

# 平成 23 年度国土交通省予算のポイント

～ 成長戦略の実現に向けて～

国土交通委員会調査室 せいの かずひこ  
清野 和彦

## 1 . 国土交通省関係予算の概要

平成 23 年度予算は、一昨年の政権交代後、新政権がその編成作業にゼロから取り組んだ初めての予算である。国土交通省関係一般会計予算は、総額 5 兆 10 億円 (0.90 倍) (括弧内の倍率は対平成 22 年度当初予算比。以下同じ。) そのうち、公共事業関係費が 4 兆 2,796 億円 (0.88 倍) となっている。

公共事業関係費の減少要因としては、更なる選択と集中、コスト縮減の徹底、また、真に必要な社会資本整備の戦略的实施や社会資本ストックの戦略的維持管理といったことに重点配分されたことのほか、社会資本整備総合交付金の都道府県分のうち、年度間・地域間の変動・偏在が小さい事業等については「地域自主戦略交付金(仮称)」に移行させ、他省庁の補助金・交付金と一括して内閣府に計上されることになったことが挙げられる(同交付金については後述)。なお、前年度予算との比較のために同交付金への移行額を加えてみた場合には、平成 23 年度の公共事業関係費は 4 兆 6,556 億円 (0.96 倍) ということになる。

行政経費は 6,725 億円 (1.00 倍) 財政投融资は 2 兆 3,122 億円 (0.94 倍) となっている。また、財投機関債総額は、3 兆 5,270 億円 (0.80 倍) である。

国土交通省は平成 23 年度予算について「既存の事業を抜本的に見直すとともに、平成 22 年 5 月に策定された『国土交通省成長戦略』の実現をはじめ、確固たる戦略の下に大胆に予算を組み替えることによって、新しい時代に対応しながら、我が国を牽引する国土交通行政へと大きく転換を図るもの」であるとしているが<sup>1</sup>、同省予算全体を通じた基本的考え方として「成長戦略の実現」、「予算配分の重点化」及び「歳出の効率化・合理化」の 3 点が前面に掲げられている。

以下、予算に計上されている主要事項毎に、主な事業・施策等を概観する。

## 2 . 予算の重点化

前述のとおり、平成 23 年度予算においては、各事業・施策分野において、その目的・成果に踏み込んできめ細かく重点化し、限られた予算で最大限の効果の発現を図ることとされているが、具体的には、(1)「国土交通省成長戦略」(平成 22 年 5 月)の実現、(2)真に必要な社会資本の着実な整備、(3)交通基本法関連施策の充実、(4)高速道路の原則無料化の推進、及び(5)安全、環境、地域の雇用・経済のための施策の強化、の 5 項目への重点化を図ることとされている。

(1)「国土交通省成長戦略」(平成 22 年 5 月)の実現

我が国が迎えている、人口減少と少子高齢化の急速な進展という厳しい局面において、将来にわたって持続可能な国づくりを進めるためには、我が国の人材・技術力・観光資源などの優れたリソースを有効に活用し、国際競争力を向上させるための成長戦略の確立が焦眉の急であるとして、各分野の有識者から構成される国土交通省成長戦略会議が設置された（平成 21 年 10 月）。同会議では、海洋国家日本の復権、観光立国の推進、航空の競争力強化、建設・運輸産業等の国際展開、民間資金・ノウハウの活用等の官民連携推進、住宅・都市分野の施策強化、の観点から「国土交通省成長戦略」が取りまとめられた（平成 22 年 5 月）。また、内閣に置かれる国家戦略室にあっても新成長戦略の策定に向けた検討がなされ、環境、健康、観光・地域など 7 つの戦略分野の施策を盛り込んだ「新成長戦略」が閣議決定された（平成 22 年 6 月）。

「国土交通省成長戦略」は、平成 23 年度予算に反映され、同成長戦略の各分野に係る事業には予算が重点的に配分されている。ここでは各分野別に主なものを紹介する。

#### 海洋分野

##### ア 国際コンテナ戦略港湾等の整備・機能強化

港湾は海洋インフラの要であるが、周辺諸国が国家戦略として港湾機能の強化を図っており、我が国港湾の競争力強化が大きな課題とされているため、港湾整備の選択と集中を図り、港湾インフラを国際競争力のある水準まで引き上げることとなった。具体的には、コンテナ貨物を扱う港湾について、従来の「スーパー中樞港湾プロジェクト」（京浜港、阪神港、伊勢湾）が必ずしも競争力の回復に繋がっていないとして、前原国土交通大臣（当時）が、国際競争力を高めるためには、スーパー中樞港湾から更に集中的に整備する港湾を絞り込む必要があるとの考えを示した。これを受け、平成 21 年 12 月には「国際コンテナ戦略港湾検討委員会」が国土交通省に設置され、戦略港湾の目的及び目指すべき位置付けや、実現のための体制等の基本的な考え方の検討が進められた。同検討委員会は平成 22 年 2 月、「スーパー中樞港湾政策の総括と国際コンテナ戦略港湾の目指すべき姿」と題した報告書を取りまとめるとともに戦略港湾の選定基準・選定手順を公表した。同報告書は、目標として、平成 27（2015）年までにはアジア向けも含む日本発着貨物の釜山等東アジア主要港でのトランシップ率を半減し、平成 32（2020）年までには東アジア主要港として選択される港湾を目指すとした。戦略港湾の選定基準では、広域的な貨物集荷のための面的強化が可能であること、将来のコンテナ船舶の大型化に対応しうるコンテナターミナルが確保できること、背後においてロジスティクス用地が確保できること、民の視点からの経営が可能であること等が条件とされた。

戦略港湾の公募には、京浜（東京、横浜、川崎）、伊勢湾（名古屋、四日市）、阪神（大阪、神戸）、北部九州（北九州、福岡）の 4 地域が名乗りを上げ、平成 22 年 8 月、京浜港と阪神港が選定されることとなった。なお、伊勢湾は次点に位置付けられ、今後も現在の支援は継続されるとともに、港湾経営会社の設立に対する支援を戦略港湾と同様に行うとされた。

