

[各論IV] 公共事業関係予算改革の 分かれ道—小泉改革の功罪との関連で—

関口 浩

法政大学大学院政策科学研究科教授

公共事業関係予算の概要

2008年度一般会計予算の特色は、税収の伸びが鈍化する中で「地方へ配慮」のための歳出増の圧力により、財政健全化の道筋に暗い影が見え隠れしてきているものであるといえる。このような中で、公共事業関係費は、概算要求基準が前年度比3%減とされていたものをやや切り込んで、前年度当初予算比3.1%減の6兆7,352億円となっている。

これは、「骨太の方針2006」に2011年度を目標に国と地方を通じた基礎的財政収支（プライマリー・バランス）を黒字化するために、公共事業関係費を毎年度3～1%削減することが歳出削減計画として定められており、2年度にあたる2008年度一般会計では、これを達成したものと見える。小泉政権では改革断行のために、公共事業を抵抗勢力の象徴とみる向きが強く、公共事業関係費は2002年度に10.7%削減されたのを最高に、その後前年度当初比で3.5～4.4%の絞り込みが続けられてきている。本年度（2007年度）当初予算では3.5%減であったものが2008年度予算では3.1%減へと削減割合が鈍ってしまったとする酷評もある一方で、一般歳出の抑制を公共事業関係費の絞り込みによって達成することはもはや限界にきているとする見方もある。公共事業関係費のうち、住宅都市環境整備事業費が前年度当初比1.9%減の1兆6,101億円と最も金額が大

きく、目下、国民の関心が高い道路整備事業費が前年度当初比3.8%減の1兆4,835億円とこれに続く。

しかし、この一般会計予算だけでは公共事業関係費の全貌を知ることはできない。特別会計予算にも目を向ける必要がある。財政赤字が膨大に膨れ上がる中で、予算改革が当然叫ばれて、特別会計の見直しが行われつつある。公共事業が関係する特別会計は従来、道路整備特別会計・治水特別会計・港湾整備特別会計・空港整備特別会計・都市開発資金通特別会計の5特会7勘定があったが、これらを2008年度から社会資本整備事業特別会計に一本化し勘定も5つにまとめられることとなった。これを2007年度予算の歳入歳出で算定すると5兆8,696億円の規模となる。そして、2008年度予算案ではそれが5兆7,923億円となり、前年度よりやや減額されていることになる。

この特別会計歳入予算案をみると、一般会計から3兆1,373億円を受け入れがあり、揮発油税が6,826億円直入されていたりしている。また特別会計歳出予算をみると、道路整備事業に2兆6,079億円、治水事業に9,725億円が注ぎこまれることがみてとれる。今回の予算から特別会計は見直しされたものが示されているが、依然としてこれら一般会計と特別会計を一瞥して、公共事業関係予算の全貌が容易に理解できるものにはなっていないということがわかる。予算改革にはなお道遠しいといえるのである。

なお、2008年度予算案には特別要望枠として

表 道路特定財源の内訳

税目	20年度	20年度	
		本則税率担当	暫定上乘せ分相当
揮発油税	27,685	13,843	13,843
石油ガス税	140	140	—
自動車重量税	5,541	2,444	3,097
計	33,366	16,427	16,940
地方道路譲与税	2,998	2,537	461
石油ガス譲与税	140	140	—
自動車重量譲与税	3,601	1,588	2,013
自動車取得税	4,024	2,715	1,309
軽油引取税	9,914	4,633	5,281
計	20,677	11,613	9,064
道路特定財源税収合計	54,043	28,040	26,004

注1：係数は、四捨五入のため端数において合計と一致しない。

注2：係数は、整理の結果、移動を生ずることがある。

注3：税収額は、決算調整額を除いた係数である。

5,529億円が計上され、その大半を地方に配慮した公共事業が占めているとされ、従来型のばら撒き色が強まったとする見方が出ている。

道路特定財源の使途の問題

公共事業関係費のうち、国民が最も関心を持っているのが道路特定財源の表裏一体の関係にある道路整備事業費といえるかもしれない。それは、「改革」の御旗を掲げて構造改革に取り組んだ小泉政権時代に、郵政の民営化と並んで道路特定財源の見直しが改革の支柱の一つとされたからである。小泉政権では、聖域なき改革を断行すべく自動車重量税の一部を一般財源化することに成功したが、道路特定財源の一般財源化の問題はそこに群がる関係者の利害の衝突が錯綜する根深い問題でもあり、抜本的改革はそれを引き継いだ安倍政権に委ねられることとなった。2006年11月の経済財政諮問会議で揮発

