

2012年9月18日 全10頁

特定財源により充実した道路投資の半世紀

一般財源化後は選択と集中へ

金融調査部
中里 幸聖

[要約]

- 1960年度時点の一般道路全体の実延長距離は約97万kmであったが、2010年度には約120万kmと約1.2倍となった。高速自動車国道は1963年度から供用され、2010年度は約7,803kmとなった。一般道路については、延伸よりも改良や舗装を中心に投資が行われてきた。
- 道路投資額は、1990年代初めまで増加基調を続け、1990年代に高水準で横ばいとなり、その後減少基調となって、直近ではピークの半分ほどの水準という経過を辿っている。
- 1990年代までの道路投資額の水準切り上げには地方の一般財源増加が貢献しているものの、国および地方の道路特定財源が道路投資の促進に大きく貢献したことは明らかである。しかし、2009年度から道路特定財源は一般財源化されることとなった。
- 最近の道路投資額は、北海道の投資額が多く、次いで、東京、愛知、大阪の三大都市が相対的に多い。一方、道路投資額に占める国費の割合は、沖縄、北海道、鳥取、高知において相対的に高く、近年では優先的に道路整備を進めている様子が見える。
- 今後とも充実した道路ネットワークを持続させていくためには、投資の集中と選択がより重要性を持ってくる。コンパクトシティ化の推進とその間を結ぶ交通ネットワークの充実といった戦略目標、それに沿った投資計画なども必要となろう。

1. わが国の道路の状況

(1) わが国の道路の概略

道は人類の歴史と共に存在してきたといえ、交通機能、空間機能といった基礎的役割を中心に様々な機能を果たしている。古来より時の政権や地方の有力者、篤志家等により道路の整備は実施されてきており、7世紀後半の飛鳥時代には、東海道、東山道、北陸道、山陰道、山陽道、南海道、西海道といった現在にも続く基幹道路の整備が進められていた（ただし、現在とは位置も規模も異なり、中世には荒廃していた）。明治維新以降、1876（明治9）年に太政官達によ

り国道・県道・里道の規格等が定められ、1885（明治18）年に内務省告示により44路線が国道に認定され、1919（大正8）年には初めて道路法が定められた（いわゆる旧道路法）。しかし、近代日本では、陸上交通においては鉄道整備が優先され、車両が通行しやすい近代的な道路が本格的に整備されるのは第二次世界大戦後である¹。

現在の道路は、1952（昭和27）年公布の道路法に定められている道路が中心であり、第三条で「高速自動車国道」「一般国道」「都道府県道」「市町村道」が道路の種類として挙げられている。その他に、私道、林道、農道、港湾法の道路、道路運送法の道路²、公園道・園路などもあるが、本稿では道路法第三条に定められている道路を対象とする。

図表1は、道路法第三条に定められている各道路の定義や管理者等の概要である。「総延長」は、道路法の規定に基づき指定又は認定された路線の全延長であり、未供用区間等を含む計画上の（あるいは工事中を含む）道路距離であるといえる。「実延長」は、総延長から重用延長、未供用延長、渡船延長を除いたものであり、実際に稼働している道路の距離といえる³。2010年4月1日現在における高速自動車国道を含む道路全体の实延長は約121万kmであり、そのうち市町村道が約102万kmで全体の84.1%と大半を占めている。一方、いわゆる高速道路である高速自動車国道は約7,803kmと0.6%であり、道路距離全体に占める比率は小さい。なお、高速自動車国道の総延長に占める未供用延長の割合は14.5%であり、引き続き整備が進められていることが表れている（道路全体では未供用延長の割合は1.7%）。

図表1 道路法で定める道路

道路の種類	定義	道路管理者	費用負担 (※1)	実延長 (※2)	未供用延長 (※2)	総延長 (※2)
高速自動車国道	全国的な自動車交通網の枢要部分を構成し、かつ、政治・経済・文化上特に重要な地域を連絡する道路その他国の利害に特に重大な関係を有する道路 【高速自動車国道法第四条】	国土交通大臣	高速道路会社 (国、都道府県(政令市))	7,802.6	1,324.2	9,126.8
一般国道	直轄国道 (指定区間)	国土交通大臣	国 都道府県(政令市)	23,055.5	539.6	27,646.2
	補助国道 (指定区間外)	都道府県(政令市)	国 都道府県(政令市)	31,925.8	1,830.7	39,591.5
都道府県道	地方的な幹線道路網を構成し、かつ一定の法定要件に該当する道路 【道路法第七条】	都道府県(政令市)	都道府県(政令市)	129,366.4	1,652.0	142,407.8
市町村道	市町村の区域内に存する道路 【道路法第八条】	市町村	市町村	1,018,100.9	16,406.2	1,049,970.8
合計				1,210,251.1	21,752.8	1,268,743.0

