

・交通社会資本整備における財源の現状と課題*

Current Situations and Issues of Fiscal Resources in Transportation Infrastructure*

毛利雄一**

By Yuichi MOHRI**

1. はじめに

我が国では、近年の厳しい財政状況により、財政資金の有効活用の一層高まっていることから、今後の社会資本整備にあたっては、真に必要な分野への重点化に取り組むとともに、効率化・透明化をさらに推進していくための計画や事業評価等の計画制度づくりが行われてきている。また、2008年の通常国会において、2008年3月31日に期限切れとなるガソリン税等の暫定税率の延長をはじめとする道路特定財源に関する租税特別措置法改正を巡って、政府・与党と野党の様々な議論が行われたが、3月末までの歳入関連法案の採決は行われず、再議決に至るまでの4月1日からの1ヶ月間、自動車重量税を除く暫定税率は廃止され、5月1日より復活した。現在、道路特定財源については、平成20年5月13日の閣議決定を踏まえ、一般財源化に向けた基本方針の具体化が進められている。本研究では、道路特定財源をはじめとする交通社会資本整備における財源の現状と課題について、海外先進国の比較等を通じて、整理する。

2. 交通施設整備財源の種類とその選択の考え方

(1) 財源の種類

各交通施設に当てられる財源は、極めて多様であるが、財源には交通施設整備事業主体からみたときの財源と、事業主体に対し出資や補助をおこなう国や地方公共団体からみたときの財源がある。

1) 国の財源

国の財源は、①一般会計、②特別会計、③財政投融资資金に分類され、一般会計の歳入は、租税、税外収入、国債に大別される。

交通関係特別会計には、過去、道路整備特別会計、港湾整備特別会計、空港整備特別会計などが存在したが、平成20年度から、社会資本整備事業特別会計に一体化

され、その内訳として、道路整備勘定、港湾勘定、空港整備勘定などの勘定科目だけによって、分かれることになった。その財源は、各勘定により異なるが、特定財源(目的税)、一般財源、財政投融资、施設利用料等がある。

2) 地方公共団体の財源

地方財政は、①普通会計と②公営企業会計に分けることが出来る(一般会計、特別会計という区分もされる)。普通会計の歳入は地方税、地方譲与税、地方交付税、国庫支出金、地方債等であり、公営企業会計の歳入はサービスの対価としての企業収入、地方債、普通会計からの繰り入れによる収入等である。

3) 事業主体の財源

国および地方公共団体が直接おこなう事業以外の事業主体からみた財源は、①事業収入、②資本金、③国および地方公共団体の出資金、負担金、貸付金、利子補給金、④民間からの出資金、借入金等である(出資金は②の資本金に相当する)。

4) PFI等の民間資金の活用

PFI(Private Finance Initiative)とは、公共サービスの提供に際して公共施設が必要な場合に、従来のように公共が直接施設を整備せずに、民間資金を利用して民間に施設整備と公共サービスの提供をゆだねる手法である。日本では、1999年のPFI法(民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律)の施行以降活用され始めた。

(2) 財源の選択

1) 国と地方公共団体の負担

国の単独事業以外の多くの交通施設整備は、国と地方公共団体の両者が費用を負担してなされる。その場合の国の負担の論拠は、①国道のようにその整備をおこなう責任の一部が国にあること、②施設やそれによる便益が複数の地方公共団体にまたがること、③地方公共団体の財政からみて全額負担が困難であること、④国で統一したシステムを持つ必要があること、⑤地方公共団体に施設供給をおこなうインセンティブを与える必要があること、⑥地域間の所得再配分機能の必要性があること等である。

*キーワード：交通社会資本、道路特定財源、一般財源

**正員、工博、(財)計量計画研究所 道路・経済研究部
(東京都新宿区市ヶ谷本村町2-9、
TEL03-3268-9954、FAX03-5229-8102)

2) 一般財源と特定財源

国および地方公共団体の会計には、一般会計と特別会計がある。特別会計は特定の事業をおこなう場合、その他特定の歳入を特定の歳出に充てるため一般の歳入歳出とは区別して経理する必要がある場合において設置されるものである。

