

《アベノミクスを考える No.7》

2014年12月1日
No.2014-006

第2次安倍政権の政策実績評価

～ 総選挙に向けた経済政策論議のポイント ～

調査部 政策評価プロジェクトチーム

《要 点》

- ◆ 今般の解散・総選挙の決定を受け、本レポートでは、争点とされている「アベノミクス」、すなわち第2次安倍政権発足後約2年間の経済政策の実績評価を行った。
 - ◆ アベノミクスを構成する3本の矢のうち、主に初めの2本が功を奏する形で、最優先課題に位置づけられた「デフレ脱却」はほぼ達成されつつあるものと判断される。この点は2年間の政策の成果として高く評価できる。
 - ◆ その一方、この2年間で当初の見込みとは異なる事象も数多く観察され、それらは残された課題の存在を示唆している。具体的には、次の5つがあげられる。
 - ① 円安にもかかわらず、輸出が低迷していること。これは、グローバル化に対応した経済構造の調整やビジネスモデル転換がなお不十分であることを示唆。
 - ② エネルギーコスト増大が長らく経済活動の足枷となっていること。これは、わが国エネルギー戦略の立て直しが依然途半ばにあり、需給両面でエネルギー政策のあり方に関する議論の深化が必要なことを示唆。
 - ③ 多くの分野で人手不足が発生するなど、経済の供給サイドの対応能力(潜在成長力)の低下が見られること。これは、成長戦略の早急な断行の必要性を示唆。
 - ④ 都心部と地方圏の景況感格差が大きくなっていること。これは、地方が自らの創意工夫を活かして自立の道を探る、所謂地方創生が急がれることを示唆。
 - ⑤ 財政健全化目標の達成が遠のいていること。これは、消費税再引き上げの問題にとどまらず、抜本的な社会保障制度の見直し等、歳入歳出の両面で抜本改革が待ったなしとなりつつあることを示唆。
- 選挙戦を含む今後の経済論戦では、これらの課題にいかに取り組みかについて、具体的内容や比較考量可能な対案を伴う実りある議論が展開されることを期待する。
- ◆ 本稿後段では、各論として、成長戦略、社会保障、環境エネルギー、地域活性化、財政の5分野について、重要と目される政策目標ごとに、①目標の妥当性、②進捗状況、③評価、を検証するなど、より詳細な政策実績の評価を実施した。

本件に関するご照会は、調査部・岡田、山田宛にお願いいたします。
Tel: 03-6833-0925、0930
Mail: okada.tetsuro@jri.co.jp yamada.hisashi@jri.co.jp
(各論詳細に関するご照会は、末尾の担当表をご参照ください)

1. 総論

(1) 本稿の目的・構成

11月21日、衆議院が解散され、12月14日総選挙実施の運びとなった。今回の解散・総選挙は、2015年10月に予定された消費税率再引き上げの是非も絡んで急浮上した形だが、安倍首相はこれを「アベノミクス解散」と命名した。2012年12月の第2次安倍政権発足以降の経済政策を総括し、「アベノミクスを前に進めるのか、止めるのか、を問う」（安倍首相）ことが争点であるとされ、野党もそれを受けて立つ構えである。

当社では、来たる総選挙とその後の国会における経済論戦が実りあるものとなるよう、その一助とすべく第2次安倍政権における経済政策の実績評価を行った。

本稿の前段は、総論として、安倍政権2年間の実績全体を振り返り、成果と残されている課題を整理する。後段は、各論として、成長戦略、社会保障、環境エネルギー、地域活性化、財政の各分野について、重要と目される政策目標ごとに、①目標の妥当性、②進捗状況、③評価、を記した。

(2) 全体として見た政策実績評価

① デフレ脱却はほぼ達成

アベノミクスのそもそもの目論見は、第1の矢「大胆な金融政策」で日本経済にしみついたデフレ期待を転換させ、第2の矢「機動的な財政政策」による実需の追加で需給ギャップを埋め、デフレ脱却を図ると同時に、第3の矢「民間投資を喚起する成長戦略」の断行によって成長力を底上げし、活力ある経済・社会を取り戻す、というものであった。

そうした政府方針に呼応して2013年春に日銀が「異次元の金融緩和」を打ち出す前から、市場では政策発動を先取りする形で円高是正と株価上昇が進行し、実体経済に好影響をもたらした。また、発足後早々に打ち出された震災復興や防災対応をはじめとする公共事業の積み増しも、景気押し上げや雇用改善に寄与した。経済のパラダイム転換を図るうえで最も重要な成長戦略は、2013年央の発表内容は市場に失望的反応で迎えられたものの、その後、長年の課題であった「岩盤規制への切り込み」や「法人実効税率の引き下げ」がメニューに加えられたことで、2014年央の改訂版は総じて好意的に受け止められた。さらに、新たに設置された政労使会議において、政権はデフレ脱却と経済の好循環構築に向けて民間企業に積極的な賃上げを促し、2013年冬季以降の賞与や2014年春闘では企業の業績好転も相俟って、大企業を中心に近年にない高率の賞与・賃金アップが実現した。

