

2017年10月30日
No.2017-003

衆院選挙後の経済政策課題 ～成長戦略、社会保障・税・財政改革の仕切り直しを～

理事/首席研究員 山田 久

《要 点》

- ◆ 衆院選は与党の大勝利となったが、国民からこれまでの路線を100%支持するとのお墨付きを得たわけではないことを、政権は肝に銘じるべきだ。選挙の勝利に慢心することなく、日本の経済社会の再生に向けて今何が必要かを真摯に考え、必要に応じて経済政策の見直しを行うことが求められている。その際、まず問われるべきは、「実質成長率2%・インフレ率2%」を目指してきた「アベノミクス」の在り方であろう。同時に真摯に向き合うべきは、財政健全化目標の再設定とその実現に向けた社会保障・税一体改革を盛り込んだ歳出・歳入一体改革である。
- ◆ アベノミクス開始からこれまでの約5年を振り返ると「実質成長率2%・インフレ率2%」という目標設定は、高すぎたハードルであったといえよう。向こう数年の現実的な目標として、「実質成長率1%半ば以上・インフレ率1%以上の安定的達成」を設定し直すことが妥当と考えられる。
- ◆ この新しい目標を着実に達成するために、以下をセットにした新たな成長戦略パッケージを打ち出すべきである。
 - ①人口減少への本格的構造対策と中長期的国内市場拡大ビジョンの提示
 - ②賃金上昇率（平均基本給ベース）1%以上達成に向けた新たな賃金決定ルールの形成
 - ③労働力の高生産性分野へのシフトを促す、産業構造転換・人材開発・労働力移動の一体的促進政策
 - ④生産性向上を適正に価格に反映させる、価格設定ルールの形成・反ダンピング規制強化
- ◆ 上記の成長戦略によって、中長期的にわが国の経済規模が拡大していくことを確実に見通せる状況を確保したうえで、財政の持続性を確立し、国民生活を支える効率的な社会保障制度の再構築に着手することが不可欠である。2020年度PB黒字化という当初目標の達成が絶望的になるなか、新たな目標として「2025年度までに財政収支を黒字化する」を再設定すべきと考える。
- ◆ 空中分解することになった「社会保障・税の一体改革」について、真摯に向かい合うべく2025年度までを展望して仕切り直すとともに、それを軸にした歳出・歳入一体改革を提示することが必要である。さしあたり歳出改革について①社会保障費伸び率を半分に抑える、②地方交付税およびその他を横ばい、と想定したうえで、財政収支均衡に必要な増税額を算定すると、2025年まで必要になる歳入増加額は消費税率（軽減税率適用後）換算で約9%に相当する。ここで国として保障するナショナルミニマムを厳しくすればするほど、必要な歳入増加額は抑えられる。加えて、財源調達の仕方としては資産課税や所得課税の方式もある。これらを踏まえ、いつどのような形で歳入増を図るのかの工程表を策定する必要がある。

- ◆ 現役世代向け社会保障を拡充しつつ、同時に経済活力に大きなマイナスを与えないレベルに国民負担を抑えるには、既存の社会保障の思い切った合理化が不可欠である。その意味で既存社会保障の支出は本来の意味でのナショナルミニマムに抑え込み、そのために必要な国民負担を極力圧縮する必要がある。一方、現役世代向け社会保障の拡充の財源として新たな負担を国民に求めるべきで、それにより受益と負担が連動して国民が受益実感を受ける状況を生み出し、負担増に対する納得感を醸成することが重要である。
- ◆ 持続的な財政健全化を図るには、当面の個別施策の積み上げによる「歳出・歳入一体改革」の取り組みに加え、「歳出・歳入の構造改革」にも取り組むことが求められる。その意味で、超党派による人選を経た有識者委員からなる新たな国民会議を設置し、社会保障制度を中心とした歳出構造改革ビジョン、および、歳入構造改革のフレームワークを練り上げるべきである。現状は、負担なし（将来への付け回し）でも給付が得られているところに問題の所在があり、無制限な国費投入に歯止めをかけ、適切な負担によって応分の受益が維持できる構造に変えていくことが求められる。それには、国費の投入はナショナルミニマムの保障、という原則を徹底したうえで、それを上回る公的サービスを受けるかどうかは、各自治体が追加負担との見合いで取捨選択して決定する仕組みとすることが必要である。

