

《新しい成長戦略シリーズ①》

日本再生に向けて成長戦略に求められる視点

《要 旨》

- 成長戦略はこれまでに何度も策定と改定が繰り返されてきたが、その効果が十分上がっているとは言い難い。この原因は、従来の手法自体に問題がある点に求められる。そもそも経済成長のメカニズムとは、「需要増→供給増→所得増→需要増→…」というサイクルが連動することによって実現する。しかし、これまでの成長戦略は、「需要増→供給増」という側面にフォーカスをあて、供給力強化策にほぼ限定されてきた。過去10年にわたり賃金が下落してきたように、「供給増→所得増」というプロセスが作動していないことに問題があり、このプロセスを作動させるためには、賃金を引き上げるとともに産業構造転換を促して生産性向上を実現する必要がある。「適切な分配」によってこそ「持続的な成長」が可能になり、その意味では新たな成長戦略には適切な分配戦略が内在されている必要がある。
- 加えて、これまでの成長戦略は「所得増→需要増」のプロセスに対しても明示的な施策が講じられてこなかった。家計所得が増えても先行き不安があれば十分な消費が行われぬ恐れがある。したがって、所得増に見合った消費がなされるように、将来不安の解消が必要となる。その要諦は信頼性の高い社会保障制度の設計となるが、①給付内容を現役重視とすること、②給付主体は民間事業者に委ねること、の2点が成長戦略の視点からは重要である。
- これまでの成長戦略がフォーカスしてきた供給力強化策についても、その有効性に疑問な面が多い。新成長戦略では、環境関連、医療分野など有望分野の個別対策が別個に列挙され、人材育成や金融支援などの一般的な政策が並列される形となっているが、成長の具体的な姿がみえない。効果の確実な分野での取り組みという観点からすれば、そもそもわが国に強い産業集積が存在する製造業分野の再生こそが重要である。しかし、製造各企業は生き残りを賭けて海外シフトを進めており、空洞化懸念が高まっている。海外生産を増やすと同時に国内生産も増える状況を作り出すことが重要で、そのためには、製造業が自らの発展のために日本を不可欠な拠点として位置づけ、富を日本国内に進んで還流するようになるような、製造業再生ビジョンが求められている。そのたたき台を示せば、コア・コンセプトは「『製造業主導の加工輸出立国』から『製造業主導の投資立国』へ」であり、①耐久財分野での海外生産・利益国内還流型、②高度部品・資本財・機能素材分野での国内生産・輸出拡大型、③嗜好品・ニッチ分野の国内受注生産型、が新たな製造業の3つの型となろう。
- 以上を踏まえ、政府が年内に実施すべきこととして、①経済成長のメカニズムを考慮したうえでの成長戦略のストーリーの再構築、②新しい製造業の在り方を議論するための、産業界の代表をメンバーとし、見識の深い学者・有識者を加えた「国家産業戦略会議」の設置、③「雇用戦略対話」の下部組織として、主要産業ごとに労使代表をメンバーとする「産業別分配戦略委員会」の設置、④保育、雇用政策、および予防医療分野における先進的な取り組みについての「現役世代向けの新社会保障サービス調査会」の設置、を提案したい。

1. 行き詰る成長戦略

政府は2010年6月に策定した「新成長戦略」の施策の実施状況のフォローアップを公表した(5月10日)。フォローアップ結果をみると、「実施済みかつ成果あり」は1割に満たず、大半が実施済みあるいは一部実施だが成果の確認できていないものである。その結果を踏まえ、新たな工程表を含む日本再生戦略が策定される方針である。しかし、成果が不十分であることの原因が解明されなければ、いくら計画を策定し直しても「絵に描いた餅」に終わる。実際、成長戦略は小泉内閣の「経済成長戦略大綱」(2006年)以来、何度も策定と改定が繰り返されてきたが、その効果が十分上がっているとは言い難い。

この原因は、**従来の手法自体に問題がある**点に求められる。従来のパターンは、総論として、グローバル化への対応や高齢化・環境保全がもたらす新たな需要を発掘する必要性と、研究投資・人材育成や金融市場の整備の重要性が述べられ、有望な成長分野がいくつか選定される。そのうえで、各論として、必ずしも効果が明らかでない具体的な施策が数多く列挙される、というものである。こうしたパターンを踏襲する限り、工程表を策定し、個別施策を実行に移したとしても、大した効果は得られないであろう。

