

先進国の産業政策の新潮流 ～問われる政府の役割と高市政権の 成長戦略への示唆～

経済調査部 末吉 孝行／山口 茜／吉井 希祐／ビリング 安奈

要 約

2000年代半ば頃まで、先進国では市場メカニズムが重視され、産業政策は抑制されていた。しかし、近年は経済安全保障リスクや気候変動、技術覇権などへの対応から、産業政策が再評価されつつある。ロビイングの弊害や不要な財政支出などのリスクがあるものの、外部性の大きい無形資産は過少投資に陥りやすいため、産業政策による無形資産投資は正当化され得る。政府による知的財産生産物への投資が民間のそれを誘発することでも示唆される。

高市早苗政権の掲げる産業政策は包括的であり、無形資産投資にも着目しているとみられる。ただし、17の戦略分野をOECDの産業政策分類（企業内型・企業間型）と投資対象（有形資産・無形資産）の2つの評価軸で整理したところ、分野間で差が見られた。AIやデジタル・サイバーセキュリティ、量子など、波及効果の高い分野に重点を置きつつ、防衛産業など政府の関与が特に必要な分野に対象を絞った組み合わせが求められる。

また、8つの分野横断的課題はいずれも無形資産投資の性格が強く、産業全体への波及効果も高い。労働市場改革やスタートアップ支援などは、過去の政権から改革が続いている分野でもあり、政府は引き続き注力すべきだ。

目 次

- 1 章 産業政策の新潮流と背景
- 2 章 産業政策の定義、類型、リスク
- 3 章 成熟した経済における無形資産投資と政府の役割
- 補論 日米欧のAI振興策

1 章 産業政策の新潮流と背景

1. 近年の動向

先進国では 2000 年代半ば頃まで、市場メカニズムを通じた経済発展が重視され、政府の介入を伴う産業政策は効率的な企業行動を阻害する要因とみられることも多かった。景気安定化は主に金融政策の役割であるという認識が強まるとともに、財政出動を伴う産業政策は、財政健全化の流れもあって抑制気味だった。

しかし、その傾向は 2000 年代後半の世界金融危機を契機に変化した。金融システムが大きく毀損し、金融政策の有効性も弱まったことで、各国・地域で景気下支えのための財政出動が行われた。さらに、2020 年以降においては、パンデミックや経済安全保障、気候変動への意識の高まりを契機に、政府の積極的な介入が一段と見られるようになった。

日本でも、産業政策に対する社会的な関心は変化してきた。日本経済新聞の 1 年間の記事に登場した「産業政策」の単語数を見ると、1980 年代前半は年間 700 回超の年もあり、世論の関心

は高かった。その後は減少傾向を辿り、2010 年代前半には年間 100 回を下回るようになったが、2018 年頃から再び年間 100 回を超えることが多くなり、2025 年には年間 137 回にまで増加した（図表 1-1）。

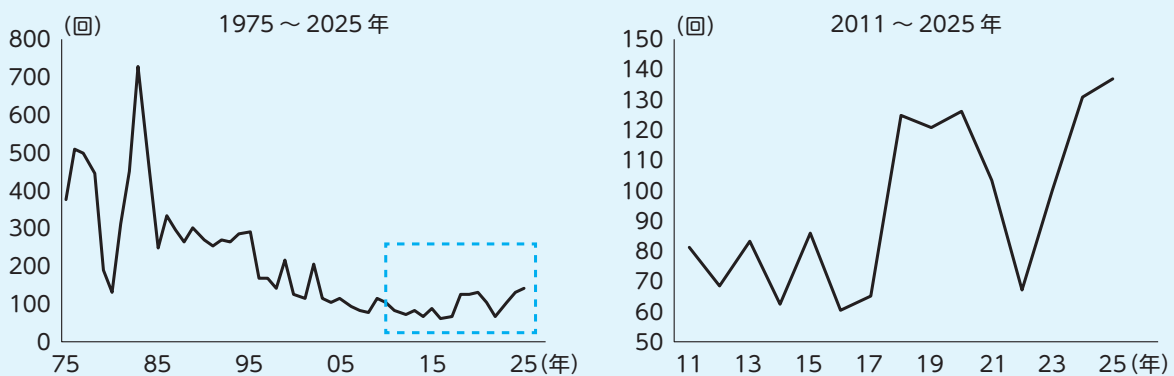
政策手段も変化している。過去の産業政策では、規制緩和のように、制度の修正や変更によって方向を示し、企業を誘導していくような手段がしばしば活用された。一方、近年では、産業構造の転換をもたらすような分野に対して、財政支援を含む政府の積極的な関与が見られる。以下では、先進国の産業政策の動向とその背景について整理する。

2. 産業政策の増加の背景と特色

先進国における産業政策の増加には、以下の要因がある。

1 つ目は、米中対立やロシアのウクライナ侵略を背景とした地政学的緊張の高まりである。米国やその同盟国・有志国を中心に、サプライチェーンの見直しや、製造業の自国回帰を促す政治的な動きが強まっている。例えば、日本でも 2022 年

図表 1-1 日本経済新聞における「産業政策」の登場回数



(注) 日本経済新聞の朝刊での登場回数
(出所) 日経テレコンより大和総研作成

5月に成立した経済安全保障推進法（2026年6月に改正）に基づき、特定重要物資（半導体など）のサプライチェーンの強靱化が推進されており、民間事業者に助成や利子補給などの支援が行われている。

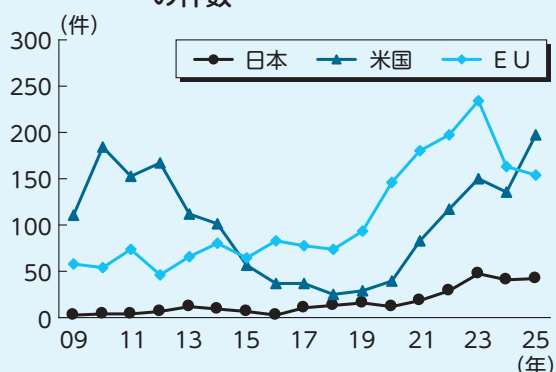
2つ目は、気候変動対策である。民間企業の自由な経済活動に任せるだけでは、地球温暖化が進行する恐れがある。そのような外部不経済がある場合、「市場の失敗」を防ぐために、政府が民間企業に対し、規制や課税、補助金などを通じて適切な動機付けを行う必要がある。各国・地域において気候変動に対する政府の意識が高まっていることから、気候変動対策に関する関税や補助金、税制優遇などの政策措置は近年増加している（図表1-2）。もっとも、気候変動対策への支持が有権者の間で分かれている米国で、第2次トランプ政権がパリ協定から再離脱したように、国・地域によっては政治的な揺り戻しが見られる場合もある。

3つ目は、AIを中心とした先端技術の加速である。前述の米中対立とも関係するが、技術覇権

を巡って様々な輸出規制や投資規制が実施されるなど、先端技術に関する政策措置は近年大きく増加している（図表1-3）。例えば、米国では外国資本に安全保障上の重要技術や情報を取得させないように、以前から対米外国投資委員会（CFIUS）が対内直接投資を審査しているが、2018年のFIRRMA（外国投資リスク審査現代化法）により、その審査対象は大幅に拡大した。日本でも2026年5月29日、日本版CFIUSの創設に向けて外国為替及び外国貿易法（外為法）の改正法が成立した。

4つ目は、国内の産業基盤の維持・確保である。とりわけ、米国では製造業の衰退に対する危機意識が強い。第1次トランプ政権、バイデン政権の時期でも、製造業による質の高い雇用の創出が重視されていた。また、欧州でもドイツなどで自動車大手メーカーの工場閉鎖が相次ぎ、製造業の基盤の弱体化が懸念されている。日本でも国内投資の不足が指摘されており、現在の高市早苗政権は民間投資を促す政策を掲げている（高市政権の産業政策については後述する）。

