

有料道路政策研究会意見メモ

筑波大学社会工学系 石田 東生

1. 高速道路に対する国民の評価（誤解に基づくものも多いが）

通行料が高い。

- ・ 世界で一番高い（米・独・英は無料、伊仏は1/10以下、・・・）

しかも無料開放の公約を国が破っている。

- ・ 30年で無料開放のはずだった。
- ・ プール制による償還対象ネットワークの増加に起因する償還債務の増加は不合理。
- ・ 換算起算日による説明もわかりにくい（たぶん、大部分の国民はきちんとした説明を聞いていない）。
- ・ 償還年数の延長も、整備量を増加するための弥縫策であろう。

非効率・不透明な投資とそれに先立つ決定がある（よくわからない）

- ・ 都市・先発側からすると、どうして地方・赤字路線の整備に都市からの収入が充当されるのかわからない。地方への所得再分配政策としての色彩が濃いのではないか。（1/2ルールは知られていないのでは）
- ・ ファミリー企業が存在

高速道路ができて便利になったが、交通問題が解決したわけではない。

以上の批判は非常に厳しいと認識するのが大前提。

2. これからの有料道路制度についての私見の基本線

（1）通行料を安くする努力、とそれが国民に見えるようにする努力。

償還制からの離脱 = 高速道路使用料（特別料金）への転換

- ・ 用地も償還対象である等、現在の償還制には改良すべき問題点もあるが、料金を安くするためには償還負担を減らすとともに、無料開放原則を放棄することも考えるべき。
- ・ 今後の第3者委員会の議論に待つところが大きいですが、一時の新幹線保有機構による新幹線の保有とJRへのリースという形も参考となろう。
- ・ 高サービス（旅行時間短縮、快適・安全な走行環境の提供、外部不経済をさけるための追加投資の存在）に対する対価としての使用料（高サービス高負担）という考え方に立つべきである。
- ・ 使用料の算定に当たっては、利用により発生する便益（wtp）、整備・維持管理費用、環境・混雑などの外部費用等を客観的・科学的に計測し、合理的にかつ国民の納得を得ることが重要。
- ・ この場合に、30年 50年の延長に、永久があると国民が受け止めないように新スキームの分かりやすい十分な説明が最重要。

柔軟、かつ効率的な料金施策の展開

- ・ ガソリン税にも共通するが、高速道路料金が時間的にも、空間的にも一律である今の原則は合理性を失いつつあるのではないか。
- ・ 混雑や環境影響等の外部不経済の存在、地価や環境対策費用に起因する整備費用の大小、等を考えるとき、きめ細かい効率的な料金政策を考えるべきである。
- ・ 特に、大都市域ではTDMの一環として、料金政策・料金による交通需要の誘導が大きな政策テーマとなっているが、そのこととも関連して真剣に考えるべきであろう。
- ・ しかし、柔軟かつダイナミックな料金政策が成立するためには、その前提として料金収集の高度化が必要であることはいうまでもない。この観点から、ETC技術への期待は高いが、現状の普及では活用は難しい。ETCのさらなる普及に向けて、最大限の工夫をすべき（車載器設置への補助、多様な割引料金等のインセンティブの提供と既存割引の廃止など）

コスト縮減のさらなる努力

- ・ コスト縮減に対してはいろいろな努力がなされているが、さらに努力を進めるべき。以下、羅列的になるが考えてみるべきことを記す。

地域特性の構造基準への反映と適正化

山地部の区間等において最高速度を維持するために、地形や周辺集落とかなり無関係に線形が決められ結果的に地域からのアクセスが難しい、または高コストにならざるを得ないような例もある。

また、測道や横断構造物の過剰とまでいえる整備も高コストの要因である。地元の理解も得ながらより廉価な整備に転換するべき。

代替交通路についての柔軟な考え方

代替路確保の原則から、高速道路と一般道が2重に投資・整備され、結果的に高速道路があまり利用されないという事例も、特に地方部に存在する。地方の負担問題とも絡むので、軽々には結論は出ないかもしれないが、「有料高速道路だけの早い整備（応分の地方負担はあり）」と「時間はかかるがダブルの整備」等の選択肢の提示などができるようにすることも、全体のコスト縮減からみると大きいのではないだろうか。

