



## 「第2弾成長戦略」に向けた提言

2014年4月16日

公益社団法人 経済同友会

## 目 次

|   |           |
|---|-----------|
| はじめに .....  | 1         |
| <b>1. 新たな経済レジームの明示を .....</b>                           | <b>2</b>  |
| <b>2. 生産性の高い産業構造への転換を .....</b>                         | <b>3</b>  |
| 2.1 既存産業の生産性の高い分野・企業への集中                                |           |
| 2.1.1 国内市場で競争するサービス産業の生産性向上を                            |           |
| 2.1.2 グローバル市場で競争する製造業・IT産業などの競争力向上を                     |           |
| 2.1.3 生産性向上のための労働移動を促すとともに、セーフティネットを<br>充実させた雇用制度・慣行改革を |           |
| 2.2 成長産業の育成   |           |
| 2.2.1 医療・介護の生産性向上・イノベーション促進を                            |           |
| 2.2.2 農業分野の生産性向上・イノベーション促進を                             |           |
| 2.2.3 2020年に向けた外国人訪日客誘致の推進を                             |           |
| 2.2.4 ベンチャー企業の育成を                                       |           |
| <b>3. 抜本的な課題解決モデルの提示を .....</b>                         | <b>11</b> |
| 3.1 人口減少問題の解決への道筋                                       |           |
| 3.1.1 人口減少に歯止めをかける抜本的な対策を                               |           |
| 3.1.2 人口減少を補う労働力確保の抜本的な対策を                              |           |
| 3.2 原発再稼働とエネルギー・ミックスの在り方の提示を                            |           |
| 「第2弾成長戦略」に向けた提言 補足説明資料 .....                            | 14        |
| 改革推進プラットフォーム メンバーリスト .....                              | 22        |

## はじめに

政府が6月にとりまとめる「第2弾成長戦略」は、日本が諸改革を断行し、持続的な経済成長を実現するという強い政治的意思を国内外にあらためて示すものとなる。昨年策定された成長戦略、すなわち「日本再興戦略」は「民間の力を最大限引き出す」ことを目標に、国家戦略特区、企業実証特例制度など、まずは改革推進に向けた突破口を開くものとなった。今回の「第2弾成長戦略」では、さらに踏み込んだ戦略を打ち出し、この勢いをより一層加速させていくべきである。

現在、グローバル競争の波にさらされている日本企業は、その軸足を今後とも日本に置いて存続できるかどうかの判断を迫られ、また、内外の投資家は、日本が本当に改革に向かうのか否かを注視している。日本再興戦略の中核に据えられた TPP 協定締結のさらなる延長が懸念される中、日本に対する信任を繋ぎ止めるためには、今回の「第2弾成長戦略」において、利害対立が大きく激しい議論を呼ぶような象徴的な改革にも大胆に踏み込み、政府の本気度合を示すことが不可欠である。

なお、構造改革を伴う成長戦略は効果発現に時間がかかる。したがって、まずは本気度を示す大胆な政策を提示し、企業や投資家の日本経済に対する長期的な期待を喚起する必要がある。これによって、伸び悩んでいる株価を押し上げ、改革の効果が現れるまでの間、高株価を維持して景気の維持を図ることが可能となる。同時に、時間がかかるがゆえに、諸施策はスピード感をもって直ちに着手しなければならない。我が国の危機的な財政リスクを考えても、一刻も早く改革を実行することで、経済を安定した成長軌道に乗せる必要がある。

以上の問題意識に基づき、政府には、今回の「第2弾成長戦略」において、短期的には痛みを伴う政策であったとしても、長期的な効果を睨んだ野心的な内容を盛り込むことを強く求める。また、4月の消費税増税による一時的な景気の冷え込みに臆することなく、「異次元」の名にふさわしい大胆な施策を打ち出すことを期待する。

## 1. 新たな経済レジームの明示を

これまでの政権が諸改革を完遂できなかつた要因は、拠り所となる確固たるビジョンがなかつたことにある。

安倍政権は「強い経済の再生」に向け、就任直後から「第一の矢：金融政策」「第二の矢：財政政策」「第三の矢：成長戦略」を速やかに打ち出し、退路を断つ意気込みでデフレ脱却に向けた改革を進めてきた。こうした政権の揺るぎない姿勢について、我々は大きな期待を寄せている。

ただし、金融政策と財政政策への過度な負担を避けつつ、真の「日本再興」を実現するためには、より難易度の高い改革を断行し、完遂する必要がある。そのためには、まず改革の目的や意義が十分に理解される必要がある。その際、戦後の日本の成功モデルから脱却し、グローバル化や少子・高齢化などの環境変化に適応した新たな「経済レジーム」の姿を明らかにすべきである。

ますます熾烈を極めるグローバル競争や、成熟化した日本の経済・社会構造を踏まえると、この新たな経済レジームの構築には、以下の2つの転換が必要である。

第一に、生産性の高い産業構造への速やかな転換を図ることである。すなわち、財政政策と金融政策に過度に依存しないためには、既存産業の生産性の高い分野・企業への集中と成長産業の育成により、産業全体の生産性向上を図ることで、潜在成長率を引き上げることが必要である。残念ながら、既存産業の新陳代謝や企業の経営資源（ヒト・モノ・カネなど）の新陳代謝を促す更なる改革や、成長産業の生産性を高める規制・制度・仕組みの改革については、未だ十分とは言い難い。

第二に、キャッチアップ型から課題解決型アプローチへの転換である。欧米諸国を見本としてキャッチアップしてきた時代とは違い、課題最先進国となった日本は、他国が経験したことの無い課題を解決するため、世界に先駆けた創造的な課題解決モデルの提示が求められている。日本再興戦略では、既に「戦略市場創造プラン」として、エネルギー制約や健康医療など様々な社会課題の解決について方向性が示されているが、さらに日本が直面する最大の課題である「人口減少問題」に正面から向き合う必要がある。

