

2006年（平成18年）6月15日

シンポジウム『くるま依存社会』を考える
～激論！道路特定財源見直し～
に関する報告書

第二東京弁護士会
公害対策・環境保全委員会

2006年5月18日18時より20時30分まで、表記シンポジウムが第二東京弁護士会（「二弁」）主催・日本弁護士連合会（「日弁連」）共催にて、霞ヶ関の弁護士会館10階1003会議室にて開催された。当日は平日にもかかわらず100名収容の会場がほぼ満員になり、この問題への関心の高さが伺われた。出演者等（敬称略）は以下のとおりである。なお、国土交通省及び自動車工業会の担当者にも、パネリストとしての本シンポジウムへの出演を求めたが、諸事情により実現するに至らなかった。

出演者

上岡直見：環境自治体会議 環境政策研究所 主任研究員。交通権学会事務局長・鉄道まちづくり会議事務局長。

小杉隆：衆議院議員。自由民主党環境調査会長。元文部大臣。

村松昭夫：弁護士。日弁連 公害対策・環境保全委員会 副委員長。

司会：牛山佳奈（当委員会委員）

パネル司会：福井健策（当委員会委員）

基調報告：藤田城治（当委員会委員）

当日は冒頭に配布資料の説明、及び藤原真由美二弁副会長の挨拶が行われた。その後まず当委員会藤田城治委員より基調報告がなされ、次に各出演者による基調発言がなされ、引き続き各出演者によるパネル・ディスカッションが行われ、最後に会場からの質疑応答がなされた。最後に村田正人日弁連公害対策・環境保全委員会委員長の閉会の挨拶をもって本シンポジウムは閉会した。

なお、以下は各発言者の発言の要旨であり、発言の逐語的再録ではないことを予めお断り申し上げます。

第1 基調報告

特定財源制度は、ある税の収入の使い道を特定するものである。道路特定財源は、道路整備のためのものであり、受益者負担の原則を根拠とする。自動車の取得及び保有並びに燃料の消費にかかる諸税が道路特定財源に充当され、その諸税の税収は平成18年度で約5兆8000億円にのぼる。その税率については諸税の根拠法による本則税

率の他、租税特別措置法により、暫定税率が上乘せされている。

1956年のラルフ・J・ワトキンス氏の報告書にあるように、当時の日本の道路は立ち遅れていたため、日本の道路整備は喫緊の課題であった。道路整備する観点から道路整備五箇年計画が策定され、その財政的裏付けを確保するために道路特定財源制度が設定されるに至った。

道路特定財源制度の設定の結果、平成18年度においては、総道路投資は8兆2000億円を超えており、そのうち特定財源は5兆1700億円を占め、一般財源は1兆8000億円を占めている。

その結果、我が国の道路整備状況は急激に整備され、昭和60年ころには舗装率、改良率、整備率は現在に近いところまでとなった。しかしながら、このような道路整備に伴い自動車の保有台数も急激な増加を示し、自動車交通量も飛躍的に増加した。そしてこのようなモーターゼーションの進展＝いわゆるくるま依存社会は、交通事故による膨大な死傷者数の発生、大気汚染問題、騒音・振動問題、地球温暖化とこれに伴う異常気象の問題等様々な弊害をもたらした。

かかる道路特定財源制度は、一方で無駄な道路工事の財源となっていることが意識され、政府・与党は平成17年12月9日付道路特定財源の見直しに関する基本方針を出し、道路特定財源制度を一般財源化する方針をたてている。しかしこれに対しては、受益者負担の原則に反する、道路特定財源を一般財源化するなら暫定税率を撤廃すべきだ、などの反対論が根強い。

当委員会は、以前からくるま依存社会の様々な弊害に注目し、現在の過度にくるまに依存した交通システムの転換の必要性について検討してきた。その考え方には、自動車交通による社会的費用（外部費用）の考え方を取り入れた。これによれば、自動車によりもたらされる大気汚染、気候変動、騒音公害、事故、インフラ費用の過小負担及び混雑損失を計算すると、混雑損失を含んで約32兆円（普通乗用車1km走行あたり29円）、混雑損失を除いても26兆円（普通乗用車1km走行あたり21.7円）もの外部費用が生じる。

