

経済を読む眼

新しい産業政策論の日本への含意^{*1}

2026年2月26日

JST 資金運用本部

チーフエコノミスト 鵜飼博史

エコノミスト 岩井真子

要旨

1. 日本では、17の戦略分野の危機管理投資・成長投資と8の分野横断的な課題の解決に官民あわせて取り組む方針が示されている。
2. かつては、産業政策は経済学界によってその有効性が否定されてきた。しかし、現在は、経済活動に正の外部性があり、協調の失敗があり、しかも特定の公的インプット次第で生産が左右される分野では、有効であるとの再評価が行われつつある。
3. これからの時代に必要な産業政策とは、経済学的には、AIを含むデジタル化、脱炭素、かつては分厚い層を形成していた中間層のスクイズ、地政学リスクという環境の変化によって、目的が複層化している。しかも、現代的な産業政策とは、補助金や税制優遇というよりも、反復的な官民協力、カスタマイズされた公共サービス及びインプットを重視する。また、製造業にばかり囚われず、中間層が多く働いている業種も重視すべき、との提言が米国でなされている。
4. こうした観点から、産業政策を進める対象産業を考えると、環境変化も踏まえれば、AIがまず浮かぶ。他にも、製造業のみならず、日本ではあまり議論されないサービス部門も考える対象になり得るだろう。
5. しかし、それだけではなく、民間の活力を引き出すべく市場機能を十分に発揮させるためには、規制緩和を更に進めることも引き続き重要である。対外的には、CPTPPやRCEP、個別FTAを梃子に世界の自由貿易圏を拡大することが重要であろう。更に、国内でも規制が産業の成長を止めている分野は多々あり、見直しの余地があろう。
6. 日本は、経済規模が大きく、ガバナンスが働くという意味で、産業政策の効果が大きい地域の一つと見込まれる。但し、財政的な拡大余地が小さいことがネックである。それだけに、費用便益分析からみて本当に必要な分野に、必ずしも補助金や税制優遇に頼らない方法を適用することを考え、また規制緩和にも再び注力することが必要であろう。

* 本稿の内容や意見は、筆者ら個人に属するものであり、JSTの公式見解を示すものではない。

¹ 本稿は、2026年2月18日現在のデータ・情報に基づいている。

1. はじめに～本稿の目的

経済学の世界では、産業の育成について、従来は政府が関与することは効果が無いとの議論が長らく支配的であった。しかし、最近では経済学的にもその見直しが進みつつある。とは言え、今でもこうした見直しへの反論もあるし、かつての産業政策が全て有意義と評価されている訳でもない。そこで、最新の産業政策論はどのような施策に経済成長に資する意義を見出し、何を推奨しているのかを紹介する。そのうえで、この考え方の日本への応用を考える。

我々は以前に日本経済を豊かにするための処方箋を議論したことがある²。そこでは経済成長が弱かった要因として、①低成長期待の下での企業の慎重な投資姿勢、②賃金上昇と雇用の流動性の不足、③外国人労働者の受け入れ不足、④金融仲介機能によるリスク資産の企業への効率的な配分の不足、の4点を指摘した。本稿では、このうち、特に現在に至るまで顕著な改善がみられていない①の低成長期待の下での企業の慎重な投資姿勢をどう打開するか、に焦点を当てることとする。

現在、日本の政権は、経済成長率を高めるために、17の戦略分野の危機管理投資・成長投資と8の分野横断的な課題の解決を通じた多角的・戦略的な供給力強化策に焦点を当て、3月に成長戦略として17戦略分野について多年度で実施する行程表を提示し、6月までに取り纏めようとしている。本稿は、これらに具体的に立ち入るものではないが、経済成長率を高めるための産業政策の方向性についてアカデミアでどのような議論がなされているかを紹介することで、考えるヒントを提供することを狙いとしている。

2. 日本の現状

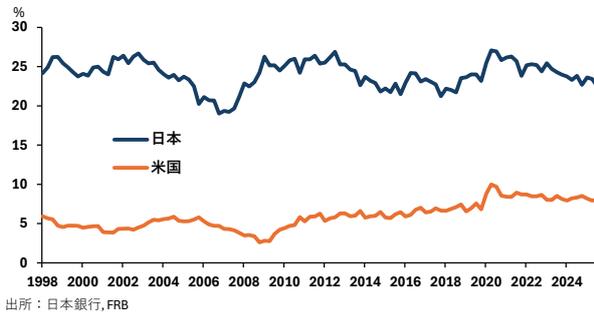
日本企業はコロナ禍より前から流動性資産を積み上げてきており、コロナ禍後に若干緩んだものの、それでも米国と比べても遙かに多額の流動性資産を保持している(図表1)。この結果、企業貯蓄も、現在でも2000年代に日本がデフレ的な経済に陥った頃の高水準を維持している(図表2)。この背後には多くの構造要因があるが、人口減少期待を映じた国内市場の成長期待の弱さと倒産回避を何より優先する企業の保守的な経営姿勢等がある。前者は日本経済が2000年代に入る少し前から現在まで直面し続けるだけでなく、人口動態を考えると今後も直面し続ける課題であり³、後者はリーマンショック、コロナ禍を経てむしろ保守的な経営姿勢が正しかったとの思いを新たにした企業が多いという課題である。前者については、最近では経済成長期待や業界需要の成長期待がやや上昇している点は注目されるが、その程度は小さく、その結果と

