

地域・自立活性化事業費をめぐる問題

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

歳入歳出決算上の不用額は、歳出予算現額のうち、支出の必要のなかった金額をいい、これには経費の効率的使用により生ずるものと法令の公布遅延による予定変更等により生ずるものがある。この不用額は、歳出予算現額から支出済歳出額及び翌年度繰越額を控除した残額である。決算書の作成においては、不用額が1項1,000万円以上又は1項の不用額が歳出予算現額に対し20%以上(ただし100万円未満を除く)のいずれかに該当する場合に記載される。また、不用内容については、当該目に係る項の不用額の70%程度をカバーする目についてその内容を分析し、その増減による理由を具体的かつ簡潔に記載することとされている。すなわち、予算単価及び予算数量対決算単価及び決算数量の具体的係数(人員、日数、件数、期間、面積等)その他不用を生じた原因となる内容を明確にするための所要の事項を記載し、また、単価、数量等について増減を生じた理由、その他不用を生じた理由を具体的に記載することとされている。不用理由については、多額又は歳出予算現額に対して高率の不用額が生じていないか、その事由は妥当か、その場合、予算の積算方法、執行時期等は妥当か等の視点が求められる。

現在、政府は歳出項目の無駄の排除による財源の確保という観点から予算編成等に取り組んでいるが、その際過年度の不用額及び不用率は一定の指針になる。もちろん、予算の効率的執行の結果や土地収用の困難等不測の事態による不用額の発生もありうるが、予算の積算の過大等による不用額の発生もあり、一つの参考情報となるはずである。

そこで、本稿では、新政権の下で公共事業の見直しが議論されていることから、その主管庁である国土交通省所管に係る事業を事例として取り上げる。国土交通省の平成19年度一般会計は公共事業関係費ばかりではないが、不用額を一覧し、その中で、高率の不用率を生じている地域自立・活性化推進事業費は公共事業関係費の一つであり、他の省庁にも関係することから事例研究として適当である。同事業が高率の不用率を生じた背景を分析するとともに、関連して決算額に基づく実績評価の在り方に若干の課題を提起することとする。

2. 国土交通省一般会計不用額

19年度の国土交通省一般会計の不用額のうち、決算書に不用理由が記載されているものに着目して整理したものが別表(その1)及び(その2)である。ただし、不用理由が記載されているもののうち、人件費に係るものは除いている。不用の理由は、事業計画の変更、契約価格が予定を下回ったこと、交付申請が少なかったこととしている事業が多い。この中で、経費の節減を主な理由として不用額が発生したものは、揮発油税等財源道路整備密接関連事業費、北海道海岸事業費である。また、「推進を要する事業が少なかったこと

等」とされる都市再生プロジェクト事業推進費、景観形成事業推進費、災害対策等緊急事業推進費は、事業が進ちよくせず計上された予算が執行されなかったためである。その中で、不用率が突出して高率となっている「地域自立・活性化事業推進費(不用率 85.8%)」に係る事業の概要を見てみたい。

3. 地域自立・活性化事業

(1) 事業の概要

地域自立・活性化事業は19年度に創設されたものであり、予算上の費目は地域自立・活性化事業推進費(150億円)及び都市環境整備事業費の中の地域自立活性化交付金(200億円)からなる。事業推進費は、都道府県が作成する広域的地域活性化基盤整備計画の推進を図るため、計画と密接に関連する直轄事業等に年度途中で予算を移し替えるものである。また、交付金は、都道府県が計画期間3～5年程度の広域的地域活性化基盤整備計画を作成し、計画に基づき、国土交通大臣が交付金を一括交付するもの(交付率約45%)である。対象事業は、国土交通省が所管し、都道府県が実施するもの、すなわち、基盤整備事業の道路、河川、鉄道、港湾、空港、下水道、住宅、公園、土地区画整理事業、市街地再開発事業の他、都道府県の発意によるソフト事業等も含めハード・ソフト一体の幅広い分野である。また、地方の自主性・裁量性が高い仕組みであり、計画に記載された対象事業への国費の充当は自由、年度途中の事業間の国費の融通に係る変更手続きは不要、さらに民間プロジェクトとの連携を図るものとして、民間プロジェクトの進ちよくに合わせた事業間の国費の融通、ソフト事業等を通じた民間への支援・協働も可能である。

