

2021年11月11日
No.2021-009

岸田内閣が取り組むべき重点政策課題 ～「成長と分配の好循環」の実現に何が必要か～

副理事長/主席研究員 山田 久

《要 点》

- ◆ 衆議院選挙を経て岸田内閣が本格的に始動した。医療逼迫の回避を確実にして国民に安心を保障したうえで、着実に経済活動水準を上げていくことが、まずもっての岸田内閣の課題であり、①機動的な医療・検査体制の早急な整備、②段階的な経済再開・経済再生プログラムの策定、③セーフティネットの強化、がその3本柱となる。今後策定する数十兆円規模の経済対策は内容の熟慮が必要であり、個別論点では「GO TO」事業については慎重に考え、飲食・宿泊業界の体質強化の支援策を重視すべきである。
- ◆ ウイズ・コロナにおける医療逼迫回避と経済再生推進の両立と並行して進めなければならないのは、アフター・コロナを見据えた経済財政の立て直しである。この点でまず直視しなければならないのは、ポスト・コロナの世界における2大アジェンダとなった「デジタル化」と「脱炭素化」に関わる投資が、わが国で絶対的に不足していることである。その投資促進が成長戦略の最重要課題に位置付けられなければならないが、そのための有効な施策は単に投資減税や補助金を大胆に実施すればよいわけではない。
- ◆ デジタル化も脱炭素化もプラットフォームに過ぎず、重要なのはそれを前提にどのような経済社会を構築するのかというビジョンである。それが明らかになることによって、情報通信産業やエネルギー産業以外の幅広い産業分野において、多様で裾野の広い投資が行われる。つまり、デジタル化・脱炭素化の在り方について、幅広い観点から官民が認識を共有する必要がある。政府にはそのための議論の場を設定して方針を決め、そのうえで思い切った投資を促すことが求められる。問題は個別産業レベルを超えた国全体に関わるものであり、そのビジョンづくりの国民会議を設けるとともに、様々な機会を設けて国全体の意識共有を図ることが必要である。
- ◆ デジタル化と脱炭素化という産業転換の大きな方向付けの環境整備が行われれば、そのもとで個々の民間企業が自由な競争によってダイナミックに新たな事業・産業を様々に創出し、経済成長が促される。そのうえで、経済成長の成果が国民全体に均霑されることで拡大均衡の経済好循環―「成長と分配の好循環」「幅広い人々の所得・給与が増える」経済が生まれる。こうしてみれば、岸田内閣が取り組もうとしている大きな方向性は妥当であるが、問題はそれをどう実現するかである。
- ◆ わが国における賃金低迷の背景には広い意味での分配の問題があるが、ここでいう分配の問題とは、市場の失敗を補うために政府の直接介入によって分配構造を変えることを求めているわけではない。それが意味するものは、経済主体間のパワーバランスが崩れ、「生産性に応じて要素価格が決まる」という経済原理とは外れたところで取引価格や賃金が決まっているという問題である。したがって、求められているのは税財政政策や価格統制による政府による価格決定への直接的介入ではなく、競争政策による公正な価格

決定のための条件整備や、労使のパワーバランスを回復するための間接的な支援の仕組みである。具体的には、①第三委員会を設置し、データ・エビデンスに基づく賃上げの適正水準を示し、労働サイドからの弱すぎる賃上げ力を補正すること、②優越的地位の濫用や反ダンピングの取り締まりの観点で競争政策を積極的に展開するほか、独立的な適正価格専門評価委員会を設置し、当事者の要請に応じて個別取引価格の適正水準を提示する仕組みを創設する、ことを提案したい。

