

日野市の高速道路課税について

～なぜ政策イノベーションは失敗したか～

総合政策学部 3年 79940106 串田 雄大

1. はじめに

事例の概要（最後の日表も参考）

1996年2月、当時の日野市長であった森田喜美男市長は日野市を通る中央高速自動車道4.5キロ、15万平方メートルへの固定資産税の課税を打ち出した。その前年1995年11月の道路審議会の中問答申の中で打ち出された、「高速道路の永久有料化」という方針を受けてのものだった。これにより、それまでの「高速道路は公共の用に供する道路」として非課税であった前提が崩れたとして、中央自動車道へ固定資産税をかけることを森田氏は決めた。

これに対して、高速道路を管理している日本道路公団や建設省、自治省などは反対し、亀井静香建設大臣（当時）の森田市長への「アルツハイマー発言」まで飛び出した。一方でマスコミの報道ではこのアイデアに対して肯定的な意見が多かった。1996年度の課税は事務的な作業が確定しておらず見送られたものの、森田氏と日野市は1997年5月の固定資産税の徴収に合わせて、他の課税対象と同様に中央自動車道からも徴収するよう事を進めた。しかし、その直前の1997年4月の市長選を前に、すでに全国一の最高齢市長であった森田市長は7選を断念する。そして市長選は森田市長の後継者である、高速道路課税に積極的な窪田之喜氏と高速道路課税に消極的な馬場弘融氏の争いとなり、それまでの森田市長による6期24年間の革新市政に飽きた市民は馬場氏を支持、馬場氏が勝利する。その後馬場市長は高速道路課税の撤回を表明する。

また、この案を発表した当初はいくつかの自治体からの問い合わせもあったというが、結果的にこの高速道路課税を実施した自治体は現在までない。それから、日野市と同様に市内を高速道路が走っている自治体について、日野市周辺の自治体（八王子市や三鷹市）等はこの案に懐疑的あるいは反対という態度であった。しかし、同じ中央自動車道が市内を通る国立市と三鷹市の議会は、高速道路課税を求める決議を可決している。

このレポートの目的

これが高速道路課税という政策を巡る一連の経緯である。森田氏の突然の発表から、1年あまりでこの政策は新たな市長によって断念されてしまう。もちろん当時も今も高速道路に固定資産税をかけるという政策を行っている自治体はなく、これは立派な地方発の政策イノベーションの一つである。その政策がなぜ失敗という結果に至ったのだろうか。このレポートではその原因について、この政策の過程を見ながら分析してみることにする。

2. 日野市の高速道路課税失敗の政策過程

それでは、この政策過程を述べることにする。通常、政策過程といったときには、Plan

- Do - See というプロセスがあって、それぞれもう少し細かく分けられるのだが、この事例に関しては、実現せずに終わってしまったので See の部分はない。

政策の立案

この政策は当時の日野市長森田喜美男氏によって、1996年の2月に突然打ち出された。このことが象徴的であるように、この政策の発案者は森田氏自身である。森田氏の話では、当時の日野市は折からの不況の影響とそれに伴う住民税の特別減税により3年間で70億の減収と、苦しい財政状況のなかで「住民に負担をかけない歳入」(森田氏)をということで、高速道路課税に目を付けた。そして地方自治の本旨・課税自主権に基づいて、課税を決めたという。また、やはり選挙が近づいていたということで、革新市政としての実績をアピールする狙いがあったのではないかと、担当の職員は話している。さらに市長自身としては、国に対して地方から刺激を与えようとする狙いもあったという。

また、このアイデアには先例がある。まずは1950年代に、神奈川県の大和市や熊本県の阿蘇町が自治省へ高速道路への固定資産税の課税の是非について問い合わせ、その回答として自治省は「建設費償還のための料金徴収が終われば、当然無料になるので、公共の用に供する道路」として非課税であるとした。この自治省の回答が現在まで生きているのである。このあと、1975(昭和50)年に大阪の吹田市が中心となって、1977の関連自治体(高速道路が走っている自治体)が高速道への固定資産税を決めたが、この4年後に全国の同様の自治体に交付金を支払うということで決着した。日野市も3年間で7,8000万円ほどの額を交付された。この出来事が今回の森田氏のアイデアの直接的なヒントである。このように国としてもこの動きに断固反対できず、交付金で「お茶を濁す」(森田氏)ようなことをしたということが、国の自信のなさ、言い換えればこの問題が法によってはっきりと判断できるものではないということを表している。ここを地方からの突き上げで、交付金でごまかされるのではなく、はっきりさせようとしたのである。この意味で、まさに地方初の政策イノベーションの一つなのである。

