

[各論Ⅲ] 実質大幅増の公共事業

浅羽 隆史

白鷗大学法学部教授

15ヵ月予算

民主党政権（2009年～2012年）による予算編成では、「コンクリートから人へ」のスローガンのもと、2012年度当初予算こそ実質増額の内容だったものの、公共事業の総額は縮減基調にあった。しかし、新たに発足した第2次安倍政権のもとでは、正反対の予算規模となっている。

2013年度における実質的な公共事業の規模を見るには、当初予算の数値だけでは不十分である。いわゆる「15ヵ月予算」の考え方のもとで編成された2012年度補正予算は、本稿執筆時点において未だ成立しておらず、年度内に公共事業の実施まで行くようなケースはごくわずかしか無いと考えて良いだろう。実質的には、2013年度に実施される予算と言っても差し支えないものである。

公共事業のなかで、その中核となる公共事業関係費は、2013年度当初予算で5.3兆円を計上しており、2012年度当初予算の4.6兆円を15.6%上回っている。ただし、2012年度には公共事業関係費には含まれない地域自主戦略交付金の公共事業関係費相当分が0.7兆円あった。そのため、当該分を勘案すると、2013年度当初予算の公共事業関係費の対前年度増加率は0.3%と微少なものとどまる。しかし、2012年度補正予算において公共事業関係費は2.4兆円増額されており、それを加えた実質的な

規模で見れば、大幅な増加になる。

また、国の実施する公共事業の多くは公共事業関係費として計上されるものの、そのほかに社会福祉施設の建物の建設をはじめ各種のその他施設費がある。2013年度当初予算におけるその他設備費について、厳密な金額は本稿執筆時点で明らかではないが、公共事業等の財源となる建設国債発行額で公共事業全体の姿はある程度窺うことができる（航空機燃料税財源見合の空港整備事業費など建設国債発行対象外の公共事業も存在）。2013年度当初予算の建設国債発行額は5.9兆円であり、2012年度対比で2.3%減少である。しかしそれは、2012年度補正予算において、建設国債を5.5兆円計上し公共事業等を追加しているからに他ならない。その他施設費については、2012年度補正予算で2.3兆円追加し3.5兆円となっている。これは当初予算の196%増とほぼ3倍の規模に相当し、この分を勘案すれば、2013年度の実質的な公共事業の規模は相当大きなものになっていることが確実である。

さらに、復興予算にも公共事業関係のものが含まれる。2013年度当初予算では0.8兆円計上され、前年度当初予算を0.1兆円上回っている。

民主党政権時代には、公共事業を成長のエンジンとすることは避けられてきた。しかし、そうした考え方を捨て、公共事業で成長を創出しようとする姿勢がはっきり見て取れる規模となっている。

地域経済活性化・雇用創出臨時交付金に注目

2013年度当初予算における公共事業関連の内容を見る前に、実質的に2013年度に実施されると思われる2012年度補正予算をチェックする必要があるだろう。2012年度補正予算における公共事業費の注目点は、地域の元気臨時交付金と呼ばれる「地域経済活性化・雇用創出臨時交付金」である。2012年度限りのものとして創設され、その規模は1.4兆円にのぼり、その他施設費の2012年度補正予算追加分の多くを占める。

地域経済活性化・雇用創出臨時交付金は、経済対策の多くを実際に手掛ける地方自治体が着実に実施できるようにするため、経済対策における公共事業等の追加に伴う地方負担総額の原則8割を交付するものである。交付割合については、財政力指数等による上乘せがあり、もっとも財政力の弱い自治体で地方負担額の9割程度が交付される。

地域経済活性化・雇用創出臨時交付金の所管は内閣府であり、各府省に移し替えて執行される。各地方自治体は、経済対策による追加の公共事業等の実施計画を策定する。そして、実施計画に掲載された事業に対し、各地方自治体の追加公共事業等の地方負担額等をベースとして算定された交付限度額を上限として、交付金が交付される。

交付の対象として実施計画に掲載可能な事業は、地方財政法第5条に対応した建設地方債対象事業の地方単独事業、財政法第4条に適合した建設国債の対象となる国庫補助事業（法令で国の補助率や負担率が定められているものは除外）、建設国債対象外の国庫補助事業でその地方負担分が建設地方債の対象となるもの、である。

地域経済活性化・雇用創出臨時交付金自体は新たに創設されたものだが、過去に類似の制度がなかった訳ではない。麻生政権（2008年～2009年）の経済危機対策の一環として2009年度補正予算で創設した地域活性化・公共投資臨時交付金は、制

