

2011年1月20日

2010年度・交通政策協議会提言

2020年に向けた安定的な道路財源確保の方策に関する提言

～自動車関係諸税から道路利用課金へ～

公益財団法人 日本生産性本部

	頁
提言要約	1
1. 検討の経緯と提言の狙い	3
2. 検討の前提となる認識	5
3. 2020年に向けた安定的な道路財源確保の方策に関する提言	9
4. 結 語	16
2010年度 交通政策協議会委員名簿	17

【事務局】 公益財団法人 日本生産性本部
生産性戦略推進センター
〒150-8307 東京都渋谷区渋谷 3-1-1
電話：03-3409-1137 / ファックス：03-3409-2810

提言要約

提言 1 国は 2020 年までに幹線道路の維持・補修・更新のため、廃止された道路特定財源制度に代わり、走行距離に応じた道路利用課金制度を導入すべき 【詳細は 9 頁】

- * 2009 年度に道路特定財源制度は廃止されたが、その財源となっていた自動車関係諸税は制度廃止後もほぼそのまま残された。本来は、国は道路特定財源となっていた税目を、同制度廃止とともに廃止すべきであった。
- * 長期的な視点から、国は、最も基本的な社会資本である幹線道路¹を維持・補修・更新するための財源を安定的に確保する必要がある。そこで、国は受益者負担原則に適う仕組みとして、幹線道路に対する道路財源確保を主目的とした対距離課金制度（以下、日本型ロード・プライシング）を 2020 年までに導入すべきである。
- * 日本型ロード・プライシング導入に当たって、GPS（全地球測位システム）などの必要な技術を高度化して活用すべきである。
- * 市町村道などの生活道路の維持・補修・更新については、徒歩、自転車など利用者の幅が広がることから、主に地方の一般財源を充当すべきである。

提言 2 国は現在検討している高速道路料金無料化を実施するのであれば、無料化の判断の視点を明確にするとともに、手順などプロセスを透明化し、将来の高速道路の整備財源の確保策について明確にした上で実施すべき 【詳細は 14 頁】

- * 現在国が検討している高速道路料金無料化は、2012 年 3 月まで続く見込みの社会実験の結果を踏まえてその導入の是非が判断されることになっているが、いまだに無料化する際の判断の視点が示されていない。
- * 国は、高速道路料金無料化の本来の目的とされている地域経済活性化の効果を社会実験で確認した上で、①交通体系への影響、②物流コストの変化、③CO₂発生量の変化、④高速道路での交通事故発生件数の変化、⑤高速道路のボトルネックの混雑度、などの視点から無料化の是非について判断すべきである。
- * 国は、無料化に至る手順などのプロセスを透明化するとともに、将来の高速道路の整備財源の確保策についても国民に分かりやすいかたちで示すべきである。その具体策として、高速道路にも日本型ロード・プライシングを導入すべきである。

¹ 本提言では、「幹線道路」とは、主に高速道路及び道路法で定める一般国道、主要地方道、一般都道府県道等を指すこととする。

提言3 国は交通基本法（仮称）制定に当たり、国民全体のモビリティを高めることを目的とすべきである。そのためには、公共交通の活性化及び自家用交通の有効活用を法案の柱とすべき **【詳細は15頁】**

* 現在国において検討されている交通基本法（仮称）制定に当たっては、国は国民全体のモビリティを高めることを目的とすべきである。そのためには、公共交通の活性化に加えて、自家用交通の公共交通との適正な棲み分けをした上での有効活用を同法案の柱とすべきである。

* 自家用交通の有効活用の観点から、国は過疎地等での自家用交通機関の有償運送等をさらに促進することを同法案に盛り込むべきである。

1. 検討の経緯と提言の狙い

道路整備（新規整備に加えて、維持・補修・更新などを含む）の財源と自動車税制をめぐってはこれまで様々な議論が展開され、2009年度より道路特定財源制度が廃止された。また自動車関係諸税の負担の面では、2009年度より自動車重量税の国分の暫定分の5割が減免された以外は、維持されることとなった。したがって、自動車関係諸税は道路整備とは直接的な関係が無くなった一方、負担面は依然として自動車利用者が道路財源制度存続時とはほぼ同等の負担をし続けるかたちとなった。併せて、自動車関係諸税の複雑な税体系は依然として維持されていることにも変わりがない（表1）。

