

# 豊かで活力ある国民生活を目指して

～経団連 成長戦略 2010～

2010年4月13日  
(社)日本経済団体連合会

# 目次

I. はじめに	3
1. デフレに苦しむ日本経済	3
2. 今後の経済政策のあり方	5
II. 成長戦略を策定・実行していくために必要な4つの視点と基本的な経済政策の3つの柱	6
1. 成長戦略策定・実行にあたって必要な4つの視点	6
(1) 企業の国際競争力の強化を通じた雇用創出	6
(2) 需要面と供給面、大企業と中小企業を一体的に捉えることの重要性	10
(3) 税・財政・社会保障の一体的改革の必要性	11
(4) パブリック・イノベーションの推進	12
2. 基本的な経済政策の3つの柱	14
(1) 国際競争力の維持とさらなる強化	14
(2) 新しい内需の連続的な創出と成長力の強化	17
①規制・制度改革の推進	18
②道州制と「地域主権」改革の推進	19
③企業活動の円滑化に向けた戦略的な環境整備	20
④成長を支える金融市場の整備	20
(3) 柔軟性とセーフティネットを兼ね備えた労働市場の構築	23
III. 成長の実現に向けた6つの戦略と規制改革	26
1. 環境・エネルギー大国戦略	26
(1) 最先端の技術の普及促進に向けた政策	26
(2) 中長期的な観点からの革新的技術の開発・普及	28
2. 健康大国戦略	31
(1) 医療・介護関連産業の成長産業化	31
(2) 高齢者向けビジネスの展開	41
3. アジア経済戦略	43
(1) アジアとともに成長する日本	43
(2) 経済社会の活性化に資する外国人材の積極的受け入れ	48
(3) 物流の円滑化	52
(4) 国際標準化の推進	57
(5) コンテンツ産業のさらなる振興	58

4. 観光立国・地域活性化戦略	61
(1) 観光立国の推進	61
(2) 道州制と「地域主権」改革の実現に向けて	64
(3) 成長の牽引役としての都市の再生	66
(4) 農業の成長産業化	69
(5) ストック重視の住宅政策への転換	72
5. 科学・技術立国戦略	77
(1) イノベーション創出基盤の整備	77
(2) ICTの利活用	79
(3) 宇宙開発利用の推進	83
(4) 海洋分野の新たな成長基盤の構築	85
6. 雇用・人材戦略	87
(1) 労働力人口の減少への対応も見据えた労働市場の形成	87
(2) 安心して子どもを生み育てられる環境の実現、待機児童の解消	90
(3) 質の高い教育による厚い人材層の形成	92
7. 成長を阻害する規制の改革	96
IV. 成長戦略にかかわる税・財政・社会保障の一体改革	100
1. 基本的考え方	100
2. 財政分野	105
(1) 成長戦略の実行を通じた名目成長率の引き上げ	106
(2) 歳出重点化・合理化努力の継続	107
(3) 歳入構造改革の推進	107
3. 社会保障分野	109
(1) 社会保障の横断的な将来像を見据えた改革の推進	109
(2) 雇用の多様化・流動化に対応したセーフティネットの再構築	114
4. 税制分野	115
(1) 消費税の拡充	116
(2) 所得税の再分配機能の回復	120
(3) 法人実効税率の早期引下げ等	124
(4) 社会保障・税共通番号制度の早期導入	126
V. おわりに	128

## I. はじめに

### 1. デフレに苦しむ日本経済

2009年11月、政府は「物価の動向を総合してみると、緩やかなデフレ状況にある」と、デフレ<sup>1</sup>を認定した。これまでも、政府は2001年3月、「日本経済は穏やかなデフレにある」と、デフレ宣言を発したが、その後、2006年7月の月例経済報告から「デフレ」の文言が削除されていた。しかし、GDPデフレーターや消費者物価指数の推移をみると（図表1-1）、1999年頃より、2008年頃の資源・エネルギー価格の高騰時を除き、傾向としては下落が続いており、わが国経済は、長きにわたってデフレの状況が続いてきたと考えられる。

確かに、物価が低下した状況は、消費という一面だけを切り出せば、実質的に購買力が向上するので望ましいとの見方もできるが、一方で、デフレの状況が長引くことによって、過去の借入金などの債務負担の実質的な増加、消費の先送りや単価の下落に伴う売上高の減少、実質金利上昇による投資の減少など、様々な弊害が生じることとなる。とりわけ、現在のように大きな需給ギャップが存在する中で物価が下落すれば、企業収益がさらに悪化し、そのことが、さらなる設備投資の減少や雇用の削減、賃金低下へと波及し、景気を一層押し下げるおそれがある。また、デフレと低成長が続けば、税収の回復が困難となり、主要先進国で最も悪化した財政の持続可能性もますます危うくなる（図表1-2）。

このようなことから、わが国としては、金融政策を含め、あらゆる政策手段を動員し、デフレからの早期脱却を図ることが必要である。政府は、「日本銀行と一体となって、できる限り早期のプラスの物価上昇率実現に取り組む」とし、日本銀行も、「デフレから脱却し、物価安定のもとでの持続的成長経路に復帰する」ため、「中央銀行としての貢献を粘り強く続けていく方針」を表明している。

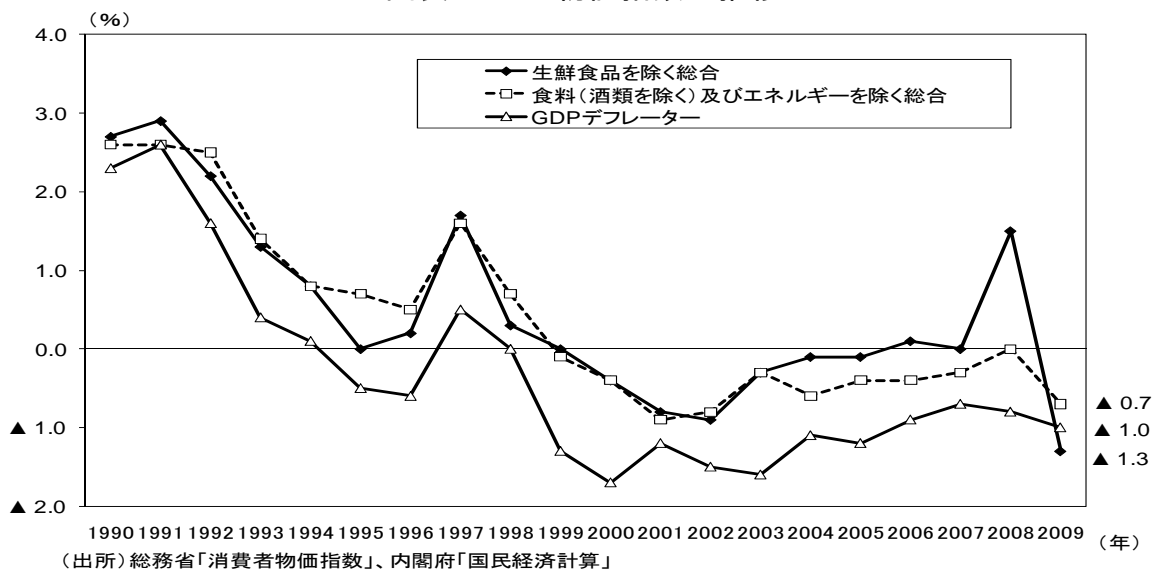
このように、政府と日本銀行は、既にデフレからの脱却という目標を共有しており、政策を適切かつ機動的に行っていく観点から、従来以上に緊密に意思

---

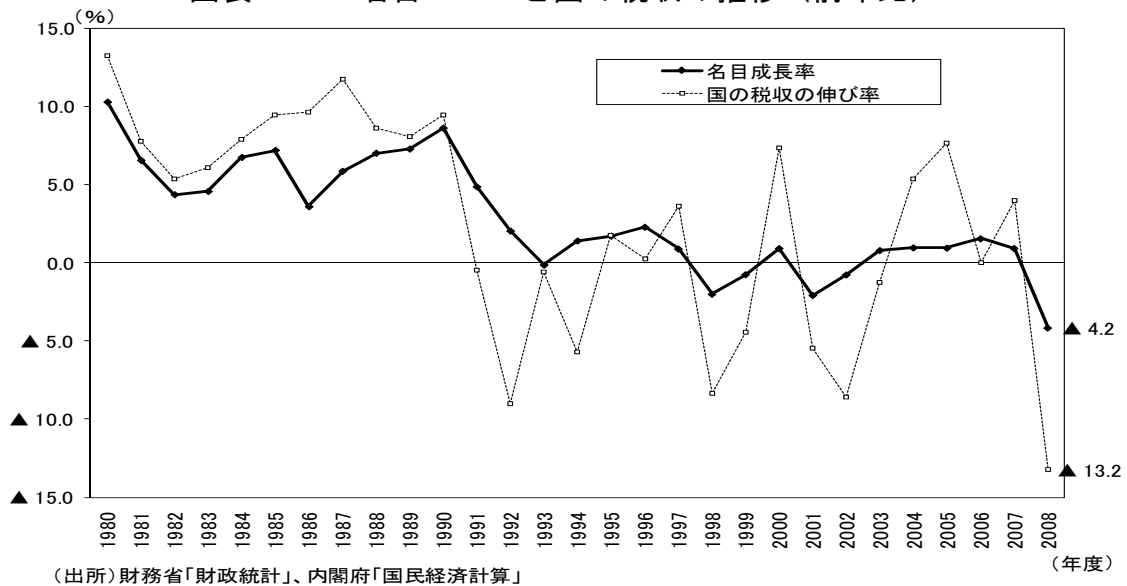
<sup>1</sup> デフレとは、財・サービスのすべての価格、すなわち「一般物価水準」が持続的に下落する状況を指す。ただし、実際には、すべての財・サービスの価格を調べることはできないため、消費者物価指数やGDPデフレーターなどが用いられる。なお、IMFでは「少なくとも2年間継続的に物価が下落する状態」と定義している。

疎通することが重要である。そこで、双方の首脳が定期的に政策協議する場を設けることが求められる。また、政府における新成長戦略の早期実行とあわせて、日本銀行は、民間企業の事業展開を支える金融機関の貸出の促進、企業の円滑な資金繰り・資金調達の確保を図るため、極めて緩和的な金融環境を粘り強く続けることで、デフレからの脱却に積極的に取り組む必要がある。

図表 1-1 物価指数の推移



図表 1-2 名目GDPと国の税収の推移（前年比）



## 2. 今後の経済政策のあり方

近年、わが国経済は、実質でこそプラスで成長してきたが、名目では、ほぼゼロ成長を続けている<sup>2</sup>。経済の実情を知る上では物価変動の影響を除いた実質成長率の方が重視されているが、国民生活や企業経営上の実感に近いのはむしろ名目成長率であることから、実質成長率だけでなく、名目成長率も重視した政策運営が必要となる。

こうした中、政府が2009年12月に公表した「新成長戦略（基本方針）」（以下、「基本方針」）において、「2020年度までの平均で、名目3%、実質2%を上回る成長」を目指すとし、名目成長率の向上を重要な政策課題と位置付けてマクロ経済運営を行うことが明記されたことは、評価できる。しかし、近年のわが国経済が、いざなぎ景気を超える戦後最長の景気拡大期にあっても低成長にとどまってきたことを踏まえれば、この目標を達成するのは容易でないと考えられる。本格的な人口減少・高齢社会が到来し、加えて巨額の需給ギャップが存在する中で、経済を成長させるためには、官民が総力を挙げ、需要の拡大と供給力の強化にスピード感を持って取り組んでいくことが不可欠であり、政治の力強いリーダーシップの下、成長へ向けた明確な道筋の描かれた戦略を早期に策定し、実行することが求められる。そのような取り組みを通じて、国民が将来への明確な展望や希望を持ち、積極的な経済行動を取り戻すことによっ  
てはじめて、わが国経済は再建に向けたスタートを切ることができると言っても過言ではない。

経団連では、こうした観点から、提言「経済危機脱却後を見据えた新たな成長戦略」（2009年12月）、「産業構造の将来像」（2010年1月）を公表し、企業の国際競争力の強化等を通じて、わが国が将来にわたって持続的な経済成長を実現し、新しい時代を「つくる」ために必要な政策をとりまとめたところであるが、政府が本年6月を目途として「新成長戦略」を最終的にとりまとめるのに合わせ、改めて、成長戦略に対する意見を述べることとする。

---

<sup>2</sup> 2000年から2008年における、日本を除くOECD加盟国の平均成長率が実質で2.5%、名目で5.8%であったのに対し、日本は実質で1.5%、名目では0.2%にとどまっている。

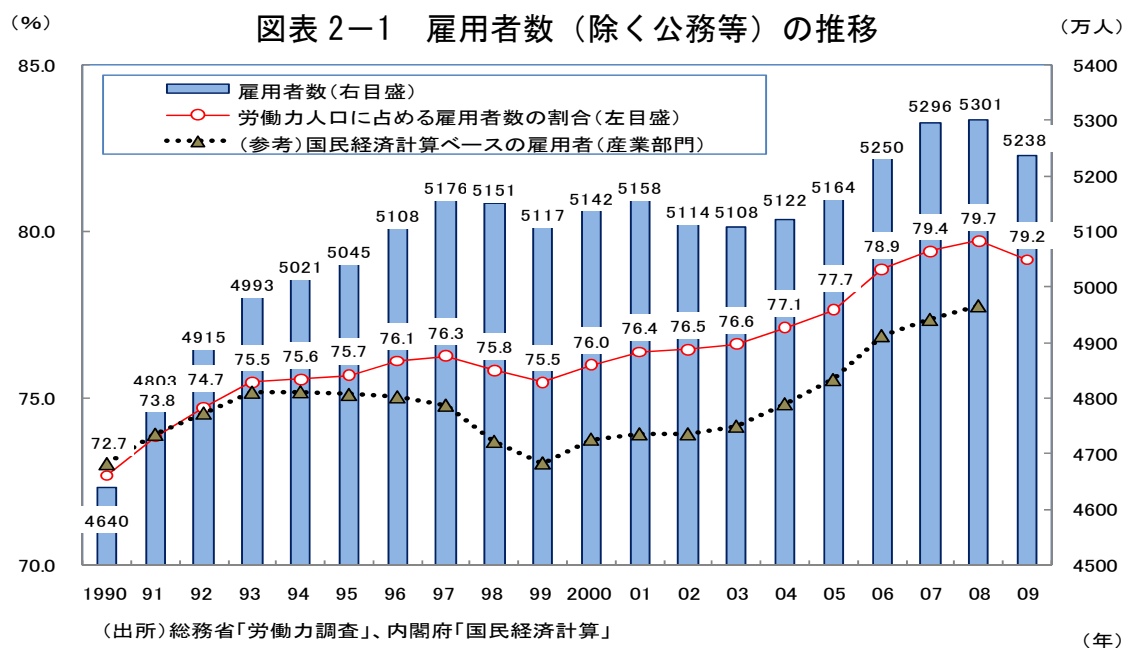
## Ⅱ. 成長戦略を策定・実行していくために必要な4つの視点と基本的な経済政策の3つの柱

昨年末に基本方針で打ち出された方向性は、概ね、経団連の考え方と一致しているが、本章ではまず、政府が成長戦略を策定・実行していくにあたり、経済界が重要と考える4つの視点と、基本的な経済政策の3つの柱について、述べることにしたい。

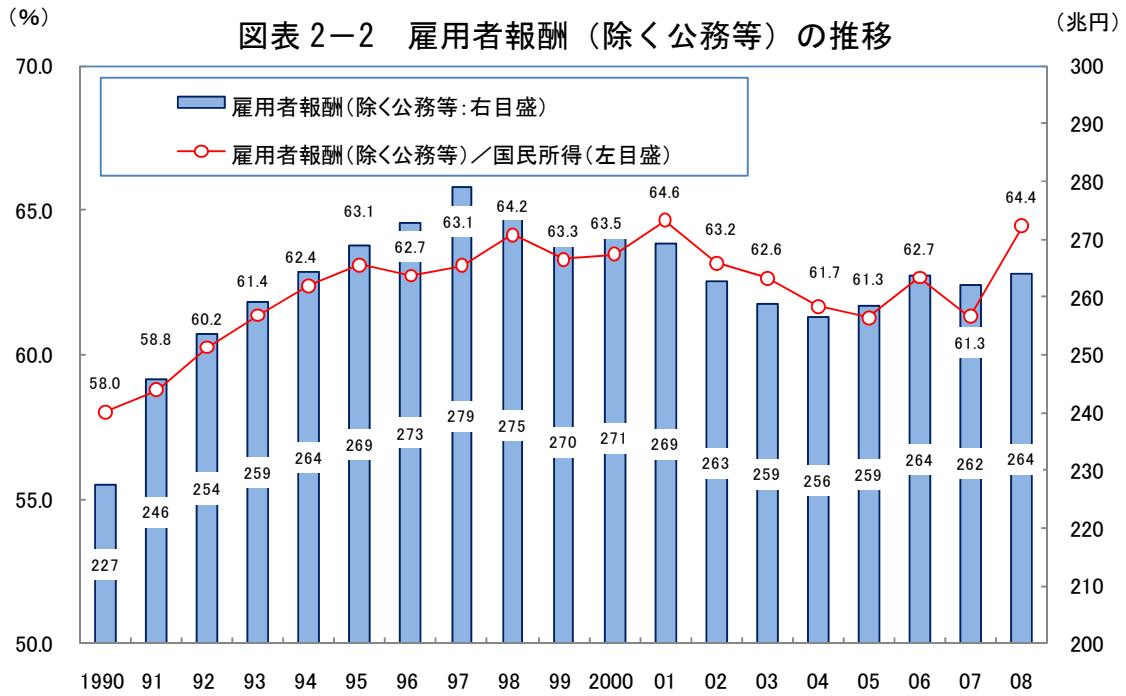
### 1. 成長戦略策定・実行にあたって必要な4つの視点

#### (1) 企業の国際競争力の強化を通じた雇用創出

わが国の喫緊の課題は、イノベーション<sup>3</sup>を軸として、国内で安定的な雇用を創出し、国民生活の基盤を強化することである。2009年で、全労働力人口に占める雇業者（除く公務等）の割合が7割を大きく上回り（図表2-1）、国民所得に占める雇業者報酬（同）が6割を超えるなど（図表2-2）、企業は国民の生活を支えている。また、直接、企業に雇用されている従業員だけでなく、こうした人々の生活圏で製品やサービスを提供する事業に携わる人々まで含めれば、企業活動が雇用に与える影響は非常に大きなものとなりうる。



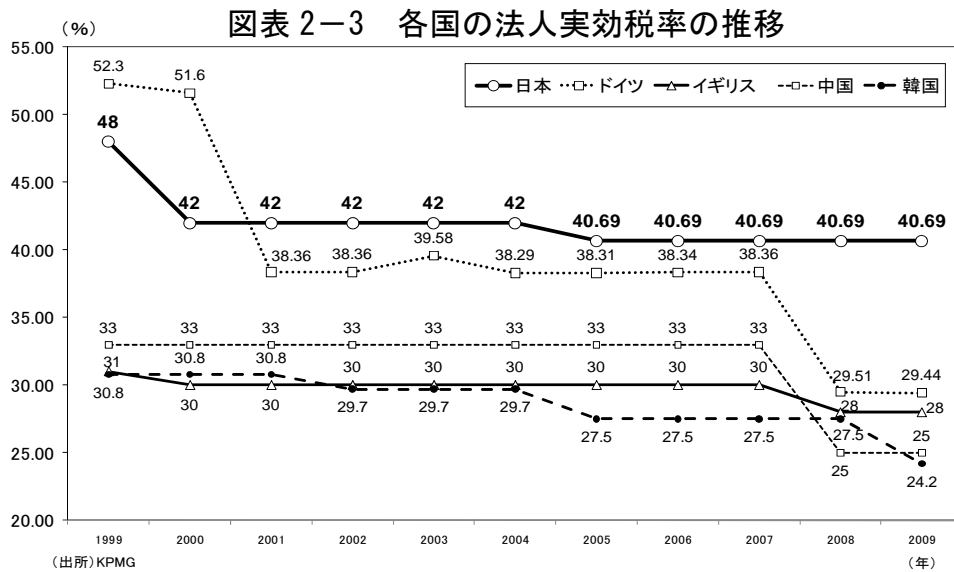
<sup>3</sup> 科学・技術を基点に、新製品の開発または生産等を通じて、新たな価値を生み出し、経済社会の大きな変化を創出すること（「研究開発システムの改革推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律より」）



(出所)内閣府「国民経済計算」

(年)

こうした企業活動がなければ、雇用を創出することも、新たな製品やサービスの供給を通じて、より豊かな国民生活を享受することも不可能である。それゆえ、各国とも、自国企業の国際競争力の強化に努めるのはもちろん、海外からの投資を誘致することに努めている。実際、この10年間にOECD先進国は法人税率を10%ポイント、アジアは約5%ポイント引き下げる<sup>4</sup>など、諸外国は、企業活動を円滑にするための制度整備を強力に推し進めている（図表2-3）。

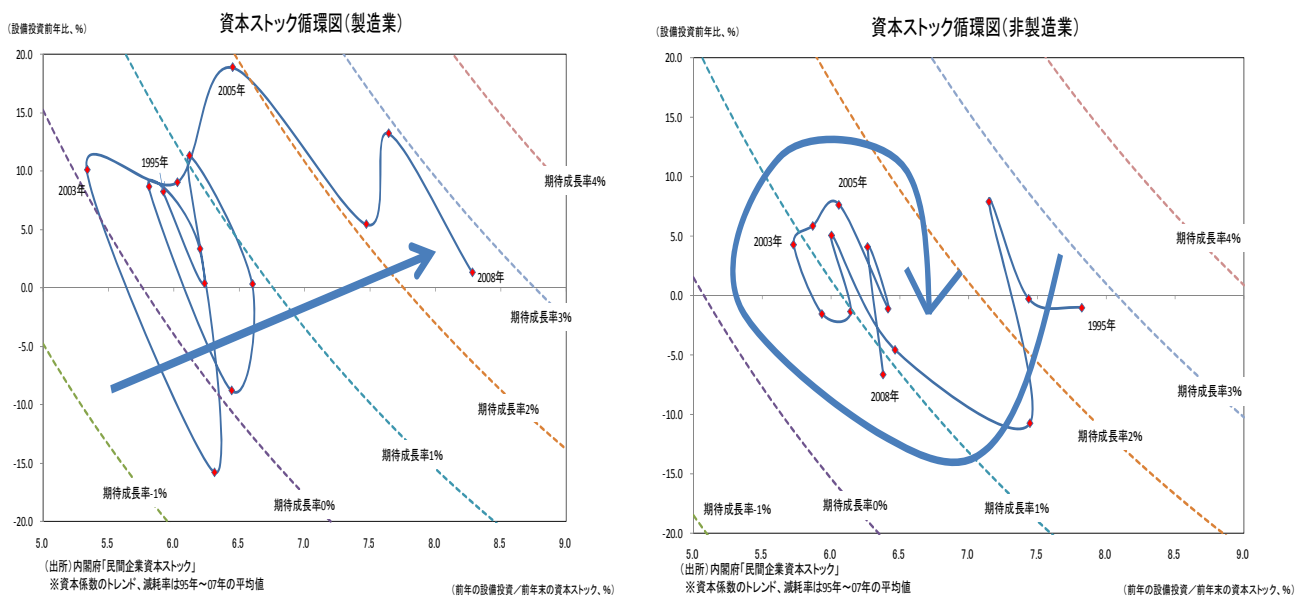


<sup>4</sup>世界では法人実効税率の引き下げ競争が起きている：ドイツ 38.65%⇒29.83%（2008年4月以降）、イギリス 30%⇒28%（2008年4月以降）、中国 33%⇒25%（2008年以降）、韓国 24.2%⇒22%（2012年以降）



それに対し、わが国では、人口減少に伴い、非製造業を中心に、企業の将来に対する期待成長率<sup>5</sup>が低下していることに加え（図表 2-4）、国際的にみても突出して高い法人実効税率など、海外からの投資を呼び込むどころか、自国企業の海外逃避を促進しかねない政策が続けられている。事実、わが国の経済的地位は、一人当たりGDPのランキングや世界GDPに占めるシェア、IMDの国際競争力順位の変遷をみれば、確実に低下してきている（図表 2-5、6）。

図表 2-4 資本ストック循環図



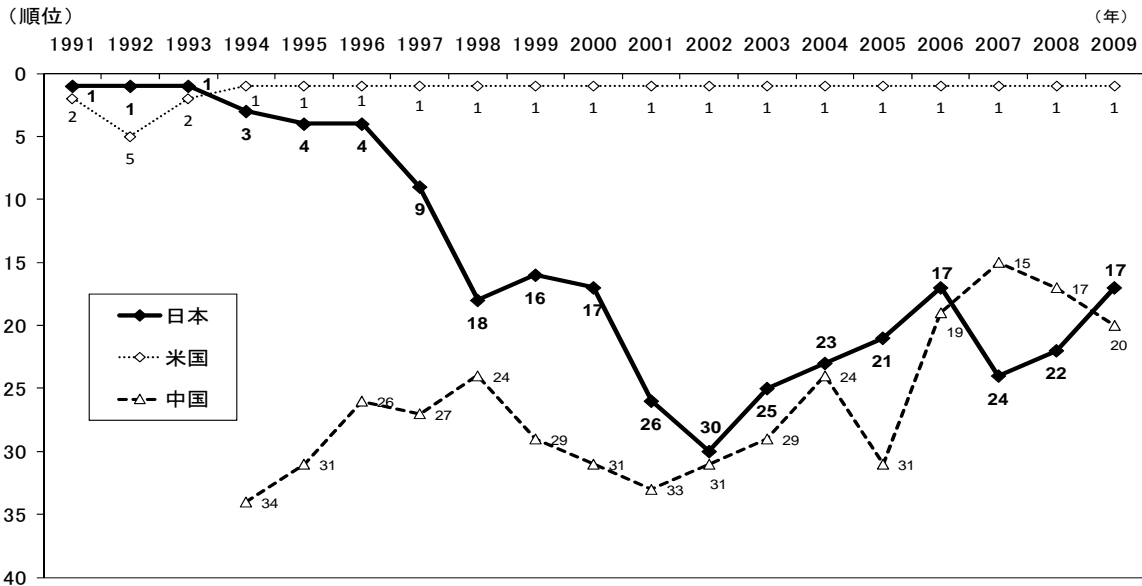
図表 2-5 一人当たり GDP の世界ランキングの推移と世界 GDP に占めるシェアの推移

一人当たりGDPの世界ランキング		世界GDPに占めるシェア	
2000年	2008年	1990年	2008年
3位	23位	14.3%	8.9%

(出所) 経済産業省資料(IMF World Economic Outlook Database)

<sup>5</sup> 企業が中長期的な視点から予想する将来の成長率。データの制約上、2009年の値は計算できないが、2009年に入ってから設備投資の動向を踏まえれば、製造業・非製造業ともに足もとの期待成長率は大きく低下し、新規投資意欲の回復にまでは至っていないと思われる。

図表 2-6 IMD 国際競争力ランキングの推移



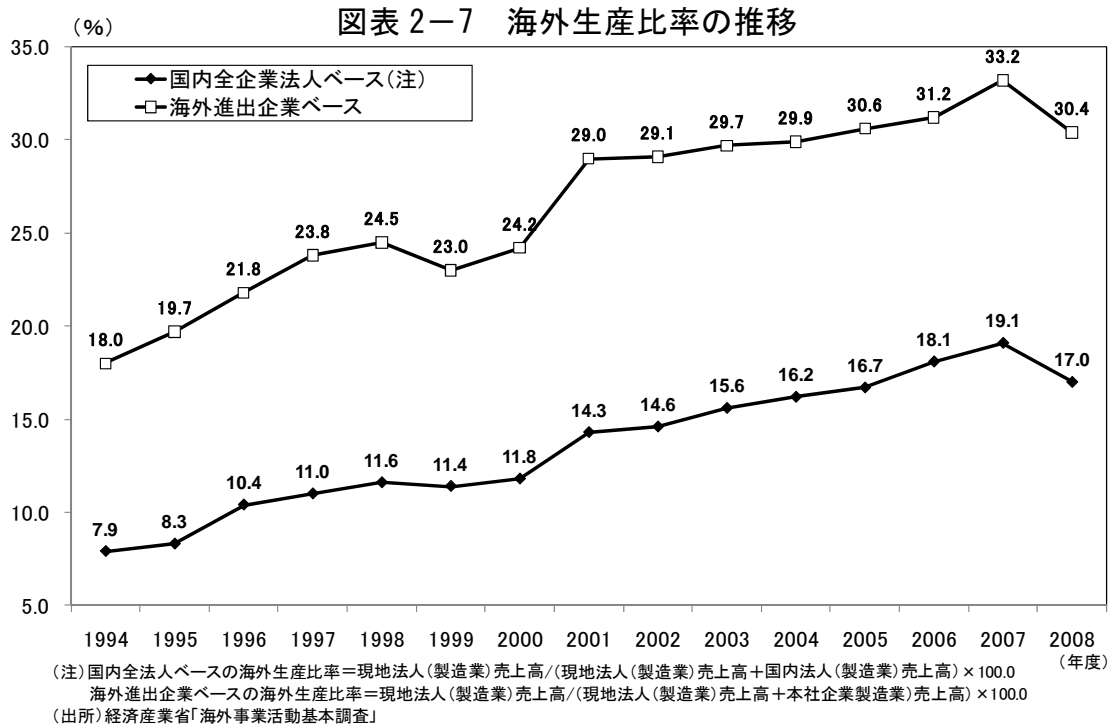
(注) IMD (International Institute for Management Development) は、スイスのローザンヌにあるヨーロッパ有数のビジネススクール  
(出所) World competitiveness Yearbook

1990年代においても、産業空洞化に対する懸念は度々指摘されてきたが、輸出によって国内の生産基盤が維持されることで、影響の度合いは比較的小さなものにとどまっていた。しかし、近年のアジアを中心とする需要構造の変化に鑑みれば、必ずしも、過去の経験が通用する状況にはない。実際、海外生産比率は2000年を境に大幅に上昇しているともみることができる<sup>6</sup> (図表 2-7)。また、このような状況に円高傾向が加われば、競争力のある企業ほど、より市場に近い海外へと進出し、産業の空洞化とともに、雇用機会の喪失の懸念が今以上に高まることとなろう。既に、企業の生産拠点があつた地方では経済が弱体化し、雇用機会の減少や若年労働者の流出、自治体の財政力の低下による住民サービスの質の低下など、国民生活にも大きな影響が生じており、今後ともその動きが加速しかねない状況にある。

国内で雇用を生み出し、経済の活力を維持するためには、わが国企業が国内を拠点に活動しても国際競争上不利になることがなく、むしろ、海外企業にとっても魅力ある立地条件となるよう、「Ⅲ. 成長の実現に向けた6つの戦略と規制改革」、「Ⅳ. 成長戦略にかかわる税・財政・社会保障の一体改革」で述べる

<sup>6</sup> 1995年から2000年の海外生産比率が約22.8%であったのに対し、2001年から2008年では約30.4%に達する (経済産業省「海外事業活動基本調査」より算出)

ように、経済のグローバル化の進展に合わせ、企業の自助努力をサポートするような、国際的に整合性のとれたビジネス環境を整備することが喫緊の課題である。



## (2) 需要面と供給面、大企業と中小企業を一体的に捉えることの重要性

基本方針は「需要からの成長」を前面に打ち出しているが、国内で新たな需要を生み出すためには、雇用に裏打ちされた所得と、それを支える供給サイドの競争力が十分に備わっていることが不可欠である。企業は、常に需要を考えて、人材・設備・資金等の経営資源を投入し、製品や各種サービスを提供している。同時に、企業は、消費者の多種多様な需要を満たすことを目指して、研究開発や新規設備投資、経営改革等を通じたイノベーションの推進や生産性向上等の努力を不断に続けており、それをサポートすることが、結果的に、国内における雇用の創出や需要の拡大につながってくる。

また、大企業と中小企業は、製品やサービスの開発・生産・販売等の諸活動において、ネットワーク状の組織として、一体性を持っている。そうしたつながりによって、わが国全体としての競争力を発揮し、今後ともそのような強み

を維持・強化していくことが求められている。こうしたことから、国内で雇用を維持し、持続的な経済成長を実現するためには、需要と供給、大企業と中小企業を一体的に捉えた対策をバランスよく実施することが重要である。

### （３）税・財政・社会保障の一体的改革の必要性

財政は、医療・介護等の国民の健康のみならず、治安・防災、基盤インフラの維持・整備、広く国民生活の安心・安全を支えている。しかし、わが国財政の現状は、世界同時不況を受けて税収が大きく落ち込む中、2010年度予算ベースで、税収を7兆円も上回る44.3兆円という、多額の国債発行を余儀なくされている。これにより、国と地方を合わせた長期債務残高は、2010年度末時点で概ね860兆円（対GDP比181%）に達する見通しであり、財政の持続可能性や、将来の社会保障に対する国民の信頼も揺らいでいる。このような状況を払拭し、国民が将来に向けて明るい展望を持てるようにしない限り、内需を拡大し、活力ある経済社会を確立することは極めて困難である。

とりわけ社会保障制度の充実、新たな分野を将来の成長へとつなげていくための土壌作りでもつながる。抜本的な少子化対策や、安心して信頼できる社会保障制度の構築を通じて、国民の将来不安を解消することにより、人口が減少する中においても内需に厚みを持たせ、成長の基盤を確固たるものとしていかねばならない。

そこで、「IV. 成長戦略にかかわる税・財政・社会保障の一体改革」において、詳しく述べるように、財政の持続可能性確立、安心できる社会保障制度の構築などの観点から、経済成長力の強化とあわせて、安定財源の確保・財政健全化目標を含む歳出・歳入改革の具体像を示すことが不可欠である。とりわけ、国民の求める政策を実現するため、消費税率引き上げを含む税制抜本改革の早期実現に向け国民的議論を喚起する必要がある。

#### (4) パブリック・イノベーション<sup>7</sup>の推進

現在、わが国企業は、①人口減少と高齢化、②資源・環境制約、③グローバル化、④人々の価値観・行動様式の変化、⑤ICT（情報通信技術）の深化、という5つの環境変化に直面している。このような大きなパラダイム・シフトの中において、わが国企業の果たすべき役割は、イノベーションを通じ、こうした環境変化に対するソリューションを提供していくことにある。

従来、イノベーションは、狭義の意味でとらえれば、科学技術の革新が中心であったが、新しい時代にあっては、それに加え、斬新な政策手法や社会の意識改革まで含む、広義のイノベーションが必要となる。イノベーションは、政府の政策によって促進されることもあれば、逆に阻害されることも少なくない。政府は、経済社会の情勢変化に伴い意義が薄れた規制、技術革新により実効性を失った規制、さらには、自由な企業活動や効率的な資源配分への妨げとなるだけでなく、必要以上の負担につながる規制を撤廃するなど、政策をゼロベースで不断に見直すとともに、前例主義を排して斬新な政策手法を取り入れていくこと（パブリック・イノベーション）を通じ、新たなイノベーションを促進するよう努めるべきである。それを実現するための手段としては、「Ⅲ．成長の実現に向けた6つの戦略と規制改革」で指摘するように、情報公開による開かれた政府や行政改革と一体となった電子行政の実現（図表2-8）をはじめ、足もとで伸び悩んでいるPFIを運営重視型事業の拡大やPFI独自の入札等制度の創設などを通じて拡大を図ることや（図表2-9）、市場化テストの一層の推進に向けた政府の取り組み強化（図表2-10）、道州制の導入による「地域主権」改革の推進などが重要である。

---

<sup>7</sup> 政府内部でイノベーションを起こし、電子行政やPFI等、前例主義を排した斬新な手法を導入すること

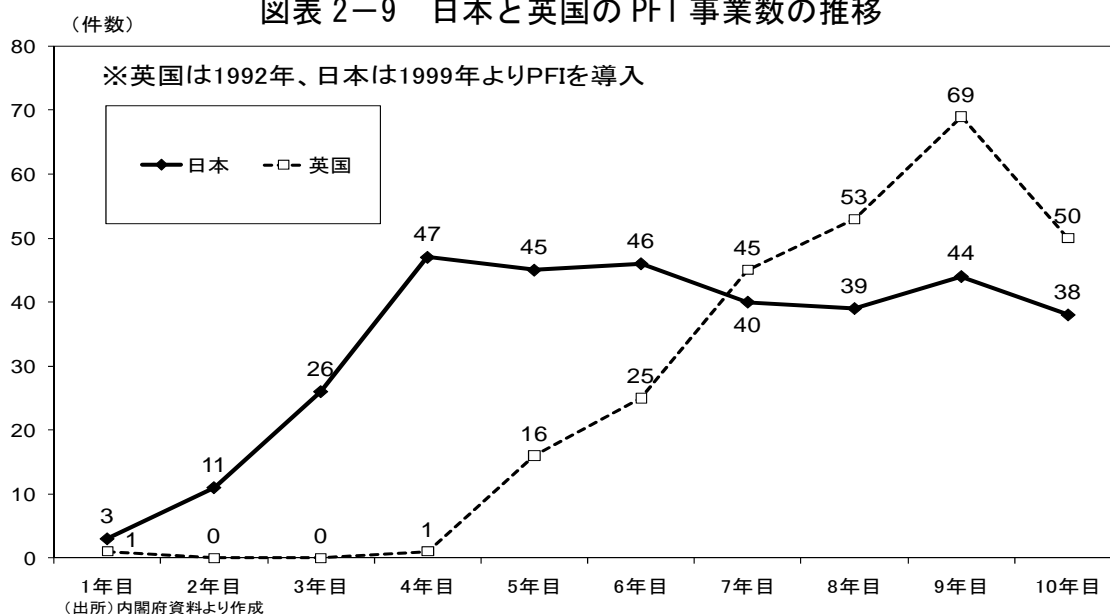
図表 2-8 ICT 国際競争ランキングにおける政府関連指標

デンマーク、スウェーデン、シンガポール、日本の主な政府関連指標の比較

	政府でのICTの優先度	政府での将来ビジョンでのICTの重要性	政府のICT推進	オンライン行政手続きの普及	ICTを使った政府の効率性	行政事務でのICTの存在感
デンマーク	3位	7位	6位	3位	3位	4位
スウェーデン	7位	11位	7位	4位	8位	3位
シンガポール	1位	1位	1位	2位	1位	1位
日本	41位	31位	59位	51位	51位	78位

(出所)総務省「平成21年度版 情報通信白書」

図表 2-9 日本と英国の PFI 事業数の推移



図表 2-10 市場化テストの要望状況

「公共サービス改革(市場化テスト)基本方針」の見直しに関する意見(要望)

