

[各論Ⅲ] 規模削減と地域自主戦略 交付金創設が目立つ公共事業

浅羽 隆史

白鷗大学法学部教授

削減が続く公共事業関係費

民主党の「マニフェスト2009」の内容は、2010年度予算において、財源不足や景気低迷などの理由から、十分に実現できなかった事項が多かった。しかし、公共事業については、概ねマニフェストに沿った予算内容であった。とくに総額については、2013年度までに縮減するとしていた規模を初年度である2010年度当初予算において達成していた。

2011年度当初予算は、公共事業の縮減をさらに進めたものとなっている。2011年度当初予算における公共事業関係費は総額5兆円であり、前年度当初予算(5兆8000億円)比で13.8%、第一次補正後(6兆4000億円)との比較では21.8%と、それぞれ大幅な削減となっている。当初予算対比の削減率で見て過去最大だった2010年度には及ばないが、それに次ぐ大きさである。また、公共事業関係費が当初予算として過去最大だった1997年度(9兆7000億円)と比較すると、2011年度は約2分の1の規模になっており、国際的に見て公共事業が際立って大規模だった頃とは異なっている。

ただし、後述の地域自主戦略交付金に移行した分(5000億円)を加えると、総額は5兆5000億円となる。そのベースで見ると、2010年度当初予算比の削減率は5.1%にとどまる(第一次補正後対比では13.8%)。それでも、公共事業関係費の当初予算対

比で見た削減率では、現在の公共事業関係費の区分ができた1955年度以降で3番目(2番目は2002年度)の大きさである。

実際に公共事業として予算措置されるものには、公共事業関係費のほかに、国立大学法人の建物の建設をはじめ各種の施設費などがある。その総額は本稿執筆時点で明らかではないものの、建設国債発行額である程度の方向性は伺うことができる。建設国債の発行額は、2011年度当初予算が6兆1000億円であり、2010年度第一次補正後の7兆6000億円からはもちろん、当初予算の6兆4000億円からも相当程度減ることになる。なお、建設国債発行対象経費のなかには、出資金や貸付金が含まれている一方、公共事業関係費や各種施設費のなかで特定の財源に裏打ちされた経費(たとえば航空機燃料税財源に見合った空港整備事業費)が除かれている点に注意が必要である。

政府経済見通し(2010年12月22日)では、政府最終消費支出が緩やかに増加する一方、公的固定資本形成は引き続き前年度を下回るとしている。そして、実質経済長率に対する公需の寄与度は、マイナス0.2%程度となっている。もちろん、公需といった場合には、地方公共団体の占めるウェイトが高いため、国の予算だけでは確たることは言えない。しかし、2010年度第一次補正予算と比較した削減率(地域自主戦略交付金に移行した分を含む)や、建設国債発行額の削減具合を見ると、今後の景気への影響に注意

表 公共事業関係費等の内訳と伸び率

(単位：億円、%)

	公共事業関係費		地域自主戦略		対前年度伸び率	
	2010年度 (a)	2011年度 (b)	交付金移行分 (c)	(d=b+c)	公共事業関係費 (b/a-1)	交付金移行分を含む (d/a-1)
治 水	5908	5687	—	—	-3.7	—
道 路 整 備	1兆2464	1兆2359	—	—	-0.8	—
港 湾 整 備	1655	1666	—	—	0.7	—
空 港 整 備	1131	719	—	—	-36.4	—
新 幹 線	706	706	—	—	0.0	—
住 宅 対 策	2017	1823	—	—	-9.6	—
下 水 道	496	113	—	—	-77.3	—
社会資本整備総合交付金	2兆2000	1兆7539	3760	2兆1299	-20.3	-3.2
農 業 農 村 整 備	2129	2129	—	—	0.0	—
林 野 公 共	1870	1790	—	—	-4.3	—
水 産 基 盤	822	724	—	—	-12.0	—
農山漁村地域整備交付金	1500	318	1090	1408	-78.8	-6.1
廃 棄 物	645	576	—	—	-10.7	—
そ の 他	4386	3594	206	3800	-18.1	-13.4
計	5兆7731	4兆9743	5056	5兆4799	-13.8	-5.1

