

[各論Ⅲ] 公共事業予算でも 消費税率引き上げ対策

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

「臨時・特別の措置」による大幅増額

2019年度当初予算案の特徴のひとつに、「通常分」と「臨時・特別の措置」の区分の設定をあげることができる。臨時・特別の措置は、2019年10月予定の消費税率引き上げによる経済への負の影響を抑制するため、各種の対策を2019年度と2020年度の予算に組み込むものである。公共事業関係費も例外ではない。2019年度当初予算案の臨時・特別の措置は2.1兆円（住宅ローン減税拡充など税制上の支援を含めると2.3兆円）で、そのうち公共事業関係費が0.9兆円を占める。

2019年度当初予算案における公共事業関係費は、通常分として6.1兆円計上されており、前年度当初予算(6.0兆円)と比較すると、1.3% (807億円)の増加である(図)。通常分に臨時・特別の措置を加えて比較すると、15.6% (9,310億円)の大幅増となる。ただし、2018年度は二度の補正予算が組まれており、公共事業関係費は第一次補正で0.4兆円、第二次補正予算案で1.1兆円追加され、補正後は7.6兆円となる。通常分と臨時・特別の措置を加えた2019年度分の6.9兆円では、8.6% (6,489億円)の大幅減となる。もちろん、2018年度の第二次補正予算案による追加分の執行は、相当程度が2019年度になる可能性が高い。

こうしたことから、2019年度に執行される公共事業関係費の総額で言えば、前年度比で実質的

に積み増されることになり、消費税率引き上げによる影響を一定程度抑制することは可能に見えるだろう。しかし、消費税率引き上げは2019年10月であり、年度前半は景気浮揚が見込まれる一方、景気の落ち込みの懸念は年度後半である。そのため、2019年度予算においても、結局は公共事業関係費の補正による追加が強く求められることになると考えられる。

