

平成19年度国土交通省予算の特徴

～ 道路予算の効率的執行と海洋権益の保全～

国土交通委員会調査室 のぶくに たかひろ こんどう ともや
信 國 隆 裕・近 藤 智 哉

1. 国土交通省関係予算の特徴

昨年12月1日に閣議決定された平成19年度予算編成の基本方針においては、歳出改革の強化を図る一環として、予算の配分に当たり、「公共事業関係費」については、「公共事業関係費」の総額を前年度予算額から3%減算した額とする、公共投資における歳出改革について、真に必要な社会資本整備を実施するために、地域の自立・活性化、我が国の成長力強化、防災・減災等による安全・安心の確保を推進する観点から、整備水準や施設の利用状況等を踏まえた事業のメリハリ付けを行う、あらゆる分野での官民格差等を踏まえたコスト縮減や入札改革を進め、更なる重点化・効率化を図る必要があるとの基本的考え方が示されている。

この19年度予算編成の基本方針の下で、国土交通省予算は編成された。予算及び予算関連施策の特徴は、予算の重点化、道路特定財源の見直し、特別会計の見直しの3点である。

(1) 予算の重点化

19年度の国土交通省一般会計予算は、国費総額6兆588億円(対前年度当初予算比0.97倍)このうち公共事業関係費5兆4,428億円(0.97)、その他施設費567億円(1.09)、行政経費5,593億円(0.95)であり、公共事業関係費のうち、一般公共事業費は5兆3,893億円(0.97)、災害復旧費等534億円(1.00)となっている。

国際競争力の強化、地域の活性化・都市再生、国民の安全・安心の確保、快適で豊かな国民生活の実現といった当面する重点課題に対応するための事業・施策を重点的に推進するとともに、各事業・施策分野においても、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ものとしている。

各事業分野で重点的に推進する事業として、スーパー中核港湾のプロジェクトの推進526億円(1.37)、羽田空港の再拡張・関連事業の推進980億円(1.10)、三大都市圏環状道路の整備2,088億円(1.17)、地域自立・活性化総合支援制度等の創設360億円(皆増)、新幹線鉄道の整備706億円(1.00)、広域的な都市鉄道ネットワークの形成52億円(1.63)、まちづくり交付金の拡充2,430億円(1.02)、地域の広域アクセス強化のための総合道路戦略3,059億円(1.15)、床上浸水・土石流被害等の緊急軽減対策1,

948億円(1.14)、下水道による都市浸水対策の推進1,731億円(1.04)、防災公園の整備514億円(1.03)、ゼロメートル地帯等における緊急津波・高潮対策238億円(1.19)、地域住宅交付金の拡充1,870億円(1.23)が挙げられている。

冬柴国土交通大臣は、国民の安全・安心の確保、観光や物流分野の国際競争力強化、都市再生の推進、快適で暮らしやすい国づくりという目標はおおむね満足できるレベルで達成したと総括している¹。

(2) 道路特定財源の見直し

「道路特定財源の見直しに関する具体策」(18年12月8日閣議決定)を踏まえ、現行制度の枠内で、納税者の理解を得ながら、既存高速道路網の効率的活用・機能強化に向けた料金の社会実験等へ用途を拡大した上で、一般財源の額を1,806億円(18年度472億円)に拡大するとともに、18年度補正予算において、安全・安心の観点から道路の分野でも1,480億円の緊急防災対策を前倒しで行うことにかんがみ、当該額についても、道路及び関連施策には充当しないこととしている。また、「道路特定財源の見直しに関する具体策」に基づく措置を講じることとしている。

(3) 特別会計の見直し

特別会計の見直しについては、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」に基づき、第166回国会(常会)に提出が予定されている「特別会計に関する法律案(仮称)」において、18年度末にすべての特会法を廃止するとともに、19年度以降について、各特会に共通すべき会計手続に係る統一的な準則と個別の特会の設置に必要な事項を定める予定である。

