アベノミクスはどこへ向かうのか

日本総合研究所 理事長
高橋　　進

1．デフレ脱却と生産性向上

アベノミクス継続の是非を問う衆議院解散・総選挙が終わり、第３次安倍内閣が発足した。安倍政権の最優先の、そして一貫した経済政策課題はデフレ脱却であり、この課題は第３次内閣へそのまま引き継がれることになる。

デフレ脱却とは単に物価を上げることではなく、長期にわたる経済の低迷を脱することである。この課題に取り組むため、安倍政権は就任直後に大胆な金融緩和を第一の矢とする三本の矢を打ち出した。これによって、円高の是正、株価の回復が一挙に進み、日本経済を覆っていたデフレマインドが大きく変化し、経済は浮上のきっかけをつかむことができた。２％のインフレ目標にはまだ到達していないが、デフレ脱却に向けて体質改善は進んでいる。そうしたなか、日銀は2014年10月には追加緩和に踏み切った。原油価格の下落などを背景に物価上昇ペースが鈍化するもとで、インフレ期待がしぼむことを警戒した日銀の大胆な動きに、市場は驚きをもって反応し、株価は再び大きく上昇した。大胆な金融緩和については、今後、そのデメリットや出口戦略も当然考慮していかなければならないが、始めた政策を安易に転換せず信念をもって継続することが重要である。

この間、消費税の引き上げが行われたが、その反動減からの回復が遅れるなか、2015年10月に予定していた再引き上げは１年半先送りとされた。デフレ脱却を最優先する政権の

〈目　次〉

１．デフレ脱却と生産性向上
２．地方再生なくして日本の再生なし
３．財政健全化への取り組みはこれから
４．歳出改革の本丸は社会保障改革
５．第３次安倍内閣の課題

重い決断である。

アベノミクスはもう一つの経済政策目標として、２％程度の実質成長を実現することを掲げている。金融政策はデフレ脱却に向けて有効な政策であるが、潜在成長率を押し上げることはできない。第三の矢である成長戦略の主眼は、まさに潜在成長率を押し上げることである。日本経済は人口減少・高齢化に伴う労働力の減少によって毎年GDP比で0.5%程度の押し下げ圧力を受けており、これを相殺して２％の成長を達成するためには少なくとも２％台半ばの生産性の上昇が必要である。かつてのバブル期並みの生産性の上昇が求められているわけである。

生産性引き上げというと製造業企業の投資拡大や経営改革を通じた物理的な生産力の引き上げ、新市場の開拓がまず思い浮かぶが、そうした物的生産性の向上だけでなく、非製造業や農林水産業など他産業や、政府部門、教育セクター、労働市場などを含む経済全体で、効率化や高付加価値化を進めることも生産性を引き上げるうえで欠かせない要素である。

今後、経済再生をさらに進めていくためには、さらに民間活力を引き出していく必要がある。民間の潜在力の発揮を阻んでいる規制、制度や仕組みの改革が生産性の向上につながる。安倍政権は農業、医療や労働市場を重点改革分野として挙げているが、行革や教育改革も重要な課題である。このうち、農業や医療分野については現政権の下で大きな方向転換ようやくが進み始めたところである。

一方で、改革の必要性が内外から指摘されながらも改革の方向性についてコンセンサスができているとはいい難いのが労働市場改革である。景気が回復に転じて２年余りであるが、需給ギャップの縮小につれ、部分的に供給制約が発生している。とくに労働需給がひっ迫している。すでに人手不足が表面化しているが、労働力は他の財と違って容易に輸入できない。労働供給の天井を上げるため、女性、高齢者、若者の労働力化率を上げるための施策が急がれる所以である。また、企業内失業と人手不足の並存といった状況を解消するための労働移動の円滑化も欠かせない。同時に、働き手一人ひとりの生産性を上げるための人材育成や職業訓練の強化など人的投資も欠かせない。産業競争力会議や規制改革会議が労働市場改革に取り組みつつあるが、解雇規制や労働時間規制の緩和など、個別議論が先行しがちなため、改革が難渋しているのが実情である。働き方の改革、長時間労働の是正、休暇の取得促進や少子化対策、外国人労働力活用への取り組みなども含め、まずは、労働市場全体を俯瞰した改革ビジョンについて、政労使などの場でコンセンサスを作っていく必要がある。