ファミリー企業

さらに透明化、競争に基づくコスト圧縮の努力をさらに続けるべき。

- ・ 以上はあくまで例示にすぎない。純技術だけによるコスト縮減に加えて、大きな改革によるコスト縮減努力が重要ではないか。

(2) 高速道路制度・有料道路制度など、大きな変革議論との関連

- ・ 第三者機関による議論が始まろうとしているが、大きな変革に向けた議論であるし、まさにそのような時期でもあり、第三者委員会での議論に大いに期待するところである。第三者機関による議論を受けた形での議論が本研究会の設置の目的や位置づけからみるとふさわしいと思うが、効率的・効果的な有料道路制やその料金体系を論じるときには、やはり全体を見通して議論すべきであり、時間的な制約から必ずしも先行・後続といった見方にとらわれるべきではないだろう。

- ・ 議論の前提として視野に入れるべきものとしては

高速道路ネットワークによってもたらされるサービスの程度（ネットワーク論）

経営形態（組織、地域割り、

などであり、これらについては第三者委員会の議論を待つべきものであろうが、時間的關係から前提とし

て仮置き状態で議論をスタートさせざるを得ない状況も想定すべきである。

・特にネットワーク論については、ナショナルミニマムとしての高速道路サービスのあり方、既存ネットワークの効率的活用のためのミッシングリンク・ボトルネック整備のあり方（既存社会資本のアセットマネジメント）、高速道路と一般道の役割分担のあり方、ネットワークないでの位置づけ・役割と構造形式の関係（高規格・地域高規格、A路線、B路線、・・・）国と地方あるいは利用者と納税者（一般財源負担者と目的税負担者の関係も含めて）の関係のあり方、など多くのトピックがある。これらは、いずれも料金負担や提供されるサービスレベルと密接に関連している。時間制約を考えると、いたずらに議論の範囲を拡大することは得策ではないが、どう整理するかは議論の性質を決定する大きな要因である。

（３）分かりやすい議論と説明

基本的認識

- ・ 現在の高速道路制度・有料道路制度は、その時々の関係者の努力と工夫によって発展し、社会的な役割を果たしてきた。その功績には大きなものがあることはいうまでもない。しかし、その時々社会意識によって、また制約条件のなかで最適化が目指されてきたため、今の問題意識や関心から振り返ってみると必ずしも分かりやすい、かつ合理的なシステムになっているとはいえない面があることも事実である。
- ・ 議論と説明が分かりやすいものであるためには、説明技術や努力もさることながら、説明されるべきものが分かりやすいものであることが重要である。基本を単純にするという努力が必要なのではないだろうか。
- ・ そのためには、わかりにくい既存の制度や考え方の廃止等も視野に入れた議論をすべきであろう。

例 高規格道路のA、A'、B議論

薄皮有料道路方式

同じ道路の異なる主体による整備（環状道路、・・・）

説明責任と国民との対話

今後の有料道路政策について

H14.4.23 東京女子大学 竹内 健蔵

1. 料金決定原則

* 償還主義

「...道路の新設、改築その他の管理に要する費用で政令で定めるものを償うものであり...」
(道路整備特別措置法第11条第1項後段)

この文面と無料開放原則との矛盾

特措法による償還期間後も道路を供用するのならば、供用によって維持管理に関する費用がかかるので、維持管理費用を租税によって負担しないかぎり、無料で開放することはできなくなる

償還主義を認めるとしても、少なくとも無料開放原則は改めるべきではないか(永久有料制 - 維持管理費用の負担)

道路の管理運営にどれだけのコストがかかるかについての社会の認識は低い PR不足?

* 公正妥当主義

何をもって「公正妥当」とするのか?

恣意的に「公正妥当」を解釈できることによるさまざまな介入を排除できない。

第3セクターの失敗例 ... 市場を完全には信頼せず、中途半端な「公益性」という概念を導入したことによる失敗(「公益(公共)性」をあいまいにせず明確に定義し、その責任を明らかにすべきであった)

「応能主義」ではいけないのか? 客観的な数値化が可能?(可処分所得に占める割合の指標の作成など)

* 便益主義

現在の「便益主義」は「**顕在的**利用者負担」であり、受益者負担あるいは潜在的利用者負担ではない。

道路の存在で恩恵を受けているのは実際の利用者だけか?

