

## 安倍政権の成長戦略は何が失望だったのか？

2013年6月27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

koichi.kurose@resonabank.co.jp

産業競争力会議(注1)が取りまとめた「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」は、6月14日の閣議決定を経て、「骨太の方針(経済財政諮問会議)」や「規制改革実施計画(規制改革会議)」と合わせ、内閣の正式な方針となった。閣議決定されたこの3つが、成長戦略のほぼ全体像と見て良いだろう。

金融市場の反応は総じて失望、海外でも評価は低い。企業経営者のサーベイ調査では、TPP参加など自由貿易推進や減税など既に打ち出した方針は高く評価される一方、更なる施策として減税に対する要望が突出して強い。こうした評価を受け、総理自身は「秋には第二弾」と表明している。

筆者はこれまで、これも金融市場の重要なシグナルと考えて、成長戦略が実効性を持つための方策を提言してきた(注2)。今回も秋の「第二弾」に期待する意味で、「市場の声」として何が失望だったかを、具体的にしておきたい。成長戦略の対象領域は非常に多岐にわたるため、順不同で列挙する。

### (1) 成長戦略を具現化する法案作成の仕組み

重要な成長戦略は、省令や法の改正等を必要とする。議員立法や内閣府提出法案を除けば、主に法案を準備するのは監督省庁だが、ここに論理矛盾がある。例えば、薬のネット販売の自由化を政治サイドが進めようとしても、その省令を準備する監督省庁が抵抗すれば、法案は国会に上程されない。法案を準備するには数年を要することも珍しくないで、その間に政権交代があれば、せっかくの成長戦略が画餅に帰する。現に過去の多くの成長戦略がそうだった。

安倍政権は、成長戦略を具現化するための法案作成を、総理自身が司令塔となって「総理指示」の形で、監督省庁から官僚を外向させた「経済再生会議」が仕上げる形で進めてきた。法案作成を、抵抗する可能性のある監督省庁に丸投げしないための仕組みだ。その象徴が再生医療を進めるための薬事法改正だと見られていた。ところが、法案提出が5月下旬にずれ込んだこともあって6月6日に継続審議になる見通しが報道され、再生医療や創薬関連銘柄の株価が急落した。市場関係者は、法案作成の厚い壁を再認識することとなった。また、閣議決定された成長戦略の工程表では、多くの施策の実現時期が2016年度以降とされている(注3)。

成長戦略を具現化する法案作成を、スピードアップするための仕組みを再構築する必要があるだろう。

### (2) 財政再建の優先度

5月頃から長期金利が上昇したことで、政府関係者の中で財政再建の必要性が強く意識された。その結果、政府当局者の中で財政再建は「第4の矢」と位置づけられることとなった。第3の矢である成長戦略が市場に失望をもたらす最中、財政再建の必要性を声高に主張するスタンスは、かつて90年代に日本経済が何度も経験した時期早尚な財政再建による景気の腰折れ(注4)をもたらすリスクがある。

物事の順序としては、まず成長戦略を実現して所得を創出し、それを財政再建の原資とすれば良いと考えられる。「富はまずこれを創造してからでなければ分配できない」は、戦後日本経済復興の過程で

重要な役割を果たし、ドッジラインで有名な経済の実務家ドッジの言葉だ。経済成長が先、財政再建は後だ。手本は、急激なペースで財政再建を進める現下の米国とみて良いだろう。

### (3) 7月の参議院選挙を前に「政官財のトライアングル」復活の兆し

昨年12月の自民党の事実上の選挙公約は、多くの業界団体に対する配慮が強く滲んでいた。他方、4月の青森市、5月のさいたま市と千葉市など地方の市長選挙で自民党候補が敗北したことで、自民党の危機感が高まって行った。そして、7月の参議院選挙が近づくにつれ、死語になりかけているはずの「政官財のトライアングル」が様々な場面で見られるようになった。たとえば、菓子のネット販売の自由化を巡っては、「厚労族」、「業界団体」、「比例票」、「岩盤規制」などの言葉がメディアに多く登場した。医療や農業分野などの規制改革も、ほぼ同じ構図だ。国土強靱化に関連する分野でも同様の傾向が強くなる。尚、野党はこの構図を「政官財癒着の構造」と表現して批判している。

