

活力ある経済社会の実現
安心で豊かな地域社会の確立
(財政各論 I)

財務省

2025年4月15日

産業政策に関する最近の研究

◆IMF 「Industrial Policy Coverage in IMF Surveillance – Broad Considerations」 (2024年2月)

ASSESSING IP: A CONCEPTUAL FRAMEWORK

Drawing on recent studies, four broad sets of considerations can help guide IP evaluation. Drawing on a large body of work, [...] the main considerations/questions around the use of IP can be grouped under four headings – justification, design, cost-benefit assessment, and implementation – that are interlinked.

A. Justification

- What are the IP objectives and is there a case for targeted government intervention? IP can be considered if there is a well-identified market failure (e.g., under-provision of public inputs, negative externalities, coordination failures) that inhibits socially optimal outcomes.
- Are there alternative policies that could help achieve the same policy objectives?

B. Design

- What is the best choice of IP instruments?
- Which complementary economy-wide policies could mitigate potential distortionary effects of IP?
- Is there a robust governance framework for IP? IP should be supported by an appropriate governance framework to reduce the risks of rent-seeking, corruption, and distorted comparative advantage. This involves transparent mechanisms for project selection and regular monitoring and reviews, supported by credible expertise and fact-based approaches to decision-making, as well as clearly defined sunset clauses to ensure that IP support is phased out gradually.
- Is there a clear role for the private sector?
- What has been prior experience with similar IP measures?

C. Cost-Benefit Analysis

- What are the expected net benefits of IP for domestic economy?
- What are the current and future fiscal costs of IP?
- What is the assessment of cross-border spillovers and spillbacks?

D. Implementation

- Is IP compatible with fiscal sustainability, balance of payments and domestic stability?
- Is IP consistent with the country's legal obligations, including its WTO commitments?
- Does the country have adequate capacity to implement IP?

◆IMF Fiscal Monitor (2024年4月)

Directing Innovation toward Specific Sectors

Historical experience suggests that getting industrial policy right is a tall order. Whereas policies may help some firms become more productive, they can also lead to inefficient allocation of resources. Indeed, an abundance of failed programs in countries with strong institutions shows that it is difficult to avoid policy mistakes. [...]

In sum, industrial policy for innovation can only be beneficial if the following conditions hold:

- Externalities can be correctly identified and precisely measured (for example, carbon emissions).
- Domestic knowledge spillovers from innovation in targeted sectors are strong.
- Government capacity is high enough to prevent misallocation (for example, to politically connected sectors).
- Policies do not discriminate against foreign firms, so as to avoid triggering retaliation by trade partners.

Conclusion

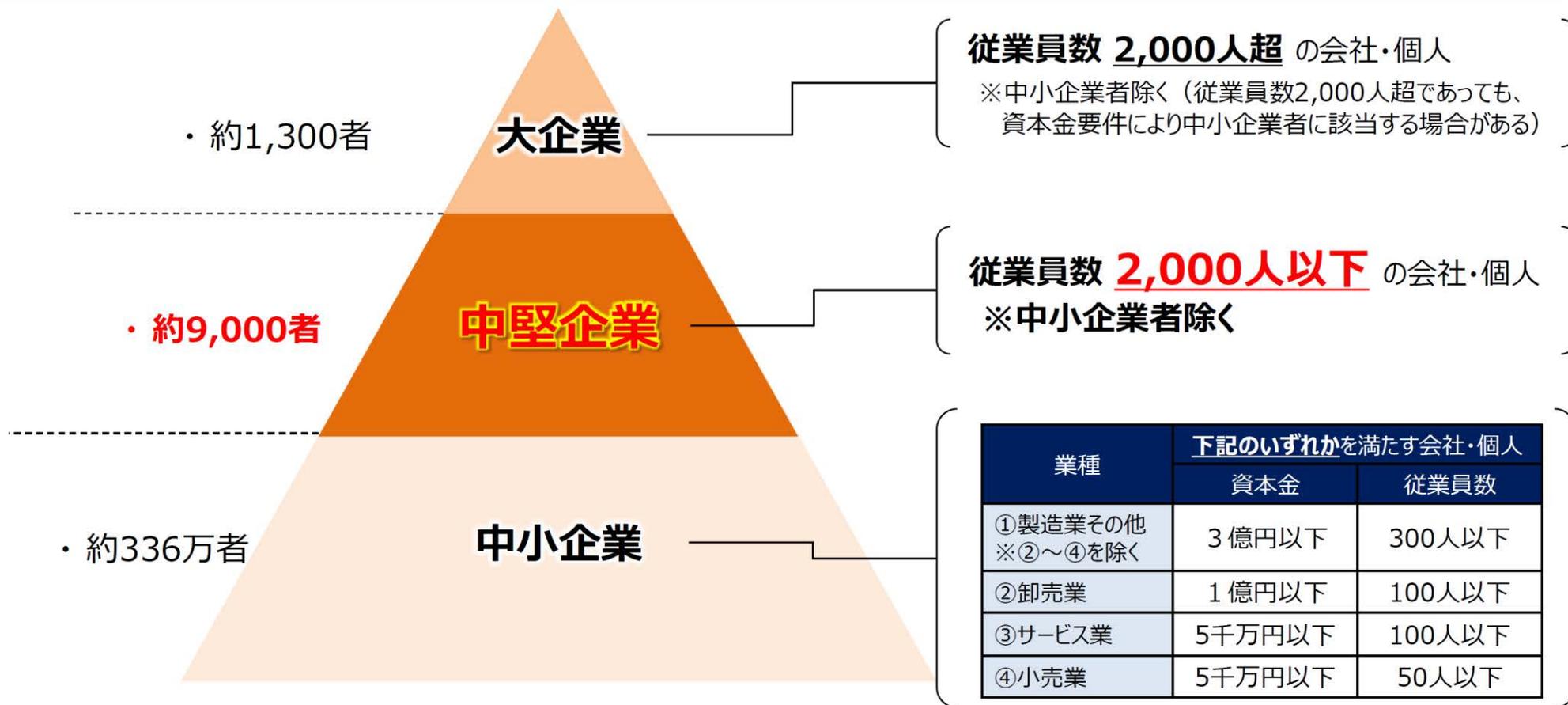
The recent turn to industrial policies to support innovation in specific sectors and technologies is not a panacea for higher productivity growth. Such policies are only advisable when the social benefits can be clearly identified (for example, emissions reductions), knowledge spillovers from innovation in targeted sectors are strong, and sufficient administrative capacity is in place. Higher subsidies for green innovation may be warranted given the imperative to decarbonize economies, but these should be transparent, focused on environmental objectives, and complemented with robust carbon pricing, and should avoid discrimination against entrants. In general, governments deploying industrial policies should invest in administrative capacity, recalibrate support as conditions change, and foster competition.