かかるくるま依存社会の見直しの検討の結果、当委員会は、(1)道路特定財源の廃止、(2) 公害被害者・交通事故被害者救済、環境悪化対策、交通体系全体の健全な発展のための予算配分のための制度設計を目的とした財源使途の見直し、及び(3)自動車諸税の暫定税率を維持した上で自動車利用のもたらず社会的費用を自動車利用者が負担するという「原因者負担」の観点からこれを再検討すべきであること、を内容とする「道路特定財源見直し」に関する意見書を2006年（平成18年）3月31日付で公表した次第である。

第2 基調発言

【村松】

日弁連は、各地で提起された道路公害裁判を受け、1980年台前後から大気汚染・騒音の問題として自動車公害対策の問題に取り組んできた。大阪・西淀川を始めとして、自動車排気ガスによる健康被害を訴えた裁判においては、公害の認定患者らを原告とし、道路の設置管理者に対して、自動車排気ガスによる健康被害の損害賠償と有害物質の差止めが請求されてきた。1990年代前半までは排気ガスによる健康被害は判決で認められなかった。その後1995年7月に西淀二次判決で排気ガスによる健康被害が判決で認められ、以後自動車排気ガスによる健康被害を認める判決が続く。2000年1月尼崎公害判決では、沿道50メートルの住民の差止請求を認める画期的判断がなされた。

同年12月名古屋南部公害判決でこれが踏襲された。

裁判例の到達点として、自動車の排気ガスによる健康被害は今なお進行していることが認められるため、交通政策の見直しが必要である。そして、道路特定財源は道路交通をゆがめる根幹をなしている。道路特定財源を見直し、車を減らす中で、街づくり国づくりをすすめるという方向が出発点である。

【上岡】

ここでは議論の枠組みについて触れる。道路と自動車の税金を巡る枠組みは、財源調達先を1つの軸として、道路利用者（直接的受益者）、道路関係者（間接的受益者）、非道路関係者（その他の国民）に、財源調達基準をもう1つの軸として、道路の使用（使用便益・負の便益を含む）に応じた負担と道路の損傷（道路整備）に応じた負担に分類できる。例えば、自動車重量税は道路利用者が負担する道路整備費用にあたり、ピグー税（外部不経済*を是正して効率的な資源配分を達成しようとする税）は道路利用者が負担する道路利用の負の便益である。次に道路財源と用途の関係をみると、財源は、特定財源が4割、四公団関係の財源が4割、地方一般財源が2割となっている。特定財源は、国の特定財源と地方の特定財源に分かれる。用途からいうと、特定財源は一般道に使われるものであり、高速道路には使われない。最後に、戦後の国の道路政策、都市政策、技術的諸問題及び環境政策等は相互に関連しており、時間的変化とともにその関連を見ていく必要がある。

【小杉】

第二次世界大戦後、インフラの中でも特に道路建設が振興された。そのための財源としての道路整備五ヵ年計画が過去第1次（昭和29年度～33年度）から11次（平成5年度から9年度）まで行われ、続く新道路整備五ヵ年計画（平成10年度～平成14年度）の道路特定財源は期間中総額78兆円にのぼる。その間、道路特定財源にかかる税金に関する暫定税率が昭和51年から定められ現在まで定着してしまっている。そして、自動車保有台数をみると、1945年に14万台に過ぎなかった保有台数が1965年には724万台、1985年には4615万台、1995年には6694万台、2003年には約7400万台を数えるに至っている。その間、道路特定財源は道路整備、立体交差、信号、ETCその他道路関係に充当されている。

政府・与党は、このような道路特定財源を見直すため議論を重ね、道路建設についての必要性の見極めを厳格化する一方で、700兆円を超える国の債務を考慮し、財政状況や環境面に配慮して現状の税率を守るものとした上で国民や関係者の理解を得る努力をしている。

