

持続可能な道路財源に向けて

— 米国運輸予算法成立と、回避されたガソリン税停止 —

電力・石炭ユニット 電力グループ 杉野綾子

6 月 29 日、今後 27 ヶ月間の陸上交通インフラ整備の連邦政府予算を定める陸上交通授権法案¹『Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act : MAP-21』が、議会上下両院で可決された。

米国の連邦ガソリン税・ディーゼル税は、日本と同様に道路整備の財源として使われる²。この仕組みができたのは 1956 年のことであり、『連邦補助道路法』に基づき 13 ヶ年の州際道路整備計画が制定されるとともに、『道路歳入法』に基づき特別会計である連邦道路信託基金が設置され、連邦政府が徴収する 4 ¢/ガロン（当時）のガソリン税を基金に繰入れることが認められた。以降 2009 年まで、交通インフラ整備については 5～6 ヶ年の法律が切れ目なく制定され、連邦ガソリン税の徴収も同様に途切れることはなかった。

しかし、2009 年に最新の法律である『2005 年次期道路整備事業法』(SAFETEA-LU)の失効を前に連邦議会では新たな陸上交通法案の審議を開始したが合意に至ることができず、暫定的に SAFETEA-LU の 3～6 ヶ月の延長を 9 回も繰り返して現在に至っている。その最新の暫定法も 2012 年 6 月 30 日に期限を迎えることから、議会の上下院、民主・共和両党の間で調整が行われてきた。

今回の法案成立までの経緯は、10 回目の暫定予算を回避するために上院が今年 3 月に 18 ヶ月間で 1090 億ドルの予算案を可決した。他方下院は、5 年間で 2600 億ドルの予算案が提出されたが本会議で可決できず、4 月に SAFETEA-LU の 3 ヶ月延長を可決した。そして両院の提案内容の相違を調整すべく、約 2 ヶ月に亘って両院協議会が開かれ、漸く合意に漕ぎ着けたものである。陸上交通授権法の成立と同時に連邦政府にガソリン税・ディーゼル税の徴収を認める法案も可決され、税が徴収されない状況が辛うじて回避された。

法案審議が足掛け 4 年と長期化した背景には、ガソリン税を主体とする道路財源制度の限界が露呈していることがある。既に 2009 年 2 月に議会が設置した委員会から、「持続可能な道路財源の確保のため、中期的すなわち 2020 年を目途に現行のガソリン税中心の財源構造に換えて通行料を中心とする新たな制度に移行することが望ましい」、との提言がなされている。仮に実現された場合には 1956 年以来の抜本的な改革であり、車種（燃料）間の価格競争力を大幅に変化させる可能性のある問題だが、11 月に大統領・連邦議会選挙を控えた今、米国内でこの問題がどのように論じられているのかを以下で整理する。

¹ 授権法とは、議会が行政政府に対し支出権限を付与する法律であり、「予算」とほぼ同義である。

² 正確には、連邦ガソリン税 18.4 ¢/ガロン、ディーゼル税 24.4 ¢/ガロンのうち各 1 ¢は給油所タンクの漏油事故対策準備基金に充てられ、残りの交通インフラ財源のうちガソリン税 15.44 ¢、ディーゼル税 21.44 ¢が道路財源で、他は公共交通機関に充当される。

目次

1. 米国の道路財源制度 — ガソリン税収不足の顕在化	2
2. 財源不足の原因と中期的な政策提言 — 受益者負担の原則	5
3. 検証 — ガソリン税収減の要因分析について	7
4. オバマ政権下での道路政策 — 予算審議難航の政治構造	9
5. インフラ投資とガソリン税に関する現在の論調	12
6. 考察 — 日本への示唆	15

1. 米国の道路財源制度³ — ガソリン税収不足の顕在化

現行の道路財源制度のもとになった 1956 年連邦補助道路法は、正式名称を全米州際国防道路法 (National Interstate and Defense Highway Act) といい、全長約 6.5 万 km の州際道路を 250 億ドルの資金を投じて整備するという国家プロジェクトであった。この事業を推進したアイゼンハワー政権には、州際道路整備により米国を合衆国として一体ならしめると共に、有事の際には兵員・装備の効率的な輸送・動員を可能にするという意図があった。同法に基づき、連邦政府が州際道路建設の費用の 9 割を補助し、州政府が道路建設や維持・管理を実施、完成した道路は通行料を徴収されない無料道路として供用される制度が確立された。

この連邦政府の補助財源として設置された連邦道路信託基金 (Federal Highway Trust Fund) は、道路利用者税を財源としており、道路利用者税の内訳は連邦ガソリン・ディーゼル・ガソホール⁴他の燃料と潤滑油⁵に課される燃料税が中心であった⁶。また、大型車両に対しては特に路面を傷めるためとして、タイヤ税やトラック売上税等の重量車税が課され、これも基金に繰入れられた。

その後、『1973 年連邦補助道路法』では整備計画の対象を道路に公共交通機関を加えた「陸上交通」に拡大し、『1987 年陸上交通援助及び移転補償法』では、道路信託基金から有料道路 (ターンパイク) に対しても整備費用を補助できることになった。以降、陸上交通への連邦政府の補助は次表のように増額され、適用基準も緩和されてきた。

³ 2010 年時点で米国の道路は総延長 654.5 万 km で、幹線道路 (州際道路とその他幹線道路を含む、74.3 万 km)、集散道路 (域内道路と幹線道路を接続、128.6 万 km) 及び域内道路 (住宅地と商業地を結ぶ道路、451.6 万 km) に分かれる。このうち幹線道路と集散道路の大部分が連邦補助道路だが、実際の整備・管理の管轄権が連邦政府にある道路は、連邦補助道路の 1% に満たない (補助を受けて州・自治体政府が管理)。

(出所: National Highway Administration, “Highway Statistics 2010”, Public road mileage by functional system, 1980 – 2010)

⁴ ガソリンとエタノールの混合燃料であり、1983~2004 年までガソホールとして課税されたが、2005 年のエネルギー政策法に基づき「再生可能燃料基準」制度が開始されて以降は、運輸省の統計上はガソリンに一本化された。

⁵ 1983 年に道路利用者税としての潤滑油税は廃止された

⁶ 米国で販売されるガソリン・ディーゼルには他に州政府も課税している。現在、最も低率なのはアラスカ (ガソリン、ディーゼルともに 8%)、最高率はノースカロライナ (ガソリン、ディーゼルともに 39.15%) で、平均するとガソリンは 23.26%、ディーゼルは 23.78% である。この用途は州により多様である。

図表1 連邦政府の陸上交通法・予算の推移

期間	法律名	主な特徴	予算規模 ※陸上交通含む総額
1956-	連邦補助道路法、道路歳入法	・州際道路整備計画、連邦道路信託基金設置	
1973-	連邦補助道路法	補助対象を陸上交通に拡大	
1982-86	陸上交通援助法	道路利用者税の改定(ガソリン税増税)	
1987-90	陸上交通援助・移転補償法	有料道路建設への補助を認める	880 億ドル
1991-97	総合陸上交通効率化法 (ISTEA)	・有料道路建設への補助規模を拡大 ・HOTレーン(一人乗り追加料金)導入	1553 億ドル
1998-04	21世紀交通最適化法 (TEA-21)	維持補修財源難にある有料道路への補助を認める	2178 億ドル
2005-09	次期道路整備事業法 (SAFETEA-LU)	州際道路の新規建設財源として、連邦補助に加え通行料を徴収することを認める	2864 億ドル

