

道路整備の中期計画と道路政策の課題

太田和博*

道路整備は、13次に及び五箇年計画と特定財源制度を基礎として進められてきた。未だに多くの整備プロジェクトが残存しているにもかかわらず、道路整備システムは強い国民からの批判を浴び、変革が迫られている。本稿では、他の社会資本整備計画とは切り離され、道路整備に関しては2008年を初年度とする10箇年計画が策定されつつある経緯を、道路特定財源制度を巡る議論の推移とともに整理する。その結果として、道路行政の意思決定システムが変革を必要としていることを明らかにするとともに、そのあるべき方向性を提示する。

The Mid Term Road Improvement Plan of 2008 and the Subjects of the National Road Policy in Japan

Kazuhiro OHTA*

More than a half century, two key factors for the national wide road network improvement in Japan have been the Five-Year Road Improvement Plans and the earmarked road user tax system. While lots of road improvement projects have not yet completed, the present road improvement and administration system has faced strong criticism from road users and citizens for the last decade. In this paper, we examine the next Mid Term Road Improvement Plan of 2008 for the next decade, and review the decision-making processes of the Plan. In conclusion, this paper points out the viewpoints for the evolution of the national road policy in Japan.

1. はじめに

道路、空港および港湾という三つの交通社会資本は共通した整備方式を有している。具体的には、基本法(道路法、空港整備法および港湾法)と特別会計(道路整備特別会計、空港整備特別会計および港湾整備特別会計、ただし2008年度から社会資本整備事業特別会計に統合され、各特別会計は勘定へと変更される)を基礎とし、社会資本整備重点計画が成立するまでは個別の整備計画(道路整備五箇年計画、空港整備七箇年計画および港湾整備五箇年計画)に基

づいて整備が進められてきた。

しかしながら、道路整備は、国民が自ら自動車を使用して利用できる道路を整備しているという点で身近であること、およびその規模が空港および港湾とは桁が違うことから、国民の関心をとくに集めてきた。

道路整備の規模が大きいことを歳出と歳入の両面から確認しておこう。国の平成18年度の当初予算ベースで、道路整備事業費(道路関係歳出のすべてではない)は1兆6,000億円であり、公共事業関連費に占める比率は22.4%となっている。港湾のそれは3.4%、空港のそれは2.3%であり、道路整備が公共事業のシンボルであることは明らかである。歳入面では、道路特定財源のうち国税である3税(揮発油税、石油ガス税および自動車重量税)の合計額(平

* 専修大学商学部教授
Professor, School of Commerce,
Senshu University
原稿受理 2007年11月19日

成18年度当初予算ベース)は3兆5,000億円であり、地方分を含めると道路特定財源は5兆8,000億円弱となる。国の租税および印紙税収入額である45兆9,000億円(平成18年度一般会計概算額)との比率から考えても道路のプレゼンスは小さいものではない。

交通社会資本の整備には確固とした財源制度が肝要である。道路の場合には、長らく道路整備特別措置法に基づく有料道路制度と道路整備緊急措置法(2003年度からは道路財源特例法)に基づく特定財源制度がその2本柱とされてきた。この二つの制度は道路利用者に負担を求めるものであり、受益者負担の原則を理論的基礎としていることから、盤石であると長らく考えられてきた。ところが、小泉純一郎元首相が強力なイニシアチブを發揮し、道路関係四公団が民営化され、道路特定財源の一般財源化が俎上に載せられることになり、迷走し始めたともいえる。

有料道路政策に関しては、道路関係四公団の民営化の是非はさておき、現在一応の決着を見ている。一方、道路特定財源制度に基づく一般道路政策は、2007年11月13日に国土交通省から「道路の中期計画(素案)」が公表され、これに基づいた政府与党合意「道路特定財源の見直しについて」が同年12月7日にとりまとめられたとはいえ、今まさに変革期にある。このため、本稿では、一般道路政策の課題を中心に論じ、有料道路に関しては必要に応じて言及することとする。

第2章では、道路政策を取り巻く環境に関して整理する。第3章では、2003年度を初年度とする社会資本整備重点計画における道路整備計画を、第4章では、2008年度からスタートする次期整備計画(10箇年の中期計画)を取り上げ、道路行政の問題点をその意思決定プロセスに絞って論じる。第5章は、これらの章での議論を受けて、今後の方向性を提示する。なお、福田康夫内閣は、2008年1月18日に召集された第169通常国会に、道路整備財源に関連する法律を1月23日と25日に提出したが、暫定税率の存廃等に関して野党に反対論が根強く、政府原案どおりに法案が成立するかどうかは不透明である。本稿は、2008年1月末日までの状況のみを反映していることに留意されたい。