利用可能性の便益 沿線も含めた受益者負担の考えも必要(これは便益の二重計算(料金の二重取り)にはならない)

(例)民鉄事業者の関連事業(沿線の不動産開発など)

* 全体として

「償還主義」、「公正妥当主義」、「便益主義」が有料道路の種類によって適用されたりされ

なかったりしているのはなぜか？（半分質問です）

2．有料道路の運営形態

道路での「上下分離」の可能性はあるか？

道路の上下分離 ... 「完全に所有だけの部分」と「完全に管理運営だけの部分」の分離は可能ではないか

下部分 (例)有料道路保有機構

上部分 Franchise Bidding による管理運営会社の選択

同様に、S A , P A も完全に Franchise Bidding とする

S A , P A だけでなく、関連事業を大幅に認めることも必要（ある程度は進行中）

(例)高速道路から直接アクセスできる大型アウトレットショップの建設（高速道路から入ってきた利用者にはさらに割引を行うなど）

鉄道事業において駅前展開大型アウトレットショップはよく見られる（軽井沢、南大沢）

3．E T C の普及

E T C 普及の障害の1つ 高額な車載器

鉄道事業の「特々制度」を応用できないか？

= 車載器を運賃前払い込みで購入

(例)E T C 利用料金割引とともに、E T C 外の利用料金に車載器購入価格の一部分を上乗せして割高にする。その利用者が一定回数有料道路を利用して、上乗せ部分が車載器の価格と同じになったところで、無料で車載器を取り付ける（いわばマイレージ制度の応用）

運営主体 ... 車載器の大量購入によるコスト低下

利用者 ... E T C への割高感の減少（差額はいずれ自分に戻ってくる）

利用者は道路料金の領収証を事務局に郵送してサービスを受ける権利を獲得する

（問題点）偽造の可能性

4．料金プール制

料金プール制の問題点 ... 資源配分上の問題と所得配分上の問題

地域ブロック別料金プール制の提案 地域格差の拡大と、そもそもそれほど黒字路線がないことの問題点（北海道ブロックプール制が無意味となること）

(例)東西ブロックの分割

東...主に東名高速が地方の高速道路の面倒を見る

西...主に名神高速道路が地方の高速道路の面倒を見る

その他の有力路線の存在によって整備状況やサービス提供が東高西低（またはその逆）になることも

そのほかの部分的プール制は考えられないか？

（例１）時間帯（ピーク、オフピーク）別プール制

東名、名神等の利用者はピーク時に劣悪なサービスで相対的に高い料金を取られているので、その料金が地方の閑散高速道路に用いられることには抵抗するであろう。一方、オフピーク時には抵抗は少ないであろうし、その時間帯程度のサービスは全国の国民がナショナル・ミニマムとして享受すべきサービスではないかと考えてみる。

ピーク時の料金収入はプールには加えずに、それぞれの路線の改善に料金収入を利用し、オフ・ピーク時の（特に黒字路線の）料金収入は全国プールする。

（例２）曜日別車種別プール制

平日はトラックなど大型車は長距離を走行し、全国の道路ネットワークを利用するが、乗用車はあまりそのようなことはなく（？）一方、週末・休日はトラックは走行せず、乗用車は長距離を走行し全国道路ネットワークを利用する（？）。

平日は大型車からの料金収入を全国プールし、乗用車は除外、週末・休日は乗用車からの料金収入を全国プールし、大型車を除外

（例３）車種別プール制

曜日別にこだわらない車種別のプール制。長距離走行はやはり大型車に多いであろうから、大型車からの料金収入のみを全国プールし、普通車は除外する等。

（問題点）不公平感を和らげるためだけの対症療法か

E T C が普及しないと難しい？

2002年 4月23日

第3回有料道路政策研究会

武田 善行

1. 今後の高速道路建設と資金負担について

- (1) 平成13年度 国土交通白書にも「高速自動車国道の未事業化区間については採算性を精査し、整備手法を見直す」とある通り、今後の建設については、工事着工済区間とはもかく、未着工・計画区間については、一旦凍結して、ゼロベースで見直す必要がある。
- (2) 例えば、利用率の悪い地方の路線については、計画を中止し、都市部の渋滞緩和や環境対策効果の見込まれる環状道路建設とか、ボトルネック部分の改良工事等に限って行うのが妥当である。
- (3) これら都市部の道路建設は、用地コストが高く、さらに反対運動・環境対策等による地下トンネル化等に伴い、なお一層のコスト増が予想され、従来の資金調達方式では（プール制を前提としない限り）収支のバランスは難しい。
従って、今後の都市部建設用地代については、国税・地方税負担の導入も考える必要がある。