(出所) 各種資料を参照し筆者作成

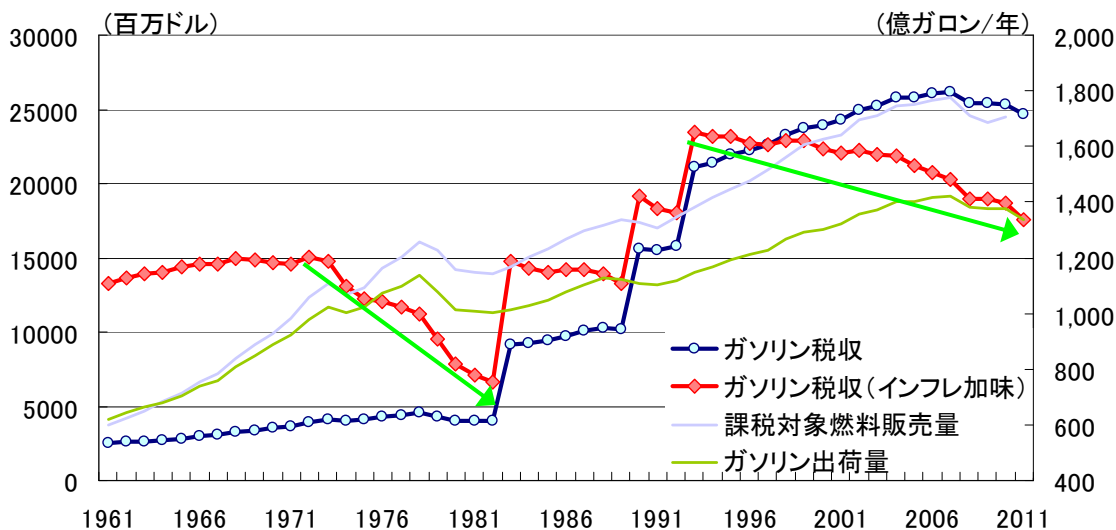
連邦政府の補助拡大の背景には、1970年代に、石油危機後の景気停滞のなか燃料税率が据え置かれた反面インフレが進み、基金の収入が目減りしたことや、並行して自動車の保有台数が増加し、結果的に道路の老朽化・劣化が進んだことが挙げられる。1983年にはコネチカット州のマイアナス橋が経年劣化により崩壊して州際道路が閉鎖され、米国北東部の経済が数ヶ月間混乱する大事故が起きた。この事故は「荒廃するアメリカ」と深刻な懸念をもって受け止められた。そして、道路の荒廃は米国経済の活力や国民生活の利便性、さらには国防すらも危うくする問題であるとして、連邦政府が陸上交通システムの維持向上に積極的に取り組む契機となった。

その1つの表れがガソリン税の増税である。1983年の橋梁事故を受けて連邦ガソリン税の税率は4¢/ガロンから9¢/ガロンと引き上げられ、その後1990年、1993年にも増税されて18.4¢/ガロンとなった。しかし、その後現在に至るまで18.4¢/ガロンの税率は据え置かれている⁷。1990年代～2000年代前半の景気拡大を背景にガソリン税収は拡大したが、1993年以降の物価上昇を加味すると、下図のとおり2011年の実質税収は対1993年比で25%減少している。

⁷ 1990年のガソリン税増税はブッシュ政権下で1991会計年度予算の一環として実施された。共和党ブッシュ大統領は1988年選挙時点では一切増税を行わないと公約したにも拘らず、財政赤字削減のため増税を含む予算案を支持した。共和党支持層のうちの保守派はこの裏切りを許さず、経済的自由主義や反増税の政治活動団体を先頭に、1992年選挙でのブッシュ大統領と増税賛成の共和党穏健派議員を落選させる運動を展開した。

結果的に、増税を含む予算案は議会上下両院で民主党が多数党だったために可決されたが、ブッシュ大統領は(景気後退など増税以外の要因もちろんあるが)再選を果たせなかった。現在に至るまで共和党派議員の間でこの反増税運動は浸透しており、1993年にクリントン政権のもとでガソリン税増税が行われた際には、やはり上下両院が民主党多数で、増税法案は共和党議員が一人も賛成しないまま可決された。1993年を最後にガソリン税が据え置かれた背景には、直接には1994年中間選挙以降2006年まで一貫して下院が共和多数であり、増税が実施される政治環境には無かったことが要因である。

図表2 連邦ガソリン税収の推移
(百万ドル)

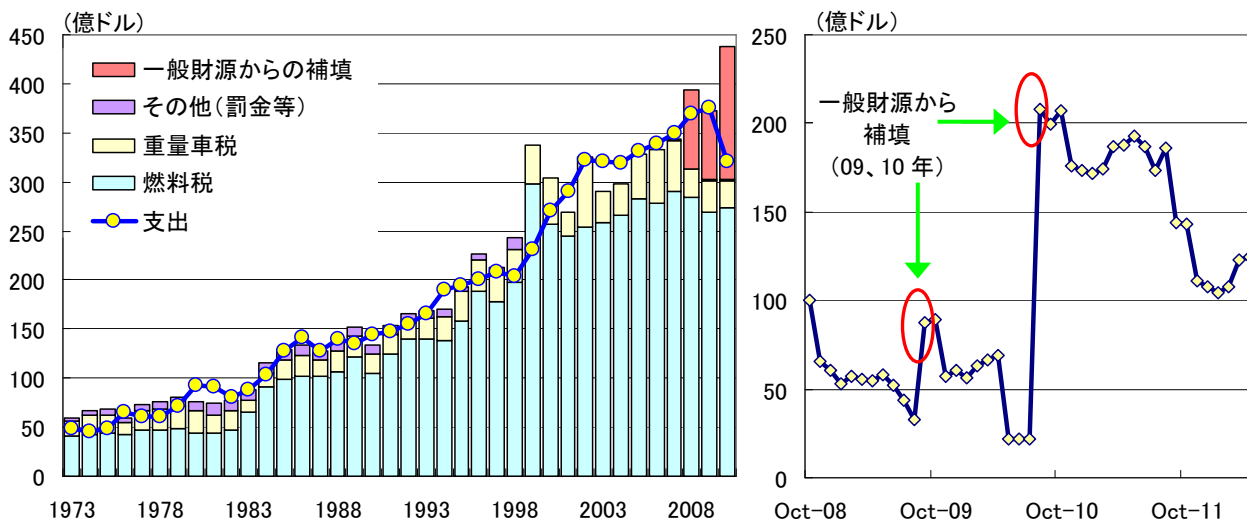


(出所) 連邦道路庁、エネルギー情報局、労働省

(注) 課税対象燃料販売量は、連邦道路庁が把握しているガソリン、ディーゼル等燃料の販売量である。ガソリン出荷量はエネルギー省が把握している製油所等の出荷量。ガソリン税収は各年の税額をガソリン出荷量に乗じて算出、労働省発表の消費者物価指数を用いてインフレを加味したガソリン税収を求めた。

