
第3回研究会

2004年10月19日

特定財源制度 資料

JICA PPP研究会
法政大学 今橋

目次

- 交通における財源調達 3～5
- 特定財源制度と道路整備の進展 6～14
- 総合？交通政策 15～18
- 地方における特定財源制度 19、20

- 結語 21

交通における財源調達 利用者負担

- 運賃、料金、利用料など
- 特定財源(目的税)にもこの色彩あり
- 通常財と同様の形態
- 諸類型
- ①差別価格、時間帯・季節別価格設定(余剰最大化)
- ②混雑料金(外部性)

受益者負担 いは易く・・・

- 施設整備の結果である固定資産の価格上昇、雇用上の利便、事業環境の好転などに着目

- 具体的には:土地増価税、雇用者税、事業所税など
- 問題点:線引きの困難、フローとストックの乖離

公的負担

- 徴税権を背景に、安定した税收
- 一般財源の場合、公平性へ配慮可能
- 財源配分機能(国と地方)も引き受ける

- 硬直的な配分
- 政治的圧力を受けやすい
- 顧客満足度・・・？

国費となる道路特定財源

- 揮発油税 48.6円/l
- 石油ガス税 17.5円/kg 半額を地方へ譲与
- 自動車重量税 収入額の国分の77.5% 自家用乗用車で 6300円/o.5t

- 2003年度税收は順に、2兆8363億円、140億円、5742億円 重量税については取り決め複雑

地方費となる道路特定財源

- 軽油引取税 32.1円/リットル
- 自動車取得税 自家用 取得価額の5%
- 他に譲与税 地方道路譲与税、自動車重量譲与税がいずれも年に3000億円規模

- 軽油引取税収 1兆1283億円
- 自動車取得税収 4548億円

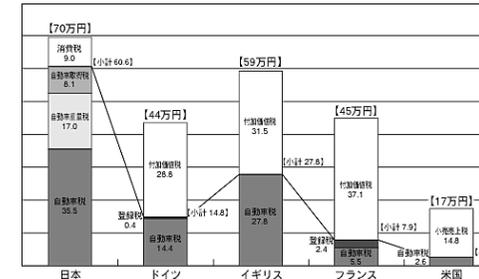
道路財源制度の沿革

- 1954年 揮発油税、地方道路譲与税
- 1956年 軽油引取税
- 1965年 石油ガス税、同譲与税
- 1967年 自動車取得税
- 1971年 自動車重量税、同譲与税
- (1955年 自動車税、軽自動車税)
- (1967年 交通反則者納付金)

自動車関係諸税

- 一般財源となる自動車関係税(他に消費税)
- 自動車税 1兆8109億円
- 軽自動車税 1415億円
- 一般財源による道路整備
- 国 895億円(NTT財源)
- 地方 3兆5453億円

図1 自動車ユーザーの税負担の国際比較(取得・保有課税)



注)金額は、自動車の平均寿命である9年間の累積負担額(前提条件:車体価格180万円)。自工会試算

利用者負担としての課題

- 受益と負担のアンバランス:地域間、利用者グループ間
- 制度の複雑さ
- 保有に関して賦課される税目への傾斜

道路整備計画の推移

- 第1次 1954-1958 2600億円
- 第3次 1961-1965 2兆1000億円
- 名神の開通、東名の進展、自動車の普及
- 第6次 1970-1974 10兆3500億円
- 縦貫から横断へ、事故の抑止、重量税
- 第11次 1993-1997 76兆円
- 油種間調整、沿道環境深刻化

道路投資の現状 2003年度予算

- 総額10兆9614億円のうち
- 特定財源(ほぼ国費)3兆2466億円、29.6%
- 特定財源(地方費)2兆2507億円、20.5%
- 一般財源(地方費)3兆6153億円、33.0%
- 財政投融资など 1兆7592億円、16.0%

国際比較における特徴

- 大規模な有料道路事業
- 取得・保有課税の重視
- 「過去債務」の発生:本四債務処理2245億円
- 計画規模の見直し:道路関係4公団民営化問題
- 経済規模とのバランスに関する議論

46答申にみる総合交通政策

- 交通体系の抜本的な再編成
- 各種交通手段の合理的な輸送分担
- 高度にシステム化された交通体系
- 競争基盤の平等化equal footingに名を借りた鉄道救済策の色彩が濃い

競争条件の不平等

- 通路費負担(鉄道は自前、道路は税金)に由来する
- 道路損傷負担の主張
- ドイツ・レーバープランの影響
- 自動車重量税の創設

自動車重量税の内容

- 建前は一般財源(財務当局との兼ね合い)
- 全額を道路など交通社会資本の充実に
- 4分の1は市町村の道路整備財源
- 残り4分の3の80%は国道など整備財源
- 20%は道路以外の交通施設投資

