

2024. 6. 25



フェロー チーフエコノミスト

小玉 祐一

岸田政権の成長戦略が2度目の改訂

～改革の視点は引き続き乏しい印象～

ポイント

- 6月21日に、岸田政権の成長戦略である「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」の2度目の改訂版が閣議決定された。昨年の改訂版に「資産運用立国実現プラン」や「コンテンツ産業の活性化戦略」等のメニューを加えたもの
- メインテーマは賃上げで、特に中小・小規模企業等で働く労働者の賃上げ定着が重要としているが、過度な中小企業保護策に流れない姿勢が肝要。参入退出の新陳代謝を高めていく政策が求められる
- 規制改革という言葉は全編を通じ2回、構造改革は1回しか出てこないなど、改革の視点は引き続き乏しい印象。解雇無効時の金銭救済制度、ライドシェア等の議論を深める必要

1. 岸田政権の成長戦略が2度目の改訂

6月21日に、岸田政権の成長戦略である「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」の2度目の改訂版が閣議決定された（以下、24改訂版）。

最初の実行計画が発表されたのは2022年6月である。その後、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」が発表され、これらを取り込んだ2023年の改訂版（以下、23改訂版）は、ページ数で約2倍（本文のみで38→69ページ）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」を新たに取り込んだが、ページ数は71ページとほぼ横ばいにとどまった。昨年ほどの大幅改訂ではないものの、23改訂版では抽象的な記載にとどまっていた重要テーマのいくつかでは具体的な政策や目標数値が盛り込まれるなど、着実に肉付けが進んでいる様子も見て取れる。

冒頭の「2024年の改訂の考え方」では、メインテーマが賃上げであることが示されている。中長期的な成長戦略としては視野が狭い印象が否めないほか、「物価上昇を上回る所得を必ず実現」と述べる一方で、「デフレから完全に脱却する歴史的チャンス」とするなど、課題認識がデフレなのかインフレなのかわかりにくい面もあるが、それだけ政権が賃上げを重要な政策課題であると認識していることの表れだろう。物価上昇を上回る賃上げを「定着」させるためには、中小・小規模企業の賃上げの「定着」が必要だとし、これを従来の労働市場改革関連の記述から独立させる形で最初のテーマにすえている。

2. 中小・小規模企業の労働者の賃上げに注力

個別テーマの最初を飾る「中小・小規模企業等で働く労働者の賃上げ定着」では、中小企業の賃上げのために不可欠な要素を、生産性の向上とマークアップ率（販売価格/コスト）向上の二つを通じた付加価値の拡大だとし、前者については省力化投資、後者は労務費の価格転嫁の推進を重点政策に上げている。

省力化投資推進のため、申請上の事務負荷の小さいカタログ式の省力化投資補助金を、3年、5,000億円規模で用意する。特に、運輸業、宿泊業、飲食業等の人手不足感の強い業種でのAI/ロボット等の自動化技術の利用拡大を推進する。この他、大企業が中小・小規模企業・スタートアップと連携するオープンイノベーションを推進し、大企業によるこれらの企業への出資やM&Aを奨励するなど、企業間の協力関係を強化する。

