

2013年5月14日 全12頁

超高齢日本の30年展望 ー第2章ー

日本経済を見通す上での想定

理事長 武藤敏郎 監修
調査本部¹

[要約]

- 日本を長期展望すると、実質 GDP 成長率は2010年代1.5%、2020年代1.5%、2030年代1.0%と見込まれる。これはマンアワー生産性が2010年代1.7%、2020年代1.8%、2030年代2.0%の経済。先行き約30年間を均すと、名目賃金は2.5%程度、消費者物価は1.5%程度で上昇しよう。経常収支対GDP比は、2010年代1.3%、2020年代0.7%、2030年代▲0.2%の予想。貿易赤字が恒常化する中で所得収支の黒字がそれを埋め合わせる構造へ変化し、長寿国日本にとって対外資産の運用が問われていく。
- 世界経済は、著しく高齢化する中国のプレゼンスが低下し、経済の中心は依然として米国であり続けるだろう。その米国経済についても保守的な視点にたって展望すると、世界経済成長率は2010年代3.8%、2020年代3.6%、2030年代2.6%が見込まれる。翻って日本では、女性にみられるM字カーブの解消や高齢者の労働力率向上が望まれる。なお、安定的な電力供給の必要性に鑑みると、エネルギーの多様化が重要である。今後の電源ミックスにおいては拙速ではない減原発シナリオが現実的である。
- 成長戦略においては、貿易だけでなく投資や人材を含めた海外との相互関係強化や、市場メカニズムを活かせるような質の高い市場制度が必要である。政府は市場と補完し合う関係にあり、大きいか小さいかではなく機能するかどうか重要である。民間活力を引き出し、骨太な日本経済を再構築しようという成長志向の強い政権のさらなる政策展開に期待したい。グローバル経済が一步ずつではあるが改善に向かっており、国内経済にも明るさがみられてきた現在は、先送りされがちな構造改革を前進させる好機である。
- 政府の社会保障給付費は、2020年代は横ばいで推移するが2030年代になると再び増加すると予想される。現行制度のままでは、2040年度末の名目政府債務は約2,700兆円、GDP比約280%となり、実質的な財政破綻の道を辿ると見込まれ、国債市場の動向を注視すべき状況が続く。予定された消費税増税を着実に実施することをはじめ、遅くとも2020年代のうちに超高齢社会に相応しい社会保障制度を構築する必要性は極めて高い。社会保障制度や財政の改革に取り組む機運の一層の強まりが期待される。

¹ 鈴木準（調査提言企画室主席研究員）、近藤智也（経済調査部シニアエコノミスト）、溝端幹雄（経済調査部主任研究員）、神田慶司（調査提言企画室エコノミスト）

- 年金支給開始年齢引上げやマクロ経済スライド、医療における自己負担割合の引上げ、後発医薬品の普及などについてマクロ経済との相互作用を考慮したシミュレーションを実施した。成長戦略の展開を想定しつつもそれら給付削減策や消費税率の引上げを見込む改革シナリオでは、成長率はベースシナリオから 0.2%pt 程度低下するが、社会保障制度や財政の破綻を回避できる。必要な改革に挑戦すれば、超高齢化の中で経済成長を実現しつつ、社会保障システムを維持できる。
- 給付削減や国民負担増だけで政府の基礎的財政収支を構造的に黒字化させるシナリオの提示が容易でないことも事実。超高齢化問題の取扱いを誤れば国民生活が破綻へ向かうリスクがあることを、緊張感をもって再認識すべきだ。政府債務残高 GDP 比を引き下げするためには、政府による給付をより限定する一方で、民間部門の知恵を導入し民間経済の活力が高まる状況が実現されなければならない。個々の政策の実行可能性や望ましい選択肢の検討は別途必要だが、超高齢社会における高齢者向け社会保障のすべてを政府が担えない以上、民間部門の役割を高めるようないわば“超”改革シナリオを目指す発想が求められる。未来への責任として改革志向を停滞させてはならない。

目次²

はじめに — DIR30 年プロジェクトとは

第 I 部 今後 30 年間の世界経済と日本経済

第 1 章. 世界経済の構造変化と長期展望

第 2 章. 日本経済を見通す上での想定

1. 日本の人口動態と労働力

2. エネルギー問題

3. 財政政策等の経済政策

第 3 章. 成長戦略の視座と電力需給問題

第 4 章. 今後 30 年間の日本経済

第 II 部 持続可能な超高齢社会を実現するための社会保障と財政の改革

第 5 章. 社会保障財政の見通し

第 6 章. 政府財政問題

第 7 章. 社会保障改革の方向性

第 8 章. 社会保障改革と国民負担増の政策オプション

補論

² 当レポートは全体版のうち第 2 章であり、その他の章については各々のレポートを参照されたい。

第 I 部 今後 30 年間の世界経済と日本経済

第 2 章. 日本経済を見通す上での想定

第 1 章では、DIR30 年プロジェクトにおける世界経済の捉え方や見通しについて述べた。本章は、2040 年までの今後の日本を見通す上で、日本国内の様々な事情について、どのような前提や想定を置くべきかについて議論する。あらかじめ本章の議論を要約すると図表 2-1 の通りであり、以下それぞれについて詳しく述べていく。なお、これらはすべてが外生的な仮定として与件であるとは限らず、一部は内生的に導かれた姿である。

