

予算執行調査の更なる充実に向けて

～治水事業に係る予算執行調査の概要と改善案～

決算委員会調査室 のぶくに たかひろ
信国 隆裕

1. 本稿の目的

予算執行調査は、財務省の担当者が事業の現場に赴き、実際に予算が効率的・効果的に執行されているかという観点から行う調査であり、平成14年度から実施されている。調査事業については、例年4月に選定され、調査を開始し、調査結果及び翌年度予算への反映状況についても公表されている（本誌297号拙稿「予算執行調査の現状と課題」参照）。

これまでの予算執行調査の中では、国土交通省の事業が最も多く調査対象とされている。そこで、本稿では、まず、国土交通省の事業に係る予算執行調査について概観した後、その中で治水事業に関する調査の概要を紹介する。治水事業を取り上げる理由は、政権交代により大型の公共事業の見直しが行われることとなり、ダム事業を始め治水事業の見直しは不可避と見られるため、従来の予算執行調査において治水事業についてどのような指摘がなされているかについて整理することは意義のあることと史料するからである。また、治水事業に係る予算執行調査の事例を踏まえ、予算執行調査の更なる充実に向けた提案を行うものである。

2. 国土交通省の事業に係る予算執行調査の概要

別表は、国土交通省の事業に係る予算執行調査の状況である。14年度から20年度までの70事業のうち、一般会計に係る事業44事業（一部特別会計と重複）、特別会計に係る事業28事業（一部一般会計と重複）であり、その内訳は、道路整備特別会計8事業、治水特別会計7事業（20年度は社会資本整備事業特別会計治水勘定、以下、「治水勘定」という。）、港湾整備特別会計5事業、空港整備特別会計3事業、自動車損害賠償保障事業特別会計2事業、自動車検査登録特別会計2事業、特定国有財産整備特別会計1事業である。道路、治水、港湾、空港と言った典型的な公共事業に関する調査が多く行われている。予算執行調査によって翌年度の予算に影響を与えた額、いわゆる反映額は、一般会計合計で101億円、特別会計合計で103億円と54億円の増額反映と多額に上っている。

以下では、治水事業の経理上の整理となる治水特別会計及び治水勘定に係る予算執行調査の概要、調査の視点、今後の改善点・検討の方向性について要点を整理する。

3. 治水特別会計の予算額及び決算額の推移

まず、予算執行調査が始まった平成14年度以降の治水特別会計の予算額、決算額及び不用額の推移をみてみたい。20年度からは、社会資本整備事業特別会計に統合され、治水勘定とされている。表は、その推移を示したものである。

治水特別会計は、治水勘定と特定多目的ダム建設工事勘定に分かれており、国が行う治水事業及び多目的ダム建設工事（以下、「多目的ダム勘定」と言う。）に係る歳入歳出について、受益と負担の関係を示しながら多様な収入源を一括管理している。なお、特定多目的ダムとは、国土交通大臣が事業主体として建設から建設後の管理まで一括して行うものであり、いわゆる国直轄ダムを指している。

同特別会計の近年の支出済歳出額をみると、治水勘定及び多目的ダム勘定ともに大幅に減少しており、例えば、19年度の支出済歳出額は1兆2,208億円であるが、14年度の1兆7,729億円と比較すると31%減となっている。また、不用額の歳出予算現額に対する割合である不用率については、1%弱で推移しており、極めて小さい。ちなみに、19年度の治水勘定に係る不用の理由は、事業計画の変更や契約価格が予定を下回ったこと等により、受託工事費を要することが少なかったこと等のため生じたものであり、多目的ダム勘定についてもほぼ同様の理由である。

項目	勘定\年度	14	15	16	17	18	19
歳出予算現額	治水勘定	20,031	15,211	16,154	15,521	13,397	12,988
	多目的ダム勘定	3,436	2,496	2,432	2,496	2,408	2,284
	合計	23,467	17,707	18,586	18,017	15,805	15,272
支出済歳出額	治水勘定	15,143	12,378	13,310	12,378	10,935	10,353
	多目的ダム勘定	2,586	2,078	2,099	2,078	1,992	1,855
	合計	17,729	14,456	15,409	14,456	12,927	12,208
不用額	治水勘定	141	124	77	124	123	93
	多目的ダム勘定	62	30	26	30	44	16
	合計	203	154	103	154	167	109
不用率	歳出予算現額 / 不用額 (%)	0.8	0.8	0.5	0.8	1.0	0.7

