

国土交通政策の課題と今後の方向性

～道路特定財源、タクシー規制等をめぐって～

国土交通委員会調査室 たなか としゆき
田中 利幸

1. はじめに

現在、我が国は歴史的な転換期に直面しているとの指摘がなされているが、国土交通行政についても、今後の国の在り方に影響を与える重要な政策課題が山積している。例えば、「道路国会」とも称された昨年の通常国会では、過去50年以上維持されてきた道路特定財源に係る制度を平成21年度から廃止し一般財源化する旨の閣議決定等がなされ、新たな道路整備スキームの構築が課題となっている。第171回通常国会では関連法案の提出も見込まれ、道路政策上の転換点を迎えようとしている。また、規制改革の推進により我が国の経済社会構造は大きく変化しつつあるが、規制改革の負の効果として様々な歪みが指摘されている。これまで行われてきた規制改革の検証と所要の「軌道修正」の在り方が課題となる中で、タクシー事業に係る規制緩和の見直し問題はその最たるものとして帰趨が注目されており、関連法案の国会提出も検討されている。加えて、地方分権改革の観点からは、道路・河川など直轄事業の地方への権限移譲や地方整備局等国の出先機関の統廃合問題も大きな課題となりつつある。

本稿では、これらの問題を取り上げ、その経緯と現状を概観するとともに、今後の関連政策の在り方を検討する際に留意すべきと思われる諸点につき、若干の考察を行うこととしたい。

2. 道路特定財源の一般財源化と今後の道路整備

(1) 昨年の通常国会における論議

道路特定財源問題については、小泉政権以降、一般財源化の是非など多様な論議が行われてきた。平成20年の第169回通常国会では、「道路整備費の財源等の特例に関する法律」(以下「道路財源特例法」という。)における揮発油税収等の道路整備への全額充当などに係る規定、及び租税特別措置法等における揮発油税等の暫定税率関係規定の適用期限が19年度末に到来することから、国土交通省は今後の道路整備の姿、事業費等を示した道路の中期計画(素案)を公表するとともに、20年度から10年間の期限延長等を図るための道路財源特例法改正案及び税制関連法案が政府から提出された¹。他方、民主党も道路特定財源の一般財源化や暫定税率の廃止等を盛り込んだ関連法案を提出し、活発な国会論

1 道路特定財源問題の経緯、道路財源特例法改正案の概要については、畠山肇・村田和彦「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」『立法と調査』278号(2008.2)17頁以降を参照。

議が行われた。

その大要を概観すると、まず、道路整備が一定の進展をみる一方、国・地方の厳しい財政状況にあって社会福祉等への財政需要が一層高まる中で、道路事業のみ安定的な特定財源制度を維持することの要否が論点となった。具体的には、道路歳出を上回る額に限定して道路特定財源を一般財源として活用するとした道路財源特例法改正案の妥当性、また、一般財源化を行った場合において、受益者負担原則の取扱いと納税者（自動車ユーザー）の理解、道路特定財源を道路整備費以外に充当する際の用途、今後の道路整備への影響などにつき質疑が行われた。

また、3月末に福田内閣総理大臣が後述の道路特定財源の一般財源化方針を明言して以降は、道路特定財源を10年間維持することを前提とした道路財源特例法改正案の成立を政府が求めることとの整合が論点となった。

暫定税率については、20年度初頭約1か月間の関連規定失効をはさみ、暫定税率維持の要否や税率水準の在り方、暫定税率を廃止した場合の国や地方の道路整備への影響等が争点となった。

また、10年間で総額59兆円を事業規模とする中期計画素案については、個別事業の積上げによらずその根拠が曖昧であること、また、中期計画のバックデータとなる交通需要推計に関して最新データではなく過去の過大なデータを用いていること、人口減少などを踏まえると交通量増大を前提とすることは疑義があること、便益算定に当たっての人・車両の時間価値や事業の前提となる道路構造規格が過大であること等が指摘され、同計画の内容と規模の妥当性が論点となった。

さらに、小泉内閣総理大臣が高速自動車国道の整備計画路線9,342km以外の建設は白紙であるとしていた中で、中期計画素案で高規格幹線道路の総延長1万4,000kmを計画の対象とすることに関して論議がなされた。また、一般国道自動車専用道路や地域高規格道路の整備決定手続が²、高速自動車国道の手続に比べて不透明・不適切である旨も指摘された。これに対し冬柴国土交通大臣は、広域的機能を有する道路に関しては、手続の透明性を向上するため第三者機関に諮り適宜国土開発幹線自動車道建設会議に報告するなど、制度改正も含め必要な見直しを行う旨答弁している。

