

2020年の暮らしに関わる 経済・政治課題について

白石浩介 *Written by Kosuke Shiraiishi*

漂流する日本の産業

足許の経済環境は、アメリカのサブプライム問題に端を発した世界不況の足音が聞こえるなかで、必ずしも明るいものではないが、一〇年以上続いた平成不況をくぐり抜けた日本企業の体力は格段に向上した。多くの企業では、選択と集中というリストラを推し進め、不良債権を処理し、あるいは不採算事業を整理することにより体質強化に成功した。単なる本業回帰ではなく、勃興するITシステムを取り入れることでビジネスの効率化を図り、グローバルスタンダードと呼称される会計基

準や執行役員制の導入による意識改革を進めることにより、企業の経営力が向上した点が見逃せない。

しかし、多くの企業経営者は頭を抱えている。日本国内における成長戦略が描けないからである。過去一〇年間に於ける日本経済の成長は、アメリカやアジア新興国における好景気が日本からの輸出を伸ばし、これが国内経済を支えるといふ外需主導型であった。少子高齢化が進んでいると言っても、日本は一億二千七百万人も人口を抱える世界有数の消費市場である。企業セクターによる設備投資額も、毎年八〇兆円に達している。これらの家計や企業による国内需要に元気がなく、新しい動きが見られないのである。産業低迷の要因として、ここでは機械産業の競争力低

下とサービス産業における生産性の低迷という二つの課題を指摘したい。

世界に冠たる日本産業といっても、圧倒的な競争力を有していたのは一般機械、輸送機械、電気機械の三業種に過ぎず、これらのうち過去一〇年間に於いて堅調な推移を維持したのは自動車産業だけである。工作機械や産業機械を擁する一般機械は、長く続いた設備投資の低迷により産業が思うように成長しなかった。電気機械の低迷については周知の通りであり、アジア新興国における家電産業の成長により、テレビほかのメディア機器、パソコン、半導体などの情報家電における日本の優位性が大きく揺らいだ。国内ではとりわけ地方経済の低迷が目立つが、どちらかと

いと技術力に劣っていた裾野部分の機械系企業がアジア諸国との競争に敗れ、IT化の波に乗り遅れたことにより、次なる成長機会をつかめていない。もちろん政府としても手を拱いていたわけではなく、各種のイノベーション振興策が盛んに実行されてきた。象牙の塔と揶揄された大学も産業界と積極的に関わる姿勢に転じてきている。日本人の科学力が低下するなかで、技術者の能力レベルを維持することは容易ではないが、さらなる政策展開が期待されている。

サービス産業に関しては、諸外国に比べると生産性が低く、これが日本経済の非効率性の遠因となっているという指摘を聞いてから久しい。しかし、日本のサービス業は決して劣悪なサービスを生産しているわけではない。むしろ事業系、消費系を問わず、日本のサービス業は品質が高く、この高品質に対して十分な対価を得ていない点に問題がある。ある意味では過剰サービスとも言える状況に陥っており、他国から見ると「そこまでしなくてもよい」と思われる高品質のサービスが提供されている。諸外国にも価格が高くてもより良い品質を求めるハイエンドの市場が存在するので、日本のサービス業が世界市場で活躍する余地は十分にある。積極的な海外進出が望まれるところだ。

サービス業においてももうひとつ課題とすべきは、イノベーションが少ないという点である。新しいサービスが創造できないので、いわば恐竜の進化のように既存領域の高度化が

進んでしまい、これが生産性の低下を招いている。日本人は科学技術や製造現場のイノベーションについては、その将来像を描くまでに至ったが、サービス系の業種の将来像には不透明感がある。消費行動やマーケティングにおける研究の重要性を再認識し、そこからビジネス革新や市場創出のヒントを見出す努力が求められている。

社会保障のあり方

日本の社会保障制度は、かつてない試練を迎えており、二〇二〇年に向けての最大の経済課題であると言っても過言ではない。わが国の社会保障は、一九六〇年代の高度成長期にその原型が構築され、七〇年代から八〇年代にかけての福祉の時代にその充実が図られた。年金については、戦前から勤労者向けの厚生年金が存在していたが、一九六一年に自営業者を対象とする国民年金が創設され、一九八六年には両者を統合した基礎年金制度がスタートしている。医療についても、公的制度によってカバーされる範囲が徐々に拡大してきた。二〇〇〇年には、医療から分離する形で介護保険がスタートしたが、今から振り返ると、この時点が日本型の社会保障制度が完成した時であった。

