

論文

日本における産業構造転換の現状と政策評価

Current situation and policy evaluation on the transformation of the industrial structure in Japan

飯島 高雄¹⁾

Takao Iijima

概要: 日本経済の長期低迷は単なる需要不足ではなく、供給の需要変化への対応不足によるものであった。需要が飽和した「成熟産業」から潜在的な需要が見込める「成長産業」に産業構造が転換するためには、「成熟産業」から生産資源がPUSHされる力が働き、かつ「成長産業」が生産資源をPULLする力が働く必要がある。規制緩和を含め「潜在的な需要構造との適合化を図るように供給（産業）構造を転換していく」ことが、今後の重要課題となる。

Abstract:

Long-term stagnation of the Japanese economy was not due to a lack of mere demand, but a lack of changes in supply corresponding to changes in demand. Transforming an industrial structure from “mature industry” where demand is saturated to “growing industry” where potential demand is expected needs forces that “mature industry” pushes out the resources of production and “growing industry” pulls them. It is an important issue for the future of Japanese economy to transform the supply (industry) structure in order to improve the adaptation of a potential demand structure.

キーワード: 産業構造、人口動態、雇用政策

Key words: Industrial structure, Demographics, Employment policy

1. はじめに

日本の不良債権問題は、1997年から1998年にかけて大手銀行が破綻するなど、1990年代末にピークを迎えた。2003年以降はアメリカの好景気に支えられて輸出が伸びたことで、日本経済も景気が回復し不良債権問題も収束に向かった。しかし、その後リーマンショックによって大きく失速した日本の景気は、東日本大震災の影響もあって、2012年末のアベノミクス始動まで回復できなかった。

しばしば「失われた10年（あるいは20年）」と表現される日本経済の長期低迷は、その期間の長さから見ても、景気循環のなかの不況期といった短期的な需要不足ではなく、需要変化に対する供給体制の対応（産業構造転換）という長期的な構造問題と捉えられるべきであろう。しかしながら従来の日本政府は、こうした長期的な構造問題に対して、主として財政金融政策という短期の総需要管理政策で対応してきた。

アベノミクスの「3本の矢」は、第1の矢は「大胆な金融政策」、第2の矢は「機動的な財政政策」、第3の矢は「民間投資を喚起する成長戦略」とされている¹⁾。すなわち、3本のうち2本は従来通りで、本質的な対応策とはなっていない。それゆえ、残る第3の矢である「成長戦略」が日本

経済の長期的な構造問題にどれだけ対応できるかが、今後の日本経済の成長に大きく影響するといっても過言ではない。

そこで本稿では、1990年代以降の日本における産業構造転換の現状と課題を整理し、産業構造転換を促す経済政策を評価することとする。以下の構成は、次のとおりである。次の第2節では、日本経済を取り巻く環境の1990年代以降の変化を概観し、この間の各産業における生産性変化の要因を分析する。続く第3節では、日本における労働生産性と産業構造転換の関係を、また第4節では需要変化と産業構造転換の関係を考察する。第5節は、産業構造転換における課題を確認した後、産業構造転換に対する日本の経済政策を評価する。第6節は結語である。

2. 1990年代以降の日本経済の環境変化

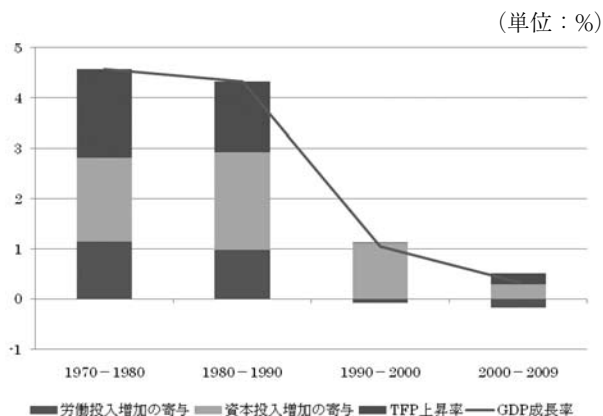
1980年代から1990年代にかけて、日本経済を取り巻く環境は大きく変化した。その1つが、グローバル化の進展である。1980年代までの日本経済は、天然資源を輸入してから最終製品を消費（輸出）するまでの生産工程を、国内でほぼ完結させていた。1980年代半ば以降、欧米との貿易摩擦および円高への対応、そして安価な労働力の利用のために、東南ア

