

大震災から 1 年、改めて取り組むべき課題

《ポイント》

・東日本大震災発生から 1 年を経過したいま、経済財政分野については、改めて以下の 3 つの課題への取り組みが求められている。

①国と地方の関係における中央集権型から地域分権型へのシフト…震災後 1 年経っても 12 万人強が失職する被災地の厳しさの根底には、そもそも産業基盤が弱体化していたこと。その根因には、財源・権限を中央政府が握り、補助金や交付金を通じて中央から地方に資金を移転し、中央の意向のもとで地方行政が行われることで、地方の自立性が失われ、中央依存体質が定着しているとの事情。被災地の真の復興には、地方の中央依存からの脱却を図り、地域の個性を活かした自立を目指す必要。

②独占・集中型エネルギー・システムから競争・分散型システムへのシフト…これまでのエネルギー供給システムは、右肩上がりのエネルギー需要増を前提に、九電力体制という縦割り型地域独占のもとで、大規模集中型の原子力発電の積極推進を基本方針としてきた。しかし、このシステムは東電福島第 1 原発事故の発生により行き詰まり。新たな状況で「安定供給・経済効率・環境適合」というエネルギー供給の 3 原則を満たすには、地域独占体制を見直して既存事業者間の相互乗り入れや新規参入を促し、多様な供給主体による競争・分散型のエネルギー供給システムの構築が目指される必要。

③「集約型生産システム」から「分散型生産システム」への転換…わが国の生産システムは国内に生産拠点を集約・集中させ、「摺り合わせ」設計思想に基づいて高機能品を大量生産。しかし、被災地工場の操業停止によるサプライチェーンの寸断は、そうした生産システムの限界を露呈。本来高コストの「摺り合わせ」製品の生産コストの低減を追求した結果、重要部品の供給が特定企業に集中し、リスクに脆弱な生産体制に。新興国台頭で激化するコスト競争を生き残るためにも、製造プロセスの多くを国内に集約することは難しく、国内の重点を戦略部門や本社部門にシフトしつつ生産拠点を海外に分散させ、海外で得られた利益を国内に還流する仕組みを築くべき。「摺り合わせ」技術・技能を活かすには、そのコストを吸収できる高収益性事業を創造する必要も。結果として、日本の産業構造全体としてはソフト・サービス化が進むことに。

・大震災が投げかけた課題は一言で表現すれば「集権・集中型システム」の限界であり、いまわが国の経済財政の仕組みに求められているのは「分権・分散型システム」へのシフト。その移行を円滑に進めるには、①被災地復興事業を地方分権の実現に向けたパイロット事業として位置づけ、名実ともに地方に自由に任せたいうえで、国が事後チェックを行うことで地方が学習していくような復興プロセスを考えること、②短期・中期・長期に分けたエネルギーポートフォリオとその供給システムの基本設計を提示すること、③「分散型生産システム」に整合的な新しい産業ビジョンを提示し、その実現に向けた形で経済成長戦略を見直すこと、が必要。

1. 震災から1年、明らかになった3つの課題

“千年に一度の大津波”と“原発導入以来最悪の放射能洩れ事故”を併発した東日本大震災の発生から1年が経過する。今も多方面で残る大きな傷跡は、未曾有の複合大災害が正に「歴史の転換点」として、これからのこの国のあり方を問い掛けていることを再認識させてくれる。経済・財政分野に限って言えば、改めて以下の3つの課題への取り組みが求められる状況にある。

第1は**地方と国の関係の見直し**である。

震災から1年たった今も、被災地では12万人を上回る人々が職を失っている状況にあり¹、産業・生活基盤再建の展望は見えていないのが実情である。その直接的原因は、基本方針策定の面でも財源手当の面でも、政府にスピード感が全くといっていいほど欠落していることに求められる。しかし、ここまで厳しい状況である背景として、被災地はそもそも産業基盤の弱かった土地柄であり、それすら大津波で根こそぎ奪われ、地域の人々の生活基盤が壊滅したという構造も見落とせない。つまり、問題の底流には被災地をはじめとする日本の地方の産業・生活基盤の弱体化があり、その根因は戦後日本における**地方と国の関係に求められる**。その関係とは、財源・権限を中央政府が握り、補助金や交付金を通じて中央から地方に資金を移転し、中央の意向のもとで地方行政が行われるというものである。結果として、地方の自立性が失われ、中央依存体質が定着した。

これまでに数次にわたる2011年度補正予算で巨額の復興資金が手当てされ、遅れてきた財源の確保も漸く行われた。しかし、この巨額の資金が被災地復興に有効に使われるかは疑問である。今回の復興にあたっては、「復興の主体は地方」とのスローガンが掲げられ、復興計画の策定は地方に任されているが、**自立性を奪われてきた地方自治体、とりわけ市町村が、長期的視点に立った計画を作るのは容易ではない**。各種報道によれば、復興交付金事業計画として市町村が提出した内容には旧来型やハコモノ単体の案件が多く、十年先・二十年先を見越したものとは言い難い。国も「地方主体」の名目のもとに責任を地方に押し付ける一方、復興交付金の実際の交付にあたっては復興庁が査定することで地方の自由を制約するという、二枚舌の状況にある。

