

道路特定財源の概要と最近の状況について

前政策研究大学院大学教授 加藤久喜

REPORT ①

1 はじめに

道路財源の見直しについては、昭和50年代以降、様々な議論がなされてきたが、今回は、原油価格の未曾有の高騰とあいまって、これまでにない、国会を始めとする国民的議論の高まりの中で議論が進められている。

道路特定財源制度については、先般、5月13日の道路整備特別措置法案の衆議院本会議での再可決により暫定税率が復活したが、同日付で平成21年度から一般財源化すること等を内容と

した「道路特定財源等に関する基本方針」が閣議決定されたところであり、その動向は予断を許さない状況にある。

本稿においては、道路特定財源の概要を紹介した上で、小泉内閣以降の見直しの議論の推移を述べることにする。

るため、受益者負担の考え方に基づき、自動車利用者に利用に応じて道路整備のための財源を負担していただいている制度である。(参考1)

道路特定財源制度の意義としては、
 ①合理性：受益と負担の関係が明確、
 ②公平性：道路を利用する自動車は全て皆、利用に応じて費用を分担（フリーライダーの排除）、
 ③安定性：計画的な道路整備のため必要な財源を毎年度安定的に確保、といったことが挙げられる。

現在、道路特定財源諸税は、国の財

2 道路特定財源制度の概要

道路特定財源制度は、わが国の立ち遅れた道路を緊急かつ計画的に整備す

道路特定財源制度について

(参考1)

道路特定財源制度は、受益者である自動車利用者が道路整備の費用を負担する制度であり、道路特定財源諸税は必要な道路整備費を賄うために創設、拡充されてきた税



道路特定財源諸税は、現在下表の通りであり、燃料の消費、自動車の取得、保有に着目して自動車利用者に適正な税負担を求めているもの

道路特定財源一覧

	燃料の消費	自動車の取得	自動車の保有
ガソリン車	ガソリン税 〔揮発油税（国の財源） 地方道路税（地方の財源）〕	自動車取得税 （地方の財源）	自動車重量税 （国・地方の財源）
軽油車	軽油引取税 （地方の財源）		
LPG車	石油ガス税 （国・地方の財源）		

源として揮発油税、石油ガス税、自動車重量税の3税が、地方の財源として地方道路譲与税（国税として徴収された地方道路税の全額を地方道路譲与税として都道府県及び市町村に譲与するもの）、石油ガス譲与税（国税として徴収された石油ガス税の1/2を石油ガス譲与税として都道府県及び指定市に譲与するもの）、自動車重量譲与税（国税として徴収された自動車重量税の1/3を自動車重量譲与税として市町村に譲与するもの）、軽油引取税、自動車取得税の5税が充てられてお

り、税収の総額は約5兆4千億円（平成20年度予算）となっている。（参考2）

道路特定財源に充てられる諸税は、燃料の使用、車両の取得及び保有の各段階で自動車利用者に課せられており、自動車利用と特定財源諸税の関わりは以下のようにになっている。

まず自動車を取得する際、その取得に担税力を見出すという趣旨で自動車取得税が課され、自動車の新規登録または移転登録の際に納税されることとなっている。

自動車の走行に際しては、燃料別に、ガソリン車の場合には揮発油税及び地方道路税、ディーゼル車の場合には軽油引取税、タクシー等のLPG車の場合には石油ガス税が、その利用に応じて課される。

また、車検の際には、車検を受けることにより道路を走行することが可能になるという法的な地位に着目して、自動車の重量に応じた自動車重量税が課され、車検の有効期間分（通常、2年分または3年分）がまとめて納付される。

道路特定財源諸税一覧

(参考2)

