

2012年11月2日 全13頁

高速道路網の持続性向上に向けて

道路関係四公団民営化のその後と今後の展開

金融調査部 主任研究員
中里 幸聖

[要約]

- 2005年に実施されたいわゆる道路関係四公団民営化のいくつかある目的のうち、「有利子債務を確実に返済」は今のところ着実に進捗している。「会社の自主性」や「民間ノウハウ発揮」等の一般的な民営化のキーワードに関連する目的についても成果が表れてきていると思われるが、さらなる向上が期待される。
- 民営化後の高速道路各社の収支状況を見ると、各社とも料金収入で管理費及び金利が賄えており、既設の高速道路網の持続性という観点では、収益面からは問題は無い。ただし、今後の料金制度次第では大きな影響が生じる可能性がある。
- 今後の動向は「会社の自主性」「民間ノウハウ発揮」等のキーワードが活かされるかに大きく影響されると考える。特に①今後の料金制度、②国土開発幹線自動車道の予定路線の建設（高速道路網の拡張）、③供用済み路線の維持更新、について、現状の高速道路事業の実施スキームを前提としつつ、前述のキーワードが活かされるような工夫が求められる。

1. 道路関係四公団民営化の概要

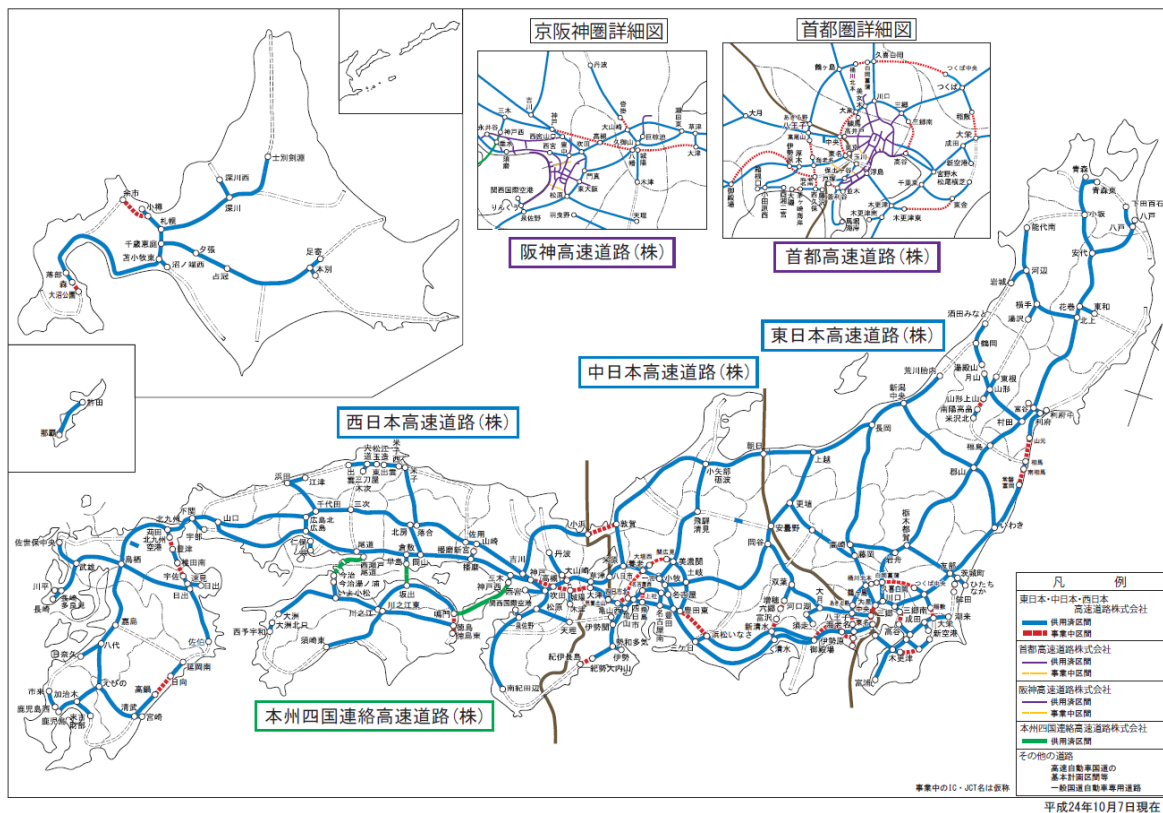
わが国の高速道路網は、公団方式で整備・運営されてきたが、2005年10月にいわゆる道路関係四公団の民営化が実施された¹。日本道路公団は東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社に分割・株式会社化され、首都高速道路公団は首都高速道路株式会社、阪神高速道路公団は阪神高速道路株式会社、本州四国連絡橋公団は本州四国連絡高速道路株式会社に株式会社化された（以下、順に東日本高速道路、中日本高速道路、西日本高速道路、首都高速道路、阪神高速道路、本四高速道路。各社の事業エリア等は図表1）。また、上下分離方式が採用され、道路施設及び債務等の保有は、独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構（以下、高速道路機構）が担うこととなった。

民営化の目的としては、「約40兆円に上る有利子債務を確実に返済」、「真に必要な道路を、

¹ 道路全体の過去の整備動向等については、中里幸聖「特定財源により充実した道路投資の半世紀 ～一般財源化後は選択と集中へ～」(大和総研リサーチレポート、2012年9月18日)を参照。

