

IV 継続する従来型公共事業予算

星野 泉

明治大学政経学部助教授

公共事業関係費の規模と枠組

2000年度の公共事業関係費は、9兆4,307億円であり、前年度当初予算と同額になったが、昨年度と同様、公共事業等予備費を5,000億円計上し、総額でも昨年度同様の9兆9,307億円を確保することとなった。相変わらずの景気対策型予算として建設国債9兆1,500億円を含め国債発行が32兆6,100億円、公債依存度38.4%に膨れ上がる主要因をなしている。また、昨年11月に発表された経済新生対策に基づく99年度第2次補正予算に計上された、社会資本整備と住宅金融対策費の3兆7,000億円分を合わせ、公共事業の切れ目ない執行が実施されることとなっている。99年度当初予算の際に掲げられた15ヶ月予算の考え方や規模と同様、景気対策型予算の中核を成す公

共事業関係費の様相を呈している。

例年設置している特別枠は、今年も設定された。公共特別枠として、新たな発展基盤の構築を目指し、直面する政策課題に対応する分野に重点的配分を行うということで、「物流効率化、環境・情報通信・街づくり等経済新生特別枠」に2,500億円、「生活関連等公共事業重点化枠」に3,000億円をおいている。前者は、小渕首相が自ら査定するという2つの経済新生特別枠計5,000億円のうちの一つであり、後者は与党が事業配分するというものである。この規模の範囲で、果たして、重点的、効率的配分に寄与しているのかどうか疑問の残るところである。また、昨年創設されたもので、活力とゆとり、うるおいのある生活空間を創造するため、各地域が主体的に策定する「地域戦略プラン」の推進に対し、2,000億円を措置している。

一方、機動的景気対策を求め、自自連立の下で昨年設定された公共事業等予備費は、当初予算に計上されるが、用途が決められていないものである。全額使用しなくてもよく、当初予算審議の通常国会閉幕後の決定となる。しかし、実際には整備新幹線、関西国際空港整備等に使用されており、財政法上の「予見し難い予算の不足に充てる」ものとはいえ、その意義と必要性には法律上も疑問がある。本年度の計上においても、整備新幹線について、既着工路線の早期開業を優先すべきところ、与党内で未着工区間の予算計上をせまった結果、予備費の設定が継続されることになった。本年度も整備新幹線の建設費上積みに向け走り出しており、昨年度と同様の状況が予想される。

表1 2000年度一般会計公共事業関係費

(単位：100万円)

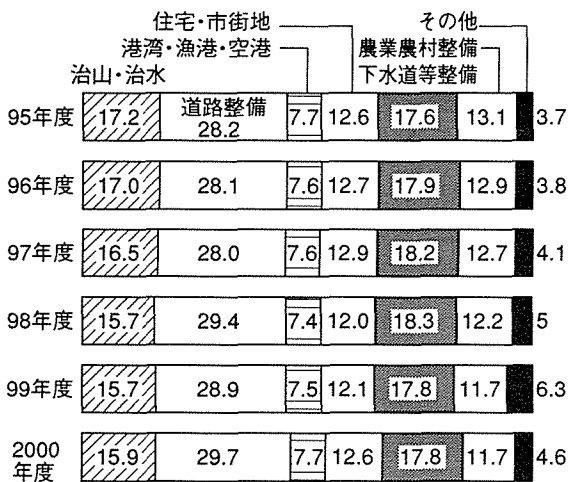
公共事業関係費	2000年度 概算額	増減額	伸び率 (%)
治山治水対策事業費	1,491,958	19,610	1.3
道路整備事業費	2,776,674	74,152	2.7
港湾漁空港整備事業費	724,819	20,080	2.8
住宅市街地対策事業費	1,181,699	45,113	4.0
下水道環境衛生等施設整備費	1,681,553	14,504	0.9
農業農村整備事業費	1,092,607	1,682	0.2
森林保全都市幹線鉄道等 整備事業費	370,717	19,859	5.7
調整費等	38,001	▼200,000	▼84.0
小計	9,358,028	▼5,000	▼0.1
災害復旧等事業費	72,674	5,000	7.4
計	9,430,702	0	0.0

事業内容の分析

公共事業予算のポイントとしては、まず、「政策課題に対応した重点化の推進」として、物流効率化による経済構造改革の推進、環境と調和した持続的な経済社会の構築、少子高齢化社会等に対応した街づくり・地域づくり、高度情報通信社会の基盤づくりがあげられている。ダイオキシン対策、鉄道駅にエレベーター設置するバリアフリー対策、道路交通システムの高度情報化など今日的課題に対応した配分もみられるものの、多くは在来型公共事業の範疇を超えていない。

事業別シェアを99年度当初予算と比較してみると、図1のように、道路整備、住宅・市街地の増加が顕著で0.5ポイント以上伸びており、続いて治山治水、港湾・漁港・空港が0.2ポイントの増加となっている。伸び率として最も大きいのは鉄道で5.7%増、200億円追加されたことは、本年度の特徴といってよいだろう。しかし、5年前からの推移をみると、道路整備が28.2%から29.7%へと1.5ポイント伸びていることが目にとまり、道路中心の公共事業という状況に変わりはなく、この傾向は98年度以