加えて、道路財源特例法改正案においては、新規に高速道路利便増進事業として、高速道路料金の引下げ等を図るため、日本高速道路保有・債務返済機構から2.5兆円の範囲内で債務を国が承継し、その償還に道路特定財源を充てることとなったが、それは、民営会社の経営努力を阻害し道路公団改革の破綻を意味するのではないかとの指摘もなされた。これにつき、福田内閣総理大臣は、既存ネットワークによる地域活性化等のためであり、民営化会社の経営支援を目的とするものではなく、公団改革の趣旨に反するものではないなどとしている。

2 一般国道自動車専用道路とは、高速自動車国道網を補完し全国的な自動車交通網を構成する一般国道の自動車専用道路(2,480km)であり、高速自動車国道(1万1,520km)とともに高規格幹線道路に含まれる。また、地域高規格道路は、高規格幹線道路と一体となって規格の高い幹線道路ネットワークを形成するもので、地域相互の交流を促進する道路をいう。

このほか、真に整備が必要な道路の内容、地域の生活道路の整備の必要性、また、広報広聴費からのミュージカル費用の支出、福利厚生費からのカラオケセット購入などの不適切な支出実態、道路関係公益法人と天下りの問題、道路関連支出における無駄の排除等につき論議が行われた。

(2) 改正道路財源特例法の成立と道路特定財源等に係る閣議決定

福田内閣総理大臣は、暫定税率の期限切れを控えた平成20年3月27日の記者会見で、与野党協議による事態の打開を求めつつ、道路以外にもやるべきことはあるのに、なぜ道路しか使えないのかとの疑問もたくさんいただいたなどとして、21年度から道路特定財源を廃止し、一般財源としてCO₂を排出しない新エネルギー開発など地球温暖化対策、救急医療体制の整備、少子化対策等の政策にも使えるようにする旨を表明した。また、4月30日の記者会見では、道路特定財源から脱却し、生活者が求める様々な政策に使うための生活者財源へと改革を行っていく旨述べている。

その後、20年4月から約1か月間の暫定税率の失効と衆議院での税制関連法案の再議決を経て、同年5月13日に道路財源特例法改正案が衆議院の再議決により成立したが、同日、上述の総理記者会見などを踏まえ「道路特定財源等に関する基本方針」が閣議決定された。

この閣議決定では、(ア)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排除すること、(イ)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こと、その際、地方財政に影響を及ぼさないように措置し、また、必要と判断される道路は着実に整備すること、(ウ)暫定税率分も含めた税率は、環境問題への国際的な取組、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こと、(エ)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と、(オ)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、国の責任において適切な財源措置を講じること等とされた。

(3) 一般財源化等に係る政府・与党合意

その後、政府・与党においては、福田内閣から麻生内閣への政権交代を経つつ、道路特定財源の一般財源化等に係る閣議決定を具現化するための検討が進められてきた。折からの米国のサブプライムローン問題を契機とした経済の減速に伴い、麻生政権は平成20年10月30日、新しい経済対策として「生活対策」を決定したが、その中で、地方公共団体支援策として、道路特定財源の一般財源化に際して1兆円を地方の実情に応じ使用する新たな仕組みを作ることが盛り込まれた。この1兆円につき道路特定財源である地方道路整備臨時交付金(以下「道路臨時交付金」という。)約7,000億円が含まれるのか、地方交付税として交付するのか等、麻生内閣総理大臣や関係閣僚の見解の相違も見られたが、自民党プロジェクトチーム(座長・谷垣元国土交通大臣)等の検討を経て、20年12月8日、政府・与党合意「道路特定財源の一般財源化等について」が行われた。

この合意では、道路関連支出の無駄の排除、21年度予算での道路特定財源制度の廃止、「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」(改正道路財源特例法)

地方税法等の所要の改正、道路臨時交付金の廃止、新たな中期計画での事業費の非明示及び社会資本整備重点計画との一体化、今後の道路整備での最新データに基づく交通需要推計結果等による厳格な評価、21年度予算における道路臨時交付金に代わる1兆円程度の「地域活力基盤創造交付金（仮称）」の創設、地方道路整備臨時貸付金制度の維持、高速道路料金の引下げ等の着実な実施、税制抜本改革時における暫定税率を含む関係税制の税率の在り方の検討、納税者の理解・景気・環境対策の観点からの自動車関係諸税の時限的軽減、20年度当初予算額どおりの道路臨時交付金執行のための法的措置などを講じ、関連法案を次期通常国会に提出することとされている。

（４）新たな中期計画、地域活力基盤創造交付金等に係る今後の課題

上述の政府・与党合意のうち、新たな中期計画に関しては、平成20年12月16日の社会資本整備審議会道路分科会基本政策部会での同計画案の公表を経て、国土交通省は、同月24日に「新たな中期計画」を取りまとめた。