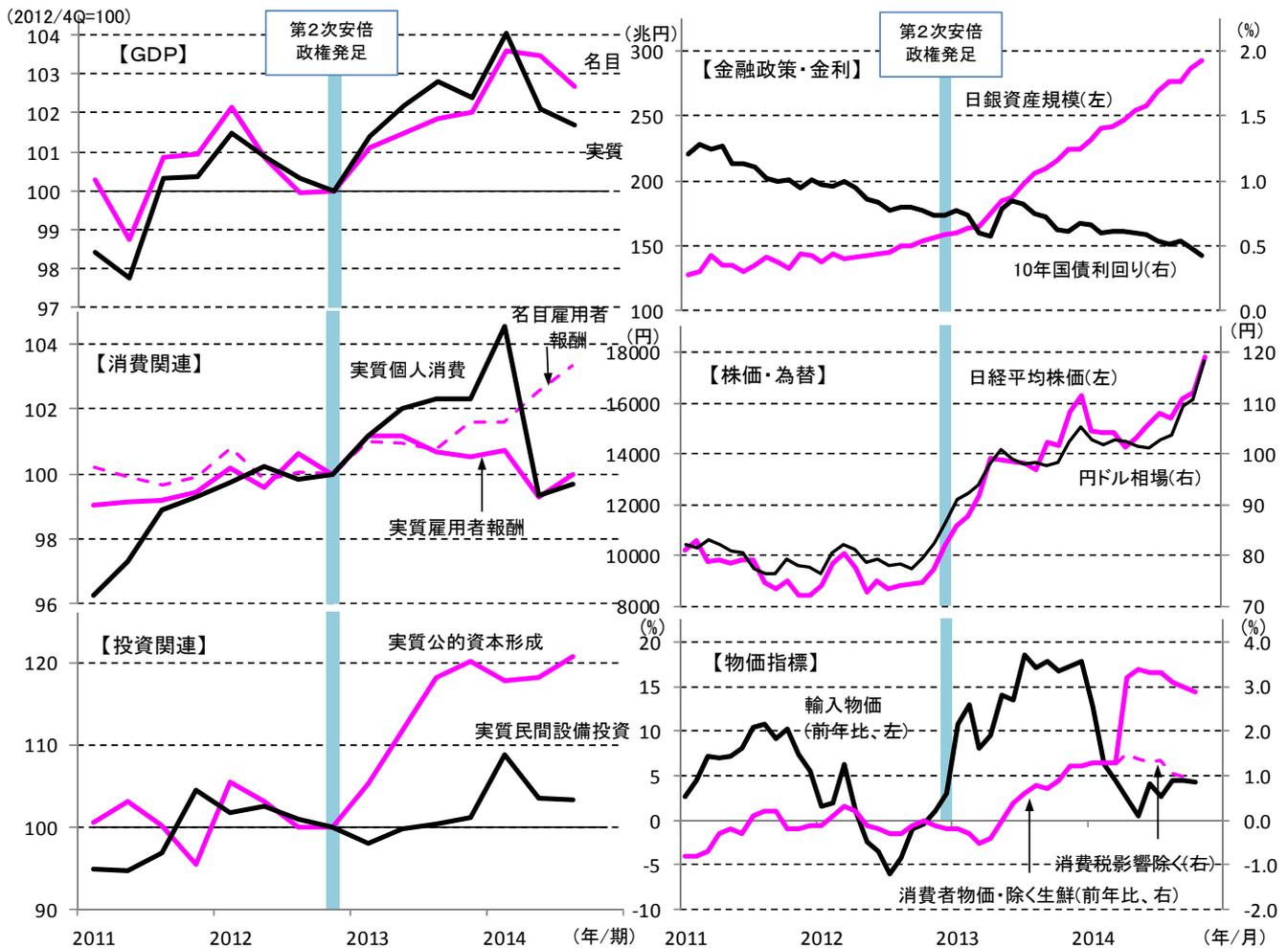
この間、実体経済は2014年春先にかけてGDPが名目・実質ともに増加基調が続き、消費者物価は2013年春以降前年比プラス推移が定着した。2014年4月、かねて予定されてい



た+3%ポイントの消費税率引き上げ実施に伴い、経済成長は一旦頓挫した形となったが、直近7~9月期の内訳をみると、在庫調整の進展など遠からぬ立ち直りを示唆する内容であった。

総じて、ここまでの経済情勢・市場動向は、概ね当初の目論見に沿った展開が実現していると言え、とりわけ、安倍政権が最重要課題に位置づけた「デフレ脱却」はほぼ達成されつつあるものと評価しうる。

(図表) 近年の主要経済指標と市場関連数値の推移



② 残されている課題

もともと、当然ながら、すべてが思惑通りに進んできた訳ではない。特に注目されるのは、次の5つの動きであり、それぞれに残された大きな課題の存在を示唆している。

第1は、大幅な円安の進行にも関わらず、常々わが国景気回復の先導役を果たしてきた輸出が低迷を続けていることである。これには、新興国を中心とする海外経済の減速に加え、円高下で進んだ製造拠点の海外移転という構造的要因の影響が指摘される。かつての大幅な

円高やグローバル化の進行に企業が適応した結果という側面もあるが、だからと言って製造拠点の国内回帰に多くを期待できる状況にはない。人口減少下で中長期的な内需拡大に大きな望みを託せないなか、わが国としては、モノのみならずヒト・カネの往来も含む海外とのつながりのなかで需要を捉え、収益を上げるという戦略を中心に考えていくべきであろう。その主体は当然、企業が中心となるが、政府としては中長期的展望のもとにそれを円滑に進める環境整備に注力することが求められる。