その後の展開については周知の通りであり、

表1 社会保障の給付と負担の見通し

		(兆円)	
		2006年度	2015年度
給付	年金	89.8	116.0
	医療	39.5	56.0
	介護等	27.5	37.0
負担	保険料	15.8	22.0
	公費	82.8	114.0
		54.0	73.0
		28.8	41.0

資料：厚生労働省(平成18年5月)

年金については、二〇〇四年の制度改正を契機として、国民年金における未加入や未納問題が噴出し、併行して厚生年金を含めた制度全体の持続可能性への懸念が国民のあいだに広まった。二〇〇七年には社会保障庁による加入記録の不備が大きな問題として浮上し、年金制度を取り巻く環境は一変した。医療では、現場の崩壊が想像以上のスピードで進行している。地域医療の中核として手術や重病者の受け入れ、あるいは救急医療を担ってき



た規模の大きな病院が医師不足に陥ったのである。そのため一部の診療科を休業し、さらには病院自体を閉鎖するケースが生じている。諸外国からも称賛された日本の医療が曲がり角を迎えたことは間違いがない。

この背景には、少子高齢化の進行により、引退世代に対する医療費や年金の支払いが増加する一方で、相対的に人数が減少する現役世代の負担が増しているという現実がある。九〇年代の経済不況に起因する日本財政の赤字が、この問題をいっそう際立たせた。財政危機が社会保障制度の見直しを迫るといふ傾向は医療において顕著であり、医療費の抑制

政策が展開され、その結果、医療現場に余裕が無くなってしまったのである。日本では、ほとんどの医療サービスが公的な保険から賄われるから、政府が決定する事実上の公定価格である診療点数がカットされると、その効果はてきめんに効く。もちろん医療財政の健全化のためには必要な措置であるが、現在の医師問題を見ると、医療供給の主体である病院側や医師の行動への影響を事前に十分に読み切れていなかったのではないかと思われる。これまでは、医療予算が毎年増えてきたので、供給側は医師、看護師などのマンパワーや病院、病床といった施設をそれに応じて確保すればよかった。逆に、予算が毎年減るような状況が到来すると、供給側には無駄を排除し生産性を高めることによって、それまでのサービス水準を維持することが求められるが、これは知恵と工夫を要するチャレンジ課題である。医療現場における努力見通しが過大に過ぎて、実際の実現可能性と乖離してしまうと、現在の医療現場の混乱のようなしっぺ返しが発生してしまう。

少子高齢化だけが社会保障を取り巻く環境変化ではない。個人、政府、企業といった関係者（ステークホルダー）における役割分担が変質している点に現行システムの行き詰まりを見出すことができる。日本の社会保障負担が低かった要因のひとつに、個人や企業による負担部分が存在したという点が挙げられる。現在でも被用者保険において日本企業は、医療、年金、介護などの保険料負担の半分を負

担しているが、これに加えて、さまざまな付加給付を行ってきた。しかし、激化するグローバル競争のなかで、これ以上の負担の増加に二の足を踏む企業が増えてきたのである。個人については介護保険の導入に際して、「介護家庭の深刻な状況を社会サービスに置き換えることにより支援すべき」という議論があったことが記憶に新しい。是非はさておき、家族や親類が病人や高齢者の面倒をみることに少なくなり、その役割を政府に期待する傾向が国民に強くなっているのである。

すべての社会保障を公費負担としてよいかについては、改めて問い直されるべき課題であろう。とくに豊かな高齢者の扱いが焦点となる。二〇〇八年初めから公的年金における基礎年金（一階部分）を税方式に再編する議論が沸き起こった。これまでの社会保障サービスを維持するためには、これくらいの大胆改革が必要かも知れないが、政府が息切れしている状況においては難題である。すべての高齢者が老後の生活資金に欠くわけではなく、なかには現役世代を凌駕する収入を得る者がいるからである。

このように考えると、社会保障の見直しとは、政府によるセーフティネットをどのように張り直すかという問題であることに気付かされる。八〇年代までの国民は主に病気やケガを恐れていた。二一世紀になると国民は、老後生活に不安を覚えるようになった。長生きのリスクによる年金問題の誕生である。われわれの眼前には、次のような二つの選択肢

