

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	生産性をめぐる議論
他言語論題 Title in other language	Discussion on Productivity
著者 / 所属 Author(s)	青山 寿敏 (AOYAMA Hisatoshi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 経済産業課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	832
刊行日 Issue Date	2020-05-20
ページ Pages	53-68
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	政府は生産性向上を目的とする数多くの施策を打ち出している。本稿では日本における生産性の低迷要因と政策対応に関する議論を整理する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# 生産性をめぐる議論

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
経済産業課 青山 寿敏

## 目 次

はじめに

### I 生産性の概念と実態

- 1 生産性とは
- 2 生産性の現状
- 3 生産性向上が重視される背景

### II 生産性低迷の要因

- 1 無形資産投資
- 2 資源再配分

### III 生産性向上に向けた政策

- 1 政策対応の状況
- 2 課題

おわりに

別表 生産性向上に関連する安倍政権の主な施策

キーワード：生産性、潜在成長率、成長戦略

## 要 旨

- ① 生産性は、生産の効率を示す指標である。具体的な指標として、労働投入に着目した労働生産性や、資本投入と労働投入の両方に着目した全要素生産性（Total Factor Productivity: TFP）などがある。
- ② 日本の生産性は低迷している。生産年齢人口の減少が進む中で、中長期的に潜在成長率を高め、日本経済の持続的な成長を実現するためには、生産性の向上が不可欠である。
- ③ 日本における生産性低迷の要因をめぐっては様々な議論がある。近年論じられることが多いテーマとして、無形資産投資と資源再配分（資本と労働の効率的な配分）の問題がある。
- ④ 無形資産投資の問題としては、研究開発投資が成果に十分結び付いていない（研究開発効率が低下している）ことや、非正規雇用の拡大等を背景に人的資本投資が抑制されていることなどが指摘されている。
- ⑤ 資源再配分の問題としては、企業の新陳代謝（起業、外資系企業の参入、企業の退出等）が活発でないことや、雇用の流動性が低いことなどが指摘されている。
- ⑥ 政府は、「生産性革命」をキーワードに掲げ、様々な生産性向上策を講じている。生産性向上に向けた政策を進める上では、政府は民間との役割分担を考慮した上で、中長期的な視点から事後検証を重ねつつ粘り強く取り組むことが求められる。

## はじめに

近年、生産性に対する注目が高まっている。政府は「生産性革命」をキーワードとする経済政策を推進しており、企業レベルでも ICT（情報通信技術）の活用等による生産性向上の取組が本格化している。本稿では、主としてマクロ的な視点から、日本における生産性低迷の要因と政策対応に関する議論を整理する。

## I 生産性の概念と実態

### 1 生産性とは

生産性は、生産の効率を示す指標であり、生産要素投入量当たりの付加価値額（又は生産量）として算出される。具体的な指標のうち、広く用いられているのは労働生産性である。労働生産性は、生産要素として労働に着目した指標であり、労働投入当たりの付加価値額として算出される。通常は時間当たりの労働生産性を測るため、労働投入量には総労働時間（労働者数×労働時間）が用いられるが、労働時間の把握が困難な場合などには労働者数が用いられることもある。

もっとも、労働生産性は生産の効率を示す指標としては適切でない側面もある。例えば、ある企業が新規設備を導入する代わりに従業員数を削減した場合、労働投入量が減少することで労働生産性は上昇するが、新規設備が高額である場合、当該企業における生産の効率はむしろ低下していることもあり得る。

このため、生産の効率は、生産のために投入された生産要素、すなわち資本と労働の両方を考慮することが適当である。このような概念による生産性の指標が、全要素生産性（Total Factor Productivity: TFP）である。ただし、資本の投入と労働の投入は単純に合計することはできないので、TFP は、その成長率を成長会計の考え方に基づいて計測している。成長会計では、生産は労働投入、資本投入、（生産の効率を表す）技術によって規定される。経済成長（生産の成長）から労働投入の成長が寄与する部分と資本投入の成長が寄与する部分を控除した残差（これは、技術の進歩に相当する。）として TFP の成長率が算出される。

このように、生産性の指標としては TFP を用いることが望ましいが、TFP はデータの制約により正確な計測が難しいことも多い。これに対し、労働生産性はデータの入手が比較的容易で計測しやすい。また、中長期的には TFP 上昇率と労働生産性上昇率との間には比較的高い相関関係がある。そこで、労働生産性を代理的な指標として用いることも広く行われている<sup>(1)</sup>。

### 2 生産性の現状

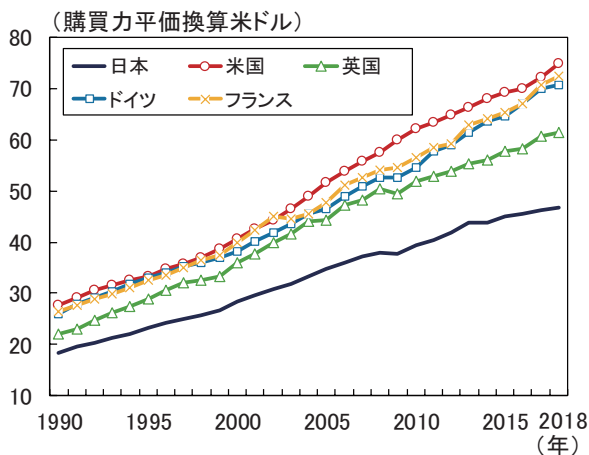
主要先進国における時間当たり労働生産性のデータを図1・図2に示す。労働生産性の水準では、日本は主要先進国で最も低い状態が続いている（図1）。労働生産性の成長率で見ると日

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2020年4月3日である。

(1) 本節の記述は、ポール・クルーグマン、ロビン・ウェルス（大山道広ほか訳）『クルーグマンマクロ経済学 第2版』東洋経済新報社、2019、pp.321-330；森川正之『生産性 誤解と真実』日本経済新聞出版社、2018、pp.17-21等に基づく。

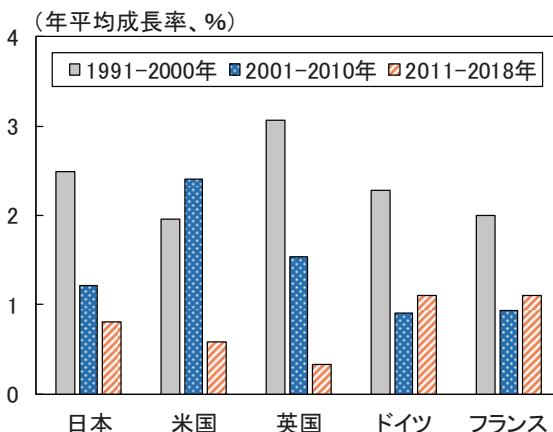
本は他国と比べて著しく低いわけではないが（図2）、労働生産性の水準の差を縮めるには至らず、上位国との差は拡大していることが分かる。

