荷捌きシステム等各々の業者の個性があり、これらの個別のニーズには対応しきれ⁶³⁾ていない」という声があがり、90年代にはやはり専用ターミナル化への流れが強くなった（大矢（2004）pp.10-11）。この傾向は、すでに1984年末には、公共ターミナルが24ヵ所であるのに対し、専用ターミナルは（規模の大小はさておき）1,467ヵ所にまで達⁶⁴⁾していることから明白である。

このように、ターミナル事業者、路線（特積）事業者、さらにそこから派生した宅配事業者それぞれを巡る環境変化の中で、公共ターミナルそのものが果たす役割が相対的に低下したことは否定できない。日夕社も1985年には民営化が決定された。それは、「トラックターミナルの整備は相当な進捗を見、また、同社の経理状態も安定的に推移する状況とな⁶⁵⁾ったこと、「近年の行政改革の中で、特殊法人の整理合理化の一環」であること、「我が国の物流についても、近年、その小口化、高頻度化、さらには宅配に代表される消費者物流の進展」が理由であった。

5. おわりに：交通インフラと「公共性」

以上、本稿では、主に国会での議論を中心に公共トラックターミナル生成の経緯を振り返り、それを補完するため、主役であった日夕社のビジネスモデルを概観した。ここには、以下の2つの含意がある。

第1は、「公共性」の意味が受容者によって異なり、きわめて多義的に用いられていることである。国会の論戦では、政府側からも、議会側からも常に「公共性」がキーワードして持ち出されてきたが、3.3.2で指摘した通り、それは経済学的用法とは異なり、しかも、話者や文脈によって意味が異なった。交通インフラの整備や維持管理は多くの国民の理解を得て進められるものであるから、アカウントビリティの重要性が問われる昨今、こうした「民意」を知ることは意味なしとはいえないだろう。

藤井（2000）は、「公共」という言葉を「公」と「共」にわけ、前者には「個」や「私」よりも卓

63) 野口（1996）。野口は代表的な路線（特積）事業者であるトナミ運輸の専務取締役（当時）であった。

64) 第102回衆議院運輸委員会における運輸省貨物流通局長の答弁（同会議録第5号、昭和60年3月26日）

65) 第102回衆議院運輸委員会における山下徳夫運輸大臣による提案理由説明（同会議録第4号、昭和60年2月26日）

越した社会全体のためとか、社会的に優越されるべきことという色合いが強く感じられる」とし、後者は「公衆の」という内容が通常の使い方であり、「共立、共用、共有、あるいは専用…（中略）…ではない」概念だと指摘した。その上で、「わが国の場合、‘公共’という言葉には、どうも‘公’の方のニュアンスが強い」と述べた。道路財源の規模が拡大した当時、トラックターミナルがもたらす交通混雑の緩和などの解決に公的部門が関与するという基本認識が政府内で首肯されていたといえるだろう。他方、路線トラック事業者の共有のプラットフォームとしてとらえる考え方（それ故、便益の享受者である路線トラック事業者が出資もするべきという論理）は受益者負担の原則であるが、同時に「共」の思想につながるものかもしれない。

第2は、「公共インフラの担い手は誰か」という点である。上述の通り「公」のニュアンスが強調されがちなわが国において社会のためのインフラを計画的に整備するのは、政府や公団などの「官」であるべき、という主張が一貫してなされていた。典型的には日本道路公団法改正時の建設省のスタンスに見られ、とりわけ、高度成長末期の国会の政府答弁においてまさに政府＝公共であった。また、「インフラの提供は国や地方自治体などの公的機関がやるべき」という規範論にとどまらず、地価が高騰し、高金利が継続する高度成長期に、斯かる巨大なアセット保有型事業を当時の民間資本だけで推進することが現実的ではなかったことは首肯しうる。

今日では世界的なインフラファンドの隆盛やコンセッションの進展など、民間資本による公共インフラの提供は珍しいものではなくなってきた。しかし、こうした現象は、異業種のインフラ分野への流入、低金利とファイナンスの複線化、企業のCRE（＝Corporate Real Estate）戦略の深化と再開発の活性化といった外部環境の変化があって成立していることを念頭におくべきである。

本稿を敷衍し、今後深めるべきは「公共性」という言葉にとらわれず、公共インフラ、就中、交通インフラの整備において、国や地方自治体の果たしてきた役割を歴史的に再評価し、今後の民間資本の活用や官民協業のあるべき姿、ガバナンスのあり方を考える足掛かりとすることだろう。

