

評価 経済活性化

小泉内閣は、「構造改革なくして景気回復なし」を旗印に掲げて経済の再生、活性化に取り組んできた。その基本的な考え方は、構造改革を通じてヒト、モノ、カネの生産要素を生産性の低い分野から生産性の高い分野に円滑に移動させることによって、経済の潜在的な成長力を高めると同時に、新しい需要と雇用を創造することにある。このような基本理念の下、小泉内閣は、2002年6月の骨太の方針第二弾において、6つの戦略と30のアクションプログラムから成る「経済活性化戦略」を打ち出したが、その主な対象分野は、科学技術政策、ベンチャー育成、IT、人材育成・教育、税制改革、競争政策・規制改革、司法制度改革など多岐にわたっている。とくに、小泉内閣は従来型の財政政策の発動に代わって、規制改革を経済活性化の重要な手段と位置付け、「構造改革特区」という新しい仕組みを導入した。さらに、雇用面ではセーフティーネットの拡充に加えて、新規分野を含むサービス分野において5年間で530万人の雇用創出を図ることを目標に掲げている。

このような小泉内閣の経済再生に向けた

理念と戦略は、従来型のバラマキ的な景気対策の失敗という反省の上に立ったものであり、長い目で見れば日本経済の活性化につながるものとして評価できよう。もっとも、過去2年間において目立った成果が現れていないことも事実である。個々の経済活性化戦略が具体的にどの程度推進され、どの程度有効に作用しているかの評価は難しく、とくに規制改革への取り組みは、期待に反してその歩みは遅いと言わざるを得ない。雇用面でもセーフティーネットの拡充は戦略性が感じられない。530万人雇用創出プログラムは、アイデアの段階から政府の閣議決定計画に格上げされるまでに二年を要しており、産業政策との連携不足、実効性を担保するための財政措置や制度改革が提示されていないなど、その実現可能性を評価することは現時点では困難である。

経済活性化等の全体評価

骨太方針第二弾（2002年6月）に盛り込まれた「経済活性化戦略」は、①「選択と集中」による産業競争力強化、②規制改革

を通じた「民業拡大」による市場創造を目的に、①人間力戦略、②技術力戦略、③経営力戦略、④産業発掘戦略、⑤地域力戦略、⑥グローバル戦略の6つの基本戦略をベースとして、各々の戦略を具体化するための30のアクションプログラムを打ち出した。日本経済の活性化を目指した具体的戦略とプランが政府の基本方針として体系的に打ち出されたことは評価に値する。

90年代の日本の経済政策は、公共事業を中心とする財政支出の拡大や大規模な減税等のマクロ経済政策の発動に大きく依存してきたが、こうした経済政策は一時的な景気押し上げ効果はあっても、日本経済の体質強化にはつながらなかった。小泉内閣の「経済活性化戦略」は、こうした過去の反省を踏まえ、日本経済のサプライサイドを戦略的に強化することによって経済再生を果たすことを狙いとしたもので、その処方箋は基本的に正しい。

個々のプログラムをみても、例えば、IT・ライフサイエンス分野等、新分野の人材育成を倍増する、ナノテク・IT・バイオ・環境の4分野への科学技術予算の重点配分による基盤技術強化、倒産法制の見直しと起業・廃業の促進策、環境産業、観光産業、食料産業の活性化や文化・スポーツ・健康等の産業化、構造改革特区の導入、FTAの推進など注目に値する施策が数多く含まれているといえる。

もっとも、過去2年間の日本経済の動向をみる限り、こうした「経済活性化戦略」がどの程度推進され、どの程度実効性を持ったのかを評価することは困難である。そ

の理由は、以下の点にあると考えられる。

第一に、「経済活性化戦略」の具体的な実施は、総合科学技術会議やIT戦略本部、総合規制改革会議等の関係本部会議の他、各省庁に委ねられており、経済財政諮問会議は具体的進捗状況についてフォローアップを行うとされているものの、改革工程表のような形で具体的スケジュール、期限等が定められていないことがある。

第二に、これらのプログラムは、基本的にサプライサイドの強化を目指したものであり、その効果が顕在化するまでには、相当の時間を要することである。現時点で目立った効果が現れていないことをもって、厳しい評価を下すことはできない。