◆IMF 「Industrial Policy Is Not a Magic Cure for Slow Growth」 (2024年4月)

In some cases, industrial policy can be justified, such as when it supports sectors that generate strong knowledge spillovers to the domestic economy (for example, in the semiconductor industry). Another important use case is driving green innovation—reaching net zero emissions will require technologies that do not yet exist. But subsidies to green innovation should be transparent, focused on environmental objectives, and complemented by robust carbon pricing to minimize fiscal costs.

(参考) 産業競争力強化法における「中堅企業者」の定義

- 中堅企業は、中小企業を卒業した企業であり、規模拡大に伴い経営の高度化や商圈の拡大・事業の多角化といったビジネスの発展が見られる段階の企業群。既存法令での定義も踏まえ、**常時使用する従業員の数が2,000人以下の会社及び個人（中小企業者を除く）を「中堅企業者」と定義。**



(出所)

企業数：経済産業省・総務省「令和3年経済センサス-活動調査」再編加工
※会社以外の法人及び農林漁業は含まれていない。企業の区分については中小企業基本法及び中小企業関連法令や産業競争力強化法等において中小企業として扱われる企業の定義を参考として算出。

※上記の定義を原則としながら、個別の法律・支援策で、追加基準を設けている場合がある
※従業員数：常時使用する従業員の数、資本金：資本金の額又は出資の総額
※法律上で大企業の定義は設けない

企業支援：経済安全保障

- 経済安全保障推進法における特定重要物資は、法律の定めにより、必要不可欠かつ特に外部依存性の高い物資等とされている。これまで、12の特定重要物資（48の個別品目）の安定供給確保に取り組む事業者を支援する補助金について、総額約2.4兆円の予算を措置。
- これまでの支援は、資本基盤等の強固な大企業を対象に含むものが大部分となっているが、渡しきりの補助金によらなければならないのか、その必要性を十分に精査すべきであり、金融支援をより積極的に活用していくべき。この点ツーステップ・ローンといった手法も制度上用意されているが、これまで活用実績がない（*2025年4月1日時点）。

【経済安全保障推進法に基づく供給確保計画の認定状況（注）】

認定供給確保事業者	企業規模	最大助成額	対象物資又は原材料等の品目
永久磁石（4件認定中、3件が大企業を対象に含む支援）			
愛知製鋼(株)	大企業	約11億円	永久磁石
信越化学工業(株)	大企業	約130億円	永久磁石
大同特殊鋼(株)	大企業	約5億円	永久磁石
(株)三徳	中小企業	約2億円	永久磁石
先端電子部品（3件認定中、全て大企業を対象に含む支援）			
スカイワークスフィルターソリューションズジャパン(株)	大企業	約44億円	BAWフィルタ
(株)村田製作所	大企業	約54億円	BAWフィルタ
東レ(株)	大企業	約30億円	二軸延伸ポリプロピレンフィルム
工作機械・産業用ロボット（5件認定中、全て大企業を対象に含む支援）			
ファナック(株)	大企業	約197億円	CNCシステム
三菱電機(株)	大企業	約80億円	CNCシステム等
(株)ハーモニック・ドライブ・システムズ	大企業	約27億円	減速機
(株)安川電機	大企業	約33億円	サーボ機構
ニデックドライブテクノロジー(株)	大企業	約58億円	減速機
重要鉱物（5件認定中、4件が大企業を対象に含む支援）			
三菱マテリアル(株)	大企業	約11億円	ニッケル等の回収精製実証
住友金属鉱山(株)・三菱商事(株)	大企業	約49億円	ニッケル、コバルトの探鉱
日本化学産業(株)	大企業	約15億円	ニッケル等の回収精製実証
(株)日向精錬所	中小企業	約132億円	ニッケルマットの生産
日本原燃(株)	大企業	約100億円	ウランの生産
航空機部品（15件認定中、11件が大企業を対象に含む支援）			
クラウドプログラム（11件認定中、7件が大企業を対象に含む支援）			

（注）12の特定重要物資のうち、経済産業省所管かつ、一般会計により予算を措置しているもの（半導体を除く）。うち、認定件数が10件を超える航空機部品及びクラウドプログラムについては、個別計画の記載を省略している。（出所）事業者は経済産業省HP（2025年4月1日時点）。企業規模については、各社HP等から参照できる情報をもとに、中小企業基本法に基づき中小企業（製造業：資本金3億円以下又は従業員300人以下）を判定。

【経済安全保障推進法に基づく金融支援】

日本政策金融公庫が、原資となる財政融資と同一条件で指定金融機関に貸付けを実施（ツーステップ・ローン）。指定金融機関は、ツーステップ・ローンを原資として、認定事業者に対して長期・低利の資金供給が可能。

事業者にとって金利負担の軽減等のメリットがある制度だが、これまでの低金利状況下で活用が進まず、実績がない。市場金利の上昇局面では、経済安全保障分野においても活用が期待される。

② ツーステップローン（株式会社日本政策金融公庫法の特例）

- 認定事業者は、指定金融機関から長期・低利・固定を特徴とするツーステップローンを原資とした貸付けを受けることが可能です。

想定されるケース

- 金融機関からの借入を検討しているが、事業環境の変化リスクが大きい分野であり、今後の金利動向が不安なので、今のうちに長期・低利・固定の借入れがしたい！！
- 大規模・長期の資金調達が必要となるため、メインバンクのみで借入できるか不安！！

