

新たな課題に対応した今後の有料道路のあり方について

－中間とりまとめ－

平成19年8月31日

社会資本整備審議会道路分科会
有料道路部会

社会資本整備審議会道路分科会
有料道路部会

(部会長)

森 地 茂 (政策研究大学院大学教授)

(委 員)

石 田 東 生 (筑波大学大学院教授)

上 村 多恵子 ((社) 京都経済同友会常任理事)

太 田 和 博 (専修大学商学部教授)

小笠原 和 俊 (大宝運輸(株)代表取締役社長)

櫻 井 敬 子 (学習院大学法学部教授)

竹 岡 圭 (モータージャーナリスト)

山 内 弘 隆 (一橋大学大学院商学研究科長)

横 野 茂 樹 ((社) 日本自動車連盟交通環境部長)

目 次

はじめに	1
I 有料道路の経緯と現状	
(1) 有料道路制度の沿革	
① 有料道路制度の沿革(公団民営化まで)	3
② 道路関係四公団の民営化	3
(2) 有料道路の現状	
① 整備の現況	4
② 料金設定の基本的考え方及び償還計画	4
③ ETCの普及	5
II 高速道路ネットワークの有効活用に向けた課題	
(1) 一般道路を含めたネットワーク全体における道路交通に関する課題	7
(2) 高速道路の料金に関する課題	7
(3) 高速道路ストックの機能強化に関する課題	8
III 高速道路ネットワークの有効活用のための料金のあり方	
(1) 高速道路ネットワークの有効活用の方向性及び有効活用のための料金のあり方	
① 交通誘導による高速道路ネットワークの有効活用の方向性	10
② 交通誘導と料金	12
(2) 大都市圏ネットワークの有効活用のための料金のあり方	14
(3) 首都高速道路及び阪神高速道路の有効活用のための料金のあり方	15
(4) 高速道路ネットワークの有効活用のための料金の設定において前提となる考え方	
① 償還主義及び公正妥当主義との関係	16
② 受益と負担の考え方	19
IV 高速道路ストックの機能強化の方向性	21

はじめに

我が国経済は着実に回復を続けているが、地域によってばらつきが見られ、人口や産業構造の変化に対応した地域の自立的で多様な取組みが求められている。一方、海外との交流は年々増大し、特に東アジアとの相互依存関係が急速に進展しており、競争・連携をしながら我が国の成長力を維持・強化していくことも必要である。

また、大気汚染、騒音等の生活環境問題のみならず、温暖化等地球環境問題に対する社会的な関心が高まっており、さらに、国内外での災害、テロ等の事例の多発や、交通事故による死傷者数が依然として高い水準にあることなどから、安全・安心に関する国民の意識は非常に高いものとなっている。

これまで、高速道路は、我が国の経済発展や地域の活力強化に貢献し、また、環境に優しく安全な道路としての役割を果たしてきたところであるが、今後は、ミッシングリンク^{*1}の解消などネットワークの更なる機能強化に努めるとともに、これまで蓄積されてきたストックを徹底的に活用し、その利用価値を高めることにより、政策課題に一層重点的に取り組んでいく必要がある。

平成17年10月には、道路関係四公団の民営化がスタートしたが、より公平性の観点に立った料金体系への移行、ETC^{*2}の普及促進、高速道路の利便性向上、適切な管理水準の確保などの課題を認識した上での今後の有料道路事業のあり方について、昨年、社会資本整備審議会に対して国土交通大臣より諮問がなされ、重点的な議論の場として当部会が立ち上げられた。

また、昨年12月8日に閣議決定された「道路特定財源見直しに関する具体策」では、「国民の要望の強い高速道路料金の引下げなどによる既存高速ネットワークの効率的活用・機能強化のための新たな措置を講ずることとし、20年の通常国会において、所要の法案を提出する」とされた。

本「中間とりまとめ」は、高速道路を取り巻く社会経済情勢の変化を踏まえ、「新たな措置」に関する対応方針を見出すことを含め、今後の有料道路事業のあり方について、高速道路ネットワークの有効活用の方向性及びそのための料金のあり方、機能強化の方向性等を主要な論点として、有料道路部会の委員が提出した意見や議論を整理したものである。

今後、この中間とりまとめをベースとして、国民のご意見等を伺いながら、本年

秋を目標に答申としてとりまとめる予定である。

なお、本文中のⅢ・Ⅳ章の枠囲みの記載部分は、主要な論点について、これまでの議論等の中から、有料道路部会の共通認識としての考え方を集約し、まとめたものであり、また、枠囲みの下の〈関連意見〉については、補足的な意見や異なるアプローチからの意見等を記載したものであり、これらも含めて、幅広い視点から国民のご意見が寄せられることを期待するものである。

*1 ミッシングリンク：幹線道路などの交通ネットワークの欠落区間

*2 ETC (Electronic Toll Collection System)：料金所のアンテナと車載器が無線通信を行うことにより、ノンストップかつキャッシュレスで有料道路の料金決済が可能となるシステム。

I 有料道路の経緯と現状

(1) 有料道路制度の沿革

① 有料道路制度の沿革(公団民営化まで)

- ・ 我が国の有料道路制度は、財政上の制約から遅れていた道路整備の促進を目的にスタートし、事業の効率的運用を図るとともに広く民間資金を活用するために日本道路公団が設立されるなど、道路整備特別措置法等による制度の骨格が整えられた。
- ・ その後、道路特定財源制度とともに、我が国の道路整備を推進させる両輪として機能し、高規格幹線道路網^{*1}の着実な整備や社会経済の発展に大きく貢献してきた。
- ・ このような中で、建設等に要した費用について料金によって償還すべき額も増加したが、建設時期に起因する料金水準の格差を回避するために料金プール制を採用するとともに、料金値上げ、償還期間の延長により新規路線の整備等が進められてきた。
- ・ しかし、一方で、このような手法による事業の推進は批判の対象となるとともに、一方的な国の命令制度のもと、各公団のコスト削減努力が不十分との批判が生じた。

