

第 1 章

はじめに

本書の目的は、質の高い成長とはどのようなものかを明らかにすることである。質の高い成長は、英語では“Quality Growth”と表記され、特定の定義に基づく成長の姿を指している。それはどのようなものかを、本書を通じて明らかにしていきたい。その詳細はこれから論じていくが、ひとことで言えば、質の高い成長とは格差をもたらさず、様々な外的ショックに強靱で、長期に持続するような成長を指す。質の高い成長を公式な文書で表明している国や公的機関は、日本と APEC である。両者の定義には多少の違いはあるものの、その目指すところは共通している。

日本政府は、2015 年に閣議決定した開発協力大綱において、質の高い成長を日本が行う開発協力の重点課題の一つに掲げた（2023 年の改定でも継承されている）。日本の考える質の高い成長とはどういうものであるかは、この大綱で示されている。これを受けて国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）は、開発協力を実施する上での組織のミッションの一つに質の高い成長の実現を掲げている。しかし、だからといって、質の高い成長は、開発途上国の開発協力に特殊に当てはまると考えるべきではない。普遍的に追求すべき望ましい成長のあり方である。そのことは援助機関ではない APEC が、目指すべき成長の姿として、質の高い成長を掲げていることから読みとることができる。日本が国際社会に積極的に発信している普遍的な概念に人間の安全保障があるが、筆者は、質の高い成長も同様に広く指針となるべきアプローチであると考えている。質の高い成長は何が新しいのか？ 筆者は、それは、我々に豊かさ（あるいはウェルビーイング）をもたらす所得以外の要素を成長を構成する一部と考えるアプローチであるところにあり、そのため SDGs や豊かさの指標に関する国際的な議論を補完し、その実現を促すアプローチであるからと考えている。冒頭の本章では、この点について問題提起する。

質の高い成長も、「成長」というからには、GDP で表される国全体の生産の伸

び率は高い方がよい。経済が大きくなれば、国は総体としてその分だけ豊かになる。加えて、成長の恩恵は社会のあらゆるグループが裨益する方がよいし、外からのショックにも耐え、将来にわたって途切れずに持続する方がよい。しかし、現実にはその全てを、同時に達成することは非常に難しく、どの国もいずれかの問題に悩んでいる。多くの国における経済成長は、包摂・強靱・持続可能性のような側面を十分には満たしていない。たとえば、米国は先進国の中では相対的に成長率は高いが、格差は深刻な社会問題になっている。中国は高い成長率を達成する一方、温室効果ガス（Greenhouse Gas：GHG）の世界最大の排出国になり、地球全体の環境の維持に脅威を及ぼしている。どの国にとっても、高い成長と包摂性、強靱性、持続可能性は大事なテーマである。しかしながら、現実にはいずれかの側面にひずみが出てしまいがちである。その背景には、何が社会全体に豊かさや幸せをもたらすかについての共通の理解、それを実現するための方法論、そして結果の計測が十分でないことがあるように思われる。最後の点は、成長とそれ以外の要素が統合的に測れないと、全体としてどう変化したのかが分かりにくく、またある目的のための政策が他の要素を悪化させてしまうような事態も起こりやすくなるからである。

人々のウェルビーイングの向上には、成長率を高め所得を大きくすることと同時に、包摂性と強靱性と持続可能性に配慮していくことが必要である。格差の拡大は、国全体の幸せの効用を減少させる。それは、所得増加の限界効用が低所得層でより大きいからというだけでなく、そもそも人の幸せは、他者との比較により感じられる部分が大きいからである。あるいは、GHGの過度な排出が続けば、将来世代の幸せが犠牲になってしまう。こういった負の側面を招くことなく、同時に十分な経済成長を達成することは可能だろうか？ 仮に成長率と包摂性や持続可能性との間にトレードオフの関係があるとしたら、我々はどういう選択をすればよいのだろうか？ この問いかけは本書の中心的な問題意識である。たとえば、格差が小さいことが経済成長には望ましいとする見解もある。しかし、もしそうであるなら、どの国も格差の縮小をもっと追求しているはずである。しかるに、現実には格差が拡大している国が少なくない。それはつまり、政府がこの両者の関係をそのように認識していないか、又は格差の是正が成長を促すという関係が間違っているかである。あるいは、そのように認識していても、様々な現実的理由により格差を是正することが難しいからなのかもしれない。格

