

# [各論Ⅲ] 15か月予算で景気を 下支えする公共事業予算

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

## 2019年度補正予算との一体運用

2020年度当初予算案における一般会計の公共事業関係費は、通常分として6.1兆円計上されており、前年度当初予算と比べ0.1% (113億円)の増加である(図)。一方、2019年度より2年限定で設けられた臨時・特別の措置分は601億円減少しており、両者合計で前年度と比較すると0.8% (530億円)減と、概ね横ばいとなる。

ただし、2020年度当初予算案は、「安心と成長の未来を拓く総合経済対策」(2019年12月5日閣議決定)において2019年度補正予算案とあわせて「15か月予算」と位置付けられている。2019年度補正予算案において、公共事業関係費は1.6兆円計上されている。こうしたことから、2020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るだろう。

景気への影響を考え公共事業を総額として見る場合、一般会計の歳出費目である公共事業関係費以外にも大切である。一般会計では、公共事業費があげられる。公共事業費は建設国債の対象事業である。社会福祉施設の建設であれば社会保障関係費、スポーツ施設の建設は文教及び科学振興費、といったように、公共事業関係費以外の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、建設国債対象事業には出資金

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不明だが、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、2019年度当初予算で7.0兆円だったが、2020年度当初予算案は1,580億円(2.3%)増の7.1兆円であり、増額となっている。

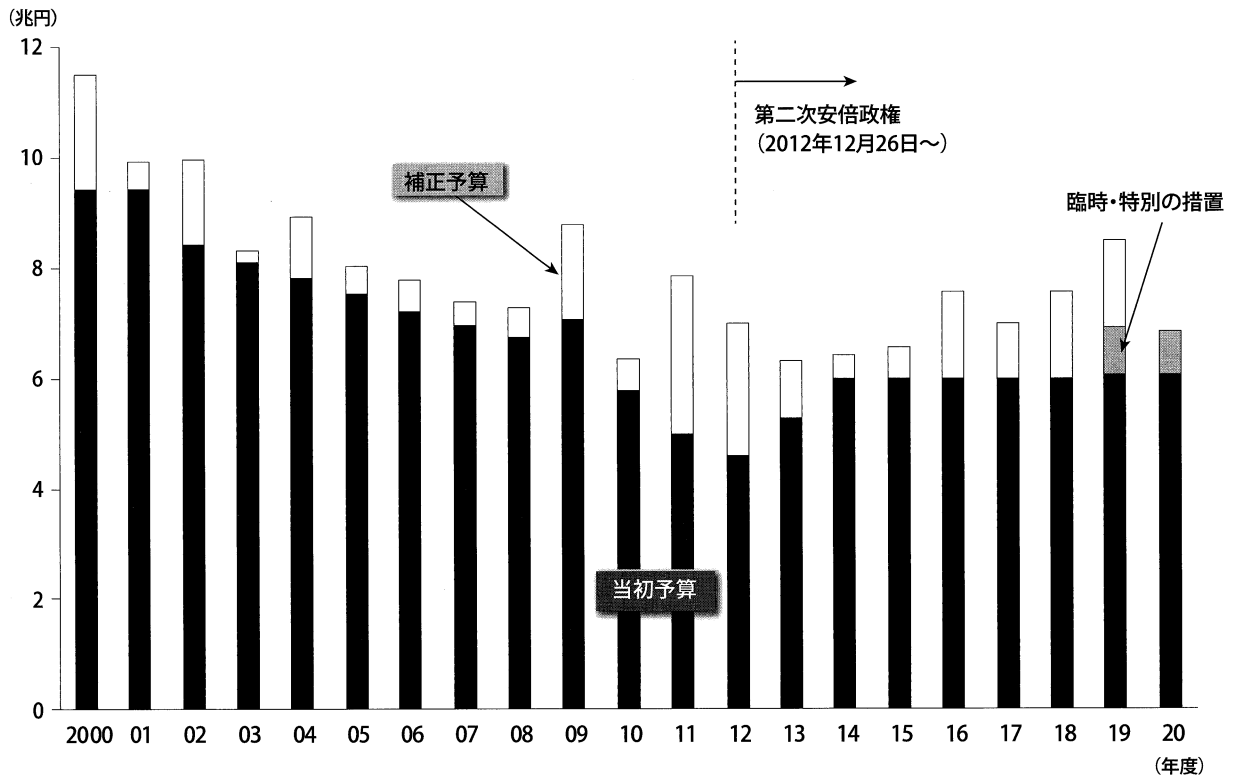
特別会計にも公共事業がある。東日本大震災復興特別会計において、復興関係公共事業等が、2019年度当初予算の6,157億円から1,073億円減少し5,085億円となった(17.4%減)。また、自動車安全特別会計空港整備勘定でも、空港整備事業費等と航空路整備事業費が合計2,658億円計上されており、前年度比18.2%(410億円)の大幅増となっている。さらには、財政投融资の用途別分類表における社会資本も、公共事業に準じるものである。2020年度の財政投融资計画における社会資本は、2019年度当初予算の0.2%(68億円)増の3.8兆円となっている。