② 道路関係四公団の民営化

- ・ こうした中で、①約40兆円に上る有利子債務の確実な返済、②会社の自主性を尊重しつつ、早期に、できるだけ少ない国民負担による真に必要な道路の建設、③民間ノウハウの発揮による多様で弾力的な料金設定やサービスの提供、を目的として平成17年10月に道路関係四公団が民営化された。
- ・ 具体的には、東日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社及び本州四国連絡高速道路株式会社の6会社（以下「会社」と総称する。）に分割・民営化した上で、償還期間を45年以内と法定し、道路資産については、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下「機構」という。）が保有し、会社からの貸付料等で債務を償還する新たな枠組みが作られた。
- ・ また、民営化の過程で、高速自動車国道の料金の平均1割程度の引下げに加え、別納割引の廃止を踏まえた更なる料金割引を実施することとされ、具体的には、マイレージ割引、深夜割引、通勤割引等が行われた。
- ・ さらに、必要な高速自動車国道を整備するため、会社による整備の補完として、

*1 高規格幹線道路網：自動車の高速交通の確保を図るため必要な道路で、全国的な自動車交通網を構成する自動車専用道路。

国と地方の負担による新たな直轄事業制度が導入された。

(2) 有料道路の現状

① 整備の現況

- ・平成19年3月末現在、全国路線網8,247km、地域路線網694km（首都高速道路287km、阪神高速道路234km、本州四国連絡道路173km）、地方道路公社等路線1,254km等、合計10,284kmの有料道路が供用されており、全道路の延長の約0.9%を占めている。
- ・これらの有料道路を利用する交通量は、全道路における総走行台キロの約12%を分担しており、道路交通において重要な役割を果たしている。
- ・その中で、高速自動車国道については、延長は全道路の約0.6%、幹線道路約39万kmの約2%であるが、輸送寄与度では、貨物輸送で全道路の約44%、飛行機や鉄道・船を含めた全交通機関に対して約24%という寄与をしており、旅客輸送においても全道路の約9%、全交通機関に対して約6%の寄与をしている。
- ・また、都市高速道路^{*1}については、一日当たり約260万台の交通量があり、例えば首都高速道路においては、東京都区内でみると延長は幹線道路の約14%であるが、貨物輸送では約35%を占めるなど物流の大動脈としての役割を担っている。

② 料金設定の基本的考え方及び償還計画

- ・会社は、高速道路^{*2}を新設又は改築して料金を徴収する場合には、あらかじめ機構と協定を締結し、協定の対象となる全国路線網^{*3}、地域路線網^{*4}又は一の路線^{*5}に属する高速道路ごとに路線名、工事内容、収支予算の明細、料金の額及び徴収期間を

*1 都市高速道路：首都高速道路、阪神高速道路、指定都市高速道路（名古屋、福岡・北九州、広島）の総称であり、東京、大阪、名古屋等の大都市及びその周辺部における有料の自動車専用道路をいい、交通の円滑化を図ることによって大都市の機能の維持及び増進に資することを目的とする道路。

*2 高速道路：①高速自動車国道②自動車専用道路③自動車専用道路と同等の規格及び機能を有する道路。（具体的には、下記全国路線網、地域路線網、一の路線の道路が該当。）

*3 全国路線網：①高速自動車国道②高速自動車国道と交通上密接な関連を有する高速自動車国道以外的高速道路であって国土交通大臣の認可を受けて機構が指定したもの。（具体的には、①東北自動車道、東名高速道路、近畿自動車道等②圏央道、東海環状自動車道、京滋バイパス等）

*4 地域路線網：全国路線網に属する高速道路以外の複数の高速道路で、相互に交通上密接な関連性があるものとして国土交通大臣の認可を受けて機構が指定したもの。（具体的には、首都高速道路、阪神高速道路、本州四国連絡高速道路）

*5 一の路線：全国路線網、地域路線網に属さないその他の高速道路。（具体的には、八王子バイパス、中部縦貫自動車道、南阪奈道路等）

記載した申請書を提出し、国土交通大臣の許可を受けることとされている。

- ・ また、会社は機構から借り受けた道路資産に対し貸付料を支払うこととなっており、機構は当該貸付料を原資として、承継債務等^{*1}を償還することとされている。なお、協定の対象となる高速道路の路線には未供用のものもあるが、それらを含め、各年度の貸付料の額は会社ごと、全国路線網、地域路線網又は一の路線に属する高速道路ごとに協定において定められている。
- ・ さらに、会社は、国土交通大臣の許可を受ける際には、道路管理者が地方公共団体である場合、あらかじめ道路管理者と協議し、又は同意を得る必要があり、道路管理者は協議に応じ、又は同意をする場合には議会の議決を経なければならないこととされている。
- ・ 会社が管理する全国路線網又は地域路線網に属する高速道路の料金の額は、道路整備特別措置法に基づき、当該高速道路に係る道路資産の貸付料や維持修繕等に要する費用を料金徴収期間内に償う「償還主義」と、利用者間の負担が公平であり、他の公共料金、交通機関の料金（運賃）、近隣の有料道路料金や物価水準等と比較しても社会的・経済的に妥当として認められる「公正妥当主義」により設定することを原則としている。
- ・ 債務の償還については、料金収入から計画管理費を差し引いた額を貸付料として機構が会社から受け取り、貸付料と占用料等の収入の合計から金利等の額を差し引いた残りを償還に充てる計画となっている。