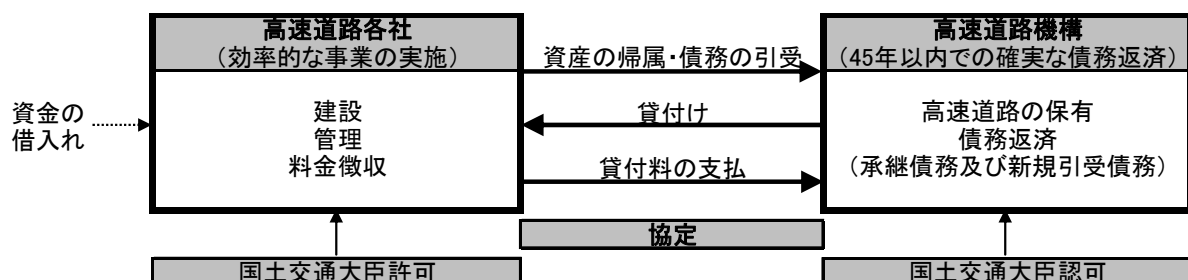
会社の自主性を尊重しつつ、早期にできるだけ少ない国民負担で建設」、「民間ノウハウ発揮により、多様で弾力的な料金設定や多様なサービスを提供」が挙げられている（国土交通省 Web サイトの「道路関係四公団民営化」の「民営化の概要」より）。高速道路各社が道路の建設・管理・料金徴収を行い、高速道路機構が資産保有・債務償還する。高速道路各社が借入金等により新たに建設した道路資産は、高速道路機構に債務と共に工事完了後に帰属し、高速道路機構は道路資産を貸付け、高速道路各社は貸付料を支払い、当該貸付料で高速道路機構は債務を返済していく（図表 2）。

図表 1 全国高速道路路線網図



(出所) 独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構 Web サイト

図表 2 高速道路各社と高速道路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 Web サイト「道路関係四公団民営化」の「民営化の概要」より大和総研作成

後節で触れるように、「約 40 兆円に上る有利子債務を確実に返済」という目的は今のところ

着実に進捗している。「真に必要な道路を、会社の自主性を尊重しつつ、早期にできるだけ少ない国民負担で建設」という目的については「真に必要な道路」等の点は見解が分かれるかもしれない。「民間ノウハウ発揮により、多様で弾力的な料金設定や多様なサービスを提供」という目的については、高速道路各社が株式会社化したことによって、サービス向上や収益向上に対する取り組みは広がっていると推測され、そうした点はサービスエリアやパーキングエリアなどで利用者にも分かる形で変化が表れていると考える。一方、各社とも株主は国あるいは国と地方公共団体であり、民間資本が入っているわけではない。さらに、料金設定については、時の政権の様々な施策に大きく左右されており、高速道路各社が民間ノウハウを発揮して料金設定するという姿に向けてさらなる向上が期待される。いわゆる道路関係四公団民営化は途半ばであると考えますが、本稿では、そうした観点を踏まえつつ、民営化後の状況を確認し、持続性向上に向けた今後の方向性について考えてみたい。

なお、本稿では、道路関係四公団の民営化に関連する道路網を対象とし、指定都市高速道路公社が供用する都市高速道路（名古屋、広島、福岡、北九州）や地方道路公社が供用する有料道路等は対象としていない。

2. 民営化後の高速道路事業の状況

（1）着実に進む供用区間の延長

2005年10月1日より高速道路事業の実施体制は新体制となり、高速道路各社が建設した道路を高速道路機構が債務と共に引き受けることとなった²。図表3は、高速道路機構が保有し、高速道路各社に貸付けている道路資産の供用区間の延長の推移である³。2011年度末時点での供用区間延長距離は、長い順に東日本高速道路、西日本高速道路、中日本高速道路、首都高速道路、阪神高速道路、本四高速道路となっている。

民営化した2005年度末の供用区間延長の各社合計は8,975kmであったが、2011年度末には9,494kmと519km、5.8%の増加となっている。高速道路各社別にみると、東日本高速道路が最も距離を増加させており、304km、9.1%の増加となっている。増加距離では西日本高速道路が122km（増加率3.8%）、増加率では首都高速道路が6.4%（増加距離18km）と東日本高速道路に次いでいる。本四高速道路は、3本計画された瀬戸内海を渡る橋の最後の西瀬戸自動車道（瀬戸内しまなみ海道）を民営化以前の1999年度に供用開始しているので、173kmで変化はない⁴。

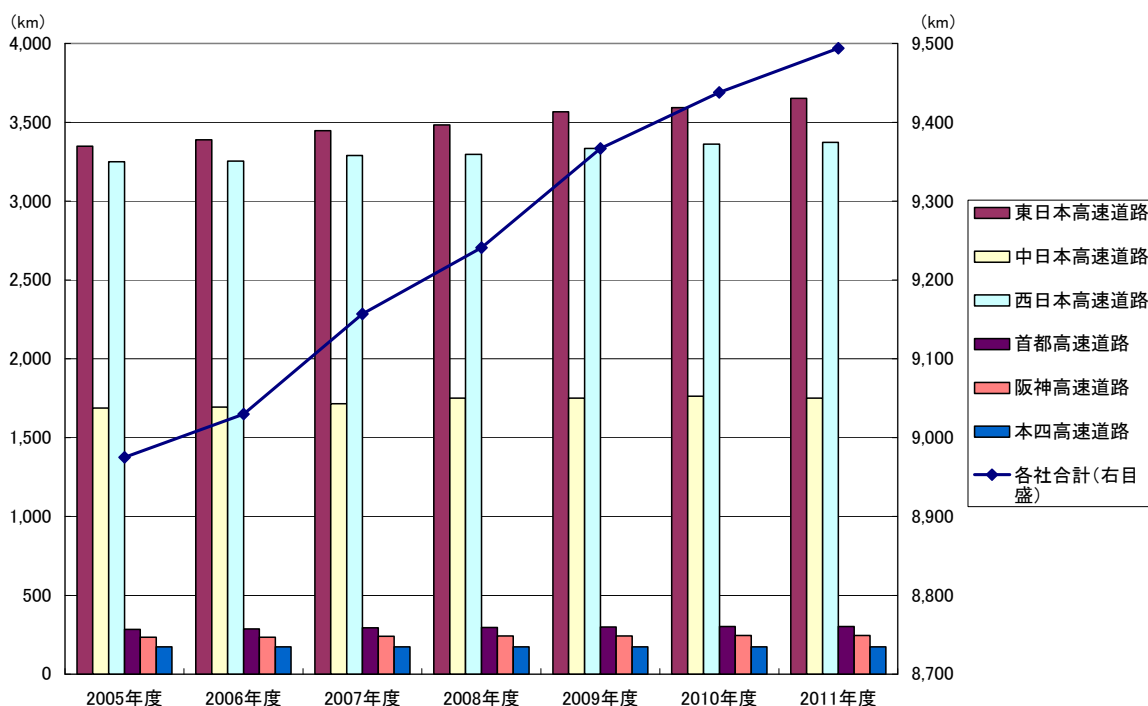
² 高速道路機構は、高速道路各社と「全国路線網（高速自動車国道及びネットワーク型一般有料道路）、地域路線網（首都高速道路等）又は一の路線（バイパス型一般有料道路）ごとに『協定』を締結し、国土交通大臣の認可を受けて、貸付料、債務返済計画等を記載した『業務実施計画』を作成」している（独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構 Web サイト「業務の概要」より）。

