

道路特定財源制度の概要と経緯

吉岡幹夫*

第2次世界大戦後、我が国の立ち遅れた道路を緊急かつ計画的に整備するため、我が国においては、昭和27年度に有料道路制度を、昭和29年度に道路特定財源制度を、それぞれ創設し、対応してきた。本稿では、昭和29年度に創設され、平成21年度に全て一般財源化された道路特定財源制度に関し、その理念や、暫定税率の導入、一般財源化などの主な経過等について概観することを目的としている。

Summary of Introduction of Earmarked Funds for Road Improvement in Japan

Mikio YOSHIOKA*

After World War II, when the Japanese road system lagged far behind those of developed countries, urgent yet well-planned steps were taken to construct a better road system and maintain it in good condition. The Japanese government addressed the problem by introducing the toll road system in 1952 and the system of tax revenues earmarked for road projects in 1954. This paper focuses on the second of these two initiatives, by providing an overview of the system's underlying principles and key events in its development, including the introduction of temporary tariffs and the shift in 2009 from a revenue source earmarked for road improvements to one for general use.

1. はじめに

本稿は、自動車に関連する税制の在り方を総合的に検討するための論点を整理する一助として、平成21年度から一般財源化された道路特定財源制度について、概要や、制度の創設から廃止に至るまでの主な経過を概観するために整理したものである*1。

2. 道路特定財源制度の制度創設以来の理念と主な経緯

2-1 道路特定財源制度の創設とその理念

道路特定財源制度は、整備の立ち遅れた我が国の道路について、緊急かつ計画的に整備を進めるため、昭和29年度を初年度とする道路整備の五箇年計画を策定することや、揮発油税の税収相当額を同年度から5年間、国の道路整備の財源とすることについて定めた「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」(昭和28年法律第73号)に基づくものとして創設された。

同制度は、受益者負担、損傷者負担を基本理念としており、自動車のユーザーに、道路利用による受益(走行距離)、あるいは損傷の度合い(自動車の重量)に応じて道路整備のための財源を負担してもらうことにあり、次のような意義が存在すると評価されてきた。

* 国土交通省道路局企画課道路経済調査室室長
Director, Economic Research, Traffic Survey and Census
Office, Planning Division, Road Bureau,
Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism
原稿受理 2013年12月6日

Table 1 道路特定財源関係諸税の概要（平成20年度当時）

| 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年から特定財源 | 全額 | (暫定税率) 48.6円/ℓ | 27,999億円 (27,685億円) |
| | | | (本則税率) 24.3円/ℓ | |
| | 〔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：自家用乗用車] (暫定税率) 6,300円/0.5t年 | 5,541億円 |
| | | | (本則税率) 2,500円/0.5t年 | |
| 〔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 | 9,914億円 |
| | | | (本則税率) 15.0円/ℓ | |
| | 〔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% | 4,024億円 |
| | | | (本則税率) 取得価額の3% | |
| 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 | 2,998億円 |
| | | | (本則税率) 4.4円/ℓ | |
| | 〔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。

