

フランスの道路概要、高速道路整備の歴史、国内交通基本法が高速道路政策に与えた影響、サルコジ政権のもとの総合交通政策、無料の高速道路及び国道等への環境課金（エコ・タクス）及び我が国の高速道路政策への示唆について 2 回に分けて紹介する。

西川 了一<sup>1</sup>

## フランスの高速道路政策 Motorway Policy in France

### 1. 道路の概要

フランスは、ヨーロッパ大陸西部に位置する共和国で、面積 54 万 7,000 平方キロメートル（日本の約 1.5 倍）、人口は 6,340 万人（2009 年、日本の約半分）、国内総生産は 1 兆 9,071 億ユーロ（2009 年、日本の約半分）である。

交通機関別の分担率を見ると、旅客については、2007 年の人キロベースで、道路が 88%と圧倒的であり、次いで鉄道が 10.5%、航空が 1.5%となっている。貨物については、トンキロベースで道路が 79.9%、鉄道が 11.4%、パイプラインが 6.5%を占めており、やはり道路の占める割合が高い。日本は道路が、旅客のうち 66%、貨物のうち 59%を占めているので、日本と比較しても道路への依存度が高いといえる。

道路の総延長は 2009 年現在で 1,027,791 kmであり、日本の高速道路にあたるオートルート（autoroute）の延長は 11,042 km（うち有料 8,431 km）となっており、一般国道 9,765 km、県道（routes departmentale）377,984 km、市町村道（voies communales）629,000 kmとなっている。2004 年に公布された地方分権法により、国が管理する道路は、高速道路並びに国及びEUの利害に関する道路網となり、それ以外の約 16,200km が県に移管された。

フランスにおける道路行政は、エコロジー・持続可能な発展・交通及び住宅省<sup>2</sup>（Ministere de l'Ecologie, du Developpement durable, des Transports et du Logement）の道路局（Secteur Routier）が所掌している。

国道については、同省の土木事務所を通じて建設、管理に当たっている。高速道路については、設備省が直轄で行う無料路線（約 2,500 km）と混合経済会社（SEM、2 社）

<sup>1</sup> 東日本高速道路株式会社海外事業部海外事業専門役

<sup>2</sup> フランスでは非常に頻繁に省庁再編が行われており、そのたびに名称も変わるが、歴史的に設備省という名称が使用されてきたので、以後設備省と呼ぶ。



又は民間会社（8社）にコンセッションを付与して行う有料路線（8,431 km）がある。

図1 フランスの高速道路網

出典：A S F A Key Figures 2010

## 2. 高速道路整備の歴史

### (1) 高速道路の誕生と発展（1950～60年代）

フランスでは19世紀半ばに鉄道が登場し、主役となったが、20世紀に入り自動車が登場し、陸上交通の主役となった。このため、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8,000 kmに達し、当時としては世界最高の道路網を有していた。このため同国は、新たに高速道路を建設する必要はないとの方針を採っていたが、戦後の急速なモータリゼーションに対応するため、1950年代になって、よう

やく高速道路整備に着手することになった。

戦後の道路整備は、1951年の道路整備特別基金（FSIR）の創設による道路特定財源制度でスタートし、高速道路の整備も一部の都市高速について計画されたが、この制度は財政の逼迫によって骨抜きにされて道路整備は遅れた。しかしながら、1955年には、自動車保有台数は500万台を超え、道路の状況は近い将来飽和することが予想され、また経済も好転し高度成長期に向かうことが期待された。

こうした状況のもとで、早急に高速道路の整備を行う必要が認識され、1955年4月に高速道路法（法令55-435号）が制定された。

法案審議の過程で、「道路は無料」の原則論と、「背に腹は代えられない」とする現実論とが激しく衝突し、結局、同法第4条で「高速道路の利用は原則として無料である。しかし特別な場合、高速道路の建設および管理は国から地方公共団体、その連合体、商工会議所または公共の利益を優先するSEM（混合経済会社）にコンセッションすることができる」と規定することとなった。

これに基づき1956～63年までの間に5つのSEMおよびモンブラントンネル会社（Société Tunnel du Mont-Blanc : STMB）が設立され、有料による高速道路建設がスタートし、最初の高速道路（28km）は1961年3月1日にESCOTA社により開通した。

1960年代の都市間高速道路の整備は、主としてSEMの手によって行われ、建設のテンポも当初の年間50kmから150kmに上昇したが、1970年時点での供用延長は1,152kmにすぎなかった。その間に高速道路整備を求める声が各地で強くなり、高速道路を国土開発の重要な手段と見なす考えも強まった。

