



OECD 「Better Policies」 シリーズ

日本

レジリエントな経済と
包摂的な成長に向けて
第三の矢を放つ

2014年4月



本書は、OECD事務総長の責任のもとで発行されている。本書で表明されている意見や主張は、必ずしもOECD加盟国の公式見解を反映するものではない。

本書に掲載する文書及び地図は、あらゆる領土の地位や主権、国際的な境界設定や国境を、また、あらゆる領土や都市、地域の名称を害するものではない。

「イスラエルの統計データは、イスラエル関係当局の責任において、同当局によって提供されたものです。国際法規約の下、OECDがそれらのデータを使用することは、ゴラン高原、東エルサレム、ウェストバンクのユダヤ人入植地の立場を侵害するものではありません。」

本書は、OECD事務局が作成しました。作成にかかわった主な職員： Randall Jones (経済総局), Willem Adema, Elena Crivellaro, Paul Swaim (雇用労働社会問題局), Kumi Kitamori, Ziga Zarnig (環境局), Andreas Schleicher, Miho Taguma (教育局), Catherine Gamper, Setsuko Saya (公共ガバナンス・地域開発局), Jeremy West (金融企業局), Romina Boarini, David Brackfield (統計局), Dirk Pilat, Norihiko Yamano (科学技術産業局), Paolo Frankl, Miika Tommila, Laszlo Varro (国際エネルギー機関), Ron Cameron (OECD 原子力機関), Shingo Kimura, Asako Ueno (貿易農業局). Juan Yermo : Gabriela Ramos及びLuiz de Melloの管理により、本書を調整。Isabelle Renaud : 制作・事務支援。

写真提供 : Cover © Shutterstock.com

OECD出版物の正誤表は、www.oecd.org/publishing/corrigendaを参照ありたい。

© OECD 2014

OECD出版物の内容は、個人使用の目的で、転写、ダウンロード、印刷できる。OECDの出版物、データベース、マルチメディア製品は、出典及び著作権が明記されている場合には、個人使用の目的で、文書、プレゼンテーション、ブログ、ウェブサイト、教育資料に引用することができる。これらの資料の公的又は商業目的による使用又は翻訳に関する申し込みは、rights@oecd.orgに提出ありたい。これらの資料の一部を公的又は商業目的で使用するための許可は、Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.comもしくはCentre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.comに直接要求ありたい。

目次

序.....	1
1.はじめに.....	2
2.財政の持続可能性への取組み.....	8
3. 仕事と家庭の両立：女性のための「ニュー・ディール」	11
4. 社会的結束の強化：労働市場と教育改革.....	13
5.製品市場競争に関する障壁の引き下げ.....	15
6.グローバルバリューチェーンの優位を維持する	17
7.イノベーションの強化.....	19
8. 農業保護改革.....	21
9. グリーンな経済成長と気候変動政策.....	23
10.レジリエントな都市づくり.....	26
参考文献.....	28

序

20年間の低成長と長引くデフレの後、日本は新しい経済の活性化の兆しを見せている。安倍首相の「三本の矢」、特に第一の矢とされる金融緩和は大きな功績をもたらした。第二の矢である財政の拡大は高水準の公的債務と高齢化の制約を受けている。

日本経済再生の鍵は、まだ本格的に展開されていない第三の矢にある。特に、日本は主要 OECD 諸国との生産性ギャップを縮小するために、女性が育児と仕事を両立させやすいようにし、また高齢者の労働参加を拡大するといった構造改革が必要である。

生産性を高めるために、日本は様々な分野で対策を講じる必要がある。まず、労働市場における二極化の進行を食い止める必要がある。正規労働者に対する手厚い雇用保護と長時間の勤務時間を減らす一方で、非正規労働者のスキルを高め、社会保障の適用範囲を広げるイニシアティブを取るべきである。労働市場の二極化に取り組むことは社会の一体化を進め、より貧しい世帯の所得を引き上げ、雇用の安定性を改善する。また、非正規労働者の多くは女性であるため、男女間の不均衡を是正することにも役立つだろう。

第二の対策は、特にサービス部門における、また一般に新規企業に対する競争障壁を削減することである。日本の世界経済への統合のためには、貿易自由化の推進と対内直接投資の拡大が必要である。農業においても、農地の集積を推し進め、生産者支持を特定の農産物の生産から切り離す改革を進めるべきである。

第三の改革は日本がイノベーション政策を見直し、知識資本の役割を高め、国際的イノベーションネットワークへの企業と学術関係者の参画を推し進めることである。日本はよりグリーンなエネルギー供給のためのより予見可能な政策環境を整えることによって再生可能エネルギー技術における主導的立場から一層の恩恵を受けることができるはずである。

構造改革はアベノミクスの最初の二つの矢に必要な支援を提供し、日本経済に新しい活力を吹き込み、機動性とレジリエンスを高めるだろう。この改革に着手する過程において、日本は過去 50 年間と同様に、他の OECD 加盟国と経験を分かち合うことができる。

日本は 1964 年に OECD に加盟し、国際経済社会に復帰した。50 年後、日本は 20 年間におよぶデフレと低成長から脱却するために、新しい政策を試みようとしている。これまでのところその結果は良好である。しかし、第三の矢のみが日本が経済大国としての地位を取り戻し、国民の幸福度を持続的に高めることに役立つ。

変化の時は来た。日本は、その長い歴史において社会の根本的な変化を何度も成し遂げてきた。日本は、意識を変え、長年にわたって築かれてきたベストプラクティスを採用するために、強いリーダーシップが必要となることを自覚している。OECD は日本政府のこの試みを喜んで支援していきたい。



Angel Gurría

OECD 事務総長

1. はじめに

2013 年に放たれた安倍首相の 3 本の矢（大胆な金融政策、機動的な財政政策および成長戦略）は日本における新たな期待、そして企業心理の改善をもたらした。2012 年の景気減速は 5 四半期連続の成長に転じた。鉱工業生産は、最近、2011 年の東日本大震災前の水準を上回った。物価上昇率もプラスに転じ、徐々に 2%の目標に近づいている。他方、アベノミクスの第三の矢である構造改革はまだ完全に展開されたものとなっていない。日本を再生し、国民全体の生活水準を引き上げるためには、女性の労働参加促進から、競争の自由化とイノベーションの促進に至るまで、多くの政策分野での協調的な努力が必要である。また、日本は再生可能エネルギーへの移行に拍車をかけるために大きな機会と課題にも直面している。

アベノミクスの最初の成果はめざましい

アベノミクスの挑戦は、いくつかの困難な課題に取り組むことによって日本経済を再生させることである。10 年以上に及ぶデフレは成長の向かい風となってきた。経済成長の低迷と高齢化などを背景とした公的支出の増加は、グロスの公的債務の対 GDP 比を 230%近くに押し上げ、財政の持続可能性に関する懸念を高めている。急速な高齢化と不十分な世界経済への統合は日本の潜在成長力を 1%以下に引き下げている。

最初の二つの矢は 2013 年初めに、財政刺激策と 2%の新しいインフレ目標を達成するための「量的・質的金融緩和(QQE)」の導入により放たれた。こうしたイニシアティブは企業心理を 2008 年の危機以来、最高水準に引き上げるのに役立つ一方、日経株価値指数は 2013 年に 57%も上昇し、これは 1972 年以来最大の上げ幅となった。経済の伸びは 2013 年上半期に G7 中最大の年率 3%以上に加速した後、同年下半期に減速した。新しい金融政策の枠組みはインフレ期待を高めることに役立ち、コアインフレ率は、20%の円安（貿易ウエイト・ベース）などの影響を受け、2013 年後半にプラスに転じた。失業率も徐々に低下し、2014 年初期に 3.7%に達した。

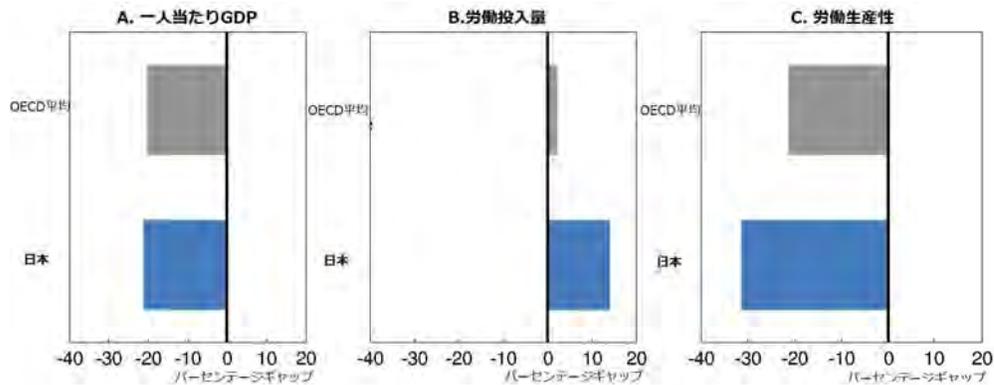
しかし、経済見直しにはリスクと逆風がいくつかある。第一に、世界経済、特に新興諸国の成長率が最近減速し、日本の輸出を押し下げている。第二に、賃金の伸びはゼロに近いままだったが、インフレ率は前年同月比で約 1.5%に上昇した。購買力の低下は民間消費の伸びを抑えるであろう。第三に、2020 年までに基礎的財政収支の均衡といった目標を達成するために必要な大規模な財政健全化は 2020 年までを通じて需要の伸びを抑制するだろう。第四に、日本の高齢化は今後数十年間に加速し、潜在成長力を更に押し下げるだろう。

こうした傾向を抑え、最近の金融および財政政策によって達成した経済的モメンタムを維持するために、政府は第三の矢を日本の潜在成長力を高めるために効果的に実施する必要がある。特に、アベノミクスの長期的な成長は、究極的には労働参加率を引き上げ、生産性を高めるための主要な改革にかかっている（第3章と第5章）。

たり生産高は OECD 加盟国の上位半数の平均を 31% 下回った (図 2A)。過去 10 年間、労働生産性の伸びは他の OECD 諸国を下回り、労働投入量は高齢化により減少し始めた (図 2B)。

図 2A. 一人当たり所得の格差

日本と OECD 平均¹ (2012 年の OECD 加盟国の上位半数との対比)

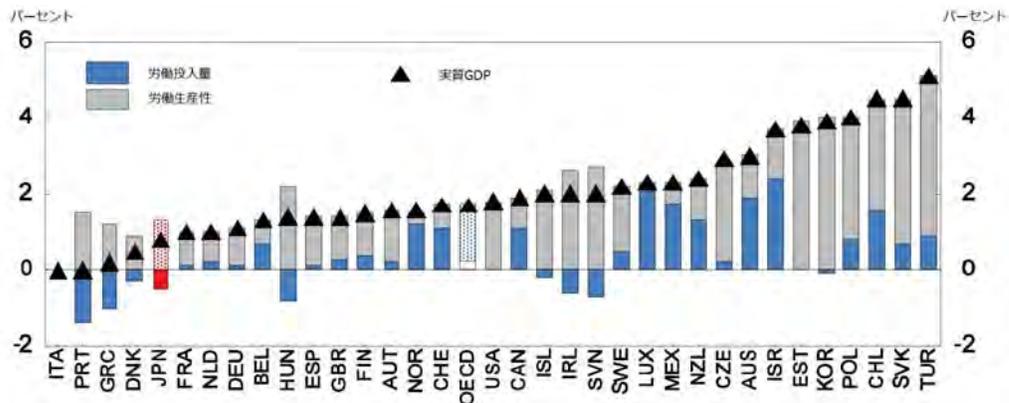


1. OECD 上位 17 か国の単純平均と比較。一人当たり GDP は 2012 年の購買力平価 (PPP) に基づく。

出典: OECD National Accounts, Economic Outlook and Employment Outlook Databases.

