

Intellectual Cabinet

The Tokyo Foundation



No. 33

インテレクチュアル・キャビネット July 2000

特集●新政権に望む

【マクロ経済】“時代認識”に基づく改革を断行せよ

竹中平蔵

2003年までの「4年間」という時代認識を踏まえて、
経済社会改革のための野心的なプランを策定し、
それを実施に移すべきである。

【景気】「構造改革」の濫用をやめよ

小野善康

構造改革論議がまたぞろ頭をもたげているが、
中身を見捨てた財政規模の横並び的縮小という橋本内閣の
「過ち」を再び繰り返してはならない。

【雇用政策】6500万人就業者の確保を

玄田有史

雇用問題の目標と論点を明確にし、
将来への漠然とした不安感を、
果敢に挑戦すべき客観的なリスクに変えていく姿勢が求められる。

『Intellectual Cabinet』とは

『Intellectual Cabinet』は政策問題を議論するニューズレターです。ハイレベルの政策研究者が客観的な立場で政策 이슈を斬り、建設的で知的水準の高い議論を提供することを目的としています。また、健全で

建設的な政策論争を喚起するとともに、斬新な切り口で新しい政策提言を行なうことにより、日本の多元的な政策プロセスづくりに貢献することをめざしています。

(毎月1日・15日発行)



竹中平蔵 東京財団理事長
慶應義塾大学総合政策学部教授
たけなか・へいぞう

“時代認識に基づく改革を断行せよ”

バブルが崩壊して以降、新しい政権が発足するたびに、「経済の再生」「経済活性化」といった課題が論じられてきた。しかし、その時々々の政権には、単に景気をよくするといった短期的目標を超えた、より大きな課題があるはずだ。いわば、時代認識に基づく経済社会の改革という問題である。むしろ、このような時代認識を正しく持っていないかぎり、当面の経済再生もありえないというべきである。

財政健全化とIT戦略の確立・実行への積極的な取り組みが求められている

総選挙が終わり、いよいよ新しい政治体制がスタートした。2000年に選出された国会議員は、任期満了まで務める場合、2003年までの4年間の国政を担うことになる。7月4日に組閣した第2次森政権も2003年までの4年間の視野に入れた政策を構想しなければならない。

具体的に森政権が持つべき2003年までの「この4年間」の時代認識とは、財政の健全化、およびIT革命への積極対応という2つの経済社会改革を進めることである。認識すべき重要な点は、西暦2007年頃が日本の人口のピークであり、2008年以降は人口減少が始まるということだ。労働力の減少は、それより早く2005年頃に始まると見られている。

このような人口減少によって、日本経済の潜在成長力は明らかに低下する。財政再建という痛みを伴う政策は、どうしてもそれまでに目処をつけておく必要がある。日本経済の再建に最低5年を要するとすれば、2003年までの「この4年」のうちに着手することが求められる。

また、進展するIT革命についても、ここ数年の対応が21世紀初頭の日本経済の位置づけを決定するものと考えられる。潜在的に高い技術水準と人材を抱え、同時にデジタル家電という日本の得意分野にプラットフォームを移行しつつあるなかで、日本の戦略的対応が急がれる状況にある。

つまり、第2次森政権には、財政健全化とIT戦略の確立・実行という2つの課題に積極的に取り組むことが

小渕政治の継承を唱える第2次森内閣は、

二〇〇三年までの「四年間」という時代認識を踏まえて、

財政健全化とIT革命への積極的対応という経済社会改革のための野心的なプランを策定し、それを実施に移すべきである。

*写真提供/毎日新聞社



2000.7.15

求められているのである。

内閣と党の二重構造を解消し 官邸主導の政治体制を確立すべきだ

そこで問題は、財政健全化とIT戦略の確立・実行という、まさに「時代認識に基づく経済社会改革」を実行するにあたって、森内閣がどのような手法を採るかである。元来、議院内閣制の下では、政治のトップが行政のトップを兼任する（すなわち多数党の党首が内閣総理大臣になる）ことによって、責任ある政策実施体制を築くことが想定されている。しかしながら今日の体制は、内閣と党の二重構造の下で、党が大きな実権を握るという形になっている。つまり、内閣は政策に責任を負う立場にあるにもかかわらず、政策決定の実権は党が握っているということである。

