2025. 6. 20

石破政権初の成長戦略がまとまる
～生産性向上策と賃上げ策を結び付けた点を評価～

フェロー チーフエコノミスト
小玉　祐一

ポイント

- **6 月 13 日に、政府の成長戦略である「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」の 3 度目の改訂版が閣議決定された。メインテーマを賃上げに絞り込んだ昨年の改訂版の姿勢を一段と推し進めた**
- **中長期的な賃上げのためには生産性の上昇が必要という、本来あるべき視点に本格的に切り込んだ点は高く評価。特に人手不足が深刻な 12 業種について、生産性向上率の具体的な数値目標を設定した**
- **労働市場改革に向けた機運低下や、石破首相の看板政策である地方創生が迷走の気配を見せている点は気がかり**

１．石破政権初の成長戦略が固まる

6 月 13 日に、政府の成長戦略である「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」の 3 度目の改訂版が閣議決定された（以下、25 改訂版、他の年度版も同様）。昨年 6 月の改訂時はまだ岸田政権だったので、石破政権下では初めての改訂となる。経済政策への考え方が岸田前首相に近い石破首相は、成長戦略の看板の架け替えを行わず、従来のコンセプトを大枠で引き継いだ。

数年単位、場合によっては 10 年以上の単位で成果を挙げることを目指す成長戦略は、政権が変わるたびにころころとコンセプトを変えるべきではない。看板が替わっても具体的なメニューはさほど変わり映えしないというのもよくあるケースで、それはそれで必ずしも悪いことではないが、政権により力点の置き方が大きく変われば、一貫性や継続性に問題が生じ、成長戦略全体の進捗度にも悪影響を及ぼす可能性が高まる。この点、現行の成長戦略は、同じコンセプトで足掛け 4 年にわたり取り組みを進めてきたこともあり、年度を追うごとに着実に充実度を増してきた印象がある。

岸田政権下で最初の実行計画が発表されたのは 2022 年 6 月だが、この時は本文が 38 ページしかなく、ほぼ骨組みだけと言っていい状態であった。その後、分科会において同年 11 月に「スタートアップ育成 5 か年計画」と「資産所得倍増プラン」が、2023 年 5 月には「三位一体の労働市場改革の指針」がまとめられ、これらを取り込んだ 23 改訂版は、ページ数で約 2 倍に膨らんだ。24 改訂版はこれに、資産所得倍増プランの拡大強化版である「資産運用立国実現プラン」と、産業としてのエンタメ強化策である「コンテンツ産業の活性化戦略」を取り込むなど、着実に肉付けが進んできた。

25 改訂版は、「賃上げこそ成長戦略の要である」との力強い一言から始まる。メインテーマを「賃上げ」に絞り込んだのは 24 改訂版だが、25 改訂版ではその姿勢を一段と推し進めた。そのために取り込んだ新たな計画が「中小企業・小規模事業者の賃金向上推進 5 か年計画（以下、賃上げ 5 か年計画）」である。ポイントは、中長

期的な賃上げのためには生産性の上昇が必要という、本来あるべき視点に本格的に切り込んだ点である。昨年以降、多くの人が改めて認識したのは、たとえ大幅な賃上げが実現しても、物価上昇率を上回らないことには意味がないということではないかと思われる。物価を上回る部分、すなわち実質賃金の中長期的なトレンドは、理論上、生産性に規定される部分が大きい。25 改訂版では、人手不足と考えられる 12 業種について、業種別に生産性向上率の具体的な数値目標を設定するという新機軸を打ち出した。また、生産性向上のためには、投資の量と質を大幅に強化することが必要だとし、2030 年度 135 兆円、2040 年度 200 兆円という新たな国内投資目標の実現も掲げた。これにより、「投資と賃上げの好循環」を生み出し、「物価上昇を年 1%程度上回る賃金上昇を賃上げのノルムとして我が国に定着させる」ことを目標に定めた。

