

はじめに ——日本の構造改革に向けて

失われた20年と言われる日本経済の成長率は、欧米先進国・アジア途上国と比較しても、情けないほど低くなっています。経済成長率の鈍化と同時に、海外投資家の増加により、配当重視の政策となり、賃金の伸びも低下しています。大半を預貯金だけで運用するのではなく、株式投資により、配当の分配を個人も享受できるようにすることが必要ですし、「貯蓄から投資へ」という動きとなっています。

経済成長の鈍化の要因は、さまざまな構造問題に根ざしています。少子高齢化、政策を立案する官僚の魅力度の低下、教育の質の低下、地方経済の低迷、企業の技術進歩の低下による国際競争力の減退、国際的なルール作成時に日本の持つ技術力を削がれてしまうような世界基準の設定によって、日本が生産したモノが世界で売れなくなるなど、構造的に解決しなければならない多くの課題にわが国は直面しています。

外交面でも、日米の協力を維持しながら、アジアで巨大な勢力となっている中国とどのように歩調を合わせるか、日中の巨大な貿易関係を踏まえると、中国は、日本にとって大きな市場でもあり、今後の日本の立ち位置は、アジア地域全体にも影響を及ぼすこととなります。

本書では、日本が抱える構造問題を取り上げ、どのように解決すればよいかを提案いたします。新型コロナウイルス感染の拡大によるリモートワーク（在宅勤務）の増加は、ピンチをチャンスにつなげるための格好の機会を与えてくれているとも言えます。リモートワークが定着すれば、職種によっては、1週間に一度だけ会社に足を運び、残りの4日は、在宅による勤務とすれば、必ずしも、東京や大阪などの大都市に住む必要はなくなってくるわけです。

デジタルの活用は、職務だけでなく、教育にも大きな変化を与えます。中学校や高等学校の教育では、先生たちは残業の連続です。こうした先生方の負担を軽減するためにも、全国で最も教え方の上手な先生によるビデオ学習を全国

の生徒たちに流し、現場の先生も一緒に聞きながら、生徒たちの分かりにくかった箇所を教室で対面により補うなど、いろいろなやり方で、教育効果を引き上げる工夫をすることが出来ます。ビデオ学習では、スマホを使って、24時間、365日の配信も可能です。生徒たちが理解に苦しむ箇所も、ビデオ学習によって、さらに補講授業を流すことも出来ます。このようにして、全国のどこに住もうがリモート教育を受けられるようになれば、塾や予備校に通う必要はなく、都会の生徒が有利であるということもなくなります。もちろん、ビデオやリモート教育には、上手に対応出来ない生徒たちも存在します。そのような生徒に対しては、対面による講義で、各学校の先生が補っていくというハイブリッド型の教育を推し進めることによって、日本全国の生徒たちの能力を高め、教育の地域差を縮小することが出来ます。さらに、義務教育の生徒には、ビデオ学習の聴講では通信費用がゼロとなる公的負担も実施すれば、所得格差に関係なく、誰でも、いつでも、さまざまな科目を聞く機会が与えられます。

リモートワークにより、都会に住まなくても、地方から週に一度だけ職場に通うことが可能となっており、地方に住む人口を増やせるチャンスとなっています。新型コロナウイルス感染がなくなった後も、リモートワークが出来る職種では、これを続けることにより、地方移住による地方の消費拡大を促進させ、子育て世代も、地元に住む元気な自分の祖父母に子供を託して、仕事に専念することも可能となります。

財政赤字の増大、技術進歩の鈍化、地方人口の高齢化による生産性の低下など、日本が抱えるさまざまな問題は、少子高齢化に依存する側面が多方面に見られます。生産性に応じた給与体系として、退職年齢をもっと遅くし、年を取っても、なるべく長く社会や企業に貢献し続けられる制度とすることが、社会保障費・年金の負担軽減につながり、勤労者の税負担の低減にもつなげられます。最近の20年間で、伸びている財政支出は、社会保障費だけです。スマホやタブレットも、高齢者向けの最小限の機能のみを持った機種の開発により、デジタル化にも対応出来る高齢者を増やしていくことが不可欠です。

生産性の向上は、大企業ばかりでなく中小企業、中央政府・地方自治体にとっても、喫緊の課題です。諸外国と比べると、日本のデジタル化は、アナログを表面上はデジタル化しているように見せるだけの面があります。書面

をPDF化し、それをデジタル画面に載せているだけのデジタル化が見られません。生産性の向上にデジタル化をつなげ、中央政府・地方自治体の業務内容の大幅な見直しにより、さらなる行政の効率化が望まれます。日本の大企業で発案されたデジタル化の技術が中小企業にも及ぶよう、その普及を促すことにより、日本全体の生産性を向上させることは不可欠ですし、これより、賃金の上昇につなげられることとなります。

膨大な財政赤字の中、無駄な政策を推し進めることは出来ません。エビデンスに基づいた政策評価を実施しながら、よりよい政策を推し進め、日本の再生に向けた努力を緊急に推し進めることが不可欠であると考えます。

2022年12月

進化型産業政策研究会座長・慶應義塾大学経済学部名誉教授
吉野 直行

目 次

はじめに — 日本への構造改革に向けて	1
進化型産業政策研究会座長・慶應義塾大学経済学部名誉教授 吉野直行	
座談会「広義の経済安全保障を実現する進化型産業政策の必要性」 についての政策提言を巡って — 停滞続く日本経済の再活性化のために何をすべきか	6
慶應義塾大学経済学部名誉教授 吉野直行 東京都立大学経済経営学部教授 宮本弘暁 一橋大学経済研究所教授 祝迫得夫 一般財団法人国際経済交流財団会長 豊田正和	
序 章 日本経済の競争力強化のための新たな産業政策の役割	29
一般財団法人国際経済交流財団事務局	
第 1 章 大企業の体質改善には何が求められているか	39
東京大学大学院経済学研究科博士課程 佐藤健太郎	
第 2 章 中小企業の活性化と創業支援	51
東京大学大学院経済学研究科博士課程 佐藤健太郎	
第 3 章 DX 推進と規制改革、エビデンスに基づく政策決定の 重要性	63
大阪大学大学院経済学研究科教授 安田洋祐	
第 4 章 労働市場の流動化が日本を救う	73
東京都立大学経済経営学部教授 宮本弘暁	
第 5 章 日本の高等教育—グローバル産業としての将来戦略	86
一橋大学経済研究所教授 祝迫得夫	
第 6 章 産官学連携の強化	97
一般財団法人国際経済交流財団事務局	

第7章 地方創生の活性化	104
--------------------	-----

慶應義塾大学経済学部教授 大久保敏弘

第8章 日本の財政の持続可能性	117
-----------------------	-----

早稲田大学政治経済学術院教授 小枝淳子
慶應義塾大学経済学部名誉教授 吉野直行
東京都立大学経済経営学部教授 宮本弘暁

第9章 質の高い官僚の必要性和その役割	129
---------------------------	-----

慶應義塾大学経済学部名誉教授 吉野直行
一般財団法人国際経済交流財団会長 豊田正和

第10章 アジアの成長と日本の役割 ——アジアワイドの産業政策と日・アジア協力	138
--	-----

慶應義塾大学経済学部名誉教授 吉野直行

第11章 経済安全保障を念頭に置いた日米協力	148
------------------------------	-----

一般財団法人国際経済交流財団事務局

第12章 中国企業の日本市場・企業への見方（日本の成長戦略への示唆） ——日中協力強化と安全保障の両立	159
--	-----

一般財団法人国際経済交流財団事務局

おわりに	167
------------	-----

一般財団法人国際経済交流財団会長 豊田正和

執筆者プロフィール	170
-----------	-----

◇座談会◇

「広義の経済安全保障を実現する進化型産業政策の 必要性」についての政策提言を巡って

——停滞続く日本経済の再活性化のために何をすべきか

2022年7月29日（金）開催

慶應義塾大学経済学部名誉教授 吉野直行

東京都立大学経済経営学部教授 宮本弘暁

一橋大学経済研究所教授 祝迫得夫

一般財団法人国際経済交流財団会長 豊田正和

提言全体についての意見

豊田（司会） 本日は2021年秋に国際経済交流財団において発足させた「進化型産業政策の必要性」についての研究会の政策提言について、なぜこうした提言をされたのか、日本政府の政策と何が違うのか、その実現のためには何が必要なのかなど議論していただくべく3名の研究会の委員の方に集まいただきました。

議論に入る前に、当財団の会長として私がこうした研究をお願いした背景を、簡単に話させていただきたいと思います。

1990年代初期にバブルが弾けて以降、30年強にわたって日本経済は低迷し、「失われた20年」あるいは「30年」と言われてきました。一方、日本周辺は米中対立、ミサイル実験を繰り返す北朝鮮など、地政学的な不確実性を強めております。ウクライナ危機は人ごとではありません。安全保障確保のための最大の方法は、「国力の維持・拡大」だと思います。本研究会は、そうした観点から日本経済の活性化を実現するためには何をすべきなのかを産学の有識者に

集まっていたいで討議し、解決策を提言としてとりまとめでいただく場所として発足させた次第です。

日本政府は安倍晋三元総理のアベノミクスを始めとして次々と政策を打ち出しましたが、残念ながら問題が十分に解決したとは言えません。岸田文雄総理も先日「経済財政運営と改革の基本方針 2022（骨太方針 2022）」において「新しい資本主義」実現の方策をとりまとめておられます。

まず、本研究会の提言につきまして、座長の吉野直行先生に要点についてお話しさせていただきたいと思います。

吉野 日本の30年の低迷について、私は一つの大きな構造問題として高齢化が挙げられると思います。高齢化の問題は、これから韓国や中国、その後はベトナムやタイでも直面すると言われており、まさに日本がその最先端を走っているのです。高齢化の中で経済の活力を維持するために日本が何らかの形で対処していくことが必要であると思います。

それから財政で一番重要なことは、歳出面で社会保障費の増加以外はこの20年間、ほとんど変わっていないということです。財政赤字が増えていると言われても社会保障費だけが2倍以上で、その他の公共事業、教育費、防衛費はほとんど変わっていない。しかも、幸運にもこれだけ国債残高が高かったのに、ゼロ金利、あるいはマイナス金利という金利政策で国債の利払い費が増えなかった。これがさらに幸運であったと思います。と同時に、そのため、財政赤字が政治家へのプレッシャーにならなかったのも、財政赤字がなかなか減らないのです。

高齢化社会の問題点の一つは、消費を拡大する傾向の小さい高齢者が多いことによって、金融政策や財政政策の効果が低下してしまうことです。

もう一つ、ケインズのいわゆるマクロ経済政策というのは、一時的な失業に対しては効くが、構造問題に対しては効かないということです。それに対処できるのは、生産性の向上であり、技術進歩、イノベーションです。これがないと経済は回復しない。まさに日本の現在の問題は、構造改革、技術進歩などがこの10～20年あまり行われてこなかった点です。今回の研究会では、どのようにしたらそれができるかということを示しました。

日本の民間企業も構造改革を行ってこなかったと思います。高齢化社会では、



慶應義塾大学
経済学部名誉教授
吉野直行



東京都立大学
経済経営学部教授
宮本弘暁

高齢者にはなるべく退職せず、社会活動に貢献していただくことが必要です。そのためには年功序列ではなく、生産性に応じた賃金体系を通じて、さまざまな年齢層の方々に最大限に実力を発揮していただきたい。

年功序列は高度成長期にできたそうです。年功序列にすることによって、手に職のある職人に中小企業で働き続けてもらった。当時は成長率が高くインフレが進んでいたため、中小企業にとって人件費が全く負担ではなかったため、定着したのだと思います。

高齢者の生産性に応じた給与支払いでは、例えば、時間給は従前と同じとして、働く日数を減らして週2回出勤してもらおうがボーナスの支払いはしない、というような形で、実質的な手取り給与を生産性に依拠して変化させるという方法が取れると思います。

もう一つ、高度成長期は、預貯金をしていれば10年間で倍になりました。預金金利が高く、よって勤労者の所得も増えた。まさに所得倍増が実現できた社会だったわけです。しかし、経済が右肩下がりになったため、民間企業の対応ができなくなっているのです。

年功序列をやめて、高齢者が働き続けるとなると、その労働の補助のために、ロボットが必要になってくるでしょう。デジタル技術の進歩があれば、高齢者の方々にもっと貢献していただけるので、そこが新しいイノベーションにつながると思います。今はまだ自動車などの重厚長大の産業に依存していますが、高齢化に関連するさまざまな技術を日本で発展させることができれば、将来の輸出の一大産業になると思うのです。日本の高齢化対策技術が、諸外国への輸出の重要品目になるというわけです。

次に、デジタル化は、教育を大きく変え、地方への移住も増やすと思います。現在、若い人たちがパンデミックの影響で地方に移っていますが、彼らの心配の一つは子どもの教育のようです。デジタル教育が浸透すれば、地方に行っても最も優れた先生の教育をすべての子どもたちが受けることができるようにな

ります。現場の先生たちは現地の子どもたちと一緒に動画をみて、最後に補足してあげる。こういうような形であれば、予備校や塾がなくても、それぞれの科目の最も優秀な先生によってリモートによる教育が受けられるようになります。これができれば全国どこにしようが、どんな所得階層で育とうが、勉強する気があれば誰でもいい教育が受けられるようになるわけです。また、現場の先生は、リモート講義の最後に追加の講義を行うことにより、きめ細かい指導ができるようになります。現場の先生も、あまり得意でない講義項目をリモート教育で代替できれば、講義の準備時間も節約され、補足もでき、教育の質の向上につながると 생각합니다。それが人的資本の形成につながり、日本全体の生産性の向上につながると 思うのです。

現在のさまざまな政策は、弱い人を助けるという面があると思います。企業も、弱い企業に対して信用保証をすることで生き延びるように助けている。一方で弱い企業はリストラクチャリングで構造を変えていかななくては いけない。ところが、現在の補助政策は同じ事業を続けることによって受けられるという側面があり、業種転換をして、さらに生産性を上げるということを応援していない。これが生産性のマイナスにつながっている面があると思います。

次に、ESG（環境・社会・企業統治）、持続可能な社会実現のためのSDG投資について。特にグリーン投資が日本で進められようとしています。問題点の一つはESG、SDGの定義が格付け機関によって異なっていることです。運用投資家や大企業が格付け機関からコンサルティングを受け、ESGやSDGを考慮しながら投資をするという形で資金配分を変えています。コンサルティング会社、格付け機関によってESGやSDGの定義が違いますから、必ずしも成長度が高いところに資金が回るといふことにはなっていません。

これを改善するためには、理論的には世界的に同一の税率の炭素税（Carbon



一橋大学経済研究所
教授
祝迫得夫



一般財団法人
国際経済交流財団会長
豊田正和

Tax) を設けることが良いと考えます。炭素税を課することによって、CO₂の排出量の多い企業には課税が増え、その企業の収益率の低下がもたらされるため、投資家のリターンの低下へと誘導される。投資家は、税引き後のリターンを見ながら従来と同様の金融投資を行うようになるので、炭素税引き後の最もリターンの高い企業に資金が配分されることになるでしょう。

最後に、アジア関連で言えば、質の高いインフラと中小企業支援という、日本での経験をアジアに供与することができます。日本のアジアへの貢献というのも、これからますますできるような気がします。

以上が私の提言の全体像についての意見です。

宮本 吉野先生がおっしゃられたとおり、マクロ経済政策の存り方が重要です。日本経済は過去30年間くらい経済が^{ちょうらく}凋落傾向にあって、問題は景気循環的な話ではなくなっていると思います。

例えば、国の豊かさを表す1人当たり国内総生産（GDP）を見ると、1990年代初頭頃、日本は世界の中でアメリカを超えるくらい高い時期もありましたが、今はそれが28位まで下がってきています。では日本経済の凋落傾向を反転させて再び成長軌道に乗せるときに何が必要かということ、もちろん財政や金融といったマクロ経済政策は短期的な景気回復上は必要になりますが、それ以上に必要なのは抜本的な構造改革です。吉野先生が挙げられたいろいろなポイントは、生産性向上につながり、日本の長期的な経済成長につながると思います。

祝迫 世界中で所得の不平等が進行したと言われている割に、日本は、停滞はしたけれども相対的にはマイルドな不平等にとどまっている。しかしそれが、厳しい競争に直面してこなかったことの結果なのではないかと思います。国民の選択としてある意味それは良かったという考え方もあり得ますが、これから構造改革を進めていくと、少なくとも一時的に不平等の拡大を覚悟しなければいけない。吉野先生の勧める政策を進めたときに、全く痛みは伴わないわけではないということ、一つ、付け加えておこうと思います。

吉野 お2人のご意見に対してお答えします。これからある程度ゾンビ企業を構造的に変えて、競争力を高める政策を行えば、競争力を失いつつあるセクターから失業が増えるなど痛みが出てくると思います。例えば職を変えなくては

いけないときに、これまで職業訓練の機会が十分ではなかったと思うのですが、これからはデジタル化によって、スマホを使いながらいろいろな教育が受けられるようになると思うのです。学校教育だけでなく、成人向けのデジタル教育プログラムも、無料で365日、24時間いつでも、誰でも聞ける種々のプログラムを国、あるいは民間企業が提供できれば、職業訓練も受けられるようになり、それによって不平等が減少するようになると思います。

先ほども述べたように、デジタル教育により、どんな家庭、どんな地域に育とうが、日本でトップの教育が受けられるようになれば、中長期的に本当に競争のある教育ができるのではないのでしょうか。所得や家庭とは関係なく、よく勉強する人、努力する人が成功する社会が目指せると思います。もちろん弱い人に対する補助は必要です。

また、政策を担う官僚の質の向上について提言しています。私が見るところでは、残念ながら官僚の質が落ちてきている。途中で辞める人たちも増えているようですが、それは魅力がないからだと思うのです。

私は、ドイツや日本やフランスは、ある程度官僚が必要だと国際会議などでいつも思います。アメリカ人、イギリス人というのは英語が母国語ですから、いろいろな交渉の場や国際機関で全く不自由なく自分たちの母国語だけで活動できるわけです。アジアでもアメリカの企業は英語で商売をしますから、官の助けもなく、自分たちでどんどんビジネスを展開できる。それに対して日本、ドイツ、フランスは英語が母国語でないから、ドイツなどもジェトロ（日本貿易振興機構）に近い組織を持っているし、フランス人も官と民が一緒になってやっています。そういう意味では、優秀な人たちが官にいないと国際的な競争の場面では困難に直面するのではないか。最後にこの点を加えさせていただきたいと思います。

企業体質の変革

豊田 企業改革についてですが、提言書では、大企業のみならず中小企業についても企業体質を変える必要があるのではないかと言っています。大企業について、特に年功序列ではなく、能力主義への変革を必要としているということであろうかと思います。具体的に何をなすべきなのか、そしてその理由は何な

のか、宮本弘暁先生から少し敷衍^{ふえん}していただきたいと思います。

宮本 企業体質についてですが、バブル経済崩壊後、日本経済は長期にわたって低迷した際に、企業行動が積極的ではなくなってきたと言われています。守りの経営に入ったということかと思います。具体的に言うと、人や資本などへ投資しなくなったということです。これは実際にデータでも示されています。その一つの象徴は、賃金が上がっていないということです。賃金というのは基本的に経営判断で上げるもので、将来の見通しや労働生産性が上がらないと上げられないわけです。

ではそういった閉塞的な状況を抜本的に改革するために企業は何ができるかということで、今回の研究会では、年功序列型の賃金を撤廃し、能力主義に変えるべきだということを提言させていただきました。

年功序列型の賃金の最大の特徴は生産性と賃金が一致しない点です。若い人は生産性より低い賃金を受け取る一方、高齢者は生産性以上の賃金を受け取る。そして、定年退職まで働くと生産性と賃金がうまくバランスするような形にするというのが年功序列型の賃金の特徴です。

これがうまく機能しているときはいいのですが、機能しなくなったときに何が起こるかという、若くて優秀な人は自分の生産性よりも低い賃金で働かなくてはいけないので、働くモチベーションがそがれてしまう。一方、優秀で、ネットワークや経験もあるという高齢者はたくさんいるけれども、年功序列だと高齢者に全般的に高い給料を払わなければいけないので、企業としては高齢者をあまり雇いたくない。そこで、ある一定年齢になるといったん雇用をやめて再雇用という形で非正規化し、賃金を下げるわけです。しかしそうすると高齢者は、雇用機会が失われてしまい、十分に給料がもらえないという状況になってしまう。

ではどうすればいいかと言うと、単純に生産性と賃金をイコールにすることです。いわゆる能力主義ですが、その最大のメリットは、ありとあらゆる年齢の人に雇用機会を提供できることです。年齢・性別問わず、優秀な人は高い賃金を得ることができるというシンプルな方式です。実際職場において多様な人材がいることが生産性向上につながるということは最近の研究でも指摘されているので、能力主義で若い人も高齢者も働くという仕組みを作ることにより、

企業が生み出す付加価値が上がる可能性が十分に出てきます。

ただ、そもそも、能力主義にするためには、労働者の評価を正しくできなくては行けない。ところが、日本の企業はこれまで勤続年数や社内派閥といったもので昇給・昇格を決める傾向が強かったため、労働者がどういう能力やスキルを持っているのか、どんな成果を上げているのかということを公正に評価し、評価に応じて賃金を払うという仕組みには残念ながらなっていなかった。そこで、まず労働者の評価をしっかりと行うところから始めるべきではないかと思えます。

実際に海外などでは、労働者は自分が設定した目標に対してどのくらい成果を上げたのか、どのくらいの報酬をもらうのが妥当なのかということ、マネージャーと交渉しながら決めていきます。労働者を客観的に評価する仕組みが、他の国では普通にあります。日本もそういうことをやっていくべきだと思います。

さらに言えば、能力主義にすることで、新しい働き方が実践しやすくなると考えられます。テレワークなどがいい例です。コロナ禍でテレワークを導入する企業が増えましたが、テレワークの問題点について聞いたアンケートによると、上位に上がるのが、マネージャーは「部下がきちんと働いているかどうか分からない」、一方、従業員は「上司が自分の働きぶりを正しく評価しているかどうか分からない」という。要するに、評価の仕組みができていないということです。目の前にいる上司に働く姿を見せていないと、働いた証明にならないというのです。

これは非常に非効率的な働き方です。長時間働いたからといって必ずしも生産性が上がるというわけでもありません。正しく成果さえ出していれば、それが短時間であればなおのこと良いので、あらかじめ評価システムができていれば、効率の良い働き方は十分可能なはず。その意味でも能力主義を導入することは重要なのではないかと考えます。

また、中小企業に関して、ゾンビ企業を作らないためにはどうすればいいかということですが、旧来の日本の産業政策、特に中小企業に関わる政策の中には、企業の新陳代謝を阻害し、遅らせたため、競争力にマイナスに働いたものがあつたと考えられます。ですから、今後は新規参入を促進し、かつ既得権益

を壊すような改革は当然必要になってきます。そのためには、企業の力はもちろんのこと、政治の力も重要になってくると思います。

企業成長にマイナスに影響した政策は多々あると思いますが、最近の身近な例で言いますと、雇用調整助成金が挙げられます。雇用調整助成金はコロナ禍に倒産を防ぎ、失業を防いだ点で一定の評価はもちろんされるべきものだと思いますが、同時に企業の事業改革、構造改革を遅らせてしまったのも事実ではないでしょうか。

企業の倒産件数について、東京商工リサーチによる調査によると、コロナ禍前の2019年とコロナ禍の2020年で比べると、2020年のほうがだいぶ少ないのです。雇用調整助成金の効果が大きいと思うのですが、コロナ禍前より倒産件数が減ったということは、ひょっとしたら倒産すべき企業を救ってしまったかもしれないのです。全ての政策がそうとは言いませんが、そういった政策は徐々に変えていく必要があるのではないかと思います。

金融機関の役割については、研究会の中で出てきたものを一つだけ紹介させていただくと、金融機関が事業者と並走するような形で企業価値の向上を目指すことが今後は重要なのだという意見があったかと思います。

豊田 日本企業は、能力主義に変えていくということがなぜできないのか。この点について何か補足的なご意見があればお願いいたします。

吉野 私は、企業側が能力差を評価しにくいのではないかと考えています。アメリカはそうではありません。アメリカの大学には論文がなく、教授は授業の教え方が悪いとすぐ給料を下げられたり、^{かくし} 臆首になったりする。日本の場合は、上司の側で、部下を査定する際に差をつけにくいのではないか。能力差を正しく評価することをもっと当たり前にしなさいといけないのではないか、というのが私の印象です。

祝迫 一方で、法律の問題というのは絶対的なものであり、日本は常用雇用の労働者が守られすぎています。そこを変えないと、どうしようもない。つまり、労働市場を流動化させたいのであれば、法律面も変えざるを得ません。

それから能力評価ですが、大学の先生も年俸制にしようという話があり、実際に若い先生の一部はそうになっています。しかし、今までと給料が変わらないのに年俸制になり厳しい査定をされるようになったらそれは楽しくないわけで、

年俸制にする以上は給料も平均で上がらないと困る。つまり、パフォーマンスの良い人が上がるだけでなく、全体の賃金が上がることも必要です。

大学の改革

豊田 改革が必要なものとして、大学も指摘されています。日本の大学の国際ランキングが下がり続けているのは事実です。祝迫得夫先生、日本の大学の何が課題であり、どう改善すべきだとお考えでしょうか。給与の問題も含めて敷衍していただければと思います。

祝迫 日本は海外の調査機関が行っているグローバルな大学のランキングをつくるというシステムの中で、全く主導権を握れていない。気がついたら、欧米中心のランキングが世界中の大学の共通の物差しみたいに扱われるようになっていたわけです。さらに、英語での教育はもちろん重要だが、母国語での教育も両立させなければいけない。成熟した先進国の大学は、母国語での教育に関して歴史的な経緯による社会的責任を負っている部分が必ずある。日本の大学は、それとグローバル化のバランスをどうとるのかという問題に直面しています。

別の見方をすれば、社会が自国の大学に対して何を求めているのかという点が非常に重要です。中国や韓国の場合は、とにかく世界ランキングを上げればOKなのですが、ヨーロッパの国々や日本の場合は、社会的エリート層の育成と国全体の教育水準の向上に関して、歴史的に大学が社会の中で担ってきた役割というのが存在するので、それを全部放棄してランキングだけ上げればいいとはならない。したがって社会の側も、ランキングというグローバルなゲームと自国の社会の中での大学の役割というものをどう両立させていくかということを、きちんと考える必要があるはずです。

ただ、日本の大学がグローバル化に乗り遅れているということは厳然たる事実で、それは日本の外国人大学教員の数を見れば明らかです。ただしこれは大学だけでなく、企業も含めて同じような問題に直面していると言えます。

ここで問題になるのは、スーパー教授、スーパー CEO といった人だけでなく、年収 1000 万～5000 万という層で、世界中どこでも通用するような専門的スキル・能力を持っている人に、あえて日本の社会、日本の大学を選んでもら

うにはどうしたら良いのか、という話です。そのとき第一に重要なのは給料で、一般に言われているように日本の労働者の賃金は、低い。特に大学教員の給料は低いというのは事実なわけです。ただし大学に関しては、話はもう少しややこしくて、国全体の賃金水準が停滞しているということに加えて、大学を始めとした高等教育が、21世紀に入ってから世界的なレベルで急速に商業化してしまったという事実があります。そのため世界のトップの大学で、なおかつ金儲けに直接つながるようなタイプの学部や学問分野の教員の給料が、これまたグローバルに急上昇してしまったのです。

このようなトレンドを無視して、現在の日本の大学教員の給与水準をベースに、優秀な人を海外から引っ張ってくるのは非常に難しい。外国人だけでなく、海外の大学に在籍する日本人研究者に帰国してもらおうとしても、今の給与水準ではどうしようもない。

アメリカの大学は、明らかに分野によって給与水準が違うのです。例えばビジネススクールや医学部、一部のエンジニアはものすごく給料が高い。対して語学、文学、教育学といった分野は給料が低い。ただ、それを日本の社会で認めるのかということとなかなか難しい問題で、日本では大学ごとの給料水準の違いは昔からありましたが、同じ大学内で学部によって違うということにはなかった。もしそれを変えるのであれば、これはかなり思い切った意思決定になります。

給料の問題に加えて、グローバルな人材に来てもらおうと思ったら、教授会も事務手続きもほぼ英語でできるようにする必要がある。僕が一番重要だと思っているのは、彼らの家族の問題、特に子どもの教育をどうするかです。世界中の優秀な研究者に日本に来てもらいたければ、彼らの子弟の教育を日本国内できちんとできるようにしなければならない。海外在住の優秀な人材は、自分の子どもを、最終的にはアメリカやイギリスのトップの大学に入れたいと考えています。そうになるとやはり英語で教育せざるを得ない。この点に関しては日本の環境は全く整っていないくて、大学だけではなく、企業に関して共通した重要な課題です。

最後に、文部科学省と大学の関係に関して、かなり微妙な問題が残っています。大学が自分で資金をもっと大々的に集められるようになった途端に、大学に対する文科省の影響力は大幅に後退せざるを得ないという問題です。それを

文科省が自ら進んでやるかという、かつて国鉄がJRになったときの運輸省と同じで、自分たちの影響力が及ぶ範囲が狭くなる政策をあえて行おうとする官僚組織はないわけです。だから、国全体、政治の力で大学の自主性を拡大する改革をやらざるを得なくて、それだけの覚悟のある政治家が果たしているのか、という疑問があります。

豊田 アメリカでは州立大学でも多額の寄付を集めていて、州からもらう金より寄付のほうが多いという状況だと思います。それを文科省が許すのかという議論はありますが、日本にも、少なくとも寄付税制はあるわけです。寄付を集めて大学が上乗せで給料を払うことは、制度的にはあるものの、今の日本では許されないとお考えですか。

祝迫 実際に、それが許されている大学は数が限られます。指定国立大学と言われている制度は、かなりおっぴらにできるようになっています。なぜトップの大学が指定国立になりたいかという、実は予算面での直接的な御利益はあまりなくて、大学の敷地にある公務員宿舎をマンションに建て直し、それを売って資金調達するといったことをできるようにしたいといった話です。

ネーミングライツも盛んで、アメリカのビジネススクールは軒並み大口寄付者の名前が校名に付されています。これを日本の国立大学でやれるかと言うと、今はまだ難しく、社会的にも恐らく風当たりは強いでしょう。

また、大学運営の重要な部分を外部からの寄付に依存するには、それなりのノウハウが必要で難しいことなのです。毎年、単発で入ってくる寄付というのは、卒業生や寄付しようとする人・企業の懐具合により、景気にかなり左右されるので、収入としてはあまり安定しません。

そのため、アメリカの大学にはエンダウメント・ファンドというシステムがあります。日本では大学ファンドと訳されることが多いですが、ここに相当な金額が積み立てられ、プールされている。大学というのは教員の給料に加え、研究費や大型施設の維持費など、毎年安定的に支出すべき金額が大きいので、それを担保するために巨額のファンドを積み立てている。ただ、そうなるにはある程度の時間が必要なわけで、日本で寄付金集めがもっと自由になったとしても、アメリカの大学のレベルまで到達するには20年、30年かかると思っていたほうがいい。でも、できるなら、もちろんそれは今すぐやったほうがいい

と思います。

吉野 大学ランキングにおいて、海外機関による評価では、対象となるのは英語のジャーナル（査読付き専門誌）に載った論文だけです。日本語やドイツ語、フランス語で書かれたものは評価されません。最近、アジアではシンガポールの2、3の大学が相当ランクを上げているのですが、彼らはランクアップのために、まさに祝迫先生がおっしゃったように、トップの学者を大勢呼んでスコアを上げたり、学生が一流の就職先に決まるように進路指導に力を入れたりするなど、とにかくランクアップを目指した大学経営をしているわけです。

日本は世界ランキングより、国内の予備校で提示される偏差値による数値を上げるための努力だけを行っている大学が多いと思います。財政金融の分野の学者は、毎年同じ内容の講義をしていれば、すぐ学生に分かりますから、こちらも一生懸命勉強しているわけで、「経済学部」は他の人文科学とは、違うと思います。大学においても教授陣の生産性というものを考えた給与体系ができるかどうか、重要な論点であると思います。そうであればスーパースターの先生方はそれに応じた高い給与が支払われると思います。

宮本 大学に限らず外国人を日本に呼ぶときに、日本が魅力的な環境かどうかですね。先ほど家族に対する教育システムの話があったかと思いますが、私は全く同感でして、日本が外国人の高度人材に選ばれる国であるのかについては、真剣に検討しなければいけないと思います。

スイスのビジネススクール IMD が、海外高度人材にとっての魅力指数というものを調査しているのですが、それによると日本は64か国中49位と非常に低いのです。大学だけではなく民間企業も、日本全体の制度が整ってないがために人を呼べないという状況がある。ここを改善することが重要だと私も感じています。

吉野 子どもの教育と同時に、奥さんの仕事がなかなか見つけれられないということも、日本の場合には大きいそうです。夫婦共働きの人が多いですから、奥さんが日本に来たくないとすると、ご主人も行っていられないとなる。

豊田 日本社会全体が、もう少し英語が当たり前の社会にならないと。しかしなかなかそうもいかないという気がしますが、いかがでしょう。

祝迫 日本でも東京などの大都市の中心部であれば、世界的に見てもそんなに

酷い状況ではないと思います。もちろんニューヨークやロンドンではないので、全部英語とはいきませんが、かなりの程度英語だけで通じるようになってきてはいる。ただ、単に外国人としてあまり日本語を話さないで暮らす分には問題ないけれど、大学や企業で重要な役割を果たすことを期待されている人にとっても十分な環境レベルかという点、また違うわけです。

スーパーで買物をする、駅員とコミュニケーションをとる、という程度であればたいした問題ではないが、家族で住む家を買う、借りるといった複雑なこととなると、相当大変です。アメリカの大学では外国人を専門に、生活をサポートしてくれるスタッフがいます。子どもに関しても同様にアドバイスやサービスをしてくれる専門スタッフがいる。

ところが日本はそれが全くないわけで、それは大学に限らず、企業に関しても同じようなことが言えるわけです。つまり、日常会話より上のレベルの英語ができるようにならないといけなないと思います。単純に英語をみんなしゃべれたらいいよねという話だけなら、実は日本の、特に都会にいる若者というのは世界的に見ても、むしろ結構できるほうだと思うのです。

アメリカに行って、みんな英語をしゃべっているから国際化しているかという点、ネイティブの人たちはアメリカ以外の国に全然興味のない人たちばかりですから、そういう意味でいうと、日本の若者たちのほうがよっぽど国際化していると思います。例えば韓国などと比べても、そういう若者グループの裾野が広いという意味では、より国際化しているのではないかと思うのですが、それとは別の次元で、もう少し複雑な仕事や生活関連のことを全部英語でできるようにならないといけなないということが重要なのではないかと思います。

デジタル化と規制改革

豊田 話は変わって、デジタル化については推進するための規制緩和が足りないという話がありますが、とりわけデジタル化と規制緩和という観点から海外の人が日本経済を見たときに、どう見えると考えたらよろしいでしょうか。まず吉野先生からお願いいたします。

吉野 外国人が行政手続きを行うとき、英語ではほとんどできない。外国人はわざわざ日本語を流暢に訳せる弁護士を雇わないと行政手続きが行えないこと

になります。様式もデジタル化されていなくて、役所に行き、紙をもらって、それに書いて、対面で説明しなければならない。

ですから、まずペーパーレスで、デジタル技術が使えるか、しかもそれが英語で同じように登録できて、すぐに対応できるかということです。そうするために、日本の公務員制度のしくみをどうやって変えていくかというところにまでいくような気がします。デジタル化はいいのですが、ペーパーレスになって、英語で行政面で対応できるように、行政の現場の人たちにも英語能力を高めてもらう必要があると思います。そうなれば、外国人にとって日本は、非常にビジネスがし易い社会であるということになると思います。

特に金融業は、最たるものです。東京がアジアの競争的な金融マーケットになるといっても、さまざまな手続きを日本語で行わなければならないければ、強い金融機関は、シンガポールに行ってしまうと思います。

宮本 日本の役所は、いまだにアナログの世界にいるのではないのでしょうか。コロナ禍の初期、東京都がコロナ感染者を数えるにあたり、保健所から1枚1枚送られたファックスをカウントしてデータ入力するので時間がかかるという話がありましたが、まだそんなことをやっているのかと思いました。そもそも、それに対して疑問を持つ人が現場にいないというのも大問題です。機材不足もちろんあると思いますが、それ以上に、デジタルを使いこなせる人がいないということですね。

政府の組織全体を変えない限りデジタル化は進みません。吉野先生が公務員制度を変えないとデジタル化は進まないとおっしゃったことに同感です。

祝迫 役所は、組織の下に行くほど、例えばファイルをメールで送る場合にも、それほど重要性のない情報でも、とりあえず機械的にセキュリティをかけて保護をしてしまう部分がある。その結果、情報がスムーズに流れなくなる。それは日本の役所だけでなく企業も同じだと思うのですが、そういうところから、かなり思い切って直していかなければいけないだろうなと思います。

豊田 欧米だと、過剰なセキュリティ保護はないわけですか。

祝迫 そのところは、確かに、日本だけの問題ではないと思います。

ただ、日本は組織のあり方として、非常にヒエラルキーが堅固で、上がいったん決めたら、下の人間は上の了解がないと何も変更できないので、セキュリ

ティ保護がより硬直的になっていると思います。

公務員制度改革

豊田 今回の提言において、一つ、共通して全員から指摘されているのが、公務員制度改革の話です。具体的にどうしたらいいか、吉野先生から敷衍していただくとありがたいです。

吉野 まず、縦割り行政では、自分の省庁を守ろうという意識が強くなります。日本の行政官は、日本全体の政府のために働くべきです。そこで公務員採用時、一括採用、あるいは2、3のグループで採用し、その中を横断的に異動する形にする。各省庁を守るために存在するのではないという点を徹底して教育することが重要だと思います。

次に、国会対応にあまりにも時間をとりすぎです。あらかじめ想定問答を公務員に作らせるのは、時間と労力の無駄だと思います。国会の現場で緊張感をもちながら、都度対応する。国会の場でも、学者による学会と同じように、想定問答なしで、その場で議論しあうことこそが本当の意味での議論になると思います。従って、国会答弁は原則として官僚ではなく大臣が行うこととし、質問通告は原則1週間前とすべきだと考えます。

豊田 若い公務員に縦割り問題についてどう思うかと聞くと、「省庁の垣根を壊してもらって構わないですよ」と割り切った返事をします。制度を作る人の頭が若い人の意識に追いついていない感じがあります。ここにズレがあると、それでやる気を失うような気がします。

宮本 日本は、官僚が優秀だからこそ国がうまく回っているというのは、厳然たる事実です。国会対応などのために長時間働かないといけない上に、残業代も十分に出ない中で、日本を支えている。他方、最近では若い官僚のなり手が徐々に少なくなってきており、さらにはせっかく採用されても離職する人が増えている。これはやはり変えていかなければいけない。官僚の仕事の魅力を上げる仕組みが、まさに今、求められているのではないかと思います。

祝迫 世間一般の官僚批判に関して、少々気になっていることがあります。最近、政府統計について、複数の役所でやるべきことを長年にわたってきちんとしていなかったというスキャンダルがありました。そうすると必ず、そんな役

人に給料はやらなくてよい、もっと人数を減らせという話になるわけですが、こと統計データの作成に関して言うと、むしろ人手が全然足りていないからこそ問題が起こったのです。中央官庁の役人の数の対 GDP 比を見ると、日本の国家公務員はきわめて少ない。だから役人を減らせというのは間違っていて、必要な仕事についてはもっと増やさなければいけないという状況が、実際にはかなりあります。

特に経済関係の政府統計は、役所に出向している民間人がデータを作っている。統計データ作成に携わる人をプロフェッショナルとして認め、見合うだけの対価を払い、人数も手当てしないと、正確なデータは出てこないのです。

財政維持の可能性が問題だから政府支出を削減しようという話は、本質的には社会保障費をどうするかであって、統計データを作る人を多少増やそうが減らそうが、財政赤字の全体像はあまり変わらないということです。

豊田 すでに話がありました。若い官僚の離職率が高まっており、官僚の質の向上と同時に職場環境の改善が必要とされているとしばしば報道されています。この点について、もう少し解説していただけますでしょうか。

吉野 官僚機構に優秀な人材が集まるように、年功序列ではなく、能力に応じた給与体系を構築し、能力の高い官僚には、民間に劣らない給与が支払われる必要があると思います。例えば、総合職は給与を一部上場上位 100 社平均並みに、年金も世界の主要国並みにする、といったように。

また、官僚機構に入ってから研修・留学制度を充実させ、オンライン教育制度を確立していくことも必要です。新型コロナウイルス感染症拡大の後ろモート会議も増えており、官僚の教育制度も、時間の余裕がある時に聞ける教育制度、さらには、海外のトップによる講演を聞くなどの人材育成を進めることにより、日本企業の海外展開を側面からサポートするシステムを確立することが必要としています。

労働市場の流動化

豊田 政府部門も、大学や企業と同じように年功序列を廃止して、生産性に見合った給与体系に変えていくぐらいにしてもいいと考えています。重要なのは年功序列ではなくて能力主義であり、加えてその結果、労働市場の流動化が生

じるのだと思うのです。

宮本先生は労働市場の流動化という観点はどうにお考えでしょうか。痛みもあるということも考慮して、それでもやるべきだとお考えになっているのでしょうか。

宮本 私は徹底的に労働市場の流動化を進めるべきだと思っています。

労働市場を流動化させると言うと、雇用が不安定になり、労働者にとって良くないという懸念の声が必ず出ます。しかし、私はむしろ逆だと思っています。労働市場が流動的になると、労働者が自分のライフスタイルやプライベートなどに応じた働き方が可能になるので、雇用機会はむしろ増えるはずなのです。最適なキャリアを実現する上でも、労働者が多くの雇用機会に接することができるような流動的な労働市場が望ましいと私は考えています。

流動的というと、単に労働者の移動が活発だというイメージがあるかと思いますが、それだけではありません。労働者が移動したいときに移動する自由が十分にあるというのが流動性が高い労働市場ですから、労働市場が流動化したからといって決して終身雇用がだめだと言っているわけではないのです。もちろんそういったライフスタイルを選びたい労働者もいて、かつそれが可能ならばそうしても良い。労働市場の流動化をすることは、労働者にとって非常にプラスになるのではないかと思います。

