

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？

運輸政策セミナー

平成23年9月14日

太田 和博
専修大学商学部教授

目 次

1. はじめに
2. 政策評価のあり方(私見)
3. 道路政策の問題点(概説)
4. 高速道路料金問題と代替交通機関
5. 総合交通政策の理想と限界
6. 道路政策・交通政策のあるべき方向

1. はじめに

初期依頼内容

タイトル: 高速道路料金の影響

@ 高速道路のあり方検討

有識者委員会

- ・ 高速道路政策のレビュー
- ・ 料金割引 & 無料化実験の評価

2. 政策評価のあり方

政策評価は重要！！

しかし、

- ・ 最近の道路料金政策は評価に値するか？
- ・ 評価方法は正しいか？

Q1 なぜ政策評価を行うのか？

**A1 費用(税金)を投入する施策
→十分な効果の発現を証明**

Q2 評価手法はどうあるべきか？

A2 科学的、客観的であるべき

Q3 科学的手法とは何か？

**A3 論理実証主義に基づく分析
仮説を立て、検証する**

Q4 道路政策の評価は適切か？

**A4 疑問あり！！！！
以下、例示**

例示1

仮説1 高速道路料金の割引は
観光需要を増加させる。

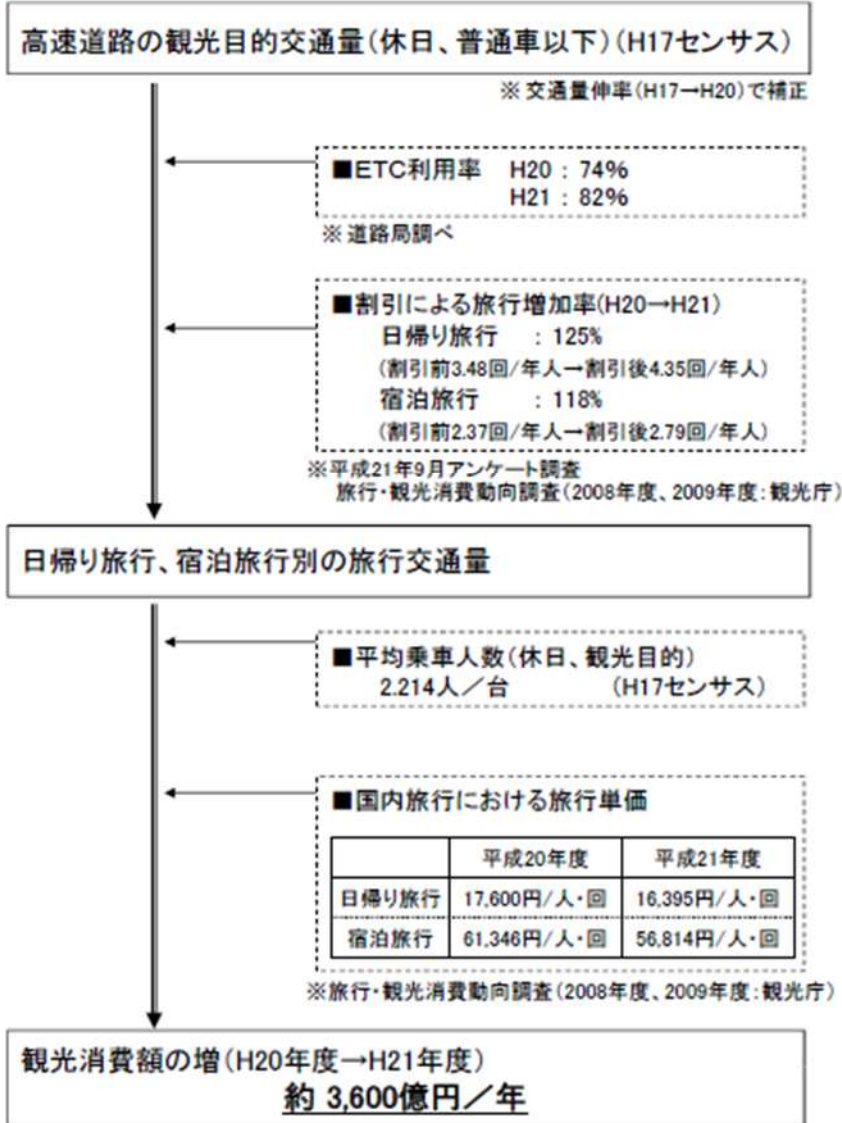
検証方法：

料金割引前後での観光への
需要動向を比較検証する

休日1,000円による観光経済効果(試算)

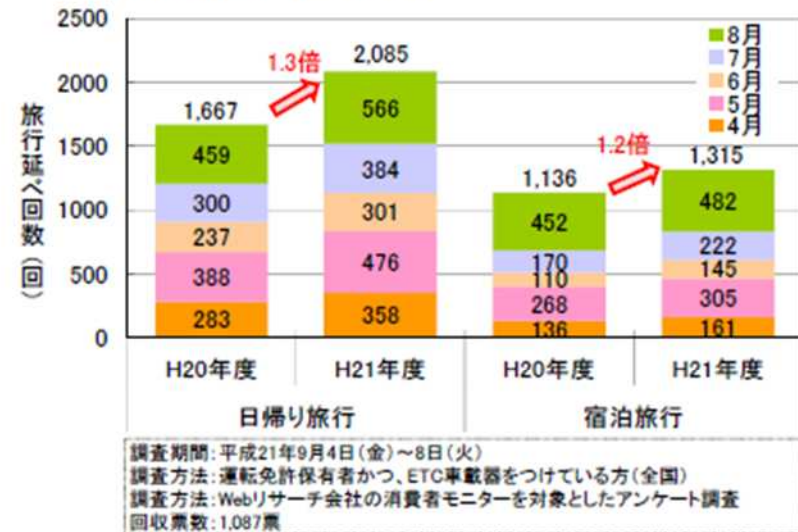
休日1,000円等による観光消費の拡大効果(直接)は約3,600億円、間接効果を含めた経済効果は年間約8,000億円と試算

〇観光消費額の増(直接効果)の算出フロー



〇アンケート調査の概要

問 あなたが高速道路を利用して観光・帰省・レジャー等で国内旅行に出かけた回数は昨年と比べて変化しましたか。日帰り、宿泊旅行別にそれぞれ月毎にお答え下さい。



〇休日1,000円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割引を実施している前提での割引所要額

出典: 第8回高速道路のあり方検討有識者委員会 配布資料

(C)Dr. Kazuhiro OHTA, Institute for Transport Policy Studies, 2011

例示1の結論

仮説1 高速道路料金の割引は
観光需要を増加させる。

検証された！！！！

料金割引は観光産業を活性化させ、
プラスの経済効果を発現させた

例示－1

仮説－1 高速道路料金の割引は
観光需要を増加させない。

検証方法：

料金割引前後での観光への
需要動向を比較検証する

II 国内宿泊観光旅行の実態と志向

(平成22年度版「観光の実態と志向」(社)日本観光振興協会より)