成長力強化という観点では、女性の活躍を促進するため、女性の進出を阻む壁を壊していかなければならない。そのためにも、正規社員や男性社員の働き方を変えること、すなわち労働市場改革が不可欠である。

2．地方再生なくして日本の再生なし

安倍政権の成長戦略である日本再興戦略は２年目に改訂され、女性の活躍促進と並んで地方創生が経済政策の重要課題として位置付けられた。骨太の方針でも経済再生の動きを地方にまで押し広げていこうというローカル・アベノミクスなる言葉が登場した。さらに、今回は新たに地方再生の司令塔が設置された。これまで中央官庁は地方の産業振興、インフラ整備、地方自治など地方行政を縦割りで担当してきたが、地方再生の司令塔はなかった。新たな司令塔の下で、中央官庁の縦割りが打破され、地方の自助自立に向けた動きを支援していくことが期待される。

では、司令塔の下で地方創生に向けてどんな施策が展開されるべきであろうか。地方の再生自体は新しいテーマではなく、これまでも地方再生に向けて様々な施策が展開されてきた。しかし、地方から東京への一極集中、あるいは地方から海外へのヒト・モノ・カネの流出に歯止めをかけることはできなかったのが実情である。公共投資を通じた需要創出や、道路や鉄道整備といった交通インフラ整備、大企業の工場の誘致といった施策はカンフル剤にはなっても、地方の縮小トレンドを変えることはできなかった。

その原因は、様々な施策を通じて地方に一時的にカネとモノが流れ込んでも、ヒトの流出に歯止めを掛けることができなかったからではないか。ヒトの流出が続けば、結局は域内の消費需要が落ち込み、産業の沈滞によってますます雇用機会が減少するという悪循環が止まらない。実際、若者の多くが教育や雇用の機会を求めて東京などに流出してしまい、Uターンが期待できるとしても高齢者になってからである。地方の出生率が東京に比べて高くても、子育て世代が流出してしまえば高齢化と人口減少に拍車がかかる。地方で高齢化が進行してきたが、今後は高齢者の数も減り、出生数も減少して人口が急減していく。増田元総務相が座長を務める日本創生会議が推計して話題になった地方都市の消滅は30年後に起きることではなく、現在進行形の危機である。

この悪循環を打破するためには、これまでとは違うアプローチが必要である。安倍政権のもとで議論されてきた地方創生の基本的な考え方は、地方の中核都市などに機能を集めコンパクト化し集住する「集約化」と、農林水産業・同関連産業や観光など地場産業の振興を通じて地域を「活性化」することである。前者は人口減少下でも集積効果を活かしてまちを活性化しようという守りの戦略であり、後者は地場産業の振興によって、域外から需要を取り込み、雇用の場を作るという攻めの戦略である。

この二つの戦略を効果のあるものとするためには、ヒトに着目した施策を展開する必要がある。ヒトの流出を防ぎ、流入を促進し、

交流人口を拡大する施策である。まず、若者を地元から流出させないためには、中核都市に東京に負けない教育機会を創出する必要がある。地元の大学に特色ある学部を作り、起業まで指導したり、高専などの職業訓練機能を抜本的に強化する。地元に雇用機会を作ることも必要である。農林水産業や観光分野に若者を呼び込むと同時に、地方の相対的なコストの安さや恵まれた生活環境を武器にして、IT分野の先進企業や中堅・中小企業を誘致する必要がある。人手不足が日本全体に広がる中、コストが安く、良質な労働力が確保できるとなれば、これからは大企業も喜んで拠点を移してくる可能性もある。実際、東京の本社を地方にUターンさせることを考える大企業や、IターンするITベンチャーなどが散見されるようになっている。また、今後、東京や大阪では高齢者が大幅に増加し、医療・介護施設の絶対数の不足が懸念されている。であれば、高齢者の地方への移住を促進することも荒唐無稽な施策ではない。

