

道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に 関する法律等の一部を改正する法律案

国土交通委員会調査室 むらた かずひこ
村田 和彦

1. 最近における道路特定財源制度の見直しの経緯

「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等の一部を改正する法律案」は、道路特定財源の一般財源化を打ち出した昨年5月の福田政権下における閣議決定に伴う所要の改正措置であるが、本法律案の解説の前に、この一般財源化に至る経緯について若干触れてみたい。

「聖域なき構造改革」を掲げ平成13年4月に発足した小泉内閣では6月26日に閣議決定した「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)」において、「道路等の「特定財源」について、税収を、対応する特定の公共サービスに要する費用の財源に充てることが、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ことから、そのあり方を見直す」との方針を明らかにし、これを契機に道路特定財源制度の見直しをめぐる議論が始まることとなった。

その後、小泉内閣、安倍内閣、福田内閣と政権が代わる中でも引き続き道路特定財源制度の見直しをめぐる多くの議論が展開された。こうした多くの議論を経て19年12月7日に政府・与党間で合意された「道路特定財源の見直しについて」を踏まえ、第169回通常国会の20年1月23日、道路特定財源制度関連法案として「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」¹、「所得税法等の一部を改正する法律案」及び「地方税法等の一部を改正する法律案」がそれぞれ衆議院に提出され、いずれも成立した。

5月13日、「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」を衆議院で再可決するに先立ち、「道路特定財源等に関する基本方針」(以下「20年閣議決定」という。)が閣議決定され、道路特定財源制度について21年度から一般財源化することが明確に方向付けられた。

9月24日には福田内閣から麻生内閣に代わったが、12月8日に政府・与党間で「道路特定財源の一般財源化等について」(以下「20年合意」という。)が合意され、改めて「平成21年度予算において道路特定財源制度を廃止することとし、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第3条の規定を削除するとともに、地方税法などの所要の改正を行う。」とされた。これを受け、第171回通常国会の21年1月23日、「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等の一部を改正する法律案」(以下「道路財特法改正案」という。)が、衆議院に提出された。

¹ 法案成立に伴い、法律の名称が「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」に改められた。

以下、道路財特法改正案及び関連する地域活力基盤創造交付金について紹介したい²。

2. 法律案の概要

現行の道路財特法は、全8条からなる法律であり、20年度以降10年間における道路整備費の財源に関する特例その他道路整備事業に係る国の財政上の特別措置が定められている。以下概要を紹介する。

まず、この法律の根幹部分をなしているのが第3条であり、毎年度、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こと、ただし、税収が道路整備費を上回る場合には、毎年度の予算において、全額を充てなくてもよいこととすること、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すること、10年間の道路整備事業量(額)について閣議の決定を求めなければならないことなどが定められている。

第4条は、国の負担又は補助の割合の特例に関する規定である。同条に基づく政令により、通常の道路の規格より高水準である高規格幹線道路(2/3 7/10)や地域高規格道路(5/10 5.5/10)の国庫補助のかさ上げ措置を定めている。

第5条は地方道路整備臨時交付金(後述)について定めている。20年度からは交付金の対象となる道路に都府県管理の国道が追加されるとともに、運用の改善により地方の財政状況に応じて交付率の引き上げ(5.5/10~7/10)が行われている。

第6条は地方道路整備臨時貸付金について定めている。これは、地方公共団体の厳しい財政状況の下、計画的に道路整備を進めるため、国が直轄で実施する道路整備事業、補助事業等に伴う地方公共団体の負担金を賄えるようにすることを目的とした無利子の貸付金であり、20年度以降5箇年間に限り貸付けの決定ができ、貸付期間は20年以内(5年以内の据置期間を含む。)である。その総額は、5年間で5,000億円規模とされている。

第7条は高速道路利便増進事業のための一般会計における独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構の債務の承継等について定めている。高速道路利便増進事業とは、高速道路の有効活用・機能強化を図る観点から、高速道路料金の引下げとスマート・インターチェンジ等の整備を図る事業であり、そのために独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構が保有している高速道路債務を2.5兆円の範囲内で国の一般会計において承継した上で、国の道路特定財源を活用して償還することとなっている。

