

《アベノミクスを考える NO.10》

2016年6月17日
No.2016-001

第2次安倍政権の政策実績評価

～ 参院選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》

- ◆ 7月の参院選を迎えるにあたって、本レポートでは、争点とされている「アベノミクス」、特に14年12月の衆院選後の約1年半に注目し、経済政策の実績評価を行った。
- ◆ 14年4月の消費税率の3%引き上げ後、それまで順調に推移してきた経済成長の勢いが失速。その後の金融・財政政策の甲斐虚しく、わが国経済はデフレ脱却まであと一步のところまで到達しながら、未だ脱し切れず。
- ◆ しかし、これを単純に消費税率引き上げの影響に帰しては、今後も成長力の回復と社会保障や財政の持続的向上という中期的な展望を描くことは出来ない。もはや、対症療法的なオペレーションでは不十分で、次のようなわが国経済の構造問題を見据えたより根本的な対応の必要性が示唆される。
 - ① 若い世代の将来不安の解消。最近、若い世代を中心に消費性向の低下がみられており、多くが将来の生活水準への不安を強く感じ、消費を手控えることで自己防衛を図っている可能性。これが経済好循環の形成を阻害しており、不安を除去するため社会保障や財政に対する信頼回復が急務。
 - ② 潜在成長率を高める成長戦略。既に、多くの分野で人手不足・人材難に直面。新たな産業を立ち上げ、投資と生産性を引き上げるとともに、労働面からの制約の解消が課題。
 - ③ 地方の活性化。少子高齢化の影響は、都心よりも地方、都市よりも郊外で色濃い。住民の持続的な生活向上に向け、各地方の創意工夫が不可欠に。
- ◆ 本稿では、まずここ数年の経済全般の状況と、その間の経済政策を概観した後、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、を記した。

本件に関するご照会は、調査部・蜂屋、山田宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-1449、0930

Mail: hachiya.katsuhiko@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

6月1日の安倍首相の記者会見において、参院選は7月10日投開票との方針が示された。同時に、来年4月からの消費税率10%への引き上げの是非については、先般の伊勢志摩サミットでの「合意」¹に言及し、「今そこにある『リスク』を正しく認識し、『危機』に陥ることを回避するため」、2019年10月まで30ヵ月の延期が表明された。

また、記者会見では、参院選の争点が2つ提示された。一つは、消費税率引き上げ再延期の是非である。当初15年10月に予定されていた引き上げの延期を決めた際、「2017年4月の再引き上げには景気条項を付さない」と明言していただけに、首相は「『新しい判断』について国政選挙であるこの参議院選挙を通して、『国民の信を問いたい』」とした。二つ目の争点は、アベノミクスの是非である。新興国や途上国の経済の落ち込み、熊本地震が「日本経済にとって新たな下振れリスクとなっている。最悪の場合、再び、デフレの長いトンネルへと逆戻りするリスクがある」との認識を示したうえで、「アベノミクスをもっと加速するか、それとも後戻りするの。これが来る参議院選挙の最大の争点」と述べた。

当社では、参議院選挙戦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、第2次安倍政権発足後、特に14年12月の衆院選後の約1年半の経済政策を振り返り、成果と課題を整理する。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) 全体としてみた政策実績評価

