

事例研究（中央省庁における政策立案Ⅱ）レポート

課税自主権を活用した渋滞対策の検討

—ロードプライシングを中心とした各種制度の法的外延の整理—

公共管理コース 専門職学位課程 1年

古庄 和樹（学籍番号 51248008）

目次

はじめに	- 3 -
第1章 国内の渋滞の現状と渋滞対策の歴史	
1 国内の渋滞の現状	- 3 -
2 渋滞対策の種類	- 4 -
第2章 課税による渋滞対策の先進事例	
1 ロードプライシング	- 5 -
2 駐車場利用税	- 6 -
3 駐車場所有税	- 6 -
4 交通税	- 7 -
第3章 各種課税制度を法定外税として導入するに当たっての法的論点	
1 ロードプライシング	- 7 -
(1) 憲法の論点	- 7 -
(2) 道路法の論点	- 10 -
(3) 地方税法の論点	- 11 -
2 駐車場利用税	- 16 -
(1) 憲法の論点	- 16 -
(2) 地方税法の論点	- 17 -
(3) 駐車場法等の論点	- 17 -
3 駐車場所有税	- 18 -
(1) 憲法の論点	- 18 -
(2) 地方税法の論点	- 20 -
(3) 駐車場法等の論点	- 21 -
4 交通税	- 21 -
(1) 道府県民税／市町村民税	- 21 -
(2) 自動車関連税	- 21 -
(3) 小括	- 22 -
第4章 各種課税制度の比較検討	
1 原因者負担の程度	- 23 -
2 適法性（法改正の必要性、条例制定の必要性）	- 23 -
3 税の三原則（公平・中立・簡素）	- 23 -
(1) 公平の原則	- 24 -
(2) 中立の原則	- 24 -
(3) 簡素の原則	- 24 -
4 小括	- 25 -

第5章 ロードプライシング導入に当たっての留意点

1 過去の導入事例からの学び.....	- 26 -
2 導入に向けたスケジュール.....	- 26 -
3 試験導入が困難.....	- 27 -
5 柔軟な価格設定が困難.....	- 28 -
6 導入コストと管理コスト.....	- 28 -
7 訴訟リスクの存在.....	- 28 -
おわりに.....	- 29 -

【本レポートの要約】

本レポートは、日本の自治体が課税自主権を活用して交通渋滞を緩和する方策を提示することを目的に、国内外で実績のある4制度（ロードプライシング、駐車場利用税、駐車場所所有税及び交通税）を取り上げ、我が国の現行法体系の下で法定外税または超過課税として導入可能性があるのかを総点検したものである。

渋滞損失が年12兆円規模に達し、自動車依存率が地方圏を中心に高いという現状認識から出発し、第1章で国内の課題、第2章で国内外の先進事例の概要とその効果を概観した上で、第3章では憲法・道路法・地方税法等の観点から導入障壁と回避策を検討している。

第4章において法制度面から各種制度を比較検討したところ、ロードプライシングが最も政策課税としての妥当性が高いとの結論を得た。ただし、ロードプライシングの導入は渋滞緩和の効果を持つ一方で住民負担を伴う「劇薬」でもあるため、第5章において導入における留意点等を提示した。

最終的に、本稿は経済・交通工学的な費用便益分析は射程外としたが、法的側面からの今後の実証研究及び合意形成の叩き台として活用できると考える。

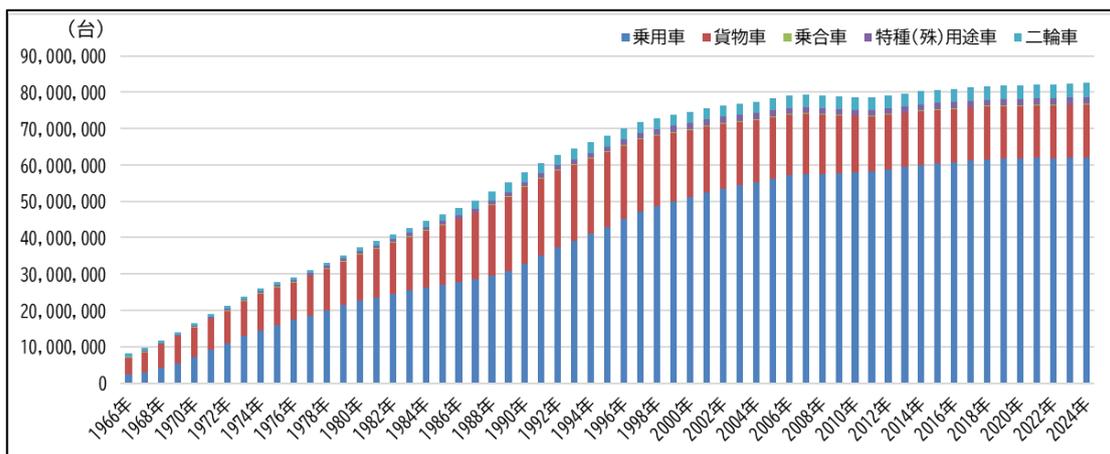
はじめに

第二次世界大戦後の高度経済成長期以降、日本は欧米の先進国と同様に急速なモータリゼーションが進み、自動車（二輪車を含む）の保有台数は、人口減少社会を迎えてもなお増加を続けており、昭和41年(1966年)の8,123,096台から令和6年(2024年)には82,568,673台¹と約10倍になっている【参考1】。自動車の普及は人流や物流を支え、日本の経済成長や個人の生活水準の向上に貢献してきた一方で、過度なモータリゼーションは渋滞、環境問題、交通事故、騒音などの問題を引き起こしてきた。そのため、日本よりも自動車の普及が早かった欧米では、カーボンニュートラルに向けた意識の高まりもあり、公共交通の充実や自動車への課税政策等を通じた自動車に依存しない社会づくりが進められている。

本稿は、こうした課題に対して、海外等で実績のある「課税による渋滞対策」を日本の法体系で捉え直した上で、法定外税として導入する際の法的枠組みの整理を行い、その実現可能性を示すことを目的としている。そのため、経済学的な費用便益分析や交通工学的な導入効果の検証については、本稿の射程外としている。

本稿の構成としては、まず第1章で国内の渋滞の現状を概観する。次に第2章で課税（または課金）による渋滞対策の先進事例を紹介した上で、第3章ではそれらを自治体が課税自主権を活用して導入するための法的枠組みを整理する。第4章では各課税制度の比較検討を法制度的側面から行った上で、第5章でロードプライシング導入に向けた留意点を示す。

【参考1：自動車保有台数の推移】



出典：一般財団法人自動車検査登録情報協会の資料を基に筆者作成

第1章 国内の渋滞の現状と渋滞対策の歴史

1 国内の渋滞の現状

国民一人当たりの年間渋滞損失時間は約40時間であり²、その損失は約12兆円とする説

¹ 一般財団法人自動車検査登録情報協会「わが国の自動車保有動向」、<https://airia.or.jp/publish/statistics/trend.html>（参照日：令和7年（2025年）2月7日）

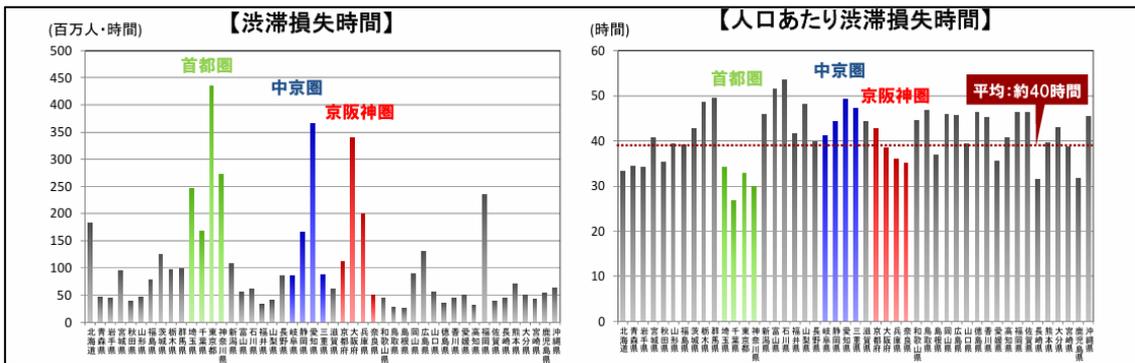
² 国土交通省「交通流対策について」2頁、https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/sangyo_gijutsu/chikyuu_kankyo/yakusoku_soan/pdf/005_07_00.pdf（参照日：令和7年（2025年）2月7日）

算もある。なお、渋滞損失時間の都道府県別の総量では三大都市圏等の都市部が突出するが、人口当たりで見ると全国どこでも変わらない【参考2】。

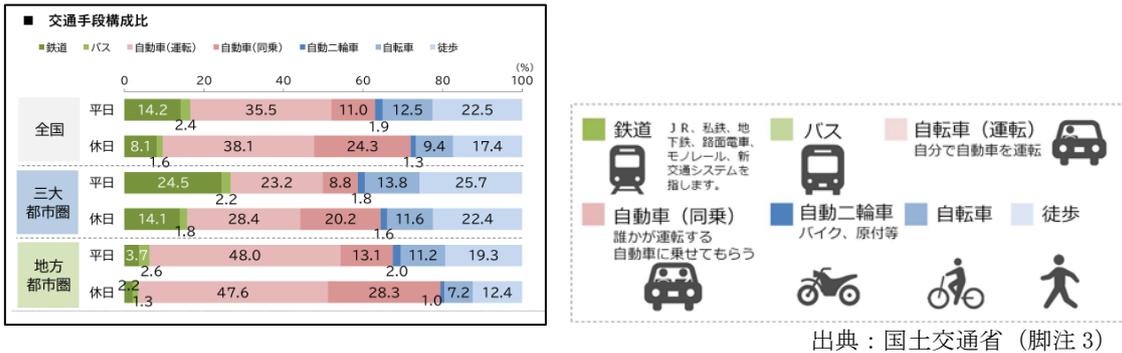
また、地方都市圏における移動手段を見ると、自動車（同乗を含む）の交通手段構成比は平日で61.1%、休日には75.9%に達しており、自動車への依存度の高さが顕著である。一方、公共交通（電車・バス）の構成比は平日6.3%、休日3.5%にとどまり、その利用は限定的である³【参考3】。

