

2020年代入り後のわが国経済—展望と課題

調査部 主席研究員 牧田 健

目 次

1. はじめに
2. アベノミクスの限界
 - (1) 成長率・インフレ
 - (2) 財政健全化
3. 2020年以降本格化する人口動態面からの逆風
 - (1) 人口推計
 - (2) 経済への影響
 - (3) 財政への影響
 - (4) 必要な消費税率
4. どこまで社会保障関連費を抑制できるか
 - (1) 避けられない国民医療費の増大
 - (2) 見直しが必要な介護保険の適用範囲
5. 成長加速は可能か？
 - (1) 労働参加率の上昇余地
 - (2) 資本ストックの増加余地
 - (3) TFPの上昇余地
 - (4) 実現可能な成長目標
6. 2020年代に実質1%の成長を維持していくための課題
 - (1) 人口面での変化と対応
 - (2) 経済政策面での課題と対応

要 約

1. 安倍政権は、「経済再生なくして財政健全化なし」とのスタンスのもと、成長率の引き上げに注力している。もっとも、これまで政策の柱としてきた金融緩和の余地が限られるなか、マクロ政策による成長率の引き上げは難しくなっている。一方、財政健全化については、これまで景気拡大に伴う税収増を目指す方針のもと歳出構造の抜本的な見直しが遅れていたため、当初目標としていた2020年度の基礎的財政収支黒字化は、ほぼ実現不可能になっている。
2. 2022年以降、団塊の世代が後期高齢者（75歳以上）に移行するのにつき、2030年代半ば以降は、団塊ジュニア世代が順次65歳以上となるなど、今後生産年齢人口の減少ペースが加速することが見込まれる。このため、経済成長ペースの大幅鈍化が予想されるほか、医療・介護を中心に社会保障関連費が大幅に増加する見通しである。このため、現状を放置すれば、基礎的財政収支の赤字は2020年度以降再び拡大し始め、公的債務のGDP比も上昇に歯止めが掛からなくなると予想される。
3. 2020年代入り以降、高齢化に伴う家計貯蓄の減少により、財政運営は一段と厳しさを増してくるとみられるだけに、できるだけ早期に財政健全化の道筋を示す必要がある。仮に、財政健全化を消費税率引き上げだけで賄っていくとすれば、現行の経済構造を前提にすると、消費税率を2030年に向け少なくとも20%前後まで引き上げる必要がある。公的債務残高の持続的な低下の実現や軽減税率の導入も考慮に入れると、さらに引き上げていく必要がある。
4. こうした状況を踏まえ、今後大幅増加が予想される国民医療費や介護費を抑制していく必要がある。ただし、診療報酬の抑制や高額療養制度の見直し、後期高齢者医療制度における自己負担増加などの措置を行っても、国庫負担抑制効果は限られる見込みである。介護費に関しても、要介護者の大幅な増加が見込まれるなか、介護保険における給付範囲の見直しなどに取り組んでも、国庫負担抑制効果は限られる見通しで、社会保障関連費を大幅に圧縮することは困難である。
5. このため、歳出削減だけでなく、税収増に向け経済成長の上振れを図っていく必要がある。そこで、経済成長を生み出す要素である労働投入量、資本ストック、全要素生産性についてそれぞれ検討すると、まず労働投入の面では、30歳代・40歳代を中心に女性の労働参加率をもう一段引き上げることができる。ただし、それが実現できても、労働力人口は、2020年代で年▲0.4%前後、2030年代は▲0%台後半程度減少し、景気を下押しすることが避けられない。次に、資本ストックについては、これまでの投資抑制の効果から民間企業設備の投資効率が改善しており、製造業を中心に一定の増加が期待できる。もっとも、厳しい予算制約のもと、2020年代半ば以降は既存の社会インフラの更新を優先せざるを得ず、公的固定資産ストックの大幅な増加は期待できない。こうした状況下、高成長実現には、TFP（全要素生産性）の大幅な上昇が不可欠となる。ただし、TFPが2%前後まで上昇したのは、わが国ではバブル期にさかのぼるほか、アメリカでもITバブル・住宅バブル発生時に限られている。さらに、高齢化に伴い生産性の低い介護関連で需要が拡大するなど、産業構造変化の面からもTFPの高い伸びは期待しにくくなっている。

-
6. 以上を踏まえると、実質2%超という政府が掲げる「経済再生ケース」の実現は困難と思われる。もっとも、各種改革に取り組んでいけば、2020年代で実質1%、名目2%程度の「地に足の着いた」成長はかろうじて実現可能と判断できる。同程度の成長が実現できれば、将来の消費税率引き上げ幅は最終的に10%台後半までに抑制できる。
7. そうした成長を実現するための各種施策として、まず働き方改革が急務である。今後労働力の男女差縮小が予想されるなか、男性の育児参画が不可欠であり、そのためには長時間労働を一段と圧縮していく必要がある。また、若年層が減少していくなかで、年功序列を排し、組織のフラット化を図ると同時に、若年層が即戦力となるべく、大学の機能を見直していく必要がある。さらに、先行き非正規雇用が多い団塊ジュニア世代が高齢化していくことを踏まえると、ベーシック・インカムの導入等最適な社会政策について議論を深めていかなければならない。外国人労働者の受け入れ拡大についても、多様化に伴うイノベーションの誘発効果、労働力不足緩和の観点から、その是非について検討する必要があるだろう。さらに、元気な高齢者が多いなか、年金支給開始年齢を65歳からさらに67~68歳まで引き上げる必要もあるだろう。
8. 産業政策面では、非製造業の生産性向上が欠かせない。労働集約的な業種が多い非製造業では、人手不足が深刻化するなか、IoT・AI等の新技術を有効に利活用すれば、資本装備率の高まりに伴い生産性の向上が期待できる。そのためには、新技術の利活用に向けた業務環境の整備・マネジメント人材の育成が欠かせない。一方、中小企業対策も見直す必要がある。中小企業の一人当たり付加価値額は、大企業対比大きく見劣りしており、マクロ全体の低生産性の一因となっている。中小企業の実産性を高め、より強靱な企業群を生み出していくためには、過度な保護策を見直し、政策の軸足を「倒産回避」から「人材の転職支援」に移していくべきであろう。そのためには、労働市場の円滑な流動化に向けて、転職市場整備、人材教育の充実化などに取り組む必要があるだろう。

1. はじめに

安倍政権は、「経済再生なくして財政健全化なし」とのスタンスのもと、専ら成長率の引き上げに注力する一方、税・社会保障改革等を通じた財政健全化にはあまり積極的であったとは言えない。注力してきた成長底上げにおいても、金融政策への依存度が高い一方、成長戦略が手薄であったため、足許では金融緩和の効果が一巡するのに伴い、成長率のさらなる引き上げは難しくなっている。この結果、2017年1月に内閣府が発表した「中長期の経済財政に関する試算」では、大幅な高成長の持続を前提にしても、基礎的財政収支の黒字化は2023年度以降に先延ばしされ、これまで半ば国際公約としてきた2020年度の黒字化を事実上断念している。

そもそも、2020年度の基礎的財政収支黒字化を目指してきたのは、団塊世代が2022年以降順次後期高齢者となり、社会保障関連費の大幅増加が予想されるなか、2020年度までに財政健全化の目途をつけておく必要があったからに他ならない。このまま社会保障改革に手を付けず、痛みを先送りする弥縫策を続けていけば、いずれ財政破綻に陥りかねない。また、こうした社会保障制度や財政運営の持続可能性に対する不安は、家計部門、とりわけ若年層を中心に積極的な消費活動を阻害する要因となっており、景気の足を引っ張っている。

こうした状況を踏まえると、「デフレからの完全脱却」を旗印に、実質で2%超というフィージビリティが必ずしも高いとは言えない成長目標の実現に拘ることは、結果的に消費税率の引き上げを都度見送る口実となっているだけでなく、将来不安の解消を遅らせることで、これまで取られてきたマクロ経済政策の効果まで減殺してしまっている可能性がある。その意味で、むしろ地に足の着いた堅めの成長見通しを前提に、着実に財政健全化に取り組んでいくという経済実態に即した政策スタンスへの転換が求められているといえよう。

そこで、以下では、2020年以降のわが国の経済・財政について、より実現性が高いと思われる見通しを提示し、成長率引き上げに向けどういった施策が必要になるのか、財政破綻を回避するためにはどの程度の財政引き締めが必要になるのか、等について論点を整理し、とるべき政策について検討していく。

2. アベノミクスの限界

(1) 成長率・インフレ

まず、第2次安倍政権発足後の経済パフォーマンスについて確認する。2012年12月、第2次安倍政権が発足し、大胆な金融緩和・機動的な財政政策・成長戦略という「3本の矢」を骨子とするアベノミクスが始動した。当初は、黒田新総裁のもとでの日銀による質的・量的緩和実施とそれを契機とする超円高の是正、公共投資や法人減税等の積極的な財政措置、さらには、2014年4月からの消費税率の8%への引き上げを控えた駆け込み需要等もあり、2014年1～3月期にかけて成長ベースは前年同期比で+3.1%まで高まった(図表1)。同時に、原油価格が急落したリーマン・ショック直後を除き1998年1～3月期以降前年比マイナスで推移していたGDPデフレーターも、プラスに転じ、いわゆる「名実逆転」が解消された。

もっとも、消費税率が引き上げられた2014年4月以降、駆け込み需要の反動や税率引き上げに伴う家計の実質購買力低下等を背景に景気は急失速し、消費税率引き上げ影響が消失した2015年春以降も、停

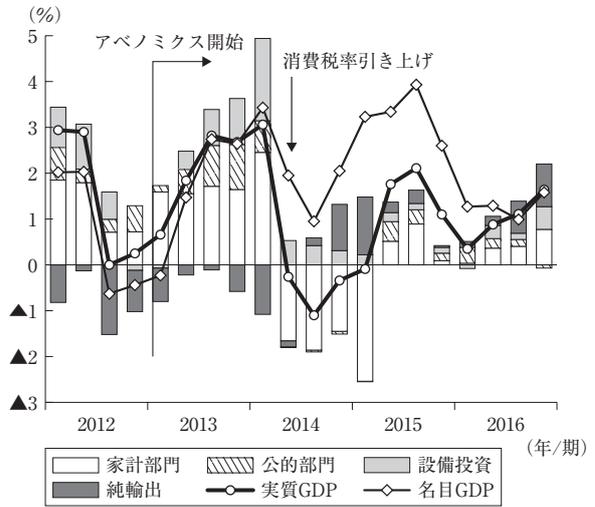
滞感の強い状況が続いている。また、前年比プラスに転じていたGDPデフレーターが、2016年7～9月期以降再び前年比マイナスに転じるなど、デフレ脱却も道半ばの状況にある。

こうした景気停滞は、2014年4月の消費税率引き上げをきっかけとしているものの、その影響が一巡した2015年度入り後も低迷が続いている背景には、

- A. グローバルなサプライチェーンが構築されるなか、円安による輸出促進効果が従前よりも限られたこと、
 - B. マネタリーベースの大幅な拡大という金融政策だけでは、期待インフレ率を大きく引き上げることができなかったこと、
 - C. 世界経済を牽引してきた中国経済が減速基調に転じたこと、
 - D. 大胆な規制改革など目ぼしい成長戦略に踏み切れないなか、企業の成長期待が高まらず、投資の拡大や賃金の大幅な引き上げに至らなかったこと、
 - E. 社会保障負担の増加や将来不安から、とりわけ若年層を中心に消費が力強さを欠いたこと、
- 等が指摘できる。