表1 自動車関係諸税の創設と経緯

税目(創設年順)	創設年度	創設の目的	経緯
①自動車税	1940	第2次世界大戦の戦費調達。	・車体にかかる都道府県税 ・一般財源
②揮発油税	1949	第1次道路整備五箇年計画(1954～58年度)の財源拡充。	・ガソリンにかかる国税 ・1953年度より道路特定財源化 ・1964年度より暫定税率
③地方道路税	1955	第1次道路整備五箇年計画の地方の財源拡充。	・ガソリンにかかる国税 ・地方の道路特定財源 ・1964年度より暫定税率
④軽油引取税	1956	地方の道路整備費拡充。ガソリン課税との均衡。	・軽油にかかる都道府県税 ・道路特定財源 ・1976年度より暫定税率
⑤軽自動車税	1958	大衆課税の整理のため、原動機付自転車、軽自動車、小型二輪自動車を加え創設。	・自動車税より分離・独立した市町村税 ・一般財源
⑥石油ガス税	1965	第4次道路整備五箇年計画(1964～68年度)の財源拡充。ガソリン課税との均衡。	・LPGにかかる国税 ・国と地方の道路特定財源
⑦自動車取得税	1968	第5次道路整備五箇年計画(1967～71年度)の地方の財源拡充。	・車体にかかる都道府県税 ・道路特定財源 ・1964年度より暫定税率
⑧自動車重量税	1971	第6次道路整備五箇年計画(1970～74年度)の財源拡充。	・車体にかかる国税 ・一般財源だが、当初は、税収の4分の1は市町村、4分の3の8割を国の道路財源に充当。 ・2003年度より、市町村分を3分の1に引上げ、残りの77.5%を国の道路財源に充当。 ・2009年度より、国分の暫定税率分の5割が減免された。 ・1974年度より暫定税率
⑨消費税	1989	税制改革として、課税ベースの広い間接税として導入。	・車体と燃料にかかる国税及び都道府県税

注：2009年度より上記のすべての税金は一般財源化された。また、暫定税率は廃止されたが、税率水準はほぼ維持されている。

そこで、本協議会では「ポスト道路特定財源制度」時代の道路整備費用負担及び自動車関係諸税の在り方について、2008年度より検討を重ねてきたところである。そこでこれまでの検討の流れと、本年度の提言の位置付けを整理すると次のとおりである。

(1) 2008年度提言「これからの道路財源と自動車税制の在り方」

狙い：道路特定財源制度廃止後の短期的対応の在り方を示す。

道路特定財源制度廃止後のあるべき自動車関係諸税体系を提言した。自動車取得税、自動車重量税などを廃止し、燃料税を「外部費用を負担する税」にすべきとした。具体的には図1のとおりである。

段階	現在の自動車関係諸税体系		改革後の自動車関係諸税体系
取得	消費税 自動車取得税	➡ 【道路特定財源の一般財源化の際】	消費税 ・自動車取得税は廃止する。
保有	自動車税 軽自動車税 自動車重量税	➡ 【道路特定財源の一般財源化の際】	自動車税・軽自動車税 ・自動車税の水準を固定資産税並みに引下げる。 ・自動車重量税は廃止する。
走行	揮発油税 地方道路税 軽油引取税 石油ガス税 消費税	➡ 【中長期的方向】	消費税 外部費用を負担する税 ・主にCO ₂ 排出による環境負荷に対する負担（燃料にかかる税）、及び主に混雑や道路損傷に対する負担とする（走行距離に比例した税）。

図1 目指すべき自動車関係諸税の税体系

(2) 2009年度提言「道路整備に関する政策及び費用負担の在り方」

狙い：新政権に道路整備及び自動車関係諸税の在り方を示す

2009年9月に成立した民主党連立政権に対して、改めて道路政策並びにその費用負担の在り方について提言した。国民のニーズに即した道路整備を求めた。

(3) 2010年度提言の位置付け

狙い：中長期的視点からの道路整備と道路財源確保及び自動車関係諸税の在り方を示す

中長期的な視点から、高速道路及び一般道路のロード・プライシング（道路課金）の収入を道路財源とする、新たな道路財源調達方式の方策、並びに合意形成の在り方、併せて国の道路・交通政策に関して提言する。

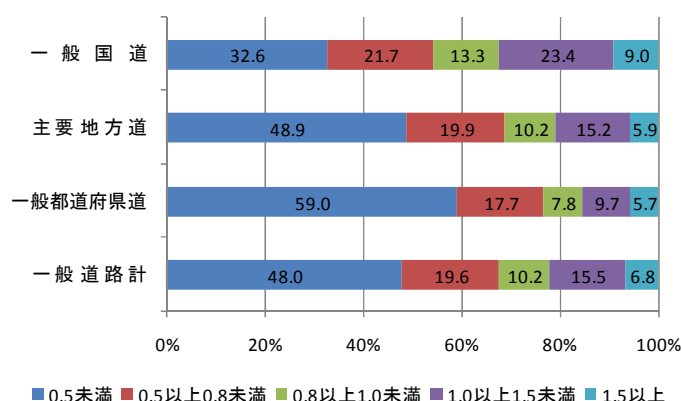
2. 検討の前提となる認識

(1)道路整備の必要性：上位道路の量的拡大、維持管理・更新費の増大

道路の整備状況については、改良済延長割合が一般国道では 9 割程度、市町村道では 6 割程度といった状況に見られるように、道路種別で整備状況のばらつきが大きい。

また、図 2 は一般道路（市町村道を除く）における道路種別ごとの混雑状況を示したものである。図 2 から、「混雑度が 1.0 以上は、一般国道で 32.4%あるのに対して、一般都道府県道ではその約 5 割の 15.4%であること」「混雑度が 0.5 未満の割合は一般国道で 32.6%の一方で、一般都道府県道ではその約 2 倍の 59.0%であること」が読み取れる。以上の整理から、より上位の道路種別ほど道路延長当たりの交通量が多いことが分かる。

したがって、今後、より下位の道路種別における質的向上と、より多くの交通量を担っている上位の道路種別における量的拡大を図ることを前提として、具体的な利用形態を踏まえた道路整備の検討が求められていると言える。²