以上のことから、渋滞問題は人口の多い都市部に限った課題ではなく、全国の自治体が共通して直面する重要な政策課題であるといえる。

【参考2：都道府県別の渋滞損失時間と人口当たり渋滞損失時間】



【参考3：移動における交通手段構成比】



2 渋滞対策の種類

渋滞対策は、大きく道路供給量の拡大と交通需要の調整に分けられるが、我が国では、国民の自動車保有台数の増加に合わせて前者（道路の新設、拡幅等）を重点的に進めてきた。

しかし、米国の都市圏において道路延長（車線キロメートル）が自動車交通量に及ぼす影響を調査した研究⁴は次の結果を示した上で、道路や公共交通を単に増やすだけでは渋滞緩

³ 国土交通省「都市における人の動きとその変化～令和3年度全国都市交通特性調査集計結果より～」16頁、<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001711623.pdf>（参照日：令和7年（2025年）2月7日）

⁴ Duranton, G., & Turner, M. A. “The Fundamental Law of Road Congestion: Evidence From US Cities” American Economic Review, 2011, 101 (6), 1-45

和につながらず、価格メカニズム（混雑課金・走行距離課税等）による需要管理が不可欠であると指摘している。

- ・都市部の州間高速道路では道路延長を10%増やすと自動車交通量も約10%増える、
- ・主要な都市幹線道路でも類似の強い比例関係が見られる。
- ・交通量増加の主要因は、住民の運転増、商業交通の増加及び人口流入であり、他路線からの転換は少ない。
- ・公共交通の供給量は自動車交通量と統計的に有意な関連を示さない

また、交通工学の分野では、移動時間の短縮（道路混雑の緩和）のために新たに道路を増やしても、逆に移動時間が増加する現象（ブライスのパラドックス）が知られている。

人口増加に合わせて自動車保有台数が増加を続ける時代であれば、道路供給量の拡大が重要ではあったが、人口減少社会を迎え、自動車需要の減少が見込まれる現代においては、交通需要の調整による渋滞対策が重要になり、その手段の一つとして諸外国で採用されている課税による渋滞対策の検討が求められる。

第2章 課税による渋滞対策の先進事例

本章では、国内外で導入されている課税による渋滞対策を概観する。

日本よりも早く自動車の普及が進み、交通渋滞が社会問題となっていた欧米諸国を中心に、自動車利用者等への経済ディスインセンティブ（課税等）による渋滞対策が導入されている。背景には、これまで道路供給を増加する分だけ道路需要を誘発してきた苦い経験やカーボンニュートラル社会の実現に向けた意識が我が国よりも強いこと等が考えられる。

1 ロードプライシング

ロードプライシングとは、道路を利用する自動車から通行料金を徴収する仕組みであり、交通量の抑制を通じて渋滞緩和や大気汚染の防止等を図る政策である。

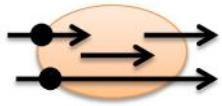
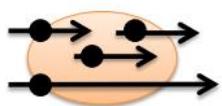
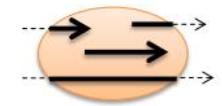
ロードプライシングは欧米諸国の都市を中心に、ロンドンやシンガポール等で導入されており、直近では、2025年1月にニューヨーク州で導入されている。日本における一般道での導入事例はないが、環境省や東京都が導入を検討した過去があるとともに、鎌倉市が国土交通省と連携しながら導入に向けた検討を進めている。

ロンドンにおけるロードプライシングは、対象時間内に課金地域内を走行する自動車に対して、15£（約3,000円）／日の支払いを求める制度であり、導入の効果として、交通渋滞が30%緩和され、CO₂の排出量も19%減少したほか、バスの運行時間の遅れが60%減少したこと等が挙げられている⁵。

なお、ロードプライシングの課金方式は3つに大別でき、各都市の事情に応じた課金方式が採用されている【参考4】。

⁵ 国土交通省『国土交通白書 2014』、<https://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h25/hakusho/h26/html/n1211c00.html>（参照日：令和7年（2025年）2月7日）

【参考 4 : 基本的なロードプライシングの課金方法】

	コードンプライシング	エリアプライシング	走行距離課金
課金方式	一定の区域内に進入する自動車に課金(●課金ポイント) 	一定の区域内を走行する自動車に課金(●課金ポイント) 	一定の区域内を走行する自動車に課金する 
メリット	区域境界線上で課金するため、ここにチェックポイントを設ければ良いことから、実現性やコストの面で優れる	一定の区域内を走行する自動車を対象とするため、課金の公平性が高い	走行距離に応じて、課金するため公平性が高い
デメリット	一定の区域内に進入する自動車が課金対象となるため、対象区域内の内側のみ走行、流出する自動車は課金されず、公平性に欠けるという指摘がある	コードン方式と比べるとより高度で複雑な課金システムが必要	走行車に車載器を搭載するなどシステムの構築が必要
主な事例	シンガポール、ノルウェー、オランダ他	ロンドン、ストックホルム他	スイス、オーストリア、ドイツ他

出典：鎌倉市⁶

2 駐車場利用税

駐車場利用税とは、コインパーキング等の駐車場の利用者に対して課税する制度である。直接的に渋滞を緩和させる制度ではないが、駐車場利用の抑制を通じた間接的な渋滞抑制の効果が期待できる。

駐車場利用税を法定外税として導入した事例として、福岡県太宰府市の「歴史と文化の環境税」が挙げられる。太宰府市は、史跡・観光ルートを中心とした環境の整備や、深刻な交通渋滞への対策の財源確保のため、2003年より同税を導入しており、一時有料駐車場の利用者に対して、駐車行為1回につき50円～500円の課税を行っている⁷。

3 駐車場所所有税

駐車場所所有税とは、従業員駐車場や店舗駐車場などの駐車場の所有者等に対して課税する制度である。駐車場利用税と同様、直接的に渋滞を緩和させる制度ではないが、駐車場提供の抑制を通じた間接的な渋滞抑制の効果が期待できる。

先進事例としては、ノッティンガムのWorkplace Parking Levy (WPL) が挙げられる。WPLは、交通渋滞や環境の改善を目的として、11台以上の職場駐車場を提供する雇用主に対して、1台当たり年間570£(約11万円)を課税する制度であり、導入の効果として、渋滞

⁶ 鎌倉市「第10回鎌倉市交通計画検討委員会専門部会参考資料」1頁、<https://www.city.kamakura.kanagawa.jp/koutsu/documents/10-bukai-siryou-2.pdf> (参照日：令和7年(2025年)2月7日)

⁷ 太宰府市「歴史と文化の環境税とは」、<https://www.city.dazaifu.lg.jp/soshiki/8/2868.html> (参照日：令和7年(2025年)2月7日)

が47%解消され、CO₂排出量が58%削減されたこと等が挙げられる⁸。

4 交通税

交通税とは、フランスやオレゴン州で導入されている制度であり、都市自治体が域内の事業所（企業及び公的機関・学校や病院などの公益法人）に対して、従業員の給与等を課税ベースとして都市公共交通の財源を課税する制度である。渋滞緩和を目的とした課税ではないが、公共交通の充実を通じた自動車利用から公共交通利用への転換による間接的な渋滞対策として位置付けることができると考えられる。

先進事例のフランスにおける Versement Transport（交通負担金）は、対象地域に所在する一定以上の規模の企業等に対し、給与総額を課税標準として、その1~2%程度を課税するものであり、その税収は、都市公共交通の建設費・運営費及び公共交通と自転車の連携強化に関連する事業に充当されている⁹。

なお、日本における導入事例はないが、滋賀県が導入に向けた検討を進めている。

第3章 各種課税制度を法定外税として導入するに当たっての法的論点

課税による渋滞対策はそれぞれの国や地域の法体系に基づき構築されており、日本にそのまま導入できるとは限らない。特に、租税法律主義を採用する日本では、税の賦課徴収は法律に基づく必要があり、かつ、自治体による独自課税は法令等との適合性が求められる。

そこで、本章では、前章で挙げた4つの課税制度について、各自治体が課税自主権に基づいて法定外税又は超過課税¹⁰として導入することを検討する場合の法的論点を整理する。

1 ロードプライシング

(1) 憲法の論点

① 居住・移転の自由（憲法第22条第1項）について

ロードプライシングにより、一定区域を移動（旅行）する自動車の運転者に対して課税することは、間接的に居住・移転の自由¹¹を制約するため、当該制約の合憲性が懸念される。

わが国において居住移転の自由の規制が大きく問題になった事例は極めて少ないが、居住・移転の自由そのものを直接に規制する立法は、自由権の基礎とも言うべき人身の自由に密接に関わるため、原則として「厳格審査」の基準により合憲性の審査が行われなければならないとされる。一方、間接的・付随的に制約が加えられる場合は、その制約を償うに足り

⁸ Nottingham City Council “A decade of inspiring growth in our city-Nottingham’s Workplace Parking Levy 10 Year Impact Report -”