このように同事業は、推進費・交付金の連携等により地域の自立・活性化の取組を総合的に推進することを目的としている。21年4月現在、広域的地域活性化基盤整備計画は、38都府県の75計画が策定されており、広域観光の活性化(54計画)、産業集積・物流円滑化(17計画)、その他4計画となっている。

(2) 事業推進費と交付金の実績

ア 地域自立・活性化事業推進費の実績

地域自立・活性化事業推進費は、予算上国土交通省に一括計上され、年度途中の事業の進ちよくに応じて4省庁(国土交通省、農林水産省、経済産業省、環境省)に配分される。推進費の採択基準は、前年度に何らかの事業執行上の問題が発生し、次年度の予算計上を断念したが、当該年度にその課題が解決し、予算措置ができれば計画どおり事業効果を発揮できるケース、年度当初想定し得なかった課題が年度途中に発生し、追加予算措置ができなければ計画どおりの事業効果を発揮できなくなるケースとされている。

同事業推進費の19年度決算における4省庁分の歳出予算現額、支出済歳出額、不用額及び不用率を一覧にしたものが表である。

地域自立・活性化事業推進費の決算額(単位:百万円)

関係省庁	歳出予算現額	支出済歳出額	不用額	不用率(%)
農林水産省	28	28	0	0.0
経済産業省	150	150	0	0.0
国土交通省	14,793	2,101	12,691	85.8
環境省	27	27	0	0.0
合計	14,998	2,306	12,691	84.6

(出所)平成19年度各省各庁歳出決算報告書より作成

国土交通省所管に係る地域自立・活性化事業推進費の歳出予算現額は147億93百万円、支出済歳出額は21億1百万円で126億91百万円の不用が生じている。支出済歳出額の実績は、地域自立・活性化事業関連調査費1億5,000万円及び道路整備特別会計への繰入19億5,000万円である。

事業関連調査費は、ロシア及び北東アジアとの経済交流連携を通じた地域活性化方策の検討、播磨臨海地域をモデルに、民間企業による道路整備の協力の在り方についての指針の策定、公共事業において地域性在来植物を活用する際の課題の検討等に使用された。また、道路整備事業のため、道路整備特別会計における地域自立・活性化事業の財源として同特会へ繰り入れられ、同特会においては、予算総則第7条第1項第13号の規定(事業のため直接必要な経費の不足に充当)による経費増額の一環とされた。広域的な地域活性化基盤整備計画に基づく道路事業の推進を図るため、一般会計からの受入れが予算額に比して増加することに伴い、同事業推進費に要する経費が増額され27億5,500万円が支出された。その内訳は、道路事業の調整等に必要な経費の増額6億6,500万円(交通円滑化事業、地域連携推進事業)、道路事業の推進に必要な経費の増額20億9,000万円(交通円滑化事業、地域連携推進事業、交通連携推進事業)である。

なお、農林水産省及び環境省に係る支出目的は関連調査費であり、経済産業省の支出目的は工業用水道事業費補助である。

イ 地域自立・活性化交付金の実績

地域自立・活性化交付金の歳出予算現額は200億円であり、支出済歳出額は25億15百万円に過ぎず、翌年度繰越額75億51百万円を差し引いても不用額は99億33百万円であり、不用率は50%に達する。山梨県国中地域(甲府市)、八ヶ岳南麓地域等56地域で事業が実施されており、多くは道路事業である。

4. 地域自立・活性化事業費に係る問題点

地域自立・活性化事業に係る予算計上額の同推進費及び交付金は不用額を多く生じることとなった。決算の説明(財務省主計局編)によると、事業推進費に多額の不用額が発生

したのは「推進を要する事業が少なかったこと等」のためとされている。事業推進費は、広域計画に関連する事業に年度中途で移し替えるとされているが、事業としては事実上全額が不用額として残ったことは、事業の進ちょくに係る見通しの甘さが一因であろう。

