

道路特定財源と国直轄事業負担金 ②

—— 暫定税率と予算原則 ——

加 藤 一 郎

高崎経済大学論集 第52巻 第3号抜刷
平成21年12月28日

道路特定財源と国直轄事業負担金 ②

—— 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 ② —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、前号〉
- 〈以下、本号〉
- 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

4 特定財源の問題

4.1 特定財源と道路特定財源

特定財源には、先に触れたように、狭義の意味と広義の意味がある。税法以外の法律によって用途を定めている狭義の特定財源と、税法が用途を定めている目的税である。また、特定財源の説明としては、もっと簡単な説明をしているものもある。たとえば、「間接税の中には、税収の全額または一部についてその用途が特定の財政収支に向けられているものがあり、これらの税目を便宜上特定財源とよんでいます。これらの項目はいずれも税負担と特定の公共サービスとの間で密接な対応関係があり、受益者負担的あるいは原因者負担的な性格を持っています。」という説明である(尾崎護 [1991年] 128ページ)。

ここで問題になるのは道路特定財源である。道路整備のためには揮発油税などが特定財源として確保されてきた。図表6で道路特定財源の種類を示したが、問題の焦点になった揮発油税などは1954年、戦後復興から高度経済成長の時期に導入された。その後、道路特定財源は、高度経済成長が終わる1970年代まで相次いで創設されていった。

2006年に、いわゆる「骨太の方針」¹によって社会保障関係費の年2200億円の削減が進められなど、教育、医療そして雇用など様々な分野に深刻な影響をだしているなか、道路整備が特定財源で進められている事態に対して批判が起こった。

この間、公共事業費の削減が行われたこともあって、道路特定財源に余剰が出てきたのである。一般財源と特定財源は性格が異なるから、一般財源で行われている社会保障費などの削減と道路整備財源に「余剰」が発生することは関係がないという見方もある。確かに、一般財源と特定財源は異なる。しかし、年金、医療、介護そして最近では生活保護の分野でも多くの問題が顕在化している中で、そのような見解が説得的であるとはいえない。

図表6 道路特定財源の種類

	税 目	課税開始	課税対象
国 税	揮発油税	1954. 4	揮発油
	地方道路税	1955. 8	揮発油
	石油ガス税	1966. 2	自動車用石油ガス
	自動車重量税	1968. 7	車検を受ける自動車等
都道府 県 税	自動車取得税	1971. 12	自動車の取得
	軽油引取税	1956. 6	軽油の引き取り

今井勝人 [2008] 7ページ

1 「骨太の方針」とは、2001年6月に答申された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」に対して、同年4月に就任した小泉首相が、「聖域なき構造改革」とともに使用した言葉である。

道路特定財源と国直轄事業負担金②（加藤）

たとえば、年金では、年金の記録漏れ、年金保険料の引き上げ、年金給付額の見直し問題、基礎年金の税負担割合の3分の1から2分の1への引き上げなど。医療では、財政負担とともに医師不足と財政危機を要因とする公立病院等の閉鎖、国民健康保険料を支払えない家庭の児童が診療を受けられない、後期高齢者医療の問題。介護では、十分とはいえない介護サービスの下で一層のサービス低下と保険料の増大という問題が連日のように報道された。

そして、ワーキングプアやホームレスが増え、生活保護の受給者は増大しているなか、生活保護者を入居させていた無届けの老人施設で火災が発生し死者が出る事件などが起こった。

社会保障政策を担う舛添厚生労働相は、社会保障費を年2200億円圧縮する政策に関して「そろそろ限界に来ている。」と重ねて強調した上で、「必要な道路は必要だが、人命の方が大事だ。財源の配分を変えるべき時期に来ている。」と述べ、道路特定財源を一般財源化し、社会保障費に充当することを視野に議論すべきとの認識を示した（「上毛新聞」2008年5月9日）。

道路特定財源の問題のもう一つは、その金額が無視できないほど大きいことや「余剰」が発生していることともに、国と地方の間に錯綜した関係があることである。

図表7 国と地方の道路特定財源の関係
(2008年度の道路特定財源の当初予算、5.4兆円)

	国	地方
税収	75% (4兆円)	25% (1.4兆円)
↓国税から譲与税として0.7兆円が地方に		
実質的な収入	60% (3.3兆円)	40% (2.1兆円)
↓国が補助金などで1.4兆円を地方に配分		
最終的な収入	35% (1.9兆円)	65% (3.5兆円)

