

[各論Ⅲ] 総じて横ばいの公共事業予算

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

当初予算では実質3年連続の微増

民主党政権では公共事業の抑制が図られたものの、第二次安倍政権において「国土強靱化」などのスローガンのもと、2012年度補正予算や2013年度当初予算で拡大へと舵を切り、その後2014年度や2015年度は、概ね横ばいで推移していた(図)。2016年度当初予算案についても、同様の傾向が維持されている。

公共事業の総額について、まず一般会計の公共事業関係費を見てみよう。公共事業関係費には、道路や治水など土木関係の経費が計上されている。2016年度当初予算案の公共事業関係費は5兆9,737億円で、2015年度当初予算の5兆9,711億円と比べ26億円(伸び率は0.0%)の微増だった。対前年度増加額及び伸び率は、2015年度当初予算と同じである。2014年度も、社会資本整備事業特別会計廃止に伴う増加分を除けば665億円増に過ぎず、当初予算で実質的には3年連続の微増である。

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ものの、国における公共事業の総額については、複数の見方がある。国の公共事業の多くは一般会計の公共事業関係費として計上されるが、そのほかに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。

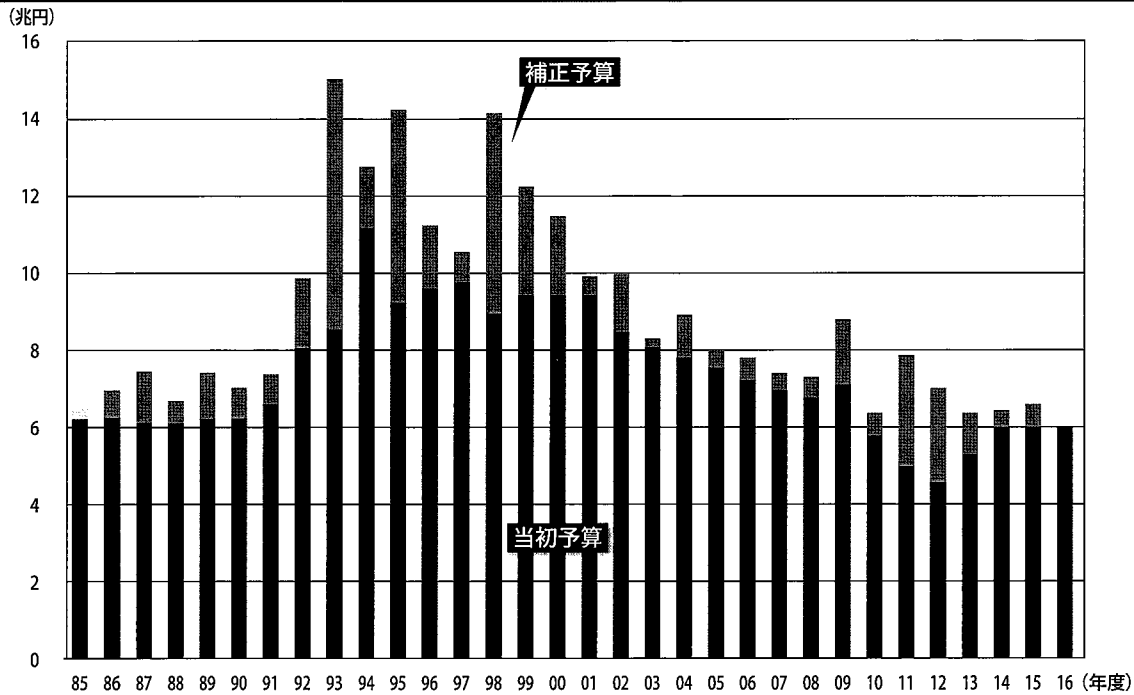
その他施設費について、厳密な金額は本稿執筆時点で不明だが、公共事業等の財源となる建設国債発行額である程度伺うことができる。2016年度当初予算案における建設国債発行額は6兆500億円で、2015年度当初予算と比べ470億円増で、0.8%の伸びに過ぎない。建設国債の対象経費には貸付金や出資金が含まれるため、あくまで参考のものだが、建設国債の対象経費の多くが公共事業費であることを考慮すれば、概ね微増ということ間違いなさそう。

景気中立的な規模

この他、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。さらに、財政投融资特別会計特定国有財産整備勘定では、国有財産売却収入などを原資に、庁舎や宿舍の建設が行われている。