① もたつく経済好循環の形成

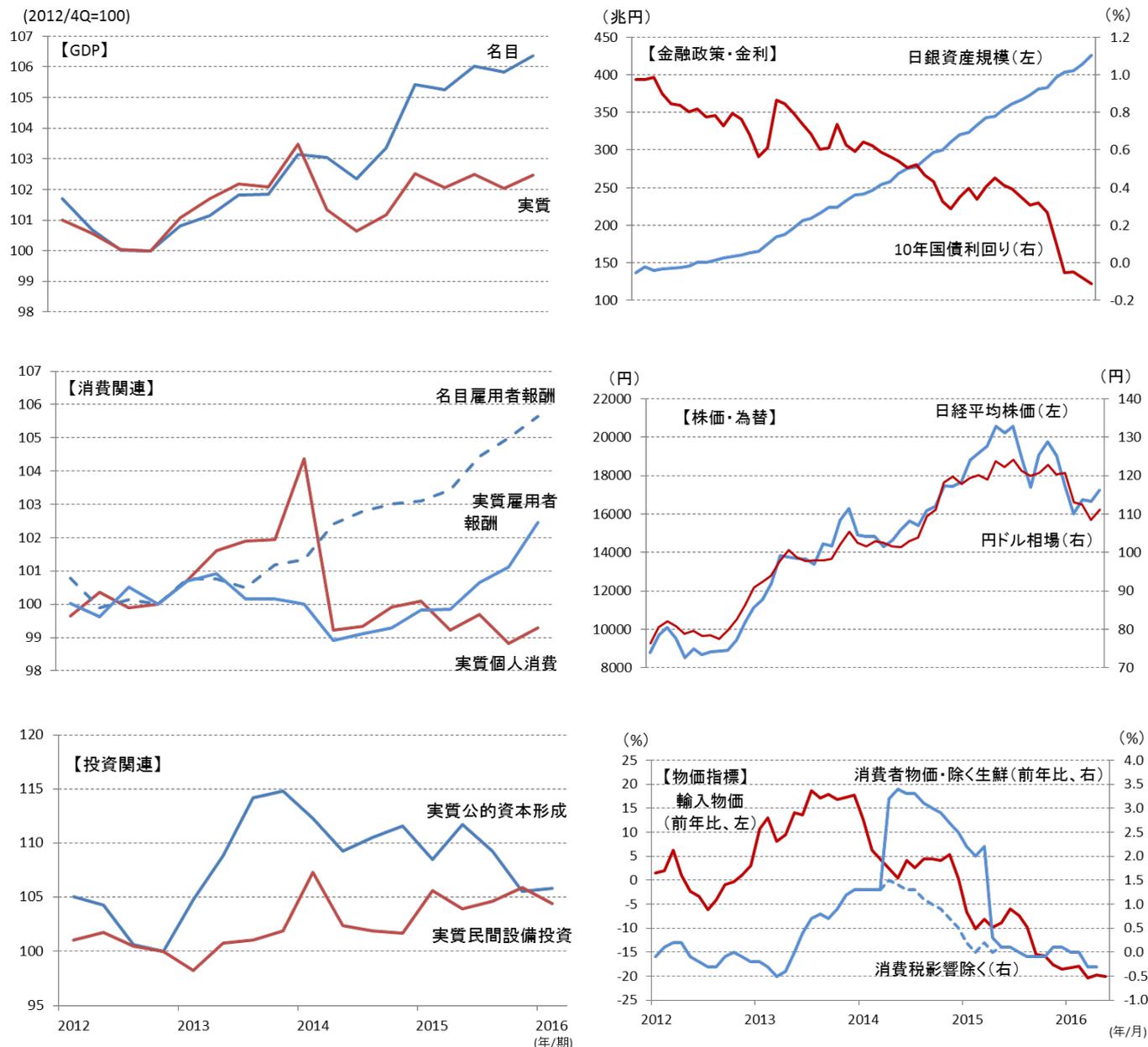
14年4月の消費税率の3%の引き上げ後、それまで順調に推移してきた経済成長の勢いが失速している。駆け込みの反動減の影響が去った後、14年末から15年初にかけて盛り返したものの、安倍政権発足直後のような勢いは戻らず、15年以降実質GDPは一進一退を繰り返し、名目GDPはかろうじて増加基調を維持している状況である。物価上昇率は消費税の影響を除くと、目標とする2%に未だ到達していない。

この間、政府による賃上げ要請が継続され、財政支出を積み増すための補正予算が毎年度編成された。14年11月には、当初15年10月に予定されていた消費税率の引き上げ時期が、17年4月へ一年半延期された。金融政策では、13年4月の異次元緩和開始後、14年10月に追加の金融緩和が実施され、さらに、16年1月には従来の金融政策に追加する形でマイナス金利政

¹ 「こうした世界経済が直面するリスクについて、G7のリーダーたちと伊勢志摩サミットで率直に話し合いました。その結果、『新たに危機に陥ることを回避するため』、『適時に全ての政策対応を行う』ことで合意し、首脳宣言に明記されました」(平成28年6月1日安倍内閣総理大臣記者会見)