地方再生の出発点は、司令塔を設置することであるが、これまでの焼き直し施策ではカンフル剤にしかならない。地方のトレンドを変えるためには、ヒトの流れを変え、ヒトを育てることに着目した施策に取り組むべきである。

3．財政健全化への取り組みはこれから

安倍政権の経済政策の柱はデフレ脱却・経済再生と財政健全化である。両者は相互依存関係にある。経済の再生によって税収が増加し財政状況が好転する、歳出抑制など財政健全化努力によって金利上昇が抑制され経済が活性化する、といった経済と財政の好循環を生み出すことが目標である。半面、デフレから脱却できなければ財政健全化を成し遂げることもできない。

国と地方を合わせた基礎的財政収支の動向をみると、赤字が急拡大したのはバブル崩壊後の1990年代以降であるが、景気対策等によって歳出が膨らむ一方で、景気悪化に伴う税収減や減税による歳入の減少が財政赤字を拡大させる要因となった。日本経済がデフレ体質に落ち込んで活力が失われたことで、構造的な財政収支の悪化が起きたのである。その後、小泉政権になって歳出の抑制が図られたことで赤字は一時的に縮小に向かったものの、社会保障支出の拡大が続いたこと、リーマンショックの後遺症で税収が落ち込んだことなどから再び赤字が膨らんだ。

安倍政権になってからは、景気が回復傾向に転じ、デフレ脱却に向けて経済体質の改善が進んだことによって税収が増加し、財政収支は改善に向かっている。ここにきて、消費税の再引き上げを前提にすれば、2015年度の

基礎的財政収支の対名目GDP比を2010年度対比半減するという目標の達成も視野に入ってきた。いまようやく経済と財政の好循環の入り口に立っているといえよう。

それでも、財政健全化に程遠い状況であることに変わりはない。アベノミクスの下での経済再生とそれにともなう税収増を前提にしても、財政健全化に向けた次の目標である基礎的財政収支の2020年度黒字化の展望はいまだ開けていない。さらに、財政健全化の観点からは2020年度は通過点に過ぎず、財政健全化の次のステップは債務残高を対名目GDP比で安定的に引き下げていくことである。団塊の世代が後期高齢者になり社会保障支出が大幅に増加すると見込まれる2020年代後半を乗り切るためにも、基礎的財政収支の一定の黒字幅を確保する必要がある。

健全化への道程がまだまだ長いこと、すでに債務残高が主要国中最悪の水準に積み上がっていることなどから、財政に対する信認がひとたび失われれば、それを取り戻すために国民に大変な犠牲を強いることになる。また、金利の上昇など外部要因の変化に対して財政体質が脆弱になっており、財政破綻を回避するためにはこれまで以上に財政のリスクコントロールが課題になる。

今後、財政への信認を維持するためには財政健全化への取り組みを強化していく必要がある。具体的には、健全化目標を設定するだけでなく、①健全化への道筋を示すこと、②財政コントロールの枠組みを強化すること、が必要であろう。

財政健全化の筋道については、2020年度黒字化、債務残高の対GDP比安定的な引き下げという目標に対して、成長による歳入増、歳出の抑制、増税という三つの選択肢をどのように組み合わせていくのかを明らかにする必要がある。財政健全化の一丁目一番地は歳出の抑制であり、とりわけ2度の消費税引き上げという増税負担を国民に求める以上、次のステップで歳出の抑制の筋道を示すことは、政府の当然の責務である。

財政のコントロールについては、例えば、OECDが日本に対し財政政策の枠組みの改善を求めている。財政動向に関する分析（check）、具体的提言（plan，action）機能の強化・充実を通じて、財政・予算の透明性の向上を図るとともに、財政ルールの導入、遵守状況のモニターの強化など実効性のある財政健全化への取り組みを課題として挙げている。また、ベースラインとなる財政の中期展望に対して、税制改革など制度変更を行った場合の比較分析や、税収が思うように上がらない、あるいは想定を超えて金利が上昇するといったリスクが表面化した場合のインパクトや取るべき施策などについて、検討を深めることも必要である。アベノミクスの下で、経済再生と財政健全化の好循環を実現すべく、これまでとは次元の違う取り組みに着手すべきである。