「日本経済新聞」2008年5月5日

上の表から明らかなように、道路特定財源の税収額は国75%（4兆円）、地方25%（1.4兆円）と国中心にかなりの額になる。そして、国から地方への道路財源の移転が譲与税として0.7兆円、補助金などで1.4兆円が配分され、最終的には国が35%（1.9兆円）、地方65%（3.5兆円）と地方が逆転している。

それは、国税の地方道路譲与税の全額、自動車重量税の3分の1、石油ガス税の2分の1が譲与税として地方に配分され、また交付金や補助金として1.4兆円が国から地方に移転されるからである。そして、この問題は、国直轄事業の問題と深くかかわっている。その点については、国直轄事業負担金の問題を検討する際に触れることにし、次に、道路特定財源の一般財源化の問題を見ていこう。

4.2 道路特定財源の一般財源化

政府・与党は道路特定財源を一般財源化することに2008年4月11日合意した（「日本経済新聞」2008年4月11日）。その合意内容は、①09年度からの道路財源の一般財源化、②揮発油税などの暫

定税率の維持、③必要な道路の確保、④暫定税率失効に伴う地方の減収分の手当などであった。小泉首相相当時から公約であった一般財源化を打ち出す一方、暫定税率の維持はもちろん、必要な道路の確保ということで事実上の道路特定財源の継続を決めた。さらに、暫定税率失効に伴う地方の減収分を手当てする方針も盛り込んだ。

この政府・与党の合意を、閣議決定によって確かなものにするために政府は、5月13日、道路特定財源の廃止を閣議決定した。その内容は、以下の通りである。

図表8 道路特定財源一般財源化閣議決定全文

道路特定財源等については、以下の基本方針のとおりとする。

- 1、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。
政府全体で、行政と密接な関係にある公益法人について、6月末までに集中点検を実施し、支出の無駄を徹底的に排除する。
- 2、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。
その際、地方財政に影響を及ぼさないように措置する。また、必要と判断される道路は着実に整備する。
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09年度から適用されないこととする。
- 3、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。
- 4、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、08年度道路予算の執行にも厳格に反映する。
- 5、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、国の責任において適切な財源措置を講じる。
その際、地方の意見にも十分配慮する。
- 6、これらの具体化を進めるため、道路特定財源等に関する閣僚会議を設置する。

「読売新聞」2008年5月14日

そして、同日、改正道路整備費財源特例法²案を、衆議院で与党の賛成多数で再可決、成立させた。この法案の骨子は以下の通りである（「上毛新聞」2008年5月14日）。

- ① 揮発油税と石油ガス税の税収を道路整備に充てる道路整備特定財源制度を2008年度から10年間延長。税収が道路整備費を上まわる場合は余剰分を一般財源化。
- ② 国土交通省は2008年度から10年間の道路整備費を盛り込んだ中期計画案を策定。

2 正確には「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」である。なお、この法律には、高速道路利便増進事業という名目で、税金投入によって高速料金を値下げする仕組みが組み込まれている。休日の高速料金が1000円になったことには、好意的な評価が多いが、その分、税金が投入されているという事実も確認しておく必要がある（宮川公男「高速料金、税金で穴埋め、議論必要」『読売新聞』2009年5月6日）。

また、2008年度第2次補正関連法（財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行及び財政投融资特別会計からの繰入の特例に関する法律）によって、定額給付金とともに、2011年3月末までの高速料金の値下げが、財政投融资特別会計からの一般会計への繰入によって行われている。

- ③ 国の直轄事業、補助事業の地方分担分を無利子で融資する「地方道路整備臨時交付金」として地方に配分。
- ④ 高速道路の料金引き下げや簡易型インターチェンジ増設のため、2008年度からの10年間で2兆5000億円を活用。

この法律には④の簡易型インターチェンジを始め検討すべき多くの内容があるが、ここでは、一般財源化の決定と今後10年間のガソリン税収を道路特定財源に充てるという①の矛盾についてみておこう。

この矛盾に対して、福田首相は13日、記者団に「地方に迷惑をかけない、経済全体にも悪い影響を与えないためには、どうしても必要だ。」と改正法成立の必要性を強調した。改正法には、ガソリン税の4分の1を地方に回す「地方道路整備臨時交付金」（6825億円）が定められており、臨時交付金の予算執行が遅れると、地方の道路整備に影響が出るという事情があったからだ。矛盾を解消するには、税収を特定財源に充当する規定を08年度の1年間に限定するよう、与野党で法案を修正するという道もあった。しかし、民主党が修正に応じないと考え、原案通り再議決に踏み切った（「読売新聞」2008年4月14日）。

