

【巻頭言】

第2次安倍政権の経済政策を点検する

ーアベノミクスと消費増税ー

森 信 茂 樹*

(東京財団政策研究所研究主幹)

第2次安倍内閣の下で安倍総理（当時，以下同様）は，民主党・自民党・公明党の三党合意によって決定された消費税率の引上げを，2度にわたって延期した。安倍総理が目指すデフレ脱却，その経済政策であるアベノミクスとの整合性がその理由である。安倍回顧録を引用しながら，社会保障・税一体改革として決定された消費税率の引上げと元総理の考え方を整理し検討を行った。

1. はじめに

安倍晋三元総理の『安倍晋三 回顧録』（中央公論新社，2023年）が発刊された。2020年10月から21年10月にかけて行われた橋本五郎読売新聞特別編集委員などによるインタビューで，内政・外交にわたり自らの考え方を赤裸々に語っている。

注目されるのは，安倍総理の消費税に対するアレルギーである。回顧録では，「デフレ状態のときに消費増税を2回も短期間で行うという考え方が間違っているのです。しかも，増税した分の5分の4は，借金の返済に充てるという，实体经济を全く無視した政策なのです。」（p224）など，消費増税への強い違和感を語った部分が散見される。

民主党政権の下の2012年（平成24年）8月10日，社会保障・税一体改革の一環として税制抜本改革法で決められた消費税率の引上げだが，政権交代した第2次安倍政権の下では，8%への引上げは当初予定通り2014年（平成26年）4月1日から行われたものの，10%への引上げは，2度延期され2019年（令和元年）10月1日からと，当初の予定より4年遅れて実施された。この消費税率引上げの時期を巡って，財務省と安倍総理との間に様々なやり取りが行われ，最終的な決断がどのように議論されたか，拙著『日本の消費税』の記述に沿いつつ検証してみたい。

*（公財）東京財団政策研究所研究主幹，財務省財務総合政策研究所特別研究官，法学博士。

1973年京都大学法学部卒業後，大蔵省入省。主税局総務課長，東京税関長，2004年プリンストン大学で教鞭をとり，財務省財務総合政策研究所長を最後に2006年退官。2018年まで中央大学法科大学院教授。その間大阪大学法学部教授，東京大学法務研究科客員教授など。著書に「日本の消費税 社会保障・税一体改革の経緯と重要資料」（中央経済社）「デジタル経済と税」（日本経済新聞出版社）「日本の税制 何が問題か」（岩波書店）など。

2. 安倍内閣での消費税議論の経緯

第2次安倍政権は、2012年12月26日に誕生した。自由民主党と公明党による自公連立政権である。2020年9月16日に退任するまで、2度の衆議院解散総選挙、3度の参議院選挙が行われた。

第2次安倍内閣のスローガンは「経済再生と財政健全化の両立」で、第1次内閣の「経済成長なくして財政再建なし」から変化した。2013年（平成25年）1月28日の所信表明演説で安倍総理は、「我が国にとって最大かつ喫緊の課題は、経済の再生です。」としつつ、「大胆な金融政策、機動的な財政政策、そして民間投資を喚起する成長戦略という『3本の矢』で、経済再生を推し進めます。」とした。総理自身が「社会保障・税一体改革・三党合意」の当事者でなかったこともあり、社会保障と税制を一体的に設計するという三党合意への言及はなかった。

また政府と日銀は2013年1月に共同声明を発表し、「日銀は2%の物価目標をできるだけ早く達成する一方で、政府は経済の成長力を高めるため構造改革を進めるとともに、持続可能な財政基盤をつくること」とそれぞれの目標を示した。

一方財政問題については、2013年2月28日の施政方針演説で国・地方のプライマリーバランスについて、2015年度までに2010年度に比べ赤字を半減し、2020年度までに黒字化を目指すとの財政健全化目標にコミットした。

