参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	高速道路の料金制度をめぐる現状と課題
著者 / 所属	村田　和彦 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	455 号
刊行日	2023-4-14
頁	72-86
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/20230414.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL　03-3581-3111（内線 75013）／ 03-5521-7686（直通））。

高速道路の料金制度をめぐる現状と課題

村田　和彦
（国土交通委員会調査室）

《要旨》

平成24年12月の中央自動車道笹子トンネル天井板崩落事故以降、高速道路の老朽化に対応した迅速かつ計画的な更新事業の必要性が認識されるようになり、更新需要に対応した財源が確保できるよう、平成26年に道路整備特別措置法が改正され料金徴収期間が15年間延長された。その後も、点検強化により重大損傷の発見が相次ぐなど、抜本的な性能回復を図る更新事業や暫定２車線区間の４車線化、情報通信技術の進展に合わせた高速道路の機能向上に向けた事業の必要性が示されている。そのために必要な財源が確保できるよう、第211回国会に提出された道路整備特別措置法及び独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法の一部を改正する法律案には、料金徴収期間を最長、令和97（2115）年９月30日まで延長するための措置等が盛り込まれている。

１．道路の無料公開原則と有料道路制度

（１）概要

道路は、社会における様々な活動に不可欠な基盤であり、公共財の最も典型的なものとして、その建設・管理は国又は地方公共団体の責任に属し、租税等の一般財源を充当して整備が行われ、通常、料金が徴収されることなく無料で一般交通の用に供されている。

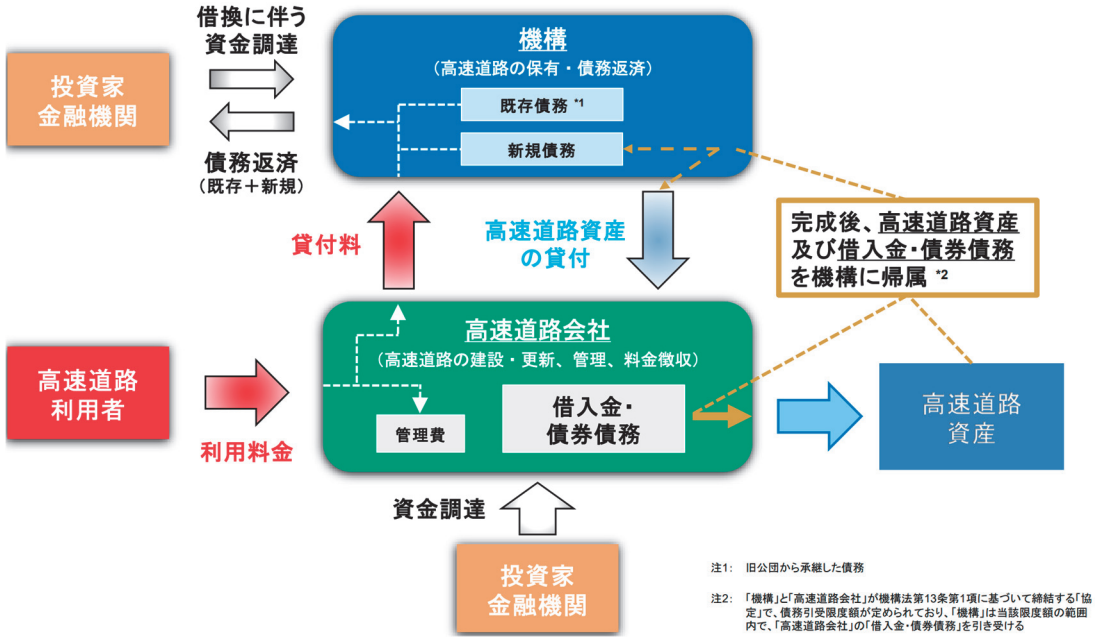
第２次世界大戦後、我が国の復興が進み自動車が普及するにつれ、道路交通量も次第に増加し、本格的な道路整備が進められることとなった。租税等による一般財源では必要とされる道路整備費用が賄えない中、昭和27年に道路整備特別措置法（昭和27年法律第169号）が制定され、国又は地方公共団体が道路を整備するに当たり、借入金を用い、完成した道路から通行料金を徴収してその返済に充てる方式が導入された。その後、昭和31年には旧法を廃止した上で、道路整備特別措置法（昭和31年法律第７号）（以下「特措法」という。）が制定されるとともに、同年に設立された日本道路公団による高速道路整備が推進された。昭和34年には首都高速道路公団、昭和37年には阪神高速道路公団、昭和45年に本州四国連

絡橋公団が設立された[1]。また、昭和45年には、地方道路公社法（昭和45年法律第82号）が制定され、地方の幹線有料道路の建設に当たる地方道路公社制度が創設された。

しかしながら、日本道路公団を中心とした公団による建設方式においては、一方的な命令の下、多額の借入れと国費により建設が進められ、返済期間が順次先送りされるなど、不採算路線の建設に歯止めがなく、また、建設・管理コストの削減が不十分で高コスト体質であるなど、整備に対する様々な批判や指摘がなされた。

平成16年６月、道路関係四公団民営化関係四法[2]が制定され、平成17年10月、道路関係四公団が廃止され、高速道路に係る道路資産の保有・貸付け、債務の早期の確実な返済等を行う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。）、高速道路の建設・管理・料金徴収を行う特殊会社として東日本、中日本、西日本、首都、阪神、本州四国連絡の各高速道路株式会社（以下「会社」という。）がそれぞれ設立された（以下、一連の動きを「民営化」という。）。（図表１参照）

図表１　機構と会社との関係



（出所）機構「投資家向け説明資料」（令5.2）

機構は、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。）第31条に基づき、料金徴収期限までに、会社から徴収する貸付料を原資として高速道路整備に伴う承継債務等の返済を完了させた上で、別に法律で定めるところにより、解散することとされている。

---

[1] 日本道路公団法（昭和31年法律第６号）、首都高速道路公団法（昭和34年法律第133号）、阪神高速道路公団法（昭和37年法律第43号）、本州四国連絡橋公団法（昭和45年法律第81号）が制定されていた。

[2] 高速道路株式会社法（平成16年法律第99号）、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法（平成16年法律第100号）、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（平成16年法律第101号）、日本道路公団等民営化関係法施行法（平成16年法律第102号）をいう。

