

## (財)日本生産性本部・交通政策協議会「新政権への提言」

## 道路整備に関する政策及び費用負担の在り方に関する提言

## ～我が国の持続可能性向上を目指して～

提言の背景と目的	1
I. 道路整備計画の在り方に関する提言【提言 1～2】	2
II. 道路整備費用負担及び自動車関係諸税の在り方に関する提言【提言 3～6】	4
III. 補足	
1. 一般道路の整備の現状と課題	7
2. 道路の費用便益分析の課題	9
3. 道路整備費用に占める道路特定財源の比率	11
平成 21 年度交通政策協議会委員名簿	12

## 提言の背景と目的

道路<sup>1</sup>は国民生活を豊かにし、社会経済の生産性向上を実現するために不可欠な交通インフラである。その整備財源の過半は昭和 28 年の道路特定財源制度創設以来、約半世紀にわたって自動車関係諸税という形で自動車ユーザーが負担してきた。しかし、平成 21 年度より、道路特定財源制度は廃止され、道路整備費の受益者負担原則が崩壊することとなった。それに伴い、主に次の 3 点が懸念される。①必要な道路が十分に整備されない、②必要な道路が安定的（計画的に）に整備されない、③自動車関係諸税負担者にとって、公平感の無い税負担を強いられる、である。

そこで本協議会では、上記のような懸念を払拭するための「ポスト道路特定財源制度時代」の道路整備に関する政策や費用負担の在り方について、新政権に対し提言するものである。なお、本提言で言う「道路整備」には新規整備・改良・維持・補修等を含んでいる。新規整備・改良もさることながら、今後は財政難を背景として、道路の維持・補修の費用負担も重要性を高めてこよう。

本協議会では道路整備の目的は「道路の生産性を高めることにより、国・地方・地域<sup>2</sup>の持続可能性（環境対応、活力、公平性）を高めること」であると考えている。「道路の生産性を高めること」は、道路の交通機能と空間機能により、社会・経済・生活等における成果（価値）を効率的に生み出すとともに、道路行政の効率性も高めることであると考えている。

<sup>1</sup> 本提言で述べる「道路」は原則として道路法で述べる、①高速自動車国道、②一般国道、③都道府県道、④市町村道を指すこととする。道路法以外の農道、林道、公園道、園路、私道などは特殊な道路なので本提言では議論の対象とはしていない。

<sup>2</sup> 本提言では、「地方」は主に府県及び複数の府県で構成され、「地域」は主に府県内の市町村等を指す言葉として用いている。

## I. 道路整備計画の在り方に関する提言

**提言 1：国及び地方自治体は、国・地方・地域の持続可能性の向上を趣旨とした一般国民に分かりやすい明確な道路整備目標を定め、その目標自体を PDCA サイクルの中で検証していくことにより、中長期的観点から国民のニーズに即した道路整備を実現すべきである。**

我が国の道路整備水準の課題は、一般国道など上位の道路種別における量的向上とそれ以外の道路の質的向上を図ることである（補足 1 参照）。加えて、既存の道路を維持していくことが必要となっている。したがって、国及び地方自治体は、国・地方・地域の持続可能性の向上を趣旨とし、「新規整備・改良」と「維持・補修」を明確に区分した一般国民に分かりやすい道路整備目標を定める必要がある。

現在の国の道路整備目標は「新たな中期計画」（平成 20～24 年度）の中で示されている。この計画では、「基本方針として、選択と集中の基本的な方向性を示す計画とする。」とされているが、総花的で道路整備目標の方向性が分かりにくい。事業量、整備期間、整備費用など事業の基本的な概要が示されていないため全体的に抽象的で、一般国民が道路整備の必要性を判断できるものとなっていない。また、同計画では「道路整備の主な指標」としてアウトカム指標だけが示されており、その前提となるアウトプット指標<sup>3</sup>が示されていない。アウトカム指標を用いて政策の効果を検討するのは正しいが、アウトカム指標だけでは具体的な判断基準があいまいになりやすいのも事実であろう。国及び地方自治体は分かりやすい道路整備計画にするために、アウトカム指標に加えそれを生み出すアウトプット指標の双方を計画の中に明示し、国民が具体的な評価をできるようにすべきである。

