

## 道路整備特別会計における地域別の受益と負担

東洋大学経済学部助教授 上村敏之

### 1. 改革のターゲットとなった道路整備特別会計

道路整備特別会計を含めた特別会計に改革のメスが入りつつある。2006年度において、特別会計の数は31つある。一般会計は約80兆円、特別会計は約400兆円であり、特別会計は一般会計の約5倍の規模を持っている。ただし、ひとつの特別会計は、一般会計や他の一般会計から繰入がなされているから、特別会計の純粋な規模は約200兆円である。

塩川正十郎元財務大臣は、「母屋（一般会計）でおかゆをすすっているときに、離れ（特別会計）ですき焼きを食べている」と特別会計を揶揄した。一般会計は財政赤字で苦しんでいて、行政改革に取り組んでいるのに、特別会計ではいまだに無駄な支出がなされていると言われている<sup>1</sup>。なかでも、道路整備特別会計は改革のターゲットとして注目を浴びている。道路整備特別会計は国土交通省が所管であり、道路整備特定財源を原資にして一般道路を整備してきた。

表1は、2006年度当初予算の一般会計と道路整備特別会計の関係を示している。一般会計の歳入における「揮発油税」等は、歳出における「公共事業関係費」の一部を構成し、道路整備特別会計の歳入の「一般会計より受入」に計上される。その他にも、自動車重量税、石油ガス税が道路特定財源として繰り入れられている。また、道路整備特別会計の歳入には、一般会計を経ずに直入される揮発油税もある。道路整備特別会計の歳出では、国が直轄する道路の整備の他にも、地方道の整備のために地方財政へ国庫支出金が支出されている。

本稿では、特別会計改革の本丸とも言われる道路整備特別会計に焦点をあて、問題の所在を明らかにしたうえで、政府が検討している改革案の何が問題点を明確にする<sup>2</sup>。とくに、道路整備特別会計は受益と負担の一致を理由に設置されてきたにも関わらず、地域的に見た場合には受益と負担は大きく食い違うことを数量的に示す。すなわち、道路整備特別会計は地域間所得再分配政策を行うシステムであることを指摘する。

本稿の構成は次の通りである。2節では現在において指摘されている道路整備特別会計の問題と改革案について紹介する。3節では道路整備特別会計の地域的な受益と負担の測定方法と測定結果を述べる。最後の4節では、結果から得られる政策的なインプリケーションを提示し、地方分権を念頭に置いた道路整備特別会計の改革を構想してむすびとする。

<sup>1</sup> 公共事業に関わる特別会計を分析した研究に田中・上村・鷺見(2002)がある。

<sup>2</sup> 道路特定財源の論点整理をした研究に中里(2006)がある。

表1 国の一般会計と道路整備特別会計の関係

国の一般会計（2006年度当初予算）の歳入と歳出（億円 %）

歳入		歳出	
公債金収入	299,730 (37.6)	国債費	187,616 (23.5)
租税及び印紙収入	458,780 (57.6)	地方交付税交付金等	145,584 (18.3)
所得税	127,880 (16.0)	一般歳出	463,660 (58.2)
消費税	105,380 (13.2)	社会保障関係費	205,739 (25.8)
法人税	130,580 (16.4)	公共事業関係費	71,288 (8.9)
揮発油税	21,560 (2.7)	文教及び科学振興費	52,671 (6.6)
酒税	15,720 (2.0)	その他の一般歳出	133,962 (16.8)
相続税	13,800 (1.7)		
たばこ税	9,400 (1.2)		
その他の税収等	34,460 (4.3)		
その他収入	38,350 (4.8)		
合計	796,860 (100.0)	合計	796,860 (100.0)

道路整備特別会計（2006年度当初予算）の歳入と歳出（億円 %）

歳入		歳出		
揮発油税	7,393 (19.9)	道路整備事業費等	26,089 (70.1)	国直轄事業 or 地方財政へ 国庫支出金
一般会計より受入	21,247 (57.0)	地方道路整備臨時交付金	7,393 (19.9)	
産業投資特別会計より受入	361 (0.9)	貸付金	611 (1.6)	
地方団体工事負担金収入	6,058 (16.3)	産業投資特別会計へ繰入	749 (2.0)	
償還金収入	1,092 (2.9)	その他の歳出	2,401 (6.4)	
その他の収入	1,092 (2.9)			
合計	37,243 (100.0)	合計	37,243 (100.0)	

