

## 第1回 高速道路のあり方検討有識者委員会

平成23年4月7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。本日、本委員会の司会をさせていただきます道路局次長の佐々木と申します。どうぞよろしくお願いいたします。それでは、早速ではございますが、開会にあたりまして、大畠国土交通大臣よりご挨拶申し上げます。

【大畠大臣】それぞれ先生方には、お忙しい日々を送られている方ばかりですが、今日は第1回の「高速道路のあり方検討有識者委員会」という会合にご参加をいただきまして、ありがとうございます。先生方をお願いをした時点と今日の時点では、ずいぶん環境と言いますか、風景も変わっているわけでありまして。当初私どもは民主党の一つの考え方、いわゆる高速道路の原則無料化と、こういう考えを更に進化をさせて、日本の将来を見据えたときにいわゆる100年後、200年後に貫くような日本における高速道路のあり方というものをご検討いただきたいということをお願いをしたところでありまして。もちろん日本における高速道路の歴史とアメリカ、ヨーロッパの歴史は大きく異なるわけでありまして、いずれにしても高速道路というのが、戦後の日本の経済を大きく引っ張ってきたことも事実であります。小泉純一郎総理が、45年間過ぎたら高速道路は無料化する、こういう発想で今日まで参りましたが、それをどうするのか、こういうところも大きな課題でもございます。そういうことで民主党の一つの考え方は、一つの考え方として、広く皆様方のご意見というものを伺いながら、寺島座長をお願いを致しましたが、1つ各界の方々のお話をお伺いする中で、ぜひ一つの考え方をまとめていただきたいと、こういうことで今日にきたところでありまして。3月11日の東日本大震災というものを経る中で様々な、私たちも多くのことを学びました。そういう大震災というものを踏まえて、今後の日本の高速道路というものは、どうあるべきなのか。そして、同時に建設もしなければならぬわけでありましてけれども、この建設のあり方は、どうすべきなのか、こういうことも含めてご検討を賜ればと思います。そこで、本委員会ではですね、3つの視点でお願いしたいというふうに考えております。1つは、無料化社会実験や料金割引の評価というもの、すでに昨年から今日まで、無料化実験をして参りましたが、この無料化実験というもの、それから土日1,000円という料金割引というものもして参りました。その他にも首都圏の高速道路、あるいは阪神の方の高速道路についても、様々なご意見をいただいているわけでありまして。そういうことの評価というものをひとつお願いしたい。それから将来の料金制度のあり方というものは、どうあるべきなのか、こういうことについても是非考え方をまとめて頂ければと思います。それから、高速道路の整備手法、これも現在進行中のものもございます。これをどういう形で仕上げていくのか、これについても、ご検討頂いて、一つの考え方をご提示頂ければと考えております。おおよそこの委員会は、秋頃を目途の一つのとりまとめをお願いするというようにしているわけでありまして、今回の東日本大震災というものを経て、早急に仕上げなければならないという路線もございます。今回、様々な形でご意見を賜りましたが、高速道路があるおかげでずいぶん命をつなぐ物資を運ぶことができた、こういうご評価

も頂いております。それから二つの道があったために、一つがだめになっても、もう一つの道で命を支えることができた、こういうことも率直にご指摘を頂いて参りました。そういうことで、この大震災というものを何とか踏まえながら、日本のあるべき高速道路のあり方というものについて、ご指摘を賜ればと思います。最後になりましたけれども、非常に皆様方、大変お忙しいところ恐縮ではございますが、ぜひこの委員会の中で、短期的な視点での当面どうするかということと同時に長期的な視点での高速道路のあり方について、これは政権が代わったとしても、政策というものをうんぬんということではなく、まさに日本の経済を支える意味での高速道路のあり方というものを、ぜひご提示頂ければ幸いと存じます。どうぞよろしくお願い致します。

【道路局次長】ありがとうございました。ここで恐縮ではございますけれども、報道関係の皆様方については、ご退席をお願いします。

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。ダブルクリップを外していただきまして、上から、配席図、議事次第とございまして、資料1は「委員名簿」、資料2は「高速道路のこれまでの経緯について」、資料3は「東北地方太平洋沖地震による被災及び復旧状況について」、それから参考資料で「東北地方太平洋沖地震による被災状況等と道路の役割について」ということではございますが、よろしいでしょうか。

それでは、次に委員の方々のご紹介に移らせていただきたいと思います。

(各委員を紹介)

【道路局次長】それでは、以降の議事の進行は座長にお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

【座長】それでは、議事の方を進めさせていただきたいと思います。

初めに本会議の公開、資料の公表についてでございます。まず、本会議自体は非公開として開催させていただきます。また、会議資料については会議後速やかに、議事概要については近日中に、議事録については、内容を各委員にご確認いただいた後、発言者の氏名は伏せた形で、それぞれ国土交通省ホームページにおいて公表させていただければと思いますが、よろしいでしょうか。それではそのようにさせていただこうと思います。

では本題に入ります。本日は、「高速道路のこれまでの経緯について」、「東北地方太平洋沖地震による被災及び復旧状況について」、この2点を事務局より資料でご説明いただいた後に、委員の皆様のご意見等をいただきたいと思います。それではよろしくお願いいたします。

