

## ISSUE BRIEF

# 道路特定財源の一般財源化

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 619 (2008. 11. 25.)

- はじめに
- I 道路特定財源制度
  - 1 現状
  - 2 特定財源制度の長短所
- II 見直しの経緯
  - 1 部分的な一般財源化と使途拡大
  - 2 見直しの「基本方針」及び「具体策」
- III 中期計画と道路特定財源
  - 1 「道路の中期計画（素案）」
  - 2 「道路特定財源の見直しについて」
- IV 一般財源化方針
  - 1 第 169 回国会における審議
  - 2 閣議決定
- V 論点
  - 1 税収の使途
  - 2 税率水準
- 結び

平成 20 年 5 月、道路特定財源制度を廃止し、平成 21 年度から全額一般財源化することが閣議決定された。しかし、必要な道路は着実に整備するとされていること、揮発油税等の税収を平成 20 年度から 10 年間道路整備に充当とする法改正が行われたこと等、今後の見通しは明確ではない。

本稿は、一般財源化を中心に、道路特定財源の見直しに関する最近の動きを整理する。

国土交通課

ふるかわ こうたろう  
(古川 浩太郎)

調査と情報

第 6 1 9 号

## はじめに

平成 20 年 5 月 13 日、道路特定財源制度を平成 21 年度から廃止し、使途に制約がない一般財源とすることが閣議決定された。一般財源化を前提とした道路特定財源の見直しは、財政構造改革の一環として平成 13 年から行われているが、制度の根幹は存置されてきた。今回の決定は、昭和 29 年の創設以来半世紀にわたる道路特定財源制度の歴史に終止符を打つものであり、その意味では大きな政策転換であるといえよう。

しかし、閣議決定は同時に、必要な道路整備は着実にを行うとしている。また、揮発油税収等を平成 20 年度から 10 年間道路整備財源とすることを定めた、「道路整備費等の財源等の特例に関する法律」（昭和 33 年法律第 34 号。以下「特例法」という。）の改正法案<sup>1</sup>が閣議決定と同日に可決・成立したこと等からも、今後の見通しは予断を許さない。本稿は、こうした状況を念頭に置き、道路特定財源の見直しに関する最近の動向について、一般財源化問題を中心に整理することを目的とする<sup>2</sup>。

## I 道路特定財源制度

### 1 現状

道路特定財源制度は、第 2 次世界大戦後の復興が進み、自動車の台数や輸送実績が急増する中、我が国の道路整備状況が著しく不十分であったことを背景に、昭和 29 年度を初年度とする道路整備の五箇年計画を策定すること及び揮発油税の税収相当額を同年度から 5 年間、国の道路整備財源に充てることを定めた「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」（昭和 28 年法律第 73 号。昭和 33 年、特例法制定に伴い廃止）に基づき創設された。その後、経済成長に伴う道路需要の急速な伸びに対応し、五箇年計画の累次の更新とともに、税目の新設、税率の引上げが繰り返された<sup>3</sup>。

「表 1」は、自動車の取得、保有、走行の段階別に整理した道路特定財源諸税の一覧である。このうち自動車重量税を除く各税目は、当該税目自体の根拠法又は特例法によって税収を道路整備に充てることが定められているが、自動車重量税は、第 6 次道路整備五箇年計画（昭和 45-49 年度）の財源確保のために創設され、その際の国会答弁に基づき、自動車重量譲与税分（自動車重量税収の 3 分の 1。市町村の道路特定財源）を除いた国の歳入の約 8 割（77.5%）が運用上、道路特定財源として扱われている。従って、特定財源とすべき法的根拠を持たない。

これらの税目による平成 20 年度予算における道路特定財源税収の総額は、5 兆 3656 億円（国 3 兆 2979 億円、地方 2 兆 677 億円）である。このうち、地方分は全額が道路整備に充当される。国分も大半が道路整備財源（社会資本整備特別会計の道路整備

<sup>1</sup> 改正後の名称は「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」。

<sup>2</sup> 本稿は、池田勝彦「道路特定財源の見直し」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』539 号、2006.5；拙稿「自動車関連税制の現状と課題—道路特定財源としての側面を中心に—」『レファレンス』679 号、2007.8、pp.77-99 に基づき、平成 19 年秋以降の動向を中心にまとめたものである。

<sup>3</sup> 道路特定財源制度の沿革に関しては、例えば、今井勝人『現代日本の政府間財政関係』東京大学出版会、1993、pp.90-106；倉信隆弘「我が国における揮発油税の沿革に関する一考察」『税務大学校論叢』14 号、1981、pp.51-135 等を参照。

勘定)であるが、それ以外に一般財源 1927 億円、道路関連施策(まちづくり交付金等) 1525 億円及び高速道路料金引下げ等の財源 1517 億円が一般会計に計上されている<sup>4</sup>(「図」を参照)。