この他にも、岩盤規制の突破、TPP 協定の締結など重要論点は存在するが、いずれも政府内での議論は一定程度進んでいる。そこで、本提言においては、新たな経済レジームにかかわる「生産性の高い産業への転換」「課題解決モデルの提示」を中心に、あえて論点を絞って意見を表明するものとする。

## 2. 生産性の高い産業構造への転換を

### 2.1 既存産業の生産性の高い分野・企業への集中

#### 2.1.1 国内市場で競争するサービス産業の生産性向上を

日本再興戦略では、「グローバル競争に勝ち抜ける製造業の復活」が掲げられ、また、個別施策についても製造業を念頭に置くものが多い。他方で、サービス産業については、「付加価値の高いサービス産業の創出」と触れられているだけで、具体性を欠く。しかし、サービス産業は、日本の GDP の 7 割、従業員数の 8 割を占めるなど、日本経済の中で大きなウエイトを占める。したがって、持続的な経済成長を実現するためには、サービス産業の議論を深めなければならない。

サービス産業は製造業と異なり、同時性・同場性という特質から、市場による規律が働きにくく、生産性の低い企業でも存続可能な構造にある。その結果、同業種の中でも、企業間の生産性の高低に大きな開きが生じている。この格差を解消し、全体として生産性を向上させるためには、高い経営ノウハウを持つ経営者や経営体の傘下に低生産性の企業を集約し、適正規模化を図ることが必要である。また、高い経営ノウハウと相当程度の資本力を持つ経営体によって、人材育成や ICT 利活用が促進されることにより、更なる付加価値の創出や生産性の向上が期待できる。加えて、ビジネスプロセスの統合など部分的な集約化を図ることも必要である。

しかし、低生産性企業に対する実質的な保護政策により、高生産性企業への経営資源の移行が阻害されているのが現状である。こうした政策は廃止し、高生産性企業へ経営資源が流れる仕組みにこそ予算を投入すべきである。それによって、企業の早期かつ穏やかな集約・退出を実現、政府が進めるコンパクトシティ構想との組み合わせにより、密度の経済性が重要な多くのサービス産業において生産性の飛躍が期待できる。

また、日本再興戦略では、「産業の新陳代謝の促進」が掲げられているが、その内容は新事業の創出が中心であり、企業の集約・退出に関する議論は深められていない。サービス産業では、労働力減少に伴う人手不足が構造化・慢性化しており、低生産性企業の緩やかな集約及び退出を通じた生産性向上を実現しなければ、労働力不足を補うことはできない。こうした状況にある今こそ、産業構造転換のための改革を断行し、日本の隅々まで企業の収益向上、賃金上昇、消費拡大という景気の好循環を行き渡らせる必要がある。

こうした点については、本会から近くサービス産業の生産性向上に関する提言を公表する予定である。

### <施策の方向性>

(注) 下記施策の具体例については、補足説明資料参照。

- ① 対米比較による生産性及び生産性格差の解消に関する KPI の設定
- ② 低生産性企業の過度の保護につながる信用保証制度・補助金・税制等の縮小・廃止
- ③ 早期かつ穏やかな集約・退出を促す倒産関連法制の見直し（経営者の倒産申立ての義務化または私的整理の成立要件緩和など）
- ④ 地域金融機関による取引先の事業競争力に応じた融資戦略の明確化を後押しする金融モニタリング体制の構築<sup>1</sup>
- ⑤ 内閣官房または内閣府における「サービス産業改革本部」の早期設置、経済産業省での抜本的な組織再編によるサービス産業関連部局の拡充

## 2.1.2 グローバル市場で競争する製造業・IT 産業などの競争力向上を

グローバル市場で競争を繰り広げている製造業や IT 産業は、サービス産業に比べて GDP や雇用に占める割合は小さいものの、経常収支の観点からは、輸出や投資収益の稼ぎ手である。継続的な経常収支の赤字が日本国債の格下げ、ひいては国債の暴落による財政破綻のトリガーとなりかねないことが懸念される中、グローバルに活躍する日本企業の競争力強化が重要な課題となっている。

製造業や IT 産業などはサービス産業と異なり、生産拠点の立地選択が必ずしも商品の消費地に依存しないという特性がある。こうした特性に加え、相対的

---

<sup>1</sup> 2013 年 3 月 経済同友会「中小企業の成長力を高める地域金融機関へ」参照  
[http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2012/pdf/130307a\\_02.pdf](http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2012/pdf/130307a_02.pdf)

に高水準にある日本の人件費などを考えると、労働集約的な製造業は新興国へと生産拠点をシフトさせることが予想される。したがって、日本国内には生産性が高く、知識集約度の高い機能（本社、R&D 部門、マザー工場、高付加価値生産拠点など）を引き止める、あるいは誘致することが不可欠である。

そのためには、法人実効税率の引き下げなどわかりやすいシグナルを国内外に発信し、企業の長期的な期待に訴えるべきである。もちろん、企業は法人実効税率だけで国を選ぶのではないが、グローバルな立地競争において、諸外国とイコールフットイングの競争環境を整備することは最低限必要である。また、製造業では、老朽化した設備等の維持も生産性低下の一因となっているが、企業の長期的な期待を得ることができれば、長期的な計画の下での設備の新陳代謝を促す効果も期待できる。

さらに、グローバル競争を日本企業が勝ち抜くためには、イノベーションによる価値創造が不可欠である。国家戦略特区などを突破口に、より自由な競争環境を整備し、多様な企業や人材の活躍の場を用意することで、イノベーション創発の基盤を構築していくことが必要である。

なお、日本再興戦略には、世界で勝ち抜く製造業の復活に向けた施策の一環として、「コーポレート・ガバナンスの強化」が盛り込まれた。社外取締役の導入促進やスチュワードシップ・コードなど一定の成果が出ているが、世界水準には達しておらず、海外投資家から評価され、その資金を呼び込むためにはより一層の強化策が必要である。