同計画の参考資料によれば、将来交通需要については、推計手法を見直し最新データを基礎にした結果、従前の推計で32(2020)年まで増大するとしていた全国交通量が17(2005)年以降は微減すると下方修正されている。また、事業の評価手法も見直し、基幹ネットワークの費用対効果は2、3割減少すると予想している。同計画では、今後の道路整備に当たり、この交通需要推計結果を基に、見直した評価手法を用いて事業評価を厳格に実施するとし、基幹ネットワークにつき既存計画どおりの整備では費用に比して効果が小さいと判断される場合には、現道の活用、徹底したコスト縮減を図るなど抜本的な見直しを行うなどとしている。また、あわせて救急医療、観光、地域活性化、企業立地、安全・安心の確保など地域にもたらされる様々な効果についても、総合的に評価する仕組みを導入するとした。

この新たな中期計画は20年度から5年間の「選択と集中の基本的な方向性を示す計画」とされ、今後取り組む具体的な施策として、基幹ネットワークの整備、渋滞対策、交通安全の向上、生活環境の向上、地球温暖化対策、安全・安心で計画的な道路管理など、昨年の通常国会で論議された中期計画素案において提示された主な政策課題とほぼ同旨の事項を挙げている。また、同計画は、20年度内の閣議決定に向けて検討が進められている次期社会資本整備重点計画と一体化を図り、他分野の公共事業の計画と同様に達成される成果に着目して事業量（事業費）は明示しない扱いとしている。これは事業量明示の根拠であった道路特定財源制度の廃止を踏まえたものであるが、他分野の公共事業については15年度から事業量を明示しない扱いとなった結果、計画の意味合いが希薄化したとの見方もある。また、新たな中期計画は、中期計画素案以上に具体的な事業内容が不明確となったとの印象もあり、今後真に必要な道路整備につき国民が的確にイメージし得るのか、既存計画等の整備・進捗にどのような影響を及ぼすのかといった観点も含めて、計画の内容とその実効の程度が注目される。加えて、新たな中期計画を踏まえ策定するとされた地方版の計画について、個別事業がどのように取り扱われるのか、地方公共団体の自律性など地方分権の観点を阻害する懸念はないか等の点にも留意すべきと思われる。

次に、「地域活力基盤創造交付金（仮称）」（以下「新交付金」という。）であるが、地方からの要望を踏まえ、地方の道路整備や財政状況に配慮し、道路を中心に関連する他のインフラ整備やソフト事業を含め地方の実情に応じて使用できるものとしてされている。また、その財源は、これまで道路特定財源が充てられていた道路整備費等の見直しにより捻出するとされている。なお、新交付金の額は1兆円程度であるが、上述の政府・与党合意後、道路特定財源の一般財源化に伴い、そのうち600億円を社会保障費に充てる方向となった。

この新交付金については、その法的位置付けや所管する府省・局の在り方、使途、地方公共団体への交付基準及び手続、22年度以降の交付金額の中長期的な見通しなど、その具体的な内容はつまびらかとは言い難い。約1兆円の使途につき道路整備に概ね8割程度を充て、残り2割は他の公共事業に充てる方向ともいわれているが、具体的にどの程度道路財源として使途が限定されるのかは明らかとなっていない。現行の自動車重量税につき、法定された道路特定財源ではないにもかかわらず、昭和46年の税創設時の大蔵大臣の国会答弁等を根拠として、国分の税収の約8割が事実上の道路特定財源扱いとされてきた事例もある中で、新交付金の約8割を道路整備に充てる場合の根拠、平成22年度以降の取扱い等も課題となる。

また、新交付金は実態として道路整備等の公共事業に使途を限定した「ひも付き交付金」であるとして、福田内閣総理大臣が提起した一般財源化の趣旨にそぐわないとの指摘もなされており、その使途の具体的内容及び妥当性が今後の論点となろう。なお、新交付金は「地域活力基盤創造」を目的とするものであるが、道路整備等に係る類似の交付金はこれ以外にも存在する。例えば、20年度道路関係予算（当初）において道路関連施策（1,525億円）として位置付けられた地域自立・活性化交付金（108億円）、まちづくり交付金（1,165億円）、地域再生基盤強化交付金（道整備交付金：179億円）等である。新交付金の創設に伴い、これらの交付金が減額や廃止されることとなるのか、各交付金の趣旨・機能を踏まえつつ、整理統合の要否や手続の標準化、的確な事後評価の実施等の観点についても今後留意が求められる可能性がある。

