

## Ⅳ 再検討の迫られる公共事業関係費

関口 浩

法政大学社会学部助教授

### 1 2004年度公共事業関係費の概要

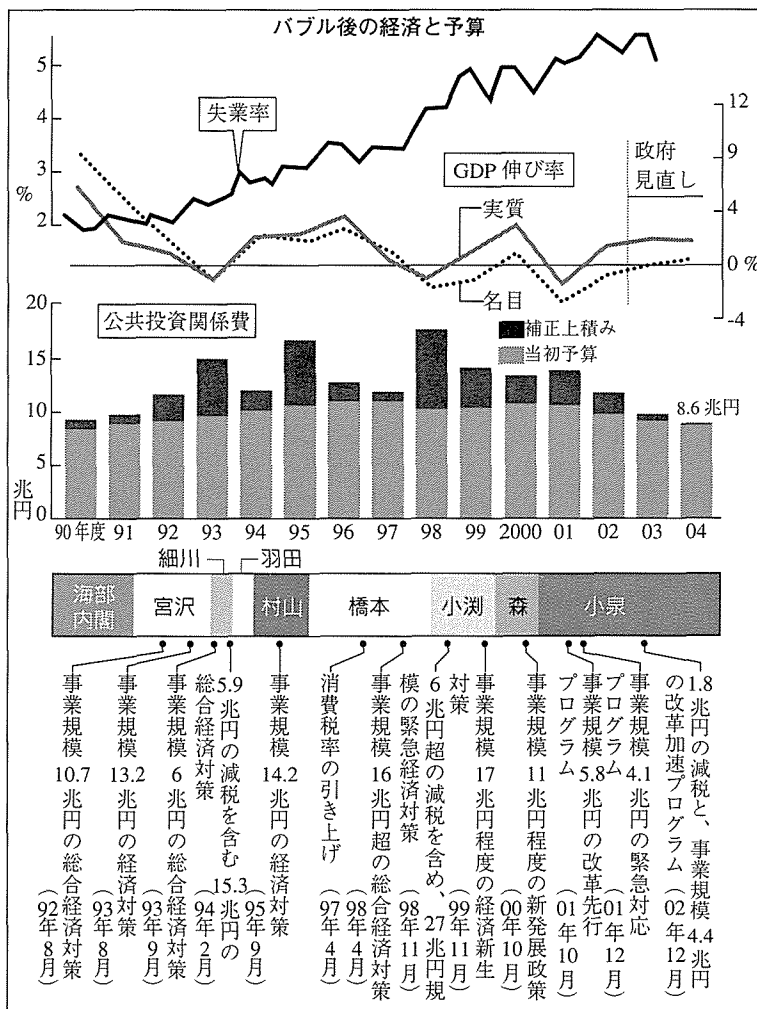
税収が歳入総額のほぼ半分を占めるに過ぎない事態から、04年度予算は0.4%増の緊縮型予算を組まざるを得なくなったため、公共事業関係費の縮減傾向も続き、施設整備費を加えた公共投資関係費ベースで8兆6,149億円、前年度比3.3%減となっている。図1はバブル後の経済と公共投資関係予算の推移を示しているが、一般会計予算総額が前年度当初比で02年度に1.7%減、03年度に0.7%増と3年連続して抑制される中で、公共投資関係予算は前年度当初比で02年度が10.7%、1兆1,133億円減ともっとも大胆に切り込まれたあと、03年度は3.7%、3,408億円減と小幅にとどまった。これに続いて04年度は前年度並みの切り込みにとどまった。

政府案における「公共投資関係予算のポイント」では、①公共投資関係費の縮減と配分の重点化、②国庫補助負担金の見直し、③特殊法人等向けの財政支出の縮減合理化、④コスト縮減・PFIの推進、⑤事業評価の改善・事業再評価の実施、⑥羽田空港の再拡張事業、⑦道州制北海道モデル事業推進費の創設、⑧時代の要請や批判に答えたダム事業改革、⑨特別会計の見直し、⑩「緑豊かで安全・快適な都市の再生」などをあげている。そして特に、公共投資関係総額8兆6,149億円のうち、