国土交通省では、所管の特別会計に関し、以下の見直しを行うことを検討している。

第一に、公共事業関係特別会計については、道路整備特別会計、治水特別会計、港湾整備特別会計、空港整備特別会計及び都市開発資金融通特別会計を20年度に統合し、社会資本整備事業特別会計とする。第二に、勘定区分については、現行7勘定から道路整備、治水、港湾、空港整備、業務の5勘定とし、また、道路整備勘定、治水勘定における借入金に関する規定を廃止する。第三に、自動車関係特別会計については、自動車損害賠償保障事業特別会計及び自動車検査登録特別会計を20年度に統合し、自動車安全特別会計とする。第四に、勘定区分については、現行の4勘定から、保障、自動車検査登録、自動車事故対策(附則)の3勘定とする。第五に、その他、自動車損害賠償保障事業の借入金規定を廃止する一方、自動車検査登録事業の借入金規定を追加することとしている。

19年度予算及び予算関連施策の特徴を述べたが、以下では、公共事業関係費の削減

に伴って中長期的な課題となる社会資本の維持管理・更新の問題と道路予算の効率的執行のための橋梁の長寿命化について言及することとしたい。

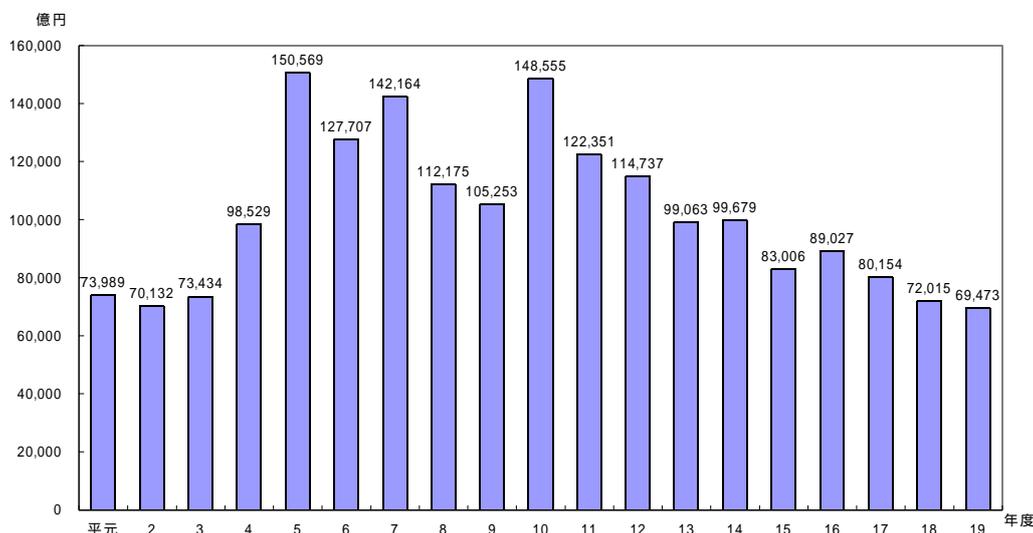
2. 公共事業関係費減少への対応

社会資本施設の維持管理・更新への影響

政府は、昨年7月に閣議決定した骨太の方針2006の中で、公共事業については、「景気対策としてではなく、真に必要な社会資本整備へと転換する必要がある。その中で、今後、廃止・終了する事業や整備水準の上昇も踏まえた事業分野ごとのメリハリ付けを強化するとともに、あらゆる分野で官民格差等を踏まえたコスト縮減や入札改革などを進め、重点化・効率化を徹底することにより、これまでの改革努力（名目対前年度比 3%）を基本的に継続する」とこととされ、向こう5年間の歳出について削減率を示しているが、公共事業関係費及び地方単独事業（投資的経費）とも 3%～1%と幅を持たせている。

19年度の公共事業関係費は6兆9,473億円で、対前年度当初予算比 3.5%となり、当初予算ベースでみると、6年連続で前年度を下回っている。また、図1 公共事業関係費の推移にみるように、補正予算後ベースでは、平成5年度の15兆569億円に比較すると5割にも満たない。

図1 公共事業関係費の推移



(注) 補正後予算ベース。ただし、18, 19年度は当初予算ベース。

(出所) 「各年度予算書」等

こうした公共事業関係費の減少は、中長期的にみれば、我が国の高度経済成長期に大量に整備、蓄積された社会資本の維持管理・更新に支障を来す懸念がある。

維持管理・更新費は着実に増大しており、国土交通省は、所管する社会資本（道路、港湾、空港、公共賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸）を対象に、42（2030）年までの維持管理・更新費の推計を行った。

