

システム・制度改革についての政策マネジメント I

～持続的経済成長に向けた流れを中心に～

2025年11月17日
株式会社日本総合研究所 顧問
田和 宏

はじめに

システムとは、公文俊平氏によれば、「世界を認識し、世界に働きかけ、世界を作り変える能力(注)」である。また、システムを支える基盤には、法令に基づく規制、国・地方間の行財政制度、さらには民間のガイドラインや雇用や取引に係る慣行等など、様々な制度や仕組みがある。本論では、経済社会の構造を支える、これらの制度や仕組みに焦点を置いて議論を進めていく。

国・地方による制度は、各経済主体の権利を守るほか、経済的行為や手段(強制と罰則、取引と公租公課、説得と誘導)を規制・ルール化し、財・サービスの配分(給付と負担による再配分、交換、互酬)を直接・間接に支える。そのため、制度設計に当たっては、総論としては、創造性(進歩)と規範性(秩序)の両立、経済性(富、知識)と社会性(正義、価値)の両立がそれぞれ目指されるもの、実際には相互に対立を起こすことがしばしば起きるとされている。

システム・制度改革の目指すところは、内外の経済社会環境の構造的変化に対応して、マクロ経済政策とも連携し、経済社会の安定とともに、持続的な経済成長を実現することである。システム・制度は、経済社会の構造に作用するものであり、多くの国民・関係者に直接的な影響を及ぼすことが多い。したがって、その改革に当たっては、社会全体のウェルビーイングの向上と不満の最小化が図られるようにすること、手段・手法の革新・現代化(例えば、新技術の活用や経済行為への直接規制から環境規制・誘導規制へ)等を通じて、経済社会を活性化することが重要となる。

例えば、デジタル化とAIの急速な進展と普及という新潮流の中で、社会的には、情報管理と個人情報の保護・匿名化や治安・犯罪への対応へのニーズが高まっている。同時に、経済的には、デジタル化とAI活用が持つ課題、つまり、技術開発と市場独占、資本や情報の集中と競争、知的財産の保護と共有等、利害が相反する特徴を持つこれらの課題への対応強化と新時代のルール作りが課題となっている。また、経済と安全保障がより密接な関係性を持ち始めており、経済活動における戦略的自立性・不可欠性の向上と国際競争力の両立、国家的連携による協働や国際機関や複数国間での調整・再配分の仕組みの強化・構築なども新たな課題となっている。

これまでの我が国のシステム・制度改革の考え方、手段・方向性等については、刷新・全面展開

というよりも歴史的経路を重視した漸進的な展開、調和の重視や共存志向、企業や国家などの組織への依存といった特性や傾向がみられる。こうした特徴は、経済社会が固有に持つ歴史的経緯や社会通念等の影響を受けるともいわれる。システム・制度改革に当たっては、制度の設計・実行にとどまらず、こうした経済社会における意識・社会通念の変革の必要性を念頭に、リーダーシップの発揮や手法の刷新が重要となる。

以下、まず、システム・制度改革の流れと特徴を振り返る。その後、同改革のモメンタムとなった持続的経済成長に係る政策マネジメントについて、規制改革、成長戦略といった個別分野毎にレビューした後、それらを含めたシステム・制度改革に係るマネジメントを総括的に整理する。また、次稿では、構造改革の一環として進められた財政構造改革をはじめ、その下での中心課題であった地方行財政改革(地方分権や地方創生も含め)等を、人口急減・超高齢社会の影響とともに取り上げ、その下で進められた政策マネジメントを整理する。

こうした経験を踏まえた考察が、次世代の日本の経済社会の豊かさと国際競争力の強化につながるシステム・制度改革の方向性を示す一助となれば幸いである。

(注)公文俊平「社会システム論」(1978年日本経済新聞社)等による。



目 次

I 我が国のシステム・制度改革の流れと特徴	4
1. 日本の経済社会が抱える課題への対応	4
(1) 構造調整から構造改革へ	4
(2) 構造改革の具体的推進	5
(3) 構造改革への逆風	6
(4) アベノミクスを通じたシステム改革	8
(5) 官民連携を軸としたシステム改革	9
2. 対外関係への対応	9
(1) これまでの日米貿易摩擦への対応	10
(2) これからの中米貿易投資関係への対応	11
(3) 国際協調・国際競争への対応	12
3. デジタル化への対応	13
(1) IT 政策のこれまでの動き	13
(2) デジタル化を梃子にした新たな改革の動き	14
II 改革のモメンタムとしての持続的経済成長の実現.	15
1. 規制改革におけるマネジメント	15
(1) 改革の流れ、とりまとめ舞台の変	16
(2) 特区制度にみる政策マネジメント	18
(3) デジタル化に係る規制改革にみるマネジメント	19
2. 成長戦略におけるマネジメント	20
(1) 経済成長実現に向けた基本的考え方	20
(2) 成長戦略に係る政策マネジメント	21
3. 生活基盤に係るマネジメント	27
(1) 雇用システム改革に関するマネジメント	27
(2) 社会保障制度改革に関するマネジメント	29
4. 税制改革に係るマネジメント	31
III システム・制度改革に係るマネジメントの総括	33
IV おわりに	36



I 我が国のシステム・制度改革の流れと特徴

我が国におけるシステム・制度改革の流れを理解するに当たって、改革を推進する原動力となつた3つの潮流、すなわち、一つは、国内で顕在化した課題への対応（低成長と財政悪化、少子高齢化、格差の拡大、働き方の変化などへの対応）、二つ目は、対外関係への対応（特に対外経済摩擦や国際連携・国際競争への対応等）、さらには、最近、大きく経済社会の在り方を動かしつつあるデジタル化の進展に着目し、俯瞰していく。

1. 日本の経済社会が抱える課題への対応

高度経済成長の過程での政府部門の肥大化、石油ショック以降の財政悪化や経済成長率の低下等を背景に、1980年代前半は、増税なき財政再建のスローガンの下、土光臨調が中心となって、三公社民営化、特殊法人等の整理合理化など、肥大化した行政機能の見直しが実行された。一方、1990年代初頭のバブル崩壊の後は、景気対策として、公共事業と減税を中心とした需要創出策が講じられたが、民間経済活動には限定的な影響しか与えることができず、景気の低迷と低成長の中で、財政状況はさらに悪化した。

こうした中で、日本経済が抱える雇用・設備・債務の3つの過剰構造のは是正に加え、グローバリゼーションの進展、高度に成熟した経済社会への転換、少子高齢社会への移行、情報通信技術の高度化といった内外の大きな潮流変化への対応が、重要な政策課題と認識され、日本の経済社会の在り方を全体として変革しようとするシステム・制度改革の流れが進んだ。

以下、時代の節目を象徴する政策方針や報告を取り上げつつ、日本の経済社会システムがどういった方向に改革されようとしたのか、その流れを振り返ってみたい。

(1) 構造調整から構造改革へ

～平岩レポート(1993年)、構造改革のための経済社会計画(1995年)～

1980年代後半、総理の私的諮問機関である「国際協調のための経済構造調整研究会」でとりまとめられた、いわゆる「前川レポート(1986年)」を踏まえ、政府では、その具体化に向け、経済構造調整推進要綱が決定・推進された。我が国経済の拡大均衡及びそれに伴う輸入の増加を基本として、対外不均衡のは是正と内需主導型経済の実現が主導されることとなった。

その後、バブル崩壊後に生じた、雇用不安、国際競争力の低下などの環境変化に対し、細川政権の下に設置された経済改革研究会(座長：平岩外四日本経済団体連合会会长(当時))では、これまでの「追いつけ追い越せ型」の日本型経済システムでは対処できず、新たな経済社会構造への変革が必要、との議論が展開された。「内外に開かれた、創造的で活力のある、生活者優先、世界と調和した」経済社会の実現に向け、官製市場改革、地方分権改革等を通じた簡素で効率的な政府(小さな政府)の構築、規制緩和等を通じた民間活力の拡大と内需主導の経済成長の実現と

といった方向性が打ち出された。具体的取組としては、経済社会の硬直性を打破するための規制緩和の実施、内需型経済と知的・創造的活力に富む経済の形成、少子化・高齢化社会の総合的福祉ビジョンの策定と男女共同参画社会の形成、財政構造改革と金融資本市場の活性化等が進められた。特に、同研究会からの報告(いわゆる「平岩レポート」)の中間報告(1993年11月)において規制緩和がとりあげられ、経済的規制の「原則自由(原則撤廃)」、社会的規制の「自己責任を原則に最小限に」という基本的考え方が示された。また、この時期、衆参両院による地方分権の推進に関する決議(1993年6月)を契機に、地方分権改革の流れも拡大した^(注)。

その後、村山政権では、構造改革の実行を正面に掲げた「構造改革のための経済社会計画」が策定され、「従来の大量生産指向型経済成長の基礎となった企業中心的、集団主義的考え方や行動様式など、従来型成長パターンからの脱却」が進められることとなった。

(注)地方分権推進委員会の設置(1995年)、地方分権一括法の制定(1999年)が実行され、地域の自治体によって住民の需要に沿って公共サービスを提供する流れが動き出す。

(2) 構造改革の具体的推進

～橋本6大改革(1997年～1998年)、小泉構造改革(2001年～2006年)～

構造改革の具体化が求められる中、橋本政権では、行政、財政、社会保障、経済、金融システム、教育の6分野で重点的に改革が進められた。橋本總理の施政方針演説^(注1)では、こうした分野のシステム・仕組みは、戦後50年の間、国民各層及び地域の平等性を求めるながら、豊かな国民生活を手に入れることを目標としてきたが、今や、これらの仕組みがわが国の活力ある発展を妨げているとして、相互に密接に関連し合っているこれらの改革を一体的に進める必要がある旨、述べられている。

行政改革については、中央省庁等改革基本法が制定され、その後、中央省庁再編が実現した。財政構造改革については、2003年赤字国債発行ゼロ、分野別歳出削減目標、制度改革の義務付け等を盛り込んだ財政構造改革法が制定された。併せて、社会保障改革では、高齢化ピーク時の国民負担率50%以内の維持、介護保険創設といった取組が進められた。経済構造改革の面では、経済構造の変革と創造のためのプログラムが実行されたほか、金融システム改革により金融ビッグバンが進められた。また、教育改革の面でも規制改革が進められ、学校選択の幅の拡大や大学への飛び入学等が導入された。

しかしながら、バブル崩壊後の低迷する景気状況に加え、アジア通貨危機等の発生の中、増・減税の動きと経済対策等が繰り返された^(注2)。また、当時の経済情勢に加えて、少数与党体制の不安定な枠組みの中、1989年以降2000年までの間に10人の総理が交代するなど、戦後長らく続いてきた我が国の経済システムを改革するには、政治的にも困難な状況が続いたといえる。

こうした不安定な政治状況の後、小泉政権では、「構造改革なくして日本の再生と発展なし」のスローガンを掲げ、21世紀にふさわしい経済・社会システムの確立が目指された。具体的には、不良債権処理を進めるとともに、民営化・独立法人化・政府金融機関の統廃合・特別会計改革、さらには地方分権改革等を通じた小さくて効率的な政府の構築と、規制改革を通じた民間活力の拡大

等の取組が推進された。また、財政運営面では、消費税率の引上げではなく、税金の無駄遣い構造を徹底的に見直す観点からの行財政改革が進められた。「骨太 2005」の整理によれば、構造改革として、郵政民営化、政策金融改革、資産・債務管理強化といった「資金の流れを官から民に変える取組」、国から地方へ、市場化テストによる官業の民間開放などの「仕事の流れを変える取組」、公務員制度改革や独立行政法人の整理合理化などの「人と組織を変える取組」が集中的に進められた。

小泉構造改革の成果としては、まずは、「自民党をぶつ壊す」というスローガンとともに、既存の枠組みにとらわれないリーダーシップの発揮等を通じて、国民の構造改革への大きな期待と共感を高めたことがあげられる。また、1990 年代を通じて増大した不良債権が、金融システム改革等を通じて、2000 年代初めには縮小の方向に向かった。2006 年度の経済財政白書によれば、企業行動の慎重化はあるものの、雇用・設備・債務の3つの過剰が解消したことで、企業収益の増加が設備投資や配当の増加をもたらすというメカニズムが着実に働いていると評価された。また、日本の経営システムについては、グローバル化に晒された企業経営の面では変化があったが、日本型雇用システムの改革には依然課題が残っていると評価された。

(注1)1997 年 1 月施政方針演説。

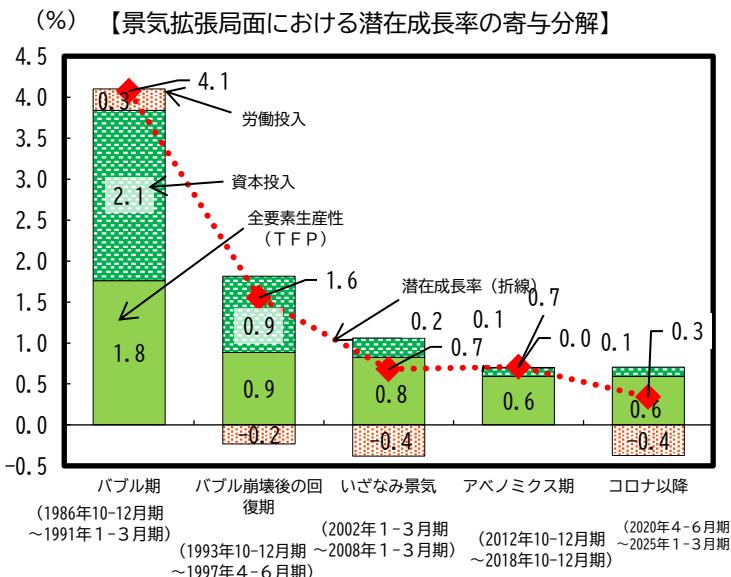
(注2)細川内閣では、直間比率の是正の観点から、所得税減税と国民福祉税構想が提起(94 年、一晩で撤回)され、村山内閣で、1995 年からの 5.5 兆円の所得税・住民税の先行減税と 1997 年 4 月からの消費税率 5%への引上げ等を内容とする税制改革法案が成立する。橋本内閣では、経済情勢を勘案しながら、予定通りに消費税率 5%への引上げが実施され、その年の 12 月には財政構造改革の推進に関する特別措置法(平成 15 年度までに国及び地方の財政赤字対国内総生産比を 3%以下等)が公布され、特別減税の廃止や歳出改革(医療負担の拡大等)が進められた。しかしながら、こうした総額 9 兆円程度に上る国民負担増に加え、同年 7 月のアジア通貨危機、11 月には国内金融機関の相次ぐ破綻等もあり、日本経済は急速に悪化し、小渕内閣では財政構造改革推進法が凍結された。

