

政府の「日本経済再生に向けた緊急経済対策」に関する見解と提言

2013年2月15日

NPO法人建設政策研究所

2012年末の総選挙で多数議席を獲得した自民党は第二次安倍内閣を発足させ、デフレ経済脱却を名目にアベノミクスと称する財政・金融・成長対策を矢継ぎ早に打ち出した。

この背景として、政治的にはこの7月に予定される参議院選挙対策、経済的には消費税増税のハードルをクリアする目的がある。

2012年度補正予算に反映させた「日本経済再生に向けた緊急経済対策」（2013年1月11日閣議決定、以下『緊急経済対策』と呼ぶ）はその第一弾となるものである。国費10.3兆円、そのうち公共事業に5.2兆円をつぎ込み、2013年度予算と連動させデフレからの早期脱却をめざすとしている（図表1）。

これらの対策がデフレ経済からの脱却を切望する国民の一定の支持を得、また株価の高騰など市場の反応につながっている。しかし、公共事業を柱にした対策がどの程度有効なのか、建設政策研究所では「緊急経済対策」の特徴と問題点を述べ、建設分野からの見解と提言を以下のとおり明らかにする。

I. 「緊急経済対策」の特徴と問題点

1. デフレ経済から脱却し、参議院選挙勝利と消費税増税のお墨付きを得ることを最大の目的とした緊急対策

2012年、野田内閣が三党合意に基づき修正成立させた「社会保障と税の一体改革」法では、その附則18条で「消費税率の引上げに当たっての措置」として、以下のような文言を盛り込んだ。すなわち、第1項では、「消費税率の引上げに当たっては、経済状況を好転させることを条件として実施するため、物価が持続的に下落する状況からの脱却および経済の活性化に向けて、平成23年度から平成32年度までの平均において名目の経済成長率で3%程度かつ実質の経済成長率で2%程度を目指した望ましい経済成長のあり方に早期に近づけるための総合的な施策の実施その他の必要な措置を講ずる」、第2項では、「この法律の公布後、消費税率の引上げに当たっての経済状況の判断を行うとともに、経済財政状況の激変にも柔軟に対応する観点から、・・・施行前に、経済状況の好転について、名目および実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、・・・経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずる」。ここで述べられているように、安倍内閣が国民の支持を得て参議院選挙で勝利し、さらに消費税率を2014年4月から8%に引き上げる目的で、種々の経済指標が好転している状況を早期に確認するために作られた対策である。

2. 公共事業を柱に巨額な財政出動で一時的に経済の諸指標を上昇させるもくろみ

「緊急経済対策」の中身をみると、長期にわたる経済低迷の要因を分析し、本格的経済対策を打ち立てる立場からではなく、公共事業を中心に手っ取り早く経済指標を引き上げることに主眼が置かれている。

対策の「具体的施策」は、①復興・防災対策、②成長による富の創出（民間投資の喚起、中小企業・小規模事業者対策等）、③暮らしの安心・地域活性化、の3つの分野からなっ

いる。それらに盛り込まれた公共事業施策では、中央道笹子トンネル事故にみられる公共構造物の老朽化への緊急対策、東日本大震災被災地の公共住宅建設、地盤沈下への対策、防潮堤の復旧、がれき処理など被災者の生活と生業再建に要する緊急対策など、早急に実行に移すべき事業がある。一方、高速道路の未開通区間（ミッシングリンク）への整備費（623億円計上）など「防災・減災」に名を借りた大規模事業および三大都市圏環状道路や港湾・空港の整備など国際競争力強化に向けたインフラ整備に巨額の予算（2,053億円計上）をつぎ込むという従来型の不要不急の大規模事業が目白押しとなっている。

そして、これら事業を財政的に保障する2012年度の補正予算案の財源には、建設国債増発として5兆2,210億円が組まれている。2012年度当初予算の国債発行高44兆2,440億円に追加した補正後の年度発行高は49兆4,650億円にも達し、2012年度末の累積国債残高は750兆円にもものぼることになる。かつて1990年代に不況対策として国債・地方債を乱発し、大規模公共事業の大盤振舞いを行ったにもかかわらず、民間投資を誘発することなく景気は低迷を続け、残ったのは莫大な借金だけという「失われた10年」の二の舞になる可能性が大きい。

3. 実質GDP2%程度の押し上げ、60万人程度の雇用創出は可能か

「緊急経済対策」は上記の国の支出に自治体や企業などの負担を合わせた事業費総額を20.2兆円と見込んでいる。そして、「この対策の予算措置による経済効果を現時点で概算すれば、実質GDP押し上げ効果は概ね2%程度、雇用創出効果は60万人程度」と推測している。過去の統計データに基づき、2013年度の実質GDPが2%アップすれば60万人の雇用創出につながるという機械的予測である。

