

道路関係四公団の民営化後の新しい課題に対応した
有料道路事業のあり方

－中間答申－

(案)

平成 1 9 年 月 日

社会資本整備審議会

社会資本整備審議会道路分科会

【委員】

青山	侑	明治大学公共政策大学院教授
家田	仁	東京大学大学院教授
井出	多加子	成蹊大学教授
上村	多恵子	(社)京都経済同友会常任幹事
岡島	成行	(社)日本環境教育フォーラム理事長
金本	良嗣	東京大学大学院教授
黒川	洸	(財)計量計画研究所理事長
◎小枝	至	日産自動車(株)取締役共同会長
越澤	明	北海道大学大学院教授
櫻井	敬子	学習院大学教授
白石	真澄	関西大学政策創造学部教授
マリ・クリスティーヌ		異文化コミュニケーター
森地	茂	政策研究大学院大学教授

【臨時委員】

石田	東生	筑波大学大学院教授
太田	和博	専修大学商学部教授
小笠原	和俊	大宝運輸(株)代表取締役社長
神田	敏子	全国消費者団体連絡会事務局長
竹岡	圭	モータージャーナリスト
中条	潮	慶應義塾大学教授
波頭	亮	経営コンサルタント
屋井	鉄雄	東京工業大学大学院教授
山内	弘隆	一橋大学教授
横野	茂樹	(社)日本自動車連盟交通環境部長
リチャート・クー		(株)野村総合研究所主席研究員

◎は分科会長

社会資本整備審議会道路分科会
有料道路部会

【委員】

上村 多恵子 (社)京都経済同友会常任幹事
櫻井 敬子 学習院大学教授
◎森地 茂 政策研究大学院大学教授

【臨時委員】

石田 東生 筑波大学大学院教授
太田 和博 専修大学商学部教授
小笠原 和俊 大宝運輸（株）代表取締役社長
竹岡 圭 モータージャーナリスト
山内 弘隆 一橋大学教授
横野 茂樹 (社)日本自動車連盟交通環境部長
◎は部会長

目 次

はじめに	1
1 有料道路の経緯と現状	
(1) 有料道路制度の沿革	
① 有料道路制度の沿革(公団民営化まで)	3
② 道路関係四公団の民営化	3
(2) 有料道路の現状	
① 整備の現況	4
② 料金設定の基本的考え方及び償還計画	4
③ ETCの普及	6
2 高速道路ネットワークの有効活用等に向けた課題	
(1) 一般道路を含めたネットワーク全体における道路交通に関する課題	7
(2) 高速道路の料金に関する課題	7
(3) 高速道路ストックの機能強化に関する課題	8
3 高速道路ネットワークの有効活用のあり方	10
4 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) 交通誘導による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 交通誘導のための料金	13
② 料金の決定等における国と会社の関係等について	15
③ 料金の決定等に関する手続きについて	15
(2) 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	16
(3) 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	16
(4) 高速道路ネットワークの有効活用のための料金の設定において前提となる考え方	
① 償還主義及び公正妥当主義との関係	18
② 受益と負担の考え方	20

5	高速道路ストックの機能強化のあり方	
(1)	スマートインターチェンジの整備促進	22
(2)	暫定2車線区間対策等による安全性・利便性の向上	22
(3)	予防保全等の促進	23
6	今後のETC活用の方向性等に関する考え方	
(1)	今後のETC活用の方向性	25
(2)	不正通行対策の強化	27
(3)	将来のリスクへの対応	28
	おわりに	29
(参考)	これまでの審議経緯	30

はじめに

我が国経済は着実に回復を続けているが、地域によってばらつきが見られ、人口や産業構造の変化に対応した地域の自立的で多様な取組みが求められている。一方、海外との交流は年々増大し、特に東アジアとの相互依存関係が急速に進展しており、競争・連携をしながら我が国の成長力を維持・強化していくことも必要である。

また、大気汚染、騒音等の沿道環境問題のみならず、温暖化等地球環境問題に対する社会的な関心が高まっており、さらに、国内外での災害、テロ等の事例が多発していることや、交通事故による死傷者数が依然として高い水準にあることなどから、安全・安心に関する国民の意識は非常に高いものとなっている。

高速道路は、これまで、我が国の経済発展や地域の活力強化に貢献し、また、環境に優しく安全な道路としてその役割を果たしてきたところであるが、今後は、ミッシングリンク^{*1}の解消などネットワークの更なる機能強化に努めるとともに、これまで蓄積されてきたストックを徹底的に活用し、その利用価値を高めることにより、一層重点的に政策課題へ対応することが求められている。

このような中、平成17年10月に道路関係四公団の民営化がスタートしたが、新たな枠組みのもとで、より公平性の観点に立った料金体系への移行、ETC^{*2}の普及促進、高速道路の利便性向上、適切な管理水準の確保などの課題を認識した上での今後の有料道路事業のあり方について、昨年、社会資本整備審議会に対して国土交通大臣より諮問がなされ、重点的な議論の場として道路分科会に有料道路部会が立ち上げられた。

また、昨年12月8日に閣議決定された「道路特定財源の見直しに関する具体策」では、「国民の要望の強い高速道路料金の引下げなどによる既存高速ネットワークの効率的活用・機能強化のための新たな措置を講ずることとし、20年の通常国会において、所要の法案を提出する」とされた。

有料道路部会では、これまで合計8回にわたり審議を行うとともに、8月31日には「中間とりまとめ」を公表し、幅広く国民のご意見を伺いながら検討を行い、ここに中間答申するものである。今回の答申にあたっては、高速道路を取り巻く社会経済情勢の変化を踏まえ、上記閣議決定に基づく「新たな措置」に関する対応方針を見出すことを含め、今後の有料道路事業について、高速道路ネット

ワークの有効活用のあり方、一般道路を含めた道路ネットワーク全体を視野に入れた交通誘導のための料金のあり方、高速道路ストックの機能強化のあり方、今後のE T C活用の方向性等に関する考え方を中心に検討を行った。

したがって、今回の答申の中には、中長期的な課題も含まれており、社会経済や国民生活の変化に応じ、更に議論・検討が加えられることを期待する。さらに、今回の中間答申を踏まえ、答申内容を具体的施策に反映させる場合には、必要に応じ広範かつ多様な意見の把握に努めることが望まれる。

なお、今次の諮問に係るその他の事項については、追って答申することとする。

*1 ミッシングリンク：幹線道路などの交通ネットワークの欠落区間。

*2 E T C (Electronic Toll Collection System)：料金所のアンテナと車載器が無線通信を行うことにより、ノンストップかつキャッシュレスで有料道路の料金決済が可能となるシステム。

1 有料道路の経緯と現状

(1) 有料道路制度の沿革

① 有料道路制度の沿革(公団民営化まで)

我が国の有料道路制度は、財政上の制約のもと、遅れていた道路整備の促進を目的にスタートし、道路特定財源制度とともに、我が国の道路整備を推進させる両輪として機能し、高規格幹線道路網^{*1}の着実な整備や社会経済の発展に大きく貢献してきた。

このような中で、建設に要した費用等、料金によって償還すべき額も増加したが、建設時期に起因する料金水準の格差を回避するために料金プール制が採用されるとともに、物価水準の上昇等を考慮した料金値上げや社会情勢の変化やリスクなどを踏まえた償還期間の延長により、ネットワーク全体の効用を高めるために新規路線の整備等が進められてきた。

