

見直しが進められる高速道路システムと料金施策

～高速自動車国道法・道路財特法改正案～

国土交通委員会調査室 むらた かずひこ
村田 和彦

はじめに

第二次世界大戦後の我が国の道路は、戦災等により整備は著しく立ち遅れる一方、限られた一般財源による公共事業費の下で増大する道路交通需要に対処できない状況にあった。「道路整備特別措置法」（以下「特別措置法」という。）に基づき、財源不足を補う方法として借入金を用い、完成した道路から通行料金を徴収してその返済に充てる有料道路制度の導入と昭和 31 年の日本道路公団設立により、広く民間の資金を活用した高速道路建設が推進されていった。昭和 38 年に名神高速道路（栗東・尼崎間 71km）が、我が国最初の高速道路として開通し、現在、高速道路（高規格幹線道路・後掲）は、約 9,700km が供用され、毎日 900 万台を超える自動車全国各地を行き交い、我が国の国民生活を支える社会資本として重要な役割を担っている。高速道路の整備が進むにつれて、国際的に高額とされる高速料金により一般道が渋滞し高速道路が空いているという現象や、また一般道の渋滞を解消するためのバイパス道路建設などが各地で見られ、無駄な道路建設を招いている等とする問題が指摘されるようになってきた。

平成 21 年 9 月、民主党を中心とする連立政権が発足し、高速道路の無料化実現と、かねてから審議が形式的かつ不十分で国会の意思が反映されていないと指摘されていた国土開発幹線自動車道建設会議（以下「国幹会議」という。）の廃止に向けて検討が進められることとなった。また、「コンクリートから人へ」の考え方の下、公共事業予算の抑制を目指し、平成 21 年度補正予算において、高速道路の新規事業や 4 車線化事業の凍結が実施された。一方、平成 21 年 12 月、「全国民からの要望」であるとする「平成 22 年度予算重要要点」が民主党から政府に提案され、そこで高速道路整備について、「平成 22 年度において、高速道路 6 会社による高速道路整備を推進するため、利便増進事業を抜本的に見直すとともに、いわゆる新直轄事業を取りやめ、これに見合う額を国が高速道路に対し支援する。また、所要の法律を手当てする。」とされた。

そのような状況を踏まえ、高速道路ストックを有効に活用するとともに、整備過程の透明性を十分に確保した、利便性の高い高速道路の整備を推進すること等を目的として、今国会に「高速自動車国道法及び道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の一部を改正する等の法律案」が提出された。本稿ではまず、法案の提出の経緯とその内容を紹介するとともに、同法案は、高速道路に係る制度を大きく変更するものであることから、高速道路の種類や整備手法、高速道路料金施策について概説した上で、主な論点について提示することとしたい。

1. 法案の概要

「高速自動車国道法及び道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の一部を改正する等の法律案」は、①高速自動車国道の整備過程の透明性の向上を内容とする「高速自動車国道法」（以下「高速国道法」という。）の改正、②高速道路利便増進事業（以下「利便増進事業」という。）の拡充等を内容とする「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」（以下「道路財特法」という。）の改正及び③国幹会議の廃止に伴う「国土開発幹線自動車道建設法」（以下「国幹道法」という。）の廃止を柱とする法律改正等から構成されている。以下では、法案の主なポイントについて見ることにしたい。

（1）高速国道法の改正

道路に関する基本法として「道路法」という法律があり、第3条には道路の種類として、①高速自動車国道、②一般国道、③都道府県道、④市町村道が定められ、高速自動車国道も道路法上の道路として位置付けられている。この道路法のほか、高速自動車国道に関しては、高速国道法が存在する。同法は、高速自動車国道が、自動車の高速交通の用に供するものであり、管理、罰則等について特別な規定を設ける必要があること、また、国民経済上特に重要な路線であることにかんがみ、路線の決定、建設に当たっての整備計画の作成等に関する特別な措置を定める必要があることから、昭和32年に制定された法律であり、路線の指定、整備計画、管理、構造、保全等に関する事項を定め、もって高速自動車国道の整備を図り、自動車交通の発達に寄与することを目的としている。

今回の改正は、高速自動車国道の整備過程の透明性について、国幹会議における審議が形式的かつ不十分で国会の意思が反映されておらず、国会等で厳正にチェックすべきであるとの考え方に基づくものである。具体的には、①国土交通大臣は、予定路線を定める政令及び路線を指定する政令の制定又は改廃の立案をしようとするとき並びに整備計画を定め又は変更しようとするときは、現行の国幹会議に代えて社会資本整備審議会（以下「社整審」という。）の議を経なければならないものとする、②国土交通大臣は、整備計画を定め、又は変更したときは、遅滞なく、これを公表しなければならないこと、③国は、整備計画を定めようとする場合において、当該整備計画に係る高速自動車国道の整備に関する事業の実施が国民生活及び社会経済に及ぼすことが見込まれる影響の把握及びこれを基礎とする評価を行い、その結果を公表するほか、高速自動車国道の整備過程の透明性を確保するため、必要な措置を講ずるものとする、④社整審は、高速自動車国道法の規定による審議を行うため必要があると認めるときは、関係行政機関の長等に対し、資料の提出を求めること等ができるものとする等である。

（2）道路財特法の改正

道路財特法は、道路の交通の安全の確保とその円滑化を図るとともに、生活環境の改善に資するため、道路の改築に関する国の負担又は補助の割合の特例その他道路整備事業に係る国の財政上の特別措置等を定めている¹。その他、国直轄事業の地方負担金、補助事業の地方負担分等に対する無利子貸付制度（地方道路整備臨時貸付金）、利便増進事業、国の

一般会計における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。）の高速道路債務の承継等について定めている。

利便増進事業とは、機構が保有している高速道路債務のうち2.5兆円の範囲内で国の一般会計において承継することにより、高速道路の有効活用・機能強化を図ることを目的とした事業であり、現在は高速道路料金の引下げとスマートインターチェンジ²の整備が進められている。同事業が創設された経緯を概略すると、平成19年12月に政府・与党で合意された「道路特定財源の見直し」において、「既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化策として、地域の活性化、物流の効率化、都市部の深刻な渋滞の解消、地球温暖化対策等の政策課題に対応する観点から、高速道路料金の引下げ、スマートインターチェンジの増設など既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化策を推進する」とされ、また、「国の道路特定財源を活用して2.5兆円の範囲内で債務を国が承継する。」とされたことを反映して、平成20年に道路特定財源制度を10年間延長する際に導入されたものである。その後、麻生政権時代の「生活対策」として平成20年度補正予算で、国が追加して5,000億円の債務を承継し、現在の土日祝日にETC搭載乗用車を対象とした高速道路料金1,000円等の大幅割引が実施されている。