※1: 高速道路機構及び高速道路株式会社が事業主体となる高速自動車国道については、料金収入により建設・管理等がなされる。

高速自動車国道の()書きについては新直轄方式により整備する区間。

補助国道、都道府県道、主要地方道及び市町村道について、国は必要がある場合に道路管理者に補助することができる。

※2: 実延長、未供用延長、総延長は2010年4月1日現在。

(出所) 国土交通省「道路行政の簡単解説」、「道路統計年報」より大和総研作成

¹ 国土交通省 Web サイト「道の歴史」、道路行政研究会「道路行政」（全国道路利用者会議）などの情報を基に整理。

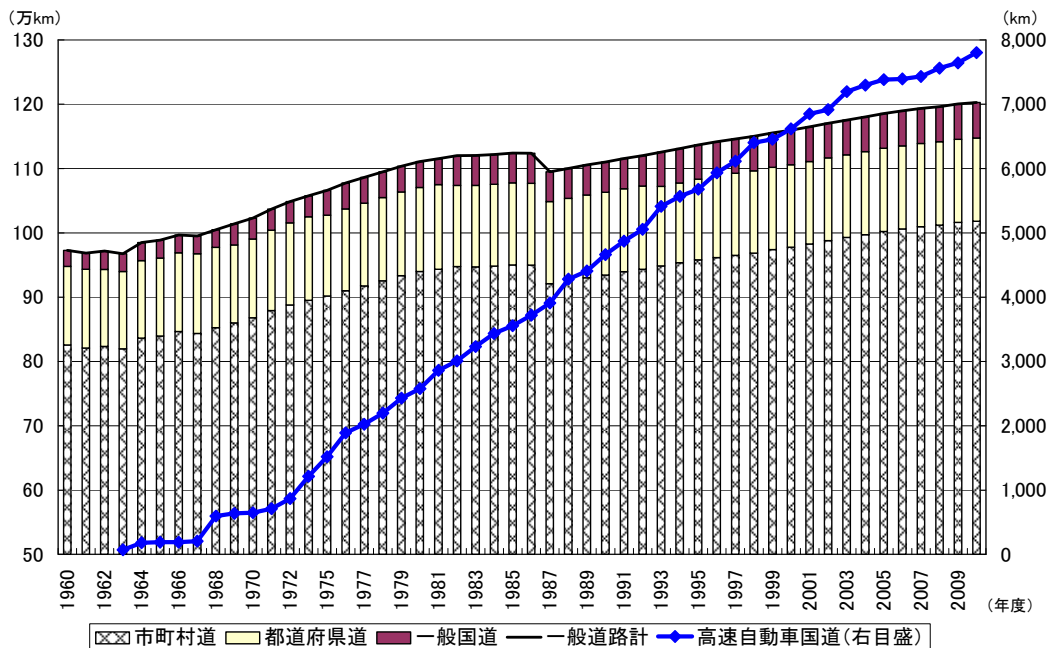
² 道路運送法の「第四章 自動車道及び自動車道事業」（第四十七条～第七十七条）に規定される道路であり、民間事業者や地方会社などによって運営されている。

³ 「重用延長」は、上級の路線に重複している区間の延長。「未供用延長」は、路線の認定の告示がなされているが、まだ供用開始の告示がなされていない区間の延長。「渡船延長」は、海上、河川、湖沼部分で渡船施設があり、道路法の規定に基づき供用開始されている区間の延長。

(2) 道路延伸・改良等の推移

図表2は、道路法第三条に定められている各道路の実延長の推移である。半世紀程前の1960年度には国道、都道府県道、市町村道を合わせた一般道路全体で約97万kmであったが、2010年度には約120万kmと約1.2倍となった。一方、高速自動車国道は1963年度から供用され、初年度は71kmであったが、2010年度は7,803kmとなり、半世紀弱で約109.9倍となったことになる。