1) 近畿大学産業理工学部経営ビジネス学科准教授 tijima@fuk.kindai.ac.jp

ジア各国および市場経済化が進展する中国に、生産工程の一部を移管する日本企業が増加している。

もう1つの環境変化は、少子高齢化²に伴う人口減少である。少子高齢化の進展により、1990年代半ばから生産年齢人口（15歳～64歳）の減少が始まり、2000年代半ばから総人口の減少が始まった。生産年齢人口の減少は供給構造に大きな影響を与え、総人口の減少は需要構造に大きな影響を与えている。

こうした環境変化を踏まえ、1970年以降の約10年ごとの実質GDP成長率を要因分析する（図表1参照）。実質GDP成長率は1970年代の4.57%、1980年代の4.32%から、1990年代は1.05%、2000年代は0.33%と大きく下落している。1990年代以降、労働投入増加の寄与がマイナスとなるほか、TFP上昇率の寄与も縮小している。生産年齢人口の減少のなかで経済成長を維持または伸ばすためには、高付加価値追求によるTFP上昇率の寄与が求められる。



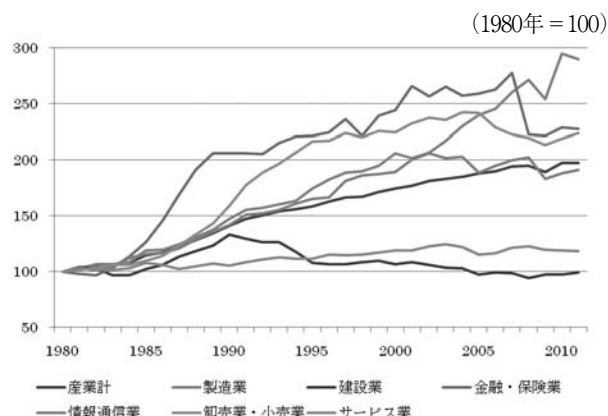
(出所) 厚生労働省 [2013]

図表1 実質経済成長率の要因分解 (成長会計)

1980年代以降の日本の産業別労働生産性の推移を確認する（図表2参照）。1980年を100とすると、2011年は産業計で197.4となっている。これより高い産業は製造業（290.3）、金融・保険業（227.8）、卸売業・小売業（224.0）であり、低い産業は情報通信業（191.2）、サービス業（118.6）、建設業（99.3）である。製造業では、グローバル化の進展に伴う国際競争圧力が、労働生産性の上昇に影響したものと考えられる。

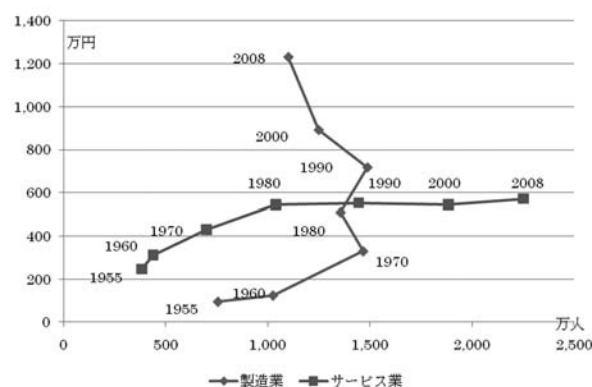
3. 労働生産性と産業構造転換³

日本は1970年代以降、経済のサービス化が進展した。産業別就業者構成割合において製造業は年々減少する一方で、サービス業は増加を続けている。しかしながら、1980年代以降に労働生産性を上昇させている産業は就業者数を減少させている製造業であり、逆に就業者数を増加させているサービス業における労働生産性の上昇はわずかなものとどまっている（図表3参照）。