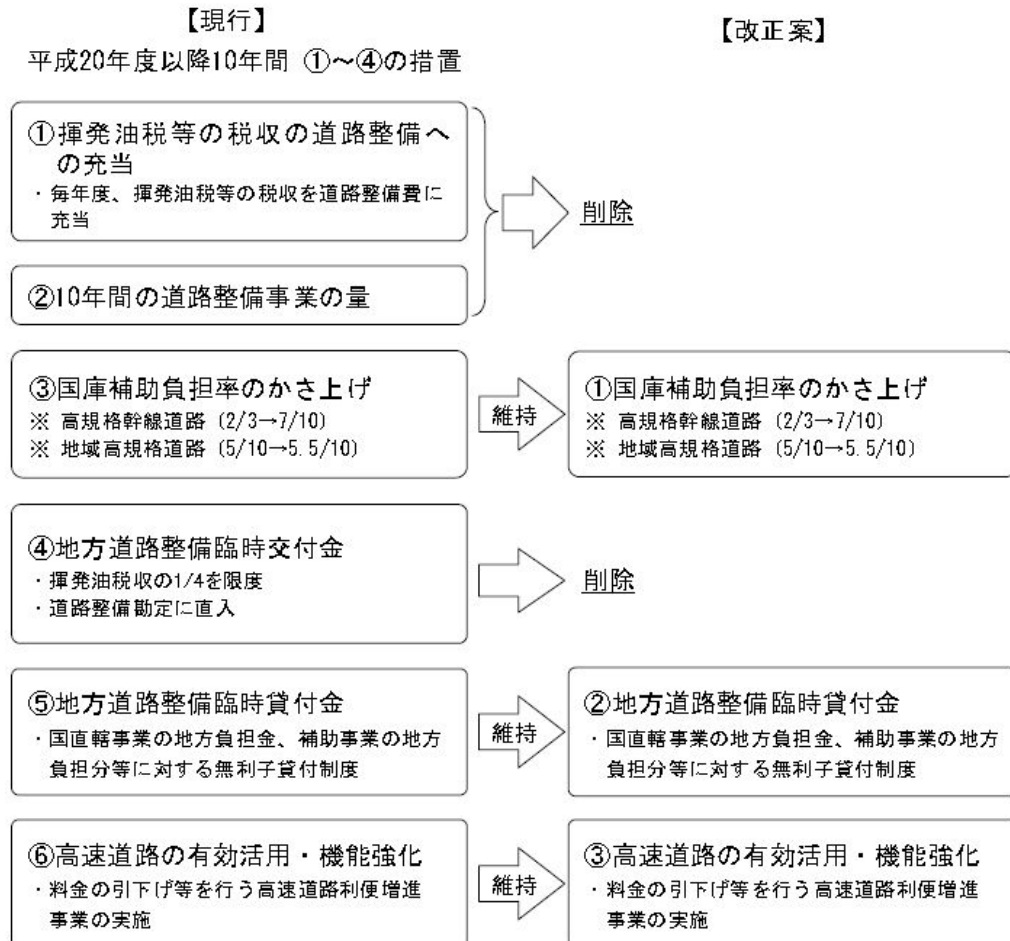
今回の道路財特法改正案の内容は、毎年度、揮発油税等の収入額の予算額等に相当する金額を原則として道路整備費に充当する措置及び10年間の道路整備事業量の閣議決定に関する規定(第3条)の削除、地方道路整備臨時交付金制度(第5条)の削除、揮発油税収の予算額の1/4について、地方道路整備臨時交付金の交付に要する費用の財源に充てるため、毎会計年度、社会資本整備事業特別会計道路整備勘定の歳入に組み入れるものとされている措置の廃止等であり、20年閣議決定及び20年合意を踏まえた、単純な内

² 田中利幸「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～」『立法と調査』288号(2009.1)132頁以降及び内藤亜美「平成21年度国土交通省予算のポイント～重要施策の推進と道路特定財源の一般財源化等～」『立法と調査』289号(2009.1)97頁以降を、本稿と併せて参照されたい。

容となっている（図参照）

（図） 道路財特法の概要

1. 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の一部改正



（出所）国土交通省資料

3. 地方道路整備臨時交付金から地域活力基盤創造交付金へ

20年合意に基づき、一般財源化に伴い廃止されることとなる地方道路整備臨時交付金に代わるものとして、「道路を中心に関連する他のインフラ整備や関連するソフト事業も含め、地方の実情に応じて使用できる1兆円程度の「地域活力基盤創造交付金（仮称）」を平成21年度予算において創設」することとされた。なお、最終的には、社会保障財源の一部として600億円が拠出されることに伴い、21年度一般会計予算(国土交通省所管)には9,400億円が計上されることとなった。地域活力基盤創造交付金(以下「新交付金」という。)そのものの内容については、既に本誌でいくつか紹介されているので、本稿においては、新交付金及び20年度で廃止される地方道路整備臨時交付金(以下「臨交金」という。)との関係に重点を絞って紹介していきたい。

