

# 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

国土交通委員会調査室 はたけやま はじめ むらた かずひこ  
 島山 肇・村田 和彦

今通常国会で大きな争点となっている道路特定財源すなわち、揮発油税収の全額及び石油ガス税収の1/2(以下「揮発油税等」という。)を道路整備への充当を義務付ける根拠となっているのが「道路整備費の財源等の特例に関する法律」である。同法は、平成20年3月末をもって期限切れを迎えるため、改正案が提出され、道路の中期計画(以下「中期計画」という。)の計画期間である10年にあわせて平成29年3月末までの間、引き続き道路特定財源制度を根拠づけるとともに、新たに道路整備費を上回る税収については一般財源化し、また高速道路利便増進事業(第2条第4項にて定義づけられており、スマートインターチェンジの建設、高速道路通行料金の引下げを内容とする。)の実施のため、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構(以下「機構」という。)の債務の一部を国が引き受けること等の措置を講じようとするものである。

## 法律案提出に至る経緯

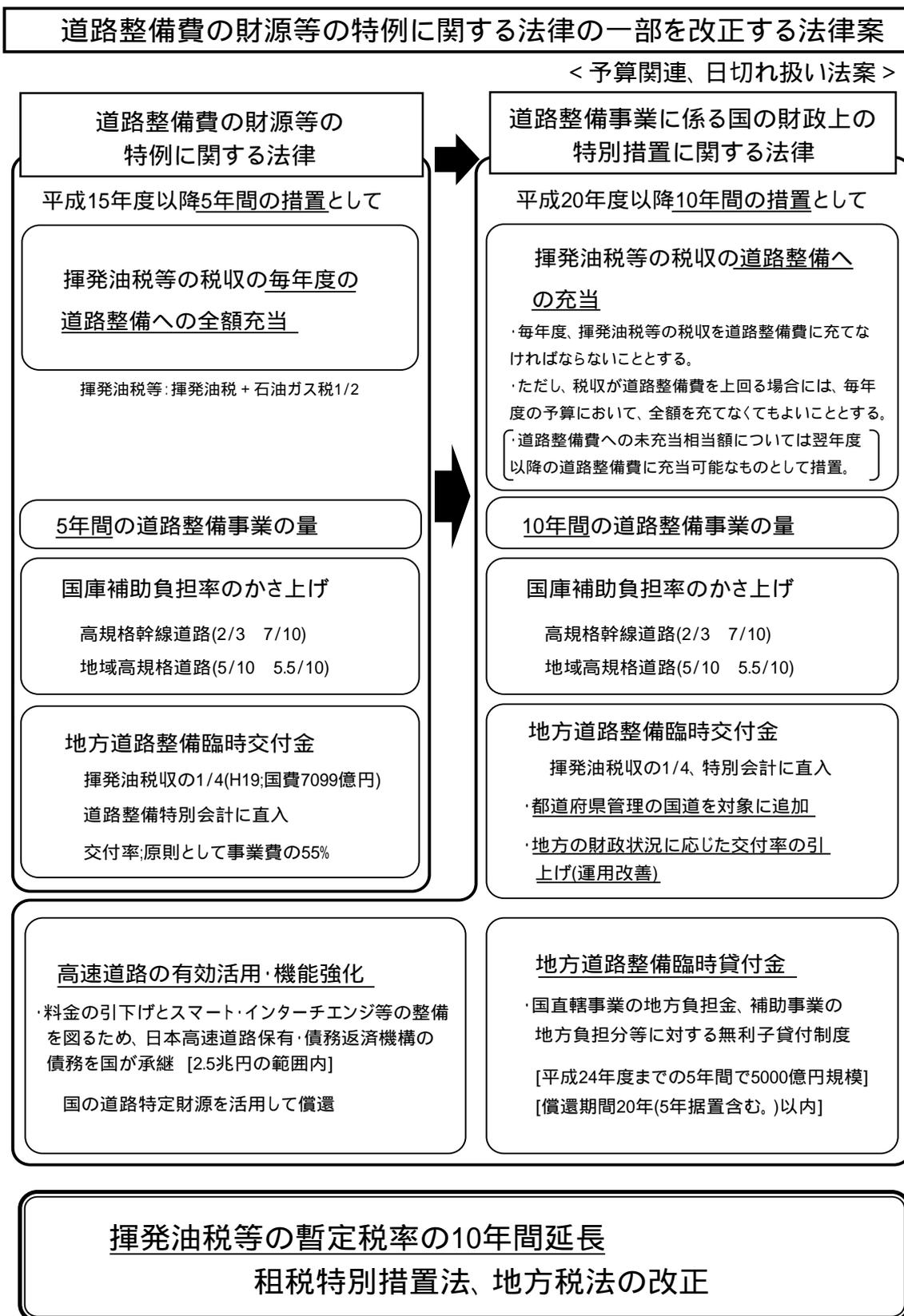
現行の「道路整備費の財源等の特例に関する法律」の前身は昭和28年制定の「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」であり、戦後の荒廃から立ち直るために道路整備が喫緊の課題であったことから、議員立法によって成立したものである。同法に基づき、翌29年には道路整備5箇年計画が策定され、道路が計画的に整備されることとなったほか、そのための財源として、揮発油税を道路整備5箇年計画の実施に要する「道路法」及び「道路の修繕に関する法律」に基づく国の負担金または補助金の財源に当てなければならぬこととした。ここに、揮発油税の特定財源化と道路の計画的整備という基本的な道路整備の手法が確立されることとなった。