ツーステップローンのスキーム



※ 指定金融機関は、現状日本政策投資銀行(DBJ)が指定されている。

要件など

- 事業規模：原則50億円以上（融資額が50億円以上である必要はない）
- 貸付期間：5年以上
- 民間金融機関との協調融資
 - ※ 民間金融機関からの貸付けを受けつつ、一部資金でツーステップローンを活用することが可能です。
 - ※ 民間金融機関は変動金利、ツーステップローンは固定金利など、異なる融資条件にすることが可能です。
- 上記のほか、内閣府・財務省が定める要件。なお、指定金融機関による融資審査があります。

（出所）内閣府HP（2025年4月1日時点）

特定重要物資の安定供給確保の取組について

- 所管大臣は、各物資の取組方針に基づき、企業からの供給確保計画を認定し支援する。
- 12の特定重要物資につき、予算の総額2兆3,827億円。

特定重要物資の主な支援措置の内容 及び認定済計画数（計124件）

（令和7年2月28日時点）

抗菌性物質製剤 （厚労）（2件認定） 原材料及び原薬の生産基盤強化、備蓄 ・βラクタム系抗菌薬	肥料 （農水）（12件認定） 備蓄 ・りん酸アンモニウム ・塩化カリウム	船舶の部品 （国交）（11件認定） 生産基盤強化 ・エンジン（2ストローク・4ストローク） ・クランクシャフト ・ソナー ・プロペラ
半導体 （経産）（23件認定）※ 生産基盤強化、原料の供給基盤強化 ・従来型半導体 ・半導体製造装置（部素材含む） ・半導体部素材（部素材含む） ・半導体原料（黄リン、ヘリウム、希ガス、蛍石等）	蓄電池 （経産）（32件認定）※ 生産基盤強化、技術開発 ・蓄電池 ・蓄電池製造装置 ・蓄電池部素材	航空機の部品 （経産）（15件認定）※ 生産基盤強化、研究開発等 ・大型鍛造品 ・CMC ・炭素繊維 ・鋳造品 ・SiC繊維 ・スポンジチタン
永久磁石 （経産）（4件認定） 生産基盤強化、技術開発等 ・ネオジウム磁石 ・サマリウムコバルト磁石 ・省レアアース磁石	先端電子部品 （経産）（3件認定）※ 生産基盤強化、研究開発 ・MLCC・フィルムコンデンサ ・SAWフィルター・BAWフィルター ・電子部品製造装置（部素材含む） ・電子部品部素材（部素材含む）	工作機械・産業用ロボット （経産）（5件認定）※ 生産基盤強化、研究開発 ・CNC ・減速機 ・リニアガイド ・鋳物代替素材（ミネラルキャスト） ・サーボ機構 ・PLC ・リニアスケール ・CNCシステム ・ボールねじ
重要鉱物 （経産）（5件認定） 探鉱、鉱山開発、精錬能力強化、技術開発 ・マンガン ・リチウム ・ガリウム ・ニッケル ・グラファイト ・ゲルマニウム ・コバルト ・レアアース ・ウラン	天然ガス （経産）（1件認定） 戦略的余剰液化天然ガスの確保 ・天然ガス	クラウドプログラム （経産）（11件認定） プログラム開発・開発に必要な利用環境の整備 ・基盤クラウドプログラム ・高度な電子計算機

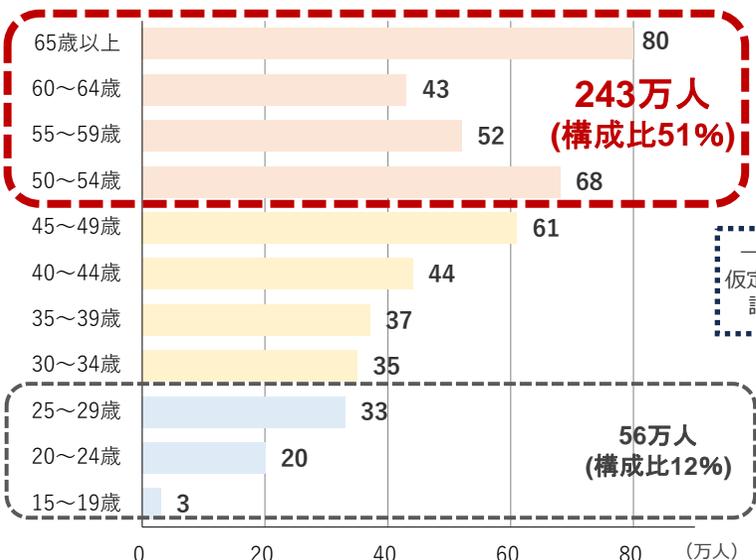
※日本が優位性を有する半導体、蓄電池、航空機の部品、先端電子部品、工作機械・産業用ロボットとその原材料等は技術流出防止措置要件の対象としている。

建設業従事者の減少

- 現在、全国の建設業従事者の約半数が50歳以上となっており、20年後にはその相当数が引退する可能性が高い。
- 20年後の姿として、現在の50代以上の多くが引退、20代以下の年代においては今後とも現在と同数の就業者数を維持する等の一定の仮定・前提を置いて試算すれば、全国の建設業従事者は現在より約75万人減少(▲16%)すると見込まれる。20代以下の年代の入職者数を維持できなければ、更に大きな減少となる可能性が高い。
- また、地域によっては、全国における減少率よりも更に大きい減少が見込まれている。

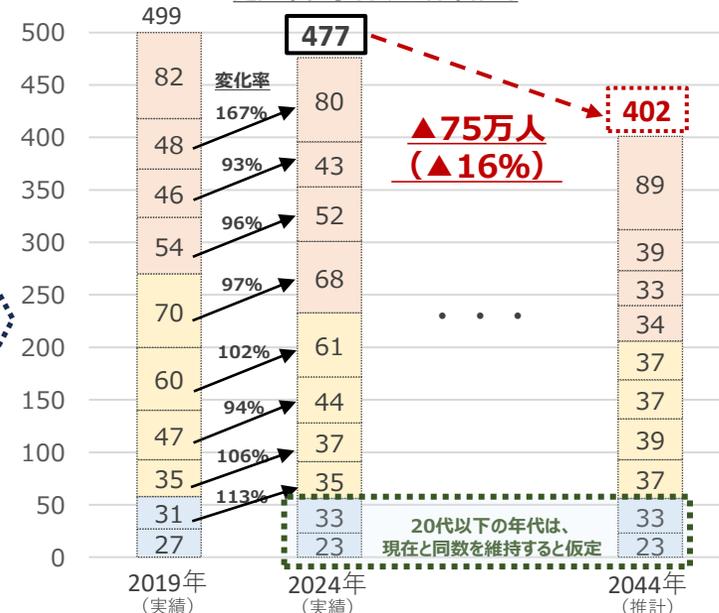
建設業従事者の高齢化の進行

建設業従事者の年齢構成 (2024年 合計477万人)



