

国土幹線道路部会 中間答申のポイント

1. 高速道路政策の展望

＜目指すべき方向性＞ 重層的な連携による活力ある国土づくり／国土全体が効率よく機能するようなマネジメントの実施

(1) 高速道路ネットワークのあり方

1) ネットワーク強化のあり方

- ①大都市・地方ブロック都市のネットワーク緊急強化
- ②脆弱な地域の耐災性を高め、国土を保全するネットワーク機能の早期確保
- ③主な空港・港湾等の交通拠点への連結性強化

2) ネットワーク利用のあり方

- ①シームレスな利用の実現
- ②持続的な利用に向けた安全・安心の確保
- ③沿道地域との連携による新たな価値の創出
- ④利用にかかる公正・公平な負担

2. 維持管理・更新への取組

＜重視すべき視点＞ ～適切なメンテナンスサイクルを早急に構築～

適切な点検による現状確認と的確な補修等の実施／情報の整備・共有及び発信／必要な体制整備と新技術の開発・導入

(1) 更新計画の策定と定期的な見直し、更新のための資金の計画的・安定的な確保

- ・中期的な更新計画を策定、実施状況等を踏まえ見直し
- ・都市再生プロジェクト等と一体的な事業実施を検討
- ・更新計画を踏まえた事前の引当てなど、資金を計画的・安定的に確保

(2) 更新の負担のあり方

- ・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
- ・その際、民営化の趣旨を踏まえ、民営化時債務と更新債務を区分

(3) 将来の維持管理負担のあり方

- ・混在している有料区間と無料区間の整理
- ・償還満了後も維持管理負担を利用者に求め続けることも検討

3. 料金制度のあり方

＜目指すべき方向性＞ 公正妥当な料金の実現と低減への努力／安定的でシンプルな枠組みの構築／弾力的な料金施策などによる交通流動の最適化

(1) 新しい料金水準の導入 ～「整備重視の料金」から「利用重視の料金」へ～

- ・対距離制を基本として、料金の低減への努力を図りつつ、以下の3つの料金水準に整理

普通区間(現行水準)

大都市近郊区間(現行水準)

海峡部等特別区間(他の区間と大きな料金差とならない水準)

- ・全国の高速道路の利用者負担で賄うことを基本に、定期的な償還計画の見直しの中で対応することを検討

(2) 今後の料金割引のあり方

＜現行の割引評価と対応＞

- ・割引が認識・実感されておらず、効果の発現が不十分
- ・目的の異なる割引を並行して導入、本来の効果が低減
- ・時間帯割引と大口・多頻度割引などが重複して適用



利用者の行動変化を引き出す割引に限定
料金割引の効果の発現の観点からの検討が必要
各割引相互間の関係について整理する必要

＜料金割引再編の観点等＞

- ・PDCAサイクルの導入による適切な実施
- ・一般道路の渋滞緩和などの政策課題との関係を整理しつつ、実施内容を検討
- ・経営の安定のための利用促進の割引は、高速道路会社が特に主体性を持って検討

＜料金割引の規模＞

- ・民営化時の新直轄方式の導入や建設・管理コストの縮減などの範囲内を基本
- ・この範囲を超えるような規模の料金割引を政策的に実施するのであれば、財源措置とあわせて検討

4. 機動的な交通利用を促す大都市圏の料金体系のあり方

＜目指すべき方向性＞

管理主体を超えたシームレスな料金体系／都心通過交通の抑制／非常時におけるネットワークの有効活用

(1) 当面取り組むべき施策

- ・各ルート料金に差を設け、環状道路へ交通を転換するなど、都心通過交通を抑制する料金体系の構築
- ・高速道路会社などが連携して、非常時を含め交通をマネジメントするために必要な枠組みの構築
- ・交通流動を最適化するためのICT開発の積極的な推進

5. その他

ETC標準装備化に向けた具体的検討／幹線道路の将来の維持管理負担のあり方

など

整備プロセスについて、今後具体的に検討／高速道路会社には、事業の透明性の確保や地域産業との連携を期待

参考資料

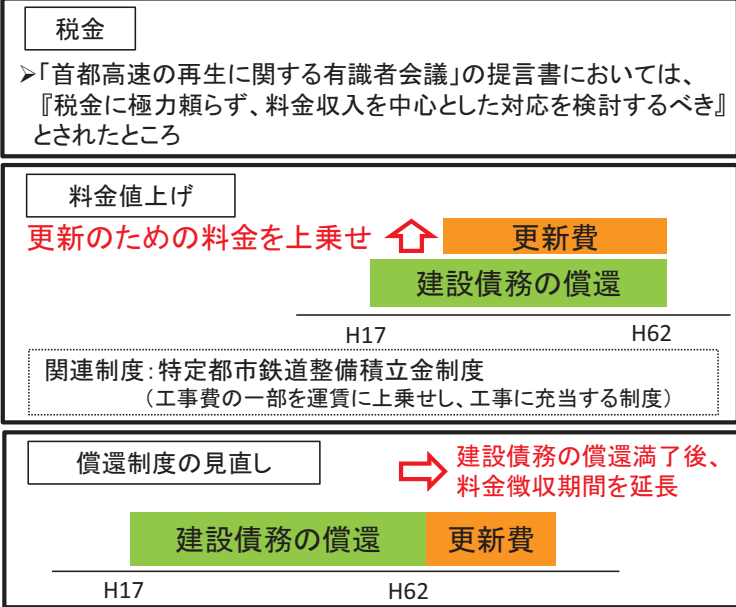
○更新の負担のあり方

＜大規模更新等の概算費用＞

	首都高速	阪神高速	NEXCO
大規模更新 (橋梁架替等)	5,500～6,850億円	4,400億円	2.0兆円
大規模修繕	950～1,050億円	400億円	3.4兆円
(耐久性向上)	1,350億円	1,400億円	—
合計	7,900～9,100億円	6,200億円	5.4兆円*

* 大規模修繕には、今後の検討により、大規模更新となる可能性のあるものが含まれており、それらが全て大規模更新となった場合は、5.2兆円の追加費用が必要となる
 * また、対策実施期間を限定しておらず、長期にわたって必要となる額として算出

＜更新需要についての負担のあり方(案)＞



○新しい料金水準の導入

a. 普通区間と料金差を設けない

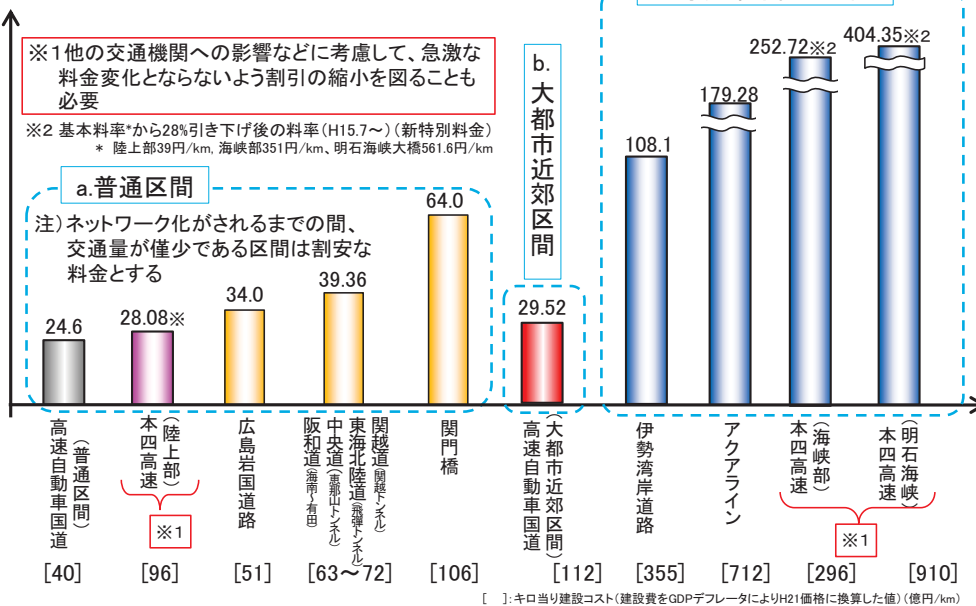
b. 大都市近郊区間は現行水準を維持

料金水準の引下げが交通渋滞を引き起こす区間であると考えられることから、適切なサービス水準を維持するため、他の区間より割高な料金水準を維持

c. 海峡部等特別区間は他と比べて高く設定

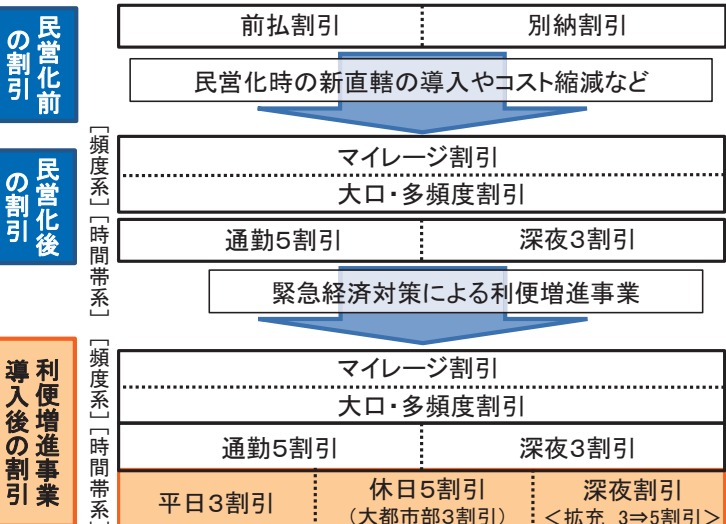
海峡等を横断するという特殊なサービスを、当該海峡等において唯一提供している道路であることから、料金水準を他と比べて高く設定するが、並行するフェリー航路の料金などと比較しつつ、他の区間と大きな料金差とならない水準とする