地方との合計の観点も大切だろう。「令和2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、2019年度とほぼ同額の6.2兆円(通常収支分と東日本大震災分の合計)が計上されており、これが国分に加わる。

## 補正予算編成は必至か

景気対策は、大きな波及効果を生み高い成長率を実現できれば良いが、一時的な効果にとどまっ

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(2019)『財政関係資料集』、財務省(2019)「令和2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。

た場合、同程度の規模の対策を続けない限りその後強い負の効果が発生し、景気の落ち込みを生んでしまう。いわゆる15か月予算において、2020年度前半は景気を下支えできたとしても、東京オリンピック・パラリンピック後、年度の半ばを過ぎ終盤にかけて、いわゆる息切れの恐れが付きまとう。そのため、公共事業関係費は2020年度中に、大幅な増額補正を求められる可能性が高い。

2021年度予算への不安も大きい。2019年度当初予算において、「通常分」に「臨時・特別の措置」が加えられた。臨時・特別の措置は、2019年10月の消費税率引き上げによる負の影響を抑制するため、2019・20年度予算に限り設けられたものである。2020年度当初予算案の臨時・特別の措置は全体で1.8兆円、そのうち公共事業関係費が0.8兆円を占める。こうした措置は、景気対策と同様、廃止した際に景気後退要因となる。そのため、2021年度予算では、この臨時・特別の措置の廃止分を何らかの形で手当てすることが求められ、恒常的な歳出の膨張につながる恐れがある。

## 交付金が大幅減額

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。

日本における政府部門の行う事業は、支出金額で見ると概ね国4対地方6の比率で地方の規模が大きい。とくに公共事業の実施主体では、地方が全体の4分の3程度を占める。ただし、地方主体事業の財源には、国からの移転財源が含まれる。

主体事業には、道路や公園の整備をはじめ、その便益が事業実施自治体の住民にとどまらず、周辺自治体の住民などにスピル・オーバーするものが多い。そのため、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、地方主体事業に国からの移転財源が含まれることには、一定の合理性がある。

国から地方自治体への移転財源の主なものには、用途の自由な地方交付税のほか、地方自治体

表 一般会計公共事業関係費の内訳

(単位:億円、%)

	2019年度			2020年度			対前年度(計)	
	通常分(b)	臨時・特別の措置	計	通常分	臨時・特別の措置	計	増減額	伸び率
治水	8,075	1,898	9,973	8,266	1,927	10,193	220	2.2
治山	606	250	856	607	208	815	-41	-4.8
海岸	294	83	377	304	63	367	-10	-2.7
道路	17,858	1,489	19,346	20,472	1,448	21,920	2,573	13.3
港湾	2,386	374	2,760	2,411	418	2,829	69	2.5
空港	760	134	894	562	-	562	-332	-37.1
都市幹線鉄道	249	36	285	245	15	260	-25	-8.7
整備新幹線	792	-	792	804	-	804	12	1.5
住宅対策	1,525	12	1,537	1,551	7	1,558	21	1.4
市街地整備	325	-	325	1,021	-	1,021	696	213.8
下水道	156	-	156	297	-	297	140	90.0
水道	178	40	218	168	20	188	-30	-13.7
廃棄物処理	416	70	486	417	50	467	-18	-3.8
国営公園等	287	-	287	290	-	290	3	1.2
農業農村	3,260	511	3,771	3,264	511	3,775	4	0.1
森林整備	1,221	192	1,413	1,223	159	1,382	-31	-2.2
水産基盤	710	190	900	711	73	784	-116	-12.9
社会資本整備総合交付金	8,364	350	8,713	7,277	349	7,627	-1,087	-12.5
防災・安全交付金	10,406	2,767	13,173	7,847	2,541	10,388	-2,785	-21.1
農山漁村地域整備交付金	927	50	977	943	42	985	8	0.8
地方創生整備	397	-	397	398	-	398	0	0.1
防災・減災等強化推進費	-	-	-	310	-	310	310	皆増
その他	653	58	711	529	71	600	-111	-15.7
一般公共計	59,846	8,503	68,349	59,917	7,902	67,819	-530	-0.8
災害復旧等	750	-	750	752	-	752	1	0.2
公共事業関係費計	60,596	8,503	69,099	60,669	7,902	68,571	-528	-0.8