⁹ 南聡一郎「フランス交通負担金の制度史と政策的含意」『財政と公共政策』第34巻第2号、2012年

¹⁰ 「法定外税」とは、地方税法で定められている税目とは別の税目を創設して課税を行うもの、「超過課税」とは、地方税法上標準税率が定められている税目について、標準税率を超える税率で課税を行うもの。

¹¹ 芦部信喜「憲法学Ⅲ 人権各論（1）[増補版]」（有斐閣、2000年）563頁によると、居住・移転の自由には、「厳密な意味の住所・居所の移動だけでなく、いわゆる国内旅行も広く含」み、「居住・移転が自由であるとは、各人が自己の好むところに居住し移転するについて、公権力による干渉・妨害等がないことを意味する」とされている。

る十分に重要な公共の利益が存在すれば、原則として合憲とされる¹²。ロードプライシングは移動を禁止するものではなく、課税を通じて選択的に行動を抑制する制度であるため、後者の判断枠組みによって合憲性が判断されることになる。

本制度の目的は、渋滞緩和を通じた環境汚染の防止、交通事故及び路面劣化のリスク軽減、公共交通（バス）の利便性向上等が挙げられ、いずれも十分に重要な公共の利益に該当すると考えられる。また、自動車による移動のみを課税対象とし、徒歩や公共交通による移動は課税対象外とすることで、制約の程度を最小限に抑えることができる。

以上より、ロードプライシングを導入することをもって居住・移転の自由が侵害されるとは言えないと考えられる。ただし、課税額が過大である場合、あらゆる移動手段での移動を課税対象とする場合、渋滞のない地域へ導入する場合等は、合理性を欠き違憲と判断されるおそれがあるため、制度設計にあたっては、公益目的との均衡や負担の程度に十分な配慮が求められる。

② 営業の自由（憲法第22条第1項）について

ロードプライシングにより通行コストが増加すると、物流業者の運送コストが上昇し、小売業者の商品価格にも影響を及ぼす。また、課金エリアに店舗を構える事業者は、来店客の減少という形で間接的な影響を受ける可能性がある。このように、ロードプライシングの導入により事業活動への制約、すなわち営業の自由に対する制約が生じるため、当該制約の合憲性が問題となる。

判例（薬事法違憲判決（最判昭和50・4・30）¹³、小売市場事件判決（最判昭和47・11・22）¹⁴等）は、合憲性の判断に当たり、規制の目的、必要性、内容、これによって制限される自由の性質、内容及び制限の程度を検討し、比較考量を行うとしている。

そこで、自動車の運転者に対する過度な制約とならないように、料金を徴収しない時間帯の設定、特定の車両を減免対象とする等の配慮により制限の程度は緩やかとなり、その態様として合理性が認められると考えられる。なお、先進地のロンドンにおいても、課金の時間帯を平日の7時から18時までと制限するほか、一定の車両（二輪車、緊急車両、タクシー等）への課金を免除する措置を取っている。

ロードプライシングの制度設計には専門的・政策的な判断が必要となり、立法裁量は広範であるため、制約の程度を考慮した合理性を確保することで、基本的には営業の自由は侵害しないと考えられる。ただし、課税額が過大である場合や特定の業種に過度な負担を強いる等の場合には、違憲と判断されるリスクもあるため、慎重な制度設計が求められる。

¹² 芦部信喜「憲法学Ⅲ 人権各論（1）[増補版]」（有斐閣、2000年）567-568頁

¹³ 裁判所「最高裁判所判例集」、https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail?id=51936（参照日：令和7年（2025年）2月7日）

¹⁴ 裁判所「最高裁判所判例集」、https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail?id=50995（参照日：令和7年（2025年）2月7日）

③ 平等原則（憲法第 14 条第 1 項）について

ロードプライシングでは、車種や運転者による区別を設けることが考えられ、かかる区別が平等原則に違反しないかが問題となる。

判例（待命処分訴訟判決（最判昭和 39・5・27）¹⁵等）は、合理的理由のない区別は、平等原則に反するとしており、また、対象の区別の方法だけでなく、区別した後の取扱いの差異の程度も平等原則の問題として扱われている。

自動車の運転を生業としている者（物流業者、旅客業者等）や自動車以外の代替交通手段を有さない者（身体障がい者等）については、料金徴収の対象外とすることが考えられるが、他にもロードプライシングにより一律に課税する代わりに、特定の者に対しては自動車税及び軽自動車税の減免措置を導入するという選択肢も存在するだろう。

営業の自由における議論と同様、税制分野では国や自治体の政策判断が広く認められており、立法裁量は広範とされるため、目的との関係性にも照らして、合理的な理由に基づく別異取扱いを行うことは、基本的には平等原則に反しないと考えられる。ただし、区別については、内容だけでなく執行段階も含めて平等であることを担保するとともに、できる限り簡明な制度設計による合理的な線引きが求められる。

④ プライバシー権（憲法第 13 条）について

ロードプライシングでは、課税対象となる通行車両を捕捉するためにカメラによる車両の撮影やGPSによる車両の追跡が想定されるが、これらがプライバシー権に違反しないかが問題となる。

イ、Nシステム（自動車ナンバー自動読取装置）

判例（損害賠償請求控訴事件（東京高裁平成 21・1・29）¹⁶）は、Nシステム等は搭乗者の容ぼう等を記録、保存するものではなく、Nシステム等によって取得、保有、利用される情報は、公権力に対して秘匿されるべきものではないため、Nシステム等によって走行車両の通過車両データを記録、保存することは、憲法 13 条の趣旨に反して控訴人らの私生活上の自由を違法に侵害するものとはいえないと判断している。

ロ、オービス（自動速度取締装置）

判例（道路交通法違反被告事件（最判昭和 61・2・14）¹⁷）は、速度違反車両の自動撮影を行う自動速度監視装置による運転者の容ぼうの写真撮影は、現に犯罪が行われている場合になされ、犯罪の性質、態様からいつて緊急に証拠保全をする必要性があり、その方法も一般的に許容される限度を超えない相当なものであるから、憲法 13 条及び 21 条には違反し

¹⁵ 裁判所「最高裁判所判例集」、https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=53093（参照日：令和 7 年（2025 年）2 月 7 日）

¹⁶ LEX/DB インターネット「損害賠償請求控訴事件」、<https://lex-lawlibrary-jp.utokyo.idm.oclc.org/lexbin/ShowZenbun.aspx?sk=638744722120376804&pv=1&bb=25450986>（参照日：令和 7 年（2025 年）2 月 7 日）

¹⁷ 裁判所「最高裁判所判例集」、https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=50309（参照日：令和 7 年（2025 年）2 月 7 日）

ないと判断している。

ハ、GPS（全地球測位システム）

判例（GPS捜査の適法性大法廷判決（最判平成29・3・15）¹⁸）は、GPS捜査は、対象車両の時々刻々の位置情報を検索し、把握すべく行われるものであるが、その性質上、公道上のもののみならず、個人のプライバシーが強く保護されるべき場所や空間に関わるものも含めて、対象車両及びその使用者の所在と移動状況を逐一把握することを可能にする。このような捜査手法は、個人の行動を継続的、網羅的に把握することを必然的に伴うから、個人のプライバシーを侵害し得るものであり、また、そのような侵害を可能とする機器を個人の所持品に秘かに装着することによって行う点において、公道上の所在を肉眼で把握したりカメラで撮影したりするような手法とは異なり、公権力による私的領域への侵入を伴うものというべきと判断している。

以上を踏まえると、車両の捕捉手段としては、運転者の容ぼうが映らないNシステムなどのナンバープレートのみを捕捉する機器の活用が最適であり、当該機器を活用した課税であれば、基本的にはプライバシー権を侵害することはないと考えられる。ただし、ナンバープレートもプライバシーに関連することから、取得したナンバープレートの情報の取扱いには慎重を期すことが求められる。制度設計に当たっては、ナンバープレートの情報は警察に渡さず、その保存期間を最大2年間とするスウェーデンの事例が参考となる。

（2）道路法の論点

① 道路無料公開の原則について（道路法第25条）

道路法第25条等の反対解釈として、建設された道路は無料で一般交通の用に供しなければいけないという「道路無料公開の原則」があり、判例（不当利得返還請求事件（福岡地裁小倉支平成5・3・18））も認めている¹⁹ことから、自動車による道路利用者に課金するロードプライシングとの整合性をいかに図るかが問題となる。

この点について、道路無料公開の原則は、道路提供というサービスに対する「対価（料金）」を徴収することを認めないとする趣旨であるため、二酸化炭素等の排出量を増加させ、都市の機能麻痺を招く「渋滞」という外部不経済に対する課税であれば、同原則に違反しないと考えられる。

実際に、国土交通省も道路法の特例（規制緩和による一般道での料金徴収）によるロードプライシングの導入は認めていないが、法定外税の活用による導入には理解を示している

¹⁸ 裁判所「最高裁判所判例集」、https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=86600（参照日：令和7年（2025年）2月7日）

¹⁹ LEX/DBインターネット「不当利得返還請求事件」、<https://lex-lawlibrary-jp.utokyo.idm.oclc.org/lexbin/ShowZenbun.aspx?sk=638744784684434884&pv=1&bb=27816609>（参照日：令和7年（2025年）2月7日）

ようである²⁰。

② 道路上の機器の設置（道路法第2条、32条）について

ロードプライシングの導入に当たっては、基本的に通行車両を捕捉するための機器（以下、「車両捕捉機器」という。）を道路上に設置することになるが、道路法第2条第2項の「道路の附属物」に該当するのか、あるいは同第32条第1項による占用許可の対象に該当するかが問題となる。

