

## 自動車関連税制および諸税の在り方と論点

太田和博\*

道路特定財源が一般財源化されて以降、自動車関連諸税はその課税根拠に疑問が持たれるようになった。道路特定財源の一般財源化自体も二つの対立する立場から議論が交わされたが、課税根拠問題においてもそのまま論点が残留している。本稿では、財政学・税務理論と道路経済学の二つの異なる立場からの自動車関連諸税に対する解釈を整理する。結論として、自動車関連諸税の果たすべき機能に関する見解が異なることが明らかにされ、それを税であるが故に政治プロセスに委ねざるを得ないことを指摘する。

### The Debate over the Automobile Tax System

Kazuhiro OHTA\*

Since the tax revenues earmarked for road projects through automobile-related taxation were reallocated to general revenue, questions have been raised about the proper grounds for automobile-related taxes. Although this issue has been argued from two opposing sides, the same points remain in dispute regarding the issue of the proper grounds for taxation. This paper attempts to sort out the interpretations about automobile-related taxes that have been presented from the two different standpoints of public finance economics and tax theory on one hand and the field of road transport economics on the other hand. The paper concludes that there are genuine differences on the functions fulfilled by automobile-related taxes and makes the point that a matter like this which involves taxation must be left for the political process to resolve.

#### 1. はじめに

個別物品への税、例えばたばこ税や酒税などを論じる際に、それを税制と呼ぶことは稀である。なぜなら、それらの税の対象は限定的であり、多少のバリエーションがあるとしても<sup>\*1</sup>、複雑な体系を有しているわけではないからである。ここで、複雑な体系を有していないというのは、自動車のように複数の観点から課税されていないことを意図している。

自動車は、取得、保有および消費(利用)の三つの

段階において税が課されている。交通経済学が教えるように、交通が派生需要であり、本源的需要でないとする、自動車は使用して初めて利用者に利益をもたらす財となる<sup>\*2</sup>。このように考えると、使用にのみ税を課せば良い(たばこを吸うこと、酒を飲むことのみを税を課すのと同じ)。あるいは、自動車の購入自体を消費と考えれば、その取得に税を課すことも正当化される。ところが、自動車は、たばこや酒のように嗜好品ではないととらえれば、消費税率を上回る高率の税を課す根拠が問われることになる。

いずれにしても、自動車は三つの段階で税を課されており、個々の税の課税根拠も検討されなければならないとともに、三つの課税ベースの間の balan

\* 専修大学商学部教授  
Professor, School of Commerce,  
Senshu University  
原稿受理 2013年11月22日

スも議論する必要がある。さらに、地方税であるか国税であるかも論点となる。このように見ると、自動車関連諸税は、課税体系として検討する必要がある、まとめて一つの税制として把握するべきであろう。なぜなら、保有と使用が分離するケースもあり得るが、多くの場合には、一人の自動車所有者が三つの税をすべて負担していることが多いからである。

このように自動車関連諸税は、多様な側面を持つため、体系や税制という用語を用いて論じることが可能である。ただし、本稿では、三つの課税ベースのバランスや具体的な税体系を取り上げることがせず、その前段において確立されなければならない課税根拠について、二つの異なる見解を整理することに主眼を置く。

第2章においては、財政学および税制理論からの論点を取り上げる。これは、財務当局の主張となる。第3章では、道路利用料金からの観点を整理する。これは、道路利用者の視点ともいえ、国土交通省道路局の主張に関連するものである。第4章では、税であるが故の問題点を指摘する。つまり、政治プロセスが関連している場合、正論などに関係なく、税制が決定されていることの問題点を整理する。第5章は本稿のまとめである。

## 2. 財政理論から見た自動車関連税制

本章では、まず2-1において財政学における税に対する考え方を簡単に把握する。これを受け、2-2では、税制理論における自動車関連税制の位置付けを概観する。

### 2-1 財政学の基本的主張

財政学では、一般会計を扱うにしろ、特別会計を論じるにしろ、その会計の歳入と歳出を厳格に区別して考える。財政学では、歳入は権力作用と呼ばれる。これは、国家権力の発現である徴税権を行使して、強制的に国民等から税金を取り立てることを意味する。歳出は、管理作用と呼ばれる。これは、公共サービスの供給を管理するという意味である。財政学では、権力作用である徴税と管理作用である公共サービス供給の間には関連性を持たせない。

税源に関係なく、歳出項目は自由に決定されるべきであるという考え方をノン・アフェクタシオンの原則（目的非拘束の原則もしくは非充当関係の原則）と呼ぶ。これは、税はその目的を限定せずに（拘束せずに）課されるべきであるという考え方であるが、課税の原則というよりは歳出の自由度（予算編成の

