

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	高速道路の費用負担
他言語論題 Title in other language	Who Pays for Expressways?
著者 / 所属 Author(s)	苗村 沙織 (NAEMURA Saori) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 国土交通課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	863
刊行日 Issue Date	2022-11-20
ページ Pages	31-49
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	全国的な高速道路網整備のための費用負担に関する制度は、課題に応じ変更が重ねられてきた。現在は、財源が確保されていない更新事業や進化・改良のための事業の費用負担が課題となっている。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

高速道路の費用負担

国立国会図書館 調査及び立法考査局
国土交通課 苗村 沙織

目 次

はじめに

I 日本道路公団等四公団民営化前の高速道路整備と費用負担

- 1 有料道路制度の確立
- 2 7,600km の全国高速道路ネットワーク整備目標とプール制の導入
- 3 14,000km の全国高速道路ネットワーク整備目標と採算性確保策

II 民営化後の高速道路整備と費用負担

- 1 日本道路公団等四公団の民営化
- 2 民営化後の全国的な高速道路網の整備、償還、費用負担に係る制度
- 3 民営化後の料金施策

III 高速道路事業の財源確保の課題

- 1 新たに安定的な財源確保が必要とされる主な事業
- 2 社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会「中間答申」
- 3 論点

おわりに

キーワード：高速道路、有料道路制度、償還主義、大規模修繕・大規模更新

要 旨

- ① 我が国の高速道路の多くは、借入金で建設され、一定の料金徴収期間内の料金収入でその債務や管理費から成る総費用を賄う償還主義の有料道路として管理・運営されている。
- ② 全国的な高速道路網のうち、枢要部分となる高速自動車国道は、本来国がその建設・管理を行うものであるが、戦後の財源不足の状況下で有料道路制度の対象とされ、また、全国的な高速道路網形成のため、その費用の償還には、採算路線から不採算路線への内部補助が可能な料金プール制が採られた。
- ③ 全国的な高速道路網の整備目標のうち、路線の性質や採算性等から、高速自動車国道ではなく、一般国道の自動車専用道路とされた高速道路は、有料道路事業も活用しつつ公共事業としても整備が進められた。高速自動車国道では、料金プール制の算定対象路線の拡大等に伴い順次料金が引き上げられ、利用者等からの批判が高まることで、料金引上げに代えて料金徴収期間の延長や、無利子資金となる多額の国費の投入が行われた。
- ④ 行政改革の一環として日本道路公団等の民営化の方針が決定され、あわせて、全国的な高速道路網の整備においては、有料道路整備における無利子資金となる国費を投入しないこととなった。一方で、高速自動車国道を公共事業で整備する手法が導入された。
- ⑤ 民営化後の高速道路会社による高速自動車国道と高速自動車国道以外のネットワーク型の高速道路は、全国路線網に属する高速道路として料金プール制の対象となり、未供用のものを含めその料金徴収期間満了日が民営化45年後（2050年）以前に法定された。償還計画に含まれない事業の追加はこの間に償還可能な範囲に限られるため、多くの事業中区間では、高速自動車国道を含め有料道路事業と公共事業を組み合わせた整備が進められている。
- ⑥ 平成26年には、償還計画に含まれていなかった老朽化に伴う更新事業を実施するため、料金徴収期間が最長15年間延長された。現在、更新事業の追加や、サービス水準向上のための高速道路の進化・改良のための財源は確保されておらず、その費用負担が課題となっている。料金徴収期間を一定期間ごとに延長する新たな仕組みが検討されているが、利用者負担で実施すべき事業の内容・規模の妥当性の確保、投資効果が低い事業が実施される懸念、償還後の無料公開を前提とする償還主義を維持することの是非等の論点がある。

はじめに

我が国の高速道路⁽¹⁾の多くは、借入金で建設され、料金収入でその債務や管理費を賄う有料道路として管理・運営されている。これらは、未供用のものを含め、料金徴収期間の満了日が令和 47（2065）年 9 月 30 日以前に法定され、将来は無料公開されることとなっている。

一方、現在の建設・管理に要する費用の償還計画では、大規模修繕・大規模更新（以下「更新事業」）の拡充や、今後のサービス水準向上のための高速道路の進化・改良に関する事業を実施する財源が確保されておらず、その費用負担が課題となっている。

本稿では、有料道路制度の確立から現在の財源確保の課題に至るまでの高速道路の費用負担に関する経緯を整理する。なお、高速道路に係る制度は、全国的な高速道路網とその他の高速道路（首都高速道路等）で一部異なるが、本稿では主に全国的な高速道路網について扱う。

I 日本道路公団等四公団民営化前の高速道路整備と費用負担

1 有料道路制度の確立

第二次世界大戦後の我が国では、交通需要の急増から速やかな道路整備が必要となる中、通常の財源ではその費用を賄うことができない状況があった。このため、国又は地方公共団体が税収等により道路を建設・管理し、無料で一般交通の用に供することを原則（道路無料公開の原則）とする「道路法」（昭和 27 年法律第 180 号）に対する特別法として、昭和 27 年に「道路整備特別措置法」（昭和 27 年法律第 169 号。以下「旧法」）が制定され、借入金によって道路を整備し、完成後の通行料金により債務を返済する有料道路制度⁽²⁾が導入された。

この際、旧法第 3 条及び第 6 条により、有料道路とすることができる道路は、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を余儀なくされるものではないなどの要件を満たすものとされ、その料金水準は、当該道路の通行者が通常受ける利益（無料の代替道路を利用する場合と比較して受けるであろう利益）の限度内とされた（便益主義）。また、道路の料金により、道路の建設・管理に要する費用の償還が完了した後は、当該道路を無料開放しなければならないとすることにより、道路無料公開の原則とその例外である有料道路制度の調整が図られた⁽³⁾。

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は令和 4 年 9 月 27 日である。また、本稿における人物の所属・肩書は当時のものである。

(1) 「道路法」（昭和 27 年法律第 180 号）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、同法上は、「高速道路」という名称の道路は存在しない。「高速道路株式会社法」（平成 16 年法律第 99 号）第 2 条第 2 項においては、「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としており、本稿ではこの定義に倣う。

(2) 有料道路制度には、このほかに、道路法第 25 条に基づき道路管理者が橋の通行等を有料とするものや、「道路運送法」（昭和 26 年法律第 183 号）に基づく一般自動車道等があるが、本稿では道路整備特別措置法に基づくもののみを扱う。なお、旧法制定以前の有料道路制度等については、古川浩太郎「高速道路の通行料金制度—歴史と現状—」『レファレンス』705 号、2009.10、pp.100-105。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999581_po_070505.pdf?contentNo=1> を参照。

(3) 大橋齊「有料道路の料金のきめかた」『時の法令』601 号、1967.4、pp.15-16。なお、旧法第 3 条及び第 6 条により、料金徴収に際してはあらかじめ徴収期間を告示等すること、また、「道路整備特別措置法施行令」（昭和 28 年政令第 306 号）により、料金徴収額が同施行令で列挙する建設・管理に要する費用を超えないこととされていた。

旧法に基づく有料道路制度は、資金運用部資金（現在の財政融資資金）から財源を調達し、国又は地方公共団体が有料道路を建設・管理する仕組みであったが、民間資金の活用による資金源の拡大と事業の効率化の必要性が生じた。このため、昭和31年には、旧法に代わる「道路整備特別措置法」（昭和31年法律第7号）と「日本道路公団法」（昭和31年法律第6号）が制定された。これにより、国が直轄で有料道路を建設する方式は廃止され、日本道路公団（以下「公団」）が借入金や道路債券等で財源を調達し、一般国道等を有料道路（一般有料道路）として建設・管理する方式に改められた。

また、翌昭和32年には、「高速自動車国道法」（昭和32年法律第79号）の制定等により、全国的な自動車交通網の枢要部分を構成し、政治・経済・文化上特に重要な地域を連絡する高速自動車国道の建設・管理に係る規定が整備された。高速自動車国道は、道路法上の道路とされ、その建設・管理は、高速自動車国道法上は建設大臣が行うものとされたが、同法の制定と同時に改正された道路整備特別措置法により、建設大臣の施行命令を受け公団が有料道路として行う仕組みが定められた。

これにより公団は、一般有料道路と高速自動車国道の二つに大別される有料道路の建設・管理を担うこととなった。その料金水準は、いずれも、料金徴収期間内に料金収入で総費用を賄う償還主義によることとされた⁽⁴⁾。ただし、有料道路事業に係る借入金の調達コストを下げる目的から、国が公団に対し無利子資金となる出資や補助を行うなど、有料道路事業に対し国費も支出された⁽⁵⁾。

また、料金水準に関して、道路整備特別措置法第11条により、一般有料道路については引き続き便益主義が採られた。一方で、高速自動車国道については、代替道路の存在を前提とせず新たに別個の道路として建設することを原則とすること等から、便益主義ではなく、社会通念上公正妥当なものであればよいとする公正妥当主義が採られた⁽⁶⁾。

2 7,600kmの全国高速道路ネットワーク整備目標とプール制の導入

高速道路の路線については、昭和40年までに「国土開発縦貫自動車道建設法」（昭和32年法律第68号）、「東海道幹線自動車国道建設法」（昭和35年法律第129号）など路線に応じて計6本の法律が定められていたが、これらを統合して昭和41年に国土開発縦貫自動車道建設法が改正され（「国土開発幹線自動車道建設法」に改称。以下「国幹道法」）、全国高速道路ネットワークの整備目標となる総延長約7,600km⁽⁷⁾の国土開発幹線自動車道（以下「国幹道」）の

