

## [各論Ⅲ] 抑制基調の公共事業予算

浅羽 隆史

白鷗大学法学部教授

### 当初予算だけ見れば微増

国民生活全体や景気への影響などを考える際、総額として公共事業を捉える必要がある。しかし、国における公共事業の総額については、いくつかの見方がある点に注意が必要である。

まず、一般会計の公共事業関係費があげられる。公共事業関係費には、道路整備費や港湾事業費など、土木関係の経費が計上されている。国の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その他施設費がある。

公共事業関係費にその他施設費を加えたものに近い区分として、公共事業費がある。これは、一般会計の予算総則で示される建設国債対象経費となる公共事業のことである。ただし公共事業関係費のなかには、航空機燃料税見合の空港整備事業費や食料安定供給特別会計受入金等見合の土地改良事業費など特定の財源と結び付けて考えられている経費や、家賃補助などの住宅対策諸費(住宅建設事業調査費及び独立行政法人住宅金融支援機構出資金を除く)のような恒久施設向けではない経費など、建設国債発行対象外のものを含む。

この他、一般会計以外の特別会計において実施される公共事業がある。なかでも重要なのは、東日本大震災復興特別会計における復興関係公共事業である。また、自動車安全特別会計空港整備勘

定でも、一般会計繰入分以外を財源とした空港整備事業が行われている。

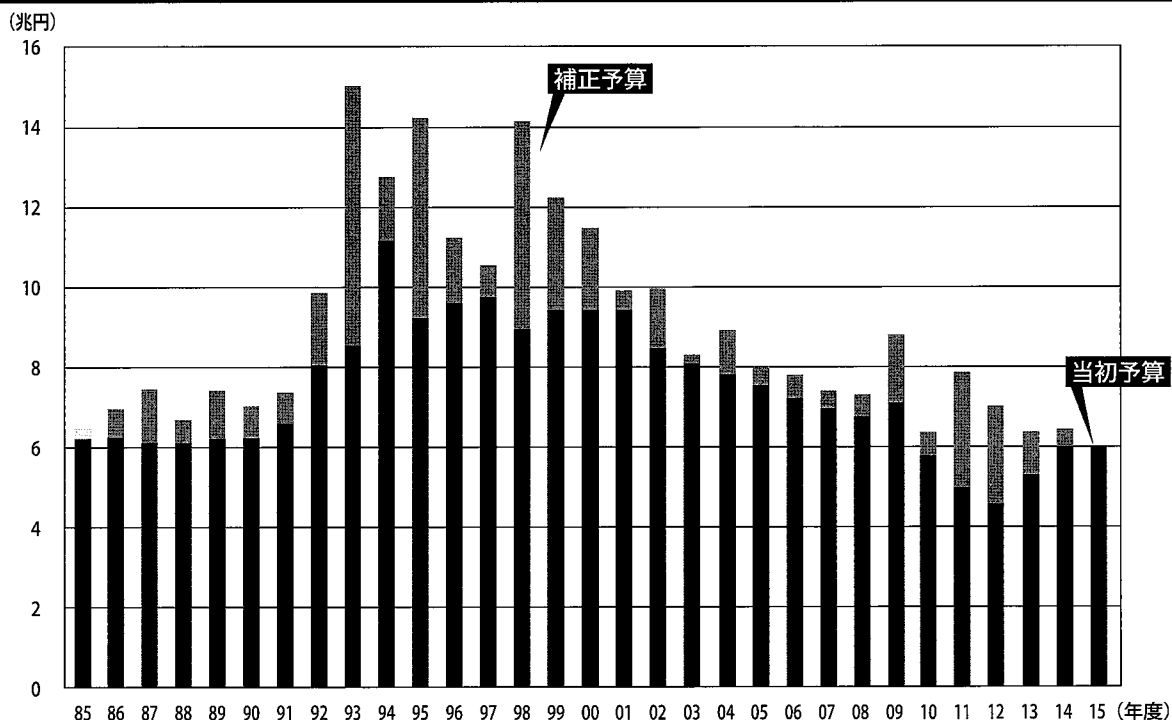
2015年度当初予算案では、一般会計における公共事業関係費は59,711億円で、2014年度当初予算の59,685億円と比べ26億円(伸び率は0.0%)の微増だった(図1)。2015年度当初予算案における建設国債の対象経費となる公共事業費は、前年度の57,537億円を1.4%上回る58,351億円である。公共事業関係費全体の伸びよりやや高いのは、その他施設費の伸びが大きいからである。その他施設費は、前年度当初予算の4,906億円より14.0%多い5,591億円である。これに公共事業関係費のなかの公共事業費52,759億円(2014年度当初予算は52,631億円)を合計したものが、公共事業費全体の金額となる。

