

今後の高速道路のあり方 中間とりまとめ

平成23年12月9日
高速道路のあり方検討有識者委員会

目 次

はじめに	P1
I. ネットワークのあり方	
1) ネットワークのあり方を考える基本的視座	
(1) 高規格幹線道路網計画の経緯と整備の現状	P3
① 高規格幹線道路網計画の経緯	P3
② 整備の現状と目標の達成状況	P3
(2) 時代認識とネットワークを再考する基本理念	P3
i) 近年の社会経済情勢の変化と今後の展望	P3
ii) 東日本大震災からの教訓	P4
iii) ネットワークを再考する基本理念	P5
① 人口減少局面での国土の再編・強化	P5
② 国土の信頼性向上	P5
(3) 高速道路ネットワークに求められる主な機能	P6
① 大都市・ブロック中心都市を強化し、連携を図る	P6
② ゲートとなる空港・港湾等との連結性を高め、アクセスを強化	P6
③ 主要な都市間・地域間について、走行性が高い国道も活用しつつ 安全性にも配慮して、連絡速度60km/h～80km/h程度の サービスレベルを確保	P6
④ 災害時にも機能するネットワークを確保	P6
2) 現状評価と今後の重点	
(1) 高速道路ネットワークの現状評価	P7
① 大都市・ブロック中心都市の機能と連携	P7
② 主要な空港・港湾・鉄道駅などとのアクセス	P7
③ 主要な都市間・地域間のサービスレベル	P8
④ 災害時などにおける機能	P8
(2) 明確なプライオリティに基づく戦略的整備	P9
i) 最優先課題	P9
ii) 「日本経済を牽引する拠点地域」として、大都市・ブロック 中心都市におけるネットワークの緊急強化	P9
iii) 「繋げてこそそのネットワーク」を改めて認識し、脆弱な地域 の耐災性を高め、国土を保全するネットワーク機能の早期確保	P10
(3) その他取り組むべき課題	P11
① ICアクセス(主要な空港・港湾等の交通拠点への連絡など)の強化	P11
② 高速道路と並行する国道の連携	P11
3) 整備・管理のあり方	
(1) これまでの整備・管理負担の経緯	P12
(2) 今後の整備・管理の費用負担の方向性	P12
(3) 整備・管理の基本的な考え方	P13
① ミッシングリンクの解消	P13
② 既設道路の機能強化	P13
③ 維持管理	P13

(4) 整備目標・整備プロセスの扱い	P14
① 整備目標及び完成時期の明確化	P14
② 整備プロセスの透明化	P14
③ 事業評価手法の改善	P15

Ⅱ. 今後の料金制度のあり方

1) 料金制度・施策の経緯と総括

(1) 料金制度の経緯	P16
(2) 料金施策の経緯	P16
(3) 償還の考え方と償還期間の変遷	P18
(4) これまでの料金制度・施策の総括	P19
(民営化以前の料金制度)	P19
(民営化後の料金施策)	P19
(償還の考え方)	P19

2) 今後の料金制度の基本的な考え方

(1) 基本となる考え方	P20
(公正妥当な料金の実現と低減への努力)	P20
(安定的でシンプルな料金制度の構築)	P20
(弾力的な料金施策などによる交通流動の最適化)	P20
(債務の確実な償還と将来の更新などへの対応)	P20
(2) 具体的な方向性	P21
① 料金制度のあり方	P21
② 今後の料金施策の方向性	P21
③ 今後の更新などにかかる費用と償還の扱い	P22

3) 料金制度にかかる当面の課題

(1) 当面の料金割引(全体(本四高速を除く))	P23
(2) 本四高速の料金	P24
① 整備・料金のこれまでの経緯	P24
② 今後の料金のあり方	P25

4) 料金制度・施策を巡るその他の課題

(1) 大都市部を中心とした有料道路利用のETC車への限定	P26
(2) 柔軟な料金システムの構築	P26
(3) 様々な主体と連携した料金割引の取り組み	P26
(4) 債務償還状況などの定期的な確認・公表を踏まえた対応	P26
(5) 料金の決定プロセスの透明性確保とあり方を見直す仕組みの構築	P26

Ⅲ. その他

1) 道路網体系の再構築	P27
2) 道路の維持、管理、更新などにかかる新たな負担のあり方	P27
3) PPP/PFIの導入に向けた検討	P27
4) その他	P27
① 新しいナンバリングの導入など	P27
② コスト縮減の徹底	P27

おわりに	P28
------	-----

はじめに

- ・ 経済の低迷と急速なグローバル化の進展、本格的な人口減少社会の到来という厳しい現実を視界に入れる一方、東日本大震災という未曾有の国難を経て、インフラが持つ価値や我が国の国土の脆弱性が再認識された現在、これまでの延長線ではない形で、国家として道路インフラにどう向き合うかという根源的な問が呈されている。
- ・ また、モータリゼーションの成熟や税体系の変革など自動車を取り巻く環境が大きく変化している中で、自動車社会の負担を誰が担っていくのかという課題や、近年の様々な料金施策の経緯などを総括した上で、高速道路の料金が如何にあるべきかという課題への対応が求められている。
- ・ 平成23年4月、国土交通大臣より、将来にわたって維持される高速道路ネットワーク、高速道路料金制度を含めた「今後の高速道路のあり方」について、包括的な検討の要請を受けた本委員会は、これまで15回にわたる議論を重ね、ここに一定の結論を中間的にとりまとめた。
- ・ 検討に当たっては、事実の積み上げに基づくファクト・ファインディングを基本とし、地方公共団体やトラック・鉄道・船舶業界、高速道路会社などからヒアリングを行うとともに、徹底したデータ収集、分析、検証を実施した。
- ・ 検討にあたり、本委員会で共有された認識としては
 - ① 強しなやかで国際競争力ある21世紀日本の形成
 - ② 総合的な交通体系の中での道路システムの最適化
 - ③ 持続可能なシステムに向けた公正な負担の実現への取り組みであり、この3点を、とりまとめに際しての基本思想とした。
- ・ 本とりまとめの要諦の一つは、アジアを含め世界経済の競争が激化する中での国際競争力の確保など、我が国の国家戦略と整合を図りながら、また、厳しい財政と限られた資源という大きな制約を踏まえ、最大限の効率性追求を与件とし、優先度を見極めた上でなお繋ぐべきネットワークは、ためらうことなく、強しなやかな国にするために繋げていくのだという強い意志を示すことにある。

- ・ 具体的には、強くしなやかで国際競争力ある国土の実現を見据え、大都市圏におけるネットワークの機能不全並びにいわゆるミッシングリンクに起因する脆弱な地域の存在を課題として、ネットワーク強化の必要性を強く認識するに至り、これらに最優先のプライオリティをもって対処すべきとの結論を得た。
- ・ 同時に、道路の整備による受益が自動車ユーザー以外にも広く地域に及ぶことを踏まえれば、今後、高速道路の整備・管理にかかる費用については、高速道路の直接の利用者及び自動車ユーザー全般の負担を基本とし、加えて自動車ユーザー以外の主体や便益を共有する地域からも負担を求めることで、公正で合理的な受益者負担を実現していくべきである。
- ・ さらに、持続可能で公正な負担を実現するため、距離に応じた公正妥当な料金体系と安定的でシンプルな料金制度を構築し、その上で、真に必要なネットワークが機能を十全に発揮できるような弾力的な料金施策を追求すべきとの議論に収斂した。一方、整備などのために生じた債務を確実に償還し、今後の更新に対処していくための諸方策を提示するに至った。
- ・ このとりまとめが、今後の我が国の高速道路政策の一定の行く末を照らす指針となり、活かされることを期待している。また、今後、要請により、さらに詳細に検討を行うこととしている。

