

## 《新しい成長戦略シリーズ④》

### 「日本再生戦略」の評価と課題

#### 《要 旨》

- 政府は2012年7月31日、2010年6月に策定した「新成長戦略」の修正・発展版として「日本再生戦略」を閣議決定した。今回はPDCAサイクルの仕組みの構築を一段と意識し、政策評価の行いやすい数値目標を多く明示したことは評価できよう。しかし、策定された工程表の様式は、これまで効果が十分には上がっていない「新成長戦略」と基本的に同じである。総論部分も、「原案」が総花的な形になっていたことへの批判を踏まえ重点分野を明記したことには工夫の余地がみられるものの、なぜその分野かについての根拠が明確でなく、全体に戦略性を感じさせるロジックは曖昧である。結局①経済成長のメカニズムを踏まえたストーリーが構築されていない、②総花的で優先順位がつけられていない、③目標と個別施策の関係性がよくわからない、といったこれまで出されてきた成長戦略の持つ問題点は本質的に解消されていない。
- 有効な成長戦略を構築するには、そもそも日本経済の長期停滞の原因分析が行われる必要がある。経済成長のメカニズムからすれば、「需要増→供給増」「供給増→所得増」「所得増→需要増」という3つの段階のそれぞれでネックが生じていることに低成長化の原因を求められよう。すなわち、「需要増→供給増」のボトルネックの原因は「海外需要の取り込みの遅れ」にあり、「供給増→所得増」のボトルネックの原因として「企業収益と労働報酬のリンケージの遮断」が指摘できる。「所得増→需要増」のボトルネックの要因には「社会保障制度の機能不全」が大きい。
- 以上を踏まえれば、成長戦略の第1ステップとして、「世界各国との自由貿易協定の締結を急ぎ、グローバル市場における比較優位を踏まえた国内産業・事業を強化すること」につながる政策を、最優先で重点的に行うことが必要である。そのうえで、第2ステップとして、「内需拡大および生産性向上のインセンティブ強化の視点から、中長期的な賃金引上げを実現すること」に取り組み、第3ステップとして「民間の自主的活動領域を広げることで公的社会保障制度の規模膨張を抑えつつ、現役世代向けシェアを高める方向で社会保障制度改革を行うこと」が求められている。そうした観点から、11の戦略分野の優先順位付けを行うと同時に、必要に応じた政策の組み直しが望まれる。
- 「省庁の枠を超えた大胆な予算の組み替えに資する編成の仕組みを導入する」としているが、その説得的な具体的仕組みについては書き込まれていない。野田内閣が本気で予算の組み換えを目指すならば、国家戦略会議にかつての経済財政諮問会議並みの権限と力を与え、事務局機能を強化しつつ、首相の強いリーダーシップを発揮することが必要である。
- 社会保障と税の一体改革に関する3党合意を根拠に、自民党・公明党から成長促進に向けて公共事業の拡充を求める声がある。社会資本は経済成長の基盤であり、頭から否定されるべきものではないが、公共事業の有効性は低下している。公共事業拡大よりも海外需要の取り込みを起点とする成長戦略を推進するべきといえよう。

## 1. 「日本再生戦略」の概要

政府は2012年7月31日、2010年6月に策定した「新成長戦略」の修正・発展版として「日本再生戦略」を閣議決定した。総論部分で“フロンティアを切り拓き、「共創の国」を実現する”ことの必要性を謳ったうえで、基本方針として5点を挙げている。具体的には①「被災地・福島の復興なくして日本の再生なし」という強い決意の下に施策を優先的・重点的に実行する、②グリーン（エネルギー・環境）、ライフ（健康）、農林漁業（6次産業化）の3分野および中小企業関連を重点分野とする、③2020年度までの年平均で名目3%、実質2%を上回る経済成長を目指し、デフレからの脱却を図る、④施策中心、横割り（横串）の予算編成を徹底する、⑤厳しい進捗管理とそれに基づく見直しを毎年実施する、の5点である。

