第７章　民営化後の高速道路事業

１．概観　民営化後の高速道路事業の背景

1.1　民営化後の社会経済情勢

平成17年10月１日に、東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社、本州四国連絡高速道路株式会社の６会社と独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構が発足した。この頃の日本経済は、物価下落が継続するデフレの状態にあり、日本銀行による金融緩和政策がとられるなかで、平成14年初め頃から始まった景気のゆるやかな回復傾向が続いていた。平成18年に入ると、消費者物価も上昇傾向がみられ、日本銀行がそれまで続けていた量的金融緩和政策およびゼロ金利政策を解除するに至った。しかしながら、平成19年の後半に入ると、サブプライム住宅ローン問題を背景とするアメリカ経済の減速や原油価格の高騰等の影響を受け、景気回復は足踏み状態となり、さらには、平成20年９月に、アメリカの投資会社であるリーマン・ブラザーズの破綻により世界的な金融危機へと連鎖した。これにより、日本経済も急速な悪化を続けることとなった。

このような経済情勢を受けて、平成17年12月９日に政府与党により「道路特定財源の見直しに関する方針」が取りまとめられ、平成18年６月に公布された「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（「行革推進法」）に基づき検討が進められることとなった。平成18年７月７日に閣議決定された「骨太の方針2006」では、道路特定財源を「行革推進法に基づき一般財源化を図ることを前提に、早急に検討を進め、納税者の理解を得つつ、年内に具体案をとりまとめる」とされた。この後、政府与党協議や国会審議を経て、平成20年５月13日に「道路特定財源に関する基本方針」が閣議決定され、12月８日に「道路特定財源の一般財源化について」が政府与党で合意され、道路特定財源は平成21年度より一般財源化された。あわせて、平成20年度には道路整備特別会計は治水・港湾整備・空港整備・都市開発資金融通特別会計と統合され、社会資本整備事業特別会計に統合された。さらに、平成22年からは全ての特別会計が抜本的に見直されることとなり、平成24年度に「特別会計の一部を改正する法律」が成立したことにより、社会資本整備事業特別会計は廃止され、平成25年度より道路整備関係事業は一般会計に一本化された。

政府による緊急経済対策では、平成20年８月の「安心実現のための緊急総合対策」、同年10月の「生活対策」の中で、高速道路料金の引き下げが盛り込まれ、「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」に基づき、深夜割引等の拡充、休日特別割引（上限1,000円）の導入等の高速道路料金の引き下げ、スマートインターチェンジの追加整備が実施されることとなった。

この頃、野党の民主党が、「高速道路の原則無料化」を政策の一つとして掲げていた。その後、平成21年７月に、麻生内閣が衆議院を解散、同年８月に総選挙が実施され、民主党が自民党に代わって政権をとることとなった。この時の民主党のマニフェストでは、「高速道路を原則無料化して、地域経済の活性化を図る」とされており、具体的には、「高速道路の割引率の順次拡大などの社会実験を実施し、その影響を確認しながら、高速道路を無料化していく。」と記述され、平成22年度から段階的に実施し、平成24年度には全面的に実施することとされた。実際には、平成22年６月に、国土交通省が、「平成22年度から全国の高速道路の約２割の区間で無料化社会実験を実施し、地域への経済効果、渋滞や環境への影響について把握する」と発表し、無料化社会実験が６月28日から開始された。平成23年２月には、平成23年度に追加実施する内容が発表されたものの、３月11日に東日本大震災が発生し、無料化社会実験は６月20日をもって一時凍結されることとなった。

東日本大震災を踏まえた高速道路の料金については、無料化社会実験が一時凍結されたほか、同時に、休日1,000円の上限料金が廃止され、代わって平成23年６月20日から、震災および福島第一原発事故に伴い避難されている方々への支援および被災地域の復旧・復興支援、観光振興を目的として、東北地方の高速道路において、各種無

料措置が実施された。

この頃、社会保障の安定財源の確保等を図るため、消費税を増税する法案が、第180回通常国会（平成24年９月会期末）において可決された。法案では、消費税率が平成26年４月に５％から８％へ、27年10月には10％へと段階的に引上げられることとされ、「経済状況の好転」が条件とされた。その後、平成24年11月16日に野田内閣が衆議院を解散、これに伴い12月16日に衆議院議員総選挙が行われ、政権は、民主党から自由民主党と公明党との連立政権へと移った。安倍総理大臣は、施政方針演説において、日本経済を立て直すため、「三本の矢」として「大胆な金融政策」、「機動的な財政政策」、「民間投資を喚起する成長戦略」を実行する政策を打ち出し、これらの経済政策を総称してアベノミクスという造語も生まれた。さらに、平成25年10月には、足元の日本経済が回復の兆しを見せていることから、安倍総理大臣は、消費税率を法律に定められたとおり平成26年４月から８％に引き上げること、併せて大胆な経済対策を実行することを表明した。

消費税率の８％への引き上げを開始する時期（平成26年４月１日）は、緊急経済対策として実施された高速道路利便増進事業が終了する時期（平成26年３月末日）と重なることとなった。平成26年４月以降の新たな高速道路料金については、平成25年12月に、国土交通省が基本方針を発表し、高速道路の利用機会が多い車に配慮することを基本的な考え方として料金割引全体を再編することとされた。

これと相前後して、高速道路の「安全・安心」を揺るがしかねない事象に直面した。平成24年12月２日に、中央自動車道上り線笹子トンネルで天井板が落下し、走行中の車両が巻き込まれる事故が発生した。この事故が発生する１か月前の平成24年11月に、３会社は合同で、「高速道路資産の長期保全及び更新のあり方に関する技術検討委員会」（藤野陽三委員長）を設置しており、高速道路ネットワークの機能を永続的に活用していくことを目指し、高速道路本体の構造物について大規模更新、大規模修繕の必要性やその対策について検討することとしていた。笹子トンネル天井板落下事故を受けて、同委員会で議論が重ねられ、平成25年４月には中間報告が、26年１月には提言書がとりまとめた。同時に、これを踏まえ、３会社において、大規模更新・大規模修繕計画（概略）が作成され、大規模更新・大規模修繕が必要な高速道路の延長、概算事業費が公表された。

国土交通省においても、平成25年１月に国土交通大臣をトップとする「社会資本の老朽化対策会議」が設置され、老朽化対策の工程表がとりまとめられた。さらに、平成25年を「メンテナンス元年」と位置づけ、インフラの老朽化対策の総合的・横断的な取組みを推進することとされた。また、第186回通常国会において「道路法等の一部を改正する法律案」が可決され、平成26年６月４日に公布された。これにより、高速道路の計画的な更新を行う枠組みとして、３会社の管理する高速道路については料金徴収年限が平成62年６月から10年延長され平成72年８月までとなった。また、機構と高速道路会社間の協定および機構の業務実施計画に更新事業が明記されることとなった。

2．高速道路事業の新しい仕組み

2.1　会社と国および機構との関係

日本道路公団の民営化にあたり、道路関係四公団民営化関係四法案が平成16年６月に公布された。四つの法案には、それぞれ、「高速道路株式会社法」には会社の設立・業務等に関することが、「機構法」には機構の設立・業務等に関することが、「日本道路公団等の民営化に伴う道路関係法律の整備等に関する法律」には会社が有料道路事業を行う場合の手続き等に関することが、「日本道路公団等民営化関係法施行法」には民営化に伴う経過措置等に関することが、規定された。

平成17年10月、日本道路公団が分割民営化され、東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社の３つの株式会社と独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（「機構」）が発足した。

(1)　高速道路事業の新しい仕組み～会社と機構との協定等～

民営化後の新しい仕組みでは、機構は、高速道路の道路資産と債務を保有し、会社に道路資産を貸付け、会社は、機構から借り受けた道路資産に係る高速道路の維持管理を行うとともに、料金を徴収し、料金収入から貸付料を機構へ支払い、機構は、会社から支払われる貸付料をもって債務を45年以内に償還していく仕組みとなった。また、高速道路の新設等について、国土交通大臣が公団に行わせる、いわゆる施行命令方式が廃止され、会社が経営判断に基づき申請し国土交通大臣が許可する事業許可方式となった。

このような仕組みにおいて、道路資産の帰属、債務の引き渡しおよび道路資産の貸し付け等に関して基本的事項を取り決めるため、会社と機構は「協定」を締結することとなった。協定の内容には、具体的には、会社が行う工事の内容、機構が会社に対して行う債務引受けの限度額、機構が会社に対して貸し付ける道路資産の内容、その貸付料の額、貸付期間、会社が徴収する料金の額、徴収期間等が規定されることとなった。この「協定」の締結と合わせて、機構においては、機構法に基づき、会社と締結した貸付料や債務返済計画等を記載した「業務実施計画書」を作成し、国土交通大臣の認可を受けることとなり、また、会社においても、道路整備特別措置法に基づき、協定に基づいて高速道路を新設または改築し、料金を徴収することに関して国土交通大臣の「事業許可」を受ける仕組みとなった。

会社および機構が、民営化して最初の協定を締結し、国土交通大臣から事業許可および業務実施計画の認可を受けるまでの間については、国土交通大臣が、日本道路公団等民営化関係法施行法に基づき、暫定協定を策定し、会社および機構は、当該暫定協定に基づき業務を実施することとなった。また、日本道路公団等民営化関係法施行法では、それまで公団が行っていた事業は、当該事業を事業範囲とする会社が一旦引き継いで、暫定的に高速道路の建設を継続するという経過措置がとられた。その後、民営化後４か月以内に、公団が行ってきた事業について、国土交通大臣が、会社および機構と協議を行ったうえで、会社が新設または改築を行うべき高速道路およびその会社を指定することとされ、平成18年２月10日付けで３会社に対しこの指定がなされた。これに基づき、３会社においては、新設区間の債務引渡し額や計画管理費などの精査を行い、これらが機構と新たに締結する協定に盛り込まれることとなった。

このほか、会社と機構との協定においては、毎年度の貸付料は「計画料金収入－計画管理費」の金額として予め決められており、これによって、実際の料金収入が計画値を上回った場合または実際の管理費が計画値を下回った場合には、その差額が会社の利益になり、逆に料金収入の減収や管理費の増加が発生すると会社の損失になるため、会社に対し、増収や効率的な管理に向けた努力を促す効果が期待されている。しかしながら、計画料金収入は45年間の長期にわたって設定したものであり、その額も大きく、毎年の変動幅も大きいことから、実績の料金収入に応じて、貸付料が加算・減算される仕組みが盛り込まれることとなった。

すなわち、計画料金収入に対して実績料金収入が一定の変動幅（全国路線網は±１％）を上回った場合は、当該超過額を貸付料に加算することによって機構の債務返済に還元し、反対に、変動幅を下回った場合は、当該超