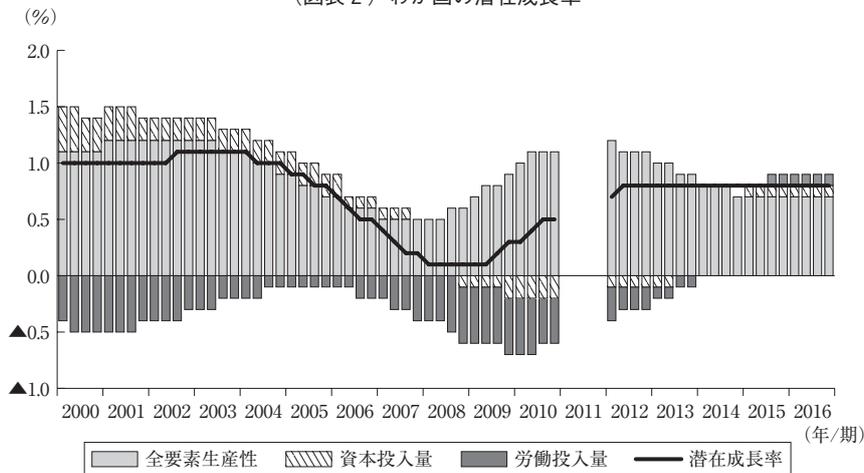
実際、アベノミクス以降のわが国の潜在成長率をみると、女性の労働市場参入、団塊世代の就労継続等を背景に労働投入量の減少に歯止めが掛かったものの、全要素生産性の伸びが鈍化し、結果的に潜在成長率は、2012年4～6月期以降前年比+0.8%で変わっていない（図表2）。成長基盤を強化するような政策が実現されないなか、大胆な金融緩和や積極的な財政支出の効果が一巡するのに伴い、景気は勢いをなくしてしまったといえる。

（図表1）わが国実質GDPの需要項目別寄与度（前年同期比）



（資料）内閣府「国民経済計算」

（図表2）わが国の潜在成長率



（資料）内閣府

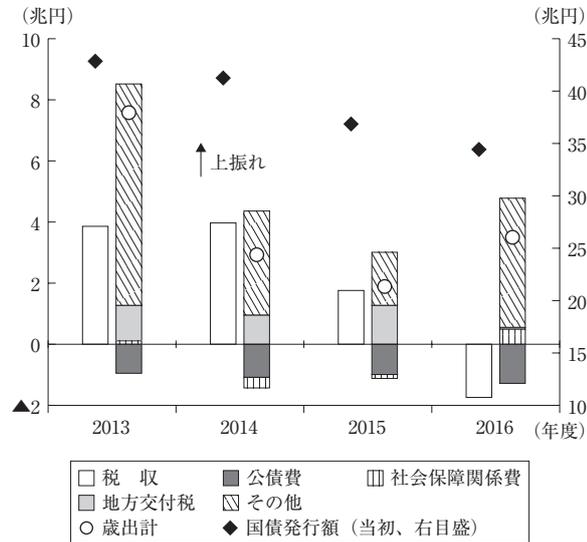
(2) 財政健全化

成長率が戻すほみとなっているのみならず、財政健全化も順調には進んでいない。アベノミクスの始動を受けた景気拡大、およびそれに伴う増収により、国債発行額は当初予算ベースで2013年度の42兆円から2017年度には34兆円と着実に減少している。一方で、安倍政権下では、当初予算対比上振れた増収は、補正予算で追加の歳出拡大に使用されており、歳出規模のスリム化は進んでいない(図表3)。このため、2016年度のように景気減速で増収が事前予想対比下振れると、途端に財政赤字が急拡大し、政府は補正予算で国債の追加発行を余儀なくされている。この結果、順調に減少していた基礎的財政収支の赤字額は再び増加し、当初目標としていた2020年度基礎的財政収支の黒字化は、「名目3%超、実質2%超」という「経済再生ケース」においても事実上困難になっている(図表4)。

こうした状況を踏まえ、安倍政権は2020年度基礎的財政収支黒字化目標を実質的に取り下げ、公的債務残高の対GDP比の持続的な低下を財政健全化の新たな目標に据えることを検討している。ただし、日銀が昨

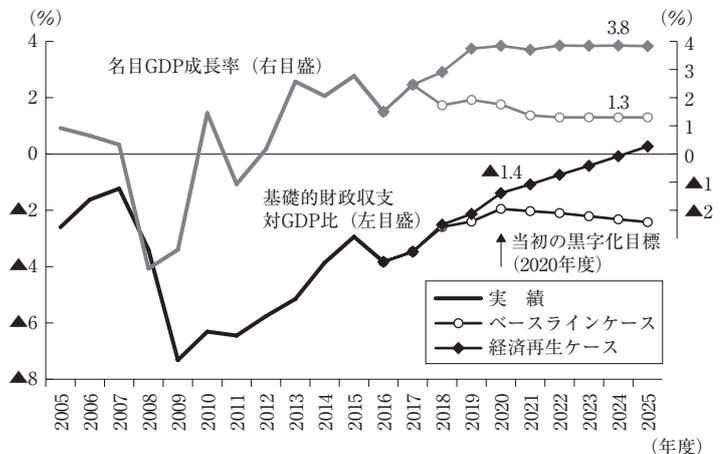
年9月に長短金利操作付き量的・質的金融緩和を導入し、長期金利水準をゼロ%前後にするよう金融政策を行っていることを踏まえると、名目でプラスの成長を確保しさえすれば、よほど財政支出を拡大しない限り、公的債務対GDP比は低下していく。健全化の目標を公的債務残高対GDP比の持続的な低下に変更することは、事実上財政健全化に向けた姿勢を弱めることに他ならない。長期的にみれば、名目成長率と長期金利は収斂していくことを踏まえると、財政健全化への道筋を定着させていくためには、あくまで基礎的財政収支の黒字化を目指していく必要がある。

(図表3) 当初予算と決算ベースの乖離



(資料) 財務省
(注) 2016年度は当初予算と第3次補正予算との乖離。

(図表4) 名目GDP成長率と基礎的財政収支対GDP比



(資料) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(平成29年1月25日経済財政諮問会議提出)
(注) 復旧・復興対策の経費および財源の金額を含んだベース。

わが国では、少子高齢化により、2020年代入り以降成長率底上げや財政健全化に向けた取り組みが一段と厳しさを増してくる。日銀の金融緩和に依存して短期的な帳尻合わせをしても、成長基盤強化や財政健全化に向けた仕組みづくりが疎かにされていけば、最終的にはそのツケを国民、とりわけ現役世代が負うことになる。そこで、以下では、まず2020年代入り以降わが国に襲い掛かる人口動態面からの逆風について、検討していく。

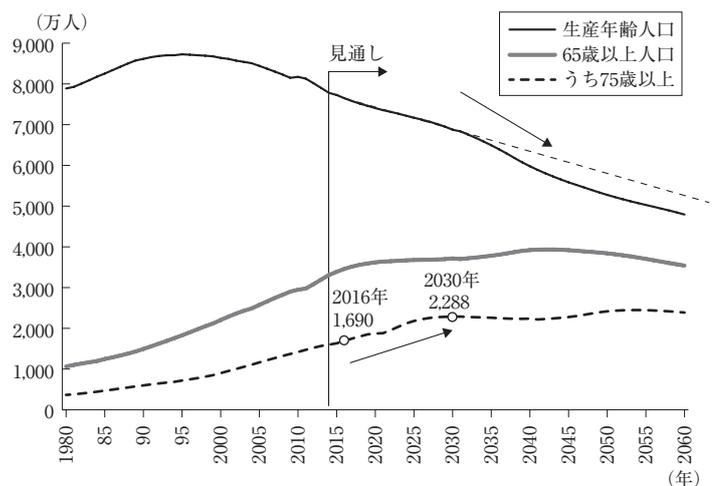
3. 2020年以降本格化する人口動態面からの逆風

(1) 人口推計

国立社会保障・人口問題研究所の推計（平成29年推計）によると、2007年にピークを迎えたわが国の総人口は、その後も減少を続け、2053年には1億人を割り込む見通しである（出生中位、死亡中位）。現時点で地方を中心にさまざまな問題を引き起こしている人口減少は、今後ますます加速していく。

人口動態でとりわけ注目されるのは、2022年以降、1947～1949年生まれの戦後ベビーブーム世代、いわゆる団塊の世代が順次後期高齢者（75歳以上）に移行していくことである（図表5）。これにより、75歳以上人口は、2016年の1,690万人から2030年には2,288万人と600万人弱増加する。一方、いわゆる主たる働き手である生産年齢人口（15～64歳）は、すでに1995年の8,700万人をピークに減少し、足許では約7,600万人まで減少している。なかでも、団塊ジュニア世代が65歳以上の高齢者に移行する2030年代半ば以降は、その減少ペースが加速し、2040年には6,000万人、2056年には5,000万人を割り込む見通しである。

（図表5）わが国の人口動態見通し
（出生中位、死亡中位推計）



（資料）総務省「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」

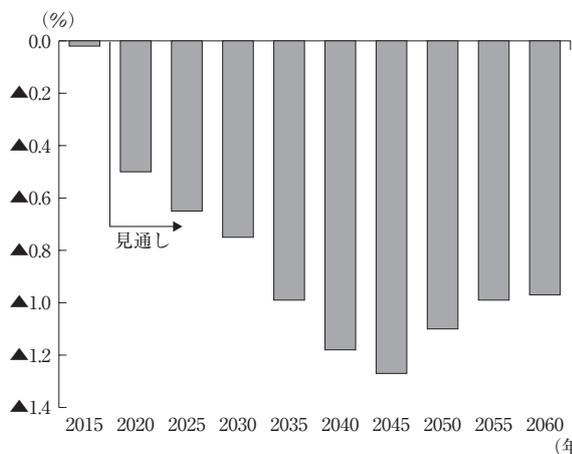
(2) 経済への影響

こうした大幅な人口減少および高齢化は、当然経済や財政にも悪影響を及ぼす。そこで、出生中位推計・死亡中位推計のもとで予想される年齢別人口の見通しをもとに、先行きの労働力人口を展望する。仮に2016年の年齢別労働参加率に変化がなければ、労働力人口は2020年にかけて年平均▲0.5%減少し、その後減少ペースを速め、2030年代半ばには年平均1%前後、2040年代半ばには同1%台前半のペースで減少することが見込まれる（図表6）。

一方、労働力人口が減少しても、それを補うだけの労働生産性の伸びが確保できれば、全体としての経済成長は可能になる。そこで、これまでの就業者一人当たり実質GDPの伸び率をみると、2015年度は前年度比+0.9%、直近5年平均では同+0.7%となっている（図表7）。労働生産性の伸びが現状程度

にとどまった場合、労働力人口の減少ペースが▲0%台後半にとどまる2020年代はプラス成長を維持できるとみられるものの、2030年代以降はマイナス成長が常態化する恐れがある。ちなみに、1990年代後半から2000年代半ばにかけて、就業者一人当たり実質GDPは、総じてみれば前年度比+1%台半ばの伸びを確保していた。労働力人口の減少ペースが2040年代半ばに▲1%台前半でピークアウトすることを踏まえると、当時の生産性の伸びを確保できれば、マイナス成長常態化という事態を回避することが可能になる。

(図表6) 労働力人口の減少率見通し

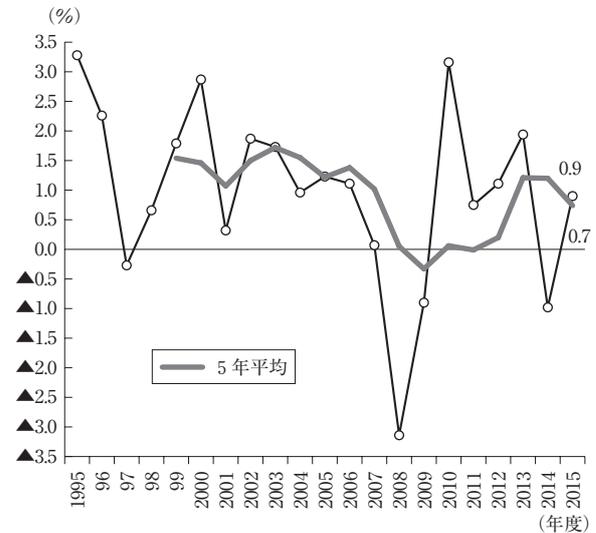


(資料) 総務省「労働力調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」

(注1) 将来人口は出生中位・死亡中位推計。

(注2) 男女ともに2016年の年齢階級別労働力人口比率が続くと仮定。

(図表7) 就業者一人当たり実質GDP前年比



(資料) 内閣府「国民経済計算」

(3) 財政への影響

人口減少・高齢化の影響は、経済だけにとどまらない。むしろ、マイナス影響は経済よりも財政に重くのしかかってくる。たとえ人口減少により国全体の成長率がマイナスになっても、一人当たり実質GDPが着実に増加していれば、国民一人ひとりの生活水準は高まっていく。しかしながら、年金をはじめとした次世代の負担を前提に成り立っている社会システムや公的債務をはじめとした負の遺産を抱えている場合、人口減少・高齢化は致命傷になってくる。