税目		道路整備充当分	税率	税収(平成20年度)
国	揮発油税 昭和24年創設 昭和29年より特定財源	全額	(暫定税率) 48.6円/ℓ (本則税率) 24.3円/ℓ	27,299億円 (27,685億円)
	自動車重量税 昭和46年創設	収入額の国分(2/3)の約8割(77.5%)	[例:自家用乗用] (暫定税率) 6,300円/0.5t年 (本則税率) 2,500円/0.5t年	5,541億円
	石油ガス税 昭和41年創設	収入額の1/2	(本則税率) 17.5円/kg	140億円 (140億円)
	計			32,979億円 (33,366億円)
地	軽油引取税 昭和31年創設	全額	(暫定税率) 32.1円/ℓ (本則税率) 15.0円/ℓ	9,914億円
	自動車取得税 昭和43年創設	全額	(暫定税率) 自家用は取得価額の5% (本則税率) 取得価額の3%	4,024億円
方	地方道路譲与税 昭和30年創設	地方道路税の収入額の全額	(暫定税率) 5.2円/ℓ (本則税率) 4.4円/ℓ	2,998億円
	自動車重量譲与税 昭和46年創設	自動車重量税の収入額の1/3	自動車重量税を参照	3,601億円
	石油ガス譲与税 昭和41年創設	石油ガス税の収入額の1/2	石油ガス税を参照	140億円
	計			20,677億円
合計				53,656億円 (54,043億円)

注1: 税収は平成20年度当初予算及び平成20年度地方財政計画による。なお、()書きは、決算調整額(税収の平成18年度決算額と平成18年度予算額との差:揮発油税及び石油ガス税について、2年後の道路整備費で調整することとされている)を除いた額である

注2: 自動車重量税の税収は、収入額の国分の約8割(77.5%)相当額である

注3: 暫定税率の適用期限は平成30年3月末(自動車重量税については平成30年4月末)

注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

注5: 地方公共団体の一般財源である自動車税の平成20年度税収は17,148億円、軽自動車税の平成20年度税収は1,690億円(いずれも平成20年度地方財政計画による)

自動車の保有に際しては、自動車重量税のほか、自動車の営業用・家用別や排気量等に応じて自動車税または軽自動車税が課されているが、これらはそれぞれ都道府県と市町村の一般財源となっており、道路特定財源ではない。

3 道路特定財源制度の沿革

3-1 道路特定財源制度の創設

道路特定財源は、昭和29年度に揮発油税収相当額を道路整備の特定財源とされたことに始まる。

戦後、わが国の復興が進み、自動車普及するにつれ、道路交通量が次第に増加してきた。しかし、当時の道路整備は劣悪であり、道路予算もわずかなものであった。大正8年に策定された「第1次道路改良計画」を始め、数度にわたり道路整備計画が策定されたものの、いずれも計画倒れに終わっており、道路整備推進のための新たな制度の確立と、その財源を確保しなければならぬという認識は高まっていた。

昭和26年2月に発行された「建設の話 第2号 道路と生活」（建設大臣官房広報課編）を見ると、「過去30カ年間にかつて立てられた道路計画が軌を一にして潰れ、道路の改良も遅々として進まないというその原因はどこにあるのでしょうか。問題は至って簡単です。予算が与えられなかったというその一事に尽きるのです。」とあり、当時の雰囲気感が偲ばれる。

こうした中、昭和27年12月に「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」が田中角栄議員ほか25名の議員提案により、第15回国会に提出された。当初は27年度内に同法を成立させる予定であったが、審議が難航したため、結局28年7月に成立し、29年度を初年度と

する第1次五箇年計画がスタートすることとなり、この財源として揮発油税収入額に相当する金額を道路整備に充てることとされたのである（同法は33年より「道路整備緊急措置法」に、平成15年より「道路整備費の財源等の特例に関する法律」に引き継がれている）。

再度、当時の文章の表現を借りると、「正に万歳を叫んで乾盃するに値した。これで日本の道路も世界最劣等のランクから浮かび上げられるだろうと思われた。夢はアウトバーンに通じ、道路人は明日への希望に、眠られぬ夜を過ごした。」（『ガソリン税の38度線』 「道路」昭和29年4月号掲載）とあり、長年の念願が叶った様子が伺える。

3-2 道路特定財源制度の拡充

昭和29年度より揮発油税の特定財源化がなされたが、その後の高度経済成長に伴い、自動車保有台数、自動車交通量はともに激増し、道路整備に対するニーズも高まった。このため、既存の道路特定財源諸税の税率引き上げや新税の創設が行われた。