(出所) 各年度特別会計決算参照書より作成

4. 治水特別会計及び治水勘定に係る予算執行調査の概要

次に、具体的に治水特別会計及び治水勘定に係る予算執行調査の対象事業の概要、調査の視点及び今後の改善点・方向性の概要を示したい。取り上げる事業は、(1) 15年度調査の河川等修繕事業、(2) 16年度調査のダム事業における効率的な予算執行、(3) 17年度調査のソフト対策と連携した砂防施設整備の優先度検討、(4) 18年度調査の直轄河川の維持・修繕のコスト縮減、(5) 19年度調査の直轄堰堤維持事業等、(6) 同砂防事業のコスト縮減、(7) 20年度調査の河川改修事業（堤防の質的強化対策の適切な執行）の7事業である。

(1) 河川等修繕事業

調査事業の概要：都道府県等が管理する河川・砂防・地滑り防止施設に係る修繕においては、相当の費用を要することから、適切な管理を推進するため、一定規模の工事については、国庫補助事業として実施されている。

調査の視点：各管理施設に係る修繕事業費補助については、制度発足直後よりその採択

に当たっては工事費に上下限値を設けて重点投資を図ってきている。今回の調査では、当該事業をより効率的・効果的に実施する観点から、上下限値と維持管理との関係について 上限値は有効に機能しているか、 下限値の引上げに伴い、地方公共団体による維持管理は適切に行われているかという観点から、その実態を調査・検討し、今後の適切な維持管理を目指すものである。

今後の改善点・検討の方向性： 上限値について、一括施工による総工事費の縮減は、国と地方双方にとって望ましいことであり、上限値の適正化に努めることは喫緊の課題である、また、一括施工が複数年に及ぶ場合にあっては、本来、財政的に担保することが望ましいことから、債務負担行為制度の活用等を検討すべきである、 下限値について、地方公共団体には、管理主体として、その維持・修繕に責任ある対応を求めることが基本である、また、国庫負担の適正を期するためにも、十分な維持・修繕を行わず、結果として災害復旧等事業による対応となっている状況の改善を図る。

(2) ダム事業における効率的な予算執行

調査事業の概要：ダム事業においては、「時代の要請や批判に応えたダム事業改革」として、事業マネジメントの徹底、あらゆる段階におけるコスト縮減等を推進することとしており、コスト縮減等により捻出した事業費をより効果的な箇所に充当する等の弾力的な予算執行に努めることにより、事業効果の早期発現とともに事業全体のコスト縮減を図る。

調査の視点：ダム事業をより効率的に実施する観点から、15年度における各ダムの事業執行状況について、年度途中におけるコスト縮減等の実態及びコスト縮減額等の活用状況について、全建設中のダム 228 について調査する。

今後の改善点・検討の方向性： コスト縮減の促進について、既に着実な成果が現れている計画・設計段階においては、その一層の拡大を図りつつ、施工段階等におけるコスト縮減を図ることが課題である、また、一部のダムに留まっているコスト縮減方策への取組を他のダムにも徹底するとともに、施工段階等における取組を促す、 コスト縮減額等のより有効な活用について、まず、事業実施途上に生じたやむを得ない経費増に精査・充当し、次いで全体コストの低減を主眼にダム事業全体として最適化を図るなど、より効果的な事業マネジメントを推進すること、年度途中におけるコスト縮減等の実施状況や追加ニーズの発生状況等ダム毎の事業実施状況の的確な把握及び精査を行い、ダム間流用を含め、更なる執行の弾力化等を図る。

(3) ソフト対策と連携した砂防施設整備の優先度検討

調査事業の概要：本調査は、砂防事業の施設整備による効果を、ソフト対策と連携することにより広範囲に波及できるよう、施設整備の優先順位について検討を行った。

調査の視点：16年に発生した土砂災害は約 2,500 件であり、過去 5 年間平均 811 件に比して約 3 倍に上る。一方、砂防堰堤等のハード施設の整備率は土石流危険溪流（人家 5 戸以上等）及び地滑り危険箇所の合計約 10 万カ所に対して未だ約 2 割と低い水準にある。そこで、ハード、ソフトの連携状況を 既設のハード設備は、ソフト対策と相まって効率的に活用されているか、 ハード設備の新規採択に当たっては、ソフト対策との

連携が考慮され、効率的・効果的な投資に重点化されているかとの視点により調査を行った。

今後の改善点・検討の方向性： ハード対策及びソフト対策の優先順位を検討する、ハード施設新規採択時にソフト対策を義務づける、避難所を事業採択基準に位置付ける、事業評価のB / Cへの反映、避難所・病院等の重要施設があり、ハード・ソフト両方とも整備する必要のある箇所の整備率等を新たな政策目標として、次期社会資本整備重点計画の政策目標に設定する、避難場所の点検と見直しを行う。