【道路局長】道路局長でございますが、私の方から説明させていただきます。座ったままで失礼させていただきます。それではまず資料の2のところから高速道路のこれまでの経緯ということで、料金という観点を中心に説明申し上げたいと思います。

1枚めくっていただきますと、高規格幹線道路と料金と整備という、高速道路という言葉と高規格幹線道路という言葉は、基本的には同じ意味で使わせていただいておりますので、よろしくお願いいたします。高速道路全体構想 14,000 km、現在 9,855 km、約 70%が出来上がっていると

いうこととございます。整備手法としては二つの整備手法を使ってきております。これが高速自動車国道ということとございます。こちらは基本的には全国画一的な対距離料金ということになっておりまして、料金プール制で整備をしているということとございます。

ただ平成 15 年から新直轄方式ということで税金で整備をして無料で供用するという手法も一部取り入れてきております。一方の、一般国道の自動車専用道路でございますが、こちらも個別路線の採算を加味した料金ということで、公共事業と有料道路事業の合併施行方式で整備をしているのでございますが、こちらにも交通量の少ないような道路には公共事業のみで作って無料で供用するという区間もございます。次のページがその図面でございます。

3 ページでございますが、高速道路の役割ということで、全長といたしますと、日本の道路の総延長は市町村道まで含めまして約 120 万 km ほどありますけれども、そのうち高速自動車国道というのは 0.6%、高速道路全体の 1% ということとございますけれども、ただ実際の国内の物の動き、人の動きを支えているという面では、例えば物流でありますと道路全体で見ても 44%、鉄道とか航空を含めても 24%、人流、人の動きにつきましても 10% 程度のシェアを担っている。そのような役割を担っているのとございます。

次、4 ページでございますが、有料道路制度の導入の経緯でございます。これは戦後急激にモータリゼーションが進む中で、早く道路を整備する、ということで二つの手法を入れてまいりました。一つが道路特定財源ということで、ガソリン税等を目的税として道路整備に充てるものとございますし、もう一つの柱が有料道路制度ということで、これは税金ではなくて、利用者の方から料金をいただいて、それで整備して管理をしていく、そのお金をまた充ててという制度でございます。昭和 20 年代の後半にそういう仕組みを入れまして、あわせて道路の整備を行う主体として日本道路公団とかあるいは首都高速道路公団といった組織を作っていたということとございます。

5 ページはとばしまして、6 ページでございますが、料金設定の基本的な考え方ということとございますが、これは道路整備特別措置法に基づいておりますけれども、大きく二つの考えがございます。一つは償還主義というものとございまして、料金収入を以て道路の建設、管理に充てていく、それを料金の徴収期間の中で償っていくという考え方、それからもうひとつは公正妥当主義とありますけれども、他の公共料金等と比較して公正妥当な水準である、ということとございます。

7 ページ、それまでの高速道路の料金改定の経緯でございます。昭和 47 年にプール制を導入いたしました。対象とします延長が順次伸びていっております。それにあわせて当然建設コストも増えてまいりますので、それを料金収入で償っていくということで料金水準も順次引き上げてきておりまして、現在は 1 km あたり 24.6 円という数字になっています。あわせて、償還期間につきましても、当初約 30 年間といったのが順に 40 年、現在 45 年という形になっているということとございます。

次 8 ページでございますけれども、平成 17 年に民営化ということになりました。この図に書いてありますように従前の道路公団、あるいは首都公団といった組織を再編いたしまして、6 つの高速道路株式会社と、そして高速道路という資産を保有して債務を返還、償還していくという独立行政法人の機構を設置したということとございます。その資金は次の 9 ページでございまして、下のほうが高速会社、上が機構でございます。右の下からまいりますと、高速会社が借金を借入

金で高速道路を建設いたします。そして出来あがったものを、道路の資産を債務と一緒に機構に引き渡します。そして、それを今回高速道路会社が道路をオペレートするわけですが、その際に利用者から料金をいただきまして、その料金から管理費を差し引いた部分を貸付料という形で、機構に支払っていく、そのお金で債務を返済する、45年間で返済する、というスキームでございます。民営化時点で有利子債務は約37兆円ありましたが、現在平成22年時点で約30兆円というスキームになっている、ということでございます。

次11ページでございますけれども、高速道路の料金施策の経緯ということで、この1枚の紙でご説明いたします。大きく二つ、左側が料金割引、右側が無料化ということでございます。まず、料金割引につきましては、先ほど申し上げました民営化のスタート時点で高速道路会社がいろんなコスト削減の努力をいたしまして、高速道路会社としての割引というものをスタートいたしました。例えば深夜の3割引であったり、通勤時間帯朝夕の割引といったものを導入、時間帯毎の割引でございます。

