

# 高速道路の国民負担の抑制は可能か

## ～新たな料金徴収期間の延長や高速道路料金の引上げは必要か～

国土交通委員会調査室 山越 伸浩

### 《要旨》

令和元年9月、国土交通省によって、同省の社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会の議論等を踏まえ、「高速道路における安全・安心基本計画」が策定された。この中では、「有料区間の暫定2車線区間の4車線化等の計画を実現するためには、コスト縮減等の経営努力や現下の低金利状況等を活用する他、料金徴収期間の延長や料金の引上げによる利用者負担等を含め、新たな財源確保策を講じる必要がある」としている。しかし、本稿においては、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構から示されている債務返済に関するこれまでの見通しを改めて検証することで、そのような新たな国民負担の発生を抑制することができるかどうかについて検討を試みたい。

民営化から14年が経過し、低金利の現状と将来調達金利の見通しのギャップなどが同機構の債務返済計画に大きなゆがみを蓄積している。新たな国民負担を求める前に、民営化の趣旨や平成26年の道路法等改正時の衆参両院の附帯決議を踏まえ、そのゆがみを是正するための検討を行い、可能な限りの工夫を行うことが、国民への貢献ではないだろうか。

### 1. 有料道路の仕組みと高速道路の経営形態の経緯

道路法上の道路は、「道路の管理に関する費用」<sup>1</sup>を道路管理者が負担することから<sup>2</sup>、租税等を原資とする公費により建設され、自由に通行することができることが原則とされている<sup>3</sup>。しかし、多額の建設費を要する高速道路はその多

<sup>1</sup> 道路法令研究会『改訂5版 道路法解説』（平成29年9月）540頁によると、「道路の管理に要する費用」とは、「およそ道路管理権の作用として行われる一切の行為に要する費用をいう。すなわち、道路の新設、改築、維持、修繕及び災害復旧に要する費用、占用許可等の行政処分に要する費用、道路台帳の調整等に要する費用等である。」とされている。

<sup>2</sup> 道路法第49条

<sup>3</sup> 道路法令研究会『改訂5版 道路法解説』（平成29年9月）405頁によると「通常、道路は自

くが、この原則の例外として、道路整備特別措置法（以下「特措法」という。）に基づく有料道路制度を採用している。

特措法に基づく有料道路制度とは、まず、借入れにより建設資金を調達し、道路を建設・開通させる。そして、料金徴収期間内に債務返済や維持管理の財源として利用者から通行料金を徴収し、料金徴収期間の終了とともに、道路を無料開放するという仕組みである。

この制度は、租税等を財源とせず財政上の制約を受けにくいため、道路の早期完成が期待できるメリットを有する反面、開通後の交通量が需要予測を下回れば、料金徴収期間内における通行料金徴収による債務完済を困難にするリスクを抱える。

当初、昭和 38 年に開通した名神高速道路を始め高速自動車国道においては、料金水準、料金徴収期間（＝債務償還期間）を個別の路線ごとに設定する個別採算性が採用されていた。

しかし、高速自動車国道については、各路線が連結して全国的な枢要交通網を形成することから、その料金設定に関しては、一貫性、一体性を持たせ、建設時期の違いに起因する用地費、工事費等の差異から料金にも差異が生じることを回避するため、昭和 47 年、料金水準を全国で画一的に運用し、無料開放日も同じとする料金プール制が採用されることとなった。

料金プール制においては、全路線の収支が合算されるため、名神高速道路や東名高速道路など先発整備された黒字路線の収入が後発の赤字路線の損失を埋め合わせる、いわゆる内部補助に使われることとなる。そのため、内部補助に過度に充当されているのではないかの指摘がなされるようになり、昭和 60 年、内部補助の限度額の目安（他路線からの内部補助は総収入の 2 分の 1 以下）が設定された。そして、昭和 62 年、資金調達コストを 6.5%から 3%へと引き下げたため、国費<sup>4</sup>の充実が図られることとなった。

内部補助の上限が設けられたものの、国費の充実<sup>5</sup>により、その後、国土交通大臣の施行命令に基づき旧日本道路公団の道路建設は促進されたが、その中には収入よりも管理費が上回るような不採算路線も建設された。また、料金プール制の導入時には 30 年間だった債務償還期間（＝料金徴収期間）が平成 6 年に

---

由に通行することができる。いわゆる道路の一般使用である。これは、別に明文の規定があるわけではないが、道路が道路管理者により一般交通の用に供される関係から反射的に生ずる効果として認められる。」とされている。

<sup>4</sup> 国費は、旧日本道路公団に対し出資金として投入されたが、無利子であったため、この投入によって資金調達コストを引き下げることができた。

<sup>5</sup> 昭和 62 年度に 544 億円だった国費は、平成 13 年には 3,048 億円と約 6 倍に拡充された。

は40年間へ、更に11年には45年間へと期間延長されたが、これに加えて、同制度は、路線ごとに異なる開通日を建設費で加重平均して、全路線を代表する開通日を「換算起算日」として算定する仕組みとなっていた。そのため、「換算起算日」が後ずれすることにより、「換算起算日」を起点として設定されていた「無料開放日」も後ずれするため、半永久的に無料開放されないのではないかなどと批判された。

こうしたことを踏まえ、平成13年、小泉内閣において、「聖域なき構造改革」の一環として、「特殊法人等整理合理化計画」が閣議決定された。その中で、特に、旧日本道路公団については、国費を投入しないことや償還期間を50年以内にする事とされ、高速道路を建設・管理・運営していた旧道路関係4公団<sup>6</sup>の民営化の方針が打ち出された。そして、内閣府に設置された「道路関係四公団民営化推進委員会」や政府・与党内での検討を踏まえ、16年の常会において、道路関係4公団民営化関連4法<sup>7</sup>（以下「旧4公団民営化法」という。）が、「公団方式の弊害を解消して40兆円に上る債務を確実に返済しつつ、真に必要な道路について早期にできるだけ少ない国民負担の下で建設するとともに、料金の引下げ等のサービスの向上を図るという民営化の目的を実現することによって、利用者はもちろん、すべての国民に利益をもたらすことができるという正に画期的な改革案」<sup>8</sup>として提出され、成立した。そして、旧4公団は、17年10月に民営化された。

民営化に当たっては、近畿自動車道名古屋神戸線（新名神高速道路）の一部区間などが「抜本的見直し区間」<sup>9</sup>とされ、民営化当時の計画のままでは整備を進めないこととされた。また、徹底したコスト縮減等により、約20兆円とされていた有料道路事業費が約10.5兆円へとほぼ半減された。そして、有利子債務

---

<sup>6</sup> 旧道路関係4公団とは、旧日本道路公団、旧首都高速道路公団、旧阪神高速道路公団、旧本州四国連絡橋公団をいう。

<sup>7</sup> 道路関係4公団民営化関連4法とは、高速道路株式会社法、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法、日本道路公団等の民営化に伴う道路関係法律の整備等に関する法律、日本道路公団等民営化関係法施行法の4法のことである。

<sup>8</sup> 第159回国会参議院国土交通委員会会議録第20号11頁（平成16.6.1）

<sup>9</sup> 「抜本的見直し区間」とは、平成15年12月の「政府・与党申合せ」において、経済社会状況や交通量実績等を反映し、厳しく将来交通量を精査するとともに、費用対便益に加え、採算性やその他外部効果を含めた厳格な評価の結果、路線・区間の整備のあり方を抜本的に見直すこととされた区間である。具体的には、①北海道縦貫自動車道（土別市～名寄市）24km、②北海道横断自動車道（足寄町～北見市）79km、③中国横断自動車道（米子市～米子市）5km、④近畿自動車道名古屋神戸線（大津市～城陽市）25km、⑤近畿自動車道名古屋神戸線（八幡市～高槻市）10kmの5区間143kmのことである。その後、整備計画が見直され、②のうちの31km及び③の5kmは「当面着工しない区間」とされているが、それ以外の区間では整備が進んでいる。

については、民営化時点の総額を上回らないようにするとともに、特措法の改正により料金徴収期間を民営化後 45 年以内とすることとされた。加えて、平均 1 割を超える高速自動車国道の通行料金の引下げを実施すること、競争原理を導入するために日本道路公団を 3 分割することなどが行われた<sup>10</sup>。

そして、民営化のスキームとしては、上下分離方式が採用された。旧 4 公団の機能を分割し、高速道路資産及び債務を承継・保有するとともに、債務返済を行う等の役割を担う独立行政法人として独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下「機構」という。）が、高速道路の建設、管理を行い、利用者から料金を徴収する等の役割を担う 6 つの高速道路株式会社（以下「会社」という。）がそれぞれ設立された<sup>11</sup>。

機構と会社は、特措法に定められた料金徴収期間内での料金徴収と債務返済が確実となるように協定を締結し、機構は道路資産である高速道路を会社に貸し付けて、会社は利用者から料金を徴収し、管理費等の必要経費を控除した残額を貸付料として機構に支払っている。機構は、貸付料収入を債務の償還に充てることとなっている。毎年の貸付料収入の算定に当たっては、後述する将来調達金利及び将来交通量推計が大きな影響を与える要素となっている。新規建設路線については、特措法の料金徴収期間内で返済可能な路線として会社の申請により建設し、完成後は道路資産及び建設債務を機構に引き渡すこととなっており、既存の道路と同様の仕組みで債務の償還が進められている（図表 1 参照）。

そして、債務の償還の完了を前提として料金徴収期間が経過すると、機構は解散し、その保有する高速道路は、国や地方公共団体など本来の道路管理者に承継される。会社は解散せず、旧 4 公団から承継したサービスエリア（SA）・パーキングエリア（PA）の経営を引き続き行っていくこととされている。

