国内外経済の動向

日本の個人が豊かになるために　～韓国に学ぶ～

【ポイント】
1. 韓国はアジア通貨危機を契機に、国家主導型の資本主義（Developmental State）から市場主導型の資本主義へと切り替えた。
2. 韓国の 2000 年代からの産業政策は、大企業への支援から中小企業・起業家の支援へと大きく方向転換した。また、政府は民間部門の応用研究・製品開発を補完すべく、基礎研究に重点を移していった。
3. 日本でも積極的な投資は基本的に、民間企業が自らのリスクで実施すべきことである。政府の役割とは研究開発、殊に基礎研究への支援、ベンチャー企業の発展やイノベーションの活発化に向けた環境づくりではないだろうか。

2026 年 9 月号の「国内外経済の動向」では、日本の労働生産性（労働時間当たりの GDP、付加価値ベースの生産性）の伸び悩みの背景として投資不足を指摘するとともに、今後を考えるうえで、急速な経済発展を遂げており、東アジアの兄弟国ともいえる韓国から日本が学べる点は多いのではないかと書いた。

世界銀行と KDI（韓国研究開発院、政府系のシンクタンク）の共同レポート（Innovative Korea ～Leveraging Innovation and Technology for Development：革新的な韓国～革新とテクノロジーを発展の梃に、World Bank、2023）の前文には次のように書かれている。「1990 年代後半のアジア通貨危機を契機に、韓国は競争の強化、金融セクターの再生、中小のベンチャー企業やイノベーション（革新）の重視などにより、産業政策による国家主導型の資本主義（Developmental State）から市場主導型の資本主義へと切り替えた。グローバル・バリューチェーンへの深い統合と海外への投資が輸出を大幅に増加させ、人的資本を社会的なセーフティ・ネットの拡張と市場をより重視した教育で支えた」。本稿では、同レポートの内容を以下にまとめるとともに、現在の日本への示唆を得たい。

１．キャッチアップから最先端技術への転換

韓国がまだ発展途上国であった時代から、財閥の多くが輸出向けの製造業を重視してきた。発展途上国では一般に、企業集団が銀行業、小売業、不動産開発業など、国内市場における事業活動にも関わっている。対して韓国の財閥は、輸出市場における海外企業との競争や、競争力強化のためのイノベーションを求めた多額の投資に向き合ってきた。

韓国では 1980 年代から 90 年代にかけて、GRIs（政府系研究機関の総称）が国内産業における情報通信と半導体技術の発展に重大な役割を果たした。1990 年代までに、韓国は先端技術に接近し、その政策の焦点を技術導入の推進から最先端の技術革新の支援へと方向転換し始めた。政府・企業・学会・研究機関が技術革新システムの進化、戦略的な国家の研究開発プロジェクト、将来の有望な技術開発に向けて協力した。

しかし、1990 年代までに韓国はキャッチアップ戦略の限界を認識し始めた。新たなデジタル技術やバイオ技術、ナノテクノロジーなどを開発する技術先進国との格差は、大きいままだったからである。また、安価な労働力と政府の補助金によって急速に韓国との格差を解消しつつある中国などの発展途上国も次第に気掛かりとなってきた。

1990 年代の新しく大規模な研究開発プロジェクトは、1980 年代の産業政策的なものとは明確に異なっていた。新たなプロジェクトは技術導入ではなく、最先端技術の開発支援に焦点を絞り、民間の専門家が中心となって優先すべき研究を決定した。また、国際的な協働に向けて開かれていた。

1990 年代、韓国は研究開発集約型・ハイテク産業への成長支援策の強化の必要性を認識し、実行し始めた。アジア通貨危機により一時的に足踏みしたものの、韓国経済は早期に調整・回復し、ハイテク産業における国際的な競争力の強まりを背景に、その後 20 年にわたって持続的に成長した。

アジア通貨危機後、政府は将来の経済成長のためには、より川上部門の基礎研究力が必要と考えた。政府および民間部門の基礎研究への支出を奨励すべく、政府補助金などの施策が取られた。また、初期段階のキャリア形成（39 歳以下の研究者による研究）を中心に資金支援するプロジェクトを作った。

2000 年代以降の科学技術計画は、研究開発資金の受け入れ拡大、研究開発に係わる人材の育成、基礎科学や中小・スタートアップ企業による投資・商業化のための資金調達の支援などを目指してきた。

2001 年には、政府は G7 プロジェクト（新たな革新と技術の発展に向けた大規模な研究開発プログラム）を立ち上げた。2003 年には、政府は科学技術マスタープラン（研究開発資金の調達改善、研究開発のための人材育成、基礎研究への投資増加に向けた最初の 5 か年計画）を作成した。

