

〔特集①〕誰がための道路特定財源

## 道路特定財源の一般財源化を

「道路特定財源については一般財源化する」との主張を展開している民主党。党内での様々な意見はあるものの、自民党との違いを明らかにし、マニフェストの実現を図る税制改革大綱のとりまとめを目指している。

民主党の税制調査会では、現在、週2~3回のペースで税制改革大綱をまとめるために精力的に議論している。その大前提は、民主党がマニフェストで有権者の方に約束した根幹は絶対に守らなければいけないということである。また、2006年12月にマニフェストの元となる政権政策の基本方針をまとめている。これらの考え方は、根幹において変えることはできない。その中で、道路特定財源は一般財源化すると約束している。その財源になっている自動車関係税、ガソリン関係税をどう扱うかということについても、具体的にマニフェストで有権者の方に約束している。しかし若干幅がある部分を、現在、党税調で議論しているところである。

## なぜ、一般財源化か

まず、なぜ道路特定財源を一般財源化すべきかについて述べたい。道路特定財源は、1954（昭和29）年、田中角栄氏が道路建設が最優先課題だと主張され、実現したものである。1954年時点においては、田中氏の政策はきわめて正しかった。日本は敗戦で産業がゼロに近くなり、国民生活も塗炭の苦しみの中にあつた。そのとき、復興のため最優先すべきは道路だった。

ところが、それから53年経っている。道路を要らないとは思わないが、道路だけが最優先課題なのかという点には疑念をもつ。たとえば、災害対策事業と道路とどちらが大事か。両方大事だが、道路以外のものは劣後順位だという道路最優先の考えはもはやおかしい。その考え方を基本に、民主党は一般財源化を約束し、それを貫いていく。

次に、税を負担する方の立場から各税を考えてみたい。道路のために使うとして負担をお願いしている税目のうち、まず、自動車取得税はマニフェストで廃止としている。これは納税者の立場から見れば当然だ。

2番目に、自動車重量税は、マニフェストで基本税率とする、また、ガソリン税もそのまま残すと書いてある。これは目的税ではなく、一般財源化して残すということだ。目的税はやめるが、税金をいただくということは残る。目的税をはずして一般財源にするなら、本当はゼロだろうと私は考えるが、マニフェストには、そこまで厳密に書いてあるわけではない。そこは税調で議論する。自動車重量税は、法律的には一般財源だが、運用上、道路に使うということになっており、やや性格が違うということもある。

## ガソリン税は環境税に

ガソリン税（揮発油税と地方道路税）は1949（昭和24）年にできたが、田中角栄氏が目的税化する前、5年間は一般財源だったのである。しかし、1954年以後の50年余は特定財源だった。そのあたりの納税者の気持ちをどう考えるのかを税調で議論する。しかし、基本的にはまずゼロ＝廃止から議論を始めたい。

ガソリン税は、マニフェストでは暫定税率を維持し、CO<sub>2</sub>排出量に応じた税に振り替えるとしている。法律論的には、「ガソリン税はゼロにする。その代わりに、環境税の新しい法律をつくり、納税者にご了承を国会の場でいただく」ということになる。自動車を使って環境に負荷をかけることに対して税を払ってもらうという考え方だ。だからCO<sub>2</sub>の排出量に応じて税をいただく。マニフェストにはCO<sub>2</sub>排出量1トンについて3,000円という数字を挙げた。しかし、弾力的に議論していく。

このアイデアについては、環境税などけしからんという声の一方で、それでは安すぎるという環境団体の声もある。いろいろなご意見があることは承知しているが、われわれはマニフェストの約束は必ず守る。しかし、3,000円が安すぎるかどうかという議論はする。また、その環境税を目的税化するか、一般財源で使うかについては、マニフェストに書いていない。一般財源化するほうがいいという意見は、環境税は負担を重くすることで、ガソリンを使う、CO<sub>2</sub>を排出することを抑制することになるから、それだけで温暖化対策になるという考え方である。一方、目的税化は、税を環境対策のために使うとした方が、もう一段納税者の方々のご理解がいただけるという考え方である。ハイブリッド車の助成、あるいは森林の育成を、など様々な意見がある。これから議論したいと思っている。