- 軽量な乗用車に負担の重点あり(政治力)

経済停滞は、往々にして公共交通の財源不足を招来する

新規財源探しは難航

種類は3つ: 受益者負担、原因者負担、一般財源による広く薄い負担
 収入を獲得するうえでの評価項目は4つ: 規模、現実的妥当性、適用可能性、受容性
 もとより、実際の成否は個別の事情に左右される

総合交通体系は実現できるか？

- 岡野(1995)による疑問
- 需要関数の正確な把握
- 既得権益からの脱却
- ゆえにきわめて困難

- 「第10章 総合交通政策」『交通』NTT出版

表1 LETのさまざまな方法とその特徴

名称	類型	おもな特徴
雇業者/従業者 税	便益課税	課税標準は雇員人数; 公共交通の利便性にしばしば連動、交通手段提供により負担減
不動産税	便益課税	受益地域に課税; 1種の利用者負担、不動産の価値上昇に連動
開発者負担金	便益課税	開発許可にしばしば連動
駐車料金・罰金	原因者負担	既存制度の活用
道路空間課金	原因者負担	道路料金、混雑料金、利用者負担など 財源規模大
地方自動車税	原因者負担	燃料税・(燃料)消費税を含む
消費税	一般財源	消費財・サービスが対象 特定品目可能 USで多用
内部相互補助	(擬似)一般財源	他の公益事業から内部補助
その他	さまざま	空港着陸料、学生の負担など

結論的要約

- 施設整備と財源調達のバランス
- 中央と地方のバランス
- 公的色彩が強まると硬直的になる恐れ

- 「市場の評価」を反映する仕組みに
- PPP ひと皮むけばPFI
- 機関転換、いは易くして・・・

1. 受益者負担原則

課税における最古の原則のひとつとして、公共財の供給は市場における交換ベースによって行われえない、ということがある。公共交通の集合的便益に関し人々や組織に負担を求めるため、きわめて多数の地域特定財源が考え出されてきた。これは、公共交通投資が行われる場所や関係する就業者への地域的な課金につながり得る。Whelan (2003) は、ロンドンにおける可能な資金調達機構を洗い出し、多数の受益者による地域特定財源の支払いを見出した。この研究は受益者負担原則に基礎を置いているものの、本書において別のカテゴリーに分類するものも含まれている（道路料金、売上税、賭博税など）。

この章では、受益者負担の考えから発展した地域特定財源の多くの例を取り上げている。これらには雇用、資産、不動産価値、開発業者に関する地域特定財源も含んでいる。この中で、最後にあげた開発業者については、交通で生じる影響についての補填的課金という点でもっとも一般的な例といえる。

公共財の供給に対する課税は理論的解釈としてよく確立されており、受益者負担原則に基づく地域特定財源は広く理解され、一般に受け入れられやすい。ただし、特定の税目が受容されるかどうかは別の問題である。例えば、所得税をどの程度の割合にすべきかという点に議論が集中している一方で、そのシステムをどのように代替するかに対し、あまり注目されない。よって、受益者負担制度は、市民の受容を得、法的問題が乗り越えられれば、政策立案者にとって魅力的なものである。

しかし、第2章でも述べたが、公共交通に対して支払う受益者負担は、整った公共交通をもつ地域内の雇用者、資産所有者、開発業者に課税されるという点で、実行上の問題を伴う。すなわち、企業、住民、開発業者が、公共交通がないが付加的な税負担もないという場所に移るという望ましくない結果をもたらすリスクがある。にもかかわらず、受益者が負担する地域特定財源の理論的根拠は、公共交通の改良は地域の経済活動の水準を上げることであり、経済的なものである。

この章では、地方で適用された受益者への課税と課金が、地方の公共交通施設の費用負担に供された多くの例を報告している。すべてにおいて、3つのちがった公共交通費用調達の受益者制度が見受けられる。すなわち、雇用、資産、開発業者への課税である。

2. 雇用税

国レベル（多くの国では地域、州レベル）での一般歳入徴収のために、雇用税（すなわち所得税）を広く用いているにもかかわらず、雇用税からの資金が公共交通の財源として特定化される例は比較的稀である。特定化される場合、地方所得税（住民税）が対象になることはほとんどない。地域特定財源は被雇用者というより雇用者に課せられている。こ