資料）財務省資料（<http://www1.mof.go.jp/data/index.htm>）より作成

## 2. 道路整備特別会計をめぐる様々な思惑

将来的に道路整備特別会計に多額の剰余金が発生することが予測されている。つまり、道路整備特別会計の資金が余ってくる見通しとなっている。

この理由は次の通りである。小泉純一郎首相は財政構造改革の名の下に、公共事業の歳出削減を進めてきた。道路整備事業についても例外ではなかった。道路公団民営化を進めてきた小泉首相にとっては、財政構造改革の一環として、道路整備事業を絞ることは政治的な思惑があった。自民党内の道路族議員の力を削ぐことこそ、古い自民党を壊すと宣言した小泉首相の目的であったといえる。

しかしながら、その一方で道路特定財源の税収は増え続けてきた。減少する道路整備事業と増加する税収という流れの中で、道路整備特別会計における剰余金が増えるという事態が発生したのである。

この剰余金の扱いをめぐり、様々な改革案が提示されている。国土交通省は道路整備特別会計を、空港整備特別会計や治水特別会計、港湾整備特別会計といった所管の特別会計と統合し、公共事業特別会計としてまとめることを提案している。これにより、道路特定財源を道路以外の公共事業に使えるという用途拡大の効果がある。2005年12月に、財務省の財政制度等審議会でも、道路整備特別会計は公共事業特別会計としてまとめるべきだという改革案が提示された。

一方、小泉首相や内閣では、道路特定財源の一般財源化を支持している。一般財源とは、用途が定められていない財源を指す。道路整備特定財源を一般財源化することで、国債発行を抑制することができ、財政再建を進めることができると期待されている。2005年12月に、自民党は道路特定財源の一般財源化の方針を決定した。

実のところ、ここにも小泉首相の思惑がある。小泉首相は歳出面から道路整備事業を削減し、道路族の力を削いできた。今回、道路特定財源の一般財源化を目指すことにより、道路族の財源そのものを奪うことが真の目的だと考えられる。つまり、道路族は道路事業の裁量だけでなく、財源も失おうとしている。

このように、現在には公共事業特別会計と一般財源化という2つの改革案がある。ただし、どちらにも問題があることが指摘されている。

公共事業会計として国土交通省所管の特別会計をまとめる改革には、道路特定財源を手放したくない国土交通省の思惑がある。道路整備特別会計の多額の剰余金が生じることが明らかになったとき、道路特定財源の用途を公共事業の枠の中で拡大すれば、当面は国土交通省として力を維持することができる。

しかしながら、すでに道路特定財源の用途はすでに拡大されてきた。たとえば、モノレールの線路や電柱の地中化、道路公団民営化によって建設できなくなった高速道路などである。公共事業特別会計にまとめてしまえば、道路特定財源はますます本来の道路整備とはかけ離れた公共事業に使われるおそれがある。

このことは、道路特定財源を負担する自動車ユーザーから見た場合に大きな矛盾を生じる。すなわち、自動車ユーザーの負担による道路整備の受益といった、受益と負担の一致こそ、道路整備特別会計の存在理由となっている。そのため、自動車ユーザーの受益につながる用途の拡大により、自動車ユーザーを納得させるのは難しいであろう。道路特定財源の一般財源化も、用途の拡大であるから同じ問題を内包していることになる。

また、道路特定財源には暫定税率が適用されている。たとえば、揮発油税は1リットル当たり48.6円の暫定税率が適用されているが、本来の税率である本則税率は24.3円である。つまり、自動車ユーザーは本則の2倍の税率を負担していることになる。

剰余金が発生するならば、用途の拡大を考える前に暫定税率を本則税率に戻すべきであ

るといふ声も多く聞かれる。トラック協会や経済界は、輸送コストを下げるために本則税率への減税を支持している。国土交通省の一部でも、本則税率に戻すことを条件に、道路整備特別会計を維持するべきだといふ意見がある。

多くの地方団体は、道路整備がまだ不十分であるという理由により、道路整備特別会計の維持を訴えている。最終的な結論は2006年度に持ち越しとなったが、本稿では別の視点から道路整備特別会計が抱える問題について述べてみたい。