自由）を尊重するべきであるという思想である。この考え方は、財政法第14条に規定されている総計予算主義に通じるものである。総計予算主義は、国家の財政の歳出と歳入はすべて（一つの会計に）計上するという原則である。

ノン・アフェクタシオンの原則は、個人の消費支出を例とすると、受け入れやすいものである。例えば、奨学金は、図書券よりも現金のほうが有効に使うことができる（現金は勉強以外にも使えてしまうが、勉強以外に支出したとしても奨学生の効用がより高くなるのは間違いない）。地方自治体に対する補助金は、同額が支給されるのであれば、特定補助よりも一般補助（一般交付金）のほうが地方の利益に適うことになるのと同じである。

このノン・アフェクタシオンの原則は、道路特定財源の一般財源化を推し進める一つの理論的根拠となった。

### 2-2 税制理論における課税原則

歳入と歳出の間の関連性が問われなくなると、税を巡る議論は、その課税の正当性の存否に帰着することになる。こうして、税制自体を独立して論じることになる。

自由主義経済体制においては、各個人は経済活動を自由に行う権利を有している。職業選択、居住地の選択などがまず考えられるが、経済活動の自由の最たるものは自らが保有する財産（所得）の処分権である。このように考えると、徴税は各個人の財産処分権への侵害である。個人の権利への侵害が国家権力の下で行われるためには、それを正当化する法律が必要であり、その立法のためには理論的根拠がなければならない。つまり、課税を正当化する理論的根拠が提示されなければならない。

課税の正当性を問うこと、それはつまり公正な課税はどのようなものか、という検討となる。歳出との関連性は問われていないから、必要な歳入総額（課税総額）が外生的に決定されており、それを被課税者（納税者）にどのように割り振るべきか、という

\*1 例えば、たばこ税であれば、国たばこ税、都道府県たばこ税、市町村たばこ税およびたばこ特別税がある。また、酒税では、酒類は17種に分類されており、それぞれに税率が設定されている。

\*2 自動車保有には、自動車を使用しなくても、緊急時に利用できるという可能性を確保する意味もある。これは、利用可能性の確保であり、実際の自動車使用とは異なるものである。しかしながら、本稿では、議論の単純化のために、利用可能性に関する考察は行わない。

Table 1 課税の原則

アダム・スミスの4原則	
1. 公平の原則	税負担は各人の能力に比例すべき。換言すると、国家の保護の下に享受する利益に比例すべき。
2. 明確の原則	租税は恣意的であってはならない。支払時期、方法、金額が明確で平易であること。
3. 便宜の原則	租税は、納税者が支払うのに最も便宜なる時期と方法によって徴収されるべき。
4. 最小徴税費の原則	国庫に帰する純収入額と国民負担額との差は最小化すべき。
ワグナーの4大原則9原則	
1. 財政政策上の原則	①課税の十分性：財政需要を満たすのに十分な租税収入が上げられること。 ②課税の弾力性：財政需要の変化に応じて租税収入を弾力的に操作できること。
2. 国民経済上の原則	③正しい税源の選択：国民経済の発展を阻害しないよう正しく税源を選択するべき。 ④正しい税種の選択：租税の種類を選択では、納税者への影響や転嫁を見極め、国民経済の発展を阻害しないで、租税負担が公平に配分されるべき。
3. 公正の原則	⑤課税の普遍性：負担は普遍的に配分されること。特権階級の免除は廃止するべき。 ⑥課税の公平性：負担は公平に配分されるべき。すなわち、各人の負担能力に応じて課税されるべき。負担能力は所得増加の割合以上に高まるため、累進課税とすべき。なお、所得の種類等に応じて担税力の相違などからむしろ異なった扱いをすべき。
4. 税務行政上の原則	⑦課税の明確性：課税は明確であるべきこと。恣意的課税であってはならないこと。 ⑧課税の便宜性：納税手続きは便利であるべき。 ⑨最小徴税費への努力：徴税費を最小にするべき。
マズグレイブの6条件	
1. 公平	税負担の配分は公平であるべき。
2. 中立性（効率性）	租税は、効率的な市場における経済上の決定に対する干渉を最小とるように選択されるべき。
3. 政策手段としての租税政策と公平性との調整	租税が投資促進のような他の政策目的を達成するために用いられる場合には、公平をできるだけ阻害しないようにすべき。
4. 経済の安定と成長	租税構造は経済安定と成長のための財政政策を容易に実行できるものであるべき。
5. 明確性	租税制度は、公正でありかつ恣意的でない執行を可能とし、また納税者にとって理解しやすいものであるべき。
6. 費用最小	税務当局および納税者の双方にとっての費用を他の目的と両立する限り、できるだけ小さくすべき。
デューの3原則	
1. 中立性	租税体系は、資源の最適配分に干渉しないように、また可能な場合には最適達成を助けるように構築されるべき。
2. 公平性	租税負担の配分は、現代社会の世論により最適とみなされる所得分配のパターンと一致させるべき。
3. 簡索性	税務執行上の徴税および納税者の遵法に伴う実質費用を最小にするように、税制を設定するべき。