このような中、2014年4月1日からの8%へ引上げが課題となった。最終的な引上げの決定に際しては、税制抜本改革法の附則第18条に書かれた経済条項を判断する必要がある。附則第18条は、「消費税率の引上げに当たっては、経済状況を好転させることを条件として実施するため、物価が持続的に下落する状況からの脱却及び経済の活性化に向けて、平成23年度から平成32年度までの平均において名目の経済成長率が3パーセント程度かつ実質の経済成長率が2パーセント程度を目指した望ましい経済成長の在り方に早期に近づけるための総合的な施策の実施その他の必要な措置を講ずる。」と書かれていた。安倍総理はこの判断に当たって、デフレ経済に悩まされているわが国経済全般への目配りを視野に入れ、2013年10月1日、法人税減税や5兆円規模（消費税率2%分）の経済対策とセットで、2014年4月1日からの8%への消費増税実施を表明した。

その後8%への引上げによる消費の反動減が大きな関心事となる中、2015年（平成27年）10月1日からの消費税率10%への引上げが議論となった。11月17日に内閣府から公表された2014年第3四半期（7～9月）の実質経済成長率は2四半期連続マイナスと発表された。その翌日、安倍総理は記者会見で、消費税率10%への引上げを2017年（平成29年）4月まで18か月延期する意向を示し、「（消費増税延期については）国民の皆様の声を聞かなければならないと判断いたしました。信なくば立たず。」として衆議院の解散を表明した。2014年12月14日に行われた衆議院選挙で自民党は単独での絶対安定多数を獲得した。

2016年（平成28年）の1月6日、衆議院本会議で消費税の引上げについて問われた安倍総理は、「消費税率10%への引上げは、世界に冠たる社会保障制度を次世代に引き渡す責任を果たすとともに、市場や国際社会から国の信認を確保するため、リーマン・ショックや大震災のような重大な事態が発生しない限り、確実に実施します。」と答弁した。

2016年5月26、27日、G7伊勢志摩サミットが開催され、この中で安倍総理は世界の商品価格、新興国・途上国の経済指標の伸び率、新興国への資金流入、各国の成長率予測の推移の4指標を示し、これらの指標がリーマン・ショック時に匹敵し世界経済は危機に陥るリスクがあると各国首脳に訴えた。

一方政府の5月の月例経済報告は「先行きは緩やかな回復が期待される」としており、安倍総理の経済情勢の認識には政府部内、専門家などから違和感が寄せられた。「消費増税先送りの言い訳に使えるようG7の場を利用している」との批判も上がった。

G7伊勢志摩サミット後の6月1日、安倍総理は記者会見で、「新しい判断」として、消費税率10%への引上げを2019年（平成31年）10月1日に再延期すること、2020年度（平成32年度）の財政健全化目標は堅持することなどを述べた。