その後平成20年度でございますけれども、利便増進事業と書いてありますが、先ほどの30何兆円という債務の中から、国が3兆円の債務を引き継ぎまして、その分負担が軽くなります、その余力を使って料金割引をする、ということで、二段階に分けて利便増進事業を導入いたしました。一つは平成20年10月、2.5兆円で割り引いております。これが深夜5割引といった割引を10年間やるという施策でございます。その翌年、リーマンショックの後でございますけれども平成21年度の3月には0.5兆円を追加いたしまして、休日1,000円上限といった割引をスタート、こちらは2年間のスキームということでございます。平成21年9月に政権交代がありまして、様々な上限制度議論があったわけでございますけれども、今年の2月、新たな料金割引ということで、もともとこの3月で切れることになっておりました休日1,000円というのを継続し、更に平日の2,000円上限という料金割引を導入するというところでございます。ただその後、東日本大震災が発生いたしまして、現在の状況でございますけれども、休日1,000円、時間帯割引といったものは当面継続いたしますが、新しい新たな例えば平日2,000円上限というものは追加をしない、ということに今しているというところでございます。

さらに無料化実験の方でございますが、これは一昨年の6月から無料化の社会実験をいたしました。平成22年には1,000億という予算で、1,625kmの延長で実験をスタートいたしまして、平成23年度の計画を2月にまとめまして、全日全車の割引をプラス330km、そして新しく夜間大型の約1,500kmの割引の実験をする、というのを導入するという計画を出しておりました。こちらもこの震災の発生を受けまして、今やっていることを当面継続する、新たな無料化実験というものは追加をしない、ということで今措置をしているところでございます。以下の説明は省略させていただきます。

次に震災関連でございますが、まず最初に参考資料というのを見ていただければと思います。その最後に付いているページでございます。正面に被災状況と書いてございますけれども、全国で高速道路、直轄国道、都道府県の管理している国道、都道府県道、こういった全部で600区間、あるいは700区間ぐらいが通行止めになりました。3ページをちょっとご覧いただければと思います。関東から東北エリアにかけて、赤色が高速道路でございまして、×印が高速道路の被災箇所、ブルーが一般国道でございまして、この×印が被災箇所でございます。特にひどかったのがこの太平洋側に面した三陸沖の国道45号、それから福島の方は国道6号でこういったところが大変大

きな被害を受けているということでございます。4 ページ以降に少し写真を載せております。資料3に戻りますが、資料3で今回の復旧状況等をご説明申し上げます。まず資料3の1 ページを開けていただきますと、これは道路だけではなく、鉄道あるいは空港、港湾を含めて、縦軸が復旧率でございます。横軸が震災発生後の時間の経過でございます。高速道路につきましては、発災しました翌日、東北道、常磐道について緊急車両が通行できる、という状態を確保いたしました。これはおそらく阪神大震災の時にいろんな橋梁が壊れるという被害がありました。それを受けて様々な耐震補強というのをやっておりました。そういったことの効果もあったのではないかと思います。国道4号もすぐに何とか機能を確保いたしまして、迂回路なども使いながら、南北方向は通れるようになり、その後、国道45号も順次輸送路が開いていったということでございます。次のページは省略させていただきます。3 ページでございます。くしの歯作戦ということで、東北地方整備局がこの被災直後にどういう形で道路を啓開していったかということですが、左の上の四角の中で説明申し上げますけれども、まず津波被害が大きいということで、これは沿岸部というのはすぐ分かりましたので、くしの歯型で救援ルートを選定するというのを当日の夕方には決定いたしました。そして第一ステップとして東北道、国道4号という関東地方からの縦軸のラインを確保するというを行いました。その上で、三陸地区へのアクセス、東北道、国道4号から東に向かったアクセスというのを確保するというので、県が管理している道路が中心でありますけれども、そういう道路を東西ルートを順次確保していったということでございまして、全部で15本のルートを3日後、3月15日までには確保できたということでございます。確保できまして、三陸、太平洋側に到達できました後で、国道45号というのを順次広げていくということで、3月18日ですか、約1週間後くらいまでには、国道45号も97パーセントは通行できるようになって、救命活動・救急活動に使われるという形で大きな役割を果たしたということでございます。現在は応急復旧から本格的な復旧にも入ってきているということでございます。次のページ、4 ページでございますけれども、三陸縦貫自動車道、これが仙台から宮古に向かって、先ほど申し上げました高規格幹線道路の1つのルートでございますが、全体の延長が220キロでございます。現段階ではちょうど半分、113キロが供用いたしておりますが、この三陸縦貫自動車道が津波の浸水区域を回避するルートということでルートが設定されておりましたので、損傷はほとんどございませんでした。これが先ほどのくしの歯作戦での迂回路として大きな役割を發揮したということです。それからこの三陸縦貫の南側で、仙台市の方で仙台東部道路というのがありまして、仙台東部道路は土で盛った道路でございますが、かなり高台になっておりまして、ここに避難をされた方々が救われたということも報道等されております。次の5 ページでございますが、これは全国の高規格幹線道路の絵でございますけれども、今回の大きな津波の災害を受けたわけでございますけれども、やはり高津波の影響を受けない基幹ネットワークといったものの整備が急務であるということを再認識したということで、こういった区間も赤色の部分も相当のミッシングリンクが残っているということで紹介させていただきました。6 ページは省略させていただきます。7 ページでございますが、ネットワークで機能したということでご説明申し上げます。先ほど申し上げたように高速道路は翌日から一応通れることになったのですが、実は緊急車両のみで一般車両は使えませんでした、2週間ほどの間は。その間は関越自動車道であったり、あるいは上の方に緑色に塗ってありますけれども、日本海側から国道49号、あるいは国道113号といったものを使って太平洋側の被災地の方に物を運ぶといったコースができていたということでござ

