

高速道路の通行料金制度

—歴史と現状—

古 川 浩太郎

- ① 我が国における有料道路の起源は、明治4年の太政官布告第648号において、険路改修等による運輸の便を図った私人に対し、年限を定めて通行料金の徴収を認めたことに求められる。しかし、有料道路制度が実質的に確立したのは、昭和27年に「道路整備特別措置法」(旧法)によって公共の道路を有料化することが可能とされたことによる。

一方、高速道路の計画は戦前から存在したが、法制度上は、昭和32年に制定された「高速自動車国道法」によって、有料道路としての高速道路の位置づけが明らかにされた。

- ② 有料道路は、高速自動車国道、都市高速道路及び一般有料道路の3種類に大別することができる。このうち、高速道路会社(会社)が管理運営を行う道路については、その路線網の態様(全国路線網、地域路線網及び一の路線)に応じて、日本高速道路保有・債務返済機構(機構)と締結する協定に基づき、有料道路の建設、管理、料金徴収を行う。

通行料金決定の原則は、償還主義と公正妥当主義(会社管理の高速道路又は指定都市高速道路の場合)であり、その基底には道路の無料公開原則が存在する。また、会社と機構との協定を単位として、各路線の収支を合算する料金プール制が採用されている。なお、我が国の高速道路の通行料金は、海外主要国との比較においては高水準である。

- ③ 償還主義とプール制に基づく料金施策によって、高速道路網の拡大とともに通行料金の改定が行われた。しかし、高度経済成長終了後は道路交通需要の停滞や建設費の高騰が高速道路の事業運営を圧迫するとともに、料金の割高感や他の交通機関との競争の激化、一般道路の整備等によって有料道路の有効活用が行われなくなった。こうした中、通行料金は借入金の返済原資であることに加えて、交通需要の調整手段としての性格を持つようになった。特に道路関係四公団の民営化以降は、高速道路の利用活性化、道路特定財源制度の見直し、経済対策等の観点から、ETC利用車両を対象とした料金の割引が相次いで行われている。

- ④ 今後の通行料金のあり方を考えるに際しては、通行料金の性格づけ、特に現在における償還主義の妥当性や受益者負担の問題について検討することが重要と考えられる。また、料金引下げは、一定の経済効果が期待されるものの、民営化会社に対する国費投入の是非、混雑の激化とそれによる環境への悪影響、他の交通機関の利用減等の問題もある。

高速道路の通行料金制度 —歴史と現状—

国土交通調査室 古川 浩太郎

目 次

はじめに

I 沿革

- 1 有料道路の創始
- 2 有料道路制度の確立
- 3 有料道路としての高速道路

II 通行料金制度

- 1 高速道路及び有料道路の現状
- 2 制度の概要
- 3 国際比較

III 通行料金をめぐる施策の動向

- 1 料金施策の変遷
- 2 ETC利用車に対する割引制度

IV 視点

- 1 通行料金の性格
- 2 通行料金引下げに対する考え方

結び

はじめに

昭和38年7月、我が国最初的高速自動車国道である名神高速道路の一部区間（栗東・尼崎間71km）が開通した。以来、半世紀に近い時日を経て、現在供用中の高速道路の延長は高速自動車国道7,641km、一般国道の自動車専用道路1,107km（以上平成21年4月時点）、都市高速道路720km（平成20年10月時点）に達している⁽¹⁾。我が国的高速道路は、建設計画時の財政事情を背景に、借入金で建設及び維持管理費用を賄い、完成後の一定期間に通行料金を徴収してこれを償還する有料道路方式で運営されてきた。近年においては、旧道路関係四公団の改革（平成17年10月民営化・組織再編）に際して高速道路の活用・機能強化を目的とした弾力的な料金設定が行われたほか、原油価格高騰や不況対策として、通行料金引下げの動きが活発化しており、国民の関心も高い。

本稿においては、このような状況を念頭に置きながら、高速道路の通行料金制度に着目し、有料道路としての側面からその歴史と現状を概観する。また、現在行われている各種の料金上の施策についても紹介し、今後を展望する視点を示すことを目的とする。

I 沿革

1 有料道路の創始

近代国家としての我が国における有料道路制度は、明治4（1871）年12月の太政官布告第648号（「治水修路架橋運輸ノ便利ヲ興ス者ニ入費税金徴収ヲ許ス」）において、険路改修、橋梁架設等によって運輸の便を図った私人に対して、経費の額に応じて一定年限の間、償還のための料金徴収を認めたことが嚆矢とされている⁽²⁾。これは、揺籃期にあった明治政府の財政基盤が脆弱であったため、道路整備財源の一部を民間人の財力に依存しようとして採られた制度である。私人が徴収する通行料を「税金」と称している理由は明らかではないが、当時において道路及び通行料金が有していた意味や役割を考える上で興味深い⁽³⁾。本布告に基づき、明治8年、東海道の板橋村（現小田原市）から湯本村山崎（現足柄下郡箱根町）までの約4kmの区間が国内初の有料道路となった。この他、東海道金谷・日坂間（小夜の中山峠）の改修や天竜川の架橋等が行われた⁽⁴⁾。

しかし、本布告を含め、明治時代前半における道路関係の法令は、いずれも断片的で不十分な内容であったため⁽⁵⁾、これらを統一し、基本

(1) 「高規格幹線道路」（第4次全国総合開発計画）としては、この他に「高速自動車国道に並行する一般国道の自動車専用道路」がある（720km。平成21年4月時点）。「第4回国土開発幹線自動車道建設会議説明資料」2009.4.27.国土交通省ホームページ〈<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/kansen/20090427/1.pdf>〉及び道路行政研究会編『道路行政 平成20年度』全国道路利用者会議, 2009, p.331.

(2) 「(前略) 府県管下ニ於テ有志ノ者共自費或ハ会社ヲ結ヒ水行ヲ疏シ峻路ヲ開キ橋梁ヲ架スル等諸般運輸ノ便利ヲ興シ候者ハ落成ノ上功費ノ多寡ニ応シ年限ヲ定メ税金取立方被差許候間 (以下略)」外史局編纂『布告全書』1871年12月。

(3) 日本道路協会編『日本道路史』1977, pp.24-25, 89.しかし、本田あゆこ・森地茂「戦前における道路有料化の試みに関する研究」『土木史研究』17号, 1997.6, p.503によれば、料金徴収の特権のほか、事業経営、維持・保存、免許期間中でも国の要求に応じて構造物を買い取ること、免許期間終了後は無償で国に提供すること等の義務が課されていたという。なお、我が国と異なり馬車交通が発達していた諸国においては、有料道路の起源ははるかに古く、例えば英国では1663年に最初有料道路（ターンパイク）が認可されていた。T. C. パーカー・C. I. サヴィジ（大久保哲夫訳）『英国交通経済史』泉文堂, 1978, p.26.

(4) 武部健一『道Ⅱ』（ものと人間の文化史116-2）法政大学出版局, 2003, pp.171-172; 日本道路協会編 前掲注(3), p.25; 松波成行『国道の謎』（祥伝社新書160）祥伝社, 2009, pp.305-306.

(5) 武藤博己『道路行政』東京大学出版会, 2008, p.122.

法としての「道路法」の制定を目指す動きは早くから見られた。帝国議会においても、明治29年（第10回議会）以降、度重ねて法案が提出され、漸く大正8年に至って「道路法」（旧法。大正8年法律第58号。以下「旧道路法」という。）の制定が実現した⁽⁶⁾。旧道路法は、道路（公道）の通行は無料という原則に立ちつつ、橋梁や渡船場については、すべて道路管理者（国道は府県知事、その他の道路はその認定者。実際には府県知事及び市町村長）が設置・管理することは、その資力の面から不可能であるという現実に鑑み、布告の趣旨を採り入れ、管理者以外の者は管理者の許可又は承認を得て一定期間、管理者は特別の事由ある場合に限り、橋銭又は渡銭を徴収する橋梁又は渡船場を設けることができるとした（第26条及び第27条）⁽⁷⁾。

一方、大正時代においては、観光地の遊覧自動車会社等が経営する営利事業としての有料道路（私道）が出現した。また、大正末期から昭和初期にかけての自動車の増加、特にバス事業の発達に伴い、事業者の中には自社路線の運行のための専用道路（私道）を開設し、又は自社バス以外の自動車から通行料金を徴収して通行させることを希望する者もあった。前記のとおり、旧道路法は、公道は無料という原則に基づいていたため、有料道路の建設許可はこれらの私道に対してのみ、前記太政官布告に基づいて与えられていた⁽⁸⁾。そして、昭和6年には「自動車交通事業法」（昭和6年法律第52号）が制定され、内務大臣及び鉄道大臣の免許に基づき、有料の一般自動車道及び自動車運送業者が自己

の営業の用に供する専用自動車道の2種の道路が定められた⁽⁹⁾。戦後、営利事業としての有料道路は、旧「道路運送法」（昭和22年法律第191号）⁽¹⁰⁾を経て、現行の「道路運送法」（昭和26年法律第183号）に引き継がれることとなる⁽¹¹⁾。

2 有料道路制度の確立

(1) 「道路整備特別措置法」（旧法）と公共道路の有料化

昭和27年、旧道路法に替わる道路行政の基本法として、「道路法」（昭和27年法律第180号）が新たに制定された。（新）道路法においても、道路（公道）は無料で一般通行の用に供されるという考え方（無料公開の原則）は維持されたが、私人が有料橋や有料渡船施設を運営することを認めた旧道路法と異なり、道路管理者（都道府県又は市町村）のみが、橋又は渡船施設に限り、①通行又は利用の範囲が地域的に限定されたものであること、②通行又は利用する者がその通行または利用により著しく利益を受けること、及び③その新設又は改築に要する費用の全額を地方債以外の財源をもって支弁することが著しく困難であること、を満たす場合にのみ、条例を定めて料金を徴収することができるとされた（第25条第1項及び第2項）。また、料金については、「橋又は渡船施設の新設又は改築に要する費用の全部又は一部を償還するために、一定の期間を限り」及び「その通行者又は利用者が受ける利益をこえない範囲内」という要件が付された。

我が国の有料道路制度が実質的に確立したの

(6) この間の経緯は、日本道路協会編 前掲注(3), pp.55-56; 同上, p.123を参照。

(7) 日本道路協会編 同上, pp.62-63. 太政官布告において認められていた「賃取道路」については、本法制定時点では全く存在せず、また「路銭」を徴収する制度は、橋や渡船場において橋銭、渡銭を徴収する場合に比して交通上の支障となる度合いが大きいとして、本法では認めないこととされた。

(8) 本田・森地 前掲注(3), p.507; 同上, pp.175-176; バス事業五十年史編集委員会編『バス事業五十年史』日本乗合自動車協会, 1957, pp.233-244.

