

アベノミクスの政治学

－第2次安倍内閣の経済政策決定過程－

上川 龍之進

(大阪大学大学院法学研究科准教授)

【要約】

本稿は、2012年12月の政権再交代から2013年7月の参議院選挙までの期間における、第2次安倍内閣の経済政策決定過程、具体的には予算編成・税制改正・成長戦略・骨太の方針の策定過程を概観する。安倍内閣は、官邸主導で政策決定を行い、それに対して与党内からは、あまり抵抗は生じなかった。これは民主党政権とはきわめて対照的である。本稿は、この安倍内閣の「成功」の理由について、安倍内閣の経済政策「アベノミクス」が、党内対立を引き起こすことがない、誰からも支持される政策であったため、自民党は一致団結して参議院選挙に臨むことができたことを主張する。そのうえで本稿は、そうした政策は長期的には持続困難であり、今後、自民党内で政策対立が生じる可能性があること、また、かりにアベノミクスが経済成長を実現させたとしても、格差拡大という観点から、安倍内閣に対して世論の批判が高まる可能性があることを指摘する。

キーワード：アベノミクス、安倍晋三、日本政治、経済政策、政策決定過程

一 はじめに

2009年9月に発足した民主党を中心とした政権（以下、民主党政権）は、マニフェスト違反や、政策決定からの官僚の排除、政治とカネの問題、消費税増税をめぐる党内対立、閣僚の相次ぐ失言・失態、普天間基地問題や尖閣諸島問題で見られた外交面での失態など、様々な点で批判を受けた。その中でも特に重要だったのが、マニフェスト違反と消費税増税をめぐる党内対立であった。菅直人内閣、野田佳彦内閣では、マニフェストに掲げた政策をすべて実現することは不可能だとして、それを修正する一方、2009年総選挙で鳩山由紀夫代表が4年間は引き上げないと約束していた消費税率の引き上げに着手した。これに対して小沢一郎を中心とした反主流派は、マニフェストの遵守と消費税増税反対を主張して党内対立を繰り返し、最終的に党は分裂した¹。

こうして民主党が国民の信を失う一方、2012年9月の自民党総裁選挙では安倍晋三が勝利し、自民党総裁に返り咲いた。安倍は、民主党政権の失政を糾弾するとともに、野田佳彦首相が自民党・公明党から消費税増税法案への賛成を得るため、「近いうちに国民に信を問う」と約束したのに解散に踏み切らないとして、野田を「ウソつき」呼ばわりした。この挑発に乗る形で野田が衆議院を解散したところ、大方の予想通り12月16日の総選挙で民主党は惨敗し、大勝した自民党が公明党とともに政権に復帰することになった。

安倍が率いる自民党は、2012年総選挙の政権公約として、後述す

¹ 民主党政権の経済政策決定過程については、上川龍之進「民主党政権の失敗と一党優位政党制の弊害」『レヴェイアサン』53号（2013年秋、近刊）、ページ数未定、を参照。

る経済政策とともに、タカ派色の濃い政策を掲げていた。すなわち、集団的自衛権の行使を可能とすることや、憲法改正により自衛隊を国防軍とすること、子供たちが日本の伝統文化に誇りを持つ内容の教科書で学べるよう、教科書検定基準を抜本的に改善し、あわせて近隣諸国条項も見直すこと、さらに政府主催で竹島の日を祝う式典を開催することなどである。しかしながら政権に就くと、経済最優先の姿勢を貫き、安倍自身の思い入れが強いと思われるタカ派的な政策は先送りした。こうした姿勢が評価されて、また野党が乱立したことも幸いして、自民党・公明党は7月21日の参議院選挙でも圧勝して「ねじれ国会」の解消に成功し、安定した政治基盤を築くことに成功した。

本稿は、2012年12月の政権再交代から2013年7月の参議院選挙までの期間における、第2次安倍内閣の経済政策決定過程を概観し、これまでの安倍内閣の「成功」の理由について検討する。結論を先に記せば、本稿は、安倍内閣の経済政策「アベノミクス」が、党内対立を引き起こすことがない、誰からも支持される政策であったため、自民党は一致団結して選挙に臨むことができたと主張する。しかし、その経済政策は長期にわたって持続することは難しいため、今後、自民党内で激しい政策対立が生じ、内閣への支持率が低下する可能性があること、また、かりにアベノミクスで経済成長に成功したとしても、国民世論から安倍内閣への批判が今後、高まることが予測されることを指摘する。

二 第2次安倍内閣の経済政策

本章では、第2次安倍内閣の経済政策決定過程を概観する²。安倍

² 以下の事実関係については、当時の新聞記事を参照している。煩雑になるため、単

首相は衆議院選挙の時から、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という「三本の矢」で、経済再生に取り組むと主張した。いわゆる「アベノミクス」である。

実際に内閣発足直後から、安倍は「ロケットスタート」を切った。第一に、日本銀行に圧力をかけ、物価上昇率2%のインフレ数値目標を設定させた。この効果もあってか、急激な円安となり、株価も上昇した。さらに3月には新しい日本銀行総裁・副総裁に、黒田東彦、岩田規久男という「リフレ派」を就任させ、大胆な金融緩和政策を実施させた。第二に、2012年度補正予算、2013年度予算を矢継ぎ早に編成し、公共事業費を大幅に増額した。第三に、産業競争力会議で成長戦略の検討を行い、6月に経済財政諮問会議が策定した「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」、規制改革会議が策定した「規制改革に関する答申」を基にした「規制改革実施計画」とともに、新しい成長戦略「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」を策定し、閣議決定した。

1 政策決定システム

本節では、第2次安倍内閣における経済政策決定システムについて概観しておく。

第2次安倍内閣においても、自民党政権における従来の政策決定システムは、そのまま引き継がれている。内閣提出法案については、政務調査会部会・審議会、総務会の事前承認を得たものに限り国会に提出され、それには党議拘束がかかるという仕組みが継続されることになった。

しかし、従来の自民党政権において見られた、政府の政策決定に

なる事実関係については出典を明記しなかったところもある。

党が強い影響力を持つ、いわゆる「党高政低」の政策決定過程が復活したわけではなかった。安倍は閣内に、派閥の領袖など有力政治家を取り込んだ。一方で党三役には、自民党総裁選挙の1回目の投票で地方票を集めて1位となった石破茂を幹事長に任命したものの、その石破の意向を押し切って、政調会長に高市早苗、総務会長に野田聖子を任命した。党三役に初めて女性2人を登用することで党のイメージアップを図るとともに、無派閥で党内基盤が強い2人を就任させることで、党に主導権を与えないためだとも見られた³。もっとも2人とも党執行部の経験に乏しいため、政調会長代理に安倍の盟友の塩崎恭久、総務会長代行には二階俊博といった実力者を補佐役として置くことにした。

こうした人事配置にくわえて、「ロケットスタート」の成功により、安倍内閣への支持率が高い水準を維持していることから、これまでのところ官邸主導の政策決定に対して党からの抵抗も少なく、「政高党低」と呼ばれる状況になっている⁴。このため、党内の反対が強いと見られた環太平洋経済連携協定（TPP）交渉への参加も、すんなり了承された。自民党は2012年総選挙で、「聖域なき関税撤廃」を前提にする限りTPP交渉参加に反対すると公約していた。そこで安倍はオバマ大統領と会談し、「あらかじめ全ての関税撤廃の約束を求められない」とする共同声明を発表して、TPPへの交渉参加を決定した。安倍は、TPPは聖域なき関税撤廃を前提としないことを確認したとして、TPP交渉への参加を正当化したのである⁵。

³ 「〔点検100日 安倍政権：中〕重鎮去って政高党低 主導権奪い自民一変」『朝日新聞（朝刊）』2013年4月5日、3面。

⁴ 同上。

⁵ 藤田直央「TPP交渉参加へ 安倍首相、来月にも表明 関税の『聖域』日米声明」『朝日新聞（夕刊）』2013年2月23日、1面、「TPP交渉参加、安倍首相に一任 自民役

なお連立政権を組む公明党とは、政府・与党連絡会議、政府・与党協議会、与党政策責任者会議、与党国会対策会議を設置し、様々なレベルで調整を行うことにした⁶。

次に経済政策の決定システムとして、経済財政諮問会議を復活させたこと、内閣に日本経済再生本部を新設し、その下部組織として産業競争力会議を設置したことが注目される。経済財政諮問会議では、中長期的な経済財政運営の目標や予算編成の基本方針を決定し、官邸主導で予算編成を進める。また、諮問会議では日本銀行総裁がメンバーであるため、2013年1月22日に公表された政府・日本銀行の共同声明に明記された、2%の物価上昇率という目標達成の進捗状況を検証していくこととした⁷。なお諮問会議の事務局は、内閣府の経済財政担当部局が担当する。

経済財政諮問会議が、財政金融政策というマクロ経済政策を司る一方で、企業の国際競争力向上や技術革新を後押しする成長戦略といったミクロ経済政策を司るのが、日本経済再生本部である。これは本部長が首相、閣僚すべてが構成員となっており、日本経済再生本部総合事務局は内閣官房に置かれている。事務局には12省庁から職員が出向しており、次長以上を除く46人のうち12人が経産省出身者、12人いる参事官も3分の1が経産省出身者と、経産省が最大勢力を占めた⁸。

員会が了承」『朝日新聞（朝刊）』2013年2月26日、1面、大津智義「自民 TPP 慎重派、失速 抵抗断念、条件闘争へ」同4面、「TPP『公約たがえない』 安倍首相」『朝日新聞（夕刊）』2013年2月26日、2面。

⁶ 「自民、政策決定を再構築、与党連絡会議を復活、官邸とのバランス焦点。」『日本経済新聞（朝刊）』2012年12月28日、4面。

⁷ 野沢哲也「金融政策、政府主導に 物価目標2%を明記・来年から無期限緩和 諮問会議で定期検証」『朝日新聞（朝刊）』2013年1月23日、1面。

⁸ 「経産省 VS 財務省の主導権争いも 安倍カラーで産業再生へ、日本経済再生本部が

日本経済再生本部の下部組織の産業競争力会議は安倍総理が議長を務め、安倍を含めた閣僚7名と民間議員10名の計17名が参加している。民間議員には、竹中平蔵慶應義塾大学教授・元経済財政政策担当大臣・パソナグループ会長ら大学教授2名、それに長谷川閑史・武田薬品社長、新浪剛史・ローソン社長、三木谷浩史・楽天会長兼社長といった企業の経営者8名が名を連ねた。事務局は主として経産官僚によって占められている。これに対し竹中や三木谷が、民間人の事務局入りを提案し、経済同友会や楽天などから民間人5人が加わった⁹。会議での議論は「産業競争力強化法案」（仮称）として秋の臨時国会に提出することが予定されている。

経済財政諮問会議と日本経済再生本部を所掌するのは、甘利明経済再生担当大臣であり、社会保障と税の一体改革担当として、民主・自民・公明の3党合意に基づいて設置された「社会保障制度改革国民会議」の運営にも責任を持つ。

