

地域公共交通研究

道路整備とナショナル・ミニマム — 道路特定財源の一般財源化前後における道路投資の動向 —

門 野 圭 司

【第1節】 本稿の目的

(1) 「ナショナル・ミニマムの観点」とは

本稿では、道路特定財源の一般財源化前後における道路投資の動向を観察し、ナショナル・ミニマムの観点から道路整備財政の特徴について若干の考察を試みたいと考えている。そこでまず、少々迂遠のように思えるかもしれないが、拙編著『生活を支える社会のしくみを考える — 現代日本のナショナル・ミニマム保障 —』において展開した議論を要約しつつ、筆者が重視する「ナショナル・ミニマムの観点」について説明しておく。

日本においてナショナル・ミニマムという用語は、政策形成、とりわけ地域開発政策の現場においては、通常理解されるところの生存権保障の意味（狭義のナショナル・ミニマム）⁽¹⁾で用いられるよりも、「国土の均衡ある発展」という概念と結びつく形で、「様々な行政分野において、国民がどこでも同等の公的サービスが受けられる状況（又は公的サービスの水準）」⁽²⁾を意味するもの（広義のナショナル・ミニマム）として用いられてきた。

また、金澤史男（2010）は、政策現場においてしばしば広義の意味で用いられてきた日本のナショナル・ミニマムを3つの領域に、すなわち、第1に、賃金、労働時間

(1) 福祉国家論の領域において著名な研究であるアトキンソン（2018）においても、ナショナル・ミニマムとして、年金や失業給付、医療等の社会保険、および生活扶助が想定されている。

(2) 地方分権改革推進会議（2001）「ナショナルミニマムについて」（第7回会議配布資料）
<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8418775/www8.cao.go.jp/bunken/h13/007/3.pdf>

(余暇)、労働環境など労働過程にかかわる条件、第2に、老齢、病気、事故、介護など生涯に必然的に伴うリスクに対して備える仕組み、第3に、住宅、交通通信、上下水道、公園、文化、教育施設などの生活関連社会資本および福祉、教育、公衆衛生、環境保全などの民生的サービスというストック、フロー両面の公共サービスにかかわる条件に整理し、「日本型ナショナル・ミニマム」と呼んだ。とりわけ、第3の領域にみられる財政が担当する領域では地方自治体が担当する部分が際立って大きい点に日本的特質を見出している⁽³⁾。

こうした日本的な広義のナショナル・ミニマムは、個人を対象とした再分配の規模の小ささを補う形で地域間再分配を大規模に維持することによって保障されてきた⁽⁴⁾。ところが、上記拙編著の序章で述べたように、2000年代に入ると、構造改革路線のなかで、地域間再分配は急速な縮小を余儀なくされ、その結果、ナショナル・ミニマムの重心が第3の領域から第2の領域へとシフトしていくことになる。

また、**図表1**は、資金循環統計における一般政府部門の資金フローの推移を見たものである。この表において、マイナスの値の場合は、経済全体に対してプラスの需要を与えていることになり、プラスの値の場合は、経済全体から需要を抜き取っていることを意味していると解釈できる。この表から分かるように、地方政府部門は2000年代に入って、リーマンショック後の景気対策が行なわれた時期と、消費税増税による総需要の落ち込みへの対策が行なわれた時期を除き、大幅な資金余剰を継続することになった。しかも、因果関係は不明であるものの、これまで貧困率が低かった地域の貧困率の値の急上昇による「貧困率の高位平準化」という現象が同時並行的に生じている点を見逃すべきではないだろう⁽⁵⁾。

であるからこそ、拙編著では、完全雇用体制の復活を、民間企業の高投資・高利潤政策による完全雇用政策ではない形で、つまり公的雇用の拡大を図る形で模索することの重要性を問かける議論を終章に配した。しかもここでいう完全雇用体制とは、「失業が激化するおそれのあるときにはいつでも公共事業を起こすという約束」ではなく、「自分たちの労働に対する需要は絶えず途切れることなく存在するだろうとい

(3) 金澤 (2010) 272ページ。

(4) 詳しくは、拙編著の序章を参照。なお、「日本型ナショナル・ミニマム」の第3の領域のうち、地方が担当する部分が、財政を通じた地域間再分配に支えられて極めて大規模に維持されてきたことが、マクロ経済的観点から合理性を有していると考えられることについては、門野 (2019b) に簡単にまとめている。

(5) この点、拙編著の序章でも触れたが、最適通貨圏の理論が有益な示唆を与えてくれる。

図表 1 一般政府の部門別勘定（資金過不足）

単位：10億円、%

	中央政府	GDP比	地方政府	GDP比	社会保障基金	GDP比
1994年度	-18,929.6	-3.77	-8,516.2	-1.69	9,640	1.92
1995	-18,142.5	-3.51	-10,028.9	-1.94	7,195.7	1.39
1996	-22,835.1	-4.32	-10,270.9	-1.94	11,013.5	2.08
1997	-15,666.1	-2.94	-14,120.9	-2.65	10,045.5	1.88
1998	-54,520.6	-10.36	-9,732.4	-1.85	6,106.8	1.16
1999	-36,925.7	-7.07	-5,237.9	-1.00	5,597.8	1.07
2000	-28,019.4	-5.30	-6,127.4	-1.16	1,018.7	0.19
2001	-33,406.1	-6.44	-5,065.2	-0.98	-745.2	-0.14
2002	-30,576.4	-5.94	-7,434.8	-1.44	2,987.7	0.58
2003	-39,491	-7.62	-2,444.1	-0.47	279.3	0.05
2004	-30,224.7	-5.80	-3,044.6	-0.58	854.1	0.16
2005	-18,551.1	-3.53	98.7	0.02	834.1	0.16
2006	-16,211.8	-3.06	1,620.2	0.31	-2,668.7	-0.50
2007	-10,539.3	-1.98	3,081.2	0.58	-2,701.3	-0.51
2008	-27,488.6	-5.40	3,363.8	0.66	-2,671.7	-0.52
2009	-42,628.9	-8.66	3,073.4	0.62	-6,028.9	-1.23
2010	-34,306.8	-6.87	-639.8	-0.13	-5,531.2	-1.11
2011	-41,980.9	-8.50	1,622.8	0.33	-4,150.2	-0.84
2012	-35,991.6	-7.28	864.5	0.17	-5,341.6	-1.08
2013	-29,856	-5.89	3,824	0.75	-3,507.5	-0.69
2014	-26,184.8	-5.05	-2,759.5	-0.53	-233.8	-0.05
2015	-21,693.8	-4.06	2,267.8	0.42	3,377.5	0.63
2016	-22,501.4	-4.17	3,391.6	0.63	5,256.6	0.97