③ETCの普及

- ・ ETCは、車両が料金所を通過する際に支払のための一旦停止をする必要がないことから、料金収受員による方式に比べ、時間当たり2～4倍の車両の処理が可能であり、平成13年から一般運用を開始した。
- ・ これまで、ETCの普及のため、ETC車載器購入に対する助成を行うとともに、ETCカードの発行から車載器の取付けまでを行うワンストップサービスの実施、クレジットカード以外で決済可能なETCパーソナルカードの発行等を行ってきており、現在では、高速道路でのETCの利用率は約7割にまで達している。
- ・ この結果、高速道路における渋滞の最も大きな要因である、料金所を先頭とした渋滞が大幅に解消するに至り、CO₂の排出削減等一定の効果が現れている。
- ・ また、ETCは、利用者を時間別・経路別・頻度別等に把握し、瞬時に料金を計

^{*1} 承継債務等：機構が日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団及び本州四国連絡橋公団から承継した債務及び会社が高速道路の新設、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。

算し徴収することが可能なことから、各会社では、E T Cを活用した時間帯割引やマイレージ割引等を実施している。

- さらに、E T C専用とすることで、比較的安価にインターチェンジを追加整備することが可能であり、高速道路へのアクセス距離・時間を短縮する効果が見込まれる。

Ⅱ 高速道路ネットワークの有効活用に向けた課題

(1) 一般道路を含めたネットワーク全体における道路交通に関する課題

- ・ 高速道路に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多く存在（全体の約65%）したり、同じ路線でも、曜日や時間帯により交通量に大きな差が生じているなど、利用状況にばらつきが発生している。
- ・ 具体的には、
 - 高速道路に並行する一般道路において、平日の朝夕の時間帯などで利用が集中し混雑する一方で、高速道路には交通容量に余裕がある
 - 高速道路に並行する一般道路において、大型車が昼夜間問わず一定交通量走行する
 - 高速道路において、休日に、特定の区間で渋滞が発生するなどの状況が見られ、特に大都市圏では、
 - 大都市中心部に通過交通を含め交通が集中し、都市内交通が高速道路を効率的に利用できないなど深刻な渋滞の解消が課題となっている。
- ・ こうした状況が、高速道路・一般道路における走行速度の低下、地球環境への負荷の上昇、沿道環境の悪化、交通事故の増加等の一因になっているものと考えられる。

(2) 高速道路の料金に関する課題

- ・ 料金の水準については、諸外国と比べて割高となっており、物流コスト高を招いて国際競争力を低下させる要因や、消費者に海外からの安価な製品を享受できるメリットを低減させる要因となっているとの指摘がある。
- ・ 内閣府の世論調査（平成18年7月）においても、高速道路の料金について「今より低い料金水準とすべき」との意見の割合が5割を超えており、割高感の解消が不可欠となっている。
- ・ また、均一料金制が適用されていたり、高速自動車国道と接続する一般有料道路とで料率が異なるなど整備の経緯の違い等により料金体系がまちまちとなっているほか、休日割引の有無や夜間の割引の時間帯など路線によって適用される料金割引にばらつきがあるなどの課題を抱えている。
- ・ 併せて、これまで、渋滞緩和及びそれに伴う環境改善を図るため、一部の路線に

において環境ロードプライシング^{*1}が試行されてきたほか、地域における交通混雑や沿道環境悪化といった課題解決のための料金社会実験が各地で実施されてきており、本格的に政策誘導的な料金施策を検討することが求められている。

- ・ さらに、大都市圏のネットワークにおいては、高速自動車国道、都市高速道路、一般有料道路が混在し、事業主体も会社や地方道路公社が存在するなど輻輳しており、高速道路の連続利用に対する割高感をもたらし、連続利用促進の支障の一因となっていることから、一体的で利用しやすい料金体系とすることが求められている。
- ・ 特に、都市高速道路では、大量の交通を効率的に処理する必要があること、出口料金所の設置が構造上困難であること等から、これまで料金圏別均一料金制が採用されてきたが、ネットワークの充実に伴い、同じ料金で走行可能な距離の差が広がり利用者間の不公平感が増大していることもあり、大都市圏ネットワークを構成する一部として新たな料金体系（対距離料金制）への移行が必要となっている。
- ・ このため、E T C利用率の増加や出口におけるE T Cの整備状況を踏まえ、「貸付料の支払いに必要な適切な料金収入の確保を図りつつ、平成20年度を目標として、利用の程度に応じた負担等の考え方に基づき、対距離料金への移行を図る」という平成15年12月の政府・与党申し合わせの実現に向け、対距離料金制移行に際しての基本的な考え方を整理しておく必要がある。
- ・ また、大都市圏では、通過交通を含めた都心部への交通の集中を分散し、慢性的な渋滞を解消する等、都市機能の強化に寄与するため、環状道路が重点的に整備されているところであるが、目的地によっては、単に迂回するために環状ルートの方が都心通過ルートに比べて長距離になるというだけではなく、事業主体や整備の経緯の違い等から、環状ルートの料金が割高になり、環状道路の機能が十分に発揮されなくなるおそれがある。

(3) 高速道路ストックの機能強化に関する課題

- ・ 我が国における高速道路のインターチェンジの平均間隔は欧米の約2倍の約10 kmとなっており、高速道路の利用促進のネックの一つとなっている。
- ・ 大都市圏では、渋滞時に一般道路に降りられないことや、インターチェンジが遠いことから高速道路に乗るために迂回が大きく、時間短縮効果が小さいなどの課題がある。

^{*1} 環境ロードプライシング：有料道路の料金に格差を設けることにより、湾岸部等へ大型車の交通を誘導し、住宅地等への交通の集中を緩和する取り組み。現在、首都高（大黒JCT～川崎浮島JCT及び殿町～川崎浮島JCT）や阪神高速（阪神西線5号湾岸線）で試行されている。