(4) 直轄河川の維持・修繕のコスト縮減

調査事業の概要：一級河川109水系の大臣管理区間(ダム区間を除く)について、河川管理施設の機能を維持するため、堤防、護岸及び排水機場・樋門・水門等の維持修繕・管理や堤防除草、高水敷伐開等を行うもの。

調査の視点：河川管理施設の維持修繕費の中でも、排水機場・樋門・水門等の修繕費用の増大が見込まれるため、これら施設の修繕内容について検討する。

今後の改善点・検討の方向性：技術マニュアルの策定、維持修繕プロセスの確立、コスト縮減事例のデータベース化等の手段を使って、今後の維持管理費の増加を抑制する。

(5) 直轄堰堤維持事業等

調査事業の概要：直轄及び水資源機構で管理しているダムにおいて、ダム管理用制御処理施設設備のコスト縮減効果について調査を実施する。

調査の視点：今後、更なるストックの増加と老朽化により維持修繕費用の増大が見込まれる。特にダム管理用制御処理設備(通称ダムコン)は、全てのダムに設置され、更新を重ねる設備である。ダムコンは、機器(ハード面)と制御を行うソフトウェア部分により構成されており、ハード面については、更新事例を収集・分析することにより、そのコスト縮減効果を検証する、ダム運用上の一定レベルの安全性・信頼性を確保した上で、コスト縮減を目指したソフトウェアの標準化・統一化の可能性を調査検討する。

今後の改善点・検討の方向性：ハード面でのコスト縮減については、新仕様でのダムコン更新事例を更に収集し、工夫の事例集として情報提供することにより、より一層のコスト縮減が図られるように取り組む、ソフトウェア部分の標準化・統一化を実行するために、ソフトウェアに関する統一ソフトの開発、試験運用の実施と検証を行う、技術的な難易度が高いソフトウェア部分の制御系における統一ソフト開発について、引き続き検討する。

(6) 砂防事業のコスト縮減

調査事業の概要：砂防堰堤整備等において、現地発生土の活用等によりコスト縮減を図っている優れた取組を抽出し、効率的な工事を実施する事業促進方法を導き出す。

調査の視点：砂防堰堤整備等の砂防工事のコスト縮減の現状及びコスト縮減を図るために必要な要因等を調査し、コスト縮減の促進方策を検証する。

今後の改善点・検討の方向性：コスト縮減の取組促進、新工法に対する技術指針の作成、新技術の開発等を行う。

(7) 河川改修事業 (堤防の質的強化対策の適切な執行)

調査事業の概要：国が直轄で管理している河川において、堤防の浸透に対する安全性点検を実施するとともに、要対策区間について質的な強化対策を実施する。

調査の視点：平成 18 年度末までに質的強化対策を終えた約 26 k m の堤防を対象に、強化対策実施箇所における工法の整理、コスト縮減に有効な事例の収集・整理、今後対策が必要な箇所についての優先箇所・順位付けについて検討する。

今後の改善点・検討の方向性：質的強化対策のコスト縮減の取組について、堤体の安全度を確保する対策として、ドレーン工法の採用を検討する、発生土の有効活用や材料の選定や再生材の活用によりコスト縮減に努める、コスト縮減に有効な事例を作成し、配付することによりコスト縮減の取組を促進する、効率的・効果的な優先箇所の設定について、対策の優先順位の在り方を検討する、近接する他工事からの現地発生土が見込める場所については、コスト縮減の観点から進度調整の在り方等を検討する。

以上、7 事業について予算執行調査の概要をみてきたが、いずれも事業執行におけるコストの縮減方策を示したものであり、事業そのものの廃止や見直しといった提案はなされていない。例えば、21 年度調査においては、事業等の必要性について検証を行い、事業等の全部又は一部の廃止・統合を含めた見直しを求めた事案が 11 件 (乳ガン用マンモイル緊急整備事業、家庭教育支援基盤形成事業等) あり、執行の適正化だけでなく予算そのものの見直しが求められている。現在、政府はダム事業の見直しを企図しているが、ダム事業に関する 16 年度の予算執行調査の目的は、「ダム事業における効率的な予算執行」であり、調査の結果、建設中のダム 228 (直轄 60、水資源機構施工 9、補助事業 159) について、年度途中においてコスト縮減額として約 86 億円、事業実施上の減額として約 539 億円のあわせて約 625 億円が減額されていること、そして、事業実施上の減額は、工程の見直し、現地状況の変化、用地交渉の難航等大型公共事業特有の要因により発生したと分析されている。