2. 道路整備を取り巻く環境変化

道路政策の目的は、道路を整備し、維持すること

によって、国民のモビリティと物資の円滑な輸送を図ることであり、これは普遍的なものである。この目的は交通政策のそれであり、他の交通社会資本においても、対象インフラという手段は違えども、共通するものである。一方で、従来の事業分野別の交通社会資本整備の五箇年計画は2003年に社会資本整備重点計画に一本化された。また前章で述べたように、道路整備に関する従来の制度は変革されつつある。

目的が不変である一方で、その手法が変更されるのはどのような理由があるのであろうか。一語でその理由を表現するならば、環境変化に他ならない。ここでは、その環境変化を概説するとともに、この変化に対して採られてきた対応策を整理する。なお、環境変化の多くのものは、道路整備のみではなく、交通社会資本整備、ひいては公共政策に共通するものである。

2-1 マクロ経済制約

第一に、人口の高齢化、少子化およびそれに起因する人口減少は、わが国全体の生産力を低下させ、経済規模を縮小させる。経済規模の縮小は税収を減少させることになる。また、高齢者人口の増加は年金および医療等の社会保障費用を増加させる。結果として、公共部門の財政を厳しく制約することになる。

道路整備の財源調達のための従来の制度が堅持されている場合、マクロ経済制約は、自動車走行量の減少による有料道路料金収入の減少と揮発油税等の燃料税収入の減少という形で道路整備財源に影響を与えることになる。ただし、この経路による影響は、現時点では、それほど大きいとはいえない。

むしろ問題となるのは、道路整備の外側の財政制約であり、それが道路整備財源制度に大きな影響を及ぼしている。例えば、道路関係四公団の民営化は2001年に閣議決定された特殊法人改革に端を発しており、他の特殊法人と一律に補助金が全廃された。その結果、道路整備特別会計から日本道路公団になされていたピーク時で3,000億円弱の補助金が廃止された。また、2006年12月7日に締結された政府与党合意では、道路特定財源の一般財源化がなされることとなった。これらはすべて、国の一般会計の困窮が遠因であり、それが波及しているのである。

人口減少高齢社会におけるマクロ経済制約は、現在は発現していないものであっても、徐々にではあるが確実に経済全体に対して影響する。例えば、労

働力人口の減少は賃金の上昇を介して物価上昇をもたらす。また、貯蓄率の低下は金利上昇をもたらすため、GDPの1.5倍に達する公債残高はますます政府の財政制約を厳しくする。これらは、道路支出および道路財源に対する圧力を高めることになる。

2 - 2 環境制約

民間の経済活動も政府の公共政策も従来以上に環境に対する配慮が必要となっている。成熟した社会では高質の生活を支える建造環境や自然環境が希求される。また、長期的な問題であるが、自然環境保全や地球環境問題も我々の活動を制約する。加えて、石油の枯渇に対する緊急度はやや和らいでいるとはいえ、世界の人口爆発から生じるエネルギー需要の増大と相まってエネルギー問題も無視できない。

生活質との間のトレードオフは交通社会資本整備において常に問題となってきた。交通社会資本は人口密集地の近くに立地すれば、より便利に利用することができる。しかしながら、近接地に居住する住民の立場からすれば、交通社会資本は生活環境を破壊するものであることは疑いない。陸上に立地する空港は耐え難い航空機騒音を発生させる。新幹線による騒音と振動も沿線住民の生活を破壊する。道路では、尼崎や川崎などのように耐えがたい水準ではないにしても、幹線道路沿線を中心に全国で問題が生じている。

騒音、振動および大気汚染などの局地的な環境問題への対応はきわめて費用がかかるものである。例えば、航空機騒音の抜本的な解消策は海上への空港立地であるが、その費用は巨額である。道路においても、幹線道路の地下化などの費用は地方部の道路整備のそれとは2桁もの違いがある。

一方、地球環境問題に関しては、運輸部門のCO₂排出量はわが国全体の20%を占め、このうち道路交通は9割となっており、道路政策が負う義務は大きい。地球温暖化対策としての環境税が議論される際も道路交通が念頭に置かれる場合も多い。道路政策においても地球環境問題は主要な論点となっているのである。

2 - 3 高齢者・弱者対策

社会の高齢化については、その供給側面に与える

影響を2 - 1において述べたが、需要側面にも大きな影響をもたらす。道路そのものは利用者に対して直接的な効果をもたらすものではない。なぜなら、交通に対する需要は派生需要であり、他に本源的な需要(例えば、通院や買物)が存在するケースがほとんどであるからである。このため、人々のモビリティや生活物資の流動の確保は何らかの形で保障される必要がある。

高度経済成長期における交通需要への対応は、増大する通勤需要や物資流通に対する後追いの側面がある。これは後手に回っていたという見方もできる一方で、必要な対策が明確であったともいえる。経済発展期を経てある程度豊かな社会を迎え、それが成熟し高齢社会となった現在の日本においては、高齢者対策および弱者対策というまったく質の異なる交通へのニーズが生じている。