その後、昭和33年には「道路整備緊急措置法」と名称を変え、毎年度の揮発油税等の収入額の予算額に前々年度の揮発油税等の収入額の予算額を上回る決算額が生じた場合、その差額を上乗せするという、いわゆる決算調整による全額道路特定財源化が実現された。また、同改正措置と併せて道路整備事業の経理の明確のため、新たに「道路整備特別会計法」が成立し、道路整備特別会計制度が設けられた。

その後、平成15年の社会資本整備重点計画法の施行に伴い、道路整備事業の量を閣議決定することとする規定(後述)の創設などの改正措置が講じられたほか、「道路整備費の財源等の特例に関する法律」と名称を変えて、現在に至っている。

ところで、こうした道路特定財源を前提とした道路整備の在り方に対し、政府内で見直しの動きが出てきた。

(図1)



(出所:国土交通省資料)

小泉内閣時の「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）」（平成 13 年 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。

これを契機に平成 14 年度については、自動車重量税の一部について、道路整備費から余った分ということで、2,247 億円が一般財源で消化されたほか、翌 15 年からは、現行法 2 条に規定されている道路関連施策への支出、本州四国連絡橋公団の有利子債務負担（平成 18 年度にて終了）が行われた。このように道路関連施策への充当は年々拡大し、平成 19 年度は 2,878 億円が計上されている。平成 17 年 12 月には「道路特定財源の見直しに関する基本方針」が政府・与党間で合意され、平成 18 年 12 月には「道路特定財源の見直しに関する具体策」が閣議決定され、18 年度予算では 472 億円、19 年度予算では 1,806 億円が一般財源化されている。

そして、平成 19 年 12 月には、平成 20 年 3 月末で期限切れを迎える揮発油税等の道路特定財源や暫定税率の取り扱い、道路の中期計画の事業額（後述）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 1）

改正案は、この 19 年政府・与党合意を受けて平成 20 年 1 月 23 日に提出されたものである。以下、条文も引用しながら改正案の概要を紹介することとする。条文の参照について特記がない限りすべて改正案を指すものとする。なお、巻末資料も併せて参照願いたい。

## 1. 揮発油税等の全額道路整備費充当義務の緩和

道路特定財源の一般財源化を表現した条文が第 3 条に当たり、改正案において、最も注目を浴びている部分である。19 年政府・与党合意にある「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」するため、現行法第 3 条第 1 項では、「政府は、平成 15 年度以降 5 箇年間は、毎年度次に掲げる額の合算額...に相当する金額を道路整備費の財源に充てなければならない。」とされているものから、「平成 20 年度以降 10 箇年間は、毎年度、次に掲げる額に相当する金額を道路整備費の財源に充てなければならない。」とした上で、ただし書として「その金額が当該年度の道路整備費の予算額を超えるときは、当該超える金額については、この限りではない。」という一文が付加されている。

