

国土交通政策の課題

国土交通委員会調査室 はたけやま はじめ
 岡山 肇

我が国は、本格的な人口減少・高齢化社会の到来、急速な経済のグローバル化、地球環境問題の深刻化など、歴史的な転換期を迎えており、このような時代の潮流の変化に早急かつ抜本的な対応を迫られている。このため、国土交通省は、昨年8月、中長期的な観点に立った国土交通政策の方向性を示した「これからの重点政策」を発表した。

それによると「信頼」、「発信」、「改革」、「挑戦」、「連携」の5つを政策展開のための視点として、「世界の成長と活力を我が国に取り込む基盤づくり」、「自立した活力ある地域づくり」、「歴史、風土等に根ざした美しい国土づくりと観光交流の拡大」、「地球環境時代に対応したくらしづくり」、「安全・安心で豊かな社会づくり」の5つの政策を重点的に進めることとしている。

同重点政策に基づき平成20年度予算が組まれたほか、今年中には、「国土形成計画」(2008年度から、おおむね10年後を見通した新たな国土像を示す長期計画で、4全総、5全総「21世紀の国土のグランドデザイン、平成10年3月31日閣議決定」)など国土総合開発計画の後継である。)や「社会資本整備重点計画」が策定されることとなっている。

一方、これら中長期的な政策課題のほか、昨今大きな議論を呼んでいる課題も浮上している。

一つが、いわゆる「道路特定財源」の存否をめぐる議論である。道路整備に用途が限定されている揮発油税など「道路特定財源」の暫定税率が今年末で期限を迎え、その取り扱いをめぐる政治的に大きな議論を呼んでいる。政府・与党と現在政策判断を明らかにしている民主党とではその考えが大きく異なっており、さらには地方自治体、自動車関係団体、税負担者たる輸送業者、自動車ユーザーもそれぞれ固有の主張をしており、道路特定財源、さらには自動車税制そのものの在り方をめぐって今後更なる議論を呼ぶことが予想される。

もう一つは、平成17年、世間を揺るがした耐震強度偽装事件を契機に改正された建築基準法の施行をめぐる課題である。改正法は昨年6月に施行されたところであるが、居住者の安全性を確保する観点から改正された建築確認手続きが手続きを長引かせる結果を招き、家屋やビル、マンション建設にブレーキをかけてしまっている。さらに建材の偽装も次々に発覚、この状態が続けば、景気、経済活動などマクロ経済にも影響を及ぼすのではないかとまで懸念されてきている。

さらに一つが地域再生問題である。グローバル化の進展や急激な構造改革、規制改革によって世代間や地域間の経済格差が拡大したとされ、大きな政治課題となっている。このうち、都市と地方との格差問題については、昨年12月の与党税制改正大綱による法人事業税の一部を都道府県に再配分し直す地方法人特別税、ふるさと納税などの税制改革、地方版の産業再生機構ともいべき地域力再生機構の設立、各省連携して財政、

税制、金融支援を総合的に行う地域再生戦略など、各種の地域再生・活性化対策が政府、与党から打ち出されてきた。

そこで、以下では、この3つの問題を国土交通政策の当面の課題として指摘することとするが、建築偽装問題は、今後の推移を見守る必要があるため問題発生の際と現状を指摘するにとどめ、また地域再生については、今年度から徐々に政策が立ち上げられることから、同じく現状と今後の注目点などを指摘するにとどめることとする。最後に道路特定財源について、それが今通常国会で最大の議論を呼ぶことが予想されるため、昨年12月の政府・与党合意を基に、その概要と関連する論点を指摘していくこととする。

1. 建築偽装

平成17年、世間を揺るがした耐震強度偽装事件を契機に改正された建築基準法が昨年6月施行された。その内容は、建築確認・検査を一層厳格に行うというものであった（高度な構造計算を要する一定の高さ以上の建築物について構造計算適合性判定の義務付け、三階建て以上の共同住宅について中間検査を義務付け等）。

これにより、マンションなど共同住宅の安全性が一層確保され、住宅需要者にとって安心をもたらすことが期待された。

ところが、安全性を確保するために改正された建築確認手続きの厳格化が、申請者、申請を審査する機関双方の改正内容に対する理解が進まないままスタートしたため、双方の慎重化を招いた。その結果、あまり確認手続きの厳格化とは関係ないと思われる個人住宅などの建設にもブレーキをかけてしまっている。