今日、経済対策を実行する上では、地方自治体への思い切った財政支援を行い、疲弊した地域経済の再生が欠かせない。ところが、補正予算の中で、地方自治体への交付金として明確に位置づけられているのが、地域活性化・経済危機対策臨時交付金（地域の元気臨時交付金、1兆3,980億円）のみである。その内容は直轄・補助の公共事業に対する地方の負担金の8割程度を、地方単独の公共事業などに活用する交付金として還元するものである。通常の地方交付金とは異なり、国の直轄事業に負担金を支払っている地方自治体や国の補助金による事業を大量に実施している地方自治体に限定され、また、その用途は地方自治体が単独で実施する公共事業に限定されている。

一方、これほど公共事業に重点を置いた対策にもかかわらず、公共工事の設計・積算を担う国・地方自治体の人員対策や公共工事の施工を担う地域建設業者や建設労働者の現状に対しなんら対策がなされていない。財政措置だけを確保し地方自治体等に予算の執行を押し付けるやり方では、設計・施工の関係者に混乱をもたらし、労働者に過剰負担を押し付けることになる。結果として、過去の事例が示すように予算の消化が進まず、雇用創出や地域経済の再生に結びつかない可能性が大きい。

II. 「緊急経済対策」に関する建設分野からの見解と提言

1. 経済対策は大規模公共事業の大盤振舞いではなく、雇用の促進と賃金の引き上げを

かつて1990年代初頭のバブル経済の崩壊に伴う民間投資の急激な縮小を補てんする目的で、大規模公共投資のバラマキが行われた時期があった。1991年度からのGDP（名目値）の推移（図表2）をみると、公共投資が1993年度には1991年度より10兆円も増加した

にもかかわらず、民間投資は14兆円も下落している。さらに1995年度には公共投資が44兆円と大盤振舞いしたにもかかわらず、民間投資はさらに落ち込み1991年度比17兆円も下落した(図表2④⑦)。このように1990年代以降の公共投資は民間投資への誘発効果を持たないことを実証している。

一方、GDPの構成の中で50%~60%を占めているのが家計消費支出である(図表2③)。2008年、アメリカの金融危機に端を発した世界的恐慌が原因して、2011年度の家計消費支出は2007年度に比較し約10兆円減少し、民間投資は22.9兆円も減少している。特に民間住宅投資は2007年度の16.4兆円から2011年度には13.6兆円と回復が困難なまま推移している(図表2⑤)。

GDPの5割以上を占める家計消費支出を押し上げるカギは国民の消費購買力である。しかし、勤労者一人あたりの月当たり可処分所得は、2001年度の419,505円から毎年減少し、2011年度には383,232円へと、この11年間に月当たり36,310円、年間では43万円以上も減少している(図表3)。建設就労者の月あたり賃金では2007年度の352,046円から2010年度には308,049円へと43,997円も減少した(図表4)。

このように、GDPを押し上げ、デフレ経済から脱却するには、減少している国民・勤労者の可処分所得を引き上げ、民間投資を誘発する国民の消費購買力をつけることがカギとなる。

また、1997年には消費税が3%から5%に引き上げられたが、直後の1998年度の民間投資は前年度比1兆3596億円も急減している。そのうち民間住宅投資は2,906億円も落ち込んだ。GDPの持続的拡大を行う上では消費税の引き上げは何としても避けなければならない。このようなGDPをめぐる状況を踏まえて、以下のような建設分野からの提言を行う。

- ① 建設業に従事する労働者の賃金を地域の標準生計費プラス非消費支出(税および社会保険料負担額)から算出した賃金水準に大幅引き上げを行うこと
- ② 低賃金・無権利な請負労働者をなくし、直接雇用関係を明確にすること
- ③ 公契約法・条例を制定し、公共事業に従事する労働者の最低賃金基準を明確にし、保障すること
- ④ 地域に密着した小規模・維持補修関係の雇用効果の高い公共事業を地域建設業者向けに大量に発注し、建設就労者の雇用の拡大を行うこと
- ⑤ 消費税の8%、10%への引上げを中止し、消費購買力を確保すること、また請負契約の各段階で消費税額の別枠計上を明確にすること。

2. 地域経済再生に役立つ公共事業の拡大と地方自治体への財政支援により地域循環型経済の確立を

今日、経済対策として重視すべきは地域経済の疲弊への対応である。「構造改革」による、大都市への資本の集中、工場等の海外移転、三位一体改革による地方交付金や補助金の減少、地域密着型公共事業の減少、等々がもたらしている地域経済の疲弊は全国の地方自治体に広がっている。