この部分の改正が道路特定財源の一般財源化を体現するものとされているが、本文が示すとおり、毎年度の揮発油税等の税収を道路整備費に充てなければならないという道路特定財源制度の原則が変更されたわけではない。

ただし書部分の追加に伴い、現在、用途拡大と呼ばれている、現行法第 2 条の「これに密接に関連する環境対策事業その他の政令で定める事業」は、これまで道路の新設、改築、修繕等に限定されていたものから環境対策等にも充当できるようになったため、削除されることになり、それに伴って現行法を受けた政令も削除されることになっている。条文が

(表1)

**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。

ら文言は消えるが、平成 20 年度予算において、道路関連施策として、まちづくり交付金、地域自立・活性化交付金、環境関連として低公害車の普及促進など計 1,525 億円が充てられている。同じく現行法第 2 条に記述のある「環境対策事業」との関係では、19 年政府・与党合意では、「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範囲内で、一般財源として活用する。」とされ、一般財源の中から充当することが想定されている。一方、民主党を始め野党からは、将来的に環境対策に充当するため、道路特定財源からの移行など税の見直しを求める意見もある。

新たに、道路整備費への未充当相当額については翌年度以降の道路整備費に充当可能なものとして措置されることとなっており、一般財源化した、余った分は、計算上、次の財源の一部になることを示している。これを巡って、衆・参予算委員会において平成 19 年度補正予算審議の中で議論が行われ、道路整備費を上回る税収については一般財源化されるにもかかわらず、翌年度には道路財源に繰り入れられることになっており、一般財源化の趣旨に反するのではないかと指摘もなされている。

また、第 3 条第 3 項では、「政府は、平成 29 年度末における第 1 項各号に掲げる額の合算額が当該年度の道路整備費の予算額を超えるときは、平成 30 年度以降の各年度の道路整備費の予算額の合計額が当該超える額に相当する金額に達するまでの間、毎年度、当該超える額の全部又は一部に相当する金額を道路整備費の財源に充てなければならない。」とされ、これは、10 年後の現制度終了時における後処理の制度を示しており、平成 29 年度に積み残しがあった場合、30 年度以降に道路整備費を充てることが規定されている。

道路特定財源の一般財源化を巡っては、現下の危機的な財政状況の下、道路特定財源制度の見直しにより、財政収支の改善を図るべきである、また、社会保障や環境問題など喫緊の課題が山積しており、道路だけを聖域化している特定財源制度を残す理由はないなどの意見がある一方、自動車利用者は受益者負担原則に基づき、税を負担しているのであり、道路整備以外に転用するのであれば、暫定税率を廃止又は引き下げるべきである、また、地方公共団体への配分割合を高めること等により、地方公共団体における道路整備財源を充実させるべきであるなどの意見が出されている。

## 2. 今後 10 年間の道路整備事業費の量（道路の中期計画）

道路整備はこれまで計画的に行うこととされてきている。「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」制定以来、策定されてきた道路整備 5 箇年計画は平成 15 年度からは社会資本整備重点計画（社会資本整備重点計画法に基づく計画。）の策定に伴い第 12 次計画で廃止され、現行では、同計画期間の平成 15 年度から平成 19 年度までの 5 箇年間に進行すべき道路の整備に関する事業の量を閣議決定すべきものとされ、現在に至っている（現行法第 3 条第 3 項）。ちなみに、この閣議決定（平成 15 年 10 月 10 日）では、5 箇年間の道路の整備に関する事業量は 38 兆円を上回らないものとされている。

