

EVシフトと道路財源：自動車燃料税から自動車マイレージ税/課金への転換と人権

石村 耕治

《内容目次》

◆はじめに～EV（電気自動車）シフトと自動車税革命の夜明け

I EV（電気自動車）シフトと道路財源のあり方

- 1 EV（電気自動車）シフトと自動車燃料税の今後
 - (1) 主要国の道路財源に占める自動車燃料税（燃料課税）の所在
 - (2) 自動車マイレージ税、マイレージ課金という処方箋
【補論：アメリカの道路法制と道路財源の概要】
- 2 「租税」か、「利用者負担金/課金」か
 - (1) アメリカにおける議論の現状
 - (2) アメリカにおける「負担金/課金」類型
 - (3) 連邦における負担金/課金法制の展開
 - ①連邦独立機関予算充当法（IOAA）
 - ②1993年OMB利用者負担金通達
 - (4) 「負担金/課金とは何か」をめぐる連邦の司法判断
 - ①負担金/課金をめぐる連邦の司法判断基準
 - ②主な連邦裁判例の分析
 - (5) 「租税」か、「負担金/課金」について事前判断を求める連邦の制度
 - ①連邦政府検査院での事前決定手続の基本
 - ②“租税”か“負担金”かの連邦政府検査院での事前確認事例分析
 - (6) 諸州における負担金/課金法制の展開
 - ①ワシントン州の負担金/課金法制の特質
 - ②カリフォルニア州の負担金/課金法制と司法判断
 - ③諸州における負担金/課金法制と司法判断
 - (7) わが国における議論の現状
- 3 自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金とは何か
 - (1) 自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金の動向
 - (2) 自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金の性格

- 4 自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金モデル
 - (1) 自動車マイレージ税/課金モデルに必須な基本的な仕組み
 - ①マイレージ(走行距離)測定の仕組み
 - ②税額/課金徴収額の仕組みと執行コスト
 - (2) 自動車マイレージ税/課金の強制徴収の仕組み
 - (3) 自動車マイレージ税/課金の対象車両

II アメリカ諸州のマイレージ課金の実証実験の現状

- 1 オレゴン州のマイレージ課金「オレゴー (OReGO)」の分析
 - (1) オレゴン州の重量車両マイル税
 - (2) オレゴン州での自動車マイレージ課金制度検討の経緯
 - (3) オレゴー (OReGO) プログラムでの基本ポリシー
 - (4) オレゴー (OReGO) プログラムの基本的な性格
 - (5) 道路利用者負課金 (RUC) プログラムの見直し
 - (6) オレゴー (OReGO) プログラム報告書
 - (7) オレゴー (OReGO) プログラムへの評価
- 2 他の州でのパイロットプログラム(実証実験)の現状
 - (1) カリフォルニア州での実証実験
 - (2) ミネソタ州での実証実験
 - (3) ワシントン州での実証実験

III 自動車マイレージ税/課金と人権の保護

- 1 移動の自由権・公道通行権
 - (1) アメリカにおける自動車による公道の移動、通行の自由
 - (2) わが国における自動車による公道の移動、通行の自由
 - (3) 自動車マイレージ税/課金の憲法的評価
- 2 IT化した自動車マイレージ税/課金システムとプライバシー
 - (1) 自動車による公道の移動、通行権とプライバシー権は表裏一体
 - (2) マイレージ税/課金とプライバシー
 - (3) オレゴー (OReGO) プログラムとプライバシー
- 3 租税または課金徴収目的での電子証拠収集機器の使用と令状主義

IV グローバルな動向

- 1 ニュージーランドの道路利用者課金制度の分析
- 2 イギリスの動向
- 3 ヨーロッパ諸国での動向
 - (1) ドイツの自動車マイレージ課金制度

- (2) オーストリアの自動車マイレージ課金制度
- (3) スイスの自動車マイレージ課金制度
- (4) その他のEU諸国での課金制度

◆むすびにかえて～求められる「市民・運転者本位」の自動車税革命

《参考資料》

対距離道路利用者課金（オレゴン州改正制定法典（ORS）

CHAPTER 319第883条ないし319.945条（2017年10月現在/仮訳）

◆はじめに～EV（電気自動車）シフトと自動車税革命の夜明け

イギリス（英）やフランス（仏）では、大気汚染対策、環境への負荷軽減の一環として、2040年頃からガソリン車、ディーゼル車、ハイブリッド車（hybrid gas-electric vehicles）などの販売を禁止し、電気自動車（electric vehicle）（以下「EV」という。）への完全移行を目指す。ノルウェーやオランダでは、もっと前倒しして2025年にEV以外の自動車の販売を禁止する。

EVにシフトする動きは、アメリカ合衆国（以下「アメリカ」という。）や英仏以外の欧州諸国、中国やインドなどのアジア諸国などにも広がってきている。

これまで、税制は、環境改善・大気汚染対策などから、ハイブリッド車など燃費効率車（fuel effective vehicles）、さらにはEVを普及させるために、さまざまな優遇・支援措置（preferential measures）を講じてきた。しかし、加速するEV（電気自動車）シフトの動きは、道路財源をどう確保するかなどの新たな税財政上の課題をうみ出している。

EV（電気自動車）は、ガソリン（揮発油）や軽油（ディーゼル燃料）などの化石燃料やバイオ燃料などを使わない。このため、現在道路財源などに充当されるガソリン税など各種自動車燃料税は徴収されない。しかし、課税の公平（イコールフットィング/equal footing）を考えると、道路を走行するEVにも相応の負担を求めることは避けられない。EVシフトにかかわる税財政法学面からの新たな課題を、一言でいうと、このままEVの“ただ乗り（free ride）をゆるすのかどうか”である。

わが国を含め、多くの諸国においては久しく、道路財源の多くを、ガソリン（揮発油）税やディーゼル燃料税（軽油引取税）など燃料の消費にかける「燃料課税（vehicle fuel taxes）」で賄ってきた。しかし、燃費効率車の普及に続くガソリンなどの燃料の消費が伴わないEV時代の到来を目前にして、燃料課税からの税収は激減することが確実にようになってきた。当然、道

路税源の確保には、現行の車体課税（取得時＋保有・利用時課税）を増徴するか、または新たな租税/課金システムの導入を考える必要が出てくる。

諸外国では、EV時代の到来を冷静に受け止め、道路財源の持続可能性（fiscal sustainability）を考え、自動車燃料の消費に税をかける従来からの「燃料課税」から、走行距離（mileage）に基づく「マイレージ課税」または「マイレージ課金」に移行・転換する動きがを強めている。

自動車マイレージ税やマイレージ課金は、それぞれ「対距離自動車税」、 「対距離自動車課金」とも呼ばれる。本稿では、双方を1つにして「自動車マイレージ税/課金」または「対距離自動車税/課金」とも呼ぶ⁽¹⁾。

「自動車マイレージ税/課金」については、さらにもう一歩進めて、EVに特化したかたちで「EVマイレージ税」または「EVマイレージ課金」に移行・転換を促す議論も活発化している。EVマイレージ税やEVマイレージ課金は、それぞれ「対距離EV税」、「対距離EV課金」とも呼ばれる⁽²⁾。

もっとも、現段階において、各国とも、EVへの移行、非EVの販売を禁止したとしても、伝統的なガソリン車、ディーゼル燃料車、天然ガス自動車（NGV）、ハイブリッド車など燃料課税の対象となる自動車燃料を使う車の走行を瞬時にすべて禁止するわけにはいかない。となると、政府は、EV以外の車に対する燃料課税と自動車マイレージ税/課金もしくはEVマイレージ税/課金とを並行して賦課徴収する、またはEVおよび非EV双方に、走行距離に基づく自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）

(1) 本稿では、原則として「自動車マイレージ税（対距離自動車税）」、「自動車マイレージ課金（対距離自動車課金）」、または「自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）」の邦語表記を用いる。しかし、「道路利用税/道路利用者負担金」、「道路利用税/利用料」、「道路通行税/道路通行料金」、「道路走行税/道路走行料金」など、さまざまな表記が考えられる。ちなみに、英語表記でも、「mileage-based road user tax/charge」、「mileage-based driving tax/charge」、「vehicle miles traveled[VMT] tax/charge」、「per-mile car tax/charge」、「road user tax /charge」、「road user tax/fee」、「road pricing」など、さまざまである。

(2) 本稿では、双方を1つにして、「EVマイレージ税/課金」または「対距離EV税/課金」とも呼ぶ。

を課し、非EVの所有者(運転者)には、自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)の計算にあたり、給油所で支払った購入価格の含まれた自動車燃料課税額などを控除(tax credit)して調整せざるを得ない。

自動車燃料税(燃料課税)から自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)、さらにはEVマイレージ税/課金(対距離EV税/課金)への移行・転換には、税/課金の賦課徴収面での課題も多い。障害者その他公益目的での車両の走行に免税点または課税除外措置を設ける場合、ラッシュ時間帯への追加課税/課金(congestion tax/charge)の是非などを含め、課税/課金対象となる「走行距離(mileage)」をどのように定義し、測定するのは慎重な検討が必要である。

とりわけ、アメリカのような連邦国家(federal state)体制を採る国において、州レベルで自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)を採用した場合には、複数の州のまたがる州際走行に伴う自動車マイレージ税の賦課徴収および徴収した財源の適正配分も容易ではない。多州が採用するモデル自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)法、EVマイレージ税/課金(対距離自動車EV税/課金)法の制定や、クリアリングハウス(多州間課金調整配分)機構の設置など、課題が山積している。これは、EU(欧州連合)加盟国間、さらにはEU加盟国と非加盟国間の自動車走行についてもいえる。

さらに、わが国のような単一国家(unitary state)においても、国レベルに加え、自治体レベルでの自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)、EVマイレージ税/課金(対距離EV税/課金)を採用した場合にも避けて通れない課題である。

また、自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)は、「租税」によるのか、「負担金/課金」(税外負担金/受益者負担金/利用者負担金)によるのかも重い課題である。

ある政策目的の達成に必要な財源調達を目指すとする。この場合、債券

の発行（借入金）によらないとすれば、「租税」によるのか、「負担金/課金」（税外負担金/受益者負担金/利用者負担金）によるかの途を選択できる。アメリカでは、連邦、諸州双方のレベルにおいて、“利用者負担金/課金”の途の選択を正当化する場合には、負担と受益との間に直接かつ密接な関連性があり、かつ特別の利益を受ける者がその負担を担う法的構図にあるように求められる。これに対して、不特定多数者・市民一般が利益を受ける形で負担を求める場合には、それを正当化するためには、選挙民により選ばれた議員からなる議会が制定する税法に基づく必要があるとされる。

このことを、自動車マイレージ税（対距離自動車税）か、自動車マイレージ負担金/課金（対距離自動車負担金/課金）かの選択の問題にあてはめて考えてみる。仮に自動車マイレージ税（対距離自動車税）を選択するとする。この場合は、憲法上の租税法主義の原則のもとでシステムをデザインするように求められる。これに対して、自動車マイレージ負担金/課金（対距離自動車負担金/課金）を選択した場合には、憲法上の租税法主義の厳格な原則はストレートに適用にならなくなる。

この点、わが国では、“租税”負担と“税外負担金”の相違についての法的理論の整理が遅れている。早急に研究を進め、精緻な理論を固める必要がある。このままでは、自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）への移行・転換において、十分な議論もなしに、一方的に政府に利する形で“税外負担（利用者負担金/課金）”のツールが選択されることが懸念される。

自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）、EVマイレージ税/課金（対距離EV税/課金）は、「走行距離（mileage/miles）」、つまり1マイルあたり何セントまたは1キロメートルあたり何円、をベースとする仕組みである。「走行距離」の把握方法は、大きく2つのモデルに分けて検討できる。1つは、自動車の距離メーターに基づき運転者（車の所有者）がマニュアル（手作業）でマイレージ税/課金額を算定・納付する単

純な自主申告モデル (self-assessment model) である。もう1つは、自動車にGPS機器その他先端IT技術を活用した走行距離測定機器(データポート)または車内設置測定器(OBU=on-board unit)を設置したうえで、マイレージ税/課金額を自動的に算定・納付するモデル (official assessment model) である。後者の場合、車にデータポート/OBUを設置したうえで、自分のGPS機能付きスマートフォン(以下「スマホ」ともいう。)に走行距離測定アプリをダウンロードすれば、自動的にマイレージ税/課金額が算定され、運転者(車の所有者)はその額をスマホ画面で確認し、自己の金融口座から自動引落しができるモデルにもデザインできる。

アメリカを例にすると、徴収コストの削減・合理化を狙いに先端IT技術を駆使して構想された自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)モデルが、逆に徴収コストが高くついていることが指摘されている。いまだ州レベルでの小規模なパイロット(試行)プログラム、実証実験段階にあり、スケールメリットによるコスト削減が期待できないことが主な原因とみられる。

加えて、先端IT技術を駆使して構想された自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)モデルは、市民の自動車走行情報の集約による監視社会(Big Brother)化を推し進め、市民のプライバシー利益にマイナスに作用するのではないかと批判されている。この背景には、アメリカでは、裁判例の積み重ねで、市民には「公道を無償で自由に通行する権利(common law right to travel public roads)」があると認められていることがある。加えて、この権利は憲法上の権利としても確立していることがある。すなわち、市民は自分が居住する州内や複数の州をまたいで移動する、または自動車などで公道を通行することは、人権として保障されている法環境にある。

こうしたことから、自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)、EVマイレージ税/課金(対距離EV税/課金)を導入し、公道を通行するこ

とに課税または課金することは、憲法の保障された移動の自由権を常時侵害することにつながるのではないかという受け止め方も強い。加えて、移動の自由は、市民がどのような公道をどれくらい走行してきたのかといった走行情報を本人以外には秘密にすること、すなわちプライバシーを保護することでより完璧に保障できるとする考え方も一般に浸透している。

このように、アメリカには、移動の自由とプライバシーの保護とを表裏一体なものとしてとらえようとする法環境がある。こうした法環境の下、識者や人権団体などは、自動車の所有者に対してGPSその他先端IT技術を活用した走行距離測定機器（データポート）の設置を求め、自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）、EVマイレージ税/課金（対距離EV税/課金）を賦課徴収することは、運転者（車の所有者）のプライバシー権、市民の基本権である移動の自由の侵害につながる、と声高に主張する。その背景には、連邦最高裁判所（U.S. Supreme Court）が、政府機関が捜索差押令状なしにGPSを車両に設置することは、連邦憲法4条のもとで認められる車両所有者の「プライバシーを合理的に期待する利益（reasonable expectation of privacy）」を侵害し、違憲であるとした（United States v. Jones, 565 U.S. 400, at 404 (2012)）裏打ち判決があるからである。わが国でも、同様の判決が下されている（最高裁平成29〔2017〕年3月15日大法廷判決）。

自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）、EVマイレージ税/課金（対距離EV税/課金）の仕組みでは、執行行政庁または民間の公的政策実施機関（徴収事業者/アカウントマネジャー）が、自動車の所有者（運転者）に対して、GPSその他先端IT技術を活用した走行距離測定装置（データポート）の設置を義務づけ、走行距離を把握し税/課金を賦課徴収することになる。しかし、市民の基本権である移動の自由、プライバシーの利益を織り込んで考えると、こうした仕組みの導入に、安易にゴーサインを出していいとはいえない。それは、仮に自動車の製造会社が³GPSその他走

行監視装置を設置したうえで販売していたとしても、同じである。なぜならば、司法警察などの捜査機関が、刑事証拠の収集目的で車両にGPSを設置する場合には、令状主義の適用を受けるからである。これに対して、自動車マイレージ税/課金、EV税/課金の執行行政庁または民間の徴収事業者/アカウントマネージャーが、行政目的(対距離自動車税/課金・EV税/課金目的)でGPSの設置・利用を車の所有者(運転者)に義務づける場合には、本人の同意も要らないとするのでは、余りにもバランスを失するからである。加えて、デジタルデバイド(情報格差)などの問題も無視しえない。

自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)、EVマイレージ税/課金(対距離EV税/課金)については、これをどのように構想するかに加えて、先端IT技術を総動員したデータポートなどを使ったマイレージ税/課金の賦課徴収手続を市民の人権保護の面からどのように評価すべきかなどの重い課題がある。

わが国では、高速道の走行については、現在でも1種のマイレージ課金制度が導入されているとみてよい。しかし、本稿で点検している課題は、誤解を恐れずにいえば、一般道の走行に対する自動車燃料課税に代わるマイレージ税/課金制度導入の是非である。

わが国においては久しく、私法上の人格権の一環として「通行の自由権」は法認されてきている⁽³⁾。また、公法分野では、公道の通行は伝統的に「公物の自由使用」の範疇でとらえられてきている⁽⁴⁾。加えて、憲法22条1項は、移動の自由⁽⁵⁾の一環として、自動車で一般道は無償・匿名で自由に通行または走行する権利を認めていると解してよいのではないか。また、こうした自由は、精神的自由をおう歌する国民としての当然の権利とみてよいのではないか。だとすれば、一般道を通行または走行する自動車の所有

(3) 例えば、最高裁判所昭和39年1月16日判決・民集18巻1号1頁参照。

(4) 塩野宏「公物法」『行政法Ⅲ〔行政組織法〕(第3版)』(有斐閣、2007年)第3部所収参照。

(5) 日本国憲法22条1項の保障する居住移転の自由については、国内において住所または居所を定めそれを移転する自由に限定されるのか、各所を移動する自由を含むのかで見解が分かれる。

者を対象にマイレージ税/課金を導入することは、たとえ自動車燃料課税に代わる財源の調達が目的であるとしても、憲法に抵触するおそれがあるのである。

これまでの燃料課税（消費課税）では、当該燃料課税が一般道を自動車で通行または走行する自由に対する足かせになっているかどうかは見え難かった。しかし、燃料課税からマイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）に移行・転換することにより、当該課税/課金が通行または走行の自由への足かせになるかどうかの論点がより顕在化してくる。マイレージ税/課金の導入は、自動車で一般道を無償・匿名で自由に通行または走行する国民の権利を侵害するものではないのかどうかについては慎重な検討を要する。

本稿では、マイレージ税/課金とは何か、さらにはEVマイレージ税/課金（対距離EV税/課金）のあり方について、自動車マイレージ税（対距離自動車税）か自動車マイレージ税課金（対距離自動車課金）かの選択、プライバシーの利益など市民の人権をどのように保護するかなどを含め⁽⁶⁾、法的課題に傾注するかたちで、アメリカ法の現状分析を中心にグローバルな視座から検討してみる⁽⁷⁾。

(6) 本稿は、道路財源をガソリン税など自動車燃料税【燃料課税】から自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）【走行税、走行料金/通行税】への転換の可否にかかる諸課題を法的視角から分制したものである。できるだけ法的典拠を明確にするように努め、かつ、この転換に伴う人権論の課題分析を含めた。なお、アメリカの現状についてわが国行政担当者による研究としては、古川浩太郎「米国の道路財源政策～租税から通行料金へ」レファレンス2010年10月号参照。ちなみに、走行料金/通行税に関するグローバルな分析としては、See, Robert S. Kirk & Marc Levinson, "Mileage-Based Road User Charges," CRS Report (June 22, 2016, Congressional Research Service).

(7) わが国では消費者や自動車業界などからは、その真偽はともかくとして、自動車関連税がアメリカの何十倍であり、“超過重”であることが指摘されている。また、取得・保有・利用などさまざまな段階で複数の種類の租税が課されることから、「多重課税（tax on tax）」の問題も指摘されている。しかし、本稿では、このレベルでの議論は射程外である。ちなみに、自動車税制の邦語によるグローバルな分析としては、今西芳一・芝原理之『欧米諸国の自動車関連税制』国際交通安全学会誌38巻3号（2014年）参照。

I EV(電位自動車)シフトと道路財源のあり方

わが国を含め、多くの諸国においては久しく、道路財源の多くを、ガソリン(揮発油)税やディーゼル燃料税(軽油引取税)など燃料の消費にかける「燃料課税(vehicle fuel taxes)」で賄ってきた。しかし、燃費効率車の普及に続くガソリンなどの燃料の消費が伴わないEV時代の到来を目前にして、燃料課税からの税収は激減することが確実にようになってきた。当然、道路税源の確保には、現行の車体課税(取得時+保有・利用時課税)を増徴するか、または新たな租税/課金システムの導入を考える必要が出てくる。

諸外国では、EV時代の到来を冷静に受け止め、持続可能(fiscal sustainability)な道路財源を求めて、自動車燃料の消費に税をかける従来からの「燃料課税」から、走行距離(mileage)に基づく「自動車マイレージ税/課金」または「対距離自動車税/課金」に移行・転換する動きがを強めている。

1 EV(電気自動車)シフトと自動車燃料税の今後

各国は、従来からさまざまな大気汚染対策、環境への負荷軽減対策を実施してきている。その一環として、各種税制上の優遇措置(tax incentives)を講じる、または汚染者負担原則(polluters pay principle)を強化するなどして、ガソリン車やディーゼル車からハイブリッド車など燃費効率車(fuel effective vehicles)への買換え・転換を急いできた。しかし、時代は、税制優遇(tax incentives)、政府規制(government regulations)や罰則(tax penalty)による燃費効率車・低公害車への誘導から、非EVの製造・販売の抑制、さらには禁止へと大きな転換期を迎えている⁽⁸⁾。ガソリンなどの燃料を消費するエンジンだけを動力源とする車時代は、近い将来終焉を迎えるかも知れない。同時に、ハイブリッド車など燃費効率車へ

(8) 拙著『地球環境保全と環境税法』(1991年、朝日大学)、石村耕治編著『現代税法入門塾〔第8版〕』(清文社、2016年)52頁以下参照。

の買換え・転換に税制優遇を与える租税政策も、もうすぐ陳腐化するのを目に見えており、近い将来終焉を迎えるであろう。

EU (欧州連合) は、すでに2014年に、域内で販売するディーゼル車の窒素酸化物 (NO_x) の排出量をこれまでの半分以下にすることなどを盛り込んだ規制「ユーロ6 (Euro VI)」を実施した。2021年には、新車1キロメートル走行あたりの二酸化炭素 (CO₂) 排出量を現行よりも3割少ない平均95%に抑える必要がある。この基準を超えた場合には罰金 (penalty) が科される⁽⁹⁾。短期的には、自動車メーカーは、天然ガス自動車 (NGV) など規制に対応できる新型エンジンの開発が求められている⁽¹⁰⁾。

イギリスやフランスでは、2040年頃からガソリン車、ディーゼル燃料車、ハイブリッド車などの販売を禁止し、電気自動車 (electric vehicle/ EV) に完全移行を目指す。ノルウェーやオランダでは、もっと前倒しして2025年にEV以外の自動車の販売を禁止する。とりわけ、ノルウェーでは、現在、EVの購入には、付加価値税 (VAT) などを免除し、充電ポイントの整備や走行中無線充電実証実験⁽¹¹⁾、ラッシュ時に乗合バス走行専用レーンの走行を認めるなどの優遇措置を講じ、EVシフトを加速させている。

また、中国は、2018年にも、自動車メーカーに一定以上のEV生産を義

(9) See, e.g., ICCI (International Council on Clean Transportation), A technical summary of Euro 6/VI vehicle emission standards (June, 2016); EC, Transport Emissions: Air pollutants from road transport. Available at: <http://ec.europa.eu/environment/air/transport/road.htm>

(10) 環境にやさしい燃料の普及ということで、化石燃料からバイオ燃料への転換も一時ブームになった。しかし、バイオ燃料の製造過程で大量の二酸化炭素 (CO₂) を排出し、かつ原料にトウモロコシなど食用作物を使うことから、飢餓対策などの面でマイナスに作用するとの批判もある。また、EVについても、走行時には極めてクリーンではあるものの、火力発電で電力を生産するまでの過程で大量の二酸化炭素 (CO₂) を排出することから、批判がある。火力発電から原子力発電への再シフトの誘因となるとの警戒感もある。

(11) See, Stu Robarts, UK to trial in-road wireless charging tech for electric vehicles (August 13, 2015). Available at: <http://newatlas.com/uk-electric-highways-trial/38897/>

務づける方向を打ち出した。インドは、2030年までに、国内で販売する車をすべてEV車にする方向である⁽¹²⁾。

アメリカにおいては、地球環境保護には熱意のない大統領の誕生やシェールオイルなどの産業保護の観点から、直ちにはEV以外の自動車に販売の禁止に動くとは思われない。しかし、長期的には、EV中心の社会へ移行せざるを得ないものと思われる。

グローバルなEVシフトの背景には、たゆまない技術革新、先端技術の活用により、ガソリン車、ディーゼル燃料車、ハイブリッド車などの販売を禁止し、環境にやさしいEVへの完全移行は、もはや夢ではなくなってきたことがある。

(1) 主要国の道路財源に占める自動車燃料税(燃料課税)の所在

いずれの国においても、道路財源(road infrastructure funding)は自動車課税に深く依存しており、税の種類(税目)も多様である。

現行の自動車課税(税目)は、「車体課税」と「燃料課税」からなる。「車体課税」は、①「取得時」にかかる各種租税(税目)と②「保有・利用時」にかかる各種租税(税目)からなる。一方、「燃料課税」には、③「燃料消費」にかかる各種租税(税目)がある。

参考までにわが国の道路税源を賄う自動車課税(自動車関連諸税)を、車体課税と燃料課税に分けて一覧にすると、次のとおりである。

【図表1】わが国の道路税源を賄う自動車課税(税目)一覧

車 体 課 税	① 取得時	消費税(国税)、自動車取得税(地方税)
	② 保有・利用時	<ul style="list-style-type: none"> ・普通車：自動車税(地方税)、自動車重量税(国税) ・軽自動車：軽自動車税(地方税)、自動車重量税(国税)

(12) 例えば、記事「中国、ガソリン車禁止へ、英仏に追従」日本経済新聞2017年9月12日朝刊参照。

燃料課税	<p>③ 燃料消費</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ガソリン車 (乗用車等)：消費税、揮発油 (ガソリン) 税及び地方揮発油税 (国税) ・ディーゼル車 (トラック等)：消費税、軽油引取税 (地方税) ・LPG など (タクシー等)：消費税、石油ガス税 (国税)
------	---

アメリカは、わが国の消費税の相当するような、連邦 (国) レベルでの付加価値税/多段階型消費税 (VAT/GST) を導入していない。これに対して、イギリス、EU諸国などには、消費税/VAT/GSTを導入している。ただ、消費税/VAT/GSTは、自動車の購入や燃料の消費以外の物品やサービスにもかかる⁽¹³⁾。このことから、自動車課税を精査する際に、自動車の取得 (購入) 時や燃料の消費 (購入) 時にかかる消費税/VAT/GSTを入れて考えるのか、それとも除いて考えるのかについては、見解が分かれる。

この点について、例えばイギリスでは、議会下院運輸委員会 (House of Commons Transport Committee) 報告書を読んでもと、白熱した議論が展開されている。自動車課税を精査するにあたり、「付加価値税 (VAT)」を含めて考えるべきではないとする論者は、VATは自動車以外の他の物品やサービスを購入する際にもかかっており、しかもVATから得た歳入は、道路財源として用途が特定されてもいないことを根拠にあげる⁽¹⁴⁾。

しかし、自動車課税に、VAT負担分を加えないと、意図的に自動車課税負担を低く見積もろうとしているのではないかと批判されることにもなる⁽¹⁵⁾。イギリス議会は、VAT負担分を加えた形で各種統計を作成する手法

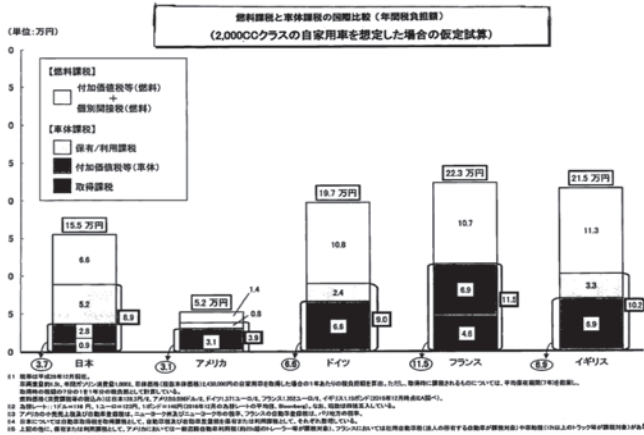
(13) ちなみに、わが国の場合、中古車の消費者間 (CtoC=Customer to Customer) 取引には消費税はかからない。

(14) See. House of Commons Transport Committee, Taxes and Charges on road users (Sixth Report of Session 2008-09: Report, together with formal minutes, oral and written evidence (14 July 2009) at 6 *et seq.*

(15) また、後に検討するように (本稿I2(6)参照)、仮に自動車燃料課税から自動車マイルージ税/課金に移行・転換する場合で、VATに加え、マイルージ税/課金を含めた額に新たに消費税 (VAT) をかけるとすれば、自動車運転者にとり自動車課税はきわめて過重になる。このことを含め、自動車課税における消費税/VAT/GSTの取扱いについては慎重な検討を要する。

を選択している。この点、わが国財務省が作成した自動車課税の国際比較の資料においても、消費税が入っている。

【図表2】道路財源における車体課税と燃料課税の比率の国際比較⁽¹⁶⁾



【図表2】からもわかるように、統計上、わが国の年間の自動車課税負担は1年間15.5万円で、うち燃料課税は1年間6.6万円、そして車体課税は1年間8.9万円となっており、必ずしも大きく燃料課税に傾斜しているとはいえない。むしろ、独・仏・英の方が燃料課税の比率が高いようにみえる。一方、アメリカに場合は、年間の自動車課税負担はわが国の3分の1程度の1年間5.2万円で、しかも燃料課税は1年間1.4万円で、車体課税は1年間3.9万円よりも低い。

このように、わが国財務省作成の資料によると、主要各国の道路財源に占める燃料課税は、車体課税に比べて格段に比率が高いというわけではない。問題は、ハイブリッド車など燃費効率車 (fuel effective vehicles) やEVの存在感が増すにつれて、わが国を含む各国において燃料課税、つま

(16) 出典：財務省「身近な税」(2017年9月現在) Available at: http://www.mof.go.jp/tax_information/qanda012.html

り自動車燃料税収が次第に先細りになってくるのが確実なことである。

道路財源における燃料課税分をマイルージ税/課金収入に置き換えて賄うのか、燃料課税分を車体課税分に置き換えて賄うにか、さまざまな選択肢が考えられる。しかし、本稿では、道路財源における燃料課税分をマイルージ税/課金収入に置き換えて賄う場合の課題に傾斜する形で検討をすすめる。

（２）自動車マイルージ税、マイルージ課金という処方箋

ハイブリッド車など燃費効率車（fuel effective vehicles）の存在感が増すにつれて、各国においては、自動車燃料税（燃料課税/vehicle fuel taxes）に代わる、または自動車燃料税を補完する走行距離を課税ベースとするあらたな対距離税（per-mile tax/mileage tax）や対距離利用者課金（per-mile users' fees/mileage charge, usage charge）を検討する動きを強めてきている。

その背景には、わが国やアメリカを含む主要諸国では、ガソリン税など自動車燃料の消費にかかる税収が道路財源のなかで久しく重い地位を占めてきたことがある。しかし、ハイブリッド車、さらにはガソリンなどの燃料の消費が伴わないEVの出現に、“ただ乗り（free ride）”をゆるさず、必要な道路税源を確保するためには、新たな租税/課金の導入を考える必要が出てくる⁽¹⁷⁾。EVへの完全移行も夢でない時代になり、個別消費税

(17) 燃料課税のほかに、車体課税/課金（自動車の所得や保有・利用）の増徴を探る途もある。アメリカの諸州では、燃料課税になじみにくいEVやハイブリッド車を対象に、車両の登録時または登録更新時に、一般の燃料車とは別途に車体課税を実施している。ジョージア州を例にすると、2015年から、それまで実施していたEVへの5,000ドルの税額控除を廃止するとともに、EVを対象に200ドルの追加登録料（additional registration fee）の負担を求める政策に転換した。この結果、同州におけるEVの売上は、2017年には80%減少した。See, Robert Walton, “Georgia Electronic Vehicles sale shrink 80% in the wake of tax credit repeal (Jan. 17, 2017). Available at: <http://www.utilitydive.com/news/georgia-electric-vehicle-sales-shrink-80-in-wake-of-tax-credit-repeal/434092/> 2017年8月現在で、約20州が同様の政策転換を行っている。See, Julian Specter & Julia Pyper, “Updated: 17 states new charge fees for electric Vehicles,” (July 5, 2017). Available at: <https://www.greentechmedia.com/articles/read/13-states-now-charge-fees-for-electric-vehicles#gs.Tp90bxg>

(excise)である「燃料課税(fuel taxes)」から走行距離をベースとした「対距離税(mileage tax)」（自動車マイレージ税）または「対距離課金(mileage charge)」（自動車マイレージ課金）に転換を検討する国（連邦）やその自治体（州・地方団体）も多い⁽¹⁸⁾。

もっとも、現段階において、各国では、EVへの移行・転換、EV以外の自動車販売を禁止したとしても、伝統的なガソリン車、ハイブリッド車などの走行を瞬時にすべて禁止するわけにはいかない。となると、政府は、EV以外の車に対する燃料税とEV税とを並行して賦課徴収する、またはEVおよび非EV双方に、走行距離に基づく自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）を課し、非EVの所有者（運転者）には、自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）の計算にあたり、給油所で支払った購入価格の含まれた自動車燃料課税額などを控除（tax credit）して調整せざるを得ない。

加えて、燃料税から自動車マイレージ税または自動車マイレージ課金に移行・転換する処方箋を描いたとしても、十分な道路財源を確保できるかどうか不明である。逆に、市民には、現行の高速道路料金を一般道路にも広げるようにもみえる。とりわけ、自動車マイレージ税/課金が高額に及んだ場合、消費者心理やクルマ産業に及ぼすマイナス効果も織り込んで考える必要がある。移行・転換をスムーズに進められるかどうかは、「税収中立（revenue neutral）」の視点が格段に重みを持つてくる。

車社会に慣れ親しんできた今日、社会の基本インフラである一般道の利用について、自動車所有者やリース車の運転者⁽¹⁹⁾に対して課金すること

(18) わが国でも、道路財源の確保をねらいに、自動車燃料税からマイレージ負担金（走行課金）への移行・転換へのあり方についてグローバルな視座から検討が進められている。ITSサービス高度化機構「第31回日本道路会議：走行課金の関する国際シンポジウム」（2016年1月）参照。

(19) リース車、つまり、登録自動車を賃借（リース）する企業から借り受けて運転する場合、当該自動車リース企業は、自動車マイレージ税または負担金を支払って、リース価格にその分を転嫁するか、またはリース車の運転者が当該税または負担金を支払うようにするか、支払方法には2つの選択肢がある。アメリカ・オレゴン州

は、私たち国民は何のために所得税や法人税、消費税などの基幹税を支払っているのか、という根本的な命題を問われかねない。“もう増税はご免だ (TEA=Taxed Enough Already)” というウイングから激しいブーイング (booing) を浴びせられかねない。自動車燃料税から自動車マイルージ税/課金への移行・転換は早くも岐路にたたさされている⁽²⁰⁾。

【補論：アメリカの道路法制と道路財源の概要】

アメリカはクルマ (自動車) 社会である。道路は、自動車で頻繁に移動する市民のくらしや経済活動には必要不可欠である。移動手段については、連邦交通省 (USDOT=Department of Transportation) の傘下にある連邦道路庁 (FHWA=Federal Highway Administration) や交通統計局 (BTS= Bureau of Transportation Statistics) が統計数値を公表している。最近の統計 (2014年分) によると、移動手段に道路を使った距離は5.4兆マイルで、そのうち個人所有の自動車 (乗用車など) での移動比率は、全体の70%を超える。このほか、バスやトラックなどの道路使用比率を加えると、アメリカにおける各種車両による道路を使った移動比率は全体の90%を超える。徒歩や二輪車、鉄道、飛行機を使った移動比率をはるかにしのぐ (See, USDOT, Bureau of Transportation Statistics, Transportation Statistics Annual Report 2016, at 29 *et seq.* (Washington, D.C., 2016))。

◆道路行政と道路の管理主体

アメリカの統治制度は、大きく「連邦 (federal)」、「州 (states)」【ワシントン D.C.、それにグアムやプエルトリコなどの属領を含む。以下同じ。】、「地方団体 (municipalities)」【カウンティ、シティ、タウンなど】からなる。

アメリカ全土に通じる道路行政は、連邦交通省 (USDOT) の外局である連邦道路庁 (FHWA) が所管している。

連邦憲法は、州政府が、連邦政府に付与されている権限、州政府に禁止されている権限以外は、すべての権限を行使すると規定している (連邦憲法修正13条)。このことから、道路行政において、州政府は、連邦政府と同等であり、連邦政府

の場合は、リース車の運転者に支払を義務づけている。もっとも、長期リース車の場合はよいとしても、この方法の選択では、短期リース車の場合には、マイルージ課金の徴収は必ずしも容易ではない。

(20) See, Frotier Group, Who Pays for Roads? (U.S. RIRG Education Fund, 2015).

