

2013年12月26日
No.2013-036

アベノミクス1年の評価と2年目の課題 ～成長戦略の深化と財政再建への中長期フレームの明示を～

調査部 チーフエコノミスト 山田 久

《要 点》

- ◆家計・企業に蔓延していた閉塞感が打破され、前向きの動きを引き出したという点で、アベノミクス1年目はその意義を高く評価できる。もともと、これまでのところ、基本的には金融政策と財政政策に頼ったかたちであり、それは基本的に一時的な需要創出やマインドの改善に働きかけたものであり、実体経済における自律回復メカニズムの着実な作動という、最も重要な変化にはなお不確さが残る。第3の矢である成長戦略にこそアベノミクスの成否を決める最終的な鍵があるが、これまでのところ十分な成果が上がっているとは言い難い。
- ◆従来にない大胆な金融政策や積極的な財政スタンスは、大きな副作用を伴う「もろ刃の剣」である。異次元緩和は当面長期金利を歴史的低水準に抑える効果をもつが、異常な低金利が持続すると、財政規律が緩みがちになる。そもそも日銀が国債保有を増やしているのは景気を良くし、物価を押し上げるためであり、それが達成されれば金利は上昇していく。いったん金利が上がり始めれば、GDP比200%を超える巨額の公的債務のもとで、利払いが利払いを生み、財政危機が顕在化する恐れがある。
- ◆日本の経済社会の再生＝持続可能性の回復までの長い道程において、アベノミクスはいわば「往路」にとどまる。金融・財政の正常化がなければ持続性は回復されたとはいえない。その意味で「復路」として、今度は逆に財政政策の正常化、すなわち財政再建に取り組み、それにより金利急騰のリスクを減じたうえで、異次元緩和からの出口戦略に着手し、金融政策の正常化を達成しなければならない。
- ◆アベノミクス2年目の課題は、何よりも成長戦略に注力することであり、それと並行して中長期的なパースペクティブのもとで財政健全化に着手することである。安倍内閣は成長戦略について「岩盤規制」の規制改革に取り組んでいるが、これまでのところ思った成果は表れていない。実効性ある成長戦略にとって、規制改革は極めて重要

なパーツではあるが、より重要なのは「需要増→生産増→所得増→需要増→…」とつながる経済の好循環を作り上げることであり、そうした好循環のストーリーを組み立て、その中に規制改革を位置づけることである。

- ◆「生産増→所得増」を太くする仕掛けとして、政労使協議を開催したことは画期的である。もっとも、賃上げは論外というムードを一転させた成果の大きさは強調されるべきであるが、持続的な賃上げを可能とする環境整備といった、本来の目的には道半ばである。初年度は雰囲気を変えるため、政府主導の面があっても仕方ないにせよ、それが今後、民主導の動きにつながって行くかが注目される。経営者は1%程度の持続的な賃金増に耐えられる事業構造を構築するのが経営上の責務と認識し、労働組合は企業のキャリア保障責任強化を条件に事業転換に必要な労働移動を受け入れる――そうした意識改革・行動改革を促す「場の設定」と、それを可能にする「環境整備」にこそ政府の役割があり、その認識のもとで2年目の政労使協議を仕切り直すべきである。
- ◆2014年度の予算案および税制改正案は、対処療法的な印象をぬぐえない。アベノミクスは成長促進に力点を置いた政策であり、現政権では、中長期の視点に立った歳出・歳入の構造改革についてのビジョンが明確にされていないことの表れといえる。2014年度中に中長期的な視野に立った歳出・歳入の構造改革の基本フレームを明示し、いち早くそれに着手することが重要である。具体的には、まずは、2013年度の「骨太方針」に盛り込まれた「2020年度までのPB黒字化、その後の債務残高の対GDPの安定的な引き下げ」という目標について、現実的な名目成長率を前提にした具体的な数値目標を明記する。そのうえで、それを達成するための歳出削減・増税・自然増収の大きな割合を示し、歳出削減については主要分野ごとの割り振りを決める。そうした作業を、2014年秋までに行うことが必要である。