そして1995年に道路審議会の中間答申の中に、高速道路の永久有料化が盛り込まれたということで、償還が終われば無料になるという、それまでの自治省の示した非課税の原則が崩れた。そこで森田氏はそれならば課税させてもらおうと考えたわけである。なおこの発表にあたって、日野市議会の与党である共産党の議員に話をしたという。

ところで、政策の立案といっても、高速道路に固定資産税をかけるかかけないかという問題であり、それ以降については、課税の基準などはあくまで通常の事務的作業であるため、具体的にイノベーティブな内容を含む政策というわけではない。高速道路に課税すると決めたことがこの政策(と言うよりは判断)の全てである。

この政策に対するリアクション

この政策が発表されてからは様々なリアクションが生まれた。一連の政策過程とは直接関係ないのであるが、このリアクションが今後の政策過程に影響を与えることになるのでこのリアクションの分析も重要である。ここで様々なアクターが登場することになる。高速道路を管理する日本道路公団はもとより、自治省・建設省、マスコミと世論、周辺都市などである。

道路公団は永久有料化の方針はまだ中間答申で、非課税の原則が崩れたわけではないとしてこの課税に反対し、「そんなこと議論すること自体、好ましくない」という発言もある。そして、実際に課税実施、日野市による差し押さえという状況になった場合には法的手段に持ち込むつもりであるという。

自治省や建設省もこの課税を認めていない。地方税を管轄する自治省は、制度改正されていない状況での課税に反対し、日野市への指導を行った。しかし日野市は課税を進める方針は変えなかった。建設省も道路公団とともに反対しているが、あくまで見解を述べるにとどまっている。ただ、当時の建設大臣亀井静香氏が森田氏に対して「アルツハイマーなんじゃないの」という発言をして、物議を醸し、さらに問題自体も注目された。

マスコミはこの問題を大きく取り上げ、議論がなされた。おおよそ、課税には好意的な意見が多かった。一方で日野市側からの市民への報告というのはなく、市民からも目立った賛成・反対の動きは見られない。日野市の内部は、市長の決定を受けて、あくまで他の課税対象と同じような対象として、課税に向けた作業を行うという態度である。こうした市長と市役所の関係からして、明らかにトップダウンのやり方である。市役所の人の話によれば、市長の命令に従ったにすぎないという面もある、ということである。また、日野市議会では共産党以外は反対しているが、与党は共産党であり、結局上記のような日野市の態度のため、反対したところで、その態度を覆すことはできなかった。

同じように高速道路が市内を通っているほかの自治体の反響は、様々であった。隣の八王子市（インターチェンジはある）の波多野市長（当時）は課税はできないという立場であったが、三鷹市や国立市などは、議会が全会一致で高速道路への課税を求める決議を可決した（しかし市側は否定的）。また、日本経済新聞が行ったアンケートによると、沿道自治体の4割弱が、将来有料化になるなら、課税すべきと考えている。

このようなリアクションが生まれたのだが、最も重要な点は日野市の課税実施に向けた態度である。日野市は、すでに中央自動車道への課税が法律で認められている通常の課税と同じものであるとして、聞く耳を持たないかのような態度である。上のリアクションに対してもそうした態度で応じているような場合が目立つ。中央省庁や市民、議会などに対してである。また他の自治体でも積極的なところはいくつか見られたわけだが、そういった自治体との連携について、森田氏は全く考えなかったという。その理由として、他の自治体が革新市政ではなく、当てにならないと思ったということと、本人がすでに高齢でそこまで（大々的に）やるエネルギーはないということであった。

政策の決定と実施と失敗

政策の決定といっても、この政策の性質上、すでに高速道路に課税を決めたこと自体が決定であり、特に新しい条例を作るわけでもなく、あとは市長のトップダウンでそれを実施に移していただくだけであり、はっきりとした決定の段階はない。強いて挙げるとすれば、高速道路への課税分を計上した1997年度予算を議会が承認するというところである。一応、議会は満場一致で1997年度予算案を承認している。与党の共産党は課税に賛成であるし、他の党も、まだ予算に計上しただけであり、たかが3000万円程度のためだけに反対するわけにはいかなかった。ただ、これで固定資産税を課税するという日野市側の意志は明確になった。

ちなみに、政策の実施に関しては、通常の固定資産税の課税対象と同じようにして、課税するというを考えていた。道路公団がそれに応じなければ、当然差し押さえることも通常通りである。おそらく実際に実施されていたら、道路公団は差し押さえに応じず、法的に争うことになっていただろうと思われる。