## （2）ポンピドー政権下（1969～81年）の高速道路整備<sup>3</sup>

1969年に就任したポンピドー大統領は、前任のシャルル・ドゴール大統領よりも、道路整備の優先順位を高めた。新たな設備大臣として任命されたシャランドン<sup>3</sup>は高速道路制度を次の3点において修正した。すなわち、新規のコンセッションに民間会社の参加を認めたこと、既存のSEMの自立性と責任を高めたこと、1970年代に3,000kmの高速道路の建設を行うことだった。

シャランドンは、民間会社が新たな資金調達先となり、建設費と維持管理費を低下させ、かつSEMの活動に良い刺激を与えることを期待していた。コンセッションの競争入札が1969年に開始され、1970年から73年の間に、4つの新規の民間有料道路会社にコンセッションが付与された。これらの新規のコンセッション会社はすべてフランスの公共事業を請け負う建設会社及びフランスの銀行によって結成されていた。有料道路は非

---

<sup>3</sup> ここから、本節（3）までは、主に、Jose A. Gomez-Ibanez and John R. Meyer, *Going Private-The International Experience with Transport Privatization*, 1993 によっている。

常に長期の投資であり、資金の回収に 25 年以上を要すると予想された。明らかに、投資家は他の利益があると期待しない限り、このように長い回収期間を容認しなかった。銀行が出資（相対的に少額の株式しか保有しなかった）したのは、投資から得られる利益よりも、債券の発行手数料収入を期待したからであるとされている。建設会社は、通常主要な株主だったが、当初の高速道路の建設により、十分な利益を上げることができたので、資金回収の遅れを容認することができた。

設備省は、競争入札にあたり路線を指定したが、詳細設計、資金調達、経営、運営、計画は各会社の提案に委ねた。設備省と財務省の担当官によって構成された選定委員会が、国からの無利子貸付金（総費用の 25%以下）、株主から提供される資本金および準備金（総費用の 10%以上）、政府保証の付かない借入金（総費用の 15%以上）、費用見積及び交通量予測の質と信頼性、さらに最初の 2 つの競争入札においては、高速道路の開通時期の早さに基づいて選定を行った。

シャランドンは、SEM が自らのパフォーマンスと自己責任を向上させる努力を促すために独立性と自立性を与えた。彼は SEM に、料金收受だけでなく、道路の設計、建設、及び維持管理の責任を持たせた。SEM は民間会社に対するような競争入札によってではなかったが、十分なコンセッションが付与された。通常は新規のコンセッションは主要な幹線から出る枝線に対して付与された。SEM は、しばしば当初のコンセッション期間の満了時期に、新しい区間のコンセッションを引受けることを条件として、コンセッション期間を延長された。

政府は新たなコンセッションの付与において助成を与えることについて、SEM であるか民間会社であるかに係りなく、以前ほど寛容でなくなった。これはシャランドンのコンセッション会社の自己責任を高める方針と、財務省の費用抑制方針に沿うものだった。1970 年からは、建設貸付金は政府が不採算であると認めた区間に限られ、新規の貸付金は金利を付して返済されることとなった。政府保証の借入金は 70%を超えることができなくなった。とはいえ、1970 年代の初めには、以前ほどではないにしても、かなりの額の補助が民間会社と SEM に与えられた。

1970 年代の石油ショックにより、道路の建設費が高騰し、新規のコンセッション会社の多くに深刻な問題を引き起こした。フランス政府の建設物価指数は、1970 年代の半ばの数年間には年率 20%の上昇を示した。1970 年代の初めまでは、430 万フランであったキロ当たり建設費は 1978 年までには 1,000 万フランに上昇した。金利も同様に上昇し、新規のプロジェクトの資金調達コストを増加させた。

これらの問題は交通量の伸びの鈍化と政府の料金改定を抑制する方針によって悪化した。1970 年と 1975 年の間には、キロ当たりの平均交通量は、リールーパリーリヨンーマルセイユ間の縦貫路線では 71%も増加し、5 つの SEM 合計でも 39%増加した（キロ当たり 13,000 台から 17,000 台）。しかしながら、1974 年から交通量は、伸びなくなり、1970 年代の終わりには再び増加に転じはしたが、以前よりもずっと低い伸び率と

なった。

エネルギー危機によって引き起こされたインフレ率を抑制しようとする財務省の方針により、料金改定率はインフレ率の約半分に削られた。1970年代の終わりまでに、4,054 kmの都市間高速道路を含む5,235 kmの高速道路のうち、ほとんどがコンセッションにより開通したが、多くのコンセッション会社、特に4つの民間会社は、すべてのプロジェクトが1970年代に建設されたために、深刻な財政危機に陥った。いくつかのSEMも、1960年代に建設された重交通量路線からの利益の一部が1970年代に建設された交通量の少ない路線の損失によって相殺されていたため問題を抱えていた。