ガソリン税収の実質減少を連邦道路信託基金の歳入・歳出バランスの面からみると、1980-81年、1990年と1994年に支出が税収入を上回る赤字を経験しており、この時期はガソリン税増税と一致している。2000年までは概ね収支が均衡を保ってきたが、2001年以降は恒常的に支出が税収入を超過している。特に税収不足が深刻化した2008年には基金は支払不能の危機に直面し、2008年以降3年連続して一般財源から基金への補填が行われた。

図表3 連邦道路信託基金の歳入・歳出推移 (左図) および月初残高推移 (右図)



(出所) 連邦道路庁

(注) 公共交通機関を除く「道路予算」のみ。燃料税はガソリン、ガソホール、ディーゼル税、重量車税にはタイヤ税とトラック・バス・トレーラーの売上税及び利用税が含まれる。

2. 財源不足の原因と中期的な政策提言 — 受益者負担の原則

道路信託基金の赤字が続くなか、2005年次期道路整備事業法（SAFETEA-LU⁸）に基づき道路財源確保策を検討するための専門委員会として「全米陸上交通インフラ資金調達委員会」（National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission）が設置された。同委員会は将来の陸上交通のニーズとインフラ整備財源について検討し、2009年2月に“Paying Our Way: A New Framework for Transportation Finance”と題する報告書を発表した。委員会報告の骨子は次のとおりである。

(1) 陸上交通の現状分析

- インフラの老朽化、人口増と経済成長というなかにあつて、これまで州際道路を中心とする陸上交通インフラの重要性が十分に認識されず、また必要な行動が採られなかった。
- 1980～2006年にかけて道路（Public roads）を利用する旅客輸送は97%、貨物輸送は106%増加したが道路の総延長は4.4%増に留まり、利用密度は約2倍に増加した。結果、特に都市部での深刻な混雑に伴う社会的コストは年間780億ドルにのぼる。
- この事態を招いた責任は連邦・州・自治体の全てにあるが、連邦レベルでは、現在の道路信託基金収入では必要投資額を賄えないという現実に対応する必要がある。基金不足額は2010-15年累計で4000億ドル、2035年には2.3兆ドルに達する見込みである。
- 財源不足の一因は、道路利用者が支払う対価があまりに安いことにもある。
- ガソリン税が18.4¢のまま長期間据え置かれたことによる実質購買力の低下は著しい。連邦ガソリン税はインフレを考慮すれば2008年時点で27.5¢/ガロンが適切。（重量車利用税は1983年以来、100ドル+車体重量1000ポンドあたり22ドルで据え置かれた）。
- 自動車燃費改善がガソリン税収減を招いた、との指摘が広く聞かれる。しかし自動車燃費は1970年代半ば～80年代半ばの急激な改善の後、2004年まではむしろ緩やかに悪化しており、新車の平均燃費も2008年の20.8マイル/ガロンは1987年（22マイル/ガロン）を下回っている。
- 現行の燃料税率および財源構造のままでは今後20～30年の資金が確保できるかは不透明である。今回委員会が行った試算では、2008-35年にかけて、道路・公共交通システムを維持するには年平均780億ドルの投資を要する。改良の費用を含めると同960億ドルが必要だが、燃料税収見込は同320億ドル。現在の財源構造を維持したまま必要額を賄うには、ガソリンは25～36¢/ガロンの増税が必要となる。

(2) 新たな資金調達手段の検討

- 現在の交通インフラ財源の主体である燃料税は、今後も10～15年は安定財源であり続けるが、その後は、現在気候変動対策やエネルギー自給対策の観点から強化されつつある、燃費改善や代替燃料・先進的自動車普及などの政策効果により、税収は減っていく。

⁸ 通称『安全性・説明責任・柔軟性・効率性を備えた交通公平化法』の略

- 自動車燃料税という間接的な道路利用者課金は、道路システム利用に関する価格シグナルとしては弱い（混雑する区間/時間帯を避けるインセンティブを与える等には不足）。
- 委員会では様々な資金調達方法を検討した結果、中長期の連邦政府の陸上交通インフラ財源は全ての道路を対象とする対距離課金制度（Vehicle Mileage Traveled : VMT Tax）が最も効率的であると考えられる。このいわゆる通行料金制度は、料率を車種別・時間帯別や排ガス量に応じて区別するなどの工夫が可能である。従って、受益者負担の原則が貫徹される。
- 現在の道路信託基金の財政状況は、新たな資金調達方法の決定・実施を待てる状況にはなく、過渡期における基金歳入拡大の手段としてガソリン税 10 ¢/ガロン、ディーゼル税 15 ¢/ガロン程度の引き上げが必要である（増税の政治的実現可能性が問われようが、徴税手法が確立・浸透しており行政コストが低いという意味で最も効率的）。
- 官民パートナーシップ、民間プロジェクトに政府が融資や保証を付与し投資喚起する、などの資金調達手法は、重要な役割を担うと思われる。しかしその成否は、投資回収のための収入源（revenue stream）確保にかかっている。交通システムの場合、収入源とは即ち適切な水準に設定された通行料・利用料である。（前出の交通システム維持のための投資年間 780 億ドルのケースでは、乗用車に対し 2.3 ¢/マイル=約 1.15 円/km 程度、ガソリン税に換算すると 48.4 ¢/ガロンが、適正水準と考えられる。）
- 新たな財源制度、課金システムへの移行は非常に複雑な作業である。また交通インフラ老朽化と財源不足の現状に鑑みて移行は喫緊の課題でもあるので、政府は直ちに検討作業を開始する必要がある。そして新制度の開始までに、技術標準の決定、標準化された技術に基づく機器の製造と普及、機器を搭載した自動車の製造設備の建設が、州・自治体レベルで展開されている必要がある（注：走行距離を把握するための ETC のようなシステム）。
- 足元の道路信託基金の税収不足に対処するには、前掲の過渡的なガソリン 10 ¢、ディーゼル 15 ¢の増税（1993 年以降のインフレ調整に相当）が必要である。重量車利用税についても 1983 年以降のインフレ調整に相当する 100%の引き上げが必要である。
- 加えて、短・中期的に、連邦政府以外の資金を活用する工夫も必要である。州・自治体による既存道路での通行料徴収を認める、連邦政府が交通インフラ事業に資金を貸し付けるプログラムの規模拡大、公益に資する投資のための債券発行を税制面で優遇する（Tax Credit Bond）などが検討に値する。

このように委員会報告は、財源確保、賢い走行の動機付け、民間投資促進のすべての面で VMT Tax への移行が望ましいと結論づけたが、反面 VMT Tax のデメリットとしてトラック等輸送産業・運賃への影響、低所得層の負担増、都市部/地方部の負担の不公平、二重課税、徴収の技術的困難と制度運用コスト、などの懸念が提起される可能性を指摘している⁹。