しかし、他方では、このような手法による事業の推進は批判の対象となるとともに、一方的な国の命令制度のもと、各公団のコスト削減努力が不十分であるとの批判が生じた。

② 道路関係四公団の民営化

こうした中で、①約40兆円に上る有利子債務の確実な返済、②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による真に必要な道路の建設、③民間ノウハウの発揮による多様で弾力的な料金設定やサービスの提供、を目的として平成17年10月に道路関係四公団が民営化された。

具体的には、東日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社及び本州四国連絡高速道路株式会社の6会社（以下「会社」と総称する。）に分割・民営化した上で、償還期間を45年以内と法定し、道路資産及び債務については、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下「機構」という。）が保有し、当該道路資産を会社に貸し付けることによって得られる貸付料等で債務を償還する新たな枠組みが作られた。

また、民営化の過程で、高速自動車国道の料金について、別納割引の廃止

*1 高規格幹線道路網：自動車の高速交通の確保を図るため必要な道路で、全国的な自動車交通網を構成する自動車専用道路。

等を踏まえつつ、平均1割程度の料金割引を併せて実施することとされ、マイレージ割引^{*1}、深夜割引^{*2}、通勤割引^{*3}等が導入された。

さらに、必要な高速自動車国道を整備するため、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制度が導入された。

(2) 有料道路の現状

① 整備の現況

平成19年10月現在、全国路線網8,265km、地域路線網694km（首都高速道路287km、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1,231km等、合計10,279kmの有料道路が供用されており、全道路の延長の約0.9%を占めており、これらの有料道路を利用する交通量は、全道路における総走行台キロの約12%を分担しており、道路交通において重要な役割を果たしている。

中でも、高速自動車国道については、延長は全道路の約0.6%、幹線道路^{*4}約39万kmの約2%であるが、貨物輸送分担率という面では、全道路の約44%、飛行機や鉄道・船を含めた全交通機関の約24%（トンキロベース）を占めており、旅客輸送においては全道路の約9%、全交通機関に対して約6%（人キロベース）の寄与をしている。

また、都市高速道路^{*5}については、一日当たり約260万台の交通量があり、例えば首都高速道路においては、東京都区内でみると延長は幹線道路の約14%であるが、貨物輸送分担率では都区内の全道路の約35%（トンベース）を占めるなど物流の大動脈としての役割を担っている。

② 料金設定の基本的考え方及び償還計画

会社は、高速道路^{*6}を新設又は改築して料金を徴収する場合には、あらか

*1 マイレージ割引：利用金額に応じてポイントが発行され、貯まったポイントに応じて還元額（無料通行分）と交換できる割引（最大13.8%）。

*2 深夜割引：深夜時間帯（0～4時）の利用に対し割引（最大30%）。

*3 通勤割引：通勤時間帯（6～9時、17～20時）の100km以内の利用に対し割引（最大50%）。

*4 幹線道路：ここでは、高速自動車国道、国道、都道府県道及び幹線市町村道をいう。

*5 都市高速道路：首都高速道路、阪神高速道路、指定都市高速道路（名古屋、福岡・北九州、広島）の総称であり、東京、大阪、名古屋等の大都市及びその周辺部における有料の自動車専用道路をいい、交通の円滑化を図ることによって大都市の機能の維持及び増進に資することを目的とする道路。

*6 高速道路：①高速自動車国道②自動車専用道路③自動車専用道路と同等の規格及び機能を有する道路。（具体的には、全国路線網、地域路線網、一の路線（P.5参照）の道路が該当。）

じめ機構と協定を締結し、協定の対象となる全国路線網^{*1}、地域路線網^{*2}又は一の路線^{*3}に属する高速道路ごとに路線名、工事内容、収支予算の明細並びに料金の額及び徴収期間を記載した申請書を提出し、国土交通大臣の許可を受けなければならない。なお、高速道路は国民共有の財産であり、事業主体が民営化された会社になったとは言え、有料道路事業において利潤追求を主眼とすることは適切ではなく、その料金の設定に当たっては利潤を含めないこととされている。

また、会社は機構から借り受けた道路資産に対し貸付料を支払うこととなっており、機構が当該貸付料を原資として承継債務等^{*4}を償還する。なお、協定の対象となる高速道路の路線には未供用のものもあるが、それらを含め、各年度の貸付料の額は会社ごと、全国路線網、地域路線網又は一の路線に属する高速道路ごとに協定において定められている。

さらに、会社は、国土交通大臣の許可を受ける際には、道路管理者が地方公共団体である場合、あらかじめ道路管理者と協議し、又は同意を得る必要があり、道路管理者は協議に応じ、又は同意をする場合には議会の議決を経なければならないこととされている。

高速道路（一の路線を除く。）の料金の額については、道路整備特別措置法に基づき、「償還主義」及び「公正妥当主義」の原則に拠らなければならないこととされている。「償還主義」の原則とは、高速道路に係る道路資産の貸付料や維持修繕等の管理に要する費用を料金徴収期間内に償うものであることをいうものであり、「公正妥当主義」とは、利用者間の負担が公平で、かつ、他の公共料金、交通機関の運賃、近隣の有料道路料金、物価水準等と比較して、著しく高くも低くもなく、社会的・経済的に妥当として認められることをいう。

一方、債務の償還については、機構が会社から受け取った貸付料と占用料

*1 全国路線網：①高速自動車国道②高速自動車国道と交通上密接な関連を有する高速自動車国道以外の高速道路であって国土交通大臣の認可を受けて機構が指定したもの。（具体的には、①東北自動車道、東名高速道路、近畿自動車道等②圏央道、東海環状自動車道、京滋バイパス等）

*2 地域路線網：全国路線網に属する高速道路以外の複数の高速道路で、相互に交通上密接な関連性があるものとして国土交通大臣の認可を受けて機構が指定したもの。（具体的には、首都高速道路、阪神高速道路、本州四国連絡高速道路）

*3 一の路線：全国路線網、地域路線網に属さないその他の高速道路。（具体的には、八王子バイパス、中部縦貫自動車道、南阪奈道路等）

*4 承継債務等：機構が日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団及び本州四国連絡橋公団から承継した債務及び会社が高速道路の新設、改築、修繕又は災害復旧に要する費用に充てるために負担した債務。

等の収入の合計から金利等の額を差し引いた残りを償還に充てる計画となっている。

③ETCの普及

ETCは、車両が料金所を通過する際に支払のための一旦停止をする必要がないことから、料金収受員による方式に比べ、時間当たり2～4倍の車両の処理が可能であり、平成13年から一般運用が開始され、今年10月現在では、高速道路でのETCの利用率^{*1}は70%にまで達している。この結果、高速道路における渋滞の最も大きな要因である、料金所を先頭とした渋滞が大幅に解消するに至り、CO₂の排出削減等の効果が現れている。

また、ETCは、利用者を時間別・経路別・頻度別等に把握し、瞬時に料金を計算し徴収することが可能なことから、ETCを活用した時間帯割引やマイレージ割引等が実施されている。

さらに、ETC専用とすることで、従来のインターチェンジ整備に比べて安価にインターチェンジを追加整備することが可能であり、高速道路へのアクセス距離・時間が短縮されることから、ETC専用インターチェンジであるスマートインターチェンジ^{*2}の設置が進んでいる。

*1 ETCの利用率：ETC導入済みの料金所におけるETC利用車の割合。

*2 スマートインターチェンジの通行方法：ETC専用ではあるが、交通安全上の理由から、一旦停止が必要とされている。

2 高速道路ネットワークの有効活用等に向けた課題

(1) 一般道路を含めたネットワーク全体における道路交通に関する課題

高速道路に並行する一般道路が混雑する一方で、高速道路の交通容量に余裕がある区間が多く存在（全体の約65%）するほか、同じ高速道路の路線でも、曜日や時間帯により交通量に大きな差が生じており、利用状況のばらつきなど道路ネットワーク全体から見て様々な課題が残されている。