出てくる単語の登場回数を比べるだけでも、24 改訂版との違いは明確に浮かび上がる。総ページは 24 改訂版が 130 ページ、25 改訂版が 132 ページでほぼ同じだが（巻末の基礎資料集含む）、「賃上げ」という言葉は 24 改訂版では 17 回の登場にとどまっていたのに対し、25 改訂版では 4 倍以上の 79 回も登場している。「投資」という言葉は 24 改訂版でも 209 回登場したが、25 改訂版では 357 回と 1.5 倍に増えた。一方、「分配」という言葉は今回、全編を通じてたった 1 回しか出てこない。同じコンセプトで始まったとはいえ、「まず分配ありき」から始まった岸田政権初期と比べれば、より成長戦略らしい改訂が進んできたことの証左と言える。

２．25 改訂版の核をなす賃上げ 5 か年計画

賃上げ 5 か年計画では、日本の雇用の 7 割を占める中小企業・小規模事業者の経営変革の後押しと賃上げ環境の整備に焦点をあてた。

柱となるのは、「官公需も含めた価格転嫁・取引適正化」、「中小企業・小規模事業者の生産性向上」、「事業承継・M&A」の 3 項目である。最初の価格転嫁・取引適正化については、国が賃上げと価格転嫁の先導役になるという目的のもと、①官公需における価格転嫁の徹底、②公定価格（医療・介護・保育・福祉等）の引き上げ、③全省庁における予算・税制・公的制度の閾値（基準値）の総点検と見直しなど、デフレ時代に固定化されたあらゆる官側の制度見直しを進めるとする。

（図表）人手不足12業種の生産性向上目標

		労働生産性上昇目標（特に記載がない場合は2029年まで）
飲食業		35%（2024年度対比・名目値）
宿泊業		35%（2024年度対比・名目値）
小売業		28%（2024年度対比・名目値）
生活関連サービス業	理容業、美容業、クリーニング業	29%（2024年度対比・名目値）
	冠婚葬祭業	24%（2024年度対比・名目値）
その他サービス業	自動車整備業	25%（2024年度対比・名目値）
	ビルメンテナンス業	25%（2024年度対比・名目値）
製造業		24%（2024年度対比・名目値）
運輸業	鉄道分野	18%（2024年度対比・名目値）
	自動車（物流）分野	25%（2024年度対比・名目値）
	自動車（旅客輸送）分野	26%（2024年度対比・名目値）
	水運分野	22%（2024年度対比・名目値）
	造船・舶用工業分野含む輸送用機械器具製造業分野	21%（2024年度対比・名目値）
	航空分野	5%（2024年度対比・実質値）
建設業		9%（2024年度対比・実質値）
医療		数値目標なし
介護・福祉		介護分野で29年までに8.1%、2040年までに33.2%の業務効率化など
保育		数値目標なし
農林水産業	農業	1経営体あたりの生産量を2030年までに2023年比で約1.8倍
	林業	2030年に木材生産に係る林業経営体の労働生産性を2022年比で5割向上
	水産業	2030年に漁業就業者１人当たりの漁業生産量を2020年比で3割向上

（出所）新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画2025年改訂版

2 番目の生産性向上については、前述のとおり人手不足がとりわけ深刻と考えられる 12 業種について、業種ごとに生産性向上の目標を掲げた（図表）。これを実現するため、賃上げ 5 か年計画の一部である「省力化投資促進プラン」の下で、2029 年度までの 5 年間でおおむね 60 兆円程度のデジタル分野を中心とした省力化投資を実施する。この点、24 改訂版では、商習慣の改善等、どちらかといえば賃上げの目詰まりを解消する政策に力点が置かれていた。

飲食業と宿泊業の目標である 5 年で 35%の上昇率は、年平均 6.2%の伸びで達成できる。うち 2%は物価上昇

率だとすると、実質ベースでは 4.2%の伸びとなる。仮にこれが全産業ベースで実現した場合、労働力人口が毎年 1%ずつ減少していくなかでも 3.2%の経済成長が達成できるというレベルなので、かなり野心的な目標に見える。新しい資本主義実現会議が飲食店や宿泊業にそれだけの生産性の改善余地があると考えていることの現われであろう。他の業種についても、生産性が伸び悩んでいる中小企業・小規模事業者の割合が高いことを考えれば、目標水準は総じて高めに見える。この点、目標を立てっ放しではなく、毎年きめ細かいフォローを行なっていく姿勢が肝要となろう。