度の設計や規模（補正予算計上1.4兆円）に至るまで、地域経済活性化・雇用創出臨時交付金と同様である。ただし、麻生政権の経済危機対策は4月だったのに対し、今般のものは年度末に近づきようやく成立の運びとなるものであり、交付された地方自治体は、基金化するなどして、2013年度に入って執行することになると考えられる。

防災・安全交付金の創設

総じて高い伸びの目立つ2013年度公共事業関係費当初予算のなかで、ひときわ伸び率の高いのが「社会資本整備総合交付金」と「農村漁村地域整備交付金」である（表）。

かつて国から地方自治体へ交付される公共事業関連の補助金等は、個別事業ごとに使途が細かく限定されていた。それを、民主党政権発足以降、地方自治体にとって使途の自由度を高める政策が進められてきた。2010年度には、社会資本整備総合交付金と農村漁村地域整備交付金が創設された。これは、国土交通省所管と農林水産省所管の地方自治体向け投資関係補助金等の一部をそれぞれ、地方自治体にとって自由度の高い交付金化する施策であった。2011年度予算では、社会資本整備総合交付金の自由度をさらに高めるとともに、社会資本整備総合交付金を含む各府省所管の都道府県向け投資関係補助金等の一部をまとめて内閣府予算として計上し、地方自治体による使途の自由度をより一層高めた地域自主戦略交付金を創設した。2011年度は都道府県向けだけだったが、2012年度には政令市も対象となった。地域自主戦略交付金の対象となる投資関係補助金等についても、2011年度の8府省9事業から、8府省18事業に拡大された。

このように、公共事業関連の地方自治体向け補助金等の使途の自由度は徐々に拡大されてきたが、2012年度補正予算及び2013年度当初予算では地域自主戦略交付金が廃止され、社会資本整備総合交付金と農村漁村地域整備交付金が大幅に拡大す

表 公共事業関係費の内訳

(単位：億円、%)

	2012年度		2013年度	伸び率	
	当初予算(a)	補正追加額(b)	当初予算(c)	当初予算対比(c/a)	15ヵ月予算での対比(c+b)/a
治山治水対策	6,596	3,594	6,845	3.8	58.3
道路整備	10,202	4,190	10,323	1.2	42.2
港湾空港鉄道等整備	3,369	917	3,481	3.3	30.5
住宅都市環境整備	4,197	689	4,202	0.1	16.5
公園水道廃棄物処理等施設整備	1,268	604	1,389	9.5	57.1
農林水産基盤整備	4,089	4,412	5,661	38.4	146.3
うち農山漁村地域整備交付金	96	1,650	1,128	1073.6	2789.8
社会資本総合整備	14,395	7,963	19,594	36.1	91.4
うち防災・安全交付金	—	5,498	10,460	皆増	皆増
推進費等	886	135	629	-29.0	-13.8
小計	45,003	22,505	52,123	15.8	65.8
災害復旧等	730	1,739	730	0.0	238.0
計	45,734	24,244	52,853	15.6	68.6

注：2012年度当初予算には、地域自主戦略交付金の公共事業関係費相当分の0.7兆円などが上記以外に存在する。

資料：参議院予算委員会調査室編(2012)『財政関係資料集』、財務省(2013)「平成25年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」、国土交通省(2013)「平成25年度予算決定概要」、農林水産省(2013)「平成25年度農林水産予算概算決定の概要」、環境省(2013)「平成25年度環境省重点施策」、経済産業省(2013)「平成25年度経済産業省予算案の概要」より作成。

ることとなった。こうして流れを見てみると、民主党政権における地方自治体の用途の自由度拡大に関する第一歩目まで後退したという評価も可能であろう。とくに、地域自主戦略交付金において、内閣府が各府省所管の投資関係補助金等の一部まとめて予算化していた点は、すべて各府省に戻る形になり、従来からしばしば指摘されてきた府省縦割りの弊害が危惧される。

ただし、2012年度補正予算及び2013年度当初予算では、単に2010年度の姿に戻った訳ではない。それが、社会資本整備総合交付金のなかに新たに設けられた「防災・安全交付金」である。防災・安全交付金は、地方自治体が実施する防災および暮らしの安心に資する事業に対し、一括化して地方自治体に交付するものである。

具体的には、事前防災・減災対策として大規模地震や風水害・土砂災害に対する事前防災・減災対策、老朽化した社会資本等の総点検の実施、長寿命化等戦略的維持管理・改修の実施、公共施設の耐

