

近年の豪雨災害の激甚化を踏まえた 治山治水投資のあるべき姿

財政本来の機能回復と賢い予算運用が急務

平成期末から令和期の数年間、豪雨災害が激甚化していることは統計データからも裏付けられる。その原因には異常気象の頻発もあるが、2000年以降長期にわたって治山治水投資が抑制されてきたことも影響している。やはり、国土を保全して国民の生命・財産を豪雨災害から守るためには、財政本来の機能回復とハード・ソフト両面での賢い予算運用が急務といえよう。

財政評論家

米澤潤一



統計からも明らか 豪雨災害の激甚化

日本は、戦後長期にわたって「災害列島」といわれ、毎年夏から秋にかけて台風や豪雨による被害状況が新聞紙面やラジオ、ニュース映画（後にはテレビ）をにぎわせてきた。苦しい財政事情の下でも治山治水事業に対しては重点的な予算配分がなさ

れ、その累積的效果によって台風や豪雨による被害は次第に減少したように思う。

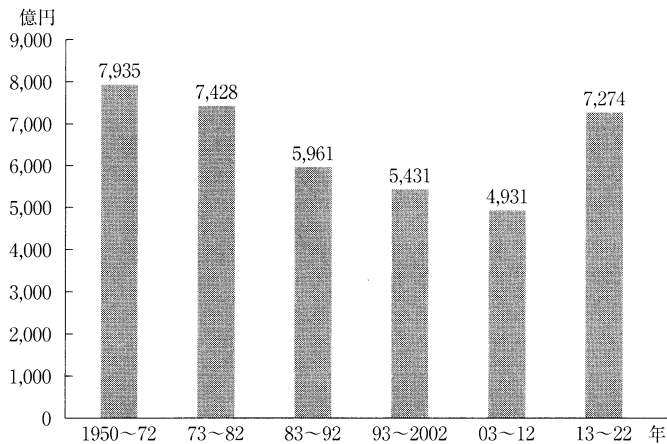
ところが近年再び被害が拡大し、特にこの3、4年のテレビ報道で、熊本県球磨川（2020年7月）や秋田県石沢川（24年7月）の堤防決壊の映像などを見てみると、昭和30年代に戻ったかのような既視感（デジャブ）に襲われる。この感覚を統

計データで確認できないかと探したところ、国土交通省「明治以降の水害被害額等の推移」統計に15年価格による各年の水害被害額が記載されているのを発見した。

災害のことだから年々の振れは大きく、2兆円規模の年（1953年、伊勢湾台風が襲来した59年、2004年、19年）もある一方、2000億〜300

0億円にとどまっている年も多数ある。ひとまず1950年から72年までを第1期とし、以後10年ごとに年平均額を算出した（図表1）。これによると、年平均被害額は第1期の約8000億円から第5期の約5000億円へと着実に減少してきたが、第6期になると再び7000億円超へ跳ね上がっている。このことから、近年豪雨災害が激

〔図表1〕 水害による年平均被害額の時期別推移



(注) 2015年価格による実質値 (図表3も同じ)。

(出所) 国土交通省「明治以降の水害被害額等の推移」統計などから筆者作成。

治山治水投資の推移

甚化しているという筆者の感覚が裏付けられた。

もとより水害の被害額は、降雨量など天候・気象条件によるところが大きいことは確かだが、被害を防ぐための治山治水施設の整備状況にも大きく左右され

る。そこで戦後長期にわたる治山治水事業の推移をたどり、これが図表1で示した被害額の推移とどのように関連するかを検証してみたい。なお、治山治水投資額を直截的に示す統計はないため、図表2には1963年度以降の政府建設投資額とそのGDP (国内総生産) 比の推移を掲載した。

名目政府建設投資額はバブル崩壊後の景気対策によって92年度以降急増した後、21世紀を迎えて金融危機が収まり始めると、その反動で年を追うごとに大幅に削減を続け、2007年度から12年度までのボトム期には名目値で30年以上前の水準を下回るかたちで推移した。

