

成長戦略の通信簿：歩みの遅い構造改革

経済調査部 溝端 幹雄

要 約

2012 年 12 月の第 2 次安倍政権の発足以降、計 7 回の成長戦略が公表されてきた。そこで掲げられている K P I のうち、その達成時期を 2020 年とした主要な政策の現在の達成状況を確認した。総じてエネルギー・環境関連以外の分野は進捗があまり良くない状況だ。

ただし、より細かく見ると様子が異なる。分野により多少の濃淡はあるものの、海外や一部の労働市場関連では目標を達成、もしくは目標に近い水準になっていることが分かる。その一方で、雇用制度や規制・生産性関連では K P I の達成が大幅に遅れている印象を受ける。

K P I の達成が難しい背景には、その目標に至るまでのプロセスが必ずしも明確でない点が挙げられる。さらに、掲げられた政策は果たしてどれほど成長力を引き上げる効果があるのか、K P I 自身の検証も重要だろう。

日本が取り組むべき課題は山積しているが、やはり生産性を上げられるような環境整備が重要だ。構造改革の実効性をいかに担保していくか、政策の優先順位をいかに付けていくか、そして各政策間の整合性をいかに図るかが、2020 年以降の成長戦略において大きな課題であると言える。

目 次

- 1 章 はじめに
- 2 章 成長戦略の変遷と K P I の達成状況
- 3 章 K P I による示唆：今後の課題

1章 はじめに

2012年12月の第2次安倍政権の発足以降、第3次・第4次とわたって、政府は中長期的な政策課題として第三の矢（成長戦略）を策定し、この7年間で計7回の成長戦略が公表されてきた。

これら成長戦略の特徴の一つとして、各政策で目標となる数値等を明記したK P I（Key Performance Indicator）が数多く盛り込まれている点がある。K P Iには政策対象の目標となる数字以外にその達成時期に関する数字もあり、その時期を2020年とする政策が複数掲げられている。

政策の着実な実行には、まずK P Iのような目標を設定すること、そしてその進捗・達成状況を確認することが効果的だ。特に成長戦略の場合、

目標達成までには長い年月がかかるため、こうした検証作業は一層重要となる。

本稿では、成長戦略で掲げられているK P Iのうち、その達成時期を2020年とした主要な政策を取り上げ、現在の達成状況を確認した上で、今後、特に必要となる政策の方向性を議論する。

2章 成長戦略の変遷とK P Iの達成状況

1. アベノミクス・成長戦略の変遷「国家戦略特区」から「Society 5.0」へ

まず、2012年末の第2次安倍政権の発足以降、過去7回にわたって公表された成長戦略の変遷を簡単に振り返る（図表1）。

図表1 アベノミクスにおける過去7回の成長戦略

2013年	「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」（平成25年6月14日） ・3つのアクションプラン（「日本産業再興プラン」「戦略市場創造プラン」「国際展開戦略」） ・「国家戦略特区」 ・成果目標（K P I）のレビューによるP D C Aサイクルの実施
2014年	「『日本再興戦略』改訂2014-未来への挑戦-」（平成26年6月24日） ・3つのアクションプラン ・女性の活躍促進と働き方改革 ・農林水産業・ヘルスケア産業の育成、地域活性化と中堅・中小企業・小規模事業者の革新
2015年	「『日本再興戦略』改訂2015-未来への投資・生産性革命-」（平成27年6月30日） ・未来投資による生産性革命 ・ローカル・アベノミクスの推進 ・「改革2020」（成長戦略を加速する官民プロジェクト）の実行
2016年	「日本再興戦略2016-第4次産業革命に向けて-」（平成28年6月2日） ・600兆円に向けた「官民戦略プロジェクト10」 ・生産性革命を実現する規制・制度改革 ・イノベーションの創出・チャレンジ精神にあふれる人材の創出、等
2017年	「未来投資戦略2017-Society 5.0の実現に向けた改革-」（平成29年6月9日） ・Society 5.0に向けた戦略分野 ・Society 5.0に向けた横割課題
2018年	「未来投資戦略2018-『Society 5.0』『データ駆動型社会』への変革-」（平成30年6月15日） ・第4次産業革命技術がもたらす変化／新たな展開：「Society 5.0」 ・「Society 5.0」の実現に向けて今後取り組む重点分野と、変革の牽引力となる「フラッグシップ・プロジェクト」 ・経済構造革新への基盤づくり
2019年	「成長戦略（2019年）」（令和元年6月21日） ・成長戦略実行計画（「Society 5.0の実現」「全世代型社会保障への改革」「人口減少下での地方施策の強化」） ・成長戦略フォローアップ