(出所) 総務省「労働力調査」を基に財務省作成。

建設業従事者数の将来推計



今後20年間で
約75万人の減少

- ①2019年の年齢層Aの人数と、5年後である2024年の5年上の年齢層(A+5)の人数とを比較して変化率を算出。
 - ②年齢層Aから年齢層(A+5)の変化率は、次の5年間、更にその次の5年間も同じと仮定して将来の人数を推計。
- ※新規入職者が多い20代以下の年代は現在と同数を維持すると仮定。

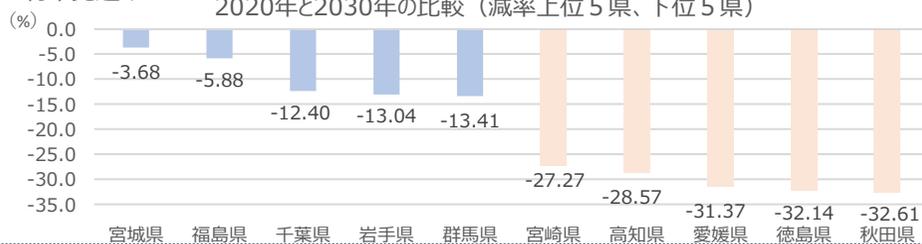
地域別の建設業従事者数

地域別の建設業従事者 (2004年と2024年の比較) (万人)

	北海道	東北	南関東	北関東・甲信	北陸	東海	近畿	中国	四国	九州・沖縄
2004年	28	52	149	48	31	69	81	37	20	69
2024年	23	41	128	36	23	55	64	30	14	62
減率(%)	▲18%	▲21%	▲14%	▲25%	▲26%	▲20%	▲21%	▲19%	▲30%	▲10%

(出所) 総務省「労働力調査」を基に財務省作成。

「将来見込み」



(出所) 労働政策研究・研究機構「労働力需給の推計 - 全国推計 (2018年度版) を踏まえた都道府県別試算 -」を基に財務省作成。
(注) 建設業のほか、一部鉱業含む

建設業従事者数の減少との制約を踏まえた対応の必要性

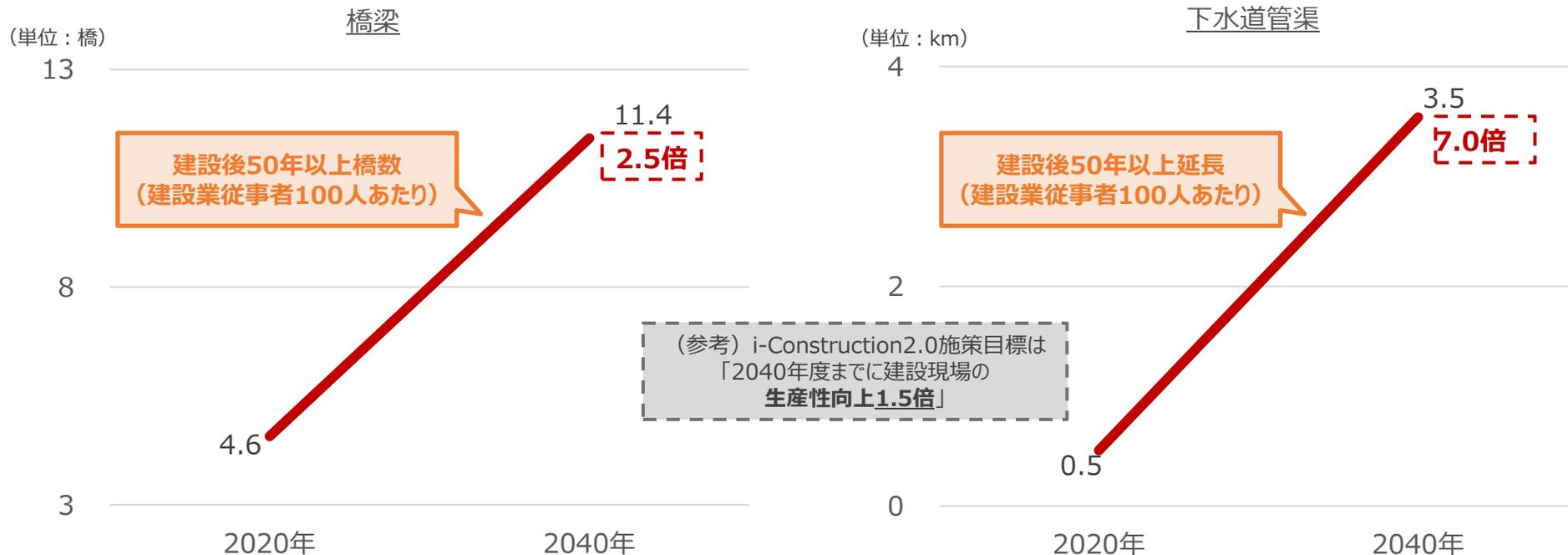
○ しかしながら、建設現場の生産性が国土交通省の目標のとおり2040年度までに現在よりも1.5倍に引き上げられたとしても、インフラの老朽化のペースには到底追いつかないことが見込まれる。人口減少・コンパクトなまちづくりと併せた計画的なインフラのダウンサイジングを進めるに際しては、建設業従事者数の減少という供給面の制約を意識する必要があるのではないか。