1. 過去1年間の実態 ―宿泊観光旅行

項 目	平成21年度 (1,000円高速 導入後) 宿泊観光旅行の実態	平成20年度 (1,000円高速 導入前) 宿泊観光旅行の実態
1)参 加 率	49.8%	50.4%
2)参加回数 全体平均 参加者平均	1.08回 2.17回	1.10回 2.18回
3)実 施 月	8月が 16.9%でピーク	8月が 15.2%でピーク
4)目 的 地	県 内 13.6% 県 外 83.3%	
5)出発した日	平 日 33.3% 土・日・祝 29.8%	土・日・祝 31.9% 平 日 31.3%
6)主な目的	①慰安旅行 36.8% ②見物・行楽 30.6% ③スポーツ活動 9.3%	①見物・行楽 33.7% ②慰安旅行 33.5% ③スポーツ活動 10.1%
7)行 動 (複数回答)	①温泉浴 45.5% ②自然の風景を見る 45.2% ③名所・旧跡を見る 32.7%	①温泉浴 48.2% ②自然の風景を見る 43.9% ③名所・旧跡を見る 33.4%
8)主な行動	①温泉浴 22.5% ②名所・旧跡を見る 12.9% ③レジャーランド・テーマパーク 9.2%	①温泉浴 23.1% ②名所・旧跡を見る 11.8% ③自然の風景を見る 9.5%
9)同 行 者	①家 族 46.0% ②友 人・知 人 24.9% ③家族と友人・知人 12.5%	①家族 46.9% ②友 人・知 人 20.4% ③家族と友人・知人 12.3%
10)同行人数	①2～3人 36.0% ②4～5人 26.3%	①2～3人 34.7% ②4～5人 26.7%
11)利用交通機関 (複数回答)	①自家用車 54.9% ②J R 鉄道 21.1% ③貸切バス 17.4% ④飛行機 10.2% ⑤私 鉄 9.8%	①自家用車 50.0% ②J R 鉄道 22.1% ③貸切バス 20.6% ④飛行機 11.6% ⑤私 鉄 10.9%
12)宿泊施設	①ホテル 46.4% ②旅 館 30.6%	①ホテル 44.5% ②旅 館 32.0%
13)宿 泊 数	平均 1.56泊	平均 1.54泊
14)旅行費用		
総 費 用	37,110円	40,370円
宿 泊 費	14,240円 注)旅行会社の募集団体	15,650円 注)旅行会社の募集団体
交 通 費	9,740円 及び「職場、学校」	11,070円 及び「職場、学校」
土 産 の 費 用	5,100円 「地域宗教」の団体	5,110円 「地域宗教」の団体
観 光 行 動 費	8,090円 を除く	8,400円 を除く