（出所）首相官邸のウェブサイトから大和総研作成

初期の成長戦略は、既存産業の再興や新しい戦略的産業の育成、国際展開の深掘りといった三つのテーマを軸とした上で、地域限定で規制緩和を行う「国家戦略特区」が設けられた。さらに先述したように、成長戦略の進捗状況を管理してその実効性を担保すべく、新たに各政策の成果目標（以下、KPI）も設定された。

その後、成長戦略の焦点は、次第に女性の活躍促進や働き方改革、地域活性化などに移っていった。そして2020年に東京オリンピック・パラリンピックの開催が決まると、それをモメンタムとして成長戦略を加速する官民プロジェクト「改革2020」が議論された。

成長戦略は中盤になると、そのテーマとして「生産性革命」にフォーカスするようになる。さらにAI（人工知能）の経済・社会への影響力が強く意識されるようになった2017年以降の成長戦略では、「Society 5.0」や「データ駆動型社会」というキーワードが登場するようになる。

このSociety 5.0とは、「狩猟社会（Society 1.0）、農耕社会（Society 2.0）、工業社会（Society 3.0）、情報社会（Society 4.0）に続く、新たな社会を指すもの」（内閣府ウェブサイト「Society 5.0」）とされる。これまでの社会は「知識や情報が共有されず、分野横断的な連携が不十分」（同ウェブサイト）だったが、Society 5.0は「サイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会（Society）」（同ウェブサイト）としている。

この2017年の成長戦略では、規制のサンドボックス制度にも耳目が集まった。通常の規制緩和では、それに伴う悪影響が生じないよう「事前に」十分な審査を行うため、改革に時間がかかる。

一方、サンドボックス制度では、試行錯誤をしながら実証データを集めて「事後的に」規制緩和の可否を判断するため、時代の変化に迅速に対応できるという特徴がある。英国でフィンテックの開発への対応として生まれた経緯があり、イノベーションを重視した社会実験的な要素を取り入れた新しい規制改革として注目された。

2019年の最新の成長戦略ではこの「Society 5.0の実現」に加えて、それまでの成長戦略を総括するように「全世代型社会保障への改革」「人口減少下での地方施策の強化」を大きなテーマとして再構成しつつ、そのフォローアップを重視する位置づけへと変化している。

2. 2020年を目標に掲げるKPI

成長戦略のテーマの変遷から分かるのは、初期に取り上げられた国際展開に関連する問題や国家戦略特区、働き方改革などの話題が、最近では前面に出てこなくなった点である。

その一方で、AI等の大きな技術革新に向けた取り組みや、多様な人々に対する社会政策的支援、人口減少等に伴う地方の問題が大きくクローズアップされており、これらを現在、政府は中長期的な課題と考えているようである。

前面に出てこなくなった話題は、それが果たして解決されたことを意味するのだろうか。それを確認すべく、政府がまとめた「成長戦略のKPIの進捗状況」（令和元年6月5日）より、2020年をKPIの目標達成期間とする政策を集め、各分野の進捗状況をまとめたのが図表2である。ここで“A”と評価されるのは「目標達成期間に対する経過期間の割合以上に、KPIが目標達成に向けて進捗しているもの」、「B」は「AほどKPIが進捗していないもの」である。

図表2 成長戦略のうち2020年を目標達成期間とするK P I の進捗状況

	A	B	合計
全体	39	41	80
I. 「Society5.0」の実現に向けて今後取り組む重点分野と、変革の牽引力となる「フラッグシップ・プロジェクト」	20	19	39
「生活」「産業」が変わる	7	8	15
①次世代モビリティ・システムの構築（自動運転の普及、ロボット生産市場の拡大等）	2	2	4
②次世代ヘルスケア・システムの構築（健康寿命の延伸、電子カルテの普及、ロボット介護機器の市場拡大等）	5	4	9
③次世代産業システム（工場等でデータを収集する企業の割合の向上等）	0	2	2
経済活動の「糧」が変わる	9	1	10
①エネルギー・環境（家庭用燃料電池【エネファーム】の普及、商用水素ステーションの整備等）	7	1	8
②FinTech/キャッシュレス社会の実現（80行程度以上の銀行におけるオープンA P I の導入等）	2	0	2
「行政」「インフラ」が変わる	2	2	4
①デジタル・ガバメントの実現（ビジネス環境ランキング先進国3位以内等）	1	2	3
②次世代インフラ・メンテナンス・システムの構築等インフラ管理の高度化（都市総合力ランキングで東京が3位以内）	1	0	1
③P P P / P F I 手法の導入加速（P P P / P F I の事業規模拡大）	-	-	-
「地域」「コミュニティ」「中小企業」が変わる	2	8	10
①農林水産業全体にわたる改革とスマート農林水産業の実現（6次産業の市場規模拡大等）	1	1	2
②まちづくりと公共交通・ICT活用等の連携によるスマートシティ実現（800の地方公共団体で生活に身近な分野でのIoTの活用）	0	1	1
③中小企業・小規模事業者の生産性革命の更なる強化（サービス産業の労働生産性伸び率の向上等）	0	2	2
④観光・スポーツ・文化芸術（訪日外国人旅行者数・消費額の拡大等）	1	4	5
II. 経済構造革新への基盤づくり	19	22	41
データ駆動型社会の共通インフラの整備	13	15	28
①基盤システム・技術への投資促進（情報処理安全確保支援士の登録者数3万人超等）	2	0	2
②A I 時代に対応した人材育成と最適活用（海外への大学生等の留学を倍増、25～44歳の女性就業率や転職率の向上等）	7	11	18
③イノベーションを生み出す大学改革と産学官連携・ベンチャー支援（大学の特許権実施許諾件数の増加等）	2	3	5
④知的財産・標準化戦略（国際標準化機関における幹事国引受件数の増加等）	2	1	3
大胆な規制・制度改革	1	1	2
①サンドボックス制度の活用と縦割規制からの転換/プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備/競争政策の在り方	-	-	-
②投資促進・コーポレートガバナンス（大企業のR O A を欧米企業に遜色のない水準にまで向上）	-	-	-
③国家戦略特区の推進	1	1	2
海外の成長市場の取り込み	5	6	11
①「Society5.0」の国際展開とSDGs達成（インフラシステム受注額の引き上げ等）	1	1	2
②日本企業の国際展開支援（中堅・中小企業等の輸出額及び現地法人売上高の合計額を倍増等）	2	4	6
③日本の魅力を活かす施策（対内直接投資残高を倍増、放送コンテンツ関連海外売上高を増加等）	2	1	3