(4) 高速自動車国道の料金の額は、昭和32年の道路整備特別措置法改正により、「新設、改築その他の管理に要する費用で政令で定めるものを償うものであり、かつ、公正妥当なものでなければならない。」（第11条第1項）とされていた。また、順次改正された「道路整備特別措置法施行令」（昭和31年政令第319号）により、高速自動車国道、一般有料道路ともに、料金徴収総額が同施行令で列挙する建設・管理に要する費用の合計額に見合う額とされていた。

(5) 昭和34年度まで、公団発足時承継した不採算の有料道路に係る建設費が補助された。昭和34年度からは、公団の経営基盤を固めるため、事業全体に利用されるものとして、無利子資金となる償還を要する政府出資金が、道路整備特別会計から支出されていた。さらに昭和49年度からは出資金と併せて借入金の調達コストを一定水準に維持するために、政府補給金（補助金）が投入されていた（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』1986, p.13; [国土交通省] 道路局有料道路課「有料道路事業の財源（特集 道路財源）」『道路行政セミナー』76号, 1996.7, p.19. <https://www.hido.or.jp/14gyousei_backnumber/1996_data/seminar9607.pdf>）。

(6) 大橋 前掲注(3), pp.16-18. 公正妥当主義は、償還主義とともに、道路整備特別措置法第11条第1項（前掲注(4)参照）において規定されていた。

(7) 既存の法定路線約5,000kmに加え約2,600kmの路線が法定された。

予定路線が定められた。その設定の基本的な考え方の一つは、全国の都市、農村地域からおおむね2時間以内で高速道路に到達し得ることであり⁽⁸⁾、高速道路の利便享受の機会均等を目的とした価値判断によるとされる⁽⁹⁾。なお、国幹道は高速自動車国道として建設・管理する位置付けの道路である⁽¹⁰⁾。

当初、有料道路の建設・管理に要する費用の償還は路線別の収支計算が原則とされていたが、昭和47年の道路審議会の答申⁽¹¹⁾を受けて、同年、高速自動車国道として建設される一群の路線の収支を併合して計算する全国料金プール制（以下「プール制」）⁽¹²⁾が導入された。

同答申は、プール制の導入の理由として、①高速自動車国道は本来各路線が連結して全国的な枢要交通網を形成すべきもので、各路線が必ずしも独立的なものとは言い難く、路線区分には便宜的な面もあるので、料金の設定に際しては、なるべく一貫性、一体性を持たせることが適当、②建設時期の違いに起因する用地費等の差異により建設費が影響を受け、路線別採算を採ることにより事業採択の時間的順序の違いから料金に差が生じることを回避する、③借入金の円滑な償還に有効という旨の3点を挙げた⁽¹³⁾。

プール制の下では、路線ごとの採算性が異なることにより、採算路線から不採算路線へ路線間の内部補助が生じることとなる。このため答申は、新規事業の採択が安易となり得ることを懸念して、路線別採算に従えば供用開始後30年以内に償還が可能と推定される路線であることなどを原則とすべきである旨路線の採択基準を示した。一方で、基準には合致しない路線を含め、国幹道の予定路線7,600kmはいずれもプール制への組入れを認めてもよいとした⁽¹⁴⁾。

また、プール制の下での料金（料率）は、原則全路線画一とされた（画一料率制）⁽¹⁵⁾。その料金の決定については、積算精度の問題等から予定路線7,600kmをあらかじめ算定対象とするのではなく、高速自動車国道として供用中又は施行命令発出済みの路線が算定対象とされることとなった⁽¹⁶⁾。そして同答申は、料金徴収期間をおよそ30年間とし、対象路線の追加等によ

(8) 建設省『国土建設の現況 昭和41年版』1966, pp.42-44. <<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/2471933>>

(9) 藤井弥太郎「高速道路の料金政策」高橋秀雄編『公共交通政策の転換』日本評論社, 1987, p.154 など。

(10) 国幹道法では、別表で国幹道の予定路線を定め、建設を開始すべき路線について基本計画を策定することとしているが、建設・管理の主体や方法を定めていない。一方で、高速自動車国道法では、同法に基づき国幹道の予定路線等から高速自動車国道の路線を指定し、整備計画を決定することとしており、整備計画決定後の建設・管理に係る規定を置いている。国幹道でない高速自動車国道は、成田国際空港線等の4路線約77kmのみであり（日本道路協会『道路データブック 2021』2021, p.34.）、高速自動車国道の整備計画の多くは国幹道法の基本計画に基づいて作成される（道路法令研究会編著『道路法解説 改訂5版』大成出版社, 2017, p.50.）。

(11) 道路審議会「高速自動車国道の料金制度についての答申」（昭和47年3月24日）なお、道路審議会は昭和27年の道路法制定により同法を根拠に設けられたが、中央省庁等改革における整理合理化により社会資本整備審議会に再編され、道路法に基づく調査審議等は、同審議会に置かれた道路分科会の所掌となっている。

(12) なお、これまででも一般有料道路については、昭和45年から道路交通上密接な関連を有すると認められる等の2以上の道路のプール制が導入されていた。

(13) 道路審議会 前掲注(11), pp.16-18.

(14) 同上, pp.18-20.「現在の法定予定路線…（中略）…については、（イ）プール全体の採算について十分な見通しのあること。（ロ）建設費の節減、立地選定などについてさらに特段の工夫が加えられること。（ハ）建設時期についても十分に配慮されることを条件として、上記の原則にかかわらず、この際とくにプール組入れを認めてもよいと考えられる」（同, p.20.）とされた。この提言について、実質上はプール制による内部補助を、全国的なネットワーク形成の手段としたとの指摘がある（藤井 前掲注(9), p.152.）。

(15) ただし、建設費が高く受益が極めて大きいため、大都市近郊区間は高率の特別料金が設定された。その後、長大橋等（高率）や交通僅少区間（低率）でも特別料金が設定された。また、一部では走行距離にかかわらず同一の料金を徴収する均一料金制が採られた。

(16) 道路審議会 前掲注(11), pp.25-26; 日本道路公団30年史編集委員会編 前掲注(5), pp.76-77; 「料金設定のポイント」（第1回有料道路政策研究会 資料）2002.3.5. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/road/singi/sgrtrp1/ref1-3-2.html>>

り既定料率で必要な料金徴収期間が一定幅を超えて増減する場合に、料金改定を行うべき旨の考え方を示した⁽¹⁷⁾。

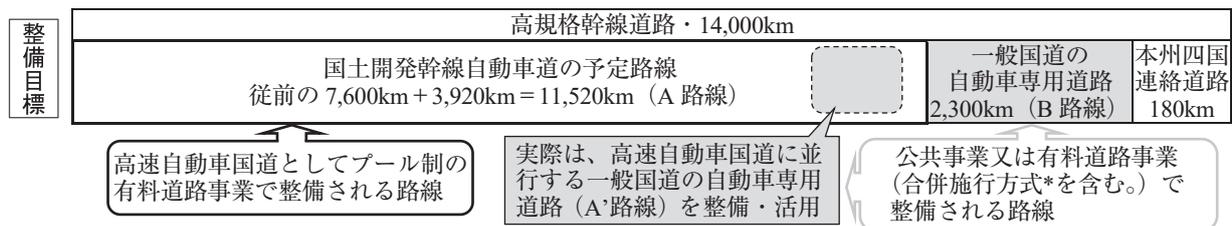
3 14,000kmの全国高速道路ネットワーク整備目標と採算性確保策

高速自動車国道の整備が逐次進められる中、昭和50年代には、不採算路線への安易な内部補助で不利益を受けるといった先発路線利用者等からのプール制への問題提起や、当面大きな利用交通が予想されない横断道⁽¹⁸⁾建設の本格化を前にした採算性への懸念などが生じた⁽¹⁹⁾。

このため、交通量の少ない区間で暫定2車線⁽²⁰⁾の構造を採用するなど建設費縮減の取組が行われた。また、内部補助を軽減するため国費の投入を拡充し、横断道等の一部路線を対象に、借入金の調達コストを他の道路より引き下げる措置が実施された。この措置は、内部補助を受ける限度はその路線の料金収入と国費等を合わせた額程度とする旨の道路審議会の提言⁽²¹⁾を踏まえ、対象路線が順次追加された⁽²²⁾。

昭和62年には、「第四次全国総合開発計画」(昭和62年6月30日閣議決定。以下「四全総」)に、従前の約7,600km及び本州四国連絡道路約180kmを含む約14,000kmの高規格幹線道路⁽²³⁾の形成が位置付けられ、全国高速道路ネットワークの整備目標が拡大された(図1)。新たな整備目標の設定の考え方では、高速道路へのアクセスに係る目標がおおむね1時間に短縮された。

図1 全国高速道路ネットワークの整備目標に対する日本道路公団等民営化前の整備方式



* 有料道路事業と公共事業を組み合わせた整備方式。

本州四国連絡道路は本州四国連絡橋公団がプール制の有料道路として整備(一部で合併施行方式を活用)。(出典) 筆者作成。

(17) 道路審議会 同上, pp.26-28. なお、料金徴収期間の基準は、道路整備特別措置法第11条により政令で定めることとされていたが、当該政令は未制定のまま、運用上は道路審議会答申を踏まえて決定されていた(「料金設定のポイント」同上)。