現行の高速道路整備で活用されている有料道路制度は、道路整備の緊急事態に応ずるための臨時的な特別措置として、必要最小限度の料金を受益の範囲内で利用者から徴収し、所定の要件を充足した場合には無料で一般に公開することとされており、「道路無料公開の原則」の特例と位置付けられている[3]。そして、特措法第１条において、料金収入による道路整備が特別の措置であることを明確にしている。

（２）有料道路制度

機構及び会社は、業務を行おうとする場合、あらかじめ、路線網ごとに協定を締結することとされている（機構法第13条）。協定を締結・変更したときは、機構は路線網ごとに業務実施計画を作成し国土交通大臣の認可を受け、会社は事業許可を申請し国土交通大臣の許可を受けることとされている（機構法第14条、特措法第３条）。

特措法第23条は、会社管理高速道路の料金は、協定の対象となる高速道路ごとに、道路資産の貸付料及び会社が行う高速道路の維持、修繕その他の管理に要する費用を、料金徴収期間内に償うものであり（同条第１項第１号）、公正妥当[4]なものであること（同第４号）を求めている。道路資産の貸付料は、機構が収受する高速道路に係る占用料等の収入と併せて、道路公団時代からの承継債務や会社による高速道路の新設、改築、修繕又は災害復旧に要する費用に充てるための負担分について引き受けた債務の返済等の費用を、その貸付期間内に償うものとされている（機構法第17条）。また、会社管理高速道路以外の道路は、道路の新設、改築、維持、修繕その他の管理に要する費用を、料金徴収期間内に償うものであり（特措法第23条第１項第３号）、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[5]であること（同第５号）を求めている。なお、同第４号の公正妥当要件は、指定都市高速道路を除き、会社管理高速道路以外には適用されない。会社管理高速道路に係る料金徴収期間の満了日は、道路資産の貸付期間の満了日と同一でなければならないとした上で、令和47（2065）年９月30日以前とされている（同条第３項）。

高速道路料金には、「道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて」（平15.12.22政府・与党申し合わせ）を踏まえ、会社の利潤は含められていない。そのため、協定に基づき、貸付料と計画管理費の合計は計画料金収入と均衡するよう設定されている。しかし、料金収入が計画値を上回った場合又は管理費が計画値を下回った場合はその差額が会社の収益になり、料金収入が計画値を下回った場合又は管理費が計画値を上回った場合は会社の損失となる。料金収入が計画料金収入の上下１％を超えた場合は、協定に基づき、１％超の部分について当期の貸付料が増減額される。貸付料をあらかじめ一定額とすることにより、会社に増収や効率的管理に向けた努力を促す効果が期待されている[6]。

---

[3] 道路法令研究会編『改訂５版　道路法解説』（大成出版社、平成29年）179頁参照

[4] 通行する自動車の種類によって適切な料金比率を設定するとともに、他の公共料金、交通機関の運賃（料金）、物価水準等を考慮して決定する考え方とされる。（公益財団法人高速道路調査会経済・経営研究部会高速道路の料金制度に関する研究委員会「高速道路の料金制度に関する研究最終報告書」（平30.7））

[5] 迂回道路を通過する場合と比べた時間短縮に伴う便益と、それ以外の便益である走行便益を合計して算定するとされる。（前掲注４資料参照）

[6] 機構「高速道路機構ファクトブック2022」10頁参照

２．高規格幹線道路

（１）制度の概要

昭和30年代に入り経済規模の拡大に伴い自動車交通が激増し、高速交通のための高規格の道路の整備が求められる一方、東京、大阪などの大都市では、市街地への人口集中、モータリゼーションの進行による大都市圏の交通問題の解決のため、都市高速道路の早期整備が求められた。昭和32年に、国土開発縦貫自動車道建設法（昭和32年法律第68号）が制定され、また、国土開発縦貫自動車道を含む高速自動車国道を道路法上の道路として取り扱うとともに、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た高速自動車国道法（昭和32年法律第79号）が制定された。高速自動車国道は、建設に巨額の資金を要し、性格上有料制がなじみやすいこと、早急に整備を図る必要があることなどから有料道路として建設することとされ、日本道路公団が建設大臣（平成13年以降は国土交通大臣）の施行命令を受けて建設・管理することができる体制が整えられた。

昭和41年に国土開発縦貫自動車道建設法は、国土開発幹線自動車道建設法に改題され、同法第３条の予定路線として、全国各地域から概ね２時間以内でインターチェンジ到達可能な約7,600kmの路線が定められた。一方、高速自動車国道は、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道路、その他国の利害に特に重大な関係を有する道路として、国土開発幹線自動車道の予定路線のうちから政令でその路線が指定された（高速自動車国道法第４条第１項第１号）。加えて、一部は、同法第３条第３項により告示された予定路線のうちから政令で路線が指定された（同法第４条第１項第２号）。

図表２　高速道路の現況

	総延長（km）	整備計画延長（km）	供用延長（km）	進捗率（%）
高規格幹線道路	14,000	—	12,227	87.3
高速自動車国道に並行する一般国道自動車専用道路	—	—	1,089	—
高速自動車国道	11,520	9,428	9,167	79.6
うち有料道路区間	—	8,594	8,487	—
うち新直轄区間	—	834	680	—
一般国道自動車専用道路（本州四国連絡道路を含む）	2,480	—	1,971	79.5
都市高速道路	—	—	800	—
首都高速道路	—	—	327	—
阪神高速道路	—	—	258	—
指定都市高速道路	—	219	215	98.2
名古屋	—	81	81	100.0
福岡・北九州	—	110	109	99.1
広島	—	29	25	86.2

（注）本表の進捗率は、高規格幹線道路欄は総延長に対するもの、都市高速道路欄は整備計画延長に対するものとして表示。
（出所）国土交通省「道路データブック2022」、「旬刊高速道路」（令5.2.15）より作成

第四次全国総合開発計画（昭62.6.30閣議決定）では、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概ね１時間程度で利用が可能となる14,000kmの高規格幹線道路網が定められた。これに合わせて、国土開発幹線自動車道の予定路線も7,600kmに3,920kmが追加され11,520kmの道路網が構成されることとなった。14,000kmのうち、11,520kmは高速自動車国道として、残る2,480kmは一般国道自動車専用道路として整備されることとなった。現在、高速自動車国道のうち、具体的な整備対象の整備計画区間は

