

道路特定財源と国直轄事業負担金 ①

—— 暫定税率と予算原則 ——

加 藤 一 郎

Revenue Sources for Road Construction and Local Contributions for National Government-directed Projects —Enacted Highway Finance and Provisional Tariff

Kato Ichiro

目 次

はじめに

- 1 道路財政の成立と道路特定財源
 - 2 暫定税率をめぐる問題
 - 2.1 本税率と暫定税率
 - 2.2 暫定税率の失効と復活
 - 3 予算原則
- 〈以上、本号〉
- 〈以下、次号〉
- 4 特定財源の問題
 - 4.1 特定財源と道路特定財源
 - 4.2 道路特定財源の一般財源化
 - 4.3 道路特定財源の用途の変化
 - 5 地方自治体の道路財政と国直轄事業負担金
 - 5.1 地方自治体の道路財政
 - 5.2 国直轄事業負担金
 - 5.3 国直轄事業負担金の展望

Summary

The media such as newspapers and televisions frequently reported a news for a while before the holiday period in May, 2008; every gasoline station on every street was fully crowded with cars whose drivers heard of increase in gasoline price and were going to fuel before the increase. This is not a simple problem indicating trends of gasoline price caused by changes in supply and demand.

Behind the news was a financial problem that “provisional tariff” would be reapplied for gasoline tax. Since financial resource for road improvement is gasoline tax, the tariff trends influence financial sources for highway and also progress of road improvement.

Road improvement accounted for most of public works-related expenditures constituting the core of Japan’s postwar finance. Public works-related expenditures were major finance sustaining Japan’s economy after the World War II, in particular its high economic growth. Public works representing the postwar finance, road improvements constituting most of the public works and those financial issues got into the news.

This is not only a matter of the national (central) government but also that of local governments and also an issue related to decentralization of authority. It revealed that local roads accounted for substantial proportions of road improvement as well as national roads and that deeply intertwined finances of the national government and local governments caused the situation infringing regional authority.

To be more specified, an example can be seen in contributions for a government-directed project, which was frequently reported by the media around the fiscal year-end of 2008 (March, 2009). It all started with the fact that Shikoku Development Bureau, Ministry of Land, Infrastructure and Transportation (Takamatsu) imposed the expense for rebuilding of its local agency office on Kagawa prefecture without any detailed explanation.

Explanatory materials given to the prefecture was only a list of road improvement works and river works. The governor of Kagawa prefecture criticized the national government for the attitude to include the maintenance expense for the nation’s permanent facilities in local contributions without any prior explanation. Results of investigations ordered by the minister of Land, Infrastructure and Transportation revealed that the national government imposed the total 11.8 billion yen of maintenance expenses for 44 facilities on 33 local prefectural governments or government ordinance-designated cities just in fiscal 2008 and that some of purchasing costs for massage chairs or karaoke machines for site staff were also hidden in those contributions.

The manner itself imposing costs for the nation’s projects on local governments runs counter to

the trends toward decentralization. However, in addition to it, detailed explanation was not given to local governments and unjustifiable expenses were also imposed as local contributions. A course of these actions evidently runs counter to the trends toward decentralization.

Thus, related two troubles related to revenue sources for road construction and contributions for national government-directed projects occurred at beginning and end of the fiscal 2008, urging us resolution of longstanding issues, conversion of the road improvement mechanism and the financial relation between the national government and local governments. It can be said that these issues was uncovered as troubles of provisional tariff involving revenue sources and of national government-directed projects against decentralization of authority.

This article discusses this issue.

はじめに

2008年5月の連休前、新聞やテレビを連日のように賑わしたニュースがある。ガソリン価格が上がるというので町のガソリンスタンドには、値上がり前に給油を済ませておこうという車が列を作り、スタンドが満車になっているという報道である。ガソリンスタンドで給油を待つ声とともに、給油所の関係者の忙しく働く姿、ガソリン価格の再値上げによる需要の低下、売り上げの低下に対する不安の気持ちが伝えられていた。

この背景には、近年、原油価格だけでなく穀物価格、希少資源など国際的に取引される商品の価格が、世界および各国の政治・経済・社会の変化、あるいは技術発展、さらに、国際的な投機マネーの動きによって不安定になっているという状況がある。

しかし、今回の問題は国際的なガソリン価格の動向では説明できない。今回のガソリン価格の動向に影響を与えた主因は、ガソリン税率という課税上の問題であった。そして、ガソリン税を財源として道路整備が行われているため、その税率の動向は道路財源に影響し、道路整備の進展を左右した。