過額を貸付料から減算することによって会社経営の不安定化を回避するものである。

加えて、協定には、会社の経営努力による高速道路の新設、改築または修繕に関する工事に要する費用の縮減を助長するために、機構が会社に助成金を交付する、インセンティブ助成の仕組みが盛り込まれた。これは、機構の業務の一つとして機構法に規定されたものであり、具体的には、協定で定められた工事ごとに、機構が引受ける債務の額（実際に工事に要した費用）が助成対象基準額を下回った場合に、助成対象基準額を下回った額のうち、会社の経営努力による費用の縮減と認められるものの５割を、機構が会社に対し助成金として交付するものである。機構においては、会社の経営努力を認定するにあたって、公平性、透明性、客観性を確保する観点から「助成金交付における経営努力要件適合性の認定に関する運用指針」が制定され、これに基づき、外部有識者で構成する「高速道路の新設等に要する費用の縮減に係る助成に関する委員会」において経営努力要件適合性に関する審議が行われている。これにより、高速道路の新設等に関する工事に要する費用の縮減が助長され、債務の返済が進むことが期待されている。インセンティブとして認められる助成対象は、工事費用におけるコスト縮減のみならず、協定の完成時期に対し、開通を前倒ししたことに伴う費用の縮減についても助成対象としており、平成26年７月現在、19の協定区間において早期供用による費用の縮減が認定されている。

３会社と機構は、平成18年３月31日付けで民営化して最初の協定を締結し、併せて、同日付けで、３会社が国土交通大臣からの事業許可を受けるとともに、機構は業務実施計画書の認可を受け、平成18年度から民営化スキームに基づく事業が本格的にスタートした。協定の締結単位については、機構法において、全国路線網または全国路線網以外の一般有料道路（一の路線）ごとに締結することとされ、東日本高速道路株式会社は２つの協定（全国路線網１本、全国路線網以外の一般有料道路１本）、中日本高速道路株式会社は５つの協定（全国路線網１本、全国路線網以外の一般有料道路４本）、西日本高速道路株式会社は５つの協定（全国路線網１本、全国路線網以外の一般有料道路４本）が締結された。

（2）　会社の経営と国との関係

民営化後の３会社は、一般の株式会社と同様に、一般法である会社法の適用を受けるほか、例外として、特別法である高速道路株式会社法が適用される。高速道路株式会社法において、国の許認可等を必要とされる事項は、⑴新株、新株予約権の募集または発行（第３条第２項）、⑵事業範囲外の高速道路における業務（第５条第４項）、代表取締役等の選定及び解職（第９条）、⑶事業計画の策定（第10条）、⑷社債の募集または発行、長期借入金の借り入れ（第11条）、⑸重要な財産の譲渡等（第12条）、⑹定款の変更、剰余金の配当その他の剰余金の処分、合併、分割、解散の決議（第13条）、⑺事業ごとの区分経理、財務諸表の提出（第14条）、である。

公団は、政府による全額出資を前提とし、例えば、役員の数が法定されており、実施できる業務の範囲や事業への投資が限定され、役員・職員の給与および退職手当の支給基準は国の承認を必要とされていた。一方、高速道路株式会社法における国の関与は、民営化の趣旨に則り最小限のものとなり、公団と比べて、より会社の自由度が高まったものといえる。上記の高速道路株式会社法に基づく許認可以外は、一般法である会社法の規定に従い、その際の会社と国との関係は、株式会社と株主との関係である。会社の株式に関し国が保有しなければならない議決権は、高速道路株式会社法において、議決権の３分の１以上（株主総会の特別決議の否決が可能な範囲）となっている。

また、会社が実施する事業のうち、サービスエリア・パーキングエリアに関する事業は、高速道路株式会社法において、高速道路事業と同等に、会社がその目的を達成するために営む事業として規定され、国土交通大臣の許認可や届出の対象とはなっておらず、会社の自由裁量による商業施設の展開が可能となっている。さらに、会社が、新しい事業を展開する場合は、国土交通大臣への事前届出により実施できることとなっており、高架下空間を活用した事業、駐車場事業、海外高速道路関連事業への参入など、高速道路事業およびサービスエリア・パーキングエリア事業に支障のない範囲で、既存概念にとらわれない事業の展開が可能となった。

2.2　会社の事業

(1)　会社の事業範囲

会社の事業の範囲は、高速道路株式会社法に規定されており、「高速道路事業等の事業」として、(1) 高速道路の新設または改築、(2) 機構から借り受けた高速道路の維持、修繕、災害復旧その他の管理、(3) 休憩所（サービスエリア・パーキングエリア）、給油所その他の施設の建設および管理、(4) 国、地方公共団体等の委託による道路の建設、維持管理、調査研究等の受託業務、の４事業が規定された（第５条第１項)。

また、国、地方公共団体等の委託による道路の建設、維持管理、調査研究等の受託業務を除く「高速道路事業等の事業」に支障のない範囲内であれば、会社はあらかじめ国土交通大臣に届出を行ったうえで「高速道路事業等の事業」以外の事業を営むことができることが規定された（第５条第５項)。

「高速道路事業等の事業」以外の事業は、公団から承継したトラックターミナル事業および駐車場事業のほか、会社が民営化以降に展開した新規事業である。３会社が展開した主な新規事業には、コンサルティング事業、カード事業、広告事業、海外事業等がある。

また、会社の決算においては、高速道路株式会社法第５条第１項の「高速道路事業等の事業」と「それ以外の事業」とを区分経理しなければならないこととされている。

(2)　道路管理権限

会社または機構が有料道路事業を行う場合の手続き等に関することは、道路整備特別措置法に規定されており、会社が、国土交通大臣から事業許可を受けて新設または改築した高速道路については、工事完了の日の翌日から料金徴収期間の満了日まで、当該会社が、当該高速道路の維持、修繕および災害復旧を行うものとなっている。

高速道路の維持、修繕および災害復旧にあたり、従来、公団が代行していた道路管理者の権限については、民営化後の道路整備特別措置法では、機構と会社が分担して代行することとなった。会社が高速道路を新設または改築する場合若しくは維持、修繕および災害復旧を行う場合において、会社が代行する道路管理者の権限としては、例えば、道路占用に関する工事を道路管理者が自ら実施する場合、違法放置物件の除去、道路標識および区画線の設置など事実行為として行い得るものとされた。一方、機構が代行する道路管理者の権限としては、道路の区域決定、サービスエリア等の商業施設等の高速自動車国道との連結許可、道路管理者以外の者が道路に関する工事を行う場合の承認など、行政権限・公権力の行使に関わるものが規定された。機構が代行する権限については、その手続きを会社経由とすることや、機構から会社に対する意見聴取を行うことによって機構と会社との緊密な連携が確保される仕組みとなった。

高速道路の通行を禁止または制限することに関しては、機構が代行する権限となるが、実際上の供用の管理は会社が行っているため、機構からの要請に基づき、会社が、通行の禁止または制限のための必要な措置を講じることとされている。また、道路の破損、欠壊等により交通が危険であると認められるときや道路に関する工事のため止むを得ないと認められるときなど、高速道路の構造を保全しまたは交通の危険を防止するため必要があるときは、会社は、必要な限度において、高速道路の供用を拒絶することができる。一方、高速道路は道路法上の道路であり、道路の一般使用の原則に従い、会社は供用の義務を課せられる。供用の申し込みが供用約款によらないものであるとき、他の車両の通行に著しく支障を及ぼす恐れがあるとき等を除いては、会社は高速道路の供用を拒絶することができない。

(3)　供用約款および通行料金

民営化後は、高速道路の通行の禁止または制限に関しては、機構が権限代行し、機構からの要請に基づき、会社が必要な措置を講じることとされた。これに伴い、会社と高速道路利用者との間では、供用に当たり必要最小限の基本的事項について、民事上の契約という形で供用約款を締結することとなった。

供用約款の内容には、(1) 利用者は通行券を所持し、所定の料金の徴収施設で料金を支払わなければならない

ことを規定した料金および料金の徴収に関する事項、(2) 高速道路の破損、欠壊等により交通が危険である場合等の供用の拒絶等を規定した供用の拒絶に関する事項、(3) 設置または管理に瑕疵があった場合には損害について賠償するとともに、会社の免責事由について規定した会社の責任に関する事項、(4) 原因者負担金、原因者工事施行命令その他利用者の故意過失による損害賠償について規定した利用者の責任に関する事項、の４つの事項が盛り込まれた。

供用約款は、国土交通大臣の認可が必要とされており、その際、料金の徴収および会社の責任に関する事項が明確に定められていること、高速道路を通行しまたは利用する特定の者に対し不当な差別的取扱いをするものでないことに適合すると認められる場合に限り認可される。

通行料金の額については、供用約款において、会社が道路整備特別措置法の規定により公告する額としており、道路整備特別措置法においては、協定の対象となる高速道路ごとに道路資産の貸付料および会社が行う維持、修繕その他の管理に要する費用を料金の徴収期間内に償うものであること（全国路線網および全国路線網以外の一般有料道路）、公正妥当なものであること（全国路線網）、道路の通行により受ける利益の限度を超えないものであること（全国路線網以外の一般有料道路）が基準として定められている。また、通行料金やその割増金は徴収した会社の収入として帰属することが定められ、機構が強制徴収する対象とはなっておらず、通行料金の未納については、供用約款に基づく債務不履行として、その強制執行は民事執行となった。合わせて、不正通行対策として、会社が料金の徴収を確実に行うため、料金徴収施設付近における車両の一時停止等の通行方法を定めることができることとなり、これに違反した車両の運転者に対しては30万円以下の罰金に処する旨の規定が盛り込まれた。供用約款は、会社の営業所、事務所等において、公衆に見やすいように掲示されている。

3．民営化後の状況

3.1　有利子負債の確実な返済

平成15年12月22日に、政府・与党間で決定された「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）」の中で、民営化の目的は、道路関係四公団合計で約40兆円に上る有利子債務を一定期間内に確実に返済すること、有料道路として整備すべき区間について、民間の経営上の判断を取り入れつつ、必要な道路を早期に、かつできるだけ少ない国民負担の下で建設することおよび民間のノウハウ発揮により、多様で弾力的な料金設定、サービスエリアを始めとする道路資産や関連情報を活用した多様なサービス提供等を図ることの３つとされた。

民営化に伴い、公団の債務は、機構に承継された。平成17年度の民営化時点における機構の債務残高のうち、３会社の管理する高速道路における債務は、27兆３千億円あったが、これが、平成26年度期首の実績では21兆３千億円となり、民営化後８年半の間に、債務残高は約６兆円減少した。この中には、「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（平成20年５月）」に基づき、高速道路の料金引き下げやスマートインターチェンジの追加整備を行う、「高速道路利便増進事業」実施に伴う会社への貸付料の減額措置として、21年３月に機構の債務のうち国に承継した３兆円が含まれる。その後、「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５月）」により、機構から2,500億円が国庫に納付され、高速道路利便増進事業は残余額をもって実施された。