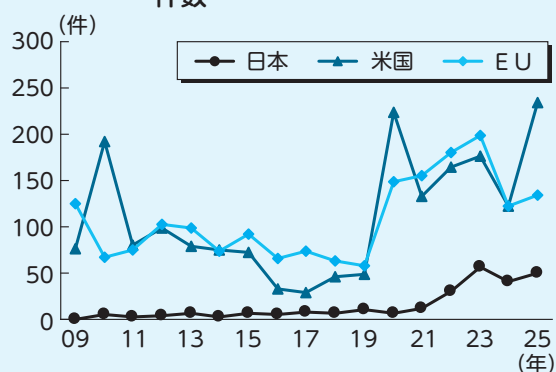
図表1-2 気候変動対策に関する政策措置の件数



（注）Global Trade Alert のデータベース上で、CPCコードおよびHSコードでの分類に基づき、気候変動対策に関する政策措置の件数を集計した。EUは現在の加盟国である27カ国の合計の件数。

（出所）Global Trade Alert より大和総研作成

図表1-3 先端技術に関する政策措置の件数



（注）Global Trade Alert のデータベース上で、CPCコードおよびHSコードでの分類に基づき、先端技術に関する政策措置の件数を集計した。EUは現在の加盟国である27カ国の合計の件数。

（出所）Global Trade Alert より大和総研作成

2章 産業政策の定義、類型、リスク

1. 産業政策の定義

位置付けや役割の変化に伴い、産業政策の定義も変わりつつある（図表 2-1）。従来、日本の産業政策に関する分析としてしばしば参照される伊藤ほか（1988）は、産業政策を「競争的な市場機構の持つ欠陥—市場の失敗—のために、自由競争によっては資源配分あるいは所得分配上なんらかの問題が発生するときに、当該経済の厚生水準を高めるために実施される政策である。しかもそのような政策目的を、産業ないし部門間の資源配分または個別産業の産業組織に介入することによって達成しようとする政策の総体」と定義した。しかし、この定義では目的が「市場の失敗の是正と厚生向上」に絞られており、近年重要性が高まっている経済安全保障上の要請などを主目的とする産業政策とは、必ずしも整合的ではない。

これに対し、近年は産業政策をより幅広く捉える議論が主流となっている。例えば、OECDは、Criscuolo et al.（2022）等に基づき、「国内企業部門のパフォーマンスを構造的に向上させるこ

とを目的とした介入」と簡潔にしつつ、様々な政策が含まれるように定義に幅を持たせている。学界においても、産業構造の転換や資源配分に着目した定義が多い。市場の失敗の是正に限定されるものではなく、国内の企業部門に働きかけることで産業構造の変化を促し、政策目的の達成を図ることが重視されるようになっている。

こうした認識の下で、注目されているのがユニバーシティ・カレッジ・ロンドンのマリアナ・マツカート教授等が提唱する「ミッション志向の産業政策（和訳は大和総研による。以下同）」だ。そこでは、とりわけイノベーションにおける政府の役割が重視されており、試行錯誤をしつつ、リスクを積極的に取ることが政府の重要な役割であるとしている。日本でも、経済産業省が打ち出している「経済産業政策の新機軸」には「ミッション志向」が位置付けられ、多様な社会・経済課題の解決を目指すとされている。

2. 産業政策の類型

産業政策の目的が産業構造の変化であるとしても、その具体的手段については、補助金や規制、出資など様々に考えられる。OECD（2024）は、

図表 2-1 産業政策の定義の例

伝統的な考え方	市場の失敗の是正	伊藤ほか（1988）	競争的な市場機構の持つ欠陥—市場の失敗—のために、自由競争によっては資源配分あるいは所得分配上なんらかの問題が発生するときに、当該経済の厚生水準を高めるために実施される政策である。しかもそのような政策目的を、産業ないし部門間の資源配分または個別産業の産業組織に介入することによって達成しようとする政策の総体
近年の考え方	方向付けや構造転換を含む産業への幅広い政策介入	Criscuolo et al.（2022）	国内の企業部門のパフォーマンスを構造的に向上させることを目的とした政策介入
	ミッション志向の産業政策	Mazzucato（2018）	最先端の知識を活用し、特定の目標を達成するための体系的な公共政策。政府には、イノベーションに向けて積極的にリスクを取ることが求められる

（注）海外論文の和訳は大和総研による
（出所）各種資料より大和総研作成

こうした政策手段を大きく「供給面」「需要面」「ガバナンス」の3つに分類して整理している（図表2-2）。

供給面の政策は、さらに「企業内型（Within）」と「企業間型（Between）」に区別される。企業内型とは、個別の産業や企業に直接働きかけるものだ。知識の外部性や情報の非対称性に伴うコスト及びリスクを、公的部門が一部負担することで、企業に投資を促す。具体例としては、コストを分担する補助金や減税（例えば研究開発に対する税額控除など）、リスクを分担する融資や信用保証などが挙げられる。また、教育・訓練等を通じて人的資本の蓄積を支援する施策も企業内型に該当する。

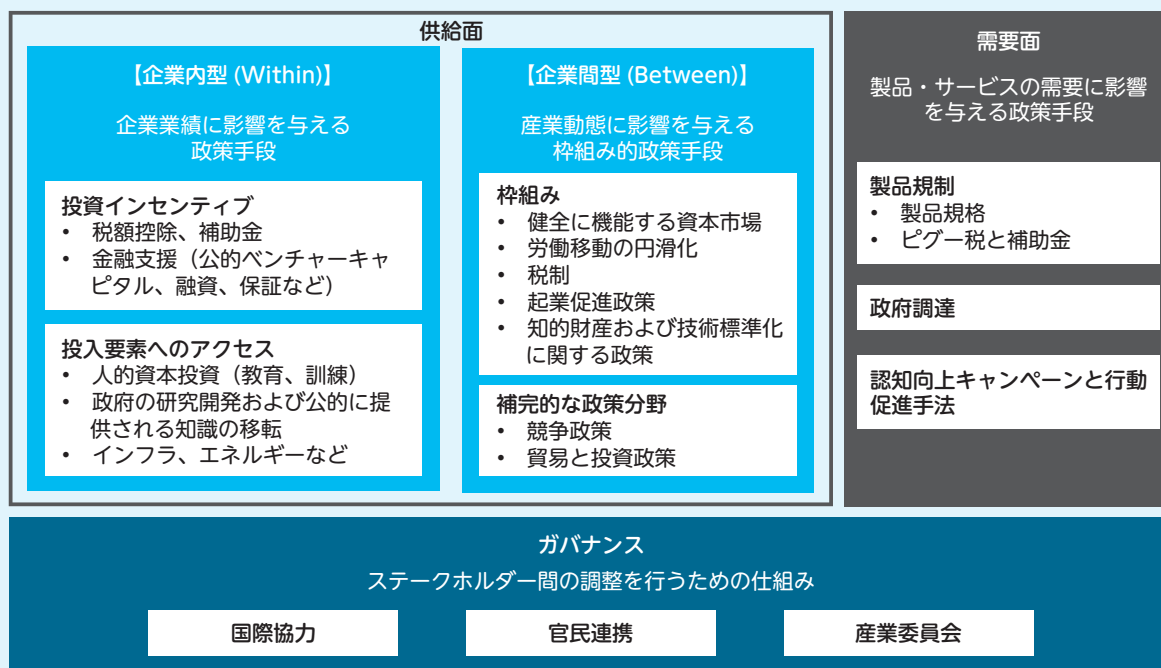
これに対し、企業間型は資源配分の効率化を通じて経済全体の生産性向上を図る。資本や労働などの生産要素がより生産性の高い分野に移動できるように、枠組みの策定や環境の整備に力点が置

かれる。資本市場の整備や労働市場の流動化が代表例であるが、起業の促進、知的財産権の保護、貿易政策などもこれに含まれる。

もっとも、両者の効果やリスクには違いもある。企業内型の政策手段は、個別企業への直接的な介入であるため、効果が見えやすいものの、政府の情報制約やロビイングの影響を受けやすい。そのため、結果として非効率な資源配分を招きやすくなる。他方、企業間型の政策手段は市場環境の整備を通じて資源配分の効率性を高めることを目的としており、質の高い制度設計がなされれば、相対的に機能しやすい。経済全体への波及効果も高いと考えられる。