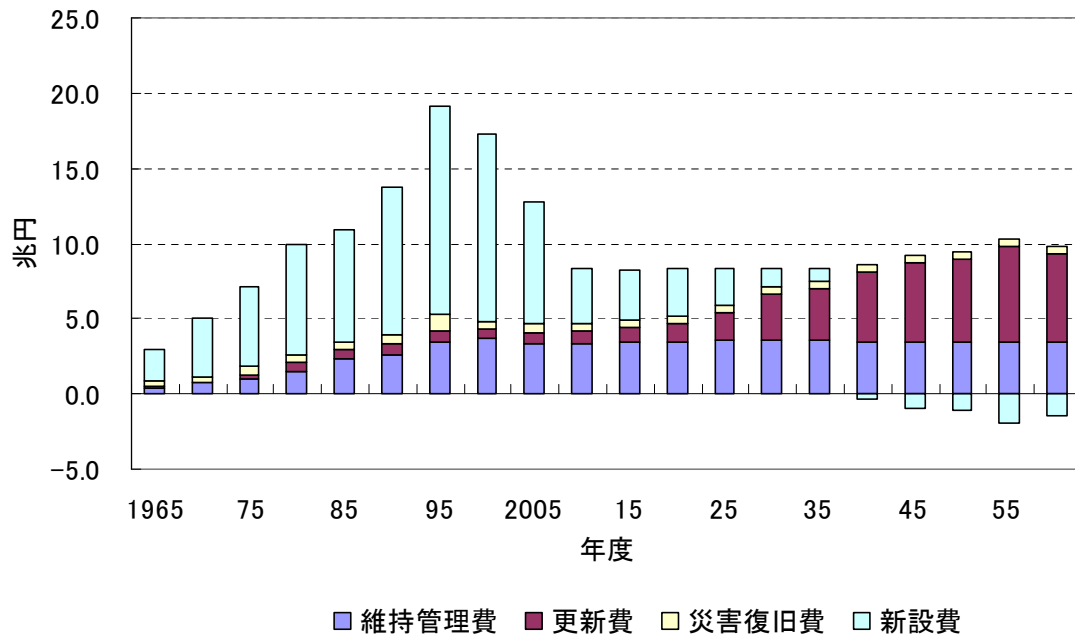
注) 一般道路計に市町村道は含まれない。(資料)『2005年度道路交通センサス調査結果』

図 2 道路種別ごとの混雑度別延長割合（2005年度）

また、国土交通省の推計によると、社会資本を従来どおりの維持管理・更新をした場合、社会資本整備投資額全体に占める維持管理費と更新費が増大し、2037年度時点で両者の合計額が投資総額を上回る（新設費がマイナスになる）ことが示されている（図 3）。この推計によると、維持管理・更新費の合計額が投資総額に占める割合は、2010年度時点で約 50%であり、2011年度から 2060年度までの 50年間に必要な更新費は約 190兆円、そのうち更新できないストック量は約 30兆円とされている³。したがって道路に限らないが、社会資本の維持・補修・更新のためにかかる費用の確保は新規建設の費用確保と並んで重要な課題となっている。

² なお、道路には交通機能だけではなく、災害時のリダンダンシーや防災空間としての機能、ライフラインの埋設場所としての機能など、様々な機能がある。したがって、道路整備が十分かどうかはそうした空間機能なども考慮して検討すべきことに留意すべきである。

³ 資料：国土交通省『国土交通白書 2010』2010年7月



資料：国土交通省『国土交通白書 2010』2010年7月、より抜粋し当協議会が加筆。

図3 社会資本の維持管理・更新費の推計

(注) 推計方法について

国土交通省所管の8分野（道路、港湾、空港、公共賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸）の直轄・補助・地単事業を対象に、2011年度以降につき次のような設定を行い推計。

- ・更新費は、耐用年数を経過した後、同一機能で更新すると仮定し、当初新設費を基準に更新費の実態を踏まえて設定。耐用年数は、税法上の耐用年数を示す財務省令を基に、それぞれの施設の更新の実態を踏まえて設定。
- ・維持管理費は、社会資本のストック額との相関に基づき推計。
（なお、更新費・維持管理費は、近年のコスト縮減の取組み実績を反映）
- ・災害復旧費は、過去の年平均値を設定。
- ・新設（充当可能）費は、投資可能総額から維持管理費、更新費、災害復旧費を差し引いた額であり、新設需要を示したものではない。
- ・用地費・補償費を含まない。各高速道路会社等の独法等を含まない。

なお、今後の予算の推移、技術的知見の蓄積等の要因により推計結果は変動しうる。

資料) 国土交通省

(2)受益者負担の原則：実質的には道路利用料金の負担

2009年度に道路特定財源制度が廃止されて以降、自動車税制と道路財政は制度上は直接的な関係が無くなったが、「受益者負担原則⁴による道路整備」は依然として最も合理的な、支持すべき原則論である。道路特定財源制度は実際には大都市で支払われた自動車関係諸税のかなりの部分が地方の道路財源費用にまわされたことから、完全に受益者負担にのっとった制度だったとは必ずしも言えないが、少なくとも交通社会資本の利用の受益と負担の関係を活用した費用負担の制度であったと言える。併せて、環境悪化や混雑などの外部不経済は原因者が負担すべきとする「原因者負担原則」も支持すべき原則である。また、これらの原則は言うまでもなく、一般道路、高速道路ともに共通して適用されるべき原則である。

