

道路特定財源と道路整備の現状と課題

道路ストックの効率性の計測

東洋大学経済学部社会経済システム学科3年 上村ゼミナール A

江本真由美・前原恵・廣部美希・河西裕里・唐沢努・水科宏明

1. はじめに
2. 道路特定財源とは何か
3. 道路特定財源の問題点
4. 道路ストックの効率性の検証
5. これからの道路特定財源と道路整備

1. はじめに

現在、小泉内閣では、道路特定財源についての改革を実施している。道路特定財源は財政構造改革の象徴ともいえる存在である。2001年、小泉総理は道路公団を2005年までに民営化させると表明し、2002年に入ってから、民営化推進委員会が立ち上げられ、民営化が具体化されつつある。いわば、日本の道路は大きな岐路に立っているといえよう。その中で、本稿では、主に国道や県道などの一般道に財源が充てられている、道路特定財源について考えていきたい。

道路特定財源は、特別会計で国は3兆617億円、地方は2兆3290億円使っており、一般会計では、道路関係費が2兆2000億円使われている¹。巨大な額なだけに、その使いみち次第では無駄使いと非難されることが多い。また、今日の経済の複雑化により、ケインズ政策が通用しなくなったという意見がある中で、歳出削減を目指す政府にとって、財源を道路に充てるべきか、他の分野に充てるべきかという賛否両論の中に道路特定財源はあり、今後の日本財政の改革の鍵を握っている。

特に、本稿で取り上げる一般道は高速道路とは異なり、採算性が簡単には判明せず、評価が難しい。しかしながら本稿では、道路特定財源の仕組み、歴史や問題点、そして、独自の道路ストック、効率性を計測し、これからの道路特定財源のあり方について考えてゆきたい。

本稿での構成は以下の通りである。2節では、道路特定財源の仕組みとして、道路特定財源が成立するまでの歴史や、道路特定財源の税率、用途について述べる。3節では一般

¹ 国土交通省道路局ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/road/>) ならびに財務省ホームページ (<http://www.mof.go.jp/>) を参照。

道に関わる問題点として、道路特定財源の使途についての様々な見解を紹介する。4 節では、国道、地方道の道路ストックと税収を比較し、道路整備の効率性の推移についての試算を紹介する。最後に 5 節では、本稿における分析を総括し、改革の方向性に関する見解を述べる。

2．道路特定財源とは何か

本節では、道路特定財源の制度について解説しよう。国や都道府県に納める租税には、どのような目的にでも使える「一般財源」と、ある特定の目的のみに使える「特定財源」がある。自動車関係の租税の多くは道路整備のための財源(目的税)である。これらの目的税を「道路特定財源」といい、国費の道路投資の大半、地方費の道路投資の 3 割強をしめ、1954 年に導入されて以来道路整備の財源を支えてきた²。

同様のシステムとしては、鉄道があげられる。例えば鉄道利用者が運賃を鉄道事業者を支払うことにより、その料金収入で鉄道整備を行い、混雑緩和・利便性の向上等の効果が期待できる。道路整備の場合も、自動車利用者が道路特定財源を負担し、その財源を道路整備に充てることにより、走行時間の短縮・安全性の向上等の効果を自動車利用者に還元するという受益者負担・原因者負担の考え方に基づくものである。

特徴としては、自動車利用者の負担がすべて道路整備に充てられること(受益と負担の関係)が明確であり、納税者の理解が得られやすいといった合理性をもち、道路を利用する自動車は利用(受益ないし損傷)の大きさに応じて費用を負担するため、費用を負担せずに自動車を利用することを排除できる(公平性)。また、道路特定財源は長期的な視点から、計画的に道路整備に必要な財源を確保するというように、景気対策や財政事情の影響を受けにくい(安全性)を備えている。このような性質が道路特定財源を正当化してきた。しかしながら、経済がある程度発展した今日においては、その役割を見直すことが求められているといえよう。

ここで、簡単に歴史を振りかえよう。1953 年に「道路整備の財源等に関する臨時措置法」が制定され、揮発油税が特定財源化されたことが始まりである。その他に石油ガス税、自動車重量税が国の道路特定財源として創設された。また、地方の道路財源としては、地方道路譲与税、軽油引取税、石油ガス譲与税、自動車取得税が存在する。これらの道路特定財源諸税の概要は表 1 のようになっている。

