

2015年12月11日
No.2015-040

アベノミクス第2ステージをどう評価するか ～成長ビジョンの提示と労働市場改革がカギ～

調査部 チーフエコノミスト 山田 久

《要 点》

- ◆ 安倍内閣は「一億総活躍社会」というコンセプトを打ち出し、アベノミクスは第2ステージに入るとして、「希望を生み出す強い経済」「夢をつむぐ子育て支援」「安心につながる社会保障」の「新三本の矢」を提示した。政府が矢継ぎ早に経済政策のアクションを起こしていること自体は高く評価され、各論としても妥当な施策が提示されている面はあるものの、全体像がなお曖昧で、施策間の関係性や財源問題、その結果としての実効性については疑問符が付く。
- ◆ 第2ステージに入る前に、「アベノミクス第1ステージ」の客観的な評価は不可欠なステップとなる。とりわけ、第1ステージにおいて最も政策的なインパクトが大きかった金融政策の評価は避けて通れない。異次元緩和は日本経済をデフレ状態から脱出させるきっかけを作ったことの功績は大きいものの、金融政策のみではデフレ脱却は達成できないことも明らかになってきている。すでに延び延びになっているインフレ目標の達成時期を、「中長期に」と名実ともに柔軟化し、「出口戦略」についての議論を始めるべきである。
- ◆ 政府が旧3本の矢を新たな1の矢である「強い経済」に集約し、成長戦略を中心に据えているのは結果的には妥当と言える。一方、第2・第3の矢である「子育て支援」「社会保障」の2つは、一括りにしたうえでより包括的な概念として、「チャレンジを支援する社会保障」とすべきであろう。本来3つ目の矢として妥当なのは財政再建であるが、デフレ脱却がなお十分でない状況下、財政再建を前面に出すと脱デフレ効果が薄れるという考え方もある。その立場からすれば、社会保障を2つに分けて2の矢、3の矢とすることも一理あるとはいえるが、財政再建は差し迫った課題であることは忘れてはならず、具体的な政策策定では十分な対応が必要である。
- ◆ 本来の政府成長戦略は、内外環境の構造変化を的確に捉えたうえでの、民間の前向きな動きを引き出す成長ビジョン、成長ストーリーを打ち出し、その実現に向けて個々の政策の優先順位を明示する必要がある。最近の環境変化のなかで、新たな成長のビジョンが見え始めてきているように思われる。それは、インバウンド観光を梃子にした「グローバルな生産・消費連関の中での産業投資・サービス輸出立国」というビジョンである。
- ◆ 成長戦略の主軸には、労働市場改革が位置づけられる必要がある。これは、一億総活躍社会の実現に向けたKPI (Key Performance Indicators) とすべき「就業率」「生産性」の引き上げには、労働市場改革が中核的な役割を果たすからである。し

かし、将来のわが国の労働市場の大きな方向性について、国民的な合意を得られるに至っておらず、労働市場改革は遅々として進んでいない。労働サイドの十分な関与がないことも、改革プロセスとして問題がある。政労使会議の下部組織として、「労働市場改革・国民会議（仮称）」を設置し、非正規労働者の声も十分反映する形で、広く有識者を含むメンバー構成を考え、中長期の雇用システムの方向性についての国民的合意を得ることが求められている。

本件に関するご照会は、調査部・山田 久宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-0930

Mail: yamada.hisashi@jri.co.jp

1. 「一億総活躍社会」の評価

安倍首相は10月7日の内閣改造後の記者会見において、「名目GDP600兆円」「希望出生率1.8」「介護離職ゼロ」との目標を掲げ、「一億総活躍社会」というコンセプトを打ち出した。その後、アベノミクスは第2ステージに入るとして、「希望を生み出す強い経済」「夢をつむぐ子育て支援」「安心につながる社会保障」の「新三本の矢」が提示された。