出典:第7回高速道路のあり方
検討有識者委員会 配布資料

例示－１の結論

仮説－１ 高速道路料金の割引は
観光需要を増加させない。

仮説１は否定された！！！！

料金割引は、行き先の観光地を変更させただけであり、かつ観光支出を増加させなかったため、観光産業にはプラスの経済効果をもたらさなかった。

例示2

仮説2 高速道路料金の無料化
実験は代替交通機関に
悪影響を与えない。

検証方法：

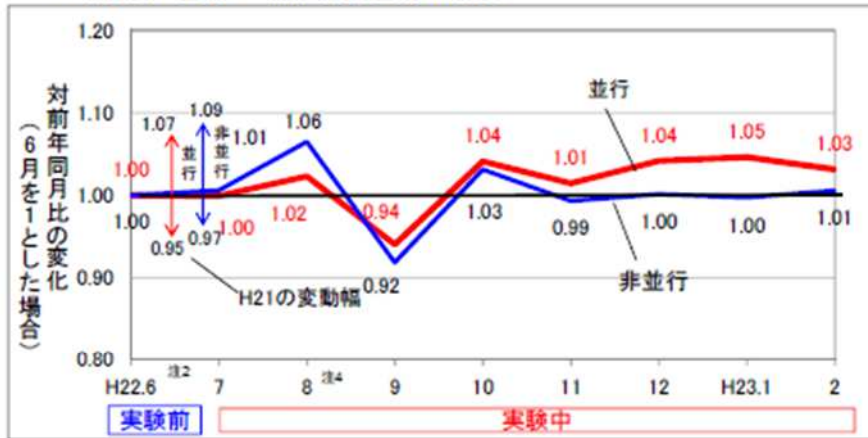
無料化実験の前後での代替交通
機関の需要動向を比較検証する

他の交通機関への影響

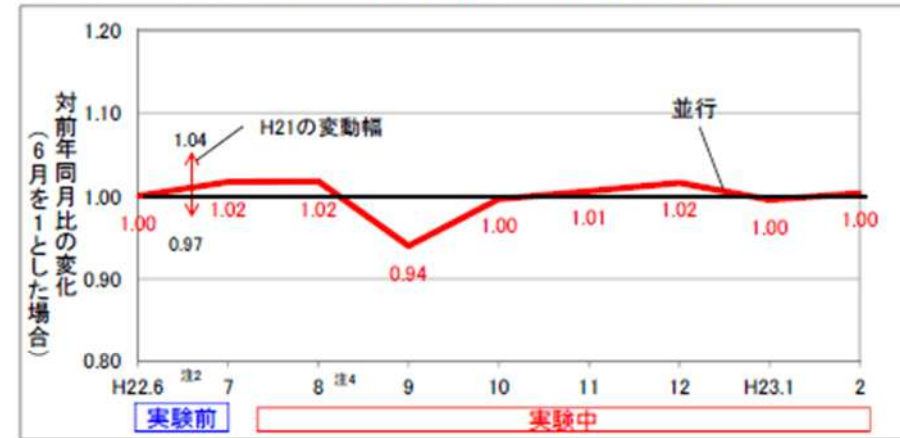
他の交通機関について、マクロとして、実験開始前後で大きな変動はみられない

○他の交通機関の旅客輸送量の動向(マクロ的分析^{注1}) (全日)