第2は、企業、家計の活動にエネルギーコスト増大が重くのしかかる状況が続いていることである。足元でこそ国際資源価格に反落の兆しもみられるが、原発事故によって根底から揺らいだわが国のエネルギー政策が、今なお立て直しの途半ばにあることは否めない。供給面においては、調達先の多様化などでリスクを低減するとともに、中期的に再生可能な自然エネルギーや水素等の新エネルギーをコストとの見合いでどう活用していくのか、といった**エネルギー戦略の具体化を一段と進めていく必要がある**。また、需要サイドでも、国際的に再び関心が強まっている温室効果ガス抑制への対応を視野に入れ、**省エネルギーを一段と推進していくことが求められる**。

第3は、景気回復局面入りして早々に多くの分野が人手不足・人材難に直面するなど、長期にわたる需要低迷下で予想以上に供給サイドの対応能力が落ちていたこと、換言すれば、**潜在成長率という経済成長の天井が思いのほか低くなっていたこと**である。潜在成長率が、労働投入、資本投入、生産性によって規定されることを踏まえれば、この問題の解決には、それらの引き上げを企図した**アベノミクス第3の矢「成長戦略」への集中的な取り組みが欠かせない**、ということになる。逆に言えば、これまでの成長戦略の取り組みは依然として不十分であり、選挙後にその対応を大幅に加速させることが求められていると言える。

第4は、全体として景気回復が進むなかでも、都心部と地方圏の景況感格差がきわめて大きくなっていることである。これは、移動手段としてのクルマへの依存度が高い地方圏が、ガソリン高の局面で相対的に強い打撃を受けた面があるが、より構造的には、グローバル化や財政制約が強まるなかで、企業の工場誘致や公共事業といった従来型の地方活性化が限界に達しつつあることが影響している。そのため、各地方が自らの創意工夫を活かして自立の道を探る所謂「地方創生」が**広範な地域で喫緊の課題であること**を示している。

第5は、基礎的財政収支を指標とする財政健全化目標を掲げてきたにも関わらず、それに向けた取り組みは結果的に後順位に置かれ、達成が危ぶまれる状況となっていることである。組上に載っている「20%台に向けた法人実効税率の引き下げ」、今回打ち出された「消費税率再引き上げの延期」は、いずれも単体では目標達成をさらに遠ざける要因となる。財政再建は、それ自体が持続可能な経済社会の要件であるとともに、アベノミクスの起点であり今

も経済回復の基盤となっている日銀の金融政策に対する信認をつなぎとめるうえで欠かせない取り組みである。これを怠り続ければ、異次元緩和は財政ファイナンスと何ら変わるところがなくなり、いずれかの時点で制御困難な金利上昇や円相場下落を招き、それまでの政策努力を水泡に帰してしまう恐れがある。それを避けるためにも、今回の増税延期が実現の運びとなった場合、**財政健全化の目標達成に向けた取り組みをいかに仕切り直すかを具体性をもって示すことが不可欠**と言える。その場合、最大の歳出項目であり、高齢化の進行に伴って先行きも膨張が見込まれる**社会保障分野において抜本的な改革を行うことが避けられない**。痛みを伴う改革とならざるを得ないが、それを国民に丁寧に説明して理解を得ていくことが政治の責任であると言えよう。

(3) 今後の論戦に向けて求められること

今後の選挙戦、さらに選挙後の国会における討議では、2年間のアベノミクスの実績評価を誇示あるいは批判する以上に、上記に挙げた「**残された課題**」に**いかに取り組んでいくかをテーマの中心に据えて、建設的な議論を戦わせることが期待される**。批判のための批判、反対のための反対でなく、政策論議を行う以上、**確固たる根拠と対案を示しながら、国民に選択肢を提示して問いかけていくことを望みたい**。

例えば、今回の消費増税先送りの是非については、税制という経済の構造に関わる問題を短期的な景気の動きに依拠して判断することに対して異論も出ていたほか、7～9月期GDP統計そのものも内容的には先述の通り先行きの改善を示唆する要素が見受けられた。また、先送り・解散に関する先行報道が過熱する最中、数次に分けて開催された税率引き上げの是非を問う有識者会議では、経済界を中心に「**予定通りの引き上げ**」を求める声が優勢だったという事実もあった。

それらすべてを踏まえたうえで、「**2四半期連続のマイナス成長**」を重視し、デフレ脱却を確実にする時間を買う観点から増税の先送りを選択するのも一つの判断ではある。また安倍首相は、財政健全化が遅れる懸念に対して、「**2017年4月の再引き上げには景気条項を付さない**」と明言して退路を断ち、財政健全化に向け従来に増して高いハードルを自らに課す覚悟を示した。今後は、これを空手形としないよう、早急にそのための具体的な方策と道筋を示し、その覚悟を国民が共有できるように働きかけるべきである。

一方、野党サイドについてみると、今回の件で増税先送りに反対する声はほとんどあがらない状況には、違和感がある。本来、社会保障充実の裏付けとなるはずだった増税が先延ばしとなるのであれば、そこに関する与党の見解・対応の追及や対案の提示した議論が盛り上がるような政治状況が望ましい。比較考量すべき選択肢のない状況は国民にとって大きな不幸と言える。

次頁以下では各論に移り、「**成長戦略**」、「**社会保障**」、「**環境エネルギー**」、「**地域活性化**」、「**財政**」の5つの政策分野について、より子細に検証する

2. 各論(個別分野ごとの政策実績評価)

以下では、(1) 成長戦略、(2) 社会保障、(3) 環境・エネルギー、(4) 地域域活性化、(5) 財政の重要5分野において、第2次安倍政権が掲げた政策目標が、政権運営約2年間の過程でどのような進展あるいは成果を見たかについて、整理・分析した。