したがって、公共事業の分野では地域循環型経済に役立つ公共事業の拡大とそのための地方自治体への思い切った財政支援が求められる。

「緊急経済対策」の中には、「事前防災・減災対策」として、①河川・海岸・道路・空港・鉄道・航路標識・上下水道等の老朽化対策、②密集市街地の改善整備の促進、避難所となる都市公園の整備等、③住宅・建築物の耐震改修、建替え等の推進、④医療施設、社会福

祉施設の耐震化等整備、⑤学校の耐震化・老朽化対策等の推進、等の公共事業が掲げられている。また、「暮らしの安全・地域活性化」の中では、①通学路等の交通安全対策、②公営住宅の老朽更新・耐震改修、③公共土木施設等の災害復旧等事業、などが挙げられている。このような地域住民の生活と安全にかかわる事業を地域建設業者が受注し、地域産材の活用、地域の下請業者を活用し、地域の労働者の雇用を促進することにより、地域循環型経済に貢献していくことが可能となる。また、地方への交付金は地方自治体の財政窮迫を鑑み、財政力の弱い地方自治体に思い切った財政支援を行うことが必要である。同時にそれらが国のひも付き・条件付きではなく、地方自治体の裁量により、地域の活性化のために自由に使用できるものとする必要がある。

3. 地域住民の安全と地域経済再生を担う地域建設産業振興への対策を

長期にわたる公共事業の削減等により地域建設業者の経営の悪化、倒産・廃業の増加、および建設労働者、特に熟練職人や若年建設就労者が急減している状況があり、地域における公共事業を実施する上で、以下のような地域建設産業振興のための緊急対策および中長期的対策が求められる。

- (1) 震災復興事業を含め、急増する建設事業がもたらす資材や労務費の高騰に対応できる公共工事の積算・予定価格づくりを
 - ① すでに全国規模で資材や労務費の高騰が進行している。そのため、予定価格づくりは直近の市場動向を適切に反映した積み上げ方式の積算を行うこと。また、工事受注後の単価の高騰に際しては、工事終了時に設計単価の見直し、実状に応じた増額変更を行うこと。
 - ② 設計労務単価づくりは従来の二省協定労務費調査方式を改め、地方自治体の標準生計費に非消費支出を加味した費用を基準に職種別格差を加味したものを設定する。
- (2) 労働者不足への対応は元請受注者が責任を持ち、安易な下請依存を行わないこと
 - ① 元請及び下請受注者は工事の主要工種については直接施工を行い安易な再下請業者への外注を行わないこと
 - ② 労働者が受け取る賃金は元請受注者が責任を持って管理し、重層下請の途中で中抜きが行われないようにすること
 - ③ 公共工事発注者は元請受注者に対し、建設業法、労働法制の順守を徹底し、下請業者への指値発注や不当に低い請負契約のないように、また労災隠しや労働者への基本的人権を侵害する横暴な対応などが無いように厳格な監督行政を展開すること
- (3) 地域における公共事業の長期的見通しを明確にし、地域建設業者の中長期的経営見通しに展望を与えること
 - ① 国および地方自治体は公共施設等の耐震・老朽化対策および防災・減災対策、市民生活の利便性確保等の事業の中長期的見通しおよび財政施策を明確にした計画を早急に打ち立て、それに対応した地域建設業者の育成計画を明確にする
 - ② 公共工事の発注政策はコスト縮減に偏らず、受注者の適正な利益を考慮した、最低制限価格や失格基準の設定を行い、低価格受注競争に歯止めを掛けること
- (4) 公共事業の公正な競争や地域建設業の振興に逆行する TPP には参加しないこと

図表 1 2012 年度 補正予算案

(支出内訳)

項 目	予算額
①復興・防災対策	3兆7,889億円
復興事業	3,177億円
復興債の減額・償還	1兆2,685億円
防災・減災対策	2兆2,024億円
②成長による富の創出	3兆1,373億円
③暮らしの安全・地域活性化	1兆7,044億円
④地方向け交付金	1兆3,980億円
⑤公共事業の前倒し契約枠	2,530億円
経済対策への国費投入 (① - ⑤小計)	10兆2,815億円
⑥義務的経費の増加	2,397億円
⑦基礎年金国庫負担の維持	2兆5,842億円
経済対策以外の小計 (⑥⑦小計)	2兆8,239億円
合計	13兆1,054億円

(注) 公共事業の前倒し枠は財源が不要、四捨五入の関係などで合計額が合わない場合もある。

(財源内訳)

建設国債増発	5兆2,210億円
年金特例公債増発	2兆5,842億円
11年度決算剰余金	1兆9,871億円
税収の上振れ分と税外収入	4,105億円
国債の元利払い費の使い残し等	1兆7,322億円
公務員人件費の削減	3,328億円
財政融資資金	4,028億円
復興特別会計の不用	1,120億円
合計	12兆7,826億円