(18) 中央自動車道等の「日本列島の背骨」と表現される縦貫道に対する概念で、「肋骨」に例えられることがある。

(19) 道路審議会「高速自動車国道の整備と採算性の確保についての中間答申」(昭和56年7月24日)

(20) 完成車線数(4以上)のうち、暫定的に2車線で施工し、その完成をもって供用するもので、交通量の増加に応じて残りの車線を完成することとされていた。

(21) 道路審議会「高速自動車国道の整備と採算性の確保についての中間答申」(昭和60年4月18日)なお、内部補助を受ける路線と他の路線の利用者間の負担の公平の限度として「内部補助をしてもらうのであれば少なくともそれと同額程度は自己負担すべきだとの、やや素朴な考え方」であり、精緻な論拠ではないとされる(藤井 前掲注(9), p.156; 藤井彌太郎「高速道路料金の回想」『高速道路と自動車』56(6), 2013.6, pp.27-28.)。

(22) 日本道路公団「道路関係四公団民営化推進委員会ヒアリング資料」(第4回道路関係四公団民営化推進委員会)2002.7.4, p.23. 首相官邸ウェブサイト(国立国会図書館インターネット資料収集保存事業(WARP)により保存されたページ) <<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/road/dai4/4siryou1-2.pdf>>

(23) 道路審議会「新たに高規格幹線道路網を構成する路線並びに路線要件について(62.5.28諮問)適当と認める答申」(昭和62年6月26日)において、高規格幹線道路は、自動車の高速交通の確保を図るため必要な道路で、全国的な自動車交通網を構成する自動車専用道路をいう(国土開発幹線自動車道等及び本州四国連絡道路は高規格幹線道路網の一部をなすものである。)とされた。

他方で、従前の約 7,600km の全てが、プール制の高速自動車国道として建設・管理されることとなる国幹道の予定路線とされたのに対し、四全総で新たに定める路線については、国土を縦貫等する国幹道の路線の性格を勘案し、また採算性の問題等⁽²⁴⁾から、高速自動車国道として整備する方法以外の整備方法も用いられることとなった。これにより高規格幹線道路は、図 1 のように、四全総で新たに定める約 6,220km（本州四国連絡道路を除く。）のうち約 3,920km が新たに国幹道の予定路線に追加され、これ以外の約 2,300km は、一般国道の自動車専用道路とされた。なお、このように高規格幹線道路に種別が生じたことで、高速自動車国道となる約 11,520km は「A 路線」、一般国道の自動車専用道路となる約 2,300km（又は本州四国連絡道路を併せた約 2,480km）は「B 路線」と呼ばれることがある。

一般国道の自動車専用道路は、全て公共事業として整備されるもの（無料で通行可能な高速道路（以下「無料高速」）となる。）と、有料道路事業と公共事業を組み合わせたいわゆる「合併施行方式」等で整備され、原則路線ごとに償還する一般有料道路として供用されるものがあった⁽²⁵⁾。

また、国幹道が計画されている区間（A 路線）に関しても、当該区間に並行して混雑解消などのため整備が急務となっている一般国道がある場合、当該一般国道を自動車専用道路として建設し、ネットワークの一部として活用する方策が一部で採用された（高速自動車国道に並行する一般国道の自動車専用道路。「A' 路線」と呼ばれることがある。）⁽²⁶⁾。このような方策が活用されることは、ネットワークの早期整備に資するとともに、当該道路の交通需要が少ない場合、高速自動車国道として整備すると必要となる当該路線への内部補助を軽減する意味において、プール制の採算性確保の観点からも適当とされた⁽²⁷⁾。

表 1 は高速自動車国道（A 路線）の普通車料金と償還期間の推移である。高速自動車国道では、先述した採算性確保のための対策が実施されたが、料金は繰り返し引き上げられた。このような中、平成 4 年に道路審議会は、交通量の予測精度が向上してきているとして、適正な料金水準の下での採算性確保と世代間の負担の公平確保の観点から、償還期間の延長を提言した⁽²⁸⁾。

平成 7 年の料金改定に当たっては、利用者等からの批判は、プール制や償還主義の在り方、

⁽²⁴⁾ 建設省編『建設白書 昭和 62 年版』1987, p.232; 道路審議会「道路審議会建議—確かな明日への道づくり—」（昭和 62 年 6 月 26 日）同建議では、高速自動車国道網への編入は網全体の採算上厳しい限界があること、一般有料道路としての整備も採算上の問題から合併施行方式の活用等の方策が必要とされることが考えられるとしている。

⁽²⁵⁾ 国幹道予定路線を追加する国幹道法改正案の審査において、政府側から、一般国道の自動車専用道路の整備は、有料道路として採算がとれる限度まで直轄事業で整備して有料道路事業に切りかえるか、有料道路事業に馴染まないものはそのまま国が無料の道路として整備するといったバリエーションで整備を行う旨の答弁がなされている（第 109 回国会参議院建設委員会会議録第 3 号 昭和 62 年 8 月 25 日 p.12.）。その後、道路審議会「高速自動車国道の整備と採算性の確保についての答申」（昭和 63 年 10 月 7 日）では、原則有料制を活用し整備する旨提言された。なお、本州四国連絡道路は、本州四国連絡橋公団がプール制の有料道路（一部で合併施行方式を活用）として整備していた。

⁽²⁶⁾ なお、A' 路線、B 路線ともに合併施行における有料道路事業の割合が低下し、平成 10 年頃開通したものの多くは公共事業費の比率が 90% 前後となった（「一般有料道路（H12 営業中、建設中）の合併施行状況」（第 12 回・13 回道路関係四公団民営化推進委員会 資料 59）2002.8.22・23, [p.5]. 首相官邸ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/road/dai12/12siryou3-2-7.pdf>>）。

⁽²⁷⁾ 道路審議会「今後の有料道路制度のあり方についての中間答申」（平成 7 年 11 月 30 日）

⁽²⁸⁾ 道路審議会「今後の有料道路制度のあり方についての中間答申」（平成 4 年 6 月 15 日）なお、同中間答申によれば、それまで償還期間については、社会経済情勢の変動による交通量の予測と実態の差異に伴う採算面のリスク等を勘案し、30 年を基本として運用されてきたが、近年では交通量の予測精度も向上してきているとされた。

公団の運営等にも及び、民営化等の組織改革も主張された⁽²⁹⁾。そして、この改定では料率の改定幅を縮減するため、約30年を基本として維持されていた償還期間が40年間に延長された。さらにこの後、道路審議会は、高速自動車国道の道路施設の平均耐用年数（おおむね45～50年）を償還期間とする考え方を示し⁽³⁰⁾、平成11年には料金水準は据え置かれ償還期間が延長された。

他方、高速自動車国道に係る利用者負担を軽減するため、国費の拡充により借入金の調達コストを他の道路より引き下げる措置の対象路線が順次追加されたことに加え、対象路線以外についても平成11年度から調達コストが暫定的・特例的に引き下げられ⁽³¹⁾、表2のように高速自動車国道網に対する国費の支出額が増加し、事業費に占める国費率も高まっていった。

表1 高速自動車国道の料金（普通車）と償還期間の推移 日本道路公団
↳ 民営化（H17.10～）

料金改定時期	S47.10	S50.4	S54.8	S57.6	S60.10	H1.6	H7.4	H11.4	H13.12	H17.10	H26.4	H26.11**
対象延長 (km)	3,895	4,816	5,415		5,777	6,410	7,887	9,006	9,342	8,520	8,563	
普通車 料率(円/km) ターミナルチャージ(円)*	8.0	13.0	16.6	19.6	21.7	23.0	24.6					
		100	100	100	100	150	150					
料金徴収期間	約30年間						40年間	45年間	50年上限	45年間		60年間

* ターミナルチャージとは、1回の利用に対して課される固定費部分。
 ** 平成26年6月に「道路法等の一部を改正する法律」（平成26年法律第53号）の一部が施行され、最長60年間とすることが可能となった。
 (出典)「中間答申参考資料」(社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会) 2021.8.4, p.26. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001417787.pdf>> を基に筆者作成。

表2 高速自動車国道の事業費における国費の推移

年度	S46～S50	S51～S55	S56～S60	S61～H2	H3～H7	H8～H12	H13
事業費(億円)	18,473	33,910	48,470	64,648	83,878	90,103	16,761
国費(億円)	1,557	2,479	3,511	3,559	6,502	15,566	3,054
国費率	8.4%	7.3%	7.2%	5.5%	7.8%	17.3%	18.2%

* 事業費は、建設費、維持改良費、調査費、建設利息。国費は、借入金の調達コストを低める政府出資金、政府補給金等で、平成14年度以降は投入されていない。
 (出典) 太田和博『日本の道路政策—経済学と政治学からの分析—』東京大学出版会、2020, p.109を参考として、全国高速道路建設協議会『高速道路便覧 2021』2022, pp.388-389を基に筆者作成。

II 民営化後の高速道路整備と費用負担

1 日本道路公団等四公団の民営化

日本道路公団等四公団⁽³²⁾の民営化の方針は、行財政改革の一環として、「特殊法人等整理合理化計画」（平成13年12月19日閣議決定）⁽³³⁾により決定された。あわせて、同計画では、平成14年度以降は日本道路公団に国費を投入しないことや、現行料金を前提とする償還期間は50年を上限とすること等が決定された。

(29) 利用者等からの批判を整理した資料として、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(5), 1995.5, pp.12-17を参照。なお、岡野行秀創価大学経済学部教授は、公団の運営については、他の公団との合併、民営化、分割等の様々な主張が見られるが、民営化せずとも経営に対する自主性の付与で足りるとした。

(30) 道路審議会 前掲注27)

(31) 「平成11年度道路局関係予算決定概要」1998.12.25. 国土交通省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/259973/www.mlit.go.jp/road/press/press0/yosan/11-2.html>>; 全国高速道路建設協議会『高速道路便覧 2021』2022, pp.388-389.