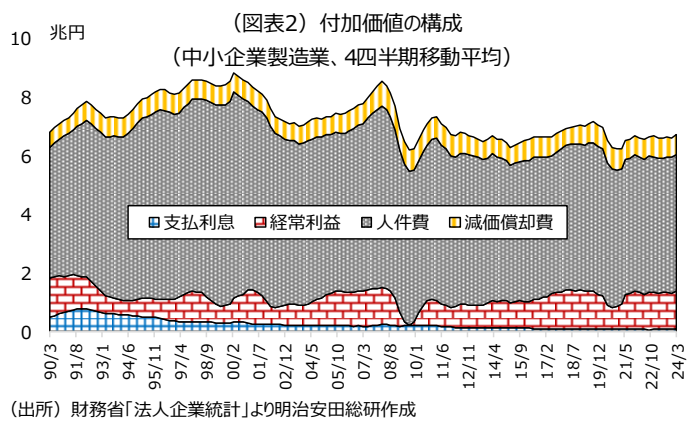
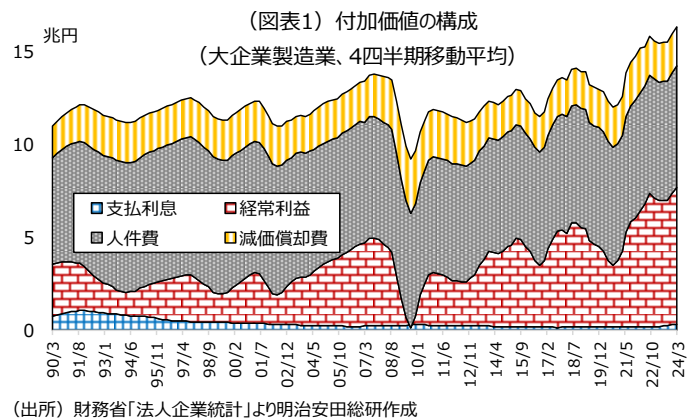
労務費価格転嫁の推進のためには、法的措置を駆使する。すでに、独占禁止法に基づく労務費転嫁指針の遵守が不十分な10社の企業名を公表しているほか、下請事業者への対価をすえ置くだけでも下請代金法違反となりうる旨を運用基準のなかで明確化している。今後は、下請代金法違反により勧告を受けた企業は、補助金交付や入札参加資格を停止する等の法改正も検討する。

特に課題のある22業種に対しては、自主行動計画の策定や、転嫁状況の調査・改善を求める。フォローアップのため関係省庁連絡会議を設置済みで、ここで各省庁の進捗状況を確認していく。また、最低賃金については、2030年代半ばまでに1,500円を目標とする。

付加価値の拡大が中小企業の賃上げのカギを握るのは確かだろう。付加価値は労働分配率の分母だが、付加価値の長期推移をみると、大企業製造業はここ10年で順調に拡大する一方、中小企業製造業は横ばい圏内の推移となっている（図表1,2）。この傾向は非製造業も変わらない。また、前者は経常利益の割合が付加価値の半分弱を占めるまでに拡大しているのに対し、中小企業製造業は2割前後で20年間ほとんど変わらない。中小企業にとっては、生み出した付加価値のほとんどが人件費に回ってしまう状態が続いている。大企業が先行して財務基盤の強化を進めてきた結果、中小企業がしわ寄せを受けてきた姿を示している可能性は捨てきれず、このままでは中小企業の安定的な賃上げ持続は難しそうである。

本来ならば民間に任せるべき価格交渉に、法的措置を駆使してでも積極的に介入しようとする政府の姿勢には、賃上げ実現に向けた本気度が感じられる。「下請け叩き」はもはや市場の失敗の領域で、政府の介入なしには解決しないとのスタンスなのだろう。ただ、実効性については、やってみなければわからないということである。民間の取引は無数にありかつ複雑で、どこまで政府が入り込む余地があるかは不透明である。新しい資本主義実現会議（以下、実現会議）の新浪委員が意見を寄せている通り、「多重下請け構造の可視化」を図ることも必要だろう。ミクロの政策の積み上げでは限界もあり、最終的には、国民のインフレ期待の定着度にかかっている面もある。

また、過度な中小企業保護策に流れないことも肝要である。新浪委員が、「労働力の慢性的な不足によって競争力を失った企業の退出が妨げられないようにすることが重要である。企業の退出を妨げるような補助金を見



直し、補助金の支給要件を成果連動型に変更することで、競争力のある企業が成長できるようにすべき」との意見を寄せているが、同感である。中小企業の人手不足と生産性の低迷は、政府の、玉石混交で中小企業を延命させる長年の保護策の影響で、低生産性企業に貴重な人的資源が張り付けられたままになっていることが一因の可能性もある。廃業率の上昇を恐れず、新陳代謝の強化を進めていく政策が重要となる。

3. 「三位一体の労働市場改革」の具体化が進む

23 改訂版の目玉政策であった「三位一体の労働市場改革」の掲載順は2 番目に後退した。ページ数も13 ページから6 ページへと半減したが、これは中小企業の賃上げ対策が独立したという理由もある。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」の取り組みで、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。以下、昨年から変わった点を中心に紹介する。