(出所) 厚生労働省 [2013]

図表2 産業別労働生産性の推移



(出所) 厚生労働省 [2010]

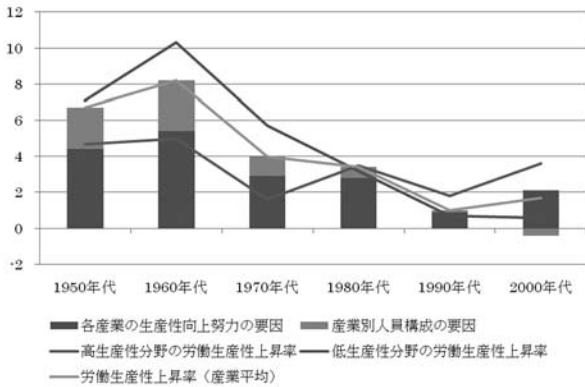
図表3 就業者数と労働生産性の推移

マクロ経済における労働生産性の上昇率は、各産業および企業の努力によって労働生産性を向上させる要因（産業内生産性向上要因）と、生産力の高い産業が雇用を増加させ産業分野として拡大すること、すなわち産業構造の転換によって生産性を牽引する要因（労働者構成変化要因）の2つに分類することができる。

1950年代半ばから1970年代初めまでの高度経済成長期には、両方の要因が寄与していた。欧米の先進技術やビジネスモデルの導入、設備投資によって、各産業において生産力が高まったと同時に、より生産力が高い産業が雇用を拡大させたことで、産業・雇用構造の転換（高度化）が進展した⁴。安定成長期の1970年代半ばから1980年代にかけても、労働者構成変化要因は引き続きプラスとなっており、生産力が高い産業への構造転換が労働生産性の向上に寄与した。また、低生産性分野の労働生産性上昇率は高生産性分野のそれを上回っており、社会全体で見れば労働生産性格差が縮小する方向に進んだ（図表4参照）。

しかし、1990年代に入ると、産業内生産性向上要因と労働者構成変化要因はともに大きく減少した。2000年代に入ると、産業内生産性向上要因は回復するものの、労働者構成変

(単位：%)



(出所) 厚生労働省 [2008]

(注1) 1950年代は1955年から1960年の間、2000年代は2000年から2006年までの計数である。

(注2) 高生産性分野は、各期間における労働生産性（総生産額÷就業者数）が産業平均値以上の産業、低生産性分野は、各期間における労働生産性（総生産額÷就業者数）が産業平均値以下の産業としてグループ化し集計した。

図表4 産業動向が労働生産性に及ぼしてきた影響

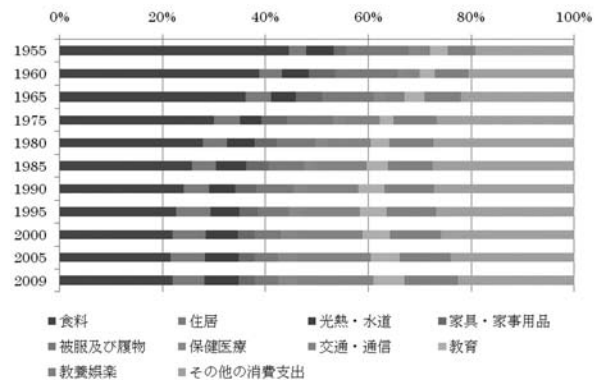
化要因はマイナスに寄与することとなった。また、低生産性分野の労働生産性上昇率は高生産性分野のそれを下回るようになり、社会全体で見れば労働生産性格差が拡大する方向に進んだ。これは、労働生産性の高い製造業が人員を削減し、労働生産性を高めたものの、社会全体で見れば、高生産性分野の構成が低下し、労働者構成変化の要因から、労働生産性の低下に寄与したことを示している。

