



欧米の高速道路事情—高速道路の誕生と発展—

(財)高速道路調査会 総括研究員・審議役 西川了一

自動車はいつでも利用可能であり、ドア・ツウ・ドアで迅速に、プライバシーを保って移動できるという点で、鉄道など他の交通機関と比較して格段に優れている。このため、各国とも国民所得が一定のレベルを超え、一般の国民の自動車購入が可能になると、急速に普及する。各国の政府も、このような自動車の増加に対応した道路整備を実施せざるを得ず、自動車性能の進歩により高速走行に対するニーズが高まったことや、交通混雑の緩和のために高速道路を整備してきた。

しかし近年、交通事故の増加、排ガスやCO₂の排出による環境問題、道路混雑等の問題が発生してきた。その結果、持続可能性を維持するために自動車の利用を制限せざるを得ないという認識が増加し、イギリスのように道路の新規整備を抑制している国もある。

調達し、料金収入により返済された。

州をこえる全国的な道路網については、1937年、ルーズベルト大統領の指示により、有料道路として建設する可能性について調査された。しかし、有料道路制では、採算のとれる延長が限られ全州を連絡できないことから、本質的な問題解決にならないとして否定され、かわりに、約43,000kmを無料道路として建設することが提案された。

その後、第二次世界大戦下の停滞を経て、道路整備が不十分であるため、年間4万人近くが交通事故で死亡し、さらに混雑により大きな経済的損失が発生していた。アイゼンハワーが大統領に就任すると、経済発展の基礎づくりと復員兵士の雇用確保のための高速道路網整備の必要性を訴えた。

幾多の議論を経て、1956年に約66,000kmの州際高速道路（インターステート）の建設が決定された。同時に道路信託基金が創設され、ガソリン税で建設費が賄われる制度が確立した。この財源をもとにインターステート

1. アメリカ合衆国の高速道路の誕生と発展

アメリカ合衆国（以下、アメリカ）では、1920-30年代に自動車文明が急速に発達し、当時すでに旅客交通の約9割を自動車が占めるようになっていた。これは、同国の経済が第一次大戦後、飛躍的に発展し、自動車の生産能力や国民所得が増加したことや、豊富な石油資源に恵まれていたためガソリンやオイルが安かったこと、広大な国土の移動には自動車交通が適していたことなどによる。一方で、急速な自動車の増加によって道路の混雑等が問題となった。また、高速走行に対するニーズも高まったことから、1940年のペンシルヴェニア・ターンパイクをはじめとして、東海岸を中心に30以上の州で、約5,000kmの有料高速道路が建設された。これらは、おもに州内の交通のために各州の公社が独自に債券を発行して資金を

