

2017年 10月 16日
No.2017-002

「供給不足経済」で求められる施策

— 労働市場への「全員参加」を阻害する制度の見直しを —

調査部 チーフエコノミスト 牧田 健

《要 点》

- ◆ 10月22日に行われる衆議院選挙では、各党ともに「長時間労働の是正」「同一労働同一賃金の実現」に向けた「働き方改革」、「幼児保育・幼児教育の無償化」「給付型奨学金拡充」などの「教育・子育て支援」を掲げており、いかなる選挙結果になっても、両分野については、その実現に向けて議論が本格化していく可能性が高い。
- ◆ もっとも、わが国経済は、すでに「需要不足経済」から「供給不足経済」に移行しており、現行の「働き方改革」や「教育への支援拡充」では、当面の供給不足を埋め合わせることはできない。人口減少が深刻化するなか、労働市場を「全員参加型」に変えていく必要がある。足許の労働市場は、パートタイム労働者によって、労働投入量の増加が維持されているものの、パートタイム労働者の勤務時間は一段と短期化し、一般労働者は所定外労働時間の増加を余儀なくされている。
- ◆ 長時間労働の是正と労働投入量の増勢維持を両立していくためには、①女性や高齢者にこれまで以上に労働市場に参加してもらう必要があり、女性の就業を妨げている待機児童問題の早期解消が不可欠となっている。また、②パートタイム労働者により長時間働いてもらうために、配偶者控除、第3号被保険者制度、在職高齢年金制度の見直しも欠かせない。③外国人の単純労働者についても、外国人技能実習制度や外国人留学生を活用した辻褃合わせではなく、国民の議論を経たうえで、適切な制度を構築し、正面から受け入れていく必要があるだろう。さらに、④生産性の低い事業から撤退し、より付加価値の高い事業に人的資本をシフトさせていくために、就職支援・人材斡旋市場をこれまで以上に整備していかなければならない。
- ◆ 一連の施策に取り組まない限り、わが国経済のボトルネックは解消せず、長期にわたり停滞しかねない。選挙戦では、いま目の前にあり、放置すれば一段と深刻化する「人手不足」にどう向き合っていくのかが、きちんと議論される必要がある。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部・牧田健宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-0928

Mail: makita.takeshi@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

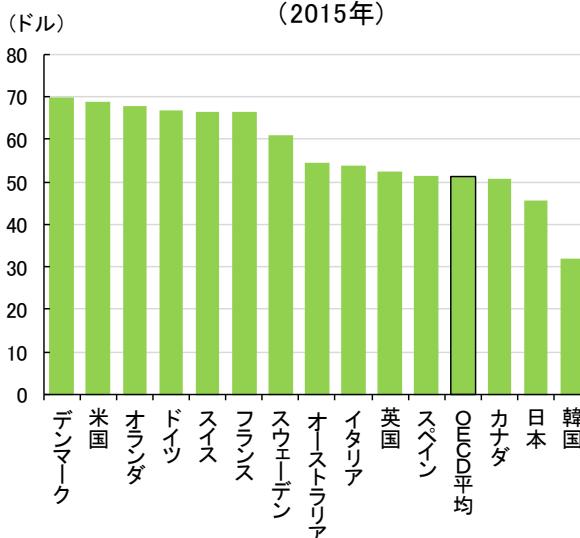
(1) 各党公約に共通する「長時間労働是正」と「教育への支援拡充」

安倍首相は9月28日に衆議院を解散し、10月22日に衆議院選挙が行われることになった。突如の衆議院解散、その後の小池東京都知事による新党「希望の党」立ち上げ、民進党の分裂など、劇場型の展開が続いたこともあり、各党が取り纏めた選挙公約は、政策運営主体である政権与党を除けば総じて生煮えで、選挙公約を基に政策を競い合うような状況にはなっていない。もっとも、各党の選挙公約をみると、主に「消費税率の10%への引き上げ」「原発政策」「憲法改正」を巡って大きな意見対立がみられているものの、「長時間労働の是正」「同一労働同一賃金の実現」に向けた「働き方改革」「幼児保育・幼児教育の無償化」「給付型奨学金拡充」などの「教育・子育て支援」では各党とも似通った政策を打ち出しており、いかなる選挙結果になっても、両分野については、その実現に向けて議論が本格化していく可能性が高い。