表1 道路特定財源一覧

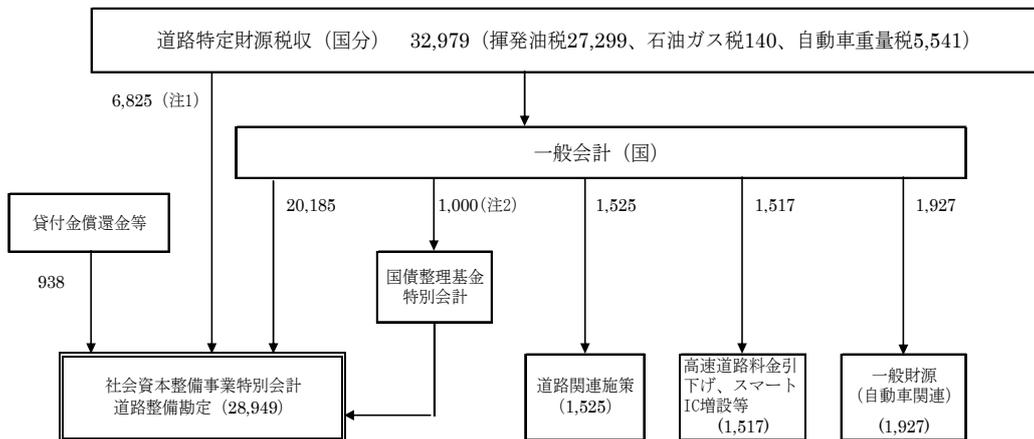
課税段階	税目(税收の帰属)	創設	税率(本則)	税率(暫定)	税收見込(20年度予算。単位億円)	備考
取得	自動車取得税(地方)	昭和43年	取得価額の3%	取得価額の5%(自家用乗用車の場合)	4,024	都道府県及び指定市(30%)、市町村(70%)の比率で配分。
保有	自動車重量税(国)	昭和46年	2,500(円/0.5t) (自家用乗用自動車)	6,300(円/0.5t) (自家用乗用自動車)	7,150	法律上は一般財源。税收の3分の2(7,150億円)の77.5%(5,541億円)が運用上、国の道路特定財源。
	自動車重量譲与税(地方)	—	—	—	3,601	自動車重量税の3分の1(市町村)
走行	揮発油税(国)	昭和12年	24,300(円/k1)	48,600(円/k1)	27,299(27,685)	昭和18年廃止、24年復活。29年から道路特定財源。
	地方道路税(—)	昭和30年	4,400(円/k1)	5,200(円/k1)	—	国税。揮発油税と併課。税收全額(2,998億円)が譲与税
	地方道路譲与税(地方)	—	—	—	2,998	地方道路税の全額。うち58%を都道府県・指定市、42%を市町村に配分。
	石油ガス税(国)	昭和41年	17.5(円/kg)	—	140(140)	—
	石油ガス譲与税(地方)	—	—	—	140	石油ガス税の50%(都道府県・指定市)
	軽油引取税(地方)	昭和31年	15,000(円/k1)	32,100(円/k1)	9,914	道府県税

(注)①揮発油及び石油ガス税の括弧書きは、決算調整額(税收の平成18年度決算額と平成18年度予算額の差:揮発油税及び石油ガス税について、2年後の道路整備費で調整することとされている)を除いた額。②暫定税率適用期間は平成30年3月31日(自動車重量税は平成30年4月30日)まで。③自動車の保有に際しては、別途、一般財源である自動車税又は軽自動車税が、取得及び燃料消費に当たっては、消費税(及び地方消費税)が課税される。

(出典)「平成20年度道路関係予算概要」p.38。国土交通省ホームページ<<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-yosan/h20g/s1.pdf>>;国土交通省道路局総務課資金企画室「道路特定財源制度について」『道路』794号,2007.4,p.17等を参照して作成。

図 税收の使途(平成20年度予算・国費分)

(単位:億円)



(注1) 揮発油税の4分の1。社会資本整備事業特別会計道路整備勘定に直接繰り入れられ、地方道路整備臨時交付金に充当される。

(注2) 地方道路整備臨時貸付金充当分。

(補足) 上図の他、地方譲与税6739億円(地方道路譲与税2998、石油ガス譲与税140、自動車重量譲与税3601)が交付税及び譲与税配布金特別会計を経て地方公共団体に移転され、地方税1兆3938億円(軽油引取税9914、自動車取得税4024)と合わせて2兆677億円が地方の道路特定財源となる。

(出典)国土交通省道路局「平成20年度道路関係予算概要」国土交通省ホームページ<<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-yosan/h20yg.html>>;『財政金融統計月報』673号,2008.5,財務省ホームページ<<http://www.mof.go.jp/kankou/hyou/g673/673.htm>>等を参照して作成。

<sup>4</sup> 後述のとおり、平成20年度においては一般財源化分も自動車関連に充当されている。

参考までに海外（米国、英国、フランス及びドイツ）の状況を見ると、米国には、「連邦道路信託基金」（Federal Highway Trust Fund 1956年創設）があり、自動車燃料等に係る税収がこの基金に繰り入れられ、道路及び公共交通整備の財源として、州政府等に交付されている。他の3国でもかつては特定財源制度が存在したが、現在では廃止又は道路以外の交通分野への使途拡大が行われている<sup>5</sup>。