また、機構が民営化当初に定めた平成26年度期首の計画値は23兆４千億円であり、これとの比較では約２兆円債務が減少することとなった。機構の平成25年度決算に合わせて開示される高速道路関連情報においては、交通量、金利水準など基礎的な前提条件を見直すとともに、平成24年度までの実績を反映した債務返済計画と実績との対比が開示されており、それによれば、平成26年度期首の計画値22兆２千億円と実績値の対比においても、約１兆円債務残高が減少している。

機構の債務返済の原資は、会社が機構に対して支払う道路資産賃借料であり、３会社は、機構との協定にもとづき、道路資産賃借料を確実に支払ってきた。民営化以降の平成17年度から平成25年度の８年半の道路資産賃借料の合計額は３会社合わせて10兆８千億円となっている。

また、公団は、国の全額出資による特殊法人として設立され、有料道路事業によって生じる毎年度の収支差は全て投下資金（借入金）の償還に充てられることから、法人税は非課税とされていたが、３会社は、一般の法人と同様法人税等を納付することとなり、民営化以降の平成17年度から平成25年度の８年半で、３会社合わせて１千億円の法人税等を納付している。

3.2　高速道路ネットワークの早期かつ効率的な整備

（1）　新たなネットワークの整備

平成17年度に公団民営化や機構の創設などの動きがあった中、昭和62年に策定された「高規格幹線道路網14,000km」計画の高速道路は民営化後も着実に整備が進められた。平成20年２月23日には新名神高速道路亀山JCT―草津田上間49.7kmが開通し、昭和40年に全線開通した名神高速道路の渋滞緩和が図られた。平成24年４月14日には新東名高速道路御殿場JCT―三ケ日JCT間161.9kmが開通した。新東名高速道路御殿場JCT－三ケ日JCT間は、これまでに開通した日本の高速道路のうち一度の開通延長が最も長く、わが国の大動脈である東名高速道路と静岡県内でダブルネットワークを形成し、東名高速道路の混雑解消や高速道路ネットワークの信頼性向上に寄与している。

新名神高速道路や新東名高速道路のほか、民営化後に道東自動車道、常磐自動車道、東海北陸自動車道、舞鶴

若狭自動車道が全通するなど高速道路ネットワークは進展し、平成27年１月末現在で３会社が管理する高速道路は8,190kmに及んでいる。

(2)　スマートインターチェンジの整備・推進

平成16年11月までに全国28か所で採択されたスマートインターチェンジの社会実験結果を踏まえ、高速道路の平地部におけるインターチェンジ間の平均距離10kmを欧米なみの５kmに改善することを念頭に、既存の高速自動車国道の有効活用や、地域生活の充実、地域経済の活性化を推進するため、国土交通省は平成18年７月に「スマートインターチェンジ（SA・PA接続型）制度実施要綱」を定め、スマートインターチェンジの設置要件や事業化までの手続きが明示された。

このスマートインターチェンジ制度実施要綱での導入個所は、サービスエリアやパーキングエリアでの接続とされた。また、主な設置要件としては、十分な社会的便益が得られていること、地域住民への説明責任が果されていることおよび高速道路会社の管理・運営費用がスマートインターチェンジを設置したことによる増収の範囲内であることなどとされた。また、社会実験の時と同様に地区協議会では、当該スマートインターチェンジの社会便益、採算性、整備方法、管理・運営方法、当該スマートインターチェンジおよび周辺道路の安全性などが主な検討事項として位置づけられた。

これらの要件を満たしたスマートインターチェンジは必要な手続きを経て本格導入するにいたっており、最終的に社会実験として採択され本格導入となったスマートインターチェンジは全国で50か所となった。

また、平成20年に「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置法に関する法律」が改正され、国土交通省は平成21年２月に高速道路において効率的に追加インターチェンジの整備を図り、高速道路の通行者の利便性向上、地域の活性化および物流の効率化などに寄与することを目的として、「スマートインターチェンジ［高速道路利便増進事業］制度実施要綱」を定めた。

この高速道路利便増進事業として事業化されたスマートインターチェンジは、平成21年８月28日の初回を含めて平成27年３月末迄に計４回、全国27か所が開通し、52か所が事業中である。

なお、高速道路利便増進事業は、国土交通省の同意を得た計画書に基づき高速道路利用者の負担軽減を図るための料金割引とスマートインターチェンジの追加整備から成っていたが、東日本大震災の影響などにより平成26年３月をもって終了となった。

高速道路利便増進事業の終了を受け、国土交通省では新たな制度の策定に向けた検討を行い、平成26年６月30日に「スマートインターチェンジ整備事業制度実施要綱」が定められた。

「スマートインターチェンジ整備事業制度実施要綱」では、スマートインターチェンジ整備事業に要する費用の２分の１以内は国から補助金が出され、その残りの費用は高速道路の通行料金があてられることとなった。この実施要綱に基づき平成26年８月８日に全国で18か所が事業化されている。

表7.3.1　スマートインターチェンジ事業状況

社会実験	高速道路 利便増進事業	補助金交付 申請事業	計
50か所	27（52）か所	0（18）か所	77（70）か所

注：平成27年３月末の数字。表中（　）内は事業中。高速道路利便増進事業では表中の他、本州四国連絡高速道路株式会社が１か所事業中。
社会実験で運用開始し、高速道路利便増進事業で改築した上河内スマートインターチェンジ、那須高原スマートインターチェンジは高速道路利便増進事業に計上。社会実験で運用開始し、補助金交付申請事業で改築事業中の水戸北スマートインターチェンジ、別府湾スマートインターチェンジは社会実験および補助金交付申請事業の両方に計上。
社会実験で運用開始し、高速道路利便増進事業の要綱に基づき検討され自治体で改築事業中の駒寄スマートインターチェンジは社会実験および高速道路利便増進事業の両方に計上。

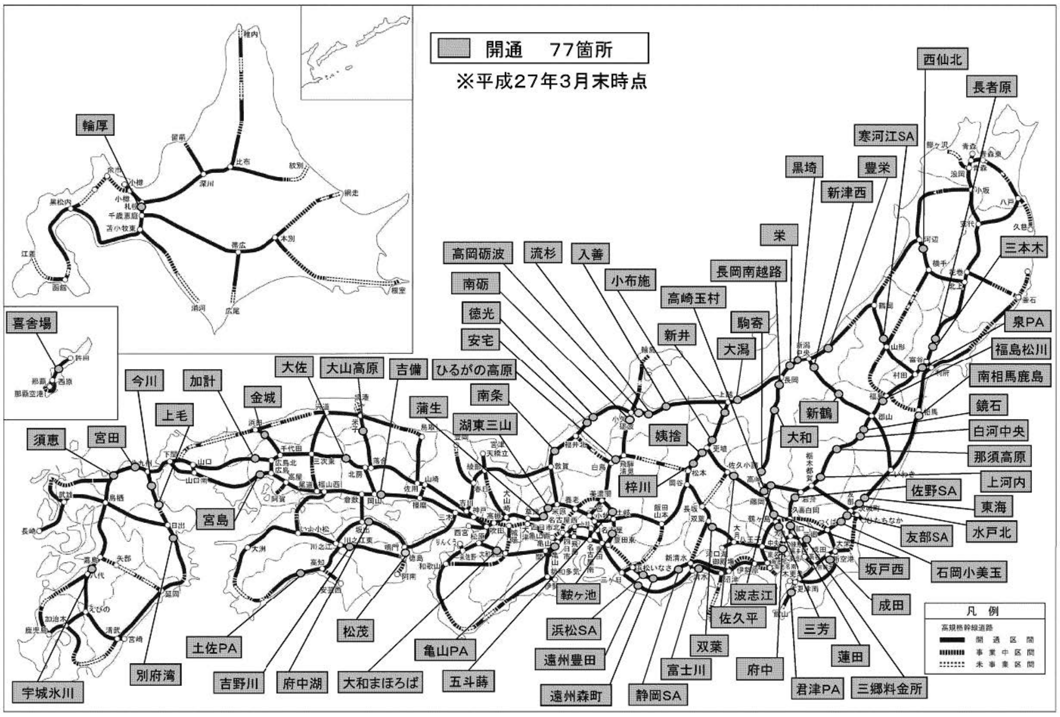


図7.3.1　スマートインターチェンジ開通個所（国土交通省ウェブサイトより）
（http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/smart_ic/donyuichi.pdf）

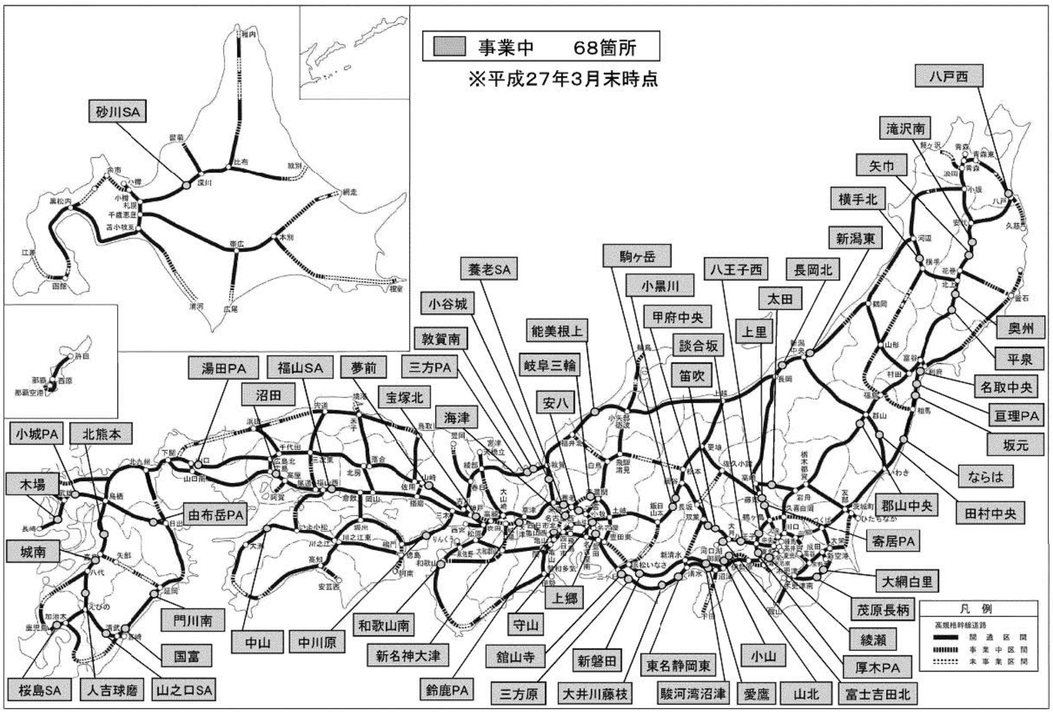


図7.3.2　スマートインターチェンジ事業中個所（国土交通省ウェブサイトより）
（http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/smart_ic/jigyoichi.pdf）