(3) 構造改革への逆風

～「骨太方針 2006」、「構造変化と日本経済」専門調査会報告(2008 年)～

小泉政権の終盤には局面変化を迎える。「骨太方針 2006」では、成長力強化が最重要課題(経済政策の基本)に位置付けられ、構造改革については、成長力・競争力強化、財政健全化、安全・安心で柔軟かつ多様な社会の実現という三つの優先課題に絞り込んで進めることとされた。その後継の第一次安倍政権では、それまでの「改革なくして成長なし」から、「成長なくして改革なし」のスローガンに変わり、構造改革への逆風が吹く中^(注1)、「骨太方針 2007」以降は、同方針の中から、構造改革の言葉が消え、システム改革や成長戦略という言葉が使われ始める。こうした背景を振り返ってみよう。

小泉構造改革の取組期間に対応するいざなみ景気(2002 年 1−3 月期～2008 年 1−3 月期)における潜在成長率を要因分解してバブル崩壊後の回復期(1993 年 10−12 月期～1997 年 4−6 月期)と比較すると、TFPについては、ほぼ同水準の寄与となっているものの、資本投入寄与の大幅低下、労働投入寄与の大きなマイナスが顕著となっている。



(備考)内閣府統括官(経済財政分析担当)『日本経済レポート(2023年度)第1-1-16図(2)、下宮大河・酒井達(2025)「2025年1-3月期GDP2次速報後のGDPギャップの推計結果について』『今週の指標』No.1381により作成。

こうしたマクロ経済動向の背景には、米国を中心とした世界経済の拡大の中で、日本経済も景気回復を実現したものの、デフレを長期に長引かせる原因となった、雇用面での賃金の抑制や非正規化の進展、国内の投資抑制(企業部門の資金余剰)、その他にも、都市と地方間の不均衡等の課題^(注2)などが存在したことが挙げられる。これらは、構造改革によっても解決できなかった、若しくは構造改革の痛みを回避するために新たに生み出された可能性のある課題でもあった。

当時の構造改革に対する評価をみると^(注3)、評価できる点が多く指摘されている一方で、留意点として提起された「マクロとミクロの観点から必要な政策の整合性を図るべきである」、「構造改革は強者をさらに強くするきっかけを与えたが、弱者を強くすることはできていない」、「改革が地域の実情に合っていないことが多い」といったコメントは、こうした課題の背景を示唆しているといえる。

こうした中、経済財政諮問会議に「構造変化と日本経済」専門調査会が設置され、対症療法に逃げ込まずに改革を貫徹すべき旨の報告書(グローバル経済に生きる—日本経済の「若返り」を—)がまとめられた。構造改革への批判に対しても、例えば、既存の終身雇用・年功賃金に手をつけずに過剰雇用の削減を行った結果が非正規雇用の増加となって現れ、また、補助金や規制を通して弱い産業を支えるシステムが、産業や地域の成長力の低下や閉塞感と人材流出を生みだしたと述べられている。構造転換を如何に成し遂げるかを主題に据え、新しい経済システムを作り上げるために、構造転換の過程で直面する摩擦を乗り越える必要があるとのメッセージであった。

しかしながら、2008年9月のリーマンショックを契機に、2008年度、2009年度と日本経済はマイナス成長が続き、大規模な経済対策による景気の安定と社会保障・税一体改革による安心構築が最優先課題とされ、持続的経済成長に向けた新しい経済システムの構築は先送りされることとなつた。

(注1)当時の雰囲気を大田弘子氏は、「郵政民営化はもとより、診療報酬の引下げ、三位一体改革など個々の改革について、極めて大きな反発があった。…すべてを小泉改革の負の側面として位置づける、といった後ろ向きムードが支配的だったように思われる。格差拡大のみならず、犯罪の増加も、自殺の増加も、なにもかも小泉改革のせい、経済財政諮問会議のせいだと批判された」と述べている。(「改革逆走」日経新聞社出版 2010 年)

(注2)第一次安倍政権の下でまとめられた中期の経済財政方針「日本経済の進路と戦略」では、日本経済が直面している3つの課題として、①生産性の上昇、②都市と地方間の不均衡と増加している非正規雇用者やニートの格差固定化への懸念、③極めて厳しい財政状況が掲げられている。

(注3)構造改革評価報告書(内閣府 2003 年)のうち、「構造改革下で企業・雇用は変化しているか—タスクフォース委員の総括的評価」。

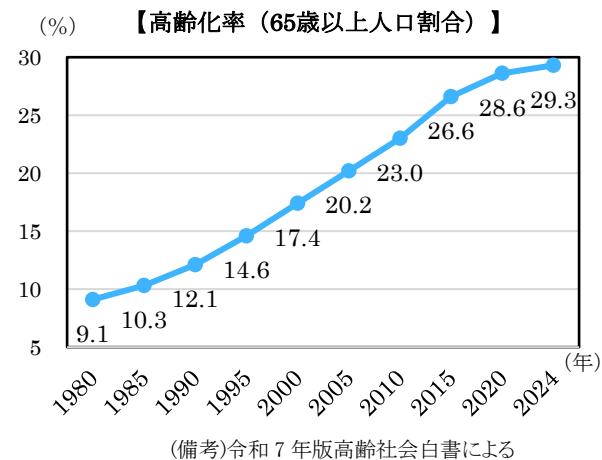
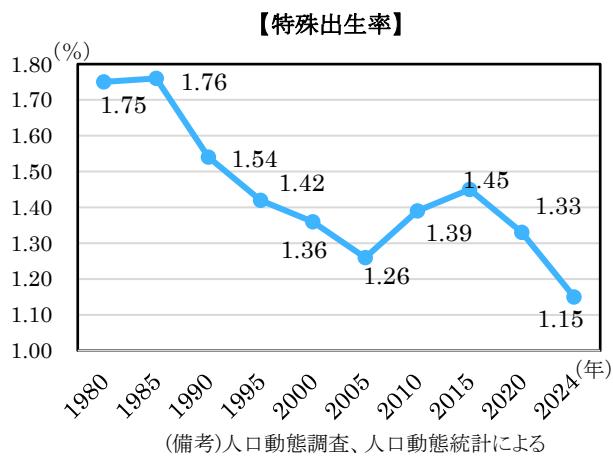
(4) アベノミクスを通じたシステム改革～3本の矢、新3本の矢～

デフレ脱却と経済再生が最重要課題に掲げられ、アベノミクス3本の矢が実行された。日本再興戦略と骨太方針の再起動により、政権発足後、企業の6重苦はおおむね解消され、企業収益の改善を背景に、賃上げの動きも始まった。

日本再興戦略は、成長戦略のギアをあげ、日本企業の体質や制度・慣行を一変させる中で「稼ぐ力」を取り戻すとの考えの下、科学技術イノベーションの推進、世界最高水準の IT 社会の実現の他、日本版スチュワードシップコードの策定をはじめとする企業経営の改革、仕事と子育て等の両立支援による女性就業・職場復帰の拡大等を通じた女性活躍など、これまでの日本の経済社会システムに関わる改革を大きく推進する原動力となった。

一方、人口減少・高齢化への対応が急務な中にあって、将来、どういった人口規模を想定し、どういった経済社会システムを目指していくのか、という点についてのコンセンサスづくりは、未だなされていなかった。2014年、経済財政諮問会議の下に「選択する未来」委員会が設置され、戦後初めて、政策シナリオを織り込んだ将来推計人口を提示して、出口戦略ともいえる日本の将来像とそのための経済社会システムづくりが提言^(注1)された。具体的には、50年後に1億人程度の安定した人口構造を保持すること、少子化対策(家族関係支出)については、2020年頃を目途に早期の倍増を目指すこと、50年後においてもイノベーション創出により実質GDP成長率1.5~2%程度を維持する経済を目指すこと等が掲げられた。

こうした流れは、その後のアベノミクス新3本の矢^(注2)につながった。また、少子高齢化が加速する中、日本の雇用システム改革がクローズアップされ、1億総活躍プランの策定を通じた



働き方改革^(注3)や賃上げの継続、消費税財源を活用した子育て支援等の少子化対策の拡充が図られた。

しかしながら、デフレの克服、地方の再生、少子化の改善が遅れる中、コロナ禍の発生もあり、東京一極集中や地方経済の疲弊にストップはかかるなかつた。

(注1)未来への選択(2014年)。

(注2)2015年9月、アベノミクス第二ステージとして、アベノミクス新3本の矢(強い経済(GDP600兆円)、子育て支援(出生率1.8)、安心につながる社会保障(介護離職ゼロ))を実行に移すこと、そうした観点から1億総活躍プランを策定すること、50年後も人口1億人を維持すること、が安倍総理により公表された。

(注3)2018年6月、働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律が成立し、労働時間に関する制度の見直し(労働基準法、労働安全衛生法)、勤務間インターバル制度の普及促進等(労働時間等設定改善法)、不合理な待遇差を解消するための規定の整備(パートタイム労働法、労働契約法、労働者派遣法)が図られた。

(5) 官民連携を軸としたシステム改革

～新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画(2022年)～

企業の資金余剰と過少投資が課題となる中、岸田政権において、市場機構だけでは解決できない、いわゆる外部性の大きい社会課題を新たな官民連携によって解決していく「新しい資本主義」の実現が提唱された。具体的には、価格をシグナルとする市場機構では社会的に最適な水準よりも過少な資源配分になりやすい人的資本蓄積・先端技術開発・スタートアップ育成等への官民連携、少子高齢化の中での子育て支援の充実、国民が能力に応じて支え合う社会保障の実現等が推進された。また、労働力不足に対して、人への投資と能力向上・労働移動の円滑化を目指した三位一体の労働市場改革^(注)が実行された。

一方で、この時期、コロナ禍への対応として、国民生活と事業を政府がしっかりと支えるとの観点から、巨額の財政支出が実行された。その一部は、基金という形で多年度の民間投資促進等のために利活用されることとなった。今後は、民間投資がどれだけ拡大していくのか等、民間主役での活力発揮が試されることとなる。また、コロナ禍を契機に、出生率が一層低下したほか、一時的に減少した東京圏への純流入も、ポスト・コロナ禍には再び増加に転じており、システム制度改革の取組の迅速化が一層求められている。

(注)三位一体の労働市場改革の指針(2023年5月 新しい資本主義実現会議)によれば、リ・スキリングによる能力向上支援、個々の企業の実態に応じた職務給の導入、成長分野への労働移動の円滑化、の三位一体の労働市場改革を行い、客觀性、透明性、公平性が確保される雇用システムへの転換を図る。これにより、構造的に賃金が上昇する仕組みを作っていく、とされている。

2. 対外関係への対応

日本のシステム・制度改革を推進した3つの原動力の一つ目として、国内における課題対応を見てきたが、次に、対外関係への対応に目を向けよう。戦後、日米同盟の下で安全保障の多くを米国に依存してきた我が国は、資源のない国ながら、キャッチアップ過程での技術革新、高い就業率、農村から都市への人口移動、旺盛な設備投資意欲、さらには輸出主導型の経済構造により、世界第二位の経済大国の地位を獲得した。

その後、GATT、WTOと続く自由貿易体制の流れの下、円高を背景とした海外事業展開の動きと国内システム制度面での国際協調といった流れが動き出す。

前者については、日米貿易摩擦も課題となる中、日本企業は、80年代後半にはNIES、ASEANへと進出し、天安門事件後90年代に入ると中国進出ブームを迎える。アジア危機があつたものの、2001年の中国のWTO加盟を契機に、2000年代前半にはさらに中国進出が加速するなど、日本のグローバルな海外事業展開が展開された。

後者については、米国との貿易摩擦の解消は最重要の課題であり、それに向けた改革のモメンタムは、我が国経済システムのグローバル化への対応にもつながった。

失われた30年といわれる長期のデフレから転換し始めたのも、奇しくも、コロナ禍からの世界経済の回復、ロシアのウクライナ侵攻とエネルギーショックという外的要因が大きな契機となっており、我が国の改革のモメンタムにおいて、外的要因の影響が大きいことを象徴していると言える。同時に、国際環境はこれまでの流れと大きく異なり、WTO体制の否定と世界経済の枠組みの再編に直面しており、日本国内に与えるインパクトも大きなものになると考えられる。ここでは、これまでの対外対応に向けた国内のシステム改革を振り返っておこう。

(1) これまでの日米貿易摩擦への対応

対米通商関係においては、1970年代以降、繊維、鉄鋼、カラーテレビで、80年代には農産物、車などで貿易摩擦が顕在化した。こうした中で、「増税なき財政再建^(注1)」を掲げる行革の動きに加えて、サッチャー・レーガン路線との協調といった形で、内需主導型の経済成長と財政再建、グローバル化と新自由主義化^(注2)に向けた改革が我が国でも進められた。1985年のプラザ合意の後、1986年4月には、前川リポートが取りまとめられ、今後、我が国の構造調整を通じて、国際協調型経済構造への変革を図ることが急務であるとの課題提起^(注3)がされ、構造調整の取組が進められた^(注4)。

対外不均衡については、自由貿易、市場メカニズムを前提に、二国間の経常収支不均衡を着実に縮小させるために、マクロ経済政策（内需振興等）、経済システム改革を通じた市場開放、さらには輸出の自主規制を進めることが目指された。同時に、こうした対応を通じて、内需拡大や内外価格差の是正を図り、もって国民生活の質の向上を実現することが目指された。

その後の日米構造協議では、大店法の廃止等の流通制度、独禁法及び運用の強化等を内容とする排他的取引慣行、事業者間取引や株式持合などの系列関係等、個別制度改革が取り上げられた。また、二国間のマクロ経済政策運営が取り上げられたのも特徴として指摘できる。日本側では、今後10年で430兆円の公共投資を実施するとのコミットメントの他、個別分野への支援・調整が累次の経済対策を通じて進められた。また、二国間の貯蓄投資バランスに着目し、米国側では財政赤字の縮減の取組などが取り上げられた。

1990年代に入ると、クリントン大統領・宮沢総理間で「日米間の新たな経済パートナーシップ」のための枠組みに関する共同発表^(注5)がとりまとめられ、日米包括経済協議がスタートした。米国側からの金融システム安定化、財政措置を通じた景気刺激、規制緩和・市場開放等の要望の下、公

共投資の上積みや所得税減税などの景気刺激策とセクター毎の取組が進められた^(注6)。しかしながら、日本経済にとって、公共事業と減税を中心とした需要創出策は民間経済活動には限定的な影響しか与えられなかつたとされている。その後、90年代を通じて、日米の二国間での個別案件協議もほぼ決着をみたこと、さらには、中国の台頭、日本の国際競争力の相対的な低下などから、四半世紀にわたる構造改革への外的圧力も徐々に低下していった^(注7)。