本件に関するご照会は、調査部・山田 久宛にお願いいたします。

Tel:03-6833-0930

Mail:yamada.hisashi@jri.co.jp

1 アベノミクス1年の評価

今月26日、第2次安倍内閣発足からちょうど1年。その節目にあたり、本リポートでは、政権が取り組んできたデフレ脱却のための経済政策パッケージ、「アベノミクス」のこれまでの1年を評価するとともに、今後の課題について整理する。

振り返れば、アベノミクスが開始される前、1ドル=70円台の超円高のもとでわが国企業の業績は低迷を続けていた。加えて、デフレが続くもとで家計・企業のマインドは悪化し、閉塞感が高まるなかで、日本経済は「縮小均衡」の状態にあった。それが、大胆な金融政策・機動的な財政政策・民間投資を喚起する成長戦略を3本の矢とするアベノミクスが開始されてから、とりわけ金融政策のスタンスの大転換をきっかけにそれまでの超円高が是正され、株価も上昇して人々のマインドは好転した。実体経済面でも、高額品販売やレジャー消費が活発化し、企業の設備投資も徐々に増え始めるなど、経済の「縮小均衡」に歯止めがかかってきた。家計・企業に蔓延していた閉塞感が打破され、前向きの動きを引き出したという点で、アベノミクスはその意義を高く評価できる。

もっとも、アベノミクス1年目の好パフォーマンスはタイミングの良さに助けられた面もある。円高是正が一気に進んだのは、為替レートが購買力平価から試算されるレンジの円高の上限近辺を推移し、円安方向への反転のマグマが溜まっていたタイミングでの政策転換が効果的に効いたためとみられる。実体経済面でも、閉塞感の強まりで投資・消費ともにペントアップデマンドが蓄積されていたものが、一気に顕在化してきた側面もある。

さらに、アベノミクス効果の持続性には不安な面があり、デフレ脱却・経済再生が達成されたとは断言できる段階ではない。これまでのところ、基本的には金融政策と財政政策に頼ったかたちであり、それは基本的に一時的な需要創出やマインドの改善に働きかけたものであり、実体経済における自律回復メカニズムの着実な作動という、最も重要な変化はなお不確さが残る。第3の矢である成長戦略にこそアベノミクスの成否を決める最終的な鍵があるが、これまでのところ十分な成果が上がっているとは言い難い。

振り返れば現政権の成長戦略は、今年6月に「日本再興戦略」としてまとめられた。それに沿って、8月以降、主には4つの施策が取り組まれてきた。

第1は、医療・農業・雇用など個別重点分野での規制改革の取り組みである。規制改革会議および産業競争力会議において議論が行われ、関係省庁との調整が行われてきた。しかし、「医薬品ネット販売の全面解禁」が土壇場で後退したように、「岩盤規制」の打開は思うように進んでいない。もっとも、分野別にはややバラつきがあり、医療・雇用では立ち遅れ気味である一方、農業分野では検討が進み始めている。すなわち、医療分野では、医薬品ネット販売でのスタンス後退のほか、混合診療の拡大（保険診療と保険外診療の併用制度の拡大）やプライマリケアの充実といった「改革の本丸」がどこまで実行されるかは不透明感が強い。雇用分野でも、解雇ルール見直しや限定正社員の導入など、長らく先送りされてきた正社員の在り方の見直しに真正面から切り込もうとしたが、労働サイドの意見吸い上げが十分でなく、目立った進展はみられていない。これらに対し、農業分野については、減反政策（米の生産調整）の廃止という基本的な方向性を打ち出したことは前進である。しかし、農業を成長産業に脱皮させるために必要な、農地の集約や企業の参入を進めるための具体的施策は力不足であり、主食米からの転作を誘導する飼料用米への補助金拡充や農地保全を目的とした日本型直接支払制度の創出は、結果として小規模生産を支援することで農業の体質強化