この傾向は、第2次小渕内閣以降見られるようになったが、最近になっていっそう拡大してきたようにみえる。したがって、第2次森内閣は、2001年1月の省庁再編を座して待つのではなく、できるだけ早急に強力な官邸主導の政治体制を確立し、財政健全化とIT戦略の確立・実行という2つの改革を積極的に押し進めるべきである。

森政権に引き継がれるべき 3つの「小渕政策」

そもそも森総理は、就任以降一貫して小渕政治の継承を訴えてきた。しかし、マスコミではこの表現が一人歩きし、そもそも引き継ぐべき小渕政策とは何なのかについては、必ずしも十分な論議が行なわれなかった。故小渕総理は、政策を論議する場として、「経済戦略会議」「産業競争力会議」「21世紀日本の構想懇談会」などを設けたが、これらの答申を総合的に勘案するかぎり、引き継がれるべき「小渕政策」は次の2つに集約できる。

第1は、1998年当時の危機的な状況から脱却し、コンフィデンス・クライシス（自信喪失危機）を克服したことである。いったん危機が発生してしまったら、政府はなりふりかまわず資金を投入するしかない。小渕政権が行なった銀行への公的資金投入、大型経済対策、ゼロ金

利政策など、いずれもその「危機」を未然に防ぐための政策であった。

第2は、リ・アクティブな（後ろ向きの）リストラ実施を推進したことである。すなわち、小渕政権は、設備・債務・雇用という、日本経済にのしかかる3つの過剰を解消するためにさまざまな政策をうった。

そして第3に、小渕政権はさらに進んで、プロ・アクティブな（前向きの）リストラを敢行しようとした。IT革命への対処に象徴されるような、21世紀型経済社会をつくるための幅広い構造改革である。経済戦略会議や21世紀日本の構想懇談会の提言では、規制緩和、年金改革、そして財政健全化など、幅広い改革の必要性が力説されている。

責任あるアクション・プログラムの 作成と実施が求められている

しかし、IT革命への対応策に関しては、小渕内閣の下では、十分な議論がなされてきたとはいえない。したがって今回、IT担当大臣やIT戦略会議が設置されたことは方向としては正しい。さらに言えば、2001年の内閣官房制度を先取りするかたちで、IT担当の総理補佐官なども検討されてよいと思う。

さらに、小渕政治を継承するという森内閣にとってより重要なことは、小渕政権が示したさまざまな政策に関して、責任あるアクション・プログラムを作成し、それを実施に移すことである。森内閣が小渕政治の継承を唱える以上、それはきわめて当然の政策といえる。

森政権は、日本経済の再生に向けて大きなチャンスに遭遇している。経済危機を脱し、実体経済がやや明るさを示しつつあることに加え、IT革命という予想以上の追い風を受けているからである。内閣に対する国民の支持率が低いという状況で、政権の求心力を高めるためにも、官邸主導による強力な政策パッケージが必要だ。「この4年間」の時代認識を踏まえた、野心的な革命プランの策定と、その実施が求められる。



写真提供／毎日新聞社

「構造改革」の濫用をやめよ

構造改革論議がまたぞろ頭をもたげている。

しかし、労働資源の有効利用という本来の目的から離れた、

中身を無視した財政規模の横並び的縮小という橋本内閣の「過ち」を
再び繰り返すことがあってはならない。

小野 善康 大阪大学社会経済研究所教授

おの・よしやす

構造改革論議が再燃しはじめている。日本経済の置かれている状況が、橋本内閣当時とほとんど変わっていないのに、あのときと同じ「構造改革」では同じことの繰り返しである。当時の中身を無視した財政規模の横並び的縮小という構造改革の失敗が明らかになったいま、同じ過ちを繰り返さないためにも、構造改革の中身をどうするか考えなければならない。