(注1) 1979年の一般消費税構想の挫折にも影響を受けたと考えられている。

(注2) 前者は金融資本市場等の自由化・国際化等の取組、後者は小さな政府と市場主義が目指された。

(注3) 前川レポートでは、「経常収支不均衡を国際的に調和のとれるよう着実に縮小させることを中期的な国民的政策目標として設定し、…今後、我が国の構造調整という画期的な施策を実施し、国際協調型経済構造への変革を図ることが急務である。この目標を実現していく過程を通じ、国民生活の質の向上を目指すべき。」とされている。

(注4) その後の中曾根総理の107回国会所信演説(1986年9月12日)において、世界に開かれ、その繁栄に積極的に貢献する国際化日本実現を掲げ、「去る5月に経済構造調整推進要綱を策定し、内需拡大、国際的に調和のとれた産業構造への転換、市場アクセスの改善と製品輸入の促進、適切な国際通貨価値の安定・国際協力の推進等の諸施策を決定しました。…今後とも、国際的に調和のとれた経済構造の実現のため、積極的に努力していく考え。…今や、発想と展望を新たにし、雄渾な構想の下に、21世紀にかけての日本社会の新しい設計書を確定し、その実現に全力を傾けなければならぬと信じます。」と述べられている。

(注5) 「この枠組みは、市場開放およびマクロ経済分野での措置を通じて競争力のある外国の製品及びサービスへのアクセス及び販売を相当程度増大させ、投資を増加させ、国際的競争力を増進するとともに、日米二国間の経済面での協力を強化することを目標とする。」とされている。

(注6) 米国の対日要求の背景説明も含め、1994年USTR報告書では、G7の中で日本市場が最も閉鎖的との報告がされた。

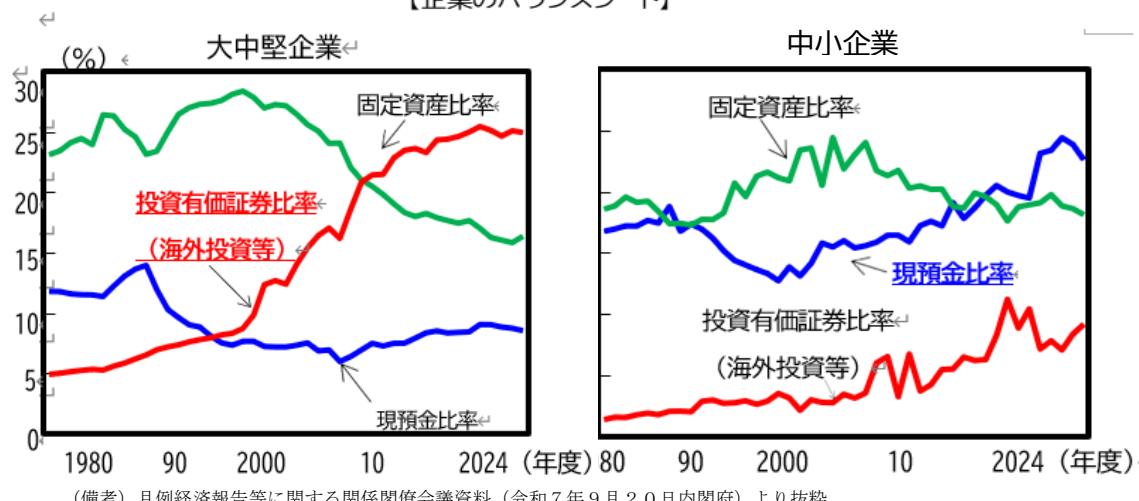
(注7) 日米間の対話は、1997年6月19日の日米両国の共同声明によって設置された「規制緩和及び競争政策に関する強化されたイニシアティブ」の下で始まり、その後2001年6月の「成長のための日米経済パートナーシップ」に基づき設置された「規制改革及び競争政策イニシアティブ」の下で続けられ、民主党政権の2009年まで続いた。

(2) これからの中日貿易投資関係への対応

国際秩序が大きく転換しつつある中で、外的環境の変化への対応の方向性は、この数十年の経験とは異なった次のものとなってくる可能性がある。

トランプ政権下での通商政策は、人・情報の移動や貿易投資に関する自国優先主義の下、政策の国際協調によらず、世界に対して、関税を対米輸出の障壁と対米投資の誘因として使っている。

【企業のバランスシート】



また、日本経済も当時とは、状況が大きく変わってきており、財政出動により公共投資を軸に内需振興をする余力はない。さらに、日本経済は、対外投資の拡大と国内投資の伸び悩み、エネルギー赤字に加えてデジタル赤字の拡大といった構造的課題を抱え、経済基盤の脆弱性は増し、国際競争力の低下も招いている。さらに、企業の資金余剰の傾向は、足元、中小企業等などで再び強まっている。

かつては、内需拡大、グローバル化による対応を進めてきたが、これからは、自由貿易の原則を堅持しつつ、競争力強化と経済安全保障面にも配慮し、競争力の強化と経済基盤の強靭化に取り組むことが、国民生活の水準を守るためにも重要となろう。このためには、世界の中の新たな日本の在り方について、その目指す経済社会像を共有しつつ、企業部門による国内投資の促進、そのための人材・資金・エネルギー供給等の面からの徹底したビジネス環境の整備が政策の中心になる。投資戦略の面でも、国内へのマザーフィルムの集積等による「戦略的不可欠性」、供給力の拡大とコスト抑制を両立させる「戦略的自立性」、相互に必要不可欠の垂直・水平分業や機能分担を実現する「戦略的互恵性」を強化する投資ポートフォリオ、これからの成長と豊かさの源泉となる AI・IT、人材、イノベーションの実装等の無形資産への投資を強力に推進する必要がある。

また、その際、価値を共有する国々、緊密な経済関係を持つ国々との経済連携を強化していくことが重要である。我が国は、2017 年に TPP 協定を締結したが、米国の脱退を受け、2018 年に CPTPP として発効している。引き続き、アジア太平洋における広域経済連携の取組、EUとの経済連携等の拡充による自由貿易の促進が重要となる。

(3) 国際協調・国際競争への対応

日米構造協議で取り上げられた系列問題は、我が国のメインバンク制度も対象とするものであった。金融破綻や不良債権処理などの中で、ガバナンスの主体が、機関投資家に移行することに伴い、資本市場の整備や企業情報の開示、コーポレートガバナンス体制のグローバルな視点からの整備が進められた。橋本政権の下では、1996 年から自由、透明、グローバルを掲げた金融システム改革、いわゆる日本版金融ビッグバン^(注1)が進められた。また、会社制度の面では、2000 年代初めに商法改正が行われ、指名委員会等設置会社の新設や財務情報等の開示が推進されたほか、2010 年代にはスチュワードシップ・コード(2014 年2月)やコーポレートガバナンス・コード(2015 年5月)の策定等が進められた。また、持続可能な開発目標の採択(2015 年)を受け、政府において SDGs 実施方針(2016 年)が定められた。このように、企業活動に対して投資家から求められる SDGs や ESG^(注2)の推進への要求に対して、行動規範、会計基準や情報開示等の国際的な基準やプラットフォームが形成され、そうしたグローバルな観点からの動きが国内のシステム・制度改革の契機となった。

また、環境分野では、世界的な脱炭素の潮流の中で、パリ協定(2015 年)、IPCC「2050 年までの脱炭素(2018 年)」といった動きを受け、2020 年、菅政権の下、我が国でも国内の温室効果ガスの排出を 2050 年までに「実質ゼロ」とする方針が表明された。具体的実行に向けて、「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略(2021 年 10 月)」が策定され、その中で、持続可能で強靭な

経済社会へのリデザイン(再設計)を強力に進めていく観点から、大量生産・大量消費・大量廃棄型の線形経済から循環経済への移行等を進めていく旨の方針が打ち出された。

さらに、急速に世界の経済社会を変えつつあるAIについても、安心・安全・信頼をもって活用できるよう、G7 広島サミットの結果を受け、高度な AI システムの国際的ルールの検討のためのプロセスが 2023 年 5 月から開始された。高度なAIシステムを開発する組織に対し、国際行動規範の適用にコミットすることを求めるものであり、こうした動きと相まって、今後とも、国内のシステム・制度改革が促進されると考えられる。

(注1) 2001 年までに我が国金融市場がニューヨーク、ロンドン並みの国際金融市場として復権することが目標とされた。

(注2) パリ協定を受けた気候変動への取組、人的資本投資、多様性の確保等。

3. デジタル化への対応

システム・制度改革の 3 つ目の原動力がデジタル化である。コロナ禍において、日本の経済社会のデジタル活用の遅れが顕在化し、課題解決に向けて、新たなシステム・制度改革が動き出した。

(1) IT 政策のこれまでの動き

我が国では、1990 年代半ばにインターネットが普及し始めた。政策的には、森政権の下、IT 基本法が制定されるとともに、翌 2001 年、e-Japan 戦略が策定され、「2005 年までに世界最先端の IT 国家となる」ことを目指して、ブロードバンドの普及、電子政府、電子商取引等のインフラ整備が進められた。ソフト面では、IT 基本法担当大臣であった堺屋大臣が発案したインターネット博覧会が新千年紀記念行事の一環として実施された^(注1)。2006 年には、「いつでも、どこでも、何でも、誰でも」使えると言う標語が掲げられ、ユビキタスなネットワーク社会の実現を目指す IT 新改革戦略が決定された。この頃から、IT 化を妨げる社会的制約を排除するとともに、国民(利用者)視点でのデジタル社会の実現が目指されることとなった。

その後、第二次安倍政権下で、2020 年までに世界最高水準の IT 利活用社会の実現とその成果を国際展開する旨の世界最先端 IT 国家創造宣言(2013 年)が決定されたほか、2016 年には、官民データ活用推進基本法が定められ、データ大流通時代に備えた取組が進められた。2019 年には、国際的に自由なデータ流通の促進を目指す観点から、G20 大阪サミット首脳宣言にDFFT^(注2)が盛り込まれ、その後、G7 の国々で「DFFT 促進のためのアクションプラン」が採択(2022 年)されるなど、我が国が国際的ルール形成にも貢献することとなった。

こうした形で我が国の取組は進んできたが、情報通信白書(2021 年版)では、わが国の現状について、デジタルインフラ整備は進んだものの、我が国のデジタル化は遅れている、と評価されている。その理由として、ICT 投資の低迷、業務改革等を伴わない ICT 投資、ICT 人材の不足・偏在、過去の成功体験、デジタル化への不安感・抵抗感、デジタルリテラシーが十分ではないことが挙げられている。

(注1)2000年12月から2001年12月まで開催。当時、森総理がマウスをクリックする姿で広報されるなど、インターネットの普及に主眼が置かれていた。

(注2)DFFT(Data Free Flow with Trust:信頼性のある自由なデータ流通)

(2) デジタル化を梃子にした新たな改革の動き

コロナ禍で顕在化したデジタル化への遅れに対応する観点から、2020年7月、世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画が決定された。喫緊の課題として、遠隔・分散に対応した制度・慣行の見直し、マイナンバーの利便性の向上と取得促進、さらには、デジタル化への集中投資・実装と環境整備が、「デジタル・ニューディール」とネーミングされて推進された。

こうした課題解決とともに、デジタル化を成長のメインエンジンとするため、行財政改革と規制改革が再び、デジタル化を梃子に一体的に動き始める。規制改革推進会議において、今後のデジタル時代の規制・制度のあり方についての基本的考え方と改革の方向が取りまとめられたほか^(注1)、規制・制度見直しの一環として、書面主義、押印原則、対面主義に関する官民の規制・制度や慣行の見直しが開始された。

その後、菅政権では、IT基本法の見直し、司令塔としてのデジタル庁の創設等からなるデジタル関連改革法^(注2)が制定されたほか、書面・押印・対面の抜本的な見直しや専任・常駐義務等の見直し、テレワークの普及・促進が実行された。

さらに、こうした取組が岸田内閣で拡大する。2021年11月、デジタル臨時行政調査会^(注3)が設置され、デジタル改革、規制改革、行政改革に係る横断的課題を一体的に検討し実行することにより、国や地方の制度、システム等の構造変革を早急に進めることになった。12月には、構造改革による新たな価値の創出のため、5つの原則からなる「構造改革のためのデジタル原則^(注4)」が策定され、アナログ規制等の見直しが進められた。2023年10月には、社会変革を強調し、利用者起点をより重視する形で、デジタル行財政改革会議に引き継がれた^(注5)。今後とも我が国の経済社会システムを改革する起爆剤となっていくと見込まれる。

(注1)デジタル時代の規制・制度について(2020年6月)

(注2)デジタル関連改革法として、デジタル社会形成基本法(IT 基本法廃止)、デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律(官民や地域の枠を超えたデータ利活用の推進、マイナンバーの情報連携促進、マイナンバーカードの利便性の向上・普及促進及びオンライン手続の推進、押印等を求める手続の見直し等による国民の手続負担の軽減等)、デジタル庁設置法、公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律、預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律が成立。

(注3)デジタル臨時行政調査会、デジタル行財政改革会議ともに、総理を主宰者に、関係するデジタル大臣、規制改革担当大臣、行革改革担当大臣等、その他有識者等の参加も得て開催された。

(注4)デジタル完結・自動化原則、アジャイルガバナンス原則(機動的で柔軟なガバナンス)、官民連携原則、相互運用性確保原則、共通基盤利用原則。

(注5)第1回デジタル行財政改革会議(2023年10月)において、河野担当大臣から、会議発足の理由として、「なぜ今、デジタル行財政改革なのか。日本の国は今、かなり急速に人口が減少している中で、高齢化、あるいは地域社会の過疎化、そして人手不足ということが明確になってきた。その中で必要な公共サービスの提供が困難になるということが想定されている。また、様々なデジタル技術が進展する中、デジタル技術を最大限に活用して、利用者起点で行財政の在り方を大胆に改革し、社会変革を実現していくことが必要な時期に来ている。一人一人の可能性を引き出し、新たな価値と多様な選択肢が生まれる社会を目指していきたい。」との趣旨が述べられている。

II 持続的経済成長の実現に向けた政策マネジメント

高度経済成長以降、持続的成長を実現させるための国内外の潮流と新技術への対応が、システム・制度改革を推進させてきたことを概観した。以下では、構造改革の象徴ともいえる規制改革、政権毎に競い合われる成長戦略など、具体的な政策課題への取組を通じて展開されたマネジメントの流れをみてみよう。