がある。

第一の選択肢は、年金を充実させて老後不安を解消する一方で、医療費の自己負担を引き上げることにより支出規模を抑制するという、生活資金重視型である。

第二の選択肢は、医療については従来並みの水準を維持する一方で、年金については給付水準の抑制をやむなしとする不測事態対応型である。これからの改革議論はこの二軸を巡ってたたかわされることになる。

税制と消費税

国だけでも毎年三〇兆円以上の赤字を垂れ流している日本において、税制を再設計することから税収基盤を確立し、高齢化のピークを迎える二〇二〇年以降に備えることは喫緊の課題である。わが国の国税には、所得税、法人税、消費税という三つの主要な税目が存在しており、この三つから均等に税収を得ることが理想とされてきた。いわゆる課税におけるバランス論であり、一定額以上の収入を有する個人が負担する所得税、企業収益に課せられる法人税、そして、より広範な生活者が負担する消費税に国の税源を求めてきた。増税により財政再建を目指すならば、これらの三税を等しく引き上げればよい。しかし、近年の状況はそれを許さないのである。

増税が最も難しいのは法人税である。国際的に見ても高いグループに属していた日本の法人税率は、過去一五年間において一〇%近く引き下げられて、現在は三〇%台となっているが、これを増税すればよいと考えるのは少数派である。日本が法人税の引き下げを実行していた時代に諸外国でも税率の引き下げを実施したので、当初の目標であった各国との税率格差の解消が実現していないからである。新たに日本企業の競争相手として浮上ったアジア諸国の法人税率は、さらに低い水準にあり、国際競争力の観点から、法人税の引き上げは難しいのである。所得税についても、所得格差が拡大するなかで、各種控除を縮小し累進税率を引き上げれば税収が増える可能性があるものの、民間活力の維持という観点から所得税の引き上げには慎重な見方が少なくない。

表2 消費税を巡る論点

税率の水準	7% ?	8% ?	10% ?
税率の構造	非課税	ゼロ税率	複数税率
簡素性	免税点制度	簡易課税制度	
捕捉性	インボイス	企業による記帳	
福祉政策	目的税化(年金目的税など)		

という低率であれば国民生活への影響は小さい。しかし、税率の引き上げに伴い、消費税が経済活動に占める割合が高まると、それに応じて経済への影響が拡大するので、税制上の工夫が求められるに至る。次では、消費税の引き上げの論点を整理したい。

第一に、税率の引き上げが引き起こすマクロ経済へのマイナスの影響である。三菱総合研究所の推計によると、消費税を五%引き上げて一〇%にすると、日本経済の実質経済成長率は二%だけ低下する。潜在成長率に匹敵する成長率の減速が予想されるわけであり、経済不況を引き起こすリスクがあることが見てとれる。したがって、消費税の引き上げに際しては、増税一回当たりの引き上げ幅は二%ないし三%に留めるべきである。なお、数年前に「毎年一%ずつ消費税率を引き上げることにより、駆け込み需要とその後への反動落ち込みを交互に起こせばよい」という議論があったが、これは実際に納税を担当する企業における事務コストへの配慮を欠いたものである。

第二に、複数税率の採用である。税理論上は、現在の日本のように単一の消費税率が好ましいが、諸外



国では消費税における逆進性の緩和のために生活必需品などに軽減税率を適用するのが一般的となっている。日本のような成熟国では、収入が違っても消費バスケットの中身はあまり異ならないので、軽減税率の導入による逆進性の緩和メリットはごくわずかである。しかし、税率の引き上げに対する国民理解を得るためには軽減税率の導入が避けられないだろう。ここでの検討課題は、どの品目をいかなる理由によって軽減対象のリストに加え、さらに標準税率と軽減税率を何%にするか

ある。例えば、標準税率が10%であるなかで軽減税率が5%に設定されると、軽減税率の対象品目は、税制の存在により圧倒的な価格競争力を有するに至る。さらに諸外国の経験によると、一度、軽減品のリストに加えられると、それが既得権と化してその後の変更が困難になる。消費税制の中身に関する議論の開始が望まれるところだ。