こうしたアベノミクス第2ステージのあり方に対しては、「アベノミクス第1の矢」との連続性に疑問が呈され、「一億総活躍社会」のコンセプトは妥当であるにしても、具体策や中身が不明との批判がなされている。そうした疑問や批判に対して、政府は「一億総活躍国民会議」を創設し、「ニッポン一億総活躍プラン」を策定するとしたうえで、11月26日には「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」というペーパーを提示した。この「緊急対策」ペーパーでは、基本的な考え方が整理されており、「若者も高齢者も、女性も男性も、障害や難病のある方々も、一度失敗を経験した人も、みんなが包摂され活躍できる社会」を一億総活躍社会と定義した。加えて、新三本の矢の「強い経済」は旧三本の矢を束ねて一層強化したものと説明され、経済成長の隘路の根本には少子高齢化問題があると指摘し、新たな第2・第3の矢の根拠を示した形になっている。

さらに、「緊急に実施すべき対策」の具体策として、法人実効税率の早期の20%台への引き下げ、最低賃金の年率3%程度の引き上げ、2017年度末までの保育の受け皿の40万人から50万人への上乗せ、2020年代初頭までの介護サービスの50万人分以上への拡大、等が示され、子育て・介護の対応策への予算措置を含む2015年度補正予算が編成される方針である¹。また、「未来投資に向けた官民対話」が開催され、首相から経済界に対して、設備投資の積極化や賃金引き上げの要請が行われ、経団連会長からは、必要な対策が講じられれば、現状70兆円程度の設備投資が2018年度に80兆円程度になる見通しが示された。

このように、政府は矢継ぎ早に経済政策のアクションを起こしており、それ自体は高く評価されよう。しかし、これまでに行われてきた議論は、各論として妥当な施策が提示されている面もあるとはいえ、依然として全体像に曖昧さが残り、施策間の関係性や財源問題、その結果としての有効性については疑問符が付く。

2. 「アベノミクス第1ステージ」の検証を通じた「第2ステージ」の課題

政策の全体像を明確にするには、まずは的確な課題認識が出発点になるべきで、それには「アベノミクス第1ステージ」の客観的な評価が不可欠なステップとなる。その観点からすれば、第1ステージにおいて最も政策的なインパクトが大きかった金融政策の評価は避けて通れない。異次元緩和は円高トレンドを円安トレンドに転換させ、デフレ脱却に向けた中央銀行の強い意志を示したことで、とにもかくにも日本経済をデフレ状態から脱出させるきっかけを作ったことの功績は大きい。しかし、その一方で、金融政策のみではデフレ脱却は達成できないことも明らかになってきている。

非伝統的金融政策の本質は期待に働きかけるものであるだけに、2回目、3回目と回を追うごとに効果が逡減していくことは、FedのQEの事例でも、昨年秋の日銀の追加緩和の効果をもて明

¹ 中長期的な政策課題実現に向けた施策の財源は、本来は当初予算での財源確保が妥当である（蜂屋勝弘「補正予算を考える」日本総研 Viewpoint No.2015-001）。



らかである。一方、市場機能の麻痺やそれに伴う財政規律の低下など副作用は大きくなっていく。実体経済の裏付けという面で、デフレ脱却を定着させる確実な方策は「付加価値生産性の向上と名目賃金の上昇の好循環」の形成である。その最終的な主体はあくまで民間の労使であるが、そのインセンティブを付け、環境を整備する点で、政府がやるべきことは多い。一方、この面で中央銀行ができることは限られている。こうした認識を政府・日銀で共有し、すでに延び延びになっているインフレ目標の達成時期を、「中長期に」と名実ともに柔軟化すべきである。不可能なことに固執しつづければ、いずれ日銀に対する信頼は失われ、期待に働きかけるという異次元緩和のフレーム自体が崩壊してしまう。加えて、異次元緩和はそれを終息させるプロセスで多額の国民負担を顕在化させるリスクを内包したものである²ことを直視し、いわゆる「出口戦略」についての議論を始めるべきである。

以上のように整理すれば、政府が旧3本の矢を新たな1の矢である「強い経済」に集約し、成長戦略を中心に据えているのは結果的には妥当と言える。では、第2・第3の矢である「子育て支援」「社会保障」はどうか。結論から言えば、これら2つはひとくくりにしてより包括的な概念として、「チャレンジを支援する社会保障」とすべきであろう。こう考える理由は、日本と同様に国民が平等社会への志向が強い国々のうち、経済が比較的うまく回っている国として北欧諸国が挙げられ、その社会保障のあり方がそうだからである。北欧諸国の社会保障支出が大きいのは、実は家族政策や労働市場政策が手厚く、人々が時代の変化に対応するための新たなスキルを身につけたり、より多くの人々が働くことを支援する施策を厚くしているからである。一方、医療や介護、年金は効率運営が図られており、GDP比の支出額は意外に少ない。