各種統計によれば、建築確認件数は、昨年7月は36,552件と前年同月比39.4%の減少、8月46,359件24.5%減、9月42,414件27.5%減、10月53,218件11.1%減となっており、新設住宅の着工戸数でも、6月が121,149戸と対前年同月比6.0%増であったものが、7月は81,714戸で前年同月比23.4%減、8月は63,076戸で同43.3%減、9月63,018戸で同44.0%減、10月76,926戸で同35.0%減と前年同月比で4割前後の大幅な落ち込みを示した。10月の住宅着工数も706,920戸、同35.0%減と、依然高い減少率を示した。この状態が続けば、景気、経済活動などマクロ経済にも影響を及ぼすのではないかとまで懸念されてきた。

そのため、国土交通省は、昨年9月には改正建築基準法に基づく確認申請手続の円滑化を図られるよう「改正建築基準法の円滑施行に向けた更なる取組」を発表、都道府県ごとの周知の徹底、改正建築基準法アドバイザーの登録と地域研修会への派遣、地域の構造設計実務者に対する支援、指定構造計算適合性判定機関等に対する技術的支援、確認審査等に関する苦情の受付などを発表した。また、10月には、「改正建築基準法の施行に関する追加措置」として、都道府県知事あて総務省との連名通知の発出(平19.10.9)。

建築関連の中小企業者対策の実施（a.特別相談窓口の設置、b.セーフティネット貸付（経営環境変化対応資金）の適用、c.既往債務の返済条件緩和の対応）（平19.10.9中小企業庁）が行われるとともに、関連中小企業に対する民間金融機関による金融の円滑化の要請（平19.10.16）が国土交通省から金融庁に行われた。

さらに、12月には国土交通省の働きかけにより建築士事務所協会など建築技術関連団体等が「建築確認支援センター」を設置、中小の建設業者による建築確認申請手続きのサポートを行う措置等が講じられることとなっている。

こうした措置もあって、11月の全国の住宅着工数は10月より若干回復するなど最近では建築確認、着工の遅れが徐々に解消、平常に戻りつつあるといわれているが、依然予断は許されない。

また、昨年10月から11月にかけて、こうした状況に拍車をかけるように、ニチアス、東洋ゴム等による建築資材の耐火性能の偽装も発覚した。その影響で住宅の性能を維持するため性能偽装された建築資材の取替え等の作業が必要となり、ハウスメーカー等による発注者への引渡しが遅れるなど、耐震偽装問題と同じような影響を経済へ与えている。これら一連の偽装による関連産業への波及を防止するため、国土交通省と内閣府など8府省庁は昨年12月14日、局長級による連絡会議を設置、着工の遅れに伴い経営が悪化している中小企業への対策や、建設資材の需要の変化への対応などに連携して取り組むこととした。

このような建築偽装と政府の対応がもたらした国民生活、経済への悪循環について、福田首相も昨年12月10日の参議院決算委員会における答弁で、「この新しい法律を緩やかに運用せいなんという話になったら、それこそまた将来の禍根を残すということですから、ここのところは辛抱どころだというように思います。ただ、若干のそういう準備遅れがあったということについては、これはその私どもにも責任があると思いますので、担当部署においてしっかりと対応策をきめ細かくしてまいりたいと思っております。」と政府の対応にも責任があったことを認めた。また、冬柴国土交通大臣も28日の閣議後の記者会見で、「改正で混乱が生じ、国民経済に影響を与えたことに心からおわび申し上げたい」と陳謝した。

おりしも今通常国会では、その福田首相が昨年10月の所信表明演説で表明した200年住宅構想を実現するための「長期耐用住宅等の整備の促進に関する法律案(仮称)」が提出される予定であり、これに基づく固定資産税減税等の措置により耐久性に優れ、維持管理や補修がしやすい住宅の普及や建て替えによる環境負荷の軽減が期待されている。

しかし、以上のような偽装事件や建築確認の停滞が今後も続いたら、建設業、建築業者へのユーザーの不信感が強まり、単に建築の遅れや住宅の買控えではなく、住宅、建設需要そのものの落ち込みにつながっていく可能性もある。このため、建築確認手続きの円滑化や偽装予防策の在り方などについて議論していく必要がある。