高齢者や弱者に対する交通分野における対策は公共交通のバリアフリー化などが進展しているが、道路交通に関してはこれから対策が必要とされている。とくに、高齢ドライバーの増加に対して道路インフラがどのように安全対策を行うことができるかについては、その費用を含めて精査をする必要がある。

また、馬車にエンジンが付くという意味での真のモータリゼーションを経験していないわが国では、歩車分離(歩行者と自動車の分離)による交通安全対策はきわめて遅れている。国土交通省は安全・安心を政策の四つの柱のうちの一つに掲げているが^{*1}、道路分野においてこれを実現するためには、高齢ドライバー対策を含めて、大胆な発想の転換と巨額の費用が必要である。

2 - 4 維持管理時代の到来

技術は時を経て衰退する局面があるというライフサイクル論は交通分野にも当てはまると考えられる。技術のみではなく、需要が減退するという社会的要素もある。地方部における鉄道の衰退はこの点から避け得ないものといえよう。一方、道路については時の進展とともにますます基礎的な社会インフラとしての需要が高まっているといえる。その意味では、需要が減退するという社会的な要素は小さい。

長期にわたり需要が減退しないであろうことは、既存ストックの老朽化問題を引き起こす。とくに道路は高度経済成長期に急速に整備されたため、道路ストックの維持更新問題は近い将来の大きな課題となる。そして、インフラは無理をしてもある時点までは使用することができるため、維持管理が疎かに

* 1 2003年を初年度とする社会資本整備重点計画においては国土交通省は、「暮らし」「安全」「活力」および「環境」を四つの柱として設定した。2008年度からの新重点計画では、「活力」「安全」「暮らし・環境」および「横断的な政策課題」に変更される予定である。

なる恐れがある。また、維持管理に対する支出は新規整備に比べその効果が知覚しづらいため、国民から見て場合によっては無駄な支出ととらえられる可能性もある。道路に関しては、とくに橋梁の老朽化が問題視されているが、米国のミネアポリスのミシシッピー川に架かっていた橋の崩落事故からもわかるように、事故が発生して初めて現状が認識されるという側面がある。適切な維持管理を持続することは容易なことではないのである。

2-5 公共部門に対する国民の不信

道路関係四公団が民営化されたとはいえ、道路はもっぱら公共部門が担当するものである。その意味で、設備投資等に関しても鉄道とは大きく異なる。このため、道路政策に対する批判は、公共部門に対する批判と共通する部分も多い。公共部門は、民間部門と比較して、効率化インセンティブが欠如しているため、一般に非効率であると論じられる。

効率性は、費用が同じであればより多くの効果を発生させるべきであるという考え方とともに、同じ効果を出すのであればその費用を最小化するという考え方もある。前者は、限られた予算をより効果の高い用途に使用するべきであるという考え方である。一方、後者は、同じ道路を造るのであれば、その費用をなるべく小さくするべきであるという視点である。

従来の道路行政はこの両者において国民の信頼を失ってきた。前者についていえば、「無駄な道路を整備している」と表現されているが、その真意は「混雑が激しい道路を放置し、安易に整備ができる需要が少ない道路から整備を進めている」という優先順位の付与方法が本質的に誤っているという国民の批判である。つまり、道路整備の優先順位の付与が必ずしも国民のニーズに合致しておらず、必要度が低い道路の整備が促進される一方、道路混雑が激しく対策が必要な地域での整備が後回しにされていることが問題視されている。

後者には、繰り返される談合や高額の用地保障費などによって、道路整備の費用、つまり国民の負担が不必要に過大になっているという批判である。これらの国民が眉をひそめる事例が多くあるにもかかわらず、道路当局の対応は緩慢であり、コスト意識が欠落した道路行政に対しては強い批判がある。談合問題にしても、それに本質的にメスを入れたのは公正取引委員会であり、国土交通省ではなかった。

不適切な事態が継続し続けると、個々の事例に対

する批判が、意思決定主体や決定プロセス全体に対する不信感に結びつく。一度定着した不信感を払拭するのは容易なことではない。道路政策の最大の課題は国民の不信感の解消といっても過言ではない。

3. 社会資本整備重点計画による対応

道路政策が直面する主要課題は以上で指摘したとおりであるが、これらの課題に対して政府全体および道路当局も単に傍観してきたわけではない。21世紀に入ってからの最も公式な対応は社会資本整備重点計画による対応である。ここでは、道路部門に限ってこの対応を整理しておこう。

わが国の戦後の道路整備は、1954年度を初年度とする第1次道路整備五箇年計画によって計画的に実施されることになった。道路整備五箇年計画は、2002年度を最終年度とする第12次計画まで継続して策定されてきたが、事業分野ごとの五箇年計画策定に関する批判が高まり、第12次計画が道路整備五箇年計画としては最後となった。

道路整備計画は、国土交通省の誕生と期をあわせ、2003年度から同省所管の他の八つの整備計画と統合され、社会資本整備重点計画の一部分となった。社会資本整備重点計画は、計画策定の重点を従来の「事業量」から「達成される成果」へと変更するなどし、社会資本整備の重点化・効率化を推進するものである。