(1) ~ (5) の各分野において重要度が高いと思われる政策目標を【 】内に記し、それぞれについて、①目標の妥当性、②進捗状況、③実績評価(今後の課題)、を枠内にまとめ、各分野の最後にそれぞれの小括を付した。なお、取り上げた政策目標は、原則として、第2次安倍政権が発足して以降の所信表明演説、閣議決定を経た各年の所謂「骨太方針」、「日本再興戦略(改訂版含む)」からピックアップした。

(1) 成長戦略

【デフレからの早期脱却(日銀の物価目標「CPI 2%」)】

- | |
|---|
| ① 2012年衆院選で自民党がマニフェストに掲げたデフレ脱却目標に呼応する形で、2013年1月、日銀が明確な物価目標を設定。経済の好循環を形成し、持続可能な経済社会の構築していく前提条件として、デフレ脱却を目指すことは妥当。もっとも、CPI 2%水準を目標とすることの妥当性については議論の余地あり。 |
| ② CPI(除く生鮮食品)は、2013年春以降前年比プラス転化。消費税率引き上げの影響を除くベースで2014年4月+1.5%の直近ピークをつけた後、秋にかけては原油価格をはじめとする資源安を主因に+1.0%近傍へ鈍化。総じてデフレ脱却の確度は高まりつつあると判断されるが、目標水準には及ばず。これを受けて日銀は2014年10月に追加金融緩和を実施。 |
| ③ デフレ脱却に向けた政策努力が日銀の金融緩和(それに伴う円安を通じた物価押し上げ効果)に偏重している感あり。政府・日銀ともにインフレ期待の醸成・定着を重視している一方、輸入面からのコストプッシュ等による実体面への悪影響を省みる姿勢が希薄。デMANDプル物価上昇圧力が生じている分野も、供給サイドのボトルネック(潜在成長力の低下)が影響している可能性があり、サプライサイド改革との兼ね合いや目指すべき経済・物価環境に関する説明・議論が不十分。 |

【雇用制度改革】

- | |
|---|
| ① 持続的な経済成長に向けた成長分野への労働移動の必要性、あるいは今後介護等の事情により地域間の移動を望まない雇用者の比率が高まる可能性、等を踏まえると、働き方の多様化は不可欠。こうした方向性を踏まえた改革の着眼点は妥当。 |
| ② 政労使会議立ち上げ(13年9月)、賃上げや生産性引上げ等に関する政労使の合意形成(同 |

12月)、政労使会議再開(14年9月)、という経緯。2014年6月の改定日本再興戦略では、女性の活躍推進、働き方改革、外国人材の活用、を重要課題に位置付け。

- ③ 経済の好循環をつくる起点として、本来は労使間で決めるべき賃金交渉にあえて政府が介入し、結果として相応の賃上げが実現した点は評価。しかしながら、賃金上昇の継続、そのための企業の生産性・収益性向上に向けて求められる枠組みの構築、すなわち、i)労働移動の円滑化、ii)働き方の多様化を通じた新規雇用や継続雇用の円滑化、iii)転職のリスクを抑えるセーフティネットのあり方についての政労使の合意形成、は停滞。議論の場として、政労使会議が再開されたものの、議論の中心が年功賃金制度など企業の賃金体系論などに矮小化されており、目指すべき経済の好循環継続・拡大の前途に暗雲。

【事業再編・事業組換の促進】

- ① 持続的な成長軌道入りには、日本経済全体として生産性・収益性の向上が必要であり、それには成長分野の創造・伸長と不採算分野からの撤退が不可欠。このため、事業再編・事業組換を促進することは妥当な政策目標。
- ② 改訂日本再興戦略では、「コーポレートガバナンスの強化」が改革の焦点となる10の重要課題の筆頭に位置付け。投資促進や産業再編を狙った産業競争力強化法の制定(14年1月施行)、社外取締役の導入促進のための会社法改正(同6月)の他、経営者と投資家の対話を通じた企業価値の向上を目指す日本版スチュワードシップ・コードが策定(同2月)、等の取り組みが進行。
- ③ 上記取り組みの進行は高く評価される。もっとも、これによってグローバル企業やベンチャー企業の生産性・収益性の向上が実現できたとしても、全企業の7割を占める欠損法人をどうするか(黒字化を目指すのか、転廃業を促すか)という視点が抜け落ちており、経済全体の生産性・収益性の向上に資するかどうか、今のところ不明。

【民間投資の活性化】

- ① 民間投資の活性化は持続的な経済成長の実現に不可欠な要素であり、成長戦略に盛り込まれて然るべき目標。
- ② 改訂日本再興戦略では、法人税改革が10の重点課題に位置付けられ、骨太方針2014では、「数年で法人実効税率を20%台まで引き下げることを目指す」、「引き下げは2015年度から開始」とした。実際の施策では、設備投資減税等の政策減税を実施しているほか、復興特別法人税を1年前倒しで廃止することで、法人実効税率2.4%の引き下げを実現。
- ③ 上記減税の実現、および2015年度からの法人実効税率の引き下げの明記は評価。ただし、後者については、穴埋め財源の目途が十分についておらず、中期的に20%台まで引き下げるにあたって、ネット減税幅が大きくなる場合には、財政健全化との整合性が問われる。また、わが国全体として投資を活性化していくには、新しい成長分野の創出とともに、不振法人の立て直しあるいは退出を促し、産業の新陳代謝を促進していくことが重要なが、

