

社会資本整備審議会 道路分科会

第3回 有料道路部会

平成19年2月20日（火）

【総務課長】 皆様、本日は大変お忙しい中お集まりいただきまして、まことにありがとうございます。

定刻が参りましたので、ただいまから、社会資本整備審議会道路分科会第3回有料道路部会を開催させていただきます。

なお、本日の会議でございますけれども、●●委員からご欠席のご連絡をいただいております。また、●●委員、●●委員から、若干おくれるというご連絡をいただいているところでございます。

現在ご出席いただいております委員の方は、総員10名中7名でございますので、審議会令の定足数を満たしておりますことをご報告申し上げます。

それでは、以下の進行を部会長にお願いしたいと思います。どうぞよろしく申し上げます。

【部会長】 どうもお忙しいところお集まりいただきましてありがとうございます。本日の議題に入りたいと思います。

本日の議題は、お手元の議事次第にございますように3つございます。高速道路の有効活用について、料金の考え方について、それから3として、大都市圏の料金体系についてでございます。事務局から、資料1が高速道路の有効活用について、資料2が料金の考え方についてでございます。このご説明をいただいた後、資料3として委員提出資料がございます。●●委員、また、本日ご欠席の●●委員から意見をいただいておりますので、ご発表をお願いしたいと思います。

それではまず事務局から、資料1、2の説明をお願いいたします。

【有料道路調整官】 有料道路調整官でございます。お手元の資料1でございます。高速道路の有効活用と、料金による交通誘導機能の分析についてご説明を申し上げます。

1ページをお願いします。1ページは、前回までの部会での議論を総括的にまとめたものでございます。まず経緯といたしまして、道路ネットワークの不足やその整備費用の欠乏から、道路無料公開原則の例外といたしまして、整備に要する費用を通行料金により償

還するものとして整備してまいりました。

一方、料金面では償還と公平性を重視いたしまして、整備の経緯により料金設定が固定的であることありまして、高速道路を取り巻く社会経済上の課題に対応するに当たりまして、今後検討していく余地があるものと考えております。また、施設的にもインターチェンジの間隔が長いなどの使い勝手の悪さが指摘され、結果として諸外国と比較して低い利用率となっております。現在、1万キロメートルを超える有料道路が整備され、安全性や環境面において、一般道よりもその優位性が確認されております。しかしながら、並行する一般道が混雑しているにもかかわらず、必ずしも十分に利用されていなかったり、時間帯によりまして混雑と閑散の差が大きかったりと、利用状況にばらつきが発生しているという現状がございます。

一方、経済競争力の強化、地域活力の増進、環境問題の社会的関心の増大、安全・安心への意識の高まりなどの社会的な要請に対応するためにも、既存ネットワークの徹底的な有効活用が必要であり、またETCが普及してきたことで、料金施策としてそれが実現可能になってきたと考えております。

このような背景から、高速道路の有効活用、そしてそれを実現するという状況になったと考えております。

2ページをお願いいたします。2ページ以降で、今ほど説明した点をデータでご紹介申し上げます。

まず2ページは、高速道路とそれに並行する一般道における交通の実態でございます。このグラフは平日の時間別の交通量でございます。上のグラフは高速道路、下のグラフはそれに並行いたします一般道路です。左側は地方圏、右側は首都圏、関西圏の大都市エリアでございます。地方圏、大都市ともに、昼間は並行道路に容量を超える交通がありまして混雑する一方、高速道路は容量に比べ余裕がございます。また、大型車は夜間も昼間と同程度の交通が、並行道路に残っているところでございます。

3ページをお願いします。3ページは休日でございます。一般道は、朝から夜にかけて万遍に交通量が多く混雑している一方で、高速道路につきましては朝夕に交通が集中しており、日中は比較的すいているという状況でございます。

4ページをお願いいたします。その結果、一般道で生じている大きな問題の一つが交通事故でございます。平成17年度においてはグラフのとおり、93万件の交通事故が発生いたしまして、特にお子さんの死傷事故は、朝夕の特定時間帯に集中しているような状況

でございます。

次に5ページをお願いいたします。一般道の問題のもう一つが、沿道環境を悪くしていることです。グラフは夜間の騒音の実態です。夜間、一般国道に多くの大型車が通行するため、高速道路に比べ、7倍もの地点で環境基準値をオーバーしている状況でございます。

6ページをお願いします。また、地方圏の高速道路特有の課題といたしまして、休日に平日の約2倍の渋滞が発生しているという状況がございます。折れ線グラフの赤色が日曜日・祝日の渋滞回数でございますが、朝夕に集中しております。一方で昼間の時間帯は比較的余裕があるという状況がございます。

7ページをお願いします。これまで申し上げましたことを再度整理いたしますと、左側でございますが、一般道において混雑、事故、騒音などの環境の課題がある一方で、並行する高速道路が有効に活用されていないなどの実態がございます。それを踏まえまして、一般道の利用から高速道路への利用に転換を誘導するということが必要だと考えております。また右側でございますが、高速道路におきましても、休日は朝夕の時間に交通が集中する一方で、日中は比較的余裕があります。それを踏まえまして、朝夕の交通を比較的余裕のある時間帯に転換することが必要であると考えております。この交通誘導を、多様で弾力的な料金設定で実現するということが求められていると考えております。

8ページをお願いします。この交通誘導を料金施策といたしまして実現していくには、利用の時間別、頻度別、経路別に割引できるようにする必要があります。無線で通信して料金を決算するE T Cであれば、通過する時刻や、どの経路を通過してきたかということなどの利用の履歴の把握が容易でございますので、料金による交通誘導を本格化することが可能となります。

9ページをお願いします。このE T Cでの料金支払い状況でございますが、利用につきましては67%となってきました。高速道路を利用する3台に2台がE T Cでのお支払いという状況になってきておりまして、料金による交通誘導が、支払い状況といたしましても可能となってきたという状況でございます。

10ページをお願いします。次に、現在導入しております時間帯割引でどのように交通の流れが変化したかにつきまして、説明を申し上げます。グラフは現在の時間帯割引をあらわした図でありまして、上が地方圏、下は東京、大阪近郊でございます。時間帯によって3割から5割引きということでございます。なお、5割引きは100キロ以内のご利用限定となっております。

11ページをお願いします。グラフは、割引後の18年7月と割引前の16年7月の交通量の比較でございます。折れ線グラフが交通量、棒グラフが増減量でございます。割引を実施している時間帯を中心に、6%から7%の利用が増加しているということが観測されております。

12ページをお願いします。これは並行する一般道路における交通分担率の変化で、青色が割引前、赤色が割引後です。各割引時間帯で一般道側の分担割合が減少しており、一般道路から高速道路に交通が転換し、一般道路側の交通が減少したということが観測されております。

13ページをお願いします。高速道路の利用が時間的に平準化されることで、高速道路自体の渋滞を抑制することができると考えております。このグラフは、中央道の平成18年3月19日と同年の10月22日のデータを比較したものですけれども、両日とも1日の交通量は約3万3,000台と、ほぼ同程度であります。しかし青色の3月のは赤色の10月と比較いたしまして、渋滞の発生しない11時前後に700台多く通行し、反対に渋滞が発生していない14時ごろに、600台少なく通行しているという状況でございます。結果として、1日の渋滞量が70%少ない状況となっております。交通量のパーセントといたしましては、この小さい交通の利用のシフトが、全体の渋滞の発生の抑制に大きく効果があると考えております。

14ページをお願いします。特定の箇所をピンポイント的に料金を割引いたしまして、地域の課題に効果があるかという実験を、平成15年度から延べ83件実施してきております。その結果を取りまとめました。

15ページをお願いします。これらの83件の実験結果を都市規模別に分類いたしまして、あわせて、並行する一般道の交通量の減少率と減少台数の平均値を示しております。一般道路側の交通量の減少率は、地方都市圏で4から8%、大都市で4%、観光地で12%というような減少率の平均でございます。地方都市では高速道路のインターチェンジのアクセスのよい区間を中心に、大型車などの長距離交通の転換に伴う効果が見られます。また、高速道路と一般道との代替関係が比較的明確なため、効果が把握しやすくなっているということがございます。一方、道路ネットワークが密になっている大都市の場合、他の道路からの転換がさらにあるというようなことから、観測している一般道路への交通の分散傾向が把握しにくいというような状況もあります。

16ページをお願いします。83件のうち、渋滞損失に関しまして定量的な評価を実施

しております20件を紹介いたします。渋滞損失改善額とは、並行する一般道路における走行速度の上昇を金額換算したものであり、これを今回の料金割引の便益と考えたものがございます。また減収額とは、実験期間中の高速道路の料金収入額と、実験がなかった場合に想定される料金収入額との差額でございます。これら20件全体で、高速道路側の延長は約700キロ、便益・減収比(B/C)の平均値といたしましては6.2となっております。料金引き下げによる1日当たりの純便益は約9,000万円となっております。減収に比べての便益が出ていると考えております。

続きまして、資料2につきましてご説明を申し上げます。資料2は、料金の原則において、今回テーマとなっております交通有料機能がどのように整理されるかについてでございます。

1ページをお願いします。前回、料金の原則について整理した上で、料金に係る課題への今後の対応の方向性を確認すべきというご指摘をいただいております。図でお示している償還主義や公正妥当主義は、料金決定に係る料金の基準でございます。償還主義は、総費用を賄えるよう料金収入を設定する、公正妥当主義は、平均単価としての料金水準が消費者物価や他の公共料金に比べて妥当な範囲内におさまっている、利用料金や負担能力等にかんがみて公平に設定されているという原則でございます。

