

需要創出から生産性向上に 政策の大幅転換を

野村総合研究所
エグゼクティブ・エコノミスト

木内 登英



1. 景気悪化に備えておくべきだった

2020年4－6月期の実質GDP・二次速報は、前期比年率－28.1%と戦後最大の下落幅

〈目 次〉

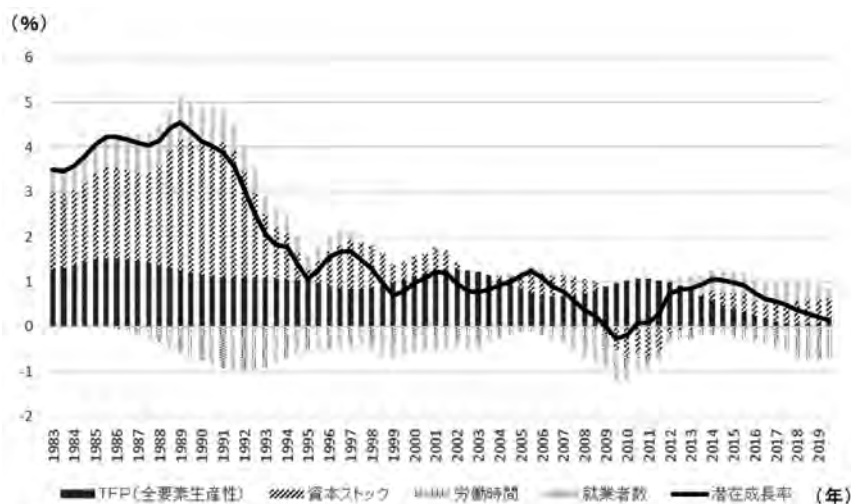
1. 景気悪化に備えておくべきだった
2. 「デフレ克服」目標の危うさ
3. 経済の潜在力を高めることが最も重要
4. デジタル化を推進せよ
5. キャッシュレス化推進の好機に
6. 東京一極集中の是正を
7. 東京一極集中の弊害は多い
8. 新型コロナウイルス問題は東京一極集中を緩和させるか
9. 地域資源の有効利用が日本の経済効率を高める
10. サービス業の生産性向上を

を記録し、2012年の安倍前政権発足以来の実質GDPの増加分は、一瞬にして失われてしまった。それと時を同じくして、過去最長の政権は終焉を迎えることとなったのである。

急激な経済の悪化は、新型コロナウイルスの感染拡大によるもので、前政権の経済政策の失敗を直接的に意味するものではない。ただし、前政権が新型コロナウイルスの感染拡大を予見することは当然できなかったとしても、2009年以来の世界経済の長期回復という日本経済の追い風がいずれ終焉を迎え、逆風へと転じることは予見できたはずだ。前政権下で実現された労働市場の改善など比較的良好な経済環境は、国内政策の効果よりも世界経済の長期回復という追い風による部分が大きかった、と筆者は考えている。

その追い風がいずれ逆風へと転じることに備えて、財政の健全化や金融緩和の正常化をもっと進めておくべきではなかったか。そうしていれば、現在の経済の悪化のもとでも、

(図表1) 低下傾向を辿る潜在成長率とTFP増加率



(出所) 日本銀行より野村総合研究所

財政・金融政策面での対応余地はもっと残されていたはずだ。

■ 2. 「デフレ克服」目標の危うさ

経済の悪化を受けて、向こう3年程度は、消費者物価の上昇率が小幅ながらも下落を続ける可能性がある。そうなれば、日本は再びデフレに陥ったとの議論が高まるだろう。その際、筆者が最も強く警戒するのは、消費者物価上昇率が再び下落基調に陥ることではなく、それを受けて、「デフレ克服」を目標に掲げた過度に積極的な財政・金融政策が繰り返されてしまうことだ。