図表 2-1 DIR30 年プロジェクトにおける国内要因に関する主な前提

人口動態	<ul style="list-style-type: none"> ●男女別に 1 歳刻みで想定した出生率と、国立社会保障・人口問題研究所が作成した生存率の仮定をもとに作成。 ●2030年の合計特殊出生率は1.50、2040年では1.55。 ●労働力率は、女性のM字カーブが徐々に解消し、年金支給開始年齢の引き上げに伴って高齢者を中心に上昇。
原油価格	<ul style="list-style-type: none"> ●2012年に94^{ドル/バレル}であった原油価格（WTI）が、2020年度に120^{ドル/バレル}程度、2030年度に135^{ドル/バレル}程度、2040年度に145^{ドル/バレル}程度へ上昇。
エネルギー政策	<ul style="list-style-type: none"> ●今後3年程度かけて原子力規制委員会が安全と判断した原子力発電から順次再稼働、以後は40年廃炉ルールに従って順次廃炉。建設中の島根3号および大間1号は2016年度に運転開始、新規建設は行わない。 ●再生可能エネルギーの発電シェアは2030年度に25%まで上昇し、その後は同シェアを維持。また、そのバックアップ電源確保のためにLNG火力の新規・更新投資が行われる。 ●各電源の発電コストは、平成23年12月19日に策定された、エネルギー・環境会議コスト等検証委員会「コスト等検証委員会報告書」の数字を採用。 ●電力需要は経済成長と共に増加する一方で、ある程度の節電効果も見込む。2030年度以降の電力需要量は節電しない場合と比べて1割減。

(出所) 大和総研作成

1. 日本の人口動態と労働力

(1) 出生率と総人口の考え方

DIR30 年プロジェクトでは、日本の総人口と人口構造について、男女別・1 歳刻み各歳別に想定した出生率と、国立社会保障・人口問題研究所（以下、社人研）が人口推計上の仮定として公表している生存率をもとに今後のパスを作成した。公的な見通し（人口プロジェクション）として各方面で用いられている社人研の推計と DIR30 年プロジェクトの想定の違いは、出生率の仮定の違いによる。DIR30 年プロジェクトでは、2010 年に 1.39 だった期間合計特殊出生率が、2020 年には 1.45、2030 年には 1.50、2040 年には 1.55 へと徐々に上昇していくと見込んでおり、その結果、2040 年の総人口は 1 億 990 万人と想定している。

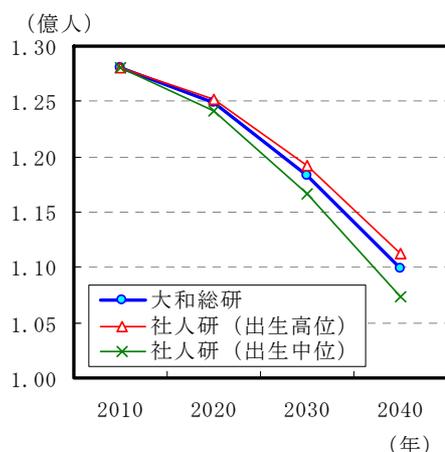
社人研の出生中位の推計は、期間合計特殊出生率が 2020 年代半ばに 1.33 まで低下した後、極めて緩やかに 1.35 までしか回復しないと想定しており、2040 年の総人口は 1 億 730 万人と推計されている（図表 2-2 参照）。ここで DIR30 年プロジェクトが出生率について社人研よりも楽観的であるのは、晩婚化や夫婦完結出生児数（夫婦の最終的な出生子ども数）を低下させて

きた要因が徐々に解消されていくとみているからである。近年の出生率の低下要因には結婚・出産世代の所得雇用環境の悪化があると考えられ、「失われた20年」と呼ばれるような状況が今後も超長期に続くならば別だが、経済が正常化する中では出生率の回復も期待できると考えられる。事実、社人研の1997年推計までは将来の出生率が楽観的だった（現実には仮定以上に出生率が低下した）が、2002年推計や2006年推計での仮定と現実を比較すると、2006年以降の出生率は仮定が過小になっており、すなわち実際にはそこまで出生率が低下していないという現象がみられている。