図表2 道路距離の推移

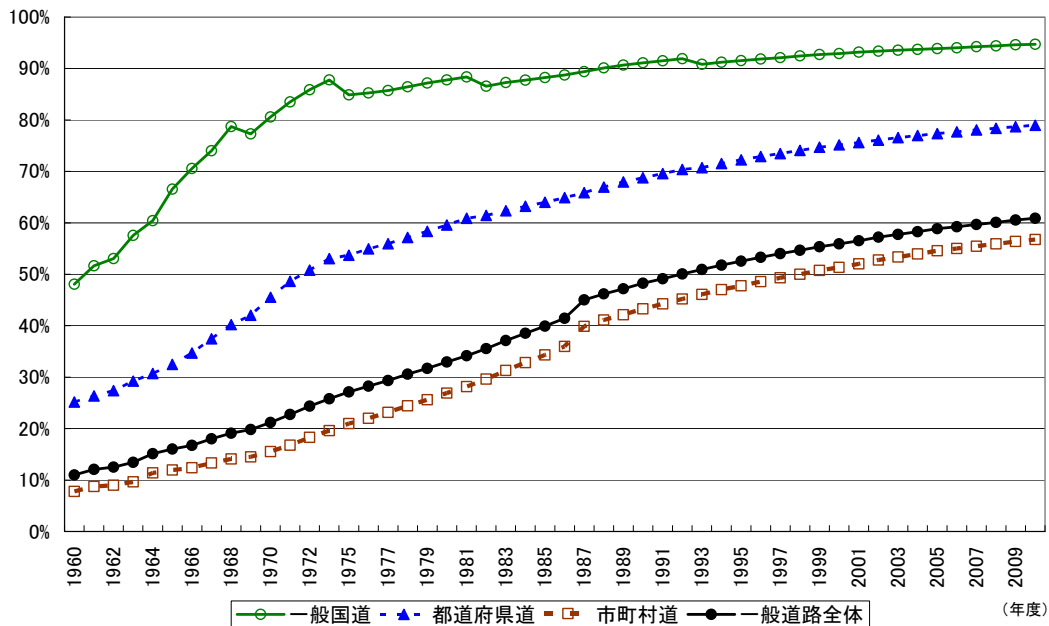


(注) 1973年度までは年度末値。それ以降は年度初値。道路距離は実延長。
(出所) 国土交通省「道路統計年報」より大和総研作成

一般道路については、延伸そのものよりも改良や舗装を中心に投資が行われてきたといえる。戦後しばらくは、バスがすれ違える道路、ほこり・ぬかるみのない道路の実現が道路投資の主たる目標であった⁴。その結果、一般道路全体では半世紀程前の1960年度には改良済は11.0%に過ぎなかったが、2010年度には60.9%まで上昇している(図表3)。一般国道だけでみると、1960年度は48.1%と改良済は半分に満たなかったが、2010年度には94.7%と概ね改良済となったといえる。一方、市町村道は2010年度に56.8%であり、まだまだ改良余地があるといえる。ただし、全ての市町村道を道路構造令で定める水準に改良する必要があるかは別の話である⁵。

⁴ 1956年の米ワトキンス調査団報告書では「日本の道路は信じ難い程悪い。工業国にしてこれ程完全にその道路網を無視してきた国は他にない。」と記されていた(国土交通省 社会資本整備審議会 道路分科会 有料道路部会「第1回有料道路部会参考資料」など)。

⁵ 道路構造令は、幅員や線形などについて、道路の安全性・円滑性を確保する観点から、最低限確保すべき一般的技術的基準を定めた法令であるが、地域の実情に応じた幅広い運用が可能な「規範性」と「柔軟性」をあわせ持った制度となっている。また、道路を新設・改築するときに適用範囲を限定しており、道路構造令の規定に適合していない道路を、直ちに改修することは求められていない。

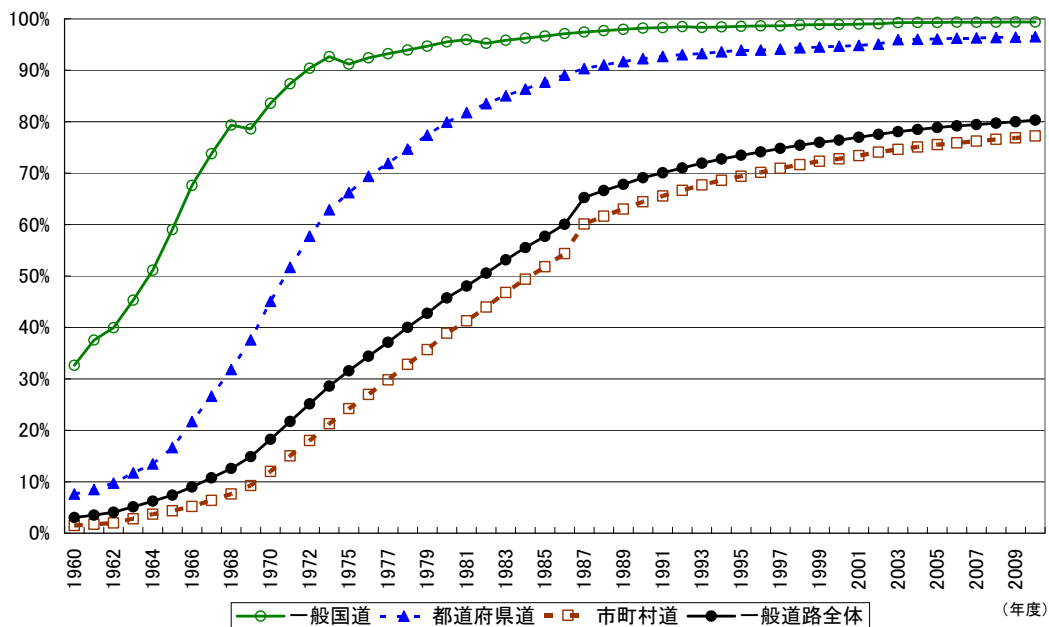
図表3 改良済比率の推移⁶

(注1) 1973年度までは年度末値。それ以降は年度初値。

(注2) 実延長距離に対する改良済距離の比率。

(出所) 国土交通省「道路統計年報」より大和総研作成

図表4 舗装済比率の推移



(注1) 1973年度までは年度末値。それ以降は年度初値。

(注2) 実延長距離に対する舗装済距離の比率。舗装には簡易舗装を含む。

(出所) 国土交通省「道路統計年報」より大和総研作成

⁶ 改良済は、「道路構造令（昭45.10.29 政令第320号）の規格に適合するものである。ただし、昭和46年3月31日以前に改築された道路は、旧道路構造令（昭33.8.1 政令第244号）の規格に適合するものを改良済とした。なお、昭和34年3月31日以前に改築された道路については、道路構造令細則案（内務省土木局昭和10.6 土木会議決定）の規格に適合するものを暫定的に改良済としている。」（国土交通省「道路統計年報」凡例）

