

## [各論Ⅲ] 大規模事業と防災関連費が目立つ公共事業予算

浅羽 隆史

成蹊大学法学部教授

### 総額は景気中立型

はじめに、2018年度公共事業予算を全体として捉えてみよう。ただし、公共事業を総額として見る場合、いくつかの見方が存在する。

まず、一般会計の歳出費目における公共事業関係費について、前年度当初予算との比較である。これは、6.0兆円と前年度比0.0%（26億円）増とほぼ横ばいとなっている(図)。一般会計では、公共事業費も大切である。公共事業費は、建設公債の対象となる事業であり、学校の校舎建設であれば文教及び科学振興費、福祉施設建設であれば社会保障関係費といったように、公共事業関係費以外に含まれる公共事業を把握することができる。一方、航空機燃料税を財源とする空港整備のように、特定の財源と紐づいているものは含まない。また、公共事業費には出資金や貸付金も含まれるので注意が必要である。本稿執筆時点において厳密な金額は公表されていないものの、建設国債の新規発行額から類推可能である。建設国債発行額は、2017年度当初予算において6.1兆円だったが、2018年度当初予算は30億円（0.0%）減の6.1兆円であり、やはり横ばいである。

次に、特別会計を加えたものである。東日本大震災復興特別会計において、東日本大震災からの復旧と復興を合わせた復興関係公共事業等が、2017年度当初予算の6,774億円から759億円

減少し6,015億円となった（11.2%減）。また、自動車安全特別会計空港整備勘定でも、空港整備事業費が計上されており、前年度比25.4%（393億円）の大幅増となっている。さらには、財政投融资の用途別分類表における社会資本も、公共事業に準じるものである。2018年度の財政投融资計画における社会資本は、2017年度の5.1兆円と比べ0.3兆円の減少（6.5%減）で、4.8兆円となっている。

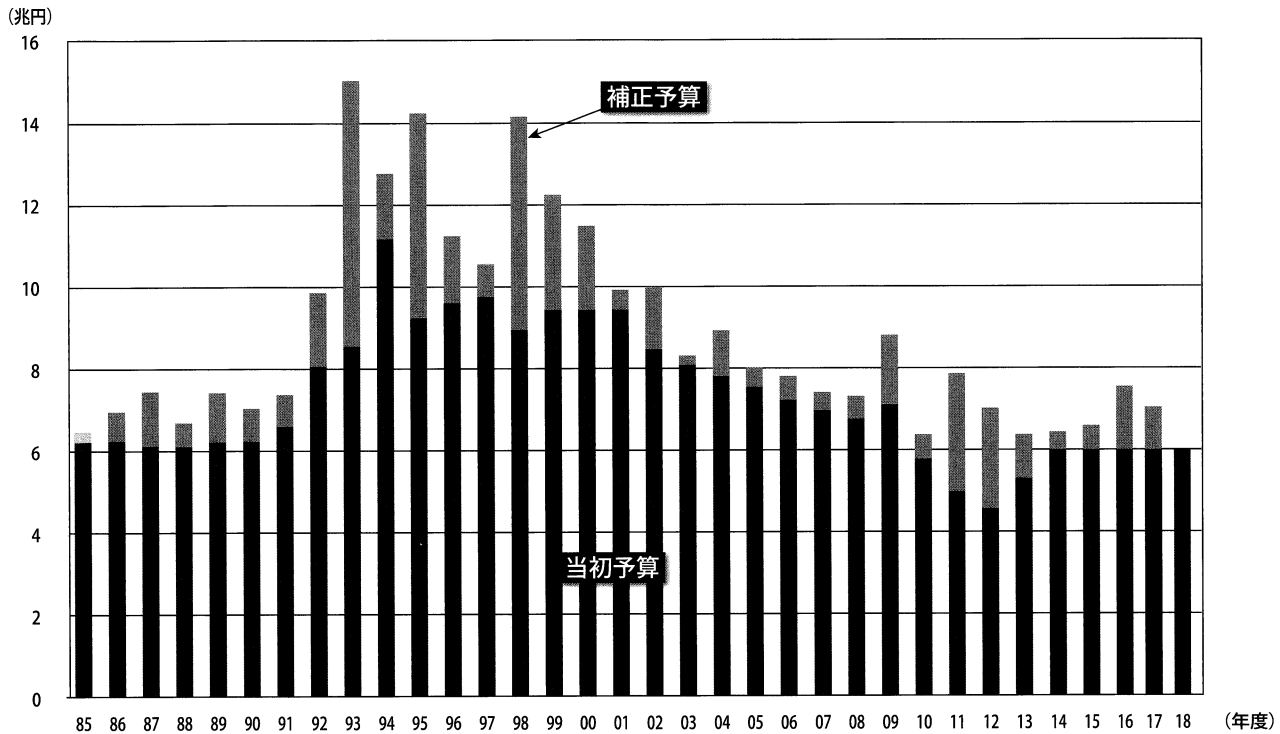
国だけでなく、地方との合計の観点も大切であろう。「平成30年度地方財政対策のポイント及び概要」において、地方自治体の投資的経費の単独事業分として、通常収支分5.8兆円、東日本大震災分0.1兆円、合計5.9兆円が計上されており、これが国分に加わることになる。2017年度は、この時期に合計5.8兆円を見込んでいた。2018年度は、前年度よりも0.1兆円の微増となっている。

