

## [各論IV] 大幅削減の公共事業と 主要経費の動向

浅羽 隆史

白鷗大学法学部教授

### マニフェスト先取りの公共事業削減

2010年度予算では、財源の厳しさや景気の先行きの不透明さなどから、なかなか民主党のマニフェスト通りには予算編成できなかった事項が多い。そうしたなか、公共事業については、概ねマニフェスト通りの予算内容となっている。

2010年度当初予算における公共事業関係費は総額5.8兆円であり、前年度当初予算（7.1兆円）比で18%削減、第一次補正後（9.4兆円）との比較では39%と、それぞれ大幅な削減となっている。当初予算比の削減率で見ると、過去最大である。民主党のマニフェストで2013年度までに公共事業を1.3兆円削減する、とされていたものを初年度の2010年度予算で達成したことになる。

公共事業関係費に各種の施設費などを加え、建設公債の対象となる公共事業費で見ても2010年度当初予算は6.4兆円で、2009年度第一次補正後の15.0兆円からはもちろん、当初予算の7.6兆円からも大きく減ることになった。予算の主要コンセプトである「コンクリートから人へ」のうち、「コンクリート」の部分は確実に削減された。今後、景気への影響や削減の大きい地域経済への対応などに、注意を払う必要がある。

公共事業関係費の内訳を見ても、総じて2009年度と比べ削減されている（表）。ただし、これは後述の

「社会資本整備総合交付金」や「農山漁村地域整備交付金」の創設に伴い付け替えられた結果として、大きな削減率となっている部分もある。たとえば住宅対策は前年度当初予算比で68%減となっているものの、「社会資本整備総合交付金」に付け替えられた部分を除くと47%減にとどまる。

公共事業関係費の主要項目が軒並み削減されているなかで数少ない例外は新幹線であり、前年度当初予算と同額が確保された。現在建設中の区間については、予定通りの完成・開業を目指すことが予算と同時期に作成された「当面の整備新幹線の整備方針」（整備新幹線問題検討会議）において示された。また、未着工区間についても、安定的な財源確保の見通しや収支採算性などの条件をクリアすることで、将来の着工への道が開かれることになっている。予算でも、未着工区間における調査などのための費用が計上されている。

一方、民主党のマニフェストで段階的实施とされていた高速道路の無料化は、社会実験が始められるものの、路線を限定するため、2010年度の予算規模は1000億円にとどまった。

### 脱ダムは今後の動向に注視

「コンクリート」削減の象徴が、ハッ場ダムに代表されるダム事業であろう。治水事業については、「できるだけダムにたよらない」方針が打ち出され、予算に

表 公共事業関係費の内訳と伸び率

(単位: 億円・%)

	2009年度		2010年度		
	当初予算	一次補正後	当初予算	伸び率対当初予算	伸び率対補正後
治山治水対策事業費	9,283	12,374	6,869	△26.0	△44.5
治水	7,646		5,908	△22.7	
治山	992		688	△30.6	
海岸	646		272	△57.8	
道路整備事業費	12,221	19,405	9,822	△19.6	△49.4
港湾空港鉄道等整備事業費	4,744	7,790	3,807	△19.7	△51.1
港湾整備	2,195		1,655	△24.6	
空港整備	1,429		1,131	△20.8	
都市・幹線鉄道	362		265	△26.7	
新幹線	706		706	0.0	
航路標識	52		50	△5.0	
住宅都市環境整備事業費	24,165	32,465	5,040	△79.1	△84.5
住宅対策	6,266		2,017	△67.8	
都市環境整備	17,899		3,023	△83.1	
水道廃棄物処理等	8,798	9,373	2,393	△72.8	△74.5
下水道	5,874		496	△91.6	
水道	958		737	△23.1	
廃棄物	806		645	△20.0	
国営公園等	996		362	△63.7	
社会資本整備総合交付金	—	—	22,000	皆増	皆増
農業農村整備事業費	5,772	5,922	2,129	△63.1	△64.0
森林水産基盤整備事業費	2,816	3,939	2,004	△28.8	△49.1
森林整備	1,617		1,182	△26.9	
水産基盤	1,199		822	△31.4	
農山漁村地域整備交付金	—	—	1,500	皆増	皆増
推進費等	2,175	2,175	1,439	△33.8	△33.8
災害復旧等事業費	727	727	727	0.0	0.0
計	70,701	94,169	57,731	△18.3	△38.7