なお、同事業推進費は20年度からは「国土形成事業調整費（目未定）」（350億円）に整理統合され、21年度からは「国土・景観形成事業推進調整費（目未定）」（400億円）に整理統合されている。整理統合されると、20年度において、地域自立・活性化事業費が国土形成事業調整費の中でどのように使用されたかにわかに判別できないのではないかと、20年度決算における実績に着目したい。

一方、交付金は、19年度において50%の不用率を生じているが、20年度予算に250億円、21年度予算に300億円計上され、毎年50億円増額されている。都道府県による広域計画の作成が進んでいくとの見通しによるものであろうが、計画に基づく事業や関連事業に係る経費が高率の不用率を生じていることを勘案すると、20年度、21年度と毎年交付金を増額することに疑問がある。国土交通省によると20年度の不用額は1,600万円と見込まれており、概ね予算を消化したとされている。そうであるならば、20年度は交付金の効果、有効性が問われることになる。

5．事業推進費等及び交付金に係る課題

地域自立・活性化事業費に関連して同様の予算費目である事業推進費や事業調整費及び交付金に共通する課題を指摘しておきたい。

第一に、事業推進費や事業調整費等における目未定経費である。目未定経費は年度当初においては確定されていない事業について年度途中で確定すれば、その時点で配付されるものである。具体的には、地元調整等の理由により、事業執行上の課題があって当初予算上に計上できなかったが、年度途中でその課題が解決し、事業を執行することにより効果が早期に発現できると見込まれる場合、また、軟弱地盤といった当初の状況では想定し得なかった課題が年度途中で発生し、追加的に予算措置する場合は、個々の事案の緊急性や効果の大きさなどを審査して、年度途中で配分して予算措置を行うものである¹。

19年度の国土交通省一般会計においては、地域自立・活性化事業推進費等7事業費が目未定経費とされ、それぞれに多額の不用率を出している。例えば、災害対策等緊急事業推進費は31.4%、景観形成事業推進費20.7%、都市再生プロジェクト事業推進費15.9%、社会資本整備事業調整費11.7%等である。また、20年度の国土交通省一般会計予算においても、目未定経費として、災害対策等緊急事業推進費、景観形成事業推進費、広域ブロック自立施策等推進調査費、国土形成事業調整費、北海道特定開発事業推進調査費等が計上されている。

目未定経費の不用率が高いのは、その性質上、事業の見通し、進ちょく状況の事前把握ができないことによるが、目未定経費が多くなることは国会の予算審議を形骸化することにつながるものである。その予算計上の是非について一考されるべきとともに、事後の決算審査において決算額に基づく積極的な実績評価が行われるべきである。

第二に、一般会計から特別会計への繰入である。地域自立・活性化事業推進費において

も、道路整備特別会計に年度途中で 19 億円余が繰り入れられており、その結果については、予備費の使用に準じて毎年度国会の事後承諾が求められている。前記の繰入も含み平成 19 年度特別会計予算総則第 7 条第 1 項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書（その 1）として国会に提出され、参議院においては、21 年 6 月 22 日、決算委員会で賛成少数により承諾を与えるべきものでないと議決された。

一般会計から特別会計への繰入による経費増額は、国会の審査対象であり、予備費関係審査の中で議論されるべきであるが、予算執行の透明性を確保し、説明責任を果たすため、経費増額とその理由について政府は一層明確にすべきである。

第三に、近年地方分権を推進する等の観点から補助金を一括交付金へ変えるという措置が講じられている。交付金は、計画に基づく複数の事業に対して一括して交付されるため、国にとっては詳細な予算計上のための設計が不要であり、地方公共団体にとっては予算活用自由裁量の余地が大きく、使い勝手の良いものである。しかし、決算上の実績評価という観点からは留意すべき面がある。