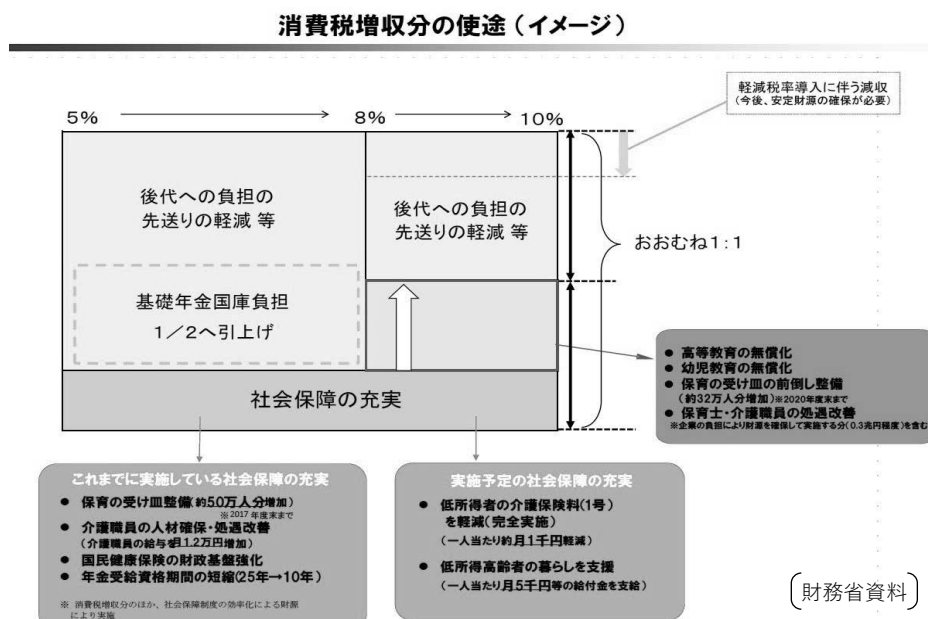
7月10日、参議院選挙が行われ、与党が過半数を維持することとなった。

2017年9月25日の記者会見で、2019年10月に予定されている10%への消費税率引上げを実施するとともに、増収分の用途を変更して教育や子育て支援に2兆円規模を充てる方針を打ち出した。その上で、この方針に関して国民の信を問うとして9月28日に衆議院の解散を表明、自ら国難突破解散と名付けた。

図表1 消費税をめぐる動き

2012年 8月	税制抜本改革法成立
2012年 12月	第2次安倍政権発足
2014年 4月	消費税率8%へ引上げ
2014年 11月	消費増税10%延期（2017年4月へ）、衆議院解散表明
2016年 6月	消費増税10%再延期（2019年10月へ）
2017年 9月	消費増収分の用途変更と衆議院解散表明
2019年 10月	消費税率10%へ引上げ

図表2



2018年（平成30年）6月15日、「経済財政運営と改革の基本方針」（「骨太の方針」2018）が閣議決定さ

れ、財政再建目標は、国と地方のプライマリーバランスをこれまでの目標より 5 年遅い 2025 年度（平成 37 年度）に黒字化するという内容に変更された。財政健全化目標の延期である。

2019 年（令和元年）10 月 1 日、消費税率の標準税率 10%への引上げ、軽減税率 8%の導入が行われた。

3. アベノミクスの評価

安倍総理の経済政策であるアベノミクスについては、いまだ様々な評価があるが、筆者を含む大方の評価は、以下のとおりである。

最初に総論である。アベノミクスの「3本の矢」は、わが国の経済・社会を取り巻く当時の景色を大きく変えた。異次元の金融緩和による円安が輸出企業を中心に企業業績の回復や株高を生じさせ、雇用の大幅な改善などの成果を上げた。一方、想定したトリクルダウン（大企業や高所得者が富む経済政策を実施すれば、投資や消費の活発化を通じて中小企業・低所得層に恩恵が広がっていくとする考え方）は生ぜず、国民の実質賃金は停滞し、非正規雇用者の増加などもあり中間層の高所得層と低所得層への2極分化が進んだ。わが国経済の抱える経済の空洞化、少子高齢化に伴う労働力不足などの供給側の改革には手が付けられず潜在成長率は停滞、持続的な経済成長への道筋は不透明で、デフレ脱却は達成できなかった。

次に財政政策に焦点を当てて見てみたい。2度の消費増税先送りの結果、プライマリーバランス黒字の達成を目指す財政健全化目標は5年間先送りされ2025年度となった。2020年から発生したコロナ禍で予算規模は膨張、日銀が異次元の金融緩和で国債の増発を買い支えることが事実上の財政ファイナンスと批判された。また消費増税の2度の先送りで、社会保障・税一体改革の趣旨であった将来世代の負担の緩和や、高齢者から勤労世代への社会保障のシフトは遅れることとなった。

このような財政政策の背景には、リフレ派と称された安倍総理の経済に対する特異な考え方が影響している。安倍総理は、回顧録で「デフレ（に）は、・・・基本的には貨幣現象の問題です。社会に出回る貨幣が多いとインフレになり、少なければデフレになります。そう考えれば、長年の金融政策が間違っていたのは明らかでしょう。」「リフレ派といわれた人たちがしっかり理論武装し、私の主張をバックアップしてくれました。」「国債を発行しても、孫や子に借金を回しているわけではありません。日本銀行が国債を全部買っているのです。日本銀行は国も子会社のような存在ですから、問題ないのです。信用が高いことが条件ですけどね。」と、自らの立場をリフレ派と位置付けている。