しかしこのあと、4月の市長選を前に、政策の旗振り役であった森田氏は85歳という高齢と多選を理由に引退し、結局その後継候補は馬場弘融氏に敗れる。この市長選での争点は決してこの課税問題ではなかった。長年の革新市政に対するの評価こそが重要な争点であり、その革新市政に飽きた市民は馬場氏を選択したのである。そして新市長となった馬場氏は5月7日に、課税の断念を決める。

こうして、日野市の高速道路課税は断念されてしまう。この過程を見ると明らかに失敗の原因は、市長選での市長の交代である。旗振り役であった森田氏が引退し、その政策の責任は馬場氏に引き継がれたが、それは継続されなかった。これは決定的である。しかし、それだけではあけない。市長選という要因は外生的なもので、タイミング的なものである。もう一年早ければ結果は違っていただろうし、あるいは森田氏の続投や、後継候補の窪田氏の当選ということになれば、また異なる展開が見られたのは明らかである。やはりなぜこの政策が引き継がれなかったのか、ということに注目すべきである。

今、市長選という要因次第で異なる展開が見られたと述べたが、おそらく、道路公団側が課税を拒否し、日野市が差し押さえようとする、そして法的な争いに発展したと見られる。こういう状況になったときに、やはり市長と日野市の独善的な態度だけでなく、広範な課税への理解がないと、展開は厳しいだろう。政策が引き継がれるということは、すなわち政策への理解を得ることである。政策が引き継がれなかったということは多くの人々からの理解が得られなかったということになる。それは政策の失敗の重要な要因である。そういう観点からこの政策過程を分析していかなければならない。

3. この政策過程からわかること **高速道路課税の議論とその背景**

まず、ここで踏まえておかなければならないのは、この高速道路に課税をするという問題についての一般的な議論と背景である。今回の事例はこの問題自体の曖昧さ、ナイーブさに因るところも大きいと思われるので、その辺りを考える必要がある。

まずはこの問題での議論を挙げる。

まだ中間答申の段階であり、正式に永久有料化が決まったわけではない

- これは、今回の議論の中でも支配的な意見であり、馬場市長の課税を断念する理由の一つでもある。だからといって、その理由だけで問題を先送りすべきではないというのが森田氏の意見である。さらに、永久有料化はまだ決まっていないかもしれないが、それ以前に、料金のプール採算制が導入された時点で、すでに高速道路が収益事業となり、非課税の前提はないと考えられてもいる。先の大阪府吹田市を中心とした197の自治体の動きはそれを受けてのものである。

有料化されても、高速道路の公共性は変わらない

- これは道路公団の主張の一つであり、そもそも高速道路が非課税なのは将来の無料化が前提だからではなく、高速道路が国道で営利事業ではないからだというものである。しかし東名高速のように、建設費の償還が終わっても値上げされる（プール採算性のため他の高速道路の償還に使われる）ようでは、収益事業と言えなくもない。

法的な曖昧さ

- そもそも、地方税法の第348条第2項に固定資産税を課することのできない資産として、「公共の用に供する道路」が挙げられている。しかしその具体的な定義は法令に示されておらず、自治省の回答など行政実例が基本となっている。その中で有料道路は料金を徴収による収益事業であり、「公共の用に供する道路」に該当しないものとされている。しかし高速道路については、料金徴収の期間が法律で定められていて、その後は無料開放されるものであって、料金を徴収していたとしてもそれは収益事業にはあらず、直ちに公共性を阻害するものではないというのが非課税の原則である。それでも、それは解釈の仕方であり、言ってみればこの解釈の仕方がこの問題の根幹なのである。

課税自主権との絡み

- 課税自主権というのは憲法で保証された権利である。憲法第94条には、法律の範囲内において自治体が課税の権限を持つと定められている。これは森田氏の主な主張であるが、先も述べたようにこの問題は法の解釈が問題となっているという性質であるから、課税自主権が法の解釈にまで及ぶかどうかは難しいところである。このため、課税自主権を盾にする森田氏と法の解釈と改正の段階にこだわる反対側の主張の間にズレが生じている。

自治大臣の固定配分

- 関連市町村が2以上の都道府県にまたがる場合には、自治大臣が配分するという地方税法第389条の決まりがある。本来、高速道路は固定資産税の課税の対象外であり、この決まりも関係ないものなのだが、高速道路課税のモデルはJRなどの鉄道の線路であり、それはこの決まりの対象となっている。従って、いくつもの市町村を通過している中央自動車道についても、日野市だけが固定資産税をとることが難しくなってくるのである。

