

# [各論Ⅲ] 再び15か月予算を組む 公共事業関係費

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

## 5か年加速化対策スタート

2021年度公共事業予算を考えるうえで、「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」(2020年12月8日閣議決定)の一部を占めることになる「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」(2020年12月11日閣議決定、以下5か年加速化対策)が重要である。5か年加速化対策は、事業規模等を定め2021年度から5年間にわたり、防災・減災、そして国土強靱化のために重点的に取り組む対策である。

5か年加速化対策において取り組む対策の数は123、事業規模で15兆円程度を目途としている。なかでも大きいのは、激甚化する風水害や切迫する大規模地震等への対策として、人命・財産の被害を防止・最小化するための50対策と交通ネットワーク・ライフラインの維持や国民経済・生活を支えるための28対策である。合計78対策の12.3兆円程度と、事業規模で多くを占めている。次に事業規模が大きいのは、予防保全型インフラメンテナンスへの転換に向けた老朽化対策で、21対策2.7兆円程度を計画している。そして、国土強靱化に関する施策のデジタル化と災害関連情報の予測や収集・集積・伝達の高度化として24対策0.2兆円程度が含まれている。

具体的な対策は、府省をまたぎ多岐にわたる。例えば人命・財産の被害を防止・最小化するための

対策のひとつである流域治水対策は、国土交通省所管では堤防やダムを整備などの河川、雨水排水施設など都市浸水対策の下水道、土砂災害を未然に防ぐ砂防、堤防等の整備の海岸(農林水産省と共管)、農水省所管として排水機場の整備などの農業水利施設の整備、農地整備事業による水田の貯留機能向上、そして財務省所管の国有地を活用した遊水地・貯留施設の整備加速といった対策が、具体的な目標値を掲げて盛り込まれている。

5か年加速化対策の形式的なスタートは2021年度だが、2021年度当初予算が2020年度第三次補正予算と合わせたいわゆる15か月予算のため、予算上は2020年度第三次補正予算からということになる。

## 15か月予算の比較で 公共事業関係費は増額

公共事業予算は景気への影響が大きいため、前年度との規模の比較も重要な意味を持つ。しかし、その見方には注意を要する(表1)。

2021年度当初予算案における一般会計の公共事業関係費は、6.1兆円である。2020年度当初予算は6.9兆円だったので、それと比較すると金額で7,876億円減、伸び率で11.5%の大幅な減少ということになる。しかし、2020年度には2019年度より2年限定で設けられた臨時・特別の措置分が含まれており、それを除く通常分で2021年度を見

表1 一般会計公共事業関係費・その他施設費の推移

(単位:億円、%)

年度	予算の種類等		公共事業関係費		その他施設費		計	
			金額	伸び率	金額	伸び率	金額	伸び率
2019	補正予算による追加 (a)		15,653	—	6,463	—	122,116	—
2020	当初予算	通常分 (b)	60,669	—	5,972	—	66,641	—
		臨時・特別の措置 (c)	7,902	—	1,970	—	9,872	—
		計 (d=b+c)	68,571	—	7,943	—	76,514	—
	15か月予算計 (e=a+d)		84,224	—	14,406	—	98,630	—
	(一次・二次補正予算による追加)		(—)	(—)	(968)	(—)	(968)	(—)
	三次補正予算案による追加 (f)		24,610	—	6,045	—	30,655	—
2021	当初予算案 (g)		60,695	—	5,853	—	66,548	—
	15か月予算計 (h=f+g)		85,305	—	11,898	—	97,203	—
当初予算(通常分)の増減 (gとb)			26	0.0	-119	-2.0	-93	-0.1
当初予算(すべて)の増減 (gとd)			-7,876	-11.5	-2,090	-26.3	-9,966	-13.0
15か月予算計の増減 (hとe)			1,081	1.3	-2,508	-17.4	-1,427	-1.4

