

最近の道路政策の変遷と評価—道路政策の歪みは修正されるのか？

平成23年9月14日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師——太田和博 専修大学商学部教授

2. 司会——杉山武彦 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所長

■ 講演の概要

1—はじめに

1.1 高速道路料金政策の評価のあり方

まず、近年のわが国高速道路料金政策に関する評価のあり方についてお話しさせていただきます。

わが国の高速道路では、無料化社会実験や休日上限1,000円施策が行われ、その評価がなされようとしている。これに基づいて、高速道路のあり方検討有識者委員会(以下「あり方検討会」という)で今後の高速道路のあり方が議論されることになる。その意味では、政策評価は重要であるが、果たして評価に値する政策であるか、また評価方法が妥当であるかという点については疑義を抱いている。

そもそも、一体なぜ政策評価を行わなければならないのかというと、費用を税金で賄う政策を実行しているからである。この場合、費用の負担者と受益者が乖離している可能性が高く、費用の投入

によって十分な効果が発現したことを証明する必要がある。では、その評価方法はいかにあるべきかという、科学的かつ客観的でなければならない。科学的とは、一般的には論理実証主義に基づく分析を行う、すなわち仮説を立て、検証するという意味である。

1.2 料金割引は観光需要を増加させるか

ここ2~3年の政策評価のあり方に対しては疑問を感じている。一例として、「高速道路料金の割引は観光需要を増加させる」という仮説を検証したい。この場合、料金割引前後の観光需要の動向を比較することになる。表—1は、1,000円施策等による観光に関する経済効果をまとめたものである。これによると、1,500億円の税金が投入された結果、観光に合計8千億円の効果が発現しており、高速道路料金の割引は観光需要を増加させることが検証された。したがって、高速道路料金の割引は観光に対してプラスの経済効果を発現させると解釈される。

重要であることは、評価をいかに判

■表—1 1,000円施策等による観光に関する経済効果

直接効果	3,600億円/年
間接効果	4,400億円/年
合計	8,000億円/年

(参考) 割引所要額

休日1,000円	500億円/年注
休日5割引	1,000億円/年
合計	1,500億円/年

注：休日5割引の実施を前提とした割引所要額である。
出典：第8回あり方検討会配布資料5、p.5

断するかである。そこで、「高速道路料金の割引は観光需要を増加させない」という前段とは反対の仮説を立てて検証する。表—2は、国内宿泊観光旅行の実態を1,000円施策前後で比較したものである。なお、「参加率」とは、約1か月のアンケート調査期間中に宿泊を伴う国内旅行に出かけた割合である。表—2より、1,000円施策導入後の参加率、参加回数いずれもほとんど変化がなかったことが分かる。ただし、利用交通機関をみると、1,000円施策導入後は自家用車の利用が増えている。また、宿泊数が多少増えていることから、旅行回数に変化はないが、自家用車で従来よりも若干遠出をする人が増えたといえる。

一方、旅行費用についてみると、1,000円施策導入後は宿泊費が減少している。これは、景気の悪化によるものか、遠出した結果、大都市から離れた宿泊費の安いところに滞在したためであろう。そして、特徴的であるのは交通費の低下である。おそらく、1,000円施策の効果

■表—2 1,000円施策前後の国内宿泊観光旅行の実態

項目	千円高速導入後	千円高速導入前
参加率	49.8%	50.4%
参加回数	1.08回	1.10回
利用交通機関	①自動車 54.9%	①自動車 50.0%
宿泊数	1.56泊	1.54泊
旅行費用		
総費用	37,110円	40,370円
宿泊費	14,240円	15,650円
交通費	9,740円	11,070円
土産の費用	5,100円	5,110円
観光行動費	8,090円	8,400円

出典：第7回あり方検討会配布資料4-1、p.2より講師作成



講師：太田和博

であろう。本来であれば、土産の費用や観光行動費が増えてほしいところであるが、増えていない。

以上のデータを総括すると、高速道路料金の割引は観光需要を増加させないと解釈される。すなわち、行き先の観光地を変更させたのみであり、観光に対してはプラスにならなかったと判断される。