また、新たな視点として導入されたのが、アドバンスト・エッセンシャルワーカー（デジタル技術等も活用して現在よりも高い賃金を得るエッセンシャルワーカー）の育成である。就業人口の約 6 割を占める現場人材（生産工程、販売、建設・採掘、輸送・機械運転、運搬・清掃・包装等、調理、接客・給仕、生活衛生、保健医療、介護、保安などの職業）の生産性を改善し、持続的な賃上げを支える。既存の公的資格ではカバーできていない産業や職種におけるスキルの階層化・標準化のため、民間検定も活用した検定制度の普及と活用を推進するとしている。これらの施策を駆使することで、2020 年代に全国平均 1,500 円という最低賃金の目標実現を目指す。これも実現不可能に見える水準だが、あえて高めの目標を設定することが推進力となることに期待しているところもあるだろう。

３.「投資立国」を掲げる

25 改訂版では、2030 年度 135 兆円、2040 年度 200 兆円という新たな国内投資目標を掲げたことで、関連した政策を「投資立国の実現」と題した新たな章に格上げしてまとめている。資産運用立国、観光立国、防災立国、そして投資立国と、「立国」がいささか乱立気味のきらいはあるが、これにより、賃上げと投資の循環の動きを強固にしていくことができれば、2040 年度に名目 GDP で約 1,000 兆円が視野に入ってくるとしている。

たとえば製造業や情報通信業・専門サービス業では、GX・DX の活用による新需要の創出と高付加価値化を図る。エッセンシャルサービス業は、省力化設備・サービスを駆使するアドバンスト・エッセンシャルサービス業への変化を図る。このため、企業が保有する現預金を投資に振り向けるような企業統治改革、資本市場改革を行なうとともに、償却を早める措置による投資促進策など、予算・税制によるインセンティブも検討する。また、国内投資とグローバルサウスを中心とした海外需要の取り込みの循環を実現するための施策を「輸出拡大・多角化支援パッケージ」としてまとめる。

取組の柱は、「中堅企業の創出・成長加速」、「新たな勝ち筋となる分野での研究開発・輸出の後押し」、「GX・DX の着実な推進」という 3 つである。このうち、2 番目の「新たな勝ち筋となる分野」としてあげられているのは、ヘルスケア、防災、農林水産業・食品産業、コンテンツ産業、観光等である。ヘルスケアでは、ヘルスケア産業を現在の約 30 兆円から約 80 兆円規模に向け成長させることにより「100 兆円ヘルスケアマーケット創出」を目指し、ヘルスケア・トランスフォーメーション（HX）を推進するとしている。観光では、2030 年訪日外国人旅行者数 6,000 万人、消費額 15 兆円という目標の達成を目指し、地方へのインバウンド誘致、質の高い DMO（DestinationManagement/MarketingOrganization：観光地域づくり法人）について、課題となっている資金と体制と地域経営力の強化を図るとしている。

3 番目に挙げられている GX 分野では、諸外国の政策変更に左右されることなく、150 兆円超の成長志向型カーボンプライシングの制度化を推進するとする。DX 分野では、50 兆円超の AI・半導体産業基盤フレーム、経済安全保障分野でのサプライチェーン国内回帰策などを通じ、投資の質を同時に強化していくとしている。

GX、DX については、過去の積み重ねもあり、メニューがもっとも充実している分野だが、DX はともかく、GX に関しては「諸外国の政策に左右されない」とはされているものの、政策推進に向けたモメンタムが鈍り気味なのが現実とみられる。2020 年 10 月に当時の菅首相が「2050 年カーボンニュートラル」を宣言して以降、注目