資料) 参考文献1)、第1章「租税」に掲載の表および参考文献2) p.59の記述から表現を簡略化して作成。

議論となる\*3。

Table 1は主要な租税原則を提示している<sup>1,2)</sup>。時代背景に則して描写すると、アダム・スミスの租税原則は資本主義勃興期のそれであり、ワグナーは資本主義成熟期の、マズグレイブは混合経済のそれであ

\*3 この考え方は、均衡財政主義に基礎を置くものである。均衡財政主義は、歳出は国債発行や借入金などに依存せずに税金で賄うことを基本とする原則であり、財政法第4条に規定されている。しかしながら、金融市場の発展と相まって、ほとんどすべての先進国において国債発行は常態化している。したがって、ここでは、単純に税による歳入総額が外生的に決定されているととらえることにとどめる。

り、デューはそれらを最も要約した現在のものといえる。徴税当局が意識しなければならないものは、それに先立つ時代の不都合の修正であるため、Table 1に示された四つの租税原則はそれぞれの時代背景を反映したものである。しかしながら、一読して分かるように、課税原則の本質はかなり普遍的である。

そこで、最も要約的であるデューの租税原則を用いると、簡索性は税の取引費用の最小化を示すものであり、反対は少ない。中立性は、税制が経済成長を阻害せず、可能であれば経済成長に貢献するべきことを意図しており、具体的税体系の議論は分かるとしても、課税原則として反対は少ない。最も議

論を呼ぶのが公平性である。

税制は、公平であるべきである、との言明に合意したとしても、具体的な内容を定義しない限り、実効的な税制を提案することはできない。

この点で、アダム・スミスの第1租税原則である「公平の原則」は示唆に富んでいる。スミスの公平の原則は、応能原則と応益原則の両者の要素を含んでいるのである。税負担は各人の能力に比例するべきであることはまさに応能原則を表している。しかし、各人の担税能力は国家の庇護により確保されているとスミスは解釈しており、これは広い意味で応益原則であるといえる。スミスは、市場の優位性を説く「神の見えざる手」を主張していることから分かるように、国家が果たすべき機能を国防、司法および警察などに限定している。つまり、安全な経済活動および生活の確保を目的とした最小限度の純粋公共財の供給が国家の役割であり、その財源を検討しているため、安全な所得の稼得は国家からの受益であり、その所得の多少によって受益の程度が測定できると考えるのである。もっとも、スミスの提案は、応能原則の基礎となる納税者の支払い能力も応益原則の基盤である国家からの受益額も測定が不能であるという認識に基づいて、個人所得をこの二つの原則の尺度とみなすものであり、現実的な租税原則といえる。

スミスは所得によって担税力と受益が測定されるため、比例所得税を公平な租税制度として提示している。資本主義経済体制が進展し、市場経済の下で所得の格差が拡大するにつれ、租税による所得再分配が求められることになる。ワグナーの第3大原則は、公正のそれであるが、税負担の公平は累進課税によって追及されるべきであるとする。この考え方は、マスグレイブの公平条件、デューの公平性原則につながる。これらの考え方は、租税体系全体の原則を示すため、もっぱら応能原則を念頭に置くものとなる。

応能原則は、租税体系を歳出構造とは独立のものとするから、ノン・アフェクタシオンの原則に合致するものであるが、一定の税収確保を前提にして納税者にはその担税力に応じた租税の負担を求める原則となる。そして、応能原則は、水平的公平と垂直的公平の二つの基準を持つ。水平的公平は同じ状態の者は等しい租税負担をするべきであるという基準である。垂直的公平は、担税力の高い者はそれにより低い者よりもより多くの租税負担をなすべきで

あるという原則である。この二つの基準を満たすためには、各個人について、さらには法人も含めて、現在の消費水準、将来の消費水準、余暇と労働の割合、資産の保有状況などを反映した担税力を把握しなければならない。つまり、包括的な担税力の測定が必要なのであるが、現実には極めて困難である。このため、個々の税制の制定や改革において、応能原則が主張されるとしても、限定された条件付きの主張となる。例えば、自動車重量税において、重量当たりで見ると、重量車が「優遇」されているのはトラック事業者の担税力が低いとの主張が反映されていると考えられる（実際に、トラック事業者の担税力が低いかどうかは明確ではないが）。