差の是正も所得の向上も、どちらも国全体のウェルビーイングを高めるにもかかわらず、両者が補完的關係にあるのか、あるいはトレードオフにあるのかは、実はこのように曖昧で脆いもののようである。

高い成長の実現と包摂性、強靱性、持続可能性の強化は、それぞれに大事である。しかしながら、一般的にはこれらを統合して、総体としてどの程度良くなったのか、幸せになったのかを論じることはあまりないように思われる。それぞれを個別に追求しても、その結果は「全体最適」につながらないのかもしれない。「全体最適」を得るためには、包摂性、強靱性、持続可能性を成長の一部と考え、同時にそのそれぞれの間の相互關係が、そもそも理論的にどう整理されているのかを正しく理解することが出発点となるだろう。

我々は、包摂性、強靱性、持続可能性といった言葉を、深く意識せずに日常的に使っている。しかしこれらが意味するところ、さらにはそのそれぞれと経済成長との關係を、理論と実証を含めて正確に理解することは簡単なことではない。そもそも包摂的な成長とはどういうものか、どのようにして達成できるのかについての理解が必要である。強靱性、持続可能性についても同様である。加えて、同時に経済成長がそもそもどういうメカニズムで起こるのかを理解しておかなければならない。その上で、どのような政策の選択が「全体最適」をもたらすのかを考え、また、それを計測して確認していくことが望まれる。本書では質の高い成長を論じるために、始めに包摂的な成長、強靱な成長、持続可能な成長とはどういうものかをレビューし、包摂性、強靱性、持続可能性と経済成長との關係について確認する。その上で、これらを統合的に見ること、計測することについての考察を行っていく。

ところで、日本政府や APEC は、なぜ今、質の高い成長という考え方を提唱するようになったのだろうか？ 経済の大きさを計測する方法は 18 世紀以降、今日まで大いに発展してきた。現在、一般に利用される経済の大きさに関する指標、つまり GDP は、第一次世界大戦後の世界恐慌の後で生まれてきたものである。そして、それは豊かさを表す指標と認識されるようになった。しかしながら、GDP という指標は絶対的なものではないし、経済の新しい動きに必ずしも追いついていない¹⁾。それ以上に本質的な問題として、そもそも GDP により

1) たとえば、近年の世界の特徴として、デジタル・サービス利用の拡大がある。私たちは日常的にグーグルやフェイスブックを利用しており、こうした技術とサービスの進歩は生活

人々の豊かさを測ることが適切なのかという声が、21 世紀に入って国際的に大きくなっている。これは単に指標だけの問題ではない。豊かさをどう測るかという議論は、何が豊かさを構成するのかという根源的な問いから始まるからである。

経済の大きさ（GDP）だけでなく、それ以外にも豊かさと幸せを構成するような要素があるとしたら、それらも同時に大きくなっていくことが望まれる。成長の大きさだけでなく、変化のあり方が重要とする見方は以前から存在している。格差は、アダム・スミスやマルクスの時代から、今に至るまで経済学の大きなテーマである。温暖化による地球環境の持続可能性の問題も、昨日、今日の議論ではない。しかしながら、GDP 以外の豊かさに関係する事象は、今日、特に深刻さを増している。先進国の国内格差はこの数十年拡大し続けており、政権選択や移民・貿易政策に大きな影響を与えるようになった。自然災害や経済危機も、ひとたび発生すれば、その影響は過去と比べられないほど、大きなものになっている。質の高い成長という成長へのアプローチが、今日、新たに提示されるようになった背景には、こうした国際社会の大きな変化がある。以下、もう少しこの点に言及する。

