

【有料道路政策研究会中間とりまとめ案】

当面の有料道路政策のあり方について  
仮題（案）

平成14年7月

有料道路政策研究会

## はじめに

有料道路政策研究会は、料金の割高感や事業の採算性などさまざまな課題が指摘されている有料道路制度の今後のあり方について検討することを目的として、学識経験者7名を構成メンバーとして本年3月5日に発足した。

有料道路制度は、立ち遅れた我が国の道路の早期整備を促進するため、戦後まもなく導入され、2001年度末現在で高速自動車国道をはじめとして約1万kmの有料道路が供用中であるなど、我が国の道路整備に多大な貢献をしてきたことは衆目の認めるところである。

しかし、社会経済情勢が大きく変化し、右肩上がりの経済の下では大きな問題がなく活用されてきた有料道路制度について、料金をはじめとして様々な問題が指摘されるに至っている。そして、有料道路事業の中心であった道路関係四公団が民営化されることになるなど、大きな変革期が到来していると言える。

本研究会では、以上のような問題意識により、今後の有料道路政策について広く全般をその議論の対象として各委員からの提案を中心に議論を進めてきた。

そのような状況の中で、本年6月、道路関係四公団の民営化について組織及び採算性の確保について審議を行う「道路関係四公団民営化推進委員会」が発足し、政府として同委員会において議論が進められている。本研究会においては、年度末を目途に、同委員会の意見も踏まえ、今後の有料道路政策のあり方を幅広く検討し、報告書としてとりまとめる予定であるが、現段階において、民営化を前提として当面実施すべき有料道路政策について、特に有料道路の料金のあり方を中心として中間とりまとめを行った。

平成14年7月

有料道路政策研究会  
委員長 杉山 武彦

## 有料道路政策研究会名簿

- |     |    |    |                      |
|-----|----|----|----------------------|
| 委員長 | 杉山 | 武彦 | 一橋大学大学院商学研究科教授       |
| 委員  | 石田 | 東生 | 筑波大学社会工学系教授          |
| 委員  | 碓井 | 光明 | 東京大学大学院法学政治学研究科教授    |
| 委員  | 竹内 | 健蔵 | 東京女子大学文理学部教授         |
| 委員  | 武田 | 善行 | ヤマト運輸(株)代表取締役専務      |
| 委員  | 中条 | 潮  | 慶應義塾大学商学部教授          |
| 委員  | 西谷 | 剛  | 横浜国立大学大学院国際社会科学研究科教授 |

## 第1章 有料道路をとりまく現状

### 1. 有料道路制度の果たしてきた役割

#### (1) 有料道路制度創設の背景

我が国は西欧諸国と異なり馬車交通の時代がなかったこと、明治以降戦前までの間は鉄道整備が優先されたこと等から、道路整備は著しく立ち遅れていた。

戦後、早急に欧米先進諸国へキャッチアップするため、経済成長に対応した交通インフラの早期整備が不可欠であった。特に、当時我が国の道路は、国道でさえ舗装もままならない状況であったため、モータリゼーションの高まりによる社会的要請に対応した道路の早期整備については至上命題であった。

しかし、厳しい財政状況の下、道路整備財源が十分確保できないことから、借入金を活用して道路の整備を行い、当該道路の利用者から一定期間料金を徴収し、その収入によって建設費、管理費、借入金利息等の費用を償還するという有料道路制度を1956年に本格的に導入した。

#### (2) 有料道路制度の果たしてきた役割

有料道路制度を活用して道路整備を行ってきたことにより、2002年6月現在、高速自動車国道6,976kmをはじめとして、合計約9,900kmの有料道路が供用中であるとともに、有料道路として供用し、既に無料開放された道路は約1,600kmに及んでおり、有料道路制度は道路の早期整備に多大な貢献をしてきた。

また、現在、有料道路の供用延長は一般都道府県道以上の供用延長の約5%に相当している一方、走行台キロで有料道路が約16%を分担しており、我が国の経済社会や国民生活上大きな役割を果たしている。

