

## 第4節 道路

### (1)概観

各国とも、道路整備を経済的競争力の前提条件と位置付け、交通機関相互の連携を重視した効率的な交通網の形成を、道路行政の基本目標としている。

アメリカでは、エネルギー効率のよい交通網の形成を図るため、他の交通機関との連携を重視しつつ、全国の道路網を再編し、連邦の投資対象の範囲を限定することにより、限られた連邦資金の投資効率を最大限にすることとしている。

ヨーロッパ各国では、東中欧の自由化やヨーロッパ統合を背景として、経済の域内自由化に伴う交通量の増加と国境を越えた地域間、都市間の経済的競争の激化が必至とされており、自国の各地域を他のEU内の地域と連結させることが重要課題とされている。このため、イギリスでは、国道の新設に係る予算が急増されているほか、都市間道路の整備が他国と比較して遅れているフランスでは、基幹道路網の整備が強力に進められている。また、ドイツでは、旧東ドイツ地域における道路網の整備や将来的に急増が予想される通過交通への対処が重点施策となっている。

さらに、各国とも、道路整備に当たっては、環境保全に対する配慮がますます強調される傾向にあり、アメリカにおいて、道路整備に伴うミティゲーション事業が道路予算の対象に含められたり、フランスにおいては、生態学者やランドスケープの専門家等との連携が図られている。

また、財政的制約から、民間による有料道路の経営の可能性が検討されている。アメリカでは、総合陸上輸送効率化法（ISTEA）により、民間による有料道路の所有が認められ、イギリスでは、民間が道路の計画、建設、資金調達、維持管理を担当し、政府が道路の使用料を当該者に支払うDBFO方式による道路整備の導入が予定されている。

## (2)アメリカ

### 道路行政の動向

1991年12月、総合陸上輸送効率化法（Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991; ISTEA）により、米国における陸上交通整備に関しての新たな基本方針が示された。同法は、経済的に効率的で、かつ、環境に配慮したインターモーダルな輸送体系を構築することにより、グローバル経済における米国の競争力の基礎を築くことを目的としている。

道路関係では、①全国道路網（National Highway System; NHS）を創設し、州際交通上又は国防上重要な道路、他の輸送機関と連結する道路及び州際通商に不可欠な道路に対して、連邦の財源を重点的に投資し、②州及び地方政府（郡、郡区、市町村）に対し、整備しようとする輸送機関を選択する際の裁量（道路と公共輸送機関のいずれを整備するか等）を大幅に認め、道路の計画・管理に関する政策手段を提供し、③IVHS（Intelligent Vehicle-Highway Systems）等の新技術を連邦が財政的に支援し、21世紀の交通体系構築に全米的に取り組み、④有料道路に対する連邦資金の用途に関する制限を緩和し、民間による有料道路の所有を認めることにより、交通体系の改善に際して民間セクターを資金供給主体として積極的に活用し、⑤野生生物や歴史的地区へのダメージの緩和（mitigation）等の環境改善事業や、大気浄化、自転車道・歩道関連のプロジェクトや道路美化に貢献する事業を、道路財源の支出目的とすること等を具体的政策として挙げている。

ISTEAの最大の意義は、連邦補助の対象とする道路を従来より限定し、補助を特定の道路により集中的に行うようにしたことである。これは、交通省（Department of Transportation; DOT）の担当者によれば、従来の補助体系があまりに包括的であったため投資効率が悪かったことの反省に基づいている。

#### 1. 補助体系の見直し～NHSの創設

州際道路網（interstate system）の完成を踏まえ、交通省では種々のタイプの主要幹線道路（principal arteries）を編成するため、NHSの整備を進めている。NHSの主要な機能は、①人口集中地、港湾、空港、公共輸送機関その他の輸送機関、主要都市等を相互に結ぶこと、②国防上の要請に応えるこ

と、③州際交通や地域間交通を提供することである。

手続的には、各州が、NHSに編入を希望する道路を地図に示して、交通長官に提出する。道路延長は各州に割当てがあり、州はさらにそれを各市町村に分配する。NHS約15万マイルのうち、6万7千マイルが既に議会によって承認されている。最終的には、路線は1995年9月までに法定されることとなっている。財政的には、議会が、1992年度に2億ドル、1993～96年度の各年度に4億5千万ドルの支出を決定している（NHS基金）。