また、日本では終身雇用や年功序列賃金といった日本的雇用慣行というのが一般的ですが、これは昔からあったわけではありません。労働経済学の分野では、日本的雇用慣行が成立、普及、定着したのは戦後の高度成長期だと言われています。

なぜそんなことができたのかというと、2つ条件があって、まずは経済が持続的かつ高い成長をしていたため常に労働需要があったということ、そして当時は人口構造が若かったので、それに見合う労働供給があったということです。経済が成長し、労働需要が増える中、企業は解雇など考えず採用することだけを一生懸命考えていた。だから終身雇用というシステムができあがったわけです。また、経済がずっと右肩上がりをしていきますから、給料も年々上がっていく。長年勤めている人の給料は上がる一方、という形で年功序列型の賃金体系ができたのです。

ポイントは、日本的雇用慣行は、高度成長と若い人口構造の両方があったからこそ成立したということです。しかし、その前提条件は、残念ながら現在の日本にはありません。経済成長は低迷しており、高齢化も進んでいます。かつての前提条件が変わってしまったので、この雇用慣行の維持が難しいのです。だから、あらゆる人に雇用機会を与える労働市場の流動化が望ましくなってくるのです。

マクロレベルで見ても、労働市場の流動化を進めることは重要です。それによって生産性が高まり、適材適所が実現されるということは、さまざまな研究から判明しています。日本の労働市場は硬直的で、流動化させようとなると短期的には困る人もいるとは思いますが、中長期的に見るとメリットのほうが多いのではないかと思います。

パーソル総合研究所が最近「現在の職場に満足していますか」「現在の職場で継続して働きたいですか」というアンケート調査をアジア地域で行ったところ、日本は現在の職場で働きたいと思っている人が52%で、調査対象国のうち最低だったとのこと。日本の労働者の多くは、今の職場にずっといたいと願っているわけではないのです。

では「実際に転職するのか」というと、転職する人はそのうちの4分の1程度らしいのです。つまり、今の職場には満足していないが、転職できないから留まらざるを得ないという状況の人が多くいるということがデータから明らかになっています。なぜかという労働市場が硬直的だからです。だから、これを流動化させることによって人々にいろいろなチャンスを与えてくれることになると思うので、私は労働市場は流動化するべきだと考えています。

地方大学の在り方

豊田 祝迫先生に伺いたいのですが、地方創生、産官学の協力、この両方にとって重要なのは地方政府であり、地方大学でもあるのかなと思います。地方が発展することによって日本全体が発展するような仕組みができないかと思うのですが、そのための地方大学の役割、地方政府の役割についてはどのようにお考えでしょうか。

祝迫 地方大学は、地方社会の中でどういう役割を求められているかを考えな

ければいけません。例えば、地方固有の状況を踏まえたコンサルティングなど、自分の周辺にもっと貢献できるような大学作りは重要だと思います。

地方政府に関して言うと、選択と集中をする必要があると思います。県より下のレベルでは地方自治体を統合して、提供するサービスの選択・集中をしないと財政的に地方政府が疲弊し、結果として国家全体の財政を疲弊させることにつながります。地方政府の選択と集中は、国主導でやらざるを得ない域に入ってきているのではないのでしょうか。

財政赤字がGDPの2倍を超えているという議論について

豊田 ウクライナ危機、気候変動、さまざまな問題において、財政赤字について警鐘を鳴らし続ける人がいれば、現代貨幣理論（MMT；Modern Monetary Theory）のような容認論を唱える人もいますが、この研究会ではどのような方向性を出されたとお考えでしょうか。

吉野 アメリカで一時 MMT 理論（Modern Monetary Theory 理論）とあって、中央銀行が財政赤字を負担してマネーサプライを増やすことによって大丈夫だという議論が出てきました。しかし、結局、欧米では MMT 理論は全く間違っているとされ、各国政府は金融引き締めに入りました。

財政赤字の最大の問題点は、社会保障費が伸びていて、それが大きな足かせになっていることです。これに対して今回の提言の中では、年功序列をやめて、なるべく長く働いていただいて社会に貢献できるようにする、労働市場を流動化することにより、社会保障費を極端に減らすことが必要と言っております。高齢者になるべく長く働いてもらえれば、社会保障費に依存する方々が減ってきて、そうすると財政赤字の国債の供給量が減ってくると思うのです。

一方、税収も増やさなくてははいけません。これには環境税が一つの効果的な方法だと思います。

全世界的に環境問題はホットな政策課題です。来年（2023年）日本が主要7か国（G7）の開催国となりますので、そこで全世界的に同じ税率で炭素税や環境税を決めていこうと提起するのは、良いアイデアです。

今、途上国もアメリカも財政赤字なので、新たな税源を持ちたいわけです。ただし、鉄鋼や自動車産業など、非常に多くのCO₂を排出する一部の産業の

負担を軽減するため、ネットのCO₂排出量を適用するのがいいでしょう。例えば樹林へのグリーン投資なり、太陽光や洋上発電への投資をすれば、その分は炭素排出量の削減として差し引き、ネットのCO₂排出に対して税を課す。しかもこれを全世界的に、同じ税率を課すれば、環境税は相当な額になると思います。このようにすれば日本の財政赤字に貢献できて、消費税をそこまで上げずに済むのではないかと考えます。

おわりに——提言をどうやって実現するか

豊田 日本政府の提言とは違う視点で今回の報告書をまとめていただいたわけですが、ではどうやってそれを実現するのかというと、難しい問題です。実現方法について、それぞれ一言ずついただければありがたいです。祝迫先生からお願いします。

祝迫 特効薬はないと思います。日本だけが問題を抱えているわけではありません。日本は確かに停滞したけれども、相対的に不平等はさほど広がらずに済んでいます。競争促進で成長を高めようとするのだったらある程度、不平等は受け入れざるを得ないということは、改めて言うておきたいと思います。

ただ、不平等の拡大ということと、社会的セーフティーネットの提供とはまた別だと思うのです。結果として金持ちとそんなに金持ちでない人が存在するのは仕方がないが、それと社会的弱者を置いてきぼりにするような社会は全く別の話です。社会的セーフティーネットは確保しつつ、競争をもっと促進させる。これが第1点です。

もう1点付け加えると、最終的に日本政府が救わなければいけないのは日本国民、すなわち個人、家計であるべきであって、企業ではないということです。職を失ったとしても、新たな仕事に容易に就けるように社会を整備しようというように、個人に集中して考えるべきだと思います。ゾンビ企業を救うことをやめて、しかし個人に関しては、最低限のセーフティーネットは必ず用意しておくことが重要なのだと思います。

宮本 大事なことは、着地点がしっかり認識されるということかと思います。どういった社会を目指したいのかについて、国民的な理解が重要だと思うのです。

安倍政権のときはアベノミクスではデフレから脱却するというゴールがあった。菅政権は、これからはデジタル化と気候変動対策だという大きな目標を掲げた。そこで、今、日本はどのような方向に行きたいのかを真剣に考え、ゴールを見つけ出すのが重要なのではないのでしょうか。

私は個人的に、30年間、経済がずっと凋落してきてしまったので、その状況を反転させることが必要なのではないかと思います。なぜ凋落したのか、本研究会の提言にあるように、原因が分かっているわけですから、そこを改善するということだと思います。

先ほど祝迫先生がおっしゃられたように、日本は確かに経済成長しなかった代わりに、格差も広がっていません。実際に、アメリカなどに比べたら、ジニ係数を見ても日本はこの20～30年間増えていません。では、このままでいいのか、また、どういった社会を作りたいのかという点を国民が理解することがまず重要なのではないかという気がします。

アメリカなどで資本主義がゆきすぎたため格差が広がり、これを是正するために自由競争を抑制しようという話になっているかと思うのですが、日本はそこまで格差は広がっておらず、アメリカのような状況までいっていないのではないのでしょうか。そもそも日本では競争メカニズムが働いていないので、日本政府は、自由競争より所得分配の平等を尊重する「新しい資本主義」を目指していますが、日本の場合は、自由競争による経済効率の実現という資本主義本来の持つメリットが生かされているかどうか、政府はもっと検証すべきなのではないのでしょうか。政府が、マーケットメカニズムを十分機能させる政策をとることによって、日本経済はまだまだ成長できるのではないかと個人的には思います。

吉野 私はこの10年、20年、日本が低迷していた大きな要因の一つは高齢化だと思います。高齢者も含めて生産性に応じた給与体系にすることによって、日本の生産性も上がってくると思うのです。今までは生産性に応じていない形で、年功序列で給料が支払われていました。そこを改善することで企業ごとに生産性で競争できるようになってくるのではないか。高齢化も生産性に応じた給料制度になれば、高齢者を雇うためにどのような革新的な技術（イノベーション）が必要なのかを考えれば、更なる産業が生まれる可能性があると思います。

日本は不平等が少なかったし、痛みはあったが、それが政府によるさまざまな政策により、ある程度解消されていました。逆に言うと、財政赤字が拡大したということです。つまり、セーフティーネットによって格差を是正したことは良かったのですが、財政赤字残高の膨張を招いたのです。ただし、これからは財政赤字を拡大させるような、いわゆるゾンビ企業を維持するような政策はできないわけです。その代わりに、全ての人、企業に機会の平等をデジタル化によって与える必要があります。

例えば教育をもっとデジタル化し、子どもたちもスマホを見ながら、各科目のトップの先生の授業を、北海道であろうが、沖縄であろうが、東京であろうが、みんな同じように聴けることになれば、それが機会の平等になると思います。大学に関しても、地方の大学でもいい先生はおられるでしょうが、祝迫先生や宮本先生など、トップの先生方の授業を聴ければ、地方の大学の学生だっていいはずです。それがリモート教育でできるようになってきているので、こうしたリモート教育がさらに人的資本の価値を拡大していくと思います。

最後に、痛みをなるべく伴わないようにして生産性に応じた給与体系にしていくことが、機会の平等につながるのではないかと思います。しかし、どうしても社会から取り残されてしまう人々に対して、最終的に財政から手を伸ばす社会が、私は一番良いように思います。

豊田 本日は、建設的、かつ刺激的な話をありがとうございました。

Japan SPOTLIGHT 2022年11/12月号（日本語版）ウェブサイトに掲載

序 章 日本経済の競争力強化のための 新たな産業政策の役割

一般財団法人国際経済交流財団事務局

Point

- 地政学的リスクの高まりによって、経済的安全保障の重要性が増大。広義の経済的安全保障の確保のためには、産業政策の役割が重要である。
- 経済産業省では進化型産業政策のあるべき姿は、ミッション志向に基づく積極的な間接介入だと考えている。
- 日本企業の競争力低下の背景は投資の停滞であり、その原因は国内市場の相対的低下と水平分業への非適応である。
- 日本型経営を制度的に乗り越えるためのミッションとして特に重要なのは、グリーン社会への適応、デジタル化、人材課題である。
- 特に人材課題については大学と社会のニーズ共有及び一方的な初等教育が課題の例として挙げられる。

世界的な産業政策見直しの動き

米中対立という地政学的リスクの高まりは、経済的安全保障の重要性を各国に認識させた。そして、経済的安全保障を実現するには、国としての競争力を維持、強化することが、最も重要な政策であるという認識が、世界中に高まってきた。

特に、強力な財政支出を背景とする中国の、自国産業の競争力強化のための産業政策に対する各国の警戒感は、極めて強い。こうした中国に対する対抗意識から、コロナ禍後に向けて、世界各国で、産業政策を強化する動きが出ている。潜在成長力を強化する上で、最も有望と期待される経済のグリーン成長（ソーラーパネルなど環境に優しい産業が成長を牽引すること）、デジタル化の動き

を促進することを中心に、これまでにない規模と形式の政府支援策が展開されている。

このような動きの背景には、もう一つ、各国における産業政策を巡る経済学的議論の変化があると考えられる。現在、アカデミズムや、国際通貨基金（IMF）、経済協力開発機構（OECD）などの従来市場メカニズムこそが、あるいはそのみが経済成長の源泉であるという考え方が支配的であった国際機関で、従来、市場の失敗が生じたときのみ、政府の介入すなわち産業政策が正当化されるという考えを超えて、社会・経済課題の解決に向けて、政府が積極的介入をすることで、民間投資の促進、イノベーションを起こすことの効果が研究されているのだ。

アメリカでは、バイデン政権の下で、ブライアン・ディーズ^{きょうじん}国家経済会議議長が、「サプライチェーンを強靱化して、産業基盤を強化し、良質な雇用をアメリカにもたらす 21 世紀型産業政策を構築する」と宣言。そのために、①サプライチェーン強靱化のための新たな官民連携投資、②インフラ、研究開発、人材開発へは、政府による大規模投資、③年間 6 千億ドルに上る政府調達を使ったイノベーション政策、④気候変動に対応するための産業基盤を作り、国際競争で勝つための産業政策、⑤格差の回避による好循環の経済構築、が必要という考え方の下に、10 年間で 136 兆円のインフラ整備のための支出計画が成立した。また、「ビルド・バック・ベター（Build Back Better、より良い再建）」法案でも 200 兆円近くのイノベーション政策を進めるということが決まった。ヨーロッパでも同様に、欧州連合（EU）は「2020 産業戦略アップデート」の中で、電池や半導体などの戦略的重要物資の特定国への依存を低減させ自立化を図っていくことや、グリーン経済やデジタル経済への移行の加速化などを内容とする新たな産業政策を発表している。このように、大型産業政策が、各国でも実行に移されつつある。

従来市場への介入に否定的であった経済学者の間では、このような産業政策を肯定的に捉える動きが広がっている。

例えば、ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン教授のマリアナ・マツカート氏は、「ミッション志向」アプローチに基づく産業政策が新たな産業を育て、成長の方向性を決定すると言っているし、様々なイノベーションについても国

家が積極的に関わって「起業家国家的」なアプローチをした方が促進されるのではないかと主張している。また、ハーバード大学ケネディ・スクール教授のダニ・ロドリック氏も、産業政策を復興・再生する必要があり、官民連携により正しい投資が行われれば、民間部門でのイノベーションが起これると伝えている。

現在、経済産業省では、このような世界的潮流に乗って、「多様化する中長期の社会経済課題の解決」というミッション志向で、政府が積極的に市場に介入していくアプローチを検討すべきではないかと考えている。政府による市場の創造により、不確実性に対応し、政府もリスクを負う「起業家国家」を目指し、政府資金が民間投資を呼び込むクラウディング・イン効果を狙うものである。

低迷する日本経済

過去 30 年間、他先進国に比べ、日本経済の成長は低迷している（図1）。また経済指標や産業競争力などに基づき算出されている日本企業の国際競争力は、1位であった1990年以降、継続的に低下している（図2）。

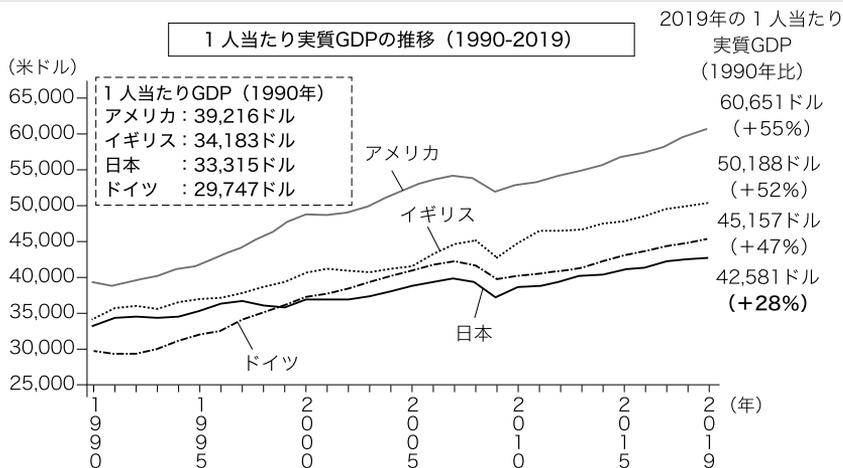
1990年代以降、経済のサプライサイドの成長力の指標である潜在成長率（労働投入量の成長プラス資本投入量の成長プラス技術進歩の度合いを示す全要素生産性）は低迷している。最近の国際比較では、アメリカのそれが約2%、ヨーロッパのそれが1%強であるのに対して、日本の潜在成長率は、2019年で0.7%にすぎない。また潜在成長率への技術進歩の貢献度を示す全要素生産性も、一貫して低下している。このような状況下では、地政学的リスクの高まりを背景に重要性を増しつつある経済的安全保障の確保は、極めて難しいと言わざるを得ない。

その原因としては、企業部門の問題が大きいのではないかとと思われる。企業部門には高水準の資金余剰が存在するので、資金がなくて投資をしないのではなく、資金はある中で投資がされないことが明白になっている。これは、アメリカと日本で比較をすると、この10年ぐらい、企業の営業利益に対する設備投資の比率に大きな開きが出てきていることにも表れている。

エクイティー・ファイナンス（equity finance、新株発行を伴う資金調達）が日

図1 日本経済の現状：1人当たり実質GDP

●過去30年間、他先進国に比べ日本経済の成長は低迷

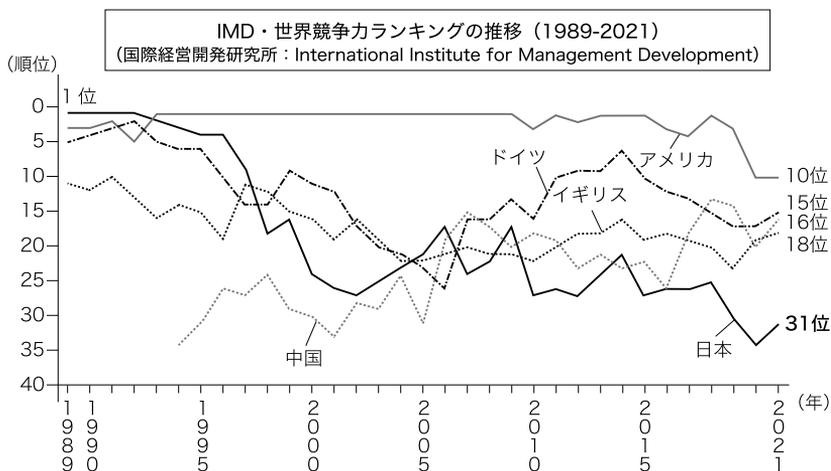


注：2015年時点のドルベースで実質化し、各国各時点の購買力平価で換算した値。

出所：OECD.stat データに基づき作成

図2 日本経済の現状：国際競争力

●経済指標や産業競争力などに基づき算出されている日本企業の国際競争力は、1位であった1990年以降、継続的に低下



出所：IMD「World competitiveness yearbook」などを基に作成

本で進んでいないという指摘があるが、本質的な問題はファイナンスできないということよりも、投資案件を作って見つけて投資をするという意味決定をしていないところにある。特にこの10年ぐらい日本企業の投資の水準そのものもかなり低くなっている。国内マーケットに向けた投資案件がないとよく指摘されているが、最終的にグローバルに考えて、勝てるような投資案件を見つけて投資をするということをいかに推進できるかが課題である。いかに企業の事業構造をグローバルに転換し、いかに投資へのインセンティブを設計していくかが、重要な政策課題である。

そのような政策を考える上で重要なことは、投資をしない要因を究明することだ。

大きく言って、二つの要因があると考えられる。一つは、日本経済の相対的規模の低下である。1990年代に、日本の国内総生産（GDP）は世界のGDPの18%ぐらいあったのが、現在、6%ぐらいとなっている。1980年代までは、日本企業は国内市場の中で足場を固め、ビジネスモデルを確立して海外展開するというモデルが成立していたが、現在では、国内市場では十分な規模がなく、競争力が得られない。

もう一つは、産業構造の転換に対応できなかった点だ。半導体産業を例に挙げると、かつては垂直統合して成長していたのが、半導体の用途が広がり水平分業化した2000年代以降、半導体の生産と設計が分かれ、それぞれの専門が市場を席卷し、その市場への大規模な投資競争が行われた構造変化に日本人は適応しきれなかったというところがある。つまり、水平分業化の急速な進展に伴う競争環境の激変に対応できなかったのだ。

ではなぜそういうことに対応できなかったのかは、いわゆる日本型経営とそれを支える制度慣行（生え抜き主義や新卒一括採用、終身雇用）により、事業・人材ポートフォリオの変革が進まず、急激な産業構造変化に対応したグローバル規模の戦略的投資が実施されず、機敏な対応が妨げられてきたためであると考えられる。例えば、日本では他企業での経験がないCEOがほとんどだが、アメリカや欧州は逆に様々な企業での経営経験を持った人が、経営者になっている。多様な経験を持った人ほど、急速な変化に機動的に対応できる経験値を有していると考えられるからだ。このような背景で、事業再編の案件数を見て

も、やはり日本はかなり低水準である。

急激な産業構造の変化に対応できるように、企業経営の柔軟性を高めていくというのが、経済産業政策の新機軸として、共通する課題である。その上で、政府が「ミッション志向」をもち、積極的に政策対応すべき社会・経済課題や分野を特定して取り組んでいくのが、新しい産業政策であり、この二つが相まって、経済的安全保障を確保し、地政学的リスクにも機動的に対応できる国の体力が醸成されると考える。

新経済産業政策の課題

最も大きな課題は、グリーン社会の実現だ。脱炭素を進めるにあたってエネルギーコストが上昇し、産業競争力の大きな足かせになっていくわけだが、この足かせを少しでも減らすために、脱炭素に合わせて、日本の産業構造をいかに同時に変えていくのか。当然高付加価値化しなければいけないが、では高付加価値化すれば、産業構造転換に伴う失業の吸収で、雇用の問題は解決するのか。他方、脱炭素化によって新しい産業を興していくという方向で考えた場合に、日本の場合、グリーン投資、イノベーションの遅れが目立ったり、過去の例を見るとグリーン関連の技術水準で勝っても、その社会実装、つまり実際の使われ方で、各国との競争に負けることが多い状況が放置されていたりしたこととも大きな問題である。

次に大きな課題は、デジタル社会である。日本社会のDX（デジタルトランスフォーメーション）の遅れは著しく、これが社会全体の生産性の低さにつながっているという指摘もある。少子高齢化が進展する中で、生じる課題を解決し、生産性を上げる可能性を有するデジタル化ではあるが、日本の企業経営や行政サービスなどでのデジタル化対応は著しく遅れ、日本全体の産業競争力停滞の主要因となっている。最も難しい点は、ビジネスと政府が一齊に変わらな^{かじ}いと進まないということだ。では業界で一齊にデジタル化に舵を切るにはどうしたらよいか、政府の方も全ての行政手続きを、デジタルに変えるにはどうしたらよいか。得てしてデジタルを使いこなせない人に配慮するあまり、デジタルを本格的に仕事に導入するのを躊躇^{ためら}うのが日本の組織の文化であるが、そこを強制的に導入するというところまで舵を切れるかというのが、改革のポイ

ントだと考えられる。コロナ下での本格的なテレワークの導入が良い例だと考えられる。

先に述べた企業経営の柔軟性を高め、急激な産業構造の変化に対応できないと、重要課題であるグリーン成長、デジタル成長への戦略投資が遅れ、日本経済の低迷は更に長期化する可能性がある。

これ以外にも、日本政府・企業とも過度な自前主義で、グローバル化が進まず、グローバルに協業・人材獲得・資金調達を行い、スピードとスケールで勝負する欧米やアジアの企業には劣後している、という欠陥がある。外国人・海外資本の活用を前提とした技術やノウハウ管理の体制が欠如しているため、海外の優れた技術・経営手法・人材を適時適切に取り込めない。

更に、米中対立、引いては民主主義国家と権威主義的国家との対立、分断という地政学的リスクを契機として起こった、ワクチンや半導体に見られるようなサプライチェーンの脆弱性の顕在化や、主要国の自国中心主義・ユニラテラルな貿易措置による円滑な貿易が阻害されるリスクの高まりに、どのように対応するかという課題もある。

他方、グローバル化やデジタル化が進んだ結果、所得格差が大きくなったということが指摘されている。格差を広げず、包摂的な社会を作っていくにはどうすべきかも大きな課題で、日本の場合、特に都市部と地域の様々な格差に対し、DXを通じた抜本的な解決策が取られてない状況である。

その他データ活用による健康・ヘルスケアサービスの変革が世界的に進む中で、日本では、豊富なデータを生かした新産業の創出が進んでおらず、少子高齢化による疾病構造の変化や、パンデミック下で顕在化した新たな健康課題に対応しきれていない。また、災害、インフラ維持、保安などにおけるレジリエンスの欠如が、日本での事業活動の大きなリスク要因として存在する。

これらに共通する重要な政策課題として、人材不足の問題がある。産業界の具体的な人材ニーズのシグナルが、労働市場や教育機関に伝わっていない点が問題だ。その結果、デジタル化やグリーン化による産業構造の変化を踏まえた人材育成やその確保がなされておらず、また、新しい産業を担うスタートアップやイノベーションを担う人材の輩出が起こっていない。「ヒト」への投資を行って、こうした人材を生み出し、生産性向上にどのように結びつけるのが、

問われているところだ。

日本型雇用システムの転換が重要課題克服の鍵

そのために、企業の行動は、どのように変わるべきであろうか。

大きな要因として、終身雇用、年功序列を特徴とする日本型雇用システムが急激な産業構造変化に対応し切れていないということが考えられる。その背景には、人口構成が、少子高齢化によって、中・高年が非常に分厚い構造となったことがある。かつての日本型雇用システムは、豊富な若年労働力の存在と年功序列の昇進システムに支えられた企業内人材育成を両輪として、経済成長を牽引した。ところが、人口構成の変化に伴って、管理職ポストの空きがなくなった結果、昇格しづらく、賃金が伸び悩むようになるとともに、共働き世帯の増加で、「仕事に人生を捧げる」働き方が困難になるなど、日本型雇用システムが限界を迎えている可能性が大きい。終身雇用や年功序列中心の日本型組織の弊害が大きくなっているのではなかろうか。

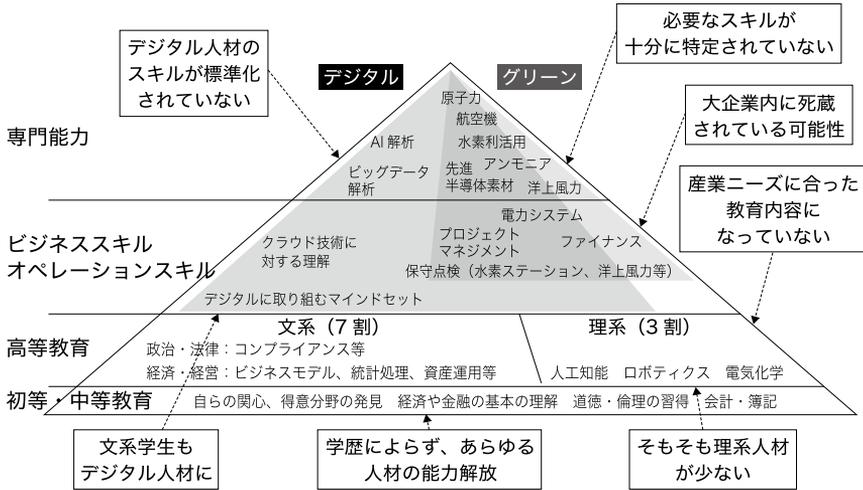
その弊害の一つが、企業で昇進が非常に遅くなっていることだ。日本企業でよくある例だが、勤続15～19年目以降から急速に賃金が上昇する傾向があり、これが長期雇用を促し、労働移動を阻害している可能性がある。賃金水準自体も、例えば、民間企業の調査によれば、日本企業の部長の年収はタイと比較しても約120万円少なく、優秀な人材に対して適切な報酬が支払われていない状況だ。さらにエンゲージメント（士気・熱意）も低いという調査結果もあり、日本企業の従業員で士気・熱意のある者の割合は5%と、東アジアに絞ってみても、最低水準だ。現在の勤務先での勤続継続を希望する人の割合も、非常に低くなっており、アジア太平洋諸国の中で最低となっている。では実際に転職や独立、あるいは起業の希望があるかという点、これもまた同様に最低である。

深刻な人材不足に、いかに対応するか

人材に関する競争力の国際比較である国際経営開発研究所（IMD）の世界人材ランキングで、日本は38位であった。しかし、その改善に向けて動いているのかということを見ると、人材投資（OJT以外）の国際比較を見ても、GDP比で0.1%と著しく低い状況である。諸外国と比較して最も低く、低下傾

図3 「未来人材ビジョン」(仮称)の策定

●デジタル、グリーンといった成長分野の市場規模などから、2030年、2050年の労働需給、雇用創出効果を推計するとともに、求められるスキル・課題を明らかにし、政府として「目指すべき姿」として公表



向である。個人としての社外学習とか自己啓発を行っていない人の割合を見ると、これも半数近くで過去に比べて非常に高くなっており、エンゲージメントの低さがうかがえる。

急激な産業構造の変化によって、成長分野も変わってくるし、それに伴い、これからの人的資源に求められるスキルは変わってくる。デジタル、グリーンといった成長分野の市場規模等から、2030年、2050年の労働需給、雇用創出効果を推計するとともに、求められるスキル・課題を明らかにし、政府として「目指すべき未来人材ビジョン」を策定する必要がある(図3)。

人材不足の問題の根にあるのは日本の教育の問題だ。例えば、大学と産業界の間での人材についてのニーズ共有や、一律・一斉・一方向的な日本の学校教育ではこれからのイノベーションを産むような人材を作れないのではないか、といった課題がある。

国家戦略の必要性

以上見てきたように、日本経済の競争力の低迷、デジタル化、グローバル化への周回遅れ、それを挽回するのに必要な人材の払底は、極めて深刻である。地政学的リスクの高まりを背景に、経済的安全保障の重要性が問われているが、このような根本的な国力の衰退は、経済だけでなく、この時代では国の安全をも脅かす。

この30年間、日本の国力が衰退し続けている根本的な理由を突き止め、国家戦略として経済の凋落傾向を反転させ、日本を発展軌道に乗せることが急務である。そのための一つの方法は賃上げであるが、それは経営判断であり、それを可能にするのは、需要拡大の見込みと生産性向上である。日本の賃金の低さと停滞の根因は、日本経済の競争力の劣化ということに尽きる。顧みると、シリコンバレーや中国、戦後日本をリードしたのは国家戦略だった。1970年代、当時の通商産業省の産業政策の重要なミッションは、通商産業政策や産業構造についてのビジョンを策定することだった。これこそ、どうすれば国の産業の競争力を高めて、国家の経済を豊かにできるか、成長力を高められるかということについての国家戦略の提示であったと考えられる。1980年代、90年代と、市場メカニズム重視の経済政策が当然視される中で、このようなビジョンの策定はなされなくなっていった。しかしながら、現在国の経済安全保障が問われ、国家の競争力回復が喫緊の課題となる中、これからは、こうした国家戦略による経済発展を目指すべきである。

国家戦略は、産業構造の変化を通じて、実現されることが多く、そのような意味で、これからの戦略的産業として、産業振興策のターゲットとすべきは、情報、データ、宇宙、医療、健康、食料などであろう。他方、産業の新陳代謝を遅らせ、競争力を低下させたとされる政策は撤廃すべきである。

産業政策のリードによって、産業構造を強靱で競争力のあるものにしていく国家の構想を提示すべきである。

特記事項：本章は、石川浩経済産業省産業構造課長のお話を参考に、研究会事務局が整理・加筆して作成しました。

第1章 大企業の体質改善には何が求められているか



東京大学大学院経済学研究科博士課程 佐藤健太郎

Point

- 安全保障では、経済面の政策も重要な意味をもつ。近年頻繁に目にするようになった経済制裁でも、その効果は自国籍企業の競争力により大きく異なる。
- 世界的なインフレにより、日本企業も低金利の恩恵を受け続けられるとは限らなくなっている。日本の大企業の競争力は、為替や経常収支にも影響する。
- 英語化だけでなく、多言語化を進めると、アジアを中心とした消費国で他のグローバル企業との競争で有利になる。現地の言語を習得することは、日本本社との意思疎通を高める上でも有益である。
- 大企業が何年にもわたり巨額の現金を蓄えているのは、長期的に見れば競争力を大きく削ぐことになる現象である。再投資や賃金に回すべきだ。
- 成功した政策だけでなく、失敗した政策を客観的・定量的に検証してこそ政策評価の効果が発揮される。政策評価の質は、情報公開の進め方に依存する。

安全保障と日本企業の競争力

1980年代末に東西冷戦が終焉しグローバル化が著しく進行し始めると、その最大の変化の一つとして企業が国民国家から独立性を高めるという現象が起こった。ところが2008年世界金融危機や2022年ウクライナ戦争を経て、領域国家と企業の活動がやはり切っても切れない関係にあることが意識さ

れるようになった。

21世紀に入っても、イランやミャンマー、ロシアといった国々に対して、米欧を中心とした国々が経済制裁に乗り出す事態になっている。経済制裁では、各国が自国籍企業を被制裁国の市場から撤退させる動きが加速している。世界が多様な価値観で動く時代が到来したことにより、企業と国家の関係に注目する必要が出てきた。企業活動には国籍は関係が薄くなっているとしばしば考えられてきたが、政府が特定の国から企業を撤退させようとしたとき、それが自国籍企業であるかは決定的問題であろう。

ひとくちに自国籍企業を使った経済制裁といっても、その国の企業の特質や競争力により、その効果は決定的に異なってくることを理解しなければならない。日本が自国籍企業を利用した経済制裁をA国に発動するケースを考えてみよう。制裁対象であるA国のサプライチェーン（供給網）において、日本企業が大きなシェアをもっている場合、日本による経済制裁の影響は甚大である。日本企業が中間財の供給を渋れば、A国の多くの企業は生産や販売が難しくなるであろう。逆に日本がA国から経済制裁を受ける場合、今度はA国籍企業の日本市場におけるプレゼンスが問題になる。日本のサプライチェーンにおいて重要な位置を占める企業がA国に少なければ、日本経済への影響は軽微であろう。一方で、A国籍企業があらゆる日本企業と取引関係をもっていた場合、まったく異なる効果が生まれる。日本市場における外国籍企業のシェアが現在よりさらに拡大すれば、有事の際の外国籍企業撤退リスクが大きくなる。くわえて、海外市場における日本企業のシェアが大きければ、日本のもつ安全保障のカードは強化されることになる。企業の競争力がその国の安全保障戦略を大きく制約する条件になっているのである。

2度のオイルショックに見舞われた1970年代から先進国有数の経済成長率を見せた1980年代にかけて、アメリカなどとの間で激しい貿易摩擦を起こすほど強かった日本企業、特に製造業の輸出型企業の競争力は、1990年代以降だんだんと低下している。自動車や造船など日本国籍企業が日本市場の大半を占め、また輸出も相当行っている産業もある一方で、鉄鋼や半導体などかつて日本企業が国内のみならず世界市場で大きなシェアを誇っていたが、今では外国企業が日本市場にも進出する産業も散見される。さらにソフトウェアなどの

新産業の中には、初めから日本企業の存在感が小さいまま現在に至るものも少なくない。この傾向が、ここからの10年間、20年間で変わらなければ、日本のもつ安全保障上の自由度が、大きく低下するのはまず間違いない。

大企業をめぐる環境の変化

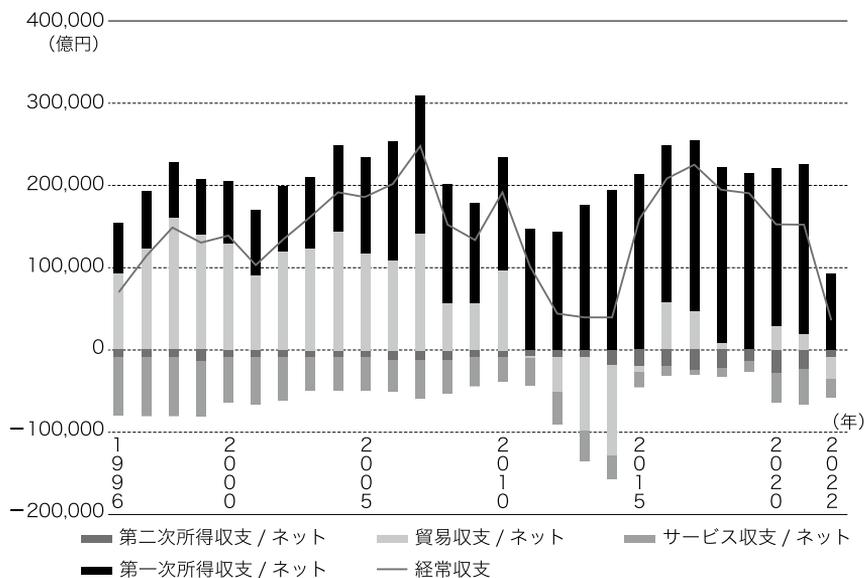
2010年代に入り日本の大企業の業績は会計的には良好に見えるが、2021年春頃より主要国でも久しぶりのインフレ昂進が見られていることで、大企業を取り巻く環境も大変化の兆しがある。日本の大企業が従来の経営システムや雇用システムをある程度維持できてきたのには、30年ほどにわたる緩和基調の金融政策により低利で資金調達が可能であったことがある。くわえて日本企業が消費国に生産拠点をもっていることが現在より少なかったために、緩和基調の金融政策が円安方向への圧力となってきた。

仮に日本でも金融緩和が終了すれば、日本の大企業にとっては30年近く対応せずにすんだ投資リスクに直面する。長らく懸念されながらこれまで金融市場に目立った悪影響を及ぼしてこなかった巨額の公債残高問題も、今後は一気に表面化することを心配せねばならない状況になっている。いつでも超低金利政策に回帰できると期待しない方が得策である。

過去30年ほどの間で、日本企業は消費国に生産拠点を移してきた。輸送費や現地の需要へのより柔軟な対応を重視した動きである。これにより1990年代ほどは円安の利益は出なくなっている。もちろん国内に残っている製造業や、観光・サービス業などいわゆるインバウンド需要を必要とする産業もあるなどポジティブな要素がないわけではないが、以前より小さくなっていることは確かである。

経済安全保障を考えると、為替や経常収支も重要な意味をもつ。大きな経常収支赤字が続けば、国内から外貨が流出して為替介入が困難になる。自国通貨安を止めることが難しくなれば、物価安定を目指す金融政策の難易度は上がる。また社会保障や産業振興、教育といったどうしても公的セクターにしか果たせない役割を支える財政政策の自由度も実質的に低下することになる。日本とは全く生活水準や国家規模が異なるが、今年（2022年）に入り大きなインフレに直面しているにもかかわらず、有効な金融・財政政策を打てずにいる国に、

図1 国際収支の推移



出所：日本銀行時系列データ検索サイト

トルコ、スリランカ、パキスタンがある。これらの国々には、経常収支赤字が慢性化し、海外の獲得も困難になっているという共通点がある。

図1は1996年以降の日本の国際収支を示したものである。2010年代に入り貿易収支が赤字方向になっている一方で、所得移転収支が経常収支黒字を支えている構図が鮮明である。日本の経常収支黒字を支えてきたのは貿易黒字であったが、1990年代から徐々に縮小してきた。それでも経常収支黒字基調を維持できているのは、日本の個人と企業が海外での投資で得た富である所得移転収支の黒字が、これまでの分残っているからである。政府の機能を十分なものにするには、貿易赤字を小さいものにとどめたり、所得移転黒字を維持したりすることで、経常全体の黒字を維持したい。所得移転収支が維持できている今が、日本企業の競争力を上げるラストチャンスかもしれない。

国際化への対応

あらゆる日本経済研究でほぼ例外なく議論されてきた日本企業退潮の要因と

して、少子高齢化がある。生産年齢人口が減少するだけでなく、今後は企業にとって最も重要な需要となる最終消費の潜在的ボリュームが縮小するからである。国内市場の持続的な需要増に期待するのは、相当難しい現実がある。

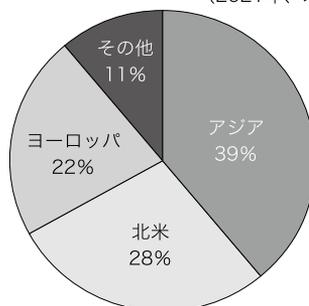
一方海外に目を転じると、世界の人口の過半数を占めるアジアの新興国をはじめ、これまでとは比

べものにならない消費の潜在性をもった地域が続出している。読者の中には、図2に示された国内総生産（GDP）の地域別割合を見たときアジアがすでに経済規模で最大であることに驚く人も多いのではないだろうか。米欧を中心とするいわゆる先進7か国（G7）諸国が世界の経済の大半を占めてきた時代はかなり昔のものになりつつある¹⁾。こうした海外市場でどれだけ収益を得られるかが、誰もが思いつく日本企業の競争力強化への近道ではないだろうか。

国際化への対応となると、近年の日本の政策論議では英語化対応がその筆頭に来る。行政の英語対応、社内公用語の英語への変更、英語話者の採用強化といった具合である。しかし大きな消費市場をつかむには、これだけでは不十分である。言語に関する改革に代表される人的資本の向上には時間がかかる。英語対応で先行する国々（もともと英語を母語とする地域も含む）は、日本が英語対応を完了させる頃には多言語化を進めてしまい、結局日本企業は競争という観点では今とさして変わらない状況に陥ることが十分ありうる。

世界各国で言語教育の充実が進行しているといっても、住民の大多数が英語を高度に理解する国が一握りという状況はそう簡単に変化しない。特に母語並みの感覚のレベルで外国語を理解する水準となとなおさらである。世界の大半の地域で、英語が十分使用できるのが高所得層（特に大都市部）に偏っている。一方で経済成長にともない、前述のアジア諸国など中間層や低所得層の消費における重要性が一気に向上している。高所得層以外の階層にアプローチするには、どうしても地元の言語に対応する必要がある。多国籍化の進む大企業

図2 国内総生産（GDP）の地域別割合
(2021年、米ドル)



出所：国際通貨基金データベース

同士の競争においては英語対応が当たり前になりつつあるので、今後はいかに英語を用いない層にアプローチできるかで差が出てくる。きめ細やかなグローバル化とでもいうべき戦略である。

とりわけ日本企業にとって大切なのが、巨大な人口をもち、世界で最も経済成長率も高い地域である南アジアから東南アジア、中国に至る地域だ。この地域は、移民や外国人労働者を日本が受け入れるとき最も多くを送り出すことになるであろう。

多言語化のメリットは消費市場獲得だけではない。現地法人と、日本の本社が質の高いコミュニケーションをとるには、現地語に対応できるスタッフがある程度いた方が明らかに好ましい。経営学・経営史の研究では、長年の傾向として、日本企業は海外法人において下位の管理職まで日本出身者で占めることが多いといわれる。本国の本社と緊密な意思疎通をとるという点では、日本出身者が下位の管理職まで占める方が優れている。かなりハードルが高い要求であるが、現地事業所の比較的下位の管理職に、現地語を解する日本出身従業員が就く組織が作れば、大きな強みとなるのではないだろうか。