(9) 日本道路協会編 同上, pp.171-176; 道路行政研究会編 前掲注(1), p.179.

(10) 同法の制定によって自動車交通事業法は廃止。

(11) 日本道路協会編 前掲注(3), p.176; 本田・森地 前掲注(3), pp.507-510; 武藤 前掲注(5), pp.24-25.

は、同じく昭和27年に制定された「道路整備特別措置法」(旧法。昭和27年法律第169号)によって、道路法で定める公共の道路(橋や渡船施設に限らず、一般道路を含む)が通行料金徴収の対象とされたことによる。本法が制定された背景には、戦後の経済復興が着実化するに伴い自動車の台数や輸送実績が急増し⁽¹²⁾、道路整備需要が高まる中、通常の財源ではその費用を確保できないという財政面の実情が存在した⁽¹³⁾。本法においては、道路法の適用を受ける道路のうち①通行者又は利用者がその通行又は利用により、著しく利益を受けるものであること、②通常他に道路の通行又は利用の方法があつて、当該道路の通行又は利用が余儀なくされるものでないこと、③当該道路の新設又は改築に要する費用が償還を要するものであること、の各要件に該当するものに限り、無料公開原則の例外措置として料金徴収が認められ、また、その額は「当該道路の通行又は利用に因り通常受ける利益の限度をこえないものでなければならない」とされた(第3条第1項及び第2項)。具体的には、同時に制定された「特定道路整備事業特別会計法」(昭和27年法律第170号)第11条に基づく資金運用部からの借入れによって建設財源を調達するとともに、完成後の道路利用者から通行料金を徴収し、これを償還する方式が採用

された。また、特定道路整備事業特別会計法第1条によって、道路整備特別措置法に基づいて国が直轄で施行する有料道路の整備事業又は地方公共団体が行う有料道路整備に係る資金貸付等に関する国の資金の経理を明確にするため、「特定道路整備事業特別会計」が設置された。本特別会計の管理は建設大臣が行うこととされ、資金は大蔵大臣が管理する資金運用部特別会計から年6%の利率で借り入れた。これによって実施された有料道路事業には、国の直轄事業としては関門国道(山口県・福岡県)、戸塚国道(神奈川県)等が、都道府県道整備のために資金を貸し付けて実施した事業としては、濃尾大橋(愛知県・岐阜県)、湘南道路(神奈川県)等の事例がある⁽¹⁴⁾。

このように、道路整備特別措置法に基づいて徴収される通行料金は、借入金返済の原資となるものであり、サービス利用又は受益の対価としての位置づけは希薄であった⁽¹⁵⁾。また、料金の徴収に際しては、「あらかじめ、官報でその額及び徴収期間を告示しなければならない」(第3条第5項)と定められていたことから、当該期間が経過すれば、道路法の原則に基づいて無料公開となることが予定されていた⁽¹⁶⁾。道路整備特別措置法の制定をめぐる国会審議においても、一般公共用の道路に有料制を適用す

(12) 昭和25年から30年までの5年間に、自動車保有台数は41.4万台から150.2万台(約3.6倍)に、貨物自動車輸送量は、309万トンから569万トン(約1.8倍)に増加した。総務省統計局監修、日本統計協会編『日本長期統計総覧 第3巻(新版)』2006, pp.92, 104.

(13) 「道路は公共性を持っているものであつて、今日までの道路法でも、財政資金によってこれを建設し、無料で通行するというのがどこの国においても普通の考え方であります。(略)しかしながら、ただいまの財政資金、つまり総予算、それと公共事業費、それから道路事業費の額から考えまして、わが国の道路がこの程度で参りますのでは、とうていこれが整備はおぼつかないと思うのであります。」第13回国会衆議院建設委員会議録第14号 昭和27年3月26日 p.1. 建設省道路局長発言。

(14) 日本道路協会編 前掲注(3), pp.91-93; 武藤 前掲注(5), p.28.

(15) 杉山武彦「わが国有料道路政策と制度改革の展望」『成城大学経済研究』158, 2002.11, p.74。「償還主義及びそれを前提とした料金の一般水準(略)は、もっぱら施設としての道路の整備が目的で、道路施設が提供する道路サービスの有効利用-資源配分の効率性-という視点はまったくなかった」という指摘もある。岡野行秀「高速道路運営の基本問題:再考-償還主義、料金プール制度を中心に」『高速道路と自動車』38巻5号, 1995.5, p.13.

(16) 遠藤貴子「道路の設置・管理と費用に関する法的考察-道路無料公開の原則と有料道路制度」『高速道路と自動車』38巻4号, 1995.4, p.19.

ることは道路の無償使用の原則に反するのではないかという疑問が出された⁽¹⁷⁾。また、法案可決に際しては次のとおり附帯決議が行われ、通行料金の徴収は道路の無料公開原則に対する時限的な例外措置であることが示されていた。

「本案は、道路の無料公開を原則とする我が国道路の立法の精神に^(ママ)馳背するものであるが、道路の現状に鑑みて止むを得ざる一時的の措置として、これが運用には長大橋、長大トンネルのごとく集中的に巨額の工費を要するもの、或は経済効果に富む産業道路並びに急施を要する観光道路等、いずれも国民がひとしく要望するもので、而も短期間に料金徴収により容易に収支の償う箇所を厳選の上、適用することとし、新京浜国道のごときは本法外において施行されたし」⁽¹⁸⁾

(2) 日本道路公団の設立と「道路整備特別措置法」(新法)の制定

上記のように、道路整備特別措置法(旧法)は、従来は道路運送法による自動車道路を除いて橋梁及び渡船施設に限られていた有料道路の範囲を道路法上の道路に拡張し、公共道路の有料化の途を開いたものであり、「有料道路制度としてははじめての完備された法制」と位置づけられている⁽¹⁹⁾。

しかし、有料道路建設を推進するためには、資金運用部資金に加え、民間資金を調達することも必要とされるようになった。加えて本法においては、有料道路の建設主体が国(建設大臣)及び道路管理者(都道府県知事及び市長)に区分

され、個別に経理を行う必要があり、資金の総合的・効率的使用が困難であったことから、事業運営の効率化を図ることが求められた。このような状況を背景として、昭和31年4月、有料道路の新設、改築、維持、修繕等を総合的・効率的に行う機関として、「日本道路公団法」(昭和31年法律第6号)に基づく特殊法人「日本道路公団」が設立された。同時に、同公団が行う有料道路の建設管理について規定した「道路整備特別措置法」(新法。昭和31年法律第7号)が制定され、道路整備特別措置法(旧法)及び特定道路整備事業特別会計は廃止された⁽²⁰⁾。

3 有料道路としての高速道路

(1) 前史

有料道路制度が創設された経緯は概略上記のとおりである。一方、高速(自動車専用)道路の整備計画はどのように進められたのであろうか。

我が国の道路は、旧道路法以来混合交通を前提とし、道路運送法が定める一般自動車道を除き、法律上、自動車専用道路は存在しなかった⁽²¹⁾。しかし、内務省土木局は、海外⁽²²⁾において供用が開始されていた高速道路の影響を受け、昭和15年から全国的な自動車道路網及び東京・神戸間の自動車国道計画の策定に着手し、昭和18年には稚内から長崎に至る「全国自動車国道網」(5,490km)が構想されていた⁽²³⁾。戦争による中断の後、建設省は昭和26年に東京・神戸間の高速道路調査を再開し、昭和29年5月に同区間の建設計画(「東京神戸間高速有料道路建設計画概要書」)を発表した⁽²⁴⁾。また、昭和31年に米国が

(17) 第13回国会参議院建設・運輸連合審査会会議録第1号 昭和27年4月15日 p.2.

(18) 第13回国会参議院会議録第44号 昭和27年5月28日 p.9.

(19) 日本道路協会編 前掲注(3), p.90.

(20) 三橋信一「日本道路公団法及び道路整備特別措置法概説」『自治時報』9巻8号, 1956.8, p.45.

(21) 日本道路協会編 前掲注(3), p.93.

(22) ドイツにおいては、1933年にアウトバーン(フランクフルト・マンハイム間)が開通し、米国においても1940年にペンシルベニアターンパイクが供用を開始した。『世界の高速道路』高速道路調査会, 1999, p.12.

(23) 同上, pp.12-13; 日本道路公団30年史編集委員会編『日本道路公団三十年史』日本道路公団, 1986, p.21.

(24) 前掲『世界の高速道路』pp.12-13; 日本道路協会編 前掲注(3), pp.305-307.