NHSは、州際道路網、戦略的道路網（strategic highway network; STRAHNET）、主要幹線道路網の3つの道路網から成っている（STRAHNETとは、国防上のアクセス性を確保し、戦時と平時における緊急時の人間や物資の輸送能力を確保するための道路網である。）。

NHSが提唱された背景には、道路の現況と安全性の問題がある。第一に、交通省によれば、NHSの要件を満たす道路に係る橋のうち、9%が構造的に欠陥があり、20%が安全だが機能的に時代遅れで現在の交通事情に対応できておらず、また、州際道路のうち、8%が舗装状態が劣悪で、16%が良好と言えない状態にある。第二に、インターモーダルな拡張がある。グローバル経済で米国が競争力を維持していくには、異種の輸送機関を競合させるのではなく、エネルギー効率のよい形態で相互に補完する必要があるという基本的思想である。あらゆる輸送機関を考慮した交通計画を念頭におきつつ、NHSをどう構築するかが今後検討されていくことになる。ちなみに、米国では、鉄道輸送だけでなく空港や港湾を結ぶトラック輸送を持つインターモーダルな輸送会社が既に現れ始めている。第三に、都市部における混雑がある。都市によっては、道路の容量が交通量に対して適正規模になるまで開発を抑制している地域があるほど、混雑問題は深刻化している。

## 2. NHS基金の用途

交通長官の承認の後、NHS基金は以下の用途に使用できるとされている。

- ・道路の建設、改築、再舗装、修復及び再生
- ・一定区間における道路管理の改善
- ・NHS以外の連邦補助道路（Federal-aid highway）の建設及び管理改善、連邦公共輸送法の補助対象となる公共輸送機関の建設
- ・NHSの一定区間における安全性の向上
- ・ISTEAに合致した交通計画の立案
- ・ISTEAに合致した道路の調査研究及び計画立案

- ・道路関連技術の移転
- ・交通管理に係る初期投資
- ・駐車場施設の建設
- ・カープールやバンプールに係るプロジェクト
- ・ISTEAに合致した自転車及び歩行者用道路の建設
- ・道路管理システムの開発
- ・補助事業に関連した湿地のミティゲーション事業への参画

### 3. 州や都市のNHSに対する評価

多くの州や都市は、NHSを、道路の維持管理や新設、改築に必要な財源を供給し、体系的な交通網を整備する機会を与えるものとして、歓迎している。ただし、NHSの下での財源の用途は特定の道路施設にのみに限定されており、柔軟性に欠けているなど、自治体の裁量が小さいとの声もある。この点に関しては、交通省では、地域社会のニーズによって、既存路線の維持管理を重点的に行うか新たな道路を新設するかは、自治体に任されているとしている。

また、手続的には、NHSの路線認定に当たって、公聴会など様々な形で住民参加が図られたが、州によってはNHSに関する情報が不足していたためか住民の関心がまだ高くなかったところもあった。

一方で、現在のNHSのあり方に批判的な見解もある。それは、①NHSのかなりの部分が非都市部にあるが（例えばネバダ州では大都市地域は2つしかない。）、住民の居住している都市部に対してもっと投資すべきではないか、②認定から漏れた主要幹線道路をどうするのか、固定的な地図に基づく路線認定は交通事情のダイナミズムに対応できないのではないか、③路線認定があまりに短期間で行われ、地方自治体や大都市地域との調整が不十分ではないか、といったものである。

こうした論争はあるものの、NHSが最終的にどのようなものになるかは議会の承認を待たないと判明しないというのが現在の状況である。

（参考文献：U.S.DOT, "A Summary ISTEA Act of 1991;" "On the Road Again," American City & Country (Dec,1993))