- ◆ わが国の時間当たり実質労働生産性は、実は主要欧州諸国よりもやや高い伸びを示しているものの、米国やスウェーデンなどの「優等生」には劣っている。労働人口の減少というハンディのもとで経済成長率を高めるには、生産性上昇率を今よりも高めていく必要性は何ら変わらない。その意味で、デジタル化・脱炭素化に向けての将来ビジョン・トランジションの道筋を示したうえで、その過程で進行する産業構造・事業構造の転換に企業が取り組むことを後押しするとともに、それにとまって働き手に求められる新たなスキルの習得や労働移動を円滑に行うことを支援するのも重要な政策課題である。
- ◆ 岸田内閣が正面から取り組むべきは、社会保障・税の一体的な改革である。社会保障制度への不信から将来不安が強ければ、いくら賃金が増えても経済好循環につながる消費拡大は覚束ない。とりわけ若い世代は年金をはじめとする社会保障制度の持続性に強い不信感を持ち、将来世代への付け回しで現在の高齢者福祉を支えていることへの不満が大きい。社会保障の財源問題を正面から議論することを避けるべきではなく、社会保障制度への信頼を得ることこそ、政治への国民の信頼を取り戻すために不可欠な作業といえる。選挙になればバラマキ合戦になりがちな状況を打破するには、社会保障制度の安定化に不可欠な財源問題について超党派で議論していく必要がある。「聞く耳」を持つ岸田内閣がこの点に真正面から取り組み、野党と真摯に向き合って、その仕組みづくりに着手することを切に期待したい。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部・山田 久宛にお願いいたします。

Tel: 080-3579-1572

Mail: yamada.hisashi@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

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。



1 はじめに

10月31日投開票の衆議院選挙では、自民党単独で安定多数を獲得、自公合わせた与党で絶対安定多数を維持した。11月10日開催の特別国会での首相指名選挙を経て、岸田内閣は本格的に始動した。だが、その前途は多難である。足元、新型コロナウイルスの新規感染者数は落ち着いているものの、今後冬の本格的な到来に伴って「第6波」の襲来を予想する声が多い。その場合「第5波」のもとで経験したような「医療逼迫」「医療崩壊」の再現はもはや許されない。医療逼迫の回避を確実にして国民に安心を保障したうえで、着実に経済活動水準を上げていくことが、まずもって岸田内閣の課題であることは論を俟たない。具体的には、①機動的な医療・検査体制の早急な整備、②段階的な経済再開・経済再生プログラムの策定、③セーフティーネットの強化、がその3本柱となるが、今後策定が行われる数十兆円規模の経済対策は内容を熟慮する必要がある。個別項目では、「GO TO」事業については慎重に考え、むしろ飲食・宿泊業界の体質強化の支援策を重視すべきであろう¹。

いずれにせよ、そうしたウイズ・コロナにおける医療逼迫回避と経済再生推進の両立と並行して進めなければならないのは、アフター・コロナを見据えた経済財政の立て直しである。コロナ禍への対応に右往左往することを余儀なくされたこの1年半余りの間、世界は大きく変化し、その一方で存置されてきたわが国の構造問題が露呈した。デジタル化と脱炭素化という、ポスト・コロナの世界(ニューワールド)における2大アジェンダで世界に大きな後れをとったことが明らかになった。また、国内に蔓延する異常な低コスト・低価格体質の弊害が深刻化しつつある。エネルギーや物流網、労働力といった各面での供給制約の問題が全世界的に顕在化するなか、コスト上昇圧力の強まりが交易条件を悪化させ、日本経済の縮小均衡をもたらす可能性が高まっている。本稿では、いま日本経済が直面している構造問題とその原因を改めて明らかにしたうえで、岸田内閣が取り組むべき経済財政政策の課題を提示したい。

2 デジタル化・脱炭素化

パンデミックは対面の人と人との接触を制限することを要請するため、デジタル化の必要性が一気に高まった。そのもとでわが国がデジタル化でいかに遅れていたかが白日の下に晒された。象徴的なのは、一人10万円の特別定額給付に際し、オンライン申請が機能せず、真に必要とする人々への救済策がタイムリーに行われなかったことである。また、自治体ごとにバラバラにデジタル化が進められてきたことで、ワクチン接種の予約や在庫管理で不備や混乱が生じ、国民に大きなストレスを与えることになった。国連の経済社会局(UNDESA)による世界電子政府ランキングは2020年に14位に甘んじ、IMDによるデジタル競争力ランキングは同年27位で低迷している(図表1)。

脱炭素化については、昨年10月に菅前首相が2050年カーボン・ニュートラルを宣言したが、世界の潮流からすればかなりの後発組に位置する。先行する欧州主導で様々なルール作りが進展する一方、米国でもトランプ政権によるパリ協定離脱の陰で、カリフォルニア州や先進的民間企業などで取り組みが着実に進んでいた。そこに、新たな成長分野としてグリーン産業を育てたい中国が2060年カーボン・ニュートラルを宣言したことで、情勢が一変した。燃費の良い自動車の開発やエネル

