

2019年7月23日

No.2019-019

参院選挙後の経済政策課題 ～米中対立継続・人口動態激変への対応を急げ～

理事/主席研究員 山田 久

《要 点》

- ◆ 本稿では、「良識の府」である参議院の改選を機に、改めてわが国が直面する内外情勢の構造変化とそれを踏まえた政策課題を検討した。
- ◆ 世界情勢を見渡せば、米中摩擦の長期化は避けられず、その間に「米中デカップリング」の流れが継続されることのインパクトは大きい。もっとも、米中の直接的な貿易・投資関係は徐々に先細っていくにしても、冷戦期のように、世界各国がいずれかの経済陣営に明確に分かれていくということにはならないであろう。つまり、「米中デカップリング」の意味合いは、グローバル・サプライチェーンの「分断」よりも「組み替え」という側面が強い。その点で、グローバル・サプライチェーンをどう組み替えていくかが、企業にとっての最重要の経営課題になっていく。政策的には、日本企業の競争力の維持・強化に向けて、産業界と密接に連携しながら、どのように各国と通商関係を再構築していくかが問われる。
- ◆ 向こう数年の世界を見渡したとき、デジタル経済拡大の影響も無視できないテーマである。それは、今後いつそう既存の業界秩序を崩し、新たなビジネスモデルの創造をもたらすことになる。そうした環境下、企業は既存の業界概念やビジネスモデル、組織・人材戦略など、様々な角度からの見直しが求められる。この面から、政府は規制や競争政策の在り方を再構築することが必要になる。
- ◆ さらにもう一点、指摘すべきは、当分の間、カネ余り傾向が続くことである。このことは、わが国の異次元緩和政策が長期化することを意味し、そのもとで財政規律が緩み、財政赤字が一段と拡大しやすいことを示唆している。だが、ここで直視しなければならないのは、想定以上のスピードで進む国内人口動態の変化の影響である。長寿化の進展は医療・介護費の必要額の上振れ要因となるほか、単身世帯化の進行は社会保障機能の強化を要請し、人口偏在の加速は医療・介護・保育関連資源の再配置の必要性を示唆する。当分の間、超低金利が持続することで、高まる社会保障需要を赤字国債で賄っても短期的には問題は生じないが、それらの負担の付け回しは、すでに膨大になっている将来世代の負担を一層重くすることに他ならない。社会保障改革には多方面での調整や制度整備に時間がかかることを踏まえれば、さほど時間的余裕があるとはいえず、いま直ちにでも本格的な改革に着手することが必要である。
- ◆ 以上を踏まえれば、参院選後に取り組むべき政策課題の柱は、①米中対立の継続を前提にしつつ自由貿易体制を促進する通商政策の実践、②デジタル化による産業大再編を展望した競争政策・規制改革の推進、それを人材面で支える労働移動・スキル転換を円滑化するための包括的な仕組みづくり、③負担の在り方を見直すタブーなき議論を含む、人口動態の変化加速を踏まえた社会保障・税一体改革・第2弾の提示、3点であろう。

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

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

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 はじめに

7月21日に投開票が行われた参院選は与党が改選過半数を確保し、安倍政権のこれまでの政策運営が基本的には信任された形となった。もっとも、今回の選挙では、野党が有効な対立軸を示せないなかで争点が曖昧なままに行われ、消去法的に与党勝利となった面は否めない。しかし、世界を見渡すところ数年で情勢は激変し、国内人口動態の変化も想定を上回って進んでおり、中長期的にみたわが国経済社会システムの持続性が担保されなくなっている。本来、議員任期が6年である参議院は、中長期の視点から政策を考える「良識の府」であることが期待されている。その意味では、今回の参院選でわが国の中長期課題に関する議論が十分行われなかったことは残念と言わざるを得ない。そうした点を踏まえ、本稿では、改めてわが国が直面する内外情勢の構造変化と、それを踏まえた政策課題を考えたい。

2 米中对立の衝撃

(1) 米国経済の行方

まず、世界情勢の変化からみていこう。思い返せば2016年の米国大統領選で歯に衣着せぬ言説のドナルド・トランプ氏が勝利したことは世界に衝撃を与えた。**異端の米国大統領の誕生は世界の質的变化を予感させるものであったが、当時、その意味することは明らかではなかった。それがいま、「米中对立」という形で具体的なインパクトとして認識されてきている。**

