

経済産業省 委託事業

令和3年度内外一体の経済成長戦略構築にかかる国際経済調査事業
(諸外国における産業政策の立案と実施に係る最新動向調査事業)

報告書

令和4年3月



PwC コンサルティング合同会社

エグゼクティブサマリー

○調査の目的

本報告書は、COVID-19 まん延以前より指摘されていた新たな産業政策の必要性に対し、諸外国の産業政策の動向、特に「分配」にかかる政策を中心に調査した結果をまとめたものである。調査対象国には、日本同様に中間層の没落が指摘され経済格差が拡大している欧米4か国（アメリカ、ドイツ、フランス、イギリス）および欧州連合（EU）を選出し、それぞれの国の政府文献調査と有識者ヒアリングによって現状分析を行った。

○調査結果概要

今回の調査では、各国とも COVID-19 前と後において政策の方向性自体（政策の機軸そのもの）の変更は見られなかった。一方、傾向として「（トリクルダウンによる）富の再分配を拡大するための企業の国際競争力強化」といった産業政策の重要性が相対的に低下しており、より「自国民の豊かさ」を率直に追求し、行き過ぎた資本主義の課題を是正するための政策が拡大・主流化していた。

例えば、経済格差等の様々な社会課題の是正に対して、従前より課題として認識されていた人材育成・地方創生・中小企業支援等への国の関与がみられたほか、複雑化する社会課題に対応すべく、直近では分野（省庁）横断のテーマに対し、税・規制緩和・補助金の組み合わせや民間資金の活用等、より高度な政策パッケージの運用が図られていた。

○国別の調査結果概要

国別調査では、各国の産業政策に政府の価値観・政治的諸条件が色濃く反映されており、アメリカやイギリスは選挙動向の影響が強い等の指摘もあったが、各国毎に一定の傾向が読み取れた。

アメリカでは、COVID-19 を機に政府と民間企業の役割転換が生じたとの仮説に対し、有識者からは同意が得られた。それまでの自由市場経済を介した企業から国民への富の再分配から、Opportunity zone 政策や社会インフラ投資政策といった政府が国民に対してより直接的に富を再分配する仕組みへと機軸に変化がみられた。一方で深刻化している労働力不足、中でも高度職業人材の育成は喫緊の課題であるが、効果的な政策は打ち出せていない。

イギリスでは、産業政策に影響を与えたのは COVID-19 よりもむしろ EU 離脱（Brexit）との認識が一般的であった。イギリス国内にあった他国籍企業の生産基盤の閉鎖等により生じた産業構造の変化は、都市部（主にロンドン）と地方における経済格差に拍車をかけ、今日のイギリスにおける最大の社会課題と認識されている。政府は、Free Port Zone 政策で地方都市に経済特区を設けて貿易と投資の促進を目指す等地方振興に力を注ぐ。また、若年層の失業問題については Kickstart Scheme を打ち出したものの、COVID-19 の影響もあり目標とした成果は出せていない。

ドイツの産業政策は、中世から続く人材育成制度や 20 世紀初頭に生まれた雇用保護策といった歴史的な政策を社会変化に合わせて改善する傾向が根付いており、調査対象国の中で最も産業政策の方向性が安定していた。特に、自国経済を支える中小企業に対してはかねてより手厚い支援政策があり、人材育成としては他国のモデルとなるデュアル・システムが、喫緊の課題であるデジタル化にはデジタル・ナウといった政策が中小企業の成長を継続的に支えている。

フランスにおいては、大企業から中小企業への保護政策における転換を目指す反面、依然として国内経済・経済安保を支える大企業への依存傾向がみられる。これには、COVID-19 が追い打ちをかけたフランス経済の停滞・縮小に対し、経済再建の主軸になれるほど国内の中小企業が育っていないという社会背景がある。政府は「経済安保」等の名目で **National Champions** と呼ばれる大企業への積極的資本投資により経済の早期回復を目指すほか、**1 Young, 1 Solution** 等で若年層の就労スキル向上および就業率の上昇と中小企業における人材不足解消に取り組んでいる。

Executive Summary

○ Purpose of this Survey

This report summarises the results of a survey of industrial policy trends in other countries, with a particular focus on politics relating to ‘welfare distribution’ in response to the need for new industrial policies in Japan having been pointed out before COVID-19 was spreaded out all over the world. Four Western countries (the USA, Germany, France, and the UK) and the European Union (EU), where the widening of domestic economic gap and the fall of the middle-class population has been pointed out, were selected as survey targets, and the current situation was analysed through a survey of government documents and interviews with experts in each country.

○ Summary of the Survey

The survey showed no change in the policy direction (policy axis) itself before and after COVID-19 in each country. On the other hand, the trend is a relative decline in the importance of industrial policies such as ‘strengthening the international competitiveness of the national companies to increase the wealth redistribution (through trickle-down)’, and an expansion and mainstreaming of policies which more openly pursue ‘the wealth of their own citizens’ than encourage business competitiveness and correct the problems of excessive capitalism.

To correct various social issues such as economic disparity, for instance, the government has been involved in human resource development, regional development, and support for small and medium-sized enterprises (SMEs), which have long been recognized as urgent social issues these days. Also, to address increasingly complex social issues, more advanced policy packages have been implemented such as a combination of tax and deregulation and subsidies, and a use of private funds, etc., for more recent cross-sector (Ministries) themes.

○ Summary of the Country-specific Survey

The country-specific survey showed that the industrial policies of each country strongly reflect the values and political conditions of the government, and although it was pointed out that the influence of electoral trends was strong especially in the USA and the UK, certain trends could be found in each country.

In the USA, experts agreed with the hypothesis that COVID-19 triggered a shift in the role of the government and private enterprises. There was a shift in the axis from a previous redistribution of wealth from corporations to people via the free market economy to a more direct redistribution by the government, such as ‘Opportunity Zones’ and ‘Social Infrastructure Investment.’ At the same time, the USA has been facing a worsening labor shortage, so that particularly the development of highly skilled human resources is a pressing issue, but no effective policy has been put in place.

In the UK, it was generally perceived that it was Brexit rather than COVID-19 influencing industrial policy. The changes in industrial structure caused by the closure of production bases of other national companies in the UK and that have spurred economic disparities between urban areas (mainly London) and rural areas, and are recognized as the biggest social issue in this country today. The government is focusing on regional development through the ‘Free Port Zone’, which aims to

promote trade and investment by establishing special economic zones in rural areas. In addition, the government has launched 'Kickstart Scheme' to address the problem of youth unemployment, but could not achieve the targeted results, partly due to the impact of COVID-19.

German industrial policy direction was the most stable among the countries surveyed, as the tendency to improve historical policies, such as 'Dual VET System,' a human resource development system, that has continued since the Middle Ages, and 'Short-Time Work Benefit,' employment protection measures, born in the early 20th century, which are adjusted time to time. Germany has notably had a strong support policy for SMEs which play an important role on the country's economy: the policies like 'Dual VET System,' which serves as a model for other countries in human resource development, and the 'Digital Now,' which addresses the pressing issue of digitalization, support the growth of SMEs.

In France, while aiming for a shift in protection policies from large enterprises (LEs) to SMEs, the government has still been depending on LEs to stabilize domestic economy and economic security. This is due to the social context in which domestic SMEs have not developed to the level where they can become the mainstay of economic reconstruction in the face of the stagnation and contraction of the French economy, which has especially been driven by COVID-19. The government is aiming for a quick recovery of the economy through aggressive capital investment in large companies, known as National Champions, for their economic security. The government has also been tackling issues of young generation's business skill upgrading and unemployment as well as the shortage of human resources in SMEs through such programs as '1 Young, 1 Solution.'

－ 目 次 －

エグゼクティブサマリー	i
Executive Summary	iii
I. 調査の目的・方法及び結果の概要	1
1. 調査の目的・方法	1
(1) 調査の目的	1
(2) 調査の方法	1
2. 調査結果の概要	2
(1) 調査結果のポイント	2
II. 調査の結果	7
0. 調査の内容	7
(1) 公開文献調査	7
(2) ヒアリング調査	13
1. 国別の調査結果	18
(1) アメリカ	18
(2) イギリス	29
(3) ドイツ	39
(4) フランス	54
(5) EU	65
2. 諸外国の産業政策の動向に関する考察	72
(1) 諸外国の産業政策における中長期的な機軸(総論)	72
(2) 分配政策にかかる具体的なトレンド(各論)	77
III. 提言：我が国産業政策において「総点検」が求められうるテーマ	87
(1) 「分配」に係る企業の役割	87
(2) 大規模な産業政策における力点の在り方	88
(3) 「公平な分配政策」と「公正な分配政策」	88
(4) デジタルトランスフォーメーションに対する期待値	89
(5) 多様な社会における政策実行能力の在り方	89
付属資料一覧(非公開資料)	90

I. 調査の目的・方法及び結果の概要

1. 調査の目的・方法

(1) 調査の目的

2019 年末に確認された COVID-19 の拡大が当初の予測をはるかに超えた大打撃を世界経済に与える中で、COVID-19 まん延以前より、労働力不足や所得格差の拡大といった社会課題に対処するための、新たな産業政策の必要性を指摘する声がアカデミアから上がっている。

こうした中、経済産業省も 2021 年 6 月及び 8 月の産業構造審議会総会において「産業政策の新機軸」を提示するなど、新たな産業政策の在り方を模索している。また、2021 年 10 月に発足した岸田内閣が掲げる「成長と分配の好循環」の実現に向けても、After COVID-19 における産業政策の実行に必要な要素を調査対象国・地域から学ぶことが求められている。

そこで本調査では、この「産業政策の新機軸」を実際の政策に結実させるべく、自国の産業政策の歴史に学ぶと同時に、諸外国の新たな産業政策の最新動向ならびに実態・今後予見される展開等を調査・分析した上で、新機軸のコンセプトの深掘りに資する調査研究を実施した。

なお、産業政策と一言で表してもその領域は広く、例えば、グリーン、レジリエンス、デジタルに関連した政策については経済産業省の所掌であり、既に情報蓄積・検討が進んでいる。そこで、本調査では、労働分配率の向上、絶対的・相対的貧困の解消といった「分配」に繋がる政策群(企業・地域における競争環境の整備や税・社会保障、競争政策や労働政策等)を重点的に調査した。

(2) 調査の方法

COVID-19 の流行で拍車がかかった景気低迷に対し、各国は自国経済の立て直しに対処すべく多様な分配政策を実施している。とりわけ欧米では、課税による富の再分配といった成長産業からの分配だけにとどまらない、新産業育成や人材投資等の中長期的な成長戦略の意味合いが強い分配政策も重要視している。

そうした世界的動向の中でも特に、中間層の没落が指摘される欧米、とりわけ日本が抱える 1) 少子高齢化、2) 都市と地方における経済格差、といった社会課題も少なからず共有しているアメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、及び欧州の主要国をまとめる EU (欧州委員会) の動きは捉えておく必要がある。加えて、それらの国・地域の動向が日本の政策に及ぼす影響も鑑み、今回の調査においては、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、EU を調査対象国および地域 (以下、「調査対象国」) とし、その政策トレンドの把握に努めた。

本件の調査では、文献調査及び有識者ヒアリングを実施することで、Before / After COVID-19 の産業政策に係る調査対象国・地域の動向を市井の評価も含めて分析した。

文献調査では、諸外国政府発行の文書や国際機関等によるレポート、学術論文等を用いて現状を把握・分析し、有識者ヒアリングでは、産業政策の最新動向に精通した各国の有識者それぞれ 3~5 名に対しヒアリング実施した。その際、文献調査の結果を基に仮説を立て、産業政策における、1) 成長産業からの分配、および 2) 成長戦略としての分配、の 2 つの視点を軸に立案・実施状況や、それら政策に対する評価、世界的な潮流の変化等を調査した。

2. 調査結果の概要

(1) 調査結果のポイント

① 国別の調査結果のポイント

○アメリカ

アメリカでは、中核文献調査から導き出された「企業を介した間接的な分配だけでなく、政府による直接的な分配の重要性が高まっているのではないか」という仮説について、ヒアリング調査を通じ蓋然性を有するとの結果が得られた。ヒアリング結果の概要は以下の通り。

- ・ 中核文献調査を通じて得られた仮説は概ね正しく、アメリカでは所得や機会の分配において政府の役割が大きくなっていることから、機軸の変化につながる動きがあると考えられる。
 - 家計にフォーカスした施策を増やし、富の再分配を政府が主導している点について、産業政策の新たなトレンドが反映されている。
- ・ After COVID-19 のアメリカの産業政策・分配政策のトレンドは「世代間分配」「社会インフラ投資」「雇用創出」「アメリカ回帰」等であり、自国の豊かさを中心とした施策の展開が見て取れる。
 - ただし、民主党は直接分配を重視している一方、共和党では企業向けの施策を重視しているなど、政権与党の方針の影響が大きい。
- ・ After COVID-19 では法人税の増税や徴税強化等を通じた大企業規制を画策している。ただし、その実行に踏み切ることができるかどうかについては、議論が分かれる。
- ・ 中小企業支援施策については、EU 諸国と比較して手厚い印象はなく、むしろ大企業規制を行うことで自由で公正な市場の実現につなげようとしている。

○イギリス

イギリスでは中核文献調査から導き出された「国全体の生産性向上を通じ、都市部と地方部の格差の解消を図っているのではないか」という仮説について、ヒアリング調査を通じ蓋然性を有するとの結果が得られた。また、2022 年 2 月 2 日に公表された *Levelling Up the United Kingdom* においても、関連する見解が示されている。ヒアリング結果の概要は以下の通り。

- ・ イギリスにおいては Before/After COVID-19 で主要な産業政策変更はない。むしろパンデミック前から存在する Brexit に伴う産業構造の変化や格差拡大、ロンドン一極集中等への対応が産業政策において重要視されている。
 - その観点から、若年層や貧困層の失業者へ職業訓練を提供し労働市場での価値を向上させる政策や、地方企業への補助金の給付および規制緩和等、収入格差是正、都市地方間格差是正を目的とした政策が分配の主要政策となっている。
- ・ イギリスにおける都市と地方の格差、の本質は生産性の格差であると捉えられており、また生産性の格差の要因の一つが教育機会格差であることから、若者向けの職業訓練制度等といった就労支援施策が重視されている。さらに、地方都市のインフラ整備や地方への投資の推進、政府機能の地方移転等ロンドン一極集中是正のための政策がとられている。

- ・ 政治的不安定性による長期的戦略の欠如や政策の一貫性の不足等が政策の実効性に係る課題であるとする見方もある。イギリスが保守党と労働党の二大政党制であることや **Brexit** をめぐる混乱がその背景にあるとされ、国外からの投資の減少等の弊害が指摘されている。

○ドイツ

ドイツでは中核文献調査から導き出された「産業政策で注力すべき社会課題に継続的に注力することで、COVID-19 のような一時的な社会現象に左右されない政策を遂行している」という仮説について、ヒアリング調査を通じ蓋然性を有するとの結果が得られた。ヒアリングにより得られた結果の概要は以下のとおり。

- ・ 旧メルケル政権から新シュルツ政権に至るまで、ドイツの国益が一貫して輸出政策に大きく依存していることから、ドイツにとって他国との共栄は既定路線である。
 - 今後さらにグリーン政策を推進するために、EU 圏のみならず世界において「同志」国との連携は不可欠であり、広く共栄関係を模索する必要がある。
- ・ グリーン政策(エネルギー政策やゼロカーボン等)用の予算を COVID-19 対策にも活用できるようにすることで、財源確保の課題を克服するとともに、COVID-19 対策の助成金・給付金等の利用者に対してはグリーン政策関連用途への将来的投資を義務付け、グリーン政策を停滞させずに COVID-19 対策の予算確保を実現した。
- ・ 職業訓練制度において実施している「デュアル・システム」は民間と公共の連携により大きな成功を収めるなど定評があり、海外でも数多く導入されている。
- ・ ドイツ国内の労働力不足を他国民が補充しており、かつ EU の枠組(EU 加盟国間におけるメンバー国国民の国境往来の自由を保障)の観点でも国内の労働者・居住者は多様化していることから分配政策の対象は自国民にとどまらず、多様化している。
 - 例えば、労働時間短縮手当制度では自由業を含むよう支援対象を拡大した。

○フランス

フランスでは中核文献調査から導き出された「従来の構造改革路線に加えて、長期目線を盛り込んだ新産業の育成(グリーン・デジタル)に力点が置かれ、大企業育成から中小企業保護への政策転換がなされている」という仮説について、ヒアリング調査を通じ「蓋然性は高いものの、政策上の動きと現状との間に一部乖離がある」という結果が得られた。

- ・ 大企業から中小企業保護への政策転換はなされているものの、実際には大企業向けの施策が中心を占めている。この理由として、COVID-19 により停滞・縮小した経済力を補うことができるほどの有力な中堅・中小の育成には至っておらず、ナショナル・チャンピオンと呼ばれる古典的な大企業の成長力に依存せざるを得ないという産業構造転換上の課題がある。
- ・ グリーン、DX 等新産業への取り組みは、スタートアップ振興政策を中心に打ち出され、成果を得ている。
- ・ 高い失業率や低迷する経済からの脱却等、構造的課題の解決に向けた改革は、Before/After COVID-19 を通じて継続的に実施されている。

○EU

EU では中核文献調査から導き出された「東南アジア等、生産コストが低い国からの輸入依存度の低減を通じて、EU 内でのサプライチェーンを構築しつつ、国家間の格差縮小を図っているのではないか」という仮説について、ヒアリング調査を通じ蓋然性を有するとの結果が得られた。ヒアリング結果の概要は以下のとおり。

- ・ EU では国家間の貧富の差を是正するための分配施策・調整施策が実施されている。ただし、それらの施策にコミットする程度は各国政府に委ねられているため、実効性に課題が残る。
- ・ EU 内で技能や職業教育の標準化を図ることにより、必要な労働力を確保し、EU 内での生産拠点の確立につなげようとする動きがある。
- ・ EU 内の国家には国力の差があるものの、EU 委員会ではその差を是正するようなガバナンスを行っている。

最後に、中核文献調査とヒアリング調査の結果から得られた諸外国の産業政策・分配政策の概略は以下のようにまとめることができる。

表 1 諸外国の産業政策・分配政策の比較表

対象国	主な社会課題	強み	中長期ビジョン	施策例
アメリカ	過度な自由市場依存による貧富の格差拡大(勝者総取りの経済構造)	デジタルを中心とした産業構造、成長産業の育成	企業を介した間接分配と政府の直接分配の両立による中間層の拡大	Opportunity Zones、反トラスト法執行強化、社会インフラ投資
イギリス	ロンドン一極集中による都市・地方間格差の拡大	継続的な人材育成投資	地方活性化等を通じた国全体での生産性向上	Kick Start Scheme 、 Free Port Zone
ドイツ	デジタル化の遅れとそれに伴う成長産業の育成	中小企業を中心とした経済システムと人材育成システムの両立	デジタル化の推進による付加価値の向上とサステナビリティの両立	デュアル・システムのデジタル化対応、デジタル・ナウ
フランス	若年層の就業率の低さ及び全年齢を通じた失業率の高さ	ナショナル・チャンピオン(大企業)の国際競争力	ナショナル・チャンピオン中心の経済への回帰を通じた雇用環境の改善	1Young, 1Solution Plan 、 La French Tech

※EU は国家ではなく地域であることから割愛

②産業政策・分配政策の方向性に関する調査結果のポイント

本調査を通じて、産業政策・分配政策の方向性として「直接分配型と間接分配型」、「産業フォーカス型とコミュニティフォーカス型」等といった区分が考えられることが示された。そして、諸外国ではこれらのアプローチを組み合わせることで社会課題の解決を図っており、複合的な側面から産業政策・分配政策を展開していた。

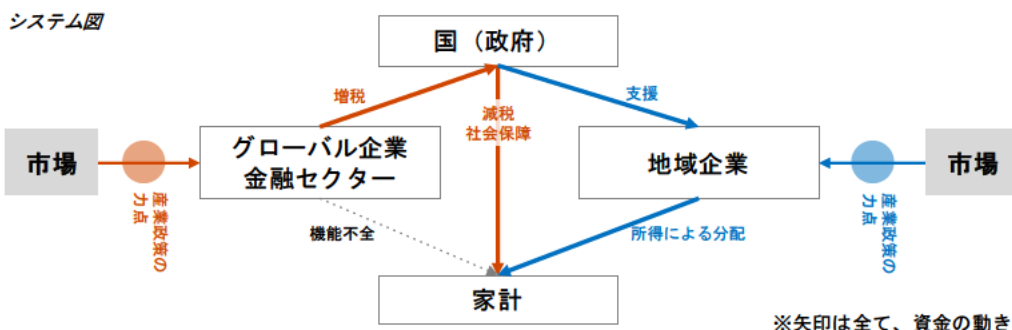
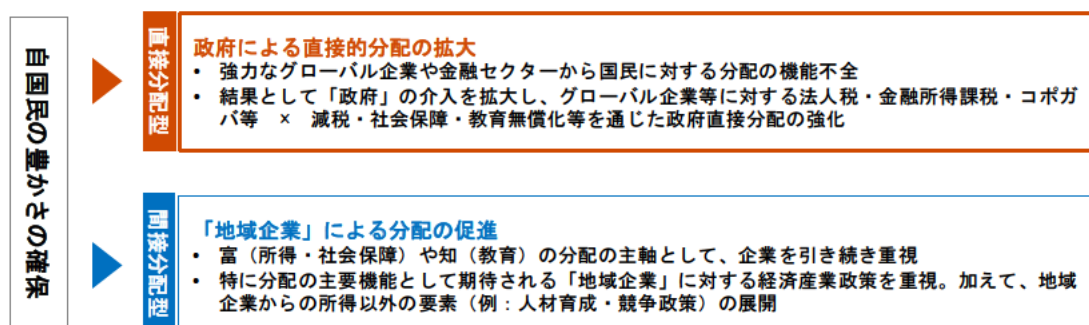
○アメリカにおける「直接分配型」の広がり

産業政策・分配政策の方向性は、政府が直接的に家計の支援を行う「直接分配型」と、政府が企業を支援し、企業が所得の分配の役割を担う「間接分配型」に大別することができる。

各国の経済動向や社会の状態に応じて、どちらの方向性が適切であるかは異なるものの、「自国民の豊かさの確保」に向けて、特にアメリカを中心に、強い企業を起点とした富の再分配(トリクルダウン)の機能不全に起因する直接分配型へのシフトというトレンドが読み取れた。

直近、直接分配型に対する変化を志向しているのはアメリカである¹。Before COVID-19 においては自由で公正な市場の実現に向けた規制緩和を行ってきたが、Big-Tech 企業の台頭等極度の資本集約型への産業シフトが生じたことから、貧富の差がますます大きくなっている²。そのため、「大企業・グローバル企業を介した所得分配」だけでは社会が立ち行かないという恐れが高まり、「大企業を介した分配と政府による直接分配の両立」を目指すために、政府の役割を大きくしようと試みている。

図表 直接分配型と間接分配型のイメージ



¹ ただし、有識者インタビューでも示されたとおり、「志向してはいるものの、政権交代等の影響もあり実現に至るかどうかは不透明」という状況にある。

² The Council of Economic Advisers 「The Economic Report of the President」、<https://www.govinfo.gov/content/pkg/ERP-2018/pdf/ERP-2018.pdf>、2018、(最終アクセス：2022年3月9日)

○コミュニティフォーカス型政策の広がり

これまで、産業政策の中心は「国際競争力の強化」、具体的には次世代に成長する可能性の高い産業を見極めて、そこに投資をする「産業フォーカス型」であったと考えている。

一方、**COVID-19 以後ではアメリカの Opportunity Zones 、イギリスの Free Port Zone のように、コミュニティにフォーカスをし、地域の産業を活性化するという施策の広がり**が見られる。これは「コミュニティフォーカス型」の施策であり、かつて、シリコンバレー等のように成長産業・成長企業を生むような政策を、地方創生等の政策にも当てはめて推進している。また、コミュニティ単位ではないものの、アメリカでは社会インフラ投資法 を通じたビジネス基盤・地域の産業基盤整備 、ドイツのデュアル・システム 等、特定産業の成長ではなく、地域におけるレジリエントなエコシステムの確立を図っている。

図表 産業フォーカス型とコミュニティフォーカス型の比較表

項目	産業フォーカス型	コミュニティフォーカス型
目的	・ 特定産業や特定技術の保護及び育成 ・ 次世代のテクノロジーの開発 ・ 産業別の規制緩和	・ 産業（経済）と社会（地域）の連携強化 ・ 地域に根差したエコシステムやサプライチェーンの構築
アプローチする社会課題例	・ 成長の鈍化あるいは低迷 ・ 貿易赤字 ・ 国際競争力の低迷	・ 都市と地域の所得格差 ・ 労働力人口の減少 ・ 地方創生
施策例	・ American Jobs Plan 中の EV 開発投資項目（アメリカ） ・ 宇宙開発投資（フランス）	・ Opportunity Zones（アメリカ） ・ 社会インフラ投資法（アメリカ） ・ Free Port Zone（イギリス） ・ デュアル・システム（ドイツ）

II. 調査の結果

0. 調査の内容

本調査では公開文献調査、ヒアリング調査を通じ、Before/After COVID-19 の諸外国の産業政策・分配政策の動向、ならびに各国の After COVID-19 の重点施策やアプローチする社会課題等の把握を試みた。

(1) 公開文献調査

産業政策の中でも、主に分配政策に関する Before/After COVID-19 の諸外国の政策トレンドを把握するために公開文献の調査を実施した。

文献調査を行うにあたり、まず「各国で Before/After COVID-19 における、産業の国際競争力を高めて強い企業から国民に対するトリクルダウンを進める政策よりも、強い国家による国民に対して直接的に富の再分配を行う『分配政策』を中心として、既存トレンドの強化、経済落ち込みへの対応が進展した」という調査仮説を立案した。これは After COVID-19 の政策トレンドは経済落ち込みへの対応策であるとともに、COVID-19 によって各国の社会課題がさらに顕在化したことの現れではないか、という仮説である。

この仮説を検証すべく、After COVID-19 におけるキーとなる文献(戦略や方針を打ち出している中核文献)を網羅的に分析し、仮説の一次検証を行った。その際、日本であれば首相官邸、アメリカであればホワイトハウスのように、各国の主要政府機関が公表する上位の戦略に関する資料を中核文献と位置づけ分析した³。

その後、Before COVID-19 においても同様に、キーとなる文献の分析を実施することで Before/After COVID-19 の政策トレンドの違いを把握するとともに、仮説検証を行った⁴。

なお、公開文献調査はヒアリング調査の準備および補完の役割を担うと位置づけた。公開文献調査によって上記調査仮説の妥当性を検証し、新たに導出された After COVID-19 における国ごとの政策トレンドの仮説を検討の上、ヒアリング対象者の選定を行った。

³ 以下、諸外国の公開情報調査について、全ての文献の最終アクセスは3月15日時点である。

⁴ Before Covid-19 の文献については、2017年～2020年を対象に調査を実施した。

①アメリカ

	文献名	年	発出元	文献の目的・概要
Before COVID-19	Economic Report of the President Together with The Annual Report of the Council of Economic Advisers⁵	2018	The Chairman of the Council of Economic Advisers (経済諮問委員会に相当)	アメリカ経済の年次報告。アメリカの経済を加速していくことやインフラおよび貿易に関する内容が記載されている。
	U.S. Department of Commerce 2018-2022 Strategic Plan⁶	2017	United States Department of Commerce (経済産業省)	経済成長の支援に向けた戦略ペーパー。雇用の創出や経済活動を支援していくこと、経済安全保障を強化すること等が示されている。
After COVID-19	The Build Back Better Framework President Biden's Plan to Rebuild the middle class⁷	2021	The White House (首相官邸)	COVID-19による経済への打撃からの回復策として打ち出された法案。中間層の増加を目指すこと等が示されている。
	Economic Report of the President Together with The Annual Report of the Council of Economic Advisers⁸	2021	The Chairman of the Council of Economic Advisers (経済諮問委員会に相当)	アメリカ経済の年次報告。世界的なパンデミックの影響やアメリカの威信の回復が必要であること等が記載されている。
	President Bidens's Bipartisan Infrastructure Law⁹	2021	The White House (首相官邸)	インフラ投資法案の概要を記した資料。

⁵ <https://www.govinfo.gov/app/collection/erp>

⁶ <https://www.commerce.gov/about/strategic-plan>

⁷ <https://www.whitehouse.gov/build-back-better/>

⁸ <https://www.govinfo.gov/app/collection/erp>

⁹ <https://www.whitehouse.gov/bipartisan-infrastructure-law/>

②イギリス

	文献名	年	発出元	文献の目的・概要
Before COVID- 19	Industrial Strategy – Building a Britain fit for the future ¹⁰	2017	HM Government (政府)	生産性を向上させるために注力する内容と、イギリスが世界の技術革新をリードしていく分野を定めている産業戦略である。
After COVID- 19	Build Back Better— Our Plan for Growth ¹¹	2021	HM Treasury (財務省)	After COVID-19 の成長で注力すべき三つの分野（地方のレベルアップ・ネットゼロへの移行・グローバルブリテン）について方針を提示している。
	Build Back better: Our Plan for Health and Social Care ¹²	2021	Department of Health & Social Care Cabinet Office (厚生労働省)	After COVID-19 における健康・医療分野の方針を示した文章。国民保険サービス（NHS）を持続可能な形にする必要性等が記載されている。
	BUDGET2021 ¹³	2021	HM Treasury (財務省)	2021 年度の予算方針、重点分野を記載している。