(注) 2009年度一次補正後との比較などを行うために、筆者が費目の内容等の一部を組み替えている。

(資料) 財務省(2009)「平成22年度公共事業予算のポイント」、国土交通省(2009)「平成22年度予算決定概要」など。

おける具体的対応が注目されていた。

2009年度中に完成するものや、すでに中止が決まっている7事業を除く136のダム事業のうち、本体工事に着工している47事業は、継続して進めるための予算が計上された。そのためこの47事業分の2010年度予算は、前年度当初予算と比べ1%弱の減少にとどまっている。

一方、残る89事業については、用地買収や生活再建工事などの現段階を継続するために必要な予算のみが計上された。その結果、89事業分の2010年度予算は、前年度当初予算と比べ38%の削減となっている。この89事業については、「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」が2010年夏頃に中間とりまとめとして示す予定の新たな基準に沿って、

個別に検証を行うことになる。仮に89事業すべてが凍結された場合、2.5兆円程度の事業費削減になると考えられている。

真に脱ダムが実現するかは、今後の検証の結果如何によって左右されるため、目が離せない。検証の基準がどのようなものになるか、現時点では不透明である。また、道府県が主体となり国が補助金を出す補助事業が89事業全体の過半を占める58事業ある。補助事業の場合、道府県が検証に応じる義務はない。ただし、検証に協力しない場合には、国からの補助金がカットされる可能性もある。その場合、各道府県の単独事業として継続することは可能である。とはいえ、国費の投入なしでダムを完成させることは極めて困難なうえ、道府県にとってたとえ単独事業であっても整備が必要な事業であれば、十分検証に耐えられるはずだろう。

## 公共事業関連国庫支出金の交付金化

2010年度公共事業関係費予算の重要ポイントのひとつとして、地域主権の考え方にのっとった「社会資本整備総合交付金」と「農村漁村地域整備交付金」の創設があげられる。これまで多くが個別事業ごとに用途が限定されていたものを、地方公共団体にとってより自由度の高い交付金化する施策である。

国土交通省所管の社会資本整備事業などを交付金化したものが「社会資本整備総合交付金」で、従来の地域活力基盤創造交付金など既存分1.1兆円に、新規で1.1兆円を上乗せし2.2兆円が予算計上された。従来の下水道や市街地整備などの補助金は、この交付金に移行することになる。対象は都道府県と市町村のすべてで、活力創出基盤、水の安全・安心基盤確保、市街地整備、地域住宅支援の4分野のそれぞれについて、基幹事業に関連社会資本整備事業・効果促進事業を組み合わせることで自由に事業が実施できるようになる。公共事業関係費ではあるが、関係するソフト事業にも使用可能となる。

農林水産省所管の社会資本整備事業などを交付

金化したものが、「農山漁村地域整備交付金」である。2010年度予算では1500億円計上され、従来の農業農村、森林、水産の各分野での公共事業関連の補助金を大幅に圧縮して、農林水産分野横断的な自由度の高い交付金に変える。

こうした交付金化により、地方公共団体にとって従来よりもかなり使い勝手の良い財源になると予想される。ただし、それを活用する場合には、客観性と透明性の確保が地方公共団体に求められる。「社会資本整備総合交付金」で見ると、交付にあたって3～5年の計画を分野ごとに国土交通大臣に提出する。そして、計画に基づいて単年度の限度額が算定される。算定の際は、現行の事業で適用される国費充当率が基本となる（従来のもので対応する事業がない時は50%）。そして、交付金を受けた地方公共団体は計画を公表するだけでなく、計画の進捗状況や事後の評価も公表し、国民・住民のチェックを受けることになる。

## 費用便益分析に過度な期待は禁物

公共事業については、費用便益分析（B/C）の厳格な反映による重点化・効率化も謳われている。しかし本来、費用便益分析は、類似した事業について相対的に優先順位を付けるのには有効なツールだが、個別事業の諾否の絶対的な判断材料とするには無理のあるものである。