○ 地域や分野によっては建設業従事者数の不足がより深刻化する可能性がある。インフラ所管省庁・地方公共団体は、現在、インフラ長寿命化計画・公共施設管理計画等に基づき老朽化対策を計画的に進めようとしているが、今後は、それぞれの分野・地域における将来の建設業従事者数の見通しも勘案し、計画に反映していく必要があるのではないか。

◆ 生産性の向上は不可欠であるが、限界

建設業従事者数及びインフラ総量が現在と一定と仮定し、建設業従事者100人あたりの建設後50年以上のインフラ数を算出。

※i-Construction2.0施策目標は「2040年度までに建設現場の生産性向上1.5倍」とされている。



米・水田政策の見直し

- 今後、総合的な米政策のあり方についての検討を行い、水田政策の見直しを令和9年度以降に実現していくこととされている。
- その見直しにあたって、食料自給率に過度に引きずられることなく、国民負担最小化の視点は重要。まずは、水田活用の直接支払交付金における(自給率の観点からも非効率な)飼料用米の交付単価について、来年度予算においても引き続き引き下げを実施し、まさに「安定運営できる水田政策」においては交付対象から外すべき。
- また、農業経営の効率化を進め、相当程度低コストの業務用米や加工用米、米粉の生産、さらには輸出により収益をあげられる、高米価に頼らない構造への転換を進めていくべきである。
- 米の輸出は容易ではなく、努力の積み重ねが不可欠。生産面においては、需要に応じた生産を行いつつも、農地の集約化やスマート農業、優れた多収性米といった工夫を結集し、コストを最大限に引き下げていくべきであり、また、需要面においても、相手国側の嗜好の研究・反映等、販路開拓に尽力する必要。

「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」に基づく具体的な施策の内容（令和5年12月 食料安定供給・農林水産業基盤強化本部）

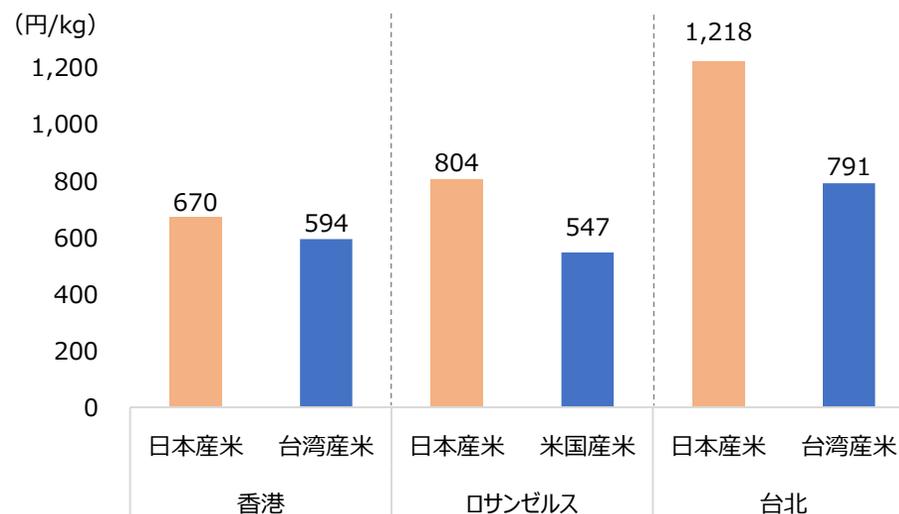
「令和9年度以降の水田政策については、米の需要が減少し続けることが見込まれる中、需要に応じた生産を基本としつつ、食料安全保障の強化を図るため、水田を活用した米・麦・大豆等の生産性向上や主食用米の需給調整を効果的に進めていく観点から、将来にわたって安定運営できる水田政策の在り方をあらかじめ示すことができるよう検討し、その実現を目指す。」

米の生産コストの推移



(出所) 農林水産省資料から財務省作成。

海外での日本産米と海外産米の販売価格



(出所) 農林水産省資料から財務省作成。

生産性の抜本的向上への対応①：農地の集約化・大区画化

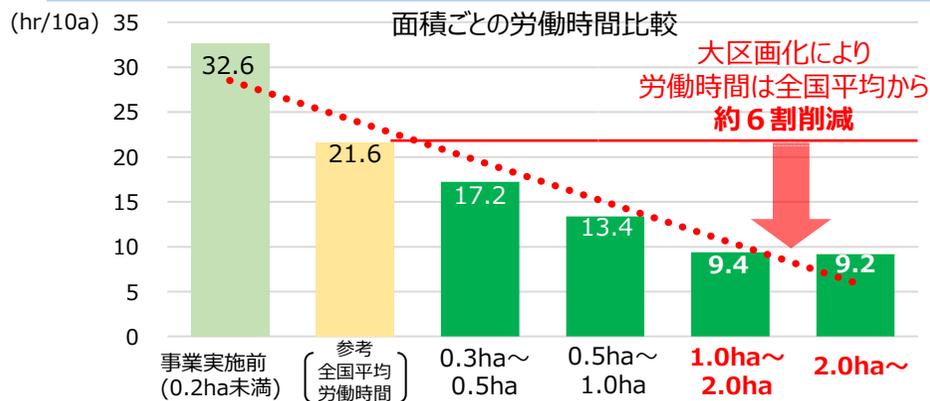
- 米の生産性向上に向けては、大規模経営体においても生産コストの2割を占める労働費の更なる削減が不可欠。そのためには、単に経営体に農地を集めて大規模化を図るだけでなく、集まった農地を集約化した上で大区画化のための基盤整備まで行うことで、生産コスト引下げ効果を最大化する必要。（1ha以上の大区画の農地では、労働時間が全国平均から約6割削減。）
- 集約化については、農地交換により耕作条件の異なる農地を引き受けることによる生産・経営上のリスク等がハードルの一つとなっていることから、リスクの緩和やリスクを上回るメリット（収益性の向上等）の実現可能性が高まるような工夫が重要ではないか。
- 大区画化については、水田面積全体に対して、30a程度以上の区画に整備された面積は68%と進展してきている一方、1ha以上に大区画化された面積は6%にとどまっており、集約化と組み合わせる重点化していく必要。