格差に配慮し、社会のあらゆるグループが裨益するような成長は、包摂的成長（Inclusive Growth）と呼ばれる。1980 年代から多くの先進国で広がり続けている国内格差は、現在、グローバルな関心事になっている。米国では特に深刻である。グローバル化や人工知能（Artificial Intelligence：AI）、自動化は、中間層の所得にマイナスの影響を与え、格差の拡大を招いているという議論が活発に行われるようになった。成長を牽引する IT の、限界費用がほとんどかからないという特徴から、短期間に超富裕層へ富が集中する現象は、更に勢いを増している。格差と貧困は、近年は世界銀行などの開発協力機関だけでなく、国際通貨制度の番人である国際通貨基金（International Monetary Fund：IMF）でも盛んに研究を行うようになってきた。金融危機に代表される経済ショックは、いった

を大いに便利にした。そしてその多くを無料で利用することができる。しかし現在の GDP の体系では、無料で利用するサービスでは金銭的な付加価値が発生していないことになるため、そこから得られる効用の増大が GDP には反映されないことになってしまう。GDP に代わる経済活動の計測についての議論は、近年盛んになってきた。それは多くの人が GDP による計測と、実際に感じる豊かさのギャップが大きくなっていると感じていることの証かもしれない。この点は第 7 章と第 10 章で後述する。

ん発生すると深刻な影響を与えるようになった。1990年代末のアジア通貨危機は、東南アジア諸国の経済運営を一変させた。2007～2008年の世界金融危機は、1930年代の大恐慌以来の大きなものだった。2010年代半ばの資源価格の急落時には、幾つかの国々、たとえば、ベネズエラやナイジェリア、モンゴルなどが破綻の危機に陥った。その後も新型コロナウイルス感染症（COVID-19）のパンデミックやロシアのウクライナ侵攻など、グローバルな危機は続いている。そして経済ショックだけでなく自然災害による被害も拡大している。2011年の東日本大震災は史上最大の被害をもたらした。その後もタイやフィリピン、ネパール、インドネシア、トルコ、そして日本では熊本や北海道胆振東部、能登半島など、世界各地で大きな自然災害が発生し続けている。経済ショックだけでなく自然災害に対するグローバルな関心は、近年とみに高まってきた。

成長の持続可能性への疑問は、益々大きくなっている。持続的成長（Sustainable Growth）という言葉は、一般には環境と気候変動に関する議論の場で多く使われる。2015年にパリ協定が合意されたように、気候変動は国際社会が協力して取り組まなければならない、待ったなしの課題であることは共通の認識である。しかし、先進国と新興・開発途上国の間では、依然として、それぞれの責任と取り組みのあり方について、意見の違いが根強く残っている。その背景にあるのは、気候変動対策を進めることによる成長減速への懸念である。これは、成長と持続可能性をトレードオフの関係と考えることから来ている。また、成長の持続可能性は、環境という負の外部性の問題にとどまらない。多くの新興国が、中所得段階で足踏みするという、いわゆる「中所得の罠」が見られるようになって久しい。それだけを見ても、成長を長期に持続させることは、実に容易でないことが分かる。加えて、情報通信技術（Information and Communication Technology：ICT）やAIの発展と関連する経済のサービス化、「早すぎる脱工業化」などの新たな現象が、グローバルに見られるようになっており、こうした変化は成長の持続可能性を更に複雑なものにしている。つまり、成長の道筋と戦略を再整理することが必要となっている。質の高い成長は、グローバルな課題や現在進みつつある変化に対するものという意味で、21世紀の成長へのアプローチと言ってもよいのかもしれない。

