

## 〔各論Ⅲ〕 過渡期にある公共事業予算

浅羽 隆史

白鷗大学法学部教授

### ようやく社会資本整備事業特別会計が 廃止へ

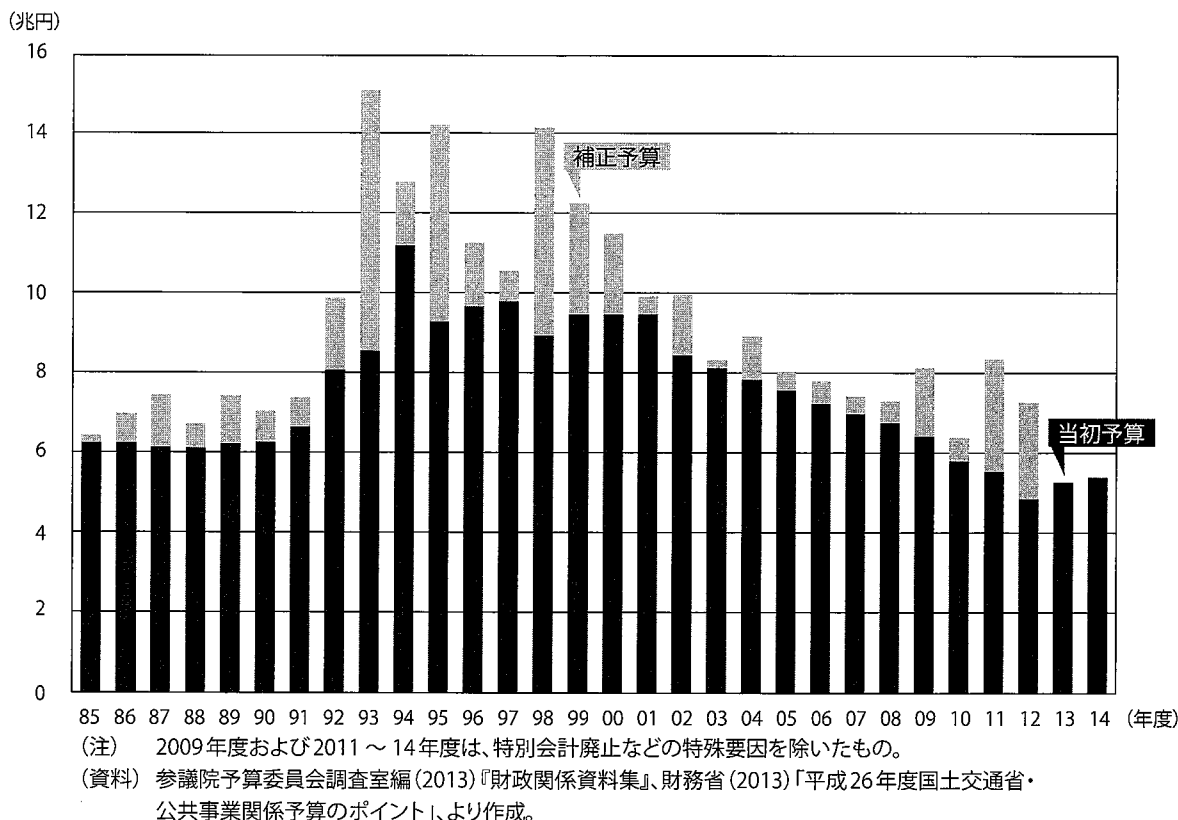
公共事業については、「コンクリートから人へ」を旗印とした民主党政権（2009～12年）のもとで抑制が図られた。しかし、第二次安倍政権において「国土強靱化」などのスローガンのもと、2012年度補正予算や2013年度当初予算で拡大へと舵を切っていた（図）。2014年度当初予算案についても、公共事業に関する予算の中核を担う公共事業関係費は6.0兆円を計上しており、2013年度当初予算の5.3兆円を12.9%上回っている。ただし、2014年度予算の実質的な増減額では、そうした見方に修正が迫られる。