¹ 具体的な政策メニューについては、拙稿「自民総裁選・衆院選での政策論点～「ウイズコロナ・フェーズII」に優先すべき経済再生策～」日本総研 Viewpoint (2021. 9. 22)で論じたので、ご参照いただきたい。
<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/12883.pdf>



ギー効率の高い生産工程の開発など、かつて「環境先進国」と言われたわが国の栄光も「今は昔」であり、現状わが国のエネルギー効率は先進国では低いグループに位置している(図表2)。

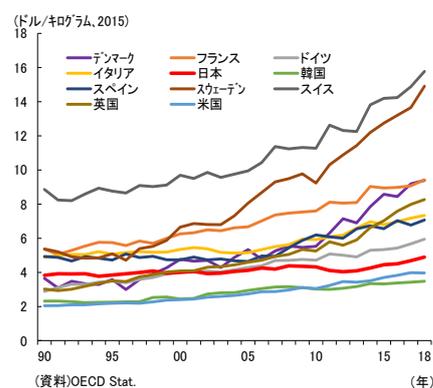
(図表 1) デジタル競争力ランキング(2020年)

順位	国名	前年からの変化
1	米国	-
2	シンガポール	-
3	デンマーク	+1
4	スウェーデン	-1
5	香港	+3
6	スイス	-1
7	オランダ	-1
8	韓国	+2
9	ノルウェー	-
10	フィンランド	-3
11	台湾	+2
12	カナダ	-1

27	日本	-4
----	----	----

(資料)Institution for management Development "IMD World Competitiveness Ranking 2020"

(図表 2) 炭素生産性(GDP/CO2 排出量)



冒頭でもふれた通り、デジタル化と脱炭素化はポスト・コロナの世界(ニューワールド)における2大アジェンダであるが、わが国はこの次代に向けた成長分野の投資が絶対的に不足しており、その促進が成長戦略の最重要課題に位置付けられなければならない。だが、そのための具体的施策は、従来の発想で投資減税や補助金を大胆に実施する、といったものでは有効ではない。デジタル化も脱炭素化もプラットフォームに過ぎず、重要なのはそれを前提にどのような経済社会を構築するかというビジョンである。それが明らかになることによって、情報通信産業やエネルギー産業以外の幅広い産業分野において、多様で裾野の広い投資が行われる。例えば、デジタル投資の最有望分野の一つとして医療・福祉・教育分野が挙げられ、ビッグデータとAIの有効活用によって、個々のユーザーの事情に応じた付加価値の高いサービスの提供が徐々に広がる。その可能性を実現するには、デジタル技術を駆使した医療・福祉・教育の未来の在り方のイメージが官民で共有されることが求められる。

脱炭素についても、2050年カーボン・ニュートラルの目標達成時点のあるべき姿を描くにあたって、エネルギー供給構造の在り方と自動車・鉄鋼など炭素多消費関連産業の技術革新を中心とした議論から、産業構造・生活様式全体を省エネ型にどう変えていくかといった議論に射程を広げる必要がある。そのうえで、そこに至るまでにいかに産業競争力を維持・強化しつつ構造転換を成功裏に進めるかというトランジションこそが重要になる。このプロセスを有効に進めるには、特定分野への決め打ちではなく、LCA(Life Cycle Assessment)に基づきつつ、戦略的に技術・製品を選択していくことが求められる。サプライチェーン全体でみた温暖化ガス排出量の「見える化」を進めることで、それを重要な判断基準の一つに位置付け、国内外に対するアカウンタビリティを確保しつつ、わが国産業競争力の維持・強化につながる技術・製品を戦略的に選んでいく作業が必要だろう。また、産業構造・生活様式全体を省エネ型に転換するという観点からは、個々の経済主体の行動変容を促すカーボン・プライシングの積極活用が望まれる。