GDP比で見ると、1980

〔図表2〕

名目政府建設投資とGDP比の推移



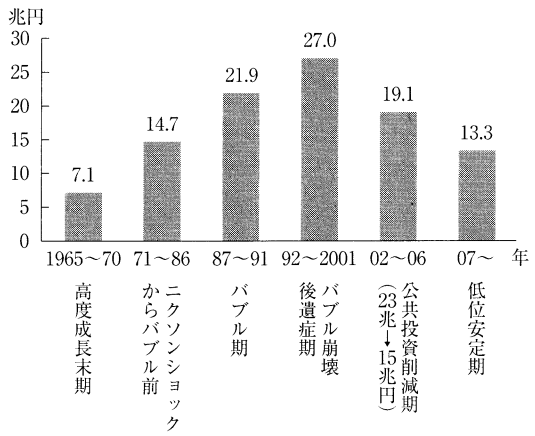
(出所) 国土交通省「建設投資見通し2023年」および内閣府「国民経済計算」から筆者作成。

年代前半までおおむね7%以上で推移していたものが、バブル期以降6%に低下し、バブル崩壊後一時7%に近づいたが21世紀に入ると急落し、ボトム期では3・1%にまで低下した。2013年以降は再び上昇に転じ、直近では4%に達しているとはいえ、歴史的にはかなり低位にとどまっている。

この政府公共事業（土木）に治山治水シエアを乗じたのが治山治水投資額になるが、そのシエアは国の予算の一般公共事業費中の治山治水事業のシエアでほぼ代位できる。図表4が、国の公共事業予算の区分が現行の区分になった1963年度以降の治山治水シエアの推移である。戦後は20%を超えていたのが高度成長期には徐々に低下し、96年度ごろまで17%程度で安定的に推移していた。その後、97年度あたりから再び低下し、20

09年度には13%まで下落した。以上、図表2から図表4までを通観すると、バブル崩壊後の景気対策として拡大した政府建設投資とりわけ政府公共事業（土木）が01年度ごろから目の敵のように急激に削減され、バブル期前の水準を下回る事態が長く続いた。同じ時期に治山治水事業のシエアも少くも低下し、治山治水投資額はその相乗効果で加速度的に削減された。治山治水投資は、効果発現までにかかなりのタイムラグがある。近年の長い事業である。近年の水害被害額の拡大は、21世紀初頭から10年超の治山治水投資削減の影響が10年程度のタイムラグを伴って現れているといえよう。

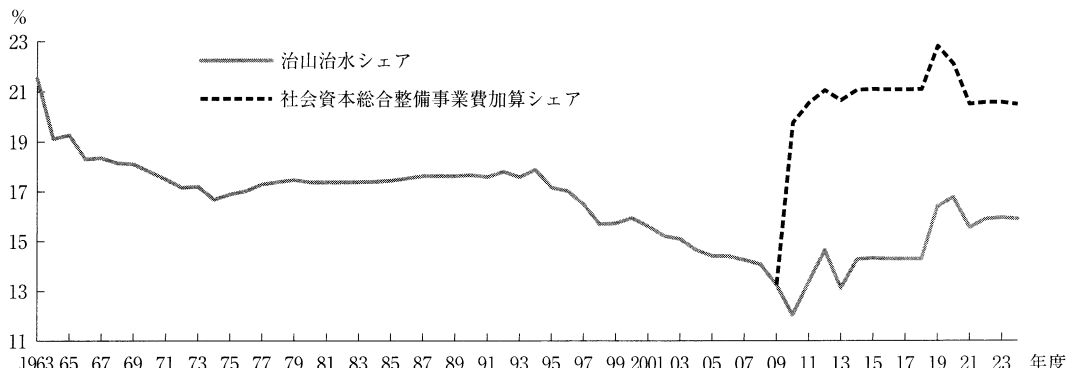
〔図表3〕 政府公共事業（土木）の年度平均額（実質）の推移



（出所）国土交通省「建設投資見通し2023年」から筆者作成。

の年度平均額を時期別に示す。各時期中の各年はおおむね似たような水準となっており、5番目の「公共投資削減期」だけは02年の23兆円から06年の15兆円へと逐年で急落を続けており、図表2の同期の動きとほぼ足並みがそろっている。