このうち、「長時間労働の是正」については、①長時間労働が女性の社会進出、出産・子育てを阻害する要因になっていること、②わが国では他の先進国対比時間当たり労働生産性が著しく低く¹、付加価値を生み出さない業務・労働慣行が多数残存していること（図表1）、③付加価値の源泉が創造的な分野にシフトしつつあるなか、長時間労働はむしろ柔軟な発想を生み出し難くするという点で生産性を低下させる要因になりかねないこと、などを踏まえると、**中長期的にわが国経済の生産性向上に資するもの**といえる。

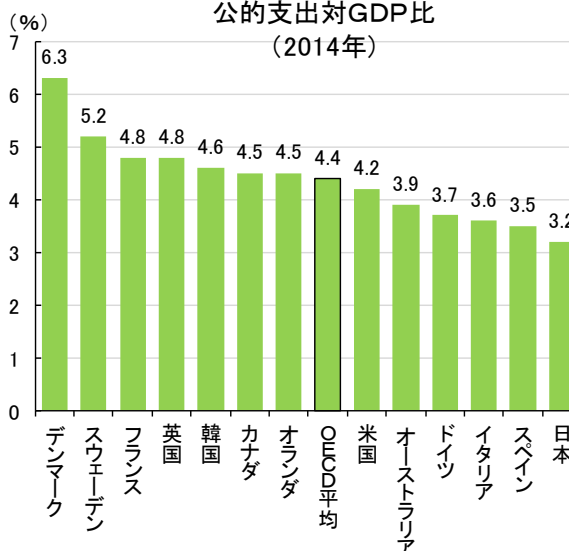
また、「教育・子育て支援」拡充についても、その財源をどう確保するのかについては各党ともに問題を抱えているものの²、子育て世代の負担軽減を通じて、国内需要喚起、少子化対

(図表1) 主要国の時間当たり労働生産性 (2015年)



(資料) OECD
(注) いずれも購買力平価ベース。

(図表2) 主要国の教育機関に対する公的支出対GDP比 (2014年)



(資料) OECD, "Education at a Glance 2017"

¹ わが国の労働生産性の低さは、労働投入に見合うだけの付加価値を得られていないという点で、ミスプライシングによるところが大きく、物的生産性は諸外国と比べても高いと推察される。ただし、十分な付加価値を得られていないということは、お金を取れない製品・サービス、いわゆる過剰品質・過剰サービスのために不必要な労働投入が行われているとみることもできる。

² 自民党・公明党は、その原資として消費税率の引き上げによって増える税金の一部を充当すると主張している。もっとも、もともとは膨れ上がった借金の返済に充当するものであったことから、実質的には国債発行によるものに他ならない。これに対し、希望の党は、消費税率引き上げを凍結するに当たっての代替財源として、二重課税、かつ、国際競争力を阻害しかねない内部留保への課税を、日本維新の会は同じく公務員総人件費の大幅削減を主張しているが、これらの実現へのハードルは高く、また、実現できたとしても、安定財源としてみなすことができるのか、疑問視される。その意味で、各党ともに、次世代に負担を先送りしていることに変わりはない。

策につながるほか、費用対効果が高いとされる幼児教育をはじめ、目まぐるしいスピードで変化を遂げる社会に適応していくうえでの再教育などは、人的資本の質的向上を通じて中長期的にわが国経済の底上げにつながりうる。わが国では、他の先進国対比教育機関に対する公的支出が小さいことも加味すれば、「教育・子育て支援」拡充は極めて的を射た施策といえる（図表2）。