¹⁰ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664563/industrial-strategy-white-paper-web-ready-version.pdf

¹¹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/968403/PfG_Final_Web_Accessible_Version.pdf

¹² <https://www.gov.uk/government/publications/build-back-better-our-plan-for-health-and-social-care>

¹³ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1043689/Budget_AB2021_Web_Accessible.pdf

③ドイツ

	文献名	年	発出元	文献の目的・概要
Before COVID-19	National Industrial Strategy 2030 ¹⁴	2019	Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (経済産業省)	関連するあらゆる分野において、国・EU・世界レベルでの経済的・技術的な能力・競争力・産業におけるリーダーシップの確保と回復を実現するために産業界のステークホルダーと共に貢献する、という産業戦略が描かれている。
	Industrial Strategy 2030 ¹⁵	2019	Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (経済産業省)	「National Industrial Strategy 2030」の改訂版であることから、目的は同じと思われる。文書そのものは産業界のステークホルダーとの対話の結果をまとめたものとの位置づけられる。
After COVID-19	German Recovery and Resilience Plan ¹⁶	2020	Federal Ministry of Finance (財務省)	COVID-19からの復興を支援する欧州復興支援基金（RRF）に参加するために欧州委員会に提出したドイツの計画案。
	German Sustainable Development Strategy ¹⁷	2021	The Federal Government (政府)	国連のSDGサミット決議内容の進捗報告。社会保障制度の遵守が宣言されており、国内の公的機関の予算動向が開示されている。
	National Reform Programme 2021 ¹⁸	2021	Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (経済産業省)	EUメンバーに向けて発表された年次財務計画。欧州委員会による復興・強靱化計画のためのガイドライン等に沿って策定された。
	German Stability Programme 2021 ¹⁹	2021	Federal Ministry of Finance (財務省)	EUへの年次報告。パンデミックへの対応策等が記載されている。

¹⁴ https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publicationen/Industry/national-industry-strategy-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=9

¹⁵ https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publicationen/Industry/industrial-strategy-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=7

¹⁶ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2021-01-13-german-recovery-and-resilience-plan.html

¹⁷ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1940716/1c63c8739d10011eb116fda1aeb61ca/german-sustainable-development-strategy-en-data.pdf?download=1>

¹⁸ https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publicationen/national-reform-programme-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=4

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021-germany-stability-programme_en.pdf

④フランス

	文献名	年	発出元	文献の目的・概要
Before COVID-19	Action Plan for Investment and Growth ²⁰	2017	Ministère des E'conomie et des Finances (財務省と経産省に相当する省)	マクロン政権発足後初の公式経済復興政策であり、マクロン政権下における経済政策の指針を示す文章である。
	Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises (PACTE) ²¹	2019	Gouvernement Français (政府)	ビジネス（中小企業）の成長を期する政策やイノベーションの推進等が盛り込まれている。
After COVID-19	France Relance recovery plan : building the France of 2030 ²²	2020	Gouvernement Français (政府)	COVID-19 による経済への影響を反映し、2030 年を見据えたエコロジー、競争力、結束をテーマにした長期社会課題解決政策である。
	National Recovery and Resilience Plan ²³	2021	Gouvernement Français (政府)	フランス復興計画(France Relance)とヨーロッパ復興計画との関係性について説明している。

²⁰ <https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piece-jointe/2017/10/actionplaninvestmentgrowthfrance.pdf>

²¹ <https://www.gouvernement.fr/action/pacte-le-plan-d-action-pour-la-croissance-et-la-transformation-des-entreprises>

²² <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/economic-diplomacy-foreign-trade/promoting-france-s-attractiveness/france-relance-recovery-plan-building-the-france-of-2030/>

²³ <https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2021/PNRR-SummaryEN-extended.pdf>

⑤EU

	文献名	年	発出元	文献の目的・概要
Before COVID- 19	A New Industrial Strategy for Europe²⁴	2020	European Commission (欧州委員会)	グリーンとデジタルへの移行を基軸とした産業政策について記述した資料。
After COVID- 19	European industrial strategy²⁵	2021	European Commission (欧州委員会)	After COVID-19 の EU の産業戦略。 Before COVID-19 の文献「A New Industrial Strategy for Europe」が COVID-19 を受け改訂されたもの。
	Next Generation EU²⁶	2020	European Commission (欧州委員会)	COVID-19 からの経済回復のための基金である「Next Generation EU」を利用した復興プラン。
	Horizon Europe²⁷	2020	European Commission (欧州委員会)	研究資金提供プログラムであり、最先端の研究やイノベーションを推進する意図がある。

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593086905382&uri=CELEX%3A52020DC0102>

²⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en

²⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en

²⁷ https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en

(2)ヒアリング調査

公開文献調査によって導出した Before/After COVID-19 における産業政策・分配政策のトレンドや仮説をもとに、各国の有識者を対象にヒアリング調査を実施した。Before/After COVID-19 で各国の産業政策に生じた変化について、その背景にはどのような事象が存在していたのか等に関する質問項目の設定を行った。

ヒアリング調査の対象には、世界有数のアカデミアやシンクタンクに在籍する研究者や、政府に第三者的な立場として提言を行う機関、実際に行政政府で実務を経験した人物等を選定し、オンラインで1人あたり 60 分程度のヒアリングを実施した。また、PwC 各国現地法人において公共政策等を担当するリーダーシップに対してもヒアリングを実施した。

その結果、のべ 23 名の個人や団体から意見を収集し、各国の産業政策・分配政策の動向や政策トレンド、およびベストプラクティスについて様々な知見を得た。なお、ヒアリング候補者を以下のように分類することで、偏りのない網羅的な意見収集が可能となると考えた。

図 1 ヒアリング対象者の類型

類型・特長		候補者の目利き方法
A	アカデミア等で、経済産業政策の「軸」自体の検討に参与している可能性が高い。	キー文献への引用、政府主要会議体における参画実績 当該分野における特筆した実績
B	シンクタンク等で、経済産業政策を網羅的に認識し、キュレーターとしてのトレンドを把握。	公的シンクタンクに所属、経済産業政策の政策提言やメディア発信等を確認
C	官民をまたぐ活動をしており「リボルビングドア」的な政策意思決定のインサイダーである。	官公庁・民間シンクタンク等の両方の経歴を有する。 ※現在、官公庁に所属する人材は秘密保持等の観点で対象としていない
D	PwCにおいてPublic Policyを担当（政策トレンド等を把握しているキーマン）	—

①アメリカのヒアリング対象者

類型	属性	氏名	所属・役職
A	アカデミア 産業政策、エネルギー政策、環境	非公表	ジョンズホプキンス大学准教授。ドイツ、アメリカ、EUの産業政策の知見を持つ。
A/B	アカデミア マクロ経済、金融課題	非公表	ジョンズホプキンス大学准教授。IMFや金融機関でエコノミストとしての勤務経験を持つ。
C	アカデミア・政府機関 経済全般	非公表	大手シンクタンクのシニアフェロー。アメリカ財務省職員や大学教授として勤務した経験を持つ。
C	リボルビングドア的人材 アメリカ財務省、民間経営	非公表	民間企業の共同経営者。アメリカ財務省の産業政策上級顧問としての経歴をもつ。
D	PwC US マクロトレンド	Blair Sheppard	PwCのグローバルリーダー。世界変革の趨勢である「メガトレンド」の影響に対し、PwCは、「ADAPT」と名づけたフレームワークに基づいて課題解決支援を行っている。
D	PwC US 産業政策	Zain.Siddiqui	PwC US 法人のディレクター。ユタ大学で経済学の Ph.D を取得後、投資銀行やコンサルティングファームにてエコノミストとしての勤務経験がある。

②イギリスのヒアリング対象者

類型	属性	氏名	所属・役職
A	アカデミア・政府機関 公共政策	Martin Lodge	LSE の公共政策学教授。2002 年まで政府機関で勤務しており、比較政治学の観点からヨーロッパの国々のパンデミックに対する政策を分析している。
A	アカデミア 人口統計（経済、社会政策）	Amlan Roy	LSE に付属する研究機関 Systemic Risk Centre のメンバー。人口統計が専門であるほか日本の政策に関する知見も有しており、安倍晋三元総理と対談した経験がある。
A	アカデミア 政府機関 財務省勤務、産業政策	非公表	ロンドン大学教授。イギリス財務省入省後、政府機関でキャリアを積んできた。
A	アカデミア 経済地理学、地域経済	Riccardo Crescenzi	LSE の公共政策学教授。地域経済の発展、イノベーション、外国直接投資、欧州連合の政策の分析と評価を専門としており、イギリス・EU 圏経済政策について知見を有している。
B	シンクタンク BREXIT、産業政策、外交	Anand Menon	イギリスの民間の国際関係研究機関である Chatham House にて、ヨーロッパの変遷と Brexit を担当。イギリス経済政策及びイギリス外交に精通している。
C	アカデミア 産業政策、産業政策、	Steve Coulter	LSE の客員研究員であり、イギリスの元首相である Tony Blair によって設立された非営利団体、Tony Blair Institute for Global Change のメンバー。専門は産業政策。民間企業でのビジネスアナリストや LSE での研究員を歴任しており、UK や EU の政策に関する調査等を実施している。
C	政府諮問機関 経済・財政政策	Neetha Suresh	イギリス財務省が所管する非省庁の公的機関である Office for Budget Responsibility(OBR)にてシニアエコノミストとして勤務している。財務省での勤務経験がある。

③ドイツのヒアリング対象者

類型	属性	氏名	所属・役職
A/C	アカデミア 非財務情報、企業経営	Alexander Bassen	ハンブルグ大学経済学教授。ドイツ連邦政府の諮問機関であるドイツ持続可能な開発評議会（RNE）、ドイツ連邦政府の持続可能な金融諮問委員会、ドイツ連邦政府の地球変動諮問委員会、ドイツ連邦政府の地球変動諮問委員会のメンバーであるほか、持続可能な金融に関する複数の諮問委員会の委員も兼任。持続可能なビジネスの専門家として EU 向け G7 プラットフォームにも参画した。
B/C	政府系人材（協議会） 中小企業協議会	Horst Fisher	EU の中小企業の起業家精神を促進するため、あらゆるセクターと専門家集団で構成される中小企業に対する EU 統合を観察し、分析を行う機関のアソシエイトディレクター。また、UN、EU、各国省庁、ICRC 等の組織に対してもコンサルを実施。
C	協議会 持続可能な開発ソリューションネットワーク	Marianne Beisheim	ヨーロッパ最大の外交政策シンクタンクの一つであり、外交・国際保障政策問題についてドイツ政府と議会だけでなく EU、NATO、UN 等の国際機関にも助言する機関である German Institute for International and Security Affairs のシニアアソシエイト。
C	協議会 (持続可能な開発協議会)	Werner Schnappauf /Immer Scholz	German Council for Sustainable Development (RNE) という名称の協議会。経済研究と科学的根拠に基づく政策助言を行う代表的機関で、政府によって任命された評議会である。
D	PwC Germany IT 戦略、公共事業	Rainer Bernnat	PwC Strategy& Germany のパートナーであり、IT 戦略のリーディングプラクティショナー。欧州 IT ビジネスとドイツ公共セクタービジネスをリードする他、金融サービス業界におけるリストラクチャリングやトランスフォーメーション、業界横断的な大規模ソフトウェア開発プロジェクトに関する専門知識を有する。

④フランスに関するヒアリング対象者

類型	属性	氏名	所属・役職
B	シンクタンク ECB 政策、経済・産業史	非公表	フランスのシンクタンクのエコノミスト。グローバリゼーションの危機等に関する研究を行っている。
A	アカデミア 政府機関 経済・財政政策、公共投資	非公表	ブルゴーニュ・フランシュ・コンテ大学准教授であり、フランスの経済政策を研究テーマとしている。
A	アカデミア 政府機関 経済学・公共政策	非公表	ESCP ビジネススクールの助教授。OECD 経済コンサルタントとしての勤務経験がある。

⑤EU に関するヒアリング対象者 ²⁸

類型	属性	氏名	所属・役職
A	アカデミア 産業政策、エネルギー政策、環境	非公表	ジョンズホプキンス大学准教授。ドイツ、アメリカ、EU の産業政策の知見を持つ。
B/C	協議会 中小企業協議会	Horst Fisher	EU の中小企業の起業家精神を促進するため、あらゆるセクターと専門家集団で構成される中小企業に対する EU 統合を観察し、分析を行う機関のアソシエイトディレクター。

²⁸ 氏名非公表の有識者については、アメリカの産業政策に関するヒアリング後に別の機会を設け、EU についてのヒアリングを実施した。Horst Fisher 氏については、ドイツの産業政策に関するヒアリング後に別の機会を設け、EU についてのヒアリングを実施した。

1. 国別の調査結果

(1) アメリカ

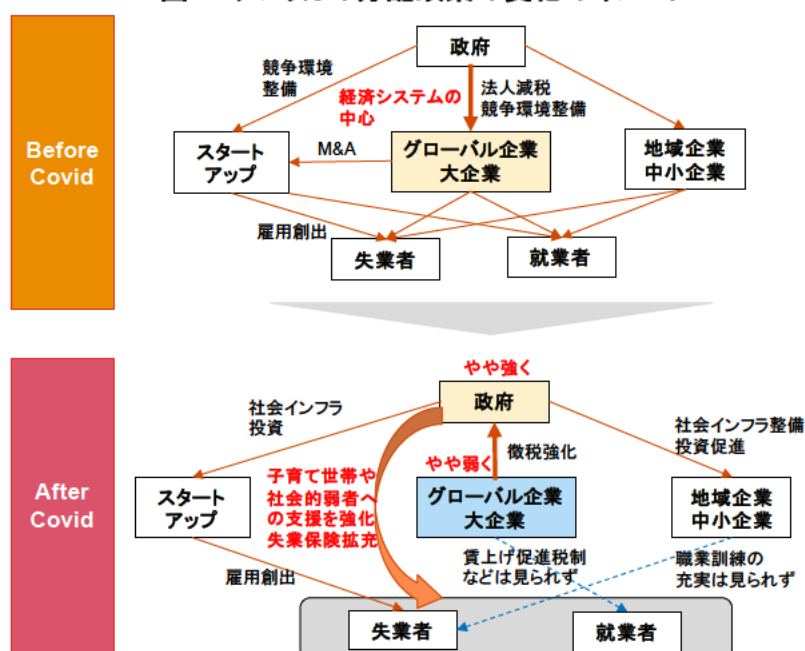
① 調査結果概要

アメリカでは、「Before/After COVID-19 において政府の Role Change が生じ、企業を介した間接的な分配だけでなく、政府による直接的な分配の重要性が高まっているのではないか」という仮説について、蓋然性を有するとの調査結果となった。具体的には、ヒアリングにおいて、6名中4名が「概ね仮説に同意する」と言っていた。なお、ヒアリングの結果概要は以下の通り。

- ・ 中核文献調査を通じて得られた機軸は概ね正しく、アメリカでは所得や機会の分配において政府の役割が大きくなっていることから、機軸の変化につながる動きがあると考えられる。
 - 家計にフォーカスした施策を増やし、富の再分配を政府が主導している点について、産業政策の新たなトレンドが反映されている。
- ・ After COVID-19 のアメリカの産業政策・分配政策のトレンドは「世代間分配」「社会インフラ投資」「雇用創出」「アメリカ回帰」等であり、自国の豊かさを中心とした施策の展開が見て取れる。
 - 民主党は直接分配を重視している一方、共和党では企業向けの施策を重視しているなど、政権与党の方針の影響は大きいと考えられる。
- ・ After COVID-19 では法人税の増税や徴税強化等を通じた大企業規制を画策していると考えられる。ただし、その実行に踏み切ることができるかどうかについては、議論が分かれる。
- ・ 中小企業支援施策については、EU 諸国と比較して手厚い印象はなく、むしろ大企業規制を行うことで自由で公正な市場の実現につなげようとしていると考えられる。

アメリカにおける産業政策および分配政策の動向について、Before/After のシステムを示した図は以下の通りである。図の通り、After COVID-19 ではグローバル企業・大企業からの徴税強化ならびに、政府から失業者・就業者への直接分配強化の部分に変化がみられる。

図2 アメリカの分配政策の変化のイメージ



②公開文献調査結果

調査対象とした中核文献(公開文献)

Before/After COVID-19 のそれぞれについて、産業政策・分配政策の方針や戦略を決定する政府の公表資料を中核文献と位置づけ、それについて調査を行うことで、仮説を導出した。

アメリカにおいては、ホワイトハウスが公表している資料ならびに通商省(U.S. Department of Commerce)が立案した戦略文書が主な対象となっている。

表 2 仮説導出に使用した中核文献一覧

	文献名	年	公表機関	主な内容
Before COVID- 19	U.S. Department of Commerce 2018-2022 Strategic Plan	2017	United States Department of Commerce	①アメリカのリーダーシップの加速 ②雇用創出の支援 ③経済安全保障の強化 ④経済活動の支援 ⑤消費者中心のサービス提供
	Economic Report of the President	2018	The Chairman of the Council of Economic Advisers	①成長の促進 ②インフラとエネルギー ③貿易と国際経済 ④将来に向けた投資
After COVID- 19	The Build Back Better Framework	2021	The White House ²⁹	①気候変動への対応 ②雇用創出と労働力の拡大 ③貧困層から中間層への移行
	President Biden's Bipartisan Infrastructure Law	2021	The White House ³⁰	①安心・安全で清潔な水の確保 ②高速インターネットへのアクセスの確保 ③安心・安全のための道路や橋の修復 ④環境に配慮した公共交通機関の構築 ⑤空港や港の改修(サプライチェーン強化) ⑥鉄道網の整備 ⑦EV のチャージステーションネットワーク ⑧エネルギーインフラの見直し ⑨気候変動に対応可能なインフラの整備 ⑩環境への配慮
	Economic Report of the President	2021	The Chairman of the Council of Economic Advisers	①世界的なパンデミックへの対応 ②アメリカの威信への回帰 ③国家の立て直し

²⁹ The White House 「The Build Back Better Framework」 <https://www.whitehouse.gov/build-back-better/> (最終アクセス : 2022 年 3 月 9 日)

³⁰ The White House 「President Biden's Bipartisan Infrastructure Law」 <https://www.whitehouse.gov/bipartisan-infrastructure-law/> (最終アクセス : 2022 年 3 月 9 日)

文献調査結果(アメリカの産業政策の機軸の変化にかかる仮説)

- ・ Before/After COVID-19 において政府の Role Changeが生じたのではないかと。
 - 自由で公正な市場を通じた分配(企業を介した間接的な分配)だけでなく、政府による直接的な分配の重要性の高まりがあるのではないかと。

○中核文献から見てきた Before/After COVID-19 の政策動向

- ・ Before COVID-19 では自由市場経済を優先する伝統が強く残っており、例えば The Economic Report of The President (2018)を見ると第1章が「税制の見直しと成長」、第2章が「規制緩和と自由経済」となっている³¹。このように、「市場」を通じて成長と分配がなされるという考え方のもと、市場を円滑に機能させるため規制緩和の一環としての法制・税制の見直しは Before COVID-19 における政府の役割の中心であった。
- ・ After COVID-19 では社会インフラ投資法により政府がビジネス基盤を整えるとともに、Build back better framework を通じた子育て世帯への支援や失業手当の拡充等といった家計に対する直接的な分配を充実させるなど、市場の機能を越えて政府が分配にコミットする程度が増える傾向にある(政府の役割の変化(Role Change)が生じている)。

○アメリカの産業政策の背景にある社会課題

- ・ 社会的背景として、以前より貧困層と富裕層の所得格差・生活水準の格差が激しいことから、Before COVID-19 及び After COVID-19 の両方において、「中間層の拡大」が政府にとって大きな目標の1つとなっていた³²。
 - 中間層の拡大を実現するために、「政府→世帯」という直接的な分配施策(ex.子供のいる家庭への税額控除、失業手当の拡充)と、「政府→市場→世帯」という企業を介した間接的な分配(ex.雇用機会の創出)がある。

³¹ The Council of Economic Advisers 「The Economic Report of the President」、
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/ERP-2018/pdf/ERP-2018.pdf>、2018、(最終アクセス：2022年3月9日)

³² The Council of Economic Advisers 「The Economic Report of the President」、
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/ERP-2018/pdf/ERP-2018.pdf>、2018、(最終アクセス：2022年3月9日)

○After COVID-19 の政策群に関する PwC 独自文献調査結果

- ・ PwC が蓄積している After COVID-19 のアメリカの政策群を整理すると、直接的な分配を増やすこと等を通じて経済における政府のプレゼンスの向上を図るという政府の方針が見て取れた³³。

- ・ 伝統的に小さな政府を好む傾向があったが、After COVID-19 ではパンデミックからの経済復興を最優先とし、政府が包括的な対策計画を政策パッケージとしてまとめた上で、大胆な景気・投資刺激策等を実施している。
- ・ 政策の対象は個人・家計から企業、州・地方政府等広範に渡っており、その手法は短期的かつ迅速な補助金給付、税額控除等政府による直接的な救済策が中心であった。

表 3 After COVID-19 の政策群

対象	政策パッケージ	目的・手段	代表的な政策
企業	CARES 法 (2020.3)	納税延期・融資等	企業の給与税等各種税の支払い期限の延長、中小企業への融資拡大および既存融資の一部債務免除
	HEALS 法 (2020.7)	税額控除、減税	従業員保持税控除の拡大、食事や娯楽を提供する企業に対する減税措置の拡大、COVID-19 からの保護に関連する特定の事業に対する税額控除
	アメリカ救済計画 (2021.3)	負担軽減	従業員保持税控除の延長、全世界利子配分選択の廃止、年金積立要件の変更
個人	CARES 法	給付金	個人納税者には 1200ドル、未成年には 500ドルの特別給付金を給付、年金の早期引き出しへのペナルティの免除、失業保険の拡充・延長
	HEALS 法	給付金	個人納税者へは 1200ドル、未成年には 500ドルの特別給付金の給付
	アメリカ救済計画	給付金、住宅補助、教育支援等	国民への 1400ドルの給付、失業給付の延長、住宅ローン補助、緊急貸付支援として 274 億ドル、保育・開発ブロック補助金に 150 億ドル、育児安定化助成金(新規創設)に 240 億ドル、児童税額控除(CTC)の引上げおよび対象年齢の拡充、児童税控除およびその他の還付可能な税控除の大幅な拡大、連邦最低賃金の引上げ
州・地方政府・特定産業	CARES 法	現物支給	州・地方政府向けへの医療製品の提供
	HEALS 法	資金援助	農産業へ 200 億ドル支援、教育資金を 1050 億ドル確保
	アメリカ救済計画	資金援助	州・地方政府へ 3,500 億ドルの援助、小学校・中学校緊急支援基金

³³ PwC Global 「Navigate Tax and legal measures in response to Covid-19」

<https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/navigate-the-tax-measures-in-response-to-Covid-19.html> (最終アクセス : 2022 年 3 月 9 日)

③ヒアリング調査結果

ヒアリングを通じた仮説検証結果

○機軸には蓋然性があり富の再分配を政府が主導している

- ・ 中核文献調査を通じて得られた機軸は概ね正しく、アメリカでは所得や機会の分配において政府の役割が大きくなっていることから、機軸の変化につながる動きがあると考えられる。
- ・ 家計にフォーカスした施策を増やし、富の再分配を政府が主導している点について、産業政策の新たなトレンドが反映されている。

- ・ 日本やヨーロッパの政策に比べて、アメリカは企業向けの政策を行っていないという認識や、社会インフラ法案等の政策は企業向けというより、医療や教育分野において、家計に直接フォーカスしたものであるという認識に同意する。
- ・ パンデミックに対する各国の調査結果については同意するところであるが、分配モデルは仮説ほど単純なものではなく、より複雑なものである。
- ・ 政府の再分配の仮説については概ね同意である。アメリカでは国民への直接支援は州ごとに異なるものの、一定の収入以下の人への助成金を支給している(2009年のリーマンショックの時と同様の対応)。対して、ヨーロッパではそもそも福祉が社会制度に組み込まれており、例えば労働時間短縮制度で労働供給量を調整できるシステムがあるため、時限的な施策はあるものの、COVID-19への特別な対応は必要ない。
- ・ 富の集中が高まっているアメリカでは再分配は税金を通じて行われており、ヨーロッパでは中小企業を支援するための施策が展開されているという点において、PwCの仮説に同意する。

○産業政策・分配政策のトレンドにある「自国中心主義」

- ・ After COVID-19のアメリカの産業政策・分配政策のトレンドを把握する上でのキーワードは「世代間分配」「社会インフラ投資」「雇用創出」「自国優先(アメリカ回帰)」等であり、自国の豊かさを中心とした施策の展開が見て取れる。
 - ・ 民主党は直接分配を重視している一方、共和党では企業向けの施策を重視しており、政権与党の方針の影響は大きいと考えられる。

- ・ 競争法 Competitive Bill (industrial competitive act)や1.7兆ドルの社会インフラ法の成立等、近年では産業政策に大きな動きが見られている。
- ・ 経済を強化するための適切なターゲットを設定するとしたら、まずは人口動態に着目すべきである。若年層により多くの機会を与えなければならないので、高齢者に分配していたものを若年層に分配しなおすなど、世代間での分配を行う必要がある。
- ・ アメリカでは所得格差を解消するためにインフラ投資等の公共工事によって雇用を創出しようとしている。一方で、ヨーロッパでは産業水準の劣化が問題視されていることから、電気自動車やグリーン水素等新しい産業が富の再分配にどのような影響を及ぼすかについての検討が進められている。
- ・ 世界が多極化しておりセグメントに分岐しつつある中で、パンデミック後では各国とも自国の

利益を優先した政策が増加している。例えば、半導体や自動車等戦略的テクノロジー産業ではサプライチェーンのアメリカ回帰の動きがある。

- ・ 民主党は社会インフラ法案のような所得の再配分によって社会の安定を図る政策を重視している。しかし、この政策にはデメリットがあり、政府からの助成金を受け取ると、人々の就労意欲が下がる。また **Build Back Better** 法案の是非については民主党内でも意見が割れている。対して、共和党は労働者ではなく企業への支援を行うべきであるという立場であり、アメリカ企業の国際競争力を高めるための税制改正、貿易、法規制の緩和等を推進している。

○大企業規制の方向性としての増税・徴税強化の画策

- ・ After COVID-19 では法人税の増税や徴税強化等を通じた大企業規制を画策していると考えられる。ただし、国際的な情勢等に鑑みつつ、その実行に踏み切ることができるかどうかについては、議論が分かれるところである。

- ・ アメリカは課税回避により相当額の税金を回収し損ねている。ただこの問題は現在アメリカ政府の関心事項となっており、今後は税徴収額が増えていくと予想される。
- ・ バイデン大統領は法人税増税を行いたい、十分な支持を得ていないので増税額の下方修正を強いられる可能性がある。
- ・ 冷戦の時のように政府主体で産業をけん引する方針に転換すべきである。産業を再構成し、重点分野を選別する必要がある。その分野を重点的に支援することによってイノベーションも新たな雇用も生まれる。ただし、再配分を期した税制改正は社会的公平性に鑑みると重要であるものの、優秀な人間が国外に逃げてしまうためイノベーションの阻害要因となる。そのため長期的には経済成長にも悪影響を及ぼす。
- ・ 自国内に産業を留めるというよりは国際的な企業と国内企業がうまく連携を取れるように支援する必要がある。

○EU 諸国と比較した場合の中小企業支援の手薄さ

- ・ COVID-19 への対応として時限的な中小企業支援施策が実施されているものの、EU 諸国と比較して手厚い印象はなく、むしろ大企業規制を行うことで自由で公正な市場の実現につなげようとしていると考えられる。

- ・ アメリカでは中小企業に対し、従業員を解雇しなければ企業に対して助成金を支払うという「所得維持プログラム(paycheck protection program)」を実施しており、予算は 8000 億ドルと巨額であった。この施策はドイツやフランス等の政策と「従業員の解雇を防止するという」点で類似しており、パンデミック対応政策であるといえる。
- ・ アメリカの財務上の開示ルールは厳しく、それはスタートアップであろうと中小企業であろうと変わらず、オペレーションコストはそれらの企業が負担しなければならない。しかし、中小企業担当省庁が中小企業等にオペレーションコストの負担軽減や助言等の支援を行っている。
- ・ パンデミックにおいてアマゾン等の大企業はより大きなマーケットシェアを取り、その結果多くの中小企業がマーケットから退出している。政府は反トラスト法をアップデートしてこの問題へ