4. 需要変化と産業構造転換

前節で見たとおり、2000年代の労働生産性上昇は労働生産性の高い製造業が人員を削減したことによって実現した。すなわち、労働生産性の高い製造業には、雇用創出力（雇用吸収力）はなく、労働生産性の高い産業への転換による生産性の牽引は、もはや期待困難であると考えられる。そこで、今後産業構造転換によって経済成長を実現するためには、各産業で労働生産性を高めつつ、需要の拡大が期待できる産業に転換していく必要がある。そこで本節では、経済発展および人口構造の変化から生じる需要の変化と産業構造の関係を確認することとする。

産業構造は、消費費目構成の変化からも大きな影響を受ける。日本で高度経済成長期が始まった1955年には、消費支出に占める割合は食料、被服および履物といった生活必需品の割合が高かった。経済発展が進み、人々の暮らしが豊かになると、生活必需品の割合は低下し、教養娯楽や交通・通信の消費が増加した。特に、交通・通信については、パソコンや携帯電話の急速な普及に伴って、1990年代後半以降大きく上昇している。また、2000年代に入ると、高齢化を反映し保健

医療の割合が上昇している（図表5参照）。



(出所) 厚生労働省 [2010]

図表5 消費構造の推移（二人以上の勤労者世帯）

日本政府はアベノミクスの第3の矢としての成長戦略として、「日本再興戦略（2013年6月14日閣議決定）」を取りまとめた。ここでは、「日本が国際的に強み」を持ち、「グローバル市場の成長が期待」でき、「一定の戦略分野が見込めるテーマ」として、（1）国民の「健康寿命」の延伸、が筆頭に挙げられた⁵。このテーマの戦略分野としては、健康増進・予防サービス、生活支援サービス、医薬品・医療機器、高齢者向け住宅サービスなどが挙げられている。

日本の人口動態からみて、医療サービスおよび介護サービスは将来的に有望な産業として考えられるが、現状では大きな産業とはなっていない。OECD諸国における総医療費のGDPに対する比率を比較すると、最も高いのはアメリカの15.7%で、ヨーロッパでは10%を超えている国が多く、日本は8.1%でアメリカの半分程度にとどまる（図表6参照）⁶。仮に日本の比率をアメリカ並みに高めることができれば、国内需要はGDPの8%近く増えることになり、需要不足に悩む日本経済にとっては大きな需要増となる。

その一方で、「医療費支出を抑制すべきだ」という意見も強い。その背景には、医療費支出における公的関与の大きさが考えられる。OECD諸国における総医療費のうち公的医療費の比率を比較すると、日本は北欧諸国並みの80%台である一方、ヨーロッパでは70%台の国が多く、アメリカは最も低い40%台となっている。

日本とアメリカだけを比較すると、「日本は公的医療の比率が高いために医療費が抑制されている」、また「アメリカは公的な医療保険がないために高額医療費に対する制約が緩く、このために高度医療が発展している」と考えることができる。

介護の分野においても同様で、サービスが公的主体が関与する社会保障制度の枠内で供給されると、「需要があっても供給が制度的に制限される」ことが考えられる。日本全体で

(2007年, 単位: %)

	(A) 総医療費のGDPに対する比率	(B) 総医療費のうち公的医療費の比率
オーストラリア	8.5	67.5
オーストリア	10.3	76.4
ベルギー	10.0	73.5
カナダ	10.1	70.3
デンマーク	9.7	84.5
フィンランド	8.2	74.5
フランス	11.2	78.3
ドイツ	10.5	76.7
アイルランド	7.5	76.8
イスラエル	7.8	56.0
イタリア	9.0	76.4
日本	8.1	81.9
韓国	6.1	55.2
ニュージーランド	9.1	79.8
ノルウェー	8.9	84.1
ポーランド	6.4	70.8
スペイン	8.4	71.8
スウェーデン	9.1	81.7
スイス	10.6	59.1
イギリス	8.4	82.0
アメリカ	15.7	45.5