また産業競争力会議は、内閣府にある総合科学技術会議、規制改革会議と連携するものとされた。規制改革会議は、民主党政権では行政刷新会議の規制・制度改革に関する分科会（後に「規制・制度改革委員会」に名称変更）を受け皿とする形で廃止されていたものの、第2次安倍内閣で復活した。その前身は、オリックスの宮内義彦会長が長期間にわたり委員長を務めた、行政改革委員会規制緩和委員会、行政改革推進本部・規制改革委員会、総合規制改革会議、規制改革・民間開放推進会議である。

初会合』『msn 産経ニュース』2013年1月8日、<http://sankei.jp/msn.com/politics/news/130108/plc13010821410018-n1.htm>（2013年5月1日取得）。

⁹ 「競争力会議、事務局に民間人5人登用。」『日本経済新聞（夕刊）』2013年3月12日、2面。

2 予算編成

本節では、第2次安倍内閣における2012年度補正予算および2013年度予算の編成過程を概観する。安倍内閣は発足するとすぐに、「15カ月予算」という考えの下、2012年度補正予算と2013年度予算の編成に着手した。

1月15日には緊急経済対策を盛り込んだ、総額13兆1054億円の補正予算案を閣議決定した。歳出には、基礎年金の国庫負担2分の1を維持するのに必要な措置として2兆5842億円のほか、震災復興・事前防災対策に3兆7889億円、地方自治体の負担の最大9割を国が肩代わりする臨時交付金（「地域の元気臨時交付金」）1兆3980億円などが盛り込まれた。公共事業費の総額は5.2兆円で、2012年度当初予算5.1兆円とほぼ同額であった。財源は2011年度の決算剰余金や2012年度の国債の元利払い費の使い残し、それに5兆2210億円の建設国債の増発で賄われた¹⁰。

野党時代の自民党・公明党は、民主党政権で予算は水膨れしたと批判してきた。ところが2013年度予算案では、重点政策の見直しは進まなかった。野党時代に自民党・公明党が「子ども手当」から名称を変更させた「児童手当」は、約1.4兆円とほぼ同じ予算額が認められた。農家への戸別所得補償制度は「経営所得安定対策」と名称を変えて存続し、385億円の削減にとどまった。公立高校実質無償化への所得制限の導入も、2014年度以降に先延ばしされた。社会保障関係費の7割を占める年金や医療は、社会保障制度改革国民会議の議論が進んでいないことを理由に、民主党政権の概算要求を踏襲し

¹⁰ 「補正13.1兆円決定、臨時閣議、今年度、国債依存度51.8%に。」『日本経済新聞（朝刊）』2013年1月16日、1面、「補正予算案、復興・防災、企業支援が柱、公共事業、従来型膨らむ恐れ。」同5面。

た。また、70～74歳の医療費自己負担を2割から1割に軽減している特例措置については、民主党政権がそれを継続していたことを自民党は批判していたにもかかわらず、2012年度補正予算に2000億円を計上し、継続することを決めた。「夏の参院選前に負担増の話は一切駄目と、官邸にひっくり返された」（厚労省幹部）からであった。

他方、予算増額を公約にしていた公共事業費については、「地域自主戦略交付金」を廃止して各省庁の交付金に移すことにし、これを財源として前年度比7119億円（15.6%）の増額を実現した。防衛費も11年ぶりとなる前年度比400億円（0.8%）の増額とした。

ところが、新規国債発行額は4年ぶりに税収を下回った。これは財政健全化への配慮を見せたいとする安倍首相や麻生太郎財務相の指示によるものであった。ただ、歳出削減に最も貢献したのは、リーマン・ショック後に毎年度1兆円近く計上してきた経済危機対応予備費の廃止であり、これまでは年度途中で補正予算の財源に回されてきた。また国債費からも、10年物国債の想定利回りを2.0%から1.8%に引き下げたり、残高約10兆円の国債整理基金の積立金から7兆円を取り崩して借換債を減らしたりするなどして、3700億円程度を削減した。

実質的な歳出削減策としては、第一に、生活保護の扶助基準の引き下げにより、3年間で段階的に670億円を削減することが挙げられる。自民党は、生活保護の不正受給問題を受け、生活保護給付の1割引き下げを衆院選の公約に掲げており、これが実施されたのである。もっとも、1割削減となる対象世帯は全体の2%に過ぎず、そのうえ受給者が増加したことから、2013年度予算では300億円増の2兆8224億円と過去最高を更新した。

第二に、地方公務員の給与を国家公務員の給与引き下げに合わせて7月から7.8%引き下げることが前提として、地方交付税交付金を

8504 億円減額した。だが、地方自治体からの反発が強かったため、「緊急防災・減災事業費」4550 億円や地域活性化のための「地域の元気づくり事業費」3000 億円などを配分することで、地方一般財源（地方税・地方交付税等）については前年度と同程度の水準（59.8 兆円、対前年度比 0.13 兆円増）が確保された¹¹。

12 月に総選挙、組閣が行われ、予算編成が大幅に遅れる異例の事態であったところ、安倍は予算編成の速度を重視した。このため 2012 年度補正予算案および 2013 年度予算案の決定に際し、部会で意見を述べる機会がほとんどなかったとして、自民党内からは不満の声が上がった。もっとも、15 カ月予算での公共事業費の大幅増額と、後述する減税とが実現されたことから、不満の声はそれほど大きくはならなかった¹²。

一方、健全財政を望むはずの財務省は、ほとんど抵抗を見せなかった。安倍首相は衆院選の選挙期間中から景気が後退する中、消費増税を行うことに慎重な発言を繰り返していた。このため財務省幹部らは、「今年 4～6 月の景気が落ち込めば、消費増税を本気でストップしかねない」と懸念し、「消費増税が幹、補正は枝葉」という言

¹¹ 以上、2013 年度予算の内容については、「脱デフレ優先、改革遅れ、来年度予算案、公共事業を増額、補正含め歳出 100 兆円超。」『日本経済新聞（朝刊）』2013 年 1 月 30 日、1 面、粟井康夫「財政規律、綱渡り、来年度予算案 92.6 兆円、参院選・消費増税に照準。」同 3 面、「検証安倍予算（中）暮らしの不安、和らぐか——現役世代へ負担なお。」『日本経済新聞（朝刊）』2013 年 2 月 1 日、5 面、松浦茂「平成 25 年度予算案の概要」『調査と情報』第 772 号（国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 772（2013.3.7））、http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8068769_po_0772.pdf?contentNo=1（2013 年 7 月 23 日取得）、「平成 25 年度予算政府案 平成 25 年度予算のポイント」。財務省、http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/seifuan25/01point.pdf（2013 年 7 月 23 日取得）。

¹² 「安倍政権きょう 1 カ月、経済・外交、首相が主導、官僚掌握へ協調姿勢。」『日本経済新聞（朝刊）』2013 年 1 月 26 日、4 面。

葉が財務省内でかわされていた¹³。財務省にとっては、消費増税の実現が何よりも重要だったわけである。

3 税制改正

本節では、第2次安倍内閣における2013年度税制改正の決定過程について概観する。

安倍内閣では、これまでの自民党政権と同様、自民党税制調査会が税制改正の主導権を握ることとなった。特に2013年度税制改正では、12月に政権が交代したという事情もあり、政府税制調査会の会合は開かず、自民党と公明党の代表者によって構成される与党税制協議会で策定された「与党税制改正大綱」が閣議決定され、税制改正法案としてまとめられることになった。自民党税調では、恒例だった企業や業界団体からの聞き取り調査も見送られた。

自民党税調を牛耳り、決定権を独占していた非公式幹部会（インナー）のメンバーは、7人から実質4人に縮小した。これまでのメンバーのうち、伊吹文明は衆議院議長に就任したため、また石原伸晃、林芳正は入閣したため、それぞれ税調を退任した。町村信孝は病气療養中であった。そこで、これまでのメンバーである野田毅会長、額賀福志郎小委員長、宮沢洋一幹事と、新たに顧問として加わった高村正彦副総裁がインナーを構成した。このほか石田真敏幹事が、地方税担当として会合に出席した。このため自民党税調では、野田の影響力が強まったと見られた¹⁴。

¹³ 「補正予算案を決定、参院選にらみ景気優先、財務省、消費増税へ膨張黙認。」『日本経済新聞（朝刊）』2013年1月16日、2面。

¹⁴ 「自民税調、政治力どこまで、幹部会縮小、派閥も弱く。」『日本経済新聞（朝刊）』2013年1月4日、2面、永井央紀「自民税調その力の源——要望集約、調整に徹す（永田町インサイド）」『日本経済新聞（朝刊）』2013年1月13日、4面。

自民党と公明党の間では、消費増税の際に軽減税率を導入する時期をめぐって意見が対立した。公明党は衆院選の時から、消費税率が8%に上がる2014年4月からの導入を主張していた。一方、自民党税調では、「低い税率での導入はダメだ。消費税率15%以上ならいい」（幹部）といった慎重論が大勢だった。結局、「消費税率の10%引き上げ時に軽減税率制度を導入することを目指す」という表現で折り合った¹⁵。

その一方で自民党・公明党は、民主党とも協議を行った。2012年の消費増税法案可決に伴う3党合意で、所得税・相続税の富裕層への課税強化については年末の税制改正に先送りすること、低所得者層への対策については給付付き税額控除か軽減税率の導入を検討すること、自動車取得税（地方税）・自動車重量税（国税、一部を地方に譲与）の見直しを消費増税までに決めること、消費増税時には住宅の購入者負担の軽減策をとることを決めていたからである。また、自公両党だけでは参議院で過半数の議席を占めていないため、民主党の協力を必要としていたからでもあった。

ところが自民党・公明党は、民主党との協議のテーマを所得税と相続税の課税強化に限定した。「増税の責任は民主党と分担し、消費者や業界が歓迎する減税の“手柄”は渡さない」ためである。民主党は、自動車や住宅の減税議論への参加を求めたものの、受け入れられず、「うちが関わったのは結局、増税の話だけ。減税の話もやりたかった」（民主党税調幹部）と落胆の声が上がった¹⁶。結果、所得税については、課税対象となる所得のうち4000万円を超える部分で税

¹⁵ 「税制大綱決定、与党、参院選にらむ、減税措置ずらり、業界・有権者に配慮。」『日本経済新聞（朝刊）』2013年1月25日、4面。

¹⁶ 同上。

率を40%から45%に引き上げることにした。相続税については、基礎控除を現行より4割縮小し、最高税率も引き上げることにした。

もっとも自民党は、高所得者への課税強化にはもともと反対であった。そこで祖父母が教育資金を一括して孫に贈る場合、孫1人あたり1500万円まで贈与税を非課税にする制度を導入したり、相続する土地の評価額を8割減にできる宅地特例の対象を、最大で240平方メートルから330平方メートルに引き上げたりすることで、富裕層への配慮を示した。

一方、自動車重量税・自動車取得税については、自民党が衆院選の公約で「廃止を含めて検討」と明記して、自動車業界から支援を受けた。そこで自動車取得税は、消費税が10%に引き上げられる2015年10月に廃止することが決められた。また、2014年4月には取得税率を引き下げ、エコカー減税も拡充する方針が示された。けれども詳細は、1年後の税制改正に先送りされた。もっとも、地方税の自動車取得税の廃止を決めながら、地方財政に影響は及ぼさないとされ、しかしながら、財源の手当ては先送りされた。