しかしながら、社会資本整備重点計画に統合されたとはいえ、全体の予算規模が大きいため、実際の作業は事業分野ごとに計画素案を作成し、調整が可能な部分については総合的に調整するという方式を取らざるを得ない。そうでなければ、各年度の予算を査定する財務省主計局も対応ができなくなる。また、道路等の旧建設省所管の整備計画については社会資本整備審議会において、空港等の旧運輸省所管のそれについては交通政策審議会において審議することになっており、各事業計画の独立性は高い。このようにして、衣替えはしつつも従来の方式を踏襲し、整備計画が策定されることとなった。しかしながら、計画全体としての統一した方針（例えば、「成果」目標を掲げること、上位計画との整合性をより一層意識することなど）が策定され、その下で個々の計画を立案することは意味があるであろう。

2003年度を初年度とする社会資本整備重点計画の道路整備計画は、以下のような経緯を経て策定された。

Table 1 中間答申の目次

第 部 現状認識及び基本的方向	
第 1 章	経済社会についての現状認識
第 2 章	道路整備の現状と諸環境の変化
第 3 章	道路行政についての反省と課題
3 1	投資すべきところに十分に投資しているのか
3 2	料金収入に過度に依存した有料道路制度の限界
3 3	公共事業の効率性に対する批判や不信心
3 4	「使う」観点の軽視
第 4 章	道路行政の改革の基本的方向
4 1	道路行政の使命
4 2	三つの政策目標
4 3	行政システムの改革
(1)	基本的視点
	・道路ユーザーが満足する道路行政への転換
	・成果重視で新たな発展を目指す10年の実現
	・地域・都市構造の強化の支援
(2)	改革の方向
	・評価システムによる峻別と集中的重点整備
	・既存ストックの有効活用・効率化
	・「公」の意識に基づく新たなパートナーシップの確立
第 部 道路行政の改革のための具体的提言	
第 5 章	三つの政策目標の実現
5 1	安全で安心できる質の高い暮らしの実現
5 2	都市の再生と地域の連携による経済活力の回復
5 3	環境の保全・創造
第 6 章	行政システムの改革
6 1	評価システムによる峻別
(1)	峻別のための評価システムの導入
	(2)事業評価の充実
	(3)施策評価の充実
6 2	集中的重点整備の実施
(1)	集中投資期間の設定
(2)	重点整備事業の峻別
(3)	道路特定財源の活用
6 3	有料道路制度の見直し等
(1)	有料道路制度の限定的な運用
(2)	多様で弾力的な料金施策の導入
(3)	有利子負債の早期処理
6 4	既存ストックの有効活用
(1)	多様で弾力的な料金施策の導入(再掲)
(2)	道路の使い方の見直し
(3)	路上工事の徹底合理化
(4)	道路の情報化の推進
6 5	コスト縮減・技術開発
(1)	地域に応じた柔軟な道路構造
(2)	整備効果早期発現のための時間管理手法の導入
(3)	技術開発の積極的な推進
6 6	ユーザーの視点に立った開かれた行政運営
(1)	道路ユーザーの参加による既存道路管理手法の導入
(2)	市民参画型道路計画プロセスの導入
(3)	PF1の活用
(4)	「公」の意識に基づく新たなパートナーシップの確立

出所) 社会資本整備審議会(道路分科会)中間答申(2002年8月2日)の目次から抜粋。

まず、上位計画である全国総合開発計画が前提となる。前提である計画は、1998年3月末日に閣議決定された『21世紀の国土のグランドデザイン』であり、第5次の全国計画である。同計画の目標年次は2010年から2015年であり、2003年の社会資本整備重点計画を策定する際においても同計画の基本目標は堅持された^{*2}。

国土交通大臣は、2002年3月5日に、社会資本整備審議会に「持続可能な経済・社会の構築、安全で安心できる暮らしの実現など新しい課題に対応した道路施策のあり方」を諮問した。社会資本整備審議会道路分科会はこの諮問に対して基本政策部会を設置し、審議を行った。この結果、同年8月2日に、道路分科会において国土交通大臣に対して社会資本整備審議会中間答申『今、転換のとき：よりよい暮らし・経済・環境のために』を提出した。

タイトルからもわかるように、同中間答申は、道路政策の転換を大胆に提言している。Table 1は同中間答申の目次の抜粋である。第5章で提示された三つの政策目標は、後に社会資本整備重点計画において、重点4分野(暮らし、安全、環境、活力)として位置づけられ、国土交通省の政策の基本的視点を提供することになる。注目すべきは、第3章と第4章である。第3章では従来の道路行政の問題点を厳しく指摘し、それを受けて第4章において改革の方向性を提示している。第6章は、第4章で提示した改革の方向性を具体化するための施策を指し示している。第6章が示す道路行政の改革案は、網羅的であり、記述において濃淡はあるものの、実行されるのであれば、国民の道路行政への信頼を回復させることができるものである。