に逆行する恐れもある。

第2は、**国家戦略特区の推進**である。これは、世界の企業が日本に投資したくなるようなビジネス環境を整備することを目指し、これまでの特区制度の成果を踏まえ、総理主導のもとで規制改革や税制優遇を組み合わせ、集中的な取り組みを行うものである。「日本再興戦略」で目玉施策と位置付けられたが、容積率・用途等都市利用規制の見直し、国際医療拠点における外国人医師の診察解禁等、これまでに具体的に挙がっている施策は、「世界から投資を惹きつける」という意気込みからすれば総じて小粒の印象である。今後「国家戦略特区諮問会議」が開催され、安倍首相のもとで、大胆な施策が講じられていくことができるかどうか注目される。

第3は、**産業競争力強化法の成立**である。この法律は「過剰規制・過小投資・過当競争」の日本経済の3つの歪みの是正を目指すものがあるが、その課題認識は妥当であり、企業単位で特例的に規制を緩和できる制度（企業実証特例制度）の創設や業種横断的な事業の再編・統合を支援する優遇措置など、施策もそれなりに評価できる。もっとも、「岩盤規制」の規制改革、労働市場のトータルな改革等が同時遂行されてその有効性が発揮されるものといえる（それ以前に、そもそも企業が自ら競争力強化・収益性向上につながる事業再編に主体的に取り組むことが肝要である）。

第4は、**政労使協議（経済の好循環実現に向けた政労使会議）の開催**である。これは、家計所得低迷とデフレ・低成長の悪循環という「合成の誤謬」の状態からの脱却を果たすべく、賃上げを実現することで経済の好循環につなげることを目指して、政府、経済団体、労働組合の代表が集まり、議論を行ってきたものである。これにより、「賃上げは論外」という雰囲気は変わったことは大きく、来春には一定の賃上げが期待できる状況になりつつある。もっとも、本来労使自治が原則の賃金決定に、政府が介入することに対しては批判があり、確かにそれは「もろ刃の剣」である。曲がりなりにも賃上げムードが醸成されたことは重要な成果であるが、肝要なのは来年どれだけ高い賃上げがなされるかよりも、その先を展望して持続的な賃上げがなされる環境が整備されるかである。それには生産性向上につながる不断の事業再編が必要であり、前提として円滑な労働移動が求められる。つまり、賃上げと雇用制度改革はセットであり、政労使協議で本来求められるのは賃上げムードをつくと同時に、雇用制度のトータルな改革議論を進めることである。なかでも雇用流動化に対する労使の本音の議論が必要だが、9月から12月までに5回開かれた会合ではこの点での成果は十分には得られていない。もっとも、このテーマは長年先送りされてきたものであり、そもそも簡単に進むと考えること自体が甘いともいえる。政労使協議が来年以降も継続的に開催され、長期的な視点で粘り強い協議が行われていくことが重要であろう。

2 金融政策、財政政策面での隠れたコスト

はじめに指摘した通り、従来にない大胆な金融政策や積極的な財政スタンスは、企業・家計のマインドを好転させた点で前向きに評価できるものの、それは大きな副作用を伴う「もろ刃の剣」であることを看過できない。

黒田総裁のもとでの日銀が取り組む「異次元緩和」において、その具体的な施策の主軸は日銀が未曾有のペースで国債保有を増やしていくことであるが、それは当面長期金利を歴史的な低水準に抑える効果をもつ。だが、異常な低金利が持続すると、それは当面の国債発行のコストを減じるため、財政規律が緩みがちになる。それにより、すでにGDP対比で200%を超えるわが国の公的債務残

高が、さらに累増していくことになる。

ここで想起すべきは、そもそも日銀が国債保有を増やしているのは、円安などを通じて景気を良くし、物価を押し上げるためであることだ。日本経済が本格的に回復しはじめ、物価が上がってくれば、金利は上昇していくと考えるのが自然である。いったん金利が上がり始めれば、GDP比200%を超える巨額の公的債務にかかる利払い費は急増し、それが公的債務をさらに増やすことになっていく。そうなれば、財政リスクプレミアムが高まって金利がさらに上昇し、財政危機が顕在化する。金利が大きく上昇すれば中央銀行のバランスシートが毀損し、いずれそれが制御困難なインフレ高進につながるリスクも排除できない。

