

安倍政権の改訂版成長戦略は何かが高く評価されたのか？

2014年7月23日

アセットマネジメント部

チーフ・マーケット・ストラテジスト 黒瀬浩一

安倍政権が6月に閣議決定した改訂版成長戦略（以下、改訂戦略）は、金融市場だけでなく、広く実業界でも高く評価されている。昨年の成長戦略は株価急落の一因となるなど不評だったが、大きく異なる。昨年の成長戦略は当シリーズのレポート「安倍政権の成長戦略は何か失望だったのか？（注1）」で詳細に分析した。公平を期すため、今回も改訂戦略の何が高く評価されたのかを分析しておく。

まず「安倍政権の成長戦略は何か失望だったのか？（注1）」で取り上げた10のポイントについての改善点を概観した後、今回の改訂戦略のポイントを分析する。

（1）成長戦略を具現化する法案作成の仕組み

政治サイドが改革を進めようとしても、法令や省令の改正等で実務を担う中央官庁が抵抗すれば、法案は国会に上程されない。法案の準備に数年を要することは珍しくないで、その間に政権が交代すれば、せっかくの成長戦略が画餅に帰する。現に過去のほとんどの成長戦略がそうだった。背景には、政治主導で政策への賛意を基準に中央省庁の人事を決定できない日本独特の内閣制があった。

しかし、政権基盤の強い安倍政権は2013年夏の中央省庁人事で、政策への賛意を基準とする中央省庁人事を導入した。代表例は厚生労働省だと見られている。そしてそれが決定的に重要であることは、1年後の今年の改訂戦略で、混合診療や医学部の新設などの医療制度改革、成果賃金制度を導入した労働市場改革、GPIFの資産配分を含む年金制度改革、などに結実したことで明らかとなった。

更に、内閣人事局の設置により公務員制度改革も実現した。これは、第一次安倍政権が崩壊する最大の原因だったとみられており、ある意味で鬼門だった。しかも、そのトップには官僚ではなく政治家（官房副長官）を据える人事を断行した。その効果は、今年夏の中央省庁人事で省庁が作成した人事案が修正されるなど既に出ている。また、来年度の成長戦略実現のための予算枠でも効果は出る見通しだ。

成長戦略をはじめ政治主導のさまざまな改革案を具現化する法案作成の仕組みの改革は、政と官の関係という意味で、戦後政治の中でも画期をなす、と評価して良いと考えられる。

（2）財政再建の優先度

90年代の日本経済は、まだ乗数が加速する好循環に入る前に財政再建に着手する、いわゆるストップ・ゴー政策により、何度も腰折れを経験した。今景気拡大局面においても、筆者は時期早尚な財政再建は、景気の腰折れをもたらすリスクがあると考えていた。しかし、4月から消費税率が引き上げられたものの、政府は公共投資約10兆円を前倒しするなど需要減退を相殺する政策を実施した。こうして時間を稼いだ間に雇用は完全雇用に近づき、経済は好循環に近づいた。

但し、下期にかけては前倒しした公共事業が息切れする。来年の2回目の消費税率の引き上げを考えれば、今後も必要が生じれば、何らかの対策を追加する柔軟性があると見て良いのではないかと。

（3）既得権益打破

昨年7月の参議院選挙の前には「政官財のトライアングル」という言葉がマスコミに復活した。そして、選挙に向け地方の自民党組織が独自の公約作りを始める事態となり、自民党の公約は最終的には予

定より約1ヶ月遅れてまとまった。選挙公約の存在を当然だと考える外国人投資家の失望を誘った。

しかし、安倍総理は1月のダボス会議での基調公演で「自分自身が既得権益の岩盤を打破するドリルの刃になる」と発言した。そして今年の成長戦略では、医療、労働、農業、コーポレート・ガバナンス、などの分野で有言実行をした。これらは、ことの重大性から一部で「四大改革」と評されている。医療、農業、労働、などの業界団体は制度改革への反対を表明しているが、制度改革の流れは変わっていない。農業分野で抵抗が少ないのは、最高裁が一票の格差に違憲判決を出したことを受け、次の選挙に向けて一人区の合区など選挙区の区割りの見直しが進んでいる影響も大きいようだ。

