

高規格幹線道路等の事業実施に向けた
手続きのあり方
－中間とりまとめ（案）－

社会資本整備審議会道路分科会
基本政策部会

社会資本整備審議会道路分科会 基本政策部会委員名簿

【委員】

家田	仁	(東京大学大学院教授)
越澤	明	(北海道大学大学院教授)
白石	真澄	(関西大学政策創造学部教授)
◎森地	茂	(政策研究大学院大学教授)

【臨時委員】

神田	敏子	(前全国消費者団体連絡会事務局長)
中条	潮	(慶應義塾大学教授)
波頭	亮	(経営コンサルタント)
屋井	鉄雄	(東京工業大学大学院教授)
山内	弘隆	(一橋大学教授)
リチャード・クー		(株)野村総合研究所主席研究員)

◎は部会長

目 次

- I. まえがき

- II. 高規格幹線道路等の整備の現状
 - 1. 経緯
 - 2. 現状

- III. 高規格幹線道路等の事業実施に向けた手続きの現状
 - 1. 高速自動車国道
 - 2. 高規格幹線道路を構成する一般国道自動車専用道路
 - 3. 高速自動車国道に並行する一般国道自動車専用道路

- IV. 高規格幹線道路等の事業実施に向けた手続きのあり方
 - 1. 高規格幹線道路の手続きについて
 - (1) 高規格幹線道路を構成する一般国道自動車専用道路
 - (2) 高速自動車国道に並行する一般国道自動車専用道路
 - 2. その他高規格幹線道路を補完する広域的な機能を有する地域高規格道路の手続きについて
 - 1) 手続きの現状
 - 2) 手続きの透明性向上に関する見直し

- V. 今後の計画・整備にあたっての留意事項及び今後の検討課題
 - 1) 徹底したコスト縮減を図った効率的な高規格幹線道路などの整備のあり方
 - 2) 国土計画・地域のニーズを反映した道路計画のあり方
 - 3) 道路計画のプロセスと検討プロセスのあり方
 - 4) 道路の評価手法のあり方

高規格幹線道路等の事業実施に向けた手続きのあり方 中間とりまとめ（案）

I. まえがき

5 社会資本整備審議会は、平成20年6月20日、国土交通大臣から国道総第299号により、「今後の幹線道路の整備・管理のあり方」について、幅広く検討するよう諮問された。

本審議会は、審議会に設置されている道路分科会に付託し、分科会に設置されている基本政策部会を中心に諮問について審議を行い、今回、ここに、高規格幹線道路等の
10 事業実施に向けた手続きのあり方について中間とりまとめをするものである。

「今後の幹線道路の整備・管理のあり方」については、他にも、道路の計画体系のあり方、既存の道路の有効活用も念頭に置いた幹線道路網のあり方等、議論すべき課題は残されており、今後引き続き検討し、追って答申することとする。

15

II. 高規格幹線道路等の整備の現状

1. 経緯

昭和41年に「国土開発幹線自動車道建設法」が制定され、国土を縦貫あるいは横断し、全国の主要都市間を連結し、全国的な開発を促進する道路として7,600km
20 の国土開発幹線自動車道の予定路線が定められ、整備が進められてきた。昭和62年には、自動車交通の全国的進展を踏まえ、高速交通サービスの均てん、地域経済の発展や生活利便性の格差是正を図る観点から、約14,000kmで形成される高規格幹線道路が、道路審議会及び国土審議会において審議され、第四次全国総合開発計画において閣議決定された。

具体的には、主として国土を縦貫し横断する高規格幹線道路を高速自動車国道として、大都市圏の環状道路体系を形成するなど高速自動車国道をネットワークとして補完する高規格幹線道路を一般国道として、2種類の道路種別・整備手法を活用して、早期にその整備を図ることとした。このため、高速自動車国道の予定路線を
25 11,520kmに見直すとともに、高速自動車国道網を補完し全国的な自動車交通網を構成する一般国道の自動車専用道路（以下、「一般国道自動車専用道路」という）として整備する約2,480kmを区分して整備を進め、現在に至っている。

