

明示されない 達成目標と工程

7a 雇用創出

1. マニフェストの妥当性

自民党はサービス分野の規制改革や公的部門の外部委託の推進などで「530万人雇用創出プログラム」を達成することをマニフェストで掲げている。政府の530万人雇用創出計画に基づき、すでに約200万人の雇用が創出されたと指摘、今後、規制改革、公的業務の民間委託などを進めて「2年間で300万人の雇用創出を目指す」としている。公明党は今後4年間に新産業育成、規制改革により、経済を活性化させ、新たな雇用を500万人創出するとしている。

この530万人の数字は平成13年5月にサービス業における雇用創出のポテンシャルとして島田晴雄内閣府特別顧問から出された。サービス分野において国民のウォンツが満たされず、国際的に見てもその雇用が少ないことを背景に、今後の雇用創出の柱をサービス業に求めた指針である。自民

党の目標は、この530万人雇用創出計画に準拠している。だが、この計画が閣議決定され「530万人雇用創出プログラム」として動き出すのはそれから2年後の平成15年6月であるにもかかわらず、政府は平成12年からの3年間における実際の雇用創出規模を200万人程度とあえて推定し、平成16年から18年までの2年間で残りの300万人規模の雇用創出を行うとマニフェストで謳っている。

この200万人のサービス業での雇用創出と計画の間に相関はなく、今後2年間で300万人という目標設定は、小泉政権としての530万人の目標が実行段階で下方修正されたと判断できる。また、この雇用創出目標はあくまでもグロスの数値であり、製造業や建設業など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留意が必要である。それらを加味した、失業率や有効求人倍率がどうなるかについてのビジョンの提示が求められる。

そのための手段としては、閣議決定をし

ている「530万人雇用創出プログラム」を基本とし、加えて「若者自立・挑戦プラン」として若年失業者対策を明確に位置づけている。その他にも、「職業訓練の一層の充実」や「NPOが活躍する経済社会の実現」など、雇用問題を下支えする基盤整備に関する政策が盛り込まれている。ただし、いずれも具体的な達成目標や工程が明示されていないため、それぞれの評価は困難である。

政府の「530万人雇用創出プログラム計画」が雇用を吸収しさらに拡大できる柱の分野としてサービスを対象としたことは当然のことである。日本の農林漁業の雇用は戦後一貫して減少し続けており、製造業の雇用も1980年代以降は減少の一途を辿っている。製造業は、産出量が伸びても、それを上回る生産性向上が見られるため、雇用は引き続き減少すると見込まれている。こうして第一次、第二次産業の雇用が減少する中で、唯一雇用を増大させているのが第三次産業、つまりサービス業である。サービス業が雇用に占める比率は、欧米では7～8割に達するのに対して、日本では6割に過ぎず、成長余地は大きい。医療、介護、子育て、住宅などのサービス業においては、多くの国民の不満・ウォンツが見られ、これらを適切、かつ創造的に提供することによる雇用創出ポテンシャルは大きい。

5年で530万人という目標規模は、1980年代、1990年代における日本のサービス業における雇用創出規模の約2倍の水準である。そのため、過去の政策とトレンドをそのまま踏襲した場合、倍の水準の雇用創出は困難であると思われる。しかし、住宅、



医療、育児、家事サービスなど多くのサービス分野において国民の不満が大きいこと、そしてこれらのサービス分野には多くの規制が存在することを考慮すれば、大胆な規制改革とセットで行えば不可能な数字ではない。

政府の530万人雇用創出プログラムの実行はまだ十分ではないが、多くの地方自治体においても雇用創出の計画を策定する動きが生まれた。朝日新聞が平成16年2月に発表した、47都道府県と13政令指定市を対象に実施したアンケートによれば、20道府県と3市が雇用創出の数値目標を定めて独自の対策を実施しており、その数字を単純に合計すると、平成19年度末までに188万500人の雇用が生み出される勘定となっている。

こうした雇用創出効果の算出においては、その計算根拠が不明なものも多いものの、雇用と密着した地方自治体においても雇用計画が議論されるようになってきているこ

とは、530万人雇用創出プログラムの副次的な成果である。

「530万人雇用創出プログラム」の目的は「円滑な経済構造改革の推進」および「我が国の経済活性化の実現」とされている。この目的を「理念」と置き換えた場合、昨今の経済情勢には回復の兆しが見えてきているものの、本格的な経済構造の改革はこれからだと言える。新たな雇用創出の土壌は形成されつつあるものの、過剰雇用を抱えている低生産性部門における退出障壁の除去など「痛みを伴う構造改革」の進展は限定的であり、よって経済構造の変革も限定的であるといわざるを得ない。