具体策としては、新成長戦略で7つあった戦略分野を11に拡充した。すなわち、①グリーン成長戦略、②ライフ成長戦略、③科学技術イノベーション・情報通信戦略、④中小企業戦略、⑤金融戦略、⑥食農再生戦略、⑦観光立国戦略、⑧アジア太平洋経済戦略、⑨生活・雇用戦略、⑩人材育成戦略、⑪国土・地域活力戦略の11である。さらに38の重点施策を列挙し、2020年までの目標および2015年度の間目標を明記し、工程表を策定した。とりわけ今回は具体的な数値目標を積極的に盛り込んでいる。

## 2. 評価

今回はPDCAサイクルの仕組みの構築を一段と意識し、政策評価の行いやすい数値目標を多く明示したことは評価できよう。もっとも、策定された工程表の様式は基本的には「新成長戦略」と同じである。今年5月に政府自らが行ったフォローアップ結果では、新成長戦略の工程表に基づく施策の実施状況について「実施かつ成果あり」とされたのは全体の1割を下回っている。この点からすれば、「新成長戦略」の工程表のスタイルを踏襲している「日本再生戦略」も、十分な成果が得られるかは疑問である。総論部分では、事前に公表された原案が総花的な形であっていたことへの批判を踏まえ、重点分野を明記したことには工夫の余地がみられる。しかし、なぜその分野かについての根拠が明確でなく、全体に戦略性を感じさせるロジックは曖昧である。結果として、これまでに何度も策定されてきた成長戦略が持つ問題点は今回も本質的に解消されていない。より具体的には、以下の3点が問題である。

第1に、総論部分の問題として、経済成長のメカニズムを踏まえたストーリーが構築されていない。経済成長とは、「需要増→供給増→所得増→需要増→…」というプロセスが持続的に作動することによって可能になる。しかし、そうしたプロセスを踏まえることなく、具体的施策としては「需要増→供給増」に焦点を充てた産業部門の活性化策を中心に列挙されている<sup>1</sup>。しかし、仮に産業部門の活性化策が奏功しても、「供給増→所得増」のプロセスが進まなければ内需の持続的な成長は期待できない。所得の伸びない家計の低価格志向は続き、デフレ脱却もできないだろう。実際、2000年代半ばの局面で企業業績が史上最高益を上げながら雇用者報酬はむしろ水準を下げるものが起っており、わが国では「供給増→所得増」のプロセスが途切れてしまっている。「所得増→需要増」のプロセスにしても、

<sup>1</sup> 「分厚い中間層の復活」のためという名目で、「生活・雇用戦略」「人材育成戦略」が策定されているが、具体的施策は就業促進や教育改革で、どの程度直接的に所得増につながるかは疑問。

社会保障制度に対する不信が家計の貯蓄選好を高める状況下で正常な作動が困難な状況にある。

第2に、各論部分の問題として、総花的で優先順位がつけられていない。11の戦略分野が、次元の異なるものも含めて横並び・並列の状態で列挙される形になっており、そこには「戦略性」が窺われない。もちろん、11の分野はそれぞれ重要な政策項目であるが、限られた時間、限られたリソースのもとで、何を優先し、資源を集中投下するかを明示するのが「戦略」であるが、残念ながらそうした構成にはなっていない。なお、事前公表された「原案」への批判を踏まえて、総論部分で重点分野を記載しているが、その根拠が曖昧で、各論部分の記載は基本的に原案のままであり、重点分野は「取って付けた」感が強い。これは、第1の問題点として指摘した、総論部分でメカニズムを踏まえたストーリーが構築されていないことの必然的な帰結ともいえる。

第3に、工程表の問題として、目標と個別施策の関係性がよくわからない。数値目標を極力書き込んだことはよいが、具体的施策がどのように数値目標の実現につながるのか不明である。たとえば、アジア太平洋経済戦略において、2020年までにEPAカバー率80%程度という意欲的な目標の設定は大いに歓迎されるが、その実現のためには農業分野での関税率の引き下げ・撤廃が不可欠である。もちろん、現状のままで関税撤廃を行えば農業が壊滅的な打撃を被る恐れがあり、それゆえにこそ農業の思い切った構造改革が不可欠である。しかし、これらの点についての具体策は明示されていない。

