

平成 19 年 5 月 31 日

太田和博

高速道路における料金の機能とあるべき料金体系

1 高速道路ネットワークの有効活用とその方向性

- ・ ネットワークの規模が決定されたという前提を置くと、既存ストックを有効利用することが有料道路政策の目標として第 1 に設定されるべきである。
- ・ 有効利用は、①総走行台キロの最大化、が基本であるが、②一般道路の適切な利用、③都市環境・住環境への寄与、を含むものである。

2 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) 料金による高速道路ネットワークの有効活用

- ・ 一定の道路ストックを有効に活用するために、料金施策を用いることは有効である。ただし、料金体系は、交通量や周辺環境にもたらす影響、一般道路を含む代替的交通手段などに対応して、現状よりも複雑化することは避けられない。
- ・ しかしながら、料金設定の原理・原則を確立し、信頼を得ることができれば、多少、料金が複雑でも利用者は納得する。料金設定の原理・原則の確認が肝要である。
- ・ 原理・原則に加えて、効果に関する実証的データを提示することが重要である。

○料金を活用した交通誘導の必要性

- ・ 交通誘導の目的は、たとえば、混雑時間帯・混雑路線から閑散時間帯・閑散路線へ交通流を誘導することによって、道路の有効利用を促進することであり、高速道路交通量を尺度とすると、それを増加させることが目標となる。
- ・ 交通誘導に料金を用いることは、交通量が転換するように料金格差をつけることである。これをフレキシブルな料金と呼ぶとしても、フレキシブルな料金は、割引だけでなく、割増の可能性もあることを認識するべきである。

○高速道路ネットワークの有効活用のための料金と償還主義及び公正妥当主義との関係

- ・ 受益者負担の原則の追求は公正妥当主義に合致する。
- ・ 償還主義と公正妥当主義は満たさなければならない制約条件だが、有料道路政策の目的は道路ストックの有効利用であることを前面に押

- し出すべき。
- ・ 既にリース料の総額は決まっているので、道路の有効活用を鑑みれば、ピークは割高だがオフピークは割安であり、トータルとしての負担は必ず低くなるという仕組みを理解してもらう必要がある。
 - ・ 公平と効率は一般には対立する概念ととらえられているが、公平性を担保することを前提に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によって政策を適切に整理することができる。
 - ・ (道路資産の有効活用の裏返しで) 時間帯や地域によって料金が違うなどの料金格差が生じるが、それを不平等・不公正と考えるかどうかのポイントとなる。社会的に是認される範囲を設定することが重要である。
 - ・ 「公正妥当性」の内容が従来は「平等」の概念に近かった。しかしながら、オフピーク割引やピーク割増に関する受容度は高まっており、社会が是認する交通誘導のための料金格差の幅は大きくなっている。

(2) 料金を活用した交通誘導の方向性

○環境、安全

○地域連携・活性化、都市再生、物流等

- ・ 道路ネットワークの整備は、地域連携・活性化、観光振興、都市再生、物流効率化に資するものである一方、環境や安全などの費用を社会に課すものである。高速道路の有効利用は、前者の目的に大いに貢献するとともに、後者の社会的費用を縮減することにつながる。
- ・ 高速道路の有効利用の効果はこのように説明されるが、料金を用いてそれを実現するためには、社会実験を通じたデータの蓄積が必要である。効果を確認すべき事項として、以下が考えられる。
- ・ ①複数の有料道路ルートがある場合に、環境に優しいルートへの誘導効果 (例：都心環状から中央環状、外環、圏央道への誘導)
- ・ ②並行一般道路から高速道路への誘導効果 (例：①夜間時間帯における大型車の高速道路への誘導、②一般道路が渋滞している区間において容量に余裕がある高速道路への誘導、③都市高速の距離別料金制移行時における長距離利用者の一般道路への転換阻止のための料金措置)
- ・ ③高速道路・一般有料道路・一般道路間の適切な相対料金の設定による誘導効果 (例：高料率の一般有料道路の割引)
- ・ ④ピーク時・ピーク日からオフピーク時・オフピーク日への誘導効果 (例：観光地等へのアクセス道路におけるピーク時前後の時間帯の割

引)

(3) 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

- ・ 機能は同一であるにもかかわらず、複数の有料道路事業者が存在する上に、高速自動車国道と一般有料道路が存在するため、高速道路ネットワークが有効に利用されていないことが問題である。
- ・ 複数事業者間および道路種別間の料金調整は長期的課題であるが、都市高速道路の距離別料金制への移行は、短期的に実行可能なひとつの解決策である。