これまで国際化や移民・外国人労働者問題を議論するとき、迎え入れる側の視点だけで語られるきらいがある。端的にいうと、「日本人がどの国の市場や労働者を選ぶか？」という視角である。ところが、中国やインドといった経済成長中の国も含めて、多くの国が人口減少²⁾に直面しているという状態を考慮すると話は違ってくる。世界各国が外国からの人材を獲得したい状況では、「いかに日本が外国で選ばれるか？」という視点に立った議論をしたい。

余剰資源の活用方法

現在、大企業と中小企業では財務状況に大きな差異がある。一部の大企業は非常に大きな内部留保を帳簿上は抱えることができている。しかも巨額の内部留保は10年以上にわたって維持されていることが注目すべき点である。

内部留保が多いと賃金支払いや再投資が少ないという批判を頻繁に目にするようになった。しかしこの批判は、内部留保を企業がもつ現金資産と混同した誤解に基づいているように思われ、正しくない。会計では、内部留保は利益余剰金と呼ばれ、純資産から資本金と資本余剰金を除いたものである。重要な

は、利益剰余金（内部留保）は、機械や建物といった設備も含む枠組みであって、現金とは限らないことである。

1970年代・80年代の日本企業は、日本型経営のもと、この内部留保が大きく、設備投資を旺盛に行い、それがさらなる経済成長を生んだとされている³⁾。内部留保の他に企業が収益を配分する先が株主配当である。株主配当が多ければ内部留保は少なくなる。本来内部留保が多いことは、配当を少なくし自社の従業員賃金に充てているか、自社の将来のために再投資していることを意味している。この時期の日本企業は、内部留保を多くし、配当を少なく抑えることで、再投資のボリュームを大きくしたのである。

内部留保が批判される大きな要因は2つある。第一に、建物など設備投資された資産であっても、もっとよい再投資先や従業員のための賃金分配があるのではないかという考え方である。いわば無駄なものへの投資ということになる。設備投資の額自体は問題ではないものの、本当に競争力強化に資する設備投資になっているかという疑問が出てきても不思議ではない。

第二に、内部留保のなかでも現金資産は賃金にも再投資にも向かわない本当の意味での剰余資産である。一般に、企業内部に現金をたくさん確保すると、金融危機や大きな需要不足に直面したとき、倒産を防ぎやすくなる。金融危機の直後には現金資産が膨らむことは自然かもしれないが、それが長年にわたり維持・拡大する現象には以下のような問題がある。

1990年代以前と比べ、かなりたくさんの企業が資本市場で資金調達できるようになってきた。以前よりリスクを取った経営が容易になっている状況ともいえる。1990年代以前の資本市場では、既に大きなシェアを確立したごく一部の企業しか社債などを発行できなかったが、近年ではかなり小規模な企業や新興企業でも株式市場や社債市場を利用している。

1990年代から2000年代初頭にかけての不良債権問題や、2008年世界金融危機などを経験して、日本の大企業がいざという時のために財務状況を改善しておきたいと考えるのはよくわかる。しかし内部に留保された現金が巨額となれば、将来的な成長に大きなマイナスとなる。主要国中央銀行の金融緩和に支えられ、資本市場が良好なパフォーマンスを保っていた時期は、リスクを取った投資が可能であるだけに、現金を再投資に回すべきであった。税制改正により

内部留保を減らすという議論を耳にするが、大事なのはいかに企業が現金を社内にため込まないようにするかである。

くわえて近年の大企業は、収益を配当など株主還元にあてるあまり、従業員賃金や再投資に回す部分が少なくなっているとの批判がある。株主配当拡充は、短期的には自社株の魅力を高め資金確保に役立つ。しかし長期的に競争力を高めていくには、優秀な労働者を確保し、組織が成長分野に適応できるようにするための再投資の拡充が最も重要である。高度成長期以降、日本の大企業は株主配当率が低いと指摘されていたが、21世紀に入り配当率が上昇している。

さらに近年世界各国でSDGs（持続可能な開発目標）と称されるような、持続可能性を重視した事業にも人々の関心が集まっている⁴⁾。特に気候変動を中心とする環境問題や、ジェンダー平等などを背景にした事業は、投資家からも好まれる傾向がある。特に西欧やアメリカではその傾向が鮮明になっている。近年では、経済安全保障や持続可能性といった、従来の経済合理性に反した行動が企業に求められることも多くなっている。企業などの宣伝の中には持続可能性を前面に出したものを頻繁に目にするようになったが、日本の経営の現場で、社内の資源配分を大きく変えた事例はまだ少ない。日本の大企業が、世界各国で新たな価値観の提示に積極的に関与する状況が本来は望ましい。

雇用システムの転換

わが国の大企業には、年功賃金・終身雇用・企業別労働組合が典型的に見られ、アメリカなどとは対照的な雇用システムにより企業組織が動いてきたとされる。「日本型雇用システム」と称されるこのモデルは、第二次世界大戦後から高度成長期にかけて大企業において広範囲に浸透した。1970年代～80年代に日本企業、ことに製造業の輸出型企業の競争力が非常に高かったことから、日本型雇用システムの強みが学術界でも強調された⁵⁾。一方で1990年代以降は、その問題点が強く指摘されることになる。日本経済の成長率が大きく鈍化した中で、30年以上にわたりその持続可能性に懸念がもたれてきた。日本型雇用システムが、現代アメリカで典型的とされる「ジョブ型雇用システム」と比較して、無条件に劣っていると考えるのは危うい。しかしここでは、日本型雇用が定着した高度成長期と比較して、そのメリットは縮小し、デメリットが

大きくなっていることを説明したい。

日本型雇用システムが拡大した高度成長期には、従業員の定着を促す意味で強みがあった。1960年代まで、日本では特に都市部において労働者が不足し、有効求人倍率で見ても非常に高い水準にあった。これは企業が労働者を獲得するのに苦労していたことを示している。労働者の取り合いの中で、長期間にわたる賃金を約束し、その上、その企業に長く勤続すればするほど年間賃金が増えるシステムは、日本型雇用システムが典型的に見られる大企業を労働者が選ぶインセンティブとなっていた。さらに、その企業のみで有用な技能を高める効果である企業特殊熟練も、日本型雇用システムの強みだとされることがある⁶⁾。日本企業は、その会社にぴったりの技能を労働者に身に付けさせるため、新卒一括採用のような方法をとって労働者を社内で教育する傾向がある。

一方で、新しい産業に企業が大胆に参入していこうとすると、このシステムは弊害が大きい。従来の技能と大きく異なる技能を社内教育で養成するには、大きな時間と費用がかかる。特に高年齢従業員や管理職を再教育するのは難しい。労働者の企業間移動を活発にするジョブ型雇用システムの方が、産業転換には有利である。

日本型雇用システムからの転換は、少なくとも一時的には大きな痛みを伴う改革である。その上で3点注意すべきことがある。1点目は、年功体系になっている賃金を、業務に応じて決まるようにすることである。同一労働同一賃金の概念が根付くかどうか、労働市場の流動性を大きく左右する。2点目は、企業を退職して、次の企業を労働者が見つけるまでのセーフティーネットの拡充である。これが弱いと労働者は異業種転換をしにくい。3点目は、産業別労働組合の重視である。「会社」の論理で動く日本型雇用に対して、ジョブ型雇用は「業務」の論理で動く。そのため労働者の交渉力を左右する労働組合も本来はそれに合わせて変えていくべきである。

筆者は、雇用システム・経営システム改革で最も重要なことは、取り組むタイミングだと思っている。失業率が低く、金融環境も良好な好況期に改革を進めることが必要である。収益力が低下した不況期にこの改革を強行すると、結果的に賃金節約だけが起り、さらに消費が落ち込むという悪循環になりかねない。企業としても財務状況に余裕がある時期なら、大胆な組織転換をしやす

いだろう。

政策の検証に必要な視点

どんな政策にも、PDCA（計画→実行→評価→改善）はついてまわる。実行や改善の段階の問題が指摘される政策は多い印象があるかもしれない。しかし、よく見てみると、政策評価の欠如や甘さ、誤解などが原因で問題を抱えたままのプロジェクトが少なくない。政策決定者から見れば、うまくいかなかった政策の評価は耳の痛いところであるため、政策評価そのものに及び腰になる心理はあるだろう。その上、選挙の際などに有権者からは「過去のこと」と思われて、政策評価は重視されにくいこともある。

政策評価、特に、うまくいかなかった政策の評価は必要不可欠である。政策を評価するとき、その政策が発表された直後の評判が独り歩きし定着してしまうことが珍しくない。そうしたケースでは、政策の評価がなんとなく関係者に記憶されているだけにとどまっていることが多いだろう。本章は、政策評価に果たす当事者の記憶の役割を否定するものではないが、日本の政策立案・決定の現状を見ると、客観的な評価、とりわけ事後的な数量的評価は欠かすことのできないものとする。

十分な判断材料が揃い、客観的な評価が可能になるにはどうしても時間がかかる。たとえば政策評価のためのデータが整うには時間がかかる。客観的・数量的政策評価を促進するには、以下の3つに気をつけるとよい。

第一に、統計など政策に関する情報を収集・整理する部門を拡充することである。同じ対象を調査するにしても、設問をどれだけ有用なかたちで設定できるかにより、統計のもつ意義は全く異なる。そのため、どうしても専門性のある人材が必要だ。

第二に、外部の視点や意見を取り入れることである。積極的な情報公開は、外部の視点を客観的に取り入れようとするとき自然と力を発揮する、最も手取り早い方法である。情報が多く公開されていれば、自然と外部の人間が集まってきて、ある程度は客観的な評価が集まってくる。ここで注意すべきなのは、データを収集・公開する際に、利用者の視点に立った形式で行えるかどうかだ。日本の行政の統計は、ボリュームでいえばそこまで各国から後れを取っている

わけではないが、その公開形式の工夫や利用方法で大きな差がついているため、大変もったいない状況である。

データの利用を考えたとき、いくつか改善点が思い浮かぶ。統計収集方法や質問を頻繁に変更すると、データの価値が大きく落ちることがある。過去のデータと比較することで初めて意味をもつことが多いからである。また個人情報保護の観点から難しさが残るが、個票データの開示を積極的に進めると、さらに政策評価の水準が上がることは間違いない。データ分析の重要性が社会全体で叫ばれる中、行政が率先して情報公開のモデルケースになることを期待したい。経済安全保障という観点でも、自国のデータや資料を使ってなされた政策評価と、海外での事例に依存したそれとは、大きく有用性が異なるのはいうまでもない。

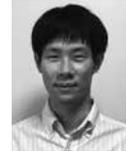
注

- 1) 2021年時点でG7すべてを足し上げても世界経済の50%に届かない。しかも経済学においてより実際の経済感覚に近いとされる購買力平価（PPP）による国内総生産で見た場合、多くの新興国のGDPはさらに大きなものになる。デイトン（2014）は、本来はPPPのGDPで経済規模を見た方がよいとしている。一方で、彼はPPPによるGDP計測はどの方法を用いるかで数字の出方が大きく異なり、振幅が大きいとも指摘している。
- 2) 2020年代に入り少子化を日韓よりうまく抑えていた西欧やアメリカでも出生率が低下する傾向が鮮明となっている（世界銀行ホームページより <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.CBRT.IN?locations=BR>）。
- 3) 日本型経営や日本型雇用システムは、終身（長期）雇用・年功賃金・企業別労働組合に象徴される日本の大企業に典型的に見られていた経営組織モデルである。三戸・池内・勝部（2011）のように会社組織維持が最も重要な原理であり、それを遂げるために最も合理的であった3つの特徴が選ばれたとする考え方もある。また、このシステムがいつ頃日本の大企業に定着したかは諸説あるものの、この3つの特徴が最も典型的だったのが、高度成長期後期から1980年代であることは、合意された意見であるように思われる。
- 4) こうしたテーマによる投資がなぜ好まれているかには、大きく分けて2つの仮説がある。一つは、収益性ではもっと合理的な選択があるものの、こうした問題の重要性に鑑み合理性に反して投資をしているという説。もう一つは、長期的投資と考えたとき、以前より気候変動の重大さが認められるようになった結果、こうした投資方針が最も合理的であるという説である。
- 5) 最も有名なのが、アメリカの読者を想定したと思われる日本研究者エズラ・ヴォーゲルの『ジャパン・アズ・ナンバーワン』であろう。
- 6) 小池（2005）。

参考文献

- 小池和男 (2005) 『仕事の経済学』 東洋経済新報社
- 三戸浩・池内秀己・勝部伸夫 (2011) 『企業論』 有斐閣アルマ
- E. ヴォーゲル (1979) 『ジャパン・アズ・ナンバーワン：アメリカへの教訓』 (広中和歌子・木本彰子訳) TBS ブリタニカ
- A. デイトン (2014) 『大脱出—健康、お金、格差の起源—』 (松本裕訳) みすず書房

第2章 中小企業の活性化と創業支援



東京大学大学院経済学研究科博士課程 佐藤健太郎

Point

- 中小企業は規模の経済を享受することが難しいから、さまざまな小さな需要に特化して対応して収益を上げる。
- 信用保証制度では、金融機関が企業の伴走者となってくれるかどうかで中小企業の経営改善が左右される。信用保証制度を単なるリスクの肩代わり 制度にしないためには、金融機関のきめ細やかな対応が求められる。
- 危機対応融資やコロナ対応融資などの公的融資は、ゾンビ企業を生む副作用が強いことから、近い将来の大きな金融システム上のリスクになっている。
- スタートアップ企業が大企業へと成長するための大きな壁の一つは資金調達である。日本の上場基準は厳格さに欠けるため、必ずしも上場企業の業績はよいわけではない。
- 中小企業大学校を経営者だけでなく、経営者の伴走者育成にもひろげ、経営者にはない経験や技能をもつ人材を輩出したい。

経済安全保障と聞くと、国家対国家の問題だとわれわれはどうしても感じてしまう。歴史を振り返ってみても、経済安全保障と密接に関係してきたのは大企業であるという印象はとても大きい。たとえば時の国策と結びつくことで、日本経済を代表する大企業になった企業といえば、日本製鉄、日産自動車、三井住友銀行という風に、いくつも名前が挙がってくる。しかし労働者の実に70.1%を雇用しているのは中小企業であり、経済安全保障を論じるとき中小企業の存在を無視できない。大企業だけでなく、中小企業の競争力を高めるには

どうしたらよいかを本章では考えたい。

中小企業の戦略

中小企業の成長戦略と聞いて、多くの読者はどのような中層企業像を思い浮かべるだろうか。元来中小企業という概念には、単に「規模が大きい」という以上に厳密な定義は見出しにくい。通常、中小企業の判断基準には、資本金額、従業員数、売上高などの指標が用いられるけれども、決定的なものはない¹⁾。

中小企業をどうやって活性化させていくかを考えるとき、この「規模が大きい」ということを軸にして議論を進めることが肝要ではないか。中小企業が、その規模の小さいが故に、どのような戦略をとるかを考えてみよう。

中小企業特有の強みと弱みは何だろうか。一般論として、中小企業はその規模の小ささ故に、大量生産で費用を低下させることによる利益を享受しにくい弱みがある。ある1社だけが規模の経済性を生かして莫大な利益を稼ぐことは考えにくい。一方で、大企業が規模の経済性を生かす戦略をとったとき、どうしても漏れてしまう小さな需要に特化して利益を上げるには、規模が小さい方が好都合という場合もある。ここではその例として4つのパターンを挙げておこう。

第一に、大企業の下請けとして利益を上げる企業がいる。同じような商品を生産する大企業同士でも、その企業の戦略により少しずつ必要とする部品やサービスは異なってくる。特定の大企業の要求にぴったりと合致する下請けとなることで利益を上げる。大企業ごとに同じような部品でも下請けとなる企業が違うという構造になる。

第二に、特定の財やサービスに特化して利益を上げる企業がいる。特殊な技術や情報を用いる場合、大企業にとっては幅広く取り組みすぎると、かえって費用が大きくなりすぎる場合も多い。そこでその特殊な技術や情報に特化した中小企業の価値が高まってくる。

第三に、地域に根差すことで、その地域特有の需要に応えることで利益を上げる企業がいる。地域ごとに人脈や慣習、地理的条件などは千差万別である。特にこうした細かな違いは、地域社会に長期的に根差さなければ、把握さえ難

しいことが多い。特定の地域に長期的に、人間関係も含めて密着することで利益を確保してきた中小企業もたくさんある。

最後に、既存の企業が取り組んでこなかった新しいビジネスを始めることで利益を上げようとする企業がいる。このパターンには、いわゆるスタートアップといわれる中小企業が含まれる。他の企業が取り込んでこなかった需要に手を伸ばすことで、将来的に大きな利益を獲得しようという戦略である。これは前述の3つのパターンとは、将来の大規模化・多角化も視野に入れている点で大きく異なる中小企業モデルといえる。いつの時代も、新産業初期に活躍する企業はこのパターンから始まる。よって将来の大企業育成という観点からも、中小企業を考えることは大切なのである。

信用保証制度の改善点

中小企業は、信用度や知名度の観点から資金調達の難しさを抱えることが多い。大企業のように株式や社債での調達は相当困難であるし、金融機関からの借り入れも難しい場合もある。そこで政府が信用保証協会を通じて金融機関のリスクを肩代わりしようというのが信用保証制度のコンセプトである。

一般論として、中小企業に対する公的融資の全体像は、大企業に対する公的融資の全体像より捉えにくい。ひとくちに中小企業といっても、規模や地域性により傾向が大きく異なるからである。また数が無数にあり、どうやって調査するかにより、どうしても見ている「中小企業像」が偏ってしまいがちである上に、大企業以上に内部の情報を得るのが難しい。

神戸大学経済経営研究所の家森信善教授らは、愛知県の中小企業を対象にアンケート調査²⁾を行い、信用保証制度がどのように地域企業に影響しているかを研究した。

創業後に信用保証を利用した企業のうち、従業員数を増やした企業や横ばいだった企業に比べ、従業員を減らした企業はある特徴がある。信用保証付き貸出を行った金融機関の、融資実行後の対応に顕著な違いが見られたのである。従業員を維持・増加させた企業と比べ、従業員を減らした企業は「何もしてくれなかった」と答える割合が2倍前後に上った³⁾。その上、定期的に金融機関が貸付先企業を訪問することが少ないとの結果も出ている。

また、信用保証融資を金融機関が断った場合の対応についても、改善の余地があると指摘されている。融資を拒否した際、その理由を具体的に説明されないケースが相当数に上っているようである。家森教授が前述のアンケートを利用して示したところによると、「具体的説明はなかった」と回答した企業が37.2%もあった。さらに「信用保証協会の承諾が得られなかった」という実質的には似たような説明をされたケースが23.0%あり、合計で60%を超える。「これまでの返済ぶりが不良」であるとか「事業計画や返済計画が不十分」という趣旨の説明をされるケースは稀であった。金融機関がなぜ信用保証融資を拒否したのかがわからなければ、企業側も金融機関に対して不信感を募らせ情報共有が乏しくなる上に、何よりその後の経営改善に役立てることができない。

信用保証制度を利用したスタートアップが、ほんの一握りでも将来大企業となってくれば、経済全体の活性化に非常に大きな役割を果たすことになる。信用保証融資は、プロパー融資（一般的な融資・自前の融資）より金融機関にとってはリスクの小さな融資であるから、思い切った新興企業育成を試みてほしい。

信用保証貸出には、金融機関がプロパー貸出（一般的な貸出・自前の貸出）を信用保証貸出で代替してしまい、貸出先企業との関係強化や優良企業の見極めを怠ってしまう副作用がありうる。銀行にとっては、信用保証制度はプロパー貸出のリスクを政府が肩代わりするものであるから、あえてプロパー貸出でリスクを冒す必要がなくなってしまうという構図である。日本の2000年代における信用保証制度に関する研究では、そのような傾向が特に地方銀行について示されたこともある⁴⁾。プロパー貸出と信用保証制度が代替的なものであるかどうかは、実証的には議論が分かれるところである⁵⁾。

信用保証制度を利用した企業の、その後のパフォーマンスはどのようなのだろうか。長期的な観点では、日本では信用保証制度を利用した企業は倒産する傾向が強いという研究が目立つ⁶⁾。信用保証融資を受けた企業のその後の業績が芳しくないことは、わが国の信用保証制度にはまだまだ改善すべき点が多いことを物語っている。

信用保証制度を含めた公的資金による支援が強すぎると、市場による優良企業選出機能を低下させることと、長期的な倒産企業増加や金融危機の引き金に

なるという2つの問題が起こる。そこで、いわゆる「ゾンビ企業」の脅威について次に説明する。

ゾンビ企業化の懸念

ゾンビ企業とは、経営体質が弱いにもかかわらず公的支援などにより生き延びている企業のことを指す。日本経済の成長率が大きく低下した1990年代以降、しばしば日本経済に横たわる深刻な問題といわれてきた。

ゾンビ企業の最大の問題は、競争力が弱く収益を生まない企業を延命させることで、収益性の高い企業を市場が自然に選び出す機能を損なってしまうことにある。企業からすれば、収益性が低くても公的資金によって生き残れるなら、もはや収益性を気にしなくてすむ。長すぎる公的支援は、市場経済最大のメリットであるこうした機能を弱めてしまう。

ゾンビ企業のもう一つの怖さは、何らかの理由で延命できなくなったときのゾンビ企業の大量・連鎖倒産である。ゾンビ企業はもともと収益性が低いため、公的機関からの救済がない限り、倒産する確率がとても高くなる。これが金融機関や資本市場に波及すれば、金融危機や失業問題に発展することがある。

現在の日本において、このゾンビ企業を大量に生んでいるのではないかと考えられる制度が、危機対応融資である。前項で述べた信用保証制度に比べて、より強い公的支援といえる融資制度である。危機対応融資は、これまで1990年代後半の不良債権処理問題、2008年世界金融危機、そして2011年の東日本大震災への対応で用いられた公的融資制度だ。

低利子や無担保などの低い条件での融資であることが、前述の信用保証制度と大きく異なる点である。東日本大震災後、失業率などの指標で見たとき景気が回復しているにもかかわらず、長きにわたって融資が延長されてきた。

さらに、この危機対応融資より大規模かつ低い条件で実施されたのが、2020年からの新型コロナウイルス対応関連融資である。この融資が、これまでの公的融資と決定的に異なるのは、実質的に無利子・無担保である点である。従来に比べて一気に条件が緩和された感があり、前例のないゾンビ企業の温床となっても全くおかしくない。

危機対応で実施された公的融資を何年経ってもやめられないうちに、次の危

機が来て競争力の低い企業が大量に残ってしまう構図は、今からおよそ100年前の1920年から1930年代初頭にかけての日本経済と重なる部分があると思う。100年前は銀行など金融機関がゾンビ企業化するケースであるという大きな違いがあるものの、いくつか大変興味深い共通点があるため以下でその顛末を紹介したい⁷⁾。

1920年に第一次世界大戦でアジア市場から存在感が薄くなっていた米欧企業が戻ってきたことが響き、大戦中の好況から一転して倒産する企業が増加した。このとき政府は当時の額で4億円に上る緊急融資を行い、銀行や企業を救済し金融危機回避を優先した。その後1923年の関東大震災で多くの企業が被災したため、そうした企業に融資していた多くの銀行が不良債権を抱えることになった。そこで、政府は日銀に手形再割引を通して救済融資を実施する。ところが、この震災融資は、関東大震災より前に別の理由で不良債権を抱えていた銀行にも融資することになってしまう問題点があった。震災手形の償却は思うように進まず、1925年9月末だったはずの返済猶予が、2度の延期を経て1927年に至った。1920年に経営を悪化させていた鈴木商店に巨額の融資をしていた台湾銀行は、救済融資を受けてそれまで生き延びていたが、銀行の経営状態についての不安な情報が流れると、多くの預金者が預金を引き出そうとした。これがインターバンク市場全体に広がり、多くの銀行で似たような取り付けが起こってしまった。1920年以降、鈴木商店、久原商事といった経営不振企業が震災手形の大口債務者となっていた。結果的に、慢性的な公的救済がさらなる金融危機を招いたのである。

大震災が起こると政府が救済融資を実施したこと、震災特別融資が幅広く実施されたことでそれ以前から不良債権となっていた企業が温存されかねなかったこと、その震災特別融資が当初の想定より長期化したことが今日と共通している。震災特別融資が思いのほか長期化したことが、次の金融危機の原因となったという教訓として生かせるかが大切である。

リーディングカンパニーへと成長させるための金融市場

本章冒頭で示した中小企業のタイプのひとつに、大企業やリーディングカンパニーへのステップアップを目指すものがあった。このタイプの企業が必ずと

いっていいほど直面するのが資本制約の壁である。企業収益が年に数倍となることも散見される時期に、その業績成長や潜在性に見合った資金量を確保できるかどうかは、その企業の将来を左右する。経済全体で見たとき、中小企業から新たな大企業へと成長する企業が出れば、その国の成長率や企業の競争力、労働者に分配される賃金に大きな影響を及ぼす。

日本で圧倒的に時価総額が大きかった東京証券取引所1部市場は、すでに各産業で大きなシェアや収益を上げてきた大企業で構成されていた。この市場に参加する投資家たちは、最初から企業規模が大きいことを前提に投資をしているわけで、ここにスタートアップといわれる中小企業を入れてしまうと、その前提が崩れてしまう。

新興市場形成の難しさは、潜在性と信頼性の両立にある。中小企業は大企業と違いまだ成長前の段階であるから、ある程度リスクを取らなければ潜在性は見極められない。とにかくたくさんの企業を入れておけば、その中から1社、2社と大成功する企業が出る確率は上がるように思える。しかし、たくさんの企業を入れすぎれば、その分業績が芳しくない上場企業の実数も増えるわけで、今度は市場全体の投資家からの信頼性を確立できなくなる。なぜなら、株式上場の価値のひとつに、それが優良企業のシグナルとなるからである。上場企業か否かは、その企業の労働者がローン借り際の審査に影響を与えるほどの重要性をもつシグナルにもなる。

2022年4月まで日本の新興市場には、東京証券取引所のJASDAQ（ジャスダック）やマザーズなどがあった。日本の新興市場が目標としていたアメリカのNASDAQ（ナスダック）は、アップルやマイクロソフトなどが輩出し、時価総額で伝統的な優良企業の市場であるニューヨーク証券取引所に迫るほどになった。NASDAQで驚異的な成長を見せているこうした企業が、1990年代後半以降のアメリカが主要先進国中で最高の成長率であることに大きく寄与していることは有名である。

一方、日本経済のけん引を期待されたJASDAQやマザーズの時価総額は伸び悩み、1部市場とは大きな差がある（図1）。資金調達を少しでも有利に進めたい企業にとって、収益力をあまり伸ばさずとも生き残りやすい環境になってしまい、市場による優良企業選出機能が低くなっているという批判は免れな

図1 2022年市場区分変更前の時価総額

	時価総額	1社当たり 時価総額
東京証券取引所	696兆3,141億円	2,613億円
マザーズ	9兆3,250億円	270億円
ジャスダック	10兆2,341億円	153億円

注：2021年2月末時点

出所：野村資本市場研究会より

図2 2022年市場区分変更後の時価総額

	時価総額	1社当たり 時価総額
プライム	686兆1,589億円	3,751億円
スタンダード	21兆5,179億円	147億円
グロース	6兆1,738億円	130億円

注：2022年6月28日時点

出所：日本証券取引所ホームページより

時価総額や上場企業数は再編前と非常に似ており、従来の階層構造がほとんど変わっていない。市場機能に実質的な変化が起こったとは到底いえない。更なる市場再編が必至だろう。

中小企業・新興企業からリーディングカンパニーへのステップアップを考え

い。

こうした評価を意識して、2022年4月に東京証券取引所は4つの市場を3つに再編した(図2)。しかしその改革は、早くも大きな疑問に直面している。この市場再編は、実質最上位のプライム市場の上場企業数を1部市場のときの上場企業数より少なくし、上場基準を厳格化したものとされる。しかし図1、図2を比べると、残った各市場の時

図3 スタンダード市場と市場第二部の上場基準比較

	スタンダード			市場第二部	
	新規上場	上場維持	経過措置	新規上場	廃止
株主数	400人	400人	150人	800人	400人未満
流通株式数	2,000単位	2,000単位	500単位	4,000単位	2,000単位未満
流通株式時価総額	10億円	10億円	2.5億円	10億円	5億円未満
流通株式比率	25%	25%	5%	30%	5%未満
時価総額	-	-	-	20億円	10億円未満
収益基盤	最近1年間の利益が1億円	-	-	最近2年間の利益合計5億円、売上高100億円かつ時価総額500億円	
財政状態・純資産	正であること	-	-	10億円以上	2期連続債務超過
売買高	-	月10単位未満/ 3か月間売買不成立	月10単位未満/ 3か月間売買不成立		月10単位未満/ 3か月間売買不成立

注：2022年6月28日時点

出所：日本証券取引所ホームページより

下位の市場に着目するとき、上場基準と上場廃止基準を大胆に設ける必要がある。図3をみると、再編前後で廃止基準は流通株式率や時価総額で厳しくなった。それでも、前年と同じ業績を出せさえすればずっとその市場に残ることが可能な状態は変わっていない。すでにリーディングカンパニーとなった企業を中心とするプライム市場なら問題ないかもしれないが、スタンダード市場の役割には、将来の更なる成長を助けることがあるはずである。同じ市場にとどまれる年数を一定程度制限するという発想があってもよいのではないか。また、更に下位の市場が欠如していることも上場企業の入れ替わりを妨げている要因かもしれない。成長企業・新興企業の市場と銘打っているが、何年も成長を見せられなかった企業が上場企業として滞留し続ければ、市場全体の信頼性が低下し、企業育成という最大の理念がぼやけてしまう。

組織を支える人材育成

実は日本には中小企業に関する人材を育成することに特化した公的教育機関がある。中小企業大学校である。中小企業大学校は、各省庁所管の独立行政法人により設置されている教育機関のひとつであり、経済産業省所管の中小企業基盤整備機構により運営されている。1962年設立で、2022年現在で全国に9校を数える。中小企業大学校と同じく省庁所管の独法が設置している大学校に、航空大学校（国土交通省系）、職業能力開発総合大学校（厚生労働省系）、農業大学校（農林水産省系）がある。中小企業大学校は、必ずしも知名度が高い教育機関ではないが、毎年2万人、これまでにのべ70万人が受講しているとされる⁸⁾。

中小企業大学校を専門職大学院として位置づけることで、その機能を発揮しやすくなるであろう。学位を修了者に授与することで、学んだ経験を活用できる効果が見込める。学位認定があるのと、ないのとでは、例えば外国から学生を募る際に大きな違いが出る。学位という体裁を整えることで、現地の企業や政府からの待遇が全く異なることがあるからである。外国人の視点に立つとき、学位がなければ日本に来ることを躊躇するケースがあるかもしれない。

中小企業大学校のホームページや要項を見ると、どうしても経営者の育成という部分にフォーカスしているように映る。企業トップを育成することの重要

性は言をまたない。どんな企業組織でも経営者を支え、伴走者となる人材は欠かせない。ナンバー2をはじめとする経営者を支える人材の育成に特化したカリキュラムを用意すると有意義ではないだろうか。

9校ある校舎の中で、東京校は中小企業診断士養成課程をもつ。中小企業診断士は、中小企業経営の経営コンサルティングを行う国家資格である。企業から依頼を受けて経営の助言や提案を行うのが本来の形だが、企業に社員として所属しているものもある。座学の知識だけでなく、実務の経験も活動する上では重要な資格である。

中小企業診断士を研究してきた大阪経済大学の遠原智文教授によると、大企業に所属した経験のある中小企業診断士が地方の中小企業で人気があるという⁹⁾。ここで彼らに求められる役割としては、経営者を右腕として支えること、新たな分野への参入に大企業での経験を生かすこと、事業計画の見直し生産性を改善することなどが挙げられている。中小企業の経営者本人やすでにいる従業員がもちあわせていない技能や経験、発想を企業にプラスすることである。中小企業診断士制度を日本経済全体にとって有効に機能させるには、多様な経験をもつ診断士をそろえ、アップデートされた経営の知識を実業界に吹き込める人材をどれだけ充実させられるかにかかっている。

中小企業診断士の年間合格者は1,000人程度であるが、東京校の養成課程の定員は80人程度であり、一握りの存在ということになる。中小企業大学の募集要項では、「実務能力の高い」中小企業診断士を輩出することがうたわれている。ここでいう実務能力とは、いかに経営者にはない経験や発想を与えられるかを基準に考えていくとよいのではないか。経営者と同じようなバックグラウンドや発想ではなく、経営者にはないものを提供するほどよいということだ。中小企業大学校は、中小企業経営者が人脈を形成する場としても期待される。予算や能力ある講師の数に限りがあるのかもしれないが、東京校の養成課程で学べるのが、中小企業診断士新規取得者のうち10%に満たないのはもったいない気がする。別校舎での設置も含めて、増員を検討してもよいかもしれない。

業界団体がすべきこと、行政がすべきこと

人材をある分野から別の分野へと円滑に移動させ、新しい発想や異分野での

経験を生かせるようにするのは、第一義的には労働市場の役割である。であるから労働市場の流動性が求められているのである。しかし財市場と同じように、労働市場も市場規模が小さい場合、需要と供給のミスマッチや情報の非対称性が起こりやすく、その調整機能を発揮できないことが多い。その上、個人の能力や特性は、外部からそう簡単には見分けられないため、財市場以上に情報の非対称性は大きくなりがちである。そこで市場の外部から一定のアクションが必要となる。中小企業には伝統的に長期雇用や年功賃金といったいわゆる日本型雇用の特徴があてはまらない企業が多く、労働者が企業から企業へ転職することが多い。

さらに、商工会議所に代表される業界団体の役割にも期待したい。前述の兵庫県信用保証協会のアンケートでは、融資や資本市場など基礎的な金融リテラシーに乏しい中小企業経営者が意外なほど多いことが明らかにされた。全国の経営者や管理職が金融リテラシーを身に付けたくとも、なかなか機会がないのが実情ではないか。これまで簿記・会計知識や金融リテラシー教育を主導し、経験の蓄積がある商工会議所の役割が必要とされている。商工会議所の側からも、地元の中小企業向けの金融リテラシー教育幹旋や受講者募集をすると経済全体にとっても数年後、十数年後にならず生きてくるだろう。

注

- 1) 中小企業法では、資本金と従業員数によって中小企業を定義している。産業により基準が異なる。例えば製造業では資本金3億円ないし従業員300人以下だが、サービス業では資本金5,000万円ないし従業員100人以下となっている。
- 2) アンケート結果は家森編著(2010)を参照。
- 3) 家森編著(2019)を参照。
- 4) Wilcox and Yasuda (2008)を参照。
- 5) 家森(2004)などは信用保証制度があっても、プロパー貸出は減らなかったとしている一方で、Ono and Uesugi (2005)、近藤(2018)などは代替的關係を主張している。
- 6) 小西・長谷部(2002)、松浦・堀(2003)、Ono, Uesugi and Yasuda (2011)などがその代表的文献である。
- 7) 1920年代から1930年代初頭にかけての一連の不況と公的救済については、横山(2021)、永廣(2000)、Hoshi and Kashyap(2001)、などを参照してほしい。
- 8) 中小企業基盤整備機構ホームページの中小企業大学校についてのページより(<https://www.smrj.go.jp/institute/index.html>)。

参考文献

- 遠原智文 (2022) 「中小企業診断士の課題と可能性」大阪経済大学中小企業・経営研究所『中小企業季報』200号記念企画委員会編『深化する中小企業研究—中小企業研究を本質論、経営的、政策的側面から捉える—』, 9章, pp147-164
- 小西大・長谷部賢 (2002) 「公的信用保証の政策効果」『一橋論叢』第128巻5号
- 近藤隆則 (2018) 『政府の銀行貸出への関与は日本の中小企業を強くしたか—円滑化法、信用保証制度、資本注入政策の効果についての実証研究—』晃洋書房
- 永廣顕 (2000) 「金融危機と公的資金導入—1920年代の金融危機への対応—」伊藤正直・霧見誠良・浅井良夫編著『金融危機と革新—歴史から現代へ—』日本経済評論社, 4章, pp109-138
- 松浦克己・堀雅博 (2003) 「特別信用保証と中小企業経営の再構築—中小企業のマイクロ・データによる概観と考察—」, ESRI ディスカッション・ペーパー・シリーズ No.50
- 家森信善 (2004) 『地域金融システムの危機と中小企業金融—信用保証制度の役割と信用金庫のガバナンス—』千倉書房
- 家森信善・尾島雅夫 (2018) 「創業支援のための信用保証制度の利用の現状と課題—愛知県信用保証協会アンケート調査結果の報告—」神戸大学経済研究所, DP2018-J08, 12月
- 家森信善編著 (2019) 『信用保証制度を活用した創業支援—信用保証協会の役割と金融機関連携—』中央経済社
- 横山和輝 (2021) 『日本金融百年史』ちくま新書
- Hoshi, Takeo, Anil K. Kashyap (2001). "Corporate Financing and Governance in Japan: The Road to the Future.", Mit Pr.
- Uesugi, I., K. Sakai and G. M. Yamashiro (2010). "The Effectiveness of Public Credit Guarantees in the Japanese Loan Market," *Journal of The Japanese and International Economics*, Vol.24, pp457-480.
- Wilcox, J. A. and Y. Yasuda (2008). "Do Government Loan Guarantees Lower, or Raise, Bank's Non-Guaranteed Lending? —Evidence from Japanese Banks," World Bank Workshop Partial Credit Guarantees, March 13-14, 2008.