高速道路料金の引下げは、既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化を図るためのものである。麻生内閣総理大臣が20年10月末に公表した「生活対策」においては、高速道路料金の大幅引下げを行うとし、土日祝日に大都市圏を除く高速道路において乗用車を対象に高速道路料金を原則1,000円、場所によっては1,500円程度に引き下げること、また、平日に大都市圏を除く高速道路で全時間帯に3割程度の割引を導入すること、さらに、首都高速・阪神高速で休日に一定の割引を導入する方針が表明されている。料金引下げ期間は当面22年度までとされているが、引下げの開始時期、具体的内容、額の妥当性、財源、道路公団民営化との関係、引下げ対象をETC利用車に限定することの是非、民主党が提唱する高速道路料金無料化政策との差異等が課題となると思われる。加えて、上述の政府・与党合意では、都市高速につき、料金引下げ後に上限料金を抑えつつ対距離料金制度を検討することとされており、その在り方についても今後の課題となる。

道路臨時交付金に関しては、前述のように第171回通常国会において、最近の経済状

況等を踏まえ、揮発油税収の減額補正に伴って道路臨時交付金が減少しないよう、交付金の総額の限度額につき、揮発油税収の補正後予算額の4分の1相当額に引き下げず、20年度当初予算額の4分の1相当額とする特例措置を講ずるための法案が提出され審議される見通しとなっており、の道路特定財源制度の根拠規定の廃止等を内容とする法案などとともに、通常国会での論議が注目される。

以上のような観点を踏まえて、道路特定財源の一般財源化を前提に21年度予算が編成されたが、20年度当初予算での一般財源化（自動車関連）額1,927億円等に対応する一般財源化の規模、直轄・補助の内訳など21年度道路予算の内容、そして新交付金も含めた新たな道路予算スキームによる国・地方の道路整備等の在り方が課題となろう。

また、道路特定財源の一般財源化に際して、生活者財源にするなどとした福田内閣総理大臣の方針、地方の実情に応じて使用するなどとした麻生内閣総理大臣の方針等と21年度予算との整合についても、今後の論点となる可能性がある。さらには、21年度税制改正で、に基づき納税者の理解等の観点から自動車重量税及び自動車取得税の時限的な減免税措置を講じる方向といわれており、これら予算・税制の扱いの妥当性に係る納税者の評価も注視される。

道路特定財源の根拠となってきた法制度が廃止された場合の意義・影響は、21年度予算の内容に限定して判断すべきものではなく、今後の中長期的な予算額の推移等も含めて引き続き意を用いる必要がある。

3. タクシー事業に係る規制緩和の見直し

(1) 経緯と現状

平成14年2月に、規制緩和政策の一環として改正道路運送法が施行され、タクシーの車両数等を国がコントロールする「需給調整規制」が廃止されるなど大幅な規制緩和が実施された。これにより、タクシー事業への新規参入は免許制から許可制に、また、タクシーの増車は認可制から届け出制に変更されることとなり、タクシー事業の新規参入と増車は原則自由化されることとなった。

この結果、新規参入とタクシーの車両数が増加し³、利用者サービスで一定の効果が発揮される一方、自家用車の普及・公共交通機関の整備・人口減少などの社会経済情勢に起因する長期的な需要減少基調の中で、タクシー車両の増車による供給過剰が進行し、タクシーの労働生産性の低下、運転者賃金の低下、長時間労働の常態化など労働条件の悪化とそれに派生する過労運転・事故の増加、さらには客待ちタクシーによる道路渋滞を招くな

3 タクシー事業者数（法人）は、上述の規制緩和前の平成13年度は約7,000社であったが、規制緩和後の18年度は約1万2,000社に増加した。また、タクシーの車両数は、13年度約20万6,000台が18年度約22万2,000台となった。

ど、多方面で深刻な弊害が生じているとの指摘がなされている⁴。原油価格高騰に伴う燃料費の高騰やタクシー運転者の賃金の低下に対応するため、タクシー運賃の値上げが全国各地で実施されてきたが、所期の効果が発現しているとは必ずしも言い難い状況である。そのため、利用者サービスの向上を本来の目的とするタクシー事業の規制緩和は、結果的に運賃の上昇、地理に不案内な運転者の増加、安全性の低下など利用者サービスの低下をもたらしているとの指摘も一部に存在する。

(2) タクシー事業を巡る諸問題への対策について(交通政策審議会答申)

平成19年の東京地区のタクシー運賃改定の是非をめぐり、タクシー事業の在り方に関する多様な問題提起が内閣府の物価安定政策会議等でなされたことを契機として、国土交通大臣は同年12月、交通政策審議会に対し、タクシー事業を巡る諸問題についての諮問を行った。同審議会では、検討ワーキンググループを設置し、タクシー事業が果たすべき役割、タクシー事業が抱える問題の所在とその原因、これらの諸問題への対応策等について検討を進め、20年12月18日に答申「タクシー事業を巡る諸問題への対策について」を行っている。