なお、公共交通機関の費用負担については、交通弱者や交通空白地帯への対応、地域の活性化への貢献などのプラスの社会的な影響（外部経済）も大きいことから、国や地方自治体からの支援を受けることも正当化される。したがって、利用者負担に加えて、地域全体が受益者と考えて公共交通事業者への補助を行い公共交通の活性化を促進するの広い意味での受益者負担と言える。

また、受益者負担の原則における「負担」は、徴収の形態が自動車関係諸税のように税金であっても、その収入によって対象となる交通社会資本を整備することになることから、実質的には「料金負担」と考えるべきであろう。

(3)受益者負担を実現するロード・プライシング：導入目標は2020年

道路特定財源制度が廃止された今日、受益者負担を実現する道路財源徴収方法は「道路利用に課金すること」である。これは一般に「ロード・プライシング（道路課金）」と呼ばれている。我が国では、高速道路や自動車専用道路には高速道路会社等により料金が課金されているが、通常の一般道路は道路法の「道路無料開放原則」により利用は無料である。したがって、現状のままであれば、一般道路は一般財源で整備されることとなっており、景気の動向に税收が左右される一般財源では安定的な整備財源が確保できないことになる。

そこで本提言では、高速道路、及び幹線の一般道路にも課金するロード・プライシングの導入を提言する⁵。なお図5に示すように、有料道路は広い意味では道路交通が発生させる外部費用（外部へのマイナスの影響。「外部不経済」とも言う）である混雑や環境の費用を

⁴ 「道路整備費の受益者負担原則」は、道路の利用者に加えて、利用者以外の道路からの何らかの便益を受けている者も費用を負担すべきとする考え方である。具体的には、道路を普段利用していなくても非常時に利用できる潜在的な利用者や、道路ができることにより所有している土地の価格が上昇することによる利益を得る人、なども費用負担すべきとする原則である。ただし、本提言では主に「自動車利用者負担」の意味で用いている。

⁵ なお、本提言では便宜的に道路を、「高速道路」及び道路法上の一般道路である「一般国道」「主要地方道」「一般都道府県道」「市町村道」に分類し、市町村道は「生活道路」、その他を「幹線道路」と考える。道路法上の道路に対比すると図4のように表現できる。ただし、道路の種別については実態とかけ離れている点があり、再検討する必要がある。

自動車利用者に負担させることができるのでロード・プライシングに含まれるが、狭い意味では通常ロード・プライシングとは区別されている。また、混雑課金にはエリアを決めてエリア内の自動車に走行距離に無関係に課金するコードン⁶有料制とエリア・ライセンシング制⁷、及びピーク時間帯の混雑をコントロールする可変料金制（「ヴァリュー・プライシング」「ピーク・ロード・プライシング」とも言う）がある。コードン有料制とエリア・ライセンシング制以外は自動車の走行距離に応じて課金する「対距離課金」である。本提言で以下に提言するロード・プライシングは幹線道路を前提にしている所以对距離課金である。

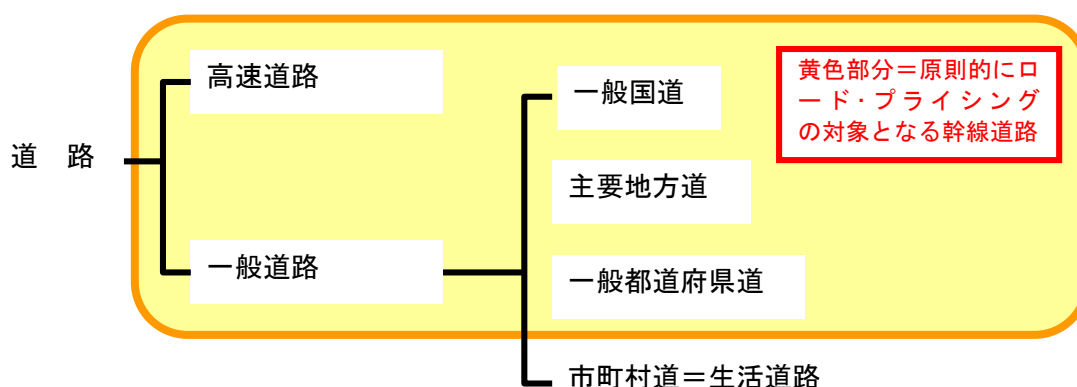
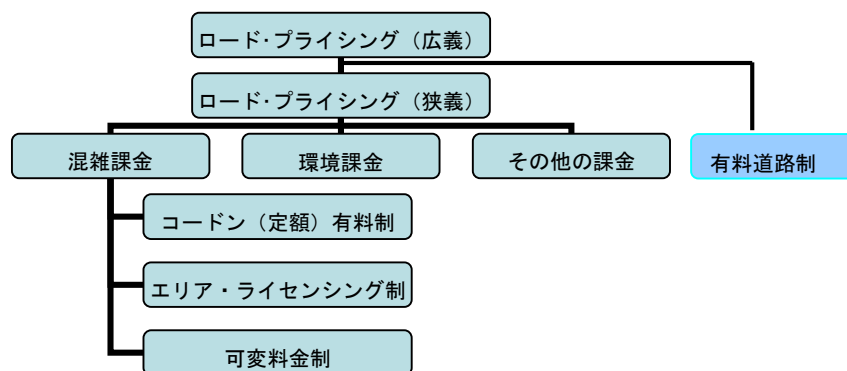


