

骨抜き of 道路特定財源制度

高木 健二

ある税収を法令の規定に基づき、道路整備など特定目的に限定して恒常的に充当する特定財源制度が、あらゆる重要とされる行政分野に拡大していけば、予算編成が著しく硬直化してしまう。それだけにとどまらず予算編成の是非を議論し議決する国会、地方議会の審議は形骸化してしまう。社会福祉や年金が重要だ、防衛費が重要だなどとして、次々とこれらが特定財源化していけば、国税、地方税の使途を、国民、市民の信託を受けて、審議、議決する国会議員、地方議員も不要になってしまおう。その意味で国会議員、地方議員までが、特定財源化を主張するのは、自らの役割を自己否定してしまうことになるわけである。

道路特定財源制度は、第二次大戦後の国地方の社会資本の崩壊後に、国土の復興と重厚長大産業を軸とした経済成長のために不可欠な社会資本整備の急速な整備を図るために、あくまで臨時的制度として始まり、その成果も上がりそれなりの合理性もあった。しかし今日では道路特定財源制度は、政・官・業の構造利権の温存のための弊害が目立つようになり、国民の批判的的となってしまった。

国も地方もなお道路整備が必要な場合は、それぞれの一般会計から各行政施策の優先順位を判断し、必要な道路財源を支出すればよいのである。道路特定財源制度を今後とも維持することは難しい。小泉構造改革の是非は別にして、道路特定財源制度の果たしてきた役割は終わった。今後は一般財源化し、その使途は地域の住民、自治体の判断に任せる時代が来たと言えよう。

1. 道路特定財源の一般財源化

(1) 一般財源化の経緯

小泉構造改革の一環として始まった政府与党の道路特定財源制度の一般財源化に向

けた取り組みの経緯をみると次のとおりとなっている。

- ① 2005年の政府与党合意「道路特定財源の見直しに関する基本方針」（12月9日）では、特定財源制度については、一般財源化を図ることを前提とし、来年の歳出・歳入一体改革の議論の中で、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した。
- ② 2006年の「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（6月2日公布）では、特定財源制度に係る税の収入額については、一般財源化を図ることを前提とし、2007年度以降の歳出及び歳入の在り方の検討と併せて、納税者の理解を得つつ、具体的な改正の案を作成するものとする規定とした。
- ③ 2006年の閣議決定「道路特定財源の見直しに関する具体策」（12月8日）では、少し具体的になってきた。
 - 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はこれを改める。
 - b) 2008年度の通常国会において所要の法改正を行う。
 - c) 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 2007年の政府与党合意「道路特定財源の見直しについて」（12月7日）では、揮発油税の税収等の全額を毎年度の予算において道路整備に充てることを義務づけている道路整備費の財源等の特例に関する法律第3条の規定を改めるとした。
- ⑤ 2008年の閣議決定の「道路特定財源に関する基本方針」（5月13日）では、次のとおり廃止を明記した。
 - a) 道路特定財源制度は今年の税制抜本改革時に廃止し2009年度から一般財源化する。
 - b) 一般財源化の法改正により道路整備費の財源等の特例に関する法律案における道路特定財源制度の規定は2009年度から適用されない。

（2）自民党の道路族議員の「一般財源化案」

閣議決定で2009年度から道路特定財源の一般財源化が決まったことから、自民党道路族議員の猛烈な巻き返しの動きが活発化してきた。一方麻生首相は、道路特定財源の一般財源化を念頭に、地方に対して自由に使える金1兆円を配分するとした。一時はこの1兆円を交付税として配分するとまで踏み込んだ。

これに対して自民党道路族議員は猛反発し、交付税1兆円は道路財源とは別枠で確

保すべきとしたため、麻生首相は1兆円交付税配分を引っ込め、具体案づくりを党内の道路特定財源の一般財源化プロジェクト（PT）（座長・谷垣禎一元国交省大臣）に委ねることとなった。この自民党PTは、2008年に「道路特定財源の一般財源化等について」（12月5日）をとりまとめた。その内容は次のとおりである。