具体的には、

- 高速道路に並行する一般道路において、平日の朝夕の時間帯などで利用が集中し混雑する一方で、高速道路には交通容量に余裕がある区間が多い
- 高速道路に並行する一般道路において、総じて大型車が昼夜問わず一定交通量走行する路線が多い
- 高速道路において、休日に、特に通勤割引時間帯に交通が集中し、渋滞が発生する区間がある

などの状況が見られ、特に大都市圏では、

- 大都市中心部に通過交通を含め交通が集中し、都市内交通が高速道路を効率的に利用できない

など深刻な渋滞の解消等が課題となっている。こうした状況が、高速道路又は一般道路における走行速度の低下、地球環境への負荷の上昇、沿道環境の悪化、交通事故の増加等の一因になっているものと考えられる。

(2) 高速道路の料金に関する課題

高速道路の料金の水準については、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や、消費者に海外からの安価な製品を享受できるメリットを低減させる要因となっているとの指摘がある。内閣府の世論調査（平成18年7月）においても、高速道路の料金について「今より低い料金水準とすべき」との意見の割合が5割を超えており、割高感の解消が重要となっている。

また、料金体系については、全国的に見れば対距離料金制が基本となっているものの、一部では均一料金制が適用されていたり、高速自動車国道とそれに接続する一般有料道路とで料率が異なるなど、整備の経緯の違い等により料金体系がまちまちとなっているほか、通勤割引の適用の有無や適用される割引の対象時間帯にばらつきがある。加えて、かつては割高に設定することが適当と

された長大トンネル等の特別区間料金^{*1}の一部が円滑な道路交通に影響をもたらしているなどの課題を抱えている。

さらに、大都市圏のネットワークにおいては、高速自動車国道、都市高速道路、一般有料道路が混在し、事業主体も会社や地方道路公社が存在するなど輻輳しており、これにより料金体系が複雑になるとともに、高速道路の連続利用に対する割高感をもたらしている。

特に、都市高速道路では、大量の交通を効率的に処理する必要があること、出口料金所の設置が構造上困難であること等から、これまで料金圏別均一料金制が採用されてきたが、ネットワークの充実に伴い、同じ料金で走行可能な距離の差が広がり利用者間の不公平感が増大している。このため、E T C利用率の増加や出口におけるE T Cの整備状況を踏まえ、「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に基づき、対距離料金への移行を図る」とする平成15年12月の政府・与党申し合わせの実現に向けた基本的な考え方を整理しておく必要がある。

また、大都市圏では、通過交通を含めた都心部への交通の集中を分散し、慢性的な渋滞を解消する等、都市機能の強化に寄与するため、環状道路が重点的に整備されているところであるが、目的地によっては、単に迂回するために環状ルートの方が都心通過ルートに比べて長距離になるというだけではなく、事業主体や整備の経緯の違い等から、環状ルートの料金が割高になり、環状道路の機能が十分に発揮されなくなるおそれがある。

このほか、これまで、一部の路線において環境ロードプライシング^{*2}が試行されてきているほか、地域における交通混雑や沿道環境悪化といった課題解決のための料金社会実験が各地で実施されてきており、本格的に政策的な誘導を促す料金施策を検討・導入することが求められている。

(3) 高速道路ストックの機能強化に関する課題

我が国における高速道路のインターチェンジの平均間隔は欧米の約2倍の約

*1 特別区間料金：長大トンネル、海峡連絡橋、大都市近郊等のように建設費等が著しく高く、その利用による受益がきわめて大きい区間について、利用者の負担の公平から見て、他区間より割高の料金を設定。(例：関越特別区間、恵那山特別区間等)

*2 環境ロードプライシング：有料道路の料金に格差を設けることにより、湾岸部等へ大型車の交通を誘導し、住宅地等への交通の集中を緩和する取り組み。現在、首都高（大黒 JCT ～川崎浮島 JCT 及び殿町～川崎浮島 JCT）や阪神高速（阪神西線5号湾岸線）で試行されている。

10kmとなっており、高速道路の利用促進のネックの一つとなっている。例えば、渋滞時に一般道路に降りられない、インターチェンジが遠いことから高速道路に乗るために迂回が大きく時間短縮効果が小さい、災害時に高速道路を緊急輸送道路として利用する場合に、被災地域にきめ細かくアクセスできない、既存のインターチェンジからでは救急搬送に病院まで時間がかかる、などの課題がある。

また、暫定2車線の区間では、死亡事故率が4車線以上の区間と比べて高く、死亡事故の原因の約8割を対向車線へのはみ出しによる正面衝突が占めるとともに、地震や災害の被害を受けた際に、一般的には全面通行止めとせざるを得ない場合が多いほか、暫定2車線の対面通行区間では利用者にとって期待するサービスが得られないという指摘がなされている。

加えて、インターチェンジ、サービスエリア等の分合流箇所などの交通の輻輳部が交通の隘路となっており、渋滞が発生するなどの問題が生じている。

さらに、今年8月にはアメリカのミネソタ州ミネアポリスでインターステートハイウェイの橋梁が突然崩壊し、多くの死傷者が出るという事件があったが、我が国の高速道路においても建設から相当の年数が経過するものも多く、厳しい交通環境のために損傷が多発していることから、今後、安全性の低下に伴う高速道路及び一般道路への影響が懸念される。現在は、損傷が発生した場合に対症的に必要な補修を実施しているが、将来、ストックの高齢化が進み抜本的な補修が必要となる可能性があることから、早い段階で損傷が発生しにくくなる対策が求められている。

3 高速道路ネットワークの有効活用のあり方

高速道路ネットワークを整備し、その有効活用を図ることは、高速道路利用者にとって、安全性が確保された高速走行が可能となることで、一般道路に比べ優れた快適性や速達性を直接的に享受できるばかりではなく、社会全体の効用として、環境を改善し、安全性を向上させるとともに、ヒト・モノの移動を円滑化・活発化させることによって、地域の活性化、物流の効率化などにも資するものである。

また、高速道路ネットワークの有効活用を図ることは、このように高速道路の公益性を顕在化させるばかりでなく、一般道路を含めた道路ネットワーク全体の資源の効率的利用・配分につながるものであると考える。

このため、一般道路から高速道路への利用の転換や特定の時間帯に集中する高速道路の交通量の平準化を図るなど、以下のような交通誘導を行うことによって、高速道路ネットワークを有効活用し、環境の改善、安全の確保、地域の活性化、物流の効率化等の政策課題に対応することが重要である

[環境の改善・安全の確保]

高速道路は一般道路と比べ、速達性や定時性が高いだけでなく、台キロ当たりのCO₂排出量や事故発生率が少なく、環境に優しく安全なことから、その有効活用を図ることは、ネットワーク全体の環境負荷軽減や安全性向上に寄与することになる。このため、大型車等をはじめとして、一般道路から高速道路への利用の転換を促進させる必要がある。

また、高速道路の代替路線間において、例えば環状道路の利用を促進するなど、環境負荷が軽減され、安全性が向上するよう、交通の誘導を図る必要がある。

さらに、特定の時間帯への交通集中によって高速道路に渋滞が生じており、時間損失の発生のみならずCO₂等の排出量の増大により環境に負荷をかけることから、交通集中する時間帯の交通量の平準化を図る必要がある。

[地域の活性化]