(注) 2021年度には臨時・特別の措置はない。

(資料) 財務省主計局・理財局『令和2年度予算及び財政投融資計画の説明』『令和3年度予算及び財政投融資計画の説明』、財務省主計局「令和元年度補正予算(第1号、特第1号及び機第1号)等の説明」「令和2年度補正予算(第3号、特第3号及び機第3号)等の説明」により作成。

ると、26億円とわずかながら増加したと見ることもできる。

ただし、2021年度当初予算案は、前述の通り2020年度第三次補正予算案との15か月予算と位置付けられている。また、2020年度当初予算は、「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年度補正予算と合わせて15か月予算とされていた。そのため、マクロ経済への影響を測るには、両年度の15か月予算としての規模での比較が最も適切ということになる。そうすると、2021年度当初予算案+2020年度第三次補正予算案は、前年度等のもとと比較して1,081億円の増で、伸び率で見ると1.3%増とやや拡大基調と言って良いだろう。

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、公共事業関係費とその他施設費からなる。その他施設費は、社会福祉施設の建設であれば社会保障関係費、博物館の建設は文教及び科学

振興費、といったように、主要経費別分類で公共事業関係費以外の費目に計上される。2020年度第三次補正予算案及び2021年度当初予算案におけるその他施設費の合計額は、2019年度補正追加分と2020年度当初予算の合計額と比較し、2,508億円(17.4%)減少している。公共事業関係費と合わせた公共事業費では、新たな15か月予算が2020年度の15か月予算より1.4%、1,427億円の減額になる。

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、復興関係公共事業費等が2020年度当初予算から4,678億円減少し598億円となった(88.7%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1,764億円計上されており、前年度比33.6%(894億円)の大幅減となっている。さらに、財政投融資特別会計特定国有財産整備勘定にも、特定国有財産整備として165億円(前年度より27億円増)計上されている。

表2 公共事業関係費の内訳

(単位：億円、%)

	2019年度 補正予算	2020年度当初予算			15か月 予算計 (a)	2020年度 三次補正 予算案	2021年度 当初予算 案	15か月 予算計 (b)	増減額 (b-a)	伸び率 (b/a-1)
		通常分	臨時・特 別の措置	計						
治山治水対策事業費	2,640	9,177	2,198	11,375	14,015	4,474	9,320	13,794	-221	-1.6
道路整備事業費	1,700	16,557	1,262	17,819	19,519	3,620	16,634	20,254	735	3.8
港湾空港鉄道等整備事業費	353	4,128	456	4,584	4,937	706	3,969	4,675	-262	-5.3
住宅都市環境整備事業費	515	6,737	210	6,947	7,463	424	6,872	7,296	-167	-2.2
公園水道廃棄物処理等施設整備費	692	1,272	100	1,372	2,063	808	1,412	2,220	156	7.6
農林水産基盤整備事業費	1,940	6,141	785	6,926	8,866	2,624	6,114	8,738	-128	-1.4
社会資本総合整備事業費	2,925	15,125	2,890	18,015	20,939	5,403	14,851	20,254	-685	-3.3
推進費等	30	781	0	781	811	5	760	765	-46	-5.6
小計	10,794	59,917	7,902	67,819	78,613	18,064	59,932	77,997	-616	-0.8
災害復旧等事業費	4,859	752	0	752	5,610	6,057	762	6,819	1,209	21.5
計	15,653	60,669	7,902	68,571	84,224	24,121	60,695	84,816	592	0.7

(資料) 参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』、財務省主計局・理財局『令和3年度予算及び財政投融资計画の説明』、財務省主計局「令和2年度補正予算(第3号、特第3号及び機第3号)等の説明」により作成。

## 水道施設・下水道・道路の伸びが目立つ

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。

公共事業関係費の内訳について、2020年度第三次補正予算案追加分及び2021年度当初予算案の15か月予算を、2019年度補正追加分と2020年度当初予算の15か月予算と比較してみる(表2)。