² 国土交通省ホームページ (<http://www.mlit.go.jp/road/index.html>) によると、2001 年度の総道路投資は 11.89 兆円であり、そのうち国費が 3.71 兆円、地方費が 6.36 兆円である。また、国費のうち、3.62 兆円、地方費のうち、2.33 兆円が道路特定財源になっている。

表 1 道路特定財源の概要

	税目	道路整備充当分	税率	創設
国	揮発油税	全額	(暫定税率) 48.6 円/ℓ (本則税率) 24.3 円/ℓ	1949 年 1954 年より 特定財源
	石油ガス税	収入額の 1/2 (1/2 は石油ガス譲与税として 地方へ譲与	17.5 円/kg	1966 年
	自動車重量税	収入額の国分 (3/4) の 8 割	【例】自家用車 (暫定税率) 6,300 円/0.5 t 年 (本則税率) 2,500 円/0.5 t 年	1971 年
地方	地方道路譲与税	地方道路税の収入額の全額(揮 発油税と併課) 43/100 : 都道府県及び政令市 53/100 : 市町村	(暫定税率) 5.2 円/ℓ (本則税率) 4.4 円/ℓ	1955 年
	石油ガス譲与税	石油ガス税の収入額の 1/2 都道府県及び政令市	石油ガス税を参照	1966 年
	自動車重量譲与税	自動車重量税の収入額の 1/4 市町村	自動車重量税を参 照	1971 年
	軽油引取税	全額 都道府県及び政令市	(暫定税率) 32.1 円/ℓ (本則税率) 15.0 円/ℓ	1956 年
	自動車取得税	全額 3/10 : 都道府県及び政令市 7/10 : 市町村	(暫定税率) 自家用は所得価格 の 5% (本則税率) 所得価格の 3%	1968

続いて、表 1 にも示されている暫定税率について説明しよう。暫定税率とは、法律で定めた税率に加えて、一時的な措置として追加的な税率を課すことである。しかし、現状は表 2 に示されるように、臨時の措置といいながら、揮発油税などの暫定税率が 1974 年 4 月に始まったのを筆頭に 25 年以上も続いている。

さて、道路特定財源の用途としては、その全額が国民のニーズの極めて強いとされている道路の新設や維持修繕等の道路整備事業に使われている。しかし、道路整備事業といっても、全国的・広域的な道路ネットワークの整備から地域的な生活道路の整備まで様々である。また、単に人や車が通行できればよいだけでなく、交通安全対策、道路防災対策、道路環境対策なども積極的に行っている。特に都市部では、渋滞対策が強く求められており、バイパスや環状道路の整備のみならず、電気・ガス・水道工事等による掘り返し防止

に資する「共同溝整備事業」や踏み切り解消によって道路交通の円滑化に資する「鉄道との連続立体交差事業」なども行っている。その用途の概要は表3のとおりである。

表2 暫定税率の期間

揮発油税	1974年4月から
自動車重量税	1974年5月から
地方道路譲与税	1974年4月から
自動車重量譲与税	1974年5月から
軽油引取税	1976年4月から
自動車取得税	1974年4月から

備考) 暫定税率の適用は、2003年3月末まで
(自動車重量税については2003年4月末まで)

表3 道路特定財源の用途

主な事業	概要
道路の新設、拡幅	・都市の渋滞を解消する環状道路やバイパスなどを整備。 (所要時間の短縮、安全性の向上など、円滑で快適な交通基盤を創る。)
道路と鉄道の連続立体交差	・道路と鉄道の立体化。 (踏切が除却され交通の円滑化・安全性の向上、地域分断の解消、鉄道輸送力の増強などといった効果が期待される。)
道路の維持修繕	・老朽構造物の更新、橋梁の耐震強化、道路の維持管理。 (道路の安全性を継続的に確保する意味で非常に重要であり、道路特定財源は、このように公共施設の損傷に対する利用者の負担という側面も併せ持っている。)
交通安全対策	・歩道の拡幅や分かり易い交通案内標識の設置、バリアフリーの推奨。 (車だけでなく歩行者、自転車など道路を利用する人の安全を増進する。) ・駐車場や駐輪場の整備。 (違法駐車・駐輪対策)
電線共同溝	(電線類の地中化による有効活用、防災安全性の向上、埋設物の掘削にともなう工事を抑制する。)
道路環境対策	・騒音が激しいなど特に環境上の課題のある路線で、沿道の干渉建築物の建設助成や防音助成、低騒音舗装の実施や防音壁の設置。 (沿道環境の改善)