² 鶴飼博史・関東享佑(2024)「日本経済を豊かにするための処方箋」経済を読む眼第27回、科学技術振興機構を参照。

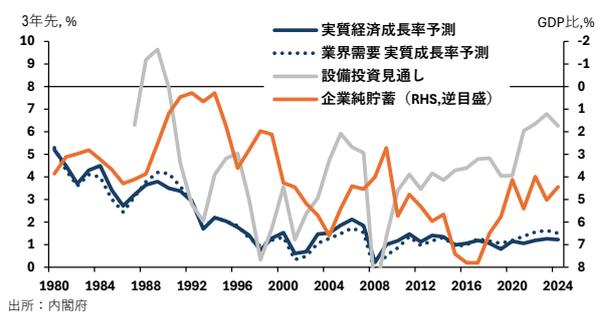
³ この点については、例えば、福田慎一(2018)「21世紀の長期停滞論」平凡社新書がわかりやすく解説している。

して企業が貯蓄超過から投資超過に転じるにも至っていない。

図表1: 日米非金融法人の現預金対総資産比率

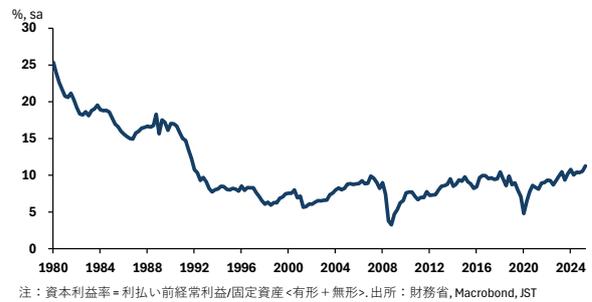


図表2: 企業純貯蓄の推移と企業の成長期待

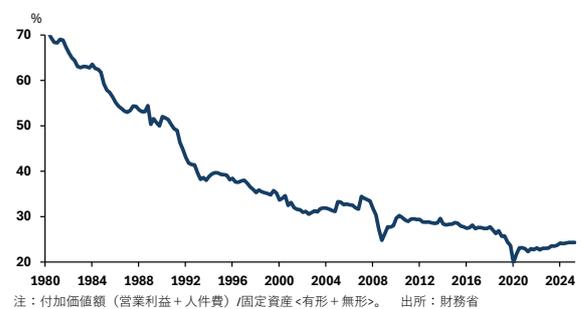


しかも、企業貯蓄は、効率的に株主利益を最大化するためには使われず、資本利益率⁴（企業利益/資本ストック）を押し下げることで、日本の経済成長を抑制する方向に働いてきた。日本の資本利益率は90年代以降、低下を続けてきたが、コロナ禍後には緩やかな上昇に転じてきている（図表3）。資本利益率の低下トレンドは、それを構成する資本生産性と資本分配率の中では特に資本生産性の低下トレンドを映じた部分が大きかった。しかし、このところ資本生産性は少なくともボトムアウトしたようである（図表4）。とは言え、一方でこれまで以上に労働者に賃金として分配する必要がある中では、資本分配率の大幅な低下は難しいので、資本生産性を大きく上げていかないと、資本利益率の更なる向上には繋がらない。その背景には、過小投資によって新たな設備が蓄積されていないことがある。実際、日本の潜在成長率に対する資本ストックの現在の押し上げ効果は、日本がデフレ的な経済に陥る前の1980年代から1990年代初には言うに及ばず、コロナ禍前の2010年代後半にすら劣っている（図表5）。最近その必要性が叫ばれている人的投資にしても、設

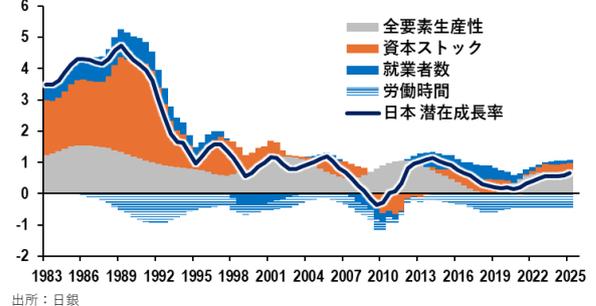
図表3: 非金融法人 資本利益率



図表4: 非金融法人 資本生産性



図表5: 日本 潜在成長率



⁴ ここでは直近データを拾うために使用した各々のデータの定義はやや異なるが、概念的には「資本利益率=資本生産性*資本分配率」となる。

備資本が更新されないなら、新たなスキルを発揮できない。

更に、日本では DX を推進し、また産業を脱炭素に転換していくための投資の潜在需要が大きく、中でも有形固定資産投資以上に、無形資産投資、すなわち研究開発活動による知識の蓄積やソフトウェアの購入、更には様々な分野での新たな価値創造の部分が、より必要になってきている。特に AI の最近の発展は重要である。しかし、日本の

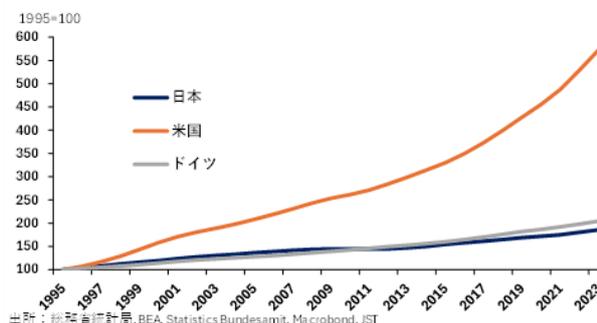
(住宅以外の) 全投資に占める無形資産投資の比率は、全投資の半分が既に無形資産投資になっている米国に遥かに及ばないどころか、欧州のドイツにすら劣後しており、その蓄積に大きな差が出ている⁵ (図表 6)。今後、日本が後述するサービス部門の強化や DX 化を推進していくためには、生産性上昇効果を期待できる無形資産投資を活発化させるべきであるが、現時点ではまだその加速がみられるには至っていない。