そこで、社会保障関連費への影響をみると、わが国では、現時点における健康寿命が75歳であり、同年齢を超えると医療・介護への依存度が高まり、一人当たり国民医療費・一人当たり介護給付費が大幅に増加している。このため、75歳以上人口の大幅な増加に伴い、社会保障関連費も大幅な増加が避けられない。さらに、わが国の医療制度では、75歳以上は国庫負担率が被用者保険よりも大幅に高い後期高齢者医療に移行するという制度になっているため、75歳以上人口の増加は、国庫負担の増加を一段と加速させる。ちなみに、出生中位推計・死亡中位推計のもとで予想される年齢別人口の見通しをもとに、先行きの国民医療費・介護給付費を展望すると、一人当たり医療費・介護費が、デフレ脱却を受けて予想される全般的な物価上昇（ここでは前年比+0.5%と想定）と質的向上（デフレ下で達成された過去

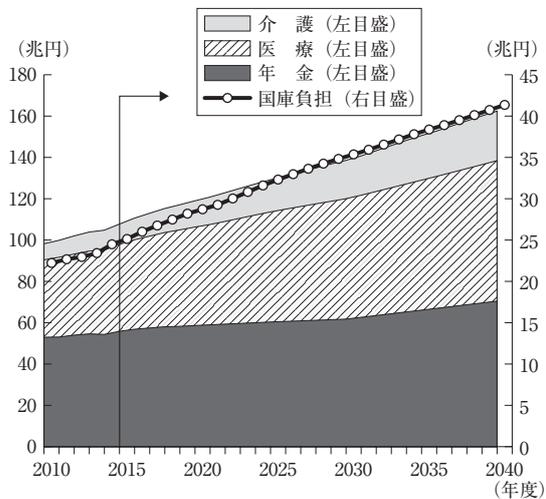
5年平均伸び率)の分だけ増加していくと想定した場合、国民医療費は2014年度の40.8兆円から2023年前後には50兆円、2032年前後には60兆円を突破する。同じく介護給付費は、2014年度の9.6兆円から2033年前後には20兆円を突破することが見込まれる。年金給付費も併せた社会保障関連三分野合計では、2014年度104兆円から2026年度には130兆円、2035年度には150兆円を突破する。これに伴い、国庫負担も、2015年度の25兆円から2022年度には30兆円を突破、2030年度には35兆円を突破するなど、大幅増加が避けられない(図表8)。

こうした状況を放置すれば、2020年度での基礎的財政収支の黒字化目標の達成はおろか、2019年10月に予定されている消費税率引き上げに伴う税収増効果が一巡する2021年度以降、基礎的財政収支は再び悪化するとみられる。

ちなみに、①2019年度以降労働参加率が変わらない、②出生中位・死亡中位推計の人口動態、③就業者一人当たり実質GDPを前年比+0.9%、④GDPデフレーター前年比+0.5%等、一定の前提を基に基礎的財政収支(一般会計ベース)および普通国債残高の対名目GDP比を試算すると、基礎的財政収支は2021年度以降再び悪化し、2040年度にかけてGDP比▲4%まで拡大していく。さらに、普通国債残高のGDP比に至っては、上昇に歯止めが掛からず、2030年度前後には200%を超えていくと見込まれる(図表9)。国・地方を合わせた公的債務では、同時期にはGDP比250%前後にまで上昇するだろう。

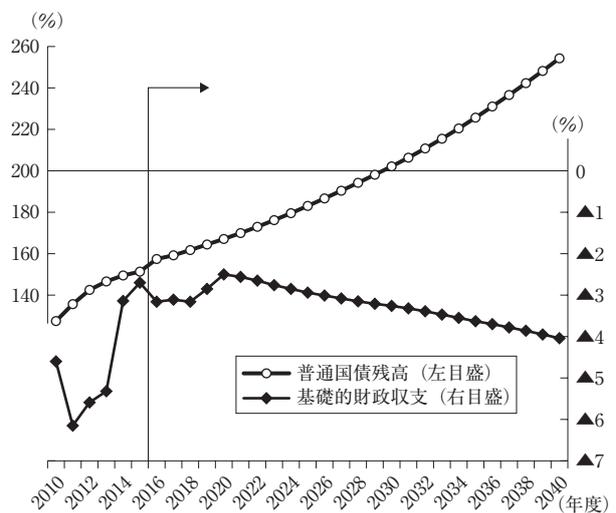
これに対し、財政赤字を国内で消化する能力は2020年代入り以降一段と厳しさを増してくるとみられる。部門別貯蓄投資バランスをみると、家計部門では、高齢化が進むなか、

(図表8) 年金・医療・介護費用の見通し



- (資料) 厚生労働省、財務省、総務省、国立社会保障・人口問題研究所を基に日本総合研究所試算
 (注1) 費用は2014年度までは実績。2015年度以降は試算値。国庫負担は2015年度までは実績。2016年度以降は試算値。
 (注2) 年金の試算に当たっては、厚生労働省「平成26年財政検証」のケースGを使用。
 (注3) 医療・介護は、直近の年齢階級別医療費・介護受給比率×推計人口(出生中位・死亡中位)で試算。なお、一人当たり医療費は、2020年まで年2.8%、20年代年2.6%、30年代年2.3%で上昇、一人当たり介護費は年0.5%で上昇すると仮定。

(図表9) 基礎的財政収支・普通国債残高対GDP比見通し



- (資料) 内閣府、財務省等を基に日本総合研究所試算
 (注1) 一般会計ベース。2015年度までは決算、2016年度は補正予算による。
 (注2) 基礎的財政収支=歳入(除く公債金、前年度剰余金)-一般歳出(除く国債費、決算不足補填繰り戻し)
 (注3) 名目GDPは、2018年度までは日本総合研究所見通し。2019年度以降は、労働参加率横ばいのもとで、出生中位・死亡中位の人口動態、就業者一人当たり実質GDP年+0.9%、GDPデフレーター+0.5%と想定。
 (注4) 普通国債残高の試算に当たっては金利1%を想定。

消費税率引き上げ前の駆け込みが発生した2013年度には投資超過（貯蓄不足）に転じているほか、2014年度、2015年度ともに貯蓄はほぼ横ばいとなっている。少子化の影響から住宅投資が固定資本減耗を下回り、投資が大きく減少していることから、ネットでみればかろうじて貯蓄超過を維持しているものの、これまでの65歳以上人口比率と家計貯蓄対GDP比、家計投資対GDP比との関係を基に、今後の家計貯蓄・投資の動向を試算すると、2016年度以降家計貯蓄の減少が定着し、2020年代半ばにはネットベースで貯蓄取り崩しに転じるとみられる（図表10）。

成長期待が乏しいなか、企業部門では引き続き貯蓄超過が続くとみられること、デフレ

からの完全脱却を目指して日銀が当面大量の国債買入を継続するとみられること、等を踏まえると、国債が国内資金でファイナンスできなくなるという事態に簡単には至らないとみられるものの、財政運営が一段と厳しさを増してくることは避けられない。

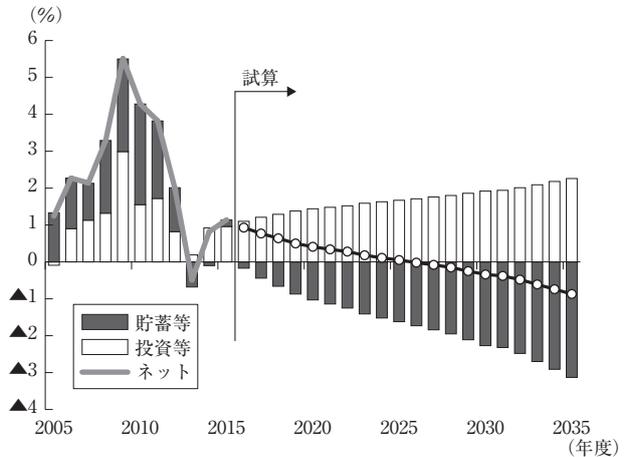
(4) 必要な消費税率

以上のように、2020年代以降、人口減少・高齢化に伴い成長鈍化・財政赤字拡大・家計貯蓄減少という厳しい経済環境が予想されるなか、財政面からの混乱を回避するためには、財政赤字拡大の主因である社会保障の財源として位置付けられている消費税率を引き上げていく必要がある。

そこで、必要な消費税率引き上げ幅を試算した。試算の前提は、経済面においては、労働生産性が現状程度で推移し、名目成長率は人口減少の影響により緩やかな減速基調が続く（労働参加率不変・一人当たり実質GDP0.9%・デフレター年0.5%）、財政面においては、上述の社会保障関連費の増大が続き、それ以外の歳出は対GDP比で横這いと想定した。結果は、2015年度において26.8兆円ある社会保障4経費（子ども・子育て、医療、介護、年金）の国庫負担は、2020年度には31.4兆円、2030年度には38.2兆円、2040年度には44.3兆円へと増加していく。

一方、これに充当される消費税（国税分）は2015年度で13.5兆円にすぎず、現時点で13.3兆円が不足している。今後2019年10月の消費税率引き上げ（8→10%）を想定しても、上記のような経済成長ペースでは、消費税（国税分）は2040年にかけて20兆円台にとどまり、不足分は20兆円超に拡大していく。これを消費税率に換算すれば、2020年にかけて10%台後半、2030年以降は20%超まで引き上げなければ、社会保障4経費を賄えなくなる計算である（図表11）。同試算には、軽減税率の影響を勘案していないこと、また、公的債務残高を安定的に減らしていくには、社会保障4経費をカバーする以上の税収増あるいは歳出削減が必要なこと、等を踏まえると、少なくとも2020年代の間に消費税率を20%程度、2030

（図表10）人口動態に基づく家計部門の貯蓄投資バランスの試算
（対名目GDP比率）



（資料）内閣府、総務省、国立社会保障・人口問題研究所を基に日本総合研究所作成

（注1）試算は、1994～2015年度までの65歳以上人口と貯蓄率・ネット住宅投資との関係を基に人口の出生中位・死亡中位推計を外挿。

（注2）投資のうち、土地購入は2015年実績（▲0.3%）で横ばいと想定。

年以降は20%台半ば程度まで引き上げなければ、財政健全化のめどが立たないということが示唆される。

ただし、こうした大幅な消費税率引き上げは、2014年度にみられた通り、物価上昇という形で家計の実質購買力を低下させ、需要抑制に作用する。将来不安から消費に対して慎重姿勢を強めている若年層にとっては、消費税増税を通じた財政健全化が社会保障に関する将来不安の軽減につながるという「リカードの中立命題」により、結果として景気へのマイナス影響はかなり軽減される可能性があるものの、わが国の消費市場においては、高齢者とりわけ無業

の年金生活者のウェイトがますます高まっていく(図表12)。インフレ・消費税率引き上げは、年金生活者の実質購買力をより直接的に低下させるだけに、大幅な消費税増税に対して国内需要が安定性を維持できるかどうか、予断を許さない。

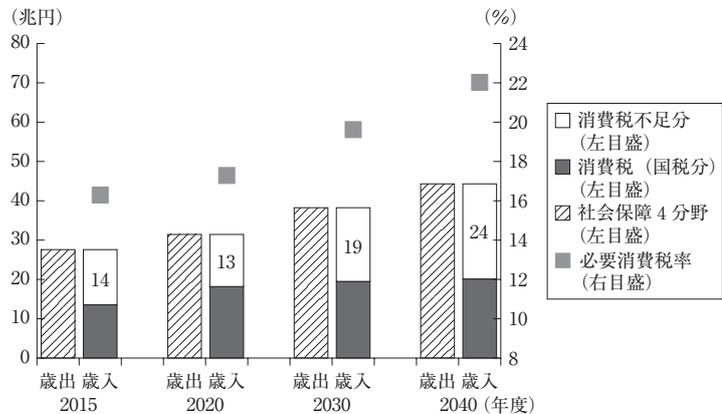
以上を踏まえると、現状程度の経済成長ペースが続き、かつ、社会保障制度改革を怠れば、最終的には20%を上回る消費税率の引き上げを余儀なくされる一方、それだけの増税に経済が耐えられない可能性があり、経済・財政破綻という結果となりかねない。成長と財政健全化の両立を図っていくために、社会保障関連費の抑制に向けさまざまな改革に取り組むと同時に、できるだけ高い成長を目指していく必要がある。そこで、以下では、現実的にどこまで社会保障関連費用を抑制できるのか、また、どこまで成長率の上振れを見込むことができるのかについて、検討していく。