道路特定財源は、田中 - 竹下 - 小淵 - 橋本と4代に渡って自民党最大派閥の最大の権益となり、日本中に張り巡らされた。今日、小泉首相はこの財源をより幅広く使用できるように改革しようとしているが、族議員からは反対の声が上がっている。それでは、道路特定財源にはどのような問題点があるのだろうか。

3．道路特定財源の問題点

道路特定財源の改革については、様々な論者が改革についての見解を述べている。ここでは、それぞれの見解をいくつか例に挙げたい。以下では中公新書ラクレ編集部編(2001)『論争・道路特定財源』を参照して述べている。

まず、1つ目は「道路特定財源を支持する」という意見である。創価大学教授、岡野行秀氏は次の3項目から道路特定財源の必要性を述べている。

必要な財源の確保

道路予算の額が景気の良し悪しによって毎年変動するならば、建設工事の進行に支障が起きて、建設費の総額に大幅なズレが生じで非効率な建設になってしまう。したがって整備計画に基づいて事業がスタートした時、事業を進めるのに必要な財源（これは一年目だけでなく事業が完了するまで）が確保される見通しがなければならない。また、景気の変化によって大きく変動してはならない。

受益者負担

受益者負担により、経費を負担しないで便益だけを享受する「ただ乗り」を排除でき、供給すべき公共サービスの量が制約され過大にならない。

資源配分と公平な負担

自動車重量税が形式上、一般財源だからという理由で他の道路利用者税との整合性を無視した場合（勝手に増税・税率変更など）自動車関係諸税の道路費用の適正かつ公平な負担という機能が十分に働かなくなる。

以上から、本当に無駄な道路投資があるなら他の用途に「転用」する前に暫定税率を本税率に戻すべきであると岡野氏は述べている。さらに岡野氏は全ての税を一般財源化すると個別の公共サービスについて「ただ乗り」が横行し、公共サービスの効率的供給が出来なくなり、財政赤字が生じ、国民からの受益者負担制度に対する信用はなくなると指摘している。

2つ目の意見は「道路特定財源を環境税に…」である。この代表的な論者である慶應義塾大学総合政策学部教授の加藤秀樹氏は、道路建設に使われてきたガソリン税など自動車関連税収の用途を環境目的にシフトさせることにより、公共事業費削減と環境対策費の捻出という時代に合った方策を提案している。

加藤氏は日本の道路整備は量的にも質的にも一定の水準に達し、つくればつくただけの効果はもうないとしている。また、公共部門の債務残高が693兆円程度にのぼる中で予算の2割を公共事業に、さらにその3割を道路に費やしている現在の状況や、道路の増大と自動車通行増の循環が環境に与えている負の影響を考えると現行の道路特定財源は時代にそぐわないと指摘している³。

³ 公共部門の債務残高ならびに予算に占める公共事業の割合については財務省ホームページ（<http://www.mof.go.jp>）を参照。

しかし、現行の制度を変えるにはいくつかの難題が現れる。

まず、よく議論される特定財源の一般財源化を推進する案であるが、この場合は特定財源の廃止が即、道路事業の大幅な縮小に繋がるか、もしくは暫定税率の問題が残ってしまう。石油ガス税を除く道路特定財源の税率は、1975 年前後から道路整備という名目で引き上げられて来たので、一般財源化となると本来はこの税率をもとに戻さなければいけなくなる。すると、揮発油税などの税率は現在の半分になってしまい、財政当局にとって簡単に受け入れられる話ではなくなってしまう。

他にも、特定財源の多目的化論がある。これは鉄道等を含む総合的な交通事業に充当できるようにし、公共機関をさらに整備することによって道路の渋滞を緩和するなど、全体としてより合理的な交通体系の構築を可能にするところにある。ところがこの場合、従来各種の交通システムに係る事業の所管が主として建設省と運輸省にまたがっていたこともあり、たて割りの調整が困難であったことも挙げられている。

そこで、加藤氏は従来の提案の問題点を克服し、同時に地球温暖化という今日的な課題に対応していくため、現行道路特定財源の部分的な環境財源への切り替えを行うことを提案している。