I. ネットワークのあり方

1) ネットワークのあり方を考える基本的視座

(1) 高規格幹線道路網計画の経緯と整備の現状

① 高規格幹線道路網計画の経緯

現行の高規格幹線道路網計画は、全国から概ね1時間程度で利用可能となるネットワークの形成を目指し、昭和62年に策定された第4次全国総合開発計画において、昭和41年に定められた高速自動車国道網計画7,600kmに、高速自動車国道3,920km及び一般国道自動車専用道路2,480kmが追加され、全体規模14,000kmの計画として策定された。

② 整備の現状と目標の達成状況

- ・高規格幹線道路の整備状況は、2011年4月現在で、全体として供用延長9,855km、整備率約7割であり、特に、昭和62年に追加された地方部の路線や大都市圏の環状道路の整備が遅れている。
 - ・全国の都市・農村地区から概ね1時間以内で高速道路ネットワークに到達できる割合
人口カバー率:82%(S62) → 95%(H23) 面積カバー率:49%(S62) → 77%(H23)
 - ・人口10万人以上の全ての都市とICで連絡:73%[74/101](S62)→95%[112/118](H23)
 - ・重要な空港・港湾と概ね30分以内で連絡:46%[79/171](S62)→72%[117/163](H23)
 - ・道路交通は、我が国の輸送の約6割を分担(旅客輸送分担率:乗用車 58.5%、バス 6.5%)
(貨物輸送分担率:貨物車 62.1%)
- ・これまでのネットワーク延伸の成果により、日本全体の高速道路ネットワークの密度の点からは、主要先進国と比して著しく劣った状態から概ね脱したとの指摘もあるが、地域によっては都市間の連絡速度が諸外国に比して低いなど、必ずしも十分な高速道路サービスが提供されているとは言えない状況にある。特に、大都市圏においては、深刻な渋滞をはじめ、必要な容量確保という点で国際的にも後塵を拝している状況にある。

(2) 時代認識とネットワークを再考する基本理念

i) 近年の社会経済情勢の変化と今後の展望

道路ネットワークの基本理念を整理するにあたり、「国土形成計画」などの政府戦略・指針における「東アジアとの円滑な交流・連携」なども踏まえつつ、我が国の社会経済情勢の変化と今後の展望の中で、特に留意すべき点を整理すると以下のとおりである。

- ・我が国経済は、ここ20年近く伸び悩み、経済的地位が低下する一方で、アジアにおいては、発展段階を異にする各経済間が産業連関により強く結びつき、生産拠点、市場として存在感を高めるアジア・ダイナミズムが台頭。これに伴い、我が国の貿易構造は、対米中心から、対アジア中心へと重点がシフト。
 - ・世界GDPに占める日本のシェア:1987年 15.1%→1990年 14.3%→2008年 8.9%
 - ・GDPの伸び(1999→2009):中国 4.6倍、マレーシア 2.4倍、韓国 1.8倍、日本 1.16倍
- ・我が国の総人口は、2005年を境に減少、少子高齢化が急速に進行。所得増大、社会の成熟に伴い、国民の移動に対するニーズは多様化、高度化。
 - ・日本の総人口:2005年 1.27億人 → 2024年 1.2億人 →2050年 約9,500万人
 - ・65歳以上の人口割合:2005年 約20% → 2023年 約30% →2050年 約40%
- ・空港・港湾などの国際競争力を高めるべく、国際コンテナ戦略港湾(京浜港・阪神港)の選定や対アジア交流を見据えた日本海側の総合的拠点港(新潟港・伏木富山港・下関港・北九州港・博多港)の選定など、交通拠点に関する重点化が進展。
- ・我が国の観光産業については、外国人旅行者の受け入れなど、他のアジアの主要国に比べ、遅れを取っているが、近年、観光立国の実現に向けた動きが加速。
 - ・世界各国からの入国者数:中国 約56百万人、マレーシア 約25百万人、日本 約9百万人
 - ・2006年 観光立国推進基本法成立、2008年 観光庁設置 など

ii) 東日本大震災からの教訓

東日本大震災の経験により、改めて認識された国土の脆弱性や高速道路などの価値を踏まえ、新たな二段構え(防災+減災)の耐災思想による取り組みなどを緊急提言としてとりまとめたところであり、とりわけネットワークに関しては以下を指摘した。

- ・広域的な幹線道路ネットワークについては、地域の孤立化や多重性の欠如など災害面からの弱点を再点検し、その克服に向けて、ミッシングリンクの解消や隘路区間の改良など効果的な手法を選択し、緊急性の高い箇所から重点的に強化を行う必要がある。
- ・その際、国際物流の動き、特にアジア経済の力強い成長などアジア・ダイナミズムを取り込み、産業の力を高めていくための太平洋側と日本海側を結ぶネットワーク強化や、主要な市街地や交通拠点と高速道路のアクセス強化、簡易なICの増設などによる地域との連絡強化などネットワーク機能の向上に取り組む必要がある。

iii) ネットワークを再考する基本理念

- ・ 近年の社会経済情勢の変化、今後の我が国及び国際社会の中長期的展望、東日本大震災の経験などを踏まえ、議論を重ねた結果、ネットワークを再考する基本理念としては、以下のとおりである。

① 人口減少局面での国土の再編・強化

- ・ 国を牽引する大都市・ブロック中心都市の機能を一層高め、アジア・ダイナミズムとの相関の中で国際競争力を強化。
- ・ 少子高齢社会において、地域の定住人口が減少する中、地域の核となる都市と周辺との交流を活発化し、国土を有効利用。戦略的な観光振興・外客誘致と併せ、移動性向上により、人口減少下における活力維持を支援。
- ・ 人的・物的な資源制約の中でも、医療などの地域サービスへのアクセスを守り、持続可能な循環型の地域社会に求められる機能・役割の効率的分担を実現する連携生活圏を形成。

② 国土の信頼性向上

- ・ 東日本大震災、頻発する台風・土砂災害などにより、改めて認識された国土の脆弱性を克服し、信頼できる国土を実現。

(3) 高速道路ネットワークに求められる主な機能

基本理念に基づき、海外のネットワークの主な要件やサービスレベル※も踏まえれば、今後の高速道路ネットワークに求められる主な機能は以下のとおりである。

- ① 大都市・ブロック中心都市を強化し、連携を図る
 - ・ 高度な都市機能の発揮に必要な環状道路など、大都市やブロック中心都市のネットワークを充実・強化。
 - ・ 大都市・ブロック中心都市間の連絡については、国土の骨格となるネットワークとして高いサービスレベルを確保。
- ② ゲートとなる空港・港湾などとの連結性を高め、アクセスを強化
 - ・ 高速道路から主要な空港・港湾などの交通拠点までを大きく迂回することなく結ぶなど、利用者に使いやすいスムーズなアクセスにより、複数の交通機関の継ぎ目ない連携を実現。
- ③ 主要な都市間・地域間について、走行性が高い国道も活用しつつ、安全性にも配慮して、連絡速度60km/h～80km/h程度のサービスレベルを確保
 - ・ 医療などの地域サービスへのアクセスを確保。
 - ・ 農業をはじめとする地方の基幹産業に必要な輸送を効率化し、競争力を醸成。
 - ・ 主要な観光資源、空港などの連絡性を高め、周遊性を確保。
 - ・ 日本海側港湾間や太平洋側と日本海側をつなぐ横断軸を強化。
- ④ 災害時にも機能するネットワークを確保
 - ・ 並行する国道とも連携しながら、災害時にも機能するようネットワークの耐災性・補完性を確保。
 - ・ 三大都市、ブロック中心都市を結ぶネットワークは、いざという時にも機能するよう多重化。