果たして、高速道路料金の割引は観光需要を増加させるのか、させないのか。この点、見解が分かれることになる。

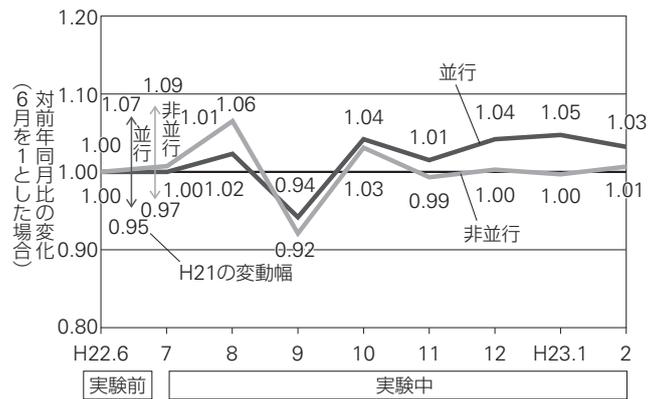
1.3 無料化実験は代替交通機関に悪影響を与えるか

別の例として、「高速道路の無料化実験は代替交通機関に悪影響を与えない」という仮説を検証したい。図一は、無料化実験後のJRの特急の旅客輸送量の推移を示したものである。これを見ると、無料化実験後、実験対象区間と並行するJRの特急の輸送量は増えている。したがって、高速道路の無料化実験は代替交通機関に悪影響を与えないことが検証された。

次に、「高速道路の無料化実験は代替交通機関に悪影響を与える」という前段とは反対の仮説を立てて検証する。図二は、JR四国の鉄道運賃収入の推移を示したものである。これを見ると、平成19年度までは年間約260億円の収入があったが、景気低迷の影響で大きく落ち込んだところに、1,000円施策が導入されて14億円減収し、その後、無料化実験が開始されて1億円減収している。したがって、高速道路の無料化実験は代替交通機関に悪影響を与えると解釈される。

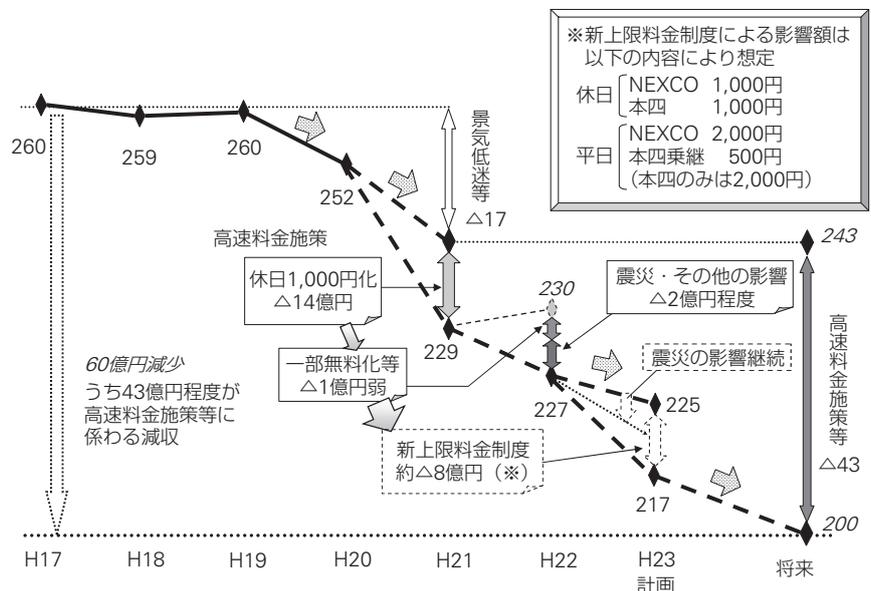
1.4 政策評価の取扱い

以上、二つの例を検討したが、いずれも評価方法自体に問題があるのではなく、その取扱いに問題があるものと思われる。つまり、政策評価とは、政策を実施する以前に設定した数値目標を達成で



注1：並行20断面、非並行45断面の全日の旅客輸送量の推移である。
 注2：月単位の集計につき、6月の輸送量には実験開始後三日間（28～30日）の輸送量が含まれている。
 注3：平成21年には、1,000円施策の適用日が四日間拡大された。
 注4：景気動向、天候等の要因は考慮していない。
 出典：第8回あり方検討会配布資料6、p.9