第3章 DX 推進と規制改革、エビデンスに基づく 政策決定の重要性



大阪大学大学院経済学研究科教授 安田洋祐

Point

- 進化的産業政策として目指すべきは直接介入ではない。民間企業の自主性を尊重する、インセンティブ制度の設計や整備を中心とした間接介入である。
- DX（デジタル・トランスフォーメーション）が日本で進まない主たる原因は、経営層の無知（情報の非対称性）、上司の食わず嫌い（現状維持バイアス）、きっかけ不足（ブラック均衡）である。
- DX を促す政策案として、競争的な市場環境の整備、中間層の学び直しと組織改革、公的部門のデジタル化、採用人事の多様化・国際化がある。
- 競争的な市場環境の整備のためには産業の新陳代謝が欠かせない。新規参入を促進し、既得権益を守る規制の改革や政治システムの刷新を行う必要がある。
- 情報通信技術が発展しビッグデータが活用される時代には、エビデンスに基づいて政策を実行する「EBPM」（Evidence Based Policy Making）をこれまで以上に進める必要がある。
- データに基づいた実証研究や定量的政策評価を促進するため、データサイエンスの専門家や成果をわかりやすく説明できる人材の活用や投入が重要である。経済学、統計学などの博士号取得者の積極的な活用を促すべきである。

本章では、DX（デジタル・トランスフォーメーション）、規制改革、エビデンスという3つのキーワードを軸に、進化型産業政策の目指すべき姿やそれを推進していく方策について検討していく。

そもそも政府がなぜ経済に介入するのか

進化型であれ従来型であれ、産業政策の本質は政府による経済活動への介入である。まずはこの「介入」という視点から、進化型産業政策がどういった点で従来の産業政策と異なるのかを確認しておきたい。代表的な経済学の入門教科書である『マンキュー入門経済学（第3版）』（東洋経済新報社、2019年）や『スティグリッツ入門経済学（第4版）』（東洋経済新報社、2012年）によると、政府が経済に介入する理由はおおよそ次の4つに集約される。なおカッコ内は、各項目の経済学的な意味づけに関する筆者の私見である。

1. 効率性の改善（←さまざまな市場の失敗の修正）
2. 公平性の追求（←経済厚生を増進や格差の是正）
3. 公的サービスの提供（←公共財や共有資源の生産・管理）
4. 政策の実行・変更（←法律・契約・市場などのデザイン）

これらの4項目のうち、2から4は原則として政府や公的な機関が直接行う政策であるのに対して、1の「効率性の改善」を担うのは民間経済主体である。そのため、政府は間接的にしか影響を及ぼすことができないという違いがある。わが国において行われてきた従来型の産業政策は、政府や公的機関から民間経済主体への働きかけがより直接的で、さらに民間経済主体の活動に対して何らかの制約を課して彼らの選択肢を減らすようなバタナリストイック（父権主義的）な介入が中心であった。たとえば、1の「効率性の改善」を意図した直接的な介入としては、特定産業の優遇・育成（幼稚産業保護）が挙げられるだろう。2の「公平性の追求」については、税制を通じた事後的な再分配政策だけでなく、行政指導などを通じて業界ルールを課す護送船団方式が採用された。

直接介入から間接介入へ

幼稚産業保護や護送船団方式は短期的には過当競争を防ぐ効果が期待できるものの、ターゲットとする産業を見誤る、非効率なルールを課し民間経済主体

のイノベーションを妨げる、といった長期的なリスクを伴う政策である。政府と民間経済主体との間の情報の非対称性が拡大するとともに、イノベーション創発の重要性が飛躍的に高まっている令和時代においては、政府や行政の失敗を招きやすい従来型の産業政策の有効性はますます低下していきだろう。そのため、特定の産業に限定した直接的な介入から、一般的な税制や補助金、規制緩和などを通じた間接的な介入を進化型産業政策は目指していくべきである。具体的な長期ビジョンとして、『スティグリッツのラーニング・ソサイエティ』（東洋経済新報社、2017年）が掲げる「ラーニング社会」の実現がひとつの候補になるのではないだろうか。本書の「日本語版への序文」において、著者のスティグリッツは「今日日本に必要なことは、新しい産業政策です。21世紀の知識とサービスに基づいた経済のための政策です。」と述べており、筆者も強く賛同する。

進化型の産業政策においては、民間経済主体の自主性を損なわず、いかに企業行動と社会全体での目的を一致させる、あるいは近づけることができるかが問われるだろう。言い換えると、社会にとって望ましい行動変容を、企業自らが選択するような制度設計が鍵となる。近年、心理学と経済学の学際領域である行動経済学の知見を活用した「ナッジ」が、行動変容を促すための政策手段の一つとして注目されている。意思決定主体の選択肢を制限することなく、彼らに自発的な行動変容を促すアプローチであるナッジは、税制などの金銭的な誘因を通じて行動変容を図るインセンティブ設計と並んで、代表的な間接的介入の手段としての活躍が期待される。

3、4番目の項目である「公的サービスの提供」と「政策の実行・変更」にも簡単に触れておこう。戦後を代表する公共サービスとしては、電気、道路、通信などの有形（ハード）インフラの整備が挙げられる。進化型産業政策では、人材やシステムといった無形（ソフト）インフラを拡充していく必要がある。その推進役こそがDX（デジタル・トランスフォーメーション）である。また、わが国における政策の実行・変更は、ながらく経験と勘に頼るもので、特定の利益団体の意向に左右される場合も珍しくなかった。客観的なデータや学術的な背景というエビデンスに基づいて政策の良し悪しを判断するEBPM（Evidence Based Policy Making）の推進が欠かせない。以上を整理したものが

図1 “従来型”産業政策のイメージ

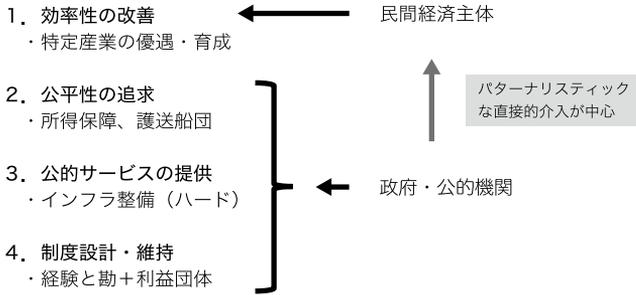


図2 “進化型”産業政策のイメージ

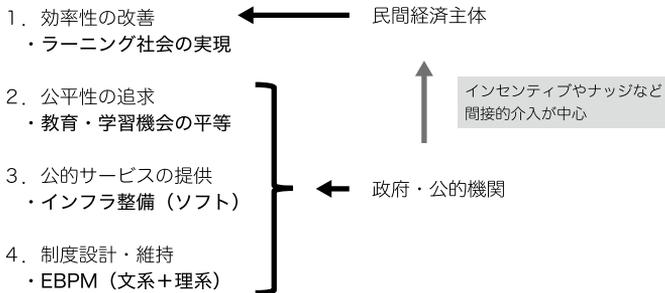


図1、2のイメージである。

なぜDXが進まないのか

日本が伝統的に強みとしてきた製造業では、機械設備などの有形資産への投資が競争力の源泉であった。しかし近年では、製品デザインやマーケティング、アフターサービスを通じた顧客関係の管理・強化といった、ソフト面での違いが収益を大きく左右するようになってきている。ものづくりにおいても、ハードからソフト、モノからコトへの移行が起り、無形資産の重要性が高まっている。産業全体として見ても、アメリカのGAFAMや中国のBATHに代表される巨大IT企業が株式時価総額の上位を占めているのは周知の事実だろう¹⁾。ものづくりだけでなく、知識やサービスを中心とした経済をいかに育成していくかは、わが国における喫緊の課題である。

知識・サービス型への移行を象徴するのがDX、すなわちデジタル・トランスフォーメーションである。残念ながら、このDXが日本ではなかなか進んでいない。スイスのビジネススクールであるIMD（国際経営開発研究所）が毎年公表している「世界デジタル競争力ランキング」によると、日本は年々順位を落とし、2021年の総合ランキングは過去最低で対象64カ国中28位だった²⁾。細かな部分項目に目を向けると、高等教育における教員・学生比（1位）やモバイル・ブロードバンド環境（2位）といった優秀なものもある一方、デジタル技術スキル（62位）、ビッグデータの活用と分析（63位）、企業の機敏性（64位）、国際経験（64位）と、最下位やそれに近い項目も少なくない。このランキングから、日本でDXが進まない理由がインフラや技術そのものではなく、その活用を妨げている人や組織にあることがうかがえる。

では、なぜ日本の人や組織はDXを進めることができないのだろうか。特に強調したいのが、経営層の無知（情報の非対称性）、上司の食わず嫌い（現状維持バイアス）、きっかけ不足（ブラック均衡）、という3つの原因である。最初の2つは特に説明は不要かもしれない。情報の非対称性があり経営層がそもそもDXの中身を知らない、現状維持バイアスが働き従業員が提案をしても上司がつい食わず嫌いをしてしまう、といった状況である。3つ目のブラック均衡は筆者の造語なので、以下で少し詳しく説明しておこう。

変化を阻む「ブラック均衡」の罠

経済学では、当事者たちが積極的に行動を変えるインセンティブを持たず、結果的に社会や経済が安定している状態を「均衡」と表現する。均衡は一つとは限らず、場合によっては複数存在する場合がある。この点を確認するために、組織内で人々がテレワークやフレックスタイムといった柔軟な働き方を行うか否か、という問題を考えてみよう。結論を先に言うと、まったく同じ組織であったとしても、当たり前のように人々が柔軟に働けるホワイトな状態と、古い慣習から抜け出せずに働き方を変えることができないブラックな状態が、どちらも均衡となる可能性がある。一般に、複数の均衡の中からどの均衡が実現するかは、過去の経緯、つまり歴史や偶然によって決まる場合が多く、この性質は「経路依存性」とも呼ばれる。経路依存性のいたずらによって、前者の良い

均衡ではなく後者の悪い均衡に陥ってしまうこと、あるいはその悪い均衡そのものを指して、筆者は「ブラック均衡」と表現している。

ここで、ホワイトな状態が均衡になっていること、つまり組織がホワイトな働き方を実現しているときには誰もあえて行動を変えようとしない、という性質は納得しやすいだろう。他方で、もう一つの均衡候補であるブラックな状態も均衡になり得るとするのは、直感に反するのではないだろうか。なぜ、従業員一人ひとりの満足度が低く、組織全体のパフォーマンスも低迷しているブラックな状態から抜け出すことができないのだろうか。ポイントは、組織全体にとって望ましいマクロな変化と、個々の従業員にとって望ましいミクロの行動が異なる、という点にある。全員が一斉に行動を変えれば良い状態が実現できるが、自分一人だけが動くと損をしてしまう。そのため誰も積極的に行動を変えようとせず、結果として古い非効率な状態から抜け出せないのである。

一例として、オンライン会議の導入を取り上げよう。オンライン会議を行うためには、参加者たち全員がリモート参加できるように事前に準備をする必要がある。自分一人だけが、自宅のインターネット通信環境やウェブカメラなどのデバイスを整えても、組織の他のメンバーたちが同じように準備してくれなければ無駄な投資に終わってしまうだろう。対面での会議が当たり前の職場では、オンライン会議を提案すること自体が「空気の読めない」振る舞いとしてネガティブに評価されるかもしれない。こうしたリスクを各々が警戒すると、誰も準備を行うことができずにオンライン会議も開催されない。悲観的な予想が自己実現してしまうのである。個々人が最初の一步を踏み出すインセンティブを持たないため、組織全体や日本経済全体にとって望ましいDXが進まない。これが「ブラック均衡」の罠なのである。

DXを進めるきっかけと政策

ここまで、DXの進展を阻む原因を分析してきた。以下では、それに対処する施策や政策を考えていきたい。まず、「ブラック均衡」から抜け出すためには、メンバー全員をホワイトな均衡へと誘導するような、何らかのきっかけが必要となる。コロナ禍でリモートワークが進んだように、社会全体を襲うような大きなショックというのが分かりやすいきっかけであるが、個々の組織が取

り組めるミクロな施策もあるだろう。オンラインでのコミュニケーション・ツールを社内導入したり、オンライン会議サービスのアカウントを従業員に付与したり、といった取り組みは実際に多くの組織で行われている。他にも、公的部門のデジタル化も有効な手段である。個々の民間企業と結びつきの強い自治体や公的機関でDXが進むと、民間部門も歩調を合わせてデジタル化を進めやすくなるからだ。

最後に、きっかけそのものではなく組織内できっかけが生まれやすくなるような環境を作り出す施策も提案したい。それは「空気を読まない」「空気を読めない」人材の採用、活用である。たとえば、採用人事を多様化・国際化すると、良くも悪くも空気を読まない人材は増える。古い慣習にとらわれない従業員が社内で増えることで、個々の従業員がブラック均衡から抜け出す最初の一步を踏み出しやすくなるのだ。その結果、組織全体としてブラック均衡から抜け出しやすくなる、あるいはそもそもブラック均衡にはまりにくくなる、といった効果が期待できるだろう。

次に「上司の食わず嫌い」に対しては、組織内である程度の決定権限を持つミドル層に多様な学び直しの機会を提供することによって、彼らの持つ情報をアップデートしたり、考え方を変えたりするというアプローチが考えられる。人的資本の蓄積を目指すリスキリング（新たなスキルを学び直すこと）やリカレント教育（生涯を通じて繰り返し学ぶこと）には、スキルの向上だけでなく、組織内で「食わず嫌い」に陥りがちなミドル層の行動変容を促すという付加的な効果もあるだろう。学び直しの重要性については岸田政権も強調しており、政策的なさらなる支援を期待したい。他にも、上司だけではなく部下たちの行動変容を促すようなガバナンス改革も有効だ。新しいアイデアを汲み取る、新たな挑戦を積極的に認めるような組織に変わることができれば、若者たちが変化をもたらす上司たちの現状維持バイアスは自ずと解消していくに違いない。こうしたガバナンス改革は、前述した「ブラック均衡」の打破にも効果的である。

これに対し、該当者がシニア男性中心となる「経営層の無知」については、学び直しやガバナンスの改善で解決できる場合は限られるのではないだろうか。前述したIMDの調査ランキングで最下位となっている「企業の機敏性」や「国際経験」の欠如が、動けない・変わらない日本の経営層をまさに象徴し

ている。今まで長期にわたって日本独特の変わらない経営を行ってきた経営層に、国際経験や迅速な意思決定を要求しても、すぐに応えることは難しい。それでは、こうした経営層の課題が存在する中、わが国でDXを進めていくためにはどうすれば良いのだろうか。発想を切り替えて、組織を中から変えるのではなく、外から変えるアプローチを提案したい。

規制改革による競争の活性化

具体的には、市場競争の活性化を通じて、DXを推進してデジタル技術やデータ分析を使いこなせば大きな利益を生み出せるような市場環境を整備する。ビジネスを「ゲーム」と見立てたときに、そのプレイヤーである経営層一人ひとりを変えようとするのではなく、ゲームのルールを変えてDXを進めるプレイヤーが活躍しやすい環境を作る、と言い換えることもできるだろう。こうしたルール・チェンジが実現すれば、結果的にDXを進める企業や経営者が誕生、拡大しやすくなり、逆にDXに踏み切れない組織や人は縮小、淘汰されていく。すべての組織に横並びでDXの推進を迫るのではなく、競争的な市場環境を通じて間接的にDXを加速させる、というのがこの発想の鍵である。

競争的な市場環境というのは幅広い概念である。中でも最も重要なものが、産業の新陳代謝の円滑化ではないだろうか。実現するためには、新規参入を促進するとともに、既得権益を守る規制の改革や政治システムの刷新が欠かせないだろう。たとえば、立法事実がなければ新法を受け付けられないわが国の大陸法主義的な法制度は、新たな産業やビジネス創出の足かせとなっている。規制改革を進めるためには、こうした大陸法主義的な限界からルール作りの仕組みそのものを解き放つ必要がある。競争を促す具体的な政策としては、日本を除くすべての経済協力開発機構（OECD）諸国が採用している「電波オークション」（周波数帯の利用免許を販売する入札制度）の導入が挙げられる。他にも、世界各国で普及しているライドシェア・サービスの日本への参入促進や、コロナ禍で重要性が明らかになった医療・医薬品分野における規制緩和なども求められる。

エビデンスに基づいた政策形成

情報通信技術が発展しビッグデータが活用される現代においては、これまでに以上に政策をエビデンスに基づいて実行する必要がある。「EBPM = Evidence Based Policy Making」と呼ばれるこのアプローチはすでにわが国でも進みつつあるが、この動きを進展させていくためにはどうすれば良いだろうか。

まず、データに基づいた実証研究や定量的政策評価を促進するため、データサイエンスに関する研究や教育のための予算を、政府は大学や研究機関にこれまで以上に投入すべきである。すでに計量分析が根付いている経済学部を始め、いわゆる文系学部にも官学連携を積極的に持ち込むべきだろう。定量化しにくい人々の選好や意見など、質的なデータを扱う調査・分析は、とりわけ心理学や社会学などの分野に強みがある。自然科学ではお馴染みの手法で、政策介入の効果を最も客観的に測定できるとされる分析手法のランダム化比較試験（RCT；Randomized Controlled Trial）や、RCTが実行できない環境で観察されたデータから介入効果を推測する因果推論などは、文系分野でも積極的に活用が進められている。その貢献によって、RCTと因果推論が2019年および2021年のノーベル経済学賞をそれぞれ受賞したことは記憶に新しい³⁾。

ところで、理系分野であるコンピュータ・サイエンスから生まれた機械学習が、アカデミアでの研究を越えてさまざまな実務的な分野で活用されていることは周知の事実である。機械学習による将来予測は、データが豊富であり、かつそれらが同じパターンに従っているときに精度が高まることが知られている。しかしながら現状では、政策形成の場面において、これらの条件が満たされることは少ない。すなわち、データが限られている、またはデータからパターンが見出しにくいことが多いのである。今後、ビッグデータの整備や政策効果を把握するための実証実験などが進めば、制約が緩和されて機械学習が活躍する局面は増えていこう。上述した文系由来のデータ分析手法と補完的に活用していくことが望ましい。また、データ分析を行うだけでなく、その成果をわかりやすく国民に説明できるような、科学コミュニケーションのスキルを持つ人材の投入も重要である。こうした人材として、経済学や統計学などの博士号（Ph.D.）取得者の活用を期待したい。

近年、諸外国で進む産業政策の見直しについても、過去のデータや研究を再

検証するような EBPM の動きが影響している。たとえばかつての実証研究では、産業政策が保護主義的なマイナスの影響をもたらす市場歪曲効果のみを発見する論文が中心であった。しかし、近年のより精緻な実証分析では、こうした産業政策に一定のプラスの効果を確認するものが増えつつある⁴⁾。実際に、JETRO（日本貿易振興機構）の輸出振興プログラムや地域貿易協定の経済効果、あるいは技術開発の実装化の効果などについて、これらの政策のポジティブな効果を証明する研究が報告されている。新しい産業政策は、こうした最先端の EBPM によって進めていくべきである。

最後に、データ分析とは性質が異なる、理論研究の重要性についても指摘しておきたい。定性的な分析や予測を担う理論研究もエビデンスのひとつと考えるべきである。経済理論は、注目すべき因果関係の示唆や、データ取得や実験が難しい課題の分析を通じて EBPM に貢献することができるからだ。加えて、科学コミュニケーションの観点からも、データ分析や政策決定の背後にある直感や理屈をシンプルかつ大局的に提示するような理論的な視点は有用である。理論と実証という 2 種類の研究アプローチが協力することで、EBPM が真価を発揮できると筆者は強く信じている。エビデンスに基づく政策形成によって、わが国における DX や規制緩和が進展していくことを期待したい。

注

- 1) GAFAM はアメリカの IT 企業である Google、Amazon、Facebook、Apple、Microsoft の 5 社の頭文字、BATH は中国の IT 企業である Baidu、Alibaba、Tencent、HUAWEI の 4 社の頭文字を取った呼び名である。
- 2) 詳細は IMD による以下のウェブサイトを参照。<https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-digital-competitiveness/>
- 3) 2019 年は「世界の貧困を改善するための実験的アプローチに関する功績」を理由にバナジー、デュフロ、クレマーが、2021 年は「労働経済学への実証的貢献」を理由にカード、「因果関係の分析への方法論的貢献」を理由にアングリストとインペンスがそれぞれノーベル経済学賞を受賞している。詳しくはノーベル経済学賞の公式ウェブサイト参照。<https://www.nobelprize.org/prizes/lists/all-prizes-in-economic-sciences/>
- 4) 代表的な文献として以下を挙げておく。Aiginger, K. & Rodrik, D. (2020). Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(2), 189-207.

第4章 労働市場の流動化が日本を救う



東京都立大学経済経営学部教授 宮本弘暁

Point

- 雇用は生産の派生需要であり、経済社会を取り巻く環境が変わる中、日本の雇用、働き方は変わらざるを得ない。
- 日本は構造的なメガトレンドの変化に直面しており、労働者がこれらの変化に合わせて柔軟に働くために流動的な労働市場が求められている。
- 流動的な労働市場はスムーズな労働再配分や適材適所を実現することで、生産性向上をもたらすと期待される。
- 労働の内容と質を公正に評価し、賃金は労働成果に応じたものにすべきである。また、新しい人的投資戦略が求められている。政府は「自己啓発優遇税制」の導入を検討すべきだ。
- 日本は高度外国人材に魅力的な労働・社会環境を提供できていない。移民政策について正面からの議論が必要である。

低迷する日本経済

日本の凋落^{ちようらく}が止まらない。この30年間で日本の国力は大きく低下した。1人当たり名目国内総生産（GDP、ドル換算）をみると、日本は1990年代初頭まで世界トップクラスで、アメリカを上回る時期もあったが、その後大きく低下、2021年は世界で28番目までに落ちている。また、賃金の推移をみると、先進諸外国はこの30年間で実質賃金が1.3倍から1.5倍に上がったのに対して、日本の賃金はほとんど上昇していない。

日本経済の低迷は多くの要因が複雑に絡み合っており、何か一つで説明できるというものではない。しかしながら、日本経済の競争力が劣化したことがそ

の大きな要因であり、それを象徴するように、生産性が低迷している。経済協力開発機構（OECD）のデータに基づくと、2020年の日本の時間当たりの労働生産性は49.5ドルで、OECD加盟38か国中23位と、データが取得可能な1970年以降、最も低い順位となっている¹⁾。また、先進7か国（G7）の中では最下位が50年も続いている。

競争力を高め、生産性を上げるためには、付加価値を増やすと同時に、経済の新陳代謝を上げる必要がある。そこで重要となるのが流動的な労働市場だ。労働市場が流動的な経済では、生産性が高くなる傾向にあることはデータでも示されている。これは、衰退産業から成長産業に雇用の再配分がスムーズに行われ、経済成長を促進するからである。

流動的な労働市場のメリットは生産性向上だけではない。労働者個人にとっても大きなメリットがもたらされる。労働市場が流動化すると、雇用が不安定になるとよく懸念されるが、むしろ逆だ。流動的な労働市場では、個人が自由にライフスタイルに応じて働き方を変えることが可能となり、労働者にとっては大きなプラスといえる。特に、日本経済を取り巻く環境が大きく変わる中、労働市場の流動化は急務となっている。

雇用は生産の派生需要であり、経済・社会を取り巻く環境が変われば、労働市場のあり方や働き方は変わらざるを得ない。現在、日本は、人口構造の変化、テクノロジーの進歩、地球温暖化対策のための脱炭素化（グリーン化）、そしてグローバル化という構造的な4つのメガトレンドの変化に直面している。変化が多い時代には、労働者がそれに対応できるよう、流動的な労働市場が求められる。

しかしながら、各種データは日本の労働市場が硬直的であることを示している。では、どうすればよいのか。

流動的な労働市場を構築する際に重要なのが、労働者の能力評価だ。労働内容と質を公正に評価し、労働成果、つまり生産性に応じた賃金体系を設定する必要がある。

人的投資も重要だ。半世紀前の高度成長時代には、企業が労働者の内部訓練を実施し、生産性を高めることが経済成長を促進した。バブル崩壊後の日本ではそうしたモデルが崩れ、新しい人的投資戦略が求められているが、個々人の

能力形成の仕組みができていない。流動的な労働市場では、人的投資の軸は企業から個人にシフトすることから、リスクリングやリカレント教育が重要だ。また、自らの意思で教育訓練投資をする労働者を支援するため、政府は投資経費を課税対象所得から控除する「自己啓発優遇税制」を検討すべきであると考ええる。

また、転職がしやすいように税制や労働市場政策を改革する必要がある。職業紹介や情報提供システムの強化など、企業と労働者のマッチング機能の拡充も不可欠である。

グローバル化が進み、人口が減少する日本では、外国人労働者の活用も重要だ。「移民法」の整備も含め、外国人材にとって魅力的な国づくりを進める必要がある。外国人が社会の一員として温かく迎えられ、また、日本人もそれを喜べる環境づくりが欠かせない。

メガトレンドの変化

日本の労働市場は構造的な問題を抱えている。問題の根因は、労働市場を取り巻く環境が大きく変化したことにある。

雇用、労働市場を考える際に重要なのは、「雇用は生産の派生需要である」ということである。これは生産活動があって、初めて雇用が生み出されるということであり、労働市場を取り巻く環境が変化すれば、それに伴い雇用のあり方、労働市場は変化せざるを得ない。

日本経済は、人口構造の変化、人工知能（AI）・自動化などのテクノロジーの進歩、グリーン化、そしてグローバル化という4つのメガトレンドの変化にさらされている²⁾。

日本では高齢化を伴う人口減少が進行中だ。日本の人口は2008年の約1億2,800万人をピークに減少を続けており、国立社会保障人口問題研究所の推計によると、2050年には約1億1,920万人、2065年には約8,800万人となる予想がされている。今後40数年で、現在のカナダ一国分の人口（約3,700万人）が減少することになり、それが日本の経済・社会に与えるインパクトは大きい。また、現在、総人口に占める65歳以上の割合は29%で、日本は世界一の高齢国家だが、今後この数字はさらに上昇、2060年には4割に迫る見通しだ。

長寿化も課題だ。2021年の日本人の平均寿命は女性が87.57歳、男性が81.47歳となり、ともに過去最高を更新、20年前から男女ともに3歳以上、伸長した。また、厚生労働省の試算によると、2021年に生まれた日本人で90歳まで生きる人の割合は女性が52.0%、男性が27.5%となっている³⁾。長寿社会では、老後の生活資金を確保するためにも、人々はこれまで以上に長期にわたって働く可能性が高く、それは全ての世代の労働に影響する⁴⁾。

テクノロジーの進歩については、現在、AI、ビッグデータ、IoT（モノのインターネット）に代表される第4次産業革命が進行中だ。これらの新技術は雇用環境を大きく変えると考えられている。英オックスフォード大のカール・B・フレイ氏とマイケル・A・オズボーン氏の調査研究によれば、アメリカでは、今後10～20年ぐらいの間に労働者の47%が現在就いている仕事をオートメーションや機械に取って代わられるリスクがある⁵⁾。日本を対象とした研究では、機械によって代替されやすい職に就いている労働者の割合は49%との報告もある⁶⁾。

地球温暖化対策のためのグリーン化は、産業構造全体を変える可能性がある。世界は今、地球温暖化の原因である温室効果ガスを削減すべく、脱炭素化に向けて大きく舵^{かじ}を切った。脱炭素を実現するためには、エネルギーや自動車などの産業構造をはじめ、既存の経済構造を大きく変える必要があり、これらの変革は人々の行動、生活様式、働き方などに大きな影響を与えられとされる。例えば、電気自動車（EV）へのシフトでは、複雑な加工が必要なエンジンなどが不要になり、部品数が減少、結果として、国内の車部品メーカーの雇用が失われるとの試算がある一方、EVの普及が進めば、それに伴い新しい職種が生まれ、雇用が創出される可能性もある。

また、グローバル化はこれまで経済に大きな恩恵をもたらすと同時にその弊害や限界も指摘されてきた。コロナ禍とウクライナ危機により、「脱グローバル化」が進むという見解もある。グローバル化の反動が起こっていることは事実だが、根本的なトレンドは変わりそうにはない。

このように、日本の労働市場を取り巻く環境は大きく変化しているものの、雇用システムや労働市場はこれらのメガトレンドの変化に対応ができておらず、日本経済が低迷する原因となっている。

流動的な労働市場のメリット

これまで日本人の一般的なライフコースは、大学卒業後に就職、基本的に同一企業や関連会社で定年まで働き、退職後は余生を過ごすというものであった。だが、長寿化が進み、人生が100年時代となったといわれている今、この教育・仕事・引退という3ステージのライフコースは成立しない。引退後の生活期間が長くなりすぎるからだ。今後、人々はこれまでより長期にわたり働く可能性が高い。

職業人生が長くなれば、おのずと労働環境の変化に直面する機会も長くなる。つまり、メガトレンドの変化に直面する機会が増えるということだ。技術進歩やグリーン化は産業構造を大きく変えるだろう。新しい職が登場する一方、古い職は失われ、結果、経済を牽引する企業・産業は大きく変わる可能性が高い。

実際、現在、世界を牽引するGAF Aとよばれる米巨大IT（情報技術）のグーグル、アマゾン、メタ（旧フェイスブック）、アップルでは、アップルを除き創業は1990年代半ば以降で、その登場からまだ30年もたっていない。この30年間で我々の生活や社会経済環境に起こった変化を考えれば、まだ存在していない企業や産業が今後世界をリードし、我々の生活や働き方に大きなインパクトを与えると考える方が自然ではないだろうか。

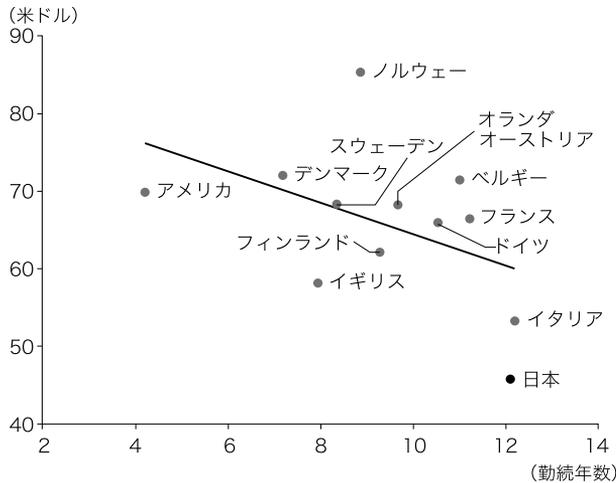
めまぐるしく環境が変化する中では、個人はその職業人生でキャリアを変更する可能性が高くなる。経済環境が大きく変化する中で、個人がライフスタイルに合わせて最適なキャリアを実現するには、働き方や雇用のあり方は柔軟でなくてはならない。

そこで求められるのが流動的な労働市場である。流動的な労働市場とは、労働力の移動が活発であるというだけでなく、労働者が移動する自由も十分にある市場のことだ。

流動的な労働市場は、労働力が移動しやすいため、労働者と企業のマッチングが円滑に行われる。その結果、企業の投資収益性は高まり、適材適所も実現されやすいため、労働者の生産性の向上が見込まれる。実際、図1に示されているように、労働市場の流動性が高い（勤続年数が短い）経済の方が労働生産性も高くなっている。

また、労働市場が流動化すれば、経済成長にもプラスに働く。経済は、生産

図1 労働市場の流動性（勤続年数）と時間当たり生産性の関係



出所：OECDなどのデータを基に筆者作成

性の高い企業が参入、低い企業が淘汰されることで成長するが、この新陳代謝のプロセスにおいて、労働力を始めとする経済資源が、衰退企業から成長企業にスムーズに再配置されることが重要となる。労働市場が硬直的だと、労働の再配置がされにくいいため、経済成長の足かせとなってしまふ。

OECD 諸国のデータを用いた分析では、労働市場の流動性が高い国ほど労働参加率や雇用率が高く、失業（特に長期失業）が低く抑えられることが示されている⁷⁾。また、国際通貨基金（IMF）の研究グループが世界 97 か国のデータを用いた分析でも、流動的な労働市場では若年失業と長期失業が低くなることが示されている⁸⁾。

流動的な労働市場では転職がしやすくなるため、労働者は雇用機会の増加を通じて便益を受けられるようになる。転職によって、労働者はより良い労働条件や高い賃金を得られるようになる。また、個人は転職を通じて、新しい職場で新たな経験を積んだり、スキルを磨いたりすることで、キャリアをさらに広げることも可能である。実際、転職活動が活発なアメリカでは、転職が賃金上昇やキャリアアップにつながっていることが報告されている⁹⁾。

労働市場の流動性は経済政策の効果にも影響することが知られている。公

共投資などの財政政策は生産と雇用を増やすことが期待されるが、IMFの調査研究は、その効果は労働市場が流動的であるほど大きくなることを示す¹⁰⁾。今後、グリーン化の潮流においては、公共投資が重要となるが、その成功が労働市場の流動性に左右されうるということである。

なお、財政政策の効果について言えば、高齢国家では財政政策の経済成長効果が弱くなることが知られている¹¹⁾。これは高齢化による労働力の減少により、財政政策の乗数効果が低下するためである。労働市場改革を進め、高齢者や女性の雇用を促進することは、労働力減少を緩和することで財政政策の有効性を高める上でも重要である。

ところで、高齢者を雇用し続けるためには、新技術を活用することが重要である。例えば、テレワークの活用は体力的に通勤が厳しい高齢者の雇用を促進する可能性がある。また、高齢者雇用を支援するためのロボットやAIなどの技術開発に取り組むことも重要だ。高齢化のフロントランナーである日本でこうした技術が開発されれば、将来、高齢化に直面する他国にも輸出が可能となり、一大産業となる可能性もある。

日本の労働市場は流動的なのか

では、日本の労働市場はどの程度流動的なのか。各種データは日本の労働市場が硬直的であることを示している。

労働市場の流動性の度合いを測るものとしてよく使用されるのが、転職率である。日本の転職率は5%弱である。一方、労働市場が流動的とされるアメリカでは、「ジョブ・ツー・ジョブ・トランジションレート」と呼ばれる失業を経由しない転職率が月平均2%となっており、日本の転職率ははるかに低いことがわかる。また、平均勤続年数を日米で比較すると、日本の11.9年に対して、アメリカは4.1年と、日本はアメリカの約3倍の長さとなっている。

転職のほかに労働者の動きに注目して、労働市場の流動性を測るものに労働力フローがある。労働市場における人々の状態は、仕事をしている就業状態、仕事を探している失業状態、そして仕事をする意思を持たず仕事をしていない非労働力状態の3つがあるが、この3つの状態の間を移動する労働者数が労働力フローである。

過去 30 年間のデータによると、日本では毎月、労働市場に属する人の約 3 %がその労働力状態を変えているのに対して、アメリカでは毎月 6.5%の人が労働力状態を変えており、この点からも日本の労働市場はアメリカと比較して硬直的だと言える¹²⁾。

また、就職率と離職率を日米で比較すると、日本の就職率と離職率はそれぞれ月平均 14.2%と 0.4%であるのに対して、アメリカの就職率と離職率はそれぞれ 25～32%、3～5%となっている。アメリカと比較して、日本では職を失う確率がかなり低い一方で、職を見つける確率も低いことがわかる。つまり、日本では一度仕事を見つけるとなかなか失いにくいが、いったん失業すると職を見つけにくい環境にあると言える。

労働市場の流動性は雇用制度からも大きく影響を受ける。カナダのシンクタンクであるフレイザー研究所によると、日本の労働市場の柔軟性は、採用や解雇に関する規制に注目すると、G7の中で高くないことがわかる。

日本の労働市場を硬直化させている大きな要因は、終身雇用や年功賃金といった日本的雇用慣行である。日本的雇用慣行は戦後の経済成長を支え、世界から称賛を受けたものであるが、日本経済を取り巻く環境の変化により時代遅れとなり、その結果、うまく機能しないどころか、経済社会にさまざまな弊害さえ生み出している¹³⁾。

日本型雇用慣行が想定する標準的な労働者は、妻が専業主婦の男性正社員である。つまり、女性や高齢者、非正社員は想定されていない。それゆえ、日本型雇用慣行を維持しようとすれば、女性は仕事と家庭の両立が難しかったり、高齢者の就業が難しかったり、さらには正社員と非正社員で大きな格差が生じることになる。

どうすればいいのか

では、どうすれば労働市場の流動性を高めることができるのだろうか。

まず必要なのが、労働者の能力評価と労働成果に応じた賃金体系である。これまで日本の企業では、勤続年数や社内派閥などをもとに社員の昇格、昇給を決めることが多く、労働者がどのような能力とスキルを持っており、どのような成果を上げているかを重視しない傾向にあったが、今後は、労働内容と質を

公正に評価し、労働成果に応じた賃金体系を設定する必要がある。

日本企業で一般的な年功賃金では労働者の生産性と賃金が一致せず、高齢者（若者）の賃金は生産性よりも高く（低く）なる。これでは、企業は高齢者の雇用に躊躇せざるを得ない。労働成果に見合う賃金体系ならば、企業は年齢にかかわらず労働者を雇うインセンティブを持ち、結果として全ての世代が雇用機会に恵まれる。職場で経験や技能、世代の異なる人々が補完し合えば、生産性が高まることは既存研究でも指摘されている。

また、労働価値を成果で評価し、それに応じた報酬システムが確立されれば、テレワークなどの新しい働き方も活用しやすくなる。成果主義が一般的な外国人材を獲得する上でも重要だ。

経済・社会を取り巻くメガトレンドが大きく変化する中では、労働者は自らスキルを磨き続ける必要がある。これまで労働者のスキルアップは企業を起点としたものだったが、流動的な労働市場では、労働者個人を起点にキャリア形成を行う必要がある。個々人がそれぞれの選好に従い、多様な仕事の可能性の中で自分は何をしたいのかを考え、どこに一番意欲があるのかを自ら発見し、キャリア設計していくようになるだろう。これは、労働者それぞれで必要になる訓練や教育が異なるということの意味する。そうした中、労働者の自己啓発投資を促すための支援として、自らの意思で教育訓練投資を行う個人の投資経費を課税対象所得から控除する「自己啓発優遇税制」の導入を政府は検討すべきだと考える。また、オンライン教育は、自由時間にスキルを見つける方法であり、自己啓発を促すと考えられる。リスクリングやリカレント教育の促進も重要だ。

また、政府は需要の高いスキルに投資を促すべきだ。特に、技術進歩の恩恵を受ける準備が整っていない労働者に対しては、学習機会を提供する必要がある。すでに労働者に訓練補助金を支援する国もある。シンガポールでは労働者が職業人生のどの段階においても訓練が受けられるように、25歳以上に給付金を提供している。また、フランスも全労働者を対象に、あらゆる分野の職業訓練に対して給付金を支給している。

労働移動が不利になるような制度・政策を撤廃し、市場メカニズムを機能させる必要もある。日本企業の制度は長期雇用を前提としているものが多く、雇

用を固定化させ、転職が不利になるように設計されている。そして、それを支えているのが日本の税制や公共政策である。社会保障や税制は転職に中立となるように改革すべきである。

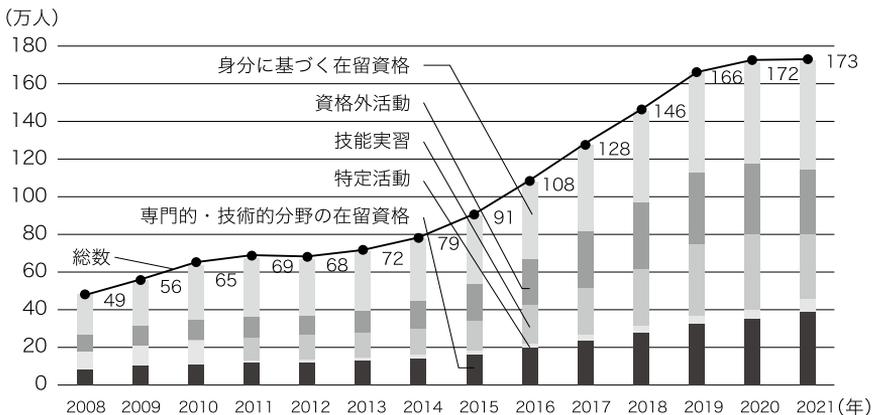
例えば、退職所得税制は長期勤続を優遇する一方、転職に不利な仕組みとなっている。また、解雇を明確化し、企業にとって雇用が弾力的となるように、雇用調整コストを低くする必要がある。さらに、雇用調整助成金は、コロナ禍で失業を抑えるのに一定の役割を果たしたものの、企業に事業構造改革を先送りさせたもの事実である¹⁴⁾。企業への過度な支援は新陳代謝を遅らせ、成長の阻害要因となる。労働移動を妨げない雇用安定策へのシフトチェンジが求められる。職業紹介や情報提供システムの強化など、マッチング機能の拡充も欠かせない。

移民政策について

労働市場の流動化と並んで重要なのが、外国人労働力の活用である。グローバル化が進み、少子高齢化により労働力が減少する中で、女性や高齢者の就業に加え、外国人労働者の労働力も重要となっている。

日本の外国人材に関する法律は出入国管理法と難民救済法の二つで、移民法がない。2019年には出入国管理法に「特定技能」という新しい在留資格が定

図2 在留資格別外国人労働者数の推移



出所：厚生労働省

められ、これまで後ろ向きだった単純労働者の受け入れに舵^{かじ}を切った。

近年、外国人労働者は増加傾向にある（図2）。2020～21年は新型コロナウイルス感染症拡大の影響もあって外国人労働者数はあまり増えていない。外国人労働者の増加率は2019年には13.6%と高かったが、2020年には4.0%、21年には0.2%と大幅に低下している。しかし、この10年では3倍以上に膨らんでいる。外国人労働者が労働者全体に占める割合は約2.5%と、労働者の40人に1人が外国人となっている。

少子高齢化が進む日本では、外国人材の活躍を期待する声がある一方、その受け入れにあたってさまざまな問題も指摘されている。特に、外国人技能実習生や留学生が安価な労働力として、劣悪な労働環境で働かされている状況は問題だ。厚生労働省の調べでは、外国人技能実習生の実施先事業所の約7割で、違反残業や低賃金、賃金未払いなどの法令違反が認められている。外国人材の労働・生活環境の整備・保障が必要だ。また、異なる文化、思想を背負った人たちの受け入れには、偏見・差別のない体制づくりが欠かせない。

世界中で獲得競争が激化しているスキルを持った「高度人材」にとって、今の日本があまり魅力的に映らないという点も問題だ。スイスのビジネススクールIMDの「海外高度人材魅力指数」では、2021年に、世界64の国と地域の中で日本は49位となっており、海外人材にとって魅力が低い国となっている。また、OECDが2019年5月に発表した「人材誘致に関するOECD指標」ランキング（対象35か国）でも、高学歴労働者にとっての「魅力的な国」で日本は25位となっている。

日本は安価な外国人の単純労働者を雇用することで、そのメリットを享受してきた。これからの知識社会では、優秀な高度人材を中心に海外人材を日本に惹きつけることが重要である。また、外国人が社会の一員として温かく迎えられ、また、日本人もそれを喜べる環境づくりが欠かせない。

日本経済を取り巻く環境が大きく変化する中、日本は自己改革を行ってこなかった。日本企業は、安価な派遣、請負労働、また技能実習生に代表される安価な外国人労働者に依存しすぎ、デジタル化など必要な投資を怠ってきた。これからは労働市場を流動化させ、競争力を高め、経済の凋落傾向を反転させた上で、日本を発展軌道に乗せるべきである。

注

- 1) 日本生産性本部「労働生産性の国際比較 2021」。
- 2) メガトレンドの変化についての詳細は宮本（2022）を参照。
- 3) 厚生労働省「令和3年簡易生命表の概況」。
- 4) 老後の資金をどう賄うかは個人にとって重要だ。金融庁の報告書（金融審議会 市場ワーキング・グループ報告書「高齢社会における資産形成・管理」令和元（2019）年6月3日）では、夫婦が95歳まで生活するためには、公的年金以外に2,000万円の金融資産が必要だとしている。
- 5) Frey and Osborne（2017）。
- 6) 野村総合研究所（2015）。
- 7) Di Tella and MacCulloch（2005）。
- 8) Bernal-Verdugo, Furceri, and Guillaume（2012）。
- 9) Topel and Ward（1992）は、労働市場に参入後、最初の10年間の労働所得上昇分のうち、約4割は転職によるとしている。転職のマクロ経済学については、向山（2022）を参照。
- 10) Cacciatore et al.（2021）。
- 11) Yoshino and Miyamoto（2017）、Honda and Miyamoto（2021）、Miyamoto and Yoshino（2022）を参照。
- 12) Lin and Miyamoto（2012）。
- 13) 日本の雇用慣行が日本で定着、普及したのは戦後の高度経済成長期で、その背景には急速かつ持続的な経済成長と若者が豊富な人口構造があった。日本の雇用慣行の前提条件が失われ、さらに雇用環境のトレンドが大きく変化することで、日本の雇用慣行の合理性は大きく低下した。これについては、例えば向山（2012）を参照。
- 14) 東京商工リサーチ「全国企業倒産状況」によると、倒産件数は2019年に8,383件だったのに対し、2020年には7,773件と、コロナ禍前よりも少なくなっている。

参考文献

- 向山晴雄（2012）『盛衰』東洋経済新報社。
- 野村総合研究所（2015）「日本におけるコンピューター化と仕事の未来」。
- 宮本弘暁（2022）『101のデータで読む日本の未来』PHP研究所。
- 向山敏彦（2022）「転職のマクロ経済学」『日本労働研究雑誌』No.738、45-55。
- Bernal-Verdugo, L., Furceri, D. and Guillaume, D. (2012). Labor Market Flexibility and Unemployment: New Empirical Evidence of Static and Dynamic Effects. *Comparative Economic Studies*, 54, 251-273.
- Cacciatore, M., R. Duval, D. Furceri, and A. Zdzienicka. (2021). Fiscal Multipliers and Job Protection Regulation. *European Economic Review*, 132 (C).
- Frey, C. B., and Osborne, M. A. (2017). The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254-280.
- Topel, R. H., and Ward, M. P. (1992). Job Mobility and the Careers of Young Men. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 439-479.
- Lin, C-H., and Miyamoto, H. (2012). Gross worker flows and unemployment dynamics in Japan. *Journal of the Japanese and International Economies*, 26(1), 44-61.
- Honda, J., and Miyamoto, H. (2021). How does population aging affect the effectiveness of fiscal stimulus over the business cycle? *Journal of Macroeconomics*, 68.

- Yoshino, N., and Miyamoto, H. (2017). Declined Effectiveness of Fiscal and Monetary Policies Faced with Aging Population in Japan. *Japan and the World Economy*, 42, 32-44.
- Miyamoto, H., and Yoshino, N. (2022). A Note on Population Aging and Effectiveness of Fiscal Policy. *Macroeconomic Dynamics*, 26(6), 1679-1689.
- Di Tella, R., and MacCulloch, R. (2005). The consequences of labor market flexibility: Panel evidence based on survey data. *European Economic Review*, 49(5), 1225-1259.