補助金の場合、特定の補助事業に着目すればよいが、交付金は多くの関連事業に支出されるため、交付金の合規性、有効性等その実績を評価することは容易ではない。例えば、地域自立・活性化交付金は、道路、鉄道、空港、港湾、公園、下水道、河川、住宅、土地区画整理事業、市街地再開発事業のほか、これらの基幹事業と一体のものとして実施される都道府県の提案による調査やソフト事業等に活用することができ、メニューが多彩である分、交付金使用の合規性、正確性等と相まって有効性、効率性等を検証することは困難な面がある。まずは、実際に交付金を活用した地方公共団体において真摯で厳格な実績評価が行われることが求められる。

¹ 第 171 回国会衆議院決算行政監視委員会議録 3 号 4 ~ 5 頁（平 21.4.13）

別表 平成19年度国土交通省一般会計の不用額及び不用理由等(その1)

事項	歳出予算現額 (百万円)	不用額 (百万円)	不用率 (%)	不用理由
国土交通本省	172,918	3,264	1.9	短期給付及び長期給付に要する費用の負担金が予定を下回ったこと等により、国家公務員共済組合負担金を要することが少なかったこと等のため
官庁営繕費	73,667	4,776	6.5	事業計画の変更及び契約価格が予定を下回ったことにより、施設整備費を要することが少なかったこと等のため
鉄道建設及運輸施設整備等助成費	8,914	88	1.0	鉄道事業者からの交付申請が少なかったこと等により、鉄道軌道整備費等補助金を要することが少なかったこと等のため
国土施策開発調査費	575	24	4.2	調査が少なかったこと等のため
都市再生プロジェクト推進調査費	838	15	1.8	契約価格が予定を下回ったので、都市再生プロジェクト推進調査委託費を要することが少なかったこと等のため
国土調査費	20,765	31	0.1	都道府県からの交付申請が少なかったので、地積調査費負担金を要することが少なかったこと等のため
揮発油税等財源道路整備密接関連事業費	28,412	47	0.2	経費の節減等により、道路整備密接関連事業調査費を要することが少なかったこと等のため
船員雇用促進対策事業費	116	59	50.9	支給対象人員が予定を下回ったので、船員離職者職業転換等給付金を要することが少なかったこと等のため
北海道開発計画費	686	39	5.7	契約価格が予定を下回ったので、開発計画調査費を要することが少なかったこと等のため
国土交通事業指導監督費	908	40	4.4	災害検査に伴う支給額が少なかったので、災害検査旅費を要することが少なかったこと等のため
水資源開発事業費	32,130	13	0.0	地元との調整が難航したので、水源地域対策事業費補助を要することが少なかったこと等のため
治水事業費治水特別会計へ繰り入れ	759,943	86	0.0	治水特別会計の特定多目的ダム建設工事助定において多目的ダム建設事業費を要することが少なかったこと等のため
急傾斜地崩壊対策等事業費	36,146	89	0.2	後進地域特例法適用団体補助率差額を要することが少なかったこと等のため
海岸事業費	66,330	132	0.2	契約価格が予定を下回ったこと等により、海岸保全施設整備事業費補助を要することが少なかったこと等のため
空港整備事業費空港整備特別会計へ繰入	122,286	258	0.2	空港整備特別会計において関西国際空港株式会社出資を要することが少なかったこと等のため
都市鉄道・幹線鉄道整備事業費	55,355	1,267	2.3	鉄道事業者からの交付申請が少なかったので、地下駅火災対策施設整備事業費補助を要することが少なかったこと等のため
住宅建設等事業費	280,279	11,595	4.1	地元との調整が難航したこと、事業計画の変更等により、地域住宅交付金を要することが少なかったこと等のため
揮発油税等財源都市環境整備事業費	526,808	53	0.0	用地取得の難航等により、まちづくり交付金を要することが少なかったため
都市環境整備事業費	491,295	11,512	2.3	都道府県からの交付申請が少なかったので、地域自立・活性化交付金を要することが少なかったこと等のため
地域自立・活性化交付金	20,000	9,933	49.7	
都市計画事業費	879,920	1,217	0.1	地元との調整が難航したこと、契約価格が予定を下回ったこと等により、下水道事業費補助を要することが少なかったこと等のため
下水道緊急整備事業助成補助	106	10	9.4	地方公共団体からの交付申請が少なかったため