**日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。
本件に関するご照会は、調査部・山田 久宛にお願いいたします。**

Tel: 03-6833-0930

Mail: yamada.hisashi@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

1. 衆院選挙結果をどうとらえるか

10月22日の衆院選では、自民党単独で280を超える議席を獲得し、公明党と合わせて3分の2を上回る与党の大勝利となった。

衆議院解散に合わせて「希望の党」が立ち上げられ、民進党がこれに合流することで、あわよくば政権交代かという観測も一時浮上したが、その後民進党が分裂、野党陣営がまとまらなかったことで結局は与党勝利となった。しかし、残念ながら、今回の衆院選挙では、「アベノミクスの評価」や「現役世代のための社会保障」が争点として指摘されながらも、建設的な政策論議が深まることなく終わったと言わざるを得ない。与野党とも人気取りを優先して、中長期の日本のことを考えた責任ある骨太の政策を打ち出すことはできなかった。

そうした意味で与党は、**国民からこれまでの路線を100%支持するとのお墨付きを得たわけではないことを肝に銘じるべきだ**。選挙の勝利に慢心することなく、**日本の経済社会の再生に向けて今何が必要かを真摯に考え、経済政策の仕切り直しを行う必要がある**。その際、まず問われるべきは、「実質成長率2%・インフレ率2%」を目指す「アベノミクス」の在り方であろう。同時に真摯に向かい合うことが必要なのは、財政健全化目標の再設定とその実現に向けた社会保障・税一体改革を盛り込んだ歳出・歳入一体改革である。

2. アベノミクスの評価と求められる成長戦略の立て直し

アベノミクスは当初、金融緩和・財政政策・成長戦略を3本の矢として打ち出した。経済学的なロジックでいえば、積極的な金融・財政政策によって需要を喚起し、需給ギャップを埋めることをまずは目指した。そうしたうえで、需要超過の状態を維持しつつインフレ期待を醸成させることで物価上昇率を高め、同時に成長戦略によって潜在成長率を引き上げていく、という戦略であったといえる。しかし、思惑は2つの面で外れた。それは、**わが国の潜在成長率が思いほか低下していたこと、および、インフレ決定メカニズムが想定とは異なっていたこと、である**。

アベノミクスが開始された当初、わが国の潜在成長率は1%台半ばから2%近くあり、需要刺激策のみでもそれなりの成長率の達成は可能である、との見方が一般的であった。しかし、早くも政策開始の半年後には人手不足が顕在化し、成長率の伸び悩みが顕在化していった。現実には潜在成長率はほぼゼロ成長にまで低下していたのである。

インフレ率についても、当初は急ピッチの円安進行でインフレ期待が高まったものの、金融政策の限界が徐々に明らかになっていった。後に日銀自体が認めたように、わが国では人々のインフレ期待は実績に作用されるところが大きく¹、現実には物価が着実に上昇してこなければ、金融政策で一時的に期待を変えることができても目的は達成されないのである。さらにもう一つの誤算があった。**労働力不足が深刻化しても、賃金上昇テンポがマイルドにとどまっていることである**。現実の物価を押し上げる必要条件といえる賃金の上昇が、思うように実現してこないのである。

ここで、未曾有の人手不足にもかかわらず賃金上昇がマイルドなのは、なお未活用の労働力があ

¹ 日本銀行『「量的・質的金融緩和」導入以降の経済・物価動向と政策効果についての総括的な検証』（2016.9.21）によれば、「予想物価上昇率は、中央銀行の物価安定目標による「フォワード・ルッキングな期待形成」と、現実の物価上昇率の影響を受ける「適合的な期待形成」の2つの要素によって形成される」が、「わが国では、米国などに比べて、予想物価上昇率の形成において「適合的な期待形成」のウエイトが大きい」。