そのため、石油の消費者や給油所を始め石油関連の関係者だけでなく、道路整備に関わる事業者、国や地方の道路整備を担当する国・自治体の関係者、その関係者の利害を様々に代表する国会議員、地方議員などを含めて大きな社会的・政治的問題となった。

この問題は、社会的・政治的に大きな問題になったとともに、財政学上の多くの論点を提起した。まず、今回の問題の発端となったのは揮発油税の暫定税率の問題である。揮発油税は、第2次大戦前の1937（昭和12）年4月、代用燃料生産を助長する目的で創設された。1943（昭和18）年7月、石油専売法の施行によりガソリンが配給制となり廃止されたが、第2次大戦後の1949（昭和24）年5月、当時、代用燃料車がガソリン車に比し割高であり、それとの均衡および財源の確保等の見地から復活し、1954（昭和29）年4月、道路特定財源となった。

特定財源について簡単に触れておく。特定財源には狭義の意味と広義の意味があるとされる。税

法が使途（課税目的）を定めている目的税が地方税にある。それとは別に、税法以外の法律によって使途を定めている租税がある。この税法以外の法律によって使途を定められているものが、狭義の特定財源と言われる。この狭義の特定財源と目的税を合わせたものが広義の特定財源とされる（今井勝人〔2008年〕6ページ）。

揮発油税は特定財源の代表的なもので、道路整備を目的としている。その道路整備は、第2次大戦後、日本財政の中心となった公共事業関係費の中核であった。戦後の日本経済、とくにその高度経済成長を支えてきたのは財政である。戦後財政の特徴である公共事業、その中心をなす道路整備、その整備財源をめぐる問題が話題となった。

同時に暫定税率、特定財源という税＝財政学そして「みなし否決」という聞き慣れない憲法＝法学上の問題を提起し、しかもそれが社会的・政治的問題として提起され議論されていった。

2008年度末（2009年）になって、道路整備をめぐるもうひとつの問題が報道機関によって連日取り上げられることとなった。国直轄事業負担金に関する問題である。ことの発端は、国土交通省・四国地方整備局（高松市）が出先機関の事務所改築費を、香川県に詳細な説明をしないまま負担させていたことから起こった¹。

四国地方整備局は、香川河川国道事務所を移転・改築する費用として20.5億円の総事業費を予定し、その36%にあたる7.3億円を直轄事業負担金としようとした。県への説明資料は、国道と河川の工事などの一覧表だけであった。県会議員から、直轄事業負担金が増えた理由を問われた県が整備局に問い合わせ、事態が明らかとなった。しかも、移転予定の場所は国有地であるが、国の会計上の都合で土地取得費に計上され、その一部も負担金に含まれていた。

香川県知事は、事前に何の説明もなく、国の恒久的な施設の整備費までも含めるのはおかしいと批判した。国土交通相が調べさせると、2008年度だけで、全国に44カ所、118億円を33都道府県・政令市に負担させていた。そこには、現場職員用のマッサージチェアやカラオケセットの購入費の一部も潜り込ませていた。

このような耳目を集めるニュースが連日報道された。ここには、第2次世界大戦による敗戦の荒廃から高度経済成長を遂げ、経済大国になった日本の経済とそれと深く関わってきた財政の姿が映し出されている。

1 道路財政の成立と道路特定財源

1945年の敗戦から、『経済白書』の「もはや戦後ではない」という言葉に代表される戦後復興が一段落した頃、1953（昭和28）年に田中角栄議員（当時）らの議員立法²によって、「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」がつくられた。この法律は、第1条〈目的〉で道路整備等を図るこ

1 以下の内容は、「基礎からわかる直轄事業負担金」（『読売新聞』2009年4月1日）によっている。

2 後に総理大臣となる田中角栄の手によるものとされ、彼が中心となった派閥はいわゆる「道路族」と称される議員が多いといわれる。

と、第2条〈道路整備5カ年計画〉の作成、第3条〈道路整備費の財源〉で揮発油税の道路特定財源化と、〈負担金等の特例〉として地方公共団体の道路の改修について4分の3、修繕に2分の1の範囲内で国が補助金を出すことなどを決めた。

1956（昭和31）年に、ワトキンス・レポート³がだされ、「日本の道路は信じがたい程に悪い」と指摘されるほど貧困な状況にあった。その道路を緊急に整備する必要性から、道路財源の確保が問題となっていた。