トランプ政権の1年目は、政権内部の混乱や議会との確執が目立ち、具体的な政策はほとんど行われなかった。1年目もほぼ終わりの時期にあたる2017年12月22日、大幅な法人税減税を盛り込んだ税制改革法が成立し、経済重視の政策運営への期待が高まった。しかし、その矢先、2年目に入って対外強硬姿勢が鮮明に打ち出された。なかでも、大きなインパクトとなったのは対中貿易戦争である。米国は2018年3月23日の鉄鋼・アルミニウムに対する制裁関税の実施を前哨戦として、同年7月6月に中国からの輸入品818品目340億ドルに25%の制裁関税を課した。これを皮切りに、米中間の関税引き上げの応酬は断続的にエスカレートしていった。

もっとも、本年6月末の米中首脳会談では「貿易交渉再開」で合意し、中国の対米輸出品全てに追加関税がかけられることになる第4弾の発動は、土壇場で見送られた。この背景には、2020年の米国大統領選の序盤戦がはじまるなか、トランプ大統領が景気動向に敏感になっていることが指摘できる。第3弾までの対中制裁関税は、中間財・資本財が中心であったが、第4弾を実施するとなると消費財が多く含まれ、米国民の反発が予想されたことが背景にある。とはいえ、対外強硬策が今後さまざまに打ち出され、企業活動や金融市場が攪乱されるリスクは消えない。トランプ大統領の支持率の特徴は、歴代大統領のなかでも最高時と最低時のバラツキが小さいことにある。その極端な主張ゆえに、米国民を分断していることを反映したものだが、このことを踏まえた合理的な行動は支持者のみに受ける政策をやり遂げることである。EUとの間の貿易紛争、イランへの強硬姿勢はその表れであるし、今後、わが国も日米貿易交渉のなかで無理筋の要求を突き付けられる可能性は否定できない。

こうした対外強硬策は国際ビジネスの不透明性を高めることで、景気にはマイナスに作用する。しかも、循環的に見ればすでに米国は戦後最長の景気拡大期間を更新中であり、大型減税の効果一

巡も踏まえれば、景気の成熟化に伴って徐々に拡大モメンタムが低下していくことは避けられない。トランプ大統領は、更なる税財政政策面での景気刺激策を打ち出そうとするであろうが、財政赤字が拡大するなか、伝統的に財政規律を重んじる与党・共和党の支持が取り付けられるかは疑問である。そうしたなかでは、FRBに対する金融緩和圧力を一層強めることになるのは必然的な流れである。前・イエレン議長下でFRBは金融政策の正常化を進めてきたことで相応の利下げ余地があり、インフレ率が加速する兆しもみえない。対外摩擦による先行き不透明性の高まりを理由に、「予防的」な利下げが行われていくことになるだろう。それが結果として資産価格を下支えし、景気失速を回避することになると予想される。

米国経済の現状をみれば、商業用不動産の一部やハイイールド債に潜在的なリスクはあるものの、サブプライム・ローンのトラウマもあり、影響の大きい家計部門での不均衡はあまりみられない。こうしてみれば、**米国経済は向こう数年にわたり深刻な景気後退に陥る可能性は低く、米国がなお世界最大の経済大国であることを踏まえれば、緩やかながらも世界経済の拡大基調は向こう数年間にわたって続くことを意味している。**(2020年の米大統領選挙でトランプ氏が再選されるか否かは米国経済の行方を左右するが、現状では民主党候補に有力な人物が見当たらず、トランプ氏が再選されるとみている。仮に民主党に政権が移行したとしても、採用できる経済政策の幅には一定の限界がある)

(2) 進む米中デカップリング

以上のように、**マクロで見た世界経済の先行きを過度に悲観する必要はないものの、米中対立が長期化する可能性は高く、その経済活動への影響は決して無視できない。**米国の中国に対する見方の転換は、昨年秋にペンス副大統領がハドソン研究所で行った演説で明らかになったが、それは過去20年にわたって様々な事象が累積されてきた結果である。2010年に中国は日本を抜いて経済規模世界2位となり、経済面で米国から警戒される段階に入った。経済規模の拡大に伴って軍事費も拡大し、南沙諸島での人民解放軍と米軍との対立が目立つようになった。2012年に習近平氏が国家主席についてからは、「一帯一路構想」、「A I I B」、「中国製造2025」等が発表され、かつての「韜光養晦(とうこうようかい)」のスタンスから、大国として振る舞う意志を隠さないスタンスへの転換をみせた。そうしたもとで**経済、軍事、外交、技術、政治体制等、あらゆる面で中国の台頭を脅威と感じるなか、米国議会は共和・民主を問わず、対中強硬派が主流となった。**

