

道路特定財源と地域づくり

法政大学大学院 政策創造研究科

武藤 博己

要旨

戦後の道路行政の飛躍的發展を支えた制度として、道路特定財源制度と有料道路制度をあげることができる。本稿では、一般財源化が提案されたが、なかなか実現しないこの道路特定財源の問題について、地域づくりという観点からどう考えるべきかを検討した。

道路特定財源とは、道路に用途が特定された財源という意味であるが、1954年に「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」を制定して、道路揮発油税が特定財源とされた。その後、道路財源を強化することを目的として、1955年に地方道路譲与税、1956年には軽油引取税が創設されるなど、道路特定財源の制度は拡充されていった。また、税率も徐々に引き上げられ、1974年からは租税特別措置法による暫定税率として、引き上げられていった。

道路の財源については、①一般道路事業、②有料道路事業、および③地方単独事業の三つに分類されている。この分類では、「一般道路事業」とされているが、一般道路の整備事業という意味ではなく、国費が入っている一般道路の整備事業を指しており、地方単独事業も一般道路の整備事業であるから、名称が紛らわしい。重要な点

は、国費の特定財源比率が99%であるのに対し、地方費のそれは最近になって50%程度まで引き上げられてきてが、一般財源を投入しないと道路の整備ができないという状況におかれたままである。

道路特定財源の見直し論議は、大蔵省には創設の当初から存在したものの、本格的には小泉政権で取り組まれた。その後の安倍政権、福田政権でも取り組まれているものの、まだ実現していない。

道路整備は「地元への最大の贈り物」といわれているが、本当にそうであろうか。重厚長大産業が主流の時代は道路も産業基盤として重要であったが、高度技術やソフト産業を中心として安定成長が期待される現代において、道路への膨大な投資を続けることは果たして日本社会の活力を維持することなのであろうか。また、私たちの安全な生活を支える基盤としての道路は、従来型の投資を続けることでみたまされるのであろうか。

キーワード：道路行政、道路整備、特定財源、一般財源化、道路整備の効果

The reform of the ear-marked fund for road construction

Hosei University

Hiroshi Muto

Abstract

The ear-marked fund for road construction and the toll road system were two greatest factors which have supported the mushrooming development of road networks in post-war Japan. This paper argues the reform of this ear-marked fund system.

The ear-marked fund was established in 1954 and the government has brought it up to a massive system which produces 3 trillion yen for road construction every year. One of the problems this ear-marked fund system produced is that the unbalance of fund allocation between the central and local governments: 99% of the central cost for road construction is filled by ear-marked fund, but in the local governments only 50% of the cost is filled by the fund. Another problem is that the

abundant fund produced a lot of unnecessary roads.

Recently Prime Minister Koizumi tried to reform this ear-marked fund system, but he failed. Prime Minister Abe tried and Prime Minister Fukuda is now trying to reform it. The resistance is not in the opposition party, but in the ruling parties. Doro-zoku members, Diet members of ruling parties with strong connection to road construction interest, are insisting the Japan need more road construction. They say the road is the best gift to their home town. People must consider whether it is true.

Keywords: road administration, road construction, ear-marked fund, de-ear-marking, effect of road construction

戦後の道路行政の飛躍的發展を支えた制度として、道路特定財源制度と有料道路制度をあげることができる。両者は密接に関連しながら、道路整備の拡大を図ってきた。本稿では、一般財源化が提案されたが、なかなか実現しないこの道路特定財源の問題について、地域づくりという観点からどう考えるべきか、検討してみたい。

I 揮発油税の道路特定財源化

道路特定財源とは、道路に用途が特定された財源という意味であるが、そもそも道路整備に用途を特定したこの税制はどのようにつくられたのであろうか。用途を特定した税は目的税と呼ばれ、それ以外の税は普通税と呼ばれている。税というのはそもそも用途を特定せずに徴収し、必要なところに支出する仕組みであり、もし受益と負担の関係が明確であれば、それは税ではなく使用料として徴収すればよいのである。ところが、公共サービスにはそうした受益と負担の関係が明確にできないという性質があるからこそ、公共的な提供が必要であり、普通税による提供が政府の採る一般的な方法である。