その結果、自民党の参議院選挙に向けた公約作りが遅延して、県など地方の自民党組織が独自の公約作りを始める事態となった。自民党の公約は最終的には予定より約1ヶ月遅れた6月20日にまとまった。しかし、選挙公約の存在を当然だと考える外国人投資家の失望は大きかったようだ。

それでも、日本では選挙後に、公約とは異なる政策が実現されることが珍しくはない土壌があるため、参議院選挙後の政策に対する期待は維持されていた(注5)。特にカジノ法案は、2020年に東京オリンピックが実現する可能性があることを勘案すれば、秋の臨時国会で成立に向け動くものと見られていた。しかし、成長戦略では取り上げられておらず、関連銘柄の株価が急落するなど失望売りを誘ったようだ。

自民党の公約である「企業が世界で一番活動しやすい国」は、消費者の犠牲の上に成り立つものではない。生産者余剰と消費者余剰の合計の最大化が経済厚生を最大化であることを再認識して、秋の「第二弾」が実現されることを期待したい。

尚、消費税還元セール禁止や製造業者による価格指定(定価復活)も同じ文脈に位置づけられるだろう。

### (4) 税制改正の優先度後退

法人税減税など税制に関連する成長戦略は、アイデアとしては多数出されていたが、ほとんどが閣議決定には至らなかった。給与増減税や投資減税は2013年度予算で既に実現していたので、今度こそはと市場の期待は高かったのだが、(2)の財政再建を優先するスタンスも影響したとみられている。

この問題は、道州制など究極的には地方自治のあり方の問題として捉え直す必要があるだろう。

### (5) 都市の魅力向上

特区や税制で大都市の魅力を高める政策がアイデアとしては多く出されていた。これは、メガ・シティ同士が競争するグローバル化時代の時代認識として正しいと考えられる。東京のライバルは上海、シンガポール、ニューヨーク、ロンドンなのだ。

しかし、選挙が近づくにつれ、日本国内での都市の比較から、東京よりも地方の魅力を向上させる政策が支持を得やすくなる。また、特に今年の参議院選挙では、一票の格差がまだ4.75倍もあるのである。

東京など大都市と比較すべきは、世界のメガ・シティであることを政策の基準とすべきであろう。違憲判決が出されている一票の格差の是正が焦眉の急であることは、言うまでもない。

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

成長戦略の成果を図る基準として、多くの客観性のある指標が採用された。たとえば、2020年までに

農産物輸出をほぼ倍総の1兆円、2016年までに民間設備投資を約10%増加の70兆円、などだ。

しかし、そもそも成長戦略の旗を振る公務員に、目標達成のインセンティブはあるのだろうか。普通の民間企業なら、目標が達成できるかどうかで昇格や給料に差が出る。こうした仕組みがなければ、KPIが機能するとは考えにくい。

例えば、小泉政権時代の2005年に、農産物の輸出を2013年に1兆円とする数値目標が立てられた。2013年は今年なので目標の未達はほぼ確定している。しかし、目標の未達が確定する前に計画を修正したのが、今回の2020年までに農産物輸出1兆円の計画だ。単に目標の達成時期が7年先延ばしされただけだが、こうした事実は報道さえされない。民間企業では当たり前のPDCAが機能しないのが現実だ。

この問題は、究極的には公務員の人事制度改革として捉え直す必要があるだろう。

#### (7) 国際先端テスト

自民党は、昨年12月の事実上の選挙公約に「戦略分野ごとに企業の活動のしやすさを世界最先端にするための「国際先端テスト」(制度的障害を国際比較した上で撤廃する基準)を導入します」と明記した。これは規制の正当性を国際比較することにより、規制改革を進めるためのものと見られていた。

その国際先端テストの対象項目が4月17日に公表されたのだが、全部でたったの14項目だった。「健康・医療」と「エネルギー・環境」がそれぞれ4項目、「雇用」が2項目、「創業等」が4項目だった。