	2006年	2007年	2008年
要望主体数	57	37	11
要望件数	193	130	20

(出所)内閣府資料より作成

## 2. 基本的な経済政策の3つの柱

### (1) 国際競争力の維持とさらなる強化

前項で述べたように、経済のグローバル化が一層加速する中で、国内での雇用の確保を通して国民生活の基盤を維持するためには、その担い手である企業の国際競争力を維持・強化していくことが不可欠である。経済政策の実施にあたっては、国内情勢のみにとらわれることなく、広く世界情勢を踏まえ、わが国が厳しい国際競争を生き抜くため、どのように競争力を維持していくかという観点を持つ必要がある。

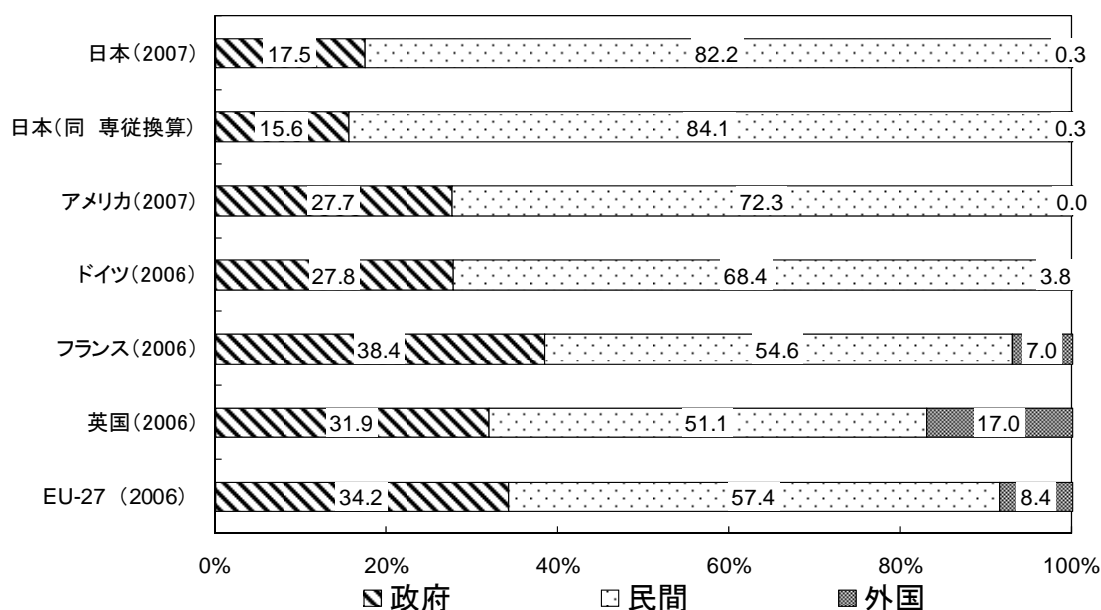
そこで、第1に、企業の国際競争力の維持・強化に資する、国際的に整合性のとれたビジネス環境を整備していくことが求められる。具体的には、法人実効税率の引き下げ、国際的な事業展開に対応した国際課税制度の整備、規制改革のさらなる推進などが不可欠である。とりわけ、法人実効税率の引き下げは、設備投資や対内直接投資の増加といった直接的な効果のみならず、雇用者数の増加や株価上昇等の資産効果を通じた個人消費の押し上げ、最終的には GDP の押し上げにつながる。同時に、法人税の引き下げを経済成長へと結び付けるために、企業には、付加価値の分配への一層の配慮も求められよう。

第2に、生産現場を重視したものづくりの技術力の高度化と、サービスとの融合による、新たなビジネスの創出を図る必要がある。その源泉となるのが研究開発投資である。具体的な政策対応としては、民間企業のイノベーションを促進する観点から、研究開発促進税制の拡充に加え、国の科学技術基本計画に基づき、国としての強力な推進体制と政府研究開発投資<sup>8</sup>の安定的な確保（少なくとも対GDP比1%）の下、産業競争力強化に資する基礎研究や革新的技術への重点投資、次世代の科学技術を担う人材の育成などは欠かすことができない(図表2-11)。

---

<sup>8</sup> 日本の政府負担研究費対 GDP 比は 0.64% (2007 年度) (出所)「科学技術要覧」

図表 2-11 主要国・地域の組織別研究負担割合



(注) 専従換算：大学等の研究費のうち、人件費に係る部分に、研究に従事している実働時間を乗じた値。例えば、平均して勤務時間の70%を研究開発業務に費やし、残りを他の活動（教育など）に費やしている場合は、人件費に0.7を乗じた値となる。

(出所) 文部科学省「科学技術要覧 平成21年度版」

とりわけ、わが国が優位性を有する技術を最大限活用し、新たな雇用の創出と中長期的な成長力の強化を図っていくためには、官民の協力に基づく国家的なプロジェクトを推進することがひとつの有力な手段となりうる<sup>9</sup>。その選定・推進にあたっては、限りある官民の人材、資源、資金等を集中的に投入していきけるような連携体制を構築するとともに、新たに生み出される商品・サービスに応じた規制の見直しや、普及に向けた実証実験やデータ収集、市場導入初期段階での助成措置等の支援策を講じていくことが重要である。

また、わが国のものづくり全体の底上げを図っていくためには、生産現場での技能の伝承や生産性向上に向けた企業努力、企画・販売・マーケティング力の強化、国際標準化への取り組みも、重要な「技術力」であり、政府としても、こうした活動を後押しする施策の充実や、人材の育成・確保に注力すべきである。

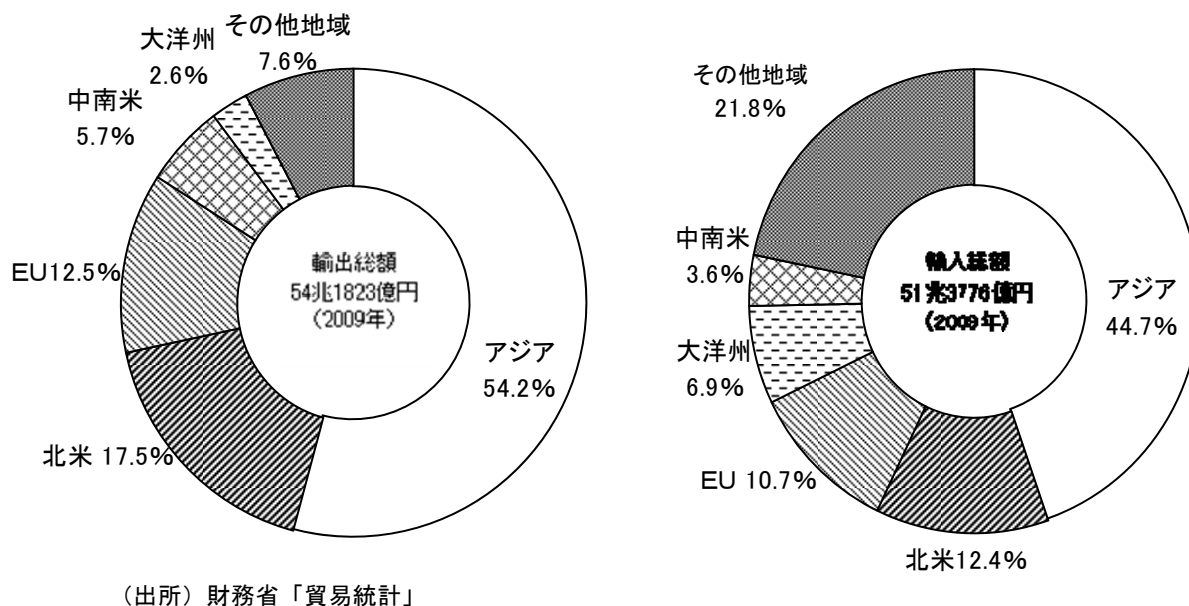
こうした取り組みに加え、わが国にとって重要な輸出先・投資先であり、投

<sup>9</sup> 経団連報告書「新産業・新事業創出プロジェクトの推進に向けて～2009年度報告」（2010年3月）



資元でもある EU や米国との経済関係強化は欠かせないことから、引き続き、日米や日・EU の経済連携協定（EPA）の締結に向けた努力が求められる（図表 2-12）。

図表 2-12 わが国の輸出入金額（地域別）シェア

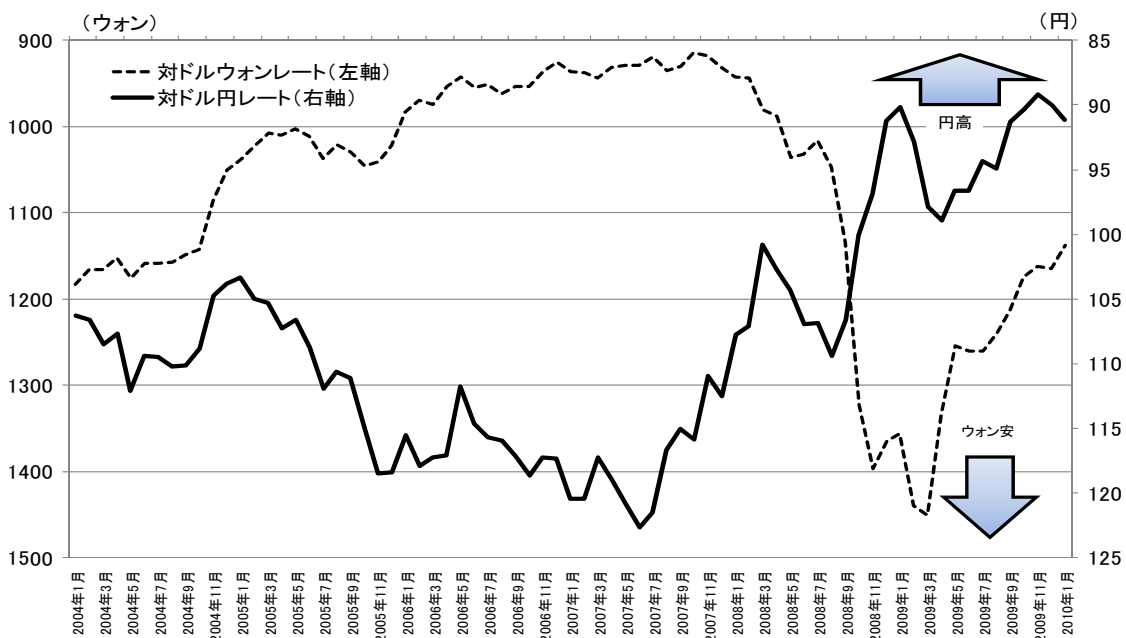


第3に、巨大な消費市場に成長しつつあるアジアの需要を獲得するため、「東アジア経済共同体」ならびに「アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）」構想の実現を視野に入れつつ、EPA の集積を進め、アジアにおける経済連携ネットワークの面的拡大と質的向上を目指すとともに、官民連携によるプロジェクトを推進することも重要である。さらに、環境・エネルギー分野を中心に、わが国企業が強みを持つ分野において、アジア諸国と共同で技術や規格などに関する国際標準化の作業を行うことは、巨大な消費市場であるアジアの需要を獲得する上で欠かすことができない。その他にも、わが国企業の活動を促進する観点から、アジア諸国におけるインフラ整備への資金需要に対応できるよう、官民連携による金融資本市場の整備や、知的財産権の保護に関する取り組みなどが重要である。

なお、こうした企業活動の前提としては、為替が安定的に推移することも求

められる。昨今の急激な円高など、為替の大きな変動は、経済活動に悪影響を与えることから、企業が安心して活動できるよう、通貨当局においては、引き続き、為替市場の動向を注視した適切な対応が求められる（図表 2-13）。

図表 2-13 近年の為替レート（円・ウォン）の推移



## (2) 新しい内需の連続的な創出と成長力の強化

わが国産業の成長過程を歴史的に振り返れば、現在、経済を牽引している産業は、当初、国内市場において競争力を強化した上で海外市場への展開を進め、今では世界的な規模で事業を展開するまでに成長してきた産業という捉え方ができる。自動車や電機等の製造業に代表されるこれらの産業は、今後もわが国経済の成長を支え、イノベーションの基盤であり続けることに変わりはないが、わが国が将来にわたって成長し、かつ豊かな生活を実現するためには、分野横断的にイノベーションを実現していく必要がある。具体的には、建築物・設備の省エネ化やバリアフリー化・耐震化等を通じた良質なストックの形成、インフラの戦略的維持管理、グリーン・ツーリズムやメディカル・ツーリズムなどを含めた新たな需要を生み出し、成長につなげていくという努力を、不断に続けていかねばならない。そうして生み出された新たな産業の生産性向上に努め、

国際競争力を高めることにより、将来、わが国の成長を牽引する産業を生み出すという視点が不可欠である。

その際、これまでも政府において、数多くの施策が提案され、実証が行われてきたが、人口減少・少子高齢化等の社会構造の大きな変化に対応した社会システムの変革には必ずしも有効に結びついていないことに鑑みれば、今後は、ICTを総合的に活用し、高齢者の能力を有効に活用できるようなシステムや枠組みを整備していくという点や、都市再生・人材育成等を融合させた複合的な取り組みを進めることで社会的な課題を解決していくという考え方がより一層重要となる。

### ①規制・制度改革の推進

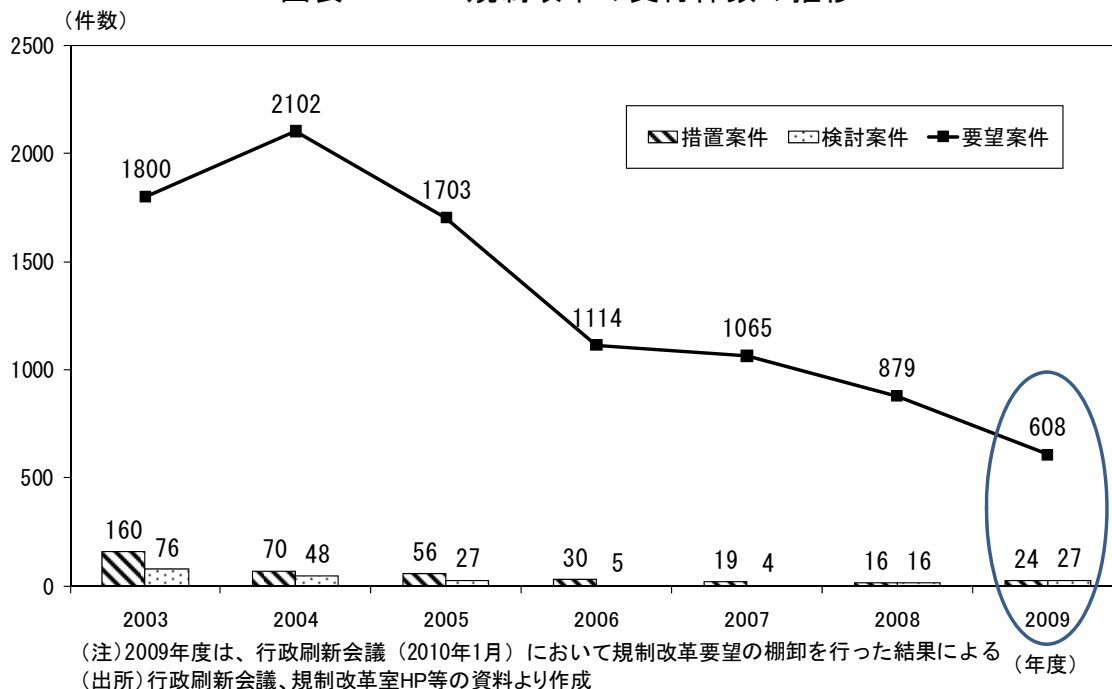
そのために、まずは、企業が創意工夫を発揮し、自由で円滑な事業活動を行えるような環境整備が重要であり、それを阻害する様々な規制を不断に見直していくことが欠かせない。

近年、国全体として規制改革を先送りしているのではないかと危惧されるが（図表2-14）、幸い、先般の「行政刷新会議」では、これまで受け付けてきた規制改革要望の棚卸を行うとともに、国の規制・制度の改革などにつながる提案を、広く国民から受け付けるという新たな規制制度改革の進め方が決定された。今後とも、同会議が司令塔となって、民間有識者の知見等も活用しつつ、規制改革を横断的に推進すべきである。

また、新たに設置された「規制・制度改革に関する分科会」における精力的な調査・審議を期待する。とりわけ、政治主導の下、規制仕分けや総合特区などの手法も活用しつつ、環境・エネルギー、医療・介護、農業分野はもとより、わが国経済を活性化する様々な課題に果敢に挑戦し、改革を断行すべきである。あわせて、それらの成果や独立行政法人、特別会計の見直しなど、行政刷新会議が取り組んでいる課題の着実かつ集中的な実施を担保するため、個別施策の具体的な措置内容及び時期を明示した「行政刷新計画」（仮称）を策定すべきで

ある。

図表 2 - 14 規制改革の受付件数の推移



## ②道州制と「地域主権」改革の推進

地方における経済基盤の弱体化の懸念が強まる中、地方では、多様な地域経営の実践を通じて、活力溢れる自立した経済圏が各地に形成されることが強く期待されている。同時に、少子高齢化の進展に伴い、行政に対するニーズが大きく変化しており、しかも、地域ごとにその違いが鮮明になってきている。とりわけ、国民、企業の生活圏・経済圏が広域化するとともに、国境を越えた地域間競争が激化する中においては、都道府県の枠組みを超えた行政課題への効率的・効果的な対応を求める声が強くなってきている。

こうしたニーズに対応し、各地域とその主たる経済の担い手である企業とが、その特性や独自性を発揮し、活力を高めていくためには、地域主導で国民生活と企業活動の実態に合わせた広域的な政策対応が可能となるような体制づくりが求められる。

経団連では、「地域主権」改革の推進にあたり、国の統治のあり方を根本から

見直し、地方の自立と活性化を実現するための手段として、「Ⅲ．成長の実現に向けた6つの戦略と規制改革」で詳しく述べるように、道州制の導入を求めてきた。その実現を図るためには、まずは地方分権改革と規制改革・民間開放の推進を図るとともに、道州制特区推進制度の見直し等による広域連合の活用、推進体制の整備、電子行政・電子社会の推進、国民理解の向上を図っていくことが急務である。

### ③企業活動の円滑化に向けた戦略的な環境整備

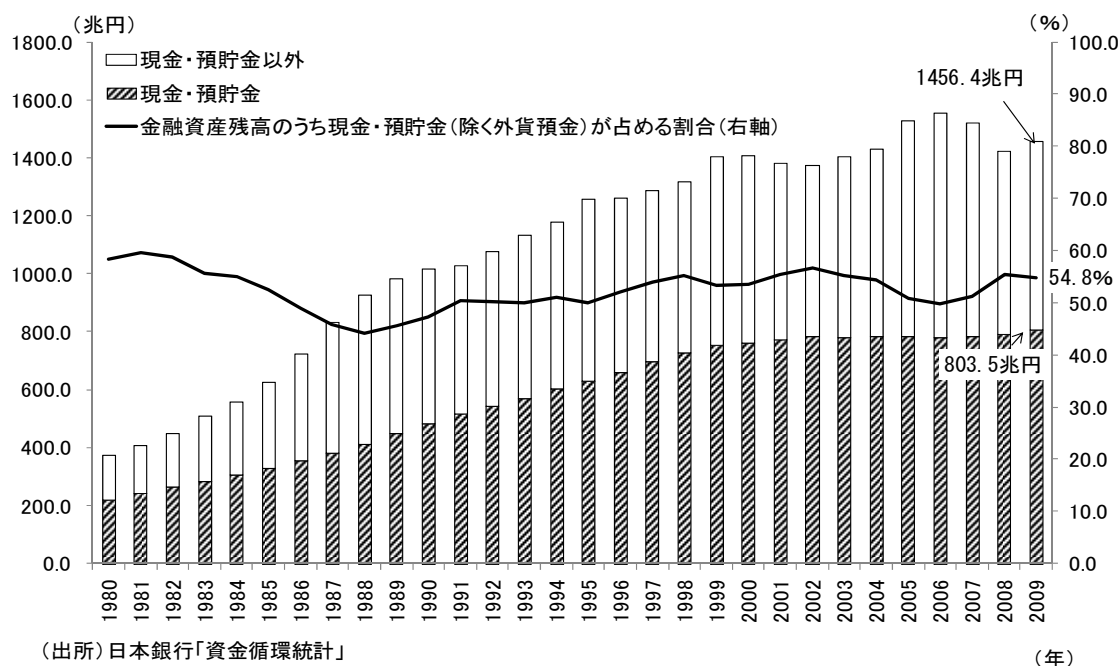
そのうえで、企業が生産性を向上させ、円滑な事業活動を展開できるような環境の整備が必要である。

雇用やGDPの約7割を占めるサービス産業の競争力向上に向けたインフラの効率的かつ効果的な整備が求められる。経済のサービス化の進展は不可避であり、こうした中でサービス産業の生産性を向上させるためには、「Ⅲ．成長の実現に向けた6つの戦略と規制改革」で述べるように、ICTの利活用の促進、とりわけ社会保障・税の共通番号制度の導入による電子行政の推進や、物流効率化に資する空港・港湾・道路といった重要インフラを整備するとともに、生活に関連する都市機能をできる限り効率的に配置し、再集積を図る「コンパクトシティ」化の早期実行などが重要となる。

### ④成長を支える金融市場の整備

わが国の個人金融資産は約1,400兆円で、その内半分以上が現金・預金として保有されている（図表2-15）。その多くは高齢者が保有しており、有効活用や若年世代への円滑な移転が課題となっている。

図表 2-15 わが国家計部門の金融資産残高の推移



今後景気の自律的回復を図り、後述するわが国の成長戦略、例えば、環境・エネルギー分野の需要創出、大都市の再生、コンテンツ産業の振興などを実行していく上で、金融市場の活性化を通じた金融面での支えも重要である。また、このほか、アジア経済戦略の下で、広域インフラ整備や大型プロジェクトを進めていくため、金融面で、アジア域内の資本市場の整備、官民資金の効果的な連携が必要である。

### (i) 国際的な金融規制強化への適切な対応

世界経済はまだ最悪期を脱したばかりであり、過度に厳格な自己資本比率規制等を拙速に導入すれば、金融仲介機能の阻害要因となりかねず、実体経済に悪影響を及ぼす可能性が懸念される。わが国の金融全体の状況を十分考慮しつつ、景気回復および成長分野への投資を阻害することのないよう、留意すべきである。

### (ii) 官民連携による企業・個人の環境・省エネ対応への金融面での後押し

地球温暖化対策や住宅の省エネ化等を進めるため、中堅・中小企業や個人が

環境負荷の小さい製品・サービスを導入する際、現状では割高のため、初期負担が重くなっている。そこで、金融面においても、企業による環境対応型の設備投資に係る借入や、家庭における環境・省エネ対応の設備導入時の借入に対する利子補給制度を拡充することで、金利負担の軽減を行うなど時限的かつ集中的にインセンティブを付与することが考えられる。

### (iii) 私的年金制度の改善・普及

国民が安心して老後の生活を送るためには、公的年金を抜本的に改革し、持続可能性を高めるとともに、自助努力を一層支援し、私的年金制度の改善・普及を図ることが極めて重要である。とくに主要国では類例のない積立金に対する特別法人税を撤廃すべきである。

また、確定拠出年金について、拠出限度額の引き上げ・資産の引き出し要件の緩和、加入対象者の拡大を行うべきである。さらに、確定拠出年金を定着させていく上で、継続的な投資教育などを通じて、個人の金融リテラシーを高めることも重要である。

### (iv) リバースモーゲージ<sup>10</sup>の本格導入

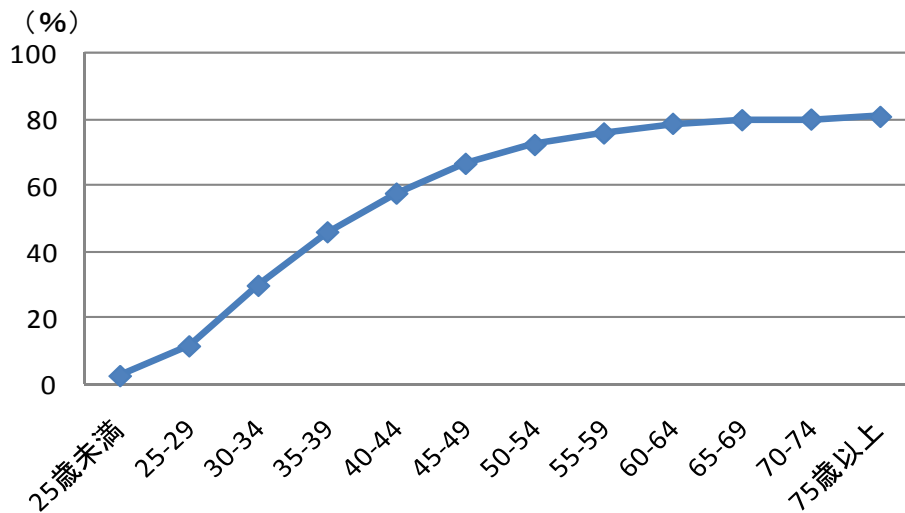
高齢者世帯の持ち家率は高い（図表 2-16）。基本方針では、「リバースモーゲージの積極的活用」が盛り込まれているが、ゆとりある老後を送る観点から、今後この有効活用を図って、高齢者の生活資金確保の手段を整えることは有意義である。

具体策として、金融面で不動産の価格下落リスク・利用者の長生きリスク・金利上昇リスクに伴う担保割れの懸念に対応するため、一定程度の公的な信用補完（保証等）を行うことが考えられる。

---

<sup>10</sup> 自宅に居住しつつ、その資産価値を現金化する「持ち家転換年金」タイプの融資制度。住宅資金を担保にして、貸付金を年金的に終身にわたって定期的に受け取り、契約終了時（死亡・相続等）に担保不動産を処分することにより、一括返済する。

図表 2-16 年齢別持ち家世帯率（2008 年）



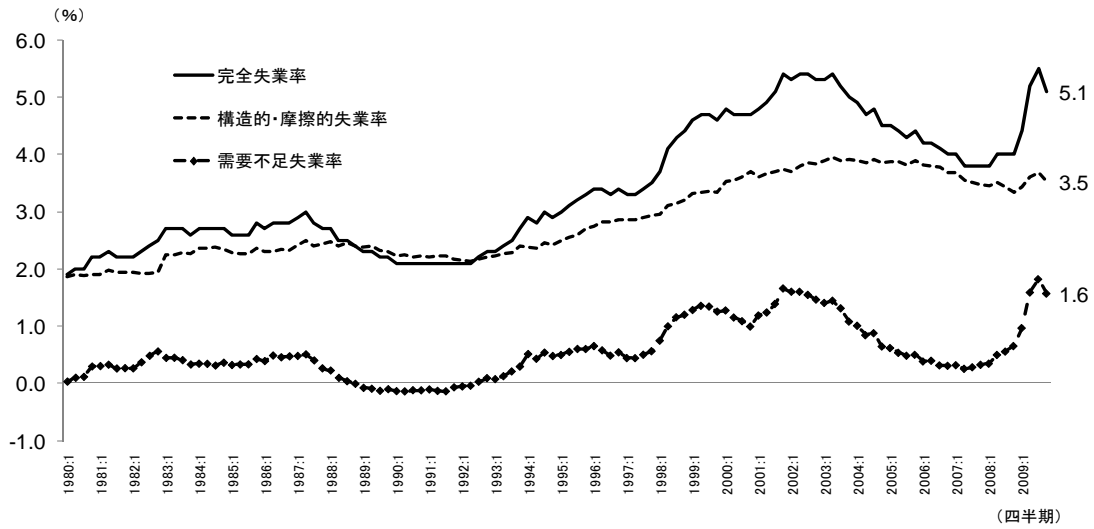
（出所）総務省住宅・土地統計調査（平成20年）より作成

### （3）柔軟性とセーフティネットを兼ね備えた労働市場の構築

わが国は、本格的な人口減少・高齢化社会に足を踏み入れており、中長期的に労働供給が不足に陥る懸念が強いことから、若年、女性、高齢者など多様な層の労働市場への参画をこれまで以上に促していくことが求められる。他方、足もとでは失業率が高止まりしており、完全失業率を要因別にみると、需要不足により生じている分が1.6%程度、構造的・摩擦的な要因により生じている分が3.5%程度と推計される。基本方針で掲げられたように、失業率を3%台に低下させるためには、まず成長戦略の実施によって需要不足にかかる分を縮小させ、あわせて、中期的な労働供給力の不足への対応として、構造的な要因を取り除いていくことが求められる（図表2-17）。



図表 2-17 完全失業率（要因別）の推移



(注1)ここでは、完全失業率を、需要不足によって発生する需要不足失業率と、構造的・摩擦的失業等に起因する均衡失業率(総数として需給が一致したときに生じる失業率)に分けて分析。構造的・摩擦的失業率は、労働需給が一致しているにも関わらず、企業が求める条件や資格と求職者の持つ希望や能力が一致しない場合や、企業と求職者の間の情報の不完全性があることにより生じる失業と定義。また、需要不足による失業は、完全失業率との差。  
 (注2)「平成17年版労働経済白書」の推計方法を下に計算  
 (出所)厚生労働省「労働力調査」、「職業安定業務統計」

そのためには、昨今、労働者の働くことに対する意識が多様化していることなども踏まえ、労働者が自らのライフスタイルに応じた働き方をより柔軟に選択できるよう、多様な就労形態を準備するほか、子育て支援の充実・強化や、ワーク・ライフ・バランスの推進に向けた企業の主体的な取り組みの促進とその支援を行なうための社会基盤の整備などが欠かせない。

あわせて、労働者の雇用の安定に向け、労働市場の基盤を強化する必要があり、とりわけ、労働市場におけるセーフティネット機能を早急に充実させていかなければならない。そのためには、「Ⅲ. 成長の実現に向けた6つの戦略と規制改革」で詳しく述べるように、技能や技術を習得できる公的訓練プログラムの開発・実施など、各施策の一層の機能強化が求められる。

### (工程表の策定、PDCA サイクルの実施、成長戦略特別予算枠の設定)

以上、こうした多様な施策を実行に移し、新たな成長へ結び付けていくためには、具体的な施策をどのような順序・タイミングで実施していくかを示した工程表を策定するとともに、関係府省庁の役割を明確にした上で、各施策が計画的かつ整合的に実施されているか、あるいは、どのような進捗段階にあるのかなどについて、きめ細かく検証し、PDCA サイクルを回していくことが不可欠である。

その上で、成長戦略を実行するための特別予算枠（成長戦略特別枠）を設定し、優先的に予算を確保することで、限られた資源を有効に活用することも検討すべきである。

まずは、国家戦略室が中心となって、戦略の遂行体制を早急に構築すると同時に、2月10日に開催された政府の「成長戦略策定会議」へ提出された各府省提出資料に盛り込まれている施策が、政府目標で掲げられた成長を実現するにあたって、どの程度貢献するものかを検証することが求められる。

### Ⅲ. 成長の実現に向けた6つの戦略と規制改革

#### 1. 環境・エネルギー大国戦略

##### (基本的な考え方)

世界経済の持続可能な発展を実現する上で、気候変動問題への対応をはじめ、環境・資源制約の克服は避けて通れない課題である。

わが国は、世界で最も優れた環境・エネルギー技術を活かし、安全の確保を大前提とした原子力利用の着実な推進を図りつつ、国内外で低炭素型・循環型・自然共生型など、環境負荷の小さな社会の形成に貢献していく必要がある。同時に、環境問題への取組みの強化によって新たな需要を創造し、わが国経済の発展や雇用確保に結びつけ、環境と経済の両立を図っていくことが求められる。

また、社会全体・地球規模での環境負荷の低減を目指す上で、産業・民政・運輸など、各部門における部分最適の考え方ではなく、製品・サービスの使用段階なども含めたライフサイクル的な視点により、総合的に政策を立案・遂行すべきである。

##### (基本方針に盛り込まれている目標や施策)

基本方針では、2020年までの目標として、「50兆円超の環境関連新規市場」や「140万人の環境分野の新規雇用」、「日本の民間ベースの技術を活かした世界の温室効果ガス削減量を13億トン以上とすること(日本全体の総排出量に相当)」などが掲げられている。また、主な施策として、再生可能エネルギーの普及やエコ住宅、ヒートポンプ等の普及、蓄電池や次世代自動車、火力発電所の効率化など革新的技術開発の前倒し、規制改革、税制のグリーン化を含めた総合的な政策パッケージを活用した低炭素社会実現に向けての集中投資事業の実施などが挙げられている。

##### (目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)

#### (1) 最先端の技術の普及促進に向けた政策

環境と経済の両立の鍵を握るのは技術である。2020年までの短・中期のスパ

ンでは、既存の最先端の技術（BAT<sup>11</sup>）及び製品・サービスの最大限の普及に力を入れつつ、2050年を見据えた長期のスパンでは、革新的技術の開発・普及に注力していく必要がある。こうした観点から、政府は、省エネ製品の普及促進など環境・エネルギー分野の需要創出に力を入れるとともに、技術開発・普及の担い手である企業の活力を強化するための研究開発費の支援等の施策を推進していくことが求められる。

既存の最先端の技術を、製品や設備の更新時期に合わせて、最大限普及させていくことが喫緊の課題であるが、環境負荷の小さい製品・サービスは一般的に割高であり、とくに市場の黎明期においては、時限的かつ集中的な税制措置や補助金、エコポイントなどによる政策的な需要喚起が必要となる。

具体的には、世界最速の普及に向けて、①エコカーの購入・リースに関する減税・補助、②高効率の家電、太陽光発電、給湯器などの購入・リースへの補助（エコポイント含む）、③省エネ住宅の新築、省エネリフォームに関する減税・補助、④2010年3月に開始された住宅版エコポイント制度の拡充の検討、さらには、⑤ICTの利活用によるBEMS（ビルエネルギー管理システム）・HEMS（家庭用エネルギー管理システム）の普及促進に向けたインセンティブなどが挙げられる。

また、低環境負荷型のライフスタイルへの移行を働きかけていく上で、国・地方自治体が消費者への環境教育を徹底し、消費者が自発的に環境負荷の小さい製品・サービスをより積極的に購入するようにすることや、消費者の製品・サービスの適切な選択に必要な情報を提供する観点から、使用段階も含めたライフサイクルでの環境負荷のデータを整備していくことも重要である。

他方、環境分野では、需要側の刺激策に加えて、規制改革等を通じた供給面での強化策を講じることが不可欠である。そのためには、「4. 観光立国・地域活性化戦略」で述べるように、現在の特区制度等を活用し、思い切った規制緩和に加え、補助金・税制・金融面での支援措置、PFI、PPPなどの各種スキーム

---

<sup>11</sup> Best Available Technologies

をパッケージにしたモデルプロジェクトの推進を検討すべきである。また、国内での取組みが成功すれば、まちづくり全体をシステムとして一体的に海外に売り込むことで、地球規模の環境負荷の低減に貢献することも可能となる。

また、わが国の優れた環境・エネルギー技術を活かし、経済成長と国際貢献を同時に達成するためには、高成長を続けるアジアをはじめ海外市場の開拓に向けて、①環境物品・サービスに係る貿易の自由化（電気自動車やLED等環境負荷の小さい物品・サービス 10 分野 53 品目<sup>12</sup>の貿易自由化の早期実現）、②海外での温室効果ガス削減への新たなインセンティブの検討（二国間協定等に基づき、一定の要件を満たした温室効果ガス削減プロジェクトを実施したり、省エネ機器・設備等を輸出したりした場合、削減分を定量的に把握し、わが国企業の貢献としてカウントできる仕組みの創設）、③ODAの戦略的活用等を通じた官民一体化・連携での推進（原子力関連技術等）、④知的財産権の適切な保護（多国間・二国間の場で、法制・執行両面における知的財産権の適切な保護）、などの取組みが重要である。

## （２）中長期的な観点からの革新的技術の開発・普及

中長期的な観点から、革新的技術の開発・普及を図っていくためには、まず政府が、国家的な議論の下にわが国が目指すべき中長期的な低炭素・循環型社会のビジョンとロードマップを描き、産学官で共有することが重要である（図表 3-1）。

グリーン・イノベーションの推進にあたって、研究環境及びイノベーションの創出条件の整備については、「科学・技術立国戦略」において詳述するが、とりわけ、イノベーションの実用化・製品化段階における、現行のエネルギー需給構造改革推進投資促進税制の拡充、グリーン IT（省エネ型 IT 機器、環境 IT ソリューション）に着目した IT 投資減税の創設、産業活力再生特別措置法に基づく特例の拡充などが重要である。また、金融上の支援策として、今国会に提

---

<sup>12</sup> 環境に優しい自動車関連品目（22 品目）、LED 照明器具（4 品目）等

出されている低炭素投資促進法案の早期成立を図るべきである。

また、国際市場における製品・サービスの優位性を高め、効果的に展開していく上で戦略的な国際標準の推進も求められる。具体的に標準化に取り組む分野として、日本版スマートグリッド、建築物の環境性能評価手法、省エネの測定方法、エネルギーマネジメントシステム、低炭素型製品に対する貢献量の算定方法などが考えられる。

あわせて、環境負荷の小さい製品を製造する上での資源確保も、わが国の国際競争力を維持・向上させていく上で重要な点である。例えば、次世代自動車のモーター等の製造に欠かせないレアメタルについては、ODA 資金や（独）石油天然ガス・金属鉱物資源機構（JOGMEC）なども戦略的に活用し、多面的な資源ソースの確保、代替材料の開発、使用量削減のための技術開発、リサイクルの促進に努めるべきである。また、民間企業が行うリサイクルやレアメタル代替技術への研究開発に対する支援を行うことが期待される。

