

[各論IV] 不透明な公共事業費と 主要経費の動向

兼村 高文

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授

道路特定財源の一般財源化と公共事業関係費

公共事業関係費は、道路特定財源の一般財源化にからんで読み替えが必要である。一般会計予算案に計上された公共事業関係費をみると、7兆701億円で対前年度比では5.0%増(表1参照)である。これは道路特定財源の一般財源化で特別会計に直入されていた地方道路整備臨時交付金(2008年度当初予算で6,825億円)が廃止され、その分が2009年度から一般会計に計上されるためである。この分を除くと6兆3,876億円で対前年度比では5.2%減となる。国土交通省の予算も公共事業関係費は5兆7,324億円で対前年度比で約9%増であるが、同様に同交付金を除くと5兆499億円で4%ほどの減となっている。また特別会計を含めた国全体の公共事業関係費は8兆7,316億円、対前年度比で5%減である。

以上のように、2009年度の公共事業関係費は、道路特定財源の一般財源化により前年度とそのままでは比較できない。道路特定財源の一般財源化の影響を除くかどうかで大きく異なる。予算案の公共事業関係費をそのままみれば大きく膨れており、見かけ上は公共事業の大幅な増額と映る。しかし同交付金を除くと7月の概算要求基準(シーリング)3%をさらに2%も下回る水準である。

とはいえ、公共事業が大幅に削減されたわけではない。道路特定財源の一般財源化は道路整備以外に財源を回すことを目的に決められたのであるが、2009年度で道路以外に充てられるのは2,300億円余りにすぎない。2008年度と比べて400億円程度増えただけである。また地方向けには地域活力整備臨時交付金(仮称)9,400億円が新設されたが、これも実際にはそのほとんどが道路建設に充てられる予定である。そしてさらに、予算成立後に使い道が決められる1兆円の経済緊急対応予備費を考えると、公共事業費がどの程度になるのかは現段階では不透明である。

公共事業関係費のポイント「重点化と道路特定財源の見直し」と内容

予算案で説明されている公共事業関係費のポイントについては、重点化(メリハリ付けの強化)と道路特定財源の見直しがあげられている。重点化では、①国民生活の安全・安心の確保として、集中豪雨・緊急浸水対策の強化(2,910億円、13%増)、高齢者が安心して暮らせる住宅セーフティネットの充実(2,110億円、9.3%増)等、②地域の自立・活性化として、地域活力基盤創造交付金(仮称)の創設(9,400億円、新規)、地域自立・活性化交付金の拡充(300億円、20.0%増)等、③成長力強化として、スーパー中樞港湾の整備(620億円、3.2%増)、羽田空港の発着能

表1 公共事業関係費予算と道路特定財源の一般財源化の影響

2008年度当初予算	2009年度当初予算	08→09年度増減
67,352億円	70,701億円	3,349億円(+5.0%)
	臨時交付金分除く 63,876億円	▲3,476億円(▲5.2%)

力拡大に向けた航空路整備等(334億円、4.6%増)等である。

道路特定財源の見直しについては、2008年の5月に基本方針が閣議決定されたものの首相交代でその実施が危ぶまれていたが、12月8日の政府・与党合意により、①道路特定財源制度の廃止、②特定財源を前提とした地方道路整備臨時交付金の廃止、③地方からの要望を踏まえ道路を中心しつつ、地方の実情に応じて関連する他のインフラ整備やソフト事業にも使用できる地域活力基盤創造交付金(仮称)の創設、④道路整備費の削減(17.5%減、地域活力基盤創造交付金〔仮称〕の関連インフラ、ソフト〔1,400億円程度を想定〕以外の部分を含めても8.8%減)、など所要の改革を実施し、また地域活力基盤創造交付金を削減し社会保障財源へ拠出(600億円)を行うこと、が示された。

重点化の中では、地域活力基盤創造交付金が目玉である。この交付金は名称が分かりづらいこともあり混乱を招いたが、要は道路整備を中心としつつも地方の実情に応じて他のインフラ整備やソフト事業にも使用できるという内容である。しかし実際にはその多くが道路整備に使われることを想定しており、名前の付け替えとの批判が向けられている。

