

平成 19 年 5 月 31 日

山内弘隆

有料道路の料金問題等に関する意見

1 高速道路ネットワークの有効活用とその方向性

- ・ 10 年以上続いたデフレ的傾向の中で、高速道路料金についての割高感が生まれたことは否めない。高速道路料金が政治問題化したことから、この意識が助長された。
- ・ 重要なのはこれが感情、感覚的問題だけではなく実際に高速道と一般道の分担率の変化となって表れたこと。近年では製造業の国内回帰がいわれているが、それも相対的な製造業の空洞化によってこの傾向が強くなった。
- ・ 有料道路の管理者は、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である。
- ・ 一方で、「使われない社会資本は無駄」との声も大きくなりつつある。その意味では既存施設の有効利用は、資源の有効利用という観点からはもちろん、今後の道路政策を円滑に進めるという意味でも極めて重要な課題である。
- ・ 料金を考えるにしても、大都市圏と地方圏について、本来はネットワークで考えるべきだが、会社を切り分けた事に社会的な価値があるため、それを前提としてネットワークについて議論していくのがよいのではないか。

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

- ・ 多様で弾力的な料金設定については、従前の道路審議会から議論してきたが、基本的な方向性は変わらず正しいものであると思う。
- ・ 前項で述べたような高速道路をとりまく環境の変化からすれば、「多様で弾力的な料金設定」も詳細に検討しある意味で戦略的なものであるべきではないか。つまり、負担感を極力小さくするような設計が要求される。
- ・ 一方で、高速道路の料金については、整備の経緯の違い等により料金体系がまちまちであるという問題が指摘され、その解決も今後の有料道路料金のあり方に大きな意味を持つといえる。その場合、上述のような「料金設定の戦略性」と、料金体系の相違の解消が内容的に齟齬を来す可能性はある。

- ・ ただ、いうまでもなく、負担感は、得られる効用と金銭的支出との相対関係である。消費者は価値のあるサービスについて支払意思は高い。負担感を軽減する1つの方向は価値あるサービスを創出することである。
- ・ 「多様で弾力的な料金設定」は、理に適ったものでなくてはならない。経済の理論は、時として常識と反するように映ることがあるが、具体的に解釈すれば望まれる方向性が示され、それは実務的に実施され、検討されている施策の方向性と一致する。
- ・ 料金の負担感を前提とすれば、料金引き下げ・割引を導入する価値はある。問題はその方向性である。

○料金を活用した交通誘導の必要性

- ・ 交通誘導のために料金を用いることは基本的に正しい手法であると考える。料金の利用は「価格メカニズム」の利用を意味するが、価格メカニズムは当該サービスに大きな価値を置く主体の利用を促進するという点で経済効率性を確保する。
- ・ この場合、2つの点に注意が必要である。
- ・ 1つは、交通誘導のために設定される料金の体系が、理論的に正しいものであるか（あるいは、少なくとも方向的に正しいものであるか）である。交通を何らかの理由で誘導しなければならないのであれば、その理由がどのようなものか、負担すべき社会的費用の観点からどのような内容のものなのかを考慮すべきである。
- ・ 例えば、地方の高速道路において、混雑時間帯に料金を割り引くという施策がある。これは、それだけ単体で見れば、理論と反対の方向の措置ととらえられても仕方がない。しかし、実際には、代替的な一般道の混雑に対応するものであれば、一般道における混雑の社会的費用を高速道路料金との相対において正しい方向に向かわせるものなのかもしれない。この場合、一般道における混雑という負の外部効果を、高速道の料金割引によって適正なレベルに向かわせることだが、原理は負のピグー税（補助金のケース）を意味している。これはこれで、資源配分上の条件を満たすかもしれないが、分配の問題は残る。
- ・ 第2点目は施策の効果測定である。上述の正しい（相対）価格の設定は、理論上、それによって適切な交通量が実現されることを意味する。ただ、その前提は需要関数がある意味で全面的に既知であることであるが（そうでなければ適切な価格設定は適わない）、それ自体は現実的な仮定とは言えない。そうであれば、適切な（と思われる

る) 交通量の実現のためには、部分情報に基づいた(例えば現状の価格需要量組合せの近傍における需要の反応等) 施策、いわばボーモル・オート税的な料金設定ということになるが、これすらも不十分な情報のもとでは安定的回答を得ることは容易ではない。

- ・ これに対する処方は、1つはデータ蓄積によって、情報の精度を増加させること、もう1つは、状況に応じて料金の微調整ができるようなフレキシブルな制度を導入することである。