日本企業が生産性を向上させていくためには、資本の成長分野への再配置が必要である。その際、無形資産には、有形資産、特に ICT 関連資産と補完性をもって生産性の向上に寄与するものが多いことに鑑み、両資産を一体として考えた投資促進策の推進が重要である。

3. 世界的な産業政策論の新しい潮流

かつては、経済学に於いては、産業政策は効果が無いとの考え方が圧倒的に主流であった。しかし、実際には Juhász et al. (2022)⁶が計算した世界の産業政策採用数は、2018 年以降加速している (図表 7)。しかも、そうした政策を行っている国を所得別・地域別にみると、高所得国、先進国が圧倒的に多いことがわかる (図表 8)。途上国が先進国にキャッチアップするために産業政策を採用しているという先入観とは異なる実情が浮かび上がる。

図表6: 主要国無形資産ストック



出所: 総務省統計局, BEA, Statistics Bundesamt, Macrobond, JST

図表7: 世界 産業政策 介入措置件数



出所: World Bank, Juhász et al. (2022)

⁵ この点の議論は、宮川努・石川貴幸 (2021) 「資本蓄積の低迷と無形資産の役割—産業別データを利用した実証分析—」 RIETI Discussion Paper Series 21-J-020 を参照。

⁶ Juhász, R., lane, N., Oehlsen, E., and VC. Pérez (2022) “The who, what, when, and how of industrial policy: a text-based approach,” SocArXiv を参照。

図表8：世界 産業政策 介入措置件数



4. 産業政策論の変遷

(1) 産業政策は無意味なのか？

先述したように、主流派経済学では、かつて産業政策の効果をほぼ否定していた。例えば古くは日本、その後の東アジアの奇跡と言われた四小龍（韓国、香港、台湾、シンガポール）の経済発展に関しても、政府による補助金や保護の水準と当該産業のパフォーマンスの相関をみるアプローチを行った結果、産業政策の役割に懐疑的な意見が多かった⁷。しかし、政府のこうした介入の水準は内生的に決まるものであることを考慮した新たな実証分析では、政策と economies of scale（規模の経済）の相関を見る従来のアプローチの不適切性を示すと共に見直しを行い、韓国の重化学工業促進策、初期日本の R&D 政策、日本の石油危機時に衰退産業救済と批判された政策、中国の海外メーカー参入に合弁を強いた政策等について、それなりに効果があったとの結果が得られるようになってきている⁸。今でも決して経済学者のコンセンサスとなっているとは言えないが、一定の理解が得られるようになってきている。

⁷ 例えば、Ito T, Krueger AO, eds. (1995) “Growth Theories in Light of the East Asian Experience,” University of Chicago Press, Krugman PR. (1994) “The myth of Asia’s miracle,” Foreign Affairs 73(6), Lal D. (1983) “The Poverty of Development Economics,” Institute of Economics Affairs, Lall S. (1996) “‘The East Asian miracle’ study: does the bell toll for industrial strategy? In Learning from the Asian Tigers: Studies in Technology and Industrial Policy,” ed. S Lall, Palgrave Macmillan を参照。

⁸ 詳細は省略するが、例えば、Lane N. (2022) “Manufacturing revolutions: industrial policy and industrialization in South Korea,” CSAE Work. Pap. Ser., Cent. Stud. Afr. Econ., Univ. Oxford, Lee K., Hahn D, and J. Lin (2002) “Is China following the East Asian model? A ‘comparative institutional analysis’ perspective. China Rev. 2(1), Choi J, and AA. Levchenko (2023) “The long-term effects of industrial policy,” NBER Work. Pap. 29263, Liu E. (2019) “Industrial policies in production networks,” Q. J. Econ. 134(4), Liu E, and S. Ma (2023) “Innovation networks and R&D allocation,” NBER Work. Pap. 29607, Diewert WE, Nakajima T, Nakamura A, Nakamura E, and M. Nakamura (2011) “Returns to scale: concept, estimation and analysis of Japan’s turbulent 1964–88 economy,” Can. J. Econ. Can. D’économique. 44(2), Harrison A, and A. Rodríguez-Clare (2010) “Trade, foreign investment, and industrial policy for developing countries,” In Handbook of Development Economics, Vol. 5, ed. D Rodrik, M Rosenzweig, Amsterdam: Elsevier, Bai J, Barwick P, Cao S, and S. Li (2022) “Quid pro quo, knowledge spillover and industrial quality upgrading,” NBER Work. Pap. 27644, Aghion P, Cai J, Dewatripont M, Du L, Harrison A, and P. Legros (2015) “Industrial policy and competition,” Am. Econ. J. Macroecon. 7(4), Barwick PJ, Kalouptsi M, and NB. Zahur (2019) “China’s industrial policy: an empirical evaluation,” NBER Work. Pap. 26075, Kalouptsi M (2018) “Detection and impact of industrial subsidies: the case of Chinese shipbuilding,” Rev. Econ. Stud. 85(2), Hanlon WW. (2020) “The persistent effect of temporary input cost advantages in shipbuilding, 1850 to 1911,” J. Eur. Econ. Assoc. 18(6)を参照されたい。