4. どこまで社会保障関連費を抑制できるか

(1) 避けられない国民医療費の増大

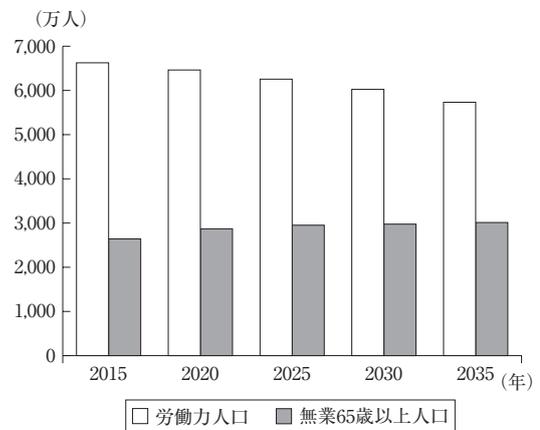
社会保障4経費のうち、今後大幅な増加が見込まれるのは、国民医療費と介護給付費である。年金給

(図表11) 現行の経済・財政構造が続いた場合の必要な消費税率



(資料) 内閣府、財務省、総務省等を基に日本総合研究所試算
 (注1) 2020年は消費税率の8%から10%への引き上げを勘案。
 (注2) 現行の経済は、労働生産性+0.9%、労働力人口は出生中位・死亡中位推計に準拠、GDPデフレーターは年0.5%上昇と想定。
 (注3) 社会保障関連費は医療・介護については出生中位・死亡中位推計に準拠。一人当たり費用は、医療は過去5年の伸び+GDPデフレーター、介護はGDPデフレーターと想定。年金は平成26年財政検証のケースGを採用。子育ては名目GDP比0.4%と想定。
 (注4) 必要消費税率算出に当たっては、軽減税率を考慮せず。

(図表12) 労働力人口と無業65歳以上人口の見通し



(資料) 総務省「労働力調査」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」
 (注1) 将来人口は出生中位・死亡中位推計。
 (注2) 男女ともに2016年の年齢階級別労働力人口比率が続くと仮定。

付は、①年齢層で一番大きな塊である団塊の世代がすでに年金受給年齢となっていること、②マクロ経済スライドの導入により、一人当たり給付額は今後抑制される方向にあること（ただし、これにより年金の生活支援機能は大きく低下している）等を踏まえると、国庫負担の増加ペースは緩慢にとどまるとみられる。また、子ども・子育て支援も、先行き子どもの数自体が減少していくこと、逆に各種対策が奏功し出生数が大幅に増えた場合は、費用対効果の検証は必要なものの、長い目で見て成長や財政健全化にプラスに働くことから、先行き財政の大幅悪化要因にはならないと見込まれる。これに対し、団塊の世代が75歳以上になる2020年代以降、一人当たり国民医療費が大幅に増加するほか、順次要介護者の割合が高まっていくこと等から、国民医療費・介護給付費の増大は避けられない。そこで両費用に関し、各種施策でどこまで費用を抑制できるかを検討する。

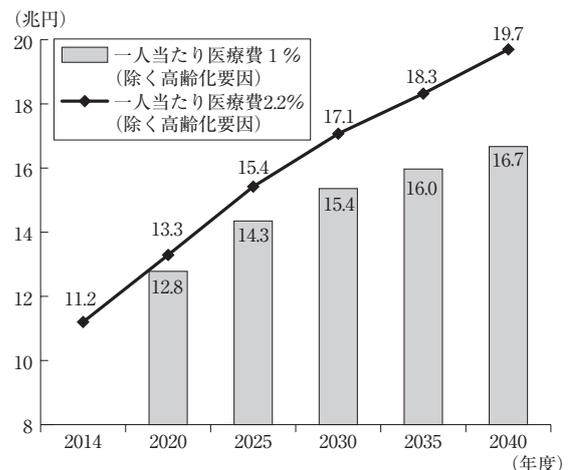
まず、国民医療費を抑制する手段として、診療報酬の抑制が挙げられる。一人当たり国民医療費は、2009年度から2014年度までの5年間に平均で+2.6%増加している。このうち、高齢化により+0.9%ポイント押し上げられており、これを除くと+1.7%増加している。この間、GDPデフレーター伸びが▲0.3%、実質GDPの伸びが+1.3%であったことから、診療報酬は、経済実勢を上回るペースで「質」の向上が進んだ、あるいは、国民所得対比伸びが過剰であったと推察される。そこで、仮にGDPデフレーターの前年比プラスが定着しても、一人当たり国民医療費の伸びを、高齢化要因を除いたベースで1%に抑制すると想定すると、国庫負担は2020年度にかけて0.5兆円、2030年度にかけては1.7兆円、2040年度にかけて3.0兆円抑制されると試算される（図表13）。

もっとも、生産性の伸びに対して過度に診療報酬を抑制すると、技術進歩の停滞を招く恐れがあるほか、医療提供サイドからの抵抗も強まると予想される。診療報酬の適正化に努めていくのは当然ながら、大幅な引き下げを恒常的な医療費抑制策とするのは望ましい政策とは言えないだろう。

一方、病気の種類や病床数の違いなどを背景に、一人当たり医療費は都道府県毎に違いが生じている。そこで、全国平均対比上振れしている都道府県の一人当たり医療費を全国平均並みに抑制すると想定すると、国民医療費は全体で2.0兆円抑制される（図表14）。ただし、国庫負担抑制効果は、0.5～0.6兆円にとどまるほか、これによる抑制効果は一回に限られ、その後は高齢化や診療報酬引き上げ率に沿って医療費ならびに国庫負担は増大していく。地域格差の縮小に向けさまざまな取り組みを行っていくことは必要ながら、持続的な医療体制構築には医師数や病床数の適正化など資源の適正配分が不可欠であり、国民医療費抑制に拘りすぎると、かえって医師不足等の弊害を招く恐れがある。

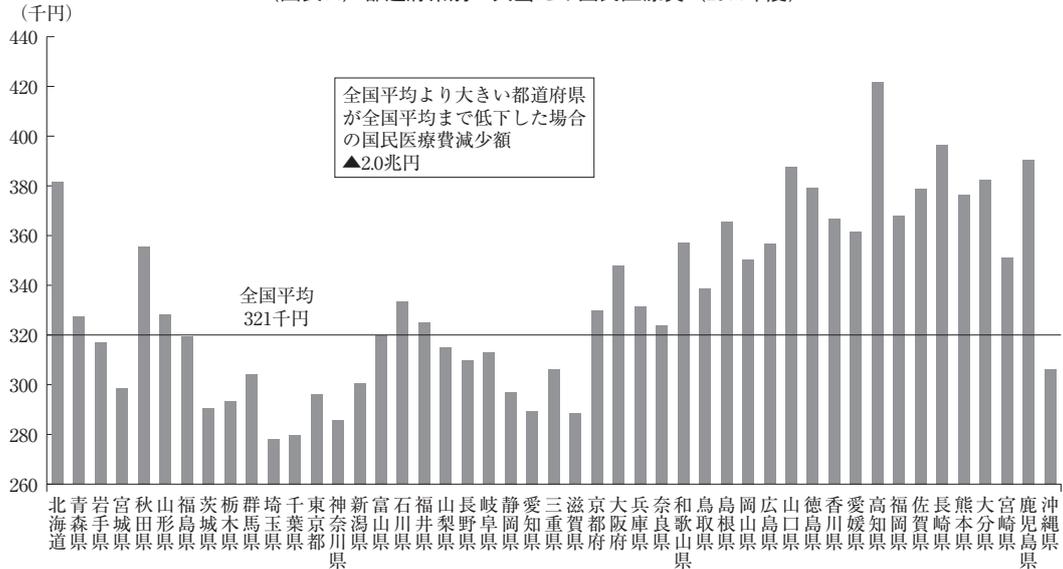
医療に関する国庫負担を抑制するには、国民医療費の伸びをできるだけ抑制すると同時に、患者の自

（図表13）診療報酬抑制による国庫負担抑制効果



（資料）財務省・厚生労働省、総務省、国立社会保障・人口問題研究所を基に日本総合研究所試算

(図表14) 都道府県別一人当たり国民医療費 (2014年度)



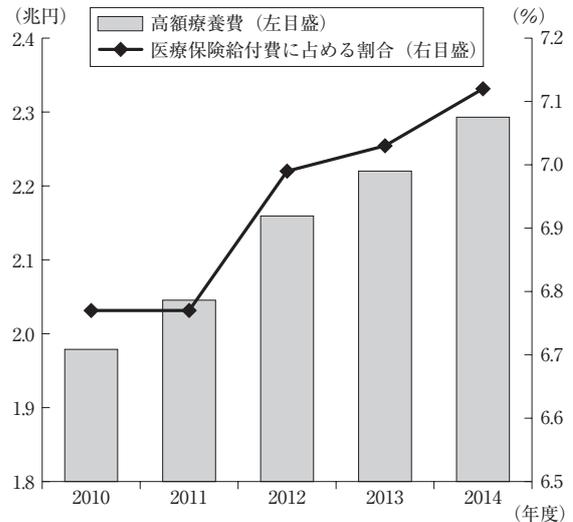
(資料) 厚生労働省「平成26年度 国民医療費の概況」

(注) 一人当たり国民医療費は年齢補正せず。したがって、高齢化比率が高い都道府県は総じて大きくなる傾向。

己負担を増やしていくことも欠かせない手段である。そこで、次に、国庫負担を増大させている高額療養制度と後期高齢者医療制度について、どこまで国庫負担を抑制できるかについて検討する。

まず、医療費の自己負担に対し、月単位の上限を定め、これを超える分については保険給付を行うという高額療養制度は、近年団塊世代の所得水準が退職により低下するなか、給付金額および医療保険給付に占める割合ともに顕著に増加・上昇し始めている(図表15)。こうした状況を踏まえ、2017年度予算においては、70歳以上の高額療養制度に関し上限額の引き上げ等見直しが行われている。今後も、団塊世代にかかわる医療費が一段と増大するとみられるなか、上限額のさらなる引き

(図表15) 高額療養費の推移



(資料) 厚生労働省

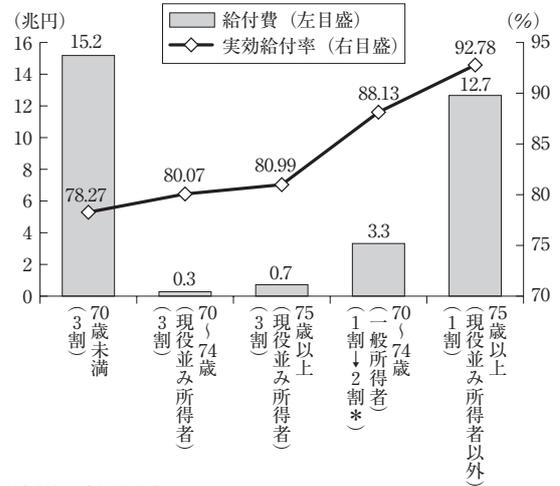
上げ等、随時見直しが入ると見込まれる。ただし、高額療養制度に基づく保険給付額は現時点で2兆円強にすぎず、国庫負担額も0.7兆~0.8兆円程度にとどまっている。先行き給付額が右肩上がりで増大していくという事態にならないよう制度を見直していく必要があるものの、同制度を全面的に撤廃しない限り、財政健全化という観点では効果は必ずしも大きくない。

一方、75歳以上の高齢者を対象とする後期高齢者医療制度については、2014年度時点で給付額は13.4兆円に達し、このうち「現役並み所得者以外(自己負担は1割)」への給付額は12.7兆円と、すでに70歳未満(15.2兆円)の8割を超える水準まで膨らんでいる(図表16)。現状の制度のままでは、団塊の