り、これが枯渇すればいずれ賃金が大きく上昇するため、需要喚起策を一層強化すべき、との見方がある。しかし、賃金低迷の原因は違うところにある。大きくは2つの要因があり、一つは追加的に雇用されている限界労働力の多くがシニアや主婦であることによる。彼らは働ける時間に限りがあり、時給ベースでは賃金は上昇しているにもかかわらず、一人当たりで見れば賃金水準は低くなるため、彼らの雇用割合が増えるほど平均賃金が下がるという、一種の統計上のマジックが生まれている。

だが、その要因を除いても、賃金上昇率はマイルドと言わざるを得ない。もう一つのより重要な要因は、**日本型労使関係に起因する構造的なファクター**である。わが国の労使関係は総じて雇用維持を最優先する傾向が強く、そのため将来の雇用調整のバッファーとして内部留保を厚くして賃上げを抑える傾向がみられている。そこに世界的にみても異例の賃金低迷の基本原因がある。なお、正確を期すればそれは主に大手企業にみられる動きであり、中小企業の一部では逆に簡単に解雇するがゆえに人材への投資が不足し、収益力がなく賃上げができない悪循環に陥っている。

さらに、そもそも**現状わが国は終わりの見えない人口減少のトレンドにあり、企業にとって、国内市場の中長期な成長期待が持てない状況**になっている。そうしたもとでは、国内事業所の拡大のために、積極的に設備投資を行うとともに人件費も増やそうというインセンティブが、企業経営者に起こり難くなっている。

こうした構造問題を克服しなければ、賃金の本格的な上昇は難しく、需要喚起策だけではインフレ率2%達成は困難といつてよい。

このようにみれば、「**実質成長率2%・インフレ率2%**」という目標設定は、**高すぎたハードルであったと言えよう**。達成不可能な目標を掲げ続けても信頼を失うことにつながり、補正予算などで無理やり成長率を高めるなどの弊害も生じる。以上の分析を踏まえれば、当初目標を中長期目標として維持するにしても、**向こう数年の現実的な目標として、「実質成長率1%半ば以上・インフレ率1%以上」の安定的達成、を新たに設定し直す**ことが妥当と考えられる。

そうしたうえで、この新たな目標を着実に達成するために、以下をセットにした、新たな成長戦略パッケージを打ち出すべきである²。

- ① 人口減少への本格的構造対策と中長期的国内市場拡大ビジョンの提示
- ② 賃金上昇率（平均基本給ベース）1%以上達成に向けた新たな賃金決定ルールの形成
- ③ 労働力の高生産性分野へのシフトを促す、産業構造転換・人材開発・労働力移動の一体的促進政策
- ④ 生産性向上を適正に価格に反映させる、価格設定ルールの形成・反ダンピング規制強化

なお、日銀の金融政策については、その実質的な意義が急激な円高の阻止にあると考えれば、当面は敢えて目標の見直しなどを明言せず、形式的には現状を維持するのが賢明であろう。その一方で、海外情勢をみれば、FRB、ECBが超金融緩和の修正に向かうなか、その動きに合わせて、ゼロ程度にコントロールするとしている長期金利のターゲットを10年物から5年物に変更するなどにより、自然な長期金利の上昇を受け入れるべきであろう。同時に、現在静かに進んでいる国債購

²具体的な政策のイメージは、拙稿『「マイナス金利後」の経済政策運営』（日本総研リサーチフォーカス No.2015-054）を参照されたい。『人口減の影響緩和に向けた3段階の対策』『インバウンド消費を起点とする内外事業拡大循環の形成』の、2つの人口減への対応を軸とする企業の期待成長率の引き上げ策が①に、同上の拙稿における『第三者機関による賃上げの目安の提示』が②に、そして、『自律的なキャリア形成を軸とした企業を跨ぐ形での雇用保障の仕組みの創出』が③に相当する。

入額の減額は(引き締めへの転換の思惑を煽ることは得策ではないのでやむを得ず)「なし崩し的に」進めていくべきである。

3. 財政再建と社会保障・税改革の再構築

以上により、中長期的にわが国の経済規模が拡大していくことを見通せる状況を確保したうえで、**財政の持続性を確立し、国民生活を支える効率的な社会保障制度の再構築に着手することがもう一つの課題**である。