れは、公共交通サービスの改良から生じる雇用者の利益を反映していることを表し、特定地域財源は普通、企業の給料総額を基にしている。

ほとんどの地方所得税は均一税率で、個人が所得に応じて所得税を納めるのと同様に、水平的公平がめざされている。しかし、税率が地域によっては異なるわけなので、不平等は発生している。都市中心部で地方所得税がほかより高い場合、これは郊外居住を促すことになる。もし、給料総額税が採用されるなら、つまり税金が居住場所というより就業場所での給料総額に基づいて課される所では、そのような問題は緩和されるであろう。しかし、勤務先の課税対象地区の外側に住む通勤者は、課税反対の声をあげることができないために、雇用税は議論の余地がありそうである。

雇用税はまた、公共交通が供されていない郊外への企業移転を促し、被雇用者や訪問者の自動車利用を増加させかねない。

雇用税は、経済状況に左右される、販売や燃料に課せられる特定地方財源のような、消費税と同様に不安定なものといえる。典型的に税収が最も必要な時である、不況時に収入は減少する。

このセクションでは、オーストリア、フランス、アメリカで、雇用税がどのように用いられているかを検証する。アメリカで、大学キャンパスへの公共交通アクセスを改良するための費用調達のため学生負担金を担保にしたという、事例の簡単な報告もある。

3. Dienstgeberabgabe 雇用税 Vienna オーストリア

おそらく雇用税で最も知られる例はいわゆるフランスの *le Versement* 交通雇用税だが、実際には先行例として Vienna の *Dienstgeberabgabe* がある。ウィーンでは1970年1月に初めて導入され、都市の地下鉄建設の資金に充当された。

都市において10人以上雇っている雇用者は、翌月の15日までに被雇用者1人につき1.12 シリングを納め、翌年の支払額を3月31日までに申告しなければならない。雇用者は市役所の口座に資金を振り込み、パートで雇い入れている場合、その週分全額を支払わなければならない。対象外の従業員は、公務員（政府、電気、公共交通、電話、郵便等）、55歳以上の従業員、見習、障害者付き添い者、軍徴用者、慈善団体、無給休暇対象者（妊婦）、労働時間が週に10時間以下の従業員、ケアテイカー である。

従業員の大幅な配置転換がある企業では、雇用者は市と行政上の手続きを簡素化する協定を結ぶこともできる。法律に違反すると、最低440シリングの罰金であるが悪質な場合、2万2000シリングの罰金または6週間の禁固。全体で、年間約2150万シリングの税収が実現し、これは年間2億1900万シリングという建設費用総額の10%をカバーしている。課税の実施に関して、大きな問題は報告されていないものの、このような課税はオーストリアにある他の都市では実施されていない。

Le Versement 交通 雇用税 フランス

最も確立し広く使われている地域特定財源の一つが、フランスの Le Versement 交通雇用税である。1971 年、パリで初めて賦課され、交通税は今や 10 万人以上の人口を持つ都市部と、2 万人から 10 万人という人口を有する都市の 80% で徴収されている (Farrel 1999a)。

税金は、就労場所を特定された都市交通圏内に有し、10 人以上を雇用する雇業者に課される。税金が還付される雇用者は、労働者に対する居宅提供や、被雇用者全員または一部で共同使用できる交通手段の提供を行使できる者である。公務員の交通税は非課税である。(1973 年 7 月 1 1 日、法 7 3 - 6 4 0、1985 年 1 月 2 日、法 8 - 5 2) ニュータウンの集合都市またはある商工業地区内の職員を雇用している雇用者も同様となる。

交通税は、雇用者の支払う給料総額の大きさに応じて課され、社会保障に対し URSSAF (the Union pour le Recouvrement de la Securite Sociale et des Allocations Familiales または社会保障費支給団体) に 課される限度額を限度に支払われる。支払給料総額ごとに、州の指示された限度基準に基づき地方当局が決定した最高税率がある。地方の交通局は、交通税が公共交通のからみで使われなければならないことを留意しながら、使途を決定している。付け加えると、パリ地区では、雇用者は 1983 年以来、Carte Oranges 定期券費用の半額負担を課されている。

当局の 4 分の 3 は、交通税を最高率で課している。これらは (賃金に対するパーセンテージで示すと)、イルドフランス：中心部 2. 2%、内縁部 1. 6%、外縁部 1. 3%、10 万人以上の州都市 軌道式交通機関のある場合 1. 7 5%、その他 1. 0%、10 万人未満都市、0. 55% となる。交通税は公共交通における投資資本を賄い、サービスの拡充や改善、料金の補助に使われることになっている。