ら来日した高速道路調査団（ワトキンス調査団）の報告書は、我が国の道路整備の著しい立遅れを指摘するとともに、「最終的に東京まで建設を予定される高速道路の一部としての名古屋・神戸間高速道路は、加速度的な道路整備計画の重要欠くべからざる一部である」、「日本において近代的道路をつくる補助的財政手段として、有料制の利用は経済的見地からも望ましいし、またこれが必要とされる高価な高速道路を早急に達成する唯一の実際的方法であるというもう一つの観点からも望ましい」と勧告し、高速道路整備を促す大きな契機となった⁽²⁵⁾。

(2) 「国土開発縦貫自動車道建設法」と「高速自動車国道法」

こうして、昭和30年代初頭までには、有料道路としての高速道路の整備に向けた土壌が整えられていたと考えてよいであろう。法制度上は、昭和32年に制定された「高速自動車国道法」（昭和32年法律第79号）において具体化することとなるが、その契機となったのが、昭和30年に国会議員430名によって第22回国会に提案され、昭和32年に成立した「国土開発縦貫自動車道建設法」（昭和32年法律第68号。以下「縦貫道法」という。）であった。

縦貫道法の目的は、「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高速自動車交通網を新たに形成させるため、国土を縦貫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」（第1条）とされてい

た。従って、その主眼は、道路交通需要に対応することではなく、国土開発や産業の立地振興に置かれていた⁽²⁶⁾。また、「（国土開発縦貫）自動車道」について、法案の時点では、「自動車道」及び「一般自動車道」は、道路運送法第2条第8項に規定する自動車道及び一般自動車道とされていたが、政府部内における調整を経て⁽²⁷⁾、国土開発縦貫自動車道は道路法上の道路として扱われることとなった。その後、「東海道幹線自動車国道建設法」（昭和35年法律第129号）、「関越自動車道建設法」（昭和38年法律第158号）、「東海北陸自動車道建設法」（昭和39年法律第131号）、「九州横断自動車道建設法」（昭和40年法律第92号）及び「中国横断自動車道建設法」（昭和40年法律第132号）が相次いで制定されたが、これらの個別の高速道路建設法は、昭和41年の縦貫道法改正時に、国土開発幹線自動車道建設法に統合された（昭和41年法律第107号により縦貫道法を「国土開発幹線自動車道建設法」に改称。以下「国幹道法」という。）。

一方、高速自動車国道法の制定は、縦貫道法が予定路線、基本計画、審議会等に関する事項を規定したのみであったため、建設及び管理に関する法律上の規定が必要とされたことに基づく。具体的には、道路法を改正し、道路の種類に「高速自動車国道」を加え、国土開発縦貫自動車道を高速自動車国道の一部とするとともに、高速自動車国道の建設管理に関しては、機能上の特性から道路法上の他の道路とは異なる規定を設ける必要があるため、高速自動車国道の建設管理のための法律として高速自動車国道法を新たに制定し、同法に定めがない事柄につ

(25) ワトキンス調査団（建設省道路局訳）『名古屋・神戸高速道路調査報告書』建設省道路局、1956、pp.9-10；日本道路協会編 同上、p.162；「国土開発縦貫自動車道建設法 高速自動車国道法（制定前夜）」『時の法令』1187、1983.8.13、p.53。

(26) 武藤 前掲注(5)、p.15。

(27) 高速道路の本質や根拠法をめぐっては種々の議論があり、建設大臣と運輸大臣の間で調整する必要が生じた。日本道路公団30年史編集委員会編 前掲注(23)、pp.23-24。例えば前掲「国土開発縦貫自動車道建設法、高速自動車国道法（制定前夜）」p.54によれば、道路運送法に基づく場合は、交通量が多く、採算可能性のある区間のみが建設され、国土を縦貫する高速自動車道路網を形成することが不可能であるとする意見が出されていた。

いては道路法が適用されることとされた⁽²⁸⁾。なお、現在においても、高速自動車国道の路線（高速自動車国道法第4条）は、その大半が国幹道法第3条で定められた予定路線の中から指定され、また整備計画もその多くは同法第5条に規定されている国土交通大臣の決定する建設線の基本計画に基づいて作成されており、二つの法律は密接な関連を有している⁽²⁹⁾。

なお、高速自動車国道法の制定と同時に、高速自動車国道の建設資金を通常の財源で賄うことが困難であるため、有料制を導入するとともに、日本道路公団に高速自動車国道の新設改築及び料金徴収を行わせることができるように、道路整備特別措置法の一部が改正された。この結果、有料道路としての高速自動車国道の位置づけが法制度上も明確化されたのである⁽³⁰⁾。

II 通行料金制度

1 高速道路及び有料道路の現状

(1) 高速道路

一般に、我が国の道路に係る制度や仕組みは複雑である。日常的に「高速道路」と呼称される道路も、法律上の区分に加え、政策上の観点からの種別（「国土開発幹線自動車道」、「高規格幹線道路」、「地域高規格道路」等）も存在する。また、「高速道路」と「有料道路」の関係も含めて、その範囲や種類を即座に把握することは必ずしも容易ではない。

道路法（第3条）に定められた道路は、①高速自動車国道、②一般国道、③都道府県道及び

④市町村道の4種類であり⁽³¹⁾、「高速道路」という名称の道路は存在しないが、狭義においては、「高速道路」は、高速自動車国道（定義は後述）を指すと考えることも可能であろう。一方、「高速道路株式会社法」（平成16年法律第99号）第2条第2項は、「高速道路」の範囲について、①「高速自動車国道」及び②「道路法第48条の4に規定する自動車専用道路並びにこれと同等の規格及び機能を有する道路」を指定している。このうち、「自動車専用道路」は、道路法第48条の2第1項又は第2項において、交通の円滑化、道路交通騒音によって生じる障害の防止等を目的として、高速自動車国道以外の道路を自動車のみの一般交通の用に供することを定めたものである⁽³²⁾。この定義づけは、道路整備特別措置法（第2条第2項）においても適用されていることから、本稿においても、「高速道路」の範囲に関しては、原則としてこれに従い、高速自動車国道以外の自動車専用道路も含めて考えることとしたい⁽³³⁾。

(2) 有料道路

次に、道路法に定められた道路を、道路整備特別措置法に基づく有料道路としての側面から整理してみよう（表1）。有料道路は、基本的には、高速自動車国道、都市高速道路（首都高速道路、阪神高速道路及び指定都市高速道路）、及び一般有料道路の3種類に区分することができる。なお、本州四国連絡道路は、有料道路としては一般有料道路の範疇に入り、道路法上も一般国道であるが、高速自動車国道や他の一般国

(28) 「国土開発縦貫自動車道建設法、高速自動車国道法（制定前夜）」同上, pp.54-55.

(29) 道路法令研究会編著『道路法解説 改訂4版』大成出版社, 2007, p.42.

(30) 前掲「国土開発縦貫自動車道建設法、高速自動車国道法（制定前夜）」p.55; 武藤 前掲注(5), p.33.

(31) 平成19年4月1日時点の供用延長合計は1,200,889km（内訳は、高速自動車国道7,431km、一般国道54,530km、都道府県道129,329km、市町村道1,009,599km）である。国土交通省道路局企画課編『道路統計年報2008』2008, pp.24-25.

(32) 「自動車専用道路」という名称は、同法第48条の4において使用されている。

(33) 用語の問題については、山越伸浩「道路関係四公団民営化の検証」『立法と調査』260, 2006.10, p.48にも言及がある。

表 1 有料道路の区分（道路整備特別措置法に基づく有料道路）

事業主体	路線網	道路の区分（括弧内は道路法上の区分）	供用延長 (km)	該当する道路の例
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	全国路線網	①高速自動車国道	7,431	東名高速道路、東北自動車道等
		②高速自動車国道と交通上密接な関連を有する高速自動車国道以外の高速道路であって、国土交通大臣の認可を受けて機構が指定したもの（一般国道）	835	首都圏中央連絡道（圏央道）、東京湾アクアライン、東海環状自動車道等 【一般有料道路／ネットワーク型】
	一の路線	③全国路線網、地域路線網に属さないその他の高速道路（一般国道）	90	箱根新道、八王子バイパス、中部縦貫自動車道等【一般有料道路／バイパス型】
首都高速道路株式会社 阪神高速道路株式会社 本州四国連絡高速道路株式会社	地域路線網	④全国路線網に属する高速道路以外の複数の高速道路で、相互に交通上密接な関連性があるとして、国土交通大臣の認可を得て機構が指定したもの（都道府県道、指定市道）	694 (うち本州四国連絡道路173)	首都高速道路、阪神高速道路、本州四国連絡道路【都市高速道路、本州四国連絡道路】
地方道路公社等	-	⑤指定都市高速道路（都道府県道、指定市道）	174	名古屋、福岡・北九州、広島各高速道路【都市高速道路】
		⑥一般有料道路（都道府県道、市町村道）	1,056	真鶴道路（神奈川県道路公社）、横浜ベイブリッジ歩行者道（横浜市）等
合計			10,279	

（注 1）②、③及び⑥は一般有料道路、④（本州四国連絡道路を除く）及び⑤は都市高速道路。

（注 2）供用延長は、平成19年10月1日時点。四捨五入によって、計数が合わない場合がある。参考までに、高速自動車国道は、平成21年4月1日時点では、7,641km、都市高速道路は平成20年10月1日時点で720km、東日本・中日本・西日本高速道路株式会社が運営する一般有料道路は平成20年10月1日時点で合計924.4km、地方道路公社等が運営する一般有料道路は、平成20年4月1日時点で1,047.5km（うち地方公共団体が運営するもの3.4km）である。

（出典）社会資本整備審議会「道路関係四公団の民営化後の新しい課題に対応した有料道路事業のあり方—中間答申」2007.11.30, p.5（http://www.mlit.go.jp/road/ir/yuryou/pdf/tosin_1.pdf）；同答申参考資料, p.7；高速道路保有・債務返済機構「高速道路ファクトブック2008」等を参照して作成。

道と合わせて全国的な幹線道路網の一環を形成すること、国土開発上重要な役割を果たす道路であること等の事由から、本州四国連絡橋公団が民営化されるまでは、高速自動車国道と同様、国土交通大臣が基本計画を指示することとされていた⁽³⁴⁾。

これらの有料道路のうち、道路法に定められた種別は高速自動車国道のみで、都市高速道路及び一般有料道路は法律に定められた道路の種類ではなく、道路法上は、一般国道、都道府県道又は市町村道（指定市道）に類別される。

高速自動車国道は、道路法及び高速自動車国道法を根拠とし、「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

大な関係を有するもの」と定義され、(1) 国土開発幹線自動車道の予定路線から政令で指定したものと及び(2) 高速自動車国道の予定路線から政令で指定されたものの2種類が存在する（高速自動車国道法第4条第1項）。その大半は高速道路会社によって建設管理が行われ、道路整備特別措置法第3条に基づき有料道路とされているが、一部の区間は、高速自動車国道法第6条を根拠として国費及び地方費によって建設されており（新直轄方式）、通行料金は徴収されない⁽³⁵⁾。

都市高速道路は、大都市及びその周辺部における交通の円滑化を図り、大都市の機能維持及び増進に資することを目的として、都市計画に基づいて建設される有料の自動車専用道路であり、道路法上は都道府県道又は市道に類別され

⁽³⁴⁾ 道路行政研究会編 前掲注(1), p.190.なお、道路法第25条には都道府県道又は市町村道としての有料橋及び有料渡船施設が定められている。参考までに、道路法によらない有料道路としては、道路運送法に基づく一般自動車道その他、「森林組合法」(昭和53年法律第36号)に基づく林道、「自然公園法」(昭和32年法律第161号)に基づく公園道、「漁港漁場整備法」(昭和25年法律第137号)に基づく漁港道等が存在する。同上, p.186.