需要面の政策は、特定の財・サービスに対する需要に働きかけるものだ。補助金や課税を通じた価格の抑制や引き上げのほか、公的需要の創出を通じてその財・サービスの国内消費に影響を与え

図表2-2 産業政策の4つの類型



（出所）OECD(2024)、Criscuolo et al. (2022) より大和総研作成

る。カーボンプライシング（ピグー税：外部不経済によって生じるコストを価格に反映させる税）のほか、新技術や新製品の普及の初期段階において、政府が調達主体となって市場を創出することなども含まれる。

ガバナンスは、これらの政策手段を補完・統括するとともに、産業政策全体を機能させる仕組みだ。補助金や規制といった個別の政策手段とは異なり、政策の調整・実施・評価を一体として担う枠組みを指す。具体的には、政策の実施状況のモニタリングに加え、研究機関、企業、政府の間での調整機能を担う。特に、官民連携は、民間企業のみでは投資や行動の足並みを揃えることが困難な状況（いわゆる「調整の失敗」。例えば脱炭素や技術規格などのように企業間で同時対応が必要な分野で起こりやすい）を緩和する。こうした機能により、政府と民間の間で技術的知見の共有が促進され、政策全体としても整合性や実効性が高まることが期待される。

実際には、各国・地域の政府はこれらの政策手段を組み合わせ、より包括的な産業戦略を構築している。例えば、高市政権が掲げる「日本成長戦略」に明記される17の戦略分野と8つの分野横断的課題は、概念的には供給面の企業内および企業間型の政策に対応させて整理することも可能である。

3. 産業政策のリスク

ただし、産業政策は民間の企業活動に介入するものであるため、副作用を伴い、経済に悪影響を及ぼす場合がある。

OECD（2024）等を参考に産業政策のリスクを整理すると、大きく分けて以下の6つが存在する（図表2-3）。

図表2-3 産業政策のリスク

- | |
|-------------------------|
| 1. 政府の情報制約による支援対象選定の難しさ |
| 2. 政策を巡るロビイング競争による弊害 |
| 3. 民間企業のイノベーションを阻害する恐れ |
| 4. 実施・運営する官僚機構の欠如 |
| 5. 保護主義による総厚生の低下 |
| 6. 不要な財政支出が生じる恐れ |

（出所）OECD（2024）等より大和総研作成

1つ目は、政府の情報制約による支援対象選定の難しさである。政府は将来的に成功を収める産業や企業、プロジェクトなどを見極めるのに必要な情報を持ち合わせておらず、支援しても効果の薄い対象を選ぶことになりかねない。

2つ目は、政策を巡るロビイング競争による弊害が発生することだ。産業政策は特定の企業に利益をもたらすため、支援対象に選ばれるためのロビイング競争につながりやすい。そうした競争が激しくなれば、企業本来の生産活動ではなくロビー活動に資源が浪費されたり、政治的な腐敗をもたらしたりする可能性がある。

3つ目は、民間企業のイノベーションを阻害する恐れがあることだ。政府が研究開発投資を行うと、民間企業はそれと同一の投資をする必要性が失われ、民間企業によるイノベーションが起きづらくなることが想定される。

4つ目は、産業政策を担当する官僚機構がうまく機能しない場合があることだ。効果的な産業政策を実施・運営するためには、十分な行政能力が求められるが、それだけの能力を備えた官僚機構を全ての国が持っているわけではないだろう。

5つ目は、保護主義による社会全体の厚生の低下だ。産業政策は関税や数量割当、補助金などの措置によって、国内産業を国際競争から保護したり、国際競争力を持つ産業を育成したりすること

を目的とすることが多い。しかし、それらの措置は貿易を抑制し、価格の上昇により消費を減少させたり、効率的ではない生産を増加させたりして、社会全体の厚生の低下につながりやすい。

6つ目は、不要な財政支出が生じる恐れだ。仮に、政府が支援しなくても実施されていたはずの投資に対して補助金を与えていた場合、実質的に投資は増えず、支援対象となった企業の利益だけが増えることになる。

こうしたリスクを抱える産業政策には、これまで世界中で数々の失敗例がある。IMF (2024a) では、日本の産業政策の失敗例として、1982年から約13年間実施された第五世代コンピュータプロジェクトが挙げられている。政府主導で進められた同プロジェクトは、いくつかの基礎的な技術開発に貢献したという面はあったものの、企業の十分な参加を促すことができず、実用的な製品開発に結びつかないまま終了した。上述の産業政策のリスクの観点から見れば、政府が支援しても効果の薄い対象を選択していたことになるだろう。

OECD (2024) では、英国とフランス両政府主導のコンコルド計画の下で超音速旅客機を開発したが失敗に終わったことや、米国政府から多額の支援を受けた太陽光パネルメーカーのソリンドラが倒産したことが代表的な産業政策の失敗例として挙げられている。

このような失敗例が多数あることを踏まえると、同様の失敗を繰り返さないためにも、産業政策を実施する際の政府の役割は慎重に検討されなければならないはずだ。政府は、経済活動における中心的な担い手が民間企業であることを認識し、社会課題の解決に向けたイノベーションや、産業構造の転換、企業の経営環境の整備などを政

策目的とするべきだろう。具体的には、基礎研究への支援や国内外のルール整備、国際協調の推進などが考えられる。

政府間の国際協調の推進が功を奏した事例としては、欧州の航空機メーカーであるエアバスが挙げられる。エアバスは、欧州各国の協力による市場規模の拡大や固定費の分散などを通じて国際競争力を高め、米国のボーイングに対抗できるまで成長することができた。IMF (2024b) など指摘されているように、産業政策を他国と協調して実施することで、規模の経済や知識の共有を通じてその効果を高められる場合もある。

産業政策は様々なリスクを抱えており、漫然と実施するだけでは十分な成果が得られないことが多い。しかし、民間企業だけでは受け持つことができない役割を政府が担うことができれば、効果的な政策となり得るだろう。

3章 成熟した経済における無形資産投資と政府の役割

1. 無形資産の役割の高まり

前章で示した通り、産業政策は情報制約やロビイング、財政負担などのリスクを伴う。そのため、対象を限定して適切な手段を用いることが不可欠であり、どの分野に政策資源を配分するかが重要となる。本章では、その判断基準として、無形資産投資と経済全体への波及効果に着目するとともに、高市政権が掲げる産業政策について評価する。

成熟した経済においては、成長の源泉は有形資産の蓄積から無形資産の蓄積へと移りつつある。図表3-1は先進5カ国（日本、米国、ドイツ、フランス、英国）の就業者1人あたりの実質純資本ストックの変化を、国民経済計算（SNA）ベー

スで資産の種類ごとに要因分解したものである。多くの国で知的財産生産物やICT機器が資本ストックの増加に寄与している。日本に関しても、押し上げ幅は他国に劣るものの、同様の傾向が確認される。

末吉・田村・岸川・石川（2023）で示した通り、日本における資産の限界生産性を形態別に推計すると、無形資産は有形資産を上回る。こうした分析からも、無形資産の蓄積は成熟経済の成長を支える重要な要素であるといえよう。

もっとも、SNAで計上されている無形資産は、R&Dやソフトウェアなどの知的財産生産物が中心であり、組織資本やデザインといった企業の競争力を支える無形資産は含まれていない。こうした非SNA無形資産を含む広義の無形資産投資を見ると、日本の出遅れはより鮮明である。図表3-2で示すように、日本の広義の無形資産投資の増加ペースは非常に緩やかなものにとどまり、他の先進国との差が拡大している。日本が今後も持