度が一気に高まった経緯があるが、産業化が簡単ではないほか、経済成長と排出量が反比例するという問題もあって、もともと成長戦略との相性が良いとは言えない分野であった。トランプ政権の誕生や欧州の温暖化対策の軌道修正等、主要国の動静が変化するなか、日本の GX も岐路に立たされているのかもしれない。

４．「スタートアップ育成５か年計画」の取組みを加速

成長分野への労働移動の円滑化を促すためには、成長分野の存在が前提になる。また、成長分野が成長分野であり続けるためには、イノベーションの継続が不可欠である。欧米では多くの場合、イノベーションはスタートアップが担う。しかし、日本の開業率は欧米に比しその低さが長年問題視されてきた。

2022 年 11 月に取りまとめた「スタートアップ育成５か年計画」では、当時 8,000 億円規模であったスタートアップへの投資額を 2027 年度に 10 倍を超える規模（10 兆円規模）とすることを目標に掲げ、さらに、将来には、100 社のユニコーンの創出、10 万社のスタートアップの創出により、我が国をアジア最大のスタートアップハブとして世界有数のスタートアップの集積地とすることを目指すとしていた。ここまで、スタートアップの数は 2021 年の 16,100 社から 2023 年には 25,000 社へと 1.5 倍に増加するなど一定の成果を挙げてきたが、目標には程遠い。25 改訂版では、計画において残された 2 年は、こうした流れを加速するための勝負の分かれ目だとしている。

25 改訂版では柱として、「地方におけるスタートアップの創出など人材・ネットワークの構築」、「資金供給の強化と出口戦略の多様化」、「オープンイノベーション・調達の推進」の 3 点を挙げている。1 点目では、スタートアップ・エコシステム拠点都市の機能強化など、地方におけるスタートアップの創出に取り組む。2 点目では、のれんの償却方法の見直しや、東証グロース市場の機能強化を図る。3 点目では、スタートアップに出資する際に取得価額の 25%を課税所得から控除するオープンイノベーション促進税制の活用などを促進する。

スタートアップ増加のカギを握るのは、予算上の手当てもさることながら、人的資源の流動化と規制改革の推進だろう。ただでさえ乏しい人的資源が、低生産性企業に張り付いたままになっていては、新たなスタートアップの登場は期待できない。ただ、後述する通り、労働市場改革の機運は低下気味のように見受けられる。また、スタートアップのイノベーティブな活動を担保するような規制改革をさらに進めていくことも重要だが、現行の成長戦略はもともとのコンセプトもあって、安倍・菅時代に比べると改革の視点は必ずしも十分とは言い難い。25 改訂版では、規制改革、規制緩和という言葉は全編を通じてそれぞれ 1 回ずつしか出てこない。

５．労働市場改革の位置づけは後退

いわゆる「三位一体の労働市場改革」は、23 改訂版では冒頭を飾る目玉政策だったが、24 改訂版では掲載順が 2 番目に後退、25 改訂版ではさらに 5 番目にまで後退し、独立した章でもなくなった。ページ数も、23 改訂版の 13 ページから 24 改訂版では 6 ページへ半減、25 改訂版ではわずか 2 ページとなった。24 改訂版以降、中小企業の賃上げ対策が独立したのがページ数減少の理由の一つだが、労働市場改革に向けた政権の熱意自体が薄れている可能性もないとはいえない。

そもそも、三位一体の労働市場改革とは、リ・スキリングで個々の能力を高め、職務給（ジョブ型雇用）で人事制度の柔軟化を促し、労働移動の円滑化で国全体での適材適所を実現するという「三位一体」の取組みで、生産性の向上と賃上げの好循環（構造的な賃上げ）に結びつけるという考え方である。メンバーシップ型からジョブ型への雇用制度の移行を促すというのが大きな柱である。昨年８月には、多様な導入企業の多くの事例を具体的に掲載する「ジョブ型人事指針」が公表されたが、今のところ社会的な関心が盛り上がっているようには見えない。ジョブ型雇用を採用する企業も広がりを欠いているのが現実である。高度成長期以降、長い年月をかけて深く根付いたシステムを変えていくのは容易ではない。成果型賃金制度の運用に苦労した記憶を重ね