第5章 日本の高等教育

——グローバル産業としての将来戦略



一橋大学経済研究所教授 祝迫得夫

Point

- 21世紀に入って世界の大学はグローバル産業化した。世界的な競争にどのように立ち向かうか、なぜ我が国のトップ大学が国際競争で後塵を拝しているかについて考えるには、この点を踏まえた具体的な分析が欠かせない。
- 日本の大学のグローバル化には、優秀な外国人教員の獲得が欠かせない。そのためには給与水準の引き上げに加え、業績に連動した報酬制度の導入が必要である。
- 加えて、研究者に限らない高技能・高学歴の外国人一般の定着に必要な、社会制度・環境の整備が重要である。特に子弟のための、欧米のトップ大学に進学できるような質の高い中・高レベルの教育を、すべて英語で受けられるような環境の充実が非常に重要である。
- 日本の大学は、広範に民間からの寄付金を受け入れると同時に、アメリカの大学基金（endowment fund）に相当するような寄付金による資金プールの運用を行える環境整備が必要である。

大学を中心とした日本の高等教育のグローバル化の遅れが喧伝されるようになって、かなりの時間が経つ。この間、日本の大学の国際ランキングの低下傾向には歯止めがかかっていない一方で、文部科学省や政府の教育再生実行会議の大学改革案は、いずれも総花的で具体性を欠くものになっている。我が国の大学改革論議に対して、現役大学教員として言いたいことは山ほどある。しか

しここでは、オックスフォード大学の荻谷剛彦教授による、政府・文科省主導の日本の大学改革は「演繹型思考＝抽象的理想からの推論」になっているという評価（荻谷、2020）があることを指摘するにとどめておく¹⁾。以下では、日本の大学のグローバル化の達成にはどのような改革が必要かについて、抽象論ではなく具体的なアイデアを示しながら、海外の大学との対比で議論していくことにしたい。

グローバル産業化した 21 世紀の高等教育

一般の人々にまず理解して欲しいのは、21 世紀に入ってから先進国の高等教育が急速に商業化し、グローバル産業化したということである。ここで「グローバル化」はもちろん重要だが、同じかそれ以上に「産業化」の視点も重要である。20 世紀の先進国のトップ大学はオリンピック代表チームと同じように、一部のアメリカの大学を除けば自国の研究者の占める比率が圧倒的に高かった。しかし 2020 年代の世界の大学は、ラグビー代表のように外国人がチーム内にいるのが当たり前になっており、アメリカのトップ大学に至ってはヨーロッパのサッカーのクラブチームのように、外国人が主力であるのが当然のことになってしまっている。このため、優秀な研究者のグローバルな獲得競争が激化しており、ノーベル賞やそれに準ずるプライズを獲得できそうなトップの研究者の給与は、この 20 年で急激なインフレを起こしている。この競争の勝者は米英、特にアメリカの一部のトップ大学である。

グローバルな学生の獲得競争も激化している。中国の習近平国家主席の娘がハーバード大学を卒業したことに代表されるように、中国、韓国、香港、シンガポール、中東といった 21 世紀に入って急激な経済発展を遂げた国々の富裕層・エリート層は、こぞって子弟をアメリカやヨーロッパの一部のトップ大学に送り込もうとしている。これに対し欧米の大学は、金持ちの子弟の高額な入学料・授業料を優秀なトップ学生に奨学金として与える再配分機能こそが、自分たちの社会的な役割であると割り切っている。一方、日本の大学にとって入学試験の公平性を担保することは金科玉条となっているので、良くも悪くも同じ土俵にすら上っていない。その結果、研究者・学生の獲得の両面で、日本の大学は、完全に世界のトップ大学の後塵を拝してしまっている。

外国人教員比率を高める必要性

もう少し具体的な話をすると、2010年代に入って以降、グローバル人材の育成のための数値目標の一つとして、日本の大学でも、英語で教える授業数の拡大が進められてきた。しかし、英語が母国語でない日本人の教員と生徒が英語を使って授業やゼミを行って、夕方の懇親会になると日本語で雑談するという状況では、質の高いグローバル教育を行うことができないのは明白である。グローバル企業がそうであるように、日本の大学の研究・教育の質を高めるには、外国人の教授・研究者の比率を高める必要がある。しかし、表1の数字を見ると分かるように、欧米のトップの大学の外国人教員比率が30%から50%を超える場合もあるのに対し、日本全体の平均は6%弱である。理系に特化しており、比較的外国人の教員比率が高いと考えられる東京工業大学ですら、2021年時点で12%程度にすぎない²⁾。

しかし、日本の大学は外国人の優秀な研究者を引きつけられないというだけでなく、留学してそのまま欧米で就職した優秀な日本人研究者を呼び戻せなくなっている。また、アメリカやイギリスで博士号を取ったアジア系の研究者がアジア地域の大学で職を探そうとする場合、少なくとも待遇面では、日本のトップ大学は、中国、韓国、シンガポール、香港の競争相手に先を越されてしまっている。確かに日本は治安が良く、社会インフラが整備されているなどのメリットがあるが、そもそも給与水準が決定的に違うことに加え、以下で述べるように高い技能を持った高学歴の外国人にとって望ましい職場環境、住みやすい社会環境の整備という点で、これらの国に大きく遅れている。

表1 大学教員に占める外国人比率の国際比較

	日本全体	MIT	スタン フォード	ハーバード	Caltech	ケンブリッジ	オックス フォード
全教員数	382,518	2,982	4,285	4,350	953	5,490	6,750
外国人教員数	21,772	1,679	2,042	1,311	350	2,278	2,964
割合 (%)	5.7	56.3	47.7	30.1	36.7	41.5	43.9

出所：文部科学省中央教育審議会「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）」、参考資料集（3/11）【教育研究体制 関係資料】。元データの出典は文部科学省「学校基本調査（H29年度）」、QS社「QS World University Ranking 2018」

URL：https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1411360.htm

表2 カリフォルニア大学バークレー校の学部ごとの教授の給与比較
(2015年、医学部を除く)

学部	給与額 (ドル)	給与額 (万円、日本円、1ドル=110円換算)
ビジネス・スクール	334,916	3,684
経済学部	326,230	3,589
電子工学/コンピューターサイエンス	276,223	3,038
法科大学院	273,794	3,012
化学	221,234	2,434
映画/メディア	205,526	2,261
物理	193,944	2,133
教育学	187,157	2,059
言語学	152,766	1,680
ジェンダー/女性学	143,484	1,578

出所：The Daily Californian, Professor pay-checker (バークレー校の学生新聞によるカリフォルニア大学の教員給与データベース)
URL：http://projects.dailycal.org/paychecker/#database

なぜ日本の大学はグローバル人材を引きつけられないのか：報酬システムの問題

欧米では、研究分野によって給与水準の差があるのが当たり前であり、医学研究者の給与は語学教員のそれより当然のように高い。表2は、全米トップの公立大学であり、恐らくは世界トップの国公立大学である、カリフォルニア大学バークレー校の学部ごとの教授の平均給与水準である³⁾。これに対し日本の国立大学の教員の給与は、大雑把なイメージとしては、30代始めに600万～700万円程度で働き始め、年齢とともに上昇して50代で1,000万～1,200万円程度までになる⁴⁾。したがって、バークレーの教員の中で給与が一番低い学部でも、日本の国立大学の水準を大幅に上回っていることに驚くかもしれないが、この大学は全米でも飛び抜けて住居費・不動産価格が高いベイエリアに位置しているので、給与の絶対水準の日本との比較にはあまり意味がない。一方で、高いのが当たり前の医学部やビジネススクールを除いても、一番高い学部と低い学部では2倍近い差がある。さらに、経済学部やコンピューターサイエンスといった実用性の高い、すなわち社会的需要の高い学問を教える学部の教授の方が、理系の物理や化学の教員より高い給与を得ている。またここには載せていないが、同じ公開データの教員個人別の給与を見ると、経済学の中でも国際経済学

や金融経済学の研究者は一般的に給与が高く、純粋理論や経済史は相対的に低い傾向にある。

無論、アメリカの大学の状況を過度に理想化して考えるべきではない。アメリカの大学の教員間・研究分野間の給与格差は世界的に見ても突出しており、研究者の給与がここまでマーケット・ベースの決め方を行っていることにに関して問題であると考え向きは多い。これに対して日本では良くも悪くも、同じ大学の研究者は皆同じ給与体系に従っている。日本の大学教員の報酬体系は我が国の民間企業はもちろん、中央省庁の官僚のそれと比較しても硬直的である。アメリカの状況は行き過ぎだとしても、日本の大学における業績と給与の連動性があまりに低いことが研究者の競争意識を低下させ、その競争意識の欠如した職場環境は、海外の優秀なやる気のある研究者を引きつけるための大きな障壁となっている。

この問題を解決するには、無論、大学教員の給与や待遇の改善が必要である。しかし問題は、給与の水準ではなく、むしろ我が国の大学教員のインセンティブ構造そのものにある。日本でも海外でも、大学教員には基本的に教授 (professor)、准教授 (associate professor)、専任講師 (assistant professor) という三つの職位しかない。しかし、加えて日本の大学の報酬体系では業績や研究分野に全く関係なく、ほぼ年功序列のみで給与が決まっているため、いったん就職してしまった教員にとって、優れた研究業績を上げるための報酬面での動機付けは極めて薄い。また優れた業績を上げた研究者に他大学から引き抜きが掛かった場合、アメリカやイギリスの大学では給与はもちろん、待遇 (例: 大学からの研究費、授業のコマ数、研究室の場所、大学提供の住居など) を引き上げることで引き留めを図るのは日常茶飯事だが、日本の大学にはそのような余地はほぼ無いといってよい。したがって、国内の日本人でさえ、中国、韓国、シンガポール、香港の大学からの引き抜きを受けると、日本側が報酬面で引き留める余地はほぼ皆無である。

なぜ日本の大学はグローバル人材を引きつけられないのか：

大学を取り巻く社会環境

優秀な外国人研究者に日本で働いてもらうために給与体系の問題以上に重要

な問題は、本人や家族が日本で暮らすための環境である。特に子供の教育環境の問題は極めて重要である。良質なベビーシッターや保育園の充実は、外国人に限らず国内でも重要な政策課題だ。これに加えて、欧米やアジア諸国のエリート層にとって、子供を欧米のトップの大学に入れることは極めて重要な目標である。成長した子供が実際にそれを望むようになるかはさておき、その目標をかなえるための、良質な英語（できれば仏語・独語も）による中学校・高等学校の教育を受けさせる機会が整備されているかどうかは、彼らを日本に引きつけることができるかどうかの、非常に重要な鍵になる。

また日常生活においても、相当程度のこと英語だけで済ませられるような環境を整備することが必要である。インバウンド需要や東京オリンピック開催準備のための環境整備を経て、東京の山手線周辺のような、大都会中心部の地方公共団体の窓口や公共交通機関・タクシーなどに関しては、状況は大きく改善しつつある。しかし、金融機関や住居・不動産関係などの手続きには、日本人にですら不明瞭なローカルルールが多い。住居の賃貸契約や携帯電話の契約の面倒くさを思い浮かべれば、それらを母国語でない言語で行わなければならない外国人のフラストレーションは容易に想像できるだろう。またこれまでに以上に外国籍の高度職業人が増えるならば、異なる宗教や文化に対するより柔軟な対応が求められる。宗教施設や宗教上の休日の取り扱い、食事（ベジタリアンやヴィーガン、ハラールフードなど）などに関して、細やかかつ柔軟に対応できるような環境整備が、特定の企業・職場だけでなく社会全体の取り組みとして必要である。

これらの社会環境の整備は、大学教員に限らず民間企業が高学歴で高度なスキルを持った優秀な外国人をリクルートするためにも、同様に重要な要因である。ここで念頭に置くべきは年収数億円の大企業のCEOやスタープレイヤーではなく、かといってマンガ・アニメや和食などの日本文化に憧れて移住を決意する人々ではない。年収700万～5,000万円程度で、世界のどこに行っても通用するスキルを持つ高学歴・高スキルの専門家に、あえて日本を職場として選んでもらえるような社会環境を作るにはどうしたらよいか、という問題である。そのための改革を成し遂げるには、民間の自助努力や社会の自然な成り行きによる変化に任せているだけでは限界があり、政府主導の政策として行う必

要がある。かなり大規模な「特区」を設けて、外国人の高度職業人に定着してもらうための環境整備・制度改革を、かなり、大規模かつスピード感をもって進める必要がある。

どのように大学を改革するか

上で述べたように、日本の大学そのものを改革し、国際競争力を高めるには、言うまでもなくその財政基盤の大幅な強化が必要になる。しかし、こと先進国に関して言えば、アメリカ・イギリスの大学とも、政府の大規模な予算援助によって現在の高い競争的地位を得た訳ではない。イギリスの大学に関して言えば、政府の補助金を削られる中で、外部からの資金を導入してグローバル化、ビジネス化を推進することを余儀なくされたという側面が大きい（荻谷 2020、「はじめに」参照）。現役の大学教員の身としては、無論、政府の高等教育向け予算が大幅に増えてくれれば誠にありがたいが、厳しい我が国の財政状況を踏まえれば、そこに期待するのが難しいことは目に見えている。

したがって日本の大学も、ビジネス化の方向性のある程度追求せざるを得ず、欧米の大学が行っているような「ファンドレイジング＝寄付金集め」を可能にする必要がある。そのためには、大学への寄付金に対する税制優遇制度、特に税額控除の整備が不可欠である。しかしそれよりもっと重要なのは、大学側に本格的に資金調達（ファンドレイジング）を行うシステムを整備することである。欧米のトップの大学の学長の最も重要な仕事はファンドレイジングであり、集められた寄付金は「大学基金 Endowment Fund」としてプールされる。ハーバード大学を例にとれば、2021年の大学全体の活動資金はおよそ50億ドル（1ドル＝110円換算で5,500億円）で、その40%は大学基金からの収入で賄われている⁵⁾。授業料が高いビジネススクールやメディカルスクールですら、年間の運営資金の1/4は大学基金からの支出であり、普通の学部・大学院（Faculty of Arts and Sciences）になると、その比率は55%に上る。したがって、ハーバードやイェールといったアメリカのトップの私立大学では、大学基金の運営を運営するマネージャーは、学長よりも高給を得ているほど重要なポジションである。

無論、一足飛びに日本の総合大学が、アメリカのトップ大学と同じような寄

付金を集めるようになるというのは完全な絵空事であるし、そもそも日本の社会・国民がアメリカのような大学のあり方を望ましいことだと考えるかどうかもわからない。しかし、少なくとも大学の国への過剰な資金依存を改め、民間の寄付金・資金を集める方向へ一定の舵^{かじ}を切るとは、避けられないと考えるべきだ。そのためには、大学の経営陣の選任プロセスやガバナンス構造を大きく変える必要があり、また大学基金運営の専門家など、これまでは存在していなかったタイプの専門家の雇用・育成が必要になってくる。

だが最大の困難は、文科省と大学、特に国立大学との関係をどうやって改革していくかである。大学の経済的基盤がより民間資金に依存するようになるということは、必然的に政府・文科省のコントロールが後退すること、そして主要な国立大学に存在する官僚の出向ポジションが大きく減少することを意味する。どのような官僚組織も、自らの影響力が及ぶ領域が縮小することを望みはしない。日本の大学で、1980年代の国鉄民営化のようなドラスティックで本質的な改革を行うには、政治がイニシアチブをとらなければならない。

残された検討課題

ここまでは、グローバル産業としての日本の大学の国際競争力を強化するための改革の方向性について、主に米英のトップ大学との対比で議論してきた。しかし、これも既に述べたように、アメリカ・イギリスの大学の現状を過度に理想化することにも落とし穴があるので、ここでは3点ほど重要な検討課題を指摘して、議論を締めくくりたい。

第一に、米英のトップ大学が高等教育のグローバル産業としての高い国際競争力を獲得する一方で、それ以外の国々の大学は、欧州各国の大学も含め、これまで自国の社会の中で大学が果たしてきた研究・教育上の役割とグローバルな競争のバランスをどう取るかという問題に、継続的に直面してきた。特に法学・経済学や医学の一部（医療経済や〈COVID-19への対応における〉疫学など）のように、自国を分析の対象とすることが多く、またその国の中で重要な社会的役割を果たすことが期待されている学問では、これは非常にシリアスかつ複雑な課題である。例えば、中国・シンガポール・香港といった国々では、大学に所属する経済学者に求められている役割としては、研究における国際競争力

の比重が圧倒的に高く、国内の社会経済問題に関する発言や知見の活用といった形で貢献はさほど重視されていない。あるいは、これらの国々では、国際競争力を重視されるタイプの人材と、国内問題で活躍するタイプの人材の間で、明確なすみ分けが存在していると言ったほうが良いのかもしれない。韓国はそこまで極端ではないが、日本や欧州各国と比べると、明らかに国際競争力重視の傾向がある。

また国際競争力に過剰に重点を置くと、非英語圏の国々では国際学術誌に論文を出版しやすい＝英語の表現力の重要性が相対的に低い分野に、優秀な人材が集中することになる。経済学の例で言えば、理論モデル分析や計量経済学の理論的な研究に人材が集まり、社会的重要性が高い公共経済・労働・金融といった分野の研究者層が手薄になってしまう傾向にある。コンピューターサイエンスのような分野でも、英語で書かれた文章のテキストマイニングと日本語のテキストマイニングでは、関心を持つ研究者の数は圧倒的に前者の方が多く、日本国内における後者の社会的重要性も十分に評価されなければならない。研究での国際競争力と、自国の中での大学の社会的役割のバランスをどのように取るかは、多くの学問分野において、今後も重要なテーマであり続けるだろう。

第二に、高等教育の産業化には、当然、負の側面が存在する。特にアメリカの大学については、商業化が進行した結果、今世紀に入って学部学生の学費がどんどん高騰した。現在、アメリカの学生の3分の1近くが大学を卒業するために借金をしており、2020年の数字では、1人当たりの学生ローンの平均債務額が過去最高の38,792ドル（約425万円）に達している。ニューヨーク連邦準備銀行の推計によると、アメリカの家計部門は1兆6千億ドル近い学生ローン負債を抱えており、これはクレジットカードと自動車ローンの合計額より大きい。また、大学進学率が上昇した結果、全体としての大学生の質は必然的に低下しており、全米で見ると4年で卒業できる学生の割合は約40%（前述のカリフォルニア大学バークレー校で90%）、6年かけても60%しか卒業できていないという報道もある。このような卒業までの期間の長期化は、それ自体も大きな問題ではあるが、上で述べた学生ローン負担の拡大をより深刻なものにしている。

第三に、21世紀に入って以降、世界全体でオンライン教育が発展・充実し

ており、MOOC（ムークと発音、Massive Open Online Course の略語）と呼ばれる、インターネット上で誰もが無料で受講できる大規模な開かれた講義が爆発的に増えている。代表的なプラットフォームとしては、スタンフォード大学の研究者が創立した「Coursera コーセラ」、MIT とハーバード大学が作った「edX エデックス」などがある。特に新型コロナウイルス感染症によってオンラインで授業を行わざるを得なくなった2020年以降、一部の大学教育のオンライン化の流れは決定的になった。オンライン授業は、対面の授業に比べて一度に受講可能な学生数が圧倒的に多くなるので、経済学入門のような講義主体の大規模授業が一般的な科目では必要とされる教員数が大幅に減少する。全国の大学が、幾つかの極めて質の高いオンライン講義をシェアし、個々の大学では学生との質疑応答と宿題・試験の採点だけという状況が出現するのも、あながち夢物語とは言えない。「イノベーションのジレンマ」で有名なアメリカの経営学者クレイトン・クリステンセンは、早くからこのような大学教育のイノベーションに注目しており、過去には「オンライン教育の普及等の理由により、今後10～15年でアメリカの大学の50%が倒産する」と発言している^{6),7)}。これは裏を返せば、オンライン教育では対応できない、大学生の勉強に対する動機づけや、卒論に向けた個別テーマの指導といった部分での教育の質が、これまで以上に重視されるようになるということである。オンライン教育という新しいテクノロジーあるいはプラットフォームが急速に拡大しつつある環境の下で、グローバルな高等教育に関する競争がどのように変化していくか、それに日本の大学がどのように対応していくかは、2020年代の非常に興味深い検討課題である。

注

- 1) 荻谷剛彦 (2020) 『コロナ後の教育へ—オックスフォードからの提唱』中公新書ラクレ、中央公論新社
- 2) 「データで見る東工大研究」<https://www.titech.ac.jp/public-relations/research/data> (最終：2022年7月閲覧)
- 3) カリフォルニアに限らず、アメリカの州立大学は常勤の教員の個人名と給与を公開しており、インターネット上で誰でも閲覧可能である。
- 4) 教授に昇進して40代半ばを過ぎると、増加額が年々小さくなるのに加え、日本は所得税の累進性が高いので、時間としては手取りの給与額はほとんど増えなくなる。
- 5) Harvard University's Financial Results for Fiscal 2021. URL: <https://finance.harvard>.

edu/annual-report.

- 6) Clayton M. Christensen, Michael B. Horn, Curtis W. Johnson, *Disrupting Class: How Disruptive Innovation will Change the Way the World Learns*, McGraw - Hill, 2008. 櫻井祐子訳『教育×破壊的イノベーション——教育現場を抜本的に変革する』（翔泳社、2008）.
- 7) Abigail Johnson Hess “Harvard Business School professor: Half of American colleges will be bankrupt in 10 to 15 years,” CNBC (2018/08/30).
URL: <https://www.cnbc.com/2018/08/30/hbs-prof-says-half-of-us-colleges-will-be-bankrupt-in-10-to-15-years.html>

第6章 産官学連携の強化

一般財団法人国際経済交流財団事務局

Point

- 企業は、内部留保をあえて眠らせている実感はない。眠らせている原因は企業の具体的判断基準と政策各論の感覚の乖離^{かいり}である。
- 大学と企業との連携には双方の要望のすり合わせが必要である。特に社会科学の分野と企業の協力の事例が待たれる。

産官学連携の強化について、産官の連携、産学の連携、そして半導体を例にした産官学の連携について、現状や課題を整理していきたい。

「新しい資本主義」の主題

岸田政権が提唱している「新しい資本主義」を取りまとめる過程で、研究開発の投資、人的投資の過少化などが主要課題であると認識されていると承知している。そして、改革の方向性として、大学に10兆円のファンドを作る、経済安全保障に関係する基金を作る、民が官を補完する財団の設立を容易にする、人への投資を進める、などが挙げられている。

また、読売新聞の2022年元日の社説では、「救済のための一時金給付型支援から、新しい社会作りをめざした投資型へ、転換すべき段階にあることは明らか」「生産活動を活性化させる投資の対象は、たくさんある。地球環境を守るための技術開発、災害防止など国土の保全、人作りの教育、医学・工学などの先端的研究」などと書かれている。併せて、「国の財政は巨額の赤字だが、企業の内部留保など民間資金はたっぷり眠っている。これを企業、大学などの研究機関に対する投資に生かし、新しい技術開発を通じて雇用の創出につなげる

べきだ」という指摘もあった。

企業の内部留保は「眠っている」わけではない

投資を促進し、技術開発を進め、雇用を創出につなげる、という指摘はまさにそのとおりである。

同時に、企業の観点から、内部留保が本当に「眠っている」のか否かという、企業は将来のリターンが期待できれば、当然資金を人・設備・研究技術開発に投資するので、眠っているのではなく、「待機している」と表現するのが実感に近いのではないかと思われる。

資本市場との関係でいえば、企業がリソースを眠らせていることは許されないし、経営の本質は「社会のために役立ち、かつ、利益を出す」ことだと考える。

企業経営においては、いくつかの事業部門が、それぞれ個別のマーケットと対峙しながら、製品・サービス競争をしており、売上高・営業利益と利益率の予想を立て、コストパフォーマンスを考えている。それらを束ねるコーポレート部門のリーダーである本社の社長が、個別事業の営業損益だけでなく、全社の最終損益や、バランスシートとキャッシュフローを見ながら、資本市場に対峙して、会社の企業価値を高めていく。これが、企業の「事業」と「本社」の関係、と考えると企業の行動基準がわかりやすいと思う。

企業の経営判断や投資判断のための指標となるものは、企業会計原則に基づく財務諸表である。事業の責任者にとっての基本指標は、売上、コスト、営業損益（営業利益率）であり、本社の責任者である社長にとっては、損益計算書（営業、経常、特別）に加えて、貸借対照表、キャッシュフロー計算書である。このような指標を無視することはできない。

人への投資は、企業にとって当然大事であるが、企業会計上その「投資」とは、一義的には営業の「費用」として認識されることが通常である。また、設備投資も、キャッシュバランスに加えて、確実な需要の見込み、複数年の償却コスト負担をカバーする複数年の売上高と営業利益の見通し、設備の増設または刷新に見合う追加の人材コスト（量の面 and/or 質の面）、追加のエネルギーの調達コストや電力調達コスト、あるいはクリーン電力への転換コストなどを

考えながら投資をするかしないか判断することになる。

現在、企業の投資が増えていないというのは、マクロの統計としては事実であろう。これは、上記の財務諸表、企業会計に基づく経営判断において、将来の市場の不透明感を感じて保守的に判断する企業が日本に多いということだと考えられるのではないか。需要がはっきり伸びていれば、それに見合う投資をしていくという中で、日本のマーケットの将来需要がどの程度伸びるのかに対して慎重に考える企業が多いということかもしれない。需要が伸びているのは海外であると認識すれば、海外の方に投資をするという選択肢を選ぶことが企業としてあり得る行動でもであろう。

また、日本の企業は、人への投資が不十分といわれている。しかし、当然ながら、業績が伸びれば正社員の給与はベースアップが行われ、ボーナスも増額されるだろう。従ってその理由としては、仮説ではあるが、非正規従業員の雇用機会が増えているにもかかわらず、給与がほとんど増額されないことが一因であるとも考えられる。今後の実証研究が必要であろう。

さらに、企業の内部留保活用のためには、金融の専門人材を企業内に抱えるという発想もある。この目的を達成するための政策誘導も検討するべきである。

官と民との連携の課題

このような企業経営の本質から見ると、霞が関（中央省庁）の政策の総論と、企業の経営判断・投資判断とのギャップが、官民連携を考える上で、ひとつの課題となる。

政策の総論の方向性は企業として納得できるものだとしても、企業の経営意識との距離感、例えば、経営のスピードに政策の具体的なメニューが適合しているか、総論はともかくとして政策の具体的メニューは企業会計の利益計上の構造を多少なりとも意識した仕組みになっているか、株式市場または資本市場が企業の収益計上を期待するタイミングと政策効果が出るタイミングとが合っているか、といった点で乖離があると、企業がなかなか納得できないこともあるのではないかと考えられる。つまり、政策の時間軸が、個別の産業の置かれた環境や企業の投資スパンに合わないことがあるのではないかと考えられる。

企業と大学の連携についての課題

次に、企業（産）と大学（学）との連携の課題について考える。

大学から見た、企業との連携のメリットとは何なのかに関しては、公開されている情報に一定の共通事項があると思われる。それは、研究にビジネスの視点が加わり新たなアイデアが生まれることや、企業との連携による人材育成や教育効果、大学発ベンチャーへの支援の期待、企業を通じた国際連携・地域連携などであり、さらには、企業による研究費の負担や特許料収入等への期待、である。

一方で、企業が大学との連携に何を期待するかについては、確認できた範囲では体系的に整理された情報が見当たらず、必ずしも明確ではないが、背景には企業会計、財務諸表をベースとした、コストや利益計上のタイミングがあると考えられる。

確認できた個別の例を紹介すると、以下のとおりである。

- ・ A 社：創業以来続いている経営方針として、大学・公的研究機関との連携を重視しており、そのアイデアや技術を製品や応用技術の開発に取り入れて、会社を発展させている。
- ・ B 社：外部の研究機関との戦略的連携を通じて、研究組織能力を強化・拡張することで、研究開発の成功確率を上げ、研究期間の短縮を実現している。
- ・ C 社：産学連携は製品開発のため。「次の製品」は社内事業部で、「次の次」は社内 R&D（研究開発）部門で、「次の次の次」は産学連携で進める。

その他、連携によって優秀な学生を採用しやすくなるメリットや、地域連携の核としての大学への期待から、大学との連携を考える企業も見受けられる。また、大学発ベンチャーへの期待は、確認できた情報で判断する限り、一般に言われるほど高くはないように思われる。

なお、中小企業から見ると、連携のきっかけとなるであろう大学への問い合わせ自体に、ハードルの高さを感じているようだ。この敷居を下げるために、産学連携の成功事例を社会にアピールしていくことが重要と考えられる。

産官学連携の強化のために期待されること

企業は、投資に伴い発生する各種コストを認識し、それを上回る利益が期待できれば、進んで投資する。その際に企業は、利益やコストを企業会計の概念で認識し、判断を行うので、企業会計の基本概念を産官学の間で共通の言語として使い、議論を深めれば、「産」の利益追求と「官」の政策と「学」のアイデアがうまくかみ合せて、経済を円滑に循環させる一助になるのではないだろうか。

産官学協力の成功事例

技術開発分野での産官学連携として、二つの事例を紹介したい。

第一は、次世代パワー半導体の事例（図1）。富士電機は、①国立研究開発法人産業技術総合研究所（産総研）と共同研究契約を締結して、SiC¹⁾ デバイスの共同開発のための資金拠出と人員出向を行い²⁾、同時期に②筑波大学にパワーエレクトロニクス寄付講座を開設し、パワーデバイスやパワーエレクトロニクスの人材育成と研究を推進させた。同じつくば市中心部にある産総研と筑波大学の官学2拠点との連携による成果として、富士電機は、東海道新幹線の

図1 産官学連携：次世代パワー半導体の例（富士電機）

-
- 産業技術総合研究所と、SiCデバイスの共同開発（2012～）[産官]
・オープンイノベーション拠点に試作ラインを設置し、基礎～応用研究
近接・資金の提供 + 社員の出向

 - 筑波大学に、パワーエレクトロニクス寄付講座（2013～）[産学]
・産総研と連携して、最先端デバイス・回路を研究

 - 東海道新幹線の主変換装置に SiC パワー半導体を実装（2020）

 - EV用SiCパワー半導体製造の設備投資を加速（2022）
-

図2 産官学連携：最先端ロジック半導体の例（台湾TSMC）

-
- 黒田忠広教授（東芝→慶應大学→東京大学）の半導体チップの研究

 - 「東京大学・TSMC先進半導体アライアンス」を合意（2019）[産学]

 - 産業技術総合研究所内に、TSMCの研究開発拠点を設置。日本企業も参加。
政府が財政支援（2021.5）[産官]

 - TSMCが熊本に工場建設を表明。政府が財政支援へ（2021.12）[産官]
-

主変換装置へのSiCパワー半導体の実装を進め、さらに、電気自動車（EV）用SiCパワー半導体モジュールの量産に向けた設備投資を加速させている。

第二は、最先端ロジック半導体の事例（図2）。シリコンの半導体を極限まで微細化していくことを含む先端半導体の研究開発である。①黒田忠広教授（東芝→慶応大学→東京大学）の研究³⁾がスタートで、それが核となって②「東京大学・台湾積体回路製造（TSMC）⁴⁾ 先進半導体アライアンス⁵⁾」が合意され、さらに、産総研内にTSMCの研究開発拠点も設置されることになり⁶⁾、そこには日本企業の参画と政府の財政支援が行われるという形で産官学連携が進展してきた。

さらに、こうした産官学連携の動きは、TSMCが熊本県での工場建設を表明し、それに対して政府が財政支援を行うことになったことと軌を一にしている。

関連する論点

第一に、産官学連携に関連する論点として、最近では「経済安全保障」の視点を欠かすことができない。

今日、革新的な技術がほぼすべてデュアルユース、すなわち、通常非軍事目的に使われる技術や製品が軍事目的に応用される、という現実がある。一方、企業の観点からは、防衛に関連する日本国内の「製品需要」は限定的で、防衛関連事業部門の拡充は難しい。個別の会社の防衛関連事業部門を束ねて「防衛産業」として把握した場合、この産業分野は他国との比較で衰退傾向にあるのではないかとの危機感を持つ必要があると考えるべきであろう。

こうした日本国内の状況の下で、開発する技術がデュアルユースであることを前提とした産官学連携を、国内の関係者間でどう進めるべきなのか。また、日本企業と外国の大学との連携、あるいは日本企業と外国政府関係機関との連携の在り方はどうあるべきか。

企業の立場からすると、このような点の議論を深めていくことによって、企業の投資判断にあたっての将来の予測可能性を高める一助になると考える。

第二に、理系の分野では、既述の半導体の例にとどまらず数多くの産官学連携の具体例がある。一方、文系分野も含めた産学連携や産官学連携の例は少な

く、拡充の可能性を探るべきであろう。

アカデミックなスキルを持つ人材が産業界で活躍できると、それを目指して勉強する人も増え、結果的に企業もそういった人を採用しやすいという、好循環が形成される可能性が高まる。しかしながら、博士号等の高等教育を受けた人材が産業界に入っていくルートが、とりわけ社会科学の分野ではなかなか少なかったのが現実だ。企業サイドでもそうした人材を呼んだはいいが、使い物になるかどうかわからないというジレンマに陥っている。この問題を解決するような施策が必要である。社会科学分野と企業の連携が進展すれば、産官学連携の在り方の抜本的見直しに繋がる。早く良い成功例が出てくることを期待したい。

第三に、日本の大学の研究資金の在り方については、大学研究者の国からの資金依存が過剰であり、これを減らして、民間資金を集めてくることが重要である。そのためにも、寄付税制の見直しや税額控除の導入は必須である。特に地方の大学は、このような形で資金を充実させ、地方創生の中心にあるべきである。

注

- 1) シリコン・カーバイド (Silicon Carbide) : 炭化ケイ素
- 2) SiC 普及を目的とした産官学によるパワーエレクトロニクスオープンイノベーション拠点である Tsukuba Power Electronics Constellations (TPEC) に、ボードメンバーとして参画。
- 3) 東京大学大学院工学系研究科附属システムデザイン研究センター
- 4) Taiwan Semiconductor Manufacturing Company
- 5) 2019年11月27日
- 6) 2021年5月31日

特記事項：本章は、五嶋賢二富士電機株式会社執行役員の問題提起及びそれに対する各委員からの意見と指摘を、研究会事務局が整理して作成しました。

第7章 地方創生の活性化



慶應義塾大学経済学部教授 大久保敏弘

Point

- 人口減少下の日本経済における地方経済の活性化についてさまざまな側面から論述する。
- 過去に日本では数多くの産業集積政策が行われてきた。産業の分散化と地域拠点を作るため特定の市町村を地域指定し、大規模なインフラ投資を通じた地域振興のための補助金政策が行われてきた。最近ではプロジェクトベースのボトムアップ型の間接的な支援の政策へと移行し、これにともなって地方自治体の資質が問われるようになった。
- 大学を中心にイノベーション拠点をどう形成していくのか、拠点となる地方自治体や首長はどう対応していくのが重要になる。多くの地方自治体は人口減少、少子高齢化に直面し、財政難や人材難が深刻であり、まずは現在の経済の維持が第一の課題になる。
- 現行の地方自治制度を補強する新たな仕組みが必要。早急に横断的なネットワークを作り、自治体間の政策共有や政策分析・評価を行い、さまざまなルールや制度など政策基盤を作る必要がある。

地方創生や東京一極集中是正は日本の大きな課題になっているが、過去を振り返ると、類似の政策は数多く行われてきた。長年の解決できない課題といえるかもしれないし、政治的な利権のため、あるいはインフラ開発のロビー活動絡みといった、長年の政治的構造、ある種の政治ショーともいえるかもしれない。経済学的には「集積の経済」「混雑による負の外部経済」「都市人口の最適規模」をはじめさまざまな議論があった。人口規模が大きい、あるいは人口密

度が高いと労働生産性も高くなり、特定産業に特化すると生産性が高まるといった議論だ。地理的な集中や特化には規模の経済（規模が大きくなるとともに生産コストが減少し効率が高まる）が働き、多種多様な人との交流はイノベーションを起こす可能性が高い。一方で、都市への集中による混雑は効率を下げ、外部不経済（規模が大きくなると逆に生産が非効率になる）となる。このため多くの国や地域ではどのように最適な規模を目指すのか、集積の利益を最大限生み出すような施策をどう行うかが重要な課題になってきた。しかし、こうした以前の議論を越えて日本は自然災害が多い上、都市部の地盤は脆弱であり災害リスクは大きい。この点を考慮すると、一極集中は正や地方創生はより一層大きな役割を持つと思われる。

従来の政策的な議論において、政策の主眼は国土の分散による都市の最適な規模の実現や産業の均等な分散配置だった。中央政府はマクロ的な計画でこれを推し進めた。しかし、このようなやり方がうまくいくのは重厚長大型産業主導の経済成長が好調な下での話である。ここ20年、日本経済の低迷が続き、人口減少、少子高齢化の今日、地方経済は疲弊し、単に人口規模の最適化や工業の再配置では解決できない複雑かつ深刻な問題となっている。地方では耕作放棄地が増え、人口が減少するなどし限界集落が増えている。生産拠点は中国をはじめアジア諸国に移り、国内の産業は空洞化し多くの地方経済は衰退している。地域間における企業間格差や個人所得の格差も大きい。

本章ではこうした困難な今日の地域経済を打開するため、視点を少し変えて人口減少下の経済を前提に地域政策のあり方をミクロ的な視点や現場の視点で議論する。

産業集積政策の変遷

日本における大規模な政府主導の地域開発政策は1920年代にさかのぼれるだろう。東京や大阪の都市化が急速に進み、人の移動が活発化し地域間格差が顕著になった。また、製造業、特に重工業が大きく成長し、地方や都市郊外にも大規模工場が進出するようになった。それと同時に、地方において大規模なインフラ公共投資が1920～30年代から強力に推し進められた。都市部に稠密する人口や工場を郊外や地方に分散させようとする計画も出てきた。しかし

計画は頓挫する。戦争により都心部の人口は減少したものの、戦後、荒廃した国土は急速に復興し、大都市を中心に人口や産業が再び集中した。戦後復興の過程で四大工業地帯を中心に再び集中が進む中で、地域間格差が顕著になりつつあった。

このため、政府は1962年に全国総合開発計画を策定し、地域間の均衡ある発展を目標に、拠点開発方式に工業を再配置しようとした。具体的には新産業都市の制定などの政策が行われ、全国各地に工業地域が形成され、高度経済成長に寄与した。さらに1969年には新全国総合開発計画を策定し、高速交通網を張り巡らせることで国土利用の偏りを解消し、地域格差を是正しようと推進した。その後も、経済のソフト化や脱工業化を意識して人間と自然の調和を唱えた1977年の第三次全国総合開発計画などといった国土計画が策定され、産業の分散化や都市と地方の格差解消を進めた。

1960年代の新産業都市や産炭地域振興補助金、1970年代の工業再配置促進補助金といった優遇策は、地方と都市の格差解消を目指し、地域指定を通じて稠密地域から過疎地域への企業立地を促進するものだった。1980～90年代になると、テクノポリス政策、頭脳立地政策が登場する。ある程度の人口規模以上の地方都市を政策対象の市町村として指定し、地域の大学や企業との産官学連携をベースに新産業や新技術の産業集積を作ろうとした政策である。地方における次世代型の新産業の育成とイノベーションが目標だった。

さらに2000年以降には、企業間の取引ネットワークの拡大による経済の活性化を目標とした産業クラスター計画が登場する。間接的な政府の支援やプラットフォームの提供がメインとなり、製造業から農業やサービス業を含む幅広い産業を対象にした、個々のプロジェクトによる提案型・ボトムアップ型の政策へと変貌した。

大規模産業集積政策と地域経済への影響

今日の地域経済を考える上で重要な過去の産業集積政策を具体的に見ていく。

テクノポリス政策は1983年にスタートし、次世代型のハイテク産業の地方への立地促進と集積を促進する目的で政策が行われ、産官学連携による次世代型産業の育成とイノベーションによる地域の成長を目標にした。政策では全

国 26 の地域が政策拠点として指定され、地方発のイノベーション拠点の開発による「日本版シリコンバレー」を目指した。さらにその後継となる頭脳立地政策が 1988 年にスタートした。Okubo and Tomiura (2012) はテクノポリス政策や頭脳立地政策を個々の工場レベルのデータ（「工業統計調査」）を使って計量経済分析を行った。分析によると、政策の前後を比べると、政策指定市町村では徐々に製造業の工場数が増加したものの、生産性が低い企業が多くを占める。京浜地域や京阪神から生産性の低い企業が移転していった。つまり、政策指定された市町村では、企業数自体は増えたが生産性の低い企業が多くを占めていたことが分かった。これは、企業の異質性を考慮した空間経済学の理論（Baldwin and Okubo 〈2006〉や Okubo 〈2012〉など）と整合的である。立地補助金やインフラ投資は財政支出が大きい上、生産性の高い企業の誘致はできず、地域の生産性向上に結びつかない。この理論をテクノポリス政策や頭脳立地政策で立証したことになる。

言い換えれば、補助金を与えて大規模に産業集積を作ったが、イノベーションが起こるような先進的な次世代産業の産業集積にはならず、経済をけん引するような「日本版シリコンバレー」の創出にはいたらなかったようである。しかし一方で、政策により地域の雇用や所得の安定につながったという面もある。農業収入だけだった地域で製造業収入も得られ、冬場の閑散期の収入を補うことができ、所得や雇用が安定する。こうした側面を合わせれば、政策は一定の評価はできるだろう。

海外でも同様の結果が観測されている。多くの先進国にも同様の政策が存在する。例えばフランスでは、さまざまなゾーニングを通じた地域産業政策が行われており、Martin et al. (2011) や Fontagné et al. (2013) は、企業・事業所レベルのミクロデータをもとに研究し、生産性の効果や利潤への正の影響はそれほど大きくはなく、輸出など企業の国際化の動きも鈍いことを示している。また、アメリカでも類似した政策が行われたが、Bondonio and Greenbaum (2007) は、低賃金、低技能労働者の集積を作ったに過ぎないと結論付けている。これらの実証研究の結果は、地域産業補助金によって生産性の高い企業やイノベティブな人材を集めることができず、効果は限定的であることを示している。このような地域補助金の帰結は、決して日本に限った話ではないのである。

ボトムアップによる間接支援型の地域産業政策

地域産業集積政策が大きく変わるのが2000年代以降の政策である「産業クラスター計画」である。経済産業省が中心となり、地域における人的ネットワーク形成を軸としたイノベーションの創出と地域活性化を目的としており、2001年から実施された。19の産業クラスターを指定してネットワーク形成の支援、地域金融機関との連携などを行った。それ以前の地域産業政策に比べると地域指定は緩く、北海道、東北、九州など広範囲になり、企業側は応募し採択されると補助が得られる。ある種のボトムアップ型の政策となった。政府による補助は直接的な補助金ではなく、取引ネットワークの拡張、人的交流の促進、地域との連携などプラットフォームを提示する間接的な支援であった