地方の道路整備に資するため、29年度には同年度に限って揮発油税収の3分の1に相当する額を地方に譲与することとされたが、翌30年には、地方道路税（国税）が創設され、その税収の全てが地方の道路特定財源として地方に譲与されることとなった。

31年には、地方道路整備の緊急性、ディーゼル車と既に揮発油税が課されているガソリン車との負担の均衡等を考慮し、都道府県の道路整備のための目的税として軽油引取税が創設された。なお、軽油引取税を創設した地方税法の改正法案の審議の中では、軽油引取税は国税とし、地方分については揮発油税と同様に譲与税とすべきではないか等の意見もあったが、できるだ

け地方自治体の自主財源を増やしたいということから、地方税とされた。また、軽油引取税導入前はディーゼル車にはガソリン車と均衡を保つために自動車税が重課されていたが、同税の創設に併せて自動車税の重課措置は解消されている。

41年には、タクシー用を中心とするLPG車の30年代後半以降の急激な増加、およびガソリン車・ディーゼル車とLPG車の自動車燃料課税についての負担の均衡の確保を背景として国税として石油ガス税が創設された。石油ガス税は、税収の2分の1に相当する金額を都道府県及び指定市に譲与し、他の2分の1に相当する金額を国の道路整備財源に充てることとされた。

43年には、主に市町村の道路財源を拡充するため自動車取得税が道路整備のための目的税として設けられた。自動車取得税は都道府県税であるが、その収入額の3割を都道府県に、7割を市町村に配分されることとされた。

45年度を初年度とする第6次道路整備五箇年計画の遂行にあたっては、財源不足の問題が明らかとなり、45年3月に閣議了解された「道路整備五箇年計画について」において、「本計画を遂行するために必要な財源措置については、46年度予算編成時までに所要の検討を行うものとする」とされた。検討の結果、自動車の重量に応じ課税する自動車重量税を創設することとなり、税収の4分の1の額が自動車重量譲与税として市町村の道路整備財源に充てられることとなったものの、国分の使途については明示されないままであった。つまり、一般財源として新税創設が決定されたのである（平成15年度から3分の1を市町村に譲与する形に変更されている）。

その後の、第65回通常国会の法案審議においては、この税収の使途について議論が集中した。その結果、福田大

に勘案し、税率を引き上げることとされた。(自動車重量税、自動車取得税については、輸送料金に及ぼす影響を考慮して営業用自動車の税率は据え置かれている。)

ただし、これらの改正は、石油の供給見込等将来にわたる道路整備計画の前提が流動的であることから、49、50年度の2年間の暫定措置とし、当該期限の経過後その時点における経済諸情勢並びに道路整備計画及びその進捗状況に照らして改めてこれら諸税の負担のあり方について検討することとされた。

期限切れとなる昭和50年度には年度当初より、暫定措置の51年度以降の取り扱いについての議論が進められたが、50年度における税収不足が予想外に大きいことが漸次判明してきたこと、51年度においても税収の急速な回復を期待することが困難であること等、依然として厳しい財政状況や自動車にかかる税負担の現状に顧み、税率を引き上げることとされた。また、暫定税率については、第7次道路整備五箇年計画が最終年度までになお2年の期間を残していること、石油の需給及び価格の動向等が多分に流動的であること等により、引き続き51、52年度の2年間の暫定措置とされた。

その後、53年度税制改正で2年間の単純延長、54年度税制改正で、揮発油税、地方道路税、軽油引取税の引上げ及び57年度末までの延長が行われた後は、基本的に暫定税率の単純延長の手法が現在まで踏襲されている。

平成5年度税制改正では、第11次道路整備五箇年計画の財源をいかに確保するかが大きな課題であったが、いわゆるバブルの崩壊により日本経済が停滞局面に入り、税収の伸びも見込めなくなった。一方で、一般財源の投入拡大には限界があり、道路整備による受益者である自動車利用者に応分の負担