の下位に位置する統治団体ではない。

アメリカの道路総延長は、連邦道路庁(FHWA)公表の2015年統計で417万マイルを超える。アメリカの道路については、さまざまな角度から分析できる。機能面からみると、次のように大きく3つに分けることができる。

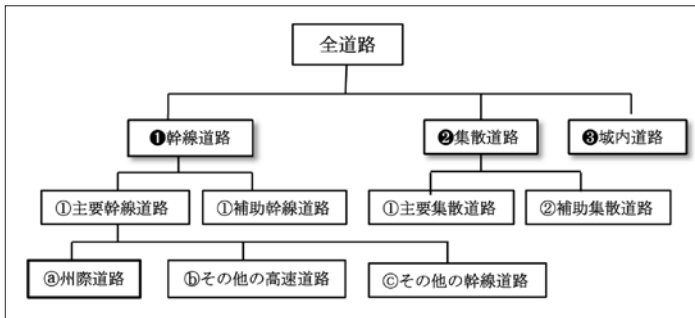
●アメリカの道路の機能による分類

- ① **幹線道路** (Arterials)：最高レベルの道路。すなわち、高速で連続走行できる距離が最も長い道路。幹線道路は、①主要幹線道路 (Principal Arterials) と②補助幹線路 (Minor Arterials) に分けられる。さらに、①主要幹線道路は、a) 州際道路 (Interstate System) とb) その他の高速道路 (Other Freeways & Expressways)、c) その他の幹線道路 (Other Principal Arterials) に細分される。
- ② **集散道路** (Collectors)：中級レベルの道路、すなわち、域内道路から交通が集まってくる、または幹線道路に接続できるように低速で走行できる短距離道路。①主要集散道路 (Principal Collectors) と②補助集散道路 (Minor Collectors) に細分できる。
- ③ **域内道路** (Locals)：前記①および②以外の道路

これら①、②、③の道路は、地方部 (rural) にあるものと、都市部 (urban) にあるものに分けることができる。都市部 (urban) にある道路については、前記①幹線道路については①主要幹線道路と②補助幹線路の区別がない。

以上の分類基準を織り込んでアメリカの道路の分類を鳥瞰図にすると、次のとおりである。

●アメリカの道路分類の鳥瞰図



(1) 連邦道路庁 (FHWA) とは

連邦道路庁 (FHWA) は、アメリカの道路行政全般にかかる政策決定・責任を担う中央の機関である。【このほかに、地方の公共交通システムへの財政支援を実施する連邦地方公共交通局 (FTA=Federal Transit Administration) などがある。】しかし、連邦政府が直接管理している道路は、国立公園道路などごく一部に限られる。アメリカの道路の97%は、州および地方政府が所有しており、道路の直接の管理主体は各州の交通省 (DOT= Department of Transportation) または州交通局 (state California Transportation Agency) などである。連邦道路庁 (FHWA) は、連邦補助金を通して間接的に道路行政にかかわっている。【連邦道路庁 (FHWA) は、本部をワシントン D.C.に置いている。各州に連邦補助地方事務所と、全国に4ヵ所の人材センター (Resource Centers) を置き、それぞれの州と連携する体制にある。連邦道路庁 (FHWA) の最も重要な任務の1つは、連邦補助プログラムの実施である。】

公物の1つである道路の建設・維持補修費用補助にかかる準拠法の1つは、1956年連邦補助道路法 (FAHA=Federal-Aid Highway Act of 1956/合衆国法典タイトル23第101条以下/23 U.S. Code § 101 *et seq.*) 【通称で「道路建設法 (Highway Construction Act)」や「全米州際・防衛道路法 (National Interstate and Defense Highways Act)」と呼ばれる。また、俗称で「1956年道路歳入法 (Federal-Aid Highway Act)」とも呼ばれる。】である。連邦補助道路法 (FAHA) により、補助対象道路の建設・維持補修の費用は、原則として連邦政府が90%、州政府が10%負担するになっている (合衆国法典タイトル23第120条以下/23 U.S. Code § 120)。連邦政府負担分は、同法 (FAHA) により創設された連邦交通省所管の「道路特別会計 (HTF=Highway Trust Fund)」から拠出される (合衆国法典タイトル23第103条以下/23 U.S. Code § 103)。1956年FAHA制定前は、補助対象道路財源は、連邦財務省 (US Department of Finance) 所管の一般会計 (General Fund) から拠出されていた。すなわち、1956年法 (FAHA) は、連邦自動車燃料税収 (federal fuel tax revenue) その他自動車関連税収を、道路特別会計 (HTF) に繰り入れ、もっぱら補助対象道路の建設・維持補修にかかわる費用に充当することにしたわけである。

道路特別会計 (HTF) の主な財源は、道路利用者がガソリン購入時に負担する1ガロンあたり18.4セントのガソリン税 (excise tax on gasoline)、1ガロンあたり24.3セントのディーゼル燃料税 (excise tax on diesel fuel) (IRC/内国歳入法典4081条a項2号1および3) などからなる。

●道路特別会計 (HTF) の内訳 (2014年4月現在)

①連邦道路利用者税 【HTFに占める収入割合】		
・ ガソリン	18.4%	【67.6%】
・ ディーゼル	24.4%	
・ ガスホール	18.4%	
②特別燃料 【24.9%】		
・ LPG	18.3%	【24.9%】
・ LNG	24.3%	
・ MBS/CNG	18.4%	
③トラック等関連税その他の収入		
・ タイヤ税	10ポンドの重量ごとに9.45セント	【0.9%】
・ トラック/トレーラー売上税	33,000ポンド以上の重量のトラクターおよびトラックならびに26,000ポンド以上の重量のトレーラーの販売価格の12%の税率で課税	
・ 重量車利用税	トラックについて、55,000ポンドまでは100ドル+55,000ドルを超える場合には1,000ポンドにつき22ドル。ただし、最大で550ドル	【2.4%】

一方、州や地方団体の道路財源となるガソリン税やディーゼル燃料税は、州により異なる。2017年1月平均では、ガソリン税は1ガロンあたり31.04セント、ディーゼル燃料税は1ガロンあたり31.01セントである。この結果、連邦・州・地方団体総額では、アメリカのガソリン税は1ガロンあたり49.44セント、ディーゼル燃料税は1ガロンあたり55.51セントである。

景気の低迷、燃費効率車の普及などの影響もあり、連邦や諸州の燃料税収を主な財源とする道路特別会計 (HTF) は、悪化の一途をたどっている。連邦政府は、道路特別会計 (HTF) の増大する欠損、破たんを避けるため、2008財政年以降、一般会計 (general fund) から道路特別会計 (HTF) への540億ドルを超える資金の繰入れで急場をしのいできている。連邦議会には、諸州の動きに誘発され、EV化時代の到来という将来を見据えたうえで、現行の自動車燃料課税から自動車マイレージ課税に移行・転換することで抜本的な解決をはかろうとする動きもある (See, Kevin DeGood & Michael Madowitz, Switching from a Gas Tax to a Mileage-Based User Fee (Center for American Progress, July 2014)。もっとも、連邦、諸州が各々、自動車燃料課税から自動車マイレージ課税に移行・転換を検討する場合、混乱は必至である。連邦と州との課税/課金関係をどうアレンジするのは、

憲法上の問題を含めて慎重な検討を要する。

いずれにしろ、現行制度のもとでは、連邦道路庁 (FHWA) は、道路特別会計 (HTF) に繰り入れられた連邦燃料税収を各州に交付する。交付にかかる準拠法は、連邦議会が可決する陸上交通歳出予算法 (surface transportation authorization bill) である。陸上交通歳出予算法は時限法 (act of specified duration) である。この時限法は、名称が毎回異なる。例えば、1997年10月から2003年9月末期の時限法の名称は、「21世紀交通衡平法 (Transportation Equity Act for the 21st Century)」、通称は「TEA 21」である。また、オバマ政権下で成立し2012年10月から施行された時限法の名称は、「21世紀における進歩に向けた法 (Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act)」、通称は「MAP-21」である。

連邦補助対象事業について、州政府は、連邦政府が定める補助対象道路の建設・維持補修基準を遵守するように求められる。連邦道路庁 (FHWA) は、補助金の使途を含め州による補助事業を監督する立場にある。

(2) 州交通省、州交通局とは

全米の道路の97%は、州および地方政府が所有している。そのうち、地方政府所有の道路は、全体の77%に及ぶ。こうした実情から分かるように、道路の直接の管理主体は各州の交通省 (DOT= Department of Transportation) または州交通庁 (state California Transportation Agency) などである。しかし、州内の主要幹線道路は、全国ハイウェイ (U.S. Highway) システムに入っていることなどから連邦補助金の対象となっている。【ちなみに、公物たる道路の管理主体は、各州の交通省または州交通庁などであるが、公物たる道路の秩序維持その他道路交通の安全確保などの警察 (権) は、一般に州警察が所管しているが、州によっては特別の道路警察が所管している場合もある。カリフォルニア州を例にすれば、州交通庁 (CalSTA=California State Agency) の傘下にあるカルフォルニアハイウェイパトロール (CHP=California Highway Patrol) が、州内のあらゆる道路について交通の安全を確保し、かつ道路の秩序維持等について州警察 (state police) として警察権限を行使している】

連邦政府は、各州内の道路の水準を保つために、連邦補助道路法 (FAHA) などを典拠に、それぞれの州の交通省や交通局など【州により所管省庁の名称は異なる。】に対して、連邦道路庁 (FHWA) が定める建設・維持補修基準を遵守するように求めている。

カリフォルニア州を例にすると、州所管の各種道路については、政策決定は州議会 (California State Legislature) 行い、政策実施は、州交通庁 (CalSTA=California

State Agency) や州交通委員会 (CTC=California Transportation Commission) が行う仕組みになっている。

州議会は、道路政策を決定し、州の租税歳入法 (Revenue and Taxation Code) および街路道路法 (Streets and Highways Code)、政府組織法 (Government Code) を制定・改正したうえで、予算を組んだうえで必要な財政措置を講じる。

州交通庁 (CalSTA) は、2013年に、事業・交通・住宅局 (Business, Transportation and Housing Agency) を改組して創設された。州交通庁 (CalSTA) は、州の交通システムの機動性、安全性および大気の改善を狙いに州の各種交通事業体に関する政策やプログラムを開発し、かつコーディネートすることを使命とする組織である。実証実験委員会 (Board of Pilot Commissioners)、州ハイウェイパトロール (CHP=California Highway Patrol)、加州鉄道 (Caltrains)、自動車部 (Department of Motor Vehicles)、高速鉄道局 (High-Speed Rail Authority)、新自動車委員会 (New Motor Vehicle Board)、交通安全局 (Office of Traffic Safety) などを所管している。

州交通委員会 (CTC) は、11人の議決権を有する委員と2人の議決権を有しない前委員からなる。議決権を有する委員は、州知事任命の9人、州議会上院の議事運営委員会 (Senate Rules Committee) 委員と州議会下院議長からなる。CTCは、州議会に対する交通政策に関する必要な勧告および州道路プログラムへの財政措置の優先順位、州道路プロジェクトの監理、州交通プログラムの採択、加州鉄道 (Caltrains) や地方の機関への財政措置などの検討を行うことを使命としている。

◆有料道路管理主体

有料道路 (toll roads/freeways/expressways) は、公団や公社 (authority, commission) が管理主体となっている場合が多い。財政的には、連邦政府や州政府から独立している。通行料金やレストエリアなどからの収入で運営されている。有料道路は、一般に建設公債の発行により資金調達をしている。このため、原則として、州際道路のような連邦法の規制の対象とはなっていないが、公団や公社の運営委員会の委員は、州知事の任命による、あるいは州交通省ないし州交通局の職員が参加している場合が多い。【ちなみに、有料道路の管理主体は、それぞれの公団または公社であるが、有料道路の秩序維持その他道路交通の安全確保などの警察(権)は、一般に州警察が所管している。ただし、有料道路の警察活動にかかる費用等については、一般にそれぞれの公団または公社が負担している。】

◆州の有料道路法制と州際通商にかかる黙示的優先（黙示的先占/専占適用）の法理の適用

連邦制を採用するアメリカにおいては、車両の安全基準や排ガス規制などを含む道路法制ないし有料道路への課金/利用者負担金などについて、連邦の基準と各州の基準の定めが異なる場合で、どちらの基準が優先適用になるのか特段の定めを置いていないときには、どのように解すべきかは見解の分かれるところである。この場合、司法(裁判所)に判断が求められたときには、黙示的連邦法優先(黙示的先占/専占)の法理(implied preemption doctrine)を適用して積極的に連邦法優先のかたちで事案を処理すべきかどうか問われてきている。

(1) 連邦憲法と黙示的連邦法優先（黙示的先占/専占）の法理とは

アメリカにおいては、明示的先占(express preemption)または黙示的先占(implied preemption)のルールに基づき、連邦法が一般的に優先する仕組みにある。その根拠の1つは、合衆国憲法第6条〔最高法規〕2項である。同項は、「この憲法およびこれに基づいて制定される合衆国〔連邦〕の法律は、……国の最高法規である」と定める。

もう1つの根拠は、合衆国憲法第1条8節〔連邦議会の権限〕3項〔州際通商条項〕である。同項は、連邦議会(連邦政府)に州際通商規制権限を付与している。このことから、全米において統一的な規制が必要とされる州際通商(interstate commerce)の局面においては、連邦議会(連邦政府)が優先して規制権限を行使できる。ただ、この場合、連邦法による州際通商に関する明示の規制がないときであっても、連邦に積極的に黙示的な連邦先占(dormant Commerce Clause)を認める見解と、それに消極的な見解に分かれる。

近年、司法は、州際通商規制権限が争われる事案において、より積極的に州際通商事案にかかる黙示的な連邦先占(dormant Commerce Clause)を認め、中央集権的な連邦主義を支持する傾向がうかがえる。しかし、例えば、道路の維持や交通安全の視点から、車両幅90インチまたは総重量20,000ポンドを超えるトラックの州動通行を禁止したアリゾナ州法について、連邦最高裁は、州道の利用はローカルな事項であり、この種の規制は差別的に適用されていない限り、州際通商を制限することにつながるものであってもゆるされるとし、合憲としている(Southern Pacific Co. v. Arizona, 325 U.S. 761 (1945))。

(2) 有料道路と州際通商にかかる黙示的な連邦先占ルール

伝統的に、有料道路(toll roads)は、州内通商(intrastate commerce)にかか

わる公の営造物 (instrumentality) と考えられてきた。連邦最高裁は、1824年のギブボンズ 対 オーデン事件判決 (Gibbons v. Ogden, 以下「ギブボンズ事件連邦最高裁判決」という。) で、有料道路については、連邦が直接の立法権を有せず、州の立法の対象となる旨判示している (22 U.S. (9 Wheat.) 1, at 203 (1824))。

1824年当時は、道路交通の主役は馬車が主流であった時代であり、一般に多くの交通はそれぞれの州内に限られていた。有料道路が、州の営造物であるとしても、州際通商、州際交通に汎用されるに至ったのは、自動車が発明され普及したずっと後のことである。1824年のギブボンズ事件連邦最高裁判決から50年後の1874年のボルティモア & オハイオ鉄道 対 メリーランド事件判決 (Baltimore & Ohio Railroad v. Maryland, 88 U.S. (21 Wall.) 456 (1874)) においてはじめて、連邦最高裁は、有料道路は州際通商にかかわる公の営造物 (instrumentality) と法認するにいたっている。

1943年のオーバーストリート 対 ノースショア会社事件 (Overstreet v. North Shore Corp. 以下「オーバーストリート最高裁判決」とこいう。) では、有料道路と州際通商の問題が直接争われた。オーバーストリート最高裁判決においては、有料道路や橋梁の維持管理や補修を担っている会社は、連邦公正労働基準法 (FLSA=Fair Labor Standard Act) の適用のある州際取引にかかる事業を行っているのかどうか争われた。連邦最高裁は、これらの事業は州際取引にかかる事業にあたりと判断し、当該会社には連邦公正労働基準法 (FLSA) が適用されると判断した (318 U.S. 125, at 129-30 (1943))。本件は、連邦最高裁が、有料道路に対して、州際通商事案にかかる黙示的な連邦先占 (dormant Commerce Clause) ルールを積極的に適用し、連邦規制を優先させる姿勢を示したはじめてのケースといわれている。ただ、本件 (オーバーストリート最高裁判決) は、たんに有料道路は州際取引にかかわる公の営造物にあたる旨を確認したに過ぎない。言い換えると、本件 (オーバーストリート最高裁判決) において、連邦最高裁は、州独自の法令により有料道路料金を設定することが連邦憲法の州際通商条項に違反するとは判断していない。連邦憲法の州際通商条項は、州際通商の制限につながるかたちで州が課税することは禁止しているが、有料道路料金は、租税 (tax) ではなく、課金/利用者負担金 (user charges) であることも理由と思われる。すなわち、最高裁は、本件で問われた道路は有料 (toll) かつ州際通商にかかわるが、州際通商の制限につながる租税ではないことから合憲と判断したようにもみえる。

(3) エバンスビル事件連邦最高裁判決基準

1972年のエバンスビルーバンダーバーグ空港公園区 対 デルタ航空会社事件判決

(Evansville-Vanderburgh Airport Authority District v. Delta Airlines, Inc., 405 U.S. 707 (1972)、以下「エバンスビル事件連邦最高裁判決」ともいう。)は、連行最高裁が、州営造物の利用者料金 (toll) が州際通商事案にかかる黙示的な連邦先占 (dormant Commerce Clause) ルールに違反しないかどうかの判断基準を示した判決である。本件判決において、連邦最高裁は、利用者料金 (toll) は、「合理的 (reasonable)」であること、すなわち①営造物の利用が公正な概算に基づいていること、②享受する利益との関係において過大でないこと、および③州際通商に差別的ではないことの3つの基準を充たすことから、合憲であると判示した (405 U.S. 707, at 716-17 (1972) ; Northwest Airlines, Inc. v. County of Kent, 510 U.S. 355, at 369 (1994))。

エバンスビル事件連邦最高裁判決以降、連邦裁判所は、この3基準を用いて判断を下してきている。例えば、1987年のアメリカトラック協会対 シャイナー事件判決 (American Trucking Association v. Scheiner, 483 U.S. 266, at 290 (1987)) において、連邦最高裁は、ペンシルバニア州の公道を走行するトラック所有者に対して走行距離とは関係なく年間定額の負担を課す同州の租税は、②享受する利益に比し負担が過大であり、合理性を欠き、連邦憲法の州際通商条項に違反すると判示している。

連邦最高裁は、エバンスビル事件連邦最高裁判決が定立した3基準を尊重している。これに対して、全米に12ある連邦控訴裁判所 (U.S. Courts of Appeal) は、巡回区 (Circuit Court) [例えば、第1巡回区連邦控訴裁判所] によっては必ずしも3基準をよっていない。

(有料道路と州際通商にかかる黙示的な連邦先占ルールについて詳しくは、See, Corry Kendal, “State Tolling Practices: The Future of Highway Finance or An Unconstitutional State Practice?,” 38 Transp. L.J. 33 (2011))

◆自動車マイルージ課金の選択と連邦憲法上の州際通商条項の所在

アメリカの道路 (インターステイト・ハイウェイ) システムは、46,000マイルを超える。そのうち、無料道路 (free roads) が優に90%を超える。したがって、現時点で有料道路 (toll roads) は、州際通商にはマイナーな存在であるといってもよい。しかし、EVシフトが拡大していけば、道路財源確保の観点から現在の無料道路にも、自動車マイルージ課金を導入し、一種の“有料道路”の途を選択せざるを得ないものと思われる。

この場合、諸州や連邦が導入することになる自動車マイルージ課金に関し、連邦憲法上の州際通商事案にかかる黙示的な連邦先占 (dormant Commerce Clause)

ルールをどう適用し、調整していくべきかは重い課題となるものと思われる。

くわえて、EV用充電施設や規格の統一、公正な市場づくりのためのインフラ整備に必要な政府規制、連邦と諸州との権限調整なども重い課題となる(EVシフトと政府規制の課題について詳しくは、See, Mark Detsky & Gabriella Stockmayer, “Electric Vehicles: Rolling Over Barrriers and Marging with Regulation,” 40 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol’y Rev. 477 (2016))。

2 「租税」か、「利用者負担金/課金」か

財政収入の確保をしたい側からすると、歳入の増加、財源の拡大には、「租税」、「利用者負担金/課金」のどちらでもよい。まさに“「白い猫」でも「黒い猫」でもネズミを捕るのが良い猫だ”、ということになる。しかし、理論的には、「租税」と「利用者負担金/課金」とは異なる。したがって、燃料課税からマイレージ(対距離)を基準とする課税に仕組みに移行・転換するとしても、“自動車マイレージ税”とすべきなのか、または“自動車マイレージ課金(利用者負担金)”とすべきなのかは、精査を要する⁽²¹⁾。

わが国において、「負担金」の文言は、伝統的に、“特別の利害関係者に事業経費を分担させる目的で収納する金員”と定義されている。一般的経費充当を目的として課される「租税」とは区別されている。ただ、わが国の租税と負担金についての研究の多くは、財政学/租税論の視角からの分析が圧倒的に多い。財政法理論または実定法の視角から、「負担金」と「租税」との法的区別・定義、および負担金(税外負担金/利用者負担金/受益者負担金)に関する法的定義、一般的な賦課要件や法的限界等については必ずしも的確に精査されてきたとはいえない⁽²²⁾。

(21) 例えば、わが国では、国民健康保険税という名称を用いている自治体と国民健康保険料という名称を用いている自治体がある。国民健康保険は、保険料で徴収するのが原則であるが、実際には保険税を徴収する自治体の方が多い。この背景には、「税」を強調することにより強制力を強め、徴収の実をあげようとする傾向が強いためと説明されている。石村耕治編『現代税法入門塾[第8版]』前記・注8、19～20頁参照。

(22) 和田英夫「負担金」(田中二郎ほか編)『行政法講座』6巻(有斐閣、1966年)所収参照。本稿では、租税(普通税と目的税)、使用料、手数料、分担金、加入金、負担金などとの相違、それぞれの財政法学上の定義・概念などの検証は射程外である。

(1) アメリカにおける議論の現状

アメリカにおいて、“租税”と“負担金/課金”には、定義上の違いがある。端的に言えば、“租税”とは、公物 (public goods) や公サービス (public services) を提供する目的で必要な収入を得る目的で、特定の受給者 (recipients) ないし受益者 (beneficiaries) と直接の関連を持たない形で、不特定多数者・一般人 (general public) を対象に、法律に基づいて負担を求める金銭を指すとされる。これに対して、公物や公サービスを特定の受給者ないし受益者と直接関連を持つ形で提供する際に求める金銭は、“負担金/課金”となるとされる。

こうした定義に基づき、連邦や州、地方団体の執行行政庁 (例えば、課税庁) が、租税法律主義 (no taxation without representation) のもと議会の同意を得て法律 (statutes) で課す「租税 (taxes)」と、執行行政庁その他公的政策実施機関 (例えば、架橋公団、土地改良区など) が規則 (regulations) で料率を決めて課す「負担金/課金 (fees/charges)」は、別物としてとらえられている。

連邦や州、地方団体の執行行政庁その他公的政策実施機関は、特定の財源または財政収入を確保するために、“租税”または“負担金/課金”の名称で金銭の負担を求める。しかし、それが、真の意味での“租税”なのか、または“負担金/課金”なのか、しばしば問われ、裁判で争われる。現実には、双方に明確な線引き (bright line) をするのが困難である事例が多いからである。

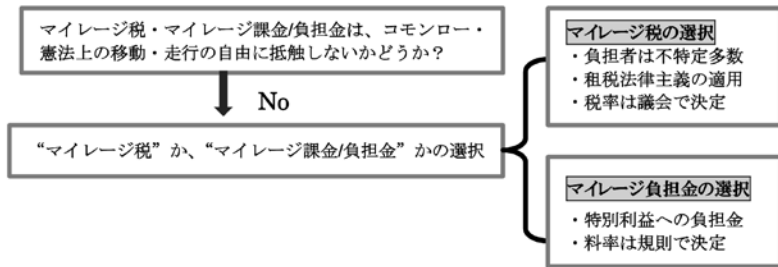
例えば、有料架橋を通行する車両に対して負担金/課金の形で支払を求めることは法認されよう。しかし、ガソリン購入 (消費) に対して、租税ではなく、負担金/課金の形で負担を求めることは問題なしとはしない。

それでは、一般人が自動車⁽²³⁾を運転して、有料高速道路 (toll roads

(23) ひとくちに“自動車”といっても、トラックなどの重量車両 (heavy vehicles) と普通乗用車などの軽量車両 (light vehicles) などさまざまである。ちなみに、ここでいう軽量車両とは、わが国でいう軽自動車を意味するものではない (以下、同じ)。

freeways/expressways) などではなく、一般の公道(public roads/highways)を走行する場合に、その走行距離に応じてマイレージ税またはマイレージ課金/負担金をかけるとした場合、どのような法的課題があるのであろうか。

【図表3】 アメリカのマイレージ税、マイレージ課金/負担金をめぐる論点整理



【図表3】からもわかるように、まず、マイレージ税ないしマイレージ課金/負担金は、コモンロー・憲法上の移動・走行の自由(free to travel public roads)に抵触しないかが問われる⁽²⁴⁾。仮に、コモンロー・憲法上の移動・走行の自由には抵触しないとすれば、次のステップとしては、“マイレージ税”の選択か、“マイレージ課金/負担金”の選択かが問われる。仮に“マイレージ課金/負担金”を選択したとすれば(または逆)、どのような法的要件を充たす必要があるのかが問われる。

さしあたり、ここでは、“マイレージ税”の選択か、“マイレージ課金/負担金”の選択かの問題を解明するにあたりその基礎となる“税”と“負担金/課金”との賦課要件等について精査してみる⁽²⁵⁾。

(24) この点については、本稿IIIで詳しく論じる。

(25) ちなみに、マイレージ税ないしマイレージ課金/負担金とコモンロー・憲法上の移動・走行の自由(free to travel public roads)との問題については、本稿の後記「III 自動車マイレージ税/課金と人権の保護」において詳しく論じる。

（２）アメリカにおける「負担金/課金」類型

アメリカにおいて、学問上、負担金/課金かどうかについては、次のように類型化し、検討が行われている⁽²⁶⁾。

【図表４】アメリカ負担金/課金（fees/charges）の類型と概要

①	公物・公サービス利用負担金/課金 （commodity charges）：公物および公サービスを利用する者に対してその利用量に応じて求める負担金/課金を指す。「従量課金」とも邦訳される。
②	負荷埋め合わせ負担金/課金 （burden offset charges）：環境の改善のために公的対策を講じる場合のように、“汚染者負担原則（polluters pay principle）”に基づき、直接環境に負荷を及ぼす者に対し求める負担金/課金を指す。
③	検査・手続負担金 （inspection and processing fees）：公的機関などが検査や手続をするにあたり申請者に求める手数料/負担金を指す。
④	特別負担金 （special assessments）：土地改良事業のように、その地区の土地所有者に特別の受益が及ぶ場合に、当該受益者に求める負担金を指す。当該改良事業により土地所有者に加え、一般人も受益を受ける場合には、当該負担金は“租税”として負担を求めるべきかどうか問われる。

（３）連邦における負担金/課金法制の展開

利用者負担金（user fee）の代表格は、公物（public goods）および公サービス（public service）を利用する者に対して求める負担金/課金（CC=commodity charge）である。「従量課金」とも邦訳される。

連邦や州、地方団体の執行行政庁その他公的政策実施機関が、公物や公サービスを特定の受給者と直接関連を持つ形で提供する際に求める利用料金は、従量課金（CC）にあたる。例えば、州もしくは地方団体が自らの収益事業として、またはその財政支出監視機関（外郭機関）が消費者から使用料を徴収して提供する下水事業サービスは、その1例である。一般

(26) See, Hugh D. Spitzer, “Taxes vs. Fees: A Curious confusion,” 38 Gonz. L. Rev. 335, at 343-350 (2002/3). この論文は、アメリカにおける負担金/課金の類型および租税と負担金/課金と違いを検討する際のさきがけとなった研究といえる。

に、この種の利用者負担金/課金は「料金 (rate)」と呼ばれる。

①連邦独立機関予算充当法 (IOAA)

連邦政府の場合、利用者負担金 (user fee) または従量課金 (CC) を課す場合には、いわゆる「独立機関予算充当法 (IOAA=Independent Office Appropriation Act of 1952)」が準拠法となる⁽²⁷⁾。IOAAは、抄訳(仮訳)すると、次のとおりである。

【図表5】 独立機関予算充当法 (IOAA) (抄訳/仮訳)

合衆国法典タイトル31第9701条 [[行政サービスおよび営造物の利用負担金ならびに課金]

第 a 項 各機関 (ただし、政府系特殊法人 (mixed-ownership Government corporation) を除く。) が、人 (ただし、連邦政府の公務に就いている人を除く。) に対して提供するサービスまたは営造物は、可能な限り自律的であるべきである、というのが議会の意思である。

第 b 項 各機関 (ただし、政府系特殊法人を除く。) は、当該機関が提供するサービスまたは営造物の利用負担金については、これを規則 (regulations) により定めるものとする。これら執行機関の長が定める規則は、大統領の政策にそい、かつ実行可能なように均一 (uniform) なものにするものとする。各課金は、

- (1) 公正なものになるために、
- (2) 次の基準を精査しなければならない。
 - (A) 政府に生じる負担
 - (B) 受領者に提供するサービスまたは物の価額
 - (C) 考慮された公共政策および公益、および、
 - (D) その他の要因

第 c 項 [省略]

②1993年OMB利用者負担金通達

大統領府 (EPO=Executive Office of the President) 内に置かれている

(27) 合衆国法典 (U.S. Code) タイトル31第9701条 [行政サービスおよび営造物の利用負担金ならびに課金 (Fees and Charges for Government service and things of value)] 参照。

行政予算管理局 (OMB=Office of Management and Budget)⁽²⁸⁾ は、1993年に独立機関予算充当法 (IOAA) に規定する改訂「利用者負担金 (user charges)」に関する解釈通達/サーキュラー (circular) を発出している (OMB Circular No. A-25 Revised, 1993) /以下「OMB利用者負担金通達」または「本通達」という。⁽²⁹⁾

各連邦政府機関は、さまざまな利用者負担金/課金を設定するにあたっては、本通達に拘束される。以下、本通達を抄訳 (仮訳) し、紹介する。

【図表 6】 OMB利用者負担金通達の概要 (抄訳/仮訳)

- | |
|--|
| <p>① 目的：OMB利用者負担金通達は、政府サービスおよび政府の公物もしくは資源の売却または利用に際し課される負担金に関する連邦政策を明確にするのが目的である。本通達は、利用者負担金の対象となる活動の範囲および類型ならびに利用者負担金を課す基準に関する情報を提供する。加えて、機関による負担金の執行および徴収金の処置に関する指針を提供するものである。</p> <p>② 無効：本通達は、1959年9月23日に発出されたOMB通達 (Circular) No.A-25ならびに暫定覚書 (Transmittal Memoranda) 1および2を無効とする。</p> <p>③ 典拠：1952年独立機関予算充当法 (IOAA=Independent Office Appropriation Act of 1952) タイトルV (合衆国法典 (U.S. Code) タイトル31第9701条、合衆国法典タイトル31第1111条および大統領府令 (EO=Executive Order) No.8248 およびNo. 11,541</p> <p>④ 適用：(a) 本通達の規定は、受領者に対して一般人が享受できる利益を超える特別の利益を与えるあらゆる連邦の活動に適用される。ただし、政府の立法府および司法府、または合衆国法典タイトル31ファイ9701にいう政府系特殊法人 (mixed-ownership Government corporations) には適用されない。</p> <p>(b) 本通達の規定は、諸機関がIOAAに基づき賦課する利用者負担金に対して適用される。加えて、本通達は、諸機関が他の制定法に基づき賦課する利用者負担金に関しても指針 (ガイド) を提供するものである。この場合</p> |
|--|

(28) 大統領府 (EPO)、大統領府令 (EO)、大統領令 (Presidential orders) などについて詳しくは、拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開』(財経詳報社、2017年) 第VIII部参照。

(29) See, OMB, Executive Office of the President, OMB Circular No. A-25 Revised, Memorandum for Heads of Executive Departments and Establishment (1993).