「雇用制度改革」や「事業再編・事業組換の促進」の経過を見る限り、先行きは楽観視できず。

【成長戦略分野の小括】

成長戦略は、目新しいメニューを提示するよりも、むしろ、これまで必要性が指摘されながら実現できなかった制度改革を、着実に実行していくことが重要。この点、日本再興戦略の内容は従来の成長戦略と大きな違いはないものの、政策群ごとに達成すべき成果目標（KPI）を設定し、その達成度合いを「見える化」した点で評価できる。今後は、農業や医療、労働分野に存在するいわゆる「岩盤規制」の改革の着実な実行が期待される。

デフレ脱却とその後の持続的な経済成長には企業の生産性・収益性と生産性上昇に見合った賃金上昇の継続が不可欠との認識は、成長戦略の基本コンセプト、或いは、中長期で目指す経済シナリオとして正鵠を得ており、これを踏まえたプロビジネズ的な政策運営姿勢は歴代政権のなかでも際立っている。しかしながら、そのシナリオの要となるべき労働市場の抜本改革の議論が滞っている現状は、究極の目標である経済の好循環実現にとって極めて憂慮される事態と言える。

(2) 社会保障

【女性の活躍促進に向け、保育所問題、放課後児童クラブ等拡充、女性の指導的地位 30%】

- ① 改訂日本再興戦略(2014/6)では、鍵となる施策の一つとして「女性の更なる活躍促進」が挙げられ、新たな法的枠組みの構築がうたわれた。世界経済フォーラムが発表する「男女格差の小ささ」ランキングにおいてわが国は 142 か国中 104 位という現状の改善を図り、また経済活力・社会保障制度の持続可能性を高める観点からも、女性の活躍促進、子育て支援に焦点を当てることは妥当。
- ② 2014 年度中に 20 万人分の受け皿確保という「待機児童解消加速化プラン」はほぼ達成の見通し。もっとも、増税先送りで、2015 年度スタートの子ども・子育て新制度は、財源確保が不透明に。幼稚園の認定こども園への移行が進まないなどの課題も。女性の活躍促進のための新法（女性活躍推進法案）は廃案。
- ③ 「女性の活躍」を成長戦略の中核に位置付け、様々な取り組みを積極的に展開しようとした点は評価。もっとも、目玉の女性活躍推進法案が廃案、子育て支援も財源確保が不透明となったことは、大きなマイナスポイント。女性活躍推進法は、長時間労働や硬直的な働き方といった、わが国の雇用慣行を是正するべく、女性の活躍推進に関する企業の行動計画策定、採用における女性比率など定量的情報の定期公表、基準を満たした事業主に対する厚生労働大臣の認定制などを定めていた。廃案の結果、女性の活躍促進、子育て支援の充実、ワーク・ライフ・バランスは、実質的には大きな進展が見られない状況。

【必要な医療および介護サービスの確保】

- | |
|---|
| ① 高齢者人口の増加に伴い医療・介護給付費の一段の増大が見込まれるなか、限られた財源を真に必要とされる分野へ絞っていく不断の作業が不可欠であり、目標は妥当。 |
| ② 2014年6月「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律（医療介護総合推進法）」が成立。 |
| ③ 推進法のポイントは、第1に、医療提供体制の再編に向けた政策手段の拡充。具体的に、都道府県は「地域医療ビジョン」を策定し医療機関に病床の機能転換や削減等を要請、従わない場合、補助金不交付等のペナルティ。消費税増収分を財源として各都道府県に基金を設置、それを財源にスタッフの確保や医療提供体制の整備を推進。
第2に、介護サービスの給付抑制。具体的には、一定以上所得者の自己負担引き上げ、特別養護老人ホームの入所対象の厳格化、低所得者に対する食費・居住費の補助である補足給付に資産要件設定。
第3に、要支援者に対する予防給付を介護保険から地域支援事業（市町村が主体で行う介護予防や生活支援等）に移行。こうした推進法は1つの成果として評価されるものの、新たな政策手段が所期の目的を達成するかは今後の運営に依存。かつ、わが国の財政状況と高齢化を考えると踏み込み不足であり、診療所改革の視点も欠落。 |

【国保の運営単位を都道府に広域化、協会けんぽと共済を統合】

- | |
|--|
| ① 現在市町村が保険者となっている国民健康保険（国保）は、皆保険最後の砦でありながら、組合健保など他健保比加入者の所得が低く年齢層が高いことなどから財政状況が厳しく、かつ、地域間格差も著しい。こうした現状に鑑みれば広域化は妥当。 |
| ② 社会保障制度改革国民会議報告書を踏まえた「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律（プログラム法）」において、2015年通常国会での法改正を目指し、社会保障審議会の医療保険部会を中心に議論が進行中。 |
| ③ 方向性は評価できるものの、利害対立などから各論では根深い問題を抱え、解決に向けた政治のイニシアティブ発揮は見受けられない。
まず、都道府県への広域化の大前提として、知事会側は国保財政に対する国の財政支援拡充を求めているものの、国はその財源を協会けんぽ（中小企業被用者の健保）に対する同額の国庫負担削減によって捻出する案を提出。これは合理的説明が困難であるのみならず、仮にそうなれば、協会けんぽ財政の持続可能性も損なわれるが、本件に関して出口は未だ見えず。
また、広域化といっても、都道府県が国保に関する全責任を負う訳ではなく、市町村が引き続き保健事業および保険料賦課徴収という主要業務を担っていく案であることから、責任の所在が現在よりむしろ曖昧になる懸念あり。なお、協会けんぽと共済の統合については進展見られず。 |