こうした交付金に加えて、公共事業にも多くの支出が予想される1兆円の経済緊急対応予備費がある。予備費は閣議決定で支出できるため選挙対策の色彩が強く、ばらまきとなりがちである。予備費は結局、通常の予備費3,500億円と合わせて過去最大の1

兆3,500億円が計上されている。またさらに、地方自治体が道路整備を容易にするため総務省は2009年度から国の直轄事業や補助事業で起債充当率を45%から90%にまで大幅に引き上げる。道路整備については引き続き手厚い予算措置が行われている。

公共事業関係費では焦点であった道路特定財源の一般財源化が実施されたが、結局は道路以外に使われることが明らかなのは社会保障費の600億円のみである。予想どおりということになろうが、それにしては骨抜きの一歩財源化ということになる。

つぎに一般会計歳出概算で公共事業関係費7兆701億円の内訳をみると、住宅都市地域環境整備事業費以外はすべて前年度比マイナスである。住宅都市地域環境整備事業は前年度比で50.1%増の2兆4,165億円で公共事業関係費の3分の1を占めている。これは国土交通省が住宅都市環境整備として進めている地域住宅交付金やまちづくり交付金などに加え、2009年度から新たに都市地域環境整備(仮称)として市街地整備や道路環境整備、都市水環境整備を行うものである。過疎地や交通弱者の足を確保するための予算も付けられたが、多くは幹線の道路建設に充てられている内容となっている。

主要経費の動向と公共事業費

公共事業費は“小さな政府”への改革でつねに歳出カットの槍玉にあげられてきた。多くの公共事業でムダが指摘され、一律に公共事業費がカットされた。

表2 一般会計歳出当初予算主要経費の推移

指数: 1990 = 100, 単位: 兆円

	1990		1995			2000			2005			2009		
		構成比		構成比	指数		構成比	指数		構成比	指数		構成比	指数
一般会計歳出予算総額	70.4		71.0		101	84.9		121	82.2		117	88.5		126
一般歳出	40.1	100.0	44.6	100.0	111	48.1	100.0	120	47.3	100.0	118	51.7	100.0	129
社会保障関係費	11.6	28.9	14.0	31.4	121	16.8	34.9	145	20.4	43.1	176	24.8	48.0	214
文教・科学技術振興費	5.4	13.5	6.1	13.7	113	6.5	13.5	120	5.7	12.1	106	5.3	10.3	98
防衛関係費	4.3	10.7	4.7	10.5	109	4.9	10.2	114	4.9	10.4	114	4.8	9.3	112
公共事業関係費	7.5	18.7	9.2	20.6	123	9.4	19.5	125	7.5	15.9	100	7.1	13.7	95
経済協力費	0.9	2.2	1.0	2.2	111	1.0	2.1	111	0.7	1.5	78	0.6	1.2	67
その他の事業経費	9.5	23.7	8.6	19.3	91	8.5	17.7	89	7.4	15.6	78	8.5	16.4	89
国債費	14.4		13.2		92	21.9		152	18.4		128	20.0		139
地方交付税交付金	15.9		13.2		83	14.9		94	16.1		101	16.6		104

資料: 財務省予算各年度。

1990年度からの主要経費とともに公共事業費の動向をみよう。

表2は一般会計の主要経費の推移をみたものであるが、はじめに一般歳出の動向をみると、1990年度の40.1兆円から2009年度の51.7兆円までで1.29倍となっている。一般歳出に関しては決して小さな政府とはなっていない。この要因はひとえに社会保障関係費の増加である。社会保障関係費が1990年度の水準で推移していれば若干は小さな政府は実現していたであろうが、高齢化が加速する社会ではやむを得ないところである。

つぎに主要経費の動向をみると、1990年度で最も多いのは社会保障関係費で11.6兆円、構成比は28.9%である。次いで公共事業関係費が7.5兆円で同18.7%、そして文教・科学技術振興費が5.4兆円で同13.5%などである。社会保障関係費はここ20年間で増加の一途を辿っており、2009年度で24.8兆円、構成比は48.0%となり、1990年度を100とした指数でみると214と2倍を超えて増加している。