2. 実質的進捗度

平成13年5月に530万人という数字が示されてから2年の月日を経て「530万人雇用創出促進チーム」による「530万人雇用創出プログラム」が取りまとめられた。この2年という期間は長すぎるという見方もできるが、一方で、2年間という期間を経て、内閣府を中心に策定された「ポテンシャル」が、関係省庁全てを巻き込んだ「プログラム」に転換されたということは評価できる。多くの内閣府のビジョンや目標が掛け声だけで終わってしまう中で、このように関係省庁にまで計画を落とすことができた例は少なく、その意義は大きい。

また、雇用創出のための取組みの具体化を図るための検討も続いている。雇用創出効果が特に大きいと期待される観光および医療・健康の分野については、内閣府において平成14年に「生活産業創出研究会（島

田晴雄座長）」が設置され、両分野における雇用創出のための指針が提示された。観光については、生活産業創出研究会の提言を踏まえ、平成15年には首相直轄の「観光立国懇談会」が設置され、さらなる取り組みが検討されている。

政策的には、「安心ハウス」「子育てセンター」「ライフモビリティサービス」「中古住宅性能評価」などについて、新たなサービスを実現するための法改正が既に一部実行に移っている。その他の分野についても、新たなサービスのメニュー及びそれを実現するための法改正案が出揃った感は強く、それらをどれだけ広範に、そして素早く実行に移せるかということが今後の課題となる。

「530万人雇用創出プログラム」に基づいた、各省庁による取り組みも見えてきている。経済産業省、文部科学省、農林水産省の各省でサービス分野における雇用創出に関する予算措置がとられた他、厚生労働省でも雇用関係助成金の支援内容について重点化、及び整理統合（2003年度35本→2004年度29本）を行っている。

加えて、長期失業者の就職支援事業を民間事業者に包括的に委託（2004年3月より京都府及び大阪府和泉市による無料職業紹介事業の実施）などの取り組みが推進されている。また、65歳までの雇用の確保、高年齢者等の再就職援助の強化や、育児休業制度等の見直しにかかる法案が通常国会に提出された。

若年失業者対策については、2003年6月に文部科学省、厚生労働省、経済産業省及

び内閣府の4府省により策定された「若者自立・挑戦プラン」に基づき、日本版デュアルシステム（企業実習と組み合わせた教育訓練）の導入、若年者ジョブサポーターによる就職支援、若年者のためのワンストップサービスセンター整備等の政策について、2004年度予算で新規計上または前年度比大幅増加が行われている。

3. アウトカム

雇用政策における実質的な達成度合いとは、雇用創出そのものである。問題は、サービス業における雇用統計が未整備なため、タイムリーに雇用創出効果をモニターすることができないことである。政府は、幾つかの統計を駆使し、平成12年から平成15年の間に既に200万人の雇用が創出されたと発表しているが、施策との直接の因果関係は特定できず、その計算根拠は明確なものではない。同様な理由から、マニフェストを発表してからの半年間における雇用創出効果をモニターすることはできない。

一方で、失業率のデータはタイムリーに公表されており、自民党が平成16年3月時点で発表した「ここまで進んだ『小泉改革宣言』」においては、失業率の改善が、雇用政策の成果として提示されている。平成16年5月初めに発表された3月時点の失業率は4.7%であり、過去3年間で最低水準であった。失業者数も、平成15年6月以降、10ヶ月連続で減少しており、こうした数値も雇用政策の成果として自民党により提示されている。

このような失業率の低下に代表されるよ

うに、雇用環境は徐々に改善しているものの、それが全て530万人雇用創出プログラムの成果であるとは見ることができない。530万人雇用創出プログラムの中には、過去のトレンドを政府が後押しするのみで成長が期待できる民間主導の分野も存在するが、多くの分野（例、医療、健康、観光）においては、政府による積極的な規制改革なくして大規模な雇用創出を見込むことはできない。よって、530万人雇用創出プログラムによる実質的な成果は未だに限定的であるものの、経済が全体として回復基調にあるために直接的な成果以上の「成果」があるように見えているのが現状といえるのではないか。

