

国土強靱化・補正予算の経済効果 反動減の緩和策としての期待とリスク

みずほ総合研究所
調査本部 経済調査部
03-3591-1241

- 政府は2018年12月に「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」及び2018年度第2次補正予算案を閣議決定。第2次補正予算は税収の上振れや建設公債の発行を財源に追加歳出は3兆円超。
- 現時点での情報をもとにした試算では、第2次補正予算は公共投資の増加を中心に、2019年度の名目GDPを0.3~0.4%程度（2020年度を含む累計で0.5~0.6%程度）押し上げ。
- 3か年緊急対策は2020年度まで累計でGDPを1%程度押し上げ（2018年度第2次補正予算の効果も含む）。2020年半ばの経済対策失効に伴う反動減の緩和が期待されるも、供給制約に留意。

1. 3か年緊急対策と2018年度第2次補正予算案を閣議決定

2018年に自然災害が相次いで発生したことを背景に、政府は12月に「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」（以下、「3か年緊急対策」という）を閣議決定した。「防災のための重要インフラ等の機能維持」、「国民経済・生活を支える重要インフラ等の機能維持」の観点から、緊急に実施すべき対策について2018~2020年度の3年間で集中的に実施することを定めている。民間負担や財政投融資の活用によるものを含め、事業規模として総額で7兆円程度を政府は見込んでいる（図表1、2）。

これを受けて、特に速やかに着手すべき防災・減災、国土強靱化の事業に係る支出1.1兆円を含んだ2018年度第2次補正予算案が同じく12月に閣議決定された（図表3）。TPP協定の早期発効に対応するための農林水産業の強化策、中小企業・小規模事業者に対する支援、その他喫緊の課題への対応等も合わせ、追加歳出総額は約3兆円となっている。財源は、主に税収の上振れ0.8兆円、前年度剰余金

図表1 3か年緊急対策の概要

	事業規模(兆円)
I. 防災のための重要インフラ等の機能維持	3.6
・大規模な浸水、土砂災害、地震・津波等による被害の防止・最小化	3.0
・救助・救急、医療活動などの災害対応力の確保	0.4
・避難行動に必要な情報等の確保	0.2
II. 国民経済・生活を支える重要インフラ等の機能維持	3.4
・電力等エネルギー供給の確保	0.3
・食料供給、ライフライン、サプライチェーン等の確保	1.0
・陸海空の交通ネットワークの確保	2.0
・生活等に必要な情報通信機能・情報サービスの確保	0.0
事業規模合計	7兆円程度

(資料) 「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」(2018年12月14日閣議決定)より、みずほ総合研究所作成

図表2 3か年緊急対策の事業規模の内訳(イメージ)

	事業規模(兆円)
国負担分	3.6 【予算措置の状況】 (2018年度1次補正) 0.3 (2018年度2次補正) 1.1 (2019年度当初) 1.3
地方負担分	2.5
財政投融資分	0.6
民間負担分	0.3

(注) 執筆時点での情報に基づく。地方負担分は非公表のためみずほ総合研究所の想定値を記載。

(資料) 財務省資料、各種報道等より、みずほ総合研究所作成

受入0.7兆円、公債発行1.0兆円で賄う形となっている。

今回の第2次補正予算は、災害発生を受けた緊急対応という側面に加えて、後で詳しくみるように、2019年10月の消費増税に対する経済対策としても位置付けられる。2019年度当初予算においても、「臨時・特別の措置」として防災・減災、国土強靱化に係る支出1.3兆円が計上されており、2018年度第2次補正予算と合わせ国費として計2.4兆円が3か年緊急対策に沿って投入された形だ。これにより、公共事業関係費は2018年度では当初予算は前年比で横ばいとなる一方で補正予算が前年比+0.6兆円¹⁾、2019年度では当初予算が前年比+0.9兆円の増加となった(図表4)。2018年度第2次補正と2019年度当初予算で手当てされた公共事業は、公共投資の増加を通じて2019年度のGDPを押し上げるだろう。