道路整備特別会計の設立根拠は受益と負担の一致にある。日本全体で見た場合、受益と負担の一致はほぼ満たされているといふてよい。しかし、地域別に見たとき、受益と負担は一致するのだろうか。具体的に言えば、関東の自動車ユーザーの負担は、関東の道路整備から得られる受益と対応しているのだろうか。

もし、受益と負担が極端に一致していない場合、道路整備特別会計そのものを根本的に見直す必要がある。様々な利害関係者の思惑よりも、客観的な分析にもとづいて、道路整備特別会計の改革を考えることが大事であろう。次節では、この疑問に回答するための数量分析を展開する。

### 3. 道路整備特別会計の地域別の受益と負担

#### (1) 受益と負担の計測方法

国民が道路整備特別会計を通して享受する受益は、道路整備特別会計の歳出にある「道路事業費」「北海道道路事業費」「街路事業費」「北海道街路事業費」「建設機械整備費」「北海道建設機械整備費」「離島道路事業費」「沖縄道路事業費」「道路環境整備事業費」「北海道道路環境整備事業費」「離島道路環境整備事業費」「沖縄環境整備事業費」とする。

以上のデータを都道府県別に推計する。受益に関しては道路整備特別会計の勘定により、直轄事業と補助事業に分けた上で、北海道、沖縄県、離島、その他の地域の事業費に分類できる。さらに、国土交通省監修全国道路利用者会議(2005)『道路統計年報』における2003年度の「一般道路事業費」を用い、これらのデータを都道府県ごとに按分した。なお、「一般道路事業費」には直轄事業と国庫補助事業の区分がなされている。

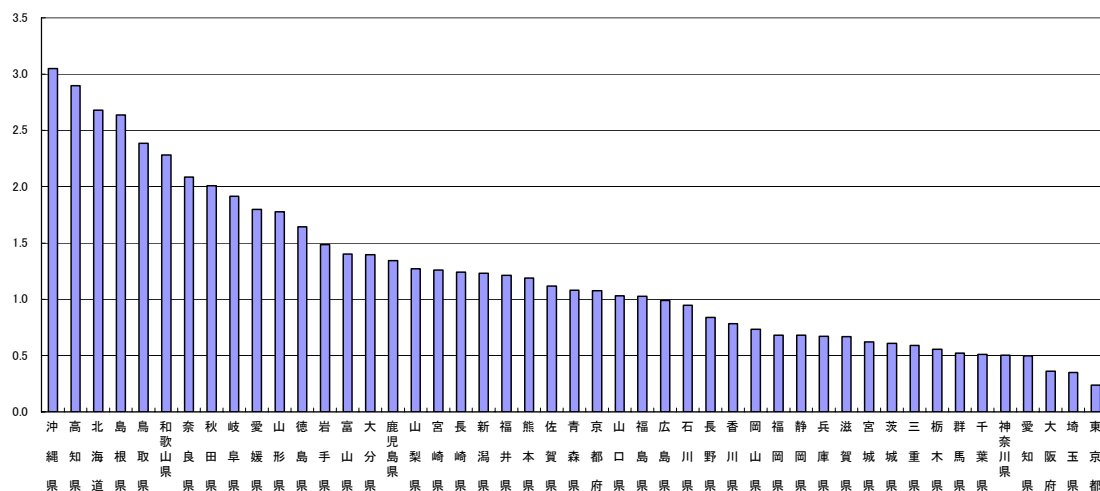
北海道と沖縄県の直轄事業と補助事業については、道路整備特別会計の勘定から判明する。その他の地域の事業費は直轄事業と補助事業に分けた上で、北海道と沖縄県を除く他の都府県に対して按分がなされる。離島の事業費については、海に面している都道府県に対して按分を行った。受益については、以上の推計を都道府県別に集計することで得られることになる。

一方、国民が道路整備特別会計に対する国民の負担は、道路整備特別会計の歳入にある「揮発油税」および一般会計を経由して道路整備特別会計に入る「揮発油税」「自動車重量税」「石油ガス税」とする。なお、利用するデータは2003年度の一般会計と道路整備特別会計の決算である。受益と同様に、これらを都道府県別に推計する。

