

## 地方に1兆円、道路特定財源の一般財源化の行方

### 《ポイント》

- 「道路特定財源の一般財源化に際し1兆円を地方に移す」という麻生首相の一言から始まった地方への財政的配慮に関する議論は、「地域活力基盤創造交付金の新設」という形で決着を見た。未曾有の景気の悪化を受け、新たに創設された交付金が、名称の通り地域の経済を潤し、活力を創造するならば、まさに時宜を得たものといえよう。しかし、この新交付金は、そのほとんどが道路もしくはその関連に用途を限定される可能性があり、「一般財源化として地方に移譲」という趣旨からかけ離れ、旧来の制度から名称が変更になったに過ぎないという印象がぬぐえない。
- 新交付金を景気対策として見ると、道路建設の生産誘発効果は、建設工事全般の中で平均的なレベルに過ぎず、また公共事業全般で見ても、他の政府支出に比べ必ずしも高い経済効果が期待できるわけではない。したがって、昨今の需要不足に対応した景気対策として、公的部門の消費や投資が求められる局面においては、公共工事、特に道路建設へと視野を狭くすることなく、地域の成長を促し、地域課題に対応する分野においてなされることが望ましい。
- もちろん、中長期的な視点から、建設部門の肥大化を促すほど公共事業に財源を偏らせることのない限り、地域の持続的な発展と自立を促す投資は今後も必要であろう。まず、社会資本整備による地域の生産性向上（生産力効果）という視点からみて、地域の産業構造に即した産業基盤強化への投資が望まれる。また、生産性向上には直結しないものの、地域の持続性などの観点から、老朽化インフラのリニューアルや学校の耐震化の優先順位も高い。
- 疲弊の進む地方の現状を省みれば、地方自らの判断で政策投資するため、また社会資本整備の適正規模化やコストの抑制、地方の自立のためにも、道路特定財源はやはり一般財源として地方に移譲することが望ましい。すでに21年度予算審議は煮詰まりつつあるものの、深刻化する地方経済の悪化に対処するためにも、また真の意味での地域活力を醸成するためにも、改めて地方道路整備臨時交付金の財源を一般財源として地方に移譲し、その上でどこまで積み増しできるかを議論することが求められよう。

## 1. 地域活力基盤創造交付金とは

麻生首相の「地方に 1 兆円を」との発言から、紆余曲折の末、来年度新たに「地域活力基盤創造交付金」が創設される見込みとなった。例年 7,000 億円程度が地方自治体に分配されている地方道路整備臨時交付金<sup>1</sup>を廃止する代わりに、1 兆円規模で新たに創設される。旧交付金からの不足分は、国の直轄事業や地方への補助金など道路関連予算からの付回しにより確保する見込みとなっている。

ここまでの議論の流れから、1 兆円の財源のうち 8,000 億円は道路関連に用途が限定される可能性が大きい。残りの 2,000 億円についても、どのような事業にも活用できるというのではなく、道路関連に限定される可能性もある<sup>2</sup>。したがって、一般財源化に向けた取り組みからスタートしたとはいえ、結果的には用途を道路に限定した特定財源を原資とする交付金という旧来の制度から名称が変更になったに過ぎないという印象がぬぐえない。

一般財源化とは異なる方向に進んでしまったとはいえ、サブプライムローン問題に端を発した世界的な景気の急減速、およびそれに伴う雇用収縮への対応として、財政出動を求める声が高まっていることも事実である。こうした中、新たに創設される地域活力基盤創造交付金が、名称の通り地域の経済を潤し、活力を創造することは、今後の地方の成長に向けて重要なポイントとなる。

以下では、景気対策としての公共事業の観点と中長期的な地域の成長に向けたインフラ整備の観点から、道路特定財源のあり方を概観するとともに、一般財源化に向けた今後の方向性について検討を試みた。

### 地域活力基盤創造交付金創設に向けた経緯（平成 20 年）

月	関係者	内 容
3 月	福田首相	暫定税率維持に向け、21 年度からの道路特定財源の一般財源化に言及
5 月	福田内閣	21 年度からの道路特定財源の一般財源化を閣議決定
11 月	麻生首相	道路特定財源の一般財源化に際し、自由に使える金 1 兆円を地方に
12 月	麻生内閣 自民党	地方道路整備臨時交付金（約 7,000 億円）の廃止、地域活力基盤創造交付金（仮称）（1 兆円）の新設。ただし 8 割は道路整備関連に充当。残り 2 割も公共事業に。これとは別に、地方財政でこ入れのため、地方交付税の増額を検討。