### ＜施策の方向性＞

- ① 法人実効税率 25%への着実な引き下げ(引き下げのための財源については、地方税も含めて検討すべき)
- ② 国家戦略特区を活用した規制緩和の推進
- ③ コーポレート・ガバナンス・コードの制定など更なるコーポレート・ガバナンスの強化

### 2.1.3 生産性向上のための労働移動を促すとともに、セーフティネットを充実させた雇用制度・慣行改革を

生産性向上を図るための企業集約を実現する過程では、一時的な失業を伴う

可能性があるため、再チャレンジを促すセーフティネットの整備が必要である。日本再興戦略では、雇用維持型から労働移動支援型への政策転換が図られた。こうした重要な政策転換をさらに推し進め、より積極的な労働市場政策に取り組むべきである。

第一に、早期の産業構造転換を図るために、労働移動支援助成金やトライアル雇用奨励金の拡充が必要である。現在の労働移動支援助成金は、事業規模の縮小が要件とされるなど、「早期」にリストラクチャリングに取り組む企業が利用できる仕組みとはなっていないなどの問題がある。

第二に、バウチャー制による実務に直結した職業訓練の提供である。産業構造の転換に伴い、企業の従業員には新しい技術・知識の習得が求められる。特に中小企業の従業員は、大企業と比べて能力開発の機会が少ないため、職業訓練のニーズは高い。しかし、既存の仕組みは実務に直結した能力の育成とかい離がある。そこで、バウチャー制の導入と職業訓練分野での民間参入の拡大により、施設間競争を促すことで、訓練内容の充実や就職率の向上を図るべきである。

第三に、労働移動の過程で生ずる労働紛争について、公正かつ透明な紛争解決の仕組みの構築である。それによって、特に労働組合の支援を受けにくい中小企業従業員の雇用安定を図る必要がある。欧州では、金銭解決で紛争解決を図っている国が一般的であり、日本の実態に即した形で、解雇無効判決が出された場合における金銭救済の仕組みのあり方について、今後議論を深めていくべきである。

なお、本会からは近く雇用・労働改革に関する提言を公表する予定である。

### ＜施策の方向性＞

(注) 下記施策の具体例については、補足説明資料参照。

- ① 労働移動支援助成金、トライアル雇用奨励金など労働移動支援型の補助金の拡充
- ② 職業訓練に関するバウチャー制の導入とパフォーマンス・チェック
- ③ 解雇に対する補償制度となる事後型金銭解決（救済）制度の検討

## 2.2 成長産業の育成

### 2.2.1 医療・介護の生産性向上・イノベーション促進を

医療・介護分野の市場を俯瞰すると、医療・介護サービスが全体の約8割を占め、医療周辺産業（医薬品・医療機器）は約2割に留まる。この分野を成長産業へと育成し、経済成長に貢献させていくためには、医療・介護サービスの生産性向上及び規模拡大による産業化の推進が不可欠である。こうした産業化は、社会保障費の削減にも寄与し、財政健全化に向けた重要な手立てでもある。

しかし、これまでの政府の検討では、医療周辺産業のイノベーション促進や輸出拡大が中心に議論が行われてきた。今後は、医療・介護サービスの本質的課題にまで踏み込んだ議論がなされることを期待する。その際、本質的課題とは以下の3つである。

第一に、特定の法人（公的・公設病院、社会福祉法人）に対して補助金等の優遇措置があることによる市場の歪みである。自治体病院をはじめとする公的・公設病院には年間1兆円近くの補助金が交付されており、実質的には赤字補填となっているため、事業者の生産性向上を阻害する要因となっている。また、社会福祉法人に対しても、施設・設備の整備に関する補助金や税制優遇といった措置が講じられており、同様の事業を行う民間企業との間でイコールフットイングとなっていない。

第二に、医療・介護サービスの規模拡大が思うように進んでいないことである。海外では、近年、特定の地域医療圏に根差した、事業規模1兆円を超える地域医療ネットワーク事業体（IHN: Integrated Healthcare Network）が多数構築されている。IHNとは、急性期病院から慢性期病院、介護施設といった多様な事業者が参加し、さらに保険部門、臨床研究部門（大学病院等）も存在する大規模ネットワーク事業体である。IHN内では、保険部門が医療機関や介護施設に対してガバナンスを効かせることで、医療・介護情報の蓄積・活用による地域医療圏の合理化や、臨床研究部門（大学病院等）における臨床サービスの規模・症例数の多さを活かすことによる医療周辺産業のイノベーション促進、が図られている。

日本においては、こうした大規模なIHNは構築されていない。その要因は、①多様な法人（医療法人、社会福祉法人、民間営利法人）間の再編・統合の仕組みが構築されていない、②サービスの公共性を維持する観点から、事業者の

廃業を極力抑えるための診療報酬体系にならざるを得ない構造的課題が存在している、③政府による IHN 構築に向けたインセンティブ付けや保険者ガバナンスの活用に向けて、地域の保険財源や実務の切り出しを可能とする制度変更が許容されていない、ことにある。

第三に、医療・介護サービスの品質を維持・向上させるための担保策が整備されていないことである。海外では、医療・介護サービスの産業化を図ると同時に、安易な利益追求に走らせない仕組みとして、事業者毎のサービス品質指標の政府への提出義務化及び利用者への強制的開示、診療報酬体系への反映が行われている。他方、日本では質の担保策が整備されていないため、サービス品質の低下を懸念し、産業化に向けた大胆な政策が実現されてこなかった。

こうした課題を踏まえ、医療・介護サービスの産業化に向けて、国民皆保険制度の維持を前提に、①生産性向上のインセンティブ強化、②医療・介護サービス事業者の実質的規模拡大の推進、③サービス品質の見える化を通じた質の担保策の導入を実現する以下の取り組みを実施すべきである。