図 2B. 実質 GDP 成長率の内訳

年平均成長率 (2001-2012 年または入手できる最新の年)¹



1. 労働生産性は総労働時間で割った実質 GDP で算出、労働投入量は総労働時間で算出。

出典: OECD, Productivity Database.

日本は生産性を向上させる体制が整っている。高等教育を受けた成人の比率は OECD 加盟国中で 2 番目に高い一方、15 歳の学生を対象とする国際学習到達度調査(PISA) で継続的に OECD 加盟国中の最上位に近い評価を受け、OECD が初めて実施した国際成人力調査(PIAAC)で最上位に位置づけられた。日本の研究開発投資の対 GDP 比は OECD 加盟国中 5 番目に高い。一方、日本の幼児保育 (小学校就学前児童) への投資は不十分で、非正規労働者に与えられる職業訓練の機会は限定的である。こうした問題を解決することは出生率向上に寄与し、社会の一体化を促す (第 4 章)。

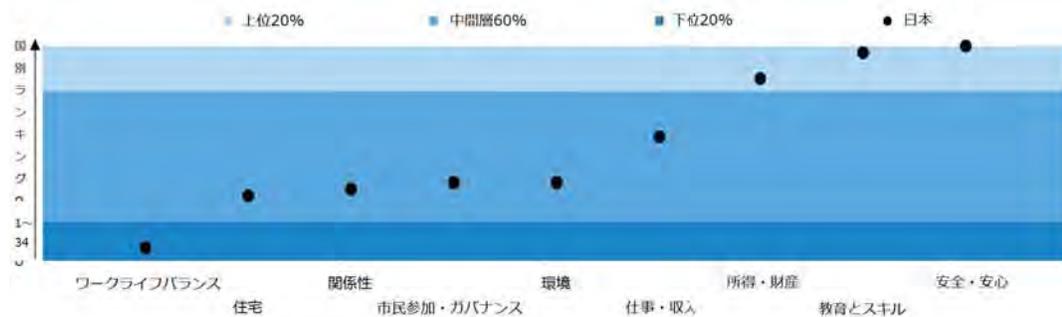
2013 年の新成長戦略は、特に農業改革（第 8 章）に関して適正な方向に向かっており、これは食料品の価格を引き下げることによって消費者の厚生を高めるとともに、日本の地域貿易協定への参加を促し、日本のグローバルバリューチェーンを強化する（第 6 章）。同時に、海外の知識とテクノロジーに対する日本経済の開放性を高め、また、事業環境を改善することによって新規企業の設立と成長を促すためにより多くの対策を講じることができる（第 7 章）。経済全域で競争を強化するための規制改革も生産性の向上に不可欠である（第 5 章）。2014 年半ばに予定されている成長戦略の改訂では、日本の潜在成長力を引き上げるために、大胆な改革を全面的に開始すべきである。

幸福度は平均して高水準だが格差が拡大

日本の一人当たり所得は過去 20 年間に減少し 1992 年には OECD 加盟国の上位半数の国を 1%上回っていたものが、2012 年には 21%下回り、34 か国の中間に位置づけられている（図 2A）。一方、幸福度に関するいくつかの尺度は改善し続けた。日本の平均寿命は OECD 加盟国中で最も高く、教育水準とスキルは最高水準で、安全・安心などの幸福度の他の側面でも優れた結果を示している（図 3）。

同時に、日本は他の分野、とりわけ住宅環境とワークライフバランスにおいて OECD 加盟国の平均を下回っており、これが日本の低出生率につながっていると思われる。ここ数十年間、日本では所得格差の拡大と相対的貧困率の上昇も進み、現在 OECD 加盟国中で 6 番目に高い。労働市場の二極化を克服し、教育と訓練制度の平等性を向上することはこうした格差を是正し、社会の一体化を推進するために不可欠である（第 4 章）。

図 3. 日本人の分野別幸福度



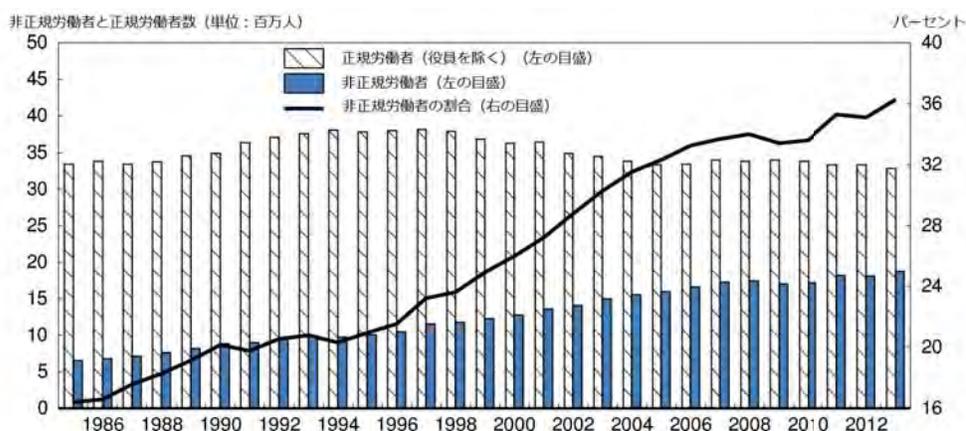
出典:How's Life? 2013 – Measuring Well-Being.

労働力の大幅な減少に伴い、女性、高齢者および若年者など、日本の人的資源を最大限活用するための改革を行うことが重要である。特に、税と社会保障制度、保育施設の不足は、主に女性である第二の所得者の就労阻害要因となる。こうした問題に取り組む、職場における女性、特にワーキングマザーに対する平等な取り扱いを実現することは、女性の経済への寄与を高め、高齢化の影響を緩和し、男女間の平等を推進するだろう（第 3 章）。

労働市場の二極化を解消する

格差一般と、特に賃金と雇用の見通しに関する男女格差は、正規労働者とその 3 分の 2 が女性である非正規労働者との間の格差からも生じる。(第 3 章と第 4 章)。日本では 1980 年代半ばから非正規労働者が徐々に増え、1985 年には雇用者の 16% だったものが、2012 年には 3 分の 1 以上を占めている(図 4)。非正規労働者の給与は正規労働者より大幅に低いため、非正規労働者の比率の増大は所得格差を拡大させてきた。また、労働市場の二極化の拡大は、企業が非正規労働者の訓練に費やす費用を減らすため、長期的生産性の伸びの抑制につながる。

図 4. 非正規雇用の割合は増加している¹



1. データは 2001 年まで毎年 2 月のもの、2002 年以降は第 1 四半期のもの。

出典:総務省労働力調査。

さらに、正規労働者と非正規労働者間の時間給の格差の一部は差別的な待遇に起因している。非正規労働者の雇用は不安定で、景気の変動の影響を受ける。企業ベースの医療、年金および雇用保険制度に加入しているのは非正規労働者の約半数にとどまる。労働時間が規定の時間数を満たさない非正規労働者は、企業ベースの医療、年金および雇用保険制度に加入できないため、失業や退職などの際に貧困にさらされ得る。また、低賃金の非正規労働者の比率が高いことは、日本においてワーキングプアの比率が OECD 加盟國中 5 番目に高い理由となっている。

日本は労働市場の二極化の課題に取り組む包括的戦略を実施し、非正規労働者に対する社会保険の適用範囲を拡大し、職業訓練の機会を提供し、正規労働者に対する実際の雇用保護を軽減する必要がある。

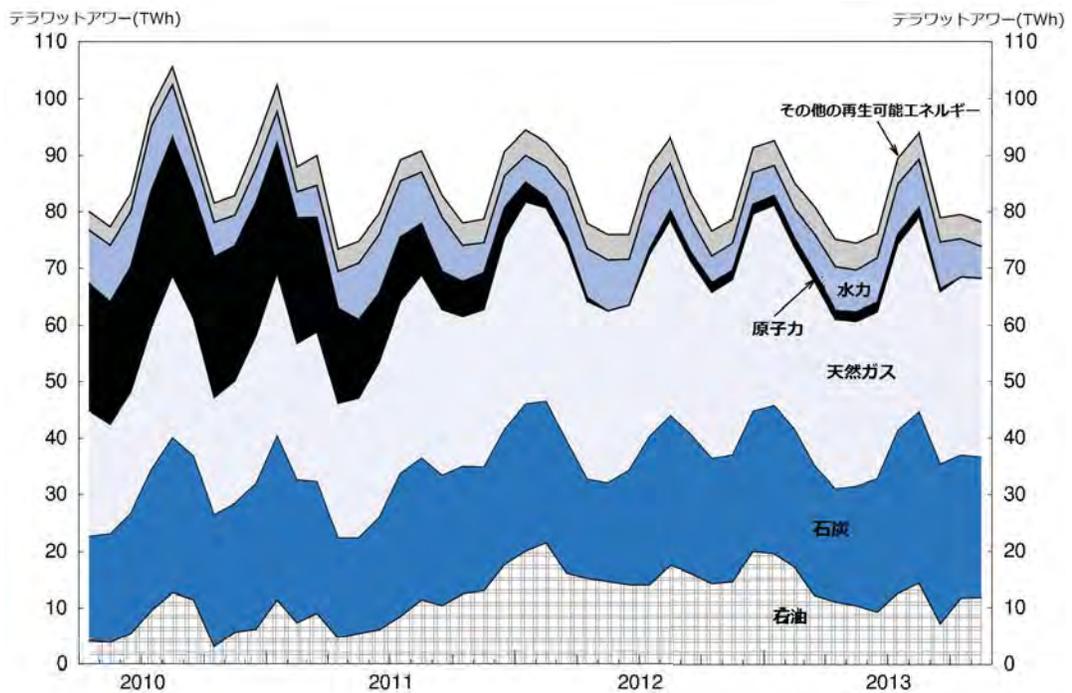
低炭素な電力供給への課題

日本の電力使用量は世界で 5 番目に大きい。2011 年に福島原子力発電所事故が発生する前、原子力は総電力供給の約 3 分の 1 を占めていた。事故発生後、50 基の原子力発電所すべてが徐々に停止され、2013 年 8 月以降、電力を全く発電していない。このことは供給ミックスを根本的に変えている(図 5)。電力価格は上昇し、低成長の時代に産業や家計を苦しめている。二酸化炭素排出量も増加した。化石燃料の輸入の急増は、数十年間ぶりに発生した最近の日本の貿易赤字の主な要因となっている。