出所:『日本経済新聞』1月16日号より作成。

図表2 名目国内総生産の推移

単位：10億円・%

年度	GDP (国内総生産)	民間最終 消費支出	うち家計最 終消費支出	対GDP 割合 (%)	民間投資	うち民間 住宅	うち民間 企業設備	うち民間在 庫品増加	政府最 終消費	公共投資 (公的固定 資本形成)	公的在 庫品増 加	純輸出(財 貨・サービ ス)	うち輸 出	うち輸 入
	①=②+④+ ⑧+⑨+⑩+ ⑪	②	③	③/①× 100	④=⑤+ ⑥+⑦	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪=⑫+⑬	⑫	⑬
1991	473,608	249,923	245,781	51.9	119,692	23,371	92,932	3,388	63,798	31,686	△35	85,429	46,987	38,442
1992	483,256	257,274	252,748	52.3	110,279	22,911	87,345	23	67,482	37,300	106	83,659	47,237	36,422
1993	482,608	263,192	258,463	53.6	99,198	24,035	75,163	△456	69,945	40,278	△164	76,342	43,478	32,864
1994	495,612	274,709	269,987	54.5	95,734	25,804	71,387	△1,457	73,778	41,947	424	9,020	44,610	35,591
1995	504,594	279,622	274,697	54.4	97,626	24,183	72,222	1,220	76,948	44,407	279	5,713	46,363	40,650
1996	515,944	287,119	282,134	54.7	103,873	27,732	74,508	1,634	79,510	43,303	177	1,963	51,140	49,178
1997	521,295	288,137	283,211	54.3	104,389	22,749	78,190	3,450	80,931	40,585	201	7,054	56,467	49,413
1998	510,919	288,081	282,472	55.3	90,793	19,843	70,949	0	82,010	40,417	△149	9,767	53,707	43,939
1999	506,599	289,503	283,564	56	87,011	20,417	69,828	△3,234	83,634	38,552	△51	7,946	52,377	44,431
2000	510,835	288,534	283,305	55.5	92,731	20,320	72,076	334	87,364	35,970	△15	6,251	55,829	49,578
2001	501,711	289,092	283,540	56.5	85,348	18,586	67,687	△925	90,402	33,075	△138	3,931	52,549	48,618
2002	498,009	288,825	283,574	56.9	81,111	18,001	64,419	△1,309	90,694	30,905	△84	6,557	57,039	50,482
2003	501,889	288,297	282,646	56.3	84,322	18,001	65,848	474	91,414	28,592	△186	9,451	60,716	51,266
2004	502,761	288,413	282,804	56.3	87,466	18,381	67,847	1,238	92,059	25,626	41	9,156	67,269	58,113
2005	505,349	292,398	286,567	56.7	89,641	18,391	70,636	615	92,431	24,238	31	6,610	75,105	68,494
2006	509,106	293,375	287,387	56.4	93,900	18,781	74,651	468	91,939	22,776	△7	7,123	84,066	76,943
2007	513,023	294,728	288,961	56.3	94,843	16,354	76,832	1,658	93,256	22,083	52	8,062	92,438	84,376
2008	489,520	288,105	282,484	57.7	88,884	16,528	71,015	1,341	92,895	21,200	55	△1,619	78,611	80,230
2009	473,859	284,238	278,444	58.8	68,265	12,642	60,771	△5,148	94,244	22,829	△3	4,316	64,506	60,190
2010	479,349	284,184	278,050	58	73,714	12,997	62,031	△1,313	95,784	21,443	△76	4,300	73,803	69,603
2011	469,962	284,953	278,735	59.3	71,921	13,560	62,117	△3,756	97,180	22,242	47	△6,380	70,913	77,293

注：91～93は「2009年度国民経済計算（2000年基準・93SNA）」、94～11は、「2011年度国民経済計算（2005年基準・93SNA）」による。

出所：出所：内閣府「国民経済計算」より作成。

図表3 可処分所得の推移

年度	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
国民可処分所得（10億円）	404,594	400,499	404,572	407,945	413,539	417,533	420,692	392,873	378,698	388,274	383,232
2001年度を100とした割合	100	99	100	101	102	103	104	97	93	96	95
勤労者全世帯平均月当たり可処分所得(円)	419,505	409,619	401,787	405,591	398,856	400,137	402,116	402,932	383,960	389,848	380,863
2001年度を100とした割合	100	98	96	97	95	95	96	96	92	93	91

出所：国民可処分所得：内閣府「国民経済計算」 勤労者全世帯平均月当たり可処分所得：総務省統計局「家計調査」。

図表4 建設就労者の賃金

単位：円

年度	月当たり常用賃金
2007	352,046
2008	335,891
2009	318,837
2010	308,049
2011	316,279
2012	330,785

出所：首都圏建設労働組合賃金アンケート調査から。