

道路行政を巡る最近の話題

国土交通省道路局路政課 黒田課長

REPORT

1 はじめに

本日は、会員の皆様方がたくさんいらっしゃるの、私が直接担当しているというよりも、道路局全体として久しぶりに新しい政策的な議論を始めたので、概要を簡単にご紹介したいと思います。



道路審議会という審議会がありますが、高速道路のあり方を検討する有識者の委員会で議論が行われています。

今、全体としてどんなことを議論しているかですが、今までは車を主役として整備・管理してきた道路を、人や自転車も含めた多様な新しいモビリティが共存できる道路空間にしていくためにはどんな仕組みが必要だろうかということです。

これまで整備してきた道路空間を、例えば駐車違反や沿道の施設が立地することによってせっかく作ったパイパ

スがどんどん渋滞して速度が遅くなってしまふ、ということに対応していく仕組みが必要ではないかということ。また新たな価値を創造ということで、道路空間のオープン化、道路の上空主体に建物をたてたり、オープンカフェを作ったり、新しい道の文化を作り出すということ。東日本大震災もありましたが、防災も含めた国土の信頼性を確保していく政策の話。あり方委員会でやっている内容で高速道路のネットワークのあり方、あるいは負担のあり方をどうするか、高速道路の料金を今後どのように考えていくか。道路政策を効率的に推進していく、特に多様なモビリティが共存できる新しい道路の使い方に向けてどんな合意形成の手法が必要か。あるいはユーザーの視点にあったことを、全体として議論しているということです。

2 高速道路のネットワーク

最初は、あり方委員会でも議論している、高速道路のネットワーク・料金の話が中心になります。

ご存知の方も多いと思いますが、まずネットワークのあり方を考えていくときに、今のネットワークがどうなっているかという簡単なものです。

昭和62年に1万4千キロというネットワークの計画が作られて、(緑の

部分がもともとあったもの) それ以外の色が62年に追加になったものですが、1時間以内に全国的高速道路ネットワークにアクセスできるようにしよう。そしてその達成の状況はどうか。元々21世紀の初頭に1万4千キロを完成しようとしていて、現実には7割程度(1万キロ程度)の整備の状況になっているのが現状です。

図面で見えたものですが、(真ん中が、今現在、緑の部分) 人口カバー率で95%が高速道路に1時間以内でアクセスできるという達成状況になっています。これから新しい道路のネットワークを考えた時に、どんな要素を考えなければいけないかということで、当然ながら人口の高齢化・人口減少があるわけですが、今、重要なことの1つとして、貿易構造が大きく変わってきているということがあります。

中国の経済は過去20年間で5倍近く、日本は1.16倍で、2010年だと過半数がアジアとの貿易という現状になっていますので、こういったところに気を配りながらネットワークを考えていく必要があるということです。

以上、説明してきましたが、経済社会の変化と今後の展望ということで、どんなことを考えていかなければいけないかということ。それからもう一つは、東日本大震災の緊急提言を踏まえて、これからの基本的な考え方があり

ます。

ひとつは人口が減少していく局面で国土の再編・強化をはかっていく。その時に大都市を中心に国際競争力をどうやって強化していくか、あるいは、人口がどんどん減っていく地域社会を支えていくためには、地域同士で色々な役割分担ができるような生活圏を形成していく必要があります。

大震災がありました。国土の信頼性を向上させていく必要があるというのが基本的な考え方で、どのような機能がもとめられるかでは4点あります。

大都市ブロック中心都市を強化していく、ゲートとなる空港・港湾のアクセスを強化していく、主要都市間の連絡速度、高速道路サービスの水準を60～80キロ程度にしていく、災害時にも機能するネットワークを確保していく、という機能が求められるのではないかとことです。

大都市の関係ですが、例えば、環状道路が現在どうなっているかを見ますと、東京の環状道路は47%、諸外国ではほぼ100%になっているということで、非常に立ち遅れている現状にあります。

色々な空港や港湾へのアクセスの状況ですが、もともと30分以内にアクセスをしようという目標がありました。これ自体は最短時間30分のところで、だいたい主要な空港・港湾はカバーされているという現状です。空港・港湾から実際に高速道路にアクセスしようとすると、街の中を走って右左折が多いとか、やや迂回しなければならぬということ、こういったこと一つだけで高速道路の利用のされ方が大きく減ってしまうのが今の実態です。よりアクセスを改善していく必要があるという現状です。