社会資本整備重点計画は、社会資本整備審議会および交通政策審議会での審議を経て、2003年10月10日に閣議決定された。計画期間は2003年度から2007年度であるため、計画の閣議決定は計画期間の開始時点に間に合わなかったことになる。一方、道路整備の計画を担保する財源を確保する税制については、揮発油税等の暫定税率の期限を迎える2003年3月末日までに所要の法案が成立している。具体的には、地方税法が3月24日に、租税特別措置法が3月28日にもともに改正、成立している。また、道路特定財源制度の根幹となる道路整備緊急措置法は、道路整備計画が社会資本整備重点計画に統合されることとなっていたこともあり、名称が道路財源特例法(「道路整備費の財源等の特例に関する法律」)に変更された

上で、改正案が3月末日に成立している。つまり、整備計画が閣議決定される半年以上前に、財源を確保する法律は成立していたことになる。

社会資本整備重点計画では、総事業費を内容とせず、アウトカム(成果)目標を定める方式とした。しかしながら、行政執行上はそれでは計画が立てづらいため、重点計画が閣議決定された2003年10月10日に、道路のみについてであるが、事業費の上限を示す閣議決定(「平成15年度以降5箇年間に行うべき道路の整備に関する事業の量及び積雪寒冷特別地域における道路整備の確保について」)がなされている。この閣議決定では、「その事業の量は38兆円を上回らないものとする」とされ、総事業費の上限が決定された。なお、第12次道路整備五箇年計画の総事業費は78兆円であり、それと比較すると大幅に減少しているように見える。これは、第12次計画の総事業費には地方単独事業が含まれている一方で、重点計画のそれは国費支出のみの事業量であることによる。

なお、重点計画の策定においては、閣議決定に先立ち、パブリック・インボルブメントや地方公共団体からの意見聴取を実施している。計画案の作成に国民の民意を反映させようとするための措置であるが、この手法は第12次道路整備五箇年計画の策定の際に用いられたものを拡張したものである。

4. 次期整備計画に向けた動向

前章では、従来の道路整備五箇年計画から社会資本整備重点計画へと変更された際に、道路整備計画が政策課題に対してどのように対応してきたかを整理した。現在、2008年度を初年度とする第2次の社会資本整備重点計画が準備されているわけであるが、他の交通社会資本とは異なり、道路整備政策は大きな変革の波に洗われて来た。

4-1 高規格幹線道路の整備計画

2001年4月に成立した小泉内閣は、従来の道路行政に対して厳しい姿勢を示した。有料道路については、道路関係四公団の民営化を、一般道路に関しては道路特定財源の一般財源化を政策として掲げた。小泉改革の戦略は、資金供給を絶つという兵糧攻めでありそれ以上のものではなかった。このため、政策目的と政策手段との間の合理的な関係の構築は二の次にされた。小泉改革は、既存の構造に対して変革を迫ったものの、創造的に新しい体系を構築するという視点に欠けたため、道路整備をはじめとして、社会資本整備政策は再構築の途上にある。ここでは、

小泉内閣成立以降の道路整備政策を振り返り、次期整備計画への流れを批判的に検討することにする。

小泉内閣の道路政策は、2001年12月19日になされた「特殊法人等整理合理化計画」の閣議決定から始まった。この合理化計画によって道路関係四公団の民営化論議が始まり、四公団は2004年6月に成立した道路関係四公団民営化関連法によって、2005年10月に民営化された。交通社会資本としての高速道路の整備計画を論じる観点からは、道路公団の民営化の是非は議論すべき対象ではない。なぜなら、所与の整備目標に対して、公団システムが民営化会社のどちらがより効率的であるかを論じればよいだけである。しかしながら、あらかじめ与えられるべき整備目標を小泉内閣は決定することなしに、民営化を指示したため不毛な議論が闘わされることとなった。

わが国では、高速道路のような自動車専用道路を「高規格幹線道路」と定義している。現行の高規格幹線道路の整備計画である14,000キロの高規格幹線道路網計画は、1987年6月26日の道路審議会答申に基づいて、国土交通省(当時は建設省)が決定したものである。この計画は、同年6月30日に第四次全国総合開発計画の閣議決定によって公式にわが国の高速道路整備計画になっている。この14,000キロは、人口がある程度集積した地域からおおむね1時間以内に高速道路に到達するように設定した場合の整備延長である。

四全総の閣議決定を受け、同年9月1日に、国土開発幹線自動車道建設法が一部改正され、国土開発幹線自動車道等が11,520キロとなったが、これがいわゆる高速自動車国道であり、日本道路公団が建設するものとされた。このうち、2001年当時に、道路公団に対して施工命令が出ていた整備計画区間の延長距離は9,342キロである。