2. 道路公団等の経営について

- (1) 道路公団等の経営状態は、現在又は将来において下記の問題があり、道路建設投資、コスト構造、料金徴収のあり方について改革を要するとの認識にたつ必要がある。
 - A) 道路資産の償却問題、固定資産税負担問題
 - B) 今後の建設費負担増
 - C) 今後の料金収入頭打ち傾向
 - D) コスト構造の硬直化
- (2) 都市部用地代の国税・地方税負担、道路建設・付属設備投資のローコスト化、維持管理費はいわゆるファミリー企業の排除と競争によるコストダウン、金利は可能な限りローコスト資金への借替えを進める。
- (3) 人件費・委託費はETCなどの機械化による大幅な省力化、コストダウンを図る。
- (4) その上で、将来、道路資産の償却（例えば50年）を実施し、固定資産税を払っても、「さらに安い料金」を提供しうる体質に改革しなければならない。
- (5) 既存路線については、現状の公団の実態で上記のことが不可能であるならば、リストラを断行した上で、国費による一部債務免除によって体質を改善強化すべきである。

3. 今後の料金制度のあり方について

- (1) 料金の「水準」は、利用者の受益実感（所要時間短縮の程度など）に合致したものであることが必要である。
いわば「便益主義」によることが必要であり、借入金返済と費用を賄うための「償還主義」によるべきではない（料金が高く利用が伸びなければ計画は達成されない）。
- (2) 受益実感は地域・路線によって異なるものである。これを無視したプール制による対距離・全国一律料金は見直すべきであり、路線別料金が妥当である。
「公正妥当主義」は理念として正しくても、実際の料金決定に当っては、具体的実効性に欠けるのではなからうか。
- (3) 道路は、「ホテルの空室」、「航空機の空席」と同様に、車輛流入可能スペースは時間とともに消滅する。
従って、利用率の低い夜間、例えば、22：00～6：00間の料金所流入車輛の料金は大幅なインセンティブ（例えば30～50%の割引など）付与によって利用率を上昇させなければならない。
- (4) 逆に都市部の混雑時間帯の流入車輛には割増料金（例えば20～30%）を課すことによって混雑度の緩和を図り、高速道路本来のスムーズな運行状態を維持すべきである。
- (5) 環境対策のための路線別料金コントロール（割増・割引）も積極的に行うべきである。
- (6) これら弾力的料金設定のためには、ETCの早期普及策を講じなければならない。
例えば、保証金留保による、全希望車輛に対する無料レンタルなど。
- (7) 有料道路料金の考え方を「受益実感に基づく便益主義」とするならば、料金徴収に期限を設ける必要はない。
便益を提供しうる限り永久に有料でよい。
但し、現在の利用者の受益実感ならびにさらなる利用率向上のためには、現状よりも「さらに安価な水準」の料金を提供しなければならないと思われる。

以上

< 参考資料 >

運送業者の意見ヒアリング

- 1 . 全体としていえば、有料道路はもう相当できている。これ以上高いコストをかけてまで作る必要はないのではないか。
- 2 . ただ、首都高速、環八などの渋滞を解消するために、外環などの環状道路は早期に完成してほしい。
- 3 . デフレの時代、高速料金は高すぎる。
とにかく下げてほしい。出来れば、30～50%くらい下げてほしい。
- 4 . 料金は路線別にかえた方がよい。
地方においては、高速料金を下げて利用台数を増やし、トータルの収入を上げるべきだ。
- 5 . 深夜など交通量の少ない時間帯の料金は下げた方がよい。
- 6 . 渋滞で時間がかかった場合は、料金の割戻返金をするべきだ。
- 7 . 同一区間であっても、時間帯、渋滞の度合いによって料金に差があってよい。
- 8 . 利用回数の多い利用者にはもっと割引いてほしい。
- 9 . 料金が高いため、回数券やカードの割引を利用しているが、さらに最近は、時間のある時は使用区間を制限している。
- 10 . 一つ先で入り、一つ手前の料金所でするように下走りを徹底している。
- 11 . 必要以上に使用した時は、給料引きとしている。
- 12 . 到着時間を考慮して、高速と一般道を交互に運行させている。
- 13 . 空車、回送の時は、なるべく高速を使わないようにしている。
- 14 . ETC 利用の割引上限を撤廃してほしい。
- 15 . 別納カードを首都高速でも利用出来るようにしてほしい。