政府は、計画・着工中の全 143 ダムについて建設の可否を含め見直しの方針を示しており、去る 10 月 9 日には、国や水資源機構が事業主体の 56 ダムのうち既存ダムの改修事業を除いた 48 カ所のダム事業を事実上凍結すると表明した¹。見直しの理由は、無駄の排除による財源の捻出とみられるが、見直しの方向とその基準は明確ではない。見直しの判断に当たっては、コスト縮減の取組も十分考慮すべきであろう。

5 . 予算執行調査の更なる充実のための提案

最後に、治水事業に係る予算執行調査に関連して、予算執行調査の更なる充実のため二点改善案を提案したい。

第一に、予算執行調査の結果、次年度の予算額に影響を与えた額、いわゆる反映額の積算根拠が不明な点である。治水特別会計及び治水勘定に係る 7 事業の反映額の合計は 1,919 億円 (不明 1 事業) である。17 年度のソフト対策と連携した砂防施設整備の優先度検討における反映額 585 億円は、「予算の有効性・透明性の向上を図った反映額」とされて

いるが、その意味するところは不明である。いずれにしろ、予算執行調査の結果、約1,900億円が節減されたことになる。財務省内における計算の結果の数字であるが、予算執行調査の反映額は重要な指標となる数字であり、積算根拠を明確にすべきであろう。

第二に、予算執行調査における「今後の改善点・検討の方向性」は、事業を遂行する上において重要な指摘であるが、その後具体的にどのように改善されたか、あるいは検討されたかについて明示されていない。この点については、爾後の予算執行調査の公表資料において、フォローした結果を明らかにすべきである。例えば、決算検査報告において、会計検査院から各省庁の大臣等に意見表示及び措置要求が行われた場合、次年度以降の決算検査報告においてその改善の状況が記載されている。予算執行調査においてもこのような形でフォローしていくべきである。

反映額の積算根拠を明らかにすること及び予算執行調査における今後の改善点・検討の方向性に関してその改善状況や検討状況をフォローすることにより、更なる調査の充実を図り、予算執行状況について一層国民や国会への説明責任を果たしていくべきである。

¹ 『日本経済新聞』（平成21.10.10）

別表 国土交通省の事業に係る予算執行調査(14~17年度)

(単位:百万円)

年度	事業名	会計区別	当年度 予算額	翌年度 予算額	予算差額	反映額
14	鉄道駅のバリアフリー化	一般会計	3,400	3,400	0	1,297
	地域間交流支援事業費補助金	一般会計	417	0	417	417
	地価調査経費	一般会計	4,778	4,752	26	-
	街路事業	道路整備特別会計	395,473	377,280	18,193	-
	中枢国際港湾の整備	港湾整備特別会計	50,253	52,559	2,306	-
	公営住宅の供給	一般会計	367,455	340,192	27,263	-
	まちづくり総合支援事業	一般会計及び道路整備特別会計	66,000	73,000	7,000	-
	15	公共交通移動円滑化事業(ノンステップバス等福祉車両の導入)	一般会計	1,390	1,305	85
官庁営繕費及び特定施設整備費(庁舎整備)(財務省と共管)		一般会計及び特定国有財産整備特別会計	40,321	24,290	16,031	-
自動車事故による重度後遺障害者のための療養施設の運営		自動車損害賠償保障事業特別会計	3,198	-	-	-
地下高速鉄道整備事業		一般会計	40,253	37,748	2,505	-
河川等修繕事業(補助)		治水特別会計	2,751	2,359	392	132
渋滞対策(道路事業、街路事業)		道路整備特別会計	464,802	465,761	959	-
空港土地・建物等貸付事業		空港整備特別会計	17,405	20,143	2,738	2,525
都市公園事業		一般会計	142,839	135,924	6,915	-
海岸事業(海岸環境整備事業)(農水省と共管)		一般会計	9,165	7,038	2,127	-
16		海上保安庁巡視船艇の整備	一般会計	9,941	10,346	405
	交通需要マネジメント(TDM)等実証実験事業	一般会計	496	324	171	170
	大深度地下利用の推進に関する調査	一般会計	157	61	96	96
	運輸支局等の移転等跡地の売り払	自動車検査登録特別会計	0	1,330	1,330	1,330
	ダム事業における効率的な予算執行	治水特別会計	258,419	269,793	11,374	772
	道路事業(直轄国道の維持管理)	道路整備特別会計	262,327	238,001	24,326	6,209
	道路事業(路上工事の縮減)	道路整備特別会計	-	-	-	-
	都市基盤整備公団の賃貸住宅事業	一般会計	55,500	41,500	14,500	-
	港湾整備事業	港湾整備特別会計	33,056	28,780	4,276	-
	海岸事業(養浜による海岸整備の効果)(農水省と共管)	一般会計	78,515	73,732	4,783	-
17	北海道開発局情報管理経費	一般会計	224	223	1	37
	国土地理院国土基本情報調査経費	一般会計	525	517	8	38
	鉄道駅総合改善事業	一般会計	4,088	3,561	527	-
	航空機操縦士養成事業	一般会計	2,601	2,897	296	58
	ソフト対策と連携した砂防施設整備の優先度検討	治水特別会計	163,013	162,330	683	585
	渋滞対策	道路整備特別会計	346,601	360,820	14,219	-
	住宅供給支援策(注1)	一般会計	24,152	19,867	4,285	4,499
	下水道事業(高度処理事業)	一般会計	140,721	140,650	71	71
	耐震強化岸壁の整備	港湾整備特別会計	4,492	7,098	2,606	-
	大阪国際空港等周辺移転補償跡地の計画的処分	空港整備特別会計	0	1,008	1,008	1,008
	公有地造成護岸等整備統合補助事業(農水省と共管)	一般会計	204	0	204	204