油税を含めた道路特定財源全体の見直しに安倍首相は言及したが、揮発油税の扱いには触れられずに、新たに必要な道路整備は計画的に進めるという制約の下、道路歳出の余剰分のみを毎年度一般財源化することが同年、政府・与党で合意された。道路特定財源の改革は前述の通りきわめて困難が予想されるので道半ばのように思われたが、看板倒れとみる見解もあった。結論はその後の安倍首相の手腕にかかっていたが、安倍首相は2007年9月に辞任した。

安倍首相辞任後に成立した福田政権下では、2007年12月7日の「道路特定財源の見直しについて」と題する政府・与党合意がみられた。それは、地方への配慮があったとしても、道路特定財源改革の後退といえるものになったといえよう。この合意に含まれる今後10年間にわたる道路整備の中期計画では、事業費として国土交通省の素案では道路特定財源を使い切るとの立場から65兆円と見積もられたも

のを6兆円削減し「59兆円を上回らない」額とした。そして、今回の合意にも「真に必要な道路整備に限る」という表現が入ってはいるものの、新規の道路建設を優先する姿勢が堅持されているとされる。

そして、中期計画では事業費とは3兆円の別枠が設けられ、道路特定財源の利用者還元策として高速道路料金の引き下げや自動料金収受システム対応の簡易型インターチェンジの増設等に2兆5,000億円、そして道路整備に関する地方の財政負担軽減策としての無利子貸付制度の創設に5,000億円をあてることで合意された。そして、2008年度政府予算案では前者に1,517億円、後者に1,000億円が計上された。

また今回の合意を経て、2008年度政府予算案では、懸案の道路特定財源の一般財源化に向けられる金額として、本年度（2007年度）当初予算の1,806億円を超える1,927億円が計上された。しかし、この一般財源化される額は、表にある道路特定財源総額5兆4,043億円のわずかに3.5%を占めるに過ぎず、聖域なく道路特定財源を見直す改革を断行するかつての意気込みからすると焼け石に水の感を否めない。そして、この一般財源化されるわずかに額についてもその用途を信号機の整備、交通事故対策、そして低公害車の促進等、従来も一般財源により賄ってきた道路・自動車関連に向けるとしている。一般財源化とはその用途を限定しないということであり、ここでの運用は実際には一般財源化とは程遠いものとなっており、道路特定財源の一般財源化はかなり後退しているとみてよい。

確かに小泉政権下では、道路建設等の公共事業すべてが抵抗勢力の象徴のように敵対視され、否定されている感があった。それはそのように強調しなければ、利害関係が複雑に絡み合い、本来最もなすべき「無駄をなくす」という改革を貫徹できないというジレンマからそのようになされたかと解釈することもできる。公共事業はアダム・スミスが国家の最低限の任務としてあげたように、国民生活を豊かに送るためには必要不可欠なものであり、この論理は今日の世にも

当然あてはまるものである。問題は道路建設等の公共事業を実施すること自体が目的化してしまい、公共事業からの便益が広く国民生活に還元されていないことにある。小泉政権下では財政再建の御旗をあまりに振りかざしたあまり、細かいところへの目配りや配慮が、意図的にせよ無意識にせよ、欠けてしまったという欠陥を指摘でき、大いに反省されなければならない。

このような観点に立つと、2008年度予算のような「地方へ配慮をする」という姿勢を全面的に否定することはできない。むしろこれまで干し上げられた分、適切に対処する必要はあろう。注意しなければならないのは、この地方への配慮が、その住民生活向上に真の意味で向けられるものにならないで、得票最大化のための予算分捕り合戦と化してしまっているということである。住民生活の向上を深く考えないで、単なる予算の分捕り合戦に終始してしまうと、予算を特定の人間の利益のために消失してしまい、全体としての国民生活の向上に結びつかなくなってしまうことはこれまでの教訓で明らかである。

今後は道路整備を含めて公共事業を実施するにあたり、目的は国民生活を豊かにすることにあるのであるから、政府・与党合意である「道路特定財源の見直しについて」にも謳われている「地域の活性化、安全・安心の確保、環境保全と豊かな生活環境の創造」といった課題にどれだけ具体的に、そして効果的に結びつくかを熟考した上で、なすべき事業を決定していかなければならないといえる。