【年金は現行制度を基本に、国民会議の審議結果を踏まえ必要な見直しを行う】

- | |
|--|
| ① 2013年8月の社会保障制度改革国民会議の報告書は、2004年の年金改正で導入されるも機能していないマクロ経済スライド（年金給付抑制を図る仕組み）がフルに発動されるよう見直しを要請。これは、年金財政の持続可能性を確保するうえで欠かせないもの。他方、現行の年金制度が対症療法的な修正の積み重ねでは対処し得ない諸問題を抱えていることに鑑みれば、制度そのものの見直しに踏み込む姿勢を欠いていることは大きな問題。 |
| ② 2014年6月の（年金）財政検証結果を踏まえ、2015年通常国会への法案提出を目指し、社会保障制度審議会の年金部会において見直しに向けた検討が進行中。 |
| ③ マクロ経済スライド見直しに向け、審議会で検討が進められていることは好ましい動きながら、実際に法案提出という政治的意思決定がなされるか否かは不透明であり、最終的な評価は留保。プログラム法において、医療や介護については法案提出年度が明記されているのに対し、年金についてはそれがなく、マクロ経済スライド見直しは、年金受給世代にとって総じて厳しい内容となることから、法案提出が見送られる懸念あり。 |

【社会保障分野の小括】

社会保障関連で打ち出された安倍政権の特色ある政策は、女性活躍支援、GPIFの運用見直しの2つに限られ、それ以外は、民主党政権時の民・自・公3党合意に基づいた社会保障・税一体改革の枠組みに則ったもの。一体改革は、2013年8月の社会保障制度改革国民会議報告書、および、それに基づく同年11月のプログラム法（2014年および15年の社会保障の法改正の大項目およびスケジュールが定められている）に中間的に総括されている。

もともと、社会保障・税一体改革自体が、2015年10月の消費税率引き上げまでを視野に入れたものでしかなく、それ以降については白紙の状況。また、本来不可欠であるはずのポスト社会保障・税一体改革のシナリオ策定も、今般の消費税率引き上げの先送りによって、2017年4月の消費税率引き上げを乗り切るまで「次なる増税」の議論がしにくい政治環境になるとすれば好ましくない。総じて、第2次安倍政権下での社会保障分野における政策成果は乏しいと言わざるを得ない。

(3)環境・エネルギー

【エネルギーの安定供給とコストの低減】

- | |
|--|
| ① 資源輸入国であるわが国にとって、安価で安定的なエネルギーの確保は、最優先課題。特に、震災直後の電力供給不安を経て、エネルギー安全保障の観点からも、安定供給に対する社会的関心は高まっている。 |
| ② 北米からのシェールガス輸入に目途がついたことは進展。依然として夏場の電力供給不足 |

が懸念されているものの、省エネ効果の定着もあり、大規模停電など不測の事態は回避。一方、円安などの影響により、2014年上期にかけてエネルギー・電力価格は上昇が持続。

- ③ 輸入エネルギー価格の上昇で各所にコストプッシュ圧力が波及。火力発電への依存度が9割に達した電力料金も、燃料価格高騰を背景に上昇。結果的に、「安価な」エネルギーの調達という目標は果たせず。

【安全が確認された原発の再稼働】

① 将来的にできる限り原発依存度を低減させるとしつつも、産業界や立地地域などからの要請により、安全が確認された原発は再稼働する方針。安全性と経済活動の両立を図る現実的な政策目標と言える。

② 原発再稼働の基準を定め、それに基づき安全性評価を行う原子力規制委員会を設置（民主党政権下の与野党合意による）。審査をパスした鹿児島県の川内原発は再稼働に目途。足元では、老朽原発の再稼働を目指す動きも。

③ 原発再稼働に反対する意見は根強いものの、独立性の高い原子力規制委員会が再稼働に向けた安全性基準を作り、それに基づく厳格な審査を経るという、再稼働までの道筋に瑕疵はない。

もっとも、再稼働する原発の漸増が見込まれる一方で、中長期的には国内電力需要の伸び悩みが予想されることから、遠からず電源構成における原発や再生可能エネルギーの位置づけを見直すことが不可欠に。

【電力システムの抜本的改革(省エネ、再エネの振興を含む)】

① 電力供給の効率化、それを通じた電力コストの低減を図るため、地域ごとに一部独占状態が残る電気事業の改革（i.広域系統運用の拡大、ii.電力自由化の推進、iii.送配電部門の中立性の一層の確保）の方向性は妥当。

② 「電力システムに関する改革方針（2013年4月）」に従い、i.広域系統運用の拡大、ii.電力自由化の推進、が法制化。自由化済みの大口需要家への越境供給も、2014年に入り拡大中。一方、再生エネルギー買取制度は、太陽光偏重が裏目に出て、一時停止となる事態に。

③ 電力自由化に向けた動きが、着々と進行している点は評価。残るiii.送配電部門の中立性確保については、一般電気事業者の抵抗が強く、調整の難航が予想される。

再生可能エネルギーの固定価格買取制度を巡る問題は、前政権による制度設計ながら、安倍政権においても、当初より問題視されていた過度な太陽光優遇の見直しが遅れた責任は免れず。

震災後の電力供給力不足を受け、節電をけん引したのは製造業。対策に遅れが目立つ家庭部門や業務部門については、成長戦略や新エネルギー基本計画で省エネ・節電の推進が明示されており、今後の実効性に期待。