第2は、**エネルギー供給システムの見直し**である。

これまでのエネルギー供給システムは、右肩上がりのエネルギー需要増を前提に、九電力体制（沖縄電力を加えれば十電力）という縦割り型地域独占のもとで、大規模集中型の原子力発電の積極推進を基本方針としてきた。しかし、この**地域独占・大規模集中型のエネルギー供給システムは、東京電力福島第1原発事故により行き詰まりをみせている**。新たなエネルギー・システムのトータルな再設計が求められているわけであるが、東電解体論や早期原発廃止論など、部分最適的な議論が先行しているようにみえる。冷静で客観的な実態把握に基づく、全体最適化を目指した統合的なビジョンの提示が急がれる。

第3は、**生産システムの見直し**である。

わが国の生産システムは、国内に生産拠点を集約・集中させ、「摺り合わせ」設計思想に基づいて高機能品を安く大量生産してきたところに特徴がある。しかし、**被災地工場の操業停止によるサプライチ**

¹被災3県の雇用保険離職票等交付件数（2011/3/12-2012/2/5）22万4939件のうち、前年比増加数（7.5万人）を震災による雇用保険対象者離職者数と想定すると、自営業や一時雇用者などを含む、離職者総数累計は13.3万人（農林漁と非農林漁に分けた場合の試算）となる。このうち、一定数が現在までに再就職したと考えられるが、被災3県での2011年3～12月の平均就職率（就職件数/有効求職者数）＝8.3%を前提とすると、未就職者数は12.2万人と推定される。

エーの寸断は、そうした集約型生産システムの限界を露呈させた。本来高コストの「摺り合わせ」製品の生産コストを限界まで低減することを追求した結果、重要部品の供給が厳しい要請に応えられる特定企業に集中し、不測の災害等リスクに対して脆弱な生産体制となっていた。また、自動車製造に欠かせないほどの高い技術を持つ中核部品メーカーが、低収益であるという矛盾も露わになった。

2. 「ポスト3・11」システムの方向性

以上のようにみれば、大震災が投げかけた課題は一言で表現すれば「集権・集中型システム」の限界である。このことは裏を返せば、いまわが国の経済財政の仕組みに求められているのは、「分権・分散型システム」へのシフトといえる。

第1に、国と地方の関係を中央集権型から地域分権型にシフトすることである。それにより目指すのは、地方の中央依存からの脱却であり、地域の個性を活かした自立である。巨額の資金が手当されているにもかかわらず、被災地復興の展望がみえないのは、真に被災地に根付き、その可能性と限界を踏まえたリアルで希望のもてる再生ビジョンが作られていないからである。

この根本的背景には、明治以来中央集権国家建設に向けて地方の個性が弱められ、人材の東京集中が進んできたことがある。それは、中央が地方に対して補助金や交付金で資金を配分する一方、地方は中央に対して市場と人材を提供するというプロセスの長きにわたる結果である。しかし、国家財政が破綻に向かうなか、もはや中央に地方の面倒をみる余裕はない。地方は自らの個性を活かして自らの足で立つようにならなければ生き残れない。そのためには、中央から地方に権限と財源を渡し人材を戻す方向に、国と地方の関係を180度転換することが必要である。

第2に、独占・集中型エネルギー・システムから競争・分散型エネルギー・システムへのシフトである。原発発電比率の引き上げが不可能になった以上、原発を中核に位置づけてきた集中型発電システムと、それを効率的に運営するのに好都合であった九電力による縦割り型・新規参入排除型の地域独占体制は、根本的に見直さざるを得ない。とりわけ、今般の電力不足への対応で、民間の省電力への取り組みにより、経済への影響を限定的にとどめつつ電力需要を削減できることが実証された。今後、人口の持続的減少や産業構造のソフト・サービス化で電力総需要は減少していく可能性が高く、いずれにせよ九電力による地域独占体制は維持できないであろう。

新たな状況下で「安定供給・経済効率・環境適合」というエネルギー供給の3原則を満たすには、地域独占体制を見直して既存事業者間の相互乗り入れや新規参入を促し、多様な供給主体による競争・分散型のエネルギー供給システムの構築が目指される必要がある。相互乗り入れや新規参入が進み、多様な事業者による供給体制が整備されれば、安定供給のためのバッファーが生まれ、再生可能エネルギーの普及促進と電力料金への抑制圧力が働くことが期待できるだろう。

第3に、「集約型生産システム」から「分散型生産システム」への転換である。リスク分散という観点に加え、新興国台頭で激化するコスト競争を生き残るためにも、製造工程の多くを国内に集約することには限界がきており、国内の重点を戦略部門や本社部門にシフトし、海外に製造拠点を分散させることが重要になる。そのうえで、海外で得られた利益を国内に還流させる仕組みを築くべきであろう。加えて、国内企業が海外に製造拠点を分散させる一方、海外企業の製造拠点の国内誘致を図るべきである。