において、当該指針は、法が認める範囲内において適用されるものとする。このことから、制定法が、サービスに対する利用者負担金の賦課を禁止する場合または利用者負担金についての規定(例えば、誰が負担金を支払うのか、どれ位負担するのか、徴収金をどこに留保するのか)を置いている場合には、当該制定法が本通達よりも優先する。このような事例(例えば、連邦余剰財産法に基づく売却もしくは処分をする場合、または軍属や民間人従業者に対し給与外給付をする場合)、本通達に定められた指針が、当該制定法に抵触しない限りにおいて適用される。このような対応は、利用者負担金について言及した他の大統領府令(EOs)にも適用になるものとする。

- (c) OMB通達が、特定の利用者負担金に関する指針を規定する場合、当該通達の指針は、本通達に定める要件を充足したものとみなされる。【以下、省略】

⑤ **目的**：合衆国の目的は、次のとおりである。

- (a) 機関が特定の受領者に対して提供するサービス、政府の公物もしくは資源の売却または利用が独立採算で運営できるようにすること。
- (b) 特別の利益を提供する政府のコストを最大限に少なくするために、当該利益を受領する人に負担金を課すことにより国家の資源の効率的な分配を促進すること。および、
- (c) 不利益を招かずに、サービス、資源または公物をできるだけ適切に供給するために、政府と民間セクターが競争できるようにすること。

⑥ **基本政策**：利用者負担金は、下記のように、連邦の活動から一般人が享受できる利益を超える特別の利益を享受する本人確認ができる各受領者に対して課されるものとする。利用者負担金を課すことが現行法のより禁止または制限される場合には、機関は自らの事業を定期的に審査し、かつ必要に応じて法律改正を勧告するものとする。下記⑦は、利用者負担金を実施する法律草案を作成する場合に方針をうたっている。

(a) 特別の利益

① 特別の利益が存在するかどうかの判定：サービス(または特権)が、本人確認ができる特定の受領者(identifiable recipient)に対して、一般人が享受できる利益を超える特別の利益を提供している場合には、(当該特別利益の提供にあたり連邦政府に生じる総コストを回収できるように)負担金を課すものとする。例えば、特別の利益が発生し得る場合で、次のときには、利用者負担金を課すものとする。

- ①政府サービスが、その受益者に対して、一般人が享受できる利益よりもより早急または実質的な利益もしくは対価（金銭的に測定できるかどうかを問わない。）を得ることを可能にするとき（例えば、特許、保険もしくは保証金の収受、または特別の活動もしくは事業をする許可またはさまざまな公有地の利用許可）。または、
- ②政府サービスが、その受益者の事業活動に安定性または公的信用を提供するとき（例えば、商業銀行への資金の投入）。または、
- ③政府サービスが、その受領者の申請または都合で提供されており、かつ同じ産業もしくはグループの構成員、一般人が日常的に享受できるものでないとき（例えば、旅券、査証、航空従事者技能証明書など）

②アクセスに対する利用者負担金の決定

①後記⑥ (c) に規定する場合を除き、利用者負担金は、政府自らがそのサービス、資源または財物を提供した場合（後記⑥ (d) の規定するところによる。）に連邦政府に発生する全コストを十分に回収できる金額とする。

②後記⑥ (c) に規定する場合を除き、利用者負担金は、政府自らが公物もしくは資源をリースまたは売却する、またはサービスを提供する（例えば、連邦が所有する建造物のスペースをリースする。）場合には、市場価格（後記⑥ (d) の規定するところによる。）に基づくものとする。これら事業類型契約の場合においては、利用者負担金は、総コストの回収に限定されることはなく、新たな純収入をあみ出すこともできる。

③【邦訳省略】

④【邦訳省略】

③政府が、サービス、公物または資源に提供にあたり、本人確認のできる特定の受領者に対する特別利益と一般人に対する利益の双方を提供している場合においては、前記⑥ (a) ②に定めるところによる。この場合において、機関が本人確認のできる特定の受領者に対する特別利益の提供の必然的な結果として一般人が利益を享受できるとき（例えば、公共利益が、独立しておらず、たんに特別利益に付随するかたちでもらわれるとき。）には、当該機関は、一般人に対していかなるコストも配分してはならない。当該機関は、当該特別利益を提供する連邦政府の総コストを、本人確認のできる特定の受領者または市場価格から回収しなければならない。

④特定の受益者（specific beneficiary）の本人確認が曖昧な場合には、サービスに対する負担金の支払を求めてはならない。この場合において、当該

サービスは、本来的に広く一般人の利益に資するものとみることができる。

(b) 受領者への直接的な負担金

特別利益の全部または一部を他者へ移転することができる場合においても、負担金は当該特別利益の直接受益者に課すものとする。

(c) 適用除外【邦訳省略】

(d) 総コストおよび市場価格の決定

①「総コスト (full cost)」とは、連邦政府が公物、資源またはサービスを提供するにあたって生じるすべてに直接コストおよび間接コストを含む。これらのコストには、次の適切な負担(ただし、それらに限定されない)を含む。

① 給与および医療保険や退職金を含む給与外給付、直接および間接の人件費。退職コストには、通達 (Circular) No. A-IIに規定する従業者拠出金でカバーされない発生する(積立または非積立を問わない。)すべてのコストを含むものとする。

② 共通費用、コンサルタント費用その他間接コスト、原材料費、公共旅金、保険料、旅費、土地、建物および設備の賃貸料ならびに帰属賃料。帰属賃料コストが発生する場合には、次の費用を含むものとする。

(i) 建造物や施設にかかる原価償却費。内国歳入庁 (IRS) が定めた公的減価償却ガイドラインによる。ただし、当該ガイドラインよりも最適な評価があるときにはそれによることができる。

(ii) 土地、建造物、施設その他資本的資産にかかる年次償還額(長期国債の平均償還率に相当する金額)

③ 監理コスト

④ 執行、徴収、調査、環境影響評価を含む基準の設定にかかるコスト

⑤ 総コストは、その機関で利用できる最良の記録に基づき評価・決定されるものとする。この場合において、新たなコスト会計システムを策定する必要はない。

② 「市場価格 (market price)」とは、公開された市場で競争に基づいた公物、資源またはサービスの価格を指す。市場価格は、当該公物、資源またはサービスの不足または過剰状態のもとでは決定されてはならないものとする。

① 公物、資源またはサービスに実質的な競争状態にあるとする。この場合に、市場価格は、例えば、次のような商業慣行を用いて決定するものとする。

(i) 競争的な入札、または、

(ii) 政府が提供すると同様もしくは類似の公物、資源または

サービスを提供する競争的市場における一般的な価格を参照。ただし、需要、サービスの水準および財物またはサービスの質を考量し調整を加えた額（例えば、周辺の民間のキャンプ場または牧草地の考量）

- ⑥実質的な競争状態にない場合には、政府が提供すると同様もしくは実質的に類似の公物、資源またはサービスを提供する市場における一般的な価格を参照。ただし、当該公物、資源またはサービスの不足または過剰状態にないものとして算定できる供給、または/および価格の調整を加えた額（例えば、人里離れたキャンプ場）

⑦**実施**：(a) 利用者負担金は、規則（regulations）を公布することにより実施するのが、原則的な政策である

- (b) 法律が負担金の賦課を禁止または制限している場合で、当該負担金の実施を望むときには、立法で対応するものとする。原則として、立法措置は、利用者負担金に対する制限の解除を求め、かつ本通達の盛られたガイドラインに基づいて当該負担金を実施できるように求めるものとすべきである。一般的権限を伴う法律の議会通過が難しい場合には、より限定的な権限を求めるものとすべきである。予定される負担金額は、⑥のガイドラインに基づくものとする。法律は、次のような内容とすべきである。

- ①サービスに対して負担金がどのように賦課されるかおよび利用される価格の仕組みについての一般的要件を定義すること。
- ②サービスの提供に先立ちまたは同時に徴収される利用料を特定すること。ただし、前もって払戻しサービスを認める旨を規定していない場合を除く。
- ③徴収金がどの会計に計上されるのかを特定すること。法案には、通例、正確な負担金額が記載される必要はない。利用者負担金表（user charge schedule）は、規則に定められるべきである。これにより、課金コストや市場価格の変更を料金に反映させる改訂を行政レベルで行うことができる。前記⑥に規定する水準の負担金額を徴収できそうもないと思われる場合においては、負担金額は現実的な水準に設定されるべきである。
- (c) 個別消費税（excise taxes）は、政府サービスを受ける特定の受益者に課金をする他の手法である。ただし、現在、すでに特定個人に利益を与える政府サービスに対する財源を与えるために個別消費税を導入している場合には、新たな利用者負担金の導入を検討すべきではない。機関は、新たな個別消費税が、負担金よりも行政的にも極めてコストが低く、かつ当該個別消費税の負担が利用人口のほぼすべてに及ぶ場合（例えば、公道の建設費

用をガソリン税で賄う場合)には、検討に値するといえる。個別消費税は、行政行為によっては課することはできないので、法律の制定を必要とする。法律制定は、⑦(b)に規定する基準に合致するように求められる。

また、税率を法律に明確に規定する必要がある。機関は、個別消費税に関する審査を定期的実施し、コスト変更を課税ベースに適切に反映させる更新をするための新たな法律を準備しなければならない。いかなる個別消費税案も、財務省租税政策担当副長官(Assistant Secretary for Tax Policy at the Department of Treasury)の同意を得なければならない。

- (d) 行政的な利用者負担金を設ける選択をした場合、機関は、当該負担金の実施を認めるのかどうかについて、独立機関予算算当法(IOAA)に加えあらゆる制定法を精査しなければならない。
 - (e) 新たな負担金の提案をする、または現行の負担金を変更するにあたり、同じまたは同類の利用人口に対して特別の利益を与える他のプログラムの管理者は、協議をしなければならない。合同法律案を作成し、かつ利用者の負担を緩和するために合同徴収行為を検討するものとする。
 - (f) 徴収コストを最小にするための努力がなされなければならない。徴収行為の企画にあたっては、通達(Circular) No. A-76(収益事業の遂行/Performance of Commercial Activities)に盛られた原則を点検するものとする。
 - (g) 法案は、通達(Circular) No. A-19の規定に基づき行政予算管理局(OMB)に提出するものとする。利用者負担金案を予算的に確に反映させるために、機関は、早い段階で法案についてOMBと話し合いをするように推奨される。
- ⑧ **機関の責任**：機関は、本通達に盛られた政策に準拠して利用者負担金表を用意しかつ採択する責任がある。各機関は、次のことをするものとする。
- (a) 本通達が適用になるサービスおよび事業を確認すること。
 - (b) 提供される特別利益の範囲を確定すること。
 - (c) 適切な総コストまたは市場価格の決定にあたり⑥の定められた原則を適用すること。
 - (d) 規則の公布による負担金の設定または適切な法律の提出により⑦に盛られたガイドラインを適用すること。
 - (e) 次の点について、隔年ごとに機関の利用者負担金プログラムを審査すること。①現行の負担金に想定外のコストまたは市場価格の変更を反映させるための改訂を行うこと。②すべての他の機関のプログラムについて、料金を政府サービスに課すべきかどうか、または政府の財物もしくはサービス

の利用者に課すべきかどうかを審査すること。機関は、利用者負担金についての隔年ごとの審査結果、および1990年首席財務官法 (Chief Financial Officers Act of 1990) によって求められる首席財務官年次報告書 (Chief Financial Officers Report) 案を精査するものとする。

(f) 【邦訳省略】

⑨ 記録の保存 【邦訳省略】

⑩ 徴収額の処理 : (a) 法律に別段の定めがある場合を除き、利用者負担金徴収額 (user charge collections) は、合衆国法典 (U.S. Code) タイトル31第3302条の基づき、雑収入として、財務省の一般会計 (general fund) に計上される。

(b) 徴収額を機関に留保するための法案は、一定の条件に合えば妥当なものとなる。法案は、⑦(b)に盛られたガイドラインに合致しなければならない。徴収額を機関に留保するための法案は、サービス料金で実質的に独立採算運営できる場合に妥当なものとなる。【以下、邦訳省略】

⑪ 以下 【邦訳省略】

以上のように、OMB利用者負担金通達 (OMB Circular No. A-25 Revised, 1993) を精査してみればわかるように、連邦の執行行政庁 (例えば、課税庁/IRS、環境保護庁/EPAなど) が議会の同意を得て法律 (statutes) で不特定多数者 (一般人) を対象に課す「租税 (taxes)」と、執行行政庁その他公的政策実施機関 (例えば、架橋公団など) が規則 (regulations) で料率を決めて特定者 (特別利益を受ける受給者・受益者) を対象に課す「負担金/課金 (fees/charges)」とは、別物としてとらえられている。

連邦が、仮に、現行の燃料課税から“マイルージ税(走行距離ベースの新たな個別消費税)”または“マイルージ課金/負担金”に移行・転換とする。この場合には、OMB利用者負担金通達に盛られたガイドラインは重い意味を持つ。

(4) 「負担金/課金とは何か」をめぐる連邦の司法判断

アメリカにおいては、公物や公サービスを特定の受給者ないし受益者と

直接関連を持つかたちで提供する際に求める金銭は、“負担金/課金”となるとされる。これに対して、“租税”を課す場合には、不特定多数者・一般人を対象に、所得または資産などを課税ベースに、応能負担のルールなどに基づき、特定者に受益をもたらすことを前提としないで、法律に基づき強制的に負担を求めることが要件となる。つまり、双方を区別するカギは、誤解を恐れずにいえば“対価関係”にあるか否かである。

連邦や州、地方団体の執行行政庁その他公的政策実施機関は、財源または財政収入を確保するために、“負担金/課金”の名称で金銭の負担を求めることが少なくない。これは、“負担金/課金”の場合には、議会の議決に基づいて決定する必要がないことも多いからである。言い換えると、賦課する機関が、かなり自由に負担対象や負担率を決定することができるからである。

しかし、それが、真の意味での“負担金/課金”なのか(言い換えると“租税”ではないのか)が、しばしば問題になり、司法の場で争われることも少なくない。双方を明確に線引き区別する(bright line)のが難しい事例が多いからである。

仮に、裁判で、“負担金/課金”の名称で求めた金銭の負担が、“租税”と判断されたとする。この場合には、当該負担金/課金は違法または違憲となる。廃止するか、継続するにしても、租税法律主義のもと、改めて課税対象、負担率(税率)などを、議会の議決に基づく税法で決定しなければならなくなる。

①負担金/課金をめぐる連邦の司法判断基準

連邦の執行行政庁その他公的政策実施機関は、特定の財源または財政収入を確保するために“負担金/課金”の名称で金銭の負担を求めることも少なくない。なぜならば、負担金/課金を求める手続が、租税の場合に比べ容易なためである。しかし、安易な負担金/課金の徴収を戒めるために、負担者は、それが真の意味での“負担金/課金”なのかどうかを問う

ためにしばしば司法の場で争うことになる。その場合の主な判断基準は、裁判例などを踏まえてまとめてみると、次のとおりである⁽³⁰⁾。

【図表 7】 “負担金/課金” 該当性の主な判断基準

- ① 本人確認できる特定者（特別利益を受ける受給者・受益者）に対して負担を求めているのかどうか。
- ② 不特定多数者・一般人（general public/the public at large）が享受できない特別な利益（special benefits）の提供に対する負担を求めているのかどうか。
- ③ 徴収された財政収入は、政府の一般会計（general fund）ではなく、特別会計（trust fund）に計上され、独立採算ベースで、サービス、資源または公物を提供する事業目的に費消されているのかどうか。つまり、財政収入の用途（ultimate use of revenue）が特定されているのかどうか。

連邦レベルにおいて、司法は、これらの判断基準を用いて、その負担が、実質的な意味では「租税」に該当するのにもかかわらず、「負担金」として徴収されている場合には、憲法違反であるとの判断を下している⁽³¹⁾。

例えば人の健康や公共の福祉といった一般的な利益の確保、産業一般の利益の保護などを目的に「負担金」の名目で支払を義務づけると問題になる。この場合には、「租税」の形式を選択しなければならない⁽³²⁾。

② 主な連邦裁判例の分析

“租税”なのか、または“負担金/課金”かについて、連邦司法において

(30) See, Eben Alvert-Knopp, “The California Gas Charge and Beyond: Taxes and Fees in a Changing Climate,” 32 Vt. L. Rev. 217 (2007).

(31) 裁判例の分析として、See, Jasper L. Cummings, Jr., “User Fees Versus Taxes,” Tax Analysis (October 31, 2011) 321.

(32) 連邦最高裁判所は、租税の場合には必ずしも個々の受益と負担との間に合理的関連性を要しないし、応能原則に基づいてもよいし、公益を目的に負担を求めてもよいとする。See, National Cable Television Association v. U.S., 415 U.S. 336, at 340-1 (1974).

重要な裁判例として、2つの連邦最高裁判所判決および4つ連邦控訴裁判所(U.S. Court of Appeals for the D.C. Circuit)判決をあげることができる。それらの裁判例の概要を図説すると次のとおりである。

【図表8】 “負担金/課金” か、“租税” かが争われた主な裁判例

<p>連邦最高裁判所の先例</p>
<p>① 全国ケーブルテレビ協会 対 合衆国・連邦通信委員会事件判決(1974年) (National Cable TV Association v. U.S. & FCC)⁽³³⁾ : 本件において、連邦最高裁判所は、連邦政府および連邦通信委員会(FCC=Federal Communication Commission)が求める支払は、受領者が受ける価額(value to the recipient)を基準にしていることを理由に、サービス料金(fee for services)であり、租税ではないと判示した。</p> <p>② 連邦電力委員会 対 ニューイングランド電力会社事件判決(1974年) (FPC v. New England Power Co.)⁽³⁴⁾ : 本件において、連邦最高裁判所は、連邦電力委員会が求める支払は、特定の個人または法人に提供されるサービスを基準にしていることを理由に、租税ではなく、負担金/課金であると判示した。</p>
<p>連邦控訴裁判所の判決</p>
<p>① 全国ケーブルテレビ協会 対 合衆国・連邦通信委員会事件判決(1976年) (National Cable TV Association v. FCC) (1976年)⁽³⁵⁾ : 本件において、ワシントンD.C.巡回区連邦控訴裁判所は、連邦通信委員会(FCC)が求める申請費および年会費は、負担者との間に合理的な関連があることから、租税ではなく、サービスに対する負担金/課金であると判示した。</p> <p>② 電気事業会 対 連邦通信委員会事件判決(1976年) (Electronic Industries Association v. FCC)⁽³⁶⁾ : 本件において、ワシントンD.C.巡回区連邦控訴裁判所は、連邦通信委員会(FCC)が求めるサービス料金は、付随的に公益に資する面もあるものの、全体としてみれば私的利益につながる性格のものであるとして、租税ではなく、負担金であると判示した。</p> <p>③ キャピタルシティ通信会社 対 連邦通信委員会事件判決(1976年) (Capital Cities Communications, Inc. v. FCC)⁽³⁷⁾ : 本件において、ワシントンD.C.巡回区連邦控訴裁判所は、規制当局が求める支払は、規制当局と負担者との間に合理的な関連があることから、租税ではなく、サービスに対する負担金/課金であると判示した。</p>

④ ミシシッピ電力・電燈 対 合衆国原子力規制委員会事件判決 (1979年)

(Miss. Power and Light v. U.S. Nuclear Regulatory Commission (NRC))⁽³⁸⁾：本件において、第5巡回区連邦控訴裁判所は、規制当局 (NRC) が求める支払は、NRCと負担者との間に合理的な関連があることから、租税でなく、サービスに対する負担金/課金であると判示した。

⑤ サン・ジュアン携帯電話会社 対 プエリトリコ公共サービス委員会事件 (1992年)

(San Juan Cellular Telephone Co. v. Public Service Commission of Puerto Rico)⁽³⁹⁾：本件において、第1巡回区連邦控訴裁判所は、プエリトリコ公共サービス委員会が、連邦通信委員会 (FCC) から営業免許を得た携帯電話会社の総売上上の3%相当額を求める支払は、もっぱら当該委員会の規制業務に充当・費消する目的で会計に計上されていることを根拠に、租税ではなく、負担金であると判示した。

⑥ バレロ・テレストリアル会社 対 キャフレイ事件 (2000年)

(Valero Terrestrial Corporation v. Caffrey)⁽⁴⁰⁾：本件において、ウエストバージニア州が、州法に基づいてゴミ埋立て処理地 (land fill) でごみ処理をする者に対して求めた支払は、実質は“租税”であり、連邦憲法の州際通商条項および法の適正な手続を保障した条項に違反しているとして争われた。事実審 (連邦地方) 裁判所は、当該負担金/課金は、規制目的ではなく歳入調達目的で支払を求めているとの理由で、“租税”にあたると判示した。(ただし、連邦課税差止め法 (TIA=Tax Injunction Act) は、連邦裁判所が州税法についての訴訟を審理することを禁止していることから、同地裁は本件について審理を停止した。) 控訴を受けて、第4巡回区連邦控訴裁判所は、地裁の判断を是認したうえで、審理を停止した⁽⁴¹⁾。本件において、同連邦控訴裁判所は、連邦裁判所が審理することを禁

(33) National Cable Television Association v. U.S., 415 U.S. 336, at 340-1 (1974).

(34) National Cable Television Association v. U.S.& FCC, 415 U.S. 336, at 340-1 (1974).

(35) National Cable Television Association v. FCC, 554 F.2d 1094 (1976)

(36) 554 F.2d 1109 (D.C. Cir. 1976)

(37) 554 F.2d 1135 (D.C. Cir. 1976)

(38) 601 F.2d 223 (5th Cir. 1979)

(39) 967 F.2d 683, at 685 (1st Cir. 1992). ちなみに、本件は、自治領であるプエルトリコ法による課金の違法性を、原告・控訴人である携帯電話会社が、FCCから営業免許を得ていることから連邦裁判所で争う原告適格があるとし、手続が進められた事例である。

(40) 205 F.3d 130 (4th Cir. 2000).

(41) 連邦課税差止め法 (TIA=Tax Injunction Act) は、連邦と州との間での司法権限の分配を明確にするため、連邦裁判所が州税法に関する訴訟を審理するのを禁止している (合衆国法典タイトル28第1341条)。このため、連邦裁判所は、問われた課金が、負担金ではなく租税であると判断した場合には、裁判管轄権を失い、その事件については審理を停止する。ただ、訴訟を提起した結果として、訴訟当事者は、問われている課金が、“租税”であるか、“負担金”であるかを確認できることになる。

止される州税法関連事件であるかどうかを3つの基準に従って精査した。3つの基準とは、(1) どの政府機関が支払を求めているのか、(2) その支払を求められる住民の範囲、および(3) 收受した支払額はどのような目的に費消するのか、である。同連邦控訴裁判所は、(1)については、行政機関ではなく、州議会が支払を求めている。(2)については、ゴミの収集を求める市民および企業一般を対象として支払を求めている。そして、(3)については、收受した額は主として環境の保全を目的としている。言い換えると、州の広範な住民の利益に資することを目的としている。以上の理由から、問題となった課金は、負担金ではなく、“租税”にあたりと判断した。

以上のような事例では、安易な負担金/課金の徴収を戒めるために、政府が負担金の名称で求める支払が、真の意味での“負担金/課金”なのかどうか、支払を求められた者が争ったものである。これらの事例を読む限りにおいては、司法(裁判所)は、争われた“負担金/課金”を実質的には“租税”であるとし、違法または違憲であり、無効と判断することにはかなり消極的な姿勢にあることが伺える。

これは、連邦政府の執行行政庁その他公的政策実施機関が、OMB利用者負担金通達(OMB Circular No. A-25 Revised, 1993)などに準拠し、用意周到な法律立案をしていることも一因である。具体的には、負担金/課金法案の準備段階において、「特定の者に限定した形で公サービスを給付するまたは公物を利用させる場合に、その受領者または受益者に課す金員が厳密な意味での負担金であると法認されるためには、受けた利益と負担額との間に合理的関連性を求められる」とのポイントについて、事前に、厳しく自己精査をしていることが背景にある。

(5) 「租税」か、「負担金/課金」かについて事前判断を求める連邦の制度

連邦機関は、連邦や州、地方団体が求めてきた支払を“負担金”なのか、それとも“租税”なのかを精査するように、求められる。なぜならば、一般に、連邦機関は、連邦や州、地方団体が求めてきた支払が“税金

(tax)”にあてはまる場合には、主権に基づく納税が免除されるからである⁽⁴²⁾。これに対して、求められた支払が、負担金である場合には、その負担が免除されないからである。すなわち、水道料金や電気料金のように受益に基づき特定の者が負担する「受益者負担金」または「税外負担金」については、連邦政府機関であっても支払を免除されない。

連邦機関は、求められた支払が、受益者負担金なのか、それとも負担する義務が免除される“租税”なのかは、その名称で判断するわけにはいかない。連邦機関は、名称が負担金であっても、その実質は“租税”ではないかと疑われる場合、その判断を司法(裁判所)に委ねることができる。しかし、もう1つの選択肢として、連邦機関は、連邦政府検査院(GAO=Government Accountability Office)に、事前決定(advice decision)、事前確認(advance ruling)を求めることができる。

①連邦政府検査院での事前決定手続の基本

連邦政府検査院(GAO)は、1921年予算会計法(Budget and Accounting Act of 1921)に基づいて連邦議会の機関として創設された⁽⁴³⁾。当初の名称は「会計検査院/General Accounting Office」であったが、2004年に「Government Accountability Office」に名称変更され、今日にい

(42) 連邦に対する州税の免除(Federal Immunity from State Taxation)原則は、連邦最高裁のマックローチ対メリーランド事件判決(McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 316 (1819))で示された「州は連邦政府の財産や作用を規制できない(states may not regulate property or operations of the federal government)」(at 426)とする言及に由来するものである。この課税免除原則は、その後、判例や制定法を通じて一部制限されたが、現在でも先例としての地位を維持している。また、合衆国憲法第1条10節2項も、州の連邦に対する課税権を制限している。See, Note, “Federal Immunity from State Taxation: A Reassessment,” 45 U. Chi. L. Rev. 695 (1978).

(43) 1921年予算会計法の制定により、それまで連邦議会の権限とされていた予算編成を政府が所管することになり、財務省内に新たに予算局(BOB=Bureau of Budget)が設置された。一方、会計記録と会計検査の機能は連邦財務省から切り離され、新たに設置された連邦会計検査院(GAO=General Accounting Office)が所管することになった。

たっている⁽⁴⁴⁾。

連邦議会は、GAO院長(Comptroller General)に対して、数多くの制定法に準拠して、さまざまな権限を付与している。それらは、大きく、次の3つに分けられる。

【図表9】 GAO院長の主な権限

<p>① 連邦機関の業務や会計を検査や監査・報告する権限：GAO院長は、具体的には、次の権限を有する。(1)各連邦機関の財務取引を監査する権限(合衆国法典タイトル31第3523条a項/31 U.S. Code § 3523 (a))、(2)収入、および公金の支出および使用に関するあらゆる事項を検査し、かつ議会の上下両院の関係委員会に当該事項を報告する権限(合衆国法典タイトル31第712条1号および719条a項2号/31 U.S. Code § 712 (1) & 719 (a) (2))、(3)連邦機関のプログラムや業務にかかる業績評価する権限(合衆国法典タイトル31第717条b項/31 U.S. Code § 717 (b))⁽⁴⁵⁾</p>
<p>② 非拘束的な決定をする権限：GAO院長は、連邦機関の従業者、さらには私人からの求めに応じて、支払経費が法令に抵触することがないかどうかについて非拘束的な事前確認(nonbinding advance decisions)を発出する権限を有している(合衆国法典タイトル31第3529条[院長への確認の請求] 31 U.S. Code § 3529 - Requests for decisions of the Comptroller General)。</p>
<p>③ 拘束的な決定をする権限：GAO院長には、会計決算権限(account settlement authority)を典拠に、拘束的な法令の適用・解釈をする権限が与えられている⁽⁴⁶⁾。すなわち、GAO院長は、連邦機関の従業者、さらには私人からの求め</p>

(44) 「Government Accountability Office」の邦訳については、従来どおり「会計検査院」とする、あるいは「政府説明責任院」とするものなどさまざまである。本稿においては、「政府検査院」の訳をあてる。

(45) 本来的に、これらの権限は、議会の国政調査権限を典拠にしており、議会が立法をするにあたり必要な情報提供を行うことを狙いとしている。なお、GAOについて、その軌跡をたどった邦文の研究としては、渡瀬義男「米国会計検査院(GAO)の80年」レファレンス(2005年6月号)参照。

(46) GAO院長は、連邦機関が行う支出を、承認するように求められる。ただし、法律で承認が不要と定められている場合を除く。したがって、GAO院長は、支出が法律に適合していないと判断した場合には、その支出を承認することができない。GAO院長の会計決算権限(account settlement authority)を典拠とした③拘束的な決定(binding legal decisions)を出すことは極めてまれである。なぜならば、GAO院長は拘束的な決定を出しても、連邦機関の問題職員の問題を司法的に追及する権限を認められていないからである。

に応じて、支払経費が法令に抵触することがないかどうかについて事前に法的決定書 (advance binding legal decisions) を発遣する権限を有している (合衆国法典タイトル31第3526条 [会計決算] 31 U.S. Code § 3526 -Settlement of accounts)。

以上のように、GAO院長は、連邦議会に委員会委員に対する見解 (opinions) 表明し、かつ合衆国法典タイトル31第3526条および3529条に基づき、公金 (配分された予算) の利用および会計に関する法的争点について行政機関の職員の求めに応じて法的決定 (legal decisions) を出すことができる⁽⁴⁷⁾。

これら見解表明や法的決定の発出は、GAO院長名で行っているが、具体的な作業は、GAOの法律顧問局 (OGC=Office of General Counsel)⁽⁴⁸⁾が行っている⁽⁴⁹⁾。

もっとも、GAO院長が、会計決算権限 (account settlement authority) を根拠に㊦拘束的決定 (binding legal decisions) をすることについて、これを正面からは認めることについては強い異論がある⁽⁵⁰⁾。なぜならば、

(47) 加えて、政府検査院長は、合衆国法典タイトル31第3527条および3528条に基づき公的資金の損失について責任を有する職員の責任を軽減する決定を出すことができる。

(48) Office of the General Counsel, GAO, Procedures and Practices for Legal Decisions and Opinions (2006).

(49) GAOの法律顧問局 (OGC) は、GAOが、各連邦機関に分配された資金 (歳出) の利用および要件に関して意見表明や決定を出す場合に生じる法的問題についてまとめたガイドブック (通称「赤本 (red book)」) を公表している。See, OGC, “Principles of Federal Appropriations Law (GAO)”. なお、赤本は、14章からなり、頻繁に改訂されている。Available at: <http://www.gao.gov/legal/red-book/overview>

(50) 例えば、連邦財務省の外局にある執行行政庁である内国歳入庁 (IRS=Internal Revenue Service) の首席法律顧問官室 (OCC=Office of Chief Counsel) も庁内の各部門からの事前確認の求めに応じて覚書 (メモランダム/memorandum) の形で回答書を発出している。例えば、内国歳入法典 (RIC) 4251条 a 項 [通信サービス税 (tax on communications services)] は、緊急 [警察・火災・救急] 電話番号911サービス料金に3%の個別消費税を課している。この場合で、携帯電話を使って911サービスを利用する者 (消費者) に対して電話会社は、消費者の選択により当該携帯電話に専用のチップの装着を求め、別途に「E911」または「高度911」サービス料金を加算している。IRSの個別消費税プログラム担当主任が、この“加算料金”を入れて

GAOは立法府の機関として設立されており、GAO院長に㊸拘束的決定(binding legal decisions)をする権限を認めることについては、執行府や司法府の権能と抵触することになりかねないからである。アメリカ立憲制度における三権分立(separation of powers)の原則からして大きな問題であるとの主張がある⁽⁵¹⁾。

㊸ “租税”か“負担金”かの連邦政府検査院での事前確認事例分析

一般に、連邦の各種機関は、連邦や州、地方団体が求めてきた支払が“税金(tax)”にあてはまる場合には、連邦法でその税負担が免除されない旨が明定されているときを除き、納税が免除される。

ある連邦機関が、求められた支払が、水道料や電気料のような利用者“負担金”なのか、それとも主権に基づき負担する義務が免除される“租税”なのか明確に判断できないとする。疑いのあるまま支払をし、後に“租税”であるとされた場合には、法定外の違法な支出とされ、責任を問

連邦通信サービス税の課税ベースを算定すべきかどうかについて、OCCに確認を求めた事案がある。この事案において、OCCは、バレロ・テレストリアル会社対キャフレイ事件(Valero Terrestrial Corporation v. Caffrey, 205 F.3d 130 (4th Cir. 2000))など、“租税”と“負担金”とを峻別する基準を示した裁判例を典拠に、911加算料金は、議会が広く電話加入者一般に支払を求めておらず、また受益と負担が密接に関係していること、当該加算料金は電話料金とは別記するかたちになっていることなどを理由に“租税”にはあらず、連邦通信サービス税の課税ベースには入らないとの確認書を発出している。See, OCC of IRS, Memorandum No. 201046010 (Nov. 19, 2010). この事案は、執行行政庁であるIRS内部の仕組みを活用した事前確認である。立法府にあるGAOが、他の行政機関の職員の求めに応じて法的決定(legal decisions)を出すのは異なる。

(51) 連邦司法省(DOJ=Department of Justice)は、GAOは立法府の機関であり、院長が法的拘束力のある決定をすることは執行府ないし司法府の機能を果たすことにもつながりかねず、執行府および司法部に属しないGAO委員長が、権利について決定したり、合衆国の法律を執行したりするのは本末転倒である、と批判している。GAO院長の会計決算権限(account settlement authority)を典拠とした㊸拘束的決定(binding legal decisions)を出す権限については、GAOとDOJとの間で久しく論争が続いている。See, Edward R. Murray, “Beyond Bowsher: The Comptroller General’s Account Settlement Authority and Separation of Powers,” 68 Geo. Wash. L. Rev. 161, at 171 (1999).