1. 規制改革におけるマネジメント

1960 年代中後半の政府の許認可制度の整理・見直し、1970 年代中後半からの市場開放、三公社の民営化等を経て、規制改革の流れは、細川政権における第三次行政改革審議会の最終答申（1993 年 10 月）及び総理の私的諮問機関として設置された経済改革研究会からの提言^(注)を契機に、大きく動き出した。それまでの公的規制が経済社会の硬直性を高め、構造変革を妨げているとして、経済システム全体の刷新に向け、規制緩和・撤廃を通じて、企業のビジネスチャンスと雇用拡大、消費者にとっての財サービスの選択の幅の拡大、経済社会の透明性向上と国際調和の実現等が目指された。その一方で、規制改革は痛みを伴う改革として認識され、その推進に当たっては、規制撤廃・緩和に伴う影響緩和や次のステップへの橋渡しも重要となった。

日本の制度の多くは、業規制など業種・分野を対象とした供給面の規制であり、また、それらを所管する規制当局の多くが縦割である。このため、消費者・利用者視点での検討は後手になりがちであり、政策マネジメントに当たっては、消費者・利用者メリットの拡大に向けて、横断的視点で、かつ関連する制度を包括的に見直すことが重要となる。その観点からは、特に、透明性、公正性、信頼性、さらには多様な選択肢の確保が重視されるため、規制の撤廃・緩和だけでなく、情報開示や監視、事後的な紛争処理体制の整備、セーフティネットの充実等の新たなルール作りや既存のルールの明確化への取組等を通じた消費者・利用者保護が進められた。

さらに、規制改革に関する会議運営の特徴として、民間委員自らが各省庁とのダイレクトな意見交換を進めつつ、答申案を策定する点があげられる。規制改革に係る調整が、政治家、関係省庁、利害関係者等多くにまたがる中で、答申内容を閣議決定へとつなげていくためには、民間の発意を制度改革へと着地させるための政権のリーダーシップや事務局の強力な調整機能が求められた。

ここでは、政権毎の改革の流れを取り上げ、その後、規制改革の突破口として導入された特区制度、新たな包括的なシステム制度改革としてのデジタル規制改革に係るマネジメントを振り返る。

(注)「規制緩和について」(中間報告 1993 年 11 月)及び「経済改革について」(1993 年 12 月)

(1) 改革の流れ、とりまとめ舞台の変遷

(流れを作った平岩レポート)

前述した平岩レポートのポイントの一つは、経済改革を進めるに当たって、政治や行政の仕組みの改革と三位一体的に進めていく必要があると論じた点である。具体的には、規制改革は、官製市場改革の有力手段と位置付けられ、官と民の役割の在り方等を含め、行財政改革と連携しながら進められた。しかしながら、日本経済の成長力が低下していく中で、経済成長の実現に必要な労働分野、投資分野、研究開発分野等、個別課題解決に向けた規制改革へとシフトしていった。こうした流れの中において、デジタル化と人口減少をモメンタムとして、再び三位一体で、経済システム全体を見直す動きが始まっている。

第二のポイントは、その後の規制緩和・規制改革における基本フレームとなったことである。前述したように、経済的規制は原則自由・例外規制とし、安全・健康の確保、環境保全や防災等の観点から行われる社会的規制については不斷に見直し、透明簡素なものとする、との基本的考え方が提起され、その後の改革の方向性を決定づけた。また、その実現のために、政府が推進計画を策定し、自らの事務局を持った第三者機関がそれについて審議・監視・勧告すること、規制の現状と緩和の実施状況を内容とする「白書」を作成することも提言された。

こうした提言を踏まえ、3年の时限で設置された行政改革委員会の下に、1995年4月、規制緩和小委員会が設置され、7月には3か年の規制緩和推進計画が策定された^(注1)。以後、3か年計画の策定・決定と毎年末の改定答申、という政策推進のサイクルが定着し、2010年までこの改革方式が続いた。また、2001年4月、中央省庁再編で新設された内閣府の下、総理の諮問機関として総合規制改革会議が始動する。その後も、3年の期限到来ごとに新会議体が設置され^(注2)、政府には関係閣僚からなる本部、内閣府に事務局が設置された。

なお、民主党政権では、3か年の推進計画から年次報告スタイルへと移行した。第二次安倍政権後は、骨太方針、成長戦略と連動し、規制改革実施計画を毎年6月に閣議決定することが定着したほか、こうしたタイミングに捉われずに、機動的な答申が実施されるようになってしまった。2019年からは、内閣府に規制改革推進会議と事務局が常設化され、委員任期は2年とされた^(注3)。なお、1995年以降、総務庁において、規制緩和白書がとりまとめられ、取組状況や規制緩和による経済効果等が公表されてきたが、残念ながら、2001年の中央省庁再編以降は発行されていない。

(各政権の特徴)

「官から民へ」を政権課題に掲げた小泉政権では、総合規制改革会議が経済財政諮問会議とも連携し、官製市場改革^(注4)、公的施設・サービス等の民間開放に加え、生活者・消費者本位の経済社会システム構築を政策課題に掲げるとともに、社会保障等の分野での社会的規制の改革も進められた。その他、規制改革特区の提案^(注5)がなされ、地域の活性化と構造改革を進める構造改革推進特区が創設されたほか、民間開放推進の横断的手法としての「市場化テスト(官民競争入札制度)」も制度化された。

その後、リーマン・ショック等で世界経済が悪化する中、国内でも景気悪化や非正規を中心とする格差問題等が顕在化した。生活・雇用、事業の安定が優先され、痛みを伴う規制改革への逆風が増した。また、この時期、ほぼ毎年、政権が交代する状況が続く中で、政権が求める経済社会情勢に応じた改革ニーズが優先され、それまで継続的に取り組まれた官製市場改革等に遅れがみられるなどの課題も指摘された^(注6)。

政権交代によって登場した民主党政権に対しては、民間側からの規制改革への期待も高かつた^(注7)。そうした中で、サンセット原則による規制改廃、規制仕分け等の新たな取組が開始された。また、規制の特例措置とともに、税制・財政・金融上の支援措置を講じる総合特区が創設された^(注8)。しかしながら、サンセット原則については各省の協力が得られず^(注9)、規制仕分けについても、予算を対象とした事業仕分けと制度・システムを同列に扱うことへの異議が出るなど、課題も残った。

デフレ脱却と経済再生を掲げて発足した第二次安倍政権の当初は、経済成長と雇用創出に規制改革の焦点が置かれた^(注10)。特に、生産性向上に向け、低炭素社会、デジタル化といった世界の潮流から遅れをとっていた分野での規制改革に重点が置かれ、2013年には、産業競争力の強化と国際的な活動拠点形成に向けた国家戦略特区制度が創設された^(注11)。その後、経済成長を阻害する規制・制度を見直すだけでなく、新型コロナ感染症に対応する観点などから、オンライン診療・教育などの導入が進められるとともに、電波制度改革等、デジタル化やイノベーションを促す成長加速型の規制・制度の構築に向けた改革も進められた。

菅政権では、デジタル庁が設置され、デジタル化をモメンタムとしたシステム・制度改革の見直しが本格的に動き出した。岸田政権においては、デジタル行財政改革を中核に据え、イノベーションとレギュレーションの親和を図る取組が浸透・定着した。その手法として、デジタル原則に基づいて、デジタル改革・規制改革・行政改革を一体的に推進するトップダウンの取組と、国民の声や要望に基づき集中的に議論する「個別具体的な規制・制度の見直し」というボトムアップの取組が両面から進められた。

(注1) 2823項目の個別規制の緩和・撤廃が実施された。その後、1998年2月、行革推進本部規制緩和委員会が設置され、同年3月に規制緩和推進3か年計画が決定され、1268項目の個別規制緩和・撤廃が実施されたほか、事後チェックルールの整備、競争政策の強化が図られた。

(注2) 行政改革大綱(2000年12月閣議決定)で総合規制改革会議の内閣府設置が決定された。その後は、規制改革・民間開放推進会議(2004.4-2007.1)、規制改革推進会議(2007.1-2010.3の任期満了まで)、民主党政権下では、行政刷新会議規制制度改革分科会(2009.9-2012.12)、第二次安倍政権以降は、規制改革推進会議(2013.1-2016.3、2016.9-2019.7)と続いた。

(注3) 委員任期2年化の理由としては、審議会等の整理合理化に関する基本的計画(1999年4月)で、委員任期を原則として2年以内とすることとされていることのほか、日々の重要課題を柔軟かつ継続的に議論する観点から、当該分野への有識者の登用をしやすくしたものとの説明がされている。

(注4) 官製市場とは、医療・保育・農業・教育など官が需給を調節し価格を決定する市場とされている。

(注5) 総合規制改革会議の中間とりまとめ(2002年7月)において、「規制改革特区」が提案され、「生命・身体・健康、公序良俗、消費者保護等に関する規制であるという理由によって対象外とすべきではなく、適切な代替措置等を講ずることが可能かどうかなどによって判断すべきである。」との主張に対し、生命・身体・健康等に係る関係省か

らは、一国二制度に対する反論、試行・実験は許されない、代替措置は同じ基準であるべき、といった議論を経て、構造改革特別区域基本方針の中で、特例措置の対象となる規制、内容等について調整しながら具体的に定めることとされた。

(注6)2008年12月3次答申(規制の集中改革プログラム)において、「規制改革会議は、身体・生命・財産の安全や安心に最大限配慮しつつ、国民や消費者の多様・複雑化するニーズに応えていくことが改革の原点であると考える。しかし、医療、保育、農林水産業、教育等硬直的な規制の下にある分野、あるいは官自らが事業を行っている分野については、なお、供給者のニーズに基づく合意によって形成されてきた様々な規制や制度の壁が存在し、生産性の向上、イノベーションの創出、提供サービスの質の向上が妨げられている。」と述べられている。

(注7)規制改革会議の草刈委員長(当時)は、脱官僚政治と「族議員」の排除を掲げた民主党政権への期待として、「思えば、我々「規制改革会議」任期3年間(2007~2010年)は、規制改革への逆風が日増しに強くなり、反比例して政権のサポートが希薄の度を加えていった、いわば退廃の期間であった。」と述べている。(「更なる規制改革の推進に向けて～今後の改革課題～」(2009年12月4日)規制改革会議)

(注8)2013年9月以降の指定は見合されている。総合特区は、地方公共団体から提案を受け、「国と地方の協議会」において協議し、総合特別区域推進本部(本部長:内閣総理大臣)による総合特別区域基本方針の作成・変更により特例措置を創設する仕組みである。

(注9)一定年限が経過した規制・制度については、必ず継続や改革の要否等を検討するプロセスを経るという原則で、平成23年7月二次報告書において、「各省の見直しは、20年以上経過した許認可等全件数約3,000のうち自主的に見直しを実施すると回答したのは57件。「サンセット原則」については各省が自主的に取り組むことが望ましいが、そのための仕組みを構築することは、今後の課題。」と報告されている。

(注10)2013年3月の規制改革会議発足時、総理から、前政権における規制改革は目的がはっきりしなかったが、「安倍政権においては、目的ははっきりしており、経済活性化のための規制改革である。そして、規制改革により、経済の成長、そして雇用を作っていくことが目的である。その目的を明確化させていきたい」との発言がされている。

(注11)その他、定着はしていないものの、個別の規制の必要性・合理性について、国際比較に基づき、我が国の規制が世界最先端のものになっているかを検証する国際先端テストの導入、規制レビューシートの作成・公表等も実施された。

(2) 特区制度にみる政策マネジメント

上述したように、現在、特区には、構造改革特区、国家戦略特区、さらには、新規指定は見合されているが総合特区の3つが存在する^(注1)。それらは、規制改革の突破口として、自治体・事業者等からの提案を受け入れることで地域の創意工夫を生かしつつ、将来的には全国展開をすることを目指して創設された。構造改革特区は、地方の特性に応じた創意工夫を生かす目的で、規制緩和に特化して社会実験を行う仕組みである。総合特区は、財政措置と共に、国と地方の協議会で議論して規制改革を決めていく点に特徴がある。国際戦略特区は、国際的なビジネス環境をつくり、世界中から、技術、人材、資金を集める都市をつくる観点から実施され、財政措置も伴っている。

これらの特区制度に関する政策マネジメントにおけるポイントを3つ指摘したい。まずは、行政側の組織・体制を踏まえた調整・連携の重要である。特区の推進は、地方創生担当大臣及び内閣府の地方創生部局が所管する。一方、規制改革の推進は、行財政改革などと一体の所管となって別の大臣の担当となることが多い。事務局も別組織であることから、特区制度での取組が、最終的には全国レベルでの規制改革につながるよう、規制改革と特区の緊密な連携が不可欠である。同時に制度所管官庁は、提案に対して、守り・受け身になりがちである。最終的には、制度所管省庁が動かなければ、システム・制度は変わらない。制度所管省庁との対話や規制改革に向けた後押しが重要となる。

第二は、全国展開の実績は積み上がってきているものの、特区での先行着手を理由に全国展開の時期が後ろ倒しになったり、特定地域での進捗具合がはかばかしくないこと等をもって地域限定のまま据え置かれたりする懸念も指摘されている。また、地域の創意工夫が生きれば、そのメリッ

トを独占的に長く維持したいという誘因も生じる。こうした全国展開へのディスインセンティブが制度に内在されていることに留意が必要である。全国展開に向けた評価の仕組み、工程管理・督促などを合わせて構築することが重要となる。

第三は、「大胆な規制改革」の実現に向けた工夫の重要性である。現在、保育、教育、医療、交通・都市再生など、地方の経済活性化以外にも、生活環境に関わる規制改革要望の事例が数多く出ているが、生命や安全に関わるような規制については、反対が根強く存在する。規制側は、安全かどうかの根拠を求め、事業者側は、規制があるが故に必要なデータが取得できないというジレンマに直面する。このような状況に対して、2018 年に導入された規制のサンドボックス制度^(注2)について、規制改革の推進側が積極的に活用できるようにすることなどを通じて、新技術をブレイクスルーにした大胆な規制改革が進んでいくことが望まれる。

(注1)これら以外にも、沖縄振興開発特別措置法に基づく経済特区がある。沖縄の歴史的経緯と経済状況を踏まえ、その地域振興のために、税制や予算上の優遇措置が講じられているものであり、ここでは、規制改革とは分けた考える。

(注2)既存の規制の適用を受けることなく、新しい技術等の実証を行うことができる環境を整え、そこから得られたデータや情報を活用し、新しい事業化や規制改革を推進する仕組み。2018 年創設、2021 年産業競争力強化法で恒久化されている。