世代が後期高齢者に移行する2022年度以降、給付費がさらに増大していくことは避けられない。

こうした事態を回避するために、すでに2014年4月以降70歳になった高齢者から順次窓口負担が1割から2割に引き上げられている。それに合わせて今後、後期高齢者の自己負担額を現在の1割から2割に引き上げた場合、給付費は1兆円強抑制され、国庫負担も0.4～0.5兆円程度減額されると試算される。これに伴う給付抑制効果は、高齢化に伴い後期高齢者にかかわる医療費が2030年代後半に向け倍増していくことから、随時大きくなるとみられる。ただし、自己負担額が2割程度にとどまる限り、国庫負担抑制効果は最大で1兆円程度と財政健全化への効果は限られるだろう。

(図表16) 年齢・所得階層別給付費と実効給付率 (2014年度)



(資料) 厚生労働省

(注1) 実効給付率=医療保険給付費/医療費

(注2) 70～74歳の一般所得者は2014年4月以降70歳となる者から2割に引き上げ。

(2) 見直しが必要な介護保険の適用範囲

介護が必要な人の割合は75歳以上になると加速度的に増えていくため、高齢化の進展に伴い介護給付費も大幅増加が避けられない。そこで、介護給付費の抑制手段として、まず介護報酬について検討する。

受給者一人当たり介護費の伸び率は、この5年で年平均+0.3%にとどまっている。このうち、年齢毎の一人当たり介護費の平均伸び率もほぼゼロ%となっていることを踏まえると、大半が高齢化に伴う介護度合いの高位化が背景にあると推察される。先述の通り、この間GDPデフレーターは伸びが年平均▲0.3%であったことから、ほぼ物価上昇に見合うペースで介護報酬は決定されてきたといえる。こうした点を踏まえると、介護報酬の伸びを抑制する余地は限られる。

そもそも、介護に関しては、その給与水準の低さから介護従事者の定着率が低く、厚生労働省によれば、2025年にかけて介護人材が37.7万人不足すると試算されている。本来であれば、介護人材の不足分を充足させるためには、介護報酬の一段の引き上げが求められるところであり、介護報酬を通じた介護給付費抑制は採るべき方策ではない。

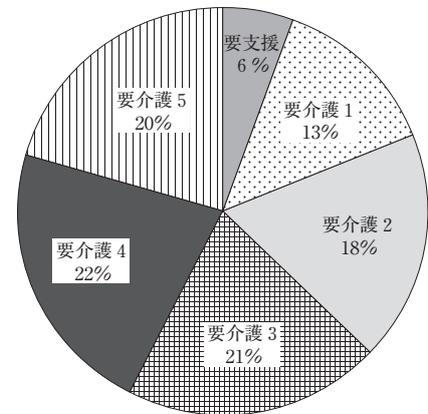
一方、介護保険制度の在り方については、国際的にみて保険給付の適用範囲が広すぎると指摘がある。わが国では、介護区分が7段階(要支援2、要介護5)に分かれ、要支援者・要介護者すべてに保険が給付されているのに対し、わが国同様に介護に社会保険制度を採用しているドイツ・韓国では、保険給付はともに中度・重度の要介護者に限られている。

そこで、2014年度の状態区分別介護保険総費用をみると、ドイツ・韓国では適用されていない要支援・要介護1・要介護2が37%を占めている(図表17)。保険適用範囲をドイツ・韓国と同水準に見直せば、現時点で介護保険給付を3.5兆円、それに伴う国庫負担を0.8兆～0.9兆円抑制することができる。今後の75歳以上人口の増加を踏まえると、国庫負担抑制効果は年々大きくなっていく。保険の適用範囲を狭めることは政治的な困難が予想されるものの、要支援・要介護1・要介護2は民間保険に移行する

などの措置により、国際的にみて過剰な公的保険サービスは極力抑制していくべきであろう。

以上のような措置を着実に実行していけば、国民医療費・介護費をある程度抑制することができる。もっとも、これらをすべて実行に移しても、国庫負担抑制効果は当面1兆～2兆円程度にとどまり、増大する国民医療費・介護給付費に対する財源不足が解消されるわけではない。財源不足を補うためには、やはり税収増を目指さざるを得ない。そこで次章では、どこまで成長力、さらには担税力を高めることができるのかについて検討する。

(図表17) 介護保険総費用の状態区分別内訳 (2014年度)



(資料) 厚生労働省「介護保険事業状況報告」

5. 成長加速は可能か？

(1) 労働参加率の上昇余地

経済成長は、供給面からみれば、労働投入量と資本ストックの伸び、それ以外の全要素生産性によって規定される。そこで、まず、労働投入量の伸びしろについて検討する。

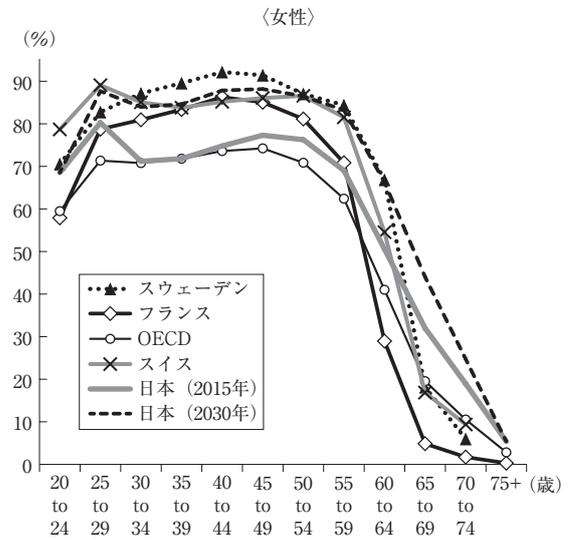
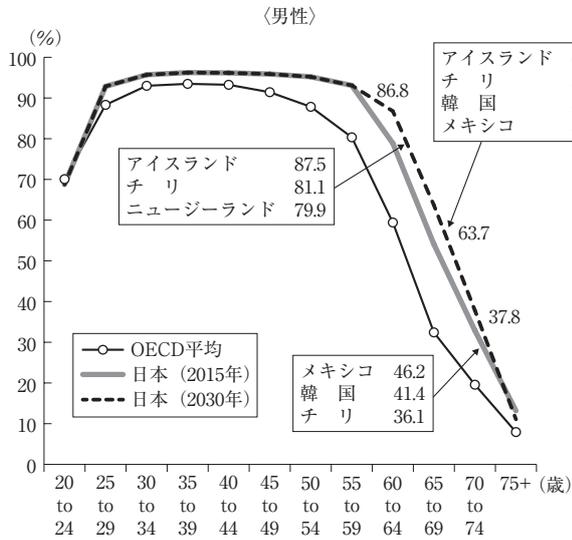
人口動態は、当面大きく変わることはない。仮に出生率を大幅に引き上げることができたとしても、それが労働力人口という形で経済にプラスに作用し始めるのは、2030年代半ば以降となる。したがって、人口動態面からの景気の下押し圧力を当面抑制していくうえで、労働参加率の引き上げが真っ先にとられるべき方策である。実際、わが国の労働参加率は、1970年代半ばから1990年代半ばにかけて総じて63%前後で推移した後、1990年代後半以降低下したものの、2012年の59.1%を底に緩やかながらも持ち直しに転じている。そのけん引役となっているのが、女性と高齢者である。女性の労働参加率は2012年を底に大幅に上昇しているほか、高齢化に伴いこれまで低下傾向が続いてきた男性の労働参加率も、足許で下げ止まりの様相を呈しており、65歳以上の高齢者が就業し始めていることがうかがえる。今後も労働参加率の上昇が続けば、人口動態面からの景気下押し圧力を一定程度緩和する可能性が高い。

もっとも、男女別の労働参加率を国際比較すると、先行きは必ずしも楽観視できない(図表18)。まず男性の労働参加率については、すでに世界的な高水準にある。60歳以上で小幅改善余地があるものの、70歳以上でわが国より高い国はメキシコ・韓国・チリと所得水準の低い国に限られることから、大幅な上昇は期待できない。

一方、女性の労働参加率は、子育て期の30歳代・40歳代において、足許で上昇傾向にあるとはいえ、いまだ北欧諸国対比大きく見劣りしている。保育園の増設はじめ子育て支援の充実などにより、先行きもう一段の改善が期待できる。

そこで、女性の労働参加率の先行きを展望する。まず、これまで女性の労働参加率は、景気拡大という循環要因と女性活躍支援という政策要因により上昇が続いてきたが、ほぼ完全雇用に近い水準で、循環要因による上昇はもはや期待し難くなっているため、今後は政策要因による分だけ上昇が続くと想定した。そのうえで、スウェーデンやスイスなど各年齢階層における最上位の国の労働参加率に達すると、頭打ちになると想定した。それによると、2030年までにいわゆるM字カーブはほぼ消失するなど、各年

(図表18) 主要OECD加盟国とわが国の年齢別労働参加率



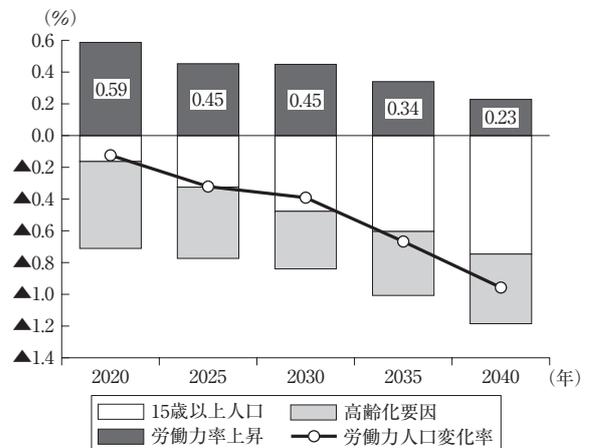
(資料) OECD, "Labour Force Statistics"
 (注) 59歳までは不変。60歳以上は失業率を不変とし、趨勢トレンドで先延ばし。ただし、65~69歳は直近の世界最高水準で頭打ちと想定。

(資料) OECD, "Labour Force Statistics"
 (注) 失業率を不変とし、趨勢トレンドで先延ばし。ただし、OECD最上位国の直近最高水準で頭打ちになると想定。

年齢にみた労働参加率は大幅な上昇が期待できる。もっとも、高齢化が進み、労働参加率の低い高齢層のウエートが高まっていくことから、女性全体でみた労働参加率自体はむしろ低下が避けられない。

以上を踏まえて、わが国の労働力人口の先行きを展望すると、女性や高齢者の労働参加率上昇により2020年代で年+0.4~0.5%、2030年代で同+0.2~0.4%程度労働力人口が押し上げられる可能性があるものの、人口減少および高齢化によるマイナス影響を補うことはできず、全体では2020年代は年▲0.4%前後、2030年代は▲0%台後半程度の低下が避けられない(図表19)。

(図表19) わが国の労働力人口の行方



(資料) OECD、国立社会保障・人口問題研究所、厚生労働省を基に日本総合研究所作成
 (注1) 見直しは、出生中位・死亡中位に依拠。
 (注2) 女性の労働力率は、現行ベースで上昇後、現時点のOECD加盟国の最高水準で上昇一服と想定。

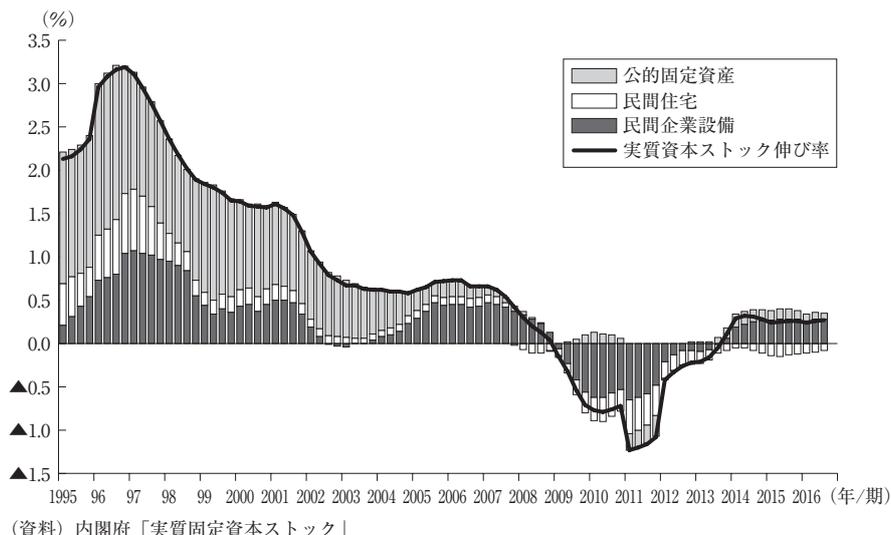
(2) 資本ストックの増加余地

次に、資本ストックの伸びしろについて検討する。

わが国の実質資本ストックは、1990年代後半以降伸び鈍化が続き、リーマン・ショック後の2009年には前年比マイナスに転じた。もっとも、足許では持ち直しに転じており、2014年以降ゼロ%台前半での推移が続いている(図表20)。内訳をみると、人口減少を映じて2008年以降民間住宅で減少が続いてい