2. 地域再生

冒頭言及したように、政府、与党の間では、都市と地方との格差問題について、昨年12月の与党税制改正大綱による法人事業税の一部を都道府県に再配分し直す地方法人特別税、ふるさと納税などの地域格差是正策、地方版の産業再生機構ともいべき地域力再生機構の設立、各省連携のもと11月策定された財政、税制、金融支援を総合的に行う地域再生戦略の策定など、地域の再生・活性化対策などが打ち出されることとなった。

このうち、 の地域再生戦略は、昨年発足した福田内閣のもと、それまでの地域再生、都市再生、中心市街地活性化、構造改革特区推進各本部を統合した地域活性化統合本部(本部長、福田首相)を新たに設置、「地方と都市の共生」を理念として、地域の要求に応える一元的な相談窓口の設置、地域の再生を助ける地域活性化伝道師、応援隊等の派遣、必要とされた地域活性化策の省庁横断的な支援を行っていくというものである。

平成20年度には、最初の実施計画として「地方の元気再生事業」を立ち上げ、地方の自治体、関連企業、NPOなどが参加・協力して策定する地域再生プロジェクトをその策定段階から国が一体となって支援することとしている。具体的には、地域を地方都市、農山村地域、過疎地に分類した上、各地域の地元関係者が創意工夫によって作り上げる産業振興(地場産業育成、企業立地促進など)、暮らしの向上(医療、福祉、交通など)、交流促進(観光、二地域居住など)等の地域振興策を有識者等による選定委員会が採択しようというものであり、採択されたプロジェクトについては、関連する国の既存の地域支援策(例えば国土交通関連では、バス事業等地域交通の運営支援、施設の整備、公共施設のバリアフリー化事業など)が優先的に適用されるとともに、既存の支援策の無い分野についても必要な支援策を検討していくというものである。

この「地方の元気再生事業」は、地域再生のリーディングケースとして各地域の再生事業の参考になることが期待されるだけでなく、各省独自の地域活性化策の触先とされることも期待されており、国土交通省関係でも通常国会に歴史的資産、環境を有する地域のまちづくりを推進するための法律案(名称未定)、観光地の一層の競争力強化に必要な宿泊施設整備を促進するための法律案(名称未定)などが提出される予定である。また、観光立国推進基本法のもと我が国の観光立国としての立場を一層強化する観点から、国土交通省に外局の「観光庁」を新設するため、国土交通省設置法改正案も通常国会に提出される予定である。

このように、地域の再生に関しては、各省庁固有の地域政策と平行して省庁横断的な「地方の元気再生事業」が立ち上げられることとなったが、これら多様な支援策が相補って効果的に地域再生に結びつけばよいが、各支援策が重複したり、不要・無効な支援策であったりすることも、過去の事例では多々見受けられるところである。また、プロジェクト策定における地域の自主的な取り組みといっても、プロジェクトを推進していくためには核となるリーダー(地方自治体のメンバーとは限らない実質的な統率者、調整役)の存在が不可欠であることも明らかになり始めてきている。地域再生戦略では地域の再生を助ける地域活性化伝道師、応援隊等の派遣支援を謳ってはいるが、これらはあくまでもプロジェクトの支援スタッフであり、プロジェクトのリーダーではない。

今後、政府の地域再生戦略やその先駆けとなる地方の元気再生事業、さらには各省の地域活性化対策がどのような効果をもたらすのか、どのような支援策であれば効果的なのか議論していく必要がある。

3. 道路特定財源問題

揮発油税、自動車取得税などは道路特定財源として国道、都道府県・市町村道など道路

の整備費用に充てられているが、この道路特定財源が今、大きな政策課題となってきている。それは、この揮発油税等特定財源の暫定税率が今年3月末で期限切れ（自動車重量税は4月末）となること、もう一つが、平成20年度以降10年間の道路整備事業額を見積もる道路の中期計画が策定される必要があるためである。

自動車関係の税としては、現在、消費税は別として8種類あり、総額8兆円近い税金がかけられている。このうち、自動車税、軽自動車税は一般財源として使われるが、その他の税目は、道路特定財源としてもっぱら或いは相当部分が道路整備に使われることとなっている。さらに、このうち石油ガス税を除く揮発油税、軽油引取税、自動車重量税、自動車取得税、地方道路税は法律で決めた本来の税率（本則）を上回る、いわゆる暫定税率が租税特別措置法、地方税法附則などで上乗せされており、その上乗せ分だけで2兆5千億円を超えている。（表1）