実質的な増減額を探るには、2つの要素を加味して見なければならない。第1の要素として、会計間の経費処理の整合があげられる。まず、2013年度当初予算の公共事業関係費には、東日本大震災復興特別会計への繰入額（356億円）が含まれており、それを控除する必要がある。一方、2014年度当初予算案の公共事業関係費には、社会資本整備事業特別会計の廃止に伴う影響額が6,167億円分含まれている。それぞれを控除した後の金額は、2013年度52,496億円、2014年度53,518億円となり、2014年度の増加額は1,022億円で増加幅は1.9%と、大幅に縮小する（表）。

社会資本整備事業特別会計については、民主党政権下の「事業仕分け」第三弾（2010年10月）で廃止の方向性が示されていた。財政の基本原則のひとつに、明確性や健全性を意図した予算単一の原則がある。しかし、例えば社会保険料を基本的な財源とする各種社会保険制度を一般会計で一括経理すると、却って明確性を阻害してしまう。こうした場合などに、予算単一の原則の例外として特別会計の設置が許されている。一方、特別会計のなかには区分経理の必要性に疑問符の付くものがあり、そのひとつが社会資本整備事業特別会計であった。社会資本整備事業特別会計の問題点は、歳入の多くが一般会計からの繰り入れに依存している点にあった。

社会資本整備事業特別会計は、事業実施のための治水、道路整備、港湾、空港整備の各勘定に、業務勘定を加えた5勘定で構成されていた。このうち、空港整備勘定は空港使用料が過半を占めており、一般会計からの繰り入れは一部だったが、治水、道路整備、港湾の3勘定は歳入の過半が一般会計からの繰り入れで、一種のトンネル会計となっていた。それが「特別会計に関する法律等の一部を改正する等の法律」（平成25年法律第76号、2013年11月15日成立）において、ようやく廃止が決まった。なお、空港整備勘定は、2014年度から借入金償還完了年度の末日までの間、自動車安全特別会計において経理することになった。

図 公共事業関係費予算の推移



社会資本整備事業特別会計のうち空港整備勘定を除く4勘定は、2013年度当初予算において3兆2,211億円の歳出規模であった。それにもかかわらず、2014年度の廃止に伴う影響額が6,167億円にとどまったのは、多くが一般会計とのダブルカウントであり、そもそも別勘定にしておく必要性が乏しかったことの証左と言えよう。

## 2年連続の15ヶ月予算では実質減少

公共事業関係費の実質的な増減を探るために加味する第2の要素は、2014年度当初予算案が、2013年度と同様にいわゆる「15ヶ月予算」の考え方のもとで編成されているという点である。

2013年度当初予算では、公共事業関係費を5兆2,496億円計上していた。それに先立つ2012年度補正予算は、年度末に近い2013年2月26日に成立した。そこで公共事業関係費は2兆4,244億円増額されていたが、そのほとんどが2013年度に入ってからの実施だったと想定され、典型的な15ヶ月予算であった。

2013年12月12日に閣議決定された2013年度補正予算案は、通常国会で2014年度当初予算案の前に審議されると想定できるが、やはりその執行の多くは2014年度に持ち越されると考えられる。そのため、2014年度予算案についても、公共事業に関して2013年度補正予算案との15ヶ月予算として捉えるべきである。

2013年度補正予算案における公共事業関係費は、本稿執筆時点で詳細は不明だが、国土交通省分が7,481億円、農林水産省分は1,728億円となっており、その他に環境省分や経済産業省分などが多少計上される程度と考えられる。いずれにせよ、2012年度補正予算と比較すると、小規模であることは否めない。少なくとも、公共事業関係費の実質的な増減を探るための第1の要素である社会資本整備事業特別会計廃止による影響分などを控除した後の差額1,022億円(2014年度の方が大きい)より、2013年度補正予算案と2012年度補正予算の差(2013年度の方が小さい)の方が大きいと考えられ、2014年度の公共事業関係費は前年度と比較して実質的に減額されたと

表 公共事業関係費の内訳

(単位:億円、%)