図4 ロード・プライシングの対象となる道路



資料：日本高速道路保有・債務返済機構「高速道路機構海外調査シリーズ連続講座・欧米のロードプライシング」に当協議会が加筆した。

図5 ロード・プライシングの分類

⁶ Cordon：非常線、警戒線の意味。この線を越えてエリアの中に入ると課金されることから、エリア内の課金は「コードン有料制」と呼ばれる。

⁷ 規制時間帯に、決められたエリアに進入する自動車に対して、あらかじめ購入しておいたライセンス・ステッカーを自動車のフロント・ガラスに提示することを義務付ける方法。

なお、以下の提言1で述べるオランダでのロード・プライシング導入計画において、2012年に自動車の全車両に課金し、2018年に車体課税を全廃して自動車利用者の負担中立を図る予定であったことや、2020年頃には、GPS（全地球測位システム）などのロード・プライシングに必要な技術の高度化も期待できることから、我が国においても2020年頃までをめどに導入を図るべきであろう。

3. 2020年に向けた安定的な道路財源確保の方策に関する提言

以上三つの前提となる認識を踏まえ、ロード・プライシング導入に向けた提言、及び当面する道路交通政策に関する提言を次のとおり述べる。

提言1 国は2020年までに幹線道路の維持・補修・更新のため、廃止された道路特定財源制度に代わり、走行距離に応じた道路利用課金制度を導入すべき

(1)道路財源確保を主目的とする日本型ロード・プライシング

ロード・プライシングは一般的には、自動車利用者に、道路を利用することから発生させる混雑や大気汚染・騒音・振動などの環境的な外部費用⁸を負担させることを意味する。そうすることにより、道路の効率的利用が図られ、資源の最適配分が実現することとなる⁹。既に1960年代には交通論の研究者等により研究が始まり、1975年にシンガポールでエリア・ライセンシング・スキーム（ALS）型のロード・プライシングが導入されたのが世界で初の例である。その後、1980年代から欧米の国々で導入されていった。

本来、ロード・プライシングはこのように自動車利用者が発生させる外部不経済の内部化のための手段であるが、道路特定財源制度が廃止された我が国の道路整備においては、道路特定財源に代わる新たな道路財源調達手法の側面を重視するロード・プライシングを考えることが合理的である。

なお、海外でのロード・プライシングの導入事例を主な目的別に分けると次の三つに分けることができる。

⁸ 自動車が発生する外部費用の具体的な金額の例は、例えば、国土交通省の「道路渋滞による損失」の試算では31.6兆円（2007年度）とされている。

資料：国土交通省『国土交通白書2010』2010年7月

⁹ 経済学的には、自動車利用者が発生させる混雑や大気汚染などの外部不経済を含めた社会的限界費用（外部費用も含め1台通行したときの追加的に発生する費用）と、私的限界費用（外部費用を含めない追加的費用）の差額部分を課金して負担させる（経済学ではこのことを「内部化する」と言う）ことを意味する。

- ① 重量車課金型：道路を傷めるトラックなどの重量車を対象とした道路損傷者負担金的な性格の課金
例：ドイツ、オーストリアなど
- ② 環境改善型：主に都市内での交通渋滞、大気汚染や CO₂排出などの抑制を目的とした課金
例：シンガポール、英国（ロンドン）、スウェーデン（ストックホルム）など
- ③ 道路整備費用確保型：道路財源確保を目的とした課金
例：オランダ（2009年の閣議決定により、全車両・全道路を対象に、車載器を無料で配付して、2011年に大型車、2012年に全車両に対して道路課金を行うこととなった。これにより税金のような形で、渋滞対策、課税公平化とともに道路財源と公共交通改善のための財源の確保を図る計画だったが、2010年6月の総選挙による政権交代があったため現在計画、実験などが中断している¹⁰。）

ロード・プライシングの目的は①と②が主なものであるが、我が国独自の社会環境に合うように配慮をした上で中長期的に③のオランダ型のロード・プライシングを参考に、国はロード・プライシングの導入を検討すべきである。と言うのは、オランダではロード・プライシング導入に当たって様々な合意形成活動を展開するとともに、車体課税を廃止するという世界でも類を見ない方法を考案したからである。我が国の自動車関係諸税は言うまでもなく複雑で分かりにくい税体系であることから、ロード・プライシング導入は我が国の同税体系の複雑さを一挙に解消させる有効な手段として期待できる。