京都議定書に基づき日本は1990年を基準年として二酸化炭素排出量を6%減らす義務を負うが、2004年度には7.4%増加しており、現時点で13.4%のギャップがある。特に、運輸民生部門での二酸化炭素排出量が伸びている。そこで、これに対する対策と施策が必要となる。道路特定財源の一般財源化は、経済的手法としての対策である。環境税という手法もあるが、様々な配慮を施し最小限の影響を与える程度のものとしても、2年間否定され続けたままで、未だ日の目を見ない。

* ある経済活動が、第三者あるいは社会全体に対して、直接あるいは間接的に影響を及ぼし、さまざまなかたちでの被害を与えるとき、外部不経済が発生しているという。このような外部不経済をとともなう現象について、第三者あるいは社会全体に及ぼす悪影響のうち、発生者が負担していない部分をなんらかの方法で計測して、集計した額を社会的費用という（「自動車の社会的費用」宇沢弘文著 79～80頁）

各国の環状道路の整備状況をみると、パリ・ロンドンは100%~80%の整備状況なのに対して、日本は30%であるから、環状道路の整備は必要である。しかし、道路の輸送能力を比較すると、自動車が1車線の幅(約3m)で1時間で運べる人数は、最大で4000人(1台の車両に4人乗車)、実際の通勤ラッシュ時では、1000~1500人程度(1台の車両に1~1.5人乗車)なのに対して、地下鉄などの鉄道なら3万~6万人である。輸送能力では自動車よりも路面電車、バス、自転車の方が効率がよい。

道路特定財源は、社会的費用を反映すべきである。即ち、道路特定財源の使用については道路の損傷のみならず空間の損傷や環境の損傷も考慮に入れるべきであるし、自動車のための道路からみんなの道路にするためのまちづくり全体の財源とすべきである。

第3 パネルディスカッション

1 道路特定財源の役割と弊害

福井：くるま依存社会は弊害を伴う。例えば、毎年交通事故で1万人に迫る人々が死亡し、120万人程度負傷している。このようなくるま依存社会に関して、道路特定財源の果たしてきた役割と弊害についてはどう考えるか。

村松：お金の使い方の点で特定財源制度には問題があったと考える。

小杉：自動車は便利な社会インフラとして色々な機能を果たしてきた。他方、騒音や大気汚染の問題も生じてきた。これからは日本の人口が減少し、今の半分の人口で社会保障費用を負担しなければならない。そのような状況で高速道路の維持、管理の経費をどうやってまかなうかが問題であろう。

福井：先ほどくるま依存社会により32兆円の損害という試算が報告されたが、損失項目としてはそれが全てというわけではない。例えば、生活空間としての道が奪われる、都市のスプロール化、横断歩道で待つ時間なども損失としてあろう。

2 日本の道路はまだ足りないか

福井：国土交通省は、例えば渋滞解消とか、バリアフリーとか、開かずの踏み切り解消とかのためにまだ作るべき道路があるので、道路をもっと整備すべきであるとの考えである。そこで、以下の諸点についてどう考えるか。

(1) 渋滞解消のために道路をより整備することは有効か。

(2) 地方ではまだ道路が足りないといわれる。例えば、朝日新聞における静岡市長の意見に見られるように、地方への定住、雇用促進、救急医療対策として道路を作ることが必要であるとの意見がある。

上岡：道路を作って何をしたいのかが問題である。道路そのものではなく道路を使った便益へのアクセスが重要だから、評価の指標も道路整備率ではなく outcome 指標、つまり移動目的の達成とすべきである。例えば、医療施設へのアクセスのために道路整備をする場合でも、道路を作る代わりに医療拠点を作ることも考えられ、その場合道路と医療拠点のどちらを作るほうが社会的便益となるかを考えるべきである。