の対処を始めている。

○STEAM 人材やハイスキル人材の不足と十分な対策への未着手

- ・ After COVID-19 では人材育成投資の重要性が増してきており、その背景には Big-Tech の台頭等といった産業構造の変化に伴うハイスキル人材の不足・STEAM 人材の不足等があると考えられる。ただし、その一方で、政府として特別な対策は講じておらず、企業が独自に人材育成・人材確保を行っている。
- ・ Big-Tech の台頭等により産業構造の変化が生じたが、必要とされる人材の質が変化しただけであって労働者が不要になったというわけではない。工場で働く労働者ではなく、工場のロボットを制作するエンジニアやプログラマー等のハイスキルな人材が必要とされている。高学歴である必要はなく、スキルを持っていることの重要性が増している。
- ・ アメリカでは連邦レベルでの職業訓練はないが州レベルのものであれば存在する。ただし、成功をおさめているとは言い難い。一方で EU 諸国ではグリーンやデジタルへの移行によって変化する産業へ対応するために、企業・政府・労働組合の三者で、どのような職業訓練を実施すべきか議論を重ねている。
- ・ 就労支援、職業支援、人材育成、教育、国外から才能ある人材を誘致する等の施策は重要である。これらの政策によって産業が構築・活性化され、新しい産業が生まれる。
- ・ アメリカでは STEAM 人材が不足しその必要性が高まっているが、政治的な理由等により何も対策がとられていない。これまでは STEAM 人材不足を移民で補充してきたが、最近は移民の受け入れを制限しており、結果として STEAM 人材が不足している。一方で、大手企業は STEAM 人材確保のために投資をしている。

コラム: 日本への示唆

ヒアリングを通じて、「ガバナンス・イノベーション」「中規模都市での経済成長」「大企業の内部留保の投資運用」「産学官連携」等が日本の社会課題であることが示唆された。

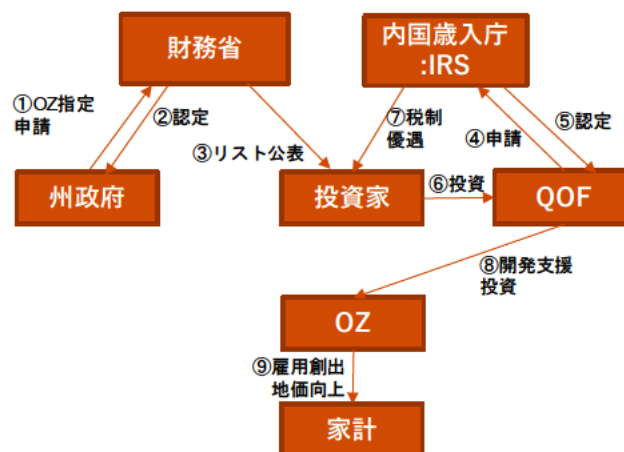
- ・ 日本はアメリカとヨーロッパの中間にあるような施策を展開してきており、企業の中で富を分配し、トップ経営層と労働者の格差も他国と比べ小さかった。ただし、近年では大企業の中で賃金格差が発生しているため、現場の技術者に給与を多く支払うなど、大企業の社内の給与分配の方法を再考する必要がある。
- ・ 日本においては、中小企業よりも地方の中小規模の市町村の経済成長が重要である。
- ・ 日本の強みは社会が統合されている点にあるので、社会システム全体を統合した形で変革が可能である。一方で、日本の課題は人口動態・人口構造であり、高齢化が進行している点にある。
- ・ 日本は大企業の内部留保が多いことに特徴があり、これは大企業が資金をため込み投資していないということである。バランスシートにある大量の資金を企業自身ではなく産業政策に資するもの(エコシステム等)に投資させなければならない。大企業が中小企業に投資することで富の再分配に繋がる。
- ・ 政権が代わっても守られるような長期的な政策を立てる必要がある。そのためには、多くのプレイヤー間で共通理解をつくり、政策に反映することが重要である。多くの利害関係者や市民の意見を反映した政策であれば、政権交代が起こったとしても簡単には破棄されない。

④ヒアリング等より示された特徴的な政策例(政策ベストプラクティス)

○Opportunity Zones(民間資本の貧困地域への流入)

- ・ 施策の概要
 - 家計単位ではなくコミュニティ単位で貧困スパイラルを解消するためのスキームとして、2017 年より Opportunity Zones (OZ)が実施されている(根拠法は The Tax Cuts and Jobs Act of 2017)³⁴。このスキームは、投資家に対して税制優遇措置を実施するとともに、投資対象地域(OZ)に対してキャッシュフローの活性化による社会インフラの整備や雇用創出を図るものである。
- ・ 施策の流れ
 - 施策の流れは³⁵、①州政府が OZ に指定したい地区を連邦財務省に申請する、②連邦財務省が申請された OZ 地区の認定を行う、③OZ のリストを HP で公表する³⁶、④民間の投資家あるいは企業等が Qualified Opportunity Fund (QOF)として活動するための申請を行う³⁷、なお、QOF は資産の 90%以上を OZ に投資すること等が義務付けられている、⑤IRS が QOF の認定を行う、⑥投資家が資産を QOF に投資する、⑦投資状況に応じて IRS は 10%もしくは 15%の税額控除を行う、⑧QOF は OZ の不動産等に対して開発支援投資を行う、⑨最終的な目論見として、OZ の雇用創出や地価向上につながり、貧困層に対する救済がなされる、といったものである。なお、2022 年 3 月時点では、約 8,800 の OZ が認定されている。
- ・ 施策の特徴
 - この種の施策は政府からの歳出が抑えられる上に、経済の活性化につながるものであり、日本では現在あまり実施されていないスキームとなっている。

図 3 Opportunity Zones



³⁴ Internal Revenue Service 「Opportunity Zones」 <https://www.irs.gov/credits-deductions/businesses/opportunity-zones> (最終アクセス：2022 年 3 月 9 日)

³⁵ Internal Revenue Service 「Opportunity Zones (Fact Sheet)」 <https://www.irs.gov/newsroom/opportunity-zones> (最終アクセス：2022 年 3 月 9 日)

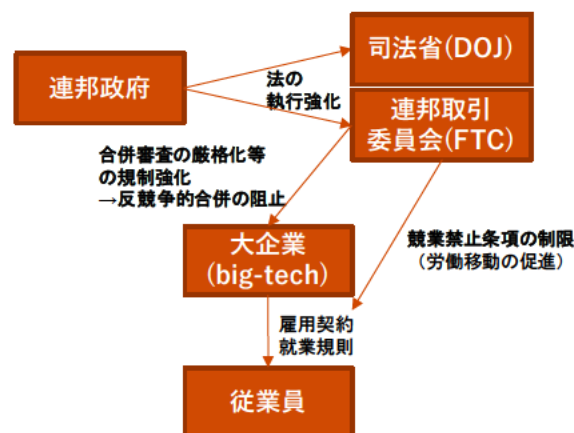
³⁶ Internal Revenue Service 「Map of Designated Qualified Opportunity Zones」 <https://www.irs.gov/pub/irs-drop/n-18-48.pdf> (最終アクセス：2022 年 3 月 9 日)

³⁷ Internal Revenue Service 「Invest in a Qualified Opportunity Fund」 <https://www.irs.gov/credits-deductions/businesses/invest-in-a-qualified-opportunity-fund> (最終アクセス：2022 年 3 月 9 日)

○反トラスト法の実効性強化

- ・ 施策の概要
 - 法改正ではなく、現行法(シャーマン法、クレイトン法、連邦取引委員会法)の執行強化を通じた Big-Tech 企業の M&A 規制を行うことで、政府の権限は一定のまま、自由で公正な市場の実現につなげることを意図した大統領令である³⁸。現行法の下、合併審査の厳格化等の規制強化ならびに、競業禁止条項の制限にまで踏み込んだ執行を行うよう、司法省や連邦取引委員会の実効性を高めることが目的である。なお、根拠となる大統領令は 2021 年 7 月 9 日発出の Executive Order on Promoting Competition in the American Economy である。
- ・ 施策の背景
 - 反競争的であるとみなされるような企業合併の審査や、労働移動を妨げると考えられるような就業規則に対する規制を強化したいという目論見がある。そして、その背景には Big-Tech 企業の市場支配力を低減させたいという意図があると考えられる。
- ・ 施策の特徴
 - 企業合併のみならず、雇用の流動化までを見据えて法の執行強化を行っているという点に特徴があり、具体的には雇用契約・就業規則の中の「競業禁止条項の制限」まで踏み込んだ規制を狙っている。

図 4 反トラスト法



³⁸ The White House 「Executive Order on Promoting Competition in the American Economy」
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>(最終アクセス：2022 年 3 月 9 日)

○社会インフラ投資法

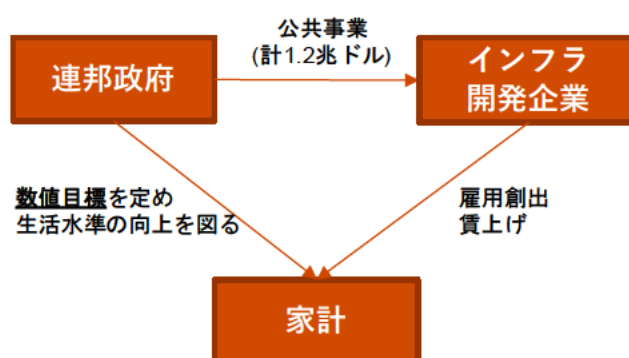
・ 施策の概要

- 大規模な財政出動を伴うものの、ビジネス環境の整備を図ることを目的に、社会インフラ投資法案 (Infrastructure Investment and Jobs Act) が 2021 年 11 月 6 日に可決した³⁹。パンデミックによるサプライチェーンの寸断リスクの高まりを受け、サプライチェーンの強靱化、ならびにビジネス基盤の整備を図るための、巨額の公共投資に踏み切った。
- 投資の対象は、①安心・安全で清潔な水の確保、②高速インターネットへのアクセスの確保、③安心・安全のための道路や橋の修復、④環境に配慮した公共交通機関の構築、⑤サプライチェーンの強靱化に向けた空港や港の改修、⑥鉄道網の整備、⑦EV のチャージステーションネットワークの構築、⑧ゼロエミッションに向けたエネルギーインフラの見直し、⑨気候変動に対応可能なインフラの整備、⑩環境への配慮である。

・ 施策の特徴

- 直接的な受益者はインフラ開発企業であるものの、数値目標に基づいた家計の生活水準の向上が最終ゴールとして設定されているという点に特徴がある⁴⁰。
- 数値目標の内容は以下のとおり。
 - ✧ 1,000 万以上の家庭及び 40 万以上の学校・保育所に対する清潔な水の確保
 - ✧ 3,000 万以上の人々に対する高速インターネットアクセスの確保
 - ✧ 45,000 の橋の修繕及び高速道路、幹線道路の修繕
 - ✧ 24,000 台のバス、5,000 の鉄道車両、200 の駅等の修繕
 - ✧ 50 万以上の EV 充電拠点の設置

図 5 社会インフラ投資法



³⁹ The White house 「Fact Sheet: The Bipartisan Infrastructure Deal」 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/06/fact-sheet-the-bipartisan-infrastructure-deal/> (最終アクセス：2022 年 3 月 9 日)

⁴⁰ The White House 「President Biden's Bipartisan Infrastructure Law」 <https://www.whitehouse.gov/bipartisan-infrastructure-law/> (最終アクセス：2022 年 3 月 9 日)

(2)イギリス

①イギリスにおける最新の産業政策動向に関する調査結果概要

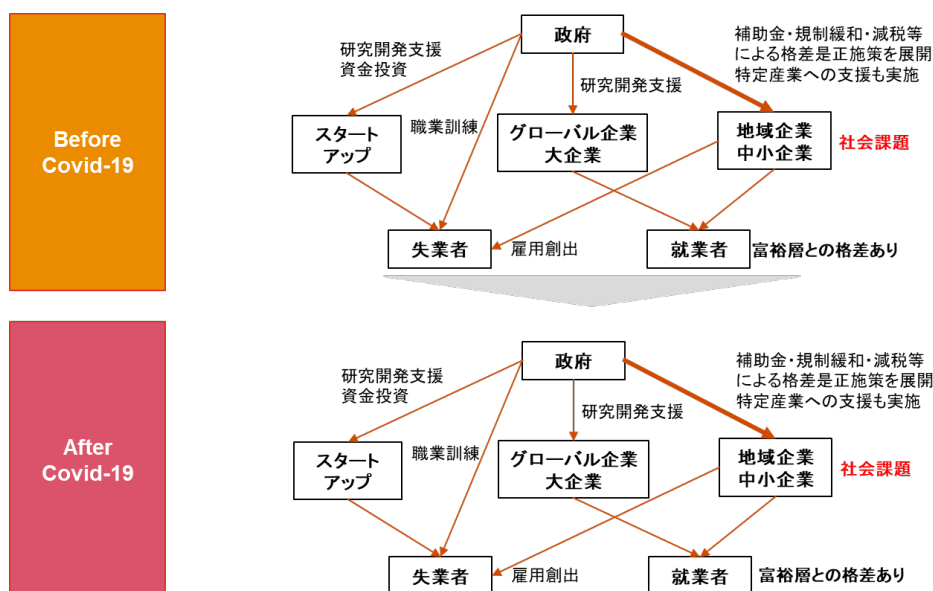
イギリスでは「国全体の生産性向上を通じた都市部と地方部の格差の解消を図っているのではないか」という仮説について、蓋然性を有するとの調査結果となった。具体的には、ヒアリングにおいて、8名中8名全員が「国全体の生産性向上を通じた都市部と地方部の格差の解消」がイギリスの最も大きな社会課題という旨の発言をしており、さらには2022年2月2日に公表された **Levelling Up the United Kingdom** でも同様の記載があった。なお、ヒアリングで示された傾向は以下の通り。

- ・ イギリスにおいてはパンデミック前後で主要な産業政策変更はない。むしろパンデミック前から存在する **Brexit** により生じる産業構造の変化や格差拡大、**ロンドン一極集中**等への対応が産業政策において重要視されている。その観点から、若年層や貧困層の失業者へ職業訓練を提供し労働市場での価値を向上させる政策や地方企業への補助金の支給および規制緩和等、収入格差是正、都市地方間格差是正を目的とした政策等が分配の主要政策となっている。
- ・ イギリスにおける都市と地方の格差、またロンドン等の地域内格差の本質は生産性の格差であると捉えられており、また生産性の格差の要因の一つが教育機会格差であることから、若者向けの職業訓練制度等の労働者の生産性向上のための施策が重視されている。さらに、地方都市のインフラ整備や地方への投資の推進、政府機能の地方移転等ロンドン一極集中是正のための政策がとられている。
- ・ 政治の不安定による長期的戦略の欠如や政策の一貫性の不足等が政策の実効性に係る課題であるとする見方もある。イギリスが保守党と労働党の二大政党制であることや **Brexit** をめぐる混乱が正常不安定性の要因であるとみられ、外国からの投資の減少等の弊害が指摘されている。

また、代表的な政策として、Kickstart Scheme や Free Port Zone 等が確認できた。

イギリスにおける産業政策および分配政策の動向について、Before/After を示した図は以下の通りであり、Before/After COVID-19 を通じて社会課題や施策に大きな変化はみられない。

図6 イギリスの分配政策の変化のイメージ



②公開文献調査結果

調査対象とした中核文献(公開文献)

仮説の構築にあたり、イギリス政府の産業政策の方針を示す文献である「Industrial Strategy – Building a Britain fit for the future」、財務省に相当する省庁の公表文献である「Build Back Better—Our Plan for Growth」、パンデミック後の健康医療分野の方針を示した文献である「Build Back better: Our Plan for Health and Social Care」を中核文献として調査した。また、重点分野が記載されていることから参考文献として BUDGET2021 を調査した。

表 4 仮説導出に使用した中核文献一覧

Before/ After	文献名	年	公表機関	主な内容
Before	Industrial Strategy – Building a Britain fit for the future	2017	HM Government	将来的に英が世界をリードする分野 (Grand Challenges) で官民が連携 ①人工知能 ②高齢化社会への対応 ③クリーンな成長 ④モビリティ
After	Build Back Better—Our Plan for Growth ⁴¹⁴²	2021	HM Treasury	①イギリス全体のレベルアップ ②ネットゼロへの移行を支援 ③グローバルブリテンに対するビジョンを支援
	Build Back better: Our Plan for Health and Social Care ⁴³	2021	Department of Health & Social Care Cabinet Office	アフターCOVID-19 の健康・医療分野の方針
	【参考】 BUDGET2021 ⁴⁴	2021	HM Treasury	①2021 年度の予算方針 ②重点分野を記載

⁴¹ HM Government 「Build Back Better—Our Plan for Growth」
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664563/industrial-strategy-white-paper-web-ready-version.pdf、2017、(最終アクセス：2022 年 3 月 1 日)

⁴² HM Treasury 「After Build Back Better—Our Plan for Growth」、
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/968403/PfG_Final_Web_Accessible_Version.pdf、2021、(最終アクセス：2022 年 3 月 1 日)

⁴³ Department of Health & Social Care Cabinet Office 「Build Back better: Our Plan for Health and Social Care」、
<https://www.gov.uk/government/publications/build-back-better-our-plan-for-health-and-social-care>、2021、(最終アクセス：2022 年 3 月 1 日)

⁴⁴ HM Treasury 「BUDGET2021」、
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1043689/Budget_AB2021_Web_Accessible.pdf、2021、(最終アクセス：2022 年 3 月 1 日)

文献調査結果(イギリスの産業政策の機軸の変化にかかる仮説)

- ・ 国家戦略として、分配の重要性が増しているのではないか。
 - 都市部と地方部の格差の解消という政策の重要性が拡大しているのではないか
 - EU 離脱に伴う企業行動の変化への対応が重要課題となっているのではないか(産業構造の変化を予見)
 - 自由で公正な市場を通じた分配(企業を介した間接的な分配)だけでなく、政府による直接的な分配の重要性の高まりがあるのではないか

○中核文献から見てきた Before/After COVID-19 の政策動向

- ・ Before COVID19 では経済成長を重視する側面が非常に強く、特に生産性の低い地域における「生産性向上」に向けたイノベーション投資や労働者の労働市場での価値を向上させる人材育成投資が政策の基軸となっていた。
- ・ After COVID19 においても成長的側面が色濃く残っているものの、都市部と地方部の格差の解消に資する社会インフラの整備の優先度が上がるなど、分配施策の重要性が増していた。
- ・ これらの観察から、イギリスは国家戦略として、Before/After COVID19 の両方を通じて分配よりも成長を重視しているが、社会インフラの整備や人的資本投資、研究開発の促進を通じて「国全体の生産性向上」を図り、都市部と地方部の格差の解消を図っていると考えられた。また Before/After COVID19 という区分よりも、Brexit 前、Brexit 後という区分の影響が大きく、EU の中でのイギリスから世界におけるイギリス(グローバルブリテン)へと変革を図っていると考えられた。

○イギリスの産業政策の背景にある社会課題

- ・ 社会的背景として、Before COVID19 から都市部と地方部の格差が大きく、格差解消のための生産性の向上政策が伝統的に重視されていた。
- ・ また、Brexit による労働力不足や燃料高騰等様々な構造的問題への対応が主要な社会課題となっていた。

○After COVID-19 の政策群に関する PwC 独自文献調査結果

- ・ PwC が蓄積している After COVID-19 のイギリスの政策群を整理すると、コロナ対応のための時限措置が多い中でも、**Plan for Jobs, Job Support Scheme** のように、**中長期的な目線から若年層の雇用支援を行うための政策フレームを構築**(分配施策の一層の充実)しているという傾向が見て取れた。
- ・ また、対企業の施策だけではなく、労働者・失業者向けの施策も並行して実施するなど、人的資本への投資・スキル投資を国家戦略の1つと位置づけ、手厚く実行している傾向にあった⁴⁵。

表 5 After COVID-19 の政策群

対象・目的	総件数	目的・手段例	代表的な政策(抜粋)
企業経営支援	19 件	税額控除 支払猶予	政府は、小規模事業者料金減免制度(SBRR)により、すでに事業者料金をほとんど支払っていない小規模事業者を支援するために、地方自治体に 22 億ポンドの追加資金を提供。これにより、現在 SBRR または Rural Rate Relief の対象となっている約 70 万の企業に対し、継続的な事業費を賄うために 3,000 ポンドの一回限りの助成金を提供。 財政難に陥っている企業や自営業者で、(あらゆる種類の)税金の未払いがある場合、「Time to pay」制度を利用して税金の支払いを延期。延期の決定はケースバイケースだが、通常は最低 2 ヶ月間。
労働者への雇用保障	8 件	失業者への補償 社会保障の充実	KS(キックスタートスキーム): 6 ヶ月間の職場体験を助成するもので、ユニバーサル・クレジットを利用している 16~24 歳の若者を対象に実施。 トレーニング: 16-24 歳の若者の職場体験やトレーニングを支援するために、今年は 1 億 1,100 万ポンドを追加して、イングランドにおけるトレーニングの導入率を 3 倍にする予定。 イギリスの適格な雇用主は、解雇されるはずだった従業員(または既に解雇・退職したが再雇用された従業員)の賃金コストの 80% を、「一時帰宅」した従業員 1 人につき月額 2,500 ポンド(および賃金にかかる雇用者 NIC と最低自動加入の雇用者年金保険料)を上限として助成金を提供
家計負担軽減	7 件	軽減税率	歳入関税庁の Brief 10 (2020)では、以下の物品が一時的な軽減税率の対象となると説明されている: レストラン、カフェ、パブなどの店内で消費するために販売される食品および非アルコール飲料、温かい持ち帰り用食品および温かい持ち帰り用非アルコール飲料、ホテルなどの宿泊施設、休暇用宿泊施設等

⁴⁵ PwC Global 「Navigate Tax and legal measures in response to Covid-19」

<https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/navigate-the-tax-measures-in-response-to-Covid-19.html> (最終アクセス : 2022 年 3 月 9 日)

③ヒアリング調査結果

ヒアリングを通じた仮説検証結果

○パンデミック前後でイギリスの産業政策の基軸に変更はなく、**Brexit** の影響の方が大きい

イギリスにおいてはパンデミック前後で主要な産業政策変更はない。むしろパンデミック前から存在する **Brexit** により生じる産業構造の変化や格差拡大、ロンドン一極集中等への対応が産業政策においては重要視されている。その観点から若年層や貧困層の失業者へ職業訓練を提供し労働市場での価値を向上させる政策や地方企業への補助金の支給および規制緩和等、収入格差是正、都市地方間格差是正を目的とした政策等が分配の主要政策となっている。

- ・ パンデミックはイギリスの基本政策に影響しておらず、もっと影響が大きいのは **Brexit** である。例えば、ホワイトペーパー(Levelling Up the United Kingdom)では、都市部と地方の間で経済的バランスをとることに言及している(レベルアップ)が、このレベルアップの考えはパンデミックの前から存在しており新しいものではない。
- ・ **COVID-19** で最も影響を受けた国はイギリスであると思うが、**COVID-19** だけでなく **Brexit** の影響も加味しなければならない。**Brexit** の方が **COVID-19** よりも影響が大きいと言われている。例えば、**Brexit** によって移民のみならず、サプライチェーンや燃料高騰等の問題が発生しており、貧困層の人々に非常に大きな影響を与えている。
- ・ イギリスでは政策の背景にあるものがパンデミックなのか、**Brexit** なのかを明確に区別することは難しいことを念頭に置いたうえで議論を進める必要がある。例えば、南部と北部の地域間格差については、**COVID-19** 以前からの問題であり、新しい観点の話ではない。
- ・ 都市と地方の格差解消に取り組んでいるという仮説については概ね同意するが、パンデミックによるものではない。国内の分断はパンデミックを契機とするものではなく、**Brexit** の国民投票ではこのような地域の「取り残された」人々が **EU** 離脱に賛成した。このような分断はイギリスに限った状況ではなく各国で見られる。イギリスのみならず他国についても言えるが、パンデミックに対する短期的な緊急政策対応と、長期的な政策対応を区別することが非常に重要である。
- ・ **Brexit** による労働力の欠如は、イギリスに経済的不均衡を引き起こしている。**Brexit** 後、政府は外国人投資家への支援に関する政策の明確な方向性を失った。この方向性の欠如は、外国人投資家によるイギリスへの投資を減少させた。
- ・ **Brexit** 等を背景に産業の変容によって仕事自体も持続可能なものではなくなっていることから、労働政策が個人に対して適切なものであるべきか、労働市場の需要に対して適切なものであるべきかについては長期的な視点が大切である。
- ・ パンデミックによって移住が困難になっているにも関わらず、医療分野やハイテク分野で働くインドからの移民の数はパンデミック前よりも増加している。

○職業訓練を通じた生産性向上による地域間格差、地域内格差の是正

イギリスにおける都市と地方の格差、またロンドン等の地域内格差の本質は生産性の格差であると捉えられており、また生産格差の要因の一つが教育機会格差であることから、その観点から若者向けの職業訓練制度等の労働者の生産性向上のための施策が重視されている。さらに、地方都市のインフラ整備や地方への投資の推進、政府機能の地方移転等ロンドン一極集中是正のための政策がとられている。

- イギリスでは都市と地方の格差を是正しようとしている。例えば、COVID-19 対応は地方政府によって異なっており、地方間の格差が見られている。都市と地方の差は、COVID-19 対応だけでなく賃金や教育、平均寿命等にも表れている。富というより収入の再分配に注目しなければならず、中央銀行ではなく財務省が取り組むべき課題である。
- 特定の地域(地方)に集中的に投資することで産業支援をしている。規制緩和によって貿易を促進するためのフリーポートがその一例である。
- また、イギリスでは政治も経済もロンドンに過度に集中してしまっていることから、都市部への人材流出防止のための取り組みとして、地方への政府機能移転を試みている。これにより、生産性や生活の質を上げることができ、地方から人材が流出するのを防ぐことができると考えられている。
- 地方の経済活動をロンドン等と同じレベルに引き上げようとする政府の取り組みがある。特に地方は教育や就労の機会があるか否かという点でロンドンに劣っている。特に北部の衰退が特に著しいため、2015 年に northern powerhouse という投資を促進する施策が講じられ、特定の地方自治体に対し、投資を促してきた。
- イギリスの地域格差は「豊かな都市部と貧しい農村部」という構図ではなく、「生産性の高いロンドンと生産性の低い地方中堅都市」という生産性の差である。この問題に対処する政策の一例がレベルアップ戦略であり、これはロンドン以外の地域でも生産性を向上させて国際競争力のある都市をつくり、地方都市をロンドンと同様に発展させることを企図する戦略である。レベルアップ戦略では人的資本が重点政策の一つであり、地方の初等教育のレベルアップと、大学進学を行わない若者に対する職業訓練という二本の軸がある。またこの戦略では、地方の交通網に関するインフラ投資、研究費の再分配、地方分権の推進等が政策として挙げられている。
- キックスタートスキームという、若者向けの労働政策は目的が明確であり、ベストプラクティスの1つであると考えられる。実際に若年層の失業率の増加は免れている。また、未経験の若者の採用を奨励する見習い制度や職業訓練制度も効果がある。
- 2017 年には政府が企業の人材育成を財政的にサポートする等といった施策を展開してきたが、一方で、職業訓練校の数は減少し、企業と人材育成制度との連携も不十分であった。例えば、農業等といった一部の産業は職業訓練を提供せず、低賃金しか支払っていない。そのため、政府は職業訓練校をどのように増やすかを検討している。
- また、イギリスにおける教育は、学生を労働市場で価値あるものにするのに十分ではない。つまり労働市場における学位の価値と実際に就職できる職業の間にはギャップがある。
- 生産性の高い地域と生産性の低い地域の間のギャップは非常に大きく、この問題を解決するには労働者のスキル向上が重要である。生まれた場所が良い教育を受ける機会があるかどうかを決定づけるため、それが人々の人生に大きな影響を与える。つまり、生まれた場所が悪く、良い教育を受けることができなければ、一生貧しく過ごすことになる。

○政治の不安定性

政治の不安定による長期的戦略の欠如や政策の一貫性の不足等が課題であるとする見方もある。イギリスが保守党と労働党の二大政党制であることや **Brexit** をめぐる混乱が正常不安定性の要因であるとみられ、外国からの投資の減少等の弊害が指摘されている。

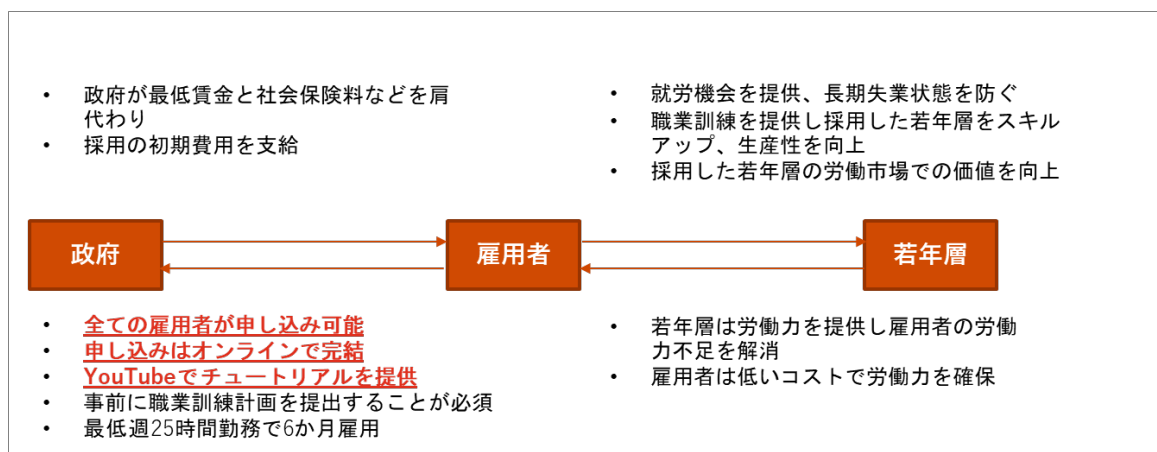
- ・ 現在の政府はパンデミック対応に終始しており、富の分配に関する現在のイギリス政府の立場を理解することは非常に困難である。そもそも現在の政府の方向性は政情不安により不明確になっており、理解するのが難しい。例えば、**Brexit** 後、政府は外国人投資家への支援に関する政策の明確な方向性を失った。この方向性の欠如は、外国人投資家によるイギリスへの投資を減少させた。
- ・ 2016 年の **Brexit** 以来、イギリス政府で起きていることは政治的な要因が強くなり、現時点でイギリスから政策について学ぶことは非常に困難である。政府は実質的に機能しておらず、長期的な戦略もない。現在の政府の目標はすべて絵に描いた餅であり、政府がそれらの目標をどのように達成しようとしているのか明確な方法論はない。例えば、最近発表されたホワイトペーパー(**Levelling Up the United Kingdom**)には産業政策に関連する野心的な戦略は含まれておらず、単に同じことの繰り返ししか書かれていない。

