

### Ⅲ 「積極型」予算の代表としての 公共事業関係費

江川雅司（駿河台大学経済学部教授）

#### 公共事業関係費の概要

一般に、景気刺激（経済安定・成長）政策の手段としては、有効需要を創出する公共投資（公共事業）政策が有効である、と指摘されている。この政策によって、「景気低迷期に公共事業関係費の追加的な増大が、まず新たな有効需要を創出し、その追加的な増加が他の人々の所得増を生みだし、さらには新たな消費支出増へと続く」、といった一連の連鎖的波及効果によって、その追加的支出を上回る国民所得が得られるというものである。ただ、最近では国際化の進展などの理由によって、この公共事業関係費の景気刺激策は、以前よりはその効果は小さくなっているのも事実である。

政府は、1998年に財政構造改革法の凍結を決め、公共事業関係費予算を大幅に増加し、積極財政を鮮明にしたのが1999年度予算の特徴の一つである。景気に与える効果の大きい公共事業関係費は9兆3,630億円であり、98年度当初予算より5.0%増加し、5,000億円の公共事業予備費を合わせた総額では9兆8,630億円（前年度比10.6%増）の大幅増となってい

る。ちなみに、98年度の一般歳出における公共事業関係費は8兆9,853億円（平成9年度予算比7.8%減）を計上していた。

また、99年度予算では、99年1月1日から2000年の3月31日までの15か月をひとくくりにして、公共事業や社会資本整備などの財政出動規模の拡大を確保する予算編成の考え方が採用されている。この15か月予算にしたがえば、99年度に使える予算額は11兆8,030億円（対前年度比32.4%増）である。その内訳は、98年度第3次補正予算2兆4,400億円に、先の99年度予算の9兆3,630億円を加えた値である。一方、支出ベースの試算によっても、（1）97年度からの繰り越し及び98年度当初予算額（0.8兆円）、（2）98年

表 公共事業関係費の増減状況

(単位:百万円)

事 項	前年度予算額 (当初) (A)	99年度概算額 (B)	比較増△減額 (B-A)	伸率
(公共事業関係費)				%
1. 治山治水対策事業費	1,399,169	1,472,348	73,179	5.2
2. 道路整備事業費	2,684,337	2,702,522	18,185	0.7
3. 港湾漁港空港整備事業費	679,864	704,739	24,875	3.7
4. 住宅市街地対策事業費	1,068,312	1,136,586	68,274	6.4
5. 下水道環境衛生等施設整備費	1,628,422	1,667,049	38,627	2.4
6. 農業農村整備事業費	1,083,653	1,090,925	7,272	0.7
7. 森林保全都市幹線鉄道等整備事業費	339,948	350,858	10,910	3.2
8. 調整費等	33,953	238,001	204,048	601.0
小 計	8,917,658	9,363,028	445,370	5.0
9. 災害復旧等事業費	67,674	67,674	0	0.0
計	8,985,332	9,430,702	445,370	5.0

(出典) 大蔵省主計局 1998年12月25日

度第1次補正予算額(0.9兆円)、(3)98年度第3次補正予算額(2.3兆円)、及び(4)99年度当初予算額(9.4兆円)の総額は13.4兆円にのぼり、対前年度支出見込みの11.4兆円と比べて18%増となっている。また、99年度支出見込みの5%が2000年度に繰り越されると仮定しても12.7兆円となり、対前年度比11%増となっている。

また、99年度では公共事業関係費は景気政策ばかりではなく、同時に、重点化・効率化による公共事業改革を推進している点も重要な特徴である。

以上のように、99年度の公共事業関係費は「積極型」予算の中心をなし、大幅増となっている。

### 公共事業頼みの景気政策

さきに示したように、99年度の公共事業関係費は9兆3630億円で、一般歳出比21.0%である。これは、社会保障関係費の対一般歳出比34.3%に次ぐ構成比であり、高度成長期とは異なる特徴である。また、公共事業関係費に災害復旧事業費(677億円)を加えた額は9兆4,307億円で、対前年度当初予算比5.0%増を確保している。項目としては、建設省や運輸省などは、昨年夏の台風被害を踏まえた災害対策や、今後、整備がかかせない物流効率化対策などに重点配分したとされているように、住宅市街地対策事業費が6.4%増、治山治水対策事業費が5.2%増、及び調整費等が601.0%増などとなっている(表参照)。ここでの調整費等とは、(1)国土庁の国土総合開発事業調整費(開発、保全に関する計画などの推進を図る事業調整費)、および(2)北海道開発庁、沖縄開発庁ならびに国土庁での特定事業推進費(特定地域の特定事業などを推進するために必要な事業費および調査費)などである。この費目を大幅に躍進させることによって、景気浮揚政策の一環をなすといった政府のねらいが読みとれる。

以下、公共事業関係費に関して、より詳細に吟味すれば次のような特徴点を見出すことができ

る。

その第1の特徴は、公共事業関係費のシェア配分でみた場合、先述したように治山・治水、下水道・環境衛生等、住宅・市街地といった生活関連社会資本の整備に力点を置くことに焦点が当てられている。ちなみに、シェア配分は、治山・治水が15.73%(0.04ポイント増)、道路整備が28.86%(1.24ポイント減)、港湾・漁港・空港が7.53%(0.09ポイント減)、住宅・市街地が12.14%(0.16ポイント増)、下水道・環境衛生等が17.80%(0.46ポイント減)、農業農村整備が11.65%(0.5ポイント減)、森林保全・都市幹線鉄道等が3.75%(0.06ポイント減)、および調整費等が2.54%(2.16ポイント増)といった数値を示している。このように、99年度の事業別シェア変化幅は2.7であり、前年度の2.4よりも高く、近年では一番高い値を示している。