## 暫定税率期限切れをにらんで

暫定税率についての法律は2007年度で期限切れを迎える。若干議論の余地はあるが、上積み分も基本税率も全部やめるとするのが原則である。しかし、バラエティがあるというのは、自動車重量税は法律上一般財源として徴収しているのだから、納税者に対してはそれで説明できるのではないかという意見がある。いや、それなら半分ぐらいにしようと、足して2で割る意見もある。

いずれにしろ暫定税率分は道路のために負担しているのが明らかな部分である。ただ、ガソリン税の基本部分は、5年間といえども一般税として徴収していた期間がある。この辺をどう考えるか。これも議論の対象だと思う。暫定税率を元に戻すだけでいいのか、あるいはゼロにするかはまだ意見がわかれている。

暫定税率を元に戻すだけであれば、基本税率での税収をどうするか。これは、少なくとも一般財源であるから、どう使うかは次の問題なのだが、道路をもっとつくりたいという地方もある。これにどう応えるかは、非常に重要な点だ。

道路財源の外ではあるが、党として約束していることの中に、補助金の規制をはずしての一括交付ということがある。

個人的な考えだが、例えばこれを人口の少ない県ほどたくさん交付する、あるいは1人あたりのGDPが低いところほどたくさん交付するという逆比例的な配分基準もあり得るのではないかと思う。東京、神奈川、愛知などはあまり配分されないかもしれないが、現在、

議論が始まっている法人2税についてはそのまま徴収すればよい。法人2税について、自民党が言うように、東京の分を青森に持っていくといったことは、税の理論を逸脱している。法人2税の代わりに、一括交付金の部分でなるべく地方に手厚くするような基準を設けるべきではないか。これで道路整備の遅れている地方の対策にもなる。

またガソリン税の基本税率分を残した場合、地方に多く配分してもいいのではないかと。もちろん、目的税化はやめ、何にでも使えるようにする。本当に道路が必要なら道路に使えばいい。そうでなくて農業や漁業に使いたい、あるいは地方独自の社会保障に使いたいということもあるだろう。国がコントロールする必要はまったくない。一般財源化は、当然、地方が自由に使える金を増やすという意味も入っている。

現在、一括交付金について党内でシミュレーションを行っている。基準をどう変えればどのぐらい地方が潤うか、また、人口とGDPの逆比例だけでいいのかという話もある。面積も入れるべきだという考え方もある。研究者の中には海岸線の長さを勘案すべきだという人もいる。それは大変なので、もう少しシンプルにして、そのウェイトを面積と逆人口を5対5にするといった、様々なパターンについて党内でシミュレーションしている。

一般財源化することによって、必要に応じた無駄のない使い途を、地方それぞれが選ぶことができるようになる。前の片山善博鳥取県知事や増田寛也岩手県知事などの「自由にさせてくれれば、1割や2割減っても何の痛痒もない。国が拘束するから、やる必要のないことまでやらされている」という発言も踏まえたい。

## ガソリン価格の高騰への対策になるか

ガソリン税については、議論がガソリン価格高騰のときにあたったために、結果としてガソリン価格の引き下げに役に立つことも考えなければいけないかもしれない。しかし、以前から議論ははじめており、ガソリン価格の引き下げが本来目的ではない。

ガソリン税の暫定税率（上乘せ分）を止めると、ガソリン1リッター150円が20円以上安くなるという試算が報道などでされている。それは、どれだけガソリン税を安くするかということによって決まる。ただ、そもそも議論を始めたときには、こんなにガソリン価格が上がるとは考えていなかったし、それを安くする前提でマニフェストをつくったわけではない。しかし結果として価格の引き下げもしたいという気持ちだが、今働いているのも事実だ。