作付規模別の生産コストの内訳

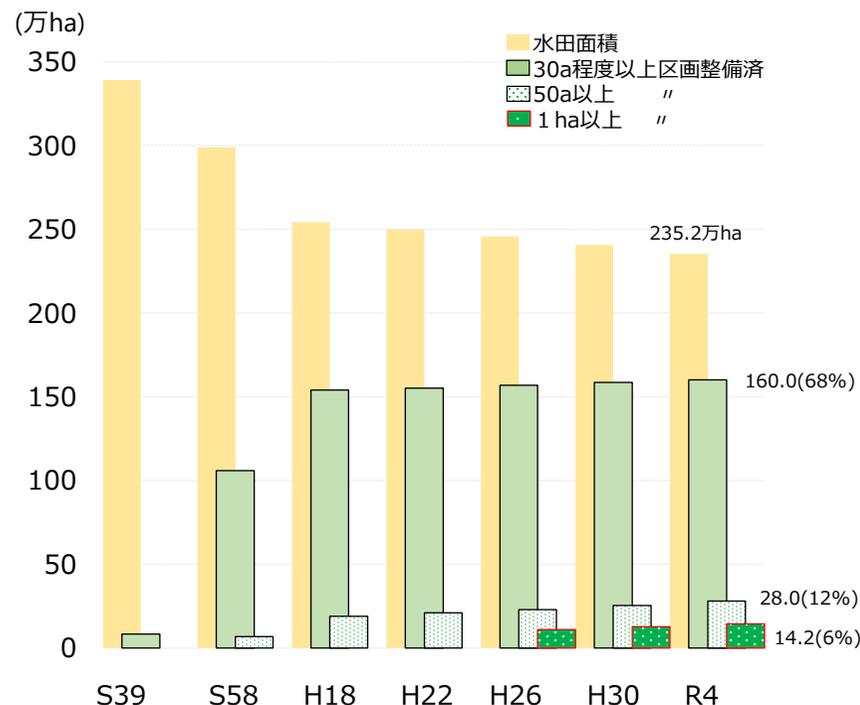


(出所) 農林水産省作成資料等から財務省作成。
(注) 全算入生産費は、各費目から副産物価額（1.0~3.0ha 240円、15.0~20.0ha 327円）を控除している。

大区画化によるコスト削減効果



水田の整備状況



(出所) 農林水産省「耕地及び作付面積統計」（各年7月15日時点）、農林水産省「農業基盤情報基礎調査」等（各年3月31日時点）から財務省作成。

生産性の抜本的向上への対応②：スマート農業技術の導入

- ドローン・直進キープ田植え機等のスマート農業技術の活用により、農薬散布や田植え作業が省力化。実証フェーズでは、労働時間がドローン農薬散布で6割減、自動水管理システムで8割減。こういった労働削減や単収向上を通じ、生産コスト低減が可能。

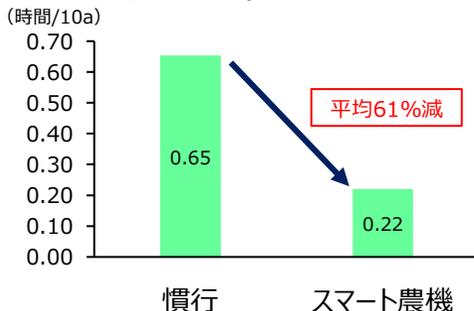
各作業段階における多様なアプローチ

- 経営管理、耕起・整地、移植・直播、水管理、栽培管理、収穫といった各作業段階について、様々なスマート農機・技術が開発されており、これらを活用することで省力化が実現。

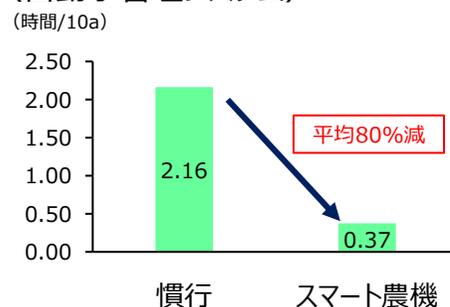


スマート農業技術導入による労働時間減

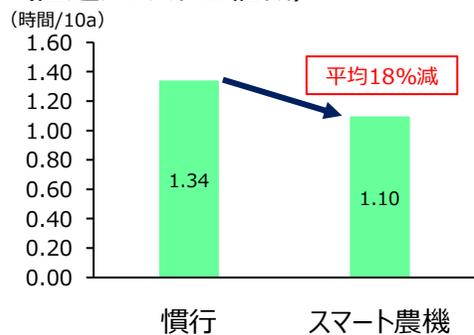
(ドローン農薬散布)



(自動水管理システム)



(直進アシスト田植機)

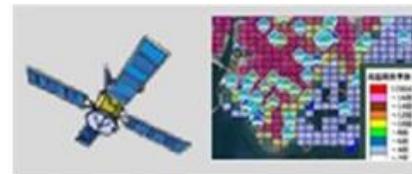


スマート農業技術導入によるコスト低減事例

- 衛星画像を活用し、水稻の生育状況に応じたドローンによる追肥施用を行い、単収を改善

- 主な効果
 <単収向上>
 コシヒカリ 追肥なし 466kg/10a
 ⇒追肥あり 528kg/10a

<コスト低減>
 ▲約200~400円/60kg



衛星画像診断

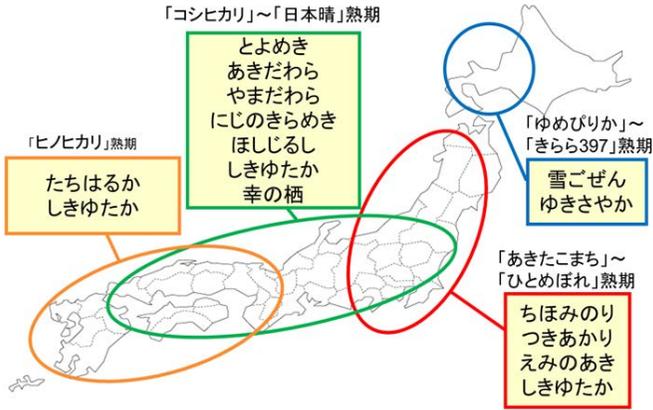


ドローン散布

生産性の抜本的向上への対応③：多収化

- 多収品種の開発、及びその作付拡大が有効。
- 単収が既存品種の1.2～1.4倍となる多収品種が開発されており、1万トン以上栽培され、商業ベースにのっている品種も存在。
- 「にじのきらめき」等の着実な作付拡大と、更なる革新的な多収品種開発が重要。