(1) 地方道路整備臨時交付金

臨交金は、道路財特法第5条に基づき、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道路整備事業により構成される事業に対して交付される交付金であり、昭和60年度から実施されている。当初は、交付金の安定的な確保のため、交付に要する費用の財源として揮発油税収の予算額の1/15相当額を道路整備特別会計（現在は社会資本整備事業特別会計道路整備勘定）に直入する仕組みであったが、63年度からは、直入比率が1/15から1/4に拡充された。その後運用の改善措置も含め様々な制度拡充が行われた。

なお、同じく地方道に関する国庫補助事業として通常補助事業があるが、原則として空港・港湾へのアクセス道路など一般国道に準ずるネットワークを形成する事業や交通安全対策・沿道環境対策など国家的見地から支援が必要な事業に限定され、臨交金の対象となる事業とすみ分けがされている。

臨交金の予算額を見ると、制度発足当初の昭和60年度は揮発油税収の1/15ということもあり1,110億円であったが、最終年度の平成20年度は6,825億円となっている。制度発足当初は臨交金の占める割合はわずかであったが、国庫補助額と入れ替わるように増えていき、最終年である平成20年度は、譲与税額をも上回る金額になっている。臨交金が地方自治体にとっていかに貴重な財源となっているかがうかがわれる（表1参照）。

臨交金が地方道の整備促進にどの程度寄与したかを直接評価することは難しいが、臨交金の対象となる地方道における舗装・改良済延長を見ると、整備がかなり進んだことは事実であろう（表2参照）。

表1 地方の道路整備に使用される財源 (単位:億円)

	地方税	譲与税	国庫補助	地方道路整備臨時交付金	地域活力基盤創造交付金	計	一般財源	合計
昭和60年度	8,694	4,637	11,918	1,110	-	26,359	18,303	44,662
平成20年度	13,938	6,739	5,581	6,825	-	33,083	17,427	50,510
平成21年度	11,810	6,245	3,645	-	9,400	31,100	不明	不明

(注)いずれの金額も当初予算額。

地方税 = (軽油引取税 + 自動車取得税)、譲与税 = (地方道路譲与税 + 石油ガス譲与税 + 自動車重量譲与税)

(出所) 『道路行政(昭和60年度版)』(建設省道路局監修)、財務省資料、全国知事会資料より作成。

表2 道路現況の推移 (単位:km)

	高速自動車国道	一般国道			都道府県道			市町村道		
		実延長	改良済	舗装済	実延長	改良済	舗装済	実延長	改良済	舗装済
昭和28(末)	-	24,067	7,586	2,389	119,574	13,881	2,056	779,294	36,880	2,327
昭和60(初)	3,555	46,435	39,046	38,658	127,436	64,163	53,281	950,078	326,125	118,087
平成19(初)	7,431	54,530	49,658	49,427	129,329	86,791	78,747	1,009,599	559,832	181,370

(注)改良済:幅員5.5m以上の道路延長、舗装済:簡易舗装を除いた舗装延長、いずれも実延長の内数である。

(出所) 『道路統計年報(2008年版)』(国土交通省道路局)

(2) 地域活力基盤創造交付金

10月30日、麻生首相は「生活対策」を発表し、その中で「少子高齢化が急速に進行する一方で地方は疲弊し、都市部との格差は拡大している。窮状にある地方に手を差し伸べ、その「底力」が発揮できるよう様々な地域活性化対策や地方公共団体の支援を行うとした。その一つとして、「道路特定財源の一般財源化に際し、1兆円を地方の実情に応じて使用する新たな仕組みをつくる」とされたのが、新交付金の創設の基となっている。その後、「1兆円を地方の実情に応じて使用する新たな仕組み」の具体的な内容について与党内で議論の的となり、20年合意により新交付金として具体化された。

一方、地方においては、三位一体改革により5.1兆円もの地方交付税が削減されるなど地方財政が危機的な状況にある中、全国知事会から「地方税、譲与税、交付金、補助金等により地方に配分されている財源(平成20年度予算ベースで3.4兆円)を「地方枠」として確保するとともに、その充実を図ること」が国に要望された(「国の施策並びに予算に関する提案・要望(国土交通省関係)」(20年7月17日))。こうした国や地方の情勢を背景に創設されることとなった新交付金により、道路に関連した地方への配分額は、20年度は国庫補助金5,581億円、臨交金6,825億円の合計1兆2,406億円、21年度は国庫補助金3,645億円、新交付金9,400億円の合計1兆3,045億円が計上されることとなり、金子国土交通大臣は、20年12月9日の会見において、安定した財源が確保される仕組みをつくってほしいという地方自治体の声にそれなりに応えた内容となっている旨、発言している。