人口減少社会というこれまでに経験したことのない局面の中で、我が国の成長力を強化・持続させるためには、地域が潜在的な力を発揮できるようにし、地域経済の成長力を強化することが不可欠である。そのためには、高速

道路の利用を促進し、地域間の連携・交流の強化により、農産品の販路拡大等地域の特産品の流通の広域化や観光客の増加を図るなど、ヒト・モノの移動を円滑化・活性化させることが重要である。

その際、地域ごとの道路交通の課題を踏まえつつ、渋滞の解消・緩和を図ることが重要であり、具体的には、高速道路に並行する一般道路で朝夕に混雑が見られる地方都市及びその周辺地域などにおいて、生活圏内の移動目的の交通が多く、一般道路の交通量も比較的多い時間帯などで、一般道路から高速道路へ利用を転換することによって渋滞の解消・緩和の効果が発揮されることが必要である。

さらに、特定の休日渋滞ポイントにおける交通分散を図るなど、時間帯によって過度に集中する高速道路の交通量の平準化を図ることにより、休日の高速道路の有効活用を促進し、地域の魅力を高めることも必要である。

なお、地域活性化の一環として、観光振興のために、各会社において、地域や民間との連携による企画割引^{*1}が既に実施されているところであるが、指定された周遊ルートでの高速道路の出入りに対する割引（ターミナルチャージ^{*2}の不徴収など）といったメニューの導入、地域による料金の一部負担や会社の減収分の補填といった新たな関係も探求される必要があると考える。

[物流の効率化]

成長力の強化という観点では、東アジアとの相互依存関係が急速に進展する中で、グローバルな市場の活力を取り込みながら我が国の国際競争力を高めることもまた重要であり、そのためには、生産性向上の阻害要因を徹底的に除去するなど成長可能性を拡大するための環境整備を行うことが必要である。

とりわけ、物流の効率化・機能強化による国際競争力の強化は、我が国の喫緊の課題の一つであり、輸送コストという点で高速道路料金が低いとの指摘がある。一方で、高速道路を利用することで、運行時間の短縮、車両運行の効率化、定時性確保・荷痛み防止等の輸送の品質向上などの効果がもたらされることから、物流関係事業者の潜在的な高速道路利用ニーズは高い。

他方、貨物車・大型車といった物流関係車両が夜間に一般道路を通行する

*1 企画割引：P.14参照

*2 ターミナルチャージ：料金額のうち高速道路を利用する距離に関係なく利用1回につき課しており、ターミナルコスト（インターチェンジや料金徴収施設の建設費、管理費、料金徴収経費等）の一部を固定額として回収。

場合が多く、利用距離制限や時間帯など割引制度の適用条件との関係で、一般道路に一旦降りる車両や深夜の料金所付近で待ち車両が大量に存在しており、現道の沿道環境や料金所周辺での安全性の面での課題の発生が懸念される。

このため、貨物車・大型車について、特定の時間帯に偏ることなく高速道路利用の促進を図るとともに、特に夜間の時間帯において一般道路から高速道路への利用の転換を促進させることが必要である。

また、国際競争力の強化の観点から、主要な空港・港湾へのアクセスのための道路として、高速道路の一層の利用促進が図られることが必要である。

4 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) 交通誘導による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

高速道路ネットワークの有効活用を図り、我が国の成長力や地域経済の強化、良好な環境や安全安心の確保などの政策課題に的確に対応するためには、高速道路の整備を進め、利用者の経路選択の自由度を拡大するとともに、一般道路から高速道路への利用の転換など交通を誘導させることが重要であり、そのためには、社会・利用者全体の便益を向上させるような料金を設定することが効果的である。

このように料金によって交通誘導を行い、高速道路ネットワークを有効活用するという考え方は、これまでの料金割引においても指向されているものであり、社会的にも認知されつつあると考えるが、必ずしも理論的な整理がなされてきたわけではない。有料道路部会では、今後料金を一層積極的に交通誘導のために活用していくに当たっては、このような考え方を適切に整理することが必要であると考え、これまで議論・検討を重ねた結果、以下のような整理を行った。

① 交通誘導のための料金

料金による交通誘導については、料金の割引だけでなく、高速道路の渋滞対策として料金の割増をすることが、割引と組み合わせることも含め、選択肢として考えられる。

しかしながら、高速道路で料金施策として料金の割増を行うことについては、一般道路への交通の転換の影響等についての知見が十分に得られていないことに加え、社会的な受容性の問題もあり、総合的な料金施策の観点から、今後とも検討が必要である。一方、一般道路での課金導入（いわゆるロードプライシング^{*1}）については、中長期的な展望としては研究を進める必要があるが、現時点では、技術的な課題等があることから、直ちに実現する環境は整っていないと考える。

このようなことを踏まえれば、距離、時間帯等の利用履歴を把握できるETCシステムを前提として、高速道路の料金割引によって交通を誘導するこ

*1 ロードプライシング：特定の地域に進入または通行する車から料金を徴収することにより、道路混雑の激しい地域やその周辺の自動車交通量を抑制し、交通渋滞や大気環境の改善を図る制度。

とが最も現実的な方策である。

その際、大都市圏や地方の中核都市などにおいては、割引率や割引が適用される時間帯によって高速道路に渋滞が発生するおそれもあることから、高速道路の交通容量や地域の交通特性を十分に踏まえた検討が必要である。また、高速自動車国道とそれに接続する一般有料道路の料率が異なることや、適用される割引の有無等によって、高速道路への利用の転換が進まないなどの指摘があり、高速道路ネットワークの有効活用を図るためには、特別区間料金の見直しを含め、これまでの整備の経緯の違い等によってまちまちとなっている料金体系について見直していくことが必要である。

そのため、国及び会社は、料金社会実験を通じてデータを蓄積し、料金弾性値や料金収入に与える影響、増進される社会的便益の計測など、総合的に効果の検証・分析を行い、適正な料金設定が行えるよう努めることが必要である。

また、交通誘導の効果を高めるためには、料金体系がユーザーにとってわかりやすいことが重要である。

さらに、料金施策の効果が十分に発揮されるためには、料金施策と併せ、高速道路へのアクセス道路の整備、インターチェンジ周辺の一般道路の渋滞解消等に努める必要がある。また、高速道路に並行する一般道路の整備が、非効率なものとならないよう関係機関で調整できる仕組みづくりを検討することが必要である。

(これまでの料金割引の考え方)

前述のとおり、道路関係四公団の民営化の過程において導入された深夜割引、通勤割引など、これまでの料金割引においても、一般道路から高速道路への利用の転換を図ることなどが意図されてきたが、これらの割引は、平成15年12月の政府・与党申し合わせに基づき、貸付料の確実な支払いに支障を与えない範囲において行われたものである。換言すれば、公的負担等によることなく、各会社の努力の範囲内で行うことのできた料金割引であり、交通の転換・誘導に一定の効果が認められるものの、地域の活性化や物流の効率化等の政策課題に対応するためには割引の規模・内容を一層充実させる必要がある。

(企画割引の考え方)

民営化の際、割引率や適用区間などについて事前に国土交通大臣に届け出

ることで、会社が料金割引を行うことができる「企画割引」が認められたが、企画割引は貸付料の支払いに支障のない範囲内で実施することができるものである。このため、一般道路を含めた道路ネットワーク全体の有効活用を目指すというより、地域や期間を限定し、地域の施設の優待割引や宿泊プランとのパッケージによって、高速道路料金の割引効果を高め、新たな高速道路利用ニーズを誘発することに主眼を置く事例が多く、交通誘導のための料金割引とは性格が異なるものと言える。