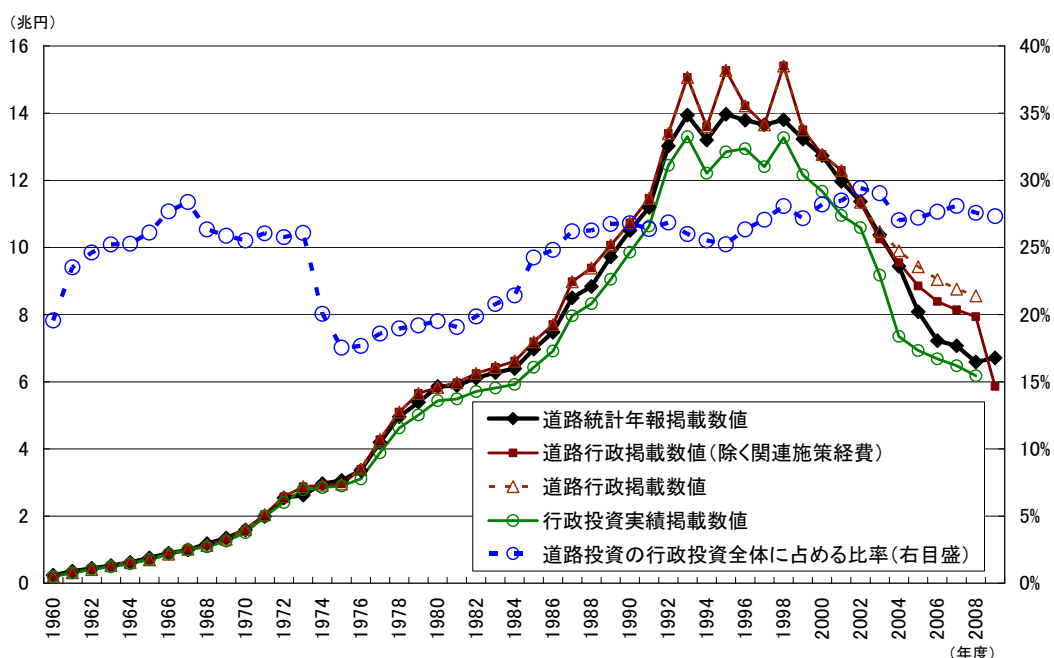
舗装については、一般道路全体では半世紀程前の 1960 年度には 3.1%とわずかであったが、2010 年度には 80.3%と大部分は舗装済となっている（図表 4）。一般国道だけでみると、1960 年度は 32.6%と 1/3 程しか舗装されていなかったことになるが、ハイスピードで舗装が進められ、1960 年代後半には 70%を超え、1970 年代前半には 90%台に達した。2010 年度は 99.4%であり、一般国道の舗装はほぼ完成したといえよう。

2. 道路投資額と財源

(1) 道路投資額

①道路投資額全体の推移

図表 5 道路投資額の推移



(注 1) 「道路行政」掲載の数値は、地方単独事業相当分は 2007 年度までは決算、それ以降は推計値である。それ以外の部分は 2008 年度までは最終実施計画、2009 年度は当初予算である。また、「道路行政」は、「財源に関するデータ集」をアップデートした値が掲載されている。

(注 2) 「道路行政掲載数値（除く関連施策経費）」は、2003 年度以降に実施された、本四債務処理等の道路特定財源を活用した関連施策に係る経費を含まない値である。

(出所) 国土交通省「道路統計年報」、国土交通省 Web サイト道路 IR「財源に関するデータ集」、道路行政研究会「道路行政」、総務省「行政投資実績」より大和総研作成

道路投資額は、出典により多少の相違はあるが⁷、基本的には 1990 年代初めまで増加基調を続け、1990 年代に高水準で横ばいとなり、その後減少基調となって、直近ではピークの半分ほどの水準という経過を辿っている（図表 5）。国土交通省「道路統計年報」の数値でみると、