なお、住宅、都市政策については、「4. 観光立国・地域活性化戦略」においてまとめて述べることとする。

図表 3-1 グリーン・イノベーション実現に向けた重要技術

1. 実用普及、海外展開段階	家庭用	電気自動車	ハイブリッド/プラグインハイブリッド自動車	有機EL		
	国内普及 *製品によっては直接海外展開もあり得る	太陽光発電	定置式燃料電池	ヒートポンプ(インバータ制御を含む)	LED照明	
		リチウムイオン電池	ニッケル・水素電池	省エネ型家電	エコ住宅	
		グリーンIT(省エネIT機器、環境ITソリューション)			グリーン物流	
	事業用	ナトリウム・硫黄(NAS)電池	コジェネレーション	高効率電動機	高効率ボイラー	高効率工業炉
海外展開	地熱発電	廃棄物発電	廃熱利用発電	高効率生産プロセス(工程改善)	次世代コークス炉	
海外協力推進	原子力発電	高効率火力発電(運転保守ノクリーンコール)		バイオ燃料利用		
	鉄道へのモーダルシフト(新幹線を含む)		水関連	水力発電(マイクロ水力発電を含む)		
	送配電	環境ビジネス支援保険、環境設備導入支援・融資等		土壌浄化		
規制改革	風力発電	廃棄物リサイクル(行政手続きの簡素化・迅速化など)				
2. 実証段階	標準化	日本版スマートグリッドシステム(スマートメーター、蓄電池モジュールなど)				
		エネルギーマネジメントシステム(HEMS,BEMS,FEMS,CEMSなど)				
		電気自動車(EV)利用インフラ(車両・普通充電インフラ間通信、急速充電用コネクタ、車載用蓄電池安全性など)				
		超電導高効率送電	消費電力測定方法(製品等含む)			
		太陽光発電性能評価方法	定置式燃料電池性能評価方法			
		製品の温室効果ガス(GHG)の算定方法(貢献量算定方法を含む)				
	実証	高度交通システム(ITS)(CO2モニタリングシステム)	CO2排出量測定方法			
		廃棄物燃料(RDF,RPF)の燃焼品質	バイオ由来樹脂の品質			
		水素活用インフラ	燃料電池自動車	クリーン燃料(DME等)自動車		
		自転車へのモーダルシフトモデルシステム	二酸化炭素回収貯蔵(CCS)			
多面的用途ヒートポンプ		エココンパクトシティモデルシステム				
3. 研究開発段階	応用	燃料電池ノガスタービン(FC/GT)ハイブリッド火力発電				
		石炭ガス化複合(IGCC)火力発電	石炭ガス化燃料電池(IGFC)火力発電			
		太陽熱利用発電	高速炉(原子力)			
		中小型原子炉	先進的超々臨界圧(A-USC)火力発電			
		快適高機能次世代空調				
		高効率水素製造装置(石化ガス利用)	高効率太陽光発電			
		パワーエレクトロニクス(SiC、GaNデバイス)	プラスチック自己循環リサイクル			
		バイオ化学(バイオマス由来ポリマー、非可食バイオマスからの化学合成など)				
		水処理(革新的分離膜など)	超高効率ヒートポンプ			
		バイオマス燃料電池(定置式)	新型二次電池(ポストリチウムなど)			
		ガスタービンノ燃料電池(GT/FC)複合発電(燃料電池(定置式))				
		海洋バイオマス利用燃料	輸送機器の革新的省エネ技術(材料技術、設計技術など)			
		次世代軽水炉	パワーエレクトロニクス(ダイヤモンドデバイス)			
	水素還元製鉄法	新構造・新材料太陽電池				
	レアメタル代替技術(次世代モーター、二次電池材料など)					
	人工光合成(例えばCO2のからのメタノールの製造など)					
	基礎	宇宙太陽光発電	核融合			

## 2. 健康大国戦略

### (1) 医療・介護関連産業の成長産業化

#### (基本的な考え方)

高齢化の進展に伴い、医療・介護分野における需要は急速に拡大する。国民の安心・安全な暮らしの実現には、質の高い医療・介護サービスを効率的に提供する体制整備が不可欠である。

国民に一定レベルのサービスを提供する社会基盤としての機能を確保する一方、成長戦略の観点から、利用者が求める多様なニーズに対応したサービス提供を実現する環境整備を図り、産業として育成することが期待される。そのためには、公的な医療・介護保険に過度に依存する発想を転換することが重要である。

まず、医療分野では、ICT を活用して診療データの蓄積・分析を行うとともに、ネットワーク化を進め、地域医療機関の機能分化と医療機関間の連携を図ることが求められる。あわせて、革新的な医薬品・医療機器の研究開発の促進や規制改革等を通じて医療サービスを多様化していくとともに、医療サービス提供者による価格決定可能な診療領域を拡大する等の施策により、医療分野におけるわが国の国際競争力の強化を図ることが重要である。

また、介護分野では、介護保険適用外サービスも含め、高齢者が安心して暮らせる居住環境や介護・生活支援サービスの供給を拡大し、人口構成や世帯構成の変化に対応した社会基盤を確立することが求められる。同時に、介護分野における技術開発を促進し、高齢者ケアのノウハウを他国に先駆けて蓄積することによって、今後高齢化が進展する他のアジア諸国に対し、良質な技術やビジネスモデルを供給することが可能となる。

#### (基本方針に盛り込まれている目標や施策)

基本方針では、2020年までの目標として、「医療・介護・健康関連サービスの需要に見合った産業育成と雇用の創出、新規市場約45兆円、新規雇用約280万人」を掲げており、主な施策として、「日本発の革新的な医薬品、医療・介護



技術の研究開発推進」や「医療・介護・関連産業のアジア等海外市場への展開促進」、「医療・介護サービスの基盤強化」などが挙げられている。

(目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)

### ①医療分野の成長産業化

そこで、医療分野を成長産業として育成するといった観点から、具体的には以下に挙げるように、5つの対策が求められる。

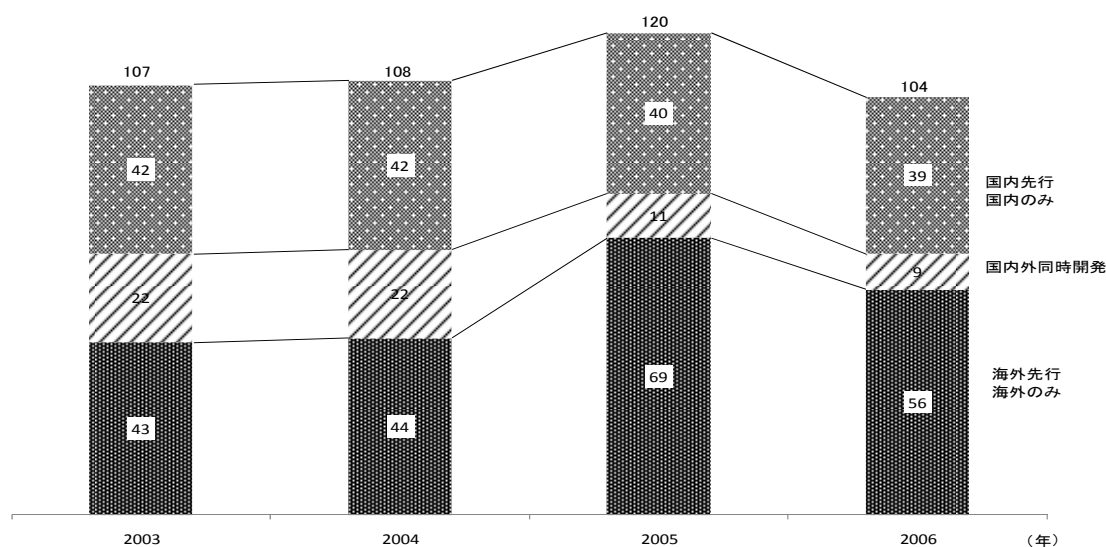
第1に、産業としての成熟を図る上での前提として、高度な先進医療や未承認薬をはじめとする、利用者が必要とする医療サービスへのアクセス制限を緩和するとともに、保険診療と保険外診療の併用制度や自由診療など、サービス提供者による価格決定が可能な診療領域を拡大する必要がある。また、先進的な医療サービスを提供できる多様な主体の参画を促すことも重要である。こうした観点から、特区制度を活用した株式会社の診療領域の拡大、医療機関の直接金融手段の確保、大学、国公立・民間医療機関への研究助成と研究成果の診療への応用支援が期待される。このほか、医療機関の選択を行うための適切な情報提供、医療の質を評価する指標開発等も重要である。

第2に、革新的な医薬品・医療機器の研究開発促進の観点から、①医薬品や医療材料の価格決定のあり方、②承認審査の迅速化、③再生医療やバイオ医薬品等の先端医療の研究開発の促進、について取り組む必要がある。

まず、医薬品や医療材料の価格決定のあり方について、日本では海外に比べて、国内における医薬品・医療機器の承認が遅れるという「ドラッグ・ラグ」、「デバイス・ラグ」の問題が指摘されている。また、現在、わが国から製薬等の研究拠点が海外へ流出する傾向にあり(図表 3-2、3)、この背景の一つに、研究開発への意欲を削ぐような医薬品・医療材料の価格の設定・改定が挙げられている。国内において革新的な医薬品・医療材料を提供する企業が研究開発に投じた費用をできるだけ早期に回収し、次の新薬・医療材料の開発投資に向けられるよう、薬価制度や保険医療材料制度における価格決定のあり方につい

て見直すことが重要である<sup>13</sup>。

図表 3-2 国内上位 10 社の国内外における新薬の開発状況（新規化合物）



(出所) 中医協・薬価専門部会 専門委員提出資料(2008年7月9日)

図表 3-3 外資系製薬企業のアジアにおける展開事例

企業名	アジア諸国における増大・新設	日本における縮小・撤退
ファイザー		2007: 中央研究所(疼痛、消火器領域、380人)を閉鎖
グラクソスミスクライン	2007: 上海に神経科学にフォーカスした研究開発センターを新設。2010年までに1000人以上を採用する予定	2007: 筑波研究所分子標的型医薬フォーカスを閉鎖。100人の従業員は開発部門に移転
ノバルティス	2007: 1億ドルを投資し上海に生物医学の研究開発センターを開設	2008: 年内に筑波研究所(循環器領域)を閉鎖し、研究機能は米国の研究拠点に移管
サノフィ・アベンティス	2008: 創薬チームを中国に、医薬開発センターをインドに新設	1998: ヘキストが持っている山越の創薬研究所(骨、免疫領域フォーカス)を合併を機に閉鎖
アストラゼネカ	2007: がんフォーカスした創薬拠点として上海にInnovation Center Chinaを設立	創薬研究施設なし
ロシュ	2004: 上海に100万ドルを投資し研究開発センターを新設	
イーライリリー	2007: 5年間で1億5000万ドルを投資し、シンガポールにがんおよび代謝性疾患領域の創薬研究センターを設立	創薬研究施設なし
アムジェン	2007: インドにインドおよび東アジアにおける臨床開発拠点を新設	2008: 日本における事業を武田に売却
バイエル・シェーリング		2004: バイエル中央研究所(泌尿器研究)を閉鎖。2007: シェーリングの神戸リサーチセンター(再生医療研究)を閉鎖

(出所) 中医協・薬価専門部会 専門委員提出資料(2008年7月9日)

<sup>13</sup>現状では、市場実勢価格に連動する形で、医薬品・医療材料の価格が2年ごとに引き下げられている。医薬品については、2010年度薬価制度改革における「新薬創出・適応外薬解消等促進加算」の導入により、革新的な医薬品の研究開発を促進するための措置が試行的に導入された。一方、医療機器については、革新性に対する十分な評価が得られているとは言い難い状況であるため、イノベーション加算要件の表現の見直しや機能区分のあり方を見直しなど、企業の製品開発意欲をより高めるような環境を整備する必要がある。

同時に、医薬品・医療機器の治験・臨床研究環境の整備と承認審査の迅速化も不可欠である。とくに後者については、医薬品医療機器総合機構（PMDA）における承認審査業務の強化に向けて、企業OBを活用するなど、専門知識を有する人員を増強するとともに、審査業務に関わる予算を拡充するなど<sup>14</sup>、PMDAのあり方について検討すべきである。

さらに、今後さらなる発展が期待される再生医療やバイオ医薬品の研究開発を促進するためにも、関連する法制度・ガイドラインの整備<sup>15</sup>や予算の拡充、人材育成体制の整備などについて検討を行う必要がある。

第3に、ICTの利活用により、効率的な医療提供体制の基盤を整備するとともに、医療データを活用し、医療水準のさらなる向上を図ることも重要である。

具体的には、ICTの利活用により、医療機関間のネットワーク化を推進すべきである。ただし、日本では、医療機関の間で使用される用語や書式が統一されておらず、相互に利用できないという根本的な問題がある。医療機関間におけるシステムの互換性が確保されていない状況では、ネットワーク化しても効果は限定的である。また、医療機関における診療行為のプロセスが見えにくいといった点も問題である。このため、医療機関間における医療データの互換性を確保し、相互利用を可能とするシステム改善を図るとともに、診療行為の可視化・構造化を推進するなど、ネットワーク化の効果を最大限生かす環境整備を図るべきである。

その上で、国民一人ひとりの生涯を通じた医療情報を電子的に蓄積し、医療機関間がネットワークを使って相互利用を可能とする仕組み（EHR/PHR）を構築することで、国民がいつでもどこでも最善の医療を受けることができる体制を効率的に構築する。とくに都市と地域の間や、地域間での医療の連携強化を進め、医師不足、高齢化、財政難等により厳しい環境に置かれている地域医療の

---

<sup>14</sup> 米国のFDA（食品医薬品庁）の予算（2010年度）は32億ドル（約2900億円）、人員は約2900人であるのに対し、PMDAの予算（2010年度）は約13億円、人員は約550人とどまる。

<sup>15</sup> 例えば、臨床研究段階において、医師の立会いがなくとも細胞の培養・加工が可能となるよう、自家細胞の培養・加工についての臨床研究に関するガイドライン（「ヒト幹細胞を用いる臨床研究に関する指針」）を改正する。また、細胞治療・再生医療については、現行の薬事法を準用した法制度を改め、その特性に十分に対応した法制度を整備する。

再建を図る。例えば、岩手県では、「いわて医療情報ネットワーク」を構築し、ネットワークを介した医療機関間の画像診断の連携等を図ることで、地域における効率的な医療サービスの提供を実現している。

遠隔医療については、あくまで直接の対面診療を補完するものとして位置付けられており、診療の対象が限定されているのが現状である。現在、対象の拡大に向けて、モデル事業が進められているところであるが、今後のスケジュールを明確にした上で、地域医療の再生に向け、モデル事業の展開を急ぐことが求められる。

また、レセプトオンライン請求の完全義務化も改めて推進する必要がある。レセプト情報に加え、疾病動向や疫学的情報などがデータベースに蓄積され、医療機関や研究機関、製薬会社、政府などがネットワークを介してデータを共有できるようになることで、高度な医療サービスに向けた疾病動向の分析や疫学的研究に活用することができる。

こうした医療 ICT の利活用を進めるためには、地域の医療資源やシステムの知識を有する医療クラークなどの人材育成を図る必要がある。また、医療機関間の連携基盤整備のための公費投入が不可欠である。

第4に、医療産業の海外市場への展開促進の観点から、海外から患者を日本に呼び込む取組みも重要である。その際、既に医療の国際化が進んでいる他のアジア諸国との差別化を図るためにも、何を日本の「売り」とするのかを明確にするとともに、簡単な健診のみならず、入院・手術等を含めたワンストップサービスを提供できる体制を構築することにより、医療の国際化を進めることが重要である。

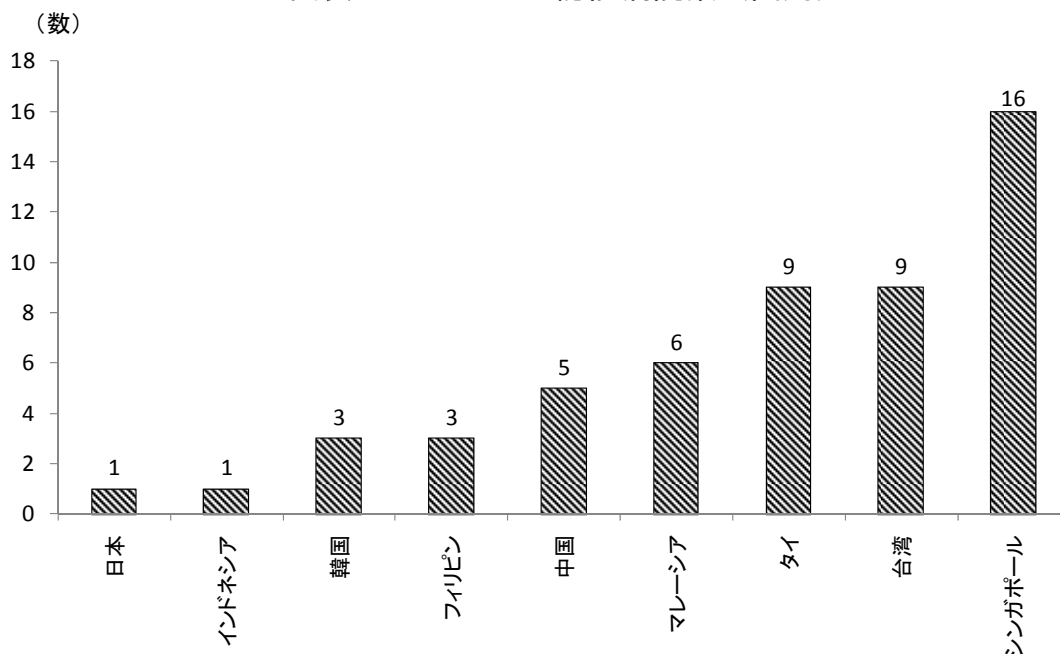
具体的には、日本における医療技術の高さ、安全性を海外にPRするためにも、医療機関の国際的な信用度の高さを示すJCI認証<sup>16</sup>の取得推進に積極的に取り組むとともに（図表 3-4）、外国人医師が日本において多国籍の患者を診療するための制度の見直しや、治療を行う患者の国の医療機関（患者主治医等）との

---

<sup>16</sup> JCI：米国の病院認証機関（Joint Commission International）

診療情報の共有や情報交換を行うための連携体制を確立するなど、多様な国籍の患者に対応するための環境整備も重要である<sup>17</sup>。

図表 3-4 JCI 認証病院数（国別）



(出所) JCI: 米国の病院認証機関 (Joint Commission International)

こうした国際化に向けた準備を進める一方、中長期的な課題として、海外から日本へ治療を受けにくる患者を増やすため、国内の医療サービスの提供を阻害することのないよう配慮しつつ、実験的な取り組みを通じ、事例を少しずつ積み重ねることが肝要である。まずは、海外への積極的な PR 活動が重要であるが、例えば、自治体レベルで、姉妹都市との交流を通じて、地元の魅力的な観光資源とあわせ、地元の医療機関が提供しうる医療サービスを PR し、国もこれを支援するといった戦略も一案と考えられる。

第5に、成長するアジア市場との連携を図るために、アジア諸国との共同治験の推進に積極的に取り組むべきである。その際、アジア共同治験によって得られたデータを集約するための共通データシステムの構築、アジアにおける治験・承認申請を促すための知的財産権の保護強化、アジアにおける臨床試験実

<sup>17</sup>この他、電子カルテシステムや健診システム等の多言語対応化、医療情報交換規約の国際標準化、診療ガイドラインの多国籍共通化、他国の保険制度に対応できる体制の構築、ビザの許認可等外国人患者が治療のために滞在できる環境の整備、などについて検討する必要がある。

施申請資料の種類・言語の統一化を推進する必要がある。これにより、短期間で多数の被験者を確保できるのみならず、アジア人特有の疾患に対するデータを効率よく収集することが可能となるため、新薬の開発及び普及促進につながることを期待される。また、後発医薬品についても、中国などにおける中間所得層の増加等を背景に、今後、アジア市場における需要増加が見込まれており、シェア拡大に向けた連携を進めることが期待される<sup>18</sup>。

## ②介護ニーズの充足と産業としての育成

高齢化の進行に伴う介護ニーズを充足し、産業として育成するためには、民間事業者の創意工夫やイノベーションを活かすための環境整備を通じ、介護及び生活支援に関わるサービスや製品の提供を拡充するとともに、高齢者の安心で充実した生活の基盤として、高齢者向けの住まいを提供することが必要である。そのために、以下にあげる取り組みが期待される。

第1に、民間事業者の事業参画を促し、高齢化社会の基盤となるサービス供給を拡充することである。

介護保険制度の創設により、利用者がサービスを自主選択する仕組みが定着し、民間事業者の参入によりサービスは拡充されてきた。しかし、介護や支援を必要とする高齢者向けに安心した居住環境を提供するという点において、社会福祉法人と民間事業者の役割分担があいまいであることから、両者が、所得や要介護度をほぼ同じくする高齢者層を対象に、同種の介護サービスを展開する状況がある。その一方で、中間所得層向けの有料老人ホームやケア付きの高齢者住宅等の居住系サービスが不足するなど、提供されるサービスに偏りが生じている。

そこで、高齢者の所得水準を考慮し、介護施設や居住系サービスの再編や支援のあり方を改めて検討すべきである。例えば、社会福祉法人は、公共性の高い福祉サービスを提供するとの本来の役割に沿って、特別養護老人ホームの入

---

<sup>18</sup> この他、アジアにおける日本の医療機器の展開の観点から、アジア諸国における医療機器規制のあり方に官民一体となって関与していくことが求められる。

所に経済的事情の要件を設けることで老人福祉に特化するなど、民間事業者が提供するサービスとの役割分担を明らかにする必要がある。

あわせて、中間所得層に対するサービス提供を手がける民間事業者を支援し、有料老人ホームや高齢者専用賃貸住宅等の居住系サービスを拡充していくために、有料老人ホームの容積率の算定方法の見直し等の規制緩和や施設整備に関わる公的融資の創設等を進めるべきである。また、地域住民に向けて生活支援やデイサービス機能を開放することを要件として、施設建設に際し一定の公的助成を行う施策も必要である。

このほか、サービス供給を拡充するなかで、民間事業者と利用者の中で、安全性や事故等をめぐる紛争が増加し訴訟に発展するケースも見られることを踏まえ、利用者の安心を確保する意味から、また、将来的に、事業者が訴訟リスクをおそれるあまりサービス提供に躊躇するといった事態を回避するためにも、公的な相談窓口や裁判外の紛争処理手続きなどの機能強化を図る必要がある。また、事業提供主体が増える中、利用者が自主的にサービス選択を行い、質の高いサービスを提供する事業者が選択される環境整備を図ることが重要となる。このため、ケアの質や身体状態の維持・改善度（日常生活動作の自立度や褥瘡<sup>19</sup>の発生度等）に着目したアウトカム評価に関わる評価技術を開発し、評価結果の公表を進めることが必要である。

第2に、住み慣れた地域で安心して生活をするためには、医療と介護が適切に連携してサポートする体制が必要となる。また、生活支援や介助の必要度を踏まえた多様な住まいが提供されることが求められる。

高齢者が自らの住まいで自立した生活を送ることを支援するため、とくにサービス拡充が求められるのは、在宅訪問診療や訪問看護、夜間も含めた頻回の訪問介護や小規模多機能居宅介護等、在宅療養に関わるサービスの拡充である。在宅療養を望む声は多いものの、現状では、在宅療養を支える医療・看護・介護の連携が不足していること、在宅療養支援診療所や訪問看護ステーションが

---

<sup>19</sup> 褥瘡：長期間病床につき、体の重み等の圧迫が続くことで、皮膚や皮下組織が壊死した状態。床ずれ。

小規模で、かつ患者が地域に分散しているため、労働負荷が高いこと等、在宅療養の利用促進には様々な課題がある。

こうした状況を見直し、高齢者の心身の状況変化に対応できるよう、診療報酬や介護報酬上で医療・介護のサービス連携を適切に促進するよう評価するとともに、ICTの利活用を推進すべきである。

また、住宅内での転倒等による事故を防止するために、住宅のバリアフリー化を推進することも重要である。自宅のバリアフリー改修に関わる税制優遇措置を継続するほか、その他の各種支援策についても、制度の利用状況や内容を検証しつつ、改修費用の目安の周知や申請手続の簡素化等、制度の活用に向けて必要な見直しを図るべきである。

賃貸住宅についても、高齢者向けの賃貸住宅を整備する等バリアフリー化を促進するとともに、高齢者が持ち家などの不動産資産を活用できるような環境整備や終身建物賃貸借制度<sup>20</sup>の活用等、住み替えを促進していくための各種の支援策を実施することも必要である。高齢者の集住が促進されると、効率的に生活支援や介護サービスを提供することが可能となることに加え、在宅診療に関わる医療従事者の負担を軽減することも期待できる。

また、医療・介護を支える働き手の確保も重要な課題である。人材確保に向け、現行、処遇改善施策やハローワークによるマッチング強化策が取られているが、この効果検証を進めるとともに、介護職にたんの吸引等の一定の医療行為を容認するなど、現場実態や要望を踏まえた検討を進めるべきである。

第3に、高齢者の自立を助ける製品開発、リハビリテーション技術の開発を促進し、いきいきした老後を実現することである。

高齢化に伴い増大する介護ニーズに適切に対応していくため、介護ロボットの実用化に関わる研究を進め普及を図るとともに、福祉用具等に係るイノベーション創出を促進することが求められる。この点、介護従事者の労働負荷を軽減

---

<sup>20</sup>終身建物賃貸借制度：高齢者向けのバリアフリー住宅の賃貸事業を行う場合、都道府県知事の認可を受けると、賃貸借契約において、賃借人が死亡した時に終了する旨を定めることができる。高齢者の立ち退きに対する不安解消には有効だが、制度の普及が進まないため、事業認可に関わる基準や手続を見直すとともに、認可事業者に対する助成措置などのインセンティブが必要と考えられる。

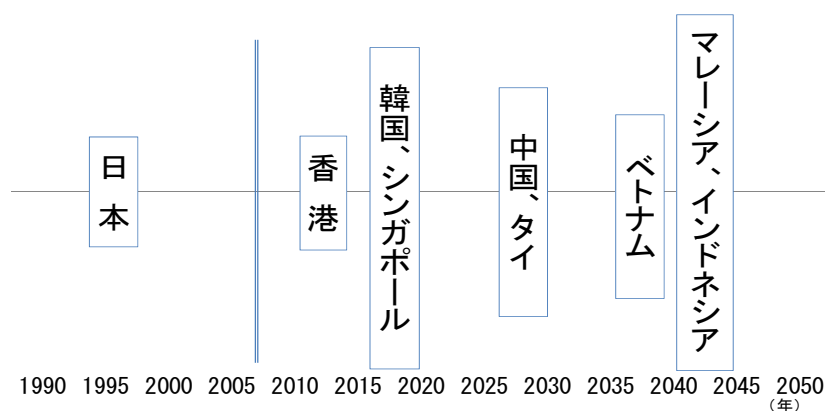


するという面から有効であるとともに、将来の介護従事者の決定的な不足に備えるためにも不可欠である。

政府には、この分野での産学が連携した研究開発を進めるため、重点的な研究費助成を期待したい。例えば、介護支援業務の省力化や高齢者のリハビリテーションをサポートするロボットスーツなどは、医療・介護現場の実態や要望を踏まえ、医学・工学・生物学等の他分野にわたり、産学が連携して開発していくことが必要である。また、研究開発支援に加え、早期製品化に向けて、安全基準の策定、治験・承認審査手続きの明確化と迅速化が課題である。さらに、国内での普及促進を図るべく、介護現場に先進機器を導入する際の助成を行うとともに、先進機器を活用した医療・介護ケアのモデル事業を通じて（モデル事業の実施を阻害する規制の特例措置（特区制度の活用）を含む）、現場の実態に即した改良を進めるとともに、患者・要介護者の症状改善効果、医療・介護従事者へのメリットを検証して情報発信する等、メーカーとユーザーをつなぐ取り組みを支援するよう求めたい。

こうした取り組みを通じ、高齢者の自立を助ける製品開発やリハビリテーション技術を世界に先駆けて開発し、品質・機能にかかわるデファクトをわが国が打ち立て、高齢化が急速に進むアジア諸国への普及を図るべきである（図表3-5）。

図表3-5 高齢者人口割合が14%以上に達する時期



(注) 高齢者人口（65歳以上人口）が14%以上となる時期を、ひとつの高齢化の目安とした。一般に、総人口に占める高齢者の割合が14%を超えた社会を「高齢社会」と呼ぶ（「高齢社会白書」）が、本提言では、「高齢社会」と「高齢化社会」とは区別していない。

(出所) 日本経済研究センター「人口が変えるアジア」

## (2) 高齢者向けビジネスの展開

### (基本的な考え方)

今後、わが国では高齢者数の増加が見込まれているが、一般的に高齢者は若者よりも多くの貯蓄を有しており、その傾向は近年変わっていない。また、高齢者は、定年退職後は時間的なゆとりもあり、しかも、先に述べた医療・介護対策が講じられることにより、高齢者が安心して健康な生活が送れるようになることで、新たなシニア層向けサービスに対する需要を生み出す基盤も構築されることとなる。

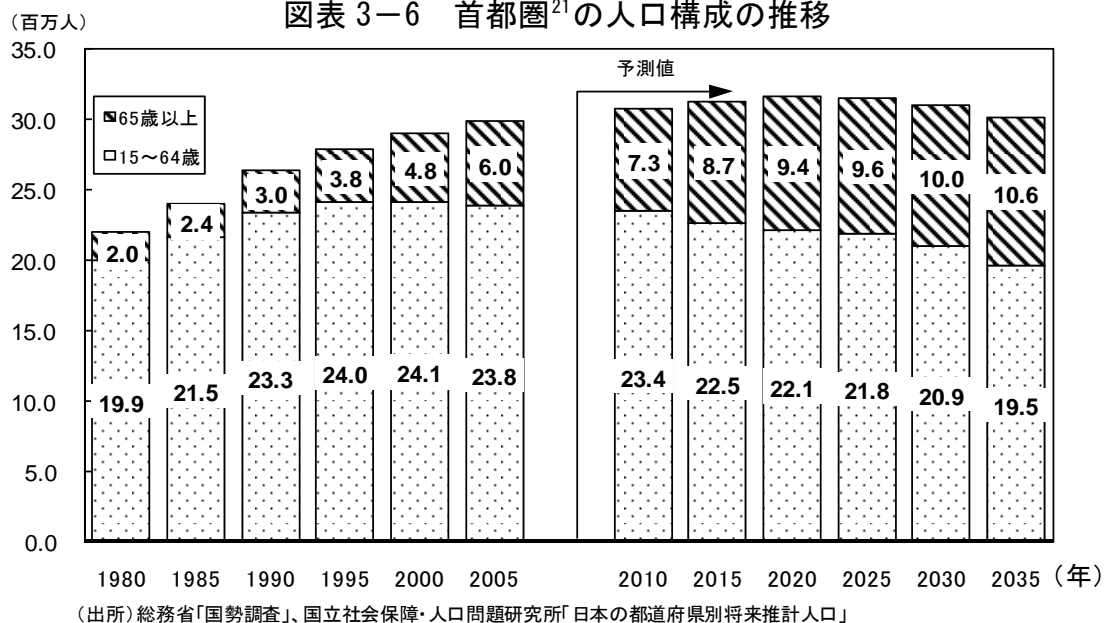
### (基本方針に盛り込まれている目標や施策)

そこで、基本方針にあるように、新たなシニア向けサービスの需要の創出と、高齢者の起業・雇用の創出を目指していくためには、まずはその前提として、社会保障の充実による将来不安の解消や、高齢者が働きやすい就労環境の整備が必要である。

### (目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)

当面は、高度成長期に地方から都市部に流入し、引退の時期を迎えつつある世代が、都市部においてひとつの消費のトレンドを形成することが期待される(図表 3-6)。また、今後、同様に高齢化する先進諸国における市場を開拓する意味でも、世界に先んじて高齢化が進む日本の市場を実験的な市場として活用することも考えられる。こうしたわが国全体の人口構成の変化をビジネスの好機ととらえ、例えば、高齢者向けのパッケージ旅行、富裕層向けの金融商品、使いやすさを追求した日用家電、生涯学習等の教育サービス、機能性とファッション性を兼ね備えた衣類、バリアフリー住宅へのリフォーム・増改築など、高齢者の多様なニーズに対応した商品・サービスを開発し、確実に普及させていくことが、国内における新たな消費の拡大につながるとともに、海外市場開拓の基盤となると考えられる。

図表 3-6 首都圏<sup>21</sup>の人口構成の推移



こうした企業の取り組みとともに、行政と企業の連携を強化することによって、シニア向けの商品・サービスの全国展開を図っていくことが重要となる。具体的には、職業訓練の拡充により企業が高齢者向けのビジネスに参入できるような施策も検討すべきである。これにより、高齢者のニーズを満たすことができる商品・サービスの提供体制が整備されれば、高齢化が本格化した段階においても、企業による新たな商品・サービスの開発と相まって、引き続き、多様なニーズに対応できるような豊かな生活が実現できると見込まれる。

<sup>21</sup> 東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県

### 3. アジア経済戦略

#### (1) アジアとともに成長する日本

##### (基本的な考え方)

わが国が、アジア諸国とともに自由な貿易・投資環境を確保し、世界経済のダイナミズムを生み出すことに貢献することは、わが国の成長にとっても不可欠である。人口減少時代にあって、将来、その重要性はますます高まるものと考えられる。

こうした観点からは、目覚ましい経済発展を続けるアジア諸国との経済関係強化が求められる。そのためには、域内の経済統合の推進を図り、域内貿易・投資の活性化を図ることが重要であり、これを支えるための広域インフラ整備が不可欠である。とりわけ、アジアでは、社会・産業インフラの未整備が経済格差を生じさせるなど、持続的な成長を実現する上でのボトルネックとなっている。そこで、わが国は、地域経済統合の推進でリーダーシップを発揮するとともに、広域インフラおよび成長のための産業基盤の整備に積極的に貢献していくことが必要である。これにより、わが国もアジアとともに成長していくことが可能になる。その際、企業がアジアで得た利益を基に国内へ投資できるよう、法人実効税率の引き下げ、雇用の多様性・柔軟性の確保、環境と経済の両立、といった条件整備が求められる。

一方、企業の国際競争力の維持・強化にとっては、世界最大の経済大国である米国、世界最大の単一市場でありさらなる拡大の可能性を有する EU において、付加価値の高い製品・サービス等の提供をめぐり各国企業と対等な競争条件の下で切磋琢磨することも不可欠である。また、わが国において国際的に整合性のとれたビジネス環境を実現するためには、新たなビジネスモデル等を輩出する米国や様々な規格・基準作りで先行する EU との間で法の支配、市場経済といった共通の価値観を基盤に制度・ルール面の調和を進める必要がある。

##### (基本方針に盛り込まれている目標や施策)

基本方針では、アジアに切れ目のない市場を作り出すべく、2020 年を目標に

アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）を構築するための、わが国としての道筋（ロードマップ）を策定するとしている。

また、アジアを中心に世界とのヒト・モノ・カネの流れの障壁を可能な限り除去することが必要であるとした上で、ヒト・モノ・カネの日本への流れを倍増させることを目標に掲げ、その流れを阻害する規制を大胆に見直すなど、わが国としても重点的な国内改革を積極的に進めるとしている。

さらに、わが国の技術・経験・プロジェクト運営ノウハウをアジアの持続可能な成長のエンジンとして活用する等の観点から、鉄道、上下水道、エネルギー（原子力発電、高効率石炭火力発電を含む）などのインフラ整備プロジェクトでは、ハードのみではなく、技術支援や運営ノウハウをパッケージとして提供することが重要であり、官民挙げて取り組むことが求められる。

#### **（目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案）**

まず、FTAAP を構築するためのロードマップ作りが重要であり、APEC としてもその実現のため既に取り組みを進めている。今年にはわが国が APEC の議長国であり、この検討を加速化する必要がある。経団連としては、別途、APEC に向けての提言を取りまとめることとしているが、さる 3 月 15 日に開催されたアジア・ビジネス・サミットの共同声明にもあるとおり、ASEAN を中心とする地域統合を確たるものとするとともに、この地域における FTA・EPA の空白を解消することによって、FTAAP のようなより広域の経済統合の実現につなげていく必要がある。

具体的には、わが国がアジアにおいて重層的に形成した経済連携ネットワークをさらに面的に拡大し、質的に向上させるのと並行して、北東アジアにおいて日中韓 FTA を推進し、さらに交渉中の日韓 EPA 及び日印包括的 EPA を早期に締結する必要がある。また、わが国企業のグローバルなサプライチェーンの展開を考慮して、経済統合の動きを環太平洋に着実に拡大していく必要がある。その際、巨大消費市場であり、また、最終生産拠点でもある米国との間の橋渡しを果たし得る経済連携の枠組みが必要である。経団連では、そのような枠組

みとして日米 EPA の締結をかねてから主張しているが、米国が自らをアジア太平洋国家の一員と位置づけ、同地域の経済統合への積極的な参画を表明した今日、選択肢はそれに止まらない。わが国企業が競争上不利な状況に置かれないためにも、また、わが国が資源の確保に支障を来さないようにするためにも、そのような枠組みに速やかに参加し、むしろ、経済活動の広範な分野において高い水準の自由化を目指す包括的でハイレベルな枠組み作りに貢献することによって、わが国ならびに世界の経済発展に不可欠なアジア太平洋地域の持続的成長の実現を目指すべきである。

また、ヒト・モノ・カネのわが国への流れを倍増させるという目標を実現するためには、アジア太平洋地域のみならず、EU との間で関税を引下げ・撤廃するとともに、制度・ルール面の調和を通じたシームレスな環境を実現することが不可欠であり、そのための EPA 交渉開始を急ぐべきである。そして、これを実質的に支える広域インフラ整備もあわせて行うべきである。

これに関連して、経団連が昨年 11 月に主張したように<sup>22</sup>、アジアにおいて広域インフラの整備を具体化し（図表 3-7）、これに要する資金手当てを官民連携のインフラ・ファンドの創設や債券市場を通じて民間資金から調達することが必要である。

図表 3-7 アジアにおける広域インフラ整備計画



(注) IMT：インドネシア、マレーシア、タイ、 BIMP：ブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン  
 (出所) 経済産業省資料を基に作成

<sup>22</sup> 提言「アジア経済の成長アクション・プランの実現に向けて」（2009年11月）

広域インフラの整備では、東アジア・ASEAN 経済研究センター (ERIA)、ASEAN 事務局、アジア開発銀行 (ADB) が策定しているアジア総合開発計画へ日本企業が貢献するとともに、あらゆる開発スキームを活用してこの計画の実現を積極的に進めることが求められる。

その際、わが国は、広域インフラ整備で求められるに新たな需要やビジネス・モデルに積極的に対応していくためには、ODA や OOF (その他政府資金) の抜本の見直しが必要である。具体的には、ODA の一般会計当初予算の減少に歯止めをかけ、無償資金協力を拡充してアジア域内低所得国の社会インフラ整備にも供与するとともに、国際協力機構 (JICA) の海外投融資を再開し、官民連携 (PPP) を推進すべきである。PPP では、とくに、プロジェクトの事業採算性を高めるために ODA を投入する事業採算性支援措置 (VGF : Viability Gap Funding) のスキームを創設する。あわせて、国際協力銀行 (JBIC) の投融資等の機能の拡充と活用、日本貿易保険 (NEXI) の活用も重要である。さらに、わが国のハードと運営ノウハウをパッケージにしてインフラ整備に参加するために、とくに、海外大規模プロジェクトに関する担当省庁や地方自治体の横断的なバックアップ体制を構築し、トップ外交でこれを推進することが必要である。

