

道路財源の「一般財源化」に関する提言

平成20年7月18日
全国知事会道路財源対策本部

1 はじめに

本年5月13日に「道路特定財源に関する基本方針」(以下「基本方針」)が閣議決定され、これまでの道路特定財源を「一般財源化」することが政府の方針として示された。

全国知事会としては、昨年来、道路特定財源の暫定税率の維持と併せて、地方財源の確保・充実、遅れている地方の道路整備についての十分な配慮等を政府・与党に対し繰り返し訴えてきた。

基本方針の中で、「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。」とされたことについては、我々の主張が認められたものと理解しているが、必ずしも議論が尽くされない中で決定された今回の方針について、全国知事会として考え方を明らかにしておくべき論点も多い。

このため、当本部として、道路財源の「一般財源化」に関し、
地方の財源確保
道路計画・道路行政の在り方
暫定税率失効等に伴う歳入欠陥の補てん措置
の各事項について、以下のとおり提言する。

2 地方の財源確保について

今回の道路財源の「一般財源化」について、地方の主張を端的に言えば、
少なくとも従来の財源がマクロ・ミクロ両方の観点で確保され(「量」の確保)
その財源が道路に「しか」使えないものから道路「にも」使えるように自由度が拡大する(「質」の改善)
という2点が達成されることが必要である。

(1) 「地方枠」の確保の必要性

【「一般財源化」の前提】

今回、「一般財源化」が検討されている各税目については、そもそも道路利用者から徴収している税であることから、今回の「一般財源化」の議論には自ずから前提があるものとする。すなわち、道路由来の財源は、**まずは道路に関連する支出に充てるとともにこれまでの一世帯当たりの税負担の状況にも配慮することが納税者に対する受益と負担の関係の説明の上でも素直な考え方であり、必要な道路整備を疎かにして他の分野への支出を考えるとということにはならないものとする。**

その上で、地方の実情に応じ、環境や福祉の分野に振り向けることも可能となるよう、自由度が確保されることが必要である。

【地方の道路整備等の必要性】

地方では、高速道路などの主要な幹線ネットワークの形成を始め、防災対策、通勤・通学、さらには救急医療などの面においても、依然として道路整備が必要である。「生活者の目線」(骨太の方針2008)で考えても、地方の道路は、住民にとって、生活を支え、命を守り、活力の基盤となるものである。

また、今後、過去に整備した道路に関する公債費・維持管理費の増大や老朽化した橋梁やトンネルの維持補修など更に財源を要する事情もある。

【地方の道路整備財源充実の必要性】

道路財源の「一般財源化」を検討するに当たっては、今後の道路整備や維持管理等に支障が生じないように、国・地方合わせて必要な財源を確保していくことが必要である。

とりわけ、現在の地方の道路整備等の財源充当の状況は、「道路特定財源」は4割程度に止まっており、国のように「オーバーフロー」している状況にはない。また、地方では、「1.5車線の整備」などの工夫や公共調達改革に積極的に取り組むなどコスト削減に努力しており、「無駄遣い」の指摘は聞かれない。

このことから、道路財源の「一般財源化」に当たっては、地方税分(軽油引取税、自動車取得税)及び譲与税分(地方道路譲与税、石油ガス譲与税及び自動車重量譲与税)はもちろん、「交付金」「補助金」として地方に配分されている財源についても、その総額(平成20年度当初予算ベースで約3.4兆円)が「地方枠」として維持されることが不可欠である(基本方針中「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。」との記述は、この点を政府の方針として確認しているものと理解する。)

国と地方の財政状況を「債務残高」や「プライマリーバランス」等で比較し、「国の方が苦しい」とする主張もあるが、地方団体は、交付税が削減される中、給与費まで切り込んで歳出削減努力をしており、政策的経費に使える一般財源はますます逼迫している状況であることを改めて強調しておきたい。

【地方分権の観点】

また、地方において「無駄遣い」の指摘が聞かれないのは、財源と権限が住民に近いところに置かれる方が、財源をより効率的に使う工夫が働き、また、住民によるチェック(生活者の目線)が行き届くということの証左でもある。地方分権推進の観点からも、地方により重点的に財源を配分すべきである。

【現行税率維持の必要性】

極めて厳しい地方財政の状況や前述のとおり現行の道路特定財源収入が地方の道路整備の4割程度しか賄っていない状況に鑑みれば、大前提として、国税・地方税ともに、暫定税率分も含め現行の税率を維持することが必要である。

(2) 「地方枠」の確保の枠組と配分方法

必要な道路を整備するための財源を地方全体で確保すると同時に、これを各地方団体において着実に道路整備ができるように配分する枠組みが必要である。

この場合においては、今後の道路整備に必要な財源が各団体ごとに確保されるよう、現行制度の下での財源配分と大きなギャップが生じないように配慮すると同時に、これまで道路整備が遅れている地域に対してより重点的に配分するような配慮も必要である。

【考えられる枠組みと留意点】

現在「交付金」「補助金」として地方に配分されている財源を、「一般財源化」後にどのような枠組で確保・配分するかについては、上述のような視点に立って前広に検討する必要があるが、考えられる枠組とその場合の留意点については、次のとおりである。