## 2. 地方経済活性化の視点

すでにオバマ米国新大統領は、300～400 万人規模の雇用を生み出す公共投資を公言しており、思い切った経済政策に注目が集まっている。当然わが国においても、昨今の需要不

<sup>1</sup> 廃止される地方道路整備臨時交付金は、平成 16 年に制度変更されている。自治体判断で複数の事業を一つのパッケージとし、その全体に対して国が予算配分を行う制度となり、従来の交付金や補助金のように国が地方の個別道路整備事業に直接予算をつける方法に比べ、地方の自由度は多少高まっていた。その流れを受け継げば、新しい交付金も同様の制度設計となる可能性が高い。

<sup>2</sup> 本稿執筆時点で、1 兆円が予定されている地域活力基盤創造交付金のうち 600 億円を、伸びの続く社会保障費の財源に充当する案が出てきている。

足に対処するため、緊急的な公的部門の投資や消費が必要となる。まず、今回の新交付金を地方における地域経済対策と見て、その短期的な経済効果について明らかにする。

### ①道路建設を中心とした公共事業の経済効果

はじめに、国土交通省による「平成 12 年建設部門分析用産業連関表」により、道路建設の経済効果を他の建設工事と比較する。逆行列係数表から、1 単位の道路建設需要に対する生産誘発効果は 1.95 であることがわかる。この値は、建築全般 (1.94)、土木全般 (1.94) とほぼ同等の水準であり、**景気対策としてみれば、道路建設の効果は建設工事の中で平均的なレベルである**ことが分かる。

また、道路建設に限らず公共事業全般を見ても、他の政府支出に比べ必ずしも高い経済効果が期待できるわけではない。平成 20 年版の厚生労働白書には、社会福祉や保健衛生など社会保障分野の経済波及効果は公共事業と同等以上であることが示されている<sup>3</sup>。地域産業連関表で生産誘発係数を見れば、公共事業に当たる「公的固定資本形成」と、行政の消費にあたる「政府消費支出」の係数は、多くの地域でほとんど同水準であることから、景気対策としての公共事業優位論には疑問符が付く。

さらに、地方経済という視点からは、より厳しい見方も可能である。地方では、公共事業に対する期待は大きいものの、実際には地域内の投資が地域経済をそれほど潤すことはない。地域産業連関表を用いて公共事業の地域内経済波及効果を単純に算出すれば、高い効果が認められるものの、これはその根拠となる地域産業連関表の前提条件として、公共事業、建設業で「ゲタ」を履いているためと考えられる。そのゲタとは、産業連関表作成時に公共事業や建設業の地域内自給率を 100%と置いていることである<sup>4</sup>。大手ゼネコンが地方の公共事業にも参入している現状を踏まえれば、現実と乖離していると考えべきである。

ゲタを排除するため、国土交通省の「建設工事受注動態統計調査」を基に、公共事業における建設業界の受注状況から地域間の出入りを概算し、地域産業連関表に組み込み、再度地域内の経済波及効果を算出した。その結果、地方で公共事業を行っても、大手のゼネコンやその他関連産業が集積する関東や関西へと波及効果の漏出が起り、一般に想定されるほど地域内の経済効果を誘発していないことがわかる<sup>5</sup>。

以上のことから、世界的な景気の低迷により引き起こされている**わが国の需要不足**に対して、**財政出動による需要創出を図るのであれば、必ずしも公共事業、特に道路建設に特化したようなスタンスを取る必要は無く、多様な政府の投資や支出により対処すべきである**と考えられる。

<sup>3</sup> 関係産業労働者の所得増が消費を増大させ、追加的な波及効果を生む「追加波及効果」も含んだ議論。

<sup>4</sup> 産業連関表では、建設における建設現場を事業所と捉えており、たとえ県外事業者が施工を担当しても、通常では移入とは考えない。

<sup>5</sup> ここで導入した公共事業の移入の概念によれば、ある地域での公共事業が他地域の生産を誘発することになるが、それについては地域内の生産誘発とは考えない。