答申では、現在のタクシー事業には地域により状況や程度は異なるものの、タクシー事業の収益基盤の悪化、運転者の労働条件の悪化、違法・不適切な事業運営の横行、道路混雑等の交通問題・環境問題・都市問題、利用者サービスが不十分といった問題が生じているとし、その原因として、タクシーの輸送人員の減少・過剰な輸送力の増加による過剰供給、過度な運賃競争、タクシー事業の構造的要因(利用者の選択可能性の低さ、歩合制主体の賃金体系等)を挙げている。その上で、タクシー事業の構造的要因への適切な対応が重要であるとして、利用者によるタクシーの選択可能性の向上のため、ITの活用・ランク制度の充実・乗り場の整備・情報提供の充実等により、可能な限り利用者によりタクシーが選択される環境を整備することが必要であるとし、また、歩合制賃金の在り方に関して、歩合制賃金の存在を前提としつつ、需給バランスの改善や適正な運賃水準の確保など、総合的な対策を通じて諸問題の改善を図ることが重要であり、ただし、歩合制賃金の実態を所与の前提とするのではなく、合理的な範囲内で賃金システムの改善の可能性等につき関係者で検討を深めるべきであるとした。

また、今後講ずべき対策として、利用者ニーズに合致したサービスの提供(利用者によるタクシー選択のためのIT等を駆使したシステムの導入、サービス水準等に関する評価制度の充実、行政機関や施設管理者等との連携による乗り場の整備等)、悪質事業者等への対策(事後チェックとしての監査要員の増強と労働関係法令違反に対する処分の強化、事前チェックとしての参入・増車時の手続の厳格化等)、運賃制度の在り方の見直

4 タクシーの輸送人員及び運送収入は、段階的な規制緩和が実施される以前の平成7年度約23億4,000万人、約2兆4,000億円が、18年度には約19億4,000万人、約1兆9,000億円にそれぞれ逓減している。また、タクシーの実働1日1車当たりの営業収入(日車営収)は7年度の約3万8,000円が18年度は約3万円となり、19年の年間賃金は、全産業が554万円(平均年齢41.9歳)であるのに対しタクシー運転者は342万円(同56.1歳)である。

し（利用者利益保護のための運賃の上限規制及び低額運賃への適切なチェックは必要とした上で、適正実車率・適正人件費のような概念を用いた査定、過度な運賃競争への対策等）を図るべきであるとしている。

さらに、供給過剰進行地域における対策として、利用者、地方公共団体などタクシーに関わる地域の多様な関係者が参画した取組が必要であるとした上で、特定の地域において一定の期間に必要な総合的な取組を行う地域指定制度（「特定地域指定制度」）を創設し、その地域指定は、国が一定の客観的な指標に基づき行うことが適当であるとした。なお、現行の緊急調整措置は、同制度と目的が異なるため引き続き存置すべきであるとしている⁵。

特定地域指定制度は、「タクシー維持・活性化総合計画」を作成し同計画に基づく総合的、一体的な取組が可能な制度とし、また、同計画の作成や実施を図るための地域の関係者による協議体を設置すべきであるとしている。この計画に基づく取組として、タクシーサービスの活性化（利用者サービスの充実等）、事業経営の活性化・効率化（協業化、合併等）、タクシー運転者の労働条件の悪化の防止（労働環境の改善、整備等）、違法・不適切な事業運営の排除（事業者等の主体的取組の強化等）、タクシー事業の構造的要因への対応（タクシーの選択性の向上等）、交通問題・環境問題・都市問題の改善（配車ルールの設定等）、供給抑制（供給の増加の抑制、事業者による減車促進等）

その他の対策（過度な運賃競争への対策等）などが想定されている。また、供給抑制に関し、当該計画の実施期間に限り、新規参入及び増車につき許可等の基準・要件及びその審査を厳格化すべきこと、さらに、複数の事業者が共同で減車を進めることにつき、供給過剰対策としての要請と競争政策との調和を図りつつ、その自主的・協調的な取組が推進されるスキームを導入すべきことを対策として挙げている。

（３）今後に向けた留意点

上述の答申に関しては、現在、タクシー事業の新規参入・増車等に係る規制緩和の見直しの是非が重要な論点となっている。タクシー事業を取り巻く厳しい現状を踏まえ、タクシー事業者等からの供給抑制の要望がある一方で、規制緩和の見直しに慎重な立場の意見も存在する。すなわち、タクシー事業の規制緩和は、福祉タクシー、乗合タクシーの普及促進やタクシー車両数増による夜間繁華街等での待ち時間の短縮、多様な運賃・サービスの導入などの利点があるとした上で、規制緩和以前への回帰は、市場への優良事業者の参入を妨げタクシー事業者による創意工夫の芽をつみ、また、台数規制によりタクシーが拾いにくくなるなど、利用者サービスの低下をもたらす可能性がある等の意見である。政府