その結果、42（2030）年の状況を16（2004）年と比較すると、ケース1（今後の投資可能総額の伸びが17（2005）年度以降対前年比±0%）では、維持管理・更新費の合計額が投資可能総額に占める割合は、約31%から約65%に増大する一方、新設充当可能費が投資可能総額に占める割合は、約65%から約31%に減少する。ケース2（国が管理主体の社会資本については、17（2005）年度以降対前年比 3%、地方が管理主体の社会資本については、同 5%）では、投資可能総額が不足し、社会資本を更新できなくなるとしている²。

また、東京においては、東京オリンピック（昭和39年）前には、地下鉄、都市高速道路、国際空港等を始め、道路関係の国庫補助事業予算の5割近くが集中的に投入され、その社会資本ストックは他府県と比べ格段に大きく、特に公共賃貸住宅、文教施設の施設量が多い。東京都の「最近の都市財政に関する研究会報告書」³によると、高度経済成長期の人口集中に合わせて大量に供給されたストック形成が老朽化を迎えていることにより、都の長期収支見通しの中で社会資本の維持更新費に相当する額が財源不足となる、昭和40年代のモータリゼーションの急速な進展の中で整備された橋梁の多くに予想以上の経年劣化が見られるとしている。

財政再建という政府の基本方針や無駄な公共事業の排除という政策課題の下で、公共事業関係費の減額が行われているが、今後の社会資本の維持管理・更新に支障を来すことがあってはならない。効率的かつ効果的な予算執行と既存施設の長寿命化が政策課題となろう。

特に、防災に係る施設の機能維持は必要不可欠である。気候変動の影響等により、近年、集中豪雨、台風による被害が増加傾向にあり、昨年7月豪雨においても、甚大な被害が発生、今後さらに豪雨災害等が増大すると見込まれている。限られた予算の中で、徹底した重点化により中長期的な水害・土砂災害対策等を展開するとともに、これまでの整備手法にとらわれることなく徹底的な機能の維持・改善を図る対策が急務である。

例えば、河川管理施設等の中長期的な維持管理を図るためには、適切な劣化診断による長寿命化とともに、排水機場・樋門・水門等の河川管理施設の維持修繕費の増加を抑制するため、施設の重要度、構成機器の劣化度の診断により総合評価を行い、従来の経過年数による全部更新から部品ごとの必要最小限の修繕に転換する工夫が求め

られる。

3．道路関係予算の特徴と橋梁の長寿命化対策

(1) 道路関係予算の特徴

19年度道路関係予算をみると、特定財源税収は、揮発油税 2兆8,395億円、石油ガス税132億円、自動車重量税5,549億円の合計 3兆4,076億円に対し、歳出規模は、地方道路整備臨時交付金7,099億円、道路整備等に 2兆814億円、使途拡大に2,878億円（既存高速ネットワークの効率的活用・機能強化に向けた弾力的な料金設定を行うための社会実験に360億円を計上）等となっている。

特定財源税収は対前年度比 4%減であり、原油価格の高騰によるガソリン消費の鈍りや軽自動車の需要増から重量税収入の減少が影響している。このうち、一般財源化分は1,806億円（一般財源から道路整備に充てたものの事後調整分）であり、前年度の472億円から大幅に拡大される。

主要事業では、物流分野の国際競争力強化に向け、三大都市圏の環状道路整備等に 2,269億円を投入する。地方道路については、高規格幹線道路の整備に8,033億円、地域高規格道路に3,253億円を計上、新直轄方式には1,684億円を確保、今年度と同程度の事業費を維持した。

安全・安心分野では、橋梁の耐震補強の緊急対策に680億円、連続立体交差事業等開かずの踏切対策に996億円をそれぞれ計上し、今年度予算を上回る規模を確保した。

また、懸案となっていた新直轄の維持管理費の負担割合が新規制度として認められた。「直轄事業による高速自動車国道の供用後における維持、修繕その他の管理に要する費用」は、国が4分の3、地方が4分の1を負担、北海道は特例として国が8.5、地方が1.5と国の負担を上乗せしている。

(2) 橋梁の長寿命化対策

道路関連新規施策の一つとして、既存施設の長寿命化があり、19年度においては、道路施設の健全度把握、予防保全の実施や橋梁の長寿命化等による効率的な道路管理を行うとともに、地方自治体が管理する橋梁の長寿命化を図るための計画策定に対して支援する「長寿命化修繕計画策定事業」を創設する。補助対象は、計画策定に要する費用で対象橋梁は補助国道、主要地方道、その他重要な道路ネットワーク上の橋梁、補助率は2分の1で支援期間は5年間、ただし、市町村道については7年間となっている。