9,428kmとなっている。そのうち新直轄区間834kmは、料金収入により管理費が賄えず会社による整備・管理が難しいことから、国と地方が３対１で費用を負担して整備される。また、東京外かく環状道路などでは、適正な料金水準の下で採算を確保しつつ必要な高速自動車国道を効率的かつ早期に整備するため、直轄事業と有料道路事業を組み合わせて施行する合併施行方式が活用されている。

そのほか、高速自動車国道と並行して混雑解消や山間部の隘路解消のため整備が急務となっている一般国道がある場合、その一般国道を自動車専用道路として建設することにより、一般国道としての役割も果たしつつ、高速自動車国道の機能を代替する道路として、高速自動車国道に並行する一般国道自動車専用道路がある。

また、都市高速道路として、首都高速道路、阪神高速道路があり、加えて、名古屋高速道路、広島高速道路、福岡北九州高速道路といった指定都市高速道路がある。指定都市高速道路は、地方道路公社法に基づく公社方式で建設されている。

高速道路[7]の現況は図表２のとおりである。

（２）老朽化対策

我が国の高速道路は、昭和38年７月に名神高速道路尼崎・栗東間71kmが開通し、昭和40年７月に名神高速道路が、昭和44年５月に東名高速道路が全線開通している。また、昭和37年12月に首都高速道路の京橋・芝浦間4.5kmが、昭和39年６月に阪神高速道路の湊町・江戸堀間2.3kmがそれぞれ開通している。高速自動車国道の供用区間は、昭和48年９月に1,000kmに達し、平成初期にかけて大きく伸展した後、平成31年３月に9,000kmに達した[8]。その一方で、高速道路の老朽化が進行している。(図表３参照)

図表３　高速道路施設の概況

		30年未満	30年以上40年未満	40年以上50年未満	50年以上
NEXCO（東日本・中日本・西日本）	2022.3	44	23	24	9
	2032.3	20	24	23	33
首都高速	2023.1	33	21	16	30
	2033.1	14	19	21	46
阪神高速	2023.1	36	13	20	31
	2033.1	11	25	13	51

（注）単位：％
（出所）首都高速道路株式会社「首都高速道路の更新計画（概略）について」（令4.12.21）、阪神高速道路株式会社「中間とりまとめ報告書（参考資料）」（令5.1.27）、高速道路資産の長期保全及び更新のあり方に関する技術検討委員会「中間とりまとめ（参考資料）」（令5.1.30）より作成

機構によると高速道路の通行車両は、一日平均961.6万台（令和４年度（12月時点累計））に上る。道路延長全体の１％程度を占めるに過ぎない高速自動車国道は、利用実態においては全車で12％、トラック等の大型車は30％を占めている[9]。また、令和２年度の高速道路の平均利用距離は、45.9kmであるが、物流関係車両が多い大型車、特大車では、それぞれ

---

[7] 「高速道路」の語は広く用いられているが、道路名で高速道路を名乗っているのは、都市高速道路を除くと、名神、東名、新東名、新名神の４つであり、多くは自動車道と名乗っている。法律上は、高速自動車国道並びに自動車専用道路及び自動車専用道路と同等の規格・機能を有する道路とされている（高速道路株式会社法第２条)。

[8] 全国高速道路建設協議会「高速道路便覧2021（令和３年度)」

[9] 国土交通省道路局・都市局「令和５年度道路関係予算概要」（令5.1)

84.6km、76.2kmと長距離で利用されている[10]。

平成19年８月の米国中西部ミネソタ州ミネアポリス市のミシシッピ川に架かる高速道路上の橋梁（鋼上路トラス橋）が崩壊し多数の死傷者が生じる事故を契機として、我が国でも、高度経済成長期に多く建設された社会資本の老朽化に焦点が当てられるようになった。特に、平成24年12月の中央自動車道笹子トンネル天井板崩落事故を受け、本格的な老朽化対策が急務となった。民営化時には見込まれていなかったが、その後の知見により、建設時に施工を急ぐなど無理をした箇所や古い基準で設計された箇所など、構造物の更新の必要性や対処方針が明らかになった[11]ものについて、平成26年度より更新事業が実施された。

平成26年当時、総額４兆円を超える更新計画が発表され[12]、高速道路の更新費用を賄えるよう、同年に特措法が改正され、料金徴収期間が民営化時に定められた平成62（令和32）（2050）年９月30日以前から平成77（令和47）（2065）年９月30日以前へと15年間延長が図られた。現在の料金徴収期限は、東日本・中日本・西日本の各高速と本州四国連絡高速は令和45(2063)年７月９日、首都高速は令和47(2065)年９月30日、阪神高速は令和44(2062)年９月18日となっている。

平成25年の道路法改正等を受け、平成26年７月より、道路管理者は、全ての橋梁、トンネル等について、５年に１度、近接目視で点検を行い、健全性を診断した上で必要な対策を講ずることとされている。健全性の診断は、構造物の機能に支障が生じていない状態（Ⅰ）、構造物の機能に支障が生じていないが、予防保全の観点から措置を講ずることが望ましい状態（Ⅱ）、構造物の機能に支障が生じる可能性があり、早期に措置を講ずべき状態（Ⅲ）、構造物の機能に支障が生じている、又は生じる可能性が著しく高く、緊急に措置を講ずべき状態（Ⅳ）の４つに区分される。高速道路会社分の２巡目（令和元～令和３年度）の累積点検実施率は、橋梁63％、トンネル64％、道路附属物等68％となっている。いずれの構造物も大半がⅠ又はⅡに区分されているが、橋梁の11％、トンネルの19％がⅢに区分されている。令和３年度末時点の点検施設における修繕等措置の実施状況については、橋梁が21％、トンネルが48％、道路附属物が43％で完了したとされる[13]。

一方、高速道路資産の長期保全及び更新のあり方に関する技術検討委員会[14]「高速道路資産の長期保全及び更新のあり方中間とりまとめ」（令5.1.30）では、ドローンやロボット、高解像度カメラ等を活用するなど点検技術の高度化、電磁波レーダーや超音波探査といった非破壊調査技術が進展したことで、構造物の内部の劣化状況も把握できるようになり、新技術を活用した点検の結果、新たな劣化事象や著しい劣化の進行が確認され、更新事業への追加が必要な箇所が確認されたとしている。今後も継続して実施していく定期点検や最新技術を用いた詳細調査により、今回の更新計画以外の新たな変状や劣化メカニズムが