さて、経済成長戦略を考える政策当局者は重商主義の考え方の影響も受けている。現代経済学は、これまで重商主義を排してきたが、例えば現在の米国政権は重商主義の考え方を顕わにしている。同政権の貿易黒字や関税への執着を現代経済学が排除しているのは正しいだろう。しかし、経済成長戦略を考えるには、重商主義の考え方の中にも考慮に値する面があることも否定できない⁹ (図表 9)。経済政策を考える政策担当者の視点からは、現代経済学のように効用を最大化する際に消費量だけをみるのではなく生産と雇用も重視することや、国際的な分業による効率性を重視するだけではなく生産や雇用の構造にも注意を払うこと、政府と企業の間距離を置くことだけではなく必要によっては政府と企業の交流にも価値があること、市場の自由な力（みえざる手）だけでなく政府による積極的な計画（みえる手）に一定の価値を認めること、グローバル・ルールだけでなくローカルな状況にも注意を払うこと、も必要になる。これは、市場原理を重視する現代経済学の規律を排除しているのではなく、それを横軸として、その上で市場の失敗や情報の非対称性、非合理的な行動が存在するところへ新たな縦軸を立てる考え方である。Adam Smith できさえも、自由放任が常に良いと信じていた訳でも、常に悪いと信じていた訳でもなく、置かれている状況に依ると考えていた¹⁰。

こうした考えの下で、産業政策が正当化されるのは、i) 経済活動に正の外部性があること、ii) 協調の失敗があること、iii) 活動に必要なとされる特定の公的インプット次第で生産が左右されること、という条件を満たす分野に限られる。これは現代の日本にも当て嵌まる概念である。そのうえで、Juhász et al. (2024)¹¹は、特定業種型産業政策について、過去には概してネガティブな評価であったが、現代では市場の失敗が揺籃期産業の育成を正当化しており、external dynamic learning-by-doing economies（生産の累積により知識が蓄積し生産性が向上することによる動学的な規模の経済の実現）を体現していると総括している。具体的には、ターゲットを絞って政府が介入を行った産業は、生産、生産性、競争力が伸びた一方、川下の産業も産業政策によってネットワーク効果を通じて恩恵があった（Lane 2022、前述）等、この考え方と統合的な分析

図表9: 現代経済学と重商主義の違い

アダムスミス/現代経済学	重商主義者/開発主義者
消費が重要	生産と雇用が鍵 何をどう作るかが重要
貿易黒字や金準備に固執しない	金準備を最大化; したがって貿易黒字が本質的に重要
市場・価格メカニズムが効率性と消費者利益を最大化	新しい活動への国家支援が重要
市場を支援するに当たり政府の役割を限定	
政府とビジネスの厳密な分離	政府はビジネスと適度な距離を保つよりも、一緒に働かなければならない
経済と政治は異なる領域にいるし、またいるべき	経済と政治は絡み合っている
世界共通のレシピ/ベストプラクティス	現地の状況に適応

出所: Rodrik (2025)

⁹ 以下の考え方は、Rodrik, D. (2025) "What the Mercantilists Got Right," Working paper の主張を我々なりに改良して展開している。

¹⁰ Viner, J. (1927) "Adam Smith and Laissez Faire," Journal of Political Economy 35(2)。

¹¹ Juhász, R., Lane, N., and D. Rodrik (2024) "The New Industrial Economics of Industrial Policy," Annual Review of Economics 16。

が報告されている。また、こうした分析のフォローアップとして、19世紀という古い話になるが、フランスの綿紡績業の例を元に、初期にコストの高い技術指導をプラント横断的に行った結果の生産性や組織慣行への影響をパネル分析したところ、技術移転初期には多くの人は新しい技術を極端に低効率に、しかも幅広い組織慣行の下で使用し、時間の経過と共にベスト・プラクティスに収斂していったことを導き出し、外部性を与えることで業界全体のコストが低下・効率化する external economies of scale を得るのにコストがかかるため、初期の業者は実験にコストがかかったが、後発の業者は全ての恩恵を刈り取ったことを見出している (Juhász et al. 2023¹²)。

さて、それでは例えば東アジアの奇跡の再評価には、現代の産業政策にも適用できる部分があるのだろうか。恐らく、貿易の不可欠な役割であるとか、産業政策には広義で戦略的・ダイナミックなアプローチが必要であること、保護主義的な政策は実は減らしていき、グローバル化した経済へ自国経済を進化させていったこと、等には汲み取れる部分もあるのだろう。しかし、必ずしも全てが現代に応用可能な訳ではない。

(2) 新しい産業政策のあり方

これからの時代に必要な産業政策とは、これまでの産業政策を踏襲すれば良いのではなく、新しいやり方であろう。この点を概念整理したのが、前述の Juhász et al. (2024)である (図表 10)。彼らの考え方を紹介すると、過去には、産業政策と言えば焦点は製造業に当てられてきた。しかし、現代では、①-1 AI を含むデジタル化、①-2 脱炭素、①-3 地政学リスクという環境変化や、②かつては分厚い層を形成していた中間層のスクイーズという経済格差の変化によって、産業政策の目的は複層化している、しかも、現代的な産業政策とは、かつて慣れ親しんだ手法とは異なってきている、と指摘している。具体的には、新しい産業政策による効果的な対処策として、反復的な官民協力 (かつてはトッ

図表10: 伝統的及び新しい産業政策

	伝統的産業政策	新しい産業政策
市場の失敗の克服をターゲットとした施策	R&D、イノベーション、学習の外部性、投資の協調の失敗	伝統的な市場の失敗に加え、優良雇用の外部性、イノベーションの方向性、公的インプットの欠如
セクター企業	製造業、貿易部門 大きく世界的に競争力のある企業	製造業に加え、サービス業も SMEsを含む全規模の企業
政府に関する想定	政府は市場の失敗を事前に識別し、国営化リスクを十分に隔離	場所に関する知識や市場の失敗の規模は広く分散; 政府は大きな不確実性に直面: 国の能力は内生的に決まる
インセンティブの種類	税、信用補助金	ビジネスサービスのポートフォリオ(含むマーケティング、経営、技術支援、オーダーメイド研修、インフラ、指向性技術のための初期投資/貸出)
インセンティブの適用	インセンティブの固定的スケジュール(交渉で決まる大企業向けのインセンティブ・パッケージを除く)	企業のニーズに向けてカスタマイズされ、前後関係に適合
選択基準	事前指定	自発的な購入と参加
条件付き	厳格: 厳しい事前の基準	緩い; 暫定的・制限なし・進展
受益者との関係	独立した対等な関係	協力的・反復的・活発なプロジェクト管理