います。一方、当然のことながら東北自動車道とか常磐自動車道というのは地震後に急激に件数が減っているということでございます。ネットワークで繋がることで、このルートが切れても、何とか物が運べた、ということでございます。この観点で8ページにはダブルネットワークの図を載せております。それから参考として9ページと10ページ、同様のことが実は平成7年の阪神淡路大震災のときにも、阪神高速の神戸線というのが倒れてしまったときのことでありますけれども、そのときも舞鶴道というものが、これは全体は開通しておりませんでした。舞鶴道、あるいは途中で復旧した中国道といったものが迂回路として使われたということでございますし、それから最後10ページでございますが、新潟県の中越地震、平成16年でございますけれども、このときは関越自動車道、このときは新幹線もしばらく使えない状態でしたけれども、そのときは上信越自動車道という高崎から長野をまわっていく道路、そして東北道から磐越自動車道を使う、こういったルートで救命、あるいは復旧活動が行われたということでございまして、人流・物流両面で国土の大動脈の高速道路というものが災害という観点から有効だったということで、1つの材料ということで紹介をさせていただきました。以上でございます。

**【座長】** どうもありがとうございました。本日が初回ですので、料金はじめ高速道路関連の施策全般について各委員からご自由にご意見、あるいは今の説明に対する質問をご自由にご発言いただければと思います。いかがでしょうか。初めてですので、今回1人、数分から5分ぐらいの感じで、一通りご質問を含めていただければと思います。

**【委員】** スキーウェアを着てくるなんて、変わってると思いますけど、2週間ほど現地におりまして。それで、今もご紹介あったように、道路のあり方というのが、いざという時の生活や再建や命という話もありますが要するに諸々に極めて効くというのは、これは当たり前のことなのですが、国民的に理解されたようなところでもありますね。大事だと思いますのは、喉元過ぎれば熱さを忘れるで、平時になると、「いやあ、あんなところに道路はいらないんだ」みたいな話が、平気で出てくる。そういうことを言っている人が、今度は地震があったりすると「いや、道路は大事だ」とこういう右往左往するようなことがあるようなことでは、国土のインフラというのは着実にきちんとした手は打てませんので、先ほど大臣がおっしゃった通りであって、政権交代とかいうような話ではなくて、100年200年の計の中で根本はなんであるかということで、今回の体験を元に、道路に求めるものをしっかりと理解する。それを我が国の持てる力の範囲で少しずつやっていくというようなことが大事だなと思った次第でございます。先ほども局長からのお話で、若干の追加的な情報を申し上げますと、本当に復旧が早かったという努力はものすごいものがあるんですが、その復旧もただぼーっとしている道路ではこうは復旧するものではなくて、例えば盛岡から宮古へ行く106号線は、地域高規格という高規格道路よりはやや低いランクだけれども、その辺にある道路よりはかなりましな造りになっていて、それが故にあれだけの復旧の早さとそれから復旧した後も着実に物を運べるという面がございまして。道路とか、高速道路も含めて道路というのは一言でいうと道路なんですけども、それをどんな水準のものをどこにどう作るかで天と地ほどの違うものになるというところがやっぱり、意識が重要だと思いました。

45号線も生活道路ですので町の中を通る関係で、津波でずいぶんやられていますが、幸いにそれよりも十数メートルですかね、もう少し上ですかね、を通っている三陸自動車道はほとんど無

傷、まったく無傷ですかね、実にいい機能を発揮しているというようなことでございます。特にそれ以上のことを今回は申し上げませんが、先程3つの課題というのは、大臣からお話があったとおりですが、その根本は何かっていうと、我が国の道路はどんなものであるべきかと、どんなふうに機能すべきものであると、いうものをまず議論して、腹を固めた上で、そういうふうにするにはどんなふうに金を取ったらいいか、あるいはどんなふうに負担するのが一番妥当だと。これから復興にもお金がうんとかかる中で、何というんですかね、教条的な原則論だけでものを考えるわけにはいかないということを私は思った次第でございます。以上でございます。