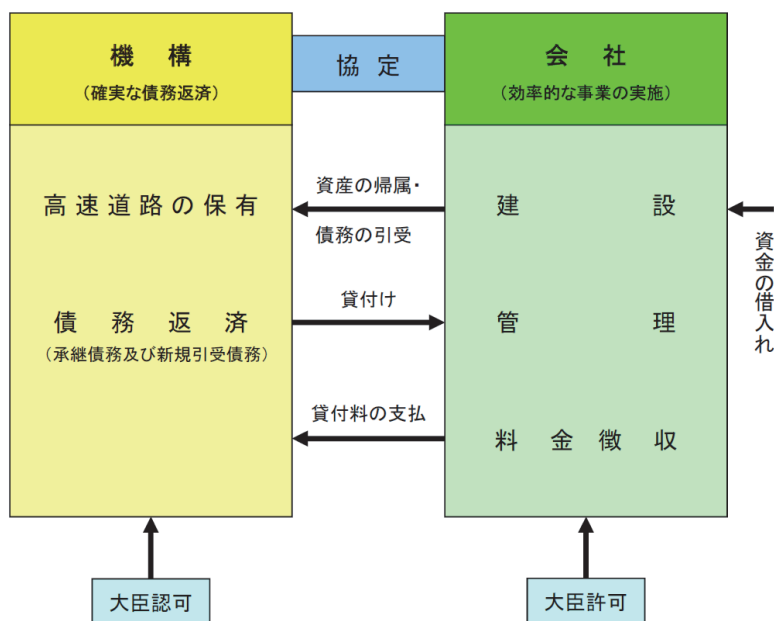
平成 17 年 10 月の民営化時、機構と会社は、国土交通大臣が定めた暫定協定に従い事業を推進していたが、18 年 3 月 31 日、機構と会社の間で最初の協定が締結された。旧日本道路公団が管理していた高速自動車国道及び一般国道の自動

<sup>10</sup> 第 159 回参議院国土交通委員会会議録第 20 号 14～15 頁

<sup>11</sup> 6 社の道路会社とは、旧日本道路公団を 3 つに地域分割した東日本高速道路株式会社（NEXCO 東日本）、中日本高速道路株式会社（NEXCO 中日本）、西日本高速道路株式会社（NEXCO 西日本）の NEXCO 3 社に加え、旧首都高速道路公団を民営化した首都高速道路株式会社、旧阪神高速道路公団を民営化した阪神高速道路株式会社、旧本州四国連絡橋公団を民営化した本州四国連絡高速道路株式会社の 3 社である。

車専用道路は、全国的なネットワーク性を有する「全国路線網」<sup>12</sup>とそうでない「一の路線」<sup>13</sup>に再編され、東日本高速道路株式会社（NEXCO東日本）、中日本高速道路株式会社（NEXCO中日本）、西日本高速道路株式会社（NEXCO西日本）と機構の間でそれぞれ協定が結ばれている。また、首都高速道路（以下「首都高」という。）及び阪神高速道路（以下「阪高」という。）は「地域路線網」とされ、首都高については首都高速道路株式会社（以下「首都高会社」という。）と機構の間で、阪高については阪神高速道路株式会社（以下「阪高会社」という。）と機構の間でそれぞれ協定が結ばれている。本州四国連絡高速道路（以下「本四高速」という。）についても本州四国連絡高速道路株式会社（以下「本四高速会社」という。）と機構の間で協定が結ばれている。なお、本四高速は、民営化当初は「地域路線網」として整理されたが、26年から全国路線網の一部として協定が締結されている。

図表 1 会社と機構による高速道路事業の実施スキーム



(出所) 国土交通省資料より作成

<sup>12</sup> 全国路線網とは、高速自動車国道及び国土交通大臣の認可を受けて機構が指定する高速道路のことをいう。NEXCO 3社（NEXCO東日本、NEXCO中日本、NEXCO西日本）が管理している。「国土交通大臣の認可を受けて機構が指定する高速道路」とは、首都圏中央連絡自動車道や本州四国連絡高速道路など高速自動車国道と一体的なネットワーク性を有した一般有料道路と呼ばれてきた自動車専用道路のことである。

<sup>13</sup> 一の路線とは、全国路線網となった高速道路と一体的なネットワーク性を有しておらず、個別採算が適当とされた有料の高速道路である。箱根新道、八王子バイパス、広島呉道路などが挙げられる。

## 2. 民営化後の債務償還計画の変遷

### (1) 民営化後の債務償還計画の経緯

民営化から約14年間、我が国の高速道路は着実に建設され、高速道路の利用料金も様々な角度から見直しが行われ、それに伴い、機構と会社の間締結された協定も頻繁に変更が行われている<sup>14</sup>。

また、これに合わせて機構と会社の「収支予算の明細」も変更されている。

「収支予算の明細」とは、料金徴収期間における各期の未償還残高、建設費、管理費、利息などの支出と高速道路の収入を示した旧4公団の償還計画表に代わるものとして作成されたものである。機構の「収支予算の明細」は、路線ごとの料金徴収期間における各期の未償還残高、会社からの新規建設等に伴う引受け債務<sup>15</sup>、道路資産の貸付料等の収入、支払利息、管理費等の支出などについて協定ごとに1枚の表にまとめられており、機構の業務実施計画に記載・添付されている。各会社についても協定ごとに「収支予算の明細」が作成され、「新たな資産形成に係らない部分」として料金収入（収入）、計画管理費（支出）、貸付料支払い（収支差）と、「新たな資産形成に係る部分」として有利子借入金、無利子借入金等の収入、新設・改築費、修繕費、更新費、災害復旧費等の支出、建設中道路の債務残高と機構への引渡し債務が計上されている。

### (2) 26年改正法

平成24年12月、中央自動車道の笹子トンネルで天井板を支える部品の老朽化を原因として天井板が落下し、9名が犠牲となった「笹子トンネル事故」が発生した。この事故の主な要因については、設計、材料・製品、施工、点検方法・点検実施体制などの観点から様々な指摘がなされているが、この事故をきっかけとして、これまで経費削減対象とみなされてきた維持管理に対する認識が大きく見直され、老朽化した施設の大規模修繕・大規模更新の必要性に焦点が当てられることとなった。

高速道路については、各会社において、それぞれ大規模修繕・大規模更新の

---

<sup>14</sup> 平成18年3月31日に最初の協定の締結から令和元年9月20日の最新の変更まで、全国路線網の協定に関しては、機構とNEXCO3社及び本四高速会社との間に20回以上の変更が行われている。地域路線網の協定に関しても、首都高の協定に関して機構と首都高会社との間に、また、阪高（阪神圏）の協定に関して機構と阪高会社との間にそれぞれ10回以上の変更が行われている。

<sup>15</sup> 道路会社が新規建設や特定更新工事によって道路資産を形成するものについては、建設や工事が終了した段階で機構は道路会社から道路資産とその形成に係る債務を引き受けることとなっている。

ための工事（以下「特定更新工事」という。）に必要な費用が試算され、それに基づき、国土交通省の社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会（以下「国土幹線道路部会」という。）が平成25年6月に「中間答申」を公表した。

それによると特定更新工事に必要な追加費用は、首都高で7,900億円～9,100億円、阪高で6,200億円、NEXC O 3社の全国路線網で5.4兆円などとされた。

この中間答申では、特定更新工事債務の返済のために、高速道路の利用者による負担を基本に、民営化時に想定した債務の償還満了後、10～15年程度を目安として料金徴収期間の延長を検討することと、その際に、民営化の趣旨を踏まえ、民営化時の建設債務と特定更新工事の債務を明確に区分することが提言された。

この提言が法律として具現化されたものが、「道路法等の一部を改正する法律（平成26年法律第53号）」（以下「26年改正法」という。）である。

26年改正法によって特措法が改正され、同法において「民営化から45年内」（令和32（2050）年9月30日以内）と定められていた料金徴収期間が、民営化から60年後の令和47（2065）年9月30日以内と定められ<sup>16</sup>、最大15年間延長された。

なお、特定更新工事債務の返済のために延長する料金徴収期間については、国土交通省の試算によると、首都高については特定更新工事債務6,300億円の返済のため15年の延長、阪高（阪神圏）<sup>17</sup>については3,700億円の返済のため12年の延長、全国路線網については3兆円の返済のため約10年<sup>18</sup>の延長がそれぞれ見込まれたことから、特措法では最大となる首都高の15年が延長期間の上限として採用された。これらについて国土交通省は、首都高以外の阪高（阪神圏）や全国路線網が15年にならないよう試算結果を遵守していきたいと答弁した<sup>19</sup>。

---

<sup>16</sup> 特措法第23条第3項では、「平成77年9月30日以前」と表記している。

<sup>17</sup> 阪高の「阪神圏」及び「京都圏」については、機構と阪高会社との間で個別に協定が締結されており、業務実施計画や収支予算明細がそれぞれ作成されている。なお、「京都圏」については、平成31年4月1日に、新十条通（2.7km）が京都市に、油小路線（5.5km）・斜久世橋（1.9km）がNEXC O西日本にそれぞれ移管されている。

<sup>18</sup> 全国路線網については、26年改正法が初めて反映された平成27年3月24日付け協定等の一部変更を反映した機構の「予算の収支明細」では2060（平成72）年度までの10年間の延長とされたが、令和元年9月20日付け協定等の一部変更を反映した機構の「予算の収支明細」では2059（令和41）年度までの9年間へと1年間短縮されている。

<sup>19</sup> 第186回国会参議院国土交通委員会会議録第15号8頁（平26.5.22）

なお、これにより高速道路の無料開放時期は協定ごとに個別に設定されているものの、機構

26年改正法では、同時に、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法（以下「機構法」という。）も改正された。具体的には、特定更新工事及び特定更新工事債務の内容を、建設債務とは別に、機構と各会社が締結する「協定」及び機構の「業務実施計画」に追加・反映することであった。国土交通省は、建設債務と特定更新工事債務を個別に分けて記載をすることによって、民営化時に建設債務を45年以内に償還するとした方針を今後も堅持すると答弁した<sup>20</sup>。また、機構法に基づき作成される「業務実施計画」には、協定で定めた事項及び債務償還計画である機構の「収支予算の明細」が記載されているが、国土交通省は、「収支予算の明細」で建設債務と特定更新工事債務について、それぞれの残高等を明確に区分し、かつ、表示して、償還状況を国民にわかりやすく提示すると答弁した<sup>21</sup>。その結果、機構及び会社の「収支予算の明細」は、建設債務と特定更新工事に区分されている。

### 3. 建設債務の償還状況について

機構によると、民営化以降の建設債務の償還状況については、民営化時の債務約38.2兆円が、平成30年度期末には約27.5兆円となっており、約10.7兆円の債務返済が進んでいる。このうち、約7.8兆円は、それまでの債務返済総額約19.5兆円から高速道路建設に伴う会社からの新規の引受債務（30年度に実施された財政融資資金を原資とする借入金1.5兆円の引受も含む）約11.7兆円を差し引いた債務の純減分となる。残りの約2.9兆円は、リーマンショックによる景気低迷のための経済対策の一環として20年度から国費3兆円を投入して実施された高速道路利便増進事業（後述）による国への債務承継分である（図表2参照）。