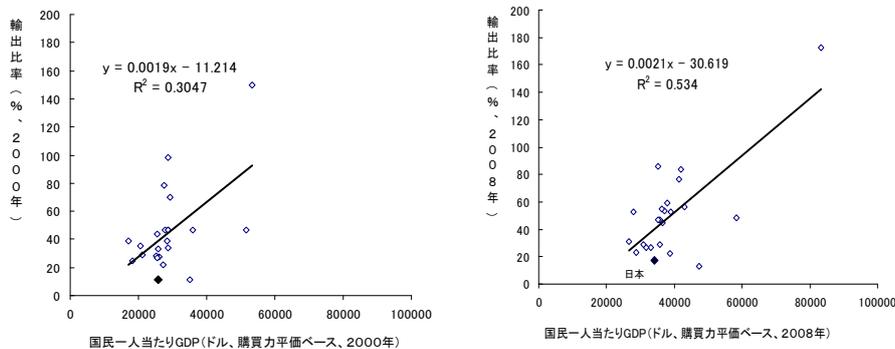
### 3. あるべき政策

有効な成長戦略を構築するには、そもそも日本経済の長期停滞の原因分析が行われる必要がある。しかし、「日本再生戦略」にはこれに対する説得的な説明はない。

では、日本経済の長期停滞の原因は何か。「需要増→供給増→所得増→需要増→…」という経済成長のメカニズムからすれば、「需要増→供給増」「供給増→所得増」「所得増→需要増」というそれぞれの段階でネックが生じていることに低成長化の原因を求められよう。具体的には、第1に、「需要増→供給増」のボトルネックの原因としての「海外需要の取り込みの遅れ」である。90年代以降、ベルリンの壁崩壊とITの飛躍的發展により「グローバル経済」が誕生し、貿易・投資の面で海外との間に比較優位に基づいた相互依存関係を深化させた国ほど、高い経済成長を達成するようになっている。

実際、2000年代以降、輸出比率が高いほど、一人当たりGDPが高い傾向がみられ、その傾向は最近時点の方が強くなっている（図表1）。世界各国との自由貿易協定を急ぎ、グローバル市場における比較優位を踏まえた国内産業・事業の強化が「需要増→供給増」のプロセス作動に不可欠といえよう。

(図表1)OECD諸国での輸出比率と一人当たりGDPの関係



(資料) 社会経済生産性本部「労働生産性の国際比較」、OECDホームページ(OECD statat)

第2に「供給増→所得増」のボトルネックの原因としての「**企業収益と労働報酬のリンケージの遮断**」である。有り体にいえば景気回復局面でも名目賃金が増えないということであるが、それは短期的・直接的には企業業績を支えるにしても、マクロの消費停滞を通じた企業の国内売上の低迷、低採算部門存置による収益体質向上インセンティブの減殺を通じ、中長期的・間接的には日本企業の競争力低下につながる。中長期的な賃金上昇基調を生み出すことで、内需拡大と生産性向上のインセンティブとしていく視点が「供給増→所得増」のルート回復に必要である。

第3に、「所得増→需要増」のボトルネック要因としての「**社会保障制度の機能不全**」である。現状、現役世代の消費の牽引役である40歳代<sup>2</sup>で消費性向が低下傾向にあり、雇用不安や年金不安が予備的貯蓄動機を高めていることが背景にあると考えられる。現行社会保障制度は高齢者向け支出が中心であり、教育・保育支援や積極的労働政策といった子育て現役世代向けは不十分である。今後先進国のなかでも最速で高齢化が進む下、民間の自主的な活動を強く制約する現行の医療制度を存置すれば、高齢者向け社会保障支出が膨張し続け、現役世代の負担が増えて現役世代の消費活動を益々下押しする。そればかりか、将来時点における一人当たりの高齢者の社会保障受給額は大きく減少し、高齢世帯の消費にも期待できない時代がやってくるであろう。混合診療をはじめとする民間の自主的活動領域を広げることで、サービス水準を維持しつつ公的社会保障制度の規模膨張を抑え、現役世代向け社会保障支出のシェアを高めていくことが求められている。