(3) デジタル化に係る規制改革にみるマネジメント

デジタル化に係る規制改革に当たっての課題については、「デジタル時代の規制・制度について(2020 年 6 月規制改革推進会議)」の取りまとめに際して、当時の小林喜光議長から、「府省横断、業種横断、学際、横串を刺すことがポイントになる」旨の指摘がされている。こうした指摘を踏まえ、特定の技術・手法を用いることを義務付けた規制・制度の見直し、デジタル技術の代替による対面・書面規制・業規制の見直しに向けて、政府横断的な取組が具体的に進展した。

また、イノベーションを阻んでいる規制が、特定の技術・手段などを求める画一的で、事前型の規制・制度であるとして、「技術中立的でリスクベース・ゴールベースの柔軟な事後型の規制・制度」への見直しが提言され、それに基づいた取組も実行された(2023 年 6 月規制改革推進会議答申)。

以上に加え、ここでは、デジタル化・人的資本化されたアイデア、知識、関係性といったいわゆる無形資産の持つ特性とそれに伴うマネジメントという形で視野を広げて考えてみたい。デジタル資産には、他の無形資産や有形資産との相乗効果が高いことから、集積効果を高め、格差の拡大、競争の独占・寡占を生み出しうること、また、外部効果がもたらされるために民間投資へのインセンティブの低下が起きうこと、さらには、企業組織・企業行動の面で、消費者責任や所有権等をめぐって紛争余地の拡大が生み出されること、といった特徴が指摘されている。また、「情報の非対称性」に起因する「モラルハザード」と「逆選択(高リスク・低品質の選択)」が生じることについても指摘されている^(注)。デジタルによる社会課題の解決を成長につなげるには、規制改革によるデジタル化の推進とともに、こうした無形資産の持つ特徴を踏まえた補完的な政策、例えば、競争政策の適切な運用、紛争処理対応やサービス等の見える化、公正なルール作り、官民連携の重点投資の促進や官主導の基盤整備等といった取組との連携が重要となる。

(注)「無形資産経済 見えてきた5つの壁」(ジョナサン・ハルケル、ステクアン・ウェストレイク東洋経済新報社 2023年)等による

2. 成長戦略におけるマネジメント

(1) 経済成長実現に向けた基本的考え方

経済成長の実現に必要な取組は、中期的な供給サイドの強化、つまり、経済の生産能力を規定する潜在成長力(労働、資本、TFP)の向上と、その流れを継続させるための需要拡大(新市場開拓、有形・無形の投資促進、所得の拡大)の両面からの促進である。以下、政権毎に、どういった考え方で成長戦略が進められていったか、振り返ってみよう。

1980年代後半から小泉政権にかけて、構造調整・構造改革を通じて、小さな政府と経済システムのグローバル化を通じて民間活力を拡大し、持続的経済成長を実現することが目指された。その際の課題は、新規事業・産業の創造と産業再生の仕組みづくり、高コスト構造(電力・物流・資本コスト等)の是正、人材の流動性向上に向けた労働市場改革などにあった。この時代の構造改革の障壁は、景気の低迷と企業を取り巻く3つの過剰であった。このため、不良債権の処理とその推進のためにも不可欠となる産業競争力強化に向けて、まず、金融再生と産業再生が車の両輪として進められ^(注1)、負の清算が進むにつれ、将来に向けた供給サイド強化が進められた^(注2)。

小泉政権の終盤には、行革、規制改革等を通じた官製市場改革から、生産性向上、技術革新等に向けた成長戦略の実行という流れが出現する。また、投資や消費に勢いを欠く中、歳出改革疲れも重なって^(注3)、財政の利活用が求められるようになる。このことは、「成長と財政健全化の両立」に向けた政策手順の変化にも及ぶ。短期的には、補正予算を中心として財政の利活用による需要喚起、中期的には持続的成長の実現と税収拡大により財政健全化を実現する、という構図に変化していく^(注4)。

リーマンショック等により、日本経済が大幅な需要不足に陥る中、民主党政権では、それまでの公共事業・財政依存型の「第一の道」、行き過ぎた市場原理主義の「第二の道」でもない、新たな需要の創造により雇用を生み、国民生活の向上に主眼を置く「第三の道」を目指す新成長戦略が提唱された。しかしながら、需要拡大に向けて増税も選択肢とする方針に対しては十分なコンセンサスが得られず、野田政権では、企業の直面する6重苦^(注5)の克服に向け、中長期的な供給サイド強化への取組に重点がシフトした。

第二次安倍政権では、デフレ脱却と経済再生が最優先課題^(注6)であるとして、金融政策、財政政策、成長戦略の3本柱からなるアベノミクスが進められた。成長戦略では、まず、供給力の強化を最優先に、その後、官民での賃上げへの取組が本格化した。2015年には、供給と需要の結節

点を強化し、成長のメカニズムを円滑に動かす観点から、成長と分配の好循環の実現が政策課題として浮上する。具体的には、アベノミクス新3本の矢が提唱され、成長の果実を所得・雇用の拡大へと適切に配分すること、働き方改革や社会保障等によるセーフティネットの充実により安心基盤を確実なものとしていくことで、消費需要の拡大と新サービスの創造を実現することが目指された。しかしながら、企業や家計のコストカットや節約志向、海外投資シフトの継続、企業内部の現預金の積増し等の動きは変わらず、また正規非正規の雇用慣行格差が残る中、目指す成長の姿には達しなかった。

岸田政権においては、「新しい資本主義の実現」を掲げ、引き続き、成長と分配の好循環の実現が目指された。特に、コストカット型経済から付加価値創出型への転換と物価を上回る賃上げの実現を通じてデフレ脱却が目指されるとともに、人的資本蓄積・先端技術開発・スタートアップ育成という、市場だけでは進みにくい分野に対する重点的な官民連携投資が進められた。

同時に、世界経済のコロナ禍からの回復、ロシアのウクライナ侵攻から、日本も含めインフレ基調へ大きく転換し、マクロ経済政策運営の基調は大きく変化した。成長戦略については、価格メカニズムが再起動する中で、その実効性向上が問われる局面となったといえよう。

(注1) 金融再生の側では、2003年りそな銀行に公的資金注入(2兆円)、2004年「金融改革プログラム」、2005年ペイオフ解禁の実施 主要行の不良債権比率半減目標達成と進んでいき、産業再生の側では、2002年11月、産業再生・雇用対策戦略本部発足、12月には企業・産業再生に関する基本指針がとりまとめられ、2003年4月には、改正産業活力再生特別措置法案が可決された。

(注2)「骨太方針 2005」では、経済活性化に向けて、規制改革、金融システム改革、税制改革、歳出改革の4つの改革を加速させるとされ、「活性化のための政策三指針」として、・政策対象は“人”に:予算はモノから人材に重点、・底上げから先端支援へ:広く薄くから集中し競争力を、・国内対策からグローバル競争へ:世界市場を獲得、が掲げられている。

(注3)2006年以降の歳出改革への風当たりの強さについては、「改革逆走(大田弘子 2010)」等を参照。

(注4)第二次安倍政権では、「経済再生なくして財政健全化なし」が基本哲学(骨太方針 2015)とされた。

(注5)円高、経済連携協定の遅れ、法人税高、労働市場の硬直性、環境規制、電力不足・電力コスト高(2021年度経済財政白書)。

(注6)「骨太 2013」において、失われた20年について、「こうしたマクロ経済(景気)の悪化はミクロ面(構造問題)をも悪化させ、長期にわたり停滞が続くこととなつた。海外の大幅な景気後退などを転機に景気回復は腰折れし、その結果、低成長やデフレから脱出することはできなかつた。こうした中、国民や市場が抱く低成長やデフレ継続の予想は徐々に根強いものとなり、それが更に実体経済を抑制し、財政赤字の継続の中で債務残高も極めて高い水準となつた。」と評価されている。

(2) 成長戦略に係る政策マネジメント

政策パッケージとしての「成長戦略」が定着するのは、2006年、経産省の新経済成長戦略と経済財政諮問会議で取りまとめたグローバル戦略などが統合され、「経済成長戦略大綱」として決定された^(注)ことを契機としている。しかしながら、成長戦略に係るマネジメントの原型にもなる動きは、橋本政権、小渕政権の頃から出てきており、その頃からの動きを含めて整理をする。

(注)「構造改革による景気回復が実現し、日本経済の潮目に変化が見られる今こそ、新しい発想に基づく経済成長戦略を強力に推進する絶好の時である。我が国が直面する諸課題に取り組んでいくためにも、その基礎として、「持続的かつ安定した経済成長」が重要であり、その実現のために政策努力を総動員しなければならない(経済成

長戦略大綱 財政・経済一体改革会議(政府・与党)2006 年)と述べられている。また、そのとりまとめプロセスについて、2006年4月の諮問会議後与謝野大臣会見で、「今朝ほど中川政調会長から御連絡があり、成長力強化については、自民党の上げ潮政策、伊藤元重教授のグローバル戦略、二階大臣の新経済成長戦略とそれぞれ検討はしてきているが、具体論に入るこの段階で、仮称であるが、成長戦略大綱及び工程表というような形で、それぞれの内容を統合。中川政調会長、二階大臣、私の3人が密接に連絡を取りながら、骨太方針に向か二階大臣のとりまとめで進めてもらいたい。総理に諮ったら、そのような方法でやるようにとのことで、今後は、政府側、二階大臣を中心に、また私がお手伝いをしながら、また党の方は中川政調会長を中心に三者で相談しながらとりまとめてまいりたい。」と述べられている。

① 持続的経済成長を巡るマクロ経済政策運営とシステム制度改革の連携

これまで、概ね各政権とともに、実質2%、名目3%程度を上回る経済成長の実現が目標として掲げられ^(注1)、マクロ経済政策運営と中長期的な成長力強化のための連携が進められてきたが、その源流には、マクロの視点とミクロの視点のそれぞれの政策の流れがあった。

マクロの視点からは、経済計画の流れを受けつつ、小渕内閣での経済戦略会議、その後の経済財政諮問会議で、マクロ経済運営の方針とともに、システム改革や成長戦略の基本方針をとりまとめる流れが出てくる。特に経済戦略会議での「短期経済政策への緊急提言」と中期的視点でまとめられた「日本経済再生の戦略^(注2)」は、その後の骨太方針や中期計画である「改革と展望」等の原型になった。骨太方針や中期計画では、マクロ経済政策運営とともに政権の成長戦略の考え方、重点事項等が明らかにされた^(注3)。一方、ミクロの経済構造改革の視点では、橋本政権以降、経済産業省が実質調整役となって全省庁を巻き込んで、負の遺産の解消と競争力強化のための供給サイド強化のためのプログラム^(注4)等を決定・実行し、その後の成長戦略の雛型となつた。また、総理大臣決定等によって成長戦略を議論する会議体が設置され、成長戦略の具体化が進められた。

マクロ的アプローチでは、景気の安定や財政・労働制約等の下での最適資源配分が重視され、ミクロ的アプローチでは、現場の課題解決や中期的な継続性の確保といったことが重視された。このように、優先課題の違いなどが生じやすいことから、成長戦略の推進に当たっては、マクロ経済政策運営とシステム制度改革の連携が重要となる。

このために、組織・体制の面でも、経済財政政策担当大臣と経済再生担当大臣の兼任、事務局員の兼務、さらには、経済情勢や政策決定の節目における合同会議の開催などを通じた連携が実施された。また、政策手段・手法の面からも、政策フェーズを分けた優先順位付けや法的枠組みによる実行性の担保、景気の悪化や緊急対応の際の改革の一時停止と再起動する仕組みなども導入された。また、予算の単年度主義の下、実行から成果発現までに時間要する政策についても、中期的継続的取組を確実にする観点から基金造成による財政面からの実行の担保等が実施されている。

(注1)村山政権での「構造改革のための経済社会計画(1995年)」では、今後5年間の平均で実質成長率3%程度、物価0.75%程度を掲げ、小渕政権での「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針(1999年)」では、2010年頃までの平均で実質成長率2%程度、物価2%程度が掲げられ、以後、このマクロ目標が引き継がれていく。

(注2)経済再生に向けた戦略的なステップの明示、2001年に2%の成長軌道を回復する「再生シナリオ」と構造改革が進まなかつた場合の1%以下の「停滞シナリオ」の提示、それを実現するための課題別の個別システム・制度改革等が明示されている。

(注3)民主党政権では、経済財政諮問会議を廃止し、国家戦略局を創設する予定であったが実現せず、成長戦略と財政戦略の2本立てとなった。マクロ経済政策運営における政策マネジメント参照

<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/other/pdf/15993.pdf>

(注4)経済構造の変革と創造のためのプログラム」(1996年12月)では、成長15分野を掲げ、新規産業創設のための環境整備、高コスト構造是正、労働市場改革等により国際的に魅力ある事業環境づくりを行うこと、経済活力維持の観点からの公的負担を抑制することなどが掲げられた。その後も、「経済構造改革の変革と創造のための行動計画」(1998年5月)、新事業の創出による良質な雇用の確保と生産性の向上のための投資拡大に重点を置く「産業再生計画」(1999年1月)、「新たな経済成長に向けての新行動計画」(2000年12月)等が策定された。

②とりまとめ舞台の変遷

小渕政権では、総理主宰の下、経済戦略会議が設置されたほか、生産性の向上による産業の競争力強化を目指し、関係大臣と産業界の代表からなる産業競争力会議が開催された。前者は経済財政諮問会議のマネジメントにつながった。また、後者は、時の政権が目指す経済成長の実現に当たって、重点となる政策を関係団体、民間有識者等と共に議論する会議体のプロトタイプとなつた。審議会方式による政策決定プロセスから、民間有識者等が参画し政策議論を牽引する政権直轄型会議体方式への変化である。

小泉政権では、経済財政諮問会議を中心に構造改革が進められ、その一環として、「骨太方針2002」で「経済活性化戦略」が取りまとめられた。その後、諮問会議での議論は、政策方針や重点課題が中心となり、具体的な成長政策のパッケージ化は経産省を中心に進んでいった(注1)。

第一次安倍政権では、成長戦略大綱の改定と合わせて、経済財政諮問会議での議論を踏まえ、格差是正に向けた再チャレンジや成長力の底上げといった内容の成長力加速プログラムがとりまとめられた(注2)。福田政権でも、大綱の改定とともに、3つの戦略(全員参加経済戦略、グローバル戦略、革新的技術創造戦略)から成る経済成長戦略が実行された。その後の麻生政権では、未来開拓戦略という形で、成長戦略が一本化された(注3)。

民主党政権以降は、総理の下に成長戦略を議論する会議体が開催され、事務局は、経産省の協力の下、内閣官房で運営される流れが定着する。鳩山政権では、成長戦略策定会議、菅政権では新成長戦略実現会議、野田政権では国家戦略会議が設置された。