国土交通省が、民営化から10年が経過することを契機として実施した「高速道路機構・会社の業務点検」（平成27年7月公表）においても、「機構が保有する有利子債務は、民営化時の37.4兆円から29.3兆円（26年度期首）に減少し、有利子債務を着実に返済しており高く評価できる」とされ、債務は順調に減少しているとされた。

また、「高速道路機構・会社の業務点検」では、「長・超長期固定金利等による資金調達工夫」として、今後の金利上昇リスクを軽減するため、長期・

---

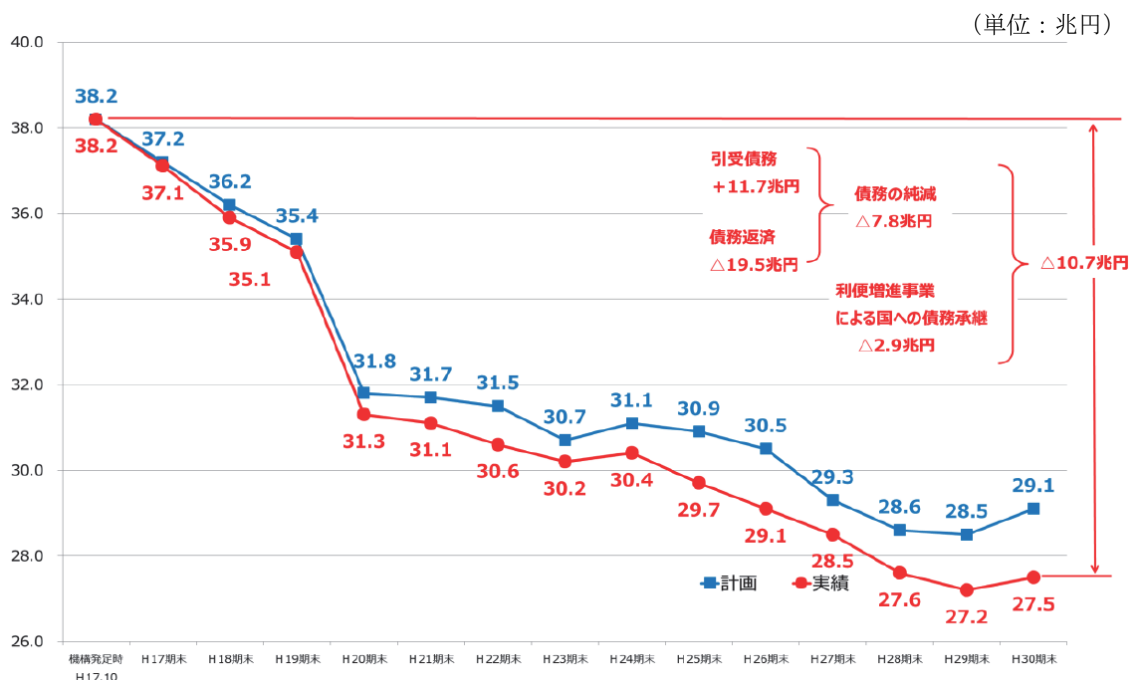
の解散期限は、最も長く延長された首都高に合わせて15年間延長されている。

<sup>20</sup> 第186回国会衆議院国土交通委員会議録第13号14頁（平26.4.18）

<sup>21</sup> 第186回国会衆議院国土交通委員会議録第13号14頁（平26.4.18）



図表2 債務返済計画と実績の推移（債務残高）



(注) 機構によると、債務返済計画では、決算と数値の扱いが異なる部分があるので、計画実績対比を行う際には決算数値を債務返済計画ベースに修正した数値を用いているとしている。例えば債務残高は、現金、未収金・未払金を考慮して計算しており、平成30年度に受け入れられた財政融資金借入金1.5兆円についても同様の扱いとなっているとしている。

(出所) 機構資料より作成

超長期の固定金利による資金調達や、市場環境にあわせた資金調達の多様化などの取組みを実施することにより、全有利子債務の平均金利は、民営化時の1.8%から1.4%(平成26年度期末)となるなど着実に低減されており評価できるとしている。

なお、平成30年度より、機構の有利子債務を超長期(40年)かつ低利固定の財政投融资に置き換えることによって、会社的高速道路への投資余力を増大させる措置も講じられている<sup>22</sup>。こうしたことも手伝って、同年度の有利子債務の平均調達利率は、更に引き下がって0.75%となり、全有利子債務の平均金利も1.02%となっている。

<sup>22</sup> 平成30年度は、1.5兆円の財政投融资で1兆円程度の金利負担を軽減し、圏央道(久喜白岡JCT~大栄JCT)の4車線化事業など大都市圏環状道路等の整備を加速することとしている。令和元年度も1兆円の財政投融资で7,000億円程度の金利負担を軽減し、これによる投資余力の増大で、①暫定2車線区間の機能強化による防災・減災対策、②生産性向上のための新名神高速道路の6車線化を図ることとしている。

#### 4. 将来調達金利と支払利息について

機構は、債務返済の見通しの根拠として将来調達金利と将来交通量推計の二つの要素を示しているが、まずは、将来調達金利から考えていくこととしたい。

##### (1) 将来調達金利について

機構は、内閣府が作成する「中長期の経済財政に関する試算」において長期金利の指標となっている10年物国債の利回りが令和10年度に2.9%まで上昇する予測がなされていることから、機構の将来調達金利はスプレッド<sup>23</sup>が乗った3%台で推移することが想定されるとしている。また、新規の資金調達にかかる将来リスクを勘案し、これまでと同様に上限4%としたとしている<sup>24</sup>。

将来調達金利を4%に設定する理由について、国土交通省も、高速道路の事業は非常に長期間にわたるが、その間の資金調達の金利変動については、①過去の金利水準も参考にしながら安全を見込む必要があること、②4%の設定は高めに感じられるが、旧日本道路公団の時代を含め、過去の金利水準では、6～8%で調達していた時代もあり、長い高速道路の歴史の中で、金利が低いのは「レア」な状況であること、③30兆円を超える有利子負債を抱え、低めに見積もった場合に金利情勢が変わると、金利負担が膨張する危険性があるので、「やや安全側」に設定していることなどを答弁している<sup>25</sup>。

では、機構の将来調達金利は、その「業務実施計画」においてどのように変遷してきているのか、表とグラフで見ていくこととしたい。

図表3は機構の過去の主な「業務実施計画」に設定されたそれぞれの将来調達金利と各年度の平均調達金利の実績値を表にまとめたものであり、図表4は図表3から主なものを取り出してグラフ化したものである。

特に、図表4の青い太い矢印は機構が予測する将来調達金利の傾向を表現したものであり、赤い太い矢印はこれまでの調達金利の実績値の傾向を同様に表現したものである。将来予想される調達金利が大きな上昇傾向を示す一方、実際の調達金利は低下傾向を示しており、これが長年継続されている。

ところで、機構は、内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」で名目長期金利が4%とされていたことから、これを将来調達金利の根拠としてきたが、平成30年7月9日公表の試算では2027（令和9）年度の名目長期金利は「成

<sup>23</sup> ここでのスプレッドとは、10年物国債の利回りと機構の調達金利との差のことである。

<sup>24</sup> 機構ホームページ<<https://www.jehdra.go.jp/pdf/909.pdf>>（最終アクセス令1.11.7）

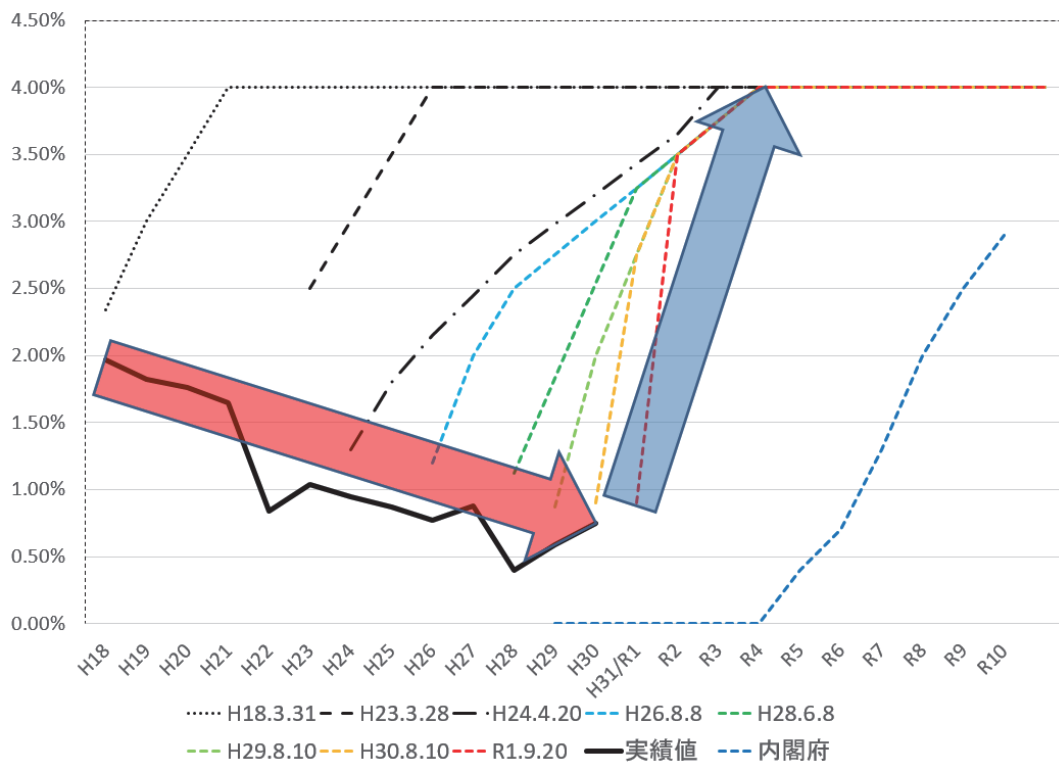
<sup>25</sup> 第186回国会衆議院国土交通委員会議録第14号26頁（平26.4.23）