### (3) ミッテラン政権下の高速道路政策

ジスカールデスタン大統領の保守党政権から、ミッテラン大統領の社会党政権に移行した1981年から、高速道路政策の改革が始まった。設備省の新大臣となったシャルル・フィテルマンはミッテラン連立政権における共産党からの入閣者であり、当初は1994年までにすべての高速道路における料金を廃止しようとしていた。彼は、すぐに料金を廃止することは財政的に不可能であることがわかり、その代わりに4つの民間コンセッション会社のうち経営状況が良好なコフィルトを除く3社を政府が引き取って、SEM化するとともに、SEM間の内部補助制度を導入することにより、料金の格差を3：1から2：1に減少させた。

会社間の内部補助を実施するために、1982年に政府機関であるADF (Autoroute de France) が創設された。ADFは、SEMに対して新規の貸付金を交付し、SEMから古い貸付金に対する返済を受け取るための精算所(クリアリング・ハウス)として機能した。すべての貸付金の債権は国からADFに引き継がれた。フランス政府は少なくとも1970年代の半ば以降、会社内の内部補助を導入していたが、ADFの創設により、政府は、会社間の内部補助を導入することが可能になった。これは破綻した3つの民間コンセッション会社を政府が引き継ぎ、料金の格差是正政策を実施する(料金格差是正政策は実務的には古いSEMの利益と後発のSEMの損失を増加させたので)ために必要だった。ADF全体の収支は、1980年代の後半から、主に交通量の伸びの回復および1980年代初めから中頃の新規のコンセッションの付与の減少によって、利益が出始めた。

また、この改革は、政府の政策の転換を示している。1960年の高速道路整備計画は、どの路線が建設されるべきかを決定するための適切な指標として、個別の区間の交通量と採算性に重点を置いていた。それによって政府が料金による資金調達を可能にするためであった。1969年から70年のシャランドンの改革は民間会社をコンセッションに参加させることによって料金への依存を強化し、SEMの独立性と自己責任を高め、政府貸付金を減少させた。しかし、同時に、おそらく気づかれないうちに、彼の高速道路建設速度の3倍化は、次第に会社内の内部補助を導入させ、個別路線の採算性重視の方針を後退させていった。この過程は石油危機によって早められたが、おそらく道路網を交通

量が少ない路線に拡大していったときに不可避免的に発生したものだ。1980年代の改革は、SEMの会社内の内部補助と同様に会社間の内部補助システムを創設することによって、このような展開をさらに促進した。

フィテルマン設備相は上記の高速道路政策の改革と同時に国内交通基本法（以下LOTI）の検討を進め、同法は1982年12月に制定された。これは、世界で初めて移動権を人間の基本的権利として認めた画期的なものだった。

LOTIは、もともと1982年末までに解散することが決まっていたフランス国有鉄道の経営形態を決定するために検討を開始されたものだったが、検討の過程で国内交通体系全体について再編する必要性が認識されたために、鉄道をはじめとして、道路、河川交通、航空等のすべての交通モードを対象にして策定されたものである。

LOTIの特色としては、交通政策の策定・実施に当たり地方分権の推進が強調されたこと、公共交通の重視と政府機関の責任を明確化したこと、さらに重要なこととして、あらゆる国民が自由に移動する権利を保障する「移動権」が明確に規定されたことである。

このLOTIと、これに基づく各種の法令が高速道路政策に与えた影響は以下のとおりである。

#### 1) インターモーダルな社会経済評価の義務化

LOTI第14条では、インフラ整備における公共投資は、社会経済的な効率性に基づいて決定されるべきであり、それは利用者のニーズ、安全性、環境保護、国家計画の目標、国土整備政策、国防上の必要、国内及び国際的な交通の見通し、資金調達費用、及び環境費用等の社会的費用を含めた総費用を考慮すべきであるとされている。さらに、大規模なインフラの整備に当たっては、環境費用、安全性、健康等の社会的費用を含めた統一的な指標で、異なるモード間の比較を行うべきであるとされている。

道路については、LOTIに基づく1984年7月7日付政令およびそれを具体化する1986年3月の道路局長通達等により、延長25km以上の2×2車線以上の高速道路および投資額が5億フランを超えるプロジェクトについて、国土の均衡ある発展、交通安全、利用者便益、環境・他の交通機関・雇用・エネルギーへの影響、政府とコンセッション会社の財務収支等10項目の指標による社会経済評価が義務化された（奥野、栗田、杉山1997年）。