一方、2010 年から 2020 年までの 11 年間にアジアの国内インフラ需要は約 8 兆ドルにのぼるといわれており (図表 3-8)、これに対応するためには各国政府による財政支出や援助だけでなく、民間資金を活用していくことが重要となる。そこで、各国資本市場の整備とともに ODA やその他の政府資金 (OOF) 等を投入できるファンドのスキームの開発、国際機関や官民の連携による資本市場活用型のインフラ・ファイナンス・モデルの策定、PPP 案件を対象とする民間単独のインフラ・ファンド創設と、それらへの政府保証などが求められる。

図表 3-8 アジアにおけるインフラ需要の見通し

(単位: 10億ドル)

分野	新規需要	更新需要	需要計
エネルギー(電力)	3,176.5	912.2	4,088.7
通信	325.4	730.3	1,055.7
交通	1,761.7	704.5	2,466.1
空港	6.5	4.7	11.3
港湾	50.3	25.4	75.7
鉄道	2.7	35.9	38.6
道路	1,702.2	638.4	2,340.5
上下水道	155.5	225.8	381.3
合計	5,419.0	2,572.8	7,991.7

(出所) ADB「Infrastructure for a Seamless Asia」(2009)

また、経済統合と広域インフラ整備を推進し、アジア域内の貿易・投資を活性化するためには、債券市場の整備が不可欠である。そこで、各国が、それぞれの発展段階に応じて、国内法制度や決済システム、信用保証などのインフラを整備するとともに、関係者の知識向上に努めることが重要である。さらに、将来のクロスボーダー取引の活性化のため、各国が通貨・資本取引規制や税制上のインセンティブ導入について話し合う枠組みを設け、域内の規制緩和の推進や制度の調和の進展などを図ることが望まれる。同時に、発行市場の拡大を図るため、現地で事業活動を行う日系企業の債券発行に対し、JBIC や NEXI による信用保証機能の強化を図るとともに、アジア域内における貯蓄を機関投資家に集約していくための政策的後押しをすることが重要である。

他方で、わが国としても、国内の債券市場の活用を促進する必要があることから、サムライ債発行に必要な手続きの簡素化や、JBIC による「サムライ債発行支援ファシリティ」の延長・拡充などが求められる。

なお、「ヒト・モノ・カネの流れの増大」のためには、通貨の安定が前提であり、チェンマイ・イニシアティブの拡充が有用である。

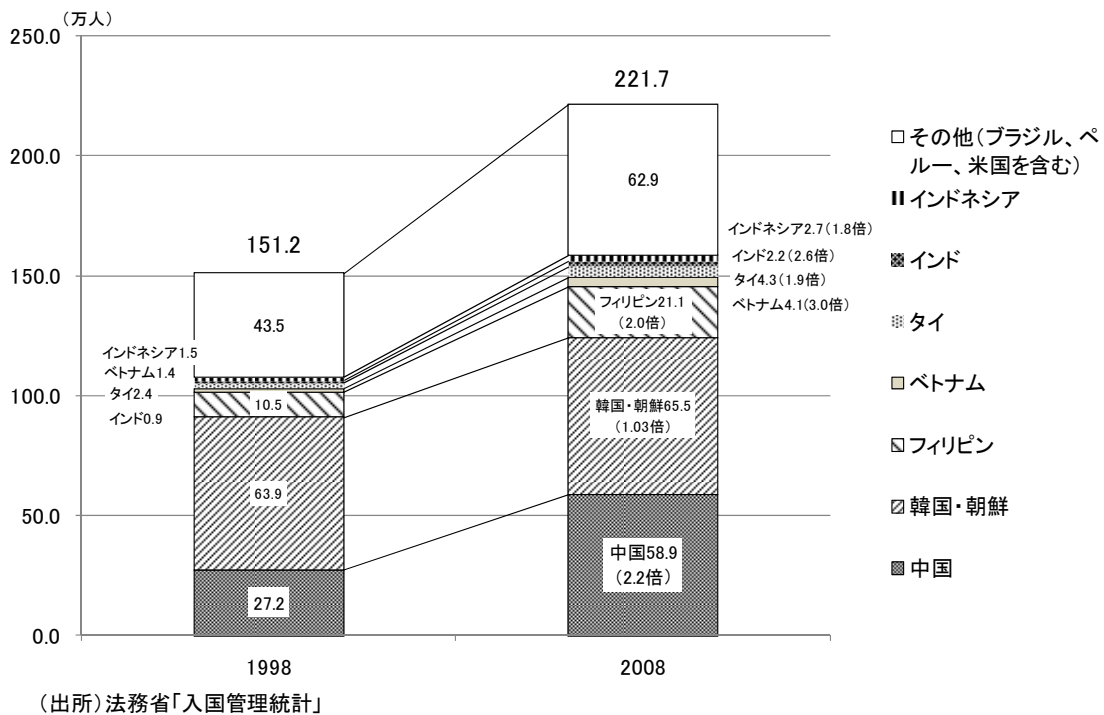


## (2) 経済社会の活性化に資する外国人材の積極的受け入れ<sup>23</sup>

### (基本的な考え方)

新興国の台頭による国際競争の激化や少子高齢化の進展など、わが国経済社会を取り巻く環境が激変しているなかで、わが国企業がより付加価値の高い競争力のある財・サービスを創出していくためには、研究・開発から生産・販売の現場を通じて広義のイノベーションを起こしうる競争力人材の育成・確保が不可欠である。その際には、わが国と地理的に近く、歴史的にも緊密な関係を有する成長の著しいアジア地域との連携を深め、アジアとともに成長していくため、積極的な外国人材の受入れ施策を推進していくことが求められる（図表3-9）。

図表 3-9 国籍別外国人登録者数の推移（2008年、1998年対比）



<sup>23</sup> 提言「競争力人材の育成と確保に向けて」（2009年4月）、「第4次出入国管理基本計画（案）に対する意見」（2010年3月）

### **(基本方針に盛り込まれている目標や施策)**

基本方針では、「アジアを中心に世界とのヒト・モノ・カネの流れの障壁をできるだけ除去することが必要である。ヒト・モノ・カネの日本への流れを倍増させることを目標とし、例えば、その流れの阻害要因となっている規制を大胆に見直すなど、日本としても重点的な国内改革も積極的に進める」として、具体的に、「外国人観光客やビジネスマン等のヒトの流れやモノの流れを作り出す。また、外国人留学生の受入れ拡大、研究者や専門性を必要とする職種の海外人材が働きやすい国内体制の整備を行う」との目標を掲げている。

### **(目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)**

こうした目標を実現するためには、以下のような対策が求められる。

#### **①高度外国人材に対するポイント制を活用した優遇制度の導入**

高度人材の受入れを促進するための措置として、ポイント制<sup>24</sup>を活用した出入国管理上の優遇措置を講ずる制度を導入することが有用である。優遇措置には、同居家族を含めた外国人材に対する短期間での永住権の付与をはじめ出入国管理に関する基準の緩和や手続きの簡素化・迅速化等が考えられ、外国人材にとって魅力的な制度をできる限り早期に導入すべきである。

また、高度人材の生活環境の魅力向上という点では、現在、外交、投資・経営、法律・会計の在留資格をもって在留する外国人材に同行する形で、家事使用人の在留が認められている。一定の条件の下、人文知識・国際業務や技術等の在留資格を有する経営幹部の高度人材に対しても、同様の措置を認めていくべきである。

#### **②経済社会状況の変化に対応した在留資格要件等の見直し**

わが国経済社会状況の変化等に伴う新たな外国人材受け入れニーズに対応していくために、専門的・技術的分野とみなされる外国人材の在留資格や上陸許可基準を適時見直して行くことが必要である。

---

<sup>24</sup> 学歴、年収、年齢、資格、適正、語学などの客観的基準にポイントを与え、技能水準を判断する制度

その一環として、いわゆる「総合職」に適した在留資格の新設や、専門性、技術性を客観的に評価する枠組みの構築を行うべきである。また、社員一人ひとりが幅広い業務を行うような中小企業に就職する留学生の在留資格変更を柔軟に認めていくことも重要である。

#### ③外国人材の在留実態に則した年金脱退一時金制度の見直し

わが国の年金脱退一時金制度では、外国人材が36ヶ月以上わが国に滞在した後で離日する場合、支給額が一定となり、保険料が事実上掛け捨てになってしまう。こうした問題は本来、社会保障協定の締結により解決するものであるが、とりわけアジア諸国については年金制度が未整備の国も多く、36ヶ月がこれらの国々からの外国人材が離日を考える一つの契機となっている。そもそも36ヶ月という期間は、現在のように高度外国人材の在留期間の中長期化傾向が始まる前に定められた基準であり、また、昨年改正された入管法でも一度に付与される在留期間の上限が3年から5年に延長されている等から、国民年金・厚生年金の脱退一時金についても外国人材の在留実態に則した見直しを検討すべきである。

#### ④外国人材の活用に資する確定拠出年金制度の改善

現行の確定拠出年金は、日本国内での持ち運びができることにとどまり、なおかつ中途引き出し条件が厳しいため、確定拠出年金に加入していた外国人材は、離日する際、ほとんどが運用指図者にとどまるものと考えられる。この状況を改善し、外国人材でも確定拠出年金の持ち運びがしやすくなるよう、税制上の措置を含めて対応することが求められる。

#### ⑤EPAに基づく看護師、介護福祉士候補者に対する国家試験への配慮

インドネシア及びフィリピンとのEPAに基づき受入れた看護師及び介護福祉士の候補者については、両国との連携・協力関係を維持・強化するとともに、ア

アジア地域における人材の交流を促進する観点からも、第5次出入国管理政策懇談会報告書「今後の出入国管理行政の在り方」（2010年1月）で指摘されている通り、政府は、これら候補生たちが所期の目的を達成し、わが国で看護師、介護福祉士として就労できるよう万全を期す必要がある。そのため、候補者の国家資格取得に関し、試験の実施回数の増加や問題の内容が理解できるような工夫などの配慮を行うべきである。

#### ⑥アジア全体の人材の底上げのための再技能実習制度の導入

近年、わが国企業のアジア諸国をはじめとする国際展開の活発化に伴い、現地で雇用した技能者の技能向上のため、研修技能実習制度を活用する事例が増えている。このため、技能実習期間が修了し、一定レベル以上の技能を身につけた技能実習生が、より高度な技能もしくは多能工として必要な関連技能を身につけることができるよう、再技能実習制度の導入に向けた検討を進めるべきである。これにより、アジア全体での交流の促進と人材の底上げによる成長機会の拡大等を通じて、アジア地域の活力を取り込むことが可能となる。

#### ⑦政府一体となった外国人受入施策の展開とその基盤整備

多様な価値観や文化的背景を持つ外国人が日本社会に根付いていくためには、外国人の持つ多様性を適切かつ効果的に日本社会の中に取り入れ、経済・社会の活性化に繋げていく「多文化共生社会」の形成に向けた取り組みが必要となる。

わが国全体として外国人受け入れの一体的、総合的な体制を整備するためにも、「多文化共生社会推進基本法」を制定し、総理を本部長、外国人施策の担当大臣を本部長代理、全閣僚を本部員とする「多文化共生社会推進本部」を内閣に設置するとともに、内閣府にその事務を担当する部局等を置き、多文化共生社会を実現するための関連法令の一括整備をはじめ関係省庁が一体となって施策に取り組む体制を整えるべきである。

当面は、「多文化共生社会推進基本法」を政治主導で検討する場を設け、人口減少社会における外国人材の受入れのあり方の検討を含め、こうした体制の構築に向けた議論を進めていくことが望ましい。

### (3) 物流の円滑化

#### (基本的な考え方)

国際物流の基幹ネットワークの中で、貿易制度や空港・港湾・道路等のインフラが、将来にわたって、競争力を維持していくことは、わが国の国民生活の維持・向上、産業の国際競争力の強化を進める上での重要な前提条件である。しかるに、わが国の貿易制度・インフラは、韓国、シンガポール等のアジア諸国に比べると、改革のスピードや企業ニーズへの対応という点において著しく劣っているのが現状である。企業のサプライチェーンの国際分業化にともない、貿易手続きの頻度が増加するほか、テロ対策等のセキュリティー要件が強化される中、物流インフラがグローバル展開企業のサプライチェーンに即したものでなければ、わが国自体が巨大マーケットであるにもかかわらず、その国際的な優位性を失ってしまう（図表 3-10、3-11）。

図表 3-10 国際貨物取扱量上位空港 (単位:トン)

2008年順位 (2007年順位)	空港名 (都市名)	2008年 積込積卸貨物
1 (1)	香港 (香港)	3,627
2 (2)	仁川 (ソウル)	2,386
3 (3)	成田国際空港 (成田)	2,059
4 (5)	シャルルドゴール (パリ)	2,010
5 (4)	フランクフルト (フランクフルト)	1,963
6 (7)	浦東 (上海)	1,916
7 (6)	チャンギ (シンガポール)	1,857
8 (12)	ドバイINTL (ドバイ)	1,741
9 (10)	スキポール (アムステルダム)	1,568
10 (9)	マイアミINTL (マイアミ)	1,544
11 (11)	チャン・カイセキ (台北)	1,480
12 (8)	テッド・ステイプンスアンカレッジINTL (アンカレッジ)	1,404
13 (13)	ヒースロー (ロンドン)	1,400
14 (15)	バンコクINTL (バンコク)	1,140
15 (14)	JFK (ニューヨーク)	1,054
16 (16)	オヘア (シカゴ)	887
17 (17)	ロサンゼルスINTL (ロサンゼルス)	880
18 (18)	ルクセンブルグ (ルクセンブルグ)	788
19 (19)	関西 (大阪)	753
20 (23)	北京 (北京)	639

(出所) ACI, Airports Council International

図表 3-11 世界の港湾別コンテナ取扱個数ランキング

(単位: TEU (Twenty-foot equivalent units))

順位	2006年		2007年	
	港湾名	取扱量	港湾名	取扱量
1	シンガポール	24,792,400	シンガポール	27,932,000
2	ホンコン(中国)	23,538,580	上海(中国)	26,150,000
3	上海(中国)	21,710,000	ホンコン(中国)	23,998,449
4	深セン(中国)	18,468,900	深セン(中国)	21,099,000
5	釜山(韓国)	12,038,786	釜山(韓国)	13,270,000
6	高雄(台湾)	9,774,670	ロッテルダム(オランダ)	10,790,604
7	ロッテルダム(オランダ)	9,654,508	ドバイ(アラブ首長国連邦)	10,653,026
8	ドバイ(アラブ首長国連邦)	8,923,465	高雄(台湾)	10,256,829
9	ハンブルグ(ドイツ)	8,861,545	ハンブルグ(ドイツ)	9,900,000
10	ロサンゼルス(米国)	8,469,853	青島(中国)	9,462,000
11	青島(中国)	7,702,000	寧波	9,360,000
12	ロングビーチ(米国)	7,290,365	広州	9,200,000
13	寧波	7,068,000	ロサンゼルス(米国)	8,355,039
14	アントワープ(ベルギー)	7,018,899	アントワープ(ベルギー)	8,175,952
15	広州	6,600,000	ロングビーチ(米国)	7,312,465
	⋮		⋮	
	東京(23)	3,969,015	東京(24)	4,123,920
	⋮		⋮	
	横浜(28)	3,799,883	横浜(28)	3,428,112
	⋮		⋮	
	名古屋(33)	2,751,677	名古屋(35)	2,896,221
	⋮		⋮	
	神戸(38)	2,412,767	神戸(44)	2,472,808
	⋮		⋮	
	大阪(44)	2,231,516	大阪(46)	2,309,820
	⋮		⋮	
	博多(106)	785,182	博多(111)	827,062
	⋮		⋮	
	清水(155)	423,677	北九州(129)	622,192

資料: CONTAINERISATION INTERNATIONAL YEAR BOOK 2009

- (注) 1. 出貨と入貨(輸移出入)を合計した値である。  
 2. 実入りコンテナと空コンテナを合計した値である。  
 3. トランシップ貨物を含む。  
 4. 2006年以前は確定値、2007年は暫定値である。  
 5. ( )内は15位以下の日本の順位である。  
 6. 日本の港については上位7港を記載

(出所)国土交通省資料

したがって、わが国においても、企業のグローバルなサプライチェーン構築の進展に対応しつつ、一体的なランドデザインのもとハード、ソフト両面にわたり物流インフラの整備を迅速かつ大胆に進め、仁川空港、上海港、釜山港などに打ち勝つだけの競争力と効率性を備えるべきである。こうした物流インフラの機能拡充とともに、輸出入通関制度の抜本的な見直しを国家戦略に位置づけ、制度の国際的整合性の確保と簡素化にむけて政治のリーダーシップを発

揮し省庁横断的な取り組みを進めるべきである。

### **(基本方針に盛り込まれている目標や施策)**

基本方針では、「アジア市場一体化のための国内改革」「日本と世界とのヒト・モノ・カネの流れ倍増」を実現するための方策として、羽田の24時間国際拠点空港化やオープンスカイ構想、国際コンテナ・バルク戦略港湾の整備、貿易関連手続きの一層の円滑化と規制の大幅見直しなどを掲げている。

このうち、羽田空港については、本年10月を目途に第4滑走路と国際線ターミナルの建設など国際拠点空港としての機能拡大が進められているほか、昨年12月には、米国との間でオープンスカイについて合意に達した。さらに、港湾についても、スーパー中枢港湾政策の見直しが進められ、コンテナ、バルク<sup>25</sup>の双方について戦略港湾を選定するための作業が進められている。

今後は、下記の取り組みが重要になってくる。

### **(目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)**

貿易・物流をはじめとする通商政策を戦略的で一貫性のあるものに再構築していくことが肝要である。とくに、関税法の抜本改革を行い、企業にとって使い勝手の悪いものとなっている保税搬入原則を早急に撤廃すべきである。また、AEO制度<sup>26</sup>の利用実態を調査し、問題点と改善の方策を明らかにする必要がある。改善の方向性としては、利用者たる企業の使い勝手を向上させることに加えて、制度の活用に伴うメリットを明確にすることでAEO事業者を増やすよう努力すべきである。その際、事業者別に構築されている現行制度の枠組みそのものの見直しに加え、現行AEOの国際的統一を目指して主要諸国への政府による働きかけを行う必要がある。また、AEO事業者による輸出申告の事後届出制の導入についても検討すべきである。

さらに、わが国政府が推進しているEPA、FTAについては、特惠関税の適用に必要な原産地証明制度とその手続きを利用者の視点に立って利便性の高いもの

---

<sup>25</sup> 鉄鉱石や石炭、貨物などのバラ積み貨物

<sup>26</sup> 主として貨物のセキュリティ面のコンプライアンスに優れた輸出入者等 (Authorized Economic Operator) を税関が認定し、通関手続の簡素化等のベネフィットを付与するもの

とする必要がある。その際、原産地証明に関わる制度・手続きのさらなる弾力化と認定輸出者による自己証明制度の既存・新規のEPAへの拡大も推進すべきである。

空港については、わが国の拠点空港のハブ機能の強化やアクセスの改善が求められている。そのため、首都圏空港の一体的な有効活用策を検討するとともに、都心部と成田・羽田各空港間、成田・羽田空港間、大阪都心部と関西国際空港間等の旅客および貨物アクセスの改善、CIQ<sup>27</sup>体制の整備などを通じた空港利用者の利便性向上と空港サービス面での国際競争力の強化を図る必要がある。また、オープンスカイについては首都圏空港もその対象とし、国際線、国内線の区別なく全時間帯において発着回数と就航地点は需要に応じて航空会社が自由に選択できることとすることが求められる。さらに、今後の航空需要の変化を踏まえつつ、ターミナルや滑走路の再拡張の可能性も検討すべきである。あわせて、各地域の空港については、開設時の趣旨と現状を比較衡量しつつ、日本全体として利用者利便と国際競争力の観点からネットワーク化を進めていくことが求められる。

港湾については、現在、地方自治体ごとに港湾行政が行われているが、港湾間の広域連携を強化し、一体的な運営を図っていく体制を構築する必要がある。とりわけ、主要港湾では、ポートオーソリティ化を推進すべきである。その際、利用者たる企業の利便性向上を念頭に、国家戦略の港湾運営への迅速な反映、市場機能の活用による港湾競争力の強化を実現していくことが求められる。さらに、CIQの権限についても移管し、真のワンストップサービスの実現を図れるような制度設計について検討を開始すべきである。その前提として、これまで行われてきた港湾手続の統一化と簡素化に関する措置を検証することが必要である。また、主要港湾ごとの個別の事情にも配慮しつつ、必要に応じて国による一体的な管理が行えるようなスキームを検討していくことが求められる。

なお、国会で審議されている国際海上コンテナの国内輸送の安全性確保に関

---

<sup>27</sup> 港の出入国にかかわる行政機関を指す用語。CはCustoms（税関）、IはImmigration Office（出入国管理事務所）、QはQuarantine（検疫所）を、それぞれ指す。



する法律案については、運用次第では、安全性確保という本来の目的からはずれ、わが国の物流を停滞させ国民生活に大きな影響を及ぼすばかりでなく、国際社会におけるわが国の地位の一層の低下につながりかねない。したがって、政府は、慎重な制度設計を行うべきである。

さらに、空港、港湾機能の強化とともに、空港や港湾と内陸部の物流拠点や工場との連携を強化し、国際物流と国内物流とが低コストでシームレスに連携できるよう道路、内航船、鉄道などの国内物流ネットワークの整備も進めるべきである。大都市部の慢性的な渋滞を解消し、効率的で快適なモビリティを実現するため、首都圏三環状道路を早急に完成させるとともに、新名神高速道路、大阪都市再生環状道路、大阪湾岸道路西伸部、名神湾岸連絡線、東海環状自動車道、名古屋環状2号線などについても整備を急ぐ必要がある。あわせて、今後、世界的に増加が見込まれる45フィートコンテナの輸送需要に対応できる道路の整備を進めていかなければならない。また、モーダルシフトを推進するため、コンテナヤードへの鉄道の引き込みを進めるほか、内航海運暫定措置事業の公的資金による早期解消や内航船の航行基準の緩和などを図ることによって、内航ネットワークを強化すべきである。これに加えて、港湾機能を内陸部に移行するインランドポートの設置など、港湾への機能集中の緩和についても検討することが重要である。

#### (4) 国際標準化の推進

##### (基本的な考え方)

市場のグローバル化が進展し、各国の標準を国際標準に整合させることを求めたWTO/TBT協定（World Trade Organization/Technical Barriers to Trade：貿易の技術的障害に関する協定）<sup>28</sup>が1995年に発効したことにより、標準の重要性が高まっている。こうした中、知的財産戦略本部は2006年に「国際標準総合戦略」を公表し、産業界の意識改革や国全体の国際標準化活動の強化等に取り組んでおり、本年1月には経済産業省を中心に「スマートグリッドに関する国際標準化ロードマップ」が公表され、官民一体となった標準化への具体的な取り組みが開始された。

経団連においても、知的財産戦略本部が毎年策定する「知的財産推進計画」に向けた提言<sup>29</sup>の中で、国際標準化の取り組みの強化と、その具体策を指摘してきている。また、2007年5月には「技術の国際標準化に関するアクションプラン」を策定し、産業界におけるさらなる活動の充実を目指し、国際標準化の重要性に対する理解の増進に向けた活動を実施しているところである。

##### (基本方針に盛り込まれている目標や施策)

基本方針では、国際標準化は「アジア経済戦略」の中に位置づけられ、2020年までの目標として「アジア諸国と共同で日本の『安全・安心』の国際標準化を推進」することが掲げられている。主な施策として、「アジア諸国と共同した、環境分野や製品安全問題等にかかる日本の技術や規制・基準・規格の国際標準化」や「日本が技術的優位性を有する分野（スマートグリッド、燃料電池、電気自動車等）における早急な国際標準化」、さらに「アジア諸国と共同した食品安全基準の国際標準化への貢献」などが挙げられている。

##### (目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)

従来、国際標準化は、品質保証、コスト削減、互換性確保の手段と考えられ

---

<sup>28</sup>すべてのWTO加盟国に対し、①国内規格の差別的適用の禁止、②国家安全保障上等正当な理由を除き、国際貿易の不必要な障害をもたらす国内規格策定の禁止、③気候上等の正当な理由を除き、国内規格は国際規格を基礎として作成すること、を義務付けている。

<sup>29</sup> 直近の提言は「『知的財産推進計画2009』の策定に向けて」（2009年3月）

がちであった。しかし、現在では、国際標準化が、国際市場における製品・サービス等の優位性を高め、効果的に展開するための手法として改めて認識されており、経団連が2010年3月に発表した提言『『イノベーション立国』に向けた今後の知財政策・制度のあり方』では、イノベーションの実用化・普及の促進に資する方法として、企業の主体的な関与と同時に、国としても果たすべき責務があると指摘した。

具体的には、国として注力すべき分野（例としてサービス・ソフトウェア、電力消費量の測定方法・水資源等の環境関連、医療サービスやソリューションまで含めた医療分野等）を明確にし、研究開発と並行して標準化検討を行う等、政府のリーダーシップの下、戦略的な取り組みを進めるべきである。策定された標準を実現するため、材料・機器・部品・計測方法等の評価方法についても標準化し、あわせて、これを評価する公正で適切な認証システムを構築すべきである。さらに、共同研究開発・実証実験や途上国への開発援助等も活用した他国との連携や、標準化に関わる人材育成等への取り組みが重要である。

## （5）コンテンツ産業のさらなる振興

### （基本的な考え方）

コンテンツ産業は、国民の生活に豊かさと潤いを与えるとともに、日本独自のブランド価値や現代文化を創造・発信していることから、わが国のソフトパワーの源泉ともいえるべき重要な産業である。また、映画やアニメーションが、その舞台となった地域の観光資源を創出することもあり、コンテンツ産業の作品が観光産業をはじめとする関連産業に新たな付加価値をもたらす側面もある。しかし、国内市場の量的な拡大が困難である一方、高い評価を得ている海外でも、売上高は米国などとの比較において極めて低い水準に留まっている。

そこで、まずは、わが国コンテンツ産業の創造力を活かしたビジネスモデルを確立させるとともに、わが国がその作品の評価に見合った産業規模を備えたコンテンツ大国になるようコンテンツ産業の振興に取り組むべきである。

### (基本方針に盛り込まれている目標や施策)

基本方針では、「アジア所得倍増」を通じた成長機会の拡大として、日本のコンテンツ等の「クリエイティブ産業」を対外発信し、日本のブランド力の向上や外交力の強化につなげるとともに、著作権等の侵害対策についても国際的に協調して取り組むとされている。

### (目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)

フランスをはじめとする欧州や韓国、中国などではコンテンツ産業を国家戦略として重要な位置づけをし、積極的な支援を行っている。国際競争力の強化は、企業による自助努力が前提である。しかし、コンテンツ産業が、日本の国際的なプレゼンスの向上に大きな役割を果たしていることから、政府はその振興策を国家戦略に位置づけ、将来ビジョンを提示するとともに、コンテンツの競争力の強化に向けた具体的な政策を早急に策定・実施すべきである。その際、とくに以下の分野において政府のさらなる振興策が必要である。

まず、わが国のコンテンツ産業が、創造力の優位性を保ち、規模にかかわらず優れた作品を継続的に創出するためには、多様な手段による資金調達が重要である。コンテンツ促進法<sup>30</sup>第 17 条にある制作事業者に対する資金調達支援として、政策金融機関の投資・融資制度（日本政策金融公庫の中小企業事業融資、信用保証制度等）を拡充すべきである。また、日本国内での国際共同制作を推進するため、諸外国に比べてそん色のない、投資インセンティブとなる税制上の優遇措置を検討すべきである。

さらには、国産コンテンツの輸出促進や海外展開を図るために、当面アジア市場をターゲットにしつつ、将来的には欧米市場に向けて、在外公館、日本貿易振興機構（JETRO）等が民間企業と一体となって大規模で組織的なマーケティングを行うべきである。「JAPAN 国際コンテンツフェスティバル」は、わが国の作品をジャンルごとに国内外に一斉に発信することで、海外事業者によるわが国製作会社の作品購入の契機となってきた。また、わが国事業者による海外市

---

<sup>30</sup>コンテンツの創造、保護及び活用の促進に関する法律（2004年6月4日法律第81号）

場進出の機会を生み出す契機ともなるなどの重要な役割を担ってきており、官民協力によるコンテンツ振興の成功事例といえる。したがって、政府は今後も継続的に同フェスティバルを支援すべきである。

また、政府は、中小コンテンツ制作事業者を対象として、海外市場における配給網やエージェント・ネットワーク、法制度、契約慣行、最先端制作技術等の知識・ノウハウ習得を支援し、わが国でのコンテンツ制作環境がアジアをリードするような仕組みを構築していくことが求められる。そのための具体的な方法として、セミナーの開催や相談窓口の設置を進める必要がある。

一方、海賊版やインターネットにおける違法コンテンツの流通は、わが国事業者の事業基盤そのものにまで影響を及ぼしかねない深刻な問題となっている。とくに海外では、正規版が流通する前に、インターネット上で海賊版の配信が行われるなどの問題が生じている。その対応策として、政府は、各国政府との国際連携体制を整えるとともに、現在、協議が進められている「模倣品・海賊版拡散防止条約（ACTA）」を早期に実現していくことが求められる。また、権利保護の実効性向上の観点から、コンテンツ海外流通促進機構（CODA）の活動を支援するとともに、侵害発生に際しては、被害を受けた企業と現地執行機関との間で、在外公館や日本貿易振興機構等が調整を行うといったスキームを整備する必要がある。さらに、著作権に対する権利意識や規範遵守の意識を向上させるため、海外の消費者の意識啓発に向けた対策を早急に講じていくことが重要である。これに関連して、ネット上での違法コンテンツ等の流通実態に関する統計は、対策を講ずるための重要なツールとなるが、個別企業によるデータ収集では限界があるため、政府が中心となった収集体制を整備すべきである。

最後に、政府にはこれら措置を含めコンテンツ産業振興策をパッケージとしてまとめ、実現に向けた工程表を策定するとともにその推進体制の強化が求められる。その際、政治の強いリーダーシップが発揮されるような推進体制を構築すべきである。また、映像産業全体の振興に向けて、人材育成や制作支援に取り組む映像産業振興機構(VIPO)など民間団体の活動を支援する必要がある。

## 4. 観光立国・地域活性化戦略

### (1) 観光立国の推進

#### (基本的な考え方)

観光産業は、旅行業、宿泊業、飲食業にとどまらず、農林水産業、製造業、建設業など異業種とも密接に関係する総合産業である。その裾野の広さゆえに大きな経済波及効果と雇用創出力を持つことから、地域活性化、ひいてはわが国の経済成長の牽引役のひとつとなる可能性を秘めており、官民を挙げて取り組むべき戦略課題である。わが国の観光入込客数<sup>31</sup>や観光産業の経済規模は、諸外国に比べて未だ小さい。しかし、今後の世界の観光客数が急速に伸びる見込みであることや、国民の観光に対する潜在需要が高いことに鑑み、発展の余地は大きいと考えられる。

#### (基本方針に盛り込まれている目標や施策)

基本方針では、「訪日外国人を 2020 年初めまでに 2,500 万人、将来的には 3,000 万人」まで増加させるとされ、これを実現するための施策として、「訪日観光査証の取得容易化」、「休暇取得の分散化など『ローカル・ホリデー制度』（仮称）の検討」などが挙げられている。

#### (目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)

わが国の観光産業の飛躍的な成長には、国内の潜在的な観光需要を喚起するとともに、世界的に規模が大きい、または拡大しつつある需要を取り込み、訪日外国人観光客を増やす必要がある。そのための方策を以下 3 つ提示する。

第 1 に、観光のコンテンツの強化による国際競争力の向上である。日本各地に眠る、文化・歴史的遺産や風俗、豊かな自然など、多様な観光資源を活かしたニューツーリズム（体験型観光）を普及・拡大し、幅広い観光ニーズを汲み取ることが求められる。例えば、産業観光（工場や工場群、産業遺産の見学、ものづくり体験などを行う観光）のさらなる振興には、関連性のある複数の施設を結びつけ、地域の歴史・文化と関連付けてストーリー性を持たせる必要が

---

<sup>31</sup> 観光のために当該地域に訪れた来訪客数

ある。そのために、個々の企業の取り組みに加え、ルート設定やPR、参加者の募集、周遊バスの運行などの面で、自治体が役割を果たすことが求められる。また、環境意識や健康志向の高まりとともにグリーン・ツーリズム（農山漁村に滞在し、農業・漁業体験をする観光）への関心が高まっており、受け入れ農家・漁家や地域の実情に即して規制を改善し、取り組みを後押ししていくべきである。国際的に水準が高く、世界中で評価されているわが国のテレビドラマや映画、アニメ、音楽、ゲームなどエンターテインメント・コンテンツも観光客誘致の有力なツールとなることから、コンテンツと観光の連携を戦略的に進めていく必要がある。都市そのものも観光資源ととらえ、その魅力を高めるために、歴史や情緒を伝える街並みの保全、水辺の再生による潤いある都市空間の創出などが求められる。さらに、モデル観光プランの提案、共通ミュージアム・パスなどの発行、国際学生証による割引の適用範囲の拡大、外国人のショッピングの際の免税手続の簡素化といった施策も有効であろう。この他、ニューツーリズムには、武将観光やスポーツ観光など無数のバリエーションがあるが、「ここにしかない」独創的な内容をアピールする必要がある。

また、集客効果の大きいMICE<sup>32</sup>も、観光産業の発展に有効な手段となる。とりわけ大規模な国際会議等の開催には、会議場や展示場、宿泊施設やアフターコンベンション施設などのハードインフラと、会議運営や通訳、ケータリングなどのソフトインフラ両面を整備する必要があるが、莫大な投資が伴うことから、選択と集中の視点を持って効率的に進めることが重要である。その際、施設整備におけるPFIの活用や固定資産税の減免、通訳の養成、トップセールスによるMICEの誘致など、政府による支援が不可欠である。さらに、将来的には、カジノも含めたIR<sup>33</sup>の整備・運営を目指すことも検討すべきである。

こうした観光の競争力強化の鍵となるのは人材の育成<sup>34</sup>である。産学官連携による人材交流やインターンシップなどを通じて、地域の観光振興を担う人材

---

<sup>32</sup> Meeting(会議、研修等)、Incentive(招待、視察等)、Convention/Conference(学会、国際会議等)、Event/Exhibition(展示会等)の頭文字をとったもの

<sup>33</sup> IR(Integrated Resort): 大規模なホテルや会議場、アフターコンベンション機能を併設した複合型リゾート

<sup>34</sup> 提言「観光立国を担う人材の育成に向けて」(2010年2月)

を育成するとともに、マネジメント力、企画力、行動力に富み、経営改革を含む観光業界の高度化を推進できるような人材を育成することが不可欠である。

第2に、戦略的な情報発信である。魅力的な観光コンテンツを効果的に発信し観光客を呼び込む必要がある。例えば、グローバルネットワークチャンネルや、富裕層・女性をターゲットにした雑誌などの媒体を活用し、わが国のイメージアップ戦略を展開すべきである。現在、観光庁が実施している「ビジット・ジャパン・キャンペーン」については、今後さらに観光客の増大が見込めそうな地域に対するPRを重点的に強化するとともに、地域別・国別に的確な戦略を講じることが重要である。加えて、日本の観光関連情報全てにワンストップでアクセスできるようなポータルサイトの構築、観光客誘致における在外公館等の一層の活用、世界遺産登録数の増加などに積極的に取り組むことが求められる。

第3に、観光客が不自由なく、快適に観光を楽しむのに必要な交通インフラや情報通信インフラ等の整備である。羽田空港と成田空港の一体的な運用、都心部と成田・羽田空港間、成田・羽田空港間、関西国際空港と大阪都心部間などのアクセスの改善、CIQ（税関、入管、検疫）手続の迅速化、トランジット客のための空港内ホテルの充実などを通じた空港利用者の利便性向上を図る必要がある。また、鉄道、空港、道路といったインフラ相互の連携や、大都市圏の環状道路の整備、ミッシングリンクの解消、ITS<sup>35</sup>などICTの利活用による高度交通システムの構築を図り、周遊バスや観光タクシーなどの地域交通、レンタカーサービスも含めネットワークとして一体的に整備することが課題である。さらに、観光客が効率よく情報を取得できるよう、多言語対応の総合観光案内所の設置、デジタルサイネージ<sup>36</sup>や携帯端末、カーナビゲーションを利用した移動支援システムの整備が求められる。同時に、外国人でも一人旅ができるよう、地図や地名表示、交通標識など案内表示の多言語化、住居表示制度の改善、宿泊・観光関連施設における外国人受入れ体制の改善、外国人への情報提供、

<sup>35</sup> Intelligent Transport Systems（高度道路交通システム）

<sup>36</sup> Digital Signage（電子看板・電子広告）



苦情・相談などに応じるコールセンターの設置などにも早急に着手すべきである。

あわせて、観光を楽しむライフスタイルの実現も重要である。休暇取得の分散化は、国内観光需要を喚起し、観光関連産業の雇用創出・安定化にも一定の効果をもたせると考えられる。ただし、企業の休日については、業種・業態により異なる実態を踏まえ、労使自治を原則とすべきである。また導入する場合にあっても、十分な準備期間の確保を図り、実証実験を通じて効果や問題点の検証を行うなど慎重な取り組みが求められる。

さらに、官民体制の強化も必要である。観光政策は複数の省庁にまたがることから、政府内の政策立案機能・推進体制の一元化が不可欠である。また、より一層の情報発信強化のために、十分な独自財源を担保するなど日本政府観光局（JNTO）の機能を強化すべきである。一方で、民間の受け皿機能を強化するために、複数ある業界団体の再編・統合を図る必要がある。そのうえで民間の知見が政策に反映されるよう、官民が連携する仕組みを整えることも求められる。

## （２）道州制と「地域主権」改革の実現に向けて<sup>37</sup>

### （基本的な考え方）

地域の自立と活性化を実現するためには、これまでの中央集権的な国の統治のあり方を根本から見直す道州制と「地域主権」改革の推進が必要となっている。とりわけ道州制の導入は国家百年の大計のもとで行われる大改革であり、政治主導による取り組みなくして、その実現は不可能である。