一般財源化と特定財源の維持という矛盾の中で道路財源の使い方はどのように変化したのだろうか。その点を見ていこう。

4.3 道路特定財源の使途の変化

特定財源の廃止で道路整備などに使う資金の流れが変わる。図表9はその概略を示したものである。2008年度までは、特定財源制度が維持されていたが、2009年度からは全額一般財源化される。

図表9 道路特定財源の使い方

税収		使い方	
08年度見込み5.4兆円		08年度	09年度
国：約3兆3000億円	揮発油税 2兆7700億円	特定財源制度を維持 道路整備へ自動的に充当 4兆8000億円	全額一般財源化 道路整備を含め 予算編成時に決める
	自動車重量税 5500億円 石油ガス税 140億円		
地方：約2兆1000億円	軽油引取税 9900億円	地方への無利子融資など 一般財源化 1900億円	
	自動車取得税 4000億円		
	自動車重量譲与税 3600億円		
	その他		

「日本経済新聞」2008年5月14日

特別会計（2007年度までは道路整備特別会計、2008年度は社会資本整備事業特別会計道路整備勘定）に直接入っていた揮発油税も一般会計に入ることになる。

そして、道路整備に自動的に充当されていたものが、予算編成時に決定されることになる。しかし、これまで述べてきたように、これまでの特定財源の大部分が、事実上、道路整備のために使う仕組みが残されている。

変化は、これまでの道路財源の「余剰」部分の使い方が自由になることである。つまり、政府が公共事業費の前年度比3%削減を続けているため、道路特定財源の税収が道路予算を上まわる「余剰」が毎年度5900億円生じている。これまでは道路整備にしか使えない縛りがあり、「余剰」の大半を、「開かずの踏切」対策など道路と多少関連のある事業に割り当ててきた。

その「余剰」の使い道は自由になる。だから、どれだけ自由に使えるかは「余剰」をどれだけ生み出すか、道路予算をどこまで削れるかにかかっている。道路関連の公益法人の統廃合などや無駄な道路を造らないという歳出改革が行われなければ、一般財源化が骨抜きになる可能性もある。

道路財政特別措置法に盛り込まれた「地方道路整備臨時交付金」の見直しも問題となる。国の揮発油税収の4分の1にあたる年6800億円分を国土交通省が地方自治体に配分する仕組みだが、これも一般財源化に伴って見直される。だが国交省や自民党の道路族議員等は地方の道路整備に関与する枠組みを残したい考えで、ここでも改革後退リスクが潜む（『日本経済新聞』2008年5月14日）。

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

地方自治体の道路財政は、目的別歳出の土木費、性質別歳出の普通建設事業費によって示されている。目的別歳出の土木費は1997年度21.8%で（2番目が教育費19.2%）で、それが2007年度には15.0%（1番目は民生費19.0%）になった。つまり構成比を6.8ポイント低下させた。高齢化の進行と公共事業の削減が行われてきたことを示す。しかし、なお高い比重を占めている。

性質別分類の普通建設事業費は1997年度28.4%（人件費27.6%）から2007年度15.2%（人件費28.3%）に半減した。目的別歳出で普通建設事業費に相当するものが大きく削減されたことを示している。

国直轄事業負担金が示される性質別歳出についてみていくと以下のようなようになる。

図表10 普通建設事業費の状況

	2007年度			1997年度		
	都道府県	市町村	純計額	都道府県	市町村	純計額
補助事業費	44.2	35.9	40.8	48.4	29.9	39.9
単独事業費	40.6	59.6	50.0	44.5	65.9	55.7
国直轄事業負担金	15.1	1.8	9.3	7.1	0.9	4.5

『地方財政白書』平成11年版、平成21年版

この表は最近の10年間に普通建設事業費の内容が大きく変化したことを示している。上に述べたように、普通建設事業費が大きく削減される中、都道府県が補助事業費と単独事業費の構成比とともに減らす一方、市町村は単独事業費の構成比を低下させながら補助事業費の構成比を増加させている。補助金の一般財源化の影響が都道府県でより強くでたと言えるだろう。

さて、問題は国直轄事業負担金である。10年間で倍以上の構成比になっている。とくに都道府県の構成比は高い。今回の国直轄事業負担金をめぐる問題が都道府県のレベルで問題にされることが多いのも当然のことといえるだろう。

