

道路特定財源改革

— レントシーキングを排除するための特定財源改革 —

鷲見 英司

前 研究開発室研究員
現 東北文化学園大学 専任講師

— 要旨 —

- ① 道路特定財源改革には、一般財源化の政治的圧力と道路特定財源を守る政治的圧力がある。道路特定財源を守る立場は、表面的には「受益者負担原則」を主張しながらも、真の目的は特定財源がもたらす既得権益を守るための都合主義にすぎない。一般財源化も、単なる目先の財源不足を道路特定財源によって穴埋めしようとする財政上の都合主義にすぎない。
- ② わが国の財政は中長期的に財政効率化が不可欠であり、道路特定財源改革も受益者負担の徹底を図る必要がある。道路サービスの受益と負担は各地域で著しく乖離しているため、道路財源の地方税化は、受益者負担の徹底によって道路整備の無駄を排除するだけでなく、道路特定財源を守ろうとするレントシーキング（政治的圧力）を分散させるメリットも期待できる。

1. はじめに

(1) 道路特定財源とは

道路特定財源制度は、わが国の「立ち後れた道路を緊急かつ計画的に整備する」^{*1}のために、受益者負担の原則に基づいて、道路利用者による負担によって道路整備の財源に充当する制度である。

道路特定財源には8つの税目がある（図表1）。そのうち、燃料税である揮発油税、地方道路（譲与）税、石油ガス税、軽油引取税については従量課税方式が採用され、走行（すなわち、道路からの受益）に応じて課税される。他方、自動車重量税は自動車の重量（すなわち、道路の損傷の程度）に応じて課税される。道路特定財源の税收規模は、2001年度では5.9兆円規模にもなり、国や地方の道路整備の主な財源となっている。各税目のうち従量税である揮発油税、地方道路（譲与）税（揮発油税と併課されるかたちで課税）、軽油引取税が主な財源であり、全体の4分の3程度を占めている。

図表1 道路特定財源一覧

区 分	税 目	創 設	道路整備充当分	税 率	税 収
国	揮発油税	1949年創設 1954年（特定財源化）	全額	(暫定) 48.6円/リットル (本則) 24.3円/リットル	28,622 (48.7)
	石油ガス税	1966年創設	収入の1/2	(本則) 17.5円/kg	134 (0.2)
	自動車重量税	1971年創設	収入の国分（3/4）の8割	(暫定) 6,300円/0.5t（年） (本則) 2,500円/0.5t（年）	6,752 (11.5)
地方	地方道路（譲与）税	1955年創設	43/100：都道府県及び指定市 57/100：市町村	(暫定) 5.2円/リットル (本則) 4.4円/リットル	2,990 (5.1)
	石油ガス譲与税	1966年創設	石油ガス税収入の1/2 ：都道府県及び指定市	(本則) 17.5円/kg	142 (0.2)
	自動車重量譲与税	1971年創設	1/4：市町村	(暫定) 6,300円/0.5t（年） (本則) 2,500円/0.5t（年）	2,829 (4.8)
	軽油引取税	1956年創設	全額：都道府県及び指定市	(暫定) 32.1円/リットル (本則) 15.0円/リットル	12,472 (21.2)
	自動車取得税	1968年創設	3/10：都道府県及び指定市 7/10：市町村	(暫定) 取得価格の5% (本則) 取得価格の3%	4,857 (8.3)
特定財源 合計					58,798 (100.0)

注 1：『道路行政』、『道路交通経済要覧』に基づいて作成。

2：税収は単位：億円。2001年度。下段の（ ）内は特定財源全体に占める割合。

3：自動車重量税は、自家用乗用の場合。

(2) 今日の道路特定財源改革論

小泉内閣になって本格化した道路特定財源の一般財源化論によって、道路特定財源改革には、一般財源化を進める政治的圧力と、道路特定財源を守る政治的圧力があることが明らかになった。

