

希望をつないだ新成長戦略 ～改革メニューは示されたが雇用面で課題～

溝端 幹雄

要 約

2014年6月に成長戦略の改訂版である「『日本再興戦略』改訂2014—未来への挑戦—」（以下、新成長戦略）が閣議決定された。今回の新成長戦略では、昨年6月の成長戦略では踏み込めなかった岩盤規制と呼ばれる農業や医療において比較的思い切った改革メニューが示され、昨年の成長戦略よりも高く評価できる内容だ。一方で、肝心の雇用・労働市場改革はまだ踏み込み不足の感が強い。

具体的には、労働時間規制の三位一体改革が後退し、不当解雇時の事後的な金銭解決の結論も先送りとなっている。法人実効税率は2015年度からの引き下げが明記された点は高く評価できるが、具体的な引き下げ幅やスケジュール感等の詰め作業が必要だ。また、農業や医療での岩盤規制の改革も高く評価できるが、企業の農地所有を認めることや農地関連の税制改革、混合診療について実効性のある運用体制づくりが今後の大きな課題となるだろう。

グローバルな競争圧力の高まりや超少子高齢社会のピークを迎える前に、イノベーションを促す人材力の強化やそれを促す周辺環境の整備・規制改革が必要だ。今後は教育投資や人材活用への優遇政策も含めて、雇用・人材面で一歩進んだ成長戦略を打ち出すべきである。

目 次

- 1章 成長戦略の改訂版が公表される
- 2章 踏み込み不足な雇用制度改革
- 3章 日本の「稼ぐ力」は強化されるのか？
- 4章 岩盤規制は崩れたのか？
- 5章 成長の果実は全国へ波及するのか？
- 6章 まとめ

1章 成長戦略の改訂版が公表される

2014年6月に成長戦略の改訂版である『日本再興戦略』改訂2014「未来への挑戦」(以下、新成長戦略)が閣議決定された。今年1月に政府の産業競争力会議にて公表された「成長戦略進化のための今後の検討方針(平成26年1月20日)」で示された方向性に沿って、新成長戦略は昨年6月の「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」(以下、成長戦略)では踏み込めなかった、特に岩盤規制と呼ばれる雇用・人材、医療・介護、農業といった分野の対応や、世界トップレベルの事業環境の構築等を目指すため、大胆な規制・制度改革を促すことを狙ったものである。基本は昨年の成長戦略の三本柱(日本産業再興プラン、戦略市場創造プラン、国際展開戦略)を踏襲した形となっているが¹、今回の新成長戦略で重点的に取り組むべきテーマは、次の3つに整理することができる(図表1)。

まず1つ目は、世界トップレベルの事業環境の実現による「日本の『稼ぐ力』の強化」である。具体的には、コーポレートガバナンスの強化、GPIF(年金積立金管理運用独立行政法人)改革、ベンチャー支援、成長志向型の法人税改革(法人実効税率引き下げ)、対内直接投資の推進体制強化等がある。

2つ目は、岩盤規制と呼ばれる分野における「残された課題への対応」である。例えば、世界トップレベルの就業環境の実現に向けた、女性のさらなる活躍推進、柔軟で多様な働き方の実現、外国

人材の活用等がある。また農業分野では、農業委員会・農業生産法人・農業協同組合の一体改革、そして医療・介護分野では、医療法人や社会福祉法人等の法人制度改革、保険外併用療養費制度の大幅拡大等が挙げられる。特に就業環境の改革については、今後3年間で雇用環境改善のための集中改革期間と位置付けている。

3つ目は、地域・中小企業の成長力強化による「成長の果実の全国波及」である。例えば、訪日外国人旅行者数の拡大等を含む地域活性化と中堅・中小企業・小規模事業者の革新、地域の経済構造改革の推進といったテーマが取り上げられている。

今回の新成長戦略では、従来、政府が改革に手を付けられなかった農業や医療において比較的思い切った改革メニューが示されており、昨年の成長戦略よりも高く評価できる内容だ。一方で、肝心の雇用・労働市場改革はまだ踏み込み不足の感が強い。また、改革のスピードを担保するための国家戦略特区では、2014年4月に行われた地域指定²で最も重要な立場にある東京都が適用エリアを都心9区に限定したことや、今春発表された日米共同宣言でもTPP(環太平洋経済連携協定)の大筋合意が見送られるなど、必ずしも全体の改革が一枚岩で進んでいるわけではない。