総務省統計局(2005)『社会生活統計指標—都道府県の指標—』には、2003年度の都道府県別の「総人口」「ガソリン販売量」「保有自動車数」が示されている。そこで、「揮発油税」は「ガソリン販売量」、「自動車重量税」は「保有自動車数」、「石油ガス税」は「人口」によって都道府県別に按分を行った。石油ガス税はタクシー等の燃料として使用されており、人口が多ければ多いほど、石油ガス税の負担が大きいと考えている。以上を集計することで、都道府県別の負担を推計できる。

(2) 地域別の受益負担比率の推計結果

図1 道路整備特別会計における都道府県別の受益負担比率（＝受益／負担）



以上の作業によって道路整備特別会計における都道府県別の受益と負担を計測したことにより、都道府県別の受益負担比率（＝受益／負担）を推計できる。図1に計測結果を示している。受益負担比率が1を越える道府県は、住民による負担以上に道路整備から受益を受けていることになる。逆に、1を下回る都府県については、負担が受益を越えることになり、道路整備特別会計を通して他の道府県に対して道路財源を与えていることになる。

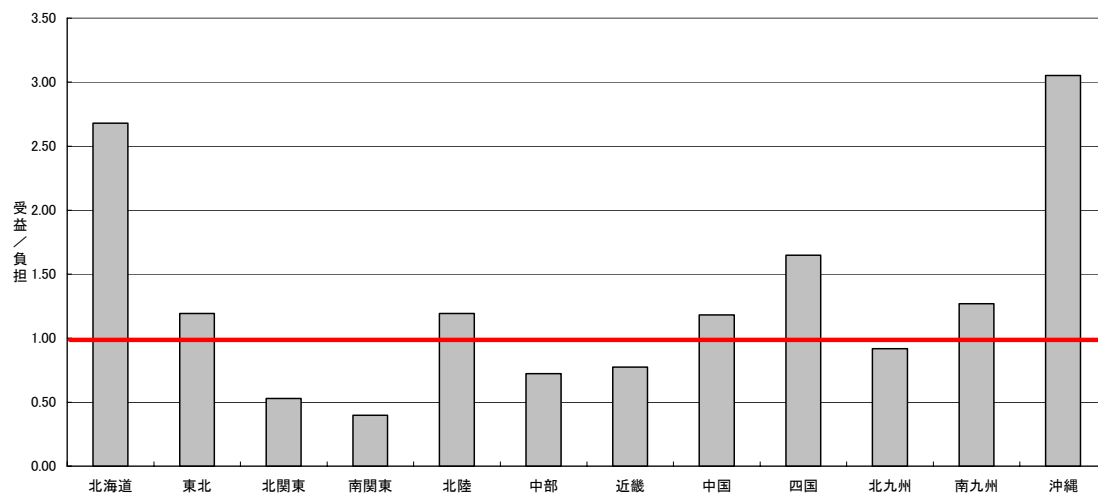
個々の都道府県の受益負担比率についてみてゆく。沖縄県の比率は3.0を越えており、負担の3倍以上の受益を受けていることになる。逆に、東京都は0.24程度であり、負担の大部分を他地域への道路整備に拠出していることになる。

ところで、自動車は簡単に県境を越えるため、都道府県単位で受益と負担を考えることは妥当ではないかもしれない。本来は、地域ブロックごとに受益と負担を考えるべきであろう。そこで、2005年5月17日の第28次地方制度調査会第22回専門小委員会における道州制の区割り案（区割り例5）を利用して、地域ブロックごとの受益負担比率を計測した。結果は表2および図2に示されている。

表2 地域ブロックにおける受益負担比率（1）

区域	都道府県	受益／負担
北海道	北海道	2.679
東北	青森県 岩手県 宮城県 秋田県 山形県 福島県	1.193
北関東	茨城県 栃木県 群馬県 埼玉県 長野県	0.530
南関東	千葉県 東京都 神奈川県 山梨県	0.398
北陸	新潟県 富山県 石川県 福井県	1.192
中部	岐阜県 静岡県 愛知県 三重県	0.723
近畿	福井県 滋賀県 京都府 大阪府 兵庫県 奈良県 和歌山県	0.775
中国	鳥取県 島根県 岡山県 広島県 山口県	1.182
四国	徳島県 香川県 愛媛県 高知県	1.647
北九州	福岡県 佐賀県 長崎県 大分県	0.917
南九州	熊本県 宮崎県 鹿児島県	1.269
沖縄	沖縄県	3.050