### (3) イギリス

#### 道路行政の動向

イギリスにおいては、80年代のサッチャー政権により、経済成長の前提として、輸送効率の向上と沿道環境の改善を双方を目指した道路整備の必要性が強く認識され、道路支出が伸びた。90年代に入ると、予算額が拡大される（ヨーロッパ統合を背景として、特に国道の新設に係る予算の伸びが大きい。）一方で、道路整備に際しての民間資金の活用が模索されている。

国の道路行政の基本目標は以下のとおりである。

- ・効率的な道路網を整備することにより経済成長と経済効率の向上に寄与すること
- ・経済成長と経済的競争力に係る他省庁の諸政策を支援すること
- ・道路の建設や改善に伴う環境の損失と総合的な便益のバランスを確保することにより、環境の保全・改善を図ること
- ・より安全な道路の建設、車両の安全性の向上、運転者等の道路利用者の行動の改善により、道路の安全性を高めること
- ・既存のネットワークを最大限生かしつつ、コスト効率のよい道路網を維持・管理すること

#### 1. 道路庁の創設

国は、高速国道と一般国道の道路管理を所管しているが、これらの国道網に係る建設計画と既存道路の維持・管理を担当する機関として、道路庁（Highways Agency）が創設された（1994年4月）。なお、交通大臣は、道路庁長官に対し、同庁の行う国道に関する長期構想（国道網の計画規模等）や国道整備計画案（路線の選定や着工優先度等）の策定、公開審問における決定等に関して、所要のアドバイスを行う権限を有している。道路庁の担当する主な業務は以下のとおりである。

- ・国道の新設と改善についての計画に関する予算を確保すること
- ・既存の国道網について国民経済上最も効率的な維持管理を行うこと
- ・技術、安全性及び環境に関する基準を開発すること
- ・国道網のパフォーマンスについての測定基準を確立すること
- ・国道計画に関して関係者に所要のアドバイスを行うこと

## 2. ロンドンにおける優先路線 (priority routes) の指定

道路交通法 (Road Traffic Act 1991) により、ロンドンにおける既存の道路の利用状況を改善するための多くの事業が導入された。同法に従い、交通大臣は、ロンドンにおける全ての道路を対象として優先路線 ('red' route と呼ばれている) を指定することができ、指定後は交通局長 (traffic director) が当該路線に係る調整、維持・管理、モニタリングを行うこととなっている。1993年3月現在、この優先路線に係るローカル・プランの骨子が打ち出されたが、計画の詳細は現在策定中となっている。1993年度で、1,000万ポンドが支出されている (見込み)。

## 3. 地方道に係る補助制度

地方政府 (県及び市町村) は、イングランドで国土全体の道路総延長の96% を占める地方道を担当しており、これはまた主要路線網 (the Primary Route Network: PRN、通過交通に十分な交通容量を提供している道路網) のうち45% に相当している。1994年度の地方道計画への予算配分は、総額で8億9,500万ポンドであるが、このうち、3億2,900万ポンドが国からの補助金である交通補助金 (TSG) である。TSGの補助対象となるのは、

- ・重要度がその地方だけにとどまらず、国による補助採択を受けた主要な (1994年度予算では200万ポンド以上の事業規模) 地方道計画 (認定を受けると特殊な例外を除き、事業完了まで補助を受けられることとなる。)
- ・橋梁等の構造物の維持
- ・PRN内の道路の構造物の維持

等となっている。

## 4. 有料道路制度と民間資金による道路整備

1993年5月、交通大臣は、ウェールズ大臣及びスコットランド大臣と連名で、有料道路制度に関するグリーン・ペーパー (政府試案書; "Paying for Better Motorways: Issues for Discussion") を提出した。これは、通行料の徴収が、いかに、道路改良の財源を提供し、既存の道路ネットワークのより効率的な利用を誘導し、道路整備への民間セクターの更なる参加を促進するかを述べたものであり、国民の議論を喚起する目的を持っていた。世論の反応を踏まえつつ、同年12月、交通省は、通行料自動徴収システム (electronic motorway charging system) についての技術的検討と規格の制定に関するプロジェクトを開始し、現在では約5年のうちにシステムの実用化が可能となると考えている。