【委員】冒頭のご挨拶の中で大臣から、100年から200年を見据えて、というお言葉に感激をいたしまして、そういう議論に参加をさせていただくということは非常にありがたいなと思っております。それを踏まえて何点か申し上げますと、まず第一番目に、局長からご説明いただきましたけれども、高速道路っていうのは本当に分かりにくい存在になっているんじゃないのか、という実感がございます。AとかA'とか新直轄とかBとか、よほどの専門家じゃないと分かりませんよね。そういうことを本当にどう考えるんだろうかと。国の姿とか、我々の暮らしとか、経済と直結したところでの高速道路のあり方というのはどう考えるんだろう。これは、整備だけでなく、料金割引の方も相当分かりにくいことになっておりますので、これも本当に料金の目的ですよ。こういう観点から、これまで先人の努力で相当の整備も進んできておるということも事実でございますから、それをどう活用していくのか、こういった観点から料金を考えるということが、今ほど必要じゃない時はなかったんじゃないかなというふうに思っております。そういう観点でごく例示的に申し上げますと、阪神大震災の話がございました。実はご存じの方多いと思いますけれども、あの時に、高速道路が使えなくなって、国道9号線を迂回路として、大活躍したわけです。そうすると、国道9号線というのは結構速く走れるということが分かってしまったわけです、無料です。ですから今も夜中、100キロくらいで走る長距離トラックが相当おられる。夜中国道9号線を走るのは怖いとか、信号で止まると後ろから追突されるから止まらない方がいいとか、冗談だと思いますけど、こういう話もあるわけですね。これもやはり料金のあり方とか高速道路のネットワークを、下道の関係ですね、そういう意味での活用ということが非常に大事なというのが2点目です。あと、これも資料にありますので言わずもがなでありますけど、東海・東南海・南海地震、ある意味では秒読みに入ったと思うんですけど、そこへの備えをどうしていくんだと。そういうことをどう評価に、あるいは、地域のあり方、皆さんの暮らしのあり方をどう絡めていくのかという視点を、国土ビジョンとか、特に災害への備えが重要なポイントだと思いますので、是非そういう点も議論していただければと思います。以上です。

【委員】私も実は震災の地へ行っておりまして、3月30日から今日まで、この会議があるんで今日戻って来たんですけど、福島におりまして、主にボランティアの派遣をやっておりまして、第一陣として、福島市にベースキャンプを置いて相馬市に25人のボランティアを、バスをチャーターして通いで出しております。もう一つは明日から、いわきにボランティアを派遣しようと思っております、ここはベースキャンプを会津、猪苗代町に置きまして、磐越道を使って入るということにしまして、片道2時間くらい見ないといけないんですけど、それでも地元はまだ水道が復旧していないとか、設備が整っていないこともあって、道路があれば2時間くらいかけてボランティ

アを送り込むことができるということで、そういう意味では現地も車で通うことができると、非常に道路の重要性ということを認識いたしました。この会合は特に高速道路の無料化をどう考えるかということだと思いますが、連合の中でも賛否いろいろ意見がありますが、しっかりとした議論をこれから我々としてもやっていきたいと思います。特に今、論点として考えることはいくつかあると思うんですけど、一つは高速道路の料金制度と同時に考えなきゃいけないのは建設と維持管理の財源をどうするかということで、そういう中には受益者負担をどう考えるか、税をどのように扱うべきか、料金の全国プール制と、それから新規の建設費用をどのように考えていくか。それから高速道路と一般道路との財源の配分をどう考えるか、ということがあると思います。それから無料化については、この震災後については財政の優先順位ということを考えていかないといけないと思いますので、必要ではあるけれども、しかし復興のためには優先順位としてより高いものから順にやっていかないといけないという中で、この無料化というものを優先順位としてどのように位置付けるかということだと思います。それからもう一つは、総合交通体系の中での高速道路の無料化。今回の震災でも、鉄道、船、飛行機から道路、自動車というものがあるわけで、それぞれいろいろな被災を被っているわけですけど、それぞれが補完し合いながら機能してきているというところがあって、高速道路無料化が他の船や鉄道にどのような影響を与えるかということを考えていかないと、それが相対的に事業として成り立たなくなるということになれば、いざ何か危機が起こったときに、鉄道や船が前はあったんだけど今はなくなっているということは非常に問題なんだと思います。それから無料化の影響として地域経済にどのような効果を与えるのか、CO2の排出など環境への影響とか、それから我々としては特に雇用にどのような影響を与えるか、というようなことを総合的に考えていかないといけないと思います。限られた時間ではありますけども、冒頭大臣が言われたように、今後の100年を見通してしっかりとしたものができるということをですね、私もこの議論に参画していきたいと思います。

【委員】まず交通政策の目的というところから話を始めまして、高速道路の目的、それから料金の話の三点を話させていただきたいと思います。

交通自体そのものからは本来誰も利益を得ていません。本来別の目的があって、それを達成するために、移動しなければならない、輸送しなければならないために仕方なく我々は交通を使っているわけです。そういう意味では交通政策の目的、国土交通省の目的というのは、移動のコストを下げる、輸送のコストを下げる、それがやはり100年200年経っても変わらない目的だろうと思っています。そう考えると、無料化とか割引というのは、他に悪影響がなければそれは一つの正しい方向だと思います。ただ、交通のコスト、移動のコストというのは、お金と時間というのがありますから、よいインフラを整備して速く移動できるようにしてあげる、ということも実はコストを下げるということだと思います。そのようにして金銭的負担を下げることで、それから整備をして輸送スピードを上げてあげることで、これが交通政策の目的であるといえます。問題は、この目的が正しいとしても、その施策ごとにコストがかかることです。つまり、施策の目的とコストのバランスをどう考えていくのか、というのが、これはもう50年前からあるいは100年後も変わらない議論だろうというふうに思っております。

次に、そのことを念頭に置きながら議論をしなければいけないのは、整備目標の設定です。高速道路に関しては、この10年間の議論は手段と目的がひっくり返った議論が多かったといえま

