

# 〔各論Ⅲ〕補正で増額不可避の公共事業予算

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

## 防災・減災対策と 民間投資誘発投資が重点

財政の本源的役割として、政府が統治に必要な財やサービスを提供する資源配分機能がある。その他にも、現代財政の役割として重要度を増している所得再分配機能、そして経済安定化機能がある。公共事業は、社会資本を整備し我々の生活を維持・向上する資源配分機能と、経済安定化機能をもつ。このうち資源配分機能には、新たな社会資本の整備を通じて、広い意味で我々の生活を向上させる新規投資、現存する各種インフラを維持するための更新投資、そして災害などにより破壊された施設等を元に戻す災害復旧がある。

資源配分機能の面では、どのような社会資本の整備を重点的に進めようとしているかが重要である。2017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・減災対策と民間投資を誘発し日本経済の成長力を高めるインフラ整備である。これらの項目は、2016年度当初予算でも重点化されていたものである。防災・減災対策では、2016年8月に北海道で台風により大きな被害を受けたことなどに鑑み、水害や土砂災害の防止に関する費用が大幅に増額されている。例えば、再度災害防止対策には、前年度当初予算対比63%増の予算が組まれている。また、南海トラフ巨大地震・首都直下地震対策等の推進に、前年度当初予算

比6%増が措置されるなど、防災意識社会における対策にも重点がおかれている。

民間投資誘発事業には、いわゆる大規模公共事業が目玉として並んでいる。東京外かく環状道路や東海環状自動車道の整備をはじめとした効率的な物流ネットワークの強化が前年度比6.5%増と、2016年度当初予算における高い伸び(6.0%増)をさらに上回った。この他、クルーズ船の受け入れのために岸壁の整備などを行う経費が66%増、大型船舶に対応したコンテナターミナルの整備など国際コンテナ戦略港湾の機能強化(2.5%増)、首都圏空港の機能強化(1.2%増)などの伸びが目立つ。また、金額こそ2015・16年度当初予算と同じだが、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。鉄道に関連事項としては、1.5兆円という巨額の財政投融資を用いて、リニア中央新幹線を最大8年間前倒して全線開業を図る措置が2016年度第三次補正に引き続いて行われる。ただし、こうした大規模公共事業が、狙い通り今後の日本経済の成長に十分寄与するとは限らない。人口減少社会にあつて、整備新幹線やクルーズ船受入環境向上などが、日本経済浮揚の起爆剤になるとまでは考えにくい。

## 生活関連インフラ整備は 引き続き縮小傾向

2000年代頃までは新規投資が公共事業のなか

で圧倒的に多くを占めていたものの、2014年度から2016年度の当初予算まで社会資本の維持更新も重点項目に掲げられていた。2017年度当初予算案では、前記2項目が重点と明示されているものの、既存インフラの老朽化対策も、インフラ長寿命化計画(行動計画)のもと、道路や河川管理などが前年度当初予算より大幅に増額されている。

道路の老朽化対策など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、2016年度当初予算の伸びと同じ8.0%増と4年連続で高い伸びとなっている。河川管理施設等の戦略的維持管理・更新の経費は、当初予算ベースで2014年度の2.5%増、2015年度3.1%増、2016年度3.7%増を上回り、4.9%増を予定している。この背景として、高度経済成長期に積極的に整備された社会資本の老朽化があり、今後さらに維持管理費が嵩むと想定される。

一方、減少が目立つ分野には、2016年度に19.6%減だった水道が、2017年度当初予算案でも9.2%減となっている(表)。また、住宅対策も2016年度に続いて減額(0.5%減)されており、生活関連インフラは、減額傾向が維持されている。ただし、住宅対策について、2016年度当初予算において大幅に削減された公営住宅整備費等補助(10.0%減)と公的賃貸住宅家賃対策(6.8%減)のうち、公営住宅整備費等補助は2017年度当初予算案でも減額(5.6%減)されたものの、公的賃貸住宅家賃対策は増額(7.7%増)に転じた。

この他、減額が目立つ分野としては、空港(4.9%減)、廃棄物処理(4.7%減)、農山漁村地域整備交付金(4.7%減)があげられる。このうち空港は、自動車安全特別会計空港整備勘定に繰り入れられるものだが、同勘定において空港使用料収入の増加(7.6%増)を見込んでおり、同勘定の歳出は増加(1.2%増)を予定している。