<※ 海外のネットワークの主な要件・サービスレベル>

- 海外のネットワークの主な要件を見ると、以下の考え方が多くの国に共通
 - ・ 大都市地域のネットワークを強化する
 - ・ 主要な空港・港湾と連結する(主要な鉄道駅などとのアクセスも考慮)
 - ・ 主要な都市間・地域間の連絡を強化する
- 海外では主要な都市・地域間の連絡速度は、概ね80km/hを確保

2) 現状評価と今後の重点

(1) 高速道路ネットワークの現状評価

高速道路に求められる主な機能を踏まえ、高速道路ネットワークの現状について改めて評価すると、以下のとおりである。

① 大都市・ブロック中心都市の機能と連携

- ・都市圏では、環状道路などのネットワーク整備が遅れており、国際競争を担う拠点としての機能が著しく低下。また、大都市流入部などでのボトルネックなどにより、深刻な渋滞が発生しており、効率性を阻害。(速達性、定時性、快適性に大きな課題)

- ・環状道路の整備率:東京 47%、北京 100%、ソウル 100%、パリ 85%、
ワシントンDC 100%、ロンドン 100%、ベルリン 97%

- ・主要都市からの1時間アクセス圏面積(東京を1とした場合)
:パリ 2.2、ロンドン 1.9、ニューヨーク 2.2、ベルリン 2.4

- ・高速道路の5%マイル速度

(速度の低い方から順番に並べて5%番目の速度。年間で438時間はこの速度以下の時間帯となる。)

:中央道(相模湖東IC~八王子JCT) 28km/h、名神高速(大山崎CT~茨木IC) 19km/h

- ・ブロック中心都市間でも高速道路による代替路がない、三大都市圏を連結する東名、名神高速にも、越波や降雪による寸断リスクや深刻な渋滞があるなど、大都市・ブロック中心都市間の連絡にも課題が存在。

- ・高速道路による二重化がなされていない大都市間 :東京-仙台、仙台-新潟

- ・東名高速由比海岸では越波通行止めにより'05.10~'11.9に39日延べ285時間通行止め

- ・名神高速関ヶ原では雪通行止めなどにより'05.10~'11.9に21日延べ103時間通行止め

- ・東名、名神高速の渋滞は全国の高速道路の約3割

② 主要な空港・港湾・鉄道駅などとのアクセス

- ・人、モノの移動は、利用者の自由な選好に基づき、距離・目的に応じた手段により、分担されているが、高速道路と主要な空港、港湾、鉄道駅が直結していないなど、使いやすさや有機的連携の面で課題。

- ・旅客 距離帯別輸送機関分担率 100km未満 : 自動車75% 鉄道25%

500~750km : 鉄道67% 航空20% 自動車11%

1000km以上 : 航空94% 鉄道6% 自動車0.3%

- ・貨物 距離帯別輸送機関分担率 100km未満 : 自動車97% 海運3%

1000km以上 : 海運76% 自動車18% 鉄道6%

- ・主要な空港・港湾・鉄道駅のうちICまで10km以上のもの

: 空港 10港/28港、港湾 11港/23港、新幹線駅 7駅/36駅

- ・ICから空港・港湾・鉄道駅までの間に、右左折、信号交差点、迂回などの課題も存在

③ 主要な都市間・地域間のサービスレベル

- ・ ネットワークが繋がっていないことにより、観光振興や医療などの地域サービスへのアクセスもままならない地域が存在。
 - ・都市間連絡速度が60km/h以下の区間割合(全国):54%
 - ・第3次医療施設に60分以内に到達できない市町村数:364(21%)
 - ・日本海側港湾間、日本海側と太平洋側を結ぶ横断軸も、現状の連絡のサービスレベルは低水準。(日本海側拠点間の連絡速度60km/h以下の区間割合:72%)
- ・ ネットワークが欠落している部分や隣接する県庁所在地間でも連結していない部分が存在。
 - ・ネットワークが欠落している部分 宮古ー久慈 など
 - ・隣接県庁所在地間が連結されていない部分 大分ー熊本 など
- ・ 高速道路の未整備区間でも国道の走行性により、サービスに格差。(未整備区間でも「速い」、整備済区間でも「遅い」例が存在)
 - ・高速道路がない都市間^{*1}でも、連絡速度50km/h以上が30%(11区間/37区間)
※1 整備率2割未満
 - ・高速道路がある都市間^{*2}でも、連絡速度60km/h未満が32%(38区間/120区間)
※2 整備率8割以上
- ・ 高速道路の死傷事故率は一般道路に比べ低いが、暫定2車線区間では、一度事故が発生すれば、重大事故となり、通行止めとなる可能性が高い。
 - ・道路種類別の死傷事故率:全道路 99、高速自動車国道 8、一般国道 77、市町村道その他 198(件/億台キロ)
 - ・高速道路の車線数別の死亡事故率:2車線 0.26、4車線以上 0.148(件/億台キロ)
 - ・高速道路の車線数別の事故通行止め率:2車線 30.8、4車線 8.2、6車線 2.1(回/百台キロ)

④ 災害時などにおける機能

- ・ 唯一の国道が災害に弱く孤立しやすいなど、脆弱な地域が存在。
 - ・災害に強い高速道路もなく、国道に防災上の課題がある区間は約37%(77区間/206区間)このうち約4割には津波により国道が被災するリスクあり(31区間)
- ・ 気象や交通事故による通行止めなどにより、機能の発揮に制約。
 - ・気象による通行止め時間数:年間1日以上区間 28%、12時間以上1日未満 19%
 - ・冬期の速度低下率: 5%以上低下する区間 13%、2.5~5%低下する区間 13%

(2) 明確なプライオリティに基づく戦略的整備

i) 最優先課題

高速道路に求められる主な機能とそれに照らした高速道路ネットワークの現状評価の結果も踏まえれば、

- ① 「日本経済を牽引する拠点地域」として、大都市・ブロック中心都市におけるネットワークの緊急強化
- ② 「繋げてこそそのネットワーク」を改めて認識し、脆弱な地域の耐災性を高め、国土を保全するネットワーク機能の早期確保

を最優先課題として、厳しい財政状況も踏まえつつ、地域毎に抱えている問題の深刻度に応じて、整備効果及び緊急性の高い箇所から重点的に強化を行っていく必要がある。

ii) 「日本経済を牽引する拠点地域」として、大都市・ブロック中心都市におけるネットワークの緊急強化

- ・ 環状道路をはじめ、大都市地域などの道路ネットワークは、国際レベルで見ても貧弱であり、さらに整備された放射状の道路でも決定的に容量が不足しているなど、高い付加価値を生み出す国際都市としての機能を阻害し、魅力を損ねている状況にある。このため、大都市地域の渋滞を低減し、定時性などネットワークの質を高めることは、今後の我が国の浮沈を握る大きな課題である。
- ・ 簡易な運用の工夫から大規模な抜本的対策まで、あらゆる方策を駆使した戦略的な渋滞低減が不可欠である。