資料：日本銀行：時系列統計データベース、および、内閣府『2016年度国民経済計算』（2011年基準・2008SNA）より作成。

う確信をわが国の国民大衆に与える」ことを、「無為の人々よりも多くの欠員のままの仕事が常にあるということが経験によって証明される」ことを要求するのである⁽⁶⁾。

以上をまとめると、本稿で重視したい「ナショナル・ミニマムの観点」とは、健康

(6) この点について上川（2019）は次のようにまとめている。「地域間の格差が是正できれば、それで済むという話ではない。重要なのは人間らしい生活水準が確保されることである。最近の日本は人手不足もあり、完全雇用に近いともいわれるが、求められているのは、人間的価値に重きをおいた完全雇用である。」

で文化的な生活水準の確保に加えて、現代経済における地域間再分配システムに支えられた公的雇用の重要性に対する認識を含むことになる。

(2) 先行研究

ところで、本稿は、交通分野におけるナショナル・ミニマムのあり方に関して検討することを課題とするが、本稿と関心を同じくする、つまり、交通の現状についてナショナル・ミニマムの観点からアプローチした研究に其田（2019）がある。其田は、公共交通に関する近年の法政策や財政政策の分析を通じて、地域公共交通の活性化において地方自治体の役割が重視されつつも、地域公共交通の活性化に向けた地方自治体の取り組みに対する国の支援が不十分なままにとどまっていることを明らかにしている。そのうえで、「住民にとって、どのような交通モードをどのような主体によって供給し、また、どの程度の負担でそれを利用できるのが望ましいか」について、それぞれの地域で主体的に決定できるように国が支援することが重要との認識を示している。

本稿の筆者も、交通の領域におけるナショナル・ミニマム保障のあり方に関する其田の認識を重要と考える。ただ、其田（2019）では、公共交通に関わる法政策や財政政策のみを分析対象としており、交通の領域におけるナショナル・ミニマム保障のあり方を考察するうえでは、道路政策や道路整備財政を分析する作業も欠かせないと考える。そこで本稿では、紆余曲折を経ながらも最終的に一般財源化されるに至った道路特定財源に焦点を当て、道路特定財源の一般財源化前後における道路投資の動向を分析し、若干の考察を試みることにする⁽⁷⁾。

【第2節】 道路特定財源の一般財源化前後における 財政比較

(1) 道路特定財源の一般財源化前後における制度変更の確認

地方においてはまだまだ道路整備水準が低いままにとどまっているとの認識に基づ

(7) 道路特定財源が一般財源化されたことの道路整備財政への影響を分析した研究として、三田（2012）や田中・後藤（2017）などがあるが、本稿における問題意識とは重ならないことから、先行研究としての検討は行なわない。

いて、一般財源化に根強い反対の声があった⁽⁸⁾にもかかわらず、道路特定財源は2009年度に一般財源化されるに至ったが、本節ではまず、道路特定財源が一般財源化されるまでの経緯を簡単に確認する。道路特定財源制度に関わる法改正のプロセスを丁寧にフォローした畠山・村田（2008）や村田（2009）、山越（2018）によれば、道路特定財源の一般財源化は以下のプロセスを経て実現されるに至った。

- ① 2008年5月、道路整備費の財源等の特例に関する法律が一部改正され（名称も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に改め）、道路整備費の財源に関する規程「2008年度から10か年間は、道路整備費の財源に充てなければならない」（同法第3条）が盛り込まれる。
- ② 2009年4月、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等の一部を改正する法律が成立し、同法第3条が削除される。
- ③ 地方公共団体に対する道路の舗装、改築に関する国の負担又は補助の割合の特例措置の適用期間は10年間延長され、2018年度の法改正でさらに2027年度まで10年間延長する。

また、2010年度以降は、特定財源の存在を前提として作られていた中期計画を、将来交通需要の見直しや事業費総額を明記しない形で作成し直した「新たな中期計画」が策定された。さらに、道路特定財源の一般財源化への対応のなかで各種のインフラ補助金制度を統合する形で設けられることになった社会資本整備総合交付金制度等によって、インフラ整備に関わる財政資金の配分を柔軟化する仕組みも整えられた。つまり、道路特定財源が一般財源化され、道路投資が抑制されることを通じて、インフラ整備における道路投資への偏りの解消を予感させる動きが強まっていた。

（2）道路特定財源の一般財源化前後における道路投資の動向

では、道路特定財源の一般財源化が実現する前と後とで、道路投資にどのような量的な変化が表れているかを確認していく。

図表2は、高木（2009）の「図表1 国地方の道路特定財源等の体系」を参考に、自動車関連諸税の税収の推移を示したものである。表の最下段には、国、都道府県、市町村を事業主体とする道路投資の合計額を掲載した⁽⁹⁾。