社会保障関係費が大きく増加したのとは対照的に、公共事業関係費は減少の一途である。2009年

度の公共事業関係費の7.1兆円は前述のように道路特定財源の一般財源化という特殊要因で膨れているが、それでも構成比は13.7%と1990年度と比較して5%ポイント低くなっている。また指数をみると、1995年度は123、2000年度は125、2005年度は100と推移し2009年度は95と100を下回っている。ここで仮に道路特定財源の一般財源化の影響を除いた6.4兆円の公共事業関係費で数値を求めてみると、構成比は12.4%になり、7.1兆円の13.7%から1.3%ポイント低下し、指数は85となり同じく95から10ポイント低くなる。1990年度と比較すると構成比で6.3%ポイント低下する。

その他の経費では、文教・科学技術振興費が2000年度にかけて増加しているものの2009年度には1990年度の水準とほぼ同じとなっている。また防衛関係費は1990年度の4.3兆円から2009年度の4.8兆円まで若干ではあるが増え、指数はこの間に112となっている。経済協力費は金額は少ないが削減され続けてきたため指数は87となっている。1990年代は日本は世界一のODA大国であったが、2007年にイギリスに抜かれて第3位となり、2009年はさらに順位を下げると予測されている。

なお、一般歳出と並んで動向が注目される国債費と地方交付税交付金の推移をみてみると、国債費は当然ながら国債残高の累増とともに1990年度の14.4兆円から2009年度の20.0兆円まで1.4倍に膨れている。一般会計歳出予算に占める割合で見ると、1990年度は20.4%であったが2009年度は22.6%と2.2ポイント増加している。一方、地方交付税は2009年度には16.6兆円で1990年度（15.9兆円）とほぼ同規模である。国債費の増加は一般歳出を押し下げることになり、2009年度も30兆円を超える新発国債の発行は今後とも一層懸念されるところである。

更新期を迎えるインフラ整備に どう対応するか

公共事業費は表2でみたように、社会保障関係費の増加に押されてウエイトを下げてきた。これまで公共事業はムダが多く高コストであると批判され、大きく歳出がカットされてきた。たしかに公共事業は発注にからんだ“政治とカネ”の問題や大手ゼネコンによる談合事件など不祥事が後を絶たず、行財政改革で削減の恰好の対象とされてきた。

しかしこのまま削減し続けると、地方で整備が遅れている下水道や更新期を迎えるインフラの整備に支障をきたしかねない。だからといって公共事業を増やす余地はない。そのため「基本方針2007」で示された「21世紀型行財政システムの構築」の中の公共投資改革を進めるべきである。具体的な公共投資改革は、1つは地域の活性化や安心・安全の観点とともに入札制度改革やコスト削減をとおして更なる重点化・効率化の推進すること、2つは成果を重

視した評価制度を活用するなど公共事業の有効化など基本的考え方に沿って重点化等を進めること、3つは入札談合を根絶して公共事業に対する国民の不信感を払拭すること、4つはコスト削減計画の策定やPFIの一層の活用をとおしてコスト削減を継続すること、などである。

こうした公共投資改革は、公共事業のみならずすべての事業で予算制度改革とともに進めるべきである。予算制度改革は2006年度予算のポイントでもあげられているように、PDCAの予算マネジメントとして示されている。予算マネジメントは予算がどのように使われどのような成果をあげたかを評価・検証（Check）し、計画に反映（Action）させるものである。事業の評価は2000年に政策評価法が制定され国の事業については政策評価が義務づけられているが、その結果を予算に反映させる仕組みが整っていない。そのため実際には予算マネジメントはそれほど機能しておらず、予算執行結果を反映させた削減額は2006年度でわずか654億円で予算総額に比べればごく僅かである。

しかし今後ともこうした予算マネジメントによる予算の効率化・有効化は、公共事業を含めてすべての事業で予算を成果主義にもつづいて配分するために不可欠である。インフラ等の公共事業は福祉や教育に比べて事業の評価が容易であり成果主義になじみやすい。予算改革に積極的な先進自治体では、事務事業評価システムや政策棚卸などの名称をつけて予算マネジメントを実施しているところも多い。公共事業予算が削減される中で更新期を迎えるインフラ整備を効率的に進めるためには、公共事業に係る不正を根絶するのとあわせて、実効ある予算改革を早急に行うべきである。■