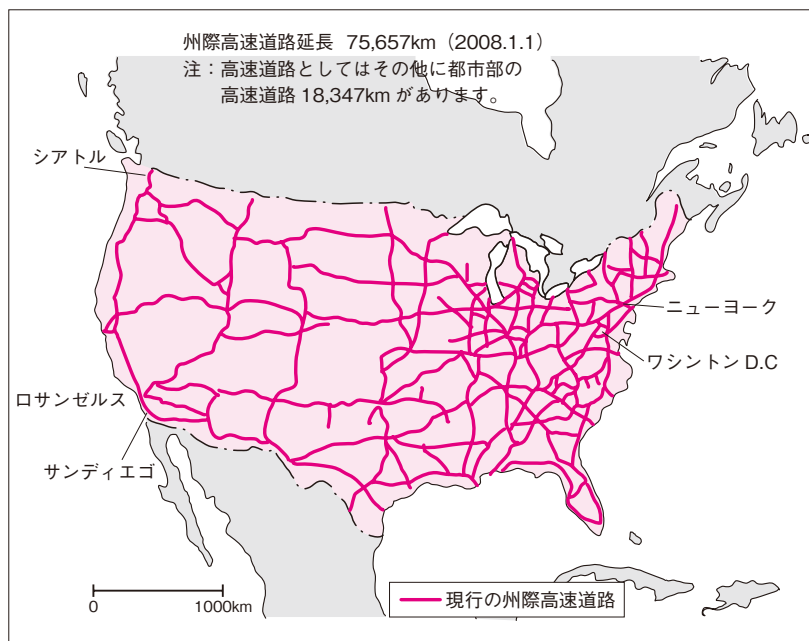


図1 アメリカの州際高速道路（インターステート）網

の建設費は90%が連邦から支出され、残りの10%のみを州政府が負担することとされたため、これ以降、州政府の独自財源による有料道路の建設は激減した。

このような政策の根底にあった考え方とは、アメリカが単なる州の集合体ではなく、一つの国家として一体性を保持するためのモビリティを確保するには、インターステートが必須であるとみなすものであった。また、インターステートの正式名称は、Interstate and Defense Highway（当初）であることからわかるように、インターステート建設の背景には国防上の必要性があり、さらに災害が発生した場合の緊急輸送路としての役割を期待されていたことがあった。このような性質は有料制になじまないことも無料の理由だった。

これ以降、1970年代までにインターステートはほぼ完成したが、都市部における交通混雑解消のための道路整備ニーズの増大、石油ショックによるインフレと経済の停滞によるガソリン税収の目減り、既存道路の維持費用の増大等により、公共財源が不足してきた。このような状況に対応するため、連邦政府は1980年代に、有料道路制度の活用へ転換した。すなわち、有料道路を従来の州の資金だけでなく、連邦補助や民間資金を導入して建設することにより、道路整備を促進しようとしたのである。このような施策により有料道路は、過去10年間で新規開通した高速道路（年間約240km）の3分の1から半分程度を占めていたが、今後は3分の2程度（年間約290km）を占めると予想されている。既存のインターステートの有料化が進展していくとともに、交通混雑緩和のための課金も増加していくと予想されている。

2. EU諸国の高速道路の誕生と発展

(1) イギリス

イギリスでは、ローマ時代から全国的幹線道路網が無料で、かなり自由に道路網を通行することができた。中世の封建社会になっても、これらの道路の一部は王の街道として維持され、自由通行権が認められていた（マグナ=カルタ、1215年）。

18世紀から19世紀にかけて産業革命の進展による駅馬車等の長距離通過交通の増加に対応するため有料道路（ターンパイク）が発達し、幹線道路のほとんどが有料化された時期もあった（1830年には約32,000km）。しか

し、鉄道の出現により破綻したため、地方自治体の負担による維持に移行せざるを得ず、この際に多くの暴動も発生した。このことから、為政者の記憶に有料道路に対する悪い印象が残ったため、20世紀に入って自動車文明が発達し、道路整備の必要性が増大した際にも有料道路が建設されることはなかった。第二次世界大戦後に高速道路網の建設を開始したがすべて無料で、ガソリン税等による財源で整備された。これは、上記の為政者の有料道路に対する悪い印象のほか、無料の幹線道路網の整備が進んでおり、有料とした場合に高速道路への転換交通は少ないと予想されたことが理由としてあった。また、規格のうえで、高速道路の有料化を正当化するほどの差別化が困難であったことや、通過交通はすでにガソリン税による負担で国が整備するという整理がなされており、有料化は二重課税となると考えられたこと、さらに、道路建設のために借入をするならば、国が行う方が民間よりも借入利率が低いという考え方が強かったことなども理由である。

しかし、公共財源の不足により、サッチャー政権の下で1989年に有料道路制の導入による民間資金導入の方向に転換し、2003年にバーミンガム近郊に初の有料高速道路（M6トル）が開通した。