本稿では、2章で岩盤規制のうち就業環境、続く3章では事業環境、4章で農業・医療等の岩盤規制、そして5章で地域活性化について分類・整理し、新成長戦略の各メニューの概要と評価を行いたい。

1) 前回の成長戦略の詳細については、例えば溝端 [2014a] を参照されたい。

2) 2014年7月現在、区域指定されている地域は、東京圏(東京都9区・神奈川県・千葉県成田市)、関西圏(大阪府・兵庫県・京都府)、福岡県福岡市、新潟県新潟市、兵庫県養父市、そして沖縄県の6地域である。

図表1 「『日本再興戦略』改訂2014—未来への挑戦—」の概要

日本の『稼ぐ力』の強化

- ①企業統治（コーポレートガバナンス）の強化
「コーポレートガバナンス・コード」の策定
金融機関による経営支援機能の強化
- ②公的・準公的資金の運用等の見直し
年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）の基本ポートフォリオの適切な見直し、等
- ③産業の新陳代謝とベンチャーの加速化、成長資金の供給促進
「ベンチャー創造協議会」の創設
政府調達におけるベンチャー企業の参入促進
エクイティ、メザニン・ファイナンス、中長期の融資などの成長資金の供給促進
- ④成長志向型の法人税改革
2015年度から数年で法人実効税率を20%台まで引き下げ
- ⑤イノベーションの推進と社会的課題解決へのロボット革命
イノベーション・ナショナルシステムの確立（革新的な技術からビジネスを生み出す仕組みづくり）
社会的課題解決へのロボット革命

残された課題への対応

就業環境

- ①女性の更なる活躍推進
放課後児童クラブ等の拡充
女性の働き方に中立的な税・社会保障制度等への見直し
女性の活躍加速化のための新法の制定
- ②柔軟で多様な働き方の実現
働き過ぎ防止のための取組強化
時間ではなく成果で評価される働き方への改革
予見可能性の高い紛争解決システムの構築
- ③外国人が日本で活躍できる社会へ
外国人技能実習制度の見直し
建設及び造船分野における外国人材の活用
国家戦略特区における家事支援人材の受け入れ
介護分野における外国人留学生の活躍

農業、医療・介護

- ①攻めの農林水産業の展開
米の生産調整の見直し
農業委員会・農業生産法人・農業協同組合の一体的改革
酪農の流通チャンネル多様化
国内外とのバリューチェーン（6次産業化、輸出の促進）
- ②健康産業の活性化と質の高いヘルスケアサービスの提供
医療・介護等を一体的に提供する非営利ホールディングカンパニー型法人制度（仮称）の創設
個人に対する健康・予防インセンティブの付与
保険外併用療養費制度の大幅拡大

成長の果実の全国波及

- ①地域活性化と中堅・中小企業・小規模事業者の革新
地域活性化関連施策をワンパッケージで実現する伴走支援プラットフォームの構築
地域の中小企業・小規模事業者が中心となった「ふるさと名物応援」と地域の中堅企業等を核とした戦略産業の育成
地域ぐるみの農林水産業の6次産業化、酪農家の創意工夫
世界に通用する魅力ある観光地域づくり
PPP/PFIを活用した民間によるインフラ運営の実現、等
- ②地域の経済構造改革の推進
総合的な政策推進体制の整備

（出所）「『日本再興戦略』改訂2014—未来への挑戦—」（平成26年6月24日）から大和総研作成

2章 踏み込み不足な雇用制度改革

いわゆる岩盤規制の代表格が、雇用・労働（人材）に関する規制である。成長戦略の観点から雇用問題を考えると、人々の様々な視点を経営に活かしてイノベーションを促すとともに就業機会を増やす「雇用の多様化」と、人材という生産要素を社会全体で見て最適に配置する「雇用の流動化」の2点が重要であり³、これらが日本の労働市場の厚みを増やして、国内のイノベーションを活発にしている。

新成長戦略では、世界トップレベルの雇用環境を実現すべく、今後3年間を雇用環境改善のための集中改革期間と位置付けている。しかし、今回の新成長戦略では、規制改革会議で議論されていた労働時間規制の三位一体改革が後退し、さらに不当解雇時の事後的な金銭解決の結論も先送りとなるなど、雇用面で大きな課題が残るものとなった。