改革実現に向け既得権益を持つ反対派を切り崩す手法は、オープンな議論や情報開示など正攻法だった。第一次安倍政権時代には、アベレンジャーと呼ばれた人々のスタンドプレーが目立ち、オープンな議論や情報開示が逆に議論を混乱させたが、今回は内閣官房の統制が強く効いたと見て良いだろう。

(4) 税制改正の優先度

昨年の成長戦略では実現できなかった法人税減税だが、今年を実現した。これも実質的には安倍総理が1月のダボス会議で公約としたものだ。背景要因としては、(1)の仕組み構築が決定的に重要で、財務省が協力的な姿勢に傾いた最大の要因だったと見て良いだろう。

(5) 都市の魅力向上

東京や大阪など大都市の活性化は国家戦略特区、地方中核都市の活性化は多極ネットワーク型コンパクトシティとする制度設計が整備された。今後は、住宅、医療・福祉施設、公共施設、商業施設などの中心市街地への再配備を容積率の緩和などで政策的に誘導し、それらを公共交通でネットワーク化する政策が全国で推進される。

地方からの抵抗が少なかったが、ここでも一票の格差の是正に向けた動きが効いたようだ。また、2000年代前半の地方分権の流れの中、いくつかの市町村で市街化調整区域を市街化区域に変更することで起こった都市機能の分散、その裏返しである中心市街地の空洞化に対する反省も大きかったとみられる。

(6) KPI (Key Performance Indicator、重要業績評価指標)

当シリーズのレポートでは、成長戦略を実現するにはプロジェクト管理のPDCA(plan→do→check→action、そしてまたplanに回帰する改善の循環)が大事であることを何度も主張した。その甲斐もありPDCAという言葉が改訂戦略を含め政府文書に頻繁に登場するようになった。改訂戦略でもKPIの進捗が検証され、PDCAがしっかりと効いている。今後も運用面での改善を期待したい。

(7) 国際先端テスト

規制など制度の現状の問題点と現実的な解決策を、国際比較により明らかにするのが国際先端テストだ。ここまで(1)から(6)については、成長戦略が良い方向に向かったと書いた。しかし、この項目だけは停滞している。但し、既に世銀のビジネスランキングなど国際比較は存在するので、これまでのように利用すれば、現時点では大きな問題として捉える必要はないだろう。

(8) 労働市場の規制改革

実質的なホワイトカラー・エグゼンプションである成果賃金が導入されたのは、大きな前進と評価して良いだろう。

しかし、残る課題も大きい。ポイントは昨年レポート作成時とほぼ同じ以下の通りだ。「日本の正社員や役員が本当に保護され過ぎているかどうかを国際比較で明らかにした上で、解雇規制や株主の議決権の正当性を吟味して、労働市場の規制改革に繋げる必要があるのではないか。もし、各種サーベイで明らかになっている日本人の勤労意欲の低さ、大学院など社会人の高等教育が進まない現実の背景に、非正規社員を除く正社員と役員だけの過保護があるとすれば、由々しき問題ということになるだろう。」尚、企業の役員の過保護の可能性については、下記の(12)コーポレート・ガバナンスで取り上げる。

(9) 設備投資

成長戦略には、「民間投資を喚起する」という枕詞がついている。昨年成立した産業競争力強化法によって民間企業の設備投資に補助金や減税など大幅なインセンティブをつけ、対象に人手不足が深刻な非製造業を含めたことは、高く評価してよいだろう。

しかも、減税の対象には、筆者が主張した「無形固定資産への投資が企業の競争力の源泉となりうることは、広く実証されている。(中略)。優遇すべき投資の対象資産を、広く企業の競争力獲得の観点から捉え直す必要があるだろう。」も実現された。人手と設備の不足が顕著なのは製造業ではなく非製造業であり、適切な対応と評価して良いだろう。

(10) 規制改革と財政再建のセット

これまで規制改革に成功して経済再生を実現した事例にはパターンがある。それは、まず金利面での財政プレミアムなど財政再建の必要に迫られ、その過程で生じる景気の下押し圧力を緩和するため、規制緩和など制度改革を進めたことだ。90年代の米国やニュージーランドが代表例だ。

まだ本格的な財政再建に着手していない日本では、このパターンは生じていない。しかし、規制改革が成長戦略の「1丁目1番地」であるという当初の理念は、先に紹介した安倍総理のダボス会議での発言に見られるように生きている。来年度以降も成長戦略に反映されると期待できるのではないか。

