

## 謎だらけの高速道路無料化

発表日：2010年2月5日(金)

～渋滞解消による利便性向上を目指せ～

第一生命経済研究所 経済調査部  
担当 熊野英生 (Tel: 03-5221-5223)

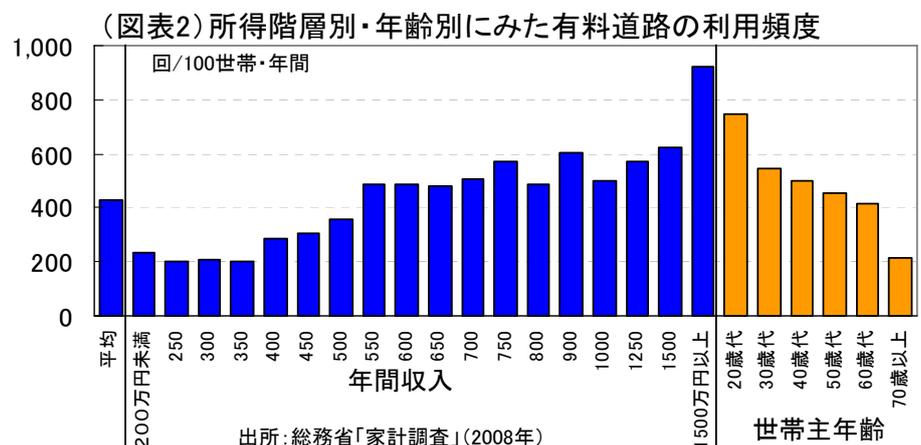
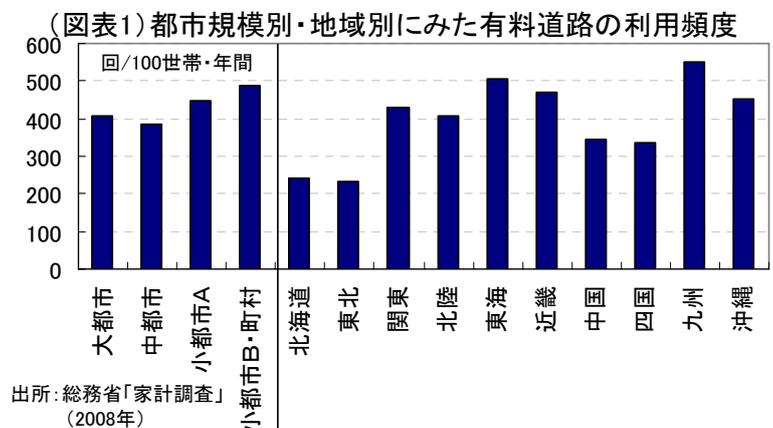
2010年6月から部分的に高速道路の無料化が実施される見通しである。この政策では、どうして税金投入をして高速道路の利用者に、率先して経済的支援が与えられるのか理由がわからない。経済活性化を目指すために代替手段がほかになかったのか。また、無料化すれば競合関係にある鉄道などが間接的に不利になることも、経済活性化で説明できない。高速道路の利用者が本当に求めているのは、渋滞解消で時間的非効率を解消してほしいというサービス改善であるはずだ。

### 一体、誰を助ける政策なのか？

高速道路無料化の内容が明らかになってきた。2010年6月から2011年3月末にかけて、全国の37路線50区間(1,626km)を対象に、実験的に無料化を始めるという方針である。この範囲は、すべての有料道路区間8,520kmのうち約2割に相当する。一方、無料化によって回収できなくなる金額(利用者の負担軽減額)は、全体の2.5兆円のうち僅か1,000億円に止められることということになる。政府は、採算悪化にならない範囲で無料化を進めようという構えなのだろうか。

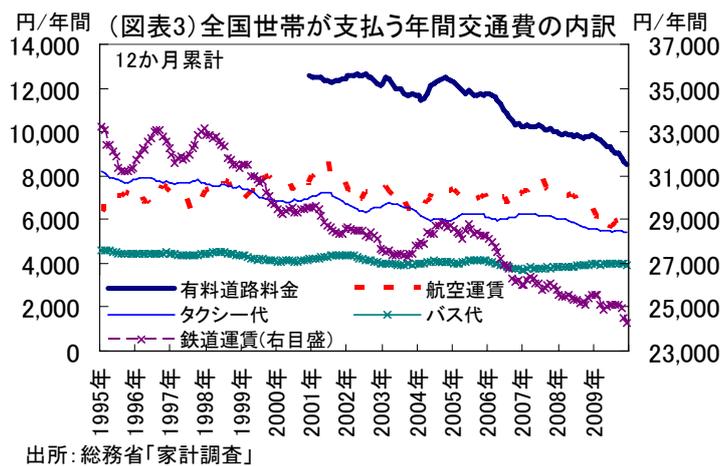
この無料化のプランについては、将来2012年度に、首都高速・阪神高速以外の全高速道路に拡充される方針は残っている。それが実行された場合には、その影響が大問題になってくるだろう。例えば、回収されなくなる金額は1.8兆円にまで増えて、その財源捻出などの問題が一気に表面化してくる。2010年6月からの実験的な無料化は、費用対効果を図る上で重要な試金石になる。

