

第11回 高速道路のあり方検討有識者委員会 議事録

平成23年10月12日

【道路局次長】皆様、本日は大変お忙しい中お集まりいただきまして誠にありがとうございます。ただ今から第11回高速道路のあり方検討有識者委員会を開催させていただきます。それでは、まず最初にお手元の資料の確認をさせていただきたいと思います。上から、配席図がありまして、クリップを取っていただいて議事次第、それから資料1「委員名簿」、資料2「ネットワークのあり方」、そして資料3「今後の料金制度のあり方」、資料3-1「これまでの議論の方向性について」、資料3-2「これまでの議論の方向性について [補足説明資料]」、資料3-3「本四高速の概要」でございます。漏れている資料がございましたら事務局までお知らせ下さいませようお願いいたします。よろしゅうございますか。報道関係の皆様につきましては冒頭の頭撮りまでということでございますので、ここでご退席をお願いいたします。それでは、以後の議事の進行は座長にお願いしたいと思います。座長よろしくをお願いいたします。

【座長】それではこれより議事を進めさせていただきたいと思います。10回議論を積み上げてきているわけですが、本日の議事は「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」、さらにもう1点「本四高速の概要」、この3点でございます。議事の進め方ですが、まず、各議事について事務局よりご説明をいただいて、その都度、委員皆様のご意見をいただく形としたいと思います。時間の制約もございますので、時間になりましたら次の議事に移らせていただきたいと思いますので、ご協力の程よろしくをお願いいたします。それではまず始めに「ネットワークのあり方について」事務局よりご説明をお願いいたします。

【企画課長】それでは事務局の方からご説明をさせていただきます。道路局企画課長の森でございます。それでは資料2でご説明をさせていただきます。「ネットワークのあり方主な論点整理(たたき台)」という形で整理をさせていただいております。赤で枠囲いとさせていただきますが、今回の論点ということで絞り込んだ形ではございますが、そこについて深くご意見をいただければということでございます。1番のこれまでのネットワークの経緯と検証、これについては、前回に引き続きまして14,000kmの高速道路計画の評価、特に計画策定の当初、その当時の考え方と現状を照らし合わせてどのような問題・課題があるのか、そういったものについてのご意見をいただくためにも一応レビューをさせていただければと思っております。3ポツ、ネットワークのあるべき姿、前回からもございますが、ポツが2つございますように、1点目のポツがどのような拠点を連絡するようなネットワークを作っていくべきなのか。右側の方に移っていただいて上の方にポツが1つございますが、その際にどのようなサービス水準を目指すのか、という2点を中心にご議論いただければ幸いかなということで整理をさせていただいております。全体としては、これまでのご意見を整理させていただいておりますので、少しご参考いただきながらご意見をいただければと思っております。資料1 ページ目をめくっていただきたいと思います。まず1点目、これまでの高速道路整備の評価と現状ということで、先ほどご紹介した論点1関係

でございます。現行の高速道路網計画、さらっとおさらいしますともともと昭和 62 年に策定された第 4 次全国総合開発計画、もともとございました昭和 41 年に定められた 7,600km に高速国道 3,920km、一般国道自動車専用道路 2,480km を追加しまして 14,000km という形の計画にさせていただいています。ちょうどその際に追加されたものが下の日本地図の黄色あるいはブルーで塗られている線ということでございます。ちょっと供用中と事業中のところが見つらうございますが、黄色のところ、あるいはブルーのところはそれ以前の計画に追加されたものをご理解いただければと思います。右上でございますが、その当時の整備の目標スケジュールでございますが、2010 年～2015 年、要は 21 世紀初頭には概成を図ろうというのがその当時の目標でございます。ただ実際には赤の線でございますが、現状で約 7 割程度でございます。実際にどういうところが遅れたのかということでございますが、2 ページ目の右下でございます、それぞれ追加されたもの、あるいはもともとあった計画といったものがどれくらいの進捗を見ているのかということでございますが、この中の特に昭和 62 年に追加された山陰道あるいは東九州道といったような区間、あるいは大都市圏の自動車専用道路といった区間、左側の日本地図でいえばちょうど青赤という形で色を塗られている区間、圏央道とか東海環状とかあるいは京奈和自動車道とかいったような路線の進捗率が、この右下の表を見てもみますと 48% とかなり低い状況になることをご理解いただければと思います。実際に整備の遅れた要素として、整備手法がどうなっているかという次の 3 ページ目でございます。14,000km が A 高速自動車国道、B 一般国道自動車専用道路という形で分かれたわけでございますが、もともと A の 11,520km というのはその下に分かれております有料道路方式、これを前提に当初建設をするというのが、利用者負担の料金をいただきながら建設をするというのがもともとその当時の想定でございます。ただ実際にはなかなか伸び悩む交通量、あるいは建設コストの増ということもあって有料道路だけではとてもまかない切れないということで、新直轄方式というのが途中から加わったという形になっております。それを少し模式的に書きますと、この左下の青く塗られているものでございます。当初利用者負担での建設を想定したものでございますが、その青で塗られているものが実際 9,000 キロ程度に縮小してきているということでございます。それ以外のその目標の達成状況でございますが、右上の表、その当時目標とされました一時間圏、高速道路から一時間でカバーするというもの、人口カバーは概ね 90% を超えている、面積カバーはまだ 77% でございますが、そういう状況。あるいは空港・港湾 72% 等々の連結状況になっているということでございます。さらにその現状をもう少しデータで整理しますと、4 ページ目をおめぐりいただきますと、今までも何度かご紹介させていただいているものでございますが、前回お示した課題あるいはデータをまとめさせていただいております。例えば速達性、都市間を結ぶスピードが、先進国あるいは中国、韓国に比べてもかなり劣っている。高速道路の渋滞、2 つ目のマルでございますが、渋滞の区間も相変わらずたくさん残っているということ。あるいは車線数といったようなものについても、例えば 2 車線高速道路というのは日本にはまだたくさんございますが諸外国にはほとんどない。あるいは環状道路の整備率というもの、また後ほど地図で見いただきますが非常に劣っているという状況。さらには 4 ページ目の右側に移っていただきますと、渋滞といったものもかなりひどい。5% タイル速度というのは、ずっと並べて下から 5 番目、100 サンプルのうちの 5% 分の数字でありますので、要は非常に渋滞しているところのスピードとさせていただければと思いますが、中央道、例えば平均 60km/h で走りますが、平均というのは渋滞を含めての 60km/h でございますが、特にひどい時は 19km/h とい

うようなスピードを示しているというのもございます。当然、安全性という問題でも交通事故の多発等の問題もあるというところを見てとっていただければと思います。次のページ5ページ目を見ていただければと思います。先ほども言ったように、大都市の環状道路の整備状況の国際比較でございます。居住エリアもこの絵に重ねられればもう少しわかりやすい絵になりますが、とりあえず日本地図で環状道路がどれだけの車線でどれだけの本数があるのか、それがどこまでできているのかというのを示したものでございます。整備率は諸外国が高い中で、東京は非常にまだ低うございます。さらに、1時間で移動できるエリアというのを見ていただきましても、下の地図でございますように1時間で行けるエリアの面積、東京を1としますと、パリ2.2、ロンドン1.9、ニューヨーク2.2、ベルリン2.4という、放射方向の高速道路網あるいは環状道路網といった整備と相まって、かなり広域な高速サービスが都市においても大都市においても提供されていると。こういうのは当然国際競争力にも影響を及ぼすものというふうに理解しております。次の6ページでございます。これは前回、委員から少しご指摘をいただいた観光関係のデータでございます。例えば左側、東海北陸が繋がりまして北陸道との連結がされることによって、ツアーが周遊化するというような形で変わってきております。一方、右側、国際観光、世界遺産と一体での、こういった所についてのアクセスはまだ十分図られているとは言い難いところも残っているということでございます。次の7ページでございますが、これは前回、委員からご指摘いただいた医療関係のデータを少し載せさせていただいたものでございます。これは、これからできあがればということではございますが、例えば近畿道の紀勢線、左上でございます、すさみICができることによりまして、元々すさみ町から60分かからないと行けない医療機関が30分に短縮される。また左下でございますのは、白川郷～飛騨清見間ができることによりまして、元々白川村から85分かかっていた病院までの所要時間が40分という形で短縮されたという例。さらに右側の方は、医療機関、これは大都市に非常に集中しているということ、そして、右下にもございますように、日本赤十字血液センターといったところも集約が進んでおりまして、そういう意味では、高速の広域アクセスというのが更に一層求められているということなのかなということでございます。次、8ページ目でございますが、これ以降はネットワークのあるべき姿をご議論いただくためのデータとして、アメリカ等諸外国について整理をさせていただきました。まずアメリカを8ページに整理をさせていただいております、ポイントは一番上にございます。枠で囲った所、アメリカは国家的な道路システムという形でナショナル・ハイウェイ・システム（NHS）というものを構築してございます。この中の一番中核になりますのが、当然インターステート・ハイウェイでありますけれども、こういったもの全体が26万km、左下でございます。26万kmで、道路延長としては4%でございますが、実際には利用距離は約40%に相当しているというような形になっております。これらが実際に結んでいる所でございますが、このアメリカの地図の上に書いてございます「インターステート・システムの機能」というふうに書いておりますが、主要拠点間の連絡、人口10万人以上の都市をそれぞれ連絡する、空港・港湾をそれぞれダイレクトに結ぶ、そういう視点。加えて②に国家防衛上の要請に適合させると、そういうような、若干日本とは異なるような背景を持ちながら、③のように長距離移動を支える十分な延長というものを整理しているものでございます。次がドイツでございます。過去から、非常に歴史のあるアウトバーンの道路の計画でございますが、非常に難しい表があります。これは国家の基準として定められているものということでございまして、特にこの右上にございます、道路ネットワークの設定にござ