「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」は、1958（昭和33）年に「道路整備緊急措置法」に継承され、さらに「道路整備緊急措置法」は2003（平成15）年に「道路整備費の財源等の特例に関する法律」に、そして2008（平成20）年「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」に改題された。

1950年代末から高度経済成長に入り出した日本経済は、1960年の『国民所得倍增計画』によって、本格的な高度経済成長に入った。その高度経済成長を支えた政策が『国民所得倍增計画』に代表される高度経済成長政策である。『国民所得倍增計画』で、第1の目標とされたのが社会資本の整備であり、その中心となったのが道路整備であった。

この昭和「30年代の道路整備事業は、国道中心の中央直轄事業や国庫補助事業が全国的規模で、財政力の低い地域により重い負担を課する形で展開された」（今井勝人 [1993年] 87ページ）。

『国民所得倍增計画』によって代表される高度経済成長政策によって、過疎・過密、公害・都市問題を引き起こしながら、『国民所得倍增計画』が想定した10年を待たないうちに国民所得、つまり国民経済の規模増という目標は達成された。その意味で、道路特定財源制度は、多くの問題を引き起こしつつ、日本の高度経済成長を支えたといえる。同時に、その高度経済成長は、全国的・一律的に国が中心となり、太平洋ベルト地帯を中心に、高度経済成長を牽引する産業の基盤となる社会資本整備を行っていったものであった。それは、生活基盤を充実し、地方自治を確立していくという方向とは矛盾する面を持っていた。

第2次世界大戦前の日本が、軍事的な中央集権的国家であり、そのことが多大の被害を世界にもそして日本自体にも与えることになったという反省の下、国民主権、基本的人権、平和主義などとともに憲法第8章に「地方自治」の章が設けられた。また、シャウプ勧告は地方自治の原則を行財政面で明確にした。国＝中央政府と地方自治体＝地方政府の関係を対等なものに位置づけるとも

3 1951（昭和26）年、旧建設省では戦前に着手しながら戦争の激化のために中止になっていた東京～神戸間の高速自動車道（東海道路線）の建設に向けての調査を再開した、東海道路線を採用し、整備手法として外資を導入しその償還のために有料道路とするというものであった。外資の導入を前提としていたためか、アメリカのコンサルタントを招致し、報告を得ている。そして、1956（昭和31）年5月にワトキンスが来日し、8月に名古屋～神戸間高速度自動車道路米国調査団（通称ワトキンス調査団）調査報告書を得る。これが後に日本の道路政策の出発点とされるワトキンス・レポートである。

「ワトキンス・レポート」は、「日本の道路は信じがたい程に悪い。工業国にして、これ程完全にその道路網を無視してきた国は日本の他にはない。」との認識のもとに、日本政府に対し、次の3点を勧告する。

- 1 日本において、近代的道路をつくる補助的財政手段として有料制の利用は経済的見地からも望ましいし、また、これが必要とされる高価な高速道路を早急に達成する唯一の実際的方法である。
- 2 ガソリン税又は自動車物品税を道路整備の目的税とし、一般の道路整備に半分、残りを高速道路の高い工費と料金収入との間のギャップを埋めるために充てるべきである。
- 3 現在以上に大きな責任と権限を（中央）政府に与えるように、日本の道路行政を改革すべきである。

（国土交通省ホームページ等より）

に、それぞれの役割を明確に区分し、地方税を独立税にするなど、地方自治のための基本原則を提示するものであった。

しかし、高度成長の過程で、国と地方の関係は複雑になり、とくに、機関委任事務に代表されるように、地方自治体が国の機関として、国の指示下に行動することが多くなる。また、国に頼る財源が多くなり、さらに地方税が国税の付加税のようになって独立性が薄まることになった。

高度経済成長が終わり、税収の伸びも低下し、一方で国が地方自治体を財源的に支えるというシステムの維持が困難になり、他方で地域における住民の民主主義が確実に定着し、地方分権が両面から必要とされるようになった。その問題点は、高度経済成長を支えた道路整備に典型的に現れた。

次々道路整備計画の実施によって、基幹道を始め全国の道路整備はほぼ一段落した。道路予算に「余剰」が発生しているといわれる状況さえ生まれている。そして、2007年にまとめられた道路整備中期計画の交通量の推計は多すぎるとの批判が出て、国土交通省は2008年11月に交通量推計を下方修正した。その結果、2009年3月末に国直轄事業18路線の凍結が決まった。その後、この18路線のうち14路線は再開された⁴。