また、計画だけでなく目標自体も社会環境に応じて柔軟に検討していく必要がある。そのため PDCA（Plan Do Check Action）サイクルの中で計画を検証する際、社会、経済の状況変化に対し、「目標」自体が有効性を保っているかを検証する必要がある。中長期的観点から、国民のニーズに応じた新規整備・改良・維持・補修を行うべきである。

---

<sup>3</sup> 「アウトプット」と「アウトカム」：アウトプットは「結果」と訳され施策の直接的な結果を意味する。アウトカムは「成果」と訳され、アウトプットによって成しとげられる施策目標とされている内容。

**提言 2：国及び地方自治体は、道路整備に当たっての政策評価や事業評価において、厳格な費用対効果の基準を設け、透明性を持った事業選定を行うべきである。ただし、現在の費用便益分析という手法は、公平性等を考慮していないなど限界があるので、他の基準も用いて総合的な分析を行った上で整備の是非を決定すべきである。**

国及び地方自治体は、道路整備に当たっての政策評価や事業評価において、厳格な費用対効果の基準を設け、透明性を持った事業選定を行うべきである。費用対効果を判断する手法として費用便益分析<sup>4</sup>が使われているが、この分析は複数のプロジェクトの優劣を判断する一つの手法であるに過ぎず、対象となる事業が公平なプロジェクトかどうか、あるいは社会的に望ましいプロジェクトかどうかなどについて必ずしも十分に示すものではない。したがって、国及び地方自治体は現在の費用便益分析のこうした限界を十分に理解し、費用便益分析だけを判断基準に用いるのではなく、他の評価基準を加えることにより総合的な分析を行った上で整備の是非を決定すべきである。

国の「費用便益分析マニュアル」（国土交通省道路局、都市・地域整備局、平成 20 年 11 月）についても、外部経済・不経済の対象となる社会的余剰を測定する便益・費用項目が、走行時間短縮、走行経費減少、交通事故減少のみに限られているが、環境に関する外部不経済など金銭換算しにくいものも含めるよう国はさらに研究を深めるべきである（補足 2 参照）。

---

<sup>4</sup> 国や地方自治体が、資源配分の効率性の観点から公共投資やプロジェクトの実施の妥当性を判断するため、それらの費用と便益を算定した後、費用便益比などの指標を求めること。

## Ⅱ. 道路整備費用負担及び自動車関係諸税の在り方に関する提言

**提言 3** : 国は、道路特定財源制度が廃止されたことに伴い、課税の根拠が薄らいだ揮発油税等の暫定税率、自動車取得税、自動車重量税等は廃止すべきである。その上で、道路整備とその費用負担の関係に関する原則について改めて示すべきである。その原則を確立した上で、自動車関係諸税の体系や負担の在り方を見直すべきである。

道路はそもそもこれまで受益者負担<sup>5</sup>を原則とする道路特定財源制度により整備されてきた<sup>6</sup>。しかし、平成 21 年度からは道路特定財源制度は廃止され、道路は一般財源により整備されることとなった。

道路に限らず懐妊期間の長い社会資本の整備については、道路のように受益者を比較的特定しやすいものは受益者負担で整備することが公平であり、負担者の納得を得られやすい。逆に、道路特定財源制度が廃止されたのであれば、道路特定財源制度があるがゆえにその存在意義を保っていた税金は廃止して白紙に戻すことが合理的である。法律的には一般財源である自動車重量税も、実際には税収のほとんどが道路特定財源として活用されてきたことから廃止すべきであり、平成 21 年 8 月の衆議院選挙における民主党マニフェスト（平成 21 年 8 月第 45 回衆議院選挙時）に示されているような自動車税との一本化はすべきではない。自動車取得税も廃止すべきである。さらには、揮発油税等の燃料税も道路特定財源として自動車利用者が負担してきた税金なので、国はその存在理由について改めて明確にしなければならない。揮発油税等の暫定税率は本来道路特定財源制度が廃止された時点で同時に廃止されなければならなかったものであり、民主党マニフェストどおり本年 4 月以降廃止すべきである。昨年 12 月 22 日に閣議決定された「平成 22 年度税制改正大綱」において実質的に暫定税率が維持されたことは、非常に不合理な措置であり、民主党マニフェストを大きく逸脱したと言わざるをえない。

