

Ⅲ 従来型景気対策にとどまった公共事業予算

江川 雅司
駿河台大学経済学部教授

● 2001年度の公共事業予算の特徴

2001年度の公共事業予算は、予算全体のポイントである(1)新たな発展基盤を構築しつつ、景気を自立的回復軌道に乗せる、(2)財政の効率化・質的改善の推進、及び(3)公債発行額の縮減、といった点を考慮して編成されている。より具体的にいえば、今年度の公共事業予算の特徴は、次の四点にある。

まず第一の特徴は、景気を確実な自立的回復軌道に乗せるため、前年度当初予算と同程度の規模を確保している点にある。次いで第二の特徴は、21世紀の発展基盤を構築し、日本経済の新生をはかるため、経済対策・2000年度補正予算に続き、「2001年度日本新生プラン」に基づいて公共・非公共を通じて、「IT革命の推進」、「環境問題への対応」、「高齢化対応」、及び「都市基盤整備」の重要4分野を中心に重点的な予算配分をしている点にある。続いて第三の特徴は、個々の事業の徹底した見直しにより272件の事業を中止し、中央省庁等改革(1府12省庁への再編)を契機として、従来以上に施策の融合化やハード・ソフト間を含む事業間の連携を推進している点見出すことができる。そして最後の第四の特徴は、先に示した第二の特徴とも関連があるが、公共事業予算のなかでメリハリをつけた重点的配分を実施することによって、建設公債の発行規模を前年度比(3,900億円)4.26%縮減しているといった点にある。

● 公共事業予算の規模と枠組

以上のように、2001年度の公共事業予算(この予算は、国の一般会計でみると公共事業関係費に相当するので、以後、公共事業予算は公共事業関係費を示す)は、「景気配慮と財政再建」の両面を念頭においた概算要求基準の上限設定によって、9兆4,352億円計上されている。この予算規模は前年度予算規模よりも11億9,900万円の微増であることから、前年度とほぼ同程度(伸率0.0%)の規模といえる(表参照)。この点は、災害復旧事業費が2000年度と同規模の726億7,400万円であることから、これを除いた一般公共事業費もまた2000年度並みの9兆3,625億円となっている。

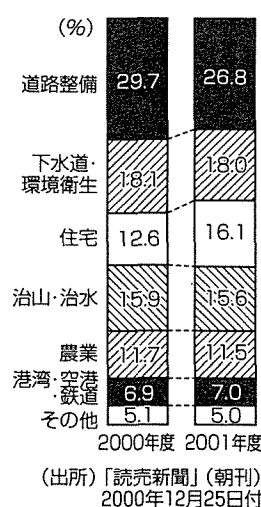
しかし、景気対策としての公共事業等予備費は、2000年度よりも2,000億円減少し、総額3,000億円が計上されている。これは、景気回復に配慮しているものの、同時に財政再建・財政効率を配慮した結果である。具体的には、公共事業の見直しにより272件の公共事業が中止され、治山治水対策事業費(▲2.0%)、下水道水道廃棄物処理等施設整備費(▲0.7%)、農業農村整備事業費(▲1.5%)、森林水産基盤整備事業費(▲0.7%)などが削減されている。他方、「日本新生特別枠」(4,000億円)、「生活関連等公共事業重点化枠」(3,000億円)など先述した重要4分野を含む項目として、道路整備事業費(1.4%増)、港湾空港鉄道等整備事

表 公共事業予算の内容

(単位:百万円)

事 項	前年度予算額 (当初) (A)	2001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	1,491,958	1,461,808	▲30,150	▲2.0
2. 道路整備事業費	2,470,671	2,505,961	35,290	1.4
3. 港湾空港鉄道等整備事業費	648,725	659,055	10,330	1.6
4. 住宅都市環境整備事業費	1,487,702	1,504,842	17,140	1.2
5. 下水道水道廃棄物処理等施設整備費	1,696,726	1,685,319	▲11,407	▲0.7
6. 農業農村整備事業費	1,092,607	1,076,579	▲16,028	▲1.5
7. 森林水産基盤整備事業費	434,939	431,713	▲3,226	▲0.7
8. 調整費等	38,001	37,251	▲750	▲2.0
小 計	9,361,329	9,362,528	1,199	0.0
9. 災害復旧等事業費	72,674	72,674	0	0.0
計	9,434,003	9,435,202	1,199	0.0
公共事業等予備費	500,000	300,000	▲200,000	▲40.0