われかねない。また、いったん支払をした後に司法（裁判所）に判断を求めることもできるが、テマとヒマがかかる。

この場合、当該連邦機関は、連邦政府検査院（GAO=Government Accountability Office）に対し、当該支払が法令に抵触することがないかどうか、つまり負担金として求められた支払が実質的には“租税”にあたるのではないか、について非拘束的な事前決定（nonbinding advance decisions）を求めることができる。

以下に、“租税”か“負担金”かのGAO院長による事前決定事例を分析し、要点をまとめて紹介する。

【図表10】 “租税”か“負担金”かのGAO院長による事前決定事例

① カリフォルニア電子廃棄物回収負担金にかかる事前決定事例（2011年）：

合衆国裁判所事務局（AOUSC=Administrative Office of the United States Courts）事務部は、合衆国法典タイトル31第3529条〔院長への確認の請求〕に基づき、GAO院長に対して、AOUSC支部が支払を求められたカリフォルニア電子廃棄物回収負担金（California E-Waste Recycling Fee）は、真に“負担金”なのか、言い換えると、負担が免除される“租税”ではないのかについて決定を求めた。加州の電子廃棄物回収負担金法は、コンピュータ機器を購入する段階で当該負担金を支払うことになっている。GAO院長は、サン・ジュアン携帯電話会社 対 プェリトリコ公共サービス委員会事件判決（San Juan Cellular Telephone Co. v. Public Service Commission of Puerto Rico, 967 F.2d 683, at 685 (1st Cir. 1992)）などの裁判例を典拠に、加州電子廃棄物回収負担金は、州議会が広く一般人に支払を求めていること、収受した額は住民一般に資する目的に費消されていることなどを理由に、加州電子廃棄物回収負担金は、“租税”であると決定した⁽⁵²⁾。

② ジョージア州911〔緊急通報用電話番号〕負担金にかかる事前決定事例（2003年）

：連邦商務省（Department of Commerce）山岳管理支援局（Mountain Administrative Support Center）事務局は、合衆国法典タイトル31第3529条〔院長への確認の請求〕に基づき、GAO院長に対して、傘下の全国気象

(52) GAO, Decision: Matter of Administrative Office of the U.S. Courts-California E-Waste Recycling Fee (B-3209998, May 4, 2011).

局(NWS=National Weather Service)が、1977年ジョージア州緊急電話番号911サービス法に基づき、同州において、同州の自治体〔カウンティ〕当局を代理した電話会社(BellSouth)から全国気象局(NWS)に求められた911課金の支払が、真に“負担金”なのか、言い換えると、連邦機関に負担が免除される“租税”にあたるのかについて事前決定を求めた。GAO院長は、サン・ジュアン携帯電話会社対プエリトリコ公共サービス委員会事件判決(San Juan Cellular Telephone Co. v. Public Service Commission of Puerto Rico, 967 F.2d 683, at 685 (1st Cir. 1992))およびバレロ・テレストリアル会社対キャフレイ事件(Valero Terrestrial Corporation v. Caffrey, 205 F.3d 130 (4th Cir. 2000))などの裁判例を典拠に、911課金は、州議会が、広く一般人に支払を求めていること、収受した額は住民一般に資する目的に費消されていることなどを理由に、“租税”であると決定した⁽⁵³⁾。

以上のように、連邦機関は、法定外支払・支出を回避するために、連邦政府検査院(GAO)に対し、負担金として求められた支払が連邦機関には免除されている実質的な意味での“租税”ではないのかどうかについて、事前決定、事前確認を求めることができる。しかし、この制度には、マイナスの評価とプラスの評価がある。マイナスの評価としては、立法府の1機関に過ぎないGAOが、司法府や執行府(行政府)と競合するような法の解釈・適用にかかる権能を行使することに対する権力分立論からの懸念である。一方、プラスの評価としては、連邦機関が限界支払事例についてGAOに駆け込みチェックを求めることができることである。

仮に諸州が現行の自動車燃料税からマイレージ負担金に移行・転換したとする。この場合、負担金の名称で導入されたマイレージ課金の真の性格が問われかねない。連邦政府機関は、GAOに対し事前決定、事前確認を求める途を選択したとする。GAOが、これら連邦政府機関の求めに応じ、当該マイレージ課金は連邦の主権に基づき負担する義務が免除される“租税”にあたるかの決定を下したとすれば、連邦機関の公用車両の対する州

(53) GAO, Decision: GAO, Decision: Matter of National Weather Service-Georgia 911 (B-301126, October 22, 2003).

のマイルージ課金を支払うことは法定外支出、違法となる可能性も出てくる。

（6）諸州における負担金/課金法制の展開

連邦の場合に加え、州や地方団体の場合も、連邦の独立機関予算充当法（IOAA）と類似の法律や条例が定められ、それらを準拠法にして従量課金（CC）が定められていることが多い。州や地方団体の場合で、こうした準拠法が定められていないときには、州の一般警察権（state's general police power）に準拠して、従量課金（CC）が課されている。以下に、諸州の現状を点検してみる。

①ワシントン州の負担金/課金法制の特質

例えば、ワシントン州の歳入法典（Revenue Code/RCW）は、州内の地方団体（シティ、タウンなど）が発電や消火栓の設置などを含む水道事業を行い、当該サービスの利用・配分・価格を規制することができる旨規定する（Wash. Rev. Code § 35.92.010 [発電を含む水道事業の取得および運営する権限サービス料金の分類（Authority to acquire and operate waterworks—Generation of electricity—Classification of services for rates）]）。

地方団体の統治機関は、この規制権限に基づき、サービス料金の設定にあたり、次の点を遵守するように求められる。

【図表11】 ワシントン州の地方団体における水道サービス料金の設定条件

- ・ サービス料金は、同じクラスの利用者に対しては均一（uniform）であること。
- ・ 利用者のクラス分けにあたり、サービス費用、利用者の所在地、水道システムの維持管理・部品交換などにかかるさまざまな費用、水質や供給される水量、供給日時や時間その他あらゆる合理的な理由を考量すること。
- ・ コスト割れで料金の設定をしてはならないこと。

②カリフォルニア州の負担金/課金法制と司法判断

州によっては、“租税”にあたるのか、それとも“負担金/課金”にあたるのかの裁判を通じて、その性格を決定するところもある。カリフォルニア州(加州)がその1例である。

加州においては、州法に基づき州規制機関が子ども用品製造業者に課した検査料が、必要な経費を賄うために徴収される“負担金/課金(fees)”にあたるのか、一般的な歳入を得る目的で徴収される“租税(taxes)”にあたるのか、司法の場で争われた(Sinclair Paint Co. v. State Bd. of Equalization, 937 P.2d 1350 (Cal. 1997))。

加州憲法は、負担金/課金する場合には、その根拠法は州議会両院の過半数の賛成を得て成立すればよいとする。これに対して、州民に租税を課す場合には、その根拠法は州議会両院の3分の2以上の賛成を得て成立するように求められる⁽⁵⁴⁾。

本件において、原告/上訴人である子ども用品製造業者は、自己に課されている負担金/課金は、実は租税であるのにもかかわらず、州議会両院の3分の2以上の賛成を得た法律によって課されていないことから、違憲・無効であるとして訴えたものである。

本件において、加州最高裁判所(Supreme Court of California)は、当該検査料は、州の一般的な警察権限(規制権限)に基づいて課した負担金/課金(fees)であり、州議会の3分の2の賛成を得て課することができる租税(tax)ではないとし、当該準拠法は違憲・無効ではないと判示した

(54) 1978年に、カリフォルニア州では、提案13号(Proposition 13)が住民投票で成立した。提案13号は、州憲法を改正し、固定資産税の減税に加え(Cal. Constitution Article XIII § 1&2)、固定資産税や州所得税、州売上税その他いかなる州税の増税をする場合には、州議会両院の3分の2以上の賛成を要するとしたものである(州憲法第13条のA第3節/Cal. Constitution Article XIII § 3)。提案13号成立後、州憲法が改正され、現在にいたっている。加州の提案13号は、納税者の反乱(tax revolt)として名を馳せ、その後のアメリカにおける「小さな政府」指向のさきがけとなった。See, e.g., Sheila M. Flaherty, “Property Tax Limitations: Do We Need a New Approach for the 1990s?,” 45 Tax Law. 827 (1992).

(Sinclair Paint Co. v. State Bd. of Equalization, 937 P.2d 1350, at 1356 (Cal. 1997))。

【図表12】 シンクレア・ペイント社事件加州最高裁判決（1997年）

- ・加州議会は、1991年に、幼児用リード（迷子ひも）中毒防止法（The Childhood Lead Poisoning Prevention Act of 1991）を単純過半数で成立させた。
- ・この法律は、幼児用リード（迷子ひも）の製造業者などに対し、化学物質で汚染されたリードで幼児が中毒になることを防止するための検査および汚染したリードで中毒になった被害者の救済を目的としたプログラムへの費用負担を義務づけるものである。この法律に従い、幼児用リード（迷子ひも）の製造業者などは、加州の査定平準局（BOE=State Board of Equalization）⁽⁵⁵⁾に一定額の費用を納付するように求められる。
- ・本件における争点は、このプログラムへの費用負担は、負担金（fees）なのか、または、加州憲法第13条のA第3節に規定する州議会において3分の2以上の賛成で成立するように求められる租税（taxes）にあたるのかどうかである。
- ・事実審裁判所である州控訴裁判所（Cal. Court of Appeals）は、プログラムへの費用負担は、租税（tax）であり、1991年幼児用リード（迷子ひも）中毒防止法は州機会両院の3分の2以上の賛成を得て成立しておらず、違憲・無効であると判示した。
- ・これに対し、加州最高裁判所は、本件におけるプログラム負担金は、州の一般的警察権限（規制権限）に基づいて課金されており、プログラムへの負担とその効果との間には合理的関連性（reasonable relationship）があることを理由に、負担金（fees）であるとし、違憲・無効の主張を退けた。

③諸州における負担金/課金と司法判断

財政収入の確保にあたり「租税」を選択する場合には、連邦⁽⁵⁶⁾の場合も州の場合も、それぞれの議会による審査・承認を受けるように求められる。減税指向の強いアメリカの選挙民は、増税法案に賛成する議員候補者を積極的に支持しない。マスメディアも、“増税提案”には常に厳しく目

(55) 加州の査定平準局（BOE=State Board of Equalization）は、税務行政（tax administration）や負担金の徴収（fee collection）を行う執行庁である。

(56) U.S. Constitution art1 § 8（合衆国憲法第1条8節）

を光らせている。これに対して、特定の分野またはサービスに対する“利用者負担金/課金の増徴”には、マスメディアや一般市民の注目度がそれほど高くない。このため、行政官や議員は、概して“租税”の文言には注意深くなるものの、“負担金”、“利用料”、“課金”の文言を使いたがる傾向が強いことが指摘されている⁽⁵⁷⁾。

特定の財源または財政収入を確保するにあたり、“租税”、“負担金/課金”、どちらの途を選択するかは、州議会や州当局、公的事業体（public utilities）などに委ねられている。負担者側からは、使途目的（警察権限をベースとした公共の安全・住民の健康保護などのための規制目的、特別利益の受領者・受益者への負担請求目的など）に照らして、“負担金/課金”の形、あるいは“租税”の形で賦課するのがゆるされるのかどうかをめぐり訴訟が提起されている。とりわけ、州レベルの各裁判所で審理された数多くの裁判例の積み重ねをみている。

【図表13】州裁判所による“租税”か“負担金/課金”かの判定事例分析

- ① ミシガン州最高裁判決：ボルト対ランシング市事件（1998年）（Bolt v. City of Lansing）⁽⁵⁸⁾：本件において、ミシガン州ランシング市の不動産所有者であるボルトは、新たに制定された同市条例（Ordinance 925）に基づき暴風雨処理対策サービス負担金の支払を求められた。ボルトは、この種の負担金は、州憲法修正（第9条25節～31節）に規定する住民投票でその是非を決するように求められる“租税”であり、違憲・無効であるとして、納付済み額の還付を求め、訴えを提起した。州最高裁は、多数意見において、問われた負担金（service charge）は、住民投票で決せられるべき“租税（tax）”であるとし、ランシング市条例は州憲法に違反し、無効であると判示した。事実審裁判所の判決を是認し、市側の上訴を棄却した。州最高裁は、“租税”と“負担金”とを区別する基準として、次の3つをあげた。利用者負担金であるためには、①収入の用途がもっぱら規制業務サービスの遂行にあり、歳入調達为目的ではないこと。②提供されるサービスの利用料に応じて課金されること。③負担は任意であり、

(57) See, e.g., Brian Faler, “Government Fees the Key to Budget Bargain?,” Politico (April 3, 2015).

(58) 587 N.W. 2d 264, at 266-67, 271 (Mich. 1998).

財物やサービスの利用量に応じて課金されること。州最高裁は、問われた暴風雨処理対策サービス負担金は、負担者の特別の利益に資するものではなく、不特定多数・住民一般の利益に資する目的で課されていることから、①および②の基準を充足していなことから、“負担金”にはあたらず、“租税”にあたるとした。

② **ミズーリー州最高裁判決：クレイグ 対 マーコン市事件（1976年）**（Craig v. City of Macon）⁽⁵⁹⁾：本件において、ミズーリー州マーコン市は、同市条例で、住民に月2ドル45セントの廃棄物処理費用を課した。しかし、同市の住民であるクレイグ他は、自分等が利用してもいない特別の利益を受けない課金である。住民一般の利益に資する廃棄物処理費用を求める場合には、州憲法に基づき“租税”の形式を採用が必要があるとして、同条例の適用差止めを求めた。州最高裁判所は、事実審裁判所の下した訴えの棄却判決を容認し、上訴を棄却した。本件において、州最高裁は、徴収された財政収入はすべて廃棄物処理に費消されることになっていることなどを理由に、住民一般の利益に資する面がないとはいえないものの、自治体の警察権⁽⁶⁰⁾に基づき廃棄物処理の費用を“負担金”の形で全住民に求めることを容認した。すなわち、本件では、財政収入の用途（ultimate use of revenue）が特定されていることを根拠に自治体の主張を容認した。

③ **ニューメキシコ州最高裁判決：ホップス市 対 チェストポート社事件（1996年）**（City of Hobbs v. Chestport, Ltd）⁽⁶¹⁾：本件において、ニューメキシコ州ホップス市が、同市条例でゴミ収集と処分制度運営にかかる費用の負担を住民に求めているのに、チェストポート社がその費用を負担しなかったため、滞納額の支払を求めて争ったものである。事実審裁判所は、チェストポート社（C社）に滞納額の支配を命じたため、C社がその命令の取消を求めて同州最高裁判所に上訴したものである。C社は、こうした利用者負担金の支払を求める場合、先例によると、もっぱら自分等に特別の利益がなければならぬこと、しかし、この負担金は同市住民一般の利益に資するものであり、この負担金の支払を強制するのは違法であると申し立てた。C社は、住民として、同市に対してその警察権限に基づきゴミを収集してもらい健康に誇す権利があること、また、同市がC社のゴミ収集を拒否したことから、C社はその費用の滞納を問われること

(59) 543 S.W. 2d 772, at 773 (Mo. 1976).

(60) アメリカにおいては、州や地方団体は、住民の健康、安全、福祉その他公益の増進を狙いに必要な規制を実施するために、不文の法理としての警察権限（police power）の行使が認められている。

(61) 417 P.2d 210, at 212m 214 (N.M. 1996).

はないことを申し立てた。加えて、同市がC社のゴミ収集をしないことは、ミューメキシコ州憲法第2条18節および連邦憲法修正第14条で保障されている法の適正手続に違反することを申し立てた。州最高裁は、同市の処分は住民の健康を護るために警察権限の適正な行使の範囲内にあり、負担金収入も同市のゴミ収集と処分制度の運営に費消されており合理的な関係にあるとし、負担民の支払を拒否したC社はゴミ収集を拒否されるのは当り前のことであるとし、C社側の訴えを棄却した。本件において、州最高裁は、財政収入の用途 (ultimate use of revenue) が特定されていること、自治体の警察権限に基づく規制費用の分担義務などを根拠に自治体の主張を容認した。なお、本件において、C社は、ゴミ収集は住民一般の利益に資するものであるから、“負担金”ではなく、“租税”の手段で必要となる費用負担を求めるべきであるとの主張はしていない。

④ **ミシシッピ州最高裁判決：スイートホーム上下水道事業団 対 レキシントン**

不動産会社事件 (1993年) (Sweet Home Water & Sewer Association v. Lexington Estates, Ltd.)⁽⁶²⁾：本件において、公共事業体 (public utility) であるミシシッピ州レキシントンにある上下水区事業団⁽⁶³⁾が、新たなアパート建設をしている不動産会社 (以下「L社」という。) に対して開発負担金 (impact fee) (接続料185ドル+計量メーター保証金35ドル+水質検査料25ドル+下水検査料25ドル+計測されたサービス利用料) を課したことが争われた。同事業団は、本件以前および以後ともに、いかなる不動産会社へ開発負担金を課したことがなかった。L社は、開発負担金の支払を拒否したために、同事業団はL社に対する上下水道区サービスの提供を停止した。L社は、上下水区事業団が課した開発負担金は住民の憲法上の権利を侵害し違法であることを理由に、この停止の差止めおよび上下水サービスの再開を求めて、同州の事実審裁判所に提訴した。事実審裁判所は、暫定的差止命令を下した。上下水区事業団は、この判断を不服として州最高裁に上訴した。州最高裁は、上下水区事業団は、合理的な基準に従って開発負担金を算定しておらず、他の事業者には開発負担金を賦課していないなど恣意的であり、パブリックポリシー (公序) に反し、L社への賦課は無効であるとし、事実審裁判所の判断を支持し、上訴を棄却した。

⑤ **ミシシッピ州最高裁判決：オーシャンズブリング市 対 ミシシッピ住宅建**

設者協会事件 (2006年) (Mayer and Board of Alderman, City of Ocean Springs,

(62) 613 So. 2d. 861 (Miss. 1993).

(63) この上下水道区事業団は、同州の公共サービス委員会 (PSC=Public Service Commission) が定めた規則 (regulation) に基づかず、独自の基準を定めて開発負担金を課している。

Mississippi v. Homebuilders Association of Mississippi, Inc., *et al.*)⁽⁶⁴⁾：本件において、ミシシッピ州オーシャンズプリング市は、開発負担金を住宅建設業者の課すため包括的プラン実施のための条例を制定した。同条例では、土地利用、土地利用圏域設定 (zoning)、土地計画、公共施設、土地区画整備などにかかる各種負担金の賦課基準、要件などを規定している。この包括的な開発負担金条例に対して、数多くの住宅建設事業者が反対の声をあげた。同条例で課す開発負担金は、実質的に、市が条例で課す権限を付与されていない“租税”であり、違法・無効であるとして事実審裁判所に訴えた。事実審裁判所は、同条例で課す開発負担金は、無効な租税を課すものであると判示し、建設事業者団体側の訴えを認めた。市側は、この判決を不服として、州最高裁に上訴した。州最高裁は、市条例で課す建設負担金は、実質的に租税であるとしたうえで、ミシシッピ州憲法は、課税権を州政府に付与しており、州法が州傘下の自治体に課税権を付与している場合に限り、オーシャンズプリング市など自治体は課税をすることができるが、いかなる州法も自治体が条例で包括的な建設負担金を課す権限を認めていないと判示した。また、州最高裁は、オーシャンズプリング市側の「州法が明示的に包括的な建設負担金を課すことを禁止していないことから、市の持つホームルール権限 (home rule power)、警察権限 (police power)、さらには都市計画法や圏域設定 (zoning) 法に基づき、包括的な建設負担金を課すことができる」とする主張に対して、憲法、制定法、コモンロー上の法理もそうした包括的な建設負担金を法認していないと判示している。州最高裁は、結論として、問題の建設負担金を、次の理由をあげて違憲・無効であるとの判決を下している。問題の建設負担金は、①租税であるが、自治体は租税を賦課徴収する立法を行う権限を有していないこと。すなわち、ミシシッピ州ホームルール法 (Home Rule Statute) 第2条は、「自治体 (municipality) は、租税を課す権限については、他の制定法またはミシシッピ州法で特に権限を付与されている場合に限り行使できる。」(Miss. Code Ann. § 21-17-5 (2)) と定めていること⁽⁶⁵⁾。②問題の建設負担金は、単純に財政調達を目的としており、租税であること。以上の理由から、州最高裁は、事実審裁判所の判決を是認し、市側の上訴を棄却した。

以上、州裁判所による“租税”か“負担金/課金”かのいくつかの事例

(64) 932 So. 2d 44 (Miss. 2006).

(65) ホームルール、ホームルール団体 (home rule unit) とは、“州法により制限されていない限りあらゆる権能を行使できるとする原則”に基づく自治権を享受できる地方団体を指す。拙著『アメリカ連邦税財政法の構造』(法律文化社、1995年) 357頁以下参照。

をアトランダムに取り上げて、判定基準を精査してみた。各州の裁判所は、連邦や他州の裁判例に示された判定基準に目を通していていると思われる。しかし、裁判例を通じた統一的な判定基準を策定する方向を目指しているようにはみえない。これは、司法権の独立や自己主張の強いアメリカ法曹の信念、強い意思が優先する結果かも知れない。

ただ、これらの裁判例を概観すると、多くの裁判官が唱える“租税”か“負担金/課金”かを峻別するルールが浮かび上がってくる。それは、利用者負担金/課金のツールを使う場合には、負担と受益との間に直接かつ密接な関連があることが求められ、特別の利益を受ける者がその負担に応じる構図になっている必要があるということである。これに対して、不特定多数者・住民一般を対象に負担を求める場合には、単なる財政調達为目的であるとみなして、住民投票、住民から選ばれた議員からなる議会が制定する税法に基づく必要があるということである⁽⁶⁶⁾。憲法に定める租税法律主義(no taxation without representation)の原則の支配に服することになる。

(7) わが国における議論の現状

わが国でも、例えば、水道の給水区域内で新たに水道を引く場合は、自治体やその傘下にある事業団などが「給水申込加入金」や「開発負担金」の納付を求めてくることがある。また、自治体が、宅地開発指導要綱などに基づいて、宅地開発業者などに対して開発負担金を徴収し、公共施設の建設費等にあてることが一般化している。このように、身近にも“租税”か“負担金/課金”かを精査しなければならない課題は数多く見出される。

加えて、現行の各種公的保険(例えば、介護保険)のように、税外負担金(受益者負担金/利用者負担金)は、その種類によっては、負担は年々増加すれども、サービスは徐々に劣化する傾向が強くなっている。こうした事例では、負担と受益との間に直接かつ密接な関連があるかどうかなど

(66) See, Andrew R. Norwood, “Case note: To Fee or Not to Fee,” 34 Miss C. L. Rev. 63 (2015).

精査すべき課題も少なくない。とりわけ、わが国の場合は、国民負担率の“数値上昇”をカモフラージュ（増税隠し）するために、減税分を税外負担に転嫁する政策がとられることが多い。いわゆる「クリーピング増税/隠れ増税」の手段として選択されることが多い⁽⁶⁷⁾。

「負担金」の文言は、伝統的に、“特別の利害関係者から事業経費を分担される目的で収納する金員”と定義されている。一般的経費充当を目的として課される「租税」とは区別されている。双方をまとめて「公租公課」という言い回しも使われている。この場合、財政学/租税論の視角からは、「公租公課」の言い回しは租税（公租）と負担金（税外負担金/公課）に峻別する意味で使われることも多い。これに対して、税法上や税務会計の視角からは、“租税公課”という文言は、“経費（必要経費/損金）にできるものとできないものとに分け、経費にできるものについては、それらを租税公課という勘定科目で処理する”という意味で使われていることに注目する必要がある⁽⁶⁸⁾。

(67) 2017年6月の骨太方針（経済財政運営と改革の基本方針2017）では「幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消に向け・・・新たな社会保険方式の活用を含め安定的な財源確保の進め方を検討」するとうたった。この方針では、「子ども保険」の財源に「保険料（社会保険/公的保険）」を選択することで“庶民負担”を正当化しようとしているかも知れない。「消費増税」は“別腹”としておきたいのではないか。しかし、こうした「隠れ増税」を安易に受け入れると、際限のない“重税国家”への道につながる事が危惧される。

(68) 税務会計上、公租公課のうち、経費（必要経費/損金）として処理できる公租としては、事業用の自動車税・自動車取得税・自動車重量税（以下「自動車関連税」という。）、事業税、事業所税、印紙税、固定資産税、不動産取得税、登録免許税、都市計画税、利子税、納付済みの消費税（税込経理をしている場合）などがある。一方、経費として処理できない公租としては、家事用の自動車関連税、所得税、法人税、地方法人税、住民税など所得に対して課される税金（所得税法45条1項1号・2号・4号/法人税法38条1項・2項）、相続税、贈与税、加算税・延滞税など租税に関する行政上の制裁（所得税法45条1項3号/法人税法55条3項）、罰金・交通違反の反則金など社会秩序維持のための制裁（所得税法45条1項6号・2項等/法人税法55条4項）、所得税額・外国税額のような税額控除の対象となるもの（所得税法46条等/法人税法40条・41条）がある。また、経費として処理できる公課としては、商工会議所、商工会、協同組合、同業者組合、商店会などの会費、組合費または賦課金などがある。ただし、商店街や組合、協会などの負担金でも、例えば、アーケードや街燈、会館などの共同的施設の設置または改良のための負担金のようなもので、その支出の効果がその支出の日以後1年以上に及ぶものは、繰延資産となり（所得税法施行令7条1項/法人税法施行令14条1項）、その年分/事業年度の期間に対応する償却費が経費となる（所得税法137条1項/法人税法施行令64条1項）。

わが国には、“租税”か“負担金/課金”かを区別するルールを形成するだけの裁判例の豊富な蓄積がない。行政主導の政体において、お上に物申すことを避ける風潮が、この種の議論の展開を阻んできたことは否めない。しかし、“租税”と“負担金/課金”との理論的な区別、それぞれの法定要件などを税財政法の視角から真摯に精査する必要性は増している。

話題は変わるが、わが国の高速道路料金は、“租税”ではなく、“利用者負担金/課金”である。この料金には、8%の消費税がかかっている。これに対して、“国民健康保険”については、名称が「保険税」になっていようと、「保険料」になっていようと、8%の消費税はかからない。

「保険税」にすれば、税には重ねて消費税はかからない。一方、公的「保険料」にした場合には消費税の課税対象取引にあたるとしても、社会政策目的から非課税取引とすれば、消費税はかからないことになる。

ただ、こうした考え方を、“自動車マイレージ税”とすべきなのか、あるいは“自動車マイレージ課金(利用者負担金)”とすべきなのかの議論にストレートに応用できるかどうかは定かではない。なぜならば、公共料金である水道料金やガス料金などには、消費税がかかっているからである。仮に自動車マイレージ課金(利用者負担金)としたとしても、課税対象取引として消費税をかけることも、理論的には可能である。

いずれにしろ、わが国のコンテキストで考える場合には、自動車燃料税(燃料課税)からマイレージ(対距離)を基準とする仕組みに移行するにしても、“自動車マイレージ税”とすべきなのか、あるいは“自動車マイレージ課金(利用者負担金)”とすべきなのかは、慎重な検討が要る。

仮に名称を“自動車マイレージ税”、“対距離自動車税”としたとする。この場合には、最終消費者がガソリンを購入する際に、個別消費税である燃料税が課された価格に重ねて消費税がかかるのは多重課税にあたるのではないのかという古くて新しい問題を顕在化させうえて議論できる。これに対して、“自動車マイレージ課金(利用者負担金)”の名称では、この

問題の論点の希薄化は避けられない。

この点、アメリカにおいては、連邦レベルでの消費税（付加価値税/VAT・GST）が導入されていないことなどもあってか、この種の繊細な議論展開は見いだせない。“自動車マイレージ税”と“自動車マイレージ負担金/課金”とは、ほぼ同列で論じられているとみてよい。

3 自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金とは何か

現在、EV（電気自動車）に完全移行し、非EVの走行禁止を実施している国や地域はない。しかし、近い将来の完全EVシフトに備えて、現行の燃料課税の対象とならず道路税源を負担しないEVのただ乗り（free ride）対策が必要だとする声が増しに大きくなってきている⁽⁶⁹⁾。一部、すでに自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）の試行を行っている地域がある。アメリカのいくつかの州で実施されている実証実験（パイロット）プログラムが1例である。

（1）自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金の動向

アメリカの場合、ガソリン税などの燃料税は、現在、連邦（federal）と州（states, local）で課税している⁽⁷⁰⁾。つまり、連邦税（federal tax）と州税（state tax, local tax）からなっている。アメリカのガソリン税は、州が先行する形で導入され、その後連邦へ拡大していった経緯がある。

1919年に全米ではじめてガソリン税を導入したのがオレゴン州である。同州で導入した個別消費税（excise）であるガソリン税は、諸州へ広

(69) See, e.g., Jordan Golson, “Electric Cars Can Explain Our Highway Funding Fiasco,” GEAR (April 4, 2015).

(70) 連邦のガソリン税（gasoline tax）は、2017課税年において、1ガロンあたり販売価格の18.3%である。ディーゼル燃料や軽油は1ガロンあたり販売価格の24.3%である（IRC/内国歳入法典4081条a項2号1および3）。一方、州のガソリン税など燃料税の税率は、州によりことごとく異なる。オレゴン州のガソリン税は、1ガロンあたり30セントである。

がっていった。1929年には全州がガソリン税を導入した。一方、連邦レベルでは、ガソリン税は、1932年に時限立法(Revenue Act of 1932)で、1933年6月まで導入された。永久税となったのは1941年(Revenue Act of 1941)に至ってからである⁽⁷¹⁾。

オレゴン州は、自動車燃料税から自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)の転換のフロントランナーとして知られている。全米ではじめてガソリン税を導入したオレゴン州が、今まさに、ガソリン税など自動車燃料税から自動車マイレージ課金(対距離自動車課金)に移行・転換しようしているわけである。

州レベルでは、オレゴン州に加え、カルフォルニア、コロラド、コネチカット、ニューハンプシャー、ペンシルバニア、オレゴンなど、いくつかの州で、自動車マイレージ税または自動車マイレージ負担金導入の実証実験(パイロットプログラム)を計画またはすでに開始している。連邦レベルでも、現行のガソリン税など自動車燃料税(燃料課税)に代えて、自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)を導入しようという機運は高まってきている。

州レベルでの自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)モデルでは、車の所有者やレンタル車の運転者に対する州内の走行距離が課税対象となる。したがって、州居住者に対する自動車マイレージ税/課金の計算あたっては、州外走行分を差し引いて調整する必要が出てくる。また、州内を非居住者(州外居住者)走行した場合の自動車マイレージ税/課金はどうなるのかなどの問題もある。もっとも、道路財源がガソリンなどの個別消費税(excise)である燃料税では十分賄えず、現行の燃料税に加えて新たに自動車マイレージ税/課金の導入を考えている州も少なくない。この場合には、税額控除(tax credit)を組み込んで、自動車燃料税と自

(71) See, John C. Burnham, "The Gasoline Tax and the Automobile Revolution," 48 Miss. Valley Hist. Rev. 435 (1961); James S. Sweet, "The Federal Gasoline Tax at a Glance: A History 1 (1993).