日本は原子力発電なしに安価な低炭素電力の量を大幅に増やすという課題に直面することになるだろう。最近発表されたエネルギー戦略案では、いまだに原子力を支持しているが、再生可能エネルギーにより重点を置いており、この課題について認識されている。現在、17の原子炉が操業開始を申請中だが、これは高価で高炭素のエネルギー源への依存の高まりを緩和するだろう。運転再開の時期は未定だが、規制機関は特別なケースにおける「ファストトラック」手続について言及している。政府は長期的なエネルギーミックスにおいて原子力がどのような役割を果たすべきかを検討する必要がある（第9章）。

また、再生可能エネルギーへのより明確な長期的コミットメントと環境税制の引き上げにより、グリーン成長を推進すべきである。そのような政策は、日本が低炭素排出量目標を福島の原子力発電所事故発生前に設定した水準まで引き下げることに役立つだろう。

図5. 電源別月次発電電力量（2010年4月～2013年11月）



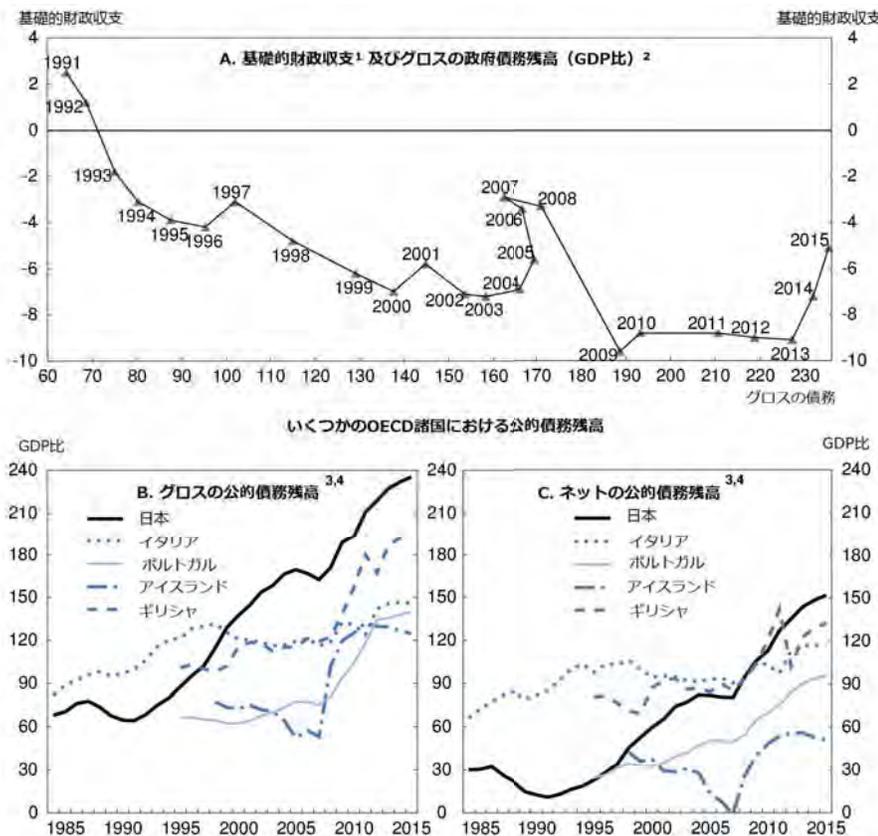
出典:IEA Monthly Electricity Survey.

2.財政の持続可能性への取組み

最近の財政刺激策は経済成長率を引き上げ、物価上昇率がプラスに転じることに寄与したが、政府は、公的債務の対 GDP 比の上昇を食い止め、最終的には引き下げるために中期的な戦略を必要としている。消費税率を 2014 年に 5% から 8%に引き上げる決定、そして 2015 年に計画される 10%へのさらなる引き上げは重要な最初のステップである。しかし、そうしたステップは年金や医療制度改革を含む包括的な財政健全化計画により補完される必要がある。

日本は財政の持続可能性に関する市場の信頼喪失に対してますます脆弱になっている。20 年以上にわたる財政赤字によりグロスの債務残高の対 GDP 比は、1992 年に 70%だったものが 2014 年には OECD 諸国で過去最高の水準である 230%程度に上昇する見込みである（図 6）。ネットの債務残高も 2014 年に OECD で最高水準となる GDP 比 140%以上に達するものと見込まれている。政府支出の増大は、急速な高齢化により 1990 年から 2010 年の間に対 GDP 比で 11%から 22%に倍増した社会保障支出に後押しされてきた。一方、長期間におよぶ低成長と減税は歳入を抑制してきた。

図 6. 日本の財政状況は急速に悪化している



1. 一時要因（1998 年には GDP 比で-5%、また 2000-2015 年にかけては GDP 比で+0%から+2%の範囲）を除く。
2. 2013 年については OECD による推定値であり、2014-15 年については見通し値。
3. 2012 年の OECD 加盟国中、グロスの債務比率が最も高いの 5 つの国。
4. 2013 年については OECD による推定値であり、2014-15 年については見通し値。

出典:OECD Economic Outlook, No. 94.

財政の見通しは引き続き懸念の種となっている

政府による 2014 年の長期試算によると、2015 年に予定されている 10%への消費税率の引き上げを前提とした場合でも、基礎的財政収支（国および地方）は 2023 年まで赤字であることが示されている。この試算は、現在の日本の潜在成長率の 2 倍以上となる 2%の実質 GDP 成長率など、楽観的な前提に基づいている。

驚くべき水準の公的債務の影響は、これまでのところ、中央銀行による国債の大量購入などを背景とした低い長期金利によって緩和されてきた。しかし、そうした状況は永久には続かない。公的債務が未知の領域にさらに増加した場合、金融部門、財政の持続可能性および成長へのマイナスの影響を伴い、金利上昇といったリスクを高めるであろう。日本の課題は低金利時代が終わる前に財政状況を改善することである。

日本は詳細かつ信認のおける財政健全化計画が必要である

2020 年度までに基礎的財政収支（国および地方）を黒字化し、公的債務比率を安定的に低下させていくといった政府目標を実現するためには、歳出削減と歳入増を具体化する詳細かつ信認のおける財政健全化計画が必要となる。政府支出の増加が主に公的社会支出によって後押しされていることを考慮すると、社会保障制度の改革は支出を抑制するために必要である。医療制度改革は後発医薬品の利用を広げ、専門医への不必要な受診を減らすために総合診療医の役割を高めることを含むべきである。日本の人口動態を考慮すると、退職年齢の更なる引上げも必要となるだろう。

年金政策のその他の優先事項は、企業が義務的な退職年齢を 60 歳に設定する権利を撤廃し、公的年金基金のパフォーマンスを向上させるために投資の選択肢の拡大を検討することである。1.3 兆ドルにおよぶ日本の公的年金基金は世界最大規模だが、投資先は日本の国債（総資産の 55%）と国内株式（17%）が大部分を占めている。ガバナンスと政府からの独立性を強めることにより、基金はより優れたリスク・リターンの特長を追求することができるようになるだろう。

利払いと社会保障支出を除く政府支出の GDP に占める割合は既に OECD で 5 番目に低いため、他の分野における支出削減の余地は限られている。したがって、歳入増は不可避である。成長へのマイナスの影響を制限するためには、歳入増は主に消費税のさらなる引き上げや他の間接税、また課税ベースの拡大を通じて達成するべきである。

また、OECD の経験は、より強固な財政政策の枠組みは中期的な財政計画の信頼性を高めるであろうことを示している。これには、予算編成、財政ルール、そして財政健全化計画の進捗を監視し評価するための、政策策定過程から一定の距離をおいて客観的な機能を果たす会議体による管理といった相互に補強しあう枠組みが必要となる。政府は、今後、債務比率を安定化させるのに十分な財政目標（基礎的財政収支の黒字）を設定すべきであろう。財政目標はその信頼性を強化するために強い法的基盤を持つべきである。このような枠組みは、未曾有の規模に達する債務比率と中期的な金利上昇の可能性を考慮する場合、日本において特に有益であろう。

必要とされる大規模な財政健全化は今後の成長率の伸びを大幅に抑制するだろう。したがって名目成長の伸びを維持することは公的債務の比率を引き下げるために不可欠である。そのため、構造改革（アベノミクスの第三の矢）を通じて潜在成長を高め、インフレ目標（第一の矢）を達成することは財政健全化戦略の成功の不可欠な要素となっている。

OECD の主な提言

- 財政状況に対する信頼を維持し、金利の急上昇を防ぐために分野別の支出目標や増税の計画など、詳細かつ信認における**財政健全化計画**を策定する。
- 2020年までに債務比率を安定化させるのに**十分な基礎的財政収支の黒字**を目指す。
- 退職年齢を更に引き上げ、それを寿命に関連づけることによって公的年金の持続可能性を確保するとともに、特に医療および介護の分野において支出増を抑えるために**社会保障制度を改革**する。
- 複数税率に伴われる歪みと不十分なターゲティングを避けるために単一税率を維持するとともに、**2015年に消費税率を計画通りに10%に引き上げる**。
- 政府の歳入を増やすために主に**消費税や環境税などの間接税に頼るとともに**所得税の課税ベースを広げる。
- 中期的な財政計画に対する信頼を高めるために**財政政策の枠組みを改善**する。

3. 仕事と家庭の両立：女性のための「ニュー・ディール」

日本では、仕事と育児のどちらかを選択しなければならない状況に置かれる女性は少なくない。これが、出生率や女性の就業率および昇進などに影響を与えている。子どもを持つ労働者が仕事と家庭のバランスがとれた人生を送るには、政策や職場での慣行を変えなくてはならない。女性の就業率を高め、やりがいのある仕事と育児を両立できる環境を作ることは、高齢化が引き起こす労働人口のひずみを緩和し、経済成長を促し、より男女平等な社会をつくることに貢献する。