- ① 2009年度予算で道路特定財源制度を廃止する。道路整備に関する国の財政上の特別措置に関する法律第3条の規定を削除する。地方道路整備臨時交付金を廃止する。
- ② 新たな道路整備の中期計画は、最新のデータに基づく交通需要推計結果をもとに厳格に評価する。
- ③ 道路を中心に関連するインフラ整備やソフト事業も含めて、地方の実情に応じて使用できる1兆円程度の地域活力基盤創造交付金を2009年度予算で創設する。
- ④ 暫定税率など税率の在り方は今後の抜本的税制改革時に検討する。現行の税率水準は原則維持する。自動車関係諸税の負担を時限的に軽減する。高速道路料金の引き下げを実施する。
- ⑤ 2008年度予算で揮発油税収の減額補正が行われる場合、交付金の減額を行わないよう法的措置を講ずる。

以上見たように、この自民党PT案は、道路特定財源を規定する法律の規定を削除する、地方道路整備臨時交付金を廃止した代わりに地域活力基盤創造交付金を新設するなどしかなく、次に見るような道路特定財源制度に係わる諸制度の改革は全く手つかずで終わっており、道路特定財源制度廃止は骨抜きで実質的には現行制度をそのまま温存するものといえよう。

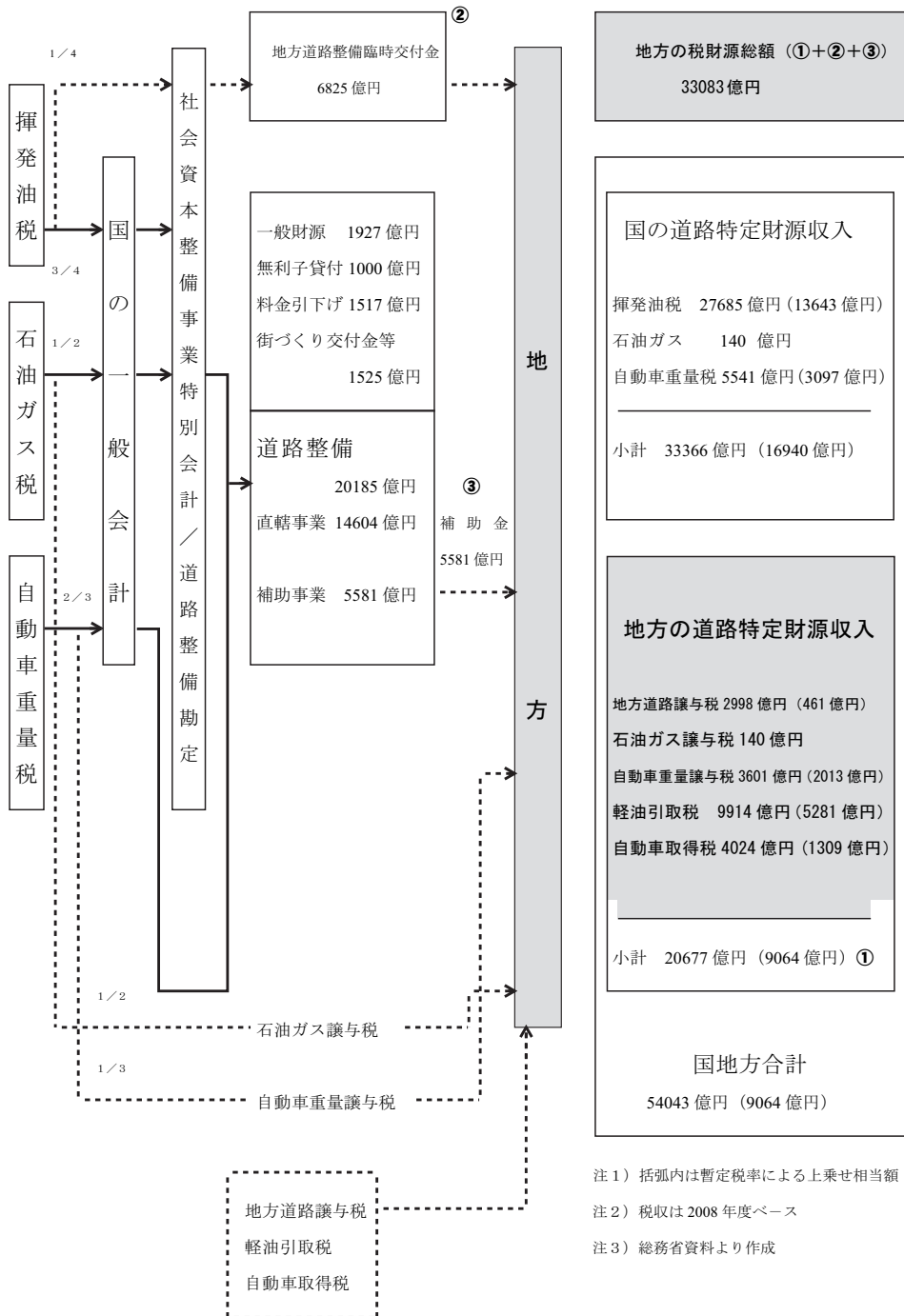
2. 道路特定財源制度の現状

（1）国地方の道路特定財源の体系

国地方の道路特定財源の全体像を見ておこう（**図表1**「国地方の道路特定財源等の体系」を参照）。

- ① 国税の道路特定財源化を見ると揮発油税の全額（2兆7685億円）、石油ガス税の2分の1（140億円、後の2分の1は地方に配分）、自動車重量税の3分の2（5541億円、後の3分の1は地方に配分）となっている。
- ② 国税の揮発油税、石油ガス税は、まず国の一般会計に入り、そこから揮発油税の

図表1 国地方の道路特定財源等の体系



一部は地方道路整備臨時交付金（6825億円）として支出され、残りの揮発油税と石油ガス税は一般会計を通して社会資本整備特別会計の道路整備勘定に入る。道路整備勘定から道路整備費 2兆185億円（直轄事業 1兆4604億円、補助事業5581億円）に支出され、残りは一般財源化1927億円、無利子貸し付け1000億円、有料道路の料金引き下げ1517億円、まちづくり交付金1525億円として支出されている。