策が導入されている。しかしながら、こうした政策の甲斐虚しく、わが国経済はデフレ脱却まであと一步のところまで到達しながら、未だ脱し切れていない。

(図表) 近年の主要経済指標と市場関連数値の推移



(資料) 内閣府、日本銀行、日本経済新聞、を基に日本総研作成。

(注) 日銀資産、マーケット数値は月末値。

② 今後の課題

経済のこうした状況を、単純に消費税率引き上げの影響に帰しては、今後も成長力の回復と社会保障や財政の持続的向上という中期的な展望を描くことは出来ない。これまでの経緯をみると、もはや対症的なオペレーションでは不十分で、次のようなわが国経済の構造問題を見据えたより根本的な対応の必要性が示唆される。

第1は、若い世代の将来不安の解消である。消費動向をみると、実質雇用者報酬が増加基調にあるなかで、実質個人消費に増加の兆しが見えない。増大する社会保険料負担が可処分所得を圧迫していることに加え、最近では、若い世代を中心に消費性向の低下がみられている。財政赤字の累増とその最大の原因である社会保障費の増大に一向に歯止めがかからない現状に、多くが将来の生活水準への不安を強く感じ、消費を手控えることで自己防衛を図っている可能性がある。これが経済好循環の形成を阻害しており、不安を除去するため社会保障や財政に対する信頼回復が急務である。

第2は、潜在成長率を高める成長戦略である。デフレから脱しきれず経済好循環の形成にもたついている現在でも、既に、有効求人倍率はバブル期にみられた水準に達しており、多くの分野で人手不足・人材難に直面している。潜在成長率を規定する3つの要素（労働投入、資本投入、生産性）のうち、労働投入による成長が限界に近づきつつあると言える。新たな産業を立ち上げ、投資と生産性を引き上げるとともに、成長への労働面からの制約の解消が緊急の課題であり、成長戦略への集中的な取り組みが求められる。

第3は、地方の活性化である。少子高齢化の影響は、都心よりも地方、都市よりも郊外で色濃い。従来ならば、工場誘致や公共事業が有力な地方活性化策であったが、グローバル化や財政悪化、人手不足が制約となっており、もはやこうした手法には限界がある。住民の持続的な生活向上に向け、各地方の創意工夫が必要である。

(3) 今後の論戦に向けて求められること

今後の選挙戦、その後の国会における討議では、上記の論点を正面から取り上げ、与野党が互いに、しっかりした根拠に基づく政策の選択肢を国民に示し、建設的な議論を戦わせることを期待したい。

この点、今回の消費税率の引き上げの先送りでは、前回の先送りの際と同様に、消費税率の引き上げが2012年の民自公の三党合意によるものであるにもかかわらず、野党サイドから反対の声がほとんど聞かれない。こうした政治状況こそ国民にとって不幸である。今後の財源や給付のあり方について、与野党双方が自らの立場と目指す経済・社会の姿を明らかにし、それを実現するための対案を出し合うことで国民に選択肢を示し、議論を深めていくことが本来の姿であろう。

上記で示した根本的な対応では、既存の枠組みからの転換が求められ、その過程で、国民の一部或いは全体に相当の痛みが避けられないかもしれない。そうした痛みと改革の必要性を国民にわかりやすく説明し、納得してもらうのも政治が担うべき極めて重要な使命である。

政府は、これまで再三にわたって岩盤規制を突き崩すと言ってきたが、多くの分野で依然として崩せていない。例えば、注目された農業改革では、長年にわたって問題視されてきた米の生産調整（減反）に伴う補助金の廃止が決まったものの、一方で非主食米への転作補助金が増額されており、結局のところ、主食米の生産が抑制されるという問題の本質は変わっていない。また、雇用関連では、企業に対して賃上げを求めるものの、雇用のあり方や働き方の抜本的見

直しに向けた政労使の合意形成は進んでいない。さらに、社会保障改革では、給付増大の最大の原因が高齢世代向け給付であることが明らかであるにもかかわらず、給付の削減や給付に見合った負担の割り振りには手が付けられていない。

経済の好循環に向けて、政府はこれまで様々な対応を取ってきたが、今のところ十分な成果が出ているとは言い難い。課題解消に向け、既存の枠組みの抜本的な見直しにしっかり取り組んできたか、今回の選挙を機に改めて省みる必要があるだろう。

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3年半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）」、「まち・ひと・しごと創生基本方針（及び総合戦略）」からピックアップした。