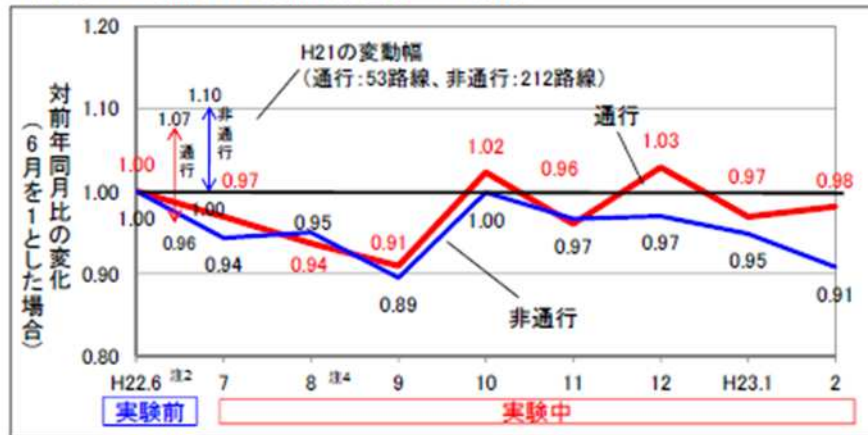
JR(特急) 並行:20断面、非並行45断面



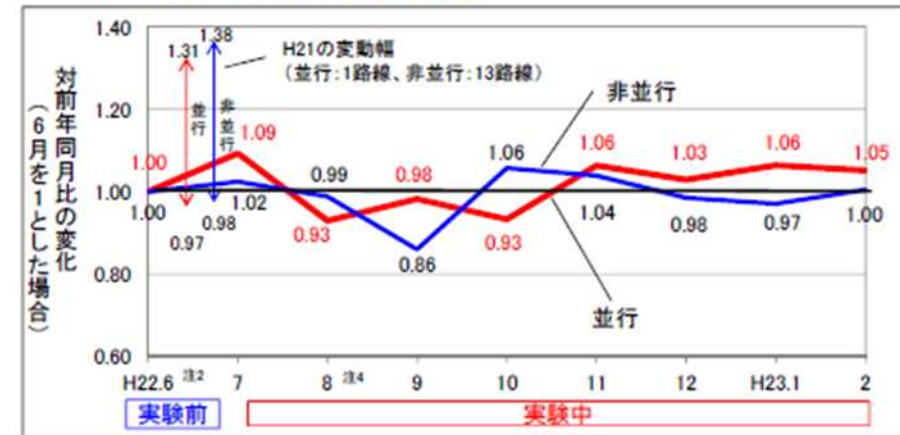
大手民鉄、地域鉄道^{注3} 並行:10断面、非並行:データ無し



高速バス 通行:73路線、非通行:295路線



フェリー 並行:3路線、非並行:28路線



注1 景気動向・天候等の要因は考慮していない

注2 6月には、実験開始後3日間(H21.6.28~30)を含む(月単位の集計であるため)