図 公共事業費のシェア



業費(1.6%増)、住宅都市環境整備事業費(1.2%増)が増額され、メリハリをつけた重点的予算配分がなされている(表参照)。

このメリハリをつけた重点的予算配分は、公共事業予算の事業別配分シェアの見直しを意味している。積極的な特別枠の活用により、2001年度の事業別配分シェアは、増額分を足しあわせた額(約1,300億円)を一般公共事業費で除した値が約1.4%と、1979年度(1.4%)以来の大きな変動となった(図参照)。その際に、公共事業予算の枠外であった移動通信用の鉄塔設置などのIT関連事業57億円を新たに計上し、公共事業の枠組み自体の改革に着手した予算であるといえる。

したがって、政府は、このような公共事業予算の抜本的見直しを通して、将来の事業費削減効果を2兆6,000億円と見込んでいる。

また、2001年度の公共事業予算は、2001年1月6日から実施されている中央省庁再編を契機として、「日本新生特別枠」を中心に、省庁間・事業間の融合化や連携を推進して、財政の効率化・質的改善の推進を図った予算ともいえる。

他方、2001年度予算での一般会計歳出総額に占める公共事業関係費の比率は11.4%であり、前年度(11.2%)よりも0.2ポイント上昇している。これは、先にも指摘したように公共事業関係費の予算規

模は前年度とほぼ同規模であるが、分母である一般会計歳出の予算規模が、前年度よりも2.7%減少していることによる。ただ、この比率の傾向線をとってみると、戦後から現在までは下方傾向の様相を呈している。この点は、経済成長政策至上主義から経済安定政策至上主義への転換にともなって、一般会計の伸び率に比べて公共事業関係費の伸び率が小さくなっていることに起因する。

● 公共事業予算と景気対策・国債発行

公共事業予算の一般会計歳出に占める比率が下落傾向の様相を見せているといえども、公共事業予算は、戦後のわが国の経済成長に大きく貢献してきたことは言うまでもない。ただ、最近の自由化・国際化などによる経済のボーダレス化によって、現実の乗数値は理論上のそれよりも小さくなり、常に景気対策の主役を担ってきた公共事業の効果には限界が見え始めている。この点を数値で見ても理解できる。例えば、1990年以降のアメリカでは国内総生産(GDP)に占める公共投資の比率が2%弱であるが、わが国はその3倍にあたる6%前後で推移している。しかし、1990年から99年のわが国の実質経済成長率

は平均1.7%で、アメリカの平均3.0%に及んでいないという点からもいえる。国内需要（内需）の拡大を促す政策が急務である。

政府は、公共事業などの公的需要で経済成長を支え、消費など民間需要へ影響を及ぼすという景気回復のシナリオを描き、1998年度以降、事業規模で総額65兆円もの経済対策を実施してきた。しかし、国内総生産（GDP）の約54%を占める個人消費は、依然として横ばいが続いている。

他方、従来型景気対策の経済波及効果が減退しているなかで、地方財政の悪化から、地方公共団体の普通建設事業費の中の単独事業も縮小している。地方単独事業の執行実績は、1997、98年度連続で当初計画を約4兆円下回り、2001年度予算でも単独事業を前年度よりも1兆円減額されている。

さらに、東京市場での株価の下落や、先行きの不透明感が強まっているアメリカ経済の動向など、わが国経済の不安定要因の多くは、「財政政策の場」といわれている予算からでは直接対応できない分野が多く、財政主導のマクロ経済運営は、一段と困難な状況下にあるといえる。

このような状況下で、政府は、2001年度の公共事業予算は10兆円弱としているものの、当初予算だけでは判断できないのが公共事業の特徴でもある。というのは、景気対策で、年度途中にくり返し補正予算が編成され、公共事業費が追加されてきたからである。1993年度以降、当初予算で公共事業費が10兆円を越えた年度が1994年度だけであるが、補正を含めると10兆円を下回る年度は一度もないのが実情である。さらに、1999年度から2年続けて5,000億円の「公共事業等予備費」が計上され、全額が執行されている。今年度も、先述したように3,000億円の公共事業等予備費が計上されている。

ところで、この公共事業費の裏付けである主要な資金調達手段は、1966年度以降ずっと建設公債（4条公債ともいう）に依存している。したがって、2001年度の建設国債は前年度よりも4.3%（3,900億円の減額）削減されているが、公共事

業費の92.8%に相当する。

ちなみに、2001年度の国債発行額は28兆3,180億円で、対前年度比13.2%減である。国債発行額が大きく削減されたため、一般会計の歳入総額に占める国債発行額の比率を示す国債依存度は、前年度当初を4.1ポイント下回る34.3%に低下し、財政の加速度的な悪化に一応の歯止めをかけた予算となっている。また、国債発行額のうち建設国債が30.9%（8兆7,600億円）であり、特例国債が69.1%（19兆5,580億円）である。この結果、2001年度末の建設国債の発行残高は212兆円で、特例国債を含む国債の累積債務残高は389兆円の約54.4%を占めるまでに膨張し、財政状況は一段と予断を許さない状況となる。