しかしながら、目的税という制度は緊急性や納税者の納得性などを理由に例外的に採られ、暫定的な制度として位置づけることができる。道路に特定して支出することができる揮発油税の制度もそうした趣旨で1954（昭和29）年に「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」を制定して、この制度が設けられた。もっとも間接税としての揮発油税自体は、1949（昭和24）年に復活したものであり、創設は戦前の1937（昭和12）年のことである。目的税化の議論もあったが、やがてガソリン絶対量が不足し、軍事優先へと統制され、1943（昭和18）年の石油専売法の施行に伴い廃止された。

「道路整備費の財源等に関する臨時措置法案」についての国会審議において、例外的な制度が導入されることが問題とされ、多くの議論がなされた。しかし、提案者の一人である田中角栄の答弁によれば、「本法律案は目的税ではありません¹⁾」という。その理由は、法案の第三条には、「政府は、昭和二十九年度以降五箇年間は、毎年度揮発油税法による当該年度の税収入額に相当する金額を、道路整備五箇年計画の実施に要する道路法及び道路の修繕に関する法律に基く国の負担金又は補助金の財源に充てなければならない」と規定されており、税収相当額を五箇年計画の道路整備の財源に充てなければならないとしているのであって、税収額を直接道路整備に振り向けるという規定ではないからだという。しかしながら、実質的には目的税であると考えられることから、大蔵省はどう考えているのかという質問に対し、政府委

員は「厳格な意味においての目的税ということには考えなくていいんじゃないかと思っております。ただし、……目的税的な色彩がそこに一応入って来るということは、これは言い得るのじゃないかと思ます」と曖昧な答弁が行われている。とはいえ、道路整備の必要性が高いこと、利用者団体が道路の整備に使われるのであれば揮発油税の軽減運動を中止するという申し入れがあったことなどから、国会では可決された。

その後、翌1954（昭和29）年には揮発油譲与税の制度が設けられ、揮発油税収の3分の1の額が都道府県・五大市の道路財源として譲与されることになった。この揮発油譲与税はさらに翌1955（昭和30）年になって地方道路譲与税と変更された。地方道路譲与税は、揮発油税と併せて徴収される地方道路税を一定の譲与基準に基づき都道府県、指定市および市町村に道路財源として譲与するものとした。

この後、地方の道路目的財源として、1956（昭和31）年には軽油引取税が加えられ、全額が都道府県および指定市の道路財源とされた。1966（昭和41）年に創設された石油ガス税は、税収の2分の1相当額が道路整備特別会計に繰り入れられ、残りの2分の1が石油ガス譲与税として都道府県および指定市の道路財源として譲与されることになった。1968（昭和43）年には自動車取得税が設けられて、地方の道路財源の充実に図られた。さらに1971（昭和46）年には自動車重量税が設けられ、その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、残り4分の3は国の財源とされた。この国の財源のうち、8割相当額については、「税創設及び運用の経緯」から道路整備費に充てることとされた。2003（平成15）年度税制改正において、自動車重量譲与税の譲与割合は4分の1から3分の1と変更された。残り3分の2は国の財源とされ、約8割（77.5%）相当額は道路整備費に充てることとされている。

なお、特定財源の根拠について整理しておくと、表1のごとくである。

1) 国会会議録、衆議院／建設・大蔵委員会連合審査会、1953（昭和28）年6月24日。

表1 道路特定財源の根拠法

	税	特定財源であることの根拠	本則税率	暫定税率
国	揮発油税	道路整備費の財源等の特例	揮発油税法 第9条	租税特別措置法 第89条第2項
	石油ガス税	に関する法律 第3条第1項	石油ガス税法 第10条	暫定税率は設定されていない
	自動車重量税	税創設の経緯等から特定財源	自動車重量税法 第7条第1項	租税特別措置法 第90条の11第1項
地方	地方道路税	地方道路税法 第1条	地方道路税法 第4条	租税特別措置法 第89条第2項
	地方道路譲与税	地方道路譲与税法 第8条		
	石油ガス譲与税	石油ガス譲与税法 第7条	石油ガス税法 第10条	暫定税率は設定されていない
	自動車重量譲与税	自動車重量譲与税法 第7条	自動車重量税法第7条第1項	租税特別措置法 第90条の11第1項
	自動車取得税	地方税法 第699条	地方税法 第699条の8	地方税法附則 第32条第2項
軽油引取税	地方税法 第700条	地方税法 第700条の7	地方税法附則 第32条の2第2項	

