

道路財源の論理



理事

三浦 真紀

1 はじめに

政府が道路特定財源制度を廃止すると決めてから今年度で10年になる。思い返すと、当時は、道路整備の必要性、暫定税率の廃止、高速道路の無料化から、マッサージチェアやタクシーチケットなど道路特定財源の細部にわたる用途まで、およそ根幹から枝葉に至るさまざまな議論、批判が沸き起こり、まさに喧騒の極みだったような気がする。結果は、時の総理、福田首相の突然の記者会見で幕が降りた。平成20年3月27日、夕刻から始まった記者会見で、福田首相は「道路特定財源制度については、今年の税制抜本改革時に廃止し、21年度から一般財源として活用します」と述べた。これ以降その方針は維持され、半世紀以上続いた道路特定財源制度は平成21年度から廃止されることになった。ただし、暫定税率については、道路特定財源制度が廃止された現在においても本則税率の倍のままとなっている。

本稿では、道路特定財源制度が廃止されてから10年近く経った今日の日から見て、道路特定財源制度を巡る議論の本質、要諦がなんであったのかを振り返り、道路整備・維持管理に要する財源の論理について考察してみたい。

2 受益者負担は間違いか

道路は無料が原則とされている。しかし、無料だからと言って建設や維持にお金がかからないと言うわけではない。新しい道路を作るには相当額の建設費が必要になるし、出来た後もメンテナンスの費用が必要になってくる。そのお金は、誰かが負担しなくてはならないのだが、それはいったい誰なのか、というのが、道路特定財源制度を議論する際のまず第一の論点である。道路特定財源制度は、それを自動車を使う人に求め、主な燃料であるガソリンへの課税

によって賄うことを基本的な考えとしていた。いわゆる受益者負担の原則である。受益者負担であるからこそ、そこで得られた財源は道路の建設・維持管理に当てる制度として特定財源制度がとられていた。それを一般財源に戻すということは、道路は受益者負担でなくてもよくなったということの意味している。それは、何故だったのかということである。陸上において道路と並ぶ交通手段として鉄道がある。鉄道の建設・維持管理に要する費用は、料金が原則となっている。料金による負担は、言うまでもなく受益者負担である。もっと的確に言うと利用者負担である。同じ陸上の交通手段なのに片方は利用者負担でもう片方はそうでない方がいいという理由は、いったいなんであったのだろうか。

3 並び立たない両原則

道路無料の原則は、「移動の自由」という歴史的・思想的背景を有しているが、経済学的な論拠として挙げられることの一つは非排除性である。非排除性とは、料金の取りやすさ、料金をとるためのコストの大きさと考えてもよいが、一般道路のように沿道から自由に出入りできる構造の道路は、道路を使う度に課金するのは極めて困難であり、ただで利用する人を排除できないので料金ではない負担にならざるを得ないという主張である。しかし、ガソリン税のように自動車燃料であるガソリンへの定額課税は、実は道路の使用に料金を課しているのと同じこととなる。なぜなら、自動車が走る場所は道路であり、確かにいつこの道路を利用したかは分からないが、自動車を走らせたということは道路を利用したことには他ならず(たまには、河川敷とか砂浜とかを走るかもしれないがそうしたごく稀にしか起きない特異な事例は捨象して)、その都度の利用料徴収ではないとしても、あるまとまった利用、何十キロか、何百キ

口かの道路利用の都度、それに必要な燃料に課金して利用料を徴収しているのである。つまり、ガソリン税のような形で燃料に税金を課すことは料金を徴収することと同じことになるのである。したがって、ガソリン税の場合には、非排除性を有していない状態、つまりただで利用する人がいない状態、ただで利用する人を排除できる仕組みとなっており、鉄道と同じく利用者負担になっているのである。

次に挙げられる「道路は利用者負担でない方がよい」とされる経済学的な論拠は、死重損失である。道路のような非競争性を有する財にガソリン税のような利用料型の課金を行うと死重損失が生じるので、道路の建設・維持管理は一般財源で行うべきであるという主張である。非競争性とは、追加的な利用に対して供給コストが変わらないということであり、渋滞していない道路はこれにあたる（実は、地方の空いている鉄道も非競争性を有している）。経済学で用いられる死重損失とは、公共財の場合は消費者余剰の減少分を指している。ひらたく言うと本来利用できる人が課金によって利用できなくなってしまい消費者が得べき便益が減少してしまうことを意味している。当時、この主張をもって道路特定財源制度を廃止し一般財源化すべきと論じられることもあったが、それには大きな誤用があった。この主張は、ガソリン税を廃止して、道路建設・維持管理に要する費用は他の一般財源で賄うべき、という主張であって、ガソリン税を残したままそれを道路以外にも使えるようにせよとの主張ではないのであるが、随分そうした誤用がなされた向きがある。