図1 時間当たり労働生産性の水準（名目）



（出典）OECD, *Level of GDP per capita and productivity* のデータを基に筆者作成。

図2 時間当たり労働生産性の成長率（実質）



（出典）OECD, *Level of GDP per capita and productivity* のデータを基に筆者作成。

### 3 生産性向上が重視される背景

近年、生産性向上が政策的に重視されるようになった背景に、GDPギャップの改善がある。

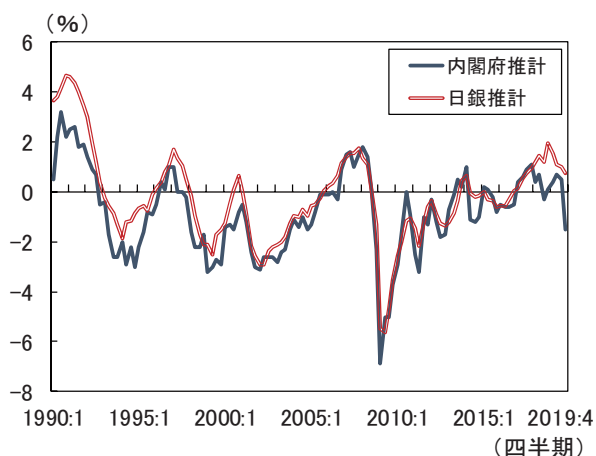
GDPギャップは、一国経済における総需要と供給力の乖離を示す指標である。日本のGDPギャップはリーマンショック後マイナス（需要不足）で推移していたが、2013年に一時プラス（需要超過）に転じ、2017年以降はおおむねプラス圏で推移してきた（図3）。一般に、GDPギャップがマイナスの状況では、短期的な取組として需要側に働きかける金融政策や財政政策が有効であるが、GDPギャップのマイナスが解消された状態では、中長期的な取組として一国経済の供給力を示す潜在成長率を高めることが重要になる<sup>(2)</sup>。

そこで、内閣府の推計を基に日本の潜在成長率の推移を見ると、2012年以降は1%弱の横ばいで推移している（図4）。もっとも、潜在成長率への各要素の寄与度を見ると、TFPの寄与は減少傾向にあり、これを労働投入と資本投入の寄与の増加で補っている構造になっている。生産年齢人口の減少が続く日本では、いずれ労働投入の寄与が減少することは避けられず、またTFPの向上を伴わないと、資本投入は資本収益率（投資効果）の低下につながる。したがって、中長期的に潜在成長率を高め、持続的な経済成長を実現するためには、TFPの向上が重要になる<sup>(3)</sup>。

(2) 内閣府『年次経済財政報告 平成30年度』2018, pp.28-30, 88-89. <<https://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je18/pdf/p01013.pdf>> なお、潜在成長率は、成長会計における労働投入、資本投入、技術（TFP）の三つの要素の平均的な投入水準から得られる実質GDPの伸びとして算出される。

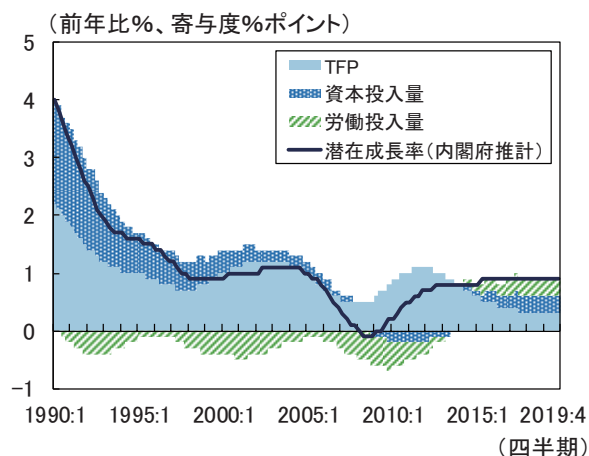
(3) 企業レベルでは、雇用のひっ迫、働き方改革による労働時間の減少、最低賃金引上げによる賃金上昇圧力などが生産性向上に取り組む契機になっていると考えられる。

図3 GDPギャップ



(出典) 内閣府「月例経済報告」及び日本銀行「需給ギャップと潜在成長率」のデータを基に筆者作成。

図4 潜在成長率の寄与度分解



(出典) 内閣府「月例経済報告」のデータを基に筆者作成。

## II 生産性低迷の要因

では、日本で生産性が低迷している要因は何に求められるのだろうか。論点は多岐にわたるが、本稿では近年論じられることが多い無形資産投資と資源再配分をめぐる議論を整理する<sup>(4)</sup>。

### 1 無形資産投資

一般に、無形資産とは、土地、建物等の有形資産に対して、物的実体を持たない資産のことをいう。国民経済計算に関する現行の国際基準である2008SNAでは、コンピューター・ソフトウェア、研究開発等を無形資産(知的財産生産物)として扱い、これに対する支出を投資として計上している。他方、2008SNAでは、ブランド資産、人的資本等への支出は投資として計上されない。そこで、生産性を議論する際には、コンファレンスボード(米国民間シンクタンク)のキャロル・コラド(Carol Corrado)らが定義した拡張的な無形資産の枠組みを用いることも広く行われている(表)。この広義の無形資産への投資について推移を見ると、日本は他の主要国を大きく下回っており(図5)、特に経済的競争力分野の投資が少ない(図6)。

表 無形資産の分類

2008SNA	コラドらの定義
1. コンピューター・ソフトウェア及びデータベース	1. 情報化資産 コンピューター・ソフトウェア データベース
2. 資源開発権	2. 革新的資産 資源開発権 科学的研究開発 著作権・ライセンス等 デザイン及び非科学的 研究開発
3. 研究開発	
4. 娯楽・文芸・芸術的創作物	3. 経済的競争力 ブランド資産 企業特殊的人的資本 組織改革費用
5. その他の知的所有権	

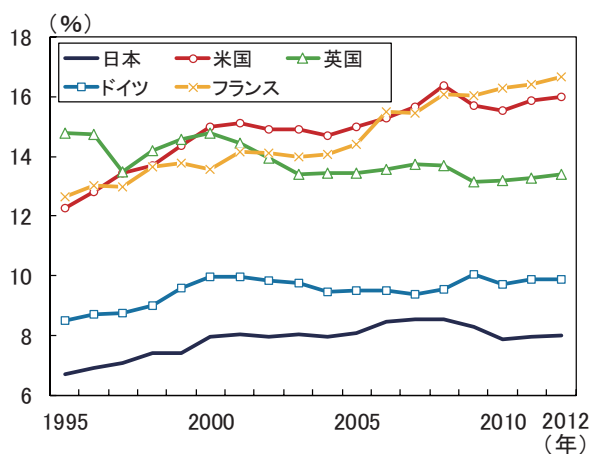
(注) 日本の国民経済計算では、2008SNAの分類のうち、コンピューター・ソフトウェア及びデータベース、資源開発権、研究開発に対する支出が投資として計上されている。

(出典) 宮川努『生産性とは何か—日本経済の活力を問う—』(ちくま新書) 筑摩書房, 2018, p.121を基に筆者作成。

(4) 以下では生産性としてTFPを念頭に置く。ただし、前述のようにTFP上昇率と労働生産性上昇率との間には中長期的には比較的高い相関関係があるので、労働生産性と読み替えてもおおむね問題はない。

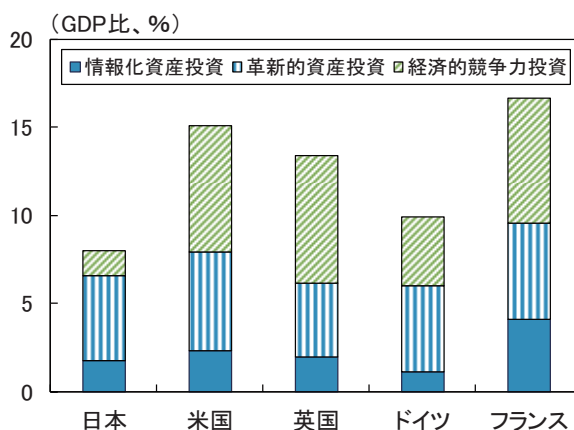


図5 無形資産投資の GDP 比率



(出典) 経済産業研究所「JIP データベース 2015」の「無形資産投資・ストックデータ」及び INTAN-Invest, Intangible Assets, Gross Fixed Capital Formation 等のデータを基に筆者作成。