## ②公共事業の雇用吸収効果

90年代の大型財政出動は、特に地方で多くの雇用を生んだ。しかし、その後投資が急速に絞られる中で、地方の建設業における就業者比率は高止まりし、生産性は低下、倒産なども相次いだ。一度膨らんだ建設業をスリム化するに際し地方の経済的な負担は決して小さくなく、大都市と地方の格差拡大の一要因とも考えられる。こうした中、建設業から製造業・サービス業はもとより、林業など第一次産業への労働者のシフトが政策課題として取り組まれてきた。

結果的に、90年代後半の大型の財政出動は、一定の雇用は生んだものの、地方に持続的な経済発展をもたらす構造変化を生じさせず、きわめて時限的な雇用対策に過ぎなかったといえよう。

このような状況において、「建設部門＝雇用の受け皿」という旧来からの認識のまま、再び建設業に雇用の受け皿として大きな役割を担わせれば、将来的には地方の成長の阻害要因となる可能性もある。景気対策として公共事業が強く求められている状況にはあるものの、その際には地域の成長戦略と雇用にミスマッチを生じさせない配慮が必要である。

## 3. 地域の活力創造に向けた多様な投資

前節の議論を踏まえれば、わが国の需要不足に対応した公共部門の消費や投資は、必ずしも道路建設にこだわる必要は無く、今後の地域課題に対応する部門の成長を促すような分野においてなされることが望ましい。もちろん建設部門の肥大化を促すほど公共事業に財源を偏らせることのない限り、地域の持続的な発展と自立を促す投資は今後も必要であろう。その際には、中長期的な地域の成長という観点も合わせて、地域のニーズに合致した多様な投資へと視野を広げることが必要である。

アメリカの大統領に就任したバラク・オバマは、2年間で300～400万人の雇用創出に向け、以下のようなインフラ整備に注力するとしている。

- 代替エネルギーへの転換の推進
- 公共施設のエネルギー効率向上
- 情報ハイウエーの推進
- 古くなった道路や橋梁のリニューアルおよび修繕
- 学校施設のリニューアル

こうしたオバマの構想の背景には、雇用創出はもとより、アメリカの将来の成長戦略として環境と情報通信戦略に注力し、さらには将来の負の遺産ともなりうる老朽化したインフラを早期にリニューアルしてしまうことを意図している。これらのうち、道路や橋梁、学校のリニューアルについては、生産性向上というよりも、地域の活力向上あるいは地域

再生を目指したものといえるだろう。

わが国においても、成長路線回帰への道筋として、公共事業には短期的な経済効果とともに、中長期的な生産性の向上や地域のニーズに適った社会基盤の整備・充実が重要となる。まず、社会資本整備による地域の生産性向上（生産力効果）という視点からみて、産業基盤強化に向けた投資は不可欠である。さらに、生産性向上に直結するとは言いえないものの、地域の持続性などの観点から、アメリカ同様、老朽化インフラ（簡易水道や道路橋梁など）のリニューアルや公営住宅の解体、建て替えのほか、学校の耐震化の優先順位も高い。学校の耐震化については、その対策の必要性が言われて久しいが、いまだ対策が完了していない地域もある。

中長期的な地域の成長の視点も考え合わせれば、上記のような公共事業に限らず、他の分野への公共部門の支出（政府消費）を含め、地方にとって財源活用の自由度は高い方が望ましい。しかし、新たな交付金は、一般財源化とはいっていないながら、上記のような多様な用途への活用が難しいものとなるだろう。

#### 4. 地方の活性化に向けた一般財源化への再チャレンジ

21年度予算編成では、道路特定財源に関する一連の議論において新たな交付金を創設するものの、当初の目的であった一般財源化し地方に移譲するものとはならない見込みである。しかし、用途が道路建設に限定された財源の配分では、すでに示したような多様な公共事業に振り向けるにしても、また喫緊の課題となっている雇用対策や地域ごとの成長戦略、あるいは社会保障分野への投資にしても、地方の実情を反映した投資は困難である。限られた財源を効率よく地方の活性化に投資するためには、地方自らの判断が不可欠であろう。疲弊の進む地方の現状を省みれば、自らの判断で政策投資できる財源を確保するため、道路特定財源はやはり一般財源として地方に移譲することが望ましい。