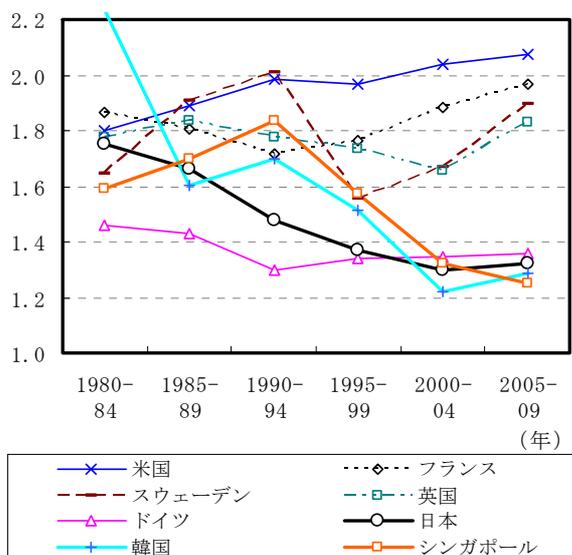
もともと、それによる2040年時点の総人口の差異は265万人と小さい。また、社人研推計では出生率が2010年代終わり頃に1.6へ達し、その後も1.6前後で推移する出生高位シナリオも推計されているが、図表2-2で示しているように、DIR30年プロジェクトにおける総人口の想定は、社人研の出生高位推計をやや下回る点で決して楽観的なものではない。

日本の合計特殊出生率がDIR30年プロジェクトの想定通り1.55まで上昇したとしても、欧米主要国と比べれば依然として低水準である。図表2-3では合計特殊出生率を1980年から5年ごとに国際比較しているが、足元で米国、スウェーデン、フランス、英国は2前後である一方、ドイツと日本を含むアジア3カ国は1.3前後に位置している。出生率の趨勢的な低下は急速に経済発展を遂げた東アジアの多くの国で見られる傾向ではあるが、超長期的には低出生率からの脱却を目指す必要性は大きい。各国の出生率の高低は経済社会構造や国民性の違いが影響していると思われるが、日本の少子化は保育所や放課後児童クラブの待機児童問題にみるように、女性の就労と子育ての両立が困難であるという問題が大きいとみられる。DIR30年プロジェクトでは、社人研の中位推計の前提がいささか悲観的すぎるということに加えて、育児世代の所得雇用環境の一定の改善とともに、政府がこうした問題に取り組んでいくことで出生率が若干上昇すると見込むが、それで十分と考えているわけではない。

図表 2-2 総人口の見通し



図表 2-3 合計特殊出生率の国際比較



(注) 左図はいずれも死亡中位を仮定。

(出所) 国連、国立社会保障・人口問題研究所、総務省統計より大和総研作成

【BOX3】人口予測は当たるのか

人口予測は経済予測よりも確実だという言い方がよく聞かれるが、それは今から50年前に現在の人口構造をほとんど予測できなかったことを忘れた議論である。「少子化」という言葉が登場したのは1990年代になってからのことであり、1980年代まで私たちは現在ほどの少子高齢化を想定できなかったのである。恐らく、私たちは今から50年後の人口構造を正しく予測することはできないだろう。

これまで各時点で人口の将来推計は行われてきたが、将来推計人口とは、あくまでも最近の傾向を延長して将来に投影したプロジェクションにすぎない。そこには例えば賃金や価格の変化によって人々の行動（出生行動や居住地の移動）が変化するという要素は組み入れられていない。50年先の人口構造は、現在の傾向の延長線上にあるのではなく、人々の考え方の変化や経済動向などによって大きく変化すると考えた方がよいだろう。だからこそ経済成長は重要なのである。

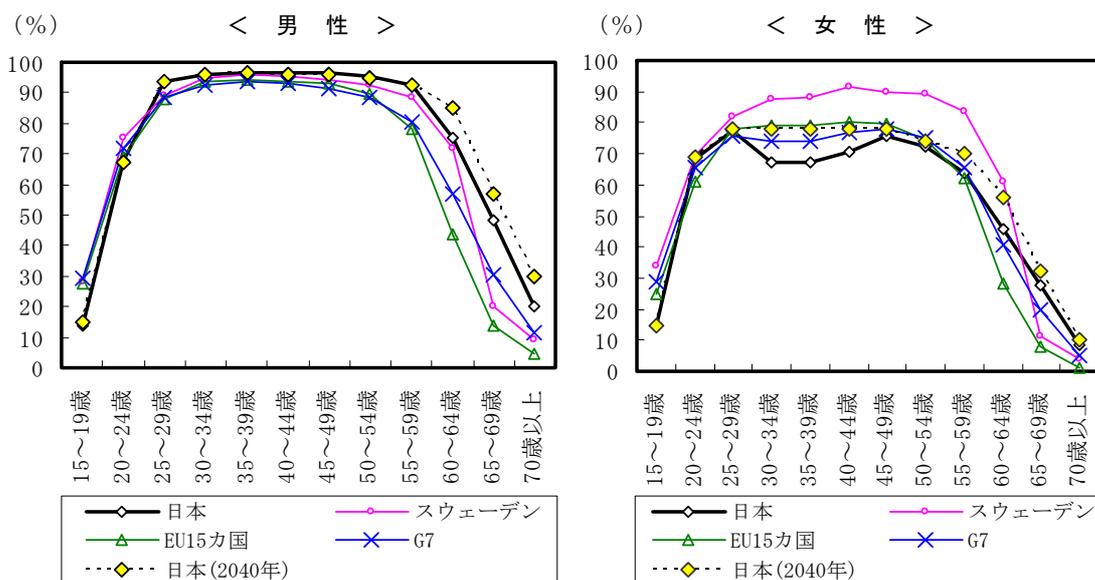
とはいえ、今後の20～30年先までについては、人口推計結果に近い現実が訪れる確率はかなり高い。人口動態には強い慣性があるため、当面の期間について、既の実現した出生行動や長寿化傾向を前提に考えることには合理性がある。仮に、現時点で出生数が突然増えたとしても、新生児が成人するまでには20年を要する。日本の高齢化率が30%を超えることが、ほぼ確実である以上は、様々な社会の仕組みをそれに適合したものに变革する必要がある。