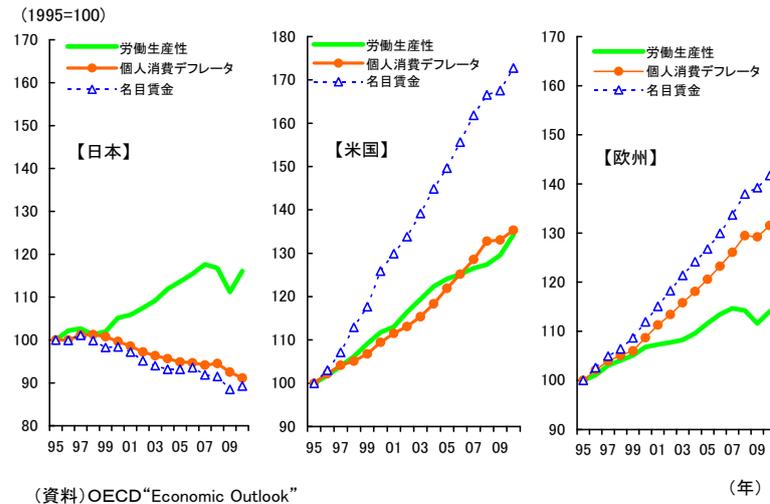
2. 有効な戦略の要件

(1) 成長サイクルを造る「分配戦略」の重要性

そもそも**経済成長のメカニズム**とは、「需要増→供給増→所得増→需要増→…」というサイクルが連動することによって実現する。しかし、これまでの成長戦略は、「需要増→供給増」という側面にフォーカスをあて、供給力強化策にほぼ限定されてきたといえよう。これは企業の収益増が賃金増を通じて家計の所得増につながる「トリクルダウン効果」を想定したものであるが、現実には過去10年以上にわたり、賃金は下落基調で推移してきた。つまり、「供給増→所得増」というプロセスが作動していない。これは正に「分配」に関わる問題であるが、一部で誤解があるように、「成長」と「分配」は対立するものではなく、適切な分配によってこそ持続的な成長が可能になる。その意味では、**新たな成長戦略には適切な分配戦略が内在されている必要がある**。

ここでいう適切な分配戦略とは、端的にいえば**生産性に見合った賃金決定を行う**ということである。これに対しては根強い反論がある。新興国の台頭が激しいなか、賃上げは産業空洞化を招くだけだという反論である。しかし、先進国で過去10年以上賃金が下落基調をたどっているのは日本だけである。むしろ**賃金抑制が事業転換・業界再編の圧力を弱め、生産性の低迷をもたらしてきた**といえよう。賃金の引き上げは家計所得増につながると同時に、産業構造転換を促して生産性向上を誘発する効果がある。したがって、求められる分配戦略とは、単に賃金を引き上げるのではなく、産業構造転換を可能にする労働移動やスキル転換支援策がセットされなければならない、それには業界ごとに具体的な青写真が描かれる必要がある。

(図表1)生産性、賃金、物価の日米欧比較



加えて、これまでの成長戦略は「所得増→需要増」のプロセスに対しても明示的な施策が講じられてこなかった。家計所得が増えても先行き不安があれば十分な消費が行われない恐れがある。したがって、所得増に見合った消費がなされるように、将来不安の解消が必要となる。そのための要諦は信頼性の高い社会保障制度の設計となるが、①給付内容を現役重視とすること、②給付主体は民間事業者に委ねること、の2点が成長戦略の視点からは重要である。

(2) 成長を牽引する新しい製造業のビジョンが必要

さらに、これまでの成長戦略がフォーカスをあててきた供給力強化策についても、その有効性に疑問な面が多い。新成長戦略では、環境関連、医療分野など有望分野の個別対策が別個に列挙され、人材育成や金融支援などの一般的な政策が並列される形となっている。これらの項目自体はすべて必要な施策として評価されるが、成長の具体的な姿がみえない。未曾有の国家債務の累増を止めるためには、自然増収を増やし、消費増税を成功させる条件となる経済成長率を引き上げることは喫緊の課題である。もちろん新規分野育成への取り組みは重要であるが、その効果が不透明といわざるをえず、より効果の確実な分野での取り組みも同時に必要である。

そうした観点からすれば、**そもそもわが国に強い産業集積が存在する製造業分野の強化が重要**である。製造業は、わが国が人口減少時代に本格的に入り、外需の取り込みが成長持続に不可欠となるなか、典型的な「輸出産業」としてもその重要性が増している。もっとも、製造業が未曾有の空洞化の危機に直面するなか、新たな製造業のビジョンが求められている。確かに、これまでに政府が策定した成長戦略にもインフラ輸出や知的財産・標準化戦略といった項目が散りばめられているが、基本的には個別政策の列挙であり、力不足感は否めない。