(注1) “A” は「目標達成期間に対する経過期間の割合以上に、K P I が目標達成に向けて進捗しているもの」、「B” は「AほどK P I が進捗していないもの」を表す

(注2) 補助指標はカウントしていない。一つの項目に二つの評価が含まれる場合はそれぞれ1とカウントした

(注3) 各分類は、「未来投資戦略2018 — 「Society 5.0」 「データ駆動型社会」 への変革—」（平成30年6月15日）に準拠。各分類の再掲分も含む

(出所) 首相官邸ウェブサイトから大和総研作成

すると、「経済活動の『糧』が変わる」と題された分類（例：エネルギー・環境、FinTech/ キャッシュレス社会の実現）では9割が“A”評価であり、

最も進捗度合いが良いことが分かる。一方、「『地域』『コミュニティ』『中小企業』が変わる」に分類される政策はわずか2割しか“A”評価がなく、

その他の分類でも“Ａ”評価は約半分である。総じてエネルギー・環境関連以外の分野は進捗があまり良くない状況だ。

3. KPIの具体例

先述した図表２による評価だけでは、“Ｂ”評価とされる政策がどの程度進んでいないのかは分からない。例えば、目標へ達する経路にかなり近い状態で進捗している場合もあれば、目標への経路に遠く及ばない場合もあるだろう。そこで、実際の政策の進捗度合いを詳しく見るため、以下では過去に成長戦略で設定されたKPIのうち代表的なものについて、その達成状況を見ることで、テーマの変遷等からは見えにくい残された課題はないかを確認していく。

1) 出遅れた分野のグローバル化はほぼ進捗

(1) 農林水産物・食品の輸出額 1 兆円

初期の成長戦略で、農林水産物・食品の輸出額を 2020 年に 1 兆円とする KPI が設けられたが、その後、目標達成時期は 2019 年へ前倒しされている。足元の同輸出額は 9,068 億円(2018 年)であった。最終年の 2019 年の輸出額は足元まで

の実績値を踏まえると、世界経済の減速等もあって約 9,100 億円と KPI をやや割り込みそうだが(図表 3)。しかしながら、農林水産物・食品の輸出額については、目標の達成度合いは比較的高いと評価してよいだろう。

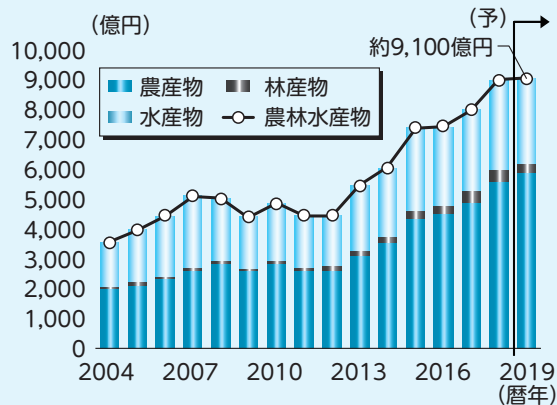
足元では、さば等の水産物の輸出が減る一方で、主にアジア向けに牛肉や粉ミルク等の畜産品や、清酒等のアルコール飲料、菓子類、清涼飲料水等の農産品で輸出が増えている。後述するように、日本のインバウンド消費が伸び悩む背景の一つには、こうした輸出が訪日外国人観光客の国内での買い物を代替している可能性が考えられる。