リフレ派は、デフレこそがわが国経済長期低迷の原因であり、デフレは貨幣現象なので大胆な金融緩和によりマネーを供給すればインフレ期待が高まり脱却できるとする。

さらに、「財政赤字拡大に伴い国債を増発しても、それに見合う国民の資産増加となっているので、公的債務の増加は将来世代の負担にはならない。したがって自国通貨を発行する権限のある政府は、中央銀行が財政赤字分の国債を買い続けることによって、国民負担なく財政出動が可能となる。経済に需給ギャップがある限り、これを埋め合わせる財政出動を行うべきだ、積極財政の歯止めはインフレ懸念で、インフレ率が上昇し始めたら増税や歳出削減によって対応すればよく、そのルールをあらかじめ決めておけばよい」とする MMT（現代貨幣理論）の議論に発展していく。

これに対し正統派経済学者は、デフレはあくまで結果で、物価の上がらない原因は日本型雇用制度の下で低迷する賃金や、その背景にある生産性の低さやアニマルスピリットの欠如を問題にする。また少子化による労働人口の減少や社会保障の持続可能性からくる将来不安も一因とする。その上で、生産性向上につながる構造改革や規制緩和、セーフティーネットの構築などの改革が必要と考え、需要拡大のための財

政政策や金融緩和策は、時間を稼ぐだけの効果しかないと考える。

MMT の考え方について筆者は、以下の問題があると考えている。

まずワイズスペンディングが機能せず、非効率な政府支出や政府投資につながっていくという点である。次に、インフレへの歯止めが十分ではないという点である。MMT はインフレが生じ始めたら増税や歳出削減により対応すればよいとするが、インフレは一度生じれば一気に加速する。また国会で、インフレ懸念が出始めれば増税や財政緊縮を行うということの具体策をあらかじめ立法化することが現実的とは思われない。政策のタイムラグも生じる。最後に、制限なく国債発行（財政赤字）を続ければ、国債の買い手はどこにもいなくなり、国家や通貨に対する信認が失われ、通貨主権そのものが失われていく。ちなみに MMT の考え方は米国でも広がりを見せていない。

次に金融政策について触れてみたい。アベノミクスを象徴する異次元の金融緩和の長期化は、以下のような問題を生じさせた。

第1に、金融機関の収益悪化とそれに伴う貸出姿勢の消極化、さらにはそれがもたらす地方経済への悪影響である。次に、経済の体温計ともいわれる金利の市場機能を失わせることになり、経済状況の的確な判断が難しくなったことである。本来なら市場により淘汰される事業や会社が、低金利の継続により延命し、経済の新陳代謝が遅れることになる。

最大の問題は、低金利での国債発行が可能になるので、実質的な財政ファイナンスが行われ、財政規律が弱まったことである。第2次安倍政権時代のわが国の国・地方の長期債務残高（GDP 比）を見ると、就任直前の2012年度末は149%、退任時の2020年度末は217%と、大きく拡大している。これを維持できたのが異次元の金融緩和策による日銀の上限のない国債購入である。これは日銀の責任というより政府の責任である。

このような拡張的な財政政策が続く中、今日のわが国経済は、グローバルインフレの影響を受けて2-3%の物価上昇が続き、長期金利も上昇傾向にある。このことで最も大きな影響を受けるのは、巨額の借金を抱え利払い費が大幅に増える政府である。財務省の試算（令和6年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算）によると、金利が1%上がると国債費は、翌年から0.8兆円、2.0兆円、3.6兆円分増加していく。2%引き上がると、1.5兆円、4.1兆円、7.3兆円分増加していく。すでに国・地方の長期債務残高は、付加価値を生み出し税収の元となるGDPの2倍を超えており、国債費が雪だるま式に増えれば、それを賄うためにさらに国債発行という悪循環に陥ってしまう。