既にOECDやILOなど国際機関は、多くの規制の国際比較を発表している。こうした事実を踏まえた上で、国際先端テストの対象領域を全面的に見直す必要があるだろう。

#### (8) 労働市場の規制改革

日本で企業の開業率が低い事実は良く知られているが、この背景には、低い廃業率や諸外国と比較してかなり厳しい正社員の解雇規制がある。外国人投資家が日本企業の経営者にインタビューすると、この面での不満がよく出されるようだ。一方、経営者など企業の役員の解雇については、株主の権利が弱いこともあり、日本ではめったに起きることはない。

成長戦略では、衰退分野から成長分野へと人と資本の移動をスムーズにするための政策が検討された。しかし、労働分野での規制改革に対する抵抗は強く、実現への道りはかなり遠いと見られている。

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「国際先端テスト」で明らかにした上で、解雇規制や株主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と。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、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。

#### (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。そのため、官民ファンドの乱立に加え、秋の第二段に向け設備投資を誘発すべく、投資減税など優遇税制措置が優先して議論されている。

しかし、能力増強のための設備投資だけでは、設備投資→過当競争→デフレ、という積年の悪循環から脱却できない。新製品や新技術を生むイノベーションが必要だ。イノベーションについては、科学技術基本計画に基づいて、これまでの成長戦略でも相当な施策が実施されてきた。その成果で科学技術振興機構(ERATO)、戦略的創造研究推進事業(CREST)、などは学術的には輝かしい成果を挙げている。しかし、基礎研究で成果をあげても、日本企業が製品化で成功した事例となると、極端に少ない。

閣議決定された成長戦略では、「知的財産戦略、標準化戦略」、日本版NIHの設置を盛り込んだ「健

康・医療戦略」などが謳われている。しかし、産と学のマッチングなど企業経営、特に製品化に力点を置いて、強力にイノベーションやエンジニアリングを強力に支援する政策が必要だと考えられる。

また、有形固定資産投資だけではなく、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。知的財産権、組織変更、広告費などの無形固定資産は、それらへの投資が全要素生産性を引き上げる効果があることから、経済的競争力とも呼ばれる。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（注6）。

#### (10) 最後に

戦後の世界経済史を俯瞰すると、規制改革は、財政再建とセットで実施されてきた。ミクロ的には行政コスト削減に民間の知恵と活力を活かし、マクロ的には財政再建による景気の下押し圧力を緩和するための需要刺激策の側面があった。最近の代表例は、医療の電子化だ。従って、現在の日本のように財政再建とは逆に財政政策で景気を支えている状況では、規制改革の必要性は理解されにくい面がある。

しかし、人口減少と少子高齢化が進む日本では、もはや経常収支や財政収支の面で余裕は無くなりつつある。古い体質の政治に戻ることなく、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に戻って、秋の「第二弾」が実現されることを期待したい。

以上

（注1）成長戦略を推進するに当たっては、その中心的役割を担う組織の法的正当性が問題となるが、産業競争力会議は、経済財政諮問会議や規制改革会議とは異なり、明確には法で規定されていない。

（注2）以下は同じシリーズのレポート。

「管政権の成長戦略を斬ってみよう」（2010）

<http://www.resona-gr.co.jp/resonabank/nenkin/info/economist/pdf/100705.pdf>

「成長戦略の実効性向上に向けて」（2012）

<http://www.resona-gr.co.jp/resonabank/nenkin/info/economist/pdf/120521.pdf>

「第四の矢、企業の経営戦略」（2013）

<http://www.resona-gr.co.jp/resonabank/nenkin/info/economist/pdf/130423.pdf>

（注3）来る7月21日の参議院選挙で連立与党が参議院の過半数を制すれば、3年後（2016年）の参議院選挙までは安定政権が続くことになる。安倍政権の成長戦略の施策は、遅くともその時までとしなければ、選挙後にまた画餅に帰する可能性がある。

（注4）当時の日本の政策ミックスは、海外のメディアで「ストップ・ゴー政策」として批判された。

（注5）民主党は政権与党時代、選挙公約にあった高速道路無料化を実施せず、なかった消費税率引上げ（予定）を実施した。

（注6）無形資産投資の重要性は、（注1）の「第四の矢、企業の経営戦略」でも取り上げた。

- ・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下さい。
- ・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。