国税の自動車重量税については、「与党税制改正大綱」に「自動車重量税については、車両重量等に応じて課税されており、道路損壊等と密接に関連している。今後、道路等の維持管理・更新や防災・減災等の推進に多額の財源が必要となる中で、原因者負担・受益者負担としての性格を明確化するため、その税収について、道路の維持管理・更新等のための財源として位置づけ、自動車ユーザーに還元されるものであることを明らかにする方向で見直しを行う」と明記された¹⁷。自動車重量税を道路特定財源に戻すと読み取れる、この

¹⁷ 自由民主党・公明党「平成25年度税制改正大綱」（平成25年1月24日）。自由民主党、http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/pdf085_1.pdf（2013年7月18日取得）。

表現には、党税調総会や政調会で批判の声が上がった。野田税調会長は、重量税は用途を限定しない一般財源であるが、重量税を存続させるからには課税根拠を記した方がわかりやすく、大綱は課税目的を明記したもので、用途は道路に限定したわけではないと弁明し、了承を得た。菅義偉官房長官も、道路特定財源化はしないと明言した¹⁸。この文言は、閣議決定された「平成25年度税制改正の大綱」には記載されなかった¹⁹。党と政府の立場を使い分ける、自民党お得意の手法を用いたのである。

住宅ローン減税については、これまで最大控除額が年20万円だったものを、2014年4月から2017年2月に入居した人については、認定住宅(長期優良住宅や低炭素住宅)の場合は10年間で500万円に、それ以外の住宅の場合は400万円に、それぞれ拡充することにした。また、所得税や住民税が少なく、減税だけでは負担分を引ききれないケースでは、その分を現金で給付することとした。ただ、その規模や財源についての決定は先送りされた。自動車関連税制についても住宅ローン減税についても、参院選前に減税表明を急いだため、制度設計や調整が間に合わなかったのである²⁰。

このように2013年度税制改正は、消費者や業界向けの選挙対策色が濃いものとなった²¹。安倍は3月18日に東京都内のホテルで開か

¹⁸ 「税制大綱決定、与党、参院選にらむ——道路維持に重量税『改革に逆行』。」『日本経済新聞(朝刊)』2013年1月25日、4面。

¹⁹ 「平成25年度税制改正の大綱」(平成25年1月29日)。財務省、http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2013/250129taikou.pdf (2013年7月23日取得)。

²⁰ 前掲「税制大綱決定、与党、参院選にらむ、減税措置ずらり、業界・有権者に配慮」。

²¹ 2013年度税制改正の概要については、梶善登「平成25年度税制改正案の概要」『調査と情報』第773号(国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 773 (2013.3.7))、http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8068771_po_0773.pdf?contentNo=1 (2013年7月23日取得)を参照。

れた自民党の会合で、「参院の戦いは親のかたきを討つようなもの。これに勝たなければ、私は死んでも死にきれない」²²と述べたが、その意気込み通り、参院選を見据えての税制改正だったわけである。

4 成長戦略

本節では、第2次安倍内閣における成長戦略の策定過程について概観しておく。

政府は成長戦略の議論のたたき台として、2013年1月に新しい成長戦略のイメージを発表した。それによると、新しい成長戦略は産業投資立国・貿易立国を目標とし、①新しい産業や成長分野を国が応援する「戦略市場創造プラン」、②日本から企業が流出するのを防ぎ、雇用や所得の増大もめざす「ニッポン産業再興プラン」、③貿易の活発化などをめざす「国際展開戦略」の3つの分野から構成される。「戦略市場創造プラン」はさらに、①国民の「健康寿命」を延ばす、②経済的な再生可能エネルギーを実現する、③安全・便利で経済的な次世代インフラをつくる、④農林水産業や観光業など地域の資源を生かす、という4分野に力を入れるとされた²³。

日本経済再生本部・産業競争力会議の事務局は経産省からの出向者が多数を占めており、この会議を設置すること自体、経産省のアイディアによるものであった。経産省の考えでは、新しい成長戦略の柱は、成長産業の育成に向けた新ターゲット・ポリシーの策定であった²⁴。これはつまり、政府が育成すべき産業を特定し、それ

²² 「(点検100日 安倍政権：上)周到に政権工程表 『参院選までは経済』就任前に指示」『朝日新聞(朝刊)』2013年4月4日、3面。

²³ 榎原謙「(アベノミクスって、なに?:49)成長戦略編 『第3の矢』ってどんなもの?」『朝日新聞(朝刊)』2013年3月26日、7面。

²⁴ 「霞が関、勢力図は、経済政策、主導権狙う——経産省、財務省。」『日本経済新聞』

を支援するというもので、昔ながらの産業政策を髣髴とさせる内容だったのである。また、医療・健康、再生可能エネルギー、次世代インフラ、農業・観光を経済成長の柱とするというアイディアは、民主党政権の成長戦略と変わりはなかった。

ところが、竹中平蔵や三木谷浩史ら産業競争力会議の民間議員たちは、経産省の思惑を越え、企業に自由を与える規制改革の実現を強く主張した。民間議員は各々が担当するテーマ別会合で、成長戦略への提言を行った。「雇用」を担当する長谷川閑史・武田薬品工業社長は、労働者の解雇基準を明確にすることや、裁量労働制を拡大することなど、雇用規制の緩和を求めた。「健康」を担当する佐藤康博・みずほフィナンシャルグループ社長は、公的な医療保険が使える診療と自由診療とを組み合わせた「混合診療」の手続きを簡単にするなど、再生医療など最先端技術の開発を加速するため、米国立保健研究所（NIH）を参考にして「日本版 NIH」を設立することを求めた。「農業」を担当する新浪剛史・ローソン社長は、株式会社の農業参入の全面自由化を求めた。「科学技術・IT」を担当する三木谷浩史・楽天社長らは、市販薬のインターネット販売の解禁や、ネットでの取引規制をなくすことを求めた。

こうした要求の中で、特に強い反発を買ったのが、農林水産省が反対する株式会社の農業参入と厚生労働省が反対する混合診療の拡

（朝刊）2012年12月31日、3面、大鹿靖明「（限界にっぽん）第2部・雇用と成長 大阪から：5 介入政策の復活」『朝日新聞（朝刊）』2013年1月21日、6面。後者の記事によると、経産省には長年、規制緩和や金融政策などを通じて経済成長を促すことを重視する「フレームワーク派（制度派）」と、特定の産業や企業への介入、具体的には成長が見込めそうな産業を重点支援したり、経営難の企業を救って業界再編を促したりすることを重視する「ターゲティング派（介入派）」とがあり、第2次安倍内閣では「ターゲティング派」が影響力を強めているという。

大で、農業参入はあまり議論されず、混合診療は「限られた病院で手続きを簡単にする」という提言に落ち着いた²⁵。

これに対し、竹中平蔵や三木谷ら「規制緩和路線」の民間議員たちは強く反発した。「ビジネス環境」を担当する竹中は、有料道路や空港、水道など官製インフラの運営権を民間売却することにくわえて、地域に限って首相主導で大胆に規制を撤廃する「アベノミクス戦略特区」を設置し、特区で「混合診療」や「道路の民営化」ができるようにすることを提案した²⁶。三木谷も、通信インフラを無料で利用できるようにする「ITアウトバーン構想」を提唱し、具体的な施策として「NTT再々編等を含むインフラの国有化も検討」と明記したペーパーをテーマ別会合に提出した²⁷。

一方、安倍は成長戦略を段階的に発表して内閣への期待を高め、それを公約として参院選に臨もうとしていた。まず4月19日に、「女性が輝く日本」をキーワードに、働き手として女性の人材活用を柱とする成長戦略の考え方を打ち出した。具体的には、5年間で保育所の定員を40万人分増やして「待機児童ゼロ」をめざすとし、さらに経済3団体トップと会談して、現在最長1年半の育休期間を3年に延ばすことや短時間勤務を選びやすくするように要請した。そのほか、若者の人材づくりを進めるため、大学生の就職活動の解禁時期を3カ月後ろ倒しにすることや、医療機器の承認期間を早めること、

²⁵ 福山亜希・末崎毅「第3の矢、的はどこ 民間議員と官僚綱引き 成長戦略で主導権争い」『朝日新聞（朝刊）』2013年4月24日、7面。

²⁶ 同上。

²⁷ 永田稔・大鹿靖明「(けいざい深話) 三木谷氏と新経連：4 突き進むほどに高まる壁」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月15日、9面、「楽天・三木谷氏の『インターネット国有化論』に波紋」『msn産経ニュース』2013年4月16日、<http://sankei.jp.msn.com/economy/news/130416/biz13041608320005-n1.htm>（2013年7月9日取得）。

「日本版 NIH」を創設することなども示した²⁸。

5月17日に安倍は、成長戦略の考え方第2弾を発表した。第2弾では、「世界で勝って、家計が潤う」をキーワードに、国際競争力の強化を掲げた。具体的には、現状10兆円のインフラ輸出を7年以内に30兆円に増やすこと、現状4500億円の食料輸出を7年以内に1兆円規模に増やすこと、現状1兆円程度の6次産業化市場を10年以内に10兆円規模にすること、世界大学トップ100に入っている大学を、現在の2校から10年以内に10校増やすこと、現状63億円の設備投資を3年以内に70兆円規模とすることなどを挙げた。さらに安倍は、自らを本部長とする「農林水産業・地域の活力創造本部」を首相官邸に設置し、農家の所得を10年後にはほぼ倍増させるという目標を掲げた。成長戦略第2弾では、TPP交渉への参加表明に対する農業関係者の反発を抑えるため、農業の活性化に重点を置いたと見られた²⁹。

6月5日に安倍は、「民間活力の爆発」をキーワードとした成長戦略第3弾を発表した。10年後の1人当たり国民総所得水準を現在より150万円（年3%超）増やすこと、国家戦略特区を創設すること、一般用医薬品（市販薬）のインターネット販売を原則解禁すること、農地を集約する農地集積バンクの取り組みを強化すること、環境アセスメントの運用見直しで電力関係投資を30兆円規模に増大させること、老朽化したインフラを造り直すため、建設や運営に民間資金を用いるPFI（民間資金の活用）の手法で12兆円規模の事業を推進

²⁸ 「保育所定員40万人増 成長戦略、女性を活用 安倍首相方針」『朝日新聞（朝刊）』2013年4月20日、1面、「成長戦略、安倍首相会見〈要旨〉」同4面。

²⁹ 福山亜希「農業前面、視線は参院選 成長戦略第2弾、TPP反発意識」『朝日新聞（朝刊）』2013年5月18日、3面、「教育・子育て・観光…強気の目標 『第3の矢』成長戦略、第2弾発表」同5面。

すること、原発の再稼働を進めることなどが盛り込まれた³⁰。この中で安倍が規制改革の目玉としたのが、市販薬のインターネット販売の原則解禁であった。これは三木谷が強く主張しており、政府の対応によっては産業競争力会議の民間議員を辞任することをほのめかしていた³¹。結局は、厚労省や日本薬剤師会、薬害被害者団体などの反対にもかかわらず、安倍が主導して成長戦略に盛り込まれた。ただし安全性の評価が定まっていない一部の品目については、副作用などを検討するとされた。