②料金の決定等における国と会社の関係等について

料金によって交通誘導を行うためには、高速道路だけではなく一般道路を含めた道路ネットワーク全体の交通の最適配分という視点や外部不経済効果の解消という視点が重要であること、更には、料金引下げが料金収入総額の減少、ひいては債務を返済するための機構の貸付料収入の減少となって現れることに鑑みれば、料金を含めた高速道路の有効活用のための基本的な方針を示すなど国が主体となって方向性を示す必要があると考える。

なお、具体の料金設定については、コスト縮減等の会社の経営努力の継続性が損われないことや自主性の尊重など民営化の趣旨等が十分に踏まえられるとともに、料金引下げの実効性が担保されなければならないと考える。

また、割引の内容等については固定的なものとするのではなく、利用者からのフィードバックを受け入れる仕組みや体制づくりを行うほか、社会経済情勢の変化に応じ、国、機構、会社が相互に協力しながら、見直しをしていく必要がある。

③料金の決定等に関する手続きについて

これまでの旧道路審議会の答申においても、国民が料金と計画等の関係を理解できる情報の適切な開示や幅広く意見を把握することの重要性、公正・透明性の確保・向上について述べられており、交通誘導のための料金だけではなく、有料道路の料金の決定に関する手続きの民主的正当性・透明性の確保等に一層努めることが必要である。

また、料金の額等事業許可に係る事項については、機構と会社との間で締結される協定の内容に適合することが許可の要件とされており、協定締結の段階においても、機構及び会社がその手続き等について透明性を確保するよう努めることが望まれる。

(2)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

大都市圏ネットワークに関しては、通過交通を含め都心部に交通が集中しており、その分散が不可欠となっているほか、例えば阪神圏では8つの事業主体が混在するなど、高速自動車国道、都市高速道路及び一般有料道路を会社、地方道路公社等の複数の事業主体が運営しており、料金体系が輻輳し、割高感がある。

このため、環状道路整備の進捗状況やE T Cの利用状況等を踏まえ、一般道路を含めたネットワーク全体の効用の最大化を目指した、ユーザーにとってわかりやすく、一体的で利用しやすい料金体系とすべきである。

具体的には、環状道路の整備等により利用者の経路選択の自由度を拡大するとともに、料金差に起因する道路交通上非効率な経路選択を回避するため同一発着同一料金とすることを基本とし、更には、都心通過交通の抑制のための環状道路への誘導料金を検討すべきである。

また、料金体系が複雑になっていることによる割高感の緩和や、会社間の連続利用を促進する料金とすることについても検討すべきである。

なお、環状道路への誘導料金や会社間の連続利用を促進する料金を検討するに当たっては、複数の会社等が関係することから、料金調整や会社間の収入調整についても併せて考える必要がある。

(3)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

首都高速道路及び阪神高速道路について、大都市圏ネットワークの料金体系との整合を図りつつ、均一料金から距離に応じた料金へと移行することは、利用者負担の公平化や一般道路を含めたネットワークの効用の最大化を図る観点から必要な措置であり、他の高速道路や公共交通の料金体系の現状からも一般的に受け入れられるものとする。

ただし、移行に際しては、均一料金制が長期にわたり適用されてきた経緯を踏まえ、十分な周知等を図ることが必要である。

具体的な料金の制度設計については、以下の点について留意すべきである。

(料金の上限額の設定)

単純な対距離料金制では、長距離利用について現行料金から著しく負担が増加することとなり、物流関係車両や休日のレジャー目的の車両など長距離利用特性を持つ利用者が一般道路に降りることで、渋滞や環境負荷など新たな社会的コストが発生するおそれがある。

このため、新たな社会的コストの発生の抑制を目的として、上限額を設定するなどの措置を適用することが必要である。

(料金圏の存続)

これまでの経緯等により現行の料金が料金圏によって異なることや、利用のほとんどが料金圏の内々利用であるという現状等を十分に踏まえ、利用者の理解を得つつ受け入れられやすい料金とするため、当面、現在の料金圏を存続し、各料金圏において現行の料金水準を勘案した距離別の料金設定をすることが適当である。

ただし、料金圏をまたぐ交通の負担感の増大により、距離別の料金の効果が損われないような配慮も必要である。

(現金車への対応)

距離に応じた料金制度では、出入口にE T C施設を設置して利用距離や利用経路を把握するシステムを前提としており、構造上の制約等から出口に料金所の設置が困難な首都高速道路及び阪神高速道路では、E T C車載器を搭載しない現金車について利用距離等の出口情報を把握することは一般的には難しい。

前述したように、距離に応じた料金制度への移行は利用者負担の公平化等の観点から必要な措置と考えるが、現時点ではE T C車に利用を限定し、現金車の利用を拒むことは困難である。このため、まずは、E T C車載器の購入支援の実施やクレジット契約をしない利用者等を対象としたE T Cカードの発行など、引き続きE T C利用促進のための努力やE T Cシステムの効率化等を精力的に行うことが重要である。

その上で、なお現金利用を選択する車両については、均一料金を徴収せざるを得ないと考える。

その際、現金車についてどのような料金水準とするのか検討する必要があるが、利用者間の負担の公平を求める公正妥当主義の観点からは、高速道路利用というサービスに対し、E T C車と現金車とで著しく不合理な料金差が生じることは適当ではない。しかし、E T Cの活用は、料金所における渋滞の緩和、沿道環境の改善等社会的便益の増進に寄与し、会社の料金収受コスト低減にも資するものである。このため、今後一層のE T Cの利用・普及促進を図るためのインセンティブが引き続き必要なことやE T C車と現金車との1台当たりの料金収受コストに差があることなどを総合的に勘案し、料金

を設定することは公正妥当の観点からも容認されるものであると考えられ、ユーザーからも一定の理解を得られるものとする。

具体的には、料金体系の基本が距離に応じた料金制度に移行することを考慮し、現金車の均一料金の考え方もインターチェンジごとに利用可能な最長距離を勘案したものとするについて検討すべきである。

以上のほか、さらには、都市高速道路のネットワーク内で、代替する経路への誘導により交通の分散を図るほか、交通容量に比較的余裕がある区間、高速自動車国道との連続利用の割高感を解消すべき区間等において都市高速道路の利用促進を図るなど、経路や区間の特性を活かした措置についても検討すべきである。

なお、これらの措置については、環状道路の整備状況やその料金などを踏まえながら、将来的な大都市圏ネットワークの料金体系のあり方との関係についても整理しておくべきである。

(4) 高速道路ネットワークの有効活用のための料金の設定において前提となる考え方

(1)において述べたとおり、料金によって交通誘導を行い、高速道路ネットワークを有効活用するという考え方は、これまでの料金割引においても採られてきたが、必ずしも理論的な整理がなされてきたわけではない。ここでは、財政事情や道路整備・管理の状況を踏まえ、有料道路制度は堅持されるべきであるとの前提のもと、料金引下げによって交通誘導を行う場合の当該料金（以下「交通誘導料金」という。）に関し、道路整備特別措置法第23条に規定する「償還主義」及び「公正妥当主義」との関係並びに受益と負担の関係について整理を行った。

① 償還主義及び公正妥当主義との関係

[償還主義との関係について]

料金の引下げにより交通誘導を行えば、高速道路の交通量の増加は見込まれるものの、通常は料金の引下げ分に見合う収入増を見込むことは困難であり、償還に影響を与えることとなる。