つまり、デジタル化も脱炭素化も、幅広い観点から未来のあるべきビジョンを官民が共有する必要があり、政府にはそのための議論の場を設定して方針を決め、そのうえで思い切った投資を促すことが求められる。問題は個別産業のレベルではなく国全体に関わるものであり、そのビジョンづくりの国民会議を設け、様々な機会を設けて国民全体の意識共有を図ることが必要であろう。デジタル化については、「デジタル田園都市国家構想実現会議」が設置されたが、上記の観点から適宜体

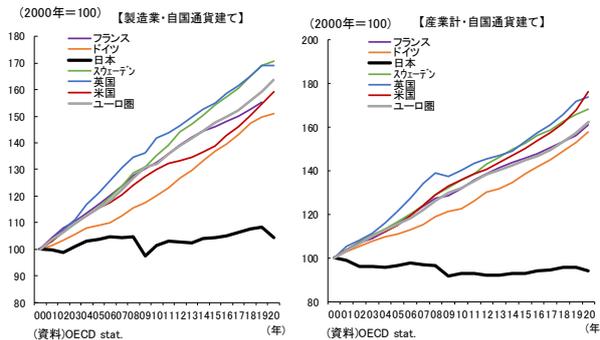
制の拡充も視野に入れながら、実効性のあるビジョンづくりが望まれる。

3 賃上げに必要な政策

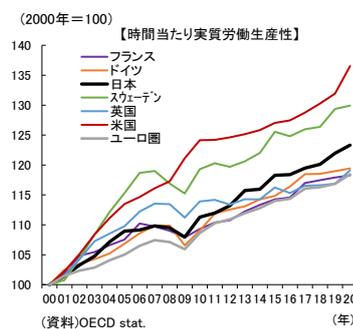
デジタル化と脱炭素化という産業転換の大きな方向付けの環境整備が行われれば、そのもつで個々の民間企業が自由な競争によってダイナミックに新たな事業を様々に創出し、経済成長が促される。そのうえで、経済成長の成果が国民全体に均霑されることで拡大均衡の経済好循環が生まれる。ここで敢えて家計所得の増加を政策目標にする必要があるのは、かつての企業部門が成長すれば必ずと家計部門にも恩恵が行きわたる、という状況が当たり前でなくなったからである。こうしてみれば、岸田内閣が取り組もうとしている「成長と分配の好循環」「幅広い人々の所得・給与の増える」経済という大きな方向性は妥当である。だが、問題はそれをどう実現するかである。そのためには、なぜ「成長と分配の好循環」が不十分なのか、国民の所得・給与の伸び悩みが続いているのか、その原因を明らかにすることから始めなければならない。

まず、所得・賃金の代表的指標である「時間当たり賃金」の動きを確認しておくつ、主要先進国のなかではわが国の停滞が顕著であることが確認できる(図表3)。その原因として労働生産性の低減が巷間指摘されるが、2000年以降の時間当たり実質労働生産性伸び率の国際比較を行うと、実はドイツ・フランス・英国といった主要欧州諸国よりもやや高い伸びを示している(図表4)。

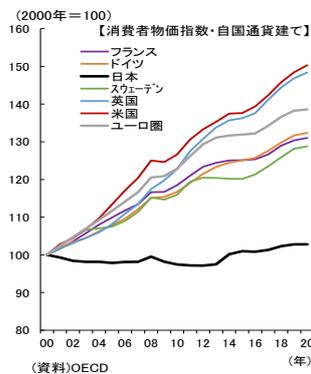
(図表3)時間当たり賃金



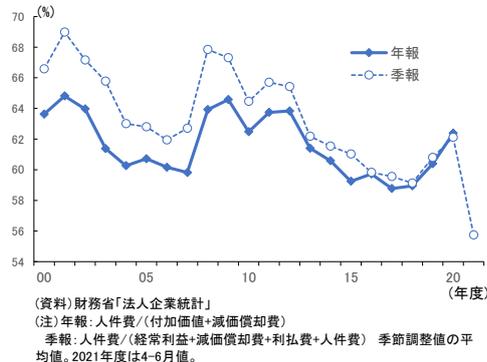
(図表4)時間当たり実質労働生産性



(図表5)消費者物価指数



(図表6)わが国の労働分配率



時間当たり実質労働生産性は必ずしも大きく伸び悩んでいるわけではない。にもかかわらず、時間当たり名目賃金が伸び悩んでいるのはなぜか。この点を考えるために定義式を考えよう。

$$\text{時間当たり名目賃金} = \text{時間当たり実質労働生産性} \times \text{物価} \times \text{労働分配率}^2$$