また、投資の重点化を図り、港湾機能の早期発現を図るため、重要港湾 103 港のう

ちから 43 港を、原則として新たな直轄港湾整備事業の対象となる港湾として選定した。選定に際しては「各地域の産業や経済を支える拠点としての機能」、「貨物取扱量実績を基にした国際・国内海上輸送網の拠点としての機能」、「港湾の伸びしろ」、「民の視点」等を総合的に勘案したとされる。さらに、大型船舶による一括大量輸送の拠点となる港湾の選択と集中による整備を行うため、平成 21 年 12 月に設置された「国際バルク戦略港湾検討委員会」は、穀物、鉄鉱石、石炭を対象とし、各々の選定基準に基づき検討を行っており、平成 22 年度内に「国際バルク戦略港湾」を選定することとしている。

平成 23 年度予算では、港湾整備事業全体で 1,666 億円が計上されており、その内訳は、国際コンテナ戦略港湾として選定された阪神港、京浜港のハブ機能強化に 316 億円、地域における国際・国内物流の拠点となる港湾の整備に 900 億円等となっている。なお、前者については「元気な日本復活特別枠」に係るものであるとともに、別に平成 22 年度補正予算等により 27 億円が前倒しで措置されている。

#### イ 海洋権益確保のための海洋調査等の推進と遠隔離島の活動拠点整備

我が国の排他的経済水域（E E Z : Exclusive Economic Zone）等においては、境界が未確定であることに起因する資源問題等が生じているが、海洋権益確保のため、海洋における秩序の維持が極めて重要であり、海洋基本法（平成 19 年制定）等に基づき確かな施策を講ずる必要がある。

これに関し、平成 23 年度予算では 39 億円が計上されているが、その内訳は、海底地形等の精密なデータを整備することができる自律型潜水調査機器（A U V : Autonomous Underwater Vehicle）の新規導入等の経費 11 億円（うち「元気な日本復活特別枠」に係るものが 368 百万円）や、低潮線の保全を図るとともに、海洋資源の開発・利用や海洋調査等が安全かつ安定的に行われるよう、遠隔離島（南鳥島、沖ノ鳥島）における活動拠点整備のための経費となっている。

#### 観光分野

##### ア 訪日外国人旅行者の誘致の促進

政府は、従来から観光立国の実現を国家的な政策課題として位置付け、観光立国推進基本法の成立（平成 18 年 12 月）、観光立国推進基本計画の閣議決定（平成 19 年 6 月）や観光庁の設置（平成 20 年 10 月）等の施策が講じられてきたが、平成 21 年の政権交代後も観光は引き続き成長戦略の柱とされた。前原国土交通大臣（当時）は、「訪日外国人 3,000 万人プログラム」として、訪日外国人旅行者数について、平成 28（2016）年に 2,000 万人、同 31（2019）年には 2,500 万人、将来的には 3,000 万人の達成を目指すとして、従来の目標を前倒しかつ上乗せした。また「国土交通省成長戦略」においても、訪日外国人 3,000 万人の早期達成が、観光戦略の最大目標とされた。

こういった中、平成 22 年度の観光庁予算は前年度に比べ倍増したものの、行政刷新会議ワーキンググループによる「事業仕分け」では訪日旅行促進事業などにつき政策手段や効果が明確でないと指摘され、航空政策やまちづくり等関連諸施策との連携、

関係府省の調整・連携により、実効性のある観光施策を展開することが課題とされた。

平成 23 年度予算においては、平成 25 (2013) 年までに訪日外国人旅行者数を 1,500 万人にするとの「訪日外国人 3,000 万人プログラム第 1 期」の目標達成を目指すため 86 億円が計上されている。その内訳は、訪日旅行促進事業（ビジット・ジャパン事業）として、当面の最重要市場と位置付けられる東アジア諸国等に対し、重要業績指標（KPI : key performance indicator）の測定結果に基づく最適なマーケティングプランを構築し、選択と集中により効果的な海外プロモーションを展開する等のための経費に 61 億円（うち「元気な日本復活特別枠」19 億円）、訪日外国人旅行者の受入環境整備事業として、言語面でのバリアを解消させる施策推進等、訪日外国人にとって居心地のいい環境づくりを積極的に進める等のための事業に 6 億円、日本政府観光局（JNTO）運営費交付金として 20 億円となっている。

#### イ 休暇取得の分散化の促進

特定の時期に休暇取得が集中する状況は、交通面での激しい混雑や観光施設の高価格化の問題を生じさせ、旅行需要拡大の阻害要因となっている。また、観光産業において非正規雇用、季節労働が常態化しているという問題にもつながっている。

「観光立国推進本部」に設置された「休暇分散ワーキングチーム」においては、休暇の総数を変えずに既存の祝日を移動させて春や秋に 5 連休を作り、全国を複数のブロックに分割し、相互に時期をずらし連休を設定することを内容とする、休暇分散化案が示された（平成 22 年 3 月）。「国土交通省成長戦略」においても、休暇分散化の具体的取組手法を検討、実施することとされた。休暇分散化については、「新成長戦略」においても取り組むこととされるとともに、民主党は昨年（2010 年）の参議院議員通常選挙の際の「政権政策マニフェスト 2010」において「ローカル・ホリデー制度」創設などを進めるとしている。

平成 23 年度予算では、企業・地域での休暇分散化に向けた事例形成やシンポジウム開催等の普及・啓発活動を通じ分散化の意義・メリット等を幅広く周知し、国民意識の向上と休暇取得の分散化の取組を促進するための経費として 82 百万円が計上されている。

#### 航空分野

##### ア 首都圏空港の拡充・強化

大都市圏における国際拠点空港は、国際競争力強化や国民生活向上に資する重要な社会インフラであるにもかかわらず、首都圏における成田国際空港及び東京国際空港（羽田）の容量は恒常的に不足し、内外の航空各社の新規乗入れや増便要望に対応できない状況が続いてきた。こうした中で、成田空港は、平成 21 年 10 月に平行滑走路（B 滑走路）を 2,180 m から 2,500 m へと北側に延伸して供用を開始することにより、平成 22 年 3 月からは発着枠を年間 20 万回から 22 万回に拡大させた。また、羽田空港で、平成 22 年 10 月に 2,500 m の第 4 滑走路（D 滑走路）を供用開始し、発着枠を年間 30.3 万回から 37.1 万回に拡大させるとともに、増加した枠からは昼間及び深夜早朝時間帯の各 3 万回が国際定期便に割り当てられ、両空港が一体となって首都圏空