います、大都市地域（MR）、あるいは上位中心地（OZ）、中位中心地（MZ）というのを、こういう形でそれぞれの拠点、都市の拠点が階層別に整理がされております。それぞれがどういう形で結ぶのかというのが右下にございまして、非常に分かりにくくなっておりますが、この右下の地域間MZとOZを結ぶ、あるいはMZとMZを結ぶ3つ目の欄でございまして、ここまでを要はアウトバーンで結ぶのだというのが基本的な国のアウトバーンの計画に対する基準というものになってございます。ですので、基本的にはだいたい人口1万人以上、こういったものをアウトバーンで結ぶのだということ。そしてその中位中心地（MZ）以上のものをアウトバーンで結んで、それ以外の重要な連絡をそれ以外のまた幹線道路で広げていくというのが、アウトバーン、ドイツの幹線道路の計画でございまして、次、10ページ目でフランス・イギリスの計画でございまして、フランスの方は少し曖昧な形にはなっておりますが、左側の1の7行目以降、この法律に基づきます、第17条第1項というふうにかかれていて、高速道路網利用機会のナショナル・ミニマムというのが法律で規定されております。フランス本国のいかなる地域も高速国道もしくは国道網に連なる2×2、要は往復4車線の自動車専用道路まで、または高速鉄道の通る駅まで、50kmもしくは車で45分を超えないようにする、というのが基本的なアクセスのサービスレベルという形で指定がされているようでございます。現在、そういうサービス目標が限定されてはおりませんが、2にございまして物資輸送、さらには、特にパリに重要性を置いてございまして、③にございまして、パリとの連絡性を高めるというネットワーク、こういったことをフランスの方では重要視しているということでございます。10ページ目、イギリスでございまして、ここの基本的なネットワークの考え方、地図の右側にございまして①から⑤までの間、特に上の3つでございまして、人口と経済活動の主要な中心結合、あるいは空港、港湾、鉄道とのアクセス、あるいは中心と周辺地域の連結、そういうような、若干他国に比べると定性的な表現にはなりますがそういうような整理になっております。11ページ目をお開きいただければと思います。中国と韓国でございまして、中国の目標は2004年に定められているものでございまして、今後30年間で人口20万以上のすべての地方中核都市を高速道路相互で連絡するというので、現行、この中国の地図の上でございますように74,000kmの高速道路が供用をされていると。全体としては85,000kmの計画でございますので、進捗率はかなり高いということになっております。右側の韓国でございまして、韓国の元々の目標でございまして、第二次道路整備基本計画(2011)と書かれているところの一番上でございまして、全国どこでも30分以内で高速道路のアクセス可能な幹線道路網の早期拡充を図るのだ、というのが韓国の元々の方針ということでございまして、それ以外、色々細かなものが書かれておりますが、時間の関係上、概略をご紹介させていただきました。12ページ目、翻ると日本、これはどういう形で今までやってきたのかということでございまして、何度か今までもご紹介させていただいておりますが、現行が一番上の枠に囲まれたものでございまして、この当時も同様に連絡する拠点、約人口10万人以上の都市ということで、県庁所在地等を含む人口10万人の都市、そして、空港・港湾へのアクセスというのを考慮して、ネットワークが定められているというものでございまして、サービスレベルとしては、一番上にございまして、全国の都市・農村から概ね1時間で利用可能というようなものになっております。それ以前の、先ほど一番冒頭にご紹介したそれ以前の高速道路の計画では、全国各地から概ね2時間で利用可能になるということでございます。日本地図を見ていただくと、その当時、7,600km時の計画はツリー状になっていると、幹から枝が伸びるような形になってございまして、それを14,000kmでは、それぞれの都市相

互を結ぶというネットワーク状になる、網目状になったという形で変化しているというふうにご理解いただければと思います。ちなみに一般国道の基本的な考え方、この下にも書いてございますように、人口 10 万人以上の都市、あるいは空港・港湾といったような重要なポイント、こういったものを結ぶのが、全国の高速自動車国道と併せて幹線道路網を一般国道が形成するという、こういう指定体系になっております。それでは全体として整理をさせていただきますと、13 ページになるのかなということでございます。今回の特に論点を整理させていただいたものでございまして、例えば左側のネットワークの主な考え方、先ほど色々ご紹介をさせていただきましたけれども、例えば主要な都市・地域間の連絡の考え方、アメリカであれば人口 10 万、ドイツも 1 万から 10 万、あるいは中国 20 万、日本は 10 万という形の規模で規定がされている。さらには大都市との連絡、特にフランスはパリとの連絡強化というのが極めて高い確率で標榜がされているということ、あと加えて 2 点目で主要な空港・港湾との連結というようなところ、こういったものを若干日本はアクセスを考慮するという弱い表現になっております。各国のダイレクトに空港の中まで、あるいは港の中まで高速道路網が入り込むというような形には日本は実はなっていないという、若干アクセス性を考慮するというぐらいのところに弱い形でとどまっておりますが、連結との強化、そういったものが一つの考えによって整理されているようでございます。あと、大都市圏のネットワークの強化ということで、フランスあるいは EU、日本、それぞれ同様に環状道路の議論、整備がされているということ、さらに目標とするサービスレベルにつきましても、全ての国が掲げられているわけではございませんが、イギリスが先ほどご紹介したように 25 マイル 40km、フランスが先ほどご紹介した 50km45 分、韓国が全国どこでも 30 分、こういうようなネットワークの考え方が整理されているということ。さらに以前から座長を中心にご指導いただいておりますこの右側の社会経済状況、特に 14,000km を決定して以降、昭和 62 年以降の社会経済状況の変化、例えばアジアの進展に対して競争力をつけなければいけないということ、さらに人口減少局面での地域連携を強化する、あるいは観光立国もやっていかないといけない。加えて、最近の特に重点的なポイントとして国土の信頼性の向上ということ、さらには東日本大震災を踏まえた広域的な代替性、あるいは国道が補完して機能する多重性といったものも考慮して、このネットワークをどうするのかというのを再整理していただくことが必要かなということで、下にございます、今日的な要請を踏まえた新たな高速道路ネットワーク要件の再整理をしていただければありがたいかなと思っております。この中で現況の 14,000km のネットワークを現在・将来の視点から確認をしていただくという形になるのかなということでございます。次に加えて 14 ページ目でございます。そのネットワークをどういう形のサービスレベルとして提供していくのかということの、これも今日の 2 つめの論点でございますが、設計速度、これは実際的高速道路を設計する際の基準でございます。これ自身は他国と国際比較しても低いというところも一部ございますが、だいたい 100km/h 前後で行われていると。ドイツ・フランス、元々高速道路自身の設計スピードと規制速度のスピードの考え方が少し違うというのもございますが、上の方が設計速度、下の方が規制速度ということで、諸外国でも概ね 100km/h 前後、若干の一般道路は諸外国で非常に高いところもございますが、メリハリが付いたという形の規制速度の振り付けがされているところでございます。こういった速度がある、こういうものを踏まえて、それぞれの都市間がどれくらいのスピードをもって結ばれているのかというのが右側のものでございます。定義が少し書いてありますが、このグラフの一番下に都市間連絡速度ということで都市間を最も短く結ぶ距離

を時間で除したもので、高速道路がダイレクトに結ばれていれば当然スピードが高くなる、直接結ばれていないとスピードが低くなるという形のものになるということでご理解いただければと思います。これは実際に連絡速度という定義をつけて実際に計ってみたものでございます。具体的には次のページ、15 ページにその具体的な例として、日本、ドイツ、フランス、イギリスで計算をしてみたときの実際の連絡度合い、さらにはスピードを計算したのものとして整理をさせていただいております。日本が 59km/h、そしてドイツ、フランス、イギリスがそれぞれ 90km/h、88km/h、72km/h、中国ですら 73km/h、韓国 60km/h という形の数値が出ています。ちょっとページを戻していただいて 14 ページ、その中で、今後目指すべきサービスレベルはどういうところを目指していけばいいのかというのが右下でございまして。諸外国を見てみますとだいたい 80km/h を超えるくらいのサービスレベルが確保されているわけですが、日本の場合非常に山地が多いということ、さらに地震、あるいは風水害といった自然災害に対応するため、コスト縮減といったことにも少し気を配るというのが必要です。そういったことを考えますと、80km/h ということで諸外国と並ぶんだということもあるかもしれませんが、例えば現道、今ある国道等々も使いながら、少し遅めの 60km/h といったようなスピードも考え、60km/h から 80km/h 程度の機能確保というのを目指すというところを謳った上で今後の代替サービスレベルといったものを確保していく、あるいはミッシングリンクを繋げていく、そういう一つの考え方があるのかなということをご整理をさせていただきました。以上、手元の資料 2 の説明を終わらせていただきます。