(2) 外国企業の対内直接投資残高 35 兆円

外国企業の対内直接投資残高は 2019 年 6 月末時点で 33.0 兆円となっており、足元でやや加速している。そのため、同残高を 2020 年末までに 35 兆円とする KPI の実現可能性はかなり高いと思われる(図表 4)。

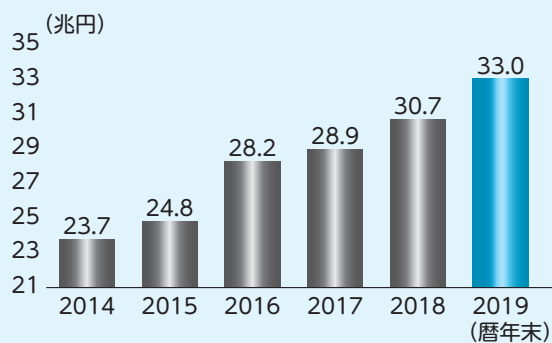
足元で大きく押し上げているのは、負債性資本、すなわち、直接投資家と直接投資企業との間の資金貸借(貸付・借入、直接投資企業が発行した債券の直接投資家による取得)である。国で見ると、英国からのネットでの投資額が大きい。海外によ

図表 3 農林水産物・食品の輸出額の推移



(注) 2019年は1～10月期の実績値を踏まえた予想値
(出所) 財務省から大和総研作成

図表 4 対内直接投資残高の推移



(注) 2019年のみ6月末の数字
(出所) 財務省、日本銀行から大和総研作成

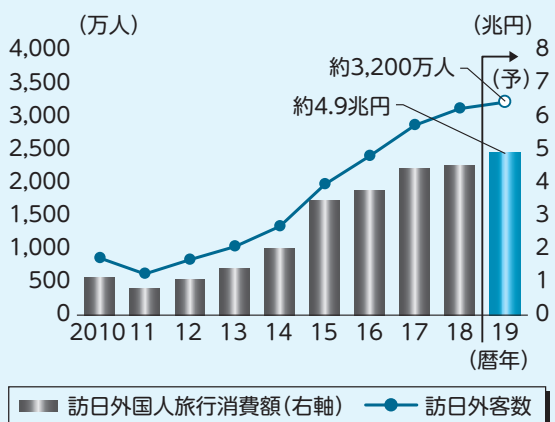
る国内不動産への投資については、それが分類される株式資本の動きを見ても、現状で特段増えている様子は見られない。

ただし、安全保障の観点から重要な日本企業への外国資本による出資を制限すべく「外国為替及び外国貿易法」（外為法）が改正され、2020年春に施行される見通しである。外国人投資家が上場企業の株式を1%以上取得する場合には、新たに事前届け出が必要になる。足元、既にK P Iをほぼ実現していることから、この点での影響はそれほど大きくないものと考えられる。しかし、上記の措置は中長期的には対内直接投資への抑制要因となりかねず、今後の動きには注意が必要だ。

（3）訪日外国人旅行者数 4,000 万人、訪日外国人旅行消費額 8 兆円

訪日外国人旅行者数のK P Iは当初 2030 年のみの設定であった。しかし、予想よりも早期に実現される可能性が高まり、2016 年の成長戦略から 2020 年を設定、全体的にもより意欲的なK P Iが設けられた。

図表 5 訪日外国人旅行者数・旅行消費額の推移



(注) 2019年の数字は、いずれも実績値を踏まえた予想値
(出所) 観光庁から大和総研作成

2018 年の訪日外国人旅行者数は 3,119 万人であった。2019 年は韓国からの訪日客数が大幅に落ち込んだこともあって、3,200 万人程度になるものと思われる（図表 5）。そのため、2020 年に 4,000 万人という K P I の実現は難しいと思われるが、2012 年までは 1,000 万人を超えることはなかった状態と比べると、訪日外国人旅行者数を大幅に増やすという目標はほぼ実現したと評価してよいだろう。

その一方で、訪日外国人旅行消費額は 2018 年で 4 兆 5,189 億円、2019 年でも 5 兆円には届かない見込みであり、2020 年の K P I 8 兆円には届かないだろう。背景の一つに、2015 年以降、最も訪日客の多い中国人の消費額が買い物代を中心に伸び悩んでいることが挙げられる。

訪日外国人旅行消費額は、地域経済の活性化へ向けた起爆剤としての役割が大いに期待されている。今後、訪日外国人旅行消費額を引き上げていくには、ネット通販に代替され得る買い物よりもむしろ、宿泊、飲食、娯楽等サービスのような、日本でしか消費できない分野で魅力を高めていくことが必要だろう。