港の24時間化が実現した。発着枠は、今後早ければ、羽田空港については平成25年度中に44.7万回、成田空港については平成26年度中に30万回まで拡大することが見込まれる。従来、長らく、成田は国際線、羽田は国内線の拠点空港という役割分担の下で航空政策が進められてきたが、「国土交通省成長戦略」等においては、今後は空港容量の拡大を踏まえ、羽田空港については一層の国際空港化とともに国内路線網を活用した内際ハブ機能強化に、成田空港についてはアジア有数のハブ空港としての地位確立に向け、取り組むこととされている。

平成23年度予算では、羽田空港においては、24時間国際拠点空港化を進めるため、国際線9万回への増枠に必要な国際線地区の拡充、発着容量44.7万回の達成に必要なエプロン等の整備、深夜早朝時間帯の長距離国際線の大型機の就航に必要なC滑走路延伸等を重点的に推進することとし、成田空港においては、地元合意を踏まえた30万回への増枠のためピーク時間帯の処理能力拡大に不可欠となる同時平行離着陸方式の効率的な運用に必要な監視機器の整備等を実施することとしている。また、発着回数が増加した首都圏空港の離発着を安全・円滑に実施するため、滑走路毎に最適な離着陸間隔を実現する航空交通流管理システムの性能向上等を実施することとされている。これらのため「元気な日本復活特別枠」により83億円が計上されるとともに、平成22年度補正予算等により前倒しで措置された12億円と合わせ、事業が進められることとなる。

#### イ バランスシートの改善による関空の積極的強化

延長3,500mと4,000mの2本の滑走路を有する関西国際空港は、旅客・航空貨物の両方について完全24時間運用の空港であり、我が国唯一の世界標準の空港だが、同空港の設置・運営に当たる関西国際空港株式会社は、海上空港建設のための多額の事業費を要したため、いまだ1.3兆円を超える有利子債務を抱えており、毎年度200億円以上の利払いが発生するなど、苦しい経営状況となっている。同社支援のため、政府から平成15年度から90億円の補給金が交付されてきたが、平成22年度予算では、関西国際、大阪国際（伊丹）及び神戸の、3つの空港の在り方に抜本策を示すことを前提に、補助金75億円が計上された。関西空港の施設等の経営資源を活用し経営基盤を安定化するためには、他の2空港との関係を見直すことが必要とされたためである。

「国土交通省成長戦略」においては、関西空港と伊丹空港の事業運営権を一体で民間にアウトソースする手法（いわゆるコンセッション契約）について検討を行うこととされたが、その実現には新たな制度設計や関係者との調整等が必要であるため、実際には、例えば持株会社の設立による両空港の経営統合といった方式を先行することとされた。

その後、国土交通省は、平成22年11月の「関西国際空港・大阪国際空港の経営統合に関する意見交換会」の席上、両空港の滑走路等の施設、旅客ターミナル（伊丹を除く。）を一体的に運営する主体として、国が全額出資する「統合事業運営会社」を設立するとともに、関西国際空港株式会社は「統合事業運営会社」の子会社である

「関空土地保有会社」となり、同空港の土地を保有し「統合事業運営会社」に貸し付ける方式を地元にて提案した。「関空土地保有会社」が土地の賃料を受け取ることにより、1.3兆円を超える関西空港の債務返済に活用されることになる。当初、考えられていた持株会社の設立による経営統合については、伊丹空港において見込まれる年間40億円以上の黒字が課税対象となり、関西空港の財務構造改善につながりにくいことから、関西国際空港株式会社を運営部門と資産管理部門とに「上下分離」する方式で両空港の経営統合を図る考えとされる。

平成23年度予算では、平成24年度に予定されている関西空港・伊丹空港の経営統合及びその後早期の運営権売却（コンセッション契約）の実現に向けた準備（企業会計準備、伊丹空港の資産評価、業務システムの調達等）を着実に進めることとし、そのための経費として10億円が計上されている。

#### 国際展開・官民連携分野

##### ア 官民連携による建設産業、鉄道システム等の国際展開の促進

アジアを中心とした新興国では、経済成長に伴うインフラ整備需要の高まりを見せているが、これを見据え、欧米や韓国から多数の企業がインフラ整備市場に参入してきており、国内市場の縮小を余儀なくされる我が国企業にとっても、外国企業と競争可能な体制を整備し、アジア地域の成長の果実を取り込む仕組みを作ることが喫緊の課題となっている。「国土交通省成長戦略」では、官民連携による海外プロジェクトの推進を図り、我が国建設企業の海外受注を平成22～26年度の累計で5兆円とするとともに、我が国国土交通関連企業が官民連携により新たに獲得した海外受注高を平成32（2020）年までの合計で新たに10兆円以上とするとの目標が掲げられた。また、「新成長戦略」では、「ワンボイス・ワンパッケージ」でインフラ分野の民間企業の取組を支援する枠組を整備し、官民連携しての海外展開の推進によって、平成32（2020）年までに19.7兆円の市場規模を目指すこととされた。

こういった考え方のもと、平成23年度予算においては、鉄道システム、道路や水インフラ、港湾関連産業、環境共生型都市開発等の積極的な海外展開を図るため、プロジェクト構想段階から受注・実施段階に至るまで、総合的・戦略的な支援・推進体制を整備し、具体的案件の受注を目指し、政治のリーダーシップによる官民一体となったトップセールス等の展開や、プロジェクト構想段階からの官民連携による案件形成・コンソーシアム形成等に対する支援を行うとともに、我が国建設産業のグローバル化に向けた支援を実施することとされ、856百万円が計上されている。また、プロジェクトの企画・構想といった川上の段階から我が国の優れた技術・システムや基準が組み込まれるよう、国際標準化の推進や相手国のスタンダード獲得に向けた取組の強化を図ることとされている。