一方で、交通誘導を実現するような料金設定の必要性は高いと考えているわけですが、この交通誘導の料金設定が料金原則においてどのように整理されるかをご議論いただければと考えております。現在の運用では、これまでの道路審議会答申の考え方も踏まえまして、負担の公平等の観点から、料金の基準の考え方に反しない範囲であれば、交通誘導的な料金設定は可能と理解をしておりますが、交通誘導的な料金設定を進めていく上で整理しておくべき点を、幾つか例示したいと考えております。

まず1点目でございますけれども、交通誘導を効果的に行う上では、料金格差が大きければ大きいほどよいということになりますけれども、負担の公平との関係でそのバランスをどう考えていくかという点がございます。この点につきまして真ん中ほどにございますが、公平の観点から留意すべき点という項目の中で、①高速道路利用者間における負担の公平の考え方という形で提示させていただいております。また、その下の図の点線内でございますけれども、高速道路の交通誘導によりまして、一般道側の混雑緩和による沿道の環境改善といった外部経済の向上がもたらさせる場合、そのことによりまして、受益者と負担者の範囲をどのようにとらえるべきかという点がございます。

2ページをお願いします。料金の交通誘導機能につきましては、これまでの有料道路部会の中でも議論がなされてきておりまして、右の欄をごらんいただきますと、昭和48年
以来の議論でございますが、過去には導入について慎重な姿勢が見られましたけれども、
近年ではその必要性について積極的な議論がなされてきております。このような変遷は、
社会の価値観や時代背景などにも影響を受けてきたと考えておりますけれども、いずれに
いたしましても、1ページをごらんいただいたような、負担の公平性ととのバランスにつ
いてどう考えるべきかという点が軸になってきたと認識をしております。これまでは料金の
交通誘導機能につきましては、都市高速を中心に議論がなされてきたものではござい
ますけれども、今回、全国路線網も含めまして委員の先生方のお考えをお伺いしたいとい
うことを考えております。

3ページ目以降につきましては、これまでの道路審議会の答申のうち、料金に関する部
分をまとめたものでございますので、後ほどごらんいただければと考えております。

以上で、資料1、資料2の説明を終わります。

【部会長】 ありがとうございます。

次に、委員提出資料として、●●委員、●●委員より資料を提出していただいております。
●●委員のご説明の後、●●委員の資料については事務局から発表をお願いいたしま
す。それじゃ、●●さん、お願いします。

【●●委員】 ●●でございます。手元に3枚物をお配りいたしました、ちょっと量
が多いので、少しはしょって説明をさせていただきます。今、事務局から説明がありまし
た資料2の1枚目も横に置いていただいて、お聞きいただきたいと思っております。ここでの議
論は、料金体系と申しますか、料金構成の議論で、おそらく原則は3つぐらい考えたほう
がよかろうということで、1枚目に受益者負担の原則、原因者負担の原則、それから道路
資産の有効活用の原則という3つを挙げております。

個別のものは説明を省きまして、3枚目の一番下の付記をちょっと見ていただきたいの
ですが、ここには市場との違いと申しますか、通常のものとか道路サービスとどう違うのか
ということを簡単に書いてあるわけですが、普通の物とかサービスであれば、受益者負担
の原則、これは需要曲線であらわされて、原因者負担の原則は供給曲線であらわされます
ので、それが両方とも満たされている。しかもそれで需要と供給が一致しますから、社会
全体としては資源が効率的に配分されているということですので、通常のものであれば、先
ほど1ページ目で挙げました3つの原則は、ともに自動的に満たされるということになり

ます。

しかしながら、道路は公共財に近いもの、社会資本ということでもありますので、それがうまくいかないということで、受益者負担の原則からこう考える、原因者負担の原則からこう考えるということ、これまで別個に議論をしてきたわけです。

そこで、実は1ページ目に戻っていただきますが、受益者負担の原則と原因者負担の原則は、これまでの料金体系に反映はされておるのですが、もう一つ裏に、同じ車種で同じ距離を走ったら同じだけ払わなければいけないという、一種の平等感みたいなものがある、それ自体はいろんな意味で制約になっていたわけです。そのために、1.3に掲げてあります道路資産の有効活用の原則よりも、むしろあまり需要がなくても値段は下げちゃいかんというような平等感があったと考えます。

そういう意味では、これは3つ並んでおりますが、1番目と2番目はどちらかという料金設定のための制約で、3番目の道路資産の有効活用の原則というものが、本来の道路政策の目的だろうと考えるというふうに整理したらどうかと思っております。そういう意味では、これまでのかなり平等感に強いものに基づいた料金設定の原則から、より一歩進んで、既にある、私たちが持っている道路資産をいかに活用するかという視点で料金を決めるということを考えてらどうかというのが、私の提案です。そのことは裏返して言いますと、時間帯別運賃とか、もしかしたら地域によって運賃が違うというようなことが出てくる。そこが不平等、あるいは不公正と考えるかどうかという範囲をどこまで認めていくかというのが重要になるだろうと考えております。

そこで2枚目の上のところを見ていただきますが、一つの方向性ということでご提案したいのですが、道路を有効活用する場合に、やはりどうしても需要の料金弾力性に反比例する傾向のものがある。つまり、需要の多いところでは高目に、需要が少ないところでは割引をして乗ってもらうということになりますので、場合によっては逆進的であるとか、公正妥当ではないという批判があり得るであろうということなわけですが、ここをどこまで許容しながら道路の有効利用を図っていくかという、トレードオフの議論になるだろうと考えております。

そこで提案のほうは10行目ぐらいのところに書いてありますが、具体的にはピーク時、混雑路線でのピーク割り増し、これは今の料金を割り増しすることですから、3割ぐらいが限度かなと思っておりますが、先ほど事務局からの説明がございましたが、社会の価値観が変化してくれば、もう少し割り増しも可能かもしれません。しかしこれは、

皆さんの値ごろ感みたいなのものの反映ということでもありますので難しい。2割程度しか無理かもしれません。もう一つは、夜間等オフ・ピーク時、閑散路線は、やはりかなり大幅な割引をする必要があるだろう、無料に近似するぐらいのものが必要なんじゃないかと考えております。結果として混雑時は上げられない、すいているときは下げるということになりますと、やはり大幅な減収ということになりますので、それなりの手当てが必要なのかなと考えております。

2のところは料金割引のほうの原則ですが、これは料金設定の原則の応用編ですので省略をさせていただきます。

3枚目のところで、具体化するためには幾つか留意点があるということで、必要な制度ということをちょっと書かせていただきました。1つ目は、料金を多様化するためのインセンティブというのが、なかなか会社側にはないでしょうということです。増収になっても、それは機構のほうにリース料が上がるだけだということですから、増収しようというインセンティブがそもそも道路会社には与えられていないというのが1つと、もう一点は、単純な料金のほうが説明をしやすいものですから、多様な料金にしようとする、いろいろ利用者のほうから反発があるということがありますものですから、どうしても料金の多様化というのは、なかなか事業所側というんですか、会社側はやはりインセンティブがないということです。うまくインセンティブを与える必要があるだろうというのが1点です。

もう一点は、並行道路の混雑緩和とか、公害等の外部不経済を小さくするというのは、一種の社会政策ということでもありますから、その社会政策で行う部分に関しては会社側が負担するものではない、あるいは既存の有料道路利用者が負担するものではありませんので、何らかの形で公共側の負担は必要であろうと考えております。

ただ問題なのは、会社を与えるインセンティブと公共が支援する方策がうまく制度的に合致するかどうかというのは、非常に難しいところでありまして、特に今回、特会のほうから割引財源が出てきましたが、この割引財源を使ってどう助成をするかによって、インセンティブが随分変わってくる可能性がある、このところは慎重に設計しなきゃいけないだろう。ここはまさにここでの知恵の出どころだろうと考えております。

以上でございます。

【部会長】 ありがとうございます。

それでは事務局から●●委員のをお願いします。

【有料道路調整官】 資料の4ページでございます。●●委員からいただいているご意見でございます、3つございます。

1点目、通勤時間帯等の道路に対する需要の多いときに、高速道路ストックを最大限うまく使う、このことが料金の原則にかなうと考える。

2点目、物流関係車両は都市高速でも長距離利用するのが通常であるため、首都高速・阪神高速が対距離制を導入する際、料金が高過ぎて一般道へおりの結果とならないように配慮が必要。

3点目、料金の設定に際しましては、高速道路を利用する車両が社会経済上果たす機能についても着目すべきという、3点のご意見をいただいております。

以上でございます。

【部会長】 ありがとうございます。それではただいまのご説明に対してご議論をお願いいたします。

どうぞ。

【●●委員】 すいません、私、ちょっと●●●の関係で遅刻してしましまして失礼いたしました。それで前半の説明を全部聞いていたわけではありませんので、ちょっと誤解があるかもしれませんが、それは置いておいて、今、●●委員のまとめていただいたこの問題は、実は私が前回、原則論等をもう一度整理してみて今までの経緯をとというようなお話の中で、まさに●●先生がそれをやっていただいたということになるかと思えます。私と●●先生は同じ勉強をしてきたので、大体同じことを考えて同じことが書いてあるということになっておりますので。

