

平成25年度 国土交通省予算について

主計局主計官

角田 隆

1. 国土交通省予算の概要

(1) 基本方針

「平成25年度予算編成の基本方針」(平成25年1月24日閣議決定)においては、平成25年度予算は、「日本経済再生に向けた緊急経済対策」(平成25年1月11日閣議決定。以下「緊急経済対策」という。)に基づく大型の補正予算である平成24年度補正予算と一体的なものとして、いわゆる「15ヶ月予算」として編成することとされた。

その内容についても、緊急経済対策に掲げられた、「復興・防災対策」、「成長による富の創出」、「暮らしの安心・地域活性化」の3分野に重点化するとの方針に基づいて、日本経済再生の実現に向けた取組に重点的な配分を行うとされた。

また、国土交通省予算の多くを占める公共投資については、投資効果の発現や民間投資の誘発等の観点から真に必要な事業を積み上げることとし、国民の安全を守る老朽化対策や防災対策など現下の優先課題とともに、国際競争力の強化や地域経済の活性化につながる「未来への投資」に予算を重点化することとされた。

(2) 3分野における取組

① 復興・防災対策

(東日本大震災からの復旧・復興については、(4)の東日本大震災復興特別会計の説明において詳述する。)

昨年12月に発生した中央自動車道笹子トンネル天井板落下事故を踏まえ、トンネル・橋梁等をは

じめ河川、道路等の社会インフラの緊急的な補修などの対策を強化することとしているほか、今後発生が懸念される各種の災害への備えを強化する観点から、事前防災・減災対策の強化を図ることとした。

このため、道路や河川管理施設等の維持管理体制を充実・強化するための予算を増額したほか、従来の社会資本総合整備事業のメニューのうち、防災・安全分野に特化した防災・安全交付金(平成24年度補正予算において創設)を1兆円超の規模で計上し、地方公共団体によるインフラ老朽化対策や事前防災・減災対策等を重点的に支援することとしている。

※以下、計数は平成24年度当初予算⇒平成25年度予算

○道路や河川管理施設等の維持管理体制の充実・強化

(i) トンネル・橋梁をはじめとする道路維持管理の充実・強化

2,158億円⇒2,515億円(+357億円、+17%)

(ii) 河川管理施設等の維持管理の充実・強化

1,301億円⇒1,358億円(+57億円、+4.4%)

○防災・安全交付金

—⇒1兆460億円(+1兆460億円、皆増)

② 成長による富の創出

「成長による富の創出」に関しては、民間投資を喚起し将来の成長につながるよう、引き続き、大都市圏環状道路など物流ネットワークの整備、

国際コンテナ戦略港湾の機能強化といった国際競争力強化に資する基幹的交通インフラの整備を推進するために必要な予算を計上している。

○大都市圏環状道路など物流ネットワークの整備

3,536億円⇒3,539億円
(+4億円、+0.1%)

○国際コンテナ戦略港湾（京浜港・阪神港）の機能強化

359億円⇒400億円

(+42億円、+12%)

○首都圏空港（羽田空港・成田空港）の強化

118億円⇒123億円（+5億円、+4%）

③ 暮らしの安心・地域活性化

「暮らしの安心・地域活性化」に関しては、生活空間の安全確保やコンパクトシティの推進、公共交通の活性化などに取り組むこととしている。また、我が国領土・領海を堅守するため、海上保安体制の強化を図った。

【社会構造の変化に対応した持続可能なまちづくり】

○安全・安心な生活空間の形成

防災・安全交付金 1兆460億円の内数

○コンパクトシティの形成

―⇒5億円（+5億円、皆増）

【公共交通の活性化など地域経済・産業の活力向上に資する取組の推進】

○那覇空港滑走路増設事業

―⇒130億円（+130億円、皆増）

【我が国領土・領海の堅守】

○我が国領土・領海を堅守するための海上保安体制の強化

265億円⇒364億円（+99億円、+38%）

（図表1）国土交通省関係予算

（単位：億円）

	24年度	25年度	24' →25' 増減
国土交通省関係 計 （一般会計ベース）	45,476	50,743 ^{（注1）}	+5,267（+11.6%）
公共事業関係費	39,346	44,891 ^{（注1）}	+5,545（+14.1%）
		44,568 ^{（注2）}	+5,222（+13.3%）
24年度予算額（39,346億円）に、地域自主戦略交付金（公共事業関係費相当分（5,282億円））を加えた場合	44,628	44,568 ^{（注2）}	▲60（▲0.1%）
非公共予算	6,130	5,852 ^{（注3）}	▲278（▲4.5%）