凍結された直轄国道18路線と、凍結の判定理由は次のようになっている。

コスト削減で効果が費用を上回る一凍結解除	北海道（230号国縫道路、232号天塩バイパス、278号鹿部道路）。群馬（17号綾戸バイパス）。島根（54号三刀屋拡幅）。広島（185号安芸津バイパス）。沖縄（329号与那原バイパス、329号南風原バイパス）。
残り区間の工事費より完成による効果が大きいなど一凍結解除	沖縄（331号中山改良）。新潟（17号浦佐バイパス、113号鷹ノ巣道路）。長野（148号小谷道路）。愛媛・高知（440号地芳道路）。高知（55号高知南国道路）。
継続審議	岩手（106号都南川目道路）。鹿児島（220号早崎改良、225号川辺改良）。宮崎（220号青島―日南改良）。

「読売新聞」2009年7月6日

もちろん、生活道路を中心に、まだまだ必要とされる道路があるとの意見も根強い。たとえば、高知県壽原（ゆすはら）と愛媛県の県境で国が直轄事業として建設中の「地芳（じよし）道路」、全長8.9キロメートルの工事が、トンネルをあと150メートル残して凍結になった。工事中に突然、毎分20トンのわき水が噴出するなどして、整備費が当初計画の313億円から466億円に膨らみ、工事費に見合う十分な「便益」が見込めなくなったからだ。記事を掲載している新聞（「日本経済新聞」2009年4月20日）は、「公共工事が止まった」、「高知『命の道』あと150メートル」、「町の悲願『便

4 事業費に見合った経済効果が得られないとして凍結されていた直轄国道18路線のうち14路線を再開することを、2009年7月5日国土交通相が決定した。14路線は各地の地方整備局の第三者委員会が「再開が妥当」と判断していた。凍結が解除され再開されることになった。凍結された18路線は、国土交通省が2008年に将来の道路需要推計を下方修正したことで、「効果」が「費用」を下回り3月末に凍結された。その後、各地の第三者委員会が6月18～26日に開かれ、コスト削減などで再開できるかを議論していた。4車線を2車線にしたり立体交差を平面交差にするコスト削減で8路線は「効果」が「費用」を上回った。しかし、鷹ノ巣道路（新潟県）など残り6路線は効果が費用を下回ったまま再開が決まった。事業完成が近いことや防災・救命などの数値化しにくい「効果」を上積みすることで再開を決めた。（「日本経済新聞」2009年7月8日）

益』とみなされず」と見出しを付けている。

この記事で、費用が高んだことが凍結になった理由であることはもちろんだが、「便益」の評価が行われた結果であることも示している。費用・便益分析は、利潤（収入）を得るために資金（費用）の比で示される企業の財務的効率性を示すものではない。道路であれば、道路料金だけが便益となるのではなく、時間の短縮、渋滞の緩和、道路周辺の開発の促進さらに事業にともなう雇用の拡大などが便益として計算される。費用もまた、直接の事業費だけでなく、騒音、大気汚染なども費用と見なされる。

つまり、個々の企業の「私的利益」と「私的費用」ではなく、社会的に見た「社会的便益」と「社会的費用」が比較される。費用はC、便益はBで示され、費用・便益比はB/Cで示される。B/Cが1を超えると便益が費用を上回っていることを示す。したがって、B/Cが1を超えることが、事業を行う最低のラインである。

中断には、交通需要推計と「費用便益比」に対する、国土交通省の見直しが反映されていると考えられる。国土交通省が、2009年3月31日にだした報道資料は次のように伝えている（国土交通省ホームページより）。