以下、本稿では、今般の3か年緊急対策及び第2次補正予算の経済効果について考察する。

2. 第2次補正予算の経済効果試算～2019年度の名目GDPを0.3～0.4%押し上げ

現時点で明らかになっている情報をもとに、今回の第2次補正予算による短期的な経済効果について、酒井・有田(2018a)及び酒井・有田(2018b)と同様の手法で試算した。

需要項目としては、主に公共投資がGDPの押し上げに寄与する形となる。河川、砂防、道路等の防災・減災、国土強靱化や災害復旧に充てられる公共事業関係費を中心に、地方の負担も含めた総事業規模から計算した公共投資の増加額を計2兆円程度と見込んだ²⁾。過去の公共事業の進捗のラグを踏まえれば、公共投資がGDPを押し上げる効果が発現するのは主に2019年度後半以降になるだろう(2019年の通常国会で第2次補正予算が2019年度当初予算とともに2～3月に成立すると仮定すると、そこから数ヶ月かけて契約が進み、さらにその後数ヶ月かけて工事が進捗していくと見込まれる³⁾)。

このほか、自衛隊の運用態勢の確保等に係る支出が政府消費を押し上げることに加え、中小企業等への補助金が設備投資を増加させるだろう。公共投資や設備投資の進捗にはラグを伴うことも勘案すると、2019年度の名目GDPは0.3～0.4%程度、2020年度を含む累計で0.5～0.6%程度押し上げられる計算だ⁴⁾。

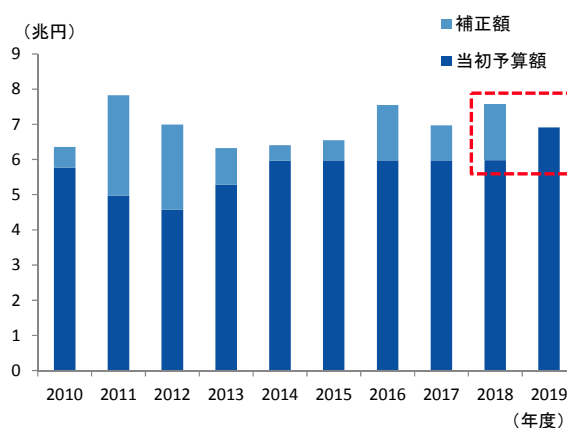
なお、上記の試算では織り込んでいないが、災害復旧に係る公共事業の進捗でインフラ修復が進めば、民間における経済活動にも正の外部効果を及ぼすことが期待できる。例えば、小寺・酒井(2018)

図表3 2018年度第2次補正予算の概要
(追加歳出部分)

	国費(億円)
I. 防災・減災、国土強靱化(「3か年緊急対策」で速やかに着手するもの)	10,723
・河川、砂防、道路等の防災・減災	6,183
・学校施設の耐震化	611
II. TPP協定の早期発効に対応するための農林水産業の強化策等	3,256
・農地の更なる大区画化等	902
・畜産・酪農の収益力強化のための設備投資支援	560
III. 中小企業・小規模事業者に対する支援	2,088
・ものづくり・IT導入・持続化補助金	1,100
・軽減税率対応レジ導入支援	561
IV. その他喫緊の課題への対応	14,304
(1) 国民生活の安全・安心の確保	7,512
・自衛隊の運用耐性の確保、隊舎整備による環境改善等	3,867
・保育所等の整備	420
(2) 災害復旧等	2,136
・公共土木施設等の災害復旧等事業	1,374
(3) その他の経費	4,656
追加歳出合計	30,351

(資料) 財務省より、みずほ総合研究所作成

図表4 公共事業関係費の推移



(資料) 財務省より、みずほ総合研究所作成

はDSGEモデルを用いた推定により、公共投資の増加は公的資本の蓄積を通じて民間部門の生産性を上昇させ、長期的には経済に対して正の効果を及ぼすことを指摘している⁵。