- ③ 国税の自動車重量税は、一般会計に入るが、そこから直接道路整備費等に支出されている。
- ④ 地方に対する地方道路整備臨時交付金（6825億円）は、一般会計から社会資本整備事業特別会計・道路勘定を通して、地方に支出される。
- ⑤ 地方に対する道路補助金（5581億円）も、一般会計から社会資本整備事業特別会計・道路勘定を通して地方に交付される。
- ⑥ 石油ガス譲与税、自動車重量譲与税は、直接、地方に配分される。

これらの結果、国の道路特定財源収入は 3兆3366億円、地方の道路税財源総額は、3兆3083億円（道路特定財源収入 2兆677億円、地方道路整備臨時交付金6825億円、道路補助金5581億円）となっている。

（2） 求められる道路特定財源の法令改正等

① 国税、地方税及び条例の道路財源根拠規定の削除

道路特定財源を廃止し、一般財源化するには、まず国税の揮発油税、石油ガス税、自動車重量税について、法令等による道路財源の根拠規定を削除する必要がある。

- a) 国税の揮発油税、石油ガス税は道路整備費の財源等の特例に関する法律第3条第1項、自動車重量税は法的根拠はないため国会における政府答弁などを削除・修正しなければならない。
- b) 地方税の道路関係税についても地方税法の道路財源の根拠規定を削除する必要がある。地方道路税は地方道路法第1条、地方道路譲与税は地方道路譲与税法第8条、石油ガス譲与税は、石油ガス譲与税法第7条、自動車重量譲与税は自動車重量譲与税法第7条、自動車取得税は地方税法第699条、軽油引取税は地方税法第700条の削除が必要である。
- c) 地方道路譲与税は、都道府県・指定都市は一般国道・県道の延長、面積、市町村は市町村道の延長、面積、石油ガス譲与税は一般国道・県道の延長、面積、自動車重量譲与税は市町村道の延長、面積を基準にそれぞれ配分されている。

これらの配分基準はいずれも道路特定財源を前提にし、かつ道路整備に財源を誘導する配分基準になっており、これらの配分基準も抜本的に見直し、人口等の客観的基準で配分すべきである。