- ・ 地方圏では、災害時に高速道路を緊急輸送道路として利用する場合、被災地域にきめ細かくアクセスできないことや、救急搬送において、既存のインターチェンジからでは病院まで時間がかかることなどの課題がある。
- ・ 暫定2車線の区間では、死亡事故率が4車線以上の区間と比べて高く、死亡事故の原因の約8割を対向車線へのはみ出しによる正面衝突が占めるとともに、大規模な地震や災害の被害を受けた場合に、早期に交通機能を確保することが困難であり、復旧までに時間を要するほか、暫定2車線の対面通行区間では利用者にとって期待するサービスが得られないという指摘がされている。
- ・ インターチェンジ出口や本線料金所、インターチェンジ・サービスエリア等の分合流箇所などの交通の輻輳部が交通の隘路となっており、渋滞が発生するなどの問題が生じている。
- ・ 我が国の高速道路は、建設から相当の年数が経過するものも多く、厳しい交通環境のために損傷が多発しており、今後、安全性の低下に伴う高速道路及び一般道路への影響が懸念される。
- ・ 現在は、損傷が発生した場合に対症的に必要な補修を実施しているが、将来、ストックの高齢化が進み抜本的な補修が必要となる可能性があることから、早い段階で損傷が発生しにくくなる対策が求められている。

Ⅲ 高速道路ネットワークの有効活用のための料金のあり方

(1) 高速道路ネットワークの有効活用の方向性及び有効活用のための料金のあり方

① 交通誘導による高速道路ネットワークの有効活用の方向性

高速道路ネットワークを整備し、その有効活用を図ることは、高速道路利用者にとって、安全性が確保された高速走行が可能となることで、一般道路に比べ優れた快適性や速達性を直接的に享受できるばかりでなく、社会全体の効用として、環境の改善や安全性の向上に加え、ヒト・モノの移動を円滑化・活発化させるものであり、地域の活性化、物流の効率化などにも資するものである。

また、高速道路ネットワークの有効活用を図ることは、このように高速道路の公益性を顕在化させるばかりでなく、一般道路を含めた道路ネットワーク全体の資源の効率的利用・配分につながるものである。

このため、一般道路から高速道路への利用の転換や特定の時間帯に集中する交通量の平準化を図るなど、交通を誘導することが重要であり、以下のような交通誘導を行うことによって、高速道路ネットワークを有効活用し、環境の改善、安全の確保、地域の活性化、物流の効率化等の政策課題に対応すべきである。

[環境の改善、安全の確保]

高速道路は一般道路と比べ、速達性や定時性が高いだけでなく、台キロ当たりのCO₂排出量や事故発生率が少なく、環境に優しく安全なことから、その有効活用を図ることは、ネットワーク全体の環境負荷軽減や安全性向上に寄与することになる。このため、大型車などについて、一般道路から高速道路への利用の転換を促進すべきである。

また、高速道路の代替路線間において、環状道路の利用を促進するなど、環境負荷が軽減され、安全性が向上するよう、交通の誘導を図るべきである。

さらに、特定の時間帯への交通集中によって高速道路に渋滞が生じており、時間損失の発生のみならずCO₂等の排出量の増大により環境に負荷をかけることから、時間帯ごとの交通量の平準化を図るべきである。

[地域の活性化]

人口減少社会というこれまでにない局面の中で、我が国の成長力を強化し持続させるためには、地域が潜在的な力を発揮できるようにし、地域経済の成長力を強化することが不可欠である。そのためには、高速道路の利用を促進し、地域間の連携・交流の強化

により、観光振興等を図るほか、農産品の販路拡大等地域の特産品の流通の広域化を図るなど、ヒト・モノの移動を円滑化・活性化させることが重要である。

特に、地域ごとの道路交通の課題を踏まえつつ、渋滞の解消・緩和を図ることが重要であり、具体的には、高速道路に並行する一般道路で朝夕に混雑がみられる地方都市及びその周辺地域などにおいて、一般道路から高速道路への利用の転換による渋滞の解消・緩和効果の発揮が期待される。

さらに、時間帯によって過度に集中する交通量の平準化を図ることにより、特定の休日渋滞ポイントにおける交通分散を図るなど、休日の高速道路の有効活用を促進し、地域の魅力を高めることも必要である。

[物流の効率化]

成長力の強化という観点では、東アジアとの相互依存関係が急速に進展する中で、グローバルな市場の活力を取り込みながら我が国の国際競争力を高めることもまた重要であり、そのためには、生産性向上の阻害要因を徹底的に除去するなど成長可能性を拡大するための環境整備を行うことが必要である。

とりわけ、物流の効率化・機能強化による国際競争力の強化は我が国の喫緊の課題の一つであり、輸送コストという点で高速道路料金が高いとの指摘があるほか、高速道路の利用が運行時間の短縮、車両運行の効率化、定時性確保・荷痛み防止等の輸送の品質向上などの効果をもたらすことから高速道路料金引下げを望む声が強い。他方、貨物車・大型車といった物流関係車両が夜間に一般道路を通行する場合も多く、割引制度の適用条件との関係で、一般道路に一旦降りる車両や深夜の料金所付近で待ち車両が大量に存在しており、現道の沿道環境や料金所周辺での安全性の面での課題の発生が懸念される。

このため、貨物車・大型車について、高速道路利用の促進を図るとともに、特に夜間の時間帯において一般道路から高速道路への利用の転換を促進し、物流の効率化等を図るべきである。

<関連意見>

- ・ 料金施策の実質的正当性に関わる問題として、トラックを一般道路から高速道路に誘導することで、結果としてローカルなエリアにおける生活環境が改善するという効用があることを、因果関係を含め、明確に示すべきではないか。
- ・ 高速道路の需要がかつてのように「底堅いもの」ではないことを認識すべき。