(1)成長戦略

【経済連携協定】

- | |
|---|
| ① 今後、国内市場の縮小が懸念されるもと、海外の成長市場を取り込むとの方針を打ち出し、二国間での協定に加え、TPP等の広域的な協定の締結等を通じて、関税率の撤廃・引き下げや非関税障壁の撤廃に注力している点は極めて妥当。 |
| ② 二国間では日豪 EPA（15年1月）、日モンゴル EPA（16年6月）が発効。広域では TPP 協定に署名（同2月）。ただし、TPP 承認案と関連法案の国会での承認・成立は継続審議に。併せて、「総合的な TPP 関連政策大綱」（15年11月）が示され、本年秋を目途に具体的内容が詰められる予定。 |
| ③ TPP 協定は環太平洋の12カ国が参加する広域経済連携協定であり、国際取引における標準的なルール作りにわが国が主導的に関与し、合意したことは大いに評価。もっとも、農業の重点5分野が一定程度守られる一方で、自動車等での参加国の関税率の撤廃に相当の期間を要する結果となっており、わが国農業の構造改革が遅れる懸念や、自動車等へのプラス効果が直ちに顕在化しない懸念。 |

【雇用制度改革、産業の新陳代謝】

- | |
|---|
| ① 賃金の持続的な上昇に加え、人口減少下での供給面からの成長制約回避のために、女性や高齢者の活躍推進や、介護等の事情により地域間の移動を望まない雇用者への対応等が求められる。企業の事業再編を通じて企業の生産性・収益性を引き上げ、成長分野への労働移動を円滑に進める必要があり、そのために不可欠な働き方の多様化や事業再編・事業組替の促進を打ち出している点は妥当。 |
| ② 政労使会議を開催し、賃上げや生産性引上げ等に関する政労使の合意を形成。「日本再興戦略」等に働き方改革や女性や高齢者の活躍推進等を明記。投資促進や産業再編を狙った産業競争力強化法を制定（14年1月）。もっとも、具体的な雇用制度改革の進展はなく、賃上げは失速気味。 |
| ③ 13年に政労使会議を開催し、本来的には労使の交渉による賃金決定に取って政府が介入した |

ことにより、大幅な賃上げが実現した点は評価。しかし、その後は、企業の賃金体系や仕入れ価格の引き上げ、サービス業の生産性向上などに議論が偏重してしまい、本丸である①企業・産業間の労働移動の円滑化、②働き方の多様化を通じた新規雇用や継続雇用の円滑化、③転職のリスクを抑えるセーフティネットのあり方、についての政労使による具体策の合意形成が停滞したことは問題。企業の生産性・収益性の向上の停滞が懸念され、賃金の持続的な上昇にも暗雲。

【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 法人実効税率は13年度の37%から、14年度34.62%、15年度32.11%、16・17年度29.97%、18年度には29.74%へと順次引き下げ。併せて、「改革に向けての10の挑戦」(再興戦略2014)、「600兆円に向けた『官民戦略プロジェクト10』」(同2016)など、成長戦略の打ち出し方を工夫。
- ③ 骨太方針2014で示した「数年で法人実効税率を20%台まで引き下げる」ことが実現されたことは評価できる。ただし、中国(25%)、韓国(24.2%)よりも依然として高く、引き続きわが国への投資に不利になっていないか、他の要因も併せて注視していく必要。
産業の新陳代謝を高める方策として、新たな成長分野の創出に向けたベンチャー育成や既存の規制の見直し等の攻めの戦略は打ち出されているものの、不採算部門からの戦略的撤退を促すのに欠かせない雇用制度改革に関する政労使による具体的な合意形成が停滞しており、成長部門への産業再編・事業再編が円滑に進まない懸念。

【成長戦略分野の小括】

成長戦略は、これまで必要性が指摘されながらも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。TPPの合意・署名をはじめ経済連携協定が進捗している点や、法人実効税率が段階的にではあるが引き下げられてきたことなどは、これまでの成果として評価されよう。一方で、農業や医療、労働分野に存在するいわゆる「岩盤規制」の突き崩しは、進捗が遅れていると言わざるを得ない。金融・財政政策による目先の景気刺激策に偏重して、既存の制度の抜本的見直しを先送りにしては、デフレからの脱却プロセスはいずれかの段階で頓挫する懸念。