を求めることはやむを得ないと考えられた。

そうした中、燃料課税は従量税であるため、所得や建設コスト等と同様の伸びが見込めないこと、ガソリン車からディーゼル車へのシフトが進行していること等により、①軽油引取税の暫定税率を7.8円/ℓ引き上げ、②揮発油税の暫定税率を3円/ℓ引き上げるとともに、地方道路税の暫定税率を3円/ℓ引き下げる(結果的にガソリン税は不変)こととされた。

そして本年3月末の暫定税率の期限切れにより本則税率となったが、5月に暫定税率が復活したところである。(参考3)

4 道路特定財源の見直し

道路特定財源については、昭和50年代後半から、他の用途への転用論や一般財源化論が起ってきしたが、受益と負担の理念により道路利用者に相当の負担を求めてきた経緯や、わが国の道路整備は依然として立ち遅れていること等から、特定財源制度の存続が必要とされてきたところである。

今般の見直しに関しては、「道路特定財源に関する動き①」(参考4)にある通りであるが、経緯を示せば、まず、近年の公共投資全体の抑制などを背景とする道路歳出の抑制などにより、19年度には、この道路特定財源による税収が歳出を上回ると見込まれていたことなどから見直しの検討が進められた。

17年11月の「一般財源化及び税率の維持を前提とした基本方針を取りまとめてもらいたい」との小泉総理の指示を受け、同年12月9日には政府・与党による「道路特定財源の見直しに関する基本方針」が取りまとめられた。

基本方針のポイントは、

①真に必要な道路は計画的に整備を

進める。

②厳しい財政事情の下、環境面の影響にも配慮し、暫定税率による上乘せ分を含め、現行の税率水準を維持する。

③一般財源化を図ることを前提とし、来年の歳出・歳入一体改革の議論の中で、納税者に対する十分な説明を行い、その理解を得つつ、具体案を得る。

であり、これらの内容を法文化した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律(行政改革推進法)」が翌年6月に公布され、同法に沿って検討が進められることとなった。

同年7月7日に閣議決定された「骨太の方針2006」においては、「行革推進法に基づき、一般財源化を図ることを前提に、早急に検討を進め、納税者の理解を得つつ、年内に具体案を取りまとめる。」とされ、年内の取りまとめが必須とされた。

この間、自動車税制改革フォーラム等からは、「一般財源化は納税者の理解を得られない」「一般財源化するなら暫定税率を引き下げるべき」、全国知事会等からは、「地方の道路整備はまだ不十分」「地方における道路整備財源を充実すべき」、財政制度等審議会等の財政再建の立場からは、「プライマリーバランスの回復に資するよう一般財源化を図るべき」等の様々な意見が出された。

与党にはプロジェクトチーム(PT)が設けられ、与党において行政改革推進法等で定められた方針に沿って、精力的に議論が進められた。

こうした結果、18年12月7日に、自民党、公明党の両政調会長から自民党PTで取りまとめられた「道路特定財源の見直しに関する骨子」に対する申し入れが行われ、これを受けて、翌8日に政府・与党協議会を開催し、「道

道路特定財源に関する動き①

(参考4)

小泉総理大臣指示（平成17年11月4日）
・財務大臣によく協力をして、この道路特定財源の見直しについて、ひとつは一般財源化、もうひとつは税率は引き下げない、これを前提として、基本方針を取りまとめてもらいたい。 ・明年の抜本的な税制改革と併せて具体的な案を取りまとめてもらいたい。
道路特定財源の見直しに関する基本方針（平成17年12月9日政府・与党）
・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ことや、特定財源制度については、一般財源化を図ることを前提とし、具体案を得ることなどを内容とする「道路特定財源の見直しに関する基本方針」が政府・与党協議により決定
簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（平成18年6月2日公布）
・第164回国会において、道路特定財源の見直しに関する基本方針の内容を法文化した行政改革推進法が成立
道路特定財源の見直しに関する具体策（平成18年12月8日閣議決定）
・中期計画の作成、20年度以降における現行の税率水準の維持や、国の道路特定財源について仕組みを改めることなどを内容とする「道路特定財源の見直しに関する具体策」を閣議決定
道路特定財源の見直しについて（平成19年12月7日政府・与党）
・今後10年間を見据えた中期計画を策定し、真に必要な道路整備は計画的に進めること、高速道路料金の引下げ等を推進すること、20年度以降10年間、現行の税率水準を維持することなどを内容とする「道路特定財源の見直しについて」が政府・与党協議により合意
道路関連法案・税制の取り扱いについて（平成20年3月27日総理指示）
・国会審議における議論等を踏まえ、21年度からの道路特定財源の一般財源化等について総理より指示
道路関連法案等の取り扱いについて（平成20年4月11日政府・与党決定）
自由民主党・公明党合意（平成20年4月28日与党）
・道路政策の在り方及び道路税制を含む税制抜本改革について、与党の協議会を設けること、必要な法改正について年内に成案を得、国会に提出し成立を図ることなどを合意
道路特定財源等に関する基本方針（平成20年5月13日閣議決定）
・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、道路の中期計画は5年とし、新たな整備計画を策定することなどを内容とする「道路特定財源等に関する基本方針」を閣議決定

