

Ⅲ 「構造改革」なき公共投資

江川 雅司

駿河台大学経済学部教授

● 2003年度公共投資予算の特徴

現在、非効率（無駄）な公共投資（以下公共事業関係費及びその他施設を指す）を削減することで財政支出を減らす替わりに、減税を実施することで日本経済活性化を図るべきとの主張がある。また、少子・高齢化社会の到来に備えて福祉政策を充実するため、その財源を公共投資の削減で賄うべきであるという主張もある。これらの主張の背景には、従来から実施してきた公共投資が、必ずしも効率的に利用されていないのではないかという疑念がある。これらの疑念は、生産性の低い道路、港湾等への過剰な資金配分によって、GDPに占める公共投資の比重が先進諸国の中でも図抜けて高い（例えば、OECDデータによればアメリカ、イギリス、フランス、ドイツのその比率はほぼ1.5%から3.0%の間にあるが、日本は6%台）ことから発生していると思われる。

日本の公共投資の比重が高い理由として、次の3点が考えられる。第1の理由は、戦後の日本の社会資本が先進諸国に比べて貧弱であったことによる。次いで第2の理由は、日本の経済成長政策の手段として公共投資の充実が優先的に用いられてきたことによる。そして第3の理由は、公共投資が地域活性化や失業対策事業の手段として利用されてきたことによる。これらの理由は、戦後の日本経済・財政を考慮すれば肯定することのできる理由

である。しかし、日本経済が成熟社会に到達した今日では、もはやこれらの理由は成り立ちにくく、これまでの公共投資政策は転換の岐路に立たされているといえる。今後は、1998年に導入されている「再評価システム」のより一層の充実というまでもなく、社会全体として成功した公共投資の社会的便益が失敗した公共投資の社会的損失を上回るような政策を重要視する費用効果分析の評価システムの充実が急務となる。

以上のような現状等を踏まえて、2003年度公共投資関係予算は、政府の「歳出改革加速」というスローガンのもと無駄を徹底排除し、持続可能な財政構造への転換を試みた予算編成であるとされている。具体的にいえば、公共投資関係費と義務的経費の概算要求基準枠を再度見直して生じた削減額を、弾力的財政運営に資する裁量的経費の財源にシフトしている点が、大きな特徴の1つといえる。この結果、公共投資関係予算は8兆9,117億円（前年度予算9兆2,525億円）、対前年度3,408億円の減少（3.7%減）となっている。

次いで、2002年度の公共投資関係予算は7分野への重点化（①循環型経済社会の構築など環境問題への対応、②少子・高齢化への対応、③地方の個性ある活性化・まちづくり、④都市の再生、⑤科学技術の振興、⑥人材育成、⑦教育・文化及び世界最先端のIT国家の実現）であったのに対し、2003年度のそれは、更なる投資効率を考慮して、とりわけ4分野（①人間力の向上・発揮：教育・文化・科学技術・情報技術、②個性と工夫に満ちた魅力ある都市と地方、③公平で安心な高齢化社

会・少子化対策、④循環型社会の構築・地球環境問題への対応)へ重点化し、配分にある程度のメリハリをつけた点も1つの特徴といえる。ちなみに、2003年度の公共投資関係費(8兆9,117億円)に占める重点化4分野(6兆8,798億円)の比率は約77%である。しかし、この重点化4分野は、実質的内容から判断して先の重点7分野を再構築しただけとの見方が強い。その根拠は、後述するように省庁別・事業別シェアがほとんど不変のままであるといった点にあり、妥当な指摘といえよう。

そして最後に、公共投資関係予算の特徴として、道路特定財源の見直しと国庫補助負担事業の見直しの2点をあげることが出来る。前者では、厳しい財政状況の下、納税者の理解を得つつ、現行の暫定税率を延長するとともに特定財源の用途の多様化がその特徴といえる。この見直しによって、総額約3,500億円が、新たな分野(①本州四国連絡橋公団の債務処理:2,245億円、②地方への税源移譲:930億円、及び③用途の拡大:400億円)に活用される見込みである。一方、後者では、①「事務・事業の在り方に関する意見(2002年10月30日の地方分権改革推進会議)」における国と・地方の役割分担の見直し等を踏まえ、対象事業の重点化、採択基準の引き上げ等の制度的見直しが行われるとともに、公共事業関係の国庫補助負担金2,625億円の削減(対前年度比5.6%減)、②地方の自主性を活かした事業の推進を図る観点から、新たに市街地再開発事業を統合補助金とするなど7事業についての新規統合補助金の創設が意図されている。

● 公共事業関係費の規模と枠組み ―

一方、その他施設費を除いた2003年度公共事業関係費予算は、「経済再生と歳出改革」として、前年度に引き続き「景気政策と財政再建」の両面を

念頭に置いて、8兆971億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3,268億1,900万円の減額(対前年度比3.9%減)である(表参照)。この減少率は、一般会計規模の0.9%増から判断すると、かなり厳しい数値といわざるを得ない。ただ、政府は、都市の再生や地方の活性化など、民間活力の顕在化、雇用創出に資する分野に重点化することをねらいとし、①大都市圏拠点空港整備、②3大都市圏環状道路整備、及び③都市環境整備など投資効率の高い分野への重点配分を目指した予算配分をしていると主張している。