同じ5日に規制改革会議も、答申案をまとめた。「健康・医療」「保育」「エネルギー・環境」「雇用」「創業等」の5分野で、項目ごとに結論を出す時期を明記した。「エネルギー・環境」では、電力システム改革として発送電分離と小売料金の全面自由化、それに次世代自動車の世界最速普及のための規制緩和が、「保育」では、認可保育所への移行を目指す認可外保育所の改修・運営費支援や保育士数の増加策の策定が、「健康・医療」では、再生医療ルールの整備や医療機器の認証基準の見直し、一般健康食品の機能性表示を可能とする仕組みの整備や一般用医薬品（市販薬）のインターネット販売規制の見直し、が、「雇用」では、職務、勤務地または労働時間があらかじめ決められており、その仕事や勤務地がなくなれば正社員よりも緩い基準で解雇できる「限定正社員」（ジョブ型正社員）の雇用ルー

³⁰ 「電力投資で30兆円、民間資金で12兆円 安倍首相、成長戦略第3弾発表」『朝日新聞（夕刊）』2013年6月5日、1面、「民間活力、成長の柱に 高い目標、実現不透明 安倍政権、戦略第3弾を発表」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月6日、1面、「『第3の矢』読み解くと 成長戦略第3弾発表」同5面、「安倍首相の講演〈要旨〉 成長戦略第3弾発表」同7面。

³¹ 阿部彰芳・佐々木英輔・田伏潤・福山亜希「薬ネット販売、大半解禁 市販8割に、高リスク2割先送り 厚労省検討会」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月1日、2面。

ルの整備や、派遣労働規制の大幅緩和、裁量労働制の拡大が、「創業等」では、ベンチャー企業育成のため、インターネットを通じて小口でお金を集める「クラウドファンディング」の整備や、老朽化マンションの建て替え促進策、ビッグデータ利用のためのガイドラインの作成が、それぞれ明記された³²。

なお「雇用」分野で話題となった、裁判所が解雇を無効とした労働者に対し、会社がお金を払って雇用契約を打ち切る「解雇の金銭解決制度」は、引き続き検討されることになり、成長戦略には入らなかった。その代わりに、従業員を一時的に休業させて雇用を維持する企業を支援する「雇用調整助成金」を減らして、従業員を転職させた企業を支援する「労働移動支援助成金」に予算を移す案が、成長戦略に盛り込まれた。ある政府会議の委員によると、「官邸から『解雇の話は難しいから参院選後に』と言われた」という³³。

さらに規制改革会議においても、成長戦略のとりまとめに合わせるため、農水省や農水族議員の反対が強い、農業参入規制の緩和による企業の農地所有の完全自由化や、厚労省や日本医師会の反対が強い「混合診療」の拡大といったテーマは、先送りされた³⁴。

これにより成長戦略が出揃った。しかし市場関係者の間では、法人税減税、株式会社の農地取得、混合診療の大幅拡充などが抜け落ちており、雇用の流動化など、規制緩和も不十分と見られた。また

³² 規制改革会議「規制改革に関する答申～経済再生への突破口～」(平成25年6月5日)。内閣府・規制改革会議、<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/publication/130605/item1.pdf> (2013年7月10日取得)。

³³ 「第3の矢どこへ 点検成長戦略(4)雇用改革尻すぼみ——人材流動化は棚上げ」『日本経済新聞(朝刊)』2013年5月4日、3面。

³⁴ 「混合診療・農地改革…難題は積み残し 規制改革答申」『朝日新聞(朝刊)』2013年6月6日、7面。

成長戦略の内容にしても、数値目標は掲げているものの、その目標をどのように実現するのか、具体的な政策はほとんど書かれていなかった。このため成長戦略は期待外れという見方が強まり、株価は急落、6日には日経平均株価が2カ月ぶりに1万3000円台を割り込んだ³⁵。

慌てた安倍は9日には、例年なら年末に決められる税制改正を前倒しし、企業に設備投資を促す法人減税を秋に決定すると発言した。これにより参院選まで市場の期待をつなぎとめ、株価を維持しようとしたのである。

5 骨太の方針

本節では、第2次安倍内閣における「骨太の方針」の策定過程について概観しておく。第2次安倍内閣は、民主党政権下で活動が停止していた経済財政諮問会議を復活させ、「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」を策定することにした。安倍首相や菅官房長官は、経済財政諮問会議の民間議員に竹中平蔵を起用しようと考えた。けれども、麻生太郎副総理・財務大臣らが難色を示し、結局、産業競争力会議の民間議員として採用されることになった³⁶。

竹中が外された経済財政諮問会議では、規制緩和や市場競争を重んじた「市場主義路線」を否定するかのような議論が登場した。4月18日に経済財政諮問会議は、ベンチャー企業の育成で有名な、原

³⁵ 「成長の矢、株安の洗礼 市場、アベノミクス懐疑も 戦略第3弾を発表」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月6日、2面、湯地正裕・高田寛「一転、止まらぬ下落 東証、2カ月ぶり1万3千円割れ 成長戦略『期待外れ』」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月7日、9面。

³⁶ 「安倍官邸、力関係は、重要事項、菅・麻生氏と——外交・安保、首相が主導。」『日本経済新聞（朝刊）』2012年12月31日、2面。

丈人・アライアンス・フォーラム財団代表理事を招いて意見を求めた。原はかねてより、行き過ぎた規制緩和を批判しており、この会合では、原もメンバーとした「目指すべき市場経済システムに関する専門調査会」を設置することが決められた。甘利経財相は会議後の記者会見で、「安倍内閣というのは、何か市場原理主義のような捉え方をされるけれども、その安倍内閣だからこそ原さんをお呼びしたのである」と述べた³⁷。

この調査会は6月6日に中間報告をまとめた。そこでは、市場競争が行き過ぎると「勝者総取り」になる恐れがあり、分配が偏りすぎると勤労意欲が低下する恐れがあるとして、「短期的な利益のみ志向するマネーゲームに偏らず、実体経済主導の持続可能な経済社会を実現する」という提言がなされた³⁸。これを受けて「骨太の方針」でも、「目指すべき経済社会の姿」という項目が盛り込まれ、「グローバルな市場経済は、大きな可能性を与えてくれるが、時に暴走するエネルギーを内包している」として、「未来につながる長期的投資を可能とし、人材を育み、環境とともに生きる経済社会を担保する市場システムが形成された社会」を目指すことと記された³⁹。とはいえ、成長戦略では規制改革を進める方針が示されており、安倍内閣が市場主義路線をとるのか、それとも異なる路線をとるのかは、不明確なままであった。

³⁷ 「第8回記者会見要旨：平成25年 会議結果 甘利内閣府特命担当大臣記者会見要旨」（平成25年4月18日）。内閣府・経済財政諮問会議、<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2013/0418/interview.html>（2013年7月9日取得）。

³⁸ 末崎毅「骨太、市場主義と決別？ 方針素案、『日本型』を模索 過度な規制緩和に批判も」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月7日、7面。

³⁹ 「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」（平成25年6月14日）内閣府、http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2013/2013_basicpolicies.pdf（2013年7月11日取得）。

さらに「骨太の方針」で、より注目されたのが、財政再建への取り組みであった。第2次安倍内閣は「機動的な財政政策」と称して、景気回復のため公共事業を中心とした財政出動を行った。しかし、その一方で、2015年度までに基礎的財政収支（プライマリー・バランス）の赤字の対国内総生産（GDP）比を2010年度の水準から半減し、2020年度までに黒字化するという政府の財政健全化目標は堅持することにした。そこで今後、どのように財政再建に取り組むのが注目された。

4月22日の経済財政諮問会議では4人の民間議員が、政府の財政健全化目標の達成が「不可欠」とする提言を出そうとした。ところが、政権内から異論が出て、目標達成を「目指す」にされたという⁴⁰。にもかかわらず自民党内からは、「骨太の方針」の策定にあたり、財政健全化が強調され過ぎているという批判の声が上がっていた⁴¹。また自民党内からは、市販薬のインターネット販売を原則解禁することにも反対意見が相次ぎ、「骨太の方針」では国土強靱化を前面に出すべきなどと、財政出動を求める声が相次いだ⁴²。「古い自民党」は、まだまだ健在であった。

6月14日に「骨太の方針」は閣議決定された。その構成は以下の通りであった。まず第1章「デフレ脱却・日本経済再生と目指すべき姿」では、景気回復のためには「三本の矢」（いわゆるアベノミクス）を一体として実行することが不可欠であるとし、今後の経済財

⁴⁰ 「骨抜き、骨太の方針 再建うたえど具体策なし 財政・経済政策、安倍政権が大枠」『朝日新聞（朝刊）』2013年5月29日、5面。

⁴¹ 「『財政健全化、強調しすぎ』 骨太の方針に自民から異論」『朝日新聞（朝刊）』2013年5月31日、4面。

⁴² 「骨太の骨抜く？声次々 薬ネット販売慎重に・財政出動足りぬ 自民会合」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月8日、4面。

政運営及び基本戦略が提示された。次に第2章「強い日本、強い経済、豊かで安全・安心な生活の実現」では、成長戦略の基本設計が提示された。それから第3章「経済再生と財政健全化の両立」では、財政健全化目標、財政健全化の取組方針、主な歳出分野における重点化・効率化の考え方が提示され、最後に第4章「26年度予算編成に向けた基本的考え方」で、予算編成の在り方と今後の取り組みについて説明がなされた。

ところが、財政健全化の具体策については、ほとんど示されなかった。予算や税収の具体的な見通しを示す「中期財政計画」は、参院選後の8月に策定されることになった。個別の項目についても、社会保障費については、「聖域にせず見直す」と明記されたものの、数値目標は盛り込まれず、「重点化・効率化」の項目が個別に記されたただけであった。しかも具体的に記されたのは、特例で1割に据え置かれている70～74歳の医療費窓口負担の見直しについて「早期に結論を得る」とされたことと、生活保護費の給付水準を見直すこととされたことくらいで、医療・介護については電子レセプト（医療費の請求書）の活用や後発医薬品の利用促進、地域医療体制の見直しによる効率化など、歴代政権が掲げてきた内容が並べられただけであった。社会保障制度改革国民会議で制度改革が検討されていることを理由に、参院選前に国民に痛みを強いる社会保障の削減を打ち出すことは回避したのである。

地方交付税についても、削減の試みは後退した。2008年のリーマン・ショック以後に緊急的に創設された歳出特別枠（2012年度予算では約1兆円）について、当初は、この上乗せを減らそうとする財務省の求めに応じ、「骨太の方針」の原案には「危機以前の状況に向けて適正化を図っていく」と記された。ところが、地方自治体などの猛反発を受けて、最終的には「平時モードへの切替えを進めてい

く必要がある」という表現に弱められた。

その一方で公共事業については、「政府横断的な国土強靱化（ナショナル・レジリエンス）への取組を行う」と明記された。ただし公的負担の軽減を図るため、民間の資金・ノウハウを利用するPPP（官民連携）やPFIを積極的に活用するとされた⁴³。

結局、参院選を前にして、国民に「痛み」を強いる厳しい政策や、業界から反発が出る改革をことごとく先送りしたのであり、ある経済官庁の幹部は『『骨細』と言われてもしかたない』と述べたという⁴⁴。