ただ1点だけ、質問というかコメントというかあれなんですけれども、やっぱり具体的に制度設計をしていくときにどういうことかということが重要だと思うんですね。今回の道路特会の財源があって、それを割引の原資に充てるというようなときに、3ページの3.2のところを書いてあるんですけども、2つあって、1つは例えば混雑みたいな外部不経済の議論で、外部不経済を出している人に、お金を上げるからやめてくださいという議論、補助的なことを出す意味合い、それが1つ目のポツです。

2つ目のポツが、もうちょっと何といいますか、身障者割引というのは社会的な政策だから、ある意味では所得分配的なところがあって、ちょっと違うんだと思うんですね。だから、●●さんは意識して書かれているとは思いますがけれども、もうちょっと明確に分けたほうがいいのかなとは思っています。

その点を確認したいというのが1点と、それからもう一つはこれは質問ですが、3.3の合理的な制度設計の必要性というところで、説明はさっきされなかったけれども、料金多様化のためのインセンティブシステムと政策料金の公共負担のシステムに相反する可能性があるというのは、もうちょっと説明していただいたほうがよろしいかなと思います。それは質問です。これは別に事務局じゃなくて●●さんに質問ですけど。

【部会長】 どうぞ。

【●●委員】 どうもありがとうございます。1点目の話はまさにそのとおりで、政策料金がどういう意味を持っているのかというのは、もう少し整理して書いたほうがいいと思いますが、ちょっとここでは簡単に書かせていただいて、今の前半の1ポツ目に関して言うと、本来トラックが一般道を走っていて周りが迷惑しているという意味において、加害者といったらおかしいですが、原因者なんですけれども、原因者の人に割り引くことによって高速道路を利用してもらうということでもありますので、そういう意味で、一般の公平感に反するところがあるかもしれませんが、それは社会政策全体としてそれをどう考えるかということでもあります。

2ポツ目の身障者割引等々に関してはそれとは全く別の部分、公平性所得分配に関するもの。あるいは、物流コストの低減というのは社会全体に利益をもたらすものとするならば、それは社会全体でもしかしたら負担すべきと考えるのが筋かなという話であります。ただいずれにしてもこの3点には、政策関係のものに関しては、受益と負担のことをある程度整理して、細かくそのような議論をすべきだろうと考えております。

それから●●先生からいただいた質問に関しては、実は私が若干イメージを持っているのは、料金多様化のためのインセンティブは、むしろ自然に会社が料金を多様化するような形のものを与えるべきだと思っているんです。それなりにプライスキャップ規制とかいろいろ工夫があり得ると私は思っているんです。その一方で政策料金で、ここについては夜間は例えば90%引きにしましょうと、場所を個別に設定したりすると、例えばプライスキャップ規制で与えたインセンティブと、それがうまく整合しない可能性があるのかなと思っております。

そういう意味では、割引財源をどういう形で使うのかということに非常にかかわってくるので、場合によっては、全くバッティングしないような形でうまくいくケースもありますし、かなりバッティングするようなケースもあるのかなと考えておりますので、かなり具体的設計に入ってから修正の必要、検討する必要があるのかなと思っております。

【●●委員】 わかりました。ありがとうございます。

【部会長】 ありがとうございます。どうぞ。

【●●委員】 ●●先生、どうもありがとうございます、整理していただきまして。ちょっと質問をさせていただきたいんですけども、先ほど●●先生が使われた外部不経済という言葉に関してなんですけれども、混雑は典型的な外部不経済なんですけれども、高速道路の問題を考えると、実は外部不経済に2種類あるんじゃないかなと、素人考えで思っているんですね。

1つはユーザーの中で閉じる外部不経済の問題。これは典型的に混雑の問題とか、あるいは高速道路上の事故の問題。ちょっと背景を申し上げますと、具体的に言うと、大都市圏の複雑なネットワークの有効利用という問題を想定して考えているんですけども、そういうユーザー内で閉じる外部不経済というのと、実は都市とか地域側に及んでいく外部不経済、これは環境の問題とか、あるいは一般市街路での事故の問題とかというのがあると思うんですね。

ユーザー内で閉じるものに関しては、政策的料金を設定するにしても、別に公的な負担を必ずしも伴わなくていいんじゃないのかなと思うんです。例えば、迂回をしてくれる人の存在と行動によって、中心部を通る人は混雑解消という便益を受けるわけですから、そういう意味では料金の負担感があっても、それは時間なり燃料消費によってコンペントされているんじゃないかなと思います。こういう考え方はだめなんですかという質問と、もし可能だったとしたら、ほんとに国民の、あるいはユーザーの納得を得られるんだろうかなと。そのためにはどういうデータを用意しておけばいいんだろうかなということについて、ちょっと教えていただければありがたいんですが。

【●●委員】 私？

【●●委員】 いや、どちらでも結構ですよ。

【●●委員】 一応、私が先に答えさせていただくと、厳密に言うと、おそらくユーザー内で閉じる外部不経済ってないんだと思うんですよ。というのは、2つの意味合いがあるんです。1つは非常にわかりやすいことと言うと、例えば混雑をしています、それで環境が悪化するとやっぱり沿線の地域社会に影響を及ぼすわけですから、込んでいないほうがいいですねと、簡単に言えばそういうことなんですけど。より厳密に言うと、そこで混雑が起きているときに、道路の混雑でよく言われるのは、1人1人のドライバーが認識している社会的なコストと、真の社会的コストが違って、そこに選択のゆがみがあって、

社会的に問題が発生していますということですよ。もしもそこに選択のゆがみがあるとすると、社会全体で必ずゆがんでくるはずなんですよ。

要するに資源配分上のゆがみが社会全体に存在するはずで、それはユーザーの中では閉じない外部不経済なわけなんです。だから厳密に言うと、それを全部勘案してということになるんだと思うんですけれども、先ほど言った前者のやつの方が非常にわかりやすいと思うんですけれども、必ずしもユーザーの中で閉じるとは言い切れないんだと思います。

ただ、●●先生がおっしゃったように、外形的にはユーザーの中で閉じているようなものに対して、例えば補助金的なものを使って改善的なものをするということの社会的納得性というのはいかがなものかというのは、おっしゃるとおりだと思います。

【●●委員】 わかりやすく説明するためには、計測の問題って極めて重要だと思うんですね。ですから、外部不経済でほんとの意味で言うと、もうすべてつながっていますから、閉じないというのは当たり前なんですけれども、計測の問題として、そういう近似的な計測というのは許されるかどうかということだと思うんですけど。

【●●委員】 おそらく何というんですかね、計測の問題はもちろんあると思うんですけれども、それと同時に——計測の問題になってしまうのかもしれないんですけれども——今申し上げた社会、経済活動全体につながっていく中のゆがみが、経済活動全体でどのくらいのゆがみをもたらしているかと。要するに今おっしゃったように、ユーザーの中で閉じるというときには、必ず外部不経済は其中でかなり大きく出ますので、それ以外のところに波及してくるのは、どのくらい資源配分上のゆがみをもたらしているかという問題だと思うんです。

それと、例えば補助金なり一般的な公共的な負担を使ってそれを是正することの費用便益の問題におおろくなるんだろうなと。納得性という部分も入れれば特にそうだと思うんですけれども、おっしゃるとおりだと思います、そういった点については。ですから理屈は理屈であって、それを現実のプロセスあるいは政策に生かしていくときは、もちろん方向的には理屈が言うような方向性というのはあるけれども、必ずしもその理屈が全部実現されるべきでもないし、できるとも限らないというのは、おっしゃるとおりだと思います。

【部会長】 いかがでしょう。よろしいですか。なるべくたくさんの方にご議論いただきたいので、いかがですか。

【●●委員】 ●●先生、ありがとうございます。このまとめは、今までばらばらで、私なんかも含めて申し上げていた意見を非常に簡潔にまとめていただいて、特に政策的料

金設定の官民の役割分担というところについて、こういうまとめをしていただいたのは非常に感謝をいたします。

私はちょっと別の観点といいますか、先ほどいただいた資料2の5ページに関連するかどうかと思うんですが、今現在の通行料金の考え方のもとになりましたのが、おそらくこのころの道路審議会の答申に基づいて改定が行われた。もう間もなく20年になろうとしているんだろうと思うんです。内容を細かく見ますと激変緩和措置というのがありまして、これが終わってもう10年ぐらいになるということです。

ただ既に2輪のライダーあたりからは、以前の資料にもありましたように、不公平というような声が随分出てきているということで、この料金制度、通行料金のあり方に関する見直し、それが必要なかどうかというのを一定の期間ごとにちゃんと見直し、定期的に見直しような検討、それから判断をする仕組みづくりというのが、今後必要なのではないかなと思います。この10年、20年、乗用車だけを見ましても、料金のことだけを言いますと、例えば3ナンバー化の流れもありましたし、それから昨今は軽自動車とかミニカーへの流れとか、さらにはご承知のように、ETCを活用した料金の最適化を検討できるような、そういう時代にもなっている。

ですから時期的にはこの部会もそうですけれども、そういう仕組みそのものも検討する時代に入っているのではないかと思っております。以前の反省ということではないんですが、激変緩和措置というのは、本来はもう少し小刻みに対応すべきだったということの裏返しとも言えると思いますので、最適な時期に最適な見直しを図れる仕組みづくり、中身のことで、そういう見直し議論そのものが定期的に図られる仕組みを、ぜひこの際お願いしたいなと思います。