※個々の建設費や利用便益を理由とした料金差を解消

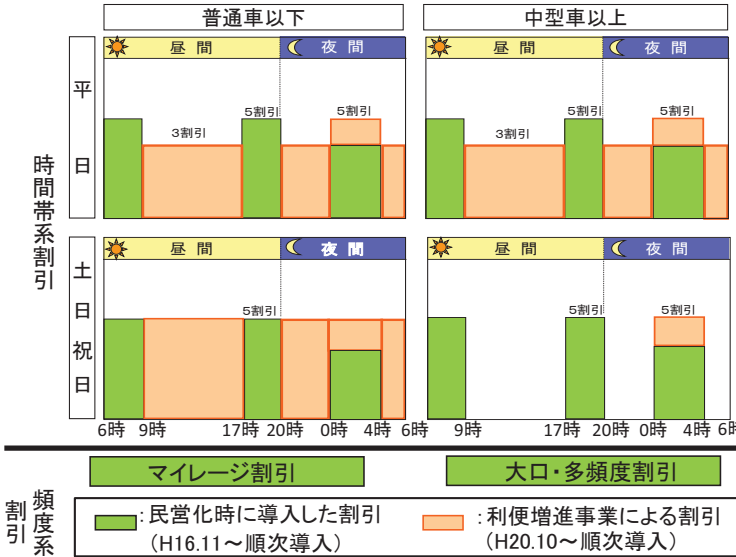


○今後の料金割引のあり方

＜料金割引の経緯と対応＞



＜現行の料金割引と財源(NEXCO地方部の例)＞



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

平成25年6月25日

目 次

1. はじめに	P1
2. 高速道路政策の展望	P3
(1) 直面する課題	P3
1) アジア・ダイナミズムの高まりとグローバル競争の激化	P3
2) 所得構造の変化	P4
3) 本格的な人口減少・高齢社会の到来	P4
4) 急速に進行するインフラの老朽化	P5
5) 東日本大震災の教訓と我が国の国土の脆弱性、地勢的特徴	P5
(2) 国土の目指すべき姿	P6
(3) 自動車社会の将来像と高速道路のあり方	P7
1) 自動車を取り巻く状況の変化	P7
①ドライバーや所有形態等の変化	P7
②利用の新たな動き	P7
2) 自動車社会の将来の姿を踏まえた高速道路のあり方	P8
(4) 高速道路ネットワークのあり方	P8
1) ネットワーク強化のあり方	P8
①大都市・地方ブロック都市のネットワークの緊急強化	P8
②脆弱な地域の耐災性を高め、国土を保全するネットワーク機能の早期確保 ..	P9
③物流ネットワーク強化と主要な空港・港湾等の交通拠点への連結性強化 ..	P9
2) ネットワーク利用のあり方	P10
①シームレスな利用の実現	P10
i) 幹線道路ネットワークのシームレス化	P10
ii) 交通機関相互のシームレス化	P10
②持続的な利用に向けた安全・安心の確保	P10
③沿道地域との連携による新たな価値の創出	P11
④利用にかかる公正・公平な負担	P11

3. 維持管理・更新への取組	P12
(1) 重視すべき視点	P12
1) 適切な点検による現状確認と的確な補修等の実施	P12
2) 長期的視点に立った点検・補修等の計画の策定と確実な実行	P13
3) 維持管理・更新に係る情報の整備・共有及び発信	P13
4) 必要な体制整備と新技術の開発・導入等	P13
5) 大型車利用の適正化による構造物の長寿命化	P14
(2) 更新計画の策定と計画的・安定的な資金の確保	P14
1) 更新計画の策定と定期的な見直し	P14
2) 更新のための資金の計画的・安定的な確保	P14
3) 更新の負担のあり方	P15
4) 債務の区分と償還状況などの定期的な公表	P16
(3) 将来の維持管理負担のあり方	P16
1) 混在している有料区間と無料区間の整理	P16
2) 将来の維持管理負担のあり方	P16
4. 料金制度のあり方	P17
(1) 現行の料金制度が抱える諸課題	P17
(2) 利用重視の料金体系の実現	P17
1) 現在の料金水準の経緯	P17
2) 新しい料金水準の導入	P18
① 目指すべき方向性	P18
② 新しい料金水準 「利用重視の料金」へ	P19
a. 普通区間(現行水準)	P19
b. 大都市近郊区間(現行水準)	P19
c. 海峡部等特別区間(他の区間と大きな料金差とならない水準)	P19
3) 実現に向けた取組	P20

(3) 今後の料金割引のあり方	・P21
1) 現在の料金割引の経緯	・P21
2) これまで実施してきた料金割引の評価	・P21
3) 今後の料金割引のあり方	・P23
① PDCAサイクルの導入による適切な実施	・P23
② 料金割引の再編の観点	・P23
③ 料金割引の規模	・P24

5. 機動的な交通利用を促す大都市圏の料金体系のあり方 ・P25

(1) 目指すべき方向性	・P25
(2) 取り組むべき施策	・P26

6. その他 ・P28

(1) 国・地域の安全・安心の確保のための取組	・P28
(2) 新たな料金徴収システムの構築	・P28
(3) 幹線道路の将来の維持管理負担のあり方	・P29

7. おわりに ・P30

1. はじめに

「高速道路のあり方検討有識者委員会」(座長:寺島実郎(財)日本総合研究所理事長)による提言(「中間とりまとめ(平成23年12月)」)は、東日本大震災の経験を踏まえて、近年の経済情勢の変化への対応を迫られた高速道路政策の中で、今後の高速道路ネットワークや料金制度のあり方に関する大局的な方向性を示したものであり、これを受け、高速道路政策には一定の進展が見られたものと認識している。

そもそも、高速道路は、我が国の国土の骨格をなす重要な施設であると同時に、経済・社会を支える基盤施設である。今後の高速道路のあり方については、

- ・ 昨今の世界情勢、特にアジア・ダイナミズムが高まる中で、本格的な人口減少・高齢社会を迎える我が国の国土のあり方にどのように働きかけていくか
- ・ 社会全体の大きな変化の中で、負担の考え方を含めた自動車社会の将来的なあり方についてどのように考えるか
- ・ 交通機関や管理主体といった枠を超えた、利用中心のシームレスな交通体系をいかに目指すか

などの課題についてさらに検討を深めることが必要である。

本検討を進める中で発生した中央自動車道笹子トンネル天井板の落下事故を通して、永続的な高速道路の安全の確保は、これまでの取組の延長線上では成し得ないという現実が明確となったところであり、この痛ましい事故や事故原因調査を踏まえた視点が必要である。

本部会は、国土交通大臣による諮問「『今後の国土の幹線となる道路に関する制度等のあり方』について(平成24年11月13日)」を受け、先の「高速道路のあり方検討有識者委員会」提言に続くものとして、議論を重ねているものである。本中間答申は、国土の幹線となる道路の主要な部分を構成する高速道路について、関係団体へのヒアリングや地方自治体へのアンケート等を通じて様々な御意見を頂いた上で、今後の高速道路の長期展望を見据えつつ、喫緊の課題である維持管理・更新のあり方、料金制度や平成25年度で終了期限を迎える料金割引の今後のあり方などについて、ここに先んじて中間的に取りまとめたものである。

本中間答申においては、これまで整備重視で進めてきた高速道路政策を利用重視のステージへと押し進めることが重要であり、この転換により、アジア・ダイナミズムをはじめとした社会経済情勢の変化や自動車利用の変化を踏まえ、最新のICTを一層活用し、利用者にとってより合理的で利便性が高く、持続可能な次世代の高速道路へと進化させる道を開くべきとの基本認識に立っている。

このような基本認識に立ち、

①更新については、課題を先送りせず、利用者に適切な負担を求めること

②利用重視で合理性のある料金体系とすること

③最新ICTも活用し、シームレスで効果的な管理を確立すること

について、今から取り組むべきことを具体的に提言している。

本中間答申が、後世に誇れる高速道路政策の転換の大きな一歩となれば幸いである。

2. 高速道路政策の展望

我が国の高速道路の整備については、第二次世界大戦後に始められ、当初は「工業国にして、これほど完全にその道路網を無視してきた国は日本の他にない」と表現された状況にあった。このような中で、一般道路の整備が急務とされたことから、高速道路については公団による有料道路方式で建設を進めてきたところであり、昭和38年7月に日本最初の高速道路である名神高速道路(栗東～尼崎)が開通してから今年で50年を迎えることになる。

現行の高規格幹線道路網計画は、全国からおおむね1時間程度で利用可能となるネットワークの形成を目指し、昭和62年に策定された第4次全国総合開発計画において、全体規模14,000kmとして策定された。これは、昭和41年に、全国からおおむね2時間以内に到達できる高速道路網の構築という考え方のもとで決定された高速自動車国道網計画7,600kmに、高速自動車国道3,920km及び一般国道自動車専用道路2,480kmが追加されたものである。

一方で、道路関係四公団については、「民間にできることは民間にゆだねる」との原則に基づき、①道路関係四公団合計で約40兆円に上る有利子債務を一定期間内に確実に返済し、②有料道路として整備すべき区間について、民間の経営上の判断を取り入れつつ、必要な道路を早期に、かつできるだけ少ない国民負担の下で建設するとともに、③民間のノウハウ発揮により、多様で弾力的な料金設定、サービスエリアを始めとする道路資産や関連情報を活用した多様なサービス提供等を図ることを目的として、平成17年10月に道路関係四公団が民営化された。