その後、環境保護派の台頭や世界的な持続可能性重視

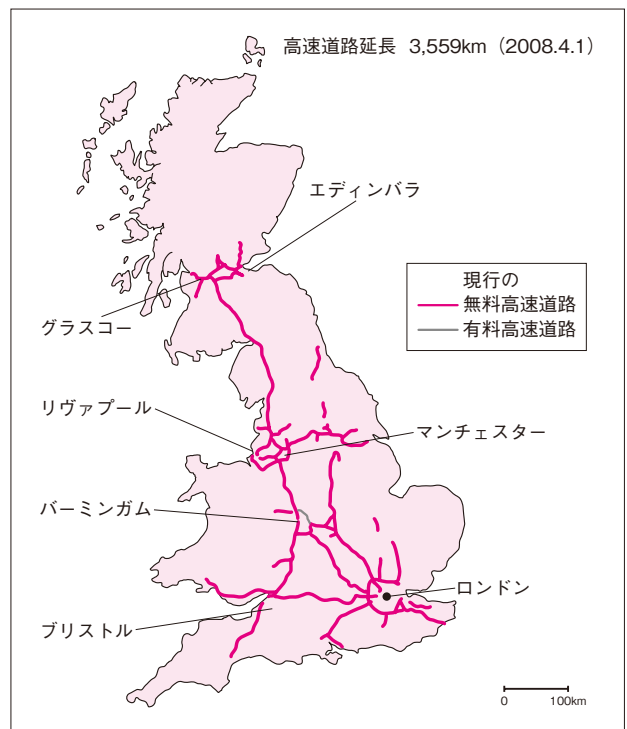


図2 イギリスの高速道路網

の世論により、道路整備を制限する政策に転換するとともに、有料制に対する世論の反対によりシャドウツール制（無料のまま、政府が業者に利用台数等に応じて支払う方法）を導入した。公共財源の不足は深刻であることから、トラックや全車への課金も検討されたが、世論の反対や経済危機の発生により断念され、本年5月に成立した保守党と自由党による新政権の対応方針が注目される。

(2) ドイツ

アウトバーンの建設は、ヒトラーが1930年代初めに、深刻な経済不況による失業問題（失業者は650万人といわれていた）の解決、第一次世界大戦の敗戦によって打ちひしがれていたドイツ国民の国威発揚や迅速な軍事行動を目的として推進したものである。一方この当時にモータリゼーションはそれほど進んでおらず、一般道の混雑は問題となっていなかった。したがって、高速道路の整備は公共政策の一環として行われものであり、有料道路とするような考えはなかったと推定される。このように高速道路整備は無料で始まったことから、その後も無料の整備が継続し、現在約12,000kmの高速道路網が張り巡らされている。

しかしながら、公共財源の不足やEU成立により燃料

税を負担しない外国トラックの増加により、1995年にピニエット方式^註によるトラック（12t以上）の有料制を導入した。さらに2005年にGPSと広域通信を用いた対距離有料制に移行している。

ドイツでも財政赤字は深刻であり、政府内でも乗用車への課金を導入したいという意見も強いが、経済危機下での負担増による国民の反発を恐れて、首相や交通大臣は乗用車への課金を否定している。

(3) フランス

フランスでは20世紀に入り、自動車の登場によって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約80,000kmに達し、当時としては世界最高の道路網を有していた。こうした道路網への過信から、高速道路の必要性についての認識が遅れ、ドイツやイタリアと比較して約20年、整備の開始が遅れた。1955年に高速道路法を制定し、本格的に高速道路の整備を開始した。この際、移動権の保障のため高速道路は無料を原則としながらも、公共財源の不足により、有料で整備が開始された。移動権を保障するため、有料高速道路の建設は無料の代替路線の存在が条件とされた。このため、代替路がないブルターニュ地方や中央山岳地域の高速道路は無料で整備されてきた。なお、都市内の高速道路は無料で