また、同省は、道路整備の際しての民間からの資金調達を拡大するための施策を行っている。計画では、道路の新設又は改良が行われる場合において、民間セクターが計画（design）、建設（build）、資金調達（finance）及び維持管理（operate）を行い、交通省は当該道路の使用料を当該民間セクターに支払うというDBFO方式を導入することとしている。1995年半ばまでには、最初のDBFO方式による契約を結ぶ予定としている。

（参考文献：Department of Transport, "Transport Report 1994"）

#### (4) フランス

##### 道路行政の動向

道路整備の基本方針は、国土整備関係閣僚会議（Comité interministériel de l'Aménagement du Territoire; CIAT）が決定する国道整備計画に示されている。同計画は、都市間の道路インフラ整備のフレームワークを示す長期構想であり、25km以上の高速道路事業と5億4,500万フラン以上の事業規模を持つ道路事業については、全てこの計画との整合性が必要とされている。

現計画（1992年4月決定）では、政策目標として、①国際的な交通軸を整備し（イギリスとの間のユーロトンネル、イタリアとの間のモンブラン・トンネル等）、国土の各地域をヨーロッパと連結させること、②交通量の増加に対処し、各地域間を連結すること、③大西洋沿岸地域と主要港湾を後背地とヨーロッパに連結すること、④通過交通の迂回路を整備することによりイル・ド・フランス州の交通混雑を緩和させること、を掲げている。

この背景として、フランスは、他のヨーロッパ諸国に比べ、基幹的な都市間道路の整備が遅れており、ヨーロッパ統合後に予想される国境を超えた地域・都市間競争に備えるため、国道網の整備、改善が緊急の課題とされていることが指摘できる。

#### 1. 国道網に係る財源制度

近年、国道網の近代化が強力に進められており、この5箇年で600億フラン以上が投入されている（有料高速道路を除く。）。この財源として、新たにイル・ド・フランスにおける事業所税及びスキーリフト税が創設された。この近代化事業については、国と22州との間で5年間の計画契約という手法が採用されている。

計画契約とは、国と州の政策目標の調整を行い、国の意向を十分踏まえた州計画の推進を可能とするスキームとして導入されたもので、国土整備庁（DATA R）による事前審査を受けた後、州における国の機関である州地方長官と州行政の執行責任者である州議会議長との間で締結され、CIATの認可を経て確定する。

計画契約における国の支出額が大きいのは交通インフラ整備、産業転換政策等である。第10次経済計画（1989-93）においては、道路関係は全契約費（雇



用、教育、文化振興、産業転換等)のうち44%を占めている。投資支出の約半分がコナベーション(都市の無秩序な連坦化)の防止に支出されている。また、計画契約はユーロトンネル道路等の特別プログラムに用いられることも多く、A 20、A 75等中央高地(中南部の山岳地帯)での主要幹線道路の開設については国がその建設費用を全額負担している。

## 2. 都市間高速道路の整備

国道網の骨格をなす都市間高速道路は、金融市場から資金を調達し料金収入で償還する有料道路と場合により地方政府の負担を求めつつ国費で整備する無料の高速道路の2つの整備手法があるが、現国道整備計画では、前者を8,900km、後者を3,320km整備することとしている。ちなみに、1993年1月現在、供用中の都市間高速道路の総延長は6,620km(このうち、5,809kmが有料道路で、811kmが無料の高速道路)である。

## 3. 国道網の維持・管理の内容

国道網の維持・管理には、料金収入のうち27億フランが割り当てられており、基本的に、①年間を通じて交通量の大きい国道の85%について、当該道路の質を維持するため、道路調査と所要の修復を計画的に行う予防的維持・管理、②道路構造や道路附属物等の施設内容とサービス水準に従い路線毎にその内容が決められる日常的維持・管理、③道路資産価値の大部分を占める道路構造物について3ヵ年維持・管理プログラムに従って当該施設の状況をモニターし、所要の修繕を行う工学的構造物の修復の3つからなっている。