(32) 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。

(33) 特殊法人等改革推進本部「特殊法人等整理合理化計画」2001.12.18. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/houjinkaikaku/tokusyuu_3.pdf>

他方、14,000kmの全国的な高速道路ネットワークの整備目標は、民営化前後においても維持された。しかし、試算では、A路線（約11,520km）のうち、供用済み又は事業化されている区間等となる高速自動車国道の整備計画決定済み区間（約9,342km）の残事業を、国費の投入なしには完遂できないとされた⁽³⁴⁾。

このような状況から、民営化に先立つ平成15年に、民営化会社による整備を補うものとして、高速自動車国道を公共事業で整備する手法（いわゆる「新直轄方式」）が導入され⁽³⁵⁾、整備計画決定済み区間のうち料金収入で維持管理費を賄えない区間等の一部の区間については整備手法が切り替えられた⁽³⁶⁾。また、これ以外の路線については、車線数の削減や大規模改築事業の削減等により建設費が縮減された。これらにより、有料道路事業として行うこととなる建設費の概算は当初計画から半減され、このほか管理費も縮減された⁽³⁷⁾。

この有料道路事業に要する費用の縮減は、民営化の果実として料金引下げ（高速自動車国道の料金収入の約1割、年間1800億円相当）にも用いられた⁽³⁸⁾。なお、料金引下げは、表1に掲げた料率は維持しつつ、ETCを活用した割引制度⁽³⁹⁾の導入の形で実現された。

平成17年10月、四公団が解散され、高速道路の建設、管理、料金徴収を担う特殊会社（以下「高速道路会社」）と、高速道路に係る道路資産の保有と債務の返済等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」）による上下分離方式の組織が設立された。高速道路会社は、日本道路公団の事業範囲を地域分割して引き継ぐ①東日本高速道路株式会社、②中日本高速道路株式会社、③西日本高速道路株式会社（①～③を、以下「NEXCO3社」という。）と、他の3公団をそれぞれ引き継ぐ④本州四国連絡高速道路株式会社（以下「本四会社」）、⑤首都高速道路株式会社、⑥阪神高速道路株式会社の6社体制となった。

また、民営化前はプール制の算定対象となる道路の追加により料金算定起算日が変化し、それに応じて料金徴収期間の満了日も後ろ倒しとなる方式が採られていたが⁽⁴⁰⁾、料金徴収期間の満了日が民営化45年後の平成62（2050）年9月30日以前（ただし、平成26年に更新事業

⁽³⁴⁾ 平成13年に国土交通省が行った試算によると、国費の投入をしない場合、将来金利を3.5%、将来交通量を不変、償還期間を50年とする条件で、投資（償還）可能額は、平成14年度以降残事業費の6割余りとされた（「特殊法人改革を巡る最近の動向」（第1回高速自動車国道の整備のあり方検討委員会 資料）2001.10.26, [pp.27-35]. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/road/singi/kousoku/011031.pdf>>）。

⁽³⁵⁾ 従来、高速自動車国道法上は、建設大臣が高速自動車国道を建設・管理し、建設費は国の負担とされていたが、実際は、道路整備特別措置法により公団にその実施が委ねられ、料金収入等で費用が賄われてきた。新直轄方式の導入に当たり、平成15年の高速自動車国道法等の改正により、高速自動車国道の新設等を行う場合の費用負担が、国3：地方1（沖縄県及び北海道は除く。）に変更された。

⁽³⁶⁾ 国土交通省「第1回国土開発幹線自動車道建設会議説明資料」（第1回国土開発幹線自動車道建設会議 資料4）2003.12.25, pp.5-7. <<https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/kansen/20031225/4.pdf>> さらに、民営化後の平成18年に新たに新直轄方式に切り替わる区間が選定された。

⁽³⁷⁾ 平成15年度以降に有料道路として行うこととされていた高速自動車国道の建設費約20兆円を6.5兆円程度縮減し、新直轄方式に切り替える約3兆円を除き、最大で10.5兆円程度とすることとされた。また、管理費は平成17年度までに平成14年度比で3割の縮減を図ることとされた（「道路関係四公団の民営化について」（政府・与党申し合わせ）2002.12.12, [p.1]. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/road/4kou-minei/pdf/2002/1212/021212.pdf>>; 「道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて」（政府・与党申し合わせ）2003.12.22, [pp.1-2]. 同 <<https://www.mlit.go.jp/road/4kou-minei/pdf/2003/1222/031222.pdf>>）。

⁽³⁸⁾ 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—参考資料」2007.11.30, p.6. 国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/road/ir/yuryou/pdf/tosin_2.pdf>; 日本道路協会編『道路政策の変遷 改訂』2018, pp.79-80.

⁽³⁹⁾ 利用時間帯又は利用実績に応じた割引制度が導入された。

⁽⁴⁰⁾ 民営化前は、最初に全線開通した路線の供用開始日（昭和40年7月1日）を基準とし、各路線の供用開始日又は供用予定日までの期間を建設費用により加重平均して得られた日数を加えた日から償還期間を開始する方法が採られていた。

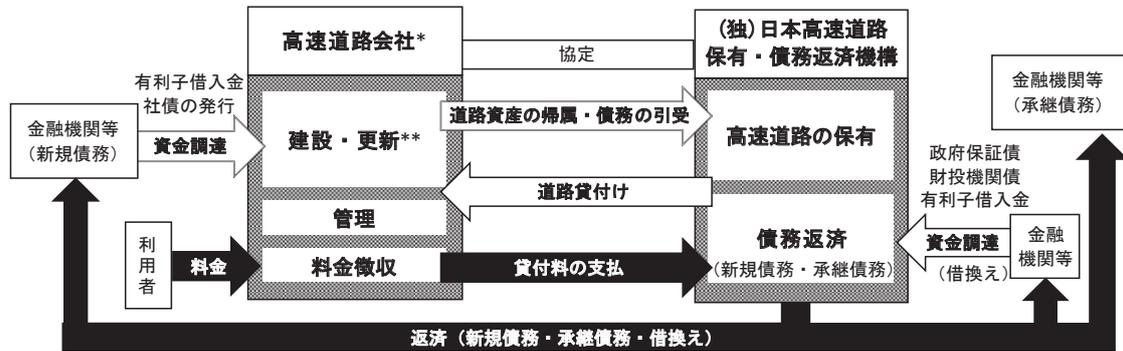
の追加のため延長された⁽⁴¹⁾。)に法定化された（道路整備特別措置法第23条）。

2 民営化後の全国的な高速道路網の整備、償還、費用負担に係る制度

(1) 高速道路会社による高速道路整備と償還のフロー

図2は、民営化後の高速道路会社による高速道路整備と償還のフローを示している。

図2 高速道路整備と償還のフロー



* 高速道路会社は、東日本高速道路株式会社等6社の高速道路の建設、管理、料金徴収を担う特殊会社。

** 更新事業は平成26年の「道路法等の一部を改正する法律」（平成26年法律第53号）により追加。

（出典）会計検査院「高速道路に係る料金、債務の返済等の状況に関する会計検査の結果について」2021.4, pp.8, 11, 74, 97-99. <https://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/30409_zenbun.pdf>等を基に筆者作成。

高速道路会社は高速道路の建設のための資金を調達し、整備完了後に債務と道路資産を機構に移管した上で、道路資産を機構から借り受け、有料道路として管理し、利用者から料金を収受する。機構は道路資産の貸付料を原資として、高速道路会社による新規債務及び公団からの承継債務の償還を行い、返済額を賄いきれない場合等には借換えを行う。

高速道路会社と機構は、必要な高速道路の建設・管理や債務の返済が確実になるよう、あらかじめ、工事内容、機構が引き受ける新規債務の限度額、貸付料の額、料金の額及び徴収期間等について協定を締結する。また、高速道路会社は事業の許可、機構は収支予算の明細（償還計画表）を含む業務実施計画の認可を、国土交通大臣から受けることとされている。

料金の額の基準については、道路整備特別措置法第23条により、協定の対象となる高速道路ごとに当該高速道路に係る道路資産の貸付料及び管理に要する費用を、料金の徴収期間内に償うもの（償還主義）等とされた⁽⁴²⁾。

なお、高速道路会社の有料道路事業は、民営化後45年（平成26年に延長）以内に道路が無料開放されること、料金設定に利潤を含めない⁽⁴³⁾等全体としてほとんど所得が上がらないと考えられること等から、時限的な固定資産税の非課税措置が講じられている⁽⁴⁴⁾。