この背景には、一般道路における橋梁（全14万橋）のうち、建設後50年以上の橋梁は、18（2006）年度では6%（8,900橋）だった割合が28（2016）年度は20%（28,40

0橋) 38(2026)年度は47%(66,300橋)に増加することが見込まれていることがあり、本制度に基づき橋梁を長寿命化することにより、建設年から架け替え年までの修繕・架け替えに係る単年度当たりのコストの縮減が図られるとしている。

地方自治体が管理する道路橋は、今後急速に高齢化することが見込まれ、橋梁の長寿命化及び橋梁の修繕・架け替えに係る費用の縮減を図ることが重要である。従来の対症療法的な修繕及び架け替えから、予防的な修繕及び長寿命化修繕計画に基づく架け替えへと政策転換を図ることが求められる。

4. 海洋権益の保全

安倍総理は、昨年10月4日、参議院本会議において、「海洋資源の確保及び保全は我が国にとって極めて重要な課題であると考えており、政府としては、国際法にのっとって毅然とした対応をしていく」との答弁を行った⁴。19年度海上保安庁予算からも、政府のそうした姿勢を伺うことができる。

19年度海上保安庁予算は約1,890億円で、前年度当初予算比1.06倍となった。国土交通省は、国際競争力の強化の一環として、海洋権益の保全を挙げ、巡視船艇・航空機等の緊急整備に357億円(1.28倍)を計上している。

緊急整備は、老朽・旧式化が進んだ巡視船艇・航空機の刷新による高性能化を図るための計画的な整備、巡視勢力の効率的・機動的な運用を図るため、しょう戒情報等を一元的に集約し分析等を行うシステムの構築等の推進となっている。また、国土交通省定員シーリング枠内で、海上保安庁の定員の大幅増員が認められた。

また、大陸棚の限界画定のための調査費67億円(1.00)が計上されている。国連海洋法条約に基づき、200海里を超えて認められる我が国大陸棚の限界画定のため、内閣官房の総合調整の下、関係省庁が一体となって、21年5月の国連への提出期限に向け、必要な調査を実施することとしている。

(1) 巡視船艇・航空機等の緊急整備

海上保安庁は、日本の海洋秩序維持を担う警察機関としての性格を有する。その任務は多岐にわたり、日本列島のおよそ約12倍(200海里面積約447万平方km、陸地面積約38万平方kmで計算)にもなる海域で活動している。18年3月31日現在、総定員は12,324人であり、本庁は全国を管轄し、全国を11の管区に分けた管区海上保安本部が現場第一線の業務を遂行している。

19年度は、総額約395億円をかけ、図2のとおり、巡視船艇27隻、航空機12隻の整備を行う予定である。

18年3月現在、海上保安庁保有の巡視船艇・航空機中の約4割は、昭和50年代に集

中的に整備したもので、既に20年を越え、老朽化及び速力不足となっている。巡視船352隻中129隻、航空機72機中31機が耐用年数を超過しており、各部腐食・摩耗、配管からの油漏れ、防水低下等の老朽化が進んでいる。さらに、巡視船艇の速力や航空機の上昇性能が一般の乗り物に劣るなどの性能面の旧式化と相まって、犯罪取締りや救助活動に支障が生じている⁵。

図2 平成19年度巡視船艇・航空機の緊急整備

巡視船整備		
海洋権益保全、沿岸水域の監視警戒	1000トン型巡視船	8隻（うち継続4隻）
	350トン型巡視船	9隻（うち継続6隻）
	180トン型巡視船	2隻
	30 <small>ト</small> トン型巡視艇	6隻（うち継続3隻）
尖閣諸島周辺警備体制	1000トン型巡視船	1隻（継続）
工作船等を踏まえて、高速高機能巡視船	2000トン型巡視船	1隻（継続）
航空機整備		
海洋権益保全、沿岸水域の監視警戒	飛行機	5隻（うち継続3隻）
	ヘリコプター	5隻（継続）
テロ鎮圧部隊等迅速に現場へ輸送できるヘリ	ヘリコプター	2隻（継続）