こうした議論の根幹は にもあるような法的曖昧さであり、この問題が法的な解釈の問題であるというところにある。このため、課税自主権を盾にする森田氏と道路公団側では議論になり得ないし、日野市の一方的な態度も、決して誤ったことを主張しているわけではない、というところから来るのである。

政策の立案段階での注目点

さて、上のような議論を踏まえながら、先の政策過程からいくつかの注目点について、

政策失敗の観点から見ていく。

政策立案の段階では、この政策は森田氏が地方自治の本旨・課税自主権に基づいて、発案した。住民税の特別減税などにより、市の財政状況が苦しかったことがこのアイデアを考えるきっかけであった。選挙向けのアピール、地方から国へ刺激を与えるなどの意図も込められていたという。また、このヒントとして、すでに昭和50年に同様な動きがあったことがある。このときの決着は、いわば国に交付金で丸め込まれた結果になったが、今回はあくまで筋を通すことを目指した。それから、このアイデアは市長の口から突然飛び出したものであり、周囲との調整などの準備不足の感もある。

結果的には、お金は入ってこなかったのだから市の財政状況は変わらないが、この政策を発表し、全国的な話題になった時点で、他の二つの目的はおおよそ達せられたと言える。

この政策は、従来の法的解釈を変更して固定資産税の課税対象の拡大を目指すということで、条例を作るような政策と異なり、市長の独断で解釈を変更したわけであり、その時点で完結しているとも言える。この特殊な点は、逆にもう一度解釈を変更し直すことも可能であり(不可逆的ではない)、実際この政策が断念されたということは新たな市長によって解釈を変更し直されたということなのである。

リアクションに関する注目点

森田氏による高速道路課税の発表のあと、様々なリアクションが起こり、全国的な話題になったが、ここで最も重要なのは、そういった盛り上がりと対照的に日野市内部の態度のそっけなさである。高速道路の管理者である道路公団や自治省などが反対しているにもかかわらず、日野市と森田氏はすでに課税するものと決めつけ、周囲の声を無視するような態度である。また他都市との協調についても、自らの高齢とはじめから他都市は話にならないという判断で、そういった手段を否定している。市役所の職員の方も、市長の命令に従っているだけで、自ら積極的に動く様子はない。この市役所職員の態度は、やはりこの課税について法的に難しいとっていたためであるという。

この態度はやはり、政策への多くの理解を集めるという点で大きなマイナスであったと言えるだろう。逆に幅広い議論を行うような展開にすると、その議論の結果を待つ(現在はそういう状況にある)ことになり、すぐに課税を実現することは難しくなる。そうした展開になることを避けるために、まず課税ありきの姿勢をとったと考えられなくもない。しかしそのように既成事実を作ることによって国を動かすという姿勢は、以前の交付金によって丸め込んだ国のやり方のように不満を持つ人を生む結果になってしまうのではないか。実際に現在の市長である馬場氏はこういう性急なやり方にこそ拒否反応を示し、「まず議会の同意や沿線自治体との協議・協力が必要」と述べている。

さらに、森田氏以外にこの政策の推進者が存在しなかった。マスコミや世論は肯定的ではあったが推進者にはなり得ず、日野市内部の職員も消極的、他の自治体とは協調してことを進めようとせず、森田氏の孤軍奮闘であったのである。結局、政策を引き継いだのは共産党と、その市長候補だけであった。これは政策への理解を集められなかったということとも関連するが、初めからこの政策が森田氏の口から突然出たということで、完全に市長からのトップダウンな政策なのである。そして、この政策が政策というよりは判断・法的解釈の問題であるので、日野市の態度も含めて、推進者や協力者を必要とせずに実現で

きる。また、市の財政がおよそ3000万円潤う程度で、誰にとっての利益なのかがはっきりと見えないことも、推進者不在の原因である。

4．結論と考察～なぜ失敗したのか～

さて、こうした政策過程から見えてくるのは、それまでは法の確かな定義がなく、幅広い議論を必要とする高速道路課税という問題の性質と、早期の課税実現にこだわり、課税自主権を盾に議論に耳を貸さない日野市と森田氏の姿勢である。

前者について、以前から問題になっていて、その時はそれを国が交付金というやり方でごまかしたが、それを今回、改めて日野市が問題提起したわけである。その問題に関して、まだ永久有料化という方針が法制化されたわけではないとか、「公共の用に供する道路」を巡る議論であるとかで、法律レベルの議論が繰り広げられた。結局、永久有料化を打ち出したのはあくまで中間答申であるという意見が支配的で、問題の先送りのような雰囲気になった。この先送りには、この問題がナイーブで、法の解釈となれば議論しなければならないという意味もあり、簡単に地方独自の判断で既成事実を作ってしまうような問題ではないという、この問題の性質が表れている。