4．歳出改革の本丸は社会保障改革

財政の健全化を進めるためには、最大の財政悪化要因である社会保障支出のコントロールが不可欠である。社会保障制度を考えるに当たっては、制度自体の持続性を確保するとともに、子育て支援など制度の充実を図っていくことが求められるが、制度の持続性を確保するためにも財政面からの検討が不可欠である。

社会保障制度を財政面からみると、社会保障給付費は2013年度で111兆円に達する。このうち保険料負担で賄いきれない部分が公費負担で賄われており、その額は41兆円に達する。その負担は現世代で賄いきれず、将来世代への負担の先送りが続いている。今後、この給付費は、団塊の世代がすべて75歳以上になる「超高齢化社会」の到来によって、25年度には149兆円に膨らむ見込みであり、公費負担のさらなる増加が避けられず、社会保障制度自体の持続性が問われているといっても過言ではない。

社会保障制度の持続性を確保するためには給付と負担のバランスを回復する必要があるが､公的負担の増加を増税で賄おうとすれば､超高齢化を乗り切るためには消費税換算で30％を超える財源が必要になるとの試算もあり、経済への重い負担が懸念される。保険料負担や自己負担の増加を求めるにしても、国民負担が増加することに変わりはない。とめどない国民負担の増加を回避するためには、給付費の抑制という選択を避けることはできない。給付費のうち、とりわけ高い伸びが見込まれるのが医療費・介護分野である。もとより、急速な高齢化のもとで給付費の増加は不可避であるが、給付費は高齢化要因を上回って増加しており、高齢化以外の要因による増加をどう抑制していくかが医療・介護制度改革のカギとなる。

肝要なのは、超高齢化社会を乗り切るための制度改革の基本原則をまず明確にしたうえで、給付と負担のバランスの回復のための選択肢を国民に示し、優先順位に沿ってメニューを実行していくことである。医療・介護分野の制度改革の基本原則は、①国民皆保険を堅持すること、②高齢化や高度化、あるいは制度の充実のために必要な財源を確保しつつも、③徹底した効率化、重点化を進めていくことで給付費の伸びを抑制していく、ということである。

このうち、①と②については、コンセンサスが得られている。しかし、超高齢化社会を乗り切るための医療・介護分野の効率化・重点化については、取り組み方針と給付費の抑制目標が明確化しているとは言い難い状況である。ただし、小泉政権下で試みられたような医療費の伸びの総額を無理やり抑制するようなシーリング方式は弊害が大きく、制度改革に踏み込んだ重点化･効率化を行うことで、結果的に給付を抑制していく取り組みが求め

られる。

改革メニューを大括りにすると、①医療・介護サービスの提供体制の効率化、②保険者機能の強化、③診療報酬・介護報酬の抑制・見直し、④公的給付範囲の見直しといった点が挙げられる。このうち提供体制については、病床の過剰な供給が医療需要を誘発していることが指摘されており、これを是正するためには病床の機能分化・連携を進め、地域毎に必要病床数を定めて、その範囲内に抑えていくといった取り組みが必要であろう。保険者機能については、とくに、国保や後期高齢者医療制度で頻回・重複受診の是正や重症化の防止などへの取り組みが必要である。広島県呉市の国保の改革など電子レセプトを活用した取り組みの好事例をいかに全国に広めるかがカギとなる。さらに、皆保険制度の堅持は前提としつつも、公的保険でカバーすべき分野については見直していくことも必要であろう。例えば、フランスは医薬品の保険償還額を後発医薬品に基づいて設定し、それを上回る部分は患者負担としている。

今後は、こうした制度改革のメニューを積み上げていくことで給付費の抑制を徹底し、それでも足りない部分について国民に追加財源の負担を求めていくという手順が必要ではないだろうか。