■図一 無料化実験後のJR(特急)の旅客輸送量の推移



注：影響額については、一定の前提の下に算出したものであり、状況によって変化する可能性がある。
 出典：JR四国公表資料より転載

■図二 JR四国の鉄道運賃収入の推移

きたか否かをレビューするものであるが、実際には政策の実施が先行し、これを事後的に評価することになり、その時々政治の恣意に基づいて行われている。政策評価は客観的な数値として表れるものであることから、本旨に即して適切に取り扱われなければならない。

2—最近の道路政策とその問題点

2.1 道路政策の再検討の必要性

本来、有料道路の料金に関しては、社会資本整備審議会道路分科会有料道路部会において議論されることになっているが、1,000円施策が行われる以前から

部会は開催されていない。したがって、国土交通省の審議会としては、有料道路の議論はこの2年以上なされていない。その代わりとして、あり方検討会が設けられている。このこと自体が道路政策の迷走を示しているといえよう。また、東日本大震災以来、わが国の交通体系は多様な問題に直面している。これを機に、道路政策の問題を再検討し、新たなシステムを構築する必要がある。以下、その観点からお話しさせていただきたい。

2.2 道路特定財源の一般財源化

経済学の立場からみると、道路特定

財源の一般財源化は受益者負担の原則に反するものであり、妥当でない。一方、一般財源化を主張していた人々からみると、特定補助よりも一般補助のほうが理論的には好ましいことと同様に、財務省のコントロールの下、一般会計に組み入れるほうが望ましい。

特定財源制度では、高負担・高整備か低負担・低整備か選択できたが、一般財源化され、高負担・低整備、低負担・高整備も選択可能となった。この30年近く取り組まれている行財政改革の議論は、一般会計がその歳出を適切にコントロールできないことに端を発していたはずである。その意味で、一般財源化によって、一般会計の機能不全、あるいは財政規律や意思決定規律がさらに低下することになる。一般財源化は道路局に対して、財務省に整備の必要性を強調して予算を獲得するインセンティブを与えるが、これは一般会計の問題点を端的に表しているといつてよい。

この道路特定財源の一般財源化に起因する受益と負担の関係の分断を緩和する措置として、高速道路料金の割引が機能している。しかし、国民の目から見て制度が複雑になる上に、不透明化する。結局のところ、一般財源化によって政策評価はますます困難になったと考える。

2.3 道路関係四公団の民営化

道路関係四公団の民営化の結果、高速道路政策の目標が不明確化した。株式会社か公団か国直轄かは手段の問題である。たとえば、高規格幹線道路全14,000kmを20年間で整備するためには、いずれのシステムを採用すればよいかを論じるべきであった。ところが、小泉首相(当時)は「どこまで整備するかは道路会社が考える」と発言した。道路政策の目標はまったく不明確になったといつてよい。

ただし、小泉政権はいわゆる四全総の閣議決定を否定したわけではない。今後、あり方検討会で14,000kmの扱い

を議論することになるが、現在のところ、14,000kmの整備計画は依然として有効である。道路関係四公団は民営化されたが、既定の整備計画を完遂するために新直轄制度が設けられた。すでに、1990年代終わりの道路審議会では、現行の有料道路制度の下で14,000kmを整備することは困難であり、何らかの形で税金を投入する必要があるとされていた。民営化の機会を捉えて新直轄制度を導入したことには感心するが、国民から見ると不明確な制度となり、道路政策のマイナス面が目立って評価されている。

2.4 高速道路料金の割引・無料化

受益者負担の観点から、税金の投入による高速道路料金の割引・無料化に対する批判的見解がある。しかし、税源は自動車関係諸税の未充当分の一部である。したがって、自動車利用者総体で見ると、必ずしも受益者負担の原則に反するとはいえない。

高速道路料金の割引・無料化をめぐっては、一般的に「財源不足」「混雑」「代替交通機関への悪影響」の三大問題がいわれるが、今一つ大きな問題がある。それは「公平性」である。混雑する区間では、料金の割引がさらなる混雑を惹起するので割引かかないという論理に違和感を覚える。過大投資によって建設された道路であれば混雑してないために料金が割引かれ、道路整備水準が過少である場合には混雑しているために料金が割引かれないばかりか、混雑税やピーク料金を導入するという論理は、長期的にみると、受益者負担の原則に照らして妥当でない。高速道路料金の割引・無料化については、大局的見地から精査する必要がある。