(41) Ⅲ 1(1) 参照。

(42) 協定の締結単位は、①全国路線網、②地域路線網又は③一の路線に属する高速道路である。高速道路の料金水準は、この種類別に、全国路線網と地域路線網は償還主義及び公正妥当主義、一の路線は償還主義及び便益主義によることとされた。なお、一の路線は全国路線網や地域路線網に属さないバイパス型の一般有料道路である。

(43) 高速道路の料金水準には利潤は含まれないが、貸付料や料金の額があらかじめ協定で定められることから、実績との乖離で高速道路会社に利損が生じ得る。また、高速道路会社は、高速道路事業とは別会計のサービスエリア等の関連事業から利益を得ている。

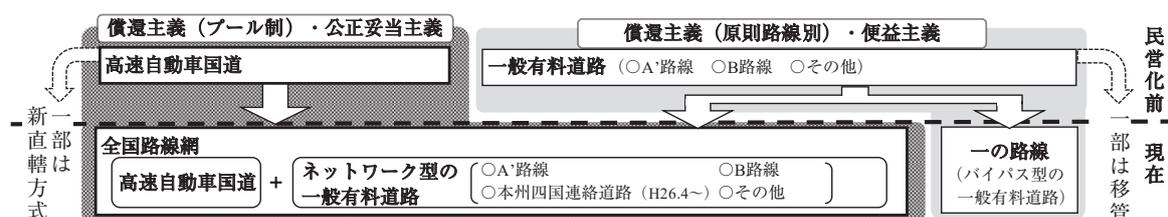
(44) 日本道路公団等が所有する有料道路は、定められた料金の徴収期間が過ぎれば無料になること、料金水準が建設費等から見て適正な水準であり収益事業ではないこと等に鑑み、「地方税法」（昭和25年法律第226号）第348条第2項の「公共の用に供する道路」として、固定資産税が非課税とされていた。民営化後の仕組みによる有料

(2) プール制と合併施行

全国的な高速道路網では、図3のように、民営化前は、高速自動車国道はプール制、A'路線やB路線等の一般有料道路は原則路線別の償還制度が採られていた。

これに対し、民営化後は、高速自動車国道とネットワーク型の一般有料道路から構成される「全国路線網」⁽⁴⁵⁾に属する高速道路が、高速道路会社と機構の協定の単位の一つとなり、高速自動車国道とネットワーク型の一般有料道路の債務は一体として管理されることとなった。また、全国路線網に係る各社の債務は、機構が一体として管理し⁽⁴⁶⁾、全国料金のプール制は維持され、むしろ拡大したとも評される⁽⁴⁷⁾。

図3 民営化前の日本道路公団と現在のNEXCO3社等による高速道路の整備方式・料金決定原則



* 有料の本州四国連絡道路は、民営化前は本州四国連絡橋公団が、民営化後は本州四国連絡高速道路株式会社が管理している。民営化当初は地域路線網であったが、平成26年4月に全国路線網に指定された。

また、現在の全国路線網には、日本道路公団から引き継がれた道路のほか、民営化後に加わった道路がある。

** この図において、A'路線とは高速自動車国道に並行する一般国道の自動車専用道路、B路線とは高規格幹線道路である一般国道の自動車専用道路(A'路線及び本州四国連絡道路は含まない。)

(出典) 筆者作成。

ただし、「東名高速道路の料金収入で北海道等の不採算路線の高速道路を造る」といったプール制による利用と負担の乖離が従来から問題視されており、新規に建設等した道路に係る債務については、当該道路を建設した高速道路会社の料金収入による貸付料での返済を基本とすることとされた⁽⁴⁸⁾。また、従前プール制の下で不採算路線が建設され続けたことに対する批判があり、民営化後の制度では、料金徴収期間の満了日が法定され、新規事業の追加が民営化45年後までに償還可能な範囲に限られた。さらに、債務総額に上限を設ける運用⁽⁴⁹⁾が採られるなど、有料道路事業による建設の歯止めとなる仕組みが設けられた⁽⁵⁰⁾。

道路は、直ちに「公共の用に供する道路」に該当するか疑義が生じ得ること等から、同法附則第14条で非課税措置が講じられた(固定資産税務研究会編『固定資産税逐条解説』地方財務協会、2010、pp.570-571.)。

(45) 全国路線網は民営化当初はNEXCO3社の路線(NEXCO3社の路線のうち、全国路線網以外は一の路線)であったが、平成26年4月からは本四会社が管理する本州四国連絡道路が全国路線網に指定された。なお、首都高速道路株式会社及び阪神高速道路株式会社の路線は地域路線網。

(46) 国土交通省道路局「道路関係四公団民営化関係4法」[2004.6.9]、p.3。<<https://www.mlit.go.jp/road/4kou-minei/20040609/1.pdf>>

(47) 藤井 前掲注(21)、p.28。ただし、後述するように、新規建設債務を当該道路を建設した高速道路会社の料金収入による貸付料で返済することを基本とすることから、全国料金のプール制ではないとする見解もある。

(48) 国土交通大臣が機構の中期目標に定め、機構に指示し、公表することとされている(国土交通省道路局 前掲注(46)、p.3.)。

(49) 高速自動車国道等の有利子債務の非拡大を国土交通大臣が機構の中期目標に定め、機構に指示し、公表することとされており(同上、p.3.)、「独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構 中期目標(第5期)」2022.2.25、p.5。日本高速道路保有・債務返済機構ウェブサイト<https://www.jehdra.go.jp/pdf/mokuhyou_5th.pdf>においては、全国路線網に属する高速道路に係る有利子債務について、毎事業年度末の機構の債務残高が民営化時点の承継債務の総額を上回らないこと等とされている。

(50) 高速道路の建設に関し、石原伸晃国土交通大臣は、コスト削減、債務の返済期限の法定化、債務総額の上限の設定を挙げ、「これによりまして、これまでどちらかという建設に、歯止めが掛からなかった建設というもの

他方で、高速道路網の整備のため、図4のように、多くの事業中区間で、公共事業による整備や、合併施行方式の活用が行われている。

合併施行方式は、民営化前は路線別の償還を原則とする一般有料道路に用いられていたが、現在は一般有料道路、高速自動車国道のいずれにも用いられている⁽⁵¹⁾。そして、プール制の償還計画に余裕が少ない中でも、合併施行方式により有料道路事業費が縮減されることで、償還計画に新たに有料道路事業を追加することが可能となっている。なお、料金徴収期間の満了日が法定された現在の制度で合併施行方式が採られる場合は、供用開始日が遅い事業ほど料金徴収期間が短くなり、有料道路事業の投資可能額が少なくなるため、税負担が増すことになる⁽⁵²⁾。

図4 全国高速道路ネットワークの整備目標及び整備状況



* 整備状況は令和3年5月1日時点。
(出典)「中間答申参考資料」(社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会)2021.8.4, p.28. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001417787.pdf>>; 国土交通省道路局「道路行政の簡単解説」p.8. <<https://www.mlit.go.jp/road/sisaku/dorogyousei/0.pdf>> を基に筆者作成。

3 民営化後の料金施策

民営化前の高速道路の料金は、民営化の過程で導入された割引制度を含め、高速道路会社に引き継がれた。他方、民営化後、多額の国費を用いた料金施策が実施された。

その一つは、いわゆる道路特定財源制度の一般財源化の過程において⁽⁵³⁾、道路特定財源の税収の一部を高速道路料金の引下げ等の財源に充当するとされたことを受けて創設された、高

にも歯止めが掛かりますし、…(略)…。」と答弁した(第159回国会参議院予算委員会会議録第10号 平成16年3月15日 p.22.)。

(51) 高速自動車国道では、民営化当初は合併施行方式が採られていなかったが、採算性確保の課題から、平成21年の国土開発幹線自動車道建設会議において、暫定2車線区間の4車線化への合併施行方式の採用が了承された(国土交通省「第4回国土開発幹線自動車道建設会議説明資料」(第4回国土開発幹線自動車道建設会議 資料1)2009.4.27, [pp.21-23]. <<https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/kansen/20090427/1.pdf>>;「第4回国土開発幹線自動車道建設会議議事要旨」2009.4.27. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/kansen/20090427/yousi.html>>。なお、国土開発幹線自動車道建設会議は、国幹道法第11条により設置され、国会議員10名及び学識経験者から構成される。国幹道法及び高速自動車国道法により、基本計画や整備計画等の決定は、同会議の議を経て行われることとされている。

(52) 令和元年度末時点において今後実施予定の事業では、公共事業費の比率が91.6%に上るものがある(会計検査院「高速道路に係る料金、債務の返済等の状況に関する会計検査の結果について」2021.4, p.163. <https://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/30409_zenbun.pdf>)。

(53) 道路特定財源制度は、昭和29年度から揮発油税等の税収について道路整備費に充当する措置が設けられたもので、有料道路制度と「車の両輪」として道路整備を推進するものであったが、経済構造改革の中で平成21年度から一般財源化された。

速道路利便増進事業⁽⁵⁴⁾による料金割引である。同事業では、機構が保有する債務の一部を国の一般会計に承継し、高速道路会社の支払う貸付料を機構が減額等することで、料金引下げ等の財源が確保される。この仕組みを用いて機構の債務約2兆8800億円が一般会計に承継され、経済対策として休日1,000円の上限割引（普通車以下が対象）等の各種割引が実施された⁽⁵⁵⁾。