筆者は、この高速道路無料化に関しては、終始一貫して反対の立場である。いくつかの理由のうち、最も疑問視されるのは、高速道路を無料化することが、一体、国民の中で誰を対象にして経済的利害を援助しようとするのが全く見えないことである。これだけ財政事情が厳しい中で、あえて「無料化」という名の減税をするのだから、それなりの優先順位が問われるべきである。極端に言えば、失業者よりも、高速道路を利用している人が優遇されるのならば、それなりの根拠があるはずだ。もしも、失業者を減らす方がより優先度が高ければ、高速道路の無料化は中止して財源1,000億円は雇用対策の予算に回した方がよいという見方もできる。



本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見通しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

参考までに、総務省「家計調査」に基づいて、有料高速道路の利用者を特定すると、①地域別には、東海・近畿・九州の人が多く（図表1）。②所得階層別には高所得者の方の利用が多く、③年代別には若年世代が多くなっている（図表2）。高速道路が無料化されていくということは、他の属性の人々よりもこれに該当する人々に恩恵が及びやすいことになる。また、家計が年間で支出している平均的な有料道路料金は、2人以上世帯・全世帯で5,600円程度（2009年）、単身世帯で6,800円程度（2008年）となっている。一方、こうした有料道路料金の1世帯当たりの支払額は総じて減少してきているのが実情である（図表3）。



減税の対象については、すでに自動車の利用者はエコカー減税を通じてメリットを享受できるようになっている。将来、ガソリンの暫定税率が廃止され、高速道路が無料化されると、二重・三重に公的支援を受けることになる。よく考えると、景気対策という名目で、自動車関連の消費支出だけに集中的に減税措置が講じられてきたことも、それが本当に効果的であったかどうかを吟味してみる必要があるだろう。

### 潜在的費用を無視する危険性

自動車の交通量が増えて排気ガスが増えることは、大気汚染などを通じて国民の健康を脅かす要因にもなる。教科書的に言えば、そのコストは市場価格に織り込まれていない「外部不経済」の典型例とされる。こうした市場の失敗に対しては、政府が課税を行って、それを財源に公害対策を講じることで対応することが補償原理の基本とも言える。ところが、高速道路の無料化は、市場の失敗を是正するのとは逆方向の作用を持つ。これも、市場メカニズムの弊害を防止しようという立場からみて、辻褄が合わなくなることだ。加えて、民主党は様々なところで環境政策の重視を表明しているが、高速道路無料化はそれと鋭く対立する。

また、高速道路料金を引き下げるという経済行為は、高速道路の建設コスト・諸費用を、利用者ではなく、国民全体に転嫁することを意味する。つまり、国民の中で、高速道路をよく利用する者は恩恵を受けやすく、利用しない者は恩恵が少ない。常識的に考えると、高速道路は渋滞を避けたり、時間を節約するための奢侈的なサービス消費であるので、受益者負担の原則で、特別のサービスの利用者のみが費用負担を自分で負うのが当然に思える。

国民の間でも、こうした自然な発想に基づき、民主党マニフェストの中で高速道路無料化には反対意見が多い。鳩山首相の支持率が高かった2009年秋でさえ、高速道路料金の引き下げに反対する人は各種世論調査で7割近くに達していた。こうした世論の中には、自分があまり使っていない費用まで見えにくいかたちで転嫁されるのは理不尽だと感じている人もいるだろう。

受益者負担の原則は、効率的な資源配分を行う上で、きちんと考慮されるべき原理である。経済学者ライオネル・ロビンズの有名な言葉を引用すると、「経済学とは、諸目的と代替的用途をもつ稀少な諸手段との間の関係としての人間行動を研究する科学」ということになる。稀少な資源をどう有効に活用するかという問題は、優先順位をはっきりと決めることにはほかならない。市場原理とは、市場価格に従って資源配分をすることで、効率的な資源の活用を目指そうというものである。だから、わざわざ価格メカニズムを働きにくくし、かつ政策の優先順位を曖昧にしたままで公的サービス提供を行おうとすると、結果的に効率的な資源配分が歪んでしまう。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

## なぜ「コンクリートから人へ」なのか

高速道路料金無料化によって脅かされる利害は、負担を転嫁される国民のみならず、これまで料金を支払って高速道路を利用していた人自身の利益も脅かす。すなわち、高速道路無料化を都市部にまで拡張すると、そこで混雑が起きてしまい、高い料金を支払ってでも時間を節約し、渋滞でいらしたくないという人が享受していた満足が奪われるからだ。公的な介入によって悪平等が生じるかたちである。

こう言えば首都高速道路などではすでに渋滞が恒常化していて、そうした満足度などは享受できていないという意見も聞こえる。その現象を基本的な経済学の考え方で解明すると、単に首都高速道路は、これまでの利用料金が低すぎるので、混雑現象が起こっていると理解できる。需要と供給の関係において、公定価格が人為的に低い水準に設定されると、超過需要と過少供給が起こる。仮に、価格設定を所与の条件にして、渋滞だから首都高速道路を増やせという声に押されて高速道路を作ろうとすると、今度は採算の取れない道路が次々に建設されることになりかねない。無料化によってフリーライダーが続出し、その声に動かされると、次々に人為的な非効率が起こってしまう。正しい選択は、首都高速道路の料金を引き上げながら、料金で採算の取れる範囲で、首都圏の高速道路を充実させることである。