このような変遷を経て、これまで有料道路事業と直轄事業を活用して、10,000kmを超える高規格幹線道路が、一体的に機能するその他国道をはじめとした広域的な道路網とともに、整備されてきたところである。

以上を踏まえつつ、今後の高速道路のあり方を検討するに当たり、アジア・ダイナミズムの高まりや所得構造の変化、高齢社会の到来など近年の社会経済情勢の変化に加えて、インフラの老朽化や東日本大震災の教訓などを課題として捉えながら高速道路政策を改めて展望する。

(1) 直面する課題

1) アジア・ダイナミズムの高まりとグローバル競争の激化

近年、中国やインドをはじめとするアジア諸国の成長は著しく、世界経済における存在感を増している。同時に、日本の貿易構造は対アメリカ中心から対アジア中心へと重心を移し、アジア諸国の生産システムは、互いに中間財を供給し合い、高度な相互補完性を発揮している。例えば、平成23年に起きたタイの洪水においては、工業団地の浸水によるサプライチェーンの寸断により、日本企業が大きな影響を受けたのは記憶に新しい。今後、

我が国がアジア・ダイナミズムの高まりとともに激化する国際競争の中で伍していくためには、このアジアの成長を積極的に取り込んでいくことが重要であり、そのための環境整備が必要である。具体的には、関連する政府の戦略・指針なども踏まえつつ、物流インフラの整備、観光振興、外客誘致等を通じて、アジアとの交流・対話を重視したネットワークを戦略的に強化するとともに、シームレスな人流・物流網を構築し、アジア・ダイナミズムとの相関の中で我が国の国際競争力を高めていくことが必要である。

- ・世界のGDPに占めるアジアの割合 1990年 24% → 2010年 30%

- ・日本の相手国別の貿易額シェア

1985年：米国30.1%、アジア全体32.8% → 2010年：米国12.5%、アジア全体51.1%

- ・中国、韓国、ASEANとの貿易額(2011/1990 約5.9倍(日本貿易全体 約3.2倍))

- ・訪日客数の推移 1987年 約236万人 → 2010年 約861万人

- ・訪日客数の上位国(2010年) 1位：韓国、2位：中国、3位：台湾

2) 所得構造の変化

近年の景気の低迷とデフレの進行により、世帯の所得構造には大きな変化が見られてきた。具体的には、消費者物価指数の減少を上回るペースで平均給与が減少しており、近年15年間で月当たり平均世帯所得が10万円以上減少するとともに、特に世帯の平均所得が低い層の割合に増加が見られてようになった。このような所得制約が、国民の消費性向や価値観に影響を与えていることにも留意し、今後、景気回復と所得の上昇を図り、国民の生活、経済・社会活動を充実し、自己実現を追求できる社会を構築していくための成長戦略を描くことが必要である。

- ・世帯所得分布の変化 平均所得 1995年 660万円 → 2010年 538万円

- ・消費者物価指数と平均給与の推移の相对比较

1995年度から2010年度にかけて消費者物価指数は-4%に対し、平均給与は-11%

3) 本格的な人口減少・高齢社会の到来

我が国の総人口は、平成20年(2008年)をピークに減少局面を迎え、今後、更なる人口減少が見込まれている。具体的には、平成62年(2050年)に1億人を下回ると推計されており、同時に生産年齢人口の減少と高齢化率の上昇が顕著に見込まれている。諸外国には堅調な人口の伸びを予測する国も多数ある中で、本格的な人口減少・高齢社会を迎える我が国がいかに関活力を保ち、国際競争力を高められるかが大きな課題となる。

高齢化の見通しを地域別に見ると、大都市圏に比べ地方圏での高齢化率が高いが、高齢人口自体の増加率は大都市圏の方が大きいことから、高齢社会への対応は、地方部のみならず大都市圏においても大きな課題と捉え、対処していくことが必要である。

- ・人口の推移 2010年 約12,800万人 → 2050年 約9,700万人
- ・生産年齢人口 2010年 約8,100万人 → 2050年 約5,000万人
- ・地方自治体の約7割(1,683自治体のうち1,170自治体)において
2040年までに人口が対2010年で2割以上減少
- ・高齢化率の推移 2010年 23% → 2050年 39%
- ・都道府県別高齢化率の推移
埼玉県、神奈川県 2040年の75歳以上人口は、2010年比で2倍以上

4)急速に進行するインフラの老朽化

高度成長期に建設されたインフラストックは、今後急速に老朽化が進行し、20年後には築後50年以上となる橋梁が6割以上を占めると見込まれている。特に、中央自動車道笹子トンネル天井板の落下事故(以下、「中央道笹子トンネル事故」という。)を契機にして、注目されたインフラの老朽化は、インフラサービス全体への信頼と国民生活の安全・安心を脅かすものであり、その対応は急務である。大量の交通を担い、大型車も多く走行する高速道路についても、開通から30年以上経過した路線が多く、経年劣化が進行している。今後、日本を「荒廃するアメリカ」としないためにも、持続可能なメンテナンスサイクルを早急に構築することが必要である。

- ・全国の橋梁における築後50年以上割合は16%(2012年)、40%(2022年)、65%(2032年)と増加傾向
- ・開通後30年以上経過した高速道路延長(高速道路3会社管理)は全体の約4割(約3,200km)となり、経年劣化が進行
- ・要補修損傷件数(2011年度末) 高速道路3会社 約55万件 首都高速 約10万件 阪神高速 約4万件
- ・「荒廃するアメリカ」:Pat Choate, Suzan Walterが1982年に出版した著書の題名。米国では1970年から80年代にかけて「荒廃するアメリカ」と言われ、道路の維持管理に十分な予算が投入されなかったことから、老朽化による崩落、損傷、通行止めが頻発したところ。

5)東日本大震災の教訓と我が国の国土の脆弱性、地勢的特徴

東日本大震災では、津波による被災により沿岸部の国道が各所で寸断される中、過去の津波を考慮して高台に計画された高速道路が住民避難や救援・救助活動、物資輸送等に大きな役割を果たした。この経験は従来、全国的な自動車交通網の枢要部分を担い、平常時における経済・社会活動への貢献を中心に期待されてきた高速道路について、その利用者に日常生活における利便性をもたらすだけでなく、いざというときには国民を守る「命の道」としての役割があることを強く示唆し、道路に対する国民の意識、期待、考え方に大きな変革をもたらした。

さらに、狭く急峻な国土を有する我が国は、今後も南海トラフ巨大地震をはじめ、大規模地震の発生が予想される地震国であるとともに、頻発する豪雨や豪雪など、多様な災害のリスクにさらされている。

今後の高速道路のあり方を考えるに当たっては、東日本大震災の教訓を十分に踏まえるとともに、このような我が国の脆弱性、地勢的特徴を十分に認識し、国土のレジリエンスを向上していくことが必要である。

- ・1995年1月 阪神・淡路大震災発生 2011年3月 東日本大震災発生
- ・今後30年以内の発生確率 想定東海地震 88%, 東南海地震 70% 等
- ・可住地割合 日本 27% イギリス 85% フランス 73% ドイツ 67%
- ・道路の構造物比率(トンネル、橋梁の割合)
日本 24.6% 米国 7% イギリス 4.4% フランス 2.6% ドイツ 10.1%
- ・2011年には台風12号により4日間で総雨量が2,400mm以上
紀伊半島南部を中心に河道閉塞や甚大な浸水被害が発生
- ・積雪寒冷地の全国に占める割合 面積62%(約235千km²)、人口22%(2,765万人)

(2)国土の目指すべき姿

我が国は、歴史的や文化的な蓄積や地勢的な特徴を踏まえ、直面する課題に対応するため、激化する国際競争の中で日本経済を牽引する地域である「大都市・地方ブロック都市」と、本格的な人口減少・高齢社会の到来をにらみ従来の行政区域にとらわれずに広域的に連携する「地方圏」とが相互に補完し合いながら、重層的な連携を通じた活力ある国土を目指すべきである。このため、地域の実情を踏まえた圏域ごとのビジョンを明確にするとともに、これらを適切に調整しながら、国土全体が効率よく機能するようにマネジメントしていくことが必要である。

具体的には、大都市・地方ブロック都市においては、国際競争力の強化を目指して、渋滞の低減などによる都市機能の強化とともに、都市機能のレジリエンス向上のための大都市・地方ブロック都市間の連携強化を図るべきである。

一方で、地方圏においては、機能の集約化を図るとともに、生活に必要な行政や医療などのサービスへのアクセス確保の観点から、ネットワークを活用して、地方都市と周辺地方自治体との連携強化や、施設の共有化等による相互補完に取り組む必要がある。また、地方都市においては、マイカー利用を含めた多様な移動手段の確保にも留意すべきである。

なお、大都市・地方ブロック都市と地方圏の連携に当たり、アジアの成長を取り込む観点から日本海軸の強化や日本海側と太平洋側との連携を図ることを視野に入れるとともに、交通機関相互のシームレス化や老朽化するインフラに対するメンテナンスサイクルの構築を通じた持続可能な国土の構築が重要となる。

(3)自動車社会の将来像と高速道路のあり方

高速道路は自動車専用道路であるが故に、そのあり方を構想するに当たっては、自動車社会の将来を見極めることが重要である。

1)自動車を取り巻く状況の変化

①ドライバーや所有形態等の変化

国民の高齢化の進展に伴い、ドライバーも高齢化している。物流面では、営業用貨物車の利用が伸びている中で、輸送を支える若年ドライバーの確保が深刻な課題となっている。また、近年価値観の多様化が進み、大学生の興味関心において、自動車の順位が低下するなど、若者にクルマ離れの傾向が見られており、これに伴い若年層の個人保有は減少している。