表1 道路特定財源の税目、税率、税収（平成19年度）

税目	道路整備充当分	税率（本則）	税率（暫定上乗せ分）	税収（億円）
（国費分）				
揮発油税（S24年）	全額充当	24.3円/リットル	24.3円/リットル	28,395
自動車重量税（S46年）	国の税収分（3分の2が国の税収分、3分の1が自動車重量譲与税として地方税収分）のうち運用で77.5%が道路整備充当	自家用車では2,500円/0.5トン	自家用車では3,800円/0.5トン	5,549
石油ガス税（S41年）	国の税収分全額（2分の1が国の税収分、2分の1が石油ガス譲与税として地方税収分）	17.5円/キログラム		140
総計				34,076
（地方費分）				
地方道路譲与税（S30年）	全額充当（揮発油税と併せて課税）	4.4円/リットル	0.8円/リットル	3,072
石油ガス譲与税（S41年）	全額充当（石油ガス税の2分の1）			140
自動車重量譲与税（S46年）	全額充当（自動車重量税の3分の1）			3,599
軽油引取税（S31年）	全額充当	15円/リットル	17.1円/リットル	10,360
自動車取得税（S43年）	全額充当	取得価額の3%	取得価額の2%	4,855
総計				22,026
国、地方総計				56,102

（各種資料より作成）

暫定税率制度は、1974年、日本の高度成長時における全国道路網の整備を進めるために導入されたものであるが、その後、暫定という文言とは逆に延長や税率引上げが繰り返されてきた。現行の暫定税率は、揮発油税等国税は租税特別措置法、自動車取得税等地方税は地方税法附則に基づき、平成20年3月31日まで（自動車重量税については同年4月30日まで）適用されることとなっている。

しかし、1990年代の景気対策で膨らんだ国債の利払い負担が次第に国の財政事情を悪化させてきており、これを背景に道路特定財源の見直しに向けた動きが表面化してきた。特に政府レベルでそれが表面化したのは、小泉内閣の時であり、平成13年の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」（6月26日閣議決定）では、「税収を、対応する特定の公共サービスに充てることが一定の合理性を持ちうるとしても、他方、そのような税収の用途を特定することは、資源の適正な配分を歪め、財政の硬直化を招く傾向がある」と問題点を指摘し、見直しの方針を明らかにした。

これを受けて平成17年12月には政府・与党による「道路特定財源の見直しに関する基本方針」、18年12月には「道路特定財源の見直しに関する具体策」が閣議決定（内容は、後記19年政府・与党合意が、より具体的な内容となっているため省略。）され、自動車重量税（制度上は一般財源、表1参照）を使って、18年度予算では460億円、19年度予算では1,806億円が一般財源化されたほか、まちづくり（「まちづくり交付金」）など道路整備自体ではない分野に17年度は943億円、18年度は1,568億円、19年度は2,878億円と用途対象の拡大がなされてきた。

そして、昨年12月には、前記のように、今年3月末で期限切れとなる揮発油税等の暫定税率の取り扱い、平成20年度以降の道路の中期計画の事業額などを決定するため、政府・与党合意（以下、19年政府・与党合意という。）がなされるに至った。（表2）

概要は、今後10年間の道路の中期計画の事業量を59兆円以内とすること、税収の全額を毎年度予算で道路整備に充てる現行制度（道路整備費の財源等の特例に関する法律第3条など）を改めるための法案を今通常国会に提出すること、特定財源の税率については、18年の政府決定どおり今後10年間維持すること、高速料金引下げのため、特定財源を使って独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構の債務を2.5兆円削減する（そのための法律案が通常国会に提出される予定である。）などというものである。

このように、小泉内閣以来の道路特定財源、道路整備水準をめぐるさまざまな議論の中、政府・与党としては一応19年政府・与党合意によりその方針が固まったわけであるが、その合意内容をめぐっては今後もさまざまな意見や議論が交わされることが予想される。