一方、19 年政府・与党合意では、「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。」とし、今年度

策定予定の新しい社会資本整備重点計画（平成 20 年度からの 5 箇年計画となる見込み。）とは別に、「道路の中期計画」という独自の道路計画を策定することとされている。すでに平成 19 年 11 月には、その素案が提示され、現在、関係各方面のパブリックコメントなどを踏まえ、最終的な計画案が策定中である。

改正案では、それを踏まえ、平成 20 年度からの 10 箇年に行うべき道路の整備に関する事業の量を閣議決定すべきこと、5 年後にその量を見直すことも併せて規定している。（第 3 条第 5 ～ 9 項）

しかし、この道路の中期計画について、事業量は当初 10 年間で総額 65 兆円（別途高速道路料金引下げ等のための機構の債務の国による引受け措置等 3 兆円）とされていたが、19 年政府・与党合意により 59 兆円を上回らない額に下方修正された。59 兆円について政府から具体的な算定根拠は示されておらず、具体的な事業内容と合わせて今後の議論の中で明らかにされていくことが望まれる。

### 3. 地方の道路整備の促進に向けて

19 年政府・与党合意において、「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」ため、地方道路整備臨時交付金の制度改善と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として無利子貸付制度が創設されることとなった。

#### （1）地方道路整備臨時交付金

地方道路整備臨時交付金は、地域の総合病院へのアクセス改善、市町村合併に伴い必要となる道路、学校統廃合に伴う安全な通学路の設置など、地域の課題に対応して、一定の地域で一体的に行われる必要のある複数の事業（要素事業）により構成される事業（パッケージ）に対し交付される制度であり、昭和 60 年に創設された。地方道路整備臨時交付金の財源を安定的に確保するため、揮発油税収の 1/4 が道路整備特別会計（平成 20 年度からは社会資本整備事業特別会計の道路整備勘定）に直入されている。

現行法では、都道府県道又は市町村道の改築又は修繕事業が対象となっているが、改正案では、都道府県道、市町村道に加え、都道府県又は指定市管理の国道（いわゆる補助国道）への拡大が図られる（第 5 条第 1 項関係）。これは従来から補助国道の管理者である都道府県及び指定市から交付金の対象に国道整備への拡大を求める要望が出されていたのを踏まえたものとされている。

また、財政力の弱い地域での道路整備の着実な推進を図るため、地方公共団体の財政力に応じて 5.5/10～7/10 の範囲内で交付率の引き上げが図られることになっている。

#### （2）地方道路整備臨時貸付金

地方道路整備臨時貸付金は、今回の改正により創設される制度であり、地方公共団体の厳しい財政状況の下、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として、平成 20 年度以降 5 年間、地方公共団体が、直轄事業、補助事業及び地方道路交付金事業に伴い負担する額の一部に対して、無利子の貸付を行うものであり、貸付期

間は 20 年以内（据え置き期間 5 年以内）総額 5,000 億円規模で実施される。（第 6 条関係）

この貸付金制度は、新設予定の特別会計に関する法律第 50 条の 2 によると、まず一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れられた後、社会資本整備事業特別会計道路整備勘定に移され、貸付金として使用され、償還時に再び国債整理基金特別会計に繰り入れる仕組みとなっている。

厳しい地方財政に配慮して新設される無利子貸付金制度であるが、たとえ無利子であったとしても、20 年以内に返済をしなければならない。地方財政に改善の兆しでもない限り、債務償還の問題が現実化することも否定できない。

#### 4. 高速道路ネットワークの有効活用・機能強化

高速道路には東名高速、中央高速など全国的な道路ネットワーク網、首都高速、阪神高速などの大都市ネットワーク網などがあるが、従来その大部分が道路管理者たる国や自治体の代行機関として位置付けられた道路公団、首都高速道路公団等の公団が建設、管理を行ってきた。

しかし、この公団による建設方式は不採算路線と多額の債務を生み、いずれは無料になるはずの料金も、その見通しが立たない状況となってきた。そこで、高速道路、有料道路制度の抜本的改革がなされることとなった。