30

なお、これらの高規格幹線道路網の整備に当たっては、早期整備を図る観点から、当初から有料道路制度、全国プール制を活用して、その整備が促進されてきたが、利用料金水準及び整備のための借入金の未償還残高を抑制しつつ、効率的な整備を

進めるため、平成15年度からは、社会的に整備効果は認められるものの、高速道路会社による有料道路として整備・管理が難しいと見込まれる区間については、国と地方の負担による新直轄方式による整備を導入するなど、事業手法について見直しを行いながら、高規格幹線道路網の整備が図られてきている。

5

2. 現状

高規格幹線道路の整備状況は、平成20年4月現在で、全体として供用延長9,332km、事業中延長3,098kmとなっている。

なお、その内訳は以下の通りである。

10 高速自動車国道の供用延長は7,553km、事業中延長は1,789km、
一般国道自動車専用道路の供用延長は1,067km、事業中延長は978km、
高速自動車国道に並行する一般国道自動車専用道路^{*}の供用延長は712km、事業中
延長は331kmとなっている。

15 ※高速自動車国道に並行する一般国道自動車専用道路とは、渋滞解消や防災対策など一般国道
が有する課題に緊急に対応する観点から一般国道のバイパスを整備する際に、近傍に高速自
動車国道の計画がある場合、将来における二重投資を避けるため等の事由により規格の高い
道路として整備を行ってきているものである。

20 III. 高規格幹線道路等の事業実施に向けた手続きの現状

高規格幹線道路等の整備にあたっては、一般的には、個別路線の計画段階において、構想段階P I（パブリックインボルブメント）、環境アセスメントや都市計画決定等の手続きの中で、透明性の確保に努めつつ、地域住民や各種審議会、地方自治体首長など各方面の意見の反映が図られてきている。また、事業化段階においても、例えば、新規事業採択時には、費用対便益、事業の影響や事業実施環境についての評価を行い、結果を公表するなど、透明性の確保が図られてきている。具体的には、現在、個別の路線ごとに以下のような手続きを経て計画が決定され、事業に至っている。

1. 高速自動車国道

30 高速自動車国道は、計画から事業化に至るまでに、「基本計画」、「整備計画」の各段階を経る必要がある。

「基本計画」は国土開発幹線自動車建設会議（以下、「国幹会議」という）の議を経て、建設線の区間、建設線の主たる経過地、標準車線数、設計速度、道路等との主たる連結地、建設主体について、

「整備計画」は国幹会議の議を経て、経過する市町村名、車線数、設計速度、連結位置及び連結予定施設、工事に要する費用の概算額について、国土交通大臣が決定している。

5 2. 高規格幹線道路を構成する一般国道自動車専用道路

一般国道自動車専用道路についても、計画から事業化に至るまでに、「基本計画」、「整備計画」の各段階を経る必要がある。

「基本計画」では一般国道路線名、区間及び概略延長、経過する主要市町村名、構造規格について、

10 「整備計画」では一般国道路線名、区間及び延長、経過市町村名、構造規格、連結位置・連結予定施設、工事に要する費用の概算額について、国土交通省道路局長（以下、「道路局長」という）が決定している。

15 なお、上記1. 2. の高規格幹線道路ともに、構想段階PIの手続きが行われた後、基本計画が決定され、また、都市計画決定等の手続きが行われた後、整備計画が決定されることを基本としている。

3. 高速自動車国道に並行する一般国道自動車専用道路

20 高速自動車国道に並行する一般国道自動車専用道路については、渋滞解消や防災対策など一般国道が有する課題に緊急に対応する観点から一般国道のバイパスを整備する際に、近傍に高速自動車国道の計画がある場合、将来における二重投資を避けるため等の事由により規格の高い道路として整備を行ってきているものである。このため、計画から事業化に至る過程において、上記の高速自動車国道や一般国道自動車専用道路と同様の手続きはなく、PIや都市計画決定などの手
25 続きを経て、事業を実施し、供用に至っている。