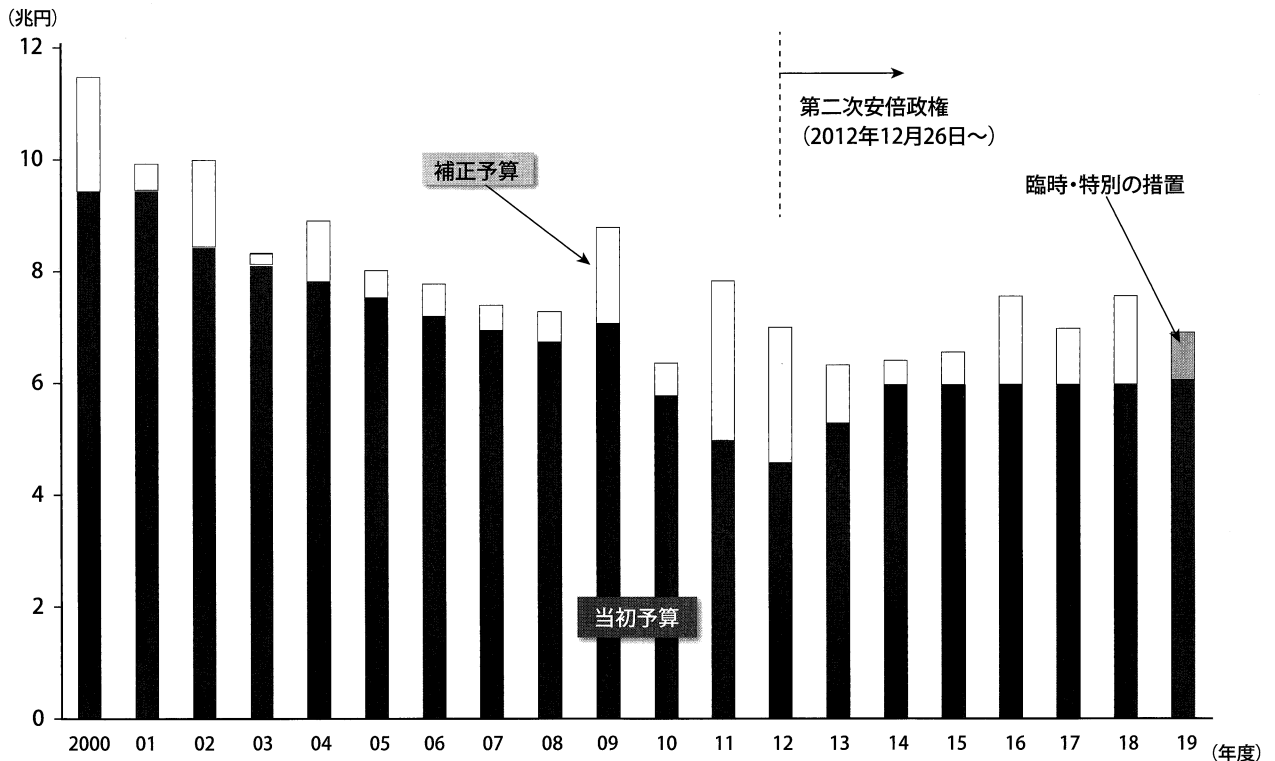
特会や地方も増加傾向だが 財投は大幅減

公共事業を総額として見る場合、一般会計の歳出費目の公共事業関係費以外も考えるべきである。

まず、特別会計における公共事業である。東日本大震災復興特別会計において、東日本大震災からの復旧と復興を合わせた復興関係公共事業等が、2018年度当初予算の6,015億円から142億円(2.4%)増加し6,157億円となった。復興特会の公共事業費は年々減少していただけに、増額は異例と言って良いだろう。ただし、災害発生当初は大きく、時間の経過とともに減少するはずの復旧事業が増額し、逆に復興事業は減少しており、歪んだ姿と見ることもできよう。

自動車安全特別会計空港整備勘定でも空港整備事業費が計上されている。2018年度に大幅増となった反動の可能性もあったが、前年度比0.5% (21億円)減にとどまった。さらには、財政投

図 一般会計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) 参議院予算委員会調査室編 (2018)『財政関係資料集』、財務省 (2018)「平成31年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」、により作成。

融資の用途別分類表における社会資本も、公共事業に準じるものである。2019年度の財政投融资計画における社会資本は、2018年度と比べ1.0兆円的大幅(21.3%)減で、3.7兆円となっている。これは、2018年度に巨額を計上した高速道路事業等の融資が減少した効果が大きい。

一般会計では、公共事業費も大切である。公共事業費は、建設公債の対象となるものであり、学校の校舎建設は文教及び科学振興費、福祉施設建設が社会保障関係費といったように、公共事業関係費以外に含まれる公共事業も把握できる。一方、航空機燃料税を財源とする空港整備のように、特定の財源と紐づいているものは含まない。また、公共事業費には出資金や貸付金も含まれるので注意が必要である。本稿執筆時点で厳密な金額は公表されていないものの、建設国債の新規発行額から類推可能である。建設国債発行額は、2018年度当初予算が6.1兆円で、2019年度当初予算案において通常分は6.2兆円、臨時・特別の措置が0.8兆円あり、合計14.1%(8,580億円)増となる。

国だけでなく、地方との合計の観点も大切だろう。「平成31年度地方財政対策の概要」において、地方自治体の投資的経費の単独事業分として、通常収支分と東日本大震災分で合計6.2兆円が計上され、前年度より1.1兆円の増加となる。

これらを総合的に判断すれば、財政投融资の減少はあるものの、特別会計や地方財政の増加がそれを凌駕し、2019年度当初予算案は景気への影響でいえば刺激型であると言って良いだろう。

治水・治山・海岸・道路が急激な伸び

ここまで、公共事業の景気安定化機能に注目してきたが、財政の本源的役割は、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である。

2019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・減災対策と生産性向上のためのインフラ整備である。この2点は、ここ数年重点項目として継続しているものである。ただし、2018年度と比べ異なる点も含まれる。まず、2018年度

表 一般会計公共事業関係費の内訳

(単位:億円、%)

	2018年度 当初予算算(a)	2019年度当初予算案			対前年度伸び率	
		通常分(b)	臨時・特別の措置	計(c)	b/a	c/a
治水	7,574	8,075	1,898	9,973	6.6	31.7
治山	597	606	250	856	1.5	43.3
海岸	277	294	83	377	6.0	35.8
道路	16,677	17,858	1,489	19,346	7.1	16.0
港湾	2,328	2,386	374	2,760	2.5	18.6
空港	785	760	134	894	-3.2	13.9
都市幹線鉄道	247	249	36	285	0.9	15.3
新幹線	755	792	—	792	5.0	5.0
住宅対策	1,505	1,525	12	1,537	1.3	2.1
水道	176	178	40	218	1.5	24.3
廃棄物処理	408	416	70	486	1.8	19.0
国営公園等	280	287	—	287	2.4	2.4
農業農村	3,211	3,260	511	3,771	1.5	17.5
森林整備	1,203	1,221	192	1,413	1.5	17.4
水産基盤	700	710	190	900	1.5	28.6
社会資本総合交付金	8,886	8,364	350	8,713	-5.9	-1.9
防災・安全交付金	11,117	10,406	2,767	13,173	-6.4	18.5
農山漁村地域整備交付金	917	927	50	977	1.2	6.6
地方創生整備	391	397	—	397	1.7	1.7
その他	1,017	1,134	58	1,192	11.6	17.3
災害復旧等	740	750	—	750	1.4	1.4
公共事業関係費計	59,789	60,596	8,503	69,099	1.3	15.6