なお、本会からは近く医療・福祉改革に関する提言を公表する予定である。

### <施策の方向性>

(注) 施策の具体例については、補足説明資料参照。

- ① 公設・公的病院及び社会福祉法人優遇制度の縮小・廃止
- ② 多様な法人（医療法人、社会福祉法人、民間営利法人）間の再編・統合を可能とする制度の構築
- ③ 事業再生・整理及び地域医療圏の合理的な再構築を推進するファンドの創設
- ④ 保険者ガバナンスを活用した仕組みを内包する地域医療ネットワーク事業体の構築に向けた、診療報酬体系におけるインセンティブ／保険制度変更を可能とする仕組みの構築
- ⑤ 医療・介護分野のサービス品質指標の構築・公開によるサービス品質の見える化

### 2.2.2 農業分野の生産性向上・イノベーション促進を

農業は本来、地域の発展と雇用機会創出の起爆剤となり得る産業であり、日本にはそれを実現するだけの技術もある。人口減少・高齢化に伴い、国内の食

料消費は減少が見込まれるが、和食が世界遺産に登録されるなど日本の食文化に対する世界の関心は高まっている。

産業が成長・発展するためには、消費者ニーズを捉えた商品の開発・提供が必要である。日本再興戦略で掲げた、6次産業の市場規模を2020年までに10兆円にするというKPIを達成するためには、株式会社など多様な主体の参入を可能にし、経営やマーケティングのノウハウ、ICT等の技術を積極的に導入しなければならない。特に農業の6次産業化を推進するためには、農業ベンチャーを育成する必要がある。

そのため、農業生産法人の要件を緩和するとともに、A-FIVE（農林漁業成長産業化支援機構）や産業革新機構、クールジャパン機構（海外需要開拓支援機構）の投資対象要件緩和などの環境整備を通じ、6次産業の担い手の資金調達の選択肢を増やすべきである。

また、担い手の創意工夫を促し適地適作を実現するため、コメの生産調整は、農林水産業・地域の活力創造本部の決定通り、2018年度には確実に廃止しなければならない。

さらに、建設業においては、外国人技能実習制度の拡充が決定された。担い手の急速な高齢化が進む農業分野においても、新たな担い手の育成に加え、実習生と担い手とがWin-Winの関係を築くための制度の拡充を急ぐべきである。

### ＜施策の方向性＞

- ① 農業生産法人に係る出資制限や役員・事業に関する要件の更なる緩和
- ② A-FIVEなどを活用した、農業ベンチャーへの資金提供
- ③ 2018年のコメ生産調整廃止に向けた農地集約化の着実な進展
- ④ 日本の農業実態に即した外国人技能実習制度の拡充

### 2.2.3 2020年に向けた外国人訪日客誘致の推進を

2020年東京オリンピック・パラリンピックの開催は、継続的な外国人訪日客拡大の絶好の機会である。「2020年までに外国人旅行客2,000万人」の達成に向けて、東京以外も含めた日本の豊かな観光資源を掘り起こし、その魅力を最大限に高め、国内外に積極的に発信する努力が必要である。

その一環として、これまで実施されてきた「クールジャパン戦略」「訪日観光促進事業（ビジット・ジャパン事業）」など関連施策の連携を、より一層強化すべきである。特に、こうした日本の魅力をトータルに発信し、関連産業の拡大に結び付けるような組織づくりやそのためのインフラ構築について、施策の一貫性が不足しており、真の意味での「オール・ジャパン」体制が必要である。

また、大型連休の地域別取得など、休暇改革を推進すべきである。特定時期に極端に偏在する国内旅行需要の平準化を促進すれば、混雑や料金の高止まりの解消・緩和による潜在需要の掘り起こしに繋がる。これによって、観光関連産業での生産性向上、新規設備投資の促進、安定的雇用の拡大につながり、観光資源の魅力向上及び外国人訪日客の誘致にもつながる。

### ＜施策の方向性＞

- ① クールジャパン戦略とビジット・ジャパン戦略の統合推進機能の強化、外国人観光客を迎えるためのインフラの拡充
- ② 大型連休の地域別取得に代表される休暇分散化の推進<sup>2</sup>

## 2.2.4 ベンチャー企業の育成を

生産性の高い産業構造への転換には、将来の日本経済を牽引する新しい産業の創出が不可欠である。日本再興戦略では「ベンチャーや新事業創出の担い手及び目利き・支援人材の育成」が掲げられているが、現時点では、人材育成よりも、資金調達手段の充実化を図るなどベンチャー企業を取り巻く環境整備に主眼が置かれている。しかし、肝心のベンチャー企業を生み出す人材そのものの育成なくしては、いくら環境を整備しても新産業は創造されない。

特に、科学技術の研究成果からイノベーションを生み出すベンチャービジネスの担い手は、本格的な科学技術とビジネスの双方の知見を兼ね備えたトップレベルの人材群であり、そのような人材の多くが絶えず果敢に起業に挑戦する社会土壌づくりこそが鍵である。日本再興戦略に記載された施策を着実に実行していくことはもちろんのこと、それに加えて、更なる施策を盛り込むべきである。

---

<sup>2</sup> 2012年5月9日 経済同友会「観光立国に向けた環境づくりを進める ～次代を担う産業としての成長基盤を作る～」参照 <http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2012/pdf/120509a.pdf>

## ＜施策の方向性＞

- ① イノベーション力強化のための人材育成<sup>3</sup>
- ② 産学連携に対するインセンティブの拡充や大学発ベンチャー育成に向けた研究者の育成<sup>4</sup>

## 3. 抜本的な課題解決モデルの提示を

### 3.1 人口減少問題の解決への道筋

#### 3.1.1 人口減少に歯止めをかける抜本的な対策を

日本が直面する課題のうち、経済成長に最も大きな影響を及ぼすのが少子化とそれに伴う人口減少である。人口減少は国力の低下に直結するため、日本経済の持続的な成長を実現するためには、少子化に歯止めをかける必要がある。