---

10 全国高速道路建設協議会「高速道路便覧2021（令和３年度）」

11 第186回国会参議院本会議録第22号４頁（平26.5.16）

12 社会資本整備審議会道路分科会第53回国土幹線道路部会（令5.2.16）資料では、最新の事業費（計画額）として、首都高速が約9,300億円、阪神高速が約4,200億円、東日本・中日本・西日本の各高速が約４兆300億円、本州四国高速が約260億円の計約５兆4,060億円としている。

13 国土交通省道路局「道路メンテナンス年報」（令4.8）

14 東日本・中日本・西日本の各高速道路会社により設置された委員会

判明することも想定されるため、更新計画の考え方や対象構造物を見直すことも検討していく必要があるとしている。事業の実施に当たっては、今後、必要な財源が確保されるべきとしている[15]。

首都高速が令和４年12月21日、阪神高速が令和５年１月27日、東日本・中日本・西日本の各高速は１月30日、それぞれ更新計画を発表した。（図表４参照）

図表４　新たな更新計画の概要

	現在実施箇所	新規必要箇所	追加事業費
NEXCO3社 （東日本・中日本・西日本）	1,360	500	約1兆円
首都高速	64	22	約3,000億円
阪神高速	91	22	約2,000億円

（注）各箇所の単位：km
（出所）図表３と同じ資料より作成

（３）暫定２車線区間への対応

高速道路の車線は、走行性、安全性確保の観点から、往復４車線以上あって対向車線が完全分離されていることが望ましいとされる。暫定２車線道路とは、採算性に大きな影響を与える建設の初期投資額を縮小し、限られた資金を有効に使って早期に高速道路のネットワークを完成させるため、本来、完成車線数が４車線である道路を暫定的に２車線で施工し、完成したところで供用を開始し、交通量の増加に応じて残り２車線の完成を目指す道路をいう。

暫定２車線方式による整備は、昭和44年３月に開通した中央自動車道調布・河口湖間のうち、八王子・河口湖間で採用され、その後、昭和56年７月の道路審議会の中間答申では、採算性の確保に資するため、利用交通量に応じてその採用を求める提言がなされ、また、平成４年６月の同審議会の中間答申でも、経費節減と利用の促進のためその採用を求める提言がなされている。暫定２車線道路は、地方部を中心に建設され、令和３年度末時点で、高規格幹線道路（有料）が2,472km、同（無料）が1,988kmの計4,460kmであり[16]、供用中の高規格幹線道路の約４割を占める。

暫定２車線区間の工法としては、片側２車線を先に建設する方法と中央部の２車線を先に建設する方法が検討されたが、追加工事の容易さと経済性を考慮して片側２車線を先に建設する方法が採用された[17]。そのため、暫定２車線区間は、大部分が対面交通となっており、走行速度の低下や一度事故が発生すると重大事故となる傾向があること、大規模災害時に通行止め又は片側交互通行を余儀なくされること、大雪時には狭隘な道路空間になるとともに路肩排雪のために通行止めが必要になることなどの課題があり、４車線化に向けた整備が求められた。

国土交通省道路局「高速道路における安全・安心基本計画」（令元.9.10）では、有料区間における対面通行区間約1,600km（当時）全線の４車線化を実現するには約８兆円の費用

---

[15] 更新計画の公表に合わせて、首都高速から「首都高速道路の大規模更新・修繕及び機能強化に関する技術検討委員会中間とりまとめ報告書」（令4.12.21）が、阪神高速から「阪神高速道路株式会社技術審議会長期維持管理技術委員会中間とりまとめ報告書」（令5.1.27）が公表され、いずれも同趣旨の考え方が示されている。

[16] 国土交通省「道路データブック2022」<https://www.mlit.go.jp/road/toukei_chousa/road_db/index.html>（令5.3.28最終アクセス、以下同じ）

[17] 日本道路公団「日本道路公団三十年史」（昭61.4）47頁

を要するとした。４車線化の対象として、まず、令和元年度に重要インフラの緊急点検の結果を踏まえた土砂災害等の危険性が高い箇所のうち、特にネットワークが寸断する可能性が高い箇所から選定された。その後、同基本計画において、10～15年での完成を目指すとした上で、時間信頼性確保、事故防止、ネットワーク代替性確保の観点から優先整備区間として約880kmが選定され、財政投融資を活用して事業が実施された[18]。また、暫定２車線区間での正面衝突事故防止対策としてワイヤーロープの設置[19]や長大橋、トンネル区間での車両の逸脱防止性能等を満たす新技術の実道への試行設置が実施された。

３．改正案の概要

令和５年２月10日に国会に提出された「道路整備特別措置法及び独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法の一部を改正する法律案」（閣法第18号、以下「改正案」という。）では、料金徴収期間の満了日は、令和97（2115）年９月30日以前の日とすることとされている。これに伴い、機構は令和97年９月30日までに解散するものとされている。また、協定に定める道路資産の貸付期間は、協定締結日（協定を変更する場合は変更日）から起算して50年以内でなければならないとされている。さらに、協定に定める特定更新等工事[20]について、現行の貸付期間満了日（令47.9.30）に対応する先行特定更新等工事と延長後の貸付期間満了日に対応する後行特定更新等工事とに区分し、機構は、それらの特定更新等工事の内容を記載した業務実施計画について国土交通大臣の認可を受けることとされている。

以上のほか、車両の運転者又は使用者から料金徴収できる対象の明確化、軽自動車、二輪車も軽自動車検査協会等に対し使用者情報の提供を求めることができる仕組みの創設、電気自動車充電施設や自動運転車両の拠点施設などと一体的に整備される高速道路の自動車駐車場の整備費用の一部に対する機構から会社への無利子貸付制度の創設、地方道路公社が管理する交通上密接な関連を有する複数の道路を一つの道路として料金徴収する対象に未供用の道路を追加することができる措置等を講ずることとされている。

以下、料金徴収期間の延長を始めとする主な課題を整理することとしたい。

４．主な課題

（１）料金徴収期間の延長

平成26年に改正された機構法第13条、第14条に基づき、協定及び業務実施計画には、橋、トンネルなどの高速道路の施設等の大規模修繕・大規模更新に係る特定更新等工事の内容が記載されている。業務実施計画の認可基準として、特定更新等工事により、道路資産の貸付期間の満了日においてもその構造が通常有すべき安全性を有していることとなると見込まれるものであることが求められている。