さらに、上記のような事前評価だけでなく、事後評価も義務化され、コンセッション契約に路線名と実施時期を規定することとされた。

#### 2) 計画策定・実施過程への地方、労働組合等の参画—地方分権、民主化との整合

LOTI第4条では、総合交通政策の策定と実施は、地方分権化と民主化のため、地方自治体及び労働組合等すべての利害関係者の代表の参加の下に行われるとされている（安部1986年）。

### 3) 移動権の確保のための高速道路計画の拡大

L O T Iに基づいて制定された1995年2月国土整備の開発指針に関する法律（パスクワ法）では以下の目標が設定された。

- ・パリと地方及び都市と農村の均衡のとれた発展を目指す
- ・交通・通信のインフラ整備によって雇用を創出する
- ・EUの中心としてのフランスの地位の確保

また、移動権は、以下のとおり高速道路、高速鉄道へのアクセス時間および距離の明確化という形で具体化された。

「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。」（第17条第1項）

ここでは人権としての移動権の確保において、高速道路と公共交通機関としてのTGVが同等に取り扱われており、当初の公共交通機関重視という考え方は後退しているといえる。

このような変遷の中で、フィテルマン設備相の在任中こそ、高速道路の整備速度は若干低下したが、退任後の1988年および1990年には、移動権の確保を理由として、以前よりも野心的な高速道路計画が策定され、実施されていった。

### （4）高速道路整備の進展（1988～92年）

1980年代の初めに決定された政策は、1988年及び1990年の道路整備基本計画に基づく都市間高速道路の大々的な拡張政策によって再度是認された。

1990年の計画では、都市間高速道路の整備延長は、9,530kmとされた。これは年間350kmを開通させることを意味し、1980年代初めの3倍、1980年代半ばの2倍の速度だった。以前と同じく、内部補助が新規建設のための主要な資金調達方式とされていた。実際に新計画の建設速度は、明らかにSEMの会社内及び会社間の内部補助を前提として、合理的な交通量の増加、インフレ率に連動する料金の改定、及びコンセッション期間の2015年までの延長を考慮して決定された。

しかしながら、ADFの利益を高速道路以外の用途に使用するために吸い上げ、料金改定率を制限したいという財務省の意向により、加速された高速道路建設速度に対する深刻な脅威が提起された。すなわち、1989年と1990年に財務省はADFの24億フランの利益のうち21億フランを、国に対する債務の返済に充て、新規の道路建設のためには3億フランしか充当させなかった。財務省は、料金改定に対しても消極的だった。それは彼らの関心が高速道路の建設よりも、インフレと独占の問題にあったからである。将来の料金引き上げに関する不確実性は、民間高速道路会社にとって新たなコンセッションを引受ける際の深刻な問題だった。1990年代の初めに、設備省はコフィルートに新

規のコンセッションを引受けるよう圧力をかけたが、コフィルートは財務省が将来の料金改定率について保証を与えないことを理由に拒否した。SEMは将来の料金改定の保証なしに新規区間の建設を引受けたが、彼らは財務省が料金改定率をインフレ率以下でしか認めなかった場合には計画された速度で建設することは不可能だった (Gomez-Ibanez and Meyer 1993)。

#### (5) 1994年の改革

1990年計画を改定した1992年の高速道路整備基本計画は、さらに高速道路の整備を加速するものであり、これを実現するために以下の2つの必要が生じた。

- ADFによる調整メカニズムが限界に達していたため、それ以外の手段によるSEMの財務基盤強化

- 監督省庁との計画契約 (Contract du plan) 締結によるSEMの責任の明確化

第1の目標達成のためには、SEMがそれまでに受領した借入金を自己資本化し、さらに財政基盤が安定している3会社を“親会社”として地域ごとに決算を統合した。その結果、国は、直接またはADFを通じて親会社3社の資本の45%を保有することとなった。また、各親会社は、子会社の資本の95%以上を保有した。

このようにSEMは地域ごとに3グループ (ASF-ESCOTA、SANEF-SAPN、SAPRR-AREA) に再編されたが、各社の経営の自立性と一貫性は維持された。ただし、財政的に最も脆弱な会社は、極めて有利な条件で貸付を受ける権利を得た。同時に、この改革により、高速道路網の運営上望ましい地理的一貫性が確保された。

1994年の改革のもう一方の柱は、国と各コンセッション会社の計画契約の締結であった。1995～99年を最初の期間とする5年間の計画契約により、投資、料金政策、財務目標、運営に関して国とコンセッション会社双方の義務が明確になった。