3.3　高速道路事業執行の効率化に向けた動き

（1）　マネジメントサイクルの確立

公団では、単年度の予算にもとづく業務の遂行が中心であったが、民営化以降において、３会社は中期的な目標を定め、その実現に向けた施策や取組みを明らかにするため、それぞれ中期経営計画を策定し公表している。中期経営計画にもとづき年度の事業計画を策定し、年度ごとに見直しを行いながら、次年度の事業計画を策定するマネジメント手法を取り入れることで、事業を確実に達成していく仕組みが構築されてきた。

（2）　グループ経営の確立

民営化後、３会社では、グループ経営の編成方針が検討され、「料金収受業務」、「交通管理業務」、「保全点検業務」、「維持修繕業務」のうち、安全性と信頼性に直結し、かつ業務経験・ノウハウ・技術の蓄積が必要な現場の根幹となる業務は、３会社が本来実施すべき業務と位置づけた。これらの業務は３会社とそれぞれのグループ会社において地域ごと、業務ごとにグループ会社を設立・出資し、グループ会社が実施することとなった。

３会社とグループ会社は、経営戦略を共有し、一体となって事業を実践する体制を構築し、経営の透明性を確保することとなった。

（3）　サービスエリア・パーキングエリアの管理・運営

民営化の直前においては、高速道路におけるサービスエリア・パーキングエリアの管理・運営を財団法人道路サービス機構および財団法人ハイウェイ交流センターの２つの財団法人が行っていた。民営化にあたり、政府・与党協議会（平成15年３月25日）において、国土交通省がとりまとめた「道路関係四公団民営化に関し直ちに取り組む事項について」の中で、「サービスエリア・パーキングエリア事業については、利用者サービス向上を図るため、民営化により、民間の経営ノウハウを最大限活用することとし、財団法人はサービスエリア・パーキングエリア事業から撤退する。財団法人は、保有資産を活用し、ETCを活用した社会実験、身障者の高速道路利用への支援等の公益事業を行うことにより、高速道路利用者に還元する。」ことが決定された。これを受け、公団の民営化に際し、財団のサービスエリア・パーキングエリア事業に係る保有資産は、両財団法人から３会社および３会社が設立したグループ会社に対し事業譲渡が行われた。

財団法人道路サービス機構および財団法人ハイウェイ交流センターの両財団が譲渡対価で得た資金を原資とし、利用者還元のための事業を行う機関として、平成18年４月に両財団を１つの財団に統合した財団法人高速道路交流推進財団（「高速道路交流推進財団」）が発足した。高速道路交流推進財団は、譲渡対価の運用益等を活用し、高速道路利用に係る身障者の支援に関する事業、高速道路等における交通遺児への支援に関する事業などの公益事業を実施してきたが、その後、公益法人改革の流れを受け、同財団を所管する国土交通省から、高速道路交流推進財団は20年度から順次事業等を整理縮小し５年後を目途に解散、その保有資産は、一層目に見える形で高速道路利用者に還元するため、学識経験者らによる第三者機関を設置し客観的な視点で使途を決定する旨の方針が示され、国土交通省に「サービスエリア等資産譲渡代金の還元策に関する検討委員会」が設置された。同委員会での検討を経て、財団資産の具体的な使途としては、「地域の活性化」、「環境の保全」、「安全、安心の確保」の３つの観点が国土交通省から示され、高速道路交流推進財団に対し要請がなされた。

高速道路交流推進財団は、国土交通省の方針に従い、利用者還元策を着実に実施する４法人（機構、財団法人国土計画協会、財団法人道路厚生会、社会福祉法人中央共同募金会）に事業譲渡等を行った上で、平成25年３月１日に国土計画協会と合併し消滅法人として解散した。４法人は、それぞれ、高速道路関連施設の充実のための事業、地域との連携推進事業、交通遺児修学資金支援事業、東日本大震災の震災遺児支援事業を承継等し、平成25年度以降、それぞれ、高速道路利用者への還元策を実施することとなった。

（4） 高速道路調査会の公益財団法人化

公団民営化の動きと並行して、わが国の社会経済システムの中で民間の非営利部門の活動の健全な発展を促進させるため、公益法人制度を抜本的に見直そうという気運が高まり、法人格取得と公益認定の切り離し、主務官庁制の廃止、公益認定要件の実定化などを柱とする公益法人制度改革３法案が平成16年３月に閣議決定された。

公益法人制度改革の動きを受けて、高速道路を主体として調査研究を行った公益法人も変革の時を迎えた。

道路と環境の調和を考究してきた社団法人緑化保全協会は平成21年にその活動の成果を高速道路調査会に引継ぎ、37年間の活動にその幕を閉じた。高速道路の技術的課題に取組んできた財団法人高速道路技術センターはその活動の強化、執行の効率化を図るため平成21年３月に解散することとなり、高速道路および自動車に関する調査・研究を行ってきた財団法人高速道路調査会と合併し高速道路に関する経済的、技術的調査研究を行う唯一の財団法人となった。財団法人高速道路調査会は、平成24年に公益認定を受けて「公益財団法人」となり、客観的・中立的な立場から調査研究に取組み、今日に至っている。

４．料金施策とその影響

4.1　利便増進事業

高速道路利便増進事業は、「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」（平成20年５月改正、「道路財特法」）に基づき、高速道路の利用者に対して、負担の軽減を図るための高速道路料金割引や、利便の増進のためのスマートインターチェンジの追加整備を行うことを目的として実施された。

事業の実施にあたっては、国の基本方針に基づき計画案を作成し、道路財特法５条第３項に基づく国民への意見募集の結果を踏まえ、高速道路利便増進事業に関する計画書を策定し、国土交通大臣の同意を得ることとされていた。

当初、料金割引は当面10年間の計画とされ、通勤割引の距離制限の緩和や個別路線の割引追加が実施された。平成21年３月には「高速道路ネットワークの有効活用・機能強化」（2.5兆円）および「生活対策」（0.5兆円）に基づく３兆円規模の利便増進事業計画に変更され、深夜割引の拡充や普通車以下に限定した休日特別割引（1,000円上限）などの割引が追加された。その後、利便増進事業財源を道路整備へ転用する前提で平日休日の別なく全時間帯で高速道路の上限料金を試行的に導入することも検討されたが、東日本大震災の影響等で利便増進事業に関する割引内容や実施期間の計画は見直され、３会社における料金割引は平成26年３月をもって終了となった。

また、スマートインターチェンジの整備は、当面200か所以上の整備を目指すこととされていたが、料金引き下げ同様に計画は見直され、既に述べたとおり３会社で計78か所となっている。

なお、本事業の実施のため、機構は平成21年３月に約３兆円の債務（金利支払債務を含む）を国に継承し、債務返済計画における高速道路貸付料の減額等の措置を講じた。その後、「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５月）により、24年３月31日までに機構から2,500億円を国庫に納付し、高速道路利便増進事業は残余額をもって実施することとされた。

4.2　無料化社会実験

平成21年の衆議院選挙で政権交代を果たした民主党の主導により、政府は平成22年６月「高速道路無料化社会実験」を実施した。この社会実験の趣旨は高速道路の利用を促進し、物流コスト・物価を引き下げ地域経済を活性化させることであり、実験を通じて地域への経済効果、渋滞や環境への影響について把握するものであった。

無料化社会実験は平成22年６月28日（月）午前０時から開始され、高速道路の総延長の約２割にあたる37路線1,652kmが対象区間となり、全車種が対象となった。

無料化社会実験の効果検証は、社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会（「国幹部会」）において議論された。交通量の変化は、実験期間前後において対象区間の交通量が平均2.2倍に増加した。これに伴い、多いところではほぼ毎日渋滞が発生した。その一方で、高速道路に並行する一般道では交通量が減少し、渋滞が減少する地域もあった。また、地方公共団体などから提示された意見の中には、実験が地域活性化に効果があったとの意見は少なく、高速道路の渋滞が増加したという意見のほか、税金の投入による割引の永続に対する疑問の声、対象路線や区間の選定についての意見もあった。

なお、３会社は、国幹部会における無料化社会実験の意見照会に対し、「無料化における維持・管理上の課題も生じたことから、大規模更新などにより一層財源の確保が厳しくなる現状においては、将来の維持更新を含めて受益者負担による有料道路制度を最大限活用することを基本とすべき」と回答している。

国幹部会は、無料化社会実験については、都市部の区間を中心に高速道路で渋滞が発生するといった課題が生じたが、一方、地方の端末部の一部区間では、高速道路の渋滞は発生せず、地域活性化や高速道路に並行する一般道の渋滞解消に一定の効果が見られたと評価した。

なお、前述のとおり無料化社会実験は、実施期間中に東日本大震災が発生したことから平成23年６月20日（月）

午前０時をもって一時凍結となり、現在に至っている。

4.3　新たな高速道路料金

高速道路料金は、民営化後に順次開始された時間帯割引や大口多頻度割引などに加え、平成20年度から始まった利便増進事業（平成26年３月終了）や平成22年６月から翌年６月まで実施された無料化社会実験などを経て、短期間に多種多様な割引が混在し、高速道路利用者にとってはわかりにくい料金体系となっていた。

一方、高速道路の料金制度は、「高速道路のあり方検討有識者委員会」（寺島実郎座長）の提言「中間とりまとめ」（平成23年５月）や、国土交通大臣による諮問を受けて、「高速道路のあり方検討有識者委員会」の提言に続くものとして、国幹部会で「中間答申（平成25年６月）」がとりまとめられ、今後の高速道路料金のあり方について方向性が打ち出された。＊1

高速道路会社は、平成25年11月、国幹部会の「中間答申」を踏まえた新たな料金割引（案）をとりまとめ、国土交通省に提出した。次いで、国土交通省は平成25年12月に「新たな高速道路料金に関する基本方針の決定について」（「基本方針」）を公表した。

基本方針では、国幹部会の中間答申（平成25年６月25日）において「利用重視の料金」への転換を図ることが示されたことを踏まえ、効果が高く重複や無駄のない割引となるよう見直すとともに、生活対策、観光振興、物流対策などの観点を重視しつつ、高速道路の利用機会が多い車に配慮することを基本的な考え方として料金割引全体を再編することとなり、料金水準を普通区間、大都市近郊区間、海峡部等特別区間の３つの料金水準に整理することとした。これによりそれまで特別料金とされていた関越トンネルなどの特別区間は普通区間なみに引き下げられた。ただし、引き下げ対象は、ETC利用が９割に達することから、料金徴収コストなどを考慮してETC車とされた。