基本的な方法として現行の特定財源を一般財源化し、暫定税率を廃止すると同時に、温暖化防止関連事業などに充てることを目的として本則税率を暫定税率まで引き上げることである。この場合の税率引き上げは、道路周辺の環境整備費用を含んでいるので妥当なものと考えられる。

いまひとつの方法は、本則税率への復帰に伴う新税の創設である。この場合はいくつかの選択肢が生まれるが、例えば、自動車重量税のみを一般財源化するとして、同税の軽減額をトータルで同額程度を「環境保全税」として燃料にかかるほかの税に上乗せする形にし、自動車利用者から徴収する。この新税の創設は環境保全対策財源の確保とともに、自動車利用者から見れば自動車利用に係る税のうち燃料の比重が高まったことを意味し、費用に敏感な消費者は燃料消費効率の高い車に買い換えることも期待されている。

以上の加藤氏の提案は、従来の特定財源制度が依拠してきた受益者負担の考え方を推し進めて、自動車利用者に温暖化対策の費用をも相応に負担してもらおうという、地球規模での受益者負担の仕組みを実現しようとしている。

3 つ目の論点として道路特定財源の使い道を全国一律にするのではなく、地域の事情に応じて考えていくという案もある。この案は岐阜県知事の梶原拓氏が述べているものである。

この理由として、道路事情は都道府県によってかなりの格差が生じているということが挙げられる。例えば、中公新書ラクレ編集部編（2001）『論争・道路特定財源』に掲げられている「全国知事アンケート」によると、特定財源の用途拡大について積極的に取り組んでもよいという姿勢をとっているのは東京都と大阪府の2つだけである。残りの都道府県は地方に行けば行くほど道路特定財源を現行のまま残して欲しいと感じている。つまり、

ほとんどの県知事は自分の県は道路設備が遅れていると考えている。また、道路特定財源が確保されなくなることにより多少なりとも不安を抱いている。さらに、地方の場合は道路の整備が遅れることは地方の発展を阻害する大きな要因になるとされている。すなわちこれは、いわゆる「地方切り捨て」への危機意識である。

岐阜県知事はこのような意見をふまえて、道路の目的税を全額地方税にすることを望んでいる。このようにすることで、各都道府県は遅れている整備に財源をうまく充てることが出来ると考えている。

以上のようにここに挙げただけでも、それぞれ立場の違った論者が様々な問題点と改革案を挙げていることがわかる。このような改革案が乱立するのは、現行の道路特定財源による道路整備が非効率になっているという認識が前提にある。それでは、道路整備が非効率であるという議論ははたして、事実なのだろうか。次節では独自の試算によって道路整備の効率性について分析したい。

4．道路ストックの効率性の検証

本稿では、道路整備の効率性を分析するために、次のような指標を用いた。

$$t \text{ 年度の道路特定財源の税収} \div t - 1 \text{ 年度の道路ストック額} = \frac{R_t}{K_{t-1}}$$

この指標を用いれば、道路ストック K が交通量を増やし、間接的に道路特定財源の税収 R を高めているかどうか、すなわち道路整備が効率的かどうかを日本全体から事後的に評価することができる。例えば、上記の指標が低下していれば、道路特定財源の税収 R が落ちている、もしくは道路ストック K が過大になっていることを示している。したがって、そのような事実が時系列で確認できれば、道路整備の非効率性を指摘できるだろう。以下では、上記の指標の分母 K と分子 R をどのように測定するのかについて記述する。

まず、財団法人地方財務協会『行政投資』には、国道と地方道（都道府県道＋市町村道）の道路投資の金額が掲載されている。ここでは、1965 年度から 1999 年度までの道路投資の金額が判明する。ただし、この道路投資の金額は名目なので、デフレータを用いて実質化しなければならない。道路デフレータについては、経済企画庁『日本の社会資本』に 1990 年度を基準とする道路デフレータが掲載されている。これをもとにして、1965 年度から 1999 年度の各年度が基準となるデフレータを計算した。これを用いて、名目の投資額を実質化して、各年度の実質道路投資 I_t を得た。

