

私たちは今、人口減少という大きな波に直面しています。今後の政策決定には、何が求められるのでしょうか。本稿では公共経済学の観点から、人口減少下での政策決定について考えます。

2008年。これは日本が本格的に人口減少に突入した年、つまり「人口減少元年」です。人口減少は「静かな有事」ともいわれます。総務省の国勢調査によると、08年の人口減少数は約8万人です

やさしい経済学

公共政策を考える

第10章 人口減少下での政治

が、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口では、15年の減少数は約35万人と予測されています。

今後はどうでしょう。人口減少のスピードは勢いを増していきます。15年の人口減少率は0・28%ですが、25年は0・61%、50年は1・05%になります。「減少数」で見ると

法政大学教授 小黒 一正



ともっと明確です。将来推計人口によると、25年の人口減少数は74万人、50年は102万人になります。時間の経過に伴い、人口減少や労働人口減少の影響は大きくなります。専門家の多くは、大幅な生産性の向上がな

政治が対応できぬ事態

い限り、潜在的な経済成長率が低下するのは避けられないとの見方をしています。また、25年には団塊の世代が全て75歳以上の後期高齢者となりますが、高齢者人口の増加は、医療・介護などの社会保障費の増加を通じて財政を圧迫していきます。

人口が増えた高成長の時代には、政治は増えた富を配分することで大きな力を発揮しました。しかし、人が減る低成長の時代に突入して以降、

政治の役割は「正の分配から負の分配」に急速に変わりつつあります。現実的にはそれに対応できず、政治は機能不全に陥っています。このような状況の下、政治が機能するための政策決定はどうあるべきなのでしょうか。本シリーズでは、この問いに対するヒントを探っていきます。

おぼろ・かずまさ 74年生まれ。一橋大博士(経済学)。専門は公共経済学

成長戦略や経済対策など多くの政策決定において、政府や政治家が参考とする経済指標は、国内総生産（GDP）です。では、それは適切な指標設定といえるのでしょうか。

2003年から12年の日本の「1人当たり実質GDP伸び率」の年率平均値は0.82%でした。これは図表の主要国のうちで、4番目の成長率です。つまり欧米と比較しても、日本は中程度の成長をし

やさしい経済学

公共政策を考える

第10章 人口減少下での政治 ②

法政大学教授 小黒 一正

ているのです。

しかし、一般の感覚は異なるでしょう。この理由は1人当たりではなく「全体の実質GDP伸び率」が年々、低下しているからです。実際、1980年代は平均4.7%だった実質GDP伸び率は、90年代には平均で1.1%まで低下し、その後は0.8%程

度と低下傾向にあります。少子高齢化で急速に労働人口が減少するため、2020年、40年代で、日本の実質GDP伸び率はマイナスに陥る可能性を示唆するシミュレーションなどの試算もあります。

ところで、標準的な経済学では生活水準の向上は1人当たり実質GDPの増加で表現

「1人当たり」で成長見る

順位	国名	1人当たり実質GDP伸び率
1	オーストラリア	1.40%
2	ドイツ	1.31
3	米国	0.96
4	日本	0.82
5	英国	0.64
6	フランス	0.45
7	イタリア	▲0.67

(出所) 経済協力開発機構
 (注) 2003~12年、年率、平均値、▲はマイナス

することが適切とされています。また、所得水準が上昇するに従って成長率は低下する

という「収束仮説」を用いれば、経済の成熟に伴い成長率が鈍化するの自然なことです。

実質GDP伸び率が低下傾向にあるという理由だけで、過度に悲観する必要はありません。人口減少社会において重要なのは、生活水準の向上を表す1人当たり実質GDPの増加ベースが、他の先進国と比較して、どの程度であるかということにあるのではないのでしょうか。

少子高齢化が進む中、政策決定において欠かせないのが長期的な視点です。

人口が増えた高成長の時代には、政策決定の視野が短期的でミスが起こっても、資源配分の失敗を取り戻す余力がありました。しかし、人口が減る低成長の時代には政策決定のミスが致命的となる可能性が高まります。その代表例が今の日本の厳しい財政です。社会保障費の急増や恒常化する財政赤字により、国内