この点でまず求められるのは、財政再建目標の再設定である。そもそも内閣府の試算では、現実的なベースラインケースでみて 2020 年度の P B (基礎的財政収支) は 10.7 兆円、G D P 比で 1.8% の赤字である。さらに今回の選挙で、2019 年 10 月の消費税率 2% の引き上げは行うにしても、その一部を保育・教育費にあてるとしたため、当初目標の達成は絶望的になった。そこで、**新たな目標を設定する必要があるが、本稿では「2025 年度までに財政収支を黒字化する」**を提案したい。2025 年度を目標とするのは、それまでにいわゆる団塊の世代が 75 歳以上の後期高齢者になり、現行のままでは社会保障費が急膨張することは避けられないからである。また、黒字化の指標を P B からより厳しい財政収支に変更するのは、将来の金利上昇リスクを勘案すれば、未曾有の公的債務残高を対 G D P 比で着実に減らしていく必要があるからだ。

そのうえで、空中分解することになった「**社会保障・税の一体改革**」³について、2025 年度までを展望したものを再構築するとともに、それを軸にした**歳出・歳入一体改革**を提示することが必要である。具体的には、名目成長率 1% 台半ば程度の現実的な成長率(それでも前述の成長戦略の着実な実行が条件)を前提にしたうえで、社会保障のどの分野をどこまで効率化し、どの分野をどう拡充するのか。加えて、非社会保障分野のどこをどこまで合理化するのかを示す。これらを踏まえて決まる歳出総額から名目成長率を前提にした税収等を差し引いた歳入欠陥を、いかにして埋めるのか—つまり、いかなる税目で増税するのか、あるいは、社会保険料の引き上げを行うのか、歳入改革の全体像を提示することが求められる。

ここで、具体的な数字のイメージをつかむため、内閣府が発表している「中長期の財政政策に関する試算」をベースにラフな試算を行ってみた。ここでは、さしあたり歳出改革については①社会保障費伸び率を半分に抑える、②地方交付税およびその他を横ばい、と想定したうえで、財政収支均衡に必要な増税額を算定している。その結果は、2025 年までに必要になる追加増税額が 22 兆円余りとなった。消費税率(軽減税率適用後)換算で約 9% 分に相当する。これは、消費税率が欧州諸国並みの 20% 近くになることを意味しており、経済活力との関係からそれ以上の租税負担の増大は困難な水準といえよう。しかも、ここでの試算の社会保障費には必要性が指摘される子育てや教育など現役世代向けの社会保障の拡充が含まれていない。したがって、**現役世代向け社会保障の拡充と同時に経済活力に大きなマイナスを与えないレベルに租税負担を抑えるには、既存の社会保障の思い切った合理化は不可欠**といえる。その意味で**既存社会保障の支出は本来の意味でのナショナルミニマムに抑え込み、その結果生まれる財源余地で現役世代向けの支出を拡充していく**ということ

³ 2012 年、当時の民主党政権のもとで行われた民主党・自民党・公明党の 3 党による合意に基づき、「社会保障の充実・安定化と財政健全化の同時達成のため、消費税率を段階的に 5% 引き上げるなどの税制抜本改革を実施し、消費税率引上げによる増収分のうち、1% は社会保障の充実、4% は現在の社会保障制度の安定化の財源とする」としたものの。

が必要である。

(図表1) 2025年財政収支均衡に必要な「歳出歳入一体改革」の一例

(兆円)

	2017年	2025年	増加額 (17→25)	歳出歳入改革
歳出	97.5	116.6	19.1	▲ 6.7
社会保障関係費	32.5	40.9	8.4	▲ 4.2
教育無償化	-	1.7		
地方交付税	15.6	16.3	0.7	▲ 0.7
その他	25.9	27.7	1.8	▲ 1.8
国債費	23.5	31.6	-	-
歳入等	63.1	72.8	9.7	22.1
財政収支	▲ 27.9	▲ 28.8		28.8

(資料)内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2017.7.18経済財政諮問会議提出資料)

(注)内閣府試算をベースに、2019/10の消費増税による増収のうち教育無償化に1.7兆円を支出するとして2025年の値を修正。「歳出歳入改革」欄では、社会保障費伸び率半減、地方交付税およびその他を横ばい、とする歳出削減に取り組むとしたうえで、財政収支均衡に必要な増税額を算定。