### （基本方針に盛り込まれている目標や施策）

基本方針では、『地域のことは地域に住む住民が決める、活気に満ちた地域社会をつくるための「地域主権」改革を断行する』との目標を掲げている。

### （目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案）

---

<sup>37</sup> 提言「道州制の導入に向けた第二次提言」（2008年11月）、提言「改めて道州制の早期実現を求める」（2009年10月）

道州制は、「地域のことは地域が決める」という「地域主権」改革の究極の姿であり、政治の強いリーダーシップによってその実現を図っていくことが必要である。道州制実現のためには、以下のような対策が求められる。

#### ①「地域主権」改革に向けた規制改革・民間開放の推進

道州制導入も見据えて、国から都道府県、都道府県から市町村への思い切った権限、財源、人員の移譲や二重行政の解消を進めるべきである。国の出先機関である地方支分部局については、その事務・事業を財源、人員とともに都道府県等に大胆に移管し、組織の整理、縮小を行い、また、国の法令による義務付けや枠付けを緩和し、地方の条例制定権を有効に活用させることで、地方自治体の政策に関する自己決定・自己責任の範囲を広げる必要がある。

あわせて、官の役割をゼロベースで見直し、「新しい公共」の議論も踏まえつつ、規制改革や官業の民間開放などを進めることが重要である。

#### ②道州制特区推進制度の見直し等と広域連合の活用

現在、北海道では道州制特区推進法に基づき、道州制特区に関する取り組みが行われ、関西では関西広域連合の設立に向けた動きが進んでいる。これらの取り組みは、将来的な道州制の導入につながる動きであり、国を挙げて強力に支援し、全国各地で同様の動きが巻き起こるような環境を整備していく必要がある。

具体的には、道州制特区について、道州制特区推進法に基づく北海道からの提案を最大限認めるとともに、権限移譲が行われる際には財源移譲も確実に行われるよう措置すること、また道州制特区推進法における3以上の都府県の合併を必要とする要件を改め、都府県による広域連合も対象とすることが考えられる。あわせて、地方自治法の見直し等による、広域連合の活用も検討すべきである。

### ③道州制導入に向けた体制の整備

道州制の導入に関する検討機関を内閣に設置するとともに、「道州制推進基本法」(仮称)の検討に着手し、早期に同法を制定することが重要である。その後、同法に基づき、内閣に本部を設置し、国、道州、基礎自治体の役割や権限・財源のあり方など道州制の導入に関する基本的な方針や、政府が総合的かつ計画的に実施すべき事項などを基本計画として定めるなど、道州制導入に向けた改革に関する施策を集中的かつ総合的に推進すべきである。

### ④電子行政・電子社会の推進

「5. 科学・技術立国戦略」で詳述するように、電子行政・電子社会の構築は、住民や企業にとって利便性の高い行政・社会の実現や行政サービスの地域間格差の是正につながるとともに、国・地方を通じた行政の効率化・合理化や行財政改革に資する。道州制の導入に向けた取り組みに合わせて、世界最先端の電子行政・電子社会を構築するための取り組みを加速することが重要である。

### ⑤国民理解の推進

国と地方のあり方を抜本的に見直す道州制や「地域主権」改革を実現するためには、国民の各界各層の理解が深まっていくことが肝要であり、道州制導入、「地域主権」改革の推進に向けた機運の醸成と国民理解の促進のための活動を積極的に展開していくことが求められる。

#### (3) 成長の牽引役としての都市の再生<sup>38</sup>

##### (基本的な考え方)

国内市場自体が縮小する中、東京、大阪、名古屋に代表されるわが国の大都市は、激しさを増すアジアの都市間競争への対応にも出遅れ、世界のトップランナーとしての魅力や活力を失いつつある。地方都市もモータリゼーションの

<sup>38</sup> 提言「わが国の持続的成長につながる大胆な都市戦略を望む」(2010年3月)

進展などによって、かつて都市の中心部に位置していた商業、公共施設等が郊外へと移転し、中心市街地が賑わいを失うなど衰退が続いている。

わが国が持続的成長を目指す上では、大都市と地方都市がともに活力を取り戻し、国全体の成長・拡大を牽引することが不可欠である。大都市については国際競争力を高め、世界中の先端企業、人材、投資や観光客を集めるとともに、国全体の経済成長を牽引する役割を担わなければならない。地方都市については、その土地に根付く豊かな地域資源に磨きをかけ、国内外へ発信することで活力を生み、自立していくことが大切である。

#### **(基本方針に盛り込まれている目標や施策)**

基本方針では、2020年までの目標として「地域資源を最大限活用し地域力を向上」することや「大都市圏の空港、港湾、道路等のインフラの戦略的重点投資」が掲げられ、主な施策として「特区制度を活用した都市再生・地域再生」、「大都市圏のインフラの整備におけるPFI、PPP等の活用」などが挙げられている。

#### **(目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)**

政府が掲げる大都市や地方都市の再生を実現するためには、以下のような対策が求められる。

#### **①都市機能の高度化に資する都市インフラの整備**

人口減少や財政制約の下で都市機能の高度化を実現していくためには、とりわけ重要性の高い、(i) 利便性の高い交通・物流インフラ、(ii) 高水準の業務・生活基盤、(iii) 環境と人に優しい都市構造、(iv) 内外の人々を引きつける観光インフラを早急に整備する必要がある。わが国の国際競争力を左右する大都市部の交通・物流インフラについては、国家戦略として重点的な対応が求められる。とりわけ、大都市においては、世界中から先端企業や高度人材をひきつける高水準の業務環境や住環境などの整備も不可欠である。また、地域の実情や産業活動の実態を踏まえつつ、高規格幹線道路など、各地域の中長期的な成長にとって真に必要なインフラを整備することも重要である。

## ②民間活力の発揮

今後、財政負担を抑えつつ、必要なインフラの整備を進めていくためには、民間にある知恵やノウハウを最大限発揮させることが不可欠である。そのための手段として、民間にとってもインセンティブがある形で、PFI、PPP を積極的に活用していくことが必要である。

道路、鉄道、港湾、上下水道などの社会インフラや、窓口業務などの広範な行政事務等でのPFI、PPPの活用を進めるとともに、多段階選抜・競争的対話方式などのPFI独自の入札制度の実現や地方自治体に対する実務支援体制の整備、税制面でのインセンティブの付与<sup>39</sup>、公有地・公有資産の有効利用等を実現すべきである。加えて、証券化手法の活用や地域の公共施設を整備するためのミニ公募債の発行などを通じて、民間や地域住民による投資を積極的に活用することも重要である。

## ③都市開発をめぐる法制度・運用の見直し

民間の創意工夫が最大限発揮されるような形で都市開発を進めるためには、都市開発をめぐる法制度・運用について、民間事業者の意見を踏まえつつ、見直し必要がある。

第1に、都市再生特別措置法の枠組みは、都市計画の特例や金融・税制支援等の措置により、多くの民間投資、経済波及効果を生んできた。同法は2012年に見直し期限を迎えるが、民間事業者の意見を踏まえ、必要な改善を講じた上で、延長・恒久化を行うべきである。

第2に、マンションなどの建物の老朽化が進む中、良質な街並みや生活環境の形成、住民の安全・安心の確保、低炭素化の推進等の面から、こうした老朽化した建物を良質な建築ストックへと建替えを促していく必要がある。そのため、借地借家法上の正当事由の見直しや区分所有法等における各種決議要件の

---

<sup>39</sup> BTO (Build-Transfer-Operate)方式とBOT (Build-Operate-Transfer)方式の間で税制上のイコールフットイングを図るとともに、運営重視型の事業を拡大するため、サービス購入型・BOT方式の事業に対する資産課税も非課税とすること

緩和、容積率の緩和や移転の柔軟化、建物解体費用の補助制度の創設などの方策を講じる必要がある。

第3に、低未利用地や細分化された土地を集約、整形し、一体的な敷地として有効に活用していくため、容積率緩和・移転、用地取得の円滑化、道路付け替えの柔軟化、立体道路制度の拡充などを進める必要がある。

#### ④モデルプロジェクトの実施及び展開

都市開発には大規模かつ長期的な投資が必要であるなか、限られた予算で確実な成果を生み出すため、先進的なモデルプロジェクトとなる事業、エリアを先行事例として選定した上で、大胆な施策を施す必要がある。例えば、「成長戦略特区」のような地区を指定し、規制緩和、予算・税制措置、金融支援<sup>40</sup>、PFI・PPPなど各種施策をパッケージ化した上で集中的に投入すべきである。モデルの具体例として、低炭素・環境共生型都市モデル、エコ・コンパクトシティモデル、スマートグリッド導入モデル、子育て支援・福祉・医療の先進拠点モデル、新都市交通システム導入モデル、燃料電池自動車・水素供給インフラ整備普及モデルなどが考えられる。

ここで、一定の効果が示された施策については、広く各地域に対して展開を図るべきである。さらに、こうした課題解決型の都市モデルを官民が連携してアジア諸国に提供することで、「まちづくり」をわが国の新たな成長産業として発展させることが望まれる。

#### (4) 農業の成長産業化<sup>41</sup>

##### (基本的な考え方)

農業は、食料その他の農産物を供給するという基本的な役割に加え、水源の涵養や自然環境の保全など様々な機能を有するとともに、地域の基幹産業と

<sup>40</sup> 例えば、民間都市開発推進機構による、認定都市再生事業に対する支援等（一定の公共施設の整備費用の一部無利子貸付、認定事業費用の一部出資等の支援、認定事業費用の一部充当資金の借入れ等にかかる債務保証等）

<sup>41</sup> 提言「新たな食料・農業・農村基本計画に望む」（2010年2月）

して地域社会の維持にも重要な役割を果たしている。そして、これらは農業の生産活動が農村等の地域で活発に行われることにより有効に機能するものであることから、わが国の国家戦略の一環として農業を成長産業として確立していくことは、地域の活性化のみならず、わが国経済社会全体の発展にも不可欠である。

#### **(基本方針に盛り込まれている目標や施策)**

基本方針では、2020年までの目標として、「食料自給率50%」や「農林水産物・食品の輸出額を2.5倍の1兆円」とすることなどが掲げられ、主な施策として、「戸別所得補償制度の導入、地域資源の活用、6次産業化<sup>42</sup>（1次×2次×3次＝6次産業）、農商工連携等による農林水産分野の成長産業化」や「検疫協議や販売ルートの開拓等を通じた農林水産物等の輸出拡大」などが掲げられている。

#### **(目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)**

今後は、農業の成長産業化に向けて、農地の確保と多様な担い手による有効利用の促進により農業生産基盤を維持・強化するとともに、国民や市場のニーズに対応した開発から生産・流通・販売に至る一体的な取り組みを進めるべく、以下の対策が求められる。

まず、農業生産基盤の強化という観点からは、今般、政府で策定された「食料・農業・農村基本計画」とその施策の実施を通じて、効率的・安定的な農業経営構造を確立することが重要である。このため、農地の確保と有効利用の推進を図るべく、改正農地法の現場レベルでの手続きの公平性・透明性を確保するとともに、2010年度に実施される戸別所得補償モデル対策に加えて、担い手への農地の集積と基盤整備への支援を着実に推進することが求められる。

国民・市場ニーズへの対応という観点からは、①農商工連携制度の拡充、②高品質な農産物・加工品の輸出促進、③付加価値の高い農産物・加工品の開発、④農業分野における研究開発のさらなる推進が重要である。

---

<sup>42</sup> 農産物の生産（1次）だけでなく、食品加工（2次）、流通・販売等（3次）にも農業者が主体的かつ総合的に関わることで、第二次、第三次産業事業者が得ていた付加価値を農業者が得ようとする取り組み

まずは、農産物の輸出促進に努めるべきである。農産物の輸出動向をみると、近年、着実に増加傾向を続けている。2009年に世界同時不況の影響で、わが国の輸出額全体が大きく落ち込んだ中であっても、農産物の輸出額は、それほど大きく減少しなかった（図表 3-12）。そこで、基本方針での農産物の輸出促進に関する数値目標の達成に向け、さらに成長が見込まれる中国、香港、台湾等への付加価値の高い牛肉や果実、米等の輸出を促進すべく、これら有望品目・仕向け地域における検疫問題の解決や販売施設運営への助成の継続・拡大などに優先的に取り組むべきである。あわせて、輸出先国の各種基準<sup>43</sup>への対応、空港・港湾における冷凍・冷蔵設備の整備等についても支援を集中していく必要がある。さらには、各地域等における輸出相手国の嗜好や消費動向、購買可能な価格帯、相手側のニーズ等を踏まえた商品提案の強化を進めるとともに、これを補完する形でオールジャパンとしての輸出戦略を官民関係者が一体となって推進することが求められる。

また、いわゆる6次産業化や農商工連携については、経済界として、各種セミナーの開催などを通じて、農商工連携の機運の維持・向上と優良事例の拡大のための活動を強化していくこととしており、政府においても、こうした優良事例拡大のため、生産者などへの支援措置を充実していくことが求められる。

さらに、わが国農業にイノベーションを創出すべく、農林水産省の新たな農林水産研究基本計画に合わせ、農業分野での研究開発を着実に推進する必要がある。とりわけ、産業間連携による地域資源の活用や農産物の付加価値向上という観点からは、主要農産物について、加工適性等のための形質の確保や安定供給、あるいは、需要期に合わせた生産・供給などを進めるための品種改良や生産・保管・流通技術等の研究開発を集中的に推進することが重要である。

加えて、政府が推進する米粉用・飼料用米等の新規需要米の栽培については、その需要の創造・拡大に向け、米粉としての加工に適した形質や成分、飼料としての家畜の嗜好性や畜産品の品質向上に資する形質や成分、生産コストの削

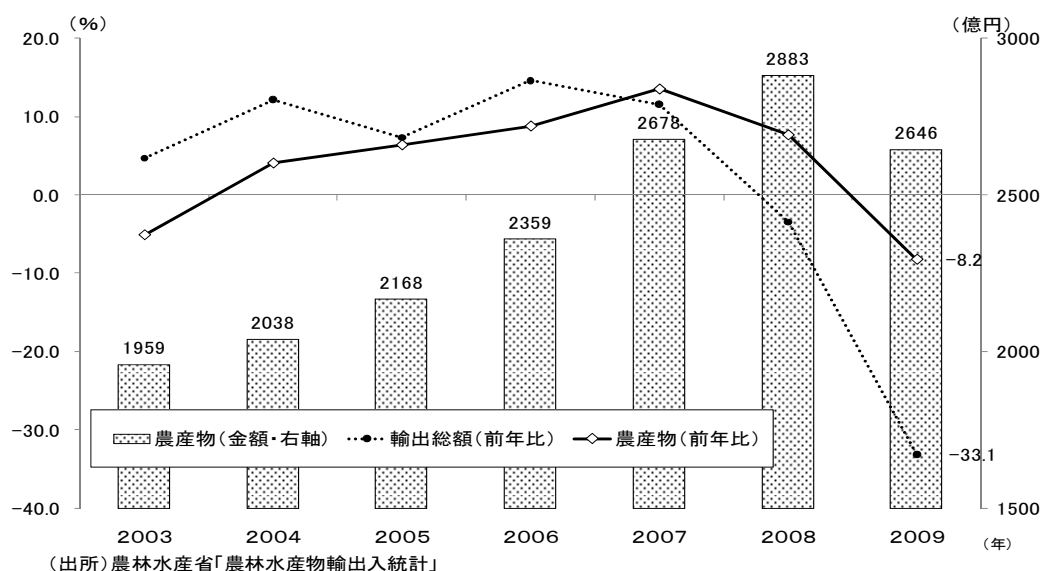
---

<sup>43</sup> GAP (Good Agricultural Practice)、ハラール、コーシャ、有機栽培規格等



減等、用途に応じた稲の研究開発・普及をこれまで以上に推進していく必要がある。また、これらに合わせて、米粉用米・飼料用米の保管・流通システムの整備や米粉製品の市場拡大等も進めていく必要がある。

図表 3-12 農産物の輸出動向



#### (5) ストック重視の住宅政策への転換<sup>44</sup>

##### (基本的な考え方)

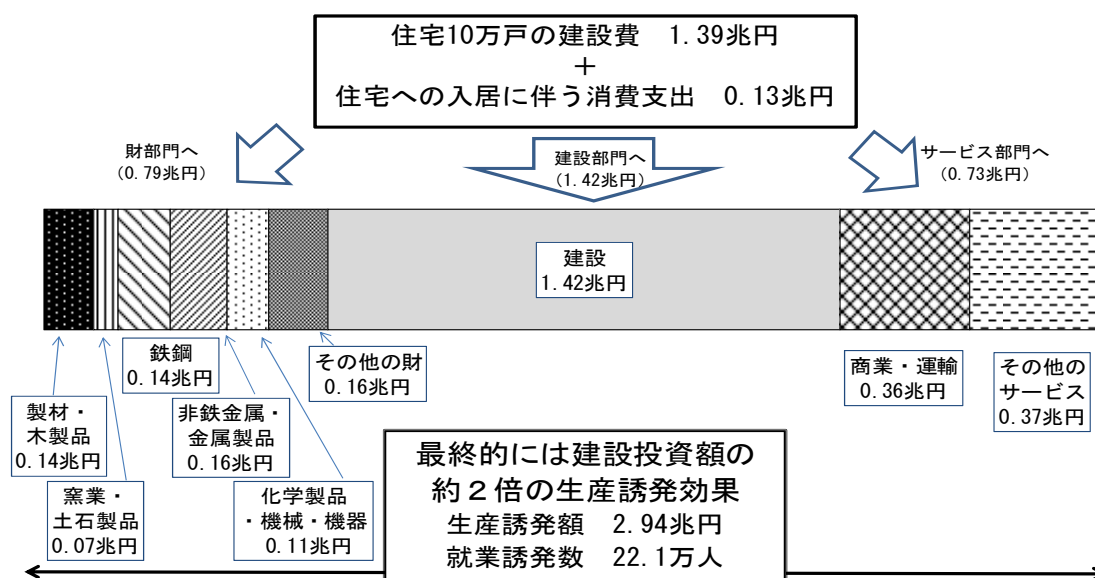
わが国の住宅市場は、2009年の新築住宅着工件数が78万戸と実に45年前の水準にまで落ち込んだ。住宅投資は内需の柱であり、住宅産業への直接的な影響だけではなく、裾野の広い関連産業を含めれば、経済や雇用に大きな波及効果を持ち(図表3-13)、地域さらには国全体の経済を下支えしている。政府は、住宅市場の動向を見極めつつ、必要に応じて適時的確な措置を講じていく必要がある。

他方、現在わが国の住宅は、量的には満たされているものの、質的には国民が求めるレベルには達しているとはいえない。今後、国民の誰もが快適でゆとりある豊かな住環境を享受するためには、良質な住宅ストックを形成し、循環させていくことが重要である。加えて、地球環境問題、少子高齢化、国民の安

<sup>44</sup> 提言「住生活の向上につながる成長戦略を求める」(2010年3月)

全・安心の確保といった、わが国が国を挙げて対応すべき課題に対しても、良質な住宅が果たす役割は非常に大きく、住宅の省エネ化、バリアフリー化、耐震化を促進していくことが重要である。

図表 3-13 住宅 10 万戸建設とその入居に伴う経済効果の推計（2009 年度）



(出所) 国土交通省「2005年建設部門分析用産業連関表」

### (基本方針に盛り込まれている目標や施策)

基本方針では、2020年までの目標として、「中古住宅流通市場・リフォーム市場の規模倍増」や「耐震性が不十分な住宅割合を5%に」することなどが掲げられ、主な施策として、「エコ住宅、ヒートポンプ等の普及による住宅・オフィス等のゼロエミッション化」、「バリアフリー住宅の供給促進」、「中古住宅の流通市場等の環境整備」、「住宅・建築物の徹底した耐震改修」などが挙げられている。

### (目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)

わが国の住生活の向上と住宅市場の活性化を図るためには、以下のような対策が求められる。

#### ①良質な住宅に対する重点的な支援

足もとの厳しい住宅市場をできるだけ早期に回復軌道に乗せるためには、予

算、税制、規制緩和といった支援策を総動員していく必要がある。

まず、優良な住宅ストックの形成に対して重点的な支援を行うべく、住宅版エコポイント制度を延長するとともに、住宅の耐震化、バリアフリー化に資する新築、改修などにも対象を拡大していく必要がある。あわせて、太陽光発電、高効率給湯機器、家庭用燃料電池、節水器具、蓄電池などの省エネ機器の設置に対する補助制度を創設、拡充すべきである。また、2010年中に期限切れを迎える、既存住宅に省エネ改修・バリアフリー改修をした場合に、一定額の税額控除を認める特例措置については延長すべきである。

## ②低迷する住宅市場の活性化

低迷する住宅市場のてこ入れのため、住宅ローン「フラット35S」の金利引下げ幅拡大（0.3→1.0%）措置を3年延長するとともに、住宅取得等資金の贈与に係る非課税措置の拡大について適用期限を延長すべきである。新築住宅に係る固定資産税の減額措置については、長年、国民の住宅取得・保有の負担軽減に貢献してきた経緯に鑑み、恒久化するとともに、省エネ性、バリアフリー、耐震性などに優れた良質な住宅を対象に減額期間を延長するなど措置の拡充を図るべきである。

また、建築基準法について、政府では、確認審査の迅速化、申請図書の簡素化、違反者に対する厳罰化の観点から見直しの検討が行われている。見直しにあたっては、とくに事業者の要望が強い、構造計算適合性判定の体制や対象の見直し、大臣認定や型式適合認定の基準の合理化や手続の簡素化を行うとともに、住宅建設の際の建築確認、住宅性能評価、長期優良住宅認定、住宅瑕疵担保責任などの各種申請、審査のワンストップ化を進める必要がある。さらに、住宅瑕疵担保履行法の供託金制度について、供託基準額の算定の見直しを行うべきである。

### ③中長期的な住宅税制のあり方

中長期にわたって、社会的資産としての良質な住宅ストックの形成、循環を進めていくためには、息の長い政策対応が求められる。そのため、良質な住宅に対する住宅ローン減税及び自己資金・ローンを問わず減税対象とする住宅投資減税について、継続、拡充していくことが求められる。

また、住宅は、その取得、保有、譲渡の各段階で重層的に課税がなされている。これに対して、各種軽減措置が長年講じられてきた。こうした住宅取得支援のための各種の税制措置の恒久化、あるいは重層的な課税体系自体の抜本的な見直しを行うべきである。さらに、今後、消費税の見直しの際、住宅取得にかかわる消費税については、ゼロ税率や軽減税率といった負担軽減措置が講じられている欧米の動向を参考にしつつ、また、住宅購入者への還付制度の創設等をも視野に入れながら検討する必要がある。

### ④ゼロエミッション住宅の実現

家庭に導入した省エネ、創エネ、蓄エネ機器をコンピュータで統合・制御する機能を備えた「ゼロエミッション住宅」の普及を図るとともに、「ゼロエミッション住宅」をネットワーク化し、コミュニティ内の電力の有効利用を可能にする「まちづくり」にも取り組むべきである。

### ⑤既存住宅市場の活性化

住宅ストックの有効利用を進めていく上で、既存住宅市場の活性化はひとつの課題である。しかし、現状では優良な住宅ストックが十分ではないなか、新築住宅から既存住宅へと急激に政策の舵を切ることは現実的ではない。まずは数多くの優良な住宅ストックを蓄積し、それを循環させていくことが重要である。その上で既存住宅市場の活性化に向けて、住宅の現況に関する検査、住宅履歴情報の整備と活用、住宅瑕疵担保責任等の保証・保険制度の活用を推進する必要がある。

## ⑥住宅産業の海外展開

今後、環境性能、耐震性、高齢化対応等に優れたわが国の住宅を広く海外市場に展開できれば、相手国の住宅の質の向上に資するだけでなく、地球規模の課題である温暖化問題の解決にも寄与できる。政府はわが国住宅産業の海外展開について、国を挙げて後押しすることが求められる。その一環として、わが国の事業者が海外で住宅事業を展開する際に事業の円滑な展開を阻害する各国の規制・政策の早期改善を各国政府に働きかけるべきである。

## 5. 科学・技術立国戦略

### (1) イノベーション創出基盤の整備

#### (基本的な考え方)

科学・技術を基点としたイノベーション<sup>45</sup>は、中長期的な経済成長の源泉であるのみならず、地球環境問題や健康の維持・増進等の国家的な課題の解決に向けた鍵を握る。世界同時不況の影響を受け、欧米アジアの主要国は成長力強化等に向け、総合的なイノベーション政策を強化し、科学技術等の関連予算を拡充している。

他方、わが国は依然として、科学・技術の振興を目的とした施策が中心であり、政府研究開発投資も民間企業の負担に比べ低水準にある、また予算が省庁縦割りで効率が悪いなど、多くの課題を抱えている。現状のままでは、わが国の国際競争力は相対的に低下していくことが懸念される。

わが国として、科学技術政策を基本に、人材育成、知的財産政策、規制改革等を一体的に捉えたイノベーション政策への転換を図るとともに、成長を支えるナショナル・イノベーション・システムの抜本的強化が求められる。

#### (基本方針に盛り込まれている目標や施策)

こうした中、基本方針では、科学・技術においては、2020年までの目標として、前述の「グリーン・イノベーション」と「ライフ・イノベーション」に加え、「独自の分野で世界トップに立つ大学・研究機関の数の増」、「理工系博士課程修了者の完全雇用」、「中小企業の知財活用の促進」、「官民合わせた研究開発投資をGDP比4%以上」を掲げ、主な施策として「大学・公的研究機関改革の加速、若手研究者の多様なキャリアパス整備」、「イノベーション創出のための制度・規制改革」を図ることとされている。

#### (目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)

まず第1は、総合的なイノベーション政策の推進が求められる。具体的には、「科学・技術・イノベーション戦略本部」(仮称)の設置による司令塔機能の強

---

<sup>45</sup> 6ページ脚注3を参照。

化をはじめ、政策課題の実現に不可欠な研究開発（いわゆる目的基礎研究、最先端技術開発、基盤研究等）への資源配分の拡充とポートフォリオ化（研究開発の最適な組み合わせ）、産学官協働による研究・技術、国際標準化等にかかる戦略の策定・推進を可能とする場（産学官共有のプラットフォーム）の構築、イノベーション指向の研究開発拠点の集約化・ネットワーク化、複数技術の融合や規制改革等を組み合わせた「社会システム実証」の推進等が求められる。

同時に、企業、公的研究機関、大学のイノベーション創出力の強化に向けて、ハイリスク研究に対する支援強化、産学連携に対する競争的資金の拡充、研究開発ベンチャーの支援、国策遂行の観点からの公的研究機関の再編・統合と組織目的に応じた資源配分・運営形態の抜本的見直し、基盤的経費における大学の特色に応じた評価に基づく競争原理の導入、大学の国際競争力の向上とそのため自助努力を促すようなガバナンスの見直し等を推進すべきである。

さらに、官民合わせた研究開発投資の対 GDP 比 4%以上の安定的確保に向けて、政府研究開発投資の対 GDP 比 1%実現が不可欠である。

第2は、高度理工系人材の育成と多様なキャリアパスの整備である。具体的には、イノベーションを牽引する優れた若手を社会に輩出する場として、大学・大学院の果たす役割が重要との認識の下、幅広い知識を得られる体系的コースワークの構築、博士の質を高く維持するための評価の充実と入口・出口管理の徹底等が必要である。また大学と企業との人事交流等を通じて、学生はもとより、まず教員自身が産業界を理解し、学生に対するキャリアパスの指導において必要となる知識を得ることが求められる。

第3は、中小企業の知財活用を含めオープン・イノベーションを促進する知的財産制度の整備が必要である。具体的な対策として、異分野・異業種の協調による知の創造力の強化に向け、ソフトIPの検討<sup>46</sup>等を通じた柔軟な特許制度の設計、職務発明制度の再改定の検討<sup>47</sup>をはじめ特許制度のリスク要因の是正、

---

<sup>46</sup> 差止請求権のない特許制度

<sup>47</sup> 職務発明制度について、発明の法人帰属を原則とする、あるいは廃止して自由契約とする等を含めた検討

デジタル化・ネットワーク化に対応した複線型著作権法制の整備<sup>48</sup>等を推進する必要がある。

同時に、社会への実用化・普及を促進すべく、ライセンス・オブ・ライト<sup>49</sup>の検討等をはじめ多数参加を促進する制度の整備、通常実施権の第三者対抗制度の改善等によるライセンシーが安心できる制度整備、営業秘密に関する刑事訴訟制度の見直しや知財法曹人材の育成等を通じた司法の充実が求められる。

## (2) ICTの利活用

### (基本的な考え方)

ICT は、現代の経済社会の神経網ともいえる、欠かすことのできない重要なインフラである。空間を超え、大量の情報や機器を確実かつ瞬時につなぎ、束ね、処理、制御することで、人々の日々の暮らしはもちろん、経済、産業、行政を含む社会全体の効率性、透明性、利便性などを飛躍的に向上させている。

また、ICT ネットワークの発達により、これまでにない価値が創造され新たなサービスや産業が創出されている。現代社会が抱える課題を総合的かつ的確に解決するためには、ICT の利活用が不可欠であり、ICT がもたらす価値創造や、新しい形の社会のネットワークを十分に活用し、国際競争力強化を図り、成長を維持することが強く求められる。

さらに、民間主導での経済の活性化のためには、ICT の利活用により、高齢者の社会参加の促進等、自立的な活動を支えるために、多種多様な移動手段を円滑かつバリアフリーにつないだ新たな社会システムの構築が求められる。

そして、ICT の利活用による業務の効率化を通じて生み出された貴重な人材や資源を、人口減少・少子高齢化、環境・資源制約といった社会構造の変化に伴いニーズの高まる分野へ再配置していくという好循環を確立していくべきで

---

<sup>48</sup> 現行著作権法を基礎としつつ、著作物の利用目的に応じた二つの制度（産業的に製作される著作物については「産業財産型コピーライト制度」、著作者が自由な利活用を認めた著作物については「自由利用型コピーライト制度」）の創設。提言「デジタル化・ネットワーク化時代に対応する複線型著作権法制のあり方」（2009年1月）参照

<sup>49</sup> License of Right（特許権者が当該特許発明について第三者の実施許諾を拒否しない旨を宣言または登録した場合、これと引き換えに特許維持料を所定割合で減額する制度。「実施許諾用意制度」）。



ある。

### （基本方針に盛り込まれている目標や施策）

基本方針では、IT立国・日本を目指し、2020年までの目標として「情報通信技術の活用による国民生活の利便性の向上、生産コストの低減」が掲げられ、主な施策として、「行政のワンストップ化」や「情報通信技術の利活用を促進するための規制改革」等が挙げられている。

### （目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案）

国際競争力や経済成長に直結するICTに関し、現在、米国はもちろん、韓国等のアジア諸国でも、野心的なICT戦略を打ち出し重点的な資源配分を行っている。わが国においても、ICTの利活用による総合的な戦略とその実施計画を早急に策定し、着実に実施していくことが急務となっている<sup>50</sup>。

こうした中、ICT戦略で重点的に取り組むべき分野として、以下の5点が挙げられる。

## ①電子行政の推進

経団連が昨年11月に提言<sup>51</sup>したように、電子行政を強力に推進していくための具体的な施策として、(i)電子化の前提となる業務改革（BPR<sup>52</sup>）やアウトソーシング（BPO<sup>53</sup>）の推進、電子化に伴う人材の有効活用、(ii)電子行政を推進する体制として、全体最適に責任を持つ行政CIO<sup>54</sup>の任命、電子行政推進法の制定による着実な推進、(iii)社会保障・税の共通番号制度の迅速な実現などを急ぐ必要がある（図表3-14）。

このうち社会保障・税の共通番号に関しては、政府において本格的な検討が開始されているが、検討にあたっては、(i)社会保障・税の共通番号としての機能のみならず、本人の了解の下で、省庁・自治体間のデータ連携を可能とし、

<sup>50</sup> 提言「新しい社会と成長を支えるICT戦略のあり方」（2010年3月）

<sup>51</sup> 提言「ICTの利活用による新たな政府の構築に向けて」（2009年11月）

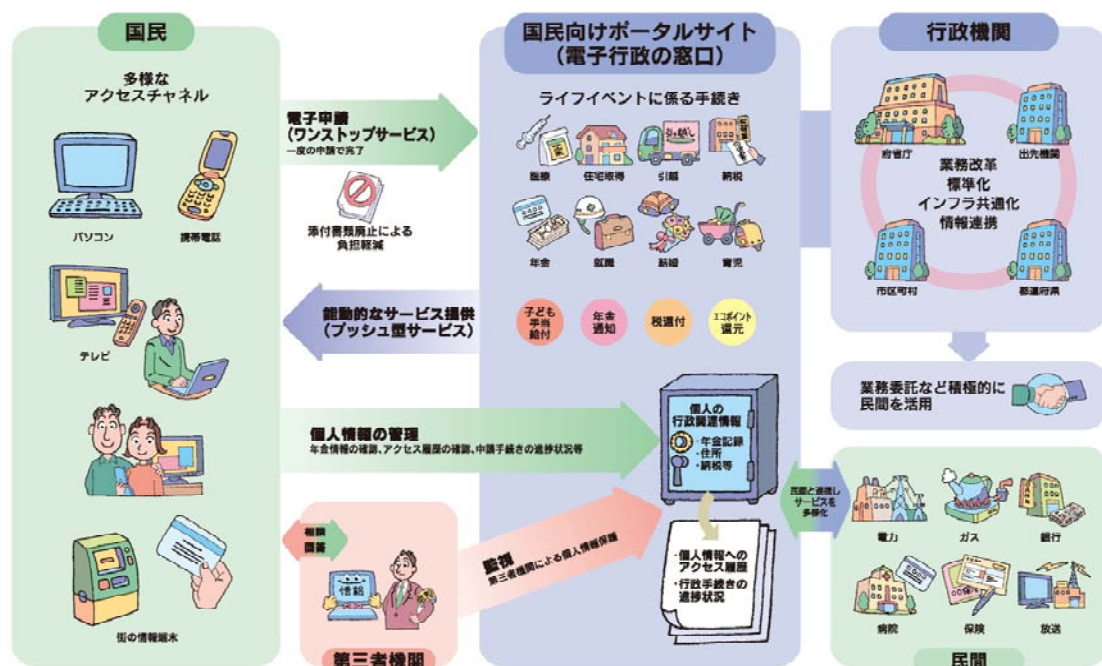
<sup>52</sup> Business Process Re-engineering（業務プロセスの再構築）

<sup>53</sup> Business Process Outsourcing（業務の外注化）

<sup>54</sup> Chief Information Officer

国民の利便性の向上や行政の抜本的な効率化に資する、電子行政全般の共通基盤として検討すること、(ii) 新たなサービスの創出を念頭に、民間での活用を前提とした発展性のある制度とすること、(iii) 住基ネットや住民票コード等、既存のネットワークや番号を活用すること、(iv) プライバシーや情報セキュリティへの万般の配慮と、運用やアクセス状況を監視する第三者機関についても検討すること、に十分に配慮すべきである。

図表 3-14 電子行政のイメージ



パンフレット『電子行政が創る国民本位の新たな政府の姿』(発行: 経済広報センター)より

## ②ICTによる環境・エネルギー問題への貢献

わが国が有する世界最高水準の省エネ・環境技術を、ICTの利活用を通じて、さらに効率的・効果的に用いることによって、環境・エネルギー問題に対する貢献を一段と進めるべきである。

具体的には、家庭・オフィス部門の省エネ化については、ビル・ホームエネルギー管理システムによるエネルギー消費量の見える化やセンサー技術を活用した照明・空調の制御等を通じた、グリーンITによる省エネ製品の普及促進や建築物の省エネ化の推進等、わが国の強みを活かしたスマートグリッドの普及

が求められる。

運輸部門については、ITS<sup>55</sup>や自動車から発信される車両走行情報（プローブ情報）等に基づいた交通流の円滑化等の安全な道路交通社会の構築と渋滞解消による環境負荷の低減等、ネットワークを利用した面的な環境対策を進める必要がある。

### ③安心・安全な社会システムの構築

豊かな国民生活を実現していくために、ICT の利活用を通じた、安心・安全技術を核とした社会システムをわが国の強みとして確立していくべきである。

具体的には、路車・車車間通信技術や衛星測位技術等を活用した運転支援システム等の普及や、道路・橋梁等の日常生活にかかわるインフラの維持・管理、自然災害の監視、災害時の通知や誘導等に ICT を活用することによって、すべての人が安全・快適・便利に移動できる社会を実現していくことが求められる。

また、医療・介護分野においては、ICT を利活用することにより、「コスト増なき医療革命」を実現することが必要である。具体的には、電子カルテの普及等を通じた医療データの電子化と蓄積による疾病動向の分析や疫学的研究、各医療機関のネットワーク拡大及び遠隔地との情報連携が求められる。これらを達成するために、財政的な支援も行いつつ、レセプトオンライン請求の完全義務化を推進すべきである。

### ④新産業の創造、地域活性化、アジアの需要の取り込み

多様なコンテンツを様々な端末を通じて流通させることや、大量の情報を束ねることで新たな価値の創造を図ること、さらには、地域や中小企業などに個々に埋もれている情報やノウハウをつなぎ合わせ、発信していくことなどを通じて、新産業・新サービスを創造させ、地域活性化につなげていくという視点も重要である。

---

<sup>55</sup> Intelligent Transport Systems(高度道路交通システム)

具体的には、多様なコンテンツ流通の促進に向けた環境整備と限られた電波資源の有効活用、農林水産業の生産性向上に向けたクラウド技術の活用と農業に関する情報・ノウハウの蓄積・共有、国内観光情報の充実と国際的な発信、クラウド技術等の利用を通じた個々の中小企業では対応困難な国際規制への対応への支援、ICT を用いた社会的課題の解決方法や新しい社会システムのアジア諸国への海外展開などを推進すべきである。

### ⑤高度情報通信人材の育成

ICT が社会の根幹的なインフラとして定着した今日にあって、高度情報通信人材は、産業界のみならず、中央省庁、地方自治体、医療、教育といったあらゆる分野において不可欠な存在となっている。各国とも、そのような高度情報通信人材の育成を計画的に進めているところであり、わが国としても、産学官が連携した国家的な取り組みが必要である。

具体的には、将来的な高度情報通信人材の必要規模を明らかにし、計画的な予算措置を講じて継続的に人材育成に努めるべきである。その際、大学（院）の役割が最も重要であり、基礎研究だけでなく、応用研究や社会への成果還元に貢献する高度人材に対する教育への貢献についても、的確に評価する必要がある。また、初等教育段階から ICT リテラシー（情報活用能力）の向上を図るよう、義務教育においてタブレット PC 等の ICT 機器を積極的に活用し、基礎的な情報処理能力を高めること等が求められる。