路特定財源の見直しに関する具体策」を取りまとめ、同日閣議決定した。

この具体策においては、

- ①真に必要な道路は計画的に進めることとし、地方のニーズにも対応しつつ、平成19年中に中期計画を作成すること
- ②平成20年度以降も現行税率を維持すること
- ③国の道路特定財源全体について、特定財源として毎年度、道

路整備に充てることを義務付ける仕組みを改めること

- ④高速道路料金の引き下げなど既存高速ネットワークの効率的活用等のための新たな措置を講ずること

とされていた。

その後、平成19年7月の第21回参議院議員通常選挙の結果等を受け、政府与党は同年12月7日に

- ①真に必要な道路整備の計画的な推

進

②既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化

③道路特定財源の見直し

④税率水準の維持

を内容とする「道路特定財源の見直しについて」を合意し、「道路整備の財源等の特例に関する法律の一部を改正する法律案」が国会に提出された。

しかしながら、参議院での与野党逆転の状況の中で、審議は混乱し、衆議

院での可決、参議院での否決、そして衆議院での再可決を経て本年5月13日に

- ①平成20年度以降10年間の揮発油税等の税収の道路整備への充当
- ②都道府県管理の国道を対象に追加等を行う地方道路整備臨時交付金の見直し
- ③高速道路の有効活用・機能強化に関連して、日本高速道路保有・債務返済機構の債務の国の承継

等を内容とする同法の成立を見たところであり、現在、財源特例法の成立を受けて、地方道路整備臨時交付金を始めとする予算措置が実施されている。

再可決に当たっては成立と同日に冒頭に示した「道路特定財源等に関する基本方針」の閣議決定がなされている。(参考5) 道路特定財源の見直しについては同方針に基づき検討を進めることとされており、その具体化を進

めるため関係閣僚会議が設置され、5月16日にはその初会合が開催された。

今後とも国民的な議論の中で道路特定財源制度については検討が進んでいくものと思うが、いずれにしても、国民の声を真摯に受け止め、真に必要な道路は着実に整備が進められるような検討が進められることを期待するものである。

道路特定財源に関する動き②

(参考5)

道路特定財源等に関する基本方針 (平成20年5月13日 閣議決定)
<p>道路特定財源等については、以下の基本方針のとおりとする。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 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徹底的に排除する。 政府全体で、行政と密接な関係にある公益法人について、6月末までに集中点検を実施し、支出の無駄を徹底的に是正する。 2. 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。 その際、地方財政に影響を及ぼさないように措置する。また、必要と判断される道路は着実に整備する。 一般財源化の法改正により、道路整備費の財源等の特例に関する法律案における道路特定財源制度の規定は21年度から適用されないこととなる。 3. 暫定税率分も含めた税率は、環境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て、今年の税制抜本改革時に検討する。 4. 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。この計画は、20年度道路予算の執行にも厳格に反映する。 5. 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、各地方団体の財政運営に支障が生じないよう、国の責任において適切な財源措置を講じる。 その際、地方の意見にも十分配慮する。 6. これらの具体化を進めるため、道路特定財源等に関する関係閣僚会議を設置する。