## 2 特定財源制度の長短所

道路特定財源制度の長所として、受益者負担の観点から、①公平性（道路利用者が便益に応じて負担）、②安定性（景気や財政政策の動向に左右されずに安定した財源を確保）、③合理性（利用者の負担がすべて道路整備に充当されるため、わかりやすく、納税者の理解を得やすい）の各点が指摘されている<sup>6</sup>。

他方、一般に特定財源又は目的税には、①使途が特定されるために資源配分の効率性を損ない、財政の硬直化を招く、②既得権益化しやすく、状況の変化に応じた機動的な使途の見直しが困難、③特定の収入と支出を連関させることは、近代予算原則の一つである「ノン・アフェクタシオンの原則」に反し、国民の代表から構成される議会による予算統制を妨げる等の問題があるとされる<sup>7</sup>。

## II 見直しの経緯

### 1 部分的な一般財源化と使途拡大

道路特定財源制度の見直しを目指す現在の動きは、平成13年5月に小泉首相（当時）が国会において「構造改革の一部として聖域なしに見直す」<sup>8</sup>と発言し、同年の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」（6月26日閣議決定）においてその方針が明示されたことから始まった<sup>9</sup>。以後、現在に至るまで、限定的な一般財源化や使途の拡大（多様化）が行われてきた。

一般財源化については、平成14年度に、公共事業関係費を前年当初予算比10%削減する方針に基づき、道路整備予算と道路特定財源税収の差額（2247億円。自動車重量税）を対象に実施された。また、平成18、19年度にも自動車重量税収の一部（それぞれ472億円、1806億円）が一般財源として使用された。

一方、平成15年度から、特例法第2条の規定<sup>10</sup>に基づき、納税者の理解を得ること

<sup>5</sup> 道路行政研究会『道路行政 平成19年度』全国道路利用者会議，2008，pp.847-890；前掲拙稿，pp.89-95等を参照。

<sup>6</sup> 道路行政研究会 同上，p.131。

<sup>7</sup> 鹿島茂ほか『地球環境世紀の自動車税制』頸草書房，2003，pp.32-33；神野直彦『財政学』有斐閣，2002，p.94；山内弘隆「自動車関係諸税のあり方」『自動車工業JAMAGAZINE』34巻11号，2000.11，p.4；宮脇淳「道路財源議論と資源アロケーション問題」『道路建設』644号，2001.9，p.12等を参照、整理した。なお、「ノン・アフェクタシオン（Non-Affectation）の原則」は、特定の歳入と歳出との間に特別の関係を設けないという原則である。神野，同上，p.94。

<sup>8</sup> 第151回国会衆議院予算委員会議録第16号 平成13年5月14日 p.39。

<sup>9</sup> 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（平成13年6月26日閣議決定）

<<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2001/0626kakugikettei.pdf>>

<sup>10</sup> 特例法第2条は、「道路の整備に関する事業」について、道路の新設、改築、維持及び修繕に加え、「こ

に配慮しつつ、道路整備に密接に関連する範囲内で道路特定財源の使途拡大が図られた。主要な使途は表2のとおりであり、その額は平成19年度まで毎年増加した。

表2 道路特定財源の関連施策への使途拡大等

年度	総額(億円)	主な使途(億円)
平成15年度	50	DPF(ディーゼル微粒子除去装置)導入支援40、ETC車載器導入支援10
平成16年度	529	まちづくり交付金300、DPF導入40、有料道路の弾力的料金設定115
平成17年度	943	まちづくり交付金550、有料道路の弾力的料金設定89、情報システムを活用した道路交通円滑化70、ETC普及促進56
平成18年度	1,568	まちづくり交付金635、都市再生・地域再生(市街地再開発事業等)300、環境・景観(低公害車普及促進等)79、防災・減災(建築物耐震改修等)100
平成19年度	2,878	地域活性化(まちづくり交付金1,708、道整備交付金175、高速道路料金社会実験360等)2,580、防災・減災(住宅・建築物耐震改修等)160、環境・景観(低公害車普及促進等)138
平成20年度	1,525(注)	まちづくり交付金1,165、道整備交付金179、地域自立・活性化交付金108、低公害車普及促進22、道路交通の円滑化施策等への国民参加促進6、デマンドバスによる利便性向上3、多様な無電柱化手法促進8、その他35

(注)「道路関連施策」の額。平成20年度は、特例法改正によって一般財源化が認められたため、「使途拡大」とはされていない。

(出典)各年度道路関係予算概要(国土交通省)；池田勝彦「道路特定財源の見直し」『調査と情報』539号、2006.5；山越伸浩「道路特定財源の一般財源化に関する一考察」『立法と調査』252号、2006.3、pp.43-47等を参照して作成。

## 2 見直しの「基本方針」及び「具体策」

平成17年12月、政府・与党によって「道路特定財源の見直しに関する基本方針」が取りまとめられ、一般財源化に関しては、「平成18年の歳入・歳出改革の議論の中で、納税者に対して十分な説明を行い、その理解を得つつ具体案を得る」とされた。