7b 失業者問題

1. マニフェストの妥当性

失業者対策については、自民党は、政権公約で、「雇用の維持・確保、適切な労務管理についての労使の取組みを支援し、完全失業率を低下させる」と完全失業率の低下を公約している。

また、公明党も、政権公約で「若年者の失業率の半減をめざす」としている。しかし、自民党、公明党とも具体的かつ明確な目標設定がない。また完全失業率の低下のための手段も、マニフェストを読む限り、ワークシェアリングを想定していると受け止められるものであり、雇用創出と連動した手段が提示されていない。

ただ、自民党が「若者自立・挑戦プラン」として、若年失業者対策を位置付けた

点や、「職業訓練の一層の充実」、「NPOが活躍する経済社会の実現」など、雇用問題を下支えする基盤整備に関する政策が盛り込まれている点については、何とか評価できる。ただし、この点も、完全失業率と同様、具体的な達成目標が明示されていないため、実効性については不透明となっており、評価可能なプランにはなっていない。

2. 実質的進捗度

若年失業者対策については、2003年6月に策定された「若者自立・挑戦プラン」にもとづき、各種事業について、2004年度予算で新規計上、または前年度比大幅増加が行われている。

ただ、この「プラン」は、当面3年間で若年失業者などの増加傾向の転換を図ることを目標としており、失業者のネットでの減少を意図したものではない。また実現性にも疑問がある。増加傾向の転換のために新たに予算措置された各種事業について、実効性のある具体的な実施内容の確立と、効果の早期発現に取り組む必要がある。

また、高齢者・障害者雇用、ホームレスの自立支援、職業訓練、NPOの各分野については、2004年度予算で一応の措置が行われている。このうち、高齢者雇用に関しては、定年の引き上げ、継続的雇用制度の導入などを内容とした「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」の改正案が通常国会に提出された。

3. アウトカム

完全失業率は、ここ10年以上悪化の一途

をたどっていたが、直近の2003年度には5.1%と、前年度から0.3ポイントの改善に転じた。有効求人倍率も前年度比0.13ポイント増の0.69倍となり、景気の回復基調が現れている。ただ、構造改革の進展の大部分が人件費減など未だ家計部門から企業への移転で進められていること、景気の回復にもかかわらず、収益を低下させる二極化が進んでいることを考えると、景気動向にかかわらず、雇用創出の取り組みを進めることは不可欠である。

若年失業者対策などは、対策への取り組みが本格化した段階であり、こうした景気回復基調と相まった効果の発現が期待される。

7c NPO問題

1. マニフェストの妥当性

(1) 理念・目標

マニフェストではNPO育成のニーズについては自民党もある程度は把握し、NPOの持つ課題のうち、「正統性の不足」(法人格問題や特定産業への参入障壁、あるいは社会的信用度の低さ)、「能力不足」(特に資金不足(認定NPO法人制度の緩和))に焦点を当て、NPOのサービス提供機能を支援しようとしている。しかし、NPOが最も憂慮しているのは、自治体との関係であり、NPOが自治体の安い下請け機関となってしまうのではないかという声は少なくない。また、アドヴォカシー活動、つまり市民性創造、そして社会変革の担い手としてのNPO、新しい公共の担い手としてのNPO

の機能については、マニフェストのスコープから外れている。その意味で、VISIONARYとはいいい難く、公約の妥当性が低いと言えるだろう。

(2) 政策体系・手段

自民党は将来的にはNPOがGDPの10%を担うことを目標とし、具体策としてNPOの情報公開促進や、認定NPO法人制度の緩和などの税制優遇措置を挙げるなど、専らNPOの経済的側面に焦点を当てている。具体的数値（GDPの10%）を提示しているところは目標としてわかりやすいが、期間と手段が明示されていないため、現実的な数値なのか判断ができない。また、NPOには政策提言型も存在するが、これらの役割については記されていない。情報公開によって潜在的寄付者の理解と関心を喚起し、寄付者にインセンティブを与えるための税制優遇というシナリオは理解できるが、GDP10%という目標は、情報公開と税制優遇措置のみでは実現されないだろう。目的到達のための手段は具体的ではあるが、不足している。

