

[各論Ⅳ] 大型公共事業への重点配分 ：問われる効果

江川 雅司

駿河台大学経済学部教授

● 公共事業の意味と公共事業予算

公共事業とは、一般に不特定多数の企業や国民により広範囲に利用される道路や港湾などのような産業活動の基盤となる公共施設、及び住宅や上下水道などの生活基盤施設、更には災害からの保全を目的としたダムや堤防などの国土保全施設などの総称である。公共事業は民間企業の採算にのりにくいため、その建設や維持は、国をはじめとした地方公共団体、政府関係機関、公団、事業団などの広義の意味での政府の仕事である。

公共事業供給の裏づけが公共事業予算である。公共事業予算は、国の一般会計でみると公共事業関係費に相当し、社会資本整備にあてられる経費である。この経費は、公共事業が工場や機械のように直接に財を生産するのではなく、国民の生産活動や社会活動が円滑に行われるための基盤に資する経費である。

● 2005年度の公共事業予算の特徴

2005（平成17）年度の公共事業予算は、予算全体のポイントである（1）持続的な財政構造改革の構築—歳出路線の堅持・強化—、（2）聖域なき歳出改革、（3）予算配分の重点化、及び（4）予算の質の向上：効率化努力、といった点を考慮

して編成されている。

公共事業予算は、先の（2）の聖域なき歳出改革の一環として、①重点化・効率化の推進（公共事業関係費は対前年度比マイナス3.6%と抑制しつつ、雇用・民間需要の拡大に資する分野に重点化する。更に、政府は今後5年度間で15%のコスト縮減を実施する「コスト構造改革」を推進することとしている）、②省庁の枠を越えた交付金の創設（この点は地方の自主性、裁量性の向上と地域再生の観点から、汚水処理等の補助金を内閣府の下で一本化する地域再生交付金〔総額810億円〕の創設が計画されている）、及び③特殊法人改革（例えば、政府は、住宅金融公庫を独立行政法人化し、直接融資から証券化支援へ転換させ、補給金を入れない自立的経営に移行させ、併せて、既往貸付の損失を早期処理させることを意図している。また、都市再生機構については、経営の抜本の見直し、政府保証の付与、財投への繰上償還により、繰越欠損金を早期処理させることを、政府が計画している）の3点が実施される計画になっている。また、上述の（3）の予算配分の重点化では、公共事業の重点化として①まちづくり交付金、②スーパー中核港湾、③三大都市公園環状道路、及び④防災公園などが盛り込まれている。

したがって、2005年度の公共事業予算の特徴は、財政構造改革の一環として、公共事業予算は前年度当初予算から3%以上を削減しつつ、雇用

表 公共事業予算の内容

(単位：百万円、%)

事項	前年度予算 (当初) (A)	2005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	1,133,357	1,075,723	▲ 57,634	▲ 5.1
2. 道路整備事業費	1,802,825	1,698,458	▲ 104,367	▲ 5.8
3. 港湾空港鉄道等整備 事業費	564,412	545,610	▲ 18,802	▲ 3.3
4. 住宅都市環境整備事 業費	1,726,925	1,726,026	▲ 899	▲ 0.1
5. 下水道水道廃棄物処 理等施設整備費	1,260,677	1,136,964	▲ 123,713	▲ 9.8
6. 農業農村整備事業費	834,542	775,591	▲ 58,951	▲ 7.1
7. 森林水産基盤整備事 業費	360,617	339,076	▲ 21,541	▲ 6.0
8. 調整費等	59,905	160,905	101,000	168.6
小計	7,743,260	7,458,353	▲ 284,907	▲ 3.7
9. 災害復旧等事業費	72,674	72,674	0	0.0
計	7,815,934	7,531,027	▲ 284,907	▲ 3.6

参考： 前年度予算 2005年度 比較増▲減額 伸率
(当初) 概算額
公共投資関係費 8,614,879百万円 8,271,966百万円 ▲342,913百万円 ▲4.0%