道路ストック K_t とは、 t 年に建設された道路の価値 I_t と、それ以前に建設された道路ストックの価値 K_{t-1} を合わせたものである。ただし、減価償却 D_t を考慮しなければならないので、次の式が成立する。

$$K_t = K_{t-1} + I_t - D_t$$

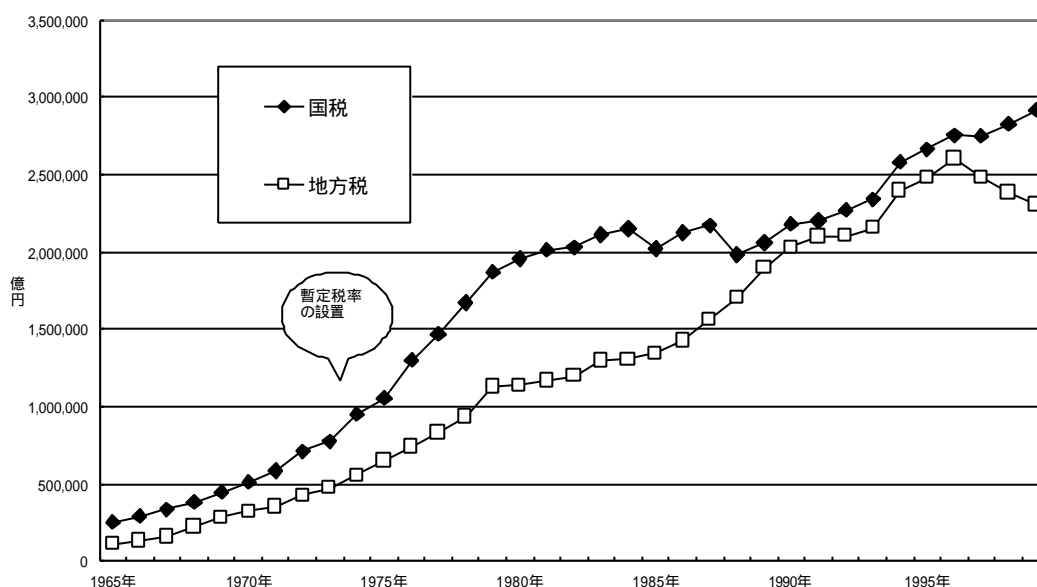
減価償却については、経済企画庁（1998）『日本の社会資本』によると、道路の耐用年数

は 47 年なので、実質道路投資 I_t から残存価額をゼロとする定額法によって減価償却 D_t をもとめた。このようにして、1966 年度から 1999 年度まで、国道と地方道の道路ストック K を推計した。ただし、1964 年度以前に建設された道路ストックは、『日本の社会資本』の 1964 年度のストックを参考にして与えた。

一方、道路特定財源の税収 R は、財団法人地方財務協会『地方財政要覧』で道路整備に使用される税の収入額を調べ、国税と地方税に分けた。具体的には、国税は揮発油税、石油ガス税、自動車重量税であり、地方税は軽油引取税、地方道路譲与税、石油ガス譲与税、自動車重量税、自動車取得税である。