注3 地域鉄道は、路線の全輸送人員を計上

注4 平成21年には休日上限1,000円割引の適用日が4日間拡大された

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回高速道路のあり方
検討有識者委員会 配布資料

例示2の結論

仮説2 高速道路料金の無料化
実験は代替交通機関に
悪影響を与えない。

検証された！！！！

他の交通機関について、マクロとして、
実験開始前後で大きな変動はみられ
ない

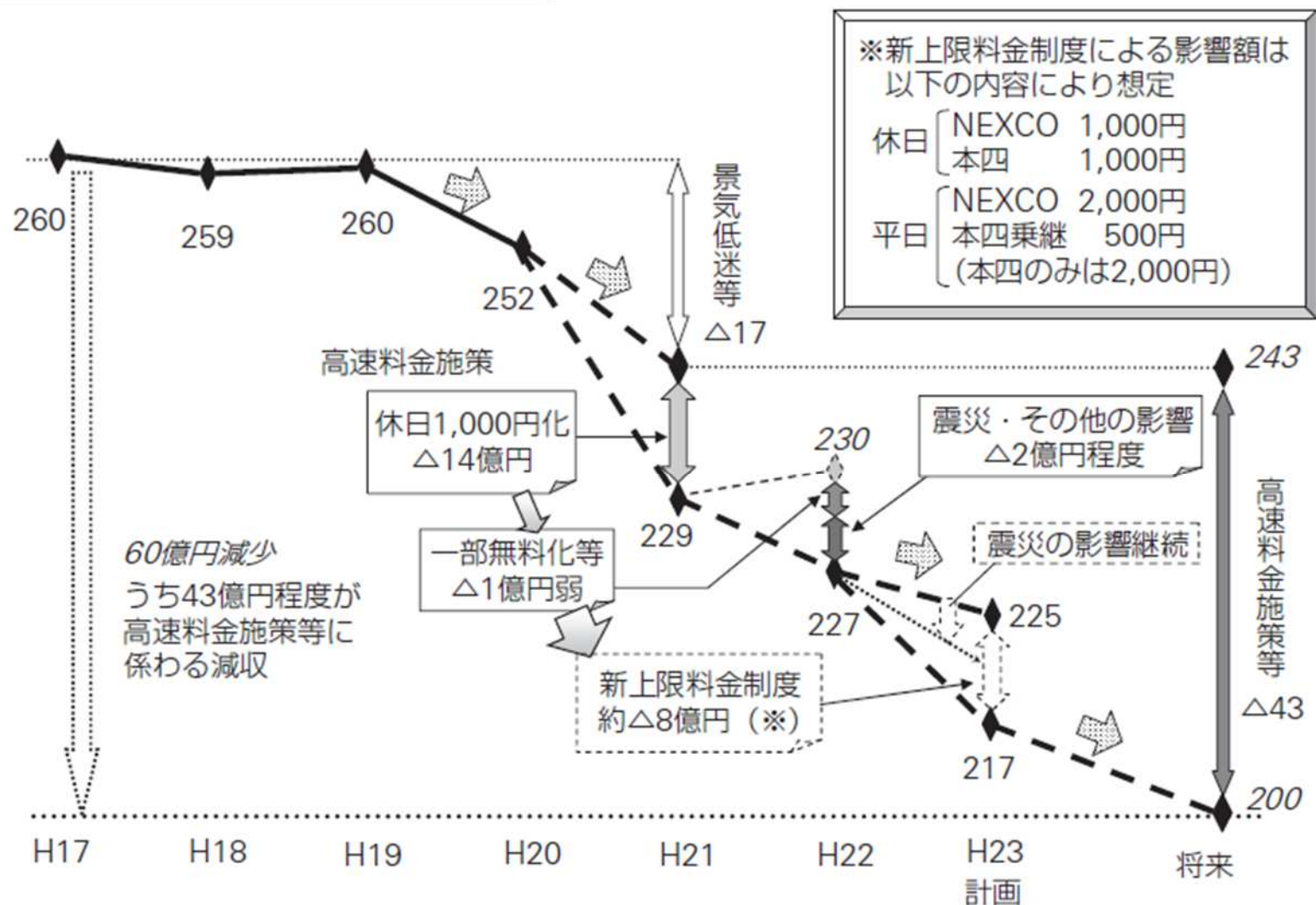
例示－2

仮説－2 高速道路の料金施策は
代替交通機関に悪影響
をもたらす。

検証方法：

料金施策の前後での代替交通機
関の需要動向を比較検証する

鉄道運輸収入の状況



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。

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

出典：四国旅客鉄道(株)公表資料より転載 17

例示－2の結論

仮説－2 高速道路料金施策は
代替交通機関に悪影響を
与える。

仮説2は否定された！！！！

例示の含意

Q1 評価手法が間違っているのか？

A1 間違っているように見える！？

T1 使い方が不適切なのであって、手法自体に間違いはない

例示の含意(つづき)

正しい評価手法の使い方

- ・事前に数値目標を設定する
- ・その数値目標が達成されたかどうかを評価する

政策評価は意思決定の補助手段

3. 道路政策の問題点

- ①道路特定財源の一般財源化
- ②道路関係四公団の民営化
- ③高速道路料金の割引・無料化
- ④社会資本整備重点計画での整備計画
- ⑤政治主導と「選択と集中」

①道路特定財源の一般財源化

- 受益と負担の関係を分断