2016年度当初予算案の東日本大震災復興特

図 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。

(資料) 財務省 (2015)「平成28年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」、より作成。

別会計の公共事業が、全国防災事業に係る精算還付金1.6億円(前年度2.5億円)を除いて9,028億円となっている。前年度の9,902億円と比較し、8.8%に相当する874億円減少している。復旧・復興・全国防災の3分野のうち、全国防災が皆減(420億円)となり復旧が減少(517億円)する一方で、復興は増加(63億円)している。

自動車安全特別会計空港整備勘定の空港整備事業費は、2016年度当初予算案が1,452億円と、前年度と比較して24.2%(283億円)の大幅増である。首都圏空港の機能強化等によるものである。財政投融资特別会計特定国有財産整備勘定の特定国有財産整備費は、2015年度と比較し113億円(23.7%)増の590億円となっている。内訳を見ると、宿舍建設は19.3%減だが、庁舎建設が45.6%と大幅増である。この他、様々な特別会計で施設整備費が計上されている。

また、公共事業の総額を考えるうえで、地方自治体の存在も無視することができない。2014年度におけるSNA(国民経済計算体系)ベースで見た一般政府の総固定資本形成17兆円のうち、地方政府は13兆円と中央政府の4兆円を大きく上回っている。2016年度の地方財政計画(通常収支分と東日

本大震災分の合計)では、投資的経費のうち単独分が前年度比1,542億円増で、3.0%の伸びとなっている。また、地方債計画で普通会計分の建設地方債は、968億円増の2.0%の伸びであり、投資的経費のうち単独分同様、やや増加であることが確認できる。

いわゆるアベノミクス3本の矢のひとつが、公共事業拡大であった。しかし、2016年度当初予算案を全体として見れば、景気に中立的な規模の公共事業予算である。

15ヶ月予算からほぼ脱却

第二次安倍政権は、政権発足が年度の終盤だったこともあり、2012年度補正予算と2013年度当初予算をあわせた典型的な15ヶ月予算を組み、公共事業で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ヶ月予算の考え方の下で編成されたが、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たことなどから実質削減された。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ヶ月予算として捉えるべきで、公共事業関係費は2014年度補正予

表 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	2016年度 当初予算	対前年度伸び率	
				2015年度	2016年度
治水	7,548	7,555	7,566	0.1	0.1
治山	616	616	597	0.0	-3.0
海岸	258	277	277	7.7	0.0
道路	16,579	16,602	16,637	0.1	0.2
港湾	2,312	2,314	2,317	0.1	0.1
空港	897	877	851	-2.2	-3.0
都市幹線鉄道	241	225	237	-6.6	5.5
新幹線	720	755	755	4.9	0.0
住宅対策	1,564	1,541	1,518	-1.5	-1.5
水道	255	255	205	0.0	-19.6
廃棄物処理	523	525	429	0.4	-18.4
国営公園等	278	282	284	1.5	0.5
農業農村	2,689	2,753	2,962	2.4	7.6
森林整備	1,197	1,203	1,203	0.5	0.0
水産基盤	721	721	700	0.0	-3.0
社会資本総合交付金	9,124	9,018	8,983	-1.2	-0.4
防災・安全交付金	10,841	10,947	11,002	1.0	0.5
農山漁村地域整備交付金	1,122	1,067	1,067	-5.0	0.0
地域再生推進費	451	431	—	-4.5	皆減
地方創生整備	—	—	416	0.0	皆増
その他	1,018	1,018	1,002	0.0	-1.6
災害復旧等	731	731	731	0.0	0.0
公共事業関係費計	59,685	59,711	59,737	0.0	0.0

(資料) 参議院予算委員会調査室編(2015)『財政関係資料集』、財務省(2015)「平成28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28年度予算決定概要」、より作成。

算追加分が2013年度補正予算のものを大きく下回る一方、2015年度当初予算が微増にとどまったため、東日本大震災復興特別会計での伸びを勘案しても、2年連続の実質削減になっていたと言える。

第二次安倍政権下の従来の補正予算は、いずれも可決が2月中で、公共事業の執行は事実上翌年度に持ち越される15ヶ月予算だった。しかし、2015年度補正予算は、2016年1月の通常国会冒頭で審議ののち可決された。しかも、2015年度補正予算は、景気対策の一環として策定された従来のものと異なり、必ずしも景気刺激を目的としない。そのため、過去の15ヶ月予算とは峻別する必要がある。