図6 無形資産投資の内訳



(注) 2012 年の値。

(出典) 経済産業研究所「JIP データベース 2015」の「無形資産投資・ストックデータ」及び INTAN-Invest, Intangible Assets, Gross Fixed Capital Formation 等のデータを基に筆者作成。

近年、国内外の実証研究によって、無形資産投資が生産性と密接な関係を有することが明らかになってきている。以下では、無形資産投資のうち、①研究開発投資と②人的資本投資に関する問題を取り上げる。

### (1) 研究開発投資

TFP は広義の技術を捉えたものとされるが、技術進歩の源泉の一つと考えられるものに研究開発投資がある。

まず、研究開発投資が GDP に占める割合について見ると、日本は近年伸び悩んでいるものの、主要国の中ではいまだ高い水準にある (図 7)。したがって、研究開発投資の不足が生産性低迷の根本的な要因であるとは考えづらい。

そこで問題となるのが、研究開発投資がどれだけ成果に結び付いているか、すなわち研究開発投資の効率性である。経済産業研究所が作成している日本産業生産性 (JIP) データベースを用いた分析によれば、特に日本のサービス産業の研究開発効率が低下していることが示されている<sup>(5)</sup>。より簡易的な研究開発効率の指標として、企業部門における過去 5 年間の付加価値額とその前 5 年間の研究開発費の比率の推移を見ても、日本は主要国の中でも研究開発効率の低下が大きい可能性が示唆される (図 8)。

研究開発効率に関連してしばしば指摘される問題は、外部の技術やアイデアなどを積極的に活用するオープンイノベーションの不足である。IT 技術の発達やグローバル化の進展を背景に、自前主義・垂直統合型のクローズドイノベーションからオープンイノベーションへの転換の必要性は今日広く認識されている<sup>(6)</sup>。しかしながら、日本は国際的に見て産学連携や国際共同研究等の取組が活発でなく (図 9・図 10)、このことが研究開発効率の下押し要因となってい

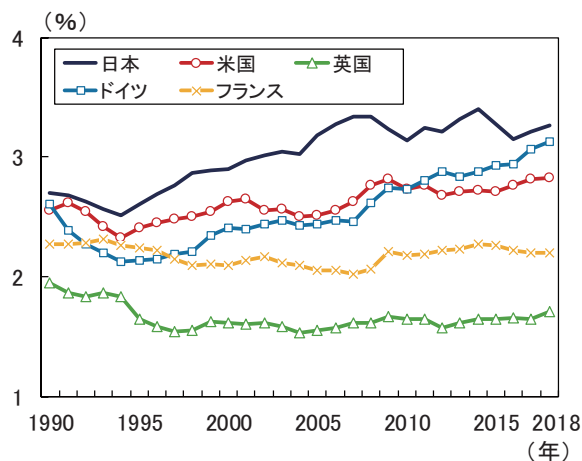
(5) Tsutomu Miyagawa and Takayuki Ishikawa, “On the Decline of R&D Efficiency,” *RIETI Discussion Paper Series*, 19-E-052, July 2019. <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/19e052.pdf>>

(6) オープンイノベーション・ベンチャー創造協議会, 国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構編集『オープンイノベーション白書 第 2 版』2018, pp.2-6. <<https://www.nedo.go.jp/content/100879992.pdf>>

る可能性がある<sup>(7)</sup>。

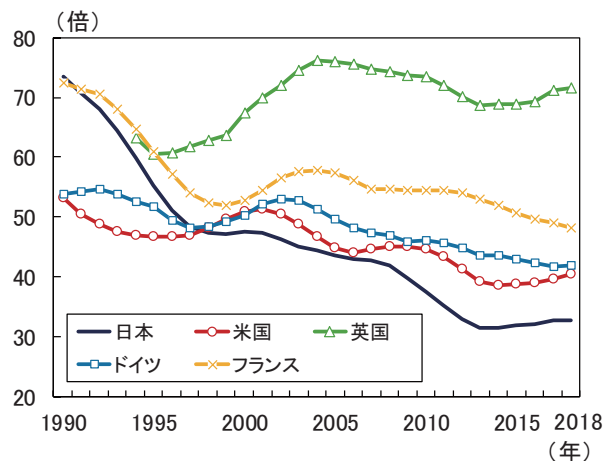
そのほかに、一般に研究開発効率が高いとされる中小企業による研究開発投資が過少であることや、収益率の低い産業に研究開発投資が偏重していることなども研究開発効率の課題として指摘されている<sup>(8)</sup>。

図7 研究開発投資の GDP 比率



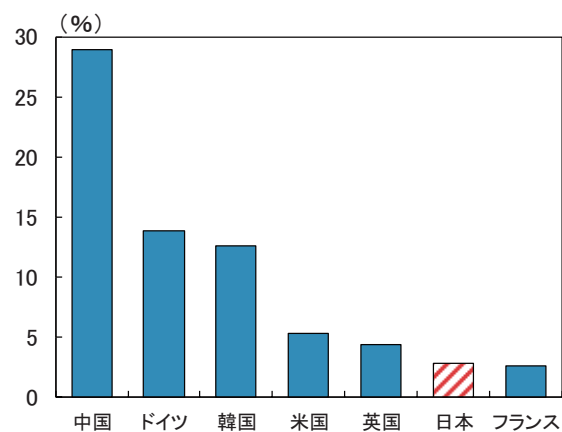
(出典) OECD, *Main Science and Technology Indicators* のデータを基に筆者作成。

図8 付加価値額と研究開発費の比率



(注) 企業部門における過去5年間の付加価値額とその前5年間の研究開発費の比率。  
(出典) OECD, *Main Science and Technology Indicators* のデータを基に筆者作成。

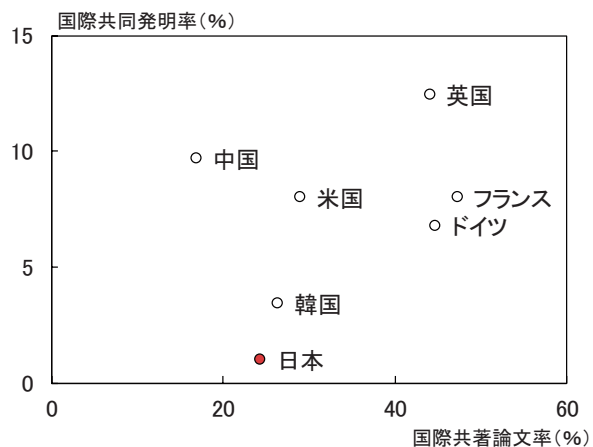
図9 大学等における研究費の企業負担率



(注) 2016年の値。

(出典) OECD, *Main Science and Technology Indicators* のデータを基に筆者作成。

図10 国際共著論文と国際共同発明の割合



(注) 国際共著論文率は科学論文の国際共著率。国際共同発明率はパテントファミリーに占める国際共同出願率。期間は2005～2016年。

(出典) OECD, *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017*, 2017のデータを基に筆者作成。

(7) 内閣府 前掲注(2), pp.251-256. <<https://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je18/pdf/p03022.pdf>>; 大塚哲洋「日本企業の競争力低下要因を探る—研究開発の視点からみた問題と課題—」『みずほ総研論集』30号, 2011.6, pp.43-72. <<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/argument/mron1106-2.pdf>> なお、日本では伝統的にオープンイノベーション政策として産学連携による技術開発が重視されてきたが、近年は企業対企業、特に大企業とベンチャー企業の連携も重視されるようになってきている (藤田哲雄「デジタル時代のオープンイノベーションの展開と日本の課題」『JRI レビュー』53号, 2018, pp.5-31. <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrreview/pdf/10266.pdf>>)。