特別会計における公共事業では、2015年度当初予算案の東日本大震災復興特別会計の公共事業等が32,269億円となっている。前年度の29,543億円と比較し、9.2%に相当する2,726億円増加している。しかし、後述のように15ヵ月予算で見ると横ばいであった。自動車安全特別会計空港整備勘定における空港整備事業費は、2015年度当初予算案が1,169億円と、前年度と比較して12億円増加している。増加率は1.0%である。

### 15ヵ月予算では2年連続の実質減

第二次安倍政権では、政権発足時期が年度の

図1 公共事業関係費の推移



(注) 2009年度および2011～14年度は、特別会計廃止などの特殊要因による増減分を含む。

出典：参議院予算委員会調査室編（2014）『財政関係資料集』、財務省（2015）「平成27年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」、より作成。

終盤だったこともあり、2012年度補正予算（2013年2月26日成立）と2013年度当初予算をあわせた典型的な15ヵ月予算を組んだ。いわゆるアベノミクス3本の矢のひとつが公共事業拡大であり、「国土強靱化」などのスローガンのもと、2012年度補正予算と2013年度当初予算では、大幅な増額が実施された。

翌年の2013年度補正予算と2014年度当初予算においても、15ヵ月予算の考え方の下で編成された。しかし、2013年度補正予算の公共事業関係費は前年度補正予算より大きく削減され、2014年度当初予算も社会資本整備事業特別会計廃止による一般会計への移管分を除けばほぼ横ばいだったことから、15ヵ月予算で見ると実質減であった。

2015年2月3日に成立した2014年度補正予算は、やはりその執行の多くが2015年度に持ち越されると考えられる。そのため、公共事業に関する2015年度予算案についても、3年連続して2014年度補正予算との15ヵ月予算として捉えるべきである。

2014年度補正予算において積み増された公

共事業関係費は4,373億円であり、2013年度の補正予算で追加された10,392億円を大きく下回った。建設国債の対象となる公共事業費で見ると、2014年度補正予算は6,311億円増加されて63,848億円となった。しかし、2013年度補正予算における増加額13,564億円と比較すると、やはり大きく下回っている。自動車安全特別会計空港整備勘定でも、2014年度補正予算における空港整備事業費の追加は17億円にとどまり、2013年度補正予算における社会資本整備事業特別会計空港整備事業勘定（当時）の追加額93億円を下回っている。

2015年度当初予算案において、公共事業関連の前年度当初予算対比で大きく伸びた数少ない例が、東日本大震災復興特別会計におけるものだった。しかし、2015年度当初予算案の歳出額（3.9兆円）に2014年度補正予算における歳出額（0.3兆円）を加えた公共事業関連の歳出額（4.2兆円）は、2013年度補正予算の歳出規模（0.6兆円）に2014年度当初予算の歳出規模（3.6兆円）を加えたもの（4.2兆円）と変わっていない。

上述のように公共事業の規模の見方は色々ある

表1 公共事業関係費の内訳

(単位：億円、%)

	2014年度 当初予算	2015年度 当初予算案	対前年度	
			増減額	伸び率
治水	7,548	7,555	6.2	0.1
海岸	258	277	19.9	7.7
道路整備	16,579	16,602	22.3	0.1
港湾整備	2,312	2,314	1.9	0.1
空港整備	897	877	-20.0	-2.2
都市・幹線鉄道整備	241	225	-16.0	-6.6
新幹線	720	755	35.0	4.9
住宅対策	1,564	1,541	-23.5	-1.5
水道	255	255	0.0	0.0
廃棄物処理	523	525	2.2	0.4
国営公園等	278	282	4.2	1.5
農業農村整備	2,689	2,753	63.4	2.4
林野公共	1,813	1,819	5.6	0.3
うち治山	616	616	0.0	0.0
うち森林整備	1,197	1,203	5.6	0.5
水産基盤	721	721	0.0	0.0
社会資本総合整備	19,964	19,966	1.4	0.0
うち社会資本整備総合交付金	9,124	9,018	-105.6	-1.2
うち防災・安全交付金	10,841	10,947	106.9	1.0
農山漁村地域整備交付金	1,122	1,067	-55.6	-5.0
地域再生推進費	451	431	-20.5	-4.5
その他	1,749	1,748	-0.6	-0.0
公共事業関係費計	59,685	59,711	25.9	0.0

出典：財務省(2015)「平成27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(2015)「平成27年度予算決定概要」、より作成。

が、15ヵ月予算では総じて2年連続の実質減になっていると言えるだろう。

## 老朽化対策や整備新幹線前倒しに重点

2015年度当初予算案における公共事業関係費の重点項目のひとつに、老朽化対策があげられる。老朽化対策は、2014年度当初予算でも重要項目だったものである。1960年代などに全国で建設された大量の社会資本が老朽化しており、計画的かつ効率的な補修・更新等を推進していく必要に迫られている。

