

経済対策費は膨張した後で縮小する

発表日：2013年10月22日（火）

～45兆円の公共事業計画は決算で33兆円になる～

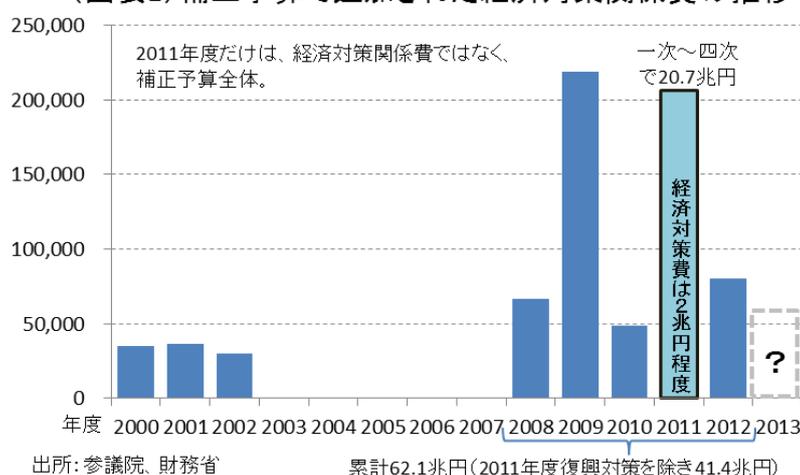
第一生命経済研究所 経済調査部
担当 熊野英生 (TEL:03-5221-5223)

2008～2012年度の経済対策は、復興予算を含めて累計62.1兆円にも達する。公共事業に限ると、45.1兆円である。しかし、決算段階では対策額は32.8兆円と7割の金額になっている。繰り延べと不用額が3割にも膨らむためだ。災害復旧の不用額が多いことや、公共事業の入札予定価格が低すぎて建設業者が応札を躊躇することが背景にある。金額最初にありきの経済対策は、マイクロ構造で様々な機能不全に直面している。

2008年度以降の経済対策を振り返って

ここ数年、日本の財政事情が厳しいのに、膨大な金額の経済対策が打ち出されている。2008年度以降の経済対策は、今度の消費税対応分を加えて12回にもなる。補正予算を編成して膨らんだ経済対策費の累計額（2008～2012年度、2011年度は補正予算全体を加えた）は62.1兆円である（図表1）。震災の復興対策によって2011年度補正予算が20.7兆円にも膨らんだ部分を除くと、他の経済対策費は41.4兆円と大きい。今回も2014年4

億円 (図表1) 補正予算で追加された経済対策関係費の推移



月の消費税率の引き上げに合わせて6兆円近くの対策費が投じられようとしている。経済対策の費用は、「8%の消費税増税分で税収増8.1兆円」や「復興増税の10.3兆円」に比べて途方もなく大きい。

こうした景気対策がどのくらい効果を発揮したのかという一端を調べると、実質GDP成長率の寄与度として表れている。2012年度の実質公的資本形成の寄与度は0.6%ポイント*となり、実質GDP成長率1.2%に対して半分を占めている（図表2）。

*2011年10-12月から2013年4-6月までの寄与で見ると、実質GDPの増加率2.2%のうち1.0%ポイント、44%の寄与率になる。

目下、日本の経済成長率は、欧米に比べて高みえるが、よく考えると欧米経済には財政要因のマイナスが寄与しているから、日本は歳出拡張によって高成長となっている点で、欧米とは同列に比較できないことになる。

兆円 (図表2) 実質公的資本形成の推移



本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

さて、先に挙げた2008～2012年度の62.1兆円の経済対策費の追加が実際にどのくらい支出されているのか。経済対策費は、交付金のかたちで地方自治体の支援に回ったり、経費として公共事業以外の様々な項目に及んでいることもあって、明確には検証ができない。そこで、一般会計の公共事業関係費に限定して、当初予算+補正予算の合計金額が、年度内の決算額と食い違っているのかを拾ってみた。2008～2012年度の当初予算額の累計は29.1兆円である。これに補正予算額の累計15.9兆円を加えると、45.1兆円になる。一方、決算額は同期間で32.8兆円である。当初予算+補正予算の合計額の72.9%が、決算額として年度内に支出され、残りの27.3%、金額12.3兆円が繰り越し額または不用額になっている(図表3)。なお、不用額とは、事業を計画通りに進められずに、予算執行を諦めることで生じたものとされる。その中には予算の見積もりや想定が実情とは合っておらず、断念を余儀なくされることもあるようだ。