また、民営化に伴う承継債務や新規建設による債務（以下、これらを「既存の建設債務」

---

[18] 令和４年４月１日現在、暫定２車線区間の対面通行区間の有料区間約1,800kmのうち、約430kmで４車線化事業が実施されている。（社会資本整備審議会道路分科会第53回国土幹線道路部会（令5.2.16）資料）

[19] 令和４年11月現在1,430kmで設置済み（国土交通省道路局・都市局「令和５年度道路関係予算概要」）

[20] 高速道路において、損傷、腐食等の劣化により構造に支障を及ぼすおそれが大きい橋、トンネルなどの施設や工作物の更新工事又はこれと同等の効果を有する工事をいう。（機構法第13条第１項第２号参照）

という。）は、民営化時点から45年以内に償還し、料金徴収期間延長後に確保する財源は、新規建設事業に充てず更新事業にのみ充てることとされている[21]。

平成26年改正時の質疑の中で、太田国土交通大臣（当時）は、更新計画について、今回の対応以降、次々と更新需要が生じるということにはならない[22]とするとともに、最後の償還延長のつもりで今回法律を提案したのかとの問いに対しこれを肯定している[23]。改正から10年も経過しておらず、また、延長後の期限到来も40年以上先の将来であるにもかかわらず、結果として、料金徴収期間を更に50年延長する改正案が提出されたことになる。

料金徴収期間は、道路公団時代から変遷をたどっており、名神高速道路栗東・尼崎間の開通時は昭和38年７月の供用開始から25年間とされ、その後、東名高速道路の全線開通時は東名高速道路が昭和43年４月から23年間、名神高速道路が昭和38年７月から18年間とされた[24]。昭和47年の道路審議会答申で、料金プール制導入に際し、料金徴収期間は換算起算日からおよそ30年間が適当であるとされ、その後、順次延長されていった。（図表５参照）

図表５　高速自動車国道の料金水準と償還期間（料金徴収期間）の経緯[25]

<table>
<tr><td>料金改定時期</td><td>S47.10</td><td>S50.4</td><td>S54.8</td><td>S57.6</td><td>S60.10</td><td>H1.6</td><td>H7.4</td><td>H11.4</td><td>H13.12</td><td>H17.10</td><td>H26.4</td><td>H26.11</td></tr>
<tr><td>主な改定理由</td><td>プール制導入</td><td colspan="2">・新規施行命令区間追加
・建設費等の上昇</td><td>・諸物価の高騰
・交通需要の低迷</td><td colspan="4">・新規施行命令区間追加
・建設費等の上昇</td><td>特殊法人等整理合理化計画</td><td>・民営化
・対象区間の見直し</td><td>・「整備重視の料金」から「利用重視の料金」への見直し</td><td>特定更新等工事の着手</td></tr>
<tr><td>対象延長</td><td>3,895km</td><td>4,816km</td><td>5,415km</td><td>5,415km</td><td>5,777km</td><td>6,410km</td><td>7,887km</td><td>9,006km</td><td>9,342km</td><td>8,520km</td><td colspan="2">8,563km</td></tr>
<tr><td>普通車料金水準
（ターミナルチャージ）</td><td>8.0円/km</td><td>13.0円/km
（100円）</td><td>16.6円/km
（100円）</td><td>19.6円/km
（100円）</td><td>21.7円/km
（100円）</td><td>23.0円/km
（150円）</td><td>24.6円/km
（150円）</td><td>24.6円/km
（150円）</td><td>24.6円/km
（150円）</td><td colspan="3">24.6円/km
（150円）</td></tr>
<tr><td>償還期間</td><td colspan="6">約30年間</td><td>40年間
（H4.6～）</td><td>45年間
（H11.1～）</td><td>50年を上限として短縮を目指す</td><td colspan="2">45年間
（H17.10～）</td><td>60年間
（H17.10～）</td></tr>
</table>

（出所）国土交通省「道路データブック2022」

改正案では、料金徴収期間の満了日は、徴収期限までの間、貸付期間の見直しと合わせて順次変更することとされている。料金徴収期間の見直しの背景として、「社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会　中間答申」（令3.8.4、以下「中間答申」という。）では、

---

[21] 第186回国会参議院国土交通委員会会議録第15号６頁（平26.5.22）
[22] 第186回国会参議院本会議録第22号４頁（平26.5.16）
[23] 第186回国会衆議院国土交通委員会議録第14号14頁（平26.4.23）
[24] 公益財団法人高速道路調査会経済・経営研究部会高速道路の料金制度に関する研究委員会「高速道路の料金制度に関する研究最終報告書」（平30.7）
[25] 本稿では紙幅の都合により、高速自動車国道のもののみ掲載している。

平成26年に料金徴収期間が15年延長され、当時必要と認識された更新事業の実施は可能となったが、その後、追加の必要性が生じた更新事業や高速道路の機能を高める進化・改良のための事業に必要な財源は確保されていない状況にあること、低金利での資金調達により債務返済の進捗が計画を上回ってきたことから、進化・改良のための事業等を必要に応じてその都度追加したものの、持続可能なものではないとしている。しかしながら、今回の料金徴収期間を順次変更する仕組みは、道路公団時代に批判の対象となった措置そのものとも言え、道路の無料公開原則の側面からは課題となろう。

他方、平成７年11月の道路審議会中間答申では、高速自動車国道の償還期間後の維持・更新費については、税によるのではなく料金により維持・更新を行うことが適当とする提言がなされている。また、平成26年改正時の参議院国土交通委員会に出席の参考人からも料金徴収期間終了後における維持管理等に必要な費用の財源を引き続き利用者に負担を求める考え方が示されている[26]。

中間答申では、料金徴収期限は、償還期間の見直しにより度々先送りされてきたため、将来、高速道路は無料になるという説明に対する不信感が高まっているとした上で、更新・進化の債務を完済した後においても、維持管理等に必要となる費用負担については、利用者負担の理念に基づき、引き続き高速道路の利用者による負担を基本とすることを明確にすべきとしている。

なお、内閣府政府広報室「道路に関する世論調査」（令3.10、以下「道路世論調査」という。）では、高速道路の建設や維持修繕、更新の費用について、回答者のうち、5.5％が全額税金で賄うべきとするのに対し、93％がある程度税金で賄うことも含め高速道路の通行料金で賄うことを肯定している。また、高速道路の料金と渋滞の関係について、回答者のうち、29.0％が渋滞解消のための引上げを肯定しているのに対し、14.6％が渋滞が悪化してもできるだけ引き下げる方がよい、54.4％が一部区間で渋滞が発生していても維持すべきとしている。