### 2. 社会経済情勢の変化

#### (1) 人口構造の変化

国立社会保障・人口問題研究所が2002年1月に推計を行った「日

本の将来推計人口」によれば、2006年の1億2,774万人をピークに人口は減少局面に入り、2050年には1億59万人まで減少するものとされている。

特に、生産年齢人口(15～64歳)については、1995年の8,717万人をピークに既に減少過程に入っており、2050年には約5,400万人まで減少、全人口の約半数になるものと予測されている。

一方、65歳以上の高齢者人口は現在の2,200万人から2030年には3,000万人を突破し、2050年には約3,600万人、全人口の3分の1を超え、本格的な少子高齢化社会が到来する。

このような人口構造の変化により、既に国及び地方の合計で650兆円を超える長期債務残高を抱える我が国の財政状況はさらに悪化するものと予想され、道路整備についての財政制約も大きくなるものと考えられる。

また、人口の減少に伴い、利用交通量についても将来的に減少が見込まれている。

## (2) 経済情勢の変化

我が国においては、戦後、欧米先進諸国へのキャッチアップを目標に、高度成長を実現してきた。しかし、1980年代後半から90年代前半にかけて起こったバブル経済が崩壊し、株価や地価が下落したことにより設備投資等の最終需要が低下し、それが物価の下落をもたらした。これにより、右肩上がりの成長が終焉し、その後我が国経済は長期低迷が続いている。

## (3) 社会情勢の変化

高度成長期を経て様々な分野において量的な充足が満たされつつある中で、国民は質的な充足を重視しており、個人の多様なニーズに対応した選択可能なシステムの構築が求められている。

このような国民意識の変化に伴い、自然環境や景観も含めた環境問題に対する意識は一層高まっており、特に沿道環境については大都市圏を中心として厳しい状況にあることから、環境への配慮にも十分留意する必要がある。

また、経済再生のためには、経済活動が中心行的に行われ、我が国の活力の源泉でもある都市について、その魅力と国際競争力を高め、

その再生を実現することが必要である一方で、地方圏における労働力人口の都市への流出による生産力の低下や高齢化の進展、中心市街地の衰退などによる活力の低下への対策も重要となっている。

### 3. 有料道路をとりまく環境の変化

#### (1) 今後の自動車交通需要の動向

自動車交通需要については、経済の長期低迷に加え、産業構造改革の進展や貨物車の大型化による1台当たりの輸送量の増加等の要因により、貨物車の交通量は今後一貫して減少すると予測されている。

このため、自動車の走行台キロは、将来人口の減少と相まって、2030年頃に現在の1～2割増をピークに減少に転じると予測されている。

#### (2) 有料道路利用者の意識の変化

有料道路の料金については、ネットワークの拡大とともにその整備及び管理に要する費用を賄い、採算を確保するため、逐次料金改定を行ってきたところである。

しかし、バブル経済崩壊後の経済の低迷に伴う物価の下落と相まって、料金の引き上げを行わない状況下においても料金に対する割高感が高まっている状況にある。

加えて、一般道路の整備も一定程度進んできたこともあって、料金を負担してまで有料道路を利用するメリットが低下しており、一般道路利用者の有料道路への転換が計画どおり進まず、既存の有料道路の有効利用が図られないケースが多くなっている。

特に、大口利用者である運送事業者において、運送コストを削減するために有料道路の利用を回避する動きが見られる。

#### (3) 有料道路の採算の悪化

経済の低迷に伴う交通量の伸びの鈍化により、有料道路事業として採算がとれない区間が多くなっている。

その顕著な例として、本州四国連絡道路や東京湾アクアラインなどが挙げられるが、これらの道路における共通点は、周辺の開発計

画や経済状況についての将来の見通し及び諸情勢の変化に即応した交通需要等の見直しが適切になされなかったことにより、計画交通量と実際の利用状況に大きな乖離が生じ、採算が悪化しているものである。

