

マニフェスト政治再考 : 高速道路政策を中心に

武藤 博己

法政大学大学院政策創造研究科教授

はじめに——高速道路無料化の具体案提示

2010年2月2日、高速道路無料化の具体案が発表された。37路線50区間について6月をめどに無料化することが前原国土交通大臣から発表された。無料化の対象となるのは高速道路延長全体の約18%にあたる1626kmである。高速道路の無料化は民主党マニフェストの目玉の一つであったが、予算の制約や渋滞への配慮、国民の反対が多いことから、当面は地方中心の限定的な無料化案となった。マニフェストでは2012年度に原則無料化に完全移行するとしていることから、高速道路の無料化という政策自体を再考するよいチャンスである。

民主党の道路政策

これまでに公表された民主党の道路政策としては、

むとう ひろみ

1950年生。国際基督教大学大学院行政学研究科博士後期課程修了。学術博士(Ph.D)。専攻は行政学。1984年より法政大学法学部助教授、1989年同教授、2008年より現職。

編・著書は、『道路行政』(東京大学出版会、2008年)、『入札改革』(岩波新書、2003年)、『イギリス道路行政史』(東京大学出版会、1995年)など。

2008年2月27日の民主党「道路政策大綱」があり、また2009年3月25日の民主党「高速道路政策大綱～高速道路の無料化」がある。昨年の衆議院選挙のためのマニフェストである「民主党の政権政策Manifesto2009」が2009年7月27日に発表されたが、その中にも道路の記述がある。

まずはこれらの資料から民主党の道路政策・高速道路政策を確認しておこう。「マニフェスト」の中では、「民主党の5つの約束」の4番目として、地域主権があげられ、そこには「地域主権」を確立し、第一歩として、地方の自主財源を大幅に増やします。農業の戸別所得補償制度を創設。高速道路の無料化、郵政事業の抜本見直しで地域を元気にします」と明記されている。すなわち、高速道路の無料化は、地域主権の確立の一環として位置づけられたのであり、地域活性化の主要な手段として考えられている。

道路政策全般については、特定財源問題が国会で議論されていた2008年3月に出された「道路政策大綱」に民主党の道路政策が一番詳しく展開されている。そこでは、①特定財源廃止、②暫定税率廃止、③地方の財源確保(国直轄事業の地方負担金廃止等)、④国・地方の道路整備(地方への権限・財源の移譲、役割分担の明確化等)、⑤道路建設ルールの抜本見直し(国幹会議の抜本的見直し、道路建設に関する責任の明確化等)が示された。これが実現されれば、道路政策は大きく変更されることとなるだろうが、「コンクリートから人へ」というスローガンの実現のためには、これま

でもっとも多くの公共事業として行われてきた道路整備事業の考え方を根本から変更して、新しい道路政策をつくる必要がある。その第一歩として期待したい。

高速道路政策

高速道路については、「高速道路大綱～高速道路の無料化～」(2009年3月)に詳しく展開されている。まず無料化の目的・効果として、「最大2.5兆円の国民負担の軽減が可能」とされており、(1)物流コストの低下が生活コスト・企業活動コストを引き下げ、内需拡大に繋がること、(2)高速道路が生活道路・地域道路として利用され、地域間交流コストが引き下がり、地域産品が拡大、観光の活性化、企業進出が期待できることから地域が活性化すること、そして(3)「ガラガラの高速道路」が無料化によって利用されるようになり一般道の渋滞が解消・緩和されれば、CO₂の発生が抑制でき、温暖化対策となること、最後に(4)「ムダづかい」の根絶として、一般道の渋滞解消のバイパス道路建設など高速道路を有効活用により抑制できることから国・地方の財政負担の軽減に繋がること、と4つの目的・効果が示されている。

施策の内容としては、次の諸点があげられている。

- 現在、高速道路会社6社が管理する高速道路は原則として無料とする。
- 実際の無料化にあたっては、首都高速・阪神高速など渋滞が想定される路線・区間などについては交通需要管理(TDM)の観点から社会実験(5割引、7割引等)を実施して影響を確認しつつ、実施する。
- 無料化後の高速道路は道路法上の「一般国道」の「自動車専用道路」とする方向で検討する。
- 今後の高速道路整備は、整備の必要性等を十分検証した上で、国の一般財源により行う。
- 社会実験として収受する料金は一般会計の収入とし、無料化後の高速道路の管理費用は、当面の間、その収入で賄う。
- 日本高速道路保有・債務返済機構(役職員：