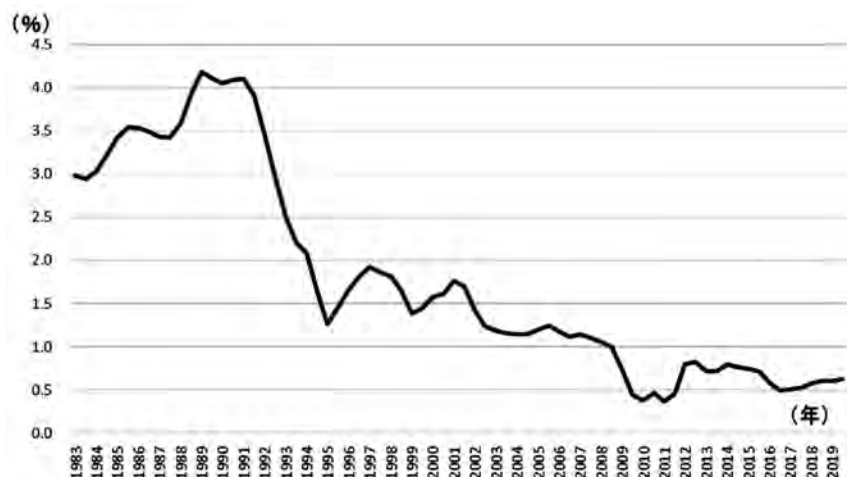
年間1%にも満たないほどの小幅な物価下落を、深刻なデフレリスクと捉えるべきでは

ないだろう。物価の下落と実質GDPの下落とがスパイラル的に進行し、経済に深刻な打撃を与える「真正デフレ」は、主要国では1930年代の世界恐慌以来生じていないのである。それよりも、過剰なデフレ対策がとられることの弊害の方がずっと大きい。

日本銀行が国債を大量に買入れ、そのもとで政府が、金利上昇リスクを警戒せずに「デフレ克服」のために国債発行で賄う形での財政拡張策を断行していく。それは将来の需要を前借りし、また世代の負担を増やすことになることから、企業は国内の中長期的な成長期待を低下させ、設備投資の拡大、雇用増加や賃金の引き上げにもより慎重になってしまうだろう。そうして、日本経済の潜在力は一段と低下してしまうのである。

さらに賃金上昇率の低下は、中長期の物価

(図表 2) 低迷を続ける労働生産性上昇率



(注) 1人当たり時間当たり

(出所) 日本銀行より野村総合研究所

上昇率のトレンドを下振れさせてしまうのである。このように、デフレ対策として国債発行で賄われる過度な財政拡張策を実施すれば、中長期的に見れば、当初の狙いとは全く逆の結果を生んでしまう。

3. 経済の潜在力を高めることが最も重要

筆者は、日本の経済政策の中で最も優先順位が高いのは、潜在成長率を高め、生産性上昇率を高めること、だと考える。生産性上昇率の向上は実質賃金上昇率の向上をもたらし、広く国民が自らの将来の生活に明るい展望を持てるようになることにも繋がるだろう。

前政権下で盛んに実施されてきた積極金融

緩和策や財政出動策は、生産性向上に貢献することはほぼない。構造改革、成長戦略こそが、それに寄与するのである。

前政権下でも地方創生、働き方改革、教育改革など構造改革は何度も試みられてきたが、その成果は明確に見られていない。イノベーションなどを反映するTFP（全要素生産性）上昇率の潜在成長率への寄与度は政権発足時から一貫して下落傾向を辿り、足もとではほぼゼロという異例の低水準にまで達している（図表1）。構造改革の実効性を高めるには、常に新しいテーマを追いかけるのではなく、一つの政策をもっとじっくりと掘り下げるべきではなかったか。

潜在成長率が低下傾向を辿る中では、国民は日本経済の将来に明るい展望を持つことはできない。また、労働生産性上昇率が低下傾

向を辿る中では、国民は自らの将来の生活に明るい展望を持つことはできないのである(図表2)。

コロナショックを奇貨として、金融・財政政策を通じて需要増加を目指す政策から、経済の効率性を高める構造改革へと、経済政策の比重を一気に移すべきではないか。コロナショックという逆風をいわば逆手にとって、経済の効率性を高め、国民生活をより豊かにすることに繋げることは可能である。

■ 4. デジタル化を推進せよ

コロナショックを奇貨として、日本経済の効率性を高め、生産性上昇を向上させる政策を強く推進すべきだ。そのポイントは大きく3点ある。第1が、他国と比べて日本が遅れていたデジタル化を、これを機会に進めることである。