そして、採算の悪化に伴って、本州四国連絡道路等の過去の事業において多額の有利子負債の返済が十分に進まない状況が発生しており、この処理が大きな課題となっている。

#### (4) 管理・更新の時代の到来

有料道路も含めた道路全体の整備が進んできた結果、一定の道路ストックが蓄積されてきた。今後はこれを維持管理し、また、老朽化したものについては更新を行うことが必要となるため、本格的な更新時代の入口に立たされている状況にある。それに伴い、厳しい財政制約の中で維持管理や更新のための費用をどのように負担するかも今後の大きな課題となってくる。

## 第2章 当面の有料道路政策を検討する上での留意点

上記のような有料道路をとりまく状況の変化の中で、現在、有料道路制度に関して政府レベルの見直しの議論が行われている。本研究会においても今後の有料道路政策を検討する際には、これらの議論の動向に十分留意しながら検討を進めていくべきものとする。

本研究会が検討を進めていくに当たって当面留意すべき事項は以下のとおりである。

### 1. 特殊法人等整理合理化計画を前提とすべきであること

昨年12月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」において以下の基本方針が決定されており、当面の有料道路政策を検討する際にはこれを前提とすることとした。

道路関係四公団は廃止し、民営化する。

日本道路公団の事業については、平成14年度以降国費は投入せず、現行料金を前提とした償還期間は50年を上限にその短縮を目指

す。

首都高速道路公団及び阪神高速道路公団については、国・地方の役割分担の下、適切に費用を負担する。

本州四国連絡橋公団の債務は国の道路予算、関係地方公共団体の負担において処理し、道路料金の活用も検討する。

## 2．道路関係四公団民営化推進委員会の議論に留意すべきであること

特殊法人等整理合理化計画を受けて本年6月、政府に「道路関係四公団民営化推進委員会」が設置され、道路関係四公団の新たな組織及びその採算性の確保についての具体的な検討を行い、本年中に結論を出す予定とされている。

本研究会において検討した内容について、道路関係四公団民営化推進委員会の議論の状況によっては再検討を行う必要が生じる可能性がある。

## 3．民営化までの間の当面の有料道路政策を検討すべきであること

特殊法人等整理合理化計画においては、道路関係四公団について平成17年度までのできるだけ早期に民営化することとされており、一義的には民営化後も含めた有料道路政策を検討すべきであるが、「第1章 3．有料道路をとりまく環境の変化」で述べたような喫緊に対応すべき課題が山積していることから、民営化を念頭においた利用者サービスの向上のため、民営化に伴う新しい組織に移行するまでの間において当面実施すべき内容（特に有料道路の料金）について検討することとした。

### 第3章 当面の有料道路政策の方向性

#### 1．有料道路整備のあり方の見直し～有料道路制度の適用の限定化

##### (1) 高規格幹線道路ネットワークについて

高速自動車国道及び一般国道の自動車専用道路で構成される高規



格幹線道路のネットワークに関しては、特に、一般国道の自動車専用道路について、

- ・交通量の低迷等により採算が悪化している路線があること
  - ・料金水準を抑制するため、合併施行方式によって整備を行う路線の中でも大部分を公共事業で整備する路線が多くなっており、有料道路制度の最大の目的である早期整備という観点においてその役割が十分に果たされていない面もあること
- などの実態がある。

したがって、一般国道の自動車専用道路については、このような実態に鑑み、有料道路制度を活用して整備する路線は早期整備という目的にも合致し、それが利用者にも理解される路線に限定化すべきである。

また、高速自動車国道についても、路線別に見ると地方部を中心に必ずしも採算が良くない路線があるにもかかわらず、プール制を採用しているため個別路線の問題が明確にならない等の批判があり、現在、道路関係四公団民営化推進委員会で検討されているところであるが、その結果を踏まえ、本研究会においても議論をすることとしたい。

なお、結果として高規格幹線道路について有料道路制度を活用せずに整備する（無料道路として供用する）場合は、有料道路で整備する場合と同一構造とすることについて検討の余地があると考えられ、例えば2車線道路とすることなども考慮すべきである。