三 官邸主導の成功要因

本章では、第2次安倍内閣において、これまでのところ官邸主導で経済政策が順調に決定されているのはなぜか、その理由について検討する。

1 自民党の政策対立

民主党政権では、マニフェストの履行や消費増税の是非、TPPへの参加をめぐる党内対立が続き、民主党に対する国民の信頼は失

⁴³ 以上、「骨太の方針」の内容については、末崎毅「財政再建策、先送り 『国土強靱化』は明記 骨太素案提示」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月7日、1面、大日向寛文・大津智義「骨太方針、痛み封印 経財会議が素案提示 年金・医療、見えぬ具体策」同3面、「（社説）財政再建 どこが『骨太』なのか」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月8日、16面、福山亜希・末崎毅「選挙意識し骨抜き 民間提言生きず 経済政策閣議決定」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月15日、3面、「経済再生策、痛み後回し 骨太の方針・成長戦略を決定」同7面、前掲「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」(平成25年6月14日)。

⁴⁴ 大日向寛文・大津智義、前掲「骨太方針、痛み封印 経財会議が素案提示 年金・医療、見えぬ具体策」。

われた。一方、第2次安倍内閣では、官邸主導で経済政策が決定されているにもかかわらず、党からの抵抗は目立たず、自民党はよくまとまっているように見える。

もっとも2009年の政権交代前には、自民党も党内対立が先鋭化し、国民の信頼を失っていた。自民党内では小泉政権末期から、規制緩和や金融緩和により景気を回復させ、行財政改革を徹底すれば、消費増税は不要だとして、小泉構造改革の継続を主張する「上げ潮派」と、市場主義的改革には消極的で、財政再建のためには消費増税が不可欠だと主張していた「財政タカ派」とが対立していた。前者を代表するのが中川秀直・竹中平蔵で、後者を代表するのが与謝野馨・谷垣禎一であった。もっとも自民党の一般議員の多くは、再選を最大の目的とすることから、公共事業費の増大を望みつつも、消費増税については消極的であった。ここでは彼らを「古い自民党」と呼んでおく。

小泉純一郎首相は「骨太の方針2006」で、今後5年間の歳出削減策をまとめ、消費増税は先送りした。自然増を除く社会保障費の毎年2200億円削減も、この時に決まった⁴⁵。2006年9月に小泉の後を継いだ安倍は、もともと社会保障の充実にも関心があったものの、「上げ潮派」の主張に沿った政策を展開した。

安倍内閣は、当初は高い支持率を得ていたものの、郵政民営化法案に反対して自民党から追い出された造反議員の復党を認めたことで支持率が急落させた。それ以後、年金記録に大量の不備・ミスがあったことが発覚したこと（いわゆる「年金記録問題」、「消えた年

⁴⁵ 「骨太の方針2006」の策定過程については、清水真人『経済財政戦記——官邸主導小泉から安倍へ』（日本経済新聞出版社、2007年）、上川龍之進「2005年総選挙後における政策決定過程の変容」『選挙研究』22号（2007年）、54～68ページ、を参照。

金問題))、強行採決を連発するなど強引な国会運営が目立ったこと、さらに閣僚の不祥事・失言が相次いだことから、国民の支持を失い、2007年参議院選挙で自民党は大敗した。参院選直後は、安倍は首相辞任を否定していた。けれども、持病を悪化させ体調を崩したことから、結局は首相辞任に追い込まれた。

小泉内閣末期から安倍内閣にかけては、景気は良かったものの、格差問題への関心が高まり、構造改革路線への批判も目立ち始めた。そこで2007年9月に発足した福田康夫内閣以降、政策の方向性は変化する。福田内閣は、改革路線を後退させたと批判されるのを恐れて、公共事業費の抑制や社会保障費2200億円の削減は継続するものの、社会保障の機能強化と財源確保を検討する「社会保障国民会議」を設置した。しかし、「ねじれ国会」での民主党の抵抗に苦しみ、福田は突然、辞任してしまう。

2008年9月に発足した麻生太郎内閣では、さらに大きな政策転換がなされた。リーマン・ショックにより世界金融危機が発生し、日本も急激な景気の悪化に見舞われたため、麻生内閣は小泉内閣が決定した5年間の歳出削減策を放棄し、景気刺激策として公共事業を中心とした巨額の財政出動を行った。その一方で、与謝野馨経済財政政策担当大臣が中心となって、持続可能な社会保障構築と安定財源確保に向けた「中期プログラム」を策定した。そこでは、3年以内の景気回復に向けた集中的な取り組みにより経済状況を好転させることを前提に、2011年度から消費税率を段階的に引き上げる方針を打ち出した。菅直人内閣で経財相として入閣した与謝野の下でまとめられた「社会保障・税一体改革成案」は、この「中期プログラム」が基になっている。

この麻生内閣の政策に対し、中川秀直や武部勤ら「上げ潮派」は強く反発し、「麻生おろし」を画策した。麻生内閣は、麻生自身およ

び閣僚の度重なる失言や失態、景気の低迷による失業問題の深刻化により、支持率が低下の一途をたどったのだが、さらに、この自民党内の内紛が、麻生内閣・自民党への支持を低下させた。その結果、2009年8月の総選挙で自民党・公明党は大敗し、政権を失うことになった⁴⁶。

2 アベノミクスの本質

ところが第2次安倍内閣では、少なくとも現時点では、こうした政策対立が顕在化していない。これは民主党政権で消費増税が決定されたことと、安倍首相が、自民党内で対立のある政策をすべて取り込んだ経済政策を打ち出したためだと考えられる。

野田内閣が消費増税を決定してくれたおかげで、安倍内閣は消費増税導入の是非を判断する必要がなくなり、「財政タカ派」対「上げ潮派」・「古い自民党」という対立は生じなかった。一方で安倍は、機動的な財政政策と称して公共事業費を大幅に増額し、「古い自民党」を満足させた。また、大胆な金融政策（というよりも、大胆な金融政策が実現されるという期待を外国人投資家に与えたこと）により、円安を引き起こし、輸出企業の収益を改善するとともに、株価も上昇させた。これにより国民に景気回復感を与えることで、内閣支持率を上昇させることに成功した。そして支持率が高いうちに、「聖域」をアメリカに認めさせたと称して、「古い自民党」からは反対の多いTPP交渉への参加を決めた。さらにTPPへの参加にく

⁴⁶ 安倍内閣・福田内閣・麻生内閣の政治過程については、上杉隆『官邸崩壊——安倍政権迷走の一年』（新潮社、2007年）、読売新聞政治部『真空国会——福田「漂流政権」の深層』（新潮社、2008年）、清水真人『首相の蹉跌——ポスト小泉 権力の黄昏』（日本経済新聞出版社、2009年）、読売新聞政治部『自民党崩壊の300日』（新潮社、2009年）などを参照。

わえて、民間投資を喚起する成長戦略を実施するとして、竹中平蔵らを産業競争力会議に参加させることで、徹底した規制緩和を求める構造改革派および経済界の期待にも応えた。もっとも、「古い自民党」や既得権益団体の反発を引き起こすような大胆な規制改革は先送りした。

つまりアベノミクスとは、「上げ潮派」にも「古い自民党」にも「いい顔」をすることで、党内をまとめることができる政策なのである。

四 経済政策の対立軸

本章では、今後、経済政策をめぐって自民党内で激しい対立が生じる可能性があること、また、かりにアベノミクスによって経済成長が実現されたとしても、今後、国民世論から安倍内閣への批判が高まることが予測されることを論じる。

1 アベノミクスの限界

安倍は現在のところ、党内対立を生じさせることなく、政権運営に成功している。けれども、このまま党内対立を生じさせることなく政権運営を続けていくことは困難である。そもそもアベノミクスそれ自体、長期的に持続困難な政策や、相互に矛盾した政策が混在しているからである。

第一に、安倍内閣は機動的な財政出動として、公共事業費を増額し、さらに消費増税対策として住宅ローン減税・自動車関連減税を実施することで、「古い自民党」や業界の歓心を買った。だが、国債を大量に発行したことから、2015年度までに基礎的財政収支の赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、2020年度までに黒字化するという政府の財政健全化目標の実現は、ほぼ絶望視されている。だが安倍は、財政再建を放棄したと見られるといけないため、

この目標を堅持する姿勢をとった。

先進国の中には、ヨーロッパの政府債務危機の経験から、巨額の財政赤字を抱えながら財政出動を行う日本に対して懸念を抱く国もあった。このため、4月19日の20カ国・地域（G20）財務相・中央銀行総裁会議の声明には、「日本は信頼に足る中期的な財政計画を策定すべきだ」と明記された。これを受け麻生財務相は、同日午後のワシントンでの講演で、2013年半ばに中期財政計画をとりまとめ、2014年4月からの消費増税も予定通り実施すると明言した⁴⁷。北アイルランドで開催された主要国首脳会議（G8）で6月17日にまとめられた世界経済に関する首脳宣言でも、「日本の成長は、短期的な財政刺激策、大胆な金融政策及び最近発表された民間投資を喚起する戦略により支えられている」とアベノミクスを評価する文言が明記される一方で、「信頼できる中期的な財政計画を定める必要がある」という指摘も盛り込まれた⁴⁸。参院選後に中期財政計画をとりまとめ、財政健全化を進めていくことが国際公約となったのである。

安倍は、国民にとって耳の痛い財政緊縮の具体策づくりを先送りして参院選で勝利した。そこで今後、いよいよ財政再建の具体策づ

⁴⁷ 西山明宏「G20、黒田緩和に理解 共同声明『脱デフレ意図』 財政再建も求める」『朝日新聞（夕刊）』2013年4月20日、1面、西山明宏「財政再建へ工程表 麻生財務相表明」『朝日新聞（朝刊）』2013年4月21日、1面。

⁴⁸ 堀口元・星野眞三雄・林尚行「財政健全化、日本に注文 G8 経済宣言、景気改善は評価 緩和副作用に懸念も」『朝日新聞（夕刊）』2013年6月18日、1面、林尚行・堀口元・星野眞三雄「アベノミクス、評価と注文 首相は成果を強調 G8」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月19日、3面。なお、後述する大規模な金融緩和政策についても、海外からは通貨安競争につながるという「副作用」を懸念する声がある。これまでのところは、日本銀行の金融緩和は国内のデフレ脱却を目的としており、円安を目的としたものではないという主張が受け入れられている。だが今後、国際会議の場で批判的とされる可能性はある。

くりに着手しなければならなくなる。だが、2012年の衆院選、そして今回の参院選で勝利した議員たちの大半は、国土強靱化などばらまき政策を主張し、業界団体から支援を受けて当選してきている。そのため、財政緊縮政策をいざ実行に移すとすると、党内からの強い反発が予想される。

要するに、財政出動は長期的には持続困難であり、早晩、財政再建政策へと政策変更を余儀なくされる。だが、歳出削減を行おうとすると「古い自民党」との対立が生じる⁴⁹。ここで安倍が指導力を発揮して党の財政出動要求を抑え込めるのかどうかは、安倍が国民の支持をどれだけつなぎとめられるのかにかかってくる。一般的には、世論の人気の高い首相の言うことには従わざるを得ないからである。そして安倍が国民の支持をつなぎとめられるのかどうかは、景気が回復するかどうかによるところが大きい。とはいえ、景気が回復しても、国民の内閣への支持が低下する可能性もある。このことについては後述する。