我が国は、なぜ、このような成長論を提示しようとするのであろうか。その背景には、現在、日本政府が取り組んでいる政策が、これらの質の高い成長の要素

を重視する方向に向かっていることがある。1990年代のバブル経済崩壊以降、長引く低迷は日本経済の根源的問題であるとして、幾度となくそこから抜け出すための成長戦略が講じられてきた。そして新型コロナウイルス感染症の発生前には、戦後最長とも言われる景気拡大を達成し、成長率も国全体ではG7の中で下位であるものの、労働者一人当たり生産の伸びで見るとG7の上位となった。引き続き成長の実現は経済政策の中心ではあるものの、近年の政権が発信しているメッセージを見ると、「一億総活躍」「働き方改革」「人生100年時代構想」「女性活躍推進」「国土強靱化」「生産性革命」「Society 5.0」など、質の高い成長の要素に関係するようなキャッチ・フレーズに満ちている。「一億総活躍」とは、“Inclusive Development”を分かりやすく訳したものだだろう。「働き方改革」、たとえば同一賃金・同一労働は、格差拡大の要因となった増大する非正規雇用者をターゲットとする格差是正策である。労賃の上昇によって企業の業績に短期的にマイナスになろうとも、格差の是正を進めるというバランスを目指す政策である。女性の活躍も包摂的な成長を目指すものである。「人生100年」は、高齢者を包摂するような社会の構築を意図している。高齢化への対応は、包摂性の問題であるとともに、実は地球温暖化と並んで先進国の多くが直面する、成長の持続性の問題でもある。「国土強靱化」は、言うまでもなく、災害に対して強靱な社会の構築を目指すものである。そして「生産性革命」や「Society 5.0」は、デジタルを中心とするイノベーションによって、成長率そのものを高めていこうとする政策である。日本が現在進めている政策は、質の高い成長の基本的要素を包含し、それに向き合っているものと言えるだろう。これらを統合的に測るということは、これからの課題であるのかもしれない。しかし、最近の政府の動きを見ると、2021年にウェルビーイングの基本計画を発表したり、2022年に成長と分配の好循環による新しい資本主義のグランドデザインを発表したりと、成長と包摂性や強靱性、持続可能性を統合的に考えていくような方向性にシフトしつつあることは明らかである。

興味深い点は、質の高い成長という考え方が開発協力の領域から発信されていることである。日本は、長年、アジアの開発途上国を中心に開発協力を行ってきた。アジアの国々は、製造業の発展と、それを可能にした農業生産性の向上と都市への人口流入によって、経済をダイナミックに変容させてきた。それを可能にした制度の発展もあった。こうした変化を、日本は長年にわたって支援してき

た。政策とは過去からの蓄積、成功と失敗の経験の上に成立するものであるから、これまでの経験を踏まえることが重要である。日本の高度成長や「一億総中流」と呼ばれた平等な成長の経験、あるいはその過程で起きた失敗と教訓の中には現在でも有効な示唆が含まれている。たとえば、国民皆保険や防災の歴史は、今日でも多くの開発途上国に示唆を与える。また、これまで70年に及ぶ開発協力によって、アジアの国々を中心に開発を支援してきた協力経験と知見の蓄積もある。もちろん、過去の経験の多くはそのまま当てはまらないし、国によっても事情が異なるだろう。また、近年の発展を見ると、それまで先進国が辿ってきた成長とは、異なる傾向が見られるようになっている。たとえば、経済の「成熟」に至る前の脱工業化も見られるようになっている。こうした新たな変化に対して、最も重要な点は成長を内生的に生み出していく力、社会の変容を促す力を育てることである。それは時を超えた普遍的なものであり、気候変動による成長の持続とは別の種類の持続性の問題である。つまり、成長が将来にわたって、自律的に続いていくような要素を、どのように整えていくかという議論である。質の高い成長というコンセプトが、開発協力の文脈から出てきた理由は、日本の開発協力の指針を見直すにあたって、これまでの経験をレビューした結果、成長と包摂性、強靱性、持続可能性をともに重視することが、現在の開発途上国に特に望まれていると考えられたことによる。質の高い成長を、様々な政策にメインストリーム化していくことによって、社会全体の厚生が最大化していくと考えられたからと思われるのである²⁾。

質の高い成長を新しいアプローチと述べた理由は、従来のようなGDPで表される成長だけを経済政策の主な目的とするのではなく、といて、それに対するアンチテーゼとしての脱成長を主張するのでもない点にある。成長とは、人々の

2) たとえば、古くから国際的に議論の分かれる政策として産業政策と制度金融がある。こうした政府の介入は資源配分を非効率にするため、望ましくないとする議論が根強く存在する。しかし、この問題を包摂性の視点で見ると、たとえば中小企業金融は、規模の経済の利益を得にくい中小の生産者に対する格差是正であるという性格が浮かび上がる。すなわち、市場活動の結果として生じる所得格差は、通常は税や補助金によって是正されるが、これに生産を通じた格差の是正という観点が加わることになる。経済学の基本的考え方では、所得の再配分は政府の果たすべき本来的な機能の一部である。このように包摂性や持続可能性、強靱性の視点を加えることにより、政策意義をより包括的に論じることが可能となる。