「一億総活躍社会」というコンセプトからしても北欧諸国は参考になる。一億総活躍社会を具体的な経済指標で表現すれば、できるだけ就業率を高くするとともに、一人一人の能力を十分発揮して生産性を高めることといえよう。女性の就業率の高さ、一人当たり生産性の高さでは北欧諸国は世界トップレベルである。

では、3つ目の矢として妥当なのは何か。本来は財政再建であろう。ただし、デフレ脱却がなお十分でない状況下、財政再建を前面に出すと成長戦略の効果が薄れるというのが今の政府の考え方と思われる。その立場からすれば、社会保障を2つに分けて2の矢、3の矢とすることも一理あるとはいえるが、財政再建は差し迫った課題であることは忘れてはならず、具体的な政策策定では十分な対応が必要であることを強調したい。

² 異次元緩和を終息させる有力な方法として、「国債売りオペは行わず、金融調節の操作対象を再び金利に戻し、バランスシート規模の変動とは切り離して、金利（補完当座預金制度の適用利率）操作を行う」方法が考えられるが、その場合、日銀は年間数兆円規模に上る利払費として巨額の負担が必要になり、そのコストは日銀から国庫への納付金の減少ないし国家負担による「国民負担」となる。なお、この利払いは超過準備を持つ金融機関が得ることになるため、法定準備率を大幅に引き上げて日銀から金融機関への利息支払いを無くすという選択肢も考えられるが、それは金融機関の運用資金を強制的に無利息で日銀の負債サイドに縛り付けるものであり、金融機関ひいてはその顧客の膨大な機会損失を発生することにつながる。（岡田哲郎「異次元緩和」の中間評価と今後の展望』『JRIレビュー 2013』 Vol.8, No.9）。



3. 「強い経済」の実現に向けた2つの提案

以上を前提に、以下では第1の矢の「強い経済」に焦点を当て、具体的な施策について2点を提案したい。

「強い経済」の実現に向けては、政府成長戦略が重要な役割を果たすことになるが、今年夏に公表された「日本再興戦略・改訂2015」はコンセプトや個々のメニューは網羅的であるにしても、それぞれがばらばらで総花的な印象が強い。「緊急に実施すべき対策」では、より絞り込みが行われたものの、なお寄せ集め感は残り、民間のマインドを前向きにするだけのインパクトには欠ける。民間が確信をもって経済活動に邁進できる成長シナリオ、成長ストーリーこそが重要であり、**本来の政府成長戦略は、内外環境の構造変化を的確に捉えたうえでの、発展性のある成長ビジョン、成長ストーリーを打ち出し、その実現に向けて個々の政策の優先順位を明示する必要がある。**

私見では、最近の環境変化のなかで、以下のような新たな成長のビジョンとストーリーが見え始めてきているように思われる。それは、**インバウンド観光を梃子にした「グローバルな生産・消費連関の中での産業投資・サービス輸出立国」というビジョン**である。訪日観光客が増え、日本ファンになった観光客が帰国して現地日系企業が提供する製品・サービスをますます買うようになり、そうしてあがった海外事業利益を国内に還流させる。さらに、増えた利益を内外市場での展開を視野に入れた新たな商品・サービスの開発に投入する。具体的には、環境保全や高齢化の分野での「ウオonz（未実現欲求）」はまだまだ多く、国内総人口が減っても成長できる分野である。とりわけ、人手不足が深刻化する介護分野については、介護機器開発や介護サービスの効率的運営手法、人材育成システムなど、様々な面で、生産性の飛躍的向上につながるイノベーションの余地は大きい。日本は「課題先進国」であり、これらの分野での課題解決につながる商品・サービスが開発されれば、とりわけ後を追うアジアで潜在需要は今後大きく拡大する。日本への信頼や憧れが強まれば、この潜在需要が顕在化するにつれ、日本の先端商品・サービスを多く買ってくれるという、好循環が形成されていく、というものである。