国土交通省資料より

II 暫定税率の引き上げ

このように小さく産まれた道路特定財源の制度は、その後の経済成長にともなう自動車交通の拡大、ガソリン消費量の拡大にともない、確実な道路財源として機能した。また、暫定税率の引き上げは、五箇年計画が改訂されるごとに、その計画を実現するための財源として引き上げられていった。第2次五箇年計画の2年度目の1959（昭和34）年4月には、税率の引き上げが行われ、揮発油税は14.8円/Lから19.2円/Lに、軽油引取税が8円/Lから10.4円/Lにそれぞれ引き上げられた。第3次五箇年計画では、計画の初年度にあたる1961（昭和36）年に揮発油税が22.1円/Lに、地方道路税が3.5円/Lから4円/Lに、軽油引取税が12.5円/Lにそれぞれ引き上げられた。第4次五箇年計画では、計画の初年度である1964（昭和39）年に、揮発油税が24.3円/Lに、地方道路税が4.4円/Lに、軽油引取税が15円/Lに引き上げられた。第5次五箇年計画の1965（昭和40）年12月には、石油ガス税が設けられ、ハイヤー・タクシー用の液化石油ガスについても課税されることになった。税率は17.5円/kgと定められたが、1966（昭和41）年12月末までの一年間は5円/kgの暫定税率が採用された。第6次五箇年計画では、揮発油税等の引き上げは行われなかったものの、資金不足が予想されたため、1971（昭和46）年5月に自動車重量税が創設された。第7次の期間中の1974（昭和49）年4月に、揮発油税が29.2

円/Lに、地方道路税も5.3円/Lに引き上げられた。また自動車取得税が価格の3%から5%（現行水準）に引き上げられ、自動車重量税も0.5トン当たり2,500円が5,000円へと大幅に引き上げられた。また、同じ7次の期間中の1976（昭和51）年7月に揮発油税が36.5円/Lに、地方道路税も6.6円に、軽油引取税が19.5円に、さらに自動車重量税が0.5トン当たり6,300円（現行水準）へと引き上げられた。オイル・ショックによる需要の抑制と税収の引き上げという両者を狙ったものであった。さらに第8次五箇年計画の期間中の1979（昭和54）年6月には揮発油税が45.6円/Lに、地方道路税が8.2円/Lに、軽油引取税が24.3円/Lに引き上げられた。ここまでは五箇年計画が更新されるたびに、暫定税率も引き上げられてきた。

その後しばらくは暫定税率の変更はなかったが、第11次五箇年計画の初年度にあたる1993（平成5）年5月に揮発油税が48.6円/L（現行水準）となり、その引き上げ分が地方道路税から引き下げられ、5.2円/L（現行水準）とされた。ただしこれは消費者にとっては変更なしである。軽油引取税については、相対的に税率が低く、ディーゼル車へのシフトが進み、NOX排出環境問題などが指摘されたことを考慮して、7.8円/L引き上げられ、32.1円/L（現行水準）となった。

このように計画の策定と歩調を合わせて、道路特定財源は順調に拡大してきたのである。ところが、最近になって、道路特定財源の制度に対する批判が登場してきた。

Ⅲ 道路の財源

ところで、道路の財源について整理しておく、『道路行政』（平成一八年版）によれば、道路事業費の財源内訳は、どのような事業かという点と、財源の種類によって分けられている。道路事業は、①一般道路事業、②有料道路事業、および③地方単独事業の三つに分類されている。一般道路事業とは、有料道路以外の一般道路の整備事業であり、直轄国道や指定区間外の国道、都道府県の補助事業などが含まれる。直轄事業であっても負担金として地方費が入るので、国費（道路整備特別会計等から支出される経費）と地方費（地方公共団体が支出する経費）をあわせた事業を意味する。それに対して、③地方単独事業も有料道路以外の一般道路の整備事業であるが、国からの補助のない地方費だけの事業であり、指定区間外の国道の維持管理費や都道府県道・市町村道の新設・維持管理である。②有料道路事業とは、全国ネットワークとしての高速自動車国道やそれ以外の一般有料道路の整備事業である。財源は財投などの借入金を中心であるが、完成後の料金収入によって償還を行う道路事業であり、利子補給金、出資金等の形で国費及び地方費の助成等が行われている。また、地方費はすべてに入っている。