今回の改正は、高速道路における事故防止や交通渋滞の解消を図るための車線の増設、ミッシングリンク³の解消など、高速道路の利便増進に対する地方からの要望等を踏まえたものとされている。具体的には、①機構及び高速道路株式会社（東日本、中日本、西日本、首都、阪神、本州四国連絡の6社、以下「6会社」という。）は、利便増進事業に関する計画を定めようとするときは、当該利便増進事業の概要等を公表するものとする、②国土交通大臣は、利便増進事業に関する計画に一定の事業に関する事項が定められている場合にあっては、当該事業の内容が整備計画に適合している場合に限り、当該計画に同意することができるものとする、③利便増進事業に該当する事業として、これまでの料金引下げ、スマートインターチェンジの整備に加え、インターチェンジ、ジャンクションの整備、車線の増設、既存の高速道路間を連絡する高速道路の新設・改築、サービスエリア、パーキングエリアの整備を追加するものとする等である。

（3）国幹道法の廃止

国幹道法は、国土の普遍的開発を図り、画期的な産業の立地振興及び国民生活領域の拡大を期するとともに、産業発展の不可欠の基盤たる全国的な高速自動車交通網を新たに形成させるため、国土を縦貫し、又は横断する高速幹線自動車道を開設し、及びこれと関連して新都市及び新農村の建設等を促進することを目的とする法律である。この法律は、全16箇条で構成されており、国土開発幹線自動車道（以下「国幹道」という。後掲⁴）の予定路線、基本計画、国幹会議等について定めている。この法律は、国幹会議の廃止とあわせて必要な条文を高速国道法に移行させた上で廃止されることとなる。

（4）国幹会議と社整審

国幹会議は、国幹道法第11条の規定に基づき、国幹道法及び高速自動車国道法によりそ

の権限に属させられた事項を処理するため、国土交通省に設置されており、平成13年1月の省庁再編にあわせて、それまでの国土開発幹線自動車道建設審議会(総理府に設置)から組織形態を変更したものである。国幹会議は、衆議院議員6人、参議院議員4人、学識経験者から10人以内の計20人以内の委員によって構成されている。なお、学識経験者から選任される委員には任期があり、その期間は3年となっている。現在、国幹道の基本計画の決定や高速自動車国道について予定路線を定める政令及び路線を指定する政令の制定又は改廃の立案をしようとするとき並びに整備計画を定め又は変更しようとするときは、国幹会議の議を経なければならないとされている。この会議について、前原国土交通大臣は「急に招集させられて、説明を受けて、議論は数分という、まさに正当性を与えるための機関」(平成21年9月29日記者会見)と述べている。そして新たに高速道路整備に関する審議を行う社整審について、前原大臣は平成22年4月13日の衆議院本会議において「地域の状況、交通需要、周辺道路の整備状況等を総合的に勘案して、各路線の必要性、緊急性等について徹底的に御審議いただきたい。」、またその運営について、「(1～2年に1度の開催頻度の国幹会議に対し) 審議会の開催頻度を上げるなど、テーマに応じた工夫をしながら積極的な活用」を図りたいと述べている。

本法案により、新たに高速自動車国道の整備について審議することとされる社整審は、平成13年1月の省庁再編により国土交通省の発足に伴って設置された審議会であり、国土交通省設置法第6条を設置根拠としている。社整審は、建設省時代の道路、公共用地、河川、歴史的風土、都市計画中央、住宅宅地、建築の各審議会を再編成し、社会資本整備について総合的に審議するため設けられ、さらに専門的な審議を機動的に運営するため、分科会・部会が設置されている。

道路整備に関する社整審での審議については、平成20年の道路特定財源制度を10年延長するに際しての国会論議において、一般国道の自動車専用道路(高速自動車国道に並行する一般国道の自動車専用道路を含む。)の整備手続の透明性について問題となったことに伴い、社整審(道路分科会)の議を経て、国土交通大臣がこれらの基本計画や整備計画を決定する仕組みに改められているが、高速自動車国道についても同様の仕組みになるものと思われる。

2. 高速道路

次に、高速道路について概説することとしたい。東名・名神高速道路、本州四国連絡道路⁵や首都・阪神高速道路等は一般的に「高速道路」と総称されるが、高速道路と高速自動車国道とは法律の概念上異なるものである。すなわち高速道路株式会社法第2条において、高速道路とは、①高速自動車国道、②一般国道の自動車専用道路(以下「自専道」という。)及び③自専道と同等の規格、機能を有する一般国道・都道府県道・指定市道と定義されている。換言すると6会社が管理する路線ということになる。

また、高速道路の代表例として挙げた東名・名神高速道路、本州四国連絡道路、首都・阪神高速道路はいずれも道路法上、種類の異なる道路であり、東名・名神高速道路は「高速自動車国道」、本州四国連絡道路は「一般国道」、首都・阪神高速道路は「都府県道」又

は「市道」である。また機能上、東名・名神高速道路及び本州四国連絡道路は、「高規格幹線道路」に、首都・阪神高速道路は、「都市高速道路」に分類されている。これらに見られるように高速道路は多種類の道路で構成されているが、単に種類が多いばかりでなく料金体系も同様に異なっている。以下、高速道路及び関連する道路の種類について紹介していきたい。

図表1 現在供用中の高速道路等一覧

(単位:km)

高速道路(6会社管理の有料区間)(※1)					指定都市高速道路 (地方道路公社管理)							
高規格幹線道路 9,597					都市高速道路 722							
高速自動車国道 7,741					高速自動車国道に 並行する一般国道 自動車専用道路 710	一般国道 自動車専用道路 1,146 (本四高速を含む)	首都	阪神	名古屋	広島	福岡	北九州
有料	7,507	新直轄	44	合併施行 (※2)			190	295	242	69	14	52

(※1) 高速道路計は、高規格幹線道路計に首都・阪神高速を加えたものから、新直轄(全線無料)及び高速国道並行自専道及び自専道のうち、無料区間を除いた9,326kmである。