(出所)平成19年度各省各庁歳出決算報告書国土交通省所管より作成

別表 平成19年度国土交通省一般会計の不用額及び不用理由等(その2)

事項	歳出予算現額 (百万円)	不用額 (百万円)	不用率 (%)	不用理由
河川等災害復旧事業費	287,580	8,309	2.9	河川等の災害復旧事業が少なかったこと、契約価格が予定を下回ったこと等により、河川等災害復旧事業費補助を要することが少なかったこと等のため
有料道路災害復旧事業費	15,864	1,170	7.4	契約価格が予定を下回ったので、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構有料道路災害復旧事業費補助を要することが少なかったこと等のため
河川等災害関連事業費	71,653	717	1	河川等の災害関連事業が少なかったため、直轄河川等災害関連緊急事業費を要することが少なかったこと等のため
離島振興事業費	47,804	23	0.0	事業計画の変更により、海外事業費補助を要することが少なかったこと等のため
北海道治山事業費国 有林野事業特別会計へ繰入	12,705	849	6.7	国有林野事業特別会計において北海道治山事業費を要することが少なかったこと等のため
北海道海岸事業費	3,859	13	0.3	経費の節減等により、海岸保全施設整備事業費補助を要することが少なかったこと等のため
北海道都市計画事業費	29,990	191	0.6	契約価格が予定を下回ったこと等により、下水道事業費補助を要することが少なかったこと等のため
北海道農業生産基盤整備事業費国営土地改良事業特別会計へ繰入	60,989	139	0.2	国営土地改良事業特別会計において北海道土地改良事業費を要することが少なかったこと等のため
北海道農地等保全管理事業費国営土地改良事業特別会計へ繰入	7,428	67	0.9	国営土地改良事業特別会計において北海道土地改良事業費を要することが少なかったため
都市再生プロジェクト事業推進費	7,246	1,150	15.9	推進を要する事業が少なかったこと等のため
社会資本整備事業調整費	1,939	226	11.7	調整を要する事業が少なかったこと等のため
景観形成事業推進費	20,000	4,144	20.7	推進を要する事業が少なかったこと等のため
災害対策等緊急事業推進費	35,135	11,022	31.4	推進を要する事業が少なかったため
地域自立・活性化事業推進費	14,793	12,691	85.8	推進を要する事業が少なかったこと等のため
道州制北海道モデル事業推進費	7,695	23	0.3	契約価格が予定を下回ったこと等により、海岸保全施設整備事業費補助を要することが少なかったこと等のため
沖縄開発事業費	32,826	25	0	契約価格を予定を下回ったので、下水道事業費補助を要することが少なかったこと等のため
沖縄北部特別振興対策特定開発事業推進費	1,763	43	2.4	事業計画の変更等により、地域住宅交付金を要することが少なかったこと等のため
地域再生基盤強化交付金	97,561	562	0.6	契約価格が予定を下回ったこと、事業計画の変更等のため
沖縄北部特別振興対策事業費補助	108	23	21.3	事業計画の変更のため
北海道災害復旧事業等工事諸費	80	26	32.5	河川等の災害復旧事業が少なかったこと等により、工事雑費を要することが少なかったこと等のため
気象官書施設費	1,977	128	6.5	契約価格が予定を下回ったこと等により、施設整備費を要することが少なかったこと等のため
航路標識整備事業費	6,423	31	0.5	契約価格が予定を下回ったので、航路標識整備事業費を要することが少なかったこと等のため
災害対策等緊急事業推進費航路標識整備事業費	298	73	24.5	契約価格が予定を下回ったため

(出所)平成19年度各省各庁歳出決算報告書国土交通省所管より作成