【部会長】 ありがとうございます。いかがでしょうか。

どうぞ。

【●●委員】 ●●先生がつくってくださった資料の中で、3.2の政策的料金設定の官民役割分担というのは、私も必要なことだと思います。公共が負担するものなのか、ユーザーが負担するものなのか、あるいは会社が負担するものなのか、それはいろんなことで違うと思うんですけれども、例えばユーザーに負担させる場合、1.4のところの一つの例として出されている、混雑路線でのピーク割り増しというのがあると思うんですが、これは実際には割り増しになっても、やっぱり割り増しという言葉はすごくユーザーは敏感だと思うんですね。

何も混んでいる道路に乗りたくないわけで、でも乗らなきゃいけないからみんな実際に乗るんですけど、だったら混まない道路をつくってくれというのがやっぱりユーザーの意見だと思いますので、実際は割り増しになっても、そうじゃなくてほかの時間がより割引になっているというようなことをアピールしていかないと、反感を買うと思うんですね。いつもこういうようなことって、わりと反感を買うような言い方がされることが多いので、その辺はうまくすんなり納得できるような言い方にしてほしいなと思います。

以上です。

【部会長】 ありがとうございます。何かありますか。

【●●委員】 どうお話をしたらいいかなと思うんですけども、まず一つ、経済の先生のお話を伺って、私は最近、法と経済学の可能性みたいなことも多少考えてはいるんですが、なかなかすり合わないなということをよく感じて。

【●●委員】 そんなことはない。

【●●委員】 そうですかね。よくわからないけど、片思いじゃなければよろしいんですが。

料金についてどう考えるかということでございますけれども、まず、こちらの資料2の1ページのところでまとめていただいておりますが、問題は、公正妥当主義との絡みがどうかという話なわけですね。償還主義前提になっているわけですが。そうすると、従来の料金についての考え方と、それから政策的にその料金をツール、手段として使うという話でありますから、本質論からいきますと、これは従来正面から料金としては考えていないコンセプトを今考えている、理屈上はそういうことになると思うんです。

そのことが大前提で、じゃ、どうするのかということになったときに、そういう新しい考え方に基づいた料金をツールとして使うということを、実際に政策として打ち出そうといった場合に、この公正妥当主義をどうするのか、あるいは償還主義をどうするのかということになるんですけども、やり方としては2通りあって、1つは、料金の概念そのものを法律レベルで変えてしまうというのは当然あり得る。

そういうやり方が一つと、それからまたもう一つは、やっぱり何と申しますか、法律要件というのは解釈によって変遷するものでありまして、時代の変化によって、合理性があれば文言が許す範囲で解釈を変えていくということは当然あり得ることで、その辺の兼ね合いというのは量的な差だと思うんですけども、戦略的に考えて、どっちのほうコストパフォーマンスがいいのかということで落とせばいいのかなということは思っていると

ころです。ですからそこに限っては、実質的な正当性があるのであれば理屈は後からついてくるというたぐいの問題であろうというのが、法律要件との関係ということでもあります。

それからもう一つは、仮にそういう、ある種の政策的な観点を入れた料金という制度をつくることになったときに、2点目としては、公平の議論がよく出ているんですけども、これもやっぱり本質論から言うと、料金をツールとして使いましょうとそういう話ですから、本質的には公平な話とは相入れないわけですし、突き詰めると矛盾するわけですね。矛盾するということを前提として、どのあたりの勘どころで制度をつくったら、まあまあ両方とも並び立つかということが、腕の見せどころということになるのかなと思っているわけです。

それからもう一つ、実質論といたしましては、その同じページの交通誘導のところですか。従来の理屈に対してどうやって、どういう実質的な正当性を表明するのかということ、これが一番大事なところだと思うんですが、外部経済と書いてありますが——外部不経済、外部経済という言葉はどうなんですかね、今もう市民権を得ているのかどうかわかりませんが、一つぜひ研究していただきたいなと思っているのは、やっぱりこういう沿道に対するある種の公害というものについては先行する判例というものもあって、行政の方からすると、裁判所というのは敬して遠ざけるとするか、なるべくつき合いたくないというところかもしれませんが、しかし道路に関しては、国道43号線訴訟の最高裁判決もありますし、それから東京大気汚染訴訟もありますので。

判例というのは、思い切って言いますと一種の法律をつくっているのと同じで、法創造をやっているわけです。したがって、裁判官もちょっと変わっていると思いますけど、それなりに考えて理屈は立てておまして、そこで言われている議論というのは何かといいますと、国道43号線訴訟というのは国家賠償2条の枠組みでしたので、基本的には損害賠償を認めるということは不法行為という形をとったわけですが。しかしながらあれは実質的に見ると、道路を共用するということは別に違法でも何でもないわけですから、行政から見ますと、適法な行為をしたのにお金を払うという仕組みだったわけで、つまり学説上はあれは不法行為ではない、つまり一種の損失補償であって、したがって仮に損害賠償という形をとったとしてもそれは一種の事業損失なのだ、そういう理解なんですね。そう理解せざるを得ない。たまたま損失補償法という法律がありませんので、そういう国賠に仮託する形で被害者を救済しているということなので、公金を仮に使うということの正当性というのは、事業損失分を、言うなればつけかえる形で料金に転嫁するという理屈は、

当然立つところだと思うんですね。そんなようなことからしますと、判例の規範ということからすると、外部不経済の部分、事業損失分に相当するものについては、むしろお金を払うべきだという話になってくるわけです。

あと、ただし沿道環境の整備ということからすると、やるべきだという部分と、それから環境をプラスにもっと改善しましょうという裁量の部分というのがあります。そこがどこまで行けるかというのはまた別の問題ということになるので、そこをちょっと分けていただいて考えて、料金の設定というところに少し反映させていただけるといいんじゃないかと思います。

それから最後に、●●先生の資料は大変興味深かったんですけども、ちょっと気持ち悪いと言っちゃあれなんですけど、原則という言葉の使い方がどうなっているのかというのがよくわからなかったのと、道路資産の有効活用の原則というのが一体どこからどう出てくるのか、それがまさに経済学の言いたいところかとは思いますが、そのあたりが多分法律的な話でもぜひ受け入れたいとは思いますが、どうすり合わせたらいいかなというようなことを少し感じたということだけ申し上げたいと思います。

以上です。

【部会長】 原則のところだけ、いかがですか。

【●●委員】 道路資産有効利用の原則ってそもそもないわけで、これは造語で、いまさっき申し上げたように、受益者負担の原則、原因者負担の原則、この2つは確かに原則なんですけど、縛りなんです。道路資産は有効に使いましょうというのが目的なものですから、本来は原則という言葉で3つ並べるのはおかしい。確かにおっしゃるとおりでございます。そういう意味では、政策目標をどう設定していくかという中で、政策目標としてこういうのを掲げるべきだ、そろそろそういう時代になってきたと思ったものですから、原則という言葉を入れさせていただきましたが、そういう意味では適切ではないと思います。法律用語とも全く連動しておりません。

【部会長】 ●●委員、何かございますか。

【●●委員】 ありがとうございます。●●委員のペーパー並びにご説明、極めてよく理解できますし、また、●●委員の設定した枠組みの範囲内では同意できないわけではありません。ただし残念ながら、先ほど●●委員から適切なお発言があったのですが、我々、道路維持管理の現場にいる者として、多少の違和感があります。例えば、毎日お客様から苦情の電話、あるいはメールをいただくのですが、必ず入っているのが、渋滞に巻き込ま

れた、我々は特急路線に乗ったつもりなのに一般道と同じだ、あるいはそれより遅い、料金を返せという話なのです。そういう実態と残念ながら乖離があるという点で一部工夫が必要だと思います。

それでは、だれが社会的なコストを負担するのかという話なのですが、現在の民営化の法律上、会社の立場は極めて単純明快です。最終的には返済機構が負担することになります。会社としては、差額だけを協定で返済機構にリース料という形でお払いをする、そういうスキームになっていますので、思い切った社会的な政策も含めた料金設定をさせていただいて結構な法律上の制度になっているのです。ですから、社会的な政策はどんどん入れていただいて結構だと私は思うし、また公共財でありますから、入れるのが当然だろうと思っています。

ただ●●委員がご指摘されているように、これは減収につながる。どこの減収につながるかという、返済機構の減収につながる。だから返済にマイナスの影響を与える可能性が極めて強いわけです。したがって、会社に対する補助ではなくて返済機構に対する穴埋めをどうするのかという、この点をきっちりと認識していただきたいと思います。

一部マスコミさんの報道でもありますが、会社に対する補助、こういうことではないのです。これは返済機構に対する返済資金の穴埋めをどうするのかという議論であって、会社の責任としては、返済機構とリース料の契約を結んでお払いをするということですから、その点、誤解のないように議論はしていただく必要があると思います。そういう前提で、思い切った社会政策を反映した料金制度であるべきだと私は思います。ただし、お客様の現場から遊離した議論というものは残念ながらできないという制約もあるということは、ご認識いただきたいと思います。

それからもう一点だけ申し上げたいと思うのですが、現在の料金設定の、●●委員が原則と言われたその中の最大のものが、償還主義です。この償還主義は、議論の過程でありました市場主義と相入れない。償還主義に基づいた価格決定を市場経済でやっている事例は、基本的にはありません。要するに、減価しないものを全部減価するがごとく料金に反映させている。そういう意味ではお客様が払い過ぎとも言えるのです。これでだれが得をするのか。国が得をしていると言えるでしょう。ですから、この償還主義そのものが料金を、ある意味では市場原理から乖離した形で非常に高いものにして、そういう議論もできるということも一つご認識を賜りたいと思います。