デフレ脱却と持続的な経済成長には企業の生産性・収益性の向上とそれに見合った賃金上昇の継続が不可欠との認識は、目指すべき中長期の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ス的な政策運営姿勢は歴代政権のなかでも際立っている。しかし一方で、若い世代の将来への不安が消費に影を落としているなかでは、財政健全化や社会保障改革もバランスよく進めない限り、真の成長戦略にはなり得ないという認識が求められる。そうした視点で政策分野を横断的に再検証する必要がある。

(2) 社会保障

【保育所の待機児童解消(平成 29 年度末までの5年間で 50 万人の受け入れ確保)】

① 女性の活躍推進にあたり、保育所の待機児童解消や、そのための保育士の確保に取り組むことは妥当。
② 3年間で30万人の受け入れを確保。保育士の処遇も改善。
③ 量的な整備目標は達成されたが、保育需要の高まりで2015年4月の待機児童数は2万3千人と5年ぶりに増加。2016年3月の緊急対策では、国の最低基準を上回る基準を設定する市区町村に、より多くの子どもの受け入れを要請するなど、保育の質確保に向けた検討が不十分。保育士の処遇改善については賃上げの議論が中心で、保育の長時間化や事務負担の増加などについて議論が不十分。

【女性活躍支援】

① 少子高齢化が進むなか、経済成長戦略の一環として女性の活躍を推進することは妥当。女性差別撤廃条約批准国として、あらゆる分野の男女格差の解消は国際的な要請でもある。
② 女性活躍推進法が成立。保育所の1、2歳児の利用率はこの5年で約3割から4割に上昇。他方、男性の育児時間は増えていない。男性の育児休業取得率は、2020年の政府目標値13%に対し現状2.3%（2014年）、6歳未満の子どもをもつ夫の育児・家事関連時間は、目標値2時間30分に対し現状67分（2011年）。
③ 女性活躍推進法は、企業の取り組みを一定程度引き出す効果が期待できるが、家事・育児の負担が女性に偏ったまま女性の活躍を進めることには限界があり、保育の長時間化は一層の保育士不足や子どものストレスを招く。男性の家事・育児時間の確保に向けた検討が求められる。

【必要な医療および介護サービスの確保】

① 高齢者人口の増加とともに医療・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充てつつ、全体としては抑制していく作業は不可欠であり、目標は妥当である。
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」）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10年後の域内病床数・機能を柱とした「地域医療構想」を策定、構想推進に向けた都道府県の権限も強化。消費税増収分を財源として各都道府県に基金を設置、それを財源に要員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つの成果として捉えられるものの、新たな政策手段が所期の目的を達成するか否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。診療所改革の視点にも欠ける。

【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つつ、それまでの間全く機能していないマクロ経済スライド（年金額抑制を図る仕組み）がフルに発動されるよう、2014年の財政検証を踏まえ、見直しを求めている。これは、年金財政の持続可能性確保という観点から妥当な目標である。他方、制度見直しに踏み込んでいない点は物足りない。
- ② 2016年3月、マクロ経済スライドの見直しを柱とする「公的年金制度の持続可能性の向上を図るための国民年金法等の一部を改正する法律案」が国会に提出された。
- ③ もっとも、同法案におけるマクロ経済スライド見直しの内容は、当初想定されていた名目下限措置を廃止する（すなわち年金額の前年比額面割れも辞さず年金額を抑制していく）ものではなく、名目下限措置を残したままとなった（未調整のスライド調整率のキャリー・オーバー案）。これは、デフレあるいは低インフレ時には年金額調整を中止あるいは一部にとどめ、高インフレが実現した際、一挙に年金額調整を図ろうとする仕組みである。これは、現状のまま何もしないよりは改善といえるものの、当初想定されていた名目下限措置廃止案に比べ、将来世代にとって明らかに不利益となる。さらにこの法案も審議入りは未だしていない。このように、安倍政権は、目先の市場動向や経済に影響がある GPIF の基本ポートフォリオにおける国内外株式のウェイト倍増等は実現した一方、「将来世代に極力ツケを回さぬよう年金額を抑制する」という最も重要な課題からは目を背ける格好となっている。