なお、大都市圏（首都圏および阪神圏）の料金については、環状道路の整備に合わせてシームレスな料金体系を導入すべく検討することとし、それまでの間、首都圏は平成27年度末、阪神圏は平成28年度末まで、現行の料金を維持することとされた。

料金割引は、国幹部会の中間答申で示された考え方に基づき、さらに会社の提出した案を踏まえ、割引全体を再編することとされた。

この結果、(1）生活対策として平日朝夕割引（最大50％割引）・マイレージ割引（最大9.1％割引）、(2）観光振興として休日割引（30％割引）、(3）物流対策として大口多頻度割引（最大40％割引）、（４）環境対策として深夜割引（30％割引）、の４対策を目的とした料金割引を実施することとなった。

なお、利便増進事業による料金引き下げからの激変緩和措置として、平成26年６月末まで休日割引（50％割引）および平成27年３月末まで大口多頻度割引（最大50％割引）とされた。

その他、平成26年４月の消費税８％への引上げに伴い、他の交通機関と同様、高速道路料金についても、税負担を円滑かつ適正に転嫁することとされた。

その後、高速道路会社は、平成26年３月に機構と協定を変更し、国土交通大臣から事業許可を受けて、平成26年４月１日から消費税率引き上げの転嫁を含む新たな高速道路料金が開始された。高速道路の料金水準については、普通区間、大都市近郊区間、海峡部等特別区間の３つの料金水準への整理・統合が行われたが、これと同時に、本四高速会社と機構との協定が変更され、本四高速は全国路線網へ編入されることとなった。

機構および高速道路会社は、上記の基本方針を受け、新たな高速道路料金（案）をとりまとめ、国民からの意見募集を実施、平成26年３月14日に協定変更および事業許可を受け、平成26年４月１日から新たな高速道路料金を開始した。

＊1　高速道路のあり方検討有識者委員会委員

家田仁（東京大学大学院工学系研究科教授）、石田東生（筑波大学大学院システム情報工学研究科教授）、逢見直人（日本労働組合総連合会副事務局長）、太田和博（専修大学商学部教授）、小幡純子（上智大学法科大学院教授）、門脇英晴（経済同友会幹事）、竹内健蔵（東京女子大学現代教養学部教授）、寺島実郎（財団法人日本総合研究所理事長）、椋田哲史（日本経済団体連合会常務理事）、森本淳之（日本商工会議所地域活性化専門委員会委員）

５．民営化後の災害

5.1　新潟県中越沖地震における高速道路ネットワークの効果

平成19年７月16日、新潟県中越沖を震源として、マグニチュード6.8の大地震が発生し、新潟県柏崎市・刈羽村・長岡市、長野県飯綱町で震度６強を記録し、周辺地域に甚大な被害をもたらした。この地震は、平成16年の新潟県川口町で発生した震度７の大地震「平成16年新潟県中越地震」の記憶がまだ鮮明な最中に発生した大地震で「平成19年新潟県中越沖地震」と命名された。

この大地震による新潟県内の被害規模は、死者15名、重軽傷者2,316名、全半壊の家屋約４万棟で、各地で大規模な土砂崩れをもたらし、特に柏崎市内では道路、電気、ガス、水道などのすべてのライフラインが各所で寸断するなど甚大な被害が発生した。

高速道路の被害については、北陸自動車道能生―長岡JCT間の約95kmにわたり、路面の陥没や段差、橋梁の支承損傷、サービスエリア・パーキングエリアの建物損傷、トンネルのコンクリート剥落などの被害を受けた。

被災規模が甚大であったにも拘わらず、震災から僅か４時間後に緊急車両の輸送路を確保し、56時間後には柿崎―大積パーキングエリア間の約45kmを１車線の規制と３か所の対面交通規制により一般車両の交通を確保した。さらに、緊急・応急復旧工事と並行して、一般国道８号の通行止めに対する迂回路の確保と被災地周辺の交通機能確保の観点から、北陸自動車道能生―関越自動車道長岡間約100km弱の通行料金無料措置も同時に実施した。

震災から25日後の平成19年８月10日には、夏期繁忙期の渋滞解消のために、北陸自動車道柿崎―長岡JCT間を50km/hの速度規制ではあったものの、応急的に４車線で開放した。また、各地から新潟方面の広域交通については、北陸道の通行止めに伴い、上信越自動車道・関越自動車道・磐越自動車道経由のルートが代替路として機能し、高速道路の広域ネットワーク機能が発揮された。

5.2　東日本大震災と高速道路

(1)　高速道路の被害の状況

１）地震の概要

平成23年３月11日、14時46分、三陸沖（北緯38.1度、東経142.9度、牡鹿半島の東南東約130km、深さ24km）

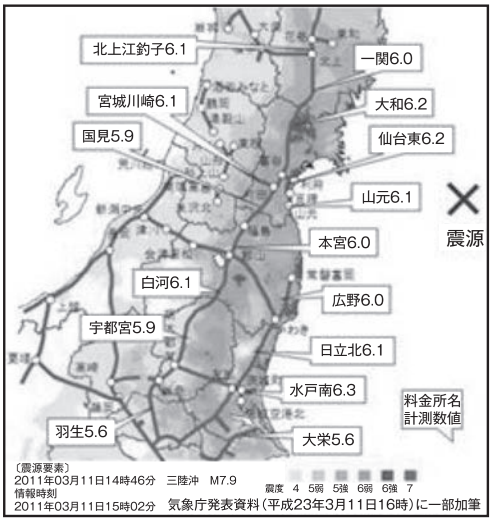


図7.5.1　東日本大震災の震度
（『東日本大震災～震災記録誌～』・東日本高速道路株式会社東北支社・平成25年９月）

のプレート境界を震源とする東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）が発生した。

本地震は、マグニチュード9.0、震源域は長さ約450km幅約150kmにわたり、最大すべり量は30m程度というというわが国観測史上最大の地震であり、宮城県栗原市で震度７を観測したほか、東北地方から関東地方の広い範囲で激しい揺れが観測された。高速道路においては、北関東道の水戸南インターチェンジで最大計測震度6.3を計測するなど全17地点で計測震度6.0以上（震度６強相当）を計測し、発災直後には、東日本高速道路株式会社管内の高速道路で、約2,300km（東北支社の96％、関東支社の89％）が通行止めとなった。

この地震では、観測された高さ９メートル以上の巨大な津波が発生し、最大遡上高40.5メートル、浸水範囲は561km^2（山手線の内側《約63km^2》の約９倍）にも上り、東北地方と関東地方の太平洋沿岸部に壊滅的な被害を与えた。また、地震の揺れや津波以外にも液状化現象、地盤沈下などによって、北海道南岸から関東南部に至る広大な範囲で被害が発生した。平成26年３月時点での地震による死者・行方不明者は18,517人、建築物の被害は約115万棟に上り、地震発生直後のピーク時における避難者は46万人以上、停電世帯は800万戸以上、断水世帯は180万戸以上等の数値が報告されている。この地震による直接的な被害額は、平成26年３月時点で16兆９千億円と推計されている。

また、大津波により、福島第一原子力発電所の非常用を含む全電源が喪失し、原子炉の炉心冷却機能が停止した。その後、平成23年３月12日から15日にかけて水素爆発と思われる爆発が発生し、周辺地域に放射性物質が外部へ放出される事態となった。政府は、原子力災害対策特別措置法に基づき、原子力緊急事態宣言を発令し、周辺地域の住民に避難指示等を示した。平成23年12月に原子炉は冷温停止状態となったものの、原子力災害の収束に向けた取組みは現在も継続中である。

２）高速道路の被害の状況

東日本大震災では、20路線、870km区間において交通の支障となる被害が発生した。直接的な被害としては、地震の揺れによる被害と大津波による被害があり、これに加えて福島第一原子力発電所の原子力災害に伴い被害が拡大した。

ｉ）地震の揺れによる被害

東日本大震災による高速道路の被害は、主に路面のクラック（ひび割れ）や段差、盛土・切土部の崩落、橋梁部の支承の破断や鋼桁のズレ、伸縮装置の破損、通信ケーブルの断線など、約4,200か所にも及ぶ被害が発生しており、その後の余震においても新たな被害や緊急補修した個所の再損傷も多く発生した。

その中でも、特に被害の大きかった個所は、常磐自動車道水戸―那珂間の盛土部の崩壊、仙台東部道路仙台港北―仙台東間の仙台東部高架橋のゴム支承の破断や鋼製桁の損傷が挙げられる。また、余震による大きな被害として、常磐自動車道いわき勿来―湯本間の切土部の崩落や東北自動車道水沢―平泉前沢間の盛土部の崩落が挙げられる。＊2、＊3、＊4、＊5、＊6

＊２［常磐道水戸―那珂間盛土部の崩壊状況］

＊３［仙台東部高架橋のゴム支承の破断］

（『東日本大震災～震災記録誌～』・東日本高速道路株式会社東北支社・平成25年９月）

＊４ ［仙台東部高架橋の鋼製桁損傷によるズレ］

＊５ ［常磐道いわき勿来—湯本間の切土部の崩落］

＊６ ［東北道水沢—平泉前沢間盛土部の崩落］

ⅱ）大津波による被害

大津波による高速道路の被害については、常磐自動車道や仙台東部道路、三陸自動車道の海岸路線の約90％が浸水し、仙台東部道路仙台港北インターチェンジ料金所の浸水、ガレキの漂着が約25,000m^3、車両の漂着が96台、立入防止柵の倒壊が約30kmとなるなどの被害が発生しているが、高速道路本体への被害は、盛土のり尻の洗堀等、軽微なものに留まった。＊7

＊７［仙台港北インターチェンジ料金所の浸水状況（地震発生後約１時間20分）］
（『東日本大震災～震災記録誌～』・東日本高速道路株式会社東北支社・平成25年９月）

（2） 高速道路の早期復旧

１）高速道路の復旧の概要

現場では、ただちに状況把握のための点検が開始されるとともに、高速道路の緊急交通路としての機能確保および早期一般交通の確保を目指し、緊急復旧工事・応急復旧工事・本復旧工事について、以下の事項の方針の下に実施された。

ｉ）緊急復旧工事：人命確保、支援・救援物資、復旧資材搬入のための「緊急交通路」の早期確保に向け、土のうやアスファルト合材による簡易な段差修正により、緊急車両や災害支援車両が走行できる車線を確保するもの。

ⅱ）応急復旧工事：速度規制を行うことにより、一般車両が通行可能なレベルの確保に向け、大きな段差や亀裂、不同沈下の箇所をアスファルト合材等により補修し、50km/hなどの速度規制の状況での一般車両が走行可能な状況に復旧するもの。