この分類では、「一般道路事業」とされているが、一般道路の整備事業という意味ではなく、国費が入っている一般道路の整備事業を指しており、地方単独事業も一般道路の整備事業であるから、名称が紛らわしい。すなわち、国費が入るか入らないかの分類であって、国にとってはわかりやすいが、国道と地方道の区別がなく、地方にとっては、国の直轄事業負担金や有料道路への出資金などがあるので、分類としてわかりづらい。また、都道府県と市町村の区別がなく、その意味でも全体像がつかめない。地方単独事業だけが地方の事業ではないので、この分類は国費を一般道路と有料道路のどちらに使うかを示しただけである。ただ、全体で8兆円のお金が使わ

れていることはわかる。

重要な点は、国費・地方費の内容はどうなっているのかである。2006（平成18）年度当初予算では、国費3兆6394億円の内訳は、特定財源が99%であり、一般財源は1%にすぎない。国費に占める特定財源の割合は、1954（昭和29）年の揮発油税の創設以来、70～100%の間で変動してきた。ところが2002（平成14）年以降は90%を上回る高い比率を示している。逆にいえば、一般財源をほとんど投入せずに済んでいるといえる。さらにいえば、特定財源は余ってきているのではないかと、という憶測を呼ぶことになる。

このような国費の内訳に対して地方費についてみると、2006（平成18）年度当初予算では、地方費の総額4兆711億円の内訳は、特定財源が55%であり、一般財源は45%となっている。1954年以降の推移の概略は、創設当初の数除を除いて、ずっと30%台の後半から40%台であった。1993（平成5）年に28%と低い水準であったが、その後は30%台に戻り、2004（平成16）年には48%、2005年には50%となり、2006年の55%は過去最高の比率となっている。とはいえ、国の特定財源比率99%に比べれば、まだ低く、一般財源を投入しないと道路の整備ができないという状況に変わらない。ということは、地方に関しては、道路特定財源が余っているということではなく、まだまだ不足しているということを示している。ただし、特定財源を一般財源化すべきではないという意味ではなく、自治体に関していえば、一般財源化されたとしても必要な道路整備にはまわされるということの意味している。むしろ問題は国費であろう。

Ⅳ 道路特定財源制度の見直し

道路特定財源を廃止したいという考えは大蔵省には創設の当初から存在した。そうした動きが表面化して、自民党道路族との間に確執が生まれることが時折あった。

表2 平成18年度(当初)事業費財源内訳(単位:百万円、%)

区分	区 分	国 費	(%)	地方費	(%)	財投, 等	(%)	計	(%)
事業区 分	一般道路事業	2,842,445	34.5	1,654,838	20.1	0	0	4,497,283	54.5
	有料道路事業	140,756	1.7	96,311	1.2	1,190,599	14.4	1,427,666	17.3
	地方単独事業	0	0	2,320,000	28.1	0	0	2,320,000	28.1
	計	2,983,201	36.2	4,071,149	49.4	1,190,599	14.4	8,244,949	100

『道路行政』平成18年版 p.104より

表3 国費の内訳（単位百万円）

特定財源	3,603,321	99.0%
揮発油税	2,957,336	81.3%
石油ガス税	14,332	0.4%
自動車重量税※	571,200	15.7%
貸付金償還金等	60,453	1.7%
一般財源（NTT財源）	36,154	1.0%
特定＋一般	3,639,475	100.0%

(2006（平成18）年度当初予算)

1970年代にも、鉄道などの交通関係の支出に道路特定財源を使うべきだという意見が出されたことがある。大きく取り上げられたのは、第二臨調（第二次臨時行政調査会）が1981（昭和56）年夏の第1次答申で「道路その他の特定財源のあり方について幅広く検討する」と述べ、自動車重量税の一般財源化の方向を打ち出したときである。第二臨調の一つのスローガンは、「増税なき財政再建」であり、財政再建に関連して、1982（昭和57）年頃から予算の引き締めの影響を受けて、道路整備費が抑えられることになり、特定財源に余裕が生じることになった。そこで、法律上は一般財源とされている自動車重量税を他の支出にまわすという方法を大蔵省が持ち出し、1982年の予算折衝で1982年度限りの緊急措置として1412億円にのぼる自動車重量税の一般財源繰り入れに建設省が同意した。ただし、見返りとして高速道路の建設費を7400億円（当初要求7100億円）に増額査定することを大蔵省に認めさせたうえ、第9次道路整備五カ年計画（1983—87年度）の期間中に道路特定財源として「返却」することを条件にしたという²⁾。結局、一般財源として使われたのは、1984年までの3年間で4108億円であったが、自民党道路族の要求が強く、1985年度の予算編成の段階で、道路財源として戻すこととされた。