## 自由度の高い交付金は減額

実際に公共事業を実施する主体として見ると、国よりも地方の規模が大きい。しかし、地方が実施す

る公共事業には、国庫支出金をはじめとした国からの移転財源が多く含まれている。

地方自治体が主体となって実施する公共事業には、その便益が当該自治体住民にとどまらず、周辺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ついて、当該自治体だけに財源を負担させると、必要なインフラの整備(維持更新を含む)に対して実際の整備水準が過少になる恐れが強い。そのため、公共事業の実施を目的とした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であまねく実施する必要がある事業に対しては、使途を限定した補助金が望ましい。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、各自治体のニーズを反映させやすくするために使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、地方自治体の使い勝手の良さに加え、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、個別事業ごとに使途が細かく限定されていた。その一部を、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によって、地方自治体にとって自由度を高めた交付金化した。交付金は、その後の拡大や縮小を経て、2017年度当初予算案では、社会資本整備総合交付金、農山漁村地域整備交付金、そして、2012年度補正予算で新設された防災・安全交付金の3本立てとなっている。

2017年度当初予算案では、防災・安全交付金の対前年度当初予算比こそ0.5%増だが、社会資本整備総合交付金が0.5%減、農山漁村地域整備交付金は4.7%減となり、全体で0.5%減となっている。また、2016年度より実施している費用便益比の算出の要件化、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、2017年度はさらに本格化させる。しかし

表 公共事業関係費の内訳

(単位:億円、%)

	2015年度 当初予算	2016年度 当初予算	2017年度 当初予算案	対前年度伸び率	
				2016年度	2017年度
治水	7,555	7,566	7,569	0.1	0.0
治山	616	597	597	-3.0	0.0
海岸	277	277	277	0.0	0.0
道路	16,602	16,637	16,662	0.2	0.2
港湾	2,314	2,317	2,321	0.1	0.1
空港	877	851	809	-3.0	-4.9
都市幹線鉄道	225	237	238	5.5	0.1
新幹線	755	755	755	0.0	0.0
住宅対策	1,541	1,518	1,510	-1.5	-0.5
水道	255	205	186	-19.6	-9.2
廃棄物処理	525	429	408	-18.4	-4.7
国営公園等	282	284	280	0.5	-1.1
農業農村	2,753	2,962	3,084	7.6	4.1
森林整備	1,203	1,203	1,203	0.0	0.0
水産基盤	721	700	700	-3.0	0.0
社会資本総合交付金	9,018	8,983	8,940	-0.4	-0.5
防災・安全交付金	10,947	11,002	11,057	0.5	0.5
農山漁村地域整備交付金	1,067	1,067	1,017	0.0	-4.7
地域再生推進費	431			皆減	—
地方創生整備	0	416	401	皆増	-3.6
その他	1,018	1,002	1,020	-1.6	1.8
災害復旧等	731	731	731	0.0	0.0
公共事業関係費計	59,711	59,737	59,763	0.0	0.0

(資料) 参議院予算委員会調査室編(2016)『財政関係資料集』、財務省(2016)「平成29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(2016)「平成29年度予算決定概要」、より作成。