やさしい経済学

公共政策を考える

第10章 人口減少下での政治 3

法政大学教授 小黒 一正

総生産(GDP)の2倍にも及ぶ政府の借金は今後も膨張する見込みです。

このため、中長期的な視点の政策決定が必要になっていきます。一つの目安となるのが、内閣府が定期的にマクロ経済や財政の見通しを明らかにする「中長期の経済財政に関する試算」です。現在のところ

内閣府は、2023年度までのマクロ経済や財政の見通しを示していますが、50年ほど先を見渡す長期の試算は公表していません。

諸外国では、長期の財政に関する将来推計を公表するケースが少なからず存在します。例えば、欧州委員会による財政の持続可能性に関する

財政の将来推計が必要

報告書はその代表的な存在です。同委員会は3年に1回、高齢化に関する報告書も作成し、社会保障費について、60年までの規模を推計しています。米議会予算局は、今後75年間の将来推計を実施し、現行制度を變更しない場合の財政やマクロ経済を予測するベイスライン・シナリオと政策変更を織り込んだ代替シナリオの2種類を公表しています。

2000年代以降、海外、

特に欧州では、一定の政治的独立性を付与しつつ、①予算の前提となる経済見通し作成②中長期の財政推計③財政政策に関わる政策評価など担う「独立財政機関」の設置、といった議論が盛り上がっています。例えばオランダでは「経済政策分析局」、英国には「予算責任局」が存在し、その役割を担っています。日本でも今後、こうした体制の構築が必要になるとみられています。

一人一人の負担を考えると
きにも長期的な視点は欠かせ
ません。
高齢者が増え、現役世代の
負担が増すなか、重要なのは
「生涯での純負担」を考慮す
ることです。純負担とは、あ
る個人が政府に支払う税や社
会保険料の負担と、政府から
受け取る公的年金・医療・介
護といった受益との差額を指
します。
ある30歳代の個人が、ある
年に140万円の税や保険料

やさしい経済学

公共政策を考える

第10章 人口減少下での政治 4

法政大学教授 小黒 一正

を支払い、80万円の受益を得
た場合、この年のこの個人の
純負担は60万円です。この個
人が生涯で8000万円を負
担し、3000万円の受益を得
る場合、生涯の純負担は5
000万円となります。この
生涯負担が世代によってあま
りに差があると不公平と感じ
る人が増えてしまいます。

生涯負担を考えると、税
の負担に関心が向かいがちで
すが、現状は社会保険料収入
(60兆円)のほうが、国税収
入(50兆円)より多く、社会
保険料の負担にも目を向ける
必要があります。年金や医療
・介護に関する社会保障財源
を消費税などの税で賄ってい
る場合は「税方式」、保険料

生涯負担からの議論を

で賄っている場合は「保険方
式」といいます。しかし、問
題の本質は受益と負担の関係
性の強弱の違いにあります。
つまり、財源が税でも負担
分が将来返ってくるならば
「保険方式」、財源が保険料
でも負担分が将来戻ってくる
とは限らないならば「税方式」
の性格をもつと考えた方がよ
いでしょう。社会保障の改革
に当たっては財源が、税か保
険料かという議論より、受益
と負担の関係性の強弱を考え

る方が国民の負担実感に即し
た議論になるでしょう。

なお、米ボストン大学のロ
ーレンス・コトリコフ教授ら
は、各世代の生涯純負担を把
握する「世代会計」の重要性
を提唱しています。日本政府
も一時期は公表していました
が、現在は中断しています。
改めて世代会計を公表し、税
と保険料の本質的な違いに目
を向けながら、生涯の純負担
に関する議論を深める必要が
あるのではないのでしょうか。

政治の役割は「正の分配」から「負の分配」に急速に変わりつつあります。国民に納得してもらうには、収入や資産の分布を的確に把握しつつ、証拠に基づいた制度設計が必要になります。

現実には、時代の変化に対応できていない制度設計もあります。例えば、年金改革に関する議論や年金の財政検証では「モデル世帯」が用いられます。モデル世帯とは、夫は平均的な収入で40年間働い

やさしい経済学

公共政策を考える

第10章 人口減少下での政治

法政大学教授 小黒 一正

たサラリーマン、妻は40年間ずっと専業主婦の世帯を指しています。しかし、実際の年金受給者の年金額分布を分析すると、モデル世帯の年金額とはかけ離れていることがわかっていきます。