まず、懸案のジョブ型雇用への推進については、企業から寄せられている、「専門性を有する人材が採用しにくい」、「若手を適材適所の観点から抜擢しにくい」、「日本以外の国ではジョブ型人事が一般的となっているため社内に人材をとどめにくい」との問題への対応が必要としている。ただ、「個々の企業の経営戦略や歴史など実態が千差万別」であるため、導入企業の事例を掲載した「ジョブ型人事指針」をこの夏公表するとした。23 改訂では記載のなかったシニア層の活用に字数を割いているのも特徴で、役職定年・定年制の見直し等を進めた企業の事例も情報提供する方針としている。また、解雇無効時の金銭救済制度については、今回も「検討」止まりとなった。

実現会議の翁委員はジョブ型人事指針について、「具体的にかなり踏み込んだ充実した内容が期待される」との意見を寄せている。ただ、これまでのところジョブ型雇用を採用する企業は広がりやを欠いているのが現実である。日本型雇用システムがマクロ的には非効率なのは確かだとしても、多くの日本の会社にとっては、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である。ジョブ型人事と言われて自社への運用方法のイメージが湧く経営者はほとんどおらず、せつかく教育した人間が辞めていくだけの制度に見える場合も少なくないだろう。個別企業はマクロ経済のために人事システムを考えるわけではない。多くの企業には、成果型賃金制度の運用にさんざん苦勞してきた記憶も残っている。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あまりに低すぎるという問題もある。「ジョブ型人事指針」が、導入を悩む企業に説得力のあるモデルを提示できればいいが、簡単ではないかもしれない。

リ・スキリングについては、人手不足が顕著な職種を含む業界団体にスキル標準の策定を要請し、スキルの評価制度を政府が認定、スキル習得のための講座受講も支援する。具体的には、業界団体・個別企業が策定する民間検定を政府が認定する枠組みとし、既存の公的資格（技能検定等）ではカバーできていなかったスキルの階層化・標準化を進める。講座受講については、今年の秋から教育訓練給付の対象に追加する。また、本年度から雇用調整助成金の支給日数が30 日を超えた企業について、教育訓練を一定割合実施していない場合は助成率を引き下げる。

加えて、キャリアコンサルティング機能を強化する。求人・求職・キャリアアップに関する官民情報の共有化を加速するため、本年度から政府が直接、民間の求人情報について収集・集計の委託事業を実施する。そのうえで、民間の求人情報と、官（ハローワーク等）で保有する求人・求職情報とを集約し、民間のキャリアコンサルタントが労働者に指導・助言を行なう際に参考にできる情報公開を実施する。

リ・スキリングの推進は、国からの補助だけでは限界があり、企業の自発的な取り組みをどこまで引き出すことができるかが課題であった。23 改訂版ではこの点、抽象的な書きぶりが多く、説得力に欠ける印象が否めな

かったが、24 改訂版ではある程度具体化が進んできた。労働者にとっては、基本的に余暇の時間を削って学び直しに充てることになるので、メリットを実感できる制度とすることが重要である。企業が昇格要件や採用要件にスキル要件を積極的に取り入れるようになれば、取組み姿勢も変わるかもしれない。ジョブ型雇用の浸透と相まって労働市場の流動化が進めば、マクロベースの労働資源の適材適所の配置が実現し、生産性が上昇に向かう展開も期待できなくはない。

一方、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、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。

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、当然ながら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。23 改訂版では、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」に基づき、8,000 億円規模のスタートアップへの投資額を、2027 年度に 10 兆円規模とすることを目標に掲げていた。24 改訂版でもこの目標を引き継いでいる。

24 改訂版では、特に取組みを加速する必要のある事項として、海外有力ベンチャーキャピタルからの投資の呼び込みや、非上場株式のセカンダリー取引（既存発行株式の投資家間取引）の活性化に向けたエコシステムの構築など 9 項目を列挙し、資金供給の強化と出口戦略の多様化を進めるとした。また、税制適格ストックオプションの年間の権利行使価額の限度額を最大で従来の 3 倍となる 3,600 万円へ引き上げる。