3. 3か年緊急対策の経済効果～2020年半ばの景気対策失効に伴う反動減を緩和

次に、2020年度までの3か年緊急対策の経済効果について考えてみよう。仮に政府の見込み通り事業規模が総額7兆円程度だとすれば、（それらの事業には公共投資に該当しないものも含まれるものの）粗々に考えて2020年度までの累計でGDPを1%程度押し上げる計算になる（うち0.2%程度は2018年度第2次補正予算により発現）。

2018年度第2次補正予算及び2019年度当初予算の計2.4兆円で手当てされた事業は2019年度以降に進捗することとなるが、先述したとおり、おそらく本格的な進捗は2019年度後半以降、すなわち2019年10月の消費増税後になるだろう。服部他（2018）で整理しているように、消費増税に対する経済対策としてキャッシュレスのポイント還元、プレミアム付き商品券などの家計支援策が講じられているが、これらに加えて公共投資の増加も2019年度後半の景気の押し上げ要因となるだろう。

また、報道によれば、事業規模約7兆円のうち国費分は3.6兆円程度とのことであり、国費負担分としては上記の2.4兆円を差し引いた残り1兆円程度が2020年度当初予算（あるいは2019年度補正予算）で手当てされることになる（図表5）。これは2020年度のGDPを0.2%程度、地方負担分と合わせれば簡易的に見積もって0.3%程度押し上げることが見込まれる。予算計上から進捗までのラグを考えると、これらの事業が本格的に進捗するのは2020年度の後半になる可能性があるだろう。

2020年度後半の進捗という時間軸は、2020年度の景気動向を見通す上では重要なポイントなる。2020年半ばには、キャッシュレスのポイント還元、プレミアム付き商品券、次世代住宅ポイント、自動車取得税の引き下げ（環境性能割の導入）などの経済対策が相次いで失効する（図表6）。とりわけ、2020年7月のキャッシュレスのポイント還元の失効は、消費者からみれば実質5%（大手系列フランチャイズチェーン店の場合は2%）の価格上昇に相当することになるため、消費の反動減が生じるリスクがあ

図表5 3か年緊急対策の進捗のイメージ
(国費負担分)

予算 (国費負担分)	事業規模 (兆円)	GDP押し上げ (%)	主な進捗時期
2018年度対1次補正	0.3	0.1	2018年度末 ～2019年度前半
2018年度第2次補正	1.1	0.2	2019年度後半 ～2020年度前半
2019年度当初	1.3	0.2	2019年度後半 ～2020年度前半
2020年度当初 (2019年度補正)	0.9	0.2	2020年度後半

- (注) 1. 事業規模については、図表に示した国費負担分以外に財政投融资活用分、民間負担分、地方負担分がある。
2. 執筆時点の情報に基づく粗い試算であり、幅をもって解釈する必要がある。
(資料) 各種報道等より、みずほ総合研究所作成

図表6 消費増税対策の実施スケジュール

	(年)												
	2019				2020				2021				2022
(月)	1～3	4～6	7～9	10～12	1～3	4～6	7～9	10～12	1～3	4～6	7～9	10～12	1～3
恒久措置	軽減税率												
	幼児教育無償化												
	高等教育無償化												
	年金生活者支援給付金												
時限措置	自動車保有減税												
	キャッシュレスポイント												
	プレミアム付き商品券												
	住宅ローン減税延長												
	すまい給付金拡充												
	次世代住宅ポイント												
	自動車税環境性能割												

- (注) 1. 年金生活者支援給付金の初回給付は2019年12月。
2. 自動車保有減税は2019年10月以降の新規登録車のみ減税対象。
3. 住宅ローン減税、すまい給付金は、制度全体が2021年末に失効予定。
4. 次世代住宅ポイントは2019年4月～2020年3月に請負契約・着工し、2019年10月以降に引渡しした住宅が対象。
(資料) みずほ総合研究所作成