【座長】 どうもありがとうございました。それでは委員の皆さん、ネットワーク、大変重要な論点だと思うので、その 87 年計画からの 20 数年間の経過を視野に入れながら、さてどういうプライオリティでここを整理していくかということだと思えますけれども、ご意見のある方からご発言いただきたいと思っております。いかがでしょうか。

【委員】 まず確認しておきたいことは、これまでのネットワークの経緯と検証ということにつきましてですけれども、やはり延長だけで議論されていた、あるいは密度だけで議論されていたという面が非常に強いと思います。その中で唯一の例外点は 1 時間圏域で示される I C へのアクセスというサービスレベルであります。ですから今日色々サービスレベルに関して情報をご提示いただきましたけれども、高速道の果たすべき役割を考えたときにはどういうサービスを提供するのか、できるのかといった観点から今後検討を進めていくことが非常に重要であると思っております。そのときに気をつけたいことは、例えば 3 ページ目右上の表にありますけれども、先ほど申し上げました 1 時間以内で到達できますよという、そういうことで 95% という数字が書いてありますけれども、あと 5% だからいいじゃないかと思いがちなんですけれども、1 億 2,000 万人の人口を擁しますから、範囲外の方が 600 万人もおられるという、そういう量の大きさ重さをどう受け止めるかという、こういう視点を忘れてはならないと思えますし、ご紹介いただきましたようにフランスとか韓国に比べて 1 時間圏域ということもなかなか誇れるサービスレベルではもはやなくなっているということもございまして。それと、5% ということにこだわりますと、定時性のところで 5% タイル速度というのが書いてあります。これも 5% だからいいじゃないかと思いがちなんですけれども、これはたぶん 1 時間単位で平均速度が遅いものから 5% という、そういう取り方をされていますよね。もしそういうことでしたら、高速道路でありながら 19km/h 以下でしか

走れないのが例えば上野原～大月間ですと年間 500 時間近くあるという。これも 5%という言葉から想像できないような重量感を持つことになりまして、そういうことをどう考えるんだという視点が重要だと思います。こういうふうにはサービスレベルに関して、相当いろいろなものが安く把握できる技術が発達していております。これもちょっと細かい話ですけども、こんなことが可能ですよということを紹介させて頂きますと、救急の資料がございました。近畿自動車道の紀勢線ができると 60 分から 29 分に短縮されると 7 ページに書いてありますが、救急車の走行の実態はまだ十分には計測されていません。救急車に速度を計測できる装置を積み込んでもらいまして、救急車の移動速度を高知県で計測したことがございます。そういたしますと、救急車が速いのは、患者さんを迎へに行くときは速いんです。飛ばしていきますから。でも、患者さんに乗せて病院に行くときには、病院がなかなか見つからないとかいろいろ理由はありますけれど、道路の整備水準が悪いので、あまり速いスピードでカーブを曲がると患者さんに良くない影響が出るということで、それほど速くありません。病院に送り届けて基地に戻ってくる時には、救急車じゃありませんから、サイレンを鳴らさせませんのもっと遅くなるということです。四国のある市で協力をいただいたのですが、そこでは高知まで運んでいかなければならないので、救急車は 2 台用意されているのですが、その 2 台とも高知に行って、なかなか行き帰りできないので空白の時間が年に十何日かある、そういう時間帯が発生するのが結構あるという話しも伺いました。そういう細かいサービスの状況が安く計測できる機器や分析技術も出てきていますので、そういうことも踏まえて、是非いいネットワーク論、サービス論を展開できればと思います。

【委員】今日の資料で、諸外国の状況もいろいろご説明いただいて大変参考になりました。例えば、アメリカでは目的として道路、空港、港湾、鉄道等複数の交通機関が一体となった効率的輸送システム（NTS）を構築するということが目的として謳われているところですね。あるいはドイツでは、全国、全地域の住民に対して同等の生活状況を創出するという空間整備の法律があったり、あるいはフランスの国土整備・開発基本法の中にも機会均等の保証、同等のアクセス条件の創出という、理念的な政策目標があるということがよく分かりました。日本の場合は、四全総があるからということですが、それは計画であって、何のためにどういう理念で道路を造るのかといったことが無いという感じがします。そういう意味で前回も申しましたが、四全総があるからそれを進めていかなければいけないということではなくて、いろんなその後の社会経済状況が変化した中で今、ネットワークを作る、再構築する意味は何なのか。それも既に議論されてきて、例えば国際的な産業競争力の問題であるとか、あるいは観光の問題であるとか、そして地域住民のアクセス、特に私は地域住民のアクセスというのがただ単に利便性が増すというだけではなくて医療の問題等も示されておりますとおり、権利として、ライフラインを整備する、求めることが国民の権利としてあるという中で道路のネットワークが位置付けられると。今後の医療整備についても、病院の機能分化というのが行われてきて、地域の拠点病院、30万都市くらいに拠点病院が置かれて、救急患者はそこで治療してもらおうという形になってくる。そこにアクセスする権利というのが発生してくる。そういう国民が求めることと、道路のネットワークが結びついていくと、そういうものにしていくべきだと。ちょうど、今国会で継続審議中ですけど、交通基本法もかかっておりまして、こうした中にも理念的なものが含まれておりますので、是非次の国会で成立をお願いしたいと思いますが、そういうものと相まって道路のネットワークということの意味が国民にもきちんと説明されてい

く必要があると思います。

【委員】だいがすっきりしたものになってきたなと思います。それで13ページにここまで議論してきたもので、社会経済情勢からの要請ということで、4つ柱が出てきて、大変整理されてきたと思いますが、私個人の意見からいうと、この中でも人口減少、国土の信頼性というこの2つがすごく大きな柱ではないかと思います。それで、人口減少に伴っての今後の論理が、そこから引き出される全体の人口が減るわけですが、我が国を引っ張るのは大都市圏。それが国際競争力をばっちり持たないと駄目だというロジックだと思います。だから、今までの高速道路の整備が、誰が分析しても同じ結果になると思いますが、地方へのネットワークの進捗というところはものすごく力を入れてきたけれど、大都市圏については圧倒的に劣っているという状況であるのは間違いがない。そこを柱にすべきだと思っています。それによって大都市圏がエンジンになることによって、地方部の減少をバックアップしていくというロジック。もう一つは、人口減少からのロジックですけれども、地域間が役割分担とか機能分担して選択と集中で長い時間をかけて国土の再編成を少しずつ図っていくしかないですよ、急にやることではありません。それに資するような高速道路の整備ということになるのではないかと思います。今回の三陸縦貫自動車道なんかは私はそういう意味で重要というふうに考えます。これが一つの柱です。もう一つの国土の信頼性の向上というこの2つをドーンと出して、他の観光立国や国際競争力をかませるのがいいのではないかと思います。これが一点です。それから、さらに継続した分析で注意した方がいいかなと思うのをいくつか申し上げます。一つは大都市圏と言った時に、三大都市圏ということだけの時代では難しいなという感じがしています。札幌都市圏、仙台都市圏、福岡、それから広島圏、この辺の少なくとも100万規模以上の所については、少なくとも海外との比較という場合にはその辺が大都市圏の定義になるだろうと。確か国土政策の方では四大都市圏なんていう言い方も確かされつつあるのでは、その場合九州が入るようですが。三大都市圏から次のステージを今踏み切ってやってもいいのではないかと思います。これが一点。二点目は一般国道のレベルの低さ、これはもちろん怠けているという意味ではなくて、速度的ないろんな意味でレベルの低いのがドイツと比較してもどこと比較しても明らかです。したがって、実際は高速道路の実質的な整備水準はもっと低いですね、一般国道が低いから、もっと本当は必要なのですが、基本追いついていないということになるので、ここでの比較がもう一段日本はハンデを負っているということを考えて方がいいという、そここのところの分析がもう少しあってもいいと思います。これが2点目。3点目、これが最後ですが、さっき委員もおっしゃったように、速度のばらつき、あるいは信頼性の問題というのは顕著なものがあると思います。都市圏についての5%云々の話もありますけれど、都市圏だけに限らないで幹線の都市間の高速道路ももちろん毎週日曜日の午後となれば、午後はほとんど使えない状態になるようなところですよ、この連休もすごいことになっていましたけれど。とにかく車線数が足りないからですけど、交通量に対する速度が非常に過敏ですよ、ちょっと交通量が増えるとドーンに速度が落ちてしまう。それから交通事故がちょっと起きると途端に速度が落ちてしまう、そこら辺の信頼性の分析を大都市と都市間、両方併せて分析していただけたらと思います。

【委員】14,000kmの計画を2つに分割して位置づけて、今後高速道路政策に資するような形に再

編するのが良いのではないかと思います。1つはネットワークの問題で、現在人口カバー率で95%だからもういいでしょうという話をすると、面積では77%だと。これを94%まで高めようというのが元々の14,000kmの話だと思います。これはネットワークの話だと思います。公平性の問題として全国津々浦々、ネットワークをはるという側面。これについては今ある程度進んできておりまして、今のペースで行けばあと20年でうまくすれば終わるだろうとするならば、20年間で全国ネットワークを完成させるという1つの柱を立てるということ。もう1つは国際競争力等々の話でありまして、特に大都市圏環状部分及び混雑緩和の部分として、もう1つの柱を立てる。実はこの14,000kmの中に津々浦々のネットワークの話と、混雑解消のための大都市圏の容量拡大の話と2つ入っているわけで、これを切り分けて精査する。ネットワークの方については財政上厳しいことではありますが、20年間なり25年間なりのタイムスケジュールを提示して優先順位を付けながら、明示をしていくという形でやるべきだと思います。混雑緩和の方は料金施策とも絡みますので、そこを含めて是非競争力のある国にするための混雑緩和対策としての提示を明確にするということ。以上です。