##### イ 官民連携（PPP）による社会資本の新たな整備・管理システムの導入促進

厳しい財政状況が続く中、民間資金も活用して必要な財源を確保し、真に必要な社会資本の新規投資や維持更新を行うことが、持続可能な成長には必要不可欠である。

「国土交通省成長戦略」では、かかる認識のもと、このための方法論としてのPPP

／ P F I 制度<sup>2</sup>を充実させ、中央政府や地方公共団体が活用しやすい環境を整備する必要性がうたわれている。また、国土交通省関連の P P P / P F I 事業費について、平成 32 (2020) 年までの合計で、新たに 2 兆円実施することとされている。「新成長戦略」においても、P F I 事業規模を、平成 32 (2020) 年までの 11 年間で少なくとも約 10 兆円以上拡大することを目指すとしている。

これに関し、平成 23 年度予算では、コンセッション方式等による新たな P P P / P F I 事業の導入を目指し、事業案件の発掘、事業スキームの検討（制度設計）、実施可能性等に関する調査等を行い、先進的な取組に係る実証等の支援を行うこととされ、そのための経費として 712 百万円が計上されている。

#### 住宅・都市分野

##### ア 大都市の国際競争力強化に向けた戦略づくりと拠点の整備

「国土交通省成長戦略」では、都市分野の成長戦略に関し、日本の成長を実現する上で、まず国を挙げて喫緊に取り組むべき課題は、アジア諸都市の台頭による日本の国際競争力の相対的低下への懸念の中、国の成長を牽引するエンジンである世界都市東京をはじめとする大都市について、国際競争力を強化することであるとしている。その上で、国の主導により、平成 23 年度までに、大都市圏に関する戦略を策定し、あわせて大都市の再生や成長を促す仕組みを更に発展させるべく、容積率などの都市計画制限の見直しにとどまらない各種の規制緩和や税制措置、金融措置を総合的に講じる国際競争拠点特区の創設等を内容とする都市再生特別措置法の前倒し延長・拡充を行うことが盛り込まれている。

これに関し、平成 23 年度予算では、国家戦略的観点から策定する「大都市圏戦略」について、圏域ごとの戦略の取りまとめに関する調査、戦略の情報発信の検討等を行うため、1 億円が計上されている。また、中国、シンガポール等に比べ、アジアでの経済社会における地位が急激に低下しつつある我が国大都市の国際競争力の強化を図るため、国際的な経済活動の拠点を形成する上で必要となる都市拠点インフラの整備を推進することを目的に、大都市の国際競争力強化の上で拠点となる地域において、国、地方公共団体、民間事業者から構成される協議会が策定する整備計画に位置付けられる都市拠点インフラの整備（国際空港へのアクセス改善等）について、重点的かつ集中的に支援を行う「国際競争拠点都市整備事業」制度を創設することとされている。そのため 44 億円（うち「元気な日本復活特別枠」35 億円）が計上され、地方公共団体や官民連携協議会等による事業支援にあてられる。

##### イ 医療・介護と連携したサービス付き高齢者向け住宅（仮称）の供給促進

高齢化の一層の進展に伴い、高齢者の独居世帯等、高齢者のみで構成される世帯の増加が見込まれるとともに、要介護認定者の大幅な増加が見込まれている。一方で、諸外国に比して高齢者人口に対する高齢者向けの住まいの割合は低く、かつ、高齢者が居住する住宅のバリアフリー化は立ち後れ、安否確認や緊急時の対応、一時的な家事援助といった生活支援サービスが提供される住宅が不足している。

かかる課題に対し、「新成長戦略」では、バリアフリー性能が優れた住宅取得及び

バリアフリー改修促進のための支援の充実、民間事業者等による高齢者向けのバリアフリー化された賃貸住宅の供給促進、生活支援サービス、医療・福祉サービスと一体となった住宅の供給拡大等を図ることとされた。また、「国土交通省成長戦略」においては、平成 32 (2020) 年を目途に、高齢者人口に対する高齢者向け住まいの割合を欧米並みの 3 ~ 5 % にすることが目標に掲げられた。

平成 21 年 11 月には、地域における医療・介護・福祉と連携し、質の確保された高齢者の住まいの充実を図ることを目的に、厚生労働・国土交通の両大臣の指示のもと、両省が共同で施策を検討する「高齢者の住まいと地域包括ケアの連携推進検討チーム（高齢者住宅ケア検討チーム）」が設置され、厚生労働省所管の有料老人ホームと国土交通省所管の高齢者専用賃貸住宅を両省共管の制度として再構築することが検討されてきた。

平成 23 年度予算では、高齢者の居住の安定確保に関する法律（いわゆる「高齢者住まい法」）の改正により国土交通省・厚生労働省共管の制度として創設される「サービス付き高齢者向け住宅（仮称）」について、その整備費を補助する等、供給を促進することとされ、そのための経費として 325 億円（うち「元気な日本復活特別枠」300 億円）が計上されている。

## （２）真に必要な社会資本の着実な整備

平成 21 年 8 月の総選挙後に発足した新政権は、税の使い道を「コンクリートから人へ」改めていくとし、公共事業については、国民の安全を守り、我が国の国際競争力を強化する上で真に必要な社会資本整備を戦略的かつ重点的に進めていくとの方針を示した。そのため、「社会資本整備重点計画」を抜本的に見直し、真に必要な社会資本のグランドデザインを提示することを目的として、社会資本整備審議会及び交通政策審議会における議論が始められており、平成 23 年夏を目途に新たな計画がまとめられる方向とされるが、馬淵国土交通大臣（当時）は、平成 23 年年頭の記者会見（1 月 5 日）において、真っ先に「社会資本整備重点計画の見直し」を挙げ、「コンクリートから人へ」は公共事業を無くすという話ではなく、真に必要な社会資本整備は何かということを問うた理念であり、「社会資本整備重点計画」の見直しにより真に必要な社会資本整備、在るべき姿というもの、具体的に国民に分かりやすく示していきたい、「社会資本整備重点計画」は、現在検討中の交通基本法によって定められる交通基本計画と併せて、国土交通行政の車の両輪としての計画と位置付けられる、等と述べている<sup>3</sup>。