この点について、同第2条第2項第4号において、「車両監視装置」は道路の附属物に該当することから、ロードプライシング導入に伴う車両捕捉機器も車両監視装置に類する機器として「道路の附属物」に該当すると整理する余地はあるが、車両捕捉機器の目的は道路管理ではないため、「道路の附属物」に該当しないことも想定される。

この場合、車両捕捉機器が占用許可の対象となるかが問題となるが、安全の確保という公共の目的のために設置される防犯カメラについては、同第32条第1項第1号の「その他これらに類する工作物」として占用許可の対象であることから、渋滞抑制や環境負荷の軽減という公共の目的のために設置される車両捕捉機器についても、「その他これらに類する工作物」として、占用許可の対象として認められる余地は十分にあると考えられる。

（3）地方税法の論点

① 総務大臣の不同意要件について

地方税法において、道府県又は市町村が法定外税の新設又は変更をしようとする場合においては、あらかじめ、総務大臣に協議し、その同意を得なければならず（地方税法第259条第1項、第731条第2項）、総務大臣の不同意要件として、国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること（1号要件）、地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること（2号要件）、及び国の経済施策に照らして適当でないこと（3号要件）の3要件が規定されている（地方税法第261条、第733条）。

法定外税としてロードプライシングを導入するに当たっては、この総務大臣の不同意要件に該当しないかが問題となる。

イ、国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること（地方税法第261条第1号、第733条第1号）＝1号要件

平成15年11月11日付総務省自治税務局長通知「法定外普通税又は法定外目的税の新設

²⁰ 鎌倉市議会令和5年12月定例会における林浩一まちづくり計画部長の答弁を参考。「ロードプライシングの実現に向けまして、法制度の課題を解決するため、スーパーシティ型国家戦略特別区域の指定に関する提案といたしまして、一般道路で料金の徴収が可能となるよう規制緩和を求める案を提出いたしましたが、採択には至ってございません。国土交通省からは法定外税の活用を勧められましたが、税を活用するには、公平、中立、簡素の税の3原則を満たすことが必要でございまして、全員から公平に料金を徴収するシステムの構築など、一自治体のみの実施はなかなか現実的ではないと考えてございます。現在、国土交通省の協力をいただきながら、料金收受システムの構築採算性など、技術面及び法制度面における課題解決を検討しているところでございます。」

又は変更に対する同意に係る処理基準及び留意事項等について」（以下、「総務省通知」という。）において、1号要件の処理基準が定められており、「国税又は他の地方税と課税標準を同じくし（小要件（i）」とは、「実質的に見て国税または他の地方税と課税標準が同じである場合を含むもの」であり、「住民の負担が著しく過重となること（小要件（ii）」とは、「住民（納税者）の担税力、住民（納税者）の受益の程度、課税を行う期間等から判断して明らかに、住民の負担が著しく過重となると認められることをいうもの」とされている。

また、「かつ」の解釈について、京都府京都市の「非居住住宅利活用促進税」の新設に当たり、総務大臣は、固定資産税と課税標準の重複は認めた上で、住民の負担の過重という要素を否定することで1号要件への該当性を否定するアプローチを採用している²¹ことから、小要件（i）及び（ii）の両方に該当しない限り、総務大臣の不同意要件には該当しない。

これらを踏まえると、ロードプライシング導入の目的は、自動車の運転者に対して経済的ディスインセンティブを与えることにより、自動車の利用を抑制させるものであることから、小要件（ii）（住民の負担が著しく過重となること）に該当する可能性を否定することはできない。しかし、ロードプライシングの課税標準は、「指定エリアへの進入回数」や「指定エリア内での運転回数」とすることが想定され、課税標準を同じくする国税又は他の地方税は存在しないことから、小要件（i）（国税又は他の地方税と課税標準を同じくし）には該当せず、結果として1号要件を理由とした不同意を受けることはないと考えられる、

ロ、地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること（地方税法第261条第2号、第733条第2号）＝2号要件

総務省通知は、「地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること」とは、「課税の目的、内容及び方法、流通の状況、流通価格に与える影響等から判断して、当該法定外税が内国関税的なものであるなど、地方団体間における物の流通に重大な障害を与えると認められることをいうもの」としている。

国内貨物輸送量は輸送重量（トンベース）の9割以上が自動車²²によるところ、ロードプライシングの導入により、物流コストの上昇や対象地域を避けた非効率的な運転を招き、地方団体間における物の流通に重大な影響を与えることは否定できない²³。

そのため、貨物車両を減免対象とする、貨物車両が多く通行する時間帯は課税対象から除外する等の検討が必要になると考えられる。なお、本稿における検討の射程外としているが、実際に物流に与える影響については、単なる可能性ではなく、経済学や交通工学等の知見を

²¹ 板垣勝彦「住宅市場システムにおける京都市「空き家税」と法定外税の課題」『横浜法学』第32巻第1号、2023年、448-451頁

²² 国土交通省「貨物輸送の現況について（参考データ）」2頁、<https://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/content/001622302.pdf>（参照日：令和7年（2025年）2月7日）

²³ なお、この点について、東京都によるロードプライシング検討委員会は、課金時間を平日午前7時～午後7時、課金料金を小型車500円／大型車1,000円として物価への影響を試算しており、物流事業者が課金額を荷主や消費者に転嫁した場合、東京の消費者物価上昇率は0.04%程度となり、大きな影響は生じないとする報告書を出している。

（参考）東京都「ロードプライシング検討委員会報告書」<https://www.kankyo1.metro.tokyo.lg.jp/archives/vehicle/management/price/report.html#cmsjissian>

踏まえた緻密なシミュレーションに基づく検討が求められる。

ハ、国の経済施策に照らして適当でないこと（地方税法第 261 条第 3 号、第 733 条第 3 号）＝3号要件

総務省通知は、「国の経済施策」とは、経済活動に関して国の各省庁が行う施策（財政施策及び租税施策を含む。）のうち、特に重要な、又は強力に推進を必要とするものをいい、「国の経済施策に照らして適当でないこと」とは、課税の目的、内容及び方法、住民（納税者）の担税力、住民（納税者）の受益の程度、課税を行う期間、税収入見込額、特定の者によって惹起される特別な財政需要に要する費用のために負担を求める税については当該税収を必要とする特別な財政需要の有無等の諸般の事情から判断して、国の経済施策に照らして適当でないことを認められることをいうもの」としている。

ロードプライシングの目的は、自動車利用の抑制を通じた「交通渋滞の解消」や「カーボンニュートラル社会の実現」等であり、これらの内容を不相当とする特段の国の施策は存在しないと考えられる。また、ロードプライシングの導入に向けては、環境省を中心に国が検討を進めていた経緯や、鎌倉市が国土交通省と連携して導入を検討していることから、法定外税を活用したロードプライシングの導入が3号要件に該当することはないと考えられる。

② 税の徴収方法について（地方税法第 263 条、第 673 条、第 733 条の 3）

地方税法において、法定外税の徴収方法は普通徴収、申告納付、特別徴収及び証紙徴収の4種類に限定されているが、いずれの徴収方法を採用するべきかの検討が必要となる。

法定外税としてロードプライシングを導入する場合、納税者は交通渋滞の原因者すなわち自動車の運転者とするのが適当ではあるが、外観（ナンバープレート）から自動車の「所有者」の特定はできても、「運転者」の特定はできない。そのため、納税者に納税通知書を交付する必要がある普通徴収は困難である。

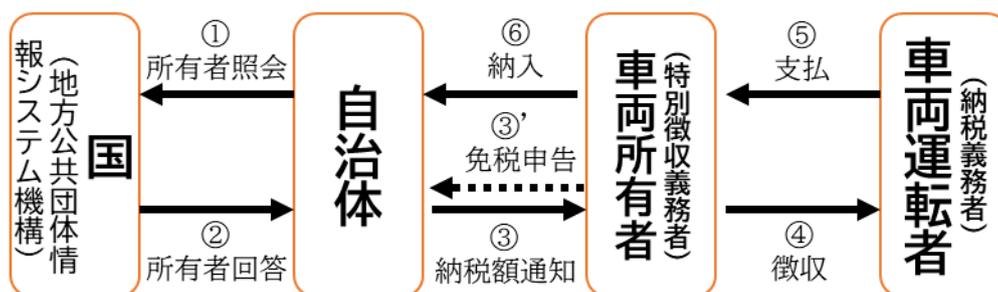
また、納税者（運転者）に自発的な納付を求める申告納付や証紙徴収について、徴収の実効性や納付金額の算定の煩雑さに加え、未払いの運転者に対して強制徴収を行う場合に運転者の特定が難しい（立証責任は自治体）という課題があることから、採用は困難である。

以上より、徴収方法については特別徴収を採用することが適当であり、次の2つアプローチが考えられる。

イ、車両の所有者を特別徴収義務者とする場合

ナンバープレートから車両所有者を把握できるため、車両所有者を特別徴収義務者とし、運転者から税金を徴収することが考えられる【参考5】。なお、この場合、納税義務者（運転者）の事前登録制を導入して、自治体が車両の運転者に対する普通徴収を組み合わせることも考えられる。