合わせる企業も多いだろう。ジョブ型人事を機能させるためには、日本の労働市場の流動性が低すぎるという問題もある。

25 改定案では「ジョブ型人事指針」に基づき、人的資本経営コンソーシアム（人的資本経営の先進事例の共有や効果的な情報開示について日本企業と投資家が検討を行う場）等の様々な機会を通じて周知・普及に努め、個々の企業の実態に応じたジョブ型人事の導入を進めるとしているが、導入を躊躇する企業に十分説得力のあるプランを提示できるかどうか、ハードルは高そうである。いまだ、「日本型」ジョブ型雇用のモデル構築を模索する段階にあると言えるかもしれない。

25 改訂版の労働市場改革では、「産業人材育成プラン」という新たな取組みを打ち出している。例えば、工業高校と高専卒の学生に対する求人倍率は 20 倍もあるほか、主要国と比較して大学の理工系学生の割合が少ないにも関わらず文系学生の育成に注力するなど、日本の教育体制は経済・社会のニーズから乖離していると述べる。重要なのは、在職者を含め、大学、短期大学、高等専門学校及び専門学校において、前述のアドバンスト・エッセンシャルワーカーの育成に取り組むことだとし、具体的には、①DX によるサービス化等で高付加価値化する「製造業 X（エックス）」化、②情報通信業・専門サービス業の成長産業化、③省力化投資を活用して高付加価値化する「アドバンスト・エッセンシャルサービス」化といった産業構造の変化に応じた就業構造の変化を踏まえた人材育成を行なう。

成果が期待されるが、教育の成果が賃金や生産性の上昇として現れるまでにはかなりの時間がかかることが想定されるほか、目に見える形で確認できる可能性も高くないことから、こうした分野で EBPM（エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング。証拠に基づく政策立案）を回していくのは容易な作業ではなさそうである。

６．成果を挙げてきた資産運用立国

資産運用立国の推進は、すでに一定の成果を挙げた分野ということもあって、25 改訂版における存在感は目立たない。実際、岸田政権の成長戦略のなかで最も大きな成果を挙げたと言っても過言ではないだろう。現行の「資産運用立国実現プラン」は、直前までの「資産所得倍増プラン」を発展的に取り込む形で 2023 年 12 月に策定されたもので、「資産所得倍増プラン」、「コーポレートガバナンス改革の実質化に向けたアクション・プログラム」、「資産運用業・アセットオーナーシップ改革」の 3 つの大きな柱で構成される。これに従い、2024 年初頭の新 NISA 導入に加え、iDeCo の拠出限度額の引き上げや加入手続きの簡素化等の制度改正が図られた。25 改訂版でも、NISA の拡充・恒久化、コーポレートガバナンス改革、資産運用業やアセットオーナーシップの改革といった幅広い施策が着実に進展し、「貯蓄から投資へ」の流れが動き始めたと成果を誇っている。一方で、資産運用立国の実現はいまだ道半ばとしており、今後は家計、企業、金融商品の販売会社、資産運用会社、アセットオーナーなど、インベストメント・チェーンを構成する各主体に対する働き掛けをより一層効果的なものとする必要があるとしている。ただ、目玉となるような新規取組み事項は乏しい。コーポレート・ガバナンスコードの見直しや NISA の対象商品の多様化等、興味深い記述はあるが、具体性には欠ける。貯蓄から投資への流れは着実に進んでいるとはいえ、家計の金融資産に占める預貯金の割合が 5 割以上という、欧米に比し極端な預金偏重は変わっていないことからも、持続的な取り組みが求められる分野である。

７．地方創生に迷走の気配

地方創生は、石破政権の看板政策の一つである。25 改訂版の序論でも、「海外と並ぶ成長のドライバー」と謳っている。成長の源泉として地方が海外に匹敵するとは、ずいぶん大きく出た印象だが、説得力のある政策やデータが示されているとは言い難い。ドライバーどころか、このままでは成長戦略の重荷になっていく展開も懸念される状況にある。

