

## 有料道路の経緯・現状と課題

## 1. 有料道路の経緯

### (1) 制度の創設

我が国における本格的な有料道路制度は、財政上の制約の下で遅れていた道路整備を促進することを目的として、国又は地方公共団体が道路を整備するに当たり財政投融资資金等の借入れを行い、道路の利用者から料金を徴収してその返済に充てる制度として昭和27年に創設された。

昭和31年には、事業の効率的運営を図ると共に広く民間資金を活用するため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。以来、この制度は逐次拡充されながら、国・地方公共団体の少ない負担での幹線道路の早期整備に貢献し、道路特定財源制度と共に、我が国の道路整備を着実に推進させる両輪として機能してきた。(P.1)

### (2) 有料道路ネットワークの整備

その後、高速道路網整備は着実に進み、我が国の社会経済発展に大きく貢献してきた。このような中で、新規路線の整備と共に要償還額も増加したが、建設時期の違いに起因する料金水準の格差を回避すること等を目的に、高速自動車国道や都市高速道路等ごとに路線の収支を併合して計算する料金プール制で整備を進めてきた。さらに、新規路線の整備に要する費用を賄うため、料金値上げや償還期間の延長で対応してきた。(P.2)

### (3) 道路関係四公団の民営化

#### ① 公団方式への批判

一方で、有料道路事業は、多額の借入金により建設が進められ、償還期限が先送りされることで、不採算路線の建設に歯止めがかからないとの批判が寄せられた。さらに、一方的な国の命令制度等の下、各公団のコストの削減努力が不十分であるといった批判が生じた。(P.3)

#### ② 道路関係四公団の民営化

このような中で、〔①約40兆円に上る有利子債務を確実に返済、②真に必要な道路を、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の下で建設、③民間ノウハウ発揮により、多様で弾力的な料金設定やサービスを提供〕を目

的として、道路関係四公団が民営化された。

新しい枠組みにおいては、道路関係四公団を6会社に分割・民営化した上で、償還期間を45年間と法定し、道路資産は（独）日本高速道路保有・債務返済機構が保有し、会社からの貸付料で債務を償還し、償還満了後に道路資産を道路管理者に帰属させることとした。また、高速自動車国道における公団への一方的な施行命令方式を廃止し、会社の自主的経営判断に基づく申請方式を採用した。（P.4）

民営化の過程で、会社の管理費等のコスト縮減等により、高速自動車国道では料金をさらに1割引することを実現した。（P.5）

また、必要な高速道路を整備するため、会社による整備の補完として、国と地方の負担による新たな直轄事業を導入した。（P.6）

## 2. 有料道路の現状

### (1) 交通の特徴

平成18年3月末現在、全国路線網8,204km、地域路線網690km（首都高速道路283km、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1,282km等、合計10,266kmの有料道路が供用しており、都道府県道以上の延長の約5%を占めている。これらの有料道路を利用する交通量は、都道府県道以上における総走行台キロの約17%を分担している。

高速自動車国道の延長は全道路の約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、旅客輸送で全道路の約9%、全交通機関に対して約6%と、寄与している。（P.7・8）

この高速道路網は、

- ・ 東京卸売市場での野菜は、300km以上遠いところから運ばれてくるものが約46%に増加、
- ・ 愛媛県産の真鯛は、本州四国連絡道路の開通につれて、東京市場への入荷が激増、

などの効果を多く生んでいる。（P.9・10）

### (2) 料金及び償還の計画

#### ① 料金設定の原則

有料道路の料金の額は、当該道路の新設、改築、維持修繕等に要する費用を償う「償還主義」と、他の公共料金、他の交通機関の料金（運賃）、他の近隣の有料道路料金、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」等により設定することを原則としている。（P.11）

#### ② 償還の計画

6会社は、全国路線網、地域路線網、一の路線ごとに、（独）日本高速道路保有・債務返済機構との間で協定を締結し、これに基づいて毎年同機構に貸付料を支払い、同機構は当該貸付料を原資として、道路資産に係る債務を償還することとされている。

具体的には、平成18年度期首の有利子債務は36.4兆円であるが、今後の道路建

設と修繕等の投資や出資金等を合計すると、返済すべき債務は62.5兆円と推計している。この債務を45年間128兆円の料金収入を原資として、計画管理費27.7兆円を差し引いた額100.6兆円を貸付料として機構が会社から受け取り、35.7兆円の利息と、4兆円の消費税を差し引いて、残りの62.5兆円で返済する計画である。  
(P. 12)