自動車関係諸税と道路整備費との関係性は確実に薄まる。そこで、新政権は道路整備の受益者負担原則を完全に否定したのであれば、道路整備の安定性についてどのような見解を持つのかを明確にすべきである。国が道路整備と自動車関係諸税の関係を明確にすることにより、自動車関係諸税の体系や負担の在り方も明確になろう。

<sup>5</sup> 厳密には、従来の道路特定財源制度においては自動車利用者が過半の道路整備費を負担していたので「利用者負担」と言うべきだが、慣例的に「受益者負担」と言われてきたので、本提言においても原則的として「受益者負担」と表記する。

<sup>6</sup> 平成 13 年の小泉政権誕生以来ますますその傾向が強まっている（補足 3 参照）。

**提言 4：国は、自動車の車体や燃料への環境税の創設について、自動車の燃料以外の CO<sub>2</sub> 排出源への課税の公平性を踏まえて慎重に検討すべきである。**

閣議決定された「平成 22 年度税制改正大綱」において、環境税（地球温暖化対策のための税）について「当分の間として措置される税率の見直しを含め、平成 23 年度実施に向けて成案を得るべく更に検討を進めます。」とされている。

自動車関係諸税における環境税創設は、これまで批判されてきた自動車関係諸税の複雑さや過重な負担を是正した上で、自動車燃料以外の CO<sub>2</sub> 排出に対する公平な課税を前提に慎重に検討すべきである。

**提言 5：国は自動車税・軽自動車税について、保有課税の正当性の根拠を一般国民に分かりやすく示し、負担者の納得性を高めるべきである。**

先の衆議院選挙で表明された「民主党政案集 INDEX2009」において、自動車重量税と自動車税は「保有税（地方税）に一本化し、その税収を自動車から生じる社会的負担に広く対応する地方の一般財源とします。」と述べられており、そうした対応の一環として「環境自動車税（仮称）」の構想も出されてきているものと考えられる。ただし、「自動車から生じる社会的負担に広く対応する地方の一般財源」という表現は、純粋な意味での一般財源ではなく、広い意味の道路目的税とも読み取れる。

一般的には、自動車税、軽自動車税は特別な資産税と考えられているが、自動車が地方税法における償却資産の定義に合っているのか、また欧州では CO<sub>2</sub> 排出量を課税額に連動させるようになってきていることをどう考えるかなど、国は改めて自動車税、軽自動車税の性格や課税根拠などについて検討し一般国民に分かりやすく示すべきである。

**提言 6：必然的に税負担をもたらすことになる高速道路料金の無料化については、国は社会実験の目的、スケジュールや段取り、無料化を実施する判断基準などを明確にし、一般国民が判断しやすくなるよう工夫すべきである。併せて、新たな道路の料金制度の方向性を明らかにすべきである。**

必然的に税負担をもたらすことになる高速道路料金の無料化は、これまでの交通政策を変革するとも言える政策であり、実施に当たっては、国民に対し経済的、社会的効果、高速道路の維持・管理に対する国民の将来負担等を明確に示す必要がある。民主党マニフェストによると、「割引率の順次拡大などの社会実験を実施し、その影響を確認しながら、高速道路を無料化していく。」とされているが、どのような社会実験を行い、その結果の判断基

準をどのように設けるかなど、国は社会実験の目的、スケジュールや段取りと無料化を実施する判断基準を明確にすべきである。そのことにより、一般国民も無料化について政策評価ができるよう工夫すべきである。