既述のとおり、平成 23 年度国土交通省関係予算のうち、公共事業関係費は 4 兆 2,796 億円（0.88 倍）（前年度予算との比較のため、社会資本整備総合交付金から「地域自主戦略交付金（仮称）」への移行額を加えた場合には 4 兆 6,556 億円（0.96 倍））となっている。平成 23 年度予算においては、基礎的財政収支対象経費を平成 22 年度と同水準の 71 兆円以下に抑制するため、公共事業関係予算を他分野の施策の予算に組み替えるとともに、公共事業における更なる「選択と集中」やコスト縮減の徹底による予算の圧縮、また、行政刷新会議ワーキンググループによる「特別会計仕分け」の評価結果を厳格に反映させること等による予算の圧縮が図られた（後述）。その結果、主な分野別の予算額は、道路整

備事業 12,359 億円（0.99 倍）、治水事業 5,687 億円（0.96 倍）、港湾整備事業 1,666 億円（1.01 倍）、空港整備事業 719 億円（0.64 倍）等となっている。

#### 国土ミッシングリンクの解消

高規格幹線道路、地域高規格道路等の幹線道路網は、山脈、海峡等により地域間交流が阻害される我が国にとって重要な社会資本であるが、国際競争力強化と地域活性化、また、安全・安心な国土形成の観点から、限られた予算を有効に活用し、ミッシングリンク<sup>4</sup>の解消、真に必要なとされる道路ネットワークの構築等を的確に図ることが課題とされてきている。

平成 23 年度予算においては、地域経済の強化による地域の自立の支援や観光地へのアクセス・観光周遊ルートの形成等のため、主要都市間等を連絡する高規格幹線道路等の整備を推進するため、3,376 億円（うち「元気な日本復活特別枠」1,075 億円）が計上された。主要都市間の物流コスト軽減や周辺部の企業立地増加等を促進し、地域における生産額増加や雇用誘発等の様々な経済波及効果が期待される。

#### 整備新幹線の着実な整備

整備新幹線については、平成 22 年度予算編成に際し、国土交通省政務三役からなる「整備新幹線問題検討会議」において、建設中の区間については予定どおりの完成・開業を目指して着実に整備を進めることが決定された。

新函館～札幌、金沢～敦賀及び諫早～長崎の未着工 3 区間については、前原国土交通大臣（当時）がこれに関する前政権の合意を白紙として新しい方針を示すと表明したことを受け、平成 22 年度予算編成に際し、同検討会議において「整備新幹線の整備に関する基本方針」及び「当面の整備新幹線の整備方針」が決定された。基本方針では、整備方式や建設財源の分担、着工の条件（安定的な財源見通し、収支採算性、投資効果、JR の同意、並行在来線の経営分離についての沿線自治体の同意）、当該地域における鉄道の在り方の検討等について、基本的考え方が盛り込まれている。

「整備新幹線問題検討会議」は、「整備新幹線の未着工区間の取扱いについて」と題した取りまとめを行った（平成 22 年 8 月）が、そこでは、各線区の具体的課題について更に詳細な検討を行う必要があるとされた。

平成 23 年度予算においては、建設中の区間については予定どおりの完成・開業を目指して着実に整備を進め、未着工の区間については整備新幹線問題検討会議等における検討結果を踏まえ適切に対応するとされ、北海道新幹線（新青森～新函館間）880 億円、北陸新幹線（長野～金沢（白山総合車両基地）間）1,780 億円、九州新幹線長崎ルート（武雄温泉～諫早間）100 億円、留保分 90 億円とされた。また、騒音などの環境対策のための費用として、平成 22 年 12 月に開業した東北新幹線（八戸～新青森間）に 40 億円、平成 23 年 3 月に開業を予定している九州新幹線鹿児島ルート（博多～新八代間）に 60 億円を配分することとされ、合計で事業費 2,950 億円（国費 706 億円）が計上された。

#### （3）交通基本法関連施策の充実～生活交通サバイバル戦略～

政権交代後、危機的な状況にある公共交通を維持・再生し、人々の必要な移動を確保す

るとともに、人口減少、少子高齢化の進展、地球温暖化対策等の諸課題にも対応するため、交通に係る基本法、いわゆる「交通基本法」の検討が進められてきており、基本法の必要性や「移動権（必要な移動を保障される権利）」の是非などについて議論が交わされてきた。その結果、国土交通省は「交通基本法案」について常会提出を目指しているとされ、法案成立に合わせて、国の交通政策の指針となる「交通基本計画（仮称）」を閣議決定し、地域公共交通を支援するとされている。

平成 23 年度予算においては「交通基本法」の実効策として、従来の地域公共交通に係る補助金等の支援策を一本化した「地域公共交通確保維持改善事業」を「生活交通サバイバル戦略」の名称で創設することとし、「元気な日本復活特別枠」により 305 億円が計上された。同戦略は、生活交通の存続が危機に瀕している地域等において地域の特性・実情に最適な移動手段が提供され、また、バリアフリー化やより制約の少ないシステムの導入等移動に当たっての様々な障害（バリア）の解消等がされるよう、地域公共交通の確保・維持・改善を支援するものであり、そこでは、地域公共交通の確保に対する国の支援策を、これまでの期間限定の立上げのみの補助であるとか事後的な欠損の補てん等としていた問題を抜本的に見直し、地域公共交通に係る予算を統合した上で、公共交通が独立採算では確保できない地域等において地域特性に応じ効率的に確保・維持されるために必要な支援を行うとともに、必要な支援等を一体的に行うこととしている。なお、支援に当たっては、これまでの支援制度を抜本的に見直すことにより、地方分権の趣旨も踏まえ、国は地域の多様な関係者による議論を経た地域の交通に関する計画等に基づき実施される取組を支援するとともに、モラルハザードを抑制した効率的・効果的な支援を行うこととされている。地域公共交通支援について、交通モードごとの「縦割り」を克服した機動的運用が期待される。

#### （４）高速道路の原則無料化の推進

民主党はマニフェストに掲げられた高速道路の原則無料化については社会実験を通じ地域経済への効果、渋滞・環境・他の交通機関への影響を確認しながら、段階的に無料化を実施するとしている。平成 22 年度においては、22 年 6 月 28 日より 1,000 億円の予算で首都高速道路・阪神高速道路を除く供用延長の約 2 割に当たる全国的高速道路 37 路線 1,652 kmにおいて、ETC 搭載車両に限定せず全車種を対象に無料化社会実験を実施している。