60～80キロのサービスレベルの確保ですが、都市間の連絡速度の国際規格があります。日本59キロに対して

欧米諸国7～80・90キロ、中国も73キロは確保されているという状況で、日本は今現在60キロ未満が半分以上です。今後とも上げていきたいというところでは。

アジアについて冒頭お話ししましたが、日本地図で見ると日本海側の港が重要となることがお分かり頂けると思います。一方で、日本海側の拠点間のアクセスの速度は60キロ未満が大半を占めています。アジアとのダイナミズムを取り入れながら発展を考えていくときにはこの改善が非常に重要ということです。

災害の時に機能するネットワークということで、一つは東名をみても、災害で通行止めになってしまう箇所が沢山あるということで、多重性を確保する必要があるということ。今現在の道路の安全度ですが、紀伊半島、四国の南あるいは三陸東部の三陸沿岸あたりは津波のリスクがあるところ、そのほか災害で壊れやすい国道がまだ全国に4割あるということで、きちんと整備しておくことが必要であるということです。

これからどのような形でネットワークを整備していくかが、大都市ブロック中心都市、環状道路を整備するという抜本的な対策、あるいは大都市の流入部、いつも渋滞するところを改善していくということです。

それから、路肩の運用を改善する、渋滞の時に路肩も走れるようにするといったような運用の改善、あるいは簡易なインターチェンジを作るといった対策を講じて、競争力を高められる基盤を作る。つなげてこそそのネットワークということで、どんな形であってもネットワークとしてつながっていることが最も重要で、走行性の高い国道も活用しながら、しっかりネットワークを確保していくことが必要であるということです。

その他、取り組んでいく課題ということで、先ほどのアクセスの強化などがあります。

以上がネットワークのあり方ということです。

3 高速道路の負担のあり方

負担のあり方についての説明ですが、今の有料道路・特定財源のことを簡単に紹介したものです。どんどん交通需要が伸びていくのに道路整備が追いつかないという中で、特定財源・有料道路という仕組みが戦後作られてきたということです。今の高規格幹線道路の整備の仕方ですが、有料道路の方式は利用者の負担をみながらやっていくもので、これは7割です。一般国道自動車専用道路、あるいは新直轄は税金を使って無料で整備をするというところで、全体の3割程度となっています。

これからどんなふう整備・管理の負担のあり方を考えていくかですが、高速道路の整備・管理の負担は、これまで利用者の負担・自動車ユーザーの税負担を組み合わせ、早期にネットワークを完成することを目的としてやってきました。その基本は今後も変わらない一方で、道路の収益は自動車ユーザーに限らずかなり幅広く、特定財源の制度みたいなものもなくなっていく。あるいはどんどん老朽化が進む等色々な要素を考えれば、もっと幅広い負担を国民に求めていくことを検討する必要がありますと考えています。

基本的な考え方として、4点あります。ミッシングリンクの解消ということで大都市部の高速道路を緊急に整備していくが、基本的に有料でやっていく。あるいは、地方部のミッシングリンクは多くの交通量が期待できないということで、税負担によって無料で整備していく。維持管理のところではこれまで、償還（一定期間までに全額償

金を返す) という考え方の中で、その後は無料開放するということでしたが、償還後どんどん老朽化する高速道路が増えていく中で、この負担をどのように考えていくかが重要になってくるということを議論しています。

実際の料金の話ですが、今現在の実際の料金の制度で対距離料金制度がプール制などを背景として、全部一律の基本的な料金で、1キロ24.6円という水準になっています。一方で色んな水準の基本料金が、大都市近郊あるいは長大トンネルは少し高い、交通量が少ないところは少し安いということもあります。都市部では均一料金、非常に区間が短くて多くの車が通るといった区間もありますが、均一の料金制度もあります。

本四高速道路、こういったところはまた別で、特に海橋部では、橋梁のコスト等も踏まえた料金設定になっていて、非常に色々な料金があるということです。

さきほどは基本的な料金ということですが、政策目的として料金の割引はどうなっているか。会社割引とか色々ありますが、道路公団の民営化の際に道路公団のコストを削減して生み出した財源で割引をします。利便増進とありますが、3兆円の旧道路公団の債務を国家で承継して、それを財源にして平日1,000円、休日3割引、深夜割引等々の割引を行ってきたということです。

それが今現在では、休日1,000円という制度を一時導入しようとなっていました。震災がおきた関係で導入はしません。その代わりにその財源を国庫に納付するというので、利便増進の財源はどんどん減っているというのが現在の状況です。割引そのものも非常に色々なものが出てきているということです。