特定財源には、事業収入と目的税がある。特定財源は基本的に受益者負担を目的とするが施設利用料等利用に応じて徴収されるものと、揮発油税や航空燃料税のように受益の量が計測できる別途の項目に課税されるものがある。なお、かねてより、揮発油税は道路事業の目的のために、特定財源（目的税）とされてきたところであるが、平成 21 年度より一般財源化が図られた。また、特定の目的で徴収される租税（目的税）には、一旦一般会計に入り一般会計から特別会計に繰り入れられるものと、特別会計に直入されるものがある。

3) 特別会計制度

特別会計の第 1 の目的は、受益者負担を原則としかつ独立採算制を前提とすることにより、事業の効率性維持と負担の公平性を図ることにある。言い替えると市場機構による調整を公共事業、公営事業に導入したものである。第 2 の目的は景気政策や、財政事情による影響を少なくし、安定的な財源を確保することにある。完全に市場機構による供給が可能なら民間に委ねるべきものであり、それが困難なために公的セクターで実施するのであるから、一般会計からの繰り入れがおこなわれる。また、交通施設は長期間利用される施設であるので、借入金により整備し、後年の利用者収入により償還する方式もとられる。財政投融资や債権はこうした方式である。

一方、特別会計が望ましくないとされるのは、①財政の簡素化および歳出の自由度確保（財政の硬直化の防止）の観点、②排除の困難さのために受益者からの利用料の徴収のための付加的費用が大きい場合、③施設整備の経済効果が大きいために一般財源で広く国民や住民に費用負担させるほうが公平である場合および、④一般財源の所得再配分機能により後述する応能負担がなされることが望ましい場合等である。

(3) 交通施設別財源制度の比較

各交通施設整備のための財源制度は、交通施設の特徴とは必ずしも整合がとれているわけではない。収入には、借入金などの課題があり、支出制度に関しては、例えば、鉄道は限られた補助制度があり、また同じ地下鉄でも公的セクターによる整備と私鉄による整備では補助制度が異なっている。新交通システムについてはインフラストラクチャー部分を道路とみなし整備する制度がとられている。また、駐車場の整備は、事業主体の受ける便益よりも社会的便益の方が莫大であるにもかかわらず、

受益者負担原則から公的な財源の導入は少なく、若干の助成策があるに過ぎない。つまり、施設の社会資本としての意義とは別に、歴史的経緯により制度が異なっており、また整備促進や運営の円滑化等の理由により財源制度が影響されている。

財源の原資としては、租税、税外収入、公債、負担金、料金、財政投融资資金、民間資金等が考えられるが、個別事業主体からみれば、公的セクターからの出資金、補助金、負担金、利子補給金も財源として考えられる。補助金等については、各事業の内容や事業主体によってそれぞれ補助金、負担金、利子補給金等の割合、限度額、原資が設定されており、即ち整備事業費に対する公的セクターと民間セクターの分担がそれぞれ規定されることとなる。なお道路、港湾、空港については 1 つの社会資本整備事業特別会計という特別会計制度の下で勘定によって区分経理がされ、それぞれの原資が規定されている。

3. 道路整備の財源

(1) 道路整備計画の変遷

わが国の道路整備は、昭和 27 年の「道路法」の全面改正及び有料道路制度の創設、更に昭和 28 年の揮発油税の特定財源化など法制上の整備が図られ、昭和 29 年度の第 1 次道路整備五箇年計画の発足を契機に本格化した。その後、翌 32 年に国土開発縦貫自動車道建設法が制定され、高速道路の建設が始まった。しかし、昭和 31 年に来日したワトキンス調査団が、「日本に道路はない。道路予定地があるだけだ。」と述べた話は有名である。以来、急激な道路交通需要の増大に対応するため 12 次にわたる道路整備五箇年計画（平成 14 年度まで）を積み重ね、積極的な整備が進められた。平成 15 年度以降については、国土交通省の 9 本の事業分野別長期計画を統合し、コスト縮減、事業間連携の強化等とともに、計画策定の重点を従来の「事業量」から「達成される成果」に変更するなど、社会資本整備の重点化・効率化を一層推進するため「社会資本整備重点計画」を策定することとなった。この中で、道路整備については、成果主義に基づく行政マネジメントを導入することにより、より透明性の高い、効果的・効率的な道路整備を推進し、社会・経済の活性化と暮らしの豊かさの向上を図るため、既存ストックを有効に使うことを徹底するとともに、「活力」、「暮らし」、「安全」、「環境」をテーマに、国民本位の道路行政を目指した。