産業活性化の最終的な主役は個々の企業であり、政策にできるのは環境整備に過ぎない。しかし、否、それゆえにこそ、**製造業のあり方についての国家戦略がなければ、企業はそれぞれの生き残りを賭けて海外シフトをますます進めるであろう**。あるべき国家戦略とは、製造業が自らの発展のために日本を不可欠な拠点として位置づけ、富が日本に還流される

状況を作るためのものであり、それは、民間の発想を十分に取り入れたトータルな製造業再生ビジョンである必要がある。

そのビジョンの策定には、国がコーディネーターとなりながらも、あくまで民間の意見を十分に吸い上げ、戦略的に構成したものでなければならない。それは産業界の代表をメンバーとし、見識の深い学者・有識者を加えた「国家産業戦略会議（仮称）」を立ち上げ、侃々諤々の議論を経てまとめあげるものでなければならない。そのたたき台を示せば、コア・コンセプトは「『製造業主導の加工輸出立国』から『製造業主導の投資立国』へ」となるのではないか。より具体的には、①耐久財分野での海外生産・利益国内還流型、②高度部品・資本財・機能素材分野での国内生産・輸出拡大型、③嗜好品・ニッチ分野の国内受注生産型、が新たな製造業の3つの「型」として考えられる。敷衍すれば以下の通りである。

①「海外事業拡大・利益国内還元型」…海外生産比率を大幅に引き上げ、海外であげた利益を国内に還流する。そのためには、国内拠点は、高度な統合機能やコア人材の育成機能などのいわゆるグローバル本社機能を担うとともに、戦略的な分野の技術革新・製造革新を推進することになる。こうした動きは徐々に進んでおり、直接投資収益および特許権使用料の受取合計は過去十年で3.5倍に増えた。とりわけ、輸送機械分野では海外法人売上の5.5%にあたる額を国内に還流させている。

②「高度資本・生産財供給基地型」…新興国でのインフラ投資ブームの持続や食糧不足を背景に、建設機械、鉱山機械、農業機械などで輸出拡大が見込まれる。このほか、精密加工部品や高機能素材など、ロットは小さいがわが国でしか作れない分野は数多く存在し、引き続き世界からの引き合いが来るであろう。

③「国内受注生産型」…英エコノミスト誌は「第3次産業革命」という特集を組み、3Dプリンターに象徴されるデジタル技術革新によってマス・カスタマイゼーションが実現に向かっていると主張している（“The third industrial revolution” *The economist* Apr.21st 2012）。それにより、需要の近いところで生産することが重要となり、先進国に製造業が回帰してくるだろうと予想するのである。同誌に紹介されたボストン・コンサルティング・グループの試算によれば、米国では2020年までに、現在中国から輸入している商品の10～30%が国内で生産されるようになるという。わが国も例外ではなく、アパレルやインテリアなどの嗜好性の高い分野で、国内生産回帰の動きが活発化する可能性は十分にある。

以上はあくまでたたき台に過ぎないが、こうしたビジョンの試案が各方面から提出され、それらをもとに「国家産業戦略会議」が年内に基本ビジョンを策定・提示することが望まれる。

3. 新しい成長戦略

前節の考察を踏まえ、あるべき新しい成長戦略の基本ストーリーは、以下のような3つのステップから構成されることとなろう。

(1) 第1ステップ=『海外需要取り込み戦略』（「需要増→供給増」のための施策）

新成長戦略（2010年6月策定）では、「経済連携の推進と世界の成長力の取り込み」な

どが並列されているが、まず起点となるのは「海外需要の取り込み」である。なぜならば人口減少が本格化するなか、国内需要だけはジリ貧を余儀なくされるからである。では「海外需要の取り込み」のために何が必要か。インフラ輸出やクールジャパン戦略、観光立国も必要であるが、そもそもこれまで外需取り込みの主役であった製造業の再構築が不可欠である。

マーケットとしても競争相手としても新興国のプレゼンスが高まるなか、わが国製造業は従来のあり方を根本的に見直すことが求められている。すなわち、国内生産・輸出拡大を基本に海外生産を補助的に位置づけてきたこれまでのあり方から、世界中で生産・販売し、国内拠点を様々な機能のハブとして位置づけるあり方への転換である。つまり、いま正に、空洞化の危機にあるわが国製造業の新しいあり方を提示する時であり、前節で述べた通り、そのビジョン策定に向けて「国家産業戦略会議」を設置することが望まれる。