しかし、これまで、償還主義のもと、高速道路整備の我が国の社会経済に果たす役割等を考慮し、適正な料金水準を維持しつつ計画的な事業執行や安

定した償還を行うため、一部の事業において一般道路事業との合併施行^{*1}の導入などの措置が講じられてきた。これに鑑みれば、交通誘導料金による収入だけでは償還に支障をきたすこととなるとしても、受益と負担のあり方を踏まえた適切な措置が講じられることにより、結果として交通誘導料金をもって貸付料等が償われ、着実な償還が行われるのであれば、償還主義は維持されるものとする。

[公正妥当主義との関係について]

公正妥当主義は、高速道路の料金が、他の交通機関の運賃等と比較して社会的・経済的に妥当で、利用者間の負担が公平であることを求める考え方であり、各種割引制度の適用等についても、利用者間の負担の公平性の観点から、これまで旧道路審議会における審議を経て、答申等を受けた運用^{*2}がなされてきた。

例えば、大口利用者の定着を図る趣旨で導入された別納割引制度は、昭和47年にはその拡大が答申されたが、高速道路整備の進展に伴い、他の利用者との均衡が問題となってきたこと等から平成4年以降はその見直しが答申され、ETCの普及と相俟って見直しが行われた。同様に身体障害者の社会的・経済的自立を妨げることをないよう昭和54年に導入された身体障害者割引についても、障害者福祉に関する社会情勢の変化を踏まえ、平成4年以降、割引対象拡大についての答申がなされ、そのための要件の明確化と併せ割引対象が広げられてきた。

このように利用者間の負担の公平という観点からは、社会情勢の変化や技術的な可能性等を踏まえつつ、利用者間に料金差を設けることの目的が合理的であるか、その料金差が社会的に相当であるかという点を中心に検討がなされてきた。

これに照らしてみた場合、交通誘導料金の考え方は、環境の改善、安全性の向上等の政策課題に対応するものであること、ETCの利用が相当程度進んだこと等を背景に実施されるものであり、これまで進められてきた料金社

*1 一般道路事業との合併施行：用地取得及び工事施行の一部を国などが一般道路事業として行い、会社が残りの工事施行及び有料道路の管理を行う事業方式。

*2 答申等を受けた運用：車種区分についても、料金徴収業務の合理化という背景から、昭和47年にはそれまで5車種区分であったものを3車種区分へ変更することが答申されたが、その後、料金徴収機械の技術的進展を踏まえ、昭和63年答申では再度5車種区分への変更が提案され実施に移されてきた。また、平成4年の中間答申では障害者割引等の見直しに当たっては、償還との関係において、料金の割引を負担することとなる他の利用者の理解を得られるものとするなどについて述べている。

会実験等に対しても、利用者や地域からは特に大きな混乱もなく受け入れられていることから、従前から実施してきた各種料金割引等と同様に、合理的で社会的にも受容されるものとする。

今後、個別の交通誘導料金の設定にあたっては、これまで以上に、その前提となる政策の合理性・妥当性、交通誘導料金により想定される効果、受益と負担の関係等について適切に検証がなされた上で、利用者の理解が得られるよう努めるとともに、割引制度が多様化していることを踏まえ、料金決定等の手続きの透明性の向上を図ることが必要である。

なお、償還主義及び公正妥当主義の考え方は維持されるべきと考えるが、特定の政策目的に活用する場合の料金設定のあり方など、料金施策をより充実させるためには、新しい考え方を加味して整理・解釈することも今後の検討課題であるとする。

②受益と負担の考え方

交通渋滞や沿道環境の悪化等の外部不経済が存在する場合には、原因者に割増料金等により社会的費用を負担させるという考え方もあるが、高速道路料金の割増は、社会的な受容性の問題があることから、今後とも総合的な料金施策の観点から検討が必要であり、また、一般道路での実施には技術的な課題等があることから、現時点では、高速道路の料金割引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が効果的であるとする。

一般道路から高速道路への誘導策、あるいは高速道路から一般道路への転換抑制策として、高速道路料金を引き下げるとは、原因者の行動を変化させ、交通渋滞や沿道環境の悪化等の外部不経済を低減させる、又は外部不経済の発生を抑止するものである。そして、その受益は、高速道路利用者のみならず、一般道路利用者、さらには沿道住民、地域にも及ぶものである。また、高速道路料金の引下げは、外部不経済の低減等だけではなく、地域の活力や都市機能を強化・向上させ、地域の活性化、ひいては我が国の成長力増進に資するとともに、さらには、物流の効率化が図られることで、その恩恵を物流関係者のみならず全国の消費者にもたらすものであり、受益は広く社会全体に及ぶ。

このように、料金設定が一般道路も視野に入れた政策目的に基づいた高速道路ネットワークの有効活用のあり方を踏まえたもので、かつ、その受益が地域や広く社会全体に及ぶ場合には、一定の範囲で国や地方が公的負担を行

うことは、受益と負担の観点からも合理的であり、適当であると考え。また、高速道路利用者が高速道路料金とは別に揮発油税等の自動車関係諸税を負担していることに鑑みれば、利用者への還元という説明も可能である。

ただし、公的負担が行われる場合には、コスト縮減等の会社の経営努力の継続性等が損なわれることがなく、また、自主性の尊重という民営化の趣旨等が踏まえられる一方で、料金引下げが高速道路の有効活用に関する基本的な方向性に沿ったものであり、かつ、確実に履行されることが制度的に担保される必要がある。さらに、公的負担が行われた後においても、料金引下げが適正に履行されていることや、一般道路の渋滞緩和など道路ネットワーク全体の視点から交通誘導料金の施策効果についてチェックする必要がある。その事後チェックの仕組みとして、料金引下げの実績報告を会社等から求めるなど、手続きにおいても、透明性の高い、厳格な制度とする必要がある。

5 高速道路ストックの機能強化のあり方

成長力の維持・強化、地域の活性化、安全・安心の確保、良好な環境の創出といった我が国の重要な政策課題に対応しつつ、国民にとって使いやすく、安全に利用できる高速道路とするためには、高速道路ネットワークの有効活用と併せ、高速道路ストックの機能を強化することが極めて重要であり、効果的である。

具体的には、以下のような対策を早期に講ずることが必要である。

(1) スマートインターチェンジの整備促進

スマートインターチェンジは、従来のインターチェンジに比べ、整備費用や料金収受等の管理コストの削減が可能となるだけでなく、高速道路までのアクセス距離・時間が短縮され、地域の高速道路利用や短距離利用者の利便性が向上し、IC周辺での有効な土地利用を促すなど地域活性化に寄与するとともに、並行する一般道路における渋滞の緩和にも資する。このようにスマートインターチェンジの整備による受益は、直接の利用者のみならず一般道路利用者も含め、地域又は広く社会全体に及ぶものであり、高速道路の料金引下げと時期を同じくして実施することにより相乗効果が現れるものと考えられる。

このため、サービスエリア（SA）・パーキングエリア（PA）を利用する方式のみならず、高速道路本線に接続する方式も含め、重点的にスマートインターチェンジの整備の促進が図られるべきである。

一方、スマートインターチェンジと地域の幹線道路を結ぶアクセス道路について、道幅が狭い、あるいはカーブが急であるために大型車の通行ができないといった指摘も地域によっては見受けられ、アクセス道路の整備・改善が必要である。

さらに、スマートインターチェンジを整備しても、標識・看板など案内が不十分でわからない、降りてからの案内も不足している、などのユーザーの声が聞かれており、高速道路の利便性の向上のためにも、標識等の案内表示の設置・改善を図り、さらには設置場所等について標識等をチェックする仕組みが必要である。