2.5 社会資本整備重点計画での整備計画

社会資本整備重点計画は具体性に欠ける。計画は、アウトカム、アウトプット及び費用の三つを備えていなければ、事

後、あるいは事前に評価のしようがない。政権交代を契機に、見直しが進められているところであるが、具体的な内容を盛り込むのは困難であろう。特に、社会資本整備重点計画は閣議決定を経るため、事業費が明記されていると財務省の裁量が狭められることになり、かねてから整備費用が明記されていない。

しかし、それでは計画を評価することができないばかりでなく、強力に社会資本整備を推し進めることもできない。特別会計の制度が解体されつつある中で、国土交通省の各局は財源に関与しない傾向にあるようにみえるが、これは大きな問題である。

整備計画と財源はセットで議論されるべきものであるが、一般財源化前は、道路整備については、財源は国会で、計画は閣議でと、これまで別個に議論されてきた。そこに、一般財源化が重なり、現在では財源の議論がまったくなされないまま、計画のみが議論される構造となっている。今後のゆくえが懸念される。

2.6 政治主導と「選択と集中」

「選択と集中」に関しては、自公政権の末期からアジェンダに位置づけられているが、それに政治主導の議論が加わって、意思決定プロセスが不明確になりつつある。現在は、政治と行政の役割分担を模索している段階なのであろう。

社会資本整備審議会の計画部会では、「選択と集中」の基準の策定に取り組んでいるが、それは本来は政治の役割ではないか。現状では、その役割分担がなされていない。役割分担の確立は、長期的にはわが国の政策の意思決定において重要であると考えている。公共政策の意思決定とは、誰に損をさせ、誰に得をさせるか決定することである。利害得失を決定できるのは、身分が保障されている審議会の委員でも、行政官僚でもない。政治がどこまで意思決定責任を負うか、それに対して、行政がどのよう

にサポートするかの棲み分けが重要である。国土交通行政は、比較的受益と負担を一致させやすいため、政治と行政のあるべき役割分担を論じやすいし、論じるべきである。

3—高速道路料金割引と代替交通機関

3.1 わが国交通体系再考の契機

高速道路料金を割り引く、あるいは無料化することは、消費者、すなわち移動者の合理的選択を歪め、あるべき交通体系を崩壊させる。ついでには、しかるべき総合交通体系を確立するべきである。あり方検討会でも、わが国が活力を増し、環太平洋圏に冠たる地位を占めるのに資する総合交通体系を、道路ネットワークを含めて議論したいと考えている。その理念は崇高であり、魅力的であるが、議論のゆくえを注視する必要がある。

今般の高速道路料金問題は各方面に影響を与えており、わが国の交通体系を再考する契機になっている。その視点を提示したい。

3.2 受益と負担のバランスは崩れたか？

既述のように、一般納税者が納めた税金が割引財源とされておらず、総体としては道路利用者が負担をしている。ただし、自公政権時代には10年間で財源を使い切る予定であったが、民主党政権が無料化を掲げたため、3年間で使い切ることになった。

3.3 個別の交通市場におけるバランスは崩れたか？

全体的には、受益と負担のバランスがとられていた。では、個別の交通市場ではどうであったか。先述のJR四国ばかりでなく、フェリーや高速バスなど、多方面で好ましくない影響を及ぼした。従来の交通分担率が適切であるとすれば、高速道路料金政策は個別の交通市場におけるバランスを崩したと判断される。

3.4 個別交通市場の従来の交通分担率は適切であるか？

従来の交通分担率は適切であるかという問題は、従来から総合交通政策は機能していたかという問題に読み替えることができる。

この点、道路は受益者負担が、公共交通事業者は独立採算が原則とされ、総体としては機能していた。それでは、個別の市場ではどうか。個別市場では、そもそも適切な交通分担率が達成されていないはずである。言い換えると、イコールフットイングではなく、不公正な競争市場であったのではないか。

ここで問題となるのは、不公正な競争市場であったにも関わらず、なぜ異論が出されなかったかである。おそらく、欧米では裁判沙汰になったであろう。これは私見であるが、交通需要は派生需要であり、激変しにくい。激変しないことが、各主体に「仕方ない」と思わせたのではないか。