(8) たとえば、溝口（2008）など。

(9) この値には、高速道路会社および地方道路公社による投資額は含まれていない。

図表2 自動車関連税収額および道路投資額の推移

単位：百万円

	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
揮発油税	2,856,675	2,820,443	2,571,885	2,715,189	2,750,101	2,648,399	2,621,915	2,574,263	2,486,350	2,464,555
石油ガス税	13,973	13,666	12,976	12,324	11,888	11,301	10,713	10,265	9,677	9,201
自動車重量税	734,953	739,857	717,047	635,112	446,541	447,754	396,894	381,356	372,773	384,930
自動車取得税	457,034	424,748	366,261	230,963	191,576	167,793	210,432	193,426	86,274	137,298
軽油引取税	1,050,651	1,033,873	918,784	908,336	917,958	931,832	924,854	943,273	935,633	924,579
地方揮発油譲与税				290,513	294,249	283,368	280,534	275,436	266,029	263,697
地方道路譲与税	304,887	303,638	277,220	118,651	1	1	1	0	0	0
石油ガス譲与税	11,660	12,007	11,964	12,350	12,458	11,353	10,917	10,377	9,587	9,510
自動車重量譲与税	372,116	369,090	362,392	327,010	308,131	308,050	280,587	264,101	254,276	264,444
合計	5,801,949	5,717,322	5,238,529	5,250,448	4,932,903	4,809,851	4,736,847	4,652,497	4,420,599	4,458,214
道路投資額	5,509,597	5,347,170	5,090,065	5,445,311	4,813,067	4,657,095	4,667,590	5,460,121	5,330,423	5,017,353

資料：財務省「租税及び印紙収入決算額調」、『地方財政統計年報』（団体別税目別税徴収実績）、『地方財政白書』、『行政投資実績』の各年版より作成。

この表からは、燃費改善やエコカー減税の影響などを背景に揮発油税や自動車取得税の税収が大きく減少しているなど、他にもさまざまに興味深い事実が観察できるが、ここで注目したいのは、自動車関連諸税の税収と道路投資との関係である。自動車関連諸税の税収合計と国と地方による道路投資額とを年度ごとに比較してみると、自動車関連諸税の税収を少し下回る規模の道路投資が行なわれている、すなわち、2012年度までは、2009年度を例外として、自動車関連諸税の税収が減少する中で、道路投資額も年々減少する傾向にあったことが確認できる。しかしながら、2013年度以降は自動車関連諸税の税収を大きく上回る形で道路投資が行なわれている。つまり、自動車関連諸税の税収を少し下回る形で道路投資が行なわれているという関係が、道路特定財源の一般財源化後も変わっていないこと、2013年度以降は、自動車関連諸税の税収がさらに減少傾向にある中で、道路投資が大幅に伸びることによって、自動車関連諸税の税収を大きく上回る規模で道路投資が行なわれている実態が浮かび上がった。

2013年度以降に道路投資額が大きく増加した背景をさまざまに予想することが可能である。たとえば、2013年度に、これまでの社会資本整備総合交付金制度を、社会資本整備総合交付金と防災・安全交付金とに分離したことによって、防災名目での道路整備が急がれている可能性が考えられる。また、先に見たように、一般財源化後に、

道路の舗装、改築に関する国の負担又は補助の割合の特例措置が設けられたことも影響しているかもしれない。さらには、道路公団民営化に際して導入された新直轄方式が影響しているかもしれない⁽¹⁰⁾。背景はさまざまに想像できるが、いずれにせよ、ここでは、道路特定財源の一般財源化が道路投資を抑制することにつながっていないばかりか、近年は自動車関連諸税の税収を上回って道路投資が行なわれるという、新たな動きが生じている事実を確認しておきたい。

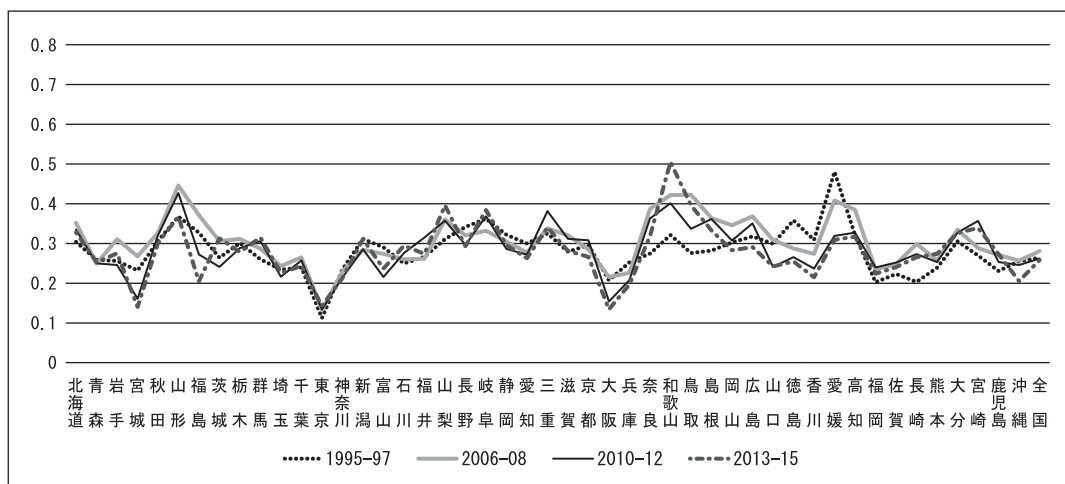
次に、『行政投資実績』を用いて道路投資の動向を都道府県レベルで確認する。図表3～図表6は、インフラ整備全体⁽¹¹⁾での道路投資の相対的な大きさの変化を都道府県別・年代別に見たものである。国、都道府県、市町村の合計、および、国、都道府県、市町村の各事業主体別の道路投資額が、道路整備も含めたインフラ整備事業全体に占める割合を、道路投資額がピークであった1995-97年度、道路特定財源が一般財源化される直前の2006-08年度、「コンクリートから人へ」をスローガンに掲げて政権を奪取した民主党（当時）政権が当初予算を編成した時期にあたる2010-12年度、自民党と公明党が政権に復帰して以後の2013-15年度の4つの時期に分けて算出した⁽¹²⁾。また、いずれのグラフにも右端に全国合計の値を載せてある。