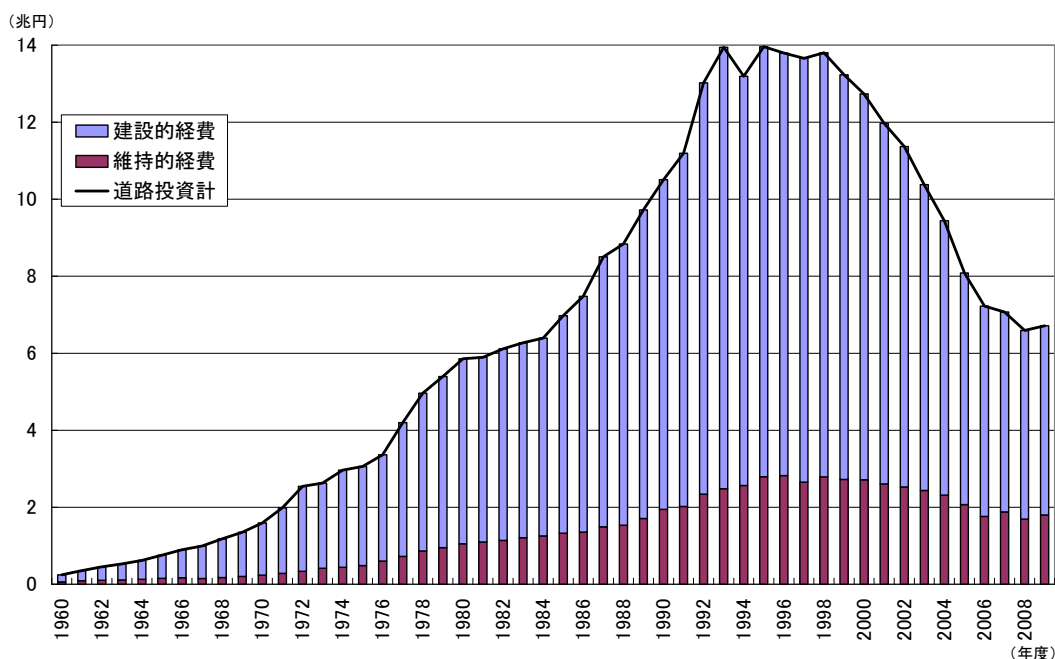
⁷ 本稿では、国土交通省「道路統計年報」、国土交通省 Web サイト道路 IR「財源に関するデータ集」、道路行政研究会「道路行政」、総務省「行政投資実績」の数値を、記述目的によって、それぞれ取り上げている。「道路統計年報」と「行政投資実績」は決算額、「財源に関するデータ集」と「道路行政」は基本的に最終実施計画および決算値である。

半世紀程前の1960年度には0.2兆円ほどであったが、年々増加し、1990年度には10兆円を超え、ピークの1995年度には14.0兆円となった。1999年度以降は減少基調となり、2009年度には6.7兆円とピーク時の半分ほどの水準となっている。また、総務省「行政投資実績」では、行政投資（いわゆる公共投資に相当する）を14事業に分類しており、そのうち道路事業の投資額が最も多い。1960年度以降の行政投資全体に占める道路投資の割合は、10%台後半から30%の間となっており、ピークの2002年度で29.4%、2009年度は27.3%である。

②建設的経費と維持的経費

道路投資額を建設的経費と維持的経費に分けると、道路投資額増加の大半は建設的経費であったことがわかり、この間の道路ネットワークの拡張、改良および舗装の進展と整合的である。建設的経費は1993年度の11.5兆円がピークで、2009年度は4.9兆円である。維持的経費は1996年度の2.8兆円がピークで、2009年度は1.8兆円である。建設的経費が道路投資額全体に占める比率は、1960年代後半以降1990年代まで概ね8割以上を占め、ピークは1972年度の86.9%である。2000年頃から建設的経費の比率は下がり始め、2009年度は73.2%となり、維持的経費が26.8%と1/4強を占めた。今後は、大幅な道路ネットワークの拡張は見込まれないが、1990年代まで大幅に拡張してきた道路ネットワークの維持更新が必要となってくる。財政制約も厳しい折、道路投資額全体は減少基調となると予想されるが、維持的経費は横ばいあるいは増加していくことが見込まれる。

図表6 建設的経費と維持的経費の推移



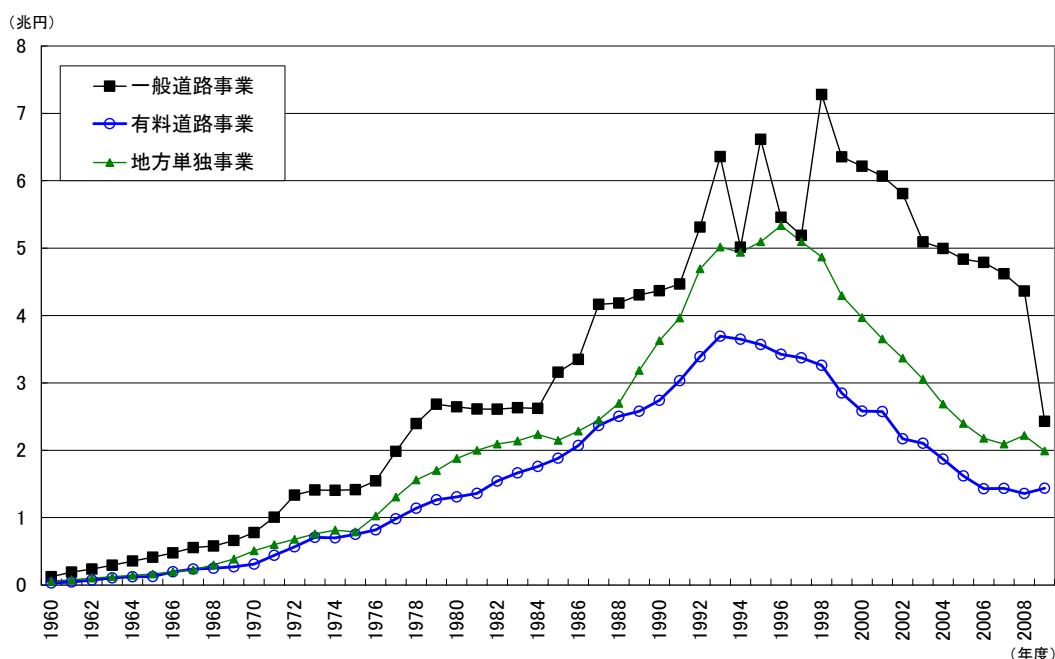
(注) 建設的経費は道路改良、橋梁整備、舗装新設、調査、および公団関係費における建設費、受託業務費、附帯事業施設費、関連街路分担金、調査費。維持的経費は舗装補修、橋梁補修等の修繕並びに維持等および公団関係経費における維持改良費。