【社会保障分野の小括】

2012年の民・自・公3党合意に基づいた社会保障・税一体改革の柱は、高齢者人口の増加、すなわち慢性疾患患者増加に対し、厳しい財政状況のもといかに対応するかといった、今後10年程度の課題を展望したうえで、医療提供体制の再編とりわけ病床の抑制・機能分化と在宅医療の拡充を図り、その旗振り役を都道府県に委ねる、というものであった。そのための法律は、2014年の医療介護総合確保推進法、2015年の国保法改正法、それぞれの成立によって整い、現在は、ほぼ実行段階に移ってきている。

もっとも、社会保障制度改革国民会議の後継である社会保障制度改革推進会議が開店休業状態であることに象徴されるように、安倍政権の政策運営において、こうした分野への関心は希薄であり、政策の焦点は、新三本の矢を構成する希望出生率1.8人の実現、介護離職ゼロなどへシフトしている。これらは、社会保障プロパーの課題というよりも、GPIFの基本ポートフォリオ見直しとともに、成長戦略の一環として語られている感が強い。本来、2020年のPB黒字化はもちろん、その後の財政収支黒字化も射程に入れ、(1) 社会保障・税一体改革の柱である医療提供体制の見直しを強力に推し進めていく、(2) 社会保障給付の抜本的な効率化を図る（(1) もその1つ）、(3) 併せて、税体系の見直しの議論を経てなお不足する財源の確保を図るといった取り組みが必要である。

(3)環境・エネルギー

【地球温暖化対策(パリ協定を受けての国内対策)】

- | |
|--|
| <p>① 2015 年末、フランスのパリで開催された COP21 において、「パリ協定」が採択。パリ協定は、今世紀中に全世界の温室効果ガスの排出量を、実質的にゼロにすることを目指すもの。わが国政府は、パリ協定に則り、2050 年▲80%削減を温暖化対策計画に盛り込む方針。しかし、現行の 2030 年▲26% (2013 年比) という中期目標を据え置くこととしており、中期と長期の目標の間に、技術的、制度設計的に大きなかい離があることは否めない。</p> |
| <p>② 東日本大震災で原子力発電が利用できなくなったことにより、化石燃料の消費が伸び、わが国の温室効果ガス排出量は 2013 年度まで急増。しかし 2014 年度は、前年度対比▲3.1%で 2011 年度水準にまで減少。化石燃料安の影響はあるものの、省エネ自体は着実に進展。</p> |
| <p>③ COP21 において国際的な長期目標には合意したものの、国内では足元の対策や目標値設定に齟齬がみられる。例えば、2030 年までの中期目標として▲26%を堅持したことは、2050 年▲80%のわが国長期目標の達成という本格的な脱炭素社会に向けたスタートを事実上先送りしたことを意味する。2014 年度の排出量は減少したとはいえ、電力自由化のスタートや原油価格の下落など、化石燃料の消費抑制に向けた取り組みが腰折れしかねない社会情勢の変化もある。</p> <p>一方国際社会では、パリ協定を受け、低炭素化の潮流が生じ、炭素税の導入など、新しい技術・新しい社会制度を模索する動きが予想される。温暖化対策は、わが国が一定の国際的影響力を誇示することが期待できる数少ない分野の一つ。温暖化対策に向けた技術革新を梃子に、一定の経済成長を確保するためにも、今後技術と社会制度のイノベーションが望まれる。</p> |

【環境・エネルギー分野の小括】

パリ協定では、当面の各国の削減目標は自主設定とすることが決まった。とはいえ、今世紀中に全世界の温室効果ガスの排出量を、実質的にゼロにすることに参加したすべての国が合意したことは、パリ協定が低炭素社会に向けた一つの大きな分岐点であったことを意味する。今後各国で協定の批准作業に入ることになるが、批准する国々、とりわけ先進諸国では、規制や税、技術革新などを活用し、社会経済システムの中に低炭素を組み込む動きが具体化することが予想される。

そうした中で、わが国が今後も温暖化対策のトップランナーであり続けるには、諸外国に先駆けて意欲的な目標設定と、具体的な削減の取り組みを国際社会に対して明らかにすることが必要である。とりわけ、排出削減のためのコストが高いとされるわが国は、積極的に諸外国との協力関係を築くとともに、新興国や途上国における削減に貢献するなど、全地球的視野に立った取り組みが求められる。そうしたことから、現行の 2030 年▲26% (2013 年比) という中期目標を据え置いた現政権の姿勢は、将来に大きな課題を先送りしたと言えよう。