(10) 『行政投資実績』には高速道路会社や地方道路公社による道路投資は計上されていないことから、新直轄方式の採用によって国や地方の道路投資額が一時的に増大することになる。

(11) 『行政投資実績』では、調査対象事業として「一般事業」「公営企業」「収益事業」などがあるが、本節での分析では道路整備を含む「一般事業」をインフラ整備全体と捉えている。「一般事業」の投資規模は行政投資全体の8割を超える。なお、「一般事業」には、道路整備の他、街路、都市計画、港湾、農林水産、住宅、環境衛生、厚生福祉、治山治水、海岸保全、文教施設、失業対策、災害復旧、官庁営繕、空港、鉄道、その他が含まれる。

(12) 図表2と同様に、道路投資額には高速道路会社および地方道路公社による投資額は含まれていない。

図表3 一般事業費総額に占める道路投資額の割合（総計）

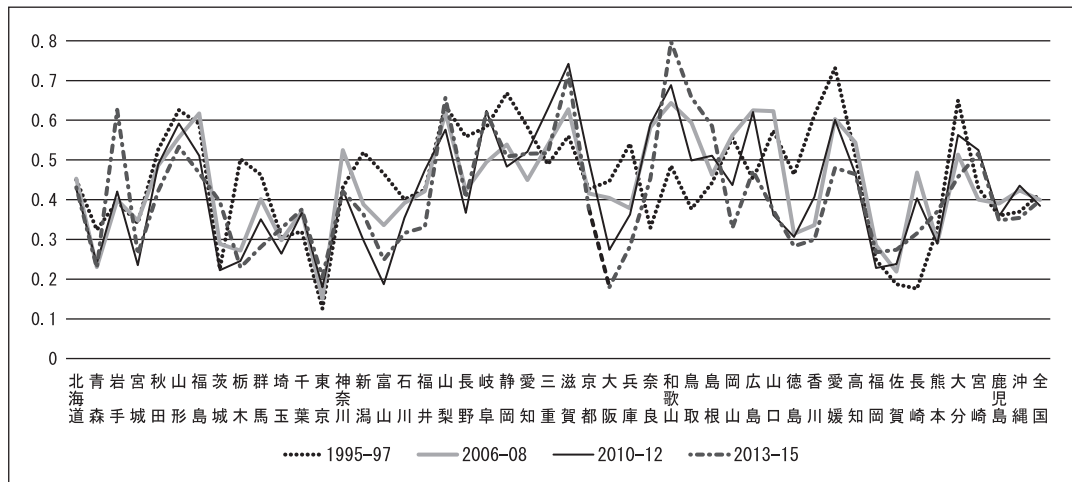


資料：『行政投資実績』各年版より作成。

まず、図表3を見ると、全国合計で見た場合、どの時期においてもインフラ整備全体に占める道路投資の割合は25%を超えており、道路投資の比重は今なお高止まりしていることが分かる。ただ、都道府県別に見ると、愛媛県のように、道路投資の比重が年々大きく低下する傾向を示している地域も存在することが分かる。反対に、和歌山県や山梨県、岐阜県のように、道路投資の占める割合が年々高まっている地域もあることが分かる。和歌山県では道路投資の占める割合が近年では5割に達している。東京や神奈川、大阪のような大都市圏ほど、道路投資の比重が小さいことも分かる⁽¹³⁾。さらに、図表2からは民主党政権期の2010年度から2012年度にかけて道路投資がそれ以前に比べて大きく抑制されていることが見て取れたが、図表3を見ると、民主党政権期に、愛媛県などいくつかの例外を除いてほとんどの地域で道路投資の比重が2006-08年度に比べて大きく下がってはいないことも見て取れる。

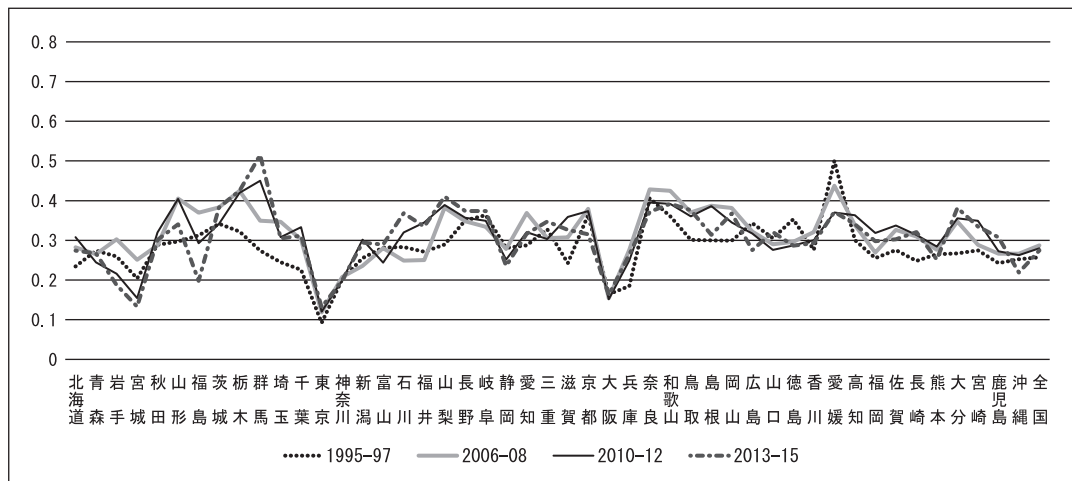
(13) 宮城県や福島県も近年は大都市圏並みに道路投資の比重が小さくなっているが、これには東日本大震災の影響が大きく出ているものと予想される。