つまり、米国の対中強硬スタンスは、トランプ大統領の再選対策のレベルではなく、覇権国としての本能に基づくより根の深いものといつてよい。その意味で、**米中の対立は長期化が避けられず、その間に経済面で「米中デカップリング」の流れが継続されることは避けられないであろう。**こうした米中対立を「新冷戦」と呼ぶ向きもあるが、かつての米ソ冷戦時代のように、米国陣営対中国陣営に、世界が二分されていくことになるのだろうか。世界経済の構図がかつての冷戦時代と異なるのは、各国の経済がいわゆる「グローバル・サプライチェーン」によって、密接な相互依存の関係にあることである。とりわけ、アジア地域でその状況が顕著であり、加えて重要な事実は一リーマンショック以降に、アジア各国が中国との経済関係を一層深めたことである。ASEAN諸国をはじめアジア各国は、政治的には中国への警戒心は強いが、経済的には米国市場よりも中国市場への依存度を高めている。そうしたもとで、**米中の直接的な貿易・投資関係は徐々に先細っていくであろうが、世界各国がいずれかの経済陣営に明確に分かれていくことにはならないだろう。**当の米国企業



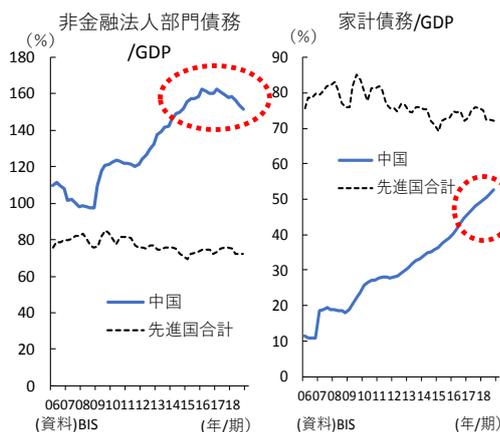
できえ、その利益の多くを中国市場に頼っているため、第三国からの輸出等を通じて中国との経済関係を維持・拡大しようとするであろう。つまり、「米中デカップリング」の意味合いは、グローバル・サプライチェーンの「分断」よりも、その「組み替え」と考えるべきである。

(3) 中国経済の行方

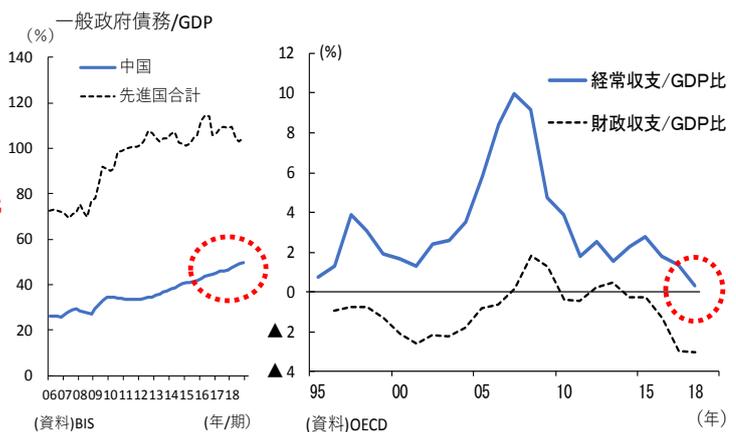
もともと、ここで考慮に入れるべきは、中国経済が果たしてこれまでのペースで拡大を続けることができるかどうかという点である。結論的には、向こう5年程度を展望すれば、中国の経済成長率は相当程度鈍化するとみるのが自然である。

第1に、米中デカップリングの影響である。依然として中国経済の対米輸出依存度は大きく、対米輸出減の景気下押し効果は無視できない。第2に、人口動態の制約である。中国の生産年齢人口はすでにピークアウトし、潜在成長率は低下の方向にある。第3は、過剰債務体質の制約である。中国企業の過剰債務の圧縮は待たなしで、家計債務の増加も消費の重荷となる。つまり、民需の伸び率は徐々に低下していくことになる(図表1)。GDP比でみた政府債務残高は先進国対比低く、財政的には拡大余地はまだあるものの、経常収支黒字がほぼ消滅するなか、ファイナンス面からの制約が強まりつつあることは無視できない(図表2)。

(図表1) 中国の部門別債務残高/GDP比率



(図表2) 中国の経常収支・財政収支の推移



以上を踏まえると、過去5年間(2013-18年)には平均7%弱であった実質成長率は、今後5年間(2019-23年)のうちに4~5%程度にまで鈍化していくのではないかと。成長ペースの鈍化は、国民生活の改善ペースが鈍化することにほかならず、改革開放以来、経済的な豊かさの飛躍の向上を政治的求心力としてきた状況が難しくなる。だが、政治体制が揺らぐことはないであろう。一つには、デジタル技術を活用した国民に対する監視システムが反体制的な動きを封じるであろうし、鈍化するにせよ徐々に生活水準が向上すれば、政治的自由より経済的安定を望む民衆は共産党支配体制を支持するであろう。