ⅲ）本復旧工事：機能を損傷前の状況まで復旧するため、縦断線形を見直し、走行性や平坦性の機能の確保を行うとともに、支承等についても復旧し、耐震性能を確保するもの。

早期に緊急交通路を確保するため、災害対策本部では「緊急交通路として、最低限１車線を確保する」ことが決定され、段差やクラックの補修が速やかに実施された。

その結果、発災６時間後には緊急車両が走行できる状況が確保され、発災約20時間後の３月12日11時には、東北自動車道浦和―碇ヶ関間、常磐自動車道三郷JCT―いわき中央間など、1,040kmが警察により緊急交通路に指定された。

緊急復旧工事に引き続き、一般開放に向けて応急復旧工事が行われ、発災13日後の３月24日には、原発事故により立ち入りが制限された常磐自動車道いわき中央―常磐富岡間をはじめ、仙台東部道路・三陸自動車道の仙台若林JCT―利府JCT（上り線）間を除く98％の区間で一般開放がなされた。応急復旧工事では、常磐自動車道の水戸―那珂間の盛土部の被害についても６日間で復旧するなど、早期復旧に対して国内外から称賛の声があがった。早期復旧が可能となった主な要因は（1）被災直後から速やかな点検・調査・検討の実施、方針決定、(2) 地元業者の協力による盛土材料（砕石）等円滑な資機材の調達、(3) グループ一体となった燃料の確保と昼夜間連続による作業の実施、（４）近隣用地の借地（撤去土砂の仮置き）による作業の効率化などである。

さらに、本復旧工事については、平成23年９月５日から、昼夜連続車線規制により、橋梁・土工・舗装・施設工事等総事業費505億円の工事が行われ、平成24年12月22日に完了した。

過去に経験のない大規模な地震であったが、約20時間後に緊急交通路の確保を行うことができた要因として、損傷を受けた区間の橋梁耐震補強が完了しており、橋脚の倒壊や落橋などの被害が発生しなかったこと、新潟県中越地震・中越沖地震等の過去の震災対応の教訓が生きたこと、ライフラインが寸断され電気や電話が使えない状況の中、自家発電や自営の衛星回線（衛星電話）による情報共有を行えたこと、各方面からの資機材、支援物資をはじめとする協力・応援があったことが挙げられる。

２）原子力災害関係の対応

原子力災害により、福島第一原発より半径20km圏内は長期間立入ることができず、供用中の常磐自動車道広野―常磐富岡間は長期間の通行止となり、平成23年度中を供用目標としていた建設中の常磐富岡―南相馬間の避難指示区域内についても工事が中断されることとなった。早期の工事再開に向けた情報収集のため、無人航空機の自律飛行で道路損傷状況や放射線量などの情報収集が行われた。

常磐自動車道の建設中区間の早期供用、供用中区間の再開通への期待が高まる中、放射線への対応について検討するため、復興庁、国土交通省、内閣府原子力被災者生活支援チーム、環境省、厚生労働省、東日本高速道路会社が集まって「常磐道放射線対策検討合同チーム」が平成23年12月に立ち上げられ、空間線量が3.8iSv（マイクロ・シーベルト）/h未満の区間は、東日本高速道路株式会社が早期に復旧・整備工事が着手され、3.8iSv/h以上の区間は、環境省が先に除染モデル事業を行い、その結果を踏まえつつ対応するとされたことから、平成24年１月より避難指示区域内のうち3.8iSv/h未満の区間について、復旧・整備工事が再開された。

その後、環境省が平成24年３月から７月にかけて除染モデル事業が実施され、本格除染工事の計画が作成されたことを受け、平成24年８月には避難指示区域内の全区間で復旧・整備工事が再開された。

復旧・整備工事にあたっては、放射線に関する安全管理のための規定等が策定され、作業員の線量管理等を行いつつ工事が進められ、平成26年２月22日に広野―常磐富岡間が再開通した。

３）東日本大震災において高速道路が果たした役割

地震発生から20時間で緊急交通路として指定され、利用が制限された東北自動車道等に対し、日本海側の北陸自動車道や関越自動車道、直轄国道が代替道路としての機能を発揮し、被災者の救助や被災地への物流支援活動へ大きな役割を果たした。

また、緊急交通路に指定された東北自動車道についても、一般開放された平成23年３月24日以降、交通量は対前年比５割増程度に大きく伸びており、東北自動車道が被災地の復旧に大きく貢献したことがわかる。

さらに、高速道路ネットワークとして果たした本来の機能以外にも、被災地支援に向かう自衛隊や消防の中継基地としての活用や、仙台東部道路においては、津波に対する防潮堤としての役割や津波から避難してきた方の一次避難場所としての役割を果たしたことが注目を集めた。これらの経験を元に、災害時における支援部隊の活動拠点としてのサービスエリア・パーキングエリアの機能の強化や、津波被害が想定される区間の津波避難階段の整備等が行われている。

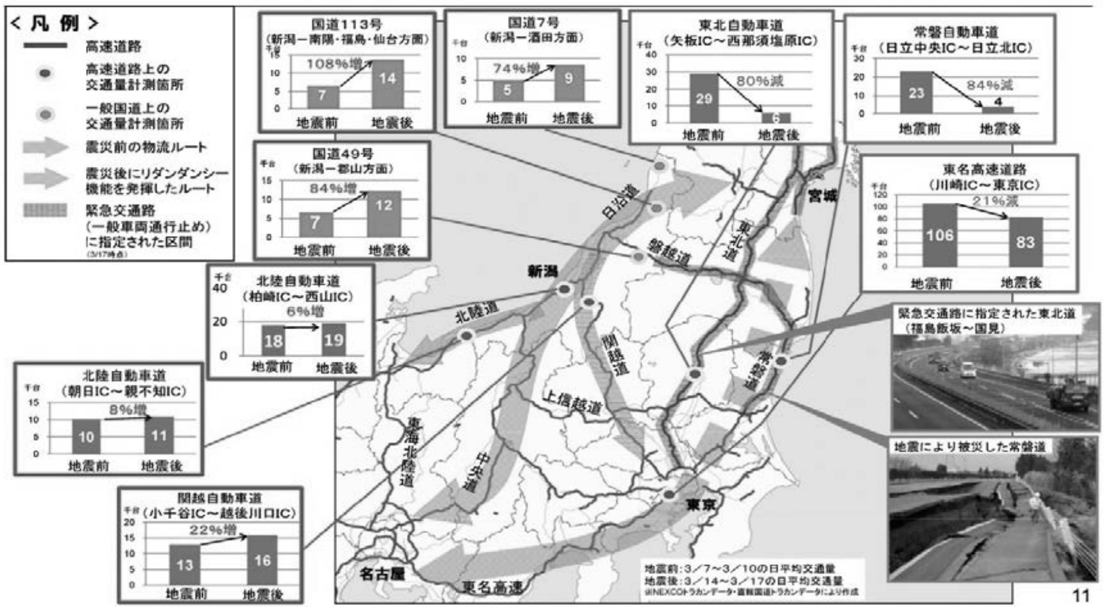


図7.5.2　代替道路の交通量の変化（国土交通省ウェブサイトよりhttp://www.mlit.go.jp/common/000194178.pdf）

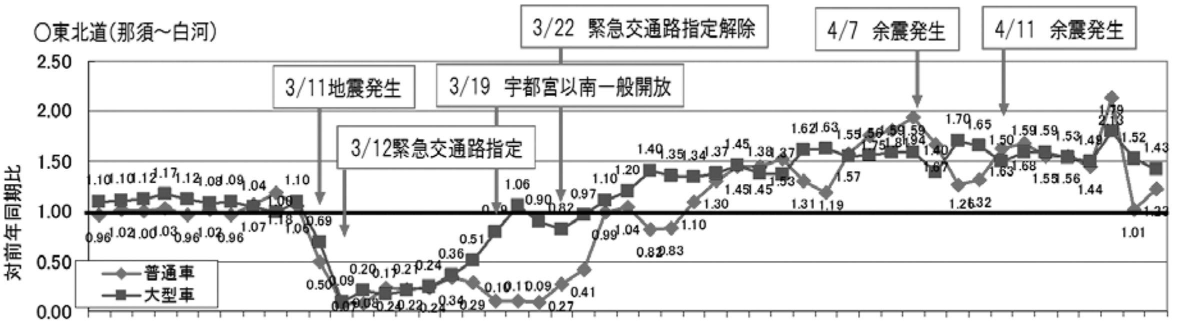


図7.5.3　震災後約１ヶ月間の交通量の変化
（『東日本大震災～震災記録誌～』・東日本高速道路株式会社東北支社・平成25年９月）

(3)　東北振興に向けた取組み

1）東北復興に向けた常磐自動車道の整備

東日本大震災および原発事故の影響により、工事の一時中止による工事の遅延、震災復旧作業や除染作業の本格化による作業員不足、工事用資機材不足などの厳しい状況下において、工事が鋭意進められた。

まず、常磐自動車道南相馬—相馬間は、震災後２か月間の工事一時中止、ほぼ全線にわたる震災復旧工事に加え、人員確保や工事資材調達が非常に厳しい状況の中、平成24年４月８日に開通した。この区間は、東日本大震災および福島第一原発事故の影響により前後区間が未供用の状態での開通となること、また原発事故避難者に対する無料措置のため、有料走行車両の利用が限定的となることを鑑み、相馬—山元間の開通までの間、東日本高速道路株式会社の企画割引により無料措置が継続された。

次に、福島第一原発事故に伴う立入制限により工事を一時中断していた警戒区域内の常磐自動車道広野—南相馬間は、平成24年１月より、放射線量が3.8iSv/h未満（20mSv／年相当）の区間で工事を再開し、放射線量が3.8iSv/h以上の区間については、環境省による除染作業が平成25年６月末に完了した後、復旧・整備工事に着手し、平成26年２月22日、環境省による除染工事とともに復旧工事が終了し、震災以降継続されていた通行止を解除し、再開通となった。

平成26年12月６日には常磐自動車道浪江—南相馬間および相馬—山元間が開通し、平成27年３月１日には常磐自動車道が全線開通した。

2）東北地方無料措置の実施

東日本大震災の後、平成23年６月20日より東日本大震災による被災者支援および復旧・復興支援のため、東北地方（水戸エリアの常磐自動車道を含む）を発着する被災者および原子力発電所事故による避難者、トラック・バス（中型車以上）について無料措置が国土交通大臣の告示によって実施された。これに伴い、出口料金所での渋滞や対象区間の南端（水戸インターチェンジ、新潟中央インターチェンジ、白河インターチェンジ）において無料の恩恵にあずかるためだけに遠方から迂回し出入する車両の利用が発生し、インターチェンジ周辺でＵターンする大型車両が生活道路に進入するなど社会問題となった。平成23年12月には、対象エリア、対象車種等が見直され、平成24年４月以降は、被災地支援および観光振興のための無料措置は縮小、原子力発電所事故に伴う避難者支援に限って無料措置が継続された。また、平成25年４月26日からは、原発事故により避難して二重生活を強いられている母子避難者等を対象に無料措置が実施された。原発事故避難者等を対象とした無料措置および原発事故による母子避難者等を対象とした無料措置は現在も継続されている。