このようにみれば、日本の経済社会の再生＝持続可能性の回復までの長い道程において、アベノミクスはいわば「往路」にとどまる。金融政策で人々のマインド・期待を変え、財政政策で一時的な需要を生み、成長戦略で成長力を底上げする——それはもちろん日本経済の再生にとって不可欠のプロセスである。しかし、金融・財政の正常化がなければ持続性は回復されたとはいえない。その意味で「復路」として、今度は逆に財政政策の正常化、すなわち財政再建に取り組み、それにより金利急騰のリスクを減じたうえで、異次元緩和からの出口戦略に着手し、金融政策の正常化を達成しなければならない。

3 アベノミクス2年目の課題①—成長戦略の深化

こうしてみれば、アベノミクス2年目の課題は、何よりも成長戦略に注力することであり、それと並行して中長期的なパースペクティブのもとで財政健全化に着手することであろう。そうした観点から、今後に向けての政府のスタンスを評価しつつ、あるべき政策について考えてみよう。

まず、成長戦略については、12月9日、安倍首相は臨時国会閉幕を受けた記者会見で、「年明けには、今後、実行する成長戦略関連施策を実行計画として閣議決定し、実施時期と担当大臣を明らかにしていきます。あわせて、成長戦略のさらなる深化を図るために、雇用、人材、農業、医療、介護といった分野のさらなる構造改革に取り組んでいきます」と、継続的な取り組みスタンスを表明した。産業競争力会議では、各分科会が年内の中間整理に向けて開催され、規制改革会議では、2014年6月の取りまとめに向けて、各分野で議論が行われている。雇用・人材では限定正社員制度の導入、農業では農地制度改革と企業の参入自由化、医療では混合診療の拡大、といった改革の本丸に、どこまでメスを入れることができるかが問われることになるが、それに対する政府の実行力は現時点では不透明と言わざるを得ない。

さらに、そもそも実効性ある成長戦略にとって、規制改革は極めて重要なパーツではあるが、あくまでパーツに過ぎないともいえる。重要なのは、「需要増→生産増→所得増→需要増→…」とつながる経済の好循環を作り上げることであり、そうした好循環のストーリーを組み立て、その中に規制改革を位置づけることである。この観点からすれば、規制改革は供給サイドの健全な競争を促すことで、「需要増→生産増」のルートを太くすることに貢献するものといえる。

「需要増→生産増」のルートを太くするという意味では、TPPの推進や法人実効税率の引き下げも重要である。しかし、これらについても停滞がみられる。安倍首相が3月15日にTPPの交渉参加表明をしたことは高く評価できるが、実際の交渉が始まってからは日米間の調整が思うように進んでいない。一つの背景に、わが国の農業改革の腰が定まりきっていないことがある。すでに指

摘した通り、減反廃止方針を示したことは高く評価できるが、農地制度改革や企業の参入自由化には及び腰であり、結果として農業強化の展望が十分に立たず、市場開放についても守勢に回らざるをえない。抜本的な制度改革を決断し、一定の猶予期間を設けつつも、コメ分野での思い切った自由化を提示するといった攻めの姿勢でTPP交渉をリードするぐらいの気概が必要ではないか。

当初、安倍首相が意欲を示していた法人税率引き下げについては、2014年税制改革では復興特別法人税の前倒し廃止が行われたが、国際的になお高い税率の一段の引き下げ方針は明記されなかった。後に指摘するように、課税ベース拡大とセットでの実効税率引き下げの方針をできるだけ早く打ち出すべきであろう。