費用便益比（B/C）の点検結果について	平成21年3月31日
<p>国土交通省では、先の通常国会での議論も踏まえ、将来の交通需要推計について、平成17年の道路交通センサスや新たな人口推計等の最新のデータを基にした全国交通量を昨年11月に公表し、また、事業評価手法について、昨年11月に、人や車両の時間価値など、費用便益比（以下、「B/C」という。）の計算方法を最新のデータと知見に基づき見直したところです。</p>	
<p>今般、これらの見直しを踏まえ、平成21年度に事業を実施する予定の高規格幹線道路及び直轄事業等（新設・改築事業）について、3便益（走行時間短縮、走行経費減少、交通事故減少）によるB/Cの点検を実施し、別添のとおり、点検結果を取りまとめました。</p>	
<p>点検の結果、B/Cの値が1以下の事業については、既に支払いが約束済みのもの等を除き平成21年度の事業執行を当面見合わせることにし、速やかに、コスト縮減など事業内容の見直し等の検討を行い、再評価を実施して事業継続の可否を決定する予定です。</p>	
<p>また、B/Cの値が1を上回る事業についても、3便益が費用を上回るものの両者の値が近い事業もあることから、直轄事業については関係地方公共団体より、各事業の役割や効果など点検結果に関する事項についてのご意見も頂いたうえで、各地方整備局等において平成21年度の事業を執行する予定です。</p>	
<p>※B/Cが1以下の事業について B/Cが1以下の事業については、速やかにコスト縮減など事業内容の見直し等を検討します。 その上で、再評価の手続きとして、例年、概ね4半期毎に開催している事業評価監視委員会において、事業の継続について速やかにご審議頂く予定です。</p>	

確かに、すでに道路需要は減少しだしている。国土交通省や自動車検査登録情報協会によると登録車、排気量660cc以下の軽自動車、二輪車を合わせた全国の自動車保有台数は2008年2月末で7943万台と2007年同月末に比べて0.2%減った。2007年12月末と2008年1月末も各0.1%減少。3ヶ月連続の減少は現行統計で比較可能な1963年以降、前例が無く戦後でも初と見られる。米、英、ドイツ、フランスでは2006年末まで保有台数が増加しており減少に転じるのは日本が初めてとなる可能性もある。

2008年2月末の保有台数は東京、大阪を含め30都道府県でマイナスとなり、増加を保ったのは愛知や埼玉、千葉など17県。車種別では全体の6割強を占める登録車が貨物、乗用車とも減り2007年同月末比1.7%減。軽自動車は2.8%増だった。

国内新車販売台数は1990年の777万台をピークに減少傾向が続き2007年は1990年の3割減に落ち込んだ。保有台数減少は新車販売台数が、廃棄などで登録抹消される車の数を下回り始めたことを示す。少子高齢化で新規ユーザーとなる若年人口が減少した。交通インフラが発展した都市部への人口集中の加速やガソリン高による維持費高騰も重なり消費者の車離れに歯止めがかからない状況になっている。

毎年の販売という「フロー」だけでなく「保有」というストックも減少に転じる影響は自動車産業以外の幅広い産業に及ぶ。自動車保険や車用品などは競争激化による価格下落などで市場が縮小し始めており、保有減の打撃は小さくない（「日本経済新聞」2008年5月16日）。図表1はその一端を示す。

このように、道路整備が緊急に必要とされるという理由で通常の税率に上乘せされている暫定税率の根拠は薄くなっている。自動車の保有台数が減少し始め、自動車台数をもとに計画される道路

図表1 自動車保有の減少が及ぼす影響は

7943万台 から さらに減れば	自動車市場の縮小の可能性		
	現在の市場規模（2006年度または年度）		
	整備（車検など）	補修等備品など	カー用品
	6兆045億円	1兆9945億円	2兆2503億円
	自動車保険	燃料（ガソリン、軽油）	
	3兆5185億円	12兆円弱	
	道路政策の見直しも		
	道路整備予算 59兆円 （08年度から10年計画）	自動車関係諸税 約8兆円 （08年度予算）	
環境には好影響			
運輸部門のCO2排出			
2億5400万トンで日本全体の約2割（06年度、船舶など含む）			

（注）各官庁、業界団体、矢野経済経営研究所などの資料から作成
（「読売新聞」2008年5月16日）

整備のなかには不必要な物が含まれる可能性が出ている。ここでまず暫定税率の問題について検討しよう。

2 暫定税率をめぐる問題

2.1 本税率と暫定税率

暫定税率は、暫定的に設けられた税率で、揮発油税・地方道路税などのガソリン税の本来の税率に上乘せされた税率である。1973年の第1次オイルショックの時に、石油の消費を抑制することを狙いとして暫定税率が課された。それが現在も続いている。暫定税率は一時的なものであるから、租税特別措置法などによって期限が決められている。ガソリン税の場合は1993年に暫定税率を引き上げて延長され、その後、1998年、2003年と延長され、2008年に期限がきた。