す。本来は、例えば 14,000km を造るためにどのような方法がよいかを検討する。つまり、公団方式がいいのか、民営化がいいのか、はたまた直轄でやった方がいいのか、を検討する。あるいは 10,000km を整備目標として設定し、それを達成するためにはどのような方法がいいのか、というのを議論するのが正しいやり方です。しかし、道路公団の民営化議論は、本来手段であるべき民営化が目的になって、小泉首相が言っておられましたけれど、「何キロまで造るかは会社が決めるんだ」ということになってしまいますと、手段である公団方式や株式会社方式が目的になってしまって、本来の目的である、どこまで造ってどういう国土にしたいのかというような話は脇に放置されました。民営化自体が目的となり、整備範囲は会社が決めるという枠組みとなったの今回の混乱の元だと思えます。そういう意味では、まずそういう長期的な目標、14,000km の解釈をする必要があるのだろうと考えます。もともとは、主要な都市から 1 時間以内で高速道路にアクセスでき、なおかつ今回リダンダンシーの問題もありましたけれど、ネットワークをきっちり形成するという基準に基づいて 14,000km 設定したわけです。この 14,000km の整備目標が放棄されたのかどうかは議論が分かれるところですが、この考え方は実は小泉首相以降も、閣議決定を変えていないので、変更されていないことになってます。この委員会において整備目標自体を議論するのか、それとも整備目標の議論は別の組織等に委ねるのかを明確にしておく必要があります。つまり、私どもが 14,000km がいいのか、10,000km がいいのかということも議論するのか、あるいは 14,000km ならこうするのがよい、10,000km だとこのような方法が有効だ等を議論するのか、それについては別途協議をいただけないかと思えます。

料金につきましては、経済学では、料金は手段であって、どのような機能を果たすのかが問題となります。例えば、利用者が使いやすいようにとか、他の交通機関とのバランスを考えるようにとか、混雑させないようにとか、環境に優しいようにとか、夜間等に道路施設を有効に使ってもらえるようにとかいうことを我々は検討して、一応合理的な考え方を提示するように努めています。しかし、利用者から見ると、道路を使うしかない選択肢がない、そしてそうすると、負担せざるを得ないものですから、料金は安いにこしたことはない、とらえられています。つまり、施策を議論する側と、実際に負担をする側の意識のギャップがかなりあるような気がします。そこで、このギャップを埋めてくための努力が必要です。料金を上げるべきという議論するにしろ、無料化を継続するべきという議論をするにしろ、どうあるべきかということを利用者目線も含めて私どもはここでしっかり議論したいと思えます。

【委員】法的な観点ということでは、まず公正という話が大事になりますが、道路整備特別措置法自身が、公正妥当主義ということではそういうふうになっております。ただ何が、公正かどうかということは、なかなか数学のような一つ正解があるというわけでは全くないのでございまして、やはり判断が要ります。ここの政策判断においては、当然説明責任を尽くさなければいけませんし、どういう政策判断を、どのようにバランスを勘案し、評価して行ったかということを手順をきちんと示して、国民的な理解を求めるプロセスで決めていき、そして最終的にその結果がどうであったか、という事後評価もきちんとすると、そういう国民に対する透明性ということがこれから是が非でも必須だということになります。今回このような委員会では是非、そういうふうな発信をしながら、世論を喚起していつてはどうかと思っております。法律で一つだけ脱線いたしますが、地震という、この震災の非常時ですから、法律通りに丁寧に手順を踏むと、非

常に、スピード感がございませんので、そこは是非柔軟にやっていただきたい、緊急避難という考え方もございますし、また速やかにできるものは、新法を作るという形で対応することも必要かと思えます。今回のテーマの料金を考えるということでございますけれども、非常にいろいろな要素がございます。法律的には、ともかく法律で一番大事なのは、バランスの感覚でございますけれども、考慮要素が非常に絡み合っておりますので、景気、物流、環境、地域経済あるいは災害に強い道路を作るためには、どのようにしなければいけないか、ということもあるかもしれませんし、それから他の公共交通との関係も当然ございます。それで、これから道路をどういうふうに作っていくかという、そこでの財源の問題と、今回、どのように料金を考えていくかということは、当然、密接に絡み合っていることでございます。従って、先ほど評価というふうに申しましたけど、第一の、大臣がおっしゃった一つの視点の無料化実験の評価というのがございましたが、まず評価をきちんとすることは、これは必須かと思えますので、まずはこの委員会でその評価をしていくことから進められればよいと思っております。最後にいたしますけれども、やはり今のこの時期というのは、日本全体、この大震災の中で、震災復興のために何が必要かというところへの、当然重点化が必要でございます。ですから、道路のあり方を考える上でも、短期的な視点としては、やはり、一番重視するもの、災害の復興のために重視しなければいけない、という政策判断がまず先にくるということは、これは明らかかと思えますので、その観点を含めますと、秋を目処ということでございましたけれども、そういうことも含めながら、議論する必要があるのではないかと考えます。