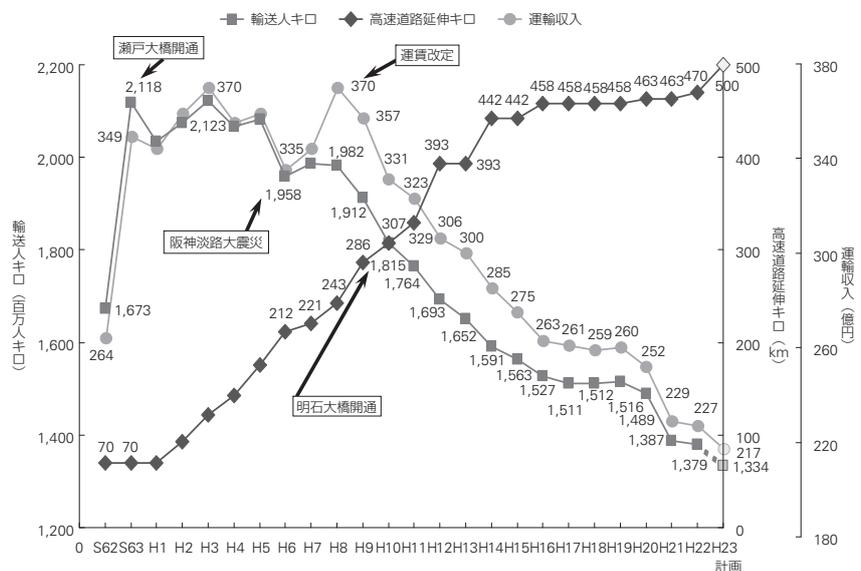
図—3は、JR四国の旅客輸送実績及び運輸収入並びに四国における高速道路延長の推移である。これをみると、高速道路延長の進展、すなわち高速バスの躍進に伴ってJR四国の運輸収入は減少している。そして、高速バス躍進の影響が落ち着き、運輸収入が横ばいで

あったところに、リーマンショックと高速道路料金無料化が追い打ちをかけたことが分かる。国鉄民営化の理念、完全民営化の完遂の観点から、JR各社には自立運営が要請され、各社はこれに応えていた。しかし、リーマンショック以降は耐えかねる状況となり、JR四国はもちろん、各県レベルでも議論が始められた。

この事例からいえることは、交通事業者は旅客が減少してもある程度耐えられるようである。本来は、問題が発現したときは早めに対処すべきである。これを機に、高速道路の影響に対する議論が前進することを期待したい。

3.5 交通市場を通じた交通分担調整は可能か？

総合交通政策の理念を堅持する必要があると考えるが、理想論が少なくない。現実を見定める必要があろう。総合交通政策、ひいては国土交通政策の目標は、すべての交通機関がその特性を発揮する、言い換えると適切に役割分担し、低コスト(環境コスト及び時間コストを含む)で旅客及び貨物を輸送することで、国民生活及び国民の経済活動を支えることである。それには、以下の二つの方法が考えられる。



出典：JR四国公表資料により転載

■図—3 JR四国の旅客輸送実績及び運輸収入並びに四国における高速道路延長の推移

一つは、市場を活用する方法である。もう一つは、政策介入によって調整する方法である。これまでは、前者の方法が採られてきた。しかし、あくまで私見であるが、市場を通じた総合交通政策は不可能である。交通には、規模の経済性やネットワークの経済性、内部補助、埋没費用(会計的費用と経済的費用の乖離)、交通技術の多様性(多様な費用構造)といった問題があり、イコールフットィングを前提とする市場競争は困難であるからである。

ここで、1960～70年代の欧州における総合交通政策の取組みをレビューしたい。鉄道危機に見舞われた欧州では、鉄道は自動車との競争にさらされているとして、イコールフットィングの実現が模索された。具体的には、インフラに税金が投入されるとともに、撤退規制が緩和された。自動車は、採算がとれるときのみ運行し、とれないときは運行しない。一方の鉄道は、採算がとれるととれないとに関わらず、ネットワークの維持が義務づけられてきた。

そこで、鉄道を供給義務から解放し、採算がとれるネットワークに縮小すると同時に、不採算であるが維持が要請されるネットワークについては税金を投入する方法で鉄道の維持が図られた。この欧州の経験に照らして、市場を活用して、すなわち競争を通じて交通調整を行い、理想的な交通体系を目指すことは困難であると考ええる。