(出所) 野口 [2011]

(資料) OECD Health Statistics

図表6 総医療費のGDPに対する比率と総医療費のうち公的医療費の比率

は需要不足と考えられるが、これらの分野では需要の不足ではなく、むしろ供給の不足が起きていると考えられる。

5. 産業構造転換に対する政策

日本経済の長期低迷は、物価が持続的に下落する「デフレ経済」でもあった。デフレはマクロ経済の供給過剰・需要不足から生じる。従来の経済政策は、需要不足を解消するために財政拡大・金融緩和といった総需要管理政策が主として採用された。総需要管理政策の本来の目的は、景気循環の平準化という短期の効果にある。そのため、従来の経済政策は本来通りの短期の効果しか持ちえず、長期低迷からの脱出という目的は実現できなかった。

人口動態から考えると、これまで需要が多かった耐久消費財の分野では需要減少が予想される一方、医療・健康・介護関連サービスの分野では需要増加が期待される。こうした需要構造の変化に対して供給（産業）構造が柔軟に対応することができれば、少子高齢化あるいは人口減少が必ず需要不足につながるとはいえない。むしろ、これまでの長期にわたる需要不足は、供給（産業）構造が旧態依然のままであったために生じていると考えられる。

しかし、市場メカニズムが機能していれば、価格（賃金）の調整によって、自然に産業構造転換は生じるはずである。その転換が十分に起きていないのは、市場メカニズムを阻害

する要因が存在しているためと考えられる。そこで本節では、市場メカニズムを阻害する要因を確認した上で、アベノミクスの第3の矢「成長戦略」における産業構造転換に対する政策を評価することとする。

需要が飽和した「成熟産業」から潜在的な需要が見込める「成長産業」に産業（雇用）構造が転換するためには、「成熟産業」から生産資源がPUSHされる力が働き、かつ「成長産業」が生産資源をPULLする力が働く必要がある。第3節でみたとおり、国際競争による圧力を受ける製造業は2000年代以降人員を削減し、労働生産性を高めてきた。この意味で、「成熟産業」から生産資源がPUSHされる力は働いている。しかしながら、従来の政策では、このPUSHされる力を弱める政策が採られていた。

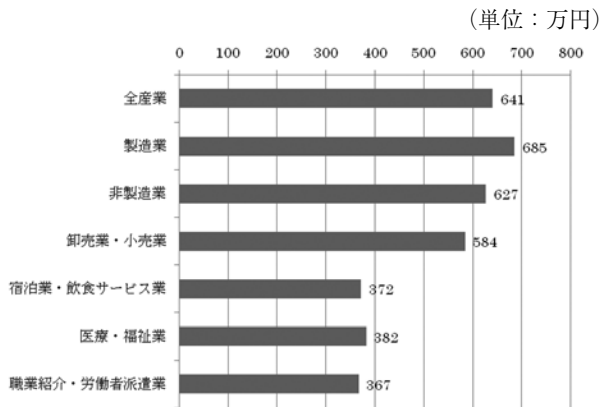
雇用調整助成金は「景気の変動、産業構造の変化等に伴い、事業活動の縮小を余儀なくされて休業、教育訓練又は出向を行った事業主に対して、休業手当、賃金又は出向労働者に係る賃金負担額の一部⁷を助成するもの」で、失業の予防を目的としている。リーマンショック以後、本制度の活用が増加し、2013年度予算では1,175億円の規模となっていた。その一方で、「事業規模の縮小等に伴い離職を余儀なくされる労働者等の再就職援助のための措置等を講じる事業主に対して助成するもの」で、当該労働者の早期再就職を目的としている労働移動支援助成金は、2013年度予算では1.9億円の規模となっていた。

