

戦略的交通体系の長期計画を描け

松野由希

㈱PHP総合研究所
政治経済研究センター 特任研究員

2010. 1. 13

迷走した高速道路無料化と暫定税率廃止

民主党は、高速道路無料化とガソリン税などの暫定税率廃止をマニフェストに掲げていた。しかし、2010年度予算の概算要求で6,000億円とされた高速道路無料化の財源規模は、最終的に予算案で1,000億円へと大幅縮小された。また、国・地方合わせて約2.5兆円の歳入不足をもたらす暫定税率廃止は、結果的に自動車重量税の国の取り分のみを廃止し（1,800億円程度の減税）、それ以外の税率は維持することが2010年度の税制改正大綱で決まった。

本来、道路整備のあり方は、必要な道路計画があって、それを達成するために財源を確保するというものである。しかし、民主党は長期ビジョンを示さないままに財源制度のみを変更しようとしているため、道路政策の方向性が不明瞭になっている。

これまで財源確保手段として、有料道路制度と道路特定財源制度（2009年4月、自民党政権時代に廃止）が維持されてきた。民主党は、有料道路制度に対しては高速道路の無料化をするとともに、道路特定財源制度の廃止にともなって暫定税率を廃止するなど、道路財源制度のあり方を問い直そうとしている。

制度変更にあたっては、その制度を変更するための一貫した理屈が必要である。有料道路制度においては、料金徴収期間内に整備や維持管理に要する総費用をまかなう「償還主義」の原則がある。高速道路を無料化すると、料金徴収がなくなるため債務償還ができず、制度そのものが成り立たなくなる。一方、道路特定財源制度においては、税収を道路事業という特定の用途のみに使うことを定めており、税収と用途との間に「受益と負担」の関係があった。道路特定財源が一般財源化されると、「受益と負担」の関係がなくなるため、暫定税率を維持する根拠は失われる。

高速道路無料化や暫定税率廃止は、部分的な解としては、導き出されうるだろう。高速道路無料化については、採算が取れず徴収コストすら賄えない区間を無料化することによって費用を削減し、利用を促すために無料化にするという解である。暫定税率廃止については、道路特定財源が一般財源化されたことで課税の根拠を失うので廃止にするという解である。

しかし全体的な整合性を考えた場合には、高速道路無料化も暫定税率廃止も、制度設計として有効な理屈ではなかった。実際に、小幅な予算決着と税率維持がそのことを物語っている上に、多くの不整合が生じている。その内容について以下で見て行きたい。

有料道路制度に対する挑戦—高速道路無料化

高速道路無料化については、以下の三つの点から反対を表明してきた。一つに、無料化する

と、債務償還のための財源を税金で負担しなくてはならない。高速走行の便益を享受する人に対して、全国民が税金で負担をすることは、受益者負担の原則に反する。二つに、高速道路だけを税金で優遇すると、フェリーや鉄道の旅客が奪われ、交通機関間の公平性が失われる。三つに、交通量、交通渋滞を増やす政策は、CO₂ 排出削減政策に逆行する。

実際、高速道路の「土日・祝日、普通車料金 1,000 円」政策によって多くの渋滞が発生し、利用者からは不満の声が数多くあがった。また、呉・松山フェリー株式会社や防予汽船が経営破たんするなど、フェリー会社は厳しい経営環境に晒されている。バス・鉄道各社も減収減益表明を行った。そのような背景があって予算案は以下のような方針となった（『平成 22 年度公共事業関係予算のポイント』と、『前原大臣会見要旨（2009 年 12 月 22 日）』を参考）。

第一に、高速道路の無料化については、他交通機関への影響や渋滞に配慮して、割引率の順次拡大や統一料金制度を実験的に導入していくとのことである。その予算規模は 1,000 億円となった。混雑を緩和するために混雑状況に応じて料金を変えていく混雑課金の考え方は、経済学の理屈としては成り立つ。需要に応じて混雑するところは高く、混まないところは安く料金を設定するのである。今回の方針は、混雑課金の考え方の、需要が見込めないところを安くするという解の部分が採用された。「無料化」と政策を銘打ってはいるものの、「混雑の想定されない地域の割引料金導入」というごく限定的な範囲での話しにおさまった。

第二に、「22 年度において、利便増進事業を抜本的に見直す」とのことである。利便増進事業とは、1,000 円乗り放題などの現在の料金割引を意味する。この料金割引を廃止・縮小するのか拡大するのかわからない。拡大する場合でも予算が組まれているのかわからない。さらに、償還主義・プール制をどのように維持していくのかも不明である。

第三に、「新直轄事業を取り止め、これに見合う額を国が高速道路会社に対して支援をする」とのことである。新直轄事業とは、料金収入が見込めない採算性の低い道路の整備・維持管理費を全額税金で負担する方式であり、道路公団民営化にあたって導入されたのであるが、これを廃止して、道路会社を支援するということは、旧来の日本道路公団への補給金方式と何ら変わらない。民主党は、民営化した高速道路会社を道路公団方式へと戻したいのであろうか。この方針の意図は全く不明である。