【委員】私の印象では、これまでの高速道路の議論は、国民生活の効率性を上げる、さらには経済の生産性を上げるという側面から、目を注がれて来たように思います。

しかし、今回の大震災で、当然のごとく道路は生活を守り、命を守るインフラであることに焦点が当たって来るように思えます。そうなれば突き詰めたところ結局誰がコストを負担するのかということになります。基本的に財政が逼迫するなか、一つの分野に多く使えば、他の分野は削らねばならない状況にあると考えますので、例えば、さき程大臣がおっしゃっていましたが、100年、200年を考えて本当に必要なものは何かという整理を行うことが重要でしょう。

もう一点は、ご説明をお聞きして、誰がどのような形でコストを負担しているのか、その仕組みが非常にわかりにくい感じがしました。料金を徴収するとともに税も投入されている。印象で申し訳ないのですが、この仕組みは、日本の社会保障制度と似ているように思えました。例えば、年金でも保険料を徴集し、税も投入されていますが、そのやり繰りの過程で、制度そのものが複雑になり、国民から負担と受益の関係が見えにくくなっていると私は考えます。高速道路の料金割引や無料化も結局税で負担しているように見えますが、結局のところ誰が恩恵を受け、誰が負担をしているのか極めてわかりにくくなってはいないでしょうか。

【委員】何点かお話を申し上げたいと思います。先ほど他の委員からもあったとおり、一つは料金制度を考えるときにそれが非常に複雑であるということがありました。確かにもう今やその複雑さは携帯電話以上ですよ。携帯電話の料金は読み込んで、何とか理解できたのですが、道路はなかなかそれでもすぐには理解できない。ましてやあまり専門でない方はもっと分からない。分かりやすさという意味では、そこだけを考えてと一律1,000円とか2,000円は分かりやすい。

分かりやすいというのは当然不公平という問題が出てきて、たくさん乗ってもちょっと乗っても1,000円、2,000円。そのトレードオフを考える必要があるでしょうということです。2点目は、いわゆる公共性とか必需性という概念ですね、一時期、民営化の頃ですかね、高速道路は公共財である、という言われ方をよくされていたことが私には記憶に残っているんですが、この言葉も重要です。ですから、これからいろいろ議論していくにあたっては、いろんな言葉があるので、それを整理しないと議論が空中分解してしまうだろうと思います。例えば道路は公共性があるから必要なんだということで、公共性の定義をしないまま議論すると暴走してしまうだろうというようなことです。何でもかんでも公共性という名前を借りて道路が作られてしまうというのは好ましくありません。採算性という言葉についても、維持・管理費用が償えられればいいのか、あるいはインフラまで全て含めての採算性の話なのか、その辺りの言葉の整理が割といい加減になっていて、採算性という言葉だけで何かよく分からないまま議論が進んでしまう。これも非常に危ない話ですから、まず出発点として言葉を使うときにはかなり厳密な定義をしてやっていかないと失敗するのではないかと、それを私は恐れております。それから3点目ですけれど、私がないときに大臣から100年とか長いスパンのお話もあったそうですけれども、まさにそういうとらえ方からいうと、どうしても高速道路の経営形態の議論まで踏み込まざるを得なくなるだろうと思います。つまり、道路公団の民営化で一応形はできましたけれど、あれを所与とした上での料金を論じることは100年、200年のスパンではちょっと無理があるのではないかと思うのです。ですから、議論の出発点としてどこまで踏み込んで話をするのかを明確にしないといけないでしょうということです。4点目は、これも皆さんおっしゃってまして繰り返しで恐縮ですけれども、交通全体のネットワークの視点を欠かしてはいけないだろうと思います。道路だけの中での議論だけでは済まないだろうということです。航空、海運も含めてもちろん鉄道も含めて、そして一般道路、高速道路と全体から見通すというこの視点を忘れてはいけないと、そういうことを考えております。

**【委員】** この中長期の高速道路のあり方については大変重要なテーマであり、当然時間をかけて取り組んでいかなければならない。しかし、現在の喫緊の課題は、震災で被害にあわれた地域の復旧、復興である。道路局長の説明にあったが、国土交通省を初め、政府等が、懸命にご尽力頂いているというのはよく理解している。また、非常に心強く思う。一刻も早い復旧、復興に取り組むべきである。

商工会議所では、3月31日に、震災の復興、復旧に関する要望をとりまとめて、政府等に提出した。その中で、東北自動車道と常磐自動車道などの被災地域の高速道路の無料化について要望している。これはあくまでも震災からの復旧、復興のための時限的特例措置を述べているもので、全国一律かつ恒久的に高速道路を無料化しようとするものとは異なる。高速道路の無料化については、これまで様々な議論がされているが、我が国の高速道路整備の基本理念として受益者負担の原則があり、無料化することは、この根底を覆すことになる。また、高速道路を利用しない方も含めて、納税者に道路の整備、管理の費用の負担を強いることにもなる。この点については国民にしっかりと説明をした上で、その理解を得られることが前提ではないか。十分、慎重に検討する必要がある。

先ほども説明があったが、主要幹線道路で、結節していない道路がなお多数ある。今回の震災

で、道路がネットワークとしてつながっていないと、交通インフラとして有効に機能しないということを感じた。真に必要な地域の幹線道路など、早期にミッシングリンクの解消を図ることが地域経済あるいは日本経済の振興にとって不可欠である。