第二次安倍政権では、長期政権であったこともあり、産業競争力会議の設立と日本再興戦略の実行、その後、未来投資会議が新たに設立(注4)され、未来投資戦略が実行された。菅政権下では、官房長官を議長とする成長戦略会議が設置され、経済財政諮問会議に報告することとされた。岸田政権以降は、再び総理を議長として、新しい資本主義実現会議が設置されている。

このように、時々の政策課題の解決に向けて、マクロ的視点、ミクロ的視点、それぞれ議論がされた。時に、議論に重複があるといった指摘もされたが、その一方で、お互いの議論が切磋琢磨されていったともいえよう。

(注1)産業再生への目途がついたことなどを背景に、強い製造業の復活と、雇用を生み出す様々なサービス業の創出によるダイナミックな産業構造転換を図る観点から、2003年11月の経済財政諮問会議の場で、経産省に新産業創造戦略の策定指示が出され、翌5月に取りまとめが行われた。

(注2)経済財政諮問会議で成長戦略を取りまとめた経緯について、当時、経済財政政策担当大臣であった大田弘子氏は、「2つの点で経済成長戦略大綱は成長戦略として不十分だった」と述べている。その2つとは、政策実行の期限が書かれていたこと、規制改革など痛みを伴うことに一切触れていないこと、を挙げている。(大田弘子「改革逆走」日本経済新聞社 2010年)

(注3) 経緯については、麻生総理から二階経産大臣へのとりまとめ指示の下、与謝野大臣の協力を得て、策定開始された。経済財政諮問会議等において関係府省の大蔵が議論を行った上、関係 11 府省が連携して策定することとなった。

(注4) 長期にわたる生産性の伸び悩みや新たな需要創出の欠如に顕著な改善がみられず、第4次産業革命のイノベーションを、あらゆる産業や社会生活に取り入れることにより、様々な社会課題を解決する観点から設置された。

③ 政策パッケージ化の意味合い

成長戦略に位置付けられることで、従来の経済構造改革と異なる点としては、まずは、市場環境や官製市場を変えることで、民間活力を引き出し、民需主導の成長を実現する取組から、成長率や賃金・所得といったマクロ政策目標を掲げ、その実現に向け、民間投資やR&Dの促進、人材育成、デジタル化等、個別重要課題を解決するアプローチに変わったことが挙げられる。このため、財政に依存しない構造調整政策や規制改革だけでなく、予算、税制などの財政措置を含めて関連政策が総合化、パッケージ化されるなど、政策範囲も拡大した。

また、財政的な誘因も付与されやすくなかった。その背景には、骨太方針が政権の政策運営の基本方針であり、予算に係る資源配分の指針となったことが影響している^(注)。それまで、経済構造改革は財政に依存しないことがその基本にあったが、骨太方針に成長戦略が掲げられることによって、メリハリをつけた形ではあるが、財政支援の裏打ちが確保されることになった。それは同時に、構造改革という痛みのイメージから成長戦略という将来への期待へのイメージへの転換にもつながったといえよう。

その一方で、痛みを伴う改革ほど、国民への短期中期の政策効果の説明責任が重要となるが、財政措置は、レントシーキングや予算獲得額重視のパフォーマンスを生みがちとなる。こうした課題に的確に対応していくなければ、政策実行上の歪みにもつながる。例えば、財政のストップ＆ゴーが繰り返される中で、当初予算は規律重視、成長戦略を含め必要な追加的予算は補正依存という構図が生み出されたが、こうした歪みの一つと言えよう。

(注) 2002(平成 14)年度予算の基本的考え方として、骨太方針では、「21世紀の我が国経済の発展に明確に寄与すると見込まれる分野には重点的に資源配分する。同時に、経済の活力・国民の厚生などに寄与していない予算、経済社会情勢の変化に伴い重要性の低下した予算などについては、思い切って縮減する。こうした措置により、本「基本方針」に則ったメリハリのある平成 14 年度予算を実現する。」とされており、その後の骨太方針にもこうした考え方方が引き継がれていく。

④ 成長戦略に係る政策マネジメントの課題

こうした成長戦略の実行にもかかわらず、失われた 30 年と呼ばれる長期停滞が続いた背景には、長引くデフレに加え、リーマンショックや東日本大震災などによる景気の悪化が構造問題を悪化させたことがあげられる。また、国内投資や賃金の抑制、企業部門の資金余剰といったマクロ経済要因の根幹にあるコストカット型経済社会を改革できなかつたこともその要因である。こうした課題を含め、ここでは、成長戦略が、言葉の意味どおり、「戦略化」されているのかという点について、一点目は、各府省よりも一段上に立った改革の総合化・体系化という観点から、二点目は、明確な計画化・工程化による中期戦略化という観点から、検討したい。

(各府省の一段上に立った総合化・体系化)

a) 全体像、成長目標・セミマクロ目標とのリンクエージ、効果の定量的把握

成長戦略は、人材育成や雇用といった横断的な領域毎、エネルギー、金融、科学技術等の分野毎に、また、場合によっては所管部局・省庁ごとに取りまとめられる。そのため、成長率、雇用や所得などのマクロ政策目標とミクロ政策のアウトカムとの関連性が見えないことが多い。

成長戦略に期待されているのは、成長戦略の全体像が示されることで、将来への見通しが明らかになり、企業行動が活性化していくことである。このためには、目指す姿や実現に向けたステップ、マクロ経済政策運営との整合性、PDCA等、成長目標の実現に向けた取組が体系化され、かつ関連政策一体となって示される必要がある。その際、実質経済成長率や生産性上昇率実現のための政策効果の分析^(注1)やマクロよりもマネジメントしやすい地域別、産業別などのセミマクロの指標を、KPI(Key Performance Indicator)として結び付けることも有用である。

また、システム・制度改革における経済効果の把握は極めて重要な意義を持つ。改革が経済に及ぼす影響は複雑な形で現れてくる^(注2)。このため、国民経済への諸影響について可能な限り定量的に把握し、分かりやすく国民に提示していくことで、国民全体に広く改革への理解と支持を得ていくことが必要となるからである。また、効果が想定通りに発現していない場合には、課題を明らかにし改善していくことも必要になる。しかしながら、成長戦略の効果について、政策・制度を企画・調整する組織・会議体が政権ごとに構築されていること、各省の政策ごとに効果評価がされていることなどから、継続的・横断的に検証し、課題解決に結び付けていく仕組みは出来上がっていない。

(注1)例えば、2024年7月の中長期試算(内閣府)においては、人への投資、GX・DX等への投資、スタートアップの推進等による成長引上げ効果に関する先行研究が紹介されている。成長戦略、規制改革等を通じた、こうした効果分析の蓄積が望まれる。

(注2)その特性として、一部の人々には一時的に「痛み」を伴う一方で、国民経済全体としては大きな利益が生ずること、短期的には摩擦的コストが生じるが、長期的には利益が優ることなどがあげられている(経済審議会建議「6分野の経済構造改革(1996年12月)」)。

b) 関連政策・制度の体系化

成長戦略は、予算事項、税制改正事項、規制・制度改革事項など、複数の政策手段が総合して実行される。関連する分野と政策をまとめることから、電話帳のような膨大な成長戦略等が出来上がることが多い。メリハリをつけ、政策効果を最大化する観点からは、重点課題のパッケージ化や政策効果等に着目した戦略的な編成及び進捗管理等が必要となるほか、各府省が先送りしたがりかねない、レジーム転換を伴うような政策も合わせて実行することが必要となる。

その先駆けとなった取組に「政策群^(注1)」がある。政策群は、規制改革・制度改革等と予算措置を組み合わせ、構造改革と予算の連携を強めること、原則として府省横断的に対応することで政策の実効性・効率性を高めること、より少ない財政負担で民間活力を最大限に引き出すことを目にして導入された。5年にわたって実施されたが、民主党政権の誕生とともに、モデル的な取組で終了した。その後、日本再興戦略においても、政策群ごとに達成すべき成果目標(KPI)を定め、その

目標の実現のために、現在講じ得る規制改革・予算・税制などの施策、短中期の工程表がパッケージとして打ち出された^(注2)。こうした取組を一時的なものとして終わらせず、ワイズスペンドイングの仕組みとして、継続・改善させていく必要がある。

(注1) <https://www5.cao.go.jp/j-j/kozo/2004-04/futyuu.pdf>

(注2) 日本再興戦略は2016年まで毎年度改訂された。その過程で、KPIや工程表も定期的に進捗状況をチェックし、改訂された。

(中期戦略化の手法)

a) システム・制度改革に求められる工程表

行動計画や工程表は、目指す成果と時間軸を掲げ、中期的視点からシステム制度改革を推進する仕組み^(注1)である。国民の負担や利害関係に関わる改革は、実行に時間を要することから、その取組を着実に進めていくための工程化は、特に重要な取組であるとされている。しかしながら、工程化しても、実際には、景気動向に左右されたり、調整を円滑にするための移行期間が伸びたりと、スケジュールの後倒しや出口戦略の不透明化などが起きやすい。また、抜本的な改革であればあるほど、経過措置を求める声が強まることから、極力短期にとどめ、恒久化しないようにする必要がある^(注2)。

(注1) 2001年6月に、骨太方針が取りまとめられ、同年9月に改革工程表が諮問会議決定され、実施に責任のある各担当省庁において、どのように具体化され、どのようなタイムテーブルで実施されるかが明らかにされている。その後、定期的にフォローアップされ、改定された。

(注2)「6分野の経済構造改革」(1996年12月)において、「急激な環境変化は既存事業者に大きなコストを強いいる面がある。しかし、経過措置の間には、「国民経済全体が得べかりし利益を得られない」という形での莫大な機会費用を払っている。また、当該産業の事業者の近代化を待つて構造改革を推進すべきだという主張もある。しかし、1)その間に参入を阻止された潜在的な新規参入者が、当該市場を活性化させる可能性を閉じるという形での国民経済的損失をもたらすこと、2)競争的市場においては、全ての参加者が勝者にはなりえないことを考えると、全ての事業者の近代化を待つことは、結果的に改革を永遠に先延ばしすることにつながりかねない。」と述べられている。

b) 政策イニシアティブ発揮に向けた財政的な誘因

前述したように、長年にわたって、当初予算は規律重視のもとで歳出が抑制される中、成長戦略に係る予算は、補正予算で対応されることも多く、中長期の成長戦略の計画的実行の裏付けという点では、多年度にわたる財政のコミットメントや財政確保の見通しは不明確であった。

岸田政権以降、GXなどの分野で、官民連携の取組が推進され、その具体的手段として、中長期的な枠組み構築を目的とした法整備と補正予算を中心とした財源手当てによって、多くの基金が設立された。こうした多年度の動きを促進する動きは歓迎できるものの、実行フレームの仕組みの充実が合わせて必要である。事業と基金財源の工程管理の充実、成果目標の在り方と検証の仕組み、予算事業等の成果の見える化^(注)、さらには、課題が明らかとなった場合の外部からの事業是正や資金停止の仕組みなど、横断的に検討し、政策効果をより高める仕組みとする必要がある。

(注)第1回のデジタル行財政改革会議で河野担当大臣から、「EBPM、見える化によって予算事業の政策効果をしっかりと測っていかなければならないと思っております。レビューシートにしっかりとIDをくっつけて、予算として追えるようにしていきたいと思います。また、省庁においては事業を組み直して、同じ事業があたかも違う事業に変わったかのようにレビューシートに書かれているものもありますが、今後はそうしたことは慎んでいただきたいと思っております。また、コロナ、あるいはその後拡大した事業・基金はしっかりとここで見直しをかけていかなければならぬと思っております。」と述べられている。2025年6月に「データ利活用制度の在り方に関する基本方針」が決定され、法制度の検討、デジタル庁の司令塔としての機能強化を通じて、行政データの更なる見える化が今後期待される。

3. 生活基盤の強化に係るマネジメント

(1) 雇用システム改革に係る政策マネジメント

日本の高度成長期を支えていたのは、地方から都会への人口流入と高学歴化の流れに支えられた若年労働力の増加である。同時に、そうした人材が、日本型雇用システムといわれる、雇用体系(新卒一括採用、長期雇用、メンバーシップ、長時間労働)、賃金システム(年功・後払い)、人材育成システム(学歴、OJT)の下で雇用され、社会課題を抱えながらも活躍してきた。

人口減少・高齢化、女性の高学歴化と社会進出、企業活動のグローバル化の流れの中で、バブル崩壊後の低成長とウェルビーイングの重視の下、日本の雇用システムの在り方は、大きく変化した。その一方で、鶴光太郎氏^(注)は、長期雇用と賃金のフラット化・後払い化は、多くの従業員意識にも支持される形で、頑健な仕組みとして、中核的に維持されてきたと指摘している。

デフレの時代を通じて、賃上げよりも雇用の確保が重視される中で、コストカット圧力の下、労働市場の二分化(内部労働市場と外部労働市場)が進み、正規・非正規の待遇格差、正規社員の長時間労働等の課題を生み出し、さらには、女性就業の拡大とともにワークライフバランスの問題等が顕在化したといえる。こうした課題解決に向け、2018年には働き方改革法が成立し、長時間労働の是正と非正規の待遇改善が進みつつある。

以下では、雇用システムに関わる具体例として、非正規の増加の要因にもなったと言われる労働者派遣法を巡る議論を取り上げるとともに、日本の雇用システムに残された課題を整理したい。

(注) 雇用システムの再構築に向けて(日本評論社 2019年)

① 労働者派遣法を巡る政策マネジメント

戦後、労働者と職業とのマッチングの過程に第三者が介入することによって生じる強制労働や中間搾取などの可能性を排除する観点から、職業安定法により労働者供給事業は禁止された。その後、グローバル化や技術革新の進展とともに、専門知識や技術に関して、業務請負の形で外部市場が拡大した。労働者派遣法は、1985年、適正な労働者供給事業の形態として、当初13業務(施行後16業務)を適用対象業務として成立した。当時は、常用代替のおそれの少ない、専門的知識等を必要とする業務等に限定されていたが、1996年には26業務に拡大された。

ILOで採択された「民間職業仲介事業所に関する条約(1997年)」について、日本では1999年に批准を行い、その年に、対象業務の原則的自由化^(注1)が実施されることとなった。労働者派遣制度を臨時の・一時的な労働力の需給調整に関する対策として位置付けたのである。雇用、設備、

債務の過剰を抱える企業経営、さらには、構造改革の流れもあり、2003 年には、物の製造業務への労働者派遣が解禁され^(注2)、26 業務以外の業務について、派遣受入期間が1年から最大3年に拡充されることとなった。