【部会長】 ●●委員、どうぞ。

【●●委員】 どちらにしましても、今、道路でトラックが相当大きな問題になっているということだけは事実だと思います。ですから、そういう一般道の車をいかに高速道路に乗せるかということをしていただきたい。そのためにやはり今、環境の問題、安全の問題、そして物流費の問題、そういうものを考えたときには、何が何でも今の高速料金そのものでは、今の我々の業界の中ではなかなか負担できない価格であるということだけは事実であるわけです。ですから、我々はたくさん利用をしているわけですから、今の多頻度割引というやつをもう少し考えていただきたい。とりわけ夜間に走る車については相当の割引をしていただきたい。そして一般道を走る車を高速道路のほうに誘導するという、その仕組みをつくっていただきたいと思っております。

【部会長】 ありがとうございます。

【●●委員】 どうもありがとうございます、いろいろご指摘いただきまして。償還主義と今回のピーク割り増しとの関係について、ちょっと私が考えていることを申し上げますと、償還主義というのがありますから、当然これは払わなきゃいけないリース料の総額が決まっている。ピーク割り増しをして、オフ・ピークで割り引くことによって何が起こるかという、総走行台キロが延びるわけですね。総走行台キロが延びるんだけど、払わなきゃいけないリース料が一定だから、1台キロ当たりの料金は下がるんです。

実は単にピークだけ割り増し、収入を上げるという話ではなくて、払わなきゃいけないリース料の総額は決まっていますから、道路資産の有効活用という意味は、総走行台キロを延ばすことによって全体としては平均単価を下げる、しかしながら、償還のために払う額は一定を確保するという発想なものですから、そこはやはりちゃんと、ピークは高くなったけどオフ・ピークに乗れば安くなって、トータルとしては負担は低くなるんですよということを理解してもらうように説明しなきゃいかんのかなということは、ご指摘のとおりです。

それと返済機構の話なんですけれども、●●委員のほうからもありましたが、料金設定原則の見直しをどういう構造でやっていくかということに関しては、道路局のほうのお考えもあると思うんですけれども、返済機構と会社が契約を結んで、そこで例えば首都高、阪高で対距離制を入れると契約で書かれているように、機構と道路会社が5年に1度、契約を見直す前の段階で高速道路料金の設定原則を見直して、その制度化をする中で、国の役割といいますか、機構の役割と会社の役割をやはり整理して、先ほど●●委員のほうか

らご指摘いただいた件をうまく消化していくということは必要なのかなと思います。

最後にもう一点だけ。●●先生からご指摘いただいた、公平と効率というのは矛盾はするのかもしれないんですけども、これは並列しているものではなくて、公平性を必ず担保しながら最も効率的であるというものを目指すか、効率性というのを前提にして最も公平なものを目指すかということなので、相矛盾するものではなくて、うまく組み合わせる必要があるだろうと。そういう意味では、どこまで社会的に料金格差といいますか、ピークとオフ・ピークの差が認められるか、それが公平性で枠組みが決まった後に、その前提条件の中で初めて最も効率的なものを目指すという形で、うまく組み合わせるということが必要なんだろうと思います。

【部会長】 ありがとうございます。私のほうからも何点か申し上げたいんですけども、まず、我々がこれからやろうとしている中心課題は、原理原則を決めることではなくて、ある政策を出すことなんです。ただし、その考え方として原理原則をちゃんと踏まえてやりましょうねと、これはだれしものが合意したんだろうと思います。

その後、じゃ、原理原則というときに、今まではこの事務局が出された1ページの償還主義から並ぶ話があり、●●さんは●●さんで、こういう3つのことを出してこられた。●●先生から原則って何だと、こう言われちゃって、一番基本になる考え方、こういう●●先生の言い方でいいと思うんですが、そういうものを今までのものと変えるのか変えないのか、一部だけ変えるのか、ここは一つの判断です。

それからもう一つは、できることなら原理原則という話と離れて、現実にはいろんな問題があることを理論的に解釈してこう考えました、ここはこう妥協はしていますけど理由はこうですと、そこをクリアにしておきたい、この2つをターゲットにしたほうがいい気がします。

そのことを考えると、●●先生の中にも、いろいろこういうことが問題ですねと指摘をいただいた、それは非常に重要だろうと思います。事務局のほうも、公平の観点から留意すべき点というような格好で、この間はどうしようという問題提起がありますが、たくさんこれを挙げ出すとあるんだろうと思うんです。それを1回、事務局でだ一つと出しちゃったほうがいいのかという気もする。

例えば非常に簡単なことを言うと、料金弾力性1以上なら問題ないというんだけど、それは●●さんが怒るかもわからないですけど、込んでいるところを値上げしたらもうかるようになるというのは当然あるんですが、そういうことは排除されていて、ある制約のも

とで我々が考えなきゃいけない。償還主義ももしかするとそうかもわかりません。そんなことがあります。

それから、地域間の差が外部不経済とか便益マックスだとかといったときに、料金割引を入れるときにそういうことを考えるのか考えないのかという話が当然出てきますし、車種別のときはコスト差とか所得差は関係なく、一物一価で今までずっとやってきて、それが原則になってきたわけですが、そういうときに割引のほうだけ実はそういうことを入れてきている、それを我々はどう解釈するのかという話とか、あるいは車種別の差はもともとコストの差というか、ダメージの差だとか、容量をどう食っているかとかいう格好で決まっていたはずなんですけど、そのトラックがあんまり使ってくれないから割り引くという話は、本来の思想とは矛盾するわけですね。そういうことをどう我々は考えておくのか、あるいは競争条件も一般道と高速の話が出ていますが、鉄道の人たちから言うと、高速がもっと高かったらうちに来てくれるのにと思っている人もいるわけで、競争はいろんな社会にあるわけで、そういう問題はどうか考えていくか。答えはあると思うんですが。例えばB/Cが違う、見て非常におもしろいんですが、社会実験のB/Cとネット便益がずっと出ているんですが、学生的に考えるとこれはマックスにするようにしましょうなんというのがその選択肢になるんですけど、それは計測不可能ですと、多分そうなるんでしょうね。

【●●委員】 地域が違えばできないから、もともと。そうですね。

【部会長】 そんな話を我々はどう考えておくのか。最終的には、激変緩和措置だとか公平性だとかなんとかという別の物指しを一つ入れておいて、ある答えを出していくんだらうと思います。これは1つの例です。

それから最後、前回も申し上げたリスクの問題と料金の問題を、何年かたったら変えませうという格好で処理しておくのか、そうではなくて、大規模改修みたいな話の、リスクといっても極めて確実に起こるようなリスクを、料金として、負担として、一体どう我々は理解しておくのか、そんな話ももしかするとあるかもわかりません。長くしゃべって申しわけないんですが、ぜひこの原理原則をどういう格好で我々はやっておきましょうか。言葉遣いはあんまり変えないほうがいいかもわからないし、変えたほうがすっきりするなら変えてもいいかもわかりません。

それからもう一つは、いろんな問題とすり合わせたときに理論的にどう解釈するかというのは、なるべくたくさん対応したいんですが、せっかく●●先生にこうやってまとめて

いただいたので、問題点をざっと出して、もう一回、次の会議の事前にも見ておいていただいで解釈していただいで出してくるようになる、そんなことを思います。勝手に長くしゃべってすいません。局長から何かありますか。

【道路局長】 当方から申し上げますと、課題が現実に起こっているやつをどうしていくかというのは、やっぱり道路局としては一番念頭にあります。

それから一言だけ。余っているから料金値下げをするわけでは決してないということ。政策課題があつて、そのために必要であれば国費をどうするかという議論が始まるんだろうと。それから民間会社も民営化するときに一生懸命ご努力いただいで、平均1割の値下げを高速道路でやっていたり、その後も一生懸命努力して、多様な料金制度を入れるというのも、これも政府与党の基本方針で決まっていますので、こういう政策的な課題と一緒にどうかは別にして、連綿として、機構だけの話ではなくて、民間会社もそういう努力は多様な料金という意味であるんだろう。それは政策的課題と一体になって何かできれば非常にありがたいなと思っております。すいません。

【部会長】 ありがとうございます。

どうぞ。

【●●委員】 すいません、1点。先ほど●●委員がおっしゃったことを受けて思ったんです。お金を使うということを前提にしたときに、どういう使い方をするかという話があると思うんですけど、今のスキームだと、減収分のお金の出し方、手続の問題ですけれども、会社を通すのか、会社を通さないで直接返済機構のほうに返すのかという話と、あとは最近別の学校選択制なんかの話で、バウチャー制みたいな議論をしますよね。要するに、一般ユーザーを見た政策を出すということが大事だということになると、今までそういう議論は全然出ていなかったんですけども、料金は一律に設定しておいて、その後キャッシュバックをするとか、そういうようなことというのは技術的には可能なのか、あるいはそういうことはお考えになったことはあるのかどうか。またそれによって受け取り方が違うので、効果もあるいは違ってくるのかもわかりませんが、そういうことも考えていただくといいんじゃないか。私はピーク割り増しはやったほうがいいと思っておりますので、そういうことができないのが日本の行政の悪いところだと思っておりますので、ぜひ頑張ってくださいたいです。

【部会長】 ありがとうございます。

どうぞ。

【●●委員】 すいません、1点だけ。●●先生にこれはもうちょっと早く、先にお聞きすべきかも知れませんが、負担の原則の中で、事務局のお示しいただいた、従来の受益、原因、占用とありますが、●●先生の文にはこの占用者負担というのはなくなっているんですけども、私も占用って何だというのをそもそも思っていましたけれども、これはご提案というか、まとめの中で抜いてしまわれたというのは、特段のお考えがあつてということですか。