（注1） 地域自主戦略交付金の廃止に伴う移行額5,157億円が含まれる。

（注2） 各省計上に変更された東日本大震災復興特別会計への繰入れ（公共事業関係費324億円）を除く。

（注3） 各省計上に変更された東日本大震災復興特別会計への繰入れ26億円を含む。

は、5兆743億円と平成24年度当初予算比5,267億円（+11.6%）の増加となっている（いわゆる「15か月予算ベース」では6兆9,545億円となる。）。

このうち公共事業関係費は4兆4,891億円であり、平成24年度当初予算比5,545億円の増となっている。背景には、内閣府に一括計上されていた地域自主戦略交付金を廃止し各省庁の交付金等に移行することとされたこと（+5,157億円）、東日本大震災復興特別会計への繰入れを関係各省に計上することとなったこと（+324億円）等の要因がある。こうしたいわば特殊要因の影響を考慮した実質で見れば、平成24年度並みの水準となっている（図表1）。

また、非公共予算については、人件費等の義務的な経費が過半を占めているため、国家公務員給与の引下げ等の影響により5,852億円（▲278億円、▲4.5%）となっている。

（4）東日本大震災からの復旧・復興 （東日本大震災復興特別会計）

東日本大震災からの復旧・復興に関しては、その全額が東日本大震災復興特別会計に一括して計上されており、国土交通省関係については公共・非公共あわせて5,438億円となっている（図表2）。

（3）一般会計予算の規模

平成25年度の国土交通省関係の一般会計予算

① 被災地の復旧

復旧については、復旧進度に応じた河川、海岸、

(図表2) 国土交通省関係の復旧・復興関係予算

(単位: 億円)

	23'1次補正 22'予備費	23'3次補正	24'当初	24'補正	25'当初	累計
復旧	9,711	3,768	1,792	—	2,820	18,091
公共	9,233	3,597	1,746	—	2,788	17,364
非公共	479	171	47	—	32	729
復興	1,783	4,097	2,370	73	2,259	10,582
公共	1,187	1,324	1,774	71	2,051	6,407
非公共	596	2,772	596	2	208	4,174
全国防災	—	2,609	2,381	—	359	5,349
公共	—	2,270	2,293	—	333	4,896
非公共	—	338	88	—	26	452
合計	11,494	10,473	6,543	73	5,438	34,021
公共	10,420	7,191	5,813	71	5,172	28,667
非公共	1,074	3,282	730	2	266	5,354

(注) 23年度3次補正までは一般会計ベース、24年度当初以降は復興特会ベース。このほか、東日本大震災復興交付金（復興庁計上）がある。

道路、港湾、下水道、鉄道等の災害復旧事業費の追加等に必要な経費2,820億円を計上している。

② 被災地の復興

復興に関しては、平成24年度に引き続き、三陸沿岸道路の整備、港湾整備、河川の津波遡上対策等のほか、被災地の地域公共交通の確保のための補助、東北地方の観光復興対策等に要する経費2,259億円を計上している。

新たな取組として、被災地域の基幹産業である水産業の復興のためには、漁船の建造・修繕を担う地元造船業の復興が不可欠であることから、被災地域における中小造船関連事業者が漁船の建造・修繕施設を共同で建設し、集約等により復興を図ろうとする取組を支援するため、造船業等復興支援事業を平成25年度から開始することとした。

このほか、津波等により特に甚大な被害を受けた被災地の復興まちづくりに必要な都市再生区画整理事業、災害公営住宅整備事業等に必要な予算措置については、文教施設の整備等とあわせて、東日本大震災復興交付金として復興庁に一括計上されている（執行段階で関係省庁に移し替えられる。）。

③ 全国的な防災・減災対策

東日本大震災復興特別会計に計上される全国的な防災・減災対策については、従来の対象事業を厳格に見直し、

- ・巨大津波による被害を受けて新たに認識された技術上の課題に対応するための公共事業であって、大規模地震の対策地域において、東日本大震災の最大の教訓である素早い避難の確保を後押しする観点から実施され、集中復興期間中に完了するもの、

