

雇用政策の最優先課題は 「戦略・戦術・態勢」の補強

佐々木陽一

㈱PHP総合研究所
公共経営支援センター コンサルタント

2010. 1. 12

1. 財源で明暗分かれた雇用政策

民主党が2009年衆院選で掲げた雇用政策の看板は、セーフティネットの強化だった。労働者の3人に1人にまで急増した非正規雇用労働者の不安定就労と低賃金の現実、いわゆるワーキングプアの問題を解決するため、「2ヶ月以下の労働者派遣や製造現場への派遣の原則禁止（労働者派遣法の抜本改正）」や「月額10万円の手当付き職業訓練制度」「最低賃金の引き上げ」など雇用保護政策がズラリと並んでいた。これらは、政権発足後の100日間でどのくらい進捗したのだろうか。

結論から述べれば、進捗度は財源で明暗が分かれたと言える。まず、財源を要しない雇用政策は進捗した。「雇用保険を全ての労働者に適用する」とした、いわゆる雇用保険法改正は労使がほぼ合意し、公約通り2010年度の実施にメドが立った。また、「製造業派遣の禁止」に対しては経営者側の反発が強いが、第174通常国会で労働者派遣法改正案が成立する見込みだ。このほか、中小企業等金融円滑化法の成立も特徴的であった。

これらとは対照的に、財源が必要な政策は先送りや遅れが目立った。「失業手当のための国庫負担の引き上げ」は年末の緊急雇用対策で、2011年度以降分について「安定財源を確保した上で実施する」と先送りになった。同様の理由で、「中小企業の法人税率引き下げ」も2010年度からの実施は見送られた。

例外的に進んだ政策は、与党3党合意で生まれた「雇用対策の強化」だ。昨年10月、政府は失業者や新卒者らの生活や就職対策を柱とする「緊急雇用対策」を閣議決定し公約を早々に達成した。対策の柱は、①緊急支援策と②雇用創造策の2本。このうち、緊急支援策では、主要ハローワークにおける職業、住居、生活相談のワンストップサービス化が注目された。2008年末に年越し派遣村で社会問題化した非正規労働者に対するセーフティネットの改善が進み、この年末年始も窓口サービスは不休で稼働した点も評価に値する。その他、「特別信用保証の復活」「中小企業のため財政・金融措置を実施」など進捗中の政策もあるが、その行方は財源がカギを握っている。

総括すると、緊急雇用対策を除いて財政負担を伴う雇用政策は進展しなかった。その理由は、多くの予算が執行中だったこと、税収の大幅な落ち込みが悪影響したこと、事業仕分けにより3兆円を見込んだ財源捻出額が6,700億円に留まったことなどがある。政権発足後の100日間で雇用政策があまり進捗しなかったのも、やむからぬ一面があったと言える。

だが、「イノベーション等により新産業を育成」のような雇用の受け皿づくりの政策までもが停滞すれば、中長期的に雇用悪化はさらに深刻化しかねない。そうならないためには、雇用構造の改革を促すための指針となる経済成長戦略と、その実現への道筋を示す戦術＝政策、そ

して、実行態勢の強化が必要だ。

戦略とは、いつも同じ方向に見える北極星のようなもので、コロコロ変えるべきものではない。小泉政権以降、首相や閣僚直轄の諮問会議が発表した10指の経済成長戦略がそうであったように、まず、政策の進捗・成果を検証しないままの戦略のすげ替えをやめるべきだ。ただし、柔軟に軌道修正すべきは、戦術＝政策である。政策には、戦略実現までの道筋として政策の内容、期限、所要額などが提示されるべきだが、政府が年末に発表した新成長戦略「輝きのある日本へ」にはそれがない。夢のような雇用政策を提示せよと言っているわけではない。

これを具体化していくためには、この100日間に存在感が希薄だった国家戦略室の態勢強化が課題だ。鳩山政権は、藤井前財務相の辞任を怪我の功名ととらえ、仙谷新国家戦略相兼行政刷新相のもと、行政刷新局との相乗効果を生み出せるよう、骨太な戦略とそれに適応した政策を練り上げるべきである。