第2の特徴として、公共事業関係費を所管省別のシェア配分でみた場合、国土庁等が1.27から3.51と躍進している。この理由は、99年度予算の特徴の一つである物流効率化特別対策、地域戦略プラン、沖縄特別振興対策費の増大によるものである。ちなみに、各省庁のシェア配分は建設省が67.00%(1.44ポイント減)、農林省が18.58%(0.76ポイント減)、運輸省が6.77%(0.02ポイント減)、通産省が0.13%(変化なし)、厚生省が3.84%(0.04ポイント減)、環境庁が0.18%(0.03ポイント増)、及び国土庁等が3.51%(2.24ポイント増)となっている。この場合のシェア変化幅は2.3であり、前年度の1.0よりも1.3も高くなっており、この変化幅もまた、先の事業別シェア変化幅と同様に近年では一番高い数値となっている。

### 公共事業関係費の重点化・効率化

これまでも少し触れたが、99年度の公共事業関係費は特別枠の活用により、物流効率化による経済構造改革に資する分野(例えば、国際ハブ空港、ハブ港湾、高規格幹線道路等)や21世紀を展

望した経済発展基盤となる分野（例えば、情報通信、環境、高齢者等福祉、中心市街地活性化等）、さらには生活関連社会資本（例えば、下水道・集落排水施設、各種防災対策等）へ優先的・重点的に配分されることになっている。具体的には、(1) 物流効率化による経済構造改革特別枠として1500億円、(2) 環境・高齢者等福祉・中心市街地活性化等21世紀の経済発展基盤整備特別枠として1000億円、(3) 生活関連等公共事業重点化枠として2500億円となっている。このうち、(3) 生活関連等公共事業重点化枠は自民党による配分枠であり、シェア配分見直しの手段として大きな役割を担っているともいえよう。

事業ごとに見ると、大きな重点化事業としてつぎのような事業がある。例えば、市街地整備（53.8%増）、自然公園（27.5%増）、空港（10.3%増）、新幹線（7.7%増）、および都市・幹線鉄道（7.6%増）が拡充された予算内容となっている。

さらに、国が、地域戦略プラン推進費（総額2,000億円が国土庁に一括計上されるが）により、地方政府自からの創意工夫の発現を促す地域プランの推進に最大限の支援を与えている点にも、大きな特徴の一つが窺える

ところで、政府は公共事業の効率化・透明化の徹底のため、(1) 再評価システム（いわゆる「時のアセスメント」）の実施、(2) 事業採択段階における費用対効果分析の積極的活用、(3) 99年度予算における徹底した見直し、が急務となってきた。例えば、(1) では99年3月に各省庁が再評価の実施要項を策定し、また、99年度中に全事業についての再評価マニュアルを策定することになっている。次いで(2) に関しては、99年度中に全事業で費用対効果分析手法を導入し、さらには共通的な運用方針（試行案）の策定に向けた検討をもつ、といった段階まで煮詰められている。そして最後の(3) については、上記の趣旨を踏まえて、99年度予算において事業の徹底した見直し

を行い、事業の中止・休止などを決定することになっている。各事業の中止、休止、事業の縮小別に指摘すれば、案としてダム事業（中止7、休止5）、治山事業（中止2、休止5、事業の縮小1）、港湾（中止1、休止25、事業の縮小2）、漁港（休止8、事業の縮小3）、農業農村整備（中止3農業ダム、休止1農業ダム、事業の縮小1農業ダム）、国有林林道（中止10、休止2、事業の縮小5）、大規模林道（中止1、休止2、事業の縮小1）、及び工業用水（中止2、休止3、事業の縮小2）があげられている。ただし、以上の見直しは、再評価システムの適用によるものと、再評価の対象ではないが、事業の必要性などの見直しを行ったものも含まれていることに注意すべき点である。

いずれにしても、政府は、公共事業の実施に関しては、その目的、運用、費用・効果（現実には、効果の測定は困難を要することから費用・成果の手法もとられる）など、可能な限り正確に算出することが、ますます求められることになろう。

## 今後の課題と展望

上で述べたように、99年度予算の公共事業関係費は、政府の最重要課題である景気浮揚、雇用創出、地元への利益誘導などに力点が置かれているものの、規模ばかり先行してしまったことは否めない。また、公共事業の中身に関して、もう少し高度情報化のインフラや都市環境の整備に力点が置かれれば、よりいっそう明確な構造改革の指針が出たかもしれない。

今後は、いま以上に地方分散、省庁縦割り行政を見直す努力が望まれよう。また、ここ数十年にわたって国債残高の累増によって社会資本が整備されてきたことは事実であり、将来世代の負担と便益をよりいっそう考慮しなければ、公共投資の不良債券化が高まることは必至である。そして、公共事業のよりいっそうの配分見直し、さらには地方分権化を進めるにあたっては、構造改革は、いずれ必要となる課題であろう。（えがわ まさし）