また、このほかにも、国等が高速道路会社に対し料金相当額の補填を行うことで、国の要請等による社会実験や料金割引が実施された。特に平成22年度には、全国的高速道路総延長の約2割に当たる区間で無料化社会実験が実施され、補填額は約870億円に上った⁽⁵⁶⁾。

これらの料金施策の効果や影響については様々な評価がなされているが⁽⁵⁷⁾、費用負担の観点からは、利用と負担の乖離や⁽⁵⁸⁾、国費の投入を行わないとした民営化の趣旨との整合性⁽⁵⁹⁾、休日のレジャーに自動車を使う富裕層への補助となる可能性があるといった公平性の観点からの指摘⁽⁶⁰⁾等が見られた。

NEXCO3社及び本四会社に係る高速道路利便増進事業の財源の終了により、平成26年度からは、国費を用いない民営化当時の割引の範囲内を基本として割引制度が再編された⁽⁶¹⁾。

あわせて平成26年度から、国土交通省の方針等に基づき、建設経緯の違い等による区間ごとの料金差を是正して料金水準が整理され⁽⁶²⁾、関越トンネル等の他の区間より料率が高い全国路線網の一部区間の料金が引き下げられた⁽⁶³⁾。さらに、その後大都市圏において順次料金体系が見直され、料金水準の整理・統一等が進められている⁽⁶⁴⁾。

54 平成20年の「道路整備費の財源等の特例に関する法律」(昭和33年法律第34号)の改正(「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」に改称)により創設された。

55 会計検査院 前掲注52, p.26; 国土交通省道路局ほか「高速道路の料金引下げ(全国版)一人の流れ、モノの流れを活性化、地域の元気を呼びさまし、日本を元気に」(高速道路料金の引下げの実施について 別添4) 2009.3. <<https://www.mlit.go.jp/common/000035359.pdf>> なお、「東日本大震災に対処するために必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律」(平成23年法律第42号)により、2500億円が国庫に納付され、同額分、高速道路利便増進事業は縮小された。これを踏まえ、割引内容が見直された(「1次補正を踏まえた高速道路の料金について」(東日本大震災を踏まえた高速道路の料金について 別紙2) 2011.6.8. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/000146807.pdf>>)。

56 無料化社会実験は、民主党を中心とした連立政権下において、高速道路を徹底的に活用し、物流コスト等を引き下げ、地域経済を活性化する目的で高速道路を原則無料化するための社会実験として、平成22年6月から実施された。東日本大震災の対応のため平成23年6月に一時凍結され現在に至る(「高速道路の無料化社会実験」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/road/road_fr4_000009.html>; 会計検査院 前掲注52, pp.48, 148-149.)。

57 割引制度について評価を行ったものとして、社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会「中間答申」(平成25年6月25日)pp.21-23. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001001968.pdf>> などがある。

58 杉山雅洋「望まれる受益者負担原則の実践」『運輸と経済』749号, 2009.11, p.71など。

59 高山智司衆議院議員提出「高速道路会社管理の高速道路料金の決定・変更についての政府の措置等に関する質問主意書」(平成19年12月10日質問第314号) <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168314.htm> なお、政府は、道路特定財源を用いた高速道路料金の引下げが、「政策課題に対応するためのもの」であり、高速道路の新規の路線の建設や各高速道路株式会社の経営の支援を目的とするものではないことから、道路関係四公団の民営化の趣旨に反するものではないとした(「衆議院議員高山智司君提出高速道路会社管理の高速道路料金の決定・変更についての政府の措置等に関する質問に対する答弁書」(平成19年12月18日内閣衆質第314号) <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b168314.htm>)。

60 城所幸弘「高速道路料金の割引政策の理論的検討」『運輸と経済』749号, 2009.11, pp.60-63.

61 なお、割引制度の再編に当たり、激変緩和措置として、高速道路通行者負担軽減補助金が創設された。現在同補助金は、大口・多頻度の利用者に対する割引の拡充に用いられている(会計検査院 前掲注52, pp.147-148.)。

62 国土交通省「新たな高速道路料金に関する基本方針」2013.12.20. <<https://www.mlit.go.jp/common/001022809.pdf>> 平成26年4月に全国路線網に指定された本州四国連絡道路を含め、同基本方針においては、料金水準を①普通区間、②大都市近郊区間、③海峡部等特別区間の三つに整理するとされた。

63 料金水準引下げの対象はETC車で、実施期間は、高速道路債務の返済状況を踏まえ、当面10年間とされた(東日本高速道路株式会社ほか「新たな高速道路料金について」2014.3.14, p.1. <https://www.e-nexco.co.jp/rest/pressroom/press_release/head_office/h26/0314/pdfs/pdf.pdf>)。

64 首都圏は平成28年4月、近畿圏は平成29年6月、中京圏は令和3年5月から高速道路料金が見直されている。また、首都圏は、令和4年4月に更なる料金水準の見直しが実施されている。

Ⅲ 高速道路事業の財源確保の課題

民営化後の全国的な高速道路網の整備は、高速自動車国道を含め税負担のある合併施行方式や新直轄方式等の公共事業が用いられていること、民営化の過程でコストが縮減されたこと、また低金利等の社会情勢などにより、全国路線網全体の料金水準を引き上げることなく逐次進められてきた。

他方で、民営化当時の償還計画には含まれていなかった事業については、安定的な財源確保が課題となっている。

1 新たに安定的な財源確保が必要とされる主な事業

(1) 更新事業

平成 24 年 12 月の中央自動車道の笹子トンネル天井板落下事故等をきっかけとして、高速道路の老朽化対策の一層の必要性が認識された。他方で、高速道路の建設・管理に係る費用が縮減されてきた中で、民営化当時に国は大規模更新等の費用を見込んでいなかった⁽⁶⁵⁾。

平成 25 年、社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会（以下「国幹道部会」）は、更新事業に係る費用負担について、厳しい財政状況等から利用者負担を基本とし、また、世代間の負担の平準化の観点等から、料金徴収期間の延長を提言した⁽⁶⁶⁾。

これを踏まえ、更新事業の財源を確保するため、平成 26 年に道路整備特別措置法等が改正され、料金徴収期間の満了日が民営化 60 年後の平成 77（2065）年 9 月 30 日以前に改められ、料金徴収期間の上限が 15 年間延長された⁽⁶⁷⁾。この料金徴収期間の設定は、各高速道路会社が公表した更新計画の概算額と各社の料金収入等から設定された⁽⁶⁸⁾。

一方、平成 26 年度に始まった省令⁽⁶⁹⁾に基づく定期点検等を通じ、平成 26 年の更新計画で見込んだ以外にも構造物の劣化が順次発見されるなど、更新事業を追加する必要性が明らかになっている⁽⁷⁰⁾。

なお、平成 26 年の料金徴収期間の延長に当たり、更新事業を除く新規建設等による債務は、民営化の趣旨を踏まえ、民営化後 45 年以内に返済し、徴収期間の延長により確保した財源は

(65) 社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会 前掲注(57), p.12. なお、大規模更新等の費用が見込まれていなかったことについて、太田昭宏国土交通大臣は、老朽化予測の限界から、更新需要の発生は想定していたものの、具体の箇所や対処方法が十分明らかでなかった旨答弁した（第 186 回国会衆議院会議録第 14 号 平成 26 年 4 月 4 日 p.5.）。

(66) 社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会 同上, p.15.

(67) 「道路法等の一部を改正する法律」（平成 26 年法律第 53 号）なお、この改正については、古川浩太郎「高速道路の老朽化と財源対策—米国の事例を参考に—」『レファレンス』765 号, 2014.10, pp.78-81. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8779803_po_076504.pdf?contentNo=1> を参照。

(68) 第 186 回国会衆議院国土交通委員会議録第 14 号 平成 26 年 4 月 23 日 p.5. 首都高速道路会社について各社のうち最長となる 15 年程度の料金徴収期間の延長が必要と試算された。

(69) 道路法施行規則の一部を改正する省令（平成 26 年国土交通省令第 39 号）

(70) 「高速道路の更新事業等について」（社会資本整備審議会道路分科会第 52 回国土幹線道路部会 資料 3）2022.3.10. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001469473.pdf>> なお、平成 26 年の道路整備特別措置法等の改正案の審査において、太田国土交通大臣は、「今回の更新計画については、建設時に施工を急ぐなど無理をした箇所や、古い基準で設計された箇所などに対応するものであり、今回の対応以降、また次々と更新需要が生じるということにはならないと考えております。」と答弁した（第 186 回国会参議院会議録第 22 号 平成 26 年 5 月 16 日 p.4.）。

更新事業のみに充て、両債務の区分を明示することとされた⁽⁷¹⁾。

(2) 暫定2車線区間の解消に向けた事業

暫定2車線区間は、限られた財源の中で効率的に高速道路網を整備できる一方で、中央帯ではなく簡易物で往復の通行を区分した対面通行区間も多く、安全性や速度の低下が生じているほか、災害発生時や大雪での通行止めリスクが高い等の課題がある⁽⁷²⁾。

国土交通省は令和元年に、高速道路会社管理の有料の高速道路については、おおむね10～15年で暫定2車線区間の半減を目指す（長期的には解消）として、優先整備区間（約880km）を設定した⁽⁷³⁾。この区間の一部において、毎年度の財政投融资計画で措置された資金により対策が事業化されているが⁽⁷⁴⁾、今後の財源が担保されたものではない。有料の高速道路における暫定2車線の対面通行区間全体（約1,600km）の解消には約8兆円もの費用を要すると試算され、事業実施の課題となっている⁽⁷⁵⁾。