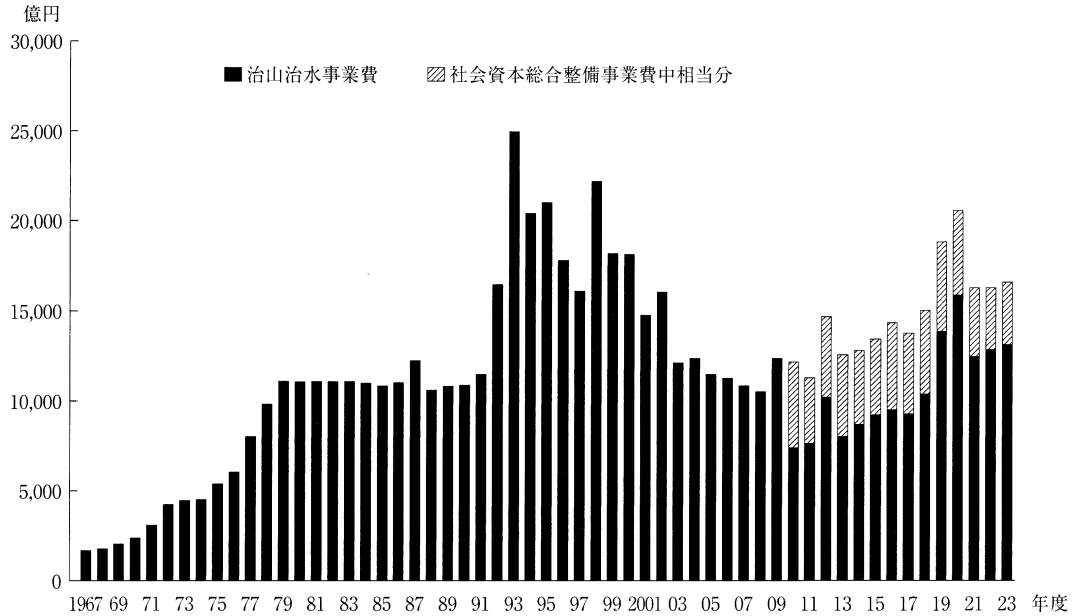
〔図表4〕 治山治水予算シエアの推移



（注）1. 当初予算一般公共事業費中の治山治水シエア。
2. 点線は、2010年度に公共事業費の区分変更に伴って新設された「社会資本総合整備事業費」の20%相当額を加算。
（出所）財務省「財政統計」から筆者作成。

〔図表5〕

一般会計における治水治水関連の補正後予算額の推移



(注) 1. 2010年度以降は公共事業費の区分変更に伴って新設された「社会資本総合整備事業費」の20%相当額を加算して推計(斜線部分)。
 2. 57年度間の累計は約70兆円(国費率6割とすると事業費は約115兆円)
 (出所) 財務省「財政統計」から筆者作成(図表6も同じ)。

09年9月に発足した民主党政権は、「コンクリートから人へ」をキャッチフレーズに公共事業の見直しに着手し、10年度当初予算で一般公共事業費を前年度比1兆2970億円(18.3%)減少させた。その一方で国からの縦割りの個別事業への補助金を整理し、「地方公共団

以上のように、近年の豪雨災害の激甚化の一因ともいえる公共土木事業の長期にわたる連続的削減と中でも治水治水事業シエアの低下は、実は21世紀初頭の森喜朗内閣末期ごろから始まり、自民党政権末期まで続いた。

民主党政権で創設された社会資本総合整備事業

図表5の一般会計での治水治水水補正後予算額の推移を見ても、これまで述べてきた経過が裏付けられる。なお、治水治水予算の年間1兆円という数字を感覚的につかむために、史上最大規模のダム工事であった八ッ場ダムの総工費が5320億円であることを参考までに付記しておきたい。

24年度予算額1兆3771億円の内訳は社会資本整備総合交付金5065億円、防災・安全交付金8706億円となっている。防災・安全がうたわれている制度のため、この内のかかなりの部分が治水治水事業に回ると期待したいが、「防災・安全」といっても対象事業が広範にわたる上、配分が地方公共団体任せである。それ故、地味な事業である治水治水に実際にどれだ

体等が作成した社会資本総合整備計画に基づき、(略)防災・減災事業、予防保全に向けた老朽化対策、将来の成長の基盤となる民間投資・需要を喚起する道路整備、(略)地域交通ネットワークの再構築事業など、地域における総合的な取組を支援するための交付金」(財務省『令和6年度予算の説明』から一部抜粋)による「社会資本総合整備事業」を創設し、初年度2兆2000億円が計上された。この制度は、自民党政権に再び交代した後も継続された。その当初予算額と一般公共事業費中のシエアの推移は図表6のとおりである。