具体的な進め方としては、第1期(2018~20年度)と第2期(2021~25年度)に区分し、第1期については、「歳出の効率化」と「受益と負担の連動」をつけることに注力する。歳出合理化面では、医療分野におけるジェネリックの一層の普及・在院日数の一層の短縮化、自立支援を促す介護報酬制度の見直し、年金におけるマクロ経済スライドの強化など、具体的な施策を積み上げる。一方、子育て支援、教育分野では歳出を拡充するが、重要なのはその財源として新たな負担を国民に求めることである。その財源として望ましいのは消費増税だが、フランスの「一般化社会拠出金(CSG)」のように、いくつかの財源を組み合わせる方策もある⁴。それは、受益と負担の連動により国民が受益実感を受けることで、負担増に対する納得感を醸成するためにも必要である。

また、第1期(2018~20年度)においては、超党派による人選を経た有識者委員からなる新たな国民会議を設置し、社会保障制度を中心とした歳出構造改革ビジョン、および、歳入構造改革のフレームワークを練り上げることも必要である。社会保障税一体改革を含む歳出・歳入一体改革は、個別の施策の積み上げであり、それはいわば応急措置といえる。現行社会保障制度の構造問題は、社会保険方式を建前に給付の権利を広く付与する一方、結果として無制限な国費の投入によって、受益と負担が連動するはずの社会保険方式が有名無実化しているところにある。つまり、負担なし(正確には将来への付け回し)でも給付が得られているところに問題の所在があり、無制限な国費投入に歯止めをかけ、適切な負担によって応分の受益が維持できる構造に変えていく必要がある。それには、国費の投入はナショナルミニマムの保障、という原則を徹底したうえで、それを上回る公的サービスを受けるかどうかは、各自治体が追加負担との見合いで取捨選択して決定する仕組みとすることが必要である。

これは、歳入構造改革、とりわけ地方税制改革に同時に取り組む必要性を物語る⁵。その具体的なイメージをいえば、地方法人税を地方消費税に切り替える(現行では法人所得が主になっている地方法人税の課税ベースを付加価値額に転換する)ことで税収の振れを小さくするとともに、地方財政対策の名のもとで実施されてきた地方交付税の事後的な財源保障機能に制限をかける。一方、国の一般歳出をナショナルミニマムに抑制する見返りとして、交付税を増額(財源は後述)して地方

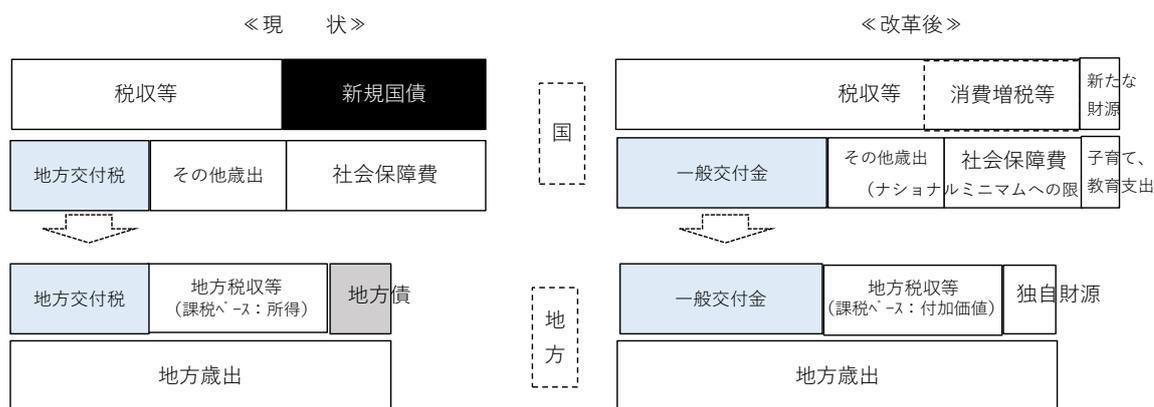
⁴ 次善の案として、「子ども保険」のアイデアをベースに年金保険料の上乗せに限らず資産課税や年金課税も含む拠出金方式に修正したものを充てることも考えられる。詳しくは、拙稿『「子ども保険」をどう考えるか』(日本総研リサーチフォーカス No. 2017-011)を参照されたい。