岸田政権時代からすでに地方創生策は迷走気味であった。岸田前首相は、自らの地方創生策として、「デジタル田園都市国家構想」を公約に掲げて当選したが、2024 年には「デジタル行財政改革」に吸収するなど、政権後半には地方創生で何をやりたいのかがわからないと批判されるようになっていた。

石破首相は、2014 年に任命された初代の地方創生担当大臣という経歴もあり、地方創生は思い入れも土地鑑もある分野である。就任初月の 2024 年 10 月には自らを本部長とする「内閣官房新しい地方経済・生活環境創生本部」を創設し、「地方創生 2.0 基本構想」へと再び看板を架け替えて取り組みを進めてきた。

25 改訂版では、地方におけるイノベーション拠点の強化、企業資金の地方への呼び込み、地方経済を支える新時代のインフラ整備・安心確保という 3 つの柱を掲げているが、訴求力のある政策は打ち出せていないのが現実である。たとえば、大都市に偏るインバウンド消費を地方に波及させるためのライドシェアの拡大策等が入っていれば、大きな目玉になっただろう。

もともと、成長戦略との相性を考えた場合、地方創生は決して良いとは言えない。地方創生の主目的のひとつは、「東京一極集中の是正」だが、経済発展に伴い、産業の中心が第 3 次産業に移っていけば、都市部の比重が増すのは自然な流れである。産業、金融、行政、その他各種インフラが集中する大都市は、国全体の成長エンジンであり、大都市の成長力こそが一国の成長力に直結するという現実がある。近年はむしろ、「世界都市ランキング」等における東京の都市力の低下が問題視されることも多い。

東京の生産性は他地域を凌駕しており、ここから経済資源を地方に移すということになれば、たとえ地方の成長力が上昇しても、一国全体では逆に下がるということが起きうる。地方創生を一国全体の成長力強化に結び付けるためには、そうした負の効果を相殺するほど地方の生産性が向上することが必要となるが、ハードルは高い。この 10 年間の地方創生策のもとで、各自治体が〇〇プロジェクト、××イノベーション戦略といった計画を競ってきたが、これにより地方の生産性が目に見える形で上がったという証拠は乏しい。とかく分配政策に流れやすい地方創生策と、成長戦略との整合性の維持という、歴代政権が直面したジレンマに石破政権も苦闘することになるのかもしれない。

以上、主要項目ごとの個人的評価には幅があるが、看板政策である賃上げ政策については、投資の拡大を通じた生産性向上策と結び付けた点を高く評価している。あとは、言われつくされているが実行力である。国民の関心や、選挙のサイクルもあって、時の政権は中長期的な政策よりも近視眼的な政策に目が向きがちである。石破政権も例外ではなく、足元ではコメなどの物価高対策に追われ、成長戦略を与野党で議論する機会はほとんどないのが現状である。日本経済の潜在成長力、すなわち中長期的な実力ベースの成長力を引き上げていかないことには、誰もが実感できるような景気回復も訪れない。石破政権には、世論の関心の多寡にかかわらず、成長戦略を粛々と進めていく姿勢が求められる。

本レポートに関するご取材やお問い合わせは以下までご連絡ください
明治安田総合研究所 フェロー チーフエコノミスト 小玉 祐一
電話番号：03-6261-7947
e-mail：yuichi.kodama@meijiyasuda.co.jp

※本レポートは、明治安田総合研究所が情報提供資料として作成したものであり、いかなる契約の締結や解約を目的としたものではありません。掲載内容について細心の注意を払っていますが、これによりその情報に関する信頼性、正確性、完全性などについて保証するものではありません。掲載された情報を用いた結果生じた直接的、間接的トラブルや損失、損害については、一切の責任を負いません。またこれらの情報は、予告なく掲載を変更、中断、中止することがあります。

●発行元● 株式会社 明治安田総合研究所 〒102-0073 東京都千代田区九段北3－2－11 TEL03-6261-6411