政府は7月17日に閣議決定した骨太の方針(経済財政運営と改革の基本方針)を閣議決定した。新型コロナウイルスの感染拡大問題は、日本の経済や社会が抱える弱点を多く浮き彫りにした。それを克服するために新たな政策を進める、というのが、今回の骨太の方針の中核的な考え方である。

新型コロナ問題では、企業や個人への支援策で政府の不手際が目立ち、国民から強い批判を浴びた。特別定額給付金や雇用調整助成金のオンライン申請では多くのトラブルが生じ、政府のIT・デジタル化の遅れが浮き彫

りになった。

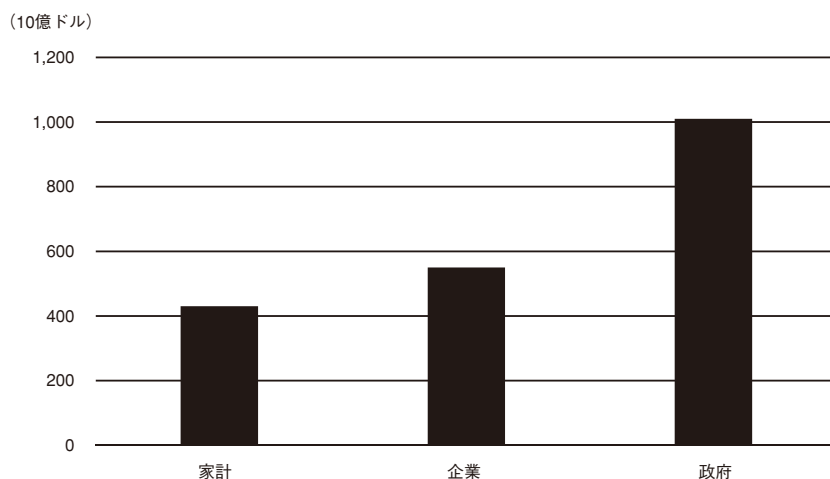
そこで、骨太の方針では、行政手続きのデジタル化、「デジタル・ガバメント」の構築が、一丁目一番地の最優先課題として位置付けられたのである。政府は、内閣官房に民間人材も活用した「司令塔機能」を設置し、この1年を集中改革期間として行政手続きのデジタル化推進を図る。

電子政府(e-Government)は、クラウドサービス、e-Learningと並んで、日本が最も遅れているネット・サービスの利用分野である。OECD(経済協力開発機構)が2017年に発表した報告書によれば、OECD加盟36カ国中、日本は電子政府(e-Government)の利用で35位であった。行政手続きのデジタル化には、民間のデジタル化を促す効果も当然ながら期待できる。

他方、政府はe-Japan戦略と称して、20年近く前の2001年度にも、同様のデジタル化方針を掲げていた。その際には、2003年度までに電子行政を実現、5年以内に世界最先端のIT国家となる、等の方針が示され、その後、ITシステムにかかる政府予算はかなり増加したが、今になってみると目立った成果を挙げられていない。

新たに発足した菅新政権は、「デジタル庁」の創設を掲げるなど、行政のデジタル化に前向きである。過去のIT化戦略もしっかりと検証した上で、「デジタル・ガバメント」を進めて欲しいところだ。過去の経緯を踏まえれば、省庁間でのシステム統合の進展などは、

(図表3) 現金利用のコストはGDP比1.2%



(出所) Bhaskar Chakravorti & Benjamin D. Mazzotta, “The cost of cash in the United States”, The Institute for Business in the Global Context, The Fletcher School, Tufts University, September 2013.

最も優先的な課題となるだろう。

5. キャッシュレス化推進の好機に

新型コロナウイルス問題は、図らずも、海外と比べて大きく遅れていた日本のキャッシュレス決済を前進させるきっかけとなっている。

現金支払いのデメリットの一つは、衛生面での問題である。新型コロナウイルス問題によって日本の消費者は、この点を強く意識するようになってきた。紙幣や硬貨を通じて新型コロナウイルスが人に感染したことを示す証拠は、今のところはない。しかし、無数の細菌やウイルスが表面に付着して、しばらく生きていることは、海外の研究でも明らかに

なっている。これがキャッシュレス化に追い風となっているのである。

日本では支払いに現金を使うことに、多くの人が不便を感じていない。しかし、現金利用には、実は大きなコストがかかっているのである。米国のタフツ大学の研究チームの試算によると、米国の現金利用のコストは年間2,000億ドル超となった。これは名目GDP比で1.2%に達する(図表3)。