5 緊急調整措置とは、需給調整が廃止された際に導入された制度であり、道路運送法に基づき、タクシーの著しい供給過剰により、安全・利便を確保することが困難となるおそれがある地域を期間を定めて指定するものである。指定地域では、新規参入・増車の禁止、重点的な監査や行政処分の加重が実施される。また、指定地域では、タクシー事業構造改善計画の策定を求め、状況改善のための地元における自主的な取組を促すこととされている。この緊急調整地域として、平成20年1月から仙台市が指定されている（22年8月31日まで）。

の規制改革会議が平成20年12月22日に行った「規制改革推進のための第3次答申 - 規制の集中改革プログラム - 」では、統計を見る限り賃金の減少や事故率の上昇傾向は規制緩和と必ずしもリンクしておらず、参入・増車抑制によりこれらを改善しようとする考え方には疑問があること、また、事故への対応は台数規制ではなく悪質な事故を発生させた運転手や会社に対する行為規制で対応すべきであること、タクシー運転手の労働条件改善は基本的には事業者の経営課題であり、より広い社会政策を通じて実現されるべきであること等が指摘されている。さらに、現下の急激な経済危機による雇用不安の中で、タクシー事業における雇用機会を減少させる規制強化政策を問題視する意見も存在する。

他方、タクシー事業の経営指標をみると、規制緩和後もその収支率はほぼ横ばいで推移しているのが実態である。これは、歩合制中心の給与体系が利益配分の偏りを生み、タクシー需要の減少や供給過剰のしわ寄せを運転者に押しつけているためとの指摘も一部に見られる。すなわち、増車基調は、供給過剰による事業者の売上減 増車に伴う固定費が小さいため歩合制等を前提とした増車により売上げを確保 更なる供給過剰といった負のスパイラルによって発生し、同時にこのスパイラルにそって、歩合制等に基づく収入確保のため長時間労働となるなど運転者の労働条件悪化が進行するといった図式である。こうした実態をそのままにして単に台数規制を行うことを疑問視する声もある中で、歩合制など賃金システムの在り方も含め、市場においてタクシー車両数が適正な規模に是正され得るメカニズムの構築に向けた努力が求められる。例えば、利用者が良質なタクシーを効果的・効率的に選択できる環境の早期整備を図るため、関係者と連携しつつ、流し営業の割合が多い地域等でITを活用した社会実験的なモデル事業を国として積極的に実施する等の取組が課題となろう。

答申に盛り込まれた特定地域指定制度については、国の定める地域指定基準の在り方、それに基づく具体的な指定地域の見通し等が課題となる。また、同制度では、地域の関係者による協議体を設け、タクシー維持・活性化総合計画を作成し、事業者による減車促進等の取組を行うとしている。しかしながら、新規参入や増車の抑制に反対するタクシー事業者もあり、その協議や取組に積極的に参加しない事業者の存在が制度の機能不全をもたらす可能性もある。答申では、減車を行う事業者に対して一定のインセンティブを付与すること等により、その促進を図るべきであるとしているが、供給過剰対策と競争政策の両立の在り方、例えば減車のためのインセンティブ付与に係る具体的な制度設計の在り方、各タクシー事業者による自主的・協調的取組の実効性等が重要な課題となろう。

また、規制見直し前の駆け込み増車等が行われないよう、国土交通省は、20年7月に、特定特別監視地域につき6地域から109地域への指定拡大⁶、新規参入に係る最低車両数の引上げ等の措置を講じた。これにつき、規制改革会議は、国土交通省自動車交通局長の行政通達で指定地域の大幅拡大が行われ、また、大資本以外の参入を不当に阻害する最低車

6 特定特別監視地域とは、特別監視地域（緊急調整地域に至る事態を防ぐため、供給過剰の兆候のある区域として指定）のうち、供給拡大により運転者の労働条件の悪化を招く懸念が特に大きな地域として指定された地域をいう。同地域では、タクシー事業構造改善計画の策定を求め、新規参入・増車につき厳格な審査が行われる。

両数の引上げが行われたこと等に疑問を呈しており、これらの点についても課題となる可能性がある。さらには、特定特別監視地域において事業者が自主的に減車を行う場合、国の監査を免除する扱いとされているが、安全確保等のためにあるべき監査が、減車の促進手段として使われることの当否についても留意が求められよう。