	2014年度		2013年度		伸び率	
	当初予算 (a)	うち特会改革 影響額 (b)	当初予算 (c)	復興特会 繰入分 (d)	当初予算 対比	控除後対比 (注)
治水	7,548	1,575	5,942	144	27.0	3.0
海岸	258		292	42	-11.6	3.2
道路整備	16,579	3,798	12,619	1	31.4	1.3
港湾整備	2,312	578	1,732	36	33.5	2.2
空港整備	897		772		16.2	16.2
新幹線	720		706		2.0	2.0
都市・幹線鉄道整備	241		233		3.4	3.4
航路標識	38		38		0.0	0.0
住宅対策	1,564	21	1,527		2.4	1.0
社会資本総合整備	19,964		19,594	103	1.9	2.4
うち社会資本整備総合交付金	9,124		9,134	103	-0.1	1.0
うち防災・安全交付金	10,841		10,460		3.6	3.6
農業農村整備	2,689		2,627		2.4	2.4
林野公共	1,813		1,796	1	0.9	1.0
うち治山	616		611	1	0.8	1.0
うち森林整備	1,197		1,185		1.0	1.0
水産基盤	721		721	24	0.0	3.4
農山漁村地域整備交付金	1,122		1,128	6	-0.5	0.0
水道	255		344		-25.9	-25.9
廃棄物	523		481		8.7	8.7
国営公園等	278		272		2.2	2.2
地域再生推進費	451		502		-10.2	-10.2
その他	1,711	194	1,526		12.1	-0.6
公共事業関係費計	59,685	6,167	52,853	356	12.9	1.9

(注) 控除後対比は、(a - b)と(c - d)の伸び率をとったもの。

(資料) 財務省(2013)「平成26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26年度予算決定概要」、より作成。

考えるべきだろう。

また、国におけ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、そのほかに文教施設の建設(文教及び科学振興費に計上)をはじめ各種のその他施設費がある。2014年度当初予算案における「その他設備費」について、厳密な金額は国会上程後に明らかになるが、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伺うことができる(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が存在する一方、建設国債は出資金・貸付金にも充当)。2014年度当初予算案の建設国債発行額は6兆0,020億円で、2013年度当初予算と比べ3.9%の伸びである。

しかしそれを15ヶ月予算同士の対比で見ると、

2012年度補正予算において建設国債を5兆5,200億円計上し公共事業等を追加した一方、2013年度補正予算案における建設国債は1兆2,390億円の追加にとどまっている。つまり、2013年度補正予算案と2014年度当初予算案の合計8兆2,530億円を、2012年度補正予算と2013年度当初予算の合計11兆2,950億円と比較すれば、26.9%の大幅減になる。

さらに、復興予算にも公共事業関連の経費が含まれる。2014年度当初予算案では9,080億円計上されており、2013年度当初予算の8,487億円と比べ7.0%増となっている。ただし、復興予算の公共事業関連のものについても、2014年度の金額には社会資本整備事業特別会計廃止による影響額が含まれている。この影響額を控除す

れば合計額は8,511億円となり、2013年度当初予算を23億円、比率で0.3%上回るにとどまる。そして、15ヶ月予算の関係においても、影響は復興予算にも及んでいる。東日本大震災復興特別会計に計上された復興関係経費（非公共事業を含む）は、2012年度補正予算の3,177億円に対して、2013年度補正予算案は5,638億円と大幅に増加している。公共事業関係費とは異なり、15ヶ月予算で見た場合、復興予算の公共事業関連の経費は、実質的にかなり増加していると考えられる。こうした姿は、東日本大震災からの復興を加速するという側面の一方、復興に多くの時間を要していることの表れと見ることも可能であろう。

## 老朽化対策や空港整備に重点配分

2014年度当初予算案における公共事業関係費の重点項目のひとつに、老朽化対策があげられる。1960年代などに全国で建設された大量の社会資本が老朽化しており、計画的な補修・更新等を推進していく必要に迫られている。