日本では、名目GDPに占める現金発行額の比率が、米国の2.5倍であることを踏まえれば、日本での現金利用のコストは、経済規模比でもっと大きい可能性がある。キャッシュレス化で現金利用が減れば、その分コストが削減され、経済効率が高まる。

また、現金利用のコストを、もっと幅広く捉えることも可能である。高額紙幣を中心に

現金の利用が犯罪を誘発し治安を悪化させているとすれば、それは社会にとって大きなコストである。紙幣や硬貨を介して感染病が広がる可能性や、テロリストがそれを利用する危険性もコストである。キャッシュレス決済が普及すれば、社会全体のコストを低く抑え、経済効率を高めることができるのである。

骨太の方針には、中央銀行が発行する中銀デジタル通貨を検討する方針が盛り込まれた。政府が、日本銀行に対して前向きに検討するように圧力をかけたのである。民間が提供するスマートフォン決済などのデジタル通貨に比べて、信用力の高い中銀デジタル通貨の発行によって、スマートフォン決済の利用が広がり、キャッシュレス化が進むのであれば、中銀デジタル通貨の発行も前向きに検討すべきだ。

キャッシュレス化の進展がもたらす経済効果にとどまらず、身近なお金の支払いでのデジタル化がいわば入り口となり、国民が広くデジタル社会を受け入れていくことになれば、経済の効率化の効果は非常に大きいものとなるだろう。

■ 6. 東京一極集中の是正を

第2は、東京一極集中の是正である。新型コロナウイルス感染への警戒、リモートワークの進展等から、長年問題とされてきた東京一極集中に変調の兆しも見られ始めている。この機会を逃さず、政府は是正に向けた流れ

を政策面から強く後押しすることが重要だ。それは、地方に埋もれた資源の活用を通じて、地方経済の活性化にも貢献しよう。

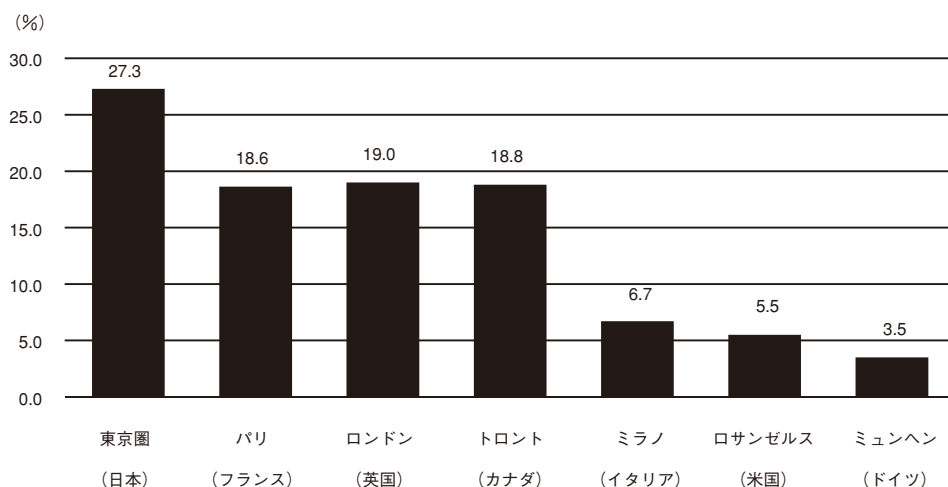
2020年5月に東京都から他道府県への転出者数は転入者数を1,069人上回り、転出超過となった。外国人を含む移動者数の集計が始められた2013年7月以来、初めてのことだ。7月も再び転出超過となった。

こうした流れが定着すると見るのは早計だろうが、それでも、感染リスクへの警戒は今後も長く続く可能性が高いことから、新型コロナウイルス問題が東京への人口流入に一定程度歯止めをかけていく可能性はあるのではないか。それを東京一極集中の是正へと繋げていくには、政策面からの強い後押しが必要となるだろう。

2016年時点で東京都の人口は1,362万人、日本全体の10.7%と約1割を占めている。多方、名目GDPに占める東京都の比率は19.0%と約2割である。つまり、東京都で1人当たりが生み出す付加価値は、国全体の平均のおよそ2倍だ。この点から、東京都は非常に経済効率が高い地域であると言える。