³ 東日本高速道路、中日本高速道路、西日本高速道路については、全国路線網と一の路線の合算値。本稿では、以降も同様に合算値で数値等を提示する。なお、前脚注に示したように全国路線網、地域路線網、一の路線ごとに貸付料の額等を定めた協定を締結しており、一の路線は道路ごとに償還される。そのため、一の路線は償還・無料開放が他の路線と比較して相対的に早く、民営化時の暫定協定では全国で10路線であったが、2012年4月1日時点では5路線となっている。無料開放後は、各道路管理者に移管される。

⁴ 本四高速道路については、高速道路株式会社法の附則第二条にて、「同社が事業を営む高速道路に係る機構の

なお、高規格幹線道路網として、高速自動車国道網 11,520km、一般国道自動車専用道路 2,480km、合計 14,000kmの整備が計画されている⁵。

図表3 道路資産保有及び貸付延長のうち供用区間延長（年度末）



(注) 延長の数値は、インターチェンジ間を最小単位として、高速道路機構の保有資産が含まれている区間をすべて合計したもの。

(出所) 独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構「決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報」より大和総研作成

(2) 収益面から見た持続性は今のところ問題ない

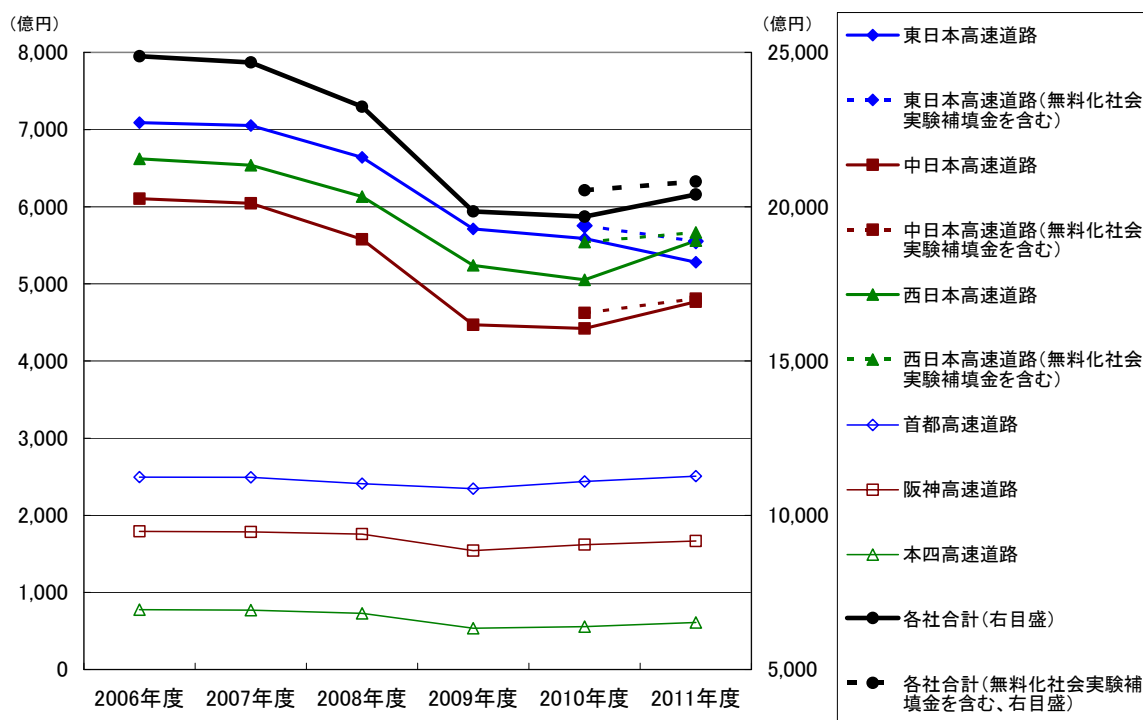
民営化後の料金収入を示したのが、図表4である。なお、民営化が実施された2005年度は半年分であるため、図表4、6では2005年度分の数値は図示していない。また、ここでの料金収入や後述する営業収支差等については、民営化後の高速道路事業の実施スキームの観点からのものであり、本稿でもそうした観点で各数値を記述している。ここで取り上げている料金収入

債務が相当程度減少し、かつ、同社の経営の安定性の確保が確実になった時において、同社と西日本高速道路株式会社との合併に必要な措置を講ずる」とされており、将来的には西日本高速道路と合併することとなっている。

⁵ 国土開発幹線自動車道建設法第3条に、「国土開発幹線自動車道の予定路線」を別表の通り定める旨の記述があり、別表には「路線名」と「起点」「終点」「主たる経過地」の地名が表示してある。予定路線のうち建設を開始すべき路線に関する「基本計画」（国土開発幹線自動車道建設法第5条）、基本計画に基づいて指定された高速自動車国道の新設に関する「整備計画」（高速自動車国道法第5条）は、国土開発幹線自動車道建設会議の議を経て、国土交通大臣により決定される。なお、国土開発幹線自動車道建設会議は、国土開発幹線自動車道建設法第11条に「この法律及び高速自動車国道法（昭和三十二年法律第七十九号）によりその権限に属させられた事項を処理するため」に設置され、同法第13条2項において、「委員は、次に掲げる者をもって充てる。一 衆議院議員のうちから衆議院の指名した者 六人 二 参議院議員のうちから参議院の指名した者 四人 三 学識経験がある者のうちから国土交通大臣が任命する者 十人以上」とされている。