- ・ 観光地にユーザーを誘導するために、ボーナスマイルや高速道路割引などをセットにした地域とのキャンペーンや、周遊割引、乗り継ぎ・乗り降り自由などターミナルチャージ^{*1}や対距離制に弾力を持たせた施策の導入が効果的ではないか。
- ・ 採算性確保は会社の使命の一つであり、利益を上げるためにはS A・P Aの活用は重要ではないか。しかしながら、地域と高速道路との連携は難しいという側面もあり、ヨーロッパの民営化された高速道路におけるS AビジネスやJ Rの駅中ビジネスに見られるように、利用者の困り込みが生じる可能性も高い。
- ・ その対処として、例えば、指定された周遊地内での一定時間内の高速道路の出入りに対するターミナルチャージの不徴収や、地域による会社の減収分の補填といった新たな関係も探求されるべきではないか。
- ・ 日本風景街道^{*2}とも連携しながら、高速道路事業費の1%を並行する在来道路沿線の地域の景観改善、観光開発等に還元する施策(フランス)なども検討してはどうか。
- ・ 物流効率化の観点から、管理主体が複数存在することなどにより、料金が割高となる空港・港湾へのアクセス道路等の課題解消について検討してはどうか。

②交通誘導と料金

高速道路ネットワークの有効活用を図り、我が国の成長力や地域経済の強化、良好な環境や安全安心の確保などの政策課題に的確に対応するためには、高速道路の整備を進め利用者の経路選択の自由度を拡大するとともに、一般道路から高速道路への利用の転換など交通を誘導させることが重要であり、そのためには、社会・利用者全体の便益を向上させるような料金を設定することが効果的である。

このように料金によって交通誘導を行い、高速道路ネットワークを有効活用するという考え方は、これまでの料金割引においても指向されているものであり、社会的にも認知されつつあると考えるが、その場合の受益と負担の関係など必ずしも理論的な整理がなされてきたわけではない。今後、料金を一層積極的に交通誘導のために活用していくに当たっては、このような考え方の整理を適切に行うとともに、料金社会実験を通じてデータを蓄積し、料金弾性値や料金収入に与える影響等を含め、効果の検証・分析を行い、適正な料金設定を行うことが必要である。

*1 ターミナルチャージ：料金額のうち高速道路を利用する距離に関係なく利用1回につき課しており、ターミナルコスト（インターチェンジや料金徴収施設の建設費、管理費、料金徴収経費等）の一部を固定額として回収。

*2 日本風景街道：道を舞台に、地域資源を活かした美しい国土景観の形成を図る運動を通じ、地域活性化や観光振興を推進する取り組み。

また、交通誘導の効果を高めるためには、料金体系がユーザーにとってわかりやすいことが重要である。

なお、料金による交通誘導については、割引だけでなく、割増(課金)の可能性もあることを認識すべきであるが、高速道路で料金の割増を行うことについては、一般道路への交通の転換の影響等についての知見が十分に得られていないほか、社会的な受容性の問題もあり、総合的な料金施策の観点から、今後とも検討が必要である。また、一般道路での課金導入には、技術的な課題等があることから、現時点では直ちに実現する環境は整っていないと考える。

料金によって交通誘導を行うためには、高速道路だけではなく一般道路を含めた道路ネットワーク全体の交通の最適配分という視点や外部不経済効果の軽減という視点が重要であり、また、料金引下げが料金総額の減少、ひいては債務を返済するための機構の貸付料収入の減少となって現れることに鑑みれば、国が主体となって基本的な方向性を示す必要があると考える。なお、具体の料金設定に当たっては、会社の自主性の尊重や自助努力の必要性など民営化の趣旨等を踏まえ、その手続きや会社等の関与の仕組みなどについて検討する必要があると考える。

<関連意見>

- ・ 高速道路利用者は高速道路料金とは別に自動車関係諸税を負担しており、利用者への還元という観点からも料金引下げによる交通誘導は妥当ではないか。
- ・ 最終的な料金体系は極めて簡明でなければならないことを踏まえ、ターミナルチャージ、長距離通減等について、ユーザーをはじめとする利害関係者(ステークホルダー)とその行動の変化を見ておくべきではないか。
- ・ 行政としては、ヘビーユーザーに対しては、料金施策の有効性が限定的なものとならないよう、割引による誘導だけでなく、高速道路の利用促進に向けた理解と協力を求めていくことも必要ではないか。
- ・ 交通誘導料金決定の仕組みについて、ユーザー、自治体等の利害関係者が関与することによって、手続的な正当性・透明性を高めることが必要ではないか。
- ・ 民営化され、会社の自主性を尊重すべきと考えるが、会社は公共性の高い高速道路を管理する主体という性格を引き続き有しており、政策的な高速道路の料金引下げによって、会社が利益を受けるようなことがないよう(社会に便益が還元されるよう)、チェックすることも必要ではないか。

- ・ 中長期的な展望のためには、ロードプライシング*1の研究も進めるべきではないか。
- ・ 料金施策という点では、引下げ・割引だけでは政策として片面的であり、環境を整えば、割引との組み合わせも含め、料金を高くする「課金」についても射程にいれるべきではないか。

(2) 大都市圏ネットワークの有効活用のための料金のあり方

大都市圏ネットワークに関しては、通過交通を含め都心部に交通が集中しており、その分散が不可欠となっているほか、混在する高速自動車国道、都市高速道路及び一般有料道路を会社や地方道路公社などの複数の事業主体が運営しており、料金体系が輻輳し、割高感がある。