IV. 高規格幹線道路等の事業実施に向けた手続きのあり方

30 高規格幹線道路の整備に当たっては、かねてより、その整備の重要性、整備に伴う地域の社会・経済に与える影響の大きさから、計画・事業段階で、関係機関や地域住民への情報提供、意見の把握などについて、さまざまな手段・手法が活用され、また、地域の状況を踏まえ、種々の工夫が取り入れられてきている。

しかしながら、高規格幹線道路を構成する道路種別が高速自動車国道と一般国道の2種類から構成されるため、その整備手法とあいまって、両者で手続き内容が異

なり、国民にとって容易に当該事業の内容、計画の進捗状況などを理解できるものとなっているかについて問題点も指摘されている。

5 一方、我が国の将来の効率的な地域経営を支援していくためにも、地域相互や都市相互を高速交通サービスで連携させる、いわゆるネットワーク効果を早期に発揮
5 させていくことが求められている。このため、極めて厳しい現下の財政事情の中で、
継続して高規格幹線道路網の整備を推進するに当たっては、コスト縮減のみならず、
既存道路の有効活用等など整備手法についても、技術面や運用面などで種々の工夫
10 を行っていくことが肝要である。このため、国民、道路利用者、地方自治体など、
様々な方面の理解を得ながら、計画の立案、事業の実施を進めていくには、一層の
10 透明性を確保しつつ、適切で明解な手続きを行っていくことが求められる。

道路に関わる審議機関として、現在国幹会議および社会資本整備審議会（以下、「社整審」という）道路分科会が存在する。法律において、

15 国幹会議は高速自動車国道の計画や建設に関わる事項を審議することとされておりⁱ、一方、社整審については、国幹会議の所管事項を除き、「道路整備計画」などを調査審議することとされているⁱⁱ。

このため、高速自動車国道の基本計画や整備計画等については国幹会議において審議し、高速自動車国道以外の道路の基本計画や整備計画等については、社整審（道路分科会）において審議することとなる。

20 なお、両審議機関が対象とする路線同士が近接しているなど、それぞれの議論が互いに影響を及ぼす場合もあり、審議にあたって、互いの審議機関の密接な連携、相互の情報交換が必要となることもある。

25 また、高速自動車国道及び一般国道自動車専用道路等については、それぞれに異なる手続きで事業を進めてきたところであるが、これらは、一体的となって高速交通サービスを提供する道路網であることから、高速自動車国道及び一般国道自動車専用道路等の事業実施に向けた手続きについては、整合を図ることが必要である。

30 審議する段階としては、高速自動車国道以外の道路についても、高速自動車国道に倣い、基本計画段階に相当するルート・構造規格の具体化段階及び整備計画段階に相当する事業化段階が考えられる。なお、各段階において、社整審（道路分科会）で議論する際には、これまでの構想段階P Iや都市計画等の手続きの中でも、各地域において様々な意見の反映に向けた取り組みや議論がされており、それらの結果を参考にしつつ審議することが適切である。

ⁱ 国土開発幹線自動車道建設法第5条、高速自動車国道法第3条、第4条及び第5条

ⁱⁱ 道路法第79条

1. 高規格幹線道路の手続きについて

(1) 高規格幹線道路を構成する一般国道自動車専用道路

一般国道自動車専用道路は、高速自動車国道網と一体となって全国的な自動車交通網を構成する自動車専用道路であることから、高速自動車国道とほぼ同等の手続きとすべきである。

加えて、一般国道自動車専用道路は、高速自動車国道と密接に関係することから、その整備状況について、適宜、国幹会議に報告する必要がある。

具体的に主要なポイントは以下のとおり。

- ・基本計画及び整備計画の決定者を、これまでの道路局長から国土交通大臣に変更する。
- ・基本計画及び整備計画の決定に際しては、社整審（道路分科会）の議を経るとともに、社整審（道路分科会）に諮るもののうち、高速自動車国道について審議する上で関連する事項については、適宜、国幹会議に報告する
- ・整備計画の決定に際しては、関係都道府県等の意見を聴取する。