④ヒアリング等で示された特徴的な政策例(政策ベストプラクティス)

○Kickstart Scheme⁴⁶

- ・ 若年層の雇用確保と企業の労働力不足の両方に同時に対処する政策であり、政府が雇用された若者の賃金や社会保険料等に相当する補助金を企業に支給する。
- ・ 若年層のスキルアップの機会を提供し、労働力としての労働市場における価値を高めることが主目的であり、生産性向上施策の一例である。そのため、本スキームに応募する企業は採用予定の若者の職業訓練計画を提出することが必須であり、また最低で半年間雇用続けなければならない等の条件がある。
- ・ 一方で企業から見ると低い初期コストで労働力が確保できるため、労働力不足対策の面もある。
- ・ パンデミック対策として立案された政策であり、若年層がパンデミックにより就職機会を逸してそのまま労働市場における価値を高める機会を失い、長期失業状態にならないことを目指した。
- ・ 手続きはオンラインで完結し、YouTube でチュートリアルがある等雇用者が応募しやすい官業が整備されている。
- ・ 予算は 19 億ポンド(約 3000 億円)であり、16-24 歳の若年層かつ生活保護受給者を対象として、成果として本スキーム終了までに 10 万人以上の雇用の創出に成功した。ただし、政府目標は 25 万人であった。⁴⁷

図 7 Kickstart Scheme



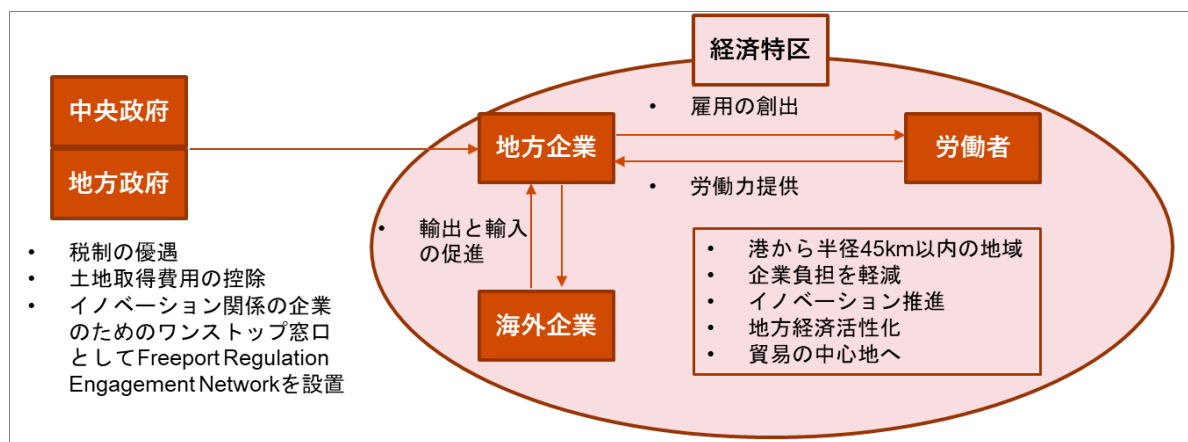
⁴⁶ Department for Work and Pensions 「Kickstart Scheme」 <https://www.gov.uk/government/collections/kickstart-scheme>(最終アクセス：2022年3月30日)

⁴⁷ National Audit Office 「Employment support: The Kickstart Scheme」
<https://collateral.pmax.co.uk/collateral/187362.pdf> (最終アクセス：2022年3月30日)

○Free Port Zone⁴⁸

- ・ 自由貿易が主目的の 18 の経済特区を港から半径 45km 以内を上限に設置し、貿易と投資の促進とロンドン-地方格差の是正を同時に目指す政策であり、2021 年 11 月から運用が開始された。
- ・ 「貿易と投資の国内ハブを確立」「イノベーションの推進」「地方での雇用創出による持続可能な経済成長」が目標とする。
- ・ 中央政府と地方政府、企業等が協力して設置するものであり、Free Port Zone においては、関税の免除等の負担軽減措置、土地等の取得費用の控除等、企業の負担が少なくなる。
- ・ また Freeport Regulation Engagement Network を設けられ、Free Port Zone 内のイノベーション関係企業はこのネットワークを介してイノベーション推進のため規制当局と協力できる。

図 8 Free Port Zone

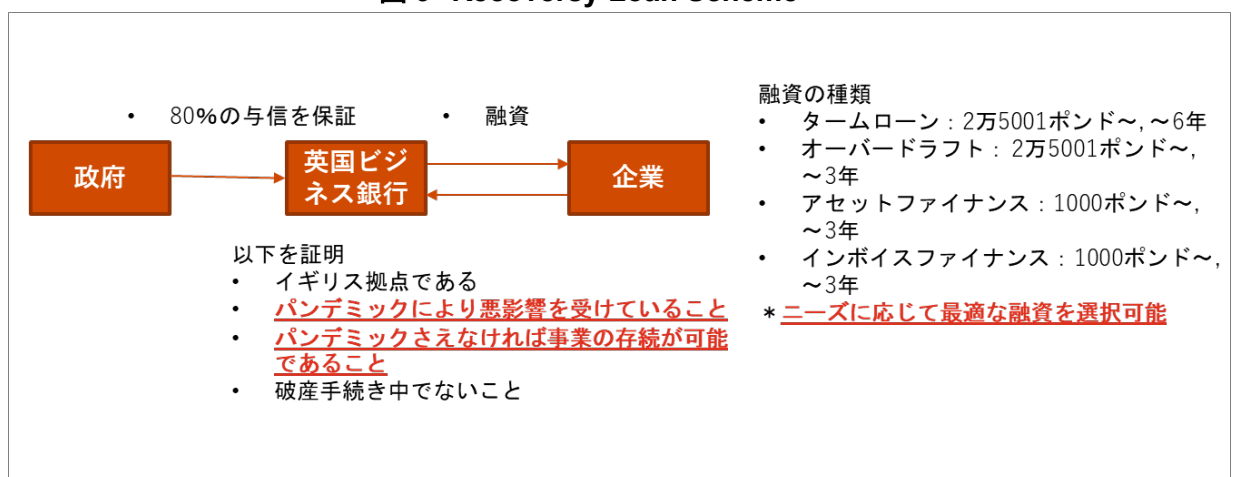


⁴⁸ Department for Levelling Up, Housing and Communities 「Freeports」 <https://www.gov.uk/guidance/freeports>(最終アクセス：2022 年 3 月 30 日)

○Recovery Loan Scheme⁴⁹

- ・ パンデミックをうけた経済対策としての国内企業向けの雇用維持のための緊急融資であり、もともとは中小企業向け緊急少額融資、中小企業向け緊急融資、中堅・大企業向け緊急融資と3つに分かれていた緊急融資制度が新たに1つのスキームとしてまとめられたものである。融資は政府からイギリスビジネス銀行を通じてなされ、政府が与信の80%を保証する。⁵⁰
- ・ 融資の種類は融資規模と返済期間に応じてタームローン、オーバードラフト、アセットファイナンス、インボイスファイナンスの4つに分かれており、企業のニーズに応じて使いやすい制度設計となっている。
- ・ 金融機関や公的機関等一部の業種は応募できないが、基本的にはイギリスに拠点を置く企業であれば全業種のあらゆる事業規模の企業が利用可能である。また、すでに中小企業向け緊急少額融資、中小企業向け緊急融資、中堅・大企業向け緊急融資を利用済みの場合もRecovery Loan Scheme に応募可能である。
- ・ 応募する事業者は、パンデミックにより業績が悪化していること、パンデミックさえなければ事業の存続が可能であること、そして破産手続きを行っていないことを証明しなければならない。
- ・ 応募受付期間の1年間で総額約730億ポンド(約11兆円)を企業に融資した。

図9 Recovery Loan Scheme



⁴⁹ HM Treasury and Department for Business, Energy & Industrial Strategy 「Recovery Loan Scheme」
<https://www.gov.uk/guidance/recovery-loan-scheme>(最終アクセス：2022年3月30日)

⁵⁰ British Business Bank 「Recovery Loan Scheme for businesses」 <https://www.british-business-bank.co.uk/ourpartners/recovery-loan-scheme/for-businesses/> (最終アクセス：2022年3月30日)

(3)ドイツ

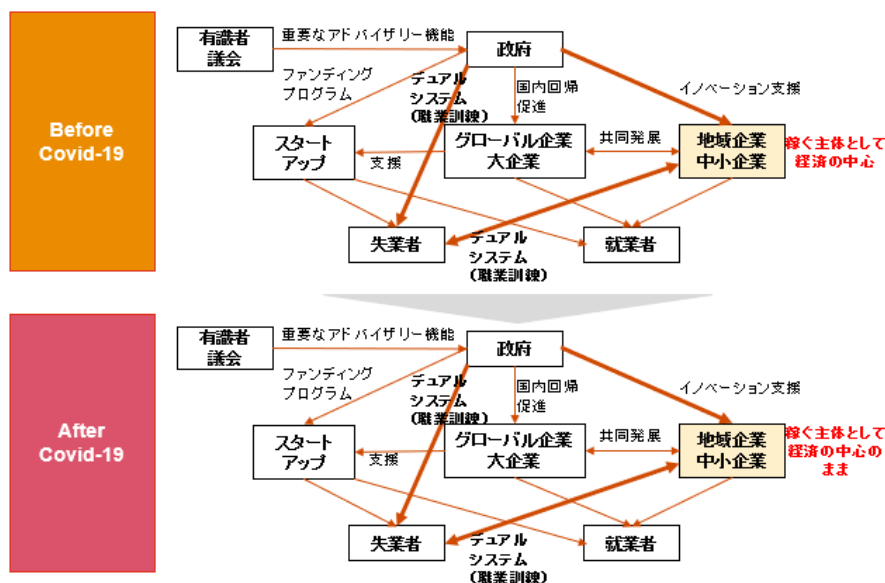
①調査結果概要

ドイツでは、「産業政策で注力すべき社会課題に継続的に注力することで、COVID-19 のような一時的な社会現象に左右されない政策を遂行している」という仮説について、蓋然性を有するとの調査結果となった。具体的には、ヒアリングにおいて、5 名中 5 名全員から「仮説に同意する」という趣旨の発言が得られた。ヒアリングにより得られた結果の概要は以下のとおり。

- ・ 旧メルケル政権から新ショルツ政権に至るまで、ドイツの国益が一貫して輸出政策に大きく依存していることから、ドイツにとって他国との共栄は既定路線である。
 - 今後さらにグリーン政策を推進するために、EU 圏のみならず世界において「同志」国との連携は不可欠であり、広く共栄関係を模索する必要がある。
- ・ グリーン政策(エネルギー政策やゼロカーボン等)用の予算を COVID-19 対策にも活用できるようにすることで、財源確保の課題を克服するとともに、COVID-19 対策の助成金・給付金等の利用者に対してはグリーン政策関連用途への将来的投資を義務付け、グリーン政策を停滞させずに COVID-19 対策の予算確保を実現した。
- ・ 職業訓練制度において実施している「デュアル・システム」は民間と公共の連携により大きな成功を収める等定評があり、海外でも数多く導入されている。
- ・ ドイツ国内の労働力不足を他国民が補充しており、かつ EU の枠組(EU 加盟国間におけるメンバー国国民の国境往来の自由を保障)の観点でも国内の労働者・居住者は多様化していることから分配政策の対象は自国民にとどまらず、多様化している。
 - 例えば、労働時間短縮手当制度では支援対象が拡大し、前回に同制度が実施された金融危機(2008/2009)時は対象外となっていた自由業(芸術家)も含まれるようになった。

ドイツにおける産業政策および分配政策の動向について、Before/After のシステムを示した図は以下の通りである。図の通り、Before/After COVID-19 で機軸の大きな変化は認められない。

図 10 ドイツにおける COVID-19 前後の産業政策の機軸変化のイメージ



②公開文献調査結果

調査対象とした中核文献(公開文献)

ドイツについては、連邦政府が EU に提出した産業政策・分配政策の方針や戦略を決定する政府の公表資料を中核文献と位置づけ、分析した。

Before/After COVID-19 の政策の変動を比較するにあたって、Before COVID-19 の資料として「National Industrial Strategy 2030⁵¹」「Industrial Strategy 2030⁵²」、After COVID-19 後の資料として「German Recovery and Resilience Plan⁵³」「German Sustainable Development Strategy⁵⁴」「National Reform Programme 2021⁵⁵」「German Stability Programme⁵⁶」の 6 つの政府資料を基に確認している。

⁵¹ Federal Ministry for Economic Affairs and Energy 「National Industrial Strategy 2030」、https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/national-industry-strategy-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=9、2019、(最終アクセス：2022 年 3 月 1 日)

⁵² 「National Industrial Strategy 2030」(2019 年 2 月 5 日発表)の更新版。Federal Ministry for Economic Affairs and Energy 「Industrial Strategy 2030」、https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2021-01-13-german-recovery-and-resilience-plan.pdf?__blob=publicationFile&v=8
https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/industrial-strategy-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=7、2019、(最終アクセス：2022 年 2 月 17 日)

⁵³ Federal Ministry of Finance 「German Recovery and Resilience Plan (GRRP)」、https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2021-01-13-german-recovery-and-resilience-plan.html、2020、(最終アクセス：2022 年 3 月 23 日)

⁵⁴ The Federal Government 「German Sustainable Development Strategy」、<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1940716/1c63c8739d10011eb116fda1aecb61ca/german-sustainable-development-strategy-en-data.pdf?download=1>、2021、(最終アクセス：2022 年 2 月 28 日)

⁵⁵ Federal Ministry for Economic Affairs and Energy 「National Reform Programme 2021」、https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/national-reform-programme-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=4、2021、(最終アクセス：2022 年 2 月 17 日)

⁵⁶ Federal Ministry of Finance 「German Stability Programme」、https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021-germany-stability-programme_en.pdf、2021、(最終アクセス：2022 年 2 月 17 日)

表 6 仮説導出に使用した中核文献一覧

	文献名	年	公表機関	主な内容
Before	National Industrial Strategy 2030	2019 (Feb)	Federal Ministry for Economic Affairs and Energy	2030 年までに総付加価値に占める産業の割合を国内で 25%、EU で 20%まで段階的に拡大
	Industrial Strategy 2030	2019 (Nov)	Federal Ministry for Economic Affairs and Energy	ドイツの中小企業成長促進のための中期計画
With/After	German Recovery and Resilience Plan	2020	Federal Ministry of Finance	①再生可能水素を利用した脱炭素化 ②気候に優しいモビリティ ③気候に優しい建築・リフォーム ④デジタルトランスフォーメーション
	Sustainable Development Strategy	2021	The Federal Government	①社会保障制度の遵守宣言 ②国内の公的機関の予算動向の開示
	National Reform Programme 2021	2021	Federal Ministry for Economic Affairs and Energy	「Sustainable Development Strategy」で定められた優先事項や、EU の「復興・強靱化計画のためのガイドライン」に沿って策定(2020 年 4 月から 2021 年 3 月までの報告期間を対象)
	German Stability Programme	2021	Federal Ministry of Finance	①世界的パンデミックへの対応 ②投資キャンペーンの継続 ③Climate Action Plan 2050 の適応 ④保育制度の拡充

文献調査結果(ドイツの産業政策の機軸の変化にかかる仮説)

- ・ COVID-19 によって大きな政策変更はなされていない。
 - 産業政策で注力すべき社会課題は COVID-19 と分けて継続的に注力することで、一時的な社会現象に左右されない政策を遂行。

○中核文献から見てきた Before/After COVID-19 の政策動向

- ・ 2021 年のドイツ連邦政府の「分配」政策では、貧困解消、都市政策、学校教育・職業訓練等の更なる普及促進、子育て支援、ビジネス関連の法制度等への注力が計画されており、これらの注力分野は 2020 年度に発表された計画を継承している。
- ・ 近年の国家重点課題であるデジタル・グリーン政策については、EU の場においてメンバー各国の政策の方向性が議論されており、COVID-19 対策で関連政策の推進が一時停滞するも、依然として継続して取り組むべき喫緊の課題として連邦政府は認識している。
- ・ 世界的な COVID-19 の蔓延によって既存の社会制度の脆弱性が露呈した国は多く、ドイツもそのうちの一か国である。パンデミックの影響については公的文書でも、「今回の COVID-19 では、2008 年の金融危機以上に、ドイツ社会が多方面においていかに脆弱であるかが明らかになった⁵⁷⁾」ことが明記されており、様々な緊急対策が連邦政府により打ち出されている。ドイツ連邦政府は社会基盤の立て直しを図ると同時に、自国中心傾向にあった COVID-19 前の産業政策と比較し、COVID-19 のまん延後は所属する EU のみならず世界とも「共栄」を目指す視野の拡大が、今回確認した政府資料から読み取れた。

○産業政策とドイツの社会情勢

- ・ ドイツ経済を担うのは中小企業である。2019 年のデータによると、ドイツにある企業の 99.3% が中小企業で構成されており、数にして約 354 万社である⁵⁸⁾。これら中小企業の年間売上高は約 23 億 5,000 万ユーロで、全ドイツ企業の売上高において 32.9 %を占める。また、中小企業の輸出高は、2019 年に 2,146 億ユーロを記録し、ドイツ全体の輸出高の 16%を占めるまでに成長している。こうした企業の成長を可能にするのは、研究開発費への積極的な投資にある。従業員 250 人未満の企業が 2019 年に研究開発費に割り当てた額は 77 億 4,000 万ユーロで、2019 年にドイツの全企業が投資した額の 7.9%にあたる。

⁵⁷⁾ The Federal Government 「German Sustainable Development Strategy」、p.11、<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1940716/1c63c8739d10011eb116fda1aeb61ca/german-sustainable-development-strategy-en-data.pdf?download=1>、2021、(最終アクセス：2022 年 2 月 28 日)

⁵⁸⁾ IfM BONN 「Overview – Mittelstand」、<https://www.ifm-bonn.org/en/index/statistics/overview-mittelstand/macro-economic-significance-of-smes/deutschland>、(最終アクセス：2022 年 3 月 10 日)

○After COVID-19 の政策群に関する PwC 独自文献調査結果

- ・ PwC が蓄積している After COVID-19 のドイツの政策群からは、直接的な分配を増やす等の政策を用いて国内の経済における政府のプレゼンス向上を図りたい政府の意向が見えてくる。

- ・ ドイツでは、After COVID-19 においても、Before COVID-19 前と同様に経営支援や人材育成といった中小企業への支援政策が充実している。加えて、他の多くの国々と同様に COVID-19 の影響による一般家庭の家計負担軽減策(所得補償)も実施しているが、国民からの評価が高いのは、ドイツがその歴史の中で継続して実施してきた中小企業支援策としての労働時間短縮手当や人材育成である。
- ・ COVID-19 禍における中小企業への継続的な政策群は、営業規模を縮小した企業の雇用を支えることで労働者の収入をある程度保障し、国内の経済的打撃を最小限に抑えることに成功した。
- 2022 年 2 月 14 日にドイツ連邦統計庁が発表した速報値では、2021 年の国内総生産(GDP)は前年比 2.7%成長⁵⁹となっており、COVID-19 対策支援策に一定の効果があったといえる。
- ・ COVID-19 のまん延後に実施された 83 の政策を見てみると、その内訳は、「企業経営支援」が 35 件、雇用保障が 6 件、家計負担軽減が 12 件となっている。また、その他、区分が上記 3 点のいずれにも当てはまらないものが 30 件あった。
- ・ 子育て世代への支援⁶⁰として、子育てボーナス(子どもがいる家庭に 300 ユーロの支援金振り込み)や子ども手当(一人当たり月 185 ユーロ)、シングル・ペアレンツ向け税制上の優遇措置(年間適用額を 1,908 ユーロから 4,00 ユーロ迄引き上げ)等の政策も実施された。

なお、代表的な政策パッケージは以下のとおりである。

⁵⁹ CNBC 「German economy grew by 2.7% in 2021 as country tackled supply chain issues, surging Covid cases」、<https://www.cnbc.com/2022/01/14/germany-gdp-2021-2point7percent-country-tackled-supply-chain-issues-surgings-covid.html>、2022、(最終アクセス：2022 年 2 月 22 日)

⁶⁰ Federal Ministry of Finance 「A stimulus package for everyone in Germany」、<https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/EN/Issues/Public-Finances/stimulus-package-for-everyone/stimulus-package-for-everyone.html>、(最終アクセス：2022 年 2 月 21 日)

表 7 COVID-19 まん延後のドイツの代表的な政策パッケージ

対象	件数	目的・手段	代表的な政策
企業	35 件	企業支援	2020 年 4 月 9 日、連邦財務省は、雇用主が 2020 年 3 月 1 日から 12 月 31 日の間に従業員に支払った COVID-19 パンデミック追加給付は 1,500 ユーロまで非課税とする通達を公表。2020 年 6 月 30 日、免税の法的根拠をさらに盛り込んだ法案(Corona-Steuerhilfegesetz)が発効された。免税を受けるための納付期限は、2020 年 12 月 21 日の 2020 年財政法案(「Jahressteuergesetz 2020」)により 2021 年 6 月 30 日まで、さらに 2021 年 6 月 2 日の源泉徴収税の軽減およびキャピタルゲイン税の証明に関する近代化法(Abzugsteuerentlastungsmodernisierungsgesetz)によって 2022 年 3 月 31 日まで延長された。
		税の軽減措置	2020 年 6 月 30 日、COVID-19-pandemic(「Corona-Steuerhilfegesetz」)の影響を管理するためのいくつかの税制措置を発効。この法案は付加価値税と所得税に関するもので、特に、2020 年に商業登記を申請するか、2020 年に再編成契約を締結した場合、特定の企業再編成(パートナーシップの合併等)を税務上遡及して締結できる期間が 8 ヶ月から 12 ヶ月に延長され、その後、2020 年 12 月 18 日付の政令により、適用期間は 2021 年 12 月 31 日まで延長された。
		繰越損失	2020 年 4 月 9 日、連邦財務省は COVID-19-パンデミックの影響を受けた人々への支援を目的とした税制措置に関する通達を公表。付加価値税に関しては、2020 年 3 月 1 日から 12 月 31 日の間に、病院・診療所・老人ホーム・特定の公共機関等に対して、企業が医療機器を提供したり、医療目的のために職員を派遣したりする場合、免税を認める内容。2020 年 12 月 18 日の通達により、この措置は 2021 年 12 月 31 日まで延長され、法案内容には若干の修正がなされた。
労働者	6 件	労働時間短縮手当	2020 年 4 月 29 日、連邦政府は特定のケースにおける労働時間短縮補償給付(いわゆる Kurzarbeitergeld)を、現在の 60%(子供のいる従業員は 67%)から、失われた純収入の最大 80%(子供のいる従業員は 87%)に引き上げを目指した法案(Sozialschutz-Paket II)を締結(金額は Kurzarbeitergeld を受け取った期間によって異なる)。
家計負担	12 件	軽減税率	2020 年 6 月 30 日以降、2021 年 7 月 1 日以前に提供されるサービスには、レストランやその他のケータリングサービスを通じて提供される食事(飲料は含まれない)に対する付加価値税の税率を 19%から 7%に引き下げ。税務当局は 7 月 2 日に追加のガイダンス(規則を適用するための簡素化)を発表。
		支払猶予	2020 年 4 月 30 日、連邦財務省は COVID-19 パンデミックの影響を管理するための税制措置を盛り込んだ法案を発表した(「Corona-Steuerhilfegesetz」)。この法案は付加価値税と所得税の対策で構成されており、特に 2020 年 3 月から 12 月までの期間、雇用主が時間短縮補償給付(いわゆる Kurzarbeitergeld)の補足として支払う一定の金額を所得税から免除する予定である。同法案は 2020 年 5 月 28 日、2020 年 6 月 5 日に国会手続きを通過。

③ヒアリング調査結果

ヒアリングを通じた仮説検証結果

○ドイツの分配政策の対象は多角的視野で設定

- ・ 労働時間短縮手当制度では支援対象が拡大し、前回に同制度が実施された金融危機(2008・2009)時は対象外となっていた自由業(芸術家)も含まれるようになった。
 - ・ ドイツ国内の労働力不足を他国民が補充しており、かつ EU の枠組(EU 加盟国間におけるメンバー国国民の国境往来の自由を保障)の観点でも国内の労働者・居住者は多様化していることから分配政策の対象は自国民にとどまらない多様化している。
-
- ・ 労働時間短縮手当制度は、その起源を 20 世紀初頭⁶¹まで遡ることが出来るなどドイツには歴史的な労働者支援制度が存在している。
 - ・ 労働時間短縮手当制度によって、労働力の喪失を免れたばかりか企業は待機中の労働者の育成が可能となった。
 - ・ 労働時間短縮手当制度の導入は、各企業の労働組合が実現を後押しした。
 - ・ COVID-19 対策支援では、政府は民間の力をうまく利用して素早い分配政策を実現した。
 - ・ ドイツの大企業は重い税率を課せられており⁶²、政府はそれを原資に分配政策を実施している。

○ドイツの政策立案には科学的根拠の取入れや有識者委員会を通じた市民の声を反映

- ・ ドイツ国内の多様な社会問題に対しては多くの有識者委員会が設立されており、各委員会は年次報告書によって政策提言を行う。
- ・ 有識者委員会のメンバーは地方及び中央政府より多様な領域(アカデミア、産業、NGO 等)から選出・推薦された後中央政府によって承認されるが、メンバーは所属分野における利害を代表する。
- ・ ドイツは政府内に科学アドバイザーボードを設置しており、政策立案は科学的根拠を基に実施している。
- ・ 民間企業の活用が、複雑な社会のニーズに即した政策実行には不可欠との認識が政府内で浸透している。

⁶¹ 1910 年頃にカリウム塩産業の生産能力削減のためにドイツで導入されたのが最初といわれる。その後、洪水被害や悪天候による建設業への影響等、短期的な問題を克服する際に最も一般的に実施されている政策である。The Guardian「Kurzarbeit: Germany's scheme for avoiding unemployment」、<https://www.theguardian.com/world/2020/sep/24/kurzarbeit-germanys-scheme-for-avoiding-unemployment>、2020、(最終アクセス：2022 年 3 月 7 日)

⁶² 1995 年から 2021 年における法人所得税の最高課税率は 56.8%。

TRADING ECONOMICS「Germany Corporate Tax Rate」、<https://tradingeconomics.com/germany/corporate-tax-rate>、(最終アクセス：2022 年 3 月 7 日)

- ・ 有識者委員会からの提案事項が必ずしも政策に取り入れられるわけではなく、また、政策への反映時に「妥協」を強いられる場合は、委員会と政府の双方において、「得るもの」と「失うもの」のバランスが重視される。
- ・ 政府は **German Institute for International and Security Affairs (SWP⁶³)** 等の外部の独立機関が実施する、政府の意向から独立した調査研究の結果や多様な領域における利害調整・問題解決に関心を持っており、それら外部機関との議論を通じて長期的かつ構造的な思考を磨いている。
- ・ 社会課題の一つである「持続可能性」については、科学アドバイザリーボードが年に一回政府との定期会合の場を持っており、省庁横断により同一テーマで協議することで民意に即した政策立案を実現している。
- ・ 新シュルツ政権の注力分野は、ドイツの民意を反映した 1) 経済、2) エコロジー、3) 社会福祉の 3 点である。
- ・ 各有識者委員会は年に一度、政府との会談の場を持つが、それ以外の時間では市民教育等多様なプログラムを実施している。
 - **German Council for Sustainable Development (RNE)** は約 20 年にわたり政府と市民の橋渡しの役割を担う唯一の有識者委員会であり、政府のアドバイザリー機能だけでなく市民向け教育活動も実施している⁶⁴。
- ・ 10 年ほど前から政府は特定の政策実施において民間の力を積極的に活用するようになり、現在は友好な官民協力体制を構築している。
- ・ 課題であるデジタル政策は他国と比較して大きく出遅れており⁶⁵、その点においては市民の声が政策に反映されているとはいいいがたい。

○政府による国内の人的資本投資の取組み

- ・ 人口の高齢化が進んでおり、現在の国内人口だけではドイツの労働市場は立ち行かなくなる。
- ・ 職業訓練制度において実施している「デュアル・システム」は民間と公共の連携により大きな成功を収める等定評があり、海外でも数多く導入されている。
- ・ 女性の更なる社会進出(パートタイムからフルタイムへ)や移民のスキル向上等、国内の労働力育成に注力している。