### 2-3 現代租税論における応益原則

応益原則では受益に応じた負担を公平とするため、真に公正な(公平な)租税体系は政府の歳出構造に依存することになる。つまり、歳入と歳出の間に関係が生じることになり、ノン・アフェクタシオンの原則を是とする財政学者とは基本的な立場が異なる。このため、現代租税論において、応益原則を正面から取り上げることは少ない。この点をいくつかの著作から確認してみよう。

諸富は『私たちはなぜ税金を納めるのか』<sup>3)</sup>というタイトルで、租税制度の歴史を思想史として描写しているが、所得税が中心的な税として確立していく過程と、それがグローバル化によって挑戦を受けている状況を描写している。そこには、応能原則を最も反映する累進所得税が本来あるべき税であることを強く主張する姿勢がある。国税を対象としているため、諸富の一連の分析には応益原則に基づく記述は入り込む余地はないのである。

森信は、わが国の税制の問題点を総合的に論じ<sup>4)</sup>、公平性の論点から相続税にも論及しているが、所得税と消費税の在り方が中心課題となる。森信が応益原則に言及しているのは地方税に関してのみである。つまり、一国全体レベルでは、所得税と消費税のバランスが最も肝要な論点であり、応益原則に関する考察は重要ではないのである。

地方財政およびその財源のための税制を巡る議論では、応益原則あるいは応益性が言及される。佐藤は、応益原則を念頭に地方税および地方財政を論じる<sup>5)</sup>。税目として、自動車税、軽自動車税および自動車取得税に言及されているが、道路利用者の応益を論じるものではなく、国と地方の関係において応益に基づいて税制を議論している。



経済学者の傾向として、「最適なるもの」を追求する傾向がある。具体的には、最適生産量、最適均衡価格あるいは最適税額などである。税制に関していえば、最適課税制度となる。誤解を恐れずに単純化すると、応能原則を基礎として、最適な税は包括的所得税となる。包括的所得税を是とすると、分離課税、消費課税および目的税は不適切なものとなる。このため、税制理論を突き詰めていくと、現実妥当性はさておき、最適な包括的所得税の在り方が議論されることになり、応益原則や目的税は無視されることになる。この見解に立脚する代表的な書籍としては宮島が挙げられる<sup>6)</sup>。

以上で簡単な税制論のまとめをしたが、応益原則(自動車では受益者負担の原則)に基づく分析や議論は等閑視されており、これらは租税論の範疇にあるとはいえないのである。

#### 2-4 応益原則に基づく自動車関連諸税

上述したことから分かるように、応益原則、およびそれに立脚する自動車関連諸税は、租税論では無視され、財政学ではノン・アフェクタシオンの原則を侵すものとして敵視されている。ここでは、数は少ないが、応益原則に基づく財政学者の言説を簡単に紹介する。

林は、税の公平性原則の説明箇所において、応益原則の具体例として「公共料金」を取り上げている\*4。引用すると、「公共部門が供給する財・サービスの中でも、消費が競合的で、排除原則の適用が実現可能であるという民間財の性質を持つ財・サービスに対しては、市場機構を模倣することにより、直接料金を徴収することが望ましく、この方式により適正な供給水準に近づくことも可能となる」として、一例として、高速道路料金を挙げている。この例示は興味深い。なぜなら、応益原則の具体的例示が税ではなく、料金となっていることである。これは、財政学者・税制学者にとっては、応益原則に従う税はあり得ないと強く認識していることを意味していると思われるからである。

井堀は、財政学者としては珍しいのであるが、目的税の機能を積極的に評価している。例えば、井堀は、一つの章を目的税に割き、その意義と問題点を、自動車関係諸税を念頭に置きながら整理している<sup>7)</sup>。前提として、受益者負担原則が満足されることが公

平性に適うという価値判断が底流にある。また、政治プロセスに委ねざるを得ない歳入と歳出の決定において、いくつかの条件の下に、目的税が有効であることを提示している。このような価値判断と評価は、上述したように、財政学や租税論における主流とは異なるものである。

### 3. 道路利用料金としての自動車関連諸税

#### 3-1 自動車関連諸税と道路特定財源

通行料金を支払う有料道路の場合、通行料金は道路利用と対価とみなされている。それゆえ、有料道路は、受益者負担の原則、より限定的には利用者負担の原則に則していると考えられている。有料道路の場合、料金(価格)が規制されているとはいえ、一般の財・サービスと同じように市場が存在するように見える。なぜなら、料金(価格)が上がれば、交通量(需要)は減少し、価格が下がれば交通量は増加するからである。そして、有料道路の料金収入は、当該道路の建設費用(調達のための借入金の償還)および維持管理費用に支弁される。