<公共事業関係費>

当初予算 補正予算 合計 決算 繰り越し・不用額
 29.1兆円 + 15.9兆円 = 45.1兆円 = 32.8兆円 - 12.3兆円(…27.1%)

(図表3)公共事業関係費の予算推移

年度	決算(A)	当初予算(B)	補正予算(C)	当初+補正(B+C)	残差(A-B-C)	残差/(B+C)
2000	119,096	94,307	25,903	120,210	-1,114	-0.9%
2001	108,201	94,352	5,843	100,195	8,006	8.0%
2002	91,621	84,239	20,322	104,561	-12,940	-12.4%
2003	93,588	80,971	2,488	83,459	10,129	12.1%
2004	82,357	78,159	12,947	91,106	-8,749	-9.6%
2005	83,905	75,310	7,502	82,812	1,093	1.3%
2006	77,089	72,015	9,570	81,585	-4,496	-5.5%
2007	72,571	69,473	7,284	76,757	-4,186	-5.5%
2008	69,209	67,352	12,218	79,570	-10,361	-13.0%
2009	83,532	70,701	58,097	128,798	-45,266	-35.1%
2010	58,028	57,731	7,587	65,318	-7,290	-11.2%
2011	59,148	49,743	34,059	83,802	-24,654	-29.4%
2012	57,759	45,734	47,516	93,250	-35,491	-38.1%
2013		52,853				
2008-2012	327,676	291,261	159,477	450,738	-123,062	-27.3%

復旧・復興経費

年度	執行額	当初予算(B)	補正予算(C)	当初+補正(B+C)	残差	残差/(B+C)
2011	90,514	0	149,243	149,243	-58,729	-39.4%
2012	31,522	37,754	13,072	49,706	-18,184	-36.6%
2013		43,840		43,840		

※復旧・復興経費の2011年度は、復興庁の予算執行状況、2012年度は東日本大震災復興特別会計決算概要より。

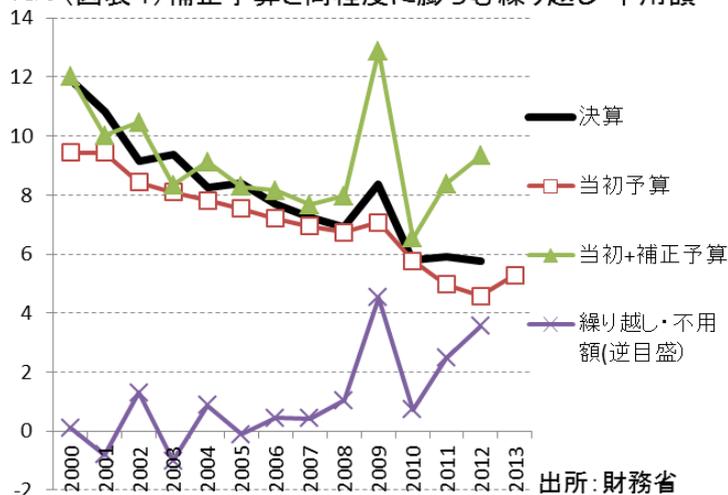
※※復旧・復興経費は、必ずしも公共事業関係費と範囲が一致しない。

出所:参議院、復興庁

2008年度以降の経済対策は、確かに計画は大規模であったが、その金額が決算段階で支出済みとされるのは7割程度である。経済対策費は、一旦膨らんで、その後は縮んでいるというのが実情だ。

驚くのは、グラフにしてみると、補正予算で増やした金額に比例して、繰り越し額・不用額も相応に膨らんでいることだ(図表4)。経済対策効果は、政府が補正予算を組んで

兆円 (図表4)補正予算と同程度に膨らむ繰り越し・不用額



出所:財務省

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

膨らませたほどは、目先の景気押し上げ効果が表れていないことを示唆している。

年度内に執行されなかった予算が多いという点については、翌年度に繰り越されるに過ぎないという見方はあろう。翌年度へ繰り越された予算はいずれ執行されて、翌年度以降の決算に計上される。だから、何の問題もないという評価になる。

確かに以前はそう言えたかもしれないが、最近は少々事情が異なってきている。図表4の2000～2007年度までの当初予算+補正予算と決算の差額をみてほしい。この時期はプラスもあれば、マイナスの年もあった。マイナスのデータが継続するのは、前年度までの繰り越し額と不用額が未執行部分として積み上がって、一時的とはいいにくくなっていることだ。2008年度以降は、不用額も以前に比べて大きくなっている。