ずっと以前から道路建設に関しては、一般道でも地方の高速道路でも、建設コストが考慮されずに拡充される状況に批判が根強くあった。道路特定財源の一般財源化や道路公団の民営化が行われた経緯も、ここに関係する。実は、民主党自身が掲げる「コンクリートから人へ」のスローガンも、特定の人々の利益に押されて公共事業が増えるメカニズムを批判している点で同じである。高速道路無料化の考え方を吟味すると、「コンクリートから人へ」の精神とも矛盾する。

## 民間交通事業者への悪影響

高速道路無料化が本格的に始まると、鉄道・航空・フェリーなどの交通機関と競合が激しくなり、民間企業の収益圧迫を誘発することである。すでに、2009年3月から始まり、悪影響を訴える運輸業者が現れた。この副作用は、税金投入による民間事業者の救済・支援に結びつきかねない。

この問題を考えるとき、「なぜ、高速道路の利用者だけが特別に優遇されるのか」という合理的な理由がなければ適切な対応はできない。すなわち、この合理的理由なくしては、「なぜ、鉄道やフェリーの利用者が同様の優遇措置を受けられないのか」という問題も同様に答えられないからだ。しばしば耳にする「高速道路を無料化すると、経済活性化効果がある」という理屈付けは、なぜ鉄道やフェリーが優遇されないのかという合理的な根拠にはなり得ない。潜在的なコストを勘案しないにおいて、表面的な経済効果ばかりを追求・算出することは望ましくない。

経済学では、交通機関のような巨大固定資本産業（装置産業）は、規模が大きくなるほど平均費用が逡減して、自然独占が起こるとされる。高速道路を公費を使って大規模に拡充することは、間接的に鉄道・航空業界の値下げ圧力を生じさせ、経営を圧迫させる結果をもたらす。圧迫された鉄道や航空業界に対して、経営支援の補助金を投入し続けていたら、税金を使って原因と結果の両方を作っていることになりかねない。無料化というデフレ圧力が、競合する民業のさらなるデフレ圧力になることには警戒すべきであろう。

## 建設的な交通政策への転換

志を高く持てば、高速道路無料化を糸口にして、体系的な交通政策の革新へと踏み出すことは不可能性ではない。これは、政府が国民が利用する道路・鉄道・航空の棲み分けを行って、交通インフラが国民の国内移動時間を最小化できるような組み合わせになるように、交通整理することである。もともと日本には他の先進国よりも国土が小

---

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

さい分、国内移動の時間的コストが少なくて済むというアドバンテージがある。「国内移動の短時間化」を中長期的に進めれば、それも大きな経済成長戦略になり得るだろう。

実は、すでに新幹線などが数年をかけて随時時間短縮を進めていることは、利用者にとっては多大なる恩恵を与えている。国内移動を考えると、以前に比べて航空機を使わなくても、短時間で日帰り出張できる範囲が増えていることはビジネスマンへの目に見えない恩恵である。リニア・モーターカーが普及すれば、さらに航空機を使わなくても短時間で移動できる範囲が増えるだろう。

また、高速道路を巡る政策運営について最も欠けている論点は、首都高速道路などで目指すべき顧客ニーズが、渋滞解消であるということである。潜在的なニーズは、見かけ上の料金の引き下げではなく、渋滞に伴って発生している時間的非効率・大気汚染・各種トラブルをなくしていくことであろう。高速道路の無料化を大都市圏や主要都市で適用しなかったことは、政府が都市部の渋滞解消のために、前向きなサービス向上を目指すチャンスに変え得る。

筆者は、先に渋滞解消を政策目標に掲げたとき、料金を引き上げるべきだと指摘した。この議論は、もっと実務的には、ロードプライシング政策を導入すべきという選択肢になる。すでに、関西では、尼崎公害訴訟の和解条項に基づいて、大型車の料金に差をつけて、湾岸線に交通量を誘導するような「交通需要軽減キャンペーン」が行われたことがある。大気汚染や住環境への配慮を重視して、都市部の交通量を調整するという「環境ロードプライシング」は、渋滞解消にも威力を発揮することが期待される。ロードプライシング政策は、1975年にシンガポールで導入され、1990年にはオスロ、2003年にはロンドンで導入されている。東京でも2003年に検討の意向が示されている。ロードプライシングを採用すれば、そこで値上げしたときの追加料金を原資にして、無料化・料金引き下げをする部分のコストを賄うことができる。また、首都高速道路を値上げする一方で、関東圏の周辺部分の有料道路を値下げすれば、そのことが首都圏の交通渋滞緩和にもなるだろう。単なる高速道路無料化を、有機的な交通政策に見直してこそ、広く国民が恩恵を享受できるサービスに転換できるはずだ。