(※2) 平成22年4月9日発表の「高速道路の再検証結果と新たな料金割引」に基づき、有料又は新直轄に振り分けられることになっている。

(出所) 首都、阪神等の都市高速道路を除き、『旬刊高速道路』2月25日号(全国高速道路建設協議会)(数字は平成22年2月25日現在)及び首都、阪神等の都市高速道路及び高速道路合計は、『高速道路と自動車』2010年4月号(高速道路調査会)(数字は平成22年2月末現在)、より作成。

(1) 高規格幹線道路

高規格幹線道路は、昭和62年6月に閣議決定された「第四次全国総合開発計画」に、「全国的な自動車交通網を構成する高規格幹線道路網については、高速交通サービスの全国的な普及、主要拠点間の連絡強化を目標とし、地方中枢・中核都市、地域の発展の核となる地方都市及びその周辺地域等からおおむね1時間程度で利用が可能となるよう、およそ1万4千キロメートルで形成する」とされたことに由来する。

そうした考え方を実現するため、高規格幹線道路は、80km/h～100km/hの自動車高速交通の確保を図るため必要な道路で、全国的な自動車交通網を構成する自動車専用道路とされている。また、高規格幹線道路の整備によって、全国の都市・農村地区からおおむね1時間程度以内で高速ネットワークへの到達、重要な空港・港湾の大部分とおおむね30分以内での連絡、人口10万人以上のすべての都市とインターチェンジでの連絡等が実現することも期待されている。そして、高規格幹線道路の効率的な整備を図る観点から、路線の性格を勘案し、「高速自動車国道」又は「一般国道の自動車専用道路」として、同時並行的に整備を進めることとされている⁶。

(2) 国土開発幹線自動車道⁷

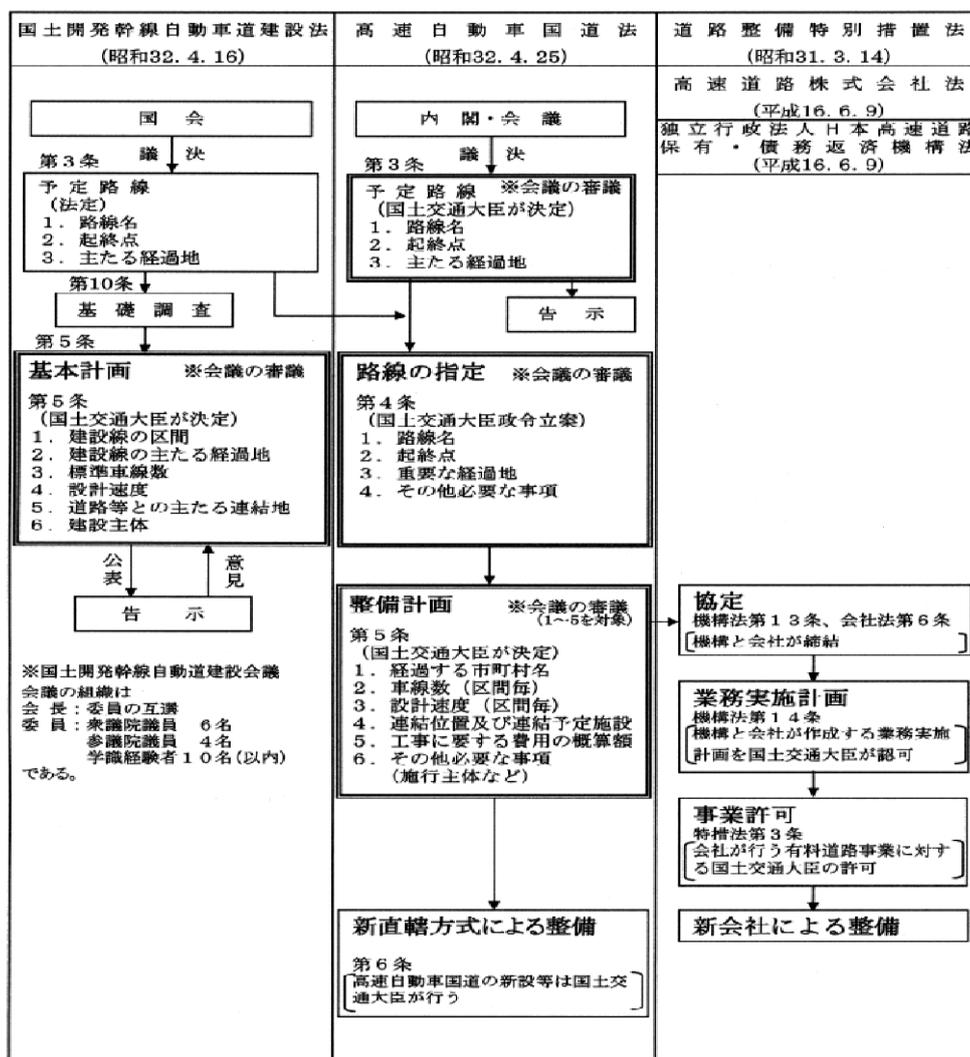
国幹道とは、国幹道法第1条にある「国土の普遍的開発をはかり、画期的な産業の立地振興及び国民生活領域の拡大を期するとともに、産業発展の不可欠の基盤たる全国的な高速自動車交通網を新たに形成させるため、国土を縦貫し、又は横断する高速幹線自動車道を開設し、及びこれと関連して新都市及び新農村の建設等を促進することを目的」とする道路をいう。国幹道の予定路線は、国幹道法第3条で定められており、個別の路線は同法に別表として明記されている。国幹道法第5条において、「国土交通大臣は、高速自動車交通の需要の充足、国土の普遍的開発の地域的な重点指向その他国土開発幹線自動車道の効

率的な建設をはかるため必要な事項を考慮し、国土開発幹線自動車道の予定路線のうち建設を開始すべき路線の建設に関する基本計画を立案し、国土開発幹線自動車道建設会議の議を経て、これを決定しなければならない」とされている。

しかし、国幹道については、国幹道法上、基本計画の決定までしか規定されておらず、この先は、高速国道法に従って、「高速自動車国道」として建設に向け手続が進められていくことになる(図表2参照)。

なお、本法案による国幹道法の廃止により、国幹道の予定路線は、高速国道法の政令に移され、高速自動車国道の予定路線として存続するが、基本計画は、根拠規定が移行されず消滅することとなる。