2) 働き方改革は進んだが、課題も残る

（1）25 歳～ 44 歳の女性の就業率 73%

2 回目（2014 年）の成長戦略では、働き方改革関連が大きなテーマであった。特に女性活躍に大きな焦点が当てられており、加えて若者や高齢者の就業促進にも言及されていた。

2013 年の最初の成長戦略で設定された 25 ～ 44 歳女性の就業率の K P I は 73% であった。しかし、政策的な対応のみならず、近年の人手不足の影響もあって、女性の 25 ～ 44 歳の就業率は大幅に上昇し、2016 年の成長戦略では K P I は

77%まで引き上げられた。直近 2018 年の 25～44 歳女性の就業率は 76.5%で、当初の K P I の 73%をはるかに上回るばかりでなく、途中で上方修正した K P I もほぼ達成している（図表 6）。

同様に、若年層や高齢層の就業率も 2014 年に K P I が設定され（それぞれ 78%と 65%）、のちの 2016 年に 79%と 67%にそれぞれ上方修正されたが、足元はそれをも上回っている。

このように、労働市場に関する K P I は想定以上の結果が出ていることが分かる。

（2）上場企業役員に占める女性の割合 10%、民間企業の課長相当職に占める女性の割合 15%

働き方改革関連ではその他にも、特に 2 回目の 2014 年の成長戦略で「2020 年に指導的地位に占める女性の割合（女性の管理職比率^{1）} 30%」という野心的な K P I が掲げられた。

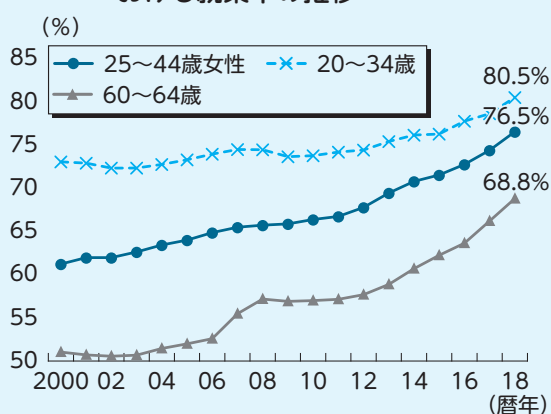
しかし、2018 年の成長戦略では、役員と課長相当職のそれぞれに占める女性の割合という二つ

の K P I に変更され、さらにそれぞれの K P I の数字も新たに 10%、15%が設定された。K P I の対象が変わっているので単純な比較はできないものの、新たな K P I は実質的には目標水準の大きな引き下げと言える。

2019 年時点の上場企業役員に占める女性の割合は 5.2%であり、目標の 10%を大きく割り込んでいる。一方、民間企業の課長相当職に占める女性の割合は 11.2%（2018 年）で、2020 年目標の 15%には届かないものの、前者の役員比率と比べると比較的進捗している（図表 7）。参考までに、上記データと同じ出所である厚生労働省「賃金構造基本統計調査」より、部長級も含めた直近の女性管理職比率の数字を算出すると 9.9%（2018 年）となっており、2014 年の K P I で評価すれば 3 分の 1 程度の水準にとどまっていることが分かる。

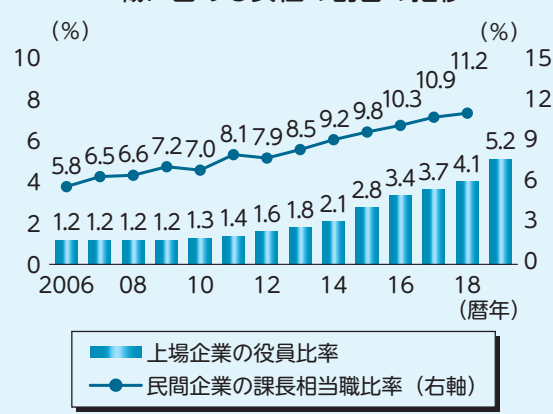
最新の統計的因果推論を使った山本 [2014]² や新田・中田 [2019]³ の研究によれば、女性の

図表 6 25～44歳女性、若年層、高齢層における就業率の推移



（出所）総務省から大和総研作成

図表 7 上場企業の役員/民間企業の課長相当職に占める女性の割合の推移



（出所）内閣府、厚生労働省から大和総研作成

1) 部長級と課長級の労働者全体に占める女性の比率。

2) 山本 勲 [2014] 「上場企業における女性活用状況と企業業績との関係」、RIETI Discussion Paper Series 14-J-016、独立行政法人経済産業研究所

3) 新田 堯之・中田 理恵 [2019] 「因果推論による『なでしこ系企業』の真の実力」、大和総研レポート、2019 年 12 月 5 日

役員・管理職比率の上昇等、女性活躍の促進に向けた施策が取られると、日本企業におけるROAなどの財務パフォーマンスが高まる効果が期待できるとしている。このように女性等の多様な人材が活躍できる環境を整えることは、イノベーションが生まれやすい土壌を形成することを示唆しており、この点で女性活躍の推進は成長戦略そのものであると言える。