なお、2009年現在、暫定税率の適用状況は次の通りである。

図表2 暫定税率の適用状況

自動車取得税	3%	5% (除く、営業用軽)
ガソリン税	28.7円/ℓ	48.6円/ℓ
揮発油税	24.3円/ℓ	29.2円/ℓ
地方道路税	4.4円/ℓ	5.2円/ℓ
軽油引取税	15.0円/ℓ	32.1円/ℓ
自動車重量税	5300円/0.5t	6300円/t

社団法人日本自動車工業会ホームページ

小泉首相は、道路特定財源の一般財源化を打ち出したが⁵、その際、暫定税率は維持するとした。財政再建を急ぐ財務省や財政制度審議会は一般財源化を支持したが、道路族といわれる議員や地方自治体の首長からは反対の声が上がった。だが、政府・与党は2005年12月、暫定税率維持を前提に道路特定財源を2007年度から一般財源化する方針を決定した。しかし、その後、紆余曲折を経て、結局、「真に必要な道路整備は引き続き行われ、実質的には、その後の余剰分だけが一般財源として使えることになった（石友弥 [2008] 12ページ）。

2.2 暫定税率の失効と復活

2008年度に揮発油税の暫定税率の期限が切れ、その結果、暫定税率は課税されないことになった。その影響によってガソリン価格が低下したのである。暫定税率の失効は、それを財源とする道路整備事業に大きな影響を与えた。たとえば、群馬県では揮発油税などの暫定税率が失効したため、見込額134億円を16%下回った。県分は120億円、市町村分は84億円である（「上毛新聞」2008年5月

⁵ 小泉首相は2001年4月に発足して以来、構造改革の方針を打ち出し、道路特定財源についても、そのあり方を見直す方向を打ち出した。池田勝彦 [2006年] 4ページ。

10日)。そこで、政府は暫定税率を復活させようとした。

しかし、道路整備が一段落し、道路予算の「余剰」さえ問題となり、揮発油税を道路特定財源として維持することに対する批判が高まっていた。揮発油税を一般財源化せよという世論が強まっていた。

揮発油税を一般財源化することは、道路特定財源であるということで説明してきた受益と負担の理論を通用させなくさせる。道路整備のための特定財源であるから、その道路の利用によって受益する自動車運行に必要な揮発油に負担＝課税するという説明ができなくなる。

一般財源化が求められる中で、暫定税率を復活させる理由を明確に提示することは困難である。だが、道路整備のための財源の確保は欠かせない。そのためには、なんとしても新しい法案を決めなければならない。そこで、政府は国会に、一般財源化と特定財源の事実上の継続という矛盾した内容をもつ法案を提出し、暫定税率を復活させようとした。

この法案は、政府・与党が多数を占める衆議院では可決された。これが2009年2月29日である。同日、法案は参議院に送付された。参議院で可決されて初めて法案は成立する。しかし、参議院では野党が多数を占める、いわゆる「ねじれ国会」となっている。その参議院は法案の議決を行わなかった。そのため、暫定税率が失効したままの状況が発生し、先に述べた、ガソリン価格をめぐる事態が起こったのである。

憲法59条4項の規定に、衆議院は参議院に送付した法案を、参議院が受け取ってから60日以内に議決しない場合、衆議院が「否決」と見なすことができる、「見なし否決」といわれる規定がある。衆議院の優越規定の一つだが、予算や条約などの自然成立と異なり、「参院が否決したと見なす動議」を可決する必要がある。そして、参議院から戻された法案は、衆議院で出席議員の3分の2以上の多数による再可決で成立する。参考のため、この時期に再可決により成立した法案を示すと、以下の通りである。

暫定税率が復活することによって、暫定税率の失効によって低下していたガソリン価格は上昇した。また、2008年度道路関係予算が追加配分されることになった。その額は2兆3685億、08年度予

図表3 ねじれ国会で再可決により成立した法案

成立日	法律名
1月11日	インド洋での給油活動特別措置法
4月30日（日本経済新聞、2008年5月14日など）日	改正租税特別措置法※ 特例公債法※ 改正地方税法※ 改正地方交付税法※ 地方法人特別税暫定措置法※
5月13日	道路財政特別措置法