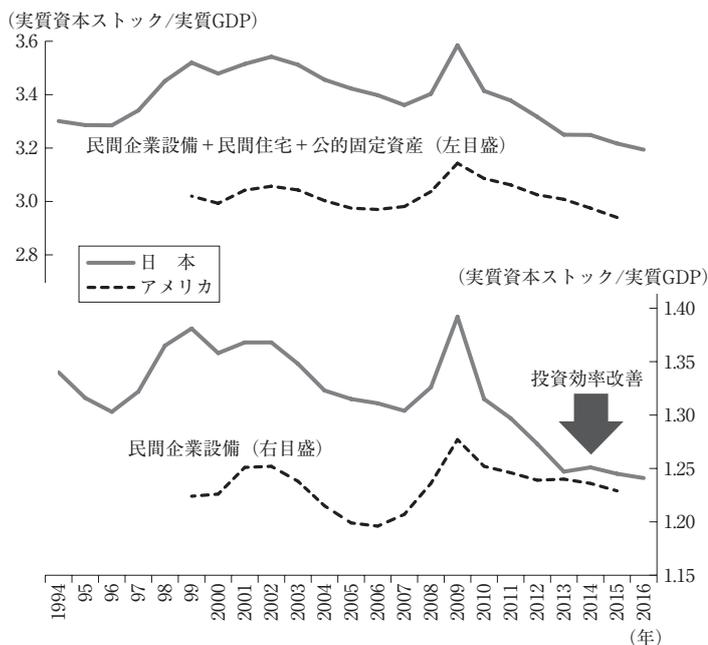
るものの、民間企業設備が小幅ながらもプラスに転じているほか、政府の積極的な公共投資を受け、公的固定資産もプラスに転じている。先行き人口が一段と減少していくことを踏まえると、民間住宅ストックが減少していくのは避けられず、資本ストックの行方は民間企業設備および公的固定資産が今後ともプラスを維持していけるかにかかっているといえる。

(図表20) 実質資本ストックの資産別前年比寄与度



このうち、民間企業設備については、引き続き小幅ながらもプラスの伸びが期待できる。1単位の生産に必要な資本ストックを示す資本係数(実質資本ストック/実質GDP)をみると、民間企業設備に限れば、2009年をピークに低下傾向にあり、足許ではアメリカとほぼ遜色ない水準となっている(図表21)。わが国では、1990年代以降、過剰設備を抱え、欧米対比でみた投資効率の低さが問題視されていたものの、リーマン・ショック後の設備投資抑制を受け、足許で投資効率は大きく改善している。過剰設備ストックの調整が一巡するなか、今後は需要の拡大に見合うペースで一定の増加は期待で

(図表21) 日米の資本係数の推移

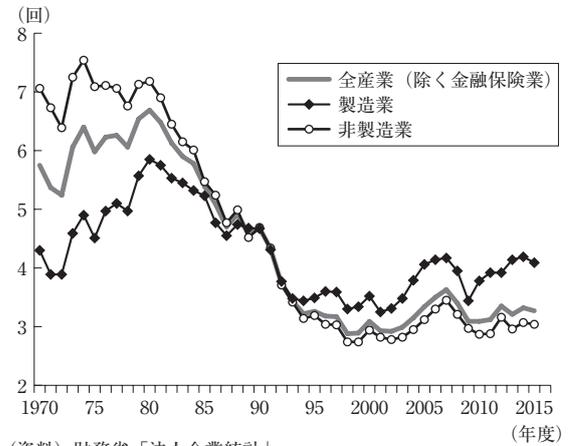


きるだろう。

ただし、産業別の有形固定資産回転率（1単位の有形固定資産が生み出す売上高、売上高／有形固定資産）をみると、回転率が上昇し投資効率が改善しているのは製造業に限られ、非製造業では1990年代後半以降続く底這い状況から脱しきれていない（図表22）。「地産地消」や「グローバル・バリューチェーンの構築」など製造業を取り巻く環境を踏まえると、製造業での国内向け設備投資に多くを期待できないだけに、非製造業で投資効率が大きく改善していかない限り、民間部門での資本ストックは緩やかな伸びにとどまるだろう。

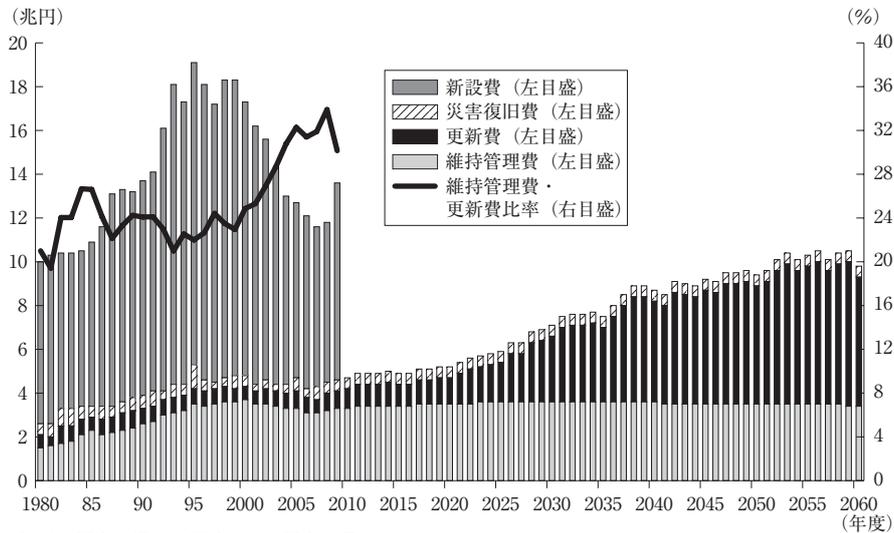
一方、足許で増加している公的固定資産については、図表21にみられる通り、民間企業設備と比べ、投資効率が進んでおらず、本来ストックが大きく増加する環境にはない。加えて、わが国が置かれている厳しい財政事情、2020年代以降既存の社会インフラの更新需要が本格化していくこと、等を踏まえると、持続的な増加は期待できない。むしろ、人口減少が著しい地域を中心に固定資産ストックの圧縮が生じる可能性も否定できない（図表23）。

（図表22）わが国企業の有形固定資産回転率



（資料）財務省「法人企業統計」
（注）有形固定資産回転率＝売上高／有形固定資産

（図表23）社会インフラの維持管理費・更新費



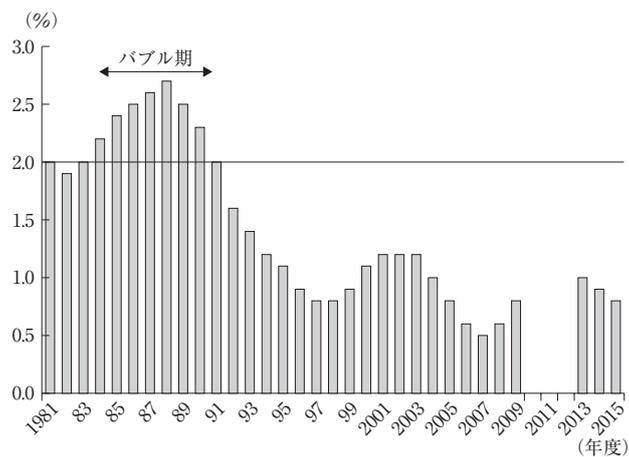
（資料）国土交通省「平成21年度国土交通白書」
（注）国土交通省所管の社会資本（道路、港湾、空港、公共賃貸住宅、下水道、都市公園、治水、海岸）。

以上を踏まえると、資本ストックは全体で見れば、今後もゼロからゼロ%台前半の小幅な伸びにとどまる可能性が高い。

(3) TFPの上昇余地

このように、労働投入量は小幅減少が続き、資本ストックの伸びも小幅増加にとどまると見込まれるなか、政府が念頭に置く「経済再生ケース」のように実質で2%超の成長を実現するには、それ以外の項目、すなわちTFP（全要素生産性）が2%超のペースで上昇する必要がある。そこで、わが国のTFPの過去の推移をみると、TFPが2%超となったのは、1980年代半ばから1990年にかけてのバブル期に限られる（図表24）。アメリカにおいても、TFPの伸びが2%前後に高まったのは、ITバブル・住宅バブルが生じていた1990年代後半から2000年代半ばに限られ、1970年代から1980年代にかけては1%台前半、リーマン・ショック以降はゼロ%台後半の伸びにとどまっている（図表25）。これらを踏まえると、国内需要に対して抑圧的な「デフレ」から脱却すれば、TFPの伸びも足許の前年比+0.8%から上昇する可能性はあるものの、TFPの2%超の伸びを展望するのは国内にバブル的な状況の発生を織り込むことに他ならない。