一方、一般道路では、通行料金の徴収が困難である。道路法の規定によって、(一般)道路は道路管理者が整備し維持管理し、「一般の交通の用に供する」ことになっている。つまり、一般道路は無料で開放されていなければならない。一般道路が無料で公開されているとしても、それを建設・維持管理するためには費用がかかる。その費用を賄う財源をどのように調達するかが問題となる。ノン・アフェクタシオンの原則を掲げる財政学の視点からは、その財源は、道路という支出に関連させるべきではないから、議論の対象とはならない。

社会資本(社会的間接資本)は、民間資本とは異なり、その供給を私的利益の追求に委ねている場合には、(著しく)過少にしか整備されない性質を持つ設備と定義されているが、交通社会資本もそれに当てはまる。それゆえ、交通社会資本の整備には国をはじめとする公共が深く関与することになる。一般論として公共の関与によって過少投資問題が緩和されるとしても、個別の交通社会資本の整備においては国家財政の状況によってその折々の優先順位が反映されることとなる。第二次世界大戦前およびその最中には、鉄道と港湾が優先され、道路と空港は重要視されなかった。大量に物資を輸送できる鉄道と船舶が優先されるのは時代背景としては理解できるものである。

\* 4 参考文献2) p.62より引用。厳密には「公共料金」という用語は適切ではないが、本稿では原典に従って記述する。

道路は、未舗装で砂利すら敷き詰められていないと、雨天ではトラックどころか乗用車であっても走行が困難である。国道一号線であっても終戦後にはまだ雨天には箱根の山を通過するのに困難が伴ったほどである。このような状況下では自動車交通の普及は難しい。道路整備が先か自動車普及が先かはともかくとして、戦前、戦中には、軍事的に道路の有用性は低かったと言わざるを得ず、それゆえ、道路整備は進まなかった。

戦後の経済政策として傾斜生産方式が採られ、石炭をエネルギーの軸に置く方針は鉄道重視へとつながる。こうして、なおも道路へのニーズは、公共からも民間からも顕在化しない。自動車交通の将来性への確信があったとしても、必要な整備費用の支弁を税金(一般財源)によって行うことは理解されない。つまり、自動車は、特殊品でありぜいたく品であって、公平性の観点から見て税によって負担されるべきものではないと主張されるのである。同様のことは、航空サービスの基盤である空港にも当てはまる。

こうして、空港整備もそうであるが、道路整備も、直接の受益者である当該インフラの利用者が負担する制度が希求され、確立されることになる。これが、揮発油税を中心とした道路特定財源制度である。

### 3-2 自動車関連諸税と価格の機能

道路特定財源制度を支持する者は、それが受益者負担の原則に合致していることを強く主張する。確かに、道路サービスの利用者は自動車利用者が中心であり、自動車利用者の負担によって道路が整備され維持管理されることによって道路サービスが提供されていると考えれば、受益者負担の原則が適用されているといえる。

また、揮発油税(ガソリン税)は、おおむねガソリン消費量に比例してその負担が増加するから、道路利用量に連動する対価ととらえることができる。こうして、揮発油税や軽油引取税などの燃料税は道路利用の擬似価格とみなされると主張される。つまり、道路特定財源制度は、燃料税を財源とする場合、その燃料税額が価格として機能すると考えられるため、擬似的市場システムであると主張するのである。確かに、燃料税が増税されれば、一般に燃料価格が上昇するから、自動車利用量(総走行台キロ)は減少するであろう。米国では、ガソリン価格が上がると、自動車販売台数まで減少し、自動車利用が減るので、この因果関係はそれなりに立証されている。

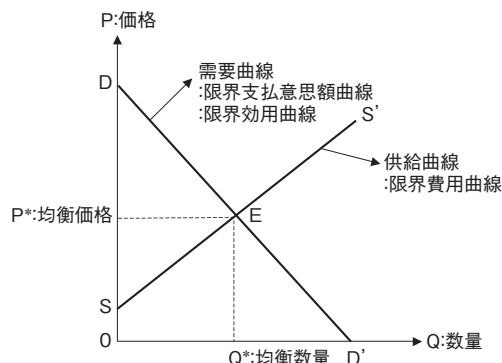


Fig. 1 均衡価格が内包する二つの価値基準

経済学者は、市場に対して強い信頼を寄せている。その背景には、厚生経済学の基本定理がある。厚生経済学の基本定理は二つの定理からなる。第一に、いくつかの条件が満たされれば、市場の結果は効率的な状態になる。第二に、いくつかの条件が満たされれば、効率的で、かつその中で最も公平な状態(つまり、社会が実現できる効率的で最も公平な状態)は市場によって(市場を用いることによって)実現することができる。この二つの定理は、市場の優位性を表現しているとともに、同義なのであるが、価格が優れた機能を有していることを示している。こうして、経済学者は、価格が適切に機能する市場および制度の確立を主張する。