また、平成18年12月には「道路特定財源の見直しに関する具体策」が次のとおり閣議決定された。

- ①真に必要な道路整備は計画的に進めることとし、19年中に、今後の具体的な道路整備の姿を示した中期的な計画を作成。
- ②20年度以降も、暫定税率による上乘せ分を含め、現行の税率水準を維持。
- ③(a)税収の全額を、毎年度の予算で道路整備に充てることを義務づけている現在の仕組みを改め、20年の通常国会において所要の法改正を行う。(b)毎年度の予算において、道路歳出を上回る税収は一般財源とする。
- ④高速道路料金の引下げ等による既存高速ネットワークの効率的活用・機能強化のための新たな措置を講ずることとし、20年の通常国会において所要の法案を提出。

ここでは、揮発油税等の税収全額を道路整備財源とする仕組みを改めることが明記

---

れに密接に関連する環境対策事業その他の政令で定める事業を含む」と規定した。

なお、平成20年改正法において一般財源化が認められたため、同年度予算では「使途拡大」とは表記されていないが、道路関連施策、地方自治体への無利子貸付、高速道路料金引下げ分等が一般会計に計上されている。

された。しかし、一方では、道路整備を計画的に進め、また、一般財源化の対象は「道路歳出」を上回る税収に限定されており、本質的な見直しとは言い難かった。

### Ⅲ 中期計画と道路特定財源

#### 1. 「道路の中期計画（素案）」

平成 19 年 11 月 13 日、国土交通省は、「道路の中期計画」（以下「中期計画」という。）の素案を公表した<sup>11</sup>。ここでは、政策課題として①国際競争力の確保、②地域の自立と活力の強化、③安全・安心の確保、④環境の保全と豊かな生活環境の創造、⑤国際競争力の確保、地域の自立と活力の強化、環境保全等に資する既存高速道路の有効活用の各項目を掲げるとともに、計画期間を従来の道路整備計画の 2 倍の 10 年（平成 20 年度から 29 年度まで）に延長し、必要に応じて計画を見直すとした<sup>12</sup>。また、10 年間の事業量として 65 兆円（他に関連施策 3 兆円以上）を計上したほか、高規格幹線道路計画（14,000 km）の未供用区間（187 区間 2,900 km）について費用便益及び外部効果（住民生活、地域経済、環境、安全等）を分析し、全区間の建設が可能とする判断を示した。

冬柴国土交通大臣（当時）は、中期計画（素案）の公表に当たり、一般財源化問題について、「毎年の予算編成の過程で税収が伸び、そして道路歳出もそれに達しないということで、すき間ができればそれは一般財源に回す」と述べ、前年の閣議決定に沿う意向を示した。しかし同時に、「暫定税率を含む税収以上の歳出がある。すき間はない」<sup>13</sup>と発言し、実際には一般財源化の余地がないことを強調した。

しかし、65 兆円の事業量は、社会資本整備計画（平成 15-19 年度の 5 年間）における道路整備費（約 33 兆円）<sup>14</sup>のほぼ 2 倍であることから、必要な事業の精査に基づく積算ではなく、現行の道路整備及び税率水準を 10 年間維持することを前提とした「逆算」であると批判された<sup>15</sup>。経済財政諮問会議（11 月 26 日）においても、民間議員から、財政難及び今後の人口減が予測される中、示された規模の道路整備が必要な理由を説明すべきこと、着工前に最新の需要予測に基づき再度費用便益分析を行うべきこと、平成 20 年度予算においても最大限の一般財源を確保すべきこと等が指摘された。席上、福田首相（当時）も、徹底した重点化、効率化及び事業量の精査を指示した<sup>16</sup>。

<sup>11</sup> 中期計画の詳細は、国土交通省ホームページ

<<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-douro-keikaku/ir-douro-keikaku.html>>のほか、岡本博『道路の中期計画について』道路経済研究所，2008 を参照。

<sup>12</sup> 計画期間を 10 年間とした理由として、国民の視点に立った分かりやすい成果を提示すること及び道路事業の実施に要する期間を考慮したことが示されている。「道路の中期計画（素案）【概要】」p.2、国土交通省ホームページ<<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-douro-keikaku/03.pdf>>

<sup>13</sup> 平成 19 年 11 月 13 日の会見における発言。国土交通省ホームページ

<<http://www.mlit.go.jp/kaiken/kaiken07/071113.html>>

<sup>14</sup> 平成 17 年度までの実績及び 18,19 年度の予算額の合計。「平成 19 年度道路関係予算概要」p.3 によれば、19 年度末までの道路整備費合計は 33 兆 3394 億円。国土交通省ホームページ

<<http://www.mlit.go.jp/yosan/yosan07/yosan/sosikibetu2/road.pdf>>

<sup>15</sup> 「道路財源死守へ『逆算』」『朝日新聞』2007.11.14.