国直轄事業負担金に対して、「各地方団体においては、この負担の制度を問題視する意見も強いが、国から地方への移転と比べれば、その規模は小さい」³というのが一般的な見方であろう。しかし、都道府県ではその構成比が15.1%にまで急拡大していることを踏まえれば、国から地方への移転と比べて「小さい」としても、看過できる問題ではなくなっている。

5.2 国直轄事業負担金

国直轄事業負担金の根拠となっているのは、地方財政法である。地方財政法第17条の2は〈地方公共団体の負担金〉を定めており、「国が第10条の2及び第10条の3に規定する事務を自ら行う場合において、地方公共団体が法律又は政令の定めるところによりその経費の一部を負担するときは、当該地方公共団体は、その負担する金額（以下地方公共団体の負担金という。）を国に対して支出するものとする。」としている。

同時に、同法では、「当該地方公共団体の負担金の予定額は、当該工事の着手前にあらかじめ当該地方公共団体に通知しなければならない。事業計画の変更等により負担金の予定額に著しい変更があった場合も、同様とする。」（第17条の2）となっている。さらに、「地方公共団体は、前項の通知を受け取った場合において負担金の予定額に不服があるときは、自治大臣を経由して、内閣に対し意見を申し出ることができる。」（第17条の3）となっている。

つまり、国直轄事業負担金について、地方公共団体はあらかじめ予定額を通知され、大きな変更があったときにはその旨を知らされ、不服があれば意見を言うことができる。このような制度が機能していれば、今回の事態は起こらなかっただろう。ここには、人、物、金、情報を通じる国と地方との曖昧で不明朗ななれ合いの関係もあっただろう、国からの報復を恐れる地方の弱みもあったかも知れない。しかし、厳しい財政状況の下で、情報公開の最前線に立たされている地方公共団体にとって、説明責任を果たせないような請求書を受け取ることはできなくなった。そして、地方分権の流れはその動きを強固なものにした。

さらに、この国直轄事業負担金が必要な問題とならなかった理由がある。その点について、自治省 [1980] は次のように指摘している。「昭和28年度国庫予算の編成に際し公共事業費が飛躍的に

3 青木宗明 [2004年] 18ページ。

増額され、地方公共団体の負担を著しく増加することとなった。他面、当時既に地方財政は窮乏の状態におかれ、直轄事業について国に納付すべき負担額は滞納がちであった。そのような事情からこの種の地方公共団体の負担金は将来分割して納付すればよいこととして差し当たり地方公共団体の資金繰りの緩和が図られた。すなわち、この負担金の納付方法について交付公債による分割延払いの方法が制度化されるに至り、当該年度の現金納付が、将来に繰延べされることとなった。昭和31年度には、27年度以前の未納負担金についても、同様の交付公債による分割延払いが認められた。しかし、この制度は、地方の歳出予算に計上されず、事業についての十分な批判がなされる機会もなく、いたずらに債務の累積が行われ、財政の健全化を損なうこととなるので、昭和35年度においては、国の特別会計における直轄事業にかかる地方負担分について、次いで昭和36年度において一般会計における直轄事業負担分についてもこの制度を廃止することとされた。」(同書、20ページ)。

5.3 国直轄事業負担金の展望

これまで何故、国直轄事業負担金が廃止されなかったのだろうか(「読売新聞」2009年9月16日参照)。

国直轄事業負担金には、建設(地方負担3分の1)と維持管理(約45%)があり、2009年度は地方財政計画ベースで総額約1兆円。このうち、維持管理負担金は1735億円。国土交通省関係がほとんどを占め、道路(直轄国道など)1014億円、治水(河川、砂防、ダム)689億円、都市公園28億円となっている。農林水産省関連は、農業農村整備(土地改良)が4億円。国直轄事業負担金について、国交省幹部は、「維持管理負担金を廃止すれば1700億円の財源が無くなる。これを補填するためには、国直轄事業の建設費を抑えるか、国庫補助事業の削減をするかしかない。」と存続を主張し、財務省も廃止反対論が多い(「読売新聞」2009年5月5日)。

国の各省の抵抗が強いことは、その抵抗に抗することが地方自体にとって困難であることを示す。大阪府知事が、地方分権改革推進委員会のヒアリングで「関西国際空港の連絡橋に対する直轄負担金を拒んだら、高速道路料金の割引対象にならなくなると国から言われた」と述べたように、国からの嫌がらせに対する心配がある。