こうした方策は、交付金化の趣旨とは異なる面もあり、問題含みである。

## 補正で増額が不可避か

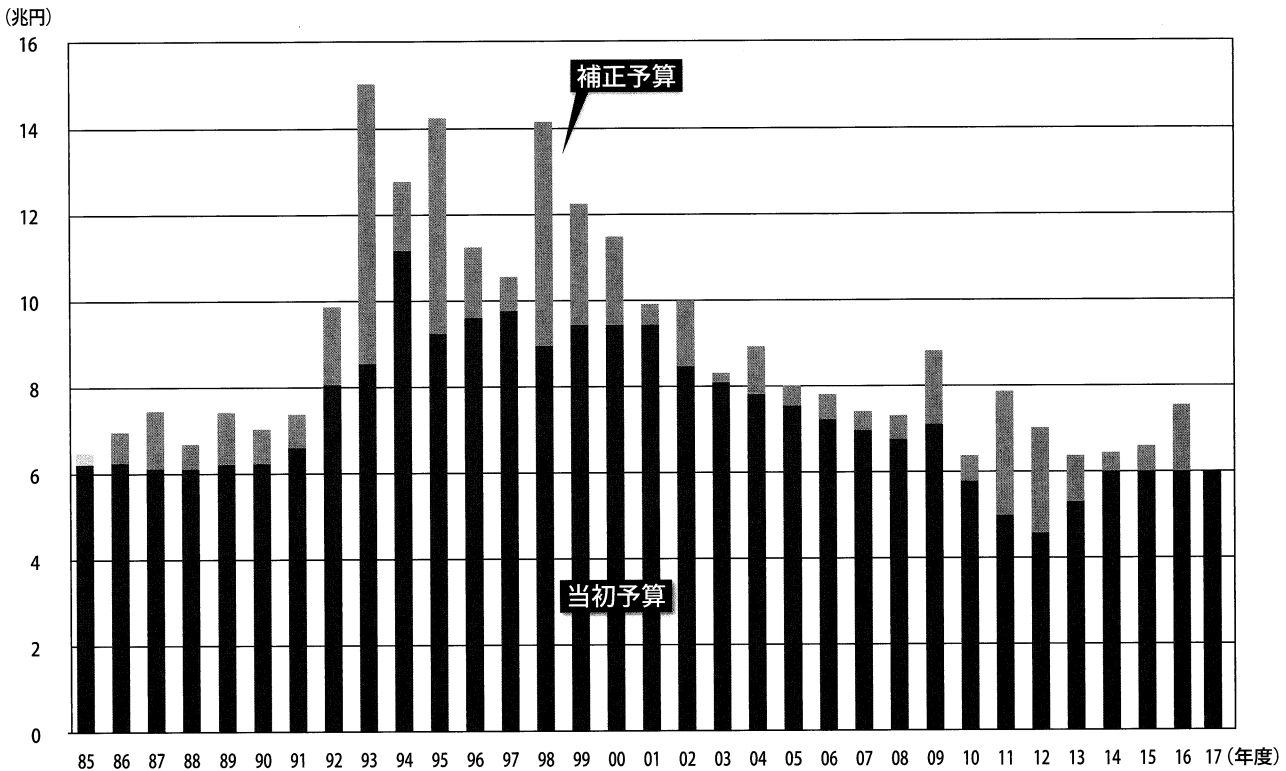
経済安定化機能を果たす費目として公共事業予算を見る場合、全体の規模も重要である。ただし、視点は複数あることに、注意が必要である。

まず、これまで見てきた公共事業関係費である(図)。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。当初予算の比較で言えば、2017年度は3年連続で26億円、0.0%の微増になっている。しかし、2015年度は補正予算において0.6兆円の増額、2016年度は第三次

補正後で1.6兆円の増額を行っており、2017年度の公共事業関係費が当初予算と同規模で年度を終えると、景気への悪影響は避けられないだろう。2016年度における公共事業関係費の追加の多くは2016年10月11日成立の第二次補正であり、2017年度当初予算案とのいわゆる15ヶ月予算になっている訳ではない。また、2017年度当初予算案と同日に閣議決定された第三次補正でも公共事業が追加されているものの、規模は小さく2017年度へ多額の繰り越しが期待できる訳ではない。そのため、余程景気が上向かない限り、2017年度においても補正予算の編成による公共事業関係費の追加を迫られる恐れが強い。

国の実施する公共事業の多くは公共事業関係

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 (2016)「平成29年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」、より作成。

費として計上されるものの、一般会計のなかにはその他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。2017年度当初予算案におけるその他施設費について、厳密な金額は本稿執筆時点で分からないが、公共事業等の財源となる建設国債発行額で公共事業全体の姿をある程度伺うことができる（航空機燃料税財源見合の空港整備事業費など建設国債発行対象外の公共事業も存在する）。2017年度当初予算案の建設国債発行額は6.1兆円であり、2016年度当初予算比で0.8%増である。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、概ね微増と見て良いだろう。

ただしそれは、2016年度の当初予算と比較したものである。2016年度の第三次補正後の建設国債発行額は8.9兆円を見込んでおり、この点を勘案すれば、やはり当初予算のままでは2017年度の実質的な公共事業の規模は2016年度のものと比較し、かなり小さいと言えるだろう。

この他、特別会計にも公共事業が存在する。なかでも規模が大きく重要なのは、東日本大震災復興特別会計における公共事業である。2017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は、6,774億円である。前年度の9,028億円と比較し、25.0%に相当する2,254億円が削減されている。このうち復興事業は2016年度当初予算と対比し0.1%の微増となっている一方、復旧事業が大幅（52.6%）に減少しているのが特徴である。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おり、首都圏空港の機能強化等により、2016年度当初予算と比較して6.5%伸びている。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、庁舎や宿舍の建設を行っているが、2017年度当初予算案の前年度当初予算と比べ53.7%減となっている。

(あさば たかし)