

欧米の高速道路整備の基本思想 — 歴史的検証 —

2010年8月6日
財団法人高速道路調査会
総括研究員・審議役 西川了一

1

本日発表させていただきます研究は、私が、今年の3月まで、高速道路機構に在籍しておりました時に、理事長の勢山廣直氏と共同で取りまとめた同名の報告書を要約したものです。ただし、研究の中には、高速道路調査会に在籍しておりました、合計10年ほどの調査の成果を盛り込んでおります。

I. 研究の背景と目的

(1) 背景

高速道路の無料化、渋滞を考慮した料金設定など、これまでの高速道路政策を抜本的に見直す必要が生じてきた。

(2) 目的

欧米の長期にわたる道路整備の歴史の調査により、

- ① 高速道路を含めた幹線道路整備に当たっての基本的考え方として国民の権利としての移動権の保障の存在を検証
- ② 各国の高速道路整備の有料・無料を決定した要因の分析

2

まず、研究の背景と目的ですが、ご存知の通り、高速道路の無料化が大きな議論となり、今までの償還主義に基づく、料金決定原則を抜本的見直す必要が生じています。

このような新たな高速政策を考える際の考え方の参考として、欧米4カ国のローマ時代から現在までの高速道路を含めた幹線道路整備に当たっての基本的考え方として移動権の保障の存在を検証しようとしたものです。

また、高速道路を「無料で整備するか、有料で整備するかをどのようにして決定したかの要因を分析しました。

Ⅱ. 研究の特徴

1. ローマ時代から現在までの超長期にわたって、4カ国（英、米、フランス、スペイン）の道路政策（特に有料道路を中心としたファイナンスについて）を総合的に比較検討
2. スペインの道路整備について、初めて体系的な歴史的研究を行った。
3. 国土交通省の交通基本法検討会と共通の問題意識＝**移動権の保障**

3

本研究の特徴は、

第一に、英、米、フランス、スペインの4カ国について、ローマ時代から現在までの、2000年にわたる超長期の幹線道路の整備を体系的に比較していることです。

第二、今まで、ほとんど取り上げることのなかった、スペインの道路整備の歴史について、初めて体系的な調査を行ったことです。

第三に、現在国土交通省で、交通基本法の制定に向けて、検討されていますが、そこでの基本概念が、人権としての移動権の確保であり、移動権は本研究においても中心テーマです。このテーマは、国土交通省とは全く独自に設定したのですが、現在の検討ニーズに符合したものであるといえると思います。

Ⅲ. 調査結果

1. 基本認識

- × 欧州の近代化以前の歴史を見ると、ローマ時代には、ある程度の移動の自由があったが、中世には、国王や領主の支配する領土の外への住民の移動は制限されていた。
- × しかしながら、近代的な統一国家の成立とともに、移動の自由が、国民の権利として認められるようになってきたため、関所やターンパイクの通行料などが廃止されてきた。
- × この意味で、近代化の歴史は、道路の無料化、通行の自由化の歴史だった。
- × 近年、公共財源の不足等により、有料道路が増加している。

4

基本認識ですが、

欧州の近代化以前の歴史を見ると、ローマ時代には、ある程度の移動の自由があったが、中世には、国王や領主の支配する領土の外への住民の移動は制限されていました。

しかしながら、近代的な統一国家の成立とともに、移動の自由が、国民の権利として認められるようになってきたため、関所やターンパイクの通行料などが廃止されてきました。

この意味で、近代化の歴史は、道路の無料化、通行の自由化の歴史だったといえます。

しかしながら、近年、公共財源の不足等により、欧米でも、有料道路が増加しています。

2. 仮説

- × 自由主義社会の国民の基本的な権利（ナショナルミニマム）として、移動の自由（モビリティ）の保障がある。
- × 国としてのナショナルミニマムの路線は、無料で提供されなければならない。
- × ナショナルミニマムが満足された上で、これを超える路線については、有料制が正当化される。
- × この考え方を基本として、各国は、道路を有料にするか、無料にするかを決定してきた。

5

このような基本的な動向の背景にあった思想として、以下の仮説を設定しました。

自由主義社会の国民の基本的な権利(ナショナルミニマム)として、移動の自由(モビリティ)の保障があった。

したがって、国としてのナショナルミニマムの路線は、無料で提供されなければならない。

ナショナルミニマムが満足された上で、これを超える路線については、有料制が正当化される。

さらに、この考え方を基本としながら、その他の要因を考慮して、各国は、道路を有料にするか、無料にするかを決定してきたというものです。

3. 英国の中世の道路 KING'S HIGHWAY

- × ローマ時代の全国的幹線網は、中世には荘園領主・教区が道路管理者となり、細切れの管理に
- × King's Highway = 国王の命令に基づいて特別に治安の維持された道路
- × King's Highwayは、移動権を保障するため無料で提供された（13世紀にマグナカルタ，ウィンチェスター法典で規定）
- × 17世紀の有料のターンパイク出現時の暴動発生から、有料化は移動権の侵害と認識されていたことが分かる。