これらの点は、「歳出削減加速」に配慮していると同時に「投資効率を踏まえた効率的歳出配分」の結果である。具体的には、公共事業の見直しにより、治山治水対策事業費(▲4.7%)、道路整備事業費(▲6.6%)、港湾空港鉄道等整備事業費(▲2.3%)、下水道・廃棄物処理等施設整備費(▲5.7%)、農業農村整備事業費(▲4.9%)、森林水産基盤整備事業費(▲2.1%)など大部分の費目が削減されている。他方、先述した重点4分野を含む費目として、住宅都市環境整備事業費(2.3%増)が増額され、重点的予算配分がなされているかに見受けられる(表参照)。政府が、雇用や民間需要の拡大に役立つ事業への重点的配分を掲げ、メリハリをつけた重点的予算配分を編成したと主張しているが、果たしてそういえるだろうか。公共事業の省庁別・事業別シェアは、前年度とほとんど不変のままであるといった観点から考えると、必ずしもそうはいえないのではない(図参照)。省庁や局間の縦割り構造は依然と根強く残っており、メリハリをつけた予算配分は十分な機能を果たす条件整備にはまだ程遠いものとなっていると考えざるを得ない。

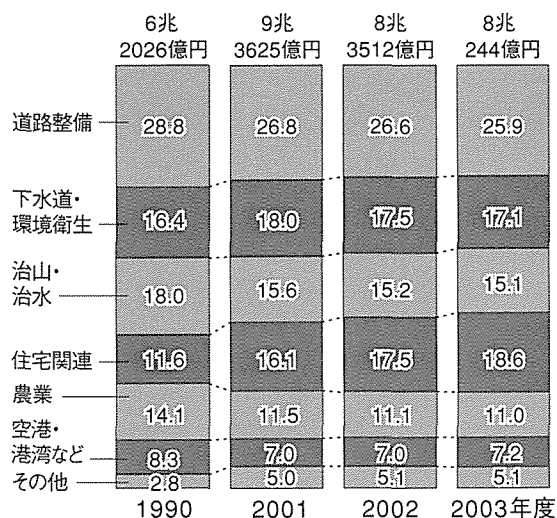
ちなみに、2003年度公共事業(災害復旧費を除く)の事業別シェアは、道路整備(▲0.7%)、下水道・環境衛生(▲0.4%)、治山・治水(▲0.1%)、住宅関連(1.1%増)、農業(▲0.1%)、空港・港湾など(0.2%増)、及びその他(0.0%)である。

表 2003年度 公共事業関係費の内訳

(単位：百万円)

事 項	前年度予算額 (当初) (A)	2003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	1,271,080	1,211,922	▲ 59,158	▲ 4.7
2. 道路整備事業費	2,225,282	2,079,278	▲ 146,004	▲ 6.6
3. 港湾空港鉄道等整備事業費	588,509	574,862	▲ 13,647	▲ 2.3
4. 住宅都市環境整備事業費	1,461,499	1,494,682	▲ 33,183	2.3
5. 下水道水道廃棄物処理等施設整備費	1,457,487	1,374,309	▲ 83,178	▲ 5.7
6. 農業農村整備事業費	924,170	878,880	▲ 45,290	▲ 4.9
7. 森林水産基盤整備事業費	378,618	370,574	▲ 8,044	▲ 2.1
8. 調 整 費 等	44,586	39,905	▲ 4,681	▲ 10.5
小 計	8,351,231	8,024,412	▲ 326,819	▲ 3.9
9. 災害復旧等事業費	72,674	72,674	0	0.0
計	8,423,905	8,097,086	▲ 326,819	▲ 3.9

図 公共事業の分野別配分の推移 (数字は%)



注：災害復旧費を除く一般公共分。1990、2001、2002年度は政府案ベース。2003年度は財務省原案ベース。

出所：「読売新聞」（朝刊）2002年12月21日付。

他方、一般会計歳出総額に占める公共事業関係費の比率は9.9%であり、前年度（10.4%）よりも0.5ポイント下落している。これは、先にも指摘したように公共事業関係費の伸び率が下落しているが、分母である一般会計歳出の伸び率が、前年度よりも0.7%上昇していることによる。近年の一

般会計歳出総額に占める公共事業関係費の比率の傾向線を考えると、ここでも先の点と同様に下方傾向の様相がみられる。この点は、経済成長至上主義から経済安定政策至上主義への転換にともなって、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よるといえよう。