（２）確実な債務返済に向けた取組

債務返済計画は、機構が会社と締結した協定に基づき作成する業務実施計画の別紙として作成される収支予算の明細をいう。債務返済が完了するまでの道筋を示したものであり、機構のものと会社のものが作成されている。いずれも、特定更新等工事に係る債務を除くその他の債務と特定更新等工事に係る債務とに区分して作成されている。債務返済計画は、業務実施計画とともに国土交通大臣の認可を受けることとされている。特定更新等工事に係る債務の償還は、建設債務の償還が終了する令和32年までの間は、元本は償還せず、利息のみ支払いを続け、同年以降、順次元利返済を進めるとしている[27]。

ところで、地方公共団体からのヒアリングを通じて得られた提案を踏まえて、料金徴収期限までの追加的な料金負担分を限定的に活用した追加事業が実施されている。事業実施に当たり、平成29年３月に阪神、令和２年10月に東日本、中日本、令和３年３月に西日本

[26] 第186回国会参議院国土交通委員会会議録第14号３頁、７頁（平26.5.20）
[27] 第186回国会参議院国土交通委員会会議録第15号６頁（平26.5.22）

の各高速道路会社と機構との協定変更等の所定の手続が行われた。追加事業分は、特定更新等工事に係る債務を除くその他の債務の中で既存の建設債務とは別枠で管理されている。

中間答申では、今後の更新・進化については、見通しが明らかになった更新・進化を定期的に計画に追加し、その際、債務の確実な返済の見通しを確認するために必要な債務返済計画を策定した上で、その期間において料金徴収を継続することについても検討する必要があるとしている。その上で、債務の完済に要する期間については、50年を超える超長期の償還計画においては交通量や金利等の変動によるリスクが極めて高いとしている。

改正案では、確実な債務の償還につなげるため、貸付期間を、協定締結日から起算して50年以内とし、事業の追加などにより協定を変更する場合は、毎回50年以内での債務償還の実現性を評価した上で、協定変更日から50年以内とすることとされている。協定変更ごとに、貸付期間が順次変更されるため、現実の債務償還が50年以内に完了しない可能性も否定できない。一方で、資金調達の長期化等を通じて投資が制約され、必要となる事業に影響が生じることも懸念される。

（３）高速道路事業の持続可能性

機構が毎年度公表している「決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報」によると、その債務残高は、民営化時の38兆1,775億円（うち有利子債務が37兆3,976億円）に対し、令和４年３月末時点で28兆3,284億円（同28兆2,787億円）となっている。

また、債務返済計画ベースの債務残高[28]は、特定更新等工事に係る債務を除くその他の債務が25兆6,793億円、特定更新等工事に係る債務が6,513億円の合計26兆3,306億円となっている。計画額と比較して、それぞれ１兆5,347億円、2,787億円、合計１兆8,134億円下回っている。なお、民営化時と比較すると11.8兆円減少しているが、その内訳は、引受け債務が15.5兆円に対し返済債務が24.5兆円と９兆円の純減、高速道路利便増進事業[29]による国への債務承継分が2.9兆円となっている。

債務残高が計画額より実績額が下回る要因として、機構は、特定更新等工事に係る債務を除くその他の債務については、貸付料収入の増加のほか、供用・事業完了の予定時期や修繕工事の工程の見直し、低金利の資金調達による支払利息の減少によるとし、特定更新等工事に係る債務については、工法検討や工事実施方法の調整に伴う工程の見直しによるとしている。また、資金調達に当たっては、低金利かつ調達年限の長期化により、債務償還と資金調達の平準化や借換え時の金利上昇リスクの回避等を目指すとしている。（図表

---

[28] 財務諸表の債務残高から現預金分、令和３年度に受け入れた財政融資資金借入金0.8兆円の現預金についても控除した上で、未収金・未払金は同年度の収入・支出としている。（機構「決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報（令和３年度）」）

[29] 平成20年５月に改正された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（昭和33年法律第34号）に基づき、高速道路の通行者及び利用者に対して、利便の増進のためスマートインターチェンジの追加整備の実施や、負担の軽減を図るための高速道路の料金引下げ措置を実施する事業である。事業の実施のため、機構は平成21年３月に元利合わせて３兆円の債務を国に承継し、債務返済計画における高速道路貸付料の減額等の措置を講じている。その後、東日本大震災に対処するために必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律（平成23年法律第42号）により、平成24年３月31日までに機構から2,500億円を国庫に納付し、高速道路利便増進事業は残余額をもって実施することとされた。

６参照）

日本銀行は、大規模な金融緩和の下、短期金利は日本銀行当座預金のうち政策金利残高に▲0.1％のマイナス金利を適用するとともに、長期金利は10年物国債金利がゼロ％程度での推移を目指す金利操作を通じて金利の低位安定化を図ってきた。令和３年３月以降、長期金利の変動幅など運用を明確化し、令和４年12月以降、変動幅を±0.5％とするなど運用の見直しを行った。植田和男氏（日本銀行総裁候補者（当時））は、参議院議院運営委員会に参考人として出席した際、金融緩和を継続する姿勢を示す一方、基調的なインフレ率の状況に応じ副作用等も考慮した上で、より持続性の高い金融政策への見直しにも言及している[30]。

図表６　近年における機構の資金調達等の状況

	有利子債務平均利率（%）	保有債務平均残存年限（年）	平均調達金利（%）	平均調達年限（年）	（参考）普通国債利率加重平均（%）	（参考）普通国債残高残存期間（年）
発足時（平成17年10月1日）	1.80	5.1	1.72	12.7	1.42	5.2
令和元年度	0.96	11.6	0.41	34.2	0.87	9.2
令和2年度	0.94	12.4	0.70	31.6	0.83	8.9
令和3年度	0.93	13.0	0.78	24.1	0.78	9.0

（注）発足時欄の有利子債務平均利率、保有債務平均残存年限以外は平成17年度の数値
（出所）機構「決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報」（各年度版）、財務省「普通国債の利率加重平均の各年ごとの推移（昭和50年度末以降）」、同「普通国債残高の残存期間別構成の推移」等より作成