また、地方自治体の職員が、国の各省の官僚と一体化していて、自治体から声を上げにくい面がある。国交省の場合、2008年6月時点で270人が都道府県に出向、このうち土木部長など部長級以上の幹部は53人いる。新潟県知事は、「知事は交代するけれど、各省は未来永劫続くから、職員の中には各省の意向を優先する傾向が消えない」と指摘している。

さらに、知事の中にも国直轄事業負担金の廃止に賛成とは言えない人もいる。長野県は「三遠南信自動車道(長野～静岡:約100キロ)を国直轄事業で建設中である。それに対して、長野県知事は、「国の補助金を受けて県道として建設すれば、国の補助と県の負担が事業費の2分の1ずつだが、国直轄なら県は3分の1の負担ですむ」「制度改革の議論は理念だけで走ってもらっては困る。」とする。

そうした事由があるにもかかわらず、国直轄事業に自治体が反発を強めている理由は、自治体をめぐる状況が大きく変わったからである。

つまり、議会や住民への情報公開が必要となっていること。地方交付税の減少、地域経済の疲弊で自治体財政が縮小し、内訳が分からないままの負担金を出す余裕がないこと。公共事業の補助金では、退職金、管理職の給与、道路・河川の維持管理をする事務所の改築費などは対象外となり、各省に細かく審査され、会計検査院の検査対象になるのに、直轄負担金は国家公務員の退職金や退職手当も入り、請求金額や内容が適切かどうかを地方は精査する機会もないこと、などである。

全国知事会は国直轄事業負担金について次のように主張する。

直轄事業は基幹道路や重要河川に限定。直轄事業費は国が全額負担する。地方が担う事業は権限と財源を地方に移す。そして、全体の2割程度（国直轄事業負担金1兆円の内、維持管理費は700億円）を占める直轄国道などの維持管理費は国が負担すべきとして、地方負担の廃止を要望した。地方分権推進委員会は次のような意見書を出している。

図表11 地方分権推進改革進委員会：国直轄事業負担金の見直しを求める意見書

<p style="text-align: center;">国直轄事業負担金に関する意見の骨子</p> <p>■直轄事業の縮減 国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものに限定し、直轄事業そのものを縮減</p> <p>■透明性の確保・充実 負担金の経費内容と積算根拠の地方自治体への情報の開示の徹底 直轄事業の実施、変更にあたり、事業内容や事業費を含めて自治体と事前に協議する仕組みを設ける</p> <p>■負担金のあり方の見直し</p> <p>維持管理費の負担金は廃止すべきだ 整備費の負担金は、地方の受益と負担の観点や節度ある直轄事業の採択などを考慮、検討し、改革を進めるべきだ</p>

「読売新聞」2009年4月25日

国土交通省は、国の公共事業費の地方負担を公開することになり、その旨を地方自治体に通知した。4月30日、国の公共事業費の地方負担の詳細な内訳を初めて公開し、都道府県や政令指定都市に通知した。これまでは事業ごとの負担額とそれに占める人件費等しか明らかにしておらず、全国知事会などが明細を求めていたものに応えたものといえる（「日本経済新聞」2009年5月1日）。

もちろん、今後すんなりと国直轄事業の問題、そして道路特定財源問題、さらに道路行政全体の問題が解決に向かうとはいえないが、高度経済成長が終わり、厳しい環境制約、少子高齢社会で、地方分権の流れを食い止めることも困難だろう。

（かとう いちろう・本学経済学部教授）

参考文献

[文献]

- 青木宗明「国と地方の財政関係」。和田八束・星野泉・青木宗明編『現代の地方財政』2004年。
池田勝彦『調査と情報』第539号、2006年8月。
石友弥「特定財源をめぐる政治の攻防」『都市問題』99巻1号、2008年1月。
今井勝人『現代日本の政府間財政関係』1993年。
今井勝人「戦後財政における道路特定財源の機能と将来」『都市問題』2008年1月。
尾崎護『税の常識』1991年。
自治省『地方財政のしくみとその運営の実態』1980年。
総務省『地方財政白書』（各年版）。
宮川公男「高速料金、税金で穴埋め、議論必要」『読売新聞』2009年5月6日。

[ホームページ]

- 国土交通省ホームページ
財務省ホームページ
社団法人日本自動車工業会ホームページ

[新聞]

- 「上毛新聞」
「日本経済新聞」
「読売新聞」