高速道路について、以上の三つの方針が出ているが、それらを説明する一貫した理屈は見当たらない。様々な料金実験を行うことは、政策としては興味深い。交通需要管理の観点から混雑状況に応じて料金を変化させたり、観光振興のために高速バスだけを、物流費用を下げるために貨物車だけを低料金にしたり、アイデアとしてはいくつでも出てこよう。しかしそのような料金体系は、約 37 兆円（2010 年度、高速道路債務保有返済機構の未償還残高）に上る債務返済の道筋をつけ、高速道路会社や地域が、政策に要する費用と影響への負担を見極めて、はじめて行うことのできる政策である。政府は、債務返済の道筋、今後の高速道路整備のあり方、道路会社への政府関与のあり方について抜本的な見直しを行うべきである。

道路特定財源制度への挑戦—暫定税率廃止

暫定税率廃止の現実的な問題点は、2.5 兆円の財源確保が困難となることである。そもそもガソリン税などの自動車関連税は 1953 年の「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」で定めた道路整備 5 年計画を遂行するために特定財源化された。その後、暫定税率は 1974 年、

道路特定財源にすることを前提に、既存の税に上乘せされ、道路整備計画策定とともに幾度の改定を経て維持されてきた。2008年度の福田内閣における予算審議では、暫定税率の期限切れを巡って、民主党を含む野党が廃止を主張。野党が多数を占める参議院での可決が得られず、約1ヶ月間本則税率の適用（暫定税率の廃止）となるが、衆議院での再議決で暫定税率を維持することが定められた。一方で、財源の使途については、2009年4月、改正道路整備事業財政特別措置法（改正道路特措法）成立によって、一般財源化され、道路特定財源制度は廃止された。

一般財源化された途端に、暫定税率を維持する根拠はなくなってしまう。何も社会保障費のために道路利用者が多額の税金を払う理屈は成り立たないからだ。その点からは政治家は暫定税率廃止を訴えるだろう。当然、野党時代の民主党は廃止を主張する。しかし自らが政権を取った暁には、財源不足の中でやはり暫定税率を手放せない。

税制改正にあたって、鳩山総理が記者団に対して発言した「暫定税率の仕組みはいったん廃止し、税率は維持することにした」という文言の理屈は不明であり、その税率を維持し続ける鳩山政権は、合理的な説明を行うべきである。さらに、暫定税率の廃止は、交通量の増加を促進することになり、CO₂排出削減政策に逆行する。この点も踏まえた、整合性のある理屈を構築することが必要である。

道路整備が充足したのならば、道路特定財源の一般財源化を行うのではなく、道路特定財源税の税率引き下げを行うことは理屈が通る。しかしながら、果たして道路整備は充足したのだろうか。暫定税率を廃止すれば、自動車関連税からは2.5兆円の財源しか見込めない。道路整備は一般財源の中で社会保障費などと比較されながら予算を確保する必要に迫られる。そのような状況では今後、必要な道路整備の達成が不安視される。

求められる、総合的な環境重視型の交通体系整備

これまで財源制度の変更について解説をしてきた。政府は道路計画にどのようなビジョンを持っているのだろうか。2010年度の公共事業関連予算では、「コンクリートから人へ」というキャッチフレーズで予算の切り込みが行われた。道路関係予算は、前年度の1兆6,645億円から1兆2,464億円となり、削減幅は25.1%であった。これを受けて2割程度の事業が先送りされる見通しである。

民主党は『民主党政策集 INDEX 2009』で、国土開発幹線自動車道建設会議（国幹会議）の廃止を掲げている。「ムダな公共事業」という掛け声で事業廃止を訴えているが、ここに上がっている事業は、費用より便益が上回っており、公共事業の採択条件を満たしている。「ムダ」の定義をしないままにシーリング方式で一律削減をすれば、効果の高い事業まで事業見通しが立たない。

成長戦略を訴えるのならば、成長への礎となり、国際競争力を高めるような戦略的な交通社会資本の整備計画を作成すべきである。環境制約・財源制約は自明であるのであるから、道路だけではなく、交通モードを考慮して、都市間旅客輸送は鉄道が担う、遠距離の都市間旅客輸送は航空が担う、重量のある貨物は海運が担うなど、交通体系の長期計画を描くべきではないか。

その整備のために必要な財源をどのように捻出するのか。このまま自動車関連税の一般財源化を維持するのか、またはその一部を道路交通からの転換を促す鉄道や水運などの環境重視型社会資本整備のために活用するのかが問われる。自動車関連税の用途拡大を行うにしても、目的税的性格からすれば、道路交通を改善するものに用いるべきであろう。

フランス、ドイツでは、自動車関連税の一定割合を特定財源化して、自動車から鉄道、水運へのモーダルシフトを推進している。それによって、輸送モードの選択機会を利用者に提供し、道路交通を改善させているのである。今こそ政府は、部分最適な議論ではなく、財源確保を踏まえた総合的な交通体系の計画を明確に示すべきである。