第三に、これらのプログラムが530万人雇用創出プログラムとどのような関連があるかが明確でない点である。プログラム全体がどちらかと言えば、総花的色彩が強く、雇用創出に結びつけるための、ベンチャー育成策や経済活力を高める税制改革、構造改革特区の実現など規制改革の面で十分な施策が採られているとは判断し難い。

踏み込み不足の規制改革

小泉内閣における規制改革は、「経済活性化」の切り札として位置付けられている。とりわけ、「構造改革特区」の導入は、地域の独自性、創意・工夫を最大限活用することで、地域経済の活性化と地方分権の推進の同時達成を図るものであり、従来にない斬新な試みである。個別の特区では、例えば、「農業への株式会社の参入（借地

営業に限定)」、や「港湾の24時間通関受付」、「学校カリキュラムの自由化」、「幼稚園への保育園年齢児童受け入れ」など評価に値するものも少なくない。また、骨太の方針第三弾では、総合規制改革会議が本年2月に掲げた「株式会社による医療機関経営の解禁」や「医薬品の一般小売店での販売」など12項目の重点検討事項がすべて盛り込まれ、各省庁の抵抗が根強い医療・福祉・教育など社会的規制分野で大胆な規制改革の方向性が示されたことも、大筋では評価できる。

もっとも、規制改革の中身を詳細に検討すれば、現実には「構造改革特区」をはじめとする規制改革は、当初の期待を大きく下回るなど進捗ペースは遅いと言わざるを得ない。すなわち、「構造改革特区」については、昨年8月以降、地方公共団体から3次にわたり提案された特区構想数は1357件に上ったが、最終的に認定された件数は164件とその1割強が実現したに止まっている。また、規制改革の内容についても、例えば、医療への株式会社参入について高度先端医療に限定するなど制約が課されているものが多い上、特区から全国一律の規制緩和への道筋も依然として明確になっていないなどの問題がある。それどころか、特区の存在が各省庁にとって「特区での効果を見極める」との口実を与え、全国一律の規制改革の推進を却って妨げる要因となっていることは、問題といえよう。一方、総合規制改革会議が掲げた7分野12項目の規制緩和についても、12項目がすべて骨太の方針に盛り込まれたとはいえ、具

体的内容については総合規制改革が全項目について改めてより具体的な規制改革を求めるレポートを提出するなど、全体的に踏み込み不足なものに止まった点は、ポジティブに評価し難いといえよう。

雇用対策の三つの評価基準

小泉内閣における雇用政策の基本的なフレームワークは、2001年9月の「総合雇用対策」に示されている。すなわち、①「雇用の受け皿整備」のため、思い切った規制・制度改革を通じた新市場・新産業を育成する、②「雇用のミスマッチ解消」のため、労働移動が円滑に行われるよう、官民の連携による職業紹介や個人の能力開発を積極的に推進する、③「セーフティーネット」の整備を行うことの3点である。

このような枠組みの下で、具体的施策として、①530万人雇用創出プログラム(2003年6月)、②労働者派遣制度、職業紹介制度における規制改革、③ハローワーク業務の一部民間委託や教育訓練給付金の充実・強化、④各種の雇い入れ助成金の拡充、自営業者や長期失業者に対する離職者支援資金の創設など実に多様な施策が講じられてきた。

我々は、評価に当たって、現実に雇用がどの程度創出されたか(失業者がどの程度減少したか)という雇用パフォーマンスをそのまま評価のメルクマールとすることは必ずしも妥当ではないと考える。雇用は、本来民間主導で作arius出するものであり、新たな雇用創出は、経済成長という果実があっ

で初めて可能となるからである。したがって、小泉内閣の雇用政策については、①実効性のある雇用の受け皿作りや労働移動の環境整備をどの程度進めたのか、②離職者が増加する局面で十分かつ適切な対応を採ったのか、③規制改革など各種の経済活性化策と相まって、今後どの程度の新たな雇用創出が期待できるかの3点をベースに評価した。

まず、労働市場の改革がどの程度進んだかという観点からみると、労働者派遣制度における派遣期間の延長（1年→3年）や対象の拡大、有期労働契約の期間の上限が5年に拡大されたことなど、規制改革の面では大きな前進があったと評価できる。また、景気悪化局面における緊急避難措置として、「不良債権処理就業支援特別奨励金」、「地域中高年雇用受け皿事業特別奨励金」などの創設、雇用保険外の人々に対するセーフティーネット整備としての離職者支援資金の創出・拡充が行われたが、地域別の対策などより戦略的な対応も必要だったと考えられる。