² $P*w = [y/(L*h)] \times P \times \pi$, $\pi = (L*h*w)/(P*y)$ ここで P:物価、w:時間当たり賃金、y:実質GD

であるため、時間当たり労働生産性が上昇しているもとでは、①物価の下落・低迷、および②労働分配率の低下が、時間当たり名目賃金の下落・低迷の原因ということになる。実際、わが国の低インフレ率は主要先進国の中では際立ち、労働分配率も大きな振れを伴いながらも2000年以降は低下トレンドにある(図表5、6)。

物価(一般物価)とは経済理論的にはマネーとモノの比率の問題であり、貨幣的現象とされる。しかし、ストック化が進んだ経済では、マネーの量が増えてもモノに向かうよりも株や不動産のような資産価格の引き上げに向かう。生産・物流・販売のバリューチェーンの各段階で労働者が働くことを踏まえれば、名目賃金の引き上げにつながる物価の引き上げとは、様々な企業間取引段階を包括した物価体系全体を上方にシフトすることを要請する。とりわけ、人口減少により数量面で国内市場への縮小圧力がかかるわが国においては、物価体系全体の上方シフトがなければ賃金上昇の十分な原資は生まれてこない。しかし、わが国では「いいものを安く」を美德とする経済風土が根強く、納入業者に対するコスト削減圧力が極めて強い商慣行が定着している。この結果、物価体系全体に下方圧力がかかるのである。

労働分配率の傾向的な低下の基本的背景には、労使間のバーゲニングパワーの変化がある。平成バブル崩壊後の成長率の下方屈折で過大になった人件費の削減が至上命題となり、企業は非正規労働者を増やし、下方硬直性の高い賃金制度の見直し(成果主義の導入)を行った。企業統治における株主の権利の強まりや海外生産シフトによる雇用減の恐怖もあり、労働組合は賃上げを本気で主張しなくなった。

このようにみれば、わが国における賃金低迷の背景には広い意味での分配の問題がある。しかし、ここでいう分配の問題とは、市場の失敗を補うために政府等の恣意的な介入によって分配構造を変えることを求めているわけではない。経済主体間のパワーバランスが崩れ、生産性に依じて要素価格が決まるという、経済原理とは外れたところで取引価格や賃金が決まっているという問題を意味する。したがって、求められているのは政府による税財政政策や価格統制を通じた価格決定への直接的介入ではなく、競争政策による公正な価格決定のための条件整備や、労使のパワーバランスを回復するための間接的な支援の仕組みである。

こうしてみれば、岸田首相の掲げる①賃上げ促進税制、②看護・介護・保育に関する公的価格評価検討会の設置、③労使の代表への賃上げの働きかけ、は玉石混交の施策といえる。③からいえば、安倍政権下の政府による企業への直接的な賃上げ要請の再現であれば、その効果は限定的である。賃金決定はあくまで労使自治が基本であり、求められているのは労使のパワーバランスの均衡を是正することである。具体的には、第三者委員会を設置し、データ・エビデンスに基づく賃上げの適正水準を示し、労働サイドからの弱すぎる賃上げ力を補正することである。

②については、賃金のみならず価格も射程に入れた点で興味深い取り組みであるが、看護・介護・保育産業といえども、産業連関的には様々な他産業からの投入があって成り立っており、バリューチェーン全体を跨ぐ価格体系に上昇圧力が生まれなければ、特定分野のみの価格への介入は超過利潤やサービスのミスマッチ(ある分野での不足と他の分野での余剰)を生み出しかねない。価格体系全体が上昇していくなかで、あくまで個別サービスごとの需要と供給のバランスから、サービス価格がフレキシブルに決まるのが望ましい姿である。この観点からは、全ての産業についての価格適正が促されるように、競争政策を積極的に展開すべきである。優越的地位の濫用や反ダンピング

P、L：就業者数、h：一人当たり就業時間、 π ：労働分配率。



の取り締まり強化を表明するほか、経済学者や産業アナリスト・会計士等から構成される**独立的な適正価格専門評価委員会**を設置してはどうか。受注企業などからの依頼があれば、発注企業から必要な情報の開示を求められものとし、データに基づいて不当な超過利潤には当たらない適正取引価格を提示する。それをもとに企業間で再度話し合い、価格設定を見直すという仕組みである。