⁵ 以下の改革案は、佐藤主光(2011)『地方税改革の経済学』日本経済新聞出版社を参考としている。

の共通財源を確保し、人口や年齢構成など、客観的なルールに従って用途が限定されない「一般交付金（仮称）」として配布する（なお、現行の交付税による財政調整の仕組みでは、税収の多い自治体（基準財政収入が基準財政需要を上回る自治体）から交付税の原資を拠出させることができないため、現行の交付税の枠組みを残す場合には、地方の「共有税」という性格を徹底して、拠出させることのできる仕組みに変えることが必要である）。そうした抜本改革を行ったうえで、各地方では、地域住民の選択によって公共サービスに優先づけを行ったうえで基本的には一般交付金の範囲内で賄い、それで賄えないサービスは地方の独自財源で調達するという仕組みに転換する。

さらに、2025年に財政収支黒字化に向けて必要になる増税（歳入増）を、具体的にどうするかを提示する必要がある。すでに一例を示した通り、マイルドな歳出削減を前提にすれば消費税換算で9%ポイントの引き上げとなるが、ここで国として保障するナショナルミニマムを厳しくすればするほど必要な歳入増加額は抑えられるわけで、まずは可能な限りの歳出抑制に取り組むことが先決であろう。さらに、消費税換算で9%ポイントはあくまで例示であり、資産課税や所得課税の方式もある。つまり、必要な歳入増加分の調達原資として、消費課税・所得課税・資産課税の配分をどうするのか、いつのタイミングで行うのかの工程表を策定する必要がある。なお、ここで追加的な歳入増を社会保険料の徴収増による選択肢もあるが、①事業主負担が増えることで雇用・賃金にマイナスに作用すること、②給付増と両建てになることから税に比べて所得再配分機能が弱いことを勘案して、既存歳出のファイナンス財源としないのが妥当と考える。

（図表2）歳出・歳入の構造改革のラフなイメージ



（注）特別会計は省略している。

第2期（2021～25年度）においては、上記第1期で取りまとめた歳出・歳入の構造改革が具体的に着手されることになる。最終的な姿はすでに提示したイメージであるが、その過程においては、国の一般歳出をナショナルミニマムまで抑止するのは段階的に行い、歳入改革で増税も実施されていくため、その過程で国の財政は徐々に均衡に向かうことになる。一方、地方は国に保障されてきたサービス水準を取捨選択しながら徐々に切り下げていくことが必要になるが、それは表面的には国の借金を減らすために地方のサービスを切り下げるようにみえるものの、真相は国の財政赤字という将来への付け回しで維持してきたサービスを、身の丈に合うように少しずつダウンサイズしていくということである。政府の責務として、このことを国民にきちんと説明することが必要である。その過程でどのサービスを残し、どのサービスを減らすのか、あるいはサービス維持のため独自財源を探すかを、地域ごとに住民が議論して決定していくことになる。

* * *

以上はあくまでざっくりした大まかな方向性であるが、実際の政策として導入するには詳細について詰めることが様々にあり、他のオプションもあるだろう。加えて、超党派で合意するのも決して容易なことではない。しかし、将来に向けてのわが国経済社会の持続性への信頼が失われている現状、フィージビリティのある中長期の改革ビジョンなしに国民の不安が解消されることはなく、家計活動は停滞を続け企業の前向きな活動も出てこない。これまでに明らかなように、いくら財政・金融面での刺激策を講じても、あるいは企業に賃上げ要請を行っても、経済が本格的な成長軌道には復帰することはなかったのである。誤解が無いように補足すれば、アベノミクスはわが国が縮小均衡に陥った状況から脱するには大きな成果があったことは、正当に評価されるべきである。だが、需要刺激を柱とする形のアベノミクスはもはや限界にきており、今求められているのは経済の持続性に焦点を当てた社会保障改革・税財政改革に真正面から取り組むことである。現局面では、そうした中長期対策こそが、実は最も有効な成長戦略になる。

新内閣発足にあたり、日本の将来のために、虚心坦懐にこれまでを再評価し、必要な政策転換に着手することを切に期待したい。

以 上