Okubo et al. (2022) は、産業クラスター計画に関して企業レベルの取引ネットワークデータ（TSR データ）を使って政策効果を分析している。これによると、政策により個々の企業の取引相手の数（特に東京との取引）が増加した。つまり、政策により企業の取引ネットワークが広がったということである。しかし一方で、生産性や企業規模の成長は極めて小さく、また、地域で取引ネットワークの拡大を媒介する地方銀行や商工会議所の役割が大きいことが分かった。中央政府からのトップダウンではなく、ボトムアップの政策であるため、地方自治体、地域の商工会議所や地方銀行などの地域のプラットフォームや媒介機能が政策効果に重要な影響を与えていることが分かる。

地方経済の活性化のための今後の方向性

このように、中央政府が計画して全国各地に大きなコンビナートを拠点化して、重厚長大型の産業集積を作り経済成長させるというハードな政策から、ボトムアップ型で地域振興するためプラットフォームを作るソフトな政策に進化している。今後、人口減少下の経済の中でどう進めていくかが重要な課題である。各地域からのボトムアップでどう地域全体が活性化するか焦点になってきているため、今まで以上にプラットフォームが重要になってくると思われる。

しかし、事態は深刻だ。低成長、人口減少下では産業集積の形成による経済発展やイノベーションよりも、まずは地方経済の現状維持が優先課題になる。地方経済の縮小を食い止めることが第一の目標になる。地方経済の活性化

は、企業を誘致してくるよりも、商業やサービス業を巻き込むほうが容易かもしれない。観光業を巻き込み、地場産業の見学を観光に取り入れたり、長期滞在者が農業などで一時的に就労し、季節により不足する労働力を補ったりするような取り組みである。メディカルツーリズムのように医療産業と観光産業を組み合わせることもある。

しかし、このようなことは全く新しい考え方ではない。すでにかつて地方には有能な起業家があり、独自のアイデアで地域活性化に大きく貢献した例がいくつもある。油屋熊八^{あぶら やくまはち}は別府を観光都市に押し上げた。各所で湧き上がる温泉は土地を荒し耕作ができなくなるため、当初は厄介者扱いだった。これを地獄巡りと称して観光地化し、交通業やホテル業をはじめ事業を興し、大阪と観光船で結び、別府観光ブームを巻き起こしたことで観光事業は拡大し、地域経済は活性化した。また、倉敷では大原孫三郎^{おほはらまごさぶろう}が倉敷紡績を拡大させるとともに、労働環境の改善を目指し、大原美術館などの文化振興や病院、学校などを作るなどして今の観光都市倉敷の基盤を作った。1920～30年代当時は企業が文化事業や従業員の福利厚生を考慮する時代ではなかったため、極めて独創的だった。やはり中央政府の主導による政策ではなく、地方発の独創的な起業家による新たな事業がカギを握っている可能性が高い。

地方発のイノベーションが可能か

しかし、今の日本に地方から独創的な人材やイノベーションが生まれてくるのだろうか。一連の地域産業政策のカギとなり期待されてきたのが、産官学連携を通じた地方発のイノベーションである。しかし、例えばテクノポリス政策で地域指定された市町村は理系学部のある国立大学が存在していることが前提だったが、産官学連携をけん引するだけの研究力や資金力があるのか極めて疑問である。地方大学の配置や研究体制にも問題があると思われる。最近の欧米での研究によると、新しい産業は常に高い技術や知識が必要であり、知識集約的で高度な教育を受けた人材を要するという結果がいくつ也存在している。例えば、Autor et al. (2021) はアメリカにおいて職業レベルで過去70年近くにわたりどう仕事が変わったかを研究しており、新しく生まれ生き残る産業や職業は機械による自動化や最新技術と代替されにくい、あるいは補完する仕事で

あることを実証した。このようなことからすると、教育水準の高い都市部では新産業や新しいビジネスが生まれやすいということになる。

しかし、これはあくまでもアメリカのケースであるのかもしれないし、また、職業や職種を中心にした知見である。歴史的かつ地域的に見れば、日本の場合、明治時代以前から多くの高い技術を持つ集積は地方に存在しており、その後も地方でもイノベーションが生まれる素地・経済的な仕組み（エコシステム）は長く存在していた。例えば、福井県は古くからの繊維産業の集積地帯であり、とくに江戸時代以降盛んに生産が行われてきた。明治以降は群馬の桐生から羽二重^{はぶたえ}の製織技術を導入し、輸出羽二重の一大産地となった。背景には国の工業試験場を誘致したり、国内外の新しい技術を積極的に導入したり、教育を強化し人材を育てたりして、イノベーションシステムを作っていたことが大きい。浜松も同様である。交通の要所として古くから栄え、江戸時代中期から綿織物産業が盛んで産業集積が形成され、高度な人材と教育や資金が充実しており、多くの発明家や技術者が生まれ、新しい発想の下で常に技術革新が起るようなエコシステムを作ってきた。

地方においてこのような経済の活性化を生み出すためには、素地となる高度な研究拠点や技術拠点が必要不可欠である。一つの解決のカギはこうした知の拠点をどう作るのかである。人口減少下での日本においては、地方大学の集約や特化と連携が大きな課題になるだろう。東北や四国、九州など一地域に一つの国立大学に集約するのも一案であるし、あるいは現在の国公立私立を含めて小規模化していき、ネットワーク化するのも一案だ。それには現在の国立大学の人事規制を大幅に撤廃する必要があるだろう。各学部の講座単位の人事をやめて改廃し、特定の専門領域に特化し、大学間で人材を補うのである。

例えば、スウェーデンでは、地方都市の大学規模が総じて小さいため、複数の大学間で共同で教育を行い、授業を補完し人材を共有している。このようなネットワーク化により学生間で交流が進むだけでなく、教員間でも交流が生まれることで新たな研究プロジェクトが立ち上がるなど、研究の推進や研究力向上にもつながっているという。またドイツでは、経済学においては5つの研究所があり、各地に分散している。個々の研究所はそれぞれ専門領域に特化し連携しあっている。また、立地する地域の政策立案をはじめ国の政策に近い研

究も活発に行い、経済や産業を支えている。さらに世界的なレベルの学術研究のみならず政策研究や経済予測、制度設計も行っている。日本の経済学における各地の国立大学の付置研究所においても、専門性と国際性を高くしていくだけではなく、国のみならず地域の自治体の政策設計や政策評価、地域のイノベーションシステムの構築やエコシステムのプランニングまで行うような各地域の経済学の国立研究所を目指してもいいのかもしれない。

問われる市町村の資質

今まで論述してきたように、近年の産業集積・地域政策は個別の地域の実態に即したボトムアップ型、提案型になってきている。同時に、地方経済を活性化するため、地域のプラットフォームやエコシステムが今まで以上に重要になり、そのためには地域の自治体や大学、金融機関をはじめ多くの機関が求められる。特に市町村・自治体の資質が大きく問われるだろう。

より具体的には住民が活発に意見交換し新しいアイデアを出し、市町村首長がうまくまとめることが必要になっており、自治体のイニシアチブや政策立案能力が重要になってきている。

NIRA 総研、大久保、辻、中川（2022）は、全国の市町村首長のリーダーシップと自治体運営について調査した。市町村の首長がリーダーシップを発揮して何をやってきたか、力を入れてきた政策課題は何か、組織の問題、改革する上での障害などを調査した。まず、重視してきた政策について、1番目から4番目までを列挙してもらったところ、1番が「子育て支援」、次が「防災」、3番目以降に「商工業振興」「学校教育」が続いた。人口規模別に自治体を見てもどこも「子育て支援」が1番で、続いて多くの市町村では「防災」となっている。なお、3番目以下は人口規模によって異なる。

どの規模の自治体も最も重視している政策が「子育て支援」である。人口減や少子化が大きな問題であるのは確かだが、市町村の実態はそれぞれに異なるはずであり、実情を考慮すれば、重点政策もおおのずと異なるはずである。子供が多い市町村がある一方で、人口が流出して子供が少ない市町村もある。市町村の経済基盤を支えるのは商工業であるので、商工業振興を最重視する政策があってもいいはずである。しかし、現状では子育て支援が最重視されている。

政策の中身が分かりやすく、印象もよく、多くの市民から支持を受けやすいのは確かである。多くの市町村が人口減の厳しい実情があるが、政策のオリジナリティーや大きな構想力が欠如している可能性は否めない。市町村に求められる政策立案の資質が大きくなる中で、この状況は今後のかかなり大きな不安材料となるだろう。

さらに調査では、市町村が改革する上での障害や統治上の問題を聞いた。結果、半数以上の市町村で指摘されているのが「財源不足」「財政難」「人材不足」である。つまり、市町村では財政不足で有能なスタッフもいないため、改革したり政策を立案したりするのが難しい状況にあると言える。組織のあり方（人事、評価・報酬、意思決定のプロセス）に関する調査では、多くの市町村では首長がトップダウンというよりも、プロジェクトベースであり、下から首長に上げるボトムアップの組織であることが分かった。財政や人材で困難はあるものの、首長の下、手堅くやっていることがうかがえる。しかし一方で、政策立案の焦点が不明確になりがちで、人材難であれば、著しく自治体組織の運営機能が低下するだろう。また例えば、自治体から政策を打ち出してほしいと政府から期待されても、現場には余裕がない。財政難や人材不足であり、さらに自治体全体の人口が減ってきており、自治体運営は待ったなしの厳しい状況である。実際、全国の首長をインタビューし自治体を取材してみると、厳しい中でも一生懸命に前向きに職務を遂行していて、市民の声をよく聞き、関係各所と調整し政策を練り上げ実行している。支える自治体職員からの信頼は厚く、首長の頑張りや首長頼みなどところも大きいようである。一方、インタビューでよく話に上がったのは、政策やノウハウなどの面で首長間の連携協力が薄く、自らの人脈や経験、意思や勘に頼りがちな点である。長期的視点や全国的な視点で見ると、政策の質が均一でない、安定的でないといえる。人口減少下の社会では首長の負担が大きすぎるのかもしれない。

そこで新しい地方行政の枠組みが必要になると考える。道州制など抜本的な改革もあるが、人口減少下の日本でどこまで余力があるのか不透明である。したがって今の制度を維持しつつ改革を推進するのが適切で、自治体間の政策連携ネットワークやルール作り、政策作りの基盤を形成することが重要である。市町村が抱える問題として財政難もさることながら、人材不足や政策立案能力

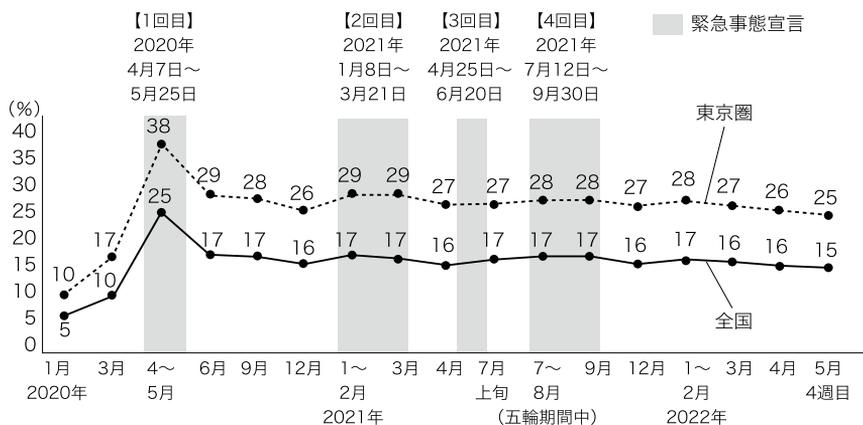
の不足も挙げられる。必要なのは、実行、運用、ノウハウ、政策アイデアである。市町村間で対応策やルールを共有化したり、政策のアイデアやノウハウも共有したり、学者や専門家を顧問にシンクタンク機能を委ねるのも一案である。横並びの政策から脱却し、各地でいろいろな政策を実験的に先行専門的に分析・検証するのも一案である。これにより首長が頭をひねり、厳しい状況で必死になって政策を行うことから解放され、首長にも余裕が生まれ、さまざまな有効な施策が可能となるだろう。

デジタル化の進展——都市と地方の変貌

2020年初頭から始まったコロナ禍をきっかけに、地方と都市のあり方や人々の就業のあり方が大きく変わろうとしている。経済のデジタル化である。今後、デジタル化が進むと地方と都市の枠組み、分散か集中かといった国土の考え方が根本から変わる可能性が高い。

テレワークの利用状況を調査した大久保・NIRA 総研（2020、2021、2022）によれば（図1）、テレワーク利用率はコロナ禍前は全国平均で5%（2020年

図1 テレワーク利用率の推移



全国（2020年1~3月：n=10,516、4~6月：n=12,138、9月~12月：n=10,523、2021年1~4月：n=9,796、7~9月：n=10,644、12月~2022年1月：n=10,113）

東京圏（2020年1~3月：n=3,467、4~6月：n=4,049、9月~12月：n=3,514、2021年1~4月：n=3,261、7~9月：n=3,539、12月~2022年1月：n=3,333）

注：緊急事態宣言は東京都に発令されていた期間を示す。

出所：大久保・NIRA 総研（2020、2021、2022）

1月時点)にすぎなかったが、2020年4～5月の第1回緊急事態宣言の下で大きく進展し、25%にまで上昇した。その後低下するものの、16～17%程度の水準を維持した。新型コロナウイルス感染症が一旦落ち着いた2022年3月以降低下傾向にあり、15%に下がっている。これは若干の低下であり、コロナ禍前よりも高い水準である。東京圏で見ると全国平均よりも高い。緊急事態宣言の下で38%にまで上昇し、その後26～28%に停滞している。新型コロナウイルス感染症が一旦落ち着いた2022年5月には25%にまで低下しているものの、コロナ禍以前よりも高い水準である。都心部を中心にテレワーク利用率は高まっている。主に都心の中心部に通勤するオフィスワーカーの利用が多く、1時間程度の通勤時間で公共交通機関を利用している就業者で、特に事務職や技術者が多い。情報通信業や銀行・保険業などの業種でテレワーク利用が高い。このように都市の通勤構造や産業・業種が影響していると思われる（Okubo〈2022〉を参照）。

今後、職業や労働そのものが大きく変わる可能性がある。Frey and Osborne (2013) は、ロボットや人工知能 (AI) などによる「自動化」が人々の労働を奪い、多くの職業がなくなることを示し、社会に衝撃を与えた。例えば、タクシー運転手が自動運転に置き換わるなどである。このような自動化は工場労働者のみならず、オフィスワーカーも含め多くの職種が大きな影響を受ける。さらに2020年からのコロナ禍で進んだテレワークはオフィスワーカーの労働を大きく変化させる。テレワークにより、地理的に離れたところでも就業が可能になるのである。つまり有能であれば、日本に居ながらにして海外の会社に勤務できたり、単発での外部委託を副業したりできる。またはフリーランスとして日本に居ながらにして世界で働くことができる。逆に有能な国際人材をテレワークで取り込むことができる。こうした場合、オフィスワーカーも競争にさらされ、生産性が低い社員は、テレワークによるタスクの外部委託や海外の有能な人材に置き換わる可能性が高い。このように「自動化」による労働の省力化と、「テレワーク」による遠隔就業と外部委託の組み合わせにより、大きく労働が変化するだろう。

地域経済の観点からは、例えば、都心で働く必要がなくなるため、地方で暮らしながらテレワークにて東京の本社に属したまま働くことができる。あ

るいは地方の企業でもテレワークを駆使することで東京や海外在住の有能な人材を取り込むことができる。本来、都市内部で盛んとされてきたコミュニケーションによるイノベーションが、若い世代の移住を通じて地方でも起こる可能性が高い。同時に、地方で新しいビジネスも生まれる可能性も高い。大久保・NIRA 総研（2020）によれば、20～30代の人ほど、テレワークを使った地方移住に積極的だった。地方にある空き家や空き店舗を利用すれば、若者をうまく取り込み地域を活性化できる可能性が高い。現に宮崎県日南市では空き店舗や空き家を改造し情報技術（IT）拠点を作り、住居を作り、東京からの移住者を受け入れており、IT産業を中心に発展している。デジタル化が進むと以前からの政策を大きく見直す必要が出てくるだろう。今まで難しかった政策課題もクリアできる可能性が高い。人口減少社会であるものの、いろいろな面で解決ができることが多くなるだろう。それに伴い、兼業などの規制の改革やデジタル化の推進、テレワーク拠点の整備などを進める必要があるだろう。

結び

地方経済の活性化について既存の研究（都市の最適人口規模など）から離れ、さまざまな角度から論述した。政策により大規模な産業集積を作りイノベーションを起こす時代は終わり、地域からのボトムアップ型政策に変わってきた。政府の支援は間接的になり、ますます地方自治体や地域のプラットフォームが重要になってきた。しかし、人口減少下での地方経済は厳しく、地方自治体では財政や政策面で限界にきており、活性化させる政策の立案などの余裕がないのが現状である。新たな市町村での政策ネットワークなどを作り、今の地方自治体や制度の枠組みを支える仕組みを構築する必要がある。横断的なネットワークを作り、自治体間の地方創生のための政策共有や政策分析・評価を行い、ノウハウを共有した上でさまざまなルールや制度など政策基盤を早急に作る必要がある。しかし、今後テレワークなどによるデジタル経済の進展で都市と地方の関係そのものが変わる可能性が高く、地方経済の活性化に貢献する可能性がある。

参考文献

- NIRA 総研、大久保敏弘、辻琢也、中川雅之 (2020) 「全国市町村長の政策意識に関するアンケート調査 (速報)」NIRA 研究報告書
- 大久保敏弘・NIRA 総研 (2020, 2021, 2022) 「第1・2・3・4・5・6・7回テレワークに関する就業者実態調査」NIRA 研究報告書
- Autor, D., Salomons, A. and Seegmiller, B. (2021). New Frontiers: The Origins and Content of New Work, 1940–2018. NBER Preprint
- Baldwin, R. E. and Okubo, T. (2006). Heterogeneous firms, agglomeration and economic geography: spatial selection and sorting. *Journal of Economic Geography*, 6(3), 323–346.
- Bondonio, D. and Greenbaum, R. (2007). Do local tax incentives affect economic growth? What mean impacts miss in the analysis of enterprise zone policies. *Regional Science and Urban Economics* 37, 121–136.
- Fontagné, L., P. Koenig, F. Mayneris and S. Poncet (2013), “Cluster Policies and Firm Selection: Evidence from France,” *Journal of Regional Science*, Vol. 53(5), pp. 897–922.
- Frey, C. B. and Osborne, M. A. (2013). The future of employment: how susceptible are jobs to computerization? Oxford University Programme on the Impacts of Future Technology, *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 114, issue C, 254–280.
- Martin, P., Mayer, T. and Mayneris, F. (2011). Public support to clusters: a firm level study of French “Local Productive Systems”. *Regional Science and Urban Economics* 41, 108–123.
- Okubo, T. (2012). Antiagglomeration subsidies with heterogeneous firms. *Journal of Regional Science*, 52(2), 285–299.
- Okubo, T. (2022). Telework in the Spread of COVID-19. *Information Economics and Policy*, 100987.
- Okubo, T. and Tomiura, E. (2012). Industrial relocation policy, productivity and heterogeneous plants: Evidence from Japan. *Regional Science and Urban Economics*, 42(1–2), 230–239.
- Okubo, T., Okazaki, T. and Tomiura, E. (2022). Industrial cluster policy and transaction networks: Evidence from firm-level data in Japan. *Canadian Journal of Economics*, 55(4), 1990–2035.

第8章 日本の財政の持続可能性

早稲田大学政治経済学術院教授

小枝淳子



慶應義塾大学経済学部名誉教授

吉野直行



東京都立大学経済経営学部教授

宮本弘暁



Point

- 日本の債務残高の国内総生産（GDP）比率は、純債務（ネット）で見ても総債務（グロス）で見ても突出している。
- 一番の要因は、高齢社会における社会保障費である。2022年の社会保障費は、1990年の約3倍となっている。一方で、社会保障費以外の歳出、公共事業費、地方交付税、教育費などの項目は、1990年と2022年でほとんど変化がない。
- 財政の安定化条件として、利子率と経済成長率を比較し、利子率が経済成長率よりも低ければ財政は破綻しないが、逆に利子率が経済成長率を上回り続ければ財政破綻に陥るというドーマー条件が挙げられる。しかし、ドーマー条件は国債の供給条件のみから導出されており、国債需要も考慮に入れた財政安定化条件が必要である。
- 高齢社会では、社会保障費の増加を抑えるために、高齢者が労働し続け、社会に貢献できるような仕組みを樹立しなければならない。
- 政府の社会保障費の抑制と同時に、歳入の増加も考える必要がある。現在の環境格付けの下では、資金配分の歪みを発生させる可能性を指摘し、炭素税などの課税により、資金配分の中立化を促す必要があると考える。

- 炭素税などは今後の新たな財源として重要な位置を占めると考えられ、主要7か国（G7）などを通じて日本が世界に提言できる重要な局面に向かっていると思われる。

日本の財政の動き

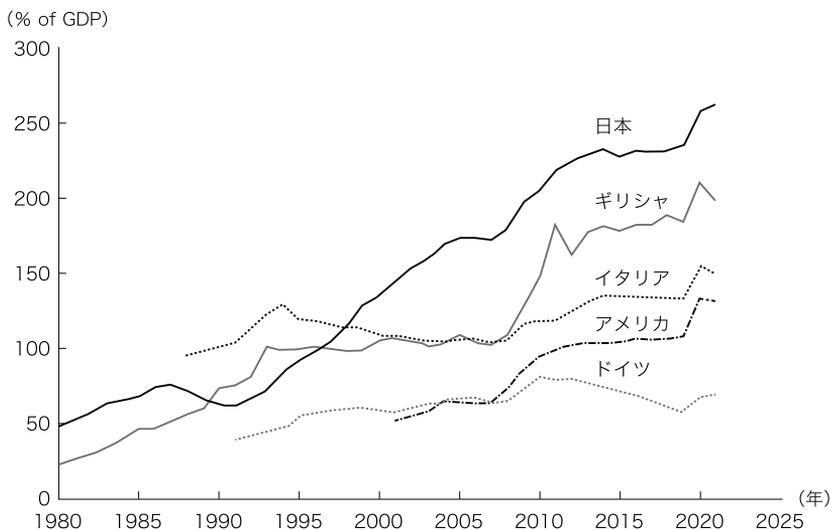
日本の財政収支は、1990年代後半のバブル崩壊後より多少の改善が見られた時期もあったものの、慢性的な赤字が続いている（図1）。赤字が国債で賄われてきた結果、日本の債務残高の国内総生産（GDP）比率はギリシャをも抜いて外れ値となっている（図2）。純債務（総債務から政府部門の保有する金融資産を差し引いたもの）のGDP比率も現在160%を超え突出している。その一番の要因は、高齢化による社会保障費の増加である。一般会計の歳出内訳を見ると、公共事業や地方交付税などは1990年と2022年でほとんど変化がないのに対して、社会保障費は3倍以上に膨れ上がっていることがわかる。また、過去4半世紀にわたって金利は下がっていったにもかかわらず、国債残高の増大に伴い国債費は増大した。

図1 日本における一般政府の財政支出
(GDP比、%)



出所：国際通貨基金（IMF）World Economic Outlook（2022）より筆者作成

図2 各国の一般政府の債務



出所：IMF World Economic Outlook (2022) より筆者作成

財政の持続可能性を示すドーマー条件（利子率と経済成長率の比較）

財政の安定化の条件として、ドーマー（1944）が示した利子率と経済成長率を比較した指標は、現在でも使われている。「ドーマー条件」とは、利子率が経済成長率よりも低ければ財政は破綻しないが、逆に利子率が経済成長率を上回り続ければ財政破綻に陥るといった条件のことをいう。

（1）式は、政府の予算制約式を表したものだ。日本銀行による国債購入は含まず、純粋に政府だけの予算制約式では、左辺が政府の全歳出であり、政府の歳出（ G ）と過去に発行した国債への金利支払い（ $r^B B$ ）を表している。これを、新規国債の発行（ ΔB ）と税収（ T ）によって賄うというのが、政府の予算制約式である。

$$G_t + r_t^B B_{t-1} = \Delta B_t + T_t \quad (1)$$

（1）式をGDP（ Y ）で割り、整理すると、以下のように、国債残高をGDPで除した一階の階差方程式が導出される。

$$b_t - b_{t-1} = g_t - t_t + \frac{r_t - \eta_t}{1 + \eta_t} b_{t-1} \quad (2)$$

ここで、 $b_t \equiv B_t/Y_t$, $g_t \equiv G_t/Y_t$, $t_t \equiv T_t/Y_t$, $\eta_t \equiv \Delta Y_t/Y_t$ となっている。(2) 式を、 b_{t-1} で微分し、 $\Delta b_t (= b_t - b_{t-1})$ が b_{t-1} が増えていくにつれてますます増加するのか、それとも、 Δb_t が減少し安定化していくのかを調べると、以下ようになる。

$$\frac{\partial \Delta b_t}{\partial b_{t-1}} = \frac{r_t - \eta_t}{1 + \eta_t} \quad (3)$$

(3) 式右辺の分母 ($1 + \eta_t$) は、経済成長率 (η_t) が -100% ($= -1$) とならない限り、正の値をとるため、 $\partial \Delta b_t / \partial b_{t-1}$ の符号は (3) 式右辺の分子 ($r_t - \eta_t$) が正か負かに依存する。利子率 (r_t) が経済成長率 (η_t) を上回れば、 $\partial \Delta b_t / \partial b_{t-1}$ は正の値をとり、国債発行の対 GDP 比 (Δb_t) は増加、財政赤字の発散 (不安定化) を導くことになる。逆に、利子率が経済成長率を下回れば、国債発行の対 GDP 比率は減少していくことになり、財政赤字は解消する (安定化する)。このように、利子率と経済成長率を比較して、財政の安定化を調べるのがドーマー条件である。ドーマー条件は、「実質利子率と実質 GDP 成長率」の比較としても、「名目利子率と名目 GDP 成長率」の比較としても、同じである。というのは、「名目利子率からインフレ率」を引いたものが実質利子率であり、「名目 GDP 成長率からインフレ率」を引いたものが実質 GDP 成長率であり、同じインフレ率を、利子率からも GDP 成長率からも引いているからである。

国債需給と債務の持続可能性

ドーマー条件は、政府の予算制約式 (= 国債を供給する側) から導出されているということには留意が必要である。この条件は、基軸通貨国であり完備された資本市場の流動性が高いアメリカには適用されるが、それ以外の国では国債の供給面だけでなく、国債需要も考慮した分析が必要である。Yoshino, Mizoguchi and Taghizadeh-Hesary (2019)、Yoshino and Miyamoto (2020、

2021) では、国債の需要と供給の両面から財政の安定化条件を導出し、以下の数式で示される「国債の残高と国債需要の利子弾力性の比較」が必要であることを説明し、ギリシャの場合には、この条件が満たされず破綻に至ったことが証明されている。国債残高の増大を賄うだけの国債需要があれば国債市場の安定性は保たれ、財政破綻には陥らないが、逆に、国債需要が十分にはなく、国債残高を消化できなければ金利は急上昇し、利払い費の増加による財政赤字の拡大に歯止めが利かなくなり、財政破綻を導く。

以下の(4)式は、国債残高が安定化するか($\partial \Delta B_t / \partial B_{t-1}$ がマイナスとなるか)、それとも不安定化するか($\partial \Delta B_t / \partial B_{t-1}$ がプラスとなるか)は、(4)式右辺の括弧の中がプラスとなるかマイナスとなるかに依存する。

$$\frac{\partial \Delta B_t}{\partial B_{t-1}} = \left(\frac{1}{1 - \frac{B_{t-1}}{b_1 + f_1}} \right) r_t^{B^*} \quad (4)$$

すなわち、

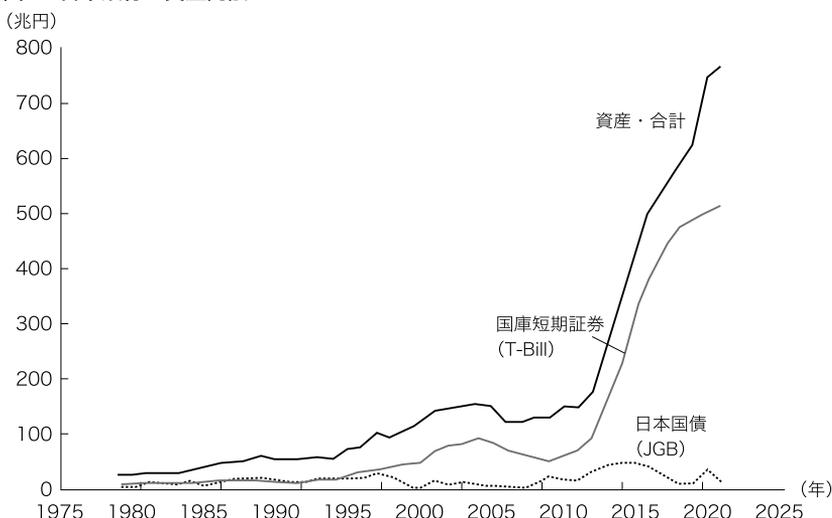
$$\frac{\partial \Delta B_t}{\partial B_{t-1}} \cong 0 \Leftrightarrow 1 \cong \frac{B_{t-1}}{b_1 + f_1} \quad (5)$$

となる。この(5)式が、ドーマー条件に代わる、国債の需要と供給の両方を考慮した場合の財政の安定化条件である。

(5)式から、財政が安定化するかどうかは、「国債残高(B_{t-1})」と「国内投資家による日本国債需要の利子係数(b_1)と外国人投資家による日本国債需要の利子係数(f_1)の合計」の大小に依存することがわかる。また、この安定化条件は、 $1/B_{t-1}$ と $1/(b_1 + f_1)$ の比較に書き換えられ、 $1/B_{t-1}$ が $1/(b_1 + f_1)$ よりも大きければ、1単位の国債増発がなされた場合に、供給側である政府が支払わなければならない利率が、国債需要よりも高くなり、政府の利子負担は増大し、利払い費が増加の一途をたどり、財政破綻に陥る。これに対して、 $1/B_{t-1}$ が $1/(b_1 + f_1)$ よりも小さければ、1単位の国債増発による政府の利子支払いは、投資家の需要する利率よりも低くなり、利払い費の増加が抑制され、財政は安定化する。

日本では、日銀による国債購入が2013年以降に急増し(図3)、国債市場は

図3 日本銀行の資産内訳



出所：日本銀行・資金循環統計より筆者作成

一時的には安定している。しかし、国債の需給構造から導出される安定化条件が、日銀による超緩和政策が終了した後、維持されるかどうかは、国債供給の減少度と国債需要量の度合いによって決められる。小枝（2021）、Koeda and Kimura（2022）は、国債の供給から安定した投資家の需要を引いた純供給が国債の利回りに与える影響を分析している。また、小枝・上野（2022）は、日銀の長短金利操作付き量的・質的金融緩和を明示的に考慮したモデルで、同様の影響を分析している。このような結果は、日銀の金融政策に関する変更や、国債の満期構成（国債管理政策の政策変数）が、様々な年限の国債利回りの変化を通じて国債管理コストに影響を与えていることを示唆する。また、国債管理政策はマクロ経済環境の変化にも影響を受ける。リーマンショックやコロナ禍では、景気が大幅に悪化する中、国債発行の短期化が進んだ（小枝、2020）。

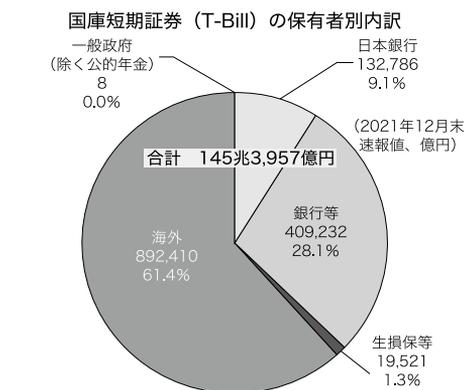
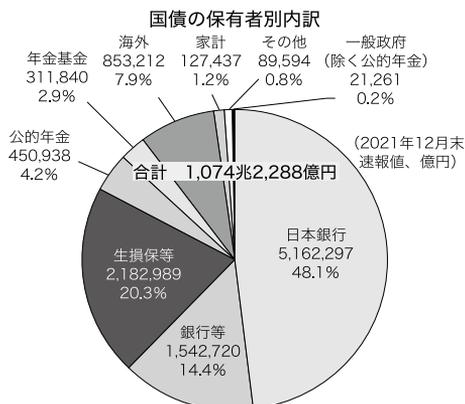
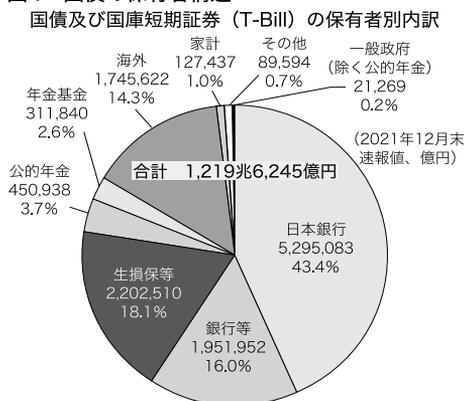
現在、図4のように、1年以上の国債の45%は日銀による保有で、1年未満の短期国債の50%以上は外国人による保有となっており、国内投資による国債需要が国債供給量より上回るかどうか、予断を許さない状況である。供給側では、毎年の借り換えが100兆円を超えているが、高齢化が進む中で、生

保・年金などの安定した需要が拡大傾向にあるとは考えにくい。このような状況で、プライマリーバランス（政策に充てる経費を国の借金に頼らずにその年の税収などでどれだけ賄っているかを示す指標）の均衡が達成され、新規国債の発行が減少することになれば、安定化の維持に結びつくことは言うまでもないことである。

人口高齢化社会における財政金融政策の有効性の低下

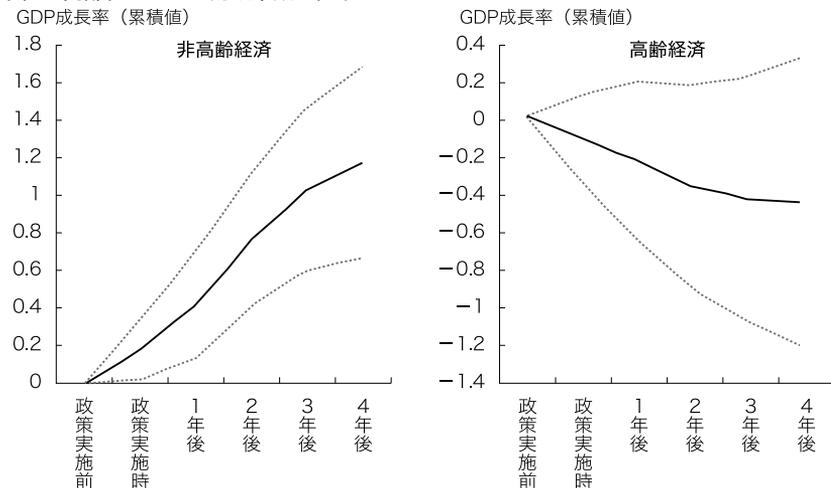
財政政策の効果は、雇用の拡大による就業者数の増加と労働者の所得増加による消費の拡大が、乗数効果を通じて経済全体にプラス効果をもたらすことにある。しかし、高齢化が進むと、退職者は雇用機会を得られないまま社会保障や年金に依存した生活となる。高齢化が進めば、働く人口は減少し、財政政策の効果を受ける人口割合が低下することを意味し、経済への波及効果も低下する。図5は、財政乗数について、経済協力開発機構（OECD）のデータを用いて若年人口が多い国と高齢者の割合が高い国とを比較したものである。高齢化が進んでいる国々は、財政乗数が低くなってい

図4 国債の保有者構造



出所：財務省・債務管理レポート2022より抜粋

図5 高齢化における財政乗数の低下



注：点線は90%の信頼区間を表している
出所：Miyamoto and Yoshino (2020)

ることが分かる。

金融政策についても同様の説明ができる。金利の低下により企業の設備投資意欲を引き上げ、生産の向上へとつなげ、労働者（被雇用者）所得の増加による消費の拡大を通じて経済全体にプラス効果をもたらすのが、金融政策の波及経路である。しかし、企業で働いていない退職者は金融政策が影響する経路には含まれない。そのため、高齢化が進むこと、すなわち金融政策の影響を受けない年齢層が増えることは、金融政策の有効性の低下をもたらすことになる。Yoshino and Miyamoto (2017) は、金融政策による消費増大効果が、高齢化の進展により低下することを示している。

超高齢社会において財政赤字を解消する方策

高齢化の進展による社会保障費の増大を通じた財出拡大に直面している国では、税収を増やす方策がなされなければ、財政赤字の拡大は継続し、財政破綻へと向かう。これを防ぐためには、経済成長による税収の増加、消費税など既存の税の拡大、あるいは炭素税などの新しい税の徴収という方法が必要である。

高齢化の下では、以下の生産関数で示されるように、雇用 (L) が減少して

も退職者の社会保障を確保するための歳出の拡大が続く。

$$Y = A \times F(K, L)$$

働く世代 (L) が減少する中で、経済成長 (Y の拡大) を継続するためには、
技術進歩 (A) の継続、
資本 (K) の生産性の拡大、
労働生産性の向上

などを通じた成長戦略の実現に頼る必要がある。

高齢社会では、介護ロボット技術の開発など、高齢社会に求められるさまざまな技術革新の余地がある。高齢化は、やがて韓国、中国、タイなどアジア諸国でも経験することになる。日本が、高齢社会で必要となる技術の革新を、先陣を切って進めることができれば、将来の一大輸出産業として育成できる分野であると考えている。

成長戦略について、いろいろな提案が出されているが、生産性の高い企業・人材の育成、多様性に富んだ人材の採用が、経済成長を支えることにつながると考えられよう。少子化対策や男女賃金格差の是正、外国人労働者の役割なども重要な論点だと考える。

60～65歳で定年退職し、90～100歳まで生きるとすれば、就業者が30年以上高齢者の社会保障を支える税収を確保しなければならなくなり、就業者の税負担は増加の一途をたどる。就業者世代の税負担の増大は、消費の縮小、総需要の減少をもたらす、経済成長の低下となる。

Yoshino and Miyamoto (2017) では、給与体系を年功序列から生産性に応じた体系に移行し、なるべく長く社会の生産活動に貢献し続ける雇用制度とすることが望まれるとしている。高齢者の経験や技術を必要とする企業は多くある。高齢者の就職市場の充実が望まれる。さらに、高齢者が働き続けられるための技術進歩が伴えば、雇用したい側の不安も解消できる。退職者の数が減少し、社会保障費の削減が進めば、財政赤字の縮小に向かうことになる。

また、日本には、デジタル化による生産性の向上の余地がある。中央政府・地方政府の効率的な業務の推進は民間企業の行政対応の短縮・簡素化へと直結し、生産性の向上をももたらす。民間企業もデジタル化により、ペーパーレス

などの効率化を図れる。コストカットと生産性の拡大は、働き方改革の後押しにもなり、経済成長へと結びつく。

炭素税など新たな税を世界全体で徴収

環境問題が世界的な重要課題となる中、炭素税などの環境課税を設定し、世界同一税率で全世界的な規模で徴収することも重要な論点となり、2023年に主要7か国（G7）の議長国となる日本が議論のリード役として役割を担うことが期待されると考える。環境問題への取り組みを重視したESG（環境・社会・企業統治）投資やグリーン投資が推奨されているが、ESGやグリーン評価の点数は、現行では、世界の格付け機関によってそれぞれ異なる基準で定められており、投資家のESG投資を歪めている可能性がある（Yoshino, Taghizadeh-Hesary and Otsuka 〈2021〉、Yoshino and Yuyama 〈2021〉）。こうした金融投資の歪みを解消するために、世界的に同一税率を課す炭素税を設け、CO₂の排出量の多い企業には増税を課すことで、企業の収益率低下をもたらし、投資家へのリターンの低下が誘導される。投資家は、税引き後のリスク/リターンを見ながら、従来と同様の金融投資の配分を行えばよいことになり、資産選択の歪みを解消することができる。

ただし、環境税は、世界的に同一の税率としなければ抜け穴ができてしまう。税率の低い国に立地した企業は、CO₂を大量に排出しながらでも低負担を実現できるからである。

また、炭素税が課されると、鉄鋼業やセメント産業などCO₂排出量の多い業者は不利になる。これを解消するためには、ネットのCO₂排出量への課税が望まれる。「ネット排出量」とは、生産活動に伴うCO₂排出量から炭素固定化技術やカーボンリサイクル、森林樹林や洋上風力発電事業への貢献分を差し引いたものである。これにより、貢献度の高い企業は炭素税の負担を減らすことができるとともに、グリーン事業の促進ももたらすことになる。

国債依存度の増大と将来世代の負担

リカードの中立命題（財政支出を、税負担で行おうが、国債発行で行おうが、結局は同じであるという考え方）の背景にあるのは、現在は国債発行で歳出を賄っ

ていても、いずれは将来の増税という形で国の借金が支払われるから、家計にとって生涯にわたって受け取る税引き後の可処分所得の現在の価値（割引現在価値）は変わらず、消費行動等、マクロの実質変数に影響を及ぼさないという考え方である。

しかし、多くの日本人は、現在の国債発行が将来の増税として跳ね返ってくるとは想定せずに、自分以外の誰かが税負担すると安易にみているように思われる。打ち出の小づちは存在しない。発行された国債は、将来世代が税によって負担しなければならない国民の借金である。

インフレ動向にも変化がみられる。2022年からの円安、ウクライナ戦争に伴う石油価格の高騰、食料価格の上昇により、海外からのインフレ圧力が増している。これが続けば輸入財価格はさらに上昇し、大きな物価上昇へと向かう可能性もある。仮に日銀が利上げをする状況になったときに、安定した国債管理ができるか否かは、財政持続性の有無にかかっているといえよう。万一ハイパーインフレーションとなれば、深刻な実体経済の悪化を導いてしまう。

このような状況では、成長戦略のみに頼らず、社会保障費の抑制と歳入確保に向けた取り組みが急務である。環境問題は世界が抱える大きな課題であり、炭素税新設を一つの政策として提案し、導入に向けた議論を進めることも、日本の財政赤字の解消に貢献することになると期待したい。