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。

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）。

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。

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。

(1) 公平性

利用者が便益に応じた費用を負担する本制度は、費用を負担せずに自動車を利用することを排除するため公平である。

(2) 安定性

道路は長期的視点から計画的に整備を推進する必要がある。景気対策や財政事情の影響を受けない本制度により、安定的に財源を確保することができる。

(3) 合理性

利用者の負担が全て道路整備に充当されるという明快な制度であるため、納税者の理解が得られやす

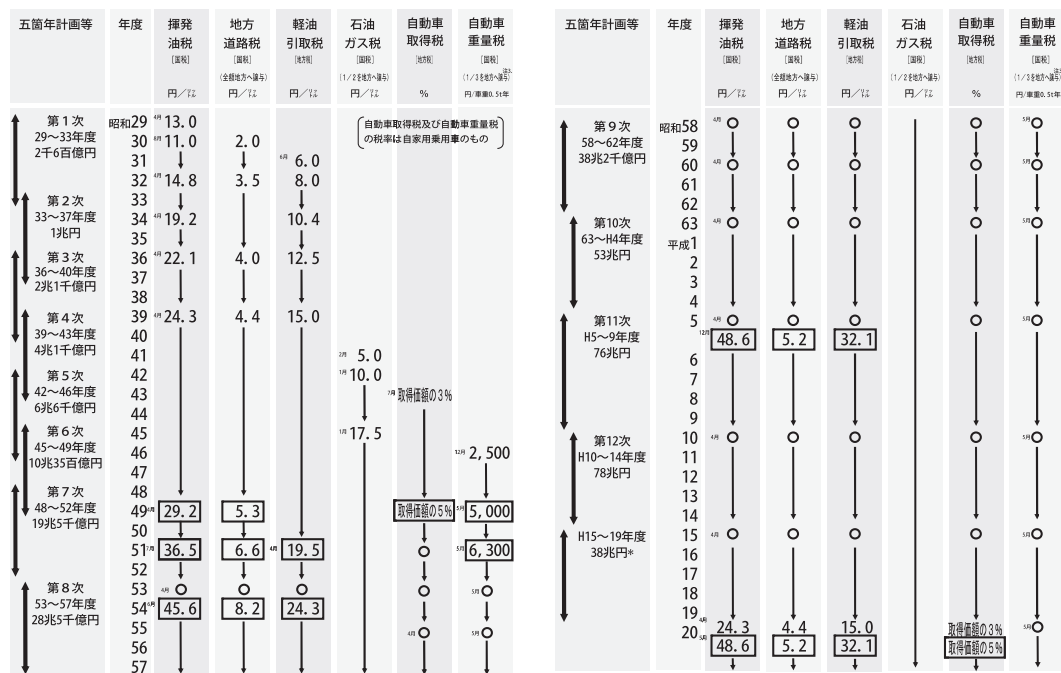
い。

2-2 道路特定財源制度の拡充

上記のとおり、昭和29年度から、揮発油税の特定財源化がなされたが、その後も一貫する道路整備へのニーズに対応するため、Table 1及びFig.1にあるとおり、随時、新たな税の創設や、創設された税の税率引き上げが行われてきた。

この中で、第6次道路整備五箇年計画の実施のための財源の必要から、昭和46年に創設された自動車重量税について見ると、自動車の重量に応じ課税する同税は、法律上は一般財源であるが、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、残り4分の3は国の財源とされた。この国の財源のうち、約8割は、税創設時及び運用の経緯に鑑み、道路整備に充てる(Table 2)こととされた。また、平成15年以降においては、Fig.1の

* 1 本稿では、紙幅の都合上、平成15年度税制改正以降の道路特定財源の使途の多様化については取扱いを省略する。なお、使途の多様化の概要については、道路行政研究会「道路行政 平成20年度」全国道路利用者会議(2009年)等を参照されたい。



- 注1) 平成21年度以降はすべて一般財源。
 2) □は租税特別措置法または地方税法附則による暫定税率。○は暫定税率の延長が行われた年。
 3) 自動車重量税の地方への譲与割合は、平成14年度まで1/4、平成15年度以降は1/3。
 4) H15~19年度の38兆円は、地方単独事業を含まない額。

Fig. 1 平成20年度までの道路特定財源関係諸税の税率の推移

とおり、3分の1が市町村に譲与されるように税制改正がなされている。

2-3 暫定税率の導入

上記のとおり、新税の創設やそれらについての税率の引き上げを図りながら、道路整備のニーズに対応するための財源の確保・充実を進めてきたところであるが、第7次道路整備五箇年計画の実施に際し、財源不足に対応するため、税制調査会の「昭和49年度の税制改正に関する答申」(昭和48年12月)の中で、「自動車関係諸税は、従来から主として道路財源との関連で考えられてきたが、とくに第7次道路整備五箇年計画の発足により、利用者負担の観点等からその負担を図ってしかるべきであるとする意見が強くなっている。(中略)以上を総合勘案すれば自動車関係諸税のうち揮発油税、地方道路税及び自動車重量税の税率の引上げを図ることが適当と考える」とされたことを受け、揮発油税等に対し、本則税率ではなく、より高率の暫定税率を課す方向での対応が進められることとなった。

具体的には、政府方針として、「昭和49年度税制改正の要綱について」(昭和49年1月11日閣議決定)

Table 2 自動車重量税の制定時等の経緯

○福田大蔵大臣
 「自動車重量税は、これを考えますの発想の根源は、道路財源の不足、これを補うというところにあるのでありますが、四十六年度予算ではこれを一般財源として受け入れることにしたのです。したがって、この道路財源として発足しました自動車重量税収入は、ひもつきであるとかあるいは特定財源であるとか、そういう形をとっておりません。九兆四千億円の一部として全体の財源を構成する、こういうことになっておるのです。ただし問題の発端、構想のきっかけが道路財源を充足するというところにあるので、主たる目標を道路に置いておりますが、道路と深い関係にもありますところの道路標識その他の交通安全対策、これにも配慮をいたした、こういうふうに御理解願います。(昭和46年5月14日(衆)大蔵委員会地方行政委員会運輸委員会建設委員会連合審査会)