第二に、黒田総裁の下、日本銀行は大胆な金融政策を実施した。日本銀行は4月3・4日の金融政策決定会合で、金利誘導目標を放棄してマネタリーベース・コントロール方式を採用することを決めた。そのうえで、今後2年間でマネタリー・ベースを年間約60～70兆円に相当するペースで増加するよう金融市場調節を行うこと（2012年末実績は138兆円で、2013年末に200兆円、2014年末に270兆円となる見込み）、イールドカーブ全体の金利低下を促す観点から、長期国債の保有残高が年間約50兆円に相当するペースで増加するよう買入れを行うこと（毎月の長期国債のグロスの買入れ額は7

⁴⁹ 増税で財政再建を行おうとすれば、「古い自民党」からだけではなく、景気回復を優先する「リフレ派」や「上げ潮派」からも反発の声が上がるだろう。

兆円強の見通し)、さらに長期国債の買い入れ対象を、40年債を含む全ゾーンの国債としたうえで、買い入れる国債の平均残存期間を、現状の3年弱から国債発行残高の平均並みの7年程に延長すること、それにくわえて、資産価格のプレミアムに働きかける観点から、指数連動型上場投資信託(ETF)および不動産投資信託(J-REIT)の保有残高が、それぞれ年間約1兆円、年間約300億円に相当するペースで増加するよう買い入れを行うことを決めた⁵⁰。この「異次元緩和」により、物価上昇率を2年程度で2%に引き上げ、日本経済を回復させるというのが、安倍と黒田の目論見である。

もっとも、この目論見が成功するかどうかは不明である。まず、国際競争が激しい現在において労働者の賃上げが実現する見込みは低いから、金融を緩和しても物価は上がらないという見方がある。

さらに、そもそも金融緩和だけでは景気は回復しないという見方も根強い。実のところ、日本銀行が4月に「量的・質的金融緩和」を導入してから、黒田の思惑に反して長期金利は上昇している。2年後に物価上昇率が2%になると長期金利も上昇すると考えられるから、これはむしろ当然のことである。しかも日本銀行が、金融市場調節の操作目標を金利からマネタリー・ベースに変更したことで、長期金利は不安定化してしまい、乱高下を繰り返すようになってしまった⁵¹。このため、実体経済が良くなる前に金利が上昇して、かえって実体経済の回復を阻害してしまうことになるかもしれない

⁵⁰ 日本銀行『『量的・質的金融緩和』の導入について』(2013年4月4日)。日本銀行、http://www.boj.or.jp/announcements/release_2013/k130404a.pdf(2013年7月23日取得)。

⁵¹ 大崎明子「金利急騰!債券市場を破壊した黒田緩和 日銀は管理不能、高まるリスク」『東洋経済オンライン』2013年5月16日、<http://toyokeizai.net/articles/-/13984>(2013年7月24日取得)。

のである⁵²。

また、アベノミクスへの期待が先行して上昇を続けてきた株価も、5月中旬以降、乱高下を繰り返している。この原因としては、株価が急上昇した反動だという見方にくわえて、アメリカの金融緩和が早期に縮小されるという見方が広がったことや、中国をはじめとする新興国経済の変調などが挙げられている。このように日本の景気や株価は世界経済の動向に大きく左右されるのであり、日本銀行の金融政策のみによって自由に操作できるわけではなさそうである。

次にアベノミクスの矛盾として、金融緩和と財政出動は、長期的には両立できないという見方を紹介しておきたい。というのも、黒田自身が認めるように、「日本銀行による多額の国債買入れが、内外の投資家から、ひとたび『財政ファイナンス』と受け取られれば、国債市場は不安定化し、長期金利が実態から乖離して上昇する可能性」があるからで⁵³、この恐れが現実化しないように、日本銀行は金融緩和を続けていくうちに、政府に対して財政再建を求めざるを得なくなるのである⁵⁴。

⁵² もちろん物価が想定通りに上昇すれば、名目金利は上昇しても実質金利は上昇しないことになり、景気回復を阻害することはない。問題なのは、物価は上昇しないのにインフレ期待が高まって長期金利が上昇してしまうことである。

⁵³ 黒田東彦「講演 量的・質的金融緩和」（読売国際経済懇話会における講演、2013年4月12日）。日本銀行、http://www.boj.or.jp/announcements/press/koen_2013/ko130412a.htm/（2013年7月9日取得）。

⁵⁴ もちろん、国内貯蓄が過剰であり、国債の大半が国内市場で消化されている現状において、国債暴落・長期金利急騰というシナリオは現実味がないように思われる。けれども、行政は最悪の事態に備えて行動しなければならないのであるから、リフレ派に乗っ取られた日本銀行とはいえ、放漫財政を長期にわたって許容することはできないであろう。

また、かりに「異次元緩和」が成功して物価が上昇してしまうと、長期金利が上昇して国債費は増大する。この時、景気も回復すれば税収が増え、国債費の上昇を相殺できるであろう。けれども、景気が回復しない、すなわち税収が増えないうちに金利上昇が起きると、財政が急激に逼迫してしまう。しかしながら、景気が回復していないので、自民党内からは、さらなる財政出動を求める声が高まるであろう。こうなると財政再建はますます困難になる。

要するに、大規模な金融緩和の実施により、政府はいずれ財政再建政策の実施を余儀なくされるのであり、財政拡張と金融緩和は長期的には両立不可能なのである。そして財政再建政策が実施される場合、政府と「古い自民党」の対立は必至である。

もっとも、幸運にも景気さえ回復すれば、政府が財政緊縮政策をとっても「古い自民党」の反発は小さくなると考えられるし、税収も増えるため、政府の財政再建策は順調に進むであろう。ただし、先にも述べたが、景気が回復しても国民の内閣への支持が低下する可能性はある。このことについては後述する。

第三に、安倍内閣は民間投資を喚起する成長戦略を策定した。けれども、大胆な規制改革に対しては、既得権益と結びついた「古い自民党」や省庁が強く反発する。そこで安倍は、「規制改革は一丁目一番地」と発言しながらも⁵⁵、参院選前の大胆な改革は先送りした。この結果、金融市場の失望売りを招くことになってしまった。

とはいえ、安倍自身は構造改革志向であると考えられるし、竹中や経済界が中心メンバーとして加わる産業競争力会議・規制改革会議は、規制改革を推進する立場から政策提言を続けていくであろう。また、財政出動や金融緩和の効果が薄れてくると、経済界など

⁵⁵ 福山亜希・末崎毅、前掲「選挙意識し骨抜き 民間提言生きず 経済政策閣議決定」。

から新たな経済対策として規制改革を求める声が高まってくると予想される。さらに、年内の合意が見込まれる TPP への参加に関連して、農業政策・医療政策などで新たな規制改革が必要とされるかもしれない。つまり、参院選後も規制改革を進めようとする動きは続くであろう。

これに対して、既得権益を擁護する省庁・族議員は反発するであろう。さらに、甘利経財相や麻生財務相ら、安倍の盟友の主要経済閣僚は、経済財政諮問会議で「日本型資本主義」を検討するなど、構造改革路線とは一線を画しており、「構造改革」は閣内対立の火種ともなりかねない。

要するに参院選後には、政府・与党内で急進的な規制改革を提唱する「構造改革派」と、既得権益を擁護する「古い自民党」との対立が明確になると考えられるのである。もっとも、規制改革の経済効果が顕在化するのには財政出動に比べると遅く、規制改革により景気がすぐに良くなるとは考えにくい。したがって、安倍が「古い自民党」の抵抗を排して構造改革を推進したからといって、国民からの支持を長期間にわたってつなぎとめることができるかどうかは定かではない。むしろ次節で指摘するように、その負の効果が先に顕在化してしまうかもしれない。

2 格差問題の再燃

第三の矢がはらむ、より大きな問題点は、構造改革路線がとられた場合、かりに景気が回復したとしても、国民の内閣への支持が低下するかもしれないということである。典型的なのは労働規制の緩和である。規制改革会議や産業競争力会議では、労働市場の流動化のため、「多様な正社員制度」の導入や「合理的な解雇ルール」の明文化などが提案されている。こうした規制改革が進んだ場合、解雇

は増えるだろうが、解雇された労働者の受け皿がすぐに用意されるわけではないだろうから、短期的には雇用の安定性が損なわれ、労働条件や労働待遇が悪化することになると考えられる。そうなると小泉政権末期から見られた格差批判が再び盛り上がる可能性がある。

そのうえ、規制改革を進める産業競争力会議や規制改革会議には、民間企業の経営者が委員として参加する一方、労働者の代表は入っていない。こうした構成の会議で労働規制の緩和が論じられれば、企業に都合がよく労働者の利益にはならない規制緩和が行われる可能性が高いし、そうした批判が起きやすい。また、民間企業の経営者がこうした会議に参加し、規制緩和のアイデアを提案することには、かつて宮内義彦オリックス会長に対してなされたような、規制緩和を自社の事業拡大に利用しているという批判がなされるようになるだろう⁵⁶。実のところ市販薬のインターネット販売を推進し、通信インフラの国有化を主張する三木谷に対しては、すでに「政商」と批判する声も上がっている⁵⁷。いずれにしても規制改革を推進する会議の委員構成は、格差を問題視する観点からは批判を招きやすいものであり、こうした会議が進める規制改革に対しても批判の声が強まる可能性は高いと考えられる。

さらに、第一の矢である日本銀行の「異次元緩和」は現状のところ、株高をもたらしたことで個人株主の懐を豊かにし、高額商品の売り上げを伸ばした一方で、労働賃金の引き上げにはつながってい

⁵⁶ こうした宮内批判として、たとえば、森功『サラリーマン政商——宮内義彦の光と影』（講談社、2007年）を参照。

⁵⁷ 永田稔「(けいざい深話)三木谷氏と新経連:3 規制撤廃へ執念、政治力を追求」『朝日新聞(朝刊)』2013年6月14日、7面、永田稔・大鹿靖明、前掲「(けいざい深話)三木谷氏と新経連:4 突き進むほどに高まる壁」。

ない。他方で、円安により原油や鉱物、小麦粉など原料の輸入価格は上昇しており、食品やティッシュペーパー、タイヤなどの値上がりにつながっている。今後、安倍・黒田の思惑通りに物価が上昇したとしても、それが賃上げにつながらなければ、かえって庶民の生活は苦しくなったという批判が強まるのが予測されるのである。また、安倍内閣が実施した生活保護の扶助基準引き下げは、住民税の非課税限度額や就学援助、最低賃金の引き下げなどにつながりかねないとも懸念されている。

つまり、安倍内閣が進める政策は格差の拡大をもたらすような政策であるため、景気が良くなるうとも格差問題が再燃し、政権批判が生じる可能性がある。先に述べた、景気が回復しても国民の内閣支持が低下する可能性とは、このことを指している⁵⁸。