出所: Juhász et al. (2024)

¹² Juhász R, Squicciarini M, Voigtländer N. 2023. Technology adoption and productivity growth: evidence from industrialization in France. NBER Work. Pap. 27503.

プダウンの規制) と、カスタマイズされた公的サービス (かつては補助金)、を挙げている。更に、②の経済格差の変化に目を向けた場合の対処策として、サービス部門の重視 (かつては製造業のみ)、を提言している。以下では、これらの点を、Juhász et al. (2024)の考え方に則りつつ我々の意見も含めて若干掘り下げてみよう。

A. 新しい考え方

反復的な官民協力

政策当局がまず特定の活動や産業が享受できるインセンティブをデザインし、そうしたインセンティブに合った活動や産業を具体的に選択し、時にはどのような企業がインセンティブ、インセンティブの条件としての特定企業の行動・行動基準、更にはパフォーマンスが変わらなかった場合のペナルティを享受すべきかについて追加的なルールを設ける、という考え方。政府は企業の自立性と社会的結び付きを合体させて (embedded economy)、目標と政策を継続的に交渉・再交渉していく制度的チャンネルを設ける。このような方法が本当に採れるかについては疑念の目が向けられることも多いが、東アジアの奇跡の中で韓国等にこれがうまくいった例がある。また、米国に於いても、馴染みは薄いかもしれないが、現代の米国先端研究計画局 (ARPA、ハイリスク・ハイリターン研究を支援する先端研究プロジェクト庁、オリジナルは国防のDARPAであり、これがインターネット、GPS、Graphical User Interface 発展の原動力になった) も同様の成功例とされている。

補助金や税額控除ではなくカスタマイズされた公的サービス

現代に求められる産業政策のもう一つの重要な側面は、政府が補助金や税額控除を供与するのではなく、特定の制約に焦点を当てて生産性を向上させるように公的サービスを提供する点にある。地方政府の産業政策は、例えば税額控除を提供することで企業を惹き付け、産業集積を作って雇用を創出するというようなものであったが、これだと莫大な財政コストが必要になる (Slattery and Zidar 2020¹³)。それよりは、政府がカスタマイズされた企業向けサービスのインプットやインフラ整備等を提供する方が効果的であり、同じ雇用創出効果に対して税額控除の 50 分の 1 の総支出で済むとの研究がある (Bartik 2019, 2020, 2022¹⁴)。

コスト削減だけでなく、ビジネス環境を直接ターゲットにでき、例えば雇用創出の

¹³ Slattery C. and O. Zidar (2020) "Evaluating state and local business incentives," J. Econ. Perspect. 34(2).

¹⁴ Bartik T. (2019) "Should place-based jobs policies be used to help distressed communities?" Work. Pap. 19-308, W.E. Upjohn Inst. Employ. Res., Bartik T. (2020) "Bringing jobs to people: improving local economic development policies," Work. Pap., Aspen Inst., 及び Bartik T. (2022) "How state governments can target job opportunities to distressed places," Tech. Rep. 22-044, W.E. Upjohn Inst. Employ. Res.

みならず生産性向上にも資することになる。しかし、的を外さないためには、上述のように官民のダイナミックな対話と意見交換が非常に重要となる。

B. 産業別の事例研究

以下では、日本の産業政策に示唆がある部門を幾つか例示する。但し、これは理論的に考え得る事例であり、日本で産業政策が必要な部門の全貌ではない。

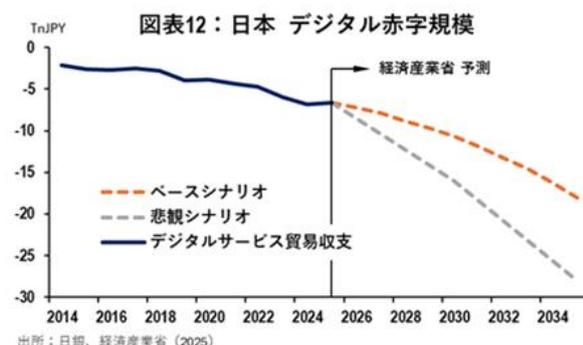
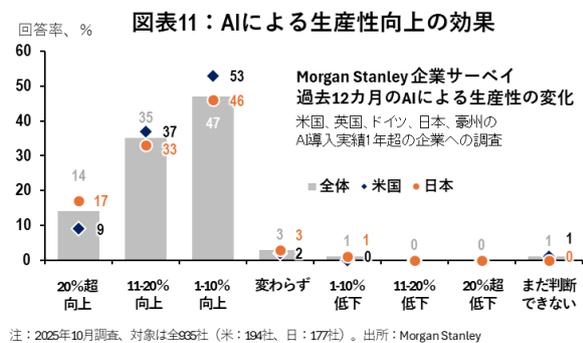
AI 部門