2. 実質的進捗度

自民党の公約で具体策として提示されていたNPOの情報公開と税制優遇についての進捗は、内閣府の資料や自民党の参議院選公約にも記されていない。NPOに関する公約目的到達のための手段として、これらがきちんと位置付けられていないのではないか。改正NPO法および経済財政運営と構造改革に関する基本方針においては、NPOを活

用した雇用創出やワークシェアリングの促進が謳われている。一方、厚生労働省関係では、介護保険制度、障害者支援制度においてNPOによるサービス参加が増加、子育てNPO支援関連で35億円の予算、その他政党資料には記されていないが、サラリーマンのボランティア活動促進施策（6億4千万円）、中高年ホワイトカラー離職者に対する職能開発施策（4億7千万円）など、雇用関連の施策に予算措置している。こうした個別の施策がGNPで10%というNPOの発展目標とどう整合性が取れているかは疑問である。ただ、自民党が記した「雇用の受け皿としてのNPOの役割」については、形式的には進捗を示しているといえる。

3. アウトカム

行政サービス分野へのNPOの参入状況を見ると、介護保険制度における居住サービス事業者として参入したNPO数は、平成12年度から16年度で5.1倍の1,920団体に増加している。障害者居住サービスに参入したNPO数も1,919団体で増加傾向を示している（厚生労働省）。特区において農業に参入したNPO法人は4団体と少ない。森林ボランティア団体数は平成15年で128団体で、増加傾向を示している（農林水産省）。以上、2省の動向のみだが、NPOの行政サービスへの参入は増加傾向を示していることがわかる。

雇用の受け皿としては、NPOの雇用数は常勤職員で4万人であり、非常勤も含めると10万8千人となる（平均職員数からの推

計値)。個々の団体に注目すると、職員数平均は5人で、そのうち、常勤で有給の平均職員数は1.3人である。常勤職員の年収平均は130万円から140万円の間で、年収の分布をみても0円から250万円未満に集中している。NPOの参入分野は増えているが、雇用の受け皿としては脆弱であるといえよう。税制優遇は資金調達を円滑にするための一方策ではあるが、雇用基盤の強化としては余りにも不足である。

寄付免税のための制度として、認定NPO法人制度があるが、ハードルが高く批判が多かった。平成15年には、幾つかの要件が緩和されている。しかし、平成13年施行から平成16年4月現在において、認定NPO法人と認められたのは23団体に留まっている。規制緩和の効果は出ていない。

自民党はNPOの産出額をGDPの10%に増やすことを目標としているが、現状は6,941億円、GDPの0.14%と推計されている（経済産業研究所 2001年）。仮に民間需要主導による1.5%以上の着実な成長が実現し、かつ環境、福祉、情報などの成長分野の需要が大きい場合におけるNPOの産出額を算出すると、現在の2.6倍、1兆7,844億円が見込まれるが、自民党の目標数値からは遠い。

公約に具体的に記されていないが、各省で独自の施策を打ち出している省庁も少なくない。外務省はNGO無償支援、NGO事業補助金、NGO関連事務費など、NGO育成を目的とした資金支援策と研修などを合わせて実施している。環境省はNPO向けの情報センターの設立、地球環境基金に

よる資金支援策、さらにはNGOによる政策提言の場づくりを実施している。国土交通省は、防災ボランティア支援策、まちづくりの計画策定をNPOが担うことを積極的に奨励する施策を複数提示している。行政府機関の取り組みに対して成果は出ているが、NPOの現状や成長ぶりを考えると、公約に記された以上に実質面での進捗が顕著で、必ずしもそれが公約による影響とは考えにくい。むしろ、公約以上に社会の方が進んでいると捉えたほうが適切ではないか。また、数少ない具体策として掲げられた寄付免税制度については、緩和はされたものの、認定数は増えず社会的な効果を創出していない。

公明党のマニフェスト評価

NPO育成や支援について独立した政策テーマ項目を立てていない。ODA予算の5%をNGOに還元するという文言が政策テーマに記されているのみである。ただし、雇用や福祉などの政策テーマ項目の中で、グループホームなどNPOが担い手となることが想定されており、NPOは目的ではなく、公約実現の手段として位置づけられていると推測される。

ODA予算のNGOへの還元については、進捗を確認するのは困難であるが、予算増などの措置が講じられている。ただし、これらの内、NPOへの充当分は明らかでない。また、福祉など行政サービス分野の拡充についてもNPOの参入増加がみられ、実質面でも進捗を示していると捉えることもできよう。