<sup>16</sup> 「平成 19 年第 28 回経済財政諮問会議議事要旨」pp.3-9、経済財政諮問会議ホームページ

<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2007/1126/shimon-s.pdf>>

## 2. 「道路特定財源の見直しについて」

12月7日、政府・与党は平成20年度の予算編成に当たり、前年12月の閣議決定に基づき、「道路特定財源の見直しについて」として次の方針を決定し、関連法案を次期通常国会に提出するとした。

- ①今後10年間を見据えた道路の中期計画を策定。その事業量は59兆円を上回らないものとし、5年後を目処として、必要に応じて計画を見直す。
- ②地方道路整備臨時交付金の対象道路を拡大し、財政状況に応じて交付率を引上げ<sup>17</sup>。
- ③地方に対する無利子貸付制度（地方道路整備臨時貸付金。5000億円／5年）を創設（償還時に国債整理基金特別会計に繰入れ）。
- ④高速道路料金引下げ、スマートIC（インターチェンジ）<sup>18</sup>増設等による既存高速道路ネットワークの活用、機能強化のため、国の道路特定財源を活用して2.5兆円の範囲で債務を国が承継。
- ⑤特例法の規定を改め、毎年度の予算において、道路歳出を上回る税収は、納税者の理解を得られる歳出の範囲内で一般財源化。
- ⑥道路整備を着実に進める必要性、厳しい財政事情や環境面への影響も考慮し、平成20年度から10年間、現行税率水準を維持。

中期計画の事業量は、素案から6兆円減額され、「59兆円を上回らない」とされた。平成20年度予算においては1927億円が一般財源化され、前年度（1806億円）を上回るが、国・地方の道路特定財源税収総額（約5.4兆円）に占める比率は3.6%に過ぎない。加えて、納税者の理解を得ることを理由として、一般財源であっても自動車関連の歳出に充てることとされ、改革の視点からは疑問が残る内容となった<sup>19</sup>。

政府・与党の方針に対し、民主党は、「民主党税制改革大綱」（12月26日）において平成20年度税制改正における自動車関連諸税の扱いに触れ、①道路特定財源に関連するものの全額一般財源化、②暫定税率の廃止及び地方の道路整備水準の確保、③「地球温暖化対策税（仮称）」（一般財源）の導入に向けた制度設計を掲げた<sup>20</sup>。

<sup>17</sup>都道府県等が実施する一般国道の改築事業を交付対象に追加し、併せて、補助率を地方公共団体の財政力に応じて現行55%から最大70%に引上げ。「平成20年度道路関係予算概要」p.12, 国土交通省ホームページ<<http://www.mlit.go.jp/yosan/yosan08/yosan/sosikibetu2/road.pdf>>

<sup>18</sup> スマートICは、高速道路の本線、サービスエリア、バスストップ等に設置される、ETC搭載車のみが通行可能なICである。通行車両が限定されるため簡易な設備で済み、また料金徴収員も不要であることから、従来のICに比して低コストで導入できる利点があるとされる。国土交通省ホームページ<[http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/smart\\_ic/index.html](http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/smart_ic/index.html)>

<sup>19</sup> 冬柴国土交通大臣は、財務省原案提示後の記者会見（平成19年12月20日）において、「今年の一般財源化には去年とは違う特徴がありまして、何にでも使っていいという一般財源ではなく、自動車関係に使うということです」と発言した。国土交通省ホームページ

<<http://www.mlit.go.jp/kaiken/kaiken07/071220.html>> 額賀財務大臣（当時）も、国会答弁において、歩道整備、環境対策、信号機等の分野に使う旨の発言を行った。例えば、第169回国会衆議院予算委員会議録第5号、平成20年2月5日、pp.4-5を参照。

<sup>20</sup> 「民主党税制改革大綱－納税者の立場に立ち『公平・透明・納得』の税制を築く－」民主党ホームページ <<http://www.dpj.or.jp/news/files/071226zeiseitaiko.pdf>> 民主党は、平成20年2月2日に「道路特定財源制度改革のビジョン」を発表したほか、2月29日には、政府・与党への対案として、「揮発油税

## IV 一般財源化方針

### 1 第169回国会における審議<sup>21</sup>

このような中、関連法（特例法、租税特別措置法及び地方税法）の適用期限が平成19年度末<sup>22</sup>に迫り、衆参両院における与野党勢力の逆転状況にあつて、暫定税率の失効による税率引下げ（ガソリンの場合、揮発油税及び地方道路税合計 25.1円/ℓ）の可能性が現実味を帯びるようになった。この問題は、折からの原油価格高騰をも与件として、平成20年1月18日に召集された第169回国会の争点として急浮上した。国会では、法改正を見送りガソリン等の値下げを目指す野党<sup>23</sup>と道路整備財源確保の必要性や環境問題を理由に暫定税率の適用延長を図る与党が全面的に対立した。

政府は、前記の方針に基づき、予算関連法案として特例法改正案及び税制関連法案<sup>24</sup>を提出した。前者は、揮発油税等の税収を平成20年度以降10年間道路整備費の財源とする一方、税収が道路整備費を上回るときは、「当該超える金額については、この限りでない」とし、一般財源化を可能とした（第3条第1項）。しかし併せて、当該年度の前年度以前における税収と道路整備費の差額（道路整備費への未充当額）は、当該年度の道路整備費に充てることとされた（第3条第1項第2号）<sup>25</sup>。