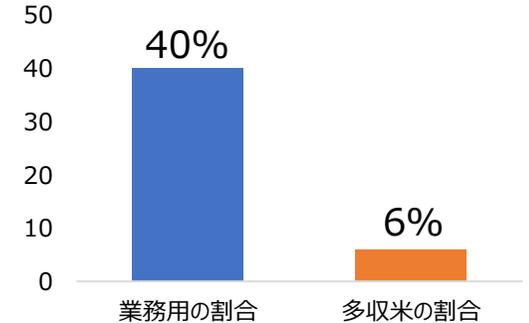
主食用米向きの多収品種



	単収 (kg/10a)	R5年産検査数量 (トン)
雪ごぜん	620	909
つきあかり	640	26,676
あきだわら	640	8,328
にじのきらめき	730	29,477
たちはるか	630	820

(注) 単収は(国研)農業・食品産業技術総合研究機構が公表している栽培試験事例。

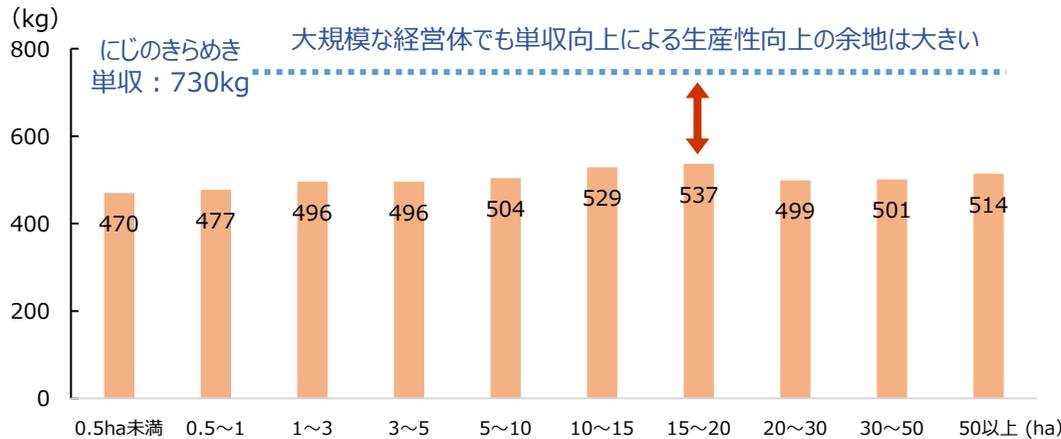
業務用の割合と多収米の割合



(出所) 農林水産省作成資料から財務省作成。
(注1) 業務用の割合は、主食用米の販売先(中食・外食向け)から推察している。

(注2) 多収米の割合は、農産物検査結果(令和5年産)のうち農林水産省が都道府県から聞き取った多収米品種の割合を記載している。

米の10a当たり収量

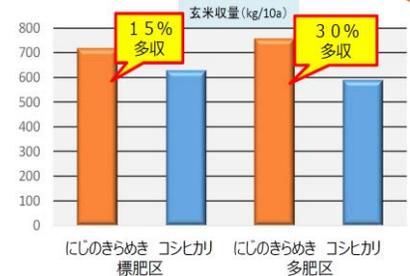


(出所) 農林水産省作成資料等から財務省作成。
(注1) 令和5年産米の個別経営体における10a当たり収量を記載。
(注2) にじのきらめきの単収は栽培試験事例を記載。

多収品種詳細事例

関東・北陸以西向け「にじのきらめき」

- ・大粒で業務用に適する多収の極良食味品種。
- ・高温耐性に優れ、縞葉枯病に抵抗性。
- ・既存の普及品種比15～30%増。



検査数量：29,477トン(令和5年産)、主な産地：茨城、新潟、群馬

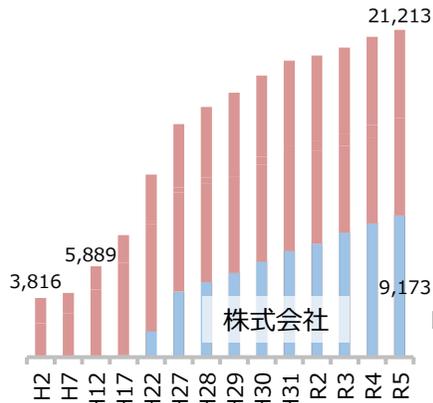
(出所) 農林水産省作成資料等から財務省作成。

生産性の抜本的向上への対応④：法人参入の促進

- スマート農業の駆使等も含め、効率的な営農のためには、法人経営が欠かせない。
- 現状、法人経営体は、もともと個人経営体だったものが規模拡大等により法人化したものが多いが、今後は、農業外の様々な業種の企業による農業分野への参入を促進する必要。
- 参入のあり方としては、農地の所有・リースによる新規参入のほか、農業法人への出資、生産者と連携した作業受託、第三者継承など、予め選択肢を狭めることなく多様なパターンで促進することが重要。その前提として、農地法等による参入障壁を撤廃すべき。