6

英国においては、道路の移動の権利は、キングズ・ハイウェイ思想の中に見ることができます。

英国内には、ローマ時代には約3000kmの街道が存在しましたが、中世には荘園領主・教区が道路管理者となり、細切れの管理となりました。

しかしながら中世においても、King's Highwayと言って、国王の命令に基づいて特別に治安の維持された幹線道路が存在しました。

King's Highwayは、移動権を保障するため、無料で提供し、維持されました。これらは1215年のマグナカルタや1285年のウィンチェスター法典でも規定されています。

このような移動権が権利として認識されていたことは、17世紀にターンパイクと言われる有料道路が出現したときに、料金所を破壊する暴動が起きたことから、証明されます。

1958年以降高速道路が原則無料で整備の理由

①ターンパイクのトラウマ

- ・ 1830年には、トラストの数1,100、ほとんどの幹線道路23,000マイル（32,000km）がターンパイク
- ・ 19世紀はじめに乗り心地および速度に勝る鉄道の出現により、長距離交通を担っていたターンパイクは破綻し、地方自治体の負担による維持に移行し、暴動も発生→為政者のトラウマに

②高規格の幹線道路網の整備が進んでおり、有料高速道路への転換交通少、差別化困難

③通過交通は、既にガソリン税による負担で整理済

7

次に、英国において高速道路が無料で整備された理由をまとめると、

まず、ターンパイクのトラウマがあったことです。1最盛期の1830年には、ほとんどの幹線道路にあたる32,000kmを管理するほど普及していたターンパイクですが、19世紀はじめに乗り心地および速度に勝る鉄道の出現により、破綻し、地方自治体の負担による維持に移行 しましたが、この移行期に多くの暴動も発生しました。このことが為政者のトラウマとして記憶に残っていたことが、高速道路を無料で整備した最大の理由と考えられます。

次に、高速道路整備以前に、ターンパイクにより規格高い幹線道路網の整備が進んでおり、高速道路への転換交通が少ないと予測されたこと、速度やサービスレベルにおいて一般道との差別化困難であったことが挙げられます。

また、通過交通は、既にガソリン税による負担で整理済であったことが挙げられます。

4. 米国の自動車専用ターンパイクの発達

- × 自動車文明の発達により、混雑回避と高速走行の**付加的サービス**のため高速タイプの**有料のターンパイク発達**
- × 1940年のペンシルバニアTPを始めとして、30以上の州で約5000kmのターンパイク建設
- × 各州の公社が個別に債券発行して資金調達し、料金により返済
- × 有料道路には、連邦補助なしの原則

8

次に、米国について見ていきたいと思います。米国では時代により、幹線道路を有料で整備した時期と無料で整備した時期がありました。

まず、1930年代に自動車文明の発達により、混雑等が問題となり、1940年にペンシルバニアターンパイクが初めての高速道路として、有料で、建設され、以降30以上の州で、約5000kmのターンパイクが建設されました。

これらのターンパイクは、各州の公社が個別に債券を発行して資金を調達し、料金収入により返済されました。

また、これらのターンパイクには連邦補助はありませんでした。

インターステート高速道路の無料の理由

- × 1956年66000 kmのインターステートを道路信託基金により整備し、無料で提供を決定
- × **無料の理由**
 - ・ インターステートは**国家としての一体性**を保持するためのモビリティを提供する重要な手段
 - ・ 有料制では**採算性の取れるネットワーク不足**
 - ・ 国防および防災避難路として機能

9

1956年66000kmのインターステートをガソリン税等をおもな財源とする道路信託基金により建設することが決定されました。

無料の理由は、まず、

インターステートは**国家としての一体性**を保持するためのモビリティを提供する重要な手段 であると考えられたこと

有料制では**採算性の取れるネットワークが不足するとされていたこと**

さらに、インターステートは**有事の際の国防および防災避難路**として機能を期待され、この機能は有料道路になじまないと考えられたことが挙げられます。

1980年代以降の有料道路制度の見直し

- × 70年代後半、石油ショック、公共財源の不足、交通渋滞により、**道路が荒廃**
- × **有料道路にも連邦補助を認め、民間資金を活用する政策（官民パートナーシップ）に転換**
- × 米国は、持続可能性に配慮しつつも、欧州と比較して、引き続き自動車交通によるモビリティの維持向上の意識は高い