道路の老朽化対策などの戦略的維持管理の経費は、2013年度当初予算において2,515億円

だったものが、2014年度当初予算で2,684億円と6.7%の高い伸びを示していた(社会資本整備事業特別会計廃止等の影響を除いたベース)。それが2015年度当初予算案ではさらに増加幅が拡大し、10.5%増の2,965億円となっている。河川管理施設等についても、戦略的維持管理・更新の充実や強化には、2013年度当初予算の1,436億円が2014年度当初予算で1,471億円と2.5%の伸びとなっていた(同)。道路同様、2015年度当初予算案の伸び率はさらに大きくなり、3.1%増の1,792億円となった。これらは、国の直轄管理施設に関して、今後増加が懸念される維持管理や更新の経費を抑制・平準化するため、インフラ長寿命化計画(行動計画)に沿って、点検、修繕、更新を行っ

ていくための予算である。なお、地方自治体主体の老朽化対策事業については、後述の防災・安全交付金などを用いることになっている。

費目で見ると、海岸と新幹線の伸びが目立つ(表1)。なかでも、海岸は前年度当初予算と比較して、7.7%(20億円)と高い伸びとなっている。これは、津波や高潮等の被害から海岸を防護するための堤防の整備などの経費である。

大規模公共事業では、整備新幹線の建設も推進されている。整備新幹線は、(独)鉄道・運輸機構が施設整備し、JR各社が運航を行ういわゆる上下分離方式をとっている。現在建設中の整備新幹線は3路線5区間あり、そのうち長野・金沢間(北陸新幹線)は2015年3月、新青森・新函館北斗間(北海道新幹線)は2015年度末に、それぞれ完成予定となっている。2012年6月に着工した残り3区間について、新函館北斗・札幌間(北海道新幹線)の開業時期を5年、金沢・敦賀間(北陸新幹線)を3年、武雄温泉・長崎間(九州新幹線)を可能な限り、それぞれ建設前倒しすることになった。2015年度当初予算案では、整備新幹線について4.9%増の755億円を計上している(事業費は1,600億円で、2.6%増)。

なお、2014年度当初予算で16.2%(社会資本整備事業特別会計廃止等の影響を除いたベース)とひとときわ高い伸びを示していた空港整備事業は、福岡空港滑走路増設事業の新規着手もあるが、2.2%減少している。

## 交付金総額が減

地方自治体が主体となって実施する社会資本整備には、その便益が当該地方自治体の住民にとどまらず、周辺の地方自治体の住民など幅広く及ぶものが多い。こうしたスピル・オーバー効果の多い事業に対して、当該地方自治体だけの財源負担に任せてしまうと、社会全体で見て必要なインフラの整備(維持更新を含む)が過少になる恐れが強い。そのため、公共事業を実施する地方自治体向けの補助金には、一定の合理性がある。

地方自治体向け補助金うち、義務教育や生活保護など、標準的な行政サービスを国全体にあまねく必要とする事業に対しては、用途を限定した特定率型の補助金が望ましい。一方、必ずしも全国で普遍的に実施する必要のない事業には、各自治体で異なるニーズを、それぞれ一定程度充たすことができるように、用途の限定を弱めた一般補助金が望ましい。そのため、地方自治体が実施する公共事業対象の補助金の交付金化は、地方自治体にとって使い勝手が良いだけでなく、国全体としても効率的な配分につながりやすい。

かつて国から地方自治体へ交付される公共事業関連の補助金等は、個別事業ごとに用途が細かく限定されていた。それを、2010年度の社会資本整備総合交付金と農山漁村地域整備交付金の創設を皮切りに、地方自治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。社会資本整備総合交付金と農山漁村地域整備交付金は、国土交通省所管と農林水産省所管の地方自治体向け投資関係補助金等の一部をそれぞれ、自由度の高い交付金化する施策であった。2011年度には、省庁別の縦割り構造を廃した、地域自主戦略交付金が導入された。

このように、公共事業関連の地方自治体向け補助金等の用途の自由度は、徐々に拡大されてきたが、2012年度補正予算で地域自主戦略交付金が廃止された。一方、防災・安全交付金が新たに設けられた。防災・安全交付金は、地方自治体が実施する防災及び暮らしの安心に資する事業に対し、一括化して地方自治体に交付するものである。

2015年度当初予算案では、農山漁村地域整備交付金の対前年度当初予算比の伸びが5.0%減、社会資本整備総合交付金は1.2%減に対して、防災・安全交付金は1.0%増となっている。一般会計における公共事業関係費が微増のなか、交付金の増減額を合計すると、54億円減となっている。省庁縦割りという課題に加え、交付金化の流れそのものが変わった予算案と言えるだろう。

(あさば たかし)