日本経済のスリム化は 会社のスリム化とは本質的に違う

橋本内閣当時に叫ばれた構造改革とは、もっぱら無駄の「排除」であった。「膿を出せ、ガンを切除せよ」といったスローガンのもと、非効率な企業や部門をすべて排除すれば、無駄がなくなって経済が再生するといわれた。また、日本経済を会社にたとえ、会社が危機に瀕したとき、利益の小さい部門や赤字部門を積極的に縮小閉鎖してスリム化を図れば、会社の利益率は上昇する。だから日本経済全体でも、公共部門を含む非効率な部門をどんどん縮小すれば、日本は再生するというわけである。

この議論の決定的な誤りは、会社は余った従業員を解雇さえすればそれで事足りるが、日本経済という会社では従業員たる国民を決して解雇できない、という点にある。従業員を解雇できない会社で既存部門が人員を削減すれば、その部門では効率が上昇するが、削られた人材を収容する部門を作らなければならない。その部門が行なう事業のことを考えてやらなければ、効率のよい部門と極端に悪い部門（すなわち失業）との二極分解が起こるだけで、会社全体としての効率性が上昇するはずがない。それどころか失業が増えて社会不安を呼び、かえって事態を悪化させる。

この意味で、1997年の財政構造改革法は最悪であった。各財政部門の効率性比較すらせずに全部門一律カットという政策であり、目的が「効率化」ではなく「縮小」になってしまったため、効率化は進まず雇用の減少だけ

※参考文献

小野善康『景気と経済政策』（岩波新書）1998年。

小野善康『景気と国際金融』（岩波新書）2000年。



2000.7.15

に終わった。旧来の構造改革派はこの政策を支持し、余剰人員を増やしてその待遇を悪くすればするほど経済が再生するといった。「病人は甘やかすからよくない。薬も栄養も水もやらなければ自律で回復する」というようなものである。

望ましい政策は財政の縮小ではなく 中身を考えた積極的な財政運営だ

従業員を解雇できない企業が業績回復を図るにはどうすればよいか。結局は、従業員の有効活用しかないのである。余剰人員を集めて金だけ払って何もさせないか（減税・地域振興券）、あるいはまったく役立たない物を作らせる（農道空港）くらいなら、少しでも役立つものを作ればよい。こう考えればもっとも望ましい政策とは、財政の縮小ではなく、意味のある公共事業やインフラ整備の積極的展開であることがわかる。

具体的には何をすればよいのか。情報通信、ゴミ処理施設など循環型経済関連、高齢化社会のためのインフラ整備など、どれでもよいではないか。ただで他人に金をわたしたり、役に立たない公共事業をするための増税なら反対だが、具体的によいものができるなら、国民も増税も受け入れるであろう。ひとつでもいいから確実に実行してくれば、次世代の産業育成にも役立つし、関連産業も活気づいて、株価も上昇し、人々の懐も豊かになるから景気回復にもつながる。

おまけにこの増税分すら、結局は国民に全額環流する。なぜなら公共事業とは、国民から税金を取ってそれをそのまま国民に賃金などの形で返し、その過程で何かを作ってもらう、ということだからである。

これらが必要だとわかっているのに、なぜ思い切った事業転換ができないのか。各省庁にとってはこれまでと同じ業務を続け、過去の獲得実績に基づく予算配分を主張していれば楽である。政府も単に金をばらまくという安易な方法で人気取りができる。政府はこの点を十分に反省し、リーダーシップを発揮して真に役に立つ経済・生活基盤づくりに積極的に着手すべきである。

そのさい、各部局がこれまでやっていなかった事業を

担当しても、省庁間の人材融通をしてもいいではないか。このような転換ができないならば、縮小型構造改革という最悪の政策が出てくるのを阻止できない。各省庁にとっても、一律カットよりも積極的な事業転換を図るほうがよいであろう。

「お金をどう配るか」から 「何をどう作っていくか」への転換を

このように、政策のよし悪しはいかに労働資源を有効利用できるかにかかっている。好況期には政府が何もしなくても労働資源はフル稼働しているが、不況期には民間に任せても使い切れないから、政府が積極的にやるしかない。

ところが、90年代の政策論争は、労働資源の有効利用という視点は希薄で、お金をどこにどれだけ配るかという発想だった。公共事業か減税か福祉予算か、地方か都市かである。何をやらせるかを考えない単純な雇用補助金も、お金のばらまき以外の何物でもない。1998年の予算でも、財政が危機に瀕しているから支出を抑えるといながら、10兆円規模の大幅減税をした。これでは財政建て直しどころか、純粋な金のばらまきのための雇用機会縮小にすぎない。