(2) 女性と高齢者の労働力率

DIR30年プロジェクトでは、出生率の緩やかな上昇に併せて、官民双方の取り組みによって女性の労働力率が上昇することを見込んでいる。いわゆる「M字カーブ」の解消である。

M字カーブとは横軸に年齢、縦軸に労働力率（人口に占める労働力人口の割合）をとったときに、女性の場合は、折れ線グラフがアルファベットのM字型になる現象のことである。M字の凹みは結婚や出産を機に女性が労働市場から退出してしまい、後になってからパートタイム労働などで労働市場に復帰するケースが多いことを示している。かつては多くの国に女性のM字カーブ（もしくは労働市場からの退出後は復帰すらしなないL字カーブ）が観察されたが、ほとんどの国ではそれを解消し、先進国でM字カーブが未だに残っているのは日本だけである。

図表 2-4 年齢別にみた労働力率の国際比較（2011年）と将来の想定



(出所) OECD、総務省統計より大和総研作成

図表 2-4 は日本と EU15 カ国、G7、スウェーデンの労働力率を男女別に比較したものである。日本の女性の労働力率は 30～40 代で低下する特徴が観察されるが、女性の就労が進んでいる欧州では全く見られない。スウェーデンにいたっては男性に十分近い労働力率を実現している。日本には就業と結婚・出産・育児との両立が難しいという解決すべき課題があると言われて久しい。現状では中高年女性はいわゆるパート労働の形態でしか労働市場に戻ることができないケースが多いという実情があるから、M 字カーブの解消はその凹みを無くすということ以上の意味がある。すなわち、出産・育児期の就労中断の期間をできるだけ短くし、若年から中高年に至るまで一貫して就業することができれば、形成される人的資本はより重厚なものとなり、生涯賃金も大きくなる。労働力人口が減少してその希少性が高まり、また、人材の多様性が生産性向上の原動力となっていくと見込まれる中では、女性の労働力率を引き上げるようなメカニズムが働くと考えられるだろう。そこで、DIR30 年プロジェクトでは 2030 年にかけて M 字カーブが解消し、欧州並みの女性労働力率を実現すると見込んでいる。

労働力が減少する社会では、元気な高齢者の労働力率が高まるメカニズムも働くはずであるし、それを後押しする政策が必要である。DIR30 年プロジェクトでは、現在進行中の年金支給開始年齢の段階的な引上げに伴って高齢者の労働力率が上昇することも想定している。

日本の高齢者の特徴として、他国よりも就労意欲が高く、引退すべきと考えている年齢が高いことが挙げられる³。欧州は、経済不況や若年失業者の増加から 1980 年代に早期退職制度が定着したことを一因として、高齢者の労働力率が低い社会である。一方、日本は、就労意欲や社会参加意識が高いという点では、欧州に比べて高齢者を活用することが比較的容易であろう。年金支給開始年齢が 65 歳へ完全移行されるにつれて、あるいは、そのスケジュールの前倒しや支給開始年齢のさらなる引上げへ向けた議論の強まりなどにより、高齢者の労働力率は高まっていくと予想される。

だが、女性の M 字カーブ解消や高齢者の労働力率上昇という想定をおいても、DIR30 年プロジェクトが視野においている期間では日本全体の労働力人口が減少し続け、また、日本全体の労働力率が低下し続けることは避けられない。2011 年度で約 6,600 万人であった労働力人口は 2040 年度には約 5,400 万人へ減少する見込みである。就業者数という「量」が減る以上は、労働力の「質」を高め、また、労働へのインセンティブをどう設計するかがますます重要となってくる。生産性を高めるためには、性別や年齢を問わず、やる気と能力に応じて多様な働き方が可能となる労働市場が必要である。

女性については単に M 字カーブが解消すればよいという話ではなく、就業と育児を時間的にだけでなく質的に両立させていかなければならない。就業を望む女性が不本意な働き方に甘んじるのではない、単位時間当たりの付加価値がより高い働き方を目指せるような社会の仕組みを、様々なレベルで作り上げていく必要がある。