しかしながら、米国のサブプライムローン問題に端を発する世界経済の変調が日本経済にも波及し、2007～2008 年には、ワーキングプアや派遣切り・雇止めが社会問題化した。こうしたことでも契機となり、派遣労働者の待遇改善、権利保護が動き出す。2012 年には、30 日以内の日雇い雇用原則禁止、グループ企業内派遣を8割以下に抑制、離職した労働者の離職後1年以内の派遣労働者としての受入禁止が決定された。2015 年には、派遣期間に上限がなかった専門 26 業務の業務区分が廃止され、業務に関わらず、個人単位(延長不可)・事業単位(延長可)・派遣期間 3 年とする制度への統一が行われた。

2018 年には、働き方改革法案が成立し、2019 年から、派遣先の労働者との均等・均衡待遇、一定の要件^(注3)を満たす労使協定による待遇、のいずれかを確保することを義務化する取組等が施行された。

(注1)その際、専門的資格・スキル業務として、建設、港湾運送、警備、医療、物の製造については禁止された。

(注2)当初 1 年、2007 年から 3 年に延長された。

(注3)同種業務の一般の労働者の平均的な賃金と同等以上の賃金であること等の要件。

② 残された課題

我が国の雇用システム改革については、上述したように、内部市場と外部市場の均等待遇に向かう制度の仕組みが動き出したほか、労働人口の減少や企業経営のグローバル化は、企業に対して、老若男女問わず、透明で、流動性が高く、効率の高い働き方、ジョブ型雇用の導入へと、これまでの雇用システムを変化させている。また、賃金面でも、最低賃金の引上げ^(注1)は、正規・非正規の待遇格差の是正に貢献する動きとなっている。

こうした中で、日本の雇用システムの中心にある正規社員について、企業内の昇任・昇給、企業外への転職や兼業・副業を通じたキャリア構築・待遇改善等を、より能動的に自己決定できるための環境整備が重要となってきている。岸田政権では、リスクリミングやジョブ型雇用の導入、労働移動の円滑化を内容とする三位一体の労働市場改革が進められた。その他、例えば、先述した鶴光太郎氏(2019 年)は、日本の雇用システムの特徴として、「無限定化された正規社員」^(注2)の在り方を抜本的に見直すことの重要性を指摘している。具体的には、年齢差別禁止等の観点からの定期制の廃止、新卒採用等の雇用システムの入り口の改革に向けた教育改革等を通じて、ジョブ型正社員の仕組みへと大きく転換することを提唱している。アプローチは違うものの、今後の雇用システム改革においては、正規社員の働き方が大きな課題となろう。このことは、正規・非正規を隔てる壁が低くなっていく中、非正規社員の在り方について議論を深めていくことにもつながると考えられる。

同時に、こうした雇用システム改革は、生産性向上に結び付くことが重要である。従業員の働く意欲と仕事の効率を高めるとともに、イノベーションの創造・実装を通じて、企業の付加価値を高め

ていく必要がある。その点では、官民を挙げた人的投資の喚起、具体的には、日本の大学教育、会社のOJTとOFF-JT、人的投資に対する公的支援、マッチング等の取組強化が必要である。

(注1)骨太方針 2025においては、「最低賃金については、適切な価格転嫁と生産性向上支援により、影響を受ける中小企業・小規模事業者の賃上げを後押しし、2020 年代に全国平均 1,500 円という高い目標の達成に向かう。たゆまぬ努力を継続することとし、官民で、最大限の取組を5年間で集中的に実施する。」とされている。

(注2)鶴氏は、メンバーシップ型の雇用として、「効率の高い働き方勤務地、労働時間が限定されていないという日本の正社員特有の特徴」と述べている。

(2) 社会保障制度改革に係る政策マネジメント

ここでは、持続的経済成長との関係で社会保障制度改革を振り返る。

社会保障制度は、給付と負担を通じて、経済主体の所得・収益、さらには働き方にも影響を与える。また、経済成長基盤となる再配分機能、セーフティネット機能の発揮を通じて、社会の安定にも寄与する。さらに、社会保障分野の関連産業の発展は、経済成長の観点に加え、経済安全保障の観点からも、その重要性が高まっている。

① 社会保障制度改革の変遷

80 年代の後半から、今後増加する高齢者への対応として、長寿福祉社会の実現が目指され、ゴールドプラン(高齢者保健福祉推進 10 カ年戦略(1989 年)、福祉関係8法改正(1990 年)が進められた。1995 年には、新ゴールドプラン、エンゼルプラン、障害者プランが策定され、2000 年には、ゴールドプラン 21(新老人医療制度)、介護保険制度の創設へと続く。この間、橋本政権では、高齢化のピーク時において国民負担率 50%以下を目指すことが掲げられ(1998 年 36.2%)、社会保障構造改革が進められた。

小泉政権下の経済財政諮問会議では、給付費の抑制、家計負担の増加(保険料、自己負担)、規制改革の 3 点セットで議論が推進され、2002 年度には、医療制度改革において、保険料負担の引上げ、自己負担の引上げ、診療報酬本体初のマイナス改定が三方一両損の取組として実行された。その後も、経済成長や高齢化の伸びを踏まえた給付の在り方などを論点として、歳出効率化が進められ、2006 年度からは、毎年平均で 2200 億円の社会保障関係費の削減と医療費適正化計画の策定等が進められたが、機械的な歳出抑制による課題が顕在化し、2009 年度には撤回されることになった。

福田内閣において設置された社会保障国民会議では、小泉政権時代を通じて、労働市場の二極化・格差の固定化、提供体制の劣化、複雑・非効率な制度等による社会保障制度への信頼性の低下が起きた、との指摘がなされた。その中間報告(2008 年 6 月)では、これまでの経済財政政



(備考)財務省資料「国民負担率(対国民所得比)の推移」による。

策との整合性を基本とした「制度の持続可能性」に重点を置いた改革と同時に、今後は、必要なサービスを保障し、国民の安心と安全を確保するための「社会保障の機能強化」に重点をおいた改革を進めていくことが必要、との提言がなされた。その後の社会保障・税一体改革につながっていく提言であった。麻生政権下で策定された「中期プログラム^(注1)」においては、年金、医療、介護の社会保障給付及び少子化対策に要する公費負担の費用に見合った税負担を国民全体に求めることで、持続可能な「中福祉・中負担」の社会保障制度を構築するとされた。消費税率の引上げによる財源確保により、財政健全化とともに、社会保障の機能強化が図られる道筋が開かれることになった。

野田政権の下では、3党合意に基づき、社会制度改革推進法、子ども・子育て関連3法が成立する(2012年8月)。消費税財源により、子ども・子育て支援制度が実施されることとなった。また、社会保障制度改革国民会議(同年11月)が設置され、同会議からは、すべての世代を給付やサービスの対象とし、年齢ではなく負担能力に応じて負担し支え合う、いわゆる全世代型の社会保障制度モデルが提言された(2013年8月)。その後、「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」(2013年12月)等を通じて、改革内容が法定化され、2014年の消費税率8%への引上げとそれに伴う社会保障の充実が実現された。

さらに、第三次安倍政権でのアベノミクス新3本の矢が原動力となって、現役世代に対する社会保障サービスの充実、具体的には、働き方改革や子育て支援の充実等が進展した。また、2019年10月からの消費税率の8%から10%への引上げに際しては、消費税の資金使途を変更し、少子化対策としての教育無償化や保育士・介護職員の処遇改善等に活用された^(注2)。

岸田政権においては、子ども家庭庁が創設(2023年4月)され、年末に「こども未来戦略」がとりまとめられる。その戦略の中で、若者、子育て世代の所得の向上、次元の異なる少子化対策を車の両輪に位置付け、国地方の事業費ベースの予算規模3.6兆円(2024年度～26年度)、2030年代初頭までにこども家庭庁予算でみて、国の予算又はこども一人当たりでみた国の予算の倍増を目指すことが掲げられた。

このように、高齢化が進む中で、当初、高齢者福祉の充実が進み、少子化の危機克服に対応する形で、若者、子育て世代への支援が、現物給付と現金給付の両面から、拡充された。負担の面でも、現役世代と企業による保険料中心の構造から、全世代型の応能負担へと、その流れが変化しつつある。

(注1)持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」(2008年12月閣議決定)。

(注2)消費税率を5%から10%に引き上げることで、14.0兆円程度の增收が見込まれた。2012年の3党合意では、その使途について、2.8兆円程度が社会保障の充実に、残りの11.2兆円程度が社会保障の安定化つまり、基礎年金の国庫負担割合2分の1への引上げ(3.2兆円)、消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増(0.8兆円)、後代への負担つけ回しの軽減(7.3兆円))に充てることとされていた。8%から10%に引き上げることで、当初予定の借金の返済分4兆円程度のうち、約2兆円が、高等教育や幼児教育の無償化、保育の受け皿整備の前倒し、保育士・介護職員の処遇改善に充てることとされた。

② 持続的経済成長と社会保障制度改革

持続的経済成長との関連では、3つの点を提起したい。

まずは、経済成長の基盤として、社会保障サービスが如何に、持続的かつ国民の期待する安心の質を保持しつつ、提供されるかという点である。その背景には、医療・介護サービスの大部分が官製市場であるという特徴がある。つまり、診療・介護報酬という価格体系で価格が公的に決められており、また、事業組織、職業資格や医学部の学生数など、この分野への参入には規制が課されている^(注)。持続的な社会保障制度であるためには、こうした官製市場における供給力とともに、収益性、効率性、資源配分の適切性について、市場メカニズムとの比較等も通じて、制度面、価格面等から議論を深めていく必要がある。特に、地域での医療や介護人材の不足、医療・介護事業所の経営難などが顕在化しており、中長期を見据えた社会保障制度の仕組みの改善・見直しが急務である。

上記の課題は、二つ目の課題として、国民の安全・安心を確保しながら、社会保障分野のデジタル化や規制改革、研究開発促進等が進められる中で、公的保険でカバーされた市場以外の新たな市場をどう拡大するか、ということにも関係する。内外市場を視野に入れた、医療・介護、健康・予防分野の多様な個人サービス市場の拡大、医薬品や医療器材の産業競争力の強化と輸出市場の拡大も重要である。このためには、人材育成と人材移動も重要である。さらに、経済安全保障の観点からの、医薬品の生産基盤の強化とコスト抑制の両立も今後の課題となる。こうした新市場の拡大は、国民のウェルビーイングを高め、海外からの外貨獲得と所得流出の防止にも寄与する。

第三は、給付と負担の関係である。少子高齢化の下では、高齢者給付の拡大は現役世代の可処分所得の抑制と企業負担の拡大という形で経済に影響を与える。これまで、高齢者中心であつた給付について、若者や子育て世代への支出の充実に向けた取組が進み、負担の面でも応能負担の議論が進んできている。しかしながら、急速な少子化のスピードに議論が充分に追いついていないのが現状である。さらに、全世代型社会保障制度の整備は、高齢者、女性の労働参加を促しているが、生涯現役社会や男女共同参画社会の実現に向け、定年制や年金給付の在り方、働き方改革の深化などの議論と合わせて、更なる取組が重要である。

いずれの課題についても、多くの国民生活の質と共に負担に関わると同時に、給付と負担の双方の利害に関わることが多く、政争にすることなく、与野党を含め社会的な合意形成プロセスの中で、エビデンスに基づいた建設的な議論を進め、結論を得ていく必要がある。

(注)一方で、診療科の選択や開業について適正な規制・割当がないこともリソース人材の偏在を生んでいるとの指摘がある。

4. 税制改革に係るマネジメント

税制においても、内外経済環境の変化に対応して、また、政策目的の実現に向けて、各種の改革が行われてきた。前者については、経済社会の構造変化を踏まえ、公正で活力と希望のある社

会を実現する観点から、「公平・中立・簡素」を基本として、税率構造や課税ベースの在り方等を見直していくことが基本となる。例えば、働き方や世帯構成など、個人のライフスタイルの選択の変化に対応した、公平、中立的な税制を目指して、改革が進められてきた。また、後者については、経済社会の構造を歪める可能性はあるものの、税率の特例、税額控除、特別償却等の手段を通じて、特定の者の税負担を時限的に軽減することで政策誘導効果を高める改革が進められてきた^(注1)。

持続的成長の実現の観点からは、特に、諸外国と比較して高水準にあった法人税改革をみてみよう。我が国の立地競争力と国際競争力の強化の観点から、「成長志向の法人税改革」と位置付けられて、2015年度、2016年度に、課税ベースを拡大しつつ、税率の引下げが実施された^(注2)。その他にも、2000年度以降の主な取組をみると、研究開発税制(2003年度税制改正)、所得拡大促進税制(同2013年度)、企業組織の再編税制(同2001年度、2007年度)等が実施されている。また、所得拡大促進税制に始まる賃上げ税制については、現在に至るまで、継続・拡充されている^(注3)。

こうした税制改革においては、その改正が個人や企業行動に大きな影響を構造的に与えることから、利活用状況とともに経済効果を検証することが極めて重要である^(注4)。例えば、「成長志向の法人税改革」について、税制調査会報告によれば、(2021年度までの段階で)海外の設備投資が増加傾向であるが国内設備投資は横ばいであること、人的資本・無形資産への投資の規模は主要国に見劣りする水準にあること、利益の増加や高水準の現預金保有を背景として配当や上場企業による自社株買いといった株主還元に向かっていることを踏まえ、「今後、客観的・実証的な検証が求められる」と指摘されている。当初想定した成果が十分には上がっていないことに対する課題提起と考えられる。エビデンスベースでの検証を拡充し、政策効果が上がっていない場合には、制度設計の変更や関連する産業政策、雇用政策、競争政策等との連携などの対応を、また、制度が利活用されていない場合には、その背景や課題を明らかにし、制度改善するといった取組が重要である。

(注1)租税特別措置などの例がある。わが国税制の現状と課題—令和時代の構造変化と税制のあり方—(税制調査会 2023年6月)によれば、租税特別措置の適用状況の透明化等に関する法律に基づく適用件数、適用額等の適用実態に関する調査が行われており、この適用実態調査に基づく推計によると、2021年度の減収額は1兆8,949億円、法人税収の約14%とされている。

(注2)法人実効税率は、日本の場合、2011年度までが39.54%、2014年度34.62%、2018年度以降29.74%となった。2026年4月以降、防衛特別法人税(法人税額に対して4%の付加)が課されることから、0.9%程度上昇するといわれている。

(注3)現在は、令和6年4月1日から令和9年3月31日までの間に開始する各事業年度を対象に、大・中堅企業では、全雇用者の給与等支給額の増加額の最大35%を税額控除、中小企業では、全雇用者の給与等支給額の増加額の最大45%を税額控除することとされている。