態勢が強化されれば、雇用政策の立案から実行までがスピードをアップし、政権交代しても政策のスムーズな実行が可能になる。例えば、民主党マニフェストのアキレス腱とされるマクロ経済政策の手薄さも衆院選前に補足できていただろうし、今年6月までに策定される新成長戦略（最終版）の「中期財政フレーム」や「実行計画」も政権発足時に国民へ提示できただろう。先送りや遅れている雇用政策のなかにも、実施できたものがあつたはずである。次回以降の選挙では、与野党共通の課題であるが、経済成長戦略とそれに対応する雇用戦略と戦術を提示し争点とすべきだ。

2. 手薄な産業政策、非力な成長戦略

ひるがえって、雇用悪化は深刻だ。国内の完全失業率が昨年11月時点で5.2%。国内の就業者約6,300万人のうち約3%に当たる約200万人が過剰と言われている。今、政府の雇用調整助成金によって失業を食い止められている企業内の過剰労働力は、助成金次第で失業者へと一変する恐れがある。

雇用情勢を良くするには、「新産業を創造する」ことで雇用の受け皿を多く作り、そこへ労働人口をシフトさせるしかない。それができなければ、雇用削減圧力が表面化するか賃金の下落を招く。これは企業の問題というより国家的課題と言える。例えば、農業は、付加価値額がGDPの約1%程度なのに対し、就業者は、全体の約5%（約300万人）もいる過剰状態にあり現状のままでは雇用の受け皿にはなりえない。また、介護も、実収入も低く魅力に乏しい。こうした状況を改善しないとシフトは起こりにくい。雇用構造の改革は容易なことではない。

そうした状況下で政府の1つの答えとなるのが先述した新成長戦略である。ここには「内需のみならずアジア地域で自由貿易を進め、成長が著しい新興国から需要を取り込み雇用の拡大につなげる」というシナリオが描かれている。具体的には、2020年度までにGDPを約1.4倍の650兆円、そのうち、環境、健康（医療・介護）、アジア、観光など成長が期待される分野だけで100兆円超の需要を作り出す。そして、「環境・エネルギー分野」と「健康（医療・福祉）分野」を日本が強みを持つ産業分野の集中的なテコ入れで約420万人の雇用を創出し、失業率も中期的に3%台に低下させるという。このなかで雇用戦略は、若者、女性、高齢者の活用を提起し、「若者フリーターの半減」「障害者の雇用5割増」など、労働人口の減少に歯止

めをかけることを目標にしている。

しかし、残念ながら、雇用情勢を良好化させる切り札とするには、成長戦略はあまりに非力だ。マニフェストから幾分、発展するアジア地域の外需を取り込む戦略へと軌道修正したにも関わらず、それに見合う戦術が乏しいからである。企業向けの成長政策は、「官民の研究開発投資GDP比4%以上」のみだ。雇用の需要側に比べて供給側（企業）への政策が量・質ともに不足している限り、企業と家計の好況期待を喚起して需要を押し上げる効果は限定的だろう。将来的に税収増に結びつく上げ潮効果も期待できまい。

では、金融危機を契機に不景気に見舞われている国内産業に対し、政府はどう支援すべきだろうか。JETROの調査などによると金融危機後、国内企業は、海外市場開拓をむしろ積極的に進めたい意向を示している。少子高齢化で国内市場が縮小するため、新興国を中心に海外市場を開拓すべきと考えているのだ。だとすれば、政府がすべきは、まず、内需拡大になりうる外需拡大戦術を成長戦略（最終版）へしっかり盛り込むことではないか。具体的には、まず国内企業が海外市場開拓に乗り出すことを支援することである。

もちろん、企業の海外進出支援策だけでは経済成長には力不足だ。次に、成長戦略で提示された「環境・エネルギー」「健康」の重点2分野への思い切った資源投入や、規制緩和の徹底による新規参入や創業を促すべきである。特に、太陽電池、燃料電池、LEDなど日本が強みを発揮できる産業分野では、思い切った支援制度を諸外国に先駆けて充実すべきではないか。

中小企業対策については、「中小企業の法人税の引き下げ」が打ち出されたが、多くの企業が赤字で法人税を払っていないという現実のなか、その効果は限定的と推測される。したがって、今後は、中小企業の体力強化につながる取引先開拓支援、経営体質改善支援、人材育成支援、などへの政策の軌道修正も検討すべきであろう。