このため、環状道路整備の進捗状況やETCの利用状況等を踏まえ、一般道路を含めたネットワーク全体の効用の最大化を目指した、ユーザーにとってわかりやすく、利用しやすい料金体系とすべきである。

具体的には、利用者の経路選択の自由度を拡大するとともに、料金差に起因する道路交通上非効率な経路選択を回避するため同一発着同一料金とすることを基本とし、更には、都心通過交通の抑制のための環状道路への誘導料金を検討すべきである。

また、料金体系が輻輳していることによる割高感を緩和し、会社間の連続利用を促進する料金とすることについても検討すべきである。

< 関連意見 >

- ・ 都市高速のミッシングリンクや各高速道路会社間にまたがるネットワークの再編は容易に実現できない課題であり、当面はミッシングリンクを補完する乗継ぎ料金や、ターミナルチャージの割引等利用しやすい料金を大都市圏全体でトータルに考慮すべきではないか。
- ・ 阪神圏では8つの事業主体が混在するなど、会社ごとの償還方法の違い等を意識しながらユーザーにとって利用しやすい料金体系としていくことが重要であり、指定都市高速を抱える名古屋、広島、福岡等においても今後参考となるような議論をすべきではないか。
- ・ 複数会社間にまたがることによる料金の割高感やネットワークにおける料金の考

*1 ロードプライシング：特定の地域に進入または通行する車から料金を徴収することにより、道路混雑の激しい地域やその周辺の自動車交通量を抑制し、交通渋滞や大気環境の改善を図る制度。

え方については、鉄道ネットワークの対応が参考になるのではないかと。

- ・ 将来的には、複雑な運営主体と料金体系をもつ大都市圏ネットワークを有効利用するため、一体的なネットワークであることを鮮明に打ち出すべきであり、そのための仕組みとして、複数の公共交通会社が運賃収入のプール制を実施した運輸連合に類似の道路連合のようなものも考えられるのではないかと。

(3) 首都高速道路及び阪神高速道路の有効活用のための料金のあり方

首都高速道路及び阪神高速道路について、大都市圏ネットワークの料金体系との整合を図りつつ、均一料金から距離に応じた料金へと移行することは、利用者負担の公平化や一般道路を含めたネットワークの効用の最大化を図る観点から必要な措置であり、他の高速道路や公共交通の料金体系の現状からも一般的に受け入れられるものと考えられる。

ただし、移行に際しては、均一料金制が長期にわたり適用されてきた経緯を踏まえ、十分な周知等を図ることが必要である。

具体的な料金の制度設計については、単純な対距離料金制では、長距離利用について現行料金から著しく負担が増加することとなり、物流関係車両や休日のレジャー目的の車両など、長距離利用特性を持つ利用者が一般道路に降りることで、渋滞や環境負荷など新たな社会的コストが発生するおそれがあるため、上限額を設定するなどの措置を適用することが必要である。また、これまでの経緯等により現行の料金が料金圏によって異なることや、利用のほとんどが料金圏の内々利用であるという現状等を十分に踏まえ、利用者の理解を得つつ受け入れられやすい料金とするため、当面、現在の料金圏を存続し、各料金圏において現行の料金水準を勘案した距離別の料金設定をすることが適当である。

さらに、都市高速道路のネットワーク内で、代替する経路への誘導により交通の分散を図るほか、都市高速道路の交通容量に比較的余裕がある区間、高速自動車国道との連続利用の割高感を解消すべき区間等において都市高速道路の利用促進を図るなど、経路や区間の特性を活かした措置についても検討すべきである。

なお、これらの措置については、環状道路の整備状況やその料金、ETCの普及状況等を踏まえながら、将来的な料金体系の方向性との関係についても整理しておくべきである。

<関連意見>

- ・ 首都高速道路・阪神高速道路は、交通量が多く常に混雑しており、また他の会社に比べて経営に余裕があると見られているようだが、多額の借入金を抱えていることなど、国民に正しく理解されていないのではないか。
- ・ 料金の上限設定は、現行の料金を前提とした激変緩和措置というよりも、一般道路への転換による社会的費用の増大抑制を目的とするものと捉えるべきであり、その場合には当該道路利用者以外の負担も正当化されると考えられるのではないか。
- ・ 比較的交通容量に余裕がある区間であることが前提であるが、都市高速道路をもっと利用しやすくする環境づくりとして、料金設定によって短距離利用を促進させることも検討すべきではないか。
- ・ 対距離制の導入に向けてE T Cの更なる普及が重要ではないか。一方で、現金利用者が相当程度少数派になれば、E T C車と現金車に対する料金徴収費用の差に応じた額を現金車に割増料金として課すことも検討すべきではないか。
- ・ 現金車への対応についてもE T C普及の施策とあわせて考えるべきではないか。
- ・ 首都高速道路・阪神高速道路は、国幹道*との連結により地方道から全国ネットへ性格が一変したが、道路法上の位置付けは都道・府道で変わらない。今や全国ネットワークの一部とも言えるので、道路法上の位置付けに関して見直しても良いのではないか。
- ・ 料金圏を当面残すことは、利用者の理解を得る上で必要な措置であるが、料金圏をまたぐ交通の負担感の増大により、距離別料金の効果が損われないような配慮も必要である。

(4) 高速道路ネットワークの有効活用のための料金の設定において前提となる考え方

①償還主義及び公正妥当主義との関係

会社が管理する全国路線網又は地域路線網に属する高速道路の料金は、道路整備特別措置法第23条に規定する料金の原則である「償還主義」及び「公正妥当主義」を満たすことが前提となるが、料金によって交通誘導を行う場合の当該料金(以下「交通誘導料金」という。)について、「償還主義」及び「公正妥当主義」との関係性を精査し、整理しておく必要がある。