や管理費は、高速道路各社の収益や費用の一部を構成するものであるが、各社の事業全体を示すものではなく、各社の収益性等を論じる場合は、別途分析が必要である。

図表 4 高速道路会社別の料金収入



(注) 「料金収入」は高速道路各社の決算上の料金収入。なお、西日本高速道路の料金収入は、高速道路機構の資産ではない関門トンネルの料金収入を除いた金額。

(出所) 独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構「決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報」より大和総研作成

料金収入の各社合計は2006年度が2兆4876億円で最も多く、その後は減少基調で、特に「安心実現のための緊急総合対策」(2008年8月29日、「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議)を受けた高速道路料金の大幅な割引制度(休日上限1,000円や平日3割引、休日昼間5割引など)が本格化した2009年度は大きく落ち込んだ。2010年度は無料化社会実験の影響もあり、料金収入自体は前年度より落ち込んでいるが、実験に伴う補填金を加えると前年度より増加していることになる。2011年3月の東日本大震災による景気の冷え込みが懸念されていたが、高速道路の料金収入は2011年度には若干増加している。ただし、東日本高速道路では、東北地方の高速道路の無料開放の補填金を加えても2010年度より減少している。なお、2010年度の無料化社会実験の補填額は各社合計で856.4億円(補填前の料金収入に対する比率4.4%)、2011年度の無料化社会実験及び東北地方の高速道路の無料開放の補填額は各社合計で419.3億円(同2.1%)であった。

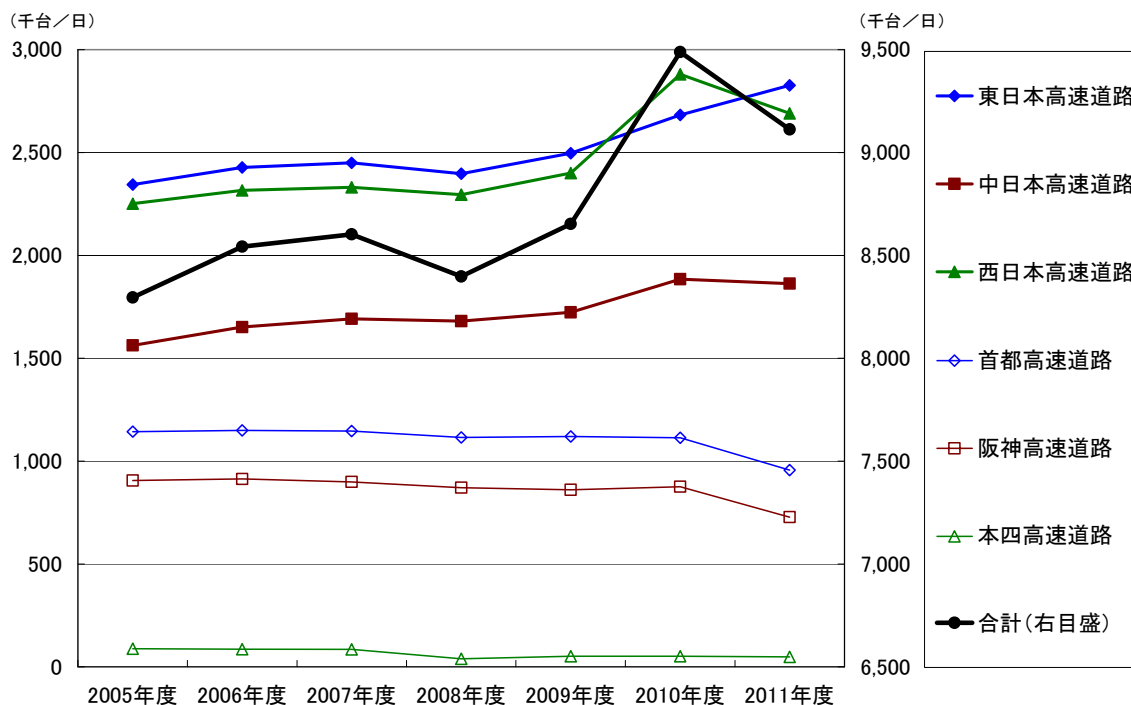
高速道路会社別にみると、2010年度までは料金収入の多い順に東日本高速道路、西日本高速道路、中日本高速道路、首都高速道路、阪神高速道路、本四高速道路となっている。2011年度には東日本高速道路と西日本高速道路の順位が入れ替わっている。料金収入の増減の動向は、

全国路線網を持つ東日本高速道路、中日本高速道路、西日本高速道路とも 2009 年度に大きく落ち込んでいる。中日本高速道路、西日本高速道路は 2010 年度を底に 2011 年度は増加しているが、東日本高速道路は 2011 年度も減少しているのは前述の通りである。地域路線網である首都高速道路、阪神高速道路、本四高速道路は 2009 年度が底で 2010 年度から増加傾向にある。首都高速道路では、2011 年度の料金収入が 2006 年度の収入を超えている。

図表 4 でみたように、高速道路料金的大幅な割引制度が本格化した 2009 年度は料金収入が大きく落ち込み、2010 年度は無料化社会実験の影響もあり、料金収入は前年度より落ち込んでいるが、その分、交通量は増加している（図表 5）。逆に東日本大震災などの影響により、無料化実験を中止した 2011 年度は交通量が減少している。一方で、震災を受けて東北地方の高速道路の無料開放が実施されたので、東北地方が事業エリアである東日本高速道路の交通量は 2011 年度も増加している。

割引制度拡充や無料化などは高速道路各社の料金収入にはマイナスに作用するが、利用者が増加して、サービスエリアやパーキングエリアでの様々なサービスへの利用者の支出が増加するという側面は高速道路各社の営業収益にプラスに働く。こうした側面も含めて、今回の無料化実験等を検証し、今後の料金制度設計や事業計画立案に役立てていくのが望ましい。