### （3）宇宙開発利用の推進

#### （基本的な考え方）

宇宙開発利用は、既に国民の一般生活レベルに浸透しており、気象観測、通信・放送（BS/CS 放送）、衛星測位（カーナビ、GPS 機能付携帯電話等）、陸域・海域観測等において実績が積み上げられている。

また、宇宙開発利用は、最先端の困難な研究開発への挑戦であり、科学・技

術を牽引し、イノベーションを創出する象徴的な分野である。

さらに、北東アジア情勢が依然として緊迫する中で、地球を広域で観測できる宇宙の特性を安全保障へ活用することも有効である。

こうした宇宙開発利用を支える基盤となるのは、メーカーからユーザーにわたる裾野の広い宇宙産業である。

#### **(基本方針に盛り込まれている目標や施策)**

こうした中、基本方針に盛り込まれた研究環境・イノベーション創出条件の整備では、「宇宙・海洋分野等新フロンティアの開拓を進める」とされている。

#### **(目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)**

宇宙分野の重要課題としては、第1が、新たな宇宙市場を開拓するための成長戦略の実施である。宇宙産業の基盤強化のため、政府が長期的・安定的調達を行うアンカーテナンシーの確立をはじめ、PPPによる民間衛星能力の活用や政府衛星の運用等の民間委託等の推進を図ることが重要である。また、官民連携により、ODA等を活用して、アジアやアフリカ等に対する社会インフラ整備として、宇宙システム等による質の高いサービスを提供することが求められる。商業ベースの受注についても、政府のトップセールスが重要であり、チームジャパンとして対応すべきである。

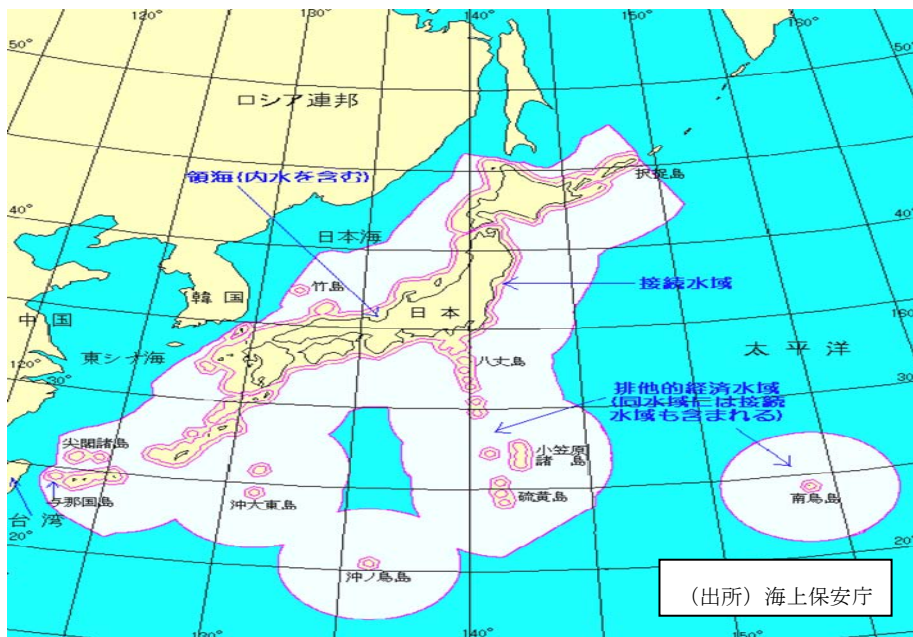
第2が、宇宙基本計画に盛り込まれた宇宙開発利用プログラムの着実な実施である。当面は、観測分野では衛星の着実なシリーズ化や小型衛星の活用、通信・放送分野では地上・衛星共用携帯電話システムの研究開発、測位分野では衛星測位システム（準天頂衛星3機体制）の確立、安全保障分野では安定的な情報収集（情報収集衛星4機体制）や早期警戒衛星のセンサー機能の研究開発、宇宙科学・月惑星探査分野ではX線天文衛星や惑星探査機の開発、有人宇宙活動分野では国際宇宙ステーション実験棟「きぼう」の利用促進やHTV（宇宙ステーション補給機）による地上から宇宙ステーションへの定期的運搬、その他分野では基幹ロケットの性能向上や小型ロケットの開発等を行うことが重要である。

#### (4) 海洋分野の新たな成長基盤の構築

##### (基本的な考え方)

四方を海に囲まれた島国であるわが国は、海洋立国として大きな成長の可能性を有している。わが国の国土面積は世界第61位の約38万km<sup>2</sup>であるが、領海と排他的経済水域（EEZ）を合わせた面積は世界第6位の447万km<sup>2</sup>であり、そこには豊富な鉱物・エネルギーが存在している(図表3-15)。2008年11月にわが国が申請した200カイリを超える大陸棚延長が認められれば、経済社会の新たな成長基盤が構築されることとなる。これに向けて、海洋の戦略的な開発利用の推進や総合的な管理体制の整備が求められている。

図表3-15 わが国の海洋をめぐる状況



##### (基本方針に盛り込まれている目標や施策)

こうした中、基本方針の中の研究環境・イノベーション創出条件の整備では、前述した宇宙と同様に、「宇宙・海洋分野等新フロンティアの開拓を進める」とされている。

##### (目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)

海洋分野の重要課題としては、第1に、鉱物・エネルギー資源等の海洋権益の確保に向けて、EEZと大陸棚を管理・保全するため、わが国の海域をいくつか

に分けて洋上プラットフォームや離島を活用する。特に重要な拠点となる離島については、保全・管理する法整備が求められる。

また、メタンハイドレート、石油・天然ガス、海底熱水鉱床、コバルトリッチクラスト等の資源の分布を把握するため、EEZ 及び大陸棚の資源の賦存量と各鉱床の規模等について探査を行い、海洋鉱物資源のポテンシャルマップを作成することが重要である。このため資源探査船の探査機能の向上や、わが国の自主技術を活用した探査船の開発、技術者の育成を図ることが必要である。

第2に、自然災害に対する防災・減災のため、地球深部探査船「ちきゅう」による観測・探査、データ収集と分析を行うことが求められる。具体的には、次世代型深海探査システムの開発、リアルタイムで観測を行う海底ケーブルネットワークシステムである地震津波観測監視システム等の高度化と全国展開、マントルまでの掘削技術の開発が重要である。

第3に、低炭素社会への貢献のため、洋上風力発電、波力発電、海洋温度差発電、海流・潮流発電等の再生可能エネルギーの技術開発及び実証実験を推進することが求められる。また、CO<sub>2</sub>の排出量の少ないエコシップの研究開発と導入、海底下の地層にCO<sub>2</sub>を貯留するCCS<sup>56</sup>の研究開発と実証実験を推進することが重要である。

---

<sup>56</sup> Carbon Dioxide Capture and Storage : 二酸化炭素回収・貯留

## 6. 雇用・人材戦略

### (1) 労働力人口の減少への対応も見据えた労働市場の形成

#### (基本的な考え方)

雇用・失業情勢は、若干改善の兆しが見えつつあるものの、当面、予断を許さない状況が続くと見込まれる。このような中、雇用・人材戦略の基本的なあり方としては、足もとの雇用情勢の悪化への対応を急ぐ一方、人口減少により趨勢的に減少していく労働力人口への対応と、それに伴う経済成長率の押し下げへの影響も見据えた取組みもあわせて講じることが求められる。

少子高齢化の一層の進展や、新興国の急速な追い上げによる国際競争の激化など企業経営を巡る環境が大きく変化している中で、現状のままでは、労働力人口の減少、とりわけ若年労働者の確保が困難となることが、競争力の低下につながっていく恐れが強い。こうした状況を打開し、労働市場を健全かつ安定的に発展させていくためには、雇用の多様性・柔軟性を確保するとともに、一般の雇用危機の中で露呈した課題を克服し、労働市場の基盤を強化していくことが不可欠である。とくに、多様な労働力を前提とした、セーフティネット機能のさらなる強化・充実が急務である。

また、労働者の雇用の安定に向け、就業機会の拡大が求められており、公的職業訓練などを活用して個々の労働者自身が知識や、技能・技術の獲得・向上を図るとともに、労働市場の需給調整機能を高め、実際の雇用の場へと結びつけていくことが必要である。

#### (基本方針に盛り込まれている目標や施策)

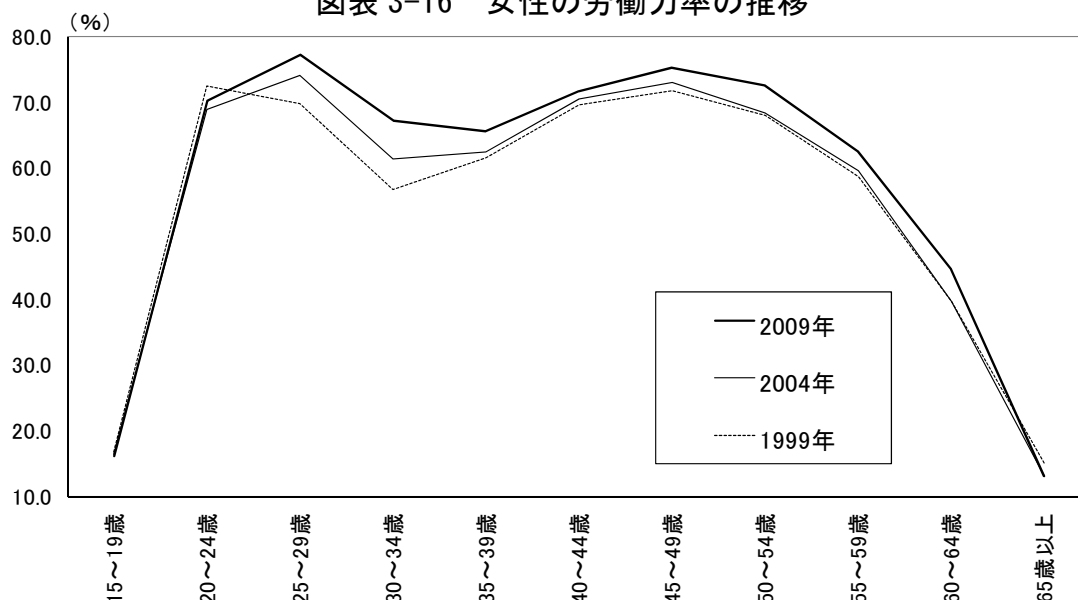
基本方針では、2020年までの目標として、「若者フリーター約半減」、「ニート減少」、「女性M字カーブ解消」(図表3-16)、「高齢者就労促進」、「障がい者就労促進」、「ジョブ・カード取得者300万人」、「有給休暇取得促進」、「最低賃金引上げ」、「労働時間短縮」が掲げられている。

また、主な施策として「若者・女性・高齢者・障がい者の就業率向上」、「『ト



ランポリン型社会』<sup>57</sup>の構築」、「ジョブ・カード制度の『日本版NVQ（職業能力評価制度）』への発展」、「地域雇用創造と『ディーセント・ワーク』の実現」が挙げられている。

図表 3-16 女性の労働力率の推移



(注)労働力人口比率=労働力人口/15歳以上人口  
(出典)総務省「労働力調査」

### (目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)

高齢者や障害者の就労促進、あるいは女性のM字カーブの解消に向けて、柔軟な雇用形態を確保して就労の選択肢を広げ、就業機会を拡大していくことが重要である。昨今では、上記のような層に限らず、労働者の働き方に対するニーズも多様化しており、個々の労働者が自らのライフスタイルなどに応じた働き方を可能にする観点からも、柔軟な働き方を可能とする法制面などの環境整備が求められる。また、労働者の能力開発の機会を拡大し、自らの能力が発揮できるような形で、新たな成長分野への労働移動が円滑に行えるような、働きがいの実感できる「複線型社会」(人生二毛作)の構築を検討することが求められる。

雇用の多様化を推進していく上では、労働市場におけるセーフティネット機

<sup>57</sup> 北欧の「積極的労働市場政策」の視点を踏まえ、生活保障とともに、失業をリスクに終わらせることなく、新たな職業能力や技術を身につけるチャンスに変える社会の構築を企図するもの。(「新成長戦略(基本方針)～輝きある日本へ～(2009年12月30日閣議決定)」において掲げられた方針)

能を、さらに強化・充実させることが重要である。雇用形態の多様化につれて、失業に対するリスクも変化することから、従来の雇用保険によるセーフティネット機能に加え、公的職業訓練とその際の生活支援を含めた再就職支援策を行う「第二のセーフティネット」の恒久化に向けて早期に検討する必要がある。

また、若者フリーターやニート対策の観点からは、現行のジョブ・カード制度などを活用しながら、きめ細かなキャリア・コンサルティングなどを通じ、これまでの職業経験にとらわれることなく、潜在的な能力を見極め、適正かつ安定的な就業機会へと導くため、職業紹介機能の充実を図る必要がある。同時に、就労に必要な能力・技能が獲得できるよう、公的職業訓練メニューを産業の動向なども踏まえて充実していくことも望まれる。その際には、民間活力の積極的活用が可能となるよう、諸規制の撤廃などを含めた環境づくりなどが求められる。

あわせて、学卒時の未就業や早期の離職など不安定雇用に陥ることを防ぐ観点から、就学期の段階から、キャリア教育や、労働関連法制などに関する知識や就労意識の醸成に取り組むとともに、観光、環境・エネルギーなど、今後雇用創出が期待できる成長分野における高等教育の強化といった、文教施策との連携も進めるべきである。

なお、基本方針において言及されている、ジョブ・カード制度の日本版 NVQ 制度への発展については、わが国では、同一業種内においても企業として求める人材の資質は、個々の企業が置かれている状況や戦略に応じて異なることなども踏まえて、十分な検討を行なうことが必要となろう。

仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の推進にあたっては、仕事と生活の調和は各個人の自由な選択に委ねるべきであること、また、職場の実態に合った取組みが効果的であることから、生産性の向上や、効率的な働き方の追求を通じて、労働時間の短縮、年次有給休暇の取得促進などを進めることが重要である。したがって、法的な措置に委ねることなく、個別労使の取組みを推進するという観点から政策を進めることが重要である。

なお、改正育児・介護休業法がこの6月に全面施行される。仕事と生活の調和を推進する観点のみならず、安心して子どもを産み育てられる環境を整備するという観点からも、同法を遵守していくことは言うまでもない。また、育児休業取得後の円滑な職場復帰のため、各種保育サービスの拡充やテレワーク推進による就業支援が不可欠である。

一方、最低賃金については、生産性の向上を伴わないまま急激に引上げを行なうとすれば、経営体力の脆弱な中小零細企業の経営を圧迫し、かえって、雇用喪失に繋がる懸念もある。検討にあたっては、最低賃金の引上げが貧困対策として有効かどうか、また引上げの裏付けとなる生産性の向上が十分かどうかといった点を十分踏まえながら、慎重に対応することが求められる。

なお、基本方針では、雇用戦略対話を踏まえ、女性のM字カーブ解消や高齢者就労促進などについて、具体的目標を定めることとされているが、雇用・労働分野の状況は経済情勢や経営環境に大きく依拠するものであることから、当初の目標に固執することなく、その時々々の状況などを踏まえ、柔軟に対応していくことが求められる。

## **(2) 安心して子どもを生み育てられる環境の実現、待機児童の解消**

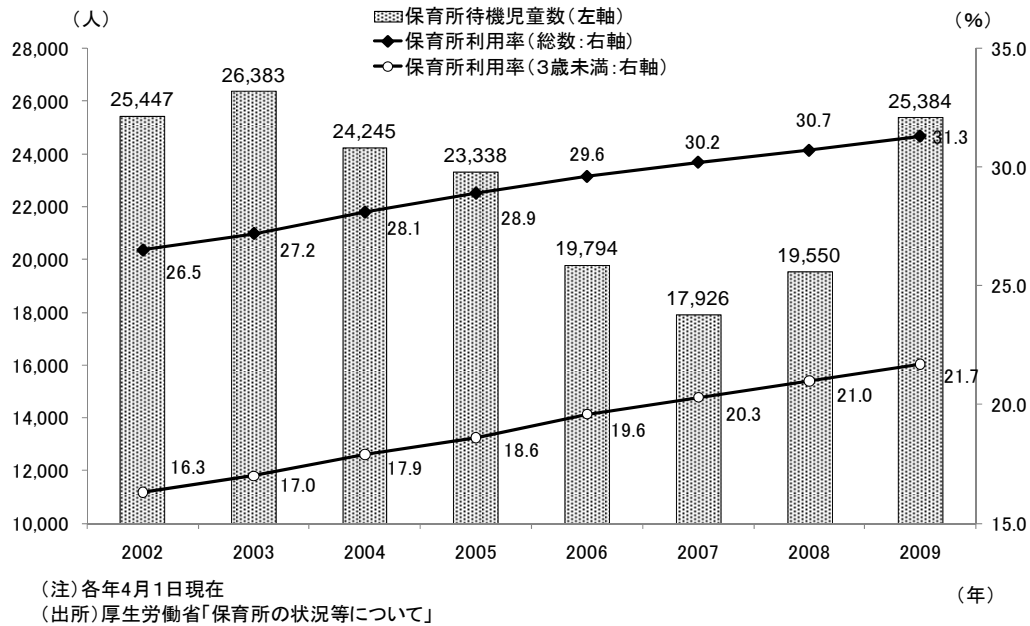
### **(基本的な考え方)**

わが国は、他に類例のないレベルで少子高齢化が進行しており、経済社会の活力の低下や財政・社会保障の維持可能性の喪失などが懸念されている。持続可能で活力ある経済社会の実現に向け、少子化対策を国の最重要課題として位置付け、国民的な議論を喚起しつつ、早急かつ集中的に取り組むことが求められる。

とくに子育て世帯の仕事と育児の両立を可能とするためにも、保育制度の抜本改革を早急に進め、多様な働き方に対応する柔軟な保育サービスを拡充し、待機児童を解消することが最優先の課題となっている(図表3-17)。公費投入を拡大するとともに、各種の規制の見直しを通じて企業・NPOの参入を促進し、

保育サービスの拡充を図ることが必要である。

図表 3-17 保育所待機児童数の推移



### (基本方針に盛り込まれている目標や施策)

基本方針では、2020年までの目標として、「誰もが安心して子どもを産み育てられる環境の実現による出生率の継続的上昇を通じ、人口の急激な減少傾向に歯止め」「速やかに就学前・就学期の待機児童を解消」を掲げており、主な施策として、「幼保一体化を含む各種制度・規制の見直しによる多様な事業主体の参入」などが挙げられている。

### (目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)

保育サービスの拡充にあたり、以下を実現することが必要である。

第1に、「子ども子育てビジョン」に掲げられた保育サービス整備計画の進捗状況等を毎年点検・評価し、その結果を次年度以降の予算や施策に反映させる仕組みとして、「子育て会議(仮称)」を内閣府内に設けることである<sup>58</sup>

第2に、教育と保育の一体的推進を図ることである。

子どもたちが健やかに育つことのできる居場所を確保する上で、親の事情(就

<sup>58</sup> IV. 成長戦略にかかわる税・財政・社会保障の一体改革、「3. 社会保障分野」に仔細を記載

労の有無)で異なる居場所を提供する今の制度を見直し、同年代の子どもの教育と保育に関する一体的な制度設計と事業の推進を図る。その一環として、まずは、現行の認定子ども園の制度を、手続き面、運営費補助等の面でサービス提供者に活用しやすい制度に見直すべきである。また、将来的には、幼稚園・保育所の機能の一元化を図ることが求められる。

第3に、保育制度の抜本改革を通じ利用者のニーズを踏まえた保育サービスを拡充するために、参入規制を改めることである。

参入規制の見直しについては、株式会社やNPOの初期投資の負担軽減を図る。また、運営費の使途の柔軟性を高め、株式会社が剰余金を配当に充当することを認めるとともに、株式会社が保育所を運営する際、社会福祉法人会計による財務諸表の作成・報告が別途求められる点を改めるべきである。この他、認可保育所以外の多様な保育サービスにも、公費により安定的な運営費助成を行い、地域の子育て支援活動、事業所内保育所、病児病後児保育等利用者の多様なニーズに対応したサービス提供を実現していくことが求められる。

第4に、保育の担い手を確保することである。

保育サービスの量的拡充を図るためには、担い手の育成・確保を早急に行うことが重要である。保育士資格制度を見直し、受験資格に、認可外保育所も含む勤務実績を加味することで受験対象者の拡大を図る一方、有資格者の掘り起こしを地域毎に計画的に進めていく必要がある。

### **(3) 質の高い教育による厚い人材層の形成**

#### **(基本的な考え方)**

少子化が進む中で、わが国の未来を切り拓くことができる自立した人材の重要性が増すことは明らかであり、そのような人材の礎は、基本的には初等・中等教育で築かれるものである。しかし、教育現場における教員の指導力や実践力等の衰退、子どもの学力・思考力の低下など、数多くの課題が指摘されている。

一方、わが国の経済社会を支え、活性化に貢献する人材を、高等教育を中心に育成していくことは、今後とも必要である。企業活動のグローバル化が進展する中にあるのは、とりわけグローバル化に適応できる人材や理工系・技能人材など、その育成・確保は、競争力に直結する極めて重要な課題である<sup>59</sup>。

加えて、多様な価値観・発想力による経済社会の活性化や、企業の国際競争力の強化という観点から、ICT や研究開発、金融、商品開発、海外事業展開等で活躍が期待される高度人材を積極的かつ継続的に受け入れていくことが求められる。とりわけ、将来の高度人材となり得る留学生の受け入れを、質の面にも留意しつつ、大幅に拡大していくことが不可欠である。

さらに、産業という視点では、教育サービスは、国内では少子化が進行する中において、関連市場の縮小が見込まれている。

#### **(基本方針に盛り込まれている目標や施策)**

こうした中、基本方針では、質の高い教育による厚い人材層の形成を目指し、初等・中等教育では、国際的な学習到達度調査において、日本が世界トップレベルの順位となることが目指され、また、高等教育では、未来に挑戦する心を持って国際的に活躍できる人材を育成することが掲げられている。さらに、教育に対する需要を作り出し、これを成長分野としていくため、留学生の積極的受け入れとともに、民間の教育サービスの健全な発展を図ることとされている。

#### **(目標の達成、施策の充実に向けた具体的な提案)**

そこで、まず初等・中等教育では、すべての子どもたちが、学校、とりわけ公立学校を中心に質の高い教育を受けられることが望まれる。そのためには、学校選択制の拡大や学校評価・教員評価システムの充実によって、教員や学校、教育委員会が切磋琢磨しながら、学校運営や授業改善に向けて創意工夫するための環境整備を図ることが重要である。同時に、子どもの基礎学力の向上や応用力・実践力の強化など、一人ひとりの可能性を最大限引き出していけるよう、教員の質のさらなる向上、教育の質的改善を、企業をはじめとする地域との連

---

<sup>59</sup> 提言「競争力人材の育成と確保に向けて」(2009年4月)

携を図りながら、一刻も早く進めていく必要がある。

また、大学等の高等教育機関においては、グローバル化に対応して、国際化対応能力を含めた教養等を深める教育の充実を図ることをはじめ、企業のニーズ等を踏まえた実践的な教育内容の拡充とそのための産学連携の強化、学生の勤労観や職業観を育むとともに就職のための適切な支援を行うキャリア教育の充実、入学時から卒業までの期間を通じた成績評価に基づく学生の質の担保、卒業生や就職先へのアンケート結果などの大学評価の予算への反映、世界トップレベルの教育・研究拠点を目指し実績を上げる大学への積極的支援、道州制を念頭においた地域内の大学の機能に応じた再編を図るべきである。また、人材育成の上で重要な高等教育段階においては、家計の教育費負担が最も重くなることを踏まえると、例えば教育資金積立への税制優遇など、家計負担を軽減し、自助努力を支援するような制度整備が求められよう。

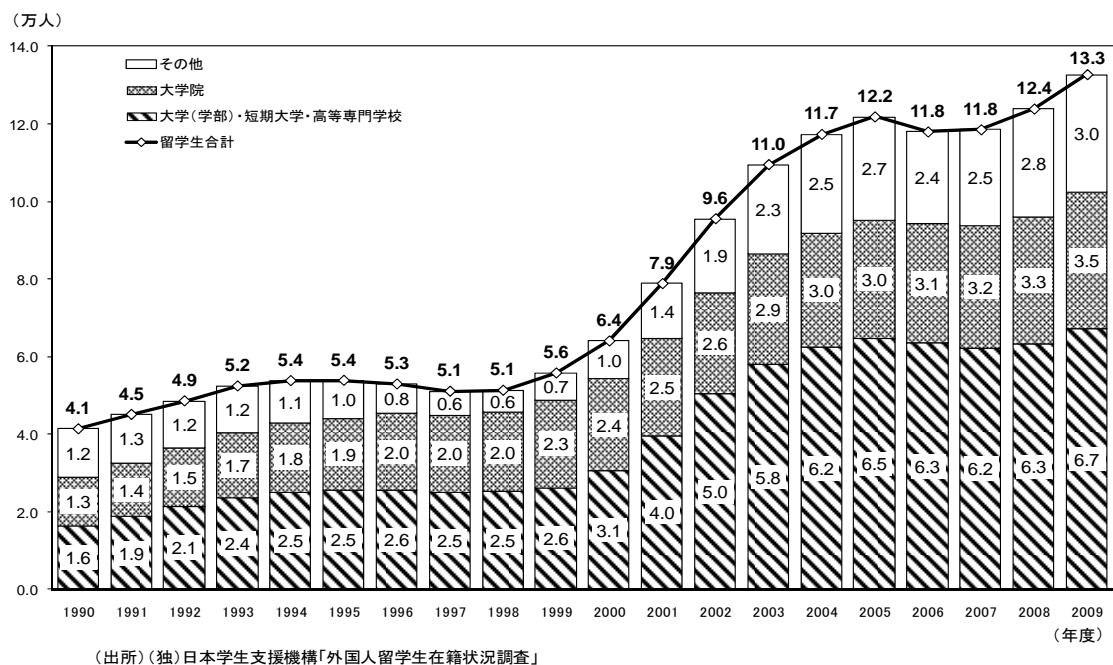
同時に、わが国企業の競争力を高めていくためには、高度な研究や技術開発を行う理工系人材を育成していくとともに、生産現場を担う技能人材の確保も同時に進めることが求められる。そのためには、初等中等教育段階から、理科授業の充実や、実験・実習の拡充を通じて、理工系学問やものづくりへの関心を高めるとともに、就業環境の魅力向上を図ることが重要である。

さらに、教育に関する需要を作り出すという点については、まず、海外の優秀な人材を国内の大学等で受け入れる戦略的な留学生受け入れ政策が求められる。わが国では留学生数は緩やかながら増加しているものの、留学生が高等教育機関の在籍者に占める割合は欧米先進諸国に比べて低い状況にある（図表3-18、19）。今後は、受け入れ先である大学・大学院等が、理工系・文科系を問わず、教育・研究のグローバル化を進めるとともに、関係機関が連携して留学に関する情報を積極的に提供することなどを通じて、優秀な留学生の獲得に主体的に取り組むことが重要となる。また、留学生への奨学金の充実、学業との両立を目指した大学内の業務に従事し収入を得られる仕組みの構築、宿舍の確保等、留学生が安心して勉学に専念できる環境づくりを推進することも求めら

れる。さらに、質の高い留学生が、卒業後も引き続き、日本国内で活躍できるよう、日本語・企業文化の理解促進、就労環境の整備等に努めるべきである。また、わが国では理工系学生に対する求人が比較的多いが、留学生全体に占める理工系専攻者の割合は国内学生よりも低いことから、理工系を専攻する留学生を増やす必要がある。例えば、将来的に留学生を30万人に増やす場合には、理工系留学生の数を7万人程度にすること<sup>60</sup>が考えられる。

また、民間の教育サービスの発展という点では、とくに、高成長が続く中国等の新興国において、所得の増加等に伴う中間所得者層の拡大によって、教育への需要拡大が期待されていることから、わが国教育関連企業にとっては、国内で培ってきたノウハウを活かし、商機を拡大するチャンスともいえる。実際、中国人向けの教材開発や、現地邦人向けの学習塾の開設等、既に海外に進出する例も見られており、政府としては、各国市場における参入規制緩和への働きかけ等、企業の取り組みを後押しするような支援策が求められる。

図表 3-18 わが国への留学生数の推移



<sup>60</sup> 経団連産業技術委員会産学官連携推進部会「技術系留学生の質・量両面の向上に関する報告書」(2009年2月)。日本人を含めた大学・大学院生のうち技術系学生の割合は33.8% (「学校基本調査」)であることを考慮すると、大学・大学院留学生の中の技術系留学生の割合を、現在の22.8%から30%程度に高めていくことが必要であると考えられる。仮に、留学生数を30万人、大学・大学院生の割合を75.3%、技術系専攻の割合を30%とした場合、大学・大学院での技術系留学生は約7万人(2007年度現在2.1万人)と試算できる。



図表 3-19 留学生の受け入れ状況（国際比較）

	①留学生数(千人)	②高等教育機関 在学者数(千人)	①÷②
日本	124(2008年)	3,516	3.5%
米国	624(2007年)	10,797	5.8%
フランス	261(2007年)	2,217	11.7%
ドイツ	246(2007年)	1,979	12.4%
オーストラリア	294(2007年)	1,029	28.6%
英国	389(2007年)	1,513	25.7%

(出所) 文部科学省「我が国の留学生制度の概要」(2009年度)

## 7. 成長を阻害する規制の改革

上記6分野における成長戦略の推進にとって以下の規制改革が不可欠である。

図表 3-20 : 成長を阻害する規制の例（戦略分野別）

### 1. 環境・エネルギー大国戦略

(再生可能エネルギーの普及拡大)

- (1) 大規模太陽光発電設備の取り扱いの見直し
- (2) 太陽光発電設備の設置面積の緑地面積への算入

(原子力利用の着実な取り組み)

- (3) 核燃料物質加工施設の設備・機器に関する休止制度の導入
- (4) 原子力発電所等の建築工事の設計・許認可に係る確認審査業務効率の改善

(次世代自動車の普及促進)

- (5) 燃料電池自動車・水素ステーション設置に係る諸規制の見直し

(モーダルシフトの推進による運輸部門での温室効果ガス削減)

- (6) 内航海運暫定措置事業の早期解消

(リサイクル推進による国内資源の循環的利用の徹底)

- (7) 廃棄物処理法に係る許可の欠格要件の見直し
- (8) 廃棄物処理法に係る許可手続の電子化・簡素化
- (9) 産業廃棄物収集運搬業許可の広域化・簡素化
- (10) 広域認定制度を活用した他社製品（PC等の情報処理機器）回収の実現
- (11) 広域認定制度を活用した繊維製品に係るリサイクル適用範囲の拡大
- (12) 再生利用可能な特定有害物質含有物の輸入審査手続き期間の短縮
- (13) PCB 廃棄物の運搬容器規定の見直し

(老朽化した建築物の建替え促進)

- (14) 借地借家法における正当事由制度の見直し
- (15) 区分所有法における決議要件の緩和
- (16) 区分所有法における一括建替え決議要件の緩和
- (17) マンション建替え円滑化法における住宅最低面積の緩和
- (18) 老朽マンション建替え促進のための容積率緩和

(低炭素化社会に対応した規制の見直し)

- (19) 駐車場用換気装置の基準の見直し

## 2. 健康大国戦略

(利用者本位の多様なサービスの提供)

- (1) レセプトオンライン化の推進
- (2) 高度医療評価制度の活用（高度先進医療の普及促進）
- (3) 遠隔医療に関わる規制の見直し
- (4) 処方箋の電子化と制度運用の可能化
- (5) 特定健診の保健指導における I C T を活用した遠隔面談の実現

(革新的な医療技術等の普及促進)

- (6) 医療機器の改良品の臨床研究での利用範囲の拡大
- (7) 海外で承認を受けている医療機器の審査迅速化
- (8) 再生医療の臨床研究における細胞の培養・加工の医師の立会いの不要化
- (9) 再生医療にふさわしい制度の実現

## 3. アジア経済戦略

(ヒト、モノ、カネの流れの阻害要因の除去)

- (1) 利用者利便を最優先した航空自由化政策の推進
- (2) 輸出申告の保税搬入原則の撤廃
- (3) 特定原産地証明制度における自己証明制度の導入
- (4) 特恵原産地証明の電子発給の容認
- (5) 輸入貨物の返送に係る輸出許可の不要化
- (6) リチウムイオン電池の航空輸送規制

(アジアのインフラ整備への支援)

- (7) ODA有償資金協力の改革
- (8) J I C A 海外投融資の早期再開

(内なる国際化、魅力ある国内事業環境整備)

- (9) 企業結合審査の合理化
- (10) 独占禁止法第9条（一般集中規制）の廃止
- (11) 大規模会社の事業報告書の廃止

- (12) 独占禁止法第 11 条に基づく銀行の議決権保有規制及び銀行法第 16 条の 3 (5%ルール)、同法第 52 条の 24 (15%ルール) の適用対象から信託勘定を除外すること
  - (13) 四半期報告制度の簡素化
  - (14) 特定融資枠(コミットメントライン) 契約の借主の対象範囲拡大
  - (15) 物的分割時における有価証券届出書の廃止
  - (16) 特別勘定に関する現物資産による保険料受入、移受管
  - (17) 保険会社における保険契約の移転・承継に係わる制度の見直し
  - (18) 顧客保護の観点より、「信託契約代理業」に係る規制を適正化すること
  - (19) 新たな事業用借家制度の創設
  - (20) 定期借家制度の見直し
  - (21) 工場立地法の運用の見直し
  - (22) 工場立地法の緑地面積変更に関わる手続の見直し
- (海外人材が働きやすい国内体制の整備)
- (23) 外国人材受入の一体的、統合的な体制の整備
  - (24) 年金脱退一時金制度の見直しに向けた検討の開始
  - (25) EPA 協定に基づく看護師、介護士候補者に関する国家試験への配慮

#### 4. 観光立国・地域活性化戦略

##### (魅力ある観光地づくり)

- (1) 通訳案内士制度の見直し

##### (大都市の再生)

- (2) 都市再生特別措置法の延長
- (3) 地下鉄等軌道上に設定された区分地上権の扱いの見直し
- (4) 立体道路制度の対象の拡充
- (5) 住宅付置義務制度・開発協力金負担等の見直し

##### (社会資本ストックの新設・維持管理の効率化)

- (6) P F I の拡大に向けた制度改善

##### (農林水産分野の成長産業化)

- (7) 改正農地法の適正運用
- (8) 健康や栄養に関する食品表示の制度の見直し

##### (住宅投資の活性化)

- (9) 住宅瑕疵担保履行法上の供託に関する販売戸数の合算
- (10) 住宅瑕疵担保履行法上の保留床に対する供託金等の取り扱いの改善
- (11) 住宅の建設に係る諸手続の提出書類の共用化
- (12) 建築確認申請・審査手続の円滑化
- (13) 型式適合認定・製造者認証の基準の緩和
- (14) 容積率緩和に係る地階の住宅用途の規制緩和

## 5. 科学・技術立国戦略

(情報通信技術の利活用促進)

- (1) 個人住民税の特別徴収手続きの電子化と窓口の一元化
- (2) 地方自治体における電子申告 (eLtax) の全面的な加入
- (3) 公的個人認証サービスの署名検証者の民間事業者への拡大
- (4) 電子帳簿保存の承認要件の見直し
- (5) 住民基本台帳ネットワークシステムの民間での利用
- (6) 一般用医薬品のインターネットを含む通信販売規制の見直し
- (7) 自動車盗難対策の強化

## 6. 雇用・人材戦略

(求職者支援制度の充実)

- (1) 「若年者等正規雇用化特別奨励金」の支給要件の緩和

(ワーク・ライフ・バランスの実現)

- (2) 企画業務型裁量労働制に関する対象業務・労働者の拡大
- (3) 企画業務型裁量労働制に関する手続きの見直し・簡素化
- (4) 事務系労働者の働き方に適した労働時間制度の創設

(保育の多様化と量的拡大)

- (5) 保育所運営費の経理における会計基準の見直し
- (6) 保育所運営費の用途制限の緩和
- (7) 保育士資格取得制度の見直し
- (8) 保育室設置に係る設備基準の緩和

※各項目の規制の詳細については、

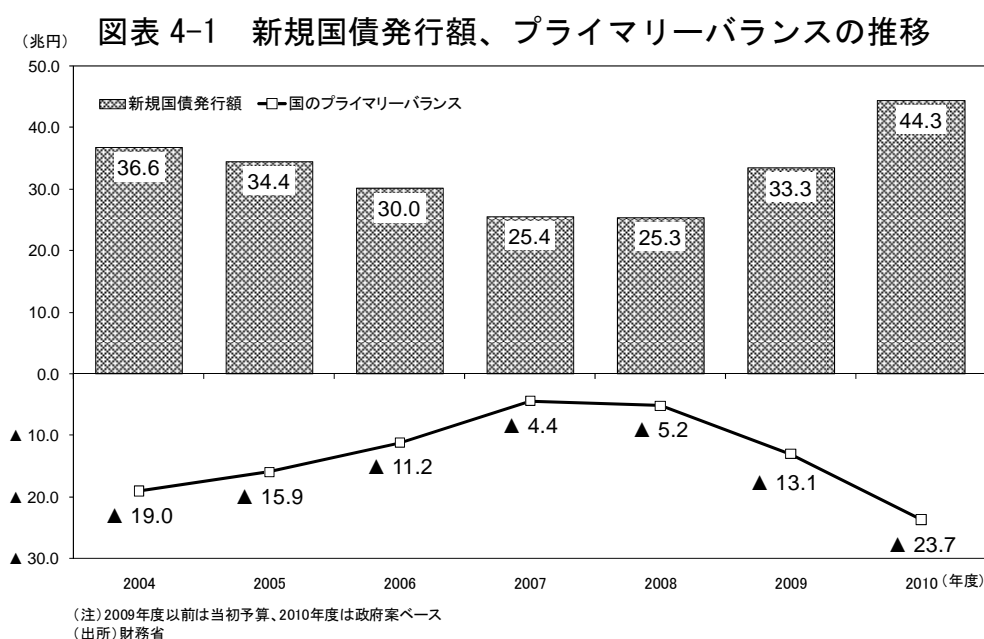
別添資料 (<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2010/028/shiryo.html>) を参照。