る（制度上は国道も可能）。首都高速道路株式会社が運営する首都高速道路、阪神高速道路株式会社が運営する阪神高速道路及び各地方道路公社が運営する指定都市高速道路（名古屋、福岡・北九州及び広島）が供用中であり、それぞれの道路が一つの道路網を形成している。

また、一般有料道路は、道路法上は一般国道、都道府県道又は市町村道に類別される有料道路のうち、都市高速道路を除いたものを指す⁽³⁶⁾。その新設、改築等は東日本・中日本・西日本各高速道路会社、地方道路公社⁽³⁷⁾又は道路管理者（地方公共団体）によって行われている。高速自動車国道との相違点として、料金プール制（後述）ではなく路線単位の個別採算制に基づいて運営され、通行料金は路線ごとに異なること、予定路線・整備計画の決定に際して国土開発幹線自動車道建設会議⁽³⁸⁾を経ることを要しないこと等をあげることができる。

2 制度の概要

(1) 会社と機構の関係

日本道路公団等道路関係四公団⁽³⁹⁾は、「特殊法人等整理合理化計画」（平成13年12月19日閣議決定）において民営化方針が示され、第159回国会（平成16年）において成立した道路関係四公団民営化関係4法⁽⁴⁰⁾に基づき、平成17年10月1日から民営化・組織再編が実施された。具体的には、高速道路の建設、管理、料金徴収を行う高速道路会社6社（以下必要に応じて「会社」という。）及び道路資産の保有及び会社への貸付を行うとともに、会社から貸付料の支払いを受けて、旧公団等から継承した債務⁽⁴¹⁾及び会社が高速道路を新設、改築するに際しての新規債務の返済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。）が設立された⁽⁴²⁾（図を参照）。

(2) 償還主義と公正妥当主義

会社が高速道路の新設・改築を行うに際しては、「独立行政法人日本高速道路保有・債務返

(35) 新直轄方式は、「道路関係四公団の民営化について」（平成14年12月12日政府与党申し合わせ）2002.12.12. 国土交通省ホームページ〈<http://www.mlit.go.jp/road/4kou-minei/pdf/2002/1212/021212.pdf>〉において、「新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、国と地方の負担（国：地方＝3：1）による新たな直轄事業を導入する」とされたことに基づき、平成15年度以降、国土開発幹線自動車道建設会議の決定を経て35区間834kmが対象となった。平成21年8月時点で供用中の区間は、日本海沿岸東北自動車道本荘・岩城間（21km）及び中国横断自動車道智頭・河原間（15km）。

(36) 道路行政研究会編 前掲注(1), p.341.

(37) 地方道路公社は、「地方道路公社法」（昭和45年法律第82号）を根拠として、都道府県又は政令で指定する人口50万人以上の市のみが設立することができる公法人。民間資金を積極的に導入、活用することによって地方的な幹線道路の整備を行う。同上, p.56.

(38) 国土開発幹線自動車道建設会議（国幹会議）は、国土開発幹線自動車道建設法及び高速自動車国道法に定められた審議事項（基本計画、整備計画、路線指定及び予定路線）を処理するため、国土開発幹線自動車道建設法第11条に基づき国土交通省に設置される会議である。全国高速道路建設協議会編・発行『高速道路便覧2007』2007, pp.43-44.

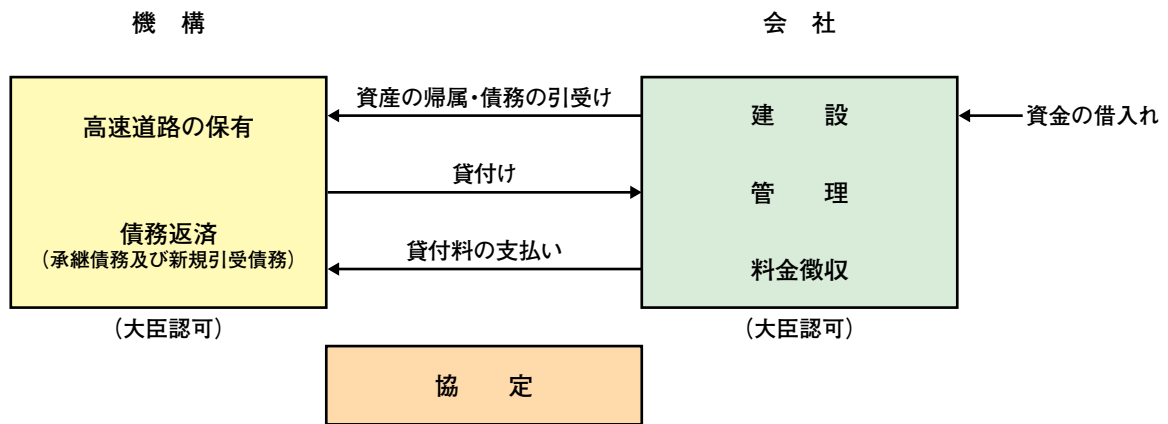
(39) 日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団及び本州四国連絡橋公団。

(40) 「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）及び「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）

(41) 機構が道路関係四公団から継承した債務の総額は、民営化時点で38.2兆円（うち有利子債務37.4兆円）であった。「日本高速道路保有・債務返済機構債券説明書」（案）2007.10.5現在, p.17. 同機構ホームページ〈<http://www.jehdra.go.jp/pdf/040.pdf>〉

(42) 道路関係四公団の民営化の過程については、例えば武藤 前掲注(5), pp.57-109; 福田理「道路公団民営化のゆえー民営化法案の論点」『調査と情報－ISSUE BRIEF』446号, 2004.3.29等を参照。

図 機構と会社による高速道路事業の実施スキーム



(出典) 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2008』 p.2所収の図を参照して作成。

済機構法」(平成16年法律第100号)第13条第1項に基づき、機構と協定を締結し、①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)、②地域路線網(首都高速道路、阪神高速道路及び本州四国連絡道路)又は③一の路線⁽⁴³⁾(バイパス型一般有料道路-単独で機能する路線)に属する高速道路ごとに路線名、工事内容、収支予算の明細並びに料金の額及び徴収期間を記載した申請書を提出し、国土交通大臣の許可を得なければならない⁽⁴⁴⁾。

会社が管理する高速道路(全国路線網及び地域路線網に属するもの)の通行料金の額は、道路整備特別措置法第23条第1項第1号及び第4号に基づき、会社と機構が締結する協定の対象となる高速道路ごとに「償還主義」及び「公正妥当主義」の原則に拠ることとされている。この

うち償還主義は、総費用(高速道路に係る道路資産の貸付料及び会社が行う維持、管理等に要する費用で政令で定めるもの)を料金徴収期間内に償うことである⁽⁴⁵⁾。また、公正妥当主義は、「利用者間の負担が公平で、かつ、他の公共料金、交通機関の運賃、近隣の有料道路料金、物価水準等と比較して著しく高くも低くもなく、社会的・経済的に妥当として認められること」⁽⁴⁶⁾とされているが、客観的な指標ではないため、やや曖昧な印象は免れない。なお、指定都市高速道路については、政令で定める料金を償うもので、かつ公正妥当なものではない⁽⁴⁷⁾。また、その他の高速道路等については、償還主義及び便益主義(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)の原則が適用されている⁽⁴⁸⁾。

(43) 全国路線網及び地域路線網は、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法第13条第2項及び第3項の規定に基づく。表1(前出)の脚注を併せて参照。

(44) 道路整備特別措置法第3条第2項。併せて清水奈緒美「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①」『道路行政セミナー』2004.12, pp.44-45。平成18年3月31日に合計16の協定が締結された。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2008』2008, pp.9-10。

(45) 道路行政研究会編 前掲注(1), pp.194-195。償還対象費用は、道路整備特別措置法第23条第1項及び道路整備特別措置法施行令第5条で規定。料金徴収期間は、道路整備特別措置法第23条第3項に基づき、会社管理の道路の場合、会社成立の日から45年を超えてはならないとされた。全国路線網に属する道路の徴収期間は2050(平成62)年8月までの44年11か月間。日本高速道路保有・債務返済機構 同上, p.10。

(46) 社会資本整備審議会「道路関係四公団の民営化後の新しい課題に対応した有料道路事業のあり方-中間答申」2007.11.30, p.5。国土交通省ホームページ〈http://www.mlit.go.jp/road/ir/yuryou/pdf/tosin_1.pdf〉

(47) 道路行政研究会編 前掲注(1), pp.201-202。

なお、道路運送法が定める一般自動車道路は、企業等が経営する私道であることから、その通行料金に適正な利潤を含むことが認められているが⁽⁴⁹⁾、道路整備特別措置法に基づく有料道路には、高速道路の公共性を考慮し、利用者の負担は必要最低限という考え方にに基づき、料金の設定に当たって利潤を計上することは認められていない⁽⁵⁰⁾。

(3) 全国料金プール制

最初の高速自動車国道である名神高速道路の部分開通に際しては、運輸・建設両大臣の認可に基づき、通行料金は対距離制（例えば小型自動車は7.5円/km、普通乗用車9.5円/km）が採用され、徴収期間は供用開始の日（昭和38年7月16日）から25年間とされた⁽⁵¹⁾。また、通行料金の額を決める際の収支計算は、当初は原則として路線単位で実施されていたが⁽⁵²⁾、昭和47年3月の道路審議会答申において、各路線が連結して全国ネットワークを形成する高速自動車国道の料金設定は一貫性、一体性が必要であること、建設時期の相違に起因する用地費、工事費の単価の差異によって生じる路線ごとの料金

差を回避すべきこと及び借入金の償還を円滑に行う必要があることが示された⁽⁵³⁾。この結果、高速自動車国道に関しては、路線ごとの供用開始時期によらず全路線の収支を一体的に管理し、債務償還時に全線が無料公開される方式（全国料金プール制。以下「プール制」という。）が「道路整備特別措置法施行令」（昭和31年政令第319号）を改正して同年10月から採用された。

プール制の導入は、当時の高速道路整備状況や財源の制約、国民の期待等からやむを得なかったという見方もあるが、一方では、各路線の収支を合算するために路線別の収支を把握することができず、不採算路線の建設が容易になること、採算性の高い路線の利用者が支払う料金が不採算路線への内部補助に充当される結果、受益と負担の関係が曖昧化し、負担の公平性が損なわれること等の問題点が指摘されている⁽⁵⁴⁾。なお、道路関係四公団民営化後は、交通上密接な関連を有する道路網を基本として会社と機構が協定を締結し、債務の返済を行うこととなったため、高速自動車国道及びこれと一体的に機能する一般有料道路（ネットワーク型一般有料道路）も含めて一つの全国道路網として債務を返

(48) 道路整備特別措置法第23条第1項第5号。これらの道路は、交通網を形成する道路とは異なり、代替可能な一般道路の存在が前提とされているため、この代替道路を通行した場合と比べて得られる便益を算定し、利用者の受ける便益が料金以上のものとなるように設定することで、利用者に過分の負担を強いることを回避するためとされている。清水 前掲注(44), p.46.