厚生労働省が2013年9月18日に公表した「日本再興戦略」の着実な実施については、「行き過ぎた雇用維持型から労働移動支援型への政策転換」を掲げている。雇用調整助成金から労働移動支援助成金に大胆に資金をシフトさせ、2015年度までに予算規模を逆転させることを念頭に、2014年度予算では労働移動支援助成金を301億円、雇用調整助成金を545億円を概算要求することとした（公表当時）。

事業規模の縮小の原因が、一時的ショック（景気循環）による場合は、元の仕事に復帰することを目的とした雇用調整助成金が有効であると考えられる。逆に、その原因が、構造的な要因による場合は、雇用調整助成金は「成熟産業」から生産資源がPUSHされる力を弱めるものとして作用する。1990年代以降の産業構造転換は、潜在的な需要の変化といった構造的な要因が大きいと見られる。今般の雇用調整助成金から労働移動支援助成金へのシフトは正しい方向性への政策転換と考えられる。ただし、「成熟産業」からPUSHされた労働力がどの産業に移動するかは自明ではないため、本政策が奏功するかは「成長産業」にPULLする力に対する政策にかかっている。

事実、「成熟産業」からPUSHされた労働力は、人材派遣サービス業を通じて製造現場に還流されたり、労働集約的な

飲食サービス業等で非正規雇用されたりして、医療・健康・介護関連サービスといった「成長産業」に十分にPULLされているわけではなかった。この背景には、医療・健康・介護関連サービスも、現状ではサービス価格が規制されているために低付加価値産業(=低賃金)であることが挙げられる(図表7参照)。



(出所) 西川 [2012]
(資料) 財務省「法人企業統計」

図表7 従業員1人当たり付加価値額(2009年度)

公的保険が使える保険診療と、保険が使えず患者が全額を負担する自由診療を組み合わせることを混合診療という。日本では、混合診療は原則禁止されており、現行では保険診療と自由診療を一緒に受けると保険診療の費用も含めた全額が自己負担となる。2014年にまとめられる新たな成長戦略には、混合診療の拡大が盛り込まれることとなり、2015年の通常国会に関連法案を提出し、2016年度にも導入される方針が明らかになった。

混合診療の拡大によって、潜在的需要に対応した医療サービスの提供が期待されるため、これは正しい方向性への政策転換と考えられる。混合診療の拡大によって、医療サービスの付加価値が高まれば、「成熟産業」からPUSHされた労働力を「成長産業」にPULLすることができると考えられる。ただし、医療・介護サービスにおける公的主体が関与する比率については、さらなる検討が必要となろう。

6. おわりに

本稿では、1990年代以降の日本における産業構造転換の現状と課題を整理し、産業構造転換を促す経済政策を評価した。以下、本稿を要約し、結語とする。

日本の製造業は長年にわたり、生産性を向上させてきた。製造業に生産資源を集中させるように産業構造を転換させることで、日本経済全体の生産性も向上してきた。このような傾向は2000年代に入り、変化した。製造業の生産性向上は人員削減によってもたらされ、その人員が低生産性部門に雇用

されたことで、日本経済全体の生産性は低下することとなった。

今後、産業構造転換によって経済成長を実現するためには、各産業で労働生産性を高めつつ、需要の拡大が期待できる産業に転換していく必要がある。その産業は、人口動態から考えて、医療・健康・介護サービスが最も有望である。しかしながら、日本は医療・介護サービスに対する公的関与の比率が高いため、同分野での高付加価値化による需要増加には慎重な姿勢が強かった。