四公団民営化関連法では、道路公団系民営化会社三社によって何キロを整備するかは明らかではない。11,520キロなのか、9,342キロなのか、はたまたそ

* 2 2008年度を初年度とする社会資本整備重点計画の上位計画は、全国総合開発計画を衣替えした国土形成計画となる。2008年1月の時点で国土形成計画は閣議決定されおらず、後述の『道路の中期計画』が2007年12月7日に政府与党合意「道路特定財源の見直しについて」によってとりまとめられた。つまり、今度10年間に関しては、上位計画よりも先に道路整備計画が策定されたことになる。

れ以下であるのか、不明である。もっとも、民営化会社であるのであれば、採算性のみで検討するのであるから、9,342キロ以下であるのは明らかであるが、それでもどこまで計画を縮小するのは不明である。また、特殊法人等整理合理化計画において、道路関係四公団に対する補助金が打ち切られたため、日本道路公団系の民営化会社が担当する整備計画は大きく縮小することになることは容易に想像できただけである。

結局、2006年2月の国土開発幹線自動車道建設会議の時点では、民営化会社が整備済み分を含め、8,520キロを整備することになっている。ただし、少なくとも整備計画で設定された9,342キロに関しては、抜本的見直し区間はあるものの、国と地方が負担することによって残りの整備を行うという新直轄方式が導入されているため、整備計画の根本的な変更はなされていないといえる。さらに、14,000キロの高規格幹線道路網計画および11,520キロの高速自動車国道網計画も変更されていない。有料道路が無料道路かの違いがあるだけであって、道路網計画自体の変更はなされていない。つまり、小泉内閣は、「無駄な高速道路は造らない」といったが、「無駄な道路」を定義することもなく、そして「無駄な道路」を国土開発幹線自動車道建設法から除外するなどの措置を講じることによって整備計画を縮小することもしなかった。

交通社会資本のうち高規格道路(高速道路)の整備計画は、小泉内閣において、縮小も変更もされなかった。より本質的には、小泉内閣において、現時点であるいは将来のある時点においてわが国に必要である高規格道路網の水準は何ら議論されなかったのである。

道路関係四公団民営化法案が審議された2004年6月の国会は、国会議員や閣僚らの年金未納問題がクローズアップされた「年金国会」であった。このため、民営化法案の審議は国土交通省が当初予想していたものよりも規模が縮小され、さしたる論議もなく法案は成立した。

民営化法案の審議において、小泉首相は、9,342キロ以外的高速道路(9,342キロよりも交通需要が少ないと考えられる路線)の整備に関して「白紙である」と答弁している。つまり、「整備しない」ことを明言しなかったのであり、14,000キロの高規格幹線道路網計画は堅持されたのである。その結果として、2007年12月7日に政府与党合意「道路特定財源

の見直しについて」においてとりまとめられた道路の中期計画では、14,000キロの高規格幹線道路網の整備に向けた道程が示されることとなった。

4-2 一般道路の整備計画

道路政策に関連するもので、道路公団の次に標的になったのは、道路特定財源制度である。道路特定財源の一般財源化は、小泉元首相の従来からの主張であるが、財政理論から見ても、受益と負担に関する公共政策の視点からも多くの問題がある¹²⁾。しかしながら、小泉内閣の高支持率を背景として、無節操なマスコミの追従もあり、小泉内閣とそれを引き継いだ安倍内閣の下で、一般財源化に向けての動きは進んでいった。

個別物品税を廃し消費税が導入された後には、目的税は公共サービスの擬似料金とみなされるため、道路特定財源の一般財源化は議論の対象とはなりえないものである。しかしながら、2005年9月の郵政選挙に圧勝した小泉首相は、その余勢を駆って、道路特定財源の一般財源化を小泉改革のメインピッケルに位置づけた。

本質的な議論がなされることなく、2005年12月9日には政府・与党合意「道路特定財源の見直しに関する基本方針」が決定された。この基本方針では、(1)「真に必要な」道路は整備する、(2)暫定税率は維持する、(3)一般財源化を図り、2006年中に具体案を得る、の3点が合意された。この基本方針は与党公明党からも「筋が悪い」と批判され、自民党内でも反対意見もあったが、それが勢いを持つことはなかった。

潜在的な反対意見を抑えるためと思われるが、小泉内閣は、2006年5月26日に行政改革推進法(「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」)を成立させた。同法第20条は道路整備を含む特別会計に関する条文であるが、その第3項に基本方針で示された3項目がほぼそのまま書き込まれている。国の方針を各種の基本法等に記載することはあるが、税制に関する具体的内容を行政改革に関する包括法に記載することはきわめて異例であるといわれている。さらに、小泉内閣は、同年7月7日に閣議決定された『骨太の方針2006』において、「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」とした。