以上の原因分析を踏まえれば、あるべき成長戦略とは、「**需要増→供給増**」「**供給増→所得増**」「**所得増→需要増**」3つのステップを明示することが出発点となる。そうなれば、おのずと優先順位も明確になる。具体的なあり方は、「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』2012年6月27日 <http://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/policy/pdf/6167.pdf>」で記述したのでそれをご覧いただきたい。そのうえで、「日本再生戦略」で打ち出された11の成長戦略を活かすとするれば、優先して取り組むべきは「アジア太平洋経済戦略」であり、自由貿易協定と両輪となる農業改革という視点から「食農再生戦略」を組み直し、これら2つを第1ステップ実現のための最優先戦略として位置付けるべきであろう。

もともと、自由貿易協定の締結は、海外需要取り込みの“必要条件”にすぎない。これを前提に、グローバルな視野から国内拠点を位置づけ、比較優位のある産業群を強化していくことが“十分条件”である。そのためには日本に世界の有能な人材が集まり、イノベーションが起こる環境が整備される必要がある。その意味で「科学技術イノベーション・情報通信戦略」も第1ステップに位置づけられる。外需取り組みの具体的有望分野という観点からは、「グリーン成長戦略」および「観光戦略」も第1ステップに含まれようが、これらの分野が経済を牽引するまでには一定の時間がかかるであろう。その意味では、早期に成果を挙げるには、「製造業の再生」が重要であり、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、という製造業の新たな3つの「型」への脱皮につながる支援策も優先されるべきであろう。

第2ステップでは、企業部門の労働生産性の上昇に見合っ賃金上昇を図ることに労使が合意する必要がある。同時に、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

<sup>2</sup> 10歳刻みの世帯主の年齢階級別消費支出額は40歳代で30.2万円と最も多い（2010年、家計調査、総世帯ベース）。

ることが具体的な戦略の内容になる。関連する戦略として「生活・雇用戦略」「人材育成戦略」があるが、前者は女性や若者の就労促進を主な内容としており、家計所得増のための戦略としては不十分である。後者には第1ステップの対策として含まれるべき項目もあるが、長期的観点からの教育改革も多く含まれており、それ自体重要とはいえ、向こう10年足らずを展望した成長戦略の具体策として適切といえるかは疑問である。

第3ステップとしては、「ライフ成長戦略」が含まれるが、民間の自主的活動領域の拡大、支出における現役世代向けシェア向上を中味とする社会保障制度の全体像が明示されたうえで、その中に位置づけられるべきである。ここで「ライフ成長戦略」が第3ステップとなるのは、公的関与が避けられない医療分野においては、民間の自主的活動領域を拡大したとしても、支出の財源の多くを税や保険料に頼らざるを得ないからである。これらの源泉となる企業収益や家計所得を増やすには、まずは第1ステップ及び第2ステップへの取り組みが優先される必要がある。

そのほか「中小企業戦略」「金融戦略」も重要であるが焦点がぼやけた印象であり、むしろ既存政策を着実に実行すべき分野といえよう。「国土・地域活力戦略」は、未来都市、中古住宅流動、国際戦略総合特区など、雑多なものが列挙されており、環境未来都市やネットゼロエネルギーハウスの標準化は「グリーン戦略」に盛り込むなど、再整理が必要であろう。