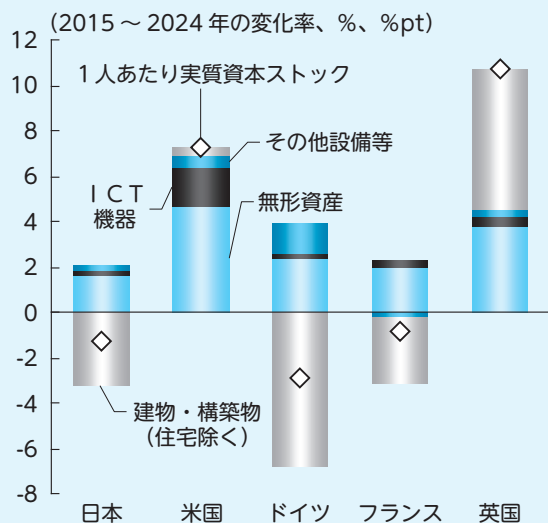
続的に成長していくためには、無形資産投資の拡大が不可欠であろう。

2. 政府投資と経済成長

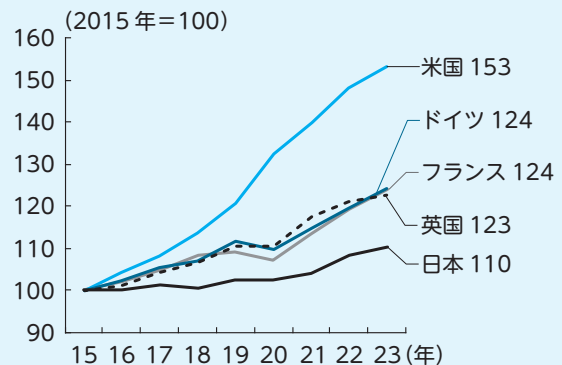
政府投資は経済成長を支える手段としても期待されるが、その効果はどのような条件の下で発揮されるのか。

Ishikawa et al. (2024) の分析によると、社会資本は災害時を除けば単独では生産活動への有意な波及効果が確認されない。しかし、民間・公的部門の無形資産の蓄積と組み合わせることで、社会資本の生産力効果が増進するという。例えば、高速道路や港湾といったインフラも、それを活用する企業側のデジタル技術やノウハウ、そして政府・自治体側のデータ基盤や手続きのデジタル化が伴わなければ、その潜在力を十分に引き出すことはできない。すなわち、社会資本への投資は、無形資産基盤の整備と組み合わせるこそ効果を発揮する。

図表3-1 就業者1人あたり実質資本ストックの変化の要因分解（国際比較）



図表3-2 就業者1人あたり実質無形資産投資の推移（国際比較）



(注) 無形資産はSNAで計上されるもの（ソフトウェアや研究開発等）に加え、SNA未計上のもの（組織資本、デザイン、金融業の新商品開発費等）も含む

(出所) WIPO and Luiss Business School (2025). World Intangible Investment Highlights: June 2025 edition. Geneva and Rome: World Intellectual Property Organization and Luiss Business, OECD、内閣府より大和総研作成

無形資産への政府投資は、社会資本の効果を高めるだけでなく、民間投資を直接誘発する点でも重要である。政府が行う研究開発の成果は、論文や特許、技術移転を通じて民間企業の研究開発活動を刺激する。加えて、政府が公的データベースの整備など研究開発以外の知的財産生産物に投資することで、民間のイノベーション基盤が強化される。

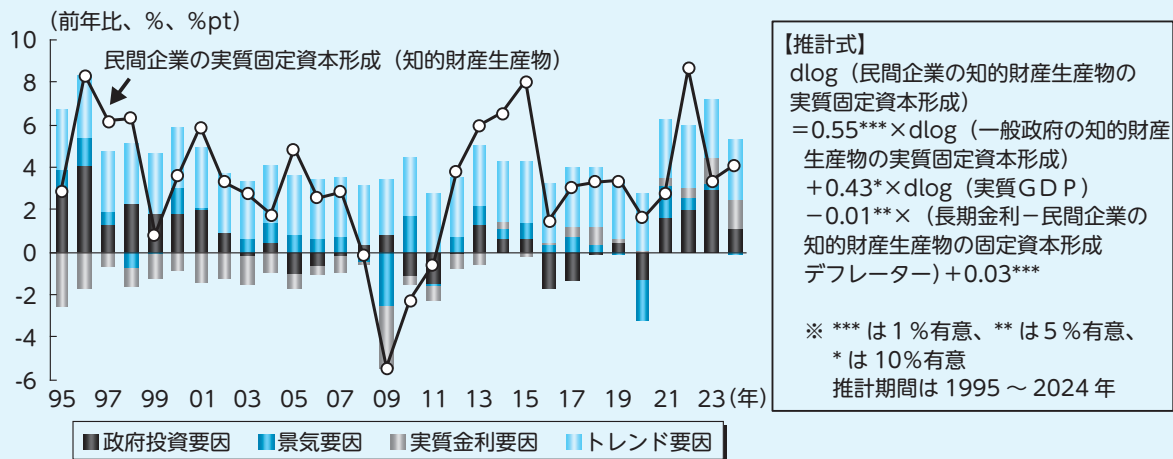
図表 3-3 では、民間企業の知的財産生産物の実質投資（対数階差）を被説明変数とし、政府の知的財産生産物の実質投資（同）、実質 GDP（同）、実質金利を説明変数とした回帰式を推計し、その結果をもとに要因分解を行っている。定数項は各説明変数の影響を除いた後に残る趨勢的な増加トレンドを捉えており、民間企業の知的財産生産物

投資には技術進歩やデジタル化の進展等を背景とした構造的な拡大傾向がある。こうしたトレンド要因に加え、足元では政府の知的財産生産物投資も民間投資を押し上げている可能性が示唆される¹。

こうした結果は、先行研究とも整合的である。公的 R & D については、ほとんどの場合、経済成長や技術革新を促進する効果が報告されている²。特に日本を対象とした分析では、公的 R & D 投資が経済全体にポジティブな影響を与えることが一貫して確認されており、TFP の向上や民間企業の生産性の改善に寄与していることが示唆されている。

以上のことから、政府投資の経済効果を高めるには 2 つの方向性が示される。まず、社会資本へ

図表 3-3 民間企業の実質固定資本形成（知的財産生産物）の要因分解



(注) 民間企業は民間非金融法人企業と民間金融機関の合計
 (出所) 内閣府、日本銀行より大和総研作成

- 1) 政府投資に 1 期ラグを付けた場合でも、係数はやや小さくなるものの、結果は大きくは変わらない。また、推計対象は異なるが、操作変数法を用いた Moretti et al. (2025) では政府 R & D の民間 R & D への弾性値を 0.5 程度、GMM を用いた Velez Ospina (2025) では公的 R & D の民間資本投資全体への効果について日本は短期 0.24、長期 0.86 としており、本推計の係数の方向性はこれらと概ね整合的である。ただし、本推計では、政府投資と民間投資が共通の要因によって同時に変動している、あるいは、両者の間に双方向の因果関係が存在する可能性を排除できない。そのため、推計された係数が過大である可能性には留意が必要である。なお、R & D に関する先行研究においても、政府投資の効果自体はプラスであるものの過大に推計されやすい傾向があることが、福島・池内 (2025) で指摘されている。
- 2) 詳細は福島・池内 (2025) を参照。

の投資は無形資産基盤の整備と組み合わせることが不可欠である。次に、知的財産生産物への政府投資は民間投資を誘発する有効な経路となる。これらを踏まえると、政府は無形資産とそれを活かす基盤の整備に投資の重点を置くことが求められるだろう。

そもそも無形資産のうち、とりわけR&Dやソフトウェア、データベースといった知的財産生産物は、その成果が論文・特許・技術移転等を通じて投資主体を超えて広く波及しやすく、社会的便益が大きくなりやすい。他方で、投資の回収や担保としての利用が困難な性格があるため、市場メカニズムの下では過少投資に陥りやすい。このことは実証的にも裏付けられている。森川（2015）は、無形資産投資が不確実性の高さや担保可能性の低さゆえに、有形の設備投資と比べて外部資金の調達が難しく、内部資金に依存する傾向が強いことを示した。この傾向は特に若い企業や中小企