さらに、乗用車の販売が減少する中で、軽自動車やハイブリッド車など低燃費車のシェアが増加しており、これにより、単位走行距離当たりの税負担は減少している。特に地方部では、軽自動車がこれまでの普通乗用車が果たしてきた活動領域(利用目的や活動範囲など)を代替しつつあることにも留意が必要である。

- ・大学生の興味関心のある製品・サービスランキングにおいて自動車の順位が低下
(1970～80年頃:7位 2008年:17位)
- ・個人使用車の運転者の年齢構成において若年層が大きく減少
(若年層(男性25～29歳)の利用車両 1999年 220万台 → 2010年 120万台)
- ・乗用車販売の1/3が軽自動車、約2割がハイブリッド車
- ・1日当たりの営業用貨物車の走行台キロ
1990年 136.0百万km・トリップ/日 → 2010年 268.1百万km・トリップ/日
- ・自家用車のトリップ数における軽自動車の割合 1990年 8% → 2010年 35%
- ・軽自動車の平均トリップ長 1990年 8.0km/トリップ → 2010年 8.7km/トリップ

②利用の新たな動き

レンタカーの台数が増加の一途を辿るとともに、カー・シェアリングなど新たな利用形態が普及している。また、高速バスについても、高速道路ネットワークの強化とともに、輸送人員が増加する傾向にある。さらに、自動車の性能向上に伴い、自動車の保有期間は長期化する傾向にある。

こうしたことから、自動車は、生活目的に使うための必需品に変わりないが、場所や目的に応じてその利用方法を使い分ける方向に変化しつつあるとも考えられる。

- ・レンタカー車両(乗用車)台数 1990年 約86千台 → 2010年 約230千台
- ・カーシェアリング車両台数 2002年 21台 → 2012年 約6,500台
- ・車齢10年以上比率 1994年 5% → 2010年 25%
- ・高速バスの輸送人員(年間) 1990年 約0.5億人 → 2010年 約1.1億人

2)自動車社会の将来の姿を踏まえた高速道路のあり方

自動車を取り巻く状況の変化や自動車社会の将来の姿を踏まえると、広域的な人流・物流を担う都市間連絡については、速達性・定時性などを飛躍的に向上させ、運転の自動化を含め、高質なサービスを提供することが望まれる。地方都市においては、軽自動車を中心としてマイカー利用が生活の手段となっており、マイカー利用を含めた多様な交通手段が利用できるライフスタイルが考えられる。一方で、大都市・地方ブロック都市の都心部においては、マイカー利用から公共交通、自転車の利用へのシフトと共に、交通機関相互のシームレス化を図ることが重要となる。

なお、高速道路においては、こうした自動車社会の将来の方向性を踏まえ、GPS、ETC等、新しい技術革新の可能性を認識し、その活用により、高質なサービスを提供する次世代インフラへの進化を目指すべきである。その際、民間との連携も考慮しつつ、必要なデータの取得・管理・共有を図る情報プラットフォームの設計が重要である。

(4)高速道路ネットワークのあり方

今後の高速道路ネットワークについては、直面する課題や自動車社会の将来像などを踏まえ、プライオリティを検討した上で、先の「高速道路のあり方検討有識者委員会」でも提示されたネットワーク強化の考え方に加え、ストックの増加や老朽化などに対応した既存施設の有効かつ安全な利用の観点を重視して、その機能を高度化していくべきである。また事業の重点化に当たっては、将来交通需要も踏まえつつ、高速道路がもたらす多様な効果を適切に反映できるよう、評価手法を充実させていくことが必要である。

1)ネットワーク強化のあり方

ネットワーク強化に当たっては、「日本経済を牽引する拠点地域」として大都市・地方ブロック都市におけるネットワークの緊急強化とともに、「繋げてこそそのネットワーク」を改めて認識し、脆弱な地域の耐災性を高め、国土を保全するネットワーク機能の早期確保を最優先課題として取り組むべきである。

①大都市・地方ブロック都市のネットワークの緊急強化

環状道路をはじめ、都市圏の道路ネットワークについては、国際レベルで見ると貧弱な状況にあることから、緊急強化により都市圏の渋滞を低減し、定時性などネットワークの質を高めることは最優先課題である。また、都市圏に新たに環状道路が整備されることにより、物流施設の郊外への立地など、都市圏外縁部に新たな価値を生み出し、都市圏の可能性を拓げる効果も期待できる。さらに、大都市・地方ブロック都市間の連携強化にあた

っては、災害発生時においては相互にバックアップ可能となるようなネットワークの多重化を図ることが重要である。

簡易な運用の工夫から大規模な抜本的対策まで、あらゆる方策を駆使した戦略的な渋滞対策が必要であり、具体的には、環状道路の整備など抜本的対策やボトルネック箇所への集中的対策、路肩などの運用改善、簡易ICの増設等の工夫により、渋滞の低減を図るべきである。

・3大都市圏における一般道の主要渋滞箇所

首都圏:1,499箇所 中京圏:931箇所 京阪神圏:573箇所

・圏央道の整備と多摩地区・横浜港間の所要時間:整備前 124分 → 整備後 53分

・圏央道開通後の沿線における新規工場の立地面積の伸びは全国平均の約3倍

②脆弱な地域の耐災性を高め、国土を保全するネットワーク機能の早期確保

居住人口の減少の不利を交流人口の拡大によりカバーし、地域が活力を維持していくためには、地域連携の確保、低頻度から高頻度まであらゆる災害を踏まえた避難・救援路の確保などが重要であり、長距離の物流を担う観点や災害時にリダンダンシーを確保する観点も踏まえて、連絡速度60km/h～80km/h程度のサービスレベルを確保することが望ましい。幹線道路ネットワークの構築に当たっては、高速道路のみならず、走行性が高い国道の活用を視野に入れるとともに、完成2車線の採用、簡易IC設置など新たな整備の考え方を導入し、地域の耐災性を高め、国土を保全するネットワーク機能の早期確保を図るべきである。

特に、南海トラフ巨大地震、首都直下地震等の大規模災害の対応にあたっては、防災まちづくりと連携してネットワーク機能の早期確保に取り組むべきである。

③物流ネットワーク強化と主要な空港・港湾等の交通拠点への連結性強化

今後の我が国の国際競争力を高めていくためには、物流の効率化、特にシームレスな物流網の構築が重要である。このため、国際海上コンテナを輸送する大型車等について、国が指定する特殊車両の通行を誘導すべき道路の活用の際しての特殊車両通行許可手続の迅速化などによる効率化支援や、ゲートとなる空港・港湾へのアクセス向上を図るとともに、欧州等を参考にしつつ、必要な道路機能の確保を図ることが重要がある。

また、アジアの成長を取り込む観点から、日本海側の拠点港湾間や太平洋側と日本海側をつなぐ横断軸を強化していくことも重要である。

2) ネットワーク利用のあり方

ネットワーク利用については、ストックの増加や老朽化などに対応した既存施設の有効かつ安全な利用を図るため、公正・公平な負担のもと、幹線道路ネットワークや交通機関相互のシームレスな利用の実現、持続的な利用による安全・安心の確保などに留意すべきである。

① シームレスな利用の実現

i) 幹線道路ネットワークのシームレス化

高速道路において複数の管理主体をまたがる利用の場合、現状では、案内標識の連携の不十分さや、管理主体ごとに料金が設定されていることなどが、必ずしも最適な交通流動を誘導しない場合が想定される。このため、一般道路と比して交通処理において効率性が高い高速道路をより使いやすいものとする観点から、ETC、GPS等のICTの活用も視野に、一般道路と高速道路、管理主体といった枠を超えたシームレス化を加速し、交通流動の最適化を目指す必要がある。

ii) 交通機関相互のシームレス化

自動車交通のみならず鉄道や船舶、航空などの交通機関から構成される交通体系について、道路が交通全体の中でも主要な役割を果たすことを意識しつつ、地域の実情や変化を踏まえ、人流・物流を最適化する観点から、交通結節機能の強化などにより、シームレスでバランスある交通体系を目指すことが重要である。

② 持続的な利用に向けた安全・安心の確保

災害が頻発する脆弱な国土において、高速道路は緊急輸送路の中心的な役割を果たすものであり、地域の安全・安心を守るためには、防災・減災の観点はもちろん、災害時にも機能するネットワークを確保することが必要である。

また高齢社会の進展により、高齢ドライバーが増加した環境においても、道路を安全にかつ安心して利用できるように、自動運転も含めた安全運転支援等による運転者の負荷軽減方策についての検討を進めるべきである。

さらに、長期間にわたる持続的な利用に向けて安全を確保していくためには、戦略的な維持管理・更新が重要であり、老朽化に対応するためのメンテナンスサイクルを構築し、必要な技術基準類の改善や予算の確保等の徹底を図ることが重要である。

③沿道地域との連携による新たな価値の創出

「道の駅」やサービスエリア等の休憩施設は、近年、地域の農産物の直売や観光ルート形成、雇用創出等を通じて地域振興に貢献するとともに、災害時の防災拠点としての役割を担うなど、サービスの幅を広げ、地域との関わりの中で存在感を増している。また、地域と共に整備する高速道路への追加ICについては、高速道路の有効活用のみならず、利便性向上による周辺地域の活性化が期待されているところである。今後、こうした施設も含めた高速道路のシステムが、地域に新たな価値を生み出すことや高速道路空間の利用という観点も踏まえ、その活用を図ることが重要である。