それは、労働生産性の高い業種が東京都に集中しているためだ。さらに、大手企業の本社・本店が東京に集中することで、企業のビジネス活動の効率性が高められているという面もある。様々な資源が集中することで、東京が日本経済全体の生産性上昇やイノベーションの促進に貢献してきたという歴史があることも確かだろう。

(図表 4) 非製造業の主要産業の労働生産性水準の対米比 (2009年)



(出所) 経済諮問会議資料。原データはOECD Regional Statistics

7. 東京一極集中の弊害は多い

他方で、東京一極集中の弊害としてしばしば指摘されてきたのは、生活環境の悪さだ。交通渋滞、保育所不足、介護施設不足、通勤時の電車の混雑、家賃の高さ、物価水準の高さ、など数多く挙げられる。東京の保育所不足は、日本全体の少子化の原因の一つともされる。

これらは、東京への急速な人口流入が招いた当然の結果でもある。本来、家賃の高さ、物価水準の高さなどは、東京への人口流入を食い止める要因となるはずだが、実際はそうっていない。東京にある大手企業に勤めることや賃金の高さなど、その他に経済的なメリットが多くあるためだ。

しかし、日本全体の観点からは、東京への集中が進んだことの経済的なマイナス面が、既にプラス面を上回った可能性もあるのではないか。一般に、企業等の集積が固定化すると、イノベーションを生み出す力が落ちてしまう可能性も指摘されている。またそれ以上に、東京一極集中の弊害として多く指摘されるのが、首都直下型地震などの自然災害によって、首都中枢機能が一気に損なわれてしまうリスクだ。

そうしたリスクを軽減する観点から、首都機能の地方移転が長らく試みられてきたが、今のところ大きな進展はない。中央省庁の地方移転は地方創生策の目玉でもあったはずだが、全面移転は文化庁のみにとどまっている。

一方、東京が企業や人を吸収することで地方が空洞化し、地方経済を疲弊させてしまう

という弊害もある。急速な人口減少が進む結果、地方での生産資源、土地、カネ、人材などが十分に活用されなくなり、日本全体の経済効率を押し下げてしまっている面があるだろう。OECD（経済協力開発機構）の研究では、人口700万人が分岐点であり、それ以上人口が増加すれば、経済の効率と1人当たりの所得は低下するという。東京の人口は、既にその水準の2倍に達している。東京の人口の集中度は、他国の大都市と比べても突出している（図表4）。

■ 8. 新型コロナウイルス問題は東京一極集中を緩和させるか

新型コロナウイルス問題やその他の感染症への警戒は、多少長い目で見れば、東京一極集中傾向を緩和する方向に、一定程度影響を与えるのではないかな。

東京都の面積は2,194平方キロメートルで、日本全土の僅か0.58%に過ぎない。ここに日本の全人口の10.7%が住んでいることから、人口密度は極めて高い。そのため、感染リスクは他の地域に比べて大きくなる。7月末時点で、東京都での新規感染者数は日本全体の35%と、人口の比率の3.3倍にも達している。

他方、企業によって対応に差があるとはいえ、新型コロナウイルス問題によって一気に広まったリモートワーク環境は、ある程度は定着していくだろう。現時点でも、政府は経済界に7割の在宅勤務を強く呼び掛けている。

る。

リモート環境で多くのビジネス活動が進められるようになれば、企業や人が物理的に近距離にいる必要性は薄れる。これは、経済効率を高めるという東京一極集中の従来のメリットを明らかに低下させることになるだろう。