図表3 機構の将来調達金利と調達金利の実績値との比較（その1）

	H18.3.31	H23.3.28	H24.4.20	H26.8.8	H28.3.1	H28.6.8	H29.3.31	H29.8.10	H30.3.30	H30.8.10	H31.3.26	R1.9.20	実績値
H18	2.34%												1.97%
H19	3.00%												1.82%
H20	3.50%												1.76%
H21	4.00%												1.65%
H22	4.00%												0.84%
H23	4.00%	2.50%											1.04%
H24	4.00%	3.00%	1.30%										0.95%
H25	4.00%	3.50%	1.80%										0.87%
H26	4.00%	4.00%	2.15%	1.20%									0.77%
H27	4.00%	4.00%	2.45%	2.00%	1.00%								0.88%
H28	4.00%	4.00%	2.75%	2.50%	1.56%	1.12%	0.50%						0.40%
H29	4.00%	4.00%	2.98%	2.75%	2.13%	1.83%	1.25%	0.87%	0.65%				0.59%
H30	4.00%	4.00%	3.20%	3.00%	2.69%	2.54%	2.00%	2.00%	0.90%	0.90%	0.73%		0.75%
H31/R1	4.00%	4.00%	3.43%	3.25%	3.25%	3.25%	2.75%	2.75%	2.75%	2.75%	0.90%	0.90%	
R2	4.00%	4.00%	3.65%	3.50%	3.50%	3.50%	3.50%	3.50%	3.50%	3.50%	3.50%	3.50%	
R3	4.00%	4.00%	4.00%	3.75%	3.75%	3.75%	3.75%	3.75%	3.75%	3.75%	3.75%	3.75%	
R4~	4.00%	4.00%	4.00%	4.00%	4.00%	4.00%	4.00%	4.00%	4.00%	4.00%	4.00%	4.00%	

(注) 本図表の日付は、機構及び会社の協定の締結又は変更の日付である。  
 (出所) 機構資料より作成

図表4 機構の将来調達金利と調達金利の実績値との比較（その2）



(注) 本図表の日付は、機構及び会社の協定の締結又は変更の日付である。  
 (出所) 機構資料より作成

長実現ケース」<sup>26</sup>で3.5%、31年1月30日公表の試算では2028（令和10）年度で3.4%となった。さらに、執筆時点で最新の令和元年7月31日公表の試算では、令和10年度で3%を割り込んで2.9%となって、試算ごとに低下してきており、前述したような説明に書き換えている。

金利が0%から2.9%に上昇する見通しを示しており、機構が示す令和元年度の0.9%から2年度には一気に3.5%に上昇した後、令和4年度までに4%まで急上昇する見通しを示していない。しかも、内閣府の最新の試算によると2022（令和4）年の長期名目金利は0%である。機構が将来調達金利の水準を内閣府の試算に求めるのであれば、将来調達金利の上昇速度の見通しについてもそれに沿って修正すべきではないだろうか。

## （2）支払利息の総額について

機構の将来調達金利の見通しと平均調達金利の実績値の間に大きな隔たりが存在するために、支払利息の総額の見通しも当初と大きくかけ離れてきている。

それでは、平成18年の協定締結から最新の協定までの機構の「予算収支の明細」における支払利息の総額の変遷を見ていく。図表5は、機構の「予算収支の明細」における全国路線網、首都高及び阪高（阪神圏）のそれぞれの建設債務に係る支払利息の総額の変遷である。図表6は、同様に、特定更新工事に係る支払利息の総額のそれぞれの変遷である。

図表5において、平成18年3月31日付けの協定を反映した機構の「予算収支の明細」と令和元年9月20日付けの協定との支払利息の総額を比べると、低金利の影響により全国路線網で約13.8兆円、首都高で約2.5兆円、阪高（阪神圏）で約1.6兆円の支払利息総額がそれぞれ減少されている。この数字を見る限り、支払利息の減少分だけで特定更新工事の費用を十分に賄えそうである。26年改正法が国会で審議された当時に近い26年3月18日付けの機構の「予算収支の明細」を見ると、その時点においてすら、全国路線網で約10.7兆円、首都高で約1.8兆円、阪高（阪神圏）で約1.4兆円の支払利息総額がそれぞれ減少していたのであるが、それは財源とはみなされなかった。どうしてそのような取扱いとならなかったのかを次章5で見ていく。

---

<sup>26</sup> 「中長期の経済財政に関する試算（内閣府発表）」における「成長実現ケース」とは、アベノミクスで掲げたデフレ脱却・経済再生という目標に向けて、政策効果が過去の実績も踏まえたペースで発現する姿を試算したものとされている。すなわち、経済政策の成功ケースの試算値である。

図表5 建設債務に係る支払利息の総額の変遷

(単位：百万円)

	全国路線網※	首都高速道路	阪神高速道路 (阪神圏)
H18.3.31	28,057,866	4,338,163	3,209,416
H18.9.21	28,053,520	4,338,163	3,209,416
H19.3.22	28,053,895	4,338,163	3,209,416
H20.8.1	28,055,451	4,338,163	3,209,416
H20.10.9	28,054,586	4,338,163	3,209,416
H21.3.12	27,846,731	4,338,163	3,209,416
H21.3.31	27,846,731	4,308,187	3,191,432
H21.4.20	27,880,321	4,308,187	3,191,432
H21.8.28	27,812,481	4,308,187	3,191,432
H23.3.28	22,157,463	4,308,187	3,191,432
H23.6.8	22,250,490	4,308,187	3,191,432
H23.11.2	22,250,490	3,164,524	3,191,432
H23.11.9	22,250,490	3,164,524	2,264,768
H24.3.30	22,200,253	3,164,524	2,264,768
H24.4.20	18,092,233	2,711,211	2,264,768
H24.6.29	18,092,233	2,711,211	1,934,264
H25.3.26	18,265,585	2,686,514	1,926,221
H25.6.11	18,275,802	2,686,514	1,926,221
H26.3.18	17,340,036	2,522,720	1,793,302
H26.8.8	17,278,459	2,522,720	1,793,302
H26.11.20	17,278,459	2,513,621	1,793,302
H27.3.25	17,515,655	2,513,621	1,792,664
H27.8.5	17,315,107	2,513,621	1,792,664
H28.3.1	16,822,860	2,492,417	1,792,664
H28.6.8	16,600,796	2,492,417	1,792,664
H28.12.14	16,531,307	2,492,417	1,792,664
H29.3.31	16,063,518	2,333,883	1,915,085
H29.8.10	15,981,806	2,333,883	1,915,085
H30.3.30	15,078,574	2,333,883	1,769,040
H30.8.6	15,081,135	2,041,667	1,769,040
H31.3.26	14,413,248	1,950,916	1,687,124
R1.9.20	14,243,537	1,846,107	1,621,780

- (注) 1. 本図表の日付は、機構及び会社の協定の締結又は変更の日付である。
2. 本図表5の全国路線網における支払利息の総額については、平成26年から全国路線網に本州四国連絡高速道路が統合されたので、数値の継続性を確保するため、敢えて始めから全国路線網の中に本四高速の支払利息の総額を合計することとしている。
- (出所) 機構資料より作成

図表6 特定更新工事債務に係る支払利息の総額の変遷

(単位：百万円)

	全国路線網※	首都高速道路	阪神高速道路 (阪神圏)
H26.11.20		613,353	
H27.3.25	1,685,522	613,353	286,203
H27.8.5	1,661,209	613,353	286,203
H28.3.1	1,643,472	642,801	286,203
H28.6.8	1,634,509	642,801	286,203
H29.3.31	1,576,999	630,809	221,579
H30.3.30	1,264,197	630,809	219,219
H30.8.6	1,218,897	601,780	219,219
H31.3.26	1,113,339	593,005	207,687
R1.9.20	1,079,698	578,203	214,050

(注) 本図表の日付は、機構及び会社の協定の締結又は変更の日付である。  
(出所) 機構資料より作成

## 5. 支払利息総額が減少しても債務負担が減らない理由

支払利息総額が大きく減少したのであれば、当然に機構の債務完済が前倒しされる。しかし、実際にはそのようにはなっていない。支払利息総額の減少を相殺する項目が存在して、債務負担を減らしていないこととなる。それでは、それについて調べてみたい。

平成18年の最初の協定を反映した機構の「収支予算の明細」と最新の令和元年9月20日付けの協定を反映したものとを図表7で改めて見比べてみることにする。

なお、特定更新工事債務については、平成18年の最初の協定には出てこないため、ここでは除外して考える一方、平成26年3月14日付けの協定の変更から全国路線網に本四高速が加えられたことによって、令和元年9月20日付けの協定を反映したものと単純比較ができないため、本四高速を当初から全国路線網に加えて計算することとする。

図表7を見ると、前述したように、支払利息の総額は約13.8兆円減少している一方で、会社から機構に納める貸付料は約8.8兆円減少している。

また、26年改正法により増加した特定更新工事債務のほかに、機構が民営化から45年以内に返済すべきとされている「特定更新等工事に係る債務を除くその他の債務の残高を示す収支予算の明細」の「会社からの引受け債務」のうち「有利子借入金」（高速道路の新規建設債務と修繕費等）の総額は民営化時と

比べて約 5.2 兆円増加している。

13.8 兆円の利息の支払が軽減される一方で、収入である貸付料が 8.8 兆円減少し、返済の必要な有利子債務が 5.2 兆円増加することで約 14 兆円の負担増が発生しており、債務負担が減らない原因となっている。

まさに、将来の貸付料の減少という予測が、債務償還期間の延長や利用者への追加負担を求める「高速道路における安全・安心基本計画」（以下「安全・安心基本計画」という。）<sup>27</sup>の財源の見通しにつながったものと言えよう。そこで、次章 6 では、貸付料がなぜ減少するのかについて分析を進めたい。

図表 7 民営化時と最新の機構の「収支予算の明細」（総額）の比較

（単位：百万円）

		H18.3.31(A)	R1.9.20(B)	差異(B-A)
収入	貸付料	78,458,171	69,689,832	▲ 8,768,339
	占用料等	142,270	364,520	222,250
	出資金	1,360,000	746,828	▲ 613,172
支出	管理費等	3,053,107	4,288,607	1,235,500
	支払利息	28,057,866	14,243,537	▲ 13,814,329
	無利子貸付金	0	145,228	145,228
有利子借入金		18,368,545	23,579,742	5,211,197

(注) 1. 本図表の日付は、機構及び会社の協定の締結又は変更の日付である。

2. 本図表の各項目の金額は、債務償還期間における総額ベースの金額である。

(出所) 機構資料より作成

## 6. 貸付料の見通しと将来交通量推計の変遷

### (1) 貸付料の計画値の変遷

まずは、貸付料の見通しについて見てみる。

平成 18 年 3 月 31 日付けの最初の協定から最新の変更まで、全国路線網の年度ベースの貸付料の計画値の変遷について主なものをグラフ化したものが図表 8 である。