④利用にかかる公正・公平な負担

高速道路をはじめとするインフラは、利用が進むに従って損傷や老朽化などが進展するものであり、その機能維持には、国民や利用者などによる費用負担が不可欠である。適切に維持管理・更新を図り、永続的に機能を確保していくためには、公正な負担の仕組みが重要であり、新たなエネルギーによる次世代自動車の普及動向など自動車社会の変化や自動車の取得・保有・利用に係る様々な負担も踏まえつつ、利用度合いやインフラの損傷度、社会への影響度に応じた公平な負担を実現することが重要である。

3. 維持管理・更新への取組

高度成長の中で産声をあげた我が国の高速道路は、経済成長と共に増加する物流を担う大動脈として、一日あたり一般道路の約10倍以上の台数の大型車が通行するなど、過酷な使用状況に置かれてきた。また、供用からの経過年数が30年以上の区間が半分近くを占めており、老朽化も進展している。このような長年にわたる過酷な使用と老朽化の進展により、計画的に補修を実施しているものの、補修が必要な損傷は増加傾向にあり、構造物の劣化は極めて厳しい状況にある。

このため、「荒廃するアメリカ」から得られた教訓や中央道笹子トンネル事故などを踏まえ、増大する将来の補修費用を低減しつつ、後世にわたり国民が安全に安心して利用できる高速道路とするためには、これまでの維持管理に加え、道路関係四公団民営化(以下「民営化」という。)時点では見込まれていなかった構造物の更新や大規模な修繕を計画的に進めることが必要である。

本部会では、このような状況を踏まえ、時間的制約がある中で、新たに必要となる更新(大規模な修繕を含む。以下同じ。)に重点を置き、これまで精力的に議論を重ね、部会としての見解を取りまとめた。

他方、維持管理・更新全般のあり方については、社会資本整備審議会・交通政策審議会技術分科会技術部会や社会資本整備審議会道路分科会メンテナンス技術小委員会など、様々な場で議論されているところであり、これらの議論を基本としながら、維持管理・更新において重視すべき視点について、(1)のとおりに取りまとめた。

(1) 重視すべき視点

効率的な維持管理・更新のために、以下の視点を重視して取り組むことが必要である。また、各取組にPDCAサイクルを導入し、得られた知見を今後の維持管理・更新にフィードバックするなど、適切なメンテナンスサイクルを早急に構築することが必要である。

1) 適切な点検による現状確認と的確な補修等の実施

中央道笹子トンネル事故などを踏まえ、国民が安心してインフラを利用し続けられるよう、適切な点検とその結果に基づく補修等の実施を徹底すべきである。その際、点検、補修等の結果を記録・保存し、次回点検へ反映することが必要である。

また、これまでの知見、点検結果等を踏まえ、きめ細やかな基準を策定することにより点検を充実すべきである。

2) 長期的視点に立った点検・補修等の計画の策定と確実な実行

維持管理を効率的に進めるために、長期的視点に立って点検・補修等に係る計画を策定し、確実に推進すべきである。なお、策定した計画については、最新の点検結果や新技術の開発状況などを踏まえ、定期的に見直すべきである。

また、更新などの大規模な事業実施に当たっては、通行止めや車線規制により交通に対して影響が生じることから、これらの社会的コストも含めた新たな評価の枠組みを構築するとともに、評価を含む実施の手続を明確化することにより、事業の必要性を国民に分かりやすく示すべきである。その際、影響を軽減するために、災害や事故発生による通行止め等における事例なども踏まえ、代替路となる高速道路の料金低減により迂回誘導を図るなどネットワーク活用を促進する料金のあり方や、代替路となる一般道路への案内を周知徹底するなど一般道路との連携についても検討すべきである。

3) 維持管理・更新に係る情報の整備・共有及び発信

構造物ごとの現況、維持管理・更新の履歴、累積交通量などの利用の実態等の情報について、国が中心となってデータベース化し、高速道路会社をはじめ各管理者間での共有、技術開発等における活用を推進すべきである。

また、データベースを基に、構造物の健全度や点検・補修等の状況に関して、国民に積極的な情報発信を行い、構造物の維持管理・更新に関する社会的認識及び理解の醸成を積極的に図っていくべきである。

4) 必要な体制整備と新技術の開発・導入等

維持管理・更新を円滑かつ着実に実施するため、維持管理・更新に軸足を置いた体制整備や仕組みづくりを推進すべきである。

特に、構造物の重大な不具合等の発生時には、原因究明と再発防止策の検討を行う専門家による組織を、国において構築すべきである。

また、維持管理・更新に当たっては、これまでと同様の取組にとどまらず、最新の技術を活用した点検等のより効率的かつ効果的な実施が重要であり、例えば、非破壊検査などによる点検技術の開発を推進し、その成果を基準等に反映させるなど、ICTなどの新技術の開発・導入・共有などを積極的に進めるべきである。

5) 大型車利用の適正化による構造物の長寿命化

重量車両の走行が橋梁などの構造物に大きな負荷を与えており、構造物の損傷が急速に増加していることを踏まえれば、適切な維持管理・更新を進めるとともに、国際海上コンテナ積載車両などの大型車について、国が指定する特殊車両を誘導すべき道路の活用の際に特殊車両通行許可手続の迅速化、制限違反を繰り返す車両の使用人等に対する監督強化など、利用の適正化を図ることが重要である。

特に、過積載等による重量制限違反車両が構造物に与える影響は大きいことから、構造物の長寿命化を目指し、特殊車両通行許可制度における指導強化等により、法令遵守の一層の徹底を図るべきである。

(2) 更新計画の策定と計画的・安定的な資金の確保

更新事業については、その見通しについて不確定な要素はあるものの、課題を先送りすることなく、知見を積み上げつつ、計画的に実施することが必要である。他方、必要な資金については、他の民間企業の事例も参考に、適切な負担を求めることについて躊躇することなく、不足等が生じることがないように計画的・安定的に確保することが必要である。このため、以下の措置に取り組むべきである。

1) 更新計画の策定と定期的な見直し

高速道路を構成する各構造物の劣化のシナリオについては知見の蓄積が十分ではない部分があり、今後の更新需要について詳細な調査が継続的に必要であるが、最新の見通しや知見を精査した上で、中期的な更新計画を策定することが必要である。

なお、各構造物の劣化の進行状況によっては、計画と実績に乖離が生ずることも想定されることから、一定期間ごとに点検や更新事業の実施状況等を踏まえ、計画を見直すことが必要である。

また、都市高速などにおいては、事業全体のコスト縮減を目的として、都市再生プロジェクト等と一体的に更新事業を実施するなど、他事業との連携について積極的に対応すべきであり、関係機関と連携するために必要な体制を構築した上で、関連する諸制度の見直しなどについても、検討することが必要である。

2) 更新のための資金の計画的・安定的な確保

維持管理と同様、構造物の劣化を踏まえた適切な更新を行っていくことが必要であり、更新に充てるための資金を事業実施の前に計画的・安定的に確保することが重要である。

このため、更新計画を踏まえた事前の引当てなどの資金の確保方法等を確立すべきである。その際、具体的な引当てなどの額については、更新計画の見直しの状況等を踏まえ、必要に応じて見直すことも検討すべきである。

また、更新は現行の償還計画には含まれていないため新たな負担を求めることになり、国民や利用者の理解を求める必要がある。このため、更新の定義を明確にした上で、資金を更新以外の目的に利用できないことを厳格にルール化するなど、資金の使途について透明性を十分に確保することが重要である。

3)更新の負担のあり方

現下の国・地方を通じた厳しい財政状況や、有料道路では高速交通の受益者に対し負担を求めることに一般的な理解が得られていることを考慮すれば、更新のために必要となる負担については、高速道路の利用者による負担を基本とすべきである。

その際、民営化から時間が経っていないにもかかわらず、現世代のみに新たな負担を求めることは理解が得られにくいと考えられること、更新により将来世代を含め長期にわたり構造物の使用が可能になることを踏まえれば、各世代の利用者負担の平準化を求める観点から、民営化時に想定した債務の償還満了後、更新のために料金徴収を継続することについて将来世代の理解が得られるのではないかと考えられることから、料金徴収期間の延長による負担について検討すべきである。

検討にあたっては、高速道路会社の有識者委員会における更新事業規模の試算を踏まえれば、現行料金水準を維持するとして、10～15年程度の延長を目安とすることが考えられる。その際、試算についてさらに精査を行うとともに、経済・社会の状況の変化に伴う交通量や金利の見通しなどを踏まえ、採算面の不確実性への影響を慎重に判断し、適切な範囲内での延長期間とすることが必要である。

なお、料金の引上げのみによる負担は、高速道路会社の有識者委員会における更新事業規模の試算によれば相当程度の引上げが必要になると見込まれる。このため、地方自治体、利用者等の意見や現下の経済・社会に与える影響等を踏まえれば困難であると考えられるが、今後、国・地方の財政状況、金利の上昇など経済・社会の状況が大きく変化した際には、改めて、税金による負担等を含め、更新に係る負担のあり方について議論する必要がある。

4) 債務の区分と償還状況などの定期的な公表

料金徴収期間を延長する場合、民営化の趣旨を踏まえ、民営化時に想定した債務と、新たに追加される更新に関する債務を区分すべきである。その際、更新に関する債務についても、事業効率化のインセンティブが削がれないように留意しつつ、高速道路会社が管理する全国ネットワーク、都市高速ネットワーク毎に適切に管理することが必要である。

また、債務償還状況などを定期的に公表することで、計画に対して債務償還がどの程度進捗しているのかを、国民に分かりやすく提示していくことが求められる。

その際、償還の実績が計画を上回る場合に、更新や機能強化などを追加することも考えられるが、継続的に実施できる対応ではないことに十分留意する必要がある。特に、現在低金利での資金調達によって償還が計画を上回っているとしても、その持続性は低いものとする必要がある。