その際、次の 5 項目を判断基準に入れる必要がある。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、③一般道路の混雑緩和による自動車走行の CO<sub>2</sub>発生量、④高速道路での交通事故発生件数、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。加えて実施の段階においては、首都高や阪神高速道路等の混雑抑制目的となる課金と新たな自動車関係諸税の関係をどう考えるべきか、時間帯別料金制度の有効性をどう考えるべきか、など料金制度の将来に関する方向性も明確にすることが必要である。

## Ⅲ. 補 足

### 【補足 1】一般道路の整備の現状と課題

我が国の道路の実延長は、過去半世紀のうちに 2 倍以上に増加し、それに伴って自動車交通量（走行台キロ）も遡増してきた。道路整備が我が国の経済成長に果たしてきた役割は大きい。ただし、今後の道路整備を考えるに当たっては、現状の的確な把握が必要である。

平成 20 年 4 月現在の道路整備水準の概況を整理したものが表 1 である。表 1 からは、「実延長基準で一般国道は 4.5%に過ぎず市町村道が大多数（84.6%）を占めること」「改良率は一般国道が最も高く（91.3%）、道路種別が下がるにしたがって低くなること（市町村道では 55.9%）」「4 車線以上区間の割合も改良率と同様、道路種別が下がるにしたがって低くなること（一般国道では 13.4%であるのに対し、市町村道では 0.5%）」が読み取れる。

**表 1 道路整備水準の概況（平成 20 年 4 月現在）**

		実延長		改良済延長		4 車線以上区間	
一般国道		54,736 km	4.5 %	49,977 km	91.3%	7,311 km	13.4%
	指定区間	22,787 km	1.9%	22,780 km	100.0%	5,500 km	24.1%
	指定区間外	31,949 km	2.7%	27,197 km	85.1%	1,812 km	5.7%
都道府県道		129,393 km	10.8%	87,359 km	67.5%	5,503 km	4.3%
	主要地方道	57,890 km	4.8%	44,334 km	76.6%	3,471 km	6.0%
	一般都道府県道	71,503 km	6.0%	43,025 km	60.2%	2,032 km	2.8%
市町村道		1,012,088 km	84.6%	565,740 km	55.9%	5,302 km	0.5%
一般道路合計		1,196,217 km	100.0%	703,076 km	58.8%	18,116 km	1.5%