*1 国幹道：国土開発幹線自動車道。国土の普遍的開発を図り、画期的な産業の立地振興及び国民生活領域の拡大を期するとともに、産業発展の不可欠の基盤たる全国的な高速自動車交通網を新たに形成させるため、国土を縦貫し、又は横断する高速幹線自動車道を開設し、及びこれと関連して新都市及び新農村の建設等を促進することを目的とした道路。

[償還主義との関係について]

我が国の財政事情や道路整備・管理の状況を踏まえれば、有料道路制度は堅持されるべきであり、そのためには、借入金で建設した道路に係る費用等を料金収入等で償うという有料道路制度の根幹をなす償還主義の考え方が今後も維持されることを前提とすべきである。

しかしながら、料金の引下げにより交通誘導を行えば、高速道路の交通量の増加は見込まれるものの、通常は料金の引下げ分に見合う収入増を見込むことは困難であり、償還に影響を与えることとなる。

これまで、償還主義のもとで、高速道路整備の我が国の社会経済に果たす役割等を考慮し、適正な料金水準を維持しつつ計画的な事業執行や安定した償還を行うため、一般道路事業との合併施行^{*1}の導入などの措置が講じられてきている。これに鑑みれば、交通誘導料金は、環境の改善、安全性の向上、地域の活性化等、社会的要請の強い政策課題に対応するために行われるものであり、受益と負担のあり方を踏まえた公的負担等の措置が講じられ、その結果、交通誘導料金をもって貸付料等が償えるのであれば、償還主義は維持されるものとする。

[公正妥当主義との関係について]

公正妥当主義は、高速道路の料金が、他の交通機関の運賃等と比較して社会的・経済的に妥当で、利用者間の負担が公平であることを求める考え方であり、特に、割引を前提とする交通誘導料金との関係では、各種割引制度の適用等について、利用者間の負担の公平性の観点から、これまで、有料道路部会において審議され、答申等を受けた運用^{*2}がなされてきた。

例えば、大口利用者の定着を図る趣旨で導入された別納割引制度は、昭和47年にはその拡大が答申されたが、高速道路整備の進展に伴い、他の利用者との均衡が問題となってきたこと等から平成4年以降はその見直しが答申され、ETCの普及と相俟って見直しが行われた。同様に身体障害者の社会的・経済的自立を阻むことのないよう昭和54年に導入された身体障害者割引についても、障害者福祉に関する社会情勢の変化を踏まえ、平成4年以降、割引対象拡大についての答申がなされ、そのための要件の明確化

*1 一般道路事業との合併施行：用地取得及び工事施行の一部を国などが一般道路事業として行い、会社が残りの工事施行及び有料道路の管理を行う事業方式。

*2 答申等を受けた運用：車種区分についても、料金徴収業務の合理化という背景から、昭和47年にはそれまで5車種区分であったものを3車種区分へ変更することが答申されたが、その後、料金徴収機械の技術的進展を踏まえ、昭和63年答申では再度5車種区分への変更が提案され実施に移されてきた。

と併せ割引対象が広げられてきた。

このように利用者間の負担の公平という観点からは、社会情勢の変化や技術的な可能性等を踏まえつつ、利用者間に料金差を設けることの目的が合理的であるか、その料金差が社会的に相当であるかという点を中心に検討がなされてきた。

これに照らしてみた場合、交通誘導料金の考え方は、環境の改善、安全性の向上等の政策課題に対応するものであること、ETCの普及が進んだこと等を背景に実施されるものであり、これまで進められてきた料金社会実験等に対しても、利用者や地域からは特に大きな混乱もなく受け入れられていることから、従前から実施してきた各種料金割引等と同様に、合理的で社会的にも受容されつつあると考える。

今後、個別の交通誘導料金の設定にあたっては、これまで以上に、その前提となる政策の合理性・妥当性、交通誘導料金により想定される効果、受益と負担の関係等について適切に検証がなされた上で、利用者の理解が得られるよう努めるとともに、割引制度が多様化していることを踏まえ、料金決定手続きの透明性の向上等について検討することが必要である。

<関連意見>

- ・ 償還主義から算出される料金は、高速道路の交通量を最適にする料金の水準に比べると高くなる可能性があり、国民生活や産業政策の観点から値ごろ感のある料金を設定することが、利用しやすい料金へと通じるのではないか。
- ・ 交通誘導料金の効果として、社会的便益の増進及びその帰着の公平・公正性が示されることが必要ではないか。
- ・ 償還主義や公正妥当主義については、料金施策の前提であり続けると考えるが、経済の変動、マーケットの変化、コストの削減などによって、当初予測が必ずしも達成されない場合があることを念頭に置くべきではないか。
- ・ 特定の政策目的に活用するという発想で料金額を設定することは、従来の公正妥当の考え方に正面から含意されておらず、新規の発想に基づく新規の施策であることを前提に、議論を立てるという考え方もあるのではないか。
- ・ 公平と効率は一般には対立する概念として捉えられているが、公平性を担保することを前提としつつ最も効率的なものを目指すなど、うまく組み合わせることが必要ではないか。

②受益と負担の考え方

交通渋滞や沿道環境の悪化等の外部不経済が存在する場合には、原因者に割増料金等により社会的費用を負担させるという考え方もあるが、高速道路で行うことは、一般道路に交通が転換することの影響等に関する知見が十分でないことや社会的な受容性の問題があることから、今後とも総合的な料金施策の観点から検討が必要であり、また、一般道路での実施には技術的な課題等があることから、現時点では、高速道路の料金割引によって社会的に望ましい方向に向かわせるという選択肢が効果的であると考え