ところで、新交付金の使途や配分基準等については、制度設計中のため明らかにされていないが、全国知事会が21年1月16日にまとめた「今後の道路行政のあり方について」では、「対象事業については地方の実情に合わせ柔軟に対応するなど、一般財源化の趣旨にそって、地方自治体が活用しやすい、自由度の高い仕組みとすること、配分額を決定する際には道路整備が遅れている地域へ配慮するとともに、客観的指標を用いるなど透明性を確保し、配分結果についての検証が可能な仕組みとすること」が要望されているほか、「財政力の弱い自治体が多いことを考慮し、財政力に応じて手厚く配分する仕組みについても検討(現行の交付金制度では最大70%まで国費率を引き上げ)」することを求めるなど、この新交付金に対する期待感が示されているといえよう。

(3) 地域活力基盤創造交付金と地方道路整備臨時交付金との比較

以上のような新交付金と臨交金であるが、これらの相違点は何かをここで取り上げてみたい。まず、臨交金に代わって創設された新交付金の使途については20年合意にある「道路を中心に関連する他のインフラ整備や関連するソフト事業」以外、明確にされていないが、国土交通省は、「離島の道路整備と併せた船舶の導入、バスや路面電車の走行空間整備のための道路の改築と併せたバス車両等の購入、通学路整備に併せた防犯灯や防犯カメラの設置、ドクターヘリのヘリポート整備、道路から公共施設の入り口までのバリアフリー化」などの例を挙げ、臨交金と比べて幅広く使用可能となるよう検討するとしており³、地

³ 第171回国会参議院国土交通委員会会議録第2号(平21.2.12)

方公共団体の使い勝手の良い交付金に一定の改善がなされたとの見方もできる。

次に、臨交金が法律に根拠を持つのにに対し、新交付金は法律に根拠を持たない交付金とされた。臨交金が新交付金と異なり法律上の根拠を持つ理由としては、揮発油税収の予算額の1/4が一般会計を経由せず社会資本整備事業特別会計道路整備勘定に直入されているためとされている。なお、新交付金と同様に国土交通省所管の交付金には「まちづくり交付金(2,332億円:平成21年度)」、「地域自立・活性化交付金(300億円:同)」があるが、いずれも都市再生特別措置法、広域的地域活性化のための基盤整備に関する法律に根拠を持つ交付金である。9,400億円と他の交付金と比較しても金額の大きい新交付金がなぜ法律事項とされないかについて、金子国土交通大臣は1月23日の会見で、他の交付金は法的措置が必要なので講じているのであり、新交付金は予算措置で足りる旨の考えを示しているが、一部の報道では、与党の中には新交付金について1兆円近い金額だけに法律で用途を明確にすべきであるとの意見もあったと言われている。この点については今後議論となるところであろう。また、臨交金による事業の残事業が約7兆円あるとされる中、法定化されないことによる22年度以降の新交付金の存続は保障されていないこととなるのではないかと指摘に対し、金子国土交通大臣は、取りかかった事業については、ある程度のみめどがつけられるよう安定して予算化できるようにしたいと述べ⁴、今後も新交付金の予算化を図っていく姿勢を示した。

4. おわりに

国土交通省道路局は例年本予算について、主な事業及び各事業別予算を詳細に説明した予算概要を作成してきたが、21年度については、「道路関係予算のポイント」として、主な事業が簡単に紹介されるのみで個別事業の予算額は示されていない。これには、予算総額が1兆7,466億円(対前年比83%)と大幅に減額されたこと、新たな制度設計に向けた検討が進められていること等の影響もあると思われるが、その一方で、道路特定財源の一般財源化により、道路整備に伴う財源を詳細に示す必要が無くなったことも影響しているのではないかと見方も考えられる。道路特定財源の一般財源化の目的は、必要以上に道路整備だけに予算が振り向けられる仕組みを見直すことにあり、今後、道路整備の実態が不明確になることのないよう、十分な留意が求められる。

現在、道路特定財源諸税に課せられている暫定税率についても同様である。麻生首相は「地球温暖化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、暫定税率を維持する考えを示しているが、一般財源化に伴いどのように使われているか分からずに、本則を上回る暫定税率に基づく税を納めさせられることについて自動車利用者の理解を得ることは困難と思われる。

道路特定財源の一般財源化の具体化に際しては、予算、関係法案の審議を通じて十分な議論が展開されることが望まれる。

⁴ 第171回国会参議院国土交通委員会会議録第2号(平21.2.12)