図1 一般公共事業の事業別シェアの推移 (%)



(出所)『毎日新聞』1999年12月25日付。

降むしる強まっているといえる。

整備新幹線は、未着工部分の新規着工について、与党が大蔵原案に盛り込むことを強く求めた項目である。しかし、運輸省が概算要求しなかったことで、原案には計上されなかった。予算成立後に政府、与党内に検討委員会を置き、新整備計画を作ることとなり、その財源を公共事業等予備費に期待する形となっている。連立与党は、全線フル規格の新幹線建設を方針としているが、今日の経済、財政状況の下で、予備費や補正予算に頼る整備新幹線計画が非現実的であることは明白であり、その点では政治より行政の認識の方が確かであるといえる。

また、「効率性・透明性の確保」として、昨年同様、今年度も費用対効果分析から再評価により継続中の事業見直しを行う。新たな中止、休止事業は、ダムの休止4、港湾の休止3など合計23事業で、事業費削減効果は約245億円以上となった。

「地方分権に向けた取組み」としては、国と地方の役割分担の明確化の観点から統合補助金の創設、地域戦略プラン経費として2,000億円措置されているが、その規模からみると地方分権はまだまだ緒についたばかりである。

● 昨年の経済新生対策と99年度第2次補正予算

昨年11月に決定された総合的な経済対策「経済新生対策」は、景気の本格的回復と構造改革の推進を目指し、昨年決定された過去最大の緊急経済対策に匹敵する総事業規模18兆円(今回実施しない減税分を除く)、国費の部分で6兆5,000億円の大きさとなった。そして、これを具体化するために、99年度第2次補正予算6兆7,890億円が組まれている。政府は、この事業実施により、今後1年間でGDPを1.6%引き上げる効果をもつとし、景気を「2000年度後半に本格的回復軌道に乗せる。2001年度からは民需中心の自立的回復

から新たな成長軌道に乗せる」としている。このうち、社会資本整備が6兆8,000億円、中小企業など金融対策が7兆4,000億円、住宅金融対策が2兆円、介護対策が9,000億円などとなっている。

堺屋経済企画庁長官によれば、1.6%の成長は社会資本整備のみによるもので、中小企業対策なども含めれば、少なくとも2.5%の効果があり、2000年度後半には回復軌道に乗るため、これほどの大型対策の必要性はないとみているようである。また、「新規性」「期待性」「訴求性」などのキャッチフレーズを示したところであるが、果たしてこれがどれだけ実質的意味をもっているかどうかは危ぶむところがある。

確かに、政策目標を国民にわかりやすく示そうとする努力や、それぞれの事業について目標年次を設定したことは一つの特徴となった。歩いて暮らせる街づくり、バリアフリーなど弱者にやさしい街づくりなどの事業名称、環境への負荷の少ない経済社会構築のための環境整備として、2002年度までに全国のダイオキシン類の総排出量を1997年度比9割削減、生活基盤整備・充実として、2003年度までに電線類地中化を約3,000キロ実施するなどをわかりやすく提示している。

また、雇用対策として、中小企業地域雇用創出特別奨励金(510億円)や特定地域・下請け企業離職者雇用創出奨励金(321億円)が創設されたことは、企業のリストラが進められる中で期待は大きい。前者は、新たに労働者を雇った中小企業に対し、人材開発や労務管理などにかかる費用の一部を助成するものである。後者は、大規模なリストラや倒産に際して、下請けや取引先など関連会社で生じた非自発的失業者を雇用した企業に、一人当たり月10万円、合計で60万円まで支給するというものである。

しかし、中小・ベンチャー企業振興としては、中小企業の私募債発行に信用保証を供与、創業者や小規模企業向け無利子設備資金貸付・リース制度の創設をどのように実施していくのか。さらに、今

年度で終えるはずであった中小企業金融安定化特別保証を2001年3月まで延長し、信用保証枠を10兆円追加したことについては、拡張型対策としてかなり問題を残しそうである。