なお、平成 20 年度以降、道路特定財源の廃止に際し、新たな中期計画は、道路のみ事業費を閣議決定している仕組みを改め、他の公共事業の計画と同様とし、事業費ありきの計画を改め、計画内容を「事業費」から「達成される成果」（アウトカム目標）へと転換を図り、今後

の選択と集中の基本的な方向性を示すこととしている。また、他の社会資本整備との連携を図り、社会資本整備重点計画と一体化することとしている。また、今後の道路整備にあたっては、最新のデータに基づく交通需要推計結果をもとに、見直した評価手法を用いて厳格な評価を行うことを明確にしている。

(2) 道路財源制度

1) 沿革

道路特定財源は、立ち遅れたわが国の道路を緊急に整備するため昭和 28 年「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」が制定され、揮発油税が道路整備のための特定財源とされたことにはじまるものである。

道路特定財源制度は、受益者負担、損傷者負担を基本理念としており、その税収を道路事業という特定の用途のみに使うことを定めた制度である。したがってその税収と用途との間には一定の受益と負担という関係があるとされてきた。

2) 道路特定財源諸税

国の道路特定財源として揮発油税、石油ガス税があり、地方の道路特定財源として地方道路譲与税、石油ガス譲与税、自動車重量譲与税、軽油引取税、自動車取得税があり、その税率は表-1 に示すとおりであった。

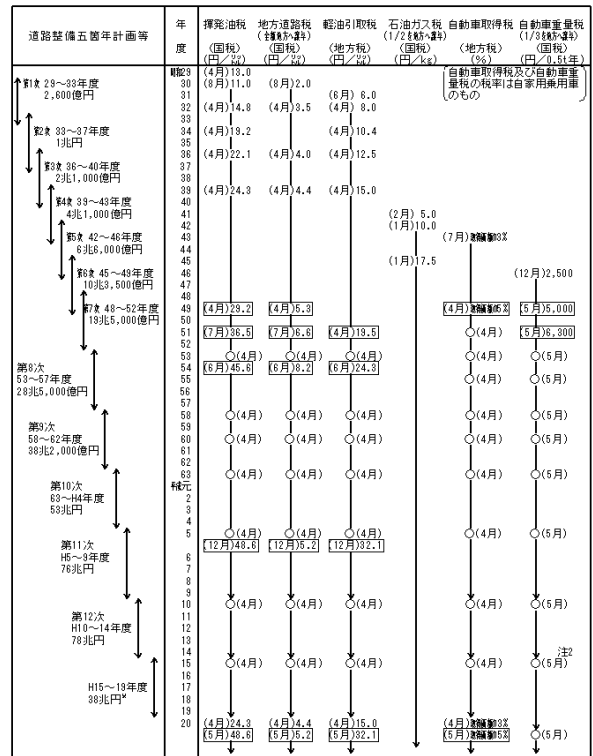
表-1 道路特定財源諸税一覧 (平成 20 年度)