以下、19年政府・与党合意事項に沿って、今後議論が予想される点を指摘してみる。

（1）道路の中期計画

平成20年度から始まる「道路の中期計画」は、本年改定される予定の社会資本整備重点計画の一環として策定されることとなっている10年間の道路整備計画であり、平成15年の現行社会資本整備重点計画の策定に伴い廃止された道路整備5カ年計画に相当するものである。

表 2

道路特定財源の見直しについて(19年12月7日 政府・与党合意)

昨年末の「道路特定財源の見直しに関する具体策」に基づき、以下の措置を講じることとし、関連法案を次期通常国会に提出する。

1 真に必要な道路整備の計画的な推進

1) 中期計画の策定及び推進

国際競争力の強化、地域の活性化、安全・安心の確保、環境の保全と豊かな生活環境の創造といった政策課題に対応するため、今後10年間を見据えた道路の中期計画を策定し、真に必要な道路整備は計画的に進める。

計画の推進に当たっては、厳格な事業評価や徹底したコスト縮減により重点化、効率化を図るとともに、道路に関連する施策の実施や高速道路料金の引下げ等を効果的に活用する。

中期計画の事業量は、59兆円を上回らないものとする。

中期計画は、今後の社会経済情勢の変化や財政事情等を勘案しつつ、5年後を目処として、必要に応じ、所要の見直しを行う。

2) 地域の道路整備の促進

地域間格差への対応や生活者重視の視点から、地方の自主性にも配慮しつつ、地域のニーズを踏まえた、真に必要な道路整備を促進する。特に、

地方道路整備臨時交付金の制度改善(対象の拡大及び財政状況に応じた交付率の引き上げ)

道路整備に関する地方の財政負担の軽減を図るための臨時措置(5年間、総額5000億円規模)として、無利子貸付制度の創設(償還時に国債整理基金特別会計に繰り入れ)

を行う。

2 既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化

地域の活性化、物流の効率化、都市部の深刻な渋滞の解消、地球温暖化対策等の政策課題に対応する観点から、高速道路料金の引下げ、スマートIC(インターチェンジ)の増設など既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化策を推進する。

このため、地方公共団体との連携を図るとともに、道路関係四公団民営化の趣旨を踏まえ、高速道路会社においてコスト縮減など更なる経営合理化に取り組むことによる追加的な措置の実施と併せて、国の道路特定財源を活用して2.5兆円の範囲内で債務を国が承継する。

3 道路特定財源制度の見直し

揮発油税の税収等の全額を、毎年度の予算において道路整備に充てることを義務付けている道路整備費の財源等の特例に関する法律第3条の規定を改める。

また、毎年度の予算において、道路歳出を上回る税収については、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。

なお、厳しい財政事情を勘案し、平成20年度予算において、納税者の理解の得られる歳出の範囲内で、平成19年度を上回る額を一般財源として活用する。

4 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。

なお、1.1)の見直しを踏まえ、道路整備の状況等を勘案し、必要に応じ、所要の検討を加えることとする。

また、自動車関係諸税については、税制の簡素化が必要との指摘もあり、今後の抜本的な税制改革にあわせ、道路の整備状況、環境に与える影響、厳しい財政状況等も踏まえつつ、暫定税率を含め、そのあり方を総合的に検討する。

ところで、国道、都道府県道・市町村道等道路整備事業の量（額）は、従来は道路整備5カ年計画において事業内容とともに計画の一構成要素として示されてきたのであるが、平成15年の社会資本整備重点計画によって、道路事業が河川、港湾など他の公共事業とともに包含され、また計画内容もそれまでの事業の額や整備道路の量の表示から事業の達成されるべき成果（例えば、道路の渋滞による時間の損失を平成19年度末までに1割削減など）に変更されることとなった。そして事業量は、平成15年度以降5カ年間にを行うべき道路の整備に関する事業の量として38兆円を上限とすると、社会資本整備重点計画とは別に、閣議決定されている。

このように、現在では道路整備などの公共事業に関する長期計画では計画自体に事業費を計上せず、それと切り離されているため、閣議決定されていてもそれはあくまでも見積りに過ぎないものと考えられる。