## 財政に穴はあくのか

そうしたメリットの一方で、民主党の考え方では税収がガクッと減る、穴があくという人がいる。しかし、税収が減るなら、その分の歳出を切れればいいことだ。その歳出とは、今までは道路だった。道路予算は減るかもしれないが、道路がどうしても必要だという地方団体にとっては、補助金の一括交付などによって自由になる財源を道路に回せばいい。

試算で暫定税率分の国税は、1兆7,000億円ぐらい減るのではないかとされている。道路財源は、地方に多く行っていることは否定しない。従って、約20兆の国庫補助負担金などのうち、生活保護などを差し引くと、10数兆になるのではないかと思う。これを、新しい基準で配分する。やはり道路だという地方もあるだろう。どれだけ道路にいくかは、

地方分権なのだから、地方で考えるべきだ。

地方によっては、道路をつくってきた地方債の返済分の確保ができないのではないかと心配しているところもある。それは、地方でやったことなのだから基本的には地方で解決してもらいたい。ただ、国が補助金をつけるからつくれと言ってきた経緯もあり、地方だけの責任ではないという意見も出るだろう。しかし、そのやり繰りまで口出ししない方がいいと思う。

また、私は、補助金の一括交付金の部分だけではなく、本来の交付税についても、先に述べた基準にして配分すればよいという意見を持っている。総務省は交付税を自主財源と言う。しかし、実際は交付のための積算が詳細にある。例えば、これぐらいの市には、これぐらい公務員を置くという標準があるが、もっと公務員を置きたいという市もあるし、いい人にきてもらうために国の基準より高く給与を出したいという市もある。しかし、それは勘案されない。だから、地方交付税も含めて、先ほど述べたシンプルな基準で地方に配分すればよいと私は考えている。その中から借金の返済もやってもらいたい。

## 受益者負担と目的税

道路特定財源には受益者負担的な背景を持つ税が多くあるといわれる。受益者負担という言葉は私なりに言えば目的税となる。そして目的税は基本的にはベストでない。なぜかと言うと、財政の硬直化に結びつくからである。

それは、民主党が主張する消費税の基礎的社会保障目的税化と矛盾するのではないかと言われる。それにはこう反論したい。53年前の道路の緊急性と、現在の高齢化社会がどんどん進展しているときの基礎的社会保障の緊急性は同じなのだ。しかし50年経った道路の緊急性は当時から比べればずっと落ちている。これからの時代の社会保障における年金、高齢者医療が、緊急・重要課題だというのは国民の合意があるといってよい。だから民主党は消費税をそのための目的税としたいと考えている。オール日本で、今の日本をつくり上げた高齢者、これから仕事を辞める団塊世代を支えようということだ。消費税の目的税化はそういう発想だ。

受益者負担はある時期には意味があったけれども、要するに道路だけが資源配分として最優先だというものの考えかたの時代はもう終わっている。しかし、決して道路が劣後順位だとは言っていない。その時々国会なり、国民なり、地方の方々はどう配分するか考えて、弾力的に使っていけばいいのではないか。

## 政府・自民党の改革案をどう考えるか

政府は、現行の暫定税率の維持、道路特定財源としている法律の改正、道路歳出を上回る税収について一般財源化するというのを06年末に方針として出しているが、国交省から出された道路の中期計画は現在の道路特定財源を全部使い切る、逆算しているような計画だ。こうなると一般財源化などはできない。

まだ道路最優先の考えが濃密で、道路族と関係業界との特別の関係からこの計画が来ていると言わざるを得ない。それで本当にいいのだろうか。そうではなく、これぐらい道路に配分するのが資源配分として適当だということは、国民を代表する国会なり、地方団体