また、償還が計画を下回る場合には、コスト縮減や、料金水準もしくは料金割引の見直しを含む償還計画の見直しなど、償還状況に応じた適切な対応が必要である。

(3) 将来の維持管理負担のあり方

これまで、高速道路の維持管理については、整備費の負担との整合を図り、税で整備された区間は税で、高速道路の利用者負担を求めた区間は償還満了まで利用者負担で対応することを基本としていたが、永続的な有効活用という観点から、ネットワークの利用状況や財政状況などを踏まえ、以下の取組について検討すべきである。

1) 混在している有料区間と無料区間の整理

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については、無料化社会実験の結果等を踏まえ、地域全体の道路交通の円滑化、高速交通のサービス水準や定時性の維持などを図るため、地域の意見も聴取しながら、有効活用の観点から有料・無料の整理（例えば、一律低額有料化する、公的支援により有料区間の無料化を図るなど）を検討すべきである。

2) 将来の維持管理負担のあり方

人口減少局面を迎え、今後も財政状況が予断を許さないことから、高速道路を国民の資産として永続的に活用するためには、利用者負担を求めている区間について、償還満了後も、高いサービスレベルを維持し、適切な維持管理を実施するため、引き続き利用者に負担を求め、低廉な料金を徴収し続けることも検討すべきである。

4. 料金制度のあり方

我が国の有料道路制度は、それまで遅れていた道路整備の促進のため、昭和27年に導入され、道路特定財源制度とともに、安定的な財源確保の車の両輪として機能してきた。

この結果、我が国の高速道路の整備は急速に進められることとなり、大きな経済成長の礎となった。

その後、我が国の経済も高度成長期から安定成長期を経て、現在では、高速道路ネットワークも約1万kmに達したことから、今後は、次世代インフラを見据えた有料道路制度のあり方も、整備重視から利用重視へとパラダイムシフトしていく必要があるとの見地に立ち、諸外国の近年の高速道路料金の動向の変化も調査し、今後の料金制度のあり方について、以下のとおり取りまとめた。

(1) 現行の料金制度が抱える諸課題

現行の料金制度には、建設の経緯の違い等から料金水準が区間により異なり、高速道路が有効に活用されていない、という課題に加え、緊急経済対策として実施している料金割引について、終了期日を迎える平成25年度末以降の料金割引のあり方が定まっていない、といった課題が存在している。

また、現行の車種間料金比率に対しては、各車両が高速道路に与える損傷等に鑑みると、中型車以上及び自動二輪車の比率は再検討を要するとの指摘や、地方部で軽自動車などが生活の足として使用されている現状に鑑みると、それらの比率を低くすべきとの指摘がある。加えて、高速道路上で消費される自動車燃料にかかる税は利用者に十分に還元されていないとの指摘があるなど、課題は広範多岐にわたる。

本部会では、時間的制約がある中で、これらの諸課題のうち、緊急的に当面結論を得る必要のあるものについて、精力的に議論を重ね、見解を取りまとめた。

(2) 利用重視の料金体系の実現

1) 現在の料金水準の経緯

高速自動車国道においては、整備時期の違いによる料金格差の是正を目的として、昭和47年に料金プール制が導入され、全国の料金水準が共通化されたが、その際の料金水準は8円/km(普通車)であった。

その後、新規施行区間の追加や、建設費などの上昇に対応するため、料金水準は平成元年までに順次23円/km(普通車)まで引き上げられ、平成7年の料金改定時には、施設の耐用年数を考慮し、料金徴収期間をそれまでの30年間から40年間に延長した結果、料金水準は24.6円/km(普通車)とされた。

その後は料金水準が改定されることはなく、新規施行区間の追加に際しては、世代間の負担の公平性の観点から、料金徴収期間の延長による対応がなされてきた。

なお、通常よりコストを要した長大トンネルがある区間や大都市近郊（首都圏、京阪神圏）に位置する区間の料金水準は割増しされている。

一方、一般有料道路においては、個別路線ごとの採算性の確保を基本として料金が設定されてきたことなどがあったため、高速自動車国道とは料金水準が異なっている。

中でも本四高速や東京湾アクアラインについては、建設費や便益を考慮して、高速自動車国道と比べて特に高い料金水準となっている。

2)新しい料金水準の導入

①目指すべき方向性

今後の料金制度については、総合的な交通体系の中で高速道路が果たすべき役割を確実に発揮し、将来世代にわたる持続可能なシステムのための公正な負担を実現するため、以下の方向性を目指していくべきである。

a. 公正妥当な料金の実現と低減への努力

料金は、各利用者の負担が公正で、かつ、他の公共料金、交通機関の運賃、物価水準などと比較して、社会的・経済的に妥当と認められるべきであるとする「公正妥当主義」の考え方にに基づき、対距離制を基本とした料金体系を実現すべきである。

また、国民生活や経済活動を支えるために、公正妥当で、かつ、円滑な交通確保に支障がない範囲で、利用促進などにより料金の実質的な低減に向けた努力を払うべきである。

その際、自動車関係諸税や自賠責保険の保険料など、自動車に強制的にかかる様々な負担があることから、これらも考慮する必要がある。

加えて、低廉な料金水準の下での採算性の確保のため、整備に要する費用のうち、将来にわたって減価することのない用地取得にかかる費用を、償還の対象から除外すべきとの意見もある。

b. 安定的でシンプルな枠組みの構築

高速道路を利用しやすいものとするため、料金について、持続可能性の高い、利用重視のシンプルな枠組みを基本とすべきである。

c. 弾力的な料金施策などによる交通流動の最適化

持続可能性が高く、シンプルな枠組みの下、一般道路における渋滞解消や沿道環境改善などの政策課題を解決し、社会的価値を増大させるため、弾力的な料金施策を、時間帯別、曜日別、頻度別などきめ細やかに活用し、その効果的な運用を図るべきである。

その際、利用者が料金施策の内容を詳細に知らない場合でも、具体の利用経路等について、どのような割引が適用されるのか、ETC等の活用により情報提供される仕組みを構築することが求められる。

②新しい料金水準 「利用重視の料金」へ

約1万kmにも達するまでに進展した高速道路ネットワークを有効活用することが重要であることから、ネットワーク形成の進捗状況を踏まえ、高速道路の料金設定の考え方の軸足をこれまでの「整備重視の料金」から「利用重視の料金」に移していくとともに、シンプルで合理的な料金体系とすることが肝要である。

具体的には、受益者負担や原因者負担の考えに立ち、公平性の観点から対距離制を基本とすべきである。その上で、料金の低減に向けた努力を払いつつ、料金水準の統一を図っていくべきであるが、料金水準の低減が交通渋滞を引き起こす区間や、特別な便益を提供している区間があることから、以下の3つの料金水準に整理すべきである。

- a. 普通区間に挟まれ、並行する一般道路等の代替道路のある長大トンネル等について、これまでは建設費や便益から、他に比して高い料金水準としてきたところであるが、有効活用などの観点から、今後は普通区間と料金水準差を設けない。なお、現在、普通区間より割安な料金水準となっている区間については、普通区間と同じ料金水準を指向すべきであるが、料金値上げに伴う影響などを十分に精査し、慎重に検討を進めるべきである。
(普通区間)
- b. 大都市近郊に位置する区間についても、本来であれば、これまでの建設費や便益を理由とした他との料金水準差は解消すべきであるが、一方で、料金水準の引下げが交通渋滞を引き起こす区間であると考えられることから、現行と同様に、普通区間より割高な料金水準を維持する。
(大都市近郊区間)
- c. 本四高速や東京湾アクアライン、伊勢湾岸道路については、長大橋梁やトンネル等により多額の建設費を要したことに加え、当該海峡等を短時間で横断できるという特別な便益を提供していることから、料金水準を他に比して高く設定することは妥当ではあるが、今後は、有効活用の観点から、普通区間等に比して大きな差とならない料金水準とする。具体的な水準については、当該海峡等を横断するフェリーの運賃などと比較することにより定めるべきである。
(海峡部等特別区間)

料金水準を引下げの場合、地方自治体が、地域の実情を適切に伝えていくことにより、引下げの影響を受ける他の交通機関の理解を得る必要がある。

加えて、特に本四高速については、緊急経済対策として休日1,000円をはじめとした料金割引を導入した際に、他の交通機関に影響があったことに鑑み、料金割引を含めた実質の料金水準に留意し、料金割引の縮小などを図るべきである。

なお、大都市圏の料金については、都心部の環境改善や交通円滑化などの課題に対応するため、シームレスで公正かつ利便性を高める料金を目指す必要があり、この点については、別途、「5. 機動的な交通利用を促す大都市圏の料金体系のあり方」で詳述する。

3)実現に向けた取組

新しい料金水準の導入は、ネットワークの有効活用の観点から取り組むものであり、

- ①料金水準の引下げ対象となる区間の料金収入の変動は、全国ネットワークの日常的な交通量変動による料金収入の変動と比較衡量すれば、容認できる程度のものであると考えられること
- ②引下げの結果、当該区間の料金弾力性による交通量増に留まることなく、接続する周辺的高速道路ネットワークの利用増が見込まれること
- ③料金水準の引下げと併せた、地方自治体等による利用促進の取組が期待できること

など、必要となる負担は、料金水準の引下げによる減収が、周辺ネットワークで誘発される増収により一部相殺されることなどから過度なものとならず、利用者に許容されるのではないかと想定されることから、全国の利用者の負担によって賄うことを基本とすべきである。