従前には、通行料金は各コンセッション会社の提案に基づき、国がその都度決定していた。これ以降は、インフレ率を基準に現行の通行料金、当該会社の財務状況、高速道路網拡張の見通しを勘案して、以下の式で料金改定率が各社ごとに決定されることとなった。

$$\text{料金改定率の上限} = 70\% \times \text{前年の消費者物価上昇率}$$

#### (6) EU指令の影響 (1998年)

フランスにおいては、新規路線の建設については、上述のように地理的条件に基づき、隣接する路線を運営しているコンセッション会社に割当てられてきた。しかしながら、1998年以降、EU指令及びその国内への適用法に鑑み、新規路線のコンセッションは、欧州レベルでの国際競争入札に付され、それぞれ独立の契約となった。これにより、従来からのプール制路線と、新規の独立路線とが併存することとなった。

新規路線にはALIS社 (A28号線) やエファージュ社 (ミヨー高架橋) など、新たな

民間会社が参入している。

#### (7) 2000年の改革

2000年に実施された高速道路部門に関する2つの改革は、SEMの財政状況及び経営に大きな影響を与えた。

第1の改革は、SEMがそれまで享受していた会計上の優遇措置を廃止したものである。具体的には、従来認めていた、コンセッションの初期の財政的に苦しい時代の損失を繰り延べ構造基金として積み立て、経営損失として計上せず、次第に交通量が増加してきたときにこれを取り崩す会計手法を廃止した。これは、一般の民間会社と条件を同じにすることにより、コンセッション付与における競争性と公平性を確保する目的で実施されたものである。この変更の見返りとして、SEMのコンセッション期間を従来よりも12年から15年間延長した。

第2の改革は、2001年1月1日からの有料高速道路に対する付加価値税（VAT）の適用だった。これは、高速道路の通行料金をVATの課税対象から除外することが、EU条約に違反しているとするEU司法裁判所の判決に基づくものである。

#### (8) SEMの一部民営化

2001年10月、国営企業（通信、航空、エネルギー）の民営化政策を推進していた政府は、その一環として、政府が保有するASF社の株式の一部を売却することを発表した。2002年3月に、株式の過半数は政府が保有し、残る49%分を市場で売却した。ASF社がフランス最大、ヨーロッパでも第2位の規模の高速道路会社であること、コンセッション契約において、明確な形で料金改定が認められていること、収入の大半を料金収入が占める一方で、今後も交通量の堅調な伸びが期待できることから、同社株は安定成長株として市場で高い評価を受け、売却は予想を越える好結果となった。この売却の成功により、政府は同社のさらなる株式売却のみならず、SAPRR社、SANEF社の株式売却についても検討を始めた。

2003年末に国土整備開発省庁間委員会（CIA DT）が開催され、2025年までの大規模交通インフラプロジェクト50件が採択され、うち2012年までの35件のプロジェクトに必要な200億ユーロのうち、75億ユーロを国が負担することが決定された。その財源として、財務省は、ASF社の残りの政府保有株式、並びにSAPRR社及びSANEF社の株式の売却益を充てるべきであると主張した。一方、設備省は、2020年までのインフラ整備計画を賄うための財源として、SEMは国営のままとし、その配当金を財源に充てるべきであると主張した。結局、設備省案が採用され、国はSEMの株式を売却せず、配当金を長期的な道路を含む交通インフラ整備財源とすることが決定された。また借入金比率の高い資金構成を改善するため、SAPRR社及びSANEF社については増資することとされ、株式が市場で売却された。

### (9) SEMの完全民営化

2005年5月29日のEU憲法条約の批准が国民投票で否決されたこと責任をとり、ラファラン首相が辞任し、ドミニク・ドヴィルパン首相が就任した。同首相は、施政方針演説で、従来の方針を転換し、高速道路会社の国保有株式を売却すると発表した。

政府は、今回の売却に際しては、一般市場への売却ではなく、競争的対話入札手法を採った。すなわち、入札参加者は価格だけでなく、買収後の経営方針・ビジネスプランを示し、国、高速道路会社、そしてその社員にもたらす利点を説明することが求められた。同年2月に、フランス政府は高速道路会社3社の政府保有株式の売却先を発表した。ASF社はフランスのヴァンシ、SAPRR社はオーストラリアの投資銀行であるマッコリーとフランスの エファージュの連合、そして、SANEF社はスペインのアベルティスが売却先として選定された。

## 3. 最近の動き

### (1) サルコジ政権のもとでの総合交通政策

#### 1) 環境グルネル

サルコジ大統領は、かねてから公約の一つとして持続可能な発展(*developpement durable*)を掲げていたが、2007年5月に大統領に就任すると、その実現を目指して中央省庁の統合・再編を行い、2007年6月にエコロジー・エネルギー・持続可能な発展・国土整備省を発足させ、同省大臣に経済・財政・雇用大臣であったJ・L・ボルローを任命した。また、同年7月には国・地方自治体・経営者団体・環境保護団体等が参加する「環境グルネル」<sup>4</sup>が組織され、作業部会の議論、公聴会を経て基本方針がまとめられ、同年10月「環境グルネル最終報告」が大統領によって発表された。