図表4 一般事業費総額に占める道路投資額の割合（国主体）



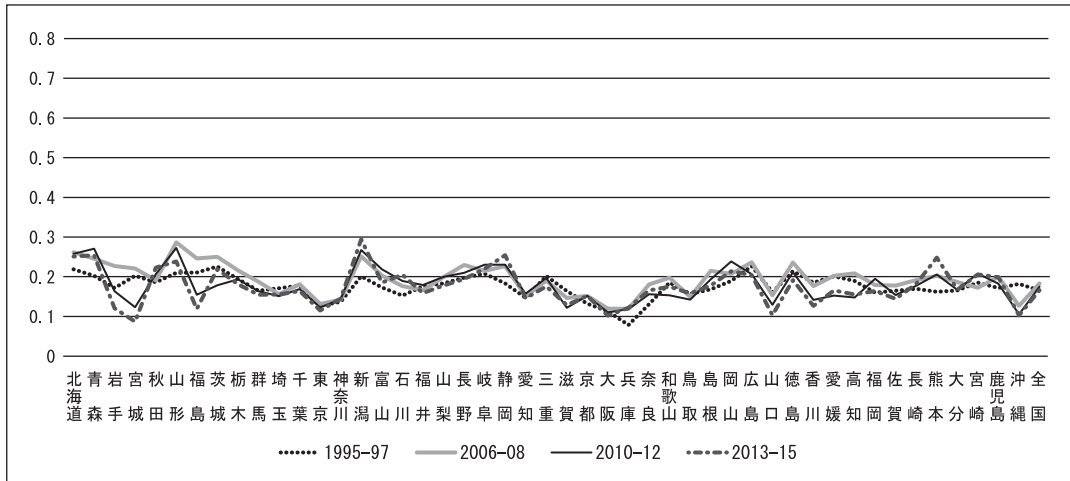
資料：図表3に同じ。

図表5 一般事業費総額に占める道路投資額の割合（都道府県主体）



資料：図表3に同じ。

図表6 一般事業費総額に占める道路投資額の割合（市町村主体）



資料：図表3に同じ。

また、国、都道府県、市町村の各事業主体別の動向を示した図表4～図表6を見ると、愛媛県では、どの事業主体のレベルでも図表3で見たのと同様の傾向が確認できるものの、和歌山県では、国が事業主体の場合と都道府県や市町村が事業主体である場合とは異なった傾向が見られること、全体の道路投資の動向は国が事業主体の場合の道路投資動向が大きく反映された結果であることが分かる。しかも、インフラ投資全体に占める道路投資の割合が8割にまで高まっている。また、群馬県や大分県のように、国が事業主体である場合と県が事業主体である場合とで道路投資の比重の変動に全く逆向きの傾向が見て取れる地域もあれば、新潟県のように、国が事業主体である場合と市町村が事業主体である場合とで道路投資の比重の変動に全く逆向きの傾向が見て取れる地域もある。

道路投資の比重やその変動の方向がなぜ地域ごとに大きく異なるのかについての検討は別稿に譲ることにして、ここで確認しておきたいのは、市町村が主体となっていく行なわれるインフラ整備に比べて、国や都道府県が主体となっていくインフラ整備の場合に、インフラ投資全体に占める道路投資の割合が、どの年代においても総じて高いという事実である。つまり、どの年代においても、インフラ投資全体で見れば、市町村が主体となっていく行なわれる方が、都道府県や国が主体である場合よりも規模的に大きいものの、道路投資においては、国や都道府県が主体である場合の方が、市町村

が主体である場合よりも大規模に行なわれているのである⁽¹⁴⁾。

【第3節】 若干の考察

前節では、道路特定財源の一般財源化を通じて、インフラ投資全体における道路投資への偏りが修正されるとの予想に反して、多くの地域でインフラ投資全体における道路投資の比重が今なお大きいこと、また、近年では、旧道路特定財源の合計額を超えて道路投資が行なわれていることを確認した。そこで最後に、こうした道路投資の動向をナショナル・ミニマムの観点から考察した場合にどのようなことが言えるのかについて、簡単にまとめておく。

まず、公的雇用を重視する観点、繰り返すならば、「無為の人々よりも多くの欠員のままの仕事が常にあるということが経験によって証明される」という意味での完全雇用体制の実現という観点から考えてみる。

図表7 有効求人数（常用のみ）の推移

単位：人、%

		2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度
職業計	全 国	21,247,848	23,078,017	24,394,366	25,616,303	27,263,488	28,997,798
	和歌山	156,290 (0.74)	159,809 (0.69)	162,614 (0.67)	170,335 (0.66)	180,182 (0.66)	185,051 (0.64)
	愛 媛	246,163 (1.16)	273,869 (1.19)	282,702 (1.16)	303,401 (1.18)	318,467 (1.17)	337,219 (1.16)
土 木	全 国	352,794	411,205	418,375	410,928	423,836	456,192
	和歌山	2,911 (1.18)	2,951 (1.08)	3,092 (1.09)	2,739 (0.90)	2,965 (0.93)	2,873 (0.85)
	愛 媛	2,884 (0.82)	3,954 (0.96)	3,833 (0.92)	3,939 (0.96)	4,190 (0.99)	4,546 (1.00)