具体的な運用に際して問題となるのは、このような課題を方針等では美辞麗句を並べて謳うことで終始してしまい、実際には骨抜きにされてしまうことである。なすべき事業を決定するプロセスを、誰にもわかりやすく、明確に理解できる仕組みとしてまず提示できなければ、更なる無駄な道路建設に直結してしまい、一部の人間に利益を与えて終わってしまうのである。今回の政府・与党合意や政府予算案に、果たしてこの検討が詳細にわたってなされた否かはいささか疑問が残るのである。

道路関係諸税の見直し

道路特定財源とは、特定の租税を道路整備の財源に結びつけているものである。中身はやや複雑で、まず、税法上、目的税と規定され用途を限定しているものに地方道路税（地方道路譲与税）・軽油引取税・自動車取得税がある。これは法規定は別にしても予算原則上、やや問題がないわけではない。

問題がより大きいのは、そもそも税法上は普通税である税を、政治的配慮により特定財源化している諸税といえる。それは、道路整備費の財源等の特例に関する法律（道路整備緊急措置法）を根拠に道路特定財源化させている揮発油税と石油ガス税であり、またこれに国会での大臣答弁だけで法的根拠もないとされる自動車重量税が加わる。この道路特定財源制度は1954年から設けられたものであるが、表にある2008年度予算でみると、本則税率で合計2兆8,040億円の税収を、暫定上乘せ分で2兆6,004億円の税収を確保できるとされており、道路整備を急ぐという名目で本来の2倍近くの税をかけられていることがわかる。

この制度が導入された1950年代は高度経済成長時代の幕開けであり、産業基盤整備、そして生活基盤整備のために、道路整備は焦眉の急であったといえる。道路整備により国民生活の向上が実現できたのである。確かに今日に至っても道路整備が完結したといえるわけではない。例えば、昨年3月の能登半島地震を考えると、金沢から能登地方に行く道は古くからある唯一の街道の他、現代の技術を結集して建設した能登有料道路があるが、自然に対抗しながら盛り土をしたところなどは地震であえなく崩壊し道路が寸断され、救助に支障が出たようであった。地域的にはこのようにまだ完璧に道路整備がなされていないと指摘できるところもあろう。

しかし、道路特定財源制度が創設された1950年代前半と比べると、全国的に道路整備は飛躍的に進んでいる。2008年度予算案では5兆円余の財源を

道路整備に結びつけることになっているが、その意義はきわめて薄くなっているといえる。そもそも、道路目的税ないし租税収入の道路特定財源化とは、当該税収がある以上、道路を整備する必要がなくなったとしてもその財源を道路整備のために注ぎ込まなければならぬというものである。

1950年代には特定財源化しても現実の道路整備には追いつかず不足して国民生活に支障をきたすことも考えられたであろうが、全国的にある程度道路整備がなされた今日は、そして財政再建が国家的課題の一つに上げられる今日は、限られた財源を国民生活全体の向上のために、いかに効率的に、そしていかに公平に使っていくかを精査しながら支出することが求められる。疲弊した地方に財源を配分するとしても、果たして道路整備の財源を分捕り丸投げすることが地方の住民生活向上に結びつくのかをよく精査する必要は誰もが認めるところである。道路特定財源はその終わりを告げる時期が到来したといえる。

道路特定財源、そして公共事業の行方

2007年夏は埼玉県熊谷市等で40.9度という気温を記録した。地球温暖化の影響によるものとみられている。このような中で、政府もまたその対案を策定している民主党でも、アクセントの差異はあるものの、道路特定財源を少なからず環境と結びつける考え方を提示している。道路特定財源の行方を考える場合、いくつかの道が考えられよう。一つは時代の要請が道路整備から環境への配慮に傾きつつあるので、道路特定財源を環境関係の税として切り替えるというものである。そして、これでは道路との関係が切れずに環境配慮という新たな目的にそぐわなくなることも考えられるので、いま一つは道路特定財源についてはその役割を終えたものとして廃止し、新たに環境関係の税を創設するというものである。この動きは近い将来加速するものと思われる。時代に即した租税の設定と時代に即した公共事業への財源配分を実現しなければならないのである。■