2015年度補正予算における公共事業関係費は0.5兆円追加され、2014年度補正予算の0.4兆円を上回っている。しかし、建設国債の追加発行額

は、逆に0.1兆円ほど下回っている。そもそも2014年度の公共事業関連の補正予算は2013年度までと比較し規模は小さかったが、2015年度補正予算も概ね横ばいといえる。

縮小費目に多い生活関連インフラ

2016年度当初予算案における公共事業関係費の重点項目は、防災・減災対策の充実、既存インフラの老朽化対策、民間投資の誘発や経済活性化につながるインフラ整備、である。

2015年9月に国が管理する一級河川である鬼怒川で起きた堤防の決壊は、茨城県常総市などで大きな被害をもたらした。2016年度当初予算案における防災・減災対策の充実では、激甚な水害・土砂災害が発生した地域の再度災害防止対策が16%増、なかでも直轄河川激甚災害対策特別

緊急事業は50%増と、大幅な伸びとなっている。また、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、一括化して交付する防災・安全交付金も、0.5%増となっている。

老朽化対策は、2014・15年度当初予算でも重要項目だった。1960・70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、計画的かつ効率的な補修・更新等が求められ、今後も重点的に整備していく必要がある。道路の老朽化対策などの戦略的維持管理経費は、2015年度当初予算の伸び(10.5%)には及ばないものの、8.0%増と3年連続の高い伸びである。河川管理施設等の戦略的維持管理・更新の経費は、2014年度当初予算の2.5%、2015年度当初予算の3.1%を上回り、2016年度当初予算案で3.7%の伸びを予定している。

民間投資の誘発や経済活性化につながるインフラ整備では、国際コンテナ戦略港湾の機能強化(8.8%増)、効率的な物流ネットワークの強化(6.0%増)、首都圏空港の機能強化(3.5%増)など、大規模なもの伸びが目立つ。また、金額こそ前年度と同じだが、新幹線の新規着工3区間の開業時期前倒しに向け、高水準の国費を維持している。新幹線関連ではこの他、北陸新幹線の敦賀以西ルート調査費も計上されている。

費目で見ると、農業農村と都市幹線鉄道の伸びが顕著である(表)。なかでも、農業農村は前年度当初予算と比較して、7.6%と高い伸びである。TPPによる新たな国際環境のもと、農業競争力強化対策として大区画化や汎用化等の基盤整備、新たな農業水利システムの構築、基幹的な農業水利施設等の耐震診断・耐震化、農村地域の洪水被害防止対策、などを実施する。一方、都市幹線鉄道では、神奈川東部方面線の整備や東京メトロ東西線茅場町駅のホーム延伸・拡幅など、都市鉄道利便増進事業費補助が前年度当初予算比54%増と高い伸びを示している。

一方、減少が目立つ費目には、水道(19.6%減)や住宅対策(1.5%減)といった生活密着型インフラ整備のものが含まれている。水道整備事業のなかで、下水道は前年度比1%(1億円)ながら増加だ

が、水道施設整備費補助が26.6%(3,857億円)の大幅減となっている。住宅対策では、空き家対策総合支援事業(2,000億円)が新設される一方、公営住宅整備費等補助(10.0%減)や公的賃貸住宅家賃対策(6.8%減)といった弱者に大切な施策が削減されている。

地方の使い勝手は向上せず

地方自治体による社会資本整備は、その便益が当該地方自治体の住民だけでなく、周辺の地方自治体の住民などに及ぶものが多い。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、全国で普遍的に実施する必要のない事業には、各地方自治体で異なるニーズを、それぞれ一定程度満たすことが可能なように、使途の限定を弱めたものが望ましい。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、地方自治の推進に加え、国全体としても効率的な配分につながりやすい。国から地方自治体へ交付される公共事業関連の補助金は、原則として個別事業ごとに使途が細かく限定されている。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使途の自由度を高める政策が進められてきた。

2016年度当初予算案では、農山漁村地域整備交付金は増減なしだったが、社会資本整備総合交付金は0.4%(35億円)減、防災・安全交付金は0.5%(55億円)増となっている。このうち社会資本整備総合交付金及び防災・安全交付金については、費用便益比の算出を要件化、地方自治体作成の整備計画ごとの不用率や未契約繰越率の公表、整備計画の望ましい目標例の提示、重点配分対象の明確化などを通じ、厳格化・重点的配分を図ることになっている。これは、効率的な事業整備には望ましい方策だが、自治という観点では使い勝手の悪化という側面があり、問題を含んでいる。

(あさば たかし)