税目	道路整備充当分	税率	平成20年度税収(億円)	
国	揮発油税 昭和24年創設 昭和29年より特定財源	(暫定税率) 2倍 48.6円/ℓ (本則税率) 27.299 24.3円/ℓ	27.299 (27.685)	
	石油ガス税 昭和41年創設	(本則税率) 17.5円/kg	140 (140)	
	自動車重量税 昭和46年創設	[例] 自家用乗用車 (暫定税率) 2.5倍 6,300円/0.5t年 (本則税率) 2,500円/0.5t年	5,541	
	計		32,979 (33,366)	
	地方道路譲与税 昭和30年創設	地方道路税の収入額の全額 (揮発油税と併課される) 58/100: 都道府県及び指定市 42/100: 市町村	(暫定税率) 1.2倍 5.2円/ℓ (本則税率) 4.4円/ℓ	2,998
地	石油ガス譲与税 昭和41年創設	石油ガス税の収入額の 1/2 : 都道府県及び指定市	140	
	自動車重量譲与税 昭和46年創設	自動車重量税の収入額の 1/3 : 市町村	3,601	
	軽油引取税 昭和31年創設	全額 : 都道府県及び指定市	(暫定税率) 2.1倍 32.1円/ℓ (本則税率) 15.0円/ℓ	9,914
方	自動車取得税 昭和43年創設	全額 3/10: 都道府県及び指定市 7/10: 市町村	(暫定税率) 1.7倍 自家用は 取得価額の5% (本則税率) 取得価額の3%	4,024
	計		20,677	
合計			53,656 (54,043)	

注) 1. 税収は平成20年度当初予算及び平成20年度地方財政計画による。なお、() 書きは決算調整額 (税収の平成18年度決算額と平成18年度予算額との差: 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) を除いた額である
2. 自動車重量税の税収は、収入額の約8割(77.5%)相当額である
3. 暫定税率の適用期限は平成30年3月末(自動車重量税については平成30年4月末)
4. 四捨五入の関係で、各計数の和が合計と一致しないところがある
5. 地方公共団体の一般財源である自動車税の平成20年度税収は17,148億円、軽自動車税の平成20年度税収は1,690億円(いずれも平成20年度地方財政計画による)

道路特定財源諸税については、表-2 に示すように道路整備五箇年計画の遂行を目的として税の創設および税率の引上げが行われており、昭和 49 年度以降の税率については、石油ガス税を除き、租税特別措置法または地方税法付則により本税率の約 2 倍の暫定税率が適用されてきた。

表-2 平成 20 年度までの道路特定財源諸税の税率の推移 (平成 21 年度以降は全て一般財源)



※地方単独事業を含まない額
(注) 1. □は租税特別措置法または地方税法付則による暫定税率、○は暫定税率の延長が行われた年である
2. 自動車重量税の地方への譲与割合は、平成14年度まで1/4、平成15年度以降は1/3
3. 暫定税率の適用期限は平成30年3月末(自動車重量税については平成30年4月末)
4. 地方道路税及び地方道路譲与税は、平成21年度よりそれぞれ地方揮発油税及び地方揮発油譲与税となる

3) 道路整備に関わる財源の現状

平成 17 年秋以降、厳しい財政状況の下で道路含む特定財源に関する意見が各方面から提案され、平成 20 年度末までの 4 年間に渡り、様々な議論が行われてきた。

①平成 17 年 12 月 9 日 政府・与党 道路特定財源の見直しに関する基本方針 (案) (抜粋)

道路の整備水準の向上する中、近年の公共投資全体の抑制などを背景とする道路歳出の抑制等により、平成 19 年度には特定財源税収が歳出を大幅に上回るが見込まれるに至っている。このため、現時点において、改めて、今後、真に必要な道路整備のあり方について見極めるとともに、特定財源のあり方について、納税者の理解を得て、抜本的な見直しを行っていくことが喫緊の課題となっている。

i) 道路整備に対するニーズを踏まえ、その必要性を具体的に見極めつつ、真に必要な道路は計画的に整備

を進める。その際、道路歳出は財源に関わらず厳格な事業評価や徹底したコスト削減を行い、引き続き、重点化、効率化、を図る。

- ii) 厳しい財政事情の下、環境面への影響にも配慮し、暫定税率による上乗せ分を含め、現行の税率水準を維持する。
- iii) 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。