安倍政権の下での10年間、国が目標とした構造改革や財政健全化は進まず、その分金融政策にしわ寄せがいき今日の状況が作られたといえる。

このように、アベノミクスの下での財政政策には、厳しい評価を下さざるを得ない。

4. アベノミクスのリベラル性

一方で、安倍総理は8年にわたる長期政権を続けたが、その要因の一つとしてアベノミクスの「リベラル性」に注目したい。

ここでいうリベラルとは、「国家による市場への介入を行うことにより個人の自由を守る」という米国流の定義で、市場の資源分配機能を肯定しつつ、市場の失敗や行き過ぎた部分への国家の介入・国家の役割を肯定する考え方である。具体的には、「政府の規模をある程度大きくして、社会保障の充実などにより安心・安全な国づくりをめざし、税や社会保障を通じて格差問題への対応を強化すること」である。

このことを判断するためには、「政府の規模」を表す国民負担率、つまり「税・社会保障負担の国民所得に対する割合」を見ることが有用だ。

第2次安倍政権発足時（2012年度）39.8%であった国民負担率は、2020年度には47.9%と、8ポイントほど上昇している。先進諸国の中で比較して見てみると、中規模の政府を標榜する英国の負担率（2020年、46.0%）を追い抜いている。

図表3 小泉政権と安倍政権の国民負担率（対国民所得比）の増減（財務省資料から作成）

	初年度	終了時	増加
小泉政権 (2001年4月－2006年9月)	36.5% (2001年度)	37.0% (2006年度)	+0.5%
安倍政権（第2次） (2012年12月－2020年9月)	39.8% (2012年度)	47.9% (2020年度)	+8.1%

負担の内訳を細かく見ていくと、税負担の増加が5.4ポイント、社会保険負担が2.7ポイント増となっており、安倍政権全体を通し、高齢化に伴う歳出増に対応して税や社会保障負担を引上げて対応してきたといえよう。

もっとも、社会保障負担の大宗を占める社会保険料負担の増加は2004年の年金改革で決められたものであり、税負担の増加は、2012年の三党合意による10%への消費増税の結果であるといえるので、デフレ脱却を最優先する安倍政権が自ら意図した政策ではなく、「意図せざるリベラル政策」といえよう。

ちなみに小泉政権時の国民負担率を見ると、発足時の2001年度は36.5%、退任時の2006年度は37.0%と、5年間で政府の規模はほとんど変化しておらず、いわゆる新自由主義的な経済政策の運営が行われたといえよう。そのことが当時の時代の要請であり、長期政権につながった。

いずれにしても、第2次安倍内閣では、2度にわたる延期を挟みながらも、消費税率を5%から10%に引上げ、その分を財政赤字削減に回すことなく、全世代型社会保障という考え方の下で、社会保障高齢化3経費（老人医療・介護・基礎年金）から子ども・子育て支援などの社会保障4経費、更には教育分野にも拡大していったわけで、これが、若者や子育て世代からの支持を広げ、長期政権につながった要因ではなかろうか。

第2次安倍政権の評価を語るとき、政と官のあり方、政策決定の手法にも目を向けることが必要だ。安倍総理の意思決定は、官邸官僚など一部の政策ブレーンとのインナーサークルで行われ、諮問機関である経済財政諮問会議などの役割は大幅に低下した。その具体例が社会保障・税一体改革・三党合意に基づく消費増税の延期である。総理の経済問題の最高諮問機関である経済財政諮問会議や政府税制調査会などで延期についての議論はなく、増税延期を選挙公約として衆議院・参議院選挙を行い、国民の信を得たとする手法はポピュリズムとの批判を免れない。

アベノミクスの評価は、今後も時間をかけて歴史の中で検証されるだろう。

参考文献

森信茂樹（2010）『日本の税制 何が問題か』岩波書店。

森信茂樹（2019）『デジタル経済と税』日本経済新聞出版社。

森信茂樹（2022）『日本の消費税 社会保障・税一体改革の経緯と重要資料』中央経済社。

東京財団政策研究所 連載コラム「税の交差点」各回。 <http://www.tkfd.or.jp>