(出所) 国土交通省「道路統計年報」より大和総研作成

③道路事業の種類

道路投資額を一般道路事業、有料道路事業、地方単独事業の事業種類別で分けたのが図表7である。全期間を通じて一般道路事業が最も多く、ほとんどの年度において地方単独事業、有料道路事業の順となっている。一般道路事業のピークは1998年度の7.3兆円で、2009年度は2.4兆円。地方単独事業は1996年度の5.3兆円がピークで、2009年度は2.0兆円。有料道路事業は1993年度の3.7兆円がピークで、2009年度は1.4兆円となっている。

図表7 事業種類別投資額の推移



(注1) 一般道路事業、有料道路事業は2008年度まで最終実施計画、2009年度は当初予算。地方単独事業は2007年度まで決算、2008年度以降は推計値。

(注2) 2003年度以降の一般道路事業には、本四債務処理等の道路特定財源を活用した関連施策に係る経費を含まない。

(出所) 国土交通省 Web サイト道路 IR「財源に関するデータ集」、道路行政研究会「道路行政」より大和総研作成

(2) 道路投資の財源

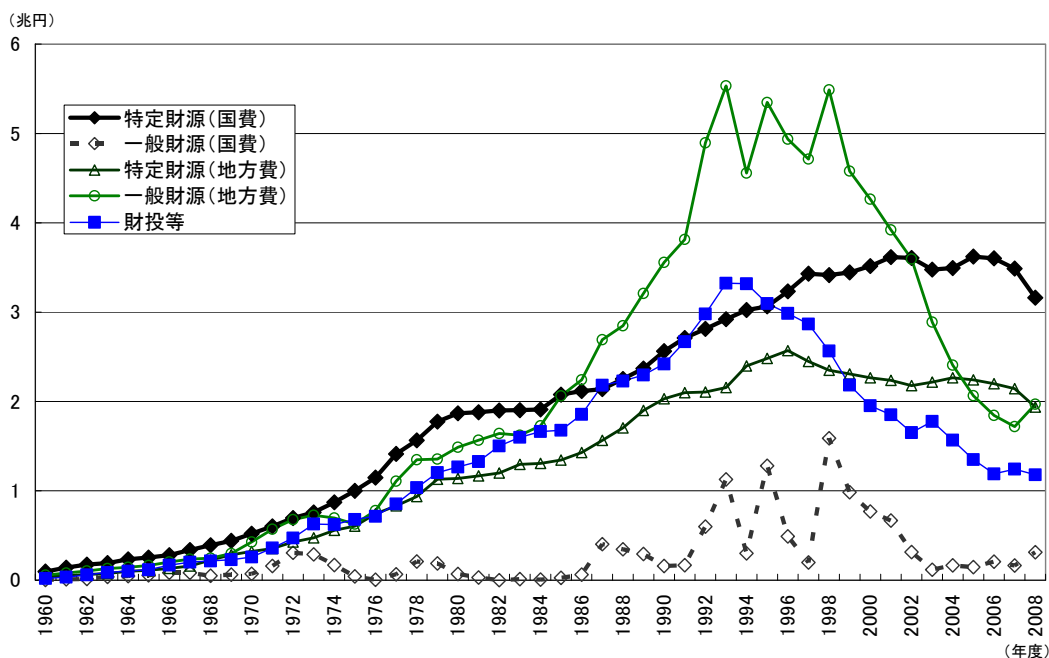
道路投資は、道路特定財源制度によって促進されてきたが、2009年度から道路特定財源は一般財源化されることとなった。道路特定財源制度は、1954年度に揮発油税が道路整備の特定財源とされたことから始まり、軽油引取税、石油ガス税、自動車取得税など特定財源が順次拡充されていった。前述のように、第二次世界大戦後しばらくの間、わが国の道路は自動車交通を中心とした近代的な道路としては立ち遅れていたため、急速な整備・拡張が求められていた。従って、自動車利用者の負担が主体となる税目を道路整備の財源として活用することは合理的であったといえよう。しかし、道路の整備水準が向上する中で、道路特定財源制度の存在が緊急性・必要性の低い道路投資まで促進しているのではないかとの懸念が高まり、財政制約が強ま