繰り越される予算・不用に分類される予算

予算の中で執行されない繰り越し・不用額が増える理由は、東日本大震災の復興関連が含まれていることも大きい。復興・復旧が遅れて、計画を途中で見直さざるを得なくなることが原因になっている。

復興予算に注目すると、2011・2012年度の予算合計は19.9兆円である（公共事業関係以外も含む）。その両年の決算は12.2兆円で、繰り越し額・不用額は7.7兆円となっている。繰り越しと不用額の割合は、39.4%と高率である。

復興関連の不用額について、復興庁の開示している復興予算の執行状況（2011年度一般会計・繰り越し+2012年度特別会計）をみると、「公共事業・施設」などインフラ整備やまちづくりに絡んだ内容が不用額になっていることがわかる（図表5）。復興地域では、公共施設の建設について事前の想定とは異なった内容が求められることがあり、途中で復興計画の見直しを余儀なくされることがあるようだ。

さらに、災害復旧の当初計画額が大きくなった理由のひとつは、「被害状況等を基に推計した所要額を、実際の所要額が下回った」（2012年7月に参議院で野田首相が行った答弁）ことも挙げられる。これは、混乱の中で推定された被害の復旧額が過大推計の金額になっていて、事後的に食い違ったことを認めるものだ。もしも、復興・復旧にそうした事情が大きいのであれば、復興計画の歳出・歳入の規模を事後的に再調整することも検討しておかしくない。現状、不用額になった金額は基金にプールされて、後から別の支出に回されることになりそうだ。総額を確保した復興予算は、枠内で何かに流用される格好になっている。

加えて言えば、不用額の増加は、震災被害の復興・復旧の遅れという特殊なケースとして片付けられない。2008～2011年度の公共事業の繰り越し・不用額を項目別に調べてみた（図表6）。災害復旧は、2011年度の震災以前から、繰り越し・不用額が予算段階で大きく膨らみやすく、そして執行段階では規模が小さくなりやすい傾向がある。2009・2010・2011年度はいずれも災害復旧の不用額が、当初予算+補正予算の金額に対して約2割にも膨らんでいる（図表7）。震災以前から、災害復旧計画を立案してそれを実行するときには、大きく計画通りに予算が執行されにくかったということである。

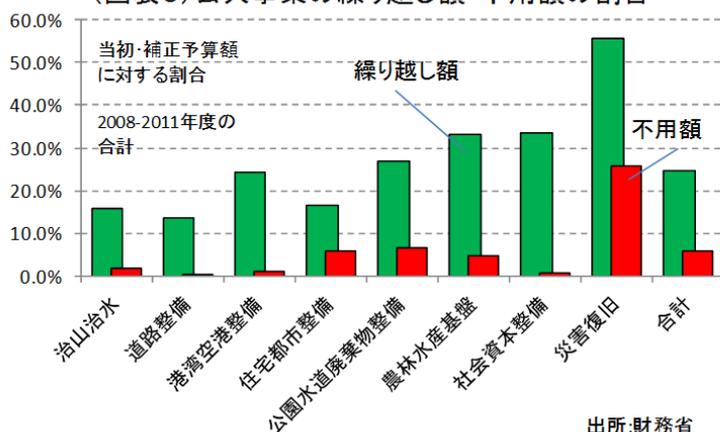
（図表5）東日本大震災の復旧・復興経費の中の不用額

（金額の多い順）	不用額	不用率
公共事業（災害復旧）	4,494	32.1%
施設等の災害復旧等	1,828	36.8%
除染等	1,511	23.1%
生活支援	1,410	44.0%
復興に向けた公共事業等	531	12.4%
全体	12,240	12.6%

出所：復興庁（2011年度繰り越し分+2012年度特別会計）

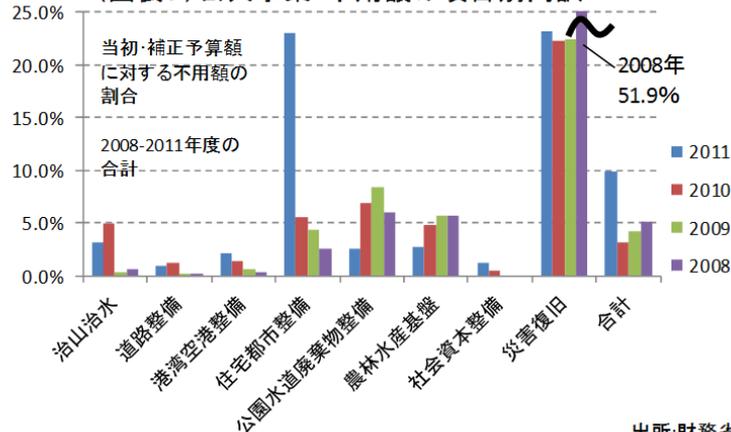
本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