自動車マイレージ税/課金との重複課税（tax on tax）、重複課金（charge on charge）の調整は行われぬ。

自動車マイレージ税（対距離自動車税）と自動車マイレージ負担金（対距離自動車課金）とは異なるとする理解も可能であり、理論上も詰めなければならぬ課題も少なくない。とりわけ、現行の自動車燃料税に加えて、新たに自動車マイレージ課金（対距離自動車課金）を導入するとする。この場合、自動車の所有者またはリース車の運転者に、租税に加え負担金を課すことで過重な負担が生じないように対応することは望ましい。とはいえ、少なくともわが国の税法理論のもとでは、租税（tax）と課金（charge）とを租税上の控除制度を用いて調整するのは難しい。これは、個別消費税である燃料税と距離税（自動車マイレージ税）との間での調整についてもいえることである。

（２）自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金の性格

租税は、さまざまな角度から分類することができる。ガソリン税などの自動車燃料税は、個別消費税、間接税で、税率は「数量」を基に表記され、最終消費者が購入した数量（ガロン、リッターあたり〇〇セント、〇〇円）に応じて負担することになる。税は価格に転嫁され、通例、税額は燃料を販売した事業者が納税義務者（taxpayer）として申告納付を負うことになる。したがって、自動車の所有者またはリース車の運転者は、担税者（tax bearer）になる。

自動車マイレージ税（対距離自動車税）では、自動車の所有者またはリース車の運転者が、一定期間に走行した距離（１マイル、１キロメートルあたり、〇〇セント、〇〇円）に応じて税額を計算し、納付することになるものと思われる。自動車マイレージ税（対距離自動車税）徴収する当局（行政庁）と納税義務者である自動車の所有者またはリース車の運転者とは、租税法律関係になるものと解される。

これに対して、自動車マイレージ課金(対距離自動車課金)として導入する場合はどうであろうか。自動車の所有者またはリース車の運転者は、電気料金や水道料金のような公共料金を支払うのと同じように解せないこともない。この場合、自動車の所有者またはリース車の運転者と納付金を受領する当局(執行行政庁その他公的政策実施機関)とは、純粋な債権債務関係になるものと解してもよい。

アメリカの自動車マイレージ税/課金モデル、とりわけ自動車マイレージ課金モデルの多くは、いわゆる「官設民営(PPP=public private partnership)」に近く、官に監督のもと通行料金を民間企業が徴収する事務を担う形になっている⁽⁷²⁾。現代のアメリカでは、政府が新たな仕組みを構築する場合、わが国の国民健康保険のような「官設官営」のモデルでは、もはやそれを選挙民・納税者は許容しない。

4 自動車マイレージ税、自動車マイレージ課金モデル

自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)は、「走行距離(mileage/miles)」、つまり1マイルあたり何セントまたは1キロメートルあたり何円、をベースとする仕組みである。「走行距離」の把握方法は、おおまかに2つに分けることができる。

1つは、自動車の距離メーターに基づき運転者(車の所有者)がマニュアル(手作業)でマイレージ税/課金額を算定・納付する単純な自主申告モデル(self-assessment model)である。定額モデル(flat fee model)、つまり1か月いくらのモデルも、自主申告モデルの1つといえる。

そして、もう1つは、自動車にGPS機器その他先端IT技術を活用した走行距離測定機器(データポート)を設置したうえで、マイレージ税/課金

(72) ちなみに、わが国の自賠責保険(自動車損害賠償責任保険)制度は、平成14(2002)年4月1日から民営化されたが、国土交通省の所管のもとで運営されている。アメリカ諸州の対距離負担金(自動車マイレージ負担金)モデルを考える場合、自賠責保険制度を想定するのも一案である。

額を自動的に算定・納付するモデル（official assessment model）である。後者の場合、車にデータポートを設置したうえで、自分のGPS機能付きスマートフォン（以下「スマホ」ともいう。）に走行距離測定アプリをダウンロードすれば、自動的にマイレージ税/課金額が算定され、運転者（車の所有者）はその額をスマホ画面で確認し、自己の金融口座から自動引落しができるモデルもデザインされている。

最適なモデルを追求するにあたっては、簡素や効率性、データの安全性、デジタルデバイド（情報格差）などの要素を織り込んでデザインする必要がある。

（１）自動車マイレージ税/課金モデル策定に必須な基本的な仕組み

さまざまな自動車マイレージ税/課金モデルが考えられる。いずれのモデルにおいても、次の３つの仕組みを織り込むことが必須といえる。

【図表14】 モデル策定に必須な３つの基本的な仕組み

- | |
|--|
| <p>① 測定 (metering)：課税または課金のベースとなる公道の走行距離の測定その他納付または支払義務を負う者の情報（個人情報+車両情報）を収集する仕組み</p> <p>② 納付/支払通知 (billing)：走行距離（マイレージ）および納付/支払額、自賠責（自動車損害賠償責任保険）保険料などの納付/支払額を通知する仕組み。自動車の所有者（運転者）のマイレージ税/課金の銀行口座からの自動引落しする仕組み</p> <p>③ 執行 (enforcement)：税額/課金を的確に賦課し、かつ徴収できる仕組み。走行距離の悪質な操作の有無を検査できる仕組みや滞納処分の仕組み。自動車燃料税とマイレージ税/課金とを併存される場合には、重複負担を調整できる仕組み</p> |
|--|

以上の３つの仕組みのうち、③執行（enforcement）の仕組みをどのようにデザインするかが難題である。連邦（国）レベルに加え、州・地方団体（地方自治体）レベルでマイレージ税/課金制度を採り入れるとする

と、かなり複雑になる。人口規模も織り込んで考えると、最新のIT技術を積極的に活用したとしても、制度の適正な執行は至難である。また、民営化 (privatization) の流れを採り入れて「官設民営 (PPP=public private partnership)」にするとしても、コストパフォーマンスが良く、効率的な仕組みにできるかどうかについては大きな疑問符が付く。

①マイレージ (走行距離) 測定の仕組み

自動車マイレージ税/課金制度においては、マイレージ (走行距離) 測定 (metering) の仕組みをどのように構築するかが重要なポイントの1つとなる。アメリカなどでこれまで検討されてきたマイレージ (走行距離) 測定の仕組みを点検してみると、以下のようないくつかのモデルが考えられる⁽⁷³⁾。

【図表15】 マイレージ (走行距離) 測定 (metering) モデル

① GPS活用走行課税/課金モデル (GPS-based mileage system) : 各車両にGPS (全地球測位システム/global positioning system) 機能のついた走行距離測定機器 (データポート) の装着を義務づけ、通信衛星を通じてマイレージ (走行距離) を測定し、課税/課金する仕組みである。自動車の運転者 (所有者) が自分のGPS機能付きスマートフォン (スマホ) に走行距離測定アプリをダウンロードすれば、リアルタイムでマイレージや税額/課金額の通知・確認も可能になる。しかし、後にふれるように、アメリカでは、コモンローまたは憲法の下で「公道を無償で自由に通行する権利 (common law right to travel public roads)」があるとする考え方が市民社会で広く受け入れられており、GPS活用走行課税/課金モデルは、プライバシー侵害で憲法違反となる可能性がある。ちなみに、連邦最高裁判所は、公的機関が、搜索・差押え令状や行政召喚状なしにGPSを装着することは憲法違反としている (United States v. Jones, 565 U.S. 400, at 404 (2012))。

(73) 課金システム、課金テクノロジーについては、本稿の射程外であるが、詳しくは、See, J. Buurgaard Nielsen, Report: Technology for pricing policy~Experiences with current schemes (CE, 2005) ; Steer Davis Gleave, Study on “State of the Art of Electronic Road Tolling, (October2015). Available at: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/road_charging/doc/study-electronic-road-tolling.pdf

- ② **給油時課税/課金モデル (Pay at the pump model)** : 自動車の運転者(所有者)が給油所で給油した時に、各車両の燃費効率に基づくマイレージ(走行距離)および自動車燃料の購入量を基準に課税/課金する仕組みである。自動車の運転者(所有者)が給油所で給油すると同時に、登録車両の給油情報が中央のコンピュータセンターに転送され、マイレージ税/課金手続が進行する(ネバダ州で実証実験済み)。EV車対象モデルでは、車両燃料電池への充電ステーションでの充電時に、課税/課金するモデルもある。
- ③ **走行距離計読取モデル (Odometer reading model)** : 車両に装備されている走行距離計に表示されるマイレージ(走行距離)を基準に、1マイルあたり〇セントで、マイレージ税/課金手続をするモデルである。ローテクであるが、最も簡素、かつコストパフォーマンスがよいモデルの1つである。ただ、特殊なソフトを使った走行距離計の不正操作などが懸念される。また、ラッシュ時の割増加算分や有料道路(toll roads)と走行距離分とを分離して賦課徴収するのは至難との指摘もある。
- ④ **プリペイド課税/課金モデル (Prepaid manual mileage system)** : 自動車の運転者(所有者)があらかじめプリペイドカードを購入する、あるいは登録された金融口座から車両に装備されている走行距離計に表示されるマイレージ(走行距離)を基準に、1マイルあたり〇セントで、引き落とししていく仕組みである。仕組みが簡素であることから、コストパフォーマンスも悪くなく、かつ車両の走行位置情報などの収集はしないことから、匿名性の確保が容易である。加えて、自動車の運転者(所有者)のプライバシーを侵害するおそれが少ないモデル(ニュージーランドで実証実験済み)。リース車、とりわけ外国人運転者に課税/課金する場合や、一般道路と高速道路に差別化して課税/課金する場合にも比較的容易である。事業用と非事業用に差別化して課税/課金する場合も、他のモデルと比べると簡素・効率的である。引落しの金融口座を持たない外国人や匿名性を維持したい運転者には、プリペイドカード課税/課金モデルは抵抗感が少なく、受け入れやすいのではない。

②税額/課金額徴収の仕組みおよび執行コスト

自動車燃料税は、自動車マイレージ税/課金に比べると、税額/課金額徴収の仕組みおよび執行コストの面からみると、簡素かつ執行コストも高くない。自動車燃料税は、製油所からガソリンなどが出荷される時点で課税する「蔵出し税」であるからである。

アメリカにおいて、連邦レベルで自動車マイレージ課/課金制度を導入したとすれば、その対象者は、2億5,600万人にも達するという⁽⁷⁴⁾。

自動車マイレージ課税/課金の徴収コストは、対象者が増えるに従い、1件あたりのコストは低減する。しかし、自動車燃料税と比べると、徴収コストは高い。徴収コストを下げることを狙いに、次のような新たなシステム導入が検討されている。

【図表16】 自動車マイレージ税/課金徴収合理化のための新たなシステム

- ① **電子請求・徴収システム**：自動車マイレージ税/課金の電子請求および徴収システムの導入は、効率化に資し、一般に高い評価が与えられている。しかし、連邦の有料道路(toll road)を管理する機関の統計によると、電子徴収システムの運営コストは極めて高くつき、収入金額の7%~12%にも及ぶという⁽⁷⁵⁾。
- ② **クレジットカード・デビットカードの利用**：自動車マイレージ税/課金の徴収にクレジットカードやデビットカードから引き落とすシステムを利用するメリットないしデメリットは十分に解析できていない。しかし、諸州の有料道路(toll road)を管理する機関に統計によると、徴収コストは収入金額の7%~12%程度と推計されている。この数値は、自動車燃料税の徴収コストの2倍程度になると見積もられている。
- ③ **金融口座非保有者への支払方法の確保**：アメリカの場合、2015年の調査で全米の7%程度の世帯が金融口座を有していない(unbanked)⁽⁷⁶⁾。また、消費者の約30%がクレジットカードを持っていないし、消費者の約20%がデビットカードを持っていない⁽⁷⁷⁾。こうした消費者は、自動車マイレージ税/課金の支払は、小切手、現金などによることになる。マニュアルの支払制度と電子徴収制度を併存させることは、自動車マイレージ税/課金の執行コストを引き上げる原因になる。

(74) See, Federal Highway Administration, 2015 U.S. Highway Statistics.

(75) See, Id.

(76) See, 2015 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households (October 20, 2016). Available at: <https://www.fdic.gov/householdsurvey/>

(77) See, Claire Greene, Scott Schuh, and Joanna Stavins, The 2014 Survey of Consumer Payment Choice: Summary Results (August 15, 2016, Federal Reserve Bank of Boston).

(2) 自動車マイレージ税/課金の強制徴収の仕組み

現行のアメリカの自動車燃料税は、個別消費税 (excise) である。連邦レベルと州レベルで課税されている。連邦税の場合、納税義務者が租税を申告納付しない、または虚偽申告をしていると思われる場合には、連邦課税庁である内国歳入庁 (IRS=Internal Revenue Service) が、税務調査 (通常調査、査察) や強制徴収手続をとる仕組みになっている。一方、州レベルでは、州の自動車燃料税を所轄するその州の課税庁または所轄省庁 (州により名称は異なる。) が税務調査 (通常調査、査察) や強制徴収手続をとる仕組みになっている。

それでは、仮に自動車燃料税から自動車マイレージ税/課金に移行・転換した場合には、執行体制や強制徴収の仕組みはどのようにデザインされることになるのであろうか。

連邦レベルでは、自動車マイレージ税/課金の執行および強制徴収手続は、連邦課税庁/内国歳入庁 (IRS) が担当するの一案である。

しかし、民営化の流れが強まっている。自動車マイレージ税/課金制度を「官設民営 (public private partnership)」のプログラムとしたうえで、民間から選定された認定サービスプロバイダー (Certified service provider) が各運転者 (所有者) の「口座管理者 (account manager)」となり、IRSの監督の下で、(a) 走行距離データの収集、(b) 課金処理、および (c) URC口座管理などの事務を担当する仕組みにデザインするのが主流になっている。とりわけ、GPSや各種先端技術を活用した走行課税/課金モデルを採用する場合には、自動車マイレージ税/課金の執行および徴収手続への民間参入は不可避といえる。これは、実際に自動車マイレージ税/課金制度のパイロットプログラムを実施している州の例をみても分かる。

諸州における自動車マイレージ税/課金制度のパイロットプログラムでは、コストパフォーマンス (費用対効果) については、評価が不透明であ

るとの指摘がある。その背景には、自動車マイレージ税/課金の執行は民間事業者が実施する一方で、マイレージ(走行距離)測定をめぐる不正の調査や摘発(通常調査、査察)、強制徴収手続は、警察か州課税庁その他権限ある当局が実施せざるを得ない事情がある。すなわち、業務委託(contract out)を受けた民間事業者は公権力行使の伴う業務執行が難しい。このことから、権限ある当局による調査・強制執行などにかかる費用は、自動車マイレージ税/課金にかかるコストパフォーマンス評価に的確に反映されない可能性も出てくる⁽⁷⁸⁾。

(3) 自動車マイレージ税/課金の対象車両

自動車マイレージ税/課金制度を導入する場合には、対象車両をどの範囲までとするのかが問われてくる。

【図表17】 自動車マイレージ課税/課金の対象車両の範囲

- | | |
|---|--|
| ① | 全車両均一課税 ：軽量車両(light vehicles)か重量車両(heavy vehicle)かを問わず、均一に課税する。 |
| ② | 重量基準等での不均一課税 ：道路に負荷がかかる重量車両には、軽量車両よりは重く課税する。また、排気量、車軸などを基準に、あるいは自家用車を商用車を基準に不均一に課税する。 |
| ③ | 公益・福祉目的車両への優遇措置 ：非営利・公益目的で利用する車両や障害者利用の車両に対しては、課税除外措置または軽減税率を適用する。 |

自動車マイレージ税/課金の対象となる車両の範囲をできるだけ広げると、税率/課金率を下げるができる。一方で、道路に負荷がかかる重量車両(heavy vehicle)には軽量車両(light vehicles)よりも重く課税することで負担の公平の実現をはかるのも一案である。また、自動車を非営利・公益目的で利用する場合には、一定の税制上の支援措置を講じるのが

(78) See, Transportation Research Board, Costs of Alternative Revenue-Generation Systems (NCHRP Report 689, 2011) at 17-18.

社会的弱者を護るための必要ともいえる。

しかし、重量基準での不均一課税や公益・福祉目的車両への優遇措置を広げて行けば、課税ベースを浸食することになる。その結果、必要な道路財源を十分に確保するためには、税率（1マイルあたり〇セント）を高く設定せざるを得なくなる。また、マイレージ税/課金システムを複雑にし、コンプライアンス（自発的納税協力）にマイナスに作用する。

また、現在ある有料道路や有料橋梁などの通行にかかる課金と新設のマイレージ税/課金とをどう調整するかの問題で生じる。新設の自動車マイレージ税/課金に一本化するプランも考えられる。しかし、有料道路や有料橋梁などは、債券を発行して資金を調達し、長期にわたる通行料などで償還する仕組みになっていることが多い。したがって、一本化は現実的ではないともいえる。

II アメリカ諸州の自動車マイレージ課金の実証実験の現状

持続可能な道路財源の確保を目指し、アメリカの諸州では、自動車燃料税から自動車マイレージ課金（対距離自動車課金）への移行・転換を目指すパイロットプログラム（実証実験）を重ねている。オレゴン州をはじめとして、カルフォルニア、ミネソタ、ワシントン、コロラド、コネチカット、ニューハンプシャー、ペンシルバニアなど、いくつかの州で実施されている。しかし、どの州でも本格導入を先送りしている。

この背景には、各州が独自に個性の強い自動車マイレージ課金（対距離自動車課金）モデルを導入し、パッチワーク的な制度となった場合、市民の利便性、公道通行権、広域移動の自由が著しく阻害される結果になりかねないからである。

また、徴収コストの削減を狙いに先端IT技術を駆使して構想された自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）モデルが、逆に徴収コストが高くついていることがある。いまだ州レベルでの小規模なパイロット

プログラム、実証実験段階にあり、スケールメリットによるコスト削減が期待できないことが主な原因とみられる。

1 オレゴン州のマイレージ課金「オレゴー (OReGO)」の分析

アメリカのいくつかの州では、自動車マイレージ税(対距離自動車税)または自動車マイレージ課金(対距離自動車課金)の導入に向けて実証実験を繰り返している。諸州の自動車マイレージ課金(対距離自動車課金)モデルのうち、オレゴン州のモデルが全米で最も注目を集めている。同州の自動車マイレージ課金(対距離自動車課金)の実証実験モデルは、「オレゴー (OReGO)」プログラムと呼ばれる。

オレゴン州は、自動車燃料課税から自動車マイレージ税/課金制度への移行、転換に積極的である。この背景には、同州が全米ではじめて「重量車両マイル税 (weight mile tax for heavy vehicles)」を導入した歴史的な経緯も見逃せない。つまり、現在の軽量車両 (light vehicles) へのマイレージ税/課金モデルである「オレゴー (OReGO)」プログラムは、同州の現行の重量車両 (heavy vehicle) マイル税 (weight mile tax for heavy vehicles) が手本になっていると読める。

(1) オレゴン州の重量車両マイル税

オレゴン州は、1933年に全米で最初に重量車両マイル税 (WMT=weight mile tax for heavy vehicles) を導入した。オレゴン州は、早くからトラックのような重量車両に対するガソリン税やディーゼル燃料税のような自動車燃料税に代わり、重量車両マイル税を課している。

オレゴン州の事業者は、26,000ポンドを超える登録車両(リース車両を含む。以下同じ。)をオレゴン州内の道路を走行させる場合には、走行距離を基準に計算される重量車両マイル税 (WMT=weight mile tax) を申告納付しなければならない。重量車両は、その重量に応じて、大きくAとB

の2つのグループに分けられる。

【図表18】 税率表Aと税率表Bの適用対象となる重量車両

税率表 (テーブル) A	登録重量は26,001ポンドから80,000ポンドの車両 (ORS 376.305~376.390)
税率表 (テーブル) B	特別許可を得た総重量が80,001ポンドから105,500ポンドの車両 (ORS 826.013 (2) (b))

税額は、それぞれに異なる税率表 (テーブル/Table) を使って、州内の道路の走行距離 (1マイルあたり何セント) に応じて計算する仕組みになっている。

【図表19】 重量車両マイル税 税率表 (テーブル) A

TABLE "A" FOR ALL TYPES OF FUEL (OVER 26,000 LBS)					
COLUMN A WEIGHT GROUP	COLUMN B MILLS (1/10 OF 1 CENT) PER MILE	COLUMN C DOLLARS PER MILE* DECIMAL FRACTION	COLUMN A WEIGHT GROUP	COLUMN B MILLS (1/10 OF 1 CENT) PER MILE	COLUMN C DOLLARS PER MILE* DECIMAL FRACTION
26,001 - 28,000	49.8	.0498	52,001 - 54,000	83.3	.0833
28,001 - 30,000	52.8	.0528	54,001 - 56,000	86.4	.0864
30,001 - 32,000	55.2	.0552	56,001 - 58,000	90.0	.0900
32,001 - 34,000	57.6	.0576	58,001 - 60,000	94.1	.0941
			60,001 - 62,000	99.0	.0990
34,001 - 36,000	59.9	.0599			
36,001 - 38,000	63.0	.0630	62,001 - 64,000	104.5	.1045
38,001 - 40,000	65.4	.0654	64,001 - 66,000	110.4	.1104
40,001 - 42,000	67.7	.0677	66,001 - 68,000	118.3	.1183
			68,001 - 70,000	126.6	.1266
42,001 - 44,000	70.2	.0702	70,001 - 72,000	135.0	.1350
44,001 - 46,000	72.6	.0726			
46,001 - 48,000	74.9	.0749	72,001 - 74,000	142.7	.1427
48,001 - 50,000	77.4	.0774	74,001 - 76,000	150.0	.1500
50,001 - 52,000	80.3	.0803	76,001 - 78,000	157.2	.1572
			78,001 - 80,000	163.8	.1638
			80,001 AND OVER		USE TABLE B

重量車両マイル税の納税義務を負う事業者は、四半期毎に申告納付する義務がある。これらの事業者は、州内で給油しガソリン税やディーゼル燃料税のような自動車燃料税を支払っている場合には、重量車両マイル税の申告税額の計算にあたり、重量車両マイル税から税額控除ができる。

ちなみに、トラクターのような農業用の車両には、法定重量を超えていても、重量車両マイル税は課税除外になる。ただし、この場合、自動車燃料税は負担しなければならない。また、農家が、農業用車両を有償で賃借

に供している場合には、重量車両マイル税は課税除外にはならない⁽⁷⁹⁾。

重量車両マイル税について、オレゴン州の運輸業界からは、州外で給油した燃料にかかった税金が税額控除にならないことから、不公平な税金であるとの声もある。また、オレゴン州内にあるポートランド市(Portland)のように、重量車両マイル税(WMT)に付加税(surtax)を課す(ただし、年間100ドルが上限である。)自治体も出てきており、同州の運輸業界からWMTに対する不満が高まっている⁽⁸⁰⁾。

いずれにしろ、オレゴン州には、全米で最初に重量車両マイル税(WMT)を導入し、幾度が廃止の憂き目にあいながらもこの税を維持してきた実績がある。この実績が、オレゴン州での全米初の自動車燃料税から自動車マイレージ課金(対距離自動車課金)への転換モデル、「オレゴ(OReGO)」の実証実験につながっているといっても過言ではない。

(2) オレゴン州での自動車マイレージ課金制度検討の経緯

オレゴン州は、自動車燃料税から自動車マイレージ課金(対距離自動車課金)の転換のフロントランナーとして知られている。

オレゴン州での自動車マイレージ課金制度検討は、州議会が、2001年に、議会から独立した「道路利用者課金作業部会(RUF Task Force= Road User Fee Task Force)」(以下「RUF作業部会」という。)を立ち上げたことに始まる。

RUF作業部会の任務は、オレゴン州の道路や橋梁の整備・改修・保全のための新たな財源を見出すことにある。メンバーは、州議会議員、運輸

(79) ODOT, Report Your Taxes: Motor Carrier Transportation Division: Weight-Mile Tax. Available at: <http://www.oregon.gov/ODOT/MCT/Pages/ReportYourTaxes.aspx>

(80) ポートランド市議会は、2016年5月に、4年間の時限で、同市の事業税(business tax)と州の重量車両マイル税(WMT)の双方を支払っている事業者を対象に、事業税に2.2%の付加税を課す税条例を可決、実施している。See, City of Portland, Revenue Division, Heavy Vehicle Tax. Available at: <https://www.portlandoregon.gov/revenue/72180>

コミッショナー、地方団体の職員および市民からなる。RUF作業部会は、2006年から2012年の間に、2つの走行距離（マイルージ数量）をベースとした利用者課金制度の試行プログラム（pilot programs）を実施した。その結果、各家庭において消費ワット数に応じて電気料金を負担する仕組みと同様に、走行の距離（数量）をベースとした道路利用者課金制度の導入を妥当とする結論を出した。この結論を基に、州議会は、2013年に「オレゴ（OReGO）」プログラムを承認し、2015年7月1日からオレゴ（OReGO）プログラムを実施した。同州での制度検討の経緯を簡潔に一覧にすると、次のとおりである。

【図表20】 オレゴン州での自動車マイルージ課金制度検討の経緯

<ul style="list-style-type: none"> ・州議会が道路利用者課金作業部会（RUF 作業部会）を設置（2001年） RUF作業部会は、燃料税の代替財源を検討する独立した機関である。
<ul style="list-style-type: none"> ・第1次パイロット（試行）プログラムの実施（2006年～2007年）
<ol style="list-style-type: none"> ①299人のボランティアの任意参加を求め実施したパイロット（road user fee pilot）プログラム「給油所でのカード納税（Pay-at-the-Pump Model）」を実施した。 ②給油所で給油した際に、カード支払をし、POSシステムで読み取った燃料税を含めたデータをGPSで中央データベースへ集積するパイロット（実証実験）プログラムである。 ③GPSなど先端IT技術を活用した対距離税（自動車マイルージ税）または対距離課金（自動車マイルージ課金）徴収システム構築の可能性を検証する。
<ul style="list-style-type: none"> ・第2次パイロット（試行）プログラムの実施（2012年11月～2013年2月）
<ol style="list-style-type: none"> ①88人のボランティアの任意参加を求め、オレゴン州が中心になった対距離道路利用者課金（対距離RUC=per-mile road usage charge）パイロット（実証実験）プログラムである。 ②この対距離RUCプログラムには、オレゴン州近隣のワシントン州やネバダ州など8州の立法担当者その他の識者が参加した。 ③加えて、実証実験には、88台の車両が任意参加した。そのうち、オレゴン州からは44人が任意参加。残り44人は、ワシントン州交通省（WDOT）とネバダ州交通省（NDOT）が推薦した者が参加した。 ④GPSを使った対距離課金（自動車マイルージ課金）徴収のためのオープンシステム【一般に開放され、複数の民間プロバイダーが同じ機能を提供または代替できるシステム】のプログラムである。

<p>⑤道路利用者課金(RUC)は、支払済みの燃料税額と相殺(税額控除)する仕組みである。</p> <p>⑥支払額の徴収については、州交通省(ODOT)に参加者が小切手を送付し一定額を預託し、その額から引落し徴収する。クレジットカードやでビットカードも使用可能である。</p> <p>⑦外部の1民間の徴収事業者(account manager)と6か月間の委託契約を締結</p>
<p>・第3次パイロット(実証実験)プログラム「オレゴー(OReGO)」実施のための州法(SB 810/州議会上院法案810号)の制定(2013年)</p> <p>2015年7月1日からのオレゴー(OReGO)プログラム【正式名称「対距離道路利用者課金(per-limit road usage charge/RUC)制度」実施のための州法制定の準備をする。</p>
<p>・第3次SB 810/州議会上院法案810号実施のための準備プログラム(2014年11月~2015年12月)</p> <p>対距離道路利用者課金(per-limit RUC)実施の準備を行う。プログラムへの任意参加者なし。</p>
<p>・第3次パイロット(実証実験)プログラムオレゴー「OReGO」の実施(2015年7月~)</p>
<p>①2015年7月1日から、登録した軽量車両を有する5,000人のオレゴン州居住者を対象とした対距離課金(自動車マイレージ課金)にかかる走行距離の報告および課金徴収のオープンシステムの実証パイロット(実証実験)プログラムである。2016年12月31日後、1,300人の任意参加を得てプログラムを実施。</p> <p>②1マイルあたり1.5セントの率で課金をし、給油の際に支払ったガソリン税など州燃料税を控除した金額を金融口座から自動引落しをする。支払った州燃料税額が課金(URC)額を超える場合には、その額を還付する。</p> <p>③「官設民営」のプログラムであり、民間から選定された認定サービスプロバイダー(Certified service provider)が、州交通省(ODOT)の監督の下で、(a)走行距離データの収集、(b)課金処理、および(c)URC口座管理の事務を担当する。</p> <p>④認定サービスプロバイダーや州交通省(ODOT)は、オレゴン州改正制定法典(ORS)に規定された個人の本人確認情報を厳正に保護する義務を負う。</p> <p>⑤外部の3民間の徴収事業者(account manager)と2年間の委託契約を締結。契約更新も可能。</p>
<p>・州交通省(ODOT)オレゴー(OReGO)プログラム最終報告書を公表(2017年4月)</p>

（3）オレゴ（OReGO）プログラムでの基本ポリシー

オレゴ（OReGO）プログラムのモデルを構築にあたり、明確にされた主なポリシーを掲げると、次のとおりである。

【図表21】 オレゴ（OReGO）プログラムでの基本ポリシー

- ・軽量車両（light vehicle）を対象とすること。
- ・課金システムは官設民営の仕組みにすること。
- ・利用者負担の原則（Users pay principle）を徹底すること。
- ・民間の先端技術を採り入れること。
- ・市民のプライバシーを保護すること。

オレゴ（OReGO）プログラムは、マイルージ税（mileage tax, VMT[vehicle miles traveled] tax）という名称ではなく、州法上は「対距離道路利用者課金（対距離RUC=per-mile road usage charge）」という呼称を用いている⁽⁸¹⁾。

この背景には、州居住者がこのオレゴ（OReGO）プログラムに参加し、伝統的なガソリン税を払うかわりに、走行距離に応じた対距離課金を選択するかどうかはあくまでも任意になっていることがあげられる。すなわち、あくまでも利用者負担の原則（Users pay principle）に沿って計画が練られていることがある。

加えて、アメリカにおける民営化（privatization）の流れに沿って、オレゴ（OReGO）プログラムは、官設民営とし、州交通省（ODOT）の監督のもとで民間の認定サービスプロバイラー（CSP=certified service provider）が口座管理者（account manager）になり、課金の賦課徴収事務にあたることになっている。

(81) オレゴン州改正制定法典（ORS=Oregon Revised Statutes）のチャプター319第883条～第945条（Per-Mile Road Usage Charge）に典拠がある。以下、本稿においては、ORS 319.883、ORS 319.884といった形で引用する。なお、読者の便宜を考え、本稿の末尾に全条文の邦訳（仮訳）を添付した。

(4) オレゴ (OReGO) の基本的な性格

オレゴン州の「オレゴ (OReGO)」は、対距離税 (自動車マイレージ税) ないし対距離課金 (自動車マイレージ課金) モデルの1種である。自動車の所有者が消費した燃料の消費量を基準に課税するのではなく、自動車の走行した距離を基準に、その所有者に利用者課金 (usage charge) の負担を求める仕組みになっている。

オレゴ (OReGO) は、10,000ポンド以下の軽量車両 (light vehicles) を対象としたプログラムである。また、オレゴ (OReGO) は、EV課税をターゲットとしたプログラムではない。むしろハイブリッド車やEVなど燃費効率車 (fuel effective vehicles) の出現により、現行の燃料税では、道路や橋梁などの自動車走行インフラを整備・維持するための十分な財源を確保することが次第に難しくなっている実情を改善しようとするものである。言い換えると、現行の州燃料税を維持したうえで、燃費効率のよい、あるいは燃料を使わないEV所有者にも走行ベースの道路利用者課金 (走行課金/対距離課金) を課し、負担を求めようとするものである。

オレゴン州改正制定法典 (ORS) は、「対距離道路利用者課金 (per-mile road usage charge) を定義する規定をおいている (ORS 319.885)。

オレゴ (OReGO) プログラム⁽⁸²⁾は、オレゴン州に居住する5,000人の任意参加者を募集したうえで、2015年7月1日から始まった。実際のプログラムへの任意参加者は、募集人数を下回った。このプログラムの下、参加者は、自己が所有する自動車またはリース車にガソリンなど燃料を給油する際に負担する自動車燃料税に代えて、オレゴン州内の公道を走行した距離に応じて1マイルあたり1.5セントのマイレージ課金 (利用者負担金) を支払うことになる (ORS 319.885)。

オレゴン州法 (ORS) に基づき、オレゴ (OReGO) プログラムの概

(82) 州法上の正式名称は、「対距離道路利用者課金 (対距離RUC=per-mile road usage charge)」である (ORS 319.883-319.945)。

要を説明すると、次のとおりである。

【図表22】 オレゴア（OReGO）プログラムの概要

- ・OReGOプログラム（以下「RUCプログラム」という。）に任意参加を望む者（以下「参加者」という。）は、所定の様式を用いて州交通省（ODOT）に参加申請をするものとする（ORS 319.890(1)(2)）。ただし、申請者は、登録した自動車の所有者またはリース車の使用者でなければならない（ORS 319.890(2)(a)）。
- ・RUCプログラムの対象となる自動車は、走行距離測定報告機器（mileage recording and reporting device）（ORS 319.900）を装備したものでなければならない（ORS 319.890(2)(b)）。
- ・RUCプログラムの対象となる自動車は、10,000ポンド以下の重量の車両でなければならない（ORS 319.890(2)(c)）。
- ・参加が承認された場合、この任意のRUCプログラムが終了するまで、道路利用者課金（RUC）を支払うことができる（ORS 319.890(3)）。この場合において、参加者は、州の燃料税に代えて、自分が所有する自動車またはリースして使用する自動車がオレゴン州内の道路⁽⁸³⁾を走行した距離に応じて道路利用者課金（RUC）を支払うことになる。
- ・参加者は、州交通省（ODOT）に通知して、RUCプログラムから離脱することができる（ORS 319.890(4)）。
- ・料率は、数量で表記され、オレゴン州内の道路を走行した距離に応じて1マイルあたり1.5セントである（ORS 319.885）。
- ・州交通省（ODOT）は、登録した自動車の所有者またはリース車の使用者が過払いになった道路利用者課金（RUC）を還付するものとする（ORS 319.925(1)）。この場合において、州交通省（ODOT）は、必要な還付額等の手続についての規則（rule）を発出するものとする（ORS 319.925(2)）。
- ・登録した自動車の所有者またはリース車の使用者は、州交通省（ODOT）に対して、測定された走行距離から私道などの走行分にかかるRUC額の還付を申請できる（ORS 319.930(1)）。この場合において、RUC額の還付は、既定の様式を用い、RUC額の納付期限から15か月以内に申請しなければならない（ORS 319.930(2)、ORS 319.930(3)）。

(83) 「道路 (highway)」とは、ORS 801.305に定める公道、道路、街路など。一般人が通行する権利を有する橋梁 (bridges)、高架橋 (viaducts) その他の構築物を含む (ORS 319.883(1))。

- ・州交通省 (ODOT) は、参加者からRUC額の還付申請があった場合には、当該参加者に対してその処理に必要な証拠資料の提出を求めることができる (ORS 319.930 (4))。
- ・州交通省 (ODOT) は、参加者からRUC額の還付申請があった場合には、不正還付を防止するために当該加入者に対して調査をすることができる (ORS 319.935 (1) (2))。この場合において、参加者が調査に応じないときには、還付に関するあらゆる権利を失うものとする (ORS 319.935 (23))。
- ・参加者は、道路利用者課金 (RUC) の計算にあたっては、給油所で購入したガソリンなど自動車燃料の消費にかかる州燃料税額を控除できる。州燃料税額がRUC額を上回る場合には、超過額は還付される。
- ・RUCプログラムに参加するには、登録した自動車の所有者またはリース車の使用者は、インターネットを使って、州交通省 (ODOT) のホームページ (HP) にアクセスし、OReGOプログラム参加サイトから、氏名・住所などの基本個人情報、車種、車体登録番号、運転免許証番号 (社会保障番号/SSN) などを入力する。必要な入力が済めば、オンライン手続を終了する。州交通省 (ODOT) は、走行距離測定報告機器 (mileage reporting device) および取扱マニュアルを参加者に郵送する。
- ・参加者は、4通りの走行距離測定方法を選択できる。①自分の自動車に公認の走行距離測定報告機器を自分で装着し記録する。②課金されない州外の走行距離を記録できるように、前記①にGPS機器を装備したうえで記録する。③前記①に加え、自分のスマホに走行距離測定アプリをダウンロードし、かつGPS機器を装備して記録する。④走行距離を記録しないで、想定される最大走行距離を基に定額 (月45ドル) を支払う。
- ・走行距離の測定アプリその他測定プログラムの運営は、民間機関 (CSP=certified service provider) が実施し、州交通省 (ODOT) は、このプログラムを監督する (ORS 319.915 (1) (a))。
- ・参加者が当局に提出した走行地域や距離などの個人情報は部外秘とされ、外部には開示されないこととする (ORS 319.915 (2) & (3) (a))。