1月29日、与党は、暫定税率の失効を回避するため、現行税率を2か月間延長することを内容とするいわゆる「つなぎ法案」<sup>26</sup>を提出し、野党の強い反発を招いた。しかし、①予算及び歳入法案については、徹底した審議を行い、年度内に一定の結論を得る、②国会審議を通じて税法について各党間で合意が得られたものについては立法府において修正する、③上記2点について与野党間で合意が得られた場合は、「つなぎ法案」は取り下げることとする衆参両院議長の斡旋によって事態收拾が図られ、同法案は撤回された。以後、暫定税率と燃料価格をめぐる与野党の攻防は、一方では法案修正の可能性を探りつつ、道路行財政に関する論戦に移行した。具体的なテーマとしては、例えば次のような点が取り上げられた。

- ・他の政策分野と異なり、道路整備事業のみが特定財源で賄われている理由。
- ・特例法改正案において、税収額が道路整備費を上回る部分は道路整備費に充てなくても良いとしながら、前年度以前の超過額を当該年度の道路整備財源に充当す

---

等の税率の特例の廃止、道路特定財源諸税の一般財源化及び地方公共団体の一般財源の確保のための関係法律の一部を改正する等の法律案」を提出した。

<sup>21</sup> 第169回国会における道路特定財源に係る税制関連法案の審議過程については、加藤慶一「第169回国会における租特法改正案および関連法案の審議動向」『国政の論点』2008.7.4（事務用資料）を参照。

<sup>22</sup> 自動車重量税に係る暫定税率の適用期限は平成20年4月30日。

<sup>23</sup> 国民新党を除く。

<sup>24</sup> 「所得税法等の一部を改正する法律案」及び「地方税法等の一部を改正する法律案」

<sup>25</sup> 10年後（平成29年度末）における「未充当分」相当額の合計が、同年度の道路予算を超えた場合は、当該超過額の全部又は一部を平成30年度以降の道路整備費に充当することも定められた（第3条第3項）。「一般財源化、見せかけ？」『朝日新聞』2008.2.29。

<sup>26</sup> 「国民生活等の混乱を回避し、予算の円滑な執行等に資するための租税特別措置法の一部を改正する法律案」及び「国民生活等の混乱を回避し、地方団体における予算の円滑な執行等に資するための地方税法の一部を改正する法律案」。なお、3月31日には、道路特定財源関連の規定を除いた内容の「（第2次）つなぎ法案」が再度提出され、同日可決・成立した。

るとされており、実質的には一般財源化とは言えない。

- ・中期計画の事業量（59兆円／10年）の算定根拠が不明確。また、算定に際して最新の交通量調査に基づく需要推計が用いられていないため、将来の予想交通量が過大に見積もられている<sup>27</sup>。
- ・道路整備特別会計（現・社会資本整備事業特別会計）から道路整備事業とは無関係の用途（娯楽品の購入等）や道路関連公益法人に支出され、また、必要性の乏しい事業がこれらの法人に発注されていた問題。

## 2 閣議決定

国会審議において、中期計画や道路特定財源に関する多くの問題が指摘された。政府・与党は、一般財源化や中期計画の期間短縮を軸に法案修正を図ったが、暫定税率撤廃を求める野党との懸隔は縮まらなかった。3月27日に至り、福田首相は、①道路予算に依存する公益法人の廃止、民営化を含めた見直し及び不透明な天下りの排除、②道路特定財源の平成21年度からの一般財源化（その際、地方財政に悪影響を及ぼさない措置を講じる）、③税率水準については、地球温暖化対策に取り組む国際的な動向、地方の道路整備の必要性、国・地方の厳しい財政事情を踏まえて検討、④中期計画は5年間に短縮し、最新データを用いて新たな計画を策定、の各項目を提案した。

実施は1年後からとされたが、全額一般財源化は抜本的な方針転換であった。しかし、結局野党との合意には至らず、4月1日、揮発油税、地方道路税、自動車取得税及び軽油引取税の暫定税率が失効した<sup>28</sup>。また、特例法の期限到来によって、揮発油税及び石油ガス税は特定財源としての法的根拠を失った。

4月11日、政府・与党は前月の首相提案を受けて、平成21年度からの一般財源化を明記した「道路関連法案等の扱いについて」を決定したが、「必要と判断される道路は着実に整備する」ことが付け加えられた。そして、5月13日に「道路特定財源等に関する基本方針」が次のとおり閣議決定された<sup>29</sup>。

- ①道路関連公益法人や道路整備関係の特別会計関連支出の無駄を排除。
- ②道路特定財源制度は、今年度の税制抜本改革時に廃止し、平成21年度から一般財源化。その際、地方財政に影響を及ぼさないように措置し、必要と判断される道路は着実に整備する。一般財源化の法改正により、特例法改正案における道路特定財源制度の規定は21年度から適用されない。
- ③暫定税率分を含めた税率は、環境問題への国際的な取組み、地方の道路整備の必要性、国・地方の厳しい財政状況等も踏まえて今年度の税制抜本改革時に検討。

<sup>27</sup> 中期計画は、平成11年度の全国道路・街路交通情勢調査（道路交通センサス）に基づき平成14年に作成された交通需要推計を用いて策定されたが、別途、平成17年度の調査に基づき平成19年に作成された需要予測があり、これによると平成42年（2030年）の道路交通量は、平成14年需要推計値を8.7%下回るという。第169回国会衆議院予算委員会議録第6号、平成20年2月12日、p.15；「建設根拠の迷走に批判」『読売新聞』2008.3.10。