(8) 大塚 同上



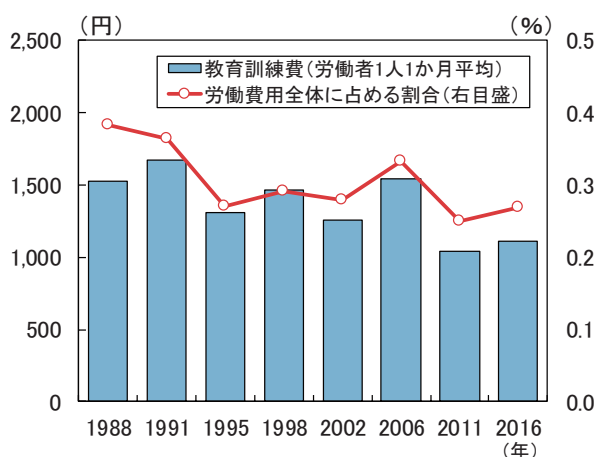
## (2) 人的資本投資

教育訓練等の人的資本投資が生産性向上に寄与することは多くの実証研究が示すところであり、しかもその投資収益率は非常に高いとされている<sup>(9)</sup>。

人的資本投資に関するデータとして企業における教育訓練費の推移を見ると、日本は過去30年にわたって伸び悩んでいる(図11)。OJT(職場内訓練)とOFF-JT(職場外訓練)への支出を国際的に比較しても、日本は人的資本投資への支出が少ないことがうかがえる(図12)。

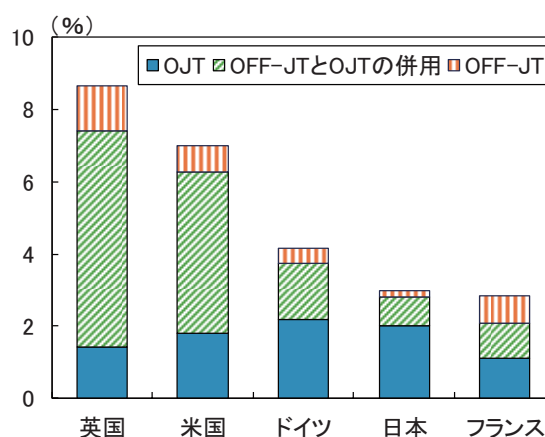
日本で人的資本投資が伸び悩んでいる理由としては、景気低迷による研修費等の削減に加えて、非正規雇用の拡大の影響が指摘されている<sup>(10)</sup>。図13に示すように、日本における非正規雇用者数及び雇用者全体に占める割合は増加が続いている。他方で、図14に示すように、正社員以外<sup>(11)</sup>に対して計画的なOJTを実施した事業所の割合は正社員に対する場合の半分程度の水準で停滞している。このようなデータからは、雇用者全体に占める非正規雇用者の割合が増加しているにもかかわらず、非正規雇用者に対する人的資本投資が低い水準で抑えられていることが、人的資本投資の伸び悩みの一因であることが示唆される。

図11 教育訓練費



(出典) 厚生労働省「賃金労働時間制度等総合調査」及び「就労条件総合調査」のデータを基に筆者作成。

図12 粗付加価値に占める人的資本投資の割合



(注) 2011~2012年の値。ここでのOFF-JTは、学位取得を目的とする公的教育機関での能力開発を指す。

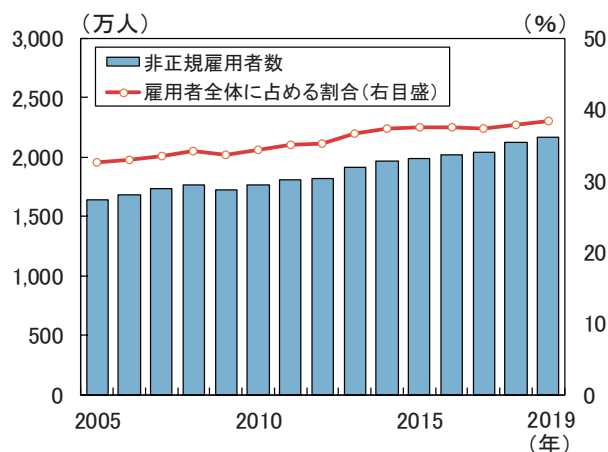
(出典) OECD, *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015*, 2015のデータを基に筆者作成。

(9) 森川 前掲注(1), pp.65-91; 内閣府 前掲注(2), pp.170-177. <<https://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je18/pdf/p02022.pdf>>

(10) 加藤涼・永沼早央梨「グローバル化と日本経済の対応力」『日本銀行ワーキングペーパーシリーズ』No.13-J-13, 2013.12. <[https://www.boj.or.jp/research/wps\\_rev/wps\\_2013/data/wp13j13.pdf](https://www.boj.or.jp/research/wps_rev/wps_2013/data/wp13j13.pdf)>

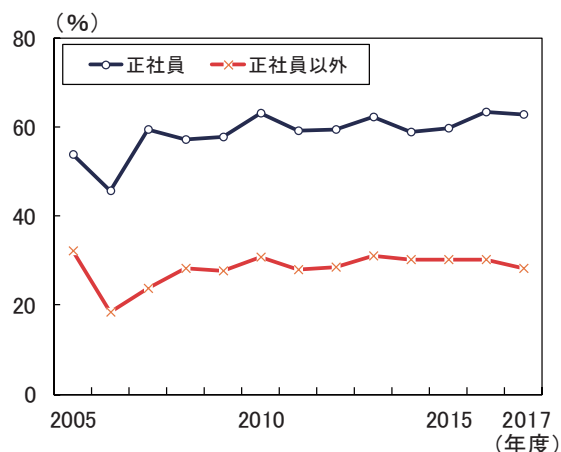
(11) 常用労働者のうち、正社員以外の者をいう(「嘱託」、「契約社員」、「パートタイム労働者」又はそれに近い名称で呼ばれている者など)。派遣労働者及び請負労働者は含まない。

図13 非正規雇用者数



(出典) 総務省統計局「労働力調査」のデータを基に筆者作成。

図14 計画的なOJTを実施した事業所の割合



(出典) 厚生労働省「能力開発基本調査」のデータを基に筆者作成。

## 2 資源再配分

前述のように、TFPは労働投入と資本投入の寄与を除外して技術の寄与のみを捉えようとした指標であるが、見方を変えれば所与の資本投入と労働投入の下でどれだけの付加価値を生み出すことができるかの指標ともいえる。この観点からは、企業間や産業間において資本や労働がより効率的に配分されること（資源再配分）も生産性向上要因に位置付けられる。

以下では、資源再配分を促進する要因として、①企業の新陳代謝と②雇用の流動性を取り上げる。

### (1) 企業の新陳代謝

企業間の資源再配分に着目すると、競争力の低い企業が退出し、その資本や労働が競争力の高い新規参入企業に配分されるという企業の新陳代謝が活発に行われることは生産性向上要因となる。先行研究の中には、1990年代以降に日本経済が低迷した要因の一つとして、生産性や収益性が低く本来市場から退出すべき「ゾンビ企業」が新規企業の参入を妨げたことを挙げているものがある<sup>(12)</sup>。以下、企業の新陳代謝の問題として、起業活動、外資系企業の参入、企業の退出について見ていく。

#### (i) 起業活動

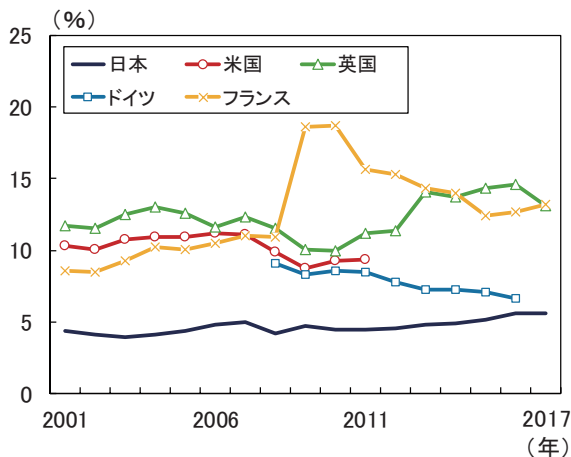
まず、新規企業の参入に関する問題として、日本は起業活動が活発でないことが挙げられる。日本における開業率は主要国の中では依然として低い水準であり（図15）、起業活動の測定基準を統一したGEM（Global Entrepreneurship Monitor）調査のデータからも、日本における起業活動は国際的に見て低調であることが分かる（図16）。

日本で起業活動が低水準である理由としては、起業家精神に乏しいことや、資金調達や手続等の面で起業のハードルが高いことなどが指摘されてきた。近年の調査によれば、起業を計画した人が実際に起業に至る率は他国と比べて遜色ないことから、資金調達や規制といった制度

(12) 星岳雄, アニル・K・カシャップ『何が日本の経済成長を止めたのか—再生への処方箋—』日本経済新聞出版社, 2013.