村松：環状道路の問題は大事だが、道路の整備だけでなく人が生きる手法も考えなければならない。環状道路が少ないから作るのではなく、自動車との関連を見据えた街づくりを考えるべきである。

小杉：東京においては都心の外へ外へという流れがあって都心が空洞化しているの、その流れは見直さなければならない。しかし、東京エゴイズムに陥ってはならない。環状道路の問題は東京だけの問題ではなく、日本の物流ネットワーク全体の問題であるため、これを整備しなければならない。ただ道路だけではなく、公共交通にもお金を投ずべきである。

福井：そもそも、道路を作ることは地方活性化の役に立っているのか。

上岡：地方においては車が必要といわれるが、そこでは自分で運転できるか、自分の車を持っているかが問題である。他方公共交通においては、その路線によって行き先に行くための必要な時間を取れるかどうかの問題である。結局生活の質を道路によって達成できるかということに対する総合的な評価の必要な選択の問題である。

小杉：地方の活性化という観点からすると、例えば四国しまなみ街道のように、道路を作っても人も金も通り過ぎるだけというリスクが有る。他方、地方では道路工事が地場産業であるためこれをやめてくれともいえない。そこでどう軟着陸するか、そのあたりのシナリオが要る。

村松：救急医療体制をつくるといっても、それが直ちに道路を作ることにつながるのか。むしろ身近なところでの医療体制を充実させるべきではないか。また、雇用促進といっても、道路建設が終わればそこで雇用が終わるようではないか。活性化＝道路という図式は見直すべきである。また、地方の中心部が衰退しているのはむしろ地方のくるま依存社会から生じた問題である。

福井：地方活性化のためには、道路建設だけではなく、色々な他の手法があるのではないか。

小杉：観光立国という考え方がある。観光のあり方を自然とか人情とかトータルでとらえるとか、あるいは体験型の観光も取り入れるとかいうように、観光のあり方を変えて地方の活性化を図ることも考えられる。

福井：それでは、道路を整備することにより渋滞や道路不足は解消されるのか。

上岡：道路整備により一時的には道路不足は解消されるが、便利になった分だけまた道路が混雑するだろう。環境省「地球温暖化対策とまちづくりに関する検討会」が旅行速度(走行速度)と年間走行距離の関係をグラフにしているが、この資料をみても、旅行速度が改善されると、乗用車の走行距離が増加することがわかる。

村松：コスタリカに行ったとき、道は悪いがだからこそ何日間か自然を体験することができた。その経験から、単に行きやすいだけでなく、そこに滞在することを重視すべきであることを実感した。

上岡：TDM（交通需要管理）が必要である。公共交通機関は、それが必要な時間帯（例えば、病院にいて、診察を受けて、家に帰る時刻まで）にちゃんと走っていないと意味がなく、これが整備されていないと車をやめろとはなかなかいえない。その意味で、車に依存しなくてもよい街のあり方、構造を考えることがポイントである。

小杉：あまり道路ができると、スローライフが楽しめない。今までの成長一点張りの時代から、バックキャストイングアプローチを道路政策に生かさなければならない。例えば、人口が半分に減少する時代に道路管理費をどうまかなうか。人口半分時代を見据えた道路建設が必要である。

福井：公共交通機関と道路特定財源との関係、公共交通機関の切捨ての問題についてはどう考えるか。

上岡：公共交通機関については、独立採算制を外すことが必要である。例えば外国だと公共交通機関の費用の半分くらいは公費である。公共交通機関は道路と同じく街を支えるインフラであるから一般財源から出すのが適当である。日本では道路特定財源の一般財源化はけしからんという意見があるが、一般財源化して公共交通に充て、車の人が公共交通機関に乗れば道路が空くという車の人にとってのメリットがある。

村松：公共交通とともに物流の問題がある。物流ではトラックの割合が多く排気ガスの問題が生じる。この点をくるま依存社会からの転換にあたって問題とする必要があるだろう。

小杉：公共交通を独立採算制にするのは難しい。道路特定財源を一般財源化することによって公共交通に充てるのがよいのではないか。物流については、トラックから電車にすべきだが、拠点がうまくいかない。道路と列車・船とをうまくつなげるべきである。

