

平成 19 年 5 月 31 日

櫻井敬子

制度論からみた道路料金施策について

1 高速道路ネットワークの有効活用とその方向性

- ・引き下げを検討する際、「環境」が一つのポイント。地球環境もさることながら、生活環境の視点が重要。
- ・交通事故、騒音・排気ガスを防ぎ、良好で静謐な生活環境を確保するという観点からすると、トラックなど大型車をなるべくまちの中に入れないようにするという政策が必要である。このような住民ベースのニーズは現実に存在しているにもかかわらず、道路政策レベルで適切に検知されていない。
- ・ETCの普及は、料金を利用した環境施策をはじめ技術的に可能とした。
- ・道路利用に対して料金を徴収することに関しては、道路の公共用物性（自由使用と無償性）という、現行法制が前提とする道路の社会資本としての特性に立ち返った議論をすることが必要である。
- ・道路整備特別措置法は、「特別措置」にとどまるという前提のもとで有料制を採用しているため、料金設定の仕組みに関する法的規律のあり方が簡素になっている。有料制が事実上半永久的なものとなっていることや、料金設定が国民の自由にかかわる法規事項であることを考えると、実態に相応した法律規定を整備すべきである。
- ・理論上は、道路料金が鉄道料金とは性質の異なるものであることを踏まえた料金施策を考案することが必要。
- ・道路のネットワークを整備し、その有効利用をはかることは、道路の公益性を顕在化させることであり、望ましい。

2 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) 料金による高速道路ネットワークの有効活用

○料金を活用した交通誘導の必要性

- ・行政としては、ヘビーユーザーに対しては、割引により利益誘導をするというだけでなく、業界に対する行政指導を行うなど事実上の方向付けも行うというかたちで、アメとムチの両面で施策展開をしないと、料金施策の有効性は限定的なものになってしまう懸念がある。
- ・料金施策という点では、割引だけでは政策として片面的であり、将来

的には料金を高くする「課金」についても射程にいれるべきである。

○高速道路ネットワークの有効活用のための料金と償還主義及び公正妥当主義との関係

- ・特定の政策目的に活用するという発想で料金額を設定することは、従来の公正妥当の考え方に正面から含意されておらず、新規の発想に基づく新規の施策であることを前提に、議論を立てる必要がある。
- ・政策的な観点を入れた料金設定は、ユーザーによる公平負担というセオリーと究極において矛盾する。そのことを前提として、社会的に相当と承認されるであろう料金水準を考案することが求められる。その際、料金決定の仕組みについて、民主的正当性を獲得するという観点から、現行制度の改善を図るべきである。
- ・法律要件は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ことは当然あり得るので、政策的料金設定が公正妥当に含まれるという解釈も成り立たないわけではない。
- ・制度設計は、シンプルなことが大事。緻密さを志向するあまり、制度が複雑になると、それに伴う制度運営のコストとリスクが増大する。一定の割り切りを前提に、簡素なスキームが望ましい。

(2) 料金を活用した交通誘導の方向性

○環境、安全

- ・交通事故、騒音・排気ガスを防ぎ、良好で静謐な生活環境を確保するという観点からすると、トラックなど大型車をなるべくまちの中に入れないようにするという政策が必要である。このような住民ベースのニーズは現実に存在しているにもかかわらず、道路政策レベルで適切に検知されていない。(再掲)
- ・トラックを一般道から高速道路に誘導することで、結果として、ローカルなエリアにおける生活環境が改善するという効用があることを、因果関係を含め、明確に示すべきである。これは、料金施策の実質的正当性にかかわる本質問題である。

○地域連携・活性化、都市再生、物流等

- ・大都市圏と地方圏を分けて議論するのが有益である。厳密な区分けは困難であるとしても、一定のグルーピングは有意義であり、それをしないと固有の問題が浮き彫りにならず、政策が平板になってしまう。

(3) 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

(4) 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

3 高速道路ネットワークの有効活用のための料金設定における受益と負担の

考え方

- ・料金施策によって、沿道に対して正の効果がある時、一般的な道路利用者についても適切な負担を求めることが正当化される面がある。これは、従来の受益者負担という説明とは異なる。仮に、道路利用の恒久的有料化を構想するとすれば、そうした発想がひとつの論拠になりうる。
- ・料金引下げを直接求めているのは、道路ユーザーであり、「国民全体」が望んでいるという表現は正確性を欠く。道路の公共用物性から道路ユーザーが国民のうち相当部分を占めるとしても、有料道路の利用頻度の低い国民は、税金よりは、料金でまかなってほしいと考えるはずである。

(1) 料金と外部（不）経済

(2) 受益と負担のあり方

- ・社会政策的料金にかかる費用負担については、会社も公共的性質を持っているので、国だけが負担すべきということにはならない。
- ・国道 43 号線最高裁判決に照らせば、沿道環境の悪化は、理論上は道路の供用に伴う事業損失にあたる。規範論としては、事業損失分をつけかえる形で料金施策に転嫁するという理屈は成り立つところであり、そうした財政支出が積極的に要請される。
- ・規範的に環境施策の実施が要請される義務的部分と、それを超えてより良好な環境改善を志向して行われる裁量部分があり、公的負担のあり方は、分けて考えるべきである。
- ・事業損失に当たる領域について、これまで環境施策を積極的に展開してこなかったという点は、E T C が普及するまでは、これを料金施策として行う技術的、社会的前提を欠いていた以上、やむ得ない面があった。今後は、すでにそうした前提条件が整いつつある以上、環境施策を行うことが政策メニューに入れられなければならない。

4 高速道路ストックの機能強化の方向性