【攻めの地球温暖化外交戦略(技術で世界に貢献)】

- | |
|--|
| ① 民主党政権が打ち出した 2020 年までの温室効果ガス 25%削減という目標をゼロベースで見直し、「攻めの地球温暖化外交戦略をとる」とした。国際的な環境問題の議論をリードする EU、今後の主導権を狙う米中に対抗し、原発停止というハンディを背負うわが国も、意欲的な削減目標を掲げ、国際社会でのリーダーシップ発揮が望まれる。 |
| ② 安倍政権が示した削減目標は、2005 年度比 3.8%削減と民主党政権時から大きく後退。2013 年 11 月の国連気候変動枠組条約第 19 回締約国会議 (COP19) では、諸外国や NGO などから失望の声。 |
| ③ 排出量世界 1、2 位の中国、アメリカは、連携して排出抑制に取り組むことに合意。一方、安倍政権では、原発停止の後遺症から、3.8%削減よりも高い削減目標を設定する機運は見られず。しかしながら、わが国の状況を見ると、震災以降の電力需要の低下、一部原発の再稼働、ガソリン需要の低下、といった排出量を抑制する要因があり、家庭部門や業務部門でさらなる節電を促進することができれば、意欲的な削減目標の設定は可能。温室効果ガスを巡る国際戦略については、再考の余地あり。 |

【環境・エネルギー分野の小括】

電力システム改革や原発再稼働など、政策の方向性が制度改正によって明確になっていた取り組みは、粛々と進んだ印象。一方、エネルギーコストの低減や再生可能エネルギー買取制度など、市場を介した取り組みについては、当初の目論見から外れていく事態に。デフレ脱却のための円安志向など他の政策課題と兼ね合いもあるが、結果的に政策目標からのかい離を修正する有効な手立ては講じられず。なお、電力については、大幅な料金上昇が効率利用を促した面もあり、結果的として需給は安定。温室効果ガスを巡る国際戦略は、現行の排出実態や今後の原発再稼働などを見込んだうえで、見直しが求められる。

(4)地域活性化

【国家戦略特区制度を導入し「世界で一番ビジネスのしやすい環境を作る」】

- | |
|---|
| ① 本施策は、規制緩和を通じて、事業環境整備、民間投資誘発、雇用創出、消費拡大等を目指すものであり、わが国経済の停滞打破の突破口になり得ると同時に、地域経済の活性化効果も期待可能。とくに農業、医療、教育などいわゆる「岩盤規制」分野の特例措置は、地元の固有資源や人手を活用する地域密着型の創業機会につながる可能性が高く、人口流出と雇用機会減に悩む地域にメリット大。ただし、特区の性格上、対象が限定されるため、成果波及には工夫が必要。 |
| ② 昨秋にも地域指定の予定だったが、規制緩和の内容・範囲をめぐる省庁との合意形成が進 |

まず、当初予定に比べ半年～1年弱の遅延。特区側でも事業計画の策定、関係者の調整に手間取った結果、特例措置を活用した事業の具体的成果は今後の経過次第。

- ③ 特区制度の導入、岩盤規制の見直しは評価できるも、成果については現状では評価困難。従来の経緯及び制度設計を踏まえた懸念事項は以下の3点。
- i) 規制緩和が不十分なうえ、緩和に至る省庁との折衝、制度化（事業計画の法制化）等に時間・労力を過剰に投入、
 - ii) 事業具体化に必要な税制、金融、財政、コンサルテーション等からなる総合的支援体制が不足、
 - iii) 機動的意志決定を目指した「区域会議」が当初の趣旨に反して停滞しているなか、課題発掘、意見調整、事業方針の立案、等に当たるサポートメンバーの整備・活用が不可欠。
- また本施策全体を通じて情報公開や特区関係者以外への説明が不十分。

【地域創生本部を創設し、アベノミクスの成果を地域に移転】

- ① 地域の元気創造プラン（総務省）、アベノミクスの波及を目指した地域産業競争力会議（内閣府）等の問題点を踏まえ、「まち・ひと・しごと創生本部」を設置。多省庁が関与する地域活性化施策の分野横断的な実施は重要課題であり、統括組織の設置は妥当。ただし、同趣旨の「地域活性化統合本部」が設置済みであり、根強い省庁の縦割り・重複体制を打破し成果に結びつくか疑問も。
- ② 2014年6月に創生本部の設置が表明されたものの、本部・事務局の発足は9月であり、その間、創生枠として各省庁が多種多様な概算要求を行い、本来目指される「省庁横断的施策」の立案は怪しい情勢。9月以降、地方関係者、有識者の議論がスタートしたが、解散・総選挙に伴い総合戦略策定は先送りに。
- ③ 解散に伴い根拠法の成立も危ぶまれるなか、創生施策の正式決定は選挙後の課題に。これまでの議論や予算要求を巡る動き等に鑑みて、懸念される問題点は以下の通り。
- i) 現行地域活性化体制（地域活性化統合本部、地域活性化プラットフォーム等）と創生本部の関係が曖昧、
 - ii) 創生本部の人口減少克服方針の実現可能性に疑問、
 - iii) 観光分野以外は具体策が乏しく、「地域創生」原則や方向性の提示にとどまるなか、地域側からは「何を、どのような段取りで取り組むべきか」が判りにくく、実効性に疑問、
 - iv) 省庁縦割り打破をうたうものの、それを担保する仕組み・体制が示されず、信憑性に乏しい、
 - v) 各省庁の重複施策（総務省と国交省のコンパクトシティ政策等）を整理・統合する動きが一時みられたものの、所管の抵抗は根強く実現性は不透明、
 - vi) 地域の創意発揮の名目で自由度の高い交付金が検討されているが、政策効果の検証と事業継続の可否を問う仕組みが厳密に運用されない場合、「ばら撒き」の懸念残る。