この後、道路特定財源が問題とされたのは、1997年の財政構造改革会議の論点メモに一般財源化を検討するとされたときであるが、最終報告には「道路特定財源については、危機的な財政状況、受益者負担制度の基本等を踏まえ、自動車重量税の国分の8割相当額に係る歳出面での運用等について、公共投資予算全体が抑制される中で、引き続き国民に適切な税負担をお願いしつつ、受益者負担の観点にたった道路関係社会資本への活用など、集中改革期間における従来の取り扱い等の見直しに

表4 地方費の内訳（単位百万円）

特定財源	2,232,100	54.8%
地方道路譲与税	311,000	7.6%
石油ガス譲与税	14,200	0.3%
自動車重量譲与税	370,700	9.1%
軽油引取税	1,062,000	26.1%
自動車取得税	474,200	11.6%
一般財源	1,839,049	45.2%
特定＋一般	4,071,149	100.0%

(2006（平成18）年度当初予算)

ついて総合的な観点から検討する」と述べられた。しかしながら、1982年のときも同様だったが、国に余剰ができるのであれば、地方の道路財源にまわすべきだという反対論が噴出し、地方からも一般財源化に対する反対の声が盛り上がり、地方にまわせないなら暫定税率を引き下げるべきだ、という反対論が道路族・建設省・都道府県を中心に展開されるといういつものパターンになる。結局、このときも、こうした大きな声の反対論のなかでいつの間にか一般財源化のかけ声はとぎれてしまった。

V 小泉改革と特定財源の見直し

その次は小泉首相の登場した2001（平成13）年である。その前年にも、自民党は、ガソリン税などの道路特定財源の一部を整備新幹線の建設費に転用する方向で検討に入った、と報道されていたが、結局は道路族の反対から実現することはなかった。しかし今回は、構造改革を政策の目玉とした首相の登場であったため、野党からも改革を求められた。衆議院の予算委員会で、菅直人民主党幹事長から「道路特定財源について一般財源化するかどうか、総理のお考えを」と質問され、小泉首相は「聖域なき構造改革ですから、見直しの方向で検討したい」と答弁した。実はこの予算委員会の前の本会議で、社民党の代表質問で、道路特定財源の一般財源化について財務大臣に質問がなされており、塩川財務大臣から「特定財源の用途につきましてもさらにさらに広範囲にわたってもいいのではないかと考えておりますし、そういう意味におきまして、特定財源の今後の使用等について一層の妥当性を探っていきたい」という答弁があった。財務省が年来の主張を、構造改革を標榜する内閣で実現しようと財務大臣を動かし、また首相も野党の質問から引くに

2) 『日本経済新聞』、1982年2月12日。

引かれず改革を引き受けたという印象が強いが、再び道路特定財源の改革が俎上にのぼった。

しかしながら、改革の話が出てくると、道路族が反対すると同時に、地方からも反対の声が上がってくる。一般財源化するのであれば、暫定税率を引き下げるべきだ、あるいは地方にまわすべきだ、納税者が納得しない、という反対論が展開される。しかしながら、公共事業の抑制という財政改革が進むと、道路事業も抑制され、その結果道路特定財源が余ってくるという状況が生まれる。2001（平成13）年12月に入って、2002年度予算の編成が大詰めを迎えた頃、自民党の道路調査会幹部が「（公共投資関係費を）10%カットしたら、（道路予算が）オーバーフローするのだから、その分は仕方ない」と述べたという報道があり³⁾、小泉首相と道路族の妥協が成立した。5日の記者会見で小泉首相は、自動車重量税について「一般財源にして何にでも使えるようにしましょうということだ」と答えたが、塩川財務相は記者会見では、「一般財源として使っていくが、重点は道路関係、社会資本関係に使っていかないといかん」と本音が漏れていた。結局、2002年度予算では、自動車重量税のオーバーフロー分として、2247億円が一般財源として使われることで決着した。