資料：厚生労働省「直近の雇用関係指標」<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/114-1d.html>（2019年7月4日最終アクセス）

注：カッコ内の値はいずれも全国合計値に占める割合を示す。図表8も同様。

(14) 国主体の道路投資の動向と都道府県主体の道路投資の動向との連動性が大きい点については、宮崎（2018）第4章において、「道路単独事業は『単独』事業という名前ではありながら、補助事業に付随した事業であった」と指摘されている。この点、国土交通省「地方特定道路整備事業について」も参照。（https://www.mlit.go.jp/road/pdf/assist_04.pdf、2019年7月10日最終アクセス）

図表 8 常用フルタイムの求人平均賃金（月給）の推移

単位：千円

		2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度
職業計	全 国	211	213	215	217	219	222
	和歌山	192	193	195	198	200	204
		91.0%	90.6%	90.7%	91.2%	91.3%	91.9%
	愛 媛	189	189	190	193	197	200
		89.6%	88.7%	88.4%	88.9%	90.0%	90.1%
土 木	全 国	224	228	235	239	241	243
	和歌山	192	193	195	198	200	204
		85.7%	84.6%	83.0%	82.8%	83.0%	84.0%
	愛 媛	211	210	216	221	223	225
		94.2%	92.1%	91.9%	92.5%	92.5%	92.6%

資料：図表 7 に同じ。

図表 7 は、『職業安定業務統計：直近の雇用関係指標』のなかから、都道府県別・職業別（中分類）に有効求人数（常用）の推移を見たものである。第 2 節で、道路投資の動向が逆向きのパターンを示した 2 つの県、すなわち、年を追うごとにインフラ投資全体における道路投資の比重を大きく高めていった和歌山県と、逆に比重を低めていった愛媛県、および全国合計の数値を拾った（以下、図表 8 も同様）⁽¹⁵⁾。

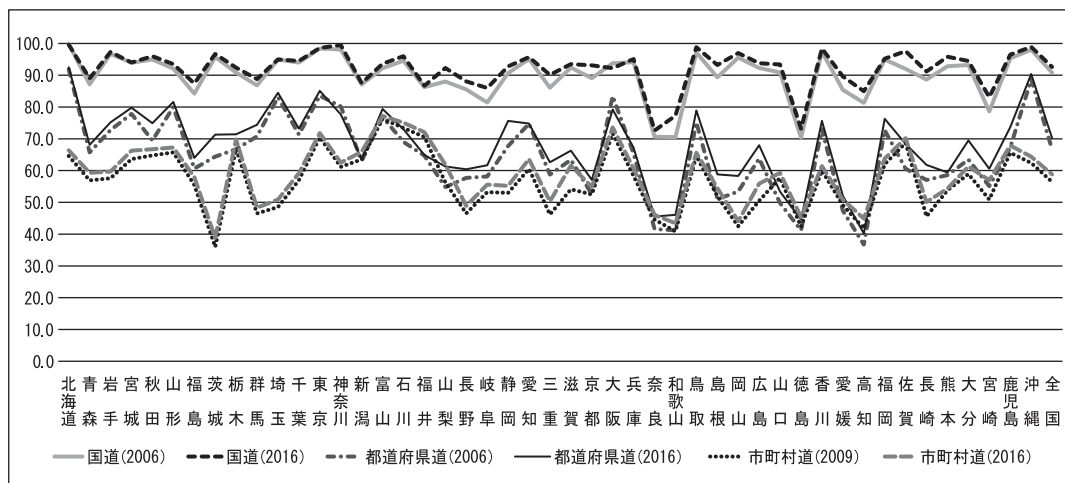
前節における道路投資の動向に関する分析と合わせて考えた場合、2012年度と2013-15年度にかけての変動が考察の焦点となるが、図表 7 を見ると、土木に限ってみても、道路投資の規模の大小が求人数の大小と正の相関があるようには見えない。また、都道府県別・職業別に求人平均賃金の推移を見た図表 8 において、土木に限ってみても、道路投資の規模の大小が求人平均賃金の水準と正の相関があるようには見えない。つまり、2012年度までに比べて、2013-15年度にかけて、それ以前に比べて道路投資の比重を大きく引き上げた和歌山県が、同時期に小さくはあるが道路投資の比重を引き下げた愛媛県と比較して、地域の雇用環境にプラスの影響を与えているとの事実を確認できない。このことから、ナショナル・ミニマムの観点から見た場合、近年の道路投資の動向を肯定的に評価することは難しい⁽¹⁶⁾。

(15) ただし、職業別、かつ、都道府県別にデータを確認できる時期と、前節において道路投資の動向を確認した時期とが完全に重なっていないことから、分析が不十分になることは否めない。

(16) 図表 1 に見られるように、地方財政が需要を抜き取ることになっている状況においては、投資を拡大させること自体に意義があると言えるが、それが道路投資である必要があるのかについては別途検討を要する。

それでは、「健康で文化的な生活水準」から考えてみた場合はどうであろうか。図表9～図表11は、道路改良率、道路舗装率、道路整備率の各指標⁽¹⁷⁾について、都道府県別、一般道路の道路種類別に2006年度と2016年度の値をプロットしたものである。これらの図表を見ると、地域間で多少のばらつきはあるものの、10年かけて他に優先する形で膨大な投資を行なってもあまり大きく改善していないことが分かる。また、国道や都道府県道の舗装率に関しては、水準もかなり高位に達していることが分かる。とはいえ、舗装率では市町村道が、改良率では都道府県道や市町村道が、整備率では国道まで含めて、低い場合は40%程度水準にとどまっている地域もあることも分かる。つまり、道路の拡幅や渋滞解消の観点から見れば、道路投資はまだまだ足りないということが出来るかもしれない⁽¹⁸⁾。