また、次のような理由からも、一般財源による地方への移譲は、地方にとってもメリットが大きいと考えられる。

##### ①社会資本整備の規模・機能の適正化

特定財源に基づく交付金制度は、地方の需要に一致しない過剰な機能の社会資本整備を誘発する傾向にある。地方が交付金を受けるには、一定の設計基準を満たすことが求められる。このため、本来ならば基準以下の機能で十分な政策効果が得られる場合でも、交付金を受けるために基準を満たす事業が計画される。その結果、事業規模は膨張し、地域需要とアンバランスな高規格の社会資本整備が進められる。地方にとって、自由に活用できる一般財源が確保された方が、地域の需要に合致した投資を行ううえで望ましい。

## ②事務コストの抑制

特定財源に基づく交付金制度は、事務手続きに要するコストが増大する。交付金を巡っては、交付申請から実績報告までの間に、担当者が様々な資料を作成し関係者に説明を行うなど、国、地方の双方で大量の人的資本が投入され、各種の経費が発生する。結果として、同様の事業を一般財源で行う場合に比べて、人件費や物件費が嵩み、歳出額が膨張することとなる。交付金による配分ではなく、一般財源として地方へ移譲されることで、こうした事務コストが軽減できる。

## ③地方の自立の促進

特定財源制度に基づく交付金制度は、国による地方の統治を固定化させ、地方の自立を阻害することが指摘できる。地方分権を目指すわが国において、地方における道路整備の財源と権限を国に集約し続けることは、地方の自立と発展を妨げる。「地域でできることは地域に」という理念のもと、地方分権に向けた財政のあり方が求められている。

すでに予算審議は煮詰まりつつあるものの、深刻化する地方経済の悪化に対処するためにも、また真の意味での地域活力を醸成するためにも、改めて地方道路整備臨時交付金の財源を一般財源として地方に移譲し、その上でどこまで積み増しできるかを議論することが求められよう。

## 5. まとめ

道路特定財源の一般財源化に向けた議論の中から、地域活力基盤創造交付金が創設されたものの、これは道路に用途を限定した旧交付金の流れを受け継いだものであり、いわゆる一般財源化とは異なる印象を受ける。ただし、昨今の社会経済情勢を受け、新たな交付金が地域の活力を創造する原資となることは、地域の成長にとってきわめて重要である。そこで、短期的な景気対策としての公共事業の観点と中長期的な地域の活性化に向けたインフラ整備の観点から、道路特定財源のあり方を概観するとともに、一般財源化に向けた今後の方向性について検討を試みた。

まず、昨今の景気悪化に対する公共事業、特に道路建設の地方経済活性化効果などについて考察した。道路建設の経済波及効果は、建設工事全般の中で平均的なレベルに過ぎず、また公共事業全般を見ても、他の政府支出に比べ必ずしも高い経済効果が期待できるわけではない。したがって、昨今の需要不足に対応した景気対策として、公的部門の支出が必要な場合でも、公共工事、特に道路建設へと視野を狭くすべきではない。

百年に一度といわれる未曾有の経済危機下にあるものの、公共部門の消費や投資は、地域の成長を促し、地域課題に対応する分野においてなされることが望ましい。もちろん建

設部門の肥大化を促すほど公共事業に財源を偏らせることのない範囲で、地域の持続的な発展と自立を促す一定の投資は今後も必要であろう。

まず、社会資本整備による地域の生産性向上（生産力効果）という視点からみて、地域の産業構造に即した産業基盤強化への投資が望まれる。また、生産性向上には直結しないものの、地域の持続性などの観点から、老朽化インフラのリニューアルや学校の耐震化の優先順位も高い。

しかし、道路建設に用途を限定した交付金の創設は、必ずしも地方のこうしたニーズに合致しないことが予想される。深刻化する地方経済の悪化に対処するためにも、また真の意味での地域活力を醸成するためにも、改めて地方道路整備臨時交付金の財源を一般財源として地方に移譲し、その上でどこまで積み増しできるかを議論することが求められよう。

- 
- ◆『日本総研 政策観測』は、政策 이슈 に 研究員独自の視点で切り込むレポートです。本資料に関するご照会は、下記あてお願いいたします。  
調査部 ビジネス戦略研究センター 蜂屋勝弘・藤波匠（Tel : 03-3288-4786・5331）