(5) 道路利用者課金 (RUC) プログラムの見直し

オレゴン州議会に設けられた道路利用者課金作業部会 (RUF Task Force) は、2016年末に、現行のオレゴア (OReGO) 実証実験プログラムの終了、対距離道路利用者課金 (Per-Mile RUC=per-mile road usage

charge) プログラムの本格実施に向けた州議会での立法に備えて、当初プログラムの見直し案を提出している。そのポイントは、次のとおりである。

【図表23】 対距離道路利用者課金 (Per-Mile RUC) プログラムの見直し案の骨子

- ・対距離道路利用者課金 (Per-Mile RUC=per-mile road usage charge) プログラムへの参加者数の上限を撤廃する。
- ・自動車の販売時点でこのPer-Mile RUCプログラムへの参加申請書の提出ができるようにすること。
- ・2025年1月1日からは、自動車の所有者またはリース利用者は、自己の使用する自動車が、次のいずれかの条件にあてはまる場合には、Per-Mile RUCプログラムへの参加が義務づけられる。①2026年以降のモデルの自動車であるとき、②1万ポンド以下の重量の自動車であるとき、または③20MPG (=mile per gallon/1ガロンあたりの走行距離)【1ℓあたり約8.5km】を超える走行距離の自動車であるとき。
- ・RUCプログラムへの参加者は、州の燃料税または州道路利用者課金 (RUC) のいずれかを負担するが、双方の負担を強いられることはないことを明確にすること。
- ・給油所で自動車燃料を購入した際に支払った州燃料税は、対距離道路利用者課金 (Per-Mile RUC) の前払とみなし、消費のための購入した燃料に含まれた州燃料税は、税額控除できる取扱いをすること。自動車の所有者は、RUC額が、州燃料税額控除額を超えているとしても、その差額の還付は認めないものとする。
- ・RUCプログラムは、州交通省 (ODOT) が所管し、利用者課金 (usage charge) は州ハイウェイ基金 (State Highway Fund) に計上され、州交通省 (ODOT) に50%、州内のカンティに30%、州内のシティに20%の比率で配分される (ORS 913.895)。

(6) オレゴ (OReGO) プログラム報告書

オレゴン州交通省 (ODOT) は、2015年7月1日に開始したオレゴ (OReGO) パイロット (実証実験) プログラムについて、2017年4月に、『オレゴンの道路利用者課金：オレゴ (OReGO) プログラムに関する最終報告書 (Oregon's Road Usage Charge: The OReGo Program: Final

Report)』を公表した⁽⁸⁴⁾。

最終報告書では、このパイロットプログラムは参加者にはおおむね好評であった旨、報告されている。しかし、州外(非居住)の自動車所有者によるオレゴン州内の道路利用に対する課金上の齟齬など、他の州との協議が必要な事項が数多く指摘されている。

なお、この最終報告書では、道路利用者課金(RUC=Road Usage Charge)は、今後も改善・見直しをしたうえで、オレゴン州議会に対して、2026年から新規登録したすべての自動車の所有者に対して参加が義務づけるべきであると勧告している。州議会は、RUCの仕組みは極めて複雑なこと、制度の周知には多大な努力が必要なこと、デジタルデバイド(情報格差)の問題にも対応する必要があることなどから、拙速に恒久化することには必ずしも積極的な姿勢にはない。既存のガソリン税の増税を支持する動きもある。とりわけ、EV化の流れをしっかりと見届けたうえで、恒久化の探るべきであるとする意見も強い。

(7) オレゴア(OReGO)プログラムへの評価

伝統的に自動車にかけてきたガソリン税など燃料の消費を課税ベースとする個別消費税からマイレージ税、あるいはマイレージ負担金に転換するモデルは、さまざま検討されてきている。

オレゴン州の自動車マイレージ課金(VMT[vehicle miles traveled] charge)【正式名称「対距離道路利用者課金(Per-Mile Road Usage Charge)」は、政策目的を明確にし、かつ州制定法に基づいて、収集したデータに基づいて的確な財政収入を確保する途をアメリカではじめて拓いたということで一定の評価を得ている。

オレゴア(OReGO)は、走行距離測定報告機器(mileage reporting

(84) Available at: http://www.oregon.gov/ODOT/Programs/RUF/IP-Road%20Usage%20Evaluation%20Book%20WEB_4-26.pdf

device)、GPS機器、スマホ、走行距離の測定アプリなど、さまざまな先端情報機器を活用したマイレージ課金プログラムである。こうした課金インフラへの投資は、民間のIT企業が担っており、オレゴン州交通省 (ODOT) は、その運用を監督する仕組みになっている。自動車の所有者 (利用者) 側からみると、燃料税の場合とマイレージ負担金 (マイレージ税) とでは、どちらが負担の増減につながるのかに最も関心がある。オレゴ (OREGO) プログラムでの実績からみると、マイレージ負担金では、1マイルあたり1.5セントで、燃料税を負担したよりも28%程度高くなると見積もられている。燃料税からマイレージ負担金 (マイレージ税) への転換政策に幅広い支持を得るには、「税収中立」の視点が最も重視される。

2 他の州でのパイロットプログラム (実証実験) の現状

自動車燃料税から自動車マイレージ課金への移行・転換を目指すパイロット (実証実験) プログラムは、オレゴン州に加え、カルフォルニア、ミネソタ、ワシントン、コロラド、コネチカット、ニューハンプシャー、ペンシルバニアなど、いくつかの州で実施されている。しかし、いずれの州においても、本格実施には至らず、足踏み状態にある。いくつか注目できる州の例をあげて、その動向を分析してみる。

(1) カルフォルニア州での実証実験

カリフォルニア州議会は、自動車燃料税から自動車マイレージ課金に移行・転換するための「自動車道路課金 (RUC=road usage charge)」の導入を模索してきている。州議会は、パイロットプログラム (road usage charge pilot program)」の実施および道路課金技術諮問委員会 (TAC=Road Usage Charge Technical Advisory Committee) を立ち上げるために、州自動車法 (Cal. Vehicle Code) の改正法 (州議会上院法案1077号/SB法案1077号/California Senate Bill No.1077) を通過させ、2014年9月29日に

州知事の承認を得て成立させた (Cal. Vehicle Code § 3093 [2015])。

この法改正 (SB法案1077号) の概要を一覧にすると、次のとおりである⁽⁸⁵⁾。

【図表24】加州自動車法改正 (SB法案1077号) の概要

- ① 州議会は、カリフォルニア交通委員会 (CTC=California Transportation Commission)⁽⁸⁶⁾ 委員長に対して、州交通庁 (CalSTA=California State Transportation Agency) 長官と協議のうえ、傘下に15人の委員からなる道路課金技術諮問委員会 (TAC=Road Usage Charge Technical Advisory Committee) を設置するように求める。
- ② 道路課金技術諮問委員会 (TAC) が、長期的な視点にたつて、環境に大きな負荷を与える自動車燃料税に代わる代替道路財源として自動車道路使用料の導入の是非を検討し、かつ、パイロットプログラムの企画を州交通庁 (CalSTA) 長官に勧告するように求める。この場合において、TACは、道路課金システムモデルの策定、執行手続等について外部事業者などと協議をするものとする。
- ③ 州交通庁 (CalSTA) 長官は、道路課金技術諮問委員会 (TAC) の勧告を得てから2017年1月1日までに、道路課金技術諮問委員会 (TAC) の勧告内容の評価および課題を確認したうえで、自動車道路課金パイロットプログラムを実施するように求める。
- ④ 州交通庁 (CalSTA) 長官が、遅くとも2018年6月末までに、自動車道路課金パイロットプログラム実施結果をまとめ、道路負担金技術諮問委員会 (TAC)、カリフォルニア交通委員会 (CTC) ならびに州議会の財政および政策関連委員会に対し報告するように求める。この場合において、道路課金技術諮問委員会 (TAC) が州議会に提出する年次報告書にはパイロットプログラムに関する報告を含むものとする。
- ⑤ これらの規定は、パイロットプログラムの完了に伴い、2019年1月1日までに廃止する。

(85) See, California Senate Bill No. 1077. Available at: http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201320140SB1077

(86) カリフォルニア交通委員会 (CTC) は、運輸政策を審議する目的で1978年に創設され独立委員会である。州交通委員会 (CTC) は、11人の議決権を有する委員と2人の議決権を有しない前委員からなる。議決権を有する委員は、州知事任命の9人、州議会上院の議事運営委員会 (Senate Rules Committee) 委員と州議会下院議長からなる。

SB法案1077号に盛り込まれたスケジュールに従い、カリフォルニア州では、自動車道路課金（RUC＝road usage charge）システムのデザイン、パイロットプログラムが実施された。道路課金技術諮問委員会（TAC）の勧告およびその勧告に基づき実施されたパイロットプログラムの概要を図説すると、おおよそ次のとおりである。

【図表25】 TACのRUC導入勧告の概要

<p>① 《技術面でのデザイン》</p> <ul style="list-style-type: none"> ・パイロットプログラム（以下「パイロット」ともいう。）は、5,000人の任意参加者を募集して実施をする。 ・パイロットでは、参加する運転者（車の所有者）の自動車道路課金（RUC）の賦課徴収にあたり、複数の民間事業者であるアカウントマネージャーから選択できるようにする。 ・パイロットでは、州外車両の参加も求め、カリフォルニア州内の道路の走行に対し支払を求め実施をする。 ・パイロットは、[民間機関を含めた] オープンシステムのデザインにする。 ・パイロットは、カリフォルニア州と他の州のシステムと互換性のあるものにする。 ・パイロットには、個人、世帯、商用、および1つ以上の政府機関を含むものにする。 ・パイロットは、私道および州外での走行マイレージを除外する。
<p>② 《プライバシー》</p> <ul style="list-style-type: none"> ・パイロットは、特別のガバナンス、説明責任およびプライバシーを保護するための法的規制措置を盛り込むものとする。
<p>③ 《データの安全》</p> <ul style="list-style-type: none"> ・パイロットは、認証、暗号化、データマスキング、その他さまざまなデータの安全、保護措置が盛り込んだものとする。
<p>④ 《執行》</p> <ul style="list-style-type: none"> ・パイロットは、マイレージ報告の異常をチェックできる仕組みにする。例えば、マイレージ許容距離や計測計の読取が正確であるかどうか、自動距離測定基準にかかる電子ログを精査するなど。

⑤ 《その他》

- ・ **マイレージ負担金と所得との調和**：道路課金技術諮問委員会(TAC)は、マイレージ負担金、つまり自動車道路課金(RUC=road usage charge)は、低所得者に対してどうあるべきかを精査するように求めている。
- ・ **都市部と地方居住者への影響**：道路課金技術諮問委員会(TAC)は、マイレージ負担金が、都市部と地方居住者とにどのような影響が及ぶのか精査するように求めている。
- ・ **パイロットでの支払方法の選択**：道路課金技術諮問委員会(TAC)は、パイロットで次のようなマイレージ報告方法をあげ、精査するように求めている。
 - (a) 期間利用券(time permit) 購入制：パイロット参加者が、一定の期間無制限の道路利用券を購入する制度
 - (b) マイレージ利用券(mileage permit) 購入制：パイロット参加者が、毎日一定マイルを走行できる利用券を購入する制度
 - (c) 走行距離課金(odometer charge) 制：道路課金技術諮問委員会(TAC)が、参加者の車の走行距離測定報告機器に表示されたマイレージ数量に応じて課金する制度。
 - (d) 一般的な位置情報を除く自動マイレージ報告(automated mileage reporting with general location data) 制：参加者の自動車に公認のデータポート(走行距離測定機器/odometer device)を取り付け、GPSまたはGPS機能つきスマートフォンによる車両位置情報などにより走行距離や走行時間を測定し、納税額または課金額を算定し、その情報を執行行政庁その他公的政策実施機関(口座管理者/account manager)のデータベースに送信し、毎月または四半期毎に課金する制度。
 - (e) 一般的な位置情報を含む自動マイレージ報告(automated mileage reporting with general location data) 制：参加者の自動車に公認にデータポート(走行距離測定機器)を取り付け、GPSまたはGPS機能つきスマートフォンによる車両位置情報、走行距離や走行時間を、位置情報を含めて測定し、納税額または課金額を算定し、その情報を執行行政庁その他公的政策実施機関(口座管理者/account manager)のデータベースに送信し、毎月または四半期毎に課金する制度。
- ・ **パイロットでの課金率の設定**：道路課金技術諮問委員会(TAC)は、マイレージ課金は、参加者に対して1マイルあたり〇〇セントで算定し請求書を送付すること、加えて、パイロットは税収中立で精査すべきことを勧告している。

SB法案1077号に盛られてスケジュールに従い、カリフォルニア州では、州交通庁（CalSTA）が、運転者から生の声をきく機会を設けるための自動車道路課金（RUC=road usage charge）のパイロットプログラムを、2016年7月1日から実施し、2017年3月31日に終了した。

州交通庁（CalSTA）は、自動車道路課金（RUC）パイロットプログラム実施結果をまとめ、道路負担金技術諮問委員会（TAC）、カリフォルニア交通委員会（CTC）ならびに州議会の財政および政策関連委員会に対し報告することになる。その後、カリフォルニア交通委員会（CTC）は、2017年12月までに、州議会に自動車道路課金（RUC）パイロットプログラムに関する勧告を行うことになっている。

（2）ミネソタ州での実証実験

ミネソタ州は、2011年5月に、ミネソタ交通省（MnDOT=Minnesota Department of Transportation）が、乗用車およびトラックの運転者500人の参加を得て、マイレージ（走行距離）に基づく道路利用者負担金（mileage-based use fee）の実証実験（Minnesota Road Use Test）を行った。この実証実験は、自動車燃料税収の先細り、新たな道路財源の探索を狙いとしたものである⁽⁸⁷⁾。

この実験は、原則「走行距離（mileage/miles）」1マイルあたり1セント、混雑時1マイルあたり3セントを基準に課金する仕組みである。実験参加者は、「走行距離」の把握には、自分の自動車にミネソタ交通省（MnDOT）公認の先端IT技術を活用した走行距離測定機器（データポート）を設置したうえで、自分のGPS機能付きスマートフォン（以下「スマホ」ともいう。）に走行距離測定アプリをダウンロードすれば、自動的にマイレージ負担額が算定され、運転者（車の所有者）はその額をスマホ画面で

(87) MnDOT, Mileage-Based User Fee. Available at: <http://www.dot.state.mn.us/mileagebaseduserfee/studies.html>

確認し、自己の金融口座から自動引落しができるモデルである。この実験では、同時に、運転者に、混雑、道路工事、事故情報を含む、安全情報の提供も狙いとしている。実験参加者の氏名や住所などの基本的な個人情報に加え、車両登録、走行マイル、走行ルート、走行日時や時間、金融口座などの情報は、厳格に非公開とされる。この実験は、6か月間にわたり実施され、2012年12月に終了した。ミネソタ交通省(MnDOT)は2013年2月に最終報告書を公表した。

しかし、ミネソタ州議会は、本格導入のための立法は先送りしている。全米規模で調和のとれた自動車マイレージ負担金制度にしないと、広域移動する運転者の利便性をそぐことになりかねないからである。

(3) ワシントン州での実証実験

ワシントン州議会は、2012年に、自動車燃料税から自動車マイレージ課金に移行・転換するための「自動車道路課金(RUC=road usage charge)」の導入の検討を開始した。

ワシントン州自動車道路課金(RUC)実証実験の経緯(2012年~14年)は、次のとおりである。

【図表26】ワシントン州のRUC実証実験の経緯

①	2012年3月	州議会が現行の州自動車燃料税から自動車道路課金(RUC)への移行・転換に向けた実証実験の予算を計上
		州交通委員会(WSTC=Washington state transportation commission)は、20人の委員からなる自動車道路課金特別委員会(Road Usage Charge Steering Committee)を設置し、自動車道路課金(RUC=road usage charge)システムのデザイン等を精査し、州議会および州交通委員会(WSTC)に勧告するように求めた。
②	2012年12月	自動車道路課金特別委員会が自動車道路課金(RUC)の導入は可能との結論

<p>特別委員会 (Steering Committee) と州交通委員会 (WSTC) が、ワシントン州で自動車道路課金 (RUC) の導入は可能とする判断をくだし、2013年~2015年の期間に自動車道路課金 (RUC) システムの実証実験を行うように勧告した。</p>
<p>③ [2013年4月] : 州議会は、予算措置を講じ、州交通委員会 (WSTC) と州交通省 (WSDOT=Washington State Department of Transportation) に対して、RUCパイロットプロジェクトを実施するとともに、さらに自動車道路課金 (RUC) 制度について精査するように要請</p>
<p>州交通委員会 (WSTC) が、自動車道路課金 (RUC) の賦課徴収を含む執行手続について検討を開始。2013年5月報告書「RUCパイロットプロジェクトへのワシントン州参加者に関する最終評価書 (Road Usage Charge Pilot Project Final Evaluation Report for Washington State Participants)」(May 2013) を公表⁽⁸⁸⁾</p>
<p>④ [2013年12月] : 特別委員会 (Steering Committee) と州交通委員会 (WSTC) が、自動車道路課金 (RUC) に転換すれば、今後25年間にわたり、より確実な財政収入をもたらすとの見通しを発表。しかし、州議会は、自動車道路課金 (RUC) の法制化を先送りした。</p>
<p>自動車道路課金 (RUC) への転換について、財政リスク、コストパフォーマンス分析、RUCの賦課徴収モデルの評価、さらに精査を要する課題などを指摘</p>
<p>⑤ [2014年3月] : 州議会は、予算措置を講じて、州財務省の道路建設公債への影響を含め、自動車道路課金 (RUC) に関するより詳細な分析を要めた。</p>
<p>州の道路や橋梁などの建設は州財務省発行の長期道路建設公債のよる財源に依存し、将来の州自動車燃料税収で償還する仕組みになっている。したがって、州自動車燃料税から自動車道路課金 (RUC) に移行・転換した場合に、州道路建設債券保有者の利害にどのような影響を及ぼすのかは慎重な検討が必要になる。加えて、RUCに移行・転換した場合の都市と地方への影響、州際通行に伴うRUC収入の分配についても分析が必要</p>
<p>⑥ [2014年12月] : 最終報告および州全体へのRUC展開のための2015年~2016年作業計画の公表</p>
<p>特別委員会 (Steering Committee) と州交通委員会 (WSTC) が、さらに、自動車道路課金 (RUC) を導入した場合の一般への影響、地域間格差への影響、制度運用のあり方、州全体へのRUC展開の可能性について慎重な検討を実施した。</p>
<p>⑦ [2016年1月] : 州交通委員会 (WSTC) が、報告書「ワシントン州自動車道路課金 (RUC)」を公表⁽⁸⁹⁾</p>

(88) Available at: <http://www.wsdot.wa.gov/research/reports/fullreports/807.1.pdf>

(89) Available at: http://www.wstc.wa.gov/StudiesSurveys/RoadUsage/RUC2013/documents/2016_0112_RUCReport.pdf

ワシントン州議会の動きをみてもわかるように、他の州の動きを注視し何度も実証実験・精査を繰り返し、自動車マイレージ負担金、あるいは自動車道路課金(RUC)の本格導入を先送りしている。これは、他の州においても同様である。その背景には、アメリカが連邦国家であると同時に、車社会であることがある。各州が独自に個性の強い自動車マイレージ負担金を導入し、パッチワーク的な制度となった場合、市民の利便性、公道通行権、広域移動が著しく阻害される結果となることが危惧されるからである。ある意味では、自動車燃料税から自動車マイレージ税/課金への移行・転換は、連邦主導、または多州連合を組むなどして、横並びが必要な広域に及ぶ政策分野であることを物語っている。

III 自動車マイレージ税/課金と人権の保護

アメリカでは、裁判例の積み重ねで、市民は自分が居住する州内や複数の州をまたいで移動する、または自動車などで公道を通行することは、基本的人権として保障されている法環境にある。

こうしたことから、自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)、さらに一歩進めてEVマイレージ税/課金(対距離EV税/課金)を導入し、公道を通行することに課税または課金することは、憲法の保障された移動の自由権を常時侵害することにつながるのではないかという受け止め方も強い。加えて、移動の自由は、市民がどのような公道をどれくらい走行してきたのかといった走行情報を本人以外には秘密にすること、すなわちプライバシーを保護することでより完璧に保障できるとする考え方も一般に浸透している。

このように、アメリカには、移動の自由とプライバシーの保護とを表裏一体なものとしてとらえようとする法環境がある。こうした法環境の下、識者や人権団体は、自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)、EVマイレージ税/課金(対距離EV税/課金)の仕組みでは、執行行政庁ま

たは民間の公的政策実施機関（徴収事業者/アカウントマネジャー）などが、自動車の所有者（運転者）に対して、GPSその他先端IT技術を活用した走行距離測定機器（データポート）の設置を義務づけ、走行距離を把握し税/課金を賦課徴収することになる。しかし、市民の基本権である移動の自由、プライバシーの利益を織り込んで考えると、こうした仕組みの導入に、安易にゴーサインを出していいとはいえない。

自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）、EVマイレージ税/課金（対距離EV税/課金）については、これをどのように構想するかに加えて、先端IT技術を総動員したデータポートなどを使ったマイレージ税/課金の賦課徴収手続を市民の人権保護の面からどのように評価すべきかなどの重い課題がある。

1 移動の自由権・公道通行権

自動車マイレージ税（対距離自動車税）またはEVマイレージ税（対距離EV税）は、「走行距離(mileage)」を課税ベースとする租税である。一方、自動車マイレージ課金（対距離自動車課金）またはEVマイレージ課金（対距離EV課金）は、「走行距離 (mileage)」をベースとする課金（利用者負担金）制度である。確かにこうした走行距離をベースとする租税または課金制度は、合理的・効率的とみる積極的な評価がある。その一方で、市民の自動車走行情報集約による監視社会化（Big Brother）を招き、市民のプライバシー利益にマイナスに作用するとして、厳しい批判にさらされている。その背景には、アメリカにおいては、伝統的に、“市民には移動の自由、公道を無償かつ匿名で自由に通行する権利がある”とする考えが浸透していることがある。

（1）アメリカにおける自動車による公道の移動、通行の自由

市民には、コモンローまたは憲法の下で「公道を無償で自由に通行する

権利 (common law right to travel public roads)」があるとする考え方は、幅広い支持を受けている。しかし、その一方で、人の移動、通行を自由権ととらえるのは、市民が徒歩や馬車などで行き来した時代の考え方であって、自動車普及した時代では、権利 (right) というよりは、特権/反射的利益 (privilege) と見るべきであるとの主張もある。すなわち、「公道を自由に通行する特権/反射的利益 (privilege to travel public roads)」説(以下「通行特権説」ともいう。)である。通行特権説が主張される背景には、自動車を運転するには、政府機関が発行した運転免許 (driver's license, permit) が要ることがある。すなわち、運転者は、運転免許証を取得し、公道 (highways, public roads) を自動車で行く“特権”を得ることが前提であることから、運転者が公道を自動車で行くのは“権利”ではないというわけである。

この点について、司法は、自動車による公道の通行は“権利”であり、“特権/反射的利益”とみる考え方には消極的である。主な裁判例を一覧にしてみると、次のとおりである。

【図表27】 自動車による公道の移動、通行は市民の「権利」とする裁判例

- ・ **連邦最高裁判所の判決**：政府からの不当な干渉なしに自動車を運転することは憲法上の権利である。「公道を使って州際通行をする権利は、これを合衆国市民の特権または特典 (privilege or immunity) にもできる。市民は、合衆国憲法修正14条の下で自動車に自分の財産を搭載して通行および走行する権利を有する。」(Beck v. Kuykendall, 267 U.S. 307 (1925))。
- ・ **州裁判所の判決**：「通行および走行目的で公道を利用することは単なる特権でない。したがって、一般人または個人の基本権は当然にはく奪されてはならない。」(Chicago Motor Coach Co. v. City of Chicago, 337 Ill. 200, 169 N.E. 22, 66 A.L.R. 834 (1929))
- ・ **州裁判所の判決**：「馬車か自動車かを問わず、公道を通行し、かつ自己の財産を登載して走行するのは、市が意図的に禁止したりまたは許可したりできる特権ではない。市民が有するコモンロー上の生命、自由および幸福の追求をする権利の1つである。」(Thompson v. Smith, 155 Va. 367, 154 S.E. 579, 584 (1930))

- ・ **連邦最高裁判所の判決**：「通行権は、連邦憲法修正第 5 条の下で適正な手続なしに奪うことのできない市民の自由の 1 つである。」（*Kent v. Dulles*, 357 U.S. 116, at 125 (1958)）⁽⁹⁰⁾
- ・ **連邦巡回控訴裁判所 (U.S. Court of Appeals) の判決**：通行権は、連邦政府がその存続を左右しえない確立された公民の権利（*common right*）である。通行権は、裁判所により自然権（*natural right*）として認められている（*Schactman v. Dulles*, 225 F.2d 938 (1955)）。

以上のような裁判例からもわかるように、アメリカ市民は、司法を通じて、生来の権利として、他人の権利を侵害したり、他人の財産に損害を与えたりしない限り、政府規制に縛られることなく匿名で通行したり、走行したりする権利を追求し、自分らのものにしてきたことがわかる⁽⁹¹⁾。

たしかに、アメリカにおける公道を自動車で自由に通行または走行する権利は、今日、運転免許証制度など運転者である市民に対する政府規制に加え、安全走行性や環境との調和、車両登録制度など自動車自体に対する政府規制により、しばみつあるようにもみえる。市民の自由な公道通行権、これと表裏一体をなす市民のプライバシー権は、政府規制のなかでかろうじて生かされているような常態にあるとする見方もある。

しかし、自動車による公道の通行または走行は、他の者を傷つけたり、他の者の財産に損害を与えた場合には不法行為責任（*tort liability*）や刑事責任を問われるにしても、政府は、公的規制により、市民の公道を匿名かつ無償で通行または走行する市民の生来の権利を奪ったりはできないとする考えは今日まで受け継がれている。

(90) 本件は、公安上の理由からパスポートの発給拒否処分が下され、当該処分の違法、違憲を争った事例である。

(91) See, Roger I. Roots, "The Orphaned Right: The Rights to Travel by Automobile," 30 *Okla. City U. L. Rev.* 245 (2005).

(2) わが国における自動車による公道の移動、通行の自由

この点、わが国においては久しく、私法上の人格権の一環として「通行の自由権」は法認されてきている⁽⁹²⁾。また、公法分野では、公道の通行は伝統的に「公物の自由使用」の範疇でとらえられてきている⁽⁹³⁾。

わが国の憲法22条1項は、移動の自由⁽⁹⁴⁾の一環として、自動車で一般道を無償・匿名で自由に通行または走行する権利を認めていると解してよいのではないか。また、こうした自由は、精神的自由をおう歌する国民としての憲法上の権利とみてよいのではないか。とすれば、一般道を通行または走行する自動車の所有者を対象にマイレージ税/課金を導入することは、たとえ自動車燃料課税に代わる財源の調達が目的であるとしても、憲法に抵触するおそれがないとはいえない。

これまでの燃料課税(消費課税)では、当該燃料課税が一般道を自動車で行く自由に対する桎梏になっているかどうかは見え難かった。しかし、燃料課税からマイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)に移行・転換することにより、当該課税/課金が通行または走行の自由権への桎梏になるかどうかの論点がより顕在化してくる。マイレージ税/課金の

(92) 例えば、最高裁判所昭和39年1月16日判決・民集18巻1号1頁参照。本件は、他の私人による通行妨害により公道の通行ができなくなったことについて救済を求めたものである。最高裁は、「通行の自由権」という概念をもとに、民法710条〔不法行為〕を典拠に妨害排除の請求を容認した。私法の視角から通行権を精査した論考として、家内恵里可「公道を通行する権利」文教大学国際学部紀要10巻2号(2000年)参照。

(93) 「公物の自由使用」とは、公物が不特定多数・一般人の自由な使用に供されている帰結として、他人の自由使用を妨げない限度において許容される反射的利益に過ぎないとするのが伝統的な見解である。道路自由使用権について詳しくは、畠山武道・土居正典「道路自由使用権の性格と利用者保護(1)」立教法学31巻(1998年)参照。本稿では、税法上の論点の検討が主眼であることから、私法、公法および憲法上の“公物の一般使用”、“公道通行権”についての学問上の議論には深く立ち入らない。この点について、原龍之助『公物營造物法〔法律学全集13〕』(有斐閣、1957年)65頁以下、塩野宏『公物法』『行政法III〔行政組織法〕(第3版)』第3部所収、本稿前掲・注4参照。

(94) 日本国憲法22条1項の保障する居住移転の自由については、国内において住所または居所を定めそれを移転する自由に限定されるのか、人や車両での移動の自由を含むのかで見解が分かれる。

導入は、自動車で一般道が無償・匿名で自由に通行または走行する国民の権利を侵害するものではないのかどうかについては慎重な検討を要する。

仮に自動車燃料税（tax）から自動車マイレージ負担金/課金（charge/fee）に移行・転換し、かつ「官設民営（PPP）」方式を採り入れ、課金（料金）を道路公団、民間会社その他公的政策実施機関が徴収する仕組みにしたとする。この場合は、マイレージ料金では、その決定過程において所管官庁の認可手続を踏むことにしたとしても、租税法律主義の原則に基づいて決められるマイレージ税に比べ、道路を利用する負担者の争訟上の権利は著しく後退する。すなわち、マイレージ税であれば、適正な税額の負担をしない道路利用者に対して課税処分を行い、当該利用者は、処分に不服な場合、その処分の違法・取消を求めて争うことが比較的容易である。これに対して、マイレージ料金（課金）では、通行という事実に基づき当然発生する公法上の債権とされ、処分性は否定されることになる。司法は、原告適格自体を認めない、あるいは仮に原告適格を認めたとしても、救済には極めて消極的な姿勢が伺える⁽⁹⁵⁾。

加えて、マイレージ料金（課金）では、本人確認できる特定者（特別利益を受ける者）に対して対価関係において負担を求める性格も一段と強く

(95) ちなみに、道路利用料金について、裁判例（債務不存在確認請求事件）では、次のように判示する。「道路は、高い公共性をもつ施設であって、租税収入をもって開設・維持し、誰でも無償で通行することができるのが本来の在り方であるが、首都高速道路等の緊急の必要性のあるものについては特別の借入金をもって建設し、これを利用者から徴収する料金収入によって償還していくという例外的な制度を設けたものであって、その料金は通行に対する対価としての性格よりも租税類似の負担金の性格が強いと認められる」（東京地方裁判所平成4年8月27日判決）地方裁判所インターネット判例参照。しかし、本件において、裁判所は、「首都高速道路を通行したことによる料金債権は、通行という事実により法律上当然発生する公法上の債権であって、その料金の額については行政処分が介入するわけではないと解される」とする。なお、本稿の射程外であるが、料金の認可をめぐる訴訟に関する争点は、原告適格・処分性など多岐にわたる。裁判例としては、本件に加え、近鉄特急料金認可処分取消等請求事件最高裁判所判決（平成元年4月13日判決・判時1313号121頁、判タ698号120頁）、新幹線運賃差額（旅客運賃不当利得返還）返還訴訟最高裁判所昭和61年3月28日判決（集民147号467頁）などが参考になる。

なる。この結果、自動車で一般道を無償・匿名で自由に通行または走行する国民の権利は、著しく形骸化することにもつながりかねない⁽⁹⁶⁾。

財政学や道路施策論レベルからの燃料課税からマイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)に移行・転換に関する議論の真価が問われている。なぜならば、それらの多くは、意図的か否かは分からないが、いわゆる「交通権(国民の交通する権利)」、または“自動車で一般道を無償・匿名で自由に通行または走行する国民の権利”についての深い認識を欠いているようにみえるからである。マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)に移行・転換については、税財政法学、憲法学(人権論)の視点からの丁寧な議論が求められている。

(3) 自動車マイレージ税/課金の憲法的評価

たしかに、テロ事件や治安の悪化などから運転者や自動車に対する政府規制が強まるなか、市民の自由な公道通行権、これと表裏一体をなす市民のプライバシー権は、徐々に風化してきているようにもみえる。しかし、自分が居住する州内や複数の州をまたいで徒歩で移動する、または自動車などで公道を通行して移動、走行することを、自由権として保障する法環境を大事にしたいと大方の市民は願っている。アメリカ車社会に、これまでどおりの公道通行の自由権を持続させたいとする市民の意識は衰えを見せていない。

(96) 包括的な人権としての「交通権(国民の交通する権利)」を提唱する理論もある。いわく、交通権は「憲法の第22条(居住・移転および職業選択の自由)、第25条(生存権)、第13条(幸福追求権)など関連する人権を集合した新しい人権である。すなわち、現代社会における交通は、通勤、財貨輸送などの生活交通はもちろん、物流・情報など生産関連交通、旅行などの文化的な交通、さらに災害救助の交通など広範にわたるため、国民が安心して豊かな生活と人生を享受するためには交通権の保障と行使は欠かせない。もちろん交通権の行使には、交通事故や交通公害など他者の権利侵害を含まないし、長距離通勤などの苦役の移動からの解放も含まれる。」(岡崎勝彦「交通権憲章と憲法」・交通法学会編『交通権憲章』(日本経済評論社、1999年)所収、序文2頁)10~15頁参照。

当然、自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）、もう一歩進めたEVマイレージ税（対距離EV税/課金）を設け、公道を通行することを課税または課金の対象とすることは、コモンローや憲法に保障された移動・走行の自由権を常時侵害することにつながりかねないから許容できないとする主張も出てくる。

アメリカ社会には、移動・走行の自由とプライバシーの保護とを表裏一体なものとしてとらえようとする法意識がある⁽⁹⁷⁾。真の移動・走行の自由は、市民がどのような公道をどれくらい走行してきたのかといった走行情報を本人以外には秘密にすること、つまりプライバシーを保護することでより完璧に保障できるとの理解がある。したがって、自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）やEVマイレージ税（対距離EV税/課金）の導入にあたっては、当然、市民のプライバシーの権利を侵害しないのかも問われることになる⁽⁹⁸⁾。

自動車燃料税では、税込価格で、ほぼ匿名で自動車燃料を購入できる。これに対して、自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）やEVマイレージ税（対距離EV税/課金）では、各車両の走行データを基に所有者（運転者）に課税または課金する。自動車所有者である市民から、データ監視社会化への懸念が持ち上がるのは、むしろ“健全”な証拠といえる。

2 IT化した自動車マイレージ税/課金システムとプライバシー

走行距離の把握には、運転者による単純な自主納税申告モデル（self-assessment model）に加え、GPS機器やGPS機能付きスマートフォン

(97) アメリカのプライバシー権は、古くは、連邦憲法修正第4条の不合理な捜索・差押えを禁止するために令状主義の原則が淵源とされる。See, Richard Sobel, Barry Horwitz & Gerald Jenkins, “The Fourth Amendment beyond Katz, Kyllo & Johns: Justifiable Reliance as a More Secure Constitutional Standard for Privacy,” 22 B.U. Pub INT. L. J. 1 (2013) .