この最終報告において、政府は「環境ニューディール」の実現を標榜し、EUにおける共通目標である、温室効果ガスの20%削減・再生可能エネルギー比率の20%までの向上・エネルギー消費の20%削減を、2020年までに達成することとした。

#### 2) グルネル第1法

2007年12月から33の実行委員会による具体策の検討と法制化がすすめられ、環境グルネルの決定事項を実施する最初の法案として“*Projet de loi de programme relatif a la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement*”が2008年4月に公表され、これが通称「グルネル第1法」と呼ばれている。ボルロー大臣は政府提案理由として、この法律をエコノミー・エコロジーのための法律であるとし、持続可能な成長、建物・再生可能エネルギー・熱分

---

<sup>4</sup> グルネルは、労働省のあるパリの街区名であるが、1968年の5月革命を收拾するため政府・労働組合・経済界が協議して作られた協定が「グルネル協定」とよばれたことから、各界にわたる大規模な協議会、首脳会合等を意味する。

野の技術革新により 2020 年までに 50 万人の雇用を創出すること、公共住宅における熱利用の技術革新の 3 点を挙げている。

グルネル第 1 法は 6 編 57 条からなるが、交通政策は第 1 編 「気候との戦い」の第 3 章交通に規定されている。

#### i. 貨物輸送（第 11 条）

ここでは鉄道貨物輸送と河川・海運の活用によって道路輸送の削減を図ることとし、道路と航空以外の輸送シェアを現在の 14%から 2020 年までに 25%とすることを目標としている。鉄道貨物については、既存線区の強化・再生のために 2006 年から 2010 年の再生計画をベースに毎年投資額を増加して 2015 年には 4 億ユーロを投資する。また、南北幹線ルートを増強と自動車専用線の整備、鉄道・道路一貫輸送、集結輸送の改善等によってトラック輸送の削減を図ることとしている。

さらに、トラックの環境への負荷を減らすために、コンセッションされていない高速道路、国道、及びこれらの道路からの転換により混雑が予想される地方道の利用に対してエコ・タクスを 2011 年に導入する。（後述）。

#### ii. 旅客輸送（第 13 条）

旅客輸送についても自動車輸送の削減と温室効果ガスの削減のため、公共輸送の利用促進が優先事項となっている。インフラへの投資は、道路・空港よりも鉄道が優先される。新空港建設は行わず空港への連絡は鉄道優先とする。鉄道の高速度新線 L G V は 2020 年までに 2,000 km を整備するために 18 路線の路線名を明記し、2020 年以降についてもさらに 2,500 km の追加計画を明らかにしている。

#### iii. 都市交通（第 13 条）

温室効果ガス・大気汚染・公害等を減らすため、都市内及び近郊の移動について、国は企業・行政・学校等の計画とともに相乗り・カーシェアリング・在宅勤務、道路利用憲章による徒歩・自転車利用を推進する。自動車については、燃費改善のため EU 目標の  $120 \text{ g CO}_2/\text{km}$  を導入し、パリ首都圏以外の路面電車、バス専用路線について今後 15 年間に総事業費 180 億ユーロを投入して、329 km から 1,800 km に延長する。公共交通の発展は都市内の優先課題である。

#### iv. 国内交通基本法（L O T I）の改正（第 15~17 条）

グルネル第 1 法によって、1982 年の L O T I も改正された。第 15 条で温室効果ガス削減及び旅客輸送と貨物輸送における上述の方針が規定されている。第 16 条では交通インフラの国家計画（S N I T）が国の方針を確定するものとし、国・地域圏・自治体レベルでの目標を定めている。第 17 条では、2003 年の国土整備開発省の省庁間委員会（C I D A T）の決定を S N I T により改定し、2009 年中にグルネル関係者の意見

聴取を行い、大規模プロジェクトをフォローするために国会議員、政府、地方、労働組合、市民団体等からなる組織を 2013 年までに発足させるとしている。

### 3) 交通インフラの国家計画 (SNIT) の概要

フランス政府は、上述のグルネル第 1 法に基づき、2010 年 7 月に、今後 20 年間の総合交通計画の方針を示す「交通インフラの国家計画のドラフト」(L'avant-projet de Schema National des Infrastructure de Transport,以下 SNIT と呼ぶ。)を公表した。さらに環境当局の意見や持続可能な発展及び環境に関する国家評議会における議論などを追加した第二次ドラフトが、2011 年 1 月に公表され、パブリック・コンサルテーションにかけられた。