³ 内閣府「第 7 回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査結果」（2010）では、日本・米国・ドイツ・スウェーデン・韓国の 5 カ国における高齢者の生活意識についてアンケート調査を行っている。それによると、日本は高齢者の 3 人に 1 人は、「望ましい退職年齢」を 70 歳以上と考えており、欧米諸国と比べて高い。

一方、高年齢者の力をうまく引き出すためには、単純な定年延長ではなく、働く意欲と能力のある高年齢者が年齢に関係なく働けるような賃金・雇用体系の整備が課題である。具体的には、年功序列の賃金体系を一部修正し、成果主義と呼ぶかどうかはともかく、例えば40歳代以上については労働生産性に見合った市場賃金の要素をこれまで以上に強めることが考えられる。従来の人事システムは終身雇用を基本形として、定年で大きな段差を生じるものであったが、就労意欲と能力の高い高年齢労働者が年齢の制約を受けずに働き続けられるようにするためには、その段差をできるだけ小さなものとする必要がある。企業にとっても、年功的要素の強い賃金ではなく、市場賃金で雇用できるのであれば、高年齢者の労働需要はむしろ強まる可能性がある。

高年齢者になれば体力や能力の個人差が大きくなるため、就業形態を柔軟化させることも求められてくる。例として、ICTを利用することで在宅勤務を増やすことも考えられる。近い将来定年を迎える現在の50歳代の人々のICTの利用率やリテラシーは十分に高い。人生の後半になってからの働き方が、現在よりも意欲や能力に応じたものになってくるといふ社会の流れになれば、高等教育のあり方や職場における研修の体制もそれにマッチするように充実、整備されることになってくるだろう。

2. エネルギー問題

(1) 国際的なエネルギー価格

原油価格（WTI）は2012年の94ドル/バレルから、2020年度に120ドル/バレル程度、2030年度に135ドル/バレル程度、2040年度に145ドル/バレル程度へ上昇すると想定している。これは新興国の台頭を受けた実物経済面からみた需要増に見合う価格上昇と言える。上昇率は足元から2020年度までは年平均3.1%、2020年代は1.2%、2030年代は0.7%である。期間全体で均せば、年率平均1.5%の上昇率である。世界の生産拡大と省化石燃料技術の進展、石油以外の資源へのシフト、価格上昇による油田の開発・掘削コスト回収可能性向上に伴う供給力の維持等を踏まえると、無理のない前提であると思われる。

第1章で述べたように、世界経済の成長率は2020年代以降徐々に減速する見通しであり、それに伴って石油需要の伸び率も徐々に低下するとみている。また、シェールガスの生産拡大により石油よりも安価な天然ガスへの代替が進むとみられることや、オイルサンドといった莫大な埋蔵量を有する非在来型石油資源の開発が進んで供給力が拡大する可能性があることも、原油価格の上昇を抑える要因になるとされる⁴。

また、実物経済の側からアプローチされる長期展望における原油価格の想定は、あくまでもトレンドとしての価格推移であって、原油が金融商品として投機の対象とされることによる価

⁴ 世界エネルギー会議が2010年11月に発表した“Survey of Energy Resources 2010”によると、2008年末における在来型石油資源の確認埋蔵量は1.24兆バレル（天然ガス液含む）である。それに対して非在来型石油資源の原始埋蔵量はオイルサンドで3.3兆バレル、超重質油で2.2兆バレル、オイルシェールで4.8兆バレルだという。生産コストの高さや環境への負荷などから非在来型石油資源関連の生産量は、現在は極めて少ないものの、技術進歩によって将来の増産が期待されている。

格乱高下は想定されていない。実際には先物市場へ投機資金が過剰に流入するなどして原油価格が大きく押し上げられる局面もありうるだろう。世界の石油消費量は1990年代で年平均1.4%、2000年代前半で同1.8%のペースで増加したが、同時期の価格の動きは比較的安定的だった。だが、2000年代半ばには、新興国を中心に石油需要の拡大が予想されたため、投機資金が原油先物市場へ流入し、原油価格が激しく上昇する局面がみられた。リーマン・ショック後は世界のマネーがリスク回避的になって価格の過熱が失われたように、長期的に見れば投機的要因による価格変動は均して考えることが可能である。

なお、一般的に、米国の物価が上昇すると通貨ドルの価値が低下するため、原油の本質的な価値が一定であれば、ドル建てでみる原油価格は上昇することになる。DIR30年プロジェクトにおけるドル建て原油価格の想定は、予測期間約30年全体を均すと年率平均1.5%程度のペースで上昇するというものだが、一方で米国のCPIは超長期には1.6%程度で上昇すると見込んでいる。つまり、米国のCPIで実質化したドル建て原油価格は概ね横ばいで推移する見通しとなっている。これはドル建て実質価格で▲4.8%だった1990年代のような下落までを想定するものではないが、2000年代の8.3%や他の調査機関による予想と比べると上昇を限定的とみていることになる（図表2-5参照）。ドル建て原油価格について、今後30年間について名目では年平均1.5%の上昇、実質では横ばいという想定は楽観的だという意見があるかもしれない。そこで、名目年平均3.5%のペースで上昇した場合のシミュレーション結果を後出のBOX9で示してある。