- d) 自治体の条例についても、各自治体ごとに同様な趣旨の条例規定の削除が必要である。

② 問われる道路関係税の課税根拠

国税、地方税の道路特定財源化が廃止されることになると、これらの税の性格、課税根拠などが改めて問われることになる⁽¹⁾。

- a) 揮発油税は、消費の背後に担税力を見いだして課税する消費税の一種であるとされる。
- b) 石油ガス税は自動車用の石油ガス容器に充填される石油ガスに課される消費税の一種であるとされる。
- c) 自動車重量税は車検自動車等に課される流通税とされる。
- d) 軽油引取税は、軽油の納入を伴うものに対して課税する流通税とされるが、実質的負担は消費者に転嫁することが予想されている。
- e) 自動車取得税は、自動車の取得に担税力を見いだして課税する流通税であり、自動車による道路使用を課税の基因とする道路損傷負担金の性格も有するとされる⁽²⁾。

今後、これらの自動車関係税をまとめて炭素税化（CO₂課税）するか、消費税、所得税等への吸収などの議論も必要となる。

③ 必要な道路関係の交付金・補助金の一般財源化

道路特定財源は国税、地方税などの道路特定税源に限らない。地方道路整備臨時交付金6825億円、道路整備国庫補助負担金5581億円など国から地方に対して使途を道路整備に特定・限定した交付金、補助金等の廃止とその分の税源移譲による地方税化、交付税化等による一般財源化も実施される必要がある。これらを含めてすべての道路特定財源を一般財源化すれば、3兆3083億円が、税源移譲による地方税の増額、交付税の増額となってくる。地方は、自治体ごとにこれらを全額道路整備に使おうが、少子・高齢者対策に使おうがまったく自由となるのである。

④ 地財計画、交付税への影響

- a) 地財計画の歳入には、すべての自動車関係税と臨時地方道整備事業債（地方債）が算入されている。歳出には、国直轄道路整備事業費2兆745億円、直轄災

害復旧道路事業費10億円、道路整備補助事業費6037億円、臨時地方道整備事業費1兆151億円の計3兆6944億円が計上されている。この他にも地方単独事業費（投資）の普通建設事業費4兆9912億円の中にも道路整備事業費が含まれている（図表2「道路関係の地財計画、交付税」を参照）。

自動車取得税、軽油引取税が目的税から普通税に替わっても地財計画の歳入に変化はない。地方道路整備交付金が廃止され、「地域活力基盤創造交付金」となってもこれは地財計画の歳入に計上される。道路整備国庫補助負担金もそのまま地財計画の歳入に計上される。しかし交付金・補助金を一般財源化すれば、地方税への税源移譲分は地財計画の歳入に計上され、道路補助事業費分は別の地方単独事業費に切り替わって歳出に計上されることになる。

- b) 交付税の基準財政収入額には、すべての道路関係税が算入されている。自動車取得税交付金、軽油引取税交付金も算入されている。しかし道路整備臨時交付金、道路整備国庫補助金などの特定財源は算入されない。臨時地方道整備事業債（地方債）も算入されないが、その元利償還金の一定割合は基準財政需要額の方に算入される。
- c) 交付税の基準財政需要額には、「道路橋りょう費」の中に、経常的経費は「道路面積」、投資的経費は「道路延長」を測定単位として、都道府県、市町村併せて2兆6039億円が算入されている（図表2「道路関係の地財計画、交付税」を参照）。

これらは基準財政収入額に道路関係税が算入されていることと、地方道路整備臨時交付金、道路国庫補助金等があることを前提に、これらの裏負担分（地方負担分）を基準財政需要額に算入しているわけである。道路特定財源が廃止され、交付金、国庫補助負担金も廃止されることになると、税源移譲分は基準財政収入額に、道路整備費（地方道路整備臨時交付金分、道路整備国庫補助負担金分）は別の地方単独事業費として基準財政需要額に算入されることになる。

⑤ 廃止すべき社会資本整備特別会計の「道路勘定」

財政法では、「特定の歳入を以て特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合に限り、法律を以て、特別会計を設置するものとする」（第13条）と定めている。

道路特定財源制度を廃止すれば、特定の歳入を特定の歳出に充てる必要がなくなるため、社会資本整備事業特別会計の道路整備勘定は全く必要がなくなり、廃止す

べきが当然であろう。道路特定財源に係るすべての税を目的税から普通税に税制改正すれば、これらは国の一般会計に入り、一般会計から支出することになり、特別会計、特別勘定等は不必要になるからである。