## IV. 成長戦略にかかわる税・財政・社会保障の一体改革

### 1. 基本的考え方

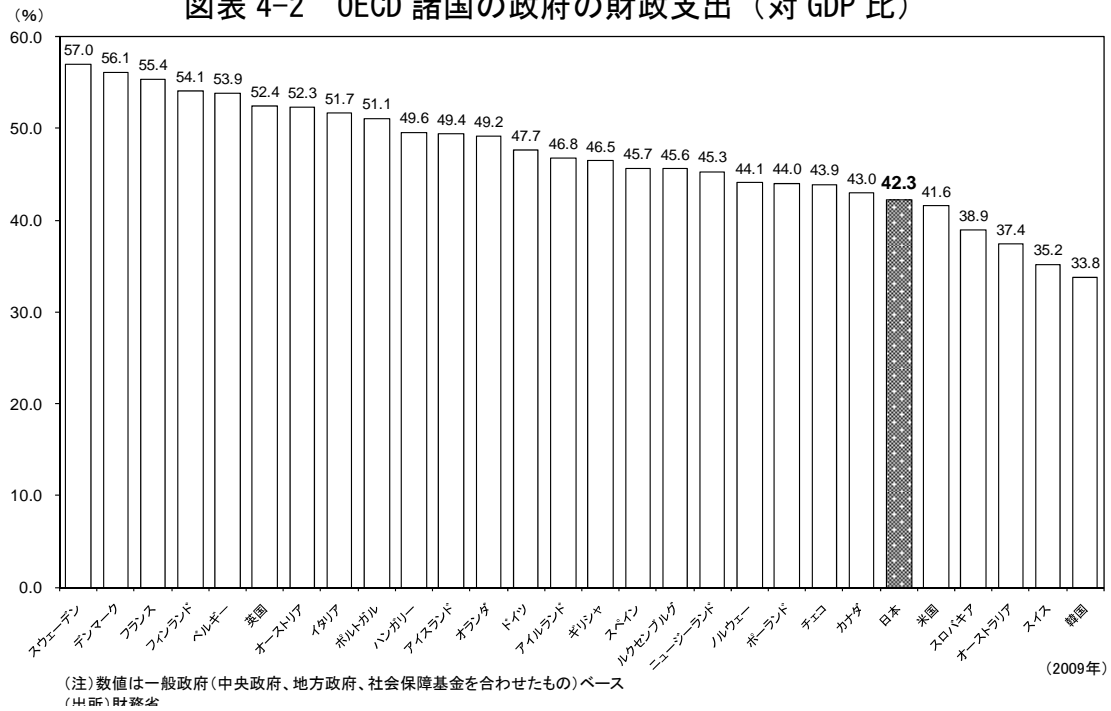
第I章から第III章にわたって詳述した成長戦略を講ずるにあたっては、新たな財政措置が必要となることから、前述した(25ページ)通り、優先的に予算を確保する特別予算枠(成長戦略特別枠)の設定が求められる。これを前提として、歳出・歳入両面の改革を進める中で、成長により生み出される果実などを結びが生じている社会保障制度の再構築に活用していくこと、また、国民の将来不安の解消により成長を促していくこと、この2つの好循環達成に向けて、体系的かつ整合性のとれた施策を早期に策定、実施することが望まれる。とりわけ、今後の財政運営の鍵を握る社会保障制度や少子化対策については、成長を支える社会基盤としての再構築や就労促進に向けたセーフティネットの充実・強化の観点から、効率化・重点化を図りつつ、改革を推進する必要がある。

こうした政策の実現にあたって回避することのできない最大かつ喫緊の課題は、わが国財政の健全化である。わが国財政は、世界同時不況の影響を受けて税収が大きく落ち込む中、2010年度の国の一般会計予算で過去最大の新規国債発行(44.3兆円)ならびに基礎的財政収支の赤字(23.7兆円)となっている(図表4-1)。

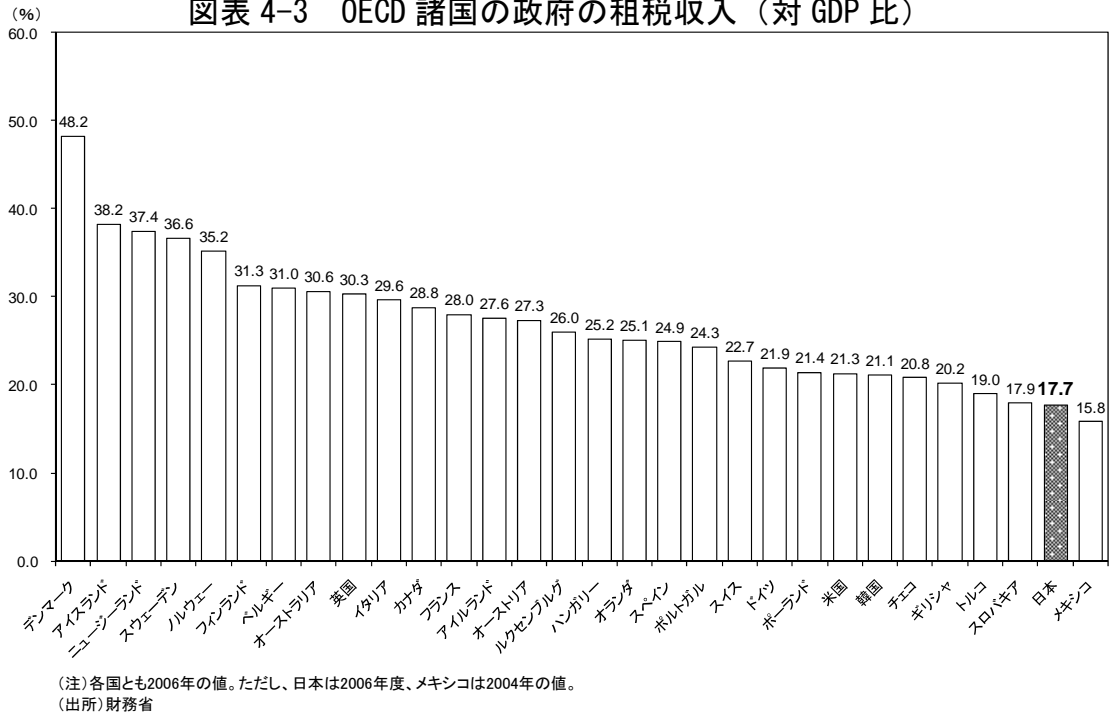


もともと、わが国の政府支出の規模は主要国と比較して小さい。しかし、租税収入が極めて少ないために、大幅な財政赤字を計上している(図表 4-2~5)。その結果、2010 年度末の国・地方をあわせた長期債務残高は約 860 兆円に達する見込みで先進国最悪の水準にある。

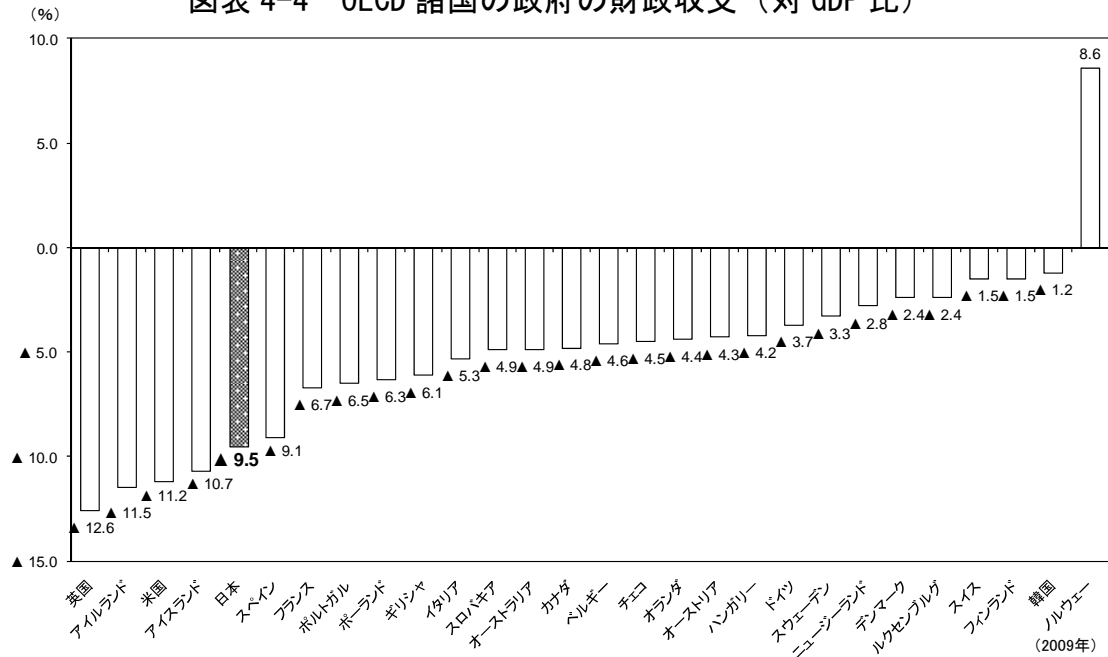
図表 4-2 OECD 諸国の政府の財政支出 (対 GDP 比)



図表 4-3 OECD 諸国の政府の租税収入 (対 GDP 比)

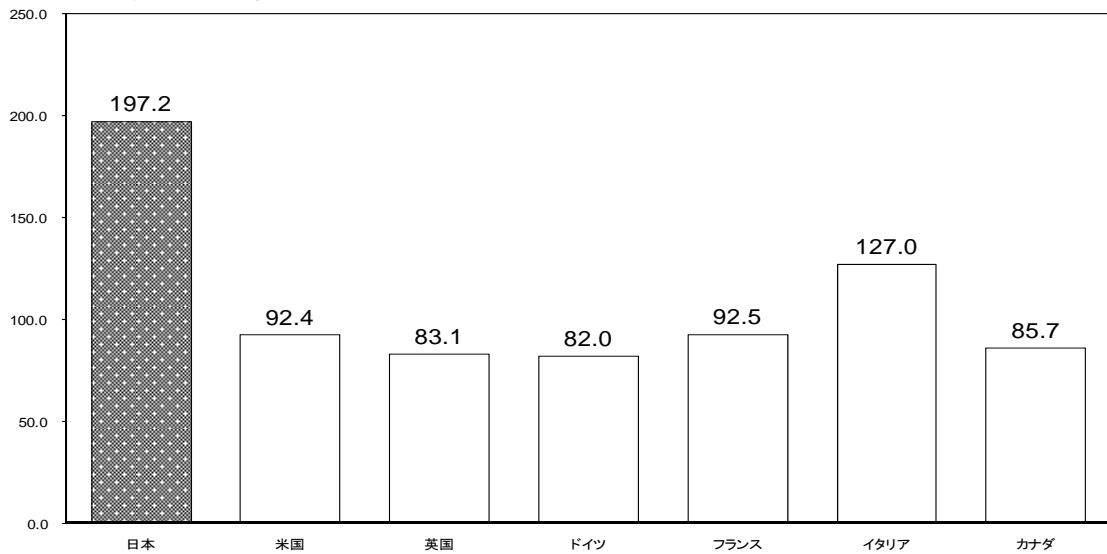


図表 4-4 OECD 諸国の政府の財政収支（対 GDP 比）



(注) 数値は一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの)ベース。ただし、日本及び米国は社会保障基金を除いたベース。  
 (出所) 財務省

図表 4-5 債務残高の国際比較（対 GDP 比・2009 年末、SNA ベース）

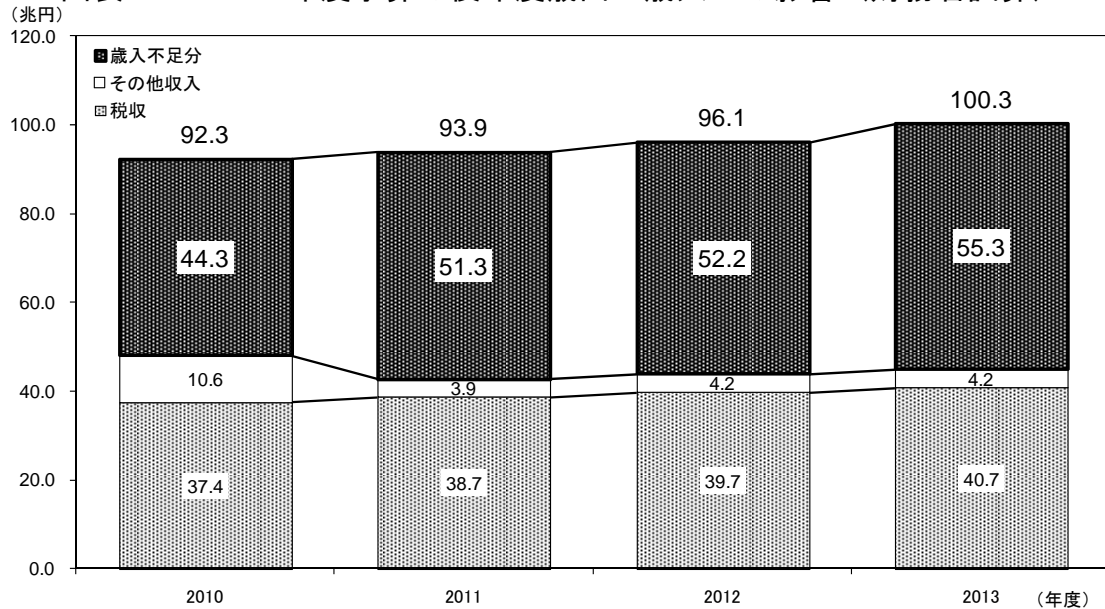


(注) 数値は一般政府ベース。  
 (出所) OECD "Economic Outlook86" (2009年12月。2010年度予算(政府案)の内容を反映しているものではない。)

また、今後 2、3 年先の姿を展望すると、財務省が本年 2 月に公表した「平成 22 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」では、足もとの名目 GDP の大幅な減少や税収の落ち込みに伴い、歳出から税収等を差し引いた歳入不足額が

2013年度には55.3兆円に達し、足もとの44.3兆円から11兆円増加するとされており、財政破綻も視野に入る一層深刻な状況に陥ることが強く懸念される(図表4-6)。

図表4-6 2010年度予算の後年度歳出・歳入への影響(財務省試算)



(注) 基礎年金国庫負担割合の2分の1への引き上げに伴う歳出増加額見合い分については、2011年度以降の財源が未定であることから、試算上「歳入等」に加算せず、「歳入不足分」に含めている(2011年度2.5兆円、2012年度2.6兆円、2013年度2.8兆円)。

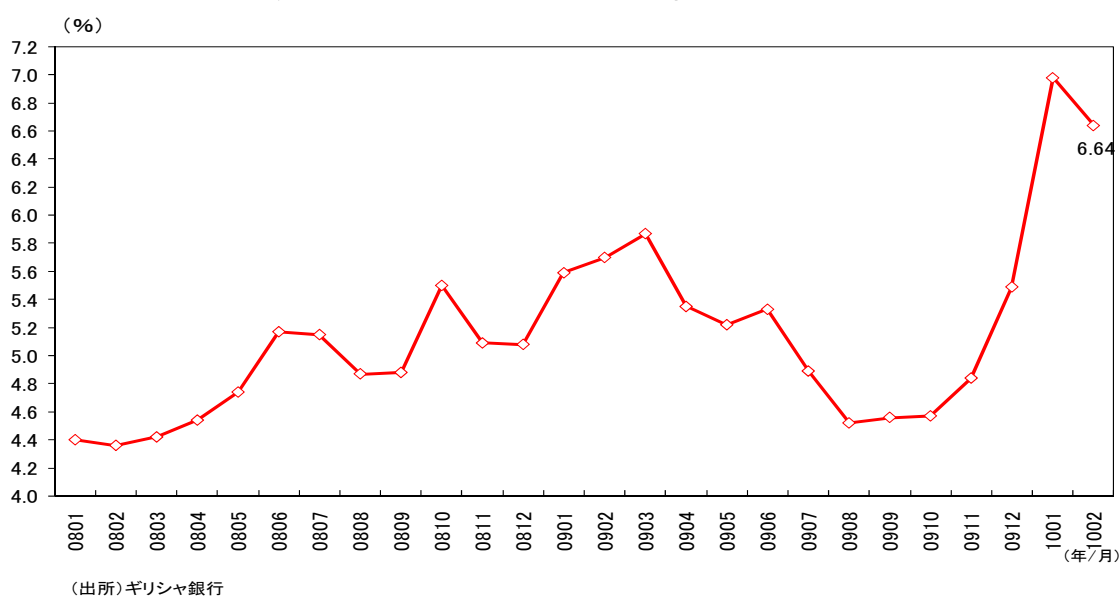
(出所) 財務省

さらに、子ども手当の満額支給、基礎年金国庫負担2分の1の財源確保、高齢者医療制度の抜本改革等の課題も積み残しとなっており、2011年度予算編成は極めて困難な状況にある。歳入確保に向けた取り組みは一刻の猶予も許されない。

このような中、昨今、欧州の一部の国において政府の財政運営に対する市場からの信認が損なわれ、長期金利が急上昇する事態が発生している(図表4-7)。



図表 4-7 ギリシャ 10 年物国債利回りの推移



わが国と問題が顕在化した国々とは、経常収支の状況、国債の保有状況等が全く異なるため、同一視することは短絡的とは言え、前述した通り、ストックベースの長期債務残高が対名目 GDP 比率で主要先進国の中で最悪の財政状況にある上、フローベースでも税収が景気変動に左右されやすい。現状のように歳入が歳出規模に対して大きく落ち込んでいる中では、財政の持続可能性を確保する道筋を示し、国内外に対して国債への信認をつなぎとめる努力をすることが、これまで以上に重要である。

政府は、目下のところ、歳出面を中心とする「財政の中身の転換」に取り組むとしているが、財政の持続可能性に対する市場の信認を取りつけるためには、必ずしも十分ではない。国の財政は、国民生活の安心・安全をもたらす、経済の活力を引き出す最も大切な基盤であることから、政治のリーダーシップの下、本年6月を目途に策定する中期財政フレームや財政運営戦略においては、「財政の中身の転換」だけでなく、「成長戦略の下での持続的な経済成長」と「社会保障のための安定財源確保を中心とする歳入構造改革」を着実に実行していく強い意志を明確に表明すべきと考える。

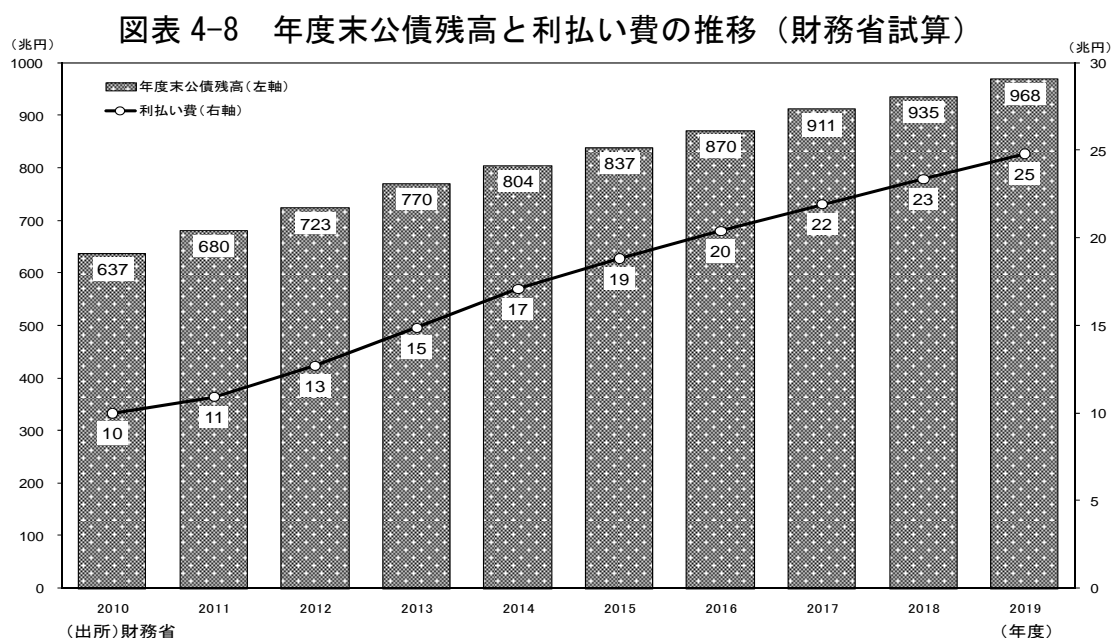
そのためには、消費、所得、資産のバランスのとれた税体系の確立を目指した消費税を含む税制抜本改革の早期実現を図る必要がある。政府内部において

かかる改革機運が生まれつつある今こそ、困難な課題に正面から向き合い、その第一歩を踏み出す果敢な決断が求められよう。

そこで、以下により、税・財政・社会保障の一体改革について改めて提言する。具体的には、政府が掲げる「トランポリン型社会」の構築<sup>61</sup>に向けた社会保障と雇用政策の一体的な取り組みの推進や、安定財源の確保・財政健全化目標を含む歳出・歳入改革の具体像を示すとともに、その道筋について提案する。かかる国民的重要課題については、国民各層の意見を丁寧に集約することが重要であり、党派の別なく議論・検討し、早期に合意を得るべきである。

## 2. 財政分野

歳出規模の拡大に対して、必要な税収が確保されず、大量の公債発行で歳入を賄う状況を今後も続けるならば、財政規律が損なわれ、債務残高が経済規模に比べて著しく増加する。財務省の試算によれば、一定の仮定の下で、公債残高は今年度末の 637 兆円から 2019 年度には 968 兆円、利払い費は今年度の 10 兆円から 2019 年度には 25 兆円まで増加する（図表 4-8）。



<sup>61</sup> 北欧の「積極的労働市場政策」の視点を踏まえ、生活保障とともに、失業をリスクに終わらせることなく、新たな職業能力や技術を身につけるチャンスに変える社会の構築を企図するもの。（「新成長戦略（基本方針）～輝きある日本へ～（2009年12月30日閣議決定）」において掲げられた方針）

このような財政状況が将来にわたって続けば、やがて金利や物価の高騰等により国民生活や企業活動に大きな混乱をもたらし、国の活力は失われる。国民生活への影響としては、例えば、既に一部の地方自治体に見られるように、生活に密着した病院や学校の閉鎖、福祉サービスの削減だけでなく、増税、保険料や公共料金の引き上げ等大幅な負担増が不可避となり、生活水準の大幅な低下、地域の雇用の喪失等重大な事態に陥ることが考えられる。

したがって、危機的事態に至らないよう、財政規律を維持し、市場からの信認を確保することが極めて重要であり、歳入構造改革を含めて、経済成長と両立した財政健全化の取り組みが欠かせない。

その際、政府は持続可能な財政の確立を図る観点から、国・地方を通じた財政健全化目標を新たに策定すべきである。具体的には、フロー面では、基礎的財政収支の黒字化<sup>62</sup>を中間目標として、利払い費を含む財政収支対GDP比の改善を図り、ストック面では、債務残高対GDP比の安定的引き下げを長期的に目指すことが考えられる。さらに、財政運営に関する責任を明確化し、財政健全化の取り組みを制度上担保する観点から、財政健全化目標を含む財政運営の基本方針を定めた「歳出歳入改革法」（仮称）の制定などが求められる。

#### （１）成長戦略の実行を通じた名目成長率の引き上げ

財務省の試算によれば、国債費が今年度の 20.6 兆円から 2013 年度には 27.9 兆円まで約 7 兆円増える一方、名目成長率が今年度の 0.4%から 2013 年度に 2.2%まで上昇しても、税収は今年度の 37.4 兆円から 2013 年度には 40.7 兆円と、約 3 兆円増加するに過ぎない。この試算よりも低い成長率やデフレが中長期にわたって続けば、過去の債務負担が重くのしかかる上、税収の増加も期待できず、財政健全化を進めることは極めて困難となる。財政健全化にあたっては、成長戦略の実行を通じて、名目成長率を向上させることが不可欠である。

---

<sup>62</sup> 名目金利が名目成長率を 1%上回るとすれば、財政収支の発散を回避するため必要となる黒字幅は債務残高に 1%超の数字を乗じた金額となる。

## （２）歳出重点化・合理化努力の継続

### ①政策の重点化

政府は「財政の中身の転換」を進めていく観点から、公共事業を削減して家計への直接的な支援に重点的に配分することを掲げている。経済界としては、成長戦略（持続的成長に向けた将来への投資）と国民生活の安心・安全の確保（社会保障の機能強化、少子化対策の充実）に重点を置くべきと考える。

### ②政策の優先順位付けの新たな手法について

一般会計にとどまらず、特別会計や独立行政法人の事業についても、費用対効果分析、コストの効率化、優先順位付けの明確化等をより徹底し、不要と認められる事務・事業は廃止し、国が手離すべきと認められる事務・事業は、地方や民間に移管すべきである。

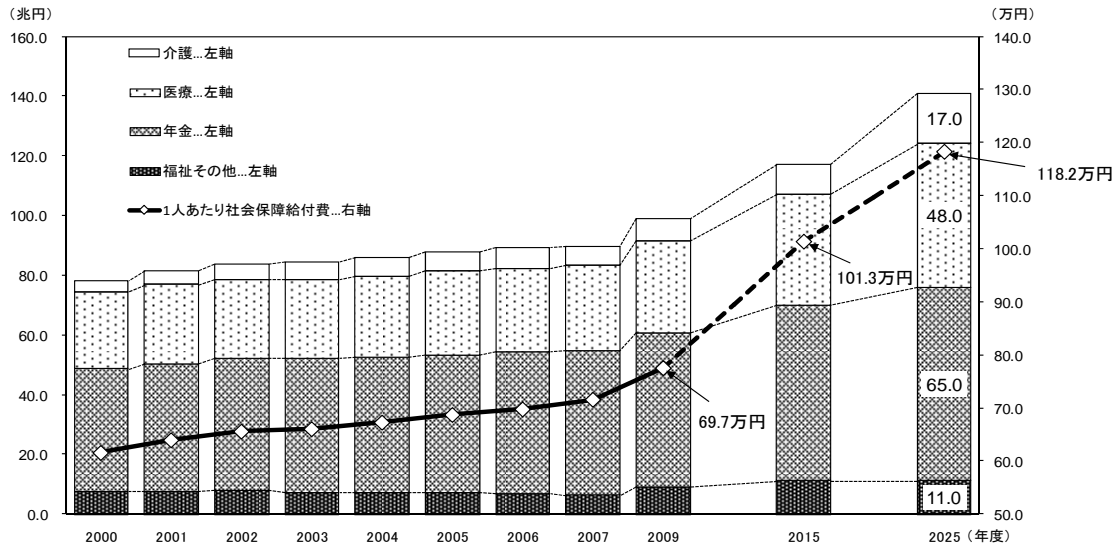
また、政策評価と連動した政策目標明示制度の導入については、財政全体の規律を高め、財政資金の効率的な活用に資するものとするため、目標に対する評価結果の提示に終わらせず、評価結果を次年度以降の財政措置に反映させ、PDCA サイクルが回るようにしていくことが重要である。

## （３）歳入構造改革の推進

政府が導入予定の複数年度を視野に入れた予算編成では、歳出面において、上記の合理化努力や社会保障の機能強化・効率化に継続して取り組むとともに、歳入面においても、後述する税制抜本改革を通じて、景気変動による増減の著しい直接税に偏った不安定で弱い構造から、経済に与える影響が相対的に小さく、国民全体で負担を分かち合う消費税の拡充による安定的な構造を確立していく必要がある。

なかでも、社会保障関係費は高齢化の影響に伴い、今後、毎年１兆円強の自然増となる上、より一層の機能強化も不可欠であり、歳出増が見込まれるため（図表 4-9）、特別会計等の積立金のような一時的な財源ではなく、国民全体で支える安定財源としての消費税で賄うとの原則を確立すべきである。

図表 4-9 社会保障給付費の推移



(注)「福祉その他」には、介護を除く社会福祉サービスにかかる費用、生活保護の医療扶助以外の各種扶助、児童手当等の各種 手当、医療保険の傷病手当金、労災保険の休業補償給付、雇用保険の失業給付が含まれる。

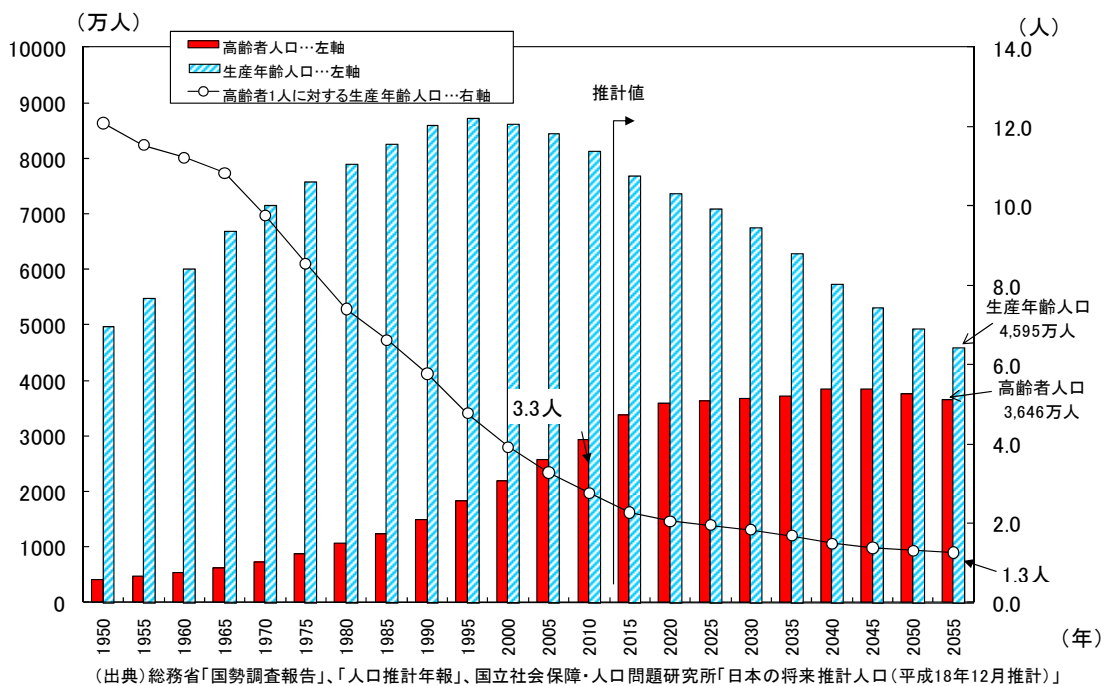
(出所)2007年度以前は国立社会保障・人口問題研究所「社会保障給付費」、ただし、介護については厚生労働省「介護給付費実態調査報告」。2009年度は厚生労働省推計(予算ベース)、2015、2025年度は厚生労働省推計(2006年5月)。

### 3. 社会保障分野

#### (1) 社会保障の横断的な将来像を見据えた改革の推進

安全・安心を担保し、持続的成長の支えとなる社会保障制度について、国民の信頼を取り戻すことが急務となっている。わが国の人口構成は、今後、高齢者人口が増加の一途を辿る一方、生産年齢人口は減少していく（図表4-10）。

図表4-10 高齢者人口と生産年齢人口



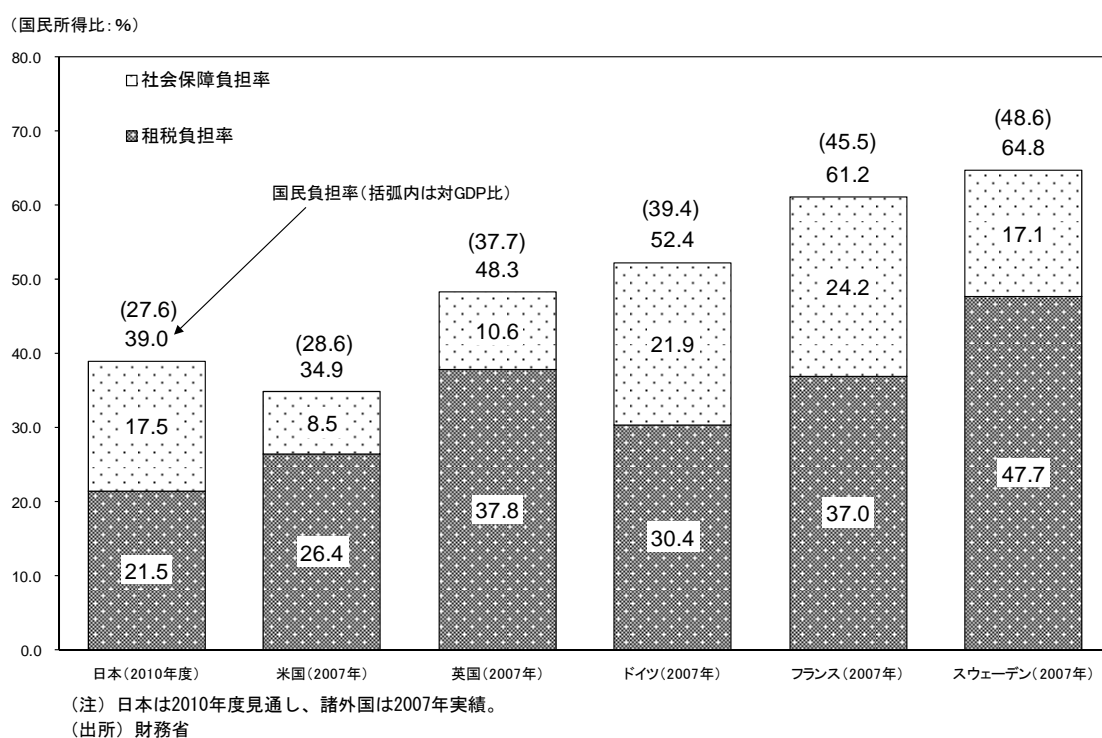
世界に類例を見ない人口構成の大きな変化を踏まえると、これまで現役世代の保険料負担に過度に依存してきたわが国の社会保障制度は、持続可能性の観点から抜本的な再構築が迫られる。また、家族や企業の役割変化など、社会保障制度をとりまく環境が大きく変化する中では、社会保障制度のセーフティネットとしての機能の有効性を保持するためにも、医療・介護、年金、少子化といったこれまでの縦割りの政策対応ではなく、制度全体を横断的に見直し、将来像を確立していく必要がある。

こうした観点から、高齢化に伴う社会保障給付費の自然増に耐え、かつ制度各般の綻びの修復や機能強化、雇用の多様化・流動化に即応したセーフティネットを構築していくためには、自助、共助、公助のバランスを取ることが重要

であり、「将来の所得保障、病気や老いへの備えは、まずは自助努力が基本となるが、自助努力では賄いきれないリスクは公的な保険（共助）で対応し、保険原理を超えたリスクへの対応や世代間扶助については、国庫負担あるいは公費（公助）により対応する」ことを原則とすべきである。

かかる原則の下、借金を重ねて将来世代に負担を先送りする「低負担」の現状を改め、持続可能な中福祉・中負担に見合った給付と負担を目指すためには、全国民で支える消費税を中心に安定財源を確保していく必要がある。この結果、国民負担率が現行の 40%弱から 50%台へと上昇することもやむを得ないと考える（図表 4-11）。

図表 4-11 国民負担率（租税負担率＋社会保障負担率）の国際比較



### ①医療・介護

医療・介護給付は 2025 年度には 65 兆円に達することが展望される等（厚生労働省推計：108 ページ：図表 4-9 参照）、高齢化の進展に伴い急速に拡大する。給付に見合う負担への国民の納得感を醸成しつつ、国民の医療・介護ニーズに対応した質の高いサービスを効率的に提供することが必要である。

そのためにも、高齢化の進展に対応した安心社会の基盤整備として、給付に占める公費投入割合を現行の概ね 40%～50%から 60%～70%レベルまで拡充すべきである。

現在、高齢者医療制度の抜本改革に向けた検討が進められている。現状では、高齢者医療制度を支えるために、現役層が負担した保険料の 4 割から 5 割近くが拠出されており、保険原理に基づく給付と負担のバランスが崩れ、現役世代の保険者は厳しい運営を迫られている。今後、高齢者の増加に伴い現役世代が急激に減少する中、現在の仕組みを続ければ、保険料負担に占める高齢者医療制度への拠出金割合はますます高まり、個々の保険者の医療費適正化などへの努力を減退させ、健康増進などに取り組む保険者としての機能が弱体化する。また、高齢者医療制度への拠出負担が、現役世代にとって過度に重いものとなり、その活力を削ぐといった事態を招きかねない。

保険原理を超えた世代間扶助にあたっては、税による公費を基本とし、高齢化の進展を踏まえつつ、高齢者医療制度への公費投入割合を高めるべきである。また、高齢者医療制度は、支え手となる現役世代の医療保険があってはじめて成り立つものであり、新しい制度設計にあたり、現役世代の医療保険の将来にわたっての持続可能性を検証することが不可欠である。

こうした医療保険制度の安定化に向けた施策に加え、医療提供体制の機能強化が課題である。この点、救急、小児科、産科、外科等必要度の高い医療分野への選択と集中の考え方を基本とする。また、ICT を活用した医療機関間のネットワーク化を進めるとともに、医療・介護が連携した地域ケア体制の整備を図る。

介護給付は、諸外国と比して相対的に手厚く、要介護度別の支給限度額が高いことに加え、軽度の要介護者も給付対象とされている。今後、高齢化の進展に伴い要介護者の増加や重度化が見込まれるため、介護保険の持続可能性の観点から、介護保険給付対象者や給付水準のあり方等についても議論を進めることが必要である。



## ②年金

まずは、2011年度予算編成にあたって、基礎年金国庫負担2分の1を賄うための安定財源の確保が喫緊の課題である。さらに、政府が取り組んでいる最低保障年金の創設や一元化などの抜本改革の検討において、給付と負担の両面にわたって社会的公正・公平、自助・共助・公助のバランス等を確保する必要がある。少なくとも将来の無年金・低年金対策等の観点から、現行の基礎年金については全額税方式化に向けて、国庫負担割合を拡大し、老後の基礎的な所得保障を確立することが求められる。

また、給付面では、制度の持続可能性を確保する観点から、抜本改革の検討において、まずは将来世代に負担を先送りしない形での年金額の改定方式の見直し、中期的には長寿化の進行、高齢者雇用の進展状況を踏まえつつ、支給開始年齢の見直し、年金受給者に対する賃金等の収入に応じた支給調整の在り方等についても検討する必要がある。