その後、2002（平成14）年は一般財源化の動きに対して、国土交通省が先手を打つ方針で動いた。すなわち、2003年度から始まる長期計画の策定に、新しい考え方を入れる方針を固めたという報道がなされた。内容は、従来の量的拡大政策を抜本的に見直し、渋滞の緩和や生活路線の充実など既存の道路の有効活用を重視する方向で、道路特定財源も見直し、環境税化して国交省内の環境保全予算に充てたり、自治体が生活密着型の道路整備をする財源に充てたり、自動車諸税の大半に課せられた暫定税率を引き下げたうえで一般財源化したりなど用途を広げることも検討するという⁴⁾。国土交通省内の環境保全予算であるとか、暫定税率の引き下げという脅しを使うところなど、従来と変わらないといえるが、ただ単に一般財源化の攻撃を受けるだけの状態から、先手をとりとうという方針に切り替わったことがわかる。結局、同年10月になって、用途を限定しない一般財源化を見送るが、道路整備事業以外に用途を広げる方針を固めたと報道された⁵⁾。国土交通省の戦略が奏功したといえる。その後、予算編成の財務省原案で、京都市営地下鉄が初の道路特定財源対象とされ、国土交通省の方針通りに動いていった。自動車重量税が鉄道整備に用いられたことはあるので、実は目新しいことではない。

ただ、変わったことといえば、2003年度税制改正で、従来は4分の1であった市町村への譲与税が3分の1に増額されたことである。余っているなら地方にまわせという要求を入れたものであり、また三位一体改革にあわせての地方への財源委譲という意味もあった。

2004（平成16）年、2005年と道路特定財源の一般財源化という議論は消えずに残っていたものの、何らの進展もなかった。小泉首相が2005年5月24日の経済財政諮問会議で、使い道を道路整備に限っているガソリン税や自動車重量税などの「道路特定財源」について「あり方をどうするか。これは税の仕組みとも関連する」と述べ、谷垣財務相に見直しを指示したと報道された。9月の総選挙での小泉圧勝という結果を受けて、一般財源化という改革が進むのではないかと期待された。12月に入って、政府・与党が「道路特定財源の見直しに関する基本方針」に合意した。しかしながら、そこには、「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、来年の歳出・歳入一体改革の議論の中で、納税者に対して十分な説明を行い、その理解を得つつ、具体案を得る」と述べられるにとどまり、実態は首相の任期をにらんだ先送りであった。

2006（平成18）年になって、小泉首相は依然として一般財源化に着手する考えを表明し、「骨太方針」に一般財源化を盛り込むといわれていたが、結局盛り込まれず、小泉首相は退陣の前にしてまったく指導力を失ってしまった。しかしながら、9月の安倍首相の登場で、改革を引き継ぐことが宣言され、12月になって塩崎恭久官房長官、尾身幸次財務相、冬柴鉄三国土交通相は5日朝、道路特定財源の一般財源化をめぐり協議し、国の道路財源の約8割を占める揮発油税については必要な法改正を2008（平成20）年度に実施する方向で大筋一致したと報道された⁶⁾。その後、12月8日になって「道路特定財源の見直しに関する具体策」が閣議決定され、「19年中に、今後の具体的な道路整備の姿を示した中期的な計画を作成する」、「20年度以降も、厳しい財政事情の下、環境面への影響にも配慮し、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」、「税収の全額を、毎年度の予算で道路整備に充てることを義務付けている現在の仕組みはこれを改めることとし、20年の通常国会において所要の法改正を行う」、「毎年度の予算において、道路歳出を上回る税収は一般財源とする」など、改革のスケジュールまでが明確に述べられた。2008年3月末に揮発油税、4月末に自動車重量税の暫定税率期限が切れることから、このような方策が決定された。