⁶³ 1962 年に設立された SWP は、国際関係と安全保障研究を実施する連邦政府と密接な関係を持つ半官半民のシンクタンク。連邦議会や連邦政府の他、EU/NATO/UN 等の国際機関に対しても安全保障政策について助言を行う。
<https://www.swp-berlin.org/en/>

⁶⁴ RNE では教育に注力し、持続可能な開発のための市民教育を UNESCO スポンサーで実施している他、市民を含む自治体と市民の対話イベント「"Sustainable City" dialogue - mayors for sustainable development in municipalities」を 2010 年より RNE 主導で実施している。(Imme Scholz) 組織 HP :
<https://www.nachhaltigkeitsrat.de/en/>

⁶⁵ International Institute for Management Development(IMD)によると、国別にみたドイツのデジタル化ランキングは 18 位。

IMD 「The essential factors behind digital competitiveness」、
https://www.imd.org/contentassets/1795f7493f9d4697a72fd4781f64f5bb/wcc-infographic-v6.pdf?utm_source=IMD.org&utm_medium=CTA&utm_campaign=Digital+Ranking+Infographics、2021、(最終アクセス：2022 年 3 月 7 日)

- ・ 連邦政府は労働人口予測を見誤っており、この先の 5～10 年で政府予測と現実との間に差異が生じる可能性がある。
- ・ 熟練労働者及び老人介護等を担う単純労働者としての移民受け入れ体制は整っている。
 - 一部移民排斥運動を行うグループは存在するものの、ドイツ市民は労働力の提供と納税を行う移民に対して概ね好意的である。
 - 安定した国から大家族で移住し、ドイツの福祉政策を享受する「自称」難民に対して国民は批判的である。
- ・ 「デュアル・システム」では、政府のデジタル政策重視に合わせ、訓練生のデジタル能力向上のための新しいプログラムを座学に取り入れた。
- ・ 「デュアル・システム」は、訓練カリキュラムの作成は政府（公的機関）が担当する等、いくつもの視点をプログラムに組み込むことで制度の質的向上を続けている官民共同プログラムである。
- ・ 職業訓練プログラムは、地域主体で革新しており、訓練対象の職種選定等には地域ごとの実情が反映されている。

○グリーン・デジタル政策注力の方向性は **COVID-19** によっても変更なし

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・ グリーン政策（エネルギー政策やゼロカーボン等）用予算と紐づけることで COVID-19 対策財源確保の課題を克服し、資金利用者にはグリーン政策関連用途への将来的投資を義務付けた。 ・ 地域におけるグリーン政策を大胆に実施も、政策継続においては課題が残る。 |
|---|
- ・ **German Development Bank (KfW)** の地域銀行がグリーンイノベーション支援として、新築または設置から 10～15 年経過したセントラルヒーティングの取り換え等に対し多様な公的支援を実施している。
 - 多様な公的支援が実施された結果、ドイツでは建て替えバブルが起き、建設材料費の 20%高騰や工事に必要な人材の不足が課題化している。
 - ・ クリーンエネルギー政策では、フランスの原子炉がドイツとの国境沿いに集中する等安全面で課題が残る。
 - ・ 福島原子炉事故をきっかけにドイツ政府はグリーン政策にむけて大きく舵を切ったが、エネルギー価格やエネルギーの確保等解決できていない課題が山積している。
 - ・ 連邦政府は 2022 年 1 月の段階ですでに重点課題を **COVID-19** 対策ではなくグリーン対策と捉えている。

○他国との共栄はドイツ政策の基本路線

- ・ 旧メルケル政権から新ショルツ政権に至るまで、ドイツの国益が一貫して輸出政策に大きく依存していることから、ドイツにとって他国との共栄は既定路線である。
- ・ 今後さらにグリーン政策を推進するために、EU 圏のみならず世界において「同志」国との連携は不可欠であり、広く共栄関係を模索する必要がある。

- ・ 「EU 圏内で最も産業の輸出による恩恵を受けるドイツ」にとって、EU 加盟国の経済悪化は直にドイツの貿易収入に影響を与えるが、これと同じことがドイツ製品を輸出する EU 圏外の国々に対しても言える⁶⁶。
- ・ ドイツの「誰も取り残さない(Leave no one behind)」政策は、世界の繁栄によって保障される自国の在り方(繁栄)を自覚した政策である。
- ・ 経済的優位性に準じて EU への負担金額も大きいドイツ⁶⁷は、分担金の額に関わらずメンバー国は平等の立場にあるとの「前提」で成立する EU においても必然的にその発言に重みが加わるものの、EU には発言の正当性に疑問を抱く国がその賛否を問うための欧州司法制度(Court of Justice of the European Union; CJEU)があり、いつでも問題提起が可能である。

⁶⁶ 2022 年 1 月のドイツの名目ベースでの輸出総額は 1092 億ユーロ、輸入総額が 1058 億ユーロと、一年前の 2021 年 1 月と比較して 11%増、輸入は 25.6%増。また、調整前の対外貿易収支は、35 億ユーロと、2021 年 1 月の 142 億ユーロから減少した。Destatis「Exports in January 2022: - 2.8% on December 2021」、https://www.destatis.de/EN/Press/2022/03/PE22_086_51.html、2022、(最終アクセス：2022 年 3 月 7 日)

⁶⁷ EU の分担金は人口比率と経済的影響力で額が決定される。2019 年度のメンバー各国の分担額を見るとドイツが 258.2 億ユーロと最も多かった。Statista「Amount contributed to the budget of the European Union (EU) in 2019, by member state」、<https://www.statista.com/statistics/316691/eu-budget-contributions-by-country/>、(最終アクセス：2022 年 2 月 22 日)

④ヒアリング等で示された特徴的な政策例(政策ベストプラクティス)

○Kurzarbeitergeld(労働時間短縮手当)

- ・ 実施主体
 - 連邦労働社会省(Bundesministerium für Arbeit und Soziales; BMAS)管轄下にある連邦雇用庁(Bundesagentur für Arbeit; BA)が担当。
- ・ 政策概要
 - 社会保険加入事業者対象の助成金。
 - 一次的な休業等を余儀なくされた企業(雇用主)が、休業前に公的職業安定所へ届け出ること、休業等で減少した雇用者の諸低賃金の 60%~80%(子供がいる雇用者は 67%~87%)が政府によって保障され、期間は最大 24 か月。
 - 労働時間短縮手当支給中、企業は雇用者に対して研修等を実施しながら雇用を確保できる。
- ・ 実施時期・予算規模等
 - 制度適応開始は 2020 年 3 月から⁶⁸で、実施期間は 2022 年 3 月まで延長された⁶⁹。なお、契約社員は 2022 年 6 月 30 日まで対象⁷⁰となった。
 - 2020 年の労働時間短縮手当による支出額は約 220 億ユーロで、その主な原資は国家予と EU 資金⁷¹、および雇用者と被雇用者の拠出金⁷²。
 - 2021 年 11 月には、受給者の数が 879,000 人と試算。とりわけ接客業と小売り分野における受給者が増加している⁷³。
 - 労働時間短縮手当制度の期限は 20 世紀初頭に成立⁷⁴、2008 年の金融危機時に法律が近代化され市民の生活を支えた⁷⁵。

⁶⁸ Bundesagentur für Arbeit 「Kurzarbeitergeld」、<https://www.arbeitsagentur.de/m/corona-kurzarbeit/#:~:text=Bis%20Dezember%202021%20werden%20die,von%2050%20Prozent%20pauschaliert%20erstattet.>、(最終アクセス：2022 年 3 月 23 日)

⁶⁹ Bundesagentur für Arbeit 「Extension until 31 March 2022 of special provisions concerning short-time work compensation」、<https://www.arbeitsagentur.de/en/press/en-2021-44-extension-short-time-work-compensation-until-31-march-2022>、(最終アクセス：2022 年 3 月 4 日)

⁷⁰ 同上「Informationen für Unternehmen zum Kurzarbeitergeld」、<https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/informationen-fuer-unternehmen-zum-kurzarbeitergeld>、(最終アクセス：2022 年 3 月 4 日)

⁷¹ Eurofound 「Short-time working allowance」、<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/short-time-working-allowance>、2021、(最終アクセス：2022 年 3 月 4 日)

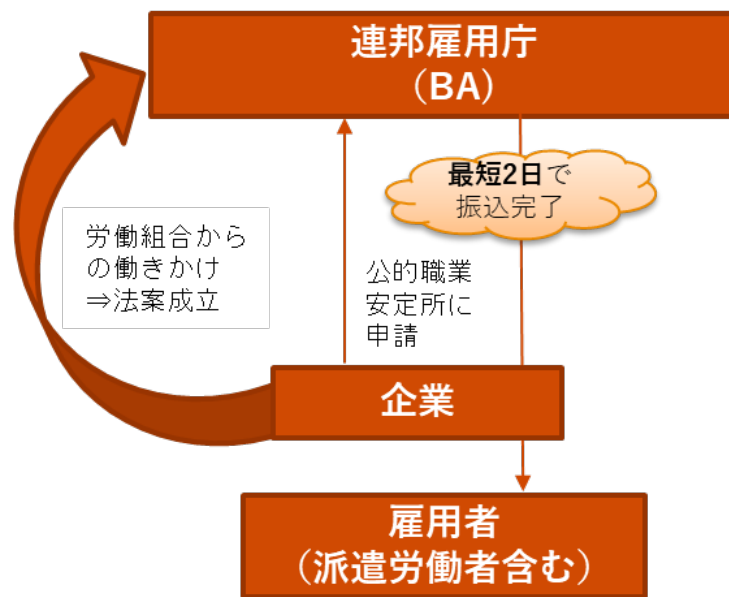
⁷² Bundesagentur für Arbeit 「Haushalt der BA: Rekordausgaben im Jahr 2020」、<https://www.arbeitsagentur.de/presse/2021-07-haushalt-der-ba-rekordausgaben-im-jahr-2020>、2021、(最終アクセス：2022 年 3 月 4 日)

⁷³ Reuters 「German hospitality, retail firms put more staff on shorter hours in December」、<https://www.reuters.com/business/retail-consumer/german-hospitality-retail-firms-put-more-staff-shorter-hours-december-2022-01-12/>、2022、(最終アクセス：2022 年 3 月 4 日)

⁷⁴ Bundesagentur für Arbeit 「Arbeitsmarktinstrument mit Tradition」、<https://www.handwerksjournalisten.de/pages/dokus/kurzarbeitergeld.pdf>、(最終アクセス：2022 年 3 月 4 日)

⁷⁵ I AM EXPAT 「Kurzarbeit: What workers in Germany need to know」、<https://www.iamexpat.de/career/employment-news/kurzarbeit-what-workers-germany-need-know>、2020、(最終アクセス：2022 年 3 月 4 日)

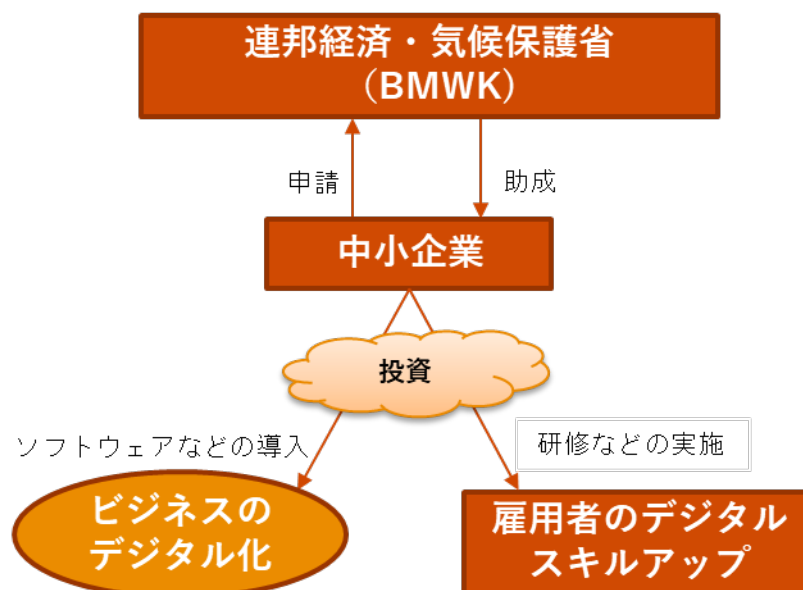
図 11 ドイツの労働時間短縮手当制度の仕組み(COVID-19 版)



○Digital Jetzt(デジタル・ナウ)

- ・ 実施主体
 - 連邦経済・気候保護省が実施。
- ・ 政策概要
 - 本拠地としてのみならず支店も含むドイツに拠点を置く企業を対象にした中小企業向けデジタル化推進のための助成金制度。
 - 事業主作成のデジタル化計画そのものが支援対象となっており、ビジネスのデジタル化と雇用者のデジタルスキルアップの 2 分野の助成金があり、企業はどちらにも申請可能。
 - 助成額は申請企業の従業員数によって 3 区分されている⁷⁶。
 - 追加条件を満たせば、助成額に最大 20% 上乗せ(後継上限 70%)し、最大 50,000 ユーロを助成する⁷⁷等、大規模に中小企業のデジタル化を後押し。
- ・ 実施時期・予算規模等
 - 合計約 25,000 万ユーロ 2024 年までの予算として確保⁷⁸。
 - 実施期間は、2020 年 9 月 7 日から 2023 年 12 月 31 日⁷⁹。

図 12 「デジタル・ナウ」プログラムのイメージ



⁷⁶ 従業員数が 3～50 名の企業には 30%、51～250 名の企業には 35%、251～499 名には 40%という 3 区分が助成金の割合において導入されている。Digital Skills & Jobs Platform 「Digital Jetzt Programme」、<https://company.simplesystem.com/news/digital-now/?lang=en>、2021、(最終アクセス：2022 年 3 月 4 日)

⁷⁷ Digital Skills and Jobs Platform 「Digital Jetzt Programme」、<https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/opportunities/funding/digital-jetzt-programme>、2021、(最終アクセス：2022 年 3 月 23 日)

⁷⁸ Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action 「Fast 250 Millionen Euro zusätzlich für den deutschen Mittelstand」、<https://www.mittelstand-digital.de/MD/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/20210625-fast-250-millionen-euro-zusaetzlich-fuer-den-deutschen-mittelstand.html>、2021、(最終アクセス：2022 年 3 月 23 日)

⁷⁹ simple system 「Digitize procurement with simple system and benefit from the funding program」、<https://company.simplesystem.com/news/digital-now/?lang=en>、2021、(最終アクセス：2022 年 3 月 23 日)

○Duales VET System (デュアル・システム)

- ・ 実施主体
 - 主に連邦エネルギー省が中心となって実施。
- ・ 政策概要
 - 中小企業の必要な即戦力を育成する制度。
 - 中世の徒弟制度にルーツを持ち、2019 年時点で約 130 万人が訓練を受講しており、ドイツ国内の 15 歳以上の全人口の 47% がデュアル・システムによって最高職業資格を取得している⁸⁰。
 - プログラムの就学期間は 2 年から 3.5 年⁸¹で、選択できる職業数 324 種(2020 年時点)、参加企業数は 427,224 社(2017 年時点)、終了後に OJT を受けた企業での採用率は 74% である⁸²。
 - プラグラムでは、全体の 30% が座学で、政府が策定した公式学習プログラムにはドイツ語や英語、社会学等も含まれているが、全体の 2/3 は選択した職業に就くための必要な知識を学ぶ構成となっている⁸³。
 - 研修生は、就きたい職業の OJT を提供する企業に直接応募し、採用されれば期間中一貫してその企業で OJT を行い、プログラム習得時には即戦力に慣れる技術の習得をしていることが求められる。
 - 実習生 1 人当たりの平均研修費用は 17.933 ユーロで、年間の賃金や社会保険費等(62%)、座学と OJT 費用(約 23%)、材料費(約 5%)等がその内訳である⁸⁴。
 - 研修生の平均的な月収は 987 ユーロとなっているが、職種によって異なり、例えばメカトロニクスエンジニア職だと平均月額額は 1,152 ユーロである⁸⁵。
 - ドイツのデュアル・システムは EU において導入が推奨されており、現在はオーストリア、スイス、ルクセンブルク、デンマークで導入されている他、EU 圏外においては南アフリカやカザフスタン、マレーシアといった国々でも導入され、結果を出している。

⁸⁰ Bundeszentrale für politische Bildung 「Die drei Sektoren der beruflichen Bildung - Duales System」、<https://www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/332404/die-drei-sektoren-der-beruflichen-bildung-duales-system/>、2021、(最終アクセス：2022 年 3 月 4 日)

⁸¹ The Federal Government 「Dual vocational Training system」、<https://www.make-it-in-germany.com/en/study-training/training-in-germany/vocational/dual-system/>、(最終アクセス：2022 年 3 月 4 日)

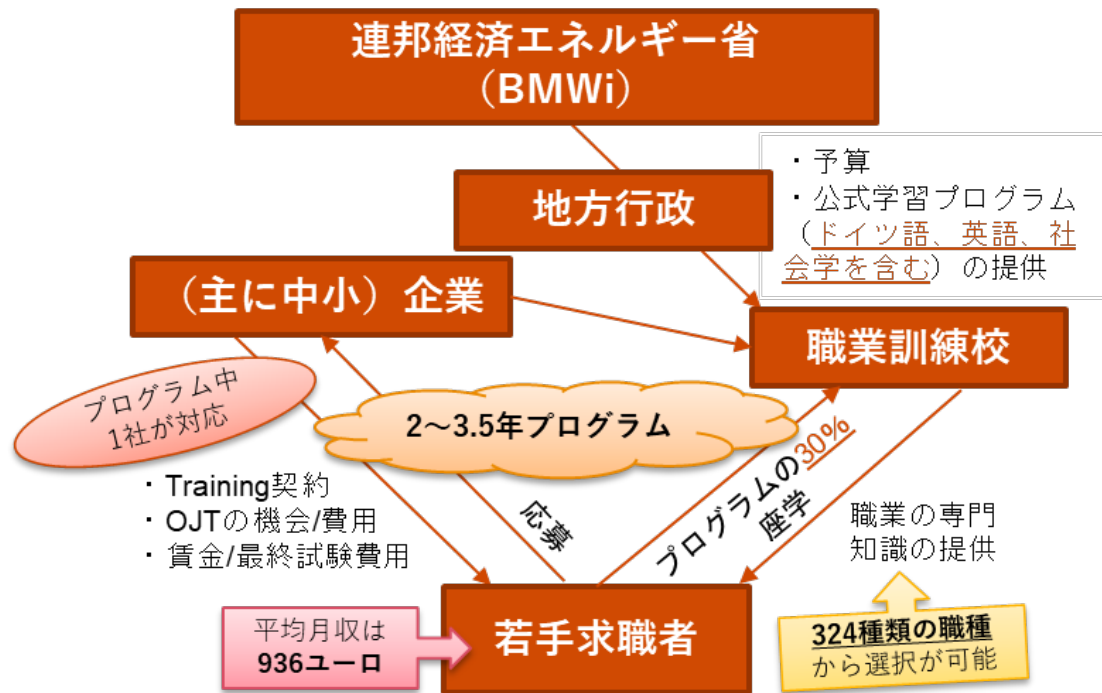
⁸² Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action 「Dual vocational training – a recipe for success」、<https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Dossier/vocational-training-and-work.html>、(最終アクセス：2022 年 3 月 4 日)

⁸³ The Federal Government 「Dual vocational Training system」、<https://www.make-it-in-germany.com/en/study-training/training-in-germany/vocational/dual-system/>、(最終アクセス：2022 年 3 月 4 日)

⁸⁴ Deutscher Industrie- und Handelskammertag 「Costs and Benefits of Dual Vocational Training」、P.3、<https://ieet.org.do/wp-content/uploads/2021/04/Costs-and-Benefits-of-Dual-Vocational-Training.pdf>、2016、(最終アクセス：2022 年 3 月 4 日)

⁸⁵ The Federal Government 「Dual vocational Training system」、<https://www.make-it-in-germany.com/en/study-training/training-in-germany/vocational/dual-system/>、(最終アクセス：2022 年 3 月 4 日)

図 13 デュアル・システムの関連イメージ



(4)フランス

⑩仮説及び検証結果のサマリ

Before/After COVID-19で発出された主要政策や中核文献から導出した仮説と、実際に行ったエキスパートとのヒアリングの結果では、仮説の蓋然性は高いものの、一部乖離があったことを冒頭に述べる。特に「大企業育成から中小企業保護への政策転換」については、政策上の動きと現状との間に乖離がある、という見立てがヒアリングから得られた示唆である。

①調査結果概要

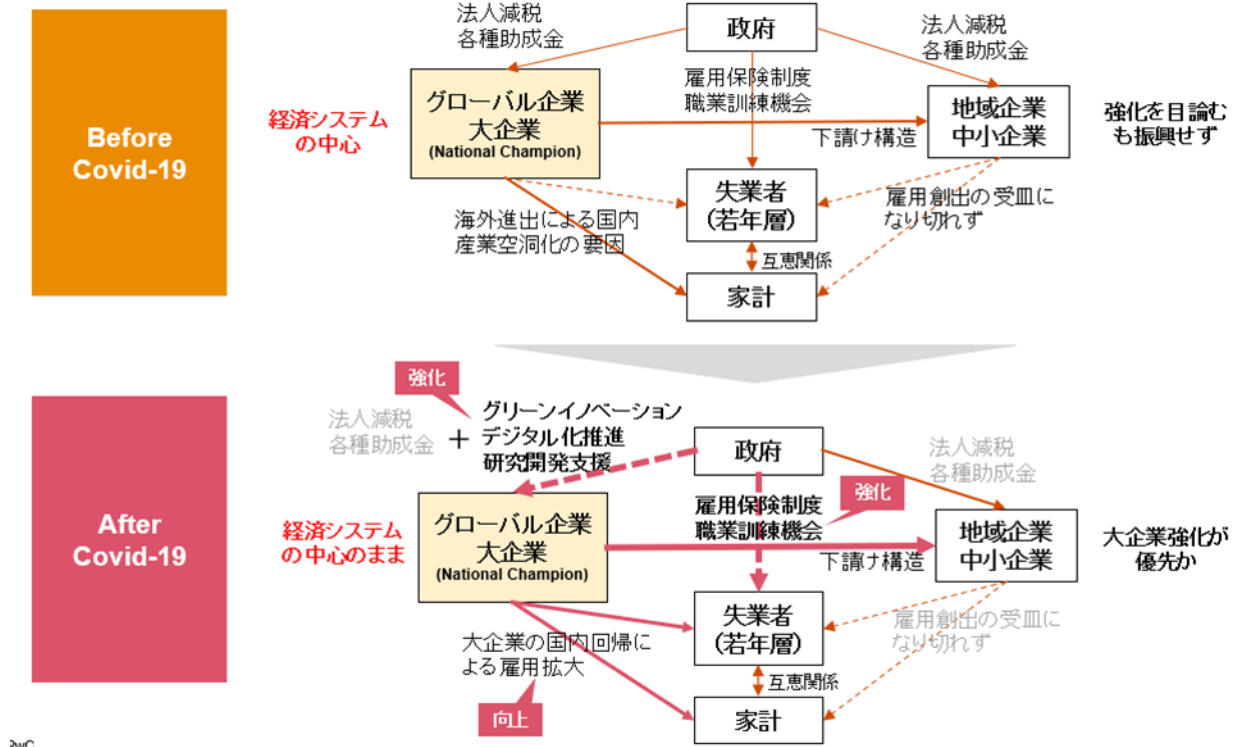
本調査において、中核文献(公開文献)及び PwC が蓄積する国別政策群(After COVID-19)の調査分析結果及びエキスパートヒアリングから得られた調査結果概要は以下の通り。

- ・ 大企業から中小企業保護への政策転換はなされるものの、実際の対応は大企業向けの対応が中心を占めている。この理由として、COVID-19 のまん延により停滞・縮小した自国の経済力を補えるほどの有力な中堅・中小の育成が間に合っておらず、「National Champions」といわれる古典的な大企業の成長力に依存せざるを得ないという同国の産業構造転換上の課題があると考えられる。
- ・ グリーン、DX 等新産業への取り組みは、スタートアップ振興政策を中心に打ち出され、成果を得ている。
- ・ 高い失業率や低迷するフランス経済からの脱却等、構造的伝統的なフランス経済の課題解決に向けた構造改革は、Before/ AfterCOVID-19 を通じて継続的に実施されている。

○フランス産業政策の機軸イメージ

- ・ フランスの産業政策は、Before/After COVID-19 での大きな政策転換はなく、Before COVID-19 での課題である、EU 内における社会的・経済的地位の復権と競争力の強化、高止まりする失業率の改善、若者を中心とした人材育成の推進は一貫している。
- ・ After COVID-19 の政策として、EU の経済的支援を受ける形で策定された「フランス復興計画」では、「エコロジー」、「競争力」、「結束」の3つの柱をもとにグローバル企業・大企業を中心とした戦略産業の国内回帰等、自国内経済のエコシステム強化に取り組む。財政規律の健全化も社会課題であるため、成果の顕在化は今後の政権運営(2022 年 4 月、フランス大統領選)にもよる。

図 14 フランス産業政策の機軸イメージ



②公開文献調査結果

調査対象とした中核文献(公開文献)

仮説導出にあたり、フランスは、2017年のマクロン政権発足後、法改正や構造改革等成長路線の視座で恒常的に高止まりする失業率の改善や国内経済の立て直し策としての「Action Plan for Investment and Growth」、「Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises (PACTE)」の2文献と、新型 COVID-19 ウイルス感染症による経済的打撃からの拡幅策としての「Fiance Relance recovery plan」、「National Recovery and Resilience Plan」の2文献を中核文献として、文献調査を行った。

表 8 仮説導出に使用した中核文献一覧

Before/ After	文献名	年	公表機関	主な内容
Before	Action Plan for Investment and Growth ⁸⁶	2017	Ministère des E'conomie et des Finances	①法人税率の引き下げ ②競争力・雇用税額控除(CICE)の廃止 ③富裕税の見直し(不動産税への置き換え) ④ビジネス成長のためのアクションプラン策定
	Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises (PACTE) ⁸⁷	2019	Gouvernement Français	①中小企業の成長・外部市場への進出・雇用創出 ②より資金が豊富で革新的な企業の創出 ③公正かつ存在意義のある企業の創出
After	Flance Relance recovery plan : building the France of 2030 ⁸⁸	2020	Gouvernement Français	①生産構造のエコロジー転換による競争力の強化 ②企業の競争力強化 ③スキル強化(職業訓練の変革)
	National Recovery and Resilience Plan ⁸⁹	2021	Gouvernement Français	①EU からの France Relance (フランス復興計画)に対する 400 億ユーロの資金供与 ⁹⁰ とその使途に関する説明 ②「環境」、「競争力」、「結束」の 3 つのテーマと 9 の項目の予算措置内容

⁸⁶ Ministère des E'conomie et des Finance 「Action Plan for Investment and Growth」
<https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piece-jointe/2017/10/actionplaninvestmentgrowthfrance.pdf> 、
 2017、(最終アクセス：2022 年 3 月 1 日)

⁸⁷ Gouvernement Français 「Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises (PACTE)」
<https://www.gouvernement.fr/action/pacte-le-plan-d-action-pour-la-croissance-et-la-transformation-des-entreprises> 、2019、(最終アクセス日 2022 年 3 月 6 日)

⁸⁸ Gouvernement Français 「Flance Relance recovery plan : building the France of 2030」
<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/economic-diplomacy-foreign-trade/promoting-france-s-attractiveness/france-relance-recovery-plan-building-the-france-of-2030/> 、2020、(最終アクセス：2022 年 3 月 6 日)

⁸⁹ Gouvernement Français 「National Recovery and Resilience Plan」
<https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2021/PNRR-SummaryEN-extended.pdf> (最終アクセス：2022 年 3 月 30 日)

⁹⁰ P.3. Gouvernement Français 「National Recovery and Resilience Plan:3」
<https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2021/PNRR-SummaryEN-extended.pdf>
 2021、(最終アクセス：2022 年 3 月 7 日)

文献調査結果(フランス産業政策の機軸変化にかかる仮説)

- ・ Covid-19 による経済的打撃の回復に向けた施策として、これまでの構造改革路線に加えて長期的対策(2030 年を目標)を盛り込んだ、新産業の育成(グリーン・デジタル)に力点が置かれている。
- ・ 大企業育成から中小企業保護への政策転換がなされている。
- ・ 痛みを伴う構造改革(雇用関連、年金関連、公務員削減等)に対し、継続して国民の理解を得ていく必要性が更に向上(大規模デモ、抵抗勢力)

○中核文献から見えるフランスの産業政策の動向

- ・ COVID-19 禍による経済的打撃の回復に向けた施策として、これまでの構造改革路線に加えて長期的対策(2030 年を目標)を盛り込んだ、新産業の育成(グリーン・デジタル)及び大企業育成から中小企業保護への政策転換がなされている。
- ・ 痛みを伴う構造改革(雇用関連、年金関連、公務員削減等)に対し、継続して国民の理解を得ていく必要性が更に向上(大規模デモ、抵抗勢力)