こうしてみれば、米国・中国という二つの経済大国に支えられながら、ペースを落としつつも基調としては拡大するのが向こう数年の世界経済である。そのもとで継続される米中対立を踏まえ、既存グローバル・サプライチェーンをどう組みかえていくかが、企業にとっての最重要の経営課題になっていくとみられる。政策的には、日本企業の競争力の維持・強化に向けて、産業界と連携しながら、どのように各国と通商関係を再構築していくかが問われるといえよう。

3 デジタル変革への対応

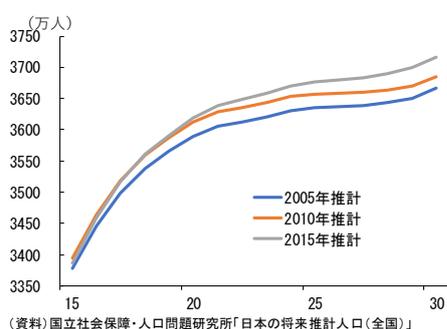
向こう数年の世界を見渡したとき、デジタル経済拡大の影響も無視できないテーマである。ここ数年で、いわゆるGAF Aに代表されるプラットフォーム企業の存在感が急激に増し、市場占有率が一気に高まっている。そうしたもとで、大規模な節税行為やデジタルプライバシーの保護、独占化・寡占化に伴う市場支配力の高まりなど、様々な面で課題が出てきており、今後はプラットフォーム企業に対する政府の介入が強化されていくとみておいてよいだろう。もっともそれはデジタル化の流れにブレーキをかけるものではなく、**今後も既存の業界秩序の崩壊が続き、新たなビジネスモデルが創造されていく流れは変わらない**。例えば、データ・マーケティングが一層普及し、顧客取り込みによるマス・カスタマイゼーションが一般化し、サブスクリプション・ビジネスが標準化していくのではないかと。クラウドソーシングやオープンイノベーションの普及により、サービス部門における競争激化・効率化圧力となり、デフインフレ基調を継続させる要因にもなる。こうした環境下、企業は業界概念やビジネスモデル、組織・人材戦略などについて、様々な角度からの見直しが求められる。この面から、政府は規制や競争政策の在り方を再構築することが必要になる。

4 人口動態変化のインパクト

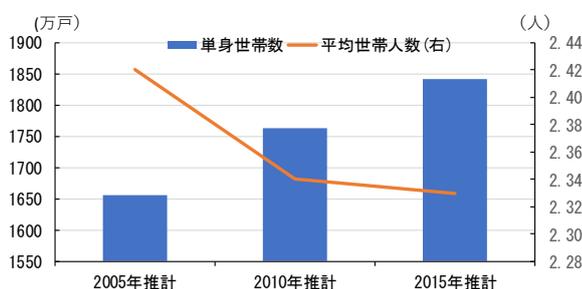
さらにもう一点、指摘しなければならないことは、**当分の間、カネ余り傾向が続きそう**なことである。すでにみたように、デジタル経済拡大を背景にデフインフレ傾向の継続が予想され、そのもとで米国では金融緩和政策への揺り戻しが起こると予想される。米国が金融緩和に向かえば、為替相場の安定のためには欧州、新興諸国も金融緩和に向かわざるを得ない。グローバル・サプライチェーンの組み替えやデジタル化がもたらす産業・事業の再編は、マクロの経済成長率の高まりを抑え、金融緩和局面は一層長期化することが予想される。

このことは、わが国の異次元緩和政策が長期化することを意味し、そのもとで財政規律が緩み、財政赤字が一段と拡大しやすいことを示唆している。だが、**ここで直視しなければならないのは、想定以上のスピードで進む国内人口動態の変化である**。

(図表3)65歳以上人口の予測値の変化



(図表4)単身世帯数と平均世帯人数の将来推計



第1に、**長寿化の想定以上の進行**である。国立社会保障・人口問題研究所が5年ごとに実施し、様々な社会保障政策の前提とされる「日本の将来推計人口」を時系列的にみれば、直近2015年推計における2030年時点の65歳以上人口は、2010年推計時よりも31万人、2005年推計時点よりは49万人増加している(図表3)。第2に、**家族形態の変化**である。国立社会保障・人口問題研究所が「日