図表 5 高速道路会社別の交通量



(注 1) 「交通量」は原則として各路線ごとの支払料金所における通行台数をカウントしている。ただし、首都高速道路、阪神高速道路、本四高速道路については、カウントの方法が途中で何回か変更されているので、時系列でみる際は留意する必要がある。

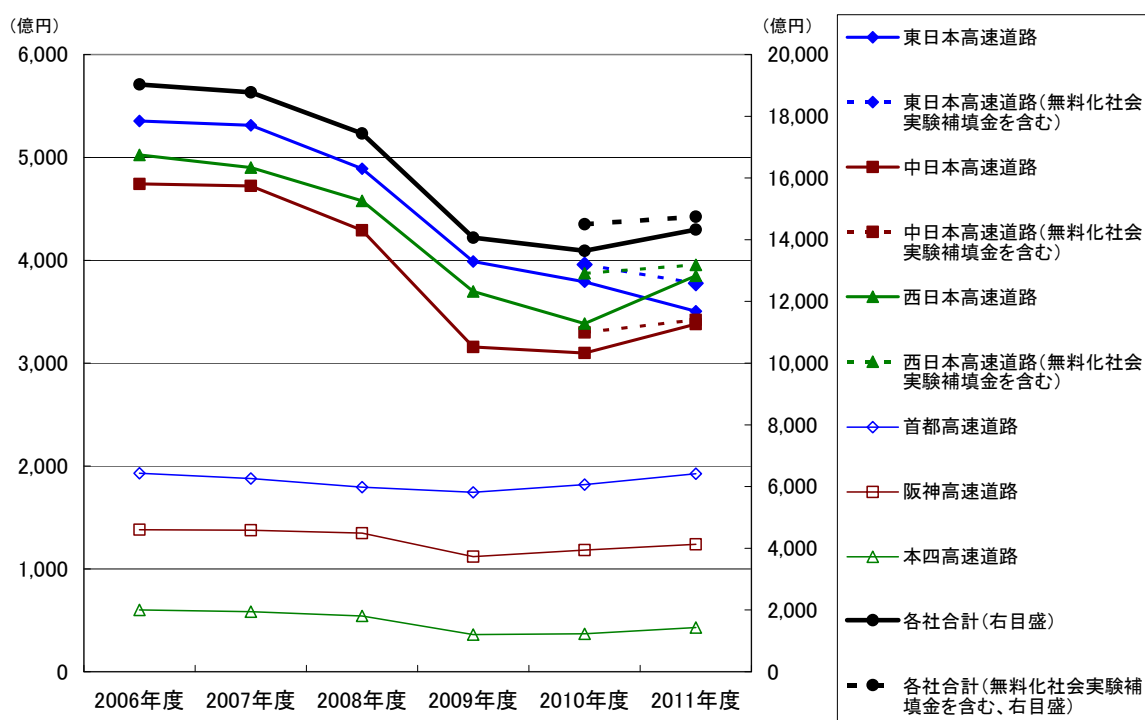
(注 2) 2005 年度は年度下期だけであるので、他の年度と比較して季節傾向が表れている可能性に留意する必要がある。

(出所) 独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構「決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報」より大和総研作成

民営化後の営業収支差（＝料金収入－管理費）を示したのが、図表6である。「営業収支がプラスであること（料金収入で管理費を賄えること）は国土開発幹線自動車道建設会議で高速道路の建設を決定する際の必要条件の一つ」、「事業継続性を判断する際には、事業を継続することから発生するキャッシュフロー（料金収入マイナス管理費）がプラスであることが重要であり、営業収支がプラスであるということは、その路線は高速道路会社が支払う貸付料を通じて高速道路機構の債務返済に貢献していること（キャッシュフローだけを捉えても継続する価値があること）を意味する（独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構Webサイト「決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報（平成18年度）」より）。従って、営業収支差がプラスであることが、収支面から高速道路事業の持続性を判断する最初の鍵となる。なお、「旧公団では路線別収入に公団の収入であった占用料等を含めていましたが、現在では占用料等は高速道路機構の収入になっていることから、収入は料金収入のみ」（同前より）である⁶。

高速道路各社の営業収支差の増減は、ほぼ料金収入の増減と相似している。従って、料金収入の動向が持続性に及ぼす影響が大きく、今後、料金制度をどのようにしていくかが重要である。