受益者負担・利用者負担の原則の放棄
- 「高負担・高整備」と「低負担・低整備」の選択
→「高負担・低整備」「低負担・高整備」もあり
- 一般会計の機能不全のため、財政規律・意思決定規律のさらなる低下
- 分断を緩和する措置(プラス面)＝
制度の複雑化・不透明化(マイナス面)

②道路関係四公団の民営化

- 高速道路政策の長期目標(目的)の不明確化
- 民営化(株式会社)or公団or公共:手段
では、目的は？
- 14,000kmの閣議決定は有効？
- 長期目標を堅持する措置(ex.新直轄制度)
工夫(積極的評価) but
制度の複雑化・不透明化(マイナス面)

③高速道路料金の割引・無料化

- 受益と負担の関係の分断
 ←税金投入による割引・無料化
- 税源は、自動車関係諸税の道路政策未充当分の一部⇔総体として、「受益≦負担」
- 3大問題 ①財源 ②混雑 ③代替交通機関
- 公平性問題：
 過大投資⇒混雑なし⇒無料化
 過小投資⇒混雑発生⇒有料、混雑税、ピーク料金

④社会資本整備重点計画での整備計画

- 具体的な整備計画なし
- アウトカム・アウトプット・費用の関係を無視
- 受益と負担の乖離
- 財源への不関与、無関心
- 従来 3月：財源法の成立（国会）
6月：整備計画決定（閣議）
- 財源論議なき計画策定

⑤政治主導と「選択と集中」

- 意思決定システムの混乱
- 政治と行政のあるべき役割分担の模索途上
- 「選択と集中」の基準設定の混乱

政治：意思決定主体

行政：意思決定の支援

意思決定後の行政執行

4. 高速道路料金問題と代替交通機関

- **問題点**：高速道路料金を割引くもしくは無料化することは、消費者（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。
- **解決策**：しかるべき総合交通政策を確立する。
.....耳障りはよく、魅力的であるが？