(49) 「道路運送法」（昭和26年法律第183号）第61条第2項第1号。

(50) 道路行政研究会編 前掲注(1), p.194.

(51) 日本道路公団30年史編集委員会編 前掲注(23), pp.23-24.

(52) 一つの路線及びこれと密接な関連を有し一体として新設又は改築されたもので運輸大臣・建設大臣が定めたものについてのみ、例外的に合併採算が認められていた。大久保正行「プール制採用の経緯と料金制度の現況・課題（上）」『高速道路と自動車』38巻5号, 1995.5, p.38.

(53) 「高速自動車国道の料金制度についての答申」1972.3, p.17.

(54) 中村敬之「高速道路の料金政策」『レファレンス』36巻10号, 1986.10, pp.12-13; 森恒夫『現代日本型公企業の軌跡』ミネルヴァ書房, 1992, pp.133-134; 宮川公男『高速道路 何が問題か』岩波書店, 2004, pp.28-29; 福田 前掲注(42), p.5; NHK報道局「道路公団」取材班『日本道路公団—借金30兆円の真相』（NHKスペシャルセレクション）日本放送出版協会, 2005, pp.50-52; 武藤 前掲注(5), p.49; 小林美希「高速道路はこうして造られてきた—償還主義とプール制の弊害」『エコノミスト』81巻47号, 2003.9.30, p.80等を参照した。

(55) 道路整備特別措置法施行令第8条及び道路行政研究会編 前掲注(1), p.194.なお、地域路線網に属する高速道路については、首都高速道路は1つの地域道路網として、阪神高速道路は阪神圏及び京都圏の2つの地域路線網として、また本州四国連絡高速道路は、3ルートを一體として協定が締結され、各協定の対象となる路線ごとに債務の返済が行われる。また、一の路線に属する高速道路は、個別の路線ごとに償還を行う。同上, pp.196-200.

表 2 主要国の高速道路

	日本 (2009年)	米国 (2005年)	英国 (2006年)	フランス (2005年)	ドイツ (2005年)	イタリア (2005年)
高速道路延長 (①)	7,641	91,983	約3,600 (*2)	10,843	12,363	6,844
うち有料道路 (②)	7,605	6,112	-	8,233	-	5,638
比率 (②/①) (%)	99.5	6.6	-	76.0	-	82.4
整備の仕組み、有料/無料	財政投融资等借入金により建設し、供用後料金収入で償還する有料道路方式 (新直轄区間を除く)。	燃料税等の税収によって整備。原則として無料。	従来は、トンネル・橋梁を除き原則として無料であったが、近年、有料自動車専用道路 (M6 Toll 等) が建設されている。	都市内は一般財源で整備 (無料)。都市間はコンセッション方式により有料道路として整備する機会が多い。	・連邦アウトバーンは、鉱油税収の一部を特定財源として整備。 ・1995年1月から12トン以上の大型車は有料。	原則として有料 (コンセッション方式)。開発が遅れた地域 (南部等) は、道路庁がガソリン税、自動車税を特定財源として整備し、無料。
事業主体	建設、管理、料金徴収を行う会社及び資産の保有、貸付、債務返済等を行う独立行政法人が管理。	州又は州法に基づき設立された公社 (オートリテイ) 又は民間会社が建設管理 (無料区間は、州が建設管理)。	国、地方自治体、民間会社 (PFI)。	国の委託により、高速道路会社が建設管理。無料区間は国が建設管理。	州が連邦政府の委託により建設管理。	国の特許を受けた民間会社等が建設管理 (無料区間は、道路庁 (ANAS) が建設管理)。
料金体系	対距離制、画一料金、一部均一制	対距離制又は均一制 (均一制が多い)	均一制	対距離制 (路線ごと)	対距離制	対距離制 (会社ごと)、一部均一制
料金水準 (円換算)	24.6円/km+150円	4.18円/km (*1)	12.9円/km (M6 Toll)	10.80~13.45円/km (*3)	12.76~19.85円/km (*4)	7.01円/km (*5)
備考		(*1) ニュージャーゼーランドバイク	(*2) Transport Statistics Bulletin/Road Statistics 2006, p.28 掲載の自動車専用道路 (Motorway) の距離	(*3) コフィルート社 2007年のデータは、乗用車12.20~14.9円/km	(*4) 2009年1月から最高90%引き上げられた。普通車は無料。	(*5) アウトストラード社 2007年のデータは、乗用車8.6円/km (平地)、10.2円/km (山間部)

(注1) 供用延長 (単位はkm) は、日本は高速自動車国道 (2009.4.1時点)。米国は、Highway Statistics 2005における州際道路 (Interstate) 及びその他のフリーウェイ及び有料高速道路 (Other freeways and expressways) の合計。 (http://www.fhwa.dot.gov/policy/ohim/hs05/htm/hm41.htm)

(注2) 為替レートは、1米ドル=117.85円、1ユーロ=141.75円 (2007年フランス、イタリアは、1ユーロ=157円) で換算。英国は、下記出典中「イギリス初の有料自動車専用道路 “M6 Toll”」p.97に示された2003年時点の1km当たり金額を示した。

(出典) 英国以外の各国は、全国高速道路建設協議会編『高速道路便覧2007』2007, pp.201-204、及び『世界の高速道路』財団法人高速道路調査会、1999を参照して作成。フランス、ドイツ及びイタリアは『欧州の有料道路制度等に関する調査報告書』独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構、2008を併せて参照したほか、ドイツについて「高速道路 (ドイツ)」『東京新聞』2009.8.23を参照。英国は、前掲『世界の高速道路』のほか、(財) 高速道路調査会研究第一部「イギリス初の有料自動車専用道路 “M6 Toll”」『高速道路と自動車』47 (2), 2004.2, pp.95-98及びTransport Statistics Bulletin/Road Statistics 2006 (http://www.ukroads.org/ukroadsignals/articlespapers/roadstats_2006.pdf) による。

済することとされている⁽⁵⁵⁾

3 国際比較

次に、表2を参照しながら、我が国と海外主要国の高速道路について簡略に比較してみよう。料金徴収の有無に関しては、米国及び英国においては大半の区間が無料であるのに対し、フランス及びイタリアにおいては有料区間が過半を占めている。このうちイタリアは、1925年に世界初の自動車専用道路 (有料) を整備したが、第2次世界大戦後の高速道路整備においても財政上の理由から有料制を採用している。

近年においては、米国における混雑緩和のための有料制導入、ドイツにおける大型車課金制度 (1995年)、英国における有料自動車専用道

路の供用 (2003年) 等に見られるように、利用者に対する課金制度が拡大しつつある⁽⁵⁶⁾。ドイツの場合は、欧州統合に伴いアウトバーンを走行する他国のトラックに料金負担を求めるとともに、欧州市場における自動車関連の諸費用 (燃料税、自動車税、有料道路料金) の統一という目的もあった。その後、①トラック走行による道路の消耗が大きいことから、アウトバーン整備財源を租税から利用者 (原因者) 負担に移行させる、②排出ガス分類の細分化による環境保護の強化、③交通路維持拡充のための財源確保等を目的として、2005年から新たに大型車課金制度が導入されている⁽⁵⁷⁾。

各国の料金水準に関しては、比較対象となる道路、事業主体、建設コスト等の差異に加え、

(56) 坪井貴彦・庭田文近「諸外国における有料道路制度の歴史」『日交研シリーズA』344, 2003.11, p.4; (財) 高速道路調査会研究第一部「イギリス初の有料自動車専用道路 “M6 Toll”」『高速道路と自動車』47 (2), 2004.2, pp.95-98; 宮川公男・金子恭之「高速道路1000円の是非は」『毎日新聞』2009.7.11.

物価水準や為替相場の変動等を考慮すると、金額のみの比較は必ずしも適切ではないが、我が国の料金水準が相対的に他国を上回ることが看取できる⁽⁵⁸⁾。その要因として、国土の狭小さ、人口密度や経済活動水準の高さが用地費に反映すること、地形が急峻であるためトンネル、橋梁等の構造物の比率が高いこと、世界有数の地震国であることに対応した道路構造の必要性等が建設費に影響を与えているとされる⁽⁵⁹⁾。また、より大きな理由として前記の償還主義及びその前提としての無料公開原則の存在が指摘されている。この点について、宮川公男一橋大学名誉教授は「償還主義」とは、高速道路供用後にかかる維持管理費や資本コスト（負債利息など）のほか、そもそもの道路建設にかかった土地代や建設費などすべての費用を一定期間の料金収入で回収するというものであるが、これは通常の企業経営ではあり得ない考え方であり、そのためにわが国の高速道路は世界で最も高くなっているのである」と述べている⁽⁶⁰⁾。

Ⅲ 通行料金をめぐる施策の動向

1 料金施策の変遷

前記のとおり、高速道路の通行料金は、道路法の無料公開原則の例外措置として償還主義、公正妥当主義及びプール制に基づき額が定められてきた。当初の料率は前記のとおりであったが、プール制導入時（昭和47年10月）に車種区分の簡素化が実施され、普通車は8.0円/kmとなった。その後路線網の拡大に伴う費用増加を賄うため、料率改定が度重ねて実施され、平成7年4月には24.6円/km（別途ターミナルチャージ150円を加算）に達した（表3）⁽⁶¹⁾。この過程は、一般道路整備の局面において、道路整備五箇年計画の累次の改定とともに揮発油税等道路特定財源諸税の税率引上げや新税の創設が行われた昭和30～40年代の状況に重ね合わせる事ができよう。