⁹ 委員会はこれらの懸念について、通行料導入と同時にガソリン税は廃止されるので二重課税にはならず、

3. 検証 — ガソリン税収減の要因分析について

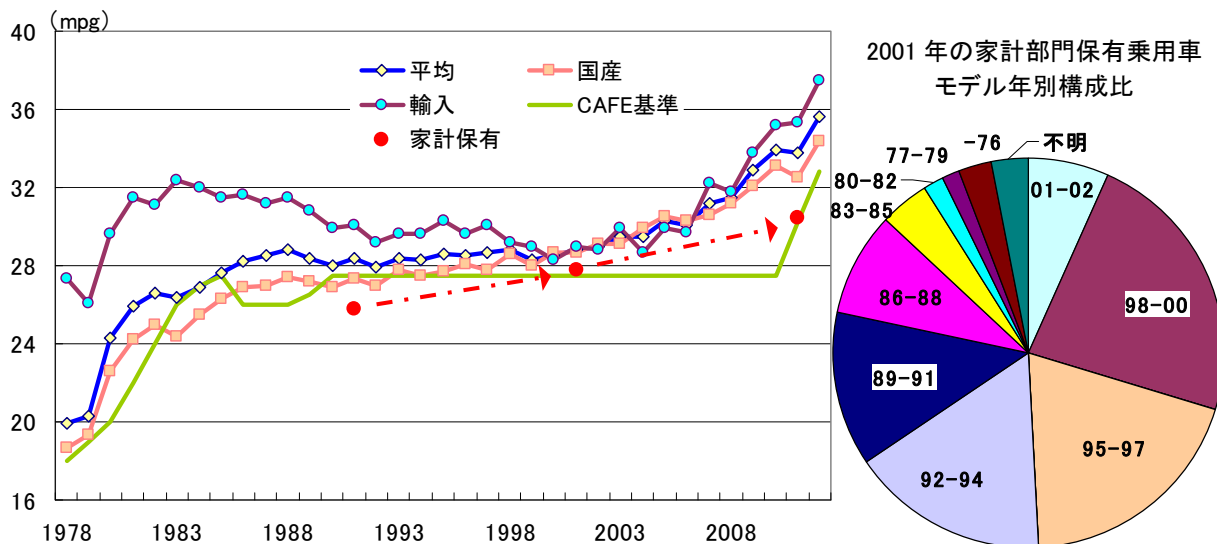
委員会によるガソリン税収減の要因分析は、税率据置きが最大の原因であり燃費改善の影響は限定的、しかし今後の税収見込みについては、燃費改善や代替燃料普及も減収要因になる、との見解であった。税率据置きによる実質価値減少は、既述のとおり1993～2010年の間に約25%の減収要因となったが、燃費と代替燃料の影響について検討してみる。

(1) 自動車燃費の推移とガソリン税収への影響

米国の自動車燃費基準¹⁰は運輸省道路交通安全局(NHTSA)が定めており、所定の走行パターンで走った場合のガソリン1ガロン走行距離を表す「マイル/ガロン(mpg)」の単位で測られる。委員会報告が指摘するとおり、乗用車の基準は1990～2010年(27.5mpg)、軽トラックは1996～2004年(20.7mpg)と長く据え置かれた。その後基準は引き上げられて2011年は乗用車32.8mpg、軽トラック25.2mpgであり、さらに2011年に販売台数の49%を占めた輸入車は国産車より燃費が良い(国産乗用車平均34.4mpgに対し輸入車37.5mpg)。

しかし、燃費改善の影響は、買換えが急速には進まないために燃費基準強化よりも遅れて現れる。一般世帯が保有する自動車(ストック)の統計としては最新である2001年時点のデータでは、モデル年別の保有台数は下図右のとおりであった。このような自動車買い替えペースを考慮して試算したところ、1991-2011年の間に燃費改善によりガソリン消費量は15%前後削減されたと推計される。

図表4 乗用車の燃費基準および実燃費の推移



低所得層の負担増はガソリン税の場合と同じ、地方部の負担増については今後分析が必要だが人口密度を反映した料率設定で対応可能、輸送業の負担増は市場メカニズムが機能すればサービス利用者に転嫁される、などの反論を行っている。

¹⁰ CAFE: 企業平均燃費基準、1975年に制度が決定され、1978年型車から開始された。自動車製造会社が生産する自動車のモデル年毎に、ガソリン1マイルあたり走行距離の最低基準が定められる。実際には多くの企業が複数車種を販売するため、販売台数で加重平均した数値が基準値を越すことが求められる。

(出所) 運輸省道路交通安全局、エネルギー情報局

(注)「国産」と「輸入」は、各社が米国内で生産又は輸入する自動車の燃費の平均であり、「平均」は国産・輸入の全体の平均。「家計保有」は、1991年と2001年についてはエネルギー省発表の家庭(residential)のモデル年別乗用車保有台数で、各モデル年の平均燃費を加重平均した。

保有台数の最新統計は2001年なため、この構成比を単純に10年後ろにずらして2011年を試算した。そのため2011年時点で保有されている最も古い乗用車は1985年となっており違和感もあるが、2002-04年にブッシュ政権が景気刺激策として自動車買い替え優遇税を実施、特に古い車ほど手厚い制度設計であったことから、ある程度買い替えも進んだと考え、上記想定を採用して試算を行った。

(2) 代替燃料普及策とガソリン税収への影響

バイオ燃料やCNG、水素等の自動車燃料は普及促進のため、連邦燃料税が減免されている。2010年に消費されたガソリンには重量ベースで6.5%のエタノールが混合されており、エタノール部分はガソリン税対象外である。同様にディーゼルに占めるバイオディーゼル混合量は0.5%、他にエタノール85%混合の“E85”販売量はガソリン消費の0.02%に相当し、水素(同0%)、電気(同0.14%)、CNG(ディーゼル消費の0.7%)となっている。総合すると、2010年時点で代替燃料によりガソリン税収は約6.6%減少した計算になる。

(3) オバマ政権の自動車燃費基準強化と、将来のガソリン税収への影響

米国の中期的な自動車燃費政策は、2007年に議会により、2020年までにCAFE基準を35mpgまで引上げることが決められた¹¹。オバマ政権は燃費基準を一層強化する方針を示し、この目標を4年前倒しするとともに2017-25年の長期的な基準を下表のように定めた。

(単位:mpg)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
乗用車	33.3	34.2	34.9	36.2	37.8	40.0	41.4	43.0	44.7	46.6	48.8	51.0	53.5	56.0
軽トラック	25.4	26.0	26.6	27.5	28.8	29.4	30.0	30.6	31.2	33.3	34.9	36.6	38.5	40.3
計	29.7	30.5	31.3	32.6	34.1	35.3	36.4	37.5	38.8	40.9	42.9	45.0	47.3	49.6