図表 8 では、図表 7 と同様に平成 26 年 3 月 14 日付けの協定の変更から全国

<sup>27</sup> 平成 29 年 12 月に国土幹線道路部会において取りまとめられた『「高速道路の安全性、信頼性や使いやすさを向上する取組」基本方針』を受け、令和元年 9 月に国土交通省が策定した計画である。同計画においては、暫定 2 車線区間の解消、自動運転等のイノベーションによる高速道路の進化などの「高速道路の安全性、信頼性や使いやすさを向上する具体施策」について、国が中期的な整備方針等を示し、もって計画的かつ着実な推進を図るとしている。また、同計画を早期にかつ着実に実現するための財源の確保についても検討している。

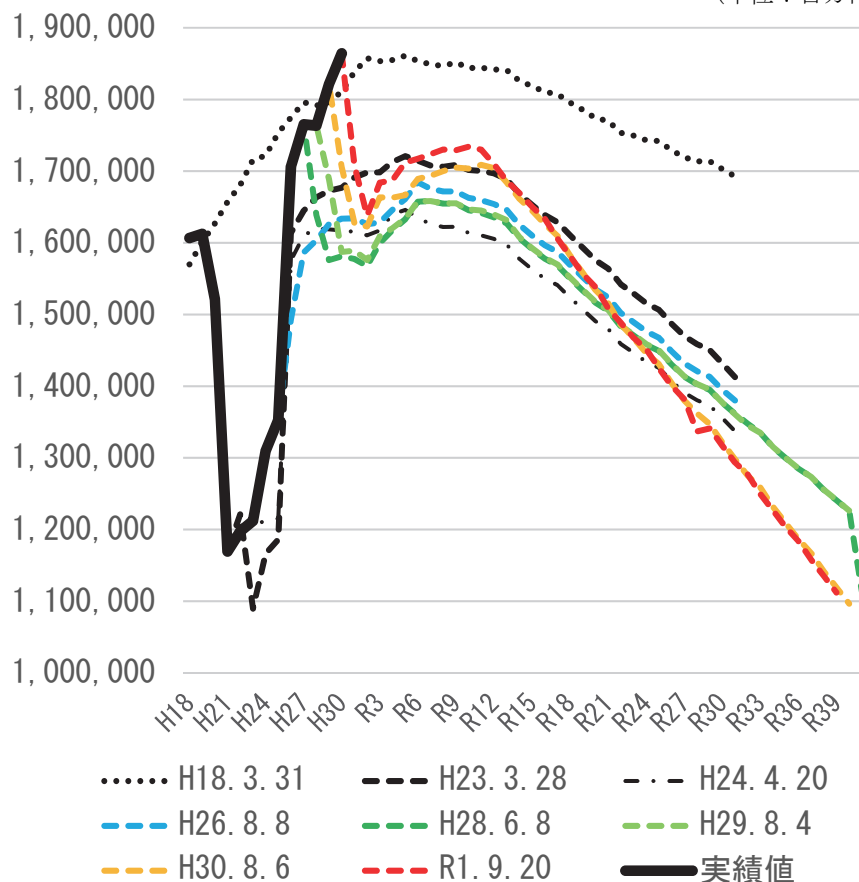
路線網に本四高速が加えられたことによる実績値を不連続なものとしなため、本四高速を当初から全国路線網に加えて計算し、全国路線網と本四高速の貸付料の合計値の動きを表せるようにしている。

なお、機構の「収支予算の明細」においては、債務返済の最終年度の貸付料が日割計算されており、それに伴って当該値も非常に小さくなるため、その値を除外することとしている。

改めて図表8を見ると、黒い太い実線が貸付料の実績値を表しており、様々な破線がそれぞれの貸付料の計画値を表している。特に、平成28年6月8日付けの協定の貸付料の計画値（緑の破線）から執筆時点で最新の令和元年9月20日付けの協定の貸付料の計画値（赤い破線）まで、貸付料が実績値から当初の2～3年で急落していく様子が何度も繰り返されている。なぜこのような動きになるのかは、貸付料収入の算定の前提となる将来交通量推計の動きで説明できることとなるが、これについては次節（2）で見ていきたい。

図表8 全国路線網における貸付料の見通しの変遷

(単位：百万円)



(注) 本図表の日付は、機構及び会社の協定の締結又は変更の日付である。  
 (出所) 機構資料より作成



なお、平成 20 年度から 26 年度にかけて貸付料が大きく減少しているが、これは、高速道路利便増進事業の影響によるものである。高速道路利便増進事業<sup>28</sup>は、前述したとおり景気対策の一環として実施された高速道路料金の割引施策である。機構の債務を国が引受けて処理する金額に応じて会社が機構に支払う貸付料を減額し、会社はその減額により生じた分の通行料金の割引等を行った。このように実績値を見ると表面的には貸付料が急落して見えるが、料金徴収期間には影響を及ぼさなかったため、本稿において、この貸付料の大幅減少については、償還の状況を考察する上で問題としない。

## （２）将来交通量推計の変遷

機構が債務返済見通しの根拠としているもう一つの指標とされる将来交通量推計の変遷を詳細に見ていく。機構は、将来交通量を推計するに当たって、国土交通省が算出した総交通需要予測に基づき、各高速道路の利用割合を算出し、推計しているとされている。将来交通量推計は、将来の高速道路の利用台数の状況を予測するものであり、それが料金収入、すなわち貸付料の見通しに直結する。図表 8 のとおり貸付料が減少しているということは、当然に将来の交通量も減少することが予測されていることを意味している。

将来交通量推計は、機構の業務実施計画の別添資料「推定交通量及びその算出の基礎を記載した書類」において示されている。例えば、全国路線網については、機構の業務実施計画は、民営化から令和元年 9 月 27 日まで 20 回以上変更されており、「推定交通量及びその算出の基礎を記載した書類」も頻繁に変更されている。

「推定交通量及びその算出の基礎を記載した書類」において示された「年度別推定交通量」のうち主な数値を選んでその変遷をまとめたのが図表 9 である。図表 8 と日付が異なるのは、機構と会社の協定との変更の日付と、業務実施計画の変更の日付と若干異なるからであるが、図表 9 においても図表 8 の貸付料に対応する「年度別推定交通量」としており、図表 8 に対応するものは互いに同じ線で表している。また、図表 9 においても、図表 8 と同様に「年度別推定交通量」の債務返済の最終年度の交通量の推計値が日割りになっており、数値が著しく小さくなるため除外している。

ところで、年度別推定交通量の実績値に相当する統計は、作成・公表されて

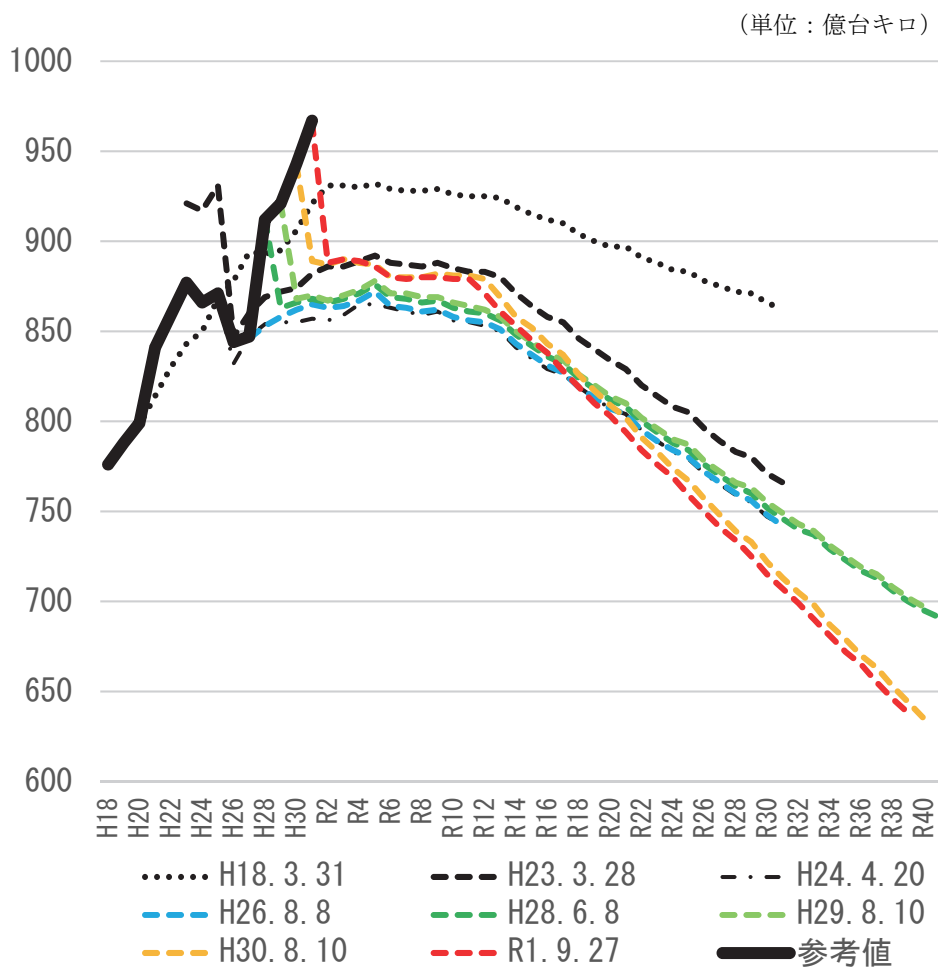
---

<sup>28</sup> 高速道路利便増進事業により、具体的には、休日の普通車・軽自動車の上限 1,000 円料金や、平日昼間の 3 割引下げなど多様な割引が実施されるとともに、スマートインターチェンジの設置も促進された。

いないので、その代わりに、協定の変更時に公表された「年度別推定交通量」における初年度の推計値を黒い実線で結び、その軌跡を描くことによって実績値の代わりに「参考値」としている。

なお、参考値については、同じ年度で複数の「年度別推定交通量」が公表されている場合は、日付の新しい業務実施計画に基づく「年度別推定交通量」の値を採用している。

図表9 年度別推定交通量の変遷



(注) 本図表の日付は、機構及び会社の協定の締結又は変更の日付である。  
 (出所) 機構資料より作成

まず、図表9から分かることは、「参考値」として示した将来交通量推計の年度別交通量推計は、18年度の776億台キロから令和元年度の943億台キロへと21.5%上昇していることである。

そこで、その実績値が公表されていない走行台キロベースではなく、実績値

が公表されているNEXCO3社の年度累計の日平均利用台数を見ると、平成18年度の639万5千台<sup>29</sup>から30年度の786万5千台<sup>30</sup>へと23%上昇しており、「参考値」とほぼ同じように増加している。

