

過去 10 年の『高速道路と自動車』 論説を振り返って

一橋大学大学院商学研究科 教授

根 本 敏 則

はじめに

われわれは過去 10 年に国土政策、高速道路政策を根本から問い直すような大きな出来事や環境変化を経験したのではないだろうか。

まず、2005 年には小泉改革の一環として道路公団が民営化された。かねてより検討が進められていた道路特定財源の一般財源化については、2006 年に「道路特定財源の見直しに関する具体策」が閣議決定され、2009 年度よりすべて一般財源化することとなった。

2009 年には高速道路無料化を公約に掲げた民主党が衆院選に勝利し政権交代を実現したが、同選挙の直前には自民党政権も各種の高速道路料金割引、休日 1,000 円乗り放題などを導入し、高速道路料金が政争の具になった。しかし、民主党政権下の 2010 年度予算においては財政状況の悪化、他の交通機関への影響などの懸念から、路線・区間を限って無料化社会実験を実施することとなった。

同社会実験を開始した年度末の 2011 年 3 月に東日本大震災が発災した。大震災の復旧・復興を

優先すべく無料化社会実験は 2011 年度のはじめに凍結される。また、各種料金割引に関する事後評価も行われたが、必ずしも効果的ではない割引も多かったため、一部を残し廃止されている。その後、高速道路料金は「道路を賢く使う取組み」の一環として、「管理主体を超えたシームレスな対距離料金」を基本とすることが定められた。

さらに、2012 年には笹子トンネル天井板落下事故が起き、政策に大きな影響を与えることとなった。緊急に高速道路老朽化に関し点検が行われ、その後に高速道路の大規模更新・修繕を明示的に償還計画の中に組み込むことになった。大震災、笹子トンネル事故は、国民に防災・減災により安心・安全を高めていくことの重要性を再認識させることとなった。

創刊以来そうであったように、本誌の論説は時代が提起したこれらの問題に挑み、さまざまな立場から現状を分析し、政策を提言してきた。著者が 2006 年度から 2015 年度までの論説 245 本をテーマ別に分類したところ、料金割引・無料化の評価を含めた「高速道路料金」に関する論説、東

日本大震災を教訓とする「防災・減災」に関する論説が一番多く、両方とも20本であった。また、2015年に道路公団民営化10年という節目を迎えたこともあり「民営化・PPP」関連が18本、人口減少時代に地域づくり政策が求められているということで「地方創生」関連が14本と続いている。「ITS」「交通安全」に関しては、過去から一貫して一定数が執筆されており、この10年間でもそれぞれ12本となっている。

この10年間の論説の執筆者は、複数回寄稿いただいた先生もおられるため（最大は杉山雅洋氏の5回）、219人である。大学に所属する研究者だけでなく、コンサルタント・NPO法人の研究者、マスコミ関係者なども含まれている。どの業界もかつてより忙しくなっていると思われるが（特に大学で）、各執筆者には時宜にあった興味深い論説をご寄稿いただいた。この場を借りて、改めて感謝の意を表したい。以下、主要なテーマについて論点を整理してみたい。

1. 高速道路料金

上で述べたように、民主党が高速道路無料化を公約に掲げたため、2009年以降に高速道路料金が頻度高く論じられることとなった。

藤井彌太郎氏は「「ムダな」道路「必要な」道路」(2009.9)の中で、「トラフィック機能が重要な道路については、利用量に従う料金が道路利用を効率化し、かつ公平である」、「海外でもトラフィック機能の道路は明確な有料化の方向にある」と指摘し無料化に反対した。さらに、「高速道路：ネットワーク・規制・料金」(2012.1)では、償還後無料開放原則が存在するため、無料化論が支持を得ている面があるとし、「無料開放原則を修正し有料制を継続する」ことを明確化すべきとした。ちなみに、「維持管理有料に移行した場合の料金