III システム・制度改革に係るマネジメントの総括 ～改革を進め、成果を上げるために～

これまで見てきたように、持続的経済成長の在り方は、時の政権が目指す国造りの在り方そのものであり、その政策決定の在り方は、官邸主導とか、党高政低といわれる政策形成を巡るガバナンスの影響を受ける。前者は、官邸のトップマネジメントの下で、党や利害関係者を調整しつつ、政策を実現する形であり、後者は、党主導で与党内合意形成を行い、政府が政策実行する形である。その政策形成を巡るガバナンスの動向を理解することが必要である。

また、改革のアプローチの仕方についても、官民連携が中心となる中にあって、市場の活性化には、その自由度と機能性を高めるアプローチ、市場の失敗には、政府の公共的価値・機能に重きを置くアプローチ、さらには、社会制度の多様性に対しては、制度改革の変遷等も踏まえた実効的アプローチなど、分野毎の特性等を踏まえた適切な選択が必要である。

さらには、官と民の役割の再構築を含め、持続的経済成長の実現に向けた改革の具体化が重要である。例えば、これまで経済の面からは、日本経済の持つ潜在的な可能性を十全に發揮させるための市場・企業活動のダイナミズム(新陳代謝や流動性、透明性)の発揮、付加価値創造に向けた投資促進、メンバーシップ・年功序列型の雇用システムの改革等がその中心にあった。社会面からは、少子高齢化の中でもウェルビーイングの高い経済社会の構築^(注1)、東京一極集中の是正と地域活力の向上等が重要課題に挙げられた。また、グローバルな観点からは、資源に乏しい国における経済安全保障の確立や世界の新市場開拓、そうした環境を維持強化するための自由貿易体制や国際ルール・協調への貢献が推進された。こうした課題解決に向けて、政策ターゲットの特定と政策手段の選択、段取りやリソース確保、広報といった取組を進め、政策を着実に実現していくことが重要となる。

こうした取組はこれまでにも進められてきたが、潜在成長率の低下、低い生活満足度や不安感の高まり、人口減少とその下でのサービス供給力の低下、世代間の給付と負担のアンバランス、東京一極集中と地方経済の疲弊などは、長年にわたって課題化し続けている。また、昨今の、トランプ政権下での日米貿易摩擦は、日本経済に新たな課題と変革を求めておりほか、SDGSをはじめとするこれまでの国際的協調の動きにも修正や方向転換の可能性が出てきている。これまでの政策マネジメントに、取組の強化や新たな工夫が必要になっていると考えられる。以下、持続的経済成長に係るシステム・制度マネジメントの総括として、改革を進め、成果を上げていくために、何点か、提言したい。

(政治、行政改革一体となった経済改革の推進)

システム・制度改革の詳細設計や実行・管理は、各府省の分担管理^(注2)の下で行われることから、現行の制度の仕組みをどう改善していくか、という方向から検討されがちとなる。このため、現行システムに多少とも優位性がある場合等、政権や組織内のリーダーシップ、組織にとってのインセン

タイプがなければ、官僚システムの中においては、改革推進に消極的となりえるし、レジームの刷新よりも経路依存性に従った漸進的な改革が選好されがちとなる。

世界経済のダイナミズムと様々な制約の下で、部分最適から、より満足度の高い全体最適の実現が求められる。このためには、国・地方行政、業界の縦割の枠を超えて、強い政治のリーダーシップの下で、経済改革を進めていくことが極めて重要となる。

(国民の共感を得、行動変革を促す広報戦略)

例えば、デフレ脱却に向けた価格転嫁の流れの中で、原材料価格上昇の転嫁の動きは進んだものの、賃金引上げ分の価格転嫁はなかなか進まなかつた。それまでの「賃金はコスト」との社会的通念の下で、目指す姿が充分に共有されていなかった例といえよう。その後、官民パートナーシップ宣言(2020年)、労務費の適切な価格転嫁のための価格交渉に関する指針(2023年公正取引委員会)等の取組によって、多くの関係者の理解が進み、賃上げ分を含めた価格転嫁が進展し始めた。

目指す方向、段取り、取組内容、効果や影響について、見える化と説明責任を果たすとともに、政策実行過程での国民各層の反応の把握と改革へのフィードバックが必要である。国民各層を巻き込む広報戦略を、政策の企画立案・調整・実行と並行して進めることが重要である。

(頑張るものへの支援)

国際競争力強化の観点からは、強味をさらに強化し、オンリーワンの高みに引き上げていくことが重要である。これまで、成長戦略において、勝者優遇や退出戦略は弱いものいじめといった批判を浴びがちであった。追いつけ追い越せ時代のように、価格競争で勝てた時代と異なり、イノベーションやデザインが圧倒的競争力をを持つ現在では、官民連携で、国際競争力、国際供給力の強化に重点を置くほか、落ちても何度もチャレンジできるセーフティネットの構築や将来に向けたブリッジ支援など、思い切った経済活動をしっかりと支える仕組みにシフトしていくことが重要である。

(徹底した見える化)

行政に対する国民からの無関心に対して、一点突破型の象徴的改革で対処されがちであるが、システム・制度改革は、全体整合性の中で進められなければ、成果は得られない。このためには、政策プロセス、政策内容、政策効果といった全体像の見える化が重要である。残念ながら、制度を構築し、関連予算が獲得できれば、それで終わりといった風潮が残る中、徹底した効果検証を含め、関係者及び国民に対して、見える化をさらに進めていくことが重要である。

(イノベーションを変革のモメンタムに)

デジタル化への対応が、システム・制度改革の原動力となったように、イノベーションは、経済社会の在り方を一変する可能性を持つ。イノベーションに対して臆病にならず、社会実装していくことが、国際競争に勝つためのモデルとなりつつある。

同時に、改革に向けた政策インフラの制約を取り払い、これまで実行できなかった取組の新たな可能性を開く必要がある。例えば、給付付き税額控除の仕組みができれば、必要な者に必要な給付をすることが可能となる。また、医療・介護の共通データが仮名化されて、自由に利活用できるようになれば、個人にとっての最適な医療・介護サービスの提供や革新的医薬品開発が実現する。AIの活用も、人口減少・人材不足時代に様々な財・サービスを効率的に提供していく上で決定的に重要な要素となる。

(世界のダイナミズムや人口減少といった環境変化への対応を怠らない)

現在、内外経済社会環境の大きな変化を国内改革のモメンタムとしていく好機である。コロナ禍は、我が国のデジタル化への対応を大きく変化させた。例えば、対面販売が原則であった医薬品販売も、2025年 の法改正によって、薬剤師等が遠隔から複数店舗を監督し、薬剤師不在店舗での市販薬販売が解禁されることとなった^(注3)。また、人口減少は、地方行政サービスや医療介護サービス等における広域化や、距離や時間を飛び越えられるデジタル化の活用を加速させている。日本を取り巻く安全保障及び経済安全保障環境は大きく変化し、我が国の投資ポートフォリオについて、生産性向上に向けた投資拡大、冗長性(多様化・分散化)を備えた供給力の強化といった仕組みを構築する好機となっている。こうした変化のタイミングを逃さずに、システム・制度改革を進化させ続けていくことが重要である。

(注1) 資産(社会インフラに加え、社会関係資産、自然資産、文化資産等)や新技術の利活用、働き方・生活水準、SDGs 等の面で満足度の高い社会。

(注2) 各府省が、法制度、行政指導、審議会運営を含めた権限、予算・税制を含めた資源配分、業界等を含めた関係者に関する情報等を持って業務を実行すること。トップダウンの指示の下であっても、システム制度改革において各府省はかなりの裁量性を有していると考えられる。

(注3)2009年三類以外の医薬品のネット販売が禁止されたが、2013年に最高裁まで争われて同規制は違法と判断され、一般薬品について許可を受けた店舗からのインターネット販売が解禁された。その後、オンライン診療と自宅での処方箋受取が可能となったことなども踏まえながら、見直しが図られたもの。



IV おわりに

2040 年には、高齢者人口がピークとなる中で、労働人口の減少とともに、公共サービスの提供者である公務部門における就業者数も半減するといわれている。また、世界の動向も地政学的リスクや保護貿易主義の高まりなど、我が国経済社会の発展にとって、これまで以上の制約になる可能性がある。こうした中で、経済成長と豊かなウェルビーイングを実現するためには、これまで以上に生産性の高い経済をどう実現し、給付と負担のバランスの下で住民一人一人に質の高い行政サービスを如何に提供していくかが問われることとなる。

そのためには、これまでの延長線上にはない、政策決定・実行の仕組みの刷新、それによる着実な成果が求められる。同時に、官の世界だけでなく、企業や個人の活動の面では、その持てる力を最大限に高め、最も効果的に活躍できるようにする必要がある。さらに、共助の仕組みと多様な選択肢を用意する社会環境の整備もより重要となろう。システム・制度改革の特性と困難性を踏まえた上で、今必要なことは、将来に向けて日本の経済社会システムを進化させ、成果を形にしていくことである。



(参考文献)

社会システム論(公文俊平 1978年日本経済新聞社)

<https://www.ni.tama.ac.jp/wp-content/uploads/2022/08/b664e50dbe39908a61f5d3f1f8bc115b.pdf>

前川リポート(1986年4月 国際協調のための経済構造調整研究会報告)

https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/prj/sbubble/data_history/5/makuro_kei01_1.pdf

内閣府経済社会総合研究所バブル研究 第5章 構造改革への歩み

https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/prj/sbubble/history/history_01/analysis_01_03_05.pdf

通商産業政策史 第3章 長期不況と経済構造改革(1991-2000)

https://www.rieti.go.jp/jp/publications/rr/16r001_4.pdf

構造改革のための経済社会計画(1995年12月 経済審議会)

<https://www5.cao.go.jp/j-j/keikaku/keishin1-j-j.html>

バブル/デフレ期の日本経済と経済政策』第7巻『構造問題と規制緩和』

https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12298599/www.esri.cao.go.jp/jp/esri/others/kank_o_sbubble/analysis_07.html

構造改革評価報告書(2003年11月～2006年12月)

<https://www5.cao.go.jp/j-j/kozo/2003-11/kozo.html>

<https://www5.cao.go.jp/j-j/kozo/2004-04/kozo.html>

<https://www5.cao.go.jp/j-j/kozo/2004-11/kozo.html>

<https://www5.cao.go.jp/j-j/kozo/2005-06/kozo.html>

<https://www5.cao.go.jp/j-j/kozo/2005-12/kozo.html>

<https://www5.cao.go.jp/j-j/kozo/2006-12/kozo.html>

経済改革について(経済改革研究会最終報告 1993年12月)

https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/prj/sbubble/data_history/5/makuro_kei12_1.pdf

橋本総理大臣第140回国会における施政方針演説(1997年1月20日)

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/97/1st/194-203.html>

経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針(経済審議会 1999年7月)

<https://www5.cao.go.jp/99/e/19990705e-keishin.html>

小泉総理大臣第151回国会における所信演説(2001年5月7日)

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2002/gaikou/html/siryou/sr_01_03.html

グローバル経済に生きる－日本経済の「若返り」を－(経済財政諮問会議「構造変化と日本経済」

専門調査会報告 2008年7月)

<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11670228/www5.cao.go.jp/keizai-shimon/special/economy/item1.pdf>



未来への選択－人口急減・超高齢社会を超えて、日本発 成長・発展モデルを構築－経済財政諮問会議 専門調査会「選択する未来」委員会 2014年11月)

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/houkoku/01.pdf>

新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画～人・技術・スタートアップへの投資の実現～(2022年6月)

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/pdf/ap2022.pdf

日米間の新たな経済パートナーシップのための枠組みに関する共同発表(1993年7月)

https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/framework/pdfs/fw_statement_j.pdf

成長のための日米経済パートナーシップ(2001年6月)

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/keizai/partner3.html>

メインバンク制と金融産業の今後～新しい金融システムを目指して～(経済のプリズム No151 2016.7)

https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/h28pdf/201615102.pdf

IT政策の経緯－「デジタル庁」の議論を見据えて－(立法と調査 2020.12 No.430 参議院常任委員会調査室・特別調査室)

https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2020pdf/20201218003.pdf

令和3年版情報通信白書(総務省)

<https://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/r03/pdf/n0000000.pdf>

更なる規制改革の推進に向けて～今後の改革課題～(2009年12月4日 規制改革会議)

https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2009/1204/item091204_01.pdf

政策課題分析シリーズ6 規制・制度改革の経済効果

<https://www5.cao.go.jp/keizai3/2010/10seisakukadai06-1.pdf>

デジタル時代の規制・制度について(2020年6月規制改革推進会議)

<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/meeting/committee/20200702/200702honkaigi03.pdf>

特区制度の振り返りと今後の展開 特区制度と地方創生(2024年12月地方創生事務局)

<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/dai65/shiryou3.pdf>

地方創生2.0における特区の再起動(案)(2025年6月地方創生事務局)

<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/dai66/shiryou7.pdf>

特区制度を活用して取り組む 規制・制度改革事項等(案)(2025年6月地方創生事務局)

<https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/dai66/shiryou6.pdf>

規制のサンドボックス制度(新技術等実証制度)について(内閣官房新しい資本主義実現本部事務局)

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/portal/pdf/underlyinglaw/Japans_Regulatory_Sandbox.pdf

無形資産経済 見えてきた 5 つの壁(ジョナサン・ハルケル、ステクアン・ウェストレイク東洋経済新報社 2023 年)

産業競争力会議の開催について(1999 年 3 月)

https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12251721/www.kantei.go.jp/jp/singi/sangyo/990421_kesai.html

2000 年代の産業再生政策(渡邊純子、武田晴人 RIETI Discussion Paper Series 21-J-030)

<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/21j030.pdf>

経済成長戦略大綱(2006 年 7 月 6 日 財政・経済一体改革会議)

https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/prj/sbubble/data_history/7/housin26_1.pdf

日本経済の進路と戦略(2007 年 1 月 18 日)

<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11670228/www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2007/0118/item1.pdf>

改革逆走(大田弘子 2010 年日本経済新聞社)

日本再興戦略の概要と今後の課題(立法と調査 2013. 10 No.345)

https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2013pdf/20131001077.pdf

これまでの成長戦略(2013 年～2021 年)

<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/kettei.html>

雇用システムの再構築に向けて(鶴光太郎 日本評論社 2019 年)

わが国税制の現状と課題—令和時代の構造変化と税制のあり方—(税制調査会 2023 年 6 月)

https://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/5zen27kai_toshin.pdf

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。



次世代の国づくり

Copyright (C) 2025 The Japan Research Institute, Limited. All Rights Reserved.