(2) 高速自動車国道に並行する一般国道自動車専用道路

渋滞解消や防災対策など一般国道が有する課題に緊急に対応する観点から一般国道のバイパスを整備する際に、近傍に高速自動車国道の計画がある場合、将来における二重投資を避けるため等の事由により規格の高い道路として整備を行ってきている。過去の道路審議会答申においても、効率性等の面から、当該整備手法が有効であるとしてきたところである。

しかしながら、今後の高速自動車国道に並行する一般国道の整備にあたっては、極めて厳しい現下の財政事情の中で、高規格幹線道路のネットワーク全体としての効果を早期に発揮させる観点も併せて考慮することが必要である。このため、地元の考えも十分に踏まえつつ、沿道・交通状況や地元状況に応じて、一層の効率的整備に向け、具体的には自動車専用道路以外の構造の採用や現道の活用も含めて、柔軟に検討し、対応するべきである。

当該道路については、高速自動車国道と一般国道自動車専用道路の手続きを踏まえ、一般的な国道のバイパス整備と同様な事業の進め方ではなく、以下のように手続きを見直すべきである。

なお、高速自動車国道に並行する一般国道自動車専用道路は、高速自動車国道と密接に関係することから、その整備状況について、適宜、国幹会議に報告する必要がある。

具体的に主要なポイントは以下のとおり。

- ・ルート・構造規格の具体化段階及び事業化段階において、社整審（道路分科会）の議を経るものとし、その際、現道の活用も含めた機能確保方策等についても検討すべきである。また、社整審（道路分科会）に諮るもののうち、高速自動車国道について審議する上で関連する事項については、適宜、国幹会議に報告する。
- ・事業化にあたっては、関係都道府県等の意見を聴取する。

2. その他高規格幹線道路を補完する広域的な機能を有する地域高規格道路の手続きについて

地域高規格道路は、高規格幹線道路網による全国的な高速交通サービスの拡充を補いつつ、地域相互の交流を促進する道路として位置づけられる。これらの道路は、各地域の様々な目的に応じつつ、ネットワーク全体としての効果を早期に発揮させる観点から、自動車専用道路の構造を有する道路、主要な交差点のみを立体としているもの、現道の一部を活用するものなど、様々な構造を有している。

このような状況を踏まえ、全国的な自動車交通網を構成する自動車専用道路である高規格幹線道路網を補完する広域的な機能を有する地域高規格道路については、高規格幹線道路と同様に整備による影響・効果が広範に発現し、これら道路網との機能分担を整理することが必要な場合もあることから、高規格幹線道路の事業実施に関わる手続きの見直しに併せて、それらに準じた手続きを設けるべきである。

具体的には、高規格幹線道路に準じて、複数県に跨り、高規格幹線道路間を連絡する地域高規格道路で、通過交通の処理を担う自動車専用道路として、国が主導して整備する区間については、以下に示す手続きの対象とすることを検討すべきである。

1) 手続きの現状

地域高規格道路については、計画から事業化に至るまで、「候補路線」、「計画路線」、「調査区間」、「整備区間」といった段階を経ている。

「候補路線」は、各道路管理者と調整を図った上で都道府県が作成している「広域道路整備基本計画」の中から、都道府県等の報告に基づき、路線の起終点を道路局長及び都市・地域整備局長が指定している。

「計画路線」は、都道府県等からの報告に基づき、路線の起終点等を国土交通大臣が指定している。

「調査区間」については、都道府県等からの報告に基づき、区間の起終点、

概略延長、経過する主な市町村名、設計速度、車線数を、道路局長及び都市・地域整備局長が指定している。

「整備区間」については、都道府県等からの報告に基づき、区間の起終点、延長、経過する市町村名、種級、設計速度、車線数、幅員、事業主体を、道路局長及び都市・地域整備局長が指定している。