【参考5：車両所有者を特別徴収義務者とするスキーム】

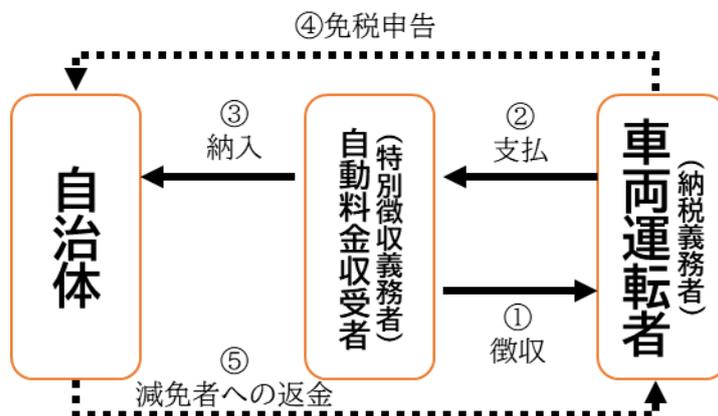


ただし、車両の所有者を特別徴収義務者とする場合、自治体が車両情報を把握するためのサービスの利用目的が（軽）自動車税の課税事務に限定されている²⁴という課題があり、利用目的の範囲を「（軽）自動車税の課税事務」から「課税事務」に拡大することが求められる。道路運送車両法第22条は、不当な目的に使用されるおそれがあることや請求を拒むに足りる相当な理由がある場合を除き、登録事項等証明等は何人も請求できるとしていることから、法定外税の徴収を目的とした利用であれば、現行法制度下においても、請求事由として十分に認められると考える。

ロ、自動料金收受システムを使用して料金を收受する者を特別徴収義務者とする場合

道路上に自動料金收受システム（以下、「ETC」という。）を設置した上で、自動料金收受者を特別徴収義務者とし、運転者から税金を徴収することが考えられる【参考6】。

【参考6：自動料金收受者を特別徴収義務者とするスキーム】



ただし、この場合、次の2つの課題が生じる。

まず、法律上の課題として、ETCを活用した税金徴収が認められない点である。道路整備特別措置法第2条第5項に規定する料金（会社、地方道路公社又は道路管理者が道路の通行又は利用について徴収する料金）の徴収以外の目的でETCを利用する場合の取扱いにつ

²⁴ 軽自動車検査情報市区町村提供サービス利用約款第16条第1項等
 （参考）地方公共団体システム機構 HP、<https://www.j-lis.go.jp/data/open/cnt/3/1529/1/yakkan.pdf>
 （参照日：令和7年（2025年）2月7日）

いては、「ETC 多目的利用システムの利用に関する要綱」が規定しているが、同第 2 条第 1 号及び第 4 号より、ETC の活用は、サービスの提供又はサービスの対価となる利用料金の徴収のための利用に限定されると解釈される。法定外税としてロードプライシングを導入する場合、徴収する金銭は「料金」ではなく「税金」であるため、現行制度下で、ETC を活用した料金徴収は困難であり、同要綱の改正が必要になると考えられる【参考 7】。

【参考 7 : ETC 多目的利用システムの利用に関する要綱の主な改正案】

新	旧
<p>第二条 この要綱における用語の定義は、次に定めるところによる。</p> <p>一 ETC 多目的利用システム 有料道路自動料金収受システムを使用する料金徴収事務の取扱いに関する省令（平成十一年八月二日建設省令第三十八号）（以下「省令」という。）第四条第 1 項二号に規定する識別処理情報を用いてサービスの提供、<u>サービスの対価となる利用料金又は税</u>の徴収を自動化するための機器及びこれを作動させるシステムの集合体をいう。</p> <p>（略）</p> <p>四 サービス提供事業者<u>等</u> ETC 多目的利用システムを使用してサービスの提供、<u>サービスの対価となる利用料金又は税</u>の徴収を行う者をいう。</p>	<p>第二条 この要綱における用語の定義は、次に定めるところによる。</p> <p>一 ETC 多目的利用システム 有料道路自動料金収受システムを使用する料金徴収事務の取扱いに関する省令（平成十一年八月二日建設省令第三十八号）（以下「省令」という。）第四条第 1 項二号に規定する識別処理情報を用いてサービスの提供<u>又は</u>サービスの対価となる利用料金の徴収を自動化するための機器及びこれを作動させるシステムの集合体をいう。</p> <p>（略）</p> <p>四 サービス提供事業者 ETC 多目的利用システムを使用してサービスの提供<u>又は</u>サービスの対価となる利用料金の徴収を行う者をいう。</p>

次に、実務上の課題として、すべての車両が ETC に対応する車載器を設置している訳ではない点である。高速道路における ETC の利用率は 95.1%と高水準であるが、車種別に見ると軽自動車の利用率は 87.3%であり、大型車 99.3%及び特大車 98.7%が利用率を引き上げている。また、高速道路利用者を母数とした割合であり、車載器を設置する必要のない高速道路を利用しない人が約 3 割²⁵いることから、実際の搭載率は 60%～70%程度ではないかと推察する。なお、ETC を活用してロードプライシングの料金徴収を行っているシンガポールでは、車両への車載器の搭載が義務付けられている²⁶。

²⁵ 中国電力(株)エネルギー総合研究所「高速道路の有効活用に関する個人向けアンケート調査について」『エネルギー地域経済レポート』、No. 466、2013 年、2 頁

²⁶ 武馬慎「シンガポールにおける交通事情と ICT の利活用」『ITU ジャーナル』、Vol. 43、No. 12、2013 年、62 頁

③ 減免対象について（地方税法第 274 条、第 684 条、第 733 条の 13）

ロードプライシングの導入に当たっては、自動車以外の交通手段を有さない者（身体障がい者等）、緊急車両、公共交通機関等を減免対象にできるかが問題となる。

地方税法上、法定外税の減免対象は「天災その他特別の事情により減免を必要とする者」、「貧困に困り生活のため公私の扶助を受ける者」及び「その他特別の事情がある者」に限定されている。「その他特別の事情がある者」については、社会通念上課税することが不合理と考えられるような場合に、自主的に条例で減免を行うことが妥当と解されるような事情がある者をいい、「公益上の必要があると認められる者」も含まれると解されている²⁷。また、市町村民税の減免を定めた地方税法第 323 条に規定する「特別の事情のある者」を解釈した判例（町民税免除決定処分取消請求事件（宇都宮地裁昭和 60・12・19）²⁸ではあるが、「特別の事情のある者」には「減免することが公益上必要であると認められる者」を含むと判断していることも参考に値する。

以上より、ロードプライシングの導入に当たっての減免対象としては、社会通念上の観点から自動車以外での移動が困難な身体障がい者が運転する車両や物流車両、公益上の観点から緊急車両や公共交通車両等が考えられる。ただし、一律に減免対象とするのではなく、渋滞への影響度の度合いや課税額等を踏まえ、個々の案件について減免適用の適否を具体的に検証する必要があると考えられる。

2 駐車場利用税

（1）憲法の論点

① 営業の自由（憲法第 22 条第 1 項）について

駐車場利用税の導入により、駐車場利用者の減少が見込まれるため、駐車場経営者や小売事業者等は営業上の制約が生じ、当該制約の合憲性が問題となる。

この点については、ロードプライシング同様、駐車場利用税の制度設計には、専門的かつ政策的な判断が必要となり、立法裁量は広範であるため、制約の程度を考慮して、それに応じた合理性を確保することで、基本的には、営業の自由を侵害するという判断はされないと考えられる²⁹。ただし、渋滞への影響を有さない駐車場を課税客体とする、駐車場業の成立を事実上不可能とする過大な課税額を設定する、課税のための設備（ゲートバー、料金精算機等）導入を駐車場提供者に強いる等の場合には違憲と判断されるリスクもあるため、慎重な制度設計が求められる。なお、ここにいう「駐車場提供者」は、実際に駐車場を設置・管理する者をいい、駐車場として使われている土地及び建物の所有者とは異なる場合がある。

²⁷ 江原勲「地方税の減免について 総論」『税』56 卷 12 号、2001 年、47 頁

²⁸ LEX/DB インターネット「町民税免除決定処分取消請求事件」、<https://lex-lawlibrary-jp.utokyo.idm.oclc.org/lexbin/ShowSyoshi.aspx?sk=638743645325705925&pv=1&bb=22001030>（参照日：令和 7 年（2025 年）2 月 7 日）

²⁹ 営業の自由の論点に関する詳細な整理については、本稿 8 頁のとおり。

② 平等原則（憲法第 14 条第 1 項）について

対象とする駐車場には、駐車場の種類や駐車場利用者の特性による区別を設けることが考えられるが、かかる区別が平等原則に違反しないかが問題となる。

この点については、立法裁量は広範とされるため、目的との関係性にも照らして、合理的な理由に基づく別異取扱いを行うことは、平等原則に反しないと考えられる³⁰。そのため、渋滞への影響度の観点から、一定規模以上の駐車場のみを対象とする、自動二輪車を対象外とする等の区別を設けることは認められると考えられる。ただし、料金徴収の容易性のみを理由とした区別には合理性が認められず、違憲と判断されるリスクもあるため、慎重な制度設計が求められる。

（2）地方税法の論点

① 総務大臣の不同意要件について

駐車場利用税については、福岡県太宰府市が法定外税として導入しているため、総務大臣の不同意要件には該当しないと整理することができる（当然、制度設計次第では不同意要件に該当する可能性はある）。

② 税の徴収方法について（地方税法第 263 条、第 673 条、第 733 条の 3）

駐車場利用税を法定外税として導入するに当たっては、ロードプライシングと同様の理由（自治体による運転者の把握は困難）から、駐車場提供者を特別徴収義務者とした特別徴収が適当であると考ええる。

③ 減免対象について（地方税法第 274 条、第 684 条、第 733 条の 13）

減免対象としては、社会通念上の観点から自動車以外での移動が困難な身体障がい者が運転する車両や物流車両、公益上の観点から緊急車両や公共交通車両等が考えられる³¹。ただし、一律に減免対象とするのではなく、渋滞への影響度の度合いや駐車場利用税の課税額等を踏まえ、個々の案件について減免適用の適否を具体的に検証する必要がある。

