

## IV 変化の兆しとみるか公共事業予算

星野 泉

明治大学政治経済学部助教授

### 公共事業予算の概要

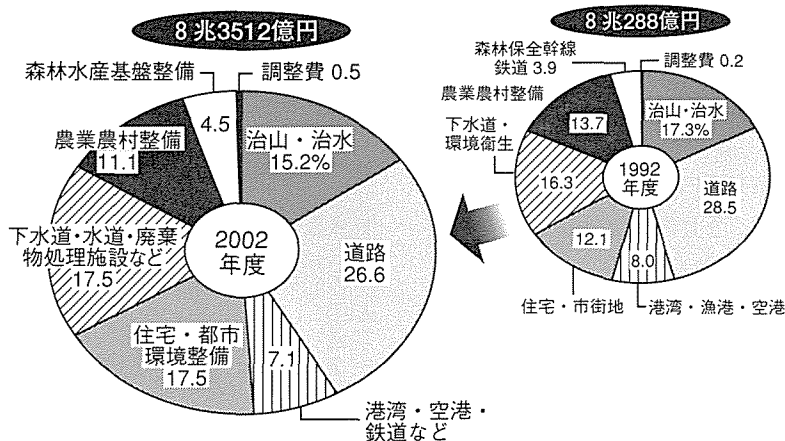
2002年度の公共事業関係費は、災害復旧等事業費を含め8兆4,239億円となった。予算編成の基本方針で10%を削減目標としていたが、これを上回り、10.7%の減、減少幅では1兆円もの大幅なものとなった。一般歳出が2.3%の減、他の経費が一ケタ台の減少にとどまる中で、ODA関連とともに二ケタ台の削減を達成したわけである。さらに、社会保障関係費、文教及び科学振興費、経済協力費等のうち、施設費を含めた公共投資関係費は、総額9兆2,525億円、前年度と比べた減少幅

は1兆1千億円を超える。また、前年度当初予算で3,000億円計上されていた公共事業予備費は、すでに補正予算でも皆減となったところであるが、本年度当初予算でもゼロとなっている。

昨年夏に、首相が国会答弁の中で、地方、社会保障、公共事業、3つの削減検討項目を挙げていたところであるが、その一角はとりあえず、一般会計ベースでは達成されたとみてよい。ただ、年末に閣議決定された2001年度第二次補正予算での公共投資追加額が2兆6,392億円あり、前年度補正後の数字と本年度当初予算額との差が一段と際立つ一方で、公共事業予算削減への取り組みを行ってきたことにはやや分かりづらい面も残る。実際、国土交通相は、二次補正を合わせた15ヶ月予算とみて、2001年度当初予算における事業規模

図1 公共事業費の配分

一般公共事業のシェアは10年前とほとんど変わらず



(出所)「日経新聞」(朝刊)2001年12月25日

7兆2,000億円を上回ったと、その規模の大きさを強調しているようである（読賣新聞、2001年12月25日付）。

公共事業関係費の中で、主要項目はほぼすべて減。農業農村整備の14.2%減を筆頭に10%以上の減少となっており、住宅都市環境整備事業のみが5.5%減にとどまっている。減少幅としては、主要な公共事業問題とされた道路整備事業費が最も大きく、2,800億円の減となった。全体の配分バランスとしては、図1にみるように、それほど大きい変化があったとはいえ、メリハリをつけた予算配分というより、これまでの予算や補助金カットにみられたような、一律カットの手法を使用したといえる。

こうした公共事業費の削減を受け、30兆円に抑えた国債の中身が大きく変化し、建設国債が前年度比22.5%減の6兆7,900億円となる一方、赤字国債が18.7%増の23兆2,100億円、2年ぶり3回目の20兆円を超えとなった。建設国債であるか、赤字国債であるかという議論は、国債を議論する大きな論点とはならなくなりつつあるが、30兆円の重みがより明確なものになってきたことは間違いない。

## ● 7分野への重点化

重点7分野は、環境、少子・高齢化、科学技術の3分野がプラスの一方、地方活性化などがマイナスとなり、全体では前年度比1.9%減の6兆7,924億円にとどまった。ただ、公共事業関係費全体に比べその減少幅は少なく、一応重点項目としての期待をかけたことになる。公共投資関係予算（一部、非公共事業を含む）に占める7分野関連予算の構成比率は、前年度の66.8%から73.4%に上昇している。