(図表6) 公共事業の繰り越し額・不用額の割合



出所:財務省

(図表7) 公共事業・不用額の項目別内訳



出所:財務省

公共事業の機能不全

公共事業を軸にした経済対策が停滞する原因には、公共事業の案件を入札にかけたときに応札者が現れず、工事開始ができないという入札不調問題がある。被災地以外の地域でも、国・各自治体で入札不調が以前に比べて高率で起こっている。

応札者が現れず、工事の進捗が遅れることに関しては、しばしば人手不足や資材高騰が原因のように言われるが、問題点は入札予定価格が低すぎることにある。予定価格が低すぎるから、建設業者は、コスト高騰の環境下で採算を確保できない。仮に、公共事業の採算性が十分に高ければ、建設業者は賃金を引き上げて人手不足を解消することができる。もしも、資材が高騰しても、予定価格が引き上げられていれば、建設業者は公共事業を積極的に請け負って事業拡大ができる。だから、その裏返しとして、低すぎる予定価格の下では、きちんとした採算が稼げず、消化されない公共事業が増えてしまう。

では、なぜ、予定価格が低すぎる状況になったのか。ここには様々な事情がある。まずは、地方自治体の財政事情が厳しく、事業を推進するに当たって、発注価格をなるべく低く抑えたという動機が強いことである。ルールとして公共事業を発注するときには、国や地方自治体は事業案件を一般競争入札にかけなければならない。一般競争入札は、90年代前半から談合が批判されてきて、2000年代に入って順次、大口から小口の事業に適用され、そして公共調達全般にも範囲が拡大された。

一方、建設業界では、民間受注の減少が進んで過剰供給体質が生じて、長年、ダンピング受注が成り立ってきた。そこに公共事業の一般競争入札が輪をかけて、過当競争に拍車をかけたという批判もある。もともと予定価格の積算は、市場価格に準拠して公共事業の事業コストを決めるという仕組みだった。この市場連動ルールは、民間建設事業の価格競争が激しくなると、公共事業でもそれに引きずられて採算を悪化させる副次効果をもたらした。景気が悪化したときに、民需も公共事業もともに採算を悪化させる作用である。

そこに、採算悪化に拍車をかけるように、近年、人手不足と資材価格の高騰が起こった。すると、赤字受注を回避するために建設業者は入札参加すら見合わせることになる。以前であれば、予定価格が低くても、これまでは応札する業者が多数いたかもしれないが、コストプッシュで極端に採算が合わなくなったのだろう。

達観してみると、もともと公共事業は景気が悪化したときに人為的に増えていき、カウンターサイクルの役割を果たすという考えに基づいて行われてきた。公共事業とは景気刺激効果のために用いるという“経済学信奉”が世の中には根強くあるように感じる。しかし、市場連動ルールを適用すると、公共

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

事業はカウンターサイクルの役割を果たせなくなる。景気が悪化するとき、民間建設需要が低下して、建設価格が下がるから、公共事業もデフレ体質に順応して採算性を悪化させる。低すぎる予定価格を前提にしてさらに競争入札で激しく競わせると、建設業者の業況は厳しくなり、景気刺激効果は低下する。実は、公共工事の効果にはプロサイク的な面があって、景気が悪い時には景気刺激効果も乏しくなる。教科書的に公共事業効果を考えていると、こうした問題点がみえてこない。

最後に、最近はこうした公共事業の問題点が見直されようとする機運があることを指摘しておきたい。国土交通省は、2013年4月から予定価格を積算するときの労務単価を一気に15%も引き上げることを都道府県に要請した。入札価格が低すぎることに行政は適切に対応しようとする姿勢をみせている。これまで、労務単価は1992年以降ほぼ一貫して低下してきた。従って、この行政判断は画期的なものだと考えられる。今後、建設関連の低すぎる価格設定が見直され、デフレ構造の是正が進むことが期待したい。