仮説導出までの背景・経緯

○フランスにおける伝統的・構造的社會構造と課題⁹¹

- ・ フランスは第二次大戦後の戦後復興で日本と同様に急速な復興を遂げた国の一つであり、ナショナル・チャンピオンと称される国際的大企業を多く作ることで戦後経済は大きく成長した。しかしその後、形式的・官僚主義的かつ保守的な国民性の影響もあり、大規模国営企業の民営化移行への失敗をはじめとした経済改革の失敗によりフランス経済は低迷した。
- ・ SNFC(フランス国鉄)に代表される国有企業の不採算性、高止まりする失業率と労働スキルの低下等、経済の低迷が社会課題化、ナショナル・チャンピオンと呼ばれる大企業の海外進出等フランス国内産業の空洞化も顕在化し、EU における大国としてのフランスのプレゼンスも低下した。
- ・ フランス経済の復興を目指して、2017 年にオランド政権から財務大臣として成果を残してきたマクロン政権へ移行するにあたり、政府は数々の新政策を打ち出した。「黄色いベスト運動」等のデモ抗議活動もあったが、新政策の効果は徐々に表れつつある。

○Before/After COVID-19 の産業政策動向: 調査文献からの導出

- ・ 新政権発足後、社会課題であった高失業率の改善、SNCF(フランス国鉄)改革、中小企業支援策等の構造改革により、「**Action Plan for Investment and Growth**」⁹²、「**Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises(PACTE)**」⁹³に代表される成長

⁹¹ 「フランス産業政策の再検討と政策的課題」、<https://core.ac.uk/download/pdf/327113245.pdf>
(最終アクセス:2022 年 3 月 7 日)

⁹² Ministère des Économie et des Finance 「Action Plan for Investment and Growth」
<https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piece-jointe/2017/10/actionplaninvestmentgrowthfrance.pdf> 、
2017、(最終アクセス:2022 年 3 月 1 日)

⁹³ Gouvernement Français 「Plan d'Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprises (PACTE)」
<https://www.gouvernement.fr/action/pacte-le-plan-d-action-pour-la-croissance-et-la-transformation-des-entreprises> 、2019、(最終アクセス:2022 年 3 月 6 日)

路線の政策が打ち出され、国内企業保護の法改正（法人税減税、雇用関連法（企業負担軽減））も進められた。

- ・ 2020 年の新型 COVID-19 ウイルス感染症の拡大後、他国に変わらずフランスも大きな打撃を受けたが同年 9 月「**France Relance recovery plan**」（フランス復興計画）を発表、主に「エコロジー」「競争力」「結束力」を掲げ、総額 1000 億ユーロの経済対策⁹⁴を発表、構造改革路線を引き継ぐとともに、環境・気候変動対策、雇用創出・若者の労働力強化、輸出セクター・R&D の強化等、2030 年までの長期的視野を持つグリーン&DX 等のアクションプランを策定した。

⁹⁴ P.1。Gouvernement Français 「France Relance recovery plan : building the France of 2030」
<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/economic-diplomacy-foreign-trade/promoting-france-s-attractiveness/france-relance-recovery-plan-building-the-france-of-2030/>
2021、（最終アクセス：2022 年 3 月 7 日）

○After COVID-19 の政策群に関する PwC 独自文献調査結果

PwC が蓄積している After Covid-19 のフランスの政策群を整理すると、以下の項目に政策の力点が置かれていることが見える。

- ・ 中小企業に特化した経済支援プランを作る一方で、大企業には過剰な利益を得ないように行動制限する等、企業規模に応じたメリハリが見て取れた。
- ・ パンデミックで職を完全に失った労働者等に的を絞って経済援助(所得補償)を実施している。

表 9 COVID-19 対応におけるフランスの代表的な政策パッケージ⁹⁵

対象	件数	目的・手段	代表的な政策
企業	個別政策や政策パッケージ間での重複が多数につきカウントは省略	納税期限延長減税	・ 法人税、不動産への税(企業)等の減税を実施。また社会保険料と税の納付期限を延長しているが、大企業が期限延長を適用された場合は株主への配当等の制限あり
		不動産を介した援助	・ 不動産売買および賃貸、および企業を相手にした不動産業者に対しての税軽減により企業の財務状態の改善を図っている
		中小企業支援	・ 中小企業に特化して Financial Settlement Plan を適用し、納税延期等により税負担を軽減
労働者・失業者		—	・ (確認できず)
家計負担軽減		社会的弱者保護	・ 働くことのできない労働者や子持ちの労働者等、対象を絞って経済的補助(手当)を実施
		失業者等への所得補償	・ COVID-19 の影響で営業停止、または従業員との雇用契約停止をした企業の従業員へ経済的補助(手当)を通じた所得補償を実施
		COVID-19 感染者への所得補償	・ COVID-19 に感染して活動が制限された個人に対しても経済的補助(手当)を通じた所得補償を実施

⁹⁵ PwC Global 「Navigate Tax and legal measures in response to Covid-19」
<https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/navigate-the-tax-measures-in-response-to-Covid-19.html>
 (最終アクセス：2022年3月9日)

③ヒアリング調査結果

ヒアリングを通じた仮説検証結果

○構造改革路線に加えて長期的に新産業育成(グリーン・デジタル)に力点

- ・ 低迷するフランス経済からの脱却に向けた、これまでの構造改革の継続に加えて新産業へ取り組むと伺える回答が多かった。
- ・ 人材育成の低迷や高い法人税の改善等の構造改革路線は既定路線として維持し、スタートアップや中小企業支援と大企業との連携による経済復興を目指しているとの見立てが主流であった。

- ・ フランスはここ 40 年の間、先進国で最も非産業化が進んでおり GDP における産業の割合は他の EU 主要国と比べて低く、その要因として、人材育成の低迷、ドイツと比べた際のコスト高、高い法人税により国内生産は低下し続けていた。
- ・ フランスの産業政策は 2018 年の危機を経て変化し、DX、グリーン化を重視する等、産業化を促進する方向に向かった。
- ・ 2017 年以降、フランスは財政健全化に注力していたが、COVID-19 後は経済対策にシフトし、EU も同じ動きを見せている。2022 年度フランス財政プランは、EU の経済対策との調和を目指しており、より長期的な視点に立ったものである。
- ・ この 10 年、フランスは中小企業支援の政策(投資銀行的な役割)をとっており、特に現政府はスタートアップを育てて国際的な大企業(ナショナル・チャンピオン)と連携させることを目指している。
- ・ La French Tech⁹⁶ (アメリカのシリコンバレーのような先端技術集積地をつくる政策群やキャンペーンのような取り組み)に象徴されるスタートアップや中小企業に対するフランスへの投資促進とエコシステムの構築が行われている(※ベストプラクティスで紹介)。
- ・ 全ての産業政策は強い産業と弱い産業の両方をサポートしており、スタートアップ支援等企業体と産業のシナジーが重要である。ワクチン産業や DX 関連産業等は EU 外部に依存している状態である。
- ・ EU の共同体として認識合わせは時間がかかるが、フランスと EU の政策は統合していく必要がある。DX とグリーン化については重要であるという共通認識ができています。
- ・ フランスは国による企業へのサポートは大きいですが、財政上の懸念はある。

○伝統的構造的社会的課題である失業率の改善への取り組みが重要

- ・ フランス経済低迷の大きな要因の一つとして、高い失業率が挙げられる。社会構造的課題であるこの問題解決に向けて、政府が長期的視野を持って取り組む政策の仮説は、蓋然性が高いと伺える回答が得られた。

- ・ 失業率はヨーロッパの中でも最も高い水準にある⁹⁷。
- ・ 若年層の失業率が高い。4 人に1人の若者が仕事に就けない。高すぎる失業保険制度を改

⁹⁶ Ministère des E'conomie et des Finance 「La French Tech」 <https://lafrenchtech.com/en/>
2015 年 (最終アクセス : 2022 年 3 月 6 日)

⁹⁷ EU とユーロ圏の 2020 年 11 月の失業率 (JETRO ビジネス短信)
https://www.jetro.go.jp/view_interface.php?blockId=31252108 (最終アクセス : 2022 年 3 月 18 日)

革することで若者の就業意欲を高める必要がある。

- ・ 失業は若年層だけでなく高齢者にもみられる。ドイツと比べても高水準。64 歳が定年だが 60 歳で仕事をやめてしまう人が多い。
- ・ 人材のスキルマッチが非常に弱く、課題となっている。
- ・ フランスにおける高い失業率の原因を分析すると、就業人口の供給数が少ないことが挙げられる。理由としては、国民性や文化、低賃金で働く場合と同等程度の収入が得られる高い失業保険が挙げられる。
- ・ 政府は失業保険制度を改革することで失業率の改善に取り組んでいる。失業保険が高いから働かない、という人を減らすために、仕事を探しているか否かも考慮するモチベーションを重視した改革。

○企業規模別保護政策(大企業－中小企業)には政策と実態に乖離

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・ <u>大企業から中小企業保護への政策転換はなされているものの、実際の対応は大企業向けの対応が中心</u>を占める。・ 政府として中堅・中小企業の育成・支援に取り組むが、EU 圏内他国に比べて弱体化が目立つ。結果、大企業に頼らざるを得ない位構造が現状である。 |
|---|
- ・ フランスでは大きな産業グループを優先させた政策になりがち。一方で EU は、中小企業に注力して改革に取り組もうともしている。また、フランスは企業と政府が協力して R&D に力を入れているが、現状は EU 外のライバル企業の方が強い。
 - ・ フランスの中小企業はドイツの中小企業と比べて弱体化しており支援が必要とされる。どちらかといえば EU におけるナショナル・チャンピオンといえるような大企業の育成を重要視している。
 - ・ ドイツは中小企業を重視しているのに対し、フランスは大企業に焦点を当てている。フランスに特化した地政学的な中小企業支援も議論されているが、実際は大企業への対応が目立つ。

○人材育成や職業訓練の重要性及び支援

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・ フランスでは、官製企業の民営化の遅れ、国際的大企業の海外進出による国際産業の空洞化、失業者保護対策が手厚いことによる、特に若年層の就労意欲の低下、海外移民依存度の高まりによる雇用確保の困難性等様々な要因から<u>失業率が恒常的に高い</u>。・ 特に<u>若年層の低就業率や労働スキルの低さは社会問題化</u>しており、重要な政策課題として取り組まれている。 |
|--|
- ・ フランス企業は労働コストの削減に失敗し、諸外国(ドイツ、スペイン等)企業との競争に敗れている。また、企業の移民への依存度が高まっており、一部では脅威と捉えられている。
 - ・ 若年層に対する DX 化を含む職業訓練が必要である。また、高すぎる失業保険制度を改革することで若者の就業意欲を高める。
 - ・ 社会保障システムは他の EU 諸国や北米に比べて寛容である。
 - ・ フランス産業の地位向上のために、職業訓練と技能管理が不可欠と理解している。ドイツで

は応用教育や継続的なトレーニングが発達しており、産業組織の中で中心的役割を果たしているのに対し、フランスでは応用的な職業訓練が行われていないことが、フランス経済システムの大きな弱点であると指摘されている。

- ・ フランス政府は、「**THE BIG INVESTMENT PLAN 2018-2022**」⁹⁸において、570 億ユーロの大規模な投資計画のうち 150 億ユーロを「技能社会の構築」として、中小企業・教育・失業率を改善する目的で投資を行っている。最大の狙いは就業スキルを持たない 200 万人に職業訓練を施し失業状態から脱却させることである。
- ・ 失業保険改革をしやすい土壌をつくるための職業訓練の改革：教育で教えられることと市場のニーズに乖離があるため、職業訓練制度や徒弟制度を改善する。

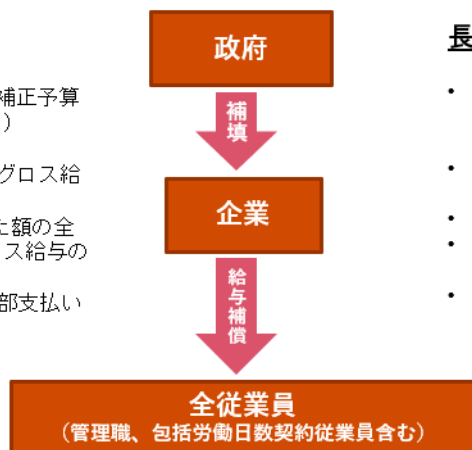
⁹⁸ Ministère des E'conomie et des Finance 「The Big Investment Plan 2018-2022」 ,
<https://www.gouvernement.fr/en/the-big-investment-plan-2018-2022> , 2017、(最終アクセス : 2022 年 3 月 6 日)

○一時帰休制度・長期一時帰休制度(Activité partielle, Activité partielle de longue durée)

- ・ COVID-19 感染拡大による企業経営の悪化と雇用解雇問題対策
- ・ 従業員の雇用確保と休業補償、感染縮小及び景気回復時の迅速な対応が目的
- ・ 感染拡大により影響の大きかったセクターを中心に、各セクター別に設定

一時帰休制度の拡充

- ・企業支援措置として2020年度補正予算法に盛り込まれ可決（3月20日）
- ・**80億€から240億€へ拡充**
- ・一時休業対象の従業員に対しグロス給与の70%相当額を企業が補償
- ・政府は企業が従業員に支払った額の全額（企業補償額の100%＝グロス給与の70%）を補填
- ・2021年4月、5月にそれぞれ一部支払い割合が低減



- ・ **長期的な活動縮小に直面する企業が適用できる新規定**として、2020年7月から適用開始
- ・ 適用対象は**規模や活動内容に関係なく一人以上の従業員を雇っている企業**
- ・ 雇用主は、グロス時給額の70%を最低補償
- ・ 政府は、雇用主が支払った法定最低賃金の4.5倍を上限とし時給額の60%を補填
- ・ 適用期間は36カ月間で最長24カ月（連続・非連続を問わない）

- ・ イノベーション・研究法(1999 年)、ル・キャンピング(2011 年)の施行によるインキュベーション施設、アクセラレーターの急速な設立・発展への対応として 2015 年 11 月に始動。
- ・ スタートアップのエコシステム形成、成長促進、国際化の支援を目的とする。
- ・ 主な実施内容として、スタートアップコミュニティの形成と成長促進、フランスのスタートアップの海外進出、海外スタートアップのフランスでの活動支援が挙げられる。

政府（経済・財務省）

スタートアップ
拠点設置支援

様々な地域にスタートアップ
拠点を設置
(国内・海外・シード)

例：巨大インキュベーション施設「STATION F」
2013年：メトロポール・フレンチテック
13拠点を設置

2019年：
キャピタル・フレンチテック13拠点を設置
コミュノテ・フレンチテック38拠点を設置

再編

拠点・地域間の競争メカニズムを導入
拠点・地域間のネットワーク化（情報共有）

アクセラレーション基金
アクセラレーターへ資金投入

アクセラレーター

資金援助

スタートアップ 国内

スタートアップ 海外
French Tech Ticket
French Tech Visa

フレンチテックシード
政府からの直接支援
(インキュベータ的役割)

スタートアップ シード

大企業からの支援
イメージアップ、経済
全愛発展=自社の利益
の視点から、関連事業、
関係企業に関係なく支
援を展開

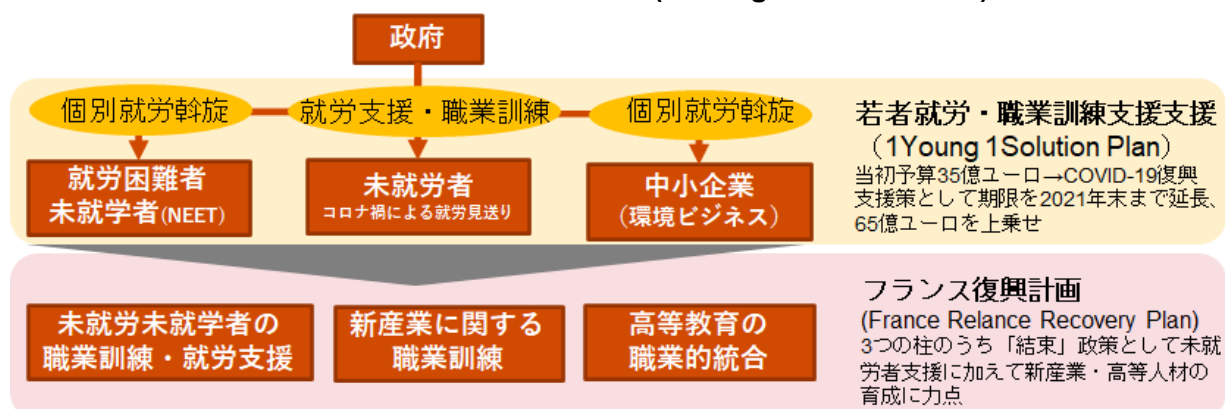
⁹⁹ Ministère Du Travail、<https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/accompagnement-des-mutations-economiques/activite-partielle-chomage-partiel/apld>（最終アクセス：2022年3月29日）

— 63 —

○若者就労促進策(1Young 1Solution Plan)、フランス復興計画(France Relance Recovery Plan)¹⁰¹¹⁰²

- ・ 若年層(16 歳から 25 歳)の就労スキルの低下及び COVID-19 感染拡大による構造的失業率低下への対策
- ・ 若年層の就労率向上及びスキル向上、景気回復時及び新産業拡大の人材確保が目的
- ・ 見習い訓練支援の延長、特別賞与の非課税措置、実習生採用の中小企業への支援等

図 16 若者就労促進策(1Young 1Solution Plan)



失業率の推移(2018/9.0%→2021/8.13%)や各支援プログラム応募件数(20万件以上)などから一定程度の成果が認められる。

¹⁰¹ Ministère Du Travail 「Contrat d'Engagement Jeune (CEJ)」 <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/article/emploi-presentation-du-contrat-d-engagement-jeune> (最終アクセス：2022 年 3 月 29 日)

¹⁰² Gouvernement 「Entreprises, jeunes : la plateforme « 1 jeune, 1 solution » est faite pour vous」 <https://www.gouvernement.fr/entreprises-jeunes-la-plateforme-1-jeune-1-solution-est-faite-pour-vous> (最終アクセス：2022 年 3 月 29 日)

(5)EU

①調査結果概要

EU では、「東南アジア等、生産コストが低い国からの輸入依存度の低減を通じて、EU 内でのサプライチェーンを構築しつつ、国家間の格差縮小を図っているのではないか」という仮説について、蓋然性を有するとの調査結果となった。具体的には、ヒアリングにおいて、2名中2名から「仮説に同意する」という趣旨の発言があった。ヒアリング結果の概要は以下のとおり。

- ・ EU では国家間の貧富の差を是正するための分配施策・調整施策が実施されている。ただし、それらの施策にコミットする程度は各国政府に委ねられているため、実効性に課題が残る。
- ・ EU 内で技能や職業教育の標準化を図ることにより、必要な労働力を確保し、EU 内での生産拠点の確立につなげようとする動きがある。
- ・ EU 内の国家には国力の差があるものの、EU 委員会ではその差を是正するようなガバナンスを行っている。

②公開文献調査結果

EU においては European Commission が公表している文献をもとに仮説の導出を行った。BeforeCOVID-19 については「A New Industrial Strategy for Europe¹⁰³」という文献を、AfterCOVID-19 については「European industrial strategy¹⁰⁴」「Next Generation EU¹⁰⁵」という2文献を中心に調査を実施し、「Horizon Europe¹⁰⁶」についても調査の対象とした。

なお、他の対象国とは異なり、EU は主権国家でないことから、財政面や施策面において限りがある点に留意が必要である。

表 10 仮説の導出に向けた調査対象とした中核文献

	文献名	年	公表機関	主な内容
Before	A New Industrial Strategy for Europe	2020	European Commission	① 世界をリードできる競争力のある産業 ② 2050 年までに気候中立を達成する ③ デジタル化の推進およびその対応
After	European industrial strategy	2021	European Commission	① 単一市場のレジリエンス強化(→エコシステムの拡大) ② オープンな戦略的自立の強化(生産コストの安い国への依存度の低下) ③ デジタルとグリーンへの移行の加速
	Next Generation EU	2020	European Commission	① 経済の回復 ② グリーンとデジタルへの移行
	Horizon Europe	2020	European Commission	① 気候変動への対応 ② 癌の克服 ③ 水質や生態系の回復 ④ 気候中立の支援 ⑤ 土壌の回復

¹⁰³ European Commission 「A New Industrial Strategy for Europe」 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593086905382&uri=CELEX%3A52020DC0102>、2020、(最終アクセス:2022 年 3 月 30 日)

¹⁰⁴ European Commission「European industrial strategy」、https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en、2021、(最終アクセス:2022 年 3 月 30 日)

¹⁰⁵ European Commission「Next Generation EU」https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en、2020、(最終アクセス:2022 年 3 月 30 日)

¹⁰⁶ European Commission「Horizon Europe」https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en、2020、(最終アクセス:2022 年 3 月 30 日)

中核文献から見てきた EU の産業政策の機軸の変化:仮説

- 東南アジア等の生産コストが低い国からの輸入依存度の低減を通じて、EU 内でのサプライチェーンを構築しつつ、雇用創出や国家間の格差縮小を図っているのではないか(内向きの経済を志向しているのではないか)。

○中核文献からわかる EU の傾向やポイント

- **Before COVID-19** では従来からのトレンドが継続しており、グリーンならびにデジタルへの移行や産業競争力の強化等を重視する政策であった。またヨーロッパの産業構造においては中小企業が大きな役割を占めており、中小企業の事業支援やデジタルへの移行に注力していた。
- **After COVID-19** においては、「既存トレンドの強化及び経済落ち込みへの対応」という方針が読み取れる。既存トレンドとしては、例えば、男女間の賃金格差や人種差別への対応、若年層向けの雇用政策等があげられる。
 - 経済的格差よりも、男女間の賃金格差や人種差別の撤廃に注力し、公平性や平等の実現に取り組んでいる。
 - **Job** 型雇用であることから、スキルの習熟度が低い若年層向けの雇用政策・起業支援が色濃く、教育や職業訓練を積極的に実施している。
- **After COVID-19** の文献からは **EU を単一市場(Single Market)として捉え**、デジタルとグリーンを柱に据えた上でエコシステムの拡大を図る等、**EU 内での成長と分配の好循環の確立を図っている**ことが読み取れる。また、その流れにおいて、生産コストが低い国からの輸入依存度の低減も図っており、経済的自立度の向上に努めている。

③ヒアリング調査結果

○EU 内での国家間の富の再分配

- ・ EU では国家間の貧富の差を是正するための分配施策・調整施策が実施されている。ただし、それらの施策にコミットする程度は各国政府に委ねられているため、実効性に課題が残る。
- ・ 前提として、EU 加盟国の大まかな政策の方針は EU が決定する。イタリアやスペインの政府財政破綻を機に、選挙で選出された各国の代表が加盟国の政策方針を EU の会議で議論し決定するようになった。国によっては政策の方向性の 8 割を EU で合意し、それを各加盟国が独自の政策に落とし込む場合もある。
- ・ EU の団結政策 (Cohesion Policy 2021 - 2027) は予算額が大きく、その大半が EU 圏内の貧しい地域の発展に使われる。これは EU の分配政策の一例である。
- ・ EU の調整政策によって域内の豊かでない地域に資金が分配されている。しかしイギリスは EU 内で支出過多の立場であったため、このシステムが原因でブレグジットが起こった。
- ・ EU による再分配政策の下でも国ごとのばらつきは出てしまう。新たな産業政策や職業訓練のスキームを構築しても各国の政府が参加しなかった場合、その国はそれらの政策による恩恵を受けることができない。スキームに参加するか否かは各国の財政状況等によって異なる。
- ・ EU 加盟国の富の分配政策は多種多様なため、各国の政策を包括的には説明できない。
- ・ EU の分配政策の対象は多国間プロジェクトが基本である。

○スキルの標準化と人材確保

- ・ EU 内で技能や職業教育の標準化を図ることにより、必要な労働力を確保し、EU 内での生産拠点の確立につなげようとする動きがある。
- ・ EU 内で技能や職業教育の標準を定めるための施策が講じられている。その一方で他地域の優秀な人が独フランスに移動してしまう等、能力流出の問題もある。
- ・ 多国間の人材の不平等を改善するための EU の政策として、現在審議中のブルーカードイニシアティブがある。COVID-19 前からの案であり、EU 全体として人の足りないところに域外から人材を集めるプログラムである。現在すでに国ごとに取り組みが行われているが国ではなく EU がプラットフォームとなり EU に人材を引き付ける取り組みである。
- ・ 各国の企業がサプライチェーンのどの部分を埋められるかを考えて協力しあうよう、バッテリー業界や航空機業界等といった特定の業界に特化した政策が実施された。
- ・ 加盟国各国の企業間競争は EU に利益をもたらす。企業は拠点となる国との協働が義務化され、必ずコンソーシアムを組む。
- ・ EU の外から誰を入れるか、というのは各国の決定にゆだねられている。ドイツのように高齢化が進んでいる国では移民が経済的に重要である。ただ移民で高度人材を賄えるか、という問題はある。一方で人口が増えている国では移民による労働力を確保する必要はない。
- ・ 今後は教育を受けた技術力の高い移民の受け入れを中心に規制がなされていく可能性が高い。労働力としてドイツ等の EU 加盟国に必要な移民と難民の線引きが今後課題となる。

- ・ ドイツは人口の高齢化が進み労働力の減少といった背景があり、引き続き移民に対して開かれた政策を実施しているが、移民受け入れ時の財政負担と受け入れ人数の制御に関しては議論がある。
- ・ 国を移動すると社会保障の断絶が起こる。現在、国を移動したとしても社会保険料等を引き継ぐことができるような施策を準備している。

○EU における意思決定

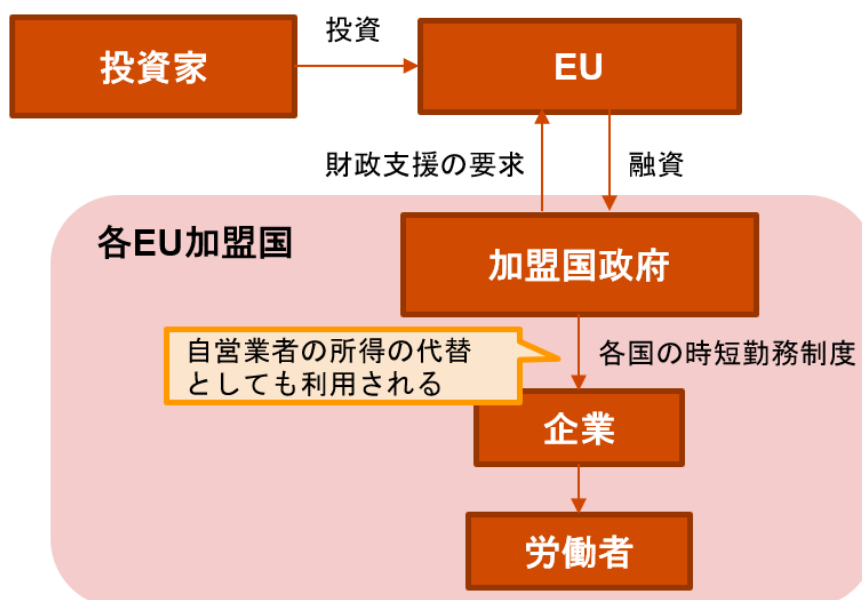
- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・ EU 内の国家には国力の差があるものの、EU 委員会ではその差を是正するようなガバナンスを行っている。 ・ 欧州司法裁判所は EU において、国の行為の違法性を判断する機関である。 |
|---|
- ・ EU が団結政策予算を使用する地域を選択するプロセスは、他の助成事業同様非常に複雑かつ慎重なものである。
 - ・ ドイツとフランスは EU での影響力が大きいですが、団結政策の実行は EU 委員会によって決定されるため、これらの国が地域選定プロセス与えられる影響は限られている。
 - ・ ある国が EU において不平等な影響力を行使した場合、他国は欧州司法裁判所にその違法性を訴えることが出来る。
 - ・ EU は政治的な国力の不平等さに対処しようとしている。EU の委員は国の規模に関わらず一名であり、委員長も持ち回りである。これによって大国が力を持ちすぎるのを防ごうとしている。
 - ・ EU に司法制度はあるものの、国々の不満に対応するものではない。例えば核の問題等力の不均等の問題はあるが、政治的な問題であり司法で解決する問題ではない。司法制度はあくまで違法性を判断するためのものである。

④ヒアリング等で示された特徴的な政策例(政策ベストプラクティス)

○緊急時の失業リスク緩和のための一時的支援策 (SURE) ¹⁰⁷

- ・ パンデミック下では、EU 全加盟国で雇用保護のための時短勤務制度が導入されている。
SURE は各国で実施されている時短勤務制度によって圧迫される各国の財政を後方支援するための政策である。現在イタリアやスペイン等 19 か国に融資を行っている。
- ・ 国の規模や財務状況に影響を受けることなく、国家として十分な施策を講じるための財政的サポートであり、大量解雇の発生や自営業者の倒産を防ぐ狙い。国家間のばらつきを是正する効果がある。
- ・ 元手となる資金は、各国から EU への拠出金を保証金として、国際社会から 1000 億ユーロの資金を借り入れることで賄う。EU の高い信用力を背景とするものであり、加盟国が単独で資金を借り入れる場合より多くの資金を調達することが可能である。