参考文献

- Domar, E. D. (1944), The "Burden of the Debt" and the National Income. *The American Economic Review*, 34(4), 798-827.
- Koeda, Junko and Kimura, Yosuke (2022), "Government Debt Maturity and the Term Structure in Japan," Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4015576>
- Junko Koeda and Yoichi Ueno (2022), "A Preferred Habitat View of Yield Curve Control," Bank of Japan Working Paper Series 22-E-7, Bank of Japan.
- Miyamoto, Hiroaki and Naoyuki Yoshino (2020), "A Note on Population Aging and Effectiveness of Fiscal Policy," *Macroeconomic Dynamics*, 1-11.
doi:10.1017/S1365100520000607
- Yoshino, Naoyuki and Hiroaki Miyamoto (2017), "Declined effectiveness of fiscal and monetary policies faced with aging population in Japan", *Japan and the World Economy*, Vol.42, pp.32-44.
- Yoshino, Naoyuki, Tetsuro Mizoguchi and Farhad Taghizadeh-Hesary (2019), "Optimal fiscal policy rule for achieving fiscal sustainability: the Japanese case", *Global Business and Economic Review*, Vol.21, No.2, pp.156-173

- Yoshino, Taghizadeh-Hesary and Otsuka (2021), "Covid-19 and Optimal Portfolio Selection for Investment in Sustainable Development Goals", *Finance Research Letters*, Vol.38, Available online 1544-6123/©
- Yoshino, N., & Yuyama, T. (2021), "ESG/Green Investment and Allocation of Portfolio Assets." *Studies of Applied Economics* 39 (3)
- 小枝淳子 (2021)、『年限構成からみる国債管理政策』、「〈特集〉国の債務と債務管理に関する分析」*フィナンシャル・レビュー* 令和3年第3号 (通巻第146号)
- 小枝淳子 (2020)、「マクロ環境と国債管理リスクーコロナショックとリーマンショック時の比較—」*PRI Discussion Paper Series* (No.20A-11)
- 財務省 (2022) 「債務管理レポート 2022」財務省理財局

第9章 質の高い官僚の必要性とその役割

慶應義塾大学経済学部名誉教授

吉野直行



一般財団法人
国際経済交流財団会長

豊田正和



Point

- コロナ禍や教育のデジタル化など、全く経験したことのない事象に対し適切に対処するには、質の高い官僚が必要である。また、海外で英語を母国語としない日本企業が活躍し続けられるためには、各国政府と交渉できる質の高い官僚による誘導は不可欠である。
- 一方で、縦割り行政の弊害が目立っており、官僚の採用制度の改善なども喫緊の課題となっている。
- 現状は、官僚志望者が減り、かつ若い官僚の離職率が高まりつつある。職場環境の改善が必要とされている。
- 具体的には、年功序列から能力重視に、給与体系を弾力化、能力の高い官僚に対する民間に劣らない給与の支給、人事の内閣人事局への一元化と公募制の導入、能力開発のための研修プログラムの充実、国会事務の軽減などが必要である。

質の高い官僚の必要性

1. 国内での質の高い官僚の必要性

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、これまで世界各国が経験したことのない感染症であり、その対応が悪ければ、個人の生活も脅かされ、経済活動の停滞は、生産能力、経済成長に大きく影響する。また、例えば影響を受けた中小企業などにどのような支援をするかについては効率的な支援策を考えなければ、現在の政策によって蓄積される財政赤字は、将来世代が負担しなけ

ればならなくなる。

政治と官僚が一体となり、現在世代だけでなく、将来世代の負担まで考えた深い政索を実現するためには、官僚の質、政治家の質が問われることになる。

コロナ禍で求められる官僚の資質には、教科書の問題がよく解けるばかりでなく、全く新しく起こる事象に対して、最も望ましい選択肢を選ぶ能力が不可欠である。それぞれの分野の専門家による議論を受けながら、コロナ対策として何をすべきか、最後の判断は、高所大所からの視点により、官僚によってなされる必要がある。質の高い官僚は、マクロ・ミクロの観点から、短期・長期の効果、メリット・デメリットを熟考し、内部での議論を積み重ねて政治家へ選択肢を提供し、最後は、政治判断として政策を推し進めることが必要である。

日本の経済を強く前進させ、適切な所得再分配を行い、生活水準を高く保つように、さまざまな政策を考えるためにも、質の高い官僚の存在は不可欠である。しかし、現状では、優秀な人材は、日本人が、訴訟を起こすことに消極的でなくなってきたため、弁護士に流れてしまっているように見受けられる。

経済を支える「人」「物」「金」の動きを効率よく行い、国内の経済活動を活性化すると同時に、地球環境問題など世界共通の課題の解決に貢献し、諸外国に負けない国家の形成が必要である。

世界でも有数の高齢化問題に直面している日本では、財政政策や金融政策の有効性は低下している。高齢化という構造を、何とか、制度の変更によって改變しなければ、社会保障費の増大、財政赤字の拡大へと導かれてしまう。

退職年齢を引き上げ、年功序列の賃金ではなく生産性に応じた給与体系の中で、なるべく長く社会に貢献できる制度を構築しなければならない。

人材育成、教育面でも、官僚は、新しい制度を作ることが期待されている。例えば、リモート学習など、日本を含むアジアの諸外国では始まっている。新型コロナウイルス感染症の流行を契機に、リモート授業と教室での対面授業の両方が実施されるようになった。そこで、これを機に、学習方法のレベルアップを図ってはどうか。例えば、全国で、各科目を最も上手く教える先生方がおられるとする。そうした先生の講義を、生徒たちがスマホで学習し、分からない箇所を各教室の先生に習う、あるいは、各教室の先生が生徒の顔を見ながら補足するという方法はどうか。全国の学習レベルを高める方法は、デジ

タル化の中で、いくらでも考えられる。

既存の教員制度にデジタル化の進展を組み合わせた取り組みが上手くできなければ、せっかく素晴らしい教育制度を培ってきた日本の教育体験は、途上国にも負けてしまうことになってしまう。こうした教育改革でも、デジタル技術に精通した官僚のリーダーシップにより、コロナ禍後も、デジタル経済のメリットを十分生かしたオンライン学習の定着を図っていくことは、喫緊の課題である。

2. 海外との関係

アメリカでは、官僚機構よりも、民間の役割が強調される。市場原理の下、民間企業が自身の強さで、国内・海外に進出していくことが提唱される。これに対し、フランス・ドイツなどは官僚の役割が重要視される。この背景には、英語力のアドバンテージがある。英語を母国語とするアメリカの民間企業・民間金融機関は、官による補助をほとんど受けなくとも、自らの力で英語を使いながら海外に進出し、収益を上げることができる。これに対して、日本・フランス・ドイツなどは英語を母国語としないため、アメリカ企業のように容易に海外に進出することは難しい。官民が協力しながら、海外戦略を行うことが必要となる。

海外では英語が共通語であり、日本語で海外でのビジネスや交渉を行うことは不可能なので、英語での対応が不可欠となる。諸外国の政治家や官僚の上層部、ビジネスマンは、英語を理解し、議論に参加できる。また、法律も英語による説明が加えられているところもあり、英語を母国語とする人間に、有利に働いている。

また、英語圏出身で、国際機関やビジネス界で活躍したOB人材の多くは、現地にとどまり、退職後もその地域に滞在して、例えばさまざまなコンサルタントビジネスに関与することなどが可能である。過去の経験を活かしながら、海外から赴いたビジネスマンと現地企業を結びつける役割を担い、過去に培った人的ネットワークを利用して、現地の行政機関とのネットワークを十分に活用して、接着剂的な役割を果たしている。

これに対し、日本の多くの企業や政府関係機関は、2～3年の任期で海外赴

任を組んでおり、日本の本社にとって都合のよい人事体制となっていることが多く見られる。この程度の赴任期間では、現地でネットワークを構築するには短すぎる。また、2～3年の滞在後に、これまでの企業を辞めて、現地企業とのコンサルティング事業を興したり、現地企業に就職し直したりするパターンも、あまり見ない。

言い換えると、現状では日本企業にとって最適な人事体系が構築されているが、それぞれの国の実情や現地に根差した人事体系とはなっておらず、短い赴任期間では、現地の政府やビジネス界と長期の信頼関係を結ぶことは、容易ではない。

日本企業が海外で活躍し続けるためには、各国政府と交渉し、日本にとって不利な条件をいかに克服し、日本企業にとって活躍しやすい環境を作れるか、さらに、日本の強みを生かせる体制が構築できるかにかかっている。そのためには政官民が一本の矢となって、欧米の企業と熨^のして行かなければならず、高い英語力に支えられた海外とのコミュニケーション能力の高い官僚による誘導は不可欠である。

また、民間企業だけでは、十分な海外情報も収集することができないため、現地の日本大使館、JETRO（日本貿易振興機構）などを通じた情報収集は不可欠である。官で優秀な人材が活躍することにより、政官民一体となって、日本の海外戦略を考えていくことが必要になる。

縮小し、かつ劣化しかねない日本の官僚機構

しかしながら、かねて霞が関では、給料が低いわりに長時間労働が常態化しており、いわゆるブラックな労働環境が明らかとなり、問題視されてきているため、現状は、官僚志望者が減っている上、若い官僚の離職率が高まっている。待遇の改善、職場環境の改善など、官僚という職業の魅力の向上が必要とされている。また、国全体の利益よりも、出身の省庁の省益を考えてしまう縦割り行政の弊害が目立っており、官僚の採用制度、年功序列ではなく能力主義に基づく昇進制度の導入などが、緊急課題となっている。

具体的には、現状は以下の通りである（人事院資料）。

1) 2021年度の日本の国家公務員試験の受験者数（1.4万人）は、20年前

(2003年度)の1/5(7.1万人)に低下している。

- 2) 国家公務員総合職(毎年700人程度採用)の在職期間10年未満の退職者は、2020年度で109人で、7年前(2013年度)の4割増であった。また、在職5年未満の退職者は55人で、7年前の8割増となっている。
- 3) 退職を考えている総合職は、男性で約15%、女性で約10%程度である。

ちなみに、主要国の国家公務員の数を見ると、日本は、人口に比べ、相対的に小規模の状態にある(日本を除き2020年調査)。

日本：58万人(2021年度)、0.004人/1万人

アメリカ：218万人、0.006人/1万人

イギリス：48万人、0.007人/1万人

フランス：249万人、0.03人/1万人

シンガポール：12万人、0.018人/1万人

フランスでは、従来、トップエリートを養成する教育機関であった国立行政学院(ENA; École Nationale d'administration)が、エマニュエル・マクロン大統領下の2021年末に廃止され、2022年の1月に、エリート層だけでなく、貧困層が多く住む地域からも志望者を積極的に募集するなど、社会の色々な階層を取り入れることなどの視点から国立公務学院(INSP; Institut national du service public)という公共サービス学院に衣替えされた。

公務員志願者の数はここ20年間で1/3に減少したが、フランスよりも、欧州連合(EU)の仕事の責任範囲が増えているということで、当然視されているようだ。

一方、イギリスでは、日本の総合職(いわゆる「キャリア官僚」)に当たるファストストリーマー(Fast Streamer)は増えているが、オックスブリッジ(オックスフォード大学、ケンブリッジ大学)出身者の割合は減少し、出身校がより多様化しているとされる。アメリカでは、重要ポストは政治が任命した人物が占めることから、一般公務員の地位は決して高いとはされていない。人口600万程度のシンガポールは、不安定な地域における小国という危機感から、優秀な人材は国家公務員として働くべきという考えが浸透している。小さな政府として効率良く運営されており、公務員制度を見直すべきとの指摘は、今のとこ

ろほとんどないようだ。

質の高い人材を集め、維持するための方策

縮小し、劣化しかねない日本の官僚機構を救うには、以下の方策を検討することが重要だ。

1. 能力重視型への年功序列の弾力化

〈提言〉

官僚機構に優秀な人材が集まるように、年功序列ではなく、能力に応じた給与体系を構築する。

主要国動向

アメリカとシンガポールは、人材確保に苦勞をしていないようだ。アメリカは、政治任用という制度により、政権交代と共に新たに優秀な人材が確保されるという意味で、他国と大きく違っている。彼らは、公務員になることはキャリアアップの一過程ととらえ、相対的に低い給与を甘んじて受け入れている。

シンガポールは、優秀な人材は公務員になるべしとの社会的コンセンサスがあり、かつ待遇も、民間のトップレベル並みである。業績評価と能力評価に基づく昇進がなされ、特に行政管理職には、30年代前半で次官補、40代前半で次官に昇進することを認める一方で、要求水準に達しない者には早期退職勧奨を行うなど、終身雇用を排除している。

フランスは、研修制度の充実、離職公務員の復帰の容易化などにより、有用な人材の確保に努めている。ただし、前述のように、ECの権限が拡大する中で、国家公務員の役割は軽くなってきているとされている。節目の年次（5年目、12年目、25年目など）で評価を実施してキャリア形成を助言し、結果に基づいて報酬の割合を増やすことが提言されており、現在検討中。

イギリスは、前述のファストストリーマー制度を通じた人材養成の充実と、全ポストを公募制にすることなどによって20代から政策形成に関与させることも含め、国家公務員の魅力を維持している。

2. 待遇の改善

〈提言〉

能力の高い官僚には、民間に劣らない給与が支払われる必要があると考える。特に総合職については、給与を一部上場企業の上位 100 社平均並みとする。年金についても、主要国並みとする。

主要国動向

少なからぬ国が、公務員の待遇改善に苦勞している。アメリカでは、短期間しか勤務しない政治任用者は、キャリアアップの一環として捉えて給与水準を問題視しないので例外であろう。フランス、イギリスは、年金を充実させ、最終官職給与の 50% 以上を保証している。シンガポールは、弁護士、会計士、銀行員、多国籍企業の社員などをベンチマークにして、大臣・次官級で、数千万円から数億、30 代のディレクター級で 1,000 万円から 2,000 万円を確保している。

日本の過去 20 年間の公務員制度改革では、待遇面には光を当ててこなかった。しかし、若者の霞が関離れを回避するには、この点を無視はできないと思われる。

3. 内閣人事局への人事一元化と公募制の導入

〈提言〉

国益より省益を優先するようになる縦割り制度の弊害を打破するため、人事は内閣府人事局に一元化する。それとともに、現在はほとんど行われていない中途採用や離職者の再雇用も可能にし、一定以上のポストは公募制も検討する。また、政治家や官邸人事への関与をなくすため、幹部人事については第三者による人事評価委員会を設ける。

主要国動向

イギリスでは、ファストストリーム・スキーム Fast Stream Scheme というキャリア制度を内閣府が管理しており、特に最初の 2～3 年間、半年間の職場を決定し、半年ごとにローテーションを行い、その中で本人が適性を見極め、見習い期間が終わったところで自ら申請して配属先を決める

システムが採られている。例外的に、外務省は 外交職というファストストリームのの中から専門職を採用する。財務省は、内閣府の採用と、財務省の採用との二本立てとなっている。採用後も、全ポストが公募制によって決められている。

フランスは、これまでの官僚軍による人事を廃止し、上級幹部省庁間委員会 (DIESE) による人事に一本化された。

シンガポールでは、次官も、若い行政管理職 (イギリスのファストストリーマーに相当) の人事も、公務員人事委員会が決めることになっている。中立性を確保するため、現在、あるいは過去政治的官職に就いた者、また現役の役人は、公務員人事委員会に入れられないこととされている。

アメリカは、上級公務員は、原則として局長以上は政治任用で、議会承認が必要となっている。

4. 能力開発の充実

〈提言〉

官僚機構内部において、研修・留学制度の充実、オンライン教育制度の確立が急がれる。新型コロナウイルス感染症拡大後、リモートによる会議も増えており、官僚の教育制度も、時間の余裕があるときに聞ける教育制度、さらには、海外のトップによる講演を聞くなどの人材育成を進めることにより、日本企業の海外展開を側面からサポートするシステムを確立することが必要である。

主要国動向

イギリスでは、大学院や、半年間、仕事を離れて、例えば海外 NGO などに参加できるキャリアブレイク (Career Break) 制度がある。

フランスでは、軍における人材育成を参考に、職階が上がる節目でその職階に相応しい知識を注入するための教育を行う。幹部候補生になる公務員を見出し、生涯教育するための組織として、既述の上級幹部省庁間委員会 (DIESE) が創設された。

シンガポールでは、すべての公務員は、年間 10 時間以上の研修を受けることが必須とされている。各職員は、上司と相談して、各自で研修計画

を立てる。幹部級の研修には、各国政府幹部の招聘参加や各国への派遣も用意されている。

5. 国会事務の軽減

〈提言〉

公務員の長時間労働の大きな要因となっている国会の想定問答作り（国会で質問する議員から、その前日に公務員が質問取りを行い、更にそれに対する回答まで、閣僚のために用意する）などの国会事務作業を低減するため、国会答弁は、原則大臣が行うものとし、質問通告は原則1週間前を締め切りとする。

主要国動向

イギリスでは、政治家と官僚は、基本的に接触しない。議員は直接大臣に要望し、本会議での答弁者は基本的に大臣とされている。質問は、通常3日前までに書面で提出することとなっている。

フランスでは、議会答弁者は大臣とされる。開催1時間前までに、質問者の氏名と対象閣僚名だけを通告する質問形式が主だが、開催1週間前までに質問者及び、質問用紙が公報に掲載される形式もある。

シンガポールでも、議会答弁者は大臣とされている。

第10章 アジアの成長と日本の役割

——アジアワイドの産業政策と 日・アジア協力



慶應義塾大学経済学部名誉教授 吉野直行

Point

- 日本の産業政策をアジアワイドに展開することで、アジア諸国との緊密な関係が構築でき、日本の経済安全保障に貢献するところ大である。
- 特に重要なのが、アジア諸国でニーズの高い質の高いインフラ整備である。政府開発援助（ODA）など海外の資金に頼らないインフラ整備のためには、インフラの外部波及効果による税収増の還元という日本の経験の活用が鍵となる。
- インフラによる地域経済への波及効果を高めるために、中小企業育成、人的資本の質の向上、デジタルインフラの整備が重要。これについても日本の産業政策が活用できる。
- 日本の「ふるさと投資ファンド」の経験が、アジアのスタートアップ企業の育成に貢献するだろう。
- これからのインフラ整備は、IT（情報技術）ソフトウェアも含めたシステム全体が勝負となる。システムの円滑な運営のためには共通のルール作りが求められる。日本は、ルール作り、法整備の促進においてリーダーの役割を果たすべきである。それにより、アジアと日本の真の意味でのウィンウィンの関係が構築できる。

日本の経済安全保障に貢献するアジアワイドの産業政策

産業政策を、国内経済の活性化および競争力の強化によって経済的安全保障

の基盤形成を図ることに活用するだけでなく、海外、特に日本の周辺であるアジア諸国との関係の強化に活用することで、それらの国々との協力、連携を通じて日本の経済安全保障を確かなものにするができる。なぜなら、経済安全保障は、一国だけで実現するものではなく、国際的な同盟、協力関係の中でこそ実現する面があるからだ。これからの日本は、このようなアジアワイドの協力関係を推進する観点からも産業政策を再構築すべきであると考えている。アジアの経済成長率は、他の発展途上地域と比べると各段に大きくなっている。日本企業によるアジア各地への進出（サプライチェーン〈供給網〉の形成）により、1997年のアジア通貨危機以降の回復は目覚ましいものがある。

アジアの経済成長を一層促進するためには、(1) 安定的な政治体制と適切なマクロ経済政策の実施、(2) 所得格差を是正する諸政策（中小企業対策や徴税制度の信頼性の確立など）、(3) 上下水道・道路などのインフラ整備、(4) 金融市場の整備、(5) 安定的な為替制度と海外との安定した貿易・資金の流れ、(6) 国内貯蓄の増大により国内投資に必要な資金を国内で賄うこと、(7) デジタルインフラの活用とデジタル社会への移行による効率的な社会構造の構築、(8) 人的資本形成（教育と職業訓練）、(9) 技術革新と生産性の向上、(10) ガバナンスが適切に機能する社会といった10の要件が満たされる必要があると考える。まず、これらの課題のうち、日本の産業政策が大きく貢献できることは何かについて考えてみる。

インフラ整備と質の高いインフラ

質の高いインフラ整備は、日本の産業政策が大いに貢献し得る分野である。

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の拡大やウクライナ戦争により、アジア諸国の財政支出は拡大し、インフラ投資などへの予算の配分を縮小せざるを得ない状況にある。しかしながら、製造業の生産活動を支える物流施設や道路交通網、電力網などのインフラは、経済成長に不可欠である。こうした中で、インフラ投資からの収益率の向上を図り、民間の投資をインフラに振り向けること、さらには、質の高いインフラ整備は、アジア途上国の経済成長にとって極めて重要である。

従来のインフラは、利用料金からの収入に依存してきた。しかしながら

水道・電力などは生活に欠かせない必需品のため、利用料金はなるべく低く設定すべきであろう。インフラの収益率が低ければ、民間資金の誘導は難しい。採算が確保できない民間は撤退を余儀なくされ、PPP（Public-Private Partnerships、官民が一体となった）プロジェクトは失敗する。これまでPPPが上手く行かなかった背景には、プロジェクトの収益不足という要因も大きい。収益不足を補うためには、別の収入源を考えなければ、PPPプロジェクトは掛け声だけに終わり、民間資金の公共プロジェクトへの誘導は困難となる。この課題を克服するために、次のような日本の政策の経験が役に立つ。それは、インフラがもたらす外部波及効果による税収増の還元だ。

インフラによる外部波及効果による税収増の還元

図1は、九州新幹線の導入による周辺地域の税収増加効果を調べたものである。3本の棒のうち、左は新幹線の建設期、中央は完成したが大阪・東京と未接続の部分開業期、そして右は大阪・東京と結ばれた全線開業後の税収を示している。

これによると、所得税と法人税は、大阪・東京と九州新幹線が接続された後は増加しており、ビジネスが九州にもたらされるようになったことが分かる。逆に、大阪・東京との接続がない建設期と部分開業期には、所得税・法人税の大きな変化は見られない。

また、最右欄は固定資産税を含むその他の税収を示しているが、将来の地価

図1 九州新幹線の開通がもたらした税収の変化

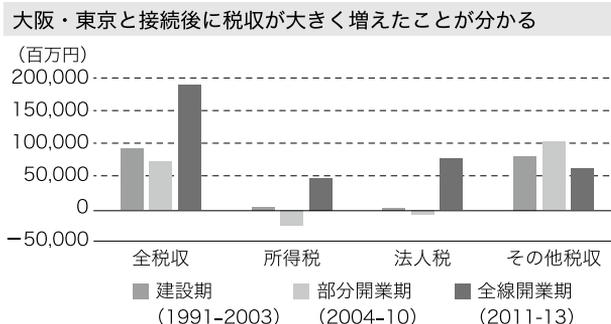
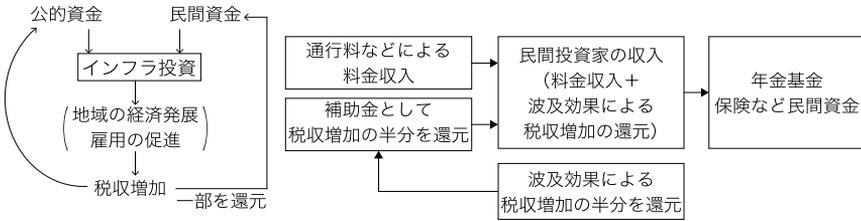


図2 波及効果により増加した税収の還元



値上がりを期待した取り引きが建設期・部分開業期にも増えたため、その他税収は、いずれの時期にも増えていることが特徴である。

所得税・法人税・その他税収を合計した最左欄（全税収）でも、大阪・東京との接続後に顕著な増加が見られる。このように、インフラ整備は、地域の税収を押し上げる効果があることを示している。

水道・電気・道路などのインフラの整備は、地域へのプラスの外部効果をもたらす。例えば、上下水道ができれば、住宅地が広がり、商業活動も活発になり、新しい工場なども進出し、地域の雇用の拡大、さらには地域の生産活動が活発化する。電力供給も、同様のプラスの外部効果をもたらし、地域の生産活動、消費活動、雇用の促進により、所得税・法人税・消費税・固定資産税などの増加をもたらす（図2）。

表1は、国内における近年の社会資本の経済効果を、トランスログ生産関数を用いて推計したものである。上から順に、インフラ整備による地域への直接の波及効果、インフラ整備により民間企業などの誘導が図られた波及効果、イ

表1 日本のインフラの経済効果（直接効果とスピルオーバー効果）

	1956-60	1961-65	1966-70	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-00	2001-05	2006-10
インフラ投資の直接効果	0.696	0.737	0.638	0.508	0.359	0.275	0.215	0.181	0.135	0.114	0.108
スピルオーバー効果 (インフラ投資による民間投資の誘導効果)	0.452	0.557	0.493	0.389	0.270	0.203	0.174	0.146	0.110	0.091	0.085
スピルオーバー効果 (インフラ投資による雇用創出効果)	1.071	0.973	0.814	0.639	0.448	0.350	0.247	0.208	0.154	0.132	0.125
インフラ投資全体の効果に占める波及効果 (%)	68.644	67.481	67.210	66.907	66.691	66.777	66.222	66.200	66.094	66.122	66.139

注：小数点4位以下四捨五入

出所：Yoshino Naoyuki, Farhad Taghizadeh-Hesary and Masaki Nakahigashi, "Modelling the Social Funding and Spill-over Tax for addressing green energy financing gap", Economic Modelling, 2019, 77, PP34-41.

インフラ整備による雇用増大効果を計測した指数であり、最後の行は、波及効果の全効果に占める比率を推計したものである。

表1によれば、インフラの地域経済への効果の約66～68%は、外部効果(=波及効果)によるものであることが分かる。すなわち、インフラによる地域への効果としては、民間企業を誘導することで雇用促進に貢献するという外部効果(=波及効果)がかなりの程度を占めていることが、表1から読み取れる。

こうした地域の国内総生産(GDP)の増加は税収の増加へと結び付くものであるはずだが、これまでこうした増分は、これらの地域の政府部門が民間よりガバナンスの上で圧倒的優位にあるため、すべて地方政府と中央政府に吸収されてきた。しかし、前述のとおり、表の計量分析は、相当な割合が外部効果によってもたらされていることを示している。もし外部効果部分の税収が図2のように民間投資家に還元されれば、利用料金だけに依存してきたインフラの収益率の増加に結び付けることができる。つまり、長期間にわたって収入の確保ができるため、インフラの維持補修費も捻出でき、年金基金や保険などの民間投資家の収益率の確保にもつながり、利用者料金を引き上げることなくインフラの質を維持することが可能となる。

地方政府や中央政府も、インフラによって増える税の一部を運営会社や民間投資家に還元したとしても、税収減となる訳ではない。従来からの税はすべて地方政府・中央政府に徴収され、新設されたインフラからの税の一部を還元することになるため、税収減にはつながらない。さらに、インフラを拡張するために公的資金だけでなく民間資金の誘導が可能となるため、より幅広い地域にさまざまなインフラを整備することができるようになる。経済発展の速度も上がり、民間からのインフラ運営に対するガバナンスも効くことになれば、ゆくゆくは汚職の削減にもつながるだろう。

中小企業の育成と人的資本の質の向上、デジタルインフラの整備

インフラ投資が国全体として増えることは、国全体の経済成長を後押しすることにはなるが、アジア諸国で最近求められているのは、単なるマクロ的な成長だけではなく、いわゆる「包摂的成長」(inclusive growth)である。つまり、

中央と地方の格差が小さく、また国民の間の所得格差が小さい成長が求められている。

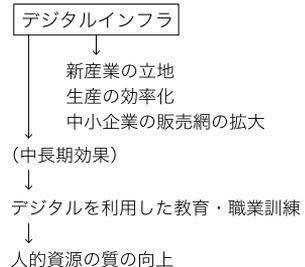
その観点から、インフラによる成長増大の地域経済への波及効果を高めることが求められる。このためには、地域の中小企業の役割が重要だ。アジアの地域経済に占める中小企業のウェイトは大きく、整備されたインフラの経済効果を地方経済の発展に結び付けるには、活力と創造性に満ちた中小企業の役割が大きい。

この観点から、中小企業の育成や、その発展基盤である人的資本の質の向上について努力する必要があるが、中小企業大学校での人材育成など、日本の中小企業施策は大いにアジア諸国の参考になるであろう。

また、地域の中小企業がインフラを使って生産物を都市に輸送できるようになり、さらにデジタルインフラの整備がなされれば、スマートフォンやインターネットで中小企業の作った生産物の宣伝もすることができるようになるので、販売の拡張へと結び付けられる。実際、アジア各国の経済系のシンクタンクで、このようなデジタルインフラを利用したビジネスの経済効果についての研究が盛んである。インドのデジタルインフラのデータでは、地域へのプラスの経済効果による税収増は、利用者料金収入の約14%にも上り、大きな波及効果をもたらしている。

また、デジタルインフラの整備は、教育面・医療面でも有効活用できる。知識、教え方で高評価を得ている先生が授業をスマホで配信する。どのような地域、どのような家庭で育とうが、優れた先生からの教育を受けることができるようになれば、人的資本形成に長期のプラスの効果をもたらす（図3）。学校教育ばかりでなく、職業訓練のプログラムも同様で、各自の能力向上のために、いろいろな職業教育プログラムを受講し、人的資源の質の向上へと結び付け、ソフトウェアエンジニアのような知識集約的で高所得が期待できる職を得ることができるようになる。このような職業訓練プログラムの作成に、先述した日本の中小企業大学校のプログラムは参考になると思われる。また、リモート診

図3 デジタルインフラの効果



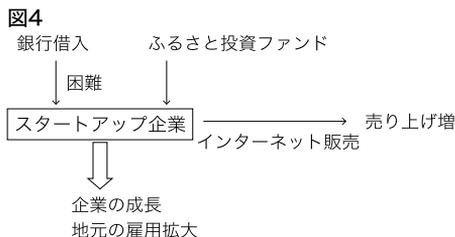
療にもデジタルインフラは活用でき、人々の健康維持に貢献することにより、地域経済のさらなる発展へと結び付けられる。

スタートアップ企業への資金提供

アジアの途上国では、小さな起業家が銀行から資金提供を受けることは、とても難しい。担保が不足していたり、これまで事業を行ったことがないため過去の履歴がなかったりすることで、融資判断に時間がかかるからである。資本市場が発達している先進国ではベンチャーキャピタル企業が充実しているので、そこからスタートアップ企業の資金を調達することも可能だが、ベンチャーキャピタルが未発達な途上国では、携帯電話なら皆が使えるため、クラウドファンディングによる資金提供が、一つの突破口ではないかと考える。

日本では、20年以上も前からふるさと投資ファンドによる地元スタートアップ企業や小企業への資金提供が始まっている。スタートアップ企業の生産物を、インターネットを通じて販売する方法である。地元の人たちによる地域の企業への資金提供は、日々の生活地域での相互補助であり、「逃げ出す」ことができないという意識で、必死になって起業を成功させようとする意欲が働く。さらには、地方で埋もれがちな高価値の生産物をインターネットで全国に発信することにより、販売網が拡張され、成長へとつなげることが期待できる。銀行も、最初は不安定そうな企業への融資は躊躇する。しかし、地元の人々の協力によって育った起業が少しずつ成長していれば、積極的に融資をして応援するようになる。さらなる成長資金の提供も可能となる。

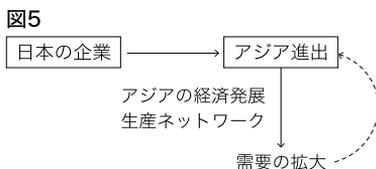
このような日本の経験を、アジアのスタートアップ企業育成に生かせるのではないだろうか。



生産ネットワーク網の充実化と代替ルートの確保

日本の製造業などによるアジア生産ネットワーク構築により現地での生産が拡大し、雇用の促進、経済発展へとつながる効果は大きいと考える。日本の製造業に実施したアンケートによると、生産拠点の設置条件として、(1) 経済マーケットの成長性、(2) 法制的整備、(3) 第三国への輸出拠点、(4) 生産に必要なインフラが整備されていることなどが上位に挙がる（国際協力銀行「わが国製造業企業の海外展開に関する調査報告（2020年版）」）。日本企業は、香港、シンガポールに始まり、マレーシア、タイ、インドネシア、フィリピンなどへ生産拠点が拡大するとともに、各国の経済発展に貢献し生産ネットワークを構築してきた。しかし、新型コロナウイルス感染症の拡大やウクライナ戦争によって、一つの生産ルートだけでは万一の場合には備えきれないことが明らかとなり、代替的なルートを平時から確保しておくことの必要性も認識されるようになった。また、一時は日本企業が圧倒的なシェアを占めていたアジアの生産ネットワークに、近年欧米はもちろん、韓国や中国からの企業進出も増え、日本の優位性は落ちてしまっている。

こうした中で、今後のアジアに対して日本が取るべきアジアワイドの産業政策の方向性として、(1) 長期的な視点に立った将来に長く利用できるインフラの整備を後押しし、アジア各国の経済成長による所得の向上および格差の是正を目指したデジタルインフラを活用した教育制度の普及、(2) 汚職のない社会を目指す教育制度の普及、(3) 従来は圧倒的な額を誇っていた日本の政府開発援助（ODA）の低下を補うため、上述の波及効果による税収から民間資金の提供者にリターンを戻す方法により、各国の貯蓄・年金基金などの資金を活用し、各国内で集めた資金を国内投資に還流させ、海外資金に依存しない資金の流れを誘導する政策の後押しを行っていく必要がある。



ルール作りとしての日本の産業政策が、アジアの成長をさらに促進する

他方、前述したように、アジア各地にサプライチェーン（供給網）を形成し

ている日本企業にとっては、パンデミック、米中対立、ウクライナ危機などの地政学的リスクの高まりによるサプライチェーンが分断されるリスクを最小化し、その維持管理強化のために何をすべきかが喫緊の課題である。課題について議論する際、日本では国内サプライチェーンの強化、国内でものづくりを完結できるような体制の強化という方向に行きがちである。しかし、国内であっても、大規模災害があればサプライチェーンがリスクにさらされるのは東日本大震災を見ても明らかで、単純に海外は危険、国内は安心という二分法では、適切な危機管理はできない。国内外含めて強靱^{きょうじん}なサプライチェーンネットワークを構築することが重要であり、そのためにはできるだけ複数のサプライチェーンにつながって、仮に何か所が危なくなってもサプライチェーンが維持できるという冗長性の確保が必要である。これが、先に述べたいわゆる代替的ネットワークの確保である。この意味で、国内回帰ではなく、より積極的にグローバルにつながっていくことが日本に求められており、そのような国際連携を可能にする産業政策が求められている。それこそ、日本の経済的安全保障をもたらす鍵となる。とりわけアジア諸国と連携したサプライチェーンネットワークの構築が日本にとって重要であり、前述したアジアの経済成長を促す10の要件を満たすための日本・アジアの協力が求められているところだ。

この協力は、いわばアジアも視野に入れた日本の産業政策の構築ということになるが、その中で二つの点に言及したい。

第一に、例えば人工知能（AI）やバイオテクノロジーの開発など、政府側に十分な情報の蓄積がない場合があり、また、情報優位にある民間企業も政策をリードするわけにはいかない。従って、政府と民間の情報交換・協力が、以前にも増して不可欠となる。また、地政学的リスクが高まり、自国の安全保障を優先させざるを得ない場合には、他国に対して戦略的な政策が求められることになる。そうになると、産業政策も、以前のように国内経済だけを考えて行うのではなく、国際的な視点を持つことが極めて重要となる。

第二に、昨今新技術の開発や大きな産業の育成には、一つの国で完結させず、各国、特にアジア諸国と連携することが必須である時代といえる。連携を円滑に進める上では、法制度の整備、規制やルールの設定が特に重要だ。

日本のルールだけが世界のルールと異なる一方で、日本のマーケットが縮小

傾向にあるのでは、アジアの企業が日本を相手にしなくなるのは当然だ。日本とアジア諸国のルールや制度が同じであれば、企業はより積極的な行動、投資を行いやすくなる。

環太平洋経済連携協定（TPP）など国際的連携の枠組みができている現在だからこそ、それを積極的に活用して、共通のルール作りを主導していくことが求められているのではないか。

また今や、港湾、道路、街づくりなどのインフラ整備は単なるハードの建設だけを指すのではない。モノのインターネット（IoT）やセンサー、ソフトウェアやOSなども含めた大きなシステムの固まりが「インフラ」なのである。そして、そこを動かすのに、各国の法制度や規制が関係する。従って、インフラ整備ビジネスにとっても、インフラ活用ビジネスにとっても、ルール作り、制度のハーモニゼーションは、大きな課題だ。

このようなルール作りでアジア各国と連携できれば、経済効果だけでなく、日本のプレゼンスを向上させる効果が期待でき、外交上のプラスの効果も期待できる。長期的な戦略性を持って取り組むべきと考える。

第 11 章 経済安全保障を念頭に置いた日米協力

一般財団法人国際経済交流財団事務局

Point

- 競争力への関心の世界的な高まりの中で、アメリカを筆頭にかつて市場経済を歪めると忌避していた産業政策への立ち戻りが見られる。
- 経済安全保障の目指すべき姿は、相手に過度に依存しない自立性とお互いがお互いを必要不可欠と認識させる不可欠性である。
- 日米連携の強化には安全保障上の秘密管理の制度が重要である。

アメリカの産業政策への回帰

近年、アメリカにおける産業政策の見直しの動きが顕著である。

アメリカも例に漏れず、あるいはアメリカこそが、市場メカニズムへの不必要な介入で経済合理的でないと忌避してきたはずの産業政策にシフトしてきている。日本は経済産業省があり、ある意味産業政策をはばからずに行ってきた面があるが、アメリカはそれを避けてきた。産業競争力の安定は政府が整えるべきだという意識がある日本と、経済への政府介入は経済効率上すべきではなく、政府の政策は市場が機能しない場合に最小限必要なことに限るべきであるというアメリカとの認識の相違が顕著であった。この認識のもとでアメリカには経産省のような役所はなく、市場機能が働かない分野について、例えば、必要に迫られて国防のために国防省が、エネルギーのためにエネルギー省が必要最小限の介入を行うということだった。

ところが、近年、アメリカは積極的な産業政策により産業競争力を強化し、国際競争力を急速に強めつつある中国に対抗する姿勢を見せている。

近年のアメリカの産業政策へのシフトについてより具体的に説明すると、こ

表1 アメリカサプライチェーン（SC）に関する大統領令（2021年2月24日）

- ①半導体・蓄電池・重要鉱物・医薬品の4分野及び②防衛・情報通信・エネルギー・運輸等の6分野を対象に、関係省庁から大統領へサプライチェーン脆弱性リスク及び政策勧告について報告【4分野：100日以内に報告】半導体、大容量蓄電池、重要鉱物、医薬品【6分野：1年以内に報告】防衛、公衆衛生・生物事象対処、情報通信、エネルギー、運輸、農作物・食料
- 2021年6月8日に①が報告・公表され、分野ごとに研究開発促進や供給源の多角化等について指摘②も1年以内に報告予定

【6月8日公表の報告における各分野に係る主な指摘】

- 半導体：国内生産や研究開発への投資に向けて議会に更なる予算措置を提言するとともに、同盟国との連携強化の必要性を指摘
- 大容量電池：「EV需要の創造」のため官需も活用し環境整備すべく、議会に予算措置を提言。原料となる鉱物の安定供給に向けた投資も提言
- 重要鉱物：生産時の汚染・汚職・児童労働禁止などの国際ルール化や、SC多様化に向けた生産および備蓄能力向上のための投資を提言
- その他、
Trade Strike Force（アメリカのSCを毀損する各国措置への対抗措置を提言）、
Disruption Task Force（SC上の脆弱性を分析・モニタリング）、
Global Forum（SC脆弱性緩和のため、大統領主催で同盟国を招聘）の創設や、ネオジム磁石について通商法232条の調査にかかる言及あり

れまでの産業政策は全ての産業に裨益するインフラ整備事業として政府に許されてきたが、最近では、産業競争力強化ということで、個別の産業、個別の企業にターゲットを絞って、政府が、従来自身で批判していたことを堂々として行っている。これは“Picking winners and losers”（成長産業を選択して育成し、非効率で競争的でない産業の転換を図る産業政策）ということで政府が最も避けてきたはずのことである。端的な例は、2022年2月に出たサプライチェーン（供給網）についての大統領令である（表1）。これは、まず14品目と半導体・電池その他について100日以内にレポートを仕上げるということ、その他に、エネルギー産業、情報通信産業、防衛産業など、6分野を加えた合計10分野について政策をまとめるということから始まっている。また、「CHIPS法」という、半導体産業を520億ドルで支援する法案も審議されている。

さらに、最近の動向として、特にトランプ政権と比べると、バイデン政権は経済安全保障を確保するための有志国連携を強調している。大統領選挙に勝ってから担当者の配置に非常に手間取っており、経済産業省から見るとカウンターパートが決まらない日々が続いていたが、2022年になり少しずつカウンターパートのポストが任命されてきた。政策の中身はまだ軌道に乗っている

わけではないが、その枠組みが立ち上がってきている。その日米連携の一つが、日米競争・強靱性^{きょうじん}パートナーシップ（Japan-U.S. Competitive and Resilience Partnership；CoRe）で、菅首相とバイデン大統領で立ち上げ、それを岸田首相とバイデン大統領でも広げることに同意した。また、日米商務・産業パートナーシップ（Japan-U.S. Commercial and Industrial Partnership；JUCIP）は経産大臣・商務長官間で立ち上がった。岸田・バイデン間でも経済版の2プラス2（日米安全保障協議審議会）を立ち上げようという点で合意された。インド太平洋経済枠組み（Indo-Pacific Economic Framework；IPEF）もアジア関与の姿勢を示すものとして構想を打ち上げており、日米豪印戦略対話（QUAD、クアッド）は、既に立ち上がっている。アメリカが有志国連携を打ち出している姿勢は歓迎すべきである。

しかしながら、日米あるいは米・アジア間だけでなく米欧の連携が先に進んでいるのも事実で、そこに環境や人権、労働など彼らの共通の価値観に根差したところは、米欧だけで議論が先鋭化することに注意する必要がある。また、環境・人権・労働にしてもリベラルな価値観に根差している面もあるが、他方で保護主義や自国中心主義の言い訳になっている要素もあると思われる。例えばEV税制は、電気自動車（EV）に税制優遇を与えるが、これは完全な保護主義で、国内のEVだけを優遇、あるいは国内でも組合が組織された工場で作ったものだけを優先するなど、前述したサプライチェーン大統領令では有志国と連携してサプライチェーンを作ると言っていたはずなのが、それに矛盾しているように思われる。