ちなみに、前節で提示した新しい製造業のビジョンを前提にすれば、「国家産業戦略会議」が提示すべき重点施策は、①TPP・FTAの推進、②法人税率の引き下げ、③農業改革、④研究開発・人材育成体制の改革となろう。TPP・FTAは日本からの輸出を促進するためというよりも、各国での最適立地を可能にするための条件整備として意義があり、したがって関税引き下げのみならず標準化や知財保護のルール作りがむしろ重要になる。海外対比高い法人税率の引き下げも、最適立地の条件整備という観点から急務である。農業改革が重点施策となるのは、いうまでもなくTPP・FTA締結の条件となるからであるが、農業を製造業と融合させて輸出産業とすれば、海外需要取り込みにも貢献する。研究開発・人材育成体制の改革は、日本が、日本企業の世界展開における研究開発や人材育成の「ハブ」となるために決定的に重要であり、a)産業界と大学の強力な連携体制の構築や、b)シンガポールの取り組みなどを参考にした、思い切った海外からの知的財産・優秀人材の呼び込み促進策、を講じることも必要であろう。

(2) 第2ステップ＝所得底上げ戦略（「供給増→所得増」のための施策）

海外需要取り組み戦略が奏功し、企業部門で付加価値が生み出されるようになって、それが雇用者所得の増加につながらなければ、国民の生活水準は向上せず、力強い内需成長も実現しない。しかし、わが国では90年代半ば以降、企業業績が改善しても平均賃金は伸びず、2011年の名目賃金は1997年から12%下落している。こうした賃金下落の主因は、個々の労働者の賃金引き下げよりも、そもそも賃金水準の低い非正規労働者の割合が引き上げられてきたからである。しかし、労働コスト削減のための非正規労働比率の引き上げは、直接家計所得の伸び悩みをもたらすと同時に、生産性向上に向けた企業の事業転換への取り組みのインセンティブを削いできた面がある。

もっとも、本来の非正規労働者の活用は、外部のスキルをタイムリーに調達するためや、業務量変動に対応するためのものである。しかし、過去10年で増えた非正規労働者は職种的には専門職は少なく、雇用期間も1年以上の常用非正規であり、そうした本来の目的ではなくコスト削減が主因であった。こうした非正規労働の在り方は、正社員の流動性が低く、雇用調整が難しいことと深く関係している。正社員の雇用調整が難しいため、企業は事業再編よりもコスト削減を強く志向する。わが国ではそのための手段として、非正規雇用が歪な形で活用されてきたわけである。

このようにみてくれば、所得の底上げを実現するには、同一労働同一賃金の実現を図ることで非正規労働者の賃金引上げを追求すると同時に、正社員の流動性を高めることで、企業が生産性向上につながる事業再編に取り組みやすくすることが必要である。

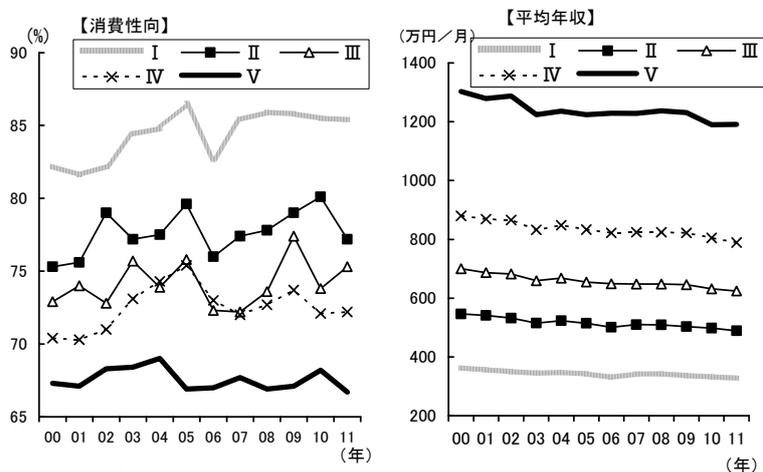
以上の「所得底上げ戦略」に必要な施策には労使の理解と積極的な関与が不可欠であり、具体的な仕掛けとしては、すでに設置されている「雇用戦略対話」を拡充し、下部組織に主要産業ごとに労使代表をメンバーとする「産業別分配戦略委員会」を設置し、現場の実情を踏まえた具体策を練り上げていく必要がある。