(資料) 財務省(2018)「平成31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(2018)「平成31年度予算決定概要」、
により作成。

にそれまでと順番を変え、インフラ整備を先に置いたのを、2019年度当初予算案では再び防災・減災対策が先になっている点である。多くの災害の発生が、優先順位を元に戻す要因となったと見てよいだろう。

もうひとつが、防災・減災対策について、個別補助化を謳った点である。そして、治水、治山、海岸事業が、臨時・特例の措置を含め、2018年度当初予算比でそれぞれ31.7%、43.3%、35.8%という急激な伸びにつながった(表)。一方、各自治体のニーズを反映させるために用途の限定を弱めた一般補助金である防災・安全交付金は、通常分で見ると6.4%減である。これまで防災・安全交付金は重点費目として増加していただけに象徴的な動きではあるが、臨時・特例の措置を含めると18.5%

(2,056億円)増となっており、全体としては治水、治山、海岸事業の伸びが顕著になっただけと見ることもできる。

生産性向上に関しては、相変わらず大規模公共事業が目白押しである。道路事業は、通常分の増加の大きさが特徴である。首都圏中央連絡自動車道や東海環状自動車道など、空港・港湾等の物流拠点へのアクセスを向上する道路ネットワークの整備をはじめ、通常分だけで2018年度比7.1%増、臨時・特例の措置を含めると16.0%増となっている。このほか大規模公共事業として、国際コンテナ戦略港湾の機能拡充の加速や整備新幹線の着実な整備などが計上されている。こうした大規模公共事業が、本当に将来の日本経済の生産性向上につながるか、継続的な精査は不可欠である。

無電柱化推進計画支援事業の創設に注目

我々の生活に密着した公共事業にも目を向けてみよう。防災・安全交付金の重点化の一部ではあるものの、無電柱化事業にふれておきたい。

政府は2018年4月、無電柱化推進計画を策定した。計画では、2018年度からの3年間に約1400kmの無電柱化に着手する。ロンドンやパリでは、100%の無電柱化が達成されている。日本では、主にコスト面から電柱が地上に建てられ、比較的無電柱化が進んでいる東京23区でさえ無電柱化率は6%（2017年度末）にすぎない。従来、無電柱化といった場合には美観・景観の面を強調することが多かった。しかし、災害時に電柱が倒壊し、被害の拡大が多発し、防災面からも注目を集めるようになってきている。さらに、無電柱化によって歩道の有効幅員が広がり、通行の安全性や快適性の拡大につながる。

無電柱化の実施主体は道路管理者で、地方自治体によるものが多く、国は道路管理者負担（他に電力会社など電線管理者負担がある）の55%を補助しているが、無電柱化の進捗は遅い。そこで2019年度当初予算案では防災・安全交付金において、「無電柱化推進計画支援事業」（290億円）を設け、地方自治体による無電柱化の整備を計画的かつ重点的に支援する。また、無電柱化のコスト削減のための取り組みも進める。

交付金は通常分で減額・臨時等措置で上積み

公共事業の実施主体では、国より地方の規模が大きい。地方自治体の主体事業には、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にスピル・オーバーするものが多く、当該自治体だけの財源負担では、必要なインフラの整備が過少になる恐れが強い。そのため、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実施する必要がある事業には、用途を限定した補助金が望ましい。一方、全国で普遍的に実施の必要がない場合、用途の限定を弱めた一般補助金が望ましい。そのため、地方主体公共事業対象の補助金の交付金化は、自治体の使い勝手の良さに加え、国全体として効率的な配分につながりやすい。

個別事業ごとに用途が細かく限定されていた公共事業関連の補助金等の一部を、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、地方自治体の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、2019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、防災・安全交付金の3本立てとなっている。このうち、通常分だけ見ると農山漁村地域整備交付金こそ前年度当初予算比で10億円増額しているものの、先に見た防災・安全交付金に加え社会資本整備総合交付金も5.9%（522億円）減となっている。自由度の高い交付金の総額は減少傾向にあり、通常分で見るとそれは変わっていない。しかし、臨時・特別の措置による上積みで、前年度当初予算比増となる。特殊な措置によるものだが、増加は望ましい。ただし、その内訳として、用途の幅の広い社会資本整備総合交付金の減少傾向が続いているのは問題があるだろう。

（あさば たかし）