さらに、①については、基本的な発想に基づく施策はこれまでも行われており、いわゆる「デット・ウィット・ロス」（政策が無くても実施していたであろう経済主体に対する支援）が大きくなならない設計が必要であり、あくまで側面支援策と考えるべきであろう。

なお、時間当たり実質労働生産性伸び率は主要欧州諸国よりもやや高い伸びを示していると指摘したが、米国やスウェーデンなどの「優等生」には劣っている。さらに、わが国は労働人口減少のもとで成長率を高めていくためには、生産性をいまよりも高めていく必要性は何ら変わらない。その意味で、デジタル化・脱炭素化に向けての将来ビジョン・トランジションの道筋を示したうえで、その過程で進行する産業構造・事業構造の転換に企業が主体的に取り組むことを後押しすることが重要である。同時に、それにともなって働き手に求められる新たなスキルの習得や労働移動を円滑に行うことを支援するのも重要な政策課題といえる。

4 社会保障・税の一体改革Ⅱ

岸田内閣がもう一つ忘れてはならないのは、社会保障・税の一体的な改革である。当面のコロナ対策や景気対策を別にすれば、国民の政府に対する要望で強いのは社会保障制度である³。しかし、今回の衆院選では大きな争点にはならず、自民党も「持続可能な全世代型社会保障」という理念を掲げ、安倍・菅政権で取り組んできた方向性を踏襲している。就業形態の多様化を踏まえて「勤労者皆保険」というコンセプトを打ち出したのがやや新しいが、具体的にどのような制度にするかの中身こそが重要である。「持続可能な全世代型社会保障」も「勤労者皆保険」も基本的な方向性は妥当であるにせよ、最大の欠陥は財源についての実質的な議論がないことである。社会保障制度に対する若い世代の不信は根強く、その最大の理由は国家財政の悪化である。将来世代への付け回しで現在の高齢者福祉を支えていることへの不満が大きい。「全世代型社会保障構築会議」が設置されたが、受益と負担の関係を明確化し、税原理と社会保険原理を区別した制度に収束していくように、将来ビジョンとそのための段階的な改革の青写真を描く必要がある。それは当然ながら税制改革と一体であり、「社会保障・税の一体改革Ⅱ」を超党派で議論してまとめ上げる必要がある。

来年夏に参院選を控え、与野党ともに負担増になる財源問題を避けたいとの気持ちが働くのは、政治の習性として理解できなくはない。当面の現実を見れば、まずは第6波に備えた万全の体制を整備しつつ、漸進的な経済再開を進めることと並行し、来年度以降に向けた賃上げの流れの基盤づくりに注力することが妥当でもある。社会保障の基本は所得再配分であり、その財源の基盤は賃金であることからしても、社会保障制度の財源安定化の観点からも賃上げに注力することは意味がある。しかし、それらが社会保障の財源問題を正面から議論することを避けてよい理由にはならない。社会保障への不信から将来不安が強ければ、いくら賃金が増えても経済好循環に必要な消費拡大は覚束ない。それ以上に、社会保障制度への信頼を得ることこそ、政治への国民の信頼を取り戻すた

³ 2019年の「国民生活に関する世論調査」での政府に対する要望で最も割合が高いのは「医療・年金等の社会保障の整備」の66.7%で、「高齢社会対策」(50.7%)「少子化対策」(36.1%)を指摘する割合も高い。なお、2020年の調査は行われていない。



めに不可欠な作業である。とりわけ若い世代は年金をはじめとする社会保障制度の持続性に強い不信感を持っている。今回の総選挙もやや投票率が高まったとはいえ、投票率は戦後 3 番目の低さにとどまっており、困難な問題に正面からの取り組むことを避けようとする政治への不信が背景にあるのではないか。選挙になればバラマキ合戦になりがちな状況を打破するには、社会保障制度の安定化に不可欠な財源問題について超党派で議論していく必要がある。「聞く耳」を持つ岸田内閣がこの点に真正面から取り組み、野党と真摯に向き合って、その仕組みづくりに着手することを切に期待したい。

以 上