及び、

- ・既に契約された事業の歳出化経費

に限定した。これにより計上額は359億円（平成24年度当初予算比▲2,022億円、▲85%）に圧縮された。

また、所要額は国土交通省関係の一般会計予算から東日本復興特別会計に繰り入れることとされた。

国土交通省予算の骨格は以上のとおりである。詳細についての説明は、財務省や国土交通省から公表されている各種資料に委ね、以下、本稿においては、平成25年度予算に現れた中（長）期的課題について、私見や感想を交えながらいくつか取り上げたい。

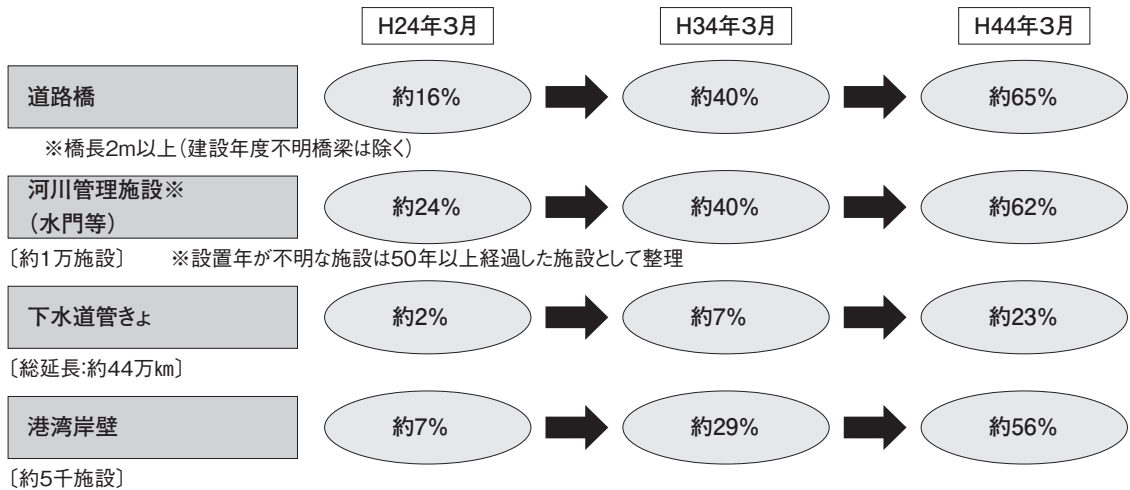
2. 諸課題への対応

○インフラの老朽化対策

現在の社会資本は、高度成長期以降に集中的に整備されており、今後急速に老朽化すると見込まれる（図表3）。

厳しい財政事情の下、自然体では更新のピークに対応することが難しいであろう。平成24年8月に閣議決定された社会資本整備重点計画においては、長寿命化の目標を掲げ、長寿命化対策を推進することとしている（図表4）。

(図表3) 建設後50年以上経過する社会資本の割合



(出典) 第10回経済財政諮問会議(平成25年5月7日)資料

(図表4) 新たな社会資本整備重点計画における各施設ごとの長寿命化・老朽化対策の目標について

新たな社会資本整備重点計画	現状値	目標値
	H23	H28
全国道路橋の長寿命化修繕計画策定率 ¹⁾	76%	100%
下水道施設の長寿命化計画策定率 ²⁾	約51%	約100%
主要な河川構造物の長寿命化計画策定率 ³⁾	約3%	100%
長寿命化計画に基づく港湾施設の対策実施率 ⁴⁾	約6%	100%
海岸堤防等の老朽化調査実施率 ⁵⁾	約53%	約100%
公園施設の計画的維持管理の推進 ⁶⁾	16%	60%