2) 手続きの透明性向上に関する見直し

- ・調査区間及び整備区間の指定に際しては、社整審（道路分科会）の議を経るものとし、その際、現道の活用も含めた機能確保方策等についても検討すべきである。

- ・調査区間及び整備区間等の指定に際しては、関係都道府県等と、意見聴取などにより調整を図るものとする。

- ・手続きの簡素化を図る観点から、高規格幹線道路の手続きに準じて現行の手続きを見直すことも今後検討すべきである。

V. 今後の計画・整備にあたっての留意事項及び今後の検討課題

1) 徹底したコスト縮減を図った効率的な高規格幹線道路などの整備のあり方

広域的な幹線道路は、地域の主要な拠点相互を連絡する役割のもと、目的・距離の異なる多種多様なトリップの通行を効率的に分担するため、アクセスコントロールされた自動車専用道路の規格をはじめとして、各地域において適切な構造規格等を検討、決定した上で、ネットワークが構築されてきた。高規格幹線道路は特に卓越した速達性を提供することを目的として、自動車専用道路の規格を前提に、また当該道路を利用する交通量を基礎にして、必要となる車線数を定め、整備が進められてきたところである。

このため、多くの交通量が見込まれる場合には、上記考え方に従えば、一つの地域に、大量の長距離交通を分担する自動車専用道路と、地域内の中・短距離自動車交通や歩行者の通行を分担するその他の構造を有する道路網が併存することが前提とされてきた。

しかしながら、国・地方自治体の極めて厳しい現下の財政事情のもとで、可能な限り、早期に高速ネットワーク全体としての効果を発揮させるため、特に多くの交通量が見込まれない地域において、今後の高規格幹線道路等の整備を進める際には、様々な工夫を行っていくことが必要である。地域住民にとっても、交通サービスの改善を短期間で享受可能となるメリットを考慮すれば、地域レベルでの合意を前提に、従来の整備の姿を大きく転換していくことが求め

られる。

具体的には、高規格幹線道路本体のコスト縮減が重要であり、適切な追い越し区間を伴った2車線構造の採用や簡易インター構造の採用など、求められる機能を損なわないことを前提に、技術面や運用面での工夫による最大限のコスト縮減が求められる。

さらに、「選択と集中」の考え方に基づく効果的、効率的な整備に加え、既存の整備完了済の道路の一部を有効活用する方策、現地の交通・沿道状況を踏まえた自動車専用道路以外の構造を採用する考え方の導入等、整備手法や計画に立ち戻った見直しについても種々の検討を行っていくことが肝要である。

昨年、高規格幹線道路の未供用区間約2,900kmの点検の際、現時点で既に改良が行われている等により、一定水準以上の走行サービスが提供可能な既存道路の一部区間の活用を適切に行いながら、高速ネットワーク機能を確保する考え方の導入も示されており、今後事業を展開する区間については、地域において活発な検討が望まれる。このため、今後の高速自動車国道等の計画・事業実施に当たっては、これらの検討を先立って実施することを前提とすることが必要である。

例えば、高速自動車国道に並行する一般国道の整備を高速自動車国道の整備に先立って行う際、将来における二重投資を回避する等の事由により自動車専用道路の規格を前提に、その計画・整備を行ってきたところであるが、前述したように、今後は自動車専用道路以外の構造の採用や現道の活用も含めて、柔軟に検討し、対応するべきである。

しかしながら、地域での無用な混乱を回避するため、当面は移行期間として、計画内容について住民と合意形成を図ってきている場合は従来の計画をベースにして対応することも許容されるであろう。

なお、地域高規格道路の計画検討や、事業実施に当たっても、上記考え方が踏襲され、適切な計画立案がなされることを求めたい。

2) 国土計画・地域のニーズを反映した道路計画のあり方

高規格幹線道路網をはじめとする広域的な幹線道路網は、国・地方ブロックのレベルで、社会・経済構造の変化に影響を与えうる社会資本の一つである。かねてより、数次にわたる国土計画においても、その他の広域的インフラの計画内容・事業、あるいは各種地域開発の展開とも十分にその整合性が確認されながら、当該道路の計画内容が位置づけられ、事業が展開されてきたことを、様々な議論の前提とされるべきである。