<具体的方向>

- ① 環状道路など、飛躍的にネットワーク機能を高める抜本的対策の加速
 - ② テレビやラジオなどメディアでも「渋滞の名所」とされるようなボトルネック箇所(例:中央道小仏トンネルなど)への集中的対策
 - ③ 路肩など運用改善、簡易ICの増設、既設出入口の時間運用、ICTをフルに活用した施策など、ネットワークを最大限活かす工夫により、抜本的対策を待つ間にも、段階的に渋滞を低減
- ・ 我が国は、地震や台風など災害の常襲地であり、大都市・ブロック中心都市間の連携を高め、災害発生時には相互にバックアップ可能となるようなネットワークの多重化が必要である。

- iii) 「繋げてこそネットワーク」を改めて認識し、脆弱な地域の耐災性を高め、国土を保全するネットワーク機能の早期確保
- ・ 車以外の交通手段が十分ではない地方において、高速道路サービスは、医療へのアクセスや災害への備えなど地域の安全・安心に直結するとともに、地域の観光資源を活かす基盤としても期待が大きく、今後、人口減少が進み、地域連携と役割分担が一層求められる点からも、広域的な移動の重要性は言を俟たない。
 - ・ 東日本大震災でも明らかになったように、我が国の国土は災害が多く、脆弱であることから、どのような形であれ、安全性にも配慮しつつ一刻も早くつなげることが大事であり、必要に応じ、走行性の高い国道も活用しつつ、ネットワークとしての機能を出来る限り早期に確保することが重要である。
その際、交通状況や災害面の点検結果、地域の要望を踏まえ、必要に応じ、以下の「新たな整備の考え方」を導入した早期ネットワーク化が必要である。
特に東日本大震災の被災地における復興道路の整備においては、耐災性に優れたネットワークを迅速に繋げることが肝要であることから、この考え方を先行的に適用し、復興を支える連携軸として、早期の機能確保を期待する。

<新たな整備の考え方>

- ① 走行性の高い国道の活用や完成2車線の採用(追い越し車線や災害などを考慮した幅員の確保)
- ② 簡易な形式のICを数多く設置するなど、利便性の向上
- ③ 避難場所としての機能など、防災機能の付加

(3) その他取り組むべき課題

① ICアクセス(主要な空港・港湾などの交通拠点への連絡など)の強化

- ・ 既設高速道路の機能高度化には、簡易なICの増設も含め、ICアクセスの強化が必要であり、特に重点化対象となる主要な空港・港湾などの交通拠点へのアクセス性は、交通機関相互の連携を高め、国際競争力を大きく左右することからその向上が必要である。

現在高速道路ICから30分以内のアクセスは概ね確保されているものの、両者が直結していない、市街地を通過するなど課題もあることから、現状を再点検し、速達性の向上に向けた連絡強化が必要である。

② 高速道路と並行する国道などの連携

- ・ 高速道路とこれに並行する国道などは、走行性の高い現道としての活用、地域へのアクセスなど、機能面で見れば相互補完関係にあるとともに、通行止め時の代替としても機能することから、両者の連携を図りつつ、効率的にサービスを構築することが必要である。

3) 整備・管理のあり方

(1) これまでの整備・管理負担の経緯

- ・ 戦後、激増する自動車交通を処理するため、自動車ユーザーに負担を求める特定財源制度が導入されるとともに、特に、幹線的な高速ネットワークや大都市の環状道路などにおいては、早期に整備を進めるため、高いサービスを受ける高速道路の利用者に対して直接負担を求め、料金プール制により先発して整備した路線の収入も活用しながら、有料道路方式により民間資金などを用いて整備・管理が行われてきた。
- ・ 一方、多くの交通量が期待できない地方部の高速道路においては、着実に整備を進めるため、高速自動車国道を税負担で行う新直轄方式や一般国道の自動車専用道路などを活用しつつ、自動車ユーザーの税負担により整備が行われてきた。
- ・ このように、高速道路の整備・管理は、高速道路の利用者負担と自動車ユーザーの税負担を組み合わせながら、早期にネットワークを完成させることを目的に進められてきた。
 - ・ 供用中又は事業中区間の費用負担別延長：利用者負担(有料) 8,885km(71%)、利用者負担+税負担(有料) 902km(7%)、税負担(無料) 2,809km(22%)

(2) 今後の整備・管理の費用負担の方向性

- ・ 近年の自動車社会を取り巻く情勢は、環境指向の高まりによるハイブリッド車や電気自動車の普及、モータリゼーションの成熟によるカーシェアリングの普及や若者の自動車離れなど大きく変化しており、自動車関係諸税の税収は減少傾向にある。また、道路の特定財源制度は見直され、自動車ユーザーの支払う税は平成21年度から一般財源化している。
 - ・ 自動車保有台数 ハイブリット車：197千台(H16) → 1,418千台(H22)
 - 電気自動車：8.5千台(H16) → 16.9千台(H22)
 - ・ カーシェアリング会員数：924人(H16) → 73,224人(H23)
 - ・ 自動車関係諸税：7兆7,700億円(H16) → 6兆9,507億円(H21)
 - ・ NEXCOの管理する高速道路における走行台キロの全道路に占める割合：10.7%
- ・ さらに、ETCの普及やICTの発展により、一般道路も含めた交通流動の最適化に繋がる柔軟な料金施策の適用が可能なものとなってきている。
 - ・ ETC利用率(高速道路6社平均)：48.6%(H17) → 85.6%(H22)
- ・ こうした社会情勢などの変化や、道路の整備による受益が自動車ユーザー以外に広く地域にも及ぶことを踏まえれば、今後、高速道路の整備・管理にかかる費用については、高速道路の直接の利用者及び自動車ユーザー全般の負担を基本とし、加えて自動車ユーザー以外の主体や便益を共有する地域からも負担を求めることで、公正で合理的な受益者負担を実現していくべきである。

(3) 整備・管理の基本的な考え方

① ミッシングリンクの解消

- ・ 今後、整備を進める地方部のミッシングリンクは、県境部やネットワークの端末に近い部分などであり、多くの交通量が期待できない区間が大半を占めることから、無料化社会実験の結果も参考にして、国道なども活用しつつ、必要な機能を確保しながら、税負担のみによる無料での整備を基本とすべきである。
- ・ 一方、東京外環、名古屋2環などの大都市部の高速道路は、緊急性や周辺ネットワークとの整合性から、利用者負担による有料道路方式での整備を基本とすべきである。その際、様々な工夫を行ってもなお高速道路の利用者負担だけでは足りない分については、事業主体の責任を明確にしつつ、税負担も活用することが必要である。

② 既設道路の機能強化

- ・ 既に整備されている高速道路については、我が国の経済・地域経済を支える大動脈であることから、そのパフォーマンスを常にチェックし、必要に応じ、車線増設（登坂車線の設置を含む）やICの増設をはじめとした機能強化を図ることが必要である。
- ・ このうち、高速道路会社が管理する区間において行うものは、高速道路の利用者のサービス向上に繋がることから、債務償還状況などを踏まえ、高速道路の利用者負担で対応することを基本とすべきである。
- ・ 都市高速道路などについては、用地取得が困難な中で整備を急いだため、景観や交通処理の観点などから見て必ずしも好ましいものとは言えない。今後、これを更新する場合は、単に同じものをつくり直すのではなく、まちづくりと一体とするなど、都市改造や防災の視点から思い切った計画を立案することも検討すべきである。