図表2 道路関係の地財計画、交付税

地財計画道路関係歳入			地財計画道路関係歳出				
	都道府県	市町村	計		国負担	地方負担	計
自動車税(普通税)	1,747,700		1,747,700	直轄道路整備事業	1,473,017	601,525	2,074,542
自動車取得税(目的税)	485,500		485,500	直轄災害復旧道路事業	721	336	1,057
軽油引取税(目的税)	1,036,000		1,036,000				
軽自動車税(普通税)		163,600	163,600				
地方道路譲与税			307,200				
石油ガス譲与税			14,000				
自動車重量譲与税			359,900				
地方道路整備臨時交付金			709,900				
道路整備国庫補助金			346,184	道路整備補助事業	346,184	257,495	603,679
臨時地方道事業(地方債)			930,000	臨時地方道事業		1,015,100	1,015,100
合計	3,269,200	163,600	6,099,984	合計	1,819,922	1,874,456	3,694,378

基準財政収入額			基準財政需要額				
	都道府県	市町村	計		都道府県	市町村	計
自動車税	1,310,556		1,310,556	道路橋りょう費(面積)	339,217	578,597	917,814
自動車取得税/同交付金	108,487	255,607	364,094	道路橋りょう費(延長)	844,104	842,007	1,686,111
軽油引取税/同交付金	683,883	91,269	775,152				
地方道路譲与税	164,046	143,336	307,382				
軽自動車税		122,375	122,375				
石油ガス譲与税	12,061	1,944	14,005				
自動車重量譲与税		359,837	359,837				
合計	2,279,033	974,368	3,253,401	合計	1,183,321	1,420,604	2,603,925

注1) 地財計画の地方単独事業(投資)の普通建設事業費4兆9912億円の内にも道路整備費が含まれるが特定できない。

注2) 単位/百万円、2007年度の数値。

3. 2009年度道路特定財源制度の改正結果

(1) 政府与党合意

政府与党は、2008年12月8日、a)道路整備の中期計画は59兆円を上回らない、b)地方道路整備臨時交付金の制度改善を行う、c)地方負担の軽減のため5年間、総額5000億円の無利子貸し付けを創設する、d)2008年度以降10年間暫定税率上乘せ分を含め現行の税率を維持する、などの「道路特定財源の一般財源化等について」を合意した。

なお道路特定財源制度については、次のとおり合意した。

- ① 2009年度予算において道路特定財源制度を廃止する。
- ② 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第3条の規定を削除する。
- ③ 地方税法などの所要の改正を行う。
- ④ 特定財源制度を前提とし社会資本整備事業特別会計に直入されている地方道路整備臨時交付金を廃止する。
- ⑤ 道路を中心に関連する他のインフラ整備や関連するソフト事業も含め地方の実情に応じて使用できる1兆円程度の「地域活力基盤創造交付金」を2009年度予算において創設する。
- ⑥ 地方道路整備臨時貸付金制度については引き続き維持する。