また、国際競争力の強化のためにも、東京外環道などの整備も早急に進める必要がある。関東大震災もいつ来るかわからないので、震災対策としても、外環道の整備は必要と考える。

【委員】私の基本スタンスは、事実認識ファクト・ファインディングを正確に積み上げたいと。とりあえずいわゆる割引、それから無料化実験の成果、現実がどうなっているのかを含めてですね、レイトヒッティングを入れて事実関係をしっかりと見極めるというのをまず基本スタンスにしたいと思います。そこで、今日は共有したい認識ということで、参考資料の3にですね、ちょうどこの震災の被災及び復旧状況という図が出てるので、それをベースにお話ししたいんですけど、国交省がやっておられる国土審議会の政策部会に私、顔を出しているのですが、地震が起きる直前に配られた資料の中に、東北6県の人口予測が載ってたんですね。ですから、地震が起ころうが起こるまいが東北6県の人口、2010年に1168万人だとなっていたのですが、2050年には地震が無くても727万に、つまり440万人以上減るということが想定されていたということですね、40年間で。さらに高齢化比率なんですけれども、2010年に25.9%だった東北6県の高齢化比率が2050年には44.6%ですから45%ですね、半分近くが65歳以上の人によって占められる地域になるだろうと予測されていた。地震が無くても。今回の地震によって不幸にして3万人近くの方が亡くなられたと。そのことによって太平洋側のいわゆる再生に向けて産業力をもった再生っていうものを描き出すというのは、なかなか大変なことですね。つまり人口をですね、若い人たちに活力のある仕事を作りながら再生する。つまり堤防を再生したり、街並みを再生したりなんていう次元を超えたですね、構想力が問われるだろうな。そこで道路の話になるのですけれども、なぜ3ページかというんですね、東と西の相関ってやつで、地震の1週間後、新潟に行っただけなんですけれども、知事及び市長からの説明があって、5,000人の中国人が1週間以内に新潟空港から出て行ったというんですね。ということは、新潟が起点になって、1週間以内に風のごとく去っていった。今現在も、先程のご報告にあるように、この国道49号線ですか、郡山と繋がっているところだとか、つまりこの東側にだけ視界が行ってますけれども、実はこの議論で奥羽山脈を真ん中において、東と西の相関の中で再生というものを図っていかなければならない。道路を特にですね、例えば仙台の場合には、山形の酒田港が、今後果たすであろう意味というものはものすごく大きいんですよ。ところが、うまく繋がってないんですね。要するに、アジア物流とアジア交流を視界に入れる必要があるという意味でこういうことを申し上げているんですが、総合交通体系の指摘が何点かありましたけど、その問題意識の背景には、空港、港湾、そしてこの道路、それを繋ぐネットワークとしての道路、日本全体の物流構想がアジアとの貿易需要が高まってですね、日本海側に移っているわけですよ。地震があろうがなかろうが、ものすごい勢いで。去年の統計出てきて、今度正しくその数字出しますけど、対米貿易の比重がですね、12.7まで落ちている。アジアとの貿易が、51%になりましたから、いつの間にか、太平洋側の港よりも日本海側の港湾がですね、釜山トランシップで日本の中小企業なんかが進出しているタイだとかベトナムだとか、中国への物流の動きが始まりますね。そうするとますます将来を見据えたときの道路といったときに、そのネットワークをつなぐ戦略的視点というのが、ものすごく重要になって

くるわけですよ。ですから縦の項とかという話がありますが、縦を起点にしながら横、さっきの横串の話ではないですけど、その戦略的な視点が、今回の復興に関して言えば、ものすごく重要になりますよねと。そういうことを柔らかくいろんな事実関係を拾いながら、認識を広げて、それでおっしゃってた3点、ここの議論で収斂しなければならない整備手法だとか将来の料金制度だとかですね、はたまた実験の評価ということをやって、今までと違う視界の広い視点に立った、いわゆる評価というものが、見えてこなければいけない。そのあたりに収斂されていきたいなというふうに私が思っていることだけ、1回目の発言として申し上げておきます。

【座長】時間も過ぎてしまったので、事務局にお返しします。

【道路局次長】それでは、今日は第1回ということでございますので、時間も限られておりますので、貴重なご意見ありがとうございました。

次回の日程につきましては、また追って事務局から調整させていただきたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。本日の会議の資料、お手元に置いていただければ、後で郵送させていただきますので、よろしく願いいたします。

【大島大臣】ありがとうございました。先ほど秋までという話がありましたが、急ぐものについては、中間的に、大震災に向けて何をどうすべきか、こういうことについては、少し早めに中間的にまとめていただいて、震災を受けてということでもまとめていただいても結構でございます。このことについては、秋までにということこだわらないで、座長の下でまとめて、こういうことをやれよと、こういうことがあったら出していただいて、後は座長がおっしゃった形でまとめていただければと思います。よろしく願いいたします。

【道路局次長】以上をもちまして、第1回高速道路のあり方検討有識者委員会を終了いたします。ありがとうございました。