右から左までほとんどの政党が自分の支持階層に金を落とすことのみに腐心し、それで票を得ることによって民意の反映だといっている。これでは利害対立する各集団間の取り合いの手先にすぎない。完全雇用状態であればそれも仕方がないが、現在のような不況期にこんなことをしていれば、全体としての経済は回復せず、国民各階層のすべてが損をする。逆にいえば、不況期には全体規模を引き上げることができるのであり、各階層間の利害対立なしに望ましい政策ができる時期でもあるのだ。

再び頭をもたげている構造改革論議が、労働資源の有効利用という本来の目的からそれて、お金が誰の手元にわたるか、政府会計のつじつま合わせをどうするか、だけに注目した不毛な議論の繰り返しにならないよう、強く希望する。



2000.7.15

6500万人就業者の確保を

玄田有史 学習院大学経済学部教授

げんだ・ゆうじ



4月、5月と完全失業率は2カ月連続して改善、雇用環境にも回復のきざしがみえつつある。しかし、だからといって、雇用にまつわる問題がすべて解決したわけではない。年齢や技能間でのミスマッチ対策は、今後その必要性を増す。経済が回復軌道に乗りつつあるときこそ、大胆な発想の政策が求められる。

今後の政策目標としては 失業者数よりも就業者数の動向のほうが重要である

雇用の創出と安定は、ひきつづき政権の重要課題である。この課題を実現するうえで、失業率低下というのは、実のところ、明確な目標になりにくい。「失業なのか無業なのか」「失業が自発のか非自発のか」など、失業状態の判断は個人の意識に大きく依存するからである。

1999年には、失業者の増加と同時に失業者の無業化も進んだ。きびしい就業環境のなか、失業者の就業意欲が失われ、無業を選ぶ人々が増えている。今年度の『労働白書』によれば、若年フリーターは151万人にのぼるという。就業によって自己を成長させようとする意欲を失い、無業化している人々は「深刻なフリーター」である。失業の増減だけに着目していると、これらの変化を見逃してしまう。

私は、今後の政策目標としては、失業者数よりも就業者数の動向のほうが重要だと考える。失業に比べて、実際に仕事をしているか否かで判断できる就業者数は明確な指標である。月次の就業者総数は、1998年2月以来、現時点まで28カ月連続して対前年同月差でプラスになったことがない。雇用回復が多くの人々の実感に至ってないのは、就業者総数に完全な回復基調がみられないからである。

6500万人就業者の安定的な確保で 「雇用なき景気回復」を回避すべきだ

これまでも、雇用創出の実現が緊急雇用対策を含め、政策目標になってきた。しかし、どのような状況が実現すれば、その目標が達成されたことになるのか、誰にでもわかる判断基準が提示されたことがない。それは経営者が企業経営の目標を明確な数値で表わさないことと同じである。

政府は、今後の中長期的な雇用政策目標を、6500万人就業者の安定的な実現としてみよう。これまで年間の平均就業者数が6500万人を上回ったのは1997年と98年だけである。2005年から労働力人口の減少が予想されるなか、金融危機直前の6500万人程度の就業確保が、安定的な経済成長には必要となる。6500万人就業者はちょうど国民の2人に1人以上仕事がある状況に対応する。雇用対策の目標としてはきわめて明快である。

1990年代前半のアメリカを念頭に、日本も「雇用なき景気回復」の道をたどることが危惧されている。6500万人就業者数の安定確保を目標に設定し、それが達成できたならば「雇用なき回復」は回避されたとみてよい。逆に、どんなに政策メニューを準備しても、達成度を評価できる政策目標を設けないならば、そのこと自体、無責任のそしりをまぬがれない。

●就業者数の推移

1997年2月	6418万人
1998年2月	6411万人
1999年2月	6334万人
2000年1月	6355万人
2月	6311万人
3月	6345万人
4月	6440万人
5月	6503万人