【委員】13ページの求められる要件の中で、やはり地域の連携というのが非常に重要になってくると思います。国際競争がますます激しくなる中で、地域をいかに活性化していくかが非常に重要だと思います。その際に、今の都道府県という小さい単位ではなくて、ある程度将来の道州制というのも視野に入れながら地域をいくつかの大きくりのブロックにして経営をしていくという中で、交通がどうあるべきかという事を考えていく。それはまさに東京視点で見るのではなくてそれぞれの地域の中でそういった点を是非考えていっていただくという事が重要だと思います。たとえば今、観光1つをとってみましても、都道府県の枠を越えた広域連携というのが非常に進んでおります。こういった地域発の色々な取組をむしろ道路交通のネットワークを通じて支援をしていくという視点をこれからもっと強調していただければと思います。それからもう1つ13ページに書かれている新たな高速道路ネットワークに求められる要件。これは高速道路ネットワークに求められる要件というよりも、ある意味交通そのものに対して求められる要件だと思います。そういう意味ではこれを高速道路だけで全てを完結していくという事よりも、むしろその多様な交通モードの健全な競争を通じてここに書かれているようなことをやっていくという視点が非常に重要になってくると思いますし、多分この後議論される料金の問題も、まさにここかかってくるんだと思っております。

【委員】社会経済情勢からの要請はよくまとめられていると評価します。しかし、これは今後の道路に求められる必要条件を挙げられたのではないかと思います。一方、それに対する十分条件がある筈です。どれから優先的にやっていくのか、どういう基準をクリアすれば造るのかという事が頭の中によぎります。確かにヨーロッパの先進諸国からすると日本の道路事情というのは遅れてしまったと思いますし、アジアの諸国からも追い上げられているという事には、大変な危機感を感じます。しかしながら特にヨーロッパ諸国の道路の建設費等は日本の建設費に比べるとどのくらい高いのか、低いのか。日本は地震等の自然災害もありますし、国土も人口に比べて狭いし、しかも非常に険しい。さらに居住地も多く、道路を造ろうとすれば用地買収の費用も多額なものとなります。これまでの経緯をみれば、日本は多分その中で精一杯やってきて、我慢するところは我慢してきたようにも思えます。その上で、日本の競争力を高めるにはどうすればいいかという事を工夫し

てきたのが、日本のこれまでの立場だったし、これからも日本が求められることではないかと思うのです。全部の道路を立派に造っても、その道路が各国の道路に比べて非常に高い建設費で造ってしまえば、めぐりめぐって結果的に日本の国際競争力が損なわれることになりはしないか。そういう意味で、日本の道路を本当に諸外国に負けない競争力のある道路にするのは、極めて難しい事で、ある意味で国民も我慢するところは我慢しないと、立派なネットワークを造り、立派な道路を造ったけれども、まさにコスト倒れになってしまう恐れがあります。日本の将来を道路だけに託すわけにはなかなかいかないかもしれないというのが私の感想でございます。

【委員】私の方からも一言なんですけれども、13ページの表をにらみながら、我々は高速道路の、過去25年の考え方を総括して、これからの25年、30年に向けてどういう構想力を見せるかがポイントだと思うんですけれども、青い矢印の下の今後の展開というところに向けて、まさにその再整理の基軸になる基本思想が問われていると思うんですね。私の方でまず1点、3.11の教訓というのがやはり道路政策にとって非常に重くて、コンクリートから人へというロジックに向き合っていかなければいけない。私としては、人のための命の道という考え方が3.11の中から見えてきているのではないかと。プライオリティの非常に重要な視点として、コンクリートとしての道路ではなくて、命を支えるネットワークとしての道というものに対する思想的な構えが問われるのではないかと。2つ目が、ネットワークにしてこそその道路という考え方を僕はこの会に参加して感じているのですが、ミッシングリンクの話などを聞きながら、やはり国土軸活性化のための重要な戦略としての道路、総合交通体系の中でアジアダイナミズムにどう向き合うのかということについては一番気にしているわけです。その中で先ほど委員が言われた実体的には大都市圏というものに対する戦略的な対応の遅れが、道路という政策の中の今後の方向感としては非常に重要なのではないかと、それを踏まえた負担の適正化、公正化、それが料金体系ということになるんだと思いますけれども、そういった視点で、思想的に相当重い準備をしないと駄目だと。14,000kmという87年の目標数字の中身をもう一回精査して、例えばその14,000kmという中に描かれていた中でもう1回プライオリティを付けて、9,000から14,000kmの間の5,000kmをどういうプライオリティとどういうスピード感でネットワークを整備していくのかという所に関する思想の武装がいるというのが私が聞いていてのポイントかなと。

【座長】だんだん委員がおっしゃったように論点が見えてきて、どこにプライオリティを置いて5,000kmに対して立ち向かうのかが、だんだん見えてきたかなということで、とりあえず今日の段階でのネットワークのあり方についての議論は一旦締めくりたいと思います。

【前田大臣】非常にいいまとめをしていただいた議論だと思いますけれども、今5ページの図を見ているんですけど、ネットワークができて初めて効果が出るわけですけども、ミッシングリンクもそうなんでしょうし、これからの人口減少を引っ張っていかなければいけないと思いますが、東京の環状道路というのは全くできてないのですよね。この外かく環状というのは40年ぐらいかかってもまだこの体たらくで、この間、繋がってないことによって被った諸々の損失というのは莫大なものだと思うのです。確かにこの原因は政治が一番大きな要因になっているのでしょうけれど、なんとか具体的にこれを少しでも早くネットワークを結ぶ、特に都市部におけるこういったものを

結ぶ方策みたいなものもご議論していただければありがたいと思います。

【松原副大臣】今いろいろとご議論を聞かせていただいて、前田大臣がおっしゃった問題意識は極めて重要だと思っております、もちろん3大都市から4大都市、5代都市という括りもありますが、やはり世界の人や物や金が集まる、そういった魅力のある競争力がある都市を作るのは極めて重要だと思っております。東京都を含めて、ミッシングリンク、道路が無かったことの損害は非常に大きかったと思うのですが、そこで先生がおっしゃった、なぜできなかったという理由にコストがあったのでは、というのは当然だけれども極めて重要な指摘だと思うんです。このコストを削減するということに関しての努力、もしくは何かの切り口、国際比較をすれば他のこれだけの道路網ができたところに比べてコストがかかっていたんだろうと思うので、その辺の比較を含めて、ぜひ何かコメントがあればお伺いしたいと思っております。

【委員】今副大臣からのお話、それから委員からのお話があったので、ちょっと一言申し上げようと思うのですが、この資料の中の4ページの左側に車線数の容量の水準と書いてあってその一つ目のマルが高速道路の整備云々というのがあります。これは私どもの分析したものをお渡しして入れてもらったのですが、実は海外との比較にはコスト差を入れています。例えば地震が非常に厳しい国とそうでない国のコストは、分析するとだいたい1.9倍違います。だから日本は1.9倍単価が高くなります。それから人口密度が高いところでは用地費が高くなります。けどそれを込みにしてもまだ劣っているという、ネットワークがですね。特に大都市圏での容量的な整備水準が、やっぱりそれを考慮してもかなり劣っているということです。一方でコストダウンの努力をもっともっとしなければいけないことは当然ですね。ただ一方でコストダウンが典型的に表れているのは、トンネルの工事費はこの20年間ぐらいでぐんと落ちている。道路だけではありませんけれども。そういう技術開発と努力によってコストダウンというのは今後ももっともっとしなければならぬ。そういう面があるかと思えます。もうひとつはコストで言うと、いわゆる建設費用だけではなくて、例えば高速道路を運用していて、工事をやったときに何車線つぶして走らせるのかと。ヨーロッパだと1車線くらいの工事だったら車線数を潰さないで車線の幅員を狭くすることによって通すだけ通すという非常に工夫に富んだ、エンジニア的に工夫に富んだ運用をすることによって運用面でコストを下げています。このようなところにまだまだ勉強の余地があると私は思っています。以上です。

【座長】いろいろご意見があるかと思いますが、ご議論を積み上げていますので、ネットワークの議論はこれで打ち切りというわけではないので、今のことを踏まえて、その裏側にある料金体系についての話を事務局からお話いただきたいと思えます。

【企画課長】それでは引き続き資料の3、3-1、3-2をもってご紹介をさせていただきたいと思えます。資料3のA3の紙でございますが、今までも何度かご議論いただいているところでございますが、今回皆様のご議論を集中していただくために赤で枠を囲ってあります。特に2の今後の料金制度のあり方につきましての(1)基本的な考え方、今までのご議論を集約するとこの3つのポイントに集約されるのかなと、①基本とする料金制度、あるいは②受益と負担のあり方、③償還