#### 4. 予算編成との関わり

「日本再生戦略」の基本戦略の5番目に「省庁の枠を超えた大胆な予算の組み替えに資する編成の仕組みを導入する」と謳い、各府省一律の削減とするのではなく、政策分野、施策ごとにメリハリの付いた配分を可能とする、としている。これを受けて総論部分の最終章（IV. 日本再生のための具体策）には、政策実行手段の確保のための効果的・効率的な手段・方法等に取り組むとして、「行政刷新の取組との連携や予算の重点化等」という項目を立てているが、その説得的な具体的仕組みについては書き込まれていない。

かつて、小泉内閣下の経済財政諮問会議では、骨太の方針が示されるとともに、メンバー間の議論を公開するなど予算編成のプロセス議論を透明化することによって、財政構造改革に一定の成果を挙げた。野田内閣も本気で予算の組み換えを実現するには、**国家戦略会議にかつての経済財政諮問会議並みの権限と力を与え、事務局機能を強化しつつ、首相の強いリーダーシップを発揮することが必要である。**

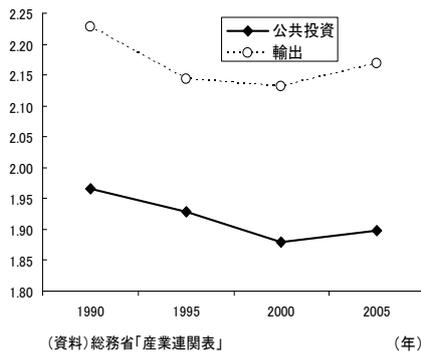
さらに、予算編成と成長戦略との関わりでここにきて浮上してきた重要論点として、**成長促進に向けて公共事業の拡充を行うことの是非**がある。これは、社会保障と税の一体改革に関する3党合意（成長戦略、事前防災・減災等に資する分野に資金を重点的に配分することなど、わが国経済の成長等に向けた施策を検討する）を根拠に声が上がっているものである。もちろん、社会資本は経済成長の基盤であり、頭から否定されるべきものではない。しかし、少なくとも、小泉改革が公共事業の有効性の低下を問題にし、それ以降削減が行われてきた。その方針を転換するにはそのための根拠付けが必要であり、成長戦略全体との整合性を踏まえて優先順位を十分に考慮する必要がある。

ちなみに、産業連関表によれば、公共投資の生産誘発効果は90年代を通じて大きく低下し、足元やや回復するも依然低い状況にある。一方、輸出の生産誘発効果も低下しているが、公共投資よりも数値は大きく、足元の回復傾向もよりはっきりしている。さらに、公共投資の誘発効果は建設業に集中

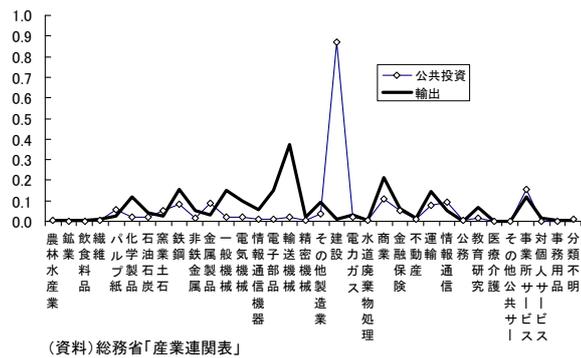
しているのに対し、輸出はすそ野が広い（図表2・3）。こうした分析から判断する限り、公共事業積極化論には疑問を呈さざるをえない。本稿で提案したような、海外需要の取り込みを起点とする成長戦略を推進すべきといえよう。

現在、公共投資拡充に対して政府は玉虫色の態度のままであるが、「国土・地域活力戦略」に位置付けられることで、なし崩し的な公共事業拡大の懸念もある。すでに国家債務残高が未曾有の水準となるなか、それは財政破綻のリスクを著しく高める恐れがある。そうした事態を避けるにも、ロジックの再考により「日本再生戦略」の実効性ある成長戦略への修正が政府に求められている。

(図表2)生産誘発係数の推移



(図表3)業種別生産誘発係数(2005年)



以上

◆本資料に関するご照会は、下記あてお願いいたします。

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)