次に図表9から分かることは、図表8と同じように、年度別推計交通量も、平成28年6月8日以降の業務実施計画の見直しの度に、貸付料と同様に「参考値」から2、3年かけて急落していく下降線がその都度描かれるということである。

実績値ベースでは上昇傾向にあると思われる交通量だが、業務実施計画における年度別推定交通量では推計のスタート年度と翌年度の数字の間で極端な減少も見られる。例えば、令和元年9月27日付けで変更された業務実施計画に基づく元年度の推計値は966億台キロであるが、翌2年度は888億台キロへと約8%も減少している。1年前の平成30年8月10日付けの年度別推定交通量では30年度の推計値は943億台キロであるが、翌31（令和元）年度の数値は966億台キロに近づくように上昇するのではなく、889億台キロへと約6%も減少している。しかし、リーマンショックや東日本大震災が発生し、交通量の大幅な減少が見込まれるような年度でも、NEXCO3社の年度累計の日平均利用台数の合計値は、年間2%も減少していない。そうすると、1年で6%や8%といった交通量の減少を見込むには、一体どのような社会現象の発生を想定しているのだろうか。

逆の例を示すと、例えば、令和元年度の交通量の推計値は、平成30年8月10日付けで変更された業務実施計画に基づく推計値889億台キロから、約1年後の令和元年9月27日付けの推計値966億台キロへと約8%も増加するのである。

このように極端な増減を毎年繰り返す推計値が信頼に値するものと言えるのだろうか。

しかし、走行台キロベースの実績値が公表されていないため、推計値と実績値の間の違いについて、確信を持って指摘することができない。平成16年6月1日の参議院国土交通委員会で可決された旧4公団民営化法案に付された附帯決議には、「機構及び会社の債務保証等については国会の議決が行われることにかんがみ、その経営状況、財務状況及び債務の返済状況等について、機構及

<sup>29</sup> 機構資料「各高速道路会社のH18年度最新四半期及び年度累計の交通量（速報値）」の第4四半期の交通量（平均利用台数（千台／日））の年度累計による。

<sup>30</sup> 機構資料「各高速道路会社のH30年度最新四半期及び年度累計の交通量（速報値）」の第4四半期の交通量（平均利用台数（千台／日））の年度累計による。

び会社ごとに毎年度、国民に分かりやすく公表すること」とある。少なくとも「全国路線網」、「地域路線網」、「一の路線」の年度別の交通量については、債務返済の財源である貸付料の推定に直結するものであることから、将来交通量推計に対応する実績値の公表は、機構が過去に行ってきた推計値を検証する上でも重要なのではなかろうか。今後、同附帯決議に基づき作成・公表されることが望まれる。

## 7. 26年改正法の附帯決議の再考察

### (1) 高速道路の債務の償還期間の短縮ないし早期無料化の検討

将来予測は非常に困難であることは理解するが、これまで見てきたように、機構が業務実施計画に採用している将来調達金利見通し、将来交通量推計とも信頼性に疑問を抱かざるを得ない。それらの結果が高速道路料金という国民負担と直結していることを考えると問題は深刻である。そこで、どのようなことが、機構の債務の償還に求められているのか見ていくこととしたい。

料金徴収期間が15年延長された26年改正法においては、衆参両院の国土交通委員会において、同法の執行に当たって、政府に高速道路料金の引下げや償還の繰上げ（償還期間の短縮）などを引き続き検討すること等を求める附帯決議がそれぞれ付された。

道路法等改正案に対する衆参国土交通委員会の附帯決議には、高速道路の通行料金や債務の償還計画に関する項目がそれぞれ定められている。衆参の両附帯決議の間には、若干の文言の違いはあるが、それぞれ以下のように要約できる。

- ① 高速道路ネットワークの有効活用を図るため、通行料金の引下げ、交通混雑を引き起こすことなく、かつ利用度が画期的に改善される路線等における早期の無料化など技術、運用、資金、制度面等多様な角度から引き続き検討すること。
- ② 高速道路の利用の実態把握に努め、その債務償還状況に応じて、償還の繰上げに努めること。
- ③ 会社の経営スリム化を図り、建設債務の償還期間の短縮に努めること。
- ④ 償還対象経費から用地費を除外し、償還期間の短縮と通行料金の低減を検討すること。
- ⑤ 高速道路債務償還の満了後においても維持管理費用について利用者負担によることや、高速道路混雑緩和のためのロードプライシング導入等の可能性について検討すること。

⑥ ICTの高度化により交通流動を最適化し、高速道路網の効率性をより高めるフレックス料金制度の導入について検討すること。

それでは、衆参の附帯決議において指摘された上記の6項目について、26年改正法以降の国土幹線道路部会での提言での検討状況を見てみる。

26年改正法以降、国土幹線道路部会は、前述した「安全・安心基本計画」を除くと、『高速道路を中心とした「道路を賢く使う取組」の基本方針』（平成27年1月27日）、「中間答申 高速道路を中心とした『道路を賢く使う取組』（27年7月30日）（以下「賢く使う中間答申」という。）、「近畿圏の高速道路を賢く使うための料金体系 基本方針」（28年12月16日）（以下「近畿圏基本方針」という。）、「高速道路の安全性、信頼性や使いやすさを向上する取組 基本方針」（29年12月29日）（以下「安全性・信頼性基本方針」という。）と4つの提言を公表している。

それぞれの提言は、取りまとめの目的がそれぞれ異なっているが、将来的な料金体系として検討すべき課題を示しており、それらの主な内容は、以下のとおりである。

第一に、国際競争力の強化や地域活性化等の観点から、料金水準の低減が交通渋滞を引き起こす区間を除き、引き続き、料金の低減に向けた努力を払うこと。

第二に、適切な維持修繕・更新を実施するため償還満了後も料金を徴収し続けること。

第三に、一般道路における大型車対距離課金の導入などを検討すること。

第四に、渋滞緩和などの課題を解決するため、現在無料の区間でも、渋滞対策等の課題解決のために利用者負担の在り方について検討が必要な路線について、引き続き有料・無料の整理を検討すべきこと。

また、「安全・安心基本計画」でも、「特に、有料区間の暫定2車線区間の4車線化等の計画を実現するためには、コスト縮減等の経営努力や現下の低金利状況等を活用する他、料金徴収期間の延長や料金の引上げによる利用者負担等を含め、新たな財源確保策を講じる必要がある。」とするとともに、「整備の経緯から料金を徴収している区間と徴収していない区間が混在している路線や、現在は無料となっているものの、渋滞緩和等の課題を解決するため、利用者負担のあり方について検討が必要な路線については、諸外国の事例も参考にしつつ、財政状況や地域からの意見等も踏まえ、整備手法や管理、料金体系や負担のあり方等について、既存の制度にとらわれず検討を進める。」「今後の維持修繕・更新に係る財源確保については、更新事業の進捗や技術の進展等も踏まえ

つつ、諸外国における事例も参考に、税金による負担との関係も含め、償還満了後の料金徴収などについて、利用者をはじめ、広く理解を得られるかという課題に留意しつつ、検討が必要である。」などとしている。

これらの中には、附帯決議において示された①～④の項目のような早期の無料化、償還期間の短縮については、言及がされておらず、むしろ、償還後の課金制度、一般道への課金対象の拡大、混雑料金の徴収による収入機会の拡大といった附帯決議の⑤や⑥の内容が主流になっている。また、それだけでなく、債務返済のために料金徴収をするという現行の有料道路制度の原則を超えて、別の理由から課金を可能とするような制度を模索しているようにも見える。社会資本整備審議会道路分科会における諸提言は、国民負担に直結する高速道路料金と密接に関係するものであることから、①～④の項目も踏まえた検討がなされることが望まれる。

## （２）用地費の除外による料金徴収期間の短縮

ところで、附帯決議を要約した上記④の項目に取り上げられた有料道路の料金徴収対象からの用地費の除外については、民営化以前から指摘されていた問題でもあった。

現行の有料道路制度では、料金徴収期間経過後、全国路線網の道路資産は国に、首都高や阪高などの都市高速道路（地方道）の道路資産は関係地方公共団体に、それぞれ帰属することとなる。その中に含まれる土地資産そのものは、減価償却されることなく本来の道路管理者に承継される。すなわち、資産価値が保全される土地まで、道路利用者の負担とはせず、本来の道路管理者が税金で支払うべきだとする考え方である。

旧４公団民営化法の委員会審査の際に、藤井弥太郎参考人（帝京大学経済学部教授：当時）は、用地費の除外は道路審議会の答申などで繰り返し指摘されてきたことであると指摘するとともに、用地費は減価償却の対象とならず、そのための債務を償還対象として全て償還期間内の利用者に負担させることは、世代間の不公平につながり、料金の低下を妨げることになるとの意見を述べている<sup>31</sup>。

用地費は、建設債務の中で大きなウェイトを占める可能性があり、これが除外されると通行料金や償還計画に対して大きく影響を及ぼすことが考えられる。

---

<sup>31</sup> 第159回国会衆議院国土交通委員会議録第13号21頁（平16.4.13）

そこで、用地費がどの程度の額に及ぶのか推計することとする。しかし、民営化の過程で旧日本道路公団の財務諸表を作成する際に、用地費の取得原価の資料が同公団内に存在しなかったことから<sup>32</sup>、同公団の用地費については、再調達原価等による評価が行われた。よって、ここでもそれに倣い、機構の貸借対照表上の土地資産の評価額を参考とする。

機構の「平成 30 年度（2018 年度）機構のセグメント情報（高速道路勘定・貸借対照表）（試算値）」によると、同年度の土地資産は、全国路線網で約 7 兆 4,391 億円、首都高で約 1 兆 1,069 億円、阪高（阪神圏）で約 6,974 億円（機構全体として約 9 兆 2,706 億円）が計上されている<sup>33</sup>。

一方、令和元年度期首の未償還債務残高は、全国路線網で 25 兆 8,690 億円、首都高で 5 兆 2,308 億円、阪高（阪神圏）で 3 兆 4,167 億円となっている。それぞれの土地資産評価額の未償還債務残高に対する割合は、全国路線網で約 28.8%、首都高で約 21.2%、阪高（阪神圏）で 20.4%となる。これらの債務返済を除外して、仮にそれを全て通行料金の引下げに使った場合は、全国路線網で 3 割弱、首都高及び阪高（阪神圏）でそれぞれ約 2 割の通行料金の引下げが可能となるとの推測もできよう。