もともと一般財源化を主張する立場には、目下の財源不足を道路特定財源によって穴埋めしようとする政府や財政当局の都合がある。他方、道路特定財源を守る政治的圧力には、表面的には道路財源が有する「受益者負担原則」の重要性を主張しながらも、真の目的は特定財源がもたらす既得権益を守りたいという都合がある。

道路特定財源の一般財源化は、小泉内閣の「骨太の改革」の1つに掲げられたが、これら2つの政治圧力が衝突し、一般財源化どころか、道路特定財源の使い道をどの程度まで拡げるかといった使途拡大論でも十分な改革が行われないうまま、ほとんど膠着化してしまっている^{*2}。一般財源化の政治的圧力に対して、道路特定財源を守る政治的圧力が強固に作用している。

本稿の目的は、道路特定財源改革に働く政治力学を明らかにし、その政治的圧力（レントシーキング^{*3}）を排除するための道路特定財源制度を提案することにある。構成は以下の通りになっている。2章では、道路特定財源制度を守るレントシーキングの存在、税収の過多・過少問題、地域の受益と負担の乖離という、道路特定財源制度を見直す3つの理由を明らかにする。3章では、政府が指向すべき財政構造改革の観点から、道路特定財源を取り巻くレントシーカーを排除するための道路特定財源の地方税化と、分権化後の道路財源の活用方法を提案する。

2. 道路特定財源を見直す根拠

(1) 特定財源化とレントシーキング

現実の世界では、特定の公共サービスによって、直接的に利益を受けるグループ、つまり利益団体が存在する。目的税の場合には、税収と公共サービスへの支出が関連しているため、税収の増大が直接的に利益団体の便益の増大につながる。

目的税のもとでの利益団体の行動が、一般財源のもとでのそれとは異なるという行動仮説がある^{*4}。利益団体が利用可能な税収の増大によって直接的な便益を受けるとするならば、一般財源のもとでの利益団体の政治的行動は、一般財源からより多くの財源を獲得するためのシェア拡大競争に向けられる。それに対して、目的税のもとでの利益団体の政治的行動は、(税収を増やすために)特定財源化された税の税率を引き上げることに向けられる。

事実、わが国で道路特定財源制度が確立される過程において、1949年に創設された揮発油税は54年に道路特定財源化され、その後税率は段階的に引き上げられてきた(図表2 揮発油税)。同様に、1955年に創設された地方道路(譲与)税、1956年に創設された軽油引取税も税率が段階的に引き上げられた(図表2 地方道路(譲与)税、軽油引取税)。

さらに、税収の拡大が利益団体の直接的な利益につながるのであれば、特定財源の税率を引き上げるだけでなく、新たな税を創設し特定財源化することも整合的に説明できる。実際に、1950年代後半における特定財源制度の確立後も、1966年に石油ガス税が創設され、さらに68年に自動車取得税、71年には自動車重量税というように、新たな道路特定財源を創設する動きがみられた。これらの60年代後半～70年代前半に創設された特定財源は、01年度には特定財源全体の25%程度を占めるに至っている(図表1)。