【●●委員】 受益者負担、原因者負担は、ちょっとこの資料1の1ページと若干違った意味で使っているところもありますので、そこは私も反省しなきゃいけないところなんですけれども、占用者負担というのは用地費等々の話であつたわけですね。確かにそういう意味では原因者負担の一種だと、私は思っているわけです。原因者負担の中身が用地費の場合と、舗装費用が重量車が走ると重いという話だつたと思うんですが、そういうものの組み立て方でこれまでずっとやってきたんですが、それはこれから道路をつくる、これから道路仕様を決めていくというところが非常に重要だつたと思うんですけども、既に道路を決める量、返済するときの量は決まって、借金総額が決まっている段階では、全体が固定費みたいな状況になっていたときに、原因者負担の原則で割り振れる部分というのはかなり小さくなってきているんだろうと、私はちょっと思っておりまして、原因者負担の原則から設定できる部分が従来より小さくなり、道路の有効利用のことを考えると、受益者負担の部分のところから設定すべきところの幅が大きくなってくんだろうという発想を持っております。そういう意味で、占用者負担というのは原則として挙げるのは少し弱いかなという意味で、私はここをカットしました。

【部会長】 じゃ、●●委員、短くお願いします。

【●●委員】 はい。宮田局長のご指摘に対して一言だけ、誤解のないように申し上げておきたいのですが、先ほど私が申し上げたのは、法律の枠組みを総論的に申し上げただけであつて、各社は大変な努力をしている。特に経費削減、これを料金値下げの原資に将来的に使えるのではないかという展望を持って、最大限の努力をしている。それからまた、通行量の増大に向けた努力、それから社会実験も含めた弾性値をいかに上げていくのかという仕組みのソフトの部分での努力とか、いろいろやっている、これからもやらなきゃいけない、そう思っているということだけご認識いただいて、引き続きご指導をお願いしたいと思います。

【部会長】 ありがとうございます。まだまだ責任者だと。

次の議題3に入りたいと思います。大都市圏の料金体系について、事務局からご説明をお願いいたします。

【有料道路調整官】 資料4でございます。大都市圏の料金体系につきまして説明申し上げます。

1ページをお願いいたします。大都市圏ではごらんいただきますように、昭和40年代から放射道路を先行的に順次整備してきておりまして、環状道路の整備がおくれているということから、交通が都心部に集中するネットワーク構造となっております。図は首都圏での例でございますけれども、昭和50年から首都高と全国道路網が直結され始め、現在では、首都高が全国的な交通も受け持つというようなネットワーク構造となっております。

2ページをお願いします。その結果、現在の首都高速道路の交通状況のグラフでございます。左図のとおり、都市高速道路を利用いたします交通の約半数が、高速国道などとの流出入の交通となっております。赤い部分でございます。これを経年的に見ますと右の図のとおりでございます。都市高速道路が当初担っていた都市内の交通の利用比率が——青色の部分でございますけれども——年々減少してきているというところでございます。

3ページをお願いいたします。最も中心にございます首都高の都心環状線についての交通量でございますが、左の図のとおり、高速国道などとの接続に伴いまして、都心環状線を通るだけの交通が——オレンジ色でございますけれども——大幅に増加しているという状況でございます。この結果、右側のグラフでございますが、都心環状線が渋滞いたしまして、この図のとおり、放射道路を含めて首都高全体の渋滞回数が大幅に増加しているという傾向となっております。

4ページをお願いいたします。次に、都市高速の外側の大都市圏全体のネットワークにおける料金体系の現状でございます。地図は圏央道を含む首都圏西側の地図であります。今年の6月に圏央道は八王子で中央道と接続し——一番外側の道路でございます——関越道と中央道が連結される予定となっております。これによりまして、中央道の八王子から関越道の所沢の間につきましては、高速道路では外側の圏央道経由と都心経由の2つのルートがあることとなりますけれども、表を見ていただきますと、圏央道経由の距離が都心経由に比べまして約10キロ短いにもかかわらず、圏央道経由の料金のほうが400円高いというような設定となっております。

現在の都市高速道路の均一料金は、都市高速道路を通るような長距離の利用に対しまして、対距離の場合よりも割安ということになっているため、同一発着につきまして環

状道路経由と都心経由の2つのルートがある場合、都心経由のほうが安くなるという場合が多くなっております。このため、交通の分散を図るといような料金体系に必ずしもなっていないということでございます。

5ページをお願いします。一方で、ごらんのグラフはE T Cの利用の状況でございますが、首都高速道路では全国を上回りまして、7割というところまで来ておりまして、都市高速道路を含みます大都市圏ネットワークにおきまして、このE T Cを活用した新たな料金体系への移行が視野に入ってきたといような段階でございます。

6ページをお願いします。ごらんいただいている概念図は、現在までの環状道路の整備とか、下でございますけれども、E T Cの利用の進展を踏まえまして、今後の大都市圏ネットワークにおける料金体系の方向について整理したものでございます。現在までのところは、放射道路が先行整備される中、都市高速道路は——赤いところでございますけれども——均一料金制、その他の道路は対距離料金制というネットワークの構造的な側面から、都心部への交通集中が発生してきたところでございます。しかしながら今後は、環状道路が徐々に開通し、E T C利用率も大きく向上してきたということも踏まえまして、ネットワークを念頭に置いた料金体系を構築していく必要があると考えております。

都市高速道路におきましては、右側の青いところでございますけれども、対距離料金制へ移行することによりまして、都心部を通過するだけの交通を分散し、さらに都市内の短距離の交通を効率的に都市高速を利用していただく効率利用の促進ということを同時に実現するとともに、ネットワーク全体について、経路の自由度を拡大いたします同一発着同一料金ということ、また、特定のエリアや路線から交通を迂回させる、迂回誘導料金といった料金施策を導入することによりまして交通分散を図りまして、一番右側でございますが、一般道路を含めました大都市圏ネットワークの効用を最大化させる料金体系とする方向が考えられるのではないかとございまして。

7ページをお願いします。今ほどご説明しました前のページの整理を、簡単なモデルで補足説明させていただきます。左の図の、例えばA地点から120度の角度にあるB地点へ向かう場合ですけれども、地点間の走行距離は、この赤い環状道路経由と青い都心経由は同じ4aの距離ということになります。その場合の料金でございますけれども、右上のグラフ、都市高速が均一料金の場合は、青い線が都心経由の料金で、赤い線が環状道路経由の料金となるわけでありまして、都市高速の均一料金は長距離が割安となるということから、環状経由の赤い料金のほうと比較して安くなってしまふということがあります。

一方、都市高速が対距離の場合の料金額、右下のグラフでございますけれども、料率が放射道路と同じと仮定いたしますれば、都心経由と環状道路の経由で料金が同じということとなります。都市高速内では値下がりになる部分におきまして、短距離の交通が効率的に都市高速に乗るというわけでありまして、料金が値上がりになる長距離利用が逆に一般道におりてきてしまうというようなことも、一方では懸念されるところでございます。

8ページをお願いします。次に、ネットワークとしての先ほどの同一発着同一料金、迂回誘導料金でございますが、この簡単なモデルでございますけれども、AからBに行くという地点間では、環状道路経由と都心経由で同じ距離ということで、BからさらにDに向かって角度が広がると、当然ながら環状経由のほうが距離が長くなるということとなります。同一発着同一料金としますれば、環状道路の経由で距離が長くなったBからDの地点間の利用でも、都心経由と環状道路経由で同一料金ということになりまして、ユーザーの方が交通状況、混雑状況を踏まえて経路選択が可能ということとなります。

この右側の迂回誘導料金につきましては、Dまでの環状道路経由の料金も、さらに青色のところを安くするということによりまして、左側の同一発着同一料金よりもなお一層、環状道路への誘導効果を高めるというような考え方もあるかと存じます。

以上、単純なモデルでご説明いたしましたけれども、具体的に当たりましては、それぞれの都市圏の交通特性やネットワークの整備の進捗状況などを踏まえて設定していく必要があると考えております。

9ページをお願いします。最後に、平成17年5月に今後の有料道路のあり方研究会でご検討いただきました、首都高速道路・阪神高速道路の対距離料金制度の基本的考え方についてご説明を申し上げます。

3つございまして、対距離料金の構成といたしまして、利用距離に対して課する可変部分と、利用1回当たりに課する固定部分からなるという料金を基本とする方向で、利用者全体の平均的な料金水準や採算性なども含めて総合的に検討すべきと考えられるという点。

2点目といたしまして、現行料金制からの移行を考慮した措置という点で、長距離利用者の負担増に対する激変緩和など、対距離料金制の導入の影響を一定の範囲に抑えるということで、暫定措置として、現行の料金圏を考慮しながら上限や下限を設定するということが妥当な措置と考えられる。

3点目といたしまして、弾力的な料金設定といたしまして、各路線・区間の特性、利用

時間等に対応した弾力的な料金設定・割引などを採用して、一般道の渋滞緩和、環境改善、利用効率の向上など、都市高速道路のネットワークのさらなる有効活用に資する料金とすることが望まれるという方向性につきまして、出されているところでございます。

資料4の説明は以上でございます。

【部会長】 ありがとうございます。それではどうぞご意見を伺いたいと思います。どうぞ。

【●●委員】 1点だけ。ネットワーク型の料金体系を考えると、鉄道というのはやっぱり参考にはなると思うんですね。鉄道の料金というのはとてもよく考えられていて、知恵が蓄積されているんです。単純に言っちゃえば、今の同じ地点までどっちの経由をとったらいいかというときに、鉄道はどう処理しているかという考え方とかが非常に参考になると思うんです。ですからその辺の、鉄道における原理原則みたいなものを一度参照されるのが一番いいのかなと思います。