⁵⁸ ここでは「景気が回復しても」と記したが、むしろ景気が回復してからの方が格差批判は起きやすいと考えられる。景気が回復して、株や新しい事業で大金を儲けた人が現れると、その人の状況と貧しい人の窮状とを見比べて、格差が拡大したという認識が広まるからである。小泉内閣末期から第1次安倍内閣にかけての時期に格差問題が注目されるようになったのは、景気が良かったにもかかわらず、というよりも、景気が良くなり、堀江貴文・ライブドア社長や村上世彰・村上ファンド代表が世間の注目を集めるようになったためだと考えられる。なお、バブル経済期の世論調査でも、このことを裏打ちする結果が示されている。時事通信社の世論調査によると、バブル経済の絶頂期である1989年には、「世間の景気をどう見ますか。先月と変わらないと思いますか、悪くなってきたと思いますか、良くなってきたと思いますか」という質問と、「あなたの暮らし向きは、昨年と比べてどうですか。楽になっていますか、苦しくなっていますか」という質問に対する回答が、ともに悪化し、内閣支持率・自民党支持率もともに低下している。消費税の導入とリクルート事件の影響であろうが、経済指標から見ると、この時期はたいへん景気の良かった時期であり、久米郁男は、この景気観、暮らし向きの悪化意識は、きわめて情緒的なものであったと指摘している。久米郁男「公的資金投入をめぐる世論・政治」村松岐夫・奥野正寛編『平成バブルの研究 下 崩壊編——崩壊後の不況と不良債権処理』（東洋経済新報社、2002年）、109～156ページ。

しかしながら、短期的に経済成長率を引き上げるには、労働コストの削減により企業の収益を増大させるのが近道である。また株価を上昇させるには、労働規制をはじめとする経済規制を緩和することで、企業の収益が拡大し、日本の景気も良くなると外国人投資家に思わせるのが、最も手っ取り早い方策である。というのも現在の日本の株式市場は、外国人投資家の売買に左右されるところが大きく、外国人投資家が買い越せば株価は上がり、売り越せば株価は下がる傾向にある。すなわち、彼らが日本企業の業績が上がると思えば株価は上がるし、下がると思えば株価は下がる。そこで政府が株価を上昇させることで国民の支持を集めようとするならば、日本企業の収益を拡大させることになると外国人投資家が考えるような政策、すなわち労働規制をはじめとする経済規制の緩和を実施しなければならない。けれども、そうした政策の中には、国民の大多数を占める消費者にとって好ましい政策もあるのだが、同じく国民の多数を占める労働者にとっては好ましくない政策もある。さらにその中には、長期的に見て日本の実体経済にとっても好ましくない政策さえある。こうした政策としては、たとえば、労働コストの削減のため、企業が劣悪な労働環境の下、低賃金で労働者を雇用し、そのうえ自由に解雇することは許容することで、労働者が結婚も子育てもできないような状況に追い込むような政策が挙げられる。

国民が政府を支持するか否かは、経済状況認知によるところが大きい。そこで政府は、国民の支持を得るために、景気を良くしたり株価を上げようとしたりして、外国人投資家の歓心を買う政策を実施しようとする。ところが、そうした政策によって経済成長率や株価が上昇したとしても、国民は、その政策自体に反発し、政府を支持しなくなるかもしれない。要するに、グローバル化が進行する現代においては、日本企業の収益拡大が国民の利益につながるとは限

らず、経済成長率の上昇が国民の幸福につながることも限らない。よって、景気さえ良くすれば国民の支持が得られるとは、必ずしも言えないのである⁵⁹。

しかも、日本経済が世界経済の動向に強く影響されるのと同様に、外国人投資家の動きも世界経済の動向に強く影響されるため、政府がこれをコントロールすることは困難である。日本の実体経済が良好であっても、アメリカの株価が下落すれば、それにより損失を抱えた外国人投資家は、資金確保のために日本企業の株を売ってしまうこともある。そうなる国民の反発を覚悟して外国人投資家を引き付ける政策をとったのに、株価は上がり国民の反発も買うといった事態に陥ってしまうことになる。

五 おわりに

以上、本稿は、第2次安倍内閣の経済政策決定過程を概観し、これまでの安倍内閣の「成功」の理由について検討するとともに、そうした政策を長期にわたって持続することは難しいため、今後、自党内で政策対立が生じたり、格差批判が再燃したりして、内閣に対する国民世論の批判が高まる可能性があることを指摘した。

実はこのことは安倍内閣に限ったことではない。現在の日本においては、政府が経済政策を決定するにあたり、多くの政治的・経済的な要因により制約を受けているため、どの内閣であっても党内の

⁵⁹ 実のところ2002年2月から2008年2月にかけて景気の拡大が続き、企業収益は高水準で推移したものの、労働賃金は抑制され、労働分配率は低下した。内閣府『平成20年度年次経済財政報告（経済財政政策担当大臣報告）—リスクに立ち向かう日本経済—』（平成20年7月）、66～84ページ。内閣府、<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je08/08p00000.html>（2013年7月25日取得）。このため、格差問題が注目されるようになったのである。

政策対立を回避し、国民世論の支持を集めながら政権を運営することは、はなはだ困難なのである。そこで最後に、こうした制約を列挙しておく。

まず政治的要因を見ておこう。第一に、衆議院で小選挙区制を中心とした選挙制度が導入されたことで、以前よりは改善されたとはいえ、自民党にしても民主党にしても、政党の執行部が党内の議員を統制する仕組みが依然として不十分であり、党内ガバナンスが確立されていない。このため、党内で権力闘争・政策対立が絶えないのである。第二に、今回の参院選で「ねじれ国会」は解消されたものの、今後も「強い参議院」が政府・与党の政策決定を阻害する可能性が残っている。第三に、衆議院選挙・参議院選挙・党首選挙・統一地方選挙・それ以外の単発で行われる地方選挙・衆参補欠選挙など、選挙が頻繁に行われるため、首相は常に選挙に勝ち続けなければ、その地位を維持できない。このため、中長期的な視野からの政策立案が困難になっている。第四に、内閣には立法過程をコントロールする権限がなく、与党に国会運営を委ねざるを得ない。また日本の国会は、「粘着性」が高いことで有名である。そのため、野党や与党内からの抵抗があれば、政府が思い通りに法案を通すことは難しい⁶⁰。

次に経済的要因を見ておこう。政府の経済運営を強く制約する要因としては、第一に、財政赤字の深刻化、第二に、少子高齢化による社会保障費の増大と経済成長率の低下、第三に、グローバル化に

⁶⁰ 政治的要因については、北村亘「報告5 民主党内閣の下での『地域主権』改革——2006年以降の地方分権改革における持続性と変化」公益財団法人連合総合生活開発研究所編『連合総研ブックレット No.8 政策決定プロセスを検証する～政権交代から3年——ワークショップ記録集』（2012年12月）、26～32ページ、を参照。連合総研、http://rengo-soken.or.jp/report_db/file/1356595400_a.pdf（2013年7月25日取得）。

よる国内雇用の減少と日本企業の国際競争力の低下が挙げられる。このため、政府が過度な格差の拡大を防ぎつつ、実効性のある成長戦略を実施して経済成長を実現することは、きわめて難しくなっているのである。

こうした困難の中、衆議院で圧倒的多数を占めたうえで「ねじれ国会」を解消し、しばらくは国政選挙に直面することのない安倍内閣が、どのように政権を運営し、どのような経済政策を実施していくのか、注目されるところである。

(寄稿：2013年7月31日、採用：2013年9月5日)

安倍經濟學之政治學

— 第二任安倍內閣之經濟政策決策過程 —

上 川 龍 之 進

(大阪大學大學院法學研究科副教授)

【摘要】

本文概觀自 2012 年 12 月政權輪替起至 2013 年 7 月參議院選舉的期間，第二任安倍內閣之經濟政策決策過程，包括具體之預算編立、稅制改革、成長策略、「經濟財政改革之基本方針」等的決策過程。執政黨內對於安倍內閣於官邸主導下的決策，並無抵抗。此與民主黨政府極為對比。本文針對此安倍內閣「成功」之理由，主張因安倍內閣之經濟政策「安倍經濟學」，並無引起黨內對立，其乃眾人皆支持之政策，於是自民黨得以團結一致，進行參議院選舉。在此論點的基礎上，本文指出此類政策難以長期持續；今後自民黨內可能生成對立；再者，即使安倍經濟學實現經濟成長，基於貧富差距將擴大之觀點，輿論對於安倍內閣之批評可能升高。

關鍵字：安倍經濟學、安倍晉三、日本政治、經濟政策、政策決策過程

A Political Analysis of “Abenomics” : The Economic Policy-Making Process under the Second Abe Administration

Ryunoshin Kamikawa

Associate Professor, Graduate School of Law and Politics, Osaka University

[Abstract]

This article reviews the economic policy-making process under the second Abe Administration from the House of Representatives election in December 2012 to the Upper House in July 2013. Specifically, it reviews the budget compilation, the tax system revisions, the formulation of new growth strategy, and the formulation of “Basic Policies for Economic and Fiscal Management and Reform.” Prime Minister Abe Shinzo and his Cabinet have taken the initiative to make policies, and there has been almost no resistance from the ruling parties. This contrasts strikingly with the Democratic Party of Japan government. This article explains the reasons for the success of the Abe Administration. This is because the “Abenomics”, the economic policies of the Abe Administration, were preferred by Liberal Democratic Party (LDP) politicians and did not cause internal conflict in the LDP. This allowed the LDP to unite for the Upper House election. Moreover, this article argues that the policies will not be maintained in the long term, and there might be a policy conflict within the LDP. Also, the public might blame the Abe Administration for the widening wealth gap even if the Abe Administration achieves economic growth through “Abenomics”.