話を元に戻すと、ガソリン税のような利用料型の課金を行うと死重損失が生じるので、道路の建設・維持管理は一般財源で行うべきであるという主張であるが、この主張には、ガソリン税に代わる他の税の増税によって生じる死重損失はどのように考えるべきなのかという点に留意しなければならない。たとえば、道路の建設・維持管理に要する費用をガソリン税をやめて消費税に転嫁して徴収するとすれば、消費税の増税が伴う。そうするとどうであろうか、確かにガソリンの消費は伸び、車は沢山走るようになるかもしれないが、消費税の増分によって他の消費は抑えられ、そこに死重損失が発生することになる。したがって、どちらが良いかは、ガソリン税によって発生する死重損失と消費税の増税によって発生する死重損失のどちらが大きいかを比較する必要があり、その点を論証すべきと思われる。たぶん、それはかなり難しい問題であり議論の分かれるところではあるが、ただ、この議論で見逃してはいけないのは、ガソリン税のような利用料型の課金を行えば、受益者負担の原則と道路無料の原則は両立しなくなるということなのである。つまり、受益者負担の立場にたてば、そして、その考え方に基づき課税したならば、歩行者や自転車は別として少なくともガソリンを燃料とする自動車は道路を無料で利用していたわけではなく、道路無料の原則が適用さ

れていない状態にあると考えるべきなのである。

4 料金と税の違い

受益者負担の立場にたつ際には、料金と税の違いについても留意する必要がある。料金と税はいったい何が違うのか。今更そんなことをとも思うが、世の中には、料金と税の違いがほとんどないものがある。国民健康保険に要する費用がそれである。市町村が国民健康保険に必要な費用を徴収する場合は、保険料として徴収する方法と保険税として徴収する方法の二通りが認められている。しかし、保険料と保険税の間に何か違いがあるかということ、ほとんどない。二つの間の負担額に差があったり、受けられる医療サービスに差があったりする訳ではない。滞納した際の遡及期間等に若干の違いがあるだけで、基本的には同じである。何故、ほとんど変わらないのに二つの徴収方法があるのかは不勉強で分からないが、公的機関が徴収する料金、たとえば水道料金とか下水道料金などは、税と違わない、税の一部と言ってもいいのではないかと思われる面がある。一方、大きく異なっていることもある。それは二つあるのだが、一つは徴収する者とサービスを提供する者が違うということである。料金は、それを徴収する者とサービスを提供する者、供給者と言ってもいいが、それが常に一致している。そして、サービスを提供する者は徴収した料金によって事業を行い、それを事業目的以外に使うことはない。ところが、税の場合にはそうになっていない場合がある。ガソリン税の場合をみれば、自動車を利用する者はガソリン1ℓ当たり53.8円の税を、いわば利用料を払っているのだが、そのお金は市道を走っても県道を走っても国道を走っても一端は国に治められる仕組みになっている。つまり、サービスを提供する者にその対価が直接納められるとは限らない仕組み、それが税なのである。受益者負担の立場にたつ際には、このことに十分留意する必要がある。何故なら、受益者負担とは、受益者の負担によって財・サービスを提供する仕組みであり、したがって、サービスを提供している者、供給者にその対価が納められるのが大原則だからである。そうでなければ、供給者はそれに見合った財・サービスを提供することが出来なくなってしまう。道路で言えば、国道を走った分のガソリン税は国に、都道府県道の分は都道府県に、市町村道の分は市町村に、それぞれそれに見合った額が分配されるべきということになる。この点については、地方道路譲与税や補助金、交付金などを用いて、都道府県、市町村にガソリン税の一部が配分されていた。一方、料金を取っているいわゆる有料の高速道路はどうであろうか。繰り返すが、ガソリン税を課しているうちはガソリンを燃料としている自動車は無料で道路を利用している訳ではない。一定額の利用料を払っているのと同じ状態になっている。