1960 年代、経済成長を実現する過程で、交通渋滞が深刻な問題になり公共交通の財政的必要性が緊急の課題となった。このため地方政界において、交通税が取り上げられた。結果として、追加歳入、警察罰金 (排気ガス汚染、または違反者は 4 章で挙げた特定地域財源を負担する)、雇用者からの徴収をふやすことなどの必要が請願され、新しい基金を設立するため、1971 年 7 月 1 2 日に財政法 7 1 - 5 5 9 が法制化された。

このように、交通税の徴収は 1971 年、パリにはじまり、1973 年には他の人口 30 万人以上の都市で、1974 年は 10 万人、1982 年は 3 万人、1992 年は 2 万人以上の都市で導入された。もともと、交通税の目的は、料金を下げること通勤者の公共交通での移動を促進することであった。結果としての収入の不足は、当初、雇用者への課税で補填されていた。しかし、1982 年 8 月 4 日の法律により、公共交通財政における雇用者の参加に関連して、課金は一般的な料金の補助にも使われてよいものとされた。

交通税は公共交通投資に、かなりの財源を提供している。例えば、パリの地下鉄の近代化、リール、リヨン、マルセイユにおける地下鉄の建設、さらにいくつかの新しいトラムシステムを可能にした。1998 年、パリで交通税は 7 億 1000 万フランに達し、キャ

ッシュフローの 24%にあたる。このうち、3 分の 1 は減価償却にあてられ、残りは料金の補助になっている。運営費用に関し、料金 (Carte Orange への雇用者料金補助を含む、14 億フラン)、直接公共補助 (5800 万フラン)、商業活動 (2400 万フラン)、特別許可料金 (9000 万フラン) という使途である。しかし、問題はある。1980 年代半ばから、交通税の算出方法や失業者の増大が問題となる中で、いくつかの企業はパリと外縁部での税率の違いにより流出し、交通税は財源としての規模を縮小しつつある。

こうように、交通税が、地方当局に近代化や拡充を強く促した一方、中間時での適切な評価を受けず、安易な財政出動を伴うユートピア状態で維持されるのは不可能である。とりわけ、その費用は、歳入をスローダウンさせる失業者の増加により影響を受けてきている。収入により補填される支出割合の急激な減少は不安材料であり、規制緩和により、税収入すべてを、投資ではなく運営費用にまわすことになるというリスクもある。現状において、交通税は開発を左右する役割さえ演じているが、歳入をふやす手段が見つからなければ、交通税はこれ以上、大規模建設に資金を提供できないように思われる。注目すべきは、イルドフランスにおける交通担当者が今、交通税を補うように他の方策 (たとえば就労場所での駐車課税) の採用を模索していることである。

ポートランドとユージンにおける雇用者税、

フランスの Le Versement より以前から、直接的な雇用税としての地方特定財源の例が、ポートランドで提供されている。30 年以上にわたり、地方の公共交通を支える雇用税が、3 つの郡の都市交通局と、ユージンではレーン郡都市交通地区により課せられている。法令上限の 0. 6% を超えなければ、地域の税率調整は州の法律で許されており、ポートランドとユージンはこの最高限度での課税をしている。税金は 1970 年からポートランドの雇用者に対して導入され、自営業者には 1982 年から税金の支払義務が課されている。税金は交通地区内の雇用者 (自営業を含む) により、4 半期ごとに納付される。法律により州政府の被雇用者は、課税対象からはずされているものの、オレゴン州の地区で働く被雇用者の賃金総額にみあった金額を州政府が納めている。州の歳入局は税金を徴収し管理する。税収入は、徴収費用を差し引かれて、交通局に回される。

2001 年会計年度で、雇用税は 1 億 5160 万ドルになり、これは 3 つの郡における運営予算の 56% におよぶ。運賃収入は 5170 万ドルになり、他の収入は 5900 万ドル、利子収入 840 万ドル、州のタバコ税が 150 万ドルである。

他地域での雇用税の実例

アメリカにおける他地域で、本格的な雇用税はケンタッキー、インディアナ、ワシントン州においてみだされる。

ルイスビルとジェファーソン郡、ケンタッキーでは、0. 2% の「雇用税」が 1974 年 11 月に決議され、1 月 1 日から、リヴァーシティの交通局 (TARC) が支出する資本

および運営のためのマッチング資金として導入された。税金からの収入は公共交通ファンド (MTTF) に投入される。交通システムの運営経費の 73% を税金がまかない、2000 年の MTTF の場合、約 3200 万ドルに達した。結果的には、TARC の 0.75 ドルという初乗り料金水準はアメリカでは最低レベルである (ルイスビル市 2000 年、パティソン 1999 年)。市では最近、鉄道建設のために連邦資金を希望している。必要な資金の 10% にあたり、雇用税の 0.05% 割増を提案している。ケンタッキーでも同様に、ブーン、ケントン、キャムベル地区では北ケンタッキー (南シンシナチ) 交通局の資金に雇用税を振り向けている。