(4)　東日本大震災の教訓

東日本大震災では、壊滅的な被害が広範囲にわたり多くの地域で都市機能が失われた。この中で、高速道路は早期に復旧が行われ、救命救助あるいは被災地への支援物資のための緊急輸送路として活用された。しかし今後想定される大規模な地震では、緊急輸送路としての機能が復旧するまでの間、通行者が休憩施設などで滞留を余儀なくされることも予想され、飲食物や燃料が不足する事態も考えられる。

このため、３会社は拠点となる休憩施設に防災用の飲食物や資機材を備蓄するための防災備蓄倉庫の整備を行っている。また、災害時に国、地方自治体、警察、消防などの関係機関と円滑に相互協力を行うため、関係機関と防災協定を締結するとともに、協同で総合防災訓練を実施している。

また、東日本大震災では津波の一時避難場所の重要性が認識された。このため、関係自治体と調整を図りながら高速道路の休憩施設や付帯施設を津波一時避難施設として活用することが図られ、平成27年３月14日に開通した徳島自動車道鳴門JCT—徳島間には津波一時避難施設が７か所設置された。

6．高速道路資産の老朽化問題と長期保全・更新の取組み

6.1　長期保全等検討委員会

３会社が管理する高速道路は、昭和38年の名神高速道路栗東―尼崎間の開通から50年を経た現在、延長約9,000kmに達しており、供用から30年以上を経過した延長が約４割（約3,700km）を占めるなど、老朽化の進展とともに厳しい使用環境にさらされていることによる変状の増加や新たな変状の発生などが顕在化してきている。３会社は、高速道路ネットワークの機能を永続的に活用していくことを目指し、「高速道路資産の長期保全及び更新の在り方に関する技術検討委員会」（藤野陽三委員長）を平成24年11月７日に設立し、高速道路本体の構造物について大規模更新、大規模修繕の必要性やその対策について４回の委員会と延べ５回にわたる技術的打合せにより検討を重ね、平成26年１月22日、高速道路の概況と社会的役割、高速道路の現状と課題、高速道路資産の長期保全および更新の基本的な考え方、大規模更新・大規模修繕の検討、大規模更新・大規模修繕の実施に伴う課題、点検のあり方と第三者被害防止、などを含む提言の取りまとめに至った。*8

＊８　高速道路資産の長期保全及び更新の在り方に関する技術検討委員会委員
藤野陽三（東京大学大学院工学系研究科総合研究機構特任教授）、太田秀樹（中央大学研究開発機構教授）、宮川豊章（京都大学大学院工学研究科教授）、西村和夫（首都大学東京都市環境学部教授）、長尾哲（東日本高速道路株式会社管理事業部長）、吉川良一（中日本高速道路株式会社保全・サービス事業本部長、平成25年６月24日まで）、猪熊康夫（中日本高速道路株式会社保全・サービス事業本部長、平成25年６月24日から）、牧浦信一（西日本高速道路株式会社保全サービス事業本部長）

提言の主な内容は、３会社が管理する高速道路は供用から経年数が増加し老朽化が進むとともに厳しい使用環境により著しい変状も顕在化していて、これまで実施してきた従来の修繕のみでは重大な変状に進展し通行止め等が発生する恐れがあり、重大な変状に進展する恐れのある約2,110kmの区間について大規模更新・大規模修繕を実施する必要があるというものであった。また、提言では大規模更新が必要な約240kmの区間は約１兆7,600億円、大規模修繕が必要な約1,870kmの区間は約１兆2,600億円の事業費が必要とされた。

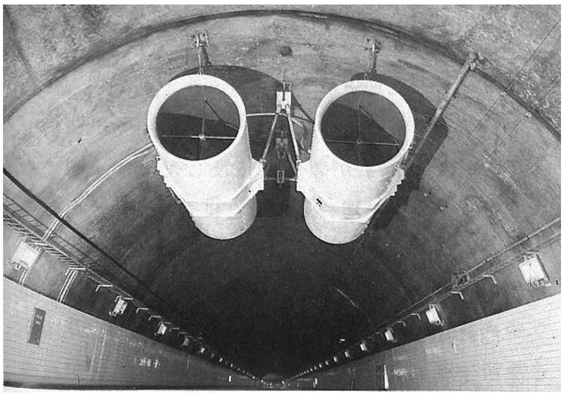
6.2　笹子トンネル天井板落下事故

平成24年12月２日午前８時３分（CCTVによる確認）、供用から35年が経過した山梨県大月市笹子町の中央自動車道上り線笹子トンネル内（82.7kp付近）で、横流換気方式用の天井板が138mにわたり落下した。これにより走行中の車両４台が巻き込まれ、うち３台が落下した天井板の下敷きとなり、死者９名、負傷者２名の事故となった。

直後に上下線を通行止めにした笹子トンネル（約4.7km）では、12月９日から下り線（対象4.4km）で両坑口から自走多軸式台車による天井板の撤去工事を開始し、12月25日に完了、ジェットファンの設置や覆工コンクリートの補修などを行った後、12月29日から対面通行を開始した。上り線（対象4.4km）は翌年１月11日に撤去工事を開始し、２月８日に全面開通した。

また、12月４日には、落下の発生原因の把握や同種の事故の再発防止策等について専門的見地から検討するために国土交通省が設置した「トンネル天井板の落下事故に関する調査・検討委員会」の第１回委員会が開催された。その後、平成25年５月28日の第５回委員会まで、笹子トンネル天頂部に設置されている化学反応を利用した接着剤により天井板を支えるアンカーを固定する接着系ボルトや樹脂の採取による事故原因の調査、また、接着系ボルトの引抜試験・覆工のコア採取、打音検査等幅広い調査・検討が行われた後、６月18日に報告書が公表された。そこでは「～略、本トンネルでは以下の要因が複数作用し、累積された結果、致命的な事故に至ったと考えられる。(1) 設計に係わる事項、(2) 材料・製品に係わる事項、(3) 施工に係わる事項、(4) 点検方法・点検

実施体制に係わる事項」と報告されている。＊9



＊９ ［トンネル内の換気用ジェットファン］（『過去に学ぶ』・（財）高速道路技術センター・平成２年11月）

6.3　道路老朽化対策の本格実施に向けて

道路老朽化対策の本格実施に向けて、長期保全等検討委員会の提言を踏まえ課題解決を図りつつ大規模更新・修繕を実施していく必要がある。

３会社は高速道路本体構造物の健全性や性能を確保することの重要性やその維持管理の困難さ、更には大規模更新や大規模修繕への投資の必要性について、必要な情報を正確かつ判りやすく広く社会へ説明し理解を得ていく取組みも行っており、国・地方公共団体等の関係機関と情報共有を図りながら地域のコンセンサスを得るとともに警察や他の道路管理者などとの連携を図る取組みが実施されている。

また、交通規制や車線規制による渋滞が発生することから、交通量や利用状況等路線特性を勘案のうえ工事や車線運用する方法が検討されるとともに、渋滞の影響が大きいと予測される場合には代替高速道路の活用による影響の軽減、迂回路となる一般道への影響緩和、さらには工期短縮のための工法開発などを採用し、高速道路を利用されるお客さまや周辺地域への影響を軽減する方策が検討されている。

加えて、大規模更新および大規模修繕を効果的に実施するため株式会社高速道路総合技術研究所と３会社が連携し新たな技術開発に計画的に取組んでいくことや、事業実施体制・業務システムの強化や人材の確保・育成等の取組みが行われている。

なお、大規模更新・修繕の事業推進と並行して、道路老朽化の大きな要因となる過積載車への取締まり対策を強化していくことも重要である。

７．関連事業の進展

7.1　民営化後の関連事業

（1）　ブランドネーム

３会社の民営化後のブランドネームは会社の英語表記であるNippon Expressway Company Ltd.の頭文字の一部を取って、「NEXCO」という名称が採用された。NEXCOは同時に「みち」とともに「みち」の先へという意を表すものであり、英語の「Next（次なる）」と「Co（共にを意味する接頭語）」の２つの語を包含している。

（2）　東日本高速道路株式会社

東日本高速道路株式会社（「NEXCO東日本」）管内の休憩施設は平成26年３月現在、サービスエリアが82か所、パーキングエリアが228か所整備されている。このうちNEXCO東日本グループが運営するサービスエリアは74か所、パーキングエリアは110か所となっており、第三セクターが運営する休憩施設が５か所となっている。平成17年10月の事業開始以来、お客さまに民営化の成果を直ちに実感して頂けるよう『クルマの旅に、もうひとつのよろこびを。』というビジョンを掲げ、「ドライブの疲れを癒し、心をリフレッシュして次の目的地まで安全・快適なドライブを支えるエリアを創造する」という考えのもと、基本的なサービスの向上を目指す「礎づくり」と、地域の特徴を生かした個性的な店舗造りを目指す「華づくり」の２つの方針を設け、地域の心の“つながり”を創造するサービスエリア・パーキングエリアの展開を進めている。

地域連携の観点からは、休憩施設で地域の特産品を積極的に取り扱う「地域のショーウィンドウ化」を進め、各休憩施設で地域特産品の取扱いの充実を図るほか、地域の食材を活かした弁当の販売、地域の野菜や果物販売の展開、地産地消をテーマにした新メニューの開発促進、地域の特産品の推奨を目的とした地域産品応援を実施している。

（3）　中日本高速道路株式会社

中日本高速道路株式会社（「NEXCO中日本」）管内の休憩施設は、平成26年３月現在、サービスエリアが54か所、パーキングエリアが142か所整備されている。このうち、NEXCO中日本の子会社が運営しているサービスエリアは50か所、パーキングエリアは100か所となっており、第三セクターが運営する休憩施設が11か所となっている。

民営化当初、NEXCO中日本では「より快適」、「より便利」、「より楽しい」サービスエリアの実現に向け、お客さまから支持の高いコンビニエンスストアの導入や好評をいただいているセルフ・カフェショップの誘致を積極的に進めている。