90名)は廃止する。雇用には十分配慮する。

- 高速道路無料化にあわせて、インターチェンジの増設や技術の発展度合いに応じて将来的には電気自動車用充電施設の設置等を行い、新産業の振興並びに地域の活性化も図る。

また、無料化による財政負担については、次のように述べられている。

- 保有機構が抱える債務35兆円は、無料化開始時点で国が承継する。
- 債務承継による国の財政負担(合計1.26兆円)元本の償還…承継債務を順次国債に乗り換え、その後は国債償還の一般ルールである60年償還ルールに基づき償還する。よって、毎年度承継額の1.6%を一般会計から国債整理基金特会に繰り入れる。 $35 \text{兆円} \times 1.6\% = 0.56 \text{兆円}$ 利子の支払…承継元本に金利(H21=2.0%)を乗じる。 $35 \text{兆円} \times 2.0\% = 0.7 \text{兆円}$
- 別途、首都高速会社、阪神高速会社、本四会社に対する出資分を自治体に償還する必要有り。

以上が民主党の高速道路政策であるが、次に、これらの内容について、検討してみたい。

経済効果

まずは、経済効果について考えてみたい。最大2.5兆円の根拠として、国土交通省国土技術政策総合研究所(国総研)を参考しているようだが、費用便益分析による便益が約2兆7000億円、消費者余剰アプローチによる便益が約7兆8000億円とされている。

便益のなかには、時間短縮効果が多く、自家用車が1時間短縮されれば、2千円の効果があると計算される。誰もが1時間の短縮で2千円の効果がある(すなわち、時給2千円の賃金と同じ)とは考えられず、あくまで平均的な金額である。こうした費用便益分析は、A道路とB道路のどちらに投資するべきかという道路だけの比較の問題を解くためには一定の判断基準となるが、道路と病院(あるいは学校や福祉施設)のどちらに投資するべきかという問題には役立たない。また、

消費者余剰が7.8兆円などと言われても、証明のできない数字であり、取らぬ狸の皮算用でしかない。

そこで、国民の視点から捉える方法としては、次のように考えることができる。すなわち、高速道路に支出した金額が無料になるのであるから、その金額がそれぞれの国民の経済効果である。したがって、高速道路を使わない人にとっては、直接的な効果はない。間接的な効果、すなわち物流コストが低下して物価が下がった場合のその下がった物価という効果を楽しむことは可能である。しかしながら、物流コスト全体にしろ高速道路料金は数パーセントに過ぎず、それが物価を引き下げる効果はさらに少ないことになる。

これまでの有料制の下では、なぜ有料なのに利用するのであろうか。渋滞がなくスムーズに通行できれば、時間短縮が図られ、身体的にも余裕が生じるから、有料でも利用したと考えられる。換言すれば、スムーズな通行に伴う短縮された時間や身体的なメリットを購入していたということになる。その時間等を活用して得られた成果（他の経済活動に投資して得られた金額や休養）が通行料金よりも多い場合（消費者余剰）には、高速道路を利用してよかったということになる。

これが無料になれば、まるまる得することになる。しかしながら、無料化の下では渋滞が発生するという場合には、無料になっても時間短縮や身体的メリットが享受できず、経済効果は減少する。したがって、渋滞が予想される路線は無料化の効果が大きく減じられるため、社会実験の対象には選ばれなかった。それはそれでもつともなことなのだが、社会実験の対象とならないということは今後も無料化あるいは減額の対象にはならないということだろうか。

さてあなたの直接的な経済効果はどのくらいであろうか。ちなみに筆者の家計の場合は、日常的に高速道路を使うことはなく、レジャーや里帰りなどで年間2〜3万円程度である。仕事で高速道路を使う人も多いから、筆者自身が平均的な国民とは考えていないが、2.5兆円は国民1人当たり2万円程度である。こうした国民ひとりひとりの利用額（ほぼ効果に相当）の総和が国民の全体の経済効果であるといえる。