これらにより「需要増→生産増」のルートが太くなくても、「生産増→所得増」、さらには「所得増→需要増」についても太くしなければ効果は高まらない。その意味では、9月以降の政権の取り組みは画期的であった。「生産増→所得増」を太くする仕掛けとして、政労使協議を開催したことである。もっとも、すでに指摘した通り、賃上げは論外というムードを一転させた成果の大きさは強調されるべきであるが、持続的な賃上げを可能とする環境整備といった、本来の目的には道半ばである。

その意味で、筆者は政労使協議が来年以降も継続的に開催されるべきと考えるが、既にふれた通り、労使自治が基本である賃金決定に政府が介入することには強い懸念がある。この点については、現状とは逆の状況であるが、戦後先進諸国が高インフレ率に悩んでいた時代、高い賃上げ率がコストプッシュ・インフレを加速しているとの認識から、欧米では政府が賃上げ率の抑制に取り組んだという経験からの教訓がある。当時の政策は「所得政策」と呼ばれ、一時的にはインフレ抑制に効果があったものの、中期的にはむしろインフレを高進させた¹。一方、わが国でも当時「所得政策」導入の議論が行われたが、欧米のように政府主導では行われず、経済団体が賃金抑制のための基準を提唱し、労働組合と議論を戦わせながら、生産性と賃金を連動させる自主ルールを構築するという、いわば「民主導」の所得政策が展開された²。それが奏功し、第2次石油危機後、世界に先駆けて経済の正常化を達成し、その後のジャパン・アズ・ナンバーワンの時代につながっていったのである。

政労使協議の開催に当たり設置された専門委員会（経済の好循環実現検討専門チーム）の報告書（中間報告）は、今回の取り組みを「逆所得政策」と呼んだが、「所得政策」の教訓を踏まえれば、それはあくまで「民主導の逆所得政策」であることが求められる。初年度は雰囲気を変えるため、政府主導の面があっても仕方ないにせよ、それが今後、民主導の動きにつながって行くかが注目される。政労使協議をきっかけに、労使が危機感を共有し、それぞれが自己改革に取り組むことこそが肝要なのである。具体的には、経営者は年率1%程度の持続的賃金増に耐えられる事業構造を構築するのが経営上の責務と認識し、労働組合は企業のキャリア保障責任強化を条件に事業転換に必要な労働移動を受け入れるのである。そうした意識改革・行動改革を促す「場の設定」と、それを可能にする「環境整備」にこそ政府の役割がある。このことを銘記したうえで、2年目の政労使協議を仕切り直すべきであろう。

「所得増→需要増」については、社会保障制度改革が重要であるが、この点では一層の遅れが目立つ。社会保障制度改革国民会議の報告書をもとに策定されたプログラム法が成立したが、成長戦

¹日本銀行「欧米諸国における最近の所得政策をめぐる動きについて」（『調査月報』1977年4月号収載）を参考に記述。

²神代和欣・連合総研編『戦後50年 産業・雇用・労働史』（日本労働研究機構、1995年）を参考に記述。



略の観点からみれば改革内容は十分でない。端的には、持続可能な制度を国民に納得する形で示すことができていない。それは現実には公的に提供される社会保障サービスの水準の大幅引き下げになるが、現状、その点を明示しないあるいは小出しにしか示されないことから、却って制度への不信から家計の予備的動機に基づく貯蓄行動を強めている。サービス水準の大幅引き下げとなっても、最低どの程度が保障されるのかが分かれば、家計は将来設計が立てやすくなる。盛り上がらないにしても、消費行動は安定したものとなり、賃金が増えた分は着実に消費に回ることになるであろう。

4 アベノミクス2年目の課題②—財政健全化の中長期フレームの明示

財政健全化について、2014年度の予算編成および税制改正の内容から、政府の取り組み姿勢をみると、付け焼刃的な印象が強く、中長期のしっかりした展望のもとで取り組んでいるとは言い難い。