近年は「お客さまに感動していただけるサービスエリア」を目指して、休憩施設ごとに路線特性や地域特性を考慮したコンセプトを設け、特徴のあるエリアづくりを行っている。

また、お客さまの多様なニーズに応えるため複合商業施設を推進しており、店舗リニューアルに合わせて施設を大規模に造り直し、「これまでのサービスエリアの概念を超えて、移動の通過点から目的地となるサービスエリアへの転換を目指した商業施設」と、施設規模・業種業態・施設配置・園地計画に至るまで新しい設計思想で一から造り上げた「新たな時代を象徴する新東名の商業施設」の２つの複合商業施設を展開している。

さらに、地域特産品の開発・販売等にも力を入れており、地元の隠れた名店や商品を掘り起こすとともに、地域の野菜等を生産者自らが販売することを定期的に開催している。

加えて、沿線地域の活性化や地域連携の観点から、沿線地域のお客さまにも休憩施設をご利用いただくために、一般道側からの出入口や駐車場の整備を進めており、平成26年３月現在、119か所に設置している。また、地域向け店舗の新設や地域ニーズに合ったテナントの誘致も合わせて行っている。

（4） 西日本高速道路株式会社

西日本高速道路株式会社（「NEXCO西日本」）管内の休憩施設には、平成26年３月までに、サービスエリアが98か所、パーキングエリアが200か所整備されている。そのうち、NEXCO西日本グループにより運営しているサービスエリアが92か所、パーキングエリアは88か所となっており、そのほか、第三セクターが運営する休憩施設が10か所となっている。

民営化以降、NEXCO西日本グループでは、「休憩施設」から「お客さま満足施設」への変革を目指し、民営化当初においては、まずはお手洗いの改修に着手した。またその一方で、比較的大規模なサービスエリアやパーキングエリアについて、個性を意識した店舗づくりやハイウェイコンビニの展開による24時間営業化を進めてきた。

更なる取組みとして、さまざまなお客さまのニーズにお応えするために、地域性や交通特性等を踏まえ、連続する数個所のサービスエリアやパーキングエリアを１つのブロック、１つのゾーンとして設定し、そのなかで店づくり、品揃え等に変化をつけた３分類のサービス施設を配置することで、１つの商業モールとして機能させる店舗展開を進めてきた。

また、地域の活性化と地域課題の解決を図り、周辺地域と休憩施設との共存を目指した取組みも進めている。その１つとして、休憩施設を地域のふれあい場として利用いただけるよう、平成17年度から一般道からも休憩施設を利用いただけるよう設けた出入口を平成26年３月までに60か所設置している。そのほか、沿線地域の観光情報やイベント情報等を提供することで、多くのお客さまに興味をもっていただき、地域の活性化につなげることを目的とした「地域の窓」の整備も進めており、さらに、平成25年度からは、地域観光の推進や地域の特産品を試行販売する地域連携の取組みも始め、平成26年度初頭には、中国自動車道の美東サービスエリア（上下線）の店舗建物内に地域連携のための新たなスペースを初めて設置した。

また、事業として郊外型の素泊まり宿泊施設を関門自動車道の壇之浦パーキングエリア（下り線）および山陽自動車道の宮島サービスエリア（上り）に整備している。

８．その他の動き

8.1　高速道路のあり方検討有識者委員会

民主党政権下の平成23年３月30日、今後の高速道路の整備、管理、料金、負担のあり方について幅広く検討するために「高速道路のあり方検討有識者委員会」（寺島実郎座長）が設置され、同年12月９日に「今後の高速道路のあり方中間とりまとめ」を決定し、前田国土交通大臣に手交した。

この「中間とりまとめ」では、高速道路ネットワークのあり方について、ミッシングリンクの解消等のネットワーク強化を最優先のプライオリティをもって対処すべきであり、整備・管理の費用負担については、高速道路の直接の利用者および自動車ユーザー全般の負担を基本とし、加えて自動車ユーザー以外の主体や便益を共有する地域からも負担を求めることで、公正で合理的な受益者負担を実現していくべきとの方向性が示された。また、今後の料金制度のあり方については、持続可能で公正な負担を実現するため、距離に応じた公正妥当な料金体系と安定的でシンプルな料金制度を構築し、その上で、真に必要なネットワークが機能を十全に発揮できるような弾力的な料金施策を追求すべきとされた。さらに、民営化時点では償還計画に含まれていなかった更新などに係る費用の確保について、持続可能で、かつ各世代間の負担の公平性を図る観点から、償還期間の延長、償還対象の見直し、償還後の維持管理費用を利用者負担とする等の方策について幅広く検討すべきとしている。

8.2　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

社会資本整備審議会道路分科会国土幹線道路部会は、国土幹線道路（主に高速自動車国道・直轄国道）に関する制度等について検討することを目的として、それまでの「有料道路部会」および「幹線道路部会」を改編し平成24年７月13日設置され、国土交通大臣による諮問「『今後の国土の幹線となる道路に関する制度等のあり方』について」（平成24年11月13日）を受け、「高速道路のあり方検討有識者委員会」提言に続くものとして、議論を重ね、喫緊の課題である維持管理・更新のあり方、料金制度や平成25年度で終了期限を迎える料金割引の今後のあり方などについて、今後の高速道路の長期展望を見据えつつ、中間答申を取りまとめ、平成25年６月25日に寺島部会長、家田部会長代理から国土交通大臣に提出された。

この「中間答申」においては、維持管理・更新への取組みについて、笹子トンネル事故などを踏まえ、民営化時点では見込まれていなかった構造物の更新や大規模な修繕を計画的に進めることが必要であり、そのためには適切な点検による現状確認と的確な補修等の実施等の取組みが必要とされている。また、更新計画を計画的に進めていくため、将来世代を含めた利用者負担の平準化を求める観点から、債務償還期限の10～15年程度の延長を検討すべきとし、さらに、将来の維持管理負担のあり方について、償還満了後も適切な維持管理を実施するため、引き続き利用者に負担を求め、低廉な料金を徴収し続けることも検討すべきとされている。

また、料金制度のあり方について、受益者負担や原因者負担の考えに立ち、公平性の観点から対距離制を基本とし、３つの料金水準（普通区間、大都市近郊区間、海峡部等特別区間）に整理すべきとされた。また、それまで実施してきた様々な料金割引については、定価料金が分かりにくくなっている状況を踏まえ、理念や実施目的を明確にし、利用者の行動の変化を引き出せるものに限定したシンプルなものとすべきとされ、さらに、機動的な交通利用を促す大都市圏の料金体系のあり方について、管理主体を超えたシームレスな料金体系とし、ICTの活用等により状況に応じて弾力的に料金を変動させる枠組みや環状道路の利用が促進されるような料金体系を目指すべきとされている。

8.3　国土開発幹線自動車道建設会議（国幹会議）

（1）　第２回国幹会議

第２回目の国幹会議は民営化後の平成18年２月７日に開催され、民営化後、高速道路会社が暫定的に整備を行っている区間（1,276km）について、会社が整備する区間（1,153km）と新たに新直轄方式に切り替わる区間（123km）の選定および整備計画事業費の更なるコスト削減について審議が行われた。新たに新直轄方式に切り替わる区間は、採算性が低い等により高速道路会社が整備しない区間のうち地方公共団体が「新直轄方式による整備を希望」または「いずれかの方式でも可」とした区間を対象とし、北海道縦貫自動車道七飯―大沼間、日本海沿岸東北自動車道荒川―朝日間等７区間が選定された。また、平成15年12月22日の「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）において決定された2.5兆円のコスト削減の上乗せについて、設計速度の見直し等による道路の構造・規格の見直し、ETC普及に伴う本線料金所の拡張計画の廃止等の具体的なコスト削減内容を確定させ、整備計画を変更している。併せて、「抜本的見直し区間」５区間143kmについて、新直轄区間の３区間については約２割のコスト削減を行った上で北海道縦貫自動車道士別―名寄間24kmのうち12kmおよび北海道横断自動車道足寄―北見間79kmのうち28kmのみ着工し、その他68kmについては当面未着工、高速道路会社整備区間の新名神２区間（大津―城陽間・八幡―高槻間）35kmについては35％を超えるコスト削減の上、主要な周辺ネットワークの供用後における交通状況等を見て改めて着工を判断すると報告された。

（その後、改めて着工を判断するとされた区間については、平成24年４月１日に国土交通大臣が建設凍結解除を表明し、24年４月20日に事業変更の許可が出された。）

（2）　第３回国幹会議

平成19年12月25日に開催された第３回目の国幹会議においては、東京外かく環状道路関越自動車道―東名高速道路間について、（1）関越自動車道―中央自動車道間（練馬区～三鷹市）を関越自動車道、（2）中央自動車道―東名高速道路間（三鷹市～世田谷区）を中央自動車道として基本計画を策定した。この区間は、昭和41年７月に高架方式で都市計画決定されたものの、地元住民の反対運動等により昭和45年から約30年間事業が凍結されていたが、平成13年４月に地下構造に計画を見直した「計画のたたき台」を公表し、19年４月に都市計画変更行っている。一方で、国の高速自動車国道としての位置付けは予定路線のままであったため、第３回国幹会議にて基本計画を策定したものである。

（3）　第４回国幹会議

平成21年４月27日に開催された第４回目の国幹会議では、「経済危機対策」（平成21年４月10日）を踏まえて、東京外環自動車道の関越自動車道―東名高速道路間など４区間の新規整備計画の策定、上信越自動車道信濃町―上越JCT間など６区間の暫定２車線区間の４車線化に伴う整備計画変更等が審議され承認されている。新たに整備計画を策定された区間は、高速自動車国道の基本計画区間のうち（1）「国土ミッシングリンク」の結合に資する道路であること、（2）事業評価として、費用便益比が１を上回っていること、（3）環境影響評価および都市計画の手続きが完了していること、の３つの要件を満たす区間として、東京外環自動車道関越自動車道―東名高速道路間16km、東関東自動車道水戸線潮来―鉾田間31km、名古屋第二環状自動車道名古屋西JCT―飛島JCT間12km、日本海沿岸東北自動車道酒田みなと―遊佐間12kmの４路線71kmが対象区間として選定された。第４回国幹会議では、適切な料金水準の下で、採算性の確保に配慮した整備手法として、「直轄方式」と「有料道路方式」を組み合わせた「合併施工方式」が導入され、「新直轄方式」で整備される日本海沿岸東北自動車道以外の新規整備３区間および４車線化全６区間が「合併施行方式」で整備することになった。その後、政権交代の影響等により、新規整備区間のうち東関東自動車道水戸線は「新直轄方式」での整備、４車線化区間のうち上信越自動車道信濃町―上越JCT間、舘山自動車道木更津南JCT―富津竹岡間、東海北陸自動車道白鳥―飛騨高山間、高松自動車道鳴門―高松市境間の４区間および長崎自動車道のうち長崎芒塚―長崎多良見間は「有料道路方式」での整

備に変更された。