しかし、高度経済成長が終わった昭和50年頃から、道路交通需要の伸びは停滞傾向を示していた⁽⁶²⁾。加えて、都心部における地価の高騰、山間部・積雪地等を通る建設費用が大きい路線の建設比率の上昇等の要因が、高速道路の事業運営を圧迫していくこととなった⁽⁶³⁾。また、平成6年には、折からの長期不況下で物価水準が極めて安定していた中で各種公共料金引上げの動きが生じ、国民の批判と関心が高まったが⁽⁶⁴⁾、

(57) 『世界の高速道路』（財）高速道路調査会、1999、pp.125-127; 『欧州の有料道路制度等に関する調査報告書』日本高速道路保有・債務返済機構、2008、pp.62-63; 金井甲「フランス・ドイツにおける道路財源制度に関する調査について」『道路行政セミナー』17巻3号、2006.6、p.32; 根本敏則「特定財源一般財源化後の道路行政の課題」『道路』817、2009.4、pp.7-8。

(58) 平成18年7月に内閣府が全国の3,000人を対象に行った世論調査（有効回答1,801人）においても、高速道路料金が「適切」又は「やむを得ない」とする意見は全体の29.2%、「高い」とする意見は51.8%であった。『道路に関する世論調査』内閣府大臣官房政府広報室、2006、pp.83-84。

(59) 宮川 前掲注(54)、p.11。また、2001年に発表されたデータではあるが、日米の高速道路建設コストに関して、自然条件の違いによって我が国の工事費が米国の約1.8倍、用地費が約5倍であるという比較分析がある。「高速道路建設コストの日米比較」国土交通省ホームページ（<http://www.mlit.go.jp/road/kanren/jroad01/9-2.pdf>）

(60) 宮川公男「高速道路料金の値下げは永久有料化で実現せよ」『エコノミスト』87巻3号、2009.1.13、p.77。併せて、宮川 前掲注(54)、pp.18-23を参照。

(61) この間、償還期限の延長も繰り返された。NHK報道局「道路公団」取材班 前掲注(54)、pp.154-157。

(62) 自動車貨物輸送量は、昭和40年度から45年度までの5年間で約2.1倍に増加（21億9300→46億2600万トン）したが、続く昭和50年度（43億9300万トン）までの5年間には、一転して約5%減少した。総務省統計局監修、日本統計協会編 前掲注(12)、p.104。併せて同上、pp.87-88。

(63) 森 前掲注(54)、pp.143-144。

(64) 平成6年5月20日、公共料金引上げの年内凍結が閣議決定された。

表 3 1km当たり通行料金の推移（高速自動車国道／プール制実施以後）

改定時期	普通車		
昭和47.10. 1	8.0		
昭和50. 4. 1	13.0+100(ターミナルチャージ。以下同)		
昭和54. 8. 1	16.6+100		
昭和57. 6. 1	19.6+100		
昭和60.10. 1	21.7+100		
	軽自動車等	普通車	中型車
平成元. 6. 1	18.4+150	23.0+150	24.38+150
平成 7. 4. 10	19.68+150	24.6+150	26.076+150
平成 8. 1. 16	同上	同上	27.798+150
平成 9. 4. 1	同上	同上	29.52+150

(注1) 金額の単位は円（消費税は含まず）。

(注2) ①軽自動車等：軽自動車、小型特殊自動車等、②普通車：小型乗用車、普通乗用車等、③中型車：普通貨物自動車（車両総重量8トン未満かつ最大積載量5トン未満で3車軸以下）、マイクロバス（乗車定員11人以上29人以下で車両総重量8トン未満）等

(出典) 全国高速道路建設協議会編『高速道路便覧2007』2007, pp.255, 266を参照して作成。

日本道路公団が同年4月に申請した料金改定及び償還計画の延長に対しても、トラック業界等各方面から反発が生じた⁽⁶⁵⁾。改定料率は翌平成7年4月から実施されたが、これ以後普通車の料率は据え置かれている。

この時期以降の料金施策の動向を、主要な審議会答申等によって概観してみよう。平成7年11月の道路審議会を有料道路部会中間答申は、料金上昇の抑制を重視し、内部補助への過度の依存を避けるため、高速自動車国道の予定地域に一般国道の計画がある場合はこれを高速走行可能な自動車専用道路として整備すること⁽⁶⁶⁾、公的助成（出資金、利子補給金等）の拡充、償還

年限の延長、償還期間終了後も料金徴収を継続すること等を提言した⁽⁶⁷⁾。特に償還期間終了後の有料制継続は、将来の維持・更新費増加や受益者負担を視野に入れたものであるが、道路の無料公開原則とは相容れない方針であり、償還主義に基づく料金制度に変化が生じたことがうかがわれる⁽⁶⁸⁾。また、平成9年1月の道路審議会中間答申は、「整備に要する費用の償還という現在の有料制度の考え方にとどまらず、(略)国民生活の質的向上に資する総合的政策の一環として、ロードプライシング等交通誘導を目的とした料金に関する施策について、今後、幅広い議論と検討が必要であろう」と指摘し、

(65) この料金改定申請は、平成5年11月に建設大臣から新規建設区間（1,148km）の施行命令が出されたことを受けてのものであった。酒井康丞・萱森裕介「高速道路料金の上昇抑制策を考える」『立法と調査』190, 1995.11, p.9; NHK報道局「道路公団」取材班 前掲注(54), pp.157-158; 「高速道路値上げ・過積載罰則強化——トラック業界、踏んだりけったり」『日経流通新聞』1994.5.12.

(66) この提言が、「高速自動車国道に並行する一般国道自動車専用道路」（A'路線。一般有料道路）を生み出すこととなった。五十嵐敬喜・小川明雄『道路をどうするか』（岩波新書）岩波書店, 2008, pp.99-101; 宮川公男「あらためて高速道路問題とは何かを問う—道路特定財源の一般財源化問題と関連して」『世界』783号, 2008.10, pp.89-90等を参照。

(67) 建設省道路局有料道路課ほか「今後の有料道路制度のあり方についての中間答申（抄）（高速自動車国道について）」『高速道路と自動車』39巻2号, 1996.2, pp.30-32.

(68) 山内弘隆「不採算の新路線建設で、永久に無料開放なし?」『エコノミスト』75巻15号, 1997.4.7, p.104.

(69) 『今後の有料道路のあり方について（都市高速道路・本州四国連絡道路・一般有料道路について）中間答申』1997.1, p.13; 杉山 前掲注(15), p.86.

政策的観点から交通需要の調整手段としての料金制度の性格付けが示された⁽⁶⁹⁾。

さらに、平成14年8月に公表された有料道路政策研究会（国土交通省）の中間取りまとめは、（経済低迷に伴う物価下落局面における）通行料金の割高感、都市間輸送サービスにおける他の交通機関との競争激化、一般道路の整備が進んだこと等の要因が有料道路利用のメリットを低下させるとともに、利用者の有料道路への移行を阻み、既存有料道路の有効利用が図られなくなってきたこと等を指摘した。また、「環境問題や渋滞などの一般道路等の課題の解決や、利用が低迷している有料道路の有効活用等を図るため、時間帯や曜日、路線等の利用実態に応じて多様で弾力的に料金を設定するしくみを本格的に導入すべきである」、「料金制度のきめ細かい運用を実現するためには、簡易に利用時間や利用経路を把握できるETCの活用が必要不可欠」等と述べ、平成9年の中間答申で示された方針を明確化するとともに、ETC利用車を対象とする現行の割引制度に直結する提言を行っている⁽⁷⁰⁾。

2 ETC利用車に対する割引制度

(1) ETC

道路関係四公団の民営化を約1年後に控えた

平成16年11月から、ETC（自動料金支払システム Electronic Toll Collection System）利用車両を対象とした通行料金割引制度が開始された⁽⁷¹⁾。ETCは、車両に装着したETC車載器にETCカードを挿入し、有料道路の料金所に設置された路側アンテナとの間の無線交信により、停車することなく通行料金の支払いを可能とするシステムであり、平成13年3月から一般運用が開始された⁽⁷²⁾。ETC導入の効果には、①料金所の渋滞緩和、②（①による）CO₂排出量の減少、③多様で弾力的な料金施策を可能にすること等があるとされる⁽⁷³⁾。平成21年8月時点における車載器へのセットアップ件数累計は、約3324万件⁽⁷⁴⁾であり、同年9月11日から17日までの1週間における高速道路会社6社平均のETC利用率は、82.1%（644万台/日）に達している⁽⁷⁵⁾。

(2) 割引制度

現在までに実施されたETC利用車に対する通行料金割引は、施策の趣旨からは①道路関係四公団の民営化に伴う弾力的な料金設定、②道路特定財源制度の見直し策、及び③経済対策の3つに区分することができよう。

道路関係四公団の民営化に際して実施された割引制度は、「道路関係四公団民営化の基本的

(70) 「当面の有料道路政策のあり方について（有料道路政策研究会中間とりまとめ）」2002.8.26, pp.3, 8. 国土交通省ホームページ〈<http://www.mlit.go.jp/road/singi/sgtrp1/chukan/0826.pdf>〉

(71) 既存の割引制度として、長距離通減制、障害者割引及び路線バス割引がある。全国高速道路建設協議会 前掲注(38), p.267. 過去に実施されていた割引制度を含めては、例えば、「通行料金割引資料について（日本道路公団、本州四国連絡橋公団等）」（道路関係四公団民営化推進委員会（第44回）議事次第 資料3 2003.7.22）首相官邸ホームページ〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/road/dai44/44gijisidai.html>〉を参照。

(72) ITSは、最先端の情報通信技術を導入して道路、車両及び運転者を一体的に捉え、道路交通がもたらす交通事故、渋滞、環境負荷等の諸問題に対応することを目的とするシステムである。我が国においては、「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」1995.2.21. 〈<http://www.kantei.go.jp/jp/it/990422ho-7.html>〉において、道路・交通・車両分野の情報化として、ITSの推進が決定された。国土交通省道路局ITSホームページ〈http://www.mlit.go.jp/road/ITS/j.html/whatsITS/index.html#top_tab〉; 道路行政研究会編 前掲注(1), p.493.