（3）駐車場法等の論点

駐車場利用税の導入に当たっては、徴収の正確性を担保する上で、自治体が管轄内の駐車場を把握できるかが問題となる。

この点について、宿泊業や酒類販売業等と異なり、駐車場業は営業許可が不要である。結果として、法令等により届出が義務付けられる一部の駐車場を除き、自治体は管轄内の駐車場の所在地や提供者等を網羅的に把握できていない【参考 8】。

したがって、駐車場利用税を導入する際には、同時に、条例による対象駐車場の設置又は

³⁰ 平等原則の論点に関する詳細な整理については、本稿 9 頁のとおり。

³¹ 法定外税の減免の論点に関する詳細な整理については、本稿 16 頁のとおり。

変更に係る届出の義務化や登録制度の導入など、実態把握の仕組みの整備が求められる。例えば、東京都は、都民の健康と安全を確保する環境に関する条例において、自動車等の収容能力が二十台以上の駐車場については、設置又は変更しようとする場合、都への届出を義務付けている（同条例第 89 条、第 90 条）

【参考 8：駐車場の種類と自治体の把握状況】

種類		具体例	把握状況	
一般公共の用に供する駐車場 (駐車場)	路上駐車場	—	○ (駐車場法)	
	路外駐車場	都市計画駐車場	新宿駅西口駐車場	○ (都市計画法)
		届出駐車場	500 m ² 以上のコインパーキング	○ (駐車場法)
		附置義務駐車場	一定規模以上の建築物に付随する駐車場	○ (駐車場法)
		その他の路外駐車場	500 m ² 未満のコインパーキング	×
一般公共の用に供しない駐車場 (駐車施設)	専用駐車場	月極駐車場、従業員駐車場	×	
	車庫（保管場所）	自宅の駐車場	○ (車庫法)	
	附置義務駐車施設	一定規模以上の建築物に付随する駐車場	○ (駐車場法)	

3 駐車場所所有税

(1) 憲法の論点

① 財産権（憲法第 29 条）について

駐車場の所有又は提供（以下、「所有等」という。）に対して課税をすることは、財産権に対する制約と考えられ、当該制約の合憲性が問題となる。

まず、憲法第 29 条第 2 項は「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」と規定しているため、条例による財産権制限の可否を検討する必要がある。

この点について、通説は、条例も民主的な手続を経て成立するものであることや、地域の特性に応じた財産権規制がむしろ適切な場合もあること等を理由に、法律だけではなく条例によっても財産権を制限できるとしており、判例（奈良県ため池条例事件（最大判昭 38・

6・26))³²も通説と同様の理解を示したものと解されている³³。また、財産権を制限する法定外税として、静岡県熱海市の別荘等所有税(別荘等の所有者への課税)や京都府京都市の非居住住宅利活用促進税(非居住住宅の所有者への課税)等があることから、駐車場の所有者等に対する課税を条例により導入することは認められると考えられる。

次に、合憲性の判断の枠組みについて、判例(証券取引法事件(最判平成14・2・13))³⁴は、規制の目的、必要性、内容、その規制によって制限される財産権の種類、性質及び制限の程度等を比較考量して規制の合理性を判断するとしている。駐車場所所有税の制度設計については、専門的かつ政策的な判断が必要となり、立法裁量は広範と考えられ、制約の程度を考慮して、それに応じた合理性(適切な税額設定)を確保することで、基本的には、財産権を侵害するという判断はされないと考えられる。ただし、土地や建物を駐車場として提供することが事実不可能となる程度の税額が設定される場合には合理性が認められず、違憲と判断されるリスクもあるため、慎重な制度設計が求められる。

② 営業の自由(憲法第22条第1項)について

駐車場所所有税の導入により、駐車場業のコスト増加が見込まれるため、駐車場提供者に対する営業上の制約が生じ、当該制約の合憲性が問題となる。

この点については、専門技術的かつ政策的な判断が必要となり、立法裁量は広範と考えられ、制約の程度を考慮して、それに応じた合理性を確保することで、基本的には、営業の自由を侵害するという判断はされないと考えられる³⁵。ただし、駐車場業の成立を事実上不可能とする過大な課税額を設定する場合には、違憲と判断されるリスクもあるため、慎重な制度設計が求められる。

③ 平等原則(憲法第14条第1項)について

対象とする駐車場には、駐車場の種類や駐車場利用者の特性による区別を設けることが考えられるが、かかる区別が平等原則に違反しないかが問題となる。

この点については、立法裁量は広範とされるため、目的との関係性にも照らして、合理的な理由に基づく別異取扱いを行うことは、平等原則に反しないと考えられる³⁶。そのため、渋滞への影響度の観点から一定規模以上の駐車場のみを対象とする、車椅子利用者用駐車場を対象外とする等の区別は認められると考えられる。ただし、料金徴収の容易性のみを理由とした区別には合理性が認められず、違憲と判断されるリスクもあるため、慎重な制度設計が求められる。

³² 裁判所「最高裁判所判例集」、https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=51735 (参照日：令和7年(2025年)2月7日)

³³ 安西文雄・巻美矢紀・宍戸常寿『憲法学読本[第3版]』有斐閣、2018年、194頁

³⁴ 裁判所「最高裁判所判例集」、https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=52285 (参照日：令和7年(2025年)2月7日)

³⁵ 営業の自由の論点に関する詳細な整理については、本稿8頁のとおり。

³⁶ 平等原則の論点に関する詳細な整理については、本稿9頁のとおり。

(2) 地方税法の論点

① 総務大臣の不同意要件について

イ、国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること（地方税法第 261 条第 1 号、第 733 条第 1 号）＝ 1 号要件

駐車場所所有税の課税標準は所有又は提供する駐車場台数もしくは駐車場を所有又は提供する行為となることが想定され、これと課税標準を同じくする国税又は地方税は存在しないため、当該不同意要件に該当することはないと考えられる。

ロ、地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること（地方税法第 261 条第 2 号、第 733 条第 2 号）＝ 2 号要件

駐車場の提供者に対する課税であり、物の流通に関与する車両（貨物車両等）自体が課税対象となるわけではないが、駐車スペースの減少や駐車車両へのコスト転嫁の可能性は否定できず、物流への障害を否定することはできない。そのため、トラックヤードや来客者駐車場を減免対象とする等の配慮が求められると考える。

ハ、国の経済施策に照らして適当でないこと（地方税法第 261 条第 3 号、第 733 条第 3 号）＝ 3 号要件

国の駐車場施策として、法律により設置が義務付けられている駐車場（附置義務駐車場、大規模小売店舗駐車場等）があり、当該法定駐車場に対する課税は国の経済施策に照らして適当でないと判断される可能性がある。

国の駐車場施策は、周辺の道路交通の混雑解消を目的の一つとするものであることから、駐車場所所有税と目的は同一ではあるが、自治体の個別実情として、法定駐車場が渋滞に強い影響を与えており、駐車場所所有税の課税対象とすることの必要性及び有効性を示す必要が求められると考える。

② 税の徴収方法について（地方税法第 263 条、第 673 条、第 733 条の 3）

駐車場提供者に対する普通徴収が最適と考えられる。なお、ここにいう「駐車場提供者」は、実際に駐車場を設置・管理する者をいう。

ただし、駐車場利用税と同様、課税対象とする駐車場の提供者を把握する仕組みづくりが求められ、課税対象とする駐車場の設置等に当たっては、条例制定による届出の義務化が求められる。また、課税逃れのために届出義務を怠ることのないよう、未届や虚偽の届出を行った駐車場提供者に対する罰則を設けることが考えられる。

③ 減免対象について（地方税法第 274 条、第 684 条、第 733 条の 13）

駐車場利用税の導入に当たっての減免対象としては、社会通念上の観点から車椅子使用者用駐車施設や物流車両用のバックヤード兼用の駐車場、公益上の観点から病院・福祉施設

の駐車場やパークアンドライド用の駐車場等が考えられる³⁷。ただし、一律に減免対象とするのではなく、渋滞への影響度の度合いや駐車場所所有税の課税額等を踏まえ、個々の案件について減免適用の適否を具体的に検証する必要がある。

(3) 駐車場法等の論点

法令等により届出が義務付けられる一部の駐車場を除き、自治体は管轄内の駐車場の所在地や提供者等を網羅的に把握できていないため、駐車場所所有税を導入するには、同時に、条例による対象駐車場の設置又は変更に係る届出の義務化や登録制度の導入など、実態把握の仕組みの整備が求められる³⁸。

4 交通税

交通税については、法定外税ではなく超過課税による導入が想定されるため、法的論点としては、超過課税の対象に適切な地方税が存在するかどうかである。

(1) 道府県民税／市町村民税

まず、交通税の導入目的を「公共交通の充実を通じた全ての住民の移動の権利の保障」とすると、道府県民税又は市町村民税が超過課税の候補となる。

道府県民税及び市町村民税は、いずれも標準税率（一定税率部分もあり）であるため、超過課税の対象とすることは地方税法上認められる（地方税法第35条第1項、313条の3等）。

しかし、国内外での環境意識の醸成・向上を背景に、多くの都道府県³⁹が超過課税として導入している環境税に比べ、公共交通の重要性への理解は低く、その保全の意識も醸成されているとは言えないため、道府県民税等を超過課税とすることについて住民の理解を得ることは難しいと考えられる。特に、公共交通を利用できない者も課税対象となるほか、課税対象にならない自治体外居住者も公共交通を利用するなど、税負担と受益のバランスが確保できない点が懸念される。