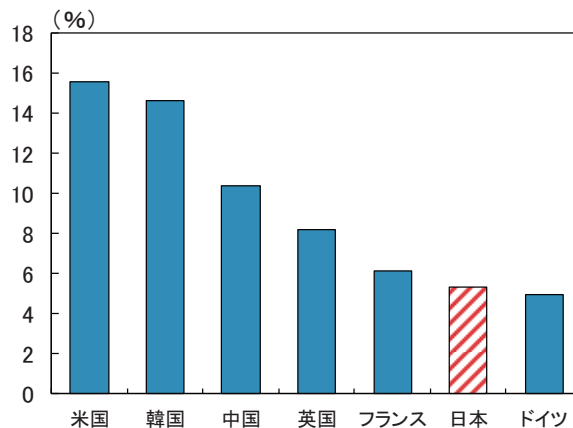
的な障壁よりも、起業を計画する人が少ないことが起業活動低迷の主な要因であることが示唆されている<sup>(13)</sup>。

図 15 開業率



(注) 開業率の定義は国ごとに異なる。日本は当該年度に雇用関係が新規に成立した事業所数/前年度末の雇用保険適用事業所数。  
(出典) 中小企業庁『中小企業白書 2019年版』2019, p.68 を基に筆者作成。

図 16 総合起業活動指数



(注) 18~64歳の人口に占める起業家の比率。2018年の値。  
(出典) GEM, *Global Entrepreneurship Monitor: 2018/2019 Global Report*, 2019 のデータを基に筆者作成。

## (ii) 外資系企業の参入

一般に外資系企業は生産性が高い傾向があり<sup>(14)</sup>、外資系企業の参入によって、直接ないし間接に経済全体の生産性向上が期待できる。しかしながら、外資系企業の参入状況の指標となる対内直接投資残高を見ると、日本は諸外国と比較して極めて低い水準にある(図 17)。

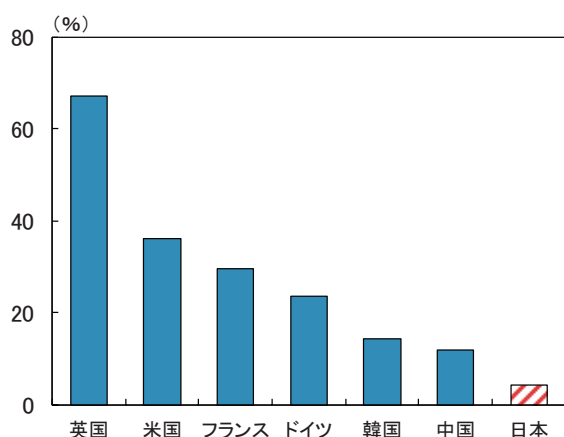
外資系企業へのアンケート調査によれば、日本で事業展開する上での阻害要因として、ビジネスコストの高さ、人材確保の難しさ、日本市場の閉鎖性・特殊性などが上位に位置している(図 18)。また、日本における対内直接投資の特徴として M&A 投資が少ないことが挙げられるが、その背景として、日本企業が事業の売却を行う際、外資系企業よりも国内企業への売却が望ましいと考える傾向にあることが指摘されている<sup>(15)</sup>。

(13) 鈴木正明「日本の起業活動の特徴は何か—グローバル・アントレプレナーシップ・モニターに基づく分析—」『日本政策金融公庫論集』19号, 2013.5, pp.17-33. <[https://www.jfc.go.jp/n/findings/pdf/ronbun1305\\_02.pdf](https://www.jfc.go.jp/n/findings/pdf/ronbun1305_02.pdf)>; 高橋徳行ほか「起業活動に影響を与える要因の国際比較分析」『RIETI Discussion Paper Series』13-J-015, 2013.3. <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/13j015.pdf>>; 益田安良「起業促進・ベンチャー育成における課題—労働市場柔軟化と M&A 円滑化が鍵—」『レファレンス』799号, 2017.8, pp.31-55. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10856647\\_po\\_079902.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10856647_po_079902.pdf?contentNo=1)>

(14) 経済産業省『通商白書 平成 25 年版』2013, pp.46-52. <[https://www.meti.go.jp/report/tshuhaku2013/2013honbun\\_p/pdf/2013\\_01-02-04.pdf](https://www.meti.go.jp/report/tshuhaku2013/2013honbun_p/pdf/2013_01-02-04.pdf)>; 権赫旭・金榮慤「所有構造と TFP—日本企業データに基づく実証分析—」『RIETI Discussion Paper Series』10-J-050, 2010.9. <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/10j050.pdf>>

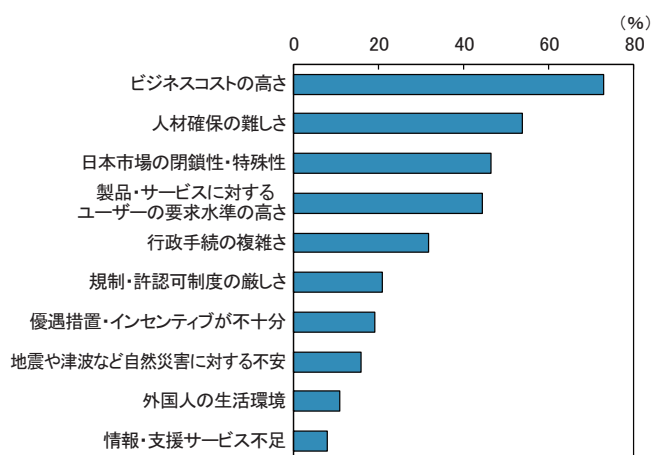
(15) 葭中孝・石本琢「日本における対内直接投資の動向」『ファイナンス』647号, 2019.10, pp.72-73. <[https://www.mof.go.jp/public\\_relations/finance/201910/201910n.pdf](https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/201910/201910n.pdf)>

図 17 対内直接投資残高の GDP 比率



(注) 2018 年の値。  
 (出典) UNCTAD, *Foreign Direct Investment: Inward and Outward Flows and Stock* のデータを基に筆者作成。