(73) 道路行政研究会編 同上, p.499; 「導入の効果」ETC総合情報ポータルサイト〈<http://www.go-etc.jp/riyouthouhou/riyouthouhou03.html>〉等を参照。

(74) うち、545万件は既にセットアップ済みの車載器に再度セットアップした件数。「セットアップ件数の推移」ETC総合ポータルサイト〈<http://www.go-etc.jp/fukyu/fukyu.html>〉

(75) 「ETCの利用状況（速報）（平成21年9月17日現在）」国土交通省ホームページ〈<http://www.mlit.go.jp/road/yuryo/riyou.pdf>〉

表 4 道路関係四公団民営化に際して実施された通行料金割引制度（ETC利用車対象）

	深夜割引	早朝夜間割引	通勤割引	大口・多頻度割引	マイレージ割引
実施年月日	平成16.11.1	平成17. 1.11	平成17. 1.11	平成17. 4. 1	平成17. 4. 1
割引対象	ETCシステムにより、午前0時から午前4時までに高速道路を利用する車両。	ETCシステムにより、午後10時から午前6時までに高速道路を利用する車両。	ETCシステムにより、午前6時から午前9時まで及び午後5時から午後8時までに高速道路を利用する車両。	ETCコーポレートカード使用契約を行った利用者が登録したすべての車両。	ETCシステムにより高速道路を通行した料金に応じてポイントを付与。
対象区間	東日本・中日本・西日本各高速道路会社が管理する高速国道及び一般有料道路（高速自動車国道は全線。一般有料道路は一部を除く）。	東日本・中日本・西日本各高速道路会社が管理する高速自動車国道及び一部の一般有料道路のうち、東京・大阪近郊の大都市近郊区間内を少なくとも1区間走行し、かつ、1回の走行距離が100km以内となる区間。	東日本・中日本・西日本各高速道路会社が管理する大都市近郊区間以外の高速自動車国道及び一部の一般有料道路。1回の走行距離100kmまで。	東日本・中日本・西日本各高速道路会社が管理する高速自動車国道及び一部の一般有料道路（京葉道路、東京湾アクアライン）。	東日本・中日本・西日本各高速道路会社が管理する高速自動車国道、一般有料道路及び本州四国連絡道路株式会社、阪神高速道路株式会社、名古屋高速道路公社等が管理する一般有料道路。
割引率	30%	50%	50%	車両単位割引（10～20%）及び契約単位割引	東・中・西日本高速道路株式会社の場合、高速道路走行料金50円につき、1ポイント付与。
備考	割引率は、平成20.2.15から40%、平成20.10.14から50%に変更。50%割引は、平日は平成30.3.31、土曜・休日は平成23.3.31まで。		平成21.7.8から、100km超の走行に対しても、割引対象区間のうち100km分を50%割引適用。		首都高速道路では実施していない。

（出典）各高速道路会社ホームページ、「ETC便覧 平成20年版」財団法人道路システム高度化機構、2008、pp.242-266；『高速道路便覧2007』全国高速道路建設協議会、2007、pp.267-270；日本道路公団営業部料金企画課「ETCを活用した高速自動車国道の料金割引について」『高速道路と自動車』47（11）、2004.11、pp.59-61等を参照して作成。

枠組み」（平成15年12月22日 政府・与党申合せ）において、料金水準に関して民営化までに実施すべき措置として、「①ETCの活用等により、弾力的な料金を積極的に導入し、各種割引により料金の引き下げを行う。②特に、高速国道の料金については平均1割程度の引き下げに加え、「別納割引」の廃止を踏まえ、更なる料金引き下げを実施する。具体的には、マイレージ割引、夜間割引、通勤割引等を行う」とされたことに基づく。具体的には、表4が示すとおり、割引対象となる時間帯を定めたもの（深夜、早朝夜間及び通勤割引）及び利用頻度に応じて割り引くもの（大口・多頻度及びマイレージ割引）があり、平成17年4月までに導入された。

また、近年における世界的な原油価格の変動、米国を発端とする金融危機の我が国経済への波及等に対応するため、高速道路利用者の負担軽減を通じた経済対策としての割引が実施されて

いる。平成19年12月、「原油高騰・下請中小企業に関する緊急対策関係閣僚会議」において、運送業者等に対する支援策として、「安定的な物流コストの確保を図るための高速道路料金引下げの臨時措置」（平成19年度補正予算67.3億円、平成20年度予算235億円）が打ち出された。これによって、平成20年2月15日から高速自動車国道における深夜（午前0時から4時まで）の割引率が従来の30%から40%に引き上げられた（1年間の特例措置）⁽⁷⁶⁾。

一方、これとは別に、道路特定財源制度の見直し策の一部に、高速道路通行料金の引下げが組み込まれた。道路特定財源制度は、揮発油税等の税収の用途を国及び地方の道路整備事業に限定するものであり、昭和29年の創設以来有料道路制度と並ぶ道路整備の推進力であったが、経済構造改革の一環として見直しが行われ、平成21年度から一般財源化が実施されたことは周

(76) 「原油価格の高騰に伴う緊急対策としての高速道路料金の引下げの実施について」2008.2.8. 国土交通省ホームページ〈<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha08/06/060208.html>〉

知のとおりである。この過程において、道路特定財源の税収の一部が高速道路通行料金の引下げの財源に充当されることとなった。「道路特定財源の見直しについて」（平成19年12月政府・与党合意）においては、道路特定財源を用いた高速道路の有効活用、機能強化策として、「高速道路料金の引下げ及びスマートインターチェンジの増設等による既存高速道路ネットワークの活用、機能強化」のため、平成20年度からの10年間に2.5兆円の範囲で機構の債務を国が継承することとされていた⁽⁷⁷⁾。

これを受けて、第169回国会（平成20年）において改正法が成立した「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）第7条においては、高速道路利用者の利便増進を図ることを目的として、機構の債務を国の一般会計が継承することが盛り込まれた⁽⁷⁸⁾。この枠組みに従って、政府の「安心実現のための緊急総合対策」（平成20年8月29日）に基づく料金引下げが、平成20年度予算（1000億円）を活用し、高速自動車国道及び本州四国連絡道路を対象路線として同年10月14日から実施された（平成21年9月30日まで）。その内容は、原油価格高騰への対応に重点を置き、①物流効率化を図るための深夜割引の拡充（40%→50%）及び平日夜間割引の時間帯の拡大並びに②地域活性化を図るための休日昼間時間帯の割引（50%）導入である⁽⁷⁹⁾。

さらに、平成20年10月30日に追加経済対策として取りまとめられた「生活対策」には、物流効率化のため、従来は割引対象外であった平日

の昼間時間帯に割引を適用すること並びに観光振興や地域の生活・経済支援の観点から土曜・休日における地方部の長距離利用料金及び首都高速道路及び阪神高速道路の料金を引き下げることが含まれていた⁽⁸⁰⁾。その財源は、平成20年度第2次補正予算における財政投融资特別会計からの一般会計への繰入金（5000億円）に求め、当面、平成22年度末までの2年間の時限を設けて実施することとされた。具体的には、①地方部の高速道路における平日の全時間帯への割引（30%）の適用並びに土曜及び休日（日曜日及び祝日）における普通車以下の車両を対象とした終日割引（50%。上限料金1,000円）、②首都高速道路（休日）及び阪神高速道路（土曜・休日）における普通車以下の車両を対象とした料金引下げ、③大都市近郊区間（土曜・休日）における普通車以下の車両を対象とした昼間の時間帯の割引等であり、上記補正予算の成立後、平成21年3月28日（東京湾アクアライン及び本州四国連絡道路については同年3月20日）から実施された。通行料金の大幅な割引は反響を呼び、併せてETC車載器購入の助成措置（四輪車の場合、115万台を対象に、1台当たり助成額5,250円）が採られたことから、ETCの需要急増をもたらした。

最近の動きとしては、平成21年7月4日から、大口・多頻度割引制度において発行されたETCコーポレートカードを所持する等一定の要件を満たし、事前に登録したバスに対する土曜・休日割引が、また7月8日からは、地方部の高速道路を対象に100km以内の走行に限って

(77) 国土交通省ホームページ〈<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-funds/minaoshi.html#minaoshi>〉

(78) 平成21年法律第28号による改正後は第4条。

(79) 平日夜間割引の拡大及び休日昼間時間帯の割引は、社会実験として9月16日以降先行実施された。「安心実現のための緊急総合対策」における高速道路料金引下げについて」2008.8.29. 国土交通省ホームページ〈http://www.mlit.go.jp/report/press/road01_hh_000015.html〉; 同（その2）2008.9.9. 〈http://www.mlit.go.jp/report/press/road01_hh_000020.html〉及び米澤明男「『安心実現のための緊急総合対策』における高速道路料金の引下げ」『建設オピニオン』15巻11号, 2008.11, pp.12-15.