昨年<sup>3</sup>の日本再興戦略においては、「少子化危機突破のための緊急対策」について若干言及がされているものの、KPIとして掲げられたのは女性の就業率（68%→73%）であり、出生率や出生数・人口数という数値目標は立てられていない。

財政健全化が求められている中で、増大する社会保障関連予算を抜本的に見直さない限り、大幅に少子化対策予算を増額させることは現実的には難しい。そこで、まずは保育の質を最低限確保しつつも、民間活力を利用しながら効率的に少子化対策を推進していくべきである。

## ＜施策の方向性＞

- ① 出生率または出生数・人口数に関する KPI の設定
- ② 出産へのインセンティブ付けのための経済的支援の拡充<sup>5</sup>
- ③ 保育事業の生産性を向上させるための、事業主体（社会福祉法人・株式会社等）によらない参入・競争条件のイコールフットィングの実現、保育所の認可・認証要件の緩和と保育事業者の運営状況に対する監督体制の整備、バウ

<sup>3</sup> 2012 年 5 月 22 日 経済同友会「日本再生のために真のイノベーション力強化を」参照

[http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2012/pdf/120522a\\_02.pdf](http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2012/pdf/120522a_02.pdf)

<sup>4</sup> 2014 年 2 月 27 日 経済同友会「民間主導型イノベーションを加速させるための 23 の方策 ―産学官の効果的な連携を目指して―」参照

[http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2013/pdf/140227a\\_02.pdf](http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2013/pdf/140227a_02.pdf)

<sup>5</sup> 2007 年 4 月 経済同友会「日本の未来は本当に大丈夫か ―改めて問う少子化対策―」参照

<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2006/070411a.html>

チャーター制度の導入、保育資格の見直し

### 3.1.2 人口減少を補う労働力確保の抜本的な対策を

少子化対策に今から取り組んだとしても、現在の人口減少に歯止めをかけるには長い時間を要する。そこで、まずは女性・高齢者の活躍による労働力率の向上が必要である。日本再興戦略でも女性の就業率の引き上げが KPI として設定されたが、更なる推進が求められる。

さらに、生産性の向上によって労働人口の減少を補う必要がある。そのためには、上述のとおり産業構造の転換を図り、それによって労働力過剰の企業・産業から労働力不足の企業・産業への労働移動を促進するとともに、多様な働き方に応じた労働法制を実現すべきである。また、労働生産性の向上に向けた教育制度の抜本的な改革も必要である。

他方で、短期的な労働不足を補うためには、外国人労働者の受入拡大が不可欠である。政府においてもその方向で検討が始まったが、短期的のみならず、中長期にわたる外国人材活用のあり方について、本格的に議論を行うべきである。その際、高度外国人材の活用については、さらに踏み込んだ活用策を示す必要がある。また、東京オリンピック・パラリンピック開催に向けた施設設備、東日本大震災からの復興、国土強靱化への取り組みに対応するため、日本で就労する短期・中期インセンティブを与える枠組みを導入すべきである。

なお、国際貢献を主目的とする現行の技能実習制度だけでは、国内の人材確保や人材強化につながらず、成長戦略にはなり得ないため、その枠組みを超えた、国内人材確保・強化を目的とした、新しい外国人活用の制度が必要である。

#### <施策の方向性>

- ① 女性の労働力率を向上させるための配偶者控除「103 万円のカベ」と社会保険に係る「130 万円のカベ」の解消、多様な働き方を実現するための労使自治型の新しい裁量労働制度の導入
- ② 生産性を向上させるための産業構造の転換の諸施策（再掲）、就学前児童や高等教育の拡充など教育制度の抜本的な改革
- ③ 高度外国人材の入国者・在留者数に関する KPI の設定、短期・中期な施策としての外国人技能研修の拡大、日本版グリーンカードなど労働力確保のための新たな制度の導入など
- ④ 内閣官房または内閣府における外国人活用に向けた総合戦略を検討する司令塔組織の早期設置

### 3.2 原発再稼働とエネルギー・ミックスの在り方の提示を

日本再興戦略の戦略市場創造プランでは「クリーン・経済的なエネルギー需給の実現」がテーマに取り上げられ、予期せぬエネルギー情勢の変化があつたとしても、低廉な価格で必要な時に必要な量のクリーンなエネルギーを安心して利用できる、「エネルギーが身近で使いやすい環境」を目指すと記述されている。しかし、原発の再稼働が進まない中で、エネルギーを化石燃料の輸入に過度に依存していることが、わが国の貿易収支の赤字の一因になっている。輸入依存を減らす革命的エネルギー技術の開発の前倒しは既に喫緊の課題になっており、取り組みを加速させることが必要である。

なお、本会では本年4月に「エネルギー自立社会と低炭素社会の構築—課題の整理と提言—」と題する提言を公表した<sup>6</sup>。

#### <施策の方向性>

- ① 再生可能エネルギーの固定価格買取制度の見直し
- ② 革命的技術の開発・普及に向けた研究開発体制の強化
- ③ “水素社会”の実現に向け「水素・燃料電池戦略ロードマップ」を加速
- ④ 分散型エネルギーネットワークの構築と熱利用の促進
- ⑤ 原発の再稼働に向けた手続きの迅速化

以上

---

<sup>6</sup> 2014年4月 経済同友会「エネルギー自立社会と低炭素社会の構築—課題の整理と提言—」参照  
<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2014/pdf/140410a.pdf>

## 「第2弾成長戦略」に向けた提言 補足説明資料

本資料は、「第2弾成長戦略」に向けた提言本文のうち、特に補足が必要と考えられる項目について、具体策などを中心に詳細に説明したものである（以下の項目番号は本文の項目番号と一致する）。