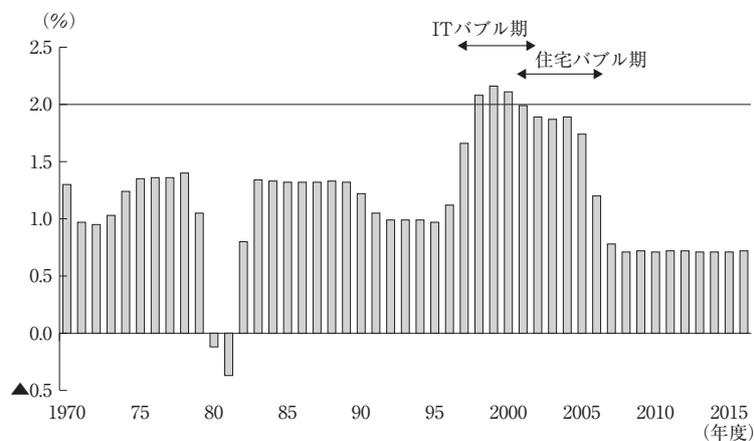
（図表24）わが国の全要素生産性（TFP）の前年比寄与度



（資料）内閣府

（注）2010～2012年度は東日本大震災の影響により公表データなし。

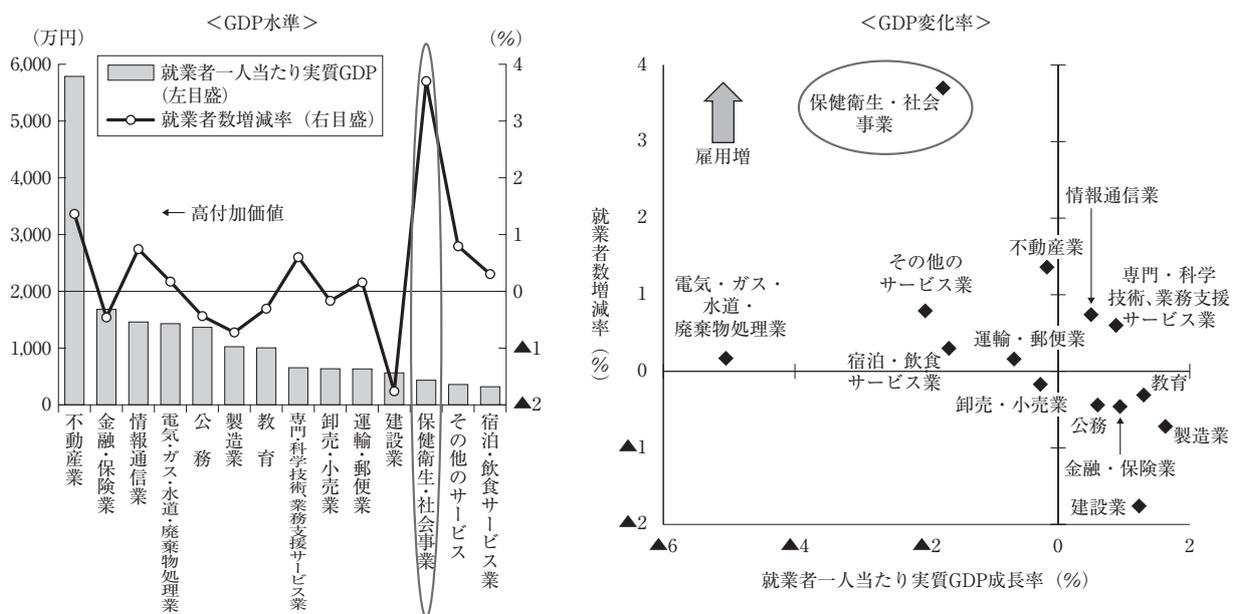
（図表25）アメリカの全要素生産性（TFP）の前年比寄与度



（資料）米CBO

産業構造の面からも、TFPの高い伸びは期待し難くなっている。TFPは、それぞれの産業が生産性を高めていくだけでなく、産業がより付加価値の高い分野にシフトしていくことでも伸びが高まっていく。もっとも、わが国では、高齢化が進むなか今後需要の拡大が予想されるのはむしろ付加価値生産性の低い産業となっている。資本ストックが伸びないなか、TFPの代理変数として産業毎の就業者一人当たり実質GDPをみると（注）、雇用が大きく増加しているのは、実質GDPの水準が低く、かつ、成長率がマイナスとなっている「保健衛生・社会事業」であり、この中核は介護関連となっている（図表26）。介護関連は、高齢化を受け今後も需要拡大が見込まれるものの、付加価値の低い産業に対する需要増大は、国全体としてみれば、むしろ生産性を押し下げる方向に働く。したがって、介護関連ビジネスが飛躍的に生産性を高めていかない限り、TFPの伸びを高めていくうえでのハードルはますます高まっていくことになる。

(図表26) 産業別就業者増減率と就業者一人当たり実質GDPの水準・変化率



(資料) 内閣府「国民経済計算」

(注) 実質GDPの水準は2015年度、GDP成長率、就業者数変化率は2005～2015年度までの平均変化率。

こうした点を踏まえると、TFPの伸びを政府が掲げるような2%超と想定するのは無理があり、2000年代初頭に達成した前年比+1%台半ばを安定的に実現していくことが現実的な目標となるだろう。

(4) 実現可能な成長目標

以上を踏まえると、政府が念頭に置く実質2%超という「経済再生ケース」の実現性は極めて低いとみざるをえない。もっとも、①女性や高齢者の就業促進に向けた労働市場整備、②IoT・AIなどの最新技術の利活用、③イノベーションを阻害する各種規制の改革などに着実に取り組んでいけば、人口動態による景気下押し圧力が抑制されると同時に、資本ストックの小幅増加、TFPの伸びの高まりも期待

される。TFPが2000年代前半並みの1%台半ばの伸びを確保できれば、2020年代で実質1%、名目2%程度、2030年代で実質ゼロ%台半ば、名目1%台半ば程度の成長は決して不可能ではない（図表27）。

同程度の成長が実現できれば、税収増加を通じて、財政健全化に向け取り組まなければならない増税および歳出削減圧力が軽減される。そこで、上記の経済成長が実現した場合、社会保障4経費を賄うために必要な消費税率引き上げ幅を試算すると、2040年にかけて16%前後でほぼ横ばいとなる（図表28）。前述の通り、軽減税率の導入、公的債務の持続的な低下に向けた措置等を踏まえると、もう一段の税率引き上げが必要になるとみられるものの、診療報酬・介護報酬の抑制、医療における地域間格差の是正、高額療養制度の見直し、後期高齢者医療保険制度における自己負担率引き上げ、介護保険における予防・軽度介護者への適用除外等

の措置も行っていけば、最終的な税率を、20%を下回る水準にとどめることも可能だろう。

政府が、高い成長を前提に消費税率引き上げは不要というシナリオ（政府の「経済再生ケース」）を提示しても、大多数の国民・企業がその実現可能性に対し懐疑的な見方をしている以上、国民・企業に蔓延する将来不安を拭い去ることは困難である。こうした状況下では、実現可能性の乏しい楽観シナリオを掲げ続けるよりは、よりフィージビリティの高い成長見通しを示し、そのうえで必要な対策を講じるという「地に足のついた」シナリオの方が、将来不安を和らげ、成長期待の上昇にも資すると思われる。その意味で、政府は、しっかりと消費税率を引き上げることで、将来不安の解消を図ると同時に、経済の実力相応の底堅い成長を目指し、各種改革に取り組んでいくことが必要と思われる。そこで、次章では、成長上振れに向け取り組まなければならない課題について検討する。

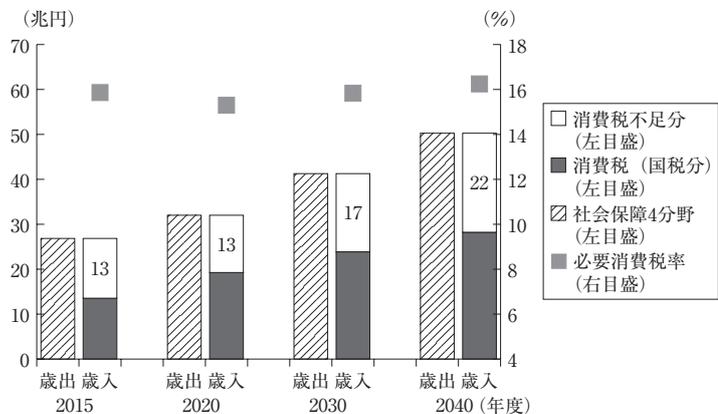
（注）わが国のようにすでに労働力人口・資本ストックの伸びがゼロ%前後になっている経済では、就業者一人当たり実質GDPはTFPと大きな違いは生じないとみられる。

（図表27）実現性のある経済目標の一例

年度	2020	2025	2030	2035	2040
労働力人口	▲0.1	▲0.3	▲0.4	▲0.7	▲1.0
労働生産性 （一人当たり実質GDP）	1.5				
実質GDP	1.4	1.2	1.1	0.8	0.5
GDPデフレーター	1.0				
名目GDP	2.4	2.2	2.1	1.8	1.5

（資料）日本総合研究所作成
 （注1）労働力人口は労働参加率がOECD最高水準まで現行のペースで改善が継続と想定。
 （注2）労働生産性は2000年代前半の景気拡大局面での平均。
 （注3）GDPデフレーターは、日銀による2%物価目標への努力を勘案。

（図表28）成長が上振れした場合に必要な消費税率



（資料）内閣府、財務省、総務省等を基に日本総合研究所試算
 （注1）2020年は消費税率の8%から10%への引き上げを勘案。
 （注2）成長上振れの場合の成長率は図表27の通り。
 （注3）成長上振れの場合の社会保障4分野の国庫負担は、一人当たり医療費は過去5年平均にGDPデフレーター年1%を加算。一人当たり介護費の伸びはGDPデフレーターと想定。年金は平成26年財政検証のケースEを採用。子育ては、名目GDP比0.4%と想定。
 （注4）必要消費税率算出に当たっては、軽減税率を考慮せず。

6. 2020年代に実質1%の成長を維持していくための課題

(1) 人口面での変化と対応

A. 働き方改革

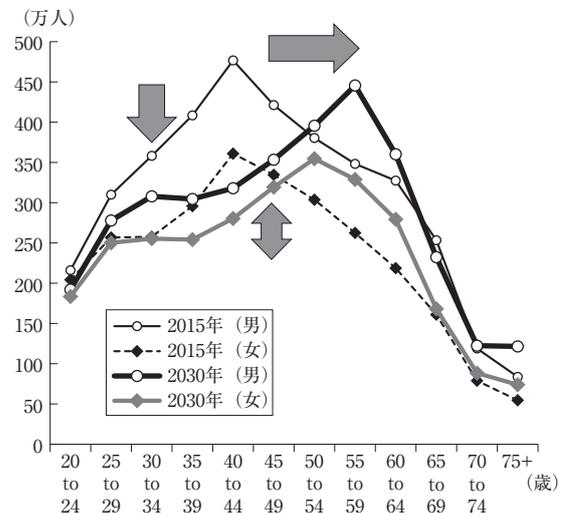
成長の底上げに向けて、第1に求められるのが、働き方改革である。現在政府で取り纏められている働き方改革は、専ら長時間労働の是正に主眼が置かれているが、労働力人口が減少していくなか、成長を維持していくためには、なにより一人当たりの付加価値額、すなわち労働生産性を高めていくことが欠かせない。同時に、女性や高齢者の労働市場への参入をこれまで以上に図っていかねばならない。今後の労働市場で予想される人口動態面からの大きな変化を見据えると、働き方改革への取り組みは加速こそすれ停滞は許されない。

まず、出産・子育て期の女性の離職率が高いという、いわゆるM字カーブが解消されれば労働力の男女差が大きく縮小する（図表29）。こうした状況下では、当然男性の育児参画が不可欠となってくる。仮に、男性の育児参画が進まなければ、それは少子化のさらなる加速を招き、結果として人口動態面から成長をさらに下押ししかねない。夫婦が共に育児に参画するとなれば、長時間労働も一段と圧縮していかねばならない。それを促すためには、テレワーク環境の整備、会議・報告の簡素化等業務内容・業務環境の見直しも不可欠だろう。

次に顕著になる特徴として、若年層が大きく減少する。こうした状況下では、ピラミッド型の組織を維持することは困難で、むしろ逆ピラミッド型の組織となるなかで、年功序列的な組織形態は消失し、アメーバ型の組織、あるいはフラット型の組織が大勢を占めるようになると思われる。当然賃金システムも成果給中心にしていかないと機能しないだろう。また、若年層の即戦力化が求められるようになり、新卒一括採用やOJTといった日本型の雇用・人材育成システム、さらには、大学の機能も見直す必要が生じてくるだろう。こうした点への取り組みが遅れば、若年層の有効活用が遅れ、結果として生産性の伸びを抑制することになりかねない。

三つ目の特徴は、今後団塊の世代に次ぐボリュームゾーンである団塊ジュニア世代の高齢化が進んでいくことである。先述の通り当然年功序列的な組織・賃金体系は維持できなくなるだろう。同時に、団塊ジュニア世代は1990年代後半の就職期に金融危機に見舞われたため、非正規雇用が大きく増加した世代でもある。40～50歳代の資産形成期に十分な所得を得られない人も多くいるとみられ、同世代が65歳以上になると、高齢者の貧困問題が大きくクローズアップされると推察される。非正規雇用で所得形成ができなかった高齢者に対する社会政策をどうするか、ベーシック・インカム導入をはじめさまざまな施策の効果や課題について、しっかり議論し国民の間でコンセンサスづくりを図っていかねばなら

（図表29）男女別年齢別労働力人口の現状と見通し



（資料）総務省、国立社会保障・人口問題研究所を基に日本総合研究所作成

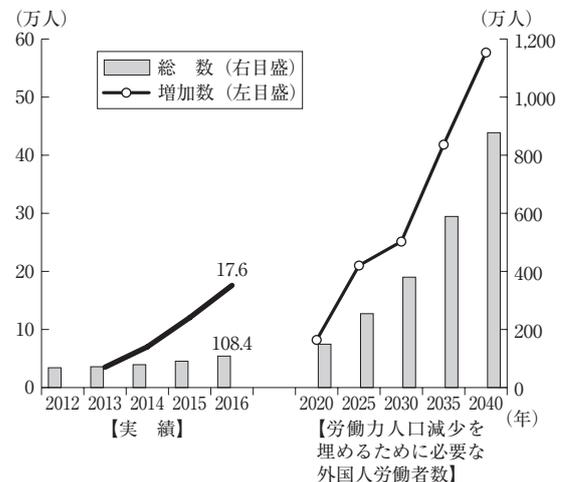
（注）2030年は上振れシナリオ。

ない。

B. 外国人労働者受け入れ拡大

女性・高齢者の労働参加率を飛躍的に引き上げても、人口動態面からの景気下押し圧力は残る。これを解消するには、外国人労働者の一段の増加が不可欠となる。ただし、国内での労働力人口減少を外国人労働者で補填しようとするれば、2020年代は年20万人台、2030年代前半は40万人前後、2030年代後半は60万人前後の増加が必要になる。これを充足した場合、外国人労働者の総数は、2016年末時点の108万人から2040年には900万人弱まで増加することになる（図表30）。現実的に考えると、①高度人材の世界的な人材獲得競争、②わが国の外国人に対する保守的な姿勢、等を踏まえると、ここまでの外国人労働者の増加を見込むことはできない。