が決めるべきだ。道路予算の先取り方式、最優先方式はおかしいというのが、民主党の考え方だ。

最後は世論で強力な反対ができれば、道路計画を少し減らしたりするかもしれない。自民党の発想として、文句が出なければやってしまう、文句が出たら少し格好をつけようということで、原則論ではない。私もは原則から出発して、今なぜ道路がトップ・プライオリティなのかと問いかけたい。

## 民主党内の意見の取りまとめ

民主党の改革案について税調の委員の間でも、まだ意見がわかれている。しかし、マニフェストの大原則には誰も反対できない。税調の議論開始時に私は、「マニフェストの根幹に反対するような議論はやめて下さい。それは党をつぶすことと等しい。しかし、個別の問題で白紙のところについては自由に議論しましょう」と述べた。だから、「やはり道路目的税のほうがいいのではないか」というような議論になることはあり得ない。

改革案をつくる段階で金額的なシミュレーションも行っているが、今、国の財政、地方自治体にとっての道路財政も、大きく変わらざるを得ない時期にきているのではないと思う。

公共事業について、小泉政権での改革もあったが、GDPに対する公共投資は、日本はまだまだ高い。イギリスやフランスは、何百年の歴史があるのに対して日本は昭和20(1945)年に一度ゼロになったのだから、それはある程度理解できる。しかし、今の財政事情から考えて、道路をトップ・プライオリティに置くという発想は、社会環境、経済環境も鑑みてもおかしいのではないか。

現在の道路特定財源の税収は、5兆6,000億円と言われている。それをどれだけドラスティックに変えていくかということになると、党政策の根幹を変えない範囲でいろいろ意見が出ている。基本税率部分などを残せと言う人も出てくるだろう。ガソリン税については当初は一般財源だった。だから基本部分については、納税者を100%裏切るわけではないが、増加部分については明らかにおかしい。そうした議論もある。

ガソリン税などの暫定分を廃止するだけでも、1兆7,000万円くらいにはなる。それで、財政に穴があくというのは間違いで、その分投資を減らすべきなのである。そして、なるべく地方へ多く財源を回すようにする。財政を健全化するためには、そうしたことも必要だ。小泉改革のように、全て3%切っていけというよりはきめ細くなる。小泉前首相の「日本は諸外国に比べて公共投資が多すぎる」という発言はある意味正しい。しかし、何でも3%カットで、地方財政政策は何も変えなかったところに失敗があった。

財務省の側でも兆単位で税収が減るといっただろう。それは、財務省が歳出の方を切れなしいと思っているからなのだ。財務省ともよく話すつもりだが、歳出を切っていかなければいけない。総務省も、あんなにきめ細かく地財計画や補助金を考えるのはやめて、地方に好きに使いなさいと言え、地方には知恵がたくさんある。

## 自民党とどう対峙するか

こうした改革には抵抗があるだろう。しかし、事前に税制についての協議会をつくるの

はおかしい。二大政党というのは、各々の党の考えかたを世の中の方に理解していただいて、その上でどちらがいいかを世の中の方が決めるためのものだ。それなのに事前の協議会をつくれれば、変な妥協案が出てきかねない。どの党がどう言っているかが明らかにならない。被災者生活支援法改正も、自民党の仕事のように言っているが、民主党が前から出していた。自民党はそれに反対をしていた。しかし、世論にアピールはしてきたので、どの党の政策が何かはわかっていたいただいていると思う。

世間にそれぞれの党の考え方をアピールして問うた後、まとめるという段階に入るべきだ。2つの法案が出れば、その後には妥協の余地はある。

12月の与党案提出に向けて、民主党も対抗案を出す。現在考えている全部を法律案に盛り込むかは国会対策の問題になるが、自民党の考えとは全く異なるのだから、manifestoを貫くために法案を出す必要がある。そして、ぶつかりあった後どうするかは、まだ考える段階にない。

民主党税調では、週2、3回と熱のこもった議論をして1つひとつまとめていっている。その議論はすべてオープンにするために毎回発表している。税制は生活に直結する、非常に大きな問題である。熟議の上、よい案を出していきたい。