約8割にあたる6兆7,347億円を雇用・民間需要の拡大に資する分野とされる4分野に重点配分している。これは具体的には「平成16年度予算編成の基本方針」で12月5日に閣議決定された①人間力の向上・発揮（教育・文化、科学技術、IT）、②個性と工夫に満ちた魅力ある都市と地方、③公平で安心な高齢化社会・少子化対策、④循環型社会の構築・地球環境問題への対応といったよい。

この内容をもととみると、前年度予算比でその伸び率をみた場合、104.8%増で④に含まれる拠点的な産業廃棄物・PCB処理施設の整備の推進（302億円）が最も高く、ついで91.8%増で③に含まれる待機児童ゼロ作戦推進のための保育所の整備（299億円）となる。すなわち、環境、少子化といった今日的課題のある内容に高い伸び率で予算を配分していることは評価できよう。しかし支出の絶対額をみた場合、伸び率では前年度比7.0%減ではあるものの地域の連携、交流を促進する幹線交通体系等の整備等が1兆783億円、災害対応力の強化等安全な都市・地域づくりが前年度比1.7%減の8,353億円、地球温暖化等の防止等が前年度比6.8%減の5,046億円、水質改善が前年度比18.0%増の4,386億円といった順になっている。道路公団の民営化問題等で政策的関心を集めた交通体系整備には、重点4分野の2割弱を占めるといふ、依然として高いウエイトの予算配分がなされているのである。

図1 バブル後の経済と公共投資予算の推移



出所:「日本経済新聞」04年12月21日号。

## 2 まちづくり交付金と政策評価問題

「地方にできることは地方に」という地方分権推進のフレーズは、耳障りはよいものの、そのための具体的な姿・内容を欠くという問題を残している。このフレーズに端を発したと思われる、市町村の自主性・裁量性を尊重した補助金である「まちづくり交付金」が04年度予算に創設される。近年の車社会がもたらした郊外型大型小売店舗の展開等により、従来の中心市街地の再開発は各地

で焦眉の問題となっている。「まちづくり交付金」はこのような問題に対処する目的で、従来の補助金とは異なり、成果を事後評価により求め、その資金の活用方法は各市町村に任せるというものになっている。各地で駅前商店街等がゴーストタウンと化してしまい、その再開発に頭を悩ませている現状を考えると、都市再生というこの種の補助金の創設には一定の評価ができる。

しかし政策評価の方法が問題とされている今日、いくつかの問題点が指摘できる。「まちづくり交付金」は都市再生の緊急措置として、全国

表1 一般会計における公共投資関係費の分野別増減率

	平成16年度	平成15年度
都市環境整備	11.3	5.6
空港整備	7.1	4.9
社会保障関係施設費	1.8	-3.2
農業農村整備	-5.0	-4.9
道路整備	-5.8	-7.3
水道	-9.7	-5.0
廃棄物処理	-10.0	-12.0

出所:財務省資料。

表2 経済見通しに関する試算

	ケースA	ケースB
実質GDP	2.0	2.3
個人消費	1.0	1.0
設備投資	8.2	8.5
公共投資	▲6.6	▲0.7
名目GDP	▲0.1	0.3
企業収益	8.7	10.7

▼ケースA=2004年度の財務省原案と地方財政計画を前提にした場合

▼ケースB=一般会計の公共投資関係費、財政計画の地方単独事業が今年度並みの場合

(注)前年度比増減率%、▲は減

出所:「日本経済新聞」04年12月21日号。

644件の提案から先導的な都市再生活動171件を選定・実施するとしているが、どのようなものが先導的であり、誰がそれを選定するか等々、客観的な基準が不明瞭のままであり、従来の手法と同じ総務省内部の密室的な選定という手法は何も変わらない。選定基準等の設定は政策評価基準の難しさそのものであるにしても、鳴り物入りで始まっただけに選定基準も事後評価のあり方とともに厳密な検討が必要である。

これに関連して、今回のポイントの一つに事業評価の改善があげられている。費用便益分析の前提条件や算定方法を精緻化し、情報公開を図るというものである。費用便益分析は有用であるものの、技術的には専門的で国民全般にわかりにくいことが多い。だからといって評価というものとは決して専門家だけが行うべきものではなく、国民全体に理解される環境を作り出さなくてはならない。情報公開がかつてに比べるとかなり進んだといえるが、まだ国民すべてにわかりやすく公開するという姿勢は確立していない。国民の監視によって、不明確な前提条件により算出された数値にとどめることなく、事業評価を国民全体の問題