2 社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会「中間答申」

更新や暫定2車線区間の解消といった多額の財源確保を要する事業について、実施の方向性が示される中、持続可能な高速道路システムに関する制度等についての国土交通大臣の諮問を受け、国幹道部会は令和3年8月に「高速道路を持続的に利用する枠組み」等を内容とする中間答申⁽⁷⁶⁾を公表した。

この中間答申は、有料の高速道路の更新事業及び進化・改良に関する事業の財源は、基本的に最大の受益者である利用者負担で確保すべきとし、現下の感染症の影響を受けた社会・経済

(71) 「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）第14条により、機構の業務実施計画において、新規建設等の事業とは別に更新事業の内容を明記することとされた。その上で、改正案の審査において、政府は、同計画に両債務の残高を区分して表示することとし、国が同計画認可時に確認する旨述べている（第186回国会衆議院国土交通委員会議録第13号 平成26年4月18日 p.14.）。また、債務の償還について、太田国土交通大臣は「現在の償還計画に基づく建設債務については、将来世代に先送りせず、四十五年以内に償還する方針を今後も堅持してまいります。」と答弁した（第186回国会衆議院会議録第14号 前掲注(65), p.5.）。ただし、首都高速道路及び阪神高速道路については、利用者負担を減少させるため、出資金（首都高速道路は東京都等によるもの。出資金は償還が必要な資金であり、民営化当時、債務の返済と同様に、出資金相当額の積立てを民営化後45年以内に行うこととされた。）の積立時期を、更新事業によるものを含めた有利子債務の返済の後にする見直しが行われており、会計検査院は全国路線網等についても、このような見直しを検討するよう所見を示している（会計検査院 前掲注(52), pp.132, 166.）。

(72) 「中間答申参考資料」（社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会）2021.8.4, p.11. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001417787.pdf>>

(73) 有料区間の計画的な4車線化を推進するため、対面通行の区間において時間信頼性、事故防止、ネットワーク代替性確保の観点から課題を指標化し、優先整備区間が選定された（国土交通省道路局「高速道路における安全・安心基本計画」2019.9.10, pp.5-6. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001307543.pdf>>; 同（参考資料）pp.1, 3.）。

(74) 国土交通省道路局・国土交通省都市局「令和5年度道路関係予算概算要求概要」2022.8, p.79. <<https://www.mlit.go.jp/page/content/001498745.pdf>> 民営化に当たって、高速道路会社の経営の自主性を早期に発現させる等の観点から、財政融資資金の借入れは停止することとされていた（財政制度等審議会財政投融资分科会「財政投融资改革の総点検について」2004.12.10, p.31. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/policy/filp/reference/reform_report/zaitoa161210a.pdf>）。平成30年度以降、現下の低金利をいかすとして、機構がその債務を長期固定金利の財政融資資金に借り換えることにより生じた金利負担の軽減分を活用し、暫定2車線区間の対策等が実施されている。

(75) 国土交通省道路局 前掲注(73), p.5. なお、令和元年7月時点の延長に対する試算であり、令和4年1月時点では1,800km（「暫定2車線区間の対応について」（社会資本整備審議会道路分科会第52回国土幹線道路部会 資料2）2022.3.10, pp.2, 5. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001469472.pdf>>）。

(76) 社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会「中間答申」（令和3年8月4日）国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001417786.pdf>>

状況等から料金徴収期間の延長について具体的な検討を進める必要があるとした⁽⁷⁷⁾。その上で、費用の長期的見通しを的確に行うことが困難であることなどから、「見通しが明らかになった更新・進化を定期的に計画に追加し、…（中略）…債務の確実な返済の見通しを確認するために必要な債務返済計画を策定した上で、その期間において料金徴収を継続すること」の検討が提言された⁽⁷⁸⁾。

このように中間答申では、平成26年の道路整備特別措置法等の改正に引き続き、財源確保の方法を料金徴収期間の延長に求めるものであるが、次の二つの新しい提案が見られる。

まず、平成26年の道路整備特別措置法等の改正により料金収入で確保された財源の使途が更新事業に限られたのに対し、中間答申は、更新事業のみならず「進化・改良」に関する事業を対象としている。この「進化・改良」の定義は中間答申において明らかではないが、中間答申は「今後、集中的に取り組むべき進化・改良」の具体的施策として、暫定2車線区間の4車線化、耐震補強、自動運転走行空間の提供、渋滞を激減させるための環状道路等のネットワーク機能の強化、高速道路に直結する物流の中継拠点・ハブの整備など幅広い事業を挙げている⁽⁷⁹⁾。

次に、現行制度では、料金徴収期間の満了日が令和47（2065）年9月30日以前に法定されているのに対し、中間答申は、見通しが明らかになった事業を定期的に計画に追加し、そのたびに料金徴収期間を延長する新たな仕組みの検討を提言している。

3 論点

(1) 進化・改良に要する費用負担に係る論点

進化・改良に関する事業の財源を新たに料金収入で確保することについては、更新事業の場合以上に、事業の内容や規模の妥当性が問われるとの意見がある⁽⁸⁰⁾。進化・改良に関する事業には多様な事業内容が想定されるが、有料道路事業として実施することに対する評価が一律ではなく、政策目的によっては国費で財源を賄うことが適切とする見方がある⁽⁸¹⁾。事業の規模についても、道路構造物の検査等から事業の必要性が判断される更新事業に比較して、価値判断を伴う目標設定が必要となることが考えられる⁽⁸²⁾。

⁽⁷⁷⁾ 同上、pp.19, 22-23. 中間答申は、このほか維持管理の費用も利用者負担を基本としている。なお、利用者負担により実際に料金を徴収するかは、地域政策的な観点等からも検討する必要があるとした。また、適正な料金水準の下で不足する場合は税負担も必要であるとした（同、pp.19-20.）。

⁽⁷⁸⁾ 同上、p.23. なお、中間答申において「更新・進化」とは、更新事業及び進化・改良を指す（同、p.17.）。

⁽⁷⁹⁾ 同上、pp.13-15.

⁽⁸⁰⁾ 国幹道部会において根本敏則敬愛大学経済学部教授は、道路行政について、高サービス・高負担、低サービス・低負担という選択肢のどこを狙うかを議論することが大事であり、「更新」は今のサービス水準の維持が基本であるから、「進化」の内容が大事になる旨を指摘している（「社会資本整備審議会道路分科会第50回国土幹線道路部会[議事録]」2021.6.28, p.29. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001416589.pdf>>）。

⁽⁸¹⁾ 高速道路の暫定2車線区間の4車線化は、交通量（料金収入）の増加をもたらすことが明らかではないことから、財政制度等審議会財政投融资分科会において、臨時委員である林田晃雄読売新聞東京本社調査研究本部主任研究員は、防災力を高めることは償還確実性には必ずしもつながらないことを指摘し、「防災や被災時のアクセス確保という政策目的は、私は本来は一般財源で措置すべきものではないかと思います。」と意見を述べている（財政制度等審議会「財政制度等審議会財政投融资分科会議事録」2020.12.10, p.13. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_filp/proceedings/proceedings/zaito021210_gijiroku.pdf>）。

⁽⁸²⁾ 例えば、国幹道部会において根本教授は、他の事業の重要性も考慮し、暫定2車線区間の4車線化を全区間で行うかが論点になる旨指摘している（「社会資本整備審議会道路分科会第50回国土幹線道路部会[議事録]」前掲注⁽⁸⁰⁾, p.29.）。

また、定期的に計画を追加し料金徴収期間を延長する新たな仕組みの提言にも関係して、進化・改良に関する事業の財源が料金徴収期間の延長により確保された場合に、投資効果が低い事業が実施されることに対する懸念も見られる⁽⁸³⁾。

(2) 料金徴収期間を延長する新たな仕組みに関する論点

見通しが明らかになった事業を定期的に計画に追加し料金徴収期間を延長する新たな仕組みについて、償還主義や永久有料化との関係が論点に挙げられる。

政府は国幹道部会で、中間答申の内容について、新たな仕組みは永久有料には当たらず、永久有料化するか否かについては引き続きの議論とされている旨説明しているが⁽⁸⁴⁾、無料公開される時期が明示されず、実質的に永久有料化に近づいたとも捉えられ⁽⁸⁵⁾、無料公開原則が揺らぐとして利用者からの反発を予想する見方がある⁽⁸⁶⁾。

他方で、更新需要には終わりがなく、永久有料化するか否かを引き続きの議論として、新たな仕組みにおいても、料金収入で建設費等を償還した後に高速道路を無料公開する償還主義を維持することについては、問題の先送りだと捉える意見もある⁽⁸⁷⁾。

現行の償還制度に対しては、従来から、①無料公開後も多額の維持管理費等を要することや、高速道路が無料公開されると混雑の発生などでサービス水準が維持されないおそれがあること等の償還完了後の無料公開に関する問題⁽⁸⁸⁾、②用地費等を含めた総費用を一定期間内の料金収入で償還する料金水準が過大であるなどの料金水準の問題⁽⁸⁹⁾、③返済の必要のない税金で整備された道路からは料金が徴収できないために、無料高速の利用で利益を受ける利用者と、非利用者間で不公平が生じることなどの無料高速の問題⁽⁹⁰⁾などが指摘されてきた。

83 「高速道は永久有料にすべきか」『日本経済新聞』2021.5.31; 「機能強化に資する制度に 高速道路の料金」『産経新聞』2021.8.19.