る（図表7）。さらに、宮嶋（2018）が指摘するように、2020年については東京五輪の終了以外にも米国の景気減速、米中など貿易摩擦の激化、半導体の供給過剰といった対外リスクが懸念される。3か年緊急対策の公共事業が2020年度後半に進捗するとすれば、これらの景気下押し要因による影響を緩和する効果が期待できるだろう。

4. 公共事業の進捗が遅れるリスク～人手不足による供給制約が懸念材料

前節まで、3か年緊急対策及び2018年度の第2次補正予算の効果について考察した。財政健全化の観点からは、公共事業費が膨張することの是非について議論の余地があるものの⁶、経済の下支えという観点からは一定の効果があると考えられる。

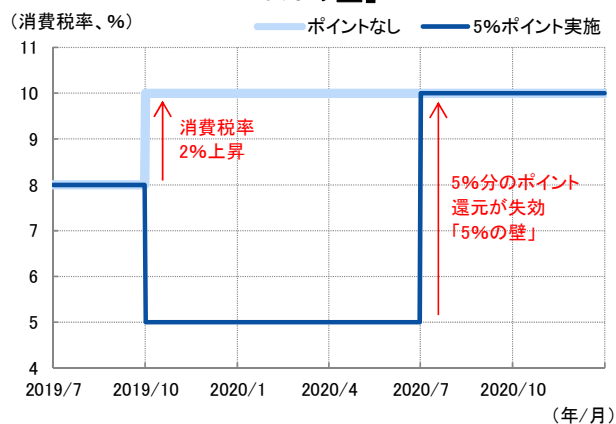
ただし、実際の経済効果の大きさは、公共事業の進捗度合いに依存する。懸念されるのは、酒井・有田（2018a）でも指摘した人手不足による供給制約である。

国土交通省「建設労働需給調査」によると、建設技能労働者の需給は安倍政権下で公共事業が拡大されてきたことに伴いひっ迫傾向で推移している（図表8）。特に、公共事業のウェイトが大きい土木関係職種については、大型の経済対策（2012年度補正予算による「日本経済再生に向けた緊急経済対策」、公共事業関係費の補正額は2.4兆円）の進捗が進んだ2013～2014年などで不足率が大きく高まっている⁷。足元では2013～2014年当時ほどの不足率までには至っていないものの、2019年度から2020年度にかけて大規模な公共事業が執行されていくことに伴い、人手不足が深刻化し、結果として事業の進捗が遅れるリスクも考えられる。

建設工事費の推移をみると、土木事業に係る工事費は2017年以降で伸びが徐々に高まる傾向にある（図表9）。原材料費が為替や原油価格等の影響を受けて伸びが高止まりしているほか、人手不足が深刻化する中で、人件費も災害後の復興事業が進捗した2018年後半から伸びが高まっている^{8 9}（図表10）。

人手不足による供給制約、あるいはそれを受けた人件費の高騰が重石となって公共事業の進捗が遅れた場合、公共投資による押し上げ効果は前節で想定したよりも小さくなる。前節で議論したような

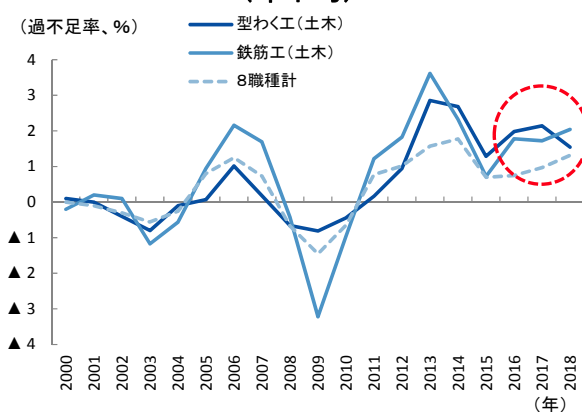
図表7 ポイント還元失効による2020年7月の「5%の壁」



（注）ポイント還元対象は中小小売業等におけるキャッシュレス決済。大手系列フランチャイズチェーン店については、ポイント還元率が2%となる方針。医療費、学費、金券、自動車、住宅等は対象外。