平成 23 年度の無料化社会実験については、1,200 億円（うち「元気な日本復活特別枠」450 億円）の予算が確保され、現在の実験区間の効果を検証し、地方の意見などを踏まえ、適宜区間を見直すとともに、物流効率化のため、夜間の大型車を対象とした長距離の無料化実験など、車種や時間帯等の工夫の検討を行うこととなっている。

#### （５）安全、環境、地域の雇用・経済のための施策の強化

##### 建築物等の耐震建替・改修等の促進

建築物の耐震改修を緊急かつ強力に進めるため平成 18 年 1 月施行された、建築物の耐震改修の促進に関する法律の一部を改正する法律（いわゆる「改正耐震改修促進法」）に基づく基本方針においては、住宅及び特定建築物の耐震化率について、平成

15年の推計値である75%を、平成27(2015)年までに少なくとも9割にすることを目標としている。これを踏まえ、住宅・建築物の耐震化計画の策定、耐震診断、耐震改修に係る費用等に対して補助が行われている。また、「新成長戦略」では、既存住宅ストック約4,950万戸の約21%に当たる1,050万戸が耐震性不十分とされている現状を踏まえ、耐震化の徹底によって、耐震性が不十分な住宅の割合を、平成32(2020)年までに5%とすることが目標とされている。しかしながら、現行の耐震改修補助制度は、国と地方公共団体とが改修費用の23%を折半して助成するものであるが、補助制度を整備している市町村は半数程度にとどまる。また、住宅所有者の改修費用負担も大きい。

上記目標の達成に向け耐震化を一層促進するため、平成23年度予算においては、住宅の耐震化率95%の目標達成に向け、住宅や多数の者が利用する建築物の耐震改修に係る補助率の引上げ等の時限措置を延長し、住宅・建築物の耐震化を促進することとしている。あわせて、緊急輸送道路沿道、避難路沿道等の住宅・建築物の耐震改修に係る補助についても、時限措置を延長することとしている。また、官庁施設について、災害応急対策活動の拠点施設の耐震安全性の確保や来訪者等の安全の確保の観点から、既存不適格建築物(耐震性能評価値1.0未満)の耐震化を促進することとしている。これらの経費として、95億円が計上され、平成22年度補正予算等による前倒し分60億円と併せ執行される。

#### 海上保安庁の巡視船等の整備の推進

平成21年9月、尖閣諸島周辺海域において発生した中国漁船による公務執行妨害被疑事件を契機として、領海警備や海上権益保全の観点から、海上保安庁の体制整備・強化を求める声が高まっている。平成21年度末時点では、同庁の巡視船の38%、巡視艇の15%、航空機の34%が耐用年数を経過し、業務遂行に支障を来していると言われるが、巡視船艇、航空機の緊急整備が平成17年度末より進められているところである。

平成23年度予算においては、荒天下航行能力、夜間搜索監視能力等を備えた1,000トン型巡視船を始めとする巡視船艇の整備(177億円)や航続性、夜間搜索監視能力等を備えたヘリコプターの整備(52億円)とともに、遠方海域・重大事案等への対応体制を強化するため、被害制御・長期航行能力等を備えたしきしま級巡視船(6,500トン)の整備及び同巡視船の搭載機として高い輸送能力、夜間・広域監視能力等を備えた大型ヘリコプター2機の新規整備(71億円)が図られる。

### 3. 事業仕分け結果の反映

行政刷新会議ワーキンググループによる「事業仕分け第3弾」(特別会計仕分け・再仕分け)のうち、平成22年10月に行われた特別会計仕分けでは、国土交通省関係の社会資本整備事業特別会計及び自動車安全特別会計の事業と制度について検証が行われ、翌11月に行われた再仕分けでは、国土交通省に關係する、国内観光關係事業、国際観光關係事

業、港湾民間拠点施設整備事業（住民参加型まちづくりファンド支援業務）、大規模自転車道整備事業のこれまでの事業仕分けの対象となった各事業について再検証が行われた。

特別会計仕分けについては、社会資本整備事業特別会計の道路整備事業、空港整備・維持管理、港湾整備事業及び治水事業について、予算圧縮との評価結果を反映させ、それぞれ要求額から 10 %（空港は 7 %）程度縮減されている。また、スーパー堤防事業については、事業廃止との評価結果を受け、現在実施中の箇所のうち、既に契約締結済の支払い等、中止した場合に共同事業者等に対し社会経済活動に重大な支障を及ぼすものを除き、当該事業に予算を充当しないこととされた。自動車安全特別会計については、より被害者救済に資する事業とするため、自動車事故防止対策事業を縮減する一方、被害者救済事業を拡充するほか、保障業務委託費の積算見直しや自動車登録検査システムの契約期間における保守・運用経費見直しにより、予算額を縮減している。また、再仕分けについても、評価結果を受け、観光関連事業等で予算額の縮減が図られるなどしている。