この具体案は、同年12月8日に政府・与党で合意され、同日に閣議決定された「道路特定財源の見直

しに関する具体策」である。具体策の内容は4項目からなり、最初の3項目は基本方針の項目に対応している。まず、「真に必要な道路は整備する」ことに対応するために、2007年中に「中期的な計画」を作成することとなった。第二に、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こととなった。第三は、一般財源化を行うことを示した部分であるが、具体策では、(1) 税収の全額を道路整備に充てるという規定を法改正によって変更すること、(2) 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ことが示された。第四は、新たに付け加わった項目であるが、高速道路料金の引下げを行い、既存高速ネットワークの効率的活用・機能強化のための新たな措置を講ずることとしたものであり、それに必要な法案を2008年の通常国会に提出するというものである。

具体策に示された項目に対する措置は以下のように進められている。

第一の「中期的な計画」に対しては、社会資本整備審議会道路分科会基本政策部会を中心に作成された建議「品格ある国土と快適な生活の実現に向けた道路政策：使いやすさを追求して」が2007年6月14日に道路分科会から国土交通大臣に提出され、この建議に基づいて作成された『道路の中期計画(素案)』が国土交通省から同年11月13日に公表されるという形で対応された。この中期計画は2008年から2017年度までの10箇年計画となっており、その事業規模は65兆円である。この65兆円は国が負担する事業(補助事業も含む)の総額である。この中期計画(素案)を受けた政府与党合意「道路特定財源の見直しについて」では、中期計画の事業量は「59兆円を上回らないもの」とされ、6兆円圧縮されるとともに、「5年後を目処に、必要に応じ、所要の見直しを行う」とされた。

第二については、暫定税率を維持するために、2008年1月の第169通常国会に道路整備財政特別措置法(道路整備財源特例法を改正するもの)、租税特別措置法および地方税法の改正案が提出されている。

第三については、上述の道路整備財政特別措置法(「道路整備事業にかかる国の財政上の特別措置に関する法律」)によって措置されている。しかしながら、中期計画において税収にほぼ見合う道路歳出が予定されており、実質的な一般財源化はなされないこととなった。ただし、実際に余剰が出るかどうかは各年度の予算編成によって決定されるため、ごく一部

については原理として一般財源化されたともいえる。

また、もし暫定税率が廃止され、それに見合う以上の道路関連歳出の削減がなされなければ、一般会計からの道路歳出が生じることになる。一般会計では、原則として歳入と歳出には関連性がないため、このケースでも一般財源化されたといえることになる。

第四のうち、高速道路の料金引下げについては、以下のように対応されている。2006年6月1日に、国土交通大臣より社会資本整備審議会に対して「道路関係四公団の民営化後の新しい課題に対応した有料道路事業のあり方」が諮問され、同日に同審議会道路分科会は有料道路部会を設置し、審議を開始した。同部会は、2007年8月31日に中間とりまとめ「新たな課題に対応した今後の有料道路のあり方について」を公表し、パブリックコメントに付した。同分科会は、有料道路部会の審議を受け、同年11月29日に中間答申「道路関係四公団の民営化後の新しい課題に対応した有料道路事業のあり方」を国土交通大臣に提出した。この中間答申と中期計画に示された道路関連施策を受け、同年12月7日の政府与党合意によって、道路特定財源から10年間で2.5兆円の範囲内で財源を日本高速道路保有・債権返済機構へと支出し、同機構から道路会社に対する貸付料(道路資産のリース料)を削減することを通じて、高速道路料金を引下げることとなった。

『道路の中期計画(素案)』において取り組む課題はTable 2に示されている。Table 2では大項目のみを示しているが、「中期計画」では具体的な目標が細かく提示されている。一見すればわかるように、「中

Table 2 中期計画において取り組む主な政策課題

(1)国際競争力の確保
・基幹ネットワークの整備
(2)地域の自立と活力の強化
・生活幹線道路ネットワークの形成
・慢性的な渋滞への対策
(3)安全・安心の確保
・防災・減災対策
・交通安全の向上
・安全・安心で計画的な道路管理
(4)環境の保全と豊かな生活環境の創造
・地球温暖化対策
・道路環境対策
・生活環境の向上
(5)国際競争力の確保、地域の自立と活力の強化、環境の保全等に資する既存高速道路の有効活用

出所)『道路の中期計画(素案)』(2007年11月13日に国土交通省から公表)から抜粋。

期計画」に記載されている道路施策の内容は網羅的であり、道路行政の課題、道路整備の課題をすべて包含しているといえる。

「中期計画」では、「計画の推進にあたっての基本的視点」として以下の5点が提示されている。選択と集中による効果的な事業の実施、厳格な事業評価の実施とコスト縮減の推進、既存道路の効率的、効果的な利用、透明性・公正性の確保、多様な主体との連携、である。この基本的視点は、2007年6月の道路分科会建議のV章「道路行政の進め方についての具体的提案」に対応したものであり、道路行政に対する国民の信頼を回復するために明示したものであると思われる。