このため、新たな料金水準の導入は、できる限り安定的なものとするよう努力しつつ、今後予定される定期的な償還計画の見直しの中で対応することを検討すべきである。

また、利便増進事業による割引にあたりパブリックコメントを実施していることなどを踏まえ、料金の変更を伴う際には、適時適切に、広く国民の理解と協力を求める努力が重要である。

(3) 今後の料金割引のあり方

1) 現在の料金割引の経緯

平成15年から大都市の沿道環境対策や地方都市の通勤混雑緩和などのための料金割引が社会実験として実施され、その効果が確認されたことを踏まえ、その後の平成17年までの民営化の過程で、新直轄方式の導入や建設・管理コストの縮減などによる債務の軽減を利用者に還元する観点から、料金割引が導入された。

また、平成20年度には、緊急経済対策のため、国費による利便増進事業により料金割引が追加導入されたが、これは期間を限定して導入されたものであり、特に高速自動車国道等での利便増進事業については平成25年度末に財源がなくなる見込みのため、その後の対応についての検討が求められている。

2) これまで実施してきた料金割引の評価

今後の料金割引の方向性を検討するため、これまで実施してきた料金割引について、料金割引ごとに各種データを収集・分析し、導入の効果・影響を確認した上で、以下のとおり評価を取りまとめた。

① 通勤割引、深夜割引

民営化時に導入した料金割引のうち、通勤割引については、区間により効果の程度は異なるものの、約半数の区間で並行一般道路の渋滞解消の効果が確認されたが、通勤者を対象として想定した制度にもかかわらず、通勤時間帯に高速道路を通過する車両全てに料金割引が適用されている。このため、政策目的の継続を基本としつつも、効果の最大化を考慮し、割引内容・手法(対象、曜日など)を見直すことも必要である。

また、深夜割引では、民営化時に導入した3割引については、並行一般道路から高速道路への交通の転換により沿道環境の改善に効果があったと考えられる一方で、4割引・5割引への拡充では、並行一般道路から高速道路への交通の転換が見られていない。このため、3割引については継続を基本とすべきであるが、拡充分については、さらに効果を見極めた上で見直すことも必要である。

②平日3割引、休日5割引(大都市部3割引)

利便増進事業として導入した平日3割引については、中型車以上であっても約3～4割の区間以外では並行一般道路から高速道路への交通の転換は見られておらず、さらに効果を見極めた上で割引内容を見直すことも必要である。

休日5割引(大都市部3割引)については、地域活性化に一定の効果が見られたものの、高速道路での渋滞の増加といった課題も生じた。このため、割引率の縮小などの工夫を行いつつ、渋滞が顕著とならない地方部において料金割引を継続することも今後検討すべきである。

③マイレージ割引、大口・多頻度割引

多頻度利用者の利用促進のための料金割引のうちマイレージ割引については、偽造問題により廃止したハイウェイカードの代替措置であるが、他の交通機関では、同種の料金割引を廃止している例もある。このため、利用状況をモニタリングした上で割引内容を見直すことも必要である。

大口・多頻度割引については、中型車以上のうち6割以上が利用するとともに、かつての別納割引において発生した悪質行為を防止する割引方法となっていることから、基本的に継続すべきであるが、他の料金割引との重複適用状況を確認し、料金相互間の関係を整理することも必要である。

④まとめ

様々な料金割引が存在し、定価料金が分かりにくくなっているために、料金割引が利用者に認識・実感されておらず、導入時に期待した効果が十分に発現していないとの指摘を踏まえると、今後の料金割引は、利用者の行動の変化を引き出せるものに限定し、シンプルなものとすべきである。

また、平日の全時間帯が3割引以上の割引となってしまうことや、深夜割引の拡充により平日3割引による料金所での滞留解消効果が打ち消されていることなど、料金割引全般を通じて、目的の異なる料金割引を並行して導入しているため、本来の効果が低減しており、料金割引の効果の発現の観点からの検討が必要である。

加えて、時間帯割引とマイレージ割引又は大口・多頻度割引が重複して適用されていることから、割引相互間の関係について整理する必要がある。

さらに、中型車以上のうち約9割の車両が大口・多頻度割引又はマイレージ割引の適用を受けていることは、実質的には料金水準の引下げに当たるとの指摘もあり、料金割引と料金水準の引下げとの関係についても考察しておく必要がある。

また、料金割引が他の交通機関に与えた影響のさらなる考察のため、データ分析等に関する、各交通機関間の積極的な連携が求められる。

3) 今後の料金割引のあり方

これまで、民営化時に導入した料金割引に、緊急経済対策としての料金割引を追加するとともに、休日1,000円や無料化社会実験のような持続可能性の面で課題がある料金施策も行ったことから、国民にとって高速道路料金が複雑で分かりにくいものとなった印象を強く受ける。加えて、これらの料金施策が、他の交通機関に対し、大きな影響を与えたとの指摘もなされている。

このため、今後の料金割引については、理念や実施目的を明確にし、割引相互間の関係を整理・再編した上で、効果や影響を確認しつつ実施すべきである。

①PDCAサイクルの導入による適切な実施

料金割引は期間を限定して行うとともに、PDCAサイクルを導入し、事前に料金割引の導入による効果の程度や、周辺道路や他の交通機関への影響の程度などを予測・公表するアセスメントを行った上で、実施の是非を判断すべきである。また、実施後も、当初予測した効果や影響が発現されているかを定期的に評価し、継続、見直し、廃止のいずれとするかを検討すべきである。

②料金割引の再編の観点

＜実施目的の明確化と検討の進め方＞

料金割引の実施に当たっては、実施目的を明確化した上で、導入、継続、見直し、廃止のいずれとするかを検討すべきである。

例えば、一般道路の渋滞緩和や沿道環境改善などは重要な取組であり、これらの政策課題との関係を整理しつつ、評価結果を踏まえ、料金割引の実施内容を検討すべきである。一方、物流や通勤利用などの多頻度利用の優遇は、経営の安定のための利用促進の料金割引であり、高速道路会社が、交通や経済・社会の状況を調査しつつ、特に主体性を持って検討すべきである。

なお、政策課題の内容によっては、多頻度利用の優遇に集約して料金割引を実施することが合理的な場合や、高速道路会社による企画割引として実施することも考えられることから、国・高速道路会社が相互に協力して料金割引の再編を検討する必要がある。

＜割引相互間の関係整理＞

主に政策課題に対応するために実施される時間帯割引と、主に利用促進のために実施される頻度系割引は、導入目的が異なるものの重複して適用されるため、効果が把握しにくく、利用者にとっても分かりにくいものとなっていることから、割引全体をシンプルな体系に改めることも含め、その取扱いを検討すべきである。

＜その他の検討事項＞

一般道路を介して再び高速道路を利用する場合など、高速道路の柔軟な利用の観点からの料金のあり方についても検討を進めるべきである。

具体的には、観光地での高速道路の周遊利用や、高速道路の渋滞時の一般道路への部分的な迂回などに対して、乗り継ぎ時にターミナルチャージを徴収しないことや料金の長距離逓減を通算することなどを検討すべきである。

また、インフラの有効利用の観点から、諸外国での取組を参考に、交通量の集中する曜日や時間帯を割り増し、集中しない曜日や時間帯を割り引くことで、総収入を変えずに交通量をシフトさせるなどの取組についても検討すべきである。

③料金割引の規模

今後の更新需要への対応の必要性や、緊急経済対策として追加した割引財源の時限性などを勘案すれば、経済団体をはじめ追加した料金割引の継続を望む声に配慮しつつも、効果が十分に確認できない料金割引は見直すべきであり、効果が高く重複や無駄のない割引内容となるよう工夫し、民営化時の新直轄方式の導入や建設・管理コストの縮減などによる債務の軽減の範囲内を基本として見直すことはやむを得ないものと考えられる。

仮に、今後、この範囲を超えるような規模の料金割引を政策的に追加するのであれば、具体的な財源措置と併せて検討することが必要である。

なお、地域において独自に取り組む料金割引については、地方自治体に協力を求めつつ、実施すべきである。

5. 機動的な交通利用を促す大都市圏の料金体系のあり方

大都市圏のネットワークにおいては、都市間高速として機能する高速自動車国道に加え、圏域内の交通需要に対応する都市高速道路、一般有料道路が混在し、事業主体についても複数の高速道路会社や地方道路公社が存在するため、料金体系が複雑で利用者にとって分かりにくいものとなっていることに加え、連続利用に対する割高感をもたらしている。また、一部路線においては、構造上又は環境上の制約から、出入口全てに料金所を設置することが困難であったために、均一料金制を採用していることもあり、分かりにくさや割高感に拍車をかけている。

更には、都心部に経済機能等が集中していることにより、郊外と都心部を往来する交通が大量であることに加え、通過交通も走行することから、渋滞が慢性化している。例えば、首都圏においては、首都高速都心環状線を利用する交通のうち、約6割は通過交通となっており、大都市圏における通過交通の分散は喫緊の課題である。

これらの課題に対応すべく、大都市圏の料金体系のあり方について、以下のとおり取りまとめた。

(1) 目指すべき方向性

1) シームレスな料金体系

利用者にとって、料金体系が分かりにくく、割高感のある状況を改善し、一般道路を含むネットワーク全体の効用の最大化を図るため、大都市圏における料金体系は、管理主体を超えたシームレスで公正かつ利便性を高めるものに整理することを目指す必要がある。

このため、各主体が管理する区間ごとではなく一括して料金を徴収する枠組みを構築した上で、対距離制を基本とし、外縁部と比較して交通が集中する都心の料金水準を高く設定する案をはじめ、交通流動の最適化、公正妥当な料金の実現等の観点から、幅広く検討を進める必要がある。