本の将来推計人口」と同時に実施する「日本の世帯数将来推計(全国)」によれば、2015年時の単身世帯数は、2010年推計時よりも78万世帯、2005年推計時点よりは186万世帯増加し、全世帯に占める割合もそれぞれ+1.2%ポイント、+1.8%ポイント上昇している(図表4)。第3に、**人口偏在の加速**である。人口減少が進む過程で明らかになったのは、人口が増え続ける大都市と想定以上のスピードで過疎化が進む地方の市町村への二極化であった。

以上のような**人口動態の変化加速は、社会保障制度の抜本的な見直しを要請**する。長寿化の進展は医療・介護費の必要額上振れを意味し、既存公的年金制度の均衡を崩す要因になる。一方、単身世帯化の進行は、社会保障機能の強化を要請するし、人口偏在の加速は、医療・介護・保育関連資源の再配置の必要性を示唆する。参院選での与党勝利は今年10月の消費税率引き上げを確実にしたことで一歩前進とはいえものの、本来求められるのは、ここで述べた人口動態変化を踏まえたいうえて、その先を展望した**社会保障・税の一体改革「第2弾」**を提示することである。当分の間、異次元金融緩和が持続することで、高まる社会保障需要を赤字国債で賄っても短期的には問題は生じないであろう。しかし、それらの負担の付け回しは、すでに膨大になっている将来世代の負担を一層重くすることに他ならない。社会保障改革には多方面での調整や制度整備に時間がかかることを踏まえれば、さほど時間的余裕があるとはいえず、いま直ちにでも本格的な改革に着手することが必要である。

5 参院選後の経済政策課題

以上を踏まえれば、参院選後に取り組むべき経済政策課題の柱は以下の3つである。

第1に、**米中対立の継続を前提にしつつわが国は自由貿易体制を追求する通商政策の推進**である。戦後、西側諸国が築いてきた「経済的自由主義・政治的民主主義」が現代日本の繁栄の基盤であり、安全保障の基軸に日米関係を位置付ける以上、米国と密接に連携することが通商政策の大前提である。トランプ政権は保護主義的なスタンスを見せるが、その真の関心は米国に有利な条件を引き出すことにある。輸入促進策で可能な限り譲歩しつつ、米国を実質的にTPPに復帰させる方向で交渉を進めることが望まれる。対中国では、欧米と連携して知的財産権保護やデジタルプライバシーのルール作りでの参画を働きかけつつ、自由貿易体制の維持・強化に向けた貿易投資障壁の遞減・撤廃で協調していくことが重要である。加えて、東南アジア・南アジア地域での「経済的自由主義・政治的民主主義」の定着・深化に向けて、積極的なイニシアティブを果たしていくことが期待される。

第2に、**デジタル化による産業大再編を展望した競争政策・規制改革の推進、それを人材面で支える労働移動・スキル転換を円滑化するための包括的な仕組みづくり**である。顧客である消費者の便益を極大化し、利用企業が適正利潤を得られる競争条件が整備されるように、プラットフォーム事業にかかわる公正なルール作りを進めるべきである。同時に、既存の産業秩序を超えて新規参入が活発化し、新たな事業が生まれやすいように、参入規制の撤廃・事業再編容易化に向けた規制改革を進める必要がある。ここで重要なのは、産業大再編にあたって求められる労働移動・スキル転換を円滑化するための仕組みづくりに包括的に取り組むことである。働き方改革実現会議や人生100年時代構想会議など、政府の取り組みは始まっているが、政労使、産官学の連携を密に進めることがその実現に不可欠である。そうした具体的な推進の仕掛けづくりを示すことが求められる。



第3に、人口動態の変化加速を踏まえた社会保障・税一体改革「第2弾」の提示である。従来の伝統的家族モデルを前提にした引退世代向け中心の公的社会保障制度から、全ての国民の就労促進を前提にしつつ官民連携・地域互助を組み合わせた全世代が恩恵を被る公的社会保障制度の創造を目指す必要がある。70歳までの就労機会確保や全世代向け社会保障など、政府もすでにその方向での改革を進めつつあるが、現在欠けているのは負担の在り方についてのタブーなき議論である。その点で、消費税率の10%を超える引き上げは不可避である。もっとも、財政再建を一義的な理由とした増税では国民の納得は得られない。重要なのは、受益と負担のリンケージを高めることであり、改めて財源は社会保険か税かという考え方を明確にし、前者であれば所得比例の関係を強め、後者であれば歳出抑制の仕組みを明示的に導入すべきである。大多数の国民が納得できる受益と負担の関係こそが、国民負担が受け入れられるための大前提であり、それが安心を高めるといふ社会保障の本来機能を果たすための条件といえよう。

以 上