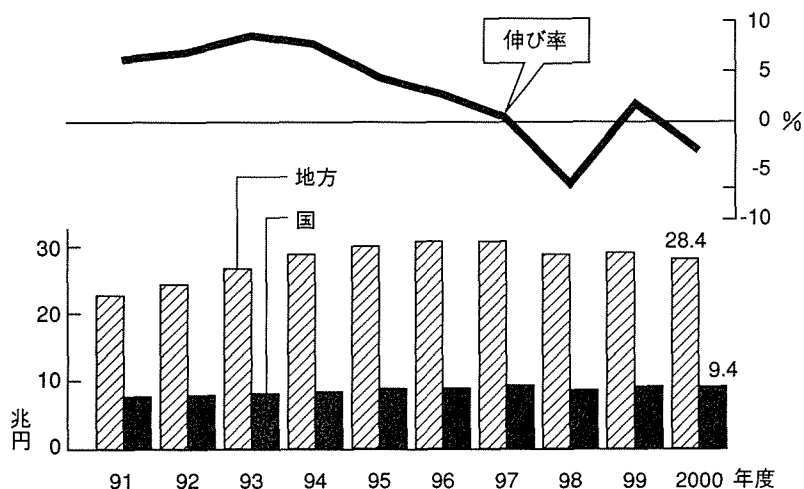
公共事業関係としては、社会資本整備と住宅金融対策合わせて8兆8,000億円、国費が3兆7,000億円。中心部分を占める社会資本整備については、6兆8,000億円、国費部分で3兆5,000億円を投入する。情報化、基幹ネットワークインフラの整備など新社会資本といわれてきたような分野への投資や目新しい名称の項目もみられてはいるものの、内容については従来型とっていいものが多い。農業関連では、ウルグアイ・ラウンド対策やほ場整備、集出荷施設建設など。また、田園空間整備というものも、中身は、集落排水、農林道、ため池整備などである。高速交通ネットワーク整備とする事業も、整備新幹線が含まれる。国際拠点インフラの整備とアクセス強化とは、関西空港、中部国際空港、東京湾、大阪湾整備のことであった。三大都市圏の構造改革の推進としては、都市部の主要道、河川のスーパー堤防、地下水路、防災公園整備があげられており、いずれも従来型の公共事業の範疇にある。

新幹線予算は99年度当初予算、公共事業等予備費に第2次補正の整備新幹線の国費分300億円を合わせると、年間1,000億円を上回る。これにより、東北新幹線の盛岡―八戸間など工事進行中の3線7区間の事業が前倒しとなる。

● 公共事業と地方財政危機

建設省の発表によると、99年11月の公共事業着工額は、前年同月比19.0%減の9,419億円と6ヶ月連続の前年割れとなった。これは、公共事業のほとんどを占める地方自治体の発注が伸び悩んでいることが大きく影響している。公共事業のほとんどは地方自治体が支出しており、発注額は6,968億円、前年同月比17.4%、とくに市区町村は20.1%

図2 国と地方の公共事業費と伸び率



(注) 国の公共事業費は当初予算、地方の事業費は地方財政計画ベース。2000年度は見込み。伸び率は国と地方の合計。

(出所)『日本経済新聞』1999年12月18日付。

の減であった。また、公社、公団を含む国の機関も、事業前倒しの影響で23.1%減の2,450億円であった(日本経済新聞2000年1月15日付)。地方自治体は、財政危機の中で事業の実施を見合わせたり、事業の発注が困難となっている面があり、景気対策と地方の行財政改革が相いれないものになっているのである。

こうした流れを受け、2000年度の国、地方を合わせた公共事業予算の総額は、図2のように、37兆8,300億円程度となり、99年度当初予算に比べ、約1兆円、率で3%の減少となる。国の公共事業関係費が横ばいなのに対し、地方の事業が減るためである。地方の単独事業は、4%減の18兆5,000億円程度、補助・直轄事業の地方負担分は3%減の9兆9,000億円、合わせて4%減の28兆4,000億円になる。

これまで、国の景気対策に同調する中で、地方自治体財政は悪化の一途にあったが、本年度の地方財政計画ベースでは高水準の計画達成がいよいよ難しくなってきたのである。交付税特会の借入れというマクロとしての地方財政危機も存在し

ている。これまでの日本の景気対策は、公共事業の3分の2を地方が担うことによって成り立ってきたが、その限界が見え始めている。99年度の公共事業関係費のうち、2次補正予算計上分の多くは2000年の4月以降に繰り越して支出するため、2000年度の上半期は十分な事業量が確保でき、景気は回復、本年度に補正の予定はないという政府部内の見解が本当に現実となるのであろうか。

構造改革の本格的実施は先送りになり、建設(4条)国債、赤字(特例)国債という分類分けや中央から地方への投資的、(資本)補助金などの見直しなど、中央、地方、双方にとっての公共事業拡張要因については全く手がつけれない。所得税制のフラット化によりビルト・イン・スタビライザー効果も減少してきている。バブル回帰を目指した拡張型、開発型景気対策の中では、財政赤字の肥大化と低福祉高負担の公共事業大国の姿がみえてくるばかりである。

少子・高齢化対策、環境対策は、ダウンサイジングの中で実現可能となるものが多い。来年、建設、運輸、北海道開発、国土の4省庁が統合し、公共事業予算の8割以上を握る巨大官庁が誕生するが、その際には、今、何が必要なのか、事業評価、費用対効果分析を厳密に実施すべきである。また、これまでのように、都合のいいグローバル・スタンダードを振りかざすのではなく、財政赤字を縮小するという、米欧では極めて一般的なスタンダードに回帰しなくてはならない。

(ほしの いずみ)