

## [各論Ⅲ] 大型直轄事業が目立つ 公共事業

浅羽 隆史

白鷗大学法学部教授

### 実質増額に転じた公共事業関係費

2011年度までの民主党政権による予算編成では、民主党の「マニフェスト2009」の内容について、財源の見通しの甘さなどから、十分に実現できない項目が多かった。しかし、公共事業は、概ねマニフェストに沿った内容であった。とくに総額について、2013年度までに縮減するとしていた規模を初年度の2010年度当初予算で達成、2011年度当初予算において縮減をさらに進めたものとなっていた。しかし、2012年度当初予算は、これまでの流れから変化が見られる(図)。

公共事業関係費だけを見れば、2012年度当初予算は4.6兆円であり、前年度当初予算(5.0兆円)比で8.1%の大幅減となっている。しかし、後述の地域自主戦略交付金及び沖縄振興公共投資交付金(計0.8兆円)を加えると、総額は5.3兆円となる。2011年度当初予算を同じベースに直すと5.5兆円であり、2012年度の削減率は2.9%にとどまる。

2012年度当初予算は、これに東日本大震災復興特別会計に計上された公共事業関係費(復興枠)や東日本大震災復興交付金加わる。復興枠のなかで全国防災事業分(0.3兆円)は、従来であれば公共事業関係費の枠組みで実施されたものであり、過去と比較する場合には含めて考えるべきである。これに加えると、2011年度当初予算比で2.2%の増加と

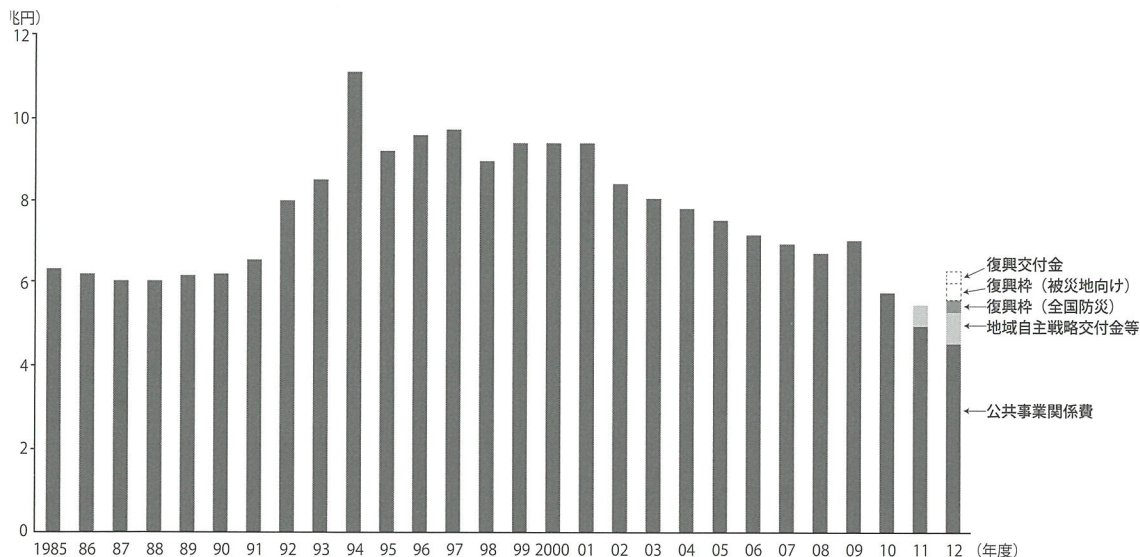
なる。さらに、復興枠の被災地向け分(0.4兆円)を上乗せすると合計6.1兆円、東日本大震災復興交付金(0.3兆円)を加えれば6.3兆円となり、2011年度当初予算比は、それぞれ10.4%増と15.6%増になる。

国の実施する公共事業の多くは公共事業関係費として計上されるものの、そのほかに社会福祉施設の建物の建設をはじめ各種の施設費などがある。厳密な金額は本稿執筆時点で明らかではないが、建設国債発行額である程度は何うことができる。建設国債の発行額は、2012年度当初予算が5.9兆円であり、2011年度当初予算の6.1兆円から3.0%の減少となり、地域自主戦略交付金及び沖縄振興公共投資交付金を加えたベースのものとはほぼ同じ削減幅となっている。このことから、施設費等の規模は2011年度当初予算のものと同様で大きな違いが無いものと推察される。