これらを総合的に判断すれば、2017年度当初予算と比較して、2018年度当初予算は景気への影響でいえばほぼ中立と見てよいだろう。

### 補正予算の規模が焦点

ただし、不確定要素も存在する。それは、補正予算である。当初予算の公共事業関係費の前年度対比26億円増という数値は、これで4年連続となっており、この間の総額での変化は事実上補正予算で決まっている。2017年度の補正予算案につい

図 一般会計公共事業関係費の推移



(注) 2009年度および2011～14年度は、特別会計廃止などの特殊要因による増減分を含む。

(資料) 財務省 (2017)「平成30年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」より作成。

ては、2018年度当初予算案と同日に閣議決定された。公共事業関係費だけで、当初予算と比較して1.0兆円の増額である。景気が比較的安定していることが、2016年度の補正予算での追加額1.6兆円と比較して少なくなった背景として指摘できる。しかし、2014年度の0.4兆円、2015年度の0.6兆円の補正追加額と比較すると、まだまだ大きい。公共事業関係費について、2018年度当初予算を2017年度の補正後予算と比較すれば、2017年度の補正予算による追加分がそのまま総額の減少分となる。この点に注目すれば、2018年度当初予算は景気に抑制的ということになる。

ただし、公共事業を含むとは限らないものの、戦後の財政法施行以来、補正予算のなかった年度は一度も存在していない。2018年度についても、補正予算が決まり公共事業関連の費用が追加される可能性は高いだろう。そのため、2018年度予算が景気に対して抑制的であるという評価を下すことは、早計であろう。

## 2018年度も超大型インフラ整備

財政の重要な役割として、政府が統治に必要な財やサービスを提供する資源配分機能がある。公共事業は、道路や橋をはじめとした社会資本を整備し我々の生活の利便性を維持・向上する機能をもつ。このなかには、新たなインフラの整備を通じて、我々の生活を向上させる新規投資、現存する各種の社会資本を維持するための更新投資、そして災害などにより破壊された施設等を元に戻す災害復旧がある。

資源配分機能としては、どのような社会資本の整備を重点的に進めようとしているかが重要である。2018年度当初予算案における公共事業関係費の重点項目は、生産性向上のためのインフラ整備と防災・減災対策である。これらの項目は、2017年度当初予算でも実質的に重点化されていたものだが(生産性向上は民間投資誘発と称していた)、順番が入れ替わり生産性向上を前にもってきている点に

ひとつの特徴を見出せよう。

生産性向上のためのインフラ整備には、2017年度同様、大規模公共事業が目玉として並んでいる。圏央道や東海環状自動車道の整備など三大都市圏環状道路等整備をはじめとした効率的な物流ネットワークの強化は、2016年度の6.0%増、2017年度6.5%増に続き、2018年度当初予算でも4.6%増と高い伸びを維持している。2017年度には1.5兆円という巨額の財政投融資を用いて、リニア中央新幹線の前倒し開業を図る措置を新規に行ったが、2018年度には同規模の財政投融資を用いて三大都市圏環状道路等整備の加速を実施する。また、金額こそ2015年度以来同額だが、整備新幹線の3区間の開業時期前倒しに向け、高水準の国費の支出を維持している。

この他、新規事業として高規格幹線道路のインターチェンジへのアクセス道路を自治体が整備する際の補助制度や、LNG(液化天然ガス)の燃料供給拠点の形成促進などが新規事業として盛り込まれている。こうした大規模公共事業が、将来の日本の生産性向上に資するかどうか、前提条件をはじめ精査が必要であろう。

## 再度災害防止や老朽化対策が 引き続き高い伸び

防災・減災対策では、2017年7月の九州北部豪雨などにより大きな被害を受けたことから、水害や土砂災害の再度災害防止に関する費用が2017年度の63%増に続いて大幅に増額されている(24%増)。また、後述のように自由度の高い交付金が全般的に減額されるなか、地域における総合的な防災・減災・老朽化対策を用途とする防災・安全交付金は、0.5%とわずかだが増額となっている。

新規投資が公共事業のなかで目玉とされる一方、老朽化が懸念されるようになって久しい社会資本の維持更新も、大幅に増額されている。インフラ長寿命化計画のもと、道路の戦略的維持管理・更新が6.5%(225億円)増、河川管理施設等が1.8%(35億円)増となっている。上記の防災・安全交付金