○涌井政府参考人
 「道路財源の中で、…(中略)…法律上の形式としては一つは特定財源という、揮発油税のようなものでございますけれども、これは法律上特定財源になっておりますので必ず道路に充てられる。それからもう一つは、いつも先生方に怒られます自動車重量税でございます。これは法形式上は一般財源になっておるわけでございますけれども、これは制度創設の趣旨、経緯にかんがみまして、道路整備の財源に充てるべきものということは我々も考えているわけでございます。(昭和60年4月16日(参)建設委員会)

が取りまとめられ、「資源の節約、消費の抑制、道路財源の充実等の観点から、自動車関係諸税のうち揮発油税、地方道路税及び自動車重量税について、その税率を次のとおり引上げる。なお、現時点において石油の供給見込等将来にわたる道路整備計画の前提条件が流動的であることにかんがみ、(中略)さ

しあたり2年間の暫定措置」とされ、関係法案の立案・成立が図られた。

また、昭和51年度には、暫定税率が2年間延長されるとともに、軽油引取税を暫定税率の適用税目へと追加する措置が採られた。

この後、道路整備五箇年計画の期限が到来する度に税率等の見直しを行いながら、暫定税率の適用の延長が図られてきた。

2-4 暫定税率をめぐる平成20年度税制改正時の動向

平成20年度以降、道路特定財源関係諸税について

Table 3 道路特定財源の一般財源化の経緯

| | |
|--|--|
| 平成17年11月4日 小泉総理大臣指示 | <ul style="list-style-type: none"> ・財務大臣によく協力して、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。 |
| 平成18年6月2日公布 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 | <ul style="list-style-type: none"> ・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 |
| 平成18年12月8日閣議決定 道路特定財源の見直しに関する具体策 | <ul style="list-style-type: none"> ・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 |
| 平成19年12月7日政府・与党 道路特定財源の見直しについて | <ul style="list-style-type: none"> ・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、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 |
| 平成20年3月27日総理提案 道路関連法案・税制の取り扱いについて | <ul style="list-style-type: none"> ・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から指示 |
| 平成20年5月13日閣議決定 道路特定財源等に関する基本方針 | <ul style="list-style-type: none"> ・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 |
| 平成20年12月8日政府・与党 道路特定財源の一般財源化等について | <ul style="list-style-type: none"> ・道路関連支出の無駄の排除、道路特定財源制度の廃止、新たな中期計画、地域の基盤整備、既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化、一般財源化に伴う関係税制のあり方、平成20年度予算における措置などを内容とする「道路特定財源制度の一般財源化等について」が政府・与党協議により合意 |
| 平成21年4月30日公布 道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律等の一部を改正する法律 | <ul style="list-style-type: none"> ・第171回国会において、揮発油税等の歳入を道路整備に使うという義務付けをやめるなどの内容の法案が成立 |

は、これ以前から進められていた道路特定財源の見直しの一環として、「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）の実施を図るため、所要の税制上の措置を講ずる必要があった。

平成20年度の税制改正においては、「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）に沿って、今後10年間を見据えた道路の中期計画を策定し、真に必要な道路整備を計画的に進めることとし、厳しい財政事情や環境面への影響等にも配慮し、平成20年度以降10年間、暫定税率による上乘せ分を踏まえ、現行の税率水準を維持することとされた。

これを踏まえ、通常国会に関連法案が提出された。しかしながら、各法律案は衆議院から参議院へ送付された後、審議が進まず、平成20年3月31日に、自動車重量税以外の関係諸税の暫定税率の期限切れを迎え、同年4月1日に本則税率に戻った（なお、これらの法案は、平成20年4月30日、衆議院において参議院は否決したものとみなす議決を行った後、出席議員の3分の2以上の多数をもって再議決され、同年5月1日から、暫定税率が10年間延長されることとなった）。