参 考 文 献

- [1] 大橋成郎「路線トラック業者と専用トラックターミナルの整備 II. 日本運送株式会社」『高速道路と自動車』第19巻第12号、1976年、pp.39-41
- [2] 大矢昌弘「特積みトラック運送の50年」『月刊 LOGI-BIZ』2004年4月号、pp.8-11
- [3] 小野秀昭・中田愛子「特積みトラック業界の輸送効率化対策と事業戦略についての考察」『物流問題研究』第54号、2010年、pp.40-50
- [4] 齊藤実「規制緩和とトラック運送業の構造」『国際交通安全学会誌』Vol.29, No.1, 2004年、pp.44-51
- [5] 榎原一紀・田雅杰・西川郁子「トラックターミナルを利用した配送・保管計画の整数計画モデルと数理解法による逐次的解法」(英文)『システム制御情報学会論文誌』Vol.24, No.4, 2011年、pp.88-96
- [6] 定井喜明「京浜トラック・ターミナルにおける交通と物流の研究」『高速道路と自動車』第14巻第8号、1971年、pp.28-39
- [7] 定井喜明「首都圏における公共トラックターミナルの最適配置計画」『運輸と経済』第32巻第7号、1972年、pp.40-47
- [8] 定井喜明「公共トラックターミナルの配置および施設規模計画の合理化に関する研究」『土木学会論文報告集』1972(206)号、1972年、pp.85-94

- [9] 鈴木信作「公共トラックターミナルの経済的・社会的効果に関する調査研究」『トランスポート』第27巻第2号, 1977年, pp.14-18
- [10] 田口福太郎「路線トラック業者と専用トラックターミナルの整備 I. 西濃運輸株式会社」『高速道路と自動車』第19巻第12号, 1976年, pp.35-39
- [11] 谷口栄一・則武通彦・山田忠史・泉谷透「トラックターミナルの最適バース数決定法に関する研究」『土木学会論文集』No.548/IV-33, 1996年, pp.23-33
- [12] 谷端政嗣「東京における自動車ターミナルの立地と道路——公共トラック・ターミナルの整備を中心に」『高速道路と自動車』第13巻第4号, 1970年, pp.17-22
- [13] 寺田禎之「一般トラックターミナルの方向——京浜トラックターミナルの成果と課題」『高速道路と自動車』第14巻第5号, 1971年, pp.17-20
- [14] 中田信哉「貨物自動車運送業界の構造再編」『東京経大会誌』第254号, 2006年, pp.65-82
- [15] 日本自動車ターミナル株式会社社史編集委員会編『日本自動車ターミナル三十年史』1996年
- [16] 日本自動車ターミナル株式会社50年史編集委員会編『日本自動車ターミナル50年史』2016年
- [17] 野口満夫「複合トラックターミナル誕生までのプロセス」『国際交通安全学会誌』Vol.21, No.4, 1996年, pp.18-23
- [18] 林克彦・根本敏則(編著)『ネット通販時代の宅配便』成山堂書店, 2015年
- [19] 林正彦「路線トラック業者と専用トラックターミナルの整備 III. 日本通運株式会社」『高速道路と自動車』第19巻第12号, 1976年, pp.42-43
- [20] 藤井彌太郎「交通事業の公共性——公・共・私——」『三田商学研究』第43巻第3号, 2000年
- [21] 吉武祥夫「公共トラックターミナルの概要——京浜・板橋両ターミナルを中心として」『高速道路と自動車』第14巻第5号, 1971年, pp.54-60
- [22] 吉武祥夫「公共トラックターミナルの利用現況と計画の概要」『運輸と経済』第33巻第1号, 1973年, pp.53-59
- [23] 吉武祥夫「公共トラックターミナルの利用現況と計画の概要——続——」『運輸と経済』第33巻第2号, 1973年, pp.48-54
- [24] 吉武祥夫「公共トラックターミナル整備とその問題点」『高速道路と自動車』第19巻第12号, 1976年, pp.28-34
- [25] 吉武祥夫「公共トラックターミナル」『運輸と経済』第39巻第4号, 1979年, pp.42-46
- [26] 若林敬造「トラックターミナルの機能分析と都市内貨物の配送計画に関する研究」北海道大学博士(工学)論文, 2000年

田村幸士(三菱商事(株)コンシューマー産業グループ
食品流通・物流本部長/国士館大学政経学部(客員教授))