

Ⅲ さらなる削減と改革を要する公共事業費

青木宗明 (神奈川大学経営学部教授)

公共事業費は、現在のわが国財政や政治動向を端的に表している。最優先課題とされてきた財政構造改革が逆風に直面することによって、景気対策を求める声に翻弄されつつある様を、表現しているように思われる。

公共事業費は、構造改革に従えば、事業の効率化と配分の見直し・重点化を図りつつ、総額の縮小と地方分権化が進められねばならないはずである。ところが、景気底割れの危機感に押されて、逆に浮揚策としての公共事業の積み増しが声高に叫ばれているのである。

そこで本稿では、論点を次の2つに分けて考察することにしよう。すなわち、(1) 1998年度予算案の公共事業関係費は、構造改革の観点からどのように評価されるべきなのか、(2) 両立困難な課題である財政構造改革と景気対策のどちらを選択すべきなのか、の2点である。

1998年度予算案の評価

一削減の成果と配分変更の挫折

結論から言えば、構造改革からみた98年予算案(公共事業関係費)は、努力の跡は見受けられるものの、なお及第点には達しておらず、より抜本的な改革の具体化が求められるということになる。なぜならば、予算総額の削減と事業再評価システム導入の点ではある程度の前進が認められるものの、真の構造改革に相当する配分の見直しと地方分権化(補助事業の廃止・縮小)の点では、大きな進歩を認めることはできないからである。

まず、評価しうる点からみてゆこう。公共事業関

係費の総額は、財政構造改革法のいわゆる「キャップ制」の制限(削減率7%)が遵守され、前年度比7.8%減、8兆9,853億円に切り込まれた。公共事業費は、そもそも増減変動の大きい経費であるが、この削減率は過去最大の数値なのである。ただし、後述する97年度補正予算案で実質1兆円の公共事業が追加されたことを勘案すると、この評価は微妙になる。

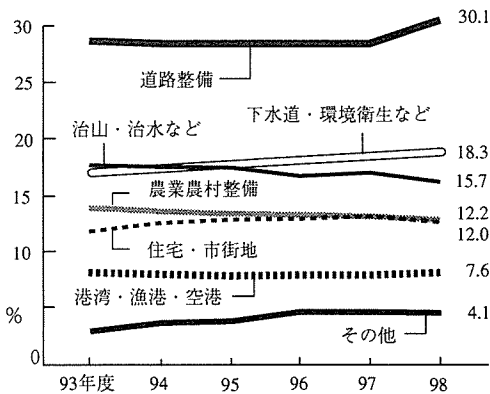
いま1つ評価できるのは、「時のアセスメント」と呼ばれる事業再評価システムが導入され、公共事業の非効率性や硬直性の打破が図られるものとされたことである。「時のアセスメント」とは、「長期に渡る事業を対象に再評価を行い、その結果に基づき事業の中止、休止を含めた必要な見直しを行うシステム」(原則として事業の実施決定の5年後に再評価)とされている。98年度予算案では、ダム事業(中止6、休止12)、港湾事業(休止18)、農業農村整備事業(干拓事業や農業ダム事業の廃止11)、農道空港(制度廃止)において、その適用がなされることになった。また、このアセスメントと平行して、「事業実施段階における費用対効果分析を全事業において実施していく」とされている点も評価に値しよう。

これに対して成果のみられないのは、配分の見直しと地方補助事業の廃止・縮小である。後者については、なお詳細な資料に乏しいが、前者の配分見直し挫折は明白である。この点で財政当局は、「昭和50年度以来23年振りの大幅なシェア見直し」と力説しているが、シェアの変動は、所管別で1.0%、事業別でも2.4%にすぎないのであ

る。また、配分見直しの「切り札」として導入された3つの「特別枠」（「生活関連重点化枠」、「物流高度化特別枠」、「経済構造改革特別調整措置」）も、大きな効果を上げるには至らなかった。中心となる「生活関連重点化枠」（2,500億円）においても、事業別シェアの変動はほとんどが1%未満であり、所管省庁別でも最大で2.5%の変動しか起きていないのである。

しかも、このように見直しに挫折したばかりか、構造改革に真っ向から反する事態を招いている。公共事業で最大のシェアを占め、かつ無駄遣いと批判の強い道路整備が、逆に2.1%も比率を上昇させているのである（図1参照）。道路整備のシェア突出は、周知のように強力な「道路族」の存在と、彼らによる「道路特定財源」（ガソリン税、自動車重量税など）の占有によるものであるが、これが伝統的な利益誘導政治の象徴であり、構造改革への最大の障害となるのは、もはや言うまでもないであろう。

図1 事業別シェアの推移（道路の突出）



（出典）日本経済新聞、1997年12月26日朝刊

この事実に加えて、第12次道路整備5カ年計画（98年～2002年）が決定されたことによって、道路整備が今後も予算上の「聖域」となるのはほぼ確実であろう。同5カ年計画の事業費総額は、現行計画よりさらに膨脹し、2.6%増の78兆円が決着したからである。