注) 改良済延長：幅員 5.5m 以上改良済の区間（市町村道の一部を除く）

注) 4 車線以上区間：幅員 13.0m 以上

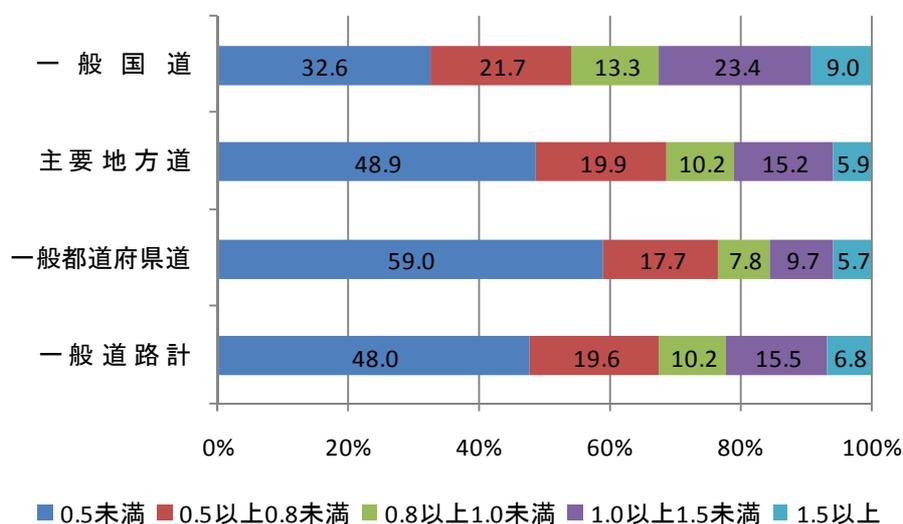
注) 改良済延長と 4 車線以上区間の割合は実延長に占める割合

（出典）『道路ポケットブック 2009』に基づき作成

ただし、『道路交通センサス』及び『自動車輸送統計調査』から得られる推計値に基づくと、一般国道及び一般都道府県道の交通量が一般道路の交通量のおよそ 5 割を占める。したがって、表 1 で示した道路種別ごとの道路延長の形態、重要性も様々に異なると考えられる。

なお、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が、図1である。図1からは、「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。以上の整理からは、表1でも見たように、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。その一方で、一般国道でもその半数以上（54.3%）が混雑度0.8未満であり、同じ道路種別の中でも利用の状況が大きく異なることも読み取れる。

このことは、今後、より下位の道路種別における最低限の質的向上と、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向上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ことを示唆している。



注) 一般道路計に市町村道は含まれない。

(出典) 『2005年度道路交通センサス調査結果』に基づき作成

図1 道路種別ごとの混雑度別延長割合（2005年度）

## 【補足2】道路の費用便益分析の課題

### 1. 計測の問題

国土交通省「費用便益分析マニュアル」（平成20年11月作成）による道路の費用便益分析は、便益を走行時間の短縮、走行経費の減少、交通事故の減少の三つの効果のみで測定しており、その他の金銭的に評価しにくい便益・不便益を含んでいない。例えば、表2の諸外国における事業評価手法の比較から分かるように、ドイツでは、環境に対する外部不経済（騒音減少、CO<sub>2</sub>減少、大気汚染減少）や走行者等の交通遮断の解消が便益として規定されている。また、オプション価値・存在価値や、防災などの金銭評価しにくい要素も含まれていない。これらは道路整備の便益を過少評価する可能性がある。ただし、金銭化しにくい便益を含めることは、ダブルカウントの問題や、費用便益分析の精度に関する不確実性を高める問題がある点に留意が必要である。

表2 諸外国における事業評価手法の比較

		日本	ドイツ	ニュージーランド	イギリス	フランス	ベルギー
便益 (金銭換算化項目)	直接効果						16項目で評価  (時間短縮・産業地域アクセス・建設コスト等)
	走行時間の短縮	◎	◎	◎	◎	◎	
	走行費用の減少	◎	◎	◎	◎	◎	
	交通事故の減少	◎	◎	◎	◎	◎	
	舗装による運転者の走行快適性の向上			◎			
	追い越し機会の増加によるイライラ減少			◎			
	所要時間の信頼性向上			◎	○		
	騒音減少		◎		○	◎	
	CO <sub>2</sub> 減少		◎	◎	○	◎	
	大気汚染減少		◎			◎	
	歩行者等の交通遮断の解消		◎				
	健康(サイクリングの機会等)				○		
	利用可能な交通手段の増加				○		
	間接効果						
	雇用創出		◎		○		
	農業・畜産の生産性向上			◎			
料金収入					◎		
税収増大					◎		
採択基準	B/C>1を前提	B/C>1を前提	B/C>1を前提	B/C≥1を基本 B/C<1でも採択可能	B/Cを含めて 総合的に判断	B/Cなし	

※アメリカにおいては、連邦政府から各州への予算配分は各州の税収見合いで行われており、連邦政府が作成する費用便益分析マニュアルはあるものの、1969年の制定以来、その利用は各州の判断に委ねられている。(費用便益分析を実施していない州もある。)

◎マニュアルで規定済  
○手法を検討・旅行中

(出典) 国土交通省道路局ホームページ

走行時間の短縮については、学術的に確立した分析手法を用いているが、年間の平均的な一日の交通量を用いて走行速度を求めており、時間帯ごとの交通量の差が大きい路線の場合、走行時間の短縮効果を過少に見積もる可能性が高い。一方、走行時間の短縮効果で用いる「時間価値」が高すぎるという批判がある。失業が存在する経済では、機会費用である時間価値を平均的な所得から得ることは適切とは言えない。また、地域間の平均所得は一様ではないことから、同じ時間価値を全国一律で用いる点も改善すべきと考えられる。