注：公共投資関係費は、公共事業関係費及びその他施設費（社会保障関係費、文教及び科学振興費等の内数）を再掲したもの。

出所：財務省資料

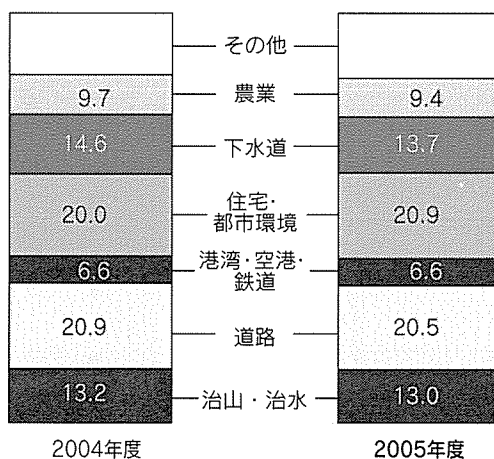
の民間需要の拡大に資する分野への重点化を図る点にあり、また整備水準、整備の緊急性、国と地方の役割分担等の観点から、各事業の目的・成果に踏み込んできめ細かく重点化する点にあるといえる。より端的に言えば、以下の3点にある。第一の特徴は4分野（①人間力の向上・発揮、②魅力ある都市と地方、③高齢化・少子化対策、④循環型社会の構築）該当施設の重点化やメリハリをつけた事業別配分、次いで第二の特徴は補助金改革（国庫補助金負担金の見直し）、そして第三の特徴はコストの削減である。

● 公共事業予算の規模と枠組

以上のように、2005（平成17）年度の公共事業予算は、「聖域なき歳出改革」を念頭に概算要求基準の総額抑制によって、7兆5,310億円が計上されている。この予算規模は前年度予算規模よりも2,849億円の縮減（対前年度比▲3.6%）である（表1参照）。この点は、災害復旧事業費が2004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は7兆4,584億円（対前年度2,849億円減：▲3.7%）となって

図 公共投資のシェア配分

(当初予算ベース)



出所：「日本経済新聞」(朝刊)、2004年12月21日付。

いる。

この結果、2005年度予算の公共事業関係費は、ピーク時の1998年度(補正後)と比較すると半分以下に落ち込んでいる。これは、景気対策による積み増しが実施される前の水準に近づいたが、一方では公共事業で相次ぐ談合疑惑や地方での入札改革の進展の鈍化などから考えて、高コスト構造は依然と温存されたままであることは否めない。しかし、問題はあるものの特定分野への重点化に配慮して、同時に補助金改革やコスト削減による財政再建・財政効率に配慮した結果である。

公共事業の見直しにより、分野別の対前年度比でみると、その伸び率は都市環境整備(6.5%増)、新幹線(2.9%増)、及び空港整備(0.8%増)が増大している一方、廃棄物処理(▲19.2%)、下水道(▲9.3%)、農業農村整備(▲7.1%)、道路整備(▲5.8%)、及び森林整備(▲4.5%)が減少している。ただ、全体的には治山治水対策事業費(▲5.1%)、道路整備事業費(▲5.8%)、港湾空港鉄道整備事業費(▲3.3%)、住宅都市環境整備事業費(▲0.1%)、下水道廃棄物処理等施設整備

費(▲9.8%)、農業農村整備事業費(▲7.1%)、森林水産基盤整備事業費(▲6.0%)と軒並み縮減され、これは「公共事業全体で前年度比3%以上の減」を遵守した予算措置の結果である(表参照)。メリハリをつけた重点的予算配分が一層浮き彫りにされたともいえる。

しかし、このメリハリをつけた重点的予算配分は大型公共事業に偏在し、公共事業予算の事業別配分シェアはほとんど変わっていないことから、必ずしも予算配分に切り込んだとはいえず、将来への歳出増の圧力を残したとも考えられる(図参照)。

他方、2005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9.2%であり、前年度(9.5%)よりも0.1ポイント下降している。これは、分母である一般会計歳出の予算規模が前年度よりも0.1%上昇しているのに対し、この比率が下降していることは公共事業改革の大きさが伺える。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・財政再建

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はいえ、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。この点は、国債発行して大規模な公共事業による景気浮揚政策を実施してきたがその効果はあがらず、数年前に小泉内閣が「失われた10年」と称したことからも理解できる。

政府は、公共事業などの公的需要で経済成長を下支えして、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（平成10）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6割を占める個人消費は、依然として横ばいが続いているが、アメリカや中国の好景気に支えられ設備投資などが上昇し、景気も上向きつつある。政府は、その様相をまたずに2003年度以降、景気政策と財政再建策の「二兎を追う経済政策」や「三位一体改革による補助金改革」などによって公共事業の見直しを進めてきた。