(4) 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

- ・ 距離別料金制への移行に際して、(初期装着コストも低下してきているため) ETC義務化も近い将来の課題として検討するべきである。
- ・ 距離別料金制移行時における料金上限の設定については、①現行の料金を前提とした激変緩和措置というよりも、②一般道への転換による社会的費用の増大を阻止する方策ととらえるべきである。
- ・ 料金上限の設定は、減収につながり、その減収分は他の利用者の負担となるのが、償還制度の本質である。激変緩和措置であるならば、その措置終了後の利用者に負担を転嫁すればよいが、社会的費用の削減が目的であるならば、当該道路利用者以外の負担も正当化される。
- ・ 首都高・阪高は地方公共団体の議決が必要であり、長期的には適切な関係を再構築するべきである。
- ・ 距離別料金制への移行は、総走行台キロを増加させることになるため、都市高速道路の有効利用に資する。
- ・ 一方で、環状線整備が進捗し、都市高速道路のネットワークの形成が進捗している現時点では、単純な距離別料金制の導入では、都市高速道路を十分に有効利用することができない。代替ルートや一般道との関連を見ながら、適切な措置(たとえば、同一発着同一料金、迂回ルートの割引など)を講じるべきである。

3 高速道路ネットワークの有効活用のための料金設定における受益と負担の考え方

- ・ 受益者負担の原則を追求することは、道路の有効利用を促進することになる。
- ・ 狭い意味の受益者負担を、利用者負担(有料道路利用者負担)ととらえると、外生的に与えられたリース料を含む償還財源総額(料金収入

総額)を確保するために、受益者負担の原則を追求することは平均料金(1台キロ当たりの料金収入)を低下させ、総走行台キロを増加させるので、道路の有効利用に資する。

(1) 料金と外部(不)経済

- ・ 外部不経済効果の場合、厳密に受益と負担を追及することは困難であるケースが多いため、受益と負担の一致を追及しないことも選択肢としてありうる。
- ・ この場合、外部不経済の軽減は費用対効果によって判断するべきである。そして、その費用の負担者は、必ずしも受益者である必要はない。
- ・ ただし、外部不経済効果のうち、一般道路の混雑緩和効果の受益者は一般道路利用者というように特定化できる。この場合には、一般道路利用者による負担が正当化される。
- ・ 一方、環境コストなどの外部不経済効果が低減することによって受益を受ける者は沿線住民等であり、これらの住民に対して受益者負担の原則を適用することは社会的に受容されにくい。この場合、受益が広く分散していることを考えると、政府が一般財源等から必要な費用を支弁することは、間接的であるが受益者負担の原則に合致する。このケースにおいては、外部不経済効果の原因者が自動車利用者であることから、一般納税者ではなく、一般道路の利用者がその費用を負担することも受容されよう。

(2) 受益と負担のあり方

- ・ ①有料道路利用者に十分な負担力があり、かつ②有料道路の利用状況が一般道路および道路沿線環境に影響を与えないのであれば、公的負担の根拠は弱い。
- ・ ①に関しては、需要の料金弾力性が総じて1より小さい点をとらえれば、負担力はあるといえる。しかしながら、需要の料金弾力性が0でない以上、高速道路料金の引き上げは一般道路等に悪影響(外部不経済効果)を及ぼすことになる。換言すれば、高速道路料金の引き下げは、一般道路等の外部不経済を減少させる効果を持つ。つまり、上記の②の条件が満たされていないのである。
- ・ 以上の論理展開から公的負担が是認されるとしても、公的負担、つまり税金投入による高速道路料金の引き下げは、最大限の効果を生み出すように設計されていなければならない。
- ・ 公的負担による高速道路料金の引下げが是認されるケースは、①一般

道路から高速道路への転換を促す、②均一料金制度から距離別料金制度への移行時において一般道路への転換を抑制する、③代替路線間においてより環境負荷が小さい路線への転換を促す、などが考えられる。

- これらの転換施策は、理論的には、相対価格の問題であるため、必ずしも公的負担による料金引き下げではなく、適切な料金引き上げでも実現可能である。しかしながら、一般道路の負担を引き上げることは現在の技術では不可能であること、高速道路料金の引き上げはデフレ経済下において国民の理解が得られないこと、を考えると、適切に公的負担を行うことによって、交通誘導を行い、高速道路の有効利用を促進することは、適切であると考ええる。

4 高速道路ストックの機能強化の方向性

- 機能強化のメニューは、スマートインターの設置、ミッシングリンクの整備、暫定2車線路線の安全機能強化などが挙げられ、いずれも妥当な方策である。
- 費用対効果の観点から優先順位を付与し、順次実施すべきである。
- 会社の視点から実施が正当化されないものについては、公共による負担が適切になされるべきである。