根強い男女格差

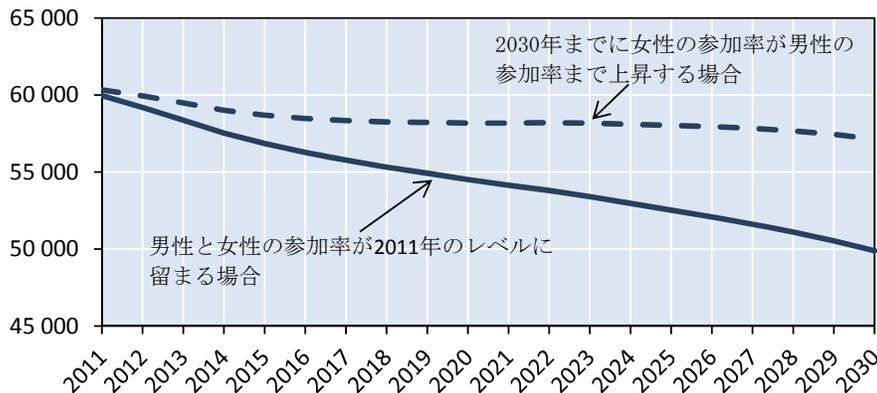
日本における男女の就業率の差は非常に大きく、男性の就業率は84%で、女性の就業率より21%高いという結果が出ている。平均賃金を比較すると、男女間の給与格差は27%で、これはOECD加盟国の中で2番目に高い。さらに、上場企業における女性取締役の比率は5%に満たず、これはOECD諸国の中で下から2番目となっている。

賃金や勤続年数における男女格差は、労働市場の二極化と強い関連性がある。（第4章を参照。）比較的低賃金の非正規雇用者の70%は女性で、パート職がその典型である。それとは対照的に、正規雇用者の70%を男性が占める。正規雇用には、年功賃金や雇用保障といった恩恵があるが、その見返りとして、長時間勤務、サービス残業、育児休暇がとりにくい状況などが付き物である。そういった職場環境下では、正規雇用であっても、育児や年老いた親の介護に十分な時間を費やすのは困難である。

さらに、女性労働者の60%以上が、第一子の出産をきっかけに労働市場から撤退する。その結果、女性の就業機会拡大に積極的でない雇用者が少なからず存在する。大卒女性が正規社員になった場合でも、一般職の比率は高く、管理職への昇進につながる総合職の比率は低い。これは、男女格差を広げ、社会にとっても大きな損失である。2011年の統計によれば、25～34歳の女性の63%が大学卒であるのに対し、同年齢層の男性では55%という結果が出ている。

日本は、女性労働者やそのスキルを効果的に活用し、同時に家族形成を促す政策を取る必要がある。すなわち、労働力不足に対処し持続的経済成長を実現するには、女性労働力の活用が必須である。図7は、2つのシナリオを想定したものである。女性の就業率が男性とほぼ同等になれば、労働人口の減少が5%にとどまり、女性の就業率が横ばいの場合と比べて今後20年間でGDPがほぼ20%増加することが見込まれる。一方、女性の就業率が横ばいの場合、労働人口は2030年までに17%、2050年までには40%減少すると予測される。（2012年のOECD調査）

図 7. 女性の就業率向上により、労働人口減少に歯止めをかける
推定労働人口の規模（単位：1000 人）



推定労働人口は、15～64歳の男女の推定人口に基づく。点線のシナリオは、2011年から2030年の男性労働力率がほぼ横ばいで推移し、同時に女性労働力率が徐々に増加して、2030年に2011年の男性労働力率と同じ水準に達した場合を想定。実線は、同時期における男女の労働力率に変化がなかった場合。

出典：OECD「Closing the Gender Gap – Act Now」（2012年）。

政策変更と職場の意識改革

変革には、社会政策の助けが必要である。保育を例にとってみよう。4、5歳児のほとんどが何らかの形で保育を受けているが、それ以下の年齢の待機児童は非常に多く、東京およびその周辺地区では深刻な問題となっている。2010年において、就学前児童の保育施設に費やされた公費は、GDPの0.4%に留まっている。この率は、デンマーク、フランスおよびスウェーデンの約3分の1である。これに加え、日本の税・社会保障制度においては、配偶者が就労した場合、年収103万円以下（平均年収の30%程度）であれば所得税はかからず、年収130万円未満であれば夫の年金・医療・介護保険でカバーされ、妻自身は社会保険料を納付しなくて済む。

また、日本の労働市場にも変化が求められる。給与体系や昇進は、年齢よりも実績を反映したものでなければならない。女性が出産後に職場復帰することを奨励し、パートタイム労働者が正規社員になれる道を開くことで、労働力を最大限に活用する。長時間労働文化をなくす必要があり、父親と母親の両方にとって魅力的な職場環境を整える。職場のリーダーシップが、女性のキャリア形成に対する因習的な姿勢を変えるための鍵である。変革をもたらすためには、どのような形でファミリー・フレンドリーな職場環境づくりの取組を企業に公表させるのも一案であろう。

OECDの主な提言

- 父親と母親が同程度の就労に向けた経済的インセンティブを持つよう、**税・給付制度改革**を行う。
- 仕事と家庭の両立支援のため、また、子どもの心身発達を促すため、質が高く費用が手ごろな**幼児保育（特に低年齢）**への財政投入を増やす。
- **ファミリー・フレンドリーな職場での慣行の取組の公表**を、企業に義務づける。これには、実働時間、管理職がとった有給休暇の日数、出産後に職場復帰した女性社員数、正規雇用のうちの短時間勤務者数、上級管理職に就く女性の数などが含まれる。

4. 社会的結束の強化：労働市場と教育改革

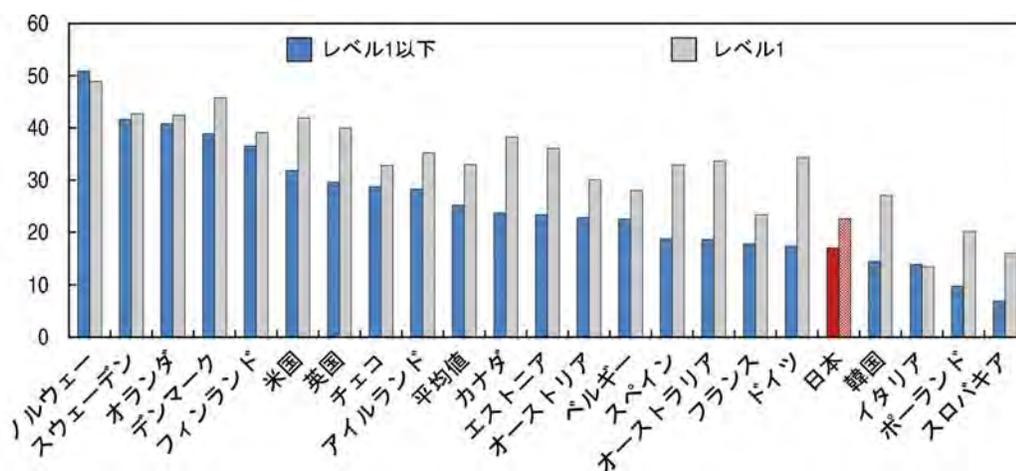
技術発展に伴い高度な技能を持つ社員が優遇されることなど、他の先進国にも共通の課題が日本における格差拡大の要因の一つである。加えて、非常に二極化した労働市場や、個人支出への依存が生んだ教育機会の不均等など、日本特有の要因がある。格差拡大、社会的結束を推し進めるには、教育と労働市場の改革が求められている。

労働市場の二極化に歯止めをかける政策が必要である

日本の労働市場の二極化は、格差を生み生産性を抑制するなど、大きな問題になりつつある。二極化問題に取り組むには、根本的な政策改革が必要である。まず、企業の社会保険制度の適用を非正規社員にも広げる必要がある。賃金水準が低いことや社会保険料を負担せざるにすむことなどコスト削減が、企業が非正規社員を雇う主な理由である。改革戦略の2本目の柱となるのは、非正規労働者向けの訓練プログラムを向上させ、差別をなくしていくことである。（下記参照）

二極化の3つ目の要因は、雇用保護規制の違いである。有期契約や派遣労働は比較的規制緩和されているが、雇用主が正規社員を解雇する際には、実際上の困難さや不確実さに直面する。労働契約法は、「解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、無効とする」と定めている。これは、正規労働者向けの実際上の雇用保護を軽減する必要があることを示唆している。

図 8. 成人教育および職業訓練を受けている人の割合
読み書きテストの結果¹（2012年実施）



1. 当調査実施の前年に成人・職業訓練を受けていて、読み書きテストの結果がレベル1かそれ以下だった人の割合(%)を、高い国から順に並べたもの。

出典：Survey of Adult Skills (PIAAC) (2013年)。

教育と職業訓練への支出に焦点を合わせる

日本の学校教育は、質・量ともに世界最高のレベルである。2012年に実施された「生徒の学習到達度調査(PISA)」では、日本の15歳児の成績はOECD加盟国の中でトップであった。高等教育を受ける人口はOECD加盟国の中でも上位にあり、また、成人を対象とするOECDの最近の調査「Assessment of Numeracy and Literacy Skills (PIAAC)」では、平均値がOECD加盟国の中で最も高かった。一方で、非正規労働者の大半を占める技能レベルの低い成人は限定的にしか訓練を受けられない。また、このグループに属する人たちが成人教育を受けている率は、PIAAC調査に参加したOECD加盟国の中でも低い方である。(図8)

保育や幼児教育(学童年齢前)に対する財政投入額も不十分である。2009年時点での幼児教育への公共投資額は、OECD加盟国の中で下から2番目であった。人口の高齢化とそれに伴う社会サービスが公共財政を圧迫し、教育に回す予算にしわ寄せがきているのである。その一方で、出生率低下問題に対処するには、教育費と保育費を手頃な料金に抑えなければならない。幼児教育と保育を一本化して教育予算を再配分することで、効率性と費用対効果を上げることが可能ではないだろうか。

世界の変遷に教育システムを順応させる

経済的価値は、縦社会とそれを基盤とする管理構造から、革新性や協調性といった個々の能力を重視する方向に動いている。OECDの「生徒の学習到達度調査(PISA)」の成績はこの10年間で大幅に向上したとは言え、日本人学生の多くは、これまでに経験したことのない状況下で創造力を駆使したり知識を応用したりすることは未だに苦手であることが浮き彫りになった。教育水準やカリキュラムの改革を続け、それらを効果的に実践できる教師を養成することが必要である。

OECDが文部科学省や地域の利害関係者たちと連携して立ち上げた「OECD東北スクールプロジェクト」は、教育改革の望ましい姿とあってよいだろう。同プロジェクトの開放的な「革新フレームワーク」は、リーダーシップの共有、新しい教育学の試験的実践、地域社会における参加者間の絆の強化などを特徴とし、起業家精神を始めとする様々なスキルを育むことに貢献した。また、コミュニティ・リーダーやビジネスマンなど非教育者と教師との協力体制に変化をもたらすきっかけとなった。

日本の大学入試制度のあり方では、革新的なカリキュラムや教育学に取り組もうという意欲を教師が持てない。塾通いをする生徒は多いが、親の年収が高いほど子どもが塾に通う率も高いことから、不公平という問題がある。大学入試制度を改革すれば、学校での学習効率とカリキュラム改革の効果を高め、塾の必要性が低くなるであろう。これには、教育の機会均等と家庭の財政的負担の軽減という相乗効果がある。