(4)地域活性化

【観光、特にインバウンド(訪日外客)観光の振興】

- | |
|--|
| ① 人口減少社会において国外の需要を取り込み、交流人口の増加をもたらすインバウンド観光振興策は妥当。当該分野は、豊富なリソースを有しつつも取り組みが遅れていたわが国にとって、数少ない有望成長分野であり、高い政策効果が期待可能。 |
| ② 観光立国推進閣僚会議による「2020年にインバウンド2000万人」という従来目標は、本年中に前倒し達成の見込み。本年3月決定の「明日の日本を支える観光ビジョン」では2020年にインバウンド4000万人、観光消費額8兆円(いずれも現状の倍増強)を目指す。 |
| ③ ビザ発給要件の緩和、免税措置の拡充、プロモーションの強化等の振興策が、アジア諸国における中間層の増加、円安の進行、LCC網の拡充等のグローバル環境と相まって大きな効果を発揮。ただし、インバウンド効果は一部地域にとどまる傾向にあり、主要観光地とそれ以外との格差が目立つ。制度面をみると、民泊等の新サービスやSNSの影響力増大といった事業環境の急変に対応すべく、規制緩和や業法の見直しが急務であるが、既存団体や既得権益の壁は厚く、実際の取り組みは進んでいない。加えて、担当組織が政府内に複数設置されているため、整合性ある対応が取られておらず、民間が試行的に取り組みつつある民泊やカーシェア事業の展開を阻害している。こうした制度面の課題解消に向けた取り組みとともに、円高傾向に反転した為替面の逆風に抗していくため、さらなる政策努力が必要。 |

【まち・ひと・しごと創生】

- | |
|---|
| ① 地方の持続可能性を高めるため、働き口を作って若年層を呼び込み、定着を促す取り組みは妥当。ただし、現在の都市構造を考えると、政府が目指す東京と地方の人口移動の均衡化は達成が難しく、それに過度に固執することは、資源の効率的な配分に反する懸念大。また、各自治体に対して戦略策定を求めた際の政府の対応(例：交付金による政府方針への誘導、政府主導のスケジュール設定等)については疑問が残る。 |
| ② 各自治体による地方版総合戦略の策定は昨年度中に完了し、今年度から全国で本格的、包括的に事業が展開される予定。もっとも、すでに約8割の自治体が交付金を得て、地域課題解決に向けたスモールビジネスの育成と雇用創出、大都市住民の地方移住の促進、農林水産物等地域資源を活用した産業の振興等に部分的に着手済み。一方で、こうした取り組みにも拘わらず、2015年の東京圏への転入超過は前年対比+1万人で、人口流動の流れを変えるに至っていない。 |
| ③ 国は地方版総合戦略の策定経費の補助や先行的取組への交付金支給、各省庁からの人材派遣、住民向け啓発活動等を実施。産業、人口、観光といった地域経済関連のビックデータを提供する地域経済分析システム(RESAS)の開発・普及にも注力し、当該事業のインフラを整備中。政策実行のスタンスをみると、自治体が立案、策定する戦略や具体的事業を国の方針・計画に向けて誘導しようとする傾向が顕著で(例：地方創生推進交付金の対象や企業版ふるさと納税の投入事業は国の計画に準拠)、国が掲げる「地域特性の尊重」や「地方の自発性重視」といった基本方針との間で首尾一貫性を欠く。 |

【地方創生特区】

- | |
|--|
| ① 自治体が構造改革の実験場となり、地域の課題解決のため規制の特例措置を落とし込んだ具体的事業を立案、実施する取り組みは妥当。 |
| ② 地方創生特区は、国家戦略特区の第二次指定から導入された新タイプで、同特区の当初目標「世界で一番ビジネスのしやすい環境をつくる」に、新規技術の活用、地方創生への寄与等の要件が加味されたもの。指定を受けた仙北市、仙台市は地元関係者による実施機関「区域会議」を組成し、昨年9、10月と本年2月に区域計画の策定・変更と総理大臣による認定を受けており、今年度以降、事業を本格展開する見通し。 |
| ③ 地方が緩和を求める規制を特定のうえ国に要望した従来の特区と異なり、国家戦略特区では、国が大きな効果の期待できる分野を選んで規制改革を推進する仕組み。対象分野は長く改革の必要性が指摘されてきた農業や医療、雇用等いわゆる「岩盤規制」であり、複数の岩盤規制項目に関して改革がスタートした点は高く評価できる。ただし、今のところ、特区事業が契機となってわが国経済の活性化が展望できる状況にはない。背景には、計画の策定等に時間がかかったため着手したばかりの事業が多いこと、事業化に際して様々な条件が課されたため規制の特例措置の活用が円滑に進んでいないこと、等の事情がある。なお、国家戦略特区は根拠法が5年の時限法であり、残された改革期間は2年間である。 |