平成 16 年に日本道路公団等の民営化関係 4 法律が成立し、平成 17 年 10 月より日本道路公団、首都高速道路公団等の株式会社化（東日本高速、中日本高速、西日本高速、首都高速、阪神高速、本州四国連絡高速の計 6 社）と機構が設立された。そして、機構が高速道路を所有したうえで、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道路建設借入金債務（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。

高速道路料金の額は、機構に支払う各社の道路貸付料及び各社の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）。

このように、民営化することによって経営効率化が進み、ひいては料金引下げや債務の早期返済が期待される新しい高速道路システムが構築されることとなったのではあるが、昨今の石油価格の高騰、自動車運送業者の競争激化、解消されない大都市圏の交通渋滞などを背景に、再び料金システム、効果的利用のあり方が注目を集めることとなってきた。そこで、平成 18 年 12 月の閣議決定を経て、19 年政府・与党合意において「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・・・（ため）、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。」こととなった。

改正案では以上の経緯を踏まえ、各高速道路会社が行うスマートインターチェンジの設置、料金引下等の措置を「高速道路利便増進事業」として位置づけ、それに必要な機構の

負担する債務の一部を国が肩代わりしようというものである。(第7条、第8条、附則第3項～第6項)

料金引下げについては、すでに民営化に伴い各会社は各種企画割引などを行っているが、さらに物流の効率化の促進、大都市圏の高速道路ネットワークの有効活用、地方における高速道路の有効活用のため、国による2.5兆円の債務引受を前提として、深夜、休日割引等の拡充などの料金社会実験が行われている。あわせて、スマートインターチェンジについて、国土交通省によれば、今後高速道路全体で200カ所以上の建設が予定されている。スマートインターチェンジとは、ETC限定のインターチェンジで、本線接続型、サービスエリア・パーキングエリア・バスストップ接続型がある。ETC専用で料金収受員を必要としないため、低コストでの設置・管理が可能とされている。

本法律案の審議においては、このような国の債務引受措置の是非や料金設定の在り方について議論されよう。また、今回の措置はいずれもETC搭載車が対象となっているが、現在、高速道路利用者に占めるETC利用率は約8割と高いものの、全自動車に占めるETC搭載率は30%に過ぎず、現在のままであれば、一部利用者だけのシステムとなるため、早急に改善が求められる。

## 5. その他

今回の法改正に伴い、題名が、「道路整備費の財源等の特例に関する法律」から「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」に変更されることになっている。これは、現行法が元来、道路特定財源制度、地方に対する補助率の特例、地方道路整備臨時交付金制度等の内容から構成されていたのに対し、改正案では、新たに、地方道路整備臨時貸付金制度、機構債務の承継といった従来とは異なる財政措置が新設されることに伴い、名称が変更されるものである。

また、道路整備の在り方の見直しに伴い、従来は一般会計から支出されていた、道路についての公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法に基づく、災害復旧事業が道路整備事業として特定財源から事業費が支出されることになった。