4 . 国土交通分野に係る地方分権改革の動向

地方分権改革については現在、平成18年12月に制定された地方分権改革推進法に基づき、19年4月に内閣府に設置された地方分権改革推進委員会（以下「分権委員会」という。）を中心に検討が進められている。もとより、地方分権改革は、道州制や中央省庁再々編問題等にも関連し広範多岐にわたる論点を包含するものであるが、本稿では国土交通分野に係る最近の動向について紹介することとしたい。

（1）道路・河川に係る地方公共団体への権限移譲

分権委員会は、平成20年5月28日に「重点行政分野の抜本的見直し」「基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大」等を内容とする第1次勧告を行い、政府の地方分権改革推進本部（本部長：内閣総理大臣）は同年6月20日、同勧告に即した地方分権改革推進要綱（第1次）を決定した。この要綱では、一般国道の直轄区間につき、主に地域内交通を分担する道路は都道府県が担い国は全国的なネットワーク形成を図ることを基本として、指定を見直し都道府県に移管すること、また、一級河川の直轄区間については、引き続き国が管理する必要がある場合を除き、原則として単一の都道府県内で完結する水系内の河川を都道府県に移管することなどとされ、移管対象となる個別の道路・河川は、関係地方公共団体と調整を行った上で、第2次勧告までに具体案を得ることとされた。

これに対し、国土交通省は、直轄国道約2万1,500kmのうち主に地域内交通を分担する道路としてその15%程度⁷、また、一級河川の直轄区間（109水系）につき単一の都道府県内で完結する53水系のうち約4割を移管候補とする考えを示し⁸、全国知事会等との調整と並行して、移管対象等に係る都道府県との個別協議が20年10月から進められた。分権委員会や全国知事会が移管範囲の拡大を求める中で協議は難航し、同年12月2日、国土交通省は、移管する方向の直轄国道が81路線2,527km（全体の約12%）、一級河川が6水系（53水系の約11%）であり、また、調整途中で移管の可能性を引き続き協議するものとして直轄国道61路線4,275km、一級河川20水系があるとする取りまとめを行った。

協議が進展しない理由に関しては、分権委員会では、都道府県の土木部長等の多数が国

7 国土交通省は、直轄国道のうち国が責任を持つべき道路を 高規格幹線道路、 県庁所在地等の重要都市間を効率的・効果的に連絡し広域交通を担う道路、 重要な港湾・空港と の道路との間を効率的・効果的に連絡する道路とし、都道府県等への移管対象となる道路は主に地域内交通を分担する道路との考え方を示している。

8 国土交通省は、単一の都道府県で完結する53水系のうち、 氾濫により流域に甚大な被害が想定される水系、 広域的な水利用や電力供給のある、または全国的に価値の高い環境を保全すべき水系、 急流河川等の河川管理に高度な技術力が必要となる水系は、引き続き国が責任を持つべき河川とし、それ以外の水系（全体の約4割）が移管候補となるとの考え方を示している。なお、第1次勧告には ~ であっても国が管理する場合を極力限定する旨が記載されている。

土交通省出向者であり交渉にならないためとの指摘もなされている⁹。一方、全国知事会は、将来の整備事業費に対する財源確保の担保、国が検討するとした「直轄事業における国負担並みの交付金」の対象範囲・期間・配分方法、人員・資機材の確保とその財源措置、大規模災害時の国の対応、法制上の位置付け（移譲後は一級河川か二級河川か）等が不明確であり、国土交通省だけでは答えられない問題があること、また、実需に満たない交付税措置（河川：約3割、直轄国道：約8割）など現在の財源措置では不安があり、決断に必要な情報・前提条件が不足していることなどを挙げている。さらに、「県別」ではなく「全県共通する枠組・制度的保障」が必要であるとした上で、移譲可能な道路・河川の範囲を更に大幅に広げるべきとの認識を示している。今後、これらの取扱いが課題となると思われるが、地球温暖化等に起因する災害リスクが増大しているにもかかわらず、地方公共団体が現在所管する中小河川の管理体制すら十分とは言えない実態も存在している。国民の安心・安全と利益・利便を損うことのないよう、国と地方の適切な役割分担による新たな体制構築に向けた検討が望まれる。

（2）地方整備局等の国の出先機関の見直し

国の地方の出先機関に関しては、「骨太の方針2007」（平成19年6月閣議決定）において、その抜本的な見直しにつき分権委員会への検討要請が行われ、同委員会は20年8月に出先機関の存廃基準等を示した「国の出先機関の見直しに関する中間報告」を行っている。さらに同年11月には、麻生内閣総理大臣が国土交通省地方整備局と農林水産省地方農政局につき抜本的な統廃合の検討を指示するなどの経緯を踏まえて、鋭意検討が進められてきた。このような中で、分権委員会は20年12月8日に、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」「国の出先機関の見直しと地方の役割の拡大」を内容とする第2次勧告を行った。