(3) 転職入職率 9.0%

新たに仕事に就いた者（入職者）のうち、転職による入職者（入職前1年間に就業経験のある者）の割合を示したものが転職入職者だ。こちらのKPIについても、最初の2013年の成長戦略で登場し、今後5年間（最終年は2018年）の達成を目標として掲げられた政策であった。しかし、2018年の成長戦略では2020年のKPIへと変更されている。

現在の転職入職率は8.3%（2018年）であり、KPIで設定された9.0%をもう少しで達成しそうに見える。しかし、図表8が示すように、初回の成長戦略の時の8.7%（2013年）と比べると、足元ではむしろ後退しているのが分かる。2003

年以降の長期的な推移からも、働き方改革で転職入職率が大きく上昇している傾向は見られず、基本的に景気と同じように動いている。

働き方改革ではこの転職市場の活性化が最も遅れている。様々な取り組みが行われているものの、金銭解雇のルール化に関する議論に象徴されるように、日本型雇用の基本的な構造に着手する改革は進んでおらず、転職コストが大きい状況は変わっていない。もちろん、雇用制度は各国の置かれた状況や歴史的経緯等に依存して機能している面が大きく、欧米の雇用制度をそのまま導入してもうまく機能するとは限らない。しかし、配置転換等の手段を尽くすなど雇用調整のハードルが高い日本型雇用では、正規雇用の採用段階で企業が慎重にならざるを得ず、非正規雇用の拡大による別の問題も生じやすい。金銭解雇のルール化で雇用調整手段を多様化する改革はやはり避けられず、この雇用流動化は2020年代に残された大きな課題と言えそうだ。

3) 最も進捗が遅い規制・生産性分野

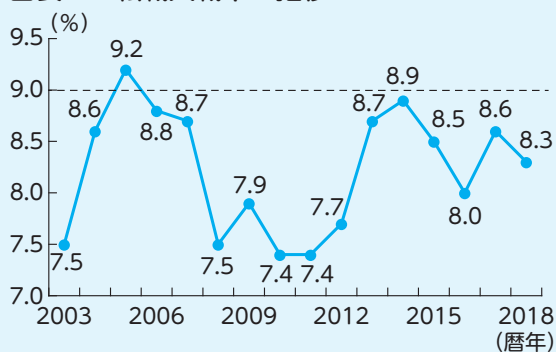
(1) ビジネス環境ランキングで日本が先進国3位以内

世界銀行は毎年、各国のビジネス環境を10分野から多角的に評価した結果をランキングにして公表している。成長戦略のKPIでは、このランキングを2020年までに先進国3位以内に引き上げる目標を掲げている。

2019年10月に公表された直近（2020年版）の日本の総合ランキングは29位（2019年版は39位）、先進国中では18位（同24位）と初めて上昇した。

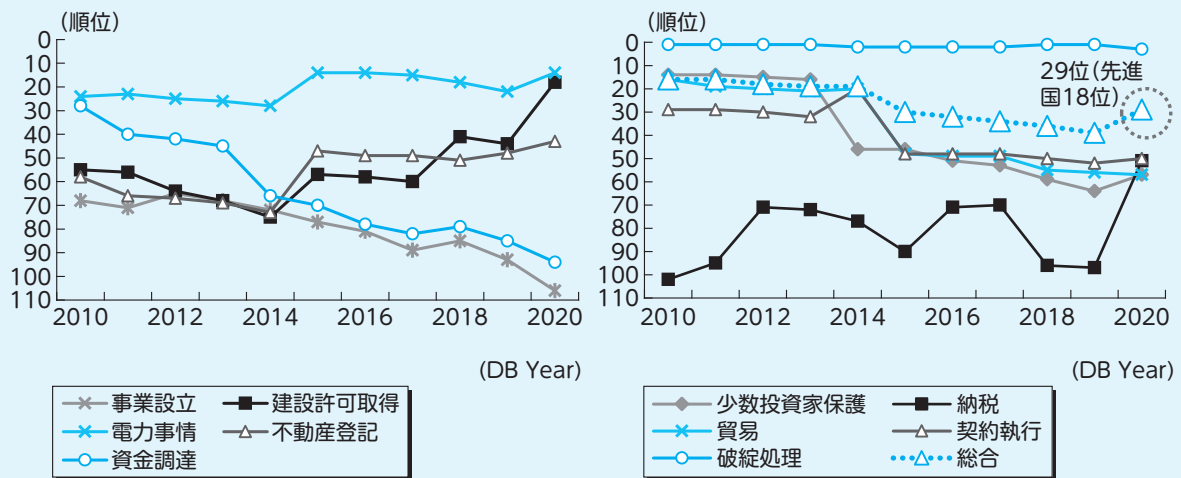
図表9は、先進国を含む世界190カ国中の日本の総合ランキングおよびそれを構成する10分