図 18 日本で事業展開する上での阻害要因

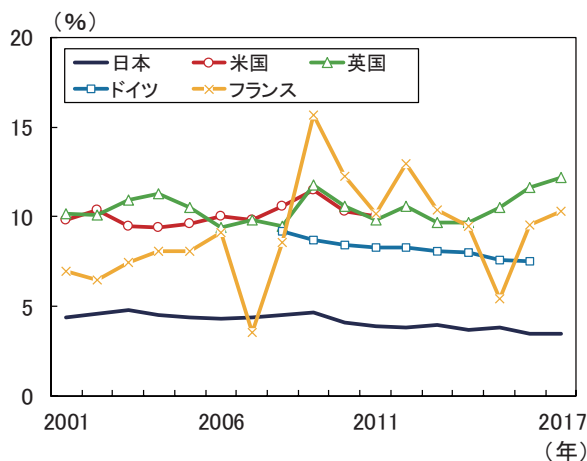


(出典) 経済産業省『第 52 回 平成 30 年外資系企業動向調査』2019 のデータを基に筆者作成。

(iii) 企業の退出

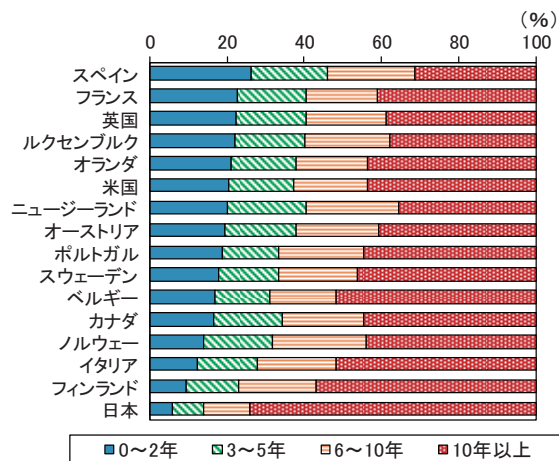
企業の退出に関連する指標として廃業率の推移を見ると、開業率と同様、日本は主要国の中で低い水準で推移している (図 19)。無論、高い廃業率が無条件に望ましいわけではないが、日本は諸外国と比較して特に企業年齢が高く (図 20)、また、企業年齢が高い企業ほど生産性が低い傾向にある<sup>(16)</sup>。日本において生産性の低い企業の退出が円滑に進んでいないとすれば、少なくとも生産性の観点からは問題があるといえる。先行研究でも、生産性の低い企業が撤退・縮小するという新陳代謝が日本では十分に働いていないことが指摘されている<sup>(17)</sup>。

図 19 廃業率



(注) 廃業率の定義は国ごとに異なる。日本は当該年度に雇用関係が消滅した事業所数/前年度末の雇用保険適用事業所数。  
 (出典) 中小企業庁『中小企業白書 2019 年版』2019, p.68 を基に筆者作成。

図 20 中小企業の企業年齢



(出典) 内閣府『年次経済財政報告 平成 30 年度』2018, p.263 を基に筆者作成。

(16) 森川正之「生産性が高いのはどのような企業か?—企業特性と TFP—」『RIETI Discussion Paper Series』07-J-049, 2007.12. <<https://www.rieti.go.jp/publications/dp/07j049.pdf>>

(17) Kyoji Fukao and Hyeog Ug Kwon, “Why Did Japan’s TFP Growth Slow Down in the Lost Decade?: An Empirical Analysis Based on Firm-Level Data of Manufacturing Firms,” *RIETI Discussion Paper Series*, 05-E-004, February 2005. <<https://www.rieti.go.jp/publications/dp/05e004.pdf>>



企業の退出における課題としては、信用保証制度等の手厚い中小企業政策が非効率的な企業の温存につながっている可能性が指摘されている<sup>(18)</sup>。一般に中小企業は情報の非対称性による資金制約が大きい<sup>(19)</sup>などの問題があり、中小企業政策の必要性自体は一般に肯定されているが、政策的支援に過度に依存する企業を生み出さないよう、支援の対象や内容の適切性を検証していくことも必要であろう<sup>(20)</sup>。

## (2) 雇用の流動性

労働力の再配分に関わる問題として、雇用の流動性が挙げられる。雇用の流動性の指標として平均勤続年数を見ると、日本は男女合計で12.1年と主要先進国の中でも長く、男性は13.5年と特に長い(2017年、図21)。

日本で雇用の流動性が低い要因としては、①企業側の解雇権が法的に強く制限されていること<sup>(21)</sup>、②定期人事異動があるため企業外に通用する特定の職務の専門家が育ちにくいこと<sup>(22)</sup>、③年功型の賃金・退職金制度の下では転職は収入の低下を伴いやすく転職意欲が抑制されること<sup>(23)</sup>などが指摘されている<sup>(24)</sup>。

ただし、雇用の流動化が生産性に与える影響については見方が分かれている。

プラスの見方としては、例えば解雇規制の負の影響、具体的には(a)労働者の怠慢を助長し、ひいては生産性の低下を招く、(b)労働調整コストを引き上げ、迅速適切な労働資源の再配分を困難にする、(c)企業のリスク・テイキングを抑制し、企業家精神や革新的なイノベーションを直接的に抑制する、といった弊害の改善が期待できるとの見方がある<sup>(25)</sup>。

マイナスの見方としては、(a)雇用が流動的になると人的資本投資が抑制され生産性に悪影響を及ぼす可能性がある<sup>(26)</sup>、(b)産業ごとの生産性と労働需要が相関していないことなどから、労働移動の促進が直ちに生産性向上につながるとはいえず、生産性の低い産業への労働移動が進む可能性もある<sup>(27)</sup>などの主張がある。実際、日本の産業別のTFPの成長率と労働投入量の

(18) OECD, *OECD Economic Surveys: Japan*, April 2019, pp.52-57. <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/fd63f374-en.pdf?expires=1584069715&id=id&acname=ocid46008863a&checksum=02DC6C521626B6CC45A7D20737372C33>>; 徳田秀信「わが国中小企業の収益性と競争力—主要国との国際比較に基づく実証分析と政策課題の検討—」『みずほ総研論集』28号, 2010.12, pp.1-31. <<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/argument/mron1012-1.pdf>>

(19) 借り手(企業)と貸し手(金融機関)との間に情報格差があるために、貸し手にリスクが生じる結果、資金供給が抑制されてしまうことをいう。中小企業は大企業よりも開示情報が少ないため、情報の非対称性の問題が生じやすい。

(20) Daisuke Tsuruta, “SME Policies as a Barrier to Growth of SMEs (Revised),” *RIETI Discussion Paper Series*, 17-E-046, July 2019. <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/17e046.pdf>>

(21) 解雇は、客観的合理的理由と社会通念上の相当性がなければ解雇権の濫用として無効になる(労働契約法(平成19年法律第128号)第16条)。特に、経営上の理由による整理解雇の場合には、判例法理により①人員削減の必要性、②解雇回避努力、③被解雇者選定の合理性、④手続の相当性の4要件が要求される。

(22) 濱口桂一郎『日本の雇用と労働法』(日経文庫)日本経済新聞出版社, 2011, pp.20-21.

