

2006年（平成18年）3月31日

自由民主党
民主党
公明党
日本共産党
社会民主党
国民新党
新党日本
新党大地
自由連合
内閣総理大臣
総務大臣
財務大臣
国土交通大臣
環境大臣

「道路特定財源見直し」に関する意見書

第二東京弁護士会
公害対策・環境保全委員会
委員長 坂元 雅行

I 意見の趣旨

1. 道路特定財源制度は廃止すべきである。
2. その財源使途見直しに際しては、自動車利用がもたらす公害被害者・交通事故被害者救済及び環境悪化対策、並びに、公共交通機関や歩道・自転車道の整備・補助といった交通体系全体の健全な発展に十分な予算が割かれるよう、制度設計すべきである。
3. 財源諸税の暫定税率は当面現行水準を維持した上で、自動車利用がもたらす公害被害や環境負荷などの社会的費用は自動車利用者が負担するという「原因者（汚染者）負担」の観点から、再検討されるべきである。

II 意見の理由

1. はじめに

2005年12月9日、政府・与党は、現在原則的に道路整備にあてている「道路特定財源」を廃止し、暫定税率を維持した上で一般財源化をはかることを柱とした基本方

針をまとめた。ただし、具体案は今後歳入・歳出一体改革の中で策定されることとされている。

かかる道路特定財源制度は、昭和28年制定の「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」に始まっている。現在の同制度は、揮発油税・自動車重量税などの道路特定財源諸税のほぼ全額を道路整備財源として固定するもので、その金額は平成18年度予算によれば国費・地方費をあわせて5兆8244億円に達する（いわゆる本四債務処理その他に使われる6091億円を含む）。同年予算によれば、道路整備には上記特定財源のほか、一般財源及び財政投融资などからも3兆658億円があてられるため、国及び地方の総道路投資額は8兆2449億円にのぼる（上記本四債務処理費は含まない。国土交通省「平成18年度 道路関係予算概要」より）。その制度趣旨はしばしば、道路整備による受益者である自動車利用者が道路整備の財源を負担すべきであるという、「受益者負担」の観点から説明される。

2. 過度な「くるま依存社会」の弊害について

① 自動車の氾濫による被害

自動車利用は多くの便益を人々にもたらした反面、高度成長期以降の自動車の氾濫は、以下で述べるように生命・健康・環境など多面にわたる人権侵害を生み出したとも指摘される。

すなわち、交通事故による死者数は、2004年には年間8,492人（30日以内死者数）にまで減少したとはいえ、依然としてその数は莫大なものである。しかも死傷者数では同年119万人を超え、事故件数・負傷者数ともに過去最悪の状況にある（警察庁「平成16年中の交通事故の発生状況」）。社会の関心は常により目新しい話題に向けられがちであるが、常態化した交通事故による死傷が甚大な規模の人権侵害であり社会的損失であることは、今なお我々の社会が直面する最重要の課題のひとつである。

また、過度な自動車利用は大気汚染、騒音・振動、生活空間への侵入などにより地域住民に恒常的な環境権侵害をもたらしている。さらに、京都議定書の発効や近年の異常気象に象徴されるように、今日、地球温暖化の問題は、世界が真剣に取り組まなければならない事態に至っているが、二酸化炭素など温室効果ガスの削減目標を達成する上で大きな壁の1つとなっているのが運輸部門、特に自動車から排出される温室効果ガスの削減が進んでいないことにある（資源エネルギー庁「エネルギー白書2004年版」ほか）。各地での大規模道路建設による自然破壊も深刻である。

② 自動車交通の社会的費用

かかる自動車交通に基づく社会全体の負担（いわゆる社会的費用）は、年間32兆4,505億円（乗用車1台1キロあたり21.7円。混雑損失として年間6兆円を含む）とも推計されている（兒山真也・岸本充生「日本における自動車交通の外部費用の計算」運輸政策研究第4巻第2号）。更に、各種の試算を分析すると、自動車利用者が負担し

ていない社会的費用は、概ね1台1キロの走行あたり60.6円から101.5円にも
のぼるとの文献もある（上岡直見「自動車にいくらかかっているか」109頁）。しか
も、上記各試算は、自動車交通に基づく歩行障害や生活空間の侵食、廃車による環境負
荷を考慮していない最低限の数値であると指摘される。

③ 原因者負担の視点

これらの人権被害の救済のための費用は、（少なくとも相当部分は）自動車利用者が
負担するのが公平と考えられる。ところが現実には、道路特定財源制度により、自動車
利用者の負担額はほとんどが道路建設に使われてきたのであって、自動車利用者は自動
車利用の社会的費用について応分の負担をしているとはいえない。加えて、道路整備に
は前述の通り一般財源などからも巨額の資金が使われている。このように、そもそも「受
益者負担」の観点に偏って構築された道路特定財源制度には問題があり、むしろ、自動
車利用の諸影響に対する「原因者（汚染者）負担」の観点から、社会的費用の公平な負
担が検討されるべきである。