（資料）みずほ総合研究所作成

図表8 土木関係職種の不足率の推移（年平均）



（注）「過不足率」は、「（確保したかったが出来なかった労働者数－確保したが過剰となった労働者数）÷（確保している労働者数＋確保したかったが出来なかった労働者数）×100」で算出。

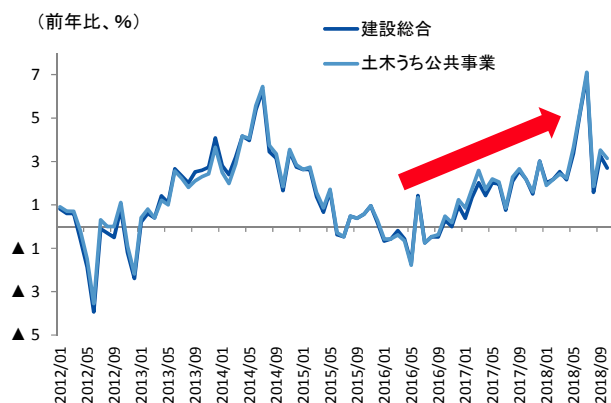
（資料）国土交通省「建設労働需給調査」より、みずほ総合研究所作成

反動減の緩和効果も失われることになりかねない。酒井・有田（2018a）が指摘しているように、公共事業費の未使用額（翌年度繰越額＋不用額）が増加すれば、予算配分の効率性をも損なうこととなる。

供給制約を緩和する観点からは、ICTの活用により、公共事業の効率性を高めるとともに、長時間労働の抑制を通じて働きやすい職場環境を実現し、人材を確保していくことが重要だ。例えば、工事現場の状況をシニアエンジニアがドローンを活用して遠隔で確認して指示を出したり、建設機械を遠隔で操作したりするといった広い意味でのモバイルワークの促進は、作業効率を向上させ、現場までの移動時間の圧縮など労働時間を短縮することにもつながる。国土交通省が「建設業働き方改革加速化プログラム」（2018年3月）に基づき検討しているように、工事関係の必要書類に係る作成・提出負担の軽減や、現場における技術者配置要件の合理化などの政策対応も必要だろう。

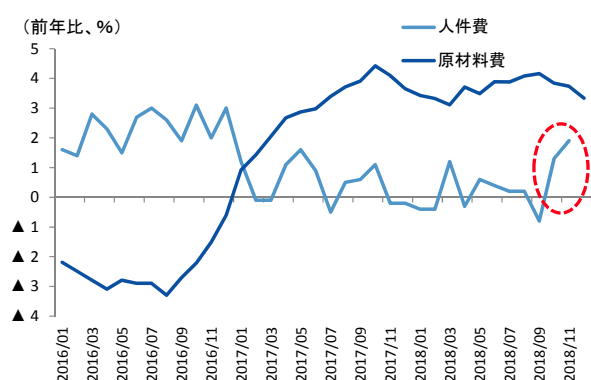
3か年緊急対策の政策効果を高める上で、建設業における働き方改革の促進は急務である。

図表 9 建設工事費デフレーター推移



（資料）国土交通省「建設工事費デフレーター」より、みずほ総合研究所作成

図表 10 建設業の人件費・原材料費推移



（注）人件費は、厚生労働省が1月23日に公表した毎月勤労統計の再集計値（共通事業所ベース（5人以上）、所定内給与）を使用。

（資料）日本銀行「企業物価指数」、厚生労働省「毎月勤労統計調査」より、みずほ総合研究所作成

[参考文献]