(2) 暫定2車線区間対策等による安全性・利便性の向上

利用者の安全性等を図る観点から、4車線以上の区間と比較して、死亡事故

率が高い、事故発生時の通行止めの時間が長い、大規模地震等の被災時や降雪等の悪条件の気象下では交通が遮断される可能性が高いなど、信頼性が劣る暫定2車線区間については、一部区間の拡幅や追い越し車線の増設等機動的な付加車線の設置や4車線化を実施し、ネットワークの信頼性の向上を図るべきである。

また、車線の減少部、インターチェンジの出口など交通が混雑し通過に時間がかかる箇所において渋滞対策を実施するほか、事故が多く発生している箇所における線形改良などの交通安全対策を実施することが必要である。さらに、高速道路の安全性の向上を図るソフト対策としては、本線に合流してくる車両の情報、見通しの悪いカーブの先の渋滞情報など安全運転を支援し、事故防止効果のある情報を音声や画像によって提供することができるITS^{*1}技術の進展が期待される。

高速道路の利便性の向上の観点からは、ジャンクションなどの分岐に関する情報を増やす又はわかりやすくするといった工夫や、リアルタイムでの渋滞情報の充実も望まれており、利用者の視点に立った道路交通情報のサービスの向上を図ることが必要である。

さらに、物流機能の強化の観点から、国際標準コンテナ車が通行可能となるような対応についても取り組む必要がある。

(3) 予防保全等の促進

安全・安心の確保の観点からは、高速道路ネットワークの長期的な保全に資するよう計画的にストックの機能強化を図ることが重要であり、特に予防保全によるストックの長寿命化は、現在の償還期間を超えて将来世代にも受益をもたらすものであり、世代間の公平の観点から、その負担のあり方を検討すべきである。例えば、首都高速道路・阪神高速道路では、約9割が橋梁、トンネル等の構造物で占められていることに加え、大型車交通量が多いことから、ストックの高齢化が進みやすく、遠くない将来に短期間に集中して抜本的な修繕が必要となる可能性があり、早急に対応が必要である。

また、高速道路の維持管理について一定の水準を保つよう、利用者のニーズ等を踏まえた適切なサービスレベルを設定するとともに、その執行状況を点検・公表することについて検討すべきである。

*1 ITS (Intelligent Transport Systems) : 情報通信技術等を活用し、人と道路と車両を一体のシステムとして構築することで、渋滞、交通事故、環境悪化等道路交通問題の解決を図るもの。

なお、スマートインターチェンジなどの整備については、高速道路料金の引下げと同様の受益を地域又は広く社会全体に及ぼすものであり、利用者の利便性や高速道路ネットワークの信頼性の向上を図るという観点から、一定の範囲で国及び地方が公的負担を行うことは適当であると考えます。その場合には、民営化の趣旨等を踏まえつつ、交通誘導料金の設定と同様、国が示す基本的な方向性を踏まえ、確実に高速道路ストックの機能強化に関する対策が履行されることが担保されることや、手続きの透明性の確保、事後において実績報告を会社等から求めることなどが必要である。

6 今後のETC活用の方向性等に関する考え方

高速道路でのETC利用率は既に7割に達し、料金所における渋滞はほぼ解消され、ETCを活用した多様で弾力的な料金設定が可能になるなど、ETCの普及促進による効果が発揮され、社会的にもETC利用のメリットが認知されつつある。

しかし、最近ではETC利用率の伸びにも鈍化傾向が見られるほか、自動車保有台数に占めるETCセットアップ台数の割合であるETC普及率は、全国平均で2割を超えたばかりの水準であり、地域によって大きなばらつきも見られる。さらに、ETCレーンにおいて開閉バーを押し開けて通行し、料金の支払いを免れたり、ETCカードの未挿入、有効期限切れ等により課金ができないまま通行するといったような不正通行が増加しており、その対応策の実施が急務となっている。また、料金による交通誘導によって高速道路ネットワークを有効活用するためには、ETC車と現金車が混在している状況が解消されることが望ましく、更なるETCの普及促進を進める必要がある。

また、高速道路ネットワークの有効活用のあり方等に密接に関連する事項として、金利の変動など将来のリスクへの対応について、考え方を整理し、検討する必要がある。

(1) 今後のETC活用の方向性

(ETCの更なる普及促進)

これまで、ETCの普及促進については、利用者の声も聞きながら、

- ・会社や民間事業者による車載器の無料キャンペーンの実施やマイレージポイント付与等による誘導、国による車載器購入等に対する助成
- ・ETCカード発行から車載器取付けを1箇所のできるワンストップサービス
- ・クレジット契約をしない利用者等を対象に、デポジットを預託のうえ、料金を金融機関の口座から引き落とす方式のETC専用カード（パーソナルカード）の発行

等が実施されてきたところであるが、標準装備化等自動車メーカーとの連携を図るほか、引き続き、国、会社、民間事業者が一体となって、利用者へのETCのサービス水準の一層の向上に資するような施策の検討・導入を進めるべきである。

具体的には、E T C専用のスマートインターチェンジの整備の促進や、駐車場決済等有料道路以外の用途におけるE T Cの活用の多目的化、地域や安全に関する情報提供等I T Sの技術によってE T Cの魅力を向上させる方策の検討などについて積極的に取り組むことが有効であると考ええる。加えて、マイレージポイントの家族での合算を可能とすることなど利用者への還元方法の工夫についても検討すべきである。

(ETC車に限定した利用のあり方)

E T Cの利用率が高まり多数がE T C車となる中で現金車が混在する状況は、料金施策の効果の発現が抑制されたり、有人の料金徴収施設を存置せざるを得ず、結果としてその費用等はE T C車も負担することとなることなどから、解消していくことが望ましい。このため、将来の一つの選択肢として、特定の高速道路の利用に関してE T C車に限定することなどについて、検討を行う必要があると考える。

海外では、法律の規定により高速道路の利用についてE T C車に限定する事例が見られるものの、まだカナダやオーストラリアの一部の都市に限られている。^{*1}また、高速道路の利用をE T C車に限定することについては、

- ・現金車の当該高速道路の通行を不可能にする
- ・現金車も当該高速道路を通行することは可能であるが、当該車両の通行によって事業会社が負担する必要のない料金徴収手続き及びコストが発生することから、通行料金のほか料金に比して高額な割増金等を徴収するという2通りの考え方があがるが、海外の例では後者の考え方を採っている。

我が国においては、高速道路は道路法の道路であり、会社が独自の判断で高速道路の利用を制約することは適当ではないことから、E T C車に限定利用する場合には、法制化など制度的な検討が必要であると考ええる。

一方で、E T C利用率が今後100%近くまで向上した場合には、E T C専用レーンと一般レーンが各1レーンの2レーンの料金所では、時間帯等によってはE T C専用レーンに車列が発生し、E T C利用のメリットが減じられることも想定される。このため、現金車の利便性を著しく損なわない範囲内で、限定的に一部のインターチェンジをE T C専用とすることについて試行することが考えられる。ただし、交通安全上の問題や道路法制上の問題を

*1 高速道路利用をETC車に限定している例：トロント（カナダ）の高速道路（407ETR）では、5t以上の大型車にETC搭載を義務化。メルボルン（オーストラリア）の高速道路（シティ・リンク）では、年間13回以上利用する場合にETCを義務化。

クリアすることが必要であり、慎重な検討を要する。

なお、これらを制度化することについては、まず国民や利用者の理解や納得を得られるような環境の整備に努めることが重要であり、E T Cの普及促進に努めながら、

- ・ E T C利用率を100%とすること並びにE T C普及率を向上させることの必要性・社会的意義及び課題
- ・ 高速道路利用に現金車が少数混在することによる社会的コスト