1. 女性等の多様な人材が生産性を高める

1) いかに優秀で多様な人材を呼び込めるのか

グローバルな経済環境が大きく変化していく中では、イノベーションを加速させるために多様な人材を活用できる雇用政策が重要だ。特に先進国では規模の経済により付加価値を生み出す戦略の重要性が新興国と比べて相対的に低下しており、

むしろ、新しいアイデアや知識といった知的財産に対する付加価値の高まりから、そうした知的財産を生み出す国内環境を整える重要性が今後ますます高まるだろう。

その際、成長を支える重要な生産要素は、人的資本（人材）である。今後、国の成長力を決定づけるのは、いかに優秀で多様な人材を惹きつけられるか、そうした環境が整備されているかどうかにかかっている、との指摘が最近では増えている（例えば、Moretti [2013]、Glaeser [2011]、等）。そのため、労働者の様々なライフスタイルや人生のライフサイクルに配慮した、多様な就業形態を可能にすべきである。

2) 無限定な正社員中心の雇用制度の改革

特に今回の新成長戦略では、女性のさらなる活躍推進が強調されているが、そのためには従来の無限定な正社員中心の雇用制度を改める必要がある。

従来の雇用制度では、労働者は雇用や賃金の安定が保障される代償に、あらゆる仕事を引き受けて、残業や転勤もいとわない無限定な働き方が求められた。そのため、そうした働き方が困難な女性の就業を難しくし、出産・育児を機に退職すればその後は非正規雇用や専業主婦となってその役割が固定化しやすかった。

こうした点を解消するため、政府の規制改革会議等では、長時間労働を抑制する仕組みの導入や職務・労働時間・勤務地を限定する正規雇用の導入を求めてきた。例えば、健康確保のための労働

3) そもそも、一国の経済成長を決める重要な要因は、その国の経済発展の段階によって異なる。途上国では、先進国の技術の模倣や絶対的に不足している資本や労働の投入によって、他国へキャッチアップすることで経済成長を促すことが重要である。一方、現在の日本のような先進国では、そもそも模範となる国がなくなり資本や労働の不足も解消されるため、経済成長率を高めるには全く新しい技術開発やアイデアの創出、そして生産性の高い分野へ資源を効率よく配分するための市場機能の向上という2点が重要となる。詳しくは、大和総研 [2013] を参照のこと。

時間上限規制やワーク・ライフ・バランスのための勤務間インターバル規制（1日につき連続して10時間前後の休息の取得を義務化すること）⁴、週休・有給休暇の取得義務化、そして一部の労働者に限って労働時間に縛られずに成果で報酬が決定されることで創造的な仕事を促す労働管理体制（いわゆるホワイトカラー・エグゼンプション）の導入であり、これらが三位一体で必要と主張されてきた。さらに、厚生労働省「『多様な正社員』の普及・拡大のための有識者懇談会」で議論されていたように、職務範囲を限定した正社員（ジョブ型正社員もしくは限定正社員）を普及させることで、職務が無限定であることに起因する長時間労働を抑制していく対策も重要とされた。

3) 後退した労働時間規制の三位一体改革

しかし今回の新成長戦略では、長時間労働の抑制や休日・休暇取得の促進という記述は見当たらないものの、労働時間を規制するとは明確に述べられておらず、当初の労働時間規制の三位一体改革が後退している。ホワイトカラー・エグゼンプションの意義は、労働時間に依存しない報酬を受け取ることで、労働者側に長時間労働を抑制するインセンティブを与えつつ、成果と報酬をリンクさせることで労働者の生産性向上を促すというメリットがある。しかし、経営者側にとっては、労働時間の上限規制がないと長時間労働をさせる強いインセンティブが働いてしまうので、やはり健康確保のための厳格な労働時間規制は必須となる。現在、残業に対する割増賃金規制はあるものの、残

業時間への直接的な規制は三六協定以外には存在せず、三六協定も労働時間を抑制するための実効性に乏しいという現実がある。今後は、実効性のある労働時間規制を組み込んだうえでホワイトカラー・エグゼンプションの議論をしなければ、中途半端な雇用・労働市場改革によって、むしろ問題を悪化させるリスクがある。

4) 女性の社会進出には総合的な取り組みを

さらに、多様な就業環境の実現は法制度の改善だけでは不十分である。なぜならば、雇用制度は税制や社会環境、人々の考え方などと相互に強い補完関係にあるからである。つまり、就業環境の改善には、他の関連分野の同時進行的な改革が必須となる。例えば、女性の就業が容易になるためには、育児休業取得制度⁵や保育所・学童保育の充実、働き方に中立的な税制・社会保障制度の確立等が必要だ。