韓国における研究主体の中心が公的部門から民間部門に移るなかで、政府は民間部門の応用研究・製品開発を補完すべく、基礎研究に重点を移していった。政府は基礎研究を担う大学への資金供与を増やし、財閥にも基礎研究の拡大を奨励した。政府の研究開発予算に占める基礎研究の割合は 2003 年の 19.4%から 2008 年の 25.4%、2012 年の 33.0%へと増加した。民間部門の研究開発支出への信頼が高まるなか、近年の政権では技術支援政策の目標が、特定の産業に向けられてきた（李政権では再生可能エネルギーなど、朴政権ではインテリジェント・ロボット、文政権では次世代モバイル通信など）。

政府はまた、イノベーションのための拠点を作った。もっとも有名なのはソウル近郊の Pangyo Techno Valley（パンギョ・テクノバレー）である。その成功の理由としては、以下が挙げられている。①地方政府が戦略的な投資や土地、税負担軽減、事務的支援を提供した。②戦略的に IT 企業、研究開発機関、知識集約型産業に焦点を当てた。③ソウル近郊に立地し、ハイテク部門の製造業や知識集約型サービス、大学人材へのアクセスに優位性がある。④収益を研究開発支出へ再投資した。

韓国におけるワールドクラスの通信産業の確立は、同国の技術進歩に対して決定的な貢献を果たした。韓国はデジタル化・知識集約型の経済に向けて、集中的・持続的に努力してきた。数十年間にわたる政府部門のデジタル化への投資は、韓国が第一位にランクされた国際連合による e-Government Development Index（政府部門のデジタル化指数）に反映されている。多少の非効率性と重複はあるものの、政策ツールの相補性はその影響を高めてきた。中小企業支援策に関するデータを集約したことは、政策の調整と支援候補先からのアクセス向上に貢献した。

２．市場機能の促進

アジア通貨危機以前の政府と大企業の戦略的同盟は、資源の集中利用と外部との調整に役立った一方で、市場の十分な発展や競争、外部者からの資源へのアクセスを阻害し、既得権益や有力政治家による私的利益が追求されるリスクがあった。

こうした状況を踏まえて、アジア通貨危機後の改革は（a）市場機能の促進（b）産業政策の転換、という 2 つの重要な分野からなった。

本章では、このうち市場機能の促進についてまとめる。対内直接投資に関する規制は大きく緩和された。企業の改革はガバナンスの建て直しによって補完された。少数株主による株主代表訴訟、会計記録の査察、取締役の解任動議、株主提案が容易となった。

また、すべての金融機関を監督下に置く金融サービス委員会が設置された。金融サービス委員会は早期是正プログラム（米国の連邦預金保険改善法を範とし、政治家が破綻金融機関の資本を強制的に強化する）を通じ、破綻金融機関を再編した。

政府部門の透明性と倫理の強化策も導入された。韓国は Transparency International（ドイツに事務局を置く世界的な非政府機関）による Corruption Perception Index（腐敗・汚職がどの程度ひどいと認識されているかを示す指数）において、2016 年の 52 位から 20 年には 33 位に改善した[1]。

全省庁が年次で政府パフォーマンス評価委員会（首相および外部専門家が共同議長を務める）によって評価される。また、公的機関管理委員会が主要な政府系機関を評価し、パフォーマンスの低い政府系機関の経営陣の罷免を政府に推奨することができる。こうしたこともあって、韓国には 2005～16 年まで連続して世界一のサービスとの評価を受けた仁川国際空港、世界で最も停電率の低い韓国電力公社などの政府系機関がある。

規制緩和はスタートアップ企業を積極的に育成した。その代表例が 2019 年に導入された Regulatory Sandbox Program（規制サンドボックス制度）であり、6 つの産業的または地域的なテーマが掲げられた。具体的には情報通信統合、産業統合、金融革新、規制撤廃特区、スマートシティ、研究開発特区である。

「まず許容し、後で規制する」アプローチを取り入れることで、韓国の規制サンドボックス制度は一時的に事業認可を与え、新技術や新産業にとって関連規制が障害となれば、その適用を一時的に停止する。この一時的な期間内に、関係大臣は関連する法律・規制の改正に取り組む。

1980 年には独占禁止・公正取引法が成立していたものの、アジア通貨危機前には依然として競争政策を政府が管理しており、産業政策目標のために競争を阻害する合併や政府による事前許可を条件とした価格協定などが認められていた。アジア通貨危機後は市場競争を促進するため、KFTC（韓国公正取引委員会）を省庁から独立させ、価格協定の例外的な許容をなくし、「反独占」の法的な定義を拡大した。自主報告に対して寛容な措置を取る制度が、価格協定の発見に大きく寄与した。また、韓国の公正取引法および関連法規は大企業による取引上の地位の濫用から中小企業を守る条項を含んでいる。

2000 年には証券取引法が改正されて社外取締役の役割が強化された。大規模な上場企業の取締役会は、少なくとも半数が外部取締役で構成されなければならない。また、少なくとも 3 分の 2 が外部取締役で構成された監査委員会の設置が義務付けられている。