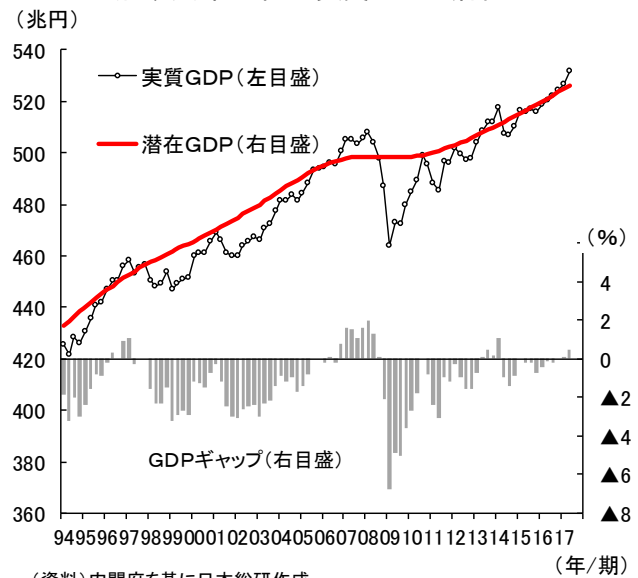
（2）「供給制約」が強まるわが国経済の現状

一方、わが国経済は、GDPギャップが解消されるなか、すでに「需要不足経済」から「供給不足経済」に移行している（図表3）。したがって、①労働投入量の一段の増加、②資本ストックの積み増し、③全要素生産性の引き上げ、を通じて、潜在成長力を引き上げていくことが焦眉の急となっている。上述の現在政府が取り組んでいる「働き方改革」や「教育・子育て支援」は、③にあたる一人当たり労働生産性の高まりを通じて、中長期的には潜在成長力の底上げにつながると期待されるものの、当面の労働投入量を増やすことはできない。そもそも、わが国の供給不足は、1995年をピークとした生産年齢人口の減少、2007年をピークとした総人口の減少といった人口要因に起因しており、今後人手不足は一段と深刻化していくことはあっても、弱まることはない。したがって、人口が減少するなかにあっても、労働投入量の緩やかな増加を当面維持し、中期的に大幅な落ち込みを回避していくためには、労働市場を「全員参加型」の構造に変えていく必要がある。

こうした観点でわが国の労働投入量をみると、2008年のリーマンショックを機に大幅に減少したものの、2013年10～12月期以降は、総じてみれば小幅ながらも増加傾向が続いている。その内訳をみると、就業者数が大幅に増加する一方で、一人当たり実労働時間数は減少傾向が続いており、主婦や高齢者など短時間勤務のパートタイム労働者が労働市場に多数参入することによって、労働投入量の増加がcausing維持されている（図表4）。

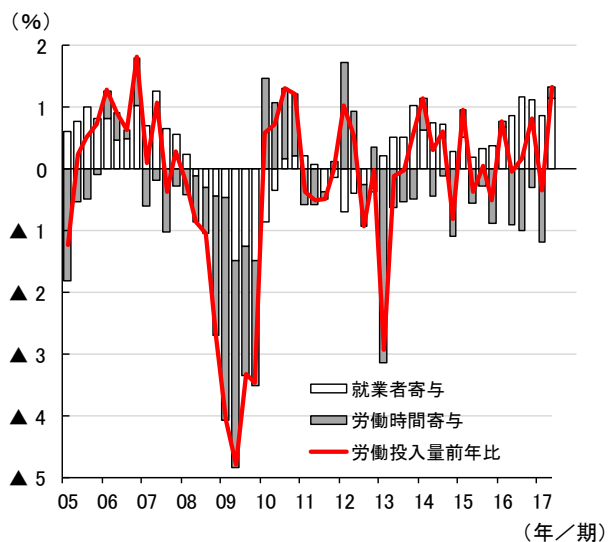
そこで、主要な労働供給源となっているパートタイム労働者の実労働時間をみると、2013年以降を迫うごとに減少しており、より短時間勤務のパートタイム労働者が増加していることがうかがえる（図表5）。一方、短時間勤務のパートタイム労働者の比率が高まっていくなかで、一般労働