(23) 茅野廣行「「雇用の流動化」—自由に退職できる環境の創出—」『江戸川大学紀要』25号, 2015.3, pp.357-361. <[https://edo.repo.nii.ac.jp/?action=repository\\_action\\_common\\_download&item\\_id=579&item\\_no=1&attribute\\_id=18&file\\_no=1](https://edo.repo.nii.ac.jp/?action=repository_action_common_download&item_id=579&item_no=1&attribute_id=18&file_no=1)>

(24) なお、解雇権については、実態としては日本の解雇規制が特に厳しいとはいえないとの見方も有力である。例えば、労働政策研究・研修機構の調査では、中小企業において合理性を欠く雇用終了が広範に行われていることが示されている(濱口桂一郎『日本の雇用紛争』労働政策研究・研修機構, 2016.)。

(25) 奥平寛子ほか「雇用保護は生産性を下げるのか—『企業活動基本調査』個票データを用いた分析—」『RIETI Discussion Paper Series』08-J-017, 2008.5. <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/08j017.pdf>>

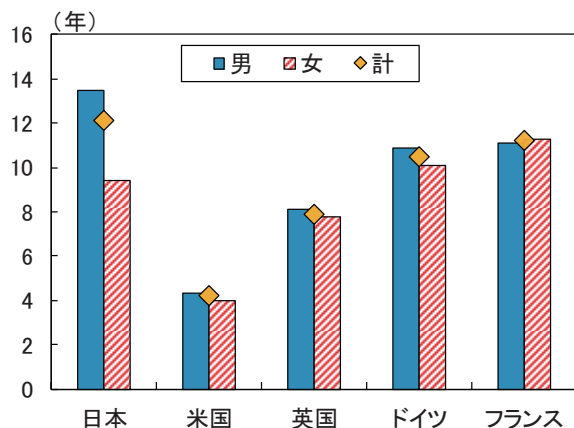
(26) 江口匡太「雇用流動化で考慮されるべき論点—解雇がもたらす影響について—」『日本労働研究雑誌』647号, 2014.6, pp.5-18. <<https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2014/06/pdf/005-018.pdf>>



成長率を比較しても両者に相関は見られない（図 22）<sup>(28)</sup>。

このように、雇用の流動化は生産性にとって正負両面の影響があり得ると考えられる。したがって、雇用の流動化について検討する場合には、生産性の向上につながる雇用流動化がどのような場合に実現されるかという観点から議論を行うことが必要であろう<sup>(29)</sup>。

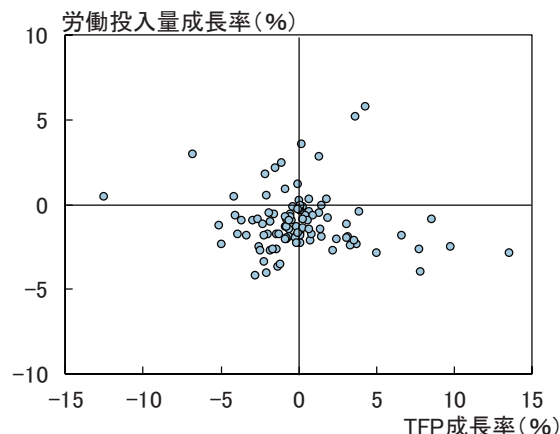
図 21 勤続年数



(注) 2017 年（米国は 2018 年 1 月）の値。日本は短時間労働者を除く常用労働者。

(出典) 労働政策研究・研修機構編『データブック国際労働比較 2019』2019, p.156 を基に筆者作成。

図 22 産業別の TFP と労働投入量の成長率



(注) 1995～2015 年の平均。労働投入量は総労働時間。  
(出典) 経済産業研究所「JIP データベース 2018」の「成長会計」のデータを基に筆者作成。

### Ⅲ 生産性向上に向けた政策

#### 1 政策対応の状況

2012 年 12 月に発足した第 2 次安倍晋三政権は、金融政策、財政政策に続く「民間投資を喚起する成長戦略」を第三の矢として掲げ、2013 年 6 月には新たな成長戦略として「日本再興戦略」を閣議決定した<sup>(30)</sup>。ここでは中長期的な目標の一つとして、2% 以上の労働生産性の向上が掲げられている。成長戦略はその後毎年改訂されているが、特に 2015 年の改訂では「生産性革命」がキーワードに掲げられ<sup>(31)</sup>、2017 年 12 月には 2020 年までの 3 年間で「生産性革命・集中投資期間」とする「新しい経済政策パッケージ」が閣議決定された<sup>(32)</sup>。また、成長戦略に基づく立法措置も進められており、代表的なものとしては、「国家戦略特別区域法」（平成 25 年法律第

(27) 今井亮一「労働移動支援政策の課題」『日本労働研究雑誌』641 号, 2013.12, pp.50-60. <<https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2013/12/pdf/050-060.pdf>>

(28) 国全体の生産性の向上に直接影響するのは生産性の水準が高い産業への労働移動であるが、成長産業への労働移動の可能性を検討する上では生産性の成長率が高い産業の労働需要を見るのが有用と考えられる。

(29) このような問題意識に基づく分析として、山田久『失業なき雇用流動化—成長への新たな労働市場改革—』慶応義塾大学出版会, 2016; 山本勲・黒田祥子「雇用の流動性は企業業績を高めるのか—企業パネルデータを用いた検証—」『RIETI Discussion Paper Series』16-J-062, 2016.12. <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/16j062.pdf>> などがある。

(30) 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/\\_icsFiles/afieldfile/2013/06/20/20130614-04.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/06/20/20130614-04.pdf)>

(31) 「「日本再興戦略」改訂 2015—未来への投資・生産性革命—」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）同上 <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/dai1jp.pdf>>

(32) 「新しい経済政策パッケージ」（平成 29 年 12 月 8 日閣議決定）内閣府ウェブサイト <[https://www5.cao.go.jp/keizai/package/20171208\\_package.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai/package/20171208_package.pdf)>

107号)、「産業競争力強化法」(平成25年法律第98号)、「生産性向上特別措置法」(平成30年法律第25号)、「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」(平成30年法律第71号)などがある。

上記法律に基づくものを含め、生産性向上に関係する施策は数多くあるが、前章で言及した無形資産投資や資源再配分と関連が深いものを中心に、主な施策を本稿末尾の別表に整理した。

## 2 課題

別表を見ると、生産性に関する問題の多くについて一通りの対策が打たれていることが分かる。実際、政府の施策の方向性自体は評価する声も少なくない<sup>(33)</sup>。

他方で、安倍政権下での成長戦略については課題も指摘されている。主な指摘は以下の2点である。

1点目は、政府の取組が、ある分野では不十分であり、ある分野では過剰であるという不均衡が見られるとの指摘である。

前者については、例えば国家戦略特区は大胆な規制改革を実行するための突破口として導入された制度であるが、現時点で全国展開に至った規制改革が5件にとどまるなど、当初期待されたほどの成果が上がっているとはいえない<sup>(34)</sup>。また、雇用の流動化促進の観点からは、解雇規制の緩和(金銭解決制度の導入等)や職種を限定したジョブ型正社員の雇用ルール整備を求める声が多く<sup>(35)</sup>、政府内でも検討が進められてはいるが、現時点ではいずれも実現に至っていない。

後者については、例えば政府が有望と考える産業に政策資源を投入する産業政策的な取組については懐疑的な見方が多い<sup>(36)</sup>。そもそも、自由市場の下で政府の介入が許容されるのは、市場の失敗が存在する(自由競争に任せたのでは資源配分が最適化されない)場合などに限定されるのであって、生産性向上の主役はあくまで民間である。この観点からは、政府は民間の生産性向上を促す環境整備に注力すべきであり、短期的・直接的な生産性向上を目的として民間の活動に介入することには抑制的であるべきとされる<sup>(37)</sup>。近年、国の政策方針に沿って個別企業に出資を行う官民ファンドの不調が報じられているが<sup>(38)</sup>、このような事例は民業補完としての政府の役割を考える上で示唆に富む<sup>(39)</sup>。

2点目は、政策の根拠や事後検証が不十分との指摘である。例えば、生産性向上を目的として中小企業向けに様々な補助金が交付されているが、その中には生産性向上との関係が不明確

<sup>(33)</sup> 森川 前掲注(1), pp.275-277; 岡崎哲二「イノベーションに必要なもの(上) 資源配分の不備、効果減退(経済教室)」『日本経済新聞』2019.2.5.

<sup>(34)</sup> 若生幸也「国家戦略特区とは何か—課題残る規制改革の全国展開—」『Kyodo Weekly』13130号, 2017.8.14, pp.4-5.