さて、このように98年度予算案においても、構造改革の行方は厳しいが、現在いま1つ改革への障害となりつつあるのが、景気対策としての公共事業待望論である。

求められる構造改革の貫徹

—景気対策として不適切な公共事業

景気対策イコール公共事業という観念は、今なお根強い支持を誇っているようである。周知のように、景気浮揚へ向け公共事業の追加を求める声は日々高まっているし、実際に97年度補正予算案では、総額2兆5千億円の増額が図られている。（うち1兆5千億円は「ゼロ国債」、つまり98年度事業の前倒し発注であるため、実質は1兆円の増額。）この増額は、財政構造改革法の「趣旨」には明らかに反するが、法律上はそうではない。同法は、当初予算についてしか規定しておらず、補正予算には何ら制限は課されていないからである。そのため、補正での増額が法の抜け道をかいくぐった便法であり、この便法が常態化すれば、財政構造改革が頓挫することは確実である。

もちろん、景気対策が当面の重要な課題であることは否定できない。しかし公共事業費については、構造改革と景気対策の両立はきわめて困難な課題であろう。それでは、このどちらを選択すべきなのであろうか。結論から言えば、答えは前者、つまり構造改革の貫徹である。なぜならば、もはや公共事業を景気対策の手段とすべきではないからである。

その理由は、まず第1に、今や公共事業には景気浮揚効果が乏しく、景気対策としては、他の手段を用いた方が効率的だからである。公共事業が、戦後の経済成長や国土開発に功績を上げて来たことは事実であろう。しかし、多くの研究によって明らかになっているように、公共事業の「乗数効果」は低下しており、特に大都市圏では、予算の大半は用地費に費やされ、景気を浮揚する効果は大きく減衰してしまっているのである。

第2の理由は、公共事業の大半が地方政府によって実施されているからであり、マクロの経済政策を地方に行わせるべきではないからである。地方分権推進委員会の勧告にもあるように、国の仕事と地方のそれは厳密に分離されるべきである。マクロ経済政策は、明らかに前者の仕事に属するのであり、国際的にみても、地方への資本補助金がこれほど多い国は絶無である。

したがって、従来の慣行を改めて、景気対策としての公共事業積み増しを、行政手段で地方に要請・指導したり、財政手法によって誘導すること（補助金に加えて、地方債の元利償還を地方交付税でみるといった手法もある）は、止めねばならない。公共事業のうち「本来的に地方の仕事である事業」は、景気に左右されない、日常生活や地域経済に密着した性格の事業であるはずである。

以上2つの理由から、公共事業費は、景況に左右されることなく、構造改革の目標を中心に据えるべきことが明らかとなった。つまり冒頭で述べたように、事業の効率化と配分の重点化を図りつつ、総額の縮小と地方分権化が推進されるべきなのである。この点で、今後の課題となるであろう問題を、最後に指摘しておくことにしよう。

その問題とは、道路特定財源の「一般化」と「事業の評価のあり方」である。なお、これに加えて、地方への資本補助金削減に対する所管省庁の抵抗をいかに打破するかも課題となろうが、この問題は地方財政を取り扱う第V章に委ねることにしたい。

道路特定財源の「一般化」、つまり他の経費への充当（少なくとも道路以外の交通関係経費への充当）は、すでに示唆しておいたように、構造改革に向け必要不可欠である。道路特定財源は、そもそも法律に基づく制度ではなく、単なる「既得権」にすぎないのである。しかも、すでに98年度予算案において、同財源は道路整備事業の支出額を上回り、いわば「余剰」が生じている。建設省・道路族は、道路「関連公共施設整備促進事業」（住

宅建設や河川改修など）を新設し、この余剰額1,404億円が道路以外の経費や旧国鉄の債務返済に充当されないように図ったが、構造改革の流れの中で、このように硬直かつ閉鎖的な行為は認められるべきではないだろう。

いま1つの問題、事業評価のあり方とは、「時のアセスメント」や全事業で実施される費用対効果分析を、いかに有効に機能させるのかという課題である。かつて提唱されたPPBS (planning program budget system)や事業別予算において指摘されたように、事業の効果を客観的・数量的に評価しにくい事業も多いのである。例えば、ダムや交通関係などはある程度評価しやすいだろうが、下水道や環境衛生などは、その効果をいかに測定・評価するのか、技術的にも難題を抱えているように思われるのである。

ただし、わが国の社会資本の現状では、国民生活関連や環境保全、情報インフラ関係などの分野での立ち遅れはいぜんとして大きい。公共事業の配分の見直しと、地方分権化を進めることによって、事業の質的改革が今後の課題でなければならない。