３．産業政策の転換

本章では、もう一つの柱である産業政策の転換についてまとめる。2000 年代からの産業政策は、大企業への支援から中小企業・起業家の支援へと大きく方向転換した。具体的には、①政府がハイテク関連の研究開発や起業を支援し、新たな成長産業の育成に重点を置いた。アジア通貨危機後に起業したテクノロジー企業は今日、韓国における最大手企業の仲間入りをしている。②公正取引委員会の役割の拡大や、大企業と中小企業の間の不公正な取引への規制、特定市場における大企業への参入規制などにより、市場競争を促進した。③政府による中小・零細企業への支援策が様々な分野に広がった。このなかには、テクノロジー集約型の中小企業を対象とした政府調達や債務保証も含まれている（他国ではあまり採用されていない）。④政府の中小企業政策において、デジタル化・デジタルエコノミー

[1] 筆者注：2025年は、韓国が31位、日本は18位、米国は29位。

への支援が強調された。早い時期からの情報通信インフラの整備は、中小企業がデジタルエコノミーに参加するための基盤となった。

2018 年の政府部門によるイノベーションのための資金調達への支援（貸付、債務保証、出資）のうち、大企業向けは 11%に過ぎず、中小・零細企業向けが 58%、中堅企業向けが 31%である。また、政府系研究機関による主要なプロジェクト資金の最低 5～15%を中小企業によるテクノロジー、人件費、機器への支援に使うことが義務付けられている。

中小企業は税制優遇も受けている。中小企業は特別税額控除により法人税が 5～30%減免（地域や業種、企業規模により異なる）される。中小のスタートアップ企業の法人税・所得税・地方税は 3～5 年間、低減される。加えて、設備投資や研究開発、人的資本への投資に対しても税額控除がある。また、ベンチャーキャピタルからスタートアップ企業への投資に係わる譲渡益の非課税、エンジェル投資家に対する課税軽減の制度もある。

産業政策における中小企業支援の重視への方向転換において、研究開発と技術向上への支援がコアとなっている。1998 年には「韓国スモールビジネス革新研究プログラム」が導入された。これは米国における同様のプログラムを範としており、政府および政府系機関の研究開発予算のうち、中小企業に振り向ける最低限の割合を規定している。2005 年には、中小企業の事業強化・拡大のため中小企業コンサルティングサービスプログラムが創設された。2018 年の政府部門における研究開発の 17.4%は中小企業に投資され、2020 年の政策支援の 54%が技術集約型企業と革新を生み出す可能性がある企業に配分された。

上場に成功した最も初期のユニコーン企業（企業評価額 10 億ドル以上の新興の未上場企業）としては、検索エンジンや AI などを事業とする企業、メッセージングやネット銀行などを事業とする企業、バイオ医薬企業などである。2022 年の初めにおいて、韓国のユニコーン企業数（18 社）は世界 10 位にランクされる[2]。韓国のユニコーン企業の多くは E コマース、ゲーム、化粧品、卸売・小売分野において消費者を顧客とする事業を営んでいる。ユニコーン企業の創出のための政府支援には、海外展開のための補助金、政府系金融機関による債務保証、投資家とのネットワークのための機会提供などがある。

もっとも、韓国には中小企業の 5 割が営む卸売・小売業、飲食・宿泊業の生産性の低さという問題がある。多くの自営業者は多額の先行投資および高い技能を必要としないビジネスを選択するのだが、そのようなビジネスは往々にして生産性が低いのである。韓国にとって鍵となる課題は、労働生産性と賃金が低いサービス業への雇用の集中を減らすとともに、新たなデジタル技術やイノベーション、製造業での付加価値が増加しているサービスの展開などにより、サービス業の労働生産性を高めることである。

４．日本への示唆

日本政府が 7 月に閣議決定した「骨太の方針 2026」では、「政府が選定した」戦略 17 分野において、2040 年度までに官民合わせて 370 兆円の投資需要を見込んでいる。然るにこれは、国家主導型の資本主義を思い起こさせる。

前述の通り、韓国は市場の十分な発展や競争の阻害、既得権益や有力政治家による私的利益の追求のリスクなどを念頭に、既に 1990 年代後半には国家主導型の資本主義からの脱却へと舵を切っている。日本でも個人が豊かになるには、労働時間当たりの付加価値ベースの生産性上昇、そのための積極的な投資は必要である。しかしそれは基本的に、民間企業が自らのリスクで実施すべきことである。政府の役割とは研究開発、殊に基礎研究への支援、ベンチャー企業の発展やイノベーションの活発化に向けた環境づくりではないだろうか。

（財務企画部　高松 千之）

[2] 筆者注：米国は489社、中国は171社、インドは53社、日本は10社程度。