(注) 1 全国の15m以上の道路橋について「長寿命化修繕計画を策定している橋梁箇所数/橋梁箇所数」

2 「長寿命化計画を策定した自治体数/供用開始後30年を経過した下水道施設を管理している自治体数」

3 主要な河川構造物のうち、「長寿命化計画策定施設数/対象施設総数」

4 「長寿命化計画に基づき対策を実施した施設数/重要港湾以上の主要な係留施設数」

5 東海・東南海・南海地震等の大規模地震が想定されている地域等で、整備後概ね40年を経過した海岸堤防等について、「老朽化調査実施済み延長/海岸堤防等の延長」

6 「公園施設長寿命化計画策定団体数/都市基幹公園・大規模公園を有する地方公共団体」

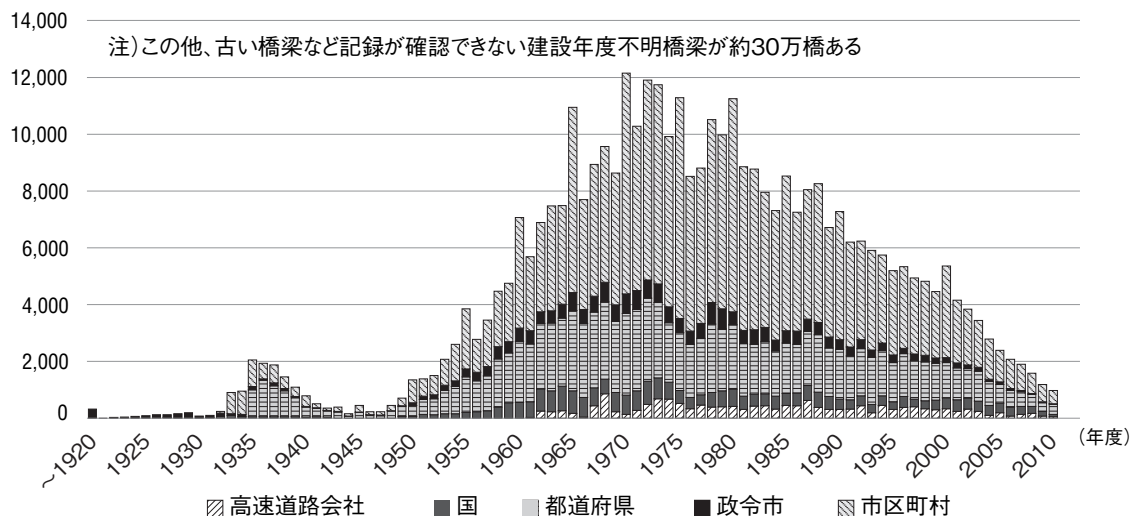
長寿命化計画を立てることで、個々の施設について適切な維持管理やライフサイクルコストの低減が図られるだけでなく、既存ストック全体について、老朽化の状況、更新・大規模修繕コスト、今後の需要等のデータをきちんと整備することができる。そうした情報をもとに、優先順位を付けて、投資の平準化を図ることが求められる。非破壊検査器や情報処理技術の活用等により、維持管理の効率化・高度化を図ることも重要である。

こうした社会資本の大部分を管理しているのは地方公共団体である。道路橋梁であれば9割以上

が地方公共団体管理となっており、特に市区町村の管理するものが多い(図表5)。他方、市区町村においては、長寿命化計画の策定が十分に進んでいない(図表6)。

防災・安全交付金においては、老朽化したインフラの長寿命化など計画的・戦略的な維持管理の取組など、地方公共団体が実施する地域住民の命と暮らしを守る総合的な老朽化対策や事前防災・減災対策の取組を集中的に支援することとしている。一見当たり前のように見えるが、国と地方の役割分担の考え方からすれば、施設の維持管理に

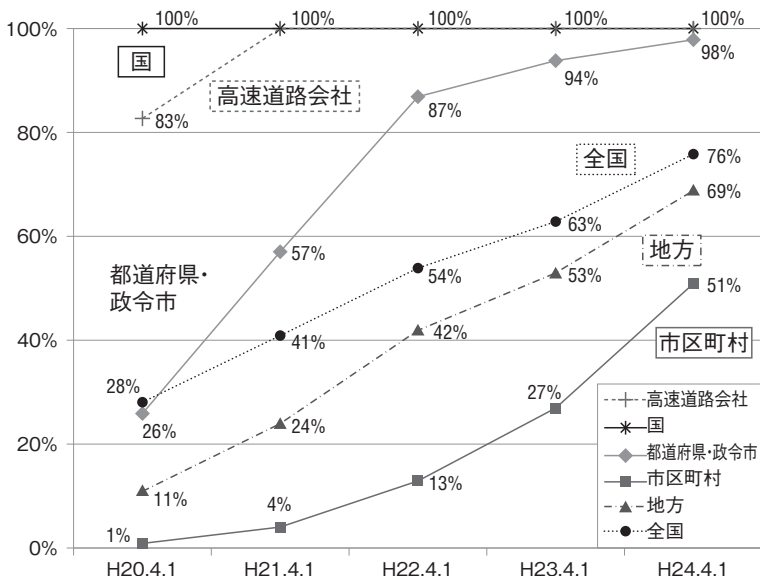
(図表5) 道路橋梁の建設年度別施設数
(橋)