の考え方、そして割引も含めた今後の料金施策の方向を(2)という形で今までのご意見を集約することができるのかなということで整理をさせていただきました。資料3-1をめぐっていただきたいと思います。今までのこの委員会でのご意見をとりあえず文章的にとりまとめていくと右側の形のようになるのかな、と少しいろいろご意見もあろうかと思いますが、こういう形で少し文章的に整理をしてみました。左側のご意見、これまでの委員会でのご意見でございますが、1ページをめぐっていただきますと、基本の料金制度の方向性という形で整理をしています。ご意見がありましたのが、例えば応分の受益者負担ということが原則ではないか、あるいは距離に依存するということが必要ではないか、あるいは料金というのは全国画一料率というのがやはり基本的な考え方ではないか、さらには先ほども後段のご意見ございました、効果や建設コストの高い区間、それについての取り扱いをどうすべきか、更には現在の会社毎の料金ギャップ、こういったものをあまりにも良識の範囲を逸脱しているような状況があるのではないかとといったご意見、こういったものをいただいたものでございます。これを議論の方向性という形で文章的に整理をさせていただきますと、まず1点目、基本的には負担の公平性、あるいは他の交通機関との関係を踏まえると、利用距離に応じた料金、いわゆる対距離制というのを基本とすべき、とご意見を集約できるのかなということが1点目でございます。さらにその料金水準については全国一律というのが基本ではないのかということ、加えて3つめのポツでございますが、建設コストが著しく高い、あるいはその利用によって受益が極めて大きいといった区間については、料率を高くするというのが妥当ではないのかというご意見、そして将来的には会社あるいは道路種別で差があるのはそもそもおかしい、そのギャップを縮める努力が必要ではないかということとして整理がされるのかもしれない、ということで文章化させていただきました。これに加えて、私どもとしても今まで外からもいろいろ言われているものの論点として、例えば交通需要、要は混雑化区間は高く、交通量の少ないところは安い、というような形で料金を変動させるべきではないかというご意見が一部でございます。さらにはサービスレベルに応じて料金を変動させるべきではないかというご意見もある、というところを少し整理させていただきました。次のページに例えばということで、サービスレベルということを先ほどの建設コスト云々の話も一つの表にまとめていきますと2ページのような形になるのかなということでございます。現在左側が現状でございますが、交通量僅少区間という一部例外はございますが、普通区間、あるいは本州四国連絡橋の陸上部、大都市、長大トンネル、本四関係の海峡部という非常にばらつきのある料金制度でございます。それをある一定レベルの良識ある範囲に収めていく、さらにはサービスレベルといったものを加味すると、基本とする全国の料金水準という赤の線があって、混雑するところあるいは建設コストが非常に高いところというのは少し一般的な良識の範囲で高くする、一方で交通量の少ないあるいはサービスレベルの低い区間、例えば暫定2車線といったような区間については、全国料金の赤い線よりも少し下にもってくるような料率にセットするというのもひとつの考え方としてはあるのではないかと整理をさせていただきました。それに関連して参考資料として資料の3-2をおめぐりいただきたいと思います。先ほどコストの話がございましたが、資料3-2の1ページ目でございますが、建設コストの海外比較、これは先般、委員の中にもご意見がございましたので少し整理をいたしました。これはデンマークとスウェーデンの間にあるオーレスン海峡のオーレスンリンクといわれております橋梁並びに海峡部分でございます。東京湾アクアラインと非常に距離的には近いということもあって、よく比較がされるものでございますので、それを

少し整理をしてみました。先ほどの、委員からの解説もございましたので、あまり私がここで解説してもしょうがないのですが、延長としてはほぼ同じでございます。ただ実際に表にございますように大規模な地震といったものを考慮するかしないか、あるいは水深といったものを非常に深いところにセットして、船がその上をちゃんと通れるかどうかといったことも考慮するかどうかといったようなこと、あるいは、橋梁、トンネルの延長の割合がこんな状況になっているところを少し比較して、条件を同様にセットするとどうなるかというのを、左側の積み木を積み上げたような形で表しております。実際には、アクアラインに必要な費用、例えばこれは有料でやっておりますので、利息、あるいは地質条件の悪さ、構造物比率が非常に高い、地形条件として水深あるいは水深の柔らかいところにアクアラインが整備されている、地震条件、航路対策といったようなものを除いてしまいますと、最終的には右の下にございますようにオーレスリンクが約3,500億円、若干時点での価格の修正がございますが、東京湾アクアラインというのがこういったものを差し引きますと3,700億円程度ということで、これは色々ご意見があるかと思いますが、さほど大きな差があるわけではないのだという見方もあるということでございます。2ページ目、資料をご紹介しますと、先ほど料金についてもばらつきがあるとご紹介をさせていただきました。2ページ目が首都圏、3ページ目が阪神圏でございますが、分かりやすいところで2ページ目の首都圏を見ていただきますと、この中にも非常に多種多様の料金圏が設定されております。特に赤の部分は均一料金区間ということで、大都市部で整備されたことによって、入口出口の、特に出口の料金所を小さくせざるを得なかったということで、料金所を作れないということで均一区間という料金区間が設定されております。あと、青と緑と黄色の部分、特に黄色の部分は全国の高速道路の料金比率、料率24.6/kmよりも高い区間でございます。緑がそれ以下ということになりますけど、色んな形がばらばらに、あるいは会社ごとに料率が設定されている。3ページ目、これが阪神エリアでございますが同様な状況が発生しているところを見て取れるのではないかと思います。それではまたちょっと資料3-1の方、論点整理の方に戻っていただきまして、その3ページ目でございます。受益と負担のあり方についての方向性でございます。3ページ目の左側はこれまでの委員会でのご意見でございます。これからの環状道路の整備、あるいは車線の拡充といった質的なグレードアップも図る上で、そういったことも考えた上でふさわしい料金を徴収していくべきではないか。あるいは実際に料金を無料化したことの実験結果を見ますと、高速道路は渋滞することなく一般道の渋滞を解消するという、非常に大きな効果を発現したところもあります。そういったところについては無料化を何もやめる必要はないのではないかと、継続してもいいのではないかとというようなご意見。あと14,000kmの整備を考えた上での利用者の受益、さらには料金、それと実際に負担をしているガソリン税等の自動車関係諸税との負担を一致させないと、受益と負担の関係をうまく説明できないのではないかとご意見。さらには4つ目のポツでございますが、実際にコスト、安ければいいということであるわけでございますが、レジャーとかあるいは観光で動き回る方々からすれば、少し応分の負担をしていただくということが世の中の常識と考えてもいいのではないかとご意見。そして5つ目で、これは非常にたくさんいただいたわけでございますが、建設費に関する償還ということではなくて、今後の維持管理あるいは更新にかかるコストを料金の対象に含めて、今後将来にわたって高速道路が国民のインフラとして良好な管理レベルで利用ができるようにするというのが、本来の今後の目標とすべきところではないかとご意見ではなかったかと思

ます。それを少し文章化させていただきますと、まず1点目でございます、大都市あるいは環状道路といったようなところについては有料は当然基本であろう、ただ利用者負担ということだけで足りない分については税負担も考えていったらどうなのかというご意見でまとめていくこともできるかなど。さらに2つ目のボツでございますが、先ほどの無料化の議論でございます、地方の端末部、こういった交通量の少ない高速道路は実際の現道も活用しながら、無料の道路という税による整備もあるのではないかとということが1つ。そしてこの受益と負担の関係という意味合いでいえば、先ほどの意見と同義でございますが、幹線道路全体としての利用者の支払うべき自動車関係諸税と料金が投資とバランスするというようなこともチェックしていったらどうかというようなご意見としてまとめていけるのかなど。そして最後の2つ目の意見については、料金収入で管理している高速道路、これについて償還後も利用者に負担を求めて、維持管理を手当てすることでの良好なサービスレベルを確保していくということも考えていくべきではないかという、そういうようなことに集約できるのかなどということでございます。4ページ目、少しわかりにくいところでございますが負担の整理をさせていただきました。実際には高速道路のみならず、それと並行して一体として機能する一般国道がございます。例えば、東名と国道1号というふうに考えていただければ、実際に東名に関しては、今高速道路利用者による負担がほとんどであります。一部、出資金という形での負担が今までもなされておりますが、ほとんどが利用者負担。ただ国道1号というのは並行して走っておりますが、こういったものが当然税負担という形で整備・管理をしております。一体的に機能するというのは、一番下の米印の3つでございますように、高速道路と並行して、例えば高速道路が事故、あるいは気象条件で止まってしまった場合、この部分の並行する道路が一体として機能をして、それらを補完するという形のネットワークでございますので、そういう意味では上下両方足し合わせた形で見えていくことも必要なのかなどということでございます。この整備の負担、あるいは管理に関わる負担のあり方でございますが、その高速道路部分に書いてございますように、大都市あるいは環状道路の部分については有料で整備をする、そして償還後も維持管理費用を負担という形でいただくことも必要なのではないかとご意見。右側の方にずっとずれて参りますと、実際には地方の端末部で交通量が少ない区間、こういったところは、税による無料道路として整備するというようなことを考えていくというのが一般的な考え方なのかなど。その際には実は下の方に薄く一般国道の方は消えているわけでございますが、ここは逆に一般国道をそのまま高速道路として、お互い利用するということを考えて行けば、費用はどちらか一つで済むということで、できるだけ税の負担の項目を減らしながら、全体としてネットワークをどういう形で整備・管理していくのかということの模式図でございます。次5ページ目でございます。償還の考え方でございます。先ほど少しその維持管理に関わる費用の話をして少し触れさせていただいておりますが、これについても今まで何度も皆様方から意見をいただいております。1つ目の左側の一番上でございますが、これからの整備、グレードアップのふさわしい料金。あるいは、首都高速道路の更新といったような問題についても非常に難しい問題があって、こういったことも考えておく必要がある。さらには、償還という考え方につきまして、土地代あるいは出資金といったようなものに関しては、これは元々利用者負担を減らすというような意味合いもございますし、最終的には高速道路の土地代まで利用者の方に負担をさせるというのはおかしいものではないかというようなご意見をいただいているのかなどということでございます。4つ目の、一番これはたくさん皆様方からいただいたわけでございますが、先ほど