等について整理するとともに、上述のような法制的な課題や、具体的な限定の手法及びその実効性の確保策等の技術的課題についても幅広く検討を行う必要がある。

(料金システムの効率化・高度化)

インターチェンジの設置や新たな料金割引を導入する際には、料金システムを変更する必要があるが、システムの変更に多大な費用や時間を要するという問題がある。スマートインターチェンジの整備に対する地域の要望が強いことや、利用者の利便増進に資するE T Cを利用した柔軟で弾力的な料金設定を行う必要性がますます高まることを考慮すれば、会社は料金システムの高度化・低コスト化を早急に図るべきである。

(2)不正通行対策の強化

会社が管理する有料道路における不正通行の件数については、平成14年度では40万件余であったにもかかわらず、E T C専用レーンでの発生件数が増加するなど、交通量の伸びに比して大幅に増加し、平成18年度には約96万件にまで達している。このような状況はもはや看過することはできない。確実な償還や利用者の負担の公平の観点等からも適正な料金徴収を行うことは会社の責務であり、不正通行の手口や原因の究明等に努め、高性能ビデオカメラの設置など、的確な対応策を早急に講ずるべきである。

不正通行の中には、利用者が故意に料金支払いを免れようとする場合のほか、E T Cカード未挿入や有効期限切れ、E T C収受機械の通信異常等により課金ができないまま通行する、といった防止可能な利用者の過失や利用者の責めに帰すべき理由以外の理由による場合も含まれている。このため、会社においては、料金所手前でE T Cカード未挿入等を利用者に音声で警告できるような装置の導入を図るほか、一層の未納料金の回収に努めるなど、早期に実施可能で一定の効果が期待される対応策については積極的に実施すべきである。

また、平成17年10月には、民営化に併せ、道路整備特別措置法の改正により、不正通行に対し刑事罰（30万円以下の罰金）を科す規定が盛り込まれており、今後とも、会社は警察等の関係機関と連携強化を図りながら、罰則規定の活用等により、不正通行対策の強化に取り組むべきである。さらには、道路交通法において創設された車検拒否制度と連動したいわゆる違法駐車に対する使用者責任に関する規定等を参考に、不正通行対策強化の方策について、国・会社が連携して検討を行うことも必要であると考えます。

(3) 将来のリスクへの対応

災害時の広域的な道路ネットワークの確保等のために、交通が遮断等された道路に並行する高速道路の料金割引、無料化等の措置を行うことが有効となる場合があるが、常に会社の負担で割引等を実施することには一定の限界がある。また、適切な予防保全の実施によって道路ストックの長寿命化は可能になるが、高齢化に伴い、大規模な修繕・更新等が必要になることは避けられない。

現行の民営化によるスキームでは、高速道路の災害復旧に要する費用については、国からの補助金を原資に、機構が会社に対して無利子貸付ができることとなっているものの、予期せぬ金利の変動や不可避なストックの高齢化に伴う大規模修繕などのリスクについては協定等において十分に対応できておらず、これらの対応策の検討が必要である。

なお、旧公団時代には、大規模災害や社会経済情勢の変化等による償還の遅延防止策として、損失補填引当金制度^{*1}を設け料金収入の一部が積み立てられていたが、民営化の時点で制度は廃止され、全て取り崩されている。

リスクの問題を制度化することは相当に難しく、リスクを詳細にわたり想定した制度設計が必須となるが、リスクへの対応に関し、高速道路の料金には利潤を含めないということを前提として、現行の変動貸付料制度^{*2}などについて、より合理的な制度に変えていくために幅広く検討すべきであり、おおむね5年ごとに行うこととされている協定の見直しに向けて議論を深めておく必要がある。

*1 損失補填引当金制度：将来事情の不可測性（物価及び将来交通量等経済事情の著しい変動、不慮の災害）により生じた採算不良道路の料金徴収期間満了時の未償還額を同じ事業主体のすべての一般有料道路の料金収入によって積立てられた内部留保資金により補填し、事業主体の経営の安定性を確保しようとするもの。現在では、地方道路公社が管理する有料道路について認められている。

*2 変動貸付料制度：実際の料金収入が計画収入に対し、協定によって決められた割合よりも増減がある場合、機構からの貸付料を増減させることで会社の経営の不安定を回避し、償還確実性を向上させる制度。

おわりに

社会資本整備審議会道路分科会が設置され、有料道路について答申を行うのは、今回が初めてであり、旧道路審議会の時代を含めても、平成12年11月に行った「都市高速道路の料金体系のあり方等についての答申」以来7年ぶりのことである。その間においては、日本道路公団をはじめとする道路関係四公団が民営化され、独立行政法人である機構と6つの高速道路会社が誕生したほか、国と地方の負担による新たな直轄事業制度が導入されるなど、有料道路を取り巻く状況は大きく変化した。

民営化後まだ間もないことから、その成果等について評価することは時期尚早であるが、今後40年余りにもわたる借入金の償還期間において、現行の制度・運用を固定的に考えるのではなく、時代や国民生活の変化に柔軟に対応し、国民や利用者の理解を得ながら、有料道路制度の根幹は維持しつつも不断に見直しを行っていくことが重要であると考えている。

今回の中間答申では、当面の課題である高速道路ネットワークの有効活用及びそのための料金のあり方を中心にとりまとめを行ったが、これらについては早急に具体化を進めることを期待する。また、自動二輪車などを含めた車種区分及び料金の車種間比率の見直し、高速道路の大規模修繕・更新等現行の協定では十分にカバーされているとはいえない将来のリスクへの対応策など、残された課題については、今後議論を精力的に進めていく必要があると考えている。

現在の厳しい財政状況や高速道路整備に対する国民の高いニーズを踏まえれば、受益者負担の観点や世代間の負担の公平の観点から、基本的には今後とも有料道路制度の果たすべき役割・意義は大きいものと考えているが、他方で、中間とりまとめの段階で行った国民からの意見募集では、高速道路の料金水準や自動二輪車の料金について批判的な意見が多数寄せられたことも事実である。本審議会としては、このような国民の声にも真摯に耳を傾けながら、新たな課題に対応した今後の有料道路制度のあり方について、広範に議論が展開されることを望むものである。

(参考) これまでの審議経緯

第1回有料道路部会（平成18年12月4日）

- ・有料道路の経緯・現状と課題について

第2回有料道路部会（平成19年1月25日）

- ・道路特定財源の見直しに関する具体策について
- ・日本自動車連盟（J A F）アンケートについて
- ・高速道路料金・割引の現状と課題について

第3回有料道路部会（平成19年2月20日）

- ・高速道路の有効活用について
- ・料金の考え方について
- ・大都市圏の料金体系について

第4回有料道路部会（平成19年3月30日）

- ・これまでの議論の整理
- ・料金社会実験について

第5回有料道路部会（平成19年5月31日）

- ・トラック運送事業者の高速道路の利用実態について
（(社)全日本トラック協会アンケート）
- ・委員からの意見
- ・高速道路ストックの機能強化の課題

第6回有料道路部会（平成19年8月24日）

- ・ 中間とりまとめ（案）について

〔 「中間とりまとめ」（8月31日公表）に関する意見募集
（平成19年9月3日（月）～9月18日（火）） 〕

第7回有料道路部会（平成19年10月11日）

- ・ 今後の ETC 活用の方向性等について
- ・ その他検討すべき事項について
- ・ 中間とりまとめに関する意見募集の結果について
- ・ 中間答申の構成（案）

第8回有料道路部会（平成19年11月13日）

- ・ 中間答申（案）について

第8回道路分科会（平成19年11月29日）

- ・ 中間答申（案）について