道路特定財源について表現すれば、燃料税等が如何に最適な価格と同じ機能を果たすかが問題となり、また、より適切な機能を果たすように制度を変革すべきであるという主張に至る。

ここでは、燃料税等が最適な価格としての機能を有するかどうかを論じるのではなく、そもそも価格はどのような意味を持つかを検討する。価格がどのような価値を体现しているかを検討することによって、税という形式で負担する場合、擬似的価格に何を期待しているのかを明らかにすることになる。

Fig. 1には、一般の財の需要曲線と供給曲線が描かれている。一般の財というのは、厚生経済学の基本定理の条件を満たす財であることを意味する。この場合、需要曲線と供給曲線の交点Eにおいて、価格と数量が決まり、それぞれ均衡価格 $P^*$ 、均衡数量 $Q^*$ (均衡生産量でありかつ均衡消費量)となる。均衡数量は、総余剰(消費者余剰+生産者余剰)を最大化しているという意味において最適生産量である。総余剰が最大化されているということは、生産量をどのように変更したとしても、総余剰を増加させる

ことができないという意味において、つまりパレート改善が不可能であるという意味において、最大限に効率性が発揮されている（社会的に利益が最大化されている）ことになる。経済学者はこの状況をもって、市場の優位性、つまりは価格機能の優秀性を主張する。

以上に加えて、均衡価格にはもう一つの重要な意味が含まれている。それは、均衡価格では、二つの価値基準が同時に満たされていることである。

需要曲線は、文字通り、価格と需要量の関係を表す曲線であるが、それとともに、限界支払意思額曲線でもある。限界支払意思額は、その財が追加的に1単位供給されたときにその1単位を消費することにより消費者に生じる利益(効用)である。支払意思額は、消費者がその財に対して支払っても良いと感じている(支払う意思がある)最高額である。例えば、それがビールであるとすると、その追加的1杯に対して500円の支払い意思があるということは、その価格が500円以下であるならばそれを購入し、501円以上であるならばそれを買わないということである。つまり、支払意思額は、消費者がその財に対して評価している価値を表しているのである。財に対する価値は人によって異なるとともに、消費量(需要量)によっても異なる。例えば、1杯目のビールは500円の価値があるとしても、2杯目は500円未満、例えば450円の追加的価値しかない(経済学では、これを2杯目に対する限界支払意思額は450円となると表現する)。つまり、需要曲線は各数量における消費者から見たその財の価値(消費したときの価値であるから使用価値)を表す。

供給曲線は限界費用曲線である(この点については、経済学の入門書を参照されたい)。限界費用とは、その財を1単位追加して生産するためにかかる費用である。したがって、ある生産量の限界費用が300円であるとすると、その1単位を生産するために300円分の資源がその生産に投入されていることを意味する。それゆえ、限界費用はその財を1単位追加して生産するために投入された資源の価値を表わしているから、その(追加的1単位の)財の資源価値を表現している。

需要曲線は財の使用価値を、供給曲線は財の資源価値を表わしているのである。つまり、需要曲線と供給曲線は財の価値に関する二つの基準を示しているのである。価格が価値の基準を体現しているとすると、価格はある価値判断に依拠することになる。

需要曲線は消費者の利益を表わしているから、それに基づいて決定されている価格を支払うことは、つまり価格分の金銭的負担を負っていることは受益者負担の原則に則していることを意味する。一方、供給曲線はその財を生産するための費用(限界費用)を表わしており、消費者がそれに基づいて決定されている価格を支払うことは、原因者負担の原則に則している。

受益者負担原則も原因者負担原則もある一つの価値判断である。こうして、一般の財の価格(厚生経済学の基本定理を満たす財の価格)は、二つの価値基準を同時に反映しているのである。

道路特定財源制度はその正当性を受益者負担の原則に求めていた。確かに、道路の整備・維持のための費用を道路利用者、一義的には自動車利用者に負担させることは、受益に応じた負担のように思える。これは、自動車利用あるいは道路利用は強制されることはないから、利用者はその利用からの受益がそれを利用することの費用を上回っているのであれば、利用するだけのことである。自動車関連諸税によって受益以上の負担がかかるようになれば、利用者は自動車利用を控えるだけである。経済学的には、最適生産量(ここでは、最適交通量)の達成を目標とするため、どれだけの利用者が利用を控えるかが問題となる。しかしながら、実際の道路政策ではこの点は一般に注視されない。