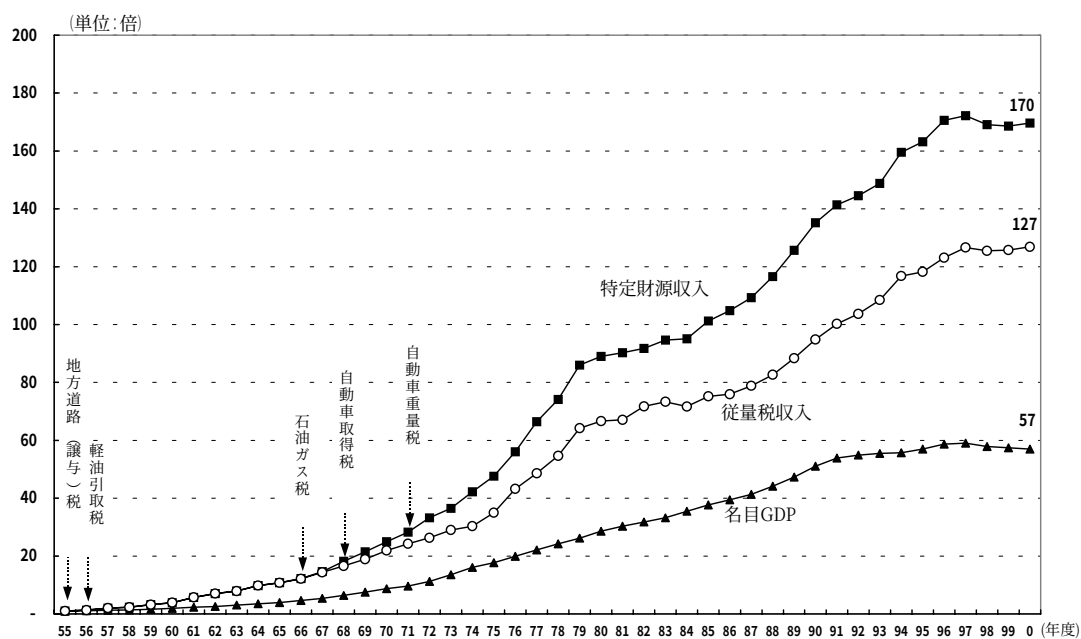
こうしたわが国における事実は、利益団体の行動に関する仮説と整合的であるともいえる。道路特定財源制度確立の歴史をふり返ると、1950年代後半の特定財源の創設、60年代前半の税率の引き上げ、60年代後半～70年代前半のさらなる特定財源の創設、70年代後半の税率の引き上げという行動が、税収拡大に向けて図られてきた。利益団体の行動が道路財源の拡大に厳密にどのような影響を与えたかは十分な検証が必要であるが、かりに仮説が正しいとすれば、利益団体は、1955年を基準にすると(近年の名目GDPが57倍程度の水準であるのに対して)道路特定財源を170倍程度にまで増大することに成功したことになる(図表3)。こうした道路特定財源の著しい拡大は、利益団体の資源が道路特定財源の拡大に投入(浪費)されてきた(レントシーキングが行われてきた)可能性が高いことを示唆している。

図表2 揮発油税、地方道路税、軽油引取税の税率の変遷

区 分	揮発油税		地方道路（譲与）税		ガソリン課税計		軽油引取税	
	円/リットル	引上率	円/リットル	引上率	円/リットル	引上率	円/リットル	引上率
1949年5月	小売価額の100%				小売価額の100%			
51年1月	11.0				11.0			
54年4月	13.0	18.2			13.0	18.2		
55年8月	11.0	-15.4	2		13.0	0.0		
56年6月							6	
57年4月	14.8	34.5	3.5	75.0	18.3	40.8	8	33.3
59年4月	19.2	29.7	3.5	0.0	22.7	24.0	10.4	30.0
61年4月	22.1	15.1	4	14.3	26.1	15.0	12.5	20.2
64年4月	24.3	10.0	4.4	10.0	28.7	10.0	15	20.0
74年4月	29.2	20.2	5.3	20.5	34.5	20.2		
76年7月	36.5	25.0	6.6	24.5	43.1	24.9	19.5	30.0
79年6月	45.6	24.9	8.2	24.2	53.8	24.8	24.3	24.6
93年12月	48.6	6.6	5.2	-36.6	53.8	0.0	32.1	32.1