無料化路線の選択

無料化という「社会実験」の対象となる路線は、どのように決定されたのであろうか。国土交通省の資料によれば、予算¹や①首都高速、阪神高速道路を除く高速道路、②休日上限1000円による渋滞発生頻度、③他の交通機関への影響、④高速道路ネットワークの状況（有料・無料の連続性など）の諸点を総合的に勘案して対象区間を選定したと説明されている。また、三大都市圏および札幌、仙台、広島、福岡の各都市圏内の路線、これを相互に連絡する路線、これと県庁所在地を結ぶ路線を除く区間が選択されたという。朝日新聞によれば、馬淵副大臣は上述の基準を示したものの、個別路線ごとの選定の根拠は「総合的判断」として明言しなかった。また、選定は与党議員らの要望を踏まえていないのかと聞かれ、前原大臣は「天地神明に誓って一切ない」と述べたという（朝日新聞、2010年2月3日）。

無料化される高速道路は、北海道、東北の日本海側、九州東部、沖縄などであり、それらは通行量が少なく、無料化しても渋滞が起きにくいとみられる路線が選ばれた。既に無料通行できる区間と有料区間が混在している山形道や山陰道なども無料化路線に選ばれた。

他方、東名・名神高速などの主要幹線、首都高速や阪神高速などの大都市圏内の路線、県庁所在地間を結ぶ路線などは渋滞を避けるため、無料化の対象から外された。東京湾アクアラインや本州四国連絡橋などは、フェリー業界など公共交通機関への影響の大きさを考慮して除外された。

今回の無料化は、「社会実験」と位置づけられている。高速道路や一般道路の交通量、渋滞等の変化を計測するため、実験開始の前後で全国調査を実施して、無料化による経済効果や渋滞状況、他の公共交通機関への影響などを調査・分析し、翌年度の無料化路線を決めるという。マニフェストでは2012年度に原則無料化に完全移行するとしていることから、

重要な社会実験となる。

無料化の実施に伴い、休日上限1千円など現行の割引制度は廃止される。前原大臣は昨年末、車種別に全国均一の上限料金を設ける新たな割引制度を、無料化と同時に導入する方針を示していたが、民主党から「割引の財源を高速道建設に回すべきだ」との要望が強まり、調整が難航しているようで、新料金制度は、まだ固まっていない（朝日新聞、同上）。

高速道路の無料化の疑問

高速道路の無料化については、多くの国民が疑問を感じている。たとえば、毎日新聞が2009年9月18日に発表した世論調査では、高速道路無料化に対する反対は63%（賛成は33%）だった。時事通信が10月17日に発表した調査では、高速道路無料化に対する反対は50.3%（賛成は18.4%）だった。同調査では、「公務員の天下り根絶」は73%の国民が賛成だったのと比較すると、マニフェストに載っているとはいえ、反対が多いことがわかる。

なぜ、国民の反対が多いのであろうか。その理由として、経済効果は本当にあるのかという疑問や借金が公平に返せるのか、CO₂の発生は抑制できるのか、という疑問について、国民の不安が解消されていないからだと考えられる。経済効果については、上で述べているので、ここでは借金とCO₂の論点を考えてみたい。

税金による借金返済は公平か

借金については、債務35兆円を国が承継し、60年償還ルールに基づき償還するという。具体的には、35兆円の60分の1の元本（0.56兆円とされているが、筆者が計算すると0.58兆円になる）と35兆円の利子0.7兆円（利率2%）の合計1.26兆円を国民の税金から毎年60年間にわたって支出する。高速道路からの収入がなくなるので、すべて税金となる。これで机上の償還計画はできるが、現在は45年で全額償還することになっているので、現在よりも長期化させることに

なる。また、現在は利率が低いのでこのレベルにおさまっているが、将来利率が5%になれば、償還額は倍増する。さらに、60年経たないと国債を解消できないということは、35兆円の利子を60年払い続けることを意味している。人口減少社会であることや道路の老朽化を考えると、それは国民経済にとって望ましいことであろうか。毎年5千億円かかる維持管理費も無視できない金額である。

また別の観点から、高速道路の利用はすべて税金で賄うほど公共的なのであろうか、という疑問がわいてくる。私たちが利用している高速道路は税金で補填されるほど、公共的であろうか。ゴルフや観光旅行に行く人々の高速代金を、自動車を使わない人々を含めた国民の税金でなぜ賄う必要があるのだろうか。それは公平な返し方といえるであろうか。新幹線の特急料金を税金で補填するとしたら、国民の支持を得られるだろうか。民主党の論理は、経済効果として内需が拡大され、景気がよくなり、税収が増えるから問題ないという考え方のようである。風が吹けば桶屋が儲かるように、ことは運ぶのだろうか。