道路サービスは一般の財とは異なる。交通社会資本であるがゆえに、市場が失敗し、厚生経済学の基本定理が成立する条件は満たされない。その最大の要因は道路整備のための固定費の存在である。サービス供給のための限界費用と比べて、設備投資費用が巨額であるため、限界費用で価格を決定すると固定費用部分を回収できない。これを一般には費用逓減状態と呼び、その典型例は、発電所や送配電網などに巨額の固定費用がかかる電力事業であり、これらは公益事業と呼ばれている。このため、公益事業では競争が制限され、価格規制(料金規制)が実施されている。

道路に話を戻すと、限界費用に等しい負担を道路利用者に求めれば、総余剰は最大化されるが、道路整備費用は道路利用者の負担のみによっては賄い切れない。もしこの賄い切れない固定費用部分を燃料税などの仕組みによって道路利用者の負担により回収する場合、限界費用以上の負担が課されるという意味で原因者負担の原則は満たされないし、支払っ



た燃料料がその走行路線の整備費用と連動していないという意味において受益者負担の原則も成立しない。つまり、一般財の均衡価格が受益者負担原則と原因者負担原則の二つの価値基準を調和的に満足するのに対して、公共料金であれ、税であれ、この二つの基準を調和的に満足することはできないのである。

それにもかかわらず、自動車関連諸税の価格としての機能を強調する考え方も根強い。例えば、中条は「税は行政サービスの価格」ととらえるべきであることを主張している<sup>8)</sup>。中条は、特定財源制度あるいは目的税だけではなく、一般財源あるいは一般会計においても同様の主張をしている。つまり、「所得税や法人税といった一般的な税の本来の目的は、行政サービスを提供する財源とするための収入確保であり、「税とは、「行政サービスの価格」である」とする<sup>\*5</sup>。

中条は、「税が価格である」場合に、税が価格の機能を十分に果たすために、

①費用を償うための収入を確保できる水準であること

②受益者が費用を負担すべきことが必要であると主張している。ここでの価格の機能とは、資源配分機能であり、効率性の発揮を意味している。中条の主張は、税は価格としての機能を有するものであり、その機能を最大限発揮することが望ましいとするものである。この一貫した主張は論理的であるが、公共料金あるいは税の体系を論じる際には、考慮すべき価値基準を無視している。

### 3-3 受益と負担の乖離：価格機能の制限

一般財の価格が、暗黙的に、受益者負担と原因者負担の二つの原則を満足させるものであるとしても、道路ではそのような価格を実現することはできない。一般財と道路のような「公共財」<sup>\*6</sup>との間の中間的な財・サービスを考えてみよう。この中間的な財の価格はしばしば「公共料金」と呼ばれる。つまり、公共料金として規制されている財・サービスは、一般に、市場が失敗する（厚生経済学の基本定理が成り立たない）ため、生産者に自由に価格(料金)を決めさせるべきではない。

ここで、問題となるのは、公共料金の決定原則である。実のところ、公共料金の厳密な定義は存在せず、内閣府の消費者物価統計等において「公共料金」に分類されているものが公共料金になっている。そして、個々の公共料金の設定はそれぞれの監督官庁

等がその基準を定めている。各種事業法等に記載されている料金規制の基準は、大まかに言って、

①原価を賄うこと

②公正妥当であること

③特定の者を不当に差別しないこと

の3点である。①は、料金収入の上限を定めていると考えれば超過利潤を禁止していることになり、下限を設定していると考えれば独立採算制を担保していることになる。実際はその両者を含意している。③は、独占禁止法において禁止されている不当差別であり、特段、各種事業法において記載する必要がないように思われる。あるいは、公共料金と呼ばれるものは一般の財の価格よりも、価格差異に対する利用者の認識が厳しいかもしれない、もしくは規制庁側(あるいは立法府)がそのように考えているのかもしれない。

②の公正妥当性は、その具体的基準が定め難いものであるが、最も公共料金と一般財の価格を峻別するものといえる。公共料金と呼ばれるものは、全国一律であるべき、との考え方は根強い。電気料金や水道料金の地域間格差が問題視されるのも、これらの料金は全国一律で低廉であるべき、との考え方の現れである。

つまり、自動車関連諸税は、それが擬似価格としての機能が期待されたとしても、一般財の価格と同じ機能を発揮するべきとは一般社会には受け取られておらず、少なくとも公共料金並みの公正妥当性が求められているのである。そして、公正妥当性を担保するのは政治プロセスであるため、自動車関連諸税は政治プロセスの影響を受けることになる。