<sup>(35)</sup> 大内伸哉・川口大司編著『解雇規制を問い直す—金銭解決の制度設計—』有斐閣, 2018; 鶴光太郎「日本の雇用システムの再構築—総論—」同編著『雇用システムの再構築に向けて—日本の働き方をいかに変えるか—』日本評論社, 2019, pp.1-67.

<sup>(36)</sup> 星岳雄「アベノミクス成長戦略5.0」2017.6.14. 東京財団政策研究所ウェブサイト <<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=189>>; 小峰隆夫「成長戦略—日本はなぜ低成長が続いているのか?—」『週刊東洋経済』6452号, 2013.3.23, pp.62-63.

<sup>(37)</sup> 宮川努『生産性とは何か—日本経済の活力を問いなおす—』(ちくま新書) 筑摩書房, 2018, pp.167-196; 鶴光太郎ほか『日本経済のマクロ分析—低成長のパズルを解く—』日本経済新聞出版社, 2019, pp.219-220.

<sup>(38)</sup> 「官民ファンド、遠い累損解消」『日本経済新聞』2019.10.7.

<sup>(39)</sup> 官民ファンドの概要と課題については、松浦茂「官民ファンドの動向と課題」『レファレンス』816号, 2019.1, pp.47-71. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11233896\\_po\\_081604.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11233896_po_081604.pdf?contentNo=1)> 参照。

な成果目標や、客観的な政策効果を測定できない成果目標が設定されているものが含まれていることが指摘されている<sup>(40)</sup>。マクロの視点から見ても、これまで数多くの生産性向上策が講じられているにもかかわらず、目に見える形ではTFP上昇率の改善等の効果が現れていないのであるから、その要因について検証が必要であろう<sup>(41)</sup>。

以上を総合すると、政府が積極的に取り組むべき分野と民間の自主的判断に委ねるべき分野を峻別し、前者について中長期的な視点から事後検証を重ねつつ粘り強く取り組む、という姿勢が政府に求められているといえよう。

## おわりに

本稿では、生産性低迷の要因として無形資産投資と資源再配分に焦点を当てて議論を整理したが、両者は相互に関連する問題でもある。例えば、日本において人的資本投資が伸び悩んでいる理由の一つに非正規雇用の拡大が指摘されているが、非正規雇用は雇用の流動性を欠く日本型雇用慣行を維持する代償として拡大してきた側面がある<sup>(42)</sup>。また、一定数の中小企業がその存続を政策的支援に依存しているとすれば、それらの企業に研究開発投資や人的資本投資の大幅な増加を期待することは難しい。このように、日本の生産性低迷は様々な要因が複合的に絡み合った問題である。

なお、生産性の向上、ひいては日本経済の成長が国民の豊かさを増進する上で重要であることは論をまたないが、国の政策目標は生産性の向上が唯一のものではない。例えば、国に求められる役割の一つに格差の是正があるが、生産性向上に向けた政策手段と格差の縮小に向けた政策手段は必ずしも一致しない<sup>(43)</sup>。生産性をどの程度重視し、生産性向上に向けた施策をどの程度行うかは、政策判断の問題であり、最終的には国民の判断に委ねられる問題である。

(あおやま ひさとし)

(40) 財務省「中小企業、エネルギー・環境」(財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会(令和元年10月23日開催)資料3)2019.10.23. <[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings\\_sk/material/zaiseier20191023/03.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings_sk/material/zaiseier20191023/03.pdf)>; 岡田悟「中小企業向け補助金とEBPM—ものづくり補助金を中心に—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『EBPM(証拠に基づく政策形成)の取組と課題—総合調査報告書—』(調査資料2019-3)2019, pp.139-156. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11460687\\_po\\_20190310.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11460687_po_20190310.pdf?contentNo=1)>

(41) 成長戦略の効果が現れない理由としては、①政策は効果を持っているが、生産性を低下させる他の要因によって相殺されている、②政策の焦点は合っているが、政策手段が不適切ないし不十分である、③そもそも政策で生産性を高める効果は限られているにもかかわらず、政策効果への期待が高過ぎる、などが考えられる(森川 前掲注(1), pp.254-255.)。

(42) 濱口 前掲注(2), pp.198-216.

(43) 例えば企業の地方移転を促すことは、地域間の所得格差を縮小する上では有効と考えられる一方、効率的な資源配分という観点からは負の影響をもたらす可能性がある。

別表 生産性向上に関連する安倍政権の主な施策

分野	方向性	主な施策
<b>無形資産投資</b>		
研究開発投資	研究開発投資の規模拡大	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業を対象とする研究開発税制の拡充</li> <li>・政府研究開発投資の推進</li> </ul>
	研究開発効率の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オープンイノベーション型研究開発減税の拡充</li> <li>・オープンイノベーション促進税制の創設</li> <li>・クロスアポイントメント制度等による産官学間における人材流動化の促進</li> </ul>
人的資本投資	教育訓練投資の促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育訓練受講者を対象とする教育訓練給付の拡充</li> <li>・企業の教育訓練投資に対する所得拡大促進税制や人材開発支援助成金の拡充</li> <li>・「職業実践力育成プログラム」認定制度等による学び直しの促進</li> </ul>
<b>資源再配分</b>		
起業活動	起業家の育成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高校生向け起業家教育プログラムの実施</li> <li>・認定創業スクールに対する支援</li> </ul>
	起業環境の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市区町村が策定する「創業支援等事業計画」の認定と支援</li> <li>・企業や個人投資家を対象とするベンチャー投資促進税制の拡充等によるリスクマネーの供給促進</li> <li>・法人設立手続の簡素化</li> </ul>
外資参入	対内直接投資の促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法人実効税率の引下げ</li> <li>・主務大臣の認定を受けたグローバル企業の研究開発事業等に対する支援</li> <li>・日本貿易振興機構（ジェトロ）による情報発信やマッチング支援</li> </ul>
事業再編	事業再編や第三者承継の促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生産性向上を目的とする「事業再編計画」等の認定と支援</li> <li>・会社法の特例措置による株式対価 M&amp;A 等の円滑化</li> <li>・事業引継ぎ支援センターの体制強化等による第三者承継（M&amp;A）の促進</li> </ul>
企業の退出	事業再生や清算の円滑化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・早期に事業再生や廃業を決断した経営者の個人保証について負担軽減を図る「経営者保証に関するガイドライン」の策定</li> <li>・自主廃業選択時に必要な資金調達を支援する自主廃業支援保証の創設</li> </ul>
雇用の流動性	転職や再就職の支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業主を対象とする労働移動支援助成金の拡充</li> <li>・大企業を対象とする中途採用・経験者採用比率の公開義務付け</li> <li>・職業情報提供サイト「日本版 O-NET」の創設</li> </ul>
<b>その他</b>		
設備投資	IT 投資等の促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業を対象とする生産性向上設備投資促進税制、コネクテッド・インダストリーズ税制等の創設</li> <li>・中小企業が策定した「先端設備等導入計画」に対する支援</li> <li>・中小企業を対象とするものづくり補助金や IT 導入補助金等の拡充</li> </ul>
政府規制	規制改革による事業環境の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国家戦略特区における規制緩和の実施</li> <li>・あらかじめ規制の適用の有無を確認できるグレーゾーン解消制度の創設</li> <li>・「規制のサンドボックス」制度による新技術等の実証促進</li> </ul>
企業統治	コーポレートガバナンスの強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・スチュワードシップ・コードやコーポレートガバナンス・コードの策定</li> <li>・監査等委員会設置会社制度の創設や社外取締役の選任義務化</li> </ul>

(注) 終了したもの、導入予定のものを含む。また、無形資産投資のうちソフトウェア投資に係る支援は設備投資促進策の中で実施されている。

(出典) 各種政府資料を基に筆者作成。