それは、高速道路を走行した場合でも同じである。したがって、高速道路を建設・運用する主体にもその分の税は配分されるべきである。過去には公団への出資金や利子補給金という形で税が投入されたこともあった。現在では、明示的ではないが直轄事業との合併施工の場合には税が投入される形となっている。しかし、その論理や手法、額については議論のあるところである。現行の有料道路制度は、道路無料の原則の上に特別な制度として一時的に行っているものと整理されているが、その論理立てゆえに料金徴収期間は期限を切って定めなければならない、その分料金は割り高となり、世代間の負担にも差がでる制度になっている。メンテナンスに期限があるわけではなく、供用したネットワークの約3割が暫定2車線であること、あるいは、料金をもっと交通需要に合わせて変動させるような施策を考えるならば、道路特定財源制度がなくなった現状においても、有料道路制度の論理・あり方については、高速道路へのガソリン税の応分の還元も含めて今後とも整理が必要なものと思われる。

5 作られた空気

少し前のことになるが、若い世代を中心に「KY」という言葉が流行った。もとは女子高生の間で使われていた言葉と言う。「KY」とは、ご案内の通り「空気読めない」のKUUKIのKとYOMENAIのYの二文字を取って作られた言葉であるが、この言葉が使われる時は、そこに嘲笑的な意味合いが込められるのが一般的である。つまり、現代の日本の若い世代においてもその場の空気を読めないのは嘲りの対象であり、恥ずべきことなのである。このことは、考えさせられることが多い。昔読んだ山本七平氏の本や確か半藤一利氏の「昭和史」にも国運を賭けるような重大な意思決定も論理的にではなくその時の勢いといったようなもので決まってしまうと書かれていたように記憶しているが、日本では依然として論理ではなく空気感とかその場の雰囲気とか言ったようなものによって物事が決まってしまう観があり、しかもそれは若い世代にも脈々と受け継がれているようなのである。道路特定財源制度が議論されていた時も同じような印象を受けた。特にマスコミ報道にはその傾向が強かった。一例をあげれば、日本海沿岸東北自動車道の仁賀保～岩城間について、全国ネットの報道番組が放映したニュースはその典型と言える。日沿道の同区間は、初めての新直轄区間として平成19年9月に供用したが、その後まもなく同番組のスタッフが同地を訪れ、供用したばかりの仁賀保～岩城間約32kmとそれに並行する国道7号を2台の車で同時に走り、どちらの車が終点に早く着くかという取材を行った。時間の計測は、乗り込んだ取材班がそれぞれストップウォッチを持って行ったのだが、その

結果は日沿道を走った方が32分、7号を走った方が35分であった。そして、この僅か3分の違いに何百億円という巨額の事業費を投じたと報道した。さて、どうであろうか、これは正しい事実であろうか。道路計画に携わったことのある人ならすぐにこのトリックに気づくはずだが、一般人には解説が必要である。解説されなければ、その誤りに気づかないであろう。何処がトリックなのかと言うと、実は国道7号は、日沿道が供用する前は1日約2万台以上の車が走っており、同区間は渋滞が常態化していたのである。仁賀保から岩城までに要した時間は1時間以上であったが、これが日沿道が開通した後は交通量が半分に減り（半分は日沿道に転換）、その結果35分で行けるようになったのである。したがって、短縮した時間は3分ではなく30分と報じるべきなのである。今はやりの言葉で言えばフェイクニュースである。当時、この報道を見たにかほ市長は大きく憤り、これを放送した番組宛に抗議の意見書を送った。すると、番組担当部長と取材を担当したディレクターが同市を訪れた。それを報じた秋田さきがけ新聞の記事によれば「事実を歪曲したわけではないが、配慮を欠いたなどと述べた」とある。だが謝罪があった訳でもなく、その後訂正報道がなされることもなかった。当時は、これほどひどくはなくともこの類の報道が多かった。そして、ガソリン税を残したまま一般財源化するという、論理的には大きな矛盾のある選択を迫られる空気が作られていった。

6 おわりに

道路特定財源制度の廃止は、論理が空気に押し切られてしまった観が否めないが、空気に抗し得なかった背景には何か省みるべきことがあったはずである。それは、何であろうか。思い及ぶこともあるが、いずれにしても、道路行政は何処かで国民からの共感、全幅の信頼とでも言うべきものを損なってしまったのだと思う。道路行政に対する評価で一番重要なのは現場である。現場で提供している施設やサービス、そして、現場の組織が地域から受ける信頼、共感、そうしたものが大切なのである。現場で起こっていることに目を向け、聞こえてこない声にも耳を傾け、そして、自らの拠って立つ論理の再構築を図る、そうした取り組みが必要なものに思えてならない。

〔参考文献〕

- ・八田達夫 著 (2008)
「ミクロ経済学Ⅰ—市場の失敗と政府の失敗への対策」
東洋経済新報社
- ・桐越信 編 (2008)
「道路投資の費用便益分析」
(社)交通工学研究会