機構は、資金調達が長期間に及ぶことから、新規の資金調達に係る将来金利を過去の金利水準を参考に金利上昇リスクを勘案して上限４％としている[31]。金利が想定以上に上昇しない限り直ちに事業に大きく影響を及ぼさないとしても、高速道路事業の持続可能性の観点からも金融政策の動向への留意が求められるところであり、今後、財務面での専門人材の確保・育成などもより重要となろう。

他方、高速道路の利用実態について、一日当たりの平均利用台数は、民営化発足時の834.6万台に対し、令和元年度は969.2万台であり、新型コロナウイルス感染症の影響により一時落ち込んだものの、令和４年度は961.6万台となっている。一方、自動車の走行距離の総和を示した走行台キロベースの交通量は、高速道路事業の持続可能性や料金水準を評価する上で重要な情報と言える。会計検査院によると、平成18年度から令和元年度の実績交通量の増加率は、東日本が21.7％、中日本が15.8％、西日本が21.8％となっている[32]。推定交通量が収支予算の明細の計画料金収入の算定に用いられており、全国路線網の業務実施計画の別添６「推定交通量及びその算出の基礎を記載した書類」では、令和44（2062）年度は令和４年度の７割程度の水準になるとしており、長期的には減少すると予測している。

中間答申では、将来、人口減少に伴い交通量が減少し、料金負担の下では高速道路ネットワークの有効な活用を期待することが難しい場合には、料金を徴収せずに税負担により維持管理等を実施することも想定されるとしている。

---

[30] 第211回国会参議院議院運営委員会会議録第８号（令5.2.27）
[31] 機構「債務返済の見通しの根拠」。なお、業務実施計画の別添５「貸付料及び貸付期間算出の基礎を記載した書類」によると、将来調達金利は1.10％（令４）、2.07％（令５）、3.03％（令６）、4.00％（令７以降）（各高速道路共通）としている。
[32] 会計検査院「会計検査院法第30条の３の規定に基づく報告書「高速道路に係る料金、債務の返済等の状況に関する会計検査の結果について」」（令3.4）。同報告書には、本州四国連絡、首都、阪神の各社の実績交通量が示されているが、途中の年度で実績交通量の算出方法の変更等がなされており、民営化直後の平成18年度との比較ができないため、本稿では記載していない。

（４）高速道路料金の確実な徴収等

高速道路料金は、通行する自動車又は車両から徴収することとされている（特措法第24条）。高速道路の料金所で未課金車両が発生した場合、高速道路会社等は、料金所のカメラで撮影されたナンバープレートを基に、自動車検査証上の使用者等の情報を運輸支局等から取得し、事後に徴収している。しかし、料金を請求する根拠が明確でないため、使用者が運転の事実を認めない場合には料金徴収に支障が生じ課題となっている。令和３年度に、使用者は特定できたが料金を回収できなかったのが約6,000件で約560万円、また、ナンバープレートは確認できたが使用者が特定できず料金を回収できなかった軽自動車及び二輪車が約33,000件で約2,700万円に上ると推計されている[33]。

一方で、令和２年12月、国土交通省は、戦略的な料金体系の導入が容易になることによる混雑緩和や将来的な管理コストの削減等のため、都市部は令和７年度、地方部は令和12年度頃のＥＴＣ専用化の概成を目指すとするロードマップを公表した。令和５年１月現在、高速６社1,532料金所のうち68料金所でＥＴＣ専用化が行われている[34]。

高速道路料金の確実な徴収を目指すためには、改正案に盛り込まれた徴収対象の明確化や軽自動車・二輪車の使用者情報の取得などの措置に加えて、ＥＴＣの普及促進が求められる。高速道路の利用車両の94.2％（令4.12）がＥＴＣを利用しているが、クレジットカード非保持者や高速道路の利用頻度が少ない者等への対応が課題とされてきた。そのため、ＥＴＣパーソナルカードのデポジットの下限引下げや車載器購入助成などによるＥＴＣの普及促進策が講じられているが、情報通信技術の進展や在留外国人の増加などにも対応できるよう、ＱＲコード決済などキャッシュレス決済手段の多様化への対応も求められる。

（５）自動車関係諸税との関係

自動車利用者は、高速道路料金のほか、自動車の保有等に対し自動車関係諸税が課されている（図表７参照）。また、揮発油税、石油ガス税等相当額に対する消費税の負担も求められており[35]、令和３年度決算ベースで単純計算すると2,300億円程度となる。

自動車関係諸税は、戦後の道路整備を有料道路制度とともに財政面から支えてきた揮発油税等による道路特定財源[36]がその大宗を占めていた。道路特定財源は、道路投資額の拡大に対応して、新税創設や暫定的な税率の引上げが行われてきたが、平成21年度から一般財

---

[33] 社会資本整備審議会道路分科会第53回国土幹線道路部会（令5.2.16）資料

[34] 社会資本整備審議会道路分科会第54回国土幹線道路部会（令5.3.10）資料

[35] 消費税の課税標準たる課税資産の譲渡等の対価の額に、酒税、たばこ税、揮発油税、石油石炭税、石油ガス税などの個別消費税を含む取扱いがなされている。その理由としては、揮発油税などの個別消費税は、メーカーなどが納税義務者となって負担する税金であり、その販売価額の一部を構成しているためとされる。なお、軽油引取税は、ゴルフ場利用税及び入湯税とともに利用者等が納税義務者のため、対価の額に含まれないとする取扱いとなっているが、特別徴収義務者に該当しないサービス・ステーション等が販売する場合には、課税標準たる販売価格から軽油引取税を控除することはできないとしている。（消費税法（昭和63年法律第108号）第28条、消費税基本通達（平7.12.25）（個別消費税の取扱い）、国税庁「タックスアンサー（よくある税の質問）No.6313 たばこ税、酒税などの個別消費税の取扱い」等参照）

[36] 揮発油税、地方道路税（現、地方揮発油税、全額地方へ譲与）、石油ガス税、石油ガス譲与税、自動車重量税、自動車重量譲与税、軽油引取税、自動車取得税を指していた。なお、自動車税及び軽自動車税は創設時より地方の一般財源とされ道路特定財源とはされていない。

源化された。道路特定財源の一般財源化に伴い、暫定税率は廃止されたが、化石燃料消費が地球温暖化に与える影響、厳しい財政事情を考慮して、当分の間、揮発油税、地方揮発油税、軽油引取税は、税率水準を維持することとされ、現在に至る[37]。なお、令和元年10月の消費税率10%への引上げ実施と合わせて、自動車取得税が廃止され、自動車税及び軽自動車税に環境性能割が導入された。