図表2-5 原油価格の見直し比較

(ドル/バレル)

名目価格	2011年	2020年	2030年	2035年
IEA	108	147	190	216
米国エネルギー情報局 (EIA)	95	119	177	217
日本エネルギー経済研究所	109	137	177	201
大和総研	95	120	135	140

(注) 日本エネルギー経済研究所は日本のCIF価格。IEAは加盟国の輸入価格。その他はWTI。いずれの機関もインフレ率を約2%と想定しているため、名目価格で比較しても実質価格の場合と変わらない。大和総研の予想は年度値。

(出所) IEA、EIA、日本エネルギー経済研究所より大和総研作成

(2) 国内のエネルギー政策

日本国内におけるエネルギー政策については、2012年6月に政府が発表した「エネルギーミックスの選択肢の原案について」を参考にしつつ、より現実的な想定とした。

エネルギー政策、なかんずく原子力発電所の事故を受けた電力政策に関する詳細は第3章で議論するが、DIR30年プロジェクトの基本的な考え方として、電源構成の多様化が求められると

いう点を強調したい。原子力発電の安全性に関する確認を十分に行うことは当然だが、戦略性なき拙速な脱原発政策は、原発の稼働停止に伴う発電コストの増加や化石燃料の輸入増加による国富流出、エネルギー安全保障面での脆弱性の強まり、低炭素化の推進力の著しい低下を招く恐れが強い点を十分に踏まえるべきである。

DIR30年プロジェクトでは、新たに発足した原子力規制委員会によって十分に慎重なスタンスで安全性が高いと評価された原発から、今後3年程度かけて稼働の再開が判断されるものと想定している。ただし、一方では当初の稼働開始から40年が経過した原子炉は順次廃炉とされ、原子炉の新規建設や稼働期間の延長は行われなことを前提に電力供給を見通す。この想定はあくまでも前提ということであり、今後の国民論議や政治状況によっては変わり得るものと考えている。

再生可能エネルギーによる発電量は、2012年7月1日から始まった固定価格買取制度(Feed-in Tariff: FIT)が関連投資を後押しする形で増加すると見込む。ただし、発電量が自然条件に左右される不安定な再生可能エネルギーを大量に導入すると、送電網の再構築やバックアップ電源(再生可能エネルギーによる発電ができないときや不安定なときに、その供給力不足を埋め合わせるための火力発電など)の導入に伴うコストも大きくなる。また、狭い国土に多くの人口を抱える日本では、化石燃料と比べて単位当たりで取り出せるエネルギー量の少ない再生可能エネルギーを用いると、必要なエネルギーを得るために絶対量を極端に増やす必要が出てくるため、現実性に欠けるということも考えられる。そうしたことも踏まえ、DIR30年プロジェクトでは2030年度時点における再生可能エネルギーの発電量シェアが25%になるという想定を置く。この想定はかつての民主党政権が考えていた将来のシェアに照らすとやや抑制的だが、実際にはかなりチャレンジングな数字であると思われる。再生可能エネルギーによる発電を企業の生産や国民の生活に過不足なく充当していくには、ICTを用いた電力需要側のコントロールや再生可能エネルギーの発電効率の改善、さらには地熱発電や中小水力等の積極的な活用といった、これまでにない幅広い取り組みが必要になってくる。

石炭火力やLNG火力による発電では、今後、発電効率の上昇やCO₂排出量の削減といった技術革新の加速が期待できると言われている。特にLNGはCO₂排出量が少ない相対的にクリーンな化石燃料であることから、今後の需要が増えていく(発電ウエイトが上昇する)可能性が高い。また、再生可能エネルギーの導入拡大が進むことに合わせて、バックアップ電源として、LNG火力の発電設備が新規建設や更新投資によって確保されるものと見込んでいる。

産業の生産コストや家計の消費に影響を及ぼす各電源の発電コストについては、2011年12月に公表された、エネルギー・環境会議コスト等検証委員会「コスト等検証委員会報告書」の数字を採用する。火力発電の稼働率は需要量に応じて変動し、それに伴って発電コストも変化するものとする。例えば、供給の逼迫度が増した状態になると石油火力による発電が一定のウエイト必要となり、石油火力はコストが高いため電力全体のコストが上昇することになる。もちろん、燃料費に影響を与える為替レートについては、マクロ経済の構造の中で内生的に決まり、それとリンクさせる格好で予測を行う。

他方、DIR30年プロジェクトで想定する今後の電力需要量は、実体経済を描くマクロモデルで予測された経済成長率（生産活動の拡大や生活水準の上昇）にリンクして伸びていく。ただ、節電のための様々な取り組みが予想されるため、節電による電力需要の抑制効果が徐々に大きくなり、2030年度までかけて電力需要量が節電が行われなかった場合と比べて10%減少すると想定する。2030年度以降はその時点までに実現された節電効果が維持されるものとし、電力需要量は経済成長率にリンクする形で伸びていくと見込む。