我が国が導入すべきは「道路財源の確保を主目的とした対距離課金型のロード・プライシング」であり、これは導入の目的の重点が従来のロード・プライシングの考え方とは異なることから、本提言では「日本型ロード・プライシング」と呼ぶこととする。したがって、ロード・プライシングの収入を全額道路整備費に充当することにより、現在の道路の整備費を負担するとともに、新規投資分も賄い、道路を維持するだけでなく混雑緩和のための新規投資も可能となる¹¹。ただし、ロード・プライシングの収入が充当されるのは、主にトラック機能が中心となる高速道路と幹線の一般道路の整備費用とし、生活道路は主にアクセス機能や空間機能の役割が大きいことから一般財源（とりわけ自動車利用者が負担している自動車税・軽自動車税を優先する）を充当すべきである。したがって、課金する際も、

¹⁰ 資料：中村徹「交通政策協議会 2010年8月30日講演資料」

なお、オランダでは2010年10月14日、自由民主党、キリスト教民主勢力、中道右派2党による少数連立内閣が発足した。当面の最優先課題は財政再建とされている。

資料：日本経済新聞・2010年10月15日付け朝刊

¹¹ 少なくとも経済学的には、道路の長期平均費用が一定ならば、自動車利用者に短期限界費用に等しい課金を行い、その収入を全額道路投資に充当すれば道路への新規投資及び維持・補修費を賄うことができ、道路整備の最適水準が達成されることが証明されている（Mohring、1976年）。

対象となる道路は高速道路及び幹線の一般道路とすべきである。

ロード・プライシング導入が世界的に社会的合意を得られつつある状況を踏まえて、我が国においても、上記のように我が国独自の環境に対応したロード・プライシングの 2020 年頃までの導入を真剣に考えるべきときに至っていると言えよう¹²。

そこで、2020 年に向けて、我が国に導入すべき日本型ロード・プライシングの姿を改めて整理すると下記のとおりである。

- ① 導入の目的：主に道路特定財源制度無きあとの、幹線道路の整備財源調達のため。ただし、混雑課金、環境課金の側面もある。
- ② 対象車：原則として全自動車
- ③ 対象道路：幹線道路
(高速道路及び道路法上の、一般国道、主要地方道、一般都道府県道等)
- ④ 車載器：標準器は無料配付
- ⑤ 課金額：私的限界費用と社会的限界費用に基づいた金額
(車種ごとの、社会的限界費用の私的限界費用を上回る金額が基準)
- ⑥ 主な用途：幹線道路の道路財源（市町村道等の生活道路は税収から充当）
- ⑦ 導入の条件：
 - 1)セキュリティを含めた GPS（全地球測位システム）などの技術の進展
 - 2)自動車利用者への負担増、低所得層に打撃が大きいという逆進性への緩和策の実施
 - 3)自動車関係諸税の自動車税・軽自動車税を除く税目の廃止及び整理
 - 4)地域の負担が当該地域の幹線道路整備に反映されるような配慮
 - 5)課金されない生活道路の予想される混雑への対応

(2)自動車利用者の所得逆進性の緩和

ロード・プライシング導入に当たって特に問題となるのは、自動車利用者の所得分配面への影響である。例えば、ロード・プライシング導入により低所得の自動車利用者が道路利用を諦めざるを得なくなるなど、負担に所得逆進性があることが問題となる。負担の逆進性の緩和を怠れば、導入への国民の合意が得られにくくなり、導入に支障をきたすことが考えられる。そこで、日本型ロード・プライシング導入と同時に、自動車関係諸税をできるだ

¹² 国民世論については、環境費用負担を目的としたロード・プライシングに対してではあるが、2007 年 2 月に発表された国土交通省の 600 人程度を対象としたモニター調査によれば 7 割程度の人が賛成した。

資料：日刊自動車新聞、2007 年 2 月 10 日

け軽減して、所得逆進性を緩和すべきである。特に、自動車取得税、自動車重量税は、図 5 に示したとおり、本来道路特定財源制度が廃止された時点で廃止されるべき税目であることからできるだけ速やかに廃止すべきである。そのことにより、所得逆進性がそれほど問題でなくなることが期待できる。また、燃料税が本来のロード・プライシングに代わる税目であることから、全面的に日本型ロード・プライシングに移行すべきである。なお、自動車税・軽自動車税については、先にも述べたとおり生活道路の整備財源に充当すべきである。

オランダでは前述のとおり白紙の状態であるが、もともとの計画ではロード・プライシング導入と同時に自動車税や自動車購入税などの車体課税を廃止して、2018年までに車体課税を対距離課金に変更することにより、全体としての自動車利用者の負担を中立化してロード・プライシング導入を意図していた。そうした計画に至るまでには、アンケートなどによる自動車利用者意向調査などを行っている。1995年に交通大臣がロード・プライシングに対する国民意識を調査したところ、85%の人が「意見は収入と配分に依存する」と回答した。最も評判の良い配分は、道路投資と自動車関係諸税の引き下げであった。このことから、オランダのロード・プライシングにおいて、導入と同時に車体課税を廃止する（負担中立）計画に至ったと考えられる。

なお、ロード・プライシングの効果の増大策として、国及び地方自治体は旅客輸送や物流についてはバス・レーンやトラック・レーンを設置したり、自家用車に対しては割増料金的高速車線を設けるなどして課金による旅客輸送や物流への影響の緩和や、道路全体の混雑の一層の緩和を図ることも検討すべきである。また、導入の留意点として、道路法の「道路無料公開原則」は再検討すべきである¹³。