ご紹介した、初期投資が償還できたらタダにするということは、そろそろその考え方をやめた方がいいのではないかというご意見。これを文章化しますと、右側のような形に整理をするということかなということでございます。先ほどから何度もお話をさせていただいておりますが、将来にわたっての高速道路の機能を健全に維持するという視点で様々な維持更新あるいは道路の進化や機能強化というのは当然図っていかないといけない。その際には、矢印の下の3つのポツでございまして、各世代の負担の公平性というものを確保していくという観点で、償還期間を少し延長する。さらに、これに併せて料金水準を徐々に低廉なものにしていくことができるのではないかという意見に集約できるのかなということでの整理でございます。さらには用地費を除外するか、あるいは、今と同様でございますが長期的には、維持更新費用も利用者の負担にしていくということも考えていくということではないかと思われまして。ただ、この下にございまして、ただしというふうに書かれてございまして、償還期間を延長していくということになりますと採算面の不確実性が增大いたします。そういった意味での、既存の需要推計の一層の厳格化というものも当然必要になると思われまして、今までいただいたご意見をまとめますとこういった形になるのかなということでございまして。参考資料の3の2ページ4に戻りますと、先ほどの維持更新についての部分のデータを少し整理させていただいております。首都高速の老朽化の現状を少し整理させていただいております。特に首都高の都心部、赤で塗られているところに関しては、オリンピック時代に造られたものでございまして、40年以上経った区間が非常に増大してきているということでございまして。これが償還時点ではほとんど8割前後がそのような状態になってしまうということでございまして。また本資料の3の1の6ページをおめぐりいただきたいと思っております。今後の料金政策のあり方ということで、料金の体系あるいは、割引をどうしていくのかということについて方向性という形で整理させていただきました。6ページでございまして、左側はこれまでの委員会での意見を整理させていただいたものでございまして。ご意見がいろいろ右に左にという形で分かれているところもございまして、それをご容赦いただいた上で目を通していただければと思います。1点目が利用者に分かりやすいシンプルな体系にすべきだということ。そして今後の産業配置ということを考えれば安定的な料金制度にすべきだということ。3つめのポツでございまして、他の交通機関の維持を困難にしてしまうほど大きく変動させるものは避けるべきではないかというお考え。さらには4つ目でございまして、現行行われている割引でございまして、今割引をもう一回検証して画一料金というところから離れていくのであれば、そういった効果をしつかりと明示するべきではないかということ。さらには、この5つ目のポツでございまして、環境への負荷ということで考えていったときに、距離別の料金制度を、要は長く利用すれば安くなるという考え自体を少し考えていくことも必要ではないかということ。さらには、料金自身をこれは先ほどのシンプルというところとは若干相矛盾するところがございまして、固定的に考えるのではなく、物流、交通の容量に応じて変化させていいのではないか。あるいは、システム全体を上手くマネージするための、コントロールする手段として料金を使っていく。これは諸外国でそういう例があるということでございまして。さらには、速達性や時間の信頼性が担保されているようなことが元々の高速道路の目的だとすれば、それを損なうような大幅な割引をして渋滞を惹起させるような料金制度というのは問題があるのではないかというご意見。これを集約しますと6ページ目の右側にございましてような項目に分かれていくのかなと。これまでの議論の方向性は、基本的には、一番上にございまして、料金制度は安定的で、利用者に分かりやすい

シンプルな体系とすべきだ、という形に集約できるのではないかと。加えて、各交通機関の競争性が大きく損なわれ、あるいは補完関係が維持できなくなってしまうような大幅な割引は避けるべきではないかというご意見に集約できるのかなということで文章化させていただきました。とはいいなながらも、先ほどご紹介させていただきましたように、若干方向性としては大きく分かれるものがございます。方向性の1としまして、政策目的に合わせていろいろ柔軟に料金を考えていく。例えば、1つ目のボツのIT技術を利用した交通需要管理。あるいは高速の有効利用、あるいは環境対策といった料金政策。例えば都市部の通勤時間帯は混雑時高くして、地方では空いている時間を安くして高速道路を利用していただくというような料金政策があるのではないかと思います。それに加えて、観光振興に代替する形で土日祝日の割引。あるいは物流の費用を低廉にするという意味では、大口・多頻度割引。こういった割引をきめ細かくある程度設定することも一つです。とはいいなながらも、あまりバラバラとではなくて5年程度は継続して安定的にするということではないかと思いますが、こういうような割引をしていくという方向と、方向性の2に書いてございますように、こういった細かな割引は非常にわかりにくいというご批判もございます。できれば全部止めて一律の料金引き下げを行うと。例えばということで7ページをお開きいただきますと、分かりやすくイメージ的に整理したものでございます。現状が、緑、黄色、色々なバランス、あるいは平日・休日で時間帯系割引と言っておりますが、例えば、平日朝夕通勤時間帯をたくさん割り引いて、深夜についても割引を多くすることで高速に乗っていただいて、環境対策上の割引を行うということを今まで行ってきております。それに加えて、下にあります頻度系割引に書いてありますが、特に大型車に対しては既存の会社からたくさん使っていただいた方には割引をいたしますと、回数券の割引に良く似たものではございますが、こういった割引を行ってきていると。これを方向性の1、2のように今までのような形の施策の評価はしないといけません、こういったような割引を継続していくと。一方では、方向性2にございますけれども、頻度系も含めまして、一律の料金引き下げにするというような考え方もあるのではないかと。大きな考え方を整理するというこういう意見に分かれてきているというこういう整理させていただきました。加えて、資料3-2の5ページをお開きいただきますと、他の交通機関の料金制度を整理させていただいたものとなっております。対距離制、対距離区間制といったものはJR、鉄道、バス等で利用されておりますし、バスあるいは外国のタクシーといったものはゾーン制といったものが実際運用されている。交通機関の料金制度について、対距離からゾーン制というものまでいろいろなものがあるということを見てとっていただければと思います。6ページ目、先ほど若干都市の渋滞がひどいということがございまして、少しこのデータを整理させていただいております。参考資料は以上でございまして、皆様方のご意見を集約させていただいたものは3-1ということでございます。少しご発言いただいたものの意図と違っているというご意見、そこはあえて私どもの方のまとめということでご容赦いただければと思います。その辺も全体を含めた形で文章化させていただくとこのような感じになるのかなということで、お見せさせていただいたものでございます。ご意見を賜ればと思います。以上でございます。

【座長】 当初の予定ではこのあたりで質疑が終わっているという時間ですが、それはさておき、どうしてもこれだけは発言しておきたいという方はいらっしゃいますか。今までの積み上げになるとは思いますけれども。いかがでしょうか。

【委員】3ページのところでちょっと気になっているところがありまして、左下のところに、レジャーとか観光で動き回る人たちはたいして重要じゃないという感覚の表現もあるかと思うのですけれども、私自身はさっき申し上げたように、非常に大きな日本の国の柱が、人口減少にどういうふうこれから向かって行くかということだと思っておりますが、重要なのは、定着人口で内需を確保していくという時代ではなくて、交流人口も込みにしてやっていかなければならないと思うんです。したがって、観光とかレジャーというといかにもちゃらちゃらした感じがするかも知れないが、実はこういう動き自身が日本の人口が減っていく中での活力の源泉だと思っております。このところをネガティブに捉えるのではなく、前向きな捉えた方がよいのではないかというのが1点。もう1点だけ申し上げようと思っておりますけれども、需要のコントロールやあるいは有効活用のための料金のいじりというのは重要だと思います。ただ、これが政策料金というよりは、高速道路の会社がありますから、会社が自主的に判断して申請してくる。そういうようなものであるべきだと思うのです。交通需要の状態を一番知っているはずの会社がやっていくべきで、そしてそれを国に認可の申請が、そういう手続きが来たときに他のモードに対することも考えて、「あんたのところはそこまでやってもらったら困るよ」というチェックをしていくような機能を国というか、政治側が担って、会社側が需要のコントロールを担っていくというようなところも今回はっきりさせておいた方がよいのではないかと思います。それとは全く別に政策料金というものもあり、今回の地震に対する支援とか、それはそれで全く違うものとして、そのところをまぜこぜにしないようにするのがよいのではないかと考えています。