10

70年代後半に石油ショックが発生し、公共財源の不足より、道路が荒廃し、交通渋滞により道路整備ニーズも高かったことから、民間資金を活用するため、有料道路制の導入に転換

有料道路にも連邦補助を認め、民間資金を活用する政策を導入した。

米国は、持続可能性に配慮しつつも、欧州と比較して、引き続き**自動車交通によるモビリティの維持向上の意識は高い**

5. フランスの20世紀初頭の道路整備の進展

- × 20世紀に入り自動車の登場により、道路整備の必要性高まり、1930年代には国道、県道などの総延長は8万kmに達し、当時の世界最高の道路網
- × 既存の道路網への過信から、高速道路整備開始遅延

11

次にフランスについて見ていきます。

フランスでは、20世紀に入り自動車の登場により、道路整備の必要性が高まり、1930年代には国道、県道などの総延長は8万kmに達し、当時の世界で最高の道路網を有していました。

このため、道路交通の増加も、既存の道路網により対応できると考えられ、結果的にドイツやイタリアに比較して、高速道路の整備開始が遅れました。

高速道路の誕生と有料制の理由

- × 1955年高速道路法制定：高速道路は**原則無料**だが、**公的機関へのコンセッションにより有料**での整備開始→**移動権の保障と財源不足の妥協**
- × **移動権を保障するため、有料高速道路は無料の代替路線の存在が条件**
- × コンセッションとは、道路整備にあたって、企業が、政府との契約により、設計、建設、運営、維持、資金調達等を自らの費用とリスクで行い、料金を徴収して、これらの費用を回収するもの

12

1955年に高速道路法制定し本格的に高速道路の整備を開始しました。この際、公共財源の不足により、高速道路は**原則無料**だが、**公的機関へのコンセッションにより有料**での整備開始されました。これは、国道を無料で通行できるという**移動の権利を保障しつつ、財源不足のため遅々として進まない高速道路の整備を進めるための妥協の産物**と言えます。

ここで、コンセッションとは、道路整備にあたって、民間企業が、政府との契約により、設計、建設、運営、維持、資金調達等を自らの費用とリスクで行い、料金を徴収して、これらの費用を回収するものです。

国内交通基本法の制定

× 1982年国内交通基本法の制定

ミッテラン社会党政権で世界で初めて、移動権を国民の基本的人権として明文化

× 背景

フランス国鉄の経営改革のために始まった議論がすべての交通機関に拡大

× 移動権とは、

- ①すべての国民の移動する権利
- ②交通手段の選択の自由
- ③物資輸送を委託するかどうかの選択権
- ④交通機関の情報を得る権利

13

1982年にミッテラン社会党政権で世界で初めて、移動権を基本的人権として明文化されました。この法律は日本の交通基本法のお手本とされています。

経緯は、フランス国鉄の経営改革のために始まった議論がすべての交通機関に拡大し整理されたものです。

交通権とは、①すべての国民の移動する権利、②交通手段の選択の自由、のほか③物資輸送を委託するかどうかの選択権や、④交通機関の情報を得る権利を認めるものです。

国内交通基本法の高速道路政策への影響

- × **社会経済評価の義務化**

一定（25km、4車線、5億フラン）以上の道路プロジェクトの事前・事後評価の実施

- × **地方分権、民主化**

計画・実施過程への地方および労働組合等の参加

- × **高速道路のアクセス権の数値化による明確化と高速道路計画の拡大**

「2015年には、国道網との連続性を持つ2×2車線の自動車専用道路または高速道路、または高速鉄道網の駅から自動車で45分または50kmを超える場所には、いかなる市町村もなくなる。」（同法に基づいて制定された1995年国道整備の開発指針に関する法律第17条第1項）

高速道路整備計画延長 : 1977年 7,500km →
1992年 12,120km（うち自専道2580km）

14

国内交通基本法とこれに基づく関係法令が高速道路政策に与えた影響は以下のよう
なものです。

まず、交通インフラ投資の**社会経済評価の義務化**されたことです。道路については、
一定(25km、4車線、5億フラン)以上のプロジェクトの事前・事後評価の実施が義務化さ
れました。

次に、計画・実施過程への地方および労働組合等の参加手続きが定められ、**地方分
権、民主化**がすすめられました。

また、**高速道路のアクセス権**が具体的な数字で規定されました。

すなわち、1995年の国道整備の開発指針により、「2015年には、国道網との連続性
を持つ2×2車線の**自動車専用道路または高速道路**、または高速鉄道網の駅から自動
車で**45分または50km**を超える場所には、いかなる市町村もなくなる。」が決定され、結
果的に**高速道路の計画延長**が1977年の7500kmが1992年には、12120kmに拡大され
ました。