第三に、国の将来ビジョンと消費税の位置づけである。二〇〇八年初めに年金目的消費税の議論があったが、そこでは年金財源のために10%もの消費税の引き上げを要請していた。消費税(付加価値税)の先進事例であるEU(欧州連合)では、各国に対して15%以上25%以下の標準税率を定めている。日本に比べて高負担、高福祉の国々においても消費税の上限は25%なのである。もし、日本が中程度の国民負担とそれに応じた福祉を将来にわたり目指すとしたならば、日本の消費税の上限は15%程度であると見るべきであろう。つまり、消費税から期待される増税の財源は、10% = 二五兆円に過ぎない。この10%をどのように活用していくかを考えるべきである。筆者は、二〇二〇年までに予想される当面の財政困難には5%(一兆円)の引き上げにより対応し、残りの5%分はそれ以降の二〇三〇年代にかけての高齢化のピークに備えるべきであると考え、消費税の引き上げがなくては、日本の公的財政はいずれ立ち行かなくなるが、過度の期待は禁物である。

政治の構想力

五五年体制と呼称された左右両陣営による政治指導が終焉を迎えてから久しいが、日本政治における新しい二軸の出現には至っていない。欧米各国では七〇年代のオイルショックから成長率の低下が意識され、新しい政治原理の模索が開始されたが、経済危機を見事に克服した日本では、九〇年代半ばまで政治に対する問題意識が顕在化しなかったからである。東西冷戦の終結も、大西洋地域に比べると東アジアでは、それほど地政学上の変化があったわけではなく、国民が政治の遅れを痛感するに至らなかった。国民に政治の重要性を気付かせたのは、日本ではむしろ内政要因である。

かつて政治批判と言えば政治家の汚職であると決まっていたが、現在では状況が一変している。閣僚や政党リーダーによる政策運営が国民の関心を集めるに至ったのである。この原因は官僚機構の機能不全である。明治以来の伝統に支えられたわが国の官僚機構は、戦後日本の高度成長に大きく貢献し、国民から支持と信頼を得ていたが、失われた一〇年における政策力の乏しさに多くの国民が失望したのである。マクロ経済の見通し、金融政策、財政運営、産業政策、国土運営、そして最近の厚生行政に至るまで、世界や日本の状況

変化に対処した的確な処方箋が提示され、実行に移された政策が大成を収めたという事例を見ることが少なくなった。そのため、政治主導による改革に期待が寄せられている。小泉改革に多くの支持が集まった要因は、ここにあるだろう。

しかし、消費税の引き上げを見ても、過去に何回かはチャンスがあつたにも拘わらず時宜を逸してしまった。これは結果論であるが、金利の引き上げについても現時点での手詰まり感を見れば、何らかの手を打っておくべきであつたと言えるだろう。トップダウン型の政治指導が期待されながら、実際には機動的な政策が展開されなかつた原因としては、次の二つが挙げられる。

第一に、日本における政策立案力の低下である。最良のシンクタンクであつた霞が関が

困難に直面するなかで、学界や民間からの人材や知恵の登用を図る動きが強まったものの、良いアイデアが出されることは少なかった。立法府においても政策秘書など政策力の強化が図られているが、依然として途半ばである。むしろ二〇年前に比べて政策論争が世論の関心を引くことが少なくなった。複雑化や困難化を深める政策課題に対して、より専門的な知見で切り込んでいく努力が関係者に望まれる。

第二に、分かりやすさの工夫である。前記の議論とやや矛盾するが、とりわけマクロ経済政策において一般人が関心を持つ場面が少なくなった。展開される論争が専門的に過ぎ、素人の理解の範囲を超えているのである。また、国や地方が発表する「ビジョン」と呼称される政策体系と施策メニューがセットにな

った政策プランの多くが分かりにくい。こちらには用語が素人に過ぎて、かえって論点がぼけてしまっている。総花的でいかにも官僚の作文といった政策プランが多い原因は、トップの構想力のなさの反映である。国民の生の声に耳を傾け、真のニーズを見抜く努力が指導者に期待されるところだ。

白石 浩介（しらいしこうすけ）

三菱総合研究所首席研究員、一橋大学世代間問題研究機構特任准教授。一九六五年生まれ。八八年早稲田大学政治経済学部卒業後、三菱総研入社。専門分野は、財政、公共経済、年金。主な著書は、『財政投融资制度の改革と公債市場』（分担執筆、税務経理協会）、『消費税の経済的影響』（三菱総研レポート）など。