(3)日本型ロード・プライシング導入と同時に実現すべき自動車関係諸税体系

ロード・プライシングの導入は、受益者負担による道路整備の徹底を意味し、幹線道路全体が有料道路となることを意味している。換言すれば、幹線道路では「一般道路」と「高速道路」という区分が無くなることとなり、これまでの道路体系が大きく変化する。ただし、生活道路は自動車利用者だけのために存在する訳ではないことから、引続き地方の一般財源を中心に整備費用が充当されることが合理的である。ただし、自動車利用者の負担分としては、自動車・軽自動車税収を充当することが合理的である。

これまでの議論を整理して、自動車関係諸税の2020年まで睨んだ展開を図示すると図6のようになる。2020年には燃料税も廃止し、混雑・環境による外部費用も負担するロード・プライシングの収入を高速道路や幹線の一般道路の整備費用に充当すべきである。

¹³ 一般道路は税金を充当して整備されるべき公共財であるから、無料で一般交通の用に供されるべきである、とする考え方。ただし、道路は公共財の条件である利用の非排除性や非競争性が混雑現象などに見られるように成立していないので、道路無料公開原則の基盤は脆弱であるとの考え方がある。

資料：清水紀「環境保全に資するための道路法制のあり方」*IATSS Review* Aug. 2010
国際交通安全学会、2010年8月31日

段階	税目		短期的変化		2020年以後 【日本型ロード・プライシング導入後】
取得	消費税 自動車取得税	➡ 【道路特定財源の一般財源化の際】	消費税 ・自動車取得税は廃止。	➡	消費税
保有	自動車税 軽自動車税 自動車重量税	➡ 【道路特定財源の一般財源化の際】	自動車税・軽自動車税 ・自動車税率を固定資産税並みに引下げ。 ・自動車重量税は廃止。	➡	自動車税・軽自動車税 【税収を生活道路整備費へ充当】
走行	揮発油税 地方道路税 軽油引取税 石油ガス税 消費税	➡ 【中長期的方向】	消費税 外部費用負担の税 ・主にCO ₂ 排出による環境負荷に対する負担（燃料にかかる税）、及び主に混雑や道路損傷に対する負担（走行距離に比例した税）。	➡	消費税 日本型ロード・プライシング 【収入を高速道路、幹線の一般道路への道路整備費へ充当】

図6 自動車関係諸税の段階的な変化

また、道路の側から見ると表2に示すように整備財源は2020年には、高速道路と幹線の一般道路はロード・プライシングの収入を充当し、生活道路は自動車税・軽自動車税も含む一般財源を充当すべきである。

表2 道路の種別に見た整備財源の変化

道路の種別	現在の財源	短期的変化	2020年以後の整備財源
高速道路	料金	料金（一部無料、一部対距離）	日本型ロード・プライシングによる収入
一般道路の幹線道路	一般財源	一般財源	日本型ロード・プライシングによる収入
市町村道（生活道路）	一般財源	一般財源	自動車税・軽自動車税収及び他の一般財源

日本型ロード・プライシングにおいては、究極的には自動車税・軽自動車税以外の車体課税、及び燃料税を廃止して道路への対距離課金を実現し、それを道路財源にすることにより、道路の拡張、維持・補修・更新を図るべきである。一方では、当面整備する見込みの無い都市計画道路の廃止、交通需要管理の拡充、自転車・徒歩・車椅子など自動車以外の移動手段の快適性の向上、街路樹や沿道の土地利用規制を含めた道路景観の形成なども進めなければならない。

なお、ロード・プライシング導入は技術的な点も含めて課題が多いため長期間かかるものと考えられるので、それが実現するまでの過渡的な道路財源確保策としては、2008年度当協議会提言で述べた「走行段階の外部費用負担のための税」の税収を道路財源とすべきである。

提言 2 国は現在検討している高速道路料金無料化を実施するのであれば、無料化の判断の視点を明確化するとともに、手順などプロセスを透明化し、将来の高速道路の整備財源の確保策について明確にした上で実施すべき

首都高速、阪神高速道路を除く高速道路の内の 1,626km（首都高速、阪神高速道路を除く高速道路全体の 2 割弱）で国が 2012 年 3 月まで実施する見込みの料金無料化実験は、いまだに無料化実施の判断の視点が示されていない。

国はこの施策を実施する場合には、本来の目的である地域経済の活性化の効果があることを前提として、国民に対し経済的、社会的効果、高速道路の維持・補修・更新に対する国民の将来負担等を明確に示す必要がある。その上で、次の 5 項目を判断の視点とすべきである。

- ① 公共交通機関を含む交通体系全体への影響
- ② 無料化による物流コストの変化
- ③ CO₂ 発生量の変化
- ④ 高速道路での交通事故発生件数の変化
- ⑤ 交通量が増える高速道路の混雑のボトルネックの有無

国は国民に対して以上の視点を明確に示すとともに、それぞれの視点のウエイトや無料化の手順などを明確にすることによりプロセスを透明化するとともに、将来の高速道路の整備財源の確保策についても国民に分かりやすいかたちで示した上で、その具体策として高速道路にも日本型ロード・プライシングを導入すべきである。