OECDの主な提言

- 1) 企業の社会保険制度を非正規社員にも拡大し、質の高い職業訓練の機会を付与し、かつ差別をなくし、(2) 正規労働者向けの実際の雇用保護を制限することで、労働市場の二極化に歯止めをかける。
- 質が高く料金が手頃な保育施設や幼稚園に確実に入所できるようにする。
- 大学入試制度を改革し、塾や予備校などへの依存度を減らす。
- OECD東北スクールプロジェクトが示した望ましい教育のあり方を参考にし、カリキュラムをこれまで以上に革新的で包括的なものにする。

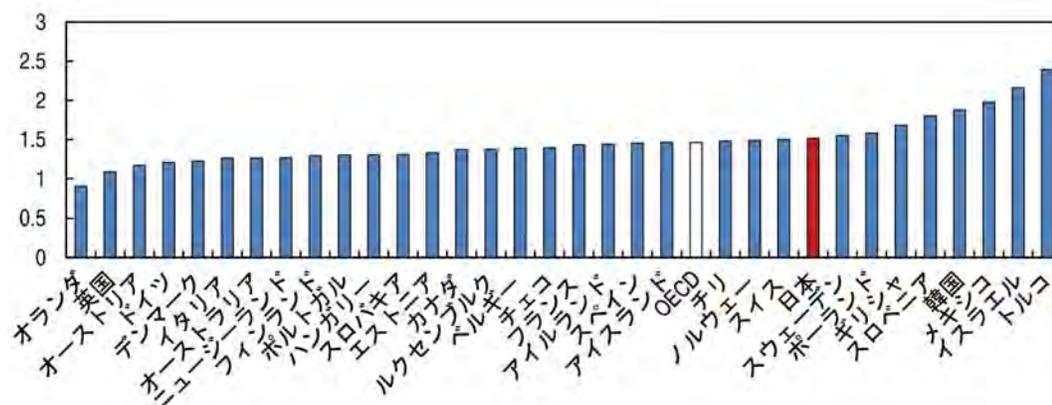
5.製品市場競争に関する障壁の引き下げ

日本は実質成長率を2%に引き上げる目標を設定しているが、これは過去10年間の年平均である3/4%を大幅に上回っている。すべての部門で大胆な構造改革を実施し、大半の先進国との間に存在する大きな生産性ギャップを縮小することは日本の潜在成長力を高めるために非常に重要である。最優先事項は、付加価値と雇用の70%を占めるサービス部門の競争力を高めるための改革を行うことである。

製品市場競争に関する障壁は依然として比較的高い

製品市場における競争を高めることは生産性向上の前提条件である。日本では、製品市場の規制が特にサービス部門における競争と投資を大幅に制限している（図9）。近年、製造業に遅れをとってきたサービス部門の生産性を高めるためには、独占禁止法上の適用除外を減らし、罰金や課徴金額を引き上げること、またサービス部門で支配的な役割を果たす中小企業に対する特別な措置を段階的に廃止し公平な競争の場を促進することにより、競争政策は更に改善される必要がある。また、国際比較によると、日本での起業は相対的に複雑かつ高コストで時間がかかるため、参入障壁は引き下げられるべきである。

図9. 競争を制限する製品市場規制¹
指標は0(最も少ない)から6(最も多い)のスコアで評価



1. 製品市場規制(PMR) 指標は競争が可能な製品市場において政策立案がどの程度、競争を推進する、または妨げるかを測定したものである。メキシコ、ポーランド、トルコの指標は一部のデータに関して国家当局の確認が得られていないため、一次的な推定に基づく。後にデータの確認があった場合にはこうした諸国の指標が修正される可能性がある。

出典: Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti and O. Barbiero (2014), "The 2013 Up-date of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries", OECD Economics Department Working Paper, forthcoming, OECD Publishing.

電力部門の改革が優先事項

改革の優先事項には、電力消費の 92%を供給する 9 の地域割の独占企業に支配されている電力部門が含まれる。地域間の相互接続は非常に限定的である。日本の電力価格は OECD 加盟国中最高水準であり、日本企業の競争力を引き下げている。2011 年の原子力発電所事故は電力部門の脆弱性を明らかにし、一部の地域の余剰電力は相互接続施設が不十分であったため、他の地域の不足を補うことができなかった。また、市場メカニズムの弱さにより、状況に合わせて需要と供給を調整することができなかった。

日本の電力市場の競争の強化と統合の推進はエネルギーの安全だけでなく経済の効率性を高めることにも役立つだろう。政府は 2013 年、*i)*全国の電力の需要と供給を調整する独立した事業体の創設 *ii)*2016 年から電力小売市場を更に自由化し、消費者が料金の低い電力会社を選べるようにする *iii)*公正な競争を促進するために 2020 年末までに法的分離を導入することによって、競争を通じて需要と供給のバランスを確保する一方で、2020 年までに電力システムをすべての供給業者に解放することを目的に電力改革案（電気事業法改正案）を策定した。

改革は原子力エネルギーに伴われる不確実性が非常に高いときに導入されるが、新しい投資を引き寄せる可能性をもたらす。政府は、野心的でやりがいのある改革を遅れを伴うことなく実施することに重点を置くべきである。

OECD の主な提言

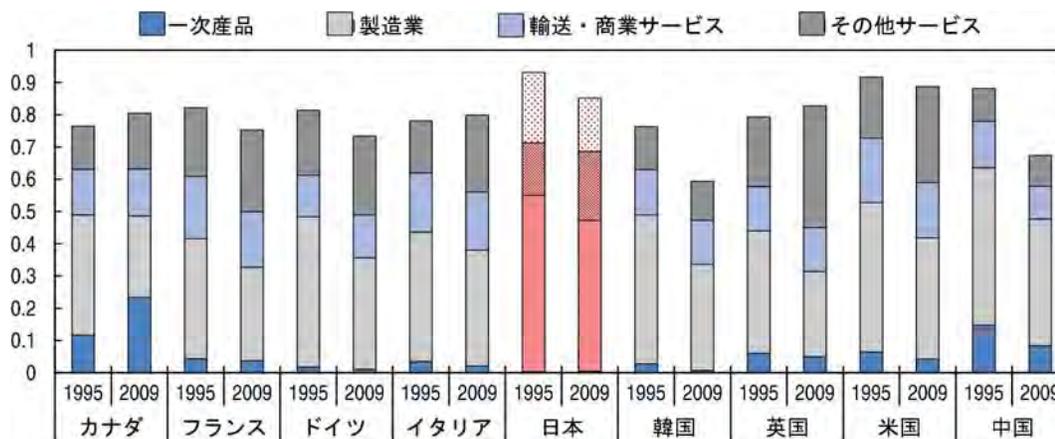
- **競争力を強化するための改革**を通じてサービス部門の生産性を高める、特に独占禁止法上の適用除外の削減を通じて競争政策を改善する。
- **参入障壁を軽減**することによって起業を促進する。
- 電気事業法を完全かつ効果的に導入することによってより**競争的な電力部門を構築**する。

6. グローバルバリューチェーンの優位を維持する

国際貿易は 1950 年代以来、日本の経済発展において大きな役割を果たしてきた。今日、日本は高付加価値製品の主要輸出国であり、グローバルバリューチェーンに深く統合されている。しかし、日本経済は世界市場への更なる統合から恩恵を受けるであろう。これは地域貿易協定を更に推し進め、環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) を進め、対内直接投資への障壁を取り除くことによって達成することができる。

モノの製造とサービス提供の国際的な分業化は今日の世界の生産と貿易の主な特徴である。OECD-WTO 付加価値貿易(TiVA)データベースは、生産チェーンの中で各産業や各国がどのくらいの付加価値を与えているかを追跡することによってグローバルバリューチェーン(GVC)への日本の統合と、グローバルバリューチェーンの中での日本の特化についての知見を提供する。例えば、日本の輸出総額に占める国内付加価値の割合は 85% (2009 年) であり、OECD 平均の 71% (図 10)と比較して高いが、米国および EU 全体と同レベルである。これは、日本が高度な部品の開発および生産に特化し、それを新興国に輸出して最終組み立てを行っていることを表しているが、地理的要因や経済規模 (投入財を国内調達できる程の日本経済の規模の大きさ) などの他の要因も反映している。日本の総輸出に占める国外付加価値の割合は 1995 年から 2009 年の間に 2 倍以上 (7%から 15%) に増加し、グローバルバリューチェーンへの統合が進んでいることが分かる。

図 10. 輸出総額に占める国内付加価値の割合



出典:OECD TiVA Database, May 2013.

TiVA 指標からは 二国間貿易フローに対する新しい知見も得られる。中国は、総額ベースで見ると、日本の最大の貿易相手国であり、米国がそれに続く。しかし、付加価値ベースで見ると、この順位は逆転し、需要と供給の主要な関係の本質をよりよく反映するようになる。

付加価値ベースで見ると、日本の輸出総額の約 40%がサービス部門によるものである。これは従来の貿易統計で記録されているサービスの輸出にしめる割合 (約 15%) の 2 倍以上になるが、それでも OECD 平均の 48% (2009 年)と比較するとまだ低い。これは他の OECD 諸国 (サービス輸出が相対的に多い英国や米国など) と比較して工業製品の輸出の割合が相対的に高いことによって部分的に説明できるが、また、日本企業はデザイン、開発、マーケティング、営業、保証およびアフターセールスサービスな

ど製造とその関連業務の垂直統合の度合いが相対的に高いという理由もあると考えられる。これは中核的ではないサービス業務をアウトソースすることによって製造業の効率性を高める余地があることを示唆している。

世界市場への更なる統合は可能であり、望ましい

生産性の伸びは世界市場への日本の統合を押し進めることによって加速させることができる。主要な貿易相手国との包括的な地域貿易協定(RTA)を押し進めることは世界経済への日本の開放度をさらに高めるであろう。日本は過去 10 年間に輸出入の約 19% をカバーする 13 の RTA を発効させてきた。2013 年に発表された日本再興戦略は、この割合を 2018 年までに 70% に引き上げる目標を設定している。日本が 2013 年に環太平洋パートナーシップ協定の交渉に参加し、欧州連合との自由貿易協定の交渉を始めたことは特筆すべきことである。これは歓迎すべき動向であり、日本が市場開放に取り組んでいることを表している。

対内直接投資の推進

統合のもう一つの重要な駆動力は直接投資(FDI)である。日本の対外直接投資は大幅に増加し、海外の関連会社による投資所得の対 GDP 比は 1999 年の 0.1% から 2013 年には 1.1% に上昇した。しかし、日本の対外直接投資残高は経済規模が同レベルの国と比較して相対的に低いままで、日本の対内直接投資残高の対 GDP 比 (2012 年は 3.5%) は、OECD 加盟国中最も低い。

2013 年 6 月の計画は 2020 年までに対内直接投資残高を 35 兆円 (GDP の 7%) に倍増させる目的を設定している。これには直接投資に対する障壁を削減し、事業環境を改善することが必要となる。これは一部で土地利用、私教育および医療に関する規則 (病院のベッド数規制など) を緩和することによって事業に優しい環境を作ることを目指す「国家戦略特別区域」の設立によって達成できる。