3. 更なる道路整備の必要性について

① 道路整備率をめぐる議論

他方、我が国の道路整備率は一層の向上が必要であるとして、道路特定財源制度はそ
の役割を終えていないという主張もある。確かに、昭和28年当時の我が国の未整備な
道路整備の状況に鑑みれば、道路特定財源制度が緊急に道路整備を進めるために一定の
役割を果たして来たことは認められるだろう。

しかし、現在では我が国は、国土面積あたり及び可住面積あたりの道路延長がともに
先進国中でも高水準にあるなど、道路整備の水準が低いとはいえない状況にある（後掲
「自動車公害の根絶にむけた道路政策の転換を求めて」ほか）。無論、地域的・個別的
事情によっては更なる道路整備が必要なケースもあろうが、少なくとも、年間6兆円に
迫る巨額の財源用途を聖域的に限定してまで急速に道路整備をすすめる必要性が高い
のかは疑問と言わざるを得ない。

② 自動車交通総量のマネジメントの重要性

また、都市部を中心に、道路渋滞の解消のためにも更なる道路整備が必要であるとの
議論も聞く。しかしながら、我が国のこれまでの道路行政では、道路建設をすると一時
的に渋滞が解消されるが、一定期間を経過するとまた渋滞が生じるという繰り返しがま
ま見られた。その原因として、これまで公共交通機関などで移動していた人々が、道路
建設により渋滞が解消されると自動車利用に流れるといった「誘発交通（Induced
Traffic）」の存在が注目されている。この点、国土交通省国土交通政策研究所の行った
研究でも、「交通基盤整備を行えば誘発交通を生じ、総トリップ数が大幅に増加する」
とのシミュレーション結果が出ている（同研究所「経済成長と交通環境負荷に関する研
究Ⅰ」国土交通政策研究第42号）。

このような誘発交通の存在から、道路整備のみでは渋滞解消の問題を根本的に解決できないこと、むしろ環境負荷の小さい公共交通へのシフトや自動車交通総量そのもののマネジメントが問題解決の鍵であることは、多くの主要先進国で強く意識されている点である。

③ 公共交通機関の役割の見直し

ところが我が国の現状は、むしろ、上記議論とは逆行した方向に向かっている。道路整備に伴う自動車利用の拡大（モータリゼーションの進展）が鉄道、バスなどの公共交通機関の赤字経営化、廃線化をもたらしているのである。その背景として、道路特定財源をはじめ我が国が、自動車利用の促進・優遇政策を長期にわたって続けて来たことが指摘される。鉄道などの廃線化は、自ら自動車運転ができない高齢者・障害者・児童などの「交通弱者」にとって移動手段の喪失を意味する。高齢化社会を迎えている現状から考えても、このような廃線化の流れは憂慮すべき事態である。

4. 過去の日弁連提案と当会の活動

この点、過度な自動車利用による人権被害や自動車交通量の抑制に関連して、当会を含む日本弁護士連合会（日弁連）は、これまでいくつかの重要な提案を行ってきた。

その1つとして、大都市圏など自動車排ガスによる深刻な高濃度汚染地域において健康を害された者を救済するため、被害者救済制度の立法化提案がある（「自動車排ガスによる健康被害の救済に関する意見書」2002年8月23日、「自動車排ガスによる健康被害の救済に関する意見書（改訂版）」2004年8月20日）。これらは、「原因者負担の原則」を採用した「公害健康被害の補償等に関する法律」を参考に、原因者である、道路設置・管理者及び汚染原因となる自動車、特にディーゼル車を製造販売している自動車メーカーなどの拠出による救済を提案するものである。

もう1つの重要な提案は、道路政策の転換を求めるものである。日弁連は、被害救済にとどまらず、大気汚染の原因物質であるNO_x（二酸化窒素）やSPM（遊粒子状物質）・騒音・温室効果ガスなどの発生源である自動車交通を総体として抑制すべきとの観点から、「自動車公害の根絶にむけた道路政策の転換を求めて」（2000年3月16日）と題する意見書を公表した。この中で、日弁連は、道路建設を促進する現行の道路特定財源制度を再検討すべきとして、以下の提言を行っている。

「現行の道路特定財源制度においては、自動車交通の増加に伴う増収分が必然的に道路建設の費用に充てられているが、これは、自動車交通総量の抑制の方向に反するものである。したがって、現行制度を改め、今後現在の自動車関連税の税収を自動車公害対策、CO₂排出削減を中心とする地球環境保全、公共交通の整備等に転用することができるようにする。」

当会も、これまで公害対策・環境保全委員会 都市交通部会を中心に、2005年3月には「歩行者や自転車に安全で快適な移動を可能にするための法制度の整備に向け

て」と題するシンポジウムを開催し、また国土交通省道路局をはじめ関係各所へも精力的にヒアリングを行うなど、過度な自動車利用による人権被害の救済やその是正策を検討して来た。

5. 結論

以上の議論を踏まえ、道路特定財源制度は廃止し、その財源使途見直しに際しては過度な「くるま依存社会」による人権被害の救済やその是正に十分な予算が割かれるよう制度設計すること、また、暫定税率は当面現行水準を維持した上で、自動車利用がもたらす公害被害や環境負荷などの社会的費用は自動車利用者が負担するという「原因者負担」の観点から再検討されることを提言する。

以上