景気への影響を考察するために国全体での公共事業を見る必要がある場合、地方公共団体が独自に実施する分も考慮する必要がある。「平成24年度地方財政収支見通しの概要」によると、地方公共団体による投資的経費(単独分)は前年度当初見通し対比で3.6%の減少を見込んでいる。これに復興分加わることになるため、地方公共団体分も前年度当初のものと比較すれば増加すると考えられる。

このほか、国有地等を利用した社会福祉施設の整備の促進や洋上風力発電所支援など、財政投融资による社会資本への投資もある。また、災害公営住宅

図 公共事業関係費等の推移



(注) 当初予算ベース。地域自主戦略交付金等には、地域自主戦略交付金の他、2011年度は沖縄振興自主戦略交付金、2012年度は沖縄復興公共投資交付金(仮称)が含まれる。

(資料) 参議院予算委員会調査室編(2011)『財政関係資料集』、財務省(2011)「平成24年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」、国土交通省(2011)「平成24年度予算決定概要」より作成。

の整備をはじめ、財政投融资を活用した震災復興への対応もある。2012年度財政投融资計画では、国土保全・災害復旧の大幅増はもちろん、道路や住宅での伸びが目立つ。

## 大型直轄事業が復活

公共事業の総額は実質増額に転じたとは言え、まだマニフェストにおける2009年度(7.9兆円)比での削減達成目標額(1.3兆円削減し上限6.6兆円)を維持している。しかし、マニフェストに明記された「川辺川ダム、ハツ場ダムは中止。時代に合わない国の大型直轄事業は全面的に見直す。」は、2012年度当初予算において反故にされ、復活した大型直轄事業分が計上されている。

中止と記されたハツ場ダムは、建設再開が決まり、ダム周辺の付け替え道路や住民の移転用地の整備などの生活再建対策事業49億円、本体工事準備7億円の計56億円が計上された。政権交代後凍結し

ていた東京外郭環状道路についても、関越道と東名高速をつなぐ練馬―世田谷間16kmの建設が決まった。総事業費1兆円強にのぼる大型直轄事業である。2012年度当初予算では、大都市圏の環状道路整備費として1237億円が計上されている。

整備新幹線の未着工区間について、2012年度当初予算では、2011年度同様に設計施行法等調査やフリーゲージレインの技術開発調査の費用等が計上されているだけである。しかし、北海道新幹線の新函館―札幌間、北陸新幹線の金沢―敦賀間、九州新幹線の諫早―長崎間は、一定の条件付きではあるものの、2012年度中にも着工の運びとなりそうである。10～24年程度の工期を見込み、総工費は3兆円強と予想されている。公共事業関係費に加え、JR各社が支払う新幹線設備使用料を建設のための財源にする点が注目される。この使用料は、従来、鉄道建設・運輸施設整備支援機構の借入金の返済に充当していたものである(借入金は完済予定)。

こうした財源調達方法は、公共事業関係費を抑

制できる一方、整備新幹線の建設が目的化しかねない。使用料は建設の有無にかかわらず入ってくるうえ、建設をすればするほど多くの金額が入ることになる。そもそも未着工の3区間の費用に対する便益の比率(B/C)は政府発表のもので1.0～1.1にすぎず、積極的に整備を進めるべき水準ではない。このほか整備新幹線については、既に着工している区間の事業費として、2011年度当初予算と同額が確保されている。

現存する道路や橋など社会資本の老朽化が進み、今後は維持補修のための費用がかさむ。一方、2012年度に再開・着工される大規模事業は、長期間にわたり多額の費用負担が求められる。そのうえ、これまでの大規模事業では、当初に見積もられていた総工費が結果として膨張したことも多い。今後の公共事業の財源確保が困難になる恐れを指摘できる。

象徴的な大規模事業は再開したものの、かつての公共事業関係費のような固定化された事業別シェアまで復活しているわけではない。公共事業関係費の内訳を見ると、2011年度と比べ大きく削減されている項目も多い。たとえば下水道事業は、2011年度当初予算比で48%の減少となっている。ただし、これは地域自主戦略交付金等への移行に伴う部分が含まれており、実質的な削減幅は圧縮されるものと考えられる。

合同庁舎や公務員宿舎の新規建替案件は、予算計上されなかった。継続案件などに限定されるため、一般会計の官庁営繕費は2011年度当初予算比で5.3%減、公務員宿舎施設費は同26.2%減となっている。

また、高速道路の無料化(非公共事業)は、予算計上されなかった。高速道路については、2011年度第3次補正予算で措置していた被災地支援・観光振興及び避難者支援のための東北方面の無料化(2011年12月開始)も2012年度当初予算には計上されず、少なくとも予算措置を伴うものは2011年度末で終了することになった。もともと高速道路の無料化は、環境負荷軽減の観点からは望ましい政策では