（出所）海上保安庁資料より作成

11（1999）年3月に石川県能登半島沖で2隻の北朝鮮船籍と思われる不審船を海上保安庁の巡視船が追跡したが、スピード不足のため、取り逃がしたことがあった。

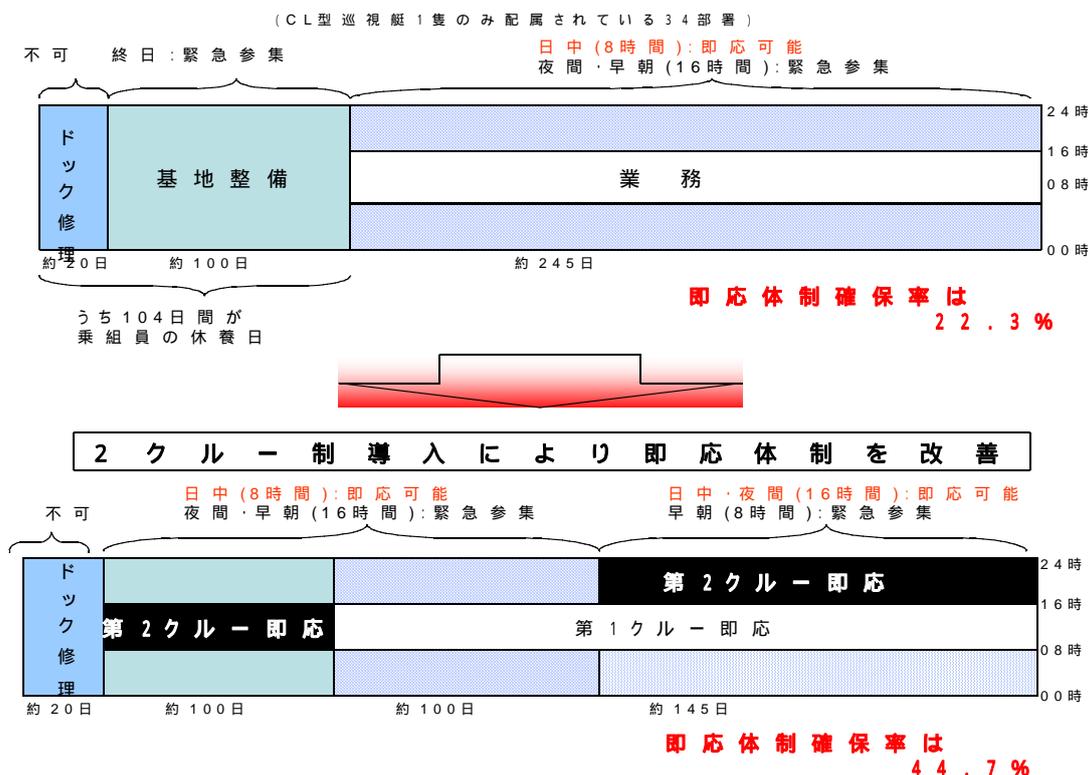
また、周辺国の海洋権益獲得を目的とした活動等を含め領海侵犯は絶えず起きており、例えば昨年に限っても、2月にロシア警備艇が密漁容疑船を追跡中に領海内に侵入したり、7月に韓国調査船が日本側が主張する排他的経済水域（以下「EEZ」という。）及び竹島周辺海域に侵入したり、中国も魚釣島沖の日本のEEZ内で海洋調査を強行するなど緊迫した状況にある。こうした環境に置かれた我が国としては、常に海域を監視警戒して海洋権益を保全し、将来それらを積極的に活用するために、巡視船艇・航空機的高速化・高性能化は不可欠と思われる。

（2）海上保安要員の大幅増員

現在、沿岸部や港内の事件・事故に対応する巡視艇の乗組員の執務時間外（年104日の休養日及び平日の勤務時間外）の初動対応は、自宅で休養中等の乗組員を緊急に呼び出して出動する等しており、執務時間内と比べて平均約30分の遅延が生じている。この遅延を解消し、また、容疑船の継続的監視や長期に及ぶ事件・事故対応を的確に行うため、要員の増員により巡視艇における複数クルー制を導入する。（詳細は図3のとおり）

増員にあたっては、特に沿岸部や港内の事件・事故に対する勢力が逼迫していて、保有する最も小型のCL型巡視艇（標準5人乗り）1隻だけが配属されている34の部署に複数クルー制の導入に必要な170名の増員を決めている。また、その他にも、国際組織犯罪の取締り体制強化に25名、対テロ・危機管理体制の強化に37名等の増員を行う。