これは専業主婦がいるというモデル世帯が、その世代を代表するモデルにはなっていないことを示しています。今後は貧困高齢者の世帯が増えると指摘する分析もあります。これから必要なのは、2020年、30年、50年の年金分布が現状の政策でどう予測されるか、追加の改革でどう変化するかという分析です。そのような分析がなければ、正しい政策決定はできません。

マイナンバーの活用も

証拠に基づく制度設計という視点では、収入だけでなく、資産に関する情報にも考慮することが大切です。例えば、消費増税に伴う負担増への対応方法です。食料品などの消費税率を低く抑える軽減税率の導入で、生活に余裕のない人の負担を和らげようという議論がありますが、高所得者や資産家も恩恵を受けてしまう側面があります。

より正確な所得把握が可能となれば、所得税を払えないほど所得の低い層には現金を給付する「給付付き税額控除」も実施しやすい環境になります。これだと対象を本来に困っている人に限定できる利点があります。

子供の医療費補助や生活保護といった給付についても同じことがいえます。今後は、マイナンバー制度を活用した社会保障と税の制度設計が重要になっていくでしょう。

少子高齢化が急速に進む日本では、「世代間公平」と「財政の持続可能性」を同時に達成する財政運営が求められています。しかし、現行の予算編成の仕組みは、財政の持続可能性のみに議論が集中する傾向が強くなっています。

やさしい経済学

公共政策を考える

から得る受益の「時間差」を考慮していないことにあります。

治安や国防といった政府消費や、ダムや道路などの社会資本形成に向けた政府投資から得る受益と、税金などの負担は、どの年代も若干の変動はありますが同程度です。個人が生涯を通じて得る受益と

第10章 人口減少下での政治 6

法政大学教授 小黒 一正

負担の時間差は小さいといえます。一方、年金・医療・介護といった社会保障は、保険料などを負担してから、給付を受けるまでの時間差が大きいといえます。

現在、時間的なズレが大きい「社会保障予算」と、時間差が小さい「それ以外の予算」を一緒に単年度で管理し

予算管理は中長期で

ています。そのため、膨張する社会保障予算を抑える「財政の持続可能性」に気を取られ、「世代間格差」の是正に目を向ける余裕がなくなってしまう。

これは解決するには、各世代の生涯での負担を把握する「世代会計」を今の予算編成に組み込むことが必要です。その上で、社会保障予算とそれ以外の予算を厳格に区分し、改革の核である社会保障予算については「単年度」ではなく、「中長期」で管理することが必要でしょう。

もう一つの手段が、世代会計を参考に数年間の歳出枠を定める「マクロ予算フレーム」です。例えば、世代会計や内閣府が推計した慎重な将来の経済見通しなどを参考に、今後3～5年程度の歳出枠を政治主導で決めます。その上で、各省庁が予算を効率的に使用しているかどうかを国会が監視する仕組みを設ければよいのです。

人口減少や地方消滅が進む
今後は、公共インフラを含む
「資本蓄積」の維持更新の選
別基準にも長期的な視点が不
可欠になります。
日本では1950～60年代
に本格的な公共インフラ整備
が始まりました。それらが耐
用年数の50年を過ぎた201
0年ころから、老朽化が急速
に顕在化し始めています。2
012年には、中央自動車道
の笹子トンネルで崩落事故が
起こりました。米国も80年代

やさしい経済学

公共政策を考える

第10章 人口減少下での政治

法政大学教授 小黒 一正

に公共インフラの老朽化に直
面し、橋が落ちるなどの事故
が起きました。

公共インフラの維持更新を
進めていく際、人口減少との
関係で、将来推計人口の分布
や「地理情報システム(GIS
S)」などを活用した空間的
な立地選択の重要性はいま
でもありません。さらに、投

資の「時間的な視野」を考え
ることが必要です。

一般的に公共インフラの最
適な供給量は、人口増減率で
異なります。議論を単純化す
るため、人口1単位当たりの
最適なインフラ供給量を1と
し、人口が50年間で100か
ら160まで増加する場合
と、人口が50年間で100か

インフラ更新にも影響

ら40まで減少する場合を考え
ましょう。

このとき、人口100の時
点で100のインフラ供給を
しても、人口が増加する場合、
人口160の時点で160の
インフラが必要なことから、
100の供給は無駄になりま
せん。しかし、人口が減少す
ると、人口40の時点で40のイ
ンフラしか必要でないため、
60のインフラ供給が無駄にな
ってしまいます。時間的な視
野として、インフラのライフ