図表9 都道府県別・道路種類別道路改良率の推移

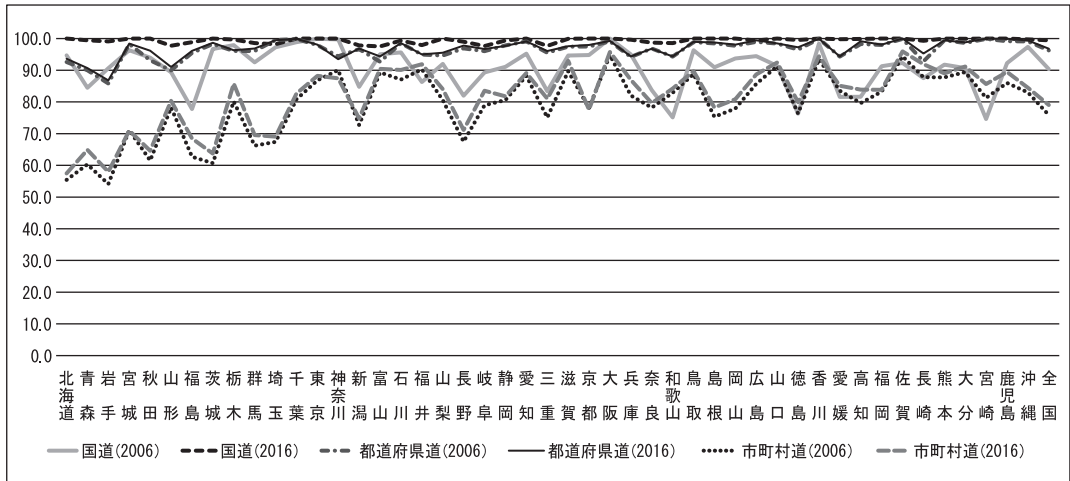


注：資料の制約上、市町村道のみ2009年のデータとなっている。

資料：『道路統計年報』各年版より作成。

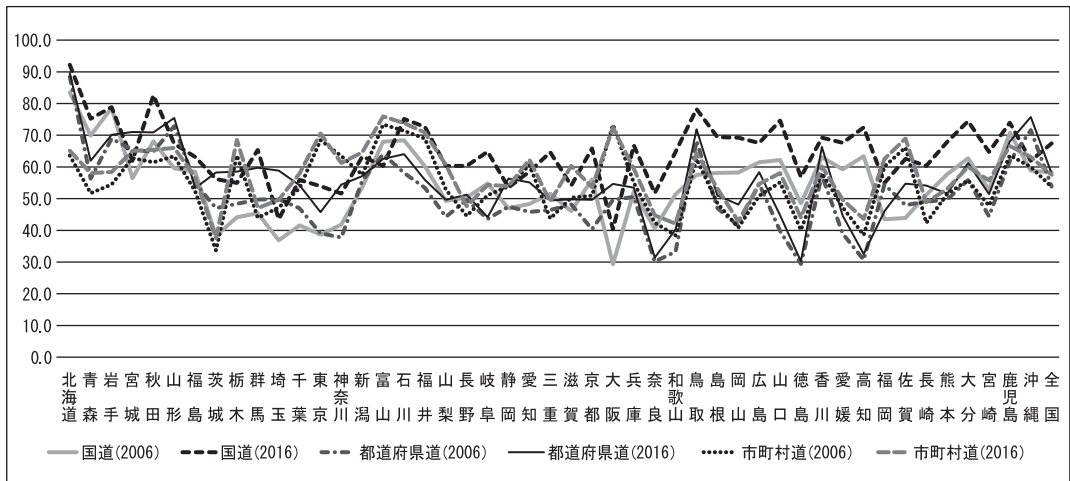
- (17) 道路舗装率には簡易舗装も含む。道路改良率および道路整備率の算出式は以下の通り。道路改良率＝車道幅員が5.5m以上に改良された道路（改良済道路）の延長／全道路延長。道路整備率＝改良済道路のうち交通渋滞のない道路（混雑度1.0未満の道路）の延長／道路全延長。なお、混雑度1.0未満とは、朝夕のピーク時でさえ渋滞が生じない状況をいう。
- (18) 国道や都道府県道の整備率に関しては、10年間の投資による改善幅も大きいですが、整備率の上昇が優先的に取り組まれるべき課題なのかどうかについては疑問が残る。武藤（2008）は、「朝夕の数時間に渋滞がまったく生じないという状況を目指す必要があるのだろうか」（179ページ）と述べている。

図表10 都道府県別・道路種別別道路舗装率の推移



資料：図表9に同じ。

図表11 都道府県別・道路種別別道路整備率の推移



資料：図表9に同じ。

しかしながら、「健康で文化的な生活水準」という意味で道路の果たす社会的役割を考えた場合、道路の拡幅や渋滞解消という観点からの評価のみで充分であるかどうかは検討の余地がある。道路整備を所管する国土交通省は、同省が行なっている事業に対する自己評価の一環として、「政策目標ごとに業績指標とその目標値を設定し、定期的に業績を測定して目標の達成度を評価」（「政策チェックアップ」を実践）している。そこで、道路行政関連の評価結果について、**図表12**により確認してみる。**図表12**は、2008年度から2016年度までの「政策チェックアップ」に基づく道路行政評価の結果をまとめたものだが、道路行政の成果を多面的に評価する努力が続いていることが分かる。しかし同時に、施策目標や業績指標に変化がないことや、道路改良率や道路整備率にかかわる施策の予算規模が相対的に大きくなっていることなども分かることから、「健康で文化的な生活水準」という意味で道路の社会的役割を考えた場合に、こうした政策評価の取組みに物足りなさを感じざるを得ない。