（図表3）わが国の実質GDPと潜在GDP



（資料）内閣府を基に日本総研作成

（図表4）わが国の労働投入量前年比



（資料）国民経済計算、毎月勤労統計を基に日本総研作成

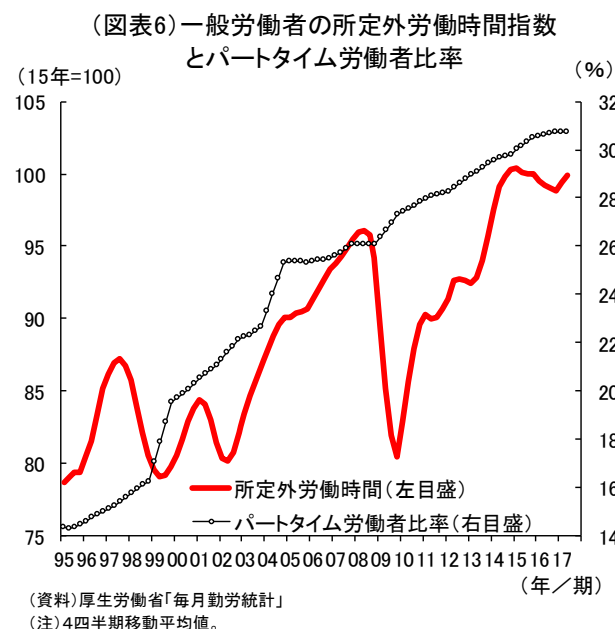
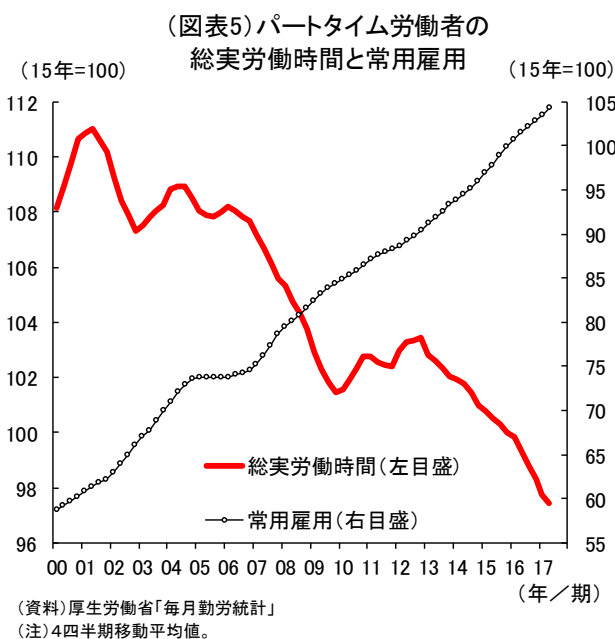
働者の所定外労働時間は趨勢的に増加傾向を辿っており、一般労働者がパートタイム労働者の勤務時間短期化のしわ寄せを受けていることが示唆される（図表6）。

こうした状況下、「働き方改革」関連法案の次期通常国会での成立が見込まれており、早ければ2019年4月から施行されることになる。同法案の本来の趣旨は、長時間労働是正や同一労働同一賃金の実現に向け、非効率な労働慣行の廃止・多様な働き方の容認等を通じて、労働生産性を高めていくことにある。もっとも、現在政府が取り組んでいる法案は、長時間労働の是正に主眼が置かれており、生産性向上に向けて必ずしも十分な取り組みがなされていない。政府案が修正なく成立して、長時間労働の是正ばかりが強化された場合、一般労働者を中心に労働投入量が抑制され、結果的に成長が大きく損なわれる可能性がある。したがって、一般労働者の所定外労働時間の大幅増加を回避したうえで、成長を維持していくためには、教育の拡充等の中長期的な成果を目指す施策だけでなく、より緊急性の高い課題として、①女性や高齢者にこれまで以上に労働市場に参入してもらう、②パートタイム労働者により長時間働いてもらう、③高度人材のみならず単純労働者も含め、より多くの外国人労働者を受け入れていく等、労働投入量の増加に向けた施策を早急に取り組む必要があるだろう。また、④生産性の低い事業から撤退し、より付加価値の高い事業に人的資本をシフトさせていく、⑤省力化投資等をより積極的に行い、労働者一人当たりの生産性を高めていく等、「働き方改革」「教育への支援拡充」以外の労働生産性向上に向けた施策にも取り組んでいく必要がある。