## （2）都市高速道路について

都市高速道路においても、適正な料金水準の下で採算性を確保するという観点から、既に基本計画が指示されている区間の他は、例えば環状道路など渋滞解消や都市再生等の観点から特に整備効果の高い路線に限定すべきである。

## （3）有料道路制度の適用の限定化

上記のような各道路別の実状を踏まえると、借入金を活用して早期整備を図ることを目的とする有料道路制度を用いて整備する道路は、将来世代に過度の負担を残さないよう、適正水準の料金に基づく収入で費用を賄うことが可能な路線、または、有料道路として整

備することが早期整備という目的にも十分に合致し、かつ、それについて利用者の理解も得られる路線、さらには、ネットワークを形成する既存の有料道路との間で料金によって交通需要を調整すべき路線などに限定的に適用すべきである。

なお、このような考え方に基づき有料道路制度を活用して整備すべきである大都市圏の環状道路について、用地費など整備費用が多額になり、適正水準の料金に基づく収入で費用を賄うことが困難となる場合については、公共事業との合併施行方式により整備することを広く活用すべきである。

## 2．既存の有料道路の有効活用

第1章でも述べたように、昨今の経済情勢の影響による料金の割高感や一般道路の整備の進展などにより、有料道路利用者の意識に変化が見られ、特に地域的には大都市圏を除く地域において、また、時間帯別には夜間を中心に、交通量が少なく既存の有料道路が十分に活用されていないケースが増加している。このような場合については、民営化を先取りした柔軟な発想による料金施策等を導入すべきである。

また、料金は交通需要を調整する機能を有していることから、料金の設定方法を工夫することによってその機能を活用し、有料道路及びその他の道路ネットワークの一層の有効活用を図ることにより、並行する一般道路の渋滞緩和や沿道環境改善等に資することも可能となる。

このような観点から、既存の有料道路を今まで以上に有効に活用する方策を進めていく必要がある。

## 3．料金制度の運用の見直し～多様で弾力的な料金設定へ

### (1) 償還主義についての考え方

有料道路制度における償還主義については、整備のために調達した借入金はすべて返済するという観点と、料金を建設費や管理費等の費用を償うよう設定するという料金決定原則の観点の両面がある。

前者の借入金をすべて返済するという点については必ず完遂され

なければならぬものであり、その意味での償還は存続しなくてはならないのは当然である。

一方、料金設定に関しては、従来過度に画一的に運用してきたという点について、国民・利用者の視点に立った料金制度の運用の適切な見直しを行う必要がある。

## ( 2 ) 多様で弾力的な料金設定の導入

国民生活の変化に伴い、利用者の様々なニーズや利用実態、地域の事情等にきめ細かく対応するとともに、環境問題や渋滞などの一般道路等の課題の解決や、利用が低迷している有料道路の有効活用等を図るため、時間帯や曜日、路線等の利用実態に応じて多様で弾力的に料金を設定するしくみを本格的に導入すべきである。

なお、導入に際しては、採算に与える影響や利用状況の変化等その効果を測定するために一定期間社会実験を行うなど試行的な実施も含め検討する必要がある。

このような料金制度のきめ細かい運用を実現するためには、簡易に利用時間や利用経路を把握できる E T C の活用が必要不可欠であることから、まず E T C の施設整備が完了している路線・区間から料金設定の見直しを行うことも検討すべきである。

また、環境対策や渋滞対策、既存道路の有効活用といった政策的要請に基づく料金設定を実施することによって減収が生じる場合については、当該道路を管理する事業主体のみにその負担を課すことは必ずしも合理的でないことから、国又は地方公共団体による支援が必要である。

## 4 . 維持管理段階における有料道路のあり方

有料道路の供用延長は約 1 万 km に達しており、また、施設の老朽化も進んでいることから、今後維持管理費はさらに増大せざるを得ない状況にある。

有料道路は一般的に、高速走行性の確保や高度な安全性・快適性を維持するために高水準の管理を行っており、今後の維持管理費の増加や、高度なサービスの受益と負担の公平を勘案すれば、建設費の償還後の維持管理のための財源として料金を徴収することが考えられ、こ