図表2 国土開発幹線自動車道の法的手続



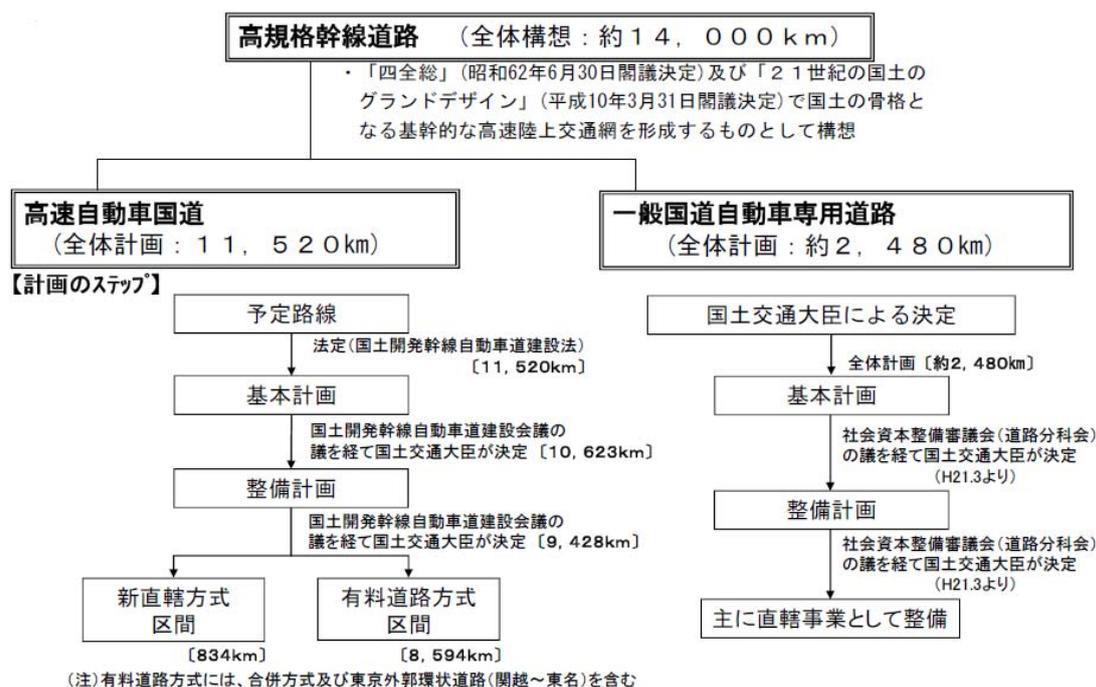
(出所) 第2回国土開発幹線自動車道建設会議資料

(3) 高速自動車国道

高速自動車国道は、「自動車の高速交通の用に供する道路で、全国的な自動車交通網の枢要部分を構成し、かつ、政治・経済・文化上特に重要な地域を連絡するものその他国の利

害に特に重大な関係を有する」道路（高速国道法第4条）とされている。また、高速自動車国道は、国幹道も含む道路である。現在供用されている高速道路のほとんどは、もとは国幹道である高速自動車国道であるが、高速国道法第3条に、同法上の予定路線を定めることができる規定があり、そのため国幹道ではない高速自動車国道も存在している。その国幹道に由来しない高速自動車国道は、現在、成田国際空港線、関西国際空港線、関門自動車道及び沖縄自動車道の4路線77kmである。

図表3 現在の高規格幹線道路の整備体系



(出所) 国土交通省資料

(4) 一般国道の自動車専用道路

高規格幹線道路網を構成する自専道の整備手法については、主として直轄事業として整備するものとされているが、昭和63年の道路審議会答申において、「高速自動車国道と同じ機能をもつ道路として整備されるものであり、高速自動車国道と連続したネットワークを構成し、利用者に同様の高速交通サービスを提供するものである。従って早急な整備が要請されていることから、原則として有料制を活用する」ことが提言された。しかし地方部においては多くの交通量が見込めないこと、都市部においては事業費が膨大であることから、有料道路事業単独での実施は事実上困難であることから、直轄事業と有料道路事業と組み合わせた合併施行方式(後述)により事業が進められていくこととなった⁸。なお、過疎地域等有料では採算の見込めない路線は直轄事業として整備されている。

この自専道と類似のものに、「高速自動車国道に並行する一般国道の自動車専用道路」と呼ばれる道路があり、これは、高速自動車国道計画のほかに、混雑解消や山間部の隘路解消のため、これと並行して一般国道の整備が急務となっている場合、高速自動車国道と一

般国道の両方を建設するのではなく、トータルコストの縮減、二重投資の回避など投資効率等の面から有効であるとの考えから、一般国道の整備に際して高速走行可能な自動車専用道路として整備される路線である。しかしながら、実質的に高速自動車国道とほぼ同等の道路構造を有しているにもかかわらず、道路交通法の適用が異なるため規制速度が低くなる場合があることや、多くは個別採算制を原則とする一般有料道路として整備されているため、採算の状況によっては供用後に必要な改良の実施が困難となる場合が考えられるなど、高速自動車国道としての高速サービスの提供が困難となるおそれが指摘されている。また、高速ネットワークにおけるその位置付けが不明確なまま一般国道として整備を進めることは、透明性確保の観点から課題があるともされる⁹。

(5) 都市高速道路と地域高規格道路

都市高速道路とは、首都地域、阪神地域等において都市の機能を維持し、増進させることを目的として建設される自動車専用道路である。道路法上は、都道府県道、市道のいずれかに属している¹⁰。都市高速道路は、高速道路会社が管理する首都高速道路及び阪神高速道路と地方道路公社¹¹が管理する名古屋、広島、福岡・北九州の各高速道路がある。管理主体に相違があるのは、以下の理由による。すなわち昭和30年代以降、市街地への人口集中、モータリゼーションの進行の結果、東京、大阪の都市部における交通渋滞が深刻となり、その緩和のため都市高速道路の整備が急がれたことから、首都、阪神の両高速道路公団が設立され、建設大臣からの基本計画の指示の下、財投資金を活用して建設が進められた。しかし昭和40年代半ば頃になると財投資金での財源量、伸び率の制約のため、事業の拡大に限界が生じてきたことから、昭和45年の地方道路公社法の制定を受け、民間資金を積極的に導入、活用することにより地方の幹線道路の整備を促進する地方道路公社が設立され、名古屋高速以降の都市高速道路はその仕組みを活用して整備が進められていったためとされる。

その他、高速道路と類似の機能を有する道路として地域高規格道路がある。これは、連携機能・交流機能・連結機能のいずれかの機能が期待され、沿道や交通の状況に応じて概ね60km/h以上の走行サービスを提供できる質の高い道路とし、自動車専用道路又はそれと同等の機能を有する道路構造とするものとされている。平成21年4月現在、1,897kmが供用されている。