最後に、先ほどの計算で求めた道路ストック K で税収 R を割り、1965 年度から 1999 年度の国道と地方道における道路整備の効率性の指標を求めた。

図 1 道路特定財源の税収 R の推移



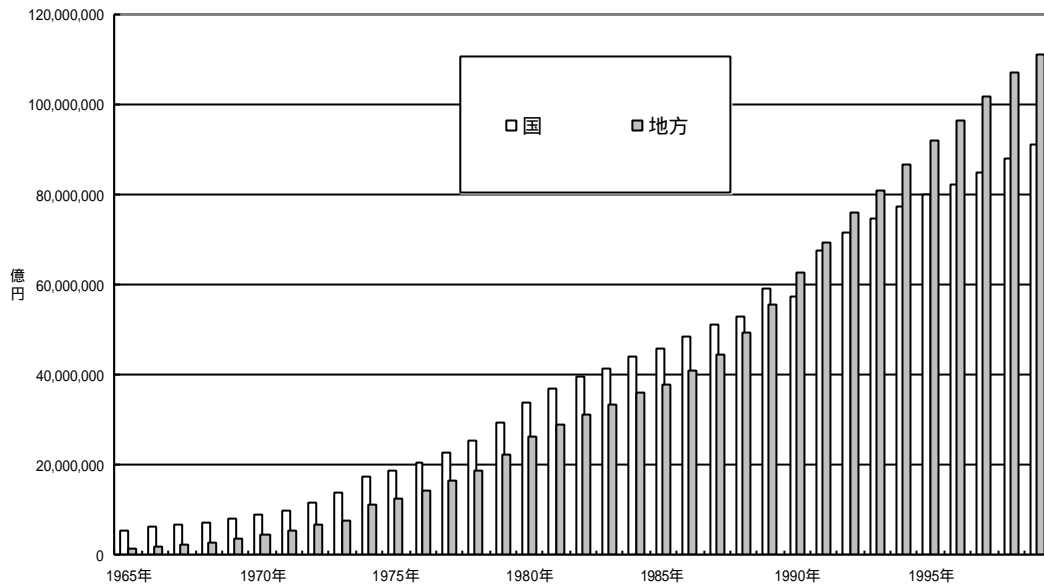
(備考) 財団法人地方財務協会『地方財政要覧』より作成。

さて、税収 R 、道路ストック K 、道路整備の効率性 R/K の特徴を見るために、それぞれの計算結果をグラフに示している。図 1 ~ 図 3 を参照されたい。

第一に、図 1 における税収の特徴は、暫定税率が設置された 1974 年度から国税が急増し、地方税との格差が開いていくということである。1989 年度から地方税は国税とほぼ等しい税収があるが、1996 年度からは減少し、再び国税と差が生じている。

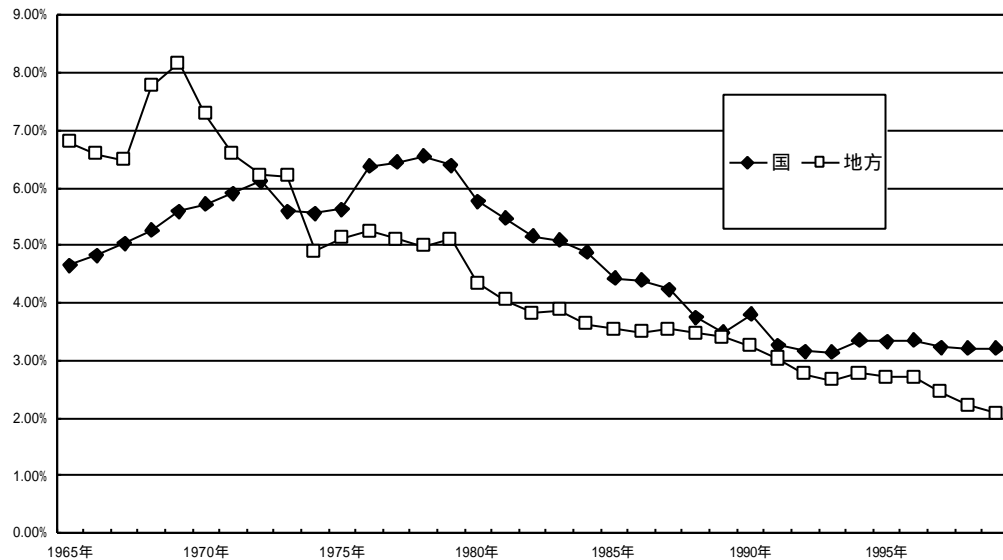
第二に、図 2 における道路ストックの特徴であるが、国道も地方道も年々ストックが増加しているなかで、その増え方に違いがある。1989 年度までは国道が上回っていたが、1990 年度に国と地方が逆転する。その差は年々大きくなっていき、1999 年度では、地方が国を約 20 兆円ほど上回っている。

図2 道路ストック K の推移



(備考) 筆者らによる独自推計。

図3 道路ストックの効率性 (= 税収 R / 道路ストック K) の推移



(備考) 筆者らによる独自推計。

第三に、図3における道路整備の効率性の指標であるが、1972年までは地方道の効率性が高かったが、その後は国道の効率性の方が高いということである。しかしながら、国道

も地方道も、その値は年々小さくなってきている。

これらの特徴から次のことが読み取れる。国も地方も、効率性の値が年々小さくなっている、ということは、道路を建設しても採算が取れなくなっているということである。それに関わらず、毎年道路を造り続けているので、道路ストックは増え続けている。特に地方道の道路ストックは、1990 年度から大きく増加しているが、税収は 1996 年度から減少しているので、効率性も低下し続けている。つまり、地方で、車がほとんど通らないような所に道路を建設していることが推測できる。道路特定財源が導入されて約 50 年が経った現在、生活していくには不便がない位まで道路が建設された。それでも道路を建設することをやめず、超過供給の状態にあると考えられる。

ここでわかったことは、道路整備は地方道を中心に、近年において極めて非効率になってきていることである。したがって、道路特定財源と道路整備については何らかの改革を実施することが必要であろう。