公共事業の費用について、計画時と実際にかかったものと乖離が生じる可能性のあることは、これまでの事例から明らかである。便益面では、便益の及ぶ範囲や便益の金額に絶対的な基準はなく、意図的に多く見積もることも不可能ではない。そのため、仮に費用便益分析において便益が費用を上回りB/Cが1以上だったとしても、その事業が有効であるということは、厳密に言えるものではない。限られた予算の中で事業を取捨選択しなければならないとき、同じ計測方法の下で分析可能な類似事業の候補が複数あり、どの事業のB/Cが最も高いか検証する、といっ

た際に効果を発揮するものである。

事業評価の厳格化は望ましいことだが、その限界を踏まえたうえで活用することができなければ、事業実施のための「言い訳」に利用される恐れがある。

## 「人へ」の持続可能性に財源の壁

主要経費別に見て、一般歳出のなかで前年度当初予算よりも大きく増額された費目に、社会保障関係費、文教及び科学振興費、食料安定供給関係費があげられる。いずれも増額の主たる要因は明らかで、順に子ども手当の創設、高校の実質無償化、そして農家の戸別所得補償である。

このうち、「コンクリートから人へ」の「人」部分に相当する高校の実質無償化は、いろいろな議論が交錯した後、結局民主党的のマニフェスト通り、所得制限を設けず公立高校の授業料相当分(年11万8800円)を国が負担することになった。ただし、マニフェストに比べ、低所得世帯から私立高校へ通った場合の上乗せ分の圧縮や、所得税・住民税の特定扶養控除の上乗せ分を高校の実質無償化の恩恵を受ける16歳から18歳に限り廃止することなどがあり、財源面でかなり苦労した形跡が見られる。

このほか、子ども手当も含めたこうした政策は、政府が国民から税などを徴収して様々な手当などで配分することにより、本来必要とする人や世帯に行き渡らないといった制度の漏れを無くし、同時にセーフティネットの拡大により、現在と将来の不安を減らし社会全体の安心を増すことを意図したものである。しかし、日本では「徴収」の部分が明らかに不足しており、「配分」が持続可能なものとなっていない。一般会計歳入に占める税収の割合が4割に過ぎない状況は、仮に景気が回復しても全面的に解消できるようなものではない。財源の著しい不足は明らかであり、新たに導入された「配分」の諸制度がいつまで維持できるか不透明であり、将来の不安を減じることができない。そのため、極めて近い将来において、財源の問題の検討は不可避であろう。

## 科学技術やODAは減額予算

文教及び科学振興費全体で見れば前年度当初予算と比べ増額だが、そのうち大きく伸びたのは高校の実質無償化を含む文教関係費であり、科学技術振興費は3.3%減となっている。科学技術振興費は長らく聖域とされてきて、減額は実に27年ぶりのことである。

特別扱いされてきただけに、事業のなかには必要性が必ずしも高いとは言えないものも含まれていた。話題になった次世代スーパー・コンピュータやGXロケットはじめ、行政刷新会議の事業仕分けの対象となった事業も多く含まれている。また、国防研究費を除いて見た場合、日本の政府研究費のGNP比は主要国のなかで決して見劣りしない水準にある。ただし、天然資源に恵まれていない日本にとって、科学技術の進歩は非常に重要であることは間違いない。効率的な予算配分を基本としながら、意欲的な新規事業への支出は今後も不可欠であろう。

削減幅の大きな費目については、経済協力費もあげられる。ODA(政府開発援助)は全体で7.9%減となっている。国際連合や国際連合平和維持活動(PKO)などへの分担金・義務的拠出金を除けば、無償資金協力やJICA運営費交付金など多くの項目が前年度に比べ削減されている。財務省所管のODAの削減率が13.5%と、とくに大幅なのが特徴である。財務省所管ODAでは、事業仕分けにおいて予算計上見送りとされたアジア開発銀行投資環境整備基金をはじめとした、国際機関への任意拠出金の削減などが目立つ。

2010年度ODA予算の6187億円は、そのピークであった1997年度の1兆1687億円に比べ、半分近くの水準になっている。財政状況の厳しさが背景にあることは間違いないが、日本の国際的地位を鑑みれば2007年で世界第5位の水準は、やや低いと言わざるを得ないだろう。こうした点にも、財源の問題が影を落としている。■