#### 4 . 地域主権の確立に向けた取組

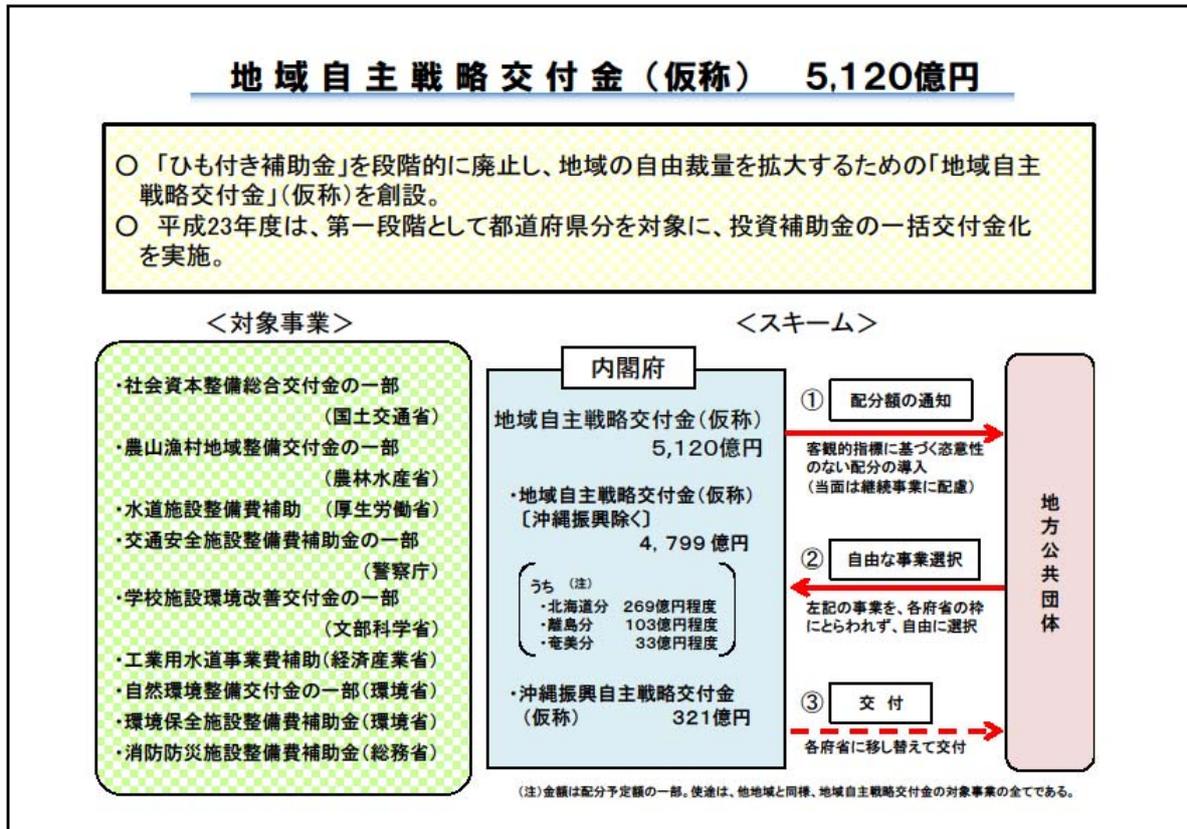
##### （ 1 ）一括交付金化への対応

「地域主権戦略大綱」（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）により、国から地方公共団体へのいわゆる「ひも付き補助金」についてはこれを廃止し基本的に地方が自由に使うことのできる一括交付金にするとの方針のもと、補助金、交付金等を改革することとされており、災害復旧を除いた投資補助金・交付金等の一括交付金化を平成 23 年度以降、段階的に実施するとされている。

国土交通省においては平成 22 年度予算から、個別の補助金・交付金を原則廃止・一本化し、地方公共団体にとって自由度が高い「社会資本整備総合交付金」が創設されたが、平成 23 年度予算からは、政府全体として、更に地域の自由裁量を拡大するため、「ひも付き補助金」を段階的に廃止し一括交付金を創設するための第一段階として、投資補助金を所管する全府省が投資補助金の一括交付金化に取り組むこととなった。平成 23 年度は社会資本整備総合交付金の都道府県分のうち、年度間・地域間の変動・偏在が小さい事業等 3,760 億円を内閣府の「地域自主戦略交付金（仮称）」に移行し、社会資本整備総合交付金を政策目的達成のため計画的に実施すべき事業等に重点化することとなった（図参照）。「地域自主戦略交付金（仮称）」は、府省の枠にとらわれずに使えるようにするとともに、箇所付け等の国の事前関与を廃止し、事後チェックを重視することとされた。これまで以上に、地域自らの手になる判断とチェックが重要となる。また、中央政府における事業分野ごとの積算と実際の執行との関係、「客観的指標に基づく恣意性のない配分」の方法等、今後、具体的な制度の在り方が注目される。

投資補助金の一括交付金化と併せて、社会資本整備総合交付金の現行の 4 分野（活力創出基盤整備、水の安全・安心基盤整備、市街地整備、地域住宅支援）を統合することにより、より一層柔軟な予算流用を可能にするなど、地方の自由度・使い勝手の更なる向上を図ることとされている。

図 地域自主戦略交付金（仮称）について



(出所) 第10回地域主権戦略会議(平成22年12月27日)配付資料(内閣府ウェブサイト)

## (2) 維持管理に係る直轄負担金の全廃

国の直轄事業に対し、受益者負担の観点から都道府県等が費用の一部を負担するという直轄事業負担金制度については、国からの十分な説明もないまま地方に対し一方的に費用負担を求めるものであるとか、職員の退職手当等、その使途が適切でないなどと批判が相次ぎ、制度の廃止・見直しが議論となった。民主党のマニフェストでも同制度の廃止がうたわれ、平成22年には「国の直轄事業に係る都道府県等の維持管理負担金の廃止等のための関係法律の整備に関する法律」の制定により、直轄事業負担金制度の廃止への第一歩として、平成22年度から国土交通省が行う道路・河川事業等の維持管理に係る負担金が原則廃止されることとなった。その際、経過措置として平成22年度限りとして耐震改修等の特定の事業に係るものが残されていたが、平成23年度はこれを廃止し、維持管理に係る直轄負担金は全廃されることになった。

## 5. 特例業務勘定の利益剰余金等を活用した鉄道関連施策

昭和62年4月に日本国有鉄道が日本国有鉄道改革法に基づいて分割・民営化された際に、JR各社等に承継されない資産の処分及び債務等の処理に関する業務等は、日本国有鉄道清算事業団が行うこととされた。同事業団の長期債務及び年金の給付に要する費用の

残高は、地価下落や多額の金利負担等によって増加することとなった。平成 10 年には「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律」の制定によって同事業団は解散され、長期債務の大部分は国の一般会計が承継し、同事業団の資産は日本鉄道建設公団が承継するとともに、年金給付費用の支払等の業務は「特例業務」として同公団で行われることとされた。日本鉄道建設公団は平成 15 年に解散し、特例業務は、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構が承継している。