これに対し、国土交通省は、理論上、用地費を償還対象経費から除外すれば高速道路の料金を下げられるとしつつも、①最終的には、用地費に相当する債務とともに国が受け取ること、②その債務を返すためには用地を売らないと返せないが、道路としての機能を廃止しない限り、用地の売却が困難であること、③簿価相当の債務を償還するために税金を投入するか、債務を保有したまま、将来にわたる利払いのために通行料金の料金徴収を継続することなどが必要になるとしている<sup>34</sup>。

ところで、有料道路の通行料金については、当該道路の通行又は利用により通常受ける利益の限度を超えないものでなければならないという「便益主義」が採用されてきた。しかし、全国路線網及び地域路線網については、便益主義だけでなく、料金徴収期間内に新設・改築・修繕等の全ての費用を賄えるように料金を設定する「償還主義」と、他の交通機関の運賃等公共料金との比較、車種間の料金較差の設定など社会的、経済的に公正性や妥当性が認められる料

<sup>32</sup> 第 156 回国会衆議院予算委員会議録第 25 号 19 頁（平 15. 6. 23）

<sup>33</sup> なお、阪神高（京都圏）や、全国路線網とネットワーク化されない有料道路「一の路線」（箱根新道、八王子バイパスなど）については、特定更新債務による料金徴収期間の延長の対象となっていないだけでなく、額も少ないので、ここでは省略する。

<sup>34</sup> 第 186 回国会衆議院国土交通委員会議録第 13 号 16 頁（平 26. 4. 18）

金を設定する「公正妥当性主義」の考え方の下、料金水準が決定されている<sup>35</sup>。

高速道路の機能としては、速達性、快適性、交通事故の減少など利用者が受ける便益は様々であるが、特に近年は、南海トラフ巨大地震や首都直下地震への対応など大規模災害時の緊急輸送、避難場所としての役割、地域医療へのアクセス改善など「命の道」としての機能が強調される場面が多い。また、観光立国の推進や国家的な人流・物流政策の推進などの機能も期待されている。しかし、そのような国家的政策課題は、本来は税金で実現すべきものであり、「便益主義」を採用すれば、高速道路の利用者の支払う現行の通行料金においては、利用者の負担が過重になるおそれがある。

そのような観点からも、用地費の除外は議論できるのではなかろうか。仮に、用地費の全部または一部を除外する上で、その返済原資として、新たに税金を投入することが困難である場合には、償還により将来国庫に納付される予定の出資金のうち、納付後の使途が明定されていない出資金等を充てることも検討できるのではないか。

債務が完済した時点で土地資産が機構より無償で国等に承継されることを踏まえれば、現行スキームの在り方について、附帯決議に沿って早急に検討し、国民負担の軽減に向けて一定の方向性を得ることが期待される。

## 8. 出資金の返済順序の見直し

26年改正法の附帯決議では触れられなかったが、平成27年の国土幹線道路部会の「賢く使う中間答申」においては、将来の高速道路の利用者負担の在り方として、「民営化の経緯から、出資金も含めて建設債務の償還を優先するため、更新事業に関する債務は、その償還が開始されるまで利息に伴い増加するが、有利子債務を厳格に管理しつつ、出資金の償還時期の見直しなどにより、全体として、利用者負担が減少するような対応が必要である。」との指摘がなされた。

どのような意味かという点、26年改正法の際に、従来建設債務と特定更新工事債務は、明確に区分されることとなったが、「民営化の経緯」から45年以内に建設債務を返済するという原則を守るために、債務返済の順序は、①有利子の建設債務→②無利子の建設債務としての出資金→③有利子の特定更新工事債務と、「建設債務の償還を優先」することとなっている。特に、有利子の特定更新工事債務の返済は、令和32年度以降とされており、それまで支払利息が累積する。そこで、「②無利子の建設債務としての出資金」の返済時期を「③有利

---

<sup>35</sup> 道路整備特別措置法第23条第1項第1号及び第4号



子の特定更新工事債務」の後になるよう見直せば、支払利息の増加を抑制できることを提言は指摘したのであった。

平成 28 年の国土幹線道路部会の「近畿圏基本方針」では、阪高の料金水準について、現行の高速自動車国道の大都市近郊区間の水準<sup>36</sup>を基本とする対距離制を導入するが、関係自治体の提案を踏まえ、淀川左岸線延伸部及び大阪湾岸道路西伸部の整備に必要な財源確保の観点から、有料道路事業の概ね 5 割を確保できるよう、必要な料金を設定するとされた。その一方、利用者の追加的な負担の軽減の観点から様々な工夫を行うとされ、この工夫の中に、出資金の償還時期の見直しが含まれることとなった。

この出資金の償還期間の見直しは、首都高の日本橋区間地下化の財源約 3,200 億円のうち約 1,000 億円を捻出する財源として、国土交通省の「首都高日本橋地下化検討会」で検討されており、今後、全国路線網においても、この手法が検討されることが望ましい。現行の機構の「収支明細書」における全国路線網の出資金の返済期間は令和 31～32 年度となっており、その間に発生する特定更新工事債務の支払利息相当額は元年 9 月 20 日付けの協定変更を反映した機構の「予算収支の明細」によると、平成 31 年度で約 2,138 億円、32 年度で約 889 億円の合計約 3,028 億円となっている。単純計算されたこの額を、そのまま全額使用できるわけではないと思われるが、何らかの形で利用者還元できることもあるだろう。

## 9. まとめ

### (1) 将来調達金利見通しと将来交通量推計の見直しによる建設促進の必要性

本稿において見てきたとおり、民営化時に予測されたように金利が 4% へと容易に上昇する状況にないため、計画と実績との乖離が年々拡大していることを指摘してきた。今後、将来調達金利見通しと将来交通量推計が、より実態に近づくような見直しの実現されることが望ましい。

もし、そのような見直しの実現すれば、将来調達金利見通しは現在よりも低くなり、予想される支払利息の総額が減少することが期待できる。また、将来交通量推計の見直しによる貸付料の急落も避けることが可能となる。これらの結果、新規の建設促進や老朽化対策に必要な財源に相当の余裕が出るとともに、通行料金引下げの余地も出てくるだろう。そして、そのいずれも実施し

---

<sup>36</sup> 高速自動車国道は 1 キロ当たり 24.6 円であるが、大都市近郊区間の水準とは、その 1.2 倍の 29.52 円である。

ないのであれば、料金徴収期間を大きく短縮することが可能となろう。

今後の高速道路における課題としては、平成 29 年 12 月の国土幹線道路部会の「安全性・信頼性基本方針」で、高速道路の安全性、信頼性や使いやすさを向上するため、①利用者の安全確保、②強靱で信頼性の高いネットワークの構築、③快適な利用環境の実現の 3 点が指摘された。そして、これらを推進する観点から、「安全・安心基本計画」が策定され、対面交通で重大事故が発生しやすい暫定 2 車線区間における安全対策や、橋りょうの耐震対策や S A ・ P A の防災機能強化の推進などの施策を具体的に推進していくこととしているのである。

高速道路については、昭和 62 年に閣議決定された第四次全国総合開発計画において、高規格幹線道路 1 万 4,000km（うち高速自動車国道 1 万 1,520km、一般国道の自動車専用道路 2,480km）を建設する方針は変更されていない。この方針に則れば、未開通路線の新規整備が最重要課題となり続ける。一方、有料道路においては、高速道路開通を望む地域の政治的要求と採算性のバランスを図るため、原則として完成 4 車線で計画されている高速道路を、まずは暫定 2 車線で供用させる工事が優先されてきた。このため、開通している高速道路の約 4 割が暫定 2 車線となっている。大規模修繕・大規模更新についても時間の経過とともに現在実施予定のものに加え、新たに実施する必要のある箇所がいずれ表出してくるであろう。前述したように、平成 30 年度及び令和元年度の財政投融资計画では、財政融資資金を活用して、大都市圏環状道路等の整備加速がなされこととなっているが、将来調達金利や将来交通量推計の見直しは、こうした 4 車線化事業や橋りょうの耐震化の促進を前倒しする有力な財源を生み出すこととなろう。

一方、そのように考えると、「安全・安心基本計画」で提案されたような料金の引上げや料金徴収期間の延長という新たな国民負担を求める前に、現行計画の見直しによりどのくらい財源が捻出できるのかについて、再度、国会で十分に議論されることが望ましい。

## （２）高速道路分担率は上昇するのか

ところで、平成 27 年 7 月の国土幹線道路部会の「賢く使う中間答申」においては、16%に過ぎない日本の高速道路の交通量の分担率を少なくとも欧米並（アメリカ：33%、フランス：30%、ドイツ：31%）に引き上げることが道路をより賢く使う上で最も有効であるとしているが、そこまで日本の高速道路分担率は引き上がるのであろうか。

この提言の後、高速道路分担率についてのデータが公表されておらず、「賢く使う中間答申」で示された 16%の高速道路分担率の推移がその後どのようになっているかが分からない。「平成 27 年度全国道路・街路交通情勢調査」の一般交通量調査結果の概要を見ると、17 年度は 24 時間当たりの全車走行台キロの合計値は 1,532,720 千台キロのうち高速自動車国道の道路種別走行台キロは高速自動車国道で 188,839 千台キロとなっており、この割合は約 12.3%であった。同様に 22 年度の全車走行台キロの合計値は 1,502,241 千台キロで、高速自動車国道で 214,564 千台キロとなっており、この割合は約 14.3%であった。27 年度も全車走行台キロの合計値は 1,511,836 千台キロで、高速自動車国道で 230,694 千台キロとなっておりこの割合は約 15.3%であり、全車走行台キロの合計値が伸び悩む中、高速自動車国道の道路種別走行台キロは、着実に上昇しつつあるように思われる。

しかし、アメリカもドイツも普通車は、一般的に高速道路の通行料金は無料である。フランスは約 1 万 2 千キロのうち約 9 千キロが有料区間であるが、同国の普通車の通行料金は、1 キロ当たり 0.1 ユーロ (10 セント) となっていて、日本の高速道路の半額程度でしかない<sup>37</sup>。世界的に見ても割高な通行料金を採用する我が国では、本当に 3 割程度にまで上昇するのであろうか。

結論から言えばわからない。しかし、筆者はある程度までは楽観視している。前述した図表 9 に戻ると、黒い実線（年度別交通量推計の初年度の数字を並べた参考値）は、点線で描かれる平成 18 年 3 月 31 日付けの年度別交通量推計を超えて右肩上がり増加を続けているからである。たとえ将来的に減少するにしても、その減少の仕方は、これまで機構が公表してきた年度別交通量推計よりも、もっと緩やかなものになるだろう。