【地域活性化分野の小括】

現政権の地域活性化政策は、人口減少と東京一極集中の加速、地域経済の低迷といった年来の課題が先鋭化するなか進められており、以下のような特徴と問題点が指摘できる。

第一は、支援対象の取捨選択。従来、国の支援は総じて自治体横並びに提供されていたが、近年、国は成長戦略を踏まえて対象を選別化する方針を明確化。これによって資源が効率的に活用され、観光分野等の成果を生んだことは評価に値する。もっとも、自治体は国の要求に沿った行動にいち早く移ることに腐心する結果、住民対応や地域資源の洗い出し等に十分な時間や労力を割けないケースがみられる。各地方には独自性、地域性を打ち出すために一層の努力が求められる。

第二は、地方分権の軽視。現政権の下では、国が方針を策定し、資金や規制の特例等の支援と連動させることで自治体に強く同調を求める傾向がみられる。国の打ち出す方向への政策誘導は上記のような成果を生む一方、その多用は分権改革の柱である地方の自己決定、自己責任の姿勢を後退させることで、依存体質を招きかねず、長期的にみて地方の脆弱化をもたらす懸念も。

今後の地域活性化にあたっては、大きな枠組みとして上記の2点を踏まえたうえでの、再検討が求められる。

(5)財政

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

- | |
|--|
| ① 目標として達成していくべき、最低ラインにとどまる。市場メカニズムが十分に機能する |
|--|

もとで安定的な財政運営を継続するためには、先行きの経済情勢（名目経済成長率と金利の関係）に影響されてしまうため、十分である保証はない。

② 目標に変更はなく、一貫して掲げられている。2015年度時点の中間目標は、2014年4月に消費税率を5→8%に引き上げたこともあり達成。もっとも、その後の消費税率引き上げは2度にわたり見送る方向ゆえ、20年度目標の達成はまったくめどが立たない状態。

③ 税収は増加したが、その多くは2014年4月の消費税率引き上げによるもので、歳入面で評価できるのはこの点に限られる。歳出面では、「一億総活躍」といったスローガンのもと、財源の明確な手当てのない支出が見られるが、社会保障、地方財政といった大きな分野の改革の検討にはほとんど、手がつけられていない状態。財政再建、持続可能な財政構造の確立に向けた取組みは大きく立ち遅れていると評価せざるを得ない。

【財政分野の小括】

安倍政権として、少なくとも財政再建に向けた「旗」は掲げ続けてはいるが、実際の取組みは希薄な状態。民主党政権時代の三党合意にのっとり、2014年4月に消費税率を8%に引き上げたことが事実上、唯一の実績。

このような財政運営にもかかわらず、また、消費税率の引き上げを二度にわたり先送りしても、市場金利が上昇することもなく、いわば「無風」のなかで財政運営ができているが、これはひとえに、日銀が「2%の物価目標達成」を掲げて、巨額の国債買い入れを続けていることによる。こうした動きを事実上の財政ファイナンスと見る向きもあり、財政運営の健全性という観点では由々しき事態。「無風」の財政運営と表裏一体の形で、日銀の財務運営に極めて大きなリスクが蓄積されつつある状況は、今後の国全体の経済運営を考えるうえで、極めて危険であることが認識されるべき。

わが国の厳しい財政事情を正視し、それを国民に対して誠実に説明を尽くし、中長期的な課題の達成に向けて、痛みを伴う改革に正面から取り組んでいくことが必要。日銀が自らの財務運営上、機動的な政策運営が困難となり、それを契機に国の財政運営全体が不測の事態に陥ることを回避するためには、できるだけ早期に、日銀による巨額の国債買い入れを含む金融政策のあり方の見直しを、政権としても真剣に検討していくことが求められる。

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】 蜂屋 勝弘 hachiya.katsuhiko@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