<sup>28</sup> 4月1か月間の暫定税率の失効によって、国分約1400億円・地方分約660億円が減収となった。「4月の税収減、2060億円」『毎日新聞』2008.7.15。

<sup>29</sup> 「道路特定財源等に関する基本方針」 首相官邸ホームページ  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2008/080513housin.pdf>>

- ④道路の中期計画は5年とし、最新の需要推計に基づく新たな計画を策定。
- ⑤暫定税率失効期間中の地方の減収については、各地方団体の財政運営に支障が生じないように、国の責任において適切な財源措置を講じる。
- ⑥これらの具体化を進めるため、関係閣僚会議を設置する。

閣議決定において平成21年度からの一般財源化が確認され、中期計画の期間も短縮された。しかし、地方財政への配慮に加え、必要な道路は着実に整備することとされており、道路整備財源を実際に「生活者財源」<sup>30</sup>に転換し得るかは明確には読み取れない。また、一般財源化後の税率水準や新たな中期計画の事業量は示されておらず、実質的決定は、平成21年度の税制改正及び予算編成時に先送りされている。

この間、3月28日に平成20年度予算が成立した。税制関連法案は、4月30日に憲法の規定に基づき衆議院議決案が再議決され、ガソリン等の税率は5月1日から暫定税率を適用した水準に復した。また、5月13日には、前日参議院において否決された特例法改正案が、一般財源化方針との矛盾を批判される中、衆議院で再議決された。

その後の動向として、「経済財政改革の基本方針2008」（6月27日閣議決定）においては、「『道路特定財源等に関する基本方針』に基づき、道路特定財源制度は平成20年の税制抜本改革時に廃止し平成21年度から一般財源化し、生活者の目線でその使い方を見直す」とされたが、道路予算の規模、税率水準、新たな中期計画等に関する具体的提言には至らなかった<sup>31</sup>。また、景気後退を受けて政府が10月30日に決定した追加の経済対策（「生活対策」）では、地方公共団体への財政支援措置の一つとして、一般財源化される道路特定財源のうち1兆円を地方の実情に応じて使用する新たな仕組みを作ることが盛り込まれた<sup>32</sup>。

## V 論点

### 1 税収の使途

道路特定財源の一般財源化を求める主張は、制度創設時に比して道路整備が進んだ現状においては特定財源化の意義が薄れたことや、特定財源（目的税）の弊害を指摘するものが多い。例えば、井堀利宏東京大学教授は、「本来、特定財源は、優先的に行う必要がある事業に用いるものだ。昔は明らかに不足していた道路だが、整備が進んで状況が変わった。一般財源としたうえで、その中から必要な分を道路建設に充てるのが本来の姿だ」と述べている<sup>33</sup>。また、一般財源化に当たっては、道路予算を削減し生活者財源に振り替えること、社会の高齢化に伴う「交通弱者」の増加を考慮し、

<sup>30</sup> 福田首相は、4月30日の記者会見で、「一般財源化とは国民生活者が主役となる行政への転換を示すものであり、道路特定財源から脱却し、生活者のみなさんが求めているさまざまな政策に使うための『生活者財源』へと改革していく」と述べ、環境、医療、教育等の分野に言及した。首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/hukudaspeech/2008/04/30kaiken.html>>

<sup>31</sup> 「経済財政改革の基本方針2008」p.21, 経済財政諮問会議ホームページ <<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2008/decision080627.pdf>>

<sup>32</sup> 「生活対策」p.20, 首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/keizai/images/gaiyou.pdf>>

<sup>33</sup> 「道路財源一般化し環境税に」『産経新聞』2008.4.11.

公共交通機関の維持のために用いること等の提案も行われている<sup>34</sup>。

一方、従来から一般財源化に反対の立場にあった地方自治体や自動車及び石油業界等は、政府の方針自体を否定してはいないものの、引き続き難色を示している。全国知事会は、「道路財源の『一般財源化』に関する提言」（平成 20 年 7 月）において、道路特定財源諸税について、「まずは道路に関連する支出に充てるとともにこれまでの一世帯当たりの税負担の状況にも配慮すること」が、受益と負担の関係から素直な考え方とした上で、「地方の実情に応じ、環境や福祉の分野に振り向けることも可能となるよう、自由度が確保されることが必要」と主張しており、道路整備を基本的に優先すべしとする姿勢を崩していない<sup>35</sup>。また、日本自動車工業会の青木哲会長も、「そういう方向（一般財源化）に向かっている」と認めつつも、「道路財源を道路以外に使うなら課税根拠がなくなる。一般財源化するなら税体系の見直しが必要」と述べている<sup>36</sup>。

なお、平成 20 年 5 月 22、23 日に日本経済新聞社が実施したアンケート調査（回答者 1,032 人）によれば、政府の一般財源化方針に対して「賛成」又は「どちらかといえば賛成」の比率は計 61%であり、「反対」又は「どちらかといえば反対」（計 29%）を上回る。しかし、その実現可能性については、「実現する」35%、「実現しない」36%、「わからない」29%であり、懐疑的な見方も少なくない<sup>37</sup>。