また、より安価またはより高品質の輸入インプットへのアクセス向上や、サービス部門における競争強化と規制改革を推進するための改革も必要となる (第 5 章)。

OECD の主な提言

- 多角的貿易システム内で統合することを視野に、保護の最も大きな分野で保護を減らすなど、主要貿易相手国と包括的な地域貿易協定を押し進める。
- 生産性とイノベーションを高めることを視野に、特にサービス部門の非関税障壁を削減し、規制改革のペースを速める。
- 貿易自由化の推進、対内直接投資に対する障壁削減、行政手続と市場参入の簡素化により、対内直接投資環境を改善する。
- 国家戦略特別区域の迅速な設立を確保し、他の分野への拡張を検討する。

7.イノベーションの強化

イノベーションは生産性を高め、企業がグローバルバリューチェーンの恩恵を受けるための鍵である。日本の科学とイノベーションへの投資額は世界最大のレベルであり、2012年の研究開発費(R&D)はGDPの3.3%に達し、これはOECD加盟国中5番目に大きかった。科学基盤の強さにもかかわらず、日本のイノベーション実績は重要な課題を抱えている。科学とイノベーションへの大幅な投資は生産性の大きな伸びにつながっておらず、2012年のR&Dへの企業の投資はまだ危機前のレベルであった。知識資産への日本の投資総額も他の主要OECD加盟国に後れを取った。日本は知識資産のための環境を改善し続け、外国の知識とテクノロジーに対する受容性を向上すべきである。

イノベーションはアベノミクスの第三の矢の一部となる日本産業再興プランの重要な要素である。日本は大半のイノベーション指標に関して高い評価を受けている。高水準の研究開発費に加え、2003年と2011年間の科学出版物の数は世界で5番目だった。しかし、データ、ソフトウェア、スキルおよび組織的資産を含む知識資産への企業部門の投資は市場部門付加価値の約10%で、他の主要OECD加盟国を下回っている。

知識資産の増大

よりよく機能する労働市場、製品市場および金融市場は資本、労働および他のリソースが知識資産の集中した企業に自由に流れることを容易にするため、知識資産への投資を推進する。また、異なる種類の知識資産（知的財産権、意匠、データ、スキル、経営および組織資産など）に影響する政策が企業と経済成長に対する知識資産役割の拡大を支援するようにすることも必要である。

日本は科学とイノベーションの国際協力にも後れを取っており、科学出版物の国際共同著作は20%強にとどまり、日本で発明された特許のうち、外国人と共同で行われたものは5%以下で、イノベーションの国際協力に参加している大企業は30%以下である。科学とイノベーションに対する国際協力の重要性はコストとリスクを共有し、外国の知識へのアクセスを可能にするため、高まりつつある。科学研究においては、国際協力はより高い品質と関連する傾向があり、研究者の国際的な流動性は重要な原動力となっている。国際協力を強化し、外国の知識とテクノロジーを受け入れることは科学とイノベーションの質を向上させるのに役立つだろう。また、日本のイノベーションシステムを世界の市場とイノベーションの発展に結びつけるのにも役立つだろう。

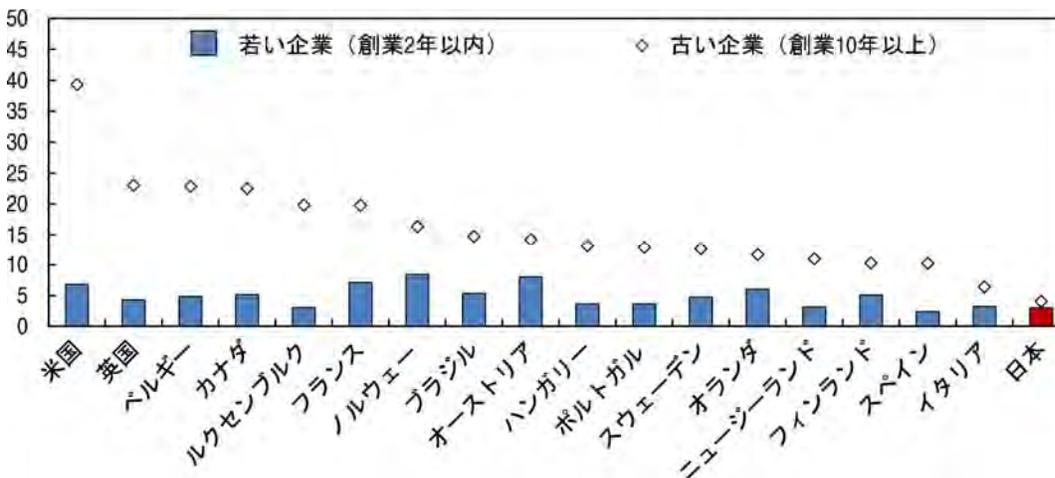
科学とイノベーションのための人的資源は日本にとってもう一つの重要な課題である。博士号の取得率は他の主要研究開発国と比べて相対的に低く、2011年には科学、工学、製造および建設の分野で授与された博士号は約22%にとどまり、その17%が女性に授与されている。男女間のこうした大きな格差は、日本人女性の教育水準が概ね男性と同レベルであり、世界的には女性の教育水準は今や男性を上回ることが多いにもかかわらず発生している。日本のイノベーションシステムにおける女性の役割を高めることは、重要な人的資源の供給を強化するのに役立ち、起業家などの中でのイノベーションシステムの多様性を強化するのに役立つ。この課題に対処するためには、女性の労働人口参加の奨励、カリキュラムとキャリア指導の改善、女性の機会を改善するための科学とイノベーションシステムの改善など、幅広い戦略が必要となる。より一般的には、大学において科学研究を推進する必要がある。

新規企業の貢献

日本にとってのもう一つの重要な課題は新規の革新的な企業の成長とイノベーションへの貢献に関するものである。他の多くの OECD 加盟国同様に、新規企業は日本における雇用の伸びの重要な源である。しかし、日本の新規企業は市場参入後、大して成長せず、古い企業でも規模は新規企業と同じである（図 11）。また、日本で申請された特許のうち、新規企業によるものは 5%以下で、これは他の主要 OECD 加盟国を大幅に下回っている。新規革新的な企業の成長は、経済全域で新たな強みとなる分野を開発するのに重要であり、また、新規企業はより革新的なイノベーションの重要な源となりうる。

新規企業の雇用創出とイノベーションを育むためには、そうした企業の参入と成長そして新しいアイデアやビジネスモデルを試みることに對する障壁を取り除く必要がある。新しい企業に対する規制および行政上の障壁を取り除くのに加えて、破たんの費用を削減するために倒産法の改正、起業精神に対する態度の改善、リスク資本へのアクセスの改善、雇用保護規制の改正など、数々のイニシアティブを検討すべきである。

図 11. 新しい企業と古い企業の平均規模（サービス部門の従業員数）
2011 年



出典:OECD, DYNEMP project, March 2013.

OECD の主な提言

- ビッグデータ、意匠、経営・組織資産など、R&Dを超えた知識資産への投資の枠組みを改善する。
- 研究員の国際的な移動を奨励するなど、外国の知識とテクノロジーに対する日本経済の開放性を高める。
- 科学、イノベーションおよび起業における女性の参与を促す。
- 市場参入に対する規制上の障壁排除、リスク資本へのアクセスの改善および労働保護の軽減により新規の革新的企業のための事業環境を改善する。

8. 農業保護改革

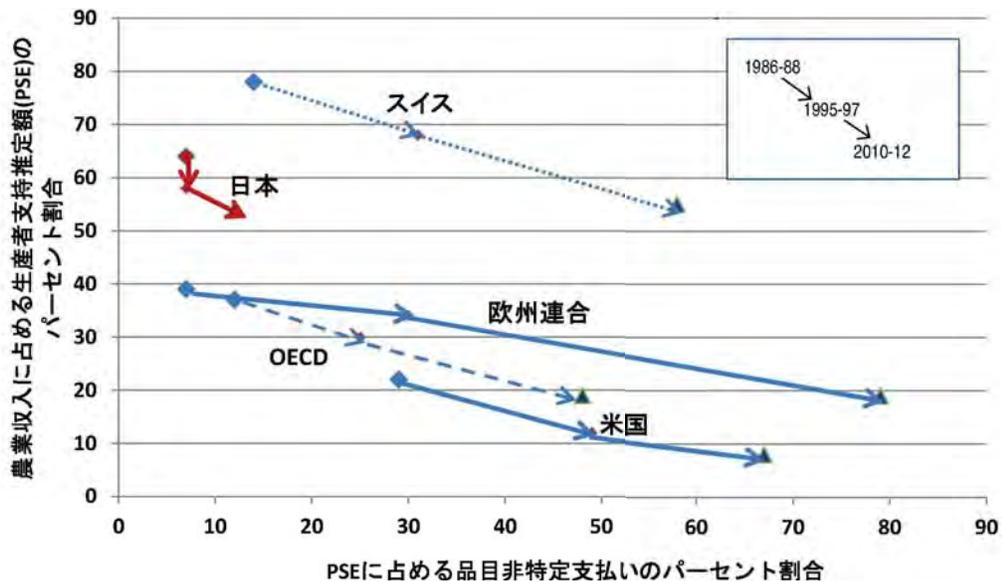
日本の農業政策の課題は、競争力と持続力のある農業を定着させることによって、世界の貿易パートナーと深い経済関係を築くことにある。農業部門は、農家の小規模化、低生産化、農業従事者の高齢化という問題を抱えている（2010年における農業従事者の平均年齢は66歳）。近年、政府は総合的な農業政策改革計画を打ち出したが、コメの生産数量目標の配分の段階的な縮小・廃止および対象を限定した所得補償もその中に盛り込まれている。個々の農家が市場の需要をもとに自由に作付けを決められるシステムがあれば、農業従事者の生産機会が増大し、また、政府にとって特定の目標に的を絞った政策が作りやすくなる。

日本の食糧・農業システムに長期的成長と競争力をもたらす

日本の農業には、高級で健康志向で高品質という日本食品の評判を反映する高価値作物の生産を始めとして、これからも伸び続ける可能性が広がっている。長期的には国内の食料市場が縮小することが予想され、高価値作物と海外市場が日本農業の成長の鍵であると言えよう。政府は、2020年までに農林水産物・食品の輸出を2倍にするという大きな目標を掲げているが、一般食品に力を入れるよりは、プレミアムの付いた高価値食物が海外で人気を博しているという事実を最大限に利用すれば、目標達成も実現可能であろう。

コメの生産数量目標の配分を段階的に縮小・廃止し、農家に自由に生産量を決めさせる方法へと移行するのも、望ましい方向への前進と言える。しかし、生産者に対する政府補助は、その90%が品目特定のである。これに対し、OECDの主要加盟国の多くは、こうした形の介入をやめると同時に支持レベルも減らした（図12）。日本政府の出し方は、農家が市場のサインを無視し、農業部門の構成変更の水を差すものである。