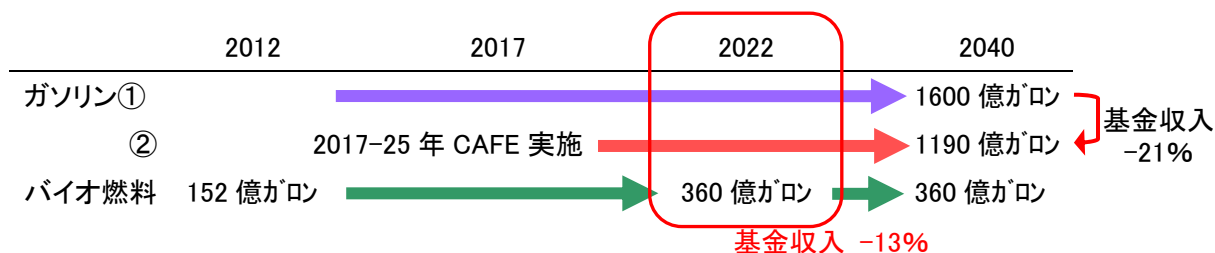
この燃費基準が遵守された場合の連邦道路信託基金収入への影響について、議会予算局(Congressional Budgetary Office:CBO)が2012年5月に調査報告書を公表している¹²。報告によれば、2017-25年基準が遵守されるとその効果が最大に現れるのは2040年頃でありガソリン税収は21%減少する。2012-22年の期間には基金収入が570億ドル(13%)減少する見込みである。この試算は、①2012-16年CAFE基準34.1mpgが遵守され2017年以降は16年基準が据え置かれる場合、②2017-25年CAFE基準が実施・遵守される場合、の2通りの想定をおいている。さらに、③2007年に決められたバイオ燃料の混合量目標である2012年152億ガロン、2022年360億ガロンが遵守されることも加味して分析している。その結果、①+③ケースと②+③ケースを比較した場合の基金収入の減少は前述のとおり2022年時点で13%減、2040年時点で21%となった。2012-22年の累計では、②+③ケー

¹¹ 2007年エネルギー自給・安全保障法(Energy Independence and Security Act)

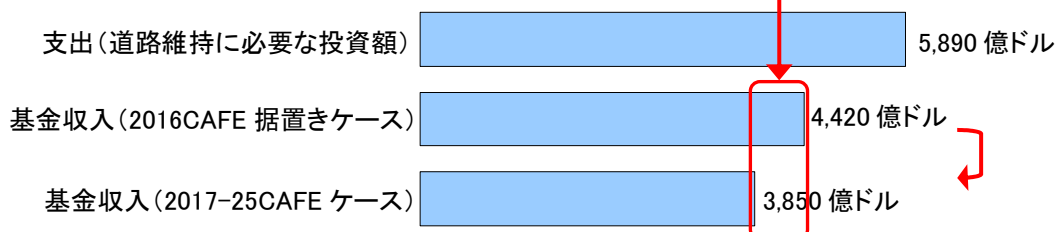
¹² “How Would Proposed Fuel Economy Standards Affect the Highway Trust Fund?” Congressional Budgetary Office, May 2012

スの場合、①+③ケースと比較して11年間で570億ドルの歳入減が見込まれる。同期間に道路システム維持に要する基金支出額は5890億ドルであり、①+③ケースでは21%の収入不足だが、②+③ケースでは不足幅は31%に拡大する、と試算されている。CBOはこの13%の歳入減を補う方法として、ガソリン税の5セント/ガロン増税に相当するとしている。

図表5 燃費基準強化とバイオ燃料利用拡大による道路信託基金収支への効果



図表5' 2012-2022年の基金収支バランスの見込み



以上述べてきたように、自動車燃費改善や代替燃料普及はすでに委員会報告が指摘するよりも大きな影響をガソリン税収入に及ぼしている可能性が否定できないが、現政権が進める一層の燃費改善・代替燃料普及政策が、中長期的に大幅なガソリン消費抑制・歳入減をもたらすことは、CBO 試算で示されたとおりである。

この試算は石油輸入依存低減と大気汚染対策というエネルギー政策目標が成果を上げること示しているが、それと同時に運輸・交通政策の面から、政府にはガソリン歳入減を補填し安定的な道路財源を確保するための方策を並行して検討・実施する責任がある。

4. オバマ政権下での道路政策 — 予算審議難航の政治構造

(1) オバマ政権: 雇用対策としてのインフラ重視と国有インフラ銀行構想

交通インフラ政策はオバマ大統領が2008年選挙戦中から重視した分野であった。オバマ大統領は道路・橋梁の改良に加え高速鉄道建設、送電網近代化など大規模なインフラ投資を行い、雇用創出と共に米国経済の生産性を高める政策を掲げていた。その第1段階として、就任直後の2009年2月に成立した約8000億ドルの景気刺激策『米国再生・再投資法』に交通インフラ予算480億ドルが含まれた(道路・橋梁275億ドル、高速鉄道93億ドル、2009~10年に予算執行する規定)。2011年12月の中小企業支援を核とする『米国雇用法』にインフラ予算500億ドル(道路270億ドル)を含むなど、短期的な予算は確保してきた¹³。

¹³ 但し前出の委員会報告『Paying Our Way』は、このような短期的資金は問題の根本解決にはならない

他方で中期的な道路財源の方向性としては、オバマ政権は、政権発足の翌月に提出された前出の委員会報告の「道路財源を対距離課金に移行すべき」という提言には同意している。但し「過渡期の財源確保のために燃料税増税が必要」との提言には、景気後退の状況下で増税は行えない、と明確に反対した。

中期的なインフラ投資の資金調達手段としてオバマ政権が挙げるのが、政府が資本金を拠出する国有のインフラ投資銀行の設立である。就任直後（2009年2月）に発表した2010年度予算では300億ドルの政府拠出を提案したが、2010年の雇用法案発表時には政府拠出額は100億ドルまで引き下げられた¹⁴。結果的に現時点でインフラ投資銀行設立が議会で法案として可決するには至っていないが、現在もオバマ政権は政策として掲げている。

構想によれば、インフラ投資銀行は政府所有だが経営権は独立させ、市場で債券発行を通じて資金調達し州・自治体や民間企業のインフラ事業（道路・橋梁・港湾・上下水道・堤防・空港・送電など）を支援する。支援の形態は助成金ではなく融資・融資保証（事業費の50%を上限とする低利＝財務省証券と同率の融資、融資保証の場合は所定の保証料を政府に納める）とされた。また支援対象事業の選定基準は、返済原資となる収益が見込めること、公共の利益に資すること、1億ドル以上のプロジェクト、とされた。

このようにオバマ政権の交通インフラへの関心が高く、かつ冒頭に述べたとおり過去50年に亘り交通インフラの予算法が途切れたことは無いため、2010年以降5～6ヵ年の予算法の可決はいわば規定路線であったと思われる。しかし実際にはHighway Bill審議は足掛け4年と難航した。その過程で、主要な対立点は次のようであった。

(2)2009-10年会期(下院:民主党圧倒多数、上院:民主党多数)

2009年にSAFETEA-LUの次の陸上交通予算法案の審議が始まった当初、下院では6年間で5000億ドル（道路は3374億ドル）と規模を大幅拡大した予算案が提出された（SAFETEA-LUは2864億ドル）。同時に道路信託基金の財源としてガソリン税の大幅増税が提案された。

これに対し上院では、ガソリン増税を可決することは不可能であり（全100議席のうち審議妨害が可能な40議席を上回る41議席を共和党が占めたため）、暫定でSAFETEA-LUの18ヶ月間延長（ガソリン増税せず支出規模据置き）を提案した。