業で顕著である。こうした市場の失敗の存在こそが、無形資産投資における政府関与の正当性を支える根拠となる。

3. 高市政権の成長戦略

＜成長戦略の全体像＞

以上の議論を踏まえ、高市政権の成長戦略を評価する。高市政権は2025年11月に日本成長戦略会議を設置し、リスクに対応する「危機管理投資」と先端技術を発展させる「成長投資」を両輪に、国内投資の拡大を目指している。その先に描かれているのは、所得増・消費マインドの改善・企業収益の拡大・税収の自然増という、「強い経済」の好循環の実現だ。戦略の柱として、17の戦略分野と8つの分野横断的課題が掲げられている（図表3-4）。

17の戦略分野は、テーマごとに以下の6つに分類される。〔1〕安全保障・防衛産業基盤（防衛

図表3-4 高市政権の成長戦略（17の戦略分野と8つの分野横断的課題）

17の戦略分野		8つの分野横断的課題
「危機管理投資」と「成長投資」の両輪で官民投資を加速		・17分野の投資を実現するための課題に対応 ・投資を日本全国に拡大する環境を整備
安全保障・防衛産業基盤	①防衛産業、②航空・宇宙、③海洋、④造船	国内投資推進のための基盤整備 （①新技術立国・競争力強化）
先端科学	⑤マテリアル、⑥合成生物学・バイオ、⑦創薬・先端医療	イノベーション力強化 （②スタートアップ）
エネルギー	⑧資源・エネルギー安全保障・GX ⑨フュージョンエネルギー	成長投資を可能とするリスクマネー供給強化 （③金融）
国土・インフラ	⑩防災・国土強靱化、⑪港湾ロジスティクス	人材の確保・育成（④人材育成、⑤労働市場改革、⑥家事等の負担軽減）
食・文化	⑫フードテック、⑬コンテンツ	⑦賃上げ環境整備
デジタル基盤		事業活動の持続性向上 （⑧サイバーセキュリティ）
⑭AI・半導体、⑮デジタル・サイバーセキュリティ、⑯情報通信、⑰量子		
AIトランスフォーメーションにより全産業の高付加価値化を加速		

（注）説明の一部と17分野の6つの分類名は大和総研による
（出所）内閣官房資料より大和総研作成

産業、航空・宇宙、海洋、造船)、[2]先端科学(マテリアル、合成生物学・バイオ、創薬・先端医療)、[3]エネルギー(資源・エネルギー安全保障・GX、フュージョンエネルギー)、[4]国土・インフラ(防災・国土強靱化、港湾ロジスティクス)、[5]食・文化(フードテック、コンテンツ)、そしてこれらを横断的に下支えする[6]デジタル基盤(AI・半導体、デジタル・サイバーセキュリティ、情報通信、量子)である。デジタル基盤の4分野は、AIトランスフォーメーション(AX)による全産業の高付加価値化を加速させる中核として位置付けられている。

他方、8つの分野横断的課題は、特定の産業に限定されない基盤整備を担うものである。具体的には、国内投資推進のための基盤整備(新技術立国・競争力強化)、イノベーション力強化(スタートアップ)、成長投資を可能とするリスクマネー供給強化(金融)、人材の確保・育成(人材育成、労働市場改革、家事等の負担軽減)、賃上げ環境整備、事業活動の持続性向上(サイバーセキュリティ)が掲げられている。

<成長戦略の評価>

高市政権の成長戦略は政策手段として包括的な構造を備えている。2章で整理したOECDの産業政策フレームワーク(前掲図表2-2)に照らすと、この戦略には供給面(企業内・企業間)、需要面、ガバナンスの各類型の政策手段が幅広く組み込まれていることがわかる。企業内型の投資インセンティブは17の戦略分野に広く用いられている。同時に、スタートアップの育成や労働移動の円滑化といった企業間型の政策手段が分野横断的課題として掲げられている。さらに、防衛産業における政府調達是需要面の政策に該当し、日本

成長戦略会議という枠組みはガバナンスの機能を果たしている。

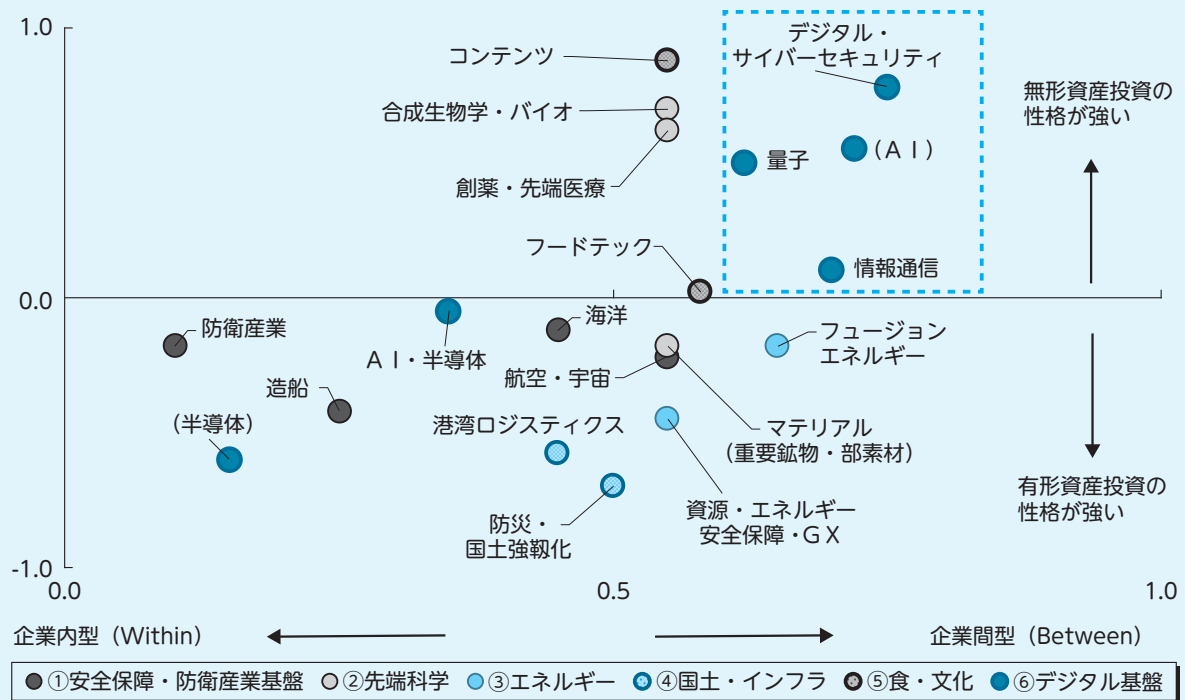
また、高市政権の成長戦略では、多くの分野で無形資産やそれと密接に関連する投資が重視されている。各戦略分野においては、官民投資で優先的に支援すべき主な製品・技術等が挙げられているが、いずれの分野においても、無形資産やそれと深く結びついた有形資産が投資対象として選定されている。加えて、分野横断的課題として位置付けられる人材育成や賃上げ環境整備などは、特定の産業に限定されない公的な無形資産基盤としての性格を有しており、個別の戦略分野への投資効果を高める役割が期待される。前節で述べた通り、政府の無形資産投資は民間投資を誘発し、社会資本への投資は無形資産基盤の整備と組み合わせることで効果を発揮する。こうした知見に立てば、分野横断的課題の着実な実行は、17の戦略分野への投資の成否を左右する鍵となるだろう。

<成長戦略の課題>

成長戦略が政策手段として包括的であっても、その有効性が保証されるわけではない。2章で示したような産業政策のリスクを踏まえれば、政府が個別セクターの「勝ち筋」を見極めて直接支援する政策には、情報の非対称性などの問題が付きまとう。17の戦略分野を見ると、他の産業への波及効果の大きさと、投資対象となる資産の種類には分野ごとに差がある。