今後、現状のまま高速道路分担率が引き上がっていくならば、それに越したことはないが、本稿で指摘したように将来調達金利見通しと将来交通量推計を見直すことで、高速道路の建設を促進し、料金の割引を実施するならば、高速道路分担率はより早く上昇することも期待できるだろう。その結果、「賢く使う中間答申」に指摘されるように死傷事故を減少させ、渋滞損失や燃料消費を減少させる効果が発現して、社会全体の効用が高まるだろう。

---

<sup>37</sup> 2 軸のトラックやバスは 0.252 ユーロ、3 軸以上のものは 0.331 ユーロとなっており、車種区分によっては、日本とそれほど価格差のないものもある。日本の特大車クラスに区分される自動車になるとフランスの方が安価である。

### （３）通則法第 44 条第 1 項に基づく 5.7 兆円の積立金

ところで、これまでの順調な債務返済過程において、膨大な積立金が機構に蓄積されていることを指摘しておきたい。その金額は、平成 30 年度末で 5 兆 7,637 億円（全国路線網 5 兆 6,917 億円、首都高 114 億円、阪高 941 億円）に上る。この積立金は、独立行政法人通則法第 44 条第 1 項によるもので、同項は「独立行政法人は、毎事業年度、損益計算において利益を生じたときは、前事業年度から繰り越した損失を埋め、なお残余があるときは、その残余の額は、積立金として整理しなければならない。ただし、第三項の規定により同項の用途に充てる場合は、この限りでない。」と定めている。すなわち、積立金とは、剰余金を積み立てた額ということになる。

令和元年 9 月 20 日付けの協定変更を反映した機構の「予算収支の明細」によると、特定更新工事債務は、全国路線網で約 3 兆 9,418 億円、首都高で約 8,182 億円、阪高（阪神線）で約 4,340 億円となる。確かに、首都高、阪高の積立金では不十分であるが、全国路線網の分は、積立金の範囲で賄っても 1 兆 7,499 億円の余剰を生じることになる。この余剰を、首都高、阪高にも柔軟に使用できれば、これらの特定更新工事債務を一気に解消できるだろう。そうすれば、全国路線網で 1 兆 797 億円、首都高で 5,782 億円、阪高（阪神線）で 2,140 億円、合計 1 兆 8,719 億円の特定更新工事の債務による将来的な利払い費も理論上は必要なくなる。そう考えると、この積立金が活用できれば、そもそも 26 年改正法による料金徴収期間の延長など必要なかったとも考えられる。

### （４）首都高、阪高の高速道路利便増進事業引当金

さて、首都高も阪高も積立金こそ少ないが、これとは別に高速道路利便増進事業引当金が存在しているので、それについて指摘しておきたい。

高速道路利便増進事業で機構に投入された国費は、全国路線網については平成 25 年度までに全て引き当てられたが、「平成 30 年度（2018 年度）高速道路機構のセグメント情報（高速道路勘定・貸借対照表）（試算値）」において、首都高及び阪高においては、同引当金として、約 5,777 億円（首都高 3,405 億円、阪高 2,371 億円）が計上されている。

首都高及び阪高の高速道路利便増進事業は、当初、景気対策として平成 29 年度までに引き当てられることが予定されていたが、24 年に対距離料金が導入された際に、令和 32（2050）年までの通行料金割引に引き当てられることとなった。現在は、首都高は平成 28 年、阪高は 29 年にそれぞれ大臣同意された高速道路利便増進事業に関する計画に基づき、激変緩和とされる上限料金を超える

料金の補てんや環境ロードプライシングに引き当てられている。しかし、激変緩和と言いつつ、令和 32 年まで超長期で継続することには違和感がある。現在のような高速道路と別体系の通行料金をこの先もずっと採用し続けるならば、「道路を賢く使う取組」として示された都心流入対策の効果が薄れるのではないかと懸念もされる。

そもそも、10 年以上前に発生したリーマンショックによる不況への経済対策は、今や過去のものとなり、当時の政策目的による高速道路料金対策は、既に当初の目的を十分に果たしたと考えられる。この補助金は、高速道路利便増進事業の剰余金として一旦国庫に返戻するか、「安全・安心基本計画」において必要とされる施策に別途充当すべきではないだろうか。そして、激変緩和策が必要であれば、原則 4 割とされる大口多頻度割引を ETC2.0 搭載車に関して 5 割に拡大する措置が実施されているが、その措置のように必要であれば改めて毎年予算要求するべきではないか。

#### (5) 周遊パス型料金の定期券型料金への拡充

NEXC O各社は、独自割引として、2～3 日間において限定された路線内での高速道路が定額料金で乗り放題自由となる周遊パスを販売している。また、訪日外国人限定でNEXC O 3 社の路線について乗り入れ可能な 7 日間 (20,400 円) 及び 14 日間 (34,600 円) 限定の定額料金で乗り放題となる「Japan Expressway Pass」を販売している。最後に、これらの周遊パスや「Japan Expressway Pass」の利用範囲や利用対象者を拡大した定期券型の料金体系を、現行の対距離料金に追加する形で導入することを提案しておきたい。

高速道路料金において定期券型の料金体系を採用している国としては、スイスとオーストリアが挙げられる。

スイスは、総重量 3.5t を超える車両について対距離料金を採用する一方、総重量 3.5t 以下の車両について毎年 12 月 1 日から翌々年の 1 月 31 日まで 14 か月間 40 スイスフランで乗り放題となる「vignette (ビニエツト)」という定額パスを発行している<sup>38</sup>。但し、11 月に買うと、翌年の 1 月末までの 3 か月しか使えない硬直的な販売方法を採用している<sup>39</sup>。

<sup>38</sup> スイス連邦財務省関税局ホームページ「Motorway charge sticker (vignette)」  
<<https://www.ezv.admin.ch/ezv/en/home/information-individuals/documents-for-travellers-and-road-taxes/motorway-charge-sticker--vignette-.html>> (最終アクセス R1.11.11)

<sup>39</sup> スイス連邦財務省関税局ホームページ「Documents for travellers and road taxes」  
<<https://www.ezv.admin.ch/ezv/en/home/information-individuals/documents-for-travellers-and-road-taxes>>

オーストリアは、スイスよりも利用しやすい「vignette」を販売している。スイスと同様に 3.5 t を超える自動車は対距離料金であるが、3.5 t 以下の車両に 10 日間、2 か月間、1 年間の 3 種類の「vignette」を販売している。価格は、10 日間は 9.2 ユーロ、2 か月間は 26.8 ユーロ、1 年間は 89.2 ユーロとなっており、1 年パスはスイスと異なり 1 年のうちいつから開始しても 1 年間有効である<sup>40</sup>。

我が国において、地方部は人口減少が進むなど、鉄道やバスなど公共交通機関の利用もままならず、高速道路の利用以外に便利な移動手段が少ない。そのような地域住民の移動の利便性を確保する観点から、「vignette」タイプの通行料金体系は、有効と思われる。現在でも平日朝夕割引制度は存在しているが、これは、利用時間が通勤、通学時に限られ、長期の通院、買物など朝夕以外にも日常生活において頻繁に高速道路の利用が必要な人々には恩恵が少ない。また、朝夕のみでは通勤の分散化や多様な労働形態の採用といった最近のいわゆる「働き方改革」の流れにも逆行する。特に、一定の時間に交通集中を招くことは、NEXCO 自身が渋滞対策に逆行した料金割引制度を実施していることに等しい。対距離料金との併存を望むのは、消費者の選択肢を増やし、多様なニーズに応えることで社会的な効用を増すことが期待できる。

もし、首都圏や近畿圏などの大都市部で実施すると交通渋滞を招くおそれがあるのであれば、地方部に路線を限定して実施することも考えられよう。

\* \* \*

前述の定期券型料金は、個人的な提案に過ぎないが、いずれにしても、将来調達金利見通しと将来交通量推計の見直しは必要であると考えられる。それによって、真にどのくらい債務返済に財源を準備する必要があるのかを明らかにすることと、通則法第 44 条第 1 項に基づく機構の積立金及び高速道路利便増進事業引当金の利活用をどうするかが、今後の高速道路政策を議論するためのベースとして重要であろう。

高速道路について、償還期間の繰上げによる無料開放、通行料金の引下げの

---

ers-and-road-taxes.html> (最終アクセス R1. 11. 11)

なお、同ホームページによると、「vignette」による料金も総重量 3.5 t を超える自動車の対距離料金も連邦の「Road taxes」(道路税)となっている。

<sup>40</sup> ASFINAG 社ホームページ「Toll Sticker and Digital Vignette」

<<https://www.asfinag.at/toll/vignette/>> (最終アクセス R1. 11. 15)

いずれも利用者還元につながる。当然、高速道路の建設促進も、ネットワークの形成による利便性の向上や地域経済活性化への貢献、リダンダンシーの確保などによる防災対策の推進、そして安全対策、老朽化対策などが十分に図られれば、利用者還元には十分につながるものである。少なくとも、26年改正法の衆参両院の附帯決議の内容を踏まえ、高速道路の有効活用等の検討が一層真摯に、かつ、具体的に進めていくことこそが、最大の国民への還元につながると思う。

かつて、平成20年度に実施された高速道路利便増進事業は、国費を投入して高速道路料金を政策的に引き下げたため、競争関係にある鉄道関連業界からは民業圧迫との観点から、また、交通渋滞などの影響を受けた高速バス、トラック関連業界からは交通需要管理政策の観点から、それぞれ大きく批判された。これは、影響を受けた交通事業者の意見を事前にほとんど踏まえずに実施したからではないかとも思われる。

もし、今後、将来調達金利見通しと将来交通量推計の見直しによって、高速道路料金を大きく引き下げる場面があるとすれば、交通政策基本計画や地域公共交通網形成計画などとの整合性を図り、地方公共団体、交通事業者、道路利用者等との合意形成を基本とした丁寧な対応が求められるのではなかろうか。

#### 【参考文献】

道路法令研究会『改訂5版 道路法解説』（平成29年9月）

日本道路公団『年報—平成15年—事業の概要と道路統計』（平成15年11月）

全国高速道路建設協議会『高速道路便覧2017（平成29年度）』

日本高速道路保有・債務返済機構『高速道路機構ファクトブック2018』（平成30年10月）

(内線75287)