結果的に上下院で合意はまとまらず、短期間の延長を9回も繰り返してきたことは冒頭に述べたとおりである。そして2010年中間選挙では下院が共和党多数に転じ、一切の増税法案が実現困難な状況となった。

と指摘している。実際再生・再投資法の道路予算はSAFETEA-LUの支出の3か月分を賄うに過ぎなかった。
¹⁴ インフラ投資銀行の構想は、オバマ政権の意向を汲んで2011年5月に上院で、Kerry（民）、Hutchison（共）、Warner（民）の超党派の議員が法案を提出した。また雇用対策・産業競争力に関する大統領諮問委員会としてホワイトハウスに設置されたJobs & Competitiveness Councilも2011年10月にインフラへの民間投資を促進するための公的機関設置を提言した。

(3)2011-12年會期(下院:共和党多数、上院:民主党僅差で多数)

2012年3月、上院は2013年9月までの18ヶ月間で1090億ドルの予算案(支出規模の面でSAFETEA-LUをほぼ維持)を可決した。燃料税は増税せず不足分の一般財源からの補填を認めるとともに、民間資金を活用するために運輸省が民間インフラプロジェクトに貸付を行えるTransportation Infrastructure Finance and Innovation Act : TIFIAプログラムの拡大を含む内容であった。

他方下院では、5年間で2600億ドルの予算案が提出された(共和党議員提案、同じく支出規模はSAFETEA-LUをほぼ維持)。しかし財政赤字削減・増税反対を特に重視する共和党保守派議員の支持を得られず、本會議可決に至らなかった。反対の理由は、SAFETEA-LUはそもそも燃料税収入では賄えない規模の支出を認める内容であり、不足分の一般財源からの補填は即ち財政赤字拡大をもたらすためである。他方で雇用対策(建設業の失業率は特に高い)としてのインフラ事業の必要性はほぼ全ての議員が認めており¹⁵、年間500億ドル超の支出規模の維持に同意する条件として、次の項目を要求した。

- ① 国内油田開発を拡大し、鉦区リース料(ロイヤリティ)収入を道路財源の補填に充当
- ② インフラ事業の許認可手続き迅速化(環境アセスメントを含む手続きの簡略化)
- ③ カナダ産オイルサンドを輸入するためのKeystoneパイプライン延伸工事を、現在環境影響評価作業中だが、法案成立から30日以内にオバマ政権が許可するよう義務化
- ④ 石炭灰(Coal Ash)に関する環境規制の撤回

このうち特に交通インフラと無関係な③と④は共和党議員が特に固執した項目だが民主党には受け入れられず、両院協議会の調整手続きが2ヶ月も膠着した最大の要因である。

両院協議会は法案可決の最終期限まで2日を残した6月27日に妥結した¹⁶。合意されたMAP-21の骨格は次のとおりで、民主党・共和党双方が譲歩し今後2年間の陸上交通予算が決まったが、道路信託基金の財源構造という中長期的課題は手付かずのままである¹⁷。

- 2014年9月まで27ヶ月間で1050億ドルの予算(SAFETEA-LU水準をほぼ維持): 可能な限り長期の予算が必要、との共和党の主張を部分採用
- 許認可手続きの迅速化(州が連邦補助を受ける際の手続き・資格要件を緩和): 共和党の主張を採用
- 道路信託基金のうち、用途が指定されたプロジェクト約6300件を紐無しに: 交通と無関係の目的に流用されており改革すべき、との共和党の主張を採用
- Keystoneパイプラインと石炭灰環境規制を盛り込まず: 共和党の譲歩

¹⁵ 例えば2012年6月10日に、Highway Bill 審議の一環として下院で共和党 Broun 議員が提出した、陸上交通への連邦政府の支出は燃料税収の範囲に抑制すべし、とする修正法案が、82 vs 323 の大差で否決された。つまり多数派の共和党議員すらも大部分が、燃料税収と同額では交通インフラへの投資は不足だと認識している。

¹⁶ 両院協議会での妥結内容を上院・下院でそれぞれ可決し、大統領署名を得るのに要する2日間を考慮

¹⁷ 他に、2010年のメキシコ湾石油流出事故に関する賠償金の80%をメキシコ湾岸地域に配分するよう命じる法案と、学費ローンの金利優遇を延長する法案も、合意に達するための交渉材料として付加された。

両院協議会の合意案は6月28、29日に上下両院の本会議に戻され、29日に両院で可決された¹⁸。採決結果は上院が74 vs 19、下院が373 vs 52であり、反対議員はすべて共和党議員であった。反対議員が重視したのは法案に複数の増税項目が含まれている点である¹⁹。道路信託基金から支出される1050億ドルの陸上交通予算は、従来どおり燃料税が主な財源だが燃料税収で全額賄えないため、年金給付保障基金と洪水保険の保険料収入から補填することになっており、過去3年の一般財源からの補填と同様、短期的な対応に留まった²⁰。

5. インフラ投資とガソリン税に関する現在の論調

このように、今回成立したMAP-21では安定的財源構造への移行準備という喫緊の課題は先送りにされたが、今次予算は2014年9月までの27ヶ月で失効するため、2014年には再び5~6ヵ年の予算を目指して法案審議が行われることになる。議論に影響を及ぼし得る論調として、当事者である石油業界と、オバマ政権が石油代替技術として最も最も注力する電気自動車の推進団体、民主党系・共和党系それぞれのシンクタンクの意見を整理する。

(1) 石油業界

米国の石油業界では現在のところガソリン税関連の政策提言を行っている様子はない²¹。現時点でガソリン増税法案が出ていないこともあるが、現在石油業界は他に差し迫った政治課題に直面しているためと考えられる²²。

米国石油協会(API)や米国石油化学・石油精製協会(NPRA)の場合、それはオバマ政権が掲げる石油産業増税への反対²³と、医療保険改革に伴う保険料の企業負担増への緩和措置要求である。小売事業者の場合、バイオ燃料混合義務の段階的引上げに伴い必要となる貯蔵タンク増設等の投資に税制上の優遇を求めると、金融改革法で決まった先物取引に関する規則強化の、価格ヘッジ目的の取引への適用除外要求などである。

(2) 電気自動車推進団体

気候変動問題に関する政策提言を行っていたPew Center on Global Climate Changeの

¹⁸ なお、6月30日で現在有効な暫定予算は期限を迎えたが、両院で可決された法案をホワイトハウスで内容を精査し大統領署名を得るには数日かかることから、同時に暫定予算を1週間延長する法案も上下両院で可決され、道路信託基金からの支払いとガソリン税徴収が途切れる事態が回避された。

¹⁹ 自動車巻巻き機を製造する会社をタバコ会社と定義変更することによる課税ベースの拡大、公的に運営される洪水保険の保険料率引上げ、企業の年金給付保障基金への払込み額引上げなどが盛り込まれ、税率の引上げではないが、実質的な税・社会保障費負担増を招くという意味で、反増税議員の反発を招いた。