出典：国土交通省「社会資本に関する実態の把握結果（試行版）」

※2011～2012年度はデータ未集計

(図表6) 全国道路橋の長寿命化修繕計画策定率



※橋長15m以上の橋梁を対象

※計画策定率=計画策定橋梁数/管理橋梁数

※岩手県陸前高田市他14市町村は調査実施困難なためH22.4時点の数値

出典：国土交通省HPより

会の建議（平成20年11月26日）にあるとおり、適切に維持管理された社会資本ストックに修繕・改修支援を重点化することが課題となろう。

（参考）財政制度等審議会「平成21年度予算の編成等に関する建議」（平成20年11月26日）

「社会資本ストックの安全・安心な利用を確保し、長寿命化等によるライフサイクルコストの縮減につなげていくため、社会資本ストックの長寿命化、延命化等に関する計画策定を促進するとともに、これらの計画等に基づき適切に維持管理された社会資本ストックの修繕・改修への支援に重点化すべきである。」

○コンパクトシティ・都市のリノベーション

インフラに求められる機能は

係る経費については、設置者による全額負担が基本である。その点を踏まえると、一步踏み込んだ対応と言えそうである。今後は、いわゆる「災害待ち」のような状況を作り出さないためにも、維持管理の状況をきちんと把握し、財政制度等審議

時代・地域によって異なる。これまでは都市的地域の拡大を追いかけるようにインフラの整備を進めてきた。少子高齢化・人口減少により、都市の密度が低下するとともに、高齢者の絶対数は増える。都市的地域の縮小を視野に入れ居住のあり方

に踏み込んだ検討を進める時期に来ているのではないだろうか。インフラの長寿命化計画を策定するに当たっては、維持管理・更新費用と将来の需要を踏まえながら、ストックの選別、集約・改変等を視野に入れた検討が求められる。

既存ストックの改変を含め、どのようなストックを（あるいは逆に空間を）将来にわたって残していくべきか、地域の将来像を描きつつ、地域住民の参画を得ながら議論していくことが重要であろう。たとえば、コンパクトシティ化を進め、既存のストックの集約的な更新を行えば、インフラ管理コストの低減が図られるほか、省エネや、公共交通などの行政サービスの効率化も可能になるだろう。

平成25年度予算においては、郊外に立地する公益施設等の中心拠点への移転を支援するコンパクトシティ形成支援事業（5億円）を創設することとしたが、これはささやかな一歩でしかない。国土交通省では、経済・社会の変化に対応して都市構造そのものの再構築が必要との認識の下、より本格的な対応を図るため、総合的なリノベーションプランを策定しようとしている。難題に直面する地方公共団体の果敢な取組を支えられるよう、硬軟両様のソフト施策も含め、総合的で効果的な施策メニューの充実を期待したい。都市のあり方を問うことで、その先に国土利用のあり方が見えてくるような予感がする。

○社会資本総合整備事業の運用改善

箇所付け等による各府省の事前関与を廃止し、地方の自主的な選択に基づいて事業を実施するため、都道府県・政令市向けの投資補助金の一部を一括化した地域自主戦略交付金（平成23年度創設、平成24年度拡充）は、平成25年度予算から廃止され、各府省の交付金等に移行することとなった。

地域自主戦略交付金は、地方に交付金の事業間配分を委ねる観点から、予算編成段階では用途を定めずに内閣府に一括計上し、内閣府から対象地方公共団体別に交付金の交付総額を示した上で、

使途に関する各地方公共団体の要望を確認し、これを踏まえて内閣府から関係省庁に所要額を移し替えて執行するという仕組みをとっていた。このような手続きについて、府省別の交付金よりも煩雑であるとの指摘があったこと等を踏まえ、廃止となったが、いわゆる「ひも付き補助金」に回帰する趣旨ではないのだから、引き続き、効率的・効果的に財源を活用する等の観点から、地域の知恵や創意が生かされるよう地方の自主性の確保を図る方策を模索していく必要がある。

府省の交付金であったとしても、各府省において資源配分に関する説明責任を果たせる範囲内で交付金を政策目的別に大括りにし、同一目的内での使途を自由にすることで、地方の自由度を高める方向性を追求することは可能と考えられる。特に、国土交通省の場合にはそもそも省の所掌範囲が幅広く、地域自主戦略交付金の7～8割程度が国土交通省に移し替えられ使用されていた実態からして、こうした手法により地方の要請に応え得る余地は大きい。