3) 『朝日新聞』、2001年12月6日。

4) 『朝日新聞』、2002年4月24日。

5) 『朝日新聞』、2002年10月7日。

6) 『朝日新聞』、2006年12月5日。

ところが、安倍首相の退陣により登場した福田内閣は、首相が軌道修正に理解を示す発言を繰り返すなかで、自民党の道路特定財源の見直しに関するプロジェクトチームが動きだし、第1回会合に出席したトラック業界の代表者は「一般財源化には絶対反対。もしも余るといふなら、一刻も早く税負担を軽減すべきだ」と主張したという⁷⁾。自民党内では一般財源化への慎重論が吹き出した。さらに追い打ちをかけるように、冬柴国土交通相は11月11日、和歌山県で開かれた阪和自動車道開通式のあいさつで「(道路特定財源が)余れば一般財源(にする)というが、余るはずがない。地方へ行けば本当に道路が必要だと分かる」と述べた。その後、記者団に「道路整備や補修・管理の費用はどんどん増えている。余ってるなんていう机上の空論はやめてもらいたい」と強調したという。また同席した自民党の二階俊博総務会長も「(冬柴)大臣の主張を全面的に支持する。道路をストップさせてやろうというようなことは絶対に承服できない」と同調したという⁸⁾。

さらにその直後の11月13日、国土交通省は、2008(平成20)年度から10年間の道路整備中期計画の素案を発表した。道路整備に必要な国費は道路関連事業(3兆円)を含め35兆5000億円で、道路整備に使い道が限られる道路特定財源の収入31兆~34兆円(国交省試算)を使い切り、これまで通り道路建設を推し進め、高速道路など高規格幹線道路の未着工区間もすべてつくるとした。政府が一般財源とする方針の道路特定財源の「余剰分」を生じさせない内容になっている⁹⁾。2006年12月に一般財源化に同意した大臣が1年も経たずにそれを否定する発言をするという状況は、首相のリーダーシップが重要だということと同時に、連立与党内の政権たらい回しがいかに政策的に一貫性がないかを示している。

VI 地元への最大の贈り物

道路特定財源の一般財源化という改革は、以上の通り、現政権の下では頓挫した状況にあるが、道路推進派は一般財源化に反対して、依然として道路整備を進めようとし、逆に反対派は一般財源化して、潤沢な財源を道路以外にも使うべきだという。道路推進派の中心は、道路族といわれる政治家であるが、その代表格のひとりで、宮崎県選出の国会議員、江藤隆美は、「政治家にとって道路とは何か」と問われ、「道路は、政治家にとってロマンだよ、夢だ、夢。地元への最大の贈り物、プレゼント

だよ」と述べたという¹⁰⁾。

おそらく江藤だけでなく、多くの政治家がそのように考え、また多くの国民が同様に考えて、これらの有力政治家に票を投じたのであろう。政官業の一体となった公共事業をめぐる利益共同体がしばしば指摘されるが、実は国民を巻き込んだ利益共同体であった。

では、本当に住民にとって最大の贈り物なのであろうか。道路は地域の活性化に役立つ施設なのだろうか。道路整備の効果として、経済学ではフロー効果とストック効果が説明される。フロー効果とは、建設事業としての効果で、乗数効果はその典型である。すなわち、1億円を投資した場合、GDPにどのくらい寄与するか、という指数である。最近はその効果が低下してきたといわれるが、減税や福祉よりも効果は高いとされている。しかしながら、フロー効果は短期的であり、いわゆるカンフル剤であって、根本的な治療薬ではない。ストック効果については、道路が整備されることにより、渋滞が解消されたり走行時間が短縮されたり、事故が減少したり、企業誘致が実現したりするというメリットが指摘されている。しかし、道路そのものが財やサービスをつくり出すわけではない。道路は財やサービスの流通のためのインフラである。渋滞がひどい地域であれば、物流がネックとなって生産力が高まらなかったという場合には、道路の整備は地域に対して貢献する。渋滞がない地域に道路をつくっても、ほとんど効果はなく、地域に対する貢献度はゼロに等しい。戦後、五箇年計画を繰り返してきた日本の道路は、渋滞が完全になくなったわけではないが、全国から生鮮食料品が都市に迅速に集まる物流が形成され、多くの地域で財・サービスの流通が改善され、地域の生産力がそれなりに活かされるようになってきた。まだ改善されていない地域があるとはいえ、それは全体からみると、少なくなってきた。