図 17 緊急時の失業リスク緩和のための一時的支援策

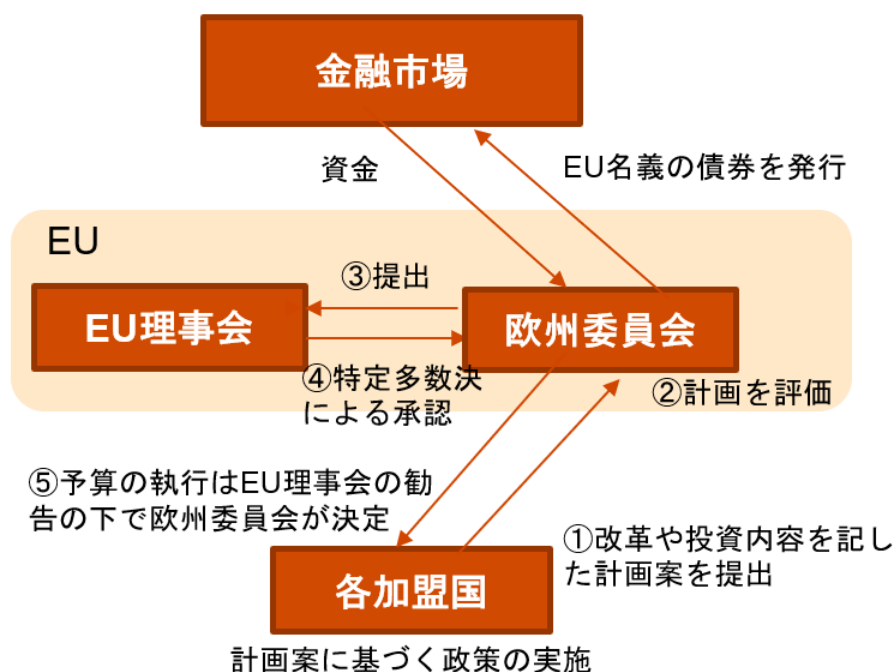


¹⁰⁷ European Commission 「SURE」 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en（最終アクセス：2022 年 3 月 29 日）

○復興レジリエンスファシリティ(RRF)¹⁰⁸

- ・ RRF はパンデミックからの復興を目的とした復興基金 (Next Generation EU) の中核施策であり、単にパンデミックからの経済復興だけを目的とするのではなくグリーンやデジタルに対応する社会の変革も目的としている。具体的には、計画案の支出のうち 4 割が気候変動対策に、2 割がデジタル化に使用されている。パンデミックに対する一時的な対応策であるとともに、中長期的な展望を持つ施策であるといえる。
- ・ 補助金 3125 億ユーロ(返済不要)と融資 3600 億ユーロの計 6725 億ユーロからなる加盟国への支援制度である。¹⁰⁹これらの資金は EU 名義の債権を発行することによって市場から調達する仕組みになっている。
- ・ 現在、EU 加盟国のうちオランダ以外の 26 か国が計画案を提出している。

図 18 復興レジリエンスファシリティ



¹⁰⁸ European Commission 「Recovery and Resilience Facility」 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en（最終アクセス：2022 年 3 月 29 日）

¹⁰⁹ 日本貿易振興機構「欧州委、復興基金の中核政策「復興レジリエンス・ファシリティ」のガイダンスを公表」
<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/09/e9a9c59574122869.html>（最終アクセス：2022 年 3 月 29 日）

2. 諸外国の産業政策の動向に関する考察

(1) 諸外国の産業政策における中長期的な機軸(総論)

諸外国の産業政策・分配政策の調査を通じ、背景にある各国の主な社会課題や強みが異なっている中で、そもそもとして、掲げている「強みを活かした中長期ビジョン」自体に違いが見られた。

その上で、一方で、ビジョンに沿った多様な政策を展開するにあたって、各国の力点は異なるものの「国家が一定の『強さ』を持ちながら、大胆かつ戦略的に投資を行うことで、自国民の豊かさの確保をする」という思想は共通していると考えられる。諸外国の産業政策の力点は従来の企業の国際的な産業競争力の強化から、より直接的に自国民の豊かさを確保する政策へと優先度が変化してきており、政策の方向性としては「国内回帰」の流れが見て取れる。

①強みを活かした中長期ビジョンの設定

各国の中核的な戦略文書から産業政策・分配政策に関する中長期的なビジョン(目指す国家像)を読み解くと、自国の「主な社会課題」ならびに「強み」を踏まえて中長期的なビジョンが設定されており、その方向性は各国で異なっていることがわかる。

○アメリカ

アメリカの主な社会課題は「過度な自由市場依存による貧富の格差拡大(勝者総取りの経済構造)」である¹¹⁰。Big-Techの台頭等によって一部の企業・個人に富の集中が生じる一方、中間層が衰退し、日々の生活に苦しむ貧困層が多く存在している。他方、強みとしては、「デジタルを中心とした産業構造及び成長産業の育成」があげられ、資本集約型のビジネスによって世界的をリードする企業が生まれるとともに、経済・金融の新陳代謝が促進されスタートアップやベンチャーが盛んに活動できる環境が存在している¹¹¹。また、産学官連携や研究開発も盛んに実施されており、新しい技術と雇用が日々生まれている。この状況を踏まえ、将来ビジョンとして政府は「企業を介した間接分配と政府の直接分配の両立による中間層の拡大」を図りたいと考えており¹¹²、そのための施策として「Opportunity Zones」や「反トラスト法執行強化」、「社会インフラ投資」等が展開されている。これにより、自由で公正な市場の基盤を整備し、ビジネス環境を整えるとともに、地域の活性化を図っている。加えて、個人や家庭を対象とした「Build Back Better Framework」を実施することで、子育て世帯や失業者に対する直接的な所得保障の拡充も行っている。

○イギリス

イギリスについてみると、その主な社会課題として「ロンドン一極集中による都市と地方格差の拡大」があげられる¹¹³。ロンドンと地方部で所得の格差が生じているだけでなく、教育を受ける機会や雇用機会等、様々な不平等が生じていることから、世代を超えた貧困のスパイラルに陥ってしまう恐れがあり、地域間格差の拡大がますます深刻なものになっていく。また、Brexitに伴い政治的・

¹¹⁰ The Council of Economic Advisers 「The Economic Report of the President」、
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/ERP-2018/pdf/ERP-2018.pdf>、2018、(最終アクセス：2022年3月9日)

¹¹¹ 有識者インタビューより

¹¹² The Council of Economic Advisers 「The Economic Report of the President」、
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/ERP-2018/pdf/ERP-2018.pdf>、2018、(最終アクセス：2022年3月9日)

¹¹³ 有識者インタビューより

経済的な見通しが不安定となっている中で社会課題に対処することが求められている点もイギリスの特徴である。これに対して、強みは「継続的な人材育成投資」であり、例えば政府による戦略ペーパーとして 2022 年 2 月 2 日に公表された *Levelling Up the United Kingdom* においても、教育とスキル投資の拡充は筆頭にあげられている¹¹⁴。このため、政府としての将来ビジョンは「地方活性化等を通じた国全体での生産性向上」である。人材を中心に据え、ロンドンのみならず、地方部で活躍できる人を増やすことで、地域を活性化することを目指している。特に、若年層への期待は高く、教育から労働市場への移行(on boarding)を円滑にするための施策である「Kick Start Scheme」を展開している。それとともに「Free Port Zone」等、地域経済を直接的に活性化するための政策オプションを展開することで、ビジョンの実現を図っている。

○ドイツ

ドイツの主な社会課題は「デジタル化の遅れとそれに伴う成長産業の育成」にあり、特に地方部においてはデジタル化にあまり適応できていないことから、生産性の向上が鈍化してしまう恐れや産業の新陳代謝が生じにくい恐れがある¹¹⁵。他方、強みは「中小企業を中心とした経済システムと人材育成システムの両立」ができていた点にあり、経済システムの中でも中小企業が「稼ぐ役割」を担っているという特色を持つ¹¹⁶。これを支えているのはデュアル・システム(職業訓練)であり、中小企業が必要な人材を確保し、稼ぐ力を維持するための仕組みが整っている。このため、政府としては「デジタル化の推進による付加価値の向上とサステナビリティの両立」という将来ビジョンを持っており、ソフトウェア等といったツールの導入とデジタル人材の育成という両面から DX の実現を目指している。これに向けた政策パッケージを展開するにあたり、政府として大きな構造改革を志向するというよりは、テクノロジーの進歩に即した経済システムのファインチューニングを実施したいと考えている。施策例としては、デュアル・システムのデジタル化への対応やデジタル・ナウ等があり、ビジネス全体にデジタルの波が行き渡るよう、ヒトモノカネへのアプローチを行っている¹¹⁷。

○フランス

フランスでは、長期間にわたる主な社会課題として「若年層の就業率の低さ及び全年齢を通じた失業率の高さ」があるとされてきた¹¹⁸。これにより、社会保障費が膨らんでおり、2020 年の社会保障会計の赤字総額は 386 億ユーロにまで達している¹¹⁹。他方、強みとしては「ナショナル・チャンピオン(大企業)の国際競争力」があり、例えば航空開発・宇宙開発分野では世界をリードする企業が育っている¹²⁰。このため、政府としては「ナショナル・チャンピオン中心の経済への回帰を

¹¹⁴ HM Government 「Levelling Up the United Kingdom」 <https://www.gov.uk/government/publications/levelling-up-the-united-kingdom>(最終アクセス：2022 年 3 月 9 日)

¹¹⁵ 有識者インタビューより

¹¹⁶ 有識者インタビューより

¹¹⁷ 一時的には Covid-19 の影響を緩和するために労働時間短縮手当等といった中小企業支援策を実施しているが、これらはあくまでも時限施策であると位置づけることができる。

¹¹⁸ IMF 「WORLD ECONOMIC OUTLOOK DATABASES」によると、フランスの失業率は 2019 年で 8.41%、2020 年で 7.99%と高い水準となっている。 <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases> (最終アクセス：2022 年 3 月 9 日)

¹¹⁹ 独立行政法人労働政策研究・研修機構「社会保障会計の赤字拡大 ―Covid-19 禍による影響で債務償還期限を延長」 https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2021/06/france_01.html(最終アクセス：2022 年 3 月 9 日)

¹²⁰ 有識者インタビューより

通じた雇用環境の改善」を図り、ひいては国全体の経済の活性化を目指したいと考えている¹²¹。これに向けたロードマップとして「France Relance Recovery Plan building the France of 2030」を公表して戦略を示しつつ、「1Young, 1Solution Plan」、「La French Tech」等を通じて、雇用創出と雇用環境の安定化と企業の競争力強化に向けた税額控除・法人減税等を同時に行っている。

以上のように、諸外国の中長期的なビジョンについては、パンデミックの影響を受けた修正（ファインチューニング）はあったものの、大きな転換があったとまでは言えないと考えられる。このことから、外的な経済ショックの影響に関わらず、各国における産業政策の「機軸」は定まったものであることがうかがえる。

表 11 諸外国の分配政策の比較表

対象国	主な社会課題	強み	中長期ビジョン	施策例
アメリカ	過度な自由市場依存による貧富の格差拡大（勝者総取りの経済構造）	デジタルを中心とした産業構造、成長産業の育成	企業を介した間接分配と政府の直接分配の両立による中間層の拡大	Opportunity Zones、反トラスト法執行強化、社会インフラ投資
イギリス	ロンドン一極集中による都市と地方格差の拡大	継続的な人材育成投資	地方活性化等を通じた国全体での生産性向上	Kick Start Scheme、Free Port Zone
ドイツ	デジタル化の遅れとそれに伴う成長産業の育成	中小企業を中心とした経済システムと人材育成システムの両立	デジタル化の推進による付加価値の向上とサステナビリティの両立	デュアル・システムのデジタル化対応、デジタル・ナウリティの両立
フランス	若年層の就業率の低さ及び全年齢を通じた失業率の高さ	ナショナル・チャンピオン（大企業）の国際競争力	ナショナル・チャンピオン中心の経済への回帰を通じた雇用環境の改善	1Young, 1Solution Plan、La French Tech

¹²¹ Gouvernement Français 「National Recovery and Resilience Plan」
<https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2021/PNRR-SummaryEN-extended.pdf>(最終アクセス：2022年3月9日)

②自国民の豊かさに直接的につながる政策の充実化

○自国の強み活用

諸外国の産業政策・分配政策の調査を通じ、各国ともに、分配政策の力点が「企業の国際競争力の強化と成長を通じたトリクルダウン」から、「自国の国民の豊かさの確保」へと変化してきていることがうかがえる。そして、この傾向はパンデミックに伴う経済・生活の危機により、さらに加速していると考えられる。

例えば、COVID-19 からの復興のための計画として、アメリカ・イギリスでは「Build Back Better Framework」¹²²がそれぞれ採択され、この中では失業保険や年金の拡充等といった「個人・家計の支援」が強く打ち出されている。また、特にドイツ・フランス等といった EU 諸国においては、グリーンテクノロジー等の成長分野や半導体等の機微技術に対して国際競争力を保持し続けることができるように投資を続ける¹²³一方で、分配については「内向き・国内目線」の施策がより顕著になってきている。

パンデミックにより政策オプションの変化が生じたかどうかについて分析をする際にポイントとなることは、Before COVID-19 において実施されていた施策が「どの程度機能していたか」、「国民からの支持を得られていたか」、「社会課題にアプローチしていたか」である。例えばドイツでは長期にわたって中小企業とそこで働く人材の育成(デュアル・システム)を中心とした伝統的な経済社会システムを構築してきたことから、パンデミックのような外部経済ショックが生じた場合でも、時限的に中小企業を救済するための施策を実施することとどまっており¹²⁴、分配政策の機軸の変化までは見られない。この背景には、パンデミックが収束すれば、従来の経済システムを通じて成長と分配の好循環に戻ることができるという考えがあると推察される。

一方で、例えばフランスでは、Before COVID-19 から続いていた失業率の高さや若年層の就業率の低さ等といった社会課題が、パンデミックにより一層顕在化した。これに対してフランスは、自国の強みでもある大企業(ナショナル・チャンピオン)を中心とした経済システムの再構築を図り、就業促進を通じた所得の分配ができるよう、「原点回帰」の姿勢をより強めている¹²⁵。

これらの調査結果から、After COVID-19 においては、国際的な産業競争力よりも「自国民の豊かさの確保」を重視した産業政策・分配政策を実施する姿勢が各国ともに強まっており、自国の強みを活かした施策へと回帰していく傾向がみられる。

¹²² The White House 「The Build Back Better Framework」 <https://www.whitehouse.gov/build-back-better/> (最終アクセス：2022年3月9日)

HM Treasury 「Build Back Better: our plan for growth」 <https://www.gov.uk/government/publications/build-back-better-our-plan-for-growth> (最終アクセス：2022年3月9日)

¹²³ Federal Ministry of Finance 「German Recovery and Resilience Plan」 https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2021-01-13-german-recovery-and-resilience-plan.html (最終アクセス：2022年3月9日)

Gouvernement Français 「France Relance recovery plan : building the France of 2030」 <https://www.gouvernement.fr/en/european-aspects-of-france-s-recovery-plan> (最終アクセス：2022年3月30日)

¹²⁴ PwC Global 「Navigate Tax and legal measures in response to Covid-19」 <https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/navigate-the-tax-measures-in-response-to-Covid-19.html> (最終アクセス：2022年3月9日)

¹²⁵ 有識者インタビューより

○国内回帰の傾向

近年では、経済安全保障やサプライチェーンの強靱化、国内雇用創出の観点から、たとえコストが上がったとしても、自国内での生産を促す方針も打ち出されており、国内回帰の傾向が強くなっている。

例えばアメリカでは、**American Jobs Plan** に付随して国内回帰する企業に対しての税額控除を実施する等、企業のリショアリングを一層推進するとともに、**Heals 法**や **American Rescue Plan** により **COVID-19** のまん延時における雇用継続に向けた税額控除を実施することで、国内の雇用を守る姿勢を打ち出している¹²⁶。

一方で、このような国内回帰の傾向により、自由貿易に伴う発展途上国の雇用創出やテクノロジーの伝達が抑制され、世界的には格差の拡大や二極化傾向の加速につながる恐れがある。このことから、EU のような経済的発展を目指す国家間共同体の重要性がより増していくと考えられ、将来的には国家間での所得分配に関する国際協力の促進の必要性が一層高まると推察される。

¹²⁶ PwC Global 「Navigate Tax and legal measures in response to Covid-19」
<https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/navigate-the-tax-measures-in-response-to-Covid-19.html> (最終アクセス : 2022 年 3 月 9 日)

(2) 分配政策にかかる具体的なトレンド(各論)

①アメリカにおける「直接分配型」の拡大

産業政策・分配政策の方向性は、政府が直接的に家計の支援を行う「直接分配型」と、政府は企業を支援し、企業が所得の分配の役割を担う「間接分配型」に大別することができる。

各国の経済動向や社会の状態に応じて、どちらの方向性が適切であるかは異なるものの、「自国民の豊かさの確保」に向けて、特にアメリカを中心に、強い企業を起点とした富の再分配(トリクルダウン)の機能不全に起因する「直接分配型」へのシフトというトレンドが読み取れた。

○直接分配型

直接分配型は政府が分配政策・産業政策において大きな役割を担い、大企業・グローバル企業からの徴税等を財源としつつ、子育て世帯や高齢者、失業者に対する支援を充実させること等を通じて、所得の再分配を目指すモデルである。

直近、直接分配型に対する変化を志向しているのはアメリカである¹²⁷。Before COVID-19 においては自由で公正な市場の実現に向けた規制緩和を行ってきたが、Big-Tech 企業の台頭等極度の資本集約型への産業シフトが生じたことから、貧富の差がますます大きくなっている¹²⁸。そのため、「大企業・グローバル企業を介した所得分配」だけでは社会が立ち行かないという恐れが高まり、「大企業を介した分配と政府による直接分配の両立」を目指すために、政府の役割を大きくしようと試みている。

アメリカにおける政策方針の修正の背景には、産業構造の変化に伴う「経済」と「社会」の乖離の拡大があると考えられる。すなわち、所得の分配を市場のみに任せた場合、勝者総取りの経済構造となり、競争環境を勝ち抜いた者は莫大な財を築くことができるものの、これに伴う貧富の格差拡大を社会が是とせず政治的にも不満が高まっていることから、持続的な経済モデルではなくなっている。このため、経済と社会のバランスをとる必要性が高まっており、アメリカでは従来の大企業・グローバル企業中心の経済に加え、失業保険や子育て世帯への家計支援等を通じた政府による直接分配の拡充を図っていると考えられる。また、直接分配を拡充しつつ、反トラスト法の執行強化を通じた Big-Tech 規制を実施し¹²⁹、勝者総取りの経済構造の見直しを行っていることは、この考えを裏付けるものであると推察される。

○間接分配型

間接分配型は中小企業や地域企業を経済社会システムの中心的な役割に据え、雇用創出や賃上げ等を通じた家計への所得分配により、経済を回しつつ所得の再分配を行うモデルである。このモデルでは、政府の役割として、失業者や家計を直接支援することよりも、中小企業や地域企業の経済活動を支援すること(事業継続支援・雇用保障等)に力点が置かれる。

間接分配型を志向しているのはドイツ、フランスであり、Before/After COVID-19 での機軸の変

¹²⁷ ただし、有識者インタビューでも示されたとおり、「志向してはいるものの、政権交代等の影響もあり実現に至るかどうかは不透明」という状況にある。

¹²⁸ The Council of Economic Advisers 「The Economic Report of the President」、<https://www.govinfo.gov/content/pkg/ERP-2018/pdf/ERP-2018.pdf>、2018、(最終アクセス：2022年3月9日)

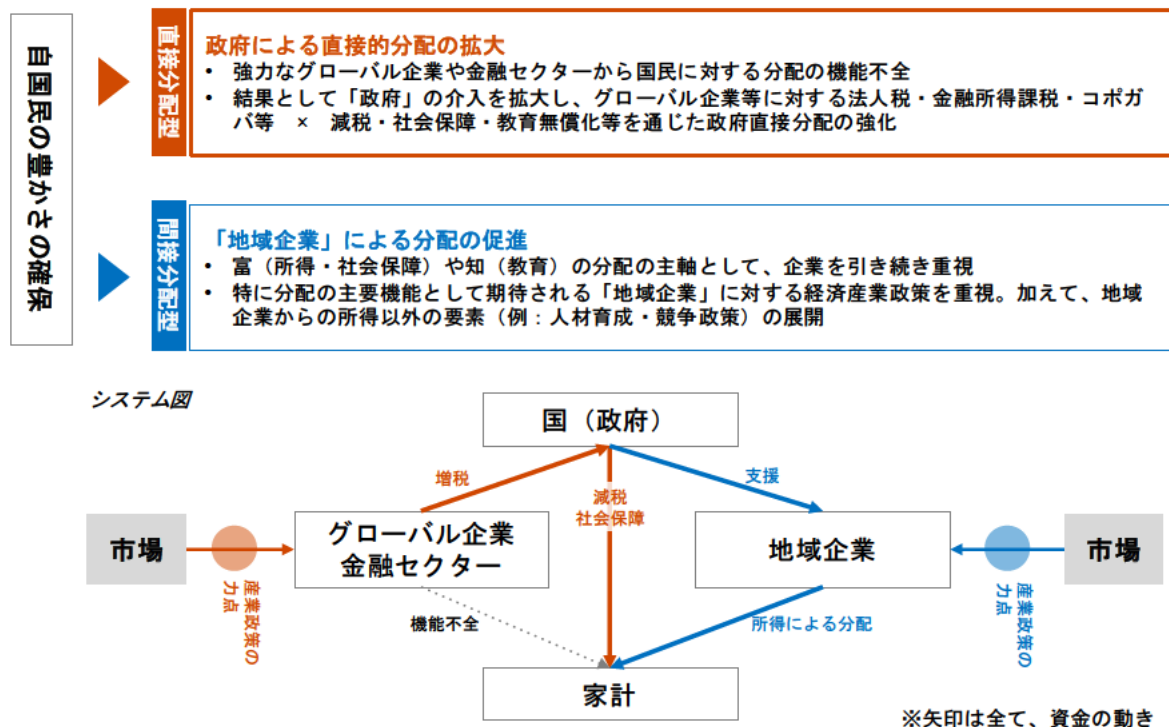
¹²⁹ The White House 「Executive Order on Promoting Competition in the American Economy」
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/07/09/executive-order-on-promoting-competition-in-the-american-economy/>(最終アクセス：2022年3月9日)

化はなく、一貫して「中小企業・地域企業を介した分配」を継続している。このことから、間接分配型は機軸としてレジリエンスが高く、外的な経済ショックがあったとしても機軸自体が揺らぐ恐れは低いことがうかがえる。この背景には、中小企業・地域企業が経済社会システムの中心となることで、「機会の公正な分配」につながり、勝者総取りの経済構造が生じにくいことや、都市と地方の格差がそれほど大きくなり、社会として安定することといった利点があると考えられる。それゆえ、経済的価値と社会的価値の乖離の拡大が生じにくく、持続可能性が担保されるのであろう。

加えて、中小企業・地域企業を支援する財源を賄う必要はあるものの、家計や個人に対する歳出は直接分配型と比較して少なくなる。そのため、直接分配型よりも政府の役割が小さくなり、財政的な側面からも、持続可能性が高いと考えられる。

一方で、大企業・グローバル企業を中心とする直接分配型と比較すると、競争環境がやや弱くなることから、成長産業の育成には至らず、結果としてデジタル化の遅れや、労働集約型の産業構造への依存等といった社会課題が生じやすくなる恐れがある。それゆえ、慢性的な労働力不足に陥ってしまい、経済成長が困難になる恐れや、貿易赤字に至る恐れがある。よって、例えば EU 加盟国では、国間での労働移動を容易にするための施策や、積極的労働市場政策、単一市場政策等を並行して展開することで、人材確保やマーケットの拡大に取り組んでいる¹³⁰。

図 18 直接分配型と間接分配型のイメージ



¹³⁰ European Commission 「European industrial strategy」 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en(最終アクセス：2022年3月9日)

(参考)直接分配型と間接分配型を重視することで想定される将来シナリオ

○所得格差

直接分配を重視する場合、失業手当の増額・拡充等といった政府から家計への直接的な支援が増えることから、短期的には就業者と非就業者の格差が縮小すると想定される。ただし、中長期的には、労働力確保のために就労支援施策との組み合わせを行う必要がある。他方、間接分配を重視する場合、現状と同様に企業からの給与を通じた分配が継続するため、景気や経済状況に依存して所得格差が拡大する可能性と縮小する可能性の両方が想定される。

○地域格差

直接分配を重視する場合、非就業者割合の高い地域と低い地域の格差は縮小するものの、都市と地方の格差に大きな変化はないと想定される。他方、間接分配を重視する場合、大企業が多い都市部とそうでない地方部の格差が拡大すると想定される。

○企業間格差

直接分配を重視する場合、企業に対する支援等は現在の状況が継続するものの、企業間の格差に大きな変化はなく、景気によって企業間格差が拡大する場合と縮小する場合の両方があり得ることが想定される。他方、間接分配を重視する場合、地域企業や中小企業への支援がより充実することから、大企業と中小企業の企業間格差は縮小することが想定される。

○世代間格差

直接分配を重視する場合、政府からの支援対象の設定次第で、高齢層と若年層の格差が拡大する可能性と縮小する可能性の両方が考えられる。例えば、高齢層の社会保障等を充実させる場合には世代間格差が拡大する一方で、子育て世帯への支援を手厚くする場合には世代間格差が縮小する。他方、間接分配を重視する場合、世代間の格差は現状からあまり変化せず、景気によって拡大する可能性と縮小する可能性の両方が考えられる。

○財政出動・財源確保

直接分配を重視する場合、家計への支援のさらなる充実のために、大規模な財政出動が必要であることから、財源確保が必須であると想定される。他方、間接分配を重視する場合、中小企業に対する支援の程度に応じて、財政出動の大きさならびに財源確保の必要性が異なる。

表 12 直接分配型と間接分配型を重視することで想定される将来シナリオ

	政府から家計への直接分配重視	企業を介した間接分配重視
所得格差	短期的には就業者と非就業者の格差が縮小するものの、並行して就労支援施策を展開することが重要。	現状からあまり変化せず、景気によって格差が拡大する可能性と縮小する可能性。
地域格差	非就業者割合の高い地域と低い地域の格差は縮小するものの、都市と地方の格差に大きな変化はない可能性。	景気によって、大企業の多い都市と、中小企業の多い地方の格差が拡大する可能性。
企業間格差	現状からあまり変化せず、景気によって格差が拡大する可能性と縮小する可能性。	中小企業に対する支援が手厚くなることから、大企業と中小企業の格差は縮小。
世代間格差	支援対象の設定に応じて、高齢層と若年層の格差が拡大/縮小する可能性の両方。	現状からあまり変化せず、景気によって格差が拡大する可能性と縮小する可能性。
財政出動・財源確保	家計への支援のさらなる充実のために大規模な財政出動が必要であることから、財源確保が必須。	中小企業に対する支援の程度に応じて、財政出動の大きさならびに財源確保の必要性が異なる。

②コミュニティフォーカス型政策の広がり

産業政策は従来、産業の保護や育成を目的とした施策がその主流であった。例えば **American Jobs Plan** 中の **EV 開発投資**¹³¹のように次世代のテクノロジーの育成を行うことや、フランスの **宇宙開発投資支援**¹³²のように、将来的なマーケットの覇権争いを有利に進めるための戦略等が該当する事例としてあげられる。

これらの施策は次世代に成長する可能性の高い産業を見極めて、そこに投資をする「**産業フォーカス型**」であるとみなすことができる。貿易黒字を生み出すことができる比較優位産業や経済安全保障上必要な産業、成長産業等への補助金・助成金・税額控除等の実施と、衰退産業から成長産業への労働移動の促進等が該当する。産業フォーカス型の施策は、国際競争力の強化やスタートアップ企業の増加等といった経済の活性化に有益であると考えられる。

他方、近年ではアメリカの **Opportunity Zones**¹³³、イギリスの **Free Port Zone** のように、コミュニティにフォーカスをし、地域の産業を活性化するという施策の広がりが見られる。これは「**コミュニティフォーカス型**」の**施策**であり、かつて、シリコンバレー等のように成長産業・成長企業を生むような政策を、より地方創生等の政策にも当てはめて推進している。また、コミュニティ単位ではないものの、アメリカでは社会インフラ投資法¹³⁴を通じたビジネス基盤・地域の産業基盤整備¹³⁵、ドイツのデュアル・システム¹³⁶、フランスの **1 Young, 1 Solution Plan** 等、特定産業の成長ではなく、地域における人材・資金の両方を見たレジリエントなエコシステムの確立を図っている。

このようなコミュニティフォーカス型の施策を行うことの利点として、地域の活性化を通じた都市—地域間格差の解消や、地域に根差した雇用の創出に伴う労働市場の拡大等があげられる。コミュニティフォーカス型の施策はサッチャー政権におけるイギリス等で用いられてきたものであり、日本でも小泉政権下において構造改革特区が設置される等、目新しい方策ではない。しかし、近年再びコミュニティフォーカス型の施策の展開が実施されている中では、従来の施策よりも「地域の社会課題解決」「都市—地域間格差の解消」という色合いが強くみられる。例えば、アメリカやイギリスでは、都市部への所得の偏在が社会課題として認識され、それに対する解決策としてコミュニティフォーカス型の施策が用いられている。そこでは、産業の違いを踏まえて施策を展開するよりも、地域の違いを考慮した上で対策を講じる方が有効であると考えられているのだろう。