注：『道路行政』に基づいて作成。引上率の単位は%。

図表3 道路特定財源の拡大



注 1：1955年度=1とした指数。従量税とは揮発油税、地方道路（譲与）税、軽油引取税の合計。

2：図中の各税はその創設時期を表している。

3：『道路交通経済要覧』に基づいて作成。

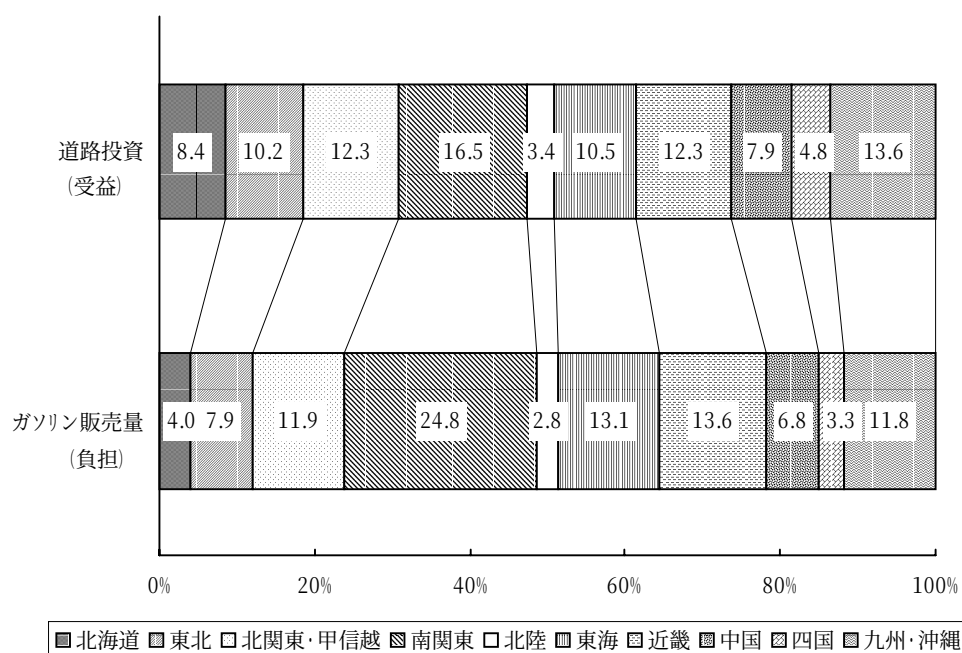
(2) 税収の過多・過少問題

目的税は特定の税収を特定の公共サービスの支出に関連づけているため、税収の過多・過少問題を伴う。経済学者が目的税を正当化しない最大の理由は、目的税のもとでは、税収によって事業規模が決められてしまうという意味で、目的税による公共サービスの供給は非効率となるためである^{*5}。

例えば、今日のような高水準の道路整備は、経済活動の高い伸びも今後はほとんど期待できない状況では必要性があるとは思われない。90年代を通じた度重なる公共事業の実施が景気回復にほとんど効果がなかったことは、これまで行ってきたような社会資本整備が既に日本全土に行き渡ったことを証明している。道路、河川、港湾、空港、土地改良といった社会資本はほとんど行き届いている^{*6}と考えられ、これら整備に必要な予算は既に整備された社会資本の維持補修費でよいということを示すものである。すなわち、これらの社会資本整備には減価償却費見合いの予算のみが計上されていけばよいはずなのである。

この非効率の問題は、レントシーカーによる圧力が特定財源制度の見直しを困難にするために、必要以上に大きくなっている。特定財源制度にサンセット方式^{*7}が導入されれば、非効率の問題を小さくすることができるのである。

図表4 地域別の道路投資(受益)とガソリン販売量(負担)の比較



注 1: 図中の各地域の値は全国を100とした場合の各地域ブロックの割合。

2: 『道路統計年報』、『国税庁統計年報書』に基づいて作成。

(3) 地域における受益と負担の乖離

目的税の最大の存在意義は「受益者負担の原則」である。しかし、厳密には、市場で供給されない財・サービスは、受益者が受ける直接便益とその税負担がどの程度一致するかは明らかでない。すなわち、目的税は特定の税収と特定の支出を関連づけることは保証しているが、特定の個人の受益と負担を関連づけることを保証していない。