● 公共事業予算と景気政策

公共事業関係費予算の一般会計歳出に占める比率は、近年確かに下落傾向を見せている。公共事業関係費が戦後の経済成長に大きく貢献してきたことはいまでもないが、近年の自由化・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かなり小さくなり、常に景気対策の主役を担ってきた公共事業の景気政策への効果に限界がきていると指摘されている。例えば、1990年以降のアメリカの国内総生産に占める公共投資の比率が2%弱であるが、我が国のそれは3倍にあたる6%前後で推移している。他方、1990年から2001年の我が国の実質経済成長率は平均1.6%で、アメリカの平均3.0%に及んでいない点からも理解できる。公共投資以外で国内需要の拡大を促す政策が急務となる。

政府は、2003年の1月から3月までの2002年度補正予算（補正額2兆4,590億円と税収不足2兆5,400億円を合算した約5兆円規模の公債発行額のうち、1.5兆円の公共投資追加と1.5兆円の雇用対策などの安全網強化が景気政策関連と考えられる）と2003年度予算とを併せた15ヶ月予算を編成し、一体とした切れ目のない運用をすることを予定している。この15ヶ月予算を通して、政府は、①民需誘導効果の高い分野への公共投資の重点化や②新規事業創出に繋がる研究開発分野などへの重点配分などを実施する一方、1.8兆円の先行減税（例えば、研究開発・設備投資減税、相続税・贈与税の一体化など）を実施し、設備投資の増加、消費の増加、及び住宅投資の増加に刺激を加え、最終的に民間消費・民間投資の拡大によってデフレの抑制・民需主導の持続的経済成長への政策を促そうとしている。

しかし、公共事業費の裏付けである主要資金

調達手段は、1966年度以降ずっと建設国債に依存している。したがって、2003年度の建設国債6兆4,200億円（公債発行総額36兆4,450億円の17.6%に相当）は、公共事業関係費8兆971億円の79.3%に相当する。ただ、建設国債発行額は1989年度と同一規模であり、最近では過去最小の数値となり、一方では特例国債の発行額が非常な勢いで膨張していることは、財政状況が一段と予断の許さない状況になっているものといえる。

● 公共事業と財政効率・投資効率

公共事業には、投資の非効率性や長期事業の社会経済情勢の変化に対応していないなどの批判がある。この批判に対して、政府は1998年度より「再評価システム」（いわゆる「時のアセスメント」）を導入し、また1999年度より各省庁で事業の各段階ごとに事業評価システムを整備し、公共事業の効率性・透明性の確保を推進している。

また、予算のポイントの1つである財政の効率化・質的改善が図られているか否かは、政府が従来型の公共事業の各分野から少しずつ削減（例えば、2003年度では「2002年度の不要なところから5兆円削り、真に必要なところに2兆円つける」という仕組）し、その削減分から生じた予算を重点化4分野の「都市再生」や「高齢化社会への対応」などに手厚い予算配分をしている点から把握することができる。政府が投資効果（効率）の高い事業に重点配分をしたと説明しているが、都市に近い河川の改修など「都市再生」の名目で予算要求をしている省庁もあり、投資効果の高い事業に重点化した予算配分となったかどうかの疑問は残る。ただ、「都市再生」関連の事業では、関西国際空港など大都市圏拠点空港整備が34.7%、圏央道など三大都市圏環状道路が

11.2%といったように大きな伸びを確保した事業については評価に値する。

いずれにしても、政府は、2000年の省庁再編を契機として取り組んできた縦割り行政の弊害をなくし、複数の省庁と連繫できる事業を多く盛り込み、財政効率を高める政策を意図してきた。しかし、今年度の公共事業予算編成をみる限り、各省庁が重点分野からいかに予算を引き出すかに焦点を当て、縦割り行政の色彩は依然と強く残っている。ただし、今年から財務省は、各省庁の予算執行に無駄がないかを調査し、その結果を次年度の予算査定に反映させる試みをスタートさせている。この点は、諸外国の例でも、政策の結果を事後評価し、経済効果が高く効率の良い事業に予算を手厚くする傾向が強まっている。我が国の予算額の査定が、政治力に歪められることなくコストと便益双方に意識した政策評価をより一層展開しない限り、旧来型のシェア踏襲体質の改善はありえない。同時に、内閣府が、「政策調整システム」の機能を活用し、関係省庁間の意思統一、つまり縦割り行政の弊害をなくし、的確に且つスピーディーに決断できる機構整備が急務となる。

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「安価な政府」の実現を図ることが急務である。

次いで第2に、今年度と同様に今後も無駄な公共事業にメスを入れ、投資効率を考慮し、緊急度の高い公共事業を重点化する「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。

いずれにしても、いま以上に効率的な行財政運営ができる機構整備と、そこでの公共事業の機構改革が望まれる。

(えがわ まさし)

● 今後の課題と展望



かくして、2003年度予算から、次の2点が明らかになった。第1に、政府が公共事業予算を前年度よりも3.7%削減し、従来以上の重点化を促している点が指摘され得る。この点は、投資効率から財政再建を促し、重点化することによる経済効果を考慮した政策である。政府の公共事業による景気政策は、総額ではなく効率性を重視した重点配分から高い経済効果を狙いとしているが、デフレ政策として有効か否かの課題は残る。デフレ化での公共事業の最適規模に関する議論は、今後も重