5. 道路行政の変革の方向性

本稿の目的は、次期社会資本整備重点計画における道路分野の課題を論じることにある。環境対応でどのような政策をなすべきかや高齢者に優しい道路整備の進め方などの具体的な道路政策の課題や方向性については、2002年6月の審議会答申、2007年6月の審議会建議および2007年11月の『中期計画(素案)』を参照されたい。とくに、「中期計画」は豊富な財源を背景として考えられるほとんどすべての道路施策を包含しているため、一読すれば、現在の道路政策の具体的な課題を把握することができる。

一方、国民の道路行政に対する信頼は、道路政策の立案と執行を支えるものであるが、十分に回復しているとはいえない。Table 1に示した社会資本整備審議会道路分科会の中間答申は、Table 2に示した中期計画の政策課題および上述の中期計画の五つの基本的視点ときわめて類似している。つまり、行すべき道路政策の内容(道路整備等の内容)と改めべき道路行政の方向については2003年度を初年度とする重点計画においても掲げられていたが、その重点計画期間において、道路公団の民営化が実施され、道路特定財源の一般財源化が具体化されたことからわかるように、道路行政に対する国民の不信感は払拭されなかったのである。そこで、本稿を閉じるにあたり、道路政策への信頼を回復するために変革されなければならない点を指摘することとする。

第一に、道路整備計画の意思決定プロセスを根本的に変革しなければならない。第12次五箇年計画の策定あたりから、パブリック・インボルブメントや大規模なアンケート調査が実施され、道路行政は国民に近づいたように見える。このような活動は続け

られるべきであるが、本質的な意思決定が民意を必ずしも反映していないことが問題である。第3章および第4章において、道路整備計画の立案過程をやや詳細に提示したが、そこからわかることは、道路整備計画が民意のフィルターを通過していない、つまり国会によって審議されていないことである。道路整備計画は、さらには他の社会資本整備計画もそうであるが、国会で審議されることも、国会で修正されることもない。内閣で決定あるいは了承されるだけなのである。内閣は国民の代表者(国会議員)から選ばれたのであるから、内閣の決定は国民の民意の反映といえなくはないが、そのように受け取る国民は少数であろう。

さらに、問題であるのは、内閣が閣議決定あるいは閣議了解する道路整備計画は、政党や政治家の交渉ではなく、官庁間のかけひきによって決まっていることである。とくに今般の「中期計画」は、まず財務省と国土交通省道路局が暫定税率を変更しないと決定することによって国民から徴収する財源総額を確保し、その財源の分捕り合いにおける国土交通省道路局の武器になっている。少なくとも、整備計画自体を国会において審議すべきである。米国では、道路関係諸税の法律は整備計画とともに審議され、整備計画の変更が議会でなされれば、必然的に道路関係諸税の法律も変更される仕組みになっている。わが国でも、「中期計画」に基づいて道路整備財政特別措置法が制定されているため、米国と類似しているといえるが、それは形式だけであり、実質的に整備計画が国会で審議されることはない。事実、『道路の中期計画』を包含する次期の社会資本整備重点計画は、道路整備財政特別措置法等の財源関係の法律が成立した3か月ほど後の2008年6月ごろに閣議決定される予定である。

第二に、整備計画が国会において議論されないことの長期的帰結ともいえるが、道路整備における受益と負担が乖離していると国民は感じている。道路行政が信頼を取り返すためには、従来よりも道路整備における受益と負担を一致させる必要がある。さらにいえば、国民は、情報が十分与えられていないため、受益と負担がどの程度乖離しているのかもわからない状態にある。中期計画では、選択と集中を進め、効果の高い施策から実行していくという姿勢を示しており、効率化が進展すると考えられる。つまり、無駄を排除する姿勢が見られる。しかしながら、国民が無駄かどうかを判断する際には、受益と

負担との連動性を意識している。受益と負担を一致させる方向で道路政策を進めていくことが、道路政策の長期的な持続可能性にとって不可欠である。

第三に、施策の効率性を高めるために、および受益と負担の関係を明らかにするために、道路整備に関する意思決定を地方分権することは不可欠である。高規格幹線道路などの全国ネットワーク以外の道路に関する意思決定権限は地方に下ろした方が費用対効果の面からも国民の満足水準の面からも望ましいはずである。例えば、ヒモ付き補助よりも一括交付金に移行した方が、地方の厚生水準も高まるはずである。そして、地方議会において道路整備計画が審

議されることが重要である。

交通社会資本整備の課題は、個別の具体的整備項目の設定よりはむしろ、整備計画の意思決定プロセスにあるのである。

参考文献

- 1) 日本交通政策研究会『道路特定財源制度の意義』日交研シリーズE 6、2006年
- 2) 太田和博「道路特定財源の一般財源化は間違いだ」『週刊エコノミスト』2007年7月10日号、pp 46 49
- 3) 道路行政『全国道路利用者会議』各年度版