²⁰ 反増税のTaxpayers for Common Senseなどの団体は、洪水保険や年金給付保障基金が赤字なので補填は望めずこの規定は無意味であり、財政赤字を拡大させる法案であると批判している。

²¹ 米国石油協会API、米国石油化学・石油精製協会NPRA、ガソリン小売のGasoline Retailers Association、National Association of Convenience Stores、Petroleum Retailers & Auto Repair Associationを参照

²² 石油業界が運動するまでもなく政治的に増税が実現困難なこと、ガソリン増税には反増税運動の他にも運輸業界、消費者団体などが必ず声を上げることも、一因かもしれない。

²³ メジャー石油企業とその連結対象子会社を対象に、国内で雇用する製造業への法人税優遇措置の廃止や、探鉱開発費・研究開発費、在庫の税務上の取扱いの変更などが提案されている。

後継団体として2011年11月に設立された Center for Climate and Energy Solutions が、プラグイン・ハイブリッド自動車（PEV）普及の課題と行政府への要望をまとめるため、電力業界、電気自動車の製造者団体、州公益事業委員会、連邦と州のエネルギー省や運輸省、環境団体等を集めて The PEV Dialogue Group を立ち上げた。同グループは2012年3月に”An Action Plan to Integrate Plug-in Electric Vehicles with the U.S. Electrical Grid”と題するレポートを発表した。

レポートは米国の電力システムにPEVを統合（integrate）するために必要な措置として①連邦・州レベルでの整合性のある規制枠組み、②充電施設への官民双方の投資促進、③PEVの普及促進、④消費者への啓蒙、の4つの側面から提言しており、「規制枠組み」の一項目として「交通インフラへの投資」に言及している²⁴。主な内容は次のとおりである。

- ✓ 従来から自動車燃料税が道路財源の中核を成してきたが、近年は自動車燃費改善および代替燃料車の普及のため、燃料消費と走行距離が比例しない状況（デカップリング）が進んでいる。
- ✓ 1993年以降連邦ガソリン税率は据え置かれ、インフレを考慮すると実質税収は減少している。このため道路の深刻な老朽化・劣化が起きている。
- ✓ オバマ政権は PEV 普及目標として2015年100万台を掲げており、これが達成された場合には、PEVもガソリン税収減に1%分寄与する見込みである。
- ✓ 自動車燃料としての電気にも道路利用者税が課されるということになった場合、PEVは普及のごく初期段階にあるため、当然逆風となる。
- ✓ しかし 道路投資財源不足という長期的問題の方がPEVの（又は燃料間の）価格競争力よりも一層深刻であり、PEV普及策も、中長期的な帰結を見据えて応分の負担を盛り込む必要がある。
- ✓ 一案とされる対距離課金制度には、個人情報保護の観点からの懸念もあるので要注意。個人情報・位置情報を識別することなく走行距離を把握できるような技術的工夫が必要。

今後道路財源問題の検討が始まり PEV も道路利用者税相当の負担を求められた場合に、PEV 関連業界が実際にどの程度の負担を受け入れるのかは不明だが、PEV 推進側からの「応分の負担」という提言は興味深い内容である。但し、現在の連邦ガソリン税に相当する燃料税を PEV の電気使用に課金しようと考えた場合には、実現困難と考えられる。

まず技術面では、例えば家庭・商業施設に充電設備を設置する場合、PEV 用の電力消費と他の電力消費を分けて把握するためにメーター設置が必要だが、その技術標準の決定から製造・普及には長期間を要する。また、米国では電力小売価格の決定権限は州（州の公益事

²⁴ 他の提言内容は、①規制枠組み：家庭・商業施設等における充電設備設置に係るプロセスの迅速化、PEV 用消費を含む家庭・業務用電力価格体系の決定、充電設備の技術標準決定、消費者の個人情報保護、②投資：地域ごとの PEV 普及可能性調査、充電施設の必要量推計、公的投資の必要規模の推計、③PEV 普及：家庭での充電設備設置に向けた工事方法のガイドライン策定や人材訓練、④啓蒙：PEV の技術や費用対効果に関する情報提供、などであった。

業委員会)にあるため、連邦ガソリン税に相当する連邦 PEV 電気税を導入しようとするれば、反増税や税額水準の問題以外に連邦の権限の有無自体が問題となることは必至である。

このように考えると、応分の負担（ガソリン・ディーゼルと、バイオ燃料・天然ガス・電気などの代替燃料の課税公平性）は結局のところ代替燃料への新税導入ではなく、委員会提言のような道路通行料の形式が現実味のある方法となるだろう²⁵。

(3) 共和党系シンクタンク: The Heritage Foundation

2012 年 1~2 月にかけて交通インフラ政策に関する 3 つの提言を行っている²⁶。その内容を整理すると次のとおりである。

- ▶ 現在の連邦政府の陸上交通財源制度の問題点として次の 3 点が挙げられる。
 - ①地域間不均衡：連邦政府が徴収した燃料税を各州の事業に割り振るため、州の間で支払超過の州と受取超過の州という不均衡が生じている。最も支払超過のテキサス、フロリダ、サウスカロライナでは支払税額の 85%しか還元されていない。
 - ②財源の流用、無駄遣い：1956 年補助道路法の目的であった州際道路網は 1980 年代初期に完成し²⁷、その後は明確な目的が無いまま道路財源制度が維持された。このため道路信託基金の流用が始まり、交通博物館や都市計画、市街地の緑化、アパラチア地域開発、自転車普及運動など陸上交通と無関係の事業に、今日では連邦燃料税収の 35%が充てられている。本来の道路維持・改良には 65%しか回らず、道路の老朽化・劣化の一因となっている。
 - ③政府規制：道路信託基金を財源とする公契約には、賃金の最低額水準や国家環境政策法に基づく環境規制、小企業・少数民族との優先的契約、現地調達比率などの規制が課され、工期の長期化と工費増大の要因となっている。規制は官民パートナーシップの阻害要因にもなっている。連邦政府が州管轄の州際道路の一部区間で通行料も徴収している。
- ▶ 改革の提言：連邦ガソリン税を毎年 4 ゼンガロンずつ削減し最終的には撤廃（即ち連邦から州への補助制度廃止）、道路整備の権限を州に持たせる。州の方が各地域の交通インフラのニーズを的確に把握している。州に、通行料徴収や官民パートナーシップ、道路民営化、競争入札など資金調達方法も任せる²⁸。（共和党は 1997 年から提案してきた）。

²⁵ 通行料方式への移行にも技術的障壁はある。既に一部有料道路で導入済みの ETC を料金徴収に使うのが近道だが、ETC は当該有料道路を管轄する州・自治体主導で実施されたため、通信方式が多様である。全国的に通行料方式に移行する場合には通信方式の統一または互換性確保が必要になる。技術標準化も含め委員会報告がすぐにも準備が必要、と指摘する所以である。

²⁶ The Heritage Foundation Backgrounder No.2651 “Turn Back Transportation to the states” Feb 6, 2012, No.3482 “Will Transportation Reauthorization Be Another Big Spending Boondoggle?” Feb 2, 2012, No.2639 “Can Public- Private Partnership Fill the Transportation Funding Gap?” Jan 12, 2012