さらに、**成長戦略の主軸には、労働市場改革が位置づけられる必要がある**。これは、一億総活躍社会の実現に向けたKPI（Key Performance Indicators）とすべき「就業率」「生産性」の引き上げには、労働市場改革が中核的な役割を果たすからである。さらに、労働市場改革は、2の矢・3の矢である社会保障改革とも密接に関連している。子育て支援は、保育所の整備だけでは効果は望めず、男性の育児参加を促す働き方改革が前提になる。安心できる社会保障制度も、その財源を拠出する家計の雇用賃金環境が改善しなければ実現できない。

安倍内閣も労働市場改革を岩盤規制の一つに位置付け、改革に取り組んできたものの、さほど成果が上がっていないのが実情である。詳しくは拙稿「最近の労働法制改革の論点と今後の方向性—なぜ議論は迷走し、制度は複雑化するのか」（日本総研リサーチフォーカス2015.9.30）で論じた通りであるが、その要点は、**将来のわが国の労働市場の大きな方向性について、国民的な合意が得られていないことにある**。わが国雇用システムの在り方を巡っては、①職能型の長期継続雇用を基本とする従来の日本型システムをよしとし、その対象者を極力増やすのが良いとする立場、他方で②従来型システムには様々にほころびが生じており、職務型を基本としたグローバルに通用するものに変えていこうという立場があり、こうした対立の構造のもとで個別政策が調整され、どっちつか

ずの複雑な制度になってしまっているという構図である。双方にメリット・デメリットがあり、職能と職務のハイブリッドなシステムを作り上げるしか進むべき道はないであろう。その大きな方向性は、①職能型システムの根幹を残しながら、②職種別労働者支援組織・ネットワークを形成することで能力育成ができる職務型システムを創出し、③両者のシステム間の接続をつけること、である。ここでのポイントは、「能力育成ができる職務型システムを担う職種別労働者支援組織・ネットワーク」を創出し、「限定正社員」をはじめとした「職務型スキル労働者」が多く輩出することであろう。

4. 労働市場改革のための国民会議の設置を

労働市場改革のあるべき内容は以上の通りだが、どう進めるかの手法も見直しの必要がある。それは、現政権は基本的には経営者サイドとの対話・要請によって進めようとしているが、雇用にかかわる問題はその当事者である働き手を組み込まなければ、現実にはうまく機能しないということである。より具体的には、労働組合の関与が重要である。もっとも、現在の労働組合は、基本的に正社員組合であり、すべての労働者の声を代弁していないとの批判もある。実際、現在の労働市場の問題では、非正規労働者にまつわる問題は多く、いかにして彼らの声を反映する仕組みを整えるかは極めて重要な課題である。

一つの提案は、今年度についてはこれまでのところ開催が見送られている**政労使会議の下部組織**として、「**労働市場改革・国民会議（仮称）**」を設置し、**非正規労働者の声も十分反映する形で、広く有識者を含むメンバー構成を考え、中長期の雇用システムの方向性についての国民的合意を得ること**である。ここで付言しておかなければならないのは、労働政策審議会との関係である。厚生労働大臣の諮問機関である労働政策審議会は、基本的に議論の対象が雇用制度面に限られ、利害調整を図りながら具体的な雇用制度設計を行う場といえる。新設の国民会議は、産業政策や社会保障政策、教育政策など、幅広い関連分野にまで視野を広げて議論すべきで、労政審で扱う具体的な制度設計が「後工程」とすれば、その基本的な考え方やフレームワークの提示という「前工程」を扱うことになる。ここでまとめられた内容について、政労使会議を開催し、政労使合意という形でオーソライズするとよいだろう。

* * *

以上みてきたように、「一億総活躍社会」というコンセプトや、アベノミクス第2ステージとしてこの局面で経済政策運営の在り方を仕切り直しすること自体は妥当である。しかし、異次元緩和という副作用の大きな劇薬を投入し、ともかくもつかんだデフレ脱却の最後の好機を活かすには、本稿で指摘した作業を早急に検討し実践に移すことで、実効性の高い経済政策運営が行われることが重要であろう。

以 上