これらの課題は、特に交通量が相対的に少ない地方部において、走行時間の短縮効果を過大に見積もる可能性が高い。反対に、交通事故の減少効果の推定で用いる重要なパラメータである「命の価値」は、最新のマニュアルで改定されたが依然として諸外国と比較して金額が低すぎるという批判もある。

そもそも長期的な交通量の正確な予測は、技術的に困難であるが、これを前提としても、なお、一部のプロジェクトでは、過大推計に陥っている可能性がある。例えば、北海道の深川・留萌自動車道の費用便益分析では、沿線人口が減少傾向にあり（4万人〔平成2年〕→3.3万人〔平成17年〕）、利便性が高まった開通直後の交通量の合計が、以前の交通量と同程度である。しかし、開通50年後の交通量は現在より1%減と見積もられており、直近の人口減少率から考えると、需要を過大に予測している可能性がある。そもそも、評価期間を50年とする推定上のリスクについても十分な配慮が必要である。

費用については、徴税の費用が含まれていない点が指摘できる。ある研究によれば、公的資金のシャドウプライス（徴税の費用や課税の余剰損失などに起因する）を1.1と見積もっており、この要素を入れるだけで費用便益比が1.1以下のプロジェクトは妥当性を失う。そして費用便益比が1.1であるプロジェクトは少なくない。また、他の交通モードへの（特に負の）影響が考慮されていない点も留意が必要である。

## 2. 運用上の問題

費用便益分析は道路整備の一部の便益、費用を測定しているにもかかわらず、また、推定自体も限界があるにもかかわらず、数字だけが一人歩きする危険性があるため、その運用には十分な注意が必要である。例えば、先にも見たように、道路整備による50年後の便益（交通量）など、推定自体が本質的に困難である。あくまでも一つの指標として、政策評価に用いるべきである。また費用便益分析は、基本的に「資源配分の効率性」に基づく各プロジェクト間の優劣のみ評価可能であり、公平性の議論と関係が無い。また、採択されたプロジェクト量が社会的に望ましい道路事業量であるとは限らない。

プロジェクトの評価については、**with** と **without** で評価しており、幾つか考えられる妥当なプロジェクト候補の中から最善のプロジェクトが選ばれたかどうか不明である。特に、大きなプロジェクトで問題となるだろう。また、費用便益分析以外の要素でも政策評価されるが、どのような基準で決まったのか、それを誰が判断したのか（責任者は誰か）が不透明である。また、費用便益分析で評価する主体が、計画立案する主体と同じであるため、適切な評価が行われているかも不透明であり、適切な第三者機関による評価が必要かもしれない。