ここでも、ポイントになるのは人的資源の流動化である。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。また、昨年、実現会議の川邊委員が意見書で「資金注入は必須ですが、それよりも重要なのは、スタートアップがイノベティブなサービスを提供しうる各種の規制改革」と指摘していたが、24 改訂版でも規制改革の視点は引き続き乏しい。

新たな取組みとしては、23 改訂版で作成が予告されていたコンテンツ産業活性化戦略が上げられる。アニメ・音楽・放送番組・映画・ゲーム・漫画等といったコンテンツは「我が国の誇るべき財産」とし、選抜されたクリエイターによるコンテンツ制作・発表・海外展開の支援と、メンターによる伴走支援を実施するほか、クリエイター育成のための高等教育機関も整備する。また、社会問題となった事件を念頭に置き、テレビ局に対し、一方的に著作権を発注者に帰属させることや、ハラスメント、いじめ、長時間労働等が行なわれないようガイドラインを整備するとするなど、クリエイターの保護、育成に重点を置いた内容となっている。

5. 「GX2040 ビジョン」を今年度中に策定

DX、GX に関しては安倍・菅政権時代からすでに具体的なメニューや対策の策定が進んでいた分野であり、岸田政権の成長戦略は基本的にそのレガシーを引き継いでいる。DX の項で上げられている Web3 の推進やポスト 5G、6G の実現、サイバーセキュリティ、AI、半導体などの章立てに大きな変化はない。新しい項目としては、企業や業種を横断して、データやシステム連携を行なうためのプラットフォーム構築等の取組みである「ウラノス・エコシステム」の推進が目立つくらいである。

総体的に新しい取組みが目立つのは GX である。すでに 23 改訂版で、10 年間で 150 兆円を超える投資、20 兆円規模の投資促進策を打ち出しているが、2040 年を視野に脱炭素への現実的なルートを官民で共有する「GX2040 ビジョン」について、GX 実行会議を中心に議論を進め、2024 年度中を目途に策定する。それとともに、

「エネルギー基本計画」および「地球温暖化対策計画」を改定する。

地域・暮らしに関連した取組みも強化する。家庭における断熱性能に優れた窓への改修やヒートポンプ等の高効率給湯器の導入に対する支援、クリーンエネルギー自動車の購入支援、さらには ZEH・ZEB の支援等、今後 3 年間に 2 兆円規模の施策を、「暮らし GX」と題して実施する。また、GX 分野のスタートアップを支援すべく、今後 5 年で 2,000 億円規模の投資促進策を講じる。GX 推進機構による債務保証等を通じたファイナンス支援にも新たに取り組む。

それ以外の投資分野での新たな取組みとしては、「サーキュラーエコノミー」が上げられる。23 改訂版では一行触れられているにすぎなかったが、独立した項目として 3 ページに拡大した。具体的には、今国会で成立した再資源化事業等高度化法による、地方公共団体ごとの許可を国一括認定に代替する認定制度に基づき、高度な資源循環事業を 3 年で 100 件以上認定する。これにより、製造業等と資源循環業の連携の強化や再資源化の高度化等を支援する。また、電子スクラップ (E-scrap) のリサイクルの処理量を 2030 年までに約 50 万トン (2020 年比 5 割増) に増加させるほか、2030 年の食品ロス半減目標の達成に向け、食品寄附および食べ残し持ち帰りのガイドラインを 2024 年度中に策定する。家庭から廃棄される衣類の量を 2030 年度までに 2020 年度比で 25% 削減することをめざす。

6. iDeCo の拡充方針を示す

2023 年 12 月に策定された「資産運用立国実現プラン」には、「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 つが内包される。

NISA は 23 改訂版で掲げたとおりの制度改正が 2024 年初に実施済みである。24 改訂版では、2027 年末時点の NISA 総口座数を 3,400 万口座、買付額を 56 兆円へ増加させることをめざすほか、家計による投資額 (株式・投資信託・債券等の合計残高) の倍増をめざす方針が掲げられている。ただ、今のところインデックス投資、しかも海外への投資に偏っているのが現実である。実現会議の渋澤委員は、「資産運用立国の要であるコーポレートガバナンス改革への国民意識を高める意味でも、特に長期的な投資視点であるつみたて NISA を通じた、企業との対話型のアクティブ投資の役割が重要であると確信」との意見を寄せている。