図表5の一般会計での治水治水水補正後予算額の推移を見ても、これまで述べてきた経過が裏付けられる。なお、治水治水予算の年間1兆円という数字を感覚的につかむために、史上最大規模のダム工事であった八ッ場ダムの総工費が5320億円であることを参考までに付記しておきたい。

社会資本総合整備事業費当初予算額と
一般公共事業費中のシェア

年度	予算額 (億円)	シェア (%)	年度	予算額 (億円)	シェア (%)
2010	22,000	38.6	2018	20,003	33.9
2011	17,539	35.8	2019	21,887	32.0
2012	14,395	32.0	2020	18,015	26.6
2013	19,594	37.6	2021	14,851	24.8
2014	19,964	33.9	2022	13,973	23.4
2015	19,966	33.9	2023	13,805	23.1
2016	19,986	33.9	2024	13,771	22.9
2017	19,997	33.9			

〔図表6〕
 け回っているかは統計データも公表されておらず、不明である。そこで本稿では、筆者の経験などに基づき2割程度が治山治水に回っていると想定して、図表4の治山治水予算シェアと、図表5の治山治水事業費に計算し、それぞれ点線と斜線白抜きで示した。若干控え目かもしれないが、それでもコロナ禍期の補正予算が大盤振る舞い（良いことかどうかは別として）だっ

たこともあって、治山治水予算は反転上昇に転じている。今後、豪雨被害の激甚化に歯止めがかか

* * *

以上を踏まえて、言い尽くされたことだが、次の点を教訓と課題として訴えたい。

まずは、現状社会保険漬けで、必要な施策にお金を使うという本来の機能が果たされていない財政の健全化・活性化が不可欠である。さらに、治山治水事業の特性に即して

ていえば、防災効果の効率的発現のためには、計画性を重視した事業の安定的施行が望ましく、予算額が時々の景気対策の手段として過度に変動することは好ましくない。

予算の配分に当たっては、事業種別・箇所別に厳格に優先順位を判断し、賢い予算執行をすべきことは言うまでもない。特に1970年代までに建設された施設の老朽化が深刻であり、

これに対応すべく、維持管理の充実や時宜になかった更新投資の着手が緊要である。

一般公共事業費全体の中で20%以上のシェアを占める「社会資本総合整備事業費」については地方公共団体の自主性に任されているが、決して人気取りに走ってはならない。住民の生命財産、安全を確保するための国土保全を最優先にした運用が欠かせない。

さらに付言すれば、施設運用に関するソフト面の強化も極めて重要である。本誌2020年1月13日号の「豆電球」欄で「台風19号の教訓を2020年に生かせ」というコラムが掲載されている。

この台風19号による多摩川下流水害は絵に描いたような複合災害だった。無堤地点での越流、内水締め切り水門の不備による本川からの逆流、排水ポンプの不備による内水氾濫など、施設の不整備や不完備といったハード面での欠陥が重なった。一方、人手不足や立ち入り禁止などの理由で水門の締め切りが遅れたことによる本川からの逆流や、

本川水位低下後の水門開放が遅れたことによる内水氾濫など、人災ともいえるソフト面での運用失敗も多発した。

こうしたハード・ソフト両面の原因から東京側・川崎側両岸の多数地点で広範に深刻な浸水被害が広がった。多摩川のように整備が最も進んだはずの大河川においてすら、緊急時の総合的対応が不十分であった手痛い教訓といえる。

（参考文献） 拙稿「平成30年間の公共投資を振り返る―地域経済に及ぼした効果（上）―失われた財政本来の建設的機能、「豪雨被害」激甚化の一因にも」（本誌19年4月15日号）

よねざわ じゅんいち

63年東京大学法学部卒業、大蔵省（現財務省）入省。主計局主計官、理財局国債課長、同局次長、関税局長等を歴任。退官後日本銀行理事、金融情報システムセンター理事長、政策研究大学院大学客員教授等。『国債膨張の戦後史』（金融財政事情研究会）ほか、財政関連著書論文多数。