③ 維持管理

- ・ 高速道路の維持管理については、整備費の負担との整合を図り、税で整備された区間は税で、高速道路の利用者負担を求めた区間は利用者負担で対応することを基本とする。このうち、利用者負担で管理している高速道路については、適切に維持更新を行うことによりその機能を維持していく観点から、償還後も利用者負担とすることは妥当であり、検討すべきである。
- ・ なお、税で管理していく高速道路のうち、利用者負担で管理する高速道路と広域的なネットワークを形成する路線については、必要に応じ、維持管理などを利用者負担としていくことも検討すべきである。

(4) 整備目標・整備プロセスの扱い

① 整備目標及び完成時期の明確化

- ・ 着手済の事業について、その完成時期が不明確であると、これを前提とした地域での様々な取り組みに支障が生じることから、明確な目標を公表した上で、地域に即した様々な工夫を行い、一刻も早く効率的に整備をすることが必要である。
- ・ その際、例えば、事業着手時には概ねの期間を示し、用地の用途が概ね立った段階で目標年度を明確にするといった形で、事業の進捗に応じて、整備目標をより具体的なものとしていくことも検討すべきである。

② 整備プロセスの透明化

- ・ 我が国の高速道路は、主として高速自動車国道と一般国道の2種類から構成されており、さらに高速自動車国道に並行する一般国道も含めれば、整備に至る過程で必要となる手続きの内容や位置づけがそれぞれ異なるため、国民にとって、計画の内容や進捗状況が分かりにくいものとなっている。
- ・ 今後の整備にあたっては、走行性の高い国道も活用することとなり、さらに整備手法が多様化することから、計画の内容やその進捗状況について、国民が把握可能となるよう、道路種別に関わらず、主要な幹線道路については、整備のプロセスを、できる限り充実していくことが必要である。
- ・ 高速自動車国道の整備に際し、審議機関として議を経ることとしている国土開発幹線自動車道建設会議の是非については様々な議論がある。加えて整備計画や整備手法などの決定・変更にあたって、そのプロセスの透明化を図るため、事業評価の手続きのように、第三者意見及び地方意見の聴取、国会審議への反映を行うプロセスを経ることが必要である。
- ・ このため、高速道路だけでなく、少なくとも一体的に整理が必要な並行する国道などを対象に、例えば、整備計画の制度やその決定の際に意見を聞く第三者機関など、整備プロセスを整理するとともに、その位置づけを明確にし、国民にわかりやすい形で伝達することが重要である。

③ 事業評価手法の改善

- ・ 東日本大震災においては、高速道路とこれに繋がる道路が一体となって、地域の孤立化を防ぎ、救助・救援活動の支援や緊急物資の輸送などにおいて大きく貢献した。これを踏まえ、交通量や時間短縮といった経済効率性の評価だけでなく、防災面の広域的なネットワーク効果などを評価する手法が、復興事業などの新規事業採択時評価に取り入れられているところである。
- ・ そうした適用事例を通じて、防災上の課題やネットワーク効果も含めた整備効果をより一層反映するよう手法の改善を図るとともに、落石や法面崩壊などの緊急性が高い箇所に対する迅速な評価や、都市再生・地域活性化、救急搬送にかかる効果の計測など、事業の目的、効果に応じた多様な評価を適時適切に行うため、評価手法のさらなる充実を図るべきである。

Ⅱ. 今後の料金制度のあり方

1) 料金制度・施策の経緯と総括

(1) 料金制度の経緯

- ・ 高速自動車国道においては、整備時期の違いによる料金格差の解消を図る観点などから料金プール制が採用され、全国の料金水準が共通化された。ただし、建設コストや受益が他の区間よりも大きい長大トンネル、海峡連絡橋、大都市近郊区間などについては、割高の料金が設定され、交通量が極めて少ない区間については、利用の促進のため割安の料金に設定されてきた。
- ・ 一方、一般有料道路事業においては、個別路線毎の採算性の確保を基本原則として料金が設定されており、接続する高速自動車国道との間でも料金体系は異なっている。
- ・ 中でも、本四高速については、建設コストが著しく高く、また効果も大きいことから、債務の償還に必要な料金収入を得るため、高速自動車国道などと比べて高い料金水準とされている。
- ・ また、大都市周辺で交通量が多く、とりわけ域内交通量が多い区間や、延長が比較的短く、その全線を通行する交通量が多い区間においては、料金所における交通処理の円滑化などの観点から、均一料金制が採用されている。
なお、首都高速、阪神高速については、平成24年1月から利用距離に応じた料金(対距離制)に移行される予定である。

(2) 料金施策の経緯

- ・ 平成15年から大都市の沿道環境対策や地方都市の通勤混雑対策などのための料金社会実験が実施され、その効果が確認されたことを踏まえ、その後、平成17年までの道路関係四公団民営化の過程で、高速道路の有効活用や一般道路の混雑緩和などの観点から、コスト縮減などの高速道路会社の経営努力により、高速自動車国道の料金割引が実施されることとなり、通勤割引、深夜割引、マイレージ割引などが導入された。
- ・ その後、経済対策のため、国への3兆円の債務承継に基づき、利便増進事業による料金割引が導入された。(休日上限1,000円や平日3割引などについては平成22年度まで、休日昼間5割引などについては約10年間の取り組みとして開始された。)

- なお、休日上限1,000円は、景気対策としての効果が期待され導入されたものであったが、その結果としては、毎週ゴールデンウィーク並みの渋滞が発生するとともに、長距離利用の促進により他の公共交通機関への影響もあった。
 - ・高速道路(NEXCO)の渋滞は2倍に増加し、ゴールデンウィークの渋滞量と同等
 - ・高速バスやフェリーの休日利用者の減少率が平日よりも大きく、また、鉄道などの他の交通機関にも影響を与えた可能性

- 平成23年2月には、「高速道路の当面の新たな料金割引」として、平成22年度までされていた休日上限1,000円などの割引を含め、利便増進事業による割引を平成25年度までとした上で、それまで上限料金制の対象外であった平日と現金車について、上限2,000円が新たに導入することとされた。その後、平成23年3月に発生した東日本大震災に対処するため、6月に休日上限1,000円は廃止され、平日・現金車の上限2,000円は導入されないこととなった。

- また、高速道路を無料化した場合の地域への経済効果、渋滞や環境への影響について把握するため、平成22年6月から無料化社会実験が開始されたが、東日本大震災に対処するため、平成23年6月に実験は一時凍結された。

- 今回の無料化社会実験では、地方部の端末区間において、大きく渋滞することなく、高速道路の利用が促進されるとともに、並行する一般道路の渋滞が解消されるなど一定の効果が見られた。
 - ・並行する一般道路の交通量は約2割減少し、混雑時間は約5割減少
 - ・実験区間の交通量は約2倍に増加
 - ・実験区間のほとんどの区間で大きな渋滞は発生していない

