

令和元年 8 月 9 日
 第 68 回基本政策部会
 社会資本整備審議会道路分科会

道路政策の方向性：受益と負担の原則への回帰

太田和博

1. 問題意識

受益と負担の一致及び乖離に関する原則が揺らいでいる。

1.1 受益と負担の関係に関するトピック

① 1990 年代の公共事業費拡大による公共事業悪玉論の台頭

- ・対米公約による「公共投資基本計画」の立案

基本計画（90 年版）：10 年間で総額 430 兆円

基本計画（94 年版）：10 年間で総額 630 兆円

Cf. 81 年～90 年度の 10 年間の公共投資実績見込額は約 263 兆円

- ・効果が定かではない道路整備事業が散見される
- ・大都市部での混雑放置と「無駄な」地方部の道路整備

← 前川レポートにおいて、内需拡大策の 3 つの柱の内の 1 つとして、
 「地方における社会資本整備の推進」が掲げられた

負担と受益が乖離している、という道路政策に対する不信感が高進

② 道路関係四公団の民営化（2005 年）

- ・負担側面からすると、国から公団への出資金及び補助金（利子補給金）の廃止が要点
- ・受益者負担の厳格化（利用者負担の強化）とも解釈される

③ 道路特定財源の一般財源化（2009 年）

・一般会計、つまりは財政は、歳入と歳出（国民及び利用者から見ると負担と受益）を分断する機能を有する。したがって、道路特定財源の一般財源化は、受益と負担を乖離させる。

含意

受益と負担が一致していないと国民に感じさせた①が、道路政策への信頼性を低下させた。それは、税金投入を廃止した②道路公団民営化につながるとも解釈できる。ところが、③は受益と負担を乖離させるものであり、異なる解釈が必要である。

赤字の道路公団（多額の借入金）は国から切り離し、黒字の特定財源（多額のオーバーフロー）は国に取り組むという、国家財政のご都合主義？

1.2 道路特定財源の意義

道路局の公式見解

- ① **公平性** 利用者が便益に応じた費用を負担する本制度は、費用を負担せずに自動車を利用することを排除するため公平である
- ② **安定性** 道路は長期的視点から計画的に整備を推進する必要がある。景気政策や財政事情に影響を受けない本制度により、安定的に財源を確保することができる。
- ③ **合理性** 利用者の負担がすべて道路整備に充当されるという明快な制度であるため、納税者の理解が得られやすい

『道路行政』（平成 17 年度版）141 頁

特定財源制度もしくは道路整備特別会計は、適切に運用されれば、一般会計よりも優れているはず。

1.3 負担増の不可能性

政治プロセスを経て決定される税及び料金は、対象が大衆化するほど、負担増が不可能になる。

- ・ガソリンにかかる税（揮発油税＋地方揮発油税）は 10 当たり 53.8 円で、1979 年以降改定無し。
- ・高速道路料金は、1km 当たり 24.6 円（普通区間普通自動車）で、1995 年が最後の改定。
- ・2005 年の民営化前に、各種割引によって、平均 1 割の料金引下げを実施。
- ・高速道路の償還期限は、老朽化対策のため、2014 年に、2050 年から 2065 年に延長された。

1.4 負担総額の減少

- ・揮発油税：2 兆 7,714 億円（2000 年度）…2 兆 9,138 億円（ピーク、2005 年度）
…2 兆 3,300 億円（2018 年度）
- ・自動車重量税：1 兆 1,093 億円（2000 年度）…1 兆 1,325 億円（ピーク、2005 年度）
…6,661 億円（2018 年度）

2005 年に 4 兆円を超えていた税収は、2018 年度には 3 兆円を割り込んでいる。

要因：自動車燃費の向上と、自動車重量税に対する減税圧力

1.5 道路整備歳出の推移

公表データからの推測が困難である。「道路整備等」の予算額の推移。「道路関係予算概要」

2 兆 2,439 億円（06 年度）…2 兆 0,814 億円（07 年度）…2 兆 0,185 億円（08 年度）

以降（一般財源化以降）不明。ただし、試算によれば、

1 兆 6,745 億円（09 年度）…1 兆 2,359 億円（10 年度）……1 兆 2,939 億円（18 年度）

2. あるべき方向

2.1 経費の増加の不可避性、そして負担増の要請へ

- ・老朽化等の対策需要の増加、高齢化による生産余力の減少、脱デフレ政策による名目物価の上昇、などによりコスト増加は不可避
- ・工夫や選択と集中による節約には限界がある
 - 財投による低利借り換えを利用した高速道路の四車線化は、知恵であるが、限度がある
- ・高速道路にしる、一般道路にしる、自動車利用者（道路利用者）及び国民に対して応分の負担増を要請せざるを得ない時期が遠からずに到来する
- ・一般会計から必要な経費が配分されるはずという一般財源化時の理由づけは非現実的である。たとえば、観光振興に出国税を創設したが、真に必要な施策なら一般会計が支弁すべきである。
- ・新たな負担の枠組み（つまりは、財源調達制度）の創設が必要である。

2.2 資料・データの蓄積

2009年の道路特定財源の一般財源化以降、自動車利用者の観点からは歳出も歳入も把握されていない。それこそが、一般財源化の目的であり、自動車利用者の税負担は単なる一般税の負担ととらえられ、消費税や所得税の収入と同列に扱われている。道路関連施策に関する歳出は自動車利用者に対して公共が提供しているサービスであるが、社会福祉施策等と同列である。したがって、自動車利用者だけに注目した受益と負担のバランスは考慮外である。

しかしながら、新たな財源調達制度の創設には、自動車利用者等の観点からの受益と負担が明確でなければ、社会的に受け入れられない。

したがって、現時点から、継続的に、自動車利用者等の受益と負担に関するデータを蓄積するべきである。

なお、社会資本整備の場合、先進地域や後進地域を含めて公正に当該社会資本の利用可能性を提供するのが公共の役目であるため、個々では受益と負担は乖離する。どの程度までの乖離を是認するかどうかの議論をする場合にも、そもそものデータが必要である。

資料

- 「平成18年度予算の概要」『平成18年度道路関係予算概要』2頁。
- 「平成19年度予算（国費）の概要」『平成19年度道路関係予算概要』2頁。
- 「平成20年度予算（国費）の概要」『平成20年度道路関係予算概要』2頁。
- 「1. 道路関係予算総括表」『平成21年度道路局関係予算決定概要』1頁。
- 「道路関係予算総括表」『平成22年度道路関係予算概要』6頁。
- 「道路関係予算総括表」『平成23年度道路関係予算概要』12-13頁。
- 「道路関係予算総括表」『平成31年度道路関係予算概要』76-77頁。