### 2.1 既存産業の生産性の高い分野・企業への集中

#### 2.1.1 国内市場で競争するサービス産業の生産性向上を

##### ① 対米比較による生産性及び生産性格差の解消に関する KPI の設定

我が国のサービス産業（非製造業）の労働生産性水準は、対米国比で約54%であり、英独仏諸国の水準よりも下回っている<sup>1</sup>。まずは、米国をベンチマークにして生産性向上の KPI（成果目標）を設定すべきである。

また、サービス産業の中の生産性の格差が大きく<sup>2</sup>、これがサービス産業全体の生産性水準が低い一因となっている。したがって、KPI には生産性格差縮小の目標も含めるべきである。

##### ② 低生産性企業の過度の保護につながる信用保証制度・補助金・税制等の縮小・廃止

資金調達における公的信用保証制度の利用状況について、かつては、民間金融機関と信用保証協会の双方がリスクをシェアする貸出が多く見られた。しかし、1998年の中小企業金融安定化特別保証制度の導入を境に、信用保証なしの借入と信用保証付きの借入の二極化が起き、最近では更にその傾向が強まっている<sup>3</sup>。これは、優良企業には信用保証なしで金融機関が融資する一方、そうでない企業への融資は信用保証に過度に依存する結果と考えられる。

また、信用保証協会における資金用途別の保証承諾実績は、9割以上が運転資金とされているにもかかわらず、保証期間別の保証承諾実績の5割程度が5年を超える長期貸出となっている<sup>4</sup>。諸外国の信用保証制度との比較においても、年間保証実績額（2011年）は、日本11.6兆円に対して、米国1.6兆円、英国0.5兆円、ドイツ0.2兆円、フランス1兆円と日本が突

<sup>1</sup> 経済産業省「通商白書2013」参照

<sup>2</sup> 中小企業庁「中小企業白書（2012年版）」参照

<sup>3</sup> 中小企業庁「財政制度等審議会 財政投融资分科会 参考資料」（2013年10月23日）

<sup>4</sup> 全国信用保証協会連合会ホームページ資料

出して規模が大きい<sup>5</sup>。日本における信用保証制度の実態は過剰な借手保護策であり、企業の経営改善や健全な新陳代謝を阻害する結果をもたらしている。

そこで、例えば、信用保証制度の機能を縮小するため、年間保証実績（フロー）を諸外国並みの規模とする KPI を設定することが考えられる。そのための筋道としては、まず民間金融機関の審査機能を更に強化するために、保証割合の縮小に加えて、保証料率を地域・業種等に応じて変更するなどの見直しを検討すべきである<sup>6</sup>。また、保証付き貸出が資金繰りではなく事業転換や生産性向上を重視したものになるために、保証承諾実績における設備投資向け貸出の割合を、保証なしの貸出と同等レベルにすることなども考えられる。そのためには、設備投資向けの融資に対する保証割合を引き下げることにも考えられる。

また、この他にも、低生産性企業の退出・集約の阻害要因となっている各種補助金（例：雇用調整助成金等）や税制（例：中小企業に関する租税特別措置等）については、一定の見直しを図ることが望ましい。

他方で、信用保証制度の縮小に伴い、財源は低生産性企業の穏やかな退出を促すための廃業支援金・事業譲渡促進支援金の給付等へと移行させていくことが考えられる。また、雇用問題への対応は政策金融等を通じた企業に対する支援ではなく、雇用保険での失業給付や職業訓練バウチャーといった個人への直接支払へと移行させるべきである<sup>7</sup>。

### ③ 早期かつ穏やかな集約・退出を促す倒産関連法制の見直し（経営者の倒産申立ての義務化または私的整理の成立要件緩和など）

サービス産業は製造業と異なり、同時性・同場性という特質から、市場による規律が働きにくく、生産性の低い企業でも存続可能な構造にある。その結果、同業種の中でも企業間の生産性の高低に大きな開きが生じている。

この格差を解消し、全体として生産性を向上させるためには、高い経営ノウハウを持つ経営者や経営体の傘下に低生産性企業を集約し、適正規模化を図ることが必要である。また、高い経営ノウハウを持つ経営体によって、人材育成や ICT 利活用が促進されることにより、更なる付加価値の創出や生産性の向上が期待できる。

したがって、低生産性企業の早期かつ穏やかな集約・退出を促すために、

<sup>5</sup> 国立国会図書館経済産業課岡田悟「信用保証制度をめぐる現状と課題」参照

<sup>6</sup> 経済同友会「目指すべき政策金融のあり方～規模の適正化とコストの可視化を図る～」参照

<sup>7</sup> 前掲脚注 6 参照

経営者の倒産申立の義務化または私的整理の成立要件の緩和を行うことが考えられる。諸外国の倒産法との比較では、日本は倒産申立義務がない上に、申立要件が法定されているため（支払不能または債務超過のおそれ）、倒産手続の利用に抑制的である。これに対し、米国では倒産申立義務はないが申立要件もないため、「アメ」による促進型と言える。ドイツでは、経営者は支払不能または債務超過の時には倒産手続を申立てなければならず、違反時には民事・刑事の責任を負うため、「ムチ」による促進型と言える。このように、日本の制度は退出について最も抑制的な仕組みとなっている。

また、制度化された私的整理（事業再生ADR、中小企業再生支援協議会などの法定手続に基づく私的整理）の計画案成立要件の多数決化、米国チャプター11を参考としたプリパッケージ型再生手続の導入（申立前に作成された計画案について法定多数の債権者から賛成を経た場合には裁判所が認可できるとすること）、民法改正などによる個人保証制度の見直しなど、早期の倒産手続の利用を促進する制度変更が考えられる。

#### ④ 地域金融機関による取引先の事業競争力に応じた融資戦略の明確化を後押しする金融モニタリング体制の構築

サービス産業は、製品・サービス市場による規律が働きにくいいため、資本市場による規律付けが必要である。特に、サービス産業は中小企業の割合が大きいため、中小企業金融を担う地域金融機関の果たす役割は大きい。