【部会長】 ありがとうございます。いかがでしょうか。どうぞ。

【●●委員】 大都市圏のことを考えた場合に、普通のさっきの大都市圏じゃないところと、きっちり分けて考える必要があると思うんですけれども。環状線ができることによって誘導効果の高い料金設定というのは、私は悪いことではないと思います。もちろんユーザーにしてみたら交通状況を踏まえて走れるのが一番なんですけど、やっぱり早くて安いほうをユーザーとしては選びたいので、そっちへ誘導するような料金設定をしてもらわないと、逆になかなか行きづらいのではないかなと思うんです。

もう一つ、全部対距離制にすると、例えば神奈川、東京、埼玉とか乗っちゃうと、すごく高いところが出ると思うんですが、そこには今●●先生が鉄道とおっしゃいましたけど、ちょっと意味は違いますが鉄道の通勤定期と違って、すごく一般ユーザーにはわかりやすいと思うのです。例えば月のうち、通勤定期って22日以上乗ったら安いけど、21日だったら切符を買ったほうが安いみたいなイメージが皆さんの中にあると思うんですね。だから例えば、20日同じところに通ったら翌月安くなるとか、そういうわかりやすい日数でも割引みたいな、今までとは違うそういう考え方というものも一つありなのかなとちょっと思いました。

短い都市高速内でのちょこちょこ乗りに関しては、やはりそこで先ほど出ましたピーク時は料金を上げるとか、そういう時間制を取り入れられてしまうと、ちょっと厳しいのか

など思うんです。例えば、私が今ここからうちに帰るときに700円という均一料金なわけで、うちは都内、23区内にあるものですから、乗ろうかなどうしようかなと迷うわけですよ。300円だったらずっと乗っちゃおうと思うんですけど、それが今込んでいる時間だから800円だと言われると、多分乗らないと思うんですね。そうすると下道が余計込んでしまうわけで、環境問題と料金設定を含めて考えると結構難しいところなのかなと思ったりします。それでどれがベストかと言えと言われたらなかなかいい案はないんですけども、その辺も考えていただけたらいいなと思います。

以上です。

【部会長】 ありがとうございます。いかがでしょうか。

どうぞ。

【●●委員】 ●●先生のおっしゃるとおり、鉄道の料金体系って参考にすべきだと思うんですけども、同一発着同一料金では、それだけでは都心部の混雑ってなくなるんですよね。7ページの絵で見ますと、こういう形だと環状道路と放射道路と通っていくのが1対1になりますよね。今の東京のネットワークってもうちょっと密だと思うんですが、そうすると下に回るやつがありますよね。そうすると1対2対1になりますよね。さらにこの右端のところまで見ると、多分1対2以上になりますから、その辺の混雑の問題とか、ネットワークの全体としての効率的利用ということを考えた場合には、同一発着同一料金だけでは解決できない問題があるんだろうということで、その辺をさらにどう積み増していくかとか、工夫をしていくかということが問われているんだろうなと思いました。

【部会長】 鉄道のまねをしろというんじゃなくて、鉄道のもよく見ておきなさいと、そういう話だと思いました。

どうぞ。

【●●委員】 ご提案いただいたものはまさにそのとおりなので、それが実現できればよいと思います。所沢と八王子の話がありましたけど、今、首都高経由で所沢から八王子に行くと、実は3つの会社をまたがって渡っているわけですね。会社の守備範囲とそれからこの料金圏というのを、我々がフレキシブルに考えられるのか、それともかなり固定したものとして考えるのかを、少し整理する必要があるのかなと。拡大首都高なんていう話が出ると、NEXCOさんのほうは何となく嫌だなと思われるのかもしれないんですが、逆にネットワークはある程度確定してくると、それは単に維持管理をどこに任せるかというだけの話なので、会社の守備範囲とか区切りというものまでここでフレキシブルに考え

てもよいのか、それとも、いや、会社の守備範囲は一定なんだけれども、料金をいろいろ使いやすいうようにして、ある意味で一種の会社間の料金プール制になるので、その料金プールをどう割り振るのかというような、配分の問題として問題を解くというように考えるのか、2つの方法があると思うんですけれども、どちらのほうの方がよりやりやすいかということ、ちょっと考える必要があるのかなと。ただ、いずれにしてもこういう方向はやるべきだと思っております。

【部会長】　　ここは組織論をやるところじゃないので、料金論なんですけど、同じ問題は、初乗りを幾らにするかとか、乗り継ぎをどうするかという問題で料金問題に係わりますが、組織の話まではここではないと思います。

どうぞ。

【●●委員】　　大都市圏ということで、東京圏と阪神のことを考えておられるんだと思うんですけれども、私もちょっとうっかりしていたんですが、スキームが基本的に違いますので、やっぱり別立てで議論を立てるということは必要なことだと思います。それで料金の使い方、料金施策のあり方も、首都高、阪高の場合とそうじゃないところというのは、別のセオリーがあっておかしくないと思うんですね。特に大都市圏の場合には、やっぱり都市環境をどう守るか、それから将来的にどういう料金施策をやっていくか——課金みたいなことを含めてですね——ということもにらみながら考えると、少し別立てで、同じところもあると思うんですけれども、二重に、ダブルスタンダードで考えるということはあるべきだと思います。

都市再生特別措置法という法律がありますけれども、あれなんか、地方と東京で全くベクトルの逆の施策が全く同じ法律にぼんとほうり込まれていて、別の法律にしたほうがいいんじゃないかと思うぐらいなんですけれども、そこまで行かないと思うんですが、道路の場合にもちょっと別立てでいくと。しかも相対的に言うと、都市圏の施策というのをもう少し合理的に追求していったほうが、何と申しますか、科学的な行政というふうに思いますので、地元といっても田舎のほうが普通引っ張りが強いみたいなので、そうじゃないところで施策を少し検討していただくといいんじゃないかと思います。

【部会長】　　ありがとうございます。いかがでしょうか。

どうぞ。

【●●委員】　　事務局のご説明ありがとうございました。基本的には私も、この提示された線に沿った検討がこれから有効だろうと思っているわけですが、その前に前

提として、並行的に検討すべき点として2点あると思っています。

1つがE T Cの普及率の問題です。実は我々は今、ある意味での危機感を持っています。というのは、ここ半年、セットアップ台数は着実に増えている。我々としても相当な努力はしているつもりなのですが、利用率が70%に届かない。路線によっては70%行っています。しかし全体として見ると、70%手前でこの半年足踏みです。このままでは、E T Cありきを前提とした料金体系の構築に大きな支障が出るのではないかと、ある意味では危機感を持っているわけです。そういうことで、このE T Cの普及をいかに図るか。できれば9割を超えるということを実際の目標として、我々がやっていくような方策を考え出さなければいけない。そういう意味でかなり思い切った施策が必要なんだろうと思っています。これが第1点です。

それからもう一点が、前回も申し上げましたが、現在の高速道路の料金体系は、いろいろな議論の積み重ねででき上がっている。したがって、非常にその内容的には不整合さがあるのです。その結果として事務局からご説明がありましたように、圏央道が距離が少ないにもかかわらず料金が高くなる、こういう現象が起こってくる。この際、せつかく返済機構を作り、全国プールを基本とした考え方を法律的に確立していただいているわけですから、思い切って、従来いろいろな制約があってできなかった料金体系の整合性をさらに高めていくための議論をぜひ、この機会にやっていただきたい。その上で同一発着同一料金制とか、具体的な工夫の議論をしていただきたい。その前に解決すべき問題がある。整合性の問題と併せてもう一つ、この機会に合理化の問題もぜひ検討いただきたい。先ほど委員長からお話がありましたように、従来からの議論でかなりいろいろなシステムが混在している。会社、公社間のシステムの統合についても、ぜひこの際議論をしていただきたい。車種の問題、あるいはターミナルチャージの問題とかも、組織の問題ではなくて、部会長がおっしゃるように料金システムの問題に行く過程の議論として、ぜひやっていただきたいと思います。その上で将来的に多様で弾力的な料金システムが、事務局のご説明のとおり必要だと思うのです。そこでは思い切った社会政策的な視点も取り入れていくべきだと思います。

そういう前提でこれから議論をしていただきたいのですが、ここでもう一つあえてつけ加えさせていただきますと、将来にわたって部会長がご指摘されているリスク要因をどう考えるのか、あるいは償還主義等も含めた原則の問題の見直し等も、45年経過後の道路管理のあり方、あるいは会社経営のあり方等も踏まえた議論の、初めの部分だけでも着手

していただきたいという期待は持っているということは、あえて申し上げさせていただきたいと思います。

【部会長】 ありがとうございます。前段の一般有料とか、それを含んだプール制の話と今回の話の関係は、どう考えておけばいいですか。

【有料道路課長】 第1回目、第2回目におきましても、その辺の問題は問題としてご説明させていただいております会社間のお話、それから高速と一般有料のお話ということでお話しさせていただいております、ここの中でやはりあり方についてもご議論いただければと思っております。