しかし、見積りに過ぎないといいつつも、それが道路特定財源の在り方とも関連しているためさまざまな議論を呼んでいる。例えば、昨年11月に国土交通省から道路の中期計画素案の参考として提示された事業量は10年間で総額65兆円（その他、関連事業費として3兆円も別途見積り。）とされていたが、19年政府・与党合意により59兆円に下方修正されることとなった。この経緯をめぐり、なぜ65兆円とされたのか、なぜ19年政府・与党合意により6兆円もの額が下方修正されたのか、さらに下方修正された59兆円という額自体も、現行の道路特定財源の総額年間約5兆6千億円を単純に10倍した数字を上回るため、これは道路特定財源を全部使い切るということを宣言したに等しく、効率化や節約などによる支出削減の意欲が見られないなどといった指摘が各方面からなされている。

今のところ、道路の中期計画の事業量の内訳は不明であるが、国道や国の補助の対象となる地方道、国の負担にかかる高速道路が対象となるとされており、今後、具体的に中期計画の詳細が明らかになった段階で、改めて事業量見積りの根拠、その妥当性が議論となる。

そのほか、中期計画で示される具体的な事業内容の評価も重要な論点となろう。同計画は社会資本整備重点計画の一環として位置付けられることから、例えば生活幹線ネットワークの形成、踏切の安全対策など道路整備における政策課題とその達成目標が設定され、その目標達成のための事業の重点方針（広くあまねくではなく、特定地域、特定事業のみを行うこと）具体的な施策が示されている。そうした具体的な設定が如何なる理由でなされたのか、その設定に基づき今後事業をどのように進めていくのかなどといった具体的な事業の妥当性に関する議論も必要となろう。

（2）地域の道路整備の促進

昨今の格差問題に関連して、地方と大都市との経済格差の問題がクローズアップされてきているが、道路整備においても同様で、特に過疎地などの自治体は、財政事情の逼迫化などにより、自治体単独の整備による道路はもとより、国や県からの補助がある市町村道の建設、補修なども、その切実な必要性にもかかわらず思惑どおりに進んでいないといわれている。

19年政府・与党合意でも地方道路整備への配慮が示されたが、その内容は地方道路整備臨時交付金の事業対象の拡大や交付率の引上げによる重点化に留まり、地方自治体等が求めていた揮発油税のうちの4分の1から3分の1への引き上げなど、交付金の増収につながる配分割合の見直しは見送られた。

地方道路整備臨時交付金は、地方自治体が策定する生活道路の整備や踏切の立体交差化事業等地域の道路関連事業計画を支援するため、揮発油税の一部を財源とする交付金を交付する5年毎の時限措置である（今年3月末に期限が到来する。道路整備費の財源等の特例に関する法律第5条）。昭和60年度に創設されたが、63年からはそれまでの15分の1から4分の1に拡大されている。19年度予算では7,099億円が国の特別会計を経由して自治体に交付されることとなっているが、同法の改正による延長が必要なのか、延長されたとしてその交付割合4分の1が適正なのか、19年政府・与党合意のように、対象の改善や交付率の引上げによる重点化でよいのかなどが議論となろう。

また19年政府・与党合意では、新たに地方の道路整備財源用に5年間の無利子貸付措置を講じることとなったが（後記の道路特定財源の用途拡大分の一部として20年度予算案では1,000億円の予算枠が計上されている。）財政難にあえぐ自治体にとっては、償還の目処がつかなければ利用されないのではないかと、そしてこれらの措置が、19年政府・与党合意の標榜する地域の道路整備の促進に果たしてつながるのかといった点が議論となろう。

（3）既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化

高速道路の在り方をめぐっても各方面でさまざまな議論や要求がなされているが、とりわけ近年高まってきているのが現行の料金に対する引下げ要求である。特に昨今の石油価格の高騰、自動車運送業者の競争激化などを背景に、地方公共団体や関係業界からは早急な料金引下げ要求が高まってきている。このような高速道路をめぐる情勢を背景に、平成18年12月の閣議決定や19年政府・与党合意でもその引下げのための措置を講じることとした。