特に、企業の集約化を促すためのM&Aを事業面・資金面の双方から支援することが期待されるが、現状では中小企業のM&A数は増加しておらず、特に地域における実績は少ない<sup>8</sup>。

したがって、地域金融機関が中小企業を支援するために、非財務情報（企業の戦略、経営計画、経営者の評価、技術力や研究開発動向等）を分析・活用していくことなどが求められる<sup>9</sup>。そのためには、地域金融機関による取引先の事業競争力に応じた融資戦略の明確化を後押しする金融モニタリング体制の構築が必要である。

#### ⑤ 内閣官房または内閣府における「サービス産業改革本部」の設置、経済産業省での抜本的な組織再編によるサービス産業関連部局の拡充

サービス産業にかかわる所管事務は、経済産業省の他にも、農林水産省、国土交通省、厚生労働省などに分散しており、統一した政策が採りにくい。

<sup>8</sup> 株式会社野村総合研究所「平成24年度中小企業の事業承継に関する調査に係る委託事業作業報告書参照

<sup>9</sup> 2013年3月 経済同友会「中小企業の成長力を高める地域金融機関へ」参照  
[http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2012/pdf/130307a\\_02.pdf](http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2012/pdf/130307a_02.pdf)

したがって、内閣官房や内閣府に「サービス産業改革本部」のような組織を設置することが考えられる。

また、内閣府の業務について肥大の懸念があるのであれば、経済産業省にサービス産業関連部局を集約すべきである。その際、現在の経済産業省の組織を見ると、既に成熟しつつある製造業に比べ、サービス産業に関する部局の数は圧倒的に少ない。スクラップ・アンド・ビルド方式により、大胆な組織再編を行うべきである。例えば、商務情報政策局については、少なくとも情報通信（ICT）局、流通産業局、サービス産業局の3局に分けて運営することが考えられる。

### 2.1.3 生産性向上のための労働移動を促すとともに、セーフティネットを充実させた雇用制度・慣行改革を

#### ① 労働移動支援助成金、トライアル雇用奨励金など労働移動支援型の補助金の拡充

早期の産業構造の転換を図るために、労働移動支援助成金やトライアル雇用奨励金の拡充を図る必要がある。

現在の労働移動支援助成金は、「事業規模の縮小等」が要件とされ、「早期」にリストラクチャリングに取り組む企業が利用できる仕組みとはなっていないので、これを見直すべきである。また、転職者個人への直接的なインセンティブの付与によって労働者の自発的な労働移動を促すことも考えられる。トライアル雇用奨励金については、支給要件は拡大されたものの、現在の支給要件である離職期間1年を短縮するなど見直しの余地が残っている。

#### ② 職業訓練に関するバウチャー制の導入とパフォーマンス・チェック

職業訓練の質を担保する方策としては、バウチャー制度<sup>10</sup>の導入が有効である。使途が限定されたクーポン等を利用者個人に直接交付し、利用者が自らの職業能力開発ニーズに基づき、職業訓練実施機関や職業訓練プログラムを自主的に選択することによって競争原理が働き、市場メカニズムを通じて内容の質は向上する。例えば、栃木県では「若年求職者バウチャー事業」が既に実施されており、こうした先例を参考に推進していくべきである。

---

<sup>10</sup> バウチャー制度とは、使途が限定された形で、個人が政府から補助金（利用券、クーポン等）を直接受け取り、個人が利用施設を選択することで、施設間における競争が働き、利用者ニーズにかなうサービスの向上を促進する制度である。

その際、成果の上がない訓練施設・プログラムの改善や廃止を図るため、就職後の就業状況を含めた成果の把握や受講者と訓練施設双方の満足度の調査など継続的なモニタリングを実施し、実施機関やプログラムの質の評価を公開する必要がある。

### ③ 解雇に対する補償制度となる事後型金銭解決（救済）制度の検討

現在、解雇無効と判断された場合には原職復帰が原則であるが、裁判で争った労使が以後も良好な関係を保ち続けることは現実的に困難である。欧州では、金銭によって紛争解決を図る国が一般的である<sup>11</sup>。そこで、海外事例も参考にしながら、日本の実態に即した形で、解雇無効判決の場合における金銭救済の仕組みについて議論が深めるべきである。特に、労働組合の支援を受けにくい中小企業従業員の雇用安定と再就職までの支援を図る必要がある。

## 2.2 成長産業の育成

### 2.2.1 医療・介護の生産性向上・イノベーション促進を

#### ① 公設・公的病院及び社会福祉法人（介護分野）優遇制度の縮小・廃止

自治体病院を中心とする公的・公設病院には多額の補助金が交付されており、実質的に赤字補填の構造となっている。これによって公的・公設病院の生産性向上が阻害されており、生産性強化策が必要である。

具体的には、既に政府に蓄積されている DPC（Diagnosis Procedure Combination：診断群分類）データに存在する経営情報と医療情報を徹底的に国民に開示し、病院間の横比較を通じて、経営品質と医療品質が共に低い病院が明らかになる仕組みを構築すべきである。

国立病院は、独立行政法人国立病院機構への移行後に本部機能を強化し、DPC データを活用した各国立病院の経営情報と医療情報の徹底した見える化と、病院間の横比較をはじめとした改革により、補助金依存・赤字経営から脱却した。

既に、一部の DPC データは開示されているが、経営情報については、既に開示されている疾病別の平均在院日数等に加え、検査機器等の導入状況等についても開示し、近隣医療機関間の投資の重複を避けるべきである。