高速道路が高いのは、豊かな利用者を想定した作り方をこれまでの政治＝行政がしてきたからである。「高速道路御殿」が高速道路沿いにはたくさんある。橋梁談合のような天下りと引き替えに高価な道路を建設してきたのである。そうした歴史を一気に解消してしまうのは、逆に国民の不公平を拡大することにならないだろうか。

環境問題への対応

CO₂の発生抑制についてであるが、マニフェストには「CO₂等排出量について、2020年までに25%減（1990年比）、2050年までに60%超減（同前）を目標とする」と明記されている。また、鳩山首相は2009年9月22日のニューヨークで開かれた国連気候変動サミットで、「2020年までに温室効果ガスを1990年比25%削減する」という中期目標を表明した。この国際公約は、環境先進国として破るわけにはいかない。

もし実現できなければ、世界の笑いものである。

高速道路の無料化はこのCO₂削減にどのような影響を及ぼすのであろうか。高速道路へのアクセス点の少ない日本の高速道路は、無料化されると、遠回りになっても時間が短縮される場合が多いことから、結局は多くの燃料が消費されることになろう。イギリスのような無料の高速道路には、アクセス点がたくさんあり、遠回りになることは少ない。また、無料として建設してきたため、最低限のコストでつくられ、また道路の規格も多様であり、制限速度が道路によって異なっている。国がつくる高速道路だけでなく、自治体も高速道路を整備している。

高速道路の無料化によって、自動車利用のコストが下がるため、電車やバスの料金に使っていたお金が自動車の燃料に回されることになり、公共交通はさらに苦況に陥ることになろう。このように考えることが一般的であるとすれば、CO₂の発生抑制に対して、マイナスの影響が及ぶことは明白であろう。

国と地方の役割分担

民主党の道路政策で筆者がもっとも期待するのは、国と地方の役割分担を改善することである。「道路政策大綱」には、地方の財源を確保し、遅れている生活道路を中心に地方道の着実な整備を進めると述べられている。生活道路の貧弱さは、先進諸国と比較して、一番遅れている要素といえよう。狭隘道路があちこちにあり、歩道がなく、通過交通がひっきりなしに通行し、雨が降れば水溜まりができ、駅の近くは放置自転車であふれている。毎日歩くこうした生活道路の貧困が心の豊かさを感じさせない大きな理由ではないだろうか。

他方、産業道路には巨額の投資を長年にわたって行ってきた結果、交通が隘路となって産業の発展が見込めないという苦情はほとんど聞かない。ハブ空港やハブ港湾については、国の都道府県横並び政策の結果として、物流という観点から問題がなくなっている。しかしながら、今日求められているのは道路延長の

84%を占めている市町村道の整備であり、国民の生活に直接影響を及ぼしている。

「道路政策大綱」には、「地方の財源は確保する」として、①臨時交付金の従前額確保、②国から地方への補助金の確保、③暫定税率廃止に伴う地方財源減収分の国直轄事業地方負担金廃止による補填、があげられている。これでは金額だけを維持し、補助金という中央による地方支配の道具が維持されている。これでよいのだろうか。改善を望みたい。

より重要な点は、「国・地方の道路整備」という項目で、そこには「道路整備においても真の地方分権社会に適合した役割分担を実現する。今後は、道路整備の主体を地方に移し、そのために必要な権限を移譲し、財源を確保する。地方は自らの判断と責任で、地域に必要な道路を自主的に整備する。国の道路整備は、前記考案に基づき地方との役割分担を明確にした上で、精査する。道路整備計画の見直し、入札改革や規格の見直しなどのコスト削減の徹底などにより縮減された予算の中でも必要な道路整備は着実に実施する」と述べられている。

今日、高速道路を除いて一般国道は地域的交通で占められていると考えられる。農村地域ではとりわけモータリゼーションが進展しており、道路への依存度は大きい。だからこそ、地方からの道路整備要求は高いのであるが、それに対応する視点は、全国的な道路網ではなく、地域の交通をトータルに見る視点である。今日の日本社会を渋滞や交通事故から守るためには都道府県が中心となって道路整備を進めることが必要である。その意味でも、民主党の道路政策に期待したい。■

《注》

- 1 前原大臣は、当初の予算編成では主要幹線以外の大半の路線を無料化できる6千億円を要求していたが、財務省との折衝で予算額は1千億円に圧縮された。この予算は道路会社の料金収入の減少分を補填するために使われる。