また、わが国に強みのある「摺り合わせ」技術・技能を活かすには、そのコストを吸収できる高収益

性事業を創造する必要がある。それは組立メーカーがブランド戦略や新しいコンセプトの商品創造に取り組むことで収益性向上を追求するのみならず、高度な技術のある部品メーカーも独自ブランドで独自販路を開拓していくことが求められよう。

以上のプロセスでは、各企業のグローバル展開の積極化が求められると同時に、国内では各企業が高収益事業に特化するための事業リストラ・業界再編が必要になるだろう。結果として、汎用品や標準的な製造工程は新興国に移されて、国内は本社機能・戦略分野の比重を高め、日本の産業構造全体としてはソフト・サービス産業化が進むことになる。

3. 改革円滑化に向けた政策課題

「ポスト3・11」の改革の方向性は、以上でみてきたような「分権・分散型システム」への移行であるが、それは現行の「集権・集中型システム」を大きく転換することを意味するだけに、決して容易なことではない。無理やり進めればむしろ大きなやり戻しが生じる恐れがあり、現実的にいかにその移行をスムーズに行うかが重要課題になる。その意味で、震災1年を経過した今、政府に求められるのは、前節で挙げたような改革の大きな方向性を示すとともに、その改革を円滑に進めるためのプロセスを提示することである。改革円滑化のプロセスとは具体的には以下の通りである。

第1に、被災地復興事業を地方分権の実現に向けたパイロット事業として位置づけることである。そのためには、表立っては地方主体と言いつつ実際には国がコントロールするやり方ではなく、名実ともに地方の自由に任せよう。国がデータに基づいて事後チェックを行い、地方が学習していくようなプロセスを考えることが重要である。具体的には、復興庁が事前に事業を細かく査定するのではなく、原則、地方が自由に財源を使うことを許容し、むしろ事後的なチェックで事業の実効性を検証しながら改善を図るという手法に転換すべきである。同時に重要なのは、地方には広い視野に立って計画を策定する訓練を受けてきた人材が乏しいことを勘案し、国の責任において、地方主体の再生を支える支援人材を官民から集め被災地に派遣することである。そのほか、現状4件しか認められていない復興特区の指定を増やしたり、現在検討されている地方支分部局業務の地方移管を被災地で先行的に実施することなども、被災地復興を地方分権の流れにつなげていくことに貢献するだろう。

第2に、短期・中期・長期に分けたエネルギーポートフォリオとその供給システムの基本設計の提示である。再生可能エネルギーは、長期的には高いシェアを占めることになるにせよ、短・中期的にはコストの高さや供給の不安定性から限定的にとどまらざるをえない。当面はコスト削減の余地があり環境面で比較優位のあるLNGを積極活用しつつ、安定供給とコスト抑制を優先して、エネルギー関連業種全体での相互乗り入れによる競争的なエネルギー供給体制を構築すべきである。中期的には、電力需給の大幅変動を吸収できる次世代電力網（スマートグリッド）を整備し、それへの公平アクセスを保証して新規事業者の参入を促し、再生可能エネルギーの普及に弾みをつけることを目指すべきであろう。

第3に、新しい産業ビジョンの提示とその実現に向けた形での経済成長戦略の見直しである。「分権型生産システム」と整合的な新たな産業構造として、“汎用品や標準的な製造過程は新興国に移し、国内製造業は本社機能・戦略分野に重点をシフトする、全体としてソフト・サービス産業のウェイトを高める”、といった大枠のビジョンを示すべきである。そのうえで、その実現につながるように、経済成長戦略を「戦略」の名にふさわしい形で再構築する必要がある。それには3つのフェーズを設定し、そ

れぞれの重点施策を明示することが求められる。

より具体的には、第1段階は「新たな内外分業体制構築に向けた製造業のグローバル再編」フェーズとし、自由貿易協定の締結や法人実効税率引き下げ、産学連携体制強化に取り組む。第2段階は「家計所得の引き上げ」フェーズとし、収益向上に見合って賃金の引き上げを行う。第3段階は「サービス消費拡大」フェーズであり、民間事業者の創意を引き出す社会保障制度改革と税源確保のための社会保険料徴収・消費増税を断行し、医療・介護・保育・教育分野でのサービス拡大と雇用創出を目指す、というものである。

* * *

震災から1年、改めて亡くなられた方々のご冥福をお祈りするとともに、政府には、多くの方々の犠牲のもとに提起された歴史的課題を再認識し、被災地とこの国の復興・再生に向けた取り組みの再スタートを切ることが希望したい。

以 上

◆『日本総研 政策観測』は、政策 이슈 に研究員独自の視点で切り込むレポートです。本資料に関するご照会は、下記あてお願いいたします。

調査部 山田 久 (Tel : 03-6833-0930)