ただし、すべての交通を国の管理の下に置くことは適切でない。競争が機能する分野とそうでない分野とを棲み分け、各々の分野で政策を組み立てることが肝要であろう。国際海運及び国際航空は、イコールフットィングを前提とした競争に適した分野であるが、国内都市間交通については議論の必要がある。また、ローカル交通は競争が機能しない分野であり、政策介入によって調整する必要があると考える。

4—道路政策を含む国土交通政策の方向性

これからの交通政策は、規制緩和を行って競争させるという従来型の手法から、政策介入を行いつつあるべき方向を目指す手法に転換するべきであると考えるが、各方面に影響を与えた今般の高速道路料金政策がその契機となることを期待したい。特に、人口減少によって総需要が減少し続けている中で、交通市場及び交通需要をいかに捉えるかが大きなトピックとなろう。以下、四つの視点から、道路政策を含む国土交通政策の方向性を述べたい。

4.1 国土交通政策の確立・再確認

まずは、国土交通政策の理念を確立し、再確認しなければならない。先に述べた通り、国土交通省に課せられた使命は、移動・輸送コストを低下させ、国民生活及び国民経済をさらに豊かにすることである。これを実現するためには、「選択と集中」も必要であろうが、一般納税者の負担によって交通費用を低下させることも有力な選択肢ではないか。その意味では、税金を投入しての公共交通機関の運賃引き下げ及び高速道路の料金割引は許容されうる。これまで、交通の分野では独立採算が前提とされてきたため、税金を投入することは特殊なことであるとみなされているが、そうした見方は転換点にあると考える。その際、民間と公共の役割分担の再構築が必要であることはいうまでもない。トライ&エラーを積み重ねて、時間をかけてあるべき方向を見出す必要がある。

4.2 中期的目標の明示と達成への制度整備

次に、中期的な目標を設定した上で、これを達成する制度設計が望まれる。整備関連であれば、社会資本整備重点計画になるが、より具体的な内容とするべきである。また、現在、継続審議中である交通基本法案では、国及び都道府県レベルで交通計画を策定することになってい

る。計画を具体的に策定し、それを通じて利用者、市民及び地域とコミュニケーションを図りつつ、交通体系のあるべき姿を検討することが求められる。そのプロセスで、どこまで民間、あるいは市場機構を活用するか、また政策介入を行うか検討する必要がある。この点、教科書的な解答はない。トライ&エラーを繰り返して、わが国独自のシステムを模索することになると思われる。それに付随して、事業評価のあり方も見直す必要がある。

4.3 中央と地方の適切な役割分担

中央と地方との関係をめぐっては、地方分権と中央集権とで両極端な議論がなされているが、適切な地方分権と適切な中央集権を組み合わせることが必要である。個別専門化と総合化にはメリットとデメリットがある。その最適な組合せを模索することが重要であるが、この点も正解はない。地域や時代によって異なる選択をすることもありうる。

ただし、陸上交通における政策の統合が最優先課題である。何をおいても、この課題に取り組む必要がある。

4.4 陸上交通トラストファンドの設立

最後に、米国のハイウェイトラストファンドにならい、わが国でも陸上交通トラストファンドを設立するべきである。適切な独立会計は国家の会計の中に必要であると考えられる。その前提として、予算や事業計画を国会で審議するべきである。

■ 質疑応答

Q 高速道路の料金政策はどうあるべきか。

A 利用する距離が長くなるに従って料金が高くなるのは当然と考えている。料金の決定原則から考えると、受益に応じるかコストに応じるかのいずれかになるが、交通の議論をするときに、コストベースで料金を徴収するのは難し

い。コストベースにも限界費用と平均費用があるが、たとえば限界費用の算定は難しい。1,000円施策については、もう一度考え直してみる必要があるのではないか。高速道路を長距離利用すれば、それに応じて燃料代が上がる。これに加えて、どうして料金が上がっていくのかについて考えなければならぬ。償還制度で30兆円を返還する必要があるという前提で課金する場合に、おそらく経済学的にはラムゼイ価格が適切だという議論になる。その場合に、1,000円施策は明らかにラムゼイ価格に反しているかという、それについては検証が必要である。もちろん遠くまで行けば行くほど高速で移動できるため受益が大きいので、多く課金するというのはおそらく正しい。償還する必要がある金額が決まっています、ラムゼイ価格的に課金するとなると、もしかしたら北海道では1,000円ではなく、東名高速では、キロ当たり24.6円ではなくて50円くらい課金するのが正しいのかもしれない。ただし、従来の料金体系を当たり前で正しいものと思えば、政治的にキャッチーなものに対して国民は喜ぶと思われる一方、経済学者はおかしいと思うかもしれないが、本当にそれがおかしいかどうかは考えてみないといけない。一例として、高速道路を無料にして、ガソリン税を上げてガソリン税でリファンドすれば、距離に応じて負担していることになる。距離に応じてという場合にはガソリン税というオプションもあるし、欧州のような対距離料金もある。これらは柔軟に考えるヒントになるかもしれない。頭から変だということを考え直す必要があるかもしれない。