「税源移譲」

地方分権の観点からは望ましい手法であるが、**税源の偏在がなく、また、道路整備の需要にも見合った税収となるような仕組みが必要**である。また、交付税総額が結果として減額となることのないよう手当が必要である。

なお、現在、地方分権改革推進委員会の第一次勧告、これを受けた地方分権改革推進要綱（第一次）の中で、国と地方の役割分担の整理が行われており、今後、役割分担の見直しに伴う地方税財源の在り方についても議論することとなる。

国から地方への税源移譲については、**道路財源のみを取り上げて議論するのではなく、この大きな議論の枠組みを十分踏まえて議論する必要がある**。

「譲与税」

現行の配分方法（道路延長、道路面積に基づいて配分）が、結果として地方団体間の財政力格差の是正に寄与していることは、検討の視点として重要である。ただし、現行の方式だと維持管理の面に着目した配分という色合いが強く、現行の「交付金」「補助金」を譲与税化する場合は、**道路整備が遅れている地域への傾斜配分の視点を導入した配分方法を検討する必要がある**。

新型交付金（「地方活力基盤創造交付金（仮称）」）

配分を決定する際、地方の道路整備需要を勘案することが可能であり、「必要と判断される道路は、着実に整備」という基本方針にマッチするほか、**地方の自由度を拡大するような改革（例えば、ソフト事業への充当も含め、地方の実情に応じて使える交付金とするなど）を行うことで、「一般財源化」の趣旨にも添うことになるもの**と考える。

ただし、この場合においては、**配分額を決定する際、道路の未改良率等の客観的指標を用いることや地方の意見を反映するなど、配分結果についての検証が可能な仕組みにすることが必要**である。

また、現在、揮発油税の1/4が地方分であることが法律上明記されていることもあり、確実に地方分として確保される仕組みとすることが必要である。

【地方交付税の総額確保、財源保障機能・財源調整機能の確保】

いずれの枠組みによる場合でも、地方団体間の格差や実際の道路整備需要と配分額とのギャップをできる限り小さくするよう配慮した制度設計が必要であると同時に、**最終的な調整が十分にできるよう、地方交付税の総額と財源保障機能・財政調整機能が確保されることが必要**である。

また、地方交付税による「最終的な調整」に当たっては、現行の算定方法でも用いられている「未整備延長比率」などの指標を更に活用して、これまで道路整備が遅れている地域に対してより重点的に配分するような配慮や、地方再生対策費の配分を参考に、財政力の弱い団体（特に市町村）への配慮についても検討する必要がある。

【国と地方との協議の枠組み】

「地方枠」を現実に確保していくためには、地方の意見を反映した制度設計・配分方法となるよう、総務省、国土交通省などの**関係省庁と地方との協議の枠組みを設ける必要**がある。

3 道路計画、道路行政の在り方について

(1)道路計画、道路行政についての「分権化」「透明化」

今回、道路特定財源の「一般財源化」が打ち出されるに至った背景には、道路行政が国民のチェックが行き届かない形で進められてきたことに対する国民の批判・不満があると理解している。

このことから、新たな道路中期計画の策定を始め今後の道路行政を考えるに当たっては、「分権化」「透明化」の観点からの改革が必要である。

具体的には、

- ・ **新たな道路中期計画の策定に当たっては、地方の意見を十分に聴くとともに、その実態を反映する仕組み（新たな費用便益算定項目の設定等）を導入すること**
- ・ 高速道路等の建設に係る路線決定等の手続きについて透明化すること
- ・ 地方分権改革推進委員会の議論も踏まえ、道路の整備及び維持管理に係る国・地方の役割分担を再整理・明確化すること
- ・ 役割分担の見直しに伴い、直轄道路を地方に移管する場合には、その財源について地方に確実に移譲する等必要な措置を講ずること 等

が必要である。

(2)国の直轄事業と地方負担金

国の直轄事業については、**道路整備の遅れている地域にとっては引き続き事業実施の必要が高いことにも配慮する必要があるが、その地方負担金については、原則として廃止するべきである。特に、維持管理に係る地方負担金については、早急に廃止するべきである。**

(3) 幹線道路ネットワークの整備等

国土の骨格を形成する高規格幹線道路網など幹線道路ネットワークについては、地域の競争力発揮の基礎インフラとして大変重要であり、未だ未整備区間が多く残されている現状に鑑み、国の責任により着実に整備する必要がある。

また、既に整備されている高速道路が十分に活用されるよう、有料道路料金の引き下げ等、既存高速ネットワークの効率的活用や機能強化を図る必要がある。

4 暫定税率失効等に伴う歳入欠陥の補てん措置について

今般の暫定税率の失効等に伴い発生した地方の歳入欠陥のうち、自動車取得税及び軽油引取税並びに地方道路譲与税に係る減収分（約660億円）については、全額を、地方債での対応ではなく、地方特例交付金により補てんすることを政府に対し要求する。

また、揮発油税の減収に係る地方道路整備臨時交付金の減（約300億円）については、国庫補助事業費等と合わせて、当初予算額の全額に相当する額を措置することを政府に対し要求する。