Keywords: Abenomics, Shinzo Abe, Japanese Politics, Economic Policy,
Policy Making Process

〈参考文献〉

- 〔(社説) 財政再建 どこが『骨太』なのか〕『朝日新聞(朝刊)』2013年6月8日、16面。
- 〔(点検100日 安倍政権：中) 重鎮去って政高党低 主導権奪い自民一変〕『朝日新聞(朝刊)』2013年4月5日、3面。
- 〔(点検100日 安倍政権：上) 周到に政権工程表 『参院選までは経済』就任前に指示〕『朝日新聞(朝刊)』2013年4月4日、3面。
- 〔『財政健全化、強調しすぎ』 骨太の方針に自民から異論〕『朝日新聞(朝刊)』2013年5月31日、4面。
- 〔『第3の矢』読み解くと 成長戦略第3弾発表〕『朝日新聞(朝刊)』2013年6月6日、5面。
- 〔安倍官邸、力関係は、重要事項、菅・麻生氏と——外交・安保、首相が主導。〕『日本経済新聞(朝刊)』2012年12月31日、2面。
- 〔安倍首相の講演(要旨) 成長戦略第3弾発表〕『朝日新聞(朝刊)』2013年6月6日、7面。
- 〔安倍政権きょう1ヵ月、経済・外交、首相が主導、官僚掌握へ協調姿勢。〕『日本経済新聞(朝刊)』2013年1月26日、4面。
- 〔霞が関、勢力図は、経済政策、主導権狙う——経産省、財務省。〕『日本経済新聞(朝刊)』2012年12月31日、3面。
- 〔教育・子育て・観光…強気の目標 『第3の矢』成長戦略、第2弾発表〕『朝日新聞(朝刊)』2013年5月18日、5面。
- 〔競争力会議、事務局に民間人5人登用。〕『日本経済新聞(夕刊)』2013年3月12日、2面。
- 〔経済再生策、痛み後回し 骨太の方針・成長戦略を決定〕『朝日新聞(朝刊)』2013年6月15日、7面。
- 〔経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～〕(平成25年6月14日)。内閣府、http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2013/2013_basicpolicies.pdf。
- 〔経産省 VS 財務省の主導権争いも 安倍カラーで産業再生へ、日本経済再生本部が初会合〕『msn産経ニュース』2013年1月8日、<http://sankei.jp/msn.com/politics/news/130108/plc13010821410018-n1.htm>。
- 〔検証安倍予算(中) 暮らしの不安、和らぐか——現役世代へ負担なお。〕『日本経済新聞(朝刊)』2013年2月1日、5面。
- 〔混合診療・農地改革…難題は積み残し 規制改革答申〕『朝日新聞(朝刊)』2013年6月6日、7面。
- 〔自民、政策決定を再構築、与党連絡会議を復活、官邸とのバランス焦点。〕『日本経済新聞(朝刊)』2012年12月28日、4面。

- 「自民税調、政治力どこまで、幹部会縮小、派閥も弱く。」『日本経済新聞（朝刊）』2013年1月4日、2面。
- 「税制大綱決定、与党、参院選にらむ、減税措置ずらり、業界・有権者に配慮。」『日本経済新聞（朝刊）』2013年1月25日、4面。
- 「税制大綱決定、与党、参院選にらむ——道路維持に重量税『改革に逆行』。」『日本経済新聞（朝刊）』2013年1月25日、4面。
- 「成長戦略、安倍首相会見＜要旨＞」『朝日新聞（朝刊）』2013年4月20日、4面。
- 「成長の矢、株安の洗礼 市場、アベノミクス懐疑も 戦略第3弾を発表」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月6日、2面。
- 「第3の矢どこへ 点検成長戦略（4）雇用改革尻すぼみ——人材流動化は棚上げ」『日本経済新聞（朝刊）』2013年5月4日、3面。
- 「第8回記者会見要旨：平成25年 会議結果 甘利内閣府特命担当大臣記者会見要旨」（平成25年4月18日）。内閣府・経済財政諮問会議、<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2013/0418/interview.html>。
- 「脱デフレ優先、改革遅れ、来年度予算案、公共事業を増額、補正含め歳出100兆円超。」『日本経済新聞（朝刊）』2013年1月30日、1面。
- 「TPP『公約たがえない』 安倍首相」『朝日新聞（夕刊）』2013年2月26日、2面。
- 「TPP交渉参加、安倍首相に一任 自民役員会が了承」『朝日新聞（朝刊）』2013年2月26日、1面。
- 「電力投資で30兆円、民間資金で12兆円 安倍首相、成長戦略第3弾発表」『朝日新聞（夕刊）』2013年6月5日、1面。
- 「平成25年度税制改正の大綱」（平成25年1月29日）。財務省、http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2013/250129taikou.pdf。
- 「平成25年度予算政府案 平成25年度予算のポイント」。財務省、http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/seifuan25/01point.pdf。
- 「保育所定員40万人増 成長戦略、女性を活用 安倍首相方針」『朝日新聞（朝刊）』2013年4月20日、1面。
- 「補正13.1兆円決定、臨時閣議、今年度、国債依存度51.8%に。」『日本経済新聞（朝刊）』2013年1月16日、1面。
- 「補正予算案、復興・防災、企業支援が柱、公共事業、従来型膨らむ恐れ。」『日本経済新聞（朝刊）』2013年1月16日、5面。
- 「補正予算案を決定、参院選にらみ景気優先、財務省、消費増税へ膨張黙認。」『日本経済新聞（朝刊）』2013年1月16日、2面。
- 「骨抜き、骨太の方針 再建うたえど具体策なし 財政・経済政策、安倍政権が大枠」『朝日新聞（朝刊）』2013年5月29日、5面。
- 「骨太の骨抜き？声次々 薬ネット販売慎重に・財政出動足りぬ 自民会合」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月8日、4面。

- 「民間活力、成長の柱に 高い目標、実現不透明 安倍政権、戦略第3弾を発表」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月6日、1面。
- 「楽天・三木谷氏の『インターネット国有化論』に波紋」『msn産経ニュース』2013年4月16日、<http://sankei.jp/msn.com/economy/news/130416/biz13041608320005-n1.htm>。
- 阿部彰芳・佐々木英輔・田伏潤・福山亜希「菓ネット販売、大半解禁 市販8割に、高リスク2割先送り 厚労省検討会」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月1日、2面。
- 粟井康夫「財政規律、綱渡り、来年度予算案 92.6兆円、参院選・消費税に照準。」『日本経済新聞（朝刊）』2013年1月30日、3面。
- 上杉隆『官邸崩壊——安倍政権迷走の一年』（新潮社、2007年）。
- 大鹿靖明「（限界にっぽん）第2部・雇用と成長 大阪から：5 介入政策の復活」『朝日新聞（朝刊）』2013年1月21日、6面。
- 大崎明子「金利急騰！債券市場を破壊した黒田緩和 日銀は管理不能、高まるリスク」『東洋経済オンライン』2013年5月16日、<http://toyokeizai.net/articles/-/13984>。
- 大津智義「自民 TPP 慎重派、失速 抵抗断念、条件闘争へ」『朝日新聞（朝刊）』2013年2月26日、4面。
- 大日向寛文・大津智義「骨太方針、痛み封印 経財会議が素案提示 年金・医療、見えぬ具体策」『朝日新聞（朝刊）』2013年6月7日、3面。
- 梶善登「平成25年度税制改正案の概要」『調査と情報』第773号（国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 773（2013.3.7））、http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8068771_po_0773.pdf?contentNo=1。
- 上川龍之進「民主党政権の失敗と一党優位政党制の弊害」『レヴァイアサン』53号（2013年秋、近刊）、ページ数未定。
- 上川龍之進「2005年総選挙後における政策決定過程の変容」『選挙研究』22号（2007年）、54～68ページ。
- 規制改革会議「規制改革に関する答申～経済再生への突破口～」（平成25年6月5日）。内閣府・規制改革会議、<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/publication/130605/item1.pdf>。
- 北村巨「報告5 民主党内閣の下での『地域主権』改革——2006年以降の地方分権改革における持続性と変化」公益財団法人連合総合生活開発研究所編『連合総研ブックレット No.8 政策決定プロセスを検証する～政権交代から3年——ワークショップ記録集』（2012年12月）、26～32ページ。連合総研、http://rengo-soken.or.jp/report_db/file/1356595400_a.pdf。
- 久米郁男「公的資金投入をめぐる世論・政治」村松岐夫・奥野正寛編『平成バブルの研究 下 崩壊編——崩壊後の不況と不良債権処理』（東洋経済新報社、2002年）、109～156ページ。
- 黒田東彦「講演 量的・質的金融緩和」（読売国際経済懇話会における講演、2013年4月12日）。日本銀行、http://www.boj.or.jp/announcements/press/koen_2013/ko130412a。

htm/。

榊原謙「(アベノミクスって、なに?:49)成長戦略編 『第3の矢』ってどんなもの?」

『朝日新聞(朝刊)』2013年3月26日、7面。

清水真人『首相の蹉跌——ポスト小泉 権力の黄昏』(日本経済新聞出版社、2009年)。

清水真人『経済財政戦記——官邸主導 小泉から安倍へ』(日本経済新聞出版社、2007年)。

自由民主党・公明党「平成25年度税制改正大綱」(平成25年1月24日)。自由民主党、http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/pdf085_1.pdf。

末崎毅「財政再建策、先送り 『国土強靱化』は明記 骨太素案提示」『朝日新聞(朝刊)』2013年6月7日、1面。

末崎毅「骨太、市場主義と決別? 方針素案、『日本型』を模索 過度な規制緩和に批判も」『朝日新聞(朝刊)』2013年6月7日、7面。

内閣府『平成20年度年次経済財政報告(経済財政政策担当大臣報告) —リスクに立ち向かう日本経済—』(平成20年7月)、66~84ページ。内閣府、<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je08/08p00000.html>。

永井央紀「自民税調その力の源——要望集約、調整に徹す(永田町インサイド)」『日本経済新聞(朝刊)』2013年1月13日、4面。

永田稔「(けいざい深話)三木谷氏と新経連:3 規制撤廃へ執念、政治力を追求」『朝日新聞(朝刊)』2013年6月14日、7面。

永田稔・大鹿靖明「(けいざい深話)三木谷氏と新経連:4 突き進むほどに高まる壁」『朝日新聞(朝刊)』2013年6月15日、9面。

西山明宏「財政再建へ工程表 麻生財務相表明」『朝日新聞(朝刊)』2013年4月21日、1面。

西山明宏「G20、黒田緩和に理解 共同声明『脱デフレ意図』 財政再建も求める」『朝日新聞(夕刊)』2013年4月20日、1面。

日本銀行「『量的・質的金融緩和』の導入について」(2013年4月4日)。日本銀行、http://www.boj.or.jp/announcements/release_2013/k130404a.pdf。

野沢哲也「金融政策、政府主導に 物価目標2%を明記・来年から無期限緩和 諮問会議で定期検証」『朝日新聞(朝刊)』2013年1月23日、1面。

林尚行・堀口元・星野眞三雄「アベノミクス、評価と注文 首相は成果を強調 G8」『朝日新聞(朝刊)』2013年6月19日、3面。

福山亜希「農業前面、視線は参院選 成長戦略第2弾、TPP反発意識」『朝日新聞(朝刊)』2013年5月18日、3面。

福山亜希・末崎毅「選挙意識し骨抜き 民間提言生きず 経済政策閣議決定」『朝日新聞(朝刊)』2013年6月15日、3面。

福山亜希・末崎毅「第3の矢、的はどこ 民間議員と官僚綱引き 成長戦略で主導権争い」『朝日新聞(朝刊)』2013年4月24日、7面。

- 藤田直央「TPP 交渉参加へ 安倍首相、来月にも表明 関税の『聖域』日米声明」『朝日新聞（夕刊）』2013 年 2 月 23 日、1 面。
- 堀口元・星野眞三雄・林尚行「財政健全化、日本に注文 G8 経済宣言、景気改善は評価緩和副作用に懸念も」『朝日新聞（夕刊）』2013 年 6 月 18 日、1 面。
- 松浦茂「平成 25 年度予算案の概要」『調査と情報』第 772 号（国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 772（2013.3.7））、http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8068769_po_0772.pdf?contentNo=1。
- 森功『サラリーマン政商——宮内義彦の光と影』（講談社、2007 年）。
- 湯地正裕・高田寛「一転、止まらぬ下落 東証、2 カ月ぶり 1 万 3 千円割れ 成長戦略『期待外れ』」『朝日新聞（朝刊）』2013 年 6 月 7 日、9 面。
- 読売新聞政治部『自民党崩壊の 300 日』（新潮社、2009 年）。
- 読売新聞政治部『真空国会——福田「漂流政権」の深層』（新潮社、2008 年）。