注：当初予算ベース

出所：財務省(2010)「平成23年度公共事業関係予算のポイント」、国土交通省(2010)「平成23年度予算決定概要」

を払う必要があるだろう。また、公共事業に依存する比率の高い地域への影響など、引き続き注視すべきであろう。

空港整備などでメリハリ

かつて公共事業関係費と言えば、事業別シェアが固定され、0.1ポイントの変化で話題になった時期もあった。とくにそれは当初予算段階において顕著であり、補正予算で必要性の高い事業に重点配分されるといった状況が1980年代や90年代で見られた。それが2000年代になって変動の幅が大きくなり、2010年度予算では政権交代の影響で事業別のシェアはさらに大きく変化した。この流れは、2011年度にも継続されている。

公共事業関係費の内訳を見ると、2010年度と比

べ削減されている項目が多い(表)。なかでも目立つのは社会資本整備総合交付金や農山漁村地域整備交付金だが、これらは地域自主戦略交付金への移行に伴うものであり、それを含めた削減率は平均程度である。

地域自主戦略交付金関連以外で大きな削減率となっているものとして、空港整備費があげられる。空港整備費の対前年度当初予算比は、36.4%の減少である。2010年度当初予算における羽田国際空港の再拡張事業費分(1033億円)がそのままなくなったことに加え、一般空港の整備事業費(前年度比14%削減)などが減額されている。

空港整備費削減の背景として、航空機燃料税の減税があげられる。航空機燃料税は国内の航空会社のみ課税対象となっているため、国際競争力強化の視点から2011年度から13年度までの間、従来の航

空機燃料1キロリットルあたり2万6000円のもの、同1万8000円となる。同時に、地方公共団体へ譲与される航空機燃料譲与税の譲与割合を、同じ期間に従来の13分の2から9分の2に変更する。これらの結果、国の一般会計の歳入となる部分は、2010年度の770億円から2011年度は460億円に減少すると見込まれている。航空機燃料税の一般会計分は、用途が空港整備に限定されている特定財源であり、その減収は他の一般財源を増やす余裕がないなか、空港整備予算の削減に直結する。

ただし、2010年度に羽田空港を拡張し再国際化が話題になった首都圏空港については、「元気な日本復活特別枠」を利用して強化を図ることになっている。羽田空港は24時間国際拠点空港化を進めるためC滑走路の延伸やエプロンの新設などの予算が付けられ、成田空港においては増枠を目指し必要な監視機器の整備等を実施する。

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、数少ない例外は港湾整備費である。港湾整備費は前年度比0.7%ながら増加している。京浜港および阪神港を国際コンテナ戦略港湾として選定し、アジア・世界からの成長を取り込むことを目指している。そのため、ハブ機能を強化するためのコンテナターミナル等のインフラ整備などに予算配分している。これは、元気な日本復活特別枠によるものである。港湾関係では、非公共事業についても重点的に予算配分されている。たとえば、港湾物流の総合的改革を推進する国際コンテナ戦略港湾フィーダー機能強化事業は、前年度比24%増となっている。これも、元気な日本復活特別枠を使ったものである。

新幹線については、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・開業を目指し予算措置されている。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設計施工法や経済設計の調査などのための費用が計上されている。

高速道路の無料化（非公共事業）は、2010年度に引き続き路線を限定した社会実験が実施される。ただし、内容の見直しなどが含まれ、2011年度の予算規模は前年度の2割増の1200億円（うち元気な日本復活特別枠分が450億円）となった。区間を見直すとともに、物流効率化のため、夜間の大型車を対象とした長距離の無料化実験など、車種や時間帯等の工夫の検討を行う予定である。

地域自主戦略交付金の創設

2010年度公共事業関係費予算の目玉のひとつが、「社会資本整備総合交付金」と「農村漁村地域整備交付金」の創設であった。そ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った。2011年度予算では、これを2つの面からさらに推し進める。第一に対象事業の幅を拡大し各府省の枠にとらわれずに使えるようにすること、第二に社会資本整備総合交付金そのものの自由度をさらに高めることである。