そして、このような動きの背景には、**産業(経済)と社会(地域)をより密接に関連させてエコシステムやサプライチェーンを構築する必要性の高まり**があると考えられる。すなわち、産業(経済)を

¹³¹ The White House 「Fact Sheet: The American Jobs Plan」 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>(最終アクセス：2022年3月9日)

¹³² Ministère des Économie et des Finance 「Action Plan for Investment and Growth」 <https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piece-jointe/2017/10/actionplaninvestmentgrowthfrance.pdf>、2017、(最終アクセス：2022年3月9日)

¹³³ Internal Revenue Service 「Opportunity Zones」 <https://www.irs.gov/credits-deductions/businesses/opportunity-zones> (最終アクセス：2022年3月9日)

¹³⁴ The White House 「President Biden's Bipartisan Infrastructure Law」 <https://www.whitehouse.gov/bipartisan-infrastructure-law/>(最終アクセス：2022年3月9日)

¹³⁵ ただし、社会インフラ投資法案の立法にかかる議論の過程においては、「社会インフラ」には何が含まれるのかという論点があり、道路や橋の修繕等といった交通網整備やエネルギー確保の他に、子育てが社会インフラに含まれるか等について検討がなされている。

¹³⁶ The Federal Government 「Dual vocational Training system」、<https://www.make-it-in-germany.com/en/study-training/training-in-germany/vocational/dual-system>、(最終アクセス日：2022年3月4日)

主な射程とした従来の「産業フォーカス型」の施策では、少子高齢化といった人口構造の変化やテクノロジーの進歩に伴う急速な都市の発達等といった社会（地域）の変化に十分な対応ができず、産業（経済）と社会（地域）の発達に乖離が生じ、結果的に社会課題を生じさせてしまう恐れがある。

今後は、産業（経済）のみならず、社会（地域）を考慮した施策の重要性がますます増加していくと予想されることから、中長期的には産業フォーカス型の施策とコミュニティフォーカス型の施策を両立することができるような、新たなビジョンを描くことが求められている。産業（経済）の発展と社会（地域）の発展の速度の足並みをいかにして揃えるかが、今後の産業政策・分配政策を考える上で重要なポイントになってくるであろう。

表 13 特定産業フォーカス型とコミュニティフォーカス型の比較表

項目	特定産業フォーカス型	コミュニティフォーカス型
目的	・ 特定産業や特定技術の保護及び育成 ・ 次世代のテクノロジーの開発 ・ 産業別の規制緩和	・ 産業（経済）と社会（地域）の連携強化 ・ 地域に根差したエコシステムやサプライチェーンの構築
アプローチする社会課題例	・ 成長の鈍化あるいは低迷 ・ 貿易赤字 ・ 国際競争力の低迷	・ 都市と地域の所得格差 ・ 労働力人口の減少 ・ 地方創生
施策例	・ American Jobs Plan 中の EV 開発投資項目（アメリカ） ・ 宇宙開発投資（フランス）	・ Opportunity Zones（アメリカ） ・ Free Port Zone（イギリス） ・ デュアル・システム（ドイツ）

（参考）産業フォーカス型とコミュニティフォーカス型を重視することで想定される将来シナリオ

○所得格差

産業フォーカス型のアプローチを重視する場合、短期的には支援対象となる特定産業とそれ以外の産業の売上格差が拡大し、結果的に産業間の所得格差が拡大する可能性があるものの、中長期的にはトリクルダウンを通じて所得格差の縮小に至ると考えられる。他方、コミュニティフォーカス型のアプローチを重視する場合、地方に居住し、働く人々の所得が増加することから、結果的に所得格差が縮小すると想定される。

○地域格差

産業フォーカス型のアプローチを重視する場合、支援対象となる産業・企業・事業所のある地域は活性化するものの、それ以外の地域との格差が拡大すると想定される。コミュニティフォーカス型のアプローチを重視する場合、産業と地域を紐づけた施策の展開がなされることから、都市と地方の格差は縮小すると想定される。

○企業間格差

産業フォーカス型のアプローチを重視する場合、短期的には大企業と中小企業との格差は拡大するものの、中長期的にはトリクルダウンを通じて格差が縮小することが想定される。コミュニティフォーカス型のアプローチを重視する場合、中小企業が多い地域の支援施策等の実施も見込まれることから、企業間格差は縮小することが想定される。

○世代間格差

産業フォーカス型のアプローチを重視する場合、世代間の格差は現状からあまり変化せず、景気に従って拡大する可能性と縮小する可能性の両方が考えられる。ただし、最新の技術を学んでいる若年層の方が、賃金の増加機会や就業機会等が高い可能性がある。他方、コミュニティフォーカス型のアプローチを重視する場合、施策の内容に応じて高齢層と若年層の格差が拡大する可能性と縮小する可能性の両方が考えられる。例えば、地域の労働力確保の一環として、高齢者へのサポートを充実させる場合には世代間格差の拡大につながる可能性がある一方、若年層の就業支援により注力する場合には、世代間格差の縮小が想定される。

○財政出動・財源確保

産業フォーカス型のアプローチを重視する場合、歳出総額等に関して現状から大きな変化はなく、研究開発投資やスタートアップ支援に係る歳出が主なものとなると想定される。他方、コミュニティフォーカス型のアプローチを重視する場合、施策の内容次第では大規模な財源が必要になるため、民間資金を循環させる仕組みの構築も一案であると想定される。

表 14 産業フォーカス型とコミュニティフォーカス型を重視することで想定される将来シナリオ

	産業フォーカス型のアプローチ重視	コミュニティフォーカス型のアプローチ重視
所得格差	短期的には特定産業とそれ以外の産業の間での所得格差が拡大するものの、長期的にはトリクルダウンが生じる可能性。	地方居住者の所得の増加が見込まれることから、結果的に所得格差は縮小する可能性。
地域格差	支援対象となる産業の工場がある等、特定の地域での景気が良くなる可能性。	コミュニティ単位での施策が展開されることで、都市と地方の格差が縮小する可能性。
企業間格差	短期的には大企業と中小企業の間での格差が拡大するものの、長期的にはトリクルダウンが生じる可能性。	中小企業の多い地方部に対しての施策が展開される場合、大企業と中小企業の格差は結果的に縮小する可能性。
世代間格差	現状からあまり変化せず、景気に従って格差が拡大する可能性と縮小する可能性。	施策の内容次第で、高齢層と若年層の格差が拡大/縮小する可能性の両方があり得る。
財政出動・財源確保	現状から大きな変化はなく、研究開発投資やスタートアップ支援に係る歳出が主なものとなる。	施策の内容次第では大規模な財源が必要になるため、民間資金を循環させる仕組みの構築も一案。

③規制緩和・税・補助金および民間資金導入を含む政策オプションの拡大

従来の産業政策では、施策の範囲・対象が産業（経済）のみであったことから、規制緩和や財政出動の拡大（助成金・補助金）等が政策オプションとして用いられることが多かった。しかしながら、近年においては、労働政策・雇用政策や税制（税額控除や減税）との連携がみられており、産業政策の政策オプションが多様化している可能性がある。例えばアメリカにおける Opportunity Zones¹³⁷やフランスの 1Young, 1Solution Plan における特別賞与の非課税措置等は税制と連携した施策となっている。

このような政策オプションの多様化の動きもまた、産業政策や分配政策を経済成長だけでなく、労働市場や人材育成、ひいては税制等といった社会のあり方と関連させて捉えるトレンドの現れであると解することができる。たとえスタートアップ企業に対して助成金・補助金を潤沢に拠出することを通じて成長産業化を図ったとしても、当該産業に対する労働移動が追い付かない場合や、人口減少に伴うマーケット自体の縮小が生じた場合には、成長を持続するまでには至らない恐れがある。このような社会全体の課題に対して広く対処するために、従来の産業政策よりも範囲を広げ、より広範な課題に対してアプローチできる方法が求められているのであろう。

また、ビジネス基盤全体の整備（ひいては自由で公正な市場の実現）を図るような水平的アプローチの場合には、限定された政策オプションのみで実現することは困難であり、むしろ、積極的に産業政策の範囲を拡大していく必要がある。この点においても、近接する政策領域と連携をしつつ、将来ビジョンの実現に向けた施策を展開していくことが望まれる。

¹³⁷ Internal Revenue Service 「Opportunity Zones」 <https://www.irs.gov/credits-deductions/businesses/opportunity-zones> (最終アクセス：2022 年 3 月 9 日)

④格差の是正に向けた人的資本投資に係る政策の拡大

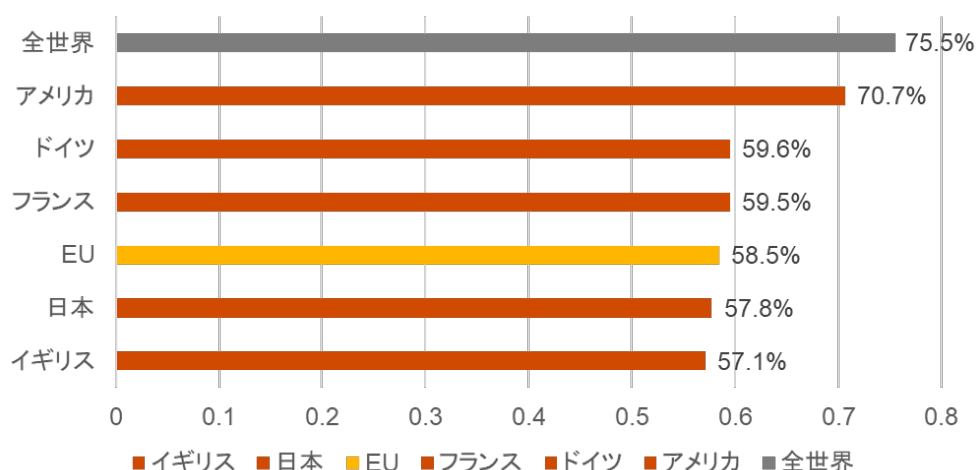
○生産年齢人口の減少

分配政策、すなわち所得再分配は、税制や社会保障制度を用いて富裕層などの所得や富を社会全体に移転させ、より公平な経済を目指す産業政策である。政府は、分配政策により国内の貧困縮小を実現することで、その先にある経済成長の実現をも視野に入れている。

現実には富裕国において 1980 年代以降、富の不平等が拡大している。とりわけ格差の大きい欧米では、上位 1%の富の占有率が 20 世紀前半の軍事・政治・経済ショックによって一時的に縮小するも、今日再び拡大傾向にあるとされる¹³⁸。

しかし、分配の軸となる「経済をけん引する」特定層の負担増という構造は、結果的に経済全体の効率低下を招くとの批判がある。また、分配政策より市場経済の自由競争を重視してきたアメリカでは、国内の個人資産における上位 10%層の占有率は約 71%と、その経済格差は他の先進国と比較しても極めて大きい¹³⁹。それでも主に中間層が支持するとされるアメリカの Tea Party 運動¹⁴⁰にみられるような、社会格差是正に向けた貧困層(他者)の生活の質的向上のための政策に間接的にも増税などの「自己犠牲を強いられること」に反発する集団も存在する。

図 19 国内・地域内の個人資産総額において上位 10%が所有する割合(2021)



○各国政策における人的資本投資の位置づけ

現在、我が国では岸田政権が、人への分配を「コスト」としてではなく未来への「投資」と捉え、1) 公的価格の見直し(看護・介護・保育・幼児教育などの分野における給与の引き上げ)、2) 民間部門における分配強化(民間企業の賃上げ支援)、3) こども・子育て支援(少子化の克服・日本の未来を担う「若者世代・子育て家庭」をターゲットにした所得の大幅引き上げ)、等を掲げる¹⁴¹など、新しい

¹³⁸ World Inequality Lab 「World Inequality Report 2022」、P.92、<https://wid.world/document/world-inequality-report-2022/>、(最終アクセス：2022 年 3 月 17 日)

¹³⁹ World Inequality Database 「Pre-tax national income TOP 10% SHARE」、https://wid.world/data/#countriestimeseries/sptinc_p90p100_z/FR;DE;CN;ZA;GB;WO/1930/2021/eu/k/p/yearly/s、(最終アクセス：2022 年 3 月 17 日)

¹⁴⁰ 国民の 18%が支持しているといわれ、支持者の 37%が学位取得者、56%が年収 50,000USD 以上でアメリカの平均より教育及び収入水準が高いとされる。CBS News 「Tea Party Supporters: Who They Are and What They Believe」、<https://www.cbsnews.com/news/tea-party-supporters-who-they-are-and-what-they-believe/>、2012、(最終アクセス：2022 年 3 月 17 日)

¹⁴¹ 首相官邸 「②分配戦略」、http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seisaku_kishida/bunpaisenryaku.html、(最終アクセス：2022 年 3 月 17 日)

資本主義の実現に向けて人への投資を重要視する。そして、「3年間で4,000億円規模の施策パッケージを新たに創設し、非正規雇用を含めた職業訓練、再就職、ステップアップ強化を支援」するにあたっては、民間の知恵も取り入れながらの実施検討を進める¹⁴²。

その中でも特に、人的資本蓄積を促す再分配政策の重要性は、アカデミアで指摘されるなど分配政策の重要な要素とされながらも、日本においては、国内の家計の受給面で高齢関係受給が多くを占めており人的資本関係給付が少ないとの指摘がある¹⁴³など、今後の注力分野である。

諸外国でも同様に、労働力不足が課題となっているが、その社会図式は国によって異なる。例えば、アメリカでは企業間での人材の取り合いが起きており、中でも、ITスキルなどを有する高度職業人材の不足が有識者等より指摘された。また、EU圏内では、ドイツが人口の高齢化によって労働力の確保が課題となっている他、イギリスはEU離脱を機に労働移民の流出が起こり重労働分野の人材不足が重くのしかかっている¹⁴⁴。また、フランスとイギリスにおいては若年層の失業率がCOVID-19による経済縮小によりさらに深刻な社会課題となっている。

○職業人材の育成

COVID-19において急激に生じた若年層の失業対策と企業の労働力不足の両方に対処するための政策として、イギリスのKickstart Schemeとフランスの1 Young, 1 Solutionがある。

イギリスのKickstart Schemeは2020年9月から2021年12月にかけて実施された、長期失業の危険性がある生活保護受給中の16歳から24歳を対象とした雇用政策である。予算規模は19億ポンドで、政府が6か月間、国民保険費と国民年金費の他に週25時間の最低賃金または国民生活賃金(National Living Wage)を保障し、状況によっては雇用主からの給与に加えて生活保護も継続して受給することが出来る仕組みである。この政策では約10万人の雇用を創出したものの、COVID-19の長引く影響で当初目標に掲げていた25万人の新規雇用創出には及ばず、2021年12月をもって、本政策は終了となっている。

また、フランスの1 Young, 1 Solutionは2021年3月から2022年6月末まで実施予定の、職業的または社会参加が難しい26歳未満の若年層及び30歳までの障がい者向け雇用促進政策である。予算規模は67億ユーロで、若年層の研修の機会獲得や就業支援を目的とし、見習い契約または職業訓練契約を結んだ雇用主に対して、18歳未満なら5,000ユーロ、18歳以上なら8,000ユーロの特別支援を行うというもの。政府は20万人の人材育成及び雇用創出を目指している。

イギリス・フランスのようにCOVID-19を機に若年層の雇用促進に注力し始めた政府がある一方、COVID-19前後を問わず実施されているのがドイツのデュアル・システムであり、本政策はCOVID-19においても安定的に実行されている。中世の徒弟制度の流れをくむデュアル・システムは、1) 企

ス：2022年3月16日)

¹⁴² 同上「令和3年11月26日 新しい資本主義実現会議」、
https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/actions/202111/26shihon.html、(最終アクセス：2022年3月16日)

¹⁴³ 熊倉誠和(財務省財務総合政策研究所主任研究官)/小嶋大造(京都大学経済研究所准教授)「格差と再分配をめぐりいくつかの論点 -人的資本蓄積と税・社会保険料負担の観点から-」、
https://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list7/r134/r134_07.pdf、2018、(最終アクセス：2022年3月16日)

¹⁴⁴ Euronews. 「A year since Brexit: How bad are the UK's labour shortages now?」、
<https://www.euronews.com/2021/12/30/a-year-since-brexit-how-bad-are-the-uk-s-labour-shortages-now>、2022、(最終アクセス：3月10日)

業がリクルート費用をかけずに、2) 国が設計した専門知識及び社会知識を組み合わせた座学と自社での OJT を組み合わせることで、3) 自社との相性を見極めながら適切な人材を獲得することが出来る、中小企業の人材育成を官民一体となって後押しするプログラムである。

COVID-19 による変化を問わず、継続的にドイツに住む 15 歳以上の約 50%がこのプログラムによって職業資格を取得している他、OJT 終了後は約 75%が研修を受けた企業に就職している。ドイツ経済を支える中小企業は、国内の労働人口の 63.2%を雇用¹⁴⁵しており、同国の経済において本プログラムの親和性が高いとも考えられ、本調査においてヒアリング対象とした各有識者からもデュアル・システムについては特に高い成果を上げているとのコメントが確認された。

⑤社会・地域における「公益性」を意識した政策対話プロセスの導入

本調査では、各国が COVID-19 前後を問わず自国の「強み」とする機軸に則って継続的に政策を検討していることを明らかにした。その中で、利益代表とは異なる「有識者」のコミュニティが、自国において「公益性」ある政策を検討するプロセスの一翼を担っている事例が確認された。

例えば、ヒアリング対象としたドイツの有識者委員会のひとつである「RNE」は、国の持続可能な発展の在り方を論じるために 2001 年に発足した評議会である。評議会を構成する 15 名のメンバーは、他の組織同様に中央および地方政府から 1 名ずつ推薦された、関連分野を代表する有識者である¹⁴⁶。この組織は、いわゆる日本における利害代表が集う「業界団体」とは異なり、地域社会等の発展に向けた「公益性」ある政策の在り方を議論・提言する場である。

また、「市民」の巻き込むために具体的なプロジェクトを推進していることも特徴であり、UNESCO がスポンサーの市民向けサステナビリティ教育活動や、市長を含む自治体と市民の対話イベントなどを RNE 主導で取り仕切っている。

こうした「公共性」ある政策対話は、政策実施時における政府の市民への説明責任を果たすだけでなく、市民の理解(協力)を得てより迅速かつ効率的に政策目標を達成できるなどの利点が想定されており、今後、コミュニティフォーカス型政策の広がり等に向けて、産学官民を超えた政策対話の場を、従来の「業界団体」等の場とは別に具備していくことが必要な可能性がある。

¹⁴⁵ Statista 「Number of small and medium-sized enterprises (SMEs) in Germany from 2008 to 2021, by size」、<https://www.statista.com/statistics/818691/small-and-medium-sized-enterprises-germany/>、(最終アクセス：2022 年 3 月 10 日)

¹⁴⁶ RBE メンバーは、市民社会、ビジネスセクター、科学界、政治分野の有識者によって構成されている。German Council for Sustainable Development 「About the Council」、<https://www.nachhaltigkeitsrat.de/en/the-council/>、(最終アクセス：2022 年 3 月 29 日)

Ⅲ. 提言：我が国産業政策において「総点検」が求められうるテーマ

本調査では、パンデミックの影響・政権交代等を通じて、各国の産業政策方針に転換が生じたとの仮説のもと、アメリカ・イギリス・ドイツ・フランス（構造的課題・官の体制に近いベンチマーク国）及び EU における COVID-19 後の主要政策文献の分析・学識有識者、シンクタンク、業界団体、PwC の各国現地法人へのヒアリングを実施し、その最新動向・実態を調査した。

その結果、COVID-19 の影響による各国の政策方針の大きな転換は見られないという仮説検証結果を見出した。現状、各国において COVID-19 後において新規に取り組まれる多くの政策は、各国が歴史的に機軸としてきた社会システム・産業組織論、即ち国益につながる「勝ちパターン」に立脚しており、各国が有している国益につながる方程式は不変であることを確認した。

一方、各国の古典的な機軸から生じる社会課題、とりわけ「行き過ぎた資本主義」に起因する社会課題について、そのファインチューニングするために、国家が広く介入する「強い国家」的な政策を強化していることも明らかであった。アメリカにおいて、国が地域・市民を直接支援する分配政策や、ドイツにおける中小企業支援の拡大等が該当するものである。

また、その際、「強い国家（国家による介入）」の方向性は、国際競争力をみた均一性・スケーラビリティを重視したものに限らず、より「個」や「地域課題」を見て、多様な個人・地域が抱える価値観に対する多様な政策が実行されていることも明らかであった。また、その多様な政策の実行のために、多様な政策オプションを機能させる官民を超えた機能強化の必要性も指摘された。

本調査では、日本を対象とした調査は実施せず各国のトレンドを中心に分析を行った。その前提で、今後、我が国において「総点検」が必要と想定される「産業政策×分配」にかかる論点を5つ提言する。

(1)「分配」に係る企業の役割

本調査では、アメリカを中心に、強い企業を起点とした富の再分配（トリクルダウン）の機能不全・格差の拡大に起因する、国から国民に対する「直接分配型」へのシフトというトレンドが見受けられた。また、「富」以外の分配に目を向けると、ドイツ・イギリスにおける人材育成に係る政策でも、従業員の「所属企業」を介さないシステムが拡大している。

現在、我が国における富の再分配は、「賃上げの促進」等、企業を介して国民に対して富を再分配する流れが主である。また、人的資本投資についてもコーポレートガバナンスコードの改訂等を通じて「企業による人的資本投資の拡大」等、企業が分配政策実行において極めて重要な役割を有している。

今後、企業規模による差（中小・中堅・スタートアップ企業）、終身雇用制の減少やジョブ型雇用の拡大、非正規雇用の拡大等の状況に鑑みると、企業を介さない「分配政策」の在り方についても、その政策オプションの充実化等が必要な可能性が高い。

これまで我が国においては、企業が「賃金を通じた富の再分配」を中心に、OJT 等による人材育成・社会保障の提供ひいては従業員のキャリア形成（ライフパースの設定）までを提供・支援していることが多い。このような歴史的な経緯の結果、議論の余地なく「企業が分配政策の推進において中心的な役割を担う」状況が継続していると考えられる。一方、この点は諸外国の状況を踏まえ、速やかに総点検が必要なテーマと考える。

(2)大規模な産業政策における力点の在り方

現在、我が国では「大規模な産業政策」として、半導体分野をはじめとして、様々な大規模投資を含む産業政策の検討が進んでいる。この点については、諸外国がこれまでにない規模と形式の政府支援策を展開している旨が我が国の主要な政府会議等で示されているが、これらは単純な「企業支援策」ではないことは留意が必要である。具体的には、アメリカの「インフラ投資法案」に関して、今回の調査研究ではすべての有識者が、同法案を「地域における雇用創出」等、地域活性化や格差是正に向けた分配政策に位置づけた。インフラ投資法案には一部、国際競争力を見た「強い企業を生み出す」政策も含まれるが、政策の大半は国際競争力よりも地域雇用の創出等をもってテーマ決定がなされている。

アメリカ政府は引き続き、GAFAM 等の Big Tech 企業に向けては継続的に競争環境の整備を進め、それら競争環境の整備の結果として生じた「格差」等に手を打つために、インフラ投資法案等の検討を進めている状況であった。

また、ドイツにおいては、産業政策の強化は「半導体」等の「守り」の側面を除けば、歴史的に競争力を有し、自国の「分配」の主軸・源泉でもある「地域の中小企業」等をターゲットとしたものが多くを占めており、地域の中小企業に対して、資金および人的資本投資等の産業エコシステムの強化施策を提供している。フランスでは、マクロン政権発足直後に盛り上がりを見せた「スタートアップ企業の支援政策」は重点政策から外れたとのコメントが多く、直近は「経済安保」的な文脈の中で、同国において歴史的に競争力を有する大企業(National Champions)の支援等への政策回帰がみられる。

すなわち、各国においては、COVID-19 前より保持する「自国産業の強み」を軸として、その強みが抱えるリスク(アメリカであれば「格差」)を打ち消す政策や、軸たる強みを伸ばす(例:フランスの「経済安保文脈での大企業支援」)を果敢に実行している。我が国において「大規模な産業政策」の検討を行う上では、改めて日本において国益につながる「強さ」を総点検の上、そのリスクの打ち消し・強みを伸ばす政策に力点を設定して実行することが肝要である。

(3)「公平な分配政策」と「公正な分配政策」

本調査全体を通じて、COVID-19 後の分配政策において各国有識者が「注目すべき・注目している」と回答した政策群(ベストプラクティス)は、税・補助金・規制緩和等の政策オプションを組合せたストラクチャを採用していた。例えば、特定のコミュニティレベルでの税額控除・民間資金導入・補助金等を組合せたアメリカの Opportunity Zones がその代表例である。

現状、我が国における多くの「分配」の政策は、「国全体に対し、公平さをもって提供する。そのために、大規模な財政出動を伴う」といった施策が多いと考えられる。一方、均一の基準に則った公平な分配政策が格差の拡大等によって限界を感じられる中、本調査において注目された分配政策の考え方は「地方創生等の課題領域に対し、ミッション志向で、コミュニティ等を豊かにする複数の政策オプションを実行する。結果、市民から見た納得感等の『公正さ』を意識した分配政策」であった。

今後、我が国における「分配政策」の検討においては、「公正な分配政策」の検討も必要な可能性があると考ええる。その際には、政策立案の前提として、「公益性」にかかる議論を深めること、EBPM 等を通じた検証を果敢に行うことも同時に求められる。

(4) デジタルトランスフォーメーションに対する期待値

我が国においては、「デジタル田園都市推進会議」等を中心に、「デジタルトランスフォーメーションを通じて、労働生産性の劇的な向上を図り、人口減少社会下における産業の競争力を高める」といった検討・提言がなされている。

この点に関しては、本調査でのヒアリング結果として、少なくともイギリス・ドイツ・フランスにおいては、デジタルトランスフォーメーションによる生産性向上による期待値は「移民」等に及ばず、政策上、大きく考慮されていないのが現状であった。例えば、ドイツにおいては「Industrie 4.0」等による生産性向上にかかる言及が本調査のヒアリング等を通じて確認されなかった。

例外として「アメリカ」が挙げられ、GAFAM 等のデジタルプラットフォーマーのみ、労働生産性の限界を真に打破し、利益をもたらすという認識が存在しており、前述の通り、デジタルプラットフォーマー等に対する増税、ならびに税収入の国民に対する直接的再分配を図っている。

その上で EU 圏 3 カ国（イギリス・ドイツ・フランス）のヒアリング結果では、GAFAM 等のグローバルレベルのデジタルプラットフォーマーの創出を目指す傾向は本調査からは読み取れず、どちらかという GAFAM が EU 圏より過大な利益を確保ができないよう排除していく、アメリカ国内のみに税還元がなされないルールを形成していく等の動きが主流になっていると想定される。

今後、我が国においては主にイギリス・ドイツ・フランス等の傾向に基づき、人口減少社会下に対する対応策としてのデジタルトランスフォーメーションにかかる期待値について総点検を図りつつ、同時に GAFAM 等に対する対応策について、現実的な対応を検討することが求められると考える。

(5) 多様性ある社会における政策実行能力の在り方

分配政策における国家の介入が拡大する中、COVID-19 後の産業政策・分配政策は、より多様性を増すことが予見される。我が国としても、これまで以上に「個」の価値観が重視される中、社会の多様性に鑑みた、より複雑な政策を提言・実行していくことが必要と想定される。

本調査研究では、アメリカ・イギリス・フランスを中心に官・民を超えた「リボルビングドア」として政策意思決定に関わる有識者、ドイツを中心に産学官民が集い公益性ある政策を共創する「有識者会議」等をリードする有識者に対するヒアリングを実施しながら、調査研究を実施した。一方で現状、我が国においては、今回ヒアリング対象とした有識者と近似する役割を担う組織・人材は、多く存在しないのが実情であると認識している。

今後、我が国において多様性ある政策を実行していくために、官民を跨るリボルビングドア的な人材を涵養していくこと、産学官民を超えた対話の場を整備していくこと、その上で、一定の「勝ちパターン」や「公益性」といった軸に則りながらも、EBPM 等の仕掛けに則った「アジャイル」な政策を実行していく体制を検討する必要がある、それら人材・組織について、総点検を進めることも必要と考える。

付属資料一覧(非公開資料)

対象	ファイル名	形式	概要
文献調査	中核文献の概要とヒートマップ	Excel	仮説導出のために各国の中核文献の記載をヒートマップ形式で整理したもの
	政策事例データベース	Excel	各国の中核文献の記載内容を整理し、データベース形式にしたもの
ヒアリング調査	ヒアリング議事録	Word	ヒアリング内容を議事録形式でとりまとめたもの
	ヒアリング概要	Power Point	ヒアリングの概要をまとめ、内容について整理したもの
	ベストプラクティス	Power Point	各国のベストプラクティスを調査し、整理したもの

令和4年3月

経済産業省 委託

令和3年度内外一体の経済成長戦略構築にかかる国際経済調査事業
(諸外国における産業政策の立案と実施に係る最新動向調査事業)
報告書

作成： PwCコンサルティング合同会社

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-2-1
電話 (03)6250-1200 FAX (03)6250-1201

<https://www.pwc.com/jp/>