²⁷ この点は既述の委員会報告の 1980 年以降の道路総延長の伸びが僅かであったとの指摘とも合致する。

²⁸ 交通インフラの資金調達方法については、CBO が 2011 年 5 月に複数の方法の長所短所について議会証言を行っている。この中で、政府の融資・融資保証は、資金調達力の低い事業者・高リスクな事業ほど政府の融資・融資保証を希望し、納税者が負うリスクは高まる、というモラルハザードを指摘している。またインフラ投資銀行は銀行の審査ノウハウを用いることで事業選定が改善する反面、通行料収入という投資回収見込みの裏づけが無ければうまくいかない、と指摘。官民パートナーシップも同様に revenue flow が必

- 州が主体の官民パートナーシップ及び投資回収のための通行料徴収は、多くの州により検討されるようになってきている。一部州で成功例もあるが、依然として連邦政府が権限を手放さない。今後は州が主体の官民パートナーシップを積極的に活用し、連邦政府の役割は、パートナーシップの要綱・モデル契約を提示することに留めるべきである。

(4) 民主党系シンクタンク: Progressive Policy Institute

民主党系のシンクタンクは概ね、米国の交通インフラは投資不足と指摘し、オバマ政権の掲げるインフラ投資銀行構想を支持する。民間資金の活用や運営面での改善の余地はあるものの、今後も連邦政府の役割は残り続けるという考え方であり、共和党系シンクタンクとは好対照である。中でもここで紹介するPPIの提言は興味深い。

- 現在の米国の陸上交通インフラは過少投資の状況にあり、本来は年間1500～3000億ドルもの投資が必要である。
- 但し、単純に金額を増やすのではなく、投資の重点を絞る必要がある。現在の陸上交通整備の制度は冷戦下の1956年に制定されたもので、国防を強く意識して設計された。また産業立地との関係で見ても、港湾は主に輸入に使われ、道路も輸入品を消費者のもとへ運ぶのに使われている。
- 一方、今後米国は輸出拡大を目指しており、インフラも輸出を意識した国内製造業基盤の強化に資する配置である必要がある。今日では州際道路が国防の用に供される可能性は低く、むしろベビーブーム世代の大量退職という人口構成の変化、それに伴う住まい方の変化を踏まえるべきである（生活コストの安い郊外の病院に近い場所に引っ越す）。
- 連邦が補助し州政府がインフラの建設・維持管理を担う現制度は高コストでもある。
- 国家インフラ銀行を使えば、民間銀行のノウハウを活用し、民間資金を呼び込んで大規模かつ効率的な投資が可能になる。

なお、インフラ投資銀行構想は共和党には不評である。最大の理由は、融資・融資保証先事業が失敗した場合に出資者である政府すなわち納税者にリスクを負わせる点にある。

6. 考察 — 日本への示唆

ここまで米国の状況について述べたてきたが、日本の状況を考えると、米国と同様にガソリン税・軽油引取税が道路整備の主要財源である²⁹。石油消費節減、低燃費車の普及促進、自動車燃料の代替を政策的に推進している点は日本も米国と同様である。さらに日本では人口減少による自動車台数・燃料消費の自然減も加わろう。このため、日本も今後、燃料税収減による道路財源の減少という同じ構造的問題に直面すると考えられる。

要である。（出所：CBO, “The Highway Trust Fund and Paying for Highways” May 17, 2011）

²⁹ 2007年度予算ではガソリン税3兆1493億円、軽油引取税1兆360億円、石油ガス税280億円が道路整備4兆2100億円に充てられた。

従って、米国で提起された「持続可能な道路財源確保のため燃料税主体の道路財源構造を通行料方式に変える」という改革が、日本でも選択肢の1つにのぼる可能性が考えられる。通行料方式を選択した場合には、ガソリン・軽油車だけでなく天然ガス自動車も水素燃料電池も電気自動車も、すべてが課税対象になる。そのうえで未成熟な技術への優遇措置、あるいは政策目的に応じて該当技術（または車両/区間/時間帯）への優遇措置が採られることになる³⁰。

仮に通行料方式に移行する場合には、一般論としては、①交通政策の目標（都市の渋滞緩和と過疎地や高齢者等の移動手段的確保）、②エネルギー・環境政策の目標（安定供給の観点からの自動車燃料の多様化、或いは気候変動対策の観点からの低炭素技術普及）、③政策実施方法（通行料金に反映させるか、一律料金を徴収し別途補助金や還付を行うか）、④課税の公平性と柔軟性（先進的技術が将来成熟段階に達した場合に迅速・柔軟に修正可能なこと）等の点を切り離さず一体的に考慮し、持続可能な制度をつくる必要がある。

現行のガソリン・軽油税の行方も懸念される。米国の場合は、燃料税の使途、即ち陸上交通予算法が決まらなければ、同時に連邦政府の燃料税徴収権限も失われる仕組みであり、道路財源としての必要性を失った燃料税が徴収され続けることのない制度設計になっている。また連邦燃料税は直接道路信託基金に繰入れられ、仮に燃料税収が基金支出額を上回る黒字が生じた場合、将来に備えた基金積立てか燃料税率引下げかを議会で検討することになる³¹。しかし、日本では燃料税徴収と道路整備の根拠法が異なっており、目的税である燃料税の目的外使用を防ぐための抑制が米国よりも弱い。また仮に通行料方式に移行する場合でも即時自動的に燃料税の廃止とはならない制度になっている。

これら道路政策と燃料税の問題は、言うまでもなく両立困難な複数のニーズに応えなければならない困難な問題であり、米国の委員会報告でも10年間の検討・準備期間が見込まれたように、周到な議論が必要である。

最後に、今後米国で交通インフラ制度改革が実施された場合の影響は米国内に留まらない。道路信託基金の財源構造と、連邦が90%補助する現在の公共事業実施方法とともに、公共工事のコスト増要因として指摘される公契約の規制（現地調達や小事業との優先契約等）も見直される可能性がある。その結果、交通インフラの設計・建設・資機材供給に加え、ETCのシステム設計・運営と機器供給等の面でも日本企業の参入機会拡大が期待される。

お問い合わせ：report@tky.ieej.or.jp

³⁰ 仮に通行料方式への移行を決めた場合、既に高速道路で使われているETCを料金徴収に使うのが近道である。この点、米国では各地の有料道路がばらばらの通信方式を採用しており、まずその統一または互換性確保が必要となる。対する日本ではETCカードと路上装置の間の通信方式が全国で統一されているため標準化プロセスが不要であり、一旦決定がなされれば、技術的には日本の方が円滑な移行が予想される。

但し、米国の場合には現在ほぼ全ての道路が無料通行である状態から燃料税を廃止して全ての道路を有料通行に変えるという提言であるが、日本では現状でも高速道路等の有料道路が整備されており、その管理主体も多様である。これを高速・一般道を含む全ての道路を優良に、という提案には地方自治の観点からの反発など別の障壁が考えられる。

³¹ 議会は常に減税を求める圧力に晒されている。基金の余剰額を陸上交通以外の目的に使うには、陸上交通予算法の中に関連付けて含めるしかないが、増税を嫌う議員は同程度に税の流用を嫌うので困難である。