図表3-5は、17の戦略分野に関する各政策を、企業内型・企業間型か、無形資産投資・有形資産投資かという2つの観点から整理したものだ。Criscuolo et al. (2022)、OECD (2024)による産業政策の枠組みと、Corrado et al. (2022)による無形資産の定義を判定基準とし、大規模言

図表 3-5 高市政権の 17 の戦略分野



（注1）17 の戦略分野に係る各政策について「企業内型—企業間型」と「無形資産投資—有形資産投資」の2軸で性格を数値化したもの。縦軸は、各政策が支援対象とする投資が無形資産（研究開発・ソフトウェア・データ等）か有形資産（製造設備・建物等）かを表し、1.0に近いほど無形資産投資の性格が強い。横軸は、個別企業・産業への直接的な支援（企業内型）か、市場環境の整備を通じた支援（企業間型）かを表し、1.0に近いほど企業間型の性格が強い。なお、AI・半導体分野はAIと半導体それぞれで数値化した。

（注2）Criscuolo et al. (2022) およびOECD (2024) による産業政策類型の枠組みと Corrado et al. (2022) による無形資産の定義を判定基準とし、大規模言語モデル（Claude Opus 4.8）に17の戦略分野に関する各政策のテキストを採点させた。

（出所）政府資料等より大和総研作成

語モデル（Claude Opus 4.8）に17の戦略分野に関する各政策のテキストを採点させた（ただし、AI・半導体分野は、AIと半導体の2つに分けたケースも示している）。本稿執筆時点における情報を用いたものであり、結果は幅を持って見る必要があるが、分野ごとに性質の違いがあることが確認できる。

例えば、AIやデジタル・サイバーセキュリティ、量子、情報通信といったデジタル基盤4分野は、汎用技術として全産業に波及することが期待され、かつR&D、ソフトウェア、データといった無形資産の比重が極めて高い。他方、造船や防衛産業は便益が当該セクターにとどまりやすく有形資産の比重が高い。

なお、半導体は企業内型で、有形資産の比重も高いが、これは個社への設備投資の補助やリスク分担が支援の中心であり、その投資対象も製造設備や前工程ファブ、製造装置・部素材・イメージセンサといった有形固定資産が多いためだ。ただし、半導体産業の発展は情報通信技術やAIの機能向上に不可欠であるため、政策自体は個別セクターの支援にとどまるとしても、経済全体への最終的な影響は大きくなることが予想される。

本章2節で述べた通り、無形資産は便益が投資主体を超えて波及しやすく、市場に任せると過少投資に陥りやすい。波及効果の大きさと無形資産の集約度がともに高い分野ほど、この傾向は顕著になる。この観点からは、17の戦略分野の中で

は特にデジタル基盤の4分野（AI・半導体、デジタル・サイバーセキュリティ、情報通信、量子）に政策の重心を置くことが重要だと考えられる。

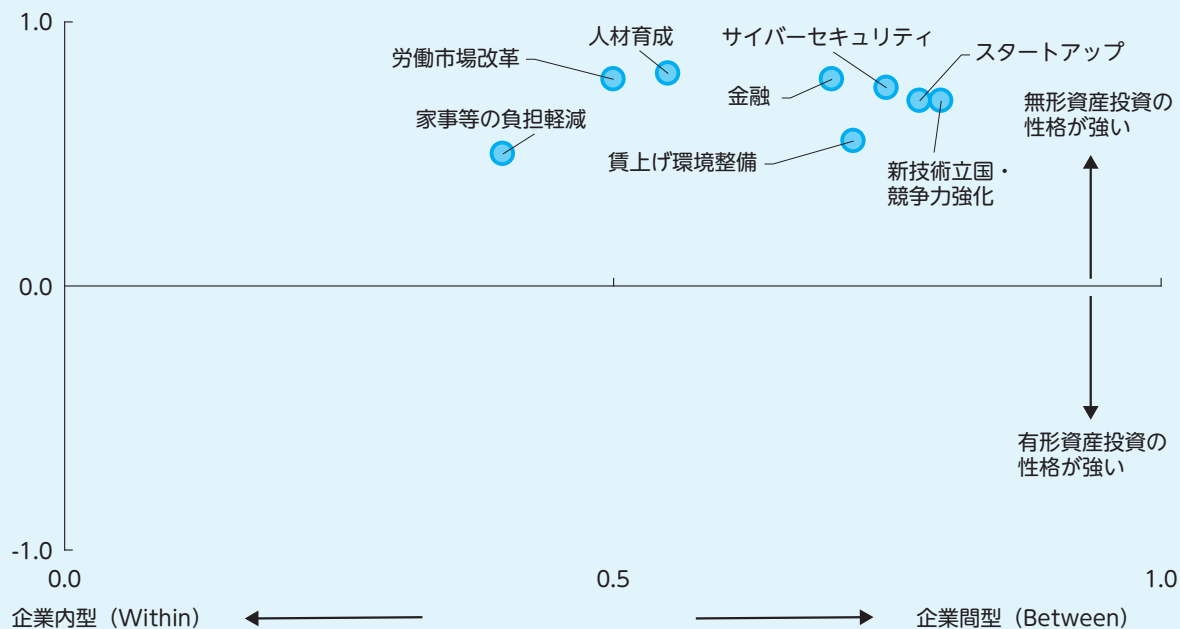
もっとも、それ以外の分野においても、政府の直接的関与が正当化される領域は存在する。まず、安全保障を目的とする分野である。防衛産業や航空・宇宙、資源・エネルギー安全保障・GXの分野では、市場原理のみに委ねた場合、国内の供給基盤が維持されない恐れがある。こうした分野では、政府の直接的な関与が不可欠である。また、基礎研究の領域もそれに該当する。創薬・先端医療、量子、フュージョンエネルギーなどの分野では、実用化までの期間が長く不確実性も高いため、民間だけでは投資が過少になりやすい。公的な研究開発投資によってリスクを引き受け、民間の応

用研究や事業化を誘発する役割は、政府にしか果たせないものである。ただし、こうした直接的関与はあくまで対象と目的を明確にした上で行われるべきであり、広範かつ一律な支援とは区別される必要がある。

また、17の戦略分野に比べると注目度がやや落ちる印象があるが、8つの分野横断的課題も極めて重要である。戦略分野と同様に、各課題に対応する政策について、企業内型・企業間型か、無形資産投資・有形資産投資かという2つの観点から整理したものが図表3-6であるが、いずれも企業間型・無形資産投資の性格が強いことがわかる。

これらの中には、「労働市場改革」や「スタートアップ」など、石破茂政権や岸田文雄政権が推進していた「新しい資本主義のグランドデザイン

図表3-6 高市政権の8つの分野横断的課題



（注1）8つの分野横断的課題に係る各政策について「企業内型—企業間型」と「無形資産投資—有形資産投資」の2軸で性格を数値化したもの。縦軸は、各政策が支援対象とする投資が無形資産（研究開発・ソフトウェア・データ等）か有形資産（製造設備・建物等）かを表し、1.0に近いほど無形資産投資の性格が強い。横軸は、個別企業・産業への直接的な支援（企業内型）か、市場環境の整備を通じた支援（企業間型）かを表し、1.0に近いほど企業間型の性格が強い。

（注2）Criscuolo et al. (2022) およびOECD (2024) による産業政策類型の枠組みと Corrado et al. (2022) による無形資産の定義を判定基準とし、大規模言語モデル（Claude Opus 4.8）に8つの分野横断的課題に関する各政策のテキストを採点させた。