幸い国土交通省には、地域自主戦略交付金の創設に先行して、社会資本総合整備事業が創設（平成22年度）されている。この制度は、できる限り地方の自主性を尊重するため様々な工夫を織り込んできた先行する交付金制度の長所を受け継ぎつつ、所管補助事業を一括化するものである。地方は、目的別に複数の事業分野にわたる整備計画を策定することが可能で、国土交通省は、個々の事業ではなく、この「計画」を採択して交付金を交付する。国は事前の関与を縮小し、地方は計画期間終了時に自ら事後評価（計画目的の達成度の検証）を行う。成果目標の達成に向けた最適な事業選択についての判断を地方に委ねる一方、事後評価とその公表を求め、住民への説明責任を果たしてもらうというものである。運用次第によっては、地方の計画を積み上げて国の補助金の事業間配分を決めるという極端なことになり、国の資源配分に関する説明責任の観点からは疑問の生じるおそれもある。

もつとも、運用の実態とはいえば、整備計画自体が部局別に策定されているケースが大半である。まだ創設から日が浅く、(毎年度削減される)財源はほとんど継続事業に充てざるを得ないので、執行上の制約でもない限り、事業間の弾力化を検討する動機もないのかもしれない。部局を越えた事業選択を進める観点から、国・地方双方において大きな運用改善の余地がある。

国土交通省においては、平成25年度予算の執行から、部局を越えた調整窓口を強化し、制度趣旨に沿って整備計画を政策目的別に大括り化するほか、地方の意見を十分に聴取したうえで交付金の重点配分対象を提示することとした。

社会資本の整備水準が相当程度向上した今日、国が箇所付けの権限を行使して効率的な資源配分を実現する必要性は乏しくなっている。地方において、厳しい財政事情を踏まえ、時代に応じて変化する地域の行政課題を的確に捉え、ソフト施策との連携の下、優先順位を付して、住民の納得を得ながら着実にインフラ整備を進めてもらうことが合理的であろう。ただし、上述のインフラの維持管理・更新にしても、都市のリノベーションにしても、全国横断的に問題が生じているときに、地方の事務だからといって国が他人事のように構えているわけにはいかないだろう。国・地方が十分に意思疎通を図って(個々のインフラの整備率の向上ではなくより上位の行政課題のレベルにおいて)問題意識や解決の方向性を共有することが重要だと考えられる。その上で、目的の達成のためにどの箇所ですどのような事業を行うか(あるいは行わないか)といった個別手法の選択の問題は、やはり地方の自主性に委ねていくことを基本とすべきではないだろうか。

(参考) 安倍内閣総理大臣答弁

(衆・予算委員会(平成25年3月28日))

「地域自主戦略交付金については、まず、地方が自由に使える一括交付金にすることを目指したということは我々も理解をしておりますが、実際には、国が事前に設定したメニューにその用途が限定をされていたこと、そして、窓口が内閣府と各府省に分かれ事務手続きが煩雑であったことといった課題があったため、廃止の上、各省庁の交付金等に

移行することとしたわけでございます。

その際、地方六団体からの意見も聞き、これまで事業別に細分化されていましたが整備計画をより大きな政策目的別にまとめたり、運用改善や継続事業の着実な実施に必要な総額の確保、地方の意見を反映した施策を推進しております。

今後も、地方の意見を踏まえて不断の検討を行った上において、真に地方にとって効果が高く、使い勝手のよい施策の仕組みを推進していく考えでございます。」

3. おわりに

公共事業関係費はピーク時の半分程度まで減少しているが、提供されているインフラの規模は拡大しており、行政サービスが後退しているわけではない。これからは老朽化対策が大変だというのは、既に大量のインフラを提供していることを裏から表現したものに他ならない。

この点に関連して、国土交通省が「メンテナンス元年」を打ち出したことは意味深いと思う。老朽化対策に頭を抱えながら量的拡大も指向し続けるのはいかにも苦しい。最新技術の活用により、維持管理の効率化・高度化、既存インフラの利便性の向上を図る視点も重要だろう。制度と技術の両面で知恵を発揮し、工夫を凝らしていくことにより、将来世代にとって価値あるインフラをのこしていきたいと願う。

(本稿の中で意見に亘る部分は、筆者の個人的見解である。)