なかったものの、マニフェストに実施が明記されていた施策がここでも失われたことは間違いない。

新規事業として目立つものに、民間住宅活用型住宅セーフティネット整備推進事業がある。これは、増加傾向にある民間賃貸住宅の空き家をリフォームし、子育て世帯等向けに賃貸する事業を支援する制度の創設に伴うもので、600億円が予算計上された。

## 地域自主戦略交付金の対象拡大は政令市まで

国から地方公共団体への公共事業関連の補助金等は、個別事業ごとに厳密に用途が限定されていたものを、民主党政権発足以降、地方公共団体にとって用途の自由度を高める政策が進められてきた。

2010年度には、「社会資本整備総合交付金」と「農村漁村地域整備交付金」が創設された。これは、国土交通省所管と農林水産省所管の地方公共団体向け投資関係補助金等の一部をそれぞれ、地方公共団体にとって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、社会資本整備総合交付金の自由度をさらに高めるとともに、社会資本整備総合交付金を含む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(「一括交付金」化)し、地方公共団体による用途の自由度をより一層高めた地域自主戦略交付金を創設した。

地域自主戦略交付金の2011年度当初予算の規模は5120億円(沖縄振興自主戦略交付金を含む)で都道府県向けだけだったが、2012年度には市町村分も対象となり、規模も都道府県分と合わせて1兆円程度になる予定であった。しかし、2012年度に拡大された対象地方公共団体は政令市のみとなった。当初予算の規模も6754億円であり、新設される沖縄振興公共投資交付金(仮称)を合わせても7525億円にとどまる。

こうしたなか、沖縄振興分に限ってはより大幅な拡充となっている。2011年度の沖縄振興自主戦略交付金は321億円だったが、新設される沖縄振興公共

投資交付金は771億円と2倍強である。公共事業を用途とする沖縄振興公共投資交付金は、ソフト事業などに充当する沖縄振興特別調整交付金（仮称、803億円）とともに新設される沖縄振興一括交付金（仮称）を構成している。いずれも考え方は地域自主戦略交付金同様、沖縄県が自主的な選択に基づいて補助事業を実施することを可能とするものである。従来の沖縄振興特別措置法の期限到来に伴うものと説明されているが、米軍普天間飛行場移設問題との関連を否定するのは難しい。

地域自主戦略交付金の対象事業については、2012年度当初予算からの拡大が予定されている。都道府県分について、2011年度には9事業だったものが、農山漁村活性化対策整備交付金（農水省）の一部をはじめ7事業が新たに対象に加わり、計16事業から選択できるようになる。また、従来の9事業についても、そのうち5事業の内容が拡大された。政令市分については、2011年度の都道府県分の9事業に加え、循環型社会形成推進交付金（環境省）と地域介護・福祉空間整備等施設整備交付金（厚労省）の一部が対象となっている。これらは都道府県分には含まれない投資関係補助金等で、政令市のみが対象となる。これらを総合すると、地域自主戦略交付金の対象となる投資関係補助金等は、2011年度の8府省9事業から、8府省18事業に拡大された。

こうして見ると、他の項目ではマニフェストから外れていっているのに対して、公共事業関連の補助金等の一括交付金化については、半歩前進という評価ができる。今後は、市町村全体に対象を拡大できるかがポイントになる。

## 温存される社会資本整備事業特別会計

「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た。しかし、社会資本整備事業特別会計は2012年度当初予算において、復興分が加わったことなどにより、2011年度当初予算を上回る規模となっている。

しかも、2011年度までとまったく変わらず、歳入の過半が一般会計からの繰り入れに依存している。地方公共団体工事費負担金等収入や空港使用料等収入といった、当該事業以外に用いることのできない財源は相変わらず少ない。とくに、社会資本整備事業特別会計を構成する治水、道路整備、港湾、空港整備、業務の5勘定のうち、治水、道路整備、港湾の3勘定における一般会計からの財源の割合はきわめて高く、一種のトンネル勘定となったままである。

特別会計は、あくまで明確性や健全性を意図した予算単一の原則の例外として存在する。社会資本整備事業特別会計のような区分経理の必要性に疑問符の付くものは、原則に従い廃止すべきであり、「事業仕分け」の結論には説得力があった。しかも、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もので、事実上の数合わせで設置されたものにすぎない。2012年度には、改めて事業仕分けの結論通り、廃止の道筋をつけるべきである。

（あさば たかし）