ところで、高速道路の経営システムについては、平成16年の日本道路公団等の民営化関係4法律で、平成17年10月より日本道路公団、首都高速道路公団等が株式会社化されるとともに、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下、単に機構という。）が新たに設立され、機構が高速道路を所有したうえで、民営化した各株式会社へ貸し付けるとともに、徴収する貸付料などから同機構が負うこととなった財投資金等の借入金債務（平成18年期首で41.9兆円）を返済するシステムが創設された。このシステムによれば、高速道路料金の額は、各社への貸付料及び道路の維持管理費用を料金徴収期間（民営化から45年を上限とする）に償うよう設定されることになっており（道路整備特別措置法）また、その貸付料の額は、機構の負担債務の返済に要する費用等を貸付期間内に償う（債務返済計画）よう決定されることになっている（独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法）。従って、料金は、貸付料のほか道路の維持管理費用、料金徴収期間の計算に依存することとなり、今回の19年政府・与党合意による機構の負担する債務の2.5兆円削減や各社に対する経営合理化措置がどの程度料金引下げに寄与するのかは、このデータだけでは

明らかにはならない。しかし、機構の債務（平成 18 年期首で 41.9 兆円）のうち 2.5 兆円が減少されるということで単純計算すれば 6 % 程度の引下げにつながる事となる。すでに国土交通省では、平成 18 年 12 月の閣議決定を受けて、適正な料金引下げ措置に向けた調査などを行っているが、この調査結果等を受けて今通常国会に提出が予定されている法律案でどのような引下げ等のための措置が提示されるのか注目されることである。

また、料金引下げのほか、料金体系の在り方についても注目が集まっている。例えば、首都高速道路会社からは現行の一律料金制（普通車が 700 円）から距離別料金制（初乗り 400 円から最大 1,200 円）への改革案も提示されている（平成 15 年 12 月、政府・与党申し合わせ「道路関係四公団民営化の基本的枠組みについて」を受けて、平成 20 年をめぐりに距離別料金制への移行の検討を行うとされている。）。料金引下げと並んでこれら高速道路の料金システムの改革についても関連法案が今通常国会に提出されることとなっており、その具体的内容が注目されることである。

（４）道路特定財源の見直し

前記のように、揮発油税等の税制がもっぱら或いは相当部分道路特定財源として道路整備に使われることとなっており、さらに、このうち石油ガス税を除く揮発油税、軽油引取税、自動車重量税、自動車取得税、地方道路税は、各根拠法律で決めた本来の税率（本則）を上回る暫定税率が租税特別措置法、地方税法附則などで上乘せされている。その額は 19 年度当初予算で本則 3 兆 1 千億、上乘せ分だけで 2 兆 5 千億円に達している。

19 年政府・与党合意では、道路特定財源のうち最大の税目である揮発油税を全額道路整備に充てる根拠となっている道路整備費の財源等の特例に関する法律第 3 条を見直すとし、また毎年度の歳出を上回る税収入がある場合は納税者の理解を得られる範囲内で一般財源化することとしており、部分的ではあるが全額特定財源化を緩和し、一般財源化に道を開くこととされた。

ここで、特定財源のうち、国の収入に当たる国費 3 兆 4 千億円（平成 19 年度予算ベース、表 1 参照）の支出内訳をみると、道路整備等 2 兆 814 億円、地方道路整備臨時交付金 7,099 億円、まちづくり交付金等使途拡大分 2,878 億円、18 年度補正使用分 1,480 億円、一般財源化 1,806 億円（本来一般財源である自動車重量税から捻出）となっている。このうち、使途拡大分とは、道路整備自体でなく道路に関連した事業にまで道路特定財源の支出を拡大した措置であり、その具体的内訳は、まちづくり交付金のほか、地下鉄・モノレール・路面電車のインフラ整備や連続立体交差事業（開かずの踏切の解消）、幹線道路沿いの光ファイバー網整備など対象が年々拡大されている。これは、近年の公共事業の削減措置により、道路自体への整備事業が抑制されてきたことが一因と言われている。

一方、地方自治体の実情を見ると、特定財源 2 兆 2 千億円は地方の道路整備費 3 兆 9 千億円のうち 55% を占めるに過ぎず、残余は地方の一般財源から捻出されている。つまり、道路特定財源のうち、国費については道路以外の支出が増加する一方、地方費については道路特定財源では足りず、地方の一般財源から道路整備費が捻出されているという実情が浮かび上がってきていることである。

そうした状況下で、これら特定財源を一般財源化すれば、国道や地方道路は一般財源から充当しなければならないため、事業が長期にわたる性格を有する道路整備が安定的に確保できる見通しがつくのかという点が懸念されてきたところである。