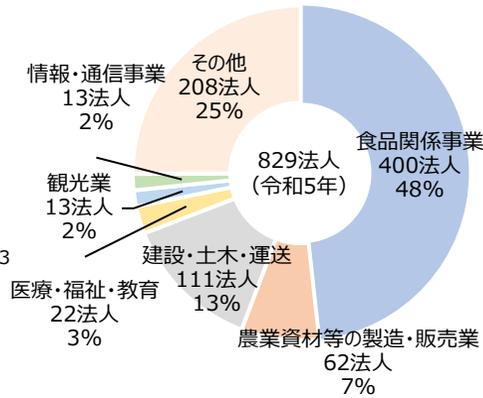
農地所有適格法人の増加

【農地所有適格法人数の推移】



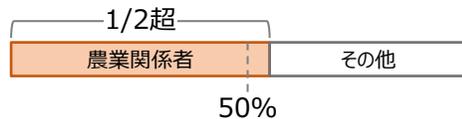
(出所) 農林水産省作成資料から財務省作成。

【農地所有適格法人（株式会社形態）に出資している法人の業種】

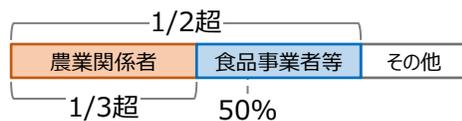


農地所有適格法人の議決権の特例

原則：
農業関係者が総議決権の過半を占めること



特例：
① 農業関係者が1/3超の議決権、かつ、
② 農業関係者 + 食品事業者等が1/2超の議決権を有していること



(出所) 農林水産省作成資料から財務省作成。

米の海外展開

【(株) イワイ (アメリカ・フランス)】

- アメリカ (NY, NJ) とフランス (パリ) におむすび専門店「おむすび権米衛」を展開。
- 玄米状態で輸出し、現地店舗で精米。
- 店舗で使用される全てのコメを生産者と直接契約。

(店舗数：4店舗)



(2025年1月時点)

【(株) 百農社国際有限公司 (香港)】

- 香港のオフィス、ショッピングモール、地下鉄駅構内等において、おむすび専門店「華御結」「OMUSUBI」を展開。
- コメは全て日本産を使用。おむすびは全て自社工場で製造。

(出所) 農林水産省作成資料から財務省作成。



(店舗数：150店舗)

(単位：億円)

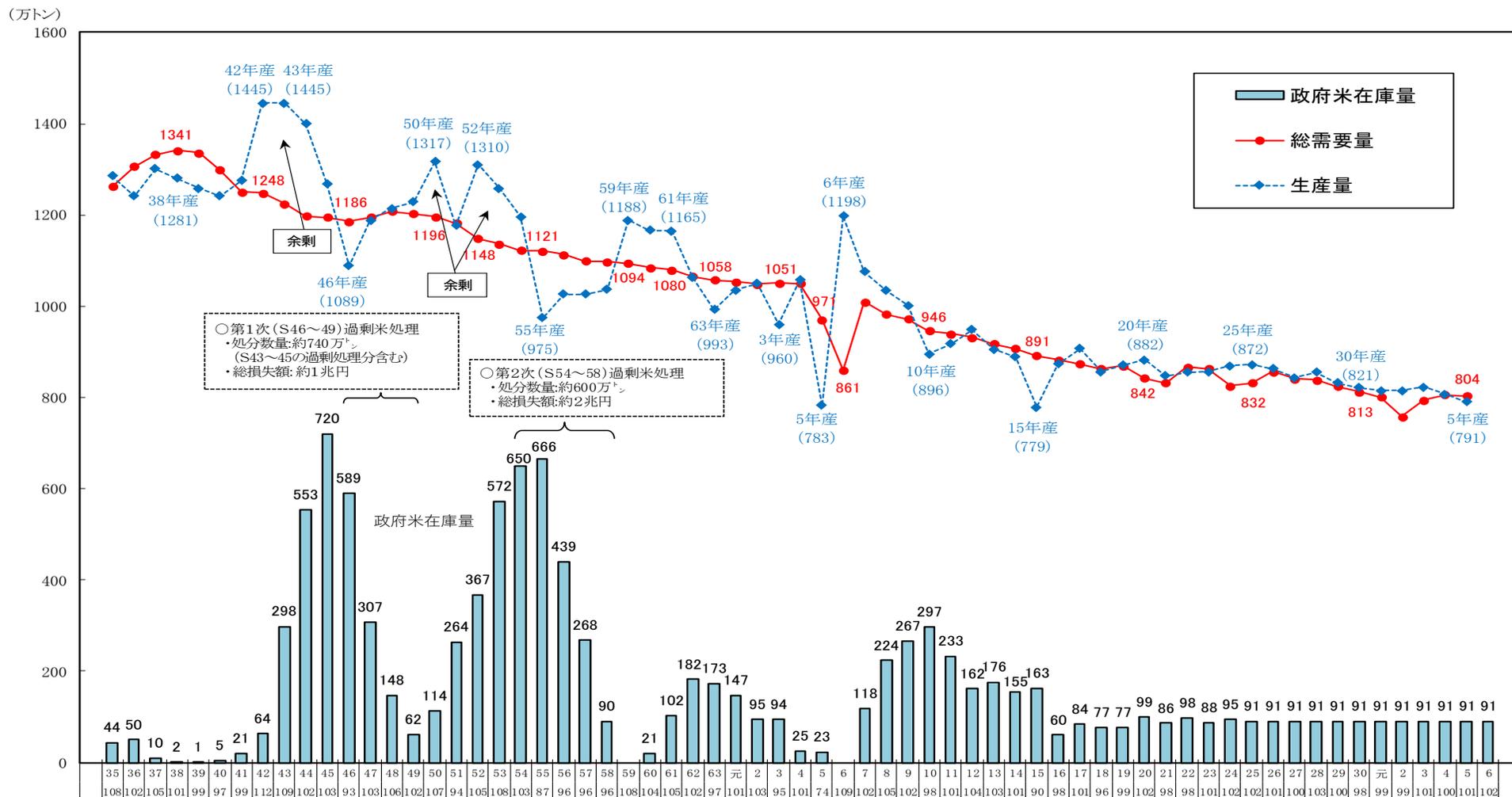
【商業用米の輸出実績】



(出所) 財務省「貿易統計」(政府による食糧援助を除く。)

過去の食糧管理制度と過剰米処理による財政負担

- 過去において、生産された米を全量買い取りしていた時代や、需給の引き締めのため、生産調整の手段として政府備蓄米の買入を行い、過剰となった米を飼料用等として売却していた時代には、多額の財政負担が生じていたという経緯がある。
- 米が需要に応じて弾力的に供給されるような仕組みを新たに構築していく上では、こうした経緯を踏まえ、あくまで市場・流通の中で実需に応じた調整が自立的に行われる形となるよう留意する必要。



(出所) 農林水産省作成資料