6. スペインの20世紀の道路整備制度

- × 20世紀前半：内戦とフランコ軍事独裁政権の成立による国際的孤立により、道路整備の開始が遅延
- × 1967年：公共財源の不足により、有料高速道路網の民間へのコンセッションによる建設開始
- × 1973年：12社に2000 kmのコンセッション付与
- × 移動権を保障するため、有料高速道路は無料の代替路線の存在が条件

15

スペインでは、長期の内戦と1936年のフランコ軍事独裁政権の成立による国際的孤立により、道路整備の開始が遅れました。

1967年に有料高速道路網の民間へのコンセッションによる建設が開始されました。これは公共財源の不足によるものです。

1973年に12社に2000kmのコンセッション付与しましたが、移動権を保障するため、有料高速道路は無料の代替路線の存在が条件であったことから、移動権が国民の権利として認められていたことが分かります。

社会党政権による無料高速道路への転換

- × 1982年に成立した**社会党政権**は、有料高速道路は、高速道路利用を富裕層に限定することから、**平等主義に反すると考え、無料高速道路の整備に転換→政権政党の思想の影響**
- × 既存の国道の改築により、低規格、低コストで整備（建設費：有料道路の3分の2）

16

1982年に成立した**社会党政権**は、有料高速道路は、高速道路利用を富裕層に限定することから、**平等主義に反すると考え、無料高速道路の整備に転換しました。ここから政権政党の思想が高速道路の無料・有料の決定に大きく影響することが分かります。**既存の国道の改築により、低規格、低コストで無料高速道路の整備を進めました。ちなみに、無料高速道路の建設費は、有料の3分の2でした。

7. まとめと教訓

(1) 道路整備において、**国民の権利としての移動権の保障の思想**存在

- ・英国のキングズ・ハイウェイ思想
- ・フランスの1982年国内交通基本法
- ・フランス、スペインの有料道路整備には、必ず並行する無料道路が存在
- ・米国 国としての一体性の保持にはインターステートにおける人や物の自由な往来が必須

→ **ナショナル・ミニマム路線として、最低限1本の無料の地域間幹線道路、これ以上は有料**

17

最後に、本研究のまとめとここから得られた教訓を説明したいと思います。国民の権利としての移動権の保障の思想が証明されたことです。

具体的には、

- ・英国においてはキングズ・ハイウェイ思想、
- ・フランスの1982年国内交通基本法、
- ・フランス、スペインの有料道路整備には、必ず並行する無料道路が存在することが分かりました。
- ・また、米国においては 国としての一体性の保持にはインターステートにおける人や物の自由な往来が必須と考えられていたことが分かりました。

共通の考え方として、**ナショナル・ミニマム路線として、最低限1本の無料の地域間幹線道路、を無料で整備し、これ以上のものを整備する際には有料制が正当化されるという考え方が存在していたことが分かりました。最初に設定した仮説が正しかったことが証明されました。**

(2) 有料無料の決定の付加的要因

① 公共財源の多寡

- × 米国のインターステート：無料
- × フランス、スペインの高速道路：有料

② 政権政党の思想

保守系は有料道路重視、左翼系は無料道路重視

- × スペインの保守党と社会党
- × 英国、フランスでも共通の傾向

③ 過去の政策の成功と失敗

英国のターンパイクの失敗の経験により高速道路は無料に

18

次に、高速道路整備の有料・無料の決定要因については、まず第一に公共財源の多寡があり、これは米国におけるインターステートの無料での整備、フランス、スペインの高速道路の有料での整備に結び付いたことが分かりました。

第二に、政権政党の政治思想です。当初有料で高速道路の整備が開始されたスペインでしたが、保守党から社会党への政権交代により、無料での整備に転換しました。これは、他の国でも共通の傾向としてみられるものです。保守系の政権政党では、有料道路重視、左翼系の政権政党の下では無料道路が重視されるという傾向です。

また、個々の政策の成功と失敗も、有料か無料化の決定に大きな影響を及ぼすことが、英国のターンパイク例から明らかになりました。

(3) 道路は常に公的所有

- × 各国ともに、道路は移動の自由を保障し、社会の経済的・文化的発展に必要不可欠のものを認められていたため、**常に公的所有**だった
- × コンセッションにより、建設や管理を、民間にゆだねても、変わることのない原則

19

各国ともに、道路は移動の自由を保障し、社会の経済的・文化的発展に必要不可欠のものを認められていたため、**常に公的所有**でした。

これは、コンセッションにより、建設や管理を、民間にゆだねても、変わることのない原則だったことがわかりました。

ご清聴ありがとうございました

ご質問、コメント等は、

r_nishikawa@express-highway.or.jp または

03-6436-2079

までお願いいたします。