ウェルビーイングを総体として改善するものとして、それには所得以外の厚生要素が大きいことを重視する。そのための切り口が、包摂性、持続可能性、強靱性という言葉に集約されると考えるのである。このような考え方は、SDGsと“Beyond GDP”（GDPを超える指標）に関する国際的議論と同じ方向性のものである。

質の高い成長は、SDGsを実現するアプローチと言える。国連で採択された最初の国際的な開発目標は、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）であった。MDGsは主に援助国によって策定されたが、目標は教育と保健などの人間開発の分野に偏っていた。しかし、国の発展は経済活動を除いて実現しない。このため、MDGsは、開発途上国にとって包括的な目標とは言い難かった。これに対してSDGsには、経済分野の目標も加わった結果、ビジネスとの接点が大きく膨らみ、今では日本でもMDGsの時とは比べものにならないほど、社会全体で取り組んでいこうという機運が高まっている。SDGsは、包摂性、持続可能性、強靱性にも多く言及している。詳しくは第9章で論じるが、質の高い成長を掘り下げていくことは、SDGsを実現することにつながっていくだろう。

経済政策の目的は人々のウェルビーイングを大きくすることにあり、それは所得の増加だけで表すことはできないとする議論は、近年、特に盛んになっている。GDP体系の改善や、GDPに代わる新たな指標の議論は活発になり、実際、多くの新しい指標のアイデアが世に出てきている。詳しくは第10章で紹介するが、こうした国際的な議論も、その問題意識は質の高い成長と同じである。

質の高い成長というアプローチも、理論と政策、指標という3点が揃ってこそ、説得力のあるものになる。本書の目的はそのための考察を行っていくことにある。本書の構成は以下のとおりである。『理論編』では、まず第2章において、以降の議論の前提として大まかに世界経済の成長の軌跡をレビューし、あわせて格差のグローバルな変化も提示する。第3章で質の高い成長の定義について論じた上で、第4章～第7章において、包摂的な成長、強靱な成長、持続可能な成長とは何かについて、多くの先行研究を紹介しながら多角的に確認する。包摂性、強靱性、持続可能性を高める政策とはどのようなものかも提示する。第8章では、質の高い成長の分野別の具体的政策例として、インフラを取り上げている。「質の高いインフラ投資」とは、本質的には質の高い成長と同じゴールを目

指していることを明らかにする。第9章では、質の高い成長とSDGsとの関係を確認する。上述のとおり、質の高い成長を目指すことは、SDGsを補完し、その目的を実現するためのアプローチであることを主張する。『理論編』の最後の第10章はまとめの章であり、成長と包摂性、強靱性、持続可能性の関係を統合的に整理し、質の高い成長を実現するための横断的な枠組みは、どうあるべきかを提示している。あわせて、質の高い成長をどのように計測するのかという指標の問題を取り上げている。補論では筆者による試案も示される。

『事例分析編』は、ケーススタディとして5つの国の経済成長の軌跡と実際の政策の展開を、質の高い成長の視点からレビューしている。インドネシア、ベトナム、ペルー、コスタリカ、マダガスカルの5カ国が対象である。概念整理だけでは、質の高い成長も机上の空論になってしまう。実際の国の発展に照らし合わせることで、初めて現実的な考え方と言えるかどうか分かるし、議論の足りない点も見えてくる。アジアに偏らないよう中南米とアフリカの国を事例分析に含めている。

質の高い成長は、これまでのところ、国際社会ではAPECなどの限られた場でしか議論されていない。新しい概念提示であるから、広く受け入れられるためには一定の時間が必要であることは言うまでもないが、それだけでなく「質の高い」という言葉が持つ曖昧さ、分かりにくさが広がり进行を妨げる一因であるように思われる。包摂性などの質の高い成長の各要素が、それぞれ重要であることに異を唱える人はいないだろうが、これまでこうした異なる幾つかの要素を統合的に捉えるということは必ずしも行われてこなかった。国の発展を、質の高い成長という統合的な視点から見ようとする、そしてそれを計測しようとすることは新しい試みである。以下、順を追って説明していく。