15か月予算対比で高い伸びを示しているが、公園水道廃棄物処理等施設整備費である。国土交通省の資料などによると、なかでも50%超のきわめて高い伸びを示しているのが、水道施設および下水道である。いずれも、5か年加速化対策での増加分を高い伸びの要因としてあげることができる。水道施設では基幹管路の耐震化をはじめとする耐災害性強化、下水道は都市浸水対策のための雨水貯留管や貯留施設、雨水ポンプの整備など防災事業費補助が大幅に拡充されている。

大規模費目のなかでは、道路整備事業費の伸びも目立つ。5か年加速化対策では、耐震強化岸壁の整備など港湾の耐震性能の強化、ミッシングリンクの解消や暫定2車線区間の4車線化など、道路ネットワークの機能強化対策などが盛り込まれている。なかには、防災・減災や国土強靱化に直結するか、疑問の余地なしとはいえないものも含まれている。

## 社会資本整備総合交付金がさらに大幅減額

一方、減額が目立つものとして、空港と社会資本整備総合交付金があげられる。

国土交通省の資料などによると、空港は前年度と比べ34.4%もの大幅な削減となっている(表2の港湾空港鉄道等整備事業費に含む)。減額の背景には、航空機燃料税や空港使用料(空港整備勘定の財源)が、コロナ禍による空港利用者の激減と臨時の減免措置(航空機燃料税と空港使用料の総額の5割減相当)によって生じる大幅減収の想定がある。

なお、一般会計の空港整備事業費は、多くが自動車安全特別会計空港整備勘定へ繰り入れられる。

社会資本整備総合交付金は減額が続いており、創設された2010年度当初予算では2兆2,000億円あったものが、2021年度当初予算案に2020年度第三次補正予算案での追加分を合わせても7,469億円と、およそ3分の1の規模まで減っている（表2の社会資本総合整備事業費が社会資本整備総合交付金と防災・安全社会資本整備交付金）。

地方自治体向け補助金のうち、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、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。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る交付金化した。

交付金は、その後の拡大や縮小を経て、2021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・安全社会資本整備交付金の3本立てとなっている。このうち、社会資本整備総合交付金が地方自治体にとって最も自由度が高く、減少傾向が続いているのは望ましいことではない。また、農山漁村地域整備交付金（表2の農林水産基盤整備事業費に含まれる）も、2021年度は大幅な減少となっている。

## 国庫債務負担行為に要注目

最後に、国庫債務負担行為にふれておきたい。予算の単年度主義の例外で、国が複数年度にわたる支出の義務を負うもののなかで、継続費を除くものが国庫債務負担行為である。対外的に、政府が複数年度契約を行う。契約期間は5箇年度以内が原則で、PFI事業など例外的により長期のものも存在する（現存する最長期間は30年）。国庫債務負担行為の主な理由は、複数年度契約による事業の安定化と費用削減にある。また、執行平準化や閑散期の工事量確保をあげることもできる。

2021年度当初予算案のなかには、建設業の生産性向上策の一部として、2年間の契約期間や契約初年度の予算を計上しないゼロ国債を地方自治体への補助事業にも積極的に活用することが謳われている。これにより、公共事業の施行時期の平準化を一層進展させることが意図されている。

ただし、国庫債務負担行為の拡大には注意も必要である。公共事業に限らず国庫債務負担行為の件数や規模は、近年継続的に膨張傾向にある。形式的には議決権が各年度に担保されているとはいえ、契約を反故にするわけにはいかず、結局多くは後年度の予算にほぼ当初の予定通り計上され、予算の硬直化を招いている。また、ゼロ国債をはじめ初年度の予算計上割合が低下傾向にあることを指摘できる。国庫債務負担行為の意義は理解できるが、やはり原則は単年度主義にある。そして、国庫債務負担行為を増やし、初年度の予算計上額を少なくすれば、当面の負担を軽くし先送りすることができる。しかし、そこに問題も含まれることは言うまでもない。予算書の丁号として示される国庫債務負担行為は、あまり顧みられることのないものだろうが、注目すべきである。（あさば たかし）