## 2 税率水準

一般財源化後の望ましい税率水準に関する議論は、端的には、昭和 49 年に 2 年間の時限的措置として導入されながら現在まで継続されてきた暫定税率の問題に帰結する。この点は、道路整備の必要性に対する評価や、道路特定財源制度を受益者負担の観点から捉えるか否か等によって見解の相違が生じている。

例えば、全国知事会は前記提言において、生活道路の整備がなお必要であるとし、厳しい地方財政の状況や、道路特定財源によって全額を賄われている国の道路整備費と異なり、地方費には相当額の一般財源が投入されていることを理由に「暫定税率分を含め、現行の税率を維持することが必要」<sup>38</sup>と述べている。

また、受益者負担の視点からは、税率を維持したままでの道路整備以外への用途拡大は、納税者の理解を得られないとされる。杉山雅洋早稲田大学教授は、この立場から「暫定税率は、道路整備に必要なならやむを得ないが、必要がなくなれば本来の税率に戻すことを検討すべきだ」<sup>39</sup>としている。

しかし、地球温暖化対策が世界的に緊要な課題となっている現在、原因（汚染）者負担の視点に立ち、自動車の走行から発生する騒音、大気汚染、道路の損傷等による社会的費用を自動車利用者が負担すべきとする主張も多い。すでに 1990 年代以降、北欧諸国や西欧主要国においては、炭素税の導入、化石燃料等に係る新税創設や既存

<sup>34</sup> 例えば、福永宏「道路建設は抑制し公共交通の整備を」『週刊東洋経済』第 6138 号、2008.4.26、pp.154-155.

<sup>35</sup> 「道路財源の『一般財源化』に関する提言」（平成 20 年 7 月 18 日）p.1、全国知事会ホームページ <[http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2008\\_7\\_x48.pdf](http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2008_7_x48.pdf)>

<sup>36</sup> 「自動車税軽減求める」『朝日新聞』2008.6.4.

<sup>37</sup> 「道路特定財源の一般財源化に『賛成』61%」『日本経済新聞』2008.6.2.

<sup>38</sup> 前掲 注(35)

<sup>39</sup> 「暫定税率巡り攻防」『読売新聞』2007.11.14.

税目の税率引上げ等を通じて燃料消費の抑制が図られているが、我が国においては、課税によって社会的費用を内部化する仕組みは導入されていない<sup>40</sup>。

この点を重視する立場からは、税率の維持が肯定される。例えば石弘光放送大学学長は、「暫定税率部分の税収を、ガソリン使用抑制を目的とした地球温暖化対策の「環境税」にするのが一番いい。それも特定財源にしないで、使う人が優先順位を決めればいい」として、現行税率水準を保ち、一般財源としての環境税へ振り替えることを主張している<sup>41</sup>。また、自動車評論家の舘内瑞氏は、環境及び自動車交通のあり方の面から「自動車やその燃料にかかる税は、道路を造るためではなく、国のモータリゼーションのあり方をコントロールするためのものと考えべきだ。税率を増減させることで、石油の消費量、CO<sub>2</sub>の排出量を適切な水準に抑え、自動車のあり方、使われ方をコントロールする」と述べている<sup>42</sup>。

## 結び

道路特定財源制度を廃止し、全額を一般財源化する方針が閣議決定されたことは、現行の道路財政構造をその根幹から改めることを意味し、その点において意義が大きい。しかし、他の政策分野との比較考量の上で必要な予算額を割り当てる字義どおりの一般財源化の実現に直結するかは、前記のとおり、不明確な要素が少なくない。この意味で、平成 21 年度の税制改正及び予算編成に向けた議論並びにそれに先立って策定される新たな中期計画の内容が注目される<sup>43</sup>。

また、見直しの焦点である一般財源化以外にも、暫定税率の扱い、環境問題への対応、透明性を欠き不適切な歳出の温床となりやすい特別会計のあり方、税目が多く複雑な自動車関連税制の簡素化、地域の実情に応じた効率的な資源配分を行うための財源の地方移転等、残された検討課題は多い。一般財源化の方針が示されたことが、これらの諸項目も含め、道路をめぐる行財政システムを主権者、生活者としての国民の視点から再構築することに結びつくかどうか、注視していかなければならない。

---

<sup>40</sup> 海外の環境税については、例えば、石弘光「第 3 章 環境税」『環境保全と公共政策』（岩波講座環境経済・政策学第 4 巻）岩波書店、2002、pp.63-92. を参照。

<sup>41</sup> 「道路財源維持は先祖返り」『東京新聞』2008.2.19.

<sup>42</sup> 「私の視点 道路特定財源」『朝日新聞』2008.4.24.

<sup>43</sup> 国土交通省は、平成 21 年度予算概算要求における道路整備予算（地方道路整備臨時交付金を除く）として、前年度比 14%増の 2 兆 4079 億円を計上した。「平成 21 年度予算概算要求の概要」国土交通省ホームページ<<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-yosan/h21/01.pdf>>