一方、財務省は、自動車関係税収と道路関係支出との間に不均衡があるとする資料を公表している（図表８参照）。自由民主党・公明党「令和５年度税制改正大綱」(令4.12.16)では、自動車関係諸税については、利用に応じた負担の適正化等に向けた具体的な制度の枠組みについて次のエコカー減税の期限到来時までに検討を進めるとし、特に、自動車税については、課税の在り方について、関係者の意見を聴取しつつ検討するとしている。

道路世論調査では、道路整備などの費用を自動車利用者が負担することについて、回答者の66.9%が適切である又はやむを得ないとしている。

しかしながら、一般社団法人日本自動車連盟は、「2023年度税制改正に関する要望書」（令4.10）の中で、自家用乗用車の税負担が年間117,600円に上るとした上で、自動車税及び軽自動車税の環境性能割や自動車重量税の廃止、揮発油税、地方揮発油税、軽油引取税に上乗せされている特例税率の廃止を求めている。また、同連盟のアンケート調査によると、回答者の98.5%が、自動車にかかる税金への負担感を示している。

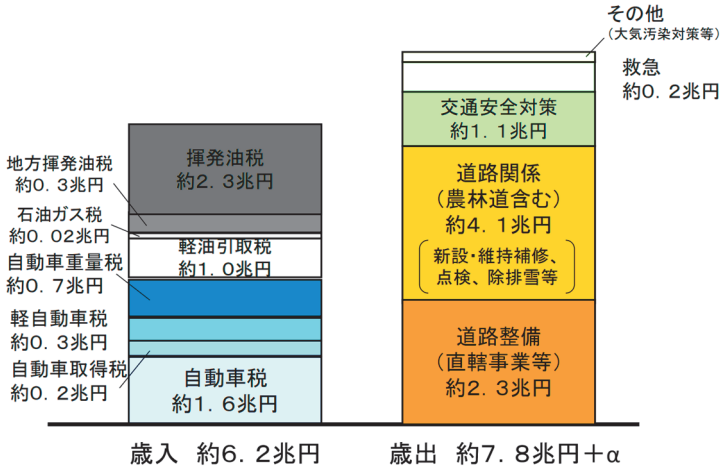
また、公益社団法人全日本トラック協会は、「日本のトラック輸送産業　現状と課題2022」の中で、トラック運送業界の年間納税額は合計7,930億円に上るとしている[38]。特に、旧道

図表７　令和３年度自動車関係諸税の現況

国税	揮発油税		2,076,178
	地方揮発油税		222,142
	石油ガス税		9,634
	自動車重量税		670,588
地方税	軽油引取税		926,533
	自動車税		1,613,957
		うち環境性能割	94,156
		うち種別割	1,519,801
	軽自動車税		294,323
		うち環境性能割	11,608
		うち種別割	282,715
合計			5,813,355

（注）金額は決算額、単位：百万円
（出所）財務省「令和３年度租税及び印紙収入決算額調」、総務省「地方税の税目別収入額及びその割合の推移」より作成

図表８　国・地方の自動車関係税収と道路関係の支出



（出所）財務省「説明資料（消費課税②）」（税制調査会（令4.10.26））

[37] 「平成22年度税制改正大綱～納税者主権の確立へ向けて～」（平21.12.22閣議決定）参照
[38] 車体分、燃料分の消費税を含む。

路特定財源については一般税源化されたことにより、国民が公平に負担すべき福祉、債務返済などについて、自動車ユーザーだけが過重な負担を強いられており、著しく税の公平性に反する状態だとしている。

自動車は、保有台数が8,271万台（令4.11現在）[39]に上り、人々の移動や物資の運搬を支えている。特に、地方部では、移動手段として自動車の比重が高く[40]、生活必需品である。今回の改正により、高速道路の料金制度が半永久的に存続することを踏まえると、料金制度と自動車関係諸税との負担関係を整理し、自動車利用者の負担の軽減につなげていくことも考えられるのではないか。

５．むすび

中間答申では、将来の高速道路の機能確保に必要となる費用負担については、料金制度を継続する姿勢を示している。一方で、改正案の提出に至るまでの過程においては、将来にわたり料金負担が求められる自動車利用者の存在感が薄く、その負担軽減策について議論された形跡がうかがえない。

高速道路料金は、民営化の目的として多様で弾力的な料金設定が掲げられたこともあり、広範にわたる割引制度の導入、普通区間、大都市近郊区間、海峡部等特別区間の３区分への料金水準の整理、首都圏、近畿圏、中京圏における新たな料金体系の導入などの見直しが進められた。しかしながら、高速自動車国道の料金水準は、図表５のとおり、平成７年４月以降、変化していない。むしろ、消費税率引上げ分だけ負担が増しているとも言える。国会でも高速道路料金に定額制の導入を求める議論がなされているが[41]、高速道路の料金制度については、引き続き議論が深められるべき課題である。

改正案が成立した場合、それ以降は、料金徴収や債務返済の期間の在り方について直接立法府が関与する機会が少なくなる。安易な料金引上げなど利用者に過度な負担が求められることがないよう、国民を代表する立法府として、高速道路事業を適切に監視していくことが不可欠である。また、超長期にわたり高速道路債務が存在することにもなるため、高速道路事業の持続可能性を確保する側面からも立法府による監視は重要となる。

事業の妥当性を適切に評価していくためには、高速道路事業のきめ細かい実態の把握が欠かせない。今回の法律改正を契機として、国会に対し高速道路事業の実情に関する情報を定期的に報告する仕組みを構築することも考えられよう。

（むらた　かずひこ）

---

[39] 一般財団法人自動車検査登録情報協会ウェブサイト<https://www.airia.or.jp/publish/statistics/number.html>

[40] 令和３年度全国都市交通特性調査結果（速報版）によると、地方都市圏の交通手段は、平日が鉄道3.7%、バス2.6%に対し、自動車61.0%であり、休日は、同じく、2.2%、1.3%、75.7%となっており、自動車の比重が高い。また、一般財団法人自動車検査登録情報協会の調査によると、令和４年３月末時点で、都道府県別の自家用乗用車の世帯当たり普及台数は、福井1.708、富山1.652、山形1.642、群馬1.593、栃木1.572など地方部で多くなっている。

[41] 第210回国会参議院予算委員会会議録第２号30頁（令4.10.20）等