道路サービスにおける地域間の受益と負担を比較してみると図表4のようになる^{*8}。図表4では全国を100とした場合の各ブロックの割合を示している。道路財源負担（ガソリン販売量）の割合に比べて、道路投資額の割合が小さいのは、南関東、東海、近畿のいわゆる大都市圏のみであり、それ以外の地域は、負担に比べて、道路投資額（＝受益）の割合が大きい。すなわち、「あなたの負担した道路財源は地域の道路整備に利用されています」といった趣旨の公共広告をしばしば目にするが、例えば南関東の一都三県の住民にとって、マイカーを利用して負担した道路特定財源はそのおよそ7割弱しか自分たちに身近な地域の道路整備に利用されず、一生に一度も利用することがないであろう他の地域の道路整備に充てられているのである。

3. 道路特定財源改革の提案

道路特定財源に関する目的税改革には、一般財源化の政治的圧力と、道路特定財源を守る政治的圧力がある。道路特定財源改革は、これら2つの政治的圧力に対処したものでなければならない。道路特定財源を守る政治的圧力は、表面的には「受益者負担原則」を主張しながらも、真の目的は特定財源、すなわち、それがもたらす既得権益を守るための都合主義にすぎない。他方、一般財源化は、単なる目先の財源不足を道路特定財源によって穴埋めしようとする財政上の都合主義である。一般財源化論者は、財政当局による予算配分がこれまで多くのムダを生み出してきたこと、挙げ句の果てに政府債務を700兆円まで膨張させてしまったことを忘れている。

(1) 地方税化

わが国の財政は中長期的に財政効率化が不可欠であり、道路特定財源についても受益者負担の徹底を図る改革が必要である。

その有力な選択肢として、全国で道路財源をプールし地方に配分する現行方式から、地域内での受益と負担の一致を図るように道路特定財源を地方税とする方法がある。

道路整備における地域間の受益と負担の乖離は、道路整備が地域間の財源補填によってなされているということを示している。こうした道路整備における地域間の財源補填システムは、さらなる道路整備の要求がほとんどの地域で自らの負担増にならないという点で、道路特定財源の拡大と財源の分捕り合戦という壮大なムダ（レントシーキング）を生み出している。道路特定財源の改革論に対して、地方から出る猛烈な「制度維持」の声は、受益に対して実際の負担が過少であることの証拠にほかならない。

道路特定財源を地方に固有の地方税として位置づけることで、こうした壮大なムダを排除できる。各々の地域がいまの道路整備水準を維持するには、ほとんどの地域で

道路財源の税率を引き上げるか、新たな一般財源による負担を考えなければならない。地方行政はそのためには税率を何%にしなければならないかを住民に説明しなければならない。そういう緊張感ある公共サービスの供給システムが、ムダのない公共サービスの実現のために不可欠である。

道路財源の地方財源化のメリットは、地域固有の道路事情にあった道路投資を可能にする点にある。国が地域の道路の必要性を適切に判断することも、適切に財源を配ることなどできるはずがない。例えば、地域の事情にあったロードプライシング^{*9}の導入は、政治力による道路財源の配分の弊害を排除し、地域にとって混雑解消が本当に必要な特定の道路に、必要な財源を投資することを可能にする。

(2) (地方税化後の) 環境税化と地域総合交通体系の整備

今後地方分権が進展し地方の役割が圧倒的に高くなると、高齢社会の到来、地球環境を考える必要性のなかで、地方行政は二酸化炭素の発生を抑える環境負荷の小さいまちづくり、人（高齢者）にやさしいまちづくりを真剣に考えなければならなくなる。そのためには、まちづくりも交通体系も、自動車利用中心から、公共交通機関を利用すること、コミュニティバスや路面電車、LRT（Light Rail Transit）^{*10}を利用すること、自転車に乗ること、歩くことを意識した、環境にも人にもやさしいシステムの創造に向けて変化していかなければならない。