また、2001年度では、景気回復ばかりでなく財政再建をも念頭に入れた予算編成であるといわれているが、歳入の公債金が28兆3,180億円であり、他方、歳出の国債費が17兆1,705億円であることからプライマリー・バランスを考えた予算にはなっていないことに留意すべき点である。

● 公共事業と財政効率

予算のポイントの一つである財政の効率化・質的改善の推進が図られているか否かは、政府が従来型の公共事業を各分野から少しずつ削減し、その削減分の予算を新幹線や情報技術（IT）、環境分野、道路などといった「IT関連」、「環境対策」、「高齢化社会への対応」、及び「都市基盤整備」の4分野に重点を置いた配分から把握することができる。つまり、先にも指摘したように、シェア配分の移し替えから理解できる。しかし、シェアがやや変動しているとはいえ、採算性の乏しい整備新幹線に重点化している点などから判断しても、投資効果の高い事業にメリハリをつけて予算配分をしたかどうかの疑問が残る。また、非効率であるといわれて久しい農業農村整備のシェアは1.5%の微減にとどまり、森林保全のシェ

アは逆に0.5%上昇している点からも、財政の効率性に資する予算配分であったかどうかは、依然として問題が残っているといえる。

ところで、これまで公共事業に際して、複数の省庁が関わっており財源配分の非効率性が、確かに見られた。しかし、今回は省庁再編を契機に、複数の省庁が連携できる事業を多く盛り込むことによって、この問題は多少とも改善されている。例えば、鉄道を地下化や高架にすることによって交通渋滞の解消を図る際に、旧建設省が所管する道路特定財源から、旧運輸省が担当する鉄道会社に低利融資する制度が創設されている。また、生活排水の処理を効果的に実施するために、従来、建設省と農水省が別々に整備していた下水道と農業集落排水を連結する事業などが始まることになっている。

以上は、事業のブロック化（一括化）であり、事業の財政効率に資する政策であるが、この際、各事業の費用（コスト）と効果をみて評価すべきである。今年度から、国のすべての政策や事業に関して、費用と効果の視点から見直す「政策評価制度」が本格的に始まり、評価結果は公表が義務づけられることになった。しかし公共事業は適用外とされており非効率な公共事業などのチェックが不十分になると考えられる。

さらに、これに併せて「政策調整システム」も重要な制度であるといえる。この制度は、簡単にいえば任意の政策をめぐる、関係省庁間での意思統一ができない場合、内閣府が間に入り、決定するという制度である。これまで、縦割り行政の弊害に苦しめられていた点が、少なからず解消できる可能性が出てきた。つまり、的確にかつスピーディーに決断できる機構に生まれ変わりつつある。

● 今後の課題と展望

かくして、2001年度の公共事業予算から、以下

の3点が明らかになったと考えられる。

まず第一に、公共事業予算が前年度とほぼ同規模に維持されたのは、財政再建という課題と、景気の先行きに不透明感があり、公共事業を急激に削減した際のデフレ効果を懸念した末の政府の判断と考えられる。地方公共団体も含めると、わが国全体の公共事業費はマイナスになると予想されるため、国が景気に配慮した公共事業予算を編成した点はやむをえないと考えられる。

ただ、現在の景気回復は設備投資に起因していることから、1998年の金融不安でデフレスパイラル（物価下落と景気後退）の懸念があったときは異なり、公共事業による景気の下支えにも限界がある。公共事業の質の向上とともに、景気対策が公共事業という考え方の発想を転換する時期にきたかもしれない。財政再建の道筋をつける時期にきているとも考えられる。

次いで第二に、効率的に公共事業を選別、遂行する必要があるという点である。「政策評価法」などを用いて、公共事業の有効性を吟味し、公共事業を計画的に削減し、可能な限りPFI（事業の民間委託を手段とする社会資本整備）などの手段に切り替えて「安価な政府」の実現を図ることが急務である。

そして第三に、無駄な公共事業にメスをいれ、必要性の高い公共事業を重点化するといった「スクラップ・アンド・ビルド」の手法を用いて、公共事業の効率化を図る必要がある。それには、「受益」と「負担」を考慮して、公共事業全体の投資効率を高めることが急務である。この度の、省庁再編は、縦割り行政の改善という意味では公共事業の投資効率を高める良い手段である。したがって、一般会計のみならずそれぞれが独立している特別会計を整理・再編することも必要である。

いずれにしても、財政的にも行政的にも効率的に運営される機構に代わるための行財政改革と、ここでの公共事業の構造改革が望まれる。

（えがわ まさし）