(6) 高速道路の整備方式

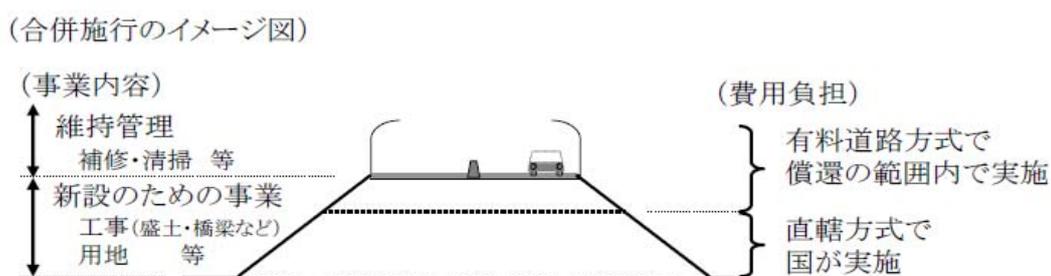
高速道路関連の道路としては、以上のような種類が存在するが、ここでは、その整備方式について紹介しておきたい。多くの高速道路は、よく知られているように「**有料道路方式**」により整備が進められている。具体的には、平成17年10月の道路関係4公団（日本、首都、阪神、本州四国連絡橋）廃止後設立された機構及び6会社は、民営化当時約40兆円に上る債務を民営化後45年以内に確実に返済する仕組みとされる中で、道路関係四公団民営化関係法¹²に基づき、協定を締結して高速道路の建設・管理に当たることとなり、この協定に基づいて、道路資産の貸付料が決定され、これを原資として上記債務が償還される

仕組みとなっている。

しかしながら、料金収入により管理費を賄えない路線など、6会社による建設・管理が難しいと見込まれる路線・区間については、6会社による整備の補完措置として、必要な道路を建設するため、新たな方式が導入された。これは、「新直轄方式」と呼ばれ、国費と地方費（国：地方＝3：1）により、高速道路が建設される方式であり、平成15年に高速自動車国道法が改正され、実施されている。（図表1、図表3参照）

また、平成21年4月の第4回国幹会議において、今後整備を行う高速道路は、有料が望ましい区間でも厳しい償還の見通しから、適切な料金水準の下での有料道路方式のみによる整備は困難であるとして、高速自動車国道の整備にも「合併施行方式」を活用することとされた。この合併施行方式とは、計画道路の全体を有料道路事業として行うのが採算を確保する上で困難である場合に、一般道路事業と有料道路事業を組み合わせることで、適正な料金水準の下で採算を確保しつつ、必要な道路を効率的かつ早期に整備する方式をいう。この場合、有料道路事業としては、利用者の便益の著しい区間のうち一般道路網整備の上で隘路となっている区間（例えば自動車専用道路、長大橋梁、長大トンネル、高架の構造物等多額の建設費を要するものを含む区間）を分担することとしているが、個々の道路における組み合わせ方式は道路の構造、一般道路事業の進捗状況を勘案して決められている。合併施行方式は、昭和40年代後半から50年代前半にかけて、道路交通による公害問題、沿道整備問題が大きな課題となり、工事が一時停止する事態も生じるとともに、石油危機によって建設費、維持管理費が高騰し、道路網整備が全国的に遅れを来している状況を踏まえて、検討、導入されていた整備方式とされている¹³。

図表4 合併施行方式のイメージ図



(出所) 第4回国土開発幹線自動車道建設会議資料

なお、前原大臣は、平成22年4月9日に「高速道路の再検証結果と新たな料金割引」を発表した際、「合併施行方式は国費と有料制を足したものであって、どんどん道路が造られていってしまう可能性と責任の所在も不明確」であることから、これを見直すことを表明した。具体的には、第4回国幹会議において合併施行方式を活用して高速自動車国道の整備を進めるとされた区間について、①新規整備区間のうち、無料道路として整備する場合は直轄施行方式、有料道路として整備する場合は利便増進事業を活用した会社施行方式とし、②4車線化区間については、既供用の2車線区間は会社管理であることから利便増

進事業を活用した会社施行方式とするとした。なお、有料道路として新規に整備する高速自動車国道は東京外かく環状道路と名古屋環状2号線が最後とされている。

3. 高速道路料金施策

次に、高速道路料金施策について、概観することとしたい。

(1) 高速道路料金決定の仕組み

有料道路方式による高速道路整備の根拠となる特別措置法第3条において、6会社は、機構との間で締結した協定に基づき、国土交通大臣の許可を受けて、高速道路を新設し、又は改築して、料金を徴収することができることとされている。会社管理高速道路及び指定都市高速道路の料金は、償還主義の原則と公正妥当主義の原則に基づいて決定されている。なお、会社管理高速道路、指定都市高速道路以外の道路には、公正妥当主義に代えて便益主義の原則が必要とされている¹⁴。

現在、高速自動車国道の料金水準(普通車)は、24.6円/km+ターミナルチャージ¹⁵150円となっている。普通車の料金水準を1とすると、軽自動車等0.8、中型車1.2、大型車1.65、特大車2.75の比率である。これは原則としての料金であり、大都市近郊区間や建設費、維持管理費が高く、受益も大きいと判断される区間については特別料金が設定されている。

首都高速道路や阪神高速道路は、これらの高速道路が、都市の狭隘な空間に建設されているため、新たに料金所等を設けることが困難であること、また、料金所を通過する大量の交通を円滑に処理する必要があること等から、各料金圏において均一料金制が採用されている。

本州四国連絡道路の料金は、「1ルート3橋」開通時から、全路線を陸上部と海峡部に区分して画一の料率を設定する全路線画一対距離料金制が適用されている。なお、陸上部と海峡部の料金比率は1:9に設定されている。具体的には、基本料金(普通車)は、陸上部39円/km+海上分351円/km+ターミナルチャージ125円であるが、平成15年7月から特別料金(普通車)として陸上部28.08円/km+海上部252.72円/km+ターミナルチャージ90円となっている。なお、海峡部においても特に建設費が高く便益も高い明石海峡大橋は、他の海峡部料金の1.6倍の料金が設定されている。