しかし、この重点7分野とそれ以外の分野について明確な違いが明らかになっているわけでは

ない。実際、工業用水29.1%減、農業農村整備14.2%減、水道14.0%減などにみられるように、在来型公共事業から新しい時代の公共事業への転換がみられる一方、土地改良事業を環境対策として重点分野に入れようとの試みがあるなど、従来型公共事業を重点7分野に振り替えたケースもあったようである。

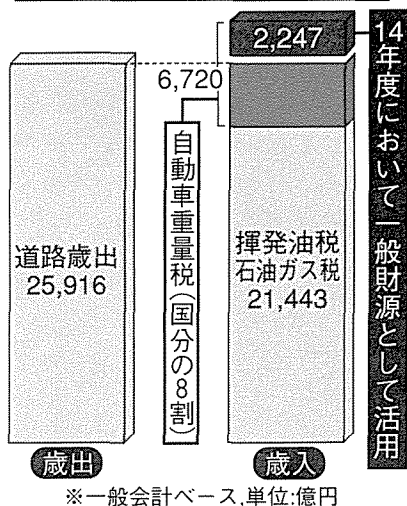
この7分野の中で3%程度を占めるにすぎないものの、森政権時代には目玉の一つであったITが、前年度比で200億円、9.0%の減となったことは注目に値する。しばらくの間、日本経済建て直しの救世主とも期待されてきたIT産業が、ITバブルの崩壊とともに、そうはなりえないことを示し、政府もそのことを確認した形になった。

7分野への配分割合については、それほど大きな変化があったとはいえ、あいかわらずのバランス感覚、メリハリの乏しさという点は否めない。その中で、いずれも数%の減少とはなっていないものの、2兆円を超え、その中核となるのが都市再生と地方活性化である。都市再生は、2兆4,445億円。地方活性化に2兆516億円計上している。

環境は、伸び率6.1%、1兆2,281億円。2002年12月からごみ焼却施設のダイオキシン排出基準を厳しくすることに伴うダイオキシン類排出抑制対策やリサイクル施策推進にそれぞれ1千億円以上を計上している。

少子・高齢化対応としては、5,149億円のうち公共空間等のバリアフリー化がその半分を占める。また、小泉政権の公約である、保育所の待機児童ゼロを目指し実施される保育所の整備は前年度比114.4%増、73億円から156億円。また、特別養護老人ホームが6.3%増。保育所への児童受け入れを2002年に5万人、2004年までに10万人、計15万人増やすことを目指している。

図2 自動車重量税の配分  
平成14年度道路予算の姿



(出所)「産経新聞」(朝刊)2001年12月25日付

## ● 特殊法人改革の動向と自動車重量税の一般財源化

特殊法人・認可法人向けの財政支出は、4兆1,534億円で、昨年度当初予算額より1兆1,294億円、21.4%の減となった。8月の各省庁概算要求時の削減額5,800億円をほぼ倍増させた形となっている。前年度予算額では、4,430億円と最も多かった住宅金融公庫向けは、15.1%減の3,759億円になり、日本道路公団は、3,058億円からゼロとなった。日本道路公団は、概算要求時の2,727億円を一挙にゼロとしたことで大きな政治的関心事となったもので、さらに、借入金の償還期間を30年でなく、50年以内とすることで妥協を図った、新しい高速道路建設に望みを残したとされているところである。

なお、財政投融资計画においても、住宅金融公庫は3億円以上の減で4兆9,669億円、日本道路公団は360億円の減で2兆1,180億円の減額される。結果として、財投機関債への依存が、前者では2,000億円から6,000億円、後者では1,500億円から4,000億円へと大幅に増加することになる。

道路公団による高速道路建設がペース・ダウンする一方、都市部で国が直轄で進める道路建設が増加する。これは、地方交付税の見直しと同様、農村部から都市部への視点の移動を伴う。三大都市圏の環状道路整備に21.2%増の1,771億円を計上し、10年以内に環状道路整備を終えることを目指す。また、アジア諸国の空港が次々と拡張整備を進めてきていることに対応し、首都圏の空港活性化を目指し、成田―東京間を30分台で結ぶ新高速鉄道建設、羽田空港の新滑走路建設調査が始まる。首都圏第3空港の調査費も8.3%増の13億円となった。一方、地方空港は16%減の663億円となるとともに、地方空港の新規着工は見送りとなっている。ただ、整備新幹線には700億円を投入し、その