①受益と負担のバランスは崩れたか？

- 総体としてのバランスは維持されている。
- 財源は自動車関係諸税収入の道路政策未
充当分以下であり、純粹一般財源の投入は
ない。
- ただし、10年間の割引財源を3年で費消する
場合、割引額が負担額を上回る？
(受益 > 負担)

②個別の交通市場におけるバランスは崩れたか？

- あまたの事例あり
フェリー、高速バス、JR etc.
- 従来交通分担率が最適であれば、
「高速道路料金政策は個別交通市場のバランスを崩した」
- 従来交通分担率は最適か？

③従来の交通分担率は適切であるか？

＝従来から総合交通政策は機能していたか？

- 総体としては機能していた。

「道路の受益者負担原則

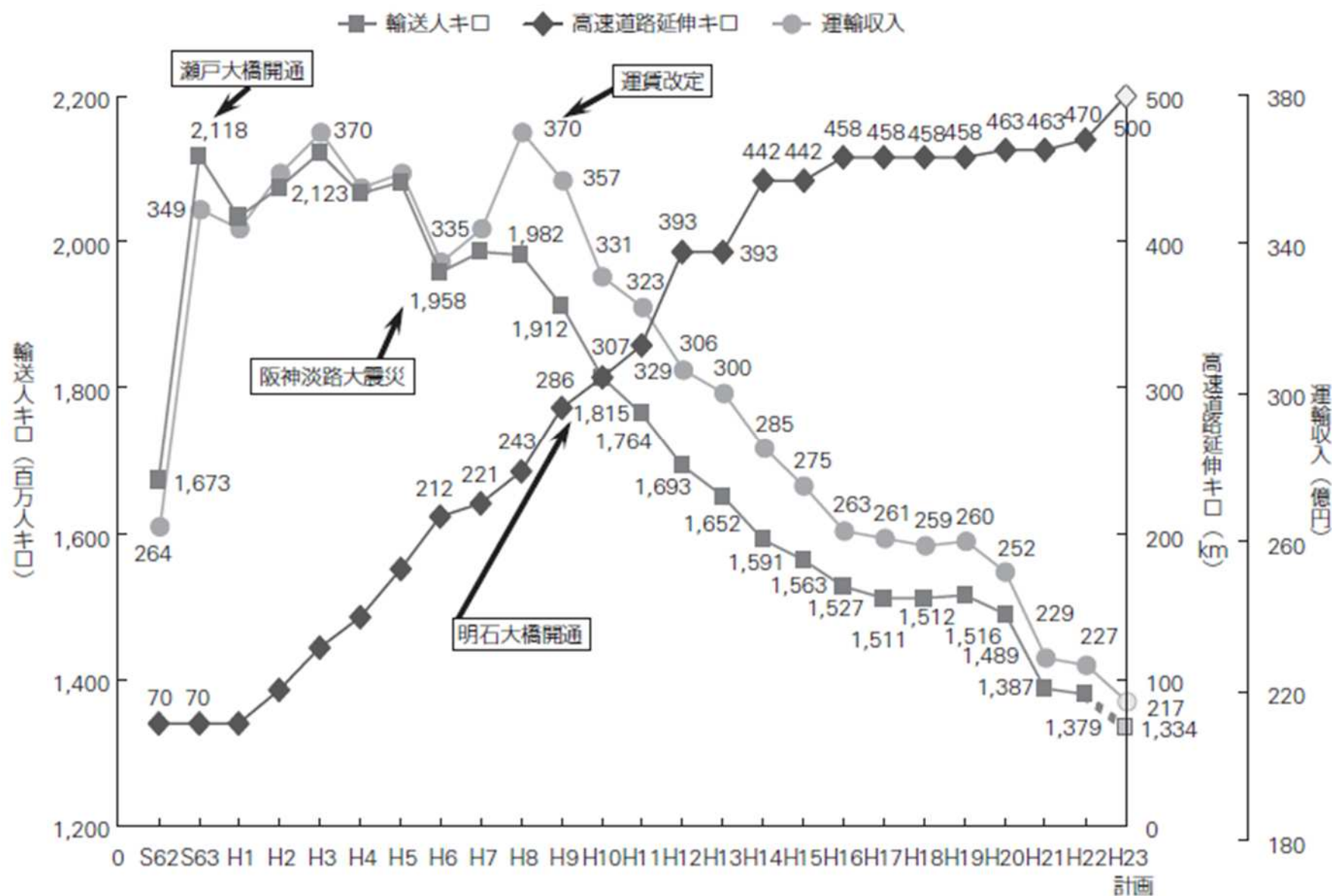
＝公共交通事業者の独立採算制」

- 個別市場では？

④個別交通市場の交通分担率は適切であったか？

- 個別市場では、そもそもバランスしていない。
適切な交通分担率は達成されていない。
- Equal Footingは達成されておらず、
不公正競争市場である。
- なぜ事業者からの苦情がないのか？
派生需要のため、激変がない

鉄道輸送人キロ、運輸収入及び高速道路延伸の推移



出典：四国旅客鉄道(株)公表資料より転載

5. 総合交通政策の理想と限界

- 目的(達成されるべき理想)

「すべての交通機関・手段は、その特性を発揮して(適切な役割分担をし)、低コストで旅客・貨物の輸送を行い、国民生活・経済活動を支える」

- 2つの手段
 - 市場を活用する
 - 政策介入により調整する

市場を通じた総合交通政策は可能か？

不可能である。理由は、

規模の経済性、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）、需要波動など

欧州の経験

鉄道危機にどう対応したか？