したがって、従来型景気対策の経済波及効果が減退しているなかで、地方財政への公共事業の補助金も見直しもされ、1998年度5.9兆円あった公共事業への補助金が、2005年度では4.5兆円と1.4兆円も削減されている。

このような状況下で、政府は、2005年度の公共事業予算を7.5兆円規模に縮減したことは、景気政策よりは財政再建策を重視した結果であると

判断できる。この点は、2005年度のプライマリー・バランスの観点からみても、歳入の公債金が34兆3,900億円（対前年度比▲6%）であるのに対し、歳出の国債費が18兆4,422億円（対前年度比5%増）であることから理解できる。

● 公共事業と財政効率・投資効率

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都市環境整備、新幹線、及び空港整備などといった「三大都市圏環状道路」、「防災公園」、「大都市圏拠点空港」、及び「スーパー中枢港湾」の分野に重点をおいた予算措置から把握することができる。つまり、公共事業関係費総額の対前年度比3%以上削減とする予算制約のなかで、地方港湾などへの投資を大幅に削減する一方、投資効果の大きな事業（国際競争力の見込めるスーパー中枢港湾：京浜港・伊勢湾・阪神港）に資金を配分したことは、財政効率・投資効率の推進が図られたと理解できる。しかし、シェア配分は、前年度と同様ほとんど変化していない点から、財政効率・投資効率の問題が残る。更に、採算性の乏しい整備新幹線に大規模な予算配分をした点は高コスト構造が残り、後年度への歳出増の圧力を残す結果となるため財政効率・投資効率に資する予算配分であったかは、依然と問題が残る。

ところで、これまで任意の公共事業をする際、複数の省庁が関わっており財源配分の非効率が、確かに見られた。しかし、今回は「省庁の枠を越えた交付金」の創設、つまり地方の自主性・裁量性の向上と地域再生の観点から、汚水処理等の補助金を内閣府の下で一本化する地域再生交付金の創設として810億円が予算措置されている点は、事業のブロック化（一括化）であり、事業の財政効率・投資効率に資する政策であるとして充分評価できるが、この際、各事業の費用（コスト）と

効果を再評価すべきである。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」の意義・役割が、更に大きくなってきたといえる。

● 今後の課題と展望

かくして、2005（平成17）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。

第一に、公共事業予算の縮減枠の設定は、景気政策よりも財政効率・投資効率に比重をおいた財政構造改革に資する政策であるが、大型公共事業への重点化から判断すると、依然と高コスト構造の体質が残ったことは今後の課題でもあると指摘されうる。この点は、投資効率から財政効率を促し、重点化の見直しをした予算措置は、財政再建と景気政策の二つの政策を同時に追った経済政策であるが、後年度への負担圧力の増大に繋がると、その投資効果がどの程度であるかは懸念材料として残る。一方、政府の公共事業による景気政策は、総額かつ効率性を重視した重点配分から高い経済効果を引き出すことを狙いとしているが、この政策が依然と続いているデフレ気味の対策として有効か否かの課題は残る。デフレ下での公共事業の最適規模に関する議論は、今後も重要な課題である。また、効率的な公共事業を選別・遂行する際、「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、一層の「安価な政府」の実現を図ることが急務である。

次いで第二に、国際化・自由化の進展によるボーダレス化によって、乗数効果の大きかった公共事業による景気の下支えにも限界が垣間見え、公共事業の投資効率とともに、財政再建・財政構造改革の道筋をつける時期にあると考えられる。

そして第三に、ここ数年間の特徴である「聖域なき歳出改革」の一環として無駄な公共事業に一層メスをいれ、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」を考慮した公共事業全体の投資効率を高めることが急務である。また、2005年度の、「省庁枠を越えた交付金」の創設は、縦割り行政の改善という意味では公共事業の財政効率・投資効率を高める最善の手段である。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にもこの手法を適用し、一層の整理・再編することが必要である。

いずれにしても、現時点においてもいま以上に効率的な行財政運営ができる機構整備と、そこの公共事業の機構改革が一層望まれる。

（えがわ まさし）