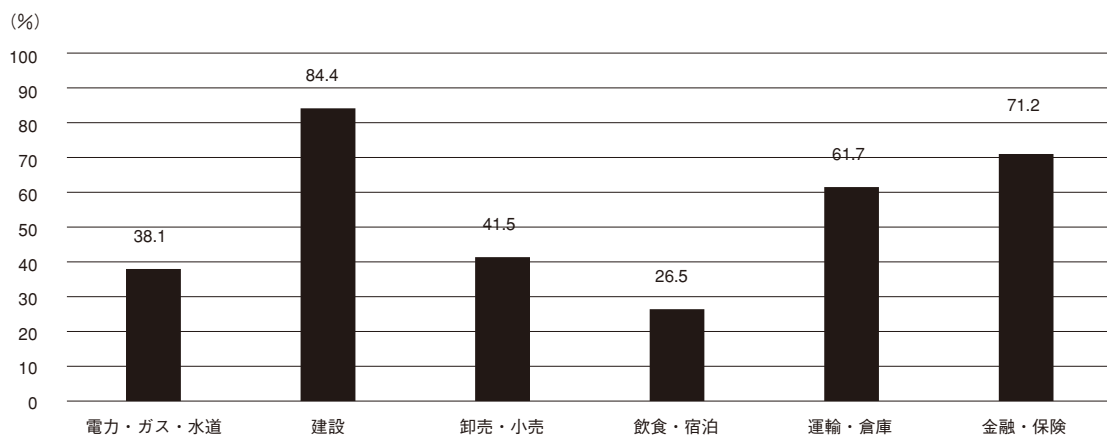
リモートワークを望む従業員は、通勤のために生活コストの高い東京都に住み続ける必要性が低下し、生活環境がより良い郊外、地方へと移住するようになることも、ある程度期待できるのではないかな。

■ 9. 地域資源の有効利用が日本の経済効率を高める

仮に人口の分布が東京、あるいは大都市部から地方へと分散していけば、それに応じて地方でのビジネス機会も増加し、大都市部の企業も、その活動を地方へと広げていくだろう。元々地方に根差した企業の経営環境も改善させる。さらに、今まで十分に活用されていなかった、道路、公共施設などの公共インフラ、土地、人材など地域資源の有効利用が進められ、地方での経済効率の向上をもたらすだろう。また、文化活動も地方に分散化され、地方で新たな文化が開花していくかもしれない。こうしてみると、東京一極集中は正のメリットはかなり大きい。

それでも、長年続いてきた東京一極集中傾向が自然の流れの中で大きく変わることは、

(図表 5) 非製造業の主要産業の労働生産性水準の対米比 (2009年)



(出所) 通商白書 (2013年版)

強くは期待しがたい。

政府が「骨太の方針」で示した「デジタル・ガバメント」の構築が進めば、遠隔での省庁間の協議、調整がより容易になるだろう。そのもとで、今度こそ本格的に政府が、省庁の地方移転を進めていけば、それは民間企業の地方移転を促すことにも繋がるはずだ。ウィズコロナ・ポストコロナ社会を見据えた新たな社会像を考える政府の未来投資会議でも、一極集中の是正が掲げられている。政府はこの機会を逃すことなく、政策面から一極集中是正の流れを是非とも強く後押しして欲しい。

10. サービス業の生産性向上を

第3は、サービス業の生産性向上である。コロナショックで最も深刻な打撃を受けてい

る小売業、飲食業、宿泊業、アミューズメント関連などのサービス業種は、国際比較で日本の生産性が著しく低い、と長らく指摘されてきた代表的業種と重なる(図表5)。低生産性の主な要因には、過剰雇用の体質があるのではない。

他方、感染リスクへの警戒が長期化することで、消費者はこうした分野での消費水準を従来よりも低下させるだろう。いわば消費行動の変容が生じ、その結果、売り上げは元の水準に容易には戻らない。

現時点では、コロナショックで深刻な打撃を受けたこうした分野の企業や雇用を、給付金などを通じて救済するのが正しい政策だと思われる。しかし、売り上げが元の水準に戻らないとすれば、来年以降は、消費行動の変容を背景にする産業構造の変化を先取りする形で、こうした業種での企業の業種転換、労

働者の転職を促す政策へと大きく転じていくことが、政府には求められる。

そうした政策の取組みや企業の自助努力などを通じて、卸・小売、飲食・宿泊の4業種での生産性水準が、それを大幅に上回る米国の水準との格差を4分の1縮小するだけで、日本の生産性は8.3%上昇する計算となる。

以上で挙げた3つの生産性向上策を進めることは、口で言うほどやさしいことではない。しかし、コロナショックの強い影響が残る今だからこそ、大きな効果を上げることが可能なのである。

菅新政権は、前政権の経済政策の功罪を十分に検証した上で、デフレ克服を目標にした需要創出策から、日本経済の生産性を高める政策へと、一気に舵を切るべきである。