(80) 「高速道路の有効活用、機能強化について」2009.1.16. 国土交通省ホームページ〈http://www.mlit.go.jp/report/press/road01_hh_000051.html〉

適用していた通勤割引を、100km超の走行に対しても100km相当分の料金を割り引いて適用すること及び平日昼間割引の適用時間帯の拡大が実施された。また、8月1日からは東京湾アクアラインの通行料金をさらに引き下げる社会実験が開始された⁽⁸¹⁾。

IV 視点

1 通行料金の性格

高速道路の通行料金が償還主義及び公正妥当主義（又は便益主義）に基づいて徴収されることは、重ねて記したとおりである。一方、現在、経済対策として高速道路の需要を喚起するための多様な料金上の施策が行なわれているほか、民主党は、物流コストの低下、地域活性化等の観点から、段階的に無料化する方針を示している⁽⁸²⁾。このような中、戦後の劣悪な道路状況と財源の逼迫を背景に、道路法の無料公開原則の例外措置として位置づけられた道路整備特別措置法に基づく有料道路制度の位置付けが、現在どこまで妥当性を持つかについて検証を行うことが求められているといえよう。

通行料金をめぐる近年の議論には、高速走行

が可能で、一般道路に比して目的地に早く到着することができる便益の対価（受益者負担）という視点に基づく見解が少なくない⁽⁸³⁾。例えば宮川公男氏（前出）は、通行料金を鉄道の特急・急行料金に相当するものと位置づけている⁽⁸⁴⁾。そして、無料公開の方針を改め、有料制を維持することによって財源問題を緩和することができ、また償還主義を廃することで、現行料金を大幅に引き下げることができると指摘している⁽⁸⁵⁾。

しかし一方では、無料公開原則が存在し、また高速道路網が我が国の経済活動を支える基幹的な社会資本である点を考慮すると、その受益が及ぶ範囲を直接の利用者に限定することが適切かについてはなお議論の余地があろう。例えば、平成19年11月の社会資本整備審議会の答申は、高速道路の通行料金引下げは、交通渋滞や沿道環境の悪化等の外部不経済の低減、地域の活性化、我が国の成長力増進をもたらし、その恩恵は物流業者等にとどまらず、広く社会全体に及ぶものであるとして、一定の範囲で国や地方が公的負担を行うことは合理的であるとしている⁽⁸⁶⁾。また、武藤博己法政大学教授は、「高速道路は使った人に受益があるのか、社会全体

(81) 「プレスリリース」2009.6.1. 東日本高速道路株式会社ホームページ〈http://www.e-nexco.co.jp/pressroom/press_release/head_office/h21/0619/〉; 東京湾アクアライン料金引下げ社会実験協議会ホームページ〈<http://www.aqua-etc800.com/>〉

(82) 「民主党高速道路政策大綱—高速道路の無料化」2009.3.25. 民主党ホームページ〈<http://www.dpj.or.jp/news/?num=15550>〉ここでは、高速道路会社6社が管理する高速道路は原則として無料とするが、首都高速道路、阪神高速道路等混雑が想定される区間については、交通需要管理（TDM）の観点から料金引下げの社会実験を行った上で実施するとしている。この他、山崎養世『道路問題を解く—ガソリン税、道路財源、高速道路の答え』ダイヤモンド社、2008、pp.147-198を参照。

(83) 道路特定財源制度についても、本来は利用料金で徴収すべきものと説明される場合が少なくない。「受益者負担に基づく道路特定財源は、形式的には税だが、考え方としては利用料の変形と位置付けられる。利用料として徴収しないのは、受益の額を個別に特定することが困難、徴収システムの構築が現実的ではない、あるいはたとえ徴収システムが構築できても徴収コストがかかる、といった技術的な問題が理由である。」浅羽隆史「道路特定財源の批判的考察—理論・制度・運用の検討」『白鷗法学』12巻2号、2005.11、p.167。

(84) 自動車の保有の有無、インターチェンジまでの距離等の違いによって、一般道路に比べて、受益が極めて不均等であることや、一般道路には物理的に設置することが困難な料金所を設置できること等も、受益者負担に適した要件であるとしている。宮川 前掲注⁽⁵⁴⁾、pp.12-18。

(85) 宮川 前掲注⁽⁶⁰⁾、p.77. 併せて、杉山武彦「料金プール制問題とその周辺」『高速道路と自動車』24巻10号、1981.10、p.22; 緒方弘道「高速道路 有料制度の継続が望ましい」『朝日新聞』2009.4.15を参照。

に受益があるのか」という観点が必要と指摘した上で、一定範囲で租税による負担を行うことを是認している。しかし同時に、「料金を完全に無料化にするほど公共的かどうか。(略)やはり料金は使う人が負担したほうがいいのではないかと思います」と述べている⁽⁸⁷⁾。

2 通行料金引下げに対する考え方

先述のように、経済対策としての高速道路の通行料金引下げが相次いで実施されている。特に、「生活対策」の一環として平成21年3月から開始された割引制度は、上限料金が1,000円であることが注目を集め、地域差はあるものの、高速道路沿線の観光地、アウトレットモール等では一定の集客効果が認められた⁽⁸⁸⁾。また、同年4月25日から5月6日までの連休期間における高速道路の交通量は、例えば西瀬戸自動車道路（本州四国連絡橋）において前年同時期比約1.8倍に増加する等、各地で伸びを示したが、反面、30km以上の渋滞の発生回数が前年同時期の28回から58回に大幅に増加し、混雑度は悪化した⁽⁸⁹⁾。

今回の割引措置に対しては、路線、時間帯、

利用目的に応じた効率的、弾力的な料金体系が本格的に実現したことを評価する意見もある⁽⁹⁰⁾。しかし、検討を要する点は、第一に、国土交通省所管の特殊法人（特殊会社）ではあるが、会社が運営する高速道路の通行料金の引下げを政府が決定し、厳しい財政状況の中、その財源として国費を投入したことの是非である⁽⁹¹⁾。「特殊法人整理合理化計画」（前出）において日本道路公団等道路関係4公団に対しては平成14年度以降国費を投入しないと決めた方針との関係も問われなければならないであろう。

第二に、現在、地球温暖化対策が世界的に緊急の課題とされていることとの関連である。通行料金の引下げは、交通量増加と渋滞を招き、騒音、大気汚染等環境に対するマイナスの影響を発生させる。例えば、「環境自治体会議・環境政策研究所」の試算によれば、前記連休期間中の割引実施によって、二酸化炭素排出量は66万トン増加した⁽⁹²⁾。地球温暖化問題については、道路特定財源制度の見直しに際して、揮発油等に課されている暫定税率を維持する理由の一つとして示されたことは記憶に新しい⁽⁹³⁾。しかし、管見の限り、高速道路通行料金の引下

(86) 前掲「道路関係四公団の民営化後の新しい課題に対応した有料道路事業のあり方—中間答申」pp.20-21.

(87) 武藤博己「道路を問う—高速無料化の是非(2)」『東京新聞』2008.12.5. この他、受益者負担の観点から、将来は燃料税や有料道路料金を撤廃し、全ての道路においてDSRC（狭域通信）、GPS（全地球測位システム）等の情報通信技術を活用した対距離課金制度に移行すべきとする提言も行われている。根本敏則・味水佑毅編著『対距離課金による道路整備』（日本交通政策研究会研究双書24）勁草書房、2008、pp.10-12.

(88) 例えば「「1000円高速」変わる観光地図」『日本経済新聞』2009.8.9. 国土交通省の試算では、「生活対策」に基づく料金引下げによって、2年間で約7300億円の観光消費額の増加、約2000億円の物流コスト縮減、約1.7兆円の経済波及効果が見込まれている。「高速道路料金引下げについて」国土交通省ホームページ〈<http://www.mlit.go.jp/common/000045629.pdf>〉

(89) 「ゴールデンウィーク期間の平均日交通量」東日本高速道路会社ホームページ〈http://www.e-nexco.co.jp/pressroom/press_release/head_office/h21/0507b/pdfs/traffic.pdf〉; 「プレスリリース」東日本高速道路会社ホームページ〈http://www.e-nexco.co.jp/pressroom/press_release/head_office/h21/0507b/〉

(90) 藤井弥太郎「高速道路の割引」『交通新聞』2009.5.11.

(91) 国の一般会計による債務継承は、「民営高速道路会社への補助金を、一般財源によって与えることに等しい」という指摘もある。宮川 前掲注(66), p.91.

(92) 「高速1000円 CO2急増」『朝日新聞』2009.6.3.

(93) 例えば、額賀福志郎財務大臣（当時）は国会審議において「財務省といたしましては、厳しい財政事情や環境面への影響を踏まえると、現行の税率を維持すべきであるという考え方であり（以下略）」と発言した。第169回国会衆議院財務金融委員会議録第6号 平成20年2月26日 p.22.

げに当たって、この点との整合性をどのように維持するかに関する説明は確認することができない。

この他、料金引下げに対しては、①経済効果の検証が不十分であること、②割引時間帯、対象車種、割引率等が複雑であること、③割引対象をETC装備車両に限定することは、他車との公平性を欠くこと、④フェリー、鉄道、高速バス等の競合交通機関における乗客減を招いたこと等の問題も指摘されている⁽⁹⁴⁾。

結び

我が国の高速道路は、昭和27年に制定された道路整備特別措置法に基づく有料道路として整備が行われてきた。償還主義及びプール制に支えられた通行料金制度が高速道路網を充実させる上で果たしてきた役割は大きい。しかし、経済・社会的背景が変化し、道路関係四公団の改革を経て、通行料金に係る新たな施策が行われている現在、公共料金としての位置づけやあり方を再考すべき局面を迎えているといえよう。

その際、利用者にとってわかりやすい仕組みであることが求められる。この意味で、現在実施されている割引制度は、時間帯、対象車両、利用区間等によって極めて多様で複雑であり、その点では利用者本位であるとはいい難い。また、道路の種類や名称が多様であり、どの道路

が「高速道路」なのかが必ずしも明瞭ではないこと等も、改善を検討すべき課題であろう。一方、料金水準に関しては、無料開放原則と償還主義のあり方、高速道路の社会資本としての性格、受益と負担の関係、環境問題、諸外国の制度との比較等に関する議論を深めることが、広く合意を形成するために辿るべき行程であると考えられる。

平成21年4月27日、第4回国土開発幹線自動車道建設会議が開かれ、新たな高速自動車国道の整備計画路線として東京外郭環状道路(練馬・世田谷間16km)等4路線(計71km)が追加された(5月29日に整備計画が決定)。この結果、平成11年12月以来9,342kmであった整備計画延長は10年ぶりに増加し、9,413kmとなった⁽⁹⁵⁾。しかし、今後は人口減少や少子高齢化の進行、国・地方の厳しい財政状況、経済情勢の不透明さ等に加え、老朽化が進む道路や橋梁の維持管理・更新の重要性が高まることが予測される。一般道路、高速道路を問わず、このような状況下においては、道路交通需要の正確な推計に基づき、交通政策全般との連関を保ちながら、主権者・納税者である国民の意向を反映した施策が行われることが不可欠である。その中で、高速道路の通行料金制度の望ましいあり方を模索していくことが求められよう。

(ふるかわ こうたろう)

(94) 宮川公男「論点・高速料金割引」『読売新聞』2009.5.6; 「料金、東京-仙台17通り」『朝日新聞』2009.3.2; 緒方前掲注(85); 位川一郎「高速道路料金の大幅値下げ」『毎日新聞』2009.4.8; 「1000円高速 フェリーに荒波」『日本経済新聞』2009.6.1等を参照。

(95) このうち3路線は、有料方式と直轄方式を組み合わせた「合併施行」、1路線は新直轄方式で建設されることとなった。「第4回国土開発幹線自動車道建設会議説明資料」前掲注(1)。