3. 財政政策等の経済政策

(1) 公共投資

公共投資に関する政府支出は基本的に抑制的なスタンスが維持されるものの、社会資本の老朽化に対応する必要性から、2020年代から30年代にかけてある程度増加していくと予想している。2012年12月の総選挙で与党となった自民党は、国土強靱化法の制定などを選挙公約で掲げた。2012年度の補正予算や2013年度予算では事前防災や減災などを目的とした公共事業の財源やそれに付随する地方自治体の財源措置が目立っている。2030年代の実質公共投資は年平均31兆円と、1990年代（同37兆円）を下回るものの2000年代（同26兆円）より2割ほど高い水準になるものと見込んでいる。

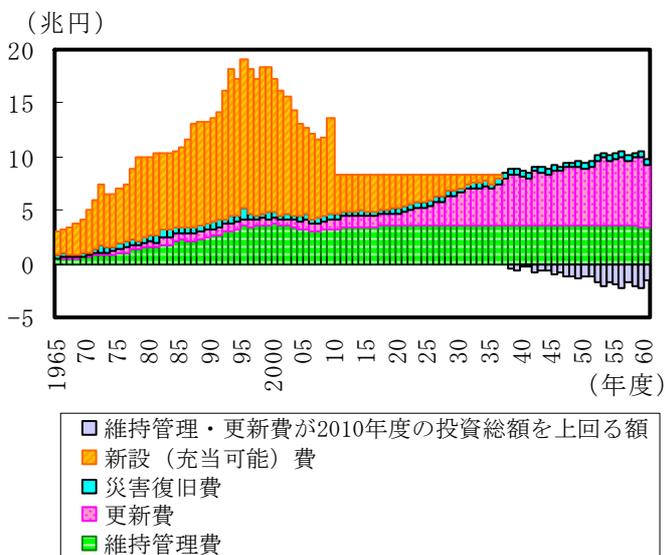
高度経済成長期に集中的に整備された日本の社会資本は、既に40～50年経過している。国土交通省「国土交通白書2012」によると、建設後50年以上経過するインフラの割合はこれから急速に高まっていく見通しである（図表2-6参照）。例えば、2010年度時点で建設後50年以上経過したインフラの割合が約8%であった道路橋は2030年度に約53%へ上昇し、港湾岸壁は2010年度で約5%から2030年度には約53%へ上昇する。他のインフラも総じて老朽化が進む見通しであり、それに伴って維持管理・更新費用が増加していく。図表2-7は過去の投資実績などをもとに、国土交通省が2060年度までの社会資本の維持管理・更新費を試算したものである。ここでは2010年度以降の投資総額を横ばいとして、維持管理・更新費に従来通りの支出を継続すると仮定されている。その結果、2037年度には維持管理・更新費が投資総額を上回る見通しとなっており、公共投資を2010年度より増加させなければ新規投資をゼロとしても社会資本が維持できない状況に直面する。

今後重要なことは、民間の資金やノウハウを活用してコスト削減に努めることや、事業の優先順位を定めて投資の「選択と集中」を目指すなど、効率的な公共投資を行っていくことである。人口減少が進む中では、すべての社会資本を維持・更新する必要はないし、無理にそれをすればコストだけが膨らんで生産活動や生活水準を高めることにはならない。過疎化が進む地域の建て直しや原発事故を契機とする省電力化の推進、耐震性のある住宅や都市づくりという観点から、コンパクトシティやスマートシティを作ることは十分に意義がある。他方、地域差を縮小させるだけのやみくもな「均衡ある国土発展」型の公共投資は、経済効果が限定的なだけでなく、ただでさえ増加が見込まれている維持管理・更新費をさらに増やして、維持すべき社会資本すら更新することを難しくしていくだろう。

図表 2-6 建設後 50 年以上経過した
インフラの割合

	2010年度	2020年度	2030年度
道路橋 (橋長15m以上)	約8%	約26%	約53%
排水機場、水門等	約23%	約37%	約60%
下水道管きょ	約2%	約7%	約19%
港湾岸壁	約5%	約25%	約53%

図表 2-7 従来通りの維持管理・更新をした場合
の見通し



(注) 「下水道管きょ」については、岩手県、宮城県、福島県は調査対象外。
(出所) 国土交通省「国土交通白書2012」より大和総研作成

(2) 税制

消費税増税については、既に法律が公布されている通り、2014年4月と2015年10月の2回に分けて10%まで引き上げられると想定している。また、財政赤字問題を考える上で、さしあたるの基準となるベースシナリオとしてはその後も10%の消費税率が維持されると想定する。世界で最も高齢化した先進国であり続ける日本が、諸外国との対比でみて低い国民負担率で社会保障を含む広義の政府サービスを維持することは困難だろう。財政赤字問題の主因は社会保障費の増大にあることから、社会保障制度の改革と一定の負担増によって社会保障制度と財政制度の双方の持続性をどう確保していくかについて、第Ⅱ部で別途詳しく議論する。