(出所) 総務庁統計局『労働力調査』

わかりやすい目標と、勇気を持って大事な論点を提起することが重要である。

新政権に求められることは、

雇用問題の目標と論点を明確にし、将来への漠然とした不安感を、
果敢に挑戦すべき客観的なリスクに変えていく姿勢である。

定年制の延長や廃止を進めるならば 判例で確立した解雇権に関する法理を見直すべきだ

さらに、新政権下では、高齢社会のなか、定年制65歳延長の法制化、または定年制そのものの廃止を求める声が強まり、政府も決断を迫られるだろう。だが、中高年の雇用維持・延長を他の環境が整わないまま断行すれば、そのしわ寄せが若年を中心に生じることを忘れてはならない。現在の若年正社員の減少も原因は就業意識の変化だけでなく、中高年社員が増加したことによる雇用の締め出しの影響を受けている。

定年制の延長や廃止を進めるならば、判例で確立した解雇権に関する法理を見直すべきである。判例では解雇が労働者の生活に与える影響を考慮するという理由のもと、会社側の解雇権の行使が客観的かつ合理的で、社会通念からして相当性があるとみられないかぎり、権利濫用と裁判所は判断する。しかし、判例による基準は法律家以外にはわかりにくく、個別の雇用関係の清算ルールとして柔軟性を欠く。現在、個別に保証金を支払うことによる解雇はできない。早期退職優遇制度では個別指名ができず、企業にとって必要な労働者も離職してしまう。

雇用ミスマッチの解消には、金銭授受を伴う雇用関係の清算や 「とにかく一度雇ってみる」チャンスを広げることが重要

きびしい言い方に聞こえるが、個々の雇用関係について「カネでカタをつける」こともときには必要となる。ある人の年収が1000万円で、会社での貢献が700万円であれば、300万円の損失を生んでいることになる。しかし、その人が他の会社に移れば、800万円の年収とそれに見合う仕事ができるとすれば、200万円の保証金を支払って彼を解雇することで、会社の損失は200万円に減り、彼の年収も変わらない。金銭授受を伴う雇用関係の清算により、誰も損をせず、彼の貢献は増えることになる。

雇用ミスマッチの解消には、「とにかく一度雇ってみる」チャンスを広げることである。貢献度の評価の仕方と新しい就業確保への十分な配慮を義務づけたうえで、マッチしなかった場合には保証金を通じて雇用関係が清算できるようにすべきである。ミスマッチにさらされやすい中高年を守るため、安易に定年延長だけを進めることは本末転倒である。企業はますます採用に慎重となり、ミスマッチの可能性を大きくする。

解雇権の見直しには、既存社員や労働組合の反対も強いだろう。しかし、見直しは解雇の放任とは違う。国籍、信条、性別、身分、組合行為を理由とした解雇、育児・介護の取得や申し出による解雇の禁止は今後も当然維持される。経営側の判断ミスによる安易な解雇も許されるべきではない。過去の経営ミスから大量解雇を行なった会社の人事部長がリストラを功績に昇進することなど、従業員の働く意欲低下の影響を考えれば、言語道断である。

結婚にたとえれば、絶対に離婚できない社会と、状況によっては関係を清算し慰謝料の支払いを含め一定の責任を課したうえでやり直しができる社会では、果たしてどちらが健全といえるだろうか。それは雇用についても同じなのである。

●雇用関係データ（2000年5月）

完全失業率	4.6%
（男4.6%、女4.5%）	
完全失業者	328万人
（前年同月比△6万人）	
非自発的失業者	101万人
自発的失業者	108万人
学卒未就職者	22万人
有効求人倍率	0.56
新規求人数（4月分）	57万人
就業者数	6503万人
（前年同月比△29万人）	

アジアの米軍「大再編」に備えよ

日米安保体制の土台ともいべきアジア太平洋地域の米軍プレゼンスをめぐる変化の兆候に注意を喚起したい。南北首脳会談の衝撃が、この動きに拍車をかけることになるかもしれない。