3 自動車ユーザーの負担は重いのか

福井：自動車関連諸税を道路特定財源に充当した制度は受益者負担の原則を根拠としており、それがために受益者たる自動車ユーザーは重い税負担に耐えてきた。それゆえ、これを一般財源化することは適当ではなく、一般財源化して道路以外の用途に充てるのは約束違反であり、もし一般財源化するなら暫定税率を撤廃しろという意見がある。この点についてはどう考えるか。

小杉：意見が割れるところである。政府としては一般財源化を前提としている。暫定税率を本則に戻すと二酸化炭素の排出量が増えるという試算がある。また、ガソリン課税の国際比較をすると、日本は税負担が低いほうから7番目であり、国際比較から見ると決して重い税負担を強いられているわけではない。

村松：約束違反と言われると、そうかとも思う。道路特定財源の議論は道路を作りたいがための、つけの議論であり、一連の税金の問題とは別の議論である。今までの議論についてのけじめをつけなければならない。

上岡：受益に応じた負担という考えは正しいが、道路の渋滞、大気汚染など、負の便益の帰属も整理して考えると、正の受益と負の便益の総額に応じた十分な負担をしてきたとは言えず、約束違反云々の問題とはいえない。

小杉：特定財源とすることにより、受益と負担関係が明確になる。しかしもう一つの原則、即ち汚染者責任原則も考えなければならない。

村松：今の税率だと、ガソリン税は高く軽油引取税は低いが、健康への影響も考えると本来は逆ではないか。この辺も考え直すべきである。

上岡：ドイツ連邦交通計画 2003 には費用と便益の評価がある。それによると、道路ができることによる街の分断、誘発交通（大抵はマイナス要因）が評価基準になる。道路を作るなら、道路に対する評価を行うべきである。

村松：自動車税は、その保有に課税されるが、むしろ課税にはついては使用に重点を置くべきである

小杉：コストを考えると、車を持っていると金がかかる。東京では車を持つことは費用対効果にあわないから、自然と車の保有は減るのではないか。

4. 自動車課税の方法

福井：それでは、どのように自動車に関しては課税すべきか。道路特定財源を一般財源化して公害対策や被害者救済に充てることが考えられるが、他方一般財源化してもやっぱり道路に使われるという考えから、特定財源を維持した上で、その目的を拡大するという考え方もある。

（ここで、本シンポジウム会場に「路面電車ルネッサンス」等の著作者である日本銀行の宇都宮浄人氏が出席していたので、宇都宮氏に発言を求めた。）

宇都宮：一般財源とすることによりドンブリ勘定化する可能性があるし、また一般財源としても道路建設に使われては意味がない。受益者負担といっても、道路を作るだけでなく交通整備に当てるなら受益者負担とは矛盾しない。個々人は将来のこと、環境のことだけでなく、日々の生活、現時点でどうするかを問題としている。すると、地方だと公共交通の整備がないため自動車以外選択肢がない。そのような状況下では、道路特定財源を維持しつつ、その目的を拡大するのが適当である。

小杉：着地点をどこに求めるかが問題である。道路特定財源の価値は認めるが、かといって道路建設ばかりに充てるわけにもいかない。自動車重量税だけはせめて環境などの一般財源に充ててもよいのではないか。

村松：車に依存しない社会を作る中で道路特定財源をどうしていくかが問題である。全体的な交通の問題、交通手段の分担を定める基本法がないのでこれをしっかりする。地域の交通のあり方を地域の人が考える。そのための財源として一般財源化し、地域の交通計画の自主財源として、地方が自らの力で交通計画を立てる財源とする。

上岡：地域の交通計画を立てることがポイントである。例えば、岩手県では交通のシビル・ミニマムとって、一定の時間には一定の公共交通の便数があるべきだという原則をたてている。