(2) 骨抜き of 道路特定財源制度

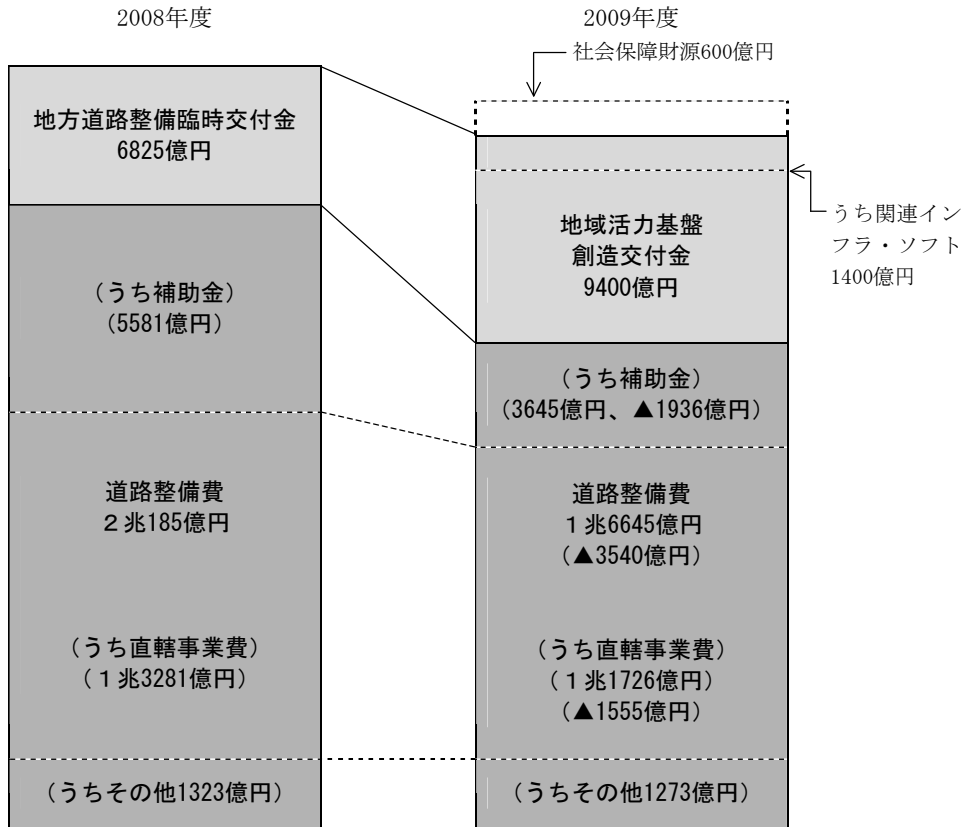
① 地方に対する地方道路整備臨時交付金6825億円は廃止されたが、代わりに「地域活力基盤創造交付金」9400億円（+2575億円）が新設された。このうち関連のインフラ整備、ソフト事業として1400億円、社会保障財源として600億円計上されているだけで、後はすべて従来どおり道路整備の財源として使われることになる。道路整備のための交付金は基本的には温存されたことになる（**図表3**「2009年度道路特定財源の見直し結果」を参照、以下、同様）。

ただし政府与党は、党内の一般財源化を主張する議員の造反を回避するため、地域活力基盤創造交付金については、使途等を含めて法令で規定しないこととした。そうならば自治体によってはこの分を道路整備に使わずに、文字どおり一般財源として他の重要施策に充当するところも出てこよう。

② 地方に対する道路整備国庫補助負担金5581億円は、3645億円（-3540億円）に削

- 減されたが、道路整備のための補助金制度はそのまま温存された。
- ③ 国の道路整備費 2兆185億円は、1兆6645億円（－3540億円）に削減されたが、そのまま温存された。そのうち国の直轄事業費 1兆3281億円は、1兆1726億円（－1555億円）に削減されたが、国の道路整備の直轄事業はそのまま温存された。
 - ④ 道路関係の地方税については、自動車取得税、軽油引取税を目的税から普通税に改める、地方道路譲与税を地方揮発油譲与税に改め、石油ガス譲与税、自動車重量譲与税も含めて用途制限を廃止することになった。
 - ⑤ 自動車取得税の市町村への配分、軽油引取税の指定市への配分、地方揮発油譲与税、石油ガス譲与税、自動車重量譲与税の都道府県、市町村への配分などは引き続き延長、面積を基準に行うこととされた。

図表3 2009年度道路特定財源の見直し結果



出所) 「平成21年度公共事業予算のポイント」(財務省)より作成

政府与党は、2009年度で道路特定財源制度は廃止した、道路整備に係る国の財政上の特別措置に関する法律第3条の規定は削除するとしているが、実態は何ら従来と変わらないことが判明した。政府与党内も含めて、野党、国民からも道路特定財源制度廃止は骨抜きになったとの批判が激しくなっている。

(たかぎ けんじ (財)地方自治総合研究所研究員)

【注】

- (1) 中村良広、「道路特定財源諸税と租税根拠」、『自治総研』、2008年4月
- (2) 『地方税制の現状とその運営の実態』（地方財務協会、1997年9月）、『現代税法辞典』（中村芳昭担当部分、中央経済社、1984年5月）