(3) 償還の考え方と償還期間の変遷

- ・ 有料道路制度における償還主義については、整備のために調達した借入金を定められた償還期間内に全て返済するという観点と、料金を建設費や管理費などの費用を償うように設定するという料金決定原則の観点の両面があり、昭和47年の高速自動車国道への料金プール制導入時には償還期間は30年間、料金水準は8円/km(普通車)とされていた。
- ・ その後、新規施行区間の追加や建設費などの上昇に対応するため、平成元年までに順次、料金水準が23円/km(普通車)まで上げられたことにより、料金水準が諸外国に比べて割高なものとなり、国際競争力を低下させているなどの指摘も見られた。
- ・ そのような中、新規施行区間の追加に際して、現在世代の料金負担の増加を抑制し、施設を利用する世代間の負担の公平性を確保する観点から、平成7年には、料金水準を24.6円/km(普通車)に抑えつつ、償還期間について、施設の平均耐用年数が45年から50年であることをもとに、有償資金を活用していることを勘案して40年間に設定され、さらに平成11年の新規施行区間の追加に際して、償還期間は45年間に延長された。
- ・ また、民営化に際して、平成13年の「特殊法人等整理合理化計画」において、「償還期間は50年を上限としてコスト引下げ効果などを反映させ、その短縮を目指す」こととされ、その後民営化までに約4年の歳月を要したことを踏まえ、民営化後45年間に償還期間と設定された。

(4) これまでの料金制度・施策の総括

(民営化以前の料金制度)

- ・ 民営化以前の料金制度は、利用の頻度や距離などに応じた割引は実施されていたものの、料金收受の技術的な限界もあり、例えば、交通状況に応じ、時間帯や曜日などによって料金を変動させるような施策は実施されておらず、結果として硬直的なものとなっていた。
- ・ また、高速自動車国道は基本的に全国で共通の料金水準となっているものの、一般有料道路では個別路線毎に料金水準が異なることや、大都市部周辺において、一部均一料金制が採用されていることなど、料金体系が利用者にとってわかりにくいものとなっていた。

(民営化後の料金施策)

- ・ 民営化の直前より、一般道路における渋滞解消や沿道環境の改善のための料金割引が社会実験として導入されたことは画期的な取り組みであった。さらにETCの普及を背景として、民営化を契機に、交通需要管理や有効活用などを目的として、それまでの硬直的な料金から通勤割引や深夜割引など多様で弾力的な料金施策に転換し、料金による交通誘導により政策課題に対応した点は評価できる。また、試みとしては休日上限1,000円や無料化社会実験などについても評価できる部分はある。
- ・ ただし、休日上限1,000円や無料化社会実験のようなインパクトの強い施策については、地域活性化などの面から一定の有効性も確認されたものの、当該施策の対象となった道路における激しい渋滞発生や他の交通機関への影響などの交通政策としての課題のほか、施策の継続に必要な予算の制約などの課題があり、持続可能性などの観点からも原点に立ち返った検討が必要である。

(償還の考え方)

- ・ これまでの償還の考え方は、建設費の償還を念頭に置き、その期間は当初設定した30年間から順次延長されてきたが、有料道路事業による建設に一定の進捗が図られた現在、将来の維持管理に加え、大規模な更新や機能強化が確実に行われるよう、幅広い観点からの検討が必要となっている。

2) 今後の料金制度の基本的な考え方

(1) 基本となる考え方

今後の料金制度については、前述した今後の整備・管理の費用負担の方向性や料金制度・施策の経緯・総括を踏まえつつ、高速道路が我が国の大動脈として国民生活や経済活動を根底から支えていることに鑑み、低炭素社会において総合的な交通体系の中で道路が果たすべき役割を確実に発揮し、将来世代にわたる持続可能なシステムに向けた公正な負担を実現するため、以下を基本とすべきである。

(公正妥当な料金の実現と低減への努力)

- ・ 料金は、各利用者の負担が公平で、かつ、他の公共料金、交通機関の運賃、物価水準などと比較して、社会的・経済的に妥当として認められるべきであるとする「公正妥当主義」の考え方に基づき、対距離制を基本とした料金体系を実現すべきである。また、国民生活や経済活動を支えるために、公正妥当で、かつ円滑な交通確保に支障がない範囲で、料金を実質的に低減していくことに努力を図るべきである。

(安定的でシンプルな料金制度の構築)

- ・ 料金が公正妥当であるかどうか、利用者にとってわかりやすいものとするため、基本的な料金制度は、安定的で、シンプルなものとすべきである。

(弾力的な料金施策などによる交通流動の最適化)

- ・ 安定的でシンプルな料金制度のもとで、一般道路における渋滞解消や沿道環境の改善などの政策課題を解決するため、通勤時間帯の高速道路への交通誘導など弾力的な料金施策をきめ細やかに活用するとともに、その効果的な運用を図るべきである。
- ・ また、将来的には、例えば、高速自動車国道や都市高速道路などの別に関わらず、環状道路を使いやすくすることにより大都市における円滑な交通体系を構築するなど、交通流動の効率性が最大限発揮されるような運用とすることを検討すべきである。

(債務の確実な償還と将来の更新などへの対応)

- ・ 高速道路の整備・管理を利用者負担で賄う場合、整備などのために発生した債務は確実に返済することが必要であり、料金収入によって、一定の料金徴収期間内に、整備に要した費用、維持管理費、利息などの総費用を賄うことを基本として考えるべきである。
- ・ 一方、現行の償還計画に含まれていない更新や道路の機能強化、将来の維持管理などへの対応について、厳しい財政状況も踏まえつつ、償還期間の取扱いも含めた幅広い検討が必要である。

(2) 具体的な方向性

① 料金制度のあり方

- ・ 負担の公平性や他の交通機関との関係を踏まえ、対距離制を基本とすべきであり、少なくとも、都市高速道路以外の高速道路の料金水準(料率)については、全国で共通とすべきである。
- ・ その上で、建設コストが著しく高く、その利用による受益が極めて大きい区間は、利用者の負担の公平性から見て、料率を高くするとしても、有効活用などの観点から他区間と著しく大きな料金差とならないよう留意すべきである。
- ・ 混雑が激しく、その解消のために将来の追加投資が必要な大都市区間において、交通需要に応じて料率を変動(料率を高く設定)させることや、交通量の少ない暫定二車線区間において、その走行性も勘案して料率を変動(料率を低く設定)させることについて、今後、検討が必要である。

② 今後の料金施策の方向性

- ・ 安定的でシンプルな料金制度のもとで、公益に資する交通需要管理や有効活用、環境対策、観光振興、物流対応など、様々な政策課題に対応するため、ICTを活用しつつ、例えば、都市部では通勤時間帯など混雑時を高く、地方部では通勤時間帯を安くするなど、目的に応じたきめ細やかな料金(時間帯、曜日別、頻度別など)とすることが妥当である。
 - ・ 並行する一般道路が混雑する一方で高速道路の交通容量に余裕がある区間が全体の約5割(H22)
 - ・ 観光目的交通の約5割が高速道路を利用。ただし、100km以上の利用でも約5割が高速道路を利用していない
 - ・ トラック輸送の16%が高速道路を利用。ただし、100km以上の利用でも約6割が高速道路を利用していない
 - ・ シンガポールでは1975年から都心部への流入車両に課金。渋滞状況に応じて3ヶ月毎に料金を見直すなどICTを活用したシステムを導入
- ・ 高速道路の料金は国民生活や企業活動などに多大な影響を及ぼすものであることから、目的に応じたきめ細やかな料金の導入にあたっては、その効果を十分に精査すべきである。また、導入した際には、PDCAサイクルにより、当初予測した効果が発現しているか定期的に評価した上で、当該施策の継続又は見直しを検討すべきである。