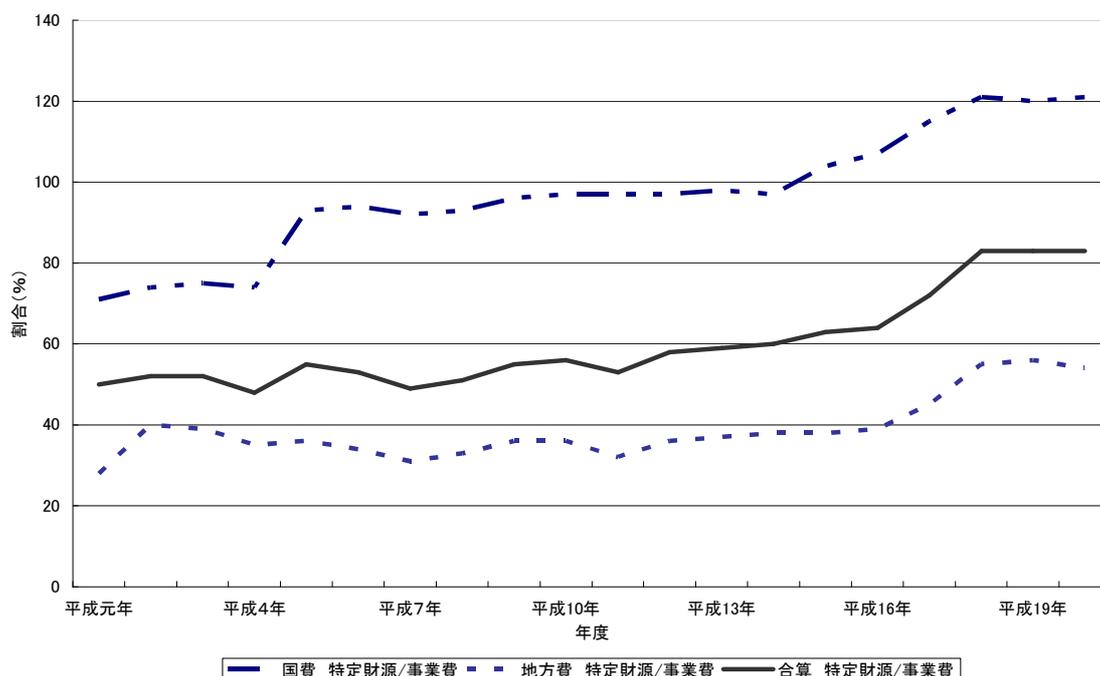
運用について、事前の予測で過少な費用、あるいは過大な需要を見積もったとしても、それに対する明示的なペナルティが存在しない。別の言い方をすれば、プロジェクトが採択された後、整備費用を削減する誘因に乏しいと言える。再評価の分析を見る限り、事前

の予想よりも費用が増加しているプロジェクトが少なくない。更に、再評価は、事業を中止できる可能性があるのに対して、事後評価には明示的なペナルティ（インセンティブ）が無く、その位置づけが不透明である。また、事後評価するまでの期間が短い（5年以内）、費用便益分析が導入される以前の道路は評価の対象外といった問題点も指摘できる。

道路の費用便益分析は、その分析が精緻にマニュアル化され、かつ新規道路整備や再評価、事後評価でも実施されるなど、極めて透明性の高い政策評価手法であるが、一部、推定上の問題・限界があり、その運用に関しても改善の余地があると言えよう。

### 【補足3】道路整備費用に占める道路特定財源の比率

平成13年の小泉政権誕生の前後で、国費の道路投資額に対する道路特定財源の割合は100%前後で変わらないが、地方費の道路特定財源の割合は4割前後から、地方の道路整備費の伸びの鈍化を背景に5~6割に上昇した。その結果近年、国費・地方費を併せた道路投資額に占める道路特定財源の割合は7~8割に上昇した。したがって、近年ますます道路整備は自動車利用者の負担に頼る傾向が強まってきている、とすることができる(図2参照)。



(出典)『道路ポケットブック』より作成

図2 道路整備費用に占める道路特定財源の比率

## 平成21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 (一橋大学・学長)
- 【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)
- 江波戸安衛 (京王電鉄バス株式会社・常務取締役営業部長)
- 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)
- 仙洞田雅彦 (自動車総連・産業政策室政策グループ長)
- 高橋勝美 (計量計画研究所・交通まちづくり研究室長)
- 田邊勝巳 (慶應義塾大学・准教授)
- 谷口綾子 (筑波大学・講師)
- 谷下雅義 (中央大学・教授)
- 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)
- 藤野聡 (遠州鉄道株式会社・運輸事業部長)
- 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)
- 横野茂樹 (日本自動車連盟・交通環境部長)
- 小池伴緒 (日本生産性本部・常勤顧問) (28名)

\* : ○印の委員は専門部会委員を兼務。

担当事務局：財団法人 日本生産性本部・総合企画部 (内山、村松)

〒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

以上