図表6 高速道路会社別の営業収支差

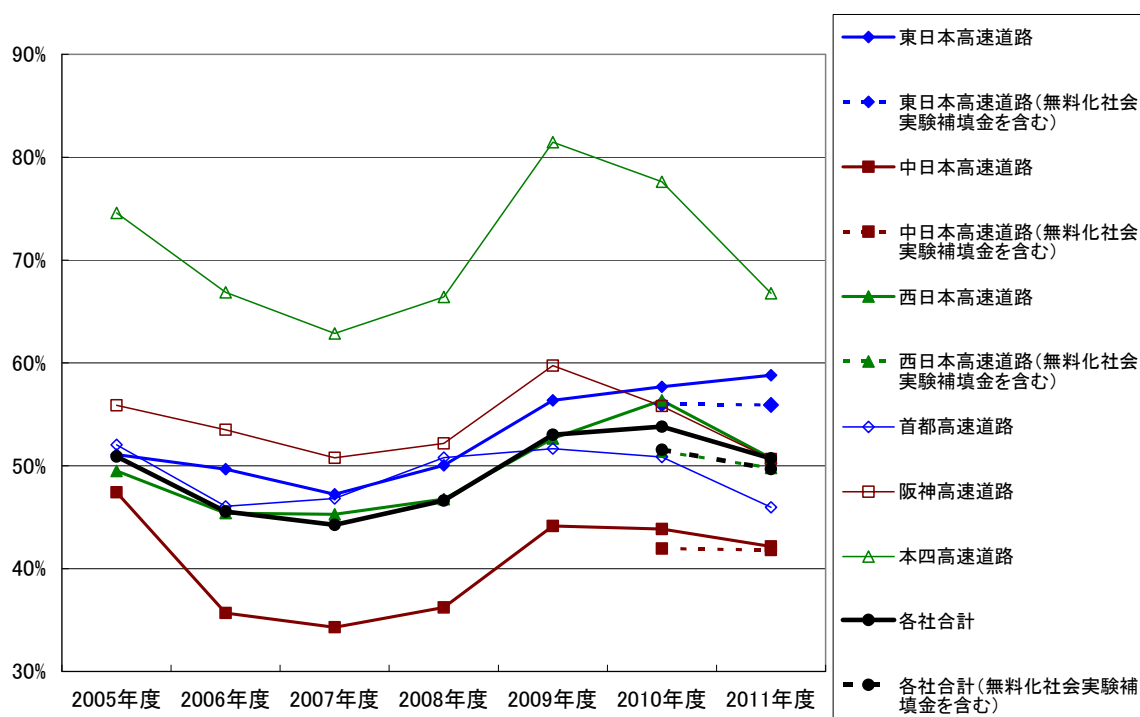


(注) 「営業収支差」は「料金収入」から「管理費」を除いたもの。「料金収入」は高速道路各社の決算上の料金収入、「管理費」は高速道路各社の管理費。なお、西日本高速道路の料金収入及び管理費は、高速道路機構の資産ではない関門トンネルの料金収入及び管理費を除いた金額。

(出所) 独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構「決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報」より大和総研作成

⁶ 高速道路施設そのものの運営事業についての話であり、高速道路各社の営業収益には道路建設や休憩所運営などの収入も含まれている。

図表7 高速道路会社別の収支率（試算値）



(注1) 「収支率」は、高速道路各社の「料金収入」に対する高速道路各社の「管理費」と高速道路機構の「金利（試算値）」の割合。「料金収入」、「管理費」については図表6の注参照。「金利（試算値）」は、高速道路機構の支払金利をセグメント単位（債務返済計画単位）ごとに高速道路各社に分けたもの。

(注2) 2005年度の「金利（試算値）」については、路線ごとの試算値は示してあるが、東日本高速道路、中日本高速道路、西日本高速道路については、高速道路各社別の試算値は示されていないため、大和総研にて社ごとに積算している。

(注3) 2005年度は10月1日からの半年分。

(出所) 独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構「決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報」より大和総研作成

図表7は民営化後の収支率（試算値）である。収支率は高速道路各社の「料金収入」に対する高速道路各社の「管理費」と高速道路機構の「金利（試算値）」の割合である。営業収支差は管理費を料金収入で賄えているかを捉える指標であるが、収支率（試算値）では建設に伴う支払金利まで含めて料金収入で賄えているかを捉えることとなる。「旧公団では償還準備金方式決算の下で支払金利を路線別に配賦」していたが、民営化後は「民間並み会計基準に準じた独立行政法人会計基準により決算作業を行うこととなったため、従来の償還準備金方式による路線別金利配賦は不可能な状況」になった（独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構 Web サイト「決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報（平成18年度）」より）。しかしながら、「一定の仮定の下での金利の路線配賦の要請が強い」ので、「全国路線網については営業収支按分（フローに着目した配賦）と資産価値按分（ストックに着目した配賦）の2通りの配賦試算」を行ったとのことである（同前より）。従って、本稿でも収支率や金利に（試算値）と表記している。なお、営業収支按分、資産価値按分共に「全国路線網における3社の貸付料をもって返済する債務を試算」した上で（同前より）、路線別に配賦試算しているため、高速道路各社の金利の試算値はどちらの方式でも同一になる。なお、「各路線を仮に個別事業として捉えて事業継続価値を判断する際には、過去のキャッシュフローから発生する費用を排

除し、事業を継続することから発生する将来キャッシュフロー（料金収入と管理費）を判断材料とすることが望ましい」としており（同前より）、既設の高速道路網の収益面からみた持続性という観点では同感である。

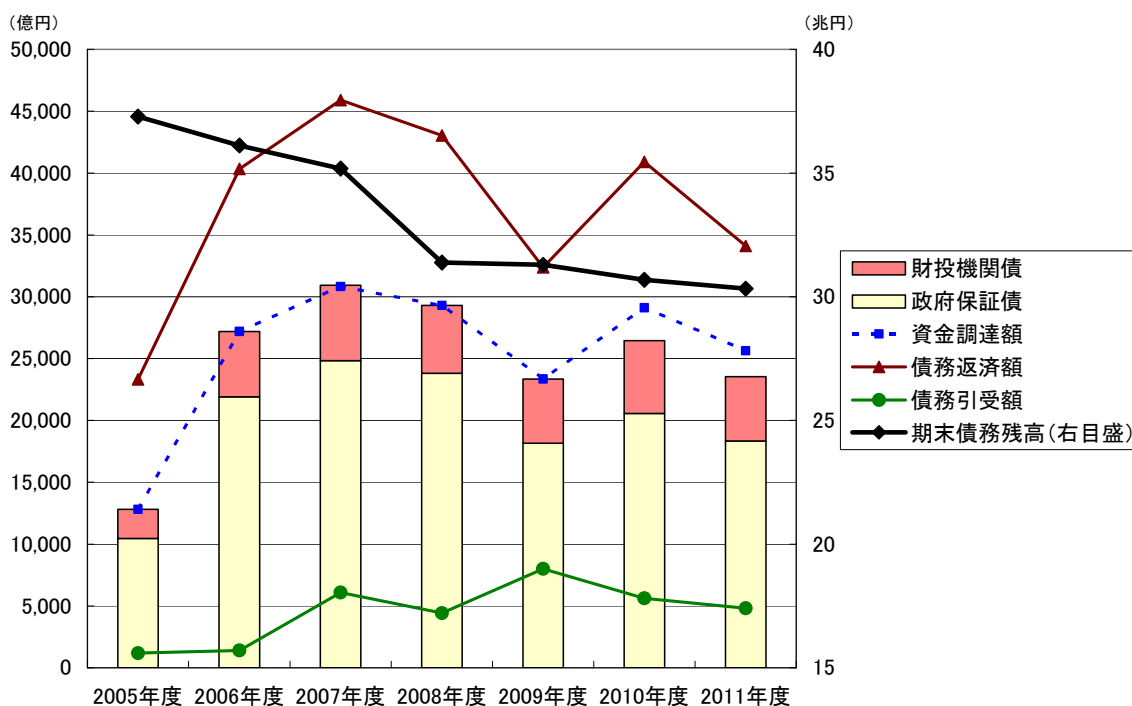
各社合計の収支率（試算値）は、2007年度の44.3%を底に上昇に転じ、2010年度には53.8%となったが、2011年度には若干下がり50.7%となった。現状の料金収入水準が維持できるのであれば、過去のキャッシュフローから発生する費用も含めて、料金収入で十分賄えるといえる。