水準は現状の料金の1/3になる」との試算結果も紹介している。

中村貢氏は「高速道路の無料化について」(2009.4)の中で、無料化すれば一般納税者が高速道路費用を負担しなければならないこと、高速道路が混雑して用をなさなくなることから、無料化に反対した。加えて、「償還期間の45年は過大にリスク配慮がなされており、より期間を長くとることによって料金を安くできるはず」、あるいは「騒音・排気ガス被害などの社会的コストはサービス生産コストに含めるべき（これにより料金は値上げ）」など、料金算定の前提となるサービス生産コストに関し本質的な問題提起を行った。

杉山雅洋氏が「高速道路サービスと料金の機能」(2010.4)を寄稿されたのは、無料化社会実験が開始される直前で、同実験の目的、実施方法を含め批判的に論評した。「目的に掲げる生活コストの引き下げ2.5兆円は無料化政策1.3兆円に見合う効果か」「実験は交通量の少ない枝線に絞られたが、少なくとも効果とNEXCOの減収分を比較すべきである」など。さらに、永久有料性の制度設計の必要性を強調し、「維持・管理」は現行サービス水準を維持するもので、今後は高度なサービスの提供を含む「維持・更新」を償還対象に含めるべき」と指摘した。

鈴木道雄氏が「高速道路の料金制度と整備手法の課題」(2012.1)を寄稿されたのは、無料化社会実験の結果が公表された後で、「無料化により交通量は平均的に232%増加したが、週末の渋滞も前年度比で2倍増。休日のJR利用者の6.6%が自家用車に転換」などの結果を紹介し、無料化施策は取り下げるべきと主張した。ただ、わが国の高速道路料金は諸外国と比較しても割高であり、特に交通量の少ない区間について値下げを検討すべきと提案した。確かに、一連の社会実験で明ら

かになった料金弾性値が1を超える区間については値下げを検討するべきかも知れない。

熊野英生氏は「たくさんの問題を抱えていた高速道路無料化」(2014.1)の中で、独自の分析により無料化施策の問題点を明らかにした。総務省「家計調査」を用いて高速道路の所得階層別の利用頻度を調べると、高所得層が突出して多いことが分かった。すなわち、無料化施策により高速道路費用を税で賄うことになれば、高所得層に対する減税を行ったことになるのである。さらに、「国民が無料化を支持したとしても、政府は経済原理に逆らう政策を導入すべきではない」と言い切った。国民も無料化は支持はしていないと思われるが、同論説により健全な政策論争の重要性は再確認することができた。

2. 防災・減災

河田恵昭氏による「災害多発時代の防災・減災」(2015.3)では、「わが国では犠牲者が1,000人以上の災害が約15年に1度の割合で起こってきたが、近年、地球温暖化でさらに危険は高まっている」と指摘した。また、後から起こる災害(東日本大震災のケースでは津波、原子力災害)の被害が、前に起こった災害(地震そのもの)による被害より大きい場合に、一連の災害を「複合災害」と定義し、それへの対応策として災害が続けておこることも想定した「複合防災」を提案している。本年4月の熊本地震も前震の後に本震が発生するという前例のない複合災害であったわけだが、河田氏が提案するように多くの知識・情報を蓄積して知恵につなげ、想像力たくましく災害に対応していくことが必要であろう。

藤野陽三氏は「安全に向けての高速道路インフラストラクチャーのマネジメント」(2013.3)の中で、「日本の国土は急峻な地形から構成され、高

速道路も時間とともに劣化する橋やトンネルなどが多い」ことを指摘したうえで、リスクマネジメントの有用性を指摘した。ただ、膨大な数の橋などを高い頻度でやみくもに点検するのは無駄で、橋の構造(図面)から冗長性の少ない橋を抽出し、ディテールなどが悪い要注意の部材を同定し、注目点をはっきりとさせた重点的な点検を行うべきことを提案した。

東日本大震災では自動車製造業などのサプライチェーンが断絶し、日本経済だけでなく世界経済に大きな影響を与えた。渡辺研司氏は「サプライチェーンの対災害レジリエンスを高めるロジスティクスのあり方」(2015.9)の中で、「通常時から人・モノの輸送手段の間に相互運用性を持たせ複数の輸送手段を組み合わせるようしておく、有事の際に事業継続に必要なロジスティクスを確保できるようにすべき」と提案した。さらに、アメリカで導入されている緊急時に優先する業務の継続に必要なスタッフだけが立ち入り禁止区域に入れる仕組みであるCEASを紹介しているが、このようなソフト対策は直下地震が想定される首都圏に関しても有効であろう。