この計画案は、環境グルネルの方針とグルネル第 1 法の規定に従って、道路輸送から鉄道・公共輸送・河川海運輸送に転換するための行動計画である。

計画策定にあたって以下の 4 つの原則が定められている。

- ・新規のインフラ建設を抑制するため既存の交通システムの活用を最適化する。
- ・地域の均衡ある発展と人々の移動のための輸送システムのパフォーマンスを改善する。
- ・交通部門の温室効果ガス排出を削減し、輸送機関のエネルギー効率を改善する。
- ・健康及び生物多様性を尊重する環境を維持するため交通機関の環境負荷を軽減する。

この計画の大きな柱は今後 20 年間に 1,700 億ユーロの投資を予定するもので、予算額の 90%以上が道路以外に向けられている。内訳は道路 7.8%、鉄道 62.2%、都市公共交通 18.1%、水運 9.7%、港湾 1.8%、空港 0.6%となっている。

道路については交通安全、渋滞削減及び地域格差の解消のための特定地域における整備に限定されている。

この計画に示されている予測によれば、上記の政策により、2030 年には鉄道から道路への転換が、貨物輸送において約 100 億トンキロ、旅客輸送で 25 億人キロ抑制され、これにより、CO<sub>2</sub>の排出量は今後 50 年間で 10 億トン (年間 200 万トン) 削減される。また、20 年間にわたり毎年 6,500 人の直接または間接の雇用が創出される。

この計画の最大の課題は資金調達面であるとされている。従来から大プロジェクトに国が参画する場合には、いつも資金調達が問題となってきた。また、地域圏、地方自治体との費用負担に関する協議も難航することが予想されている。

#### (2) 無料の高速道路及び国道等への環境課金 (エコ・タクス)

上記のグルネル第 1 法、2010 年 7 月 12 日に制定されたグルネル第 2 法 (Loi No 2010-788 du 2010, potantengagement national pour l'environnement : 環境に関する国のコミットメント) 及び関係政令により、無料の高速道路、国道及び一部地方道の合計約 14,000 km を走行する 3.5 トン以上の重量貨物車に対して対距離課金 (税金であり、エコ・タクスと呼ばれる。) する計画が明らかになった (西川、2011 年)。

この課金の目的は、道路に課金することにより、道路の利用を減らし、より効率的な利用を促すこと、及び総合的な交通戦略のもとで、自動車から他の交通機関へのモーダルシフトを促進するための財源を確保することである。地方道については、徴収経費を差し引いた収入が、当該地方道を管理する自治体に移譲される。課金額は混雑課金を上乗せされる可能性がある。この課金は運送業者から貨物の輸送によって利益を受ける者に直接転嫁される

課金システムはフリーフローの ETC 技術を使用し、約 3,000 カ所の課金ポイントが設置される。予想総収入は年間約 11 億ユーロであり、徴収経費はこのうち 15~20%である。

平均料率は 12 ユーロセント/kmであり、最高 20 ユーロセント/km、最低 2.5 ユーロセント/kmとされており、既存の有料高速道路の料金の 2/3 程度である。徴収は、民間の ETC 供給業者に委託されるが、全体の責任を持つ主契約業者としてイタリアのアウトストラゼを中心とするコンソーシアムである Ecomouv が選定された。契約期間は 14 年（設計・建設 21 か月、運営・維持 11 年半）、期間中の収入合計額は約 20 億ユーロである。

2011 年までに重量貨物車課金を先行導入したドイツからの転換車両の多いアルザス地方の約 190 kmに試験導入され、全国導入は 2012~13 年頃と予想される。

## 5. フランスの高速道路政策からの示唆

### (1) 国民の権利としての移動権の法定化

フランスは世界で唯一、1982 年に国民の権利としての移動権を国内交通基本法によって、法定化した国である。また、この法律の精神に基づいて各種の法令を定め、高速道路整備における社会経済評価の義務化、計画実施手続きへの住民及び幹線交通網へのアクセス権の確保を実施している。これらは理念として素晴らしいものであり、示唆に富んでいる。

### (2) 官僚機構の関与による道路政策の継続性の維持

フランスにおいては、政権政党や担当大臣の交代によって、交通政策や組織が大きく変更されることが多かったが、道路政策を所掌する道路局は、変更されることがなく、政策の一貫性が維持されてきた。例えばミッテラン政権におけるフィテルマン設備大臣は、当初高速道路の無料化を主張したが、元道路局長のドレフュスを中心として、これが必要な道路網の建設を不可能にすることを理由に説得し、有料制を継続することを納得させた。また、同大臣の退任後以前よりも大きな高速道路計画を策定し、実施してきた。また、環境問題に関心の高いボワネ設備大臣の在任中は、高速道路整備計画を凍結したが、その後復活させている。