予算編成については、一般会計の歳出を95.9兆円と、2013年度の当初予算92.6兆円を上回る。特別会計の統廃合の影響で公共事業関係費が上乘せされることの影響や、消費税増収分を活用した社会保障の充実といった特殊要因を除いても、歳出規模の拡大は変わらない。なかでも社会保障関係費が、医療費抑制姿勢が後退するもとで30兆円の大台乗せとなるほか、公共事業費もインフラ老朽化対策のほか整備新幹線関連予算の増額もあって実質的に1.9%の増加となる。消費増税や景気回復による自然税収増で税収は2013年度の43.1兆円から50兆円前後と6.9兆円増えるが、歳出が膨張する結果、新規国債発行額は41.3兆円程度と、2013年度の42.9兆円からの圧縮幅は1.6兆円にとどまる。確かに、基礎的財政収支ベースでは13年度当初より5.2兆円減少し、中期財政計画（2013年8月8日閣議了解）で「少なくとも4兆円程度改善」としていた目標は達成した形である。しかし、公的債務残高がGDP比で200%を超える異常ともいえる財政状況を勘案すれば、増収分は債務返済に優先して回すべきではないか。そうした観点からは、**財政赤字の改善幅が税収の増加幅に比べて大幅に少ないことは、財政健全化の必要性の認識が不十分**との印象を与えると言わざるを得まい。

税制改正については、2014年4月の消費税率の8%への引き上げを最終決定したことは高く評価されるが、それは財政再建に向けた一里塚に過ぎず、中長期的な展望のもとで税体系を抜本的に見直していくことが要請されている。具体的には、経済成長と財政再建の両立という観点からすれば、①消費税率の10%台半ば程度までの引き上げ、②法人税制における課税ベース拡大と実効税率引き下げ、③給与所得控除の見直し、給付付き税額控除制度の導入、マイナンバー制度による所得捕捉推進等、所得税制の改革、④地方交付税制度の水平調整機能強化の方向性での抜本見直し、がパッケージで行われる必要がある。しかし、今回は法人実効税率の引き下げや地方交付税改革は見送られた。一方、所得税体系から切り離れた唐突な給与所得控除の見直しや、地域別配分の歪みを緩和するための地方法人税制度の方便的な見直しなど、消費増税に伴って発生する不都合を、その場しのぎ的に対応するものが散見される。

このように、2014年度の予算案および税制改正案は、対処療法的な印象をぬぐえない。それは、アベノミクスが成長促進に力点を置いた政策であり、現政権では、中長期の視点に立った歳出・歳入の構造改革についてのビジョンが明確にされていないことの表れである。もちろん、財政再建は時間がかかるものであり、2014年度中にできる財政赤字の削減幅は限られる。しかし、それゆえにこそ先を見据え、2014年度中に中長期的な視野に立った歳出・歳入の構造改革の基本フレームを明

確にし、その具体策に着手することが重要である。中長期的な視野に立った歳出・歳入の構造改革の基本フレームとは、まずは、2013年度の「骨太方針」に盛り込まれた「2020年度までのPB黒字化、その後の債務残高の対GDPの安定的な引き下げ」という目標について、現実的な名目成長率を前提にした具体的な数値目標として明記することである。そのうえで、それを達成するための歳出削減・増税・自然増収の大まかな割合を示し、歳出削減については主要分野ごとの割り振りを決めることである。そうした作業を、2014年秋までに行うことが必要である。

繰り返しになるが、そもそもアベノミクスは「経済の正常化」を目指すものであり、日本の経済社会の持続性・サステナビリティを取り戻すまでの道程における、「往路」にとどまる。公的債務の膨張に歯止めがかからないなか、「復路」として、財政健全化に本気で着手することは喫緊の課題になっている。そうしたパースペクティブのもとで、アベノミクス2年目を迎える安倍政権にとっての優先課題は、成長戦略を深化させるとともに、財政健全化に向けた中長期フレームを明示することといえよう。

以 上

◆『日本総研 Research Focus』は、政策 이슈、経済動向に研究員独自の視点で切り込むレポートです。