図3 CL型巡視艇（標準5人乗り）の即応体制の実情



（出所）海上保安庁

（3）大陸棚限界確定のための調査

国連海洋法条約では、大陸棚縁辺部が200海里を超える場合、最大幅350海里（約648km）、又は2,500m等深線から100海里（185km）まで設定できるとし、我が国は新たに

日本列島の1.7倍相当を主張できるといわれる。それには「科学的・技術的ガイドライン」に則った精密調査を行い、21(2009)年5月までに国連の大陸棚限界委員会に申請する必要がある。我が国は16年8月、「大陸棚調査・海洋資源等に関する連絡会議」において「大陸棚画定に向けた基本方針」が策定され、海上保安庁でも、同方針に基づき、関係省庁との連携を図りながら、調査を実施している。大型測量船2隻をこの調査に専従させ、伊豆・小笠原・マリアナ、大東海嶺・大東海嶺、小笠原海台・南鳥島の3海域等において、海底の岩盤の採取や精密な地形調査等を行っている⁶。

かつて海は「広い公海」と「狭い領海」に区分され、公海は、各国が自由に使用できる「公海自由の原則」が確立していたが、6年に国連海洋法条約が発効し、EEZや大陸棚への沿岸国の管轄権が認められたことから、世界各国が「海洋の囲い込み」として海洋政策を積極的に展開している。我が国としても、この流れに遅れることなく進める必要がある。例えば、中国は我が国周辺海域における調査やエネルギー開発を活発に行っており、一説にはこの20年間の海洋調査研究等によって蓄積した情報は、我が国を凌駕しているとも言われている⁷。

周辺国との海域境界線画定に当たっては、中国とは尖閣諸島周辺、韓国とは竹島周年、ロシアとは北方領土の問題を抱えており、また、中国は、日本最南端の沖ノ鳥島をEEZ・大陸棚を設定できない岩と主張するなど、容易ならざる事態が生じている。

(4) 海上保安業務の充実及び海洋資源の確保に向けて

与党は議員立法で「海洋基本法案」を第166回国会(常会)に提出する方向で調整しているとのことである。内閣府に「総合海洋政策会議」を設け、「海洋政策担当相」の下、これまで省庁ごと縦割りとなっている海洋関係業務を一元化し、国を挙げて海洋政策に取り組む体制を整えることとしている⁸。

オーストラリア、カナダ、英国等とともに、韓国、中国がすでに海洋政策を策定、必要な法制度及び執行体制を整備して総合的に取り組んでおり、我が国の一歩、二歩先を進んでいると言える⁹。我が国としても、周辺国の動きに早急に追いつく必要がある。海上保安庁は、海洋国家としての我が国の将来の安定と発展を第一線で守る機関であり、今回の予算増額と大幅増員はその序章とも言えるかもしれない。

各国がこれだけ積極的な行動に出るのは、未知数な部分も含めた豊富な海洋資源の取り込みにある。資源の乏しい我が国にとって、何より注目に値するのが、石油、金、銀、マンガン、メタンハイドレート等多種多様な海底資源である。日本の領海においても、メタンハイドレート、熱水性鉱床、コバルトリッチクラフトは世界トップクラスの埋蔵量があると言われている¹⁰。事業を進めるに当たっては、開発及び輸送コスト、需要ニーズ等の経済的視点が欠かせないが、最近の我が国の資源確保に立ち塞が

る世界の資源獲得競争激化という壁を前にして、大きな可能性を秘めた海底資源は大変魅力的であり、開発への努力を惜しむべきではない。

1 『交通新聞』(平18.12.27)

2 『2006国土交通白書』79頁(ぎょうせい)

3東京都『人口減少社会における都財政運営のあり方』(平17.11.14)

4第165回国会参議院本会議録第5号17頁(平18.10.4)

5海上保安庁『海上保安レポート2006』49頁を参照

6 『読売新聞』「スキャナー・海洋権益守れるか」(平17.1.16)を基にしたが、記述内容について海上保安庁に確認したところ、現在とは異なる点があり一部修正した

7海上保安庁『海上保安レポート2006』33頁を参照

8 『読売新聞』(平18.12.6)

9シップ・アンド・オーシャン財団海洋政策研究所『海洋白書2005』21頁「5 海洋の総合的管理に関する世界の取組み状況」を参照

10海洋政策研究財団『ニューズレター第150号』「海洋資源開発で世界をリードしよう」を参照