5．これからの道路特定財源と道路整備

前節まで述べてきたように、道路特定財源と道路整備の改革は必要不可欠である。道路特定財源の改革を行う場合は、全面的に見直す案と一部を見直す案の二つを挙げることができよう。全面一般財源化を行う場合に、全く関係のない分野に転用することは、暫定税率の解除論（現在、本則の 2 倍を課税しており、他に回すなら本則に戻し負担軽減を図るべきとの意見）や道路特定財源自体の廃止論（道路がいらないなら廃止すべきとの意見）との関係で非常に困難といえる。そこで、全面一般財源化ではなく、「道路整備に限ってきた道路特定財源の用途を拡大する」という、一部見直しが適当であると考ええる。そして何より、道路整備の非効率性が前節で示されたことにより、道路に重点をおく使い方しかできない現行の道路整備の仕組みは、ほぼ役割を終えたといえる。以下では本稿における道路特定財源ならびに道路整備に関する改革案を提示する。

・道路特定財源の一部を環境対策の財源とする

暫定税率を本則税率に引き下げて、その代わりに引き下げ分を環境税的な新税で徴収し補う（税収の額自体は変化なし）。具体的には、引き下げ分を自動車環境税として徴収し、低公害車普及のための燃料補給場所などの建設や環境対策関連の事業を行っている企業・団体等に融資する技術開発資金としての援助金に充てる（例：低公害車の開発など）。環境税を道路関連の税から徴収する理由としては、道路を使用する自動車は、排気ガス公害や地球温暖化の大きな原因となっていることから当然である。暫定税率を本則税率に引き下げるとあるが、名目上だけであり実際の税収は変わらない為、用途を明確にする目的からのものである。したがって、暫定税率を引き下げた事には当てはまらないとする。

・軽油取引税と自動車取得税を一般財源化する

既に全額が地方自治体の税収となっていることから、自治体が独自に用途を決定できるように、軽油取引税と自動車取得税を目的税から普通税にする。具体例としては、自治体においても地域の特性を反映した自主的・効果的な環境政策への取り組みが課題となっており、道路目的財源諸税が道路整備にのみ用途を限る現行が続く限り環境破壊が進むことから、その税収の相当部分を自治体の行う環境保護対策事業の実施に向ける。

- ・新規の国道建設を実施しない

道路の必要性の判断を地方自治体に委譲することにより、国による無駄な道路建設を防ぐ為、これ以上新規の国道は作らないこととする。ただし、既存の国道の管理・整備等は国が行う。新規の道路建設に関しては、財源問題等も含めて全て地方自治体に任せる。つまり、今後建設される道路は、全て地方道になる。

- ・その他の税について

自動車重量税は、法律的にはあくまでも一般財源であり、政策的に一般財源としての活用する。地方道路税は、国税であるが地方財源として地方交付税特別会計に直入されており、引き続き地方の道路財源として維持していく。

以上のような理由から、道路特定財源の見直しの実施と、それによる道路整備に過度に依存した社会の是正と環境対策の一層の進展を求めたい。

参考文献

- 神奈川県道路利用者会議（<http://www.cyl.co.jp/road/kanagawa/index.html>）。
- 岐阜県道路協会（<http://www7.ocn.ne.jp/~g-douro/main.htm>）。
- 経済企画庁総合計画局編（1998）『日本の社会資本』東洋経済新報社。
- 国土交通省ホームページ（<http://www.mlit.go.jp/road/index.html>）。
- 斎藤清一（1961）「道路政策の動向とその批判」『運輸と経済』財団法人運輸調査局。
- 財団法人地方財務協会（1984～2002）『地方財政要覧』。
- 財務省ホームページ（<http://www.mof.go.jp/>）。
- 産経新聞（2002）「道路公団改革」7月17日。
- 武田文夫（1997）「特集：対立社会の合意形成 自動車交通と道路整備に関する社会合意形成」『運輸と経済』財団法人運輸調査局。
- 地域政策課（1985～2002）『行政投資』財団法人地方財務協会。
- 中公新書ラクレ編集部編（2001）『論争・道路特定財源』中公新書ラクレ。
- どうけんライブラリー（<http://www.kensetsu.metro.tokyo.jp/douken/lib/main.html>）。
- 読売新聞（2002）「道路 - 本社全国世論調査」7月5日。