一方、23 改訂版では改革の予告にとどまっていた iDeCo については、加入可能年齢の上限の引き上げ、拠出限度額の引き上げ、加入者の手続きの簡素化等の利便性向上等、具体的な方向性が示された。また、金融経済教育推進機構 (J-FLEC) を本年 8 月に本格稼働させ、認定アドバイザーの普及・支援、学校や企業における雇用者向け教育の拡大促進等により、広く国民が金融経済教育を受けることができる機会を提供する。

「資産運用業」の発展も促す。金融庁には銀行・保険・証券等の監督担当課があるが、これに並ぶ資産運用担当部署を設置し、必要な監督指針の改正を行なう。また、日本投資顧問業協会と投資信託協会の統合に向けた検討を後押しし、資産運用業が我が国金融業のなかで銀行・保険・証券に並ぶ第 4 の柱となるよう、業界の発展を継続して推進する。

公的年金、共済組合、企業年金、保険会社、大学ファンド等のアセットオーナーの改革も進める。アセットオーナーに係る共通の原則 (アセットオーナー・プリンシプル) を本年の夏を目途に策定、その後、関係省庁において、所管するアセットオーナーへ周知を進めるとともに、その受入れ表明状況を政府において整理・公表する。

貯蓄から投資への流れは今の所順調に進んでいるようにも見えるが、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、過去不変だった構成が大きく変わるところまで行くのかどうか注目される。

7. その他のテーマ

社会課題解決と結びついたインパクトスタートアップについては、23 改訂版でも総合的な支援策を掲げていた。24 改訂版では、日本版の認証の枠組み (JStartup Impact) に基づき、これまでに選定された 30 社を含むインパクトスタートアップからの地方公共団体を含めた公共調達の促進に加え、追加での企業認証、さらなる支援策を検討する。

デジタル田園都市構想については、2027 年度末までの光ファイバーの世帯カバー率が 99.9%、2030 年度末までの 5G の人口カバー率が 99% という目標や、本年度末までに年間 45 万人のデジタル人材を育成できる体制を構築し、2026 年度までに合計 330 万人を確保するとの方針を引き継ぐ。

具体策としては、自動運転の社会実装を進める。低速・定路線のバス等から進め、来年を目途に全都道府県での自動運転の社会実験を実現する。あわせて、ロボットタクシーの実証も実施し、2027 年度までに、無人自動運転移動サービスを 100 ヵ所以上で実現する。本来ならここにライドシェアも入るべきだったが、当初 6 月中をめどとしていた全面解禁に関する結論は先送りされ、法整備やモニタリング調査の期日も設定しないこととなった。タクシー業界の人手不足もあり、このところ議論自体は活発化してきているとはいえ、その進捗は鈍い。

8. 改革の視点は乏しい

経済全体の新陳代謝を高めるという成長戦略の要諦は政権が変わっても不変のはずである。前政権までは、構造改革や規制改革をテコに進めるとしていたところだが、分配重視の岸田政権では一種の禁句になっており、24 改訂版でも規制改革という言葉は全編を通じ 2 回、構造改革は 1 回しか出てこない。

また、いわゆる「岩盤規制」に代表される通り、本当に重要な改革は関係各所の反対を浴びるケースが多い。実現会議の富山委員が指摘している通りで、「一つの例がいつまで検討を続けるのか謎としか言いようのない、不当解雇に対する労働者による選択的金銭救済制度」である。前述のライドシェアしかりで、政権が強いリーダーシップを発揮しなければこうした改革は実現しない。しかし、岸田政権の関心は改革より分配、というかもっぱらバラマキにあるように見える。

日本の成長戦略は過去 20 年以上、「遅々として進んでいる」という程度の成果しか残せなかった。しかし、足元では生成 AI 等、第 4 次産業革命が大きく花開く過渡期にあるのに加え、直近 2 年間は大幅な賃上げも実現している。改革の推進に向けた絶好のチャンスを今度こそ生かせるかどうか注目されるが、ハードルは高そうである。

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