図2 地域ブロックにおける受益負担比率（2）



地域ブロックにおける推計結果でも、地域間の受益と負担比率には大きな差がある。比率が大きくなるのは沖縄、北海道、四国、南九州などの地方部であり、比率が小さいのは北関東、南関東、近畿などの都市部である。ここでも、道路整備特別会計を通して都市部から地方部への地域間所得再分配がなされていることが示されていることになる。

#### 4. 受益と負担を考慮した道路整備特別会計の改革

本稿では、道路整備特別会計の地域別の受益と負担を計測し、都道府県もしくは地域ブ

ロックごとに受益負担比率に大きな差があることを示した。道路整備特別会計が存在する根拠のひとつとして、自動車ユーザーが支払う揮発油税などの負担と、道路整備事業に対する受益が一致することが主張されることが多い。しかしながら、地域別にみた場合、受益と負担は必ずしも一致せず、都市部から地方部への資金の移転がなされていることを示した。つまり、道路整備特別会計は都市部から地方部への地域間所得再分配を行っている財政システムである。

現在、道路整備特別会計には多くの改革案が浮上している。第一に、他の公共事業に関わる特別会計と統合し、公共事業特別会計として再編する案が、国土交通省や財政制度等審議会からあがっている。多額の剰余金の発生が予測されている道路整備特別会計に関しては、道路特定財源の用途の拡大を期待することができる。

第二に、内閣府や財務省の一部からは、財政再建を念頭に置いて、道路特定財源の一般財源化、もしくは道路整備特別会計そのものの一般会計化といった案も検討されている。ここで、一般財源化というのは、道路特定財源の用途を限定せずに拡大して一般財源として扱う案であり、手法としては、一般会計を経ずに道路整備特別会計に入る揮発油税の税収を一般会計に戻す方法が考えられ、必ずしも道路整備特別会計を廃止するわけではない。他方、一般会計化というのは、道路整備特別会計そのものを廃止し、一般会計に吸収してしまう案であり、現在検討されている改革案の中ではもっとも構造的な改革に該当する。

しかしながら、以上の改革案において、最大の問題となるのは受益と負担の対応関係である。特に、道路特定財源である揮発油税と自動車重量税には、道路整備の促進のために暫定税率が存在し、自動車ユーザーは本則税率よりも重い税負担を課されている。

道路整備特別会計において、剰余金が発生するならば、それは道路整備の必要性が乏しくなっていることを意味するから、暫定税率を本則税率に戻すことが議論の本筋である。このような理由から、産業界は暫定税率の減税を求めている。仮に、一般財源化ないし一般会計化が実現の運びとなるならば、自動車ユーザーに対する理解を得ることが改革の条件になる。

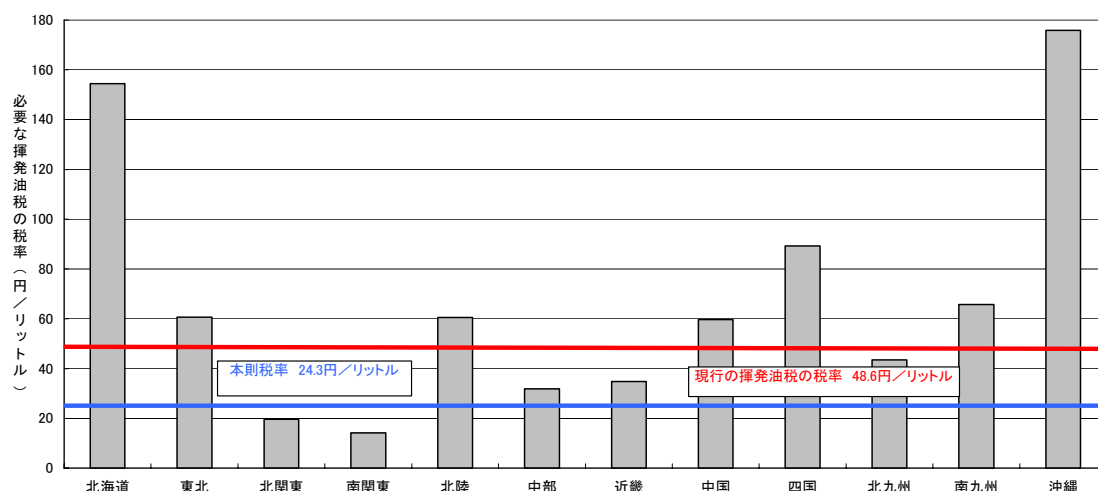
自動車ユーザーの受益と負担の対応関係を重視するならば、現在に検討されている改革案以外の方法でもって、道路整備特別会計を改革する方向性がみえてくる。具体的には、道路整備特別会計を地域ブロックに分割し、地方分権化を促す改革である。たとえば、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県の南関東ブロックは、ひとつの道路整備特別会計をもつ広域政府を形成し、その地域の道路特定財源の税収でもって道路整備を行うという構想である。