②平成18年12月8日 閣議決定 道路特定財源の見直しに関する具体策（抜粋）

- i) 道路整備に対するニーズを踏まえ、その必要性を具体的に精査し、引き続き、重点化、効率化を進めつつ、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する。
- ii) 20年度以降も、厳しい財政事情の下、環境面への影響にも配慮し、暫定税率による上乗せ分を含め、現行の税率水準を維持する。
- iii) 一般財源化を前提とした国の道路特定財源全体の見直しについては、税率を維持しながら、納税者の理解を得ることとの整合性を保ち、

① 税金の全額を、毎年度の予算で道路整備に充てることを義務付けている現在の仕組みはこれを改めることとし、20年の通常国会において所要の法改正を行う。

② また、毎年度の予算において、道路歳出を上回る税金は一般財源とする。

③平成19年12月7日 政府・与党 道路特定財源の見直しについて（抜粋）

- i) 真に必要な道路整備の計画的な推進（今後10年間を見据えた道路の中期計画を策定）
- ii) 既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化
- iii) 道路特定財源制度の見直し

毎年度の予算において、道路歳出を上回る税金については、環境対策等の政策課題への対応も考慮して、納税者の理解の得られる歳出の範囲内で、一般財源として活用する。

iv) 税率水準の維持

国及び地方の道路特定財源については、上記措置を着実に進める必要性及び、厳しい財政事情や環境面への影響にも配慮し、20年度以降10年間、暫定税率による上乗せ分を含め、現行の税率水準を維持する。

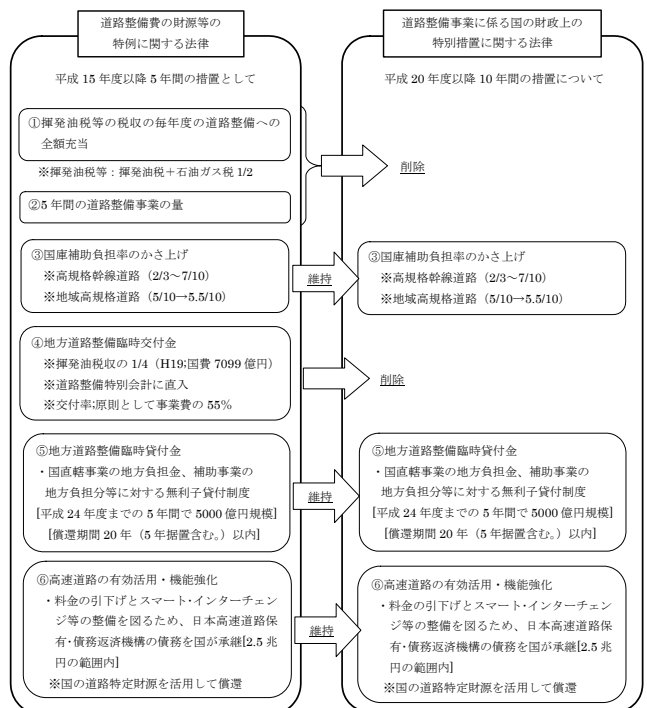
④平成20年5月13日 閣議決定 道路特定財源等に関する基本方針（抜粋）

- i) 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徹底的に排除する。

- ii) 道路特定財源制度は今年の税制抜本改革時に廃止し21年度から一般財源化する。
- iii) 暫定税率も含めた税率は、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を踏まえて、今年の税制抜本改革時に検討する。
- iv) 道路の中期計画は5年とし、最新の需要推計などを基礎に、新たな整備計画を策定する。この計画は、20年度道路予算の執行にも厳格に反映する。
- v) ガソリン税などの暫定税率の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。その際、地方の意見も十分配慮する。

⑤平成20年1月8日 政府・与党 道路特定財源の一般財源化等について（抜粋）

- i) 道路関連支出の無駄の排除
- ii) 道路特定財源制度の廃止
- iii) 新たな中期計画
- iv) 地域の基盤整備
- v) 既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化
- vi) 一般財源化に伴う関係税制の税率のあり方
- vii) 平成20年度予算における措置



図—1 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（平成21年度から）

4. 道路整備財源の欧米諸国との比較と課題

道路整備財源制度に関する欧米諸国との比較及びわが国における道路整備財源制度に関する課題については、発表時に報告する。