さらに個人や企業の自助努力を後押しする観点から、前述した通り、私的年金制度の改善・普及も求められる（22ページ参照）。

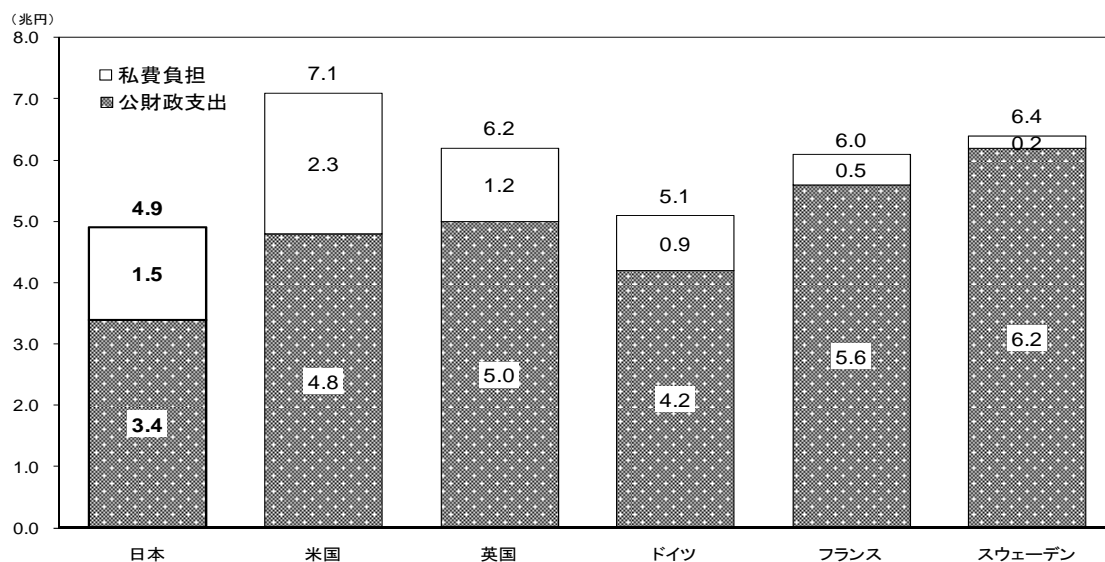
## ③少子化対策

少子化対策については、子ども手当等の子育て世代への経済的支援策のみならず、保育制度の抜本改革によるサービスの拡充を通じ、待機児童の解消を図ることが課題である。子ども手当の満額給付には概ね5兆円超、保育サービス・給付拡充には当面5年間で7000億円～1.6兆円の追加歳出が必要と試算されるが、少子化対策は、国の成長と社会基盤の維持に直結する問題であり、公費による対応を基本とすべきである。

「子ども・子育て」関連の給付については、わが国は中福祉国家と目される諸国（英独仏）と比べて相対的に規模が小さい（図表4-12、13）。待機児童の解消に向けた保育の受け皿づくりを推進するとともに、社会階層の固定化を回避するための施策を拡充し、良好な育成環境と教育の機会を保障することが期

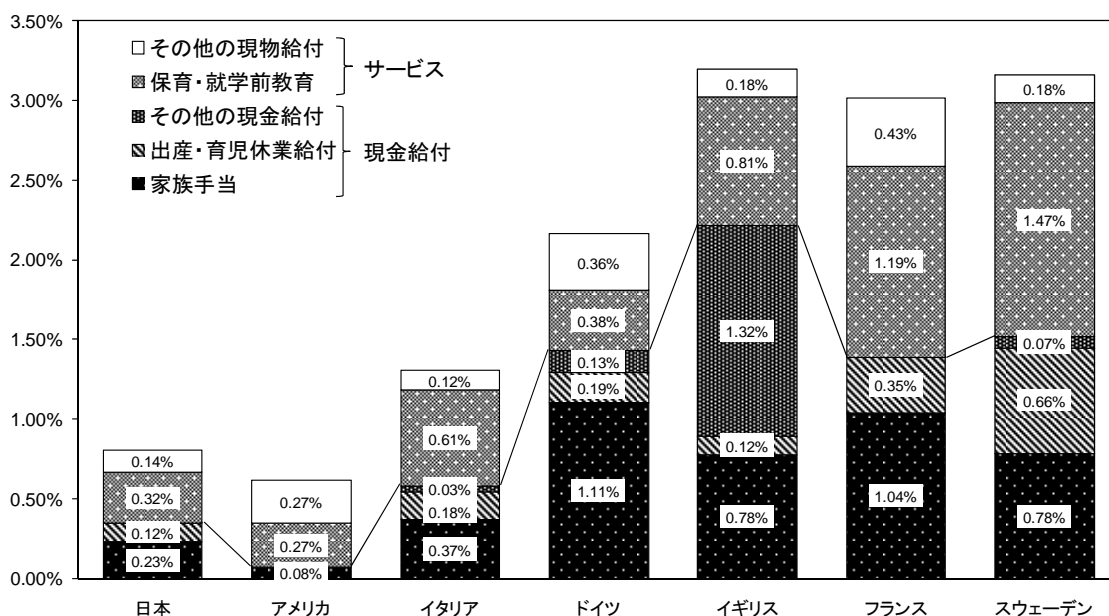
待される。少子化対策を国の最重要課題として位置づけ、現金給付たる子ども手当とサービス給付たる保育サービスのバランスを考えながら「子ども・子育て」関連の給付の充実について、その財源確保とあわせて考えるべきである。

図表 4-12 教育費（全教育段階※注）の国際的な比較（2005年・対GDP比）



(注)「全教育段階」とは、就学前教育等も含む。公的財政支出は国及び地方政府が支出した経費のほか、給与奨学金、職業訓練への補助も含む。  
 (出所)文部科学省「教育指標の国際比較 平成21年度版」

図表 4-13 家族関係社会支出の国際比較（2005年・対GDP比）



(出所)OECD Social Expenditure Database (November 2008)

「子ども・子育て」関連の給付の拡大を図る上で、少子化対策の実効性を確保するために、地方自治体や保育サービス利用者からの意見を踏まえつつ、国

の少子化関連予算の規模や用途を点検・評価し、次年度の少子化対策のあり方を検討する場「子育て会議(仮称)」を内閣府に設置することを求める。同会議は、主要関係閣僚、労使代表、地方自治体、保育利用者等が参画し、政府の予算編成や対策の方向性についての方針決定を行うことを目的とする。

このように、国を挙げて少子化対策を検討する場を設け、少子化対策の進捗状況に係る情報を一元的にわかりやすく国民に伝えることで、子育てへの社会全体の関心を高めることが可能となる。

なお、政府内には、フランスの家族手当金庫の取組み等を例示し、子育て支援に係る財源・給付を一元的に管理するため基金あるいは、特別会計を新設することを志向する動きもあるが、行政組織の肥大化を招くことから反対である。

## (2) 雇用の多様化・流動化に対応したセーフティネットの再構築

わが国の社会保障制度は、正社員・終身雇用を想定し制度設計されたが、今後は、雇用の流動化に対応しつつ、セーフティネットを確保するための制度の見直しが課題となる。とくに、主たる生計維持者で非正規労働者として雇用所得を得ていながら厚生年金保険や健康保険の適用外となっている者や、マルチジョブホルダー（複数の事業所で働いて生計を成り立たせている者）等、自らの就労によって生計を維持する意欲のある者を支援する改革であることが重要である。

このうち、年金制度について、前述した一元化の検討を進めるにあたって、次のような課題を解決することが不可欠である。第1に、制度を支える基盤インフラとしての社会保障・税共通番号制度の導入による公平な所得捕捉と普及、第2は加入者間の保険料負担の公平性の確保である。その際、主たる生計維持者ではない者（例えば、パートタイムやアルバイトといった労働者）の取り扱いについても検討する必要がある。

健康保険については、高齢化に伴う医療費の増大、高齢者医療制度への過大な拠出金負担などに伴い、現役世代の医療保険が厳しい運営を迫られている現

状を踏まえ、高齢者医療制度の見直しを図り、主として公費で支える制度へと組み替えることで、現役世代の医療保険の将来にわたっての持続可能性を確保することがまずもつての課題である。

その上で、医療保険制度のあり方を議論する中で、社会保障制度の綻びの修復やセーフティネットの充実・強化の観点から、主たる生計維持者を対象として、適用範囲の拡大について検討していく必要がある。

また、安心社会の実現には、社会保障分野の機能強化とともに、雇用対策の充実が一体的に実施されることが必要である。

雇用保険については、既に週当たり所定労働時間 20 時間以上の者に対して適用することが措置されたが、さらに雇用保険受給資格のない者や長期失業者等の社会復帰を支援するために、公的職業訓練中に生活保障を行う第二のセーフティネットの制度創設、能力開発の機会の少ない若年者・非正規労働者に対する職業訓練機会の保障等を進めるべきである。

あわせて、週労働時間が 20 時間に満たない就労者等、保険料負担が厳しい低所得者層への所得保障施策を充実し、社会保険料未納に伴う将来の無年金・低年金、無保険を回避することも必要である。この観点から、給付付き税額控除の導入により就労を促しつつ、失業等による収入減等に伴う公的な貸付や給付制度の充実と施策の周知を図ることが求められる。

#### 4. 税制分野

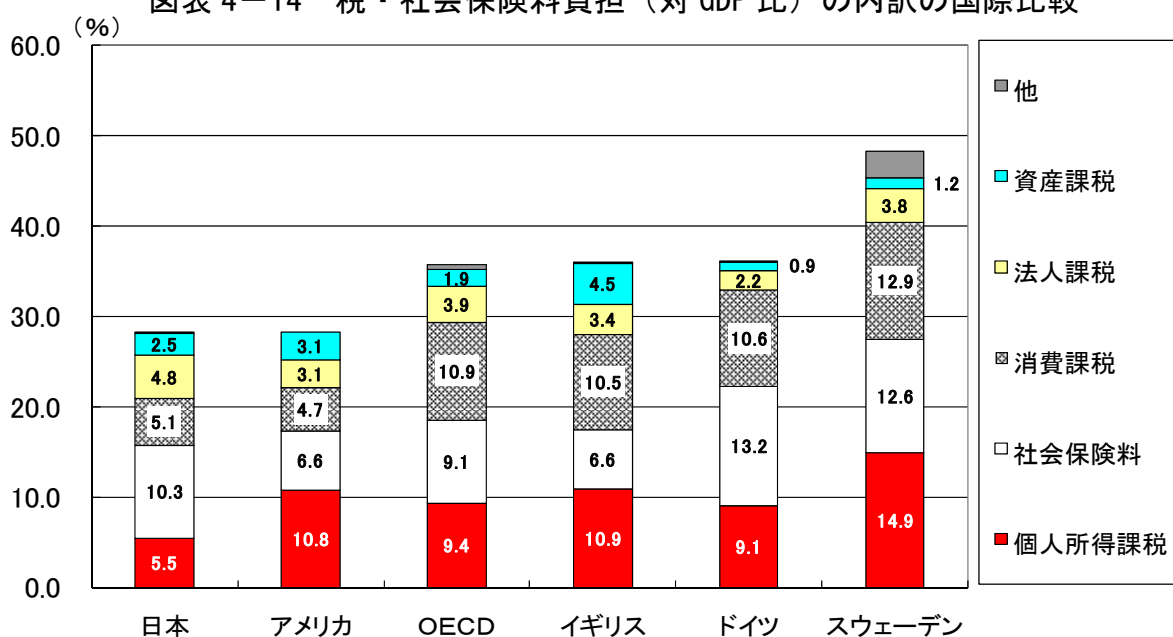
わが国の税制は、基幹税として位置づけられる所得税では課税ベースの侵食が著しく、また同じく基幹税であるべき消費税は著しく低い税率であるため、いずれも十分な歳入を得るものとはなっていない。一方で国税・地方税ともに法人所得課税に過度に依存しており、景気後退期に税収を大きく損なうこととなるなど、財政を安定的に支えるという税制に求められる重要な機能を十全に果たしていない。

本格的な人口減少、少子高齢社会が到来する中で、現役世代や企業に大きな

負担を課す税体系は、経済活力を維持する上で阻害要因となるとともに、中長期的に、安心して持続可能な社会保障制度をはじめとするセーフティネットを支える点からも、適切な税体系となっていない。

今、求められている税制改革とは、消費税率を一刻も早く引上げ、所得税の基幹税としての機能を回復し（図表 4-14）、法人税への過度な依存を改め、社会保障給付をはじめとする中長期的な歳出の増大に耐えられる税体系の構築を一体的に講ずることである。

図表 4-14 税・社会保険料負担（対 GDP 比）の内訳の国際比較



（注）2007年のデータ。「個人所得」には、給与所得に加え、資本所得も含まれる。  
（出所）OECD「Revenue Statistics 1965-2008」

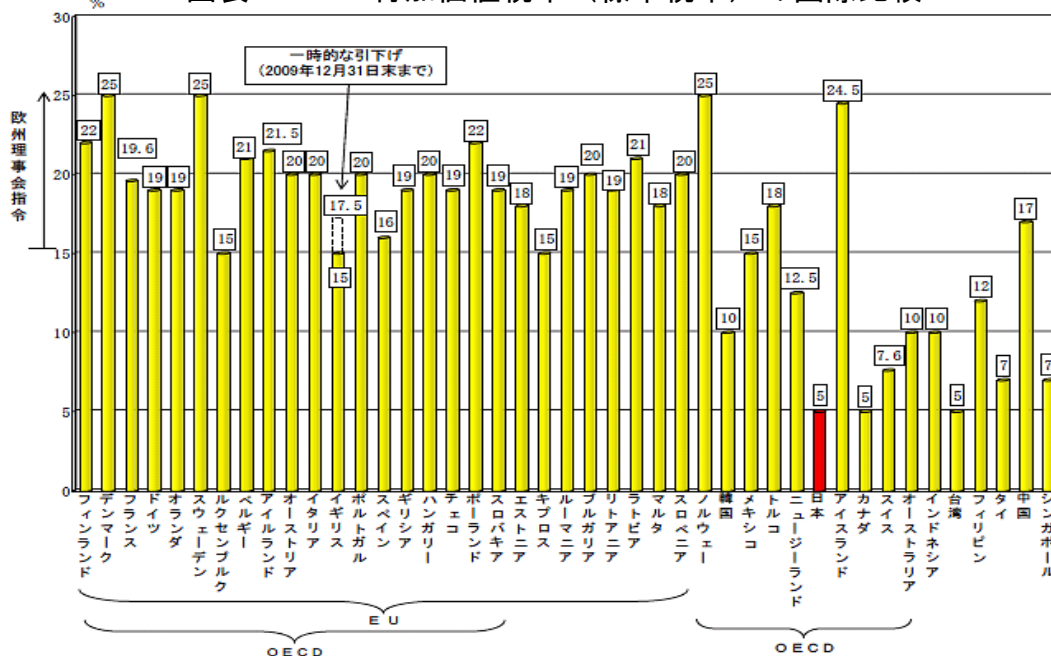
## （1）消費税の拡充

### ①税率の早期引上げ

わが国の消費税は、1989年に税率3%で導入され、1997年に5%（地方消費税を含む）に引き上げられて以降、10年以上にわたり、据え置かれている一方、この間、社会保障給付費の総額は年間約70兆円から90兆円超に増大している。社会保障をはじめとするセーフティネットの整備が進んでいる欧州諸国をみると、付加価値税率は、15～25%の水準が標準である（図表 4-15）。これに比べ、世界最速で少子高齢化が進み、社会保障費が毎年急激に増加しているわが国に

において、5%という低率で消費税が維持されていることは極めて特異な状況と言わざるをえない。

図表 4-15 付加価値税率（標準税率）の国際比較



(出所) 財務省

近年の税・財政・社会保障に関する改革を振り返ると、2006年のいわゆる「骨太の方針 2006」に端を発する取り組みは、当初、経済成長による税収増、歳出の削減、消費税率の引上げを一体的に講ずることにより、国・地方の基礎的財政収支を均衡させることとされていた。しかし、社会保障の歳出削減において、制度横断的な重点化・効率化が図られなかったために、様々な面で綻びが表面化し、また、2008年のリーマンショックによる経済の極端な落ち込みもあって、結果的に挫折することとなった。

直近の2010年度予算編成においては、子ども手当の創設や診療報酬の引上げなど、国の歳出規模が過去最大に膨れ上がる一方で、消費税率は当面引き上げないとする方針の中で、税収が大幅に減少した結果、税収を上回る国債発行を余儀なくされ、内外から日本国債に対する信託が懸念されかねない事態に至っている。

このように、消費税率の引上げをはじめとする歳入の確保を先送りしてきたことにより、税、財政、社会保障の改革は迷走し、安心で中長期的に持続可能な社会保障制度を確立することはかなわず、国民の将来不安は、解消に向かうどころか、ますます増大している。

本来、消費税は、特定の者に負担が集中することがなく、国民の安心・安全に係るサービスを国民全体で幅広く負担することができ、他の税目に比して経済活動への影響が最も中立的であるという優れた特徴をもっている。こうしたことから、消費税は、社会保障制度をはじめとするセーフティネットを支えるための安定財源として最もふさわしい税目であり、社会保障費用の増加分には消費税率の引上げによって対応するとの原則（消費税の社会保障目的税化）を確立し、早期に税率を引上げていくことが不可欠である。

消費税の問題点として、高額所得者に比べ低所得者の負担が大きいという、いわゆる逆進性の問題がある。しかし、次項に述べる通り、この問題に対しては、給付面からの対策により、適切な対応が可能である。また、税率引上げによる個人消費など景気への悪影響を指摘する向きもある。しかし、過去の消費税導入時、あるいは税率引上げ時において、経済への明確な影響は必ずしも認められない。むしろ、現下の経済情勢において、税率を段階的かつ計画的に引き上げることにより、消費の前倒し効果が見込めることを重視すべきである。なお、輸出企業に対しては、製品製造の途中段階等に係る消費税額が還付される措置をもって、輸出企業に対する優遇措置であるとする批判もあるが、これは、国内消費に対して課税を行う付加価値税の性格から当然であり、国際的にも広く認められている仕組みである。

2011年度予算編成に向けては、基礎年金国庫負担3分の1から2分の1への引上げ分の安定財源確保（消費税率換算約1%分）、社会保障費の自然増（毎年約1兆円）、待ったなしとなっている少子化対策（子ども手当を2010年度支給分に加え、満額給付すれば、消費税率換算1%強）など、巨額の新規歳出増が予想されている。一方で、内外からの国債の信認性に対する懸念も心配される。

こうした点に鑑みれば、2011年度から速やかかつ段階的に（たとえば、毎年2%ずつ引き上げ）、消費税率を少なくとも10%まで引き上げていくべきである。

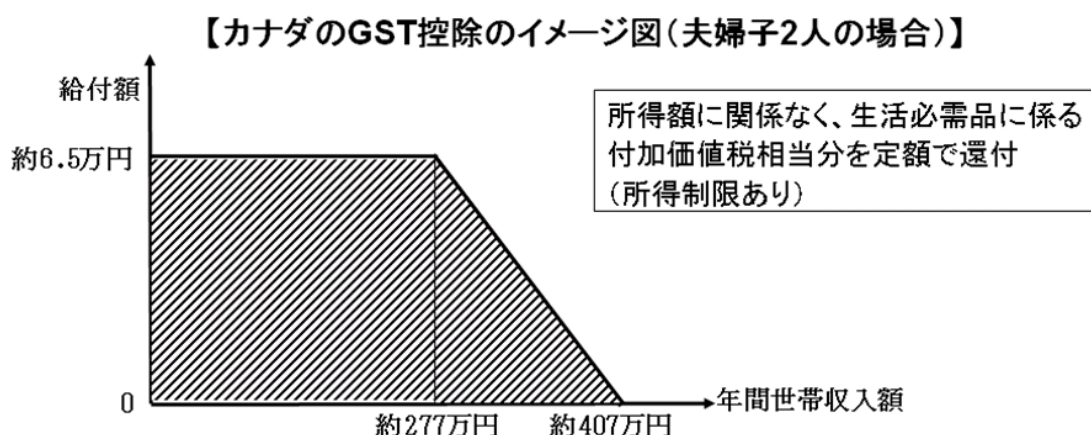
その後も、高齢者医療・介護の公費投入拡大、基礎年金の全額税方式化等、安心で持続可能なセーフティネットを確立するためには、国民の合意を得つつ、2020年代半ばまでに消費税率を欧州諸国なみの10%台後半ないしはそれ以上へ引き上げていかざるをえないと考えられる。

## ②逆進性対策

消費税の逆進性対策として、欧州諸国では、食料品等に対する軽減税率が採用されている。しかし、複数税率化は、制度の複雑化や納税者、執行当局双方における事務負担の増大を招き、高額所得者にも軽減効果が及ぶことから逆進性対策としては限界がある。また、減収となる規模が大きいことから、必要な税収を得るためには標準税率を高く設定する必要があるという問題がある。

消費税率が10%以上に引上げられた場合の逆進性対策としては、カナダで導入されているGST (Goods and Services Tax) 控除制度を参考に、低中所得者層に対し生活必需品に係る消費税率引上げ相当額（例えば、夫婦子ども2人の世帯で年間数万円～10万円程度）を定額で還付する制度を導入すべきである（図表4-16）。

図表4-16 カナダのGST控除の概要



(出所) 政府税調



こうした制度は、軽減税率に比べ、低中所得者層を対象を絞って重点的に支援を行うことができ、また、どの物品を軽減税率の対象にするかという欧州各国で行われているような無用な議論を呼び起こすこともなく、さらに必要な財源も相対的に軽微であることから、優れた仕組みであると言える。ただし、その導入にあたっては、社会保障・税に共通する番号制度の導入による正確な所得把握が前提となる。

## （２）所得税の再分配機能の回復

わが国の個人所得税は、いわゆるクロヨン問題に象徴されるように、公平かつ適正な課税が行われていないとの不信感が、とりわけサラリーマン層を中心に国民の間に根強く存在している。他方で、わが国の所得税収は、対 GDP 比でみて、欧州主要国の半分程度でしかなく、税収の調達機能も十分でない。所得税を基幹税として立て直していくことが急務である。また、雇用の流動化、働き方の多様化、人口の高齢化などが進む中で、所得再分配機能の回復を図ることも課題となっている。少子化問題への対応を図ることも急を要する課題である。

これらの点を踏まえ、改革の基本的な方向性として、社会保障・税共通の番号制度の導入による公平な所得捕捉を前提に、一般に高額所得者層に相対的に有利となる所得控除を見直し、課税最低限以下の所得層には給付を行うことのできる「給付付き税額控除」制度を導入することによって、子育て世帯や低中所得層に対して重点的な支援を行っていく必要がある。

### ①各種控除の見直し

#### ➤ 給与所得控除（図表 4-17）

現行制度は、サラリーマンの活動の必要経費を控除するという本来の目的とともに、クロヨン問題などの所得捕捉の公平性を補完する意味合いをあわせもっている。したがって、安易な見直しには慎重でなければならない

い。ただし、収入額に対して増加し制限がないことは、高額所得者層を過度に利する仕組みとなっていることは否めない。このため、控除額に上限を設定（例えば、給与収入 2,000 万円程度に対する控除額を上限とする）することを検討すべきである。

➤ 配偶者控除（図表 4-17）

少子高齢化が進展する中で、人々が柔軟かつ多様な働き方を行えるようにすることを通じて、わが国経済の活力維持を図るとともに、全ての人々が安心して子どもを産み、育てていける社会を確立し、少子化傾向に歯止めをかけることが必要となっている。

根本的には、課税や社会保障制度の適用を、個人単位とするか世帯単位とするかといった議論も要請される。その中で、税制においては、米国やフランスで採用されているような 2 分 2 乗、 $n$  分  $n$  乗課税<sup>63</sup>なども検討の俎上にのせる必要がある。

その上で、当面の対応として、所得控除方式をとる現行の配偶者控除について、抜本的に見直し、配偶者特別控除と同様に、一定額以上の所得者については適用しない等の見直しを図ることが必要である。

➤ 公的年金等控除（図表 4-17）

年金課税の原則は、拋出・運用時非課税、給付時課税である。こうした観点からは、現行の公的年金等控除は、平成 16 年度税制改正を経てもなお、現役世代に係る給与所得控除を上回っており、高齢者を過度に優遇するものとなっている。

しかも、人によっては、年金を受給しつつ、就労も続けることにより、公的年金等控除と給与所得控除の双方を適用されるケースも見受けられ

---

<sup>63</sup> 2 分 2 乗課税とは、夫婦を課税単位として、夫婦の所得を合算した上で 2 分し、それぞれに累進税率を適用して得られた税額を合算する方式であり、米、独において個人単位との選択制で実施されている。 $n$  分  $n$  乗課税とは、夫婦及び子どもを課税単位として、世帯員の所得を合算し、分離課税を行う方式であり、仏で実施されている。

る。年金課税の適正化が喫緊の課題となっており、公的年金等控除については、廃止を含め縮減を検討すべきである。

図表 4-17 日本における主な所得控除

	対象者	控除額			
		所得税	個人住民税		
基礎的な人的控除	基礎控除	本人	38万円	33万円	
	配偶者控除	生計を一にし、かつ、年間所得38万円以下である配偶者を有する者			
		・一般の控除対象配偶者	年齢が70歳未満の控除対象配偶者を有する者	38万円	33万円
		・老人控除対象配偶者	年齢が70歳以上の控除対象配偶者を有する者	48万円	38万円
	配偶者特別控除	生計を一にする年間所得が38万円を超え76万円未満である配偶者を有する者(本人の年間所得が1000万円以下)	最高38万円	最高33万円	
	扶養控除	生計を一にし、かつ、年間所得38万円以下である親族等を有する者			
		・一般の扶養親族	年齢が16歳以上19歳未満又は23歳以上70歳未満の扶養親族を有する者	38万円	33万円
・特定扶養親族		年齢19歳以上23歳未満の扶養親族を有する者	63万円	45万円	
・老人扶養親族		年齢70歳以上の扶養親族を有する者	48万円	38万円	
特別な人的控除	障害者控除	本人又はその控除対象配偶者若しくは扶養親族が障害者である者	27万円	26万円	
	寡婦(寡夫)控除	夫(妻)と死別又は離婚して扶養親族である子を有する者等	27万円	26万円	
その他の控除	給与所得控除	給与所得者	給与収入に応じて控除額が決定(上限なし、最低控除額: 65万円)		
	退職所得控除	退職金等を受け取った者	勤続年数20年迄: 1年につき40万円 勤続年数20年超: 1年につき70万円		
	公的年金等控除	年金収入のある者	公的年金の受給額に応じて控除額が決定(上限なし、最低控除額: 70万円)		

(出所) 政府税調

## ②給付付き税額控除の導入

各種所得控除を縮減する一方で、これらを税額控除に整理し直すことで、個人所得課税の再分配機能の回復を図るべきである。その際、課税最低限以下の者には、控除すべき税額がないことから、欧米で積極的に導入されているような、「給付付き税額控除」を導入し、低中所得者層に対して集中的な支援策を講じるべきである。その際には、社会保障・税共通の番号制度による正確な所得捕捉が前提となる。

給付付き税額控除の第1の類型として、少子化対策が考えられる。現行の子ども手当を税額控除・給付措置とすることで、一定の所得制限を設けて、低中所得者層を中心とした給付を行うべきである。

第2は、英米で導入されているような、失業者や低所得者に勤労インセンティブを与えるための税額控除・給付措置である。

第3に、前述の消費税率の引上げに対する逆進性対策としての給付措置も、給付付き税額控除の一環として捉えることもできよう。

### ③累進税率構造のあり方の検討

所得再分配機能強化の観点から、個人所得課税の最高税率の引上げを求める声がある。しかし、わが国の個人所得課税の最高税率は、国際的にみても高い水準にある。また、最高税率の引上げは、経済活力に対して悪影響を及ぼす虞があり、かつ、財源確保の効果にも乏しい。こうした点を踏まえ、最高税率の見直しについては、慎重に検討すべきである。

### ④金融所得課税の一元化の検討

高齢化社会においては、金融資産の効率的な運用を促進させ、企業の円滑な資金調達へと循環させる金融資本市場の活力向上が重要となる。国民の資産形成、投資リスク低減等の観点から、実務面の課題に十分に配慮しながら、金融所得について損益通算の範囲拡大および繰越損失の容認など、金融所得課税のさらなる一元化を検討すべきである。

### ⑤市民公益税制の整備

これまでのわが国においては、行政が公共に係る活動を専ら担うものとされてきたが、今後は、個人、企業、行政が協働して公益を担うことが期待されている。少子高齢化が進展する中においては、市民一人ひとりが、福祉、教育、子育てなどの公益活動に参加することによって、社会全体で支えあい、効率的かつ満足度の高い経済社会を実現していくことが重要である。かかる観点から、「新しい公共」を担う法人等が十分に活躍するための財政基盤を強化できるよう、市民公益税制を整備していくことが目下の課題となっている。

具体的には、公益活動を担う法人等に対する寄附に関する税制上の優遇措置を拡充するとともに、公益活動を促進するための税制措置として、みなし寄附金の取扱いや金融所得課税の源泉徴収の取扱いについて改善を図るべきである。

### ⑥相続・贈与税の見直し

相続・贈与税については、富の再分配機能の強化や社会への還元という観点から、バブル期以後、累次に亘って行われてきた税負担の軽減を見直し、適切な負担を求めようとする声があるが、一方で、過重な負担は、資産の蓄積・形成に対する個人のインセンティブを損ない、経済の活力を低下させることが懸念される。

相続税・贈与税については、中堅資産家層の経済基盤を損なわないよう十分に配慮しつつ、相続税の課税ベースの拡大や、高齢世代から現役世代への生前贈与を促進し消費の拡大を図るための贈与税の負担軽減など、総合的な見直しを検討すべきである。

### (3) 法人実効税率の早期引下げ等

法人実効税率の引下げは、成長戦略の必須の柱の一つである。いま、世界各国において法人税率の引下げ競争が進められている。OECD 諸国の平均法人税率は、2000年の33.9%から、2009年には26.3%まで低下している。また、わが国企業が厳しい競争を繰り広げている東アジア諸国においても、中国は33%から25%、韓国は30.8%から24.2%（2012年から22%）への引下げを行っている。一方、わが国の実効税率は、約40%と、世界最高水準に張り付いたままとなっている（7ページ：図表2-3参照）。

また、税収全体に占める法人所得課税の割合をみると、アメリカが約15%、ドイツ、フランス、スウェーデンが約10%となっている中で、日本は、約20%と高く<sup>64</sup>、法人所得課税に過度に依存した税収構造となっている。

こうした中で、わが国企業は、新規の設備投資は海外で行うことがもはや常

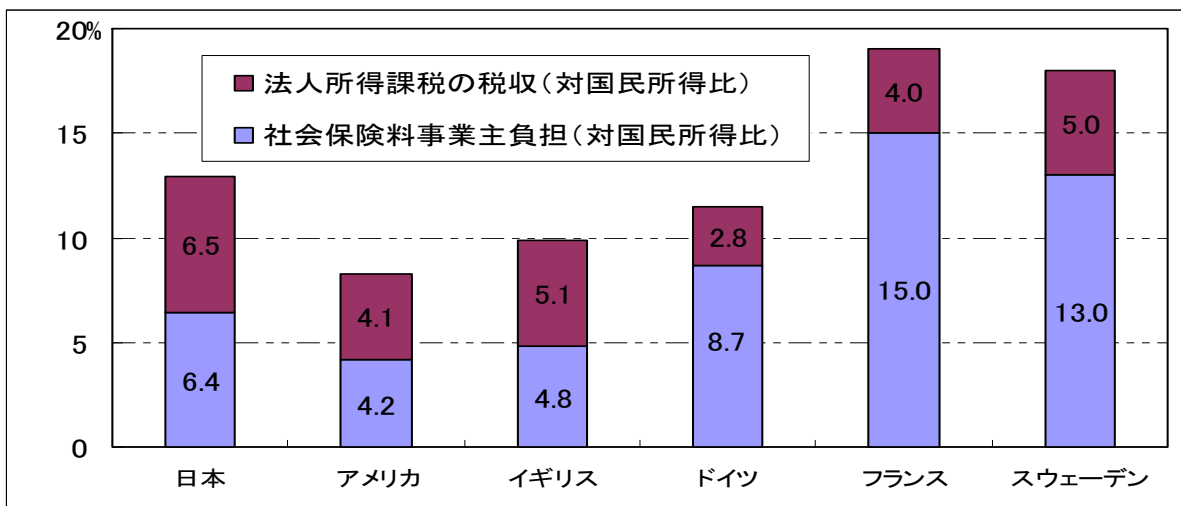
---

<sup>64</sup> 日本は2009年度予算ベース、諸外国は2006年のデータによる。

識となりつつあり、海外生産比率は年々上昇している。また、海外企業のグリーンフィールド投資(新規投資)を呼び込むことも極めて困難であるばかりか、現在、わが国に進出している外資企業が撤退する動きも目立っている。さらに、わが国企業としても、販売・生産や研究開発拠点に加えて、本社機能までも、事業活動がしやすい海外に移さざるをえないとの声さえ出始めている。このまま現状が放置されれば、国内において十分な投資や雇用の水準を維持することは到底不可能であり、わが国経済がグローバルな競争から劣後し、衰退に向かうことは必至である。わが国の法人実効税率を国際水準(30%程度)まで早期に引き下げるべきである。

わが国企業の公的負担は、税と社会保険料を合わせれば必ずしも高くないとの指摘もある(図表4-18)。しかし、わが国では、今後、事業主負担も含めた社会保険料が、毎年引き上げられていく一方で、欧州では高すぎる社会保険料の軽減・見直しの動きがあることに留意すべきである。

図表4-18 社会保険料事業主負担及び法人所得課税の税収の国際比較(対国民所得比)



注：各国の2006年のデータに基づき比較  
(出所) 政府税調

また、わが国企業が直接競合しているのは、欧州諸国ではなく、中国をはじめとする東アジア諸国であり、これらの国々における企業の法人税などの公的

負担は、わが国に比して明らかに低い。企業が東アジアへ進出するのは法人税率の低さだけではなく、労働コストの低さや市場としての成長性など他の要因も大きいとの声もある。そうであればなおのこと、国内において適切な賃金水準を維持しつつ、わが国企業が国際的な競争環境で互角に戦えるように、わが国としての総合的な成長戦略を講ずる中で、法人税負担の軽減を図るべきである。

また、今後、公的年金給付が相対的に縮減していく中で、サラリーマンが自助努力によって老後の所得確保を図るためには、私的年金制度に対して、税制上の支援を行うことが重要である。特別法人税は、現在租税特別措置により課税が停止されているが、適用期限が到来すれば、復活する虞がある。特別法人税は、「掛金の拠出・運用時非課税、給付時課税」という年金課税の基本原則に反するばかりでなく、国際的にも類をみない課税でもあることから、速やかに撤廃し、企業年金への不安を払拭すべきである。

各種租税特別措置については、租特透明化法を活用した制度の有効性の検証等を踏まえ、研究開発促進税制、原料用ナフサ免税、住宅取得支援税制等、真に必要な措置は本則化や恒久化を進めつつ、見直しを図るべきである。とりわけ、目下の厳しい財政事情に鑑みれば、新規の政策税制の創設に際しては、財源措置もセットで講ずることを原則とすべきである。

#### **(4) 社会保障・税共通番号制度の早期導入**

近年、セーフティネットに係る各種給付を真に必要なとされる人に対し適切かつ効率的に給付することが喫緊の課題となっている。同時に、公平かつ適正な所得把握は、税制のみならず政府に対する国民の信頼を維持する上で必要不可欠である。かかる観点から、住民票コードあるいは社会保障番号などを活用し、社会保障給付や納税等に利用できる番号制度を早期に導入すべきである（図表4-19）。

こうした番号制度が導入されれば、正確な所得把握が可能となることから、

株式譲渡所得、配当所得、利子所得の損益通算など、金融所得課税の一元化の推進につながるばかりでなく、これまで税制面と社会保障負担・給付で区々に行われてきた政策を一体化させた、給付付き税額控除制度の導入が可能となる。

あわせて、e-Tax の改善・普及促進、年末調整の税額通知の電子化、全地方自治体の eL-Tax への参画など、企業、行政双方の業務効率化の観点から、納税手続きの電子化を強力に推進すべきである。

図表 4-19 主要国における番号制度の概要

(2010年1月現在)

税務目的 利用番号	国名	適用業務	税務目的 利用開始年
社会保障番号 を活用	イギリス	税務（一部）、社会保険、年金等	1961年
	アメリカ	税務、社会保険、年金、選挙等	1962年
	カナダ	税務、失業保険、年金等	1967年
住民登録番号 を活用	スウェーデン	税務、社会保険、住民登録、選挙、兵役、諸統計、教育等	1967年
	デンマーク	税務、年金、住民登録、選挙、兵役、諸統計、教育等	1968年
	韓国	税務、社会保障、住民登録、選挙、兵役、諸統計、教育等	1968年
	フィンランド	税務、社会保障、住民登録等	1960年代
	ノルウェー	税務、社会保険、住民登録、選挙、兵役、諸統計、教育等	1971年
	シンガポール	税務、年金、住民登録、選挙、兵役、車両登録等	1995年
	オランダ	税務、社会保障、住民登録等	2007年
税務番号	イタリア	税務、住民登録、選挙、兵役、許認可等	1977年
	オーストラリア	税務、所得保障等	1989年
	ドイツ	税務	2009年

(注) イギリスでは、給与源泉徴収や個人非課税貯蓄など一部の税務で番号制度が利用されている。  
(出所) 財務省



## V. おわりに

以上、成長戦略に対する意見を総括的に述べた。

実行すべきことは膨大な量にのぼり、その総体を俯瞰したとき、山積する課題に目が眩むほどのものがある。しかし、日本のおかれた厳しい現状の打開には、「やるべきことは、すべてやらなければならない」という決意とそのための覚悟がいる。過去十数年にわたって、名目ではほぼゼロ成長を続け、足もとのGDP水準が1991年レベルまで押し戻されてしまった日本において、名目3%成長を取り戻すということは、ここに掲げたメニューのいくつかを、やれる範囲でやればよいというほど生易しいものではない。

もちろん、すべての課題を直ちに解決することはできない。おのずと実行の優先順位をつけざるを得ないのは当然のことであるが、それが、今実行できないことの切り捨てを意味するのであってはならない。今すぐできないことは時間の助けを借りるしかない。今できないことをいつならやれるのか、時間軸を明らかにした、全体図を明示することが重要である。安易な取捨選択による切り捨ては、多くの課題の解決の目をつぶし、人々の希望と前向きの活力を摘み取ることにつながる。

課題解決には多くの場合「カネ」が要る。国の厳しい財政状況を前提とすれば、諸課題の解決にはその面からの強い制約がかかる。したがって、財政資金の重点的、効率的な使用と民間の資源・資金の最大限の活用は大前提になるが、それらの限界も認識しなければならない。成長戦略のための「カネ」が足りないのなら、「カネ」は作らなければならない。成長という卵を求めても、餌を与えなければ、鶏は卵を産まない。「ない袖は振れない」ではなく、「ない袖は作れ」である。

税・財政・そして社会保障の一体改革を急務とするゆえんである。

以 上