(注1)住宅供給支援策(住宅市街地基盤整備事業、農地所有者等賃貸住宅建設融資利子補給制度等)

(出所)財務省予算執行調査より作成

別表 国土交通省の事業に係る予算執行調査(18~20年度)

(単位:百万円)

年度	事業名	会計区別	当年度 予算額	翌年度 予算額	予算差額	反映額
18	自動車事故医療体制整備事業(うち救急医療機器整備費)	自動車損害賠償保障事業特別会計	388	290	98	98
	超電導磁気浮上式鉄道技術開発費	一般会計	704	669	35	66
	航海訓練事業(独法航海訓練所運営費交付金)	一般会計	6,654	6,518	136	107
	航路標識業務運営	一般会計	3,134	2,795	339	249
	半期地価動向調査	一般会計	73	0	73	73
	直轄河川の維持・修繕のコスト縮減	治水特別会計	102,368	102,738	370	61
	道路の除雪費補助	道路整備特別会計	14,658	13,844	814	814
	特定優良賃貸住宅制度	一般会計	201,954	208,989	7,035	-
	都市公園事業	一般会計	110,702	104,873	5,829	-
	地方港湾整備費(地方港湾統合の推進)	港湾整備特別会計	38,663	31,769	6,894	1,837
	航空管制情報に係るネットワーク整備	空港整備特別会計	22,139	22,896	757	-
	海岸事業(海岸保全施設の耐震化)(農水省と共管)	一般会計	71,440	69,164	2,276	-
	沿岸波浪観測施設	一般会計	38	20	18	18
	都市公園等事業	一般会計	121,957	115,718	6,239	-
19	観光基盤施設整備費補助金	一般会計	28	0	28	28
	自動車検査独法の検査施設の整備	自動車検査登録特別会計	9,640	5,603	4,037	45
	水路業務運営	一般会計	7,767	2,698	5,069	1,353
	鉄道駅防災関連事業	一般会計	29,980	27,940	2,040	-
	都市再生プロジェクト及景観形成施設整備推進費	一般会計	200	0	200	200
	直轄堰堤維持事業等	治水特別会計	29,438	29,761	323	126
	連続立体交差事業	道路整備特別会計	99,585	104,568	4,983	14
	下水道事業	一般会計	649,945	616,685	33,260	-
	独法都市再生機構の賃貸住宅事業	一般会計	18,500	18,500	0	-
	港湾施設の適切な維持管理	港湾整備特別会計	215,468	214,103	1,365	-
	砂防事業のコスト縮減	治水特別会計	36,670	37,646	976	-
災害復旧事業におけるコスト削減事例調査(農水省と共管)	一般会計	50,218	55,301	5,083	-	
20	地域における観光関連事業	一般会計	1,183	709	474	355
	(注) 地方バス路線維持対策事業	一般会計	7,350	7,551	200	400
	独法土木研究所における調査・研究体制等	一般会計	10,222	9,894	327	115
	国土交通省の研修施設の稼働状況	一般会計	475	467	8	20
	河川改修事業(堤防の質的強化対策の適切な執行)	社会資本整備事業特別会計(治水勘定)	8,225	9,767	1,542	243
	公営住宅等整備事業(内閣府と共管)	一般会計	193,000	194,000	1,000	-
	海岸事業(津波・高潮対策の推進)(農水省と共管)	一般会計	5,015	4,574	441	-

(注)20年度は、契約に関するものを除く。

(出所)財務省予算執行調査資料より作成