一方で、ポジティブに評価できない点は、個人の能力開発支援策としての教育訓練給付金といった拡充された後、財政難を理由に再び縮小されるなど政策に一貫性を欠く面があったことである。米国のコミュニティーカレッジ制度をわが国に導入する方向性が示されたものの、スキームの実効性は不透明である。また、セーフティーネットの整備は、個別に評価できる部分はあるものの、全体的にはバラマキの感が強く、統計面での不備もあって真にサポート

が必要な人々に的を絞る等の戦略性が乏しい点は否めない。

それでは、小泉政権の雇用政策の目玉とも言える「530万人雇用創出プログラム（2003年6月）」については、どのように評価すべきであろうか。過去においてこのような形で雇用創出の具体的な数値目標が設定されたことはなく、その意味で今回のプログラムは画期的といえる。サービス分野を中心に新規産業を創造し、5年間で530万人の雇用創出を図るという同プログラムは、2001年6月の骨太方針第一弾の時点では、単なる試算の位置付けに過ぎなかった。これが2年間の歳月を経て、閣議決定された政府のプログラムに格上げされた点は、素直に評価してよいと思われる。

しかし、経済活性化と雇用創出はコインの裏表の関係にある訳で、「530万人雇用創出プログラム」の実効性は、その意味で、政府の経済活性化策の実効性そのものにかかっているといえよう。実際、サービス業の雇用はこの2年間で93万人増加しているが、製造業その他の産業で100万人を上回る減少となっており、日本全体では30万人減少している。530万人の雇用を真に創出するためには、サービス分野において生活創造産業ともいべき新規産業を生み出していく努力が欠かせない。そのためには、予算措置、税制改革、各種の制度改革、規制改革などが有効に組み合わせられることが必須条件である。しかしながら、その実効性を担保するための制度改革や財政措置は、現時点では提示されていない。

小泉首相は、2003年9月の所信表明演説

で、過去3年間にサービス分野を中心に200万人の雇用が創出されたことを強調し、今後2年間で300万人の雇用創出を図るという新たな目標を提示したが、①過去の実績は、小泉政権下での政策効果の結果かどうかは不明であり、実質的に530万人目標が300万人目標に下方修正されたともみることができること、②そもそも、この雇用創出目標はあくまでグロスの数値であり、製造業や建設業等で予想される雇用の減少を織り込んだネットの数値目標ではないことには、十分留意が必要である。

必要だった強力な指導力

財政健全化を最優先する小泉内閣の基本スタンスの下で、経済活性化を実現するためには、①限られた財源を将来の日本経済をリードする分野に徹底的に重点配分すること、②官の役割を縮小し、民間のビジネス・フロンティアを拡大するために、思い切った規制改革を断行すること、③新たな雇用創出を内閣の最重要課題と位置付け、そのための具体的かつ戦略的なアクション・プランを策定・実行することが重要な課題である。

しかし、いずれの点においても、現時点では、明確にポジティブな評価を下すことは難しい。その最大の原因として、タテ割行政の中で各省庁の利害が錯綜し、政府全体としての統一的意思決定と省庁横断的かつ戦略的な政策の実行が阻害されるという現在の政策決定プロセスに内在する問題が指摘できる。規制改革の歩みの遅さや「530

万人雇用創出」のプログラム化が遅れた原因は、そうした限界のあるシステムの下で、それを補うべき首相のリーダーシップの発揮が不十分なものに止まったことも影響している。

一方、各種の構造改革の中で最大の抵抗勢力となっている自民党は、本来経済活性化分野でこそ、強力な政治のリーダーシップを発揮すべきであるが、旧態依然たる財政拡大要求に終止したことは、却って小泉首相の財政再建優先スタンスを過度に強めさせる結果をもたらしたといえよう。経済再生は、いかなる政党・政権の下でも最優先されるべき課題であり、中期的な財政健全化目標を維持しつつ、いかなる手段で経済活性化を達成するかが与野党間で競われなければならない。