需要が飽和した「成熟産業」から潜在的な需要が見込める「成長産業」に産業(雇用)構造が転換するためには、「成熟産業」から生産資源がPUSHされる力が働き、かつ「成長産業」が生産資源をPULLする力が働く必要がある。従来の雇用政策は雇用維持に重点が置かれ、「成熟産業」から生産資源がPUSHされる力を弱めていた。今般の雇用調整助成金から労働移動支援助成金へのシフトは正しい方向性への政策転換と考えられる。

他方、「成長産業」とされる医療・健康・介護関連サービスも、現状ではサービス価格が規制されているために低付加価値産業(=低賃金)であるため、「成熟産業」からPUSHされた労働力が十分にPULLされているわけではなかった。今般の混合診療の拡大によって、潜在的需要に対応した医療サービスの提供が期待されるため、これは正しい方向性への政策転換と考えられる。ただし、医療・介護サービスにおける公的主体が関与する比率については、さらなる検討が必要となろう。

以上を踏まえ、日本の経済成長を展望すると、「潜在的な需要構造との適合化を図るように供給(産業)構造を転換していく」ことが解決すべき重要課題といえよう。

参考文献

- 池尾和人 [2009]「なぜ産業構造の転換が進まないのか」 agora web. (<http://agora-web.jp/archives/816409.html>)
- 池尾和人 [2011]「潜在的ニーズに応える供給が需要を作る」 agora web. (<http://agora-web.jp/archives/1267007.html>)
- 今井亮一 [2013]「労働移動支援政策の課題」独立行政法人労働政策研究・研修機構『日本労働研究雑誌』2013年12月号 (No.641)、50-60.
- 厚生労働省 [2008]『平成20年版 労働経済の分析』.
- 厚生労働省 [2010]『平成22年版 労働経済の分析』.
- 厚生労働省 [2013]『平成25年版 労働経済の分析』.
- 厚生労働省 [2013]「『日本再興戦略』の着実な実施について」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/bunka/koyou/dail/siryou7.pdf>)
- 西川清之 [2012]「人口減少社会と「産業構造転換」の必要性」

龍谷大学経営学会『経営学論集』52(2/3)、17-36.

野口悠紀雄 [2011]「人口減少の経済学（第14回）：内需を増加させたいなら、なぜ医療費を抑制するのか？」Diamond online. (<http://diamond.jp/articles/print/10845>)

注

*本稿は、中国社会科学院人口・労働経済研究所「中国人口科学」誌／東北財経大学共催国際シンポジウム「人口発展と産業構造調整」（2014年6月28日・29日、大連市）での報告用に準備されたものであり、今回の報告の機会を与えていただいた張抗私教授（東北財経大学）に、深く感謝いたします。

- 1 首相官邸HP（<http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seichosenryaku/sanbonnoya.html>）
- 2 1947年から1949年までは「第1次ベビーブーム」と呼ばれ、1949年には269万の新生児が誕生した（1947年の合計特殊出生率は4.54）。その後少子化が進み、「第1次ベビーブーム」世代の出産増加による「第2次ベビーブーム」で1973年に209万人の新生児が誕生した（1974年の合計特殊出生率は2.05）以降は、新生児数は年々減少して2012年は103万人となっている（2012年の合計特殊出生率は1.41）。
- 3 本節の内容は、厚生労働省『労働経済の分析（労働経済白書）』各年版に依拠するところが大きい。
- 4 1955年と1970年の間の産業別就業者構成割合の変化をみると、農林漁業は41.1%から19.3%に減少する一方で、製造業は17.5%から26.1%に増加した。
- 5 他のテーマとしては、（2）クリーン・経済的なエネルギー需給の実現、（3）安全・便利で経済的な次世代インフラの構築、（4）世界を惹きつける地域資源で稼ぐ地域社会の実現、が選定された。
- 6 本節の以下の内容は、野口 [2011]に依拠するところが大きい。
- 7 助成率（カッコ内は中小企業）は、休業1/2（2/3）、訓練1/2（2/3）、出向1/2（2/3）。