(98) See, Kevin DeGood & Michael Madowitz, Switching from a Gas Tax to a Mileage-Based User Fee (Center for American Progress, July 2014) at 23 *et seq.*

(スマホ)にダウンロードした申告アプリなどを活用した賦課課税モデル(official assessment model)など、さまざまな方式が考えられる。

一般的な自動車マイレージ税/課金モデルでは、おおよそ次のような仕組みになっている。

【図表28】 一般的な自動車マイレージ税/課金モデルの概要

- ① プログラム参加者の自動車に公認のデータポート(走行距離測定機器/odometer device)を取り付け、GPSまたはGPS機能つきスマートフォンによる車両位置情報などにより走行距離や走行時間を測定し、納税額または課金額を算定し、その情報を執行行政庁その他公的政策実施機関(口座管理者/account manager)のデータベースに送信する。一般に、位置情報を活用する州のモデルでは、州外(多州や隣国)の道路や私道を走行したマイレージには課税してしない。
- ② 口座管理者は、マイレージ納税額/課金額を算定し、当該額は、加入者の登録金融口座から定期的に引き落とされる。この場合において、マイレージ納税額/課金額は、給油時に価格に含めて支払ったガソリン税などの自動車燃料税額を控除して算定する。
- ③ 税/課金基準の政策的な選択。(a) 均一(flat per-mile)とする、(b) 時間帯(混雑時かどうか)、曜日(平日か休日か)、道路の種別(一般道路か、高速道路か)、公共交通機関の利便度(都会か、限界集落か)や公共交通機関の利用の奨励などの要因を織り込んで差別化する。加えて、(c) 障害者その他公益目的での車両の走行に免税点を設ける。

自動車マイレージ税/課金モデルは、その仕組みが複雑になればなるほど、課税対象となる走行距離(マイレージ/mileage)にどのような課税/課金基準を採用し、かついかに適正に執行するかは重い課題となる。とりわけ、複雑なコンテンツのモデルをマニュアル(手作業)で適正に処理するのは至難である。しかし、GPSなど先端機器を採用し、かつ的確なプログラミングをしたうえでデータ処理できれば、システム運用は比較的にスムーズに進められる。

例えば、自動車マイレージ税/課金プログラム参加者にガソリン税など

の燃料税の支払を免除できるようにアレンジするとする。この場合、自己が所有する自動車またはリース車にガソリンなどの燃料を給油する際に、当該車両に装着されたデータポートが、当該燃料税が免除されることを自動的に読み取り、その情報は、執行行政庁その他公的政策実施機関のデータベースに送信されるようにできる⁽⁹⁹⁾。参加者には、当該燃料税額分が差し引かれたマイルージ税額または課金額が通知され、参加者指定の金融口座から定期的に引き落としされるようにできる。仮に、参加者の給油時の燃料税の支払額が、マイルージ税額/課金額を超える場合には、還付され、参加者指定の金融口座に入金されるようにできる。

このように、自動車マイルージ税/課金モデルが、複雑なプログラミングであっても、先端的なIT技術を駆使すれば、課税または課金手続は、さほど困難とはいえない。とはいっても、プライバシーを大事にしたい市民からの先端技術に対する不信感にはぬぐえ去れない。自動車マイルージ税/課金制度は、自動車の所有者またはリース車の使用者である市民のプライバシーにマイナスに作用するのではないか、とりわけ徴収手続を通じた市民の自動車走行情報の集約化に伴う当局による移動の自由の把握、監視社会化（Big Brother）への不安は消えない。自動車マイルージ税/課金モデルの策定にあたっては、鋭い人権感覚が求められている。

加えて、市民の間に存在するデジタルデバイド（情報格差）の問題も無視しえない。いくつかのオプションを提示し、自分が安心・安全と思うプラン、自分のITスキルにあった課金/課税手続を選択できる枠組みを示すように求められている。

(99) 例えば、A州が、燃料税を控除する自動車マイルージ課金制度を導入しているとする。この場合、A州の参加者が、自己の車両またはリース車に、B州など他州の給油所でガソリンを入れたときには、A州の燃料税の免除・調整が行われないことになる。ガソリンはどこの州で給油したか色分けが難しいので、A州のマイルージ課金制度を運営する執行行政庁その他公的政策実施機関のデータベースでのA州内の全給油所の登録管理が必要となる。

(1) 自動車による公道の移動、通行権とプライバシー権は表裏一体

すでにみてきたように、アメリカにおいては、裁判例の積み重ねで、市民には「公道を無償で自由に通行する権利 (common law right to travel public roads)」があると認められている。また、この権利は憲法上の権利としても確立している。加えて、市民の匿名かつ無償の公道通行権は、市民のプライバシー権と表裏一体で把握されている⁽¹⁰⁰⁾。

自動車による公道の移動、通行権とプライバシー権とを表裏一体とみる考え方は、司法、つまり裁判例、を通じて確立されたものである。主な裁判例を一覧にしてみると、次のとおりである。

【図表29】公道通行権とプライバシー権を表裏一体とみる裁判例の一覧

- | | |
|---|--|
| ① | 連邦最高裁判所の判決 ：プライバシー権は、連邦憲法修正第4条 (Fourth amendment of the U.S. Constitution) の不合理な搜索・差押えを禁止するための令状主義の原則が淵源である (Griswold v. Connecticut, 381 U.S. 479 (1964))。 |
| ② | 連邦最高裁判所の判決 ：自由権である通行権とプライバシー権が交差するなかで、個人はプライベートに匿名で移動、通行することが保障される (Kent v. Dulles, 357 U.S. 116, at 125-26 (1958) ; Shapiro v. Thompson, 394 U.S. 618, at 629 (1969))。 |
| ③ | 連邦最高裁判所の判決 ：街中をぶらぶら歩きまわっている者に、警察官が本物で信頼できる (credible and reliable) 身分証明書の提示を求め、かつ出歩いている理由を説明するように求める権限を認めたカリフォルニア州法の規定は、連邦憲法修正14条に定める法の適正手続を欠き、違憲である (Kolender v. Lawson, 461 U.S. 352 (1983))。 |

以上のような裁判例において、裁判所は、市民がプライベートに匿名で公道を通行する権利を、市民のプライバシー権と表裏一体で把握したうえで判断を下している。ただ、こうした司法の判断は、自動車[・]で公道を移動、通行する権利に特化して下されているわけではない。どちらかという^と、警察活動などに関係している。職務質問や車両の検査などが、法の適

(100) See, Richard Sovel, "The Right to Travel and Privacy: Intersecting Freedoms," 30 J. Marshall J. Info. Tech. & Privacy L. 639 (2014).

正な手続なしに、具体的には曖昧な内容の法規定に基づいて実施されている場合には、市民がプライベートに匿名で公道を移動、通行する権利が侵害される旨判示したものである。

（２）自動車マイレージ税/課金とプライバシー

市民の自動車にGPSによる走行監視装置の装着を促し、自動車マイレージ税/課金を賦課徴収する構想は、現在の先端的なIT技術を駆使すれば、実現可能である。また、いっけん極めて効率的なようにもみえる。しかし、可能であるとしても、実施してよいかどうかは別の話である。

高度情報社会の今日、どの程度のプライバシーが権利として尊重されるべきかについては、個人により温度差がある。しかし、自動車マイレージ税または自動車マイレージ課金のプログラムが複雑化すればするほど、市民には課税または課金制度が不透明に映る。

オレゴン州におけるマイレージ課金【正式名称は「対距離道路利用者課金 (per-mile road usage charge)」または「対距離RUC】の第2次パイロット（実証実験）プログラムの実施（2012年11月～2013年2月）後、実施主体の州交通省（ODOT）が、多くのプログラム参加者から突き付けられたのは「プライバシーは大丈夫なのか？」という疑問であった。

マイレージ税/課金制度に対しては、マスメディアや識者、人権団体から、運転者のプライバシー権、国民の移動の自由の侵害を危ぶむ声も強い。こうした租税または課金の徴収手続を通じた市民の自動車走行情報の集約化による監視社会（Big Brother）化に真摯に対応するように求めている。全体主義につながらないように、さまざまな選択肢が示されなければならないと主張する。

先端的なIT技術を駆使した自動車マイレージ課金徴収モデルの多くは、制度の運営は民営が基本で、官が監督する仕組みを採り入れているのが特徴である。つまり、官の監督のもと通行料金を民間企業が徴収する仕組み

である。必ずといってよいほどIT企業の利権がからんでいる。自動車マイレージ課金制度が州政府の所轄省の監督の下、民間の公的政策実施機関のデータベースを中核に運営されているとする。このデータベースの入力・蓄積された個人情報を含む車両の走行データは、損害保険会社をはじめとした民間企業には喉から手が出るほど欲しい情報である。また、参加者の車両が盗難にあった場合には、当該車両の走行データは公益目的で犯罪捜査機関に提供される可能性も高い。走行データの目的外利用、ビッグデータとしての民間利用などに対していかに法的コントロールをかけるかは必ずしも容易ではない⁽¹⁰¹⁾。

先端的なIT技術は、高い倫理感を持って適切に利用されると、社会に大きく貢献する。しかし、多くの場合、IT企業は、プライバシーの利益よりも、個人情報を利活用して産業利益につなげようとする。また、できるだけ高価なモデルを構築し、血税をむしり取ろうとする傾向が強いことも否めない。こうしたIT利権を忖度する識者も少なくない。

仮にマイレージ税/課金を導入し、自動車の所有者またはリース車の使用者から租税または課金を徴収するにしても、市民の自動車走行情報の集約化につながらない方法はいくらでも考えられる。例えば、ローテクを使った単純な走行記録計(odometer device)を取り付け、月額ベースで徴収するのも一案である⁽¹⁰²⁾。

(3) オレゴー (OReGO) プログラムとプライバシー

オレゴー (OReGO) プログラム (正式名称は「対距離道路利用者課金(per-mile road usage charge)」) は、先端的なIT技術を駆使してデザイン

(101) Dan Weikel, "Tracking miles as gas tax alternative raises fairness, privacy concerns," Los Angeles Times (December 6, 2014).

(102) See, e.g., Saqib Rahim, "Tax on Vehicle Miles Traveled Gains Support, but Raises Orwellian Questions," New York Times (Oct. 7, 2010). Available at: <http://www.nytimes.com/cwire/2010/10/07/07climatewire-tax-on-vehicle-miles-traveled-gains-support-22995.html?pagewanted=print>

された対距離自動車課金(自動車マイルージ負担金)の徴収モデルである。

このモデルは、連邦レベルにおいても大きな注目を浴びている。なぜならば、ハイブリッド車などの燃費効率車 (fuel effective vehicles) やEVの出現により、現行の連邦のガソリン税など自動車燃料税では、道路や橋梁などの自動車走行インフラを整備・維持するための十分な財源を確保することが次第に難しくなっているからである⁽¹⁰³⁾。

先端IT技術は、高い倫理感を持って適切に利用されると、社会に大きく貢献する。しかし、マスメディアや識者、人権団体からは、運転者のプライバシー権、国民の移動の自由の侵害を危ぶむ声も強い。とりわけ、GPS機器の装備を押し付け、州政府が各運転者の位置情報を常時収集できるデザインに対する市民からのアレルギーは極めて強かった。民主的な市民社会における「推定無罪 (presumption of innocence) の原則」や「搜索・差押えにおける令状主義 (the Fourth Amendment search warrant requirement)」など伝統的に保護されてきた人権 (civil rights) に常時挑戦的な電子機器 (digital device) を駆使して自動車マイルージ課金を徴収するモデルは、市民感覚から大きく乖離している。他にも選択肢を示して欲しいとする声は強かった。

こうした各界からの懸念を受けて、オレゴン州の対距離道路利用者課金 (RUC) 制度では、州改正制定法典 (ORS) に厳正なプライバシー (個人
の本人確認情報/PII=personally identifiable information) 保護措置を盛り

(103) 連邦議会においては、連邦の化石燃料税から自動車マイルージ税 (VMT=vehicle miles traveled tax) への移行を支持する動きは次第に強くなってきている。至近では、連邦議会のデービッド・プライス (David Price) 下院議員 (民主党・ノースカロライナ州選出) は、連邦の燃料税【連邦のガソリン税 (gasoline tax) は、2017課税年において、1 ガロンあたり販売価格の18.3%である。ディーゼル燃料 (軽油) は1 ガロンあたり販売価格の24.3%である (IRC/内国歳入法典4081条 a 項 2号 1 および 3)】の引上げ、あるいは自動車マイルージ税 (VMT tax) への移行を検討する旨アナウンスしている。ちなみに、プライス下院議員は、連邦議会下院の運輸・住宅・都市開発費充当小委員会 (Transportation, Housing and Urban Development Appropriations Subcommittee) の長老委員を務める。See, Nicholas Ballasy, "Congressman: Taxing You for the Miles You Drive Could Pay for Infrastructure," (September 4, 2017). Available at: <https://pjmedia.com/news-and-politics/2017/09/04/congressman-taxing-miles-drive-pay-infrastructure/>

込んでいる(ORS 319.915)。

【図表30】 州改正制定法典(ORS)に規定された主なプライバシー保護措置

- ・道路利用者課金(RUC)目的で収集され、報告される各運転者の道路走行には位置情報は含まない(ORS 319.915(1)(c))。
- ・州交通省(ODOT)や認定サービスプロバイダーは、RUC目的の測定走行量にかかる個人の本人確認情報(PII)の秘密を保持し、かつ、PIIは、本人への開示または有効な搜索令状があるなど法定されている場合を除き、これを開示してはならない(ORS 319.915(2)&(3))。
- ・州交通省(ODOT)や認定サービスプロバイダーに加え、認定サービスプロバイダーから業務委託を受けた契約者も、RUC目的の測定走行量にかかる個人の本人確認情報(PII)の秘密を保持する義務を負う(ORS 319.915(3)(a))。
- ・州交通省(ODOT)や認定サービスプロバイダーは、支払手続の終了、各報告期にかかる紛争処理の終了、または非協力者の調査の終了から30日以内にRUC目的の測定走行量にかかる記録を破棄しなければならない(ORS 319.915(4)(a))。

以上のような州改正制定法典(ORS)上のプライバシー保護措置に加えて、道路利用者課金(RUC)プログラムのなかにも、データ収集方式、支払方式などの面でいくつかの選択肢をおくことで、車両所有者(運転者)が自己責任で、安心・安全を確保し、納得できる形でプログラムへ加入することができる仕組みになっている。

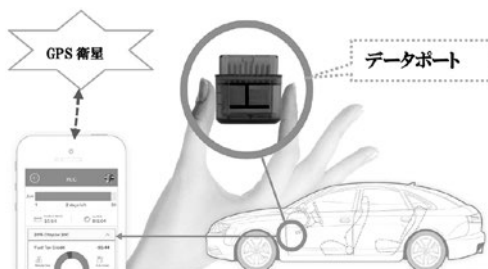
こうした「車両所有者(運転者)ファースト」のプライバシー保護措置を、簡潔に一覧にすると、次のとおりである。

【図表31】 対距離RUCプログラムでの主な運転者のプライバシー安全対策

- ・車両所有者(運転者)が、走行距離(マイルージ)の測定方法の選択
-
- ① **オプション1** 自分の自動車に公認のデータポート(走行距離測定機器)を自分で装着し記録する。ただし、位置情報を収集できるGPS機器は使わない。
 - ② **オプション2** 自分の自動車に公認のデータポート(走行距離測定機器)を自分で装着し、自分のGPS機能付きスマホに走行距離測定アプリをダウンロードしマイルージ(走行)情報を記録する。

- ③ **オプション3** 自分の自動車に公認のデータポート（走行距離測定機器）を自分で装着し記録する。課金されない州外の走行距離を記録できるように、前記①オプション+GPS機器を使う。
- ④ **オプション4** 走行距離を記録しないで、想定される最大走行距離を基に定額（月45ドル）を支払う。
- ・課金の負担者である車両所有者（運転者）は、複数の認定サービスプロバイダーから最適と思うプロバイダーを選択できること。

【図表32】②の選択をした場合（イメージ/public use）



3 租税または課金徴収目的での電子証拠収集機器の使用と令状主義

連邦最高裁判所は、1967年にキャッツ 対 合衆国事件（Katz v. United States, 389 U.S. 347 (1967)）判決において、プライバシー権（right to privacy）と捜索（search）と関係について精査した。最高裁は、本件多数意見で、連邦憲法修正4条の「不合理な捜索および押収（unreasonable search and seizure）」を禁止する規定の下で、市民は「プライバシーに対する合理的な期待（reasonable expectation of privacy）を求めることができる。」という基準を確立した。この基準に基づき、捜査機関が、裁判所の令状発付を受けないまま、電話ボックスに盗聴装置を仕掛け被疑者の通話を録音することは、連邦憲法修正4条から導き出されるプライバシーに対する相当の期待を侵害するものであり、憲法違反であると判断した。

また、同じく1967年のパーガー 対 ニューヨーク事件（Berger v. New

York, 388 U.S. 41 (1967)) において、連邦最高裁は、ニューヨーク州通信傍受法は、通信傍受にあたり対象者に対して十分なプライバシー保護措置を講じていないという理由で、連邦憲法修正4条に抵触すると判示した。

オレゴン州のオレゴ（OReGO）プログラム（正式名称は「対距離道路利用者課金（Per-Mile Road Usage Charge）」）は、州交通省（ODOT）の所轄・監督の下、民間の公的政策実施機関のデータベースを中核に運営されている。

このプログラムでは、政府機関の所管・監督の下、民間の公的政策実施機関が、プログラム加入者である市民の自動車にデータポート、走行距離測定記録機器（odometer device）を取り付け、GPSによる車両位置情報などの着装を促し、課金を賦課徴収する。こうした構想は、現在の先端的なIT技術を駆使した電子証拠収集機器を使用したうえで実現にこぎつけている。

問題は、自動車マイレージ税/課金の賦課徴収目的でのGPSなどの電子証拠収集機器の使用にある。なぜならば、アメリカ連邦最高裁判所（U.S. Supreme Court）は、政府機関が搜索差押令状なしにGPSを車両に設置することは、連邦憲法4条のもとで認められる所有者の「プライバシーを合理的に期待する利益（reasonable expectation of privacy）」を侵害し、違憲であると判示しているからである（United States v. Jones, 565 U.S. 400, at 404 (2012)）わが国でも、同様の判決が下されている（最高裁平成29〔2017〕年3月15日大法廷判決）。

このように、執行行政庁その他民間の公的政策実施機関（口座管理者/account manager）が、自動車の所有者に対して、GPSや申告アプリの活用を義務づけ、走行距離を把握し自動車マイレージ課税/課金をする、さらに一步進めてEVマイレージ税/課金をすることについては、市民のプライバシー利益を織り込んで考えると問題なしとはしない。それは、自動

車の製造会社がGPSその他走行監視装置を設置したうえで販売したとしても、同じである。なぜならば、司法警察などの捜査機関が、刑事証拠の収集目的で車両にGPSを設置する場合には、令状主義の適用を受けるからである。これに対して、政府機関または民間の公的政策実施機関が行政目的（マイレージ課金目的）でGPSの設置・利用を義務づける場合には、本人の同意も要らないとするのでは、余りにもバランスを失うからである。

オレゴン州交通省（ODOT）は、2017年4月に、『オレゴンの道路利用者負担金：オレゴ（OReGO）プログラムに関する最終報告書（Oregon's Road Usage Charge: The OReGo Program: Final Report）』を公表した⁽¹⁰⁴⁾。この最終報告書によると、道路利用者課金（Road Usage Charge）は、今後も改善・見直しをしたうえで、州議会に対して、2026年から新規登録した自動車の所有者に対して参加が義務づけるべきであると勧告した。

IV グローバルな動向⁽¹⁰⁵⁾

アメリカ諸州における自動車マイレージ課金（利用者負担金）の実証実験の現状について検討を試みた。アメリカから目を転じて、グローバルにみた場合、現時点では、唯一、ニュージーランド（NZ）が、化石燃料税の対象とならない一定の自動車による公道の通行にかかる道路利用課金（RUC=road user charges）を課す政策を採っている⁽¹⁰⁶⁾。他の諸国では、重量商用車を対象に自動車マイレージ税/課金をしている国がある。

イギリスやヨーロッパ諸国においては、自動車マイレージ税/課金の対象を主に重量車両に限定して自動車マイレージ税/課金を実施している例

(104) Available at: http://www.oregon.gov/ODOT/Programs/RUF/IP-Road%20Usage%20Evaluation%20Book%20WEB_4-26.pdf

(105) グローバルな動向分析は、本稿の射程外であるので、簡潔な紹介に限定した。

(106) See, NZ Transport Agency, Road User Charges (February, 2017). Available at: <http://www.nzta.govt.nz/assets/resources/road-user-charges/docs/road-user-charges-handbook.pdf>

も散見される⁽¹⁰⁷⁾。しかし、現時点で、とりわけEVを対象とした自動車マイレージ税/課金の実施にいたっている国はない⁽¹⁰⁸⁾。

1 ニュージーランドの道路利用者課金制度の分析

ニュージーランド(NZ)の公道を走行する自動車は、次のような税/課金を支払うように求められる。

【図表33】NZの道路税源を賄う自動車税/課金一覧

① ナンバープレート発行時	登録料 (registration fees)
② 保有・利用時	ライセンス料 (licensing fees)
③ 燃料課税	揮発油 (ガソリン)、液化石油ガス (LPG=liquefied petroleum gas)、圧縮天然ガス (CNG=compressed natural gas) その他の自動車燃料
④ マイレージ課金	道路利用者課金 (road user charges)

NZにおいては、自動車で公道を走行する場合には、自動車ナンバープレートの取得時に、①車両登録料 (registration fees)、公道を走行する②ライセンス料 (licensing fees) (半年、1年ベース)を支払わなければならない。②ライセンス料 (licensing fees)は、一般に「レゴ (rego)」と呼ばれる。自動車の運転免許証 (driving license)の手数料 (administration fees)とは異なる。車両が公道を走行する許可料のような課金である。自家用車、タクシーやレンタル車か、さらには、トレーラーか、バイクか、トラックかなどの分類に基づいて年 (あるいは半年×2、3か月×4))ベースで課される。

揮発油 (ガソリン) やLPGなどには、個別消費税 (excise duty) である

(107) See, European Environment Agency (EEA), Road user charges for heavy goods vehicles (HGV) (Technical report No 1/2013).

Available at: <https://www.eea.europa.eu/publications/road-user-charges-for-vehicles/#parent-fieldname-title>

(108) See, Robert S. Kirk & Marc Levinson, "Mileage-Based Road User Charges," CRS Report (June 22, 2016, Congressional Research Service) at 14 *et seq.*

自動車燃料税が課されている。しかし、NZの場合、ディーゼル燃料（軽油）には自動車燃料税が課されていない。これは、農業国であるNZの場合、農園や牧畜、山林整備などオフロードで使用されるトラクター、コンバインその他各種の農業機械には、一般にディーゼル燃料（軽油）が使用されている事情がある。

ディーゼル燃料（軽油）を使い公道を走行する乗用車やトラックなどが増えるに従い、これらの自動車が、道路財源種に充当される自動車燃料税を負担しないのは、不公平ではないかとの声が強くなっていった。そこで、1977年に、NZ政府は、課税の公平（イコールフットィング/equal footing）の観点から、“ただ乗り（free ride）を防ぐ対策として、ディーゼル燃料（軽油）など自動車燃料税を負担しないで公道を走行する自動車を対象に、④道路利用者課金（RUC=road user charges）を課すことにしたわけである。

ちなみに、道路利用者課金（RUC=road user charges）については、他の自動車税/課金とともに、交通庁（NZ Transport Agency）が所管し、2012年道路利用者課金法（RUC Act 2012、以下「RUC法」という。）に準拠して執行している

RUCは、ディーゼル燃料（軽油）その他卸売段階等で燃料課税を受けずに公道を走行する自動車および3.5トン以上の重量の自動車を対象に、その車体および重量、排気量などに応じて課金される（ただし、自動車の重量を超えて、トレーラーなどをけん引する場合には、追加重量分にも課金される。）。該当自動車の所有者は、1000キロ走行単位の走行ライセンス（distance licenses）を購入する。1000キロ走行ライセンスが切れる前に新たな走行ライセンスを購入しなければならない。

【図表34】 走行ライセンスのサンプル（public use）



走行ライセンスは、オンライン、自動車登録所（Motor Vehicle Register）、交通庁（NZ Transport Agency）の代理店、電話、ファックス、RUC専用クレジットカードなどで支払を済ませ、購入できる。入手した有効期限が記された走行ライセンスを車内の所定位置に掲示するように求められる。

車両重量が3.5トン未満の軽量な電気自動車、さらには一般公道を走行するような仕様になっていないディーゼル車（正確には、90%以上がオフロード使用車）は、道路利用者課金（RUC）の対象外となる。例えば、トラクター、フォークリフト、丸太の伐採機などには、RUCはかからない。RUCの免税は、「RUC免税申請書（Application for RUC exemption）」を交通庁（ZN Transport Agency）に提出して、承認を受ける必要がある（RUC法40条）。

【図表35】 車輪装着型走行距離計（hub odometer）（public use）



RUCの課金の対象となる自動車には、左側のホイールに常時公認の車輪装着型走行距離計（hub odometer）を取り付けるように求められる。公認の電子走行距離計（electronic distance recorder）の搭載も選択できる。

道路利用者課金（RUC）は、交通庁（ZN Transport Agency）が徴収し、特別会計である国土交通基金（NLTF=National Land Transport Fund）に計上され、道路インフラや交通網の整備などに使われる。RUCの不正摘発などはNZ警察（NZ Police）が所管する。

走行距離を基準とするNZの道路利用者課金（RUC）は、EVシフトを見据えて導入された課金ではない。“ただ乗り（free ride）”対策、課税の公平（イコールフットィング/equal footing）確保の観点から導入されたものである。しかし、来るべきEV時代での活用の可能性を示唆するモデルでもある。NZのRUCをもう少し深く精査する必要がある⁽¹⁰⁹⁾。

2 イギリスの動向

すでにふれたように、イギリス（UK）では、大気汚染対策、環境への負荷軽減の一環として、2040年頃からガソリン車、ディーゼル車、ハイブリッド車などの販売を禁止し、電気自動車（electric vehicle）（以下「EV」という。）への完全移行を目指す旨アナウンスしている。

イギリスでは、自動車マイレージ税/課金という言葉ではなく、「道路税/課金（road pricing）」という言葉が、頻繁に使われている。「道路税/課金」（ロードプライシング）は、公道（public roads）を走行する自動車に対して走行距離に応じて支払を求める税/課金を指す。アラカルトとして、「指定区域走行」、「指定区域への進入」などに絞って課金する事例もある。「道路利用者税/課金（road user taxes/charges）」ともいう。

イギリスにおいては、従来から、道路税/課金は、目的を限定し、自動

(109) ここでは、NZの道路利用課金(RUC)制度の概要を紹介するに留める。詳しくは、別稿で法律学の視点から分析・紹介したい。

車排ガスによる大気汚染問題や救急車の到着遅延問題など自動車公害対策として、自動車の使用、指定区域の走行を控えさせ交通量を規制するために活用されてきた経緯がある。

このように、道路課金は、特定区域への進入または特定の道路の通行等に対し課金等を行うことによる交通量の抑制すること⁽¹¹⁰⁾、その他外部不経済となっているコストを内部化することなどを狙いに活用されてきた⁽¹¹¹⁾。したがって、道路建設に投下された資金を一定期間内に回収する目的で料金を徴収する“有料道路料金 (toll roads fees/charges)”とは異なる。

イギリス議会下院運輸委員会は、2009年に報告書「道路利用者に対する課税および課金 (Taxes and Charges on road users)」(以下「道路利用者税/課金英議会報告書」という。)を公表している⁽¹¹²⁾。

「道路利用者税/課金英議会報告書」は、自動車関連税 (motoring taxes) について、以下のように、さまざまな角度から包括的に検討したうえでまとめたものである。

(110) ロンドン市は、慢性的交通渋滞の改善を公約に掲げ、2000年5月に初の公選ロンドン市長に選ばれたケン・リビングストーン (Ken Livingstone) 市長 (2000年～2008年在職) の提言に基づき、2003年2月17日にロンドン・インナー・リング・ロードの内側の官庁街や金融の中心シティ、多数の観光名所があるセントラルロンドン地区に渋滞 (混雑) 課金制度を導入した。平日の午前7時から午後6時30分までの時間に課金区域内で自動車を運転するドライバーは、全車種一律で1日5ポンドを課金される (原則前払い) が、区域内の住民は9割減免、タクシーと二輪車・オートバイは課金対象外であり、課金対象でも緊急車両や代替燃料車両など課金を100%割引される車両もある。市内各所の監視カメラが違反 (未登録・未払い) 車両のナンバープレートを読み取り・照合して取り締まる仕組みである。

(111) わが国では、東京都において石原慎太郎知事 (当時) が渋滞緩和・環境改善のために道路課金の活用を目指し、2003年から導入計画の素案作りに取り組んだことがある。しかし諸々の事情により、その後計画は遅々として進んでいない。また、神奈川県鎌倉市でも道路課金の実証実験が進められている。

(112) See, House of Commons Transport Committee, Taxes and Charges on road users (Sixth Report of Session 2008-09: Report, together with formal minutes, oral and written evidence (14 July 2009), 本稿前掲・注14.

【図表36】 道路利用者税/課金議会報告書（2009年）の骨子

①	序章 ：自動車諸税の目的【政府経費の調達、グリーン税、公平性など】
②	自動車運転者は過大に課税されているか ：①道路利用者からの税および課金収入、②欧州との比較、③走行コストの減少
③	収支均衡となるべきか ：①道路と交通、②地域格差、③道路利用にかかる外部不経済性、④仮説実証
④	どのような措置が講じられてきたか ：①道路燃料課税、②道路燃料の進路、③車体個別消費税、④ロンドン混雑課金、⑤ロンドン低排気区域、⑥駐車
⑤	どのような選択がどういう理由で行われてきたか ：①混雑対策、②道路課金【全国道路課金計画、地域混雑課金計画、コンセンサスの獲得、オランダの道路課金、任意課金計画】、③勤務先駐車場課金
⑥	道路貨物輸送 ：①道路運送業界の課題、②課税と外部不経済性、③公正な競争の確保、④大型トラック道路利用者負担の現実、⑤制裁金の告知
⑦	結語 ：結論と勧告
	【付録】 オランダとドイツの道路課金
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議事録 ・ 証言 ・ 証拠文書リスト ・ 開催中の議会委員会からの報告書リスト

イギリスでは、この「道路利用者税/課金議会報告書」のほかに、シンクタンクなどからさまざまな道路課税/課金についての報告書が公表されている⁽¹¹³⁾。

「道路利用者税/課金英議会報告書」では、租税と負担金/課金との違いなどにもふれている。“租税 (taxes)” は、直接に何らかの見返り (return) を受け取れることを期待しないで強制的に支払う金銭を指す。一方、負担者が、サービスなど一定の見返りを受け取れることを期待して支払う金銭は

(113) See, e.g., Alex Bowerman, The Costs and Benefits of Road Pricing: Comparing Nationwide Charging with Project-Based Scheme (IEA Discussion Paper No. 18, Institute of Economic Affairs, 17 Dec. 2007) ; Mark Rowney, The Long Road to Run: Why the UK needs to reform Mortaring taxes (Institute for Public Policy Research, May 2014). もっとも、イギリスにおいては、“租税”と“税外負担金”に関し、アメリカのような繊細な議論展開は見当たらない。

“負担金(charges)”であると定義する。しかし、イギリスでは、実務上、租税と負担金/課金の文言は、厳密に峻別して使われていない。例えば、ロンドンの混雑(重体)課金(congestion charge)は、指定区域の道路を走行する自動車に負担金として支払を求めている。これに対して、ロンドン低排気地域(LEZ=London Low Emission Zone)などでの駐車料金は、“租税(taxes)”に分類されている⁽¹¹⁴⁾。

イギリスの道路利用者税/課金制度・政策については、わが国の行政担当者や政策学専攻者などによる邦文による分析があるので、本稿ではこれ以上のファジーな議論の紹介はしない⁽¹¹⁵⁾。

3 ヨーロッパ諸国での動向

ヨーロッパ諸国においては、環境への負荷を少なくするためにEVシフトが顕著である。しかし、とりわけEVを対象に、自動車燃料税に代えて自動車マイレージ税/課金の実施している国はない。

現時点で、自動車マイレージ税/課金は、いくつかの国において、主に自動車燃料で公道を走行する重量車両(heavy vehicles)または重量貨物自動車(heavy goods vehicles)を対象に実施している。一般道を走行する重量車両を対象とする国や、わが国と同様に高速道(expressways)を走行する重量車両を対象とする国などさまざまである。

(1) ドイツの自動車マイレージ課金制度

ドイツは、一般に自動車の高速道(アウトバーン)走行は無料と理解されている。しかし、高速道(アウトバーン)走行については、重量車両に

(114) 「道路利用者税/課金英議会報告書」9頁本稿前掲・注14参照。

(115) 例えば、加藤浩徳・山内弘隆「ロンドンへのロードプライシング導入に関する関係主体間の議論」運輸政策研究2巻2号(1999年)参照。なお、イギリスの自動車道路利用者税/課金法制については、機をみて別稿で、法律学の視点から分析・紹介したい。

絞ってマイレージ課金の仕組みを導入している。その概要は、次のとおりである。

【図表37】 ドイツの自動車マイレージ課金制度の概要

- ① **自動車マイレージ課金の対象車両**：7.5トン以上の重量車両であり、かつ、高速道の走行距離が12,174キロメートル（7,565マイル）および高速道とリンクする4レーン道路の走行距離が2,300キロメートル（1,429マイル）に及ぶすべてのトラックが対象。
 - ② **通行課金システム**：課金の対象となる自動車に公認の走行距離測定装置（データポートまたは車内設置測定器/OBU=on-board unit）の設置を義務づけたうえで、自動車の運転者（所有者）が自分のGPS機能付きスマートフォン（スマホ）に走行距離測定アプリをダウンロードして、リアルタイムでマイレージや税額/課金額の通知を受け、課金を支払う仕組みである。課金システムの運営および徴収事務は、官設民営（public private partnership）の理念の下、民間事業者が担当している。OBUを設置していない対象車両であるトラックは、通行課金をクレジットカードまたはデビットカードで支払う。課金は、車軸の数や排気量などで負担が大きく異なってくる。不正を監視するために、監視カメラ、ナンバープレート自動認識などの電子機器を多用し、かつ貨物運送トラック会社の調査などが必要不可欠になっている。このように、ドイツの通行課金システムは、複雑である。これは、ドイツ国内を走行する外国のトラックに対して、EU法がGPS その他先端IT技術を活用した走行距離測定装置（データポートまたは車内設置測定器/OBU=on-board unit）の設置の義務づけを禁止していることも一因である。
 - ③ **通行課金表**：（a）排気量が小さく3つ以下の車軸（axle）を有するトラックについては、走行距離1キロメートルあたり0.125ユーロから、排気量が大きく4つ以上の車軸を有するトラックについては、走行距離1キロメートルあたり0.214ユーロ。4つ以上の車軸を有するトラックについては、特段の調整措置はなし。
- ・ プライバシー保護措置：2011年に、自動車マイレージ課金に関する個人情報および各種走行情報を厳しく保護する措置が講じられた。通行情報、課金額、走行ルートおよび時間、車両の登録番号および車軸の数、エンジンの型式などを開示することに制限が加えられた。課金システム管理者は、通行課金のほ脱の

調査中である場合などを除き、支払が済んでから速やかに課金および監視装置で撮像され保存されている画像データを破棄するように求められる⁽¹¹⁶⁾。

ドイツでは、国民のプライバシー権・個人情報の保護に積極的で、先端的な電子機器の無制限な利用に極めて慎重な姿勢を取る国として知られている。通行課金システムの運用についても、2011年に、自動車マイレージ課金に関する個人情報および各種走行情報を厳しく保護する措置が講じられ、かつ画像データの破棄などについても厳格な法的規制が加えられたことは、注目に値する⁽¹¹⁷⁾。

(2) オーストリアの自動車マイレージ課金制度

オーストリアの自動車マイレージ課金制度は、2004年にはじまった。高速道その他一定以上の速度で走行でき、かつ一定の重量を超えるすべての貨物運送トラックおよびバスが課金の対象である。

【図表38】 オーストリアの自動車マイレージ課金制度の概要

- ① **自動車マイレージ課金の対象車両**：3.5トン以上の貨物運送トラックまたは旅客運送バスであり、かつ、2車軸、3車軸および4車軸の3種の車両に分類し、エンジンの年式も加味して課金をする。
- ② **通行課金システム**：オーストリアの場合は、マイクロ波を使った通行課金システム(microwave-based system)を採用している。これに対して、ドイツ、さらにはスイスでは、GPS機能を活用した公認の走行距離測定装置(データポートまたは車内設置測定器/OBU=on-board unit)で走行距離を測定し、課金するシステム(GPS-based System)を採用する。このため、ドイツやスイスのトラックが、オーストリア国内を通過、走行する場合には通行課金が容易ではない。オーストリアがマイレージ課金収入を増やすには、マイクロ波課金方式からGPS課金方式への転換が重い課題となっている。

(116) See, Gesetz zur Neuregelung mautrechtlicher Vorschriften für Bundesfernstrassen vom 12. Juli 2011, § 4 (3) und 9.