る中で、道路特定財源の一般財源化が図られた。

図表 8 は一般財源化されるまでの財源別投資額の推移である。1980 年代後半以降 2000 年代前半までの期間では、地方の一般財源による投資額が一番大きくなっている。1998 年度の 5.5 兆円以降は減少基調となっており、図表 5、6 などと併せみると、道路投資額全体の増減の方向性は、地方の一般財源の増減の方向性と相似しているといえよう。国の特定財源は 2000 年代半ばまで増加基調で推移している一方で、国の一般財源は 1990 年代から 2000 年代初頭を除けば微々たるものである。地方の特定財源は 1996 年度の 2.6 兆円まで増加基調であり、その後は緩やかな減少基調となっている。つまり、1990 年代の道路投資額の水準切り上げには地方の一般財源増加が貢献しているものの、国および地方の特定財源が道路投資の促進に大きく貢献したことは明らかであろう。特定財源の一般財源化後は、道路以外の用途へと活用されることが期待されているが、これまでの道路投資計画等の経緯もあり、その効果が表れてくるにはもう暫く時間がかかることとなろう。

なお、財投等も 1990 年代までは地方の一般財源、国の特定財源に次ぐような規模となっており、道路投資拡大に貢献してきたといえよう。

図表 8 財源別投資額の推移



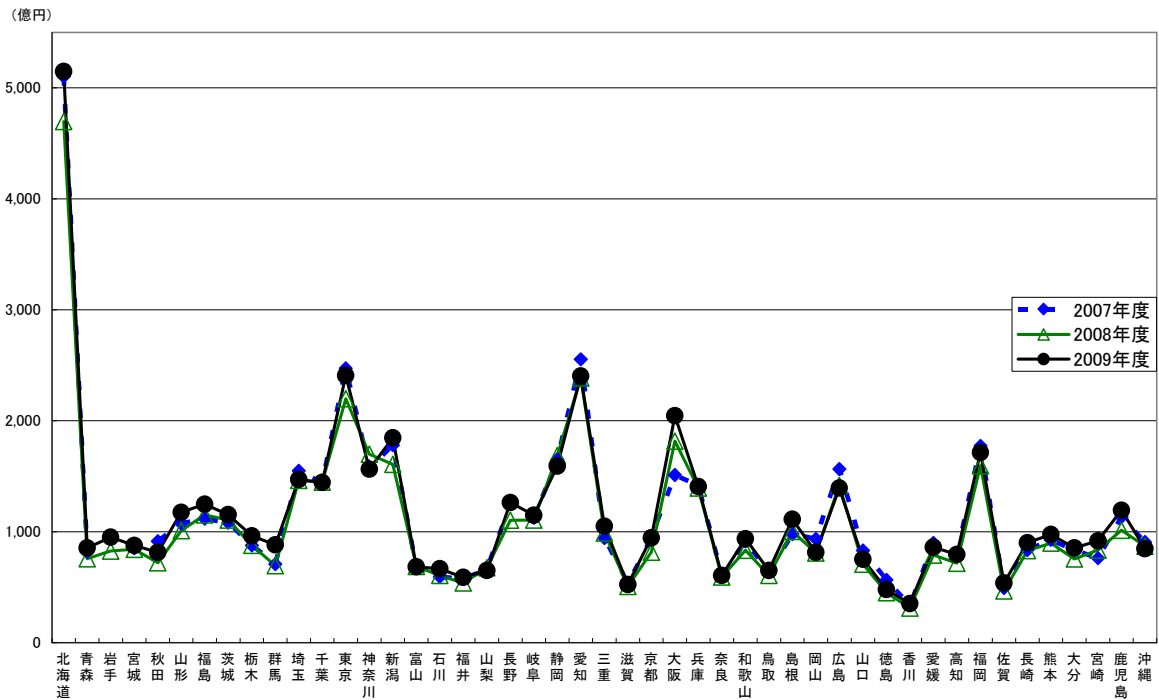
(注) 国費、財投等は最終実施計画。地方費の特定財源は譲与実績又は決算見込、一般財源は 2007 年度まで決算、2008 年度は推計値。