れについては過去の道路審議会における累次の答申で提言されているところである。

料金徴収期間満了後も料金を徴収して維持管理費を賄う維持管理有料制については、既に現行法において適用が認められている一般有料道路等で、当該道路のサービス水準を一般道路に比べて高水準に保つために多額の維持管理費用が必要となる場合においては、その適用について地域の実状等も踏まえてより弾力的な運用をすべきである。

## 5 . E T C の普及促進

### ( 1 ) E T C 普及促進の必要性

E T C は2001年11月の全国展開とともに、車載器のセットアップ台数は、月3万～4万台のペースで順調に推移し、2002年6月には月間5万台を超え、7月10日現在の累計台数が約37万5千台となっているものの、全体としては未だ低調な状況にある。

また、E T C 利用台数は2002年7月に1日あたり約17万台となっているが、利用率は全国平均で2.8%に過ぎず、車載器価格の割高感やE T C 利用者に対する割引措置等への不満感など問題点もあり、今後さらなる普及促進策が必要である。

さらに、3 . でその実施を提言した多様で弾力的な料金設定を簡便に実施するためにはE T C の活用が不可欠であり、今後さらなるE T C の普及促進策を実施することが必要である。

### ( 2 ) E T C 普及促進のための方策

E T C の普及をより促進するためには、相対的にE T C 利用者が有利となるよう、新たな料金施策や割引についてE T C 利用者のみを対象としたものとする 것도検討すべきである。その場合の割引率等については車載器購入のための負担等も考慮すべきである。

また、E T C の普及が進むことにより渋滞解消や環境改善、料金収受経費の縮減等様々な効果が期待されることから、その普及スピードを高めるためにも、E T C 利用車の割引制度の充実が喫緊の課題である。

既に平成12年11月の道路審議会（当時）答申においても提言されている、ハイウェイカードや回数券の機能をE T C に集約すること

について、利用者ニーズに対応した多様で弾力的な料金設定を効果的に実施するため、その早期化を図るとともに、具体的移行プロセス（時期及び内容、特にその偽造が社会問題化しているハイウェイカードや回数券の廃止も含めて）を早急に明示すべきである。

## おわりに

本研究会においては、今後の有料道路政策の中で当面実施すべき施策の方向性について中間的なとりまとめを行った。

行政においては、この提言を踏まえ、利用者のニーズに的確に対応できるよう具体的な政策として実現されるよう強く期待する。

しかし、現在有料道路制度については、道路関係四公団の民営化の議論をはじめとした大きな変革期の真っ只中にある。

今後もこのような動向を注視し、そのときどきの状況に応じて本研究会におけるこれまでの議論をレビューするとともに、民営化後の有料道路制度についても道路関係四公団民営化推進委員会の議論の状況も踏まえつつ検討していく必要がある。

また、特に有料道路の料金については国民の関心が非常に高いものであり、今後、国民・利用者の意見を十分に聴取した上で料金政策を検討していく必要がある。

なお、本研究会では、年度末までを目途に、道路関係四公団民営化推進委員会の意見も踏まえ、今後の有料道路政策のあり方を幅広く検討し、報告書としてとりまとめる予定である。

## 参 考

### 1. 本研究会のこれまでの議論における各委員の主な意見

本研究会においては、論点を明確にするため、今後の有料道路の料金のあり方を中心に、各委員が意見発表を行い、その意見をもとに議論を行った。意見発表を行うに当たっては、何ら制約条件を設けず、各委員が自由な意見を述べた。

本中間とりまとめを行うに当たっては、これらの意見を踏まえて当面実施すべき内容について検討を行った。

各委員の主な意見の内容は以下のとおり。

#### ( 1 ) 料金について

##### [ 料金の低廉化 ]

用地費を償還対象から外す等現行の償還主義を見直すべき  
高サービスの対価としての使用料との考え方を採用すべき  
無料開放原則も見直すべき（維持管理有料制を視野に）