経済の生産性上昇のこれからの源泉であり、地政学リスクにも晒されているのが、AI 分野である。まず、AI は過去の IT 以上に、経済の将来の潜在成長率を押し上げる期待が高い（図表 11）。例えば日本の AI 開発が遅れている背景には、デジタル化への対応が他国に比べて遅れたことや、従来のハードウェア中心の産業構造からソフトウェアやデータ活用を重視する体制への転換が進んでいないこと、が挙げられる。

失敗を恐れるあまり新しい技術への大胆な投資や挑戦を避けがちな企業風土も関係しているだろう。しかしこのまま手を拱いては、この分野では一部企業の集中へのシフトが技術の潜在的生産力を奪う恐れがある¹⁵。したがって、競争の場自体を保護するような政策枠組みを維持することが不可欠であろう。

特に AI スタートアップ育成という観点では、市場の独占という競争原理への理解と、それを実現するための国家的な支援が重要である。また、大規模モデルの開発には、学習に必要な GPU や膨大なデータ、電力が不可欠なため、投資にあたっては規模の経済が働きやすい。わが国の総投資額を名目 GDP 比でアメリカの水準と同等に増加させるだけでも、官民合計で 3 倍もの投資が必要であり、この面からも政府が介入する余地はあるだろう。

しかも AI は軍民両用技術でもあるため、AI 関連サービスを海外企業に握られることは国家安全保障上のリスクにも直結する。わが国のクラウド市場は現在、その約 6 割を海外事業者が占めており、政府や重要インフラが海外のプラットフォームに依存している場合、国際情勢の変化によりサービス停止やライセンスの剝奪を受ければ社会全体が混乱をきたす。更に、わが国企業が海外の生成 AI を活用し



¹⁵ 実際、大きくなった米既存企業は有望な AI スタートアップ企業の株式も取得したりしている。

て制作したソフトウェアやコンテンツが、海外企業の知的財産として扱われるケースも考えられる。これにより、国内の知的財産や機微情報が海外企業に吸収・活用されてしまえば、日本企業の技術的優位性が損なわれるばかりか、データの扱いを自国で管理できなくなる恐れもある。実際、海外のクラウドや生成 AI 依存が拡大すれば、経済産業省の推計によると、デジタル赤字は外資のシェアがある程度拡大して止まるシナリオでは 2030 年度に原油輸入額を超える約 10 兆円規模、外資のシェア拡大が止まらず日本企業の世界でのプレゼンスも低下を続ける悲観シナリオで 15 兆円規模に増えると予測されている（図表 12）。AI は技術進歩を超えて地政学的競争の域にあり、市場の失敗とリンクさせて考えれば、この分野の梃子入れは必須であろう。その意味で、AI に関する産業政策は、地政学的目標を達成するための国家安全保障政策のための戦略でもある（Jonathan Pelson 2025¹⁶）。国家安全保障と長期的な経済の競争力を維持するためには、活気のある製造業のエコシステムや、活気のあるイノベーションのエコシステムが必要である（Jake Sullivan 2025¹⁷）。

具体的には、コンピューターの能力と、それを支える 電力を戦略的インフラと位置付け、Compute Purchase Agreements（厳格なセキュリティ・プライバシー・オープン性の基準を満たす認定サプライヤーと結ぶ、学習時間および推論能力に関する長期の契約）、キャパシティ・クレジット（認証されたデータセンターに安定的かつクリーンなエネルギーを供給するための制度）、ローン保証（変電所、送電線、高電圧接続など、送電網近接のインフラ向け）を通じて民間資本を呼び込み、さらに AI をオープンアクセス、安全基準、及び 同盟国間の連携（信頼できるコンピュート・ネットワークの形成）と結び付けることが望まれている（Ethan McGowan 2025¹⁸）。

日本にとっては、当面は、海外サービスを利用しつつ、官民で国内基盤を徐々に強化していく二正面作戦が現実解なのだろう。日本の強みだった、垂直統合型のすりあわせ（多数の部品から構成される製品において各部品を個別に最適化するのではなく相互に微妙な調整を加えながら全体としての性能・品質を最大化する設計・生産手法）によって品質を追求することのメリットが薄れ、エコシステムが世界的に変化している中であって、世界で勝負するためには、わが国がそれでもこれまで強みを保ってきた領域（自動車、産業用ロボット等に関連する領域）に注力することが一案なのかもしれない。例えば工場の安定稼働を保証するサービスプロバイダーとしての役割もあるかもしれない。こうした近接領域では、産業競争力の強化を目指し、官民が協力して国産 LLM（大規模言語モデル）を独自に社会実装し、クラウド計算基盤を整備していくことにも意味があろう。

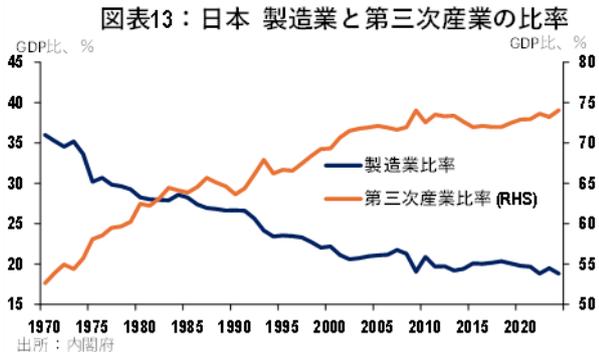
¹⁶ 注 14 と同じ。

¹⁷ “From AI to EVs, industrial policy plays a strategic role in a nation’s power and security,” Industrial Policy and Economic Security Conference at The Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, Harvard University より引用。