（出所）政府資料等より大和総研作成

及び実行計画」でも強調されていたものもある。日本経済の生産性を高めるために、引き続き政府が力を入れていくべき分野だろう。

例えば、「人材育成」「労働市場改革」「家事等の負担軽減」といった労働市場に関連する課題は、日本経済への効果が大きいと考えられる。労働移動の円滑化、女性の正規雇用比率の上昇、不本意非正規雇用者の正規転換、高年齢者の就労促進といった、労働市場関連政策の効果を合算すると、日本の潜在GDPは約8%（2040年度までに発現するとして年率+0.5%程度）押し上げられると試算される³。また、「スタートアップ」について、日本のベンチャーキャピタル投資額対GDP比はG7中6位（2023年）、起業活動指数（事業設立前後の起業家が18～64歳人口に占める割合）は49カ国中43位（2022年）と国際的に低水準にある⁴。起業環境の整備や資金供給を通じて経済全体の新陳代謝を促し、生産性向上につなげることが求められる。

さらに、産業政策の実効性を高める上では、国際協調の視点も不可欠である。IMF（2024b）などで指摘されているように、単独で行う産業政策は他国に対して負の外部性を生みかねず、経済的な結びつきが強い場合にはそれが自国にも跳ね返る。他方、2章で述べたエアバスの事例が示すように、協調的に実施すればこうした悪影響を抑えつつ、規模の経済や知識の共有を通じて効果を高めることができる。高市政権の成長戦略においても、官民投資ロードマップの策定にあたって、

「有志国等と連携して構築すべき機能」を具体化する方針が示されている。半導体やAIなどの分野では、有志国間でのサプライチェーン構築や国際的な技術標準の策定が競争力を左右する。安全保障関連分野においても、有志国との技術協力や調達先の多元化は、国内の供給基盤を補完する上で重要な意味を持つ。国際協調の推進は、民間企業だけでは担いきれない政府固有の役割であり、産業政策に伴うリスクを軽減しつつその効果を最大化する手段でもある。

以上を踏まえると、政策の実効性を高めるためには、横断的な基盤投資を軸としつつ、安全保障や基礎研究など市場の失敗が明確な領域に対象を絞った直接支援と、国際協調の推進を組み合わせることが求められるだろう。

補論 日米欧のAI振興策

1. AI競争下での各国の戦略

近年、産業政策の中で各国・地域が注力しているのが、AI振興策だ。AIに関する技術進歩が加速度的に進み、競争が激化する中で、どのような位置取りをするかが各国・地域の経済成長の趨勢に直結し得るため、AI振興策の重要性が高まっている。

AI振興策を進める上では、その指針となる戦略文書が作成されていることが多い。日本・米国・EUのAI戦略文書を比較したのが、図表補-1だ。なお、参考として中国の戦略文書も記載して

3) 試算の詳細は以下を参照。労働移動の円滑化（日本の企業規模間の労働者の分布が米国並みになった状態を、生産性の高い企業に労働が移動した状態とみなして試算）、女性の正規雇用比率の上昇（女性の正規雇用比率が30代以降も高水準を維持すると仮定）、不本意非正規雇用者の正規転換については末吉・是枝・高須・島本（2023）、高年齢者の就労促進については神田ほか（2025）による。高年齢者の就労促進に関しては、60代と70代前半を中心に、就業者に占める非正規雇用者比率（性・年齢階級別）が低下し、50代後半との差が半分に縮小すると想定している。

4) ベンチャーキャピタル投資額対GDP比はOECD、起業活動指数はGlobal Entrepreneurship Monitor（GEM）による。

図表補 - 1 A I 戦略文書の国際比較

	日本	米国	E U	(参考) 中国
文書名	人工知能基本計画	Winning the Race: America's AI Action Plan	AI Continent Action Plan	「A I +」行動の実施徹底に関する意見
公表時期	2025年12月	2025年7月	2025年4月	2025年8月
理念	・信頼できるA Iの追求 ・イノベーション促進とリスク対応の両立	・A I 覇権の確立/維持による国家安全保障の実現	・人間中心なA I/信頼できるA Iの追求 ・A Iの世界的な主導者(=A I大陸)になること	・A Iと経済社会の各分野との統合 ・生産/生活のパラダイムの再構築 ・知能経済/知能社会の新たな形態の形成
方針/重点	・A I 利活用の加速的推進 ・A I 開発力の戦略的強化 ・A I ガバナンスの主導 ・A I 社会に向けた継続的改革	・A I イノベーションの加速 ・A I インフラの構築 ・国際的なA I 外交/安全保障の主導	・大規模なデータ/計算インフラの整備 ・A I 向けデータ基盤の構築 ・戦略的分野でのイノベーション促進とA I 導入の加速 ・A I 人材/スキルの強化 ・規制の順守と簡素化の促進	・重点行動(科学技術/産業発展/消費高度化/民生/ガバナンス能力/国際協力)の加速 ・A I 基盤能力の強化
国際協調	グローバルサウス諸国を含む包摂的協調	同盟国との戦略的協調(対中国)	価値観を共有する国との多国間協調	グローバルサウス諸国を含む包摂的協調
類型	バランス型	市場主導型	ルール主導型	国家主導型

(出所) 各種資料より大和総研作成

いる。

日本の「人工知能基本計画」は、信頼できるA Iを追求しながらも、イノベーション促進とリスク対応の両立を目指している。国際協調の観点からは、A S E A Nなどグローバルサウス諸国を含めた協調を志向していることが特徴的だ。

米国の「Winning the Race: America's AI Action Plan」は、中国との対立を念頭に置き、同盟国と協調しながらA I覇権を確立・維持することで、経済や外交の面での競争に勝つことが目的となっている。目的を達成する上で、あくまでも政府は民間企業のイノベーションを補助する役割に徹することが求められている。

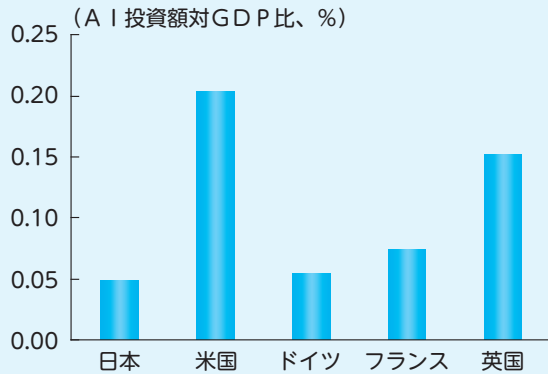
E Uの「AI Continent Action Plan」は、人間中心で信頼できるA Iを追求しながら、E UがA I分野の世界的な主導者になることを目的としている。そのために、価値観を共有する国と協調しつつ、AI Actに代表されるルールを整備していくことが重視されている。

こうした戦略文書から読み取れるように、各国・地域は経済だけでなく、国際関係や安全保障などの要素も考慮しながら、それぞれの価値観に沿うA I振興策に取り組もうとしている。

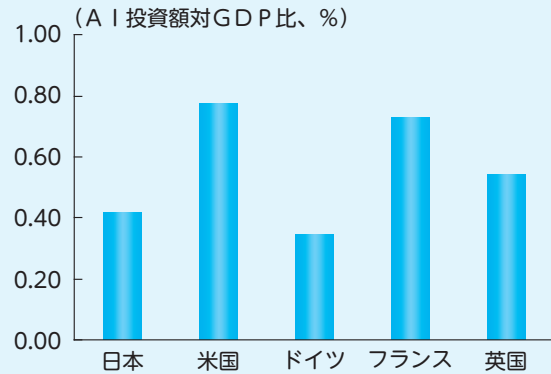
2. 各国・地域のA I投資規模・内容の比較

各国のA I分野への投資の規模にはどのような違いがあるのだろうか。

2023年の先進5カ国(日本・米国・ドイツ・フランス・英国)の公的部門のA I投資額対GDP比を示したのが図表補-2だ。A I投資額には、A Iに関する研究開発投資額とソフトウェアおよびデータベースへの投資額(いずれもOECD.AIにおける推計値)の合計を用いている。日本は5カ国の中で最も低くなっている。一方で、市場主導で産業政策を進めることが多い米国が、公的部門のA I投資のGDP比で日本の約4倍となっている点は特筆すべきだろう。