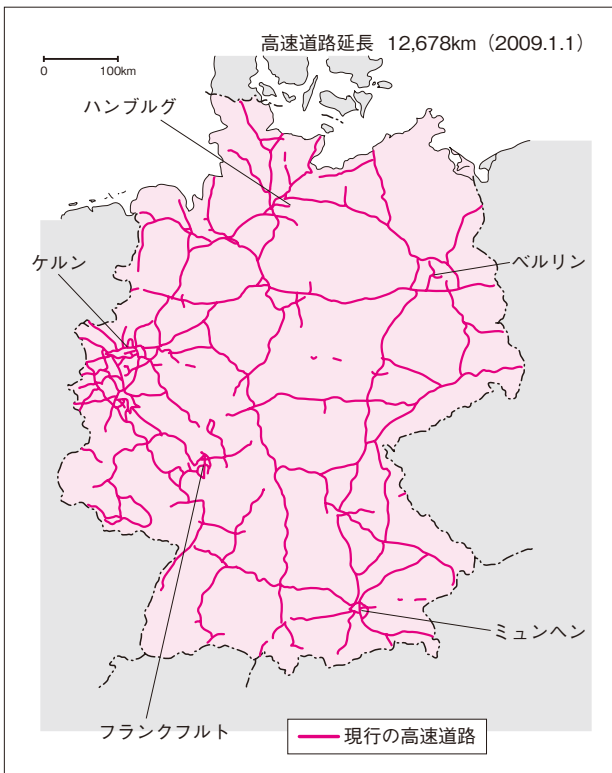


図3 ドイツの高速道路（アウトバーン）網

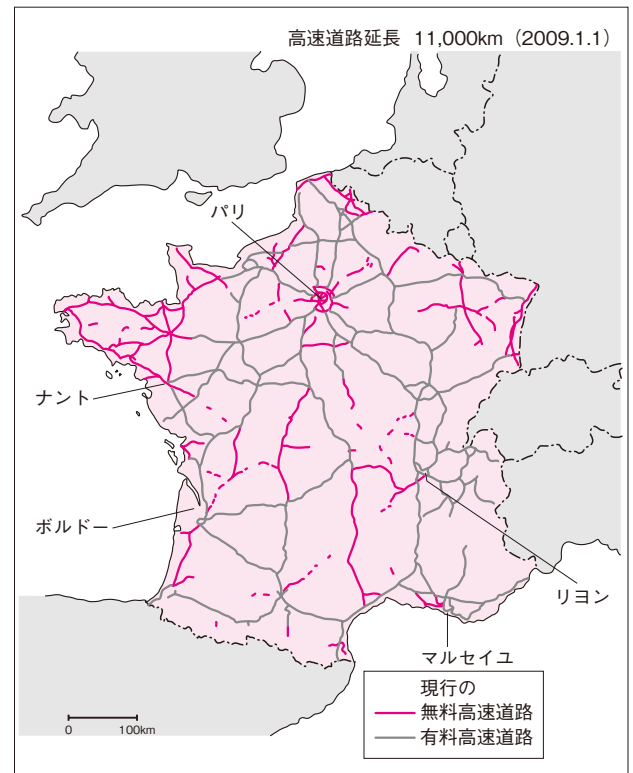


図4 フランスの高速道路網

あるが、これは混雑のために実質的な代替路が存在しないことから、移動権が確保できなかったためであると考えられる。

1982年にミッテラン社会党政権の国内交通基本法において、移動権が世界で初めて国民の権利として認められた。同法が高速道路政策に与えた影響は、一定以上のプロジェクトの事前・事後評価の義務化、並びに計画・実施過程への地方および労働組合等の参加による地方分権化・民主化である。また、高速道路へのアクセス権が以下の条文で認められ、結果的に、高速道路の計画延長は約7,500kmから約12,000kmに拡大された。「2015年には、国道網との連続性をもつ2×2車線の自動車専用道路または高速道路、あるい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」(1995年国道整備の開発指針)。