減少幅は6.7%にとどめている。

小泉首相が聖域なく見直すとしてきた道路特定財源は、若干ではあるが改革の手がつけられた。2002年度の道路特定財源2兆8,163億円から道路建設費分を除いた2,247億円、約8%分を自動車重量税の中から一般財源に回している。収入額から道路整備を考えるのではなく、支出額に応じて財源手当てすることになったわけである。この、極めて当然のしくみについて、これまで全く手が触れられなかったことを考えれば、始めの一步として評価したい。しかし、道路特定財源の7割以上を占める揮発油税は、石油ガス税とともに法律で使途が特定されているため、行政での見直しができず先送りとなっている。

## ● 地方財政と公共事業

バブル経済の崩壊後、1992年度からほぼ毎年のように進められてきた景気対策としての公共事業。地方自治体は、国へのお付き合いとしてこの

実施を奨励されてきたことで、多額の地方債発行を強いられ、国も多額の国債発行や地方交付税膨張など財政破綻への道を歩いてきた。

1998年、OECDのNational Accountsなどでみると、日本の一般政府総固定資本形成はGDPの6%に達し、イギリス、ドイツ、フランス、アメリカなど主要国の3%を下回る水準とは大きな乖離が生れてきている。日本が5%台であった1975年に、4%を超えていたイギリスやスウェーデンはその数値を大きく減らしてきている。そして、日本におけるその部分のほとんどが地方自治体を経由した公共事業であることを考えると、大きな疑問を感じざるをえない。すでに、他国では、政府最終消費支出や社会保障移転などが大きくなり、福祉型財政への転換が進められてきたところである。

全693市区（670市と23区）の2000年度普通会計決算で見ると、普通建設事業費の総額は7兆6,600億円、前年度に比べ6.1%の減、ピークだった1993年度の7割の水準に落ちている（朝日新聞、2001年11月18日付）。これら自治体の地方債残高が42兆円になる中、公債費増によって生じる福祉、教育サービスなどへのしわ寄せに不安を感じた各地方自治体は、すでに財政健全化計画、新税導入検討、バランスシートや行政評価システムの作成など、多くの取り組みを進めてきている。本年度予算で、政府は地方の公共事業削減と交付税圧縮を目指しているが、その取り組みはまだ遅い。さらに、各都道府県で推進されている市町村合併が、合併特例債や交付税算入のしくみを拡大するなど、方向性が定まらないような印象を受ける施策が進行していることも問題であろう。

また、分権時代にあって、地方の主体性を生かした事業の推進を図る観点から導入されている統合補助金については、既存の統合補助金を拡充するとともに、新たに10事業の統合補助金が創設された。公共投資が一割減となる中、本年度の公共事業統合補助金は、前年度比681億円増の7,943億円になっている。

## ● 公共事業予算の評価

最後に、2002年度の公共事業予算について、若干の整理を行うと、次のようである。

在来型公共事業からの脱却、都市・環境・福祉関連などへの重点化、道路特定財源の一般財源化、特殊法人への支出見直しなど、確かに目新しい試みを取り入れられており、一定の評価を与えることができる。ただ、それはまだ緒についたばかり。正確な判断は、もう数年見なくてはならない。本当に公共事業予算が変わることができるのか。高コスト体質の見直しは進むのか。道路特定財源の一般財源化は継続、発展していくのか。揮発油税や石油ガス税はどうなるのか。特殊法人改革はどうなっていくのか。また、本年度で終了する予定の道路を含む公共事業関連8つの長期計画はどうなっていくのか。

公共事業予算の方向性を見るとき、有用なものさしは、他の主要先進国の財政、税制の現状としくみである。これまで、アメリカの内需拡大要求にのって、あるいはそれを理由付けにして公共投資の拡大、社会資本整備を拡張し、今日の財政状況を生んだ。その間、アメリカは、基軸通貨としてのドルと軍事力をバックに経済を建て直し、空前の好況を享受した。一方、ヨーロッパは、統合に向けた厳しい財政、経済の縛りを経験する中で構造改革と財政再建を進めてきた。グローバル・スタンダードをいいつつ、経常的経費より投資的経費に偏りをみせた、日本の異常な公共投資額、国債発行。改めて、土木、建築分野を重点に、新しく作り、壊すことで成長してきた日本の財政、経済システムを見直し、福祉型財政への転換が必要であろう。

本年度予算案の大枠が明らかになってくる中で、道路公団の新規発注の一部取り止めが伝えられ、それに議員が反発を見せているようである。相変わらずの道を歩むのか、大いに注目すべきであろう。（ほしの いずみ）