震化等の安全性強化、密集市街地等の防災性の向上、住宅・建築物の耐震化、防災公園の整備などが例示され、地域における総合的な生活空間の安全確保として、通学路対策、無電柱化などがあげられている。また、社会資本整備総合交付金と同様に、全体事業費の20%目途に、ハザードマップ作成、避難計画策定、避難訓練などのソフト面での効果促進事業も含まれる。

今後は、地方自治体にとっての使い勝手が、2012年度までの地域自主戦略交付金と比較して果たして良くなるのかがポイントになる。

維持管理の強化と大型直轄事業の推進

税制改正において自動車重量税の道路特定財源復活の議論があり、話題となった道路整備事業は、2013年度当初予算を前年度当初予算と対比すれば1.2%と微増に過ぎない。しかし、2012年度補正予算と合わせて考えれば、42.2%という高い伸び

を示している(表)。また、中央自動車道笹子トンネルにおける天井崩落事故をきっかけに、老朽化した社会資本の維持管理・更新が注目を集めるようになった。とくに高度経済成長時代に集中投資した社会資本の維持管理は、喫緊の課題と言って良いだろう。2013年度当初予算の道路整備事業における維持管理関係費は2515億円と2012年度当初予算と比べ、17%と大幅な増加となった(2012年度補正予算でも873億円計上)。ただし、当初予算としての水準そのものは、数年前のものに戻ったに過ぎない。一方、大都市圏環状道路の整備をはじめ、基幹ネットワークの整備などが予算計上されている。さらに、社会資本整備総合交付金、防災・安全交付金では、地方自治体の要望に応じて道路整備に充当することが可能である。

整備新幹線の推進も予定されている。2012年6月に認可・着工された北海道新幹線の新函館－札幌間、北陸新幹線の金沢－敦賀間、九州新幹線の武雄温泉－長崎間は、それぞれ10～20年程度の工期を見込んでいる。現在、建設中の整備新幹線は、3路線5区間となっている。2013年度当初予算では、2012年度当初予算と同額の706億円(2013年度の総事業費は2660億円)を計上している。

治山事業では、民主党がマニフェストにおいて中止と明記していたものの、2012年度に一転して建設再開に舵を切った八ッ場ダムについて、「早期完成に向けて取り組みを進める」との基本的な方針に沿って、2012年度当初予算に続いて本体工事の準備に必要な関連工事を進めるための予算を計上している。

こうした象徴的な大規模公共事業は、いずれも前政権が2012年度に再開・着工したものであり、2013年度はそれを着実に推進する予算となっている。新規事業として目立つものには、那覇空港滑走路増設事業があげられる。那覇は2011年度の国内空港発着回数で羽田、成田、福岡に次ぐ頻度だが、滑走路が1本(福岡も1本)だけのため、それを増設する事業である。全体の事業費は1900億円を見込んでおり、その財源を空港整備勘定等の公共事業予

算に加え、沖縄振興予算の活用が予定されている。2013年度当初予算では、新たに130億円が計上されている。

また、2013年度予算規模は2億円と公共事業の中では小さいものの、従来の長期優良住宅等推進環境整備事業を廃止し創設された「空き家管理等基盤強化推進事業」は、大変興味深い事業である。今後さらに増大することが予想される空き家の活用や適正管理、除却を支援する事業で、2015年度末を支援の期限としているものの、将来的に重要なビジネスに発展する可能性を秘めている。

復興予算では復旧事業の増加が特徴

2013年度予算編成の基本的な考え方の一つに、東日本大震災からの復興加速が掲げられている。これは、復興半ばの現在の状況から考えれば、妥当なものであろう。

2013年度の公共事業関係の復興予算は、復旧事業が2012年度の2370億円から5563億円(2012年度補正予算を加えれば5574億円)へと倍増以上になっているのが目立つ。復興事業については、2012年度の2096億円から2557億円(同2659億円)と、復旧事業ほどの伸びではない。一方、全国防災対策事業は、2012年度の2822億円から、367億円(2012年度補正予算ゼロ)へと激減している。

一般的に、大規模災害が発生した場合、当初は復旧事業への予算配分が大きく、時間の経過とともに復興事業が拡大していく傾向にある。これは、まず被災地において必要不可欠な諸施設を原形に戻す復旧を行い、そのうえで災害に強いまちづくり等の中長期的課題の解決を図る復興を実施する、という傾向だからである。2013年度予算における復旧事業の大幅拡大は、東日本大震災による被害の大きさと、復旧にかかる時間の長さを象徴している。一方、全国防災対策事業については、その対象が問題視されたこともあり、大幅に減額されることとなった。

(あさば たかし)