##### [ 料金の弾力化 ]

料金は利用者の受益実感に合致したものであるべき  
受益実感は地域・路線によって異なり、プール制による全国一律料金は見直すべき  
利用率の低い夜間を割り引くことにより利用率を上昇させたり、都市部の混雑時の割り増しにより混雑を緩和するなどの時間帯別料金や沿道環境対策のための路線別料金コントロール等の料金施策（政策料金制）を実施すべき  
これらの料金施策を実施するためには E T C が不可欠であり、既存の主な割引制度であるハイウェイカードや回数券について偽造問題が社会問題化していることに鑑み、それらの E T C への集約化等も含め、E T C の普及促進に努めるべき  
混雑緩和や環境対策、社会資本の有効活用等の政策的要請に基づく料金の弾力化に当たっては公費投入も可とすべき

( 2 ) 有料道路の整備のあり方について

未着工・計画区間についてはゼロベースで見直し、利用率の悪い地方路線は計画を中止し、都市部の環状道路やボトルネック解消のための道路に限定すべき

低成長経済下では、費用有効度の高い選択的な投資と運営が要求される（先行投資型から需要即応型・即戦力型へ）

有料道路制度を活用して整備する道路は、適正水準の料金に基づく収入で費用を賄うことが可能な路線に限定的に適用すべき

今後のインフラ整備がもたらす外部効果は小規模かつ局所的で全国ベースの負担を正当化しなくなるため、今後の整備財源は外部効果の還元の観点からは地域が負担すべき

例えば、日本道路公団と首都高速道路公団の区割りをなくして首都圏プールといった発想をすることにより、大都市圏の環状道路などの整備を促進すべき（その際、そこに公費を投入することも検討すべき）

( 3 ) 民営化後の有料道路について

政策目的の料金を設定することと民営化後の会社の意思決定の自由度との対立を調整するため、企業の自由裁量性を尊重しつつ公的コントロールが必要（公聴会、価格規制、行政命令の留保等）

民営化後においても多様で弾力的な料金施策実施に当たり一定程度の公的関与が必要であり、これら政策的要請に基づく料金施策の実施に当たっては、本来民間企業への公的支援は慎重に考えるべきであるが、例外的に一定要件を満たす場合にその可能性が検討されるべき

民営化は徹底した規制緩和と経営の自由度の付与が不可欠で、上下まとめた民営化が必要

料金徴収期間終了後について、当該有料道路の高いサービス水準を保つために一般道路を上回る維持管理費用がかかる以上は維持管理有料制を拡大すべき

社会資本整備においても受益と負担を一致させるため、受益者及び負担者の意向がより反映される分権的意思決定システムの導入を検討すべき

投資意欲を向上させるため、交通社会資本の整備・運営と周辺の



施設整備・地域開発とを一体的に行う経営体が必要

( 4 ) その他

建設・管理コストの削減、競争性の確保、他事業との一体的整備、用地費の税負担等によるコスト縮減を実施すべき

有料道路に競合的無料道路がある場合、当該無料道路からも料金徴収も検討すべき

公費投入と料金収入の関係を明確化する「有料道路計画」の制度化を検討すべき

2. 多様で弾力的な料金施策の具体的内容

各路線の利用状況や料金の需要調整機能に着目し、沿道環境改善や渋滞解消などの一般道路等の課題解決という目的のための料金施策や既存の社会資本の有効活用するため、多様で弾力的な料金施策の実施を検討する。

[ 具体的な料金施策例 ]

内陸部（住宅地区）から湾岸部等への交通誘導

- ・環境ロードプライシング 等

有料道路への交通転換による一般道路沿道の環境改善

- ・夜間の割引など時間帯別料金制 等

受益に応じた料金体系の実施

- ・均一料金制の都市高速道路における端末の短距離区間の割引の拡充
- ・均一料金制の都市高速道路におけるネットワーク補完のための乗継ぎ制を拡充及び渋滞箇所を迂回するための乗継ぎ制の実施

E T C を活用した新たな割引の実施

- ・均一料金制の都市高速道路における一定回数以上利用した者に対して無料通行権を付与する割引制度（マイレージ割引）等新たな割引制度の導入 等