84 社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会 前掲注76, pp.23-24. 国幹道部会において、国土交通省は、「そもそも永久有料なのかどっちなのかということですが、これは諸事情もありまして、永久有料ではないといえますか、…(略)…無期限、あるいは期限を切らず、料金徴収を継続するということについては、超長期の将来の見通しということなので、ここは引き続き議論ということ、永久有料ではない」と説明している(「社会資本整備審議会道路分科会第51回国土幹線道路部会[議事録]」2021.7.26, p.22. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001421933.pdf>>).

85 「高速道路の料金 見直しは地方に配慮を」『北海道新聞』(全道版)2021.8.30; 「現実味帯びる高速道路の永久有料化」『日経コンストラクション』767号, 2021.9.13, p.20.

86 「「高速道65年に無料」方針撤回 国交省答申案 年限定めず揺らぐ原則」『朝日新聞』2021.7.27.

87 「不可解な高速道路料金、また問題先送り」『日経コンストラクション』768号, 2021.9.27, p.74; 「近づく変動料金制 遠く無料開放 どうなる 高速道路の未来」『朝日新聞』2021.9.8.

88 藤井 前掲注(9), pp.149-151 は、償還完了後の無料公開に対する批判の論拠は様々で、①多額の維持管理費を要すること、②サービス水準が維持されないこと、③高速道路と代替・補完の関係にある一般道路や鉄道等の他の交通手段との交通量配分に影響すること、④無料公開は後の世代への贈与となり世代間の負担の公平性を欠くことなどがあると整理している。

89 宮川公男一橋大学名誉教授は、高速道路は一般道路も提供する「場所移動の便益」に加え、付加的な「高速移動の便益」を提供しているとし、前者に対応する負担は一般道路と同様に税金が負担し、「高速移動の便益」に対する対価は無期限に利用者が負担すべきとしている。このような考え方から、高速道路に係る全てのコストを一定の料金徴収期間内の利用者の負担とする償還主義の料金水準は過大と指摘している(宮川公男『高速道路なぜ料金を払うのか—高速道路問題を正しく理解する—』東洋経済新報社, 2011, pp.39-42, 101-104.)。

90 同上, pp.153-157 は、「返す必要のない税金」でも納税者のコストがかかっており、誰でも全員が利用者ではなく、かつ利用者の受けた利益が大きければ、利用者がそのコストを負担するのが合理的であり、そうしなければ利用者・非利用者間で不公平が生じるとした。そして、税金で整備された国立大学や国立博物館の利用において、授業料や入館料が支払われるのと同様に、税金で整備された道路であっても、利用者が特定され、かつ、利用者の受ける利益が大きければ、利用者が利用の都度受益に応じてコストを負担するのが合理的とした(同上, pp.153-157; 宮川公男「『中間答申』を読んで—またも基本的問いかけを欠いた御用審議会答申(特集 高速道路の料金制

そして、このような償還主義に起因する課題から、償還を前提としない料金水準による永久有料とすべきとする論が主張されてきた⁽⁹¹⁾。また、借入金で整備された高速道路の建設費等を一定期間内に償還する前提の下でも、土地は償還後も現存し機能が維持されるとして、用地費元本を償還期間内の料金算定対象経費から除き、建設費等の償還完了後に、土地に係る債務と維持管理費等を賄う料金を徴収するという償還主義の見直し等が検討されてきた⁽⁹²⁾。平成26年の道路整備特別措置法等の改正案の審査においても、永久有料化について政府や有識者の見解が問われた⁽⁹³⁾。

しかし、永久有料化には、①無料公開原則を堅持する考え方のほか、将来必要な費用は不透明であり、現段階では永久有料により財源を確保するのは早計とする意見⁽⁹⁴⁾もあるなど、利用者等の理解が得られるかという課題⁽⁹⁵⁾、②現在高速道路等に対し講じられている固定資産税の非課税措置は、将来の高速道路の無料化を前提としており、永久有料化されるとその支払が高速道路会社の経営を逼迫させるおそれがあること⁽⁹⁶⁾、③永久有料等で一部の債務を保有し続ける形態をとる場合、長期的には債務の利払いの継続により利用者負担が増大し、仮にこれを避けるために債務を国等で処理する場合は多額の公的負担が必要となることなどの債務の処理に係る課題⁽⁹⁷⁾が指摘されている。

このように償還主義、永久有料のいずれにも課題が指摘されるものの、これまで踏み込んだ議論が避けられてきたとして、地方公共団体等を含めた議論が求められるとの意見もある⁽⁹⁸⁾。

度と償還のあり方)』『運輸と経済』795号, 2013.9, pp.16-23.)。また、新直轄方式を導入する高速自動車国道法等の改正案の審査において、参考人である石田東生筑波大学社会学系教授は、新直轄方式は無料、有料道路方式は有料という整備方式による単純な二分法は不公平感が出る可能性があることを指摘した(第156回国会参議院国土交通委員会会議録第9号 平成15年4月23日 pp.1-3.)。

(91) 宮川 前掲注(89), pp.101-104. 宮川教授は、同, pp.195-198 において、償還主義ではなく、高速道路の最適利用が料金決定原則になるべきとしている。なお、現行の償還制度を代替する料金制度の案を比較したものとして、高速道路調査会経済・経営研究部会高速道路の料金及び課金のあり方に関する調査研究委員会「高速道路の料金及び課金のあり方に関する調査研究—持続可能な高速道路料金制度に向けて—報告書」2021.7. <https://www.express-highway.or.jp/research/document/Ryokin_report_2021.pdf>

(92) 道路審議会 前掲注(27)

(93) 第186回国会衆議院国土交通委員会会議録第13号 前掲注(71), p.13; 第186回国会参議院国土交通委員会会議録第14号 平成26年5月20日 p.7.

(94) 「機能強化に資する制度に 高速道路の料金」前掲注(83)

(95) 政府は、高速道路を恒久的に有料にすることについては、「利用者を始め広く理解を得られるかという課題もございまして、今後も慎重な検討が必要」と答弁している(第186回国会参議院国土交通委員会会議録第15号 平成26年5月22日 p.4.)。なお、内閣府が行った道路に関する世論調査では、高速道路の維持修繕、更新の費用を全額税金で賄っていくべきと回答した者は5.5%で、税金で賄っていくべきだと思ふがある程度は通行料金(30.4%)、通行料金で賄っていくべきだと思ふがある程度は税金(44.5%)、税金ではなく通行料金(18.4%)より少ない(「道路に関する世論調査(令和3年7月調査)」2021.10.15. 内閣府ウェブサイト <<https://survey.gov-online.go.jp/r03/r03-douro/2-11.html>>.)。

(96) 「高速道路の料金 見直しは地方に配慮を」前掲注(85); 「有料期間、65年以降も再延長へ 「高速無料化」降ろせぬ旗 免税など行政の矛盾続く(真相深層)」『日本経済新聞』2021.8.13. なお、高速道路会社に対する固定資産税の非課税措置がなかった場合の課税額は不明であるが、平成14年には、日本道路公団等四公団の固定資産税の税額は、3410億円(国鉄民営化の際にJRに適用された特例措置と同様の措置を講じた場合は427億円)と試算されたことがある(「四公団の固定資産税の税額に係る試算」(第25回道路関係四公団民営化推進委員会 資料1) 2002.10.22. 首相官邸ウェブサイト(国立国会図書館インターネット資料収集保存事業(WARP)により保存されたページ) <<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/road/dai25/25siryou1.pdf>>.)。

(97) 道路審議会 前掲注(27); 社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会 前掲注(76), p.21.

(98) 「近づく変動料金制 遠のく無料開放 どうなる 高速道路の未来」前掲注(87)

おわりに

全国的な高速道路網の形成は、料金負担における路線間や世代間の負担の在り方、公共事業による整備を含む税負担の在り方に変更が加えられながら進められてきた。

現在財源の確保が課題となっている高速道路の更新事業や進化・改良に関する事業については、各高速道路会社において更新に係る需要等を具体化するとともに⁽⁹⁹⁾、令和3年の中間答申において提言された料金徴収期間の延長について具体的に検討することとされている⁽¹⁰⁰⁾。国土交通省は、有料道路制度について令和5年度までに所要の措置を講じるとしており⁽¹⁰¹⁾、今後、関係法律案の提出も予想される。

高速道路の更新や進化・改良に関する事業のための財源確保について検討を進めるに当たっては、償還主義の在り方を含め、効率及び公平の観点等から、利用料金と税を用いて誰がどのような費用負担を行うのが妥当であり、また実行可能であるか、その在り方が問われていると言えよう。

(なえむら さおり)

⁽⁹⁹⁾ 「首都高速道路の大規模更新・修繕及び機能強化に関する技術検討委員会」首都高速道路株式会社ウェブサイト <<https://www.shutoko.co.jp/company/enterprise/road/largescale2/>> などで更新等の検討が実施されている。

⁽¹⁰⁰⁾ 「高速道路の更新事業等について」前掲注(70), p.15.

⁽¹⁰¹⁾ 国土交通省道路局・国土交通省都市局 前掲注(74), p.5.