ここからは改訂戦略のポイントを分析する。改訂戦略では広範な問題点が指摘された一方、「今後の改革の方向性」という表現で具体的な KPI を示さず解決の方向性だけを示すにとどまった事項が多い。但し、既に上記(1)の通り成長戦略を具現化する法案作成の仕組みも整備されたので、改訂戦略で指摘された広範な問題点について、微に細に立ち入るのは生産的ではない。

ここでは経済の好循環に焦点を当てて、大きな方向性を見ておこう。米国の一部には3本の矢がまやかしだとする見方があるので、ここでは経済学のフレームワークで説明しておく(注2)。経済の好循環は2つの観点に分けられる。1つは経済構造の観点から潜在成長率の引上げであり、(A)人口と(B)生産性の問題だ。もう1つは景気循環の観点からマクロ経済の乗数の引上げで、これは(C)投資性向と(D)消費性向の引上げに分けられる。

以下、(A)から(D)を順に見てみよう。尚、(B)生産性について、イノベーションを内生化してナショナル・システムの観点で捉えることの重要性には変更がないので、ここでは取り上げない。

(A) 人口

改訂戦略は、50年後に人口1億人を維持することを明確に打ち出した。これまで人口については、エンゼルプラン、新エンゼルプラン、少子化社会対策基本法、小泉政権時代の2006年の骨太の方針、などで様々な対策が実施された。しかし、少子化は進行し続けた。

経済成長率は、成長会計により生産性の上昇率＋人口増加率に近似的に分解できる。人口政策は、後者の減少に歯止めをかけることで、潜在成長率の低下に歯止めをかける政策でもある。また、女性の労働参加率上昇、外国人労働者の受け入れ強化、ロボット産業振興、などもこの文脈に位置づけられる。

改訂戦略では、目標が示されたただけだ。具体的な対応策はこれから詰めることとなる。

(B1) 生産性；教育

生産性の観点で潜在成長率を引き上げる効果があるのが教育だ。そもそも政府の成長戦略は、関連企業の経営戦略、そして個人のキャリア計画と統合的でなければならない。たとえば、政府のインフラ輸出の促進は、インフラ輸出企業の経営戦略、更にそれは関連企業の従業員の英語や異文化コミュニケーションに関する能力向上のための施策、そして自己啓発など自助努力と統合的でなければならない。

但し、そこまで政府が踏み込むのは現実的ではないが、統合的がなければ成長戦略が机上の空論になることは認識しておく必要があるだろう。改訂戦略で謳われた「人材力強化」の具体策は、KPI では大学のランキングが重視されているが、関連企業の経営戦略との整合性の観点も重要だろう。

(B2) 生産性；中小企業対策

小規模企業振興基本法の成立とあわせ、広く経営指導が強化される方向となっている。職業訓練や経営指導は、教育と同様に生産性の向上を通じて潜在成長率を引き上げる効果がある。

ただし、一律の支援ではない。「やる気のある地域の活動を伴走型で支援」という表現で、選別する方針も打ち出している。もともと安倍総理は、自助努力を重んじる傾向が強くなる。平成 25 年の所信表明演説では、『『どうなるだろうか』と他人に問いかけるのではなく、『我々自身の手によって運命を開拓するほかに道はない』』と述べている（注3）。

KPI では、開票率や黒字の中小企業数 70 万社増加が示されている。方向性は正しいと考えられる。

(B3) 生産性；ローカル・アベノミクス

生産要素が生産性の低い地方から高い都市部へ移転すると全体の生産性は向上する。高度成長期にはこのパターンの生産要素の移動が一般的だった。しかし、同時にそれは出生率の高い地域から低い地域への人口移動なので、人口減少という副作用を伴う。このトレードオフのバランスをとるのが新しい地域振興のあり方だ。地域経済活性化を眼目とするローカル・アベノミクスはこの文脈に位置づけられる。

70 年代以降の全総計画に代表される地域振興政策には、これまで既に多大な予算が投入されている。しかし、所得再分配政策としての意義はあっただろうが、生産性や人口の観点で肯定的な効果はほとんどなかったとみられる（注4）。改訂戦略では明示的な KPI は提示されていないが、この反省に立って、地域経済活性化を進める必要があるだろう。改訂戦略では「地域活性化プラットフォーム」の創設など具体策が出されているが、PDCA の C を前提とする P となるよう設計されることを期待したい。