収支計算を行う対象路線の範囲について、全国道路網に属する高速自動車国道及びネットワーク型一般有料道路は、一つの全国道路網を構成し、密接関連性の観点から首都高速道路は一つの地域道路網として、また、阪神高速道路は阪神圏と京都圏の二つの道路網に分けてそれぞれ地域路線網を構成し、本州四国連絡道路については、3ルートを一つの道路網として地域路線網を構成し、各々一体として債務の返済が行われている¹⁶。

(2) 高速道路料金無料化に向けた取組

以上のような高速道路料金については、高速道路整備の経緯の違い等により、料金体系がまちまちであり、また、料金水準が欧米諸国に比べ高い水準にある。我が国同様有料道路大国のフランスは約11.5円/km、イタリアは約7.1円/kmであり、また最近、有料制が導入されたドイツでは、13.1円~20.3円/km(ただしトラックのみ)¹⁷である。そのよう

な状況の下、国民からは、厳しい経済状況であることも加えて、高速道路の料金水準の引下げが求められている。

自公政権下では、道路財特法に基づく利便増進事業として、「安心実現のための緊急総合対策（平成20年8月）」、「生活対策（平成20年10月）」による深夜割引の拡充、夜間割引時間帯の拡大、休日昼間時間帯の割引等が平成29年度までの10年間の取組として実施されてきた。これに加えて、昨年の3月末から平成22年度まで、国民生活や地域経済の支援や地球温暖化防止の観点から、高速道路料金について、土日祝日、大都市圏を除く高速道路、乗用車を対象に料金を原則1,000円等とする割引が実施されてきた。ただし、いずれもETC搭載車のみが対象である。

これに対し、民主党は、かねてから高速道路料金無料化を公約として掲げ、首都高速・阪神高速など渋滞が想定される路線・区間などを除き、平成22年度から無料化を段階的に実施し、平成24年度には完全実施するとしている。そのため平成22年度予算では、社会実験経費として1,000億円を計上し¹⁸、平成22年度は、①首都高速、阪神高速道路を除く高速道路、②休日上限1,000円による渋滞発生頻度、③他の交通機関への影響、④高速道路ネットワークの状況（有料・無料の連続性など）を総合的に勘案して対象区間を選定するとともに、三大都市圏及び札幌、仙台、広島、福岡の各都市圏内の路線及びこれを相互に連絡する路線並びにこれと県庁所在地を結ぶ路線を除く区間を主な対象として実験を行うこととされている。その結果、高速道路料金無料化実験は、首都高速、阪神高速を除く高速道路の全体供用延長の約18%となる37路線1,626kmで実施されることとなっている。

社会実験による無料化対象区間以外の区間は、平成22年4月9日に国土交通省が発表した「高速道路の再検証結果と新たな料金割引」に基づき、現在の土日祝日1,000円等の料金割引を見直し、6月中を目途（首都・阪神高速は地方議会の議決を前提に年末～年始を目途）に、高速自動車国道等では上限2,000円（普通車）、首都・阪神高速では500～900円（普通車）の対距離を基本とする上制限などの新たな料金割引制度が試行的に導入され、平成23年度以降、必要な場合は見直しを行うこととされた。無料化社会実験及び新たな料金割引は、ETC未搭載車を含む全車両を対象として実施される。しかしながら、新たな料金割引制度については、高速道路利用者の多くが値上げになるとの指摘もなされており、報道によれば、4月21日の政府・民主党首脳会議において、新たな料金割引制度の見直しが求められたとされている。これに対し、前原大臣は、新たな料金割引制度について現時点では見直すつもりはないとする一方、国会審議を通じて、最終的に国土交通省で判断する旨、記者会見で述べている。

4. 法案をめぐる課題

（1）国幹会議の廃止と透明性の向上との関係

本法案による今回の改正は、高速自動車国道の整備過程の透明化向上策として、事業評価の結果に基づき予算審議の充実を期待する内容となっているが、地方公共団体が国に陳情を行う際に民主党を介在させる陳情システム、そして直轄事業におけるいわゆる箇所付

けの公表過程を振り返った場合に若干の疑問が生じる。例えば箇所付けについて概算要求時と比較して増額された 203 事業のうち、地方から陳情のあった事業が 186 事業と 9 割強を占めた実態を見ると、法律の改正だけで高速自動車国道の整備過程の透明性の向上が担保できるのかという点である。透明性の向上に向け実効性の高い具体策の構築が課題となろう。

事業評価¹⁹についても若干の疑問がある。かねて地方からは、現行の費用便益分析は、貨幣価値換算が可能で直接的な走行時間短縮、走行経費減少、交通事故減少の 3 便益のみが対象とされ都市部に有利に働く一方、災害対策や救急医療、観光客増加、環境改善など、道路整備によって地方にもたらされる効果については配慮がなされていないとの指摘がなされている。馬淵国土交通副大臣は平成 22 年 2 月 1 日、予算審議に当たり個別公共事業に対する事業評価を公表した際、「費用便益分析の方法について、さらに知見を深めて、地方の意見や国民生活に直結する要因をどのようなかたちで含めることができるのか、平成 23 年度予算の策定までに検討したい」旨、述べているが、今後の検討内容の動向が注目される。

（２）国幹道法の廃止

本法案では、国幹会議の廃止にあわせて、根拠法である国幹道法も廃止することとされているが、国幹道法が廃止されても、実害はなく、必要な条項を高速国道法に移してしまえば、むしろ国幹道法が不必要になるのも事実である。それではなぜ過去の時点で整理ができなかったのかという疑問が残る。また第 1 条にある「国土の普遍的開発をはかり、画期的な産業の立地振興及び国民生活領域の拡大を期するとともに、産業発展の不可欠の基盤たる全国的な高速自動車交通網を新たに形成させるため、国土を縦貫し、又は横断する高速幹線自動車道を開設し、及びこれと関連して新都市及び新農村の建設等を促進する」という目的について、果たして実現することができたのであろうか。実現されたとするならば、なぜ地方は高速道路を求めるのかといった点も疑問点として指摘されよう。