また、トランプ政権が鉄鋼とアルミニウムに対する追加関税を一部撤廃したことがニュースになったが、一部撤廃する代わりにグローバルアレンジメントという枠組みで、日米、米欧などで一緒に鉄鋼やアルミについての貿易協定を作ろうという動きが始まっている。中身がどうなるか分からないものの、環境に悪影響を及ぼすと考えられる鉄は排除していくというロジックをコンセプトにこれから具体化が始まるので注目が必要だ。

産業政策に隣り合った分野として重要新興技術（Critical and Emerging Technologies）での技術優位を獲得、維持するということが、トランプ政権末期からいわれている。これは、プロモートとプロテクトに分けられていて、前

者は、先端技術の研究開発では、西海岸等に「リーチアウト」することを含め振興することを意味し、後者は、技術の保全を重視するという意味である。

これまでのアメリカは先端技術での優位性を誇ってきた。そうした中で、政府が先端技術を育てる際は防衛予算で充てるのが最もオーソドックスなやり方であるが、この方針で注目すべきは、政府系の技術開発に限らず、西海岸のような政府と距離を置いてきたような技術コミュニティ、あるいはボストンなどにおけるアカデミックな人々も含め、シリコンバレーのベンチャーとも一緒に協力していくという点である。さらに、国境を越えて、同盟国とも協力していくということで、防衛予算を中心とする政府だけでは先端技術の水準を支えきれないという認識の表れだと考えられる。

アメリカも実は昔から産業政策をやってきたのではないかとと思われるところがある。研究開発（R&D）予算の半分は国防総省から出ており、そのうちの2割が医療で、エネルギーと宇宙に1割ずつが分配されている。国防という名の下、実際には国防総省という巨大な組織が巨大な予算で、日本の経産省よりも明白な形で、個別の技術を育ててきた面もあると考えられる。

また、連邦政府出資研究開発センター（Federally Funded Research and Development Centers；FFRDC）という「国益を目指す民間活動」を実現する仕組みがある。これは、国が実現を願う事業を民間が実施してくれるときに資本コストを国が負担する仕組みである。民間の貸借対照表上の資金負担を巧みに軽減しながら実現してほしい技術開発を民間に実施してもらい、という形であり、これこそ、元々産業政策といえるのではないかと考えられる。

一つ顕著な事例はFFRDCの一つでもあるサンディア国立研究所で、そこでは、その運営が、Lockheed Martin という防衛企業の100%子会社に委託されている。見方によれば、公共機関は非効率だから民間にできることは任せる、というコンセプトで行政改革が進んでいるように見えるが、逆の見方もできる。受託しているのは大企業の100%子会社なので、その会社の欲する研究開発を実施するときに、研究所の土地建物、研究設備などの負担は全部国が負担し、研究活動費ももちろん国が負担するという方法で、国から見てやるべき事業を民間の能力を使って行ってもらうという事例として、考えられる。

受託企業から見れば、研究活動は国立研究所で行い、そのコストは利益まで

上乘せられて委託費として国から供与されている。国立研究所には広大な土地と壮大な機材があり、端的に言えば、それを無料で使わせてもらっていることになる。企業が、自分の持つ中央研究所を維持しようと思えばそれなりの貸借対照表上の負担をして長期間維持できるのか、という話になるが、国がその負担を持ってきて、企業はフローベースのコストだけ考えて研究開発に取り組んでいるのではないかと考えられる。

今までは日本も、国民からの政府の効率化要求に応じて、行政改革を唱えて、実行してきたが、そのような要求に応える形をとりつつ、それを利用して、安全保障のための技術開発を進めて行くという工夫があってもいいと考えられる。

日本側の産業政策上の課題

以上のようなアメリカの現状に対して、日本側の課題は何かということであるが、まず大前提として経済安全保障の重要性の高まりが重要な背景としてある。

特に技術面について考えると、目指すべきは自立性（外国に頼り過ぎないこと）と不可欠性（外国から頼られること）だ。幸いなことに現時点ではアメリカから日米連携への関心は非常に高い。

他方で、課題としては、第一に、政府で枠組みは作れても本当の意味での連携ができていないかは別問題ということだ。日本の産業界はどうしても「いつものお客さんを満足させる」「いつもの業者を使いこなす」「あうんの呼吸で協力する」ということは、多分世界一うまいのだが、その代わりに自分の強みを新しい人に売り込む、逆に自分を助けてくれる新しいパートナーを見つける、使いこなすことなどが苦手だ。

内向き志向とよく言われるが、技術が盗まれそうだから協業しないなどという理由で機会をみすみす逃すケースが非常に多く見られる。戦略的不可欠性とは端的にはかけがえのない下請けになることだと考えられるが、そのための営業センス、努力は欠けているように思われる。

自国の防衛技術を世界に売るというのは、武器輸出、装備協力においては、世界的に行われている。この点について日米の違いを述べると、武器輸出への日本における忌避感を一度脇に置くとしても、次のような大きな相違がある。

アメリカでは外国と防衛装備、防衛技術で協力することは防衛政策の一環と考えられていることである。つまり日本にアメリカの防衛装備がたくさん来ているが、アメリカから見ると、日本にこの防衛装備を持たせることでアジアの安全を保障するという考え方をとっている。アメリカから見た世界の地政学的リスクの中で、自国及び同盟国の安全保障を実現し、世界の平和を維持するという政策の中で、日本に戦闘機を売る、設計図を渡すといったことを行っていると考えられる。このように、アメリカ企業の防衛装備協力は政府の事業への積極的協力であるが、日本では、全くそういうことにならない。その根底にある考え方は、防衛ビジネスは儲からず、携わっている企業が気の毒なので、本来ならば企業努力に任せるべきところを、企業の販売活動を政府が手伝ってあげる、そういう文脈で語られているのが、日本の実情だ。これでは、本格的な安全保障戦略を目指す国際技術協力にはならない。この違いは日米の安全保障についてのスタンスの相違である。日本の自衛隊は日本を守るための自衛隊なので基本は日本にいて日本を守るという発想が根底にあるが、アメリカの軍隊は基本的には海外で働くので、他の国の人と一緒に働くときには同じ武器を使う方がいいという発想になっている。

第二に、今協業したいと思わせる魅力があるので、パートナーが見つかるわけだが、今の魅力は過去の蓄積で、これから10年、20年経ったときの、次の時代にそのような魅力を持ち続けられるかは別の話だ。今の日本の魅力が続いているとすれば、それは、シリコンバレーベンチャーキャピタルが3年で育てるような技術ではなく、大企業の中央研究所が長い年月をかけて完成する“重厚長大”型の技術のお陰だと考えられる。この20～30年で、企業経営上、株主利益が重視される中で、このような技術を支える資本コストを日本企業としてどのように調達するかがポイントだ。

このことは、技術開発の面で中国と比べると、中国が行っているような膨大な補助金、恣意的で巨大な調達などは、日本は同じことはできないことから浮き彫りになる。突き詰めると、結局今の環境で日本企業が、期待されるパフォーマンスを技術開発の面で発揮できていないのは、資本コストがネックなのではないかと思われる。日本の防衛産業は、技術力はあるが、事業としてみたときに、資本コストの関係で新しい技術開発に取り組めないことがあると思わ

れる。資本コスト負担の軽減が、喫緊の課題である。

日本の防衛産業は、土地・建物・設備で膨大なアセットが必要な割には稼働率が低いのも大きな問題である。アメリカの防衛産業では、常に生産ラインが動いている。戦闘機1機種とつてもアメリカに納めたあとは世界中の国に納め続けるので、工場が休むことはなく回転率が高いので資本コストを負担しやすい。また、もう一つの点は、契約にもよるが、固定費契約で一定の成果に対しても一定の金額を払うと事前に決め、あとは企業努力でコストが下がればそれはそれでよい、という契約もあるので、その中で大きな利益を出している可能性もあると考えられる。日本もそれを真似しようとしたことはあったが、固定費契約で契約してコストを下げると「元々高めに言っていたのではないか？」という議論を喚起して、日本ではうまく働かなかった。

第三に、防衛省と経済産業省の人材交流を積極的に行うべきかどうかという点である。両者が交流するとすれば、その本質的な意義は、企業の行動原理を巨大調達官庁が理解できるようになることだ。人材交流でなく、防衛省からMBA 留学が増えてもいいと考えられる。ただ、それには10年近くかかるので、当座は経産省から人材を送る方がよいかもかもしれない。アメリカの国防総省を見ると Defense Acquisition University があって、これは、インハウスのビジネススクールで企業の行動原理をきちんと分かった上で調達や研究開発ができるようになる。

防衛事業に、ビジネスマインドの導入を

防衛省が象徴する日本の調達機関というのは、会計検査院のようなセンスで正しい調達を行うことを非常に重視していて、1円でも安く買うことにこだわる。防衛省が調達を考えるときにいつも指標にしているのは100億円で買ったときに利益はいくら乗せているか、あるいは100億円のコストのものにいくら利益を乗せて買うかという、企業からいえば売上高利益率の話しか念頭にない。それが調達側のロジックだが、企業側から考えるとそれを自己資本利益率(ROE)で見ないといけないので、利益がいくらでも、結局分母の資本コストと併せて判断する。利益はいいがROEは社内最低……などとなれば、結果として起きているのが防衛ビジネスからの撤退だ。調達サイドである防衛省も裏

から財政面で支えている財務省も、この構造が理解できていない。

また、企業が防衛を忌避するということは、多様なポリシーがあってもよいし、アメリカでもシリコンバレー中心に防衛はやりたくないという人はいるのでそれ自体は悪いとはいってはいけませんが、むしろ、資本コスト面も含め魅力のあるビジネスにできるか、ということが重要だ。今は防衛に携わる意義を感じても、ファイナンシャルな面で困難なケースがあり、これを解消する必要がある。

大学を防衛産業の強化に上手く使えるかどうかについては、防衛に限って言えば、日本のアカデミアは防衛を忌避する傾向が強く、一人一人の先生はさておき、機関として忌避するケースが多いので機関としての意志を変えていくことが重要だ。それができると大学の持てる力を解放できる。ちなみに、アメリカでは、軍隊使用のための新技術開発及び研究を行う国防総省の機関である国防高等研究計画局（Defense Advanced Research Projects Agency；DARPA）と大学を行き来するキャリアパスは憧れに値する、と考えられている。

また、どうすれば創造的に新しい技術や新しい製品、サービスを作れるのか、という議論をするたびに日本版 DARPA を創設するという話がなされるが、そのたびに失敗している。これは、日本の役所が説明責任を重視して、なぜそれだけのリソースを投入するか説明することに意識が向きすぎて成果が出せなくなっていることに由来すると考えられる。アカウントビリティから成果重視へと考え方を転換しないと、次の世代でも日本と協力したいといってくれる人がいなくなるのではないかと危惧される。ちなみにその対極にあるアメリカの DARPA そのものは、その長官にリスペクトされた第一級テクノロジストに全幅の信頼と責任を負わせ、最終的な成果を生み出している。その結果としてインターネットやステルスなどが生み出されている。

日米の技術連携には、秘密管理の制度が必須

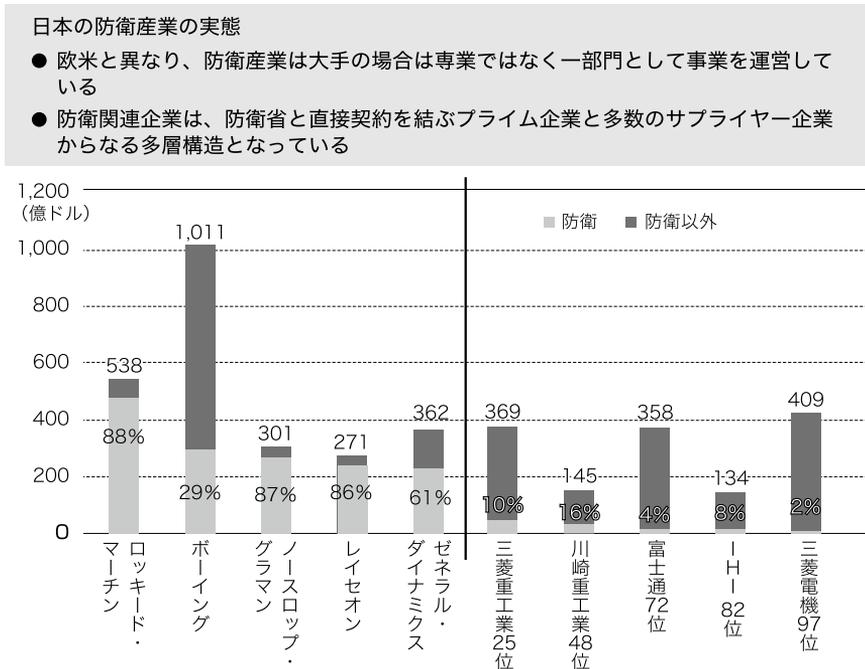
次に、日米の技術連携を考えるとときに秘密管理の制度がきちんとしているのが大きなポイントとなる。アメリカは、政府系の事業から防衛秘密が生まれるのでその秘密を指定してきちんと守らせるのは自然なことだが、日本の場合は、政府というより民間の大企業が技術を生み出し、それを政府も利用する形なので民間発の技術となり、秘密指定がしにくく、秘密を守らせることが難しかった

たのだと思われる。いずれにしても現在では、経済安全保障が重要な問題となり、「日本に秘密を渡して守れるのか」が問われるので、これは、センシティブな論点となる。また、特に日米で技術協力の議論をしようとする、意図せずとも相手は防衛関係者であることが多くなるが、今日本で技術に携わる人は多くの場合相手が防衛関係者だとわかると、議論したり関係を持ったりすることを敬遠する傾向がある。昔は防衛技術と民生技術が異なったのでそうしたことは起こらなかったが、今は両者が変わらず、技術協力に防衛の要素は避けて通れない。防衛市場をインキュベータとして使えるか、どう連携し、どんなビジネスディールを作るかは、技術協力を追求する上で不可欠の問題となっている。

日本の民間で行われている技術開発の中で、最先端で防衛用途に役立つレベルの高度な技術開発技術がある場合、アメリカから協業したいという申し出があったとする。その場合に、技術を持っているのは日本企業なので、本来ならば日本企業から、秘密を守ってくれというべきである。例えば先端材料を日本が持っていて一緒に共同開発し、この形のミサイルをアメリカ側に試作してほしい、実用に耐えるかどうかをアメリカでテストして合格すれば調達する、という協業が起こり得る。材料の技術そのものは日本企業が創造者なので、当然秘密はアメリカ企業が守るが、アメリカ企業からすると試作品は指定されており、それが流れたら困るので、アメリカンスタンダードの考え方で、その秘密を日本側に保全してほしいということになり、コンフィデンシャルとシークレット、トップシークレットの3段階に応じて身辺調査を経てセキュリティクリアランスを持っている人にだけアメリカ企業の試作品の製法が開示されることになる。ところが、クリアランス制度は、歴史的にも日本人の身辺調査するのはあまりよくないと身辺調査を受け入れられてこなかった日本の歴史もあって受け入れられず、十分なセキュリティクリアランスが行われないケースが多い。これは、アメリカから見て身辺調査が甘いということになり、それが障害になって、せっかくの共同研究の機会が失われるケースがある。

さらに、アメリカは防衛專業大手が多い中で、日本は防衛專業でない大手メーカーが、その売上高の1割～2割を防衛産業関係の事業として行う。これは、いわば防衛事業を兼業として行う、ということで、世界的に見ると特殊だ（図

図1 防衛売上世界上位5企業と防衛売上日本上位5企業の比較



注：順位は、世界における売上高に占める防衛産業関係の比率
 出所：SIPRI Arms Industry Database, retrieved December 2019

日本の主要防衛装備品メーカー

戦闘車両	三菱重工業（戦車、自走砲）、小松製作所（装甲車、軽装甲機動車）
艦船	三菱重工業（護衛艦、潜水艦）、川崎重工業（潜水艦）、ジャパンマリンユナイテッド（護衛艦、掃海艇）、三井造船（護衛艦）
航空機	三菱重工業（固定翼、回転翼）、川崎重工業（固定翼、回転翼）、富士重工業（固定翼、回転翼）、新明和工業（固定翼）
誘導武器	三菱重工業、川崎重工業、三菱電機、東芝
通信電子	三菱電機、日本電気、日立製作所、富士通、東芝、沖電気工業

1)。これはやり方によっては強みにも弱みにもなるだろう。

提言

バイデン政権は、対外政策では国際協調への回帰、有志国連携を重視しており、依然として保護主義的・自国中心的な一方的措置も見られるものの、前

述の JUCIP、SCC（2プラス2、Japan-US Security Consultative Committee、日米安全保障協議委員会）、日米経済政策協議委員会（経済版2プラス2）、QUAD、IPEF、アメリカ大統領令に基づくサプライチェーン WG、日米技術フォーラムなど、安全保障に基づく両国の技術協力の枠組みを揃えている。具体的には、サプライチェーンの強靱化や基幹インフラの整備、先端的重要技術の育成・支援などの分野での協力が可能である。このような枠組みをうまく生かせるかどうかは、日本が上に述べた課題にどのように対処できるかにかかっている。

特記事項：本章は、畑田浩之経済産業省米州課長（2022年4月当時）のお話を基に、研究会事務局が作成しました。

第 12 章 中国企業の日本市場・企業への見方 (日本の成長戦略への示唆) ——日中協力強化と安全保障の両立

一般財団法人国際経済交流財団事務局

Point

- 古来、日中間では人的往来・交流が活発に行われており、中国人の日本在住者も多く、緊密な日中関係が存在する。
- 日本で活躍する中国企業は総じて、日本の経営方式や雇用を尊重するなど、日本での信用を大切にしている。
- 日本の地域振興においては、外に開かれた地方とすること、すなわち、中国企業を始めとする外資と協業することも重要ではないか。
- 他方、技術流出などに伴う安全保障面に留意する必要がある。

日本の産業政策を考える上で、外国企業から日本がどのように見られているかを知ることは大変重要だと考える。なぜなら、産業政策によって外国企業の日本での活動環境が変わるので、これからの日本の発展を考えた場合、日本に対する見方が改善するような政策の立案が重要と考えられるからだ。外国企業が活動しやすいビジネス環境を作り出す産業政策の在り方とは、どのようなものだろうか。

本章では、中国企業を例にとり、日本は彼らからどのように見えているのかについて紹介をしたい。

変化する日中関係の概観

中国は日本の最大の貿易相手国であると同時に、人的交流でも重要な国である。2020 年は、中国からの輸入が総輸入の 22%、中国への輸出が総輸出の 26

表1 中国企業の対日直接投資例 (M&A)

買収時期	日本企業名	業種	中国企業名	買収価格 (約)	売上 / 利益 (百万円)
2004	株池貝	工作機械製造	上海電気集団	4 億9,000万円	2020 : 3,400/ N/A 2019 : 3,800/ N/A 2018 : 3,500/ 250
2009	ラオックス株	家電量販店 (免税店)	蘇寧電器 (蘇寧易购集団)	5,755万元 (8億円)	2020 : 17,818/ ▲16,363 2019 : 57,333/ ▲6,925 2018 : 54,033/ ▲5,858
2010	レナウン	繊維製品製造	山東如意集団	4,400万ドル (47億円)	N/A
	株オギハラ	自動車部品 (金型) 製造	BYD (比亞迪汽車)	非公表	2021 : 5,798/ 523 2020 : 8,887/ 461 2019 : 8,900/ 600
2011	NEC パーソナル コンピュータ株	PC 製造	Lenovo (聯想集団)	200億円	2021 : 204,800/ 9,900 2020 : 216,100/ 11,300 2019 : 170,000/ 6,100
	アクア株	家電製造	Haier (海爾集団)	100億円	2020 : 1,995/ N/A 2019 : 412/ N/A 2018 : 464/ N/A
2015	popIn 株 (東京大学発 ベンチャー企業)	IT	百度	非公表	N/A
2016	スーパーセル	ゲームソフト	テンセント	9,000億円	N/A
	東芝 ライフスタイル株	家電製造	Midea (美的集団)	537億円	2020 : 130,136/ 7,734 2019 : 82,056/ ▲1,521
	シャープ株	電子機器生産	鴻海グループ	3,883億円	2021 : 1,179,143/ ▲12,636 2020 : 1,352,996/ 29,090 2019 : 1,585,576/ 47,309
2018	富士通クライアント コンピューティング株	PC 製造	Lenovo (聯想集団)	178 億5,000万円	2017 : 230,505/ 9,300 2016 : 52,362/ 4,952
	タカタ	自動車用安全部品 (エアバッグ等) 製造	在米中国系 Key Safety Systems	15億8,800万ドル (1,700億円)	N/A
2019	パイオニア	家電製造	香港 Baring Private Equity Asia	1,020億円	2021 : 180,486/ 4,359 2020 : 200,410/ ▲13,515 2019 : 199,211/ ▲25,475

%を占めており、2位のアメリカのそれぞれ18%、11%を上回った。人の往来については、2019年の訪日観光客は全体で3,188万人であったが、30%にあたる959万人が中国からの来日客となっている。アメリカのそれは全体の5%で、中国にはるかに及ばないという点からしても、人的交流の意味でも隣国中国の存在の大きさは注目しておく必要がある。

また、2020年度の日本への留学生28万人のうち、44%にあたる12万人が中国からの留学生である。ただ、ここで注意が必要なのは、中国の留学生はアメリカへは毎年38万人ぐらい行っており、日本から見れば中国の留学生は多いと映るが、中国から見れば留学生は日本の3倍強もアメリカに行ってい

本社 (営業所)	関連事項
茨城 (横浜、名古屋)	2014年に台湾の友嘉実業集団傘下入り
東京	2021年12月、蘇寧易購は所有するラオックス株の34%をシンガポールの投資ファンドに売却
-	2020年5月、民事再生法適用を申請、倒産
群馬	
東京	
東京	
東京	
-	
神奈川 (愛知)	
大阪	
神奈川	
-	
東京	

る。2021年6月のデータによれば、日本に住んでいる外国人280万人程度のうち中国人は約75万人である。このように人の往来がたくさんある中で、日本での中国企業の活動や中国人ビジネスパーソンの活動は、産業政策を考える上でも見ていく必要があるのではないかとこの視点を提供したい。

一方、中国からの投資は現時点で決して大きいとはいえないが、それでも徐々に増加しつつある。表1は、中国企業の日直接投資のうち、M&A（合併・買収）型にはどのような事例があるのかを示したものである。M&A型とは、中国企業が日本企業に出資・買収し、自らのバリューチェーンやマーケティング戦略の中に加えているという意味である。買収企業の中で存続しているものについては、おおむねうまくいっているといえる。例えば、家電など中国企業が保有しない技術や製品開発をしている日本企業のうち経営不振に陥っているところを組み入れて、その技術や設備を活用しながらマーケティング面に注力し、自国や世界のマーケットとつないで成功しているという事例が多い。例えば、家電量販店のラオックスは中国の蘇寧グループが買収したが、これは明らかに日本へのインバウン

ドの需要を捉えようという考え方である。今はコロナ禍でインバウンドが減少したために業績不振に陥っている。

また統計や投資例にはなかなか表れないが、最近ではサービス経済化の進展に伴い、中小企業で、例えばゲーム販売などの分野で、相当数の中国起業家が日本に入って来て、あるいは日本にいる中国人が起業家に变身しビジネスで成功を遂げているという事例が相次いでいる。

さらには、表2が示すように、日本に法人を設立してマーケティングをする人たちのグループが存在する。日本法人設立型はM&A型と違い、日本でのサプライソースをダイレクトに押さえる目的で、中国の消費市場に訴える良い

表 2 中国企業の日本進出例（日本法人設立）

日本法人設立	中国企業名	日本法人名	売上 / 利益 (百万円)	本社 (営業所)	サービス内容等
2004	浪潮集団	インスパージャパン(株)	2021 : 66/ N/A 2020 : 66/ N/A 2019 : 66/ N/A	東京	AI サーバーを日本市場に投入
2005	華威技術	華威技術日本(株)	N/A	東京	ネットワーク機器、スマートフォン国企業初)
	BYD	ビーワイディージャパン(株)	N/A	神奈川	中国電動バスメーカーとして初めて
2008	ZTE中興	ZTEジャパン(株)	2020 : 15,548/ 159 2019 : 15,972/ 171 2018 : 19,958/ ▲9	東京	日本携帯電話端末市場に進出
2011	騰訊	Tencent Japan	N/A	-	日本において、微信支付（ウィチャ
2014	携程旅行網	Ctripグループ ジャパン(株)	N/A	東京 / 大阪	オンライン旅行予約サイト運営。中開始
2016	商湯科技	(株)センスタイムジャパン	N/A	京都	ディープラーニング技術を応用した
	蚂蚁集団	アリペイジャパン(株)	2019 : N/A / 19 2018 : N/A / 14 2017 : N/A / 8	東京	日本において、支付宝（アリペイ）
	途家	日本途家(株)	N/A	-	楽天と提携、民泊サービス開始
2017	摩拜単車	モバイク・ジャパン(株)	N/A	京都	福岡に拠点を置き、札幌にて事業展
2018	ofos小黄車	(株)OFO JAPAN	N/A	-	2018年春に和歌山・北九州に進出、
	滴滴	DiDiモビリティ ジャパン(株)	2021 : 541/ ▲2,197 2020 : 217/ ▲6,137 2019 : N/A / ▲1,841	東京	日本においてアプリによる配車サー
	沙果小吃	N.A.	N/A	-	東京・高田馬場に初出店の中国フア舗を展開
2020	科大訊飛	iFLYTEK JAPAN AI SOLUTION (株)	2020 : 20/ N/A	東京	音声認識、音声合成、自然言語処理、開始
N.A.	海底撈火鍋	N.A.	N/A	-	東京・池袋に初出店、千葉、神奈川、2021年11月に経営不振を理由に世
N.A.	阿里巴巴	アリババクラウド・ ジャパンサービス(株)	2021 : 4,745/ 125 2020 : 2,000/ 44 2019 : 500/ 14	東京	ソフトバンクと提携して、日本のク

コンテンツを日本で仕入れ、中国でもビジネスを展開する。

また、日本のマーケットでは、インバウンドの観光客は極めて重要な存在なので、彼らを捕まえることが成功の鍵である。例えば、航空券や日本のタクシーなども全て中国国内でアプリを使って手配し、支払いも中国の支払いアプリで済ませる中国人を想定すれば、彼らが当然マーケティングの対象になる。日本市場といっても、対象はインバウンド観光客であることが多いのが事実だ。一方、以前とは変わってきた例が、例えば表2の下から3番目の科大訊飛（アイフライテック）という企業は、音声認証と翻訳、文字化をする技術を持っており、医療分野での自動カルテの作成や中国に50ほどある方言（地方語）を



・タブレット販売。2011年に経団連加入（中

日本市場（京都）に進出

ットベイ）サービス開始

国人向けを基本として日本人向けサービスも

サービスの企画・開発・運用を開始

サービス開始

開、2019年に撤退

10月に撤退

ビス開始。開発費用の膨らみで赤字決算が継続

ーストフードチェーン店。全世界に65,000店

機械翻訳に関するAIソリューションの提供を

大阪、福岡等に展開する高級火鍋レストラン。
界で300店舗閉鎖を発表

ラウドコンピューティングサービス分野に進出

翻訳したりすることができる。これが進んでいくと誰がどこで何をしゃべったかが特定されかねず、従来とは異なる意味で、日本の安全保障問題に抵触する可能性がある。

このように多様な分野で、日本に入り込んで活躍している中国企業が増えているという事実がある。

日本で成功した中国企業の事例

次に、日本で活動する中国企業で相当程度実績を上げている例を二つ紹介したい。

一つは、ゴルフ用品などの製造・販売会社の本間ゴルフである。2006年に経営破綻したが、その際にアントキャピタルによって救済された。その後、中国の企業家が出資、持ち株の100%まで取得し、業績は持ち直してきている。

本間ゴルフの注目すべきところは、この中国の企業家が、出資前から本間ゴルフが技術を有する山形県酒田にある工場を綺麗にそのまま残して、そこでの生産に拘りつつ、研究開発（R&D）も元々の人たちに任せて、本間ゴルフが不得手としていたマーケティング戦略に自ら参加して取り組み、株主として経営改革に

注力したことだ。結果、国内直営店の統廃合と海外代理店網の構築・販路拡大により利益率が大幅に改善、電子商取引（eコマース）も含めた中国マーケットでの販売力も拡大し、国際的に展開するに至った。また経営戦略の立案は香港本社で行うが、買収後も日本でのマネジメントは従来のマネジメントに委ね、組織・陣容を維持すると同時に日本人の雇用を継続、かつ従業員持ち株制度を奨励するなど、日本人労働者の会社への信頼・貢献を高める経営を継続している。このように、本社と生産現場の完全分業により、日本国内で技術が育成・継承される枠組みが維持されることになる。

もう一つの例はアサヒオプティカルだ。眼鏡で有名な福井県鯖江市にある眼

鏡レンズメーカーである。これも上海の樹脂メーカー・上海コナントと三菱商事が設立したファンドが救済した。上海コナントは、元々は上海にある樹脂レンズメーカーであったが、アサヒオプティカルの経営破綻を契機に高付加価値レンズの製造技術をアサヒオプティカルへの資本参加によって習得し、安価なものから高価格なものまで製品ラインを幅広く整備し、今や中国国内では樹脂レンズでトップ、世界でも第9位に位置するメーカーへと成長した。また、中国、日本以外にもアメリカ、メキシコに拠点を設置し、グローバル展開を推進している。アサヒオプティカル鯖江工場は、上海コナントの上海、江蘇の工場と並ぶレンズの三大製造拠点の一つとして位置づけられ、同社において重要な役割を担っている。

これも日本人経営を非常に大事にするという考えが共通している。日本での経営は日本人に任せており、現地では中国資本であることがほとんど知られていないほど日本の経営を維持しているようである。地域の業界団体にもよく顔を出し、良好な関係を築いていると聞く。

こういった事例のように、資本と技術、マーケティングを踏まえたグローバルな企業経営が中国から日本進出した地方企業でみられるようになった。彼らの共通点は、日本人雇用を重視している点だ。中国の企業経営者は日本での信用を大事にしているとよく見聞きする。このことは、日本の、特に地方で、中国企業がとても受け入れられやすくなっていることを意味する。したがって、日本の企業にとっても新たな日中企業のアライアンス構築という意味で、日本の地方創生や産業振興における中国企業との協業を考えてはどうかと思う。

ところで、法制面から考えれば、日本における中国企業の進出はもっと増えてもよさそうなものである。例えば、日本企業が中国で投資事業を行うための手続きと、中国企業が日本で事業展開するための手続きを比較した場合、中国が日本に投資する方がはるかに簡単だからである。しかし、貿易や人の往来と比較して、日本への投資の増え方は緩やかである。

理由として、法制面に表れない阻害要因もあるのではないかと考える。それは外資に対する警戒心や、反中感情であったりするのかもしれない。地方創生や地域において、活躍する外国企業の活力を利用したいのであれば、進出外国企業にどんなことをしてほしくないのかを整理し、ルール作りをしていくこと

が必要ではないかと考える。

もちろん、安全保障面では、技術流出に注意すべきであろう。インフラ・国の安全保障にも関わる重要技術など、中国を含む外国資本への流入を制限すべき分野の選定や、禁止行動の明確化など、国産技術を保護する仕組みや体制の整備が急務である。

日本で成功する中国人起業家の特徴——日本人は、中国企業で成功するか

上述の事例として取り上げた中国の起業家は優れた資本起業家であるからこそ成功したのであって、一般論として中国国内の起業家が全て優秀かというところではないと思う。

日本企業の買収で成功した中国の起業家は実力があり、信用を重んじている。現地の言葉は完璧に出来るし、日本人に受け入れやすいように、控えめな行動が必要なときはそのように行動できるという長所を持っている。

また、現地にいる中国人を雇用したために失敗したことを多分に企業が経験している。アメリカや日本にいる中国人留学生は、職を求めて、中国企業が買収した企業に就職するケースも多かった。最初は互いのニーズが合致するが、しばらくして買収企業が成功してくると、より大きな成功を求めて独立する人が多い。それに対して日本人は、信用が築かれると長く付き合える人が多く、企業買収によって生まれた企業での雇用関係を長く共有できる場合も多いと思われる。

日本人の農業の専門家の方で、1980年代に中国に行かれ、活躍され、スイカの品種「京欣一号」を開発された人もいて、今後そのような方がどんどん増えていくべきだと考えられる。その流れから、企業においても大いに活躍が期待されるが、中国企業で幹部となった日本人はまだいない。コネクション社会である中国でそれを可能にするには、中国語の習得が必須である。

将来的には、資本は中国だが経営は日本人が行う中で、企業のバリューチェーンの中で重要なポジションを日本法人が占めると同時に、トップである日本人が中国企業の中核をも占めるというケースは出てくるだろう。このようになれば、日中の経済関係は双方が満足できる関係になる。その実現のためにも、安全保障面で中国企業との間で、透明性と予測可能性を高めて、安心してビジ

ネス関係を築ける環境整備が、産業政策上、重要と考える。

特記事項：本章は、平井康光三菱商事株式会社常務執行役員のお話を基に、研究会事務局が作成しました。

おわりに

本書は、昨年11月から、本年3月まで、7回にわたり、一般財団法人国際経済交流財団で開かれた、「進化型産業政策」についての研究会の提言をもとに、現状、問題点、そして解決策を、研究会に参加された先生方に執筆をしていただき、取りまとめたものです。本研究会の正式名称は、「広義の経済安全保障を実現する進化型産業政策の必要性」研究会というものであり、座長は、吉野直行 慶応義塾大学名誉教授にお願いし、7名の学者、企業人の方々に、参加していただき、徹底的に、かつ集中的にご議論をいただきました。

私ども一般財団法人国際経済交流財団が本研究会設立をお願いした理由は、このまま日本の産業競争力が低下していくと、国力が衰弱し、それは、すなわち日本の安全保障を損なうことになるとの強い危機意識に基づくものであり、参加した委員の方々には、この危機感は共有されていたように思います。日本を取り巻く安全保障環境の急速な不安定化を見れば、驚くにあたりません。米中対立は、ペロシ下院議長の台湾訪問への中国の過剰にも見える反応により、ますます深刻なものとなっています。ロシアによるウクライナ侵攻後、世界は、経済制裁をめぐる米欧日グループと中露グループ、そしてどちらにも組みしない第三グループの三つに分断されたかのように見えます。こうした中で、北朝鮮は、10月1日時点で、2発の失敗を含め合計40発のミサイルを本年だけで発射しています。加えて10月4日には、日本列島を超えたミサイル実験を行い、さらに緊張を高めています。日本の安全保障はどうなるのでしょうか。産業競争力の低下は、日本の発言力を弱めないのでしょうか。そもそも、日本自身の戦略的不可欠性を失わせないでしょうかなどの疑問がわいてきます。

一方で、近時、欧米では、半導体や、蓄電池を中心に、巨額の資金を投じた産業政策が展開されています。産業政策は、かつては日本の産業競争力の

源泉を意味する言葉とされたもので、90年代においては禁句とされた言葉です。いまやそれが、多くの国で復活してきています。しかしながら、本財団の研究会では、「進化型」産業政策という言葉を使わせていただきました。これまでと同じ産業政策では、少なくとも、日本においては不十分だと考えたからです。1990年代に、バブルが壊れて以降、日本は、30年近い間、超低成長を続け、賃金水準も低迷し、「失われた20～30年」と言われています。もっとも、この間、日本政府は、決して手を拱こまぬいていたわけではありません。次から次へと様々な政策が投入されました。その結果、国及び地方政府の借金とされる国債、地方債の残高を合わせると、1,200兆円に上り、国内総生産（GDP）の2倍を超えるものとなっています。

本提言では、万能薬はないとしたうえで、産業界、政界、学界それぞれが、「競争」の重要性を念頭において、年功序列の廃止、能力主義の重視、労働市場の流動化などを進める必要があるとしています。中小企業政策も、しばしば批判されがちなゾンビ企業の維持傾向から脱却する必要があるでしょう。並行して大事なものは、セーフティネットの強化です。その新しいバランスこそが、進化型産業政策の柱となるのではないのでしょうか。無論、容易ではありません。しかし、それこそが、日本の安全保障の強化のために求められていると思われるます。

最後に、本書を作るに当たってお世話になった方々に、感謝を申し上げたいと思います。

第一に、ご多忙の中、熱心な討議を繰り広げて下さった座長の吉野直行先生をはじめとする委員の皆さまです。第二に、様々な機会に、コメントをくださった産業界や政府の皆さんです。主要国の行政制度については、各国のJETROの皆さんに貴重な情報をいただきました。第三に、書物化に尽力をくださった中央公論事業出版の皆さんです。本としての体裁、文章の統一、わかりやすい表現などについてのアドバイスもいただきました。

そして、ロジスティックスからサブスタンスまで、きめ細かにフォローしてくださった一般財団法人国際経済交流財団の調査研究部を中心とする職員の皆さんです。

本書が、日本の国力の回復と安全保障体制の強化に役立つことを期待しています。

2022年12月

一般財団法人国際経済交流財団会長
豊田正和

執筆者プロフィール

登場順：氏名・読みがな・肩書（執筆時）
（執筆等担当）

■ 吉野直行（よしの なおゆき） 慶應義塾大学経済学部名誉教授

（はじめに、座談会、第8章、第9章、第10章）

慶應義塾大学経済学部名誉教授、金融庁金融研究センター長、政策研究大学院大学客員教授、東京大学公共政策大学院非常勤講師、財務省政策評価会議／座長、日本FP学会会長。東北大学卒、ジョンスホプキンス大学経済学博士（Ph.D.取得）、ニューヨーク州立大学助教授、スウェーデン・ヨーテボリ大学名誉博士、ドイツ・マルティンルター大学ハレビッテンベルグ名誉博士、パリ政治学院訪問教授、アジア開発銀行（ADB）研究所所長、慶應義塾大学経済研究所初代所長。

■ 宮本弘暁（みやもと ひろあき） 東京都立大学経済経営学部教授

（座談会、第4章、第8章）

慶應義塾大学経済学部卒業。ウイスコンシン大学マディソン校経済学博士（Ph.D.取得）。国際大学学長特別補佐・教授、東京大学公共政策大学院特任准教授、国際通貨基金（IMF）エコノミストを経て現職。専門は労働経済学、マクロ経済学、日本経済論。*Journal of Monetary Economics*, *Review of Economic Dynamics*をはじめ論文多数。著書に『労働経済学』（新世社）、『101のデータで読む日本の未来』（PHP研究所）がある。日本経済、特に労働市場に関する意見は *Wall Street Journal*, *Bloomberg*, 日本経済新聞等の国内外のメディアでも紹介されている国際派エコノミスト。

■ 祝迫得夫（いわいさこ とくお） 一橋大学経済研究所教授

（座談会、第5章）

1966年生まれ。1990年一橋大学経済学部卒業、1997年ハーバード大学大学院経済学研究所博士課程修了（Ph.D.取得）。筑波大学社会学系講師、一橋大学経済研究所助教授／准教授、財務省財務総合政策研究所総括主任研究官等を経て、現在一橋大学経済研究所教授（2012年1月～）。

■ 豊田正和（とよだ まさかず） 一般財団法人国際経済交流財団会長

（座談会、第9章、おわりに）

1973年通商産業省（現・経済産業省）入省。OECD国際エネルギー機関勤務を含め、通商・エネルギー・環境などの分野で幅広い経験を積む。2003年商務情報政策局長、2006年通商政策局長、2007年経済産業審議官に就任。2008年内閣官房宇宙開発戦略本部事務局長、内閣官房参与に就任。2010年日本エネルギー経済研究所理事長、2021年国際経済交流財団会長に就任。1973年東京大学法学部卒業。1979年プリンストン大学ウッドロウ・ウィルソン行政大学院修士課程修了。

■ **佐藤健太郎**（さとう けんたろう） 東京大学大学院経済学研究科博士課程

（第1章、第2章）

1994年神奈川県生まれ。2017年慶應義塾大学総合政策学部卒業、2019年東京大学大学院経済学研究科修士課程修了（経済学修士）、現在同博士課程在学。専門分野は日本経済史、現代経済史、金融史。

■ **安田洋祐**（やすだ ようすけ） 大阪大学大学院経済学研究科教授

（第3章）

2002年東京大学経済学部卒業。2007年プリンストン大学 Ph.D.（経済学）取得。政策研究大学院大学助教授、大阪大学准教授、リスボン大学客員研究員などを経て、2022年7月より現職。専門はマーケットデザイン、ゲーム理論。*American Economic Review* や *RAND Journal of Economics* など、国際的な経済学術誌に論文を多数発表。2020年6月に Economics Design Inc. を共同で創業。

■ **大久保敏弘**（おおくぼ としひろ） 慶應義塾大学経済学部教授

（第7章）

2005年スイス・ジュネーブ大学・高等国際問題研究所（Graduate Institute, Geneva）Ph.D.（国際関係、経済学）取得。2011年慶應義塾大学経済学部准教授、2015年より現職。スイス・チューリッヒ大学客員教授など歴任。専門は国際貿易、空間経済学、地域経済。

■ **小枝淳子**（こえだ じゅんこ） 早稲田大学政治経済学術院教授

（第8章）

専門はマクロ経済学・金融・国際金融。東京大学経済学部卒業。UCLAにて経済学博士号取得。国際通貨基金ワシントン本部のエコノミスト、東京大学大学院経済学研究科・経済学部と早稲田大学政治経済学術院にて教鞭をとり、財務省財務政策総合研究所の総括主任研究官を経て現職。

国際経済政策シリーズ 2

広義の経済安全保障を実現する
進化型産業政策の必要性

2022年12月21日 発行

編著・発行 一般財団法人 国際経済交流財団
JEF : Japan Economic Foundation

〒104-0061 東京都中央区銀座3-7-3
銀座オーミビル5F
電話 03-6263-2511
URL <https://www.jef.or.jp/>

制 作 中央公論事業出版

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町1-10-1
電話 03-5244-5723
URL <https://www.chukoji.co.jp/>

印刷・製本 藤原印刷
装丁 TRAMICHE

Printed in Japan © 2022 Japan Economic Foundation

◎落丁本・乱丁本はお手数ですが中央公論事業出版宛にお送りください。
送料小社負担にてお取り替えいたします。