図12. 生産者に対する支持のレベルとその構成（OECD加盟国の一部）



出典：OECD PSE/CSE データベース（2013年）。

改革プロセスの次のステップは、人間の主食用ではない家畜飼料用・加工用の米や小麦、大豆など、あまり競争力がない転用作物への支払いを徐々に減らしていくことである。もう一つの方法として挙げられるのは、国内の米価格を下げて、国際価格に近づけることである。これには、競争を妨げている貿易障壁を低くし、農業従事者に海外のプレミアム食料市場進出の機会を与え、貿易が活発になって経済が活性化するという結果を生む。

ビジネス志向の農業者のニーズに寄り添った支援

農業改革は、日本の食糧・農業システムを市場の需要に応えやすくするための公共投資によって補完されなければならない。ここで着目したいのは、ビジネス志向の農業者の競争力を高めるための投資である。米価格の低下は、小規模な兼業農家にはそれほど影響はないだろうが、米作専業農家には大きなダメージを与える。暫定的な対策として、ビジネス志向の農業者に定率減価的な一時補助金を与えるという方法もある。しかし、こうした支払いは、特定の作物の生産とは切り離して段階的に縮小するか、ビジネス志向の農業者が予期・回避不可能の減収に面した際、その支援を目的とするリスク管理政策に組み入れることが望ましい。近年の農業改革政策の特徴は、特定の支払いの対象をビジネス志向の農業者に制限したことだが、これは好ましい傾向であろう。

ビジネス志向の農業者が事業を拡大して成功をおさめるには、農地集積を阻み耕作放棄地を増やすに至った土地政策や税制を改善する必要がある。土地利用関連の規制を透明にし、農地転用に関するわかりやすい枠組みを作ることで、十分な情報をもとに、小規模農家が農地を保持するか他の生産者に譲るかの決断をしやすくなる。また、耕作放棄地への税金増大は、他の作物への切り替えや地価高騰をもくろんだ耕作放棄地の減少といった効果をもたらす。農地売買市場もさらに透明にして、最近できた県単位での農地中間管理機構での取引も含め、健全な競争を介したものとするべきである。

最後に、農業ビジネスのニーズに応えるため、農業イノベーションシステムを改善する。その例として、需要の大きい R&D、技術移転、新製品と新プロセスの開発、国内・海外市場における地元ブランドの保護などに対する公共・民間投資を増やすことが挙げられる。こうした対策の効果は直ぐに現れないが、日本の食糧・農業システムの長期的、健全な成長を保持する上で大きな意味を持つと考える。

OECD の主な提言

- 日本食品に対する高い評価を利用して**新市場への輸出を増やし**、日本の農業部門の成長可能性を最大限引き出す。
- 農業政策改革をさらに推し進め、**特定の作物に限定した補助金を減らす**ことで、個々の農家が自由に作付けを決められるシステムを作る。
- 一時補助金、需要の大きい R&D への投資、地元ブランドの保護などの形で、**ビジネス志向の農業者に対する政策的支援を拡大する**。
- **農地の規模拡大の障害**、ビジネス志向の農業者に対する障壁、耕作放棄地の増加などに繋がる政策を廃止する。

9. グリーンな経済成長と気候変動政策

日本のエネルギー使用量は世界で5番目であり、需要量の90%以上を輸入に依存している。このため、エネルギーの供給確保が、政府のエネルギー政策の主眼となっている。2011年の福島原発事故を踏まえ、今後のエネルギー政策は、エネルギー輸入コストの低減と温室効果ガス排出量の削減に重点を置く必要がある。日本における将来の原子力発電の役割は今後明確化が進められているが、再生可能エネルギーの活用による電力部門の多様化及びエネルギー効率化によってエネルギーセキュリティーを確保する大きな余地がある。

気候変動政策に息を吹き込む

2009年、日本政府は、2020年までに温室効果ガス（GHG）の排出量を1990年のレベルから25%減らすことを目標とする旨を公表した。しかしながら、福島原発事故とそれに続く原子炉閉鎖の結果、政府はこの目標を見直し、2013年11月に開催された第19回国連気候変動枠組条約締約国会議（COP19）で、原子力発電による削減効果を含めずに設定した目標として、2020年までに温室効果ガスの排出量を2005年のレベルから3.8%減らすことを発表した。これを1990年のレベルに置き換えて考えてみると、2020年までに温室効果ガスの排出量が3.1%増加することになる。日本政府は、新たなエネルギー政策の策定に伴い、近い将来この目標値を見直すとしている。

2000年代に温室効果ガスが大量に増えたが、その主な原因は、エネルギー資源の大半を石炭やガスを始めとする化石燃料が占めていることにある。2011年3月の福島原発事故の後、原子力の市場シェアが大幅に低減し、化石燃料の重要度がさらに増した。2012年10月に地球温暖化対策のための石油石炭税の税率の特例が導入され、温室効果ガスを減らす政策は前進を見せた。当初のエネルギー価格はかなり低め（CO₂排出量1トン当たりにつき90～100円（約1.2ドル））に設定されたが、2016年4月までに段階的に税金を上げる（CO₂排出量1トン当たりにつき289円（約3.7ドル））ことで、年間2623億円の税収入が見込まれる。これに加え、2010年に首都圏を対象とする排出量取引制度（CO₂排出量が大きい約1400事業所が対象となる）などは、この税対策を補完するものと考えられる。

エコイノベーションと省エネルギー

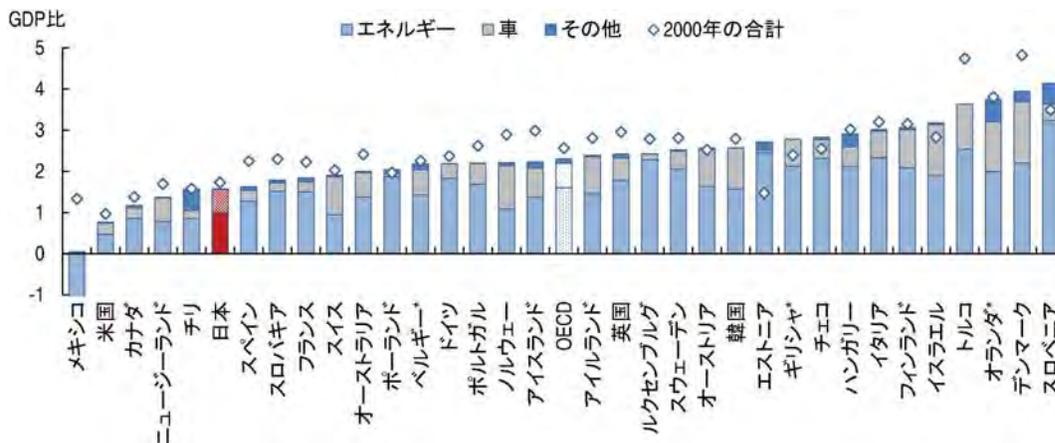
ここ30年間で日本のエネルギー効率は約30%改善し、GDPに対する一次エネルギー供給量が世界で最も低い国に属する。日本政府は「グリーンイノベーション」を強く押し進め、エネルギーの安定供給を確保するとともに気候変動問題に対処するため、省エネルギーと低炭素技術に注力してきた。これは、OECDのグリーン成長戦略と一致している。2010年の調査結果によれば、日本は環境・エネルギー関連研究開発の政府予算額が、OECD加盟国の中で2番目に高く、企業の研究開発投資も盛んである。

エコイノベーションは、政府と民間部門間の密な連携によって進められてきた。政府は、グリーン調達や環境技術実証プログラムなどを始めとして、環境に優しい商品の需要を刺激する様々な対策を打ち出した。また、車から家電品に至るまで広範囲の商品を対象に、大胆なエネルギー効率目標を設定した「トップランナー基準」のように、ビジネス業界からも自主的な合意をとりつけている。「トップランナー基準」は、車の燃費の向上、一般家庭で使用される家電のエネルギー効率の改善という効果をもたらした。これには将来性があるものの、その成果については独立した評価を行う必要性があるだろう。

エネルギー税の拡充

税制のグリーン化はエコイノベーションを促進するためのより良いインセンティブになり、また温室効果ガスの効率的な削減にもつながる。輸送燃料を始めとするエネルギー製品にかかる税率は OECD 加盟国の中でも最も低い国々の一つであり、環境的・社会的コストを十分に反映しているとは言えない。エネルギー消費率の低下が一因となって、環境関係の税収入は 2000 年以来やや減少しており、GDP に占める割合はほとんどの他の OECD 加盟国よりも低い（図 13）。生産の伸びへの悪影響を抑えつつ、税率を引き上げるとともに課税ベースを広げることが、財政再建に資する。2012 年度に二酸化炭素排出量に応じて石油石炭税の税率を引き上げたことは、歓迎できる動きである。

図 13. 環境関連税による収入
GDP に対する割合（2000 年および 2012 年）



*2011 年のデータ

注：OECD の数字は、単純平均値。

出典：OECD/EEA Database on instruments used for environmental policy.

再生可能エネルギーが持つ未知の可能性

日本では、電力の約 13%を再生可能エネルギーでまかなっているが、約 8%が水力発電、3%がバイオマス及び廃棄物発電であり、風力発電、太陽光発電、地熱発電は、それぞれ 1%以下である。再生可能エネルギーのオペレーションコストが低いことは、長期的には、天然ガスや他の化石燃料への依存度を減らす大きな潜在力があることを意味する。日本は、再生可能エネルギーの生産技術において世界をリードする位置にいるものの、そこにはだかる障壁を超えなければならない。

他の OECD 加盟国では、再生可能エネルギー生産者に対する価格プレミアムと市場の保証や一般会計から独立したスキームを組み合わせ、予想しやすく信用のおける長期的な価格シグナルをエネルギーへの投資に興味を持つ者に提供してきた。これが、再生可能エネルギー部門の発展を後押しした。日本は 2009 年に固定価格買取制度を導入し、再生可能エネルギーの開発を促進するために、2012 年 7 月からはより広く運用されるように改正した。

また、再生可能エネルギー部門を対象とした長期的目標を定めたが、これは、2010年のOECD環境保全成果レビューの勧告に沿ったものである。特に、太陽光発電は、日本にとって大きな可能性を秘めている。夏季の電力需要のピーク時に重要な役割を果たせるし、自家発電の目的で屋根に太陽光発電を取り付ければ、企業は限られた地所を有効に使うことができる。2012年に非常に魅力的なインセンティブが導入されたことをきっかけとして、太陽光発電の需要が急激に伸びた。この結果、2013年における日本の太陽光発電市場は、中国に次いで世界第二の規模を誇る。しかし、電力料金を抑えるには、インセンティブを低くする必要があるであろう。