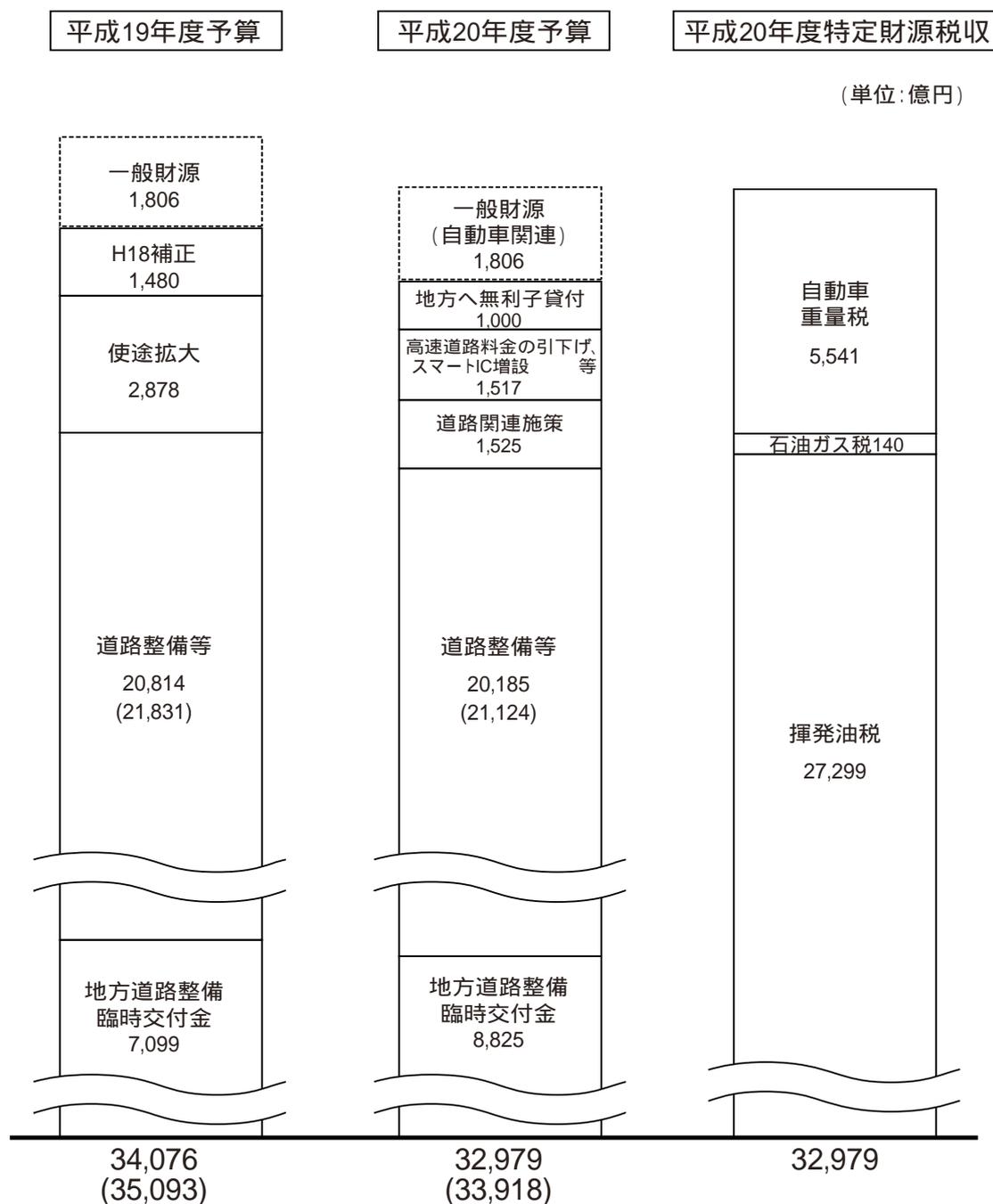
## むすび

現在、民主党では、道路特定財源の用途を道路に限定せず、一般財源化する、道路特定財源とされる税に係る暫定税率の廃止、揮発油税収から地方に配分される「地方道路整備臨時交付金」の配分割合を現在の1/4から1/2に引き上げる、直轄事業に対する地方の負担金を廃止するなどを柱とする法案が検討されている模様である。

検討中の民主党案の内容を見ても、政府案とは相容れないものであり、目下のところ、与野党の妥協点が見えてくる兆しは全くない。国、地方とも厳しい財政状況にある一方で、少子・高齢化社会を迎え、人口減少に直面する中で、将来の日本の経済、社会を見据えて、道路整備や自動車関連税制の在り方について十分な議論が行われ、そしてどのような結論が導き出されるのか、その動向が注目される。

(図2)

[平成20年度予算(国費)の概要]