2) 都心部の通過交通の抑制

都心部の通過交通の分散を図るため、環状道路が重点的に整備されているところであるが、出発地と目的地の組合せによっては、環状道路を利用するルートの方が都心を通過するルートに比べて長距離かつ料金が割高になり、環状道路としての機能が発揮されないおそれがある。

このため、都心部の通過交通の抑制のため、移動距離の長い交通において環状道路の利用が進むような料金体系を構築する必要がある。

3) 非常時におけるネットワークの有効活用

大都市圏ネットワークにおいては、複数経路の選択が可能であることから、災害や事故発生等により一部路線が通行止めになった場合、他の路線を代替路として活用することにより、ネットワーク機能を最大限発揮させることが必要である。

このため、災害や事故発生による通行止め時などの非常時において代替路に交通を誘導することを想定した場合の料金運用について、平常時から検討を進めておくべきである。その際、利用者に対し料金を円滑に伝達する仕組みについても検討する必要がある。

(2) 取り組むべき施策

1) 環状道路利用の促進

環状道路ネットワークの整備状況に合わせて、環状道路ルートと都心通過ルートの走行距離、所要時間等を踏まえながら、各ルートの料金に差を設けることにより、環状道路への交通の転換を図るなど、可能な限り都心に通過交通が流入しないような料金体系を構築すべきである。その際、諸外国の事例も参考に、時間帯に応じて割引と割増しを組み合わせることにより環状道路への誘導効果を増幅させることや、都心部の区間におけるロードプライシングの導入も含め検討することも必要である。

2) 会社間調整の枠組み構築

シームレスな料金体系の実現に向けて、複数の会社が管理する道路を跨ぐ利用が阻害されないよう、環状道路の利用を促進する料金体系と整合を図りつつ、会社間の連続利用が進むような措置を講じる必要がある。

また、会社間の連続利用を促進する料金や、環状道路への交通の転換を図る料金を検討する際には、複数の事業主体が関係することなどから、将来的には、異なる高速道路会社などが連携して、災害や事故発生による通行止め時などの非常時を含め、大都市圏の交通流動を状況に合わせてダイナミックにマネジメントするために必要な枠組みを構築する必要がある。

3) ICTの開発・導入等

ICTの活用により、渋滞の発生状況や事故による通行止めの状況など、リアルタイムでの道路上の車両走行データに基づき、状況に応じて弾力的に料金を変動させることが可能となり、環状道路の利用促進や事故等による交通障害の回避促進などによる道路交通の効率化、大型車の道路利用の適正化など、大都市圏における円滑かつ柔軟な交通流動を実現することが可能となる。交通流動を最適化するためには、ICTの開発を積極的に進め、その導入を図る必要がある。

また、特に大都市圏においては、ETC標準装備化によりネットワークの有効活用等に顕著な効果が期待されるが、この点については、別途、「6. その他 (2) 新たな料金徴収システムの構築」で詳述する。

6. その他

(1) 国・地域の安全・安心の確保のための取組

民営化の主眼の一つに各高速道路会社の自主性の発揮があるが、中央道笹子トンネル事故を受け、高速道路を含む道路ネットワーク全体としての安全・安心を確保するために、統一した対応を行う観点から、国が中心となって、高速道路会社を含む管理主体間での不具合情報の収集・共有や、点検等の啓発、基準への反映等、適切な維持管理・更新の実施が図られるような仕組みを効率的に構築する必要がある。

また、災害時や大規模な事故発生時における通行止めの実施や交通障害への対応に際しての道路管理者間の連携の仕組みについても、構築する必要がある。

(2) 新たな料金徴収システムの構築

1) 柔軟な料金システムの構築

現在の料金システムでは、迅速な料金改定や渋滞量に応じた動的な料金設定ができないことから、今後、様々な政策課題にきめ細かく対応できるよう、料金設定の変更に速やかに、かつ、柔軟に対応できる料金システムの構築が必要である。

また、現在のETC普及状況を踏まえると、現金での料金徴収を迅速化するための現在の料金の端数処理について、利用距離に応じた公正な負担の観点から、端数処理の単位を見直し、利用距離に対して、より連続的な料金設定となるよう検討する必要がある。

2) ETC標準装備化に向けた検討

料金徴収システムとして、ETCを標準装備とすることには、法制的課題や無線通信システムの整備コストの問題、さらにクレジットカード契約をしない利用者への対応が必要となることなど、様々な課題があることから、これまでも慎重に議論がなされてきたところである。しかし、一方で、料金徴収コストの削減や経路に応じた料金設定によるネットワークの有効活用等に顕著な効果が期待されるため、ETCの利用動向も踏まえつつ、標準装備化に向けた具体的な検討を進める必要がある。

(3) 幹線道路の将来の維持管理負担のあり方

中長期的には、電気自動車やハイブリッド車などの低燃費車の普及により、走行距離当たりの税負担の減少が想定され、道路利用にかかる受益と負担のバランスが、今以上に偏ることが懸念される。他方、人口減少により財政状況は一層厳しくなることも予想されるため、諸外国におけるいわゆる対距離課金導入の動きなどを参考に、幹線道路の将来の維持管理費の負担のあり方について検討すべきである。

7. おわりに

平成24年11月13日に国土交通大臣からの諮問を受けて以来、10回にわたって精力的に議論を重ね、本中間答申を取りまとめるに至ったが、時間的な制約もあり、緊急的に結論を出す必要のあるものを中心に検討を進めたため、議論に多くの時間を費やすことがかなわなかった論点も残されており、引き続き検討を進める必要がある。

このうち、整備プロセスについては、道路種別により手続の内容や位置付けが異なり、国民に分かりにくいとの指摘もあることから、整備計画の制度や意見を聴取する第三者機関などについて、統一的で分かりやすいものとする必要があるとあり、具体的な検討を期待したい。

また、高速道路を安全・便利で経済的な次世代インフラへと進化させるための技術開発の具体的な方向性についても、今後、積極的な検討を期待したい。

加えて、諮問事項ではないが、高速道路会社の組織のあり方については、今後取り組むこととなる効率的な維持管理・更新の実施、利用重視の料金体系の実現、大都市圏におけるシームレスな料金体系の導入、高速道路を含む道路ネットワーク全体としての安全・安心の確保の観点等を踏まえ、民営化の成果を国民が享受できているかどうかを確認しながら議論を深める必要がある。

なお、高速道路会社運営については、コスト縮減をはじめとする更なる経営改善により効率的な管理を実施することや、自助努力によるサービスの向上を図ることが必要であり、かねてから指摘されている事業実施に関する透明性、公平性の確保や、SA・PA事業をはじめとした地域産業との協力体制の構築、都市部における高架下等の活用による収入源の確保と地域活性化への貢献についても積極的な取組が望まれる。

最後に、本中間答申では、最新の知見の範囲での更新需要への対応を提言したところであるが、本部会としては、今後更に施設が利用され老朽化が進めば、新たな更新需要への対応が必要との基本認識であることを付け加えておく。

国土幹線道路部会 委員名簿

◎部会長 ○部会長代理
(50音順、敬称略)

井伊	重之	産経新聞東京本社論説委員
○家田	仁	東京大学大学院教授
石田	東生	筑波大学大学院教授
潮田	道夫	毎日新聞社論説委員 (第1回～第5回)
大串	葉子	新潟大学経済学部准教授
太田	和博	専修大学商学部教授
小幡	純子	上智大学法科大学院教授
児玉	平生	毎日新聞社紙面審査委員 (第6回～第10回)
坂本	裕寿	読売新聞グループ本社社長室幹事
竹内	健蔵	東京女子大学現代教養学部国際社会学科教授
◎寺島	実郎	(財)日本総合研究所理事長
根本	敏則	一橋大学大学院教授
羽藤	英二	東京大学大学院教授
山下	淳	関西学院大学法学部教授

審議の経過

○第1回 平成24年11月20日(火)

- ・諮問関係
- ・今後の進め方
- ・料金割引の評価

○第2回 平成24年12月12日(水)

- ・日本経済団体連合会 及び 日本商工会議所からのヒアリング
- ・前回部会での委員意見を踏まえた説明事項
- ・地方自治体アンケートについて
- ・意見交換

○第3回 平成25年1月28日(月)

- ・全日本トラック協会、日本バス協会、首都高速道路(株)からのヒアリング
- ・これまでの部会での委員意見を踏まえた説明事項
- ・意見交換

○第4回 平成25年2月8日(金)

- ・日本貨物鉄道株式会社、日本自動車連盟からのヒアリング
- ・地方自治体アンケート結果について
- ・意見交換

○第5回 平成25年2月22日(金)

- ・経済同友会、東日本高速道路(株)からのヒアリング
- ・これまでの部会での委員意見を踏まえた説明事項
- ・意見交換

○第6回 平成25年3月22日(金)

- ・日本長距離フェリー協会及び日本旅客船協会、大分県からのヒアリング
- ・これまでの部会での委員意見を踏まえた説明事項
- ・これまでの議論と論点について
- ・意見交換

○第7回 平成25年4月11日(木)

- ・京都府及び高速道路調査会、四国旅客鉄道(株)からのヒアリング
- ・これまでの部会での委員意見を踏まえた説明事項
- ・意見交換

○第8回 平成25年4月26日(金)

- ・阪神高速道路(株)、東日本高速道路(株)からのヒアリング
- ・論点に関する議論(更新・維持管理について)
- ・意見交換

○第9回 平成25年5月10日(金)

- ・論点に関する議論(高速道路の将来展望、今後の料金割引のあり方 等)
- ・意見交換

○第10回 平成25年6月7日(金)

- ・中間答申(案)に関する議論
- ・意見交換

○平成25年6月25日(火)

- ・ 中間答申を大臣に手交