その後、平成20年3月に、平成21年度からの道路特定財源の一般財源化について総理からの指示があり、検討が行われた後に取りまとめられた「道路特定財源の一般財源化等について」（平成20年12月8日政府・与党）において、「道路特定財源の一般財源化に伴う、関係税制の暫定税率分も含めた税率のあり方については、今後の税制抜本改革時に検討することとし、それまでの間、地球温暖化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、現行の税率水準を原則維持する。ただし、納税者の理解、景気及び環境対策という観点から、自動車関係諸税の負担を時限的に軽減する」とこととされ、一般財源化の後であっても、税率水準は維持されることとされた。

3. 道路特定財源制度の一般財源化に係る経緯

3-1 平成21年度税制改正以前の経緯

平成21年度税制改正による一般財源化に係る検討及び対応に先立ち、検討の経緯があることから、はじめにそれらについて概観する（なお、経緯全体については、Table 3）。

まず、平成17年度においては、当時の小泉内閣総理大臣の指示（平成17年11月）を受け、平成19年度に

は特定財源税収が歳出を大幅に上回ることが見込まれるに至っていることに鑑み、12月9日に、「道路特定財源の見直しに関する基本方針」（政府・与党）が取りまとめられた。

具体的な内容としては、主に、

- (1)道路整備に対するニーズを踏まえ、その必要性を具体的に見極めつつ、真に必要な道路は計画的に整備を進める。その際、道路歳出は財源にかかわらず厳格な事業評価や徹底したコスト縮減を行い、引き続き、重点化、効率化を図る。
 - (2)厳しい財政事情の下、環境面への影響にも配慮し、暫定税率による上乗せ分を含め、現行の税率水準を維持する。
 - (3)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。
- との事項が明示された。

平成18年度においては、「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」の定めるところに即して検討が進められ、最終的には、12月8日に、「道路特定財源の見直しに関する具体策」が閣議決定された。

具体的な内容としては、主に、

- (1)道路整備に対するニーズを踏まえ、その必要性を具体的に精査し、引き続き、重点化、効率化を進めつつ、真に必要な道路整備は計画的に進めることとし、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。(以下略)
- (2)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、暫定税率による上乗せ分を含め、現行の税率水準を維持する。
- (3)一般財源化を前提とした国の道路特定財源全体の見直しについては、税率を維持しながら、納税者の理解を得ることとの整合性を保ち、
 - ① 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。
 - ② また、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。

との事項が明示された。

平成19年度においては、上記の閣議決定に基づき、12月7日に、「道路特定財源の見直しについて」（政府・与党）が取りまとめられた。

具体的な内容としては、主に、

- (1)揮発油税の税収等の全額を、毎年度の予算において道路整備に充てることを義務付けている道路整備費の財源等の特例に関する法律第3条の規定を改める。また、毎年度の予算において、道路歳出を上回る税収については、環境対策等の政策課題への対応も考慮して、納税者の理解の得られる歳出の範囲内で、一般財源として活用する。なお、厳しい財政事情を勘案し、平成20年度予算において、納税者の理解の得られる歳出の範囲内で、平成19年度を上回る額を一般財源として活用する。
- (2)国および地方の道路特定財源については、上記措置を着実に進める必要性及び、厳しい財政事情や環境面への影響にも配慮し、20年度以降10年間、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。(中略)また、自動車関係諸税については、税制の簡素化が必要との指摘もあり、今後の抜本的な税制改革にあわせ、道路の整備状況、環境に与える影響、厳しい財政状況等も踏まえつつ、暫定税率を含め、そのあり方を総合的に検討する。

との事項が明示された。

3-2 平成21年度税制改正における経緯

2-4で述べたとおり、平成20年度税制改正に基づく関連法案については、当時、原油価格が継続的に上昇傾向にあり、レギュラーガソリンの給油所小売価格で見ると、平成15年度末においては1ℓ当たり約101円であったものが、平成19年度末においては約153円まで上昇するなど、燃油価格の高騰下にあったことも受け、平成20年3月31日までに成立せず、一旦暫定税率の期限が切れるという状況に至ったところであるが、国会審議において、さまざまな指摘がなされたところである。