福井：小杉先生に質問。平成 18 年度の道路特定財源諸税 5 兆 8000 億円のうち、自動車重量税は約 5700 億円（注：地方税分を加えれば約 9400 億円）であり、これのみで各種の一般財源をまかなうというのは、不十分ではないのか。

小杉：一応特定財源としつつ、理由のあるところは一般財源化する。特定財源とする用途は国土交通省の手の内にあるのでこれに対する歯止め策を講じることができるかがポイント。他方、一般財源化の場合、用途の奪い合いが生じるのが問題。税調の議論を通じて着地点を探る。

福井：与党内では一般財源化の流れは堅いように伺ったが、これを道路建設にのみ使われないように歯止めをかけるところが今後の議論の焦点かと思われた。

<会場からの質問>

小杉氏への質問：道路の高度情報化を進めれば、渋滞や都市への流入を防げるのではないか。

小杉：宇宙衛星、GPSなどを用いて的確に交通量を把握すべきである。

小杉氏への質問：ロンドンやパリでは環状道路があっても渋滞は解消されていない。東京ではむしろ環状鉄道を作るべきではないか。

小杉：環状道路を作ることにより park and ride など様々な工夫が使える。物流についてトラックターミナルから分散するなどの工夫の余地が有る。鉄道の使用については貴重な意見として受け止める。

上岡氏への質問：地方鉄道の存廃問題について、どのように鉄道活用に世論を動かすか。

上岡：街づくり、住民の生活の質の向上維持に値するかをお金に換算して存続させる。また意識調査では、公費を投じてでも地方鉄道を拡張すべきと出ている。意識背景は公共交通フレンドリーであると考えられる。

質問：交通事故で年間 1 万人の死者が出ており、これは飛んでもない数字であるとともに、死者の家族その他の関係者に及ぼす被害は計り知れないほど甚大であり、到底放置することはできない。本日の議論で交通事故の問題が語られなかったのは残念だ。車の占める空間が多いので、空間税をとってもよいのではないか。車を使いづらい社会にするのがよいのではないか。

上岡：交通事故による人命損害をいくりに計算するか世界各国と比較してみると、日本では人の命は安い。これは、日本のとる人的資源アプローチと欧米のとる支払意思額に基づくアプローチの違いに基づいている。人命をもっと重く価値付ければ異なる

政策も採りうるのではなからうか。

村松：エコドライブは、安全な運転でもあると言われている。あおぞら財団はトラック協会と協力してエコドライブの実験を行った。すると、エコドライブでは二酸化炭素の排出量が少なくなるだけでなく、安全性も向上し、かつトラック運転手が家庭において家族に対して自分の仕事について誇りをもってコミュニケーションできるという結果が出た。車をどう使うかという観点から、エコドライブと人命尊重は同方向を向いている。

質問者の意見：交通事故は大気汚染などと比べても直ちに最悪の結末を人命にもたらす恐ろしい事象であり、我々すべてが常時直面している問題である。車にドライブレコーダー（5万円くらい）の装着を義務付け、事故の記録を残すようにすべきであると国土交通省に働きかけたことがあるが、ETCの導入にはあれだけ熱心な国土交通省にはユーザーに負担がかかるのでそれは難しいと言われた。交通事故防止・管理の観点から、ドライブレコーダーは極めて有効かつ貴重であり、そういうものにも税金が使われなければならないと考える。

質問：不必要な道路を「約束だから」ということで作ってしまう流れを止めることは可能か。

上岡：可能である。本当に約束だから作っていいかを根本的に問い詰めることが必要である。松本市において市長が最終的に決定して道路建設を取りやめた事例がある。

質問者：道路特定財源は受益と負担の関係を明確にするために存続させるべき。むしろ、道路整備等への一般財源投入こそ減額すべき。その上で、環境など外部不経済については、暫定税率を増税することは考えられないか。

福井：冒頭に報告された当委員会の意見では、年間26兆円という試算さえ出ている自動車の社会的費用について「原因者負担」の考え方に立てば、増税もあり得ることになる。

以上