それにもかかわらず、政治家は道路の整備を訴え、国民もそうした政治家を支持し続けるのであろうか。まず、国民が支持する点から考えてみると、政策ではなく個人的な信頼関係から投票する国民は、政策には無関係な投票行動をとるため、支持が継続することになる。しかしながら、こうした国民はきわめて少数になりつつある。

道路整備の継続という政策を支持する国民は政治家を支持するが、整備された地域の国民はやがて道路よりも必要なものがあることに気づくであろう。ただし、道路の整備されていない地域に対する配慮があるため、新しい政策に移って行くには少し時間的なズレがあるかもしれない。道路の整備が進めば進むほど、道路推進派は少

7) 『朝日新聞』、2007年10月30日。

8) 『朝日新聞』、2007年11月12日。

9) 『朝日新聞』、2007年11月14日。

10) NHK報道局「道路公団」取材班、『日本道路公団一借金30兆円の真相』、日本放送出版協会、2005年、p.101。なお、江藤隆美は2007年11月に心臓発作で死亡した。

数となっていく。多くの国民はかつて高速道路の建設を望んだが、民営化論議が出てきた頃には、高速道路の建設は抑制すべきだという意見が過半数を占めていた。

さらに、道路交通量の多い地域の国民は、当初はその便利さに喜んだが、やがて道路交通がもたらす様々な迷惑に気づきはじめ、道路建設が善であったことから次第に道路は悪という観念が芽生えていった。道路が建設される前から道路の迷惑に気づき、反対してきた人々もいる。1960年代から全国各地で、道路の建設反対運動が始まっている。

では政治家はなぜ道路整備の推進を続けるのであろうか。国会議員だけでなく、地方議員も同様であり、さらに自治体の首長は強力な道路推進派である。なぜなのであろうか。いくつか理由があるが、道路整備はもともと見えやすい地元利益の還元だからであろう。日本の政治システムは国に財源が集中し、地方にとってはいかに中央から補助金等の配分を受けるかが自治体の財政力を大きく左右する。そのプロセスに大きな影響力を行使するのが国政レベルの政治家である。政治活動の成果として、国の直轄事業をもってきたり、様々な補助金を獲得したりすることに尽力し、それが有権者に見えれば、次の選挙では有利に働く。また、地元で工事費が落ち、地元の業者も大歓迎である。地元への最大の贈り物とは、建設業者への贈り物であって、業者からの献金や選挙の際の協力が結局は自分への贈り物であったのではないか。地元利益還元政治とはまさにこうした仕組みを指してい

る。政治家と業者がこの仕組みから抜け出すことが難しいのは、膨大な公共工事費であったからである。公共工事への依存を繰り返した地域では、一次産業を除くと建設業以外の産業がなくなってしまった地域もある。

しかしながら、国の財政も厳しくなり、公共事業への批判も高まる中で、いつまでも公共事業に依存することは不可能である。地域が存続できる産業をつくり出し、維持することが地域の最大の課題である。道路への投資を減らしたり止めたりしつつ、その財源を地域が生き残るための産業に振り替える必要性が認識されはじめたといえよう。だが、そうした産業をつくり出すことは道路の補助金をもらうこととは異なり、地道な努力が必要である。政治家にとっては難しい仕事であるため、道路から離れられずにいる、というのが現状であろうか。

やがて、国民の中では道路推進派は少数派に転じることになる。公共工事費が縮小し市場が小さくなれば、業者のなかには市場から退出するものも出てくるのは、市場の論理である。橋梁談合の摘発により、橋梁メーカーの中には市場から退出したものもある。官もまた、財源が続かなくなれば、縮小せざるを得ないが、配置転換でなんとか切り抜けられる。しかしながら、政治家は選挙で勝利する限り、道路推進派として残る可能性がある。逆に、選挙で負けることになれば、ようやく道路建設の旗印を下げるができるようになる。道路工事に代わる地域づくりの事業が、本格的に動き出すことになる。それはそれほど遠くない時期ではないだろうか。

[参考文献]

国会会議録、衆議院／建設・大蔵委員会連合審査会、1953（昭和28）年6月24日。
NHK報道局「道路公団」取材班、『日本道路公団一借金30兆円の真相』、日本放送出版協会、2005年。
道路行政研究会、『道路行政 平成一八年版』、全国道路利用者会議、2007年。