サイクルコストも考慮する必
要があります。

日本が競争力を維持するに
は、中長期的に利用される可
能性が低い公共インフラの維
持更新への投資は抑制し、利
用の可能性が高い都市部など
のインフラを強化するのが効
率的です。しかし、政治的な
調整は容易ではありません。
その合意を図るためにも、客
観的データに基づいた公共イ
ンフラの選別基準づくりを急
ぐべきでしょう。

日本のようにすさまじいスピードで少子高齢化が進む中で、民主主義は人類史上初めての経験でしょう。多くの先進国でも、全有権者に占める引退世代の割合は上昇することが確実です。一人ひとりが利己的に行動し、死ぬまでに貯蓄を使い切ろうとする「ライフサイクル仮説」に従うと、政治的意思決定の時間的視野はより狭くなります。こうした引退世代の強い影響力に応じ、政治家が引退世

やさしい経済学

公共政策を考える

第10章 人口減少下での政治 8

法政大学教授 小黒 一正

代の効用を最大化するように行動することを「シルバー民主主義」仮説といいます。近年の政府債務残高の膨張や、世代間格差の是正が進まない理由の一つを、この仮説に求める場合があります。

政治経済学で有名な「中位投票者定理」という理論でも、政策は中位の選好をもつ有権者（現在の日本では中高年世代）の意向を反映しやすいとされています。このような考え方が生じる理由は、人口構成をみれば一目瞭然です。選挙権をもたない20歳未満も含め、2015年時点における日本人の「中位年齢」は約47歳です。つまり47歳以上が、人口の過半数を占めているの

高齢世代が影響力持つ

です。多数決を取った場合、どちらの年代に有利になるかは明らかに思えます。ただ、シルバー民主主義が本当に存在するかどうかは明らかではありません。筆者は総合研究開発機構の島沢諭・主任研究員（当時）らと共に、高齢化の進行が高齢者の政治的影響力を高めるのか00〜10年のデータをもとに検証しました。その結果、所得や歳出、景気、政治的要因を考慮しても、中位年齢の上昇とともに

老人福祉費が上昇することを確認しました。

シルバー民主主義仮説の妥当性については慎重な判断が必要ですが、相対的に強い政治力を持つ高齢世代が、意識的か無意識的にかかわらず、若い世代や選挙権を持たない将来世代に過重な負担を押し付けている可能性は十分にあります。これは「政府の失敗」ひいては「民主主義の失敗」の一例といえるのではないのでしょうか。

2025年には50歳以上の有権者が全有権者に占める割合は6割に達する勢いです。このままでは政治的意思決定の時間的視野はさらに狭くなる可能性があります。是正の鍵を握るのは選挙制度です。スペインの哲学者のホセ・オルテガ・イ・ガセットは名著「大衆の反逆」において「民主主義は、その形式や発達程度とは無関係に、一つのところにたらない技術的細目にその健全さを左右される。その細

やさしい経済学

公共政策を考える

第10章 人口減少下での政治 9

法政大学教授 小黒 一正

目とは選挙の続きである。それ以外のことは二次的である。もし選挙制度が適切で、現実に合致していれば、なにもかもうまくいく」と述べています。

選挙制度改革では、都市部と地方との間に存在する「1票の格差是正」などが頻繁に議論されています。急速に少

子高齢化が進展する中でさらに検討が必要なテーマは「政治的意思決定の時間的視野を広くする選挙制度」です。

具体的には、世代間の政治力を均衡させるための「世代別選挙区制」があります。有権者の人口構成比に応じて世代ごとに議員の議席数を配分する方法です。子供に選挙権

「世代」切り口に選挙改革

	20-34歳	35-49歳	50歳以上
2015年	19.1%	25.6%	55.3%
25	17.6	21.5	60.9
30	17.3	19.9	62.8
40	16.1	19.3	64.6
50	14.7	19.2	66.1

(出所)国立社会保障・人口問題研究所の資料を基に作成

の平均余命に応じて世代ごとに議席数を配分する「余命投票制」といった新しい選挙制度も提唱されています。

超高齢化社会が到来するのはこれからであり、財政・社会保障の抜本改革が不可欠です。その意思決定の土台となる民主主義のあり方についても、選挙権のない将来世代の利益を含め、今から議論を深めておく必要があります。(次回から「地方再生の行方」シリーズを連載します)