そこで、19年政府・与党合意では、道路特定財源は基本的には維持することとし、一般財源は歳出予算を上回る税収（あるいは税収見込み）があった場合の言わば余剰金を充てることとした。具体的措置としては、揮発油税の税収等の全額を、毎年度の予算において道路整備に充てることを義務付けている道路整備費の財源等の特例に関する法律第3条の規定を改め、例えば石油石炭税、電源開発促進税などで講じられている税収の一部歳入不算入措置（特別会計に関する法律90条、91条）などの条項が導入されることが考えられる。

こうした道路特定財源の在り方をめぐっての19年政府・与党合意の方針に対し、政府・与党以外の主張を見ると、例えば最も見解の異なると思われる民主党は、揮発油税などの暫定税率を廃止した上、一般財源化すると昨年12月の党の税制改革大綱で明言している。また、自動車関係団体など税の負担側関係者からは、特定財源を原則としつつ、一般財源化より暫定税率などの税率引下げを優先すべきであると、また地方公共団体側は特定財源の維持と併せ、地方への一層の配慮を主張するなど、正に百家争鳴状態である。（表3参照）

表3 道路特定財源をめぐる諸見解

	政府・与党合意	地方公共団体	自動車関係団体	民主党税制改革大綱
道路特定財源の在り方	暫定税率を含め維持、歳出を超える税収分は納税者の理解の範囲内で一般財源化 将来的に自動車税制を再検討	維持、地方道路への配慮（地方道路整備臨時交付金の増額など）	一般財源化より減税を優先すべき	原則一般財源化、暫定税率廃止または水準引下げ
揮発油税	維持（ただし、全額道路財源義務付け規定は廃止）	維持（ただし、ガソリン等の価格高騰対策の必要性主張）	税率軽減（ガソリン等の価格高騰対策の必要性主張）	暫定税率を廃止、本則税も一般財源化、将来的には廃止。代わりに地球温暖化対策税的なものを創設
自動車重量税	維持	維持	税率軽減	暫定税率を廃止、本則税も一般財源化。将来的には、自動車税と統合
自動車取得税	維持	維持	廃止（消費税と二重課税になるため）	廃止（消費税と二重課税になるため）

（各種資料より作成）

こうした中、昨年末の平成20年度予算案では19年政府・与党合意を受けて一般財源が1,927億円と、今年度1,806億円より121億円増額されたが、その用途はといえば、自動

車関連の環境対策、交通対策に充てられることとなっている。これについて、冬柴国土交通省大臣は「何でもかんでも使ってよいという意味の一般財源ではない。納税者に納得いただけるようなところに使う。」とコメントしている。

前記のように、特定財源について政府・与党と全く異なる立場をとる民主党は、党の税制改革大綱を受けて、「道路特定財源廃止法案（仮称）」という自動車関係税制の抜本的な変更を図る法案を今通常国会に提出する予定といわれている。一方、地方の道路財源は確保するという方針でもあるようであり、そうだとすると道路特定財源を廃止する中でどのように地方の道路財源を確保しようとするのか今のところ不明な点もある。

このように、今通常国会では道路特定財源をめぐる大きな議論が巻き起こることになりそうである。

（５）税率水準の維持

以上のように、道路特定財源の在り方をめぐっては関係各方面からさまざまな主張がなされているが、19年政府・与党合意ではこの暫定税率を含め道路特定財源については、道路の中期計画期間中の10年間、その税率水準を維持するとした。

一方で、その税率については5年後の同計画の見直し時期に併せて再検討するとともに、道路特定財源だけでなく自動車関係税制そのものも今後の抜本的な税制改革に併せ総合的に検討するとした。

高齢化、人口減少が進む我が国では、国、地方自治体とも深刻な財政事情を抱えており、税制の抜本的な見直しは必要不可欠な課題となってきたのは事実である。しかし、例えば消費税の年金原資としての位置付けや環境税などの議論を見ても、政府、与党では入り口の段階にしか議論が進んでおらず、こうした状況にあって、19年政府・与党合意によって自動車関係税制が再検討されるであろう抜本的な税制改革はいつ行われるのか、具体的にどのように見直されるのかについては不明である。このような情勢の中で、例えば民主党は、前記のように自動車関係税制を含めた税制改革大綱を表明したが、これが暫定税率の延長問題にとどまらず、正に政府・与党や他の野党を巻き込んだ税制改革の抜本的検討の契機となるのか、今後注目される場所である。