特例業務の主な収入は、清算事業団から承継した土地等の資産の売却収入、JR 株式の売却収入、助成勘定長期貸付金の元利償還収入、投資有価証券の運用収入等であり、主な支出は年金費用等、土地売却のための費用、JR 不採用問題や石綿健康被害、土壌汚染処理費等の国鉄時代に起因する偶発的な債務等であるが、平成 21 年度末時点で特例業務勘定の利益剰余金は 1 兆 4,534 億円にも上っている。平成 19 年度以降の会計検査院による機構の特例業務勘定の利益剰余金についての継続的な検査により、平成 22 年 9 月には、特例業務勘定は将来の相当程度リスクを見込んでもお多額の余裕資金が生じており、国の厳しい財政状況や特例業務の円滑な実施のために平成 10 年度から 18 年度まで国庫補助金が交付されていたことなどを踏まえ、国庫返納を可能にする法制度を制定して資金を有効活用すべきである旨の意見が示されることとなった。また、行政刷新会議ワーキンググループによる「事業仕分け第 2 弾」(平成 22 年 4 月)でも、利益剰余金を国庫に返納すべきと評価された。これに対し JR 7 社は、特例業務勘定の財源は JR 各社の株式売却収入や新幹線債務に係る収入等の国鉄改革に由来するものであるから、利益剰余金を国鉄改革で目指した鉄道機能の活性化のために活用すべきである旨、国土交通大臣宛の要望書を連名で提出している。また、これに関し、第 176 回国会(臨時会)においては、特例業務勘定の利益剰余金を、整備新幹線の建設、いわゆる並行在来線事業者への支援、JR 北海道・JR 四国・JR 九州のいわゆる「三島会社」や JR 貨物の経営支援に充てるとともに、政府が承継した日本国有鉄道清算事業団の債務償還のためのものとして国債整理基金特別会計に納付することができるよう、支援に必要な業務の追加と特例業務勘定の利益剰余金の他勘定繰入れについて規定した「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律等の一部を改正する法律案」(参第 6 号)が本院に提出され、継続審査となっている。

かかる動きの中、平成 23 年度予算においては、特例業務勘定の利益剰余金 1 兆 2,000 億円を国庫に返納することとし、基礎年金国庫負担 2 分の 1 を維持するための臨時財源とするほか、これを活用した鉄道関連施策を行うこととしている。具体的には、JR 三島会社や JR 貨物の各社を支援するため、経営安定基金積増し(無利子貸付方式) 3,600 億円(JR 北海道に 2,200 億円、JR 四国に 1,400 億円)や設備投資への助成金・無利子貸付 2,390 億円を行うほか、整備新幹線関係に 1,500 億円、整備新幹線の並行在来線への支援に 1,000 億円を計上している。

なお、特例業務勘定について規定する「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律」においては、国庫返納の規定がないため、本勘定における利益剰余金を国庫返納するためには法改正が必要となる。

## 6．国土交通省の組織見直し

国土交通省の組織見直しについては、最近では、平成20年10月に、観光庁の新設、船員労働委員会の廃止、航空・鉄道事故調査委員会及び海難審判庁の改組による運輸安全委員会の設置等が行われたところである。

平成23年度は、「国土交通省成長戦略」等の実現を目指し、省内横断的な体制の確立、関連する行政の一元化等を図るため、局を横断的に大きく見直すとともに、既存部局についても新たな政策課題等に対応した組織見直しを企図した要求内容となっている。

### (1) 局の横断的見直し

「国際統括官」、「水管理・防災局」、「国土経済局」、「国土・地域政策局」及び「都市局」(名称はいずれも仮称)の新設が要求されている。

「国際統括官(仮称)」…高速鉄道、港湾、高速道路、水インフラ等の戦略的な国際展開の支援の強化のための国際分野に係る省内横断的体制の確立のため設置。

「水管理・防災局(仮称)」…「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換、流域全体の一体的・総合的管理の推進を図るための水関連行政の一元化のため、現在の河川局、土地・水資源局水資源部及び都市・地域整備局下水道部を再編。

「国土経済局(仮称)」…成長戦略の土台となる国土インフラストック形成に関わる不動産・建設産業行政と土地行政の一元化のため、現在の土地・水資源局(土地分野)及び総合政策局(不動産、建設産業)を再編。

「国土政策局(仮称)」…国土の長期展望と、国土保全等で重要な役割を果たしている条件不利地域に関わる行政の一元化のため、現在の国土計画局及び都市・地域整備局(地域振興分野)を再編。

「都市局(仮称)」…大都市の国際競争力強化に資するビジョン(大都市圏戦略)と実現手段(規制緩和・金融支援等)の一元化のため、現在の都市・地域整備局及び国土計画局(大都市圏分野)を再編。

### (2) 既存部局の機能強化

新たな政策課題等に対応するため、既存部局について機能強化を図るべく、総合政策局に「公共交通政策部」及び「官民連携企画推進課」を設置する、「自動車交通局」を「自動車局」に名称変更するとともに同局の「技術安全部」を廃止し「次長」を設置する、航空局の4部体制(監理部、空港部、技術部及び管制保安部)を「航空ネットワーク部」「航空安全部」「航空交通部」の3部に再編する、住宅局に「高齢者等居住支援課」を設置する、等の組織改正が要求されている(名称はいずれも仮称)。

## 7．おわりに

国土交通行政は、我が国の経済・社会の諸活動の基盤を支えるものだが、本格的な人口減少・少子高齢化の進展に代表される経済・社会全体の大きな変化の中では、絶えず見直しが求められることは論を待たない。国土交通省予算については、平成22年度以前の予算においても、例年「重点化」がうたわれてきたが、昨年5月の「国土交通省成長戦略」

取りまとめ等を経て、現政権が重点化すべきと考える施策については、今回の予算編成により一層際立った感がある。かかる施策を推し進める立場からは、今後、重点化された予算をいかにして成長につなげていくのかということになる。もちろん、諸施策自体に対する賛否両論もあろう。濃密な予算論議の展開が期待される。

---

1 平成 23 年度予算決定概要（平成 22 年 12 月 国土交通省）2 頁

2 P P P (Public Private Partnership)：公共サービスの提供において、現行の P F I や「行政財産の商業利用」等、何らかの形で民間が参画する手法を幅広くとらえた概念。

P F I (Private Finance Initiative)：公共施設等の建設、維持管理、運営を民間の資金、運営能力及び技術能力を活用して行う手法。

3 馬淵大臣会見要旨（平成 23 年 1 月 5 日）(国土交通省ウェブサイト)

4 高速道路ネットワークのうち、部分的な未供用区間の存在によりネットワークが不連続となる場合の、その未供用区間。