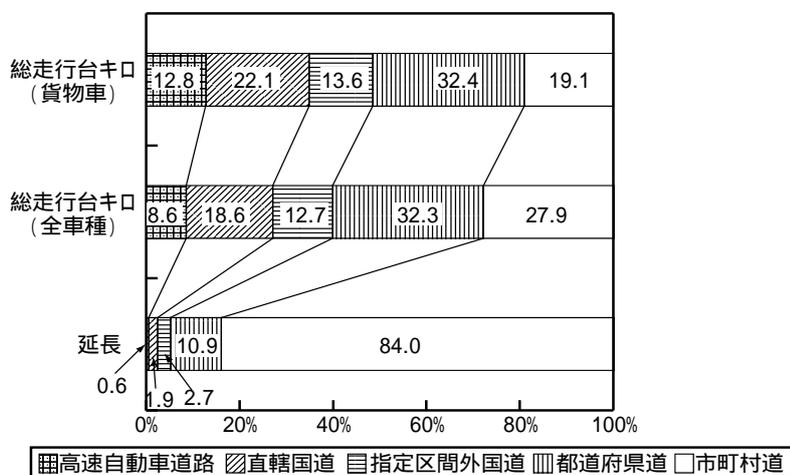
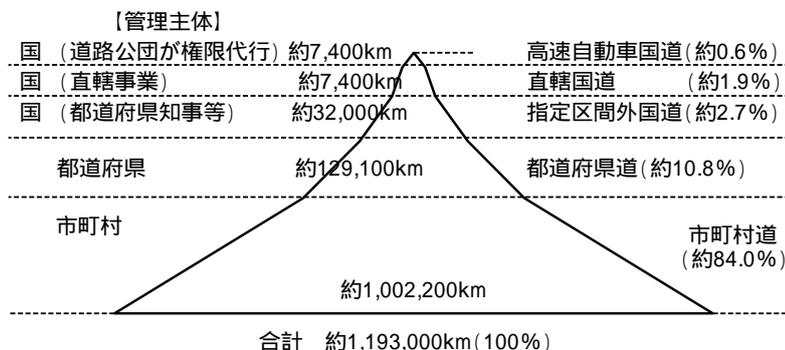


- <注> 1. 道路整備等には、道路整備及び道路環境整備を計上  
2. 河川等関連地域連携道路事業を含む  
3. ( )書きは、貸付金償還金等を含む額である  
4. 四捨五入の関係で、各計数の和が合計と一致しないところがある

(出所：国土交通省資料)

(図3)

我が国の道路構成と延長等のシェア



<出典> 道路延長:「道路統計年報2005」による平成16年4月1日現在値  
 総走行台キロ:「陸運統計要覧(平成12年版)」による平成11年度値および  
 「平成11年度道路交通センサス」より作成  
 四捨五入の関係で割合の合計が合わない箇所がある。

一般道路の整備状況 (平成18年4月1日)

(単位: km, %)

区 分	実延長	改良区間		整備済区間		4車線以上区間 (幅員13.0m以上)	
		延長	率	延長	率	延長	率
一 般 国 道	54,346.9	49,340.5	90.8	32,380.0	59.6	7,088.6	13.0
指 定 区 間	22,363.4	22,355.1	100.0	12,102.5	54.1	5,342.9	23.9
指 定 区 間 外	31,983.5	26,985.4	84.4	20,277.6	63.4	1,745.7	5.5
都 道 府 県 道	129,293.5	86,191.8	66.7	71,251.1	55.1	5,312.8	4.1
主 要 地 方 道	57,903.3	143,868.5	75.8	34,227.1	59.1	3,364.8	5.8
一 般 都 道 府 県 道	71,390.2	42,323.3	59.3	37,024.0	51.9	1,947.9	2.7
国・都道府県道	183,640.4	135,532.3	73.8	103,631.1	56.4	12,401.4	6.8
市 町 村 道	1,005,975.3	553,230.3	55.0	553,230.3	55.0	5,048.3	0.5
一 般 道 路 計	1,189,615.7	688,762.6	57.9	656,861.4	55.2	17,449.7	1.5

注) 1. 改良区間とは、幅員5.5m以上改良済の区間をいう。但し、市町村道の改良区間延長には幅員5.5m未満を含む。  
 2. 整備率は改良区間のうち混雑度が1.0未満の延長(市町村道は改良区間延長)の実延長に対する割合である。

(出所:『道路行政 平成18年度』全国道路利用者会議)