(注) 防災・減災等強化推進費は仮称。

(資料) 財務省(2019)「令和2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(2019)「令和2年度予算決定概要」により作成。

にとって用途を限定される国庫支出金(いわゆる補助金)がある。移転財源のなかで、生活保護や義務教育など、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する必要のない場合、各自治体の住民のニーズなど柔軟に対応可能な用途の限定を弱めたものが望ましい。そのため、地方主体公共事業を対象とする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、国全体として効率的な配分につながりやすい

面がある。

かつて公共事業関連の地方向け補助金は、すべてが原則として用途を細かく限定していた。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、地方自治体の自由度を高めた交付金化した。その後、民主党政権において用途の自由度を増した地域自主戦略交付金の創設や対象範囲の拡大などが実施された。しかし、政権交代に伴い地域自主戦略交付金の廃止と防災・安全交付金の新設などがあり、

一度は規模が大幅に縮小されたものの、2013年度以降は交付金全体として当初予算の金額で見ると概ね横ばいあるいは2019年度は臨時・特別の措置分が増加していた。

現在、地方自治体に一定の用途の自由度を認めた公共事業関連の交付金には、社会資本整備総合交付金、農山漁村地域整備交付金、防災・安全交付金がある。2020年度当初予算案は、この交付金の大幅削減が特徴のひとつである(表)。

交付金のなかで、農山漁村地域整備交付金は2019年度当初予算と比較し8億円(0.8%)増だが、社会資本整備総合交付金と防災・安全交付金は、それぞれ対前年度当初予算比で12.5% (1,087億円)と21.1% (2,785億円)の大幅減である。しかも、臨時・特別の措置分ではなく、通常分の減少が多くを占めている点を鑑みれば、今後の交付金のさらなる減少を予想でき、重要な論点となる。

## 道路・市街地整備が急激な伸び

社会資本整備総合交付金や防災・安全交付金の減額分は、用途の特定された補助金へと変わっている。なかでも、道路と市街地整備の伸びが顕著である。しかも、増加分のすべてが通常分である。まず道路については、通常分が2019年度当初予算と比べ2,614億円増加、臨時・特別の措置は41億円の減少で合計2,573億円増え、13.3%もの高い伸び率となっている。市街地整備は2019年度同様通常分のみが計上され、前年度比213.8% (696億円増)という驚異的な伸びとなっている。

道路分野では、社会資本整備総合交付金からの移行として、道路メンテナンス事業(橋梁、トンネル等の修繕、更新、撤去等)、交通安全対策(速度低下や進入抑制等を促す対策や歩道の設置等)、無電柱化推進計画事業、都府県境道路整備、土砂災害対策道路事業といった地方自治体向けの個別補助制度が創設される。こうした移行分(2,595億円)に既存分(1,955億円)を合わせた道路関連補助事業は、対前年度当初予算比で132% (2,985億円)増の高い伸びとなっている。

市街地整備では、地方自治体向け補助事業である都市構造再編集集中支援事業が創設される。予算規模は700億円で、コンパクトなまちづくり推進のための都市機能誘導区域内における誘導施設(医療、社会福祉、教育文化、子育て支援)や公共公益施設の整備などに充当される。また、都市の国際競争力を強化するための道路や鉄道施設等、市街地開発事業の都市基盤整備といった対象に充当される国際競争拠点都市整備事業も、前年度当初予算と比べ25%伸びている。

一方、交付金以外で減額の目立つものとして、空港があげられる。空港は通常分の削減に加え、臨時・特別の措置をゼロとしたことで、2019年度当初予算と比べ37%もの大幅な削減となっている。

ただしこれは、自動車安全特別会計空港整備勘定において臨時的な収入があったことに伴うものであり、実際の特別会計における空港整備事業費が削減された訳でないのは前述の通りである。

## 防災・減災等強化推進費を創設

最後に、新設された防災・減災等強化推進費(仮称)にふれておきたい。

防災・減災等強化推進費とは、当初予算未計上事業について、災害発生の恐れが急に高まった箇所が出たり、災害により被害が生じたりした場合に、緊急的かつ機動的に事業を実施し、再度災害防止や安心な避難経路の確保等を含む防災・減災対策を強化するためのものである。

支出内容の重要性は十分に理解できるが、本来は予備費や災害復旧費、あるいは補正予算編成で対処すべき性格のものである。支出対象はある程度限定されるとはいえ、公共事業関係費のなかに予備費のようなものを計上することが望ましいかは、事前決議の原則から疑問の余地がある。しかも予算規模として310億円も計上されており、実際の運用も含め十分な議論が必要である。

(あさば たかし)