(C) 投資性向；コーポレート・ガバナンス

法人税減税、交際費の非課税枠拡大、投資減税などの企業優遇策を政府が実現しても、企業が投資性向を引き下げれば、いわゆる漏出により経済は好循環に入らない。経済が好循環に入る条件が、企業が投資性向を引上げることで乗数が増加することであるのは、マクロ経済学の基本の 1 つだ。

そこで問題となるのが、近年の傾向である企業の内部留保の積み上がりだ。では、なぜ企業は国内で設備投資をしないのか。ここに政府の成長戦略と企業の経営戦略の整合性の問題がある。政府の掲げる

高い経済成長率の目標は、企業の高い経営目標、そのための高い投資性向に裏づけされたものでなければならない。(6)のKPIは国家の成長戦略実現の文脈から取り上げたが、企業経営にも高い投資性向などKPIを設定してPDCAによる進捗の管理が必要だ。そのメカニズムを担保するのが本来のコーポレート・ガバナンスだ。現状でも多くの企業には中期経営計画などある種の経営戦略は存在するが、PDCAの観点で機能しているとは言いがたい。同時に、コーポレート・ガバナンスの強化による企業経営のKPIの具体化は、国家の成長戦略との矛盾、国家戦略特区の理想像、をあぶり出す効果もあるだろう。

コーポレート・ガバナンスの強化には、執行役員制度、委員会設置会社、持ち株会社、連結納税、の導入など既に長い実績がある。PDCAのCを前提とするPとなるよう設計されることを期待したい。

(D) 消費性向；「日本の未来像に向けた制度・システム改革」

企業部門の投資性向と同様に、経済が好循環に入る条件は、家計部門で消費性向が上昇して乗数が加速することだ。日本では高齢世帯の消費性向は高い反面、「嫌消費世代」とも呼ばれる若年世代の消費性向は低い。原因は、現金の価値が上がるデフレと社会保障制度の先行きに対する低い信頼感だろう。

デフレ解消については、日銀の黒田体制の下で総じて順調な方向性だ。

社会保障制度の先行きに対する低い信頼感について、改訂戦略では、「日本の未来像に向けた制度・システム改革」として、財政再建の観点から骨太の方針の改訂版で取り上げられている。そこでは、経済再生が財政赤字や社会保障制度に対する悲観の後退と明示的に関連付けられている。その経済学的な意味は、消費性向の上昇と理解してよいだろう。

そのためには、(A)人口にも関連して、税と社会保障の一体改革の議論を消費税率の引き上げだけで終わらせてはならない。目標は大きな方向性として財政赤字の削減だが、中間目標のKPIは特には設定されていないものの、少子化対策の強化に向け義務的経費の見直しは急務だろう。こうした面で国際比較によりKPIを設定して、政策を推進するのが望ましい方向性だと考えられる(注5)。

以上

(注1) <http://www.resona-gr.co.jp/resonabank/nenkin/info/economist/pdf/130627.pdf>

(注2) たとえば「Voodoo Abenomics」(Richard Kats, Foreign Affairs, July/August 2014)

<http://www.foreignaffairs.com/articles/141480/richard-katz/voodoo-abenomics>

(注3) http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130128syosin.html

(注4) たとえば、経済産業省の「平成25年度中心市街地商業等活性化支援事業報告書」など。

http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2014fy/E004141.pdf

(注5) たとえば、先進国では社会保障給付に占める高齢者向けと子供向けの割合が7:3であるのに対し、日本では9:1となっている。「少子化克服の最終処方箋」P.5 島田晴雄・渥美由喜 ダイヤモンド社

- ・本資料は、お客様への情報提供を目的としたものであり、特定のお取引の勧誘を目的としたものではありません。
- ・本資料は、作成時点において信頼できるとされる各種データ等に基づいて作成されていますが、弊社はその正確性または完全性を保証するものではありません。
- ・また、本資料に記載された情報、意見および予想等は、弊社が本資料を作成した時点の判断を反映しており、今後の金融情勢、社会情勢等の変化により、予告なしに内容が変更されることがありますのであらかじめご了承ください。
- ・本資料に関わる一切の権利はりそな銀行に属し、その目的を問わず無断で引用または複製することを固くお断りします。