もう一つの日野市の態度については、市長と市役所側で同じ態度でも意図は異なっているように取れる。市長は、課税自体は間違っていない、地方自治の本旨と課税自主権に基づいているということで、わざわざ議論する必要はないという考えである。一方、市役所の職員たちは、この問題はあくまで市長の意見であり、自分たちとしては法的に難しいと考えていたこともあって、あえて積極的に動くのではなく、事務を淡々とこなすだけという考えであるように思われる。そして日野市はその姿勢のまま、市民への理解を求めるともせず、他都市との協議を行うこともなく、当事者である道路公団との話し合いもせず、独善的に事務作業を進めたのである。さらにもともと、この政策が市長の口から突然飛び出したもので、周囲との調整が全くないこともあって、余計に一方的な印象を与えてしまう結果となっている。これでは、今回の法の不備による微妙な問題に対する取り組みは不十分であったとしか言えない。周囲にこの政策に対する理解は広がらず、この問題を巡る議論も前向きな方向に進まず、むしろ日野市に対して不信感だけが増すということで、政策が引き継がれないのも当然であるように思える。市民にこの政策への支持が広がっていたら、市長選の結果も変わっていたかもしれないし、その意味でも重要なポイントなのである。

ここまで来れば、この政策の失敗の原因はほぼ明らかだろう。色々な理由はあるが、森田氏と日野市が周囲に理解を求めなかったことである。この事例の背景として高速道路課税問題自体の難しさがあるが、そうであるからこそ余計に、周囲と協力して事を進めなくてはならないはずである。同じ地方初の政策イノベーションの他の政策事例と比べても、いくつかの事例で見られた、内部の慎重論を押し切る強力なリーダーシップや抵抗をやわらげるアイデアといったことも見られなかった。政策のアイデアは立派なものだったが、実施へ向けてのやり方は、安易ではなかったかというように思われる。そしてなぜもっと上手なやり方をとらなかったのかというと、旗振り役である森田氏にそこまでの熱意がなかった - 高齢であったり、実施できなくても一部の目的は達成されたり - ということと、森田氏以外に積極的な推進者がいなかったということである。この政策は森田氏の発案に

よって、以降もトップダウンで進められたが、当の森田氏が十分な責任をこの政策に対して持たなかったことが、失敗につながったと言えるだろう。さらにこの政策はその問題の性質のため、市長の判断によっていつでも簡単に覆ってしまうものである。森田氏はその認識が甘かったのである。

5. まとめ

以上のように、この政策の失敗は、政策の旗振り役であり、しかも首長であった森田氏が政策の実現に対して責任を十分に持たなかったことが失敗の原因である。トップダウンで森田氏が進めた政策であったが、その森田氏の認識が甘かったということである。

しかし、失敗の責任を森田氏ばかりに押し付けるべきではない。何度も述べているように、この高速道路課税という問題自体が、法の解釈の問題であり、単純に地方自治との関連で判断すべきものではない。ただ、今回の事例はそういった曖昧な部分をはっきりさせるといふことと、国のある意味で一方的なやり方（国の不況対策である住民税の特別減税や高速道路の永久有料化）に対して、地方として国に刺激を与えるという目的があり、日野市の問題提起なのである。そしてその問題提起という目的は、日野市が声をあげ全国的な話題になったことで、目的を達している。従って、ここでは課税できなかったということと失敗を強調したが、別の見方をすれば、失敗ではない、一定の意義はあったと言える。そして森田氏は、そういうことの方に意義を感じていたようである。

それでもこの日野市の高速道路課税の断念によって、せっかく他の自治体などで盛り上がった気運がしぼんでしまったことも事実である。確かに、地方独自の判断で既成事実を作る問題ではないのだが、結果的には法が変わるまでは待つということと、この政策の実現は国に委ねられたようなものである。やはりこれは失敗なのである。一般的な成功事例と比べても、成功のポイントとなった点（強力なリーダーシップや上手なアイデア）が見られないということと、失敗の例の一つとして、この事例があるということは言えると思う。この研究を通して、こうした地方発のイノベティブな政策を実現するということの難しさを感じ、安易な認識では実現しないというように思えた。

参考資料、インタビューした方々

- ・ 『日本経済新聞』
- ・ 『朝日新聞』
- ・ 『アエラ』
- ・ 『地方分権』 1999年7月号
- ・ 『日野市議会議事録』
- ・ 地方政府の政策イノベーション研究 現状と課題 片岡正明 2000年
- ・ 日野市資産税課長 内山義章氏
- ・ 日野市前市長 森田喜美男氏