【部会長】 わかりました。ありがとうございます。

【道路局長】 基本はそうだと思いますが、時間的なものがありますので、議論の優先順位をどうつけるかというのは、またご相談したいと思います。

【部会長】 はい。そのほかよろしいでしょうか。

あと、鉄道の話に関しては、たまたま例に挙げられたのはあそこだけなんですけど、むしろ段階料金とかゾーン制にするとか、こういう話と……。

【●●委員】 3社またがって計算する……。

【部会長】 乗り継ぎの話とか、一応ざっと勉強しておいて、役に立つところを見ればいいと思います。

【●●委員】 使われればいいと思います。

【部会長】 それからも一つ気になるのは、結局、料金と経路選択の関係はもうわかっていると思っていいですか。ずっと配分の理論があって、モデルがたくさんできているんですが、それでどの程度だというオーダーが突拍子もない話だと制度設計に影響しますので、一応もう一回、いろんなODペアで見ておいたほうがいいのかもわかりません。

例えば鉄道で言うと、小田急の複々線がおくれてずっと遅くなって、田園都市線と小田急の間の取り合いの、境界線が、どんどん北に行っていた時期があるんです。また田園都市線が過密ダイヤのため遅くなって下がってくるというのは、こんなことが起こっていますし、多分第三京浜と東名の間の辺の人がどうしているとか、一般道、それから高速の違うところをどうしているとか、そういうところを少しピックアップして勉強しておいて、大体感度がどれくらいで、制度設計にそう支障が来ないくらいだったらいいです。

逆に全然聞かなくて、突拍子もない、料金差を導入しないとうまくいかないなんていうようなことになると、やっぱりうまく入れられないかもわかりません。ぜひそこだけお願

いしたいと思います。

そのほかよろしいでしょうか。どうぞ。

【●●委員】 ETCの普及の話なんですけれども、最近カード会社によっては、ETC車載器を無料でつけられるようなものを提供しているカード会社も出てきましたものですから、ETCをつけることによるコストというのはほとんど今、限りなくゼロに近づいてきている。そういう意味では強制をしてもいいのかなと私は思っているんです。

ただ、その一方でプライバシーの関係とか、現金での支払いを拒否するということは法律的にどういう意味を持つのかとかいう議論が、やはり残っていると思いますので、実はコストの問題ではなくなってきたらと思うので、そこはちょっと整理をして、例えば首都高、阪高の対距離制の移行に際して、ETCを強制ということも視野に入れた、必要な整理をしておく必要があるかなと思います。

【部会長】 あれ？ 強制できないんですが、ETCが100%になるということは想定して設計しないですよ。普通にお金を払う人も前提で設計していくんでしょう。

【有料道路調整官】 95%のETC利用率を目標にはしておりますけれども。

【部会長】 それが強制できればもっと簡単。

【●●委員】 雑談でもいいですか。昨日テレビで木村拓哉というのが、ETCはすごい、あれをつけると安くなると言っていたんですよ。あれで少しパーセンテージが上がるかもわからない。

【部会長】 だそうです。

【●●委員】 行政として95%でいいというお話はあると思うんですけど、やはり100%になってもらったほうが社会全体としてはよいので、そこは批判を浴びながらも100%強制すると言ってもいいかなと、私は思っています。

【●●委員】 あんまり経済学者の言うことじゃないと思う。

【●●委員】 先端の技術は重要ですけど、社会主義的に言っているかもしれない。みんなが便利というのはいいと私は思っています。

【●●委員】 1つ質問なんですけど、そのETCの機械を例えば自動車メーカーに、これから出す車には絶対標準装備にしてくださいみたいなお願いはできないものなんですか。

【道路局長】 お願いしています。トヨタはもう基本的に標準装備になっていると思います。金は出さんと言ったんですけど、機器としては内装されています。

【●●委員】 オプションでということですか。

【道路局長】 はい、オプションで。

【●●委員】 じゃなくて、もう絶対。この前法制で、ディスチャージ式ヘッドライトの車は、例えばオートレベライザーをつけなきゃいけないとか、普通のハロゲンのライトの車でも、レベライザー、高さ調整機構をつけなきゃいけないとか、法律が変わったじゃないですか。ああいうふうに、もうETCはつけなきゃいけないみたいな法律とかにすることはできないんですかね。

【道路局長】 95%ぐらいになったときの議論だと思っていますが、また●●委員がおっしゃった、ほんとに今の努力、多分一生懸命頑張らんとあれなんだろうと思います。7,000万台車がいって、今1,500万台が装着しています。1,500万台でも70%の利用率としてはカバーしているんですが、年に一、二回しか高速道路を利用していない車はいっぱいあるわけです。

【●●委員】 そうですね。

【道路局長】 そこを全部、あと5,500万台つける努力というのをおっしゃっているんです。そうしないと100%にならない。当然今、収穫と逓減になっているんですね。それを7割ぐらいで今おっしゃったようなことが、ほんとに年1回ぐらいしか乗らない人にそういうことを言えるのかどうかという議論をしたいと思います、別途。

【●●委員】 なるほど。私なんかは、年1回とか2回しか使わない人は別に使わないでも、ただついていけばいいわけですから、もう標準装備に組み込むようにしていったほうがいいんじゃないかなと思ったりするんですけどね。

【道路局長】 カードもありますしね。

【●●委員】 別に使わない人はカードをつくらなくても、乗らないからいいじゃないですか。

【●●委員】 ちょっとよろしいですかね。カードは与信されない方々もおられますので、その辺をどう考えるかというのは結構大きな問題だと思います。これも鉄道会社さんなんかでは、与信レベルの低いカードをやってられる例もありますから、その辺も学べるかもわかりませんよね。

それと、前回75%ぐらいで行きどまっちゃうよという簡単な統計解析の結果を紹介しました。それをさらに高めていく努力をすべきだと思うんですけども、料金だけに頼ってやると、ある意味では、今料金割引による効果を感じていただける方には、大体行き渡っ

ちゃったのかなという感じもするんです。それをさらに割り引くと今度は償還という問題に触れてきますから、その辺をどう考えるのか。今あるE T Cって、非常に多様な機能が実行可能ですけれども、なかなかそこを十分に使い切っていないという現状もあると思いますので、その辺の何と申しますか、キラーコンテンツ、キラーサービスをどう展開していくかというところも一つのポイントだと思います。

【部会長】 どうぞ。

【●●委員】 ●●さんとはユーザーという立場という意味で、ほとんどのことについては意見を一にするんですが、今のE T Cの全車というところについては、やっぱりコストはだれかが負担している、だから車を買ったときには余計なものまでついていてほしくないというところがあるんだろうと思うんですね。ですからこれから、例えばA S Vなんかもそうですけれども、いろんな機器類がいっぱいついてくる、その中で、これはオプションであなたが必要なものは選択してくださいという方向が、多分正しいのではないかなというのが一つです。

それから、ただE T Cについてはこのシステムを導入するときのメリットとして、料金所にかかわる経費、料金收受コストが削減できるという大きな売りがあります。この部分がどの程度、今6割、7割の利用が出てきた段階で、コスト的にどういう効き方をしているのかというのを、一度見てみる必要があるのではないかなと。それが非常に大きく効果を与えているということであれば、まさに100%目指してということも言えるかもわかりませんが、逆にどこまで行っても、95%でも、結局人は置かないといけないんだという話になると、その辺についてはどこで折り合いをつけるかという議論が多分できるのではないかと思いますので、今それは例えば、料金引き下げの原資になるまでに十分大きな効果を上げていますよということなのか、そうではないのか、その辺を一度お聞きしたいなと思います。別に今日の話ではないです。

【部会長】 E T Cで渋滞も減ってすごく効果があって、7割になると、その徴収コストは現金で通った人だけが負担するべきものだと考えると、どの辺が切り合いなんですかね。もうそのレベルに来ているのかしら。つまり何が言いたいかというと、強制はできないけど、局長が言われるように9割行ったら、実際かかっているコストはあなたたちのコストだから負担してくださいと言って、そこを値上げするようなことができる時代が来るかもしれない。

ただし今のところ、E T Cじゃない人が首都高に乗って700円ですと言われたら、長

距離でE T Cを使う人はいないですね。そういう問題で、設計上の制約に少しなっていますね。そうすると、E T Cじゃない人には一番長距離のお金を、どこでおりにかわからないから払えとやっちゃうと、いや、私は1区間しか乗らないというようなことが起こって、多分えらい騒ぎですね。

したがって制度設計に非常にかかわりますというのが1つと、それからもう一つは、鉄道の値上げのときに、こんなことまで議論になるのかというぐらい、仕組みを変えたときに東京都内で1カ所だけ損する人がいると、それがすごくマスコミで取り上げられ……。

【●●委員】 取り上げられたりしますね。

【部会長】 テレビで取り上げられて、料金の見直し全体に対して印象を非常に悪くするということが起こるので、道路もきっと同じようなことが、3割もいたら起こっちゃいますから。

【●●委員】 でも、道路は鉄ちゃんみたいな人はいないかもわからないから大丈夫ですよ、きっと。

【部会長】 そのほかよろしいでしょうか。ありがとうございます。

それでは一応意見が出尽くしたようですので、ここまでにしたいと思いますが、何か事務局から、追加点のご説明とかご意見とか、あるいは連絡とかございましたらどうぞ。

【総務課長】 それでは次回の日程でございますけれども、3月30日の金曜日、10時から12時まで、本日と同じこの場所で開催を予定しておりますので、よろしくお願ひしたいと思います。なお、お手元の青いファイル等は次回まで保管させていただきますので、机の上に残しておいていただければと思います。

本日は長時間にわたりましてありがとうございました。

【部会長】 どうもありがとうございました。

— 了 —