また、医療品質情報については国民への開示が不十分であり、病院間の横比較できる状況に無い。再入院率については一部公表されているが、そ

<sup>11</sup> 金銭解決の仕組みを有する国の例としては、ドイツ、イタリア、フランス、スペイン、イギリス、オランダ等がある。

れに加えて疾病別の死亡退院率や合併症発生率等の情報も開示すべきである。

また、介護サービスを担う社会福祉法人については、民間営利法人ではサービスを提供できない僻地等を除き、施設・設備の整備に対する補助金をなくし、民間営利法人とのイコルフットィングを実現すべきである。

これまで、社会福祉法人は介護サービスの供給体制構築に大きな役割を果たしてきたが、民間営利法人の参入が拡大した。

今後は、社会福祉法人を民間営利法人ではサービスを供給できない地域／サービスの担い手と位置づけ、その役割を果たす場合においてのみ、施設・設備の整備に対する補助金の対象とすることで、既存の優遇制度の縮小／廃止を行うべきである。

## ② 多様な法人（医療法人、社会福祉法人、民間営利法人）間の再編・統合を可能とする制度の構築

事業者の規模拡大を推進する上で、多様な法人間の再編・統合の仕組みが無いことが阻害要因の一つとなっている。これを受けて、政府で「非営利ホールディングカンパニー」の枠組みが検討されている。但し、現状の議論は医療法人の8割強を占める持分有りの社団医療法人を枠組みの対象外としている。規模拡大の阻害要因を排除するには、持分有りの社団医療法人も対象とすべきである。加えて、介護分野における民間営利法人と社会福祉法人の再編・統合を可能とする仕組みも構築されることを期待する。

## ③ 事業再生・整理及び地域医療圏の合理的な再構築を推進するファンドの創設

医療・介護サービス市場では、サービスの公共性を維持する観点から、廃業を極力抑えるための報酬単価設定が行われている。しかし、医療・介護事業者の生産性を高めていくためには、生産性の低い事業者の一定程度の退出を促進していく必要がある。したがって、後継者不足・赤字等の理由で事業継続が困難となった事業者の受け皿となる事業再生・整理のためのファンドを用意し、共同調達や民間経営ノウハウを活用した経営改善による再生や、地域医療圏の医療ニーズに適した医療サービス提供体制の構築を積極的に推進すべきである。

④ 保険者ガバナンスを活用した仕組みを内包する地域医療ネットワーク事業体の構築に向けた、診療報酬体系におけるインセンティブ／保険制度変更を可能とする仕組みの構築

海外で既に構築されているような「地域医療ネットワーク事業体 (IHN)」を日本でも構築していく上で、保険者ガバナンスを活用可能な事業体になるかどうかは鍵となる。そのためには、事業体を構築する特定の地域医療圏において、保険料徴収から医療・介護サービスの提供に至るまで、その地域の中で一定程度完結する仕組みを構築しなければならない。

具体的には、まずは、電子カルテの共有（病院と診療所間の双方向）、一定のすみ分けに基づく一病院あたりの手術数拡大、クリニカル・パス共通化、治験の一括実施、といった取り組みに対して、診療報酬のインセンティブを与えるとともに、その地域医療圏に必要な医療・介護関連の財源を切り出し、保険実務を地域に担わせるべきである。

なお、地域医療ネットワーク事業体を構築に関し、既存の大規模医療法人（例えば日本赤十字社、済生会、岡山県の医療機関連携等）の取り組みは大いに注目される。こうした既存の取り組みを支援し、保険者ガバナンスを活用した IHN の構築を早期に実現すべきである。

⑤ 医療・介護分野のサービス品質指標の構築・公開によるサービス品質の見える化

医療サービス品質については、日本外科学会の取り組みである NCD (National Clinical Database) データの取り組みを支援し、質の評価に耐えうる品質評価指標（アウトカム指標）を作成し、将来的に診療報酬体系との連動や、事業者単位毎の情報公開義務化を図るべきである。

日本外科学会は、既に各医療機関のアウトカムデータ（患者リスク情報、治療方法、治療の成果）を蓄積し、医療サービスのベストプラクティスを抽出している。データ収集にあたっては、アウトカムデータの提供と引き換えに、専門医認定をする仕組みを設けている。

ただし、この取り組みは外科分野に限定されたものであり、重要な疾病を対象とするには内科（循環器内科等）にも拡大していく必要がある。その際、慢性疾患の領域に踏み込むことになるため、患者の退院後のデータも含め長期的なデータ蓄積が必要である。

こうした取り組みの拡大に向けて、政府は資金的支援、データ活用ルールの明確化、個人情報取り扱いに関する法律の整備を行うべきである。

次に、介護サービス品質については、政府主導で品質指標を作成する必要がある。既に、米国では介護施設（ナーシングホーム）の品質評価指標

があり、報酬体系との連動、利用者への事業者単位の品質指標の強制的開示が行われている。

こうした米国の例なども参考とし、利用者の機能情報（身体機能・認知機能）、事業者のサービス品質情報（褥瘡率、転倒率等）、利用者の QOL 情報（満足度等）などを盛り込んだ指標を作成すべきである。

さらに、介護事業者にサービス品質向上のインセンティブが働く仕組みが構築された際には、品質指標を高める介護サービス・マネジメント手法のベストプラクティスの抽出や、普及を担う介護学会の創設とその機能強化を実施すべきである。

以上

2014年4月16現在

## 改革推進プラットフォーム メンバーリスト

(敬称略)

### 委員長

長谷川 閑 史 (武田薬品工業 取締役社長)

### 委員長代理

小 林 喜 光 (三菱ケミカルホールディングス 取締役社長)

### 事務局長

富 山 和 彦 (経営共創基盤 代表取締役 CEO)

### 事務局長代理

秋 池 玲 子 (ボストンコンサルティンググループ  
パートナー&マネージングディレクター)

### 事務局

齋 藤 弘 憲 (経済同友会 政策調査第2部 部長)

近 藤 学 (経済同友会 企画部 次長)

進 藤 浩 史 (経済同友会 企画部 マネジャー)

澤 陽 男 (経済同友会 企画部 マネジャー)

以上