(2) 自動車関連税

次に、「自動車の利用を抑制し、公共交通の充実による環境にやさしいまちづくり」を目的とすると、自動車に関連する地方税である自動車税、軽自動車税、軽油引取税及び環境性能割（旧：自動車取得税）の4種類が超過課税の候補となる。このうち、地方税法上超過課税が認められる税目は自動車税及び軽自動車税の2つである。

しかし、自動車税及び軽自動車税の納税義務者である自動車の所有者が必ずしも渋滞の原因となる自動車の運転者とは限らないほか、他自治体に自動車税又は軽自動車税を納め

³⁷ 法定外税の減免の論点に関する詳細な整理については、本稿16頁のとおり。

³⁸ 駐車場法の論点に関する詳細な整理については、本稿17-18頁のとおり。

³⁹ 新しい地方税源と地方税制を考える研究会『都道府県税制における基幹税のあり方及び新たな税源等について』によると、森林環境・水源環境の保全を目的とした超過課税は、都道府県では37団体、市町村では1団体が実施している（平成30年3月31日時点）。

ている者も渋滞の原因となる可能性があるなど、税負担と受益のバランスが確保できない点が懸念される。

(3) 小括

上記を踏まえ、各種税目を超過課税の対象とする可能性について、下記のとおり整理した【参考9】。

本稿の目的とする「課税による渋滞対策の検討」の視点から評価すると、軽自動車税又は自動車税を超過課税の対象にすることが望ましいと考えられるが、いずれも公平性と渋滞への効果の観点から疑問は残る。

【参考9：超過課税の候補となる税目】

税目	概要	超過課税の可否	渋滞との関連性	公平性	渋滞への効果
道府県民税	事務所又は事業所の所在する法人及び居住する個人に対して、道府県が課す税金	△ 一定税率+標準税率	×	×	直接：× 間接：△
市町村民税	事務所又は事業所の所在する法人及び居住する個人に対して、市町村が課す税金	△ 一定税率+標準税率	×	×	直接：× 間接：△
軽自動車税	軽自動車に対して、その車両の主たる定置場の所在する市町村が課す税金	○ 標準税率	○	△	直接：△ 間接：△
自動車税	自動車に対して、その車両の主たる定置場の所在する都道府県が課す税金	○ 標準税率	○	△	直接：△ 間接：△
軽油引取税	元売業者又は特約業者からの軽油の引取りで、当該軽油の現実の納入を伴うものに対して、道府県が課す税金	×	○	△	直接：○ 間接：△
環境性能割	自動者及び三輪以上の軽自動車に対して、道府県が課す税金	×	○	×	直接：× 間接：△

第4章 各種課税制度の比較検討

本稿で取り上げている4つの課税による渋滞対策については、前章で整理したとおり、一部制度改正や条例制定の必要性はあるものの、いずれも現行の法体系の中で法定外税又は超過課税としての導入が認められる余地は十分にあると考えられる。

そこで、本章においては、4つの課税制度を渋滞対策としての妥当性の観点から、具体的には原因者負担の程度、適法性（条例制定の必要性含む）及び税の三原則（公平・中立・簡素）の観点から検討する。なお、本章における検討はあくまでも法制度的側面からの検討であり、実際の導入に当たっては、ほかに経済学や交通工学等の視点を交えた総合的な検討が必要であることに留意する必要がある。

1 原因者負担の程度

課税による渋滞対策は「政策課税」として、交通渋滞の原因となる自動車の利用を抑制させることを目指すものであり、その効果を発現させる上では、原因者に限定した直接的な経済的ディスインセンティブの付与が重要となる（原因者以外を課税対象としたり、逆に原因者を課税対象外としたりすると政策課税としての意義や効果が失われかねない）。

そこで、各種課税制度が渋滞の原因者に対して過不足のない課税ができるかを評価する。

まず、ロードプライシングについては、特定の時間帯に渋滞発生地域を走行する車両の運転者（渋滞の原因者）に対して直接的に課税する制度であるため、原因者負担の程度は高いと評価できる。

次に、駐車場利用税及び駐車場所所有税については、渋滞発生地域及びその周辺に駐車する行為又は駐車場を提供する行為が課税対象となるが、渋滞発生地域を通行するだけの行為は課税対象外となり、一方で、渋滞とは関係のない時間帯に駐車する行為も課税対象になるため、渋滞発生の原因者に限定した直接的な課税はできず、原因者負担の程度は高くないと評価できる。

最後に、交通税については、原因者・非原因者問わず課税対象となるため、原因者負担の程度は低いと評価できる。

2 適法性（法改正の必要性、条例制定の必要性）

各種課税制度が現行の法制度下での実行可能性及び条例制定の必要性について評価する。

まず、ロードプライシングについては、省令や内規の変更で対応可能であると考えられるが、自治体が道路運送法上の「登録情報提供機関」から課税に必要な情報（登録事項等証明等）の提供を受けることが認められる必要がある。

次に、駐車場利用税については、渋滞の主な原因が通勤車両と想定される場合、従業員用駐車場、月極駐車場等の一部が現行の法制度下で届出対象外であることから、条例制定による駐車場設置の届出の義務化が必要となる。

続いて、駐車場所所有税については、駐車場利用税と同様の理由から条例制定が必要となるほか、法定駐車場への課税は法律（駐車場法、大規模小売店立地法等）に抵触する可能性がある。

最後に、交通税については、地方税法上において標準税率となっている地方税に係る超過課税である限りは、適法性の観点から問題はないと評価できる。

3 税の三原則（公平・中立・簡素）

税の「公平・中立・簡素」は、政府税制調査会による「税制改革についての中間答申」の中で明文化され、この答申以降、日本の税制の基本原則として扱われている。ただし、「公平・中立・簡素」は、常にすべてが同時に満たされるものではなく、一つの原則を重視すれば他の原則をある程度損なうことにならざるを得ないというトレード・オフの関係に立つ

場合もある⁴⁰。

総務省通知も法定外税の検討に当たっては、公正・中立・簡素などの税の原則に反しないことを求めていることから、この点から各種課税制度を評価する。

(1) 公平の原則

公平の原則とは、経済力が同等の人に等しい負担を求める「水平的公平」及び経済力のあ
る人により大きな負担を求める「垂直的公平」をいう。

まず、ロードプライシングについては、基本的に対象地域への進入回数に応じて運転者に
一律に課税する制度であることから水平的公平性は確保できるが、経済力による税額設定
は困難であるため垂直的公平性はないと評価できる。なお、車種に応じた税額設定により垂
直的公平性を確保することも考えられるが、車種と経済力は必ずしも比例せず、また、税の
簡素性が失われる可能性を懸念する。

次に、駐車場利用税については、基本的に駐車場の利用回数に応じて運転者に一律に課税
する制度であることから水平的公平性は確保できるが、駐車場利用者の経済力による税額
設定は困難であるため垂直的公平性はないと評価できる。

続いて、駐車場所所有税については、駐車場の提供台数に応じて一律に課税する制度である
ことから水平的公平性は確保できるが、駐車場提供者等の経済力による税額設定は困難で
あるため、垂直的公平性はないと評価できる。

最後に、交通税については、都道府県民税又は市町村民税への超過課税として考える場合
は、水平的公平性及び垂直的公平性を確保することは可能だが、自動車税又は軽自動車税へ
の超過課税として考える場合は、水平的公平性を確保できるが、車種と経済力は必ずしも比
例しないことから、垂直的公平性はないと評価できる、

(2) 中立の原則

中立の原則とは、税制が個人の企業の経済活動における選択を歪めないようにするとい
う原則である。

ロードプライシング、駐車場利用税及び駐車場所所有税については、渋滞の原因者である自
動車の運転者に対して自動車利用等の抑制を図ることが目的であるため、中立性は低いと
評価できる。

一方、交通税については、対象者全員に対して同一の基準により課税するものであるため、
納税義務者の選択を歪める効果は少なく、中立性は高いと評価できる。

(3) 簡素の原則

簡素の原則とは、税制の仕組みをできるだけ簡素にし、理解しやすいものにするという原
則である。

⁴⁰ 政府税制調査会「わが国税制の現状と課題－21世紀に向けた国民の参加と選択－」、<https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/1996-2009/etc/2000/zeicho.html>（参照日：令和7年（2025年）2月7日）

ロードプライシングについては、対象地域への自動車による進入回数に対して一律に課税するため、運転者にとっては理解しやすい制度である。ただし、運用時間、減免対象の区別、対象エリアの設定など設計次第で複雑になる要素を潜在的に有していると評価できる。

次に、駐車場利用税については、対象地域への駐車回数に対して一律の課税となるため、駐車場利用者にとっては理解しやすい制度となっている。ただし、対象駐車場の区別や対象エリアの設定など設計次第で複雑になる要素を潜在的に有していると評価できる。

続いて、駐車場所所有税については、対象地域における駐車場提供等台数に対して一律の課税である点は分かりやすいが、共有駐車場や区画線のない駐車場の取扱いなど詳細な定めが必要となり、納税者にとっては理解しづらい制度になる可能性が高いと評価できる。

最後に交通税については、超過課税であることから、理解しやすい（悪く言えば、理解する必要のない）制度であると評価できる。

4 小括

本章における検討結果を下記のとおり整理しているが【参考10】、渋滞抑制のための政策課税として導入を検討する上では、原因者に対する課税となっているか（原因者負担の程度）及び渋滞抑制の効果はあるか（中立性）の2点が重要になる。

これらを踏まえ、法制度的側面から判断すると、課税による渋滞対策の手段としては、ロードプライシングの導入が最も適切であると考えられるため、第5章においては、自治体が法定外税としてロードプライシングを導入する際の留意点を説明する。