(出所) 国土交通省 Web サイト道路 IR「財源に関するデータ集」、道路行政研究会「道路行政」より大和総研作成

3. 道路投資の都道府県別動向

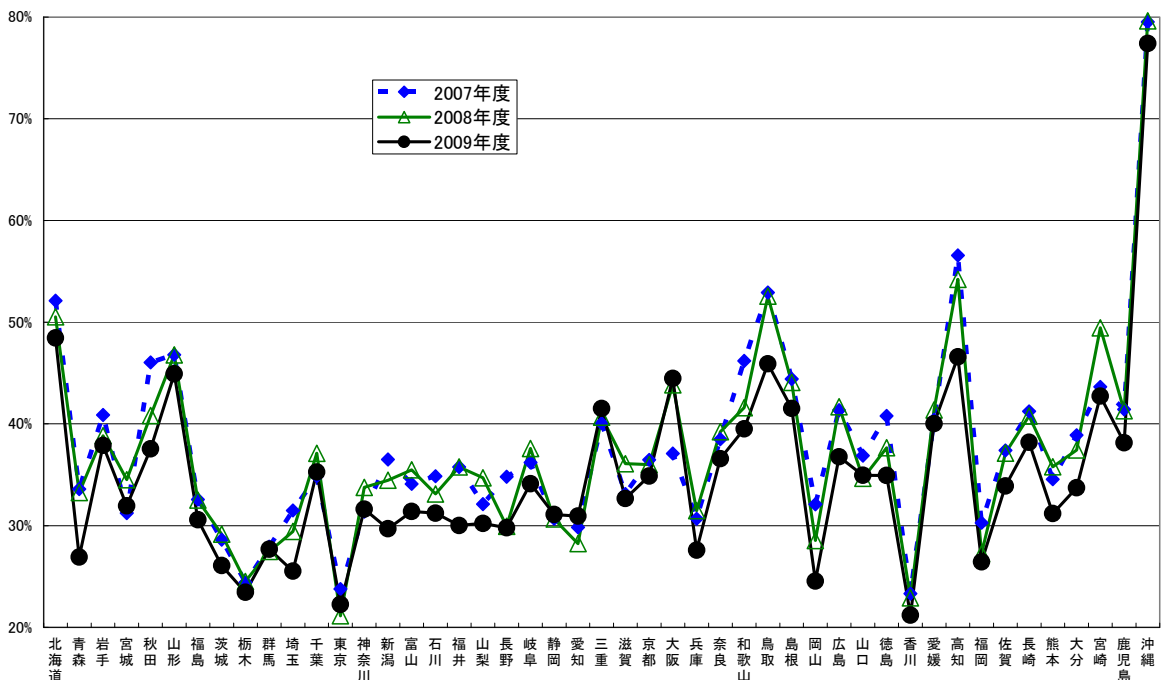
図表 9 は、最近の道路投資額を都道府県別にみたものである。2007 年度から 2009 年度までの

図表 9 都道府県別の道路投資額



(出所) 総務省「行政投資実績」より大和総研作成

図表 10 都道府県別の道路投資額に占める国費の割合



(出所) 総務省「行政投資実績」より大和総研作成

都道府県ごとの投資額の相対的な大小はほとんど変化がない。面積が格段に広い北海道の投資額が多く、2009年度は5,000億円超となっている。5,000億円超の北海道を除いて、2009年度

において 2,000 億円超となっているのは、東京、愛知、大阪の三大都市であり、その他、三大都市圏に位置する県や新潟、福岡、広島等の各地方ブロックの核都市を抱えている県で投資額が相対的に大きくなっている。

一方、道路投資額に占める国費の割合を見てみると、沖縄が 80%近い水準となっている。2007 年度、2008 年度時点では、北海道、鳥取、高知において国費の割合が 50%を超えており、相対的に国費比率が高く、近年ではこれらの地域で優先的に道路整備を進めている様子が見え始める。一方、三大都市では東京の国費割合は 20%強と相対的に低く、愛知も 30%前後であるが、大阪は 40%前後の水準となっている。なお、日本全体では、2007 年度 37.8%、2008 年度 37.4%、2009 年度 35.3%である。

おわりに

近代的道路という観点では主要工業国と比較して大幅に立ち遅れていた状況を踏まえて、戦後のわが国の道路投資は積極的に展開されてきた。道路特定財源制度を創設し、一般道路の改良や舗装、高速道路ネットワークの充実を図り、半世紀程の間に道路ネットワークはかなりの充実を見た。しかし、その間の急速なモータリゼーションの進行と都市化の進展・人口集中により、大都市部を中心に数々のボトルネックが存在する状況ではあり、さらなる道路投資を推進する見解もある。一方、わが国の財政は国・地方共に厳しい状況にあり、貴重な財源をどのように配分していくかは熟慮が求められる。

道路をはじめとするわが国のインフラは、高度成長時代に大幅に拡張・近代化したものが多く、物理的な耐用年数等を考慮すると、2020 年頃から大幅な更新期を迎えると考えられている。そうした中、今後とも充実した道路ネットワークを持続させていくためには、投資の集中と選択がより重要性を持つてくる。さらに、人口誘導まで踏み込んだコンパクトシティ化の推進とその間を結ぶ交通ネットワークの充実といった戦略目標、それに沿った投資計画なども必要となろう。

関連レポート

- ・ 中里幸聖「持続可能なインフラ整備に向けて～官民連携の強化と長期資金～」(『大和総研調査季報』 2012 年夏季号 (Vol. 7) 掲載)
- ・ 中里幸聖「人口減少・高齢化の下での交通体系の一翼を担う高速道路」(『高速道路と自動車』 2011 年 12 月号 (Vol. 54 No. 12) 掲載)
- ・ 中里幸聖・米川誠「震災復興に向けた交通インフラの再構築 ―代替性を有する交通ネットワークの確立を」(『DIR コンサルティングイーグルアイ』 2011. 7 (Vol. 3) 掲載)
- ・ 中里幸聖「戦略的な『まち』再構築のための公共交通活性化」(『DIR 経営戦略研究』 2009 年新年号 (Vol. 20) 掲載)