将来のわが国の持続的な発展を期するため、今後とも国レベル、地方ブロックレベル、地域レベルで、中・長期的な国土・地域計画が引き続き議論・立案されるものとする。その中においても、これらの広域的な幹線道路網はその骨格を構成するものとする。

5 このため、広域的な幹線道路網の計画・事業の内容は、国土・地域計画とも十分に整合が図られることが重要であり、国土・地域計画において、どのような位置づけを有するべきものか、またその事業の必要性や緊急性も常に確認を行っていくことが必要である。

10 また、全国的な高速ネットワークである高規格幹線道路網や当該地域の道路交通の改善に資する地域高規格道路の事業の進め方については、社整審（道路分科会）等で効果的、効率的な道路事業の進め方の視点から議論が行われていくこととなるが、地域の土地利用状況との関係など地域ごとの具体的な事情を踏まえながら、それぞれの地域においても議論することが望ましい内容も含まれていることから、地域のニーズをより反映できるよう議論の進め方や仕組み
15 についての検討も必要である。

3) 道路計画のプロセスと検討プロセスのあり方

20 本来、道路計画は、将来的な道路計画を予め策定することにより、関係者や関係する計画と整合を図り、合理的な意志決定をするためのものであり、実際の事業をどのように進めていくのかといった事業計画とは、分けて考える必要がある。しかしながら、現在の手続きの進め方においては、ネットワーク全体を見て、将来の計画内容などを決めていく段階と、定められた計画の中でどこに事業実施の予算を付けて、どのような構造で事業を実施していくのかを決めていく事業実施の段階が、明確に分けて意識されていないことから、本来議論
25 すべき段階ではないにも関わらず、詳細な議論が行われ議論が混乱している事案が見受けられる。今後は、広域的な土地利用や交通需要等を踏まえた道路網整備に関する方針を決める段階、概ねのルートや位置や基本的な道路構造を決める段階、具体的なルートや位置や道路構造を決める段階などの段階を明確に意識し、事業実施に向けた各段階について、どういった場で、どこまで詳細な
30 審議を行うべきか整理する必要がある。加えて、例えば、広域道路整備基本計画などの、既存の道路の有効活用も含めた、より上位の道路網計画の計画制度についても検討、議論を深めていくべきであり、上位の道路網計画を策定する段階においても、説明責任と透明性の確保を図るよう制度の仕組みについて検討すべきである。

また、事業実施に向けたプロセスについては、合意形成を図ることも重要であることから、広範に影響を及ぼす国道等の幹線道路の計画立案、事業実施については、地域レベルにおいても、適切な場において、定量的なデータを用いながら、事業実施の透明性の更なる向上に向けて努力すべきである。

5

4) 道路の評価手法のあり方

事業実施に向けた意思決定の透明性を確保するには、手続きの透明性を向上させることに加えて、計画の妥当性等について客観的に判断するための材料として何を用いるか、地域の要望をどう把握し反映していくか等についても併せて検討する必要がある。

10

道路事業に関しては、地域社会や住民生活などに対する効果や影響が多岐にわたるが、現行の費用便益分析マニュアルでは、このうち、現時点における知見により、十分な精度で金銭換算化が可能である「走行時間短縮便益」、「走行経費減少便益」、「交通事故減少便益」について、便益の計算方法が示されているところである。このため、地域特有の効果や、道路整備による波及効果について考慮されていないとの指摘もあり、その効果の評価方法については検討が必要である。

15

さらに、国民の理解を得るためには、事後評価において事業の効果、影響を的確に評価し、当初見込んでいた効果等を達成できたかどうかを検証する必要がある。

20

また、広域的な機能を有する道路については、事業単位での評価だけではなく、主要な都市間をつなげる効果など、道路が持つ広域的な機能を十分評価できるよう、評価区間を路線全体として取るなど、その設定方法等について検討が必要である。