以上のように安定的で優秀な官僚機構は、道路整備のように懐妊期間が長い場合継続性が必要な分野の政策遂行の安定化に大きく貢献しているといえる。

### (3) 国の関与の柔軟性

高速道路事業は、建設当初に多大な費用がかかり、収入の発生まで時間がかかることから、建設の初期が財政的に苦しい時期である。したがって、この時期に国からの財政的援助があれば、事業の採算性は向上し、整備のスピードが速まる。一方、ある程度ネットワークが完成してくると、財政的な余裕が生まれてくる。フランスにおいては、建設を開始した1950～60年代は30～40%の公共助成(おもに無利子の貸付金)を行った。1970年代には、建設スピードを速めるために、当初のSEMのみへのコンセッションの付与から、民間会社へのコンセッション付与に転換している。さらに、その後、石油ショックにより、コンセッション会社の経営状況に爬行性がみられた時期には、フランス高速道路機構の設立によって、会社間の内部補助を導入した。

1980年代に高速道路会社の財政状況に余裕が生まれると、当初の貸付金を回収するだけでなく、各種の税金及び負担金を創設し、現在では料金収入の30～40%を国が徴収している。さらに、2000年までにSEMの株式を売却することにより、膨大な国家収入を上げている。このように、政府が時代の要請に合わせて、柔軟な介入を行うことにより、国として最も高い価値を生み出しているといえる。

### (4) 体系的な総合交通政策と道路への課金政策との整合性

現在計画中的のエコ・タクスは、重量貨物車の無料高速道路、及び国道等への課金を行うものであるが、その前提として明確な総合交通政策があり、それを実行するための手段として明確に位置付けられている。さらに、スキームが綿密に検討されており、法定化の手順もきっちりと踏んでいるところも示唆に富むと思われる。

### 謝辞

本稿の作成に当たり、(独)高速道路保有・債務返済機構の勢山廣直理事長、及び交通評論家の武田文夫氏、及び日本下水道事業団の昆信明監査室長から、有益な示唆を得た。ここに記して謝意を表します。

### (参考文献)

- ・ Direction generale des Infrastructures, des transports et de la mer, Ministere de l'Ecologie, de l'Energie, du Developpement durable, et de l'Amenagement du territoire, Avant-Projet – Scema national des infrastructures de transport soumis a concertation, Juillet 2010.
- ・ Jose A. Gomez-Ibanez and John R. Meyer, Going Private-The International Experience with Transport Privatization, 1993, Brookings Institute.
- ・ 安部誠治、交通権に基づく公共交通再生の試みー国内交通基本法の制定とフランスの国鉄改革ー、交通権第9章、交通権学会編、1986年10月、日本経済評論社。

- 武田文夫他、フランスの有料高速道路の動向—ドレフェス提言を中心に—、昭和 58 年 3 月、道路経済研究所。
- 土居靖範、まちづくりと交通権保障とを実現する交通基本法制定を急ごう、立命館経営学 45 巻第 4 号、2006 年 11 月。
- 奥野信宏、栗田啓子、杉山武彦、フランスにおける道路投資評価、中村英夫編、道路投資評価研究会著、道路投資の社会経済評価第 17 章、1997 年、東洋経済新報社
- 折茂信平、フランスの S N I T (全国交通施設計画) について、汎交通 2010 年 12 月号、日本交通協会。
- Oliver Quoy and Bernard Jacob, French pay-per kilometer Eco-tax on Heavy Goods Vehicles, Presentation in Merbourne on March 14, 2010.
- LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (1).
- LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
- Direction générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, L'éco-redevance poids lourds, Mars 2010 .
- Direction generale des Infrastructures, des transports et de la mer, Ministere de l'Ecologie, de l'Energie, du Developpement durable, et de l'Amenagement du territoire, Notice de presentation du projet, Contrat de partenariat relatif a l'eco-taxe poids lourds nationale et la taxe experimentale aisacienne, Mars 2009.
- <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-eco-taxe-poids-lourds-sera-mise.html>
- <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Classement-des-offres-finales.html>
- <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Auditions-des-acteurs-du-telepeage.html>
- <http://pme.service-public.fr/actualites/breves/eco-taxe-poids-lourds-vigueur-2011.html>
- Atlantia, “Consortium led by Autostrade per L'Italia chosen to install satellite-based Toll System for heavy vehicles in France”, Press release on January 18, 2010.
- 「ヨーロッパでは道路課金制が好評である」高速道と自動車、海外ニュース 2010 年 3 月号
- 西川了一、「フランスの無料高速道路等への重量貨物車課金（エコ・タクス）の導入計画」、高速道路と自動車、2011 年 3 月号。