とあわせ、計画的(2030年度までの予定で個別施設計画の策定が進められている)で効率的な老朽化対策が推進されている。ただし、高度経済成長期に積極的に整備された社会資本の老朽化はさらに深刻さの度合いを増すと考えられ、新規目玉事業と維持更新の費用のバランスを常に考える必要がある。分野としては、農業農村も2年連続で4.1%増と高い伸びを維持している(表)。これは、米の直接支払交付金の廃止にあわせ、強い農業基盤づくりのための新たな農業利水システムの構築などを行うものである。

一方、前年度当初予算より減少が目立つ分野には、2016年度に19.6%減、2017年度9.2%減だった水道が、2018年度当初予算案でも5.4%減となっている。また、住宅対策も2016・17年度に続いて減額(0.3%減)されており、生活関連インフラの減額傾向が継続している。ただし住宅対策について、公営住宅整備費等補助が3年連続の大幅減(2016年度10.0%減、2017年度5.6%減、2018年度5.9%減)だが、高齢化の進展とともに増加し社会問題化している空き家対策総合支援事業は17%増と大幅な伸びとなっている。

この他、減額が目立つ分野としては、後述の交付金の他、空港(3.0%減)と地方創生整備(2.5%減)があげられる。このうち空港は、自動車安全特別会計空港整備勘定に繰り入れられるものだが、同勘定において空港使用料収入の増加を見込んだ結果である。同勘定の歳出は10.7%増で、なかでも空港整備事業費は前記の通り25.4%の大幅増を予定しており、羽田空港の飛行経路見直しに伴う施設整備や那覇空港・福岡空港の滑走路増設事業などが実施される。

## 自由度の高い交付金は減額が続く

地方自治体が主体となって実施する公共事業には、その便益が当該自治体住民にとどまらず、周辺自治体の住民など幅広く及ぶものが多い。こうしたスピル・オーバー効果の高い事業について、当該自治体のみに財源を負担させると、必要なインフラの

表 一般会計公共事業関係費の内訳

(単位:億円、%)

	2016年度 当初予算	2017年度 当初予算	2018年度 当初予算案	対前年度伸び率	
				2017年度	2018年度
治水	7,566	7,569	7,574	0.0	0.1
治山	597	597	597	0.0	0.0
海岸	277	277	277	0.0	0.0
道路	16,637	16,662	16,677	0.2	0.1
港湾	2,317	2,321	2,328	0.1	0.3
空港	851	809	785	-4.9	-3.0
都市幹線鉄道	237	238	247	0.1	3.9
新幹線	755	755	755	0.0	0.0
住宅対策	1,518	1,510	1,505	-0.5	-0.3
水道	205	186	176	-9.2	-5.4
廃棄物処理	429	408	408	-4.7	0.0
国営公園等	284	280	280	-1.1	0.0
農業農村	2,962	3,084	3,211	4.1	4.1
森林整備	1,203	1,203	1,203	0.0	0.0
水産基盤	700	700	700	0.0	0.0
社会資本総合交付金	8,983	8,940	8,886	-0.5	-0.6
防災・安全交付金	11,002	11,057	11,117	0.5	0.5
農山漁村地域整備交付金	1,067	1,017	917	-4.7	-9.8
地方創生整備	416	401	391	-3.6	-2.5
その他	1,002	1,020	1,017	1.8	-0.3
災害復旧等	731	731	740	0.0	1.2
公共事業関係費計	59,737	59,763	59,789	0.0	0.0

(資料) 参議院予算委員会調査室編(2017)『財政関係資料集』、財務省(2017)「平成30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(2017)「平成30年度予算決定概要」、より作成。

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、公共事業の実施を目的とした地方自治体向けの補助金には、一定の合理性がある。

地方自治体向け補助金のうち、実施主体は地方自治体であることが効率性等の理由で望ましいものの、標準的な行政サービスを国全体であまねく実施する必要がある事業(義務教育や生活保護など)については、国が用途を限定した補助金の交付が望ましい。一方、公共事業のように必ずしも全国で普遍的に実施する必要のない事業を含む分野については、用途の限定を弱めた方が、地方自治体の使い勝手の良さに加え、国全体としても効率的な配分につながりやすい。

2010年度の社会資本整備総合交付金と農山漁村地域整備交付金の創設によって、地方自治体にとって自由度を高めた交付金が創設された。交付金は、その後の拡大や縮小を経て、2018年度当初予算案では、社会資本整備総合交付金、農山漁村地域整備交付金、防災・安全交付金がある。このうち、防災・安全交付金こそ0.5%(60億円)増だが、社会資本整備総合交付金が0.6%(54億円)減、農山漁村地域整備交付金は9.8%(100億円)減となり、全体で94億円の減少となっている。

(あさば たかし)