Q 陸上交通特別会計のようなトラストファンドについて言及すると、道路ユーザの収めた特定財源を鉄道その他に分配するのかと指摘を受けたこ

とがある。トラストファンドがなぜ必要か、またそれがどのように好ましいのか。

A 代替性がある場合に調整を行うことが重要である。交通モードごとの縦割りが機能する場合もあるが、ローカルな交通で自動車、そしてバスや鉄道を含むパブリックトランジットを総合的に考える場合には縦割りで厳しい。一つのファンドに基づき、総合的に考えることが重要だと考えている。ただし、地方が空港も新幹線も欲しいではなく、合理的な選択ができるような形にしていくことが必要だと思う。代替性がある中で、強い道路が他の弱いモードを守るという発想もある。陸上交通の中の内部補助だということ考えてもよいのではないか。

C インフラは必要だが(資金に)困っているという交通に使うのは賛成である。その場合には判断するトラストファンドの運営者がよほどしっかりしてはならない。また、市場の働きをあまり軽蔑しないでほしい。世界的に道路の有料化を進めようという機運が強まっている。時間をかけないといけないかもしれないが、どの道路を誰が走っても把握できるとなると、自動的な料金賦課ができる。アメリカもEUもそこに向かって動いている。そういう考え方や市場も尊重していただけると全体としてバランスのよい議論になる。

Q 中長期を考えると、エネルギー、具体的にはCO₂が問題になる。たとえば高速道路の無料化で観光がこれだけ増えたのは、結局どれだけ収益が上がったかなどの金銭的な問題だけのように聞こえる。自動車が増えて観光が増えたからよかった等の評価の問題である。鉄道を使った場合とマイカーが増えた場合の間では、CO₂の問題があり、その評価が問題である。費用便益にしても、いわゆるマネーコス

トだけではなくて、環境問題についてはどのように評価されたのか。

A まったく正反対のデータが一時期出ていた。一般道の車が高速道路に移ったのでCO₂が減ったと示された一方で、これだと派生交通を見ていないので、むしろCO₂が増えたというデータもあった。どこまでが1,000円施策や料金を割り引いた結果なのか切り分けられていないが、それなりの分析はされている。ところで、CO₂については非常に大きな問題である一方で、エネルギー問題もまた交通にとって非常に大きな問題だが、忘れられているのではないだろうか。CO₂とエネルギーの問題は、今後大きな問題となると思う。

Q 諸外国の例をみると、特に交通関係のPFIやPPPは例外なく道路分野で圧倒的な実績を持っているが、日本は道路関係の実績が残念ながらゼロである。そういった実態を踏まえて、今後、道路関係の整備、PPP、PFIをどのように導入していくべきか。

A 全体としてコストが下がるなら導入すべきである。日本において交通インフラ関係でPFIをやるうとして、早い段階から民間に任せるとすると、一番大きな問題は用地買収である。用地まで手当たりのちに民間に任せるといふ形でない、日本の場合には難しいのではないかと思う。逆にいうと、役割分担の問題である。道路でも鉄道でも、用地は地方自治体で用意し、他は国が持つようにしたらどうかと考えたこともあるが、用地買収のプロは少ないため、ノウハウの蓄積があるところが行うのがよいと指摘されたことがある。また、PFIのフィーが日本では取れない。工夫は必要と思うが、今後、民間資金をどういう形で取り入れていくのかを考えていかないと整備できないと思う。