この改革の利点は、地域別の受益と負担が一致するところにある。先に、現在の道路整備特別会計は、日本全体でみたときには受益と負担が一致するものの、地域別には必ずしも一致しないことをデータによって指摘した。道路整備特別会計を地域ブロックに分割すれば、地域ブロックごとに受益と負担が一致することになる。さらに、広域政府に揮発油税などの税率を操作できる権限があれば、地域ブロックによっては減税をしたり、より道

路整備をしたいならば増税をしたりすることができ、地方分権型の広域政府が誕生することになる。

この構想は現在に政府が検討している道州制にもつながる。道州制を形成する場合、基礎的自治体である市町村の上にある都道府県を再編することになるが、都道府県よりも広い広域政府の役割が問題となる。広域政府は住民に身近な公共サービスというよりも、道路、空港、港湾、河川などの社会資本整備を主に供給することが、これらの公共サービスが広範囲の外部性をもつことから望ましいと考えられる<sup>3</sup>。したがって、道路整備特別会計の地域ブロックへの分割によって、道州制の広域政府を構築するという改革が考えられることになる。

図3 地域ブロックで道路整備特別会計を分割した場合に必要な揮発油税率



しかしながら、広域政府の構想にも問題がないわけではない。仮に表2における地域ブロックによって広域政府が形成されたとして、現在の道路整備事業費を地域ブロック内の揮発油税の税収でまかなうと考えよう。図3は、そのような場合にそれぞれの広域政府が必要とする揮発油税率である。北関東、南関東、中部、近畿、北九州においては、現在の揮発油税率の暫定税率を下回り、これらの広域政府では減税が可能となる。北関東と南関東にいたっては、本則税率をも下回っている。

一方、北海道、東北、北陸、中国、四国、南九州、沖縄においては、暫定税率でも税収が足りない。これらの広域政府では、現在の道路整備を持続するならば増税が必要となる。もしくは、道路整備事業費を削減しなければならなくなる。特に、北海道と沖縄では、必要な揮発油税率が非常に高く、このような広域政府は持続可能ではないかもしれない。したがって、この構想を実現するためには、北海道と沖縄については、道路整備事業の必要

<sup>3</sup> 田中・上村(2002)などを参照。

性を精査した上で、特別の扱いを検討することが必要かもしれない。

以上、本稿では道路整備特別会計の改革について、受益と負担を重視した観点から分析を行った。特別会計に関する議論は始まったばかりであり、様々な視点から十分な議論を行い、抜本的な改革が行われることを期待したい。

#### 参考文献

- 上村敏之(2006)「道路整備特別会計における地域別の受益と負担」八巻・半谷・上村『等価負担原則と財政構造改革』研究プロジェクト年報第3号、東洋大学現代社会総合研究所。
- 田中宏樹・上村敏之(2002)「都道府県制度改革の経済効果：「州府制」の導入による財政収支の計測」『月刊自治フォーラム』「特集 都道府県制度を考える」Vol.519、pp.38-43、6月10日。
- 田中宏樹・上村敏之・鷺見英司(2002)「公共事業特別会計の財務評価」『日本経済研究』第44号、日本経済研究センター、pp.211-229、3月。
- 中里透(2006)「道路特定財源制度の今後のあり方に関する論点整理」『会計検査研究』第34号、pp.143-150。