現実には、国際的にみて決して高くはない10%への消費税率引上げさえも政治的な困難を経て実現されようとしている。現在は、増税を規定した法律が施行された段階だが、いわゆる「社会保障と税の一体改革」の一環として成立した税制抜本改革法の附則には、増税を実施する前に経済状況を点検し、所要の措置を講ずることが規定されている。これが消費税増税は経済状況を好転させることを条件に実施する上での「景気弾力条項」と呼ばれるものだが、「名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、(中略)経済状況等を総合的に勘案」して実施の可否を判断することになっている。

問題は、景気をどのように判断するか具体的・客観的基準は示されておらず、増税実施の可否のための所要の措置とは何を意味するのかも明確ではないことである。一般には増税の約半年前までに閣議決定等で増税の実施を確認する必要があると言われていたが、経済状況の好転の判断に恣意性が入らないようにしないと、国民や市場関係者の制度変更に関する予測が不安定化してしまう。万が一、消費税率引上げを延期するとすれば新規の立法措置が必要になるが、

景気の点検の際に具体的にどのような経済指標を重視し、どのような手続きを経ることになるのか、事前に人々が理解できるルールについての議論を深めていく必要があるように思われる。

というのも、論者の中にはデフレ下での消費税増税に原理主義的に反対する意見もみられることから、仮に近い将来のデフレ脱却が見込まれる場合でも、足元で現実のインフレが明確に起きない限りは消費税増税が先送りされる懸念がある。しかし、2013年2月28日に内閣府が経済財政諮問会議に提出した資料によると、2013年度の中央・地方政府の基礎的財政収支(Primary Balance, 以下本節においてPBという)は33.9兆円程度、GDP比6.9%程度の赤字である。その約半年前である2012年8月31日に発表された「経済財政の中長期試算」では2013年度のPBのGDP比は▲5.2%と推定されていたから、2012年度補正予算等の影響により足元の財政状況はかなり悪化している。安倍内閣は、2015年度までにPB赤字のGDP比を対2010年度比で半減(▲3.2%)まで改善させる、2020年度までにPBを黒字化させるという従来の目標を堅持するとしているが、このままでは2014~15年度予定する消費税増税を織り込んだとしても、さしあたりのPB赤字半減目標すら達成できない可能性が高い⁵。DIR30年プロジェクトにおける2015年度の中央・地方政府PBのGDP比は▲4.8%の予想である。

2010年代後半の歳出歳入改革についてはほとんど議論がないため、PB黒字化はそれ以上に見通せない状況である。そうした下で、財政規律維持のための第一歩である予定された消費税率引上げが回避されてしまうと、財政に対する信認が大きく低下する可能性がある。租税負担率が低い日本は、いざとなれば増税の余地があるという点が諸外国と大きく異なるが、いざとなっても増税ができないとすれば話は別である。たしかに、デフレが現在よりも深まるなどの局面であるならば消費税率引上げを回避することもあり得るが、デフレ脱却や経済成長への戦略を組み合わせる中で、財政健全化目標の達成へ向けて前進できないことになれば、中長期的に財政問題が成長を制約することになるリスクが強まることも十分に踏まえる必要がある。

安倍内閣の経済政策は、「機動的な財政政策」として財政赤字を拡大させる政策や、「大胆な金融緩和」として中央銀行による国債等の購入を推し進めることが全面に出ている。そうした政策を実施していく際には、財政問題を長期的にどう管理するかという戦略的展望を欠くと、金利上昇による政府債務の膨張という別の問題を抱えることになりかねない。安倍内閣は財政健全化を実現するための方針を含む、いわゆる骨太方針を2013年央までにまとめているが、具体的な方策の検討はその後になるとみられている。社会保障給付の抑制にいつそう前向きに取り組んで社会保障と税の一体改革を仕上げる必要があるとともに、消費税増税を着実に実施していくことが政府には望まれよう。

⁵ 安倍内閣が保持している財政健全化目標は、民主党政権下で2010年6月に閣議決定された「財政運営戦略」を踏襲するものである。ただし、もともとPB赤字のGDP比を5年以内に半減させ、10年以内に黒字化するという目標を決めたのは2009年6月で、当時の麻生太郎内閣である。すなわち、リーマン・ショック後の税収減と景気対策の拡大を受け、当時の自公政権が設定し直した目標を民主党政権が踏襲したのが実際のところである。問題は、それ以前は2011年度におけるPB黒字化が大きな目標であったことが忘れ去られていることである。団塊の世代が65歳以上になる2010年代半ばまでに政府債務残高GDP比をコントロールできるように財政を建て直すためには、2010年代前半にはPB赤字を十分に小さくしておく必要がある。リーマン・ショックや東日本大震災といった有事において財政健全化目標を棚上げすることはやむを得ないが、平時になっても目標を修正し直さないとしたら大きな問題である。