第一については、各府省所管の都道府県向け投資関係補助金等の一部をまとめて内閣府予算として計上し、地域自主戦略交付金（仮称）を創設する。2011年度当初予算の規模は5120億円で、うち沖縄振興自主戦略交付金（仮称）が321億円となっている。なお、2011年度は都道府県向けだけだが、2012年度には市町村分についても対象となり、規模も都道府県分と合わせて1兆円程度になることを予定している。

地域自主戦略交付金のポイントは、各府省の枠にとらわれずに地方公共団体が選択し使用できるようにすることのほか、箇所付け等の国の事前関与を廃止し事後チェックを重視すること、そして恣意性のない配分の導入である。

そのため、まず内閣府によって各地方公共団体への配分額が客観的指標に基づいて決定される（条件不利地域等に配慮した仕組みを設定）。地方公共団

体は、地域自主戦略交付金の対象となる事業のなかから、配分額の範囲内で自由に事業を選択する（事業規模等の必要な条件を設定）。そして、選択された事業の規模分だけ予算を各府省に移し替えて地方公共団体に交付するという流れになる。ここで対象となる事業及び所管府省は、以下の通りである。

- 信号機等：警察庁
- 耐震性貯水槽等：総務省
- 産業教育施設等：文部科学省
- 水道水源開発等：厚生労働省
- 農業農村・森林・水産等：農林水産省
- 工業用水道等：経済産業省
- 道路、河川、公園、住宅等：国土交通省
- 長距離自然歩道：環境省
- 動物収容・譲渡対策施設：環境省

このように、対象はかなり多岐にわたり所管府省も幅広い。

ただし、地方公共団体への配分について、当面は客観的指標だけでなく継続事業が実施できる配分にするとともに、交付率や補助率のかさ上げなどの地方財政措置を継続することになっている。そのため、2011年度は実質的に継続事業に利用することで終わるのではないかという懸念がある。

2010年度創設の社会資本整備総合交付金は、地域自主戦略交付金への移行分などが削減され、2011年度は1.8兆円となっている。2010年度は、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分野それぞれのなかで、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て選択が可能であった。2011年度はこの4分野が統合されることで、地方公共団体の選択の自由度がさらに高まることになる。また、社会資本整備総合交付金の自由度の拡大は、都道府県と市町村のすべてが2011年度から対象となっている。

柄として、社会資本整備事業特別会計の存廃があげられる。「事業仕分け」第三弾（2010年10月）において、社会資本整備事業特別会計は廃止の方向性が示されている。

財政の基本原則のひとつに、明確性や健全性を意図した予算単一の原則がある。特別会計は、この予算単一の原則の例外である。例えば公的年金のように一般会計で一括経理すると、却って明確性を阻害する場合等に設置が許されている。一方、特別会計のなかには区分経理の必要性に疑問符の付くものがある。そのひとつが、社会資本整備事業特別会計である。社会資本整備事業特別会計の大きな問題は、歳入の多くが一般会計からの繰り入れに依存している点にある。

社会資本整備事業特別会計は、事業を実施するための治水、道路整備、港湾、空港整備の各勘定に、業務勘定を加えた5勘定で構成されている。社会資本整備事業特別会計全体で見ると、2011年度当初予算において59%が一般会計からの繰り入れで占められている。事業を実施するための4勘定のうち、空港整備勘定は空港使用料が60%を占めており、一般会計からの繰り入れは22%にとどまる。しかし、治水、道路整備、港湾の3勘定は歳入の過半が一般財源からで、一種のトンネル会計となっている。

そもそも社会資本整備事業特別会計は、特別会計改革の一環として2008年度に公共事業関連の5特会の統合によってスタートした。しかし、統合とは言っても、当時の都市開発資金金融通特別会計以外はすべて個別の勘定として残され、事実上の数合わせで実質的な意義は乏しかった。一般会計から多くの財源に依存する社会資本整備事業特別会計は、予算単一の原則に基づき一般会計で一体処理すべきである。2011年度に事業仕分けの結論通り廃止の道筋がつけられるか、注視すべきであろう。■

（あさば たかし）

社会資本整備事業特別会計は廃止を

公共事業に関連して、2011年度に注目すべき事