としていっそう議論し、研究すべきであろう。

### 3 都市再生と地方へのしわ寄せ

近年、都市再生問題が急務となっている一方で、農村地域に対して過剰な財政調整が及んでいるとの指摘がある。表1は04年度一般会計における公共投資関係費の分野別増減率が示されているが、都市環境整備が11.0%増であるのに対して、農業農村整備は5.0%減と対称をなしている。前述のとおり、04年度の公共投資関係費の予算配分内容は大きく変わっておらず、いぜんとして道路整備に1兆8,028億円と最も多く配分されている。その中でも前年度比8.5%増と最も高い伸びを示したのが三大都市圏環状道路の整備費(2,137億円)である。また前年度比で比較的高い伸び率を示しているのが、30.3%増の大都市圏拠点空港の整備費(879億円)である。中でも羽田空港の再拡張事業は予算配分の重点ともなっている。このように東京都心への回帰が続く中、その実態を反映し経済効果の大きいとされる都市型事業に重点配分していることは支持しうるものである。

しかしながら、地方への急速な財政調整が行われ、多くが無駄な公共事業であるかのように論じられる嫌いがあるといえないだろうか。地方への無駄な公共事業という批判に加えて、国・地方の財政的危機によって、04年度は地方財政計画でも、投資的経費のうち地方単独事業の削減が多くなった。地方単独事業は前年度比9.5%の減とされ、地方財政計画の規模縮減の9割以上を地方単独事業の削減が占めることとなった。地方単独事業は前年度比でみると、02年度に10.0%、1兆7,500億円減と大幅に切り込まれたあと、03年度に5.5%減とされ、今回は前年度額の2倍近い削減がなされることとなった。これらにより04年度は国と地方を通じて、公共投資に関する経費が1兆7,000億円程度は削減されることとなる。バブル経済崩壊後の地域経済振興に有効な手段が出せないまま、国依存の公共投資依存を続けていた地方自治体に対して、効率化とスリム化を進める効果はあるものの、今後の現実的な展望を具体的に持てないまま、地域振興の柱でもあった公共投資を削減するだけでは疑問が呈出されよう。

表2は日本経済新聞社の総合データバンク(NEEDS)による試算であるが、公共事業関係費を1兆7,000億円削減する今回のケースAでは名目成長率がマイナス0.1%になると見積もられ、一般会計の公共投資関係費と地方単独事業を03年度に並みに維持するケースBでも、名目経済成長率は政府経済見通しの0.5%までいかに、0.3%となると試算し、いずれも政権公約である

06年度の名目2%成長に到達せず、デフレ脱却にも困難があると指摘している。時代や財政事情等にそぐわない無駄な公共事業を減らすことは必要であるが、将来的な国全体のあり方と地方の役割を明確にしないまま、農村の公共事業を削減し、都市のそれに置き換えるだけの予算配分には、景気に対しても、都市と地方のあり方に対しても問題なしとはいえない。

#### 4 公共投資関係費の課題

公共事業は近年乗数効果の低下がみられ、かつての政策的意義が薄れ、時代的にも内容的にも無意味な事業計画が多い。そのため、歳出の効率化・合理化の典型的な費目とみなされ、巨額公債発行残高を削減するためにも、大幅な削減の対象となってきた。小泉政権下の過去2回の予算編成でも、公共事業予算削減を中心とした予算編成が続いた。その意義は認めるとしても、それだけでは財政赤字克服するのに不十分であることも明らかである。この際アダム・スミス以来、国家ないし政府の最低限の仕事の一つとされてきた、公共事業のあり方を原点に立ち返って見直しを行い、実施しなければならない分野と国・地方の分担を明確にするべきであろう。

今後の予算編成では、公共投資関係費の歳出内容を再検討した上で、国・地方の財源配分、地域間あるいは世代間の財源負担のあり方を検討する必要性がさらに増大してきたといえよう。

(せきぐち ひろし)