（３）今後の高規格幹線道路網、高速自動車国道の整備計画等の在り方

以上のように、国幹道法が廃止され、国幹道は消滅するものの、国幹道法の附則に明記されていた国幹道の予定路線については、経過措置として高速国道法の政令にそのまま移されることになり、国幹道の予定路線については高速自動車国道の予定路線としてひとまず継続されることとなる。今後の高速道路の在り方について、前原大臣は、「高速自動車国道 11,520km を含む、14,000km の高規格幹線道路網全体の整備に在り方について、これまでの経緯や国民の幅広い意見も踏まえつつ、必要な事業をできるだけ効率的に進めることができるよう、検討を進めてまいりたい」²⁰旨述べている。今回の改正案が成立すると、現在法定されている 11,520km の国幹道の予定路線が、政令事項に改められることに伴い、14,000km の高規格幹線道路網も含め、形式的には政府の判断でいつでも自由に変更が可能となる。しかしながら、地方を中心にミッシングリンクの解消を求める声は大きく、路線網の見直しに当たっては、広く国民的な議論を経た上で実施されるべきであり、見直しに

当たっての透明性の確保が求められるのではないかと。

(4) 高速道路利便増進事業の拡大

本法案での利便増進事業の拡大については、昨年12月16日に民主党から政府に対して提案された「平成22年度予算重要要点」において、「高速道路会社による高速道路整備を推進するため、利便増進事業を抜本的に見直すとともに、いわゆる新直轄事業を取りやめ、これに見合う額を国が高速道路会社に対し支援」とされたことが契機とされる。このような利便増進事業の見直しにより、3兆円のうち既に消化した5,000億円を除き、現在、3,000億円程度がスマートインターチェンジの整備に、残り2兆3,000億円が料金割引に活用されているものが、新規整備、車線増、その他インターチェンジ等の新設等の整備事業に1兆4,000億円、料金割引に1兆2,000億円へと改められることとされている。これについて、前原大臣は、「利便増進事業については、地域から道路整備についての強い要望があることも踏まえてメニューを拡充」とし、ミッシングリンクの解消や4車線化事業等については、「既存高速道路ネットワークの有効活用、機能強化を図るという利便増進事業の趣旨に合致し、かつ十分な投資効果が期待できる路線に限定する」²¹旨述べている。現政権は、「コンクリートから人へ」との目標の下に、平成22年度予算において公共事業費を前年度比18.3%減、金額では約1兆3,000億円減の予算を成立させたにもかかわらず、利便増進事業として新たに高速道路整備に充てることとなれば、事実上、大規模公共事業の削減方針に反することになるのではないかとという疑問が生じる。

また、平成13年12月に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」において、「(日本道路公団に対し)国費は、平成14年度以降、投入しない。」とされ、この考え方は道路公団民営化後の今日も受け継がれていると思われる。今回の利便増進事業への高速道路の新設・改築事業の追加について、前原大臣は、「既に高速道路機構から国に債務承継された金額の範囲の中で」利便増進事業の見直しを行ったものであり、「新たな国費を会社に投入するものではない」²²と述べているが、安易な道路建設にもつながりかねず、現在の6会社に対し国費を投入しないことの意味を改めて検証し直すべきではないかと。

おわりに

平成22年6月中にも、高速道路無料化に向け社会実験や利便増進事業の見直しによる新たな料金割引と高速道路整備がそれぞれ実施される予定である。前原大臣は、「来年3月末までに、最終的に無料区間をどこまでにするのか、他の交通機関とのバランス、環境への影響をどう考えるか、物流コストを削減し、今あるインフラは徹底的に利活用する観点から最終的に決める。債務償還財源として毎年必要とされる1兆3,000億円については最終形の段階でそれがどうかを判断する」と述べているが、その結果どのような料金施策や高速道路整備の在り方が示されるのか、また何よりも平成21年度当初で36兆円もの残高を有する高速道路債務の償還についてどのような道筋が示されるのか、透明性の高い議論の下で国民が納得できる結論が導かれることが期待される。

- ¹ 昭和 28 年に成立した「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」を起源とする法律で、同法は昭和 33 年に「道路整備緊急措置法」に引き継がれ、平成 15 年に「道路整備費の財源等の特例に関する法律」と改められ、さらに平成 20 年に現在の法律名となっている。この法律は、揮発油税等の税収の道路整備への充当を義務付ける道路特定財源制度の根拠をなしていたが、平成 21 年の改正により同制度は廃止された。
- ² 高速道路の本線やサービスエリア、パーキングエリア、バス停留所から高速道路へ乗降ができるように設置されるインターチェンジであり、通行可能な車両（料金の支払方法）は、ETC 搭載車に限定されている。利用車両が限定されているため、簡易な料金所の設置で済み、料金徴収員が不要なため、従来のインターチェンジに比べて低コストで導入できるとされている。平成 22 年 3 月末現在、51 箇所が供用されている。利便増進事業として、平成 20 年以降 10 年間でおおむね 200 箇所以上の整備を目指すとしていたが、その見直しにより、通常のインターチェンジ、ジャンクションとあわせて整備されることとされた。
- ³ 本来は、古生物学の用語で生物の進化過程を一つの環として見た場合における未発見の化石生物を指すが、ここでは、高速道路ネットワークのうち、部分的な未供用区間の存在によりネットワークが不連続となる場合の、その未供用区間を指している。
- ⁴ 現在、国幹道の予定路線は、11,520km、基本計画延長は、10,623km であり、高速自動車国道の整備計画延長は、第 4 回国幹会議の議を経て国土交通大臣の決定により、9,428km となっている。
- ⁵ 現在、児島・坂出ルート（瀬戸大橋・瀬戸中央自動車道）、神戸・鳴門ルート（明石海峡大橋・神戸淡路鳴門自動車道）、尾道・今治ルート（西瀬戸自動車道）の 3 ルート全線計 173km が供用されている。
- ⁶ 昭和 62 年当時の国幹道の予定路線 7,600km に本州四国連絡道路 180km に加えて、6,220km の新路線網を加えた合計 14,000km が高規格幹線道路網として位置付けられた。新路線網となる 6,220km については、第四次全国総合開発計画の中で一覧表（路線、区間、通過都道府県）として明記されている。昭和 62 年 9 月に、国幹道法が改正され、国幹道の予定路線に 3,920km が追加され、11,520km となった。そのときに、新路線網 6,220km のうち、国幹道以外の必ずしも国土を縦貫しあるいは横断している分野に入らない路線 2,300km と本州四国連絡道路 180km を加えた 2,480km が自専道として整備することとされた。
- ⁷ ここで、国幹道と高速自動車国道の両者が現在の関係になった経緯を簡単に紹介しておきたい。昭和 30 年代に入り、我が国の経済は高度成長期へと移行し、高速道路建設の具体化が促進される中、第 22 回特別国会に「国土開発縦貫自動車道建設法案」が衆法として提出され、数次の国会を経て第 26 回通常国会の昭和 32 年 3 月 29 日に成立した。この法案には、国土開発縦貫自動車道をどのような道路として、どのように建設管理するかが規定されていなかったため、高速道路の性格付けについて運輸省と建設省との間で主張の対立が見られた。そのような状況の下、32 年 2 月、運輸大臣と建設大臣との間で「高速自動車国道の取扱いについて」という覚書が交わされ、その中で、高速自動車国道は国土開発縦貫自動車道を含むものとするとして、また、高速自動車国道は道路法上の道路とするとされた。その後、覚書の趣旨を踏まえて、幹線道路としての公共性にかんがみ、国土開発縦貫自動車道を含めた高速自動車国道を道路法上の道路として国が建設管理する体制を確立し、高速自動車国道の速やかな整備を図ることを目的とした「高速自動車国道法案」が閣法として同年 3 月 2 日提出され、4 月 19 日に成立した。41 年の改正により法律の名称が改められたのに合わせて、「国土開発縦貫自動車道」から「国土開発幹線自動車道」へと改称され現在に至る。
- ⁸ 日本道路公団「JH この 10 年の歩み—創立 40 周年をむかえて—」（平成 8 年 12 月）参照。
- ⁹ 第 101 回道路審議会「高速自動車国道の整備・管理のあり方に関する報告」（平成 12 年 11 月 30 日）参照。
- ¹⁰ 制度上は国道も可能である。
- ¹¹ 地方道路公社法に基づき、その通行又は利用について料金を徴収することができる道路の新設、改築、維持、修繕その他の管理を総合的かつ効率的に行なうこと等により、地方的な幹線道路の整備を促進して交通の円滑化を図り、もって地方における住民の福祉の増進と産業経済の発展に寄与することを目的として設立された法人であり、地方公共団体の出資に基づき設立されている。地方道路公社の設立は、都道府県又は政令で指定する人口 50 万以上の市に対してのみ認められている。本文で紹介した指定都市高速道路の管理者としての道路公社については、特に指定都市高速道路公社とも通称される。
- ¹² 第 159 回国会で成立した、6 会社の設立、業務等に関する「高速道路株式会社法」、機構の設立、業務等に関する「独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法」、6 会社が有料道路事業を行う場合の手続等に関する「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」及び民営化に伴う経過措置等に関する「日本道路公団等民営化関係法施行法」をいう。
- ¹³ 日本道路公団「日本道路公団三十年史」（昭和 61 年 4 月）参照。
- ¹⁴ **償還主義**とは、道路資産の貸付料及び会社が行う維持管理等の費用を料金徴収期間内に償還できるよう料金を決定する考え方であり、**公正妥当主義**とは、他の交通機関の運賃との均衡、利用者の負担能力等、社会的に見て正当で合理的な水準に料金を決定する考え方である。**便益主義**とは、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とする考え方である。（特別措置法第 23 条第 1 項第 3 号～第 5 号）