- ・ なお、料金割引の導入にあたっては、自動車交通と他の交通機関の関係を精査し、国民生活及び経済活動に大きな影響を及ぼさないよう配慮が必要である。
- ・ また、高速道路会社が独自性・自主性を発揮できるような運用を図るため、債務償還や必要となる整備・管理に支障を及ぼさないことを前提として、交通やマーケットの状況に応じて、高速道路会社が自主的に料金を設定できる仕組みを検討すべきである。さらに、割引による増収目標を定めるなど、民間会社としての経営ノウハウを一層発揮できるような方策も検討すべきである。

③ 今後の更新などにかかる費用と償還の扱い

- ・ 今後の更新などに係る費用の確保については、高速道路ストックの機能の維持・強化に繋がることに鑑み、持続可能で、かつ各世代間の負担の公平性を図る観点から、以下のような方策をはじめとして幅広く検討すべきである。
 - ・ 更新や機能強化による橋梁などの耐用年数の延びを精査した上で、現行の償還期間を延長し、これに伴う費用を新たに償還計画の中に組み込むこと
 - ・ 更新などの費用の確保とあわせて、償還前後の利用者負担の激変緩和などを図るため、減価しない用地にかかる費用を償還の対象から除外するなど、償還対象の経費を見直すとともに、償還期間の短縮なども検討
 - ・ 償還後において、高速道路の高いサービスレベルを維持するため、償還後の維持管理について、継続的に高速道路の利用者に負担を求めること
- ・ ただし、償還期間を延長する場合、景気変動などの採算面での不確実性が增大することから、需要推計などを定期的に見直すことが必要である。

3) 料金制度にかかる当面の課題

(1) 当面の料金割引(全体(本四高速を除く))

- ・ 現在の料金割引は、種々の割引が組み合わさった結果、例えば、その水準が普通車以下ではどの時間帯も3割引ないし5割引となっているなど、政策的な意図が失われた一律なものとなっている。
- ・ このため、前述した今後の料金施策の方向性を踏まえ、民営化に際して導入された通勤割引や深夜割引、利便増進事業として導入された休日昼間5割引や平日3割引などについて、現在の割引内容とその効果を検証し、個々の割引の目的を一つ一つ明確にした上で整理することが必要である。
- ・ いずれにしても3年後には利便増進事業にかかる料金割引の財源が無くなるため、現下の財政状況を踏まえれば、仮に継続するとしても、利用者負担を基本として、債務償還状況などを確認しつつ、様々な工夫(例えば、高速道路会社のコスト縮減や利用促進など)が必要であり、状況によっては、既存割引の再整理も検討すべきである。

(2) 本四高速の料金

① 整備・料金のこれまでの経緯

- ・ 本四高速については、昭和30年の宇高連絡船「紫雲丸」の沈没事故などを受け、建設に向けた調査が開始された。その後、地元の強い要望を踏まえ、最終的に候補ルートを現在の3ルートに絞りこみ、昭和45年に地元からの出資金などによる協力を前提に着工し、平成11年迄に3ルートとも全通した。
- ・ 平成9年の料金改定では、平成24年度までの国・地方の出資により特別料金として当面5年間の料金引下げが実施された。その後、国からの無利子貸付や、民営化に向けた国民全体の負担による債務処理が行われた。
 - ・ 出資額は、年間800億円(国:533億円、地方:267億円)(H22)
 - ・ 平成15年に有利子債務1.34兆円が国債整理基金特別会計に承継され、一般会計にて返済
- ・ さらに、平成15年の料金改定では、本四会社の経営安定のため国・地方の出資が平成34年度まで延長されるとともに、特別料金からのさらなる料金引下げが実施された。
- ・ 加えて、平成20年より利便増進事業による料金割引(通勤割引、深夜割引、休日5割引など)が実施され、現在の料金水準に引下げられた。
- ・ 現在、地方出資団体からは、料金水準を全国並に引下げること、平成24年度以降の追加出資を求めないこと、フェリーをはじめとする他の交通機関に対して国が支援すること、などの意見が出されている状況である。

② 今後の料金のあり方

- ・ 今後は、他の地域の利用者に不公平感を与えないことや、本四間フェリーなど他の交通機関に影響を与えないことに配慮しつつ、全国と共通の料金水準を基本とした料金体系を目指すべきである。その上で、建設コストが著しく高く、効果も大きい海峡部については、通常より高い料金に設定するとしても、他区間と著しく大きな料金差とならないよう配慮する必要がある。
 - ・ 建設コスト(H21換算値):海峡部(明石海峡大橋を除く) 296億円/km、
明石海峡大橋 910億円/km
 - ・ 開通による移動時間の短縮:神戸市～徳島市間 270分→100分(170分短縮)
倉敷市～坂出市間 120分→ 40分(80分短縮)
尾道市～今治市間 160分→ 60分(100分短縮)
 - ・ 陸上部の料率は、高速自動車国道の1.1倍
 - ・ 海峡部の料率は、高速自動車国道の10.3倍(明石海峡大橋は16.4倍)
- ・ このように陸上部について全国と共通の料金水準を基本とした料金体系を目指すとともに、海峡部の料金水準が著しく高くないよう配慮する場合、以下について留意すべきである。
 - ・ 他の地域の利用者の負担などの検討が必要となることから、管理コストの縮減など高速道路会社の努力や一層の利用促進に向けた地方の努力が必要。加えて、増収を地方に還元するなど何らかのインセンティブが働くような仕組みについても検討する必要。
 - ・ NEXCO西日本との一体的な経営としていくことが合理的であり、将来的な合併に向けて必要な準備を進めることが必要。
- ・ また、適正な料金水準を維持しつつ、採算を確保するためには国と地方の出資継続が必要であり、これまでの経緯を踏まえつつ、早急に国と地方の合意形成が図られることが重要である。
- ・ さらに、地域の生活に密着した他の交通機関などへの影響については、精査した上で、対応を検討する必要がある。

4) 料金制度・施策を巡るその他の課題

- ・ 前述のほか、高速道路の料金制度・施策に関し、委員会で課題として取り上げられた事項は、以下のとおりである。

(1) 大都市部を中心とした有料道路利用のETC車への限定

- ・ ETCの導入により、交通状況に応じて、時間毎、車種毎などきめ細かく料金を設定することが可能になったため、今後、交通需要の調整も視野に入れ、大都市部などを中心に有料道路利用をETC車に限定することについての検討が必要である。

(2) 柔軟な料金システムの構築

- ・ 現在の料金システムでは、迅速な料金改定や渋滞量などに応じた動的な料金設定ができないことから、今後、ICTを活用した交通需要管理など、様々な政策課題にきめ細かく対応できるよう、料金設定の変更に速やかに対応できる柔軟な料金システムの構築が必要である。

(3) 様々な主体と連携した料金割引の取り組み

- ・ 高速道路会社の民間会社としてのノウハウを活かし、旅行会社など様々な主体と連携した料金割引などの取り組みを積極的に推進すべきである。

(4) 債務償還状況などの定期的な確認・公表を踏まえた対応

- ・ 債務償還状況などの確認・公表を定期的に行い、償還が計画を上回る場合は、料金割引や機能強化などにより利用者に還元する一方で、下回る場合は、コスト縮減、償還計画の見直しを行うなど、償還状況に応じた適切な対応が必要である。