(3) 第3ステップ＝家計需要活性化戦略（「所得増→需要増」のための施策）

家計所得が増加しても、実際に消費活動が行われなければ内需成長は実現しない。消費性向が低下すれば消費は伸び悩む。そこで消費性向の動きをみると、近年むしろ低下傾向にあり、消費性向の低下が消費低迷の原因になっているわけではない。しかし、その内実をみると隠れた問題が浮かび上がってくる。

家計調査により勤労世帯を所得階層別にみると、下位20%の低所得層で上昇し、上位20%の高所得層で低下している。ここで、高所得層において、平均所得が低下するなかで消費性向が低下していることが問題である。そもそも平均所得が低下していること自体問題であるが（これは第2ステップの問題）、所得が低下する場合消費性向が上昇するが通常であるためである。上位20%の層には、いわゆる富裕層のみならず、働き盛りの中高年層が多く含まれる。この層は従来消費のリード役を担ってきたが、雇用不安や年金不安など、様々な先行き不安を抱えて消費に慎重になっていることが窺われる。

(図表2) 所得階層別の消費性向・平均年収



(資料)総務省「家計調査」
(注)IIは下位20%、Vは上位20%を示す。

先行きの様々な生活不安を軽減し、消費活動を活発化させるには、社会保障制度への信頼回復が重要な要件である。そのためには、社会保障制度のサステナビリティを確保することが必要である。このテーマは、現在、政府が取り組んでいる社会保障・税改革が取り扱うべき問題であるが、成長戦略の観点からは、①消費活性化の前提となる生活不安解消のためには高齢者向けのみならず、現役世代向けの社会保障機能強化を図ること、②社会保障サービスの給付主体は民間事業者に委ねることで創意工夫を促し、新たなサービス産業の創出と雇用増を図ること、の2点が重要にある。

①の現役世代向けの社会保障機能強化とは、具体的には、保育、雇用政策、および予防医療分野である。共働きの促進で家族単位での収入減のリスク分散が可能になり、就業促進策や健康増進は雇用不安の軽減につながるからである。ただし、そうしたサービスの供給自体は民間事業者任せ、政府の役割は税・保険料で徴収した財源の所得再分配により、サービスが必要な層の購買力を底上げすることである。社会保障・税改革の議論においては、この分野での先進的な取り組み事例を分析したうえで、こうした観点からの議論を明示的に組み込む必要があるだろう。

4. 政府・政治への要望

以上を踏まえ、最後に、政府が成長戦略策定に向けて、年内に実施すべきこととして、以下の点を提案したい。

- ① **成長戦略のストーリーの再構成**…3つのステップの経済成長のメカニズムを考慮したうえで成長戦略のストーリーの再構築である。今後策定予定の「日本再生戦略」に反映されることが望まれる。
- ② **「国家産業戦略会議」の設置**…環境変化を踏まえたうえでの新しい製造業の在り方を議論すべく、産業界の代表をメンバーとし、見識の深い学者・有識者を加えた「国家産業戦略会議」を可及的速やかに創設する。精力的な議論を進め、年内には2020年ごろの新たな製造業を中心とした産業構造のビジョンを提示し、その実現に必要な重点施策を提案する。
- ③ **「産業別分配戦略委員会」の設置**…すでに設置されている「雇用戦略対話」を拡充し、下部組織に主要産業ごとに労使代表をメンバーとする「産業別分配戦略委員会」を設置し、同一労働同一賃金の実現と、業界再編に伴う労働移動の実現に向けて、現場の実情を踏まえた具体策を練り上げる。
- ④ **「現役世代向けの新社会保障サービス調査会」の設置**…保育、雇用政策、および予防医療分野における先進的な取り組み事例を分析し、年内をめどに社会保障・税改革に反映されるよう提案書を取りまとめる。

6月26日、消費増税法案が衆院本会議で可決されたが、消費増税を成功させるには所得を増やすことが不可欠であり、その意味でも成長戦略への取り組みは待ったなしである。与野党とも、超党派で成長戦略への取り組みにコミットし、政局に左右されない形での政策推進の体制を構築することが求められている。

以上

◆本資料に関するご照会は、下記までお願いいたします。

調査部	山田 久	(Tel : 03-6833-0930)
	蜂屋 勝弘	(Tel : 03-6833-1449)
	小方 尚子	(Tel : 03-6833-0478)
	立岡 健二郎	(Tel : 03-6833-5343)