## 4. 自動車関連諸税を巡る政治経済学

民間事業者が行う事業によって提供される財・サービスを公共料金として規制することと比較して、税として課されている自動車関連諸税はより強く政治プロセスからの影響を受ける。つまり、公益事業料金規制であれば、事業範囲が限定されており限定された範囲での議論がなされるため、政治プロセスからの影響は限定される。

\* 5 参考文献8) p.5より引用。

\* 6 経済学においては、公共財が厳密に定義され、一般にいわゆる「公共財」とは本質的に異なる意味を持つ。しかし、本稿の主旨に照らして厳密な定義は必要ないため、ここでは括弧書きで表現するに留める。

\* 7 例えば、参考文献9)を参照。

\* 8 関連して、参考文献11)も参照されたい。



一方、ノン・アフェクタシオンの原則が勝利した道路特定財源の一般財源化以降は、総体としての受益と負担の一致も要求されなくなった。こうして、歳入側である税制においては減税が要求され、歳出側では道路整備が主張されることになる。道路特定財源の一般財源化以降では、自動車製造業などへの産業政策としての視点が税制に加えられる。エコカー減税などはこの典型であり、08年度に道路特定財源が一般財源化されたことを受け、09年度からはエコカー減税などによって自動車関連税収が数千億円単位で激減している\*7。

紙幅の関係で歳出側の動向、例えば震災に関連して道路整備施策を推進しようとする動向やエコカー補助金という物品購入に対する補助制度の導入などには言及できない。しかし、これらの観点を無視して自動車関連諸税のあるべき方向を論じることはできないことを指摘しておく。

## 5. おわりに

本稿では、自動車関連諸税に対する二つの対立する考え方を整理した。第2章では財政学からの観点を、第3章では交通経済学からのそれを取り上げたが、本稿ではその両者を批判的に論じている。批判的に論じたことの意図は、その両者ともに、現実に存在する自動車関連諸税に対して影響は与えるものの、包括的な解決策を提示するものではないからである。

もちろん、学問あるいは学術研究は厳密な科学性が要求されるため、問題を限定しその範囲内での論理性を重視しなければならない。その一方で、現実に存在する制度は総合的包括的に議論される必要がある。税制に集中して論じていること自体、その対岸にある公共サービスの提供を等閑視することになる。つまり、税制を論じながら、一方で公共サービスのありようをどこまで論じるべきなのか、論じる範囲を限定するべきなのか、議論の方向を左右する。しかしながら、自動車関連諸税を論じる以上、道路政策および自動車産業政策を等閑視することはできない。

財政学者は、道路特定財源を論じる際には、ノン・

アフェクタシオンの原則を引き合いに出し、一般財源化を主張した。しかしながら、第2章で概観したように、財政学では目的税のことを正面から取り上げるのは稀である。また、目的税を取り上げた著作でも、例えば牛嶋は自動車関連諸税にまったく言及していない<sup>10)</sup>。

本稿における検討を通じて暗黙的に示されたことの一つは、道路特定財源の一般財源化によって、自動車関連諸税を巡って目的税の在り方が再度問われる嚆矢となり得ることである。つまり、総合的な自動車利用者の負担の在り方を論じる必要があり、それは道路政策の在り方にも関連する\*8。加えて、自動車関連税制および道路政策を決定する政治プロセスを注視することも忘れてはならない。

## 参考文献

- 1) 税務大学校『税法入門』税務大学校講本▶<http://www.nta.go.jp/ntc/kouhon/nyuumon/mokuji.htm> 2013年9月閲覧
- 2) 林正寿『租税論：税制構築と改革のための視点』有斐閣、2008年
- 3) 諸富徹『私たちはなぜ税金を納めるのか：租税の経済思想史』新潮社、2013年
- 4) 森信茂樹『日本の税制：何が問題か』岩波書店、2010年
- 5) 佐藤主光『地方税改革の経済学』日本経済新聞社、2011年
- 6) 宮島洋『租税論の展開と日本の税制』日本評論社、1986年
- 7) 井堀利宏『要説：日本の財政・税制』税務経理協会、2009年
- 8) 中条潮「交通における「税」の役割」『運輸と経済』第72巻第5号、pp.4-11、2012年
- 9) 太田和博「道路政策の財源と自動車関係諸税の現状と課題」『運輸と経済』第72巻第5号、pp.30-39、2012年
- 10) 牛嶋正『これからの税制：目的税：新しい役割』東洋経済新報社、2000年
- 11) 太田和博「道路政策のあり方と適切な制度設計」『公共選択』第60号、pp.99-121、2013年