## 4. 環境保全に対する取組み

近年、道路行政においても、環境保全と生活の質の向上が、新たな重要目標となっている。このため、生態学者、社会学者、ランドスケープ・アーキテクト等の専門家の活用、住民参加の促進、ランドスケープ管理や都市計画行政に関する市町村との連携の強化により、環境により調和した道路インフラ整備を推進している。設備省によれば、現在では、「田園地域を創出する」という高速道路の新たな側面が注目されている。

(参考文献:Ministère de l'Equipment, "Roads in France 93")

## (5) ドイツ

### 道路行政の動向

ドイツでは、ドイツ統一、ヨーロッパ統合、中東欧の自由化により、交通需要の構造が大きく変化し、特にこれまでの南北交通から東西交通に重点を置いた交通網（鉄道・道路・水路）の整備が緊急課題とされている。

道路については、旧東ドイツ地域の交通インフラ整備の遅れと国外からの通過交通の増加から、アウトバーンの根本的な改良が急務とされ、未供用区間の完成、ネットワークの改良、老朽化した道路の修復が行政課題となっている。

ドイツ統一後の最初の連邦交通網計画であるBVWP'92においては、環境に調和し、複数の交通機関が効率的に連結した交通網を整備することが基本とされている。また、最近の動きとして、アウトバーンの一部有料化が注目される。

#### 1. 連邦交通網計画（BVWP'92）の概要

上述の交通需要の構造の変化を背景として、1992年7月、ドイツの交通政策の基本となる「92年連邦交通網計画」（BVWP'92）が閣議決定された。同計画は、ドイツ統一後最初の「連邦交通網計画」であり、全ヨーロッパ的視点からの交通網整備と環境への配慮が基本的原則とされ、1991年から2010年までに、道路に2,096億マルク、鉄道に2,136億マルク、水路に303億マルクを投資することとなっている。

交通網整備の基本的目標としては、旧東ドイツにおける効率的な交通網の構築・拡張、EU主要都市を結ぶ高速鉄道網の整備、交通機関相互間の能率的な連結、環境保全に配慮した交通網の整備等が掲げられている。

道路の具体的事業については、統一ドイツの交通網の整備の上で最低限必要な優先的プロジェクトとして、老朽化した旧東ドイツ内の既存の道路の修復・改善、旧西ドイツ内の既存線の維持・整備、前計画（BVWP'85）に係る未着工分の事業の実施、東西ドイツの一体化に必要とされる道路網の整備（「ドイツ統一交通プロジェクト」）等が挙げられている。このため、特別立法により、計画手続や事業実施の迅速化が図られている。また、これらに次ぐ優先度を持つ事業として、トンネル化、路肩の拡充、騒音対策、路線の拡幅、旧東ドイツにおけるバイパスの建設等が挙げられているが、その財源については民間資金も活用する方向で検討が行われている。

なお、旧東ドイツにおける道路網整備に際しては、環境保全や景観保護が重視されており、小動物用の通路の整備、路面上の表面水のための貯水池の設置、並木道の保全等が行われることとされている。

## 2. アウトバーンの有料化

アウトバーンを有料化し鉄道改革等の財源に充てるという構想は以前から議論されていたが、1994年2月、総重量12トン以上のトラックを対象にアウトバーンの利用料を95年1月から徴収する法案が閣議決定された（1994年夏現在、国会で審議中。）。これは、90年以来EU内の隣国（オランダ、ベルギー、ルクセンブルグ、デンマーク）との長期にわたる交渉の末、合意が得られた共通政策で、利用料は年間1,500～2,500マルク、支払い証明書は5ヶ国有効とするものである。

この有料化政策は、従来アウトバーンに「ただ乗り」していた他国の運送業者に対して応分の負担を求めるとともに、他のEU諸国と比べて高かったトラックの自動車税を引下げを行うことによって、国内業者の競争力を高めることを目的とするものである。

今後は、さらに自家用車に対する有料化も政策課題となる可能性があると考えられる。

（参考文献：Bundesministerium für Verkehr, "Verkehrspolitik 1992;"

（株）日興リサーチセンター「住宅・社会資本整備に係わる新たなファイナンス手法に関する調査報告書」、1992;

東洋経済新報社「金融ビジネス」1994年4月号）