### (3) 整備の計画

全国路線網は、1,324kmを12兆2,938億円で平成32年度までに、  
首都高速道路は、39kmを1兆4,021億円で平成25年度までに、  
阪神高速道路は、31kmを6,062億円で平成32年度までに、  
それぞれ整備することが機構と会社間の協定で定められ、公表されている。  
一方、有料道路事業で整備されない822kmは、新直轄方式で整備が進められている。(P. 13)

### 3. 有料道路の主な課題

#### (1) 料金及び割引

有料道路の料金水準については、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となっているとの指摘がある。

また、国民世論調査により、高速道路の通行料金を「高い」と感じる人が多く、「今より低い料金水準とすべき」との意見を持つ人の割合が相当に上るとの結果が報告されている。(P. 14・15)

加えて、渋滞緩和とこれに伴う環境改善が要請されており、一部の路線において環境ロードプライシングとして試行されてきたような、弾力的な料金設定による政策的な交通誘導を本格的に検討することが求められている。(P. 16)

#### (2) 大都市圏ネットワーク時代の料金体系

大都市圏の活力を維持・向上するために、都市中心部への自動車交通の集中を分散させることが必要で、環状道路を重点的に整備中であり、平成20年代半ばには約8割の完成を目標としている。

この際、都市中心部よりも環状道路を迂回するルートの方が走行距離が長くなる場合もあり、環状道路の果たすべき機能を発揮するために、迂回を誘導する料金設定の検討が必要となる。(P. 17・18)

また、大都市圏の道路ネットワークでは、高速自動車国道、都市高速道路、一般有料道路が混在して複数の会社及び公社が運営しており、利用者が道路や会社の違いを感じないようにするなど一体的で利用しやすい料金体系を検討することが求められている。(P. 19～21)

#### (3) 都市高速の新たな料金体系

都市高速道路は、大量の交通を能率良く処理すること及び出口の料金所の設置が構造上・交通処理上困難であること等から、料金圏別均一料金制が採用されてきた。

一方、都市高速ネットワークの充実に伴い、均一料金で走行できる距離の差が広がってきており、利用者間の不公平感が増大している。この点、ETCを活用すれば、大量の交通の処理に支障を与えることなく、利用者の利用距離や利用経路、利用時間等にきめ細かく対応した料金設定が可能となる。現在、ETCの導入から5年を経て、ETC利用率は首都高速道路で70%、阪神高速道路で65%を超えて

きており、「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」との政府・与党申し合わせの実現に向け、対距離制移行に際して確保すべき基本的な考え方を整理する必要がある。具体的には、我が国初の都市内ネットワークにおける対距離料金制の導入であることを踏まえ、都市間交通と異なる都市内ネットワークの特性に応じた料金の原則（2地点間の経路について複数の選択が可能な場合の距離の考え方、都市間高速と同様の固定部分・可変部分方式を採ることについての合理性及び代替案の可能性等）、渋滞等の社会的問題に対応するための留意点、E T Cを利用しない現金車の取扱いについてどう考えるべきか等につき、検討することが求められている。（P. 22～24）

#### （4）E T Cの更なる普及

E T Cは、車両が料金所を通過する際に、料金支払い等のために一旦停止する必要がないことから、有人対応方式に比べ2～4倍の車両を処理することが可能である。平成18年11月現在、全国での利用率が60%を超えた状況において、料金所を先頭とした渋滞は大幅に解消するに至り、周辺環境の改善等一定の効果が現れている。

また、各高速道路会社では、E T Cを活用した時間帯割引やマイレージ割引等、多様で弾力的な料金割引の実施を図っている。さらに、環境ロードプライシング等、車両が走行したルートによって料金を変更するといった政策誘導的な取組みを実施するためにはE T Cが不可欠である。

今後、高速道路ストックを更に有効活用するため、多様で弾力的な料金運用がなお一層実現できるよう、E T Cの更なる普及方策の検討が必要である。

#### （5）高速道路ストックの有効活用

日本の高速道路のインターチェンジ間隔は約10kmであり、欧米諸国（約5km）の2倍程度の間隔となっており、高速道路の利用勝手の悪さの一因となっている。また、高速道路が連続していないことにより、十分に利用されていない区間がある。さらに、今後20年～30年の間に供用後50年以上を経過する高速道路の延長が急激に増え、橋梁の老朽化も急速に進むことが懸念されている。このような状況の中、1万kmに及ぶ高速道路ストックを適正に管理しつつ、なお一層有効活用することが求められている。（P. 25～27）