（3）求められる施策

こうした観点で見れば、当面の労働投入量の増加に向けて、まず何よりも、意欲ある女性の就業を妨げている待機児童問題をできるだけ早期に解消する必要がある。保育施設の拡充が潜在的な保育需要を顕在化させ、保育施設の更なる増設が必要になるという、イタチごっこのような展開を辿っているが、待機児童ゼロの早期実現に向けて、保育の質の維持・向上にも配慮しつつ、より大胆な規制改革等も行っていく必要があるだろう。

また、女性や高齢者の勤務時間短縮の理由が、夫の扶養から外れることでむしろ世帯の可処分



所得が減少する、あるいは年金が減額される等、制度的なものによるものであるならば、その**制度を抜本的に見直すことにも早急に取り組まなければならない**。すなわち、配偶者控除は2018年から150万円まで引き上げられることで影響はやや緩和されるものの³、第3号被保険者制度については、年金や健康保険料の負担増が大幅な可処分所得の減少を招く130万円（大企業の場合は106万円）の壁が厳然と残り、主婦層にとって労働時間調整のインセンティブは引き続き大きい。また、高齢者にとっては、一定の勤労収入を得ると年金が一部あるいは全額支給停止となる在職老齢年金制度が、勤務時間調整の誘因となっている。在職老齢年金の見直しは、年金財政を圧迫することで、現役および将来世代への負担増となるだけに、安易な実施は憚られるものの、これと併せて、現役世代よりも有利になっている公的年金等控除を高収入の高齢者に対する課税を強化する方向で見直せば、次世代への負担増加分を一定程度カバーすることは可能だろう。いずれにせよ、両者にメスを入れない限り、主婦と高齢者の労働時間の大幅な増加は期待できない。

一方、人口が減少するなか、日本人の労働供給に限界がある以上、**外国人労働力もより有効に活用していく必要がある**だろう。外国人労働者については、これまで外国人技能実習制度のみならず、外国人留学生を通じて事実上単純労働者として多数受け入れており、外国人労働者の数はすでに2016年時点で100万人を上回っている。しかし、こうしたなし崩し的な受け入れでは、経済的に、また、社会生活面においてもさまざまなフリクションを招きかねない。どこまで受け入れていくべきなのか国民的な議論を行い、2000年代半ばに韓国が行ったように⁵、しっかりとした制度を作ったうえで未熟練労働者を正面から受け入れていくことが必要だろう。

こうした労働投入量増加に向けた施策以外に、一人当たり付加価値を増加させていくことも欠かせない。すなわち、人口減少が続くなか、付加価値の低い産業・企業に大量の人材を張り付けておけば低成長から脱することはできない。国としての成長力を高めていくうえで、付加価値の高い産業や収益性の高い企業に人的資本を移していくことが欠かせず、それを促していくために、**就職支援・人材斡旋市場をこれまで以上に整備し、労働市場の流動化を促進していくべき**であろう。

これらの施策は、一部の層から強い反発も予想されるが、これらに取り組まない限り、供給制約から脱することはできず、先送りをすればするほど、わが国経済が長期にわたり停滞するリスクが高まることになる。今回の選挙は、わが国経済・社会の行方を左右する政権選択選挙である以上、いま目の前にあり、放置すれば一段と深刻化する「人手不足」にどう向き合っ**て、経済・社会を前進させていくのかについて、きちんと議論されなければならない**。

以上

³ 一方、かなり多くの企業が103万円を基準に配偶者手当を支給しており、企業の配偶者手当が見直されないと、供給制約は残り続けることになる。

⁴ もはや夫・専業主婦という家族形態が少数派に転じている状況下、本来であれば、103万円の壁を150万まで伸ばすのではなく、配偶者控除自体を撤廃し、子育てのため就業を一時的に休止するのであれば、児童扶養控除の拡充等で対応するのが望ましい。

⁵ 野村敦子（2015）「外国人材の活用に向け求められる制度の再構築—海外事例にみる外国人政策の視点—」『JRIレビュー』Vol.6,No.25