実際、1998年のアメリカ国防総省の『東アジア戦略報告』では、アジア太平洋地域の前方展開兵力10万人体制に引き続き変化のないことが強調されたが、同時に、兵員数以外に「軍事能力」という新たな戦力評価基準が導入され、将来の変化への布石が打たれている。さらに、私がいま取り組んでいる研究プロジェクト「米国の前方プレゼンスと同盟網：アジア太平洋地域における安全保障と日本の役割」から窺い知るところによれば、第1に、「ポスト朝鮮半島冷戦」で確実に起こるのは、現在朝鮮半島に前進配備されている2万7000人にのぼる米陸上兵力の再編である。これはただちに、日本の米陸上兵力——端的には沖縄に駐留する1万9000人の海兵隊——に影響を及ぼすし、米軍の前方展開戦略の抜本的な見直しにつながるかもしれない。

第2に、今日すさまじい勢いで進む軍事技術革命が、米軍のプレゼンスにもたらす変化の可能性を見逃すことはできない。情報通信分野における技術革新が、宇宙空間から戦域をカバーする警戒監視能力を飛躍的に高めることによって、米軍は早期に危機の所在を察知できるようになり、紛争前の緊急兵力展開

に柔軟性が増すことになる。これがハイテク輸送能力の向上と相まって、これまでのように大量の兵力を事前に一カ所に集中配備しておく必要性を減じるから、海外には小回りの効く軽武装の兵力を配備するにとどめ、装備の事前集積を増強するなどして、主力はできる限り米本土に配備する方向性にある。

また、この技術革新の恩恵は、米軍の前方展開を支えるパワー・プロジェクション能力を脅かそうと企図する国々にも等しく及ぶ。したがって、前方に配備された米軍兵力や固定された軍事施設などは、大量破壊兵器を装填したミサイルによる攻撃などに対する脆弱性がますます高まることになる。これら一連の技術革新が、大量の陸上兵力を前進配備する必然性を減らしていく傾向にあることは注目し値しよう。

このように、今後5年から10年の間に、米軍は、その戦略構想から兵力運用、兵力構成にいたるまで、がらりと様相を変えようとしているのである。このことは、有事対応から基地問題にいたるまで、基本的に、米軍プレゼンスを前提に成り立っている日米安保同盟関係を考える上で、看過し得ない重大なポイントである。

長島昭久（東京財団研究員／米外交問題評議会上席研究員）

* 本稿は去る6月28日に東京財団で開催されたプロジェクト中間報告会の内容に基づくものです。

Intellectual Cabinet BOARD

●リーダー ●サブリーダー ●メンバー (50音順)

香西 泰	島田晴雄	浅見泰司	池尾和人	伊藤元重	岩田一政	浦田秀次郎	大田弘子	北岡伸一
	竹中平蔵	小島 明	榊原清則	篠原総一	清家 篤	田中明彦	田村次朗	西村清彦
		船橋洋一	本間正明	山田厚史	吉田和男	若杉隆平		

エディトリアル・ノート

第二次内閣が発足してから、森政権に対する支持率はやや持ち直したようだ。そこには、新しい政策を積極的に進め事態の打開をはかってほしいという国民の「期待」がこめられている。こうした視点から本号でも、新政権に何を望むのか、専門家が議論した。

私は、今後4年間は「財政改革の推進」と「IT革命への対応」といった歴史的使命を負っている、という問題意識を明確にした。小野善康氏は、労働資源の有効活用という、本来の目標から逸れた財政規模の横並びの縮小に警告を発する。玄田有史氏は、失業者の

無業化という視点を踏まえ、失業者数よりも就業者数に着目した労働政策を主張している。

視点の置き方はそれぞれに異なっているが、政策運営におけるリーダーの明確な主張を求めている点は共通している。（竹中平蔵／東京財団理事長）

Intellectual Cabinet No.33

2000年7月15日発行

（毎月1日・15日発行）

本誌は日本財団の助成を得て発行されています。

©2000 The Tokyo Foundation

発行 東京財団研究事業部

〒105-0003 東京都港区西新橋1-2-9

日比谷セントラルビル10階

TEL.03-3502-9438 FAX.03-3502-9439

URL: <http://www.tkfd.or.jp>

発行人 竹中平蔵

編集人 堀岡治男

編集協力 中田雅与・新保秀樹

デザイン 山崎登

印刷 精文堂印刷株式会社