【委員】一つ新しい提案がされていると思っておりますが、資料3-1の2ページ目のところのものです。これまでは、従来かかったコストは、そのコストの原因者が払うべきだというコスト主義であったと思います。コスト主義から今後の方向性として、受益に応じて払ってもらいましょうという考え方への転換を提案されているのだと思います。これは「コンクリートから人へ」ということの一つの現れなのかなと思ひまして、これはある程度考える必要があるのではないかと、つまりある程度ネットワークが概成化してきたので、コストはコストとして償還主義は堅持しつつも、受益と負担のあり方を再構築しようという一つの方向性なので、これは真剣に考える必要があるかなと思っております。ただ建設コストが高いから受益も高いというのですけれども、大都市近郊区間というのはコストは高いけれど、乗っている人も多いので、実は一人当たりのコストは低いかもしれません。そういうのも含めまして、一つの大きな方向転換だと思っておりますので、これはしっかりとやるべきだと私は思っておりますので、次の本四の議論にも絡みますけれども、一つの方向性として提示する。そこでまずはシンプルなものに合意をいただいてある程度運用した後に、後々は先生がおっしゃったように、道路会社が主導していくのはよいと思っておりますけれども、多様な料金に行くのはその後かなと考えております。

【委員】償還後も維持管理のための最低限の料金をいただいて、それが結果的に料金を安くするのだということを出すのは全面的に賛成です。ただそのときにやはり、その代わりに良いサービスを提供するのだ、あるいはその高速道路のあり方、目指すべき価値は何なのか、だからご負担をお願いしますということを示さなければダメだと思います。しかもわかりやすい

料金体系は非常に必要なのですけれども、基本線だけがわかりやすければよいのではないかと思います。色々な議論がありましたけれども、信頼性とか競争力とか地域の活性化とか、そのための料金政策のあり方というのは基本的にはこうです、細かいパラメータは、今例えばカーナビなどで一番安い料金のルートを選んで下さいと言えば教えてくれるわけですから、そういうところに任せる部分もあるのかなと思います。そのためにもツールの整備で、E T CとかI T Sというのをもうちょっと本格的に導入するということと、あと大都市圏の高速道路はややこしいということがありましたけれども、ここで大都市圏の高速道路、特に首都高と阪神高速道路は、都道府県道なのです。歴史的経緯があってそうなっているのですけれども、本当に全国的なネットワークの中で考えたりとか、あるいは全体の相当良いネットワークが出来上がりつつもありますので、そこを有効活用するということを考えた時に、その辺から根本的に考え直すのも必要かなというふうにも思います。

【松原副大臣】簡単に申し上げますが、5 ページに書いてあるこの環状道路の整備、車線の拡充などのグレードアップを図るということで、いわゆる償還の考え方と補修の考え方というのは、料金体系も含めて密接不可分だと思っております。特に首都高の問題がずいぶんと提示されているわけですが、やはりその時に今も委員の話にもあったように、よいサービスを提供する。それが恒常的に行われるということが、一つの説得材料であるということも含めながら、例えば新しく既存の道路を改修する場合の哲学というのにも必要だろうと。例えば環境の問題、それから効率性の問題、そして例えば場所によっては空間利用の問題、そして景観の問題ですとかそういったものをやはりぜひ検討課題として入れて、いわゆる補修というのは、補修ではなくて新しいものを造るのだという認識の中での議論というのにも必要かなと。それが同時に償還とずっとお金を払う側の払う意欲に繋がるだろうとこう思っております。

【座長】料金体系についての考え方もだいぶ論点クリアに出てきていて、方向感としてはそう思いますけれども、議論の幅を広げるために何点かお話しておきますと一つはさっきの議論に若干戻りますが、医療の体制というものが広域でネットワーク化して行く中で、私がすごく気にしているのはドクターヘリコプターの動きなのです。言っている意味は、つまりドクターヘリが全国、厚生労働省からきちんとした資料をとってどういう形でこの25年間に整備されてきているのか。今後どれくらいの展望で充実させていくのかによって、医療をすべて道路で繋ぐということではない体制になりつつあるのかどうかという事実関係が一つ。もう一つは私も非常に知りたいと思うのが、実質的な知識として我々が踏まえなければいけないのが、E T CとI T Sの技術的可能性。例えばきめ細かく料金管理をするにしてもどういう技術的可能性が開けてきているのかですね。例えば私はシンガポールのやり方もありだなと思っているのが、偶数・奇数で曜日によって使ってはいけないとかというところまで踏み込んでいるところもあれば、人数一人で通勤している人には、目の玉が飛び出るくらい高い料金を取るとか使ってはいけないという規制に入るところさえあるぐらいなので、それをやるべきだというわけではないのですが、果たしてどこまでI T SだとかE T Cが、ほとんど義務化してでも、それを前提とした料金体系にまで踏み込んでいくべき時代が来ているのかも知れないという気もしないでもない。だから、その点の技術可能性の問題。それからもう一つ、これはちょっと論点が違うのかなと思いますが、自動車産

業に対する考え方というのをやはり我々相当新たな局面を考えなければならないのではないかと。若い人と議論していると私たちの世代の自動車に対する考え方と明らかに違ってきている。つまり自動車が願望の対象ではなくて、例えばカーシェアリング的な、要するにマンションで1台をみんなで持っていればよいのだという発想になって、それはそれで良いことなのかもしれないけれども、自動車の社会的コストなんかを宇沢弘文的に議論された時代もあったけれども、別な意味で自動車産業というのが新しい視点で見なければいけない時に来ているのではないかと。偶数の車しか走ってはいけないという考え方の背後には、例えば2台持っていないと毎日運転できないということになったら、車を売ろうとでもしているのですかという思想が背景にちらつくのけれども、それもそうだが、ここにきて一段と軽自動車化してきています。そういう中でいわゆる自動車税だとか、いわゆるこれに伴う税体系が大分変わってきているのではないかとというインパクトがある。そういうことも視野に入れないと、どうやって全体の自動車産業のコストを負担するのかというのがこの論点でもあるので、そういう視野も必要ではないのかと思うのです。今後の一つの視野に入れたい課題として。

【委員】そもそも償還主義と料金割引は理論的に整合しているのかという疑問を感じます。これまでの料金は45年という償還主義に合わせて設定されたものではないかと、私は理解していますが、それを色々な理由を付けて割引するのは、そもそも償還主義そのものの建前を崩すことになりはしないか心配になります。現実はその建前の中で何とか上手にやり繰りしているという話なのでしょうが、それが恒常的に色々な形で行われ、償還主義の建前をとりつつ、実体的にはそうではないということになると、非常に困る。困るというよりも論理的にも破綻することになりはしないか。そうであるならば、償還期限との関係をサステナビリティがあるような料金体系に整理することの方がむしろ論理的であるように思えます。それからもう一点は、料金の設定を、せつかく道路会社を民間会社にしたわけですから、そういう組織に委ねる方向性を与えるべきなのではないか。民間会社はその目的合理性の為に、合理化もするだろうし、料金割引しても増収となるような区間や路線を必死に探すことを考える筈です。民間会社を、本来持っている経営判断の自由性を与えることによって活用したらどうかと考えるわけです。

【座長】それでは時間も迫っておりますので、本四高速の概要をお願いします。

【高速道路課長】それでは資料2-3の本四高速の概要でございます。表紙を開きまして1ページ目でございます。本四高速の主な経緯ということで始めさせていただきます。本四高速は少し特殊な有料道路でございます、地域の需要が非常に大きい、また建設費も大きいということで、地元自治体からの出資を前提として造られております。昭和45年の調査段階、それから建設段階につきましても国、地方それぞれ出資を伴いながら整備を進めまして、昭和63年に瀬戸中央自動車道全通、その時の料金設定が非常に高かったものですから、平成9年の料金改定において、基本料金を平成9年から14年まで5年間、2割ほど引き下げるために、15年間、平成24年まで年800億の出資金を入れるという約束をしました。その後、この14年までの料金がちょうど終わる頃に、それまでに2本のルート全て開通、全部で3本開通いたしまして、平成15年の料金改定を行う時に、やはり元に戻しては交通量が減ってしまうということで更に3割ほど料金を下