（図表30）外国人労働者の推移



（資料）厚生労働省を基に日本総合研究所作成

一方で、わが国政府も「日本再興戦略」において、イノベーション力を向上させていくうえで、高度外国人材の活用の重要性について明記している。同じような価値観・文化を持ったヒトの集まりは、ある意味居心地が良く、また、共通の目標に向かって集団行動をとりやすいなどの利点はある一方、ともすれば画一的で、突飛な発想が生まれにくい風土を作り出していることも否めない。その意味で、高度外国人材を積極的に受け入れることにより、多様な価値観を受け入れ、かつ、柔軟な発想が生まれてくることで、労働生産性が一段と高まっていく可能性があるだろう。

ただし、高度外国人材の獲得を巡っては、①とりわけ中小企業のグローバル化に対する意識の欠如、②わが国企業の受け入れ態勢不備とマネジメント能力不足、③日本語習得に対する高いハードル等の問題点がある（岩崎〔2015〕）。これらに対して、外国人留学生の日本企業への就職支援、グローバルに通用する人事制度構築などに地道に取り組んでいく必要があるだろう。

同時に、本来の趣旨から逸脱し、実質的に単純外国人労働者の獲得ツールと化している側面がある技能実習制度について、単純外国人労働者の受け入れの是非とあわせ、その在り方についてしっかりと議論していくことも重要だろう。

C. 年金支給年齢の引き上げ

社会保障制度の見直しも避けられない。わが国では、少子高齢化が進む一方で、健康上の問題がない状態で日常生活を送れる期間である健康寿命は、2015年で74.9歳と世界最長となっており、世界的にみて元気な高齢者が多い。にもかかわらず、年金支給開始年齢は65歳と、先進国のなかではフランスに次いで低い。健康状態で10年もの期間にわたって年金を支給されているのは、先進国では日本とフランス

(年金支給開始年齢62歳、健康寿命72.6歳)に限られており、現在の支給開始年齢65歳までの引き上げが完了すれば、可及的速やかに先進国で新たな標準となりつつある67~68歳まで引き上げていくべきであろう(図表31)。

年金支給開始年齢を引き上げる場合には、当然年金支給開始まで雇用が確保される必要があり、企業にも応分の負担が発生する。人口減少により人手不足が常態化するとみられることを踏まえると、高齢者の雇用延長はマクロ全体からみれば、必ずしも高いハードル

にはならないと思われるものの、企業サイドとしては、高齢者にとって働きやすい雇用形態、賃金決定メカニズムなど、さまざまな見直しが不可欠になってくる。その意味で、先述の働き方改革の重要性が改めて確認される。働き方改革等により、これが実現されれば、年金財政の持続可能性を高めると同時に、労働力人口の減少ペースをある程度緩和することで成長を底上げすることも可能になるだろう。

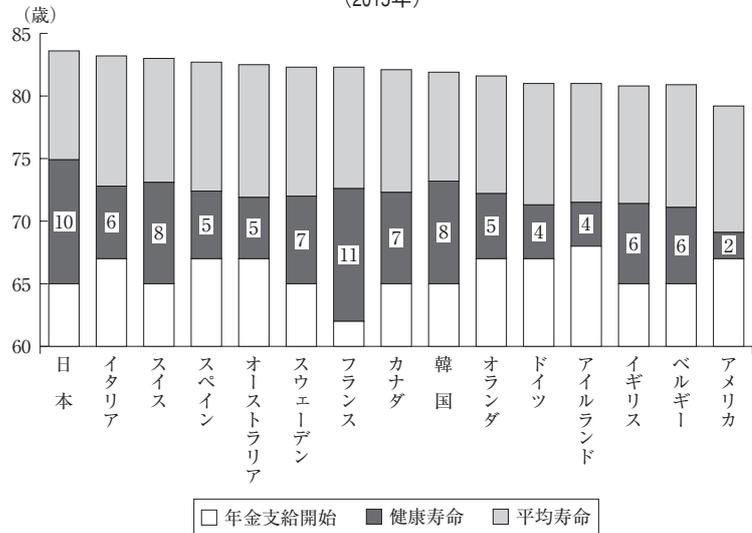
(2) 経済政策面での課題と対応

A. サービス産業の生産性(付加価値創出力)向上

一方、わが国が低成長に甘んじていたのは、なにも人口動態面での下押し圧力だけではない。むしろ、これまで高い生産性を有してきた製造業が、韓国・中国などアジア諸国の技術面でのキャッチアップのほか、「地産地消」の動き等を背景に、相対的に国内経済におけるウエートを低下させる一方、それを補うだけの高い付加価値を創出できる産業を作り出すことができなかつたことが背景にある。したがって、人口動態面への対応だけでなく、非製造業での付加価値創出額を高めていかない限り、経済成長ペースの底上げは期待できない。

そこで、注目されるのは、非製造業の生産性の著しい低さである。財務省の法人企業統計を基に、業種別一人当たり名目付加価値額をみると、非製造業は、不動産業、金融保険業、情報通信業等を除けば、軒並み製造業よりも著しく小さい。この背景の一つに、非製造業の資本装備率の低さが指摘できる(図表32)。装置産業的な色彩の強い製造業と異なり、非製造業では労働集約的な業務が多いことから、資本装備率が製造業と比べ小さくなるのはやむを得ないものの、積極的な設備投資を通じて付加価値額を高めていく余地は十分残されている。なかでも、介護や運輸などの分野で人手不足が深刻さを増すなか、IoT・AI等の新技術をうまく利活用すれば、省力化が可能となると同時に、需要の掘り起こしも期待できるだろう。

(図表31) 主要国の年金支給開始年齢と健康寿命、平均寿命
(2015年)



(資料) WHO, World Bank, 日本年金機構

(注) 年金支給開始年齢は保証年金。すでに決定済のもの。スイスは男性。

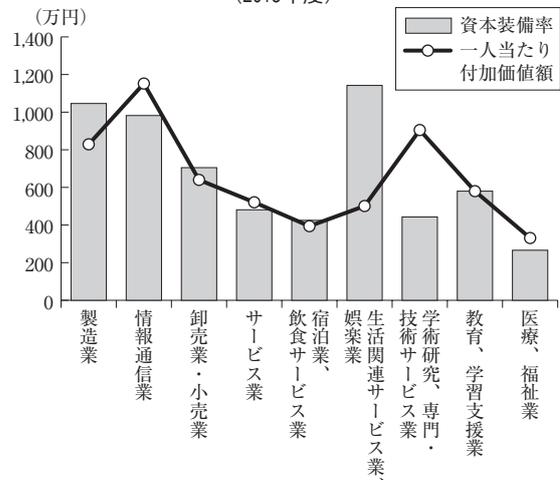
ただし、非製造業では、こうしたIoT・AIを活用できるだけの業務環境が整備されていない、あるいは、それを管理できるだけの人材が不足しているケースが多々見られており、その推進に当たっては、業務の見直しおよび人材教育を図っていく必要がある。同時に、サービスに対する国民の意識改革も欠かせない。人手不足により物流各社がサービス見直しや料金引き上げを余儀なくされているように、わが国では家計・企業ともにサービスはタダという意識が根強くあり、非製造業では適切な価格設定ができていない可能性がある。世界的にみて、通常所得水準が高まれば高まるほど、雇用や付加価値に占める非製造業の比率が高まっていく。そうしたなか、サービスに対する価格引き下げ要請は、人件費抑制を通じて、かえって国内需要を抑制し、デフレ的な状況を生み出している。サービスの内容に対して適切な対価を支払うという慣行が定着すれば、非製造業での付加価値創出は一段と増加し、新たなビジネスが生まれる機運も高まるだろう。

B. 中小企業対策の見直し

サービス産業と並んで、中小企業対策についても大きな見直しが必要である。中小企業の一人当たり名目付加価値額は、総じて大企業の半分程度にとどまるなど、中小企業の生産性の低さがわが国全体の生産性を引き下げる要因となっている（図表33）。この背景には、①中小企業金融円滑化法に代表される中小企業の「倒産回避」を第一義とする政府の保護政策、②製造業を中心とした下請け構造に伴うマージンの低さ、③慎重な設備投資スタンスとそれに伴う資本装備率の低さ、等が指摘できる。

中小企業の実産性を高め、より強靱な企業群を生み出していくためには、まず、保護政策の在り方を見直すことが避けられない。人材不足が深刻化するなか、政策の軸足をこれまでの「倒産回避」から「人材の転職支援」に移していくことが必要不可欠であり、具体的には、付加価値創出力

（図表32）業種別資本装備率と一人当たり付加価値額（2015年度）

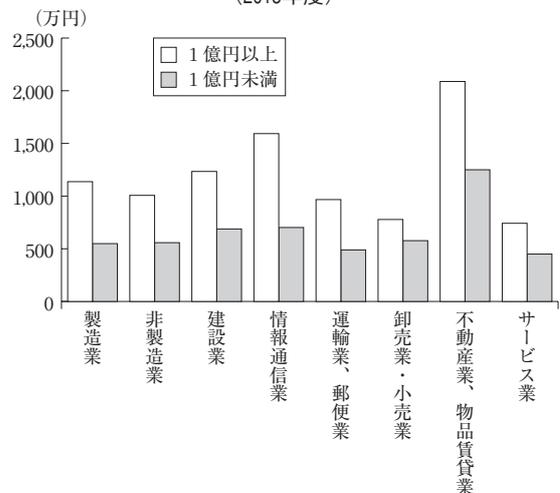


（資料）財務省「法人企業統計」

（注1）資本装備率=有形固定資産(除建設仮勘定)(期首・期末平均)/従業員数

（注2）一人当たり付加価値=付加価値額/従業員数

（図表33）規模別業種別一人当たり付加価値額（2015年度）



（資料）財務省「法人企業統計」

（注1）付加価値=営業純益+人件費+租税公課+動産・不動産賃借料+支払利息等

（注2）一人当たり付加価値=付加価値額/従業員数

の低下した企業の淘汰を恐れず、それによって失職する労働者がより高い付加価値を創出する企業・産業に円滑に移っていける環境を整備していくことである。当然、労働市場の流動化をスムーズに進めていくために、転職市場を整備していくこと、人材教育の充実化を図っていくことが何よりも求められよう。

この他、下請け構造からの脱却に向けて、技術力の高い中小企業に対する輸出支援、非製造業を中心としたITの一段の利活用に向けたIT関連投資促進税制などの施策も有用だろう。

これまで政府は生産性引き上げに向けさまざまな施策を打ち出してきたが、目に見えた効果は出ていない。この一因には、わが国の生産性の伸びを抑制する非製造業および中小企業の問題に、きちんとメスを入れてこなかったことが挙げられる。足許の人手不足およびAIをはじめとした技術革新は、まさにこれらの問題にメスを入れ、ビジネスや雇用の在り方を抜本的に見直す好機といえるだろう。

人口減少下でも経済成長と財政健全化を両立していくためには、「経済再生ケース」のような希望的観測を掲げ続けるのではなく、むしろ「地に足の着いた」見通しのもとでの地道な対応、すなわち、痛みはあるものの、将来を見据えて必要不可欠な改革・施策を着実に積み重ねていくことが何よりも求められているといえるだろう。

(2017. 4. 11)

参考文献

- ・岩崎薫里 [2015]. 「高度外国人材誘致を巡る三つの現実」『Research Focus』No.2015-16
- ・内閣府 [2017]. 『中長期の経済財政に関する試算』（平成29年1月25日 経済財政諮問会議提出）
- ・内閣府ホームページ (<http://www.cao.go.jp/>)
- ・厚生労働省ホームページ (<http://www.mhlw.go.jp/>)
- ・財務省ホームページ (<http://www.mof.go.jp/>)
- ・総務省統計局ホームページ (<http://www.stat.go.jp/>)
- ・国立社会保障・人口問題研究所ホームページ (<http://www.ipss.go.jp/>)