今回の新成長戦略では、配偶者控除や年金・健康保険の第3号被保険者、そして配偶者手当の見直しが盛り込まれており、年末の平成27年度税制改正大綱等で具体的な方向性が示されることになりそうだ。また、今回の新成長戦略でも数値目標が示されている「2020年に指導的地位に占める女性の割合30%」⁶にすることを実現するため、有価証券報告書に役員の女性比率の記載を義務付けることや、「コーポレート・ガバナンスに関する報告書」で企業の役員や管理職への女性の登用状況や登用促進に向けた取り組みを記載することを各金融商品取引所へ要請することが明記された。

4) EU諸国では、企業が労働者に1日につき連続11時間の休息を義務付ける勤務間インターバル規制がある。

5) 育児休業給付については、昨年の成長戦略で示された雇用保険制度の改革により、2014年4月以降、休業開始後の6カ月間において休業開始前賃金の50%から67%への引き上げが既に実現している。

6) ただし、同時に発表された今回の中短期工程表や前回の成長戦略では、「指導的地位に占める女性の割合を2020年までに少なくとも30%程度」（下線は筆者）とあり、政府資料内で文言が統一されていない点に注意が必要。

さらに、公共調達や各種補助事業を行うに当たり、女性の活躍推進に積極的な企業を適切に評価するといった環境を整備する旨も述べられている。

一方、保育所やいわゆる「小1の壁」への対策のための学童保育（小学校低学年を中心とした児童を放課後に学校等の施設で預かること）の充実については、2019年度末までに受け入れ規模を現在の90万人から120万人へ拡大する等が示された。新成長戦略では、国家戦略特区において保育士の国家試験を年2回実施するよう求めている。

ただ、そもそも保育所における待機児童の問題は、保育サービスの提供が自治体の管理的な需給調整に依存しており、市場メカニズムの活用が遅れているところに根本的な問題がある。市場価格を無視した低すぎる保育料は需要超過を招きやすいし、価格を固定して供給側である施設数で需給を調整するのは社会的に見ても大きなコストがかかる。もちろん、低価格で固定するのは低所得者への配慮からであるが、それならば直接的に利用者に対するバウチャーの給付や税額控除などの措置でも目的の達成は可能だ。現状のような事業者に対する補助金で行えば、事業者が効率性を高めるインセンティブを失うし、構造的に既得権益を生み出す素地を作るため、長期的に見ると社会的に非効率な資源配分を生み出す恐れがある。共働き世帯が主流になった現在では、「保育に欠ける子」を措置するというこれまでの保育所に対する認識を実態に応じて改め、市場をうまく活用することで待機児童の根本的な解消に力を注ぐべきだ。

さらに新成長戦略では、ベビーシッターやハウスキーパー等の家事・育児支援サービスの拡充に向けたサービスの品質確保や利用者負担の軽減策が示されており、特に国家戦略特区内にて外国人労働者を先行的に活用することが検討課題とされ

ているが、拙速な印象を拭えない。

5) 今必要なのは高技能労働者の受け入れ促進

多様な人材という観点では、今回の新成長戦略では外国人労働者の活用が焦点となっている。

外国人労働者といっても、高度外国人材と呼ばれる「高技能労働者」と技能実習制度等で働く「単純労働者」の2種類があり、その種類に応じた戦略的な取り組みが求められる。

現在の政府の議論で懸念されるのは、建設業や造船業、介護、家事労働等の分野における目先の労働力不足を補うために、技能実習制度の見直し（対象職種の拡大、技能実習期間の延長〔最大3年間→最大5年間〕、受け入れ枠の拡大等）をはじめとする方法で外国人労働者を活用していく、という議論が中心となっている点である。当面の労働力不足を補う上では仕方のない面もあるが、あくまでこうした単純労働者については、政府も強調するように、受け入れに伴うコストやそれに見合うベネフィットを勘案して、有期雇用にとどめるべきである。単純労働者の永住は諸外国の例を見ても弊害が多いことから、今後の大幅な労働力不足をこうしたナイーブな方法で補うことには慎重であるべきだ。