(4) スペイン

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、高速道路整備の開始が遅れた。1967年に有料高速道路の民間による建設が開始されたが、これはおもに公共財源の不足によるものだった。移動権を保障するため、有料高速道路の建設は無料の代替路線の存在が条件だった。

1982年に政権をとった社会党は、有料制により高速道路利用が富裕層に限定されることから、平等主義に反すると考え、既存道路の改築による無料高速道路の整備に転換した。

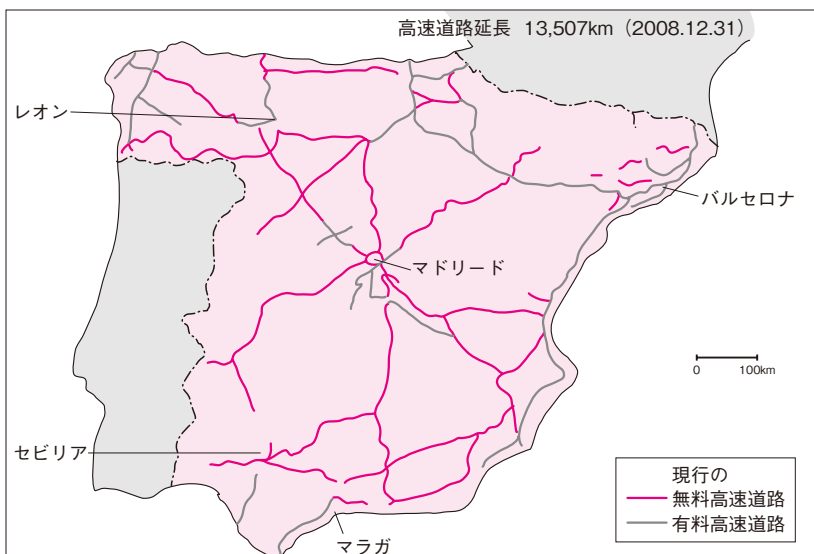


図5 スペインの高速道路網

1990年代になると、EUのマーストリヒト条約が発効し、ユーロ導入国の財政赤字に上限が設定された。そのため、政府は有料道路方式を再開し、民間会社による建設・運営が進んでいる。

3. EUの成立と高速道路政策への影響

EUの成立によって、域内の自由走行が可能になり、経済の一体化が進んでくると、とくにトラックの通過交通が増加してきた。これらのトラックは、フランスやスペインでは高速道路の通行料金を負担するが、ドイツ、オランダ、イギリスなど無料の国では、燃料を購入しない限り道路の整備費用を負担しないことから、不公平であるとの議論がなされた。このためドイツとベネルクス3国は1995年から、トラックに対してビニエツト方式の有料制を導入した。

EU全体でこの問題を解決する必要性から、1999年にユーロビニエツト指令が制定され、12t以上(現在3.5t超)のトラックが、欧州横断道路ネットワークおよびそこから転換可能な道路を通行する場合の課金の基準が示された。課金の種類は、対距離制とビニエツトによる期間制の2種類が可能であるが、対距離制が望ましいとされた。課金水準は合計額としては料金収入=インフラ整備費であるが、個別の料率は、各車両の大気汚染や混雑への影響度により差別化が可能であるとされた。

しかし、将来にわたる持続可能な発展のためには、環境への影響を考慮することが必要とされ、自動車については、道路の整備費用だけでなく、環境、混雑等の外部費用も支払うべきであるという議論が強くなってきた。そのため、インフラ整備費用に加えて、大気汚染、騒音、混雑の外部費用の課金を認める方向で議論してきたが、2008年に発生した金融危機のため導入を見送るべきとの国と、早期導入を主張する国との間で折り合いがつかず、当面棚上げとなっている。

注) ビニエツトとは、特定の道路を通行する場合に必要なステッカー状の証紙のことで、期間単位(日、週、月、年)で購入し、車のフロントガラスの内側に貼り付けて表示する。