図表8 転職入職率の推移



(注) 点線は転職入職率の2020年のKPI(9.0%)。ただし、パートタイムを除く一般労働者(男女計)
(出所) 厚生労働省から大和総研作成

図表9 日本のビジネス環境の構成項目ランキングの推移(世界190カ国におけるランキング)



(注1) データは東京のみ
(注2) 総合は全ての構成項目を総合した数字
(出所) World Bank, *Doing Business* (各年版) から大和総研作成

野のランキングの推移を示している。日本の総合ランキングは、2019年版まで一貫して低下してきたのが分かる。

日本の総合ランキングを下げてきた要因は、「事業設立」「資金調達（債務で調達する際の制度的環境）」などの順位が下がり続けてきたためだ。一方、「建設許可取得」や、足元では「納税（納税・社会保険関連の手続き）」等で全体の順位を上げている。特に近年は、法人実効税率の低下や納税・社会保険関連の手続時間の減少などの影響が大きい。

しかし、足元で日本のランキングが上昇した主な原因は、ランキングの算出方法が変更されたからであり、日本のビジネス環境自体が大幅に改善した結果ではないことに注意されたい。

日本のビジネス環境については、行政手続数の多さや手続きに要する時間、そして窓口が一本化されていないなどの問題点が挙げられる。これに

は行政手続のデジタル化が進んでいないことも一因だ。

2017年に設けられたKPIでは、2020年3月までに重点分野の行政手続コスト（国のみ）を20%以上削減することが掲げられた。2018年度末の削減率（対年度末）は、その内訳である補助金で11.9%、調査・統計4.0%、営業の許認可2.8%、労務管理2.2%、などとなっている⁴。

進捗状況を見ると、補助金に関する手続きは進捗しているが、労務管理や営業の許認可等はやや遅れているといえよう。また、削減対象となっている社会保険は現在計測中であり、さらに税関連の手続きや地方自治体全般の手続きはここに含まれていない。

近年、行政のデジタル化は大きなテーマであり、日本のビジネス環境を大幅に改善すべく、事業者負担を軽減するための行政手続コストの削減を迅速かつ広範に進めるべきだ。

4) 規制改革推進会議行政手続部会〔2019〕「行政手続コスト削減に向けて（見直し結果と今後の方針）」平成30年4月24日（令和元年7月29日改定）

(2) サービス産業の労働生産性伸び率が 2.0%

サービス産業の労働生産性伸び率の 2020 年における K P I は 2.0% である。しかし、直近の 2017 年の数字は 0.18%⁵ と、両者の乖離幅はかなり大きい。

図表 10 でその内訳を見ると、全体に与える影響が最も大きいのは卸売・小売業の動きであるが、近年の低下傾向は、専門・科学技術、業務支援サービス業の伸び率がすう勢的に大きく低下しているのが影響している。また、情報通信業の労働生産性伸び率も以前と比べて鈍化している。

つまり、今後、フロンティアになるべき業種で足元の生産性が伸び悩んでいることが、サービス産業の労働生産性の低迷の背景の一つにあると考えられる。

(3) 黒字中小企業・小規模事業者を 70 万社から 140 万社に増やす

黒字中小企業・小規模事業者（資本金 1 億円以下の利益計上法人数）は、足元の 2017 年度で

990,983 社まで拡大した（図表 11）。中小企業・小規模事業者に占める黒字法人の割合で見ても同 37.1% まで上昇しており、どちらの指標も過去 20 年弱で最高となっている。ただし、2020 年までに黒字中小企業・小規模事業者を 140 万社に増やすという K P I の実現は厳しいだろう。

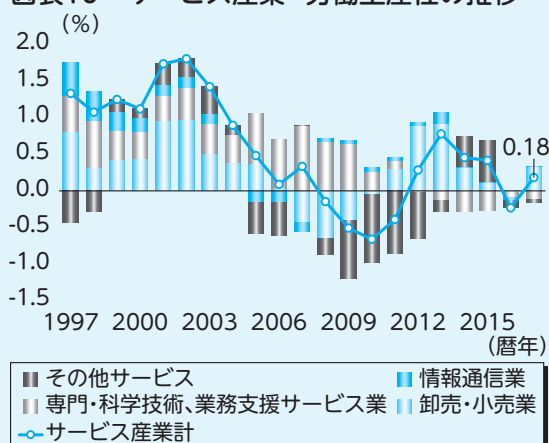
日本の場合、中小企業の割合が米国よりも多いことが一因で、生産性が上がりにくくなっている（溝端[2018]⁶）。中小企業の潜在力を活かすには、円滑な事業承継を進めつつ、M&A やエコシステムの整備を通じた連携強化などで、生産性を改善することが必要になるだろう。