図表補-2 先進5カ国の公的部門の
A I 投資額対GDP比

(注) 各国のA I投資額を推計した OECD.AI のデータから、各国の公的部門のA Iに関する研究開発投資額とソフトウェアおよびデータベースへの投資額を合計し、名目GDP比を算出した。各データは2023年のもの。
(出所) OECDより大和総研作成

図表補-3 先進5カ国の民間部門の
A I 投資額対GDP比

(注) 各国のA I投資額を推計した OECD.AI のデータから、各国の民間部門のA Iに関する研究開発投資額とソフトウェアおよびデータベースへの投資額を合計し、名目GDP比を算出した。各データは2023年のもの。
(出所) OECDより大和総研作成

同様に、民間部門のA I投資額対GDP比を示したのが図表補-3だ。日本は5カ国の中で下から2番目であり、民間のA I投資も少ないことがわかる。対照的に、米国は民間部門でも投資が多く、現在A I分野で主導権を握っている一因となっていると考えられる。

次に、足元での各国・地域の政策の内容を確認しよう。日本では、情報処理促進法等の改正により、2025年度から2030年度にかけてA I・半導体分野へ補助・委託と金融支援で合計10兆円以上の公的支援がなされる見込みだ。また、2024年に策定されたA I・半導体産業基盤強化フレームでは、上記の10兆円以上の公的支援を呼び水に、10年間で50兆円を超える官民投資を促すとされており、A I関連分野への支援を加速させている様子が窺える。

米国では、バイデン政権下で成立したCHIPS and Science Actにより、A Iを含む先端技術や半導体製造への支援が進められている。また、National Artificial Intelligence Initiativeが連

邦政府全体のA I戦略の司令塔となり、AI.govと呼ばれるサイトにA I政策に関する情報を集約している。

E Uでは、ドイツのMISSION KIやフランスのMake France an AI Powerhouseといった加盟国独自の政策に加え、E Uの政策であるHorizon EuropeやDigital Europe ProgrammeなどによりA Iを含む広範な分野への支援がなされている。さらに、2025年にE Uが発表したInvest AI initiativeでは、官民合わせて2,000億ユーロ規模のA I投資の実現を目指している。

英国もAI Opportunities Action PlanやUK Compute RoadmapによるA I関連分野への支援政策や、AI Growth Zonesによる特区政策などに取り組んでいる。AI Opportunities Action Planでは、A I政策の進捗状況がダッシュボードで可視化されている。

各国・地域の投資先を見ると、個別企業への補助にとどまらず、データセンターや計算基盤といった全産業が共有するA Iインフラへの投資も

含まれている。こうしたA I インフラの確保競争は、無形資産を活かす基盤の整備を各国政府が主導して進めていることの表れといえよう。

3. 日本のA I 振興策が目指すべき方向性

本論で示したことや各国・地域の現状との比較を踏まえると、今後の日本のA I 振興策はどのような方向性を目指すべきだろうか。

まず、官民いずれのA I 投資についても、対GDP比で他の主要国に引けを取らない水準まで引き上げていく必要がある。情報処理促進法等の改正による10兆円以上の公的支援は方向性として望ましく、同様の政策を続けていくことが求められるだろう。ただし、不必要な財政支出が生じることを避けるためにも、EBPM（証拠に基づく政策立案）といった観点から、政策の効果については定期的に検証していかなければならない。

また、2章で述べたように、政府は基礎研究への支援や国内外のルール整備、国際協調の推進などの民間企業だけでは担いきれない役割を果たすとともに、3章で述べたように、投資の重点を無形資産への配分とそれを活かす基盤の整備に置くことが必要だ。A I 分野において、これらはいずれも現状では不十分だと考えられる。

そして、米国でのA I 政策に関する情報の集約化や、英国でのA I 政策の進捗状況の可視化を参考に、政府がわかりやすい情報発信を行うことも重要である。民間企業の予見可能性を高め、制度の活用が広がることにつながるはずだ。

(参考文献)

- Corrado, Carol, Jonathan Haskel, Cecilia Jona-Lasinio, and Massimiliano Iommi, “Intangible Capital and Modern Economics”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 36, No. 3, 2022, pp.3-28.
- Criscuolo, Chiara, Nicolas Gonne, Kohei Kitazawa, and Guy Lalanne, “An industrial policy framework for OECD countries: Old debates, new perspectives”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 127, OECD Publishing, Paris, 2022, <https://doi.org/10.1787/0002217c-en>.
- European Commission, “AI Continent Action Plan”, 2025.
- IMF “Fiscal Monitor: Fiscal Policy in the Great Election Year”, 2024a.
- IMF “Industrial Policy in Europe: A Single Market Perspective”, *IMF Working Paper*, 2024b.
- Ishikawa, Takayuki, Yuya Iwasaki, Kazuyasu Kawasaki, and Tsutomu Miyagawa, “The Role of Public Intangibles on Externalities of Social Infrastructure in Japan: Empirical Studies Using the Japanese Regional KLEMS Type Database,” *ESRI Discussion Paper Series No. 397*, Economic and Social Research Institute, Cabinet Office, Government of Japan, 2024.
- Juhász, Réka, Nathan Lane, and Dani Rodrik, “The New Economics of Industrial Policy”, *Annual Review of Economics*, Vol. 16, 2024, pp.213-242.
- Mazzucato, Mariana, “Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities”, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 27, No. 5, 2018, pp.803-815.
- Mazzucato, Mariana, *The Entrepreneurial State Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, 2013 (マリアナ・マッツカート著、大村昭人訳『企業家としての国家』、薬事日報社、2015年)
- Moretti, Enrico, Claudia Steinwender, and John Van Reenen. “The Intellectual Spoils of War? Defense R&D, Productivity, and International Spillovers”, *The Review of Economics and*

- Statistics, Vol. 107, No. 1, 2025, pp.14-27.
- OECD, “Pro-competitive industrial policy”, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 309, OECD Publishing, Paris, 2024, <https://doi.org/10.1787/7c6b4708-en>.
 - The White House, “Winning the Race AMERICA’S AI ACTION PLAN,” 2025.
 - Velez Ospina, Jorge, “To what extent does public R&D leverage private capital investment?” A report for the Department for Science, Innovation & Technology (DSIT) , 2025.
 - 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎『産業政策の経済分析』（東京大学出版会、1988年）
 - 神田慶司・田村統久・山口茜・岸川和馬・秋元虹輝・菊池慈陽「人口減少下でも成長率＋1％超の継続は可能」（大和総研レポート、2025年5月29日）
 - 末吉孝行・是枝俊悟・高須百華・島本高志「労働供給の質と量をどこまで引き上げられるか」（大和総研レポート、2023年8月28日）
 - 末吉孝行・田村統久・岸川和馬・石川清香「資本ストックの『量』『質』『偏在』の改善と省人化投資で供給力強化を」（大和総研レポート、2023年11月28日）
 - 末吉孝行・秋元虹輝・山口茜・神田慶司・ビリング安奈・吉井希祐・龐鈞文「高市政権の消費減税と成長戦略を検証する」（大和総研レポート、2026年2月26日）
 - 中国国务院「国务院关于深入实施“人工智能+”行动的意见」、2025年
 - 内閣府「人工知能基本計画～『信頼できるAI』による『日本再起』～」、2025年
 - 福島楓・池内健太「公的研究開発のスピルオーバー効果に関する最新の研究動向の調査」（ESRI Research Note No.88、内閣府、2025年）
 - 森川正之「無形資産投資のファイナンス」（『組織科学』49巻1号、pp.45-52、2015年）
 - 安橋正人「『産業政策論』再考—昨今の議論も踏まえて—」（RIETI Policy Discussion Paper Series 22-P-016、RIETI、2022年）

[著者]

末吉 孝行（すえよし たかゆき）



経済調査部長
担当は、財政、内外の経済分析

山口 茜（やまぐち あかね）



経済調査部
エコノミスト
担当は、日本経済、経済構造分析

吉井 希祐（よしき きすけ）



経済調査部
エコノミスト
担当は、日本経済

ビリング 安奈（びりんぐ あんな）



経済調査部
エコノミスト
担当は、日本経済