道路特定財源をこれらの総合的な交通体系の整備に充てることは、地域の魅力を高めるうえで、有効な財源の活用方法といえる。例えば、環境税として、揮発油税や軽油引取税を増税し、コミュニティバスやLRT、自転車専用道路の整備など地域固有の総合交通体系整備の財源の一部として、環境負荷を与える自動車利用者に負担させることが考えられてよい。その際、環境税には、地域総合交通整備計画とリンクしたサンセット方式を導入し、時限付きの特定財源とすべきである。

【注釈】

- *1 1958年の「道路整備緊急措置法」には、道路整備の意義として、「道路輸送の需要が著しく増大したにもかかわらず、道路整備はこれに伴わず、（中略）立ち後れたわが国の道路を先進国の水準にまで到達させ、輸送需要に即応させることは目下最大の急務」とある。
- *2 03年度では、揮発油税の用途拡大が見送られ、自動車重量税（本来用途は法律によって制限されていない）の税収の範囲で用途拡大が行われるが、本州四国連絡橋公団の債務処理など道路に関連する事業に限定される。
- *3 レントシーキングとは、政府によって生み出される政治的特権を勝ちとるために資源を浪費する利益集団の行動をいう。
- *4 行動仮説は Lee and Tollison (1991)、Kimenyi, Lee and Tollison (1991)

に基づいている。道路財源にかかわる利益団体は、活動が抑制される（例えば、揮発油税を課すことによって人々の自家用車利用や所有を妨げる）ことから、直接的に不利益を被る。

- *5 例えば加藤（2001）は道路特定財源の問題点としてこの点を指摘している。
- *6 この事実を明らかにした実証分析として、たとえば PHP 総合研究所（2001）を参照されたい。
- *7 サンセット方式とは、予算や行政組織の肥大化を防ぐために、法律に期限をあらかじめ明記し、一定期間後に（日が沈むように）自動的に廃止する方式のことを指す。
- *8 揮発油税収は徴収地の税収が各地域の道路負担を正確に反映していない。そのため、各都道府県のガソリン販売量を地域ブロック別に集計して、揮発油税収の代理変数とした。北関東・甲信越は茨城県、栃木県、群馬県、新潟県、山梨県、長野県、南関東は埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、東海は岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、北陸は富山県、石川県、福井県、近畿は滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県の各県である。
- *9 ロードプライシングは、交通渋滞の緩和を目指して、ピーク時とオフピーク時に対応して異なる料金を設定する制度である。
- *10 低床式で乗り降りしやすい路面電車。環境問題や交通渋滞に対する都市の新たな交通政策として、ドイツやオランダなどで積極的に導入されてきている。

[参考文献]

- ・加藤寛、2001、「非効率な行政を排除するために必要な道路特定財源見直し」『論争・道路特定財源』中公新書ラクレ編集部編
- ・黒川和美、2002、『地域激論』ぎょうせい
- ・国税庁編、2002、『第126回 国税庁統計年報書』（平成12年度版）
- ・国土交通省道路局監修、2002、『道路行政』（平成13年度）
- ・国土交通省道路局監修、2002、『道路交通経済要覧』（平成13年度）
- ・全国道路利用者会議、2002、『道路統計年報』（平成12年度）
- ・PHP 総合研究所、2001、「公共事業リセットプラン」
- ・Kimenyi, M.S., Lee, D.R. and Tollison, R.D. (1991). "Tax Earmarking and the Optimal Lobbying Strategy." in Wagner, R.E. (Ed.), *Charging For Government*, Routledge, London, pp. 141-151.
- ・Lee, D.R. and Tollison, R.D. (1991). "Rent Seeking and Tax Earmarking." in: Wagner, R.E. (Ed.), *Charging For Government*, Routledge, London, pp. 125-140.