なお、本来は経済学、交通工学等の知見を踏まえた総合的な判断の下で最も適切な課税手段を選択する必要があり、本稿はあくまでも法制度的側面を中心とした導入可能性を検討・提示するものである。そのため、自治体の個別の事情に応じて総合的に判断する場合は、ロードプライシングよりも駐車場利用税や駐車場所所有税が渋滞対策として適している可能性は十分にあると考える。

【参考10：各種課税制度の比較検討の結果】

項目	原因者負担	適法性	公平性	中立性	簡索性
ロードプライシング	○	△	水平：○ 垂直：×	×	△
駐車場利用税	△	△	水平：○ 垂直：×	×	×
駐車場所所有税	△	△	水平：○ 垂直：×	×	×
交通税	×	○	水平：○ 垂直：△	○	○

第5章 ロードプライシング導入に当たっての留意点

1 過去の導入事例からの学び

ロードプライシングについては、導入後成果を出している国や地域がある一方で、導入に失敗した事例もあり、成功事例と失敗事例の共通点は下記のとおりである⁴¹【参考11】。

このことから、ロードプライシングの制度設計の段階に当たっては、導入による効果及び税収の用途を明確に示すことが重要であると考えられる。

【参考11：ロードプライシング失敗／成功の共通点】

失敗事例の共通点	①プログラムの合理性（効果）及び不作為の結果を十分に示さなかった。 ②計画に対する住民の反対を予想、理解、または対応できなかった。 ③全ての関係者を喜ばせるため、目的を阻害したり過度に複雑にするような免除及び割引を導入しようとした。 ④導入の主たる理由として収入の創出を強調しすぎた。 ⑤得られた収入の用途を明確に述べなかった。 ⑥実施機関に対して住民の不信感があった。
成功事例の共通点	①プログラムの設計、導入、見直しを推進する強い意志を持つ長期在任の政治的リーダーがいる。 ②ロードプライシング計画の目標及び通行する一般住民が受けると予想される便益を以下の観点から明確に定義している。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 混雑の改善（通勤時間の短縮、旅行時間の信頼性の向上、車両の運行費用の減少、安全性の向上等） ➢ 大気汚染の減少 ➢ 代替交通サービスの改善 等 ③スキームから得られた純収益の少なくとも一部を公共交通インフラ（サービス含む）の改善のために充当している。 ④制度を注視し、見直している。 ⑤同じ国の複数の管轄区域で実施する際は、相互運用可能な車載器を使用している。

2 導入に向けたスケジュール

ロードプライシングは一朝一夕に導入できるものではなく、道路整備（バスレーンの設置等）や代替移動手段の充実に加え、住民との合意形成を丁寧に進めていく必要がある。導入に向けた主な検討事項及びスケジュール案は次のとおりである【参考12及び13】。

【参考12：ロードプライシング導入に向けた主な検討事項】

- ロードプライシングの税額や対象エリアの検討に当たっては、住民への意識調査を行い、その結果を計画に反映する必要がある（検討フェーズ）。
- 最終的な意思決定は、住民投票や首長選挙等を通じた民意の確認を経た上で行うことで対立や不満を和らげることができる（検討フェーズ）。
- 導入後も、対象エリアや税額の評価を随時行い、必要に応じて見直しを行う姿勢が求められる（実施フェーズ）。
- 車道拡幅やバイパス整備など道路供給を増やすための整備は徐々に減らしていき、公共交通や自転車等の利便性を向上させるための整備に重点的に予算を配分してい

⁴¹ Federal Highway Administration, Office of Transportation Policy Studies “International Urban Road Pricing”、2006年、37-38頁

くことが求められる（現状～）。

- 自動車利用者が公共交通に転換する分、公共交通の供給量の増加が求められるため、導入に先立ち、移動の代替手段となる公共交通等の供給量を増加させることが求められる（現状～）。
- ロードプライシングによる渋滞対策は最後の手段であり、既存の渋滞対策が奏功する場合は導入の必要はない。

【参考 13：ロードプライシング導入までのスケジュール】



3 試験導入が困難

日本における一般道路を対象としたロードプライシングの実績は無く、その効果を住民が理解することは困難であることから、本格導入には反対する住民も多いと考えられる。そのため、本来は、試験導入により住民に体験の機会を設けるべきである。ストックホルムでは、ロードプライシング導入前に試験導入を行い、試験導入前の住民アンケートでは制度を支持する住民の割合は36%だったが、試験導入後は53%の住民が制度を支持し、本格導入から4年が経過した2011年には7割を超える支持を得ている⁴²。

しかし、「道路無料公開の原則」の下では、道路の利用料金として金銭を徴収することはできず、法定外税として導入するためには、試験導入とはいえ条例制定が必須となる（租税法律主義の下では条例に根拠のない課税はできない）。

また、試験導入は、ロードプライシングに対する住民の理解向上だけでなく、導入自治体にとっても制度設計の見直しを行う上での重要な試金石となり得る。

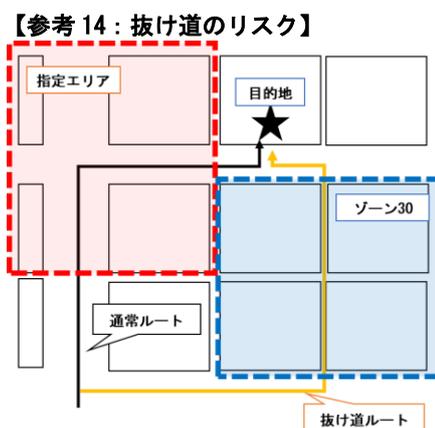
そこで、国家戦略特区を活用した料金徴収の実現や本提案を試験導入と位置付けた時限的な導入が考えられる。なお、前者については、令和3年度（2021年度）に鎌倉市がスーパーシティ型国家戦略特別区域の指定に関する提案を行っているが、「道路法改正の提案は

⁴² 前掲注5

困難」であり、「課金の根拠となる新たな法的枠組みを含めた立法措置が必要と考えられ、国土交通省だけでなく、関係省庁も含めた検討が必要」とされ、特区の指定には至っていない⁴³。日本全体における人口当たりの渋滞損失時間は平均約 40 時間とされており、渋滞は都市部だけの問題ではない⁴⁴。渋滞問題の解決を目指す自治体同士で連携の上、鎌倉市単独の力では実現できなかった国家戦略特区の活用や道路法改正を国に訴えていくことも選択肢の一つとして考えられる。

4 抜け道への車両集中のリスク

指定エリアの境界付近に車両捕捉装置の無い抜け道があると公平性の喪失や事故リスクの高まりが生じる。また、指定エリアへの進入を避けるため、境界付近の狭小な道路等に車両が集中することも懸念される【参考 14】。そのため、一方通行や「ゾーン 30」等を組合せながら、指定エリアの境界周辺の道路を漏れなく把握できる環境の整備が求められる。



5 柔軟な価格設定が困難

税率（額）は条例に規定する必要があるが、実際の混雑度に応じて柔軟に変動させることはできないため、住民意識調査や説明会等を通して市民等のニーズを把握した上で、適切な水準を設定する必要がある。また、導入後も通行車両の変化を踏まえた税率（額）、特定時間帯、指定エリア等の見直し求められる。

6 導入コストと管理コスト

政策課税である以上、収支が黒字になることが必須ではないが、税収を公共交通等への投資に充てることができるよう、緻密な制度設計が求められる、なお、収支の評価に当たっては、単純に税収と徴収費用の比較だけではなく、民間への影響（時間の短縮便益、運転コストの減少等）、社会的影響（交通事故の減少、環境の向上等）も含めた検証が求められる。

7 訴訟リスクの存在

法定外税としての導入により訴訟リスクがあるため、制度の検討段階から有識者、国、住民代表等を構成員とした審議会等を設置の上で丁寧な議論を進めるとともに、住民説明会等を通じた住民全体での熟議を通して、可能な限り最大公約を達成できる制度設計が求め

⁴³ 内閣府「国家戦略特区等に関する検討要請に対する各府省庁からの回答について」https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/teian/220331_scsaiteian.html 及び https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/teian/220331_scteian.html（参照日：令和7年（2025年）2月7日）

⁴⁴ 前掲注2

られる。

おわりに

本提言は、法律上の論点を整理した上で、法的に導入可能性のある制度設計を行っているが、経済学や交通工学的な観点からの費用便益分析や交通変化のシミュレーション及び住民との合意形成の進め方まで検討が及んでいない。

法律上の導入可能性と現実的な導入可能性は一致していないことも多く、本提言はあくまでも制度設計に当たっての法的な枠組みを示したものである。実際の導入に当たっては、本稿の論点を踏まえた上で、多様な知見を反映させた総合的な検討が求められる。

海外の事例を踏まえると、ロードプライシングは渋滞対策として大きな効果を持つが、住民に金銭的な負担を求めるいわば劇薬である。また、日本には「道路無料公開の原則」があるため、これまでロードプライシングの導入を法学的な側面から研究した事例は少ない。今後、本提言を嚆矢として、さらなる法的議論が深まっていくとともに、具体的なエリアを設定した経済学的・交通工学的な側面からの導入可能性の検討が進んでいくことを期待する。

以上

《主な参考文献》 ※脚注に掲載した文献を除く

- 自動車交通環境対策検討会ロードプライシング制度の在り方に関する分科会「ロードプライシング制度の在り方に関する報告書」、<https://www.env.go.jp/press/files/jp/15386.pdf>
- 神野直彦「政策税制としての法定外税」『都市問題』、96巻7号、2005年、48-55頁
- 高井正『地方独自課税の理論と現実—神奈川・水環境税を事例に一』、日本経済評論社、2013年
- 前田高志「課税自主権と地方税の減免」『経済学論究』64巻3号、2010年、113-148頁