3. 民営化・PPP

杉山雅洋氏は「民営化時代の高速道路サービス」(2015.10)の中で、慢性的な赤字体質からの脱却を意図した国鉄改革と財務的に問題のなかった道路公団改革が本質的に異なっていたことを再確認した。民営化10年の評価としては、有利子債務の返済は順調だが、料金決定に道路会社の自主性がより反映されるべきとした他、更新費用を賄うために償還期間が延長されたことに関連し、償還主義に関して議論を始めるべきことを提案した。さらに、燃料電池車などの普及を見据えて、自動車関係税、料金のあり方についても検討すべ

きと指摘した。

杉山武彦氏は「高速道路事業の民営化10年に寄せて」(2015.10)の冒頭で、民営化後10年の全般的状況を高く評価した。その上で、国の幹線交通体系である高速道路の料金に関しては、営業上の割引や一定の制約内での料金体系の工夫など、ある程度限られた領域を念頭に置きつつ民間企業の創意工夫を願うことが適切と述べている。道路会社の自由裁量を重視する立場をとる識者が多い中で、独自の見解を表明されている。また、償還主義の枠組みの中で反復的に償還期間を延長し結果的に永久有料制になりかねないことの矛盾、「真に必要な道路を少ない国民負担で実現」との建前がありながら、新直轄方式により高速道路を整備している矛盾を指摘した。

竹内健蔵氏は「民営化されて10年しか経っていない現在、「道路関係四公団の民営化は正しかったか」(2015.10)、どうかはまだわからない」と自虐的にタイトルをアピールして見せた。ただ、この間におけるSA、PAにおけるサービスの改善を高く評価したほか、「NEXCOの3社への分割がJRの6社への分割に比べうまく機能している」と論じた。また高速道路料金に関しては、「高速道路が新幹線、国内航空と競争状態にあるため独占価格になる心配はないので、より会社の自由裁量を認めるべきでないか」と指摘した。また他の論者同様、「永久有料へ舵を切るべき」と主張した。

既存インフラを適切に維持管理していくために、民間活力を活用していくことが改めて注目されている。仙台空港などでは料金を徴収する独立採算型の民営化(コンセッション)が開始されることとなったが、有料道路についてもコンセッション方式の検討が進んでいる。岡田孝氏は「有料道路における新たな官民のパートナーシップ形

成に向けて」(2014.10)の中で、愛知県の公社管理の有料道路の事例を紹介している。有料道路のコンセッション方式は海外事例も多く、基本的に制度的な問題はないが、わが国固有の事情として民間事業者の利益の特措法上の位置づけ、固定資産税などの減免措置などを検討することが必要であると指摘している。

4. 地方創生

2015年に閣議決定された国土形成計画のテーマは「対流」である。国土審議会会長の奥野信宏氏は「対流」と道(2015.11)の中で、高速道路に限らず、道は交流・連携の基盤だが、新しい国土形成計画においても地域住民やNPOなどのさまざまな団体や企業などが取組む地域づくりの活動、地域の観光資源の発掘・事業化、高齢者・子育て支援などのソーシャルビジネスが、道を使った内外の対流を引き起こす熱源になるものと期待されていると指摘した。

消滅可能性都市という、わかり易いキーワードで人口減少問題に警鐘をならした増田寛也氏には、本誌にも「人口減少問題と新しい高速道路の役割」(2014.9)というタイトルで寄稿いただいた。増田氏は人口減少の要因の1つが住宅・子育て環境の悪い東京への若者の集中であり、地方中核都市で雇用を創出することが重要であると指摘した。その際、「高速道路には隣接する都市を一体化させ、高度なサービス産業が成立する一定の交流人口を確保する役割などが期待できる」とした。ただ、大都市圏も環状高速道路の整備によりサービス業の生産性が高まっており(ネット通販など)、若者にとって魅力ある雇用、生活の場として地方中核都市が選ばれるためには、当該地域の特色を生かした何らかの工夫、イノベーションが求められよう。