- 15 インターチェンジに要する費用であり、走行距離の長短に関係なく出入りするごとに一様に負担すべき費用として徴収されている。
- 16 高速道路料金については、昭和 38 年に名神高速道路の一部が供用されて以来、路線別採算性のもとに算出されていた。昭和 47 年 3 月の道路審議会の答申において、「高速自動車国道は、①本来各路線が連結して全国的な枢要交通網を形成すべきものであって、各路線が必ずしもそれぞれ独立的なものとはいえず、また、実際問題として路線区分には幾分便宜的な面もあるので、その料金の設定に関しては、なるべく一貫性、一体性をもたせることが適当であること、②建設時期の違いに起因する用地費、工事費等の単価の差異によって建設費が影響を受ける状況の下で、事業採択の時間的順序の違いから料金に差が生ずることを回避し、あわせて借入金の償還を円滑に行う必要があること」とされたことを踏まえ、同年 9 月に特別措置法施行令が改正され、料金プール制が導入され現在に至っている。
- 17 高速道路機構海外調査シリーズ連続講座『欧米のロードプライシング』（独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構 平成 22 年 1 月）
- 18 平成 22 年度予算概算要求の組替えに当たり、国土交通省は、高速道路料金の段階的な無料化に向け、社会実験を行うための関連経費として 6,000 億円を要求したが、厳しい財政状況の下、その見直しが求められた。「平成 22 年度予算重要要点」において「高速道路の無料化については、割引率の順次拡大や統一料金制度の導入など社会実験を実施し、その影響を確認しながら段階的に進める。なお、実施に当たっては、軽自動車に対する負担の軽減を図ることとする」と提案されたことを踏まえ、平成 21 年 12 月 22 日、財務省と国土交通省との間で「高速道路の無料化について」が合意された。その中で、①として「平成 22 年度予算重要要点」での提案事項に加え、②初年度の社会実験は、路線を限定し、鉄道などのほかの交通機関や渋滞の懸念に対してきめ細かく配慮したものとす、③国費は、1,000 億円とする、とされた。
- 19 国土交通省における道路事業も含む公共事業の事業評価は、3 段階で実施されており、①新規事業の採択時において、費用対効果分析を含めた事業評価を行う「**新規事業採択時評価**」、②事業採択時から 5 年経過して未着工の事業、10 年経過して継続中の事業等について再評価を行い、必要に応じて見直しを行うほか、事業継続が適当と認められない場合には事業を中止するという「**再評価**」、③事業完了後に、事業の効果、環境への影響等の確認を行い、必要に応じて適切な改善措置、同種事業の計画・調査の在り方等を検討する「**事後評価**」が行われており、①②は平成 10 年度から、③は平成 15 年度から導入されている。
- 新政権発足後、公共事業の効率性及びその実施過程の透明性の一層の向上を図るため事業評価の見直しが行われ、まず、直轄事業等について、①②は、これまで予算成立後に公表されていたものから予算審議前の 1 月末を目途に公表することとされ、平成 22 年度予算において既に実施された。また②は、現在 5 年未着工及び 10 年継続で 1 回目の再評価後、5 年ごとの再評価とされているのを、3 年未着工及び 5 年継続で 1 回目の再評価後、3 年ごとの再評価の実施に再評価実施時期の短縮が図られ、平成 22 年 4 月から実施されている。
- 20 第 174 回国会衆議院本会議録第 21 号(平 22. 4. 13)
- 21 第 174 回国会衆議院本会議録第 21 号(平 22. 4. 13)
- 22 第 174 回国会衆議院本会議録第 21 号(平 22. 4. 13)