シンシナチ、オハイオでは、市内の全労働者に賦課される所得税の 0.3% を南西オハイオ地域交通局 (SORTA) の資金にしている。税金は、シンシナチ交通バスシステムを購入するために増税が議決された 1973 年から課税された。これにより 867,000 人の地域民が利用する地下鉄と、SORTA のバス部門の 2 つが設立された。1997 年には運営経費の 54% をまかなう税金は 3030 万ドルである。

インディアナのラファイエットと南ベンドの交通会社は、地方税収より部分的に資金を得ている。レイク郡も、雇用者と被雇用者の折半で、一月あたり一被雇用者につき 1 ドル、までの雇用税の採用を認められている。これは比較的少額で受益者負担原理の例というより、広く薄い負担といえるかもしれない。

ワシントン州は多くの、事業税と雇用税、事業免許税を課しているが、これらは総収入、事業種類、従業員数、事業所面積等をベースにしている。これらはよくある一般財源であるが、30 の都市では割り増し税率分を、ピーク時の混雑防止策の資金に充てている。例えば、被雇用者 1 人あたり 2 ドルの雇用税が大量輸送プロジェクトや HOV レーン、通勤鉄道、バンプールなどに充当される。交通需要マネジメントに参加している雇用者は、課税を免除されている。

学生への付加的課金：カリフォルニア、カリフォルニア大学パークレー校

カリフォルニア大学パークレー校では、地方交通管理局 AC Transit が増収を利用した学生用の安価で快適な乗車プログラムを模索していた。大学と提携することで、学生登録、授業料の一部を通学定期に補助するという形で、これは実現した。学生が負担する付加的課金は、月間の成人の定期券 (45 ドル) より安い。そのかわり、パークレーの学生全員が学期ごとに 18 ドルの登録料を課されることになっていて、そのなかから、AC Transit が 10 ドルを受け取り、大学の駐車場と運営費に 2 ドルが支出され、カリフォルニア大学の財務援助に 6 ドルが支出される。

方策は学生の特別投票で決定され、結果は 88% の賛成であった。課金は 1999 年初頭に導入された。同時に、AC Transit は運営資金 (3 万人の学生を基準にして) を年間で約 600 万ドル受け取っている。付け加えると、AC Transi は大学から、トランスベイ路線を使う学生の分として、(決まった) 金額を受け取っている。

学生への付加的課金：ウィスコンシン大学ミルウォーキー校とマーケット大学、

パークレーでの付加的課金と同様な方法で、ミルウォーキー郡 Transit (MCTS) は、ウィスコンシン大学ミルウォーキー校とマーケット大学と契約している。これにより、大学は MCTS に、学生 1 人あたり 29 ドルを学期ごとに支払い、サービスを受ける全学生は、無料でバスを利用できる。プログラムは UPASS と呼ばれている。大学から前払いで収入を受け取れ、システムを利用する学生が増えれば追加料金が生じることになるにも関わらず、収入に対する影響は軽微である。本質的に、MCTS は、自動車利用の増加や、大学周辺と学内での駐車難と混雑の激化、学生の自動車増加と公共の追加資金投入といった諸問題を避けつつ地域との連携を強化するという道を見出したことになる。

雇用税：結論

総合的に、公共交通の資金のために、雇用税を別途供給する方法はたくさんある。代表的な場合、税収の一部が提供される。しかし、税金からの収入は経済の悪化に伴い、落ち込む傾向にある。それは同時に、公共交通に補助がもっとも必要な時である。

雇用税はまた進化するものであり、相対的に公平なものである。交通効率が高くなることや労働力の豊富さから雇用者が利益を得られるように、公共交通の改善のために歳入が使われる時は直接的な費用と便益の関係が生じている。しかし、雇用税が、税金のがれのために、公共交通とつながっていない地域に会社を移転させるように仕向けてしまう危険性がある。もし、収入が有効に使われるのなら、雇用者にとっての価値がコストを上回れることになるので、こうした難点は表面化しない。しかし、資金が非効率に使われ、雇用者や従業員に十分な利益をもたらさないのであれば、会社の移転はおおいに考えられる。例えば、もし、LET s の歳入が、高価なわりにはあまり支援されてえない計画の資金にされたり、被雇用者でない者のための料金を減額するために使われるのなら、会社の移転も想定される。