

2010年（平成22年）2月17日

第二東京弁護士会

会長 川崎達也

高速道路無料化及び揮発油税（所謂ガソリン税）等の暫定税率廃止に対する 環境・人権の観点からの意見書

第1 意見の趣旨

1 内閣は、物流コストの低下による内需拡大、地域活性化等の経済効果を目的とし、高速道路一律無料化の基本政策を掲げ、これについて当面大規模な社会実験を実施し、その結果を踏まえ、段階的に同政策を進めていくとの方針を示している。

しかし、高速道路の一律無料化については、予め、環境・人権面で悪影響が生じないよう慎重かつ十分な検討を尽くすべきであり、拙速に着手すべきでない。高速道路の無料化は、「くるま依存社会」をさらに進展させ、公共交通機関に深刻な打撃を与えるおそれがあるとともに、温室効果ガスの増大、大気汚染、振動、騒音等、環境負荷の増大、交通量に比例した交通事故の増加、自動車運転のできない人々から移動の自由を奪うことなど、環境・人権面での深刻な悪影響（社会的費用の発生を含む）が懸念され、かつ一度導入すれば再有料化は極めて困難と予想されるからである。

また、高速道路無料化に向けた社会実験は、「上限1000円政策」等実施済みの諸施策から得られた知見を精査したうえで、更に新たな社会実験が必要かを十分に見きわめ、仮に実施するとしても、環境・人権面への影響を最小限に食い止めるべくその実施の時期、規模、実験条件、効果等について慎重に検討すべきである。

2 内閣は、また、道路建設を促進してきた揮発油税等の道路特定財源を一般財源化したことに伴い、同じく道路建設促進のため「暫定的」に高く設定していた税率を本来の税率に戻す旨表明したものの、その後巨額の税収不足・財政逼迫を受けて2010年度予算においては現在の課税水準を実質維持する方向に転じた。しかし、暫定税率廃止政策を放棄したわけではなく、将来改めて暫定税率の廃止が行われる可能性が示唆されている。

暫定税率を廃止することは、自動車ユーザーの負担を軽減することとなる結果、自動車交通量の増大を招くおそれがある。そのため、上記1と同様に環境・人権面での悪影響が懸念されることから、抜本的な方向転換を含め再検討がなされるべきである。

かかる観点からすれば、たとえ将来財源に余裕ができたとしても、暫定税率を廃止するのであれば、相当規模の温暖化対策税等の創設など、環境・人権面での悪影響を回避するための他の施策と同時に実施すべきである。

第2 意見の理由

くるま社会の進展は、人々に利便性をもたらした半面、過度のくるま依存は、それ自体または他の要因ともあいまって、①交通事故による膨大な数の死傷事故の問題（最近において交通事故数の減少が見られるが、特に日本では、運転者の死傷の割合が高い諸外国と比して、被害者の多くが歩行者、自転車走行者である点に特徴と問題の深刻さがある。）、②大気汚染、振動・騒音等の公害問題や道路建設に伴う自然破壊、景観破壊等の環境問題、③鉄道、地方路線バス等の赤字路線の廃線化を促進させ、くるまを運転しない又は運転させては危険な高齢者、障害者、こども等の移動の自由が奪われる問題、④中小地方都市のシャッター通り化に代表される地域コミュニティ破壊の問題等を生じさせてきた。そして何より、⑤くるまが出す温室効果ガスは地球温暖化の重大な要因の1つであり、低炭素社会へ舵を切るためには、環境に負荷の少ないくるまの開発・普及にとどまらず、くるまに依存した現在の交通システムを見直す必要がある。

当会は、このような観点から、2009年3月18日付けで「道路建設のあり方に関する意見書」を公表し、都市交通に関して、くるまに依存しないコンパクトシティの構築のために、①道路特定財源の一般財源化の推進と優先分野への配分、②道路計画段階における人命、健康、自然環境の尊重及び優位性確保、③自動車交通抑制策等の導入、④社会的費用の勘案、環境影響評価の厳正化、⑤誘発交通への懸念と代替的交通手段の重視、⑥歩行者・自転車重視の交通・道路政策の推進等を推奨する趣旨の意見を表明した。

その後の総選挙を経て、自民党・公明党連立政権から民主党を中心とした政権へと政権交代した。民主党は総選挙において、高速道路無料化及び揮発油税（所謂ガソリン税）等の暫定税率廃止をマニフェストに掲げ、政策集 INDEX2009 においてもこれらの政策を重点施策としている。