また、国は現行の「普通車の休日上限 1,000 円」の高速道路料金の割引制度を継続した上で、2011 年 4 月以降新たな料金制度を実施することを目指している。具体的には、平日は ETC の有無に関わらず軽自動車とエコカーは 1,000 円、普通車は 2,000 円とする、とさ

れている。国は、普通車と軽自動車の料金を分ける根拠などを示した上で、受益者負担を実現する料金体系にすべきである。ただし、中・大型車、特大車などは走行距離に応じた現行制度のままとし、首都高速道路と阪神高速道路の普通車の料金は上限のある距離別料金制度（500～900円）とした点は、ロード・プライシングに近づく措置として合理的な制度設計であると評価できる。

提言3 国は交通基本法（仮称）制定に当たり、国民全体のモビリティを高めることを目的とすべきである。その観点から、公共交通の活性化及び自家用交通の有効活用を法案の柱とすべき

現在国において、来年の通常国会への提出を目指して交通基本法（仮称）案が検討されている。2010年6月に国土交通省から発表された報告書「交通基本法の制定と関連施策の充実に向けた基本的な考え方」によると、「健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動権を保障されるようにしていくことが、交通基本法の原点であるべきです。」と述べられ、そのために「・・・地域の実態に合うように地域公共交通を維持・再生し、活性化させていくことが必要です。」と述べられている。

しかし、公共交通事業は、過疎化や人口減少などの影響により全般的には厳しい状況にある。したがって、公共交通の活性化を事業者だけに任せることは事業者にとっては困難を伴うこととなろう。同報告書では「・・・国の支援措置は地域の自主性を尊重することを基本におきながら充実・再構築していくことが必要です。」と述べられているとおり、国及び地方自治体は地域の公共交通活性化のための事業者への支援の拡充を検討すべきである。

ただし、交通基本法は交通政策の基本方針を示すものである以上、国民全体のモビリティを高めることを目的とすべきである。そのためには、国は公共交通の活性化に加えて、自家用交通の公共交通との適正な棲み分けをした上での有効活用を同法案の柱とすべきである。そうした観点から、国は過疎地等での自家用交通機関の有償運送等をさらに促進することを同法案に盛り込むべきである。

4. 結 語

2009年度から道路特定財源制度が廃止された。これを契機として、道路の生産性向上は社会経済全体の生産性向上につながるという見地から、中長期的に道路財源をどのように確保していくべきかという問題について、2008年度から継続して調査研究を行ってきた。本提言はその最終的な締めくくりという点で重要な意味を持つ。

2009年秋には民主党政権が誕生し、本調査研究は道路交通政策が大きく変わる中で行われてきた。その中において、本調査研究は一貫して、道路財源の負担は依然として受益者負担を原則とすべきであるとの認識を堅持してきた。その理由は、これまで行財政改革が声高に叫ばれてきたにもかかわらず、一向にその進展がないのが現実であり、そうした中であって、行財政改革の観点からインフラ整備費用負担については受益と負担の関係をなるべく一致させることが望ましいと考えたからである。受益と負担の関係の維持という点では道路特定財源の意義は少しも損なわれるものではないが、この制度が廃止された現状を所与とすれば、中長期的には一般道路も含めて幹線道路にロード・プライシングを導入して、その収入を整備財源とする「受益者負担による道路整備」を行うべきであるとの最終的な結論を得た。

少なくとも道路整備という側面から、本提言が真の行財政改革達成に資するのみならず、社会経済の生産性向上に寄与することが期待される。

2010年度 交通政策協議会委員名簿

(敬称略、氏名 50 音順)

- 【座長】 杉山武彦 (成城大学・教授)
- 【主査・専門部会長】
- 竹内健蔵 (東京女子大学・教授)
- 【委員】 石田東生 (筑波大学・教授)
- 井堀利宏 (東京大学・教授)
- 梅本久義 (日本自動車工業会・参与業務統括部長)
- 太田和博 (専修大学・教授)
- 太田勝敏 (東洋大学・教授)
- 鹿島茂 (中央大学・教授)
- 加藤浩徳 (東京大学・准教授)
- 鎌田裕美 (西武文理大学・助教)
- 久保田尚 (埼玉大学・教授)
- 坂本邦宏 (埼玉大学・准教授)
- 鈴木誠 (遠州鉄道株式会社・運輸事業部長)
- 高橋勝美 (計量計画研究所・交通まちづくり研究室長)
- 谷下雅義 (中央大学・教授)
- 田邊勝巳 (慶應義塾大学・准教授)
- 谷口綾子 (筑波大学・講師)
- 寺田一薫 (東京海洋大学・教授)
- 土居丈朗 (慶應義塾大学・教授)
- 中村文彦 (横浜国立大学・教授)
- 並木泰宗 (自動車総連・政策局長)
- 二村真理子 (東京女子大学・准教授)
- 松崎宏則 (全日本トラック協会・企画部長)
- 味水佑毅 (高崎経済大学・准教授)
- 山内弘隆 (一橋大学・教授)
- 脇畑賢 (日本自動車連盟・交通環境部長)
- 松川昌義 (日本生産性本部・常務理事)

(以上 27 名)

【専門部会】 ○印の委員は専門部会委員兼務。

以上