(注) ※は見なし否決を適用（「日本経済新聞」2008年5月14日など）

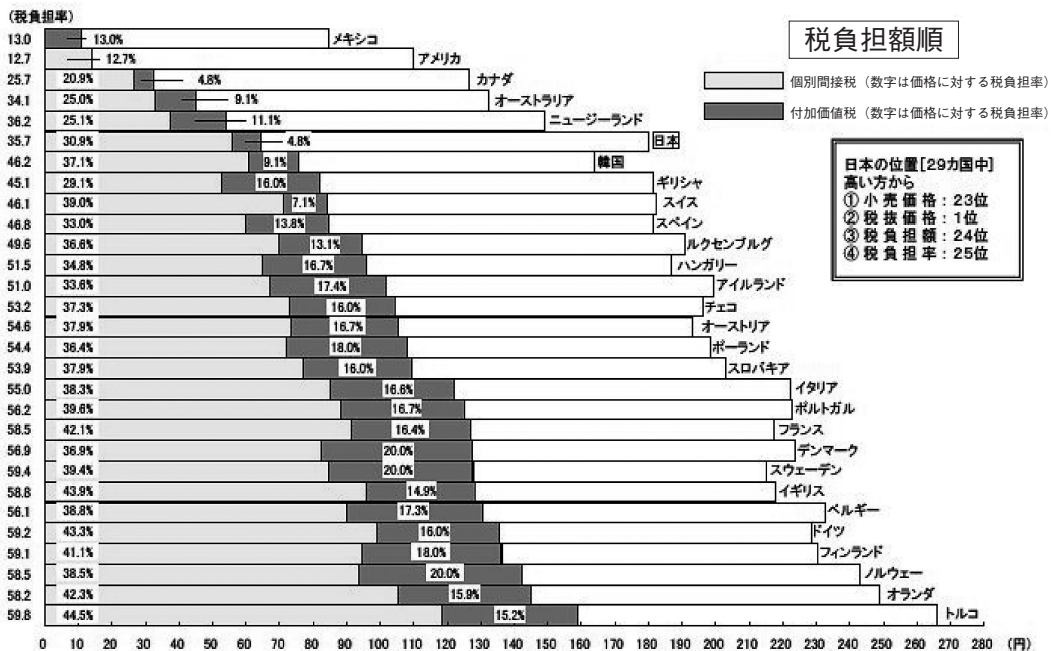
算の68%に達する。ただし、暫定税率の一時失効で国の道路財源の不足は1200億円に上る見込みで、コスト削減や工期延長で国の直轄事業費を900億円圧縮することになる。この直轄事業費の削減が、本稿の冒頭で述べた2008年度末の国直轄事業負担金に対する地方の異議申し立ての要因になったのではないかと（「読売新聞」2008年5月2日参照）。

暫定税率の復活により、2008年5月のレギュラーガソリンの小売価格は30円/ℓ前後上がり、160円/ℓになった。しかし、図表4に示したように、ガソリン価格はOECD諸国と比較して高い方ではない。

米国は日本より安いと、英国、フランス、ドイツを始めOECD各国は軒並み日本より高い。また付加価値税はもちろん、個別間接税も決して高くない。これも政府が暫定税率を正当化する理由だろう。問題は、単に税率が高いかどうかだけではない、どのような使い方をされるかにもかかわっている。

たとえば、図表5に示したように、ガソリン価格が日本より高い諸外国の多くは、使い道を一般財源としている。この使い道の問題も含めて検討する必要がある。つまり、一般財源とし、暫定税率が必要であればそれを本税率とすればよいのである。当然、その時には課税の根拠は自動車利用の「便益」ではなく、自動車利用がもたらす「費用」（大気汚染、地球温暖化等自然環境への負荷だけでなく、交通事故による社会的損失なども含めて）と考えればよいだろう。

図表4 ガソリン価格等の各国比較（2008年第3四半期）



財務省ホームページより

図表5 諸外国の環境関連税

	名 称	課税対象	使 道
ノルウェー	炭素税	ガソリン、石炭など	一般財源
デンマーク	炭素税	ガソリン、軽油、天然ガス、電気など	一般財源（社会保険料負担の軽減、省エネ投資補助など）
オランダ	一般燃料税	石炭	一般財源
	エネルギー税	天然ガス、軽油、電気など	
英 国	炭化水素油税	ガソリン、軽油、重油など	一般財源
	気候変動税	天然ガス、石炭、電気など	一般財源（省エネ投資への法人税控除など）
ドイツ	エネルギー税	ガソリン、軽油、石炭など	一般財源（年金保険料負担軽減など）
	電気税	電気	