- 小寺剛、酒井才介（2018）「DSGE モデルに基づく政府支出・税制に関する政策シミュレーション」財務省財務総合政策研究所フィナンシャル・レビュー 第134号 71～90
- 酒井才介、有田賢太郎（2018a）「補正予算は成長率を0.3%押し上げ—供給制約により公共事業の進捗には懸念も—」（みずほ総合研究所『みずほインサイト』2月20日）
- 酒井才介、有田賢太郎（2018b）「第1次補正予算の経済効果—復興需要で2019年度GDPを0.2%押し上げ—」（みずほ総合研究所『みずほインサイト』10月18日）
- 服部直樹、酒井才介、風間春香（2018）「消費増税対策の効果と課題—消費喚起策の経済効果は合計約1,500億円—」（みずほ総合研究所『みずほインサイト』11月30日）
- 宮嶋貴之（2018）「日本経済は五輪ロスに陥るのか—労働者不足で建設投資の山谷が均される可能性—」、みずほ総合研究所『みずほインサイト』、12月5日

-
- ¹ 2018年度は第1次補正で0.4兆円、第2次補正で1.1兆円程度公共事業費を積み増ししている。
- ² 国費投入額については、公共事業関係費や公共投資を押し上げると思われる経費（学校施設の復旧費用等）を積み上げた。その上で、公共事業関係費及び公共事業関係費に該当しない公共投資については、2/3を国、1/3を地方で負担すると仮定して事業規模を試算した。なお、今回の補正予算で盛り込まれる公共事業は、改修・改築工事が中心になると考えられることから、GDPには含まれない用地取得費の割合は低いものが多くなる可能性があると考えている。
- ³ 例えば、2016年10月に成立した2016年度第2次補正予算は、2017年4～6月期の公共投資を大きく押し上げた。
- ⁴ 設備投資の増加額については、企業への補助金支給が企業のキャッシュフローを増やす効果と想定し、みずほ総合研究所のマクロモデルの乗数を用いて試算した。ただし、執筆時点での情報をもとに粗々に試算したものであり、実際の経済効果の大きさは公共事業の進捗状況等にも左右されるため、相当の幅をもって解釈する必要がある。
- ⁵ 小寺・酒井（2018）は、消費増税による増収分（消費税込が定常状態における対GDP比で1%増加）を追加的な公共投資に充てた場合、長期的には消費が0.36%、GDPが0.67%程度増大すると試算している。
- ⁶ 国土強靱化を含め、消費増税対策に係る「臨時・特別の措置」が補正予算ではなく当初予算で計上された点については、補正予算が歳出増加の抜け道として利用される「補正回し」がこれまで継続していた状況を踏まえれば、財政ガバナンスの観点からは望ましいと言えよう。もっとも、消費増税対策の名目で公共事業関係費など歳出が大きく拡大し、増税の財政再建効果が減少してしまった点に変わりはない。
- ⁷ 公共事業関係費について、2012年度に3.8兆円の翌年度繰越額が発生した中、2013年度においては当年度の補正額1.0兆円の2倍に当たる未使用額（翌年度繰越額＋不用額）2.2兆円が発生しており、予算の執行が滞る形となった。
- ⁸ 2011年基準の建設工事費デフレーターでは、賃金・俸給、社会保険料（雇用主負担）のウェイトが4割程度となっており、人件費の上昇は建設工事費の上昇につながると考えられる。
- ⁹ 人件費の推移については毎月勤労統計のデータを使用しており、昨今の厚生労働省の不適切なサンプル抽出の取り扱いに係る問題を踏まえると、前年比の評価には一定の留意が必要である。

【共同執筆者】

経済調査部主任エコノミスト	酒井 才介	saisuke.sakai@mizuho-ri.co.jp
経済調査部主任エコノミスト	服部 直樹	naoki.hattori@mizuho-ri.co.jp

- 当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。