上限1,000円が一体どういう効果が

あったのか、あるいは無料化の社会実験はどうだったのかということです。1,000円の上限をみますと観光にはもちろん一定の効果がありましたが、非常に激しい渋滞が生じたということ、それからJRに非常に大きな影響を及ぼしたということです。

また、無料化の社会実験、これは主に地方の末端部など渋滞が発生しないところを対象に行いましたが、他の交通機関に影響があったということです。全体としては、経済対策としては意味がないわけではないが、交通対策としては他の交通機関との関係などで課題が残った施策であったというのが、今の評価です。

負担の問題を考えると償還の制度を考えていくということですが、有料道路の借金の償還期間を30年から徐々に延ばしてきているということで、今現在は平成18年から45年間、平成62年度まで延ばしているという仕組みになっています。

これから高速道路の老朽化がどのように進んでいくかです。今現在若い20年以内というものがかなり沢山ありますが、平成62年、当然ですが40年を越えるものが80数パーセントになってしまう。この維持・管理あるいは更新というものをどうやって考えていくかが、今後の大きな課題になっていくということです。

以上のようなことを踏まえて料金のあり方の方向性ということです。基本的な料金は対距離制を基本としていく、色々な複雑な仕組みではなく、利用者にわかりやすいシンプルな体系にしていかなければいけないということが基本です。

政策目的に対応した料金施策については、時間帯・曜日別・頻度別といったきめ細かい設定をしていくべきではないかということです。主にITの技術を活用した交通需要の管理策、そう

いった交通需要に対応するための道路課金を考えていく必要があるのではないかということです。

一方で、これまでのようにどんどんめまぐるしく、料金施策が毎年変わっていくということではなく、例えば5年ぐらい継続させて、その効果を確認しながらやっていくということが必要ではないかということです。

今実施している交通需要の管理を考えていくときの一つの参考材料ですが、並行する一般道は混雑して高速道路は空いているということが結構あるということです。100キロ以上の長距離を利用するときにはどのぐらい高速道路が利用されているかですが、観光目的の場合は半分しか利用していない、貨物輸送の場合には4割しか高速道路を利用していないということで、こういった現状を踏まえて料金施策を考えていく必要があるということです。

交通重要管理の課金では、シンガポールで非常にきめ細かい道路課金の取り組みが行われています。郡単位で料金が変わっていくような仕組みがありますとか、全体を3ヶ月ごとにどのような料金体系にしていくかということを整備していくというような取り組みがなされています。

以上、駆け足でしたが、道路のネットワークのあり方、あるいは料金の考え方ということです。

4 事業評価のあり方の見直し

もうひとつ、災害の関係で事業の評価のあり方の見直しについてご紹介したいと思います。

ご案内のとおり、道路の事業評価システムというのはB/Cです。便益が費用を上回っているかどうかをチェックするということで、走行時間が短縮したか、走行経費が減ったか、交通事故が減ったかという3つを見ていると

ということで、結果として、交通量というものが決定的に重要な影響を及ぼしてしまいます。従って、冒頭で申し上げましたが、防災が非常に重要な道路、「命の道」といわれるような地域にとっては、交通量は普段多くはないが、ひとたび災害が起きたときに唯一の道路であって、守らなければいけない。あるいは救急医療の遠い病院に行くために通る唯一の道路であるとか、そういったものについて、きちんとB/Cでは評価できないのではないかとということで、安全な道路交通の確保のための事業の評価の仕組みも検討しているところです。

その概要は、防災機能の評価、有効性の評価というところです。これまで、先ほど申し上げた便益というものを考えたわけですが、災害時に孤立する・迂回する地域をどれだけ解消できるかを評価するというのが、このエッセンスです。B/Cが必ずしも十分でなくても、災害が起こったときに孤立する集落を、この道路を整備することによってどれだけ減らす事ができるか、あるいは遠く迂回しなければならない地域をどれだけ減らすことができるか考えて、事業の優先順位を決めていこうといったような取り組みをしているところです。

5 おわりに

以上のような形で、道路局全体として新しい施策を考えています。

ただいづれにしても、今回ご紹介した内容というのはまさに議論が続いている最中で、最終の結論ということではありません。年内に基本的な方向性が出せるかどうかという現状ですので、よろしく願いいたします。

会員の皆様に、最新のどのような内容を道路局がやっているかということで参考にしていただければと思います。