「日本経済新聞」2008年5月13日

3 予算原則

暫定税率があくまでも一時的・臨時的な税率であるように、特定財源も予算原則からみて本来あるべきものではない。予算原則は、予算編成・執行のあり方を定式化したもので、国民が議会を通じて予算を統制する基準であり、財政民主主義の基本である。したがって、特定財源の問題を考える前に、予算原則について触れておこう。

予算原則として、一般に次の点が指摘される。1) 公開性の原則、2) 完全性の原則、3) 統一性の原則、4) 限定性の原則、5) 厳密性の原則、6) 事前承認の原則である。

1) 公開性の原則とは、議会審議のためだけでなく、国民が財政について把握し、意見を述べるができるようにする財政情報を定期的に、分かりやすい形で公開しなければならないという原則である。分かりやすく公開するという意味で、明瞭性の原則とも言われる。

2) 完全性の原則とは、すべての財政収入と財政支出を計上する総計主義の原則である。たとえば、徴税を行うためには、当然徴税費用がかかる。徴税した額から徴税に必要な費用を引けば、実際に国が手にすることのできる税収入になる。財政収入を売上額、徴税費用を売り上げにかかる費用とすると、その差額、つまり売上額から売り上げに必要な費用を引いたものが利益となる。民間企業の場合、一番問題になるのは、利益の額である。いうまでもなく、いくら売上額が多くても、それ以上に売上げのための費用がかかり、利益が出なければ企業は存続できない。つまり、売上額から費用を引いた額が問題となる。

高度経済成長期には、日本企業の行動様式の特徴として「売上高中心主義」、「シェア中心主義」がいわれた。それが低成長への移行とともに利益中心主義に変化したともいわれる。その利益もキャッシュ・フローを中心に見ていく必要があるとの見方も出てきている。利益が出な

ければ、売上額がいくら大きくなっても存続していくことができないことは明らかである。実際、売上額は着実に増加し、損益計算上では利益が計上されているにも関わらず、倒産する、いわゆる黒字倒産の企業も出ている。

一方、税収入を問題とする時、税収入自体は同じであるが、徴税費用がかかる税については、徴税費用がかからない税より徴税を後回しにする、また、徴税費用が税収入を上回る場合は徴税しないとすれば、著しく不公平になる。徴税に抵抗し、徴税費用を高めることによって、徴税を免れようとする傾向を助長するだろう。また、財政支出を計上する時に、その財政支出から得られる収入を差し引けば、実際にかかった経費が分からなくなり、収入を生み出す事業の経費が低く評価されることになる。

財政の場合、事業によって生み出す利益の額の前に、国民がその全体像を知ることが基本なのである。つまり、すべての財政収入と財政支出の総額を計上する総計主義が原則となる。

3) 統一性の原則とは、特定収入と特定支出が関連づけられ、関連づけられた特定収入と特定支出がそれぞれ一つの予算とされ、別個に取り扱われていたものを、ひとつの予算に統一する原則である。つまり、収入は収入としてまとめて計上され、支出は支出で収入と関係なくまとめて計上するという原則である。そこから派生してノン・アフェクタシオンの原則（アフェクタシオンとは特定の収入と特定の支出を結びつける充当関係をいう）とも言われる。特定財源はこのノン・アフェクタシオンの原則に反する。

4) 限定性の原則とは、量的限定性、質的限定性、時間的限定性をいう。予算に決められた額を超えて歳出をしてはいけないという量的限定、決められた項目以外の項目に使用してはいけないという質的限定性、そして予算を執行する期間、会計年度を超えてはいけないという時間的限定性である。

これは、予算は複数年度にわたって組まれるものではなく、単年度ごとに作成しなければならないという単年度主義の原則を前提としている。そして、単年度主義原則を前提として、各会計年度は独立していなければならないとする会計年度独立性の原則とつながる。

5) 厳密性の原則とは、収入と支出の予定額を厳密に見積もることである。

6) 事前承認の原則とは、会計年度が始まるまでに予算が編成され、議会の承認を得なければならないという原則である。

以上述べてきたと予算原則に照らして、道路特定財源による道路整備はノン・アフェクタシオンの原則に反するだけではない。国直轄事業負担金の不明確性は公開性の原則に反する。また、道路整備計画によって複数年度の事業計画が作成され、それが道路特定財源によって担保されていることは単年度主義の原則からみてどうであろうか。また、公共事業一般にみられることであるが事業費が当初の予測を大きく超えることがしばしばであり、これは厳密性の原則から見て当然疑問視される。

【次号に続く】

（かとう いちろう・本学経済学部教授）