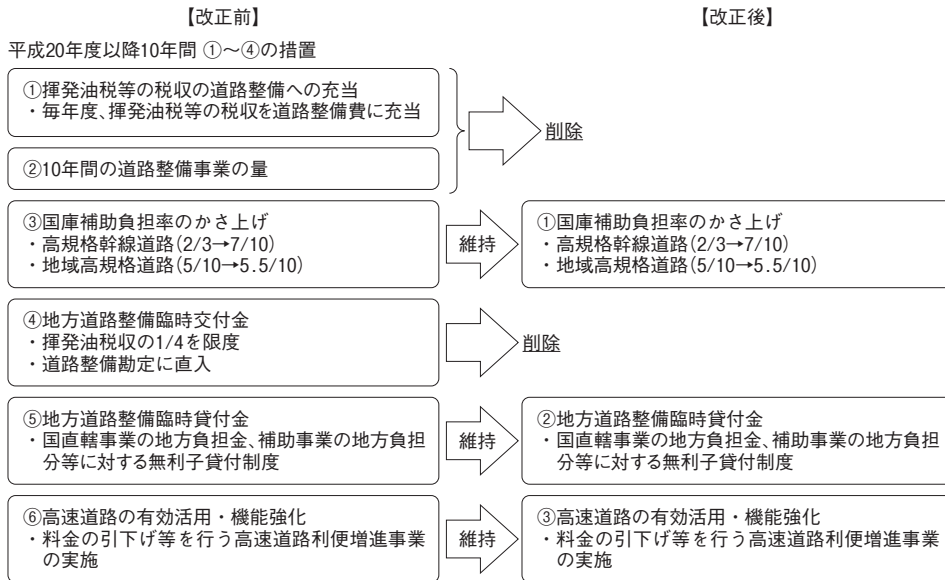
それを受け、平成20年3月27日には、当時の福田内閣総理大臣から、「道路関連法案・税制の取り扱いについて」の指示が出され、これを踏まえ、5月13日に、「道路特定財源等に関する基本方針」が閣議決定された。

具体的な内容としては、主に、

- (1)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。(中略)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。

道路整備費の財源の特例措置に関し、毎年度、揮発油税等の収入額の予算額等に相当する金額を原則として道路整備費に充当する措置を平成21年度から廃止する等の措置を講ずる。

1. 道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律の一部改正



2. その他

- ・揮発油税の道路整備勘定への直入を廃止する等所要の規定を整備

Fig. 2 「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律等の一部を改正する法律」の概要

(2)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。

との事項が明示された。

その後、最終的には、5月の閣議決定に基づき、12月8日に、「道路特定財源の一般財源化等について」(政府・与党)が取りまとめられた。

具体的な内容としては、主に、

- (1)平成21年度予算において道路特定財源制度を廃止することとし、道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律第3条の規定を削除するとともに、地方税法などの所要の改正を行う。また、特定財源制度を前提とし、社会資本整備事業特別会計に直入されている地方道路整備臨時交付金を廃止する。
- (2)道路特定財源の一般財源化に伴う関係税制の暫定税率分も含めた税率のあり方については、今後の税制抜本改革時に検討することとし、それまでの間、地球温暖化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、現行の税率水準を原則維持する。ただし、納税者の理解、景気及び環境対策という観点から、自動車関係諸税の負担を時限的に軽減する。

との事項が明示された。

3-3 関連法案の国会提出以降の経緯

3-2で述べた平成20年12月の政府・与党の合意に基づき、道路特定財源制度を廃止し、平成21年度から一般財源化するため、毎年度、揮発油税等の収入額の予算額等に相当する金額を原則として道路整備に充当する措置の廃止、地方道路整備臨時交付金の廃止等を内容とする「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律等の一部を改正する法律案」が第171回通常国会に提出されるに至った(衆議院の審議において修正がなされた上で可決・成立し、平成21年法律第29号として公布・施行された。

Fig.2)。

そのほか、道路特定財源の一般財源化を図るため、「所得税法等の一部を改正する法律案」及び「地方税法等の一部を改正する法律案」も併せて第171回通常国会に提出された(いずれも、参議院の審議におい

て否決された後、衆議院で再可決され、それぞれ、平成21年法律第13号、平成21年法律第9号として公布・施行された。

これにより、平成21年度予算から、道路特定財源関係諸税は、従前からの税率を基本的に維持しつつ、全て一般財源化されることとなったのである。

4. おわりに

今回、国土交通省道路局の公式見解を示すものではないが、改めて、道路特定財源制度の創設から一

般財源化までの経緯を振り返った。

道路の整備や維持管理をめぐっては、引き続き、多くのニーズが存在しており、道路行政としては、その推進を支える財政制度の如何にかかわらず、そうした声に丁寧に応えていく責務を負っているものである。

今後とも、道路行政に対する国民各位の御協力を賜ることができるようお願い申し上げつつ、筆を置くこととしたい。