高速道路無料化に関しては、国土交通省は当面大規模な社会実験を実施し、その結果を踏まえ、これを段階的に進めていくとしている。

暫定税率廃止に関しては、巨額の税収不足・財政逼迫を受けて2010年税制改正大綱において現在の課税水準を実質維持する方向に転じ、ただ、国民の生活を守るためガソリン価格が一定水準以上に値上がりした場合に実質維持した暫定税率分の課税を停止する方針を打ち出した。しかし、上記課税水準の維持は「当分の間」のものであり、実質維持した暫定税率の廃止（以下では実質維持された暫定税率部分の廃止を「暫定税率の廃止」と称する）政策を放棄したわけではなく、将来改めて廃止される可能性があることが示唆されている。

しかし、高速道路の無料化政策及び暫定税率の廃止政策は、いずれもくるまによる交通を増大させ、公共交通機関に深刻な打撃を与え、環境にも重大な負荷を及ぼす危険を伴う

ものであり、かつ、くるまの交通需要抑制策への転換を含む、総合的交通政策やまちづくり政策のあるべき姿に逆行するものである。

以下、これらについて詳述する。

1 炭素ガスを初めとする環境への悪影響

(1) 鳩山由紀夫首相は2009年9月22日に「国連の気候変動に関するハイレベル会合」において、温室効果ガスの排出を2020年までに1990年比25%削減を目指すとの日本の中期目標を明らかにし、国際的に同目標達成を約束した。

しかし、高速道路無料化、暫定税率の廃止は、この約束達成を著しく困難にするおそれが多い。

(財)運輸調査局が2009年10月2日に公表したところによれば、2009年3月から実施されている高速道路料金の土日上限1000円政策（以下「上限1000円政策」という）により、CO₂排出量が年間204万トン増加すると推計されている。これは同政策によるCO₂の増減に関し、一般道から高速道路への転換により年間13万トン減少するが、くるま利用者の増加で192万トン、鉄道など他の交通機関からの転換で25万トンそれぞれ増加し、差引き204万トン増加するというものである¹。

(2) 高速道路無料化政策を実施した場合、その影響は「上限1000円政策」の比ではなく、都道府県を越える長距離移動だけをとっても年間835万トンのCO₂増加との推計もある²。

(3) さらに暫定税率の廃止政策が実施された場合のCO₂排出量の増加について、2007年10月の国立環境研究所の試算では、京都議定書の第1約束期間である2008年から2012年の間においては年間720万トン増加し、7年から8年経過後には年間2400万トン増加すると推計している³。

(4) その他の環境の悪化

くるま利用の増大による環境の悪化は、炭素ガスに限られるわけではなく、騒音・振動、大気汚染についても悪影響を及ぼす危険性がある。

2 交通事故増大の懸念

高速道路無料化政策で一般道から高速道路に交通が移行すれば、歩行者・自転車との交錯も避けられ、また道路規格の高い道路を通行できるから、交通事故が減少するとの意見もある。しかし、他方では、交通事故発生は自動車交通量にほぼ比例するという統計的事実⁴、高速道路へのアクセス道路の利用増により交通事故の増加が予想されるとの指摘もあり⁵、これらの要因による事故増加と、一般道から高速道路への交通移行による事故減少の

1 <http://www.itej.or.jp/>

2 気候ネットワーク「高速道路政策に関する検証ペーパー」<http://kikonet.org/research/archive/others/report20090821.pdf>

3 環境省「環境税をめぐる最近の状況について」（2008年9月16日）<http://www.env.go.jp/council/16pol-ear/y164-02/ref03.pdf>

4 警察庁交通局「平成21年中の交通事故死者数について」7頁表参照 http://www.npa.go.jp/toukei/kouki/0102_H21dead.pdf

5 上岡直見「検証ペーパー 高速道路無料化・暫定税率廃止に起因する環境・社会影響」

http://sltc.jp/file/2009/08/20090810_kosokumuryo.pdf ほか

双方の可能性について、更なる検討をすべきである。

3 公共交通機関への悪影響と移動の自由の阻害、交通弱者の生活の破壊の危険

(1) 高速道路無料化政策、暫定税率廃止政策は、くるま利用者にかかるコストを直接低減させる政策であり、これら政策が実施されると公共交通機関利用からくるま利用への転換が促進され、鉄道、バス、フェリー等の公共交通機関の経営を圧迫する危険が高い。この点、報道によれば国土交通省は、高速道路を無料化した場合について、自動車の年間利用者は 57.5%増加し、鉄道の旅客数は 10.6%、航空の旅客者は 4.2%減少するとの推計結果を明らかにしている⁶。