(5) 料金の決定プロセスの透明性確保とあり方を見直す仕組みの検討

- ・ 料金が決定するまでのプロセスを国民にわかりやすいものとするため、広く意見を聞きながら進めるなど、その透明性をできる限り向上することが必要である。
- ・ また、個別の高速道路の利用状況などを継続的にモニタリングし、必要に応じて料金設定のあり方を見直す仕組みについて検討が必要である。

Ⅲ. その他

- ・ 道路全般の整備、管理などに関し、委員会の議論の中で、今後の課題として取り上げられた事項は以下のとおりである。

1) 道路網体系の再構築

- ・ 道路種別・管理者の体系をわかりやすく簡素化するため、高規格幹線道路や地域高規格道路、県が管理する国道を含め、機能を重視した再編を検討することが必要である。

2) 道路の維持、管理、更新などにかかる新たな負担のあり方

- ・ 諸外国では、重量貨物車を対象に高速道路を有料化し(EU諸国)、また、高速道路の課金を回避するトラックに対応するため一部の一般道路にも課金を行い(ドイツ)、それらの収入を高速道路の建設・維持に充てるといった動きがある。

- ・ EU指令に基づく課金導入状況:

(対距離課金システム) スイス(2001年)、オーストリア(2004年)、ドイツ(2005年) など
(ビニエツト方式) ベルギー(1995年)、スウェーデン(1995年)、デンマーク(1995年)、ハンガリー(2000年)、ポーランド(2002年)、ブルガリア(2004年) など

- ・ 我が国においても、一般道路も含めた円滑な交通流動を図る観点から、道路の維持、管理、更新などに係る費用の負担のあり方について、一般道路における課金なども含め幅広い検討が必要である。

3) PPP/PFIの導入に向けた検討

- ・ 高速道路については、政府が一定の保証を行う仕組みを背景に、高速道路会社が民間資金を活用して整備・管理をしているが、これをさらに進めるため、PPP/PFIの導入に向けた検討が必要であり、特に、民間のノウハウを最大限に引き出すことによるSA・PAの充実や都市部の高速道路の更新などの取り組みを検討すべきである。

4) その他

① 新しいナンバリングの導入など

- ・ 道路種別によらず、一連で機能を果たす路線をわかりやすく表示するため、外国人利用者も含め利用者にとってわかりやすいナンバリングを導入すべきである。また、目的地や経路の適切な案内を行うため、道路標識における外国語表記を充実させることが必要である。

② コスト縮減の徹底

- ・ 高速道路の整備・管理に当たっては、新技術の活用や規格・構造の見直し、ライフサイクルコストの縮減など、徹底的なコスト縮減に努めるべきである。

おわりに

- ・ 今回のとりまとめは、限られた時間的制約の中で、高速道路のあり方を巡る諸論点のうち、ネットワーク及び料金制度の基本的考え方をはじめとする骨格部分を中心に、特に整理に緊急を要するものに絞り、集中的な議論により、一定のとりまとめに至ったものである。
- ・ 高速道路を巡っては、今回とりまとめた論点に加え、
 - ・ 残されたネットワークの中で、特に整備の緊急性の高いものをどのような優先順位で進めていくのか
 - ・ 高速道路の整備・管理や料金施策と、他分野の施策との連携を如何に効果的なものとしていくか
 - ・ 将来を見据えて、既存の料金割引を具体的にどのような形にとりまとめ、平成26年度以降の料金施策を展開していくか
 - ・ 民営化の際の整理も踏まえ、高速道路の整備・管理において、高速道路会社など民間のノウハウをどのように活用するか、また、国の関わり方はどうあるべきか

など数多く残されており、これらを含め、高速道路のあり方については、今後引き続き、検討を進める必要がある。

高速道路のあり方検討有識者委員会 委員

イエダ ヒトシ
家田 仁 東京大学大学院工学系研究科 教授

イシダ ハルオ
石田 東生 筑波大学大学院システム情報工学研究科 教授

オウミ ナオト
逢見 直人 日本労働組合総連合会 副事務局長

オオタ カズヒロ
太田 和博 専修大学商学部 教授

オバタ ジュンコ
小幡 純子 上智大学法科大学院 教授

カドワキ ヒデハル
門脇 英晴 経済同友会 幹事

タケウチ ケンゾウ
竹内 健蔵 東京女子大学現代教養学部 教授

テラシマ ジツロウ
◎寺島 実郎 (財)日本総合研究所 理事長

ムクタ サトシ
椋田 哲史 日本経済団体連合会 常務理事

モリモト アツシ
森本 淳之 日本商工会議所 地域活性化専門委員会委員

(敬称略)

(◎座長)

審議の経過

○第1回 平成23年4月7日(木)

- ・ 高速道路のこれまでの経緯について
- ・ 東北地方太平洋沖地震による被災及び復旧状況について
- ・ 意見交換

○第2回 平成23年5月11日(水)

- ・ 新潟市長からのヒアリング
- ・ 山梨県知事からのヒアリング
- ・ 最近の高速道路関係の状況について
- ・ 意見交換

○第3回 平成23年5月19日(木)

- ・ 和歌山県知事からのヒアリング
- ・ 岐阜県知事からのヒアリング
- ・ 最近の高速道路関係の状況について
- ・ 意見交換

○第4回 平成23年5月30日(月)

- ・ (社)全日本トラック協会からのヒアリング
- ・ (社)日本バス協会からのヒアリング
- ・ 最近の高速道路関係の状況について
- ・ 意見交換

○第5回 平成23年6月14日(火)

- ・ JR貨物(株)からのヒアリング
- ・ 内航大型船輸送海運組合からのヒアリング
- ・ 緊急提言骨子(たたき台)について議論

○第6回 平成23年6月28日(火)

- ・ JR東日本(株)からのヒアリング
- ・ (社)日本旅客船協会からのヒアリング
- ・ 緊急提言(たたき台)について議論

○第7回 平成23年7月14日(木)

- ・ (社)日本自動車連盟からのヒアリング
- ・ (社)日本観光振興協会からのヒアリング
- ・ 「東日本大震災を踏まえた緊急提言」を決定、大臣に手交

○第8回 平成23年7月29日(金)

- ・ NEXCOからのヒアリング
- ・ 本四高速出資団体からのヒアリング
- ・ 意見交換

○第9回 平成23年8月22日(月)

- ・ ネットワークのあり方について
- ・ 今後の料金制度のあり方について
- ・ 東北地方の無料開放について
- ・ 意見交換

○第10回 平成23年9月21日(水)

- ・ 今後の料金制度のあり方について
- ・ ネットワークのあり方について
- ・ 意見交換

○第11回 平成23年10月12日(水)

- ・ ネットワークのあり方について
- ・ 今後の料金制度のあり方について
- ・ 本四高速の概要
- ・ 意見交換

○第12回 平成23年10月31日(月)

- ・ ネットワークのあり方について
- ・ 今後の整備・管理のあり方、料金制度について
- ・ 本四高速の料金の方向性について
- ・ 意見交換

○第13回 平成23年11月10日(木)

- ・ 今後の高速道路のあり方 中間とりまとめ骨子(たたき台)について議論

○第14回 平成23年11月31日(月)

- ・ 今後の高速道路のあり方 中間とりまとめ骨子(案)について議論

○第15回 平成23年12月9日(金)

- ・ 「今後の高速道路のあり方 中間とりまとめ」を決定、大臣に手交