その一方で、今後の日本経済の構造変化を踏まえると、生産性の向上に貢献する高技能労働者の移民（高度外国人材の活用）は積極的に進めてもよいのではないか。昨年の成長戦略を受けて、2013年には高度外国人材ポイント制度における認定基準が緩和され（最低年収基準の見直しや永住許可に必要な在留歴の短縮〔5年から3年へ〕等）、2014年6月には高度外国人材に特化した在留期間無期限の新しい在留資格創設等が決められ

た。新成長戦略では、2017年未までに5,000人の高度外国人材の受け入れを目指すとして明記しているが、イノベーションを促進するにはより一層積極的な受け入れを行うべきだ。

今回の新成長戦略では、2015年度までに省庁横断的に外国人労働者の受け入れを検討する司令塔を設置する方針を打ち出している。まずはそこで、労働力人口の先行きの変化を十分に踏まえた、外国人労働者の活用に関する中長期的なビジョンの明確化や論点の整理を行うことが求められよう。例えば、特に介護分野では、外国人労働者へ早急に頼るよりも、むしろ現在の人材不足が賃金の上昇に反映されるような仕組みづくりを急ぐことの方が重要だ。さらに、女性や若者、高齢者の労働市場への参加を促す諸政策の実現も同時に優先されるべきである。そのうえで、どうしても不足する労働力については、移民導入による社会政策のコスト（配偶者や子どもが日本で生活をしていくために必要な社会保障や教育といった環境整備に要するコスト）や諸外国の実態等の論点をまずは十分に議論したうえで、外国人労働者を戦略的に活用していくことを考えるべきではないかと思われる。労働力不足を補うために海外から単純労働者を導入すれば、国内の生産性（賃金）の改善機会を妨げてしまいかねないことに留意すべきだ。

6) 多様な正社員を促すための政策

以上のような企業による多様な正社員の導入を促すため、新成長戦略では、就業規則や労働契約

における労働条件の明示等の「雇用管理上の留意点」を取りまとめて、多様な正社員の「導入モデル」を示す予定である（2014年7月に公表予定）。こうしたガイドラインを提供することで企業が多様な正社員を導入しやすくするとともに、それが拡大するような政策的支援について2014年度中に検討し、2015年度から実施するとしている。

7) 非正規雇用をどうするのか

さらに、派遣労働者やパートなどの非正規雇用の扱いも無視できない。大内・川口[2014]でも指摘されているように、従来の労働法制では正規雇用の保護を重視する傾向があり、非正規雇用や失業者を守る法律が十分には整備されてこなかった。

2012年に改正された現在の労働契約法では、有期雇用契約の更新が通算で5年を超えると労働者側に無期雇用への転換権を行使する権利が発生する（18条）⁷という形で規制が強化された。

前回の成長戦略を受けて、当初は国家戦略特区内でこの規制を緩和する案が出されていたが、今回はこれを高度な専門知識を持つ労働者等に限定することで、全国規模において無期転換ルールの年数要件を適用除外とする特例が設けられた⁸（専門的知識等を有する有期雇用労働者等に関する特別措置法案⁹、2015年4月施行予定）。

ただし、濱口[2014]らも指摘するように、有期雇用者への無期転換権の付与は、無期雇用で、かつ、職務や勤務地等を限定したジョブ型正社員

7) 現在の労働基準法でも、1回当たりの有期雇用契約の上限は3年であるが、高度専門労働者と高齢者のみ1回当たり上限が5年となっている（14条）。

8) 年収1,000万円を超える高度の専門知識を持つ労働者（例えば、博士号の取得者や弁護士、公認会計士等の一部の専門職）の場合、上限を10年として、期間限定のプロジェクトに携わっている間は無期転換申込権が発生しない。また、高齢者については、定年後引き続き雇用されている期間中は無期転換申込権が発生しない。

9) 2014年7月1日現在、法案は未成立である。

への移行を促すための地ならしとして評価することも可能である。

もちろん、現在の雇用システムを前提とする限り、無期転換権の行使は、転換権が発現する直前に企業による有期雇用の雇止めを誘発しやすいという問題もある。その背景には、職務が無限定な正社員を中心とした現在の雇用システムでは、雇用調整の際に配置転換等を尽くさないといけなため、企業にとって無期雇用を採用するコストが高いことが挙げられる。