Q 一般道路と高速の関係。日本の場合、一般の道路はガソリン税で整備されてきている。高速道路は借入金で有償で整備されてきている。土地の他、すべての部分が借入金で賄われており、高速道路を走って使うガソリンのガソリン税の部分は基本的には高速道路の整備には投入していないという点で二重取りになっている。最初、高速道路を無料化しようという話になったときは二重取りを解消しようという考え方だったと聞いているが、その後、政権も変わり考え方が変わってきたと思うので、その辺りがいまいちになってきたのではないか。結局はガソリン税で賄う部分と、有料で払う部分のバランスが一番重要だと思う。利用者にとっても適切なバランスであれば高速道路の料金を払うことに抵抗がないと思う。一般の道路を賄うような部分と、別に使う高速道路の部分のバランスはどのようにとればよいか。

A 高速道路と一般道のバランスの話は、無料化実験のときにもあった。代替性がある中でどういう配分がよいか、一定程度検討された。一方、費用負担におけるガソリン税と有料道路料金の問題については、道路公団への補助金が不採算路線に使われていた。ガソリン税相当の見合いを有料道路利用者に戻しているということであった。おそらく90年代までのシステムは負担者と受益者のバランスを考えていたのではないだろうか。しかしそうすれば利用者が納得したかといえそうではなかった。受益と負担は一致させるべきだと経済学関係者を中心にいうが、内部補助システムのためにこれらが乖離してしまう。総体としては受益と負担がバランスしている、受益と負担を乖離させることがある。乖離させることの説明をきちんとしなかったことが、道路政策が批判を浴びた一つの理由ではないだろう

か。また、一般道路と有料道路だけの問題ではなく、有料道路も主体ごとに異なる。総合的な調整を料金政策として実行しなくてはいけないのではないか。どういう体系にすべきかを議論すべきである。一つの簡単な答えはないと思う。

Q 一般的な素朴な印象としていえば、1,000円施策にしても無料化実験にしても、一方で高速道路会社の民営化にしても、どう考えても政治的に一方的に出てきてしまっているような施策だと受け止められている。議論の出発点として、それでよいのか。償還主義といった原則がまだ生きてるとすれば、ドラスティックな政策が出てきたときにまだ生きていた決定原則とどういうつながりになっているのかを確認できるとよいのだが、これまでにそういった議論はあったのか。

A 議論はなかったと思う。民営化された高速道路会社はもう少し料金を多様化して収益を上げたいと考えるかもしれない。高速道路会社は料金決定の自由があるのか。これまでは料金を合意で決めていた。あるいは審議会でも議論した。ところが今は、機構との間で料金案の協定を結び、その協定を道路局から認可を受ける形になっている。したがって形式的には各道路会社がこういう料金にしたいということ申請する形になっている。ところが、急に1,000円にしようということになり、会社側からとして1,000円にしますと申請して、機構との間で協定を結び、道路局に「私たちがしたいのです」として認可を受ける。こうして、道路局は表面的には規制しているが、実質的には直接コントロールしているのが実態である。料金を誰がどう決めるのかについて整理が必要である。公共料金として高速道路料金の負担をどのように考えるべきなのか。一方ではガ

ソリン税を通じて負担している。新直轄では地方が税負担する形になっている。道路の費用負担の形がづぎはぎになっている。それをそろそろ整理してもよいのではないか。インフラが概成してきたので利用の側面から考えると、メンテナンスコストのあり方を含めて費用負担を見直す必要がある。

C たとえば鉄道が国鉄としての財布ではなくて新幹線としての財布と在来線の財布を分けていたら、新幹線はとっくにできていた。その間に助けていた地方の赤字路線は民営化と同時に大半が廃止されたので、たかだか何年間かの延命のために、それを使えばできていたであろう新幹線をなくしてしまった。あるいは道路に関していうと、内部補助についてルールで歯止めをかけていたというのは、知り限り世界中で日本の例しかない。一般論として公平性やサービスということから、一回戻ってみて、個々の現象で変なことが起こっているということをもう一度並べて、これはどういうことになっているか、どうすべきなのかというのを考える必要がある。そのために、日本のように、風ですべてが決まるような、あるいはTVの議論で決まるようなところと、海外でやっているような議論のやり方の差を認識する必要がある。最後に、東北だけ道路を安くするのはどう考えても不思議である。どうしてもそういうことが必要だとすると、なぜ道路を使う人だけにメリットが与えられて、自動車を使わない人はその恩恵を受けないのか。このように数多く変なことが起こっているということを、一般論だけでなく、もう一度元の話からスタートして、整理し直して、違う論理を組み立てることが必要ではないかと思う。

(とりまとめ：泊 尚志、渡邊 徹)