高速道路会社別にみると、本四高速道路の収支率（試算値）が相対的に高い状態が続き、2009年度には80%を超えているが、2011年度には60%台半ばの水準まで低下している。各社の中で、中日本高速道路が最も低い状態が続き、2011年度は40%台前半の水準となっている。東日本高速道路だけは、2011年度も前年度より収支率（試算値）が上昇しており60%に近付いているが、管理費と金利（試算値）は前年度より減少しているため、料金収入が減少したことによる。

（3）着実に進んでいる債務返済

民営化後の高速道路事業の実施スキームでは、道路建設に伴う債務は道路資産と共に高速道路機構が高速道路各社から引き受け、高速道路機構が債務を返済していくこととなっている。

図表8 高速道路機構の債務残高等及び資金調達



（注1）債券については、2006年度までは額面で計上、2007年度からは簿価で計上。

（注2）図中では明示していないが、2008年度に2兆8,791億円の債務を国が承継。

（注3）2005年度は10月1日からの半年分。

（出所）独立行政法人 日本高速道路保有・債務返済機構「決算に合わせて開示する高速道路事業関連情報」より大和総研作成

図表 8 は高速道路機構の期末債務残高及び期中の債務返済額、債務引受額、資金調達額を示している。図表 8 中には図示していないが、高速道路機構発足時（2005 年 10 月 1 日）の期首債務残高は約 38.2 兆円であったが、計画を上回る金額で着実に債務を返済し、2011 年度末には約 30.3 兆円となっている。なお、経済対策のため、2008 年度に国への約 2.9 兆円の債務承継に基づき、利便増進事業による料金割引が導入されている（休日上限 1,000 円や平日 3 割引、休日昼間 5 割引など）。

資金調達額は半年分である 2005 年度を除くと、2 兆円から 3 兆円強の水準を調達し続けている。政府保証債が中心で、2008 年度までは資金調達額の 8 割が政府保証債、残りが財投機関債という構成であった。2009 年度には政府保証債での調達比率が 8 割を切り、2011 年度は 7 割強の水準となっている。また、2010 年度には政府保証借入金、2011 年度には民間借入金による資金調達も実施している。なお、高速道路建設の際は、高速道路各社が社債や借入金などの形で民間から資金調達して、建設投資資金に充当している。

3. 今後の方向性

(1) 高速道路網の持続可能性を高めるために検討すべき事項

前述したように、道路関係四公団のいわゆる民営化の目的として、国土交通省は、「約 40 兆円に上る有利子債務を確実に返済」、「真に必要な道路を、会社の自主性を尊重しつつ、早期にできるだけ少ない国民負担で建設」、「民間ノウハウ発揮により、多様で弾力的な料金設定や多様なサービスを提供」を挙げている（国土交通省 Web サイトの「道路関係四公団民営化」の「民営化の概要」より）。現状までは「有利子債務を確実に返済」は着実に進んでいるが、今後の動向は「会社の自主性」「民間ノウハウ発揮」等のキーワードが活かされるかに大きく影響されると考える。特に①今後の料金制度、②国土開発幹線自動車道の予定路線の建設（高速道路網の拡張）、③供用済み路線の維持更新、について、現状の高速道路事業の実施スキームを前提としつつ、前述のキーワードが活かされるような工夫が求められる。

国土交通省では、今後の高速道路の整備、管理、料金、負担のあり方について幅広く検討するため、『高速道路のあり方検討有識者委員会』を設置し、同委員会は 2011 年 12 月に「今後の高速道路のあり方 中間とりまとめ」を公表している。また、高齢化が進みつつある首都高速道路について、再生の基本的な方針について検討するため、『首都高速の再生に関する有識者会議』を設置し、同会議は 2012 年 9 月に「首都高速の再生に関する有識者会議 提言書」を公表している。いずれも高速道路網の持続可能性を高めることを狙っている⁷。

⁷ 首都高速道路でも独自に「首都高速道路構造物の大規模更新のあり方に関する調査研究委員」を設置し、持続可能性を高める方策を検討しており、2012 年 12 月に提言をまとめる予定となっている。また、東日本高速道路、中日本高速道路、西日本高速道路でも「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」を設置し、第 1 回委員会を 2012 年 11 月 7 日に開催予定である。

(2) 料金制度について

高速道路のあり方検討有識者委員会「今後の高速道路のあり方 中間とりまとめ」（以下、「中間とりまとめ」）では、今後の料金制度のあり方について、図表9のようにまとめている。

基本となる考え方（図表9上方の囲み内）については、全くその通りであり、ぜひ実現して欲しいが、具体的な制度設計には工夫が必要である。具体的な方向性としての料金制度のあり方については、「中間とりまとめ」本文では、「負担の公平性や他の交通機関との関係を踏まえ、対距離制を基本とすべきであり、少なくとも、都市高速道路以外の高速道路の料金水準（料率）については、全国で共通とすべきである」としているが、この点には留意が必要であろう。特に公共交通機関の利便性がどのような状況にあるかは地域により大きく差があり、公共交通機関との役割分担の観点からの料金設定も考えて良いと思われる。また道州制などの議論にみられるような地方公共団体の広域化などが進めば、広域的な観点からの街づくりと拠点的な街と街をつなぐ高速道路網のあり方及び料金制度ということも視野に入れた方が望ましい。