自動車との競争にさらされているので、
Equal Footingによる総合交通政策を模策

- 税金投入（線路部分に対する公的補助）
- 撤退規制の緩和

市場を活用した総合交通政策の対象

- 競争が機能する分野

Equal Footingを手段として、競争環境を整備する。

国際海運、国際航空

国内都市間交通？

- 競争が機能しない分野

政策介入による調整

6. 道路政策・交通政策のあるべき方向

①国土交通政策の理念の確立・再確認

②中期的目標の明示と達成への制度整備

③中央と地方の適切な役割分担

④陸上交通トラストファンドの設立

①国土交通政策の理念の確立・再確認

- 移動および輸送の費用を低下させ、国民生活および国民経済を良化する。
- 一般納税者の負担による交通費用の低下も肝要な選択肢
- 民間と公共の役割分担の再構築が必要

②中期的目標の明示と達成への 制度整備

- 中期的な目標（整備であれば、社会資本整備重点計画：交通サービスであれば交通基本法における交通計画）を具体的に設定する。
- 市場機能（民間）と政策介入（公共）の役割分担を確立する。
- 目標に対して最適な施策が選択されるシステムを導入する（事業評価手法の改善）

③中央と地方の適切な役割分担

- 適切な地方分権と適切な中央集権を組み合わせる。
- 総合化(交通機関・手段間の調整)と個別専門化(交通機関・手段の特性に応じた対応)の最適な組合せ
- 陸上交通における総合化(鉄道・バスと道路政策)がFirst Priority

④陸上交通トラストファンドの設立

- 陸上交通（鉄道、バス等の公共交通機関および道路）を統括する複数年度の個別会計制度
- 債券発行や一般会計への貸与も可能とする
- 高速道路機構および鉄道・運輸機構を包含する
- 予算および事業計画を国会で審議する

ご静聴ありがとうございました

コメント、ご意見、苦情、いちゃもん
Welcomeです