(117) ドイツ連邦憲法裁判所ビデオ監視違憲判決(2007年)や自動車登録自動記録装置違憲判決(2008年)などを含め、ドイツにおける個人情報保護の理論と運用について詳しくは、平松毅『個人情報保護～理論と運用』(有信堂、2009年)256頁以下参照。

④ **通行課金表**：例えば、3車軸のトラックで新型エンジンの場合には、走行距離1キロメートルあたり0.2198ユーロである。また、4車軸のトラックで旧型エンジンの場合には、走行距離1キロメートルあたり0.4473ユーロである。

（3）スイスの自動車マイレージ課金制度

スイスの高速道路（アウトバーン/motorway）は、1985年から有料になった。自動車の所有者は、年の初めに、年間40スイスフラン（CHF）を支払いヴェニエット（vignette）と呼ばれるステッカーを購入し、車両のフロントガラスに貼ることで合法的に高速道路を走行することができる⁽¹¹⁸⁾。しかし、ヴェニエットは、一括定額払いとなっており、マイレージ課金の仕組みを採り入れているわけではない。

スイスにおける自動車マイレージ課金の仕組みは、1998年から一定の重量車両を対象としたものとして存在する。その経緯は、次のようである。

スイスは、国民の移動手段を自動車から鉄道に転換するために、久しく国内での鉄道への投資を増やしてきた。これにより、道路の損傷および環境への負荷を減じる政策を実施してきた。しかし、イタリアと北ヨーロッパ間を走行する多くの外国のトラックがスイス国内を通過することから、この政策の実効性に大きな疑問符がついていた。

そこで、1998年に国民投票を実施して、一定重量を超えるすべての自動車にマイレージ課金（heavy vehicle charges）をかける提案を承認した。自動車マイレージ課金制度は、この結果に基づいて導入されたものである⁽¹¹⁹⁾。

(118) ヴェニエット（vignette）のステッカーを貼らない、または有効期限の切れたステッカーを貼ったまま走行した場合には200スイスフラン（CHF）の過料に処せられる。

(119) スイスの場合、重量車両に対する課金は、その種類により、（a）走行距離に基づく課金（performance-related heavy vehicle charge/LSVA）の対象となるもの（貨物運送トラックなど）と、（b）一括定額課金（lump-sum heavy vehicle charge/PSVA）の対象となるもの（バス、モービルカー、キャンピングカーなど）に分かれる。したがって、ここで分析の対象とする車両は、（a）道路貨物交通にかかわるものについてである。See, Federal Customs Administration, Heavy vehicle charges (performance-related and lump-sum). Available at: <https://www.ezv.admin.ch/ezv/en/home/information-individuals/documents-for-travellers-and-road-taxes/heavy-vehicle-charge-performance-related-and-lump-sum-.html>

【図表39】 スイスの自動車マイレージ課金制度の概要

① **自動車マイレージ課金の対象車両**：貨物を搭載し、公道（高速道路かどうかを問わない。）を走行する3.5トン以上のすべての車両（スイス登録車かどうかを問わない。）を課金の対象とする。

② **通行課金システム**：スイスで登録した自動車は、GPS機能を活用した公認の走行距離測定装置（データポートまたは車内設置測定器/OBU=on-board unit）を、認定設置事業者に依頼して設置するように義務づけられる。トラックがトレーラーをけん引する場合に、運転者は出発する前に、走行距離測定装置（OBU）当該トレーラーデータをインプットするためにチップカード（chip card）を使用するものとする。OBUは、タコグラフ【1980年代に西ヨーロッパで、走行距離と運転時間を記録するためにすべての重量車両に設置が義務付けられた装置】とリンクさせなければならない。自動車がスイス国境を超えて他国へ入国した時点で、マイクロ波によって、OBUは自動的にスイッチが切れる。また、自動車が他国から国境を超えてスイスに入国した時点で、マイクロ波によって、OBUは自動的にスイッチが入る。スイスの課金システムでは、走行距離データは、リアルタイムで収集できる仕様になっていない。自動車の所有者は、OBU、チップカードから定期的に走行距離データを収集し、マイレージ課金を徴収する権限があるスイス税関に申告し課金の納付する仕組みである。

他の諸国で登録された自動車は、スイス国内の道路を走行する場合には、OBUの設置は義務付けられていない。代わりに、他国の運転者が望めば、国境越えの際に、自動車登録をしたうえでIDカードを受け取ることができる。外国の自動車がスイスに入国・出国をする度に、運転者はカードを挿入し、スイス税関が車両の重量および走行距離データを読み取れるようにし、当該運転者がマイレージ課金を納付することになる。ローテクを活用したスイスの課金システムは、ハイテクを活用したドイツなどの課金システムに比べるとコストパフォーマンスは格段によいと評価されている。

③ **通行課金表**：課金は、(a) 走行した車両の重量、(b) エンジンからの排気量および(c) 走行距離の3つの基準で算定される。例えば、旧型エンジンを搭載した10トンの重量トラックの場合には、走行距離1キロメートルあたり0.31スイスフランである。また、新型エンジンを搭載した35トンの重量トラックの場合には、走行距離1キロメートルあたり0.8スイスフランである。

（４）その他のEU諸国での課金制度

以上、主要諸国の自動車マイレージ課金制度を概観してきた。これらに加え、チェコ共和国など他のEU加盟国でも自動車マイレージ課金システムを採り入れている国もある⁽¹²⁰⁾。

◆むすびにかえて～求められる「市民・運転者本位」の自動車税革命

EV全盛時代を迎えるにあたり、自動車燃料税から自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）への移行・転換政策は、道路を利用する自動車所有者（運転者）に適正な負担を求めるという意味では、合理的な理由があるともいえる。ただ、この政策転換に対して幅広い支持を得るには、「税収中立（revenue neutral）」であることが重要である。しかし、現実には、財政当局には、この移行・転換により、これまでのガソリン税などの化石燃料税で得られた以上の財源の確保（fiscal sustainability）への期待感が高いのではないか。

わが国のみならず、アメリカの場合も、諸州も連邦も道路財源は、ガソリン税などの自動車燃料税（燃料課税）に深く依存している現実がある。この現実が、燃料税から自動車マイレージ課金への転換を急がせている大きな理由であろう。

アメリカの実情からもわかるように、自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）モデルは、さまざまな政策面でのニーズを織り込んで相当複雑なプログラミングになったとしても、今般の先端的なIT技術を駆

(120) See, Robert S. Kirk & Marc Levinson, “Mileage-Based Road User Charges,” CRS Report (June 22, 2016, Congressional Research Service), 本稿前掲・注6, at 14. また、邦訳でEU諸国の道路貨物交通に関する課金制度を概観できる資料としては、昆 信明「EU加盟国及びスイスにおける道路貨物交通に関する課金システム」（欧州議会事務局 政策局B 構造及び結束政策（2008年7月）Angelo Martine *et al*, Pricing System for Road Freight Transport in EU Member States and Switzerland (Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament, July 2008) が有益である。

使すれば、課税または課金手続は、さほど困難とはいえない。とはいっても、市民の間に存在するデジタルデバイド(情報格差)の問題も無視しえない。いくつかのオプションを提示し、自分のITスキルにあった課金手続を選択できる枠組みが求められる。

自動車マイレージ税/課金への移行・転換における重い課題に1つは、自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)は、「租税」によるのか、「負担金/課金」(税外負担金/受益者負担金/利用者負担金)によるのかである。本稿では、この選択について、より詳しく分析した。とりわけ、アメリカでは、大統領府(EPO)内に置かれている行政予算管理局(OMB)の利用者負担金通達、連邦立法府内に置かれている政府検査院(GAO)院長による事前決定、さらには豊富な裁判例を通じて、“租税”と“税外負担金”について精査してきている。その結果、連邦および諸州双方のレベルにおいて、財政収入の調達において、“利用者負担金/課金”のツールの選択を正当化するには、負担と受益との間に直接かつ密接な関連性があり、かつ特別の利益を受ける者がその負担を担う法的構図にあるように求められるルールが確立をみている。これに対して、不特定多数者・市民一般が利益を受ける形で負担を求める場合には、それを正当化するためには、選挙民により選ばれた議員からなる議会が制定する税法に基づく必要があるとのルールが確立をみている。

この点、わが国では、“租税”負担と“税外負担”の相違についての法的理論研究が遅れている。早急に研究を進め、精緻な理論を固める必要がある。このままでは、自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)への移行・転換において、十分な議論もないまま、一方的に政府に利するかたちで“税外負担(利用者負担金/課金)”のツールが選択されることが懸念される。

自動車マイレージ税/課金への移行・転換におけるもう1つの大きな課題は、徴収手続を通じた市民の自動車走行情報の集約化による監視社会

（Big Brother）化への危惧である。アメリカでも、自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）制度は、自動車の所有者（運転者）である市民のプライバシー利益にマイナスに作用するのではないかと、厳しい批判にさらされていることはふれた。ドイツでも、運転者の走行情報のプライバシー保護が問われ、支払後の課金データの破棄などの安全措置を講じた。

アメリカの場合、先端IT技術を駆使した自動車マイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）徴収モデルの多くは、制度の運営は民営が基本で、官が監督する（官設民営の）仕組みを採り入れているのが特徴である。すなわち、官の監督のもと通行料金を民間企業が徴収するに等しい仕組みである。こうした仕組みの導入は、民営化の流れと軌を一にするものであり、「大きな政府」から「小さな政府」への流れの一端と見て取れる。

先端IT技術は、高い倫理感を持って適切に利用されると、社会に大きく貢献する。しかし、民間活力を最大限の生かす政策に転換をしようとする場合には、必ずといってよいほど企業利権が頭を持ち上げてくる。とりわけ、ITC全盛の今日、先端技術を駆使した自動車マイレージ税/課金制度の構築は、IT企業には美味しいビジネスになる。民営化の流れのなかでは、制度モデルは、所轄官庁の監督の下、民間の認定サービスプロバイダー、公的政策実施機関のデータベースを中核に運営されるデザインになるからである。IT企業は、できるだけ高価なモデルをデザインし、血税をむしり取ろうとする傾向が強いことも否めない。こうしたIT利権を忖度し行動する識者も少なくない。アメリカでは、議会のよるレビューやパブリックコメントの収集を頻繁に実施し、不適切なIT利権の排除に努めている。また、市民主導の公金使途監視団体のよる監視の目も厳しい⁽¹²¹⁾。しかし、わが国では、護送船団方式のプロジェクトが闊歩し、ビッグデータに

(121) 拙論「アメリカにおける民間の公金使途監視団体の活動」白鷗法学17巻2号(2012年)参照。

不適切な産業利益の排除が至難である。むしろ、政府が国民の個人情報をビッグデータとして活用できるように後押ししている⁽¹²²⁾。

また、IT企業は、国民のプライバシーの利益よりも、個人情報を活用して産業利益につなげようとする⁽¹²³⁾。このデータベースの入力・蓄積された個人情報を含む車両の走行データは、損害保険会社をはじめとした民間企業には喉から手が出るほど欲しい情報である。また、参加者の車両が盗難にあった場合には、当該車両の走行データは公益目的で犯罪捜査機関に提供される可能性も高い。先端技術を駆使して、収集された自動車取集者(運転者)の道路走行データの目的外利用、データ主体の同意なしの走行データの“ビッグデータ”としての民間利用などにいかに法的コントロールをかけるかは必ずしも容易ではない。

ガソリン車禁止、EVへのシフトは、「自動車税革命の夜明け」との見方もある。しかし、ガソリン税など自動車関連の燃料税から自動車マイレージ税/課金への転換・移行は「あらたな困難のはじまり」のようにもみえる。とりわけ、わが国においては、都市部では車庫に滞留する自家用車も多い。その一方で、自家用車なしでは生活できない地方の地域も少なくない。画一的な自動車マイレージ税/課金ではかえって偏頗的な負担を招く仕組みつながりかねない。その一方で、各所で導入されているまたは導入が計画されている次世代型路面電車(LRT=Light Rail Transit)システムにおいては、蓄電装置使い公道に軌道を敷設するタイプ(以下「蓄電装置型LRT」という。)もある。自動車マイレージ税/課金(対距離自動車税/課金)制度の検討にあたっては、「公平」、「中立」、「簡素」の3原則を生かす観

(122) 経済産業省と総務省は、企業が地図情報などを共同で活用できる「認定データバンク制度」を創設する方針を打ち出している。記事「産業ビッグデータ集約、認定バンク制度創設」日本経済新聞2017年9月21日朝刊記事参照。

(123) アメリカのIT企業による個人情報の利活用に警鐘を鳴らす邦訳記事として、例えば、ラナ・フォルハー「個人情報の価値 考え直せ、IT大手に恩恵、巨額利益」(Financial Times (September 18, 2017) 日本経済新聞 2017年9月21日朝刊参照。

点から、蓄電装置型LRTを含めて精査する必要がある⁽¹²⁴⁾。

わが国では、私法上および公法上、さらには憲法上“市民には移動の自由、自動車で公道/一般道は無償・匿名で自由に通行または走行できる権利がある”ということの重要性、市民意識が希薄なようにもみえる。こうした状況のもと、自動車マイレージ税/課金への転換・移行を全的に行政の手に委ねれば、“白い猫でも、黒い猫でも、道路財源さえ確保できれば、よい猫だ”となりかねない。こうした行政のやりたい放題をゆるさないためにも、自動車税革命は、原点に立ち返って、“一般納税者・市民運転者には、公道/一般道は無償・匿名で自由に通行または走行する権利がある”という“そもそも論”、“人権論”をやったうえで進められる必要がある。

これまでの燃料課税（消費課税）では、燃料購入段階で税負担をする。このため、当該燃料課税が公道/一般道を自動車で通行または走行する自由に対する足かせになっているかどうかは見え難かった。しかし、燃料課税からマイレージ税/課金（対距離自動車税/課金）に移行・転換することにより、当該課税/課金が通行または走行の自由権への足かせになるかどうかの論点がより顕在化してくる。これを機に、マイレージ税/課金の導入は、自動車で一般道は無償・匿名で自由に通行または走行する国民の権利を侵害するものではないのかどうかについては慎重な検討を行う必要がある。

「市民・運転者本位」の自動車税革命の推進、言い換えると一方的に行政や産業利益を優先し、私たち市民の権利を反故にし、かつ不公平、過重な負担につながらないようにするためには、何よりも転換・移行プランに対する「私たち市民による人権論的な視角からの常時監視」が重要である。

(124) LRTについては、「特集：ライトレールトランジット (LRT) 都市と交通66号(日本交通計画協会、2006年7月)；記事「次世代型路面電車：LRT街づくりけん引」日本経済新聞2017年10月30日朝刊などを参照。

《参考資料》

対距離道路利用者課金(オレゴン州改正制定法典(ORS))

チャプター319第883条ないし319.945条(2017年11月現在/仮訳)

ORSチャプター 319第883条〔定義(Definitions)〕

第1項「道路(highway)」とは、ORSチャプター801第305条にいう文言をいう。

第2項「賃借者(lessee)」とは、オレゴン州で登録が義務づけられる自動車(motor vehicle)を賃借した者をいう。

第3項第a号「自動車(motor vehicle)」とは、ORSチャプター801第360条にいう文言をいう。

第b号「自動車(motor vehicle)」には、地上と接触する4つ未満の車輪を有する走行目的の自動車を含まない。

第4項「登録所有者(registered owner)」とは、ORSチャプター801第020条に基づいて発行される証書を保有する自動車ディーラー以外で、オレゴン州で自動車登録を義務づけられる者をいう。

第5項「対象車両(subject vehicle)」とは、ORSチャプター319第890条に基づいて承認する申請の対象となる自動車をいう。〔2013年改正〕

ORSチャプター319第885条〔対距離道路利用者課金(Per-mile road usage charge)〕

第1項第a号 本項第b項に規定する場合を除き、対象車両の登録所有者は、オレゴン州内の基幹道路(highway)を走行する当該対象車両の測定走行量(metered use)に応じて対距離道路利用者負担金を支払うものとする。

第b号 リース期間にわたり、対象車両の賃借者は、オレゴン州内の道路を走行する当該対象車両の測定走行量に応じて対距離道路利用者課金を支払うものとする。

第2項 対距離道路利用者課金は、1マイルあたり1.5セントとする。〔2013年改正〕

ORSチャプター319第890条〔道路利用者負担金プログラムへの申請(Application for road usage charge program)〕

第1項 ORSチャプター319第885条に基づいて課される対距離道路利用者課金の支払を望む者は、州交通省(ODOT=Oregon Department of Transportation)の既定の書式を使用し、州交通省(ODOT)に申請するものとする。

第2項 州交通省 (ODOT) は、本項の下で提出された有効かつ完全な申請書を、次の要件を充たす場合には、承認する。

第 a 号 申請人は、自動車の登録所有者または賃借者である。

第 b 号 自動車は、ORS チャプター319第900条に基づいて、オレゴン州内の道路を走行する自動車の走行測定量を報告および徴収するための選択できる測定方式の1つを装着するものとする。

第 c 号 自動車は、総重量が10,000ポンド以下であること。

第 d 号 道路利用者課金 (RUC) プログラムに実際に参加する対象車両の承認件数が期日までに5,000を超えておらず、5,000のうち1,500以上が1ガロンあたり17マイル以下の走行値であり、かつ1500以上が1ガロンあたり17マイルから22マイルであること。この場合の走行値は、州交通省 (ODOT) が定めた測定方式によること。

第3項 本条の下で行われた申請書の承認は、ORS チャプター319第920条の要件を充たす申請者を対象とし、かつ本条第4項に定めるところに従い道路利用者課金 (RUC) プログラムへの任意参加をやめるまでとする。

第4項 道路利用者課金 (RUC) プログラムに任意参加した者は、いつでも州交通省 (ODOT) に通知してその参加をやめることができる。この場合において、その者は、ORS チャプター319第945条に基づいて交付された標章 (emblem) を返還し、かつその者の対象車両の測定走行量に基づいてすでに支払義務が生じている道路利用者課金 (RUC) を支払うものとする。〔2013年改正〕

ORSチャプター319第895条〔道路利用者課金の預託および分配 (Deposit and distribution of usage charge moneys)〕

ORS チャプター319第885条に基づいて課され、かつ徴収された道路利用者負担金 (RUC) は、州道路会計 (State Highway Fund) に繰り入れられ、かつ次のように分配される。

第1項 州交通省 (ODOT) に50%

第2項 ORS チャプター366第762条に定める分配基準に従いカウンティ (counties) に30%

第3項 ORS チャプター366第800条に定める分配基準に従いシティ (cities) に20%〔2013年改正〕

ORSチャプター319第900条〔州交通省による走行距離の記録および報告方式の確立
(Department of Transportation to establish methods for recording and reporting mileage)〕

第1項 本条にいう「オープンシステム(open system)」とは、一般的な基準に基づく集約的なシステムおよびオープニングシステムで、一般に開放され、複数のプロバイダーが常に代替できるまたは提供できる同じ機能を遂行できるコンポーネントをいう。

第2項第a号 州交通省(ODOT)は、道路利用者課金作業部会(RUF Task Force= Road User Fee Task Force)の勧告を受けて、道路を走行する対象車両の走行量を記録しかつ報告する方式を確立するものとする。

第b号 本項に基づいて方策を講じる場合、州交通省(ODOT)は、次の点を考慮するものとする。

- (A) 収集したデータの正確性
- (B) 対距離道路利用者課金の支払義務を負う者のプライバシーの選択
- (C) 技術の安全性
- (D) 改ざんに対する技術的な防御
- (E) 法令遵守状況を監査できること、および、
- (F) その他州交通省(ODOT)が重要と思量する事項

第c号 州交通省(ODOT)は、対象車両の走行量を記録しかつ報告するにあたり、1つ以上の車両の位置確認技術を使用しない測定方式を設けるものとする。

第d号(A) 州交通省(ODOT)は、本項の下で設ける測定方式に使用するオープンシステム技術にかかる複数の基準(standards)を採用するものとする。

(B) 本号に基づく基準を採用する場合、州交通省(ODOT)は、現在使用している情報システムまたは今後使用を検討している複数の情報システム(information systems)を統合するために、ORSチャプター174第112条に定める省の執行機関と協議するものとする。

第3項 州交通省(ODOT)は、対距離道路利用者課金の支払義務を負う者に対して、オレゴン州内の道路を走行する対象車両の測定走行量を収集および報告する場合に、複数の選択肢のなかから1つの測定方式を選べる機会を提供するものとする。〔2013年改正〕

ORSチャプター319第905条〔州交通省による道路利用者課金の徴収に関する規則の発出 (Department of Transportation to adopt rules for collecting road usage charge)〕

州交通省 (ODOT) は、罰則および不納付の負担金のかかる経過利子を含めて、ORSチャプター319第885条に基づいて課される道路利用者負担金 (RUC) の徴収に関する規則 (rule) を発出するものとする。〔2013年改正〕

ORSチャプター319第910条〔州交通省による道路利用者課金の報告期間の設定 (Department of Transportation to establish reporting periods for road usage charge)〕

第1項 州交通省 (ODOT) は、ORSチャプター319第885条に基づいて課される道路利用者課金 (RUC) の報告期間 (reporting periods) に関する規則 (rule) を発出するものとする。

第2項 本条の下で設定された報告期間は、登録所有者、賃借者および対象車両の種類別に適用できるように、事実や状況に応じて変更できるものとする。

第3項 報告期間の設定にあたり、州交通省 (ODOT) は、次の点を考慮するものとする。

第 a 号 登録所有者または賃借者が、測定走行量の報告および対距離道路利用者課金の支払いの際に求められる労力

第 b 号 対距離道路利用者負担金の支払額

第 c 号 登録所有者または賃借者が、測定走行量の報告および対距離道路利用者課金の支払コスト

第 d 号 州交通省 (ODOT) の執行コスト、および

第 e 号 その他州交通省 (ODOT) が重要と思料する事項〔2013年改正〕

ORS 319.915条〔道路利用者課金の報告および徴収に利用した個人の本人確認情報の秘密保持、開示からの除外、記録の消去、適用除外、州交通省による処罰〕

第1項〔定義〕

第 a 号「認定サービスプロバイダー (Certified service provider)」とは、対距離道路利用者課金の徴収にかかる対象車両による測定走行量 (metered use) の報告または執行業務に関して、ORS チャプター367第806条に基づき州交通省 (ODOT) との協定を締結した事業者 (entity) および当該事業者の権限ある従業者をいう。

第 b 号「個人の本人確認情報 (Personally identifiable information)」とは、次のような本人を確認するまたはその者を描写するあらゆる情報をいう。

その者の旅行パターンデータ、対距離道路利用者課金口座番号、住所、電話番号、電子メールアドレス、運転免許証またはIDカード番号、車両登録プレート番号、写真、記録画像、銀行口座番号、クレジットカード番号など。

第 c 号「VIN概要報告書 (VIN summary report)」とは、州交通省 (ODOT) または認定サービスプロバイダーが作成する毎月の報告書で、対象車両のすべての車両確認番号および当該月中の測定された全走行量の概要などをいう。

ただし、この報告書には、位置情報を含まない。

第 2 項〔秘密保持、開示からの除外〕本条第 3 項および第 4 号に規定する場合を除き、ORS 319.885に基づき課される対距離道路利用者課金にかかる測定走行量の報告および徴収にかかる執行業務に利用される個人の本人確認情報は、ORS 192.502条 9 項 a 号に規定する範囲内において秘密とし、かつORS チャプター192第410条ないしチャプター192第505条のもとでの開示の範囲から除外する。

第 3 項 a 号 州交通省 (ODOT)、認定サービスプロバイダーもしくは認定サービスプロバイダーとの契約者は、対象車両の測定された対距離道路利用者課金にかかる走行量の報告もしくは執行業務に利用または活用された個人の本人確認情報を開示してはならない。ただし、次の場合は除く。

- (A) 車両の登録所有者 (registered owner) または車両の賃借者 (lessee)
- (B) 対距離道路利用者課金を取り扱う金融機関
- (C) 州交通省 (ODOT) の職員
- (D) 認定サービスプロバイダー
- (E) 認定サービスプロバイダーとの契約者。ただし、当該契約者が州交通省 (ODOT) と契約した当該認定サービスプロバイダーと直接関係する業務の範囲に限られる。
- (F) 対象車両の登録所有者または賃借者から当該情報の提供を受けることについて明示的な同意を得た事業者
- (G) 請求された情報に関する者にかかる刑事捜査を担当する連邦、州または地方団体の捜査機関の請求に応じて、相当な理由があることを根拠に有効な裁判所の命令の発付を受けた司法警察官

第 b 号 本条第 a 項の下での開示は、ORS チャプター319第883条ないしチャプター319第945条の下での各受領者の職務に必要な範囲の個人の本人確認情報に限定される。

第4項第a号 州交通省 (ODOT) および認定サービスプロバイダーは、支払手続の終了、各報告期にかかる紛争処理の終了、または非協力者の調査の終了から30日を超えない期間内に、対象車両にかかる位置および毎日の測定走行量に関する記録を消去するものとする。

第b号 第a号の規定にもかかわらず、

- (A) 交通量の管理および調査目的において、州交通省 (ODOT) および認定サービスプロバイダーは、個人の本人確認情報の消去後も、当該記録にある情報を維持し、集約し、かつ利用することができる。
- (B) 認定サービスプロバイダーは、登録所有者または賃借者が、当該記録を保存することに同意した場合には、これを保存することができる。本号の下での同意は、州交通省 (ODOT) が当該記録もしくは当該記録にある情報を入手または利用することを認めるものではない。
- (C) 対象車両の毎月の測定走行量の概要は、州交通省 (ODOT) および認定サービスプロバイダーが作成するVIN概要報告に保存されるものとする。

第5項 州交通省 (ODOT) は、認定サービスプロバイダーがいかなる協定においても本条に違反する場合、当該プロバイダーに罰則を科すことができる。

ORSチャプター319第920条〔報告要件 (Reporting requirement)〕

第1項 対象車両の所有者または賃借者は、ORSチャプター 319第883条に基づいて州交通省 (ODOT) が決定した日に、当該対象車両の測定利用量を報告するものとし、かつ、当該報告期間についてORSチャプター 319第885条に規定する支払期日が到来した対距離道路利用者課金を州交通省 (ODOT) に支払うものとする。

第2項 州交通省 (ODOT) は、登録所有者または賃借者が報告した対象車両の総測定走行量をオレゴン州内の道路を走行していたものと推定する。ただし、当該対象車両をオレゴン州外で走行していたということを州交通省 (ODOT) が発出した規則に定める方法において証明できる場合は別である。〔2013年改訂、2015年改訂〕

ORSチャプター319第925条〔過払い額の還付、クレジットとしての還付の付与 (Refunds for overpayment; grant of refund as credit)〕

第1項 州交通省 (ODOT) は、対象車両の登録所有者または賃借者がORSチャプター 319第885条に基づいて支払った対距離道路利用者課金が過払いである場合には、還付するものとする。

第2項 州交通省(ODOT)は、本項の下での当該還付を登録所有者または賃借者に将来発生する対距離道路利用者課金にクレジットとして振り替えることができるように規則を定めるものとする。【2013年改正】

ORSチャプター319第930条〔還付申請(Refund applications)〕

第1項 登録所有者または賃借者は、州交通省(ODOT)に対して、ORSチャプター319第885条に基づいて支払った対距離道路利用者課金から、私有の道路、通路または財産の測定走行量にかかった分の還付を求めることができる。

第2項 本条の下での還付申請は、対距離道路利用者課金を支払った日から15か月以内に州交通省(ODOT)に提出されなければならない。

第3項 本条の下での還付申請は、州交通省(ODOT)指定の書式によるものとし、かつ、還付請求する距離を記載したうえで申請者が署名した文書を添付するものとする。

第4項 州交通省(ODOT)は、本条の下での還付申請者に対して、申請の処理にあたり必要と思われる情報を提供するように求めることができる。〔2013年改正〕

ORSチャプター319第935条〔還付申請の調査(Investigation of refund applications)〕

第1項 州交通省(ODOT)は、ORSチャプター319第930条に基づいて提出された還付申請を調査することができる。この場合において、州交通省(ODOT)は、州の利益を保護し、かつ租税還付や租税ほ脱にかかわる不正な行為を防止するために必要と思う場合には、当該申請にかかわる情報収集および集約することができる。

第2項 州交通省(ODOT)は、申請が妥当なものであるかどうかを判断する場合、申請者の記録を検査することができる。

第3項 申請者は、州交通省(ODOT)による当該記録の検査を認めない場合、申請した還付にかかるすべての権利を喪失する。

ORSチャプター319第940条〔違反(Violations)〕

第1項 何人も、ORSチャプター319第920条ないし第930条の下で求められる報告もしくは還付申請またはその他の情報提供においては故意に不正な記述をしてはならない。

第2項 何人も、ORSチャプター319第925条ないし第930条の下での還付を受け権利がないにもかかわらず、それを受けるまたは受けようとするために故意に申請をしてはならない。

第3項 何人も、ORSチャプター 319第920条、925条ないし第930条の規定に違反しようとする他の者をほう助してはならない。

第4項 何人も、本条の規定に違反する場合には、クラスA違反として処罰される。[2013年改正]

ORSチャプター319第945条 [標章の交付権限、掲示 (Authority to issue emblems; display)]

第1項 州交通省 (ODOT) は、ORSチャプター 319第510条ないし第880条の下で対象車両は燃料の使用において税金を免除されることを掲示するために、当該対象車両の登録所有者に対して標章 (emblems) を交付するものとする。

第2項 本項の下で交付される標章は、掲示するものとする。

第a号 標章は、対象車両の目立つ場所に掲示すること、および、

第b号 標章は、対象車両に対してのみ交付される。【2013年改正、2015年改正】

ORSチャプター319第947条 [多州間協定 (Multijurisdictional agreements)]

州交通省 (ODOT) は、次の目的で、他の州の交通省、連邦政府、カナダの諸州と協定を締結することができる。

第1項 多州間ベースでの道路利用者課金 (RUC) に関する共同研究および開発プログラムの実施

第2項 単一州または多州間道路利用者課金 (RUC) 試行プログラムの開発および展開

第3項 本条第1項にいう調査実施に伴う費用の分担

第4項 道路利用者課金 (RUC) に関する利害関係者の支援および交流の促進
【2013年改正】

(本学法学部教授)

* 本稿は、第144回東海税務法務研究会例会 (2017年11月30日) での報告「EVシフトと道路財源：自動車燃料税から自動車マイルージ税 / 負担金への転換と人権」をもとに執筆した。