る。

例えば、一般道路から高速道路への誘導策、あるいは高速道路から一般道路への転換抑制策として、高速道路料金を引き下げるとは、原因者の行動を変化させ、交通渋滞や沿道環境の悪化等の外部不経済を低減させる、又は外部不経済の発生を抑止するものであり、高速道路利用者のみならず、一般道路利用者、沿道住民、そして地域にもその受益が及ぶものである。また、高速道路料金の引下げは、外部不経済の低減等だけではなく、地域の活力や都市機能を強化・向上させ、地域の活性化、ひいては我が国の成長力増進に資するとともに、さらには、物流の効率化が図られることで、その恩恵を物流関係者のみならず全国の消費者にもたらすものであり、受益は広く社会全体に及ぶものとする。

このように、料金設定が合理的な政策目的に基づいた高速道路ネットワークの有効活用の方針性を踏まえたものであり、かつ、その受益が地域や広く社会全体に及ぶ場合に、一定の範囲で公的負担を行うことは、受益者負担の原則にも合致し、適当であると考え

<関連意見>

- ・ 料金設定において、受益と負担を一致させるという受益者負担の原則を追求することは、公正妥当主義を満たすための要件の一つではないか。
- ・ 環境問題については、道路の供用に伴う事業損失として捉え、事業損失が発生する前に公的負担を伴う料金割引によって交通誘導を行い、事業損失の発生を抑止するという論理の展開が成り立つのではないか。
- ・ 外部不経済の原因者が自動車利用者であることに着目すれば、一般納税者ではなく、一般道路利用者が料金割引のための負担をすることは受容されるのではないか。
- ・ 社会政策的料金にかかる費用負担については、会社も公共的性質を持っているので、公だけが負担すべきということにはならないのではないか。

- 割引財源の国費と地方費の問題については、完全に整合的なものを求めることは困難であるとしても、基本的な考え方を明らかにした上で負担を考えていくのが方向ではないか。
- 公的負担を行うことについては、法制面での整理と併せて検討を行うべきではないか。

IV 高速道路ストックの機能強化の方向性

成長力の維持・強化、地域の活性化、安全・安心の確保、良好な環境の創出といった我が国の重要な政策課題に対応しつつ、国民にとって使いやすく、安全に利用できる高速道路とするためには、高速道路ネットワークの有効活用と併せ、高速道路ストックの機能を強化することが極めて重要であると同時に効果的である。具体的には、以下のような考え方を基本として高速道路ストックの機能強化のための対策を早期に講ずることが必要である。

- ・ 整備費用や料金収受等の管理コストの削減が可能なスマートインターチェンジ^{*1}の設置等の促進により、高速道路までのアクセス距離・時間の短縮を図り、地域の高速道路利用や短距離利用者の利便性を向上させるとともに、並行する一般道路における渋滞の緩和を図る。
- ・ 4車線以上の区間と比較して、交通事故率が高い、事故発生時の通行止めの時間が長い、大規模地震等の被災時に交通が遮断される可能性が高いなど、信頼性が劣る暫定2車線区間について、機動的な付加車線の設置や4車線化を実施し、ネットワークの信頼性の向上を図る。
- ・ 車線の減少部、インターチェンジの出口など交通が混雑し通過に時間がかかる箇所における渋滞対策や事故多発箇所における線形改良などの交通安全対策の実施により、利用者の利便性・安全性の向上を図る。

なお、これらの対策については、利用者の利便性や高速道路ネットワークの信頼性の向上を図るという観点から、受益と負担のあり方も踏まえながら、その実施スキーム等を検討する必要がある。

さらに、安全・安心の確保の観点からは、高速道路ネットワークの保全に資するよう計画的にストックの機能強化を図ることが特に重要であり、中でも首都高速道路・阪神高速道路については、約9割が橋梁、トンネル等の構造物で占められていることに加え、大型車交通量が多いことから、他の高速道路に比べてストックの高齢化が進みやすく、遠くない将来に短期間に集中して抜本的な修繕が必要となる可能性がある。このため、世代間負担の公平性等について考慮しながら、予防保全を効率的に推進し、交通・社会経済への影響を最小限にとどめる必要がある。

^{*1} スマートインターチェンジ：通行可能な車両（料金の支払い方法）をETCを搭載した車両に限定し、通常のインターチェンジに比べて整備費用や料金収受に係る人件費などの維持管理費用の削減を可能としたインターチェンジ。

<関連意見>

- ・ スマートインターチェンジを設けても、一般道路から乗ってくる人が、看板など案内が不十分ではわからないのではないかと。高速道路の利便性の向上のためにも、設置場所も含めて看板類をチェックする仕組みが要るのではないかと。
- ・ サービスエリア（SA）・パーキングエリア（PA）利用型のスマートインターチェンジは、SA・PAの立地条件から、県道等に接続する道路が狭い例が非常に多く、これからは本線接続型に整備の重点を置いていくのが望ましいのではないかと。
- ・ インターチェンジを1カ所増やすたびに全国の料金システムを全部変更しなければならないが、それに伴うコストが高いということは問題であり、システムの高度化・低コスト化を図るべきではないかと。
- ・ ストックの機能強化・保全については、費用対効果の観点から優先順位を付与し、順次実施するべきではないかと。
- ・ 予防保全に必要な費用について、将来にツケを残さないよう、公共による負担も含め、今から議論しておくべきではないかと。
- ・ 予防保全によるストックの長寿命化は、現在の償還期間を超えて将来世代にも受益をもたらすものであり、世代間の公平の観点から、その負担のあり方を検討すべきではないかと。
- ・ 暫定2車線区間を全て4車線化せずとも、一部区間の拡幅や追越し車線の増設等、リスクを精査したうえでの機動的な対処をすることが望ましいのではないかと。
- ・ 物流機能の強化の観点から、改築をして、国際標準コンテナ車が通行可能となるよう対応を進める必要があるのではないかと。