(2) 高速道路無料化政策に加えて暫定税率が廃止された場合、上記(1)の場合に比し、くるま依存社会が一層助長されることは明らかである。

この結果、利用者が減少する公共交通機関は、運賃の値上げ、運行本数の減少等で対抗せざるを得なくなる。このようなサービス低下はますます公共交通機関の利用者離れを促すことになり、少子高齢化や人口の大都市偏在といった要因とあいまって、赤字路線化の促進・拡大、赤字路線の廃線化をきたすことが予測される。例えばフェリーについては、すでに「上限 1000 円政策」の影響だけで今春瀬戸内海航路の 4 社が 5 航路の休廃止を決定し、2009 年 10 月 1 日には防予汽船（山口県柳井市）が民事再生法の適用を申請するなど極めて深刻な打撃が生じている。

(3) 公共交通機関に対し何らの政策的対応をしないまま、高速道路無料化政策及び暫定税率廃止政策を行う場合、公共交通機関は壊滅的な打撃を受け、その公共交通のネットワークは崩壊するとの予測もなされている⁷。

交通ネットワークが崩壊すれば、特に地方の高齢者、障害者、こども等（以下これらの人々を併せて「高齢者等」という）の移動の自由ないし権利を奪うことになる。下記(4)に記載のとおり、高齢者等が健康で文化的な生活を営むためには、商店街、病院、公園等に自由に行けることが必要であるところ、くるまを運転しない又はできない高齢者等が他に依存することなく、自由に移動するためには鉄道、バス、フェリーなどの公共交通機関が不可欠だからである。

(4) 高齢者等が健康で文化的な生活を営むためには、くるま利用に頼らず商店街、病院、公園等に行くことが出来る、コンパクトにまとまったまち（コンパクトシティ）の構築が必要とされる。また、高齢者等に限らず人々が交流できる空間の創出という意味でもコンパクトシティ化への期待は高い。さらにコンパクトシティ化については、地方行政の負担軽減などさまざまなメリットが指摘されている。

(5) 他方、高速道路無料化、暫定税率の廃止政策は、必然的にくるま利用を生活の基盤とする生活圏の拡大を促し都市のスプロール化を促す。しかし、このような都市のスプロール化は他の要因とあいまって、地方都市に在住する高齢者等にとって、身近な病院や商店街の消失を招くおそれの増大を意味する。郊外型大規模店舗や大都市の大病院の隆盛が中小地方都市の零細商店や小規模病院の赤字化を招き、商店街のシャッター通り化、病院

⁶ <http://www.asahi.com/national/update/0915/TKY200909150313.html>

⁷ 前記気候ネットワーク「高速道路政策に関する検証ペーパー」6頁。

閉鎖の危険を増加させるからである。公共交通機関のネットワーク崩壊と併せ考えるとき、この結果は深刻であり、高齢者等にとって生活の安全や生命そのものさえ脅かされることになりかねない。

4 自動車ユーザーの負担について

自動車ユーザーの道路建設に対する負担率は現状 2006 年度では 59% (2006 年道路予算 13.9 兆円に対し、道路特定財源 (国, 地方) 5.8 兆円, 高速道路収入等 2.4 兆円。他は地方一般財源及び借入金で負担) にすぎず、世界的にみても日本の自動車ユーザーが負担してきた暫定税率を含めた税額は低いレベルに止っている。更に、今後道路建設費の総額が仮に減少したとしても、交通事故による死傷, 自動車交通がもたらす大気汚染, 騒音・振動等の公害問題や環境に対する深刻な負荷, 地球温暖化に対して与える影響は大きく (CO₂ 総排出量に占める割合は、全国で約 20%, 東京都で約 25%) , これら環境・人権面での悪影響 (社会的費用) を勘案するならば、日本の自動車ユーザーの負担率はむしろ低いとの評価もある⁸。

よって、当会は意見の趣旨記載のとおり意見を述べるものである。

以上

⁸ 自動車の人権・環境面等において社会に与える負担・損失を社会的費用 (外部費用) として金銭的に評価することが試みられている。比較的近年の研究では、自動車交通による社会的費用を年間 32 兆 4505 億円 (乗用車 1 台 1 キロあたり 21.7 円・混雑損失としての年間 6 兆円を含む。) と推計するものもある (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概算」運輸政策研究第 4 巻 2 号 2001 年 19 頁)。

内訳をみると、大気汚染 (浮遊粒子状物質 (S P M) 曝露による健康影響) に基づく外部費用として 8 兆 2804 億円, 排気ガスに含まれる二酸化炭素が原因となる気候変動による外部費用 2 兆 2625 億円, 騒音による地価の低下等の外部費用として 5 兆 8202 億円, 交通事故による人的・物的損失として 5 兆 168 億円, 道路関係のインフラ整備のうち自動車ユーザーが負担していない部分 (インフラ費用の過小負担) 5 兆 706 億円, 混雑による損失 6 兆円が計上されている。なお、この試算において、大気汚染 (粒子状物質) による公衆の死者数は、交通事故によるそれを上回り、年間 3 万 6900 人に上ると推定されている。