図表12 「政策チェックアップ」における政策目標ごとの業績指標および予算額の推移

	バリアフリー		快適環境		安全性		競争力		円滑化	
	業績指標	予算(百万円)	業績指標	予算(百万円)	業績指標	予算(百万円)	業績指標	予算(百万円)	業績指標	予算(百万円)
2008年度	バリアフリー化率など	10,172	無電柱化率など	414,804	死傷事故率など	838,035	整備率	1,534,290	損失時間など	1,691,246
2010年度	同上	18,011	同上	222,247	同上	644,034	同上	1,510,597	同上	593,102
2012年度	同上	39	同上	134,765	同上	465,551	同上	831,100	同上	275,872
2014年度	同上	37	同上	196,703	同上	529,969	同上	872,241	同上	358,461
2016年度	同上	55	同上	178,857	同上	559,649	同上	840,234	同上	348,592

注：予算の数値にはすべて補正予算も含む。

資料：国土交通省『政策チェックアップ評価書』各年度版より作成。

ナショナル・ミニマムの観点から道路の社会的な役割を考えた場合、交通政策基本法にあるように、交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要である。また、其田（2019）が指摘するように、「住民にとって、どのような交通モードをどのような主体によって供給し、また、どの程度の負担でそれを利用できるのが望ましいかについて、それぞれの地域で主体的に決定できるようにする」ことも重要となる。とするならば、道路投資の今後のあり方を見定める際に前提となる道路の現況を描く場合、道路の舗装率や改良率、整備率といった観点だけでなく、人が目的地へ移動するに際して、空間的、時間的、金銭的それぞれの意味において各種の交通手段へのアクセスの容易さがどの程度であるの

かについても合わせて描く必要があるのではないか⁽¹⁹⁾。

こうした指標が整備されることによって、わが地域ではバス交通の充実が最もアクセシビリティの度合を高めることからバス利用の活性化のための各種方策を推進しよう、わが地域では鉄道路線の維持が、わが地域では自動運転技術の活用が、といった形で交通モードの選択を地域ごとに主体的に行ないやすくなるであろう。また、地域における道路投資が交通に対する基本的な需要の適切な充足にどの程度に貢献できているのかについての評価も容易となるであろう。ナショナル・ミニマムの観点から見た場合、道路特定財源の一般財源化後の道路投資のあり方については、こうした取組みが要請されるのではないだろうか。

(かどの けいじ 山梨大学生命環境学部地域社会システム学科准教授)

キーワード：日本型ナショナル・ミニмум／地域間再分配／道路投資／
地域公共交通／政策評価／アクセシビリティ

(19) この点については、国土交通省が開発した、「地域公共交通サービスのアクセシビリティ指標」が参考になる。この指標は、以下の3つの指標からなるもので、「自らのまちの公共交通サービスの課題を改めて認識し、問題意識を持ちつつ、公共交通サービスのあり方を考えていくことを狙い」としている。

- ① 時間的アクセシビリティ指標：公共交通の乗り場（鉄道駅・バス停）においてどのくらい利用しやすいかを示す指標（運行本数が多いほど高い数値となる）
- ② 空間的アクセシビリティ指標：公共交通の路線が近くにあるかを表す指標（路線長が長いほど高い数値となる）
- ③ 金銭的アクセシビリティ指標：公共交通の運賃面での利用しやすさを表す指標（金銭面で利便性が高いほど高い数値となる）

【参考文献】

- アトキンソン、アンソニー（2018）『福祉国家論』晃洋書房
- 門野圭司編著（2019 a）『生活を支える社会のしくみを考える — 現代日本のナショナル・ミニマム保障 —』（日本経済評論社）
- 門野圭司（2019 b）「ナショナル・ミニマムとマクロ経済」『評論』（日本経済評論社）No.214
- 金澤史男（2010）『福祉国家と政府間関係』（日本経済評論社）
- 上川孝夫（2019）「Book Review」『週刊エコノミスト』5月14日号
- 国土交通省（2017）『地域公共交通の「サービスのアクセシビリティ指標」評価手法について（試算と活用方法）～第2版～』<http://www.mlit.go.jp/common/001180055.pdf>
- 其田茂樹（2019）「公共交通政策とナショナル・ミニマム」（『生活を支える社会のしくみを考える』第6章）
- 高木健二（2009）「骨抜き道路特定財源制度」『自治総研』364号
- 田中智泰・後藤孝夫（2017）「道路特定財源の一般財源化と地方自治体の財政支出行動」『高速道路と自動車』第60巻第3号
- 畠山肇・村田和彦（2008）「道路整備費の財源等の特例に関する法律の一部を改正する法律案」『立法と調査』No.278
- 溝口善兵衛（2008）「地方は道路特定財源を必要とする」『都市問題』第99巻第1号
- 三田妃路佳（2012）「政策終了における制度の相互関連の影響 — 道路特定財源制度廃止を事例として —」『公共政策研究』第12号
- 宮崎雅人（2018）『自治体行動の政治経済学 — 地方財政制度と政府間関係のダイナミズム』（慶應義塾大学出版会）
- 武藤博己（2008）『道路行政』東京大学出版会
- 村田和彦（2009）「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等の一部を改正する法律案」『立法と調査』No.290
- 山越伸浩（2018）「道路法等の一部を改正する法律案 — 道路財特法の特例措置の継続と安定的な道路網の確保 —」『立法と調査』No.398