【地域活性化分野の小括】

安倍政権は発足当初、日本経済の再生をめざして都市圏を主要ターゲットとする施策、具

体的には、i)立地競争力強化、ii)施設運営の効率化、iii)インフラ整備、等に注力。

立地競争力強化を目指す特区については進捗が遅れが目立ち、「規制緩和を核に事業アイデアを具体化し、各種支援策を組み合わせることでビジネスチャンスを開拓する」という当初目標に照らすとなお道のりは遠い。今後は、動き出した特区の事業者と自治体が、具体的な事業において政府への働きかけを強めるなどして、政策の推進力を再度強めていく必要。

また当初は、地方向け施策の優先順位は必ずしも高くなかったが、2014年入り頃からは、地域経済の足取りの重さや人口減少問題の深刻さがクローズアップされるなか、各種政治日程を巡る思惑も影響してか、急きょ地方重視のスタンスに舵を切った印象。その一環で、「まち・ひと・しごと創生本部（以下、創生本部）」の設置に至ったが、従来型の地域活性化策と異なるところに差別化を図って実効あるものとしていくのか、現時点では不透明。革新的な地域活性化策の仕組みや成果が実際にもたらされるかどうか、今後の活動が注視される状況。

(5) 財政

【2015年度国・地方の基礎的財政収支(PB)赤字幅を10年度対比で半減、20年度に黒字化】

- | |
|---|
| <p>① PB黒字化は、財政健全化を目指すうえで最低レベルの目標ライン。これを達成しても、グロスの財政収支は先行きの経済・金利情勢次第で赤字が膨らむ可能性があるため、債務増大に歯止めをかけられるかどうかは不確かで、中長期的に安定的な財政運営を継続するうえで十分である保証はない。</p> |
| <p>② PB目標に変更はなく、一貫して掲げられている。ただし、年間40兆円を超える巨額の国債発行は続き、国と地方の債務残高は2013年6月に1,000兆円の大台を超えるなど、財政事情は悪化の一途。こうしたなか、2015年10月に予定された消費税率再引き上げを、安倍政権が打ち出した方針通りに延期することになれば、2015年度段階でのPB目標達成は極めて困難に。足許の状況に鑑みれば、成長による大幅な税収増は期待しにくく、別途の財政緊縮策が求められる状態。</p> |
| <p>③ 2014年4月に、予定通り消費税率を8%に引き上げたことは財政再建に向けた取り組みの第一歩を踏み出したものとして評価可能。</p> <p>他方、歳出面での抜本的な改革には、社会保障、地方財政といった大きな分野のみならず、規模の小さいその他の分野（文教、防衛、エネルギー等）を含めて、ほぼ手つかずの状態。その背景としては、本来は政治的なイニシアティブによって分野別、ないしは観点別の財政収支の改善目標を定量的に示し、各分野を所管する府省や関係者に対して、抜本的な改革への取り組みを促すべきであるにもかかわらず、それを怠り、放置していることが強く作用しているとみられる。財政運営において再建に向けた取り組みの実績は、ごく限定的なものにとどまると評価される。</p> |

【財政分野の小括】

第2次安倍政権は、財政再建の「旗」は掲げ続けたが、主だった実績としては、民主党政権時代に三党合意によって決定された通り 2014 年 4 月に消費税率を 8% に引き上げたことに限られる。わが国の劣悪な財政事情を正視し、中長期的な課題の達成に向けて、痛みを伴う改革をどのように実施するかという具体的な工程表を示す、あるいは、その策定に向けて議論を尽くす、といった動きはみられなかった。

「デフレ脱却」を最優先の政策目標に掲げて、政権発足後間もない時期を中心に、財政再建と逆行する拡張的な財政運営を行い、それでも特段の支障なく済んだのは、日銀が「量的・質的金融緩和」によって、膨大な額の国債買い入れを行ったことが大きかったとみられる。しかし、この政策は、出口問題をはじめとする将来のリスクはもとより、現時点でも著しい市場流動性の低下を招く等、副作用を伴う劇薬である。そのような政策は、あくまで各種抜本改革を行うための「時間稼ぎ」あるいは「鎮痛薬」と位置づけられるべきであり、常態化を前提とするべきではない。しかし、この間、財政再建に向けた取り組みは既定路線以下の進捗にとどまり、結果として政府債務残高が一段と膨張するなど、財政事情は一段と悪化しているのが実情である。

そうした状況の下で、今後、消費税率の再引き上げ延期が現実化する場合は、減収分の穴埋めを安易な国債増発に頼らずにいかにやり繰りするのかが、いかなる形で中期の基礎的財政収支の健全化目標を達成していくのか、等について、歳出分野ごとに具体的な組み換え・緊縮の割り振りを決めて、具体的な工程表を明らかにすることが、不可欠の課題として求められる。

以 上

政策評価プロジェクトチーム メンバー

【総括】	山田 久	yamada.hisashi@jri.co.jp
【取り纏め】	岡田 哲郎	okada.tetsuro@jri.co.jp
【社会保障】	西沢 和彦	nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp
【成長戦略】	蜂屋 勝弘	hachiya.katsuhiko@jri.co.jp
【環境・エネルギー】	藤波 匠	fujinami.takumi@jri.co.jp
【地方分権】	高坂 晶子	kohsaka.akiko@jri.co.jp
【財政】	河村 小百合	kawamura.sayuri@jri.co.jp