同勧告では、国の出先機関につき、地方自治体の役割の拡大、交通・情報通信手段の発達、社会経済情勢の変遷に伴う行政需要の消長により、出先機関を設置する必要性が薄れたものもあること、国の行政機関の定員約32万人のうち約21万人は出先機関職員であり、国と地方の危機的な財政状況の中で地方自治体との「二重行政」の無駄を排除し簡素で効率的な行政の実現を図ることが必須であること、無駄遣い・官製談合・事故米不正流通等の問題を通じて出先機関の構造的なガバナンス（統治）の欠陥が問われていること、

出先機関は膨大な人員・予算を持ち大規模な公共事業等を行っているが大臣や本府省、国会や国民等によるチェック機能が働きにくく、地域の民主主義によるガバナンス（統治）の圏外にあるため地域住民の意向が反映されにくいこと、地方再生等のため地方自治体が自ら地域経営を行い得るよう、地方自治体が担う役割の更なる拡大と国の取組の総合化が必要であること等を挙げている。その上で、国の出先機関の在り方を見直し、府省別・分野別に縦割りとなっている国の行政実施体制の転換が必要である旨の現状認識を明らかにしている。

9 第62回地方分権改革推進委員会議事録（平20.10.21）3頁

国の出先機関の見直しに当たっては、8府省15系統の出先機関につき116事項の事務・権限の見直しを行い、これを踏まえて、二重行政の弊害是正等の観点から組織を見直すこととし、(ア)府省を超えた総合的な出先機関への統廃合(地方再生や地域振興の観点等から編成する総合的な出先機関)(イ)同一府省における出先機関の統廃合、(ウ)府県単位機関のブロック単位機関への統廃合を図るほか、社会情勢の変化により業務が不要となるものは組織を廃止することとし、また、二重行政の弊害がない場合には現行の組織を存続することとしている。さらに、地域との連携やガバナンス確保のため、国の総合的な出先機関と地元自治体との協議機関として、域内の知事、政令市市長、市長会・町村会代表者で構成し直轄公共事業の整備計画、次年度の事業計画、予算・決算の案等を付議する地域振興委員会(仮称)を法律上明確に位置付けるなどとしている。

個別の出先機関の改革については、9系統の局・事務所を廃止して事務・権限の地方移管、独立行政法人化、統合等を図ることとし、このうち地方整備局(20年度末定員2万1,567人)、北海道開発局(同5,648人)及び地方運輸局(同4,418人)に、地方農政局、経済産業局及び地方環境事務所を加えた6系統については、国に残る事務・権限は、直轄公共事業の実施機能を地方工務局(仮称)に、また、それ以外の機能を地方振興局(仮称)に、それぞれ統合して行わせるとした。なお、分権委員会は、これらの改革により、将来的には3万5,000人程度の出先機関職員を削減することを目標として設定すべきであるとしている。

また、同勧告では、政府に対し、出先機関の改革の実現に向けて、改革の工程表となる計画の20年度内の策定と改革推進のための体制づくりを要請するとともに、(1)で述べた道路・河川の移管に係る国と都道府県との個別協議については、都道府県から要望があった区間等も含め、早急に結論を出すべきとの要請を行っている。

以上のように、この第2次勧告によれば、府省を超えた総合的な内閣府の出先機関として、地方振興局及び地方工務局を創設することとされている。しかしながら、事務・権限の見直しが不十分なまま組織の統合が行われた場合は、巨大な権限・人員・予算を有する国の出先機関が「再生産」され、地方分権改革に逆行する結果を招く懸念も指摘されている。国、国の総合的な出先機関、都道府県、市町村の4層構造として事実上機能し、勧告が目的とする「国と地方を通じた簡素で効率的な行政の実現」の趣旨と異なる結果がもたらされる可能性も考えられ、その具体像について、実効ある地方分権の確立に向けた十分な検討が求められよう。第2次勧告を受けた麻生内閣総理大臣は、政府において改革の工程表を21年3月までに作成する旨を述べており、この工程表の具体的内容を始めとして、組織改革に伴う国の出先機関職員の地方公共団体等への移管や財源配分の在り方等が今後の課題となろう。分権委員会はその設置目的を踏まえて、国と地方の「二重行政」の弊害排除を目指しているが、各府省・各局各課、都道府県、市区町村等を通じた事務・事業の重複が合理性を欠き幾重にも非効率に存在している「多重・重複行政」があるとすれば、それをどのように是正するのかといった視座も併せ持つ必要があるように思われる。

さらに、分権委員会では、引き続き地方の税財源に関する第3次勧告を21年春にまとめる方向とされており、今後の地方分権改革の動向が注目される。