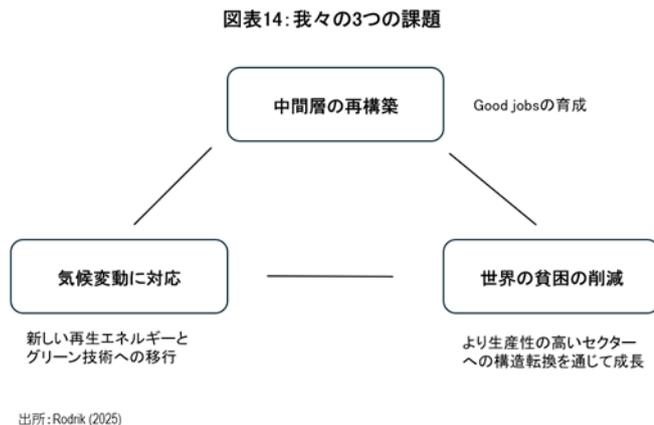
¹⁸ McGowan, E. (2025) “AI Industrial Policy Is National Security,” Swiss Institute of Artificial Intelligence.

サービス部門

これまでは産業政策は製造業に焦点を当ててきた。しかし、産業政策の外部性、協調の失敗、特化した公的インプットは、非常に一般的なもので、そもそも製造業に特化した概念ではない。しかも、先進国に於いては、製造業の活動シェアは趨勢的に低下しており、最早主要産業とも言えないし、日本も、米国程ではないにしても、例外ではない（図表 13）。代わりに、サービス部門が経済の根幹を占めるに至っている。



Rodrik (2025)¹⁹は、特に米国では典型的としつつ、日本を含む先進国において共通にみられるのが中間層の没落であるとして、先進国の中間層の底上げのためにはサービス部門の生産性向上によって good jobs を得ることで生活水準を上げることが必要、と指摘している（図表 14）。日本でも、サービス部門の生産性は低い。人手不足に悩まされていることからみても、潜在的に向上の余地が大きいとみられる。これは、領域によっては大企業のみならず国内中小企業も取り組む投資となるが、全体としてみれば冒頭に述べたサービス業の投資不足の解消に資することになる。一言でサービス部門と言っても、具体的には、例えば大きな市場の失敗に直面している脱炭素関連産業やヘルスケアであるとか、大きな正の外部性が期待される観光等が対象として考えられよう。



上述の Rodrik (2025)は更に、将来の雇用の大半を担うことになるサービス部門の仕事について、働く人の利便性・ウェルビーイング・働きがい・生産性向上を最優先に設計・導入された技術やソリューションを考えるべきであり、政策担当者が生産性と質の向上のために民間と協調すべきと助言している。ただし、これは容易な課題ではない。歴史的に見て、製造業に比べてサービス産業では生産性を高めることがはるかに難しかったからである。

一例として、前述の ARPA モデルに基づき、労働親和的技術の開発に特化した国家的イノベーション努力を提案している。具体的には、米 ARPA が現在はエネルギー

¹⁹ Rodrik, D. (2025) “Shared Prosperity in a Fractured World: A New Economics for the Middle Class, the Global Poor, and Our Climate,” Princeton University Press を参照。

(ARPA-E) やヘルスケア (ARPA-H) に関するイノベーションのために適用されているので、そのサービス業版 (ARPA-S) の設立を提唱している。技術は社会的に構築されるものであり、労働を代替するのではなく、労働を補完・強化するよう設計することも可能である。例えば、顧客対応用の大規模言語モデル (LLM) を用いて有給従業員を置き換えることもできるが、同時に、人間の従業員を支援し生産性を高めるバックエンドの支援ツールとして設計することもできる。ただし、ARPA 型モデルの導入は、実験主義的思考に沿って、将来の技術的解決策を探索することを目的とするものであり、豊富なサービス雇用を自動的に生み出す完成された設計図を提供するものではない点を注意したい。もちろん、これだけではなく、様々な方策考えることが可能である。

日本の場合、米国程には製造業のシェアが小さくないので、製造業に産業政策を適用する余地はある。しかし、サービス部門への応用を考えることにも意味はあろう。

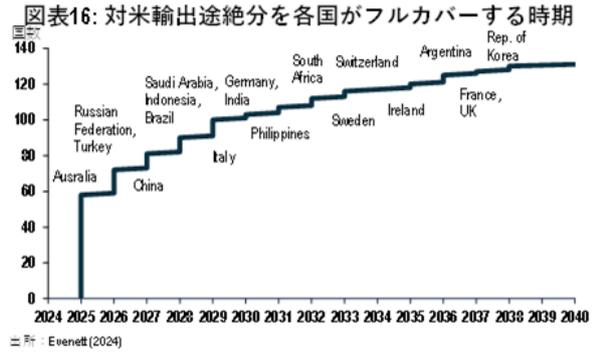
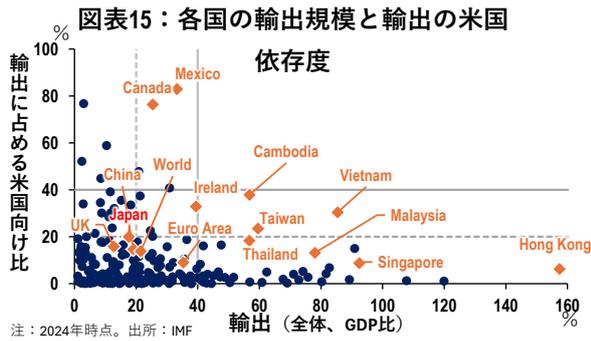
(3) 内外の規制緩和の更なる推進

ここまで政府の介入という側面から産業政策を論じてきたが、民間の活力を引き出すべく市場機能を十分に発揮させるためには、規制緩和を更に進めることも重要であることは言うまでも無い。企業は自由に活動できる余地が広がれば、活動を活発化できる。新自由主義には行き過ぎもあったかもしれないが、自由主義の推進を否定してはならないであろう。