3章 K P I による示唆：今後の課題

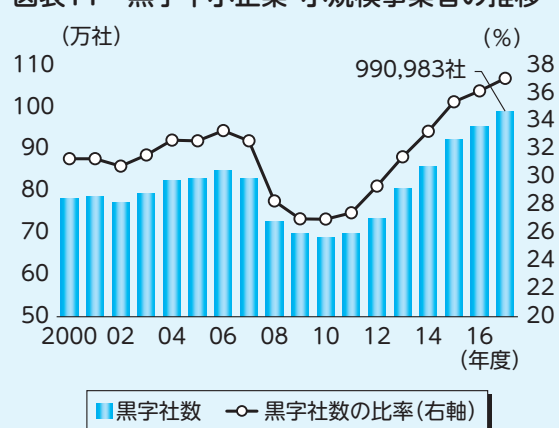
1. 海外や一部の労働市場はほぼ実現、一方、雇用制度や規制・生産性で課題

2020 年を目標時期に設定した多くの政策を眺めて見ると、分野により多少の濃淡はあるものの、

図表 10 サービス産業・労働生産性の推移



図表 11 黒字中小企業・小規模事業者の推移



5) K P I の値はマンパワーベースで見た実質労働生産性伸び率の直近3年間平均値で、2017 年の場合、2015 年～17 年の平均値。なお、サービス産業には建設業を含まない。

6) 溝端幹雄 [2018] 「中小企業で改善余地が大きい労働生産性」大和総研レポート、2018 年 11 月 28 日

海外や一部の労働市場関連では目標を達成、もしくは目標に近い水準になっていることが分かる。その一方で、雇用制度や規制・生産性関連ではK P Iの達成が大幅に遅れている印象を受ける。

背景には、安倍政権が長期的に安定しており、従来以上に構造的な改革に踏み込みやすかった面は当然あるものの、一方で短期的な景気要因や人手不足といった要因で改善している部分も多いと思われる。さらに、今回のように長期的に安定した政権であっても、構造改革の進捗がそれほど芳しくない点を踏まえると、そもそも構造改革の進め方にも課題があるのではないかと推察される。

2. 構造改革を進めるには、政策の実効性担保・優先順位・整合性が必要

K P Iの達成が難しい背景には、その目標に至るまでのプロセスが必ずしも明確でない点が挙げられる。K P Iによる政策目標は、国際比較などを通じて達成すべき目標水準を定めて、そこにK

P Iを設定する場合が多い。その方法自体は妥当性もある半面、K P Iに至るまでのプロセスが見えにくくなり、仮にプロセスが明示的かつ実行可能なものでないと、画餅に帰しやすいという欠点がある。

また、掲げられた政策は果たしてどれほど成長力を引き上げる効果があるのか、K P I自身の検証もやはり重要だと考える。この点で、近年、強調されるE B P M (Evidence-Based Policy Making) が実際の政策として採用される土壌形成が求められる。限られた政策資源を投入するのであれば、政策の優先順位を付け、総花的な政策集にならないように歯止めをかける必要がある。

例えば、2章3節3項の(1)で言及されたビジネス環境ランキングでは、そのランキングを算出するための指標の構成項目が世界銀行より詳細に公表されている。それを分析することで、いつまでにどの分野をどれだけ改革すべきなのかが、ある程度明らかとなる。しかし、そうした分析を



踏まえてK P I が設定された形跡は見られない。
さらに、そうした改革が成長率に与える影響も明確ではない。

もちろん、実際の政策ではそうした十分な検討を行う時間的な余裕は得られないかもしれない。しかし、経済活動のベースとなる規制・制度改革のような波及効果の高い政策に対象を絞ることで、各政策をより吟味していくといった工夫は必要だろう。

さらにポイントとなるのは、各政策の間で整合性が取れていることだ。仮に、ある政策が女性活躍を推進するものでも、別の政策がそれを阻害するものであれば、互いのインセンティブが矛盾するので、所期の政策効果は得られない。政治的な配慮が強まれば、断片的な政策が継ぎはぎのように行われやすくなり、整合性の取れた政策の実現が難しくなる。足元の大きな変化に対応するには、政治的に独立性の高い機関において、グランドデザインに沿って整合性の取れた政策を立案するのも一案だろう。

日本が取り組むべき課題は山積しているが、やはり生産性を上げられるような環境整備が重要だ。そのためにも、構造改革の実効性をいかに担保していくか、政策の優先順位をいかに付けていくか、そして各政策間の整合性をいかに図るかが、2020 年以降の成長戦略において大きな課題であると言える。

[著者] _____

溝端 幹雄（みぞばた みきお）



経済調査部
主任研究員
担当は、経済構造分析
（地域 / 生産性など）