道路の老朽化対策などの戦略的維持管理の経費は、2013年度当初予算において2,515億円だったものが、2014年度当初予算案で2,684億円と6.7%の高い伸びを示している（社会資本整備事業特別会計廃止等の影響を除いたベース）。河川管理施設等についても、戦略的維持管理・更新の充実・強化には、2013年度当初予算の1,436億円が2014年度当初予算案で1,471億円と2.5%の伸びとなっている（同）。これらは、国の直轄管理施設に関して、今後増加が懸念される維持管理や更新の経費を抑制・平準化するため、インフラ長寿命化基本計画に沿って、補修や更新を行っていくための予算である。社会資本の老朽化対策では、上記のほかにも、橋りょうやトンネルといった鉄道施設の倒壊等による被害を事前に防ぐため、長寿命化に資する改良に対する新たな補助制度の創設などが盛り込まれている。なお、地方公共団体主体の老朽化対策などの事業については、後述の防災・安全交付金などを用いること

になっている。

費目で見ると、空港整備事業の伸びが目立つ（表）。空港整備事業は、前年度当初予算と比較して16.2%（社会資本整備事業特別会計廃止等の影響を除いたベース）の高い伸びとなっている。なかでも、米軍普天間飛行場の名護市辺野古移設とも密接に絡む沖縄振興策の一環として実施される、那覇空港滑走路増設事業の154%増が目を引く。また、首都圏空港の強化も9.2%増となっている。これは、羽田空港の発着容量拡大等に必要なエプロン整備やC滑走路の延伸、成田空港のLCC（格安航空会社）専用ターミナルの施設整備等に充当される。

大規模公共事業では、整備新幹線の建設も推進されている。現在建設中の整備新幹線は3路線5区間あり、そのうち長野―白山総合車両基地（仮称）間は2014年度末、新青森―新函館（仮称）間は2015年度末にそれぞれ完成予定となっている。2014年度当初予算では、2.0%増の720億円（2014年度の総事業費は1,560億円を予定）を計上している。

## 防災・安全交付金が高い伸び

地方公共団体が主体となって実施する社会資本整備には、その便益が当該地方公共団体の住民だけにとどまらず、周辺の地方公共団体の住民など幅広く及ぶものが多い。こうしたスピル・オーバー効果の多い事業に対して、当該地方公共団体のみの財源負担に任せてしまうと、必要なインフラの整備（維持更新を含む）に対して実際の整備水準が過少になる恐れが強い。そのため、公共事業を実施する地方公共団体向けの補助金には、一定の合理性がある。

地方公共団体向け補助金のうち、義務教育や生活保護、公共事業でいえば耐震化や防災など、標準的な行政サービスを国全体にamahなく提供する必要のある事業に対しては、使途を限定した特定定率型の補助金が望ましい。一方、必ずしも全国で普遍的に実施する必要のない事業には、

使途の限定を弱めた一般補助金が望ましい。そのため、地方公共団体が実施する公共事業対象の補助金の交付金化は、地方公共団体にとって使い勝手が良いだけでなく、国全体としても効率的な配分につながりやすい。

かつて国から地方公共団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、先の民主党政権において、地方公共団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公共団体向け投資関係補助金等の一部をそれぞれ、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、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、2012年度には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公共団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年度補正予算において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ることとなった。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を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った。ただし、2012年度補正予算では、社会資本整備総合交付金のなかに「防災・安全交付金」が新たに設けられた。防災・安全交付金は、地方公共団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、一括化して地方公共団体に交付するものである。

2014年度当初予算案では、農村漁村地域整備交付金の対前年度当初予算比の伸びがゼロ、社会資本整備総合交付金が1.0%にとどまるのに対して、防災・安全交付金は3.6%増と高い伸びとなっている（社会資本整備事業特別会計廃止等の影響を除いたベース）。また、対象となる事業の大括り化や効果促進事業の先進事例のリスト化など、地方公共団体の使い勝手の向上を図る面も見られる。省庁縦割りという大きな課題は未だ残るものの、交付金化の流れは定着していると見て良いだろう。（あさば たかし）