第 1 に、自由貿易の更なる推進である。米国が全世界に対して関税を賦課したからと言って、それに追随する必要は全くない。日本は貿易立国であるが、輸出に占める米国のシェアが極端に高い国ではない (図表 15)。そもそも世界の貿易は仮に極論として対米輸出が止まっても、5 年以内に 100 ヶ国程度は元の輸出水準に戻せる計算となる (図表 16)。したがって、米国以外との自由貿易圏を広げていくことは有用であろう。

EU は既に、南米南部共同市場 (Mercosur) と包括的パートナーシップ協定 (EMPA) および暫定貿易協定に署名したほか、インドとも FTA 締結で合意するなど、動き出している。日本は CPTPP という高いレベルの貿易・投資ルールを定めた経済連携協定を持っているほか、RCEP にも加入している。これらを梃子とし、特に CPTPP を英国にとどめずに EU や中南米の Mercosur と提携したり²⁰、更には個別国との FTA を一段と推進していくことが有用であろう。こうして自由貿易圏を拡大できれば、日本経済の成長率にとって、やや長い目でみて上振れ要因となろう。

²⁰ 日本は既に EU とは経済連携協定 (EPA) を締結しているが、CPTPP と EU を連携させられれば更に大きな自由貿易圏を構築できる。既に EU も、Mercosur と包括的パートナーシップ協定および暫定貿易協定に署名し、7 億 2000 万人以上の消費者を抱える世界最大級の貿易圏が誕生しようとしているほか、インドとも FTA を締結で合意している。



第 2 に、国内の規制緩和もまだまだやるべきことは多い。例えば、研究開発目的での技適未取得機器（特定無線設備が電波法令で定めている技術基準に適合していることを証明する制度）の利用に関する手続きのさらなる緩和や、自動運転によるタクシービジネスのように多くの規制があって社会実装にハードルのある分野の規制緩和等、ビジネスの制限を緩和する施策を打つ必要がある。Rodrik (2025)はまた、米国における雇用創出の手法の例として、税制優遇や一般的な職業訓練プログラムについては懐疑的で、他の選択肢として、例えば、職業規制を見直し、これまで制限されていた業務を労働者が担えるようにすることも挙げている²¹。更に日本では、新興企業が勃興し易いような環境を作るためにやらなければならないことは多い。

5. おわりにかえて～日本は産業政策が成功する可能性が高いのか？

産業政策は、正しく行う場合に限り、雇用、投資、R&D、イノベーション、生産を増やすことに効果が認められるのであろう。それでは最後に、日本は産業政策の効果が大きい地域なのかを考えてみよう。潜在的に効果が大きい地域とは、経済規模が大きく、財政に余力があり、ガバナンスが働く地域であろう。こうした観点からは、米国、EU、中国が効果的な産業政策を行える候補となる。しかし、中国は SOE 企業を主体に行うので、民間にはマイナスの影響が及ぶ可能性がある。さて日本であるが、こうした条件をある程度満たしているものの、CDS が昨秋来上昇を始めていることが示唆しているように、財政的な拡大余地が小さいことがネックである（図表 17）。したがって、この制約を念頭に置きながら、必要な産業政策を慎重に行う必要がある。因みに、IMF は 2 月 17 日、2026 年 4 条協議対日審査報



²¹ その一例として、高度実践看護師が、従来は医師のみが行っていたより高度な業務を担えるように規則を変更することを提案している。これにより、定期健診のような医療サービス提供のコストが低下し、医療サービスの供給が拡大すると同時に、高度実践看護師の雇用も増加する可能性がある。

告書を発表した。そこでは、「産業政策が世界的に復活しており、日本も強化しようとしている。産業政策を用いる場合には、サンセット条項を設けて時限を区切り、また費用便益分析を行うべきである。歪みを最小限に抑えるために、産業政策は外部性や市場の失敗によって市場で効率的に解決できない特定の目的に狭く絞って行うべき」と提言している。

日本政府が現在進めている 17 戦略分野と 8 の分野横断的な解決を目指す成長戦略は、国際秩序の変化に対応した危機管理の視点に立って研究開発と製造業に主たる焦点を当てている。本稿で提示した考え方が、1つの視点として役に立つのであれば幸いである。

著者紹介

鵜飼博史

1983年から約30年にわたり日本銀行に在籍し、金融政策関係を中心に、枢要部局において調査・企画を担当し、審議役まで務めた。また、世界金融危機の発生後、2009年の Financial Stability Board 発足当初から日本代表の一人として参加した。2014年から2016年まで一橋大学のアジア公共政策の特任教授を務めた後、2016年から2022年8月まで JP モルガン証券に在籍し、日本のチーフエコノミスト（マネージングディレクター）として金融経済及び政策の調査分析を担当した。2022年9月より現職。著作には金融政策関係が多い。博士（経済学）。

岩井真子

りそなアセットマネジメントにおいて経済・市場分析および複数資産ポートフォリオのアセットアロケーション業務を経験。2025年5月より現職。エコノミストとして経済調査に従事している。日本証券アナリスト協会認定アナリスト（CMA）。

当レポートの掲載情報の正確性については万全を期しておりますが、利用者が当レポートの情報を利用して行う一切の行為について、何ら責任を負うものではありません。

当レポートは、予告なしに内容の変更または削除もしくは URL（アドレス）の変更をする場合がありますので、あらかじめご了承ください。

当レポートからリンクされている第三者のサイトの内容は JST の管理下にあるものではありません。それらをご利用になったことにより生じたいかなる損害についても責任は負いません。