げようということで、平成 15 年の料金改定の時には、平成 24 年から 34 年までの 10 年間、800 億円を更に出資するというを前提に 3 割引き下げたという経緯がございます。今の料金は、来年から 10 年間出資金を頂くことを前提に組まれている料金体系という非常に特殊な状態になっております。一番最後の利便増進事業による短期的な料金割引のための債務承継もありました。2 ページ目は本四高速の概要でございます。3 本でございます。合わせて約 3 兆円の事業費を費やしながら完成させたということでございます。3 ページ目でございますが、ルート開通に伴いまして、当然段階的に自動車交通量は増えてきております。架橋前と架橋後で 3.2 倍、今現在 95% が自動車移動で本四を利用しているということでありまして、大きな便益が出ていると思っております。4 ページ目に行きまして、基本料金の設定の考え方でございます。先程も若干ご説明いたしましたが、建設費と便益を陸上部と海峡部でそれぞれ視点を分けて料率を設定させていただいております。これを加味しますと陸上部 1 に対し、一般海峡部が 9、明石海峡大橋は特に建設費が高く、便益も高いということで 14.5 というような料率を設定させていただいております。結果的に次の 5 ページにございますような料金になっております。真ん中にあるのが基本料金で、これが当初の償還の必要額より算出した料率でございます。陸上部で 1km 当たり 39 円、海峡部は 1km 当たり 351 円、一番下の明石海峡大橋は更に高く 1.6 倍と書いてありますが、これは 561 円ほどになります。それを、出資を前提に引き下げている現在の料金が新特別料金と言われております。一番上の行の右端でございますが、今現在、陸上部で 1km 当たり 28 円、海峡部で 252 円という料金設定になってございます。ちなみに N E X C O の高速道路の料金につきましては、真ん中にございますように 1km 当たり 24.6 円というのが一般的な料率でございます。6 ページ目をお開きいただきますと、今ご説明いたしました料金の経緯をグラフにしたものでございます。これは神戸淡路鳴門自動車道の例でございますが、当初、償還のためには基本料金、左の一番上の点線でございますが、7,600 円が必要であった。それが平成 9 年の料金割引に基づいて約 6,000 円に下げた。それを平成 15 年の料金改定の時に、平成 24 年から 10 年間の出資金を前提として、5,450 円、E T C ですと 5,150 円に下げ、これを基本料金としております。更に、短期的な利便増進事業として、E T C 限定ですけれど、休日 1,000 円等をしておりましたが、これは今年の 6 月に大震災対応でなくなりましたので、今現在は右端の休日 E T C 車で 2,725 円という形で設定させていただいております。これは 1 年限り、来年の 3 月までという限定で対応させていただいております。7 ページ、8 ページは同様に各ルートの料金が示されております。9 ページ目でございますけれども、問題はこの 9 ページ目の民営化に当たっての政府・与党合意の取扱いでございます。平成 15 年度の予算に関連しまして、出資と債務処理と基本料金について、このような合意がなされております。有利子債務の一部、約 1.3 兆円を国の借金の方に回しまして、更に国と地方による出資金を平成 34 年度まで延長することによって、この地方の出資の範囲内で料金を下げるという合意をさせていただいておるということでございます。その下は、それに基づいた民営化の時の枠組みについても同様に決められております。ただ、これについては地方公共団体が、これは了承していないという主張をされているというものでございます。次の 10 ページでございますが、その時のスキームでございまして、本四高速に約 3.8 兆円ほど有利子債務がございましたものを、約 1.3 兆円が国に承継され、同時に国と地方から 800 億円を 10 年間出資すると、これに基づきまして次の 11 ページにございますような償還計画を組んでございます。このピンクが有利子債務、黄色が出資金でございますが、平成 24 年以降、有利子債務を少しずつカットして来まし

て平成 34 年までカットする。これで今の料金を設定させていただいておまして、これでやっと平成 62 年までに有利子債務がなくなるという計画になってございます。ただし、次の 12 ページでございます。800 億円ということでございますので、それぞれ地方公共団体ごとに大きな負担を毎年いただいております。地方合計で毎年 267 億円。更に国も合わせて 533 億円、毎年これを国費で賄うという計画になってございます。以上、全体の概要でございます。13 ページ以降はその他周辺情報ということで、13 ページ、今回民営化されたときの本四高速の取扱いにつきましては、下の四角の法律ですが、本四高速の経営の安定性の確保が確実にになったときにおいて本四と西日本高速道路会社の合併のために必要な措置を講ずることも決められております。さらに 14 ページ、フェリー対策ですが、こちらにつきましては非常に大きな影響が及ぶということが予想されましたので、本四が建設・供用された後の平成 14 年までの間に、旅客船事業者に対しての交付金として 744 億円、これは事業転換費用等に充てるものとして支給されております。その後、いくつかの割引がなされておりますが、15 ページにあるような対応方針の下に、地方の強い要望によって割引がなされた等の理由により、その後の割引については国としては離島航路など、生活に必要なものに限定した形で対応させていただいてきている、こういう状況でございます。簡単ではございますが以上です。

【座長】ありがとうございます。これは地方公共団体からもいろいろ意見が届いたりしているのですが、思想のところをもう一回固め直さないといけないと思いますね。例えばどういう車に動いて欲しいのか。人口動態とか地域の産業計画を踏まえてどういう後背地の将来展望をもっているのかということについて、もう少し踏み込んで考える必要があるなど。例えば ETC などでもし詳細に動きが捉えられる可能性が今後広がるならば、例えば空港で、利用にインセンティブを付ける、地方に努力してもらおう、地方の空港を維持するためという目的で、ここまでの人しか使わなかった場合には地方の負担を増やしてもらいますよ、というような形の条件で空港を動かしている。能登空港などいろいろ例があると思うのですが、それと同じように、一律に 800 億円を割り振っていくのではなくて、その地域は下げて、もし地域のナンバーの車の動きを掌握できれば、目標まで増やしてもらうために地方でもいろいろなイベントだの産業だの努力してもらってですね、そこに到達しなかったときには負担増ということになりますよ、というような形のことができるのかどうか。これは仮説的に言っているもので、そうすべきだと言うつもりはないのですが、そういった形にしないとこの議論はフレキシビリティがないなという気がするのですが、私としてはそういう意識で皆さんの話を伺っているのですけれども、いかがでしょうか。

【奥田副大臣】本四の議論からは直接外れるのですが、今 ETC でいろいろできないかという話がありましたけれども、私は ETC を導入するときになぜ義務化しないのかと思っていて、なぜダイナミックな施策を日本は採らないのだろうと常々思っていたのですが、少なくとも有料道路、高速道路を使うときには ETC が要るんだという議論はどこまで進んでいますか。

【高速道路課長】完全 ETC 化については ETC の導入当初に議論させていただきましたが、やはり利用率がまだまだ見えないところがありました。今はほぼ 9 割近くになってきましたが、実際に利用率が高まった段階で、今後議論すべき課題であるとは認識しております。

【委員】発想としては車の強制保険と一緒にすよね。安定的に管理するためにはE T Cはマストであって、俺はそういうのは付けたくないとか付けたいとかという話を超えて、もうそういう時代に來ているんじゃないかという気はするのですけれどもね。それは今後の議論として。

【委員】雇用問題に繋がってしまうかとは思いますが、全部E T Cにすると原則的に窓口の係員は不要になります。そうすると料金の收受コストが相当下がりますね。数百億円規模の年間コストの削減になるかと思います。相当大きい効果だと思います。

【松原副大臣】この問題というのはなかなかアイデアが出てこない部分だと思うのです。今座長がおっしゃられた思想を固め直すということも必要だと思うのですが、座長のお話の中に示唆に富む部分があったと思っておりまして、本四の問題において、四国の地域と国との間になかなかコンセンサスというか合意が図られないと。そこを蒸し返しても仕方が無いので、それぞれ四国の県が例えば利用客を増やすために具体的に何か努力をしているとか、そういうことはあるのか。もう一つは人口動態が減っているという中で、あそこには3つの橋が架かっている状態で、収益はどうしようもないものなのかという点についてご示唆いただければと思います。

【高速道路課長】これまでの議論でも3つ架けたのは過大だったかもわからないというご指摘もありましたけれども、一方、せっかく技術を集め、大変な投資をして架けたものですから、できるだけ有効に活用すべきではないかというご意見もいただいております、そういう意味ではそういう形での料金体系もあり得るのかなという形でご議論いただいていると考えております。四国での利用率アップへの取組みというのは、観光を中心に各県それぞれ、旅館と高速料金がタイアップしたキャンペーンとか、そういうこともなされていると伺っております。それによっていくらか増えたか、定量的に把握しているかという点、なかなか難しく把握できていないのが実状です。

【委員】5本架けようとしてたんですよね。3本に落ち着いたということなのだけれど、バブリーな時代を背景にしているとはいえ、本気で大阪から大分まで突き抜けていくような道路さえ構想していて、日本の国土軸に対する考え方が全然違っていたんだな、と思うのです。いかにも縮み思考も問題だし、かつてのような栄光を追いかけて拡大思考も問題ですが、どうやって西日本地域全体の活性化を描いた上で道路体系を考えるのか、ということだと思うのですよね。私、大阪から大分まで貫いていく道を構想していたという時代は、ある意味ではたいしたものだったんだなと構想力を感じるのだけれども、今そんなことを言える時代じゃないでしょ、というところもあたりしてですね。でも6千何百円払ってでも橋を渡してくれという勢いがあったんですね。この間ここでのヒアリングで私がボトムラインがいくらだったらいけるんですか、と聞いたら800円だと言うんですよ。だからそのあたりのギャップがこの20何年間かの変化なんだなと思っております、それをどういうふうに繋げるのかがこの委員会での落としどころだと思います。

【座長】今議論を積み上げている段階で、結論を出すときじゃないと思いますけれども、そこを

踏まえてより踏み込んでいきたいと思えます。とりあえず今日のところは時間が来ていますので事務局にお返しします。

【道路局次長】長時間にわたりまして活発なご議論どうもありがとうございました。次回の日程につきましては追って事務局の方からご連絡させていただきたいと思えますのでよろしくお願い致します。本日の資料はそのまま置いていただければ後ほど郵送させていただきます。以上をもちまして第 11 回の委員会を終了させていただきます。本日は誠にありがとうございました。

以 上