その一方で、他の再生可能エネルギー源の開発は遅れている。日本は地熱発電に比較的大きな可能性があるにもかかわらず、掘削にまつわるリスクや環境上の懸念から、なかなか開発が進んでいない。陸上風力発電は、経済的には魅力的で資源も豊富だが、山がちな地理や人口密度に鑑みると、大規模なプロジェクトには課題が残る。風力発電、特に洋上風力発電の導入を加速するためには、電力部門の改革（第5章参照）、地域間の連系、大規模な蓄電池の開発と利用などを通して、コスト削減や連系方法の改善が望まれる。

OECDの主な提言

- エコイノベーションを奨励するために、トップランナー基準など**現行の省エネ目標の効果と効率性を分析して、必要に応じて調整する。**
- **環境関連税の適用範囲を広げ、経済成長と環境に悪影響を及ぼすインセンティブや補助金を削減する。**
- 炭素税および／もしくは強制力を持つ排出量取引制度を利用して、強力かつ一貫した**炭素の価格付けを図る。**財政再建の実現にも資するものとして、2012年に導入した炭素税をより迅速に引き上げることを検討する。
- 再生可能エネルギーを重視し、より**グリーンなエネルギーの供給に向け、一貫した長期的政策枠組みを設定する。**また、政府は原子力発電の将来の役割を明確にするとともに、化石燃料への依存度を減らす取り組みを続けることが必要である。

10.レジリエントな都市づくり

日本の大都市圏は OECD 加盟国のなかでも人口集中度が極めて高い。人口の 7 割が都市部に居住し、GDP も 7 割が都市部で生み出されている。従って、都市は国の経済力や環境パフォーマンスにおいて重要な役割を果たしていると言える。大規模な圏域を形成する都市から中小規模の都市まで、都市には多様性があるなかで、日本は国としての都市政策の枠組みを明確に設定してきた。これによって都市の課題を特定し、各都市がレジリエンスと持続可能な開発に向けて更に取組みを重ねるよう促してきたのである。都市集積のメリットを高めるため、日本は関係主体や政府各レベル間の連携を強化し、都市開発への民間事業者の参与を増大させるべきである。

コンパクトな都市開発は日本の高齢化や環境問題への対処に役立つ

日本はコンパクトシティ戦略において先導的な国である。コンパクトシティ戦略は、高密度開発、混合土地利用及びよりスマートな公共交通を優先する総合的政策が特徴で、急増する高齢者の生活環境の改善に役立つ他、二酸化炭素排出、廃棄物及び各種公害など環境に対する負の外部性に対応することにも資する。コンパクトな都市開発の有効性を高めるには、国内関係者間の調整を進め、民間部門の関与を深めていく必要がある。

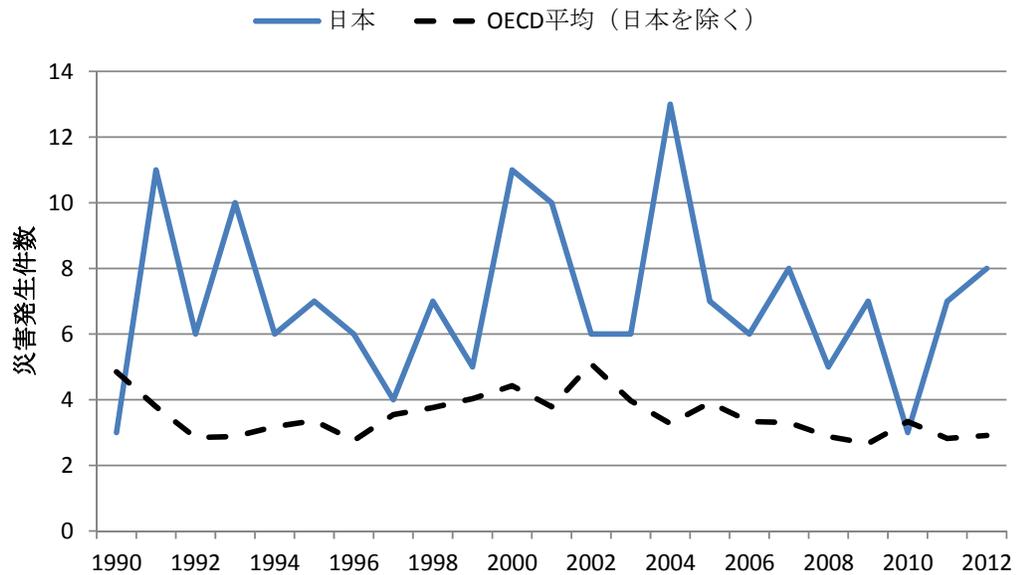
レジリエントな都市づくりが必須

過去数十年間、日本の年間災害発生件数は OECD 加盟国平均の 2 倍であった（図 14）。災害による経済的損失額は、大規模災害の発生により OECD 加盟国平均を大幅に上回っている。例えば、東日本大震災は経済的損害だけでも 2000 億ドルと推計されている。日本はその特異な地勢、地理及び気象により地震、台風、洪水及び土砂崩れが起りやすく、都市部のレジリエンス向上が最優先課題となる。都市部では、複雑な交通体系や基軸インフラが相互依存の関係にあることから、連鎖効果により災害の影響が拡大されやすい。

日本の政策の優先課題は、災害から学び、レジリエンスを強化するための発災後のマネジメントに取り組むことであった。日本は高度な自然災害対応能力を開発し、その防御的インフラ工学、危険警報システム、コミュニケーション技術は高く評価されている。しかし、変化するリスクに対峙する上で、例えば全ての学校の耐震性を確保するなど、更なる取組みが必要な分野がないとはいえない。

また、相互に関連するリスクに対応するためには、国の明確なリーダーシップのもとで専門機関の知見を活用し、部門間連携及び社会全体の取組みを進めることが必要である。最後に、国際的な主要サプライチェーンネットワークには脆弱性があることを、インフラの冗長性や供給予備力を考慮しつつ、理解する必要がある。今行動を起こすことにより、発災時の影響の連鎖反応を食い止めることができ、それが損害軽減と回復促進につながって、多大な将来便益をもたらす得る。

図 14. OECD 平均との比較における日本の年間災害件数



出典: EM-DAT.

主な提言

- 政策部門、民間部門および地方自治体間の連携を促すために、**国としての都市政策**を考案すべきである。
- **あらゆる規模の都市においてコンパクトシティ政策を追及すべきである。** 国政府はこうした政策を都市政策の主軸にする上で重要な役割を果たす。土地利用、交通、住宅、公共サービス、雇用及びエネルギーなどの総合的な政策パッケージを調整し、地域の実情に応じたものとする必要がある。
- 人口減少によるインフラ需要の変化、インフラのライフサイクル管理、効率的なインフラ運営のためのICT 導入を踏まえ、**都市インフラへの投資のあり方を再構築する必要がある。** 政府間及び政策分野間の連携を図ることを、公共投資の主要原則とすべきである。
- 日本は、**重大なリスクに社会全体で取り組むための国家戦略**をさらに開発する必要がある。国に主導権を与え、政策議題を連携させ、関係省庁間及び中央・地方政府間で競合する優先事項を調整することにより大都市圏の複雑なニーズに対応する戦略である。
- 日本は**民間部門との連携を強化することにより、対応力を高め、責任を分担し**あう必要がある。さらに、情報の共有を進め、レジリエントな都市に必要なインフラへの投資を促進すべきである。
- 都市の開発や管理に関する日本の知見は、**アジア諸国の新興都市でも活かされるべきである。** そのためには、アジア諸国の都市間、政府間、そして実施機関間の知識共有と相互学習を支援する政策が必要である。

参考文献

- Jones, R. (2011), “Education reform in Japan”, OECD Economics Department Working Papers, No. 888.
- Jones, R. and S. Urasawa (2011), “Labour market reforms in Japan to improve growth and equity”, OECD Economics Department Working Papers, No. 889.
- Jones, R. S. and S. Kimura (2013), “Reforming Agriculture and Promoting Japan's Integration in the World Economy”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1053.
- Jones, R. and M. Kim (2013), “Restructuring the electricity sector and promoting green growth in Japan”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1069.
- Jones, R. and S. Urasawa (2013), “Restoring Japan's fiscal sustainability”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1050.
- Stewart, F. and Yermo, J. (2010), “Options to Improve the Governance and Investment of Japan's Government Pension Investment Fund”, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 6, December 2010, (<http://www.oecd.org/general/50190618.pdf>).
- OECD (2009), Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan.
- OECD (2012), Policies for a Revitalisation of Japan (<http://www.oecd.org/general/50190618.pdf>).
- OECD (2012), Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Japan.
- OECD (2012), Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for Japan.
- OECD (2013), Green Growth in Kitakyushu, Japan.
- OECD (2013), How's Life? 2013, Measuring Well-Being – Country Snapshot Japan (<http://www.oecd.org/statistics/HsL-Country-Note-JAPAN.pdf>).
- OECD (2013), OECD Economic Surveys: Japan 2013, April 2013.
- OECD (2013), The Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Accident: OECD/NEA Nuclear Safety Response and Lessons Learnt (<http://www.oecd-nea.org/pub/2013/7161-fukushima2013.pdf>).

経済協力開発機構について

OECDは、グローバル化の時代にあって各国政府が共に、経済、社会、環境の諸問題に取り組んでいる唯一の国際機関である。OECDはまた、コーポレート・ガバナンスや情報経済、高齢化等の新しい課題に先頭になって取り組み、各国政府のこれらの新たな状況への対応を支援している。OECDは、各国政府がこれまでの政策を相互に比較し、共通の課題に対する解決策を模索し、優れた実績を明らかにし、国内及び国際政策の調和を実現する場を提供している。

OECD加盟国：オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、チリ、チェコ、デンマーク、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシア、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、イスラエル、イタリア、日本、韓国、ルクセンブルグ、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、スロバキア、スロベニア、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、英国、米国。欧州委員会もOECD活動に参加している。

OECDが収集した統計や、経済、社会、環境の諸問題に関する研究成果は、加盟各国の合意に基づく協定、指針、標準と同様にOECD出版物として広く公開されている。

OECD出版物「Better Policies」シリーズについて

経済協力開発機構（OECD）は、より良い生活のためのより良い政策を推進するため、政府が参集する場を提供することにより、経験を共有し、共通する課題への解決策を探求する。加盟国34カ国、主要パートナー、その他100カ国以上と連携し、世界の人々の福祉を向上させるため、経済、社会、環境の変化をもたらす要因について理解を深める。OECDの刊行物「Better Policies」シリーズは、各国が直面する主な課題や、その解決に向けた政策提言を提供する。OECDが有する各国の経験を比較し、ベストプラクティスを特定する知見を活用して、「Better Policies」シリーズは、各国政府がいかに改革を実践できるかという点を中心に、各加盟国及びパートナー国における特定且つ時機を得た優先課題に対し、政策助言を提供する。



www.oecd.org/japan

OCDE Paris

2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16

Tel.: +33 1 45 24 82 00