○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

- ・ 償還主義については、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かねばならない。
- ・ もちろん、それは償還主義を放棄することを意味せず、償還主義が料金施策の1つの前提であり続けるが、一方で、ダイナミックなマーケットの変化を考慮に入れた、すなわち変動のリスクを織り込んだ政策が求められる。
- ・ 公正妥当主義をどのように解釈するかが重要である。その妥当な解釈を見出した上で、多様で弾力的な料金設定を行うべきである。
- ・ 公正妥当主義は、ある意味で価値観の問題を含んでおり、解釈は多様であり得る。その多様という範囲には「納得性」という要素や経済の理論が示唆する「公正妥当」が含まれても不思議ではない。
- ・ いろいろ時代の変化とか、環境の変化によって考え方が変わってくることを前提とした公正妥当主義である。
- ・ 特定の政策目的のために料金を使うということは、当然あり得ること。
- ・ 料金による誘導を行った際、それによって当初予想し得ない状況を作り出す可能性があるため、柔軟性が重要なポイントとなる。
- ・ 料金の車種間比率の基本は増分費用主義。各車種が利用することによる追加的費用は各自に負担すること出発点。それに加えて、納得される範囲内で「負担力主義」的な料金設定が望まれる。

(2) 料金を活用した交通誘導の方向性

○環境、安全

- ・ 環境について言えば、正しい料金の設定がなされれば環境問題の解決に寄与することは明らかである。
- ・ ただし、地球環境の問題とローカルな環境問題(例えば、特定の都

市における大気汚染音大や騒音問題等)は異なる。後者については、場合により特定の対象についての施策、課金等が必要になる。

○地域連携・活性化、都市再生、物流 等

- ・ 多様な政策目標を単一の政策手段によって実現することは、不可能ではないにしても、場合によっては混乱や施策のミスマッチを引き起こす。
- ・ 高速道路料金との関係言えば、まず有効利用があり、その結果としての地域連携・活性化、等々の政策目的への寄与がなされると考えることが適当であると考ええる。

(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

- ・ 特に首都圏については、今後完成する環状道路をどのように有効利用するかという視点が重要である。
- ・ 複数社間にまたがることによる料金の割高感については、鉄道ネットワークの対応が参考になる。特に、高速道路会社が基本的に株式会社化され、独立の経営が併存する中での料金の調整については、わが国の鉄道にとって永遠の課題でもある。

(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

- ・ わが国における各種の交通の運賃、料金体系からして、距離に比例して料金を徴収することが一般的に受け入れられる課金方法になっている。その意味で、対距離制は課金の原則。ただし、均一性から対距離への移行については、上述の「負担感の軽減」ないし「負担感の顕在化の回避」が不可欠である。
- ・ ETCの100%普及は不可能であることを前提に施策を進めるべきである。その利用者がかなりの少数派になった段階では、非ETCが残存することによる追加的費用が大きくなっているはずであり、考え方としてはそれにかんして、一定程度の費用負担をお願いすることはあり得る。

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

(1) 料金と外部(不)経済

- ・ コスト主義(発生した費用に基づいて課金する)という考え方に立てば、外部性を含めて、本来的に負担すべき費用を考えた上で料金設定をすることになる。
- ・ 外部効果が存在する場合、例えそれがマイナスの効果であっても、社

会的費用を負担させるという考え方だけではなく、割引（原理としては補助金を与えること）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もある。

- ・ユーザー内で閉じる外部不経済はないので、社会全体に存在するゆがみも全部考慮に入れねばならない。

(2) 受益と負担のあり方

- ・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ができないとしても、基本的には原則を重視したうえで割引財源を考え、政策的な割引についてはそれなりの負担を考えてゆくの方向ではないか。
- ・有料道路上の納税問題については、納税者に戻すということで、割引の原資に使うという考え方もある。
- ・外部不経済の議論においては、公的負担は、お金をあげるからその外部不経済効果を有する活動を減じて下さいという意味合いを持つ。
- ・障害者割引のような所得再分配的な料金施策と、外部不経済の是正といった交通誘導的料金施策とは分けて考えられるべきである。
- ・政策的な料金設定をする際に問題となるのは、費用負担を誰がするのか。

4 高速道路ストックの機能強化の方向性

- ・以前は、大規模改築等に対して予算措置があったが、今度はキャピタルストックを維持していく会計システムの導入が必要である。
- ・高速道路ストックについても今後は、機能保全をいかに図るかという時代に入るものと思われる。この際、いわゆるアセット・マネジメントと言われるように、費用対効果の高い部分からの着手が望ましいと考える。