図表9 高速道路のあり方検討有識者委員会による今後の料金制度のあり方

| |
|--|
| <p>○ 今後の料金制度の基本的な考え方</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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料金制度の構築 ・弾力的な料金施策等による交通流動の最適化 ・債務の確実な償還と将来の更新等への対応 <p>・料金制度のあり方</p> <ul style="list-style-type: none"> 対距離制を基本とし、水準（料率）は全国で共通 料率を高くする区間でも、他区間と大きな料金差とならないよう留意 交通需要等により料率を変動 <p>・料金施策の方向性</p> <ul style="list-style-type: none"> 様々な政策課題に対応するため、きめ細やかな料金とすることが妥当 効果を精査した上で導入し、PDCAサイクルで評価、継続・見直しを検討 <p>・更新費用等と償還の扱い</p> <ul style="list-style-type: none"> 更新費用等への対応は、厳しい財政状況も踏まえつつ、償還期間延長、償還対象経費の見直し、償還後の継続的な利用者負担を含め、幅広く検討 <p>○ 料金制度にかかる当面の課題</p> <ul style="list-style-type: none"> ・当面の料金割引 <ul style="list-style-type: none"> 現在の割引内容と効果を検証し、割引目的を一つ一つ明確にした上で整理 3年後、仮に料金割引を継続するならば、様々な工夫が必要 ・本四高速の料金 <ul style="list-style-type: none"> 全国と共通の料金水準を目指し、海峡部も他区間と大きな料金差とならないよう配慮 NEXCOとの将来的な合併に向けて準備が必要 国と地方の出資継続が必要であり、過去の経緯を踏まえつつ、早急に合意形成を図るべき |
|--|

（注）図表中後半の「3年後」は、利便増進事業にかかる料金割引の財源が無くなることを指している。

（出所）国土交通省 高速道路のあり方検討有識者委員会「『今後の高速道路のあり方 中間とりまとめ』の概要」（2011年12月9日）より大和総研作成

(3) 国土開発幹線自動車道の予定路線の建設（高速道路網の拡張）について

「中間とりまとめ」では、ネットワーク再考の基本理念を「人口減少局面での国土の再編・強化」、「国土の信頼性向上」とした上で、「明確なプライオリティに基づく戦略的整備～最優先で取り組む2本柱～」として、「1）「日本経済を牽引する拠点地域」として大都市・ブロック中心都市におけるネットワークの緊急強化」、「2）「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」を掲げている。それぞれもっともとも思えるが、「人口減少局面での国土の再編・強化」を軸に考えかつ厳しい財政事情等、人口減少に伴う交通需要の見通し、などを併せ考えた場合、さらなる工夫が必要となると思われる。

(4) 供用済み路線の維持更新について

「中間とりまとめ」では、維持管理について「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利用者負担で対応することを基本とする。このうち、利用者負担で管理している高速道路については、適切に維持更新を行うことによりその機能を維持していく観点から、償還後も利用者負担とすることは妥当であり、検討すべきである」としている。現時点では民营化後45年間で償還期間とされ、高速道路機構等の債務返済計画もその前提で立案されている。しかし、維持更新にも費用がかかることを考えれば、高速道路網において「償還後も利用者負担とすることは妥当」というのは同感である。ただし、受益者は高速道路の直接の利用者だけではなく、また公共交通機関等との役割分担も踏まえて、償還後の料金制度については再考する必要があるだろう。

一方、「中間とりまとめ」では、「都市高速道路などについては、用地取得が困難な中で整備を急いだため、景観や交通処理の観点などから見て必ずしも好ましいものとは言えない。今後、これを更新する場合は、単に同じものをつくり直すのではなく、まちづくりと一体とするなど、都市改造や防災の視点から思い切った計画を立案することも検討すべきである」としている。国土交通省が設置した別の会議による「首都高速の再生に関する有識者会議 提言書」（2012年9月）では、「東京外かく環状道路など環状道路ネットワークを早期に整備するとともに、都心部への流入を調整するようなソフト施策（例：料金施策）の取組などが必要」とした上で、「都心環状線の高架橋を撤去し、地下化などを含めた再生を目指し、その具体化に向けた検討を進めるべき」としている。供用済み路線の更新にあたっては、従前のものを再現することにこだわらず、大胆に作り直すなどの選択肢も採用すべきである。その際は、当該地域の交通状況や人口構造等の様々な外部要因も踏まえた上で、高速道路各社が自主性を発揮して、関係者とより良い姿を議論していくことが望ましい。

(5) 民間資金の活用について―街再構築の観点も含めて―

最後に、今後の高速道路網の拡張や維持更新については、民間資金を積極的に活用する手法があり、特に料金収入を継続できるのであれば、民間の活躍余地は大きいと思われる。前述した高速道路のあり方検討有識者委員会や首都高速の再生に関する有識者会議でもそうした観点での議論が行われ、それぞれの報告書で触れられている。

既存の高速道路各社がこれまで以上に自主性と民間ノウハウを発揮することが、そうした民間資金の有効活用に繋がる方向と考える。その際は、広域的に俯瞰した地域の姿を考えられるような地元自治体の協力も重要となろう。民営化前までの高速道路網の拡張は国が主導権を発揮してきたと考えられるが、概成した後の高速道路網を有効活用し、効率的に維持更新していく役目は高速道路各社が主体的に担い、その際は街再構築の観点も踏まえている地元自治体と有機的に連携していくことが望ましいであろう。

関連レポート

- ・ 中里幸聖「特定財源により充実した道路投資の半世紀～一般財源化後は選択と集中へ～」(大和総研リサーチレポート、2012年9月18日)
- ・ 中里幸聖「持続可能なインフラ整備に向けて～官民連携の強化と長期資金～」(『大和総研調査季報』2012年夏季号(Vol.7)掲載)
- ・ 中里幸聖「人口減少・高齢化の下での交通体系の一翼を担う高速道路」(『高速道路と自動車』2011年12月号(Vol.54 No.12)掲載)
- ・ 中里幸聖・米川誠「震災復興に向けた交通インフラの再構築 ―代替性を有する交通ネットワークの確立を」(『DIRコンサルティングイーグルアイ』2011.7(Vol.3)掲載)