5．第3次安倍内閣の課題

2014年12月の衆議院の解散･総選挙の結果、安倍政権は当面は増税の影を気にすることなく、盤石の体制で経済運営に当たることができるようになった。

ただし、安倍総理は消費増税を先送りする一方で、約2年半後には何があっても引き上げることを明言した。時の総理が増税を確約して選挙を断行したのである。これは次の消費増税は安倍政権の責任で確実に実施しなければいけないことを意味する。確かに、わが国はこの2年間でデフレ状況ではないというところまでこぎ着けた。もっとも足元の景気はもはやデフレには戻らないと言い切れるほど盤石ではない。現在の経済の好循環は個人消費によって支えられている一方で、企業収益も好調ながら、輸出や設備投資はまだ景気を支える柱としては力不足である。

ここまでみれば、第3次安倍政権の最優先の取り組み課題は明らかである。デフレ脱却を確実なものにし、経済を再活性化することである。それには、第三の矢を加速させることを通じて、企業の前向きな力を引き出す必要がある。第一の矢では成長力の強化はできない。第三の矢の効果が発現して初めて、日本経済に増税に耐える体力が生まれる。

日本企業はリーマンショックからの立ち直りの過程でアベノミクスによる経営環境の改善もあって、このところ収益力が顕著に回復している。したがって、まずは収益力の改善に見合った賃金の引き上げを実現していくことが、内需を活性化するうえで必要である。さらに、設備投資を拡大していくことが望ま

れる。

とりわけ、グローバル企業の収益力の回復が顕著であり、内部留保も膨らんでいる。それでもなお、ROEなどでみた日本企業の収益力は欧米企業に比較して依然として見劣りする。日本企業が収益力をさらに引き上げていくためには、内部留保を新分野への投資や人材投資に振り向け、新事業分野を開拓し、収益力と生産性を引き上げていくことを求められている。企業のそうした前向きな動きを引き出すためにも、政府は民間活力を引き出すための規制改革、税制改革などを加速させていく必要がある。

他方でローカル企業の回復が遅れているが、人手不足はこうした企業にとっても構造改革を進めるチャンスである。そのための環境整備が望まれる。ローカル企業の再活性化は地方経済の再生にも直結する。

安倍総理は選挙前にもう一つの約束をした。財政健全化への取り組みである。基礎的財政収支を2020年度に黒字化するという目標の達成に向けて取り組むという約束である。安倍政権としてここまで踏み込んだのは初めてである。

黒字化目標達成のためには、成長力を強化して税収を伸ばしつつ、歳出の伸びの抑制に取り組む必要がある。そして歳出改革の本命は社会保障改革である。とりわけ医療費と介護費の伸びに歯止めをかける必要がある。他方で少子化や子育て対策のための財源を捻出しなくてはならない。しかし、言うはやすしである。高齢化が進むもとで社会保障給付費の伸びを抑制するためには、制度の徹底した効率化と重点化が不可欠であるが、これは高齢者の痛みも伴うものであり、歴代政権にはなし得なかった。したがって、黒字化目標達成に向けて、安倍政権が真っ先に取り組まなくてはいけないのは、国民を巻き込んで社会保障改革の工程表を作ることである。

財政健全化に向けた最大の関門は社会保障改革であるが、それでも膨らむ社会保障関連支出は非社会保障支出を圧迫し、非社会保障支出についても相当の効率化を迫ることになる。とりわけ公共投資や地方関連支出は、従来型の発想では行き詰ってしまう恐れがある。例えば、公共投資関連予算はかなり絞り込まれてきたが、今後、地方が抱えるインフラは耐震化、老朽化対策・更新などのメンテナンス・コストが膨らんでいく一方で、人口減などに伴いニーズは減少していく。したがって、財政制約の下で大胆な集約なども行いつつ、行政サービスをどう維持していくかが大きな課題となる。これを乗り切るためには民間資金やノウハウの導入が不可欠である。公的インフラを切り出し、PPP/PFIやコンセッションを大胆に導入していくことでインフラ再整備のサイクルを回すことが課題となる。換言すれば、PPP/PFIやコンセッションなどの手法を通じて、インフラ分野で資本のリサイクルを生み出すという発想が求められるのである。

このように社会保障、非社会保障のそれぞ

れの分野において歳出にどこまで切り込めるか、民間を活用できるかが財政健全化の行方を左右する。将来の増税は避けられないにしても、その幅は大きく変わってくる。歳出抑制に向けて、安倍政権の真価が問われるのはこれからである。