その点、ジョブ型正社員の場合は職務や勤務地等が限定されているので、企業は配置転換による雇用調整をする必要が本来的にはないため、企業にとって採用コストは下がる。その結果、労働者にとっては必然的に解雇リスクが高まることには注意が必要だ。したがって、こうした多様な雇用形態を普及させるには同時に、解雇時の適切なルール作りや外部労働市場の整備が求められると言えよう。

また、派遣労働者についても前回の成長戦略での議論を基に、2014年の第186回国会にて労働者派遣法の改正案が提出されていたが、今回は時間切れで廃案となった。

従来の労働者派遣法は、派遣労働者によって正規雇用が奪われることを防ぐ（常用代替の防止）ことを目的としており、正規雇用と置き換えの可能性の少ない業務内容に派遣対象を限定し（いわゆる26業種）、さらに一企業への派遣期間も3年に限定するといった規定を置いていた。

しかし、多様な働き方を実現するための手段の

一つとして派遣労働を見直す機運が高まったことから、昨年の成長戦略では常用代替の防止という視点を緩和し、派遣業務の自由化（いわゆる26業務の廃止）と派遣期間の緩和（労働者自体の一企業への派遣期間の上限を3年とする）へ内容が変更された。さらに、従来の常用代替の防止という立場を改めて、「派遣労働の濫用防止」の明確化や均衡処遇の推進を図る方向へ方針が転換された。今回廃案となった関連法案は、次期国会にて再提出される見込みである。

2. 雇用の流動性を高めるには何が必要か

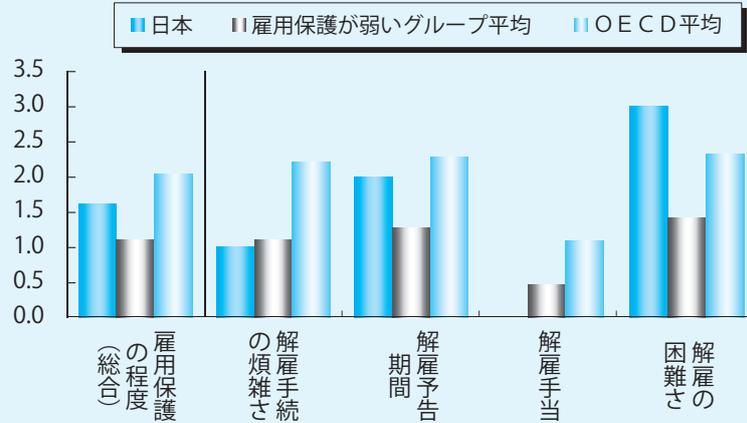
1) 日本の雇用規制は表面的には厳しくない

先述のように、現在の日本において経済成長を高めるには、イノベーションを活発にすることや労働・資本などの資源を生産性の高い分野に効率的に配分していく必要がある。それにはイノベーションと競争を加速させるための新規企業や外国企業の市場への参入や、それら企業が必要な生産要素を容易に市場で調達できる、流動性の高い資本・労働市場の整備が必要だ。つまり、多様な人材を確保するには、流動性の高い柔軟な雇用・労働市場の整備がカギとなる。

では、日本の雇用規制はどうであろうか。図表2で示されるOECDの雇用規制に関する指標を見ると、一般的な認識とは異なり、日本の雇用規制は表面的には決して厳しくはない。例えば、解雇手当の規制は先進国の中で非常に緩いのが現状だ¹⁰。このように法律に明記された規制は決して

10) この指標は、解雇手当が月額賃金の何月数分であるのかを測ったものである。OECDの統計を見ると、日本の場合、勤続年数にかかわらず全く支給されない結果となっている。これは、日本では企業側が解雇時には30日前の事前予告か、30日以上給与の支給かどちらかを選ばよく、解雇手当が法的に義務付けられていないためだ。以前はOECDの統計でも、会社都合による退職金と自己都合による退職金の差額をもって、日本の解雇手当を推計していたが、2009年以降のデータではそれをやめている。詳しくは、Venn, D. [2009] を参照のこと。

図表2 日本の正規雇用での雇用保護の程度（2013年）



(注1) 数字が大きいかほど雇用保護の程度が強いことを示す
 (注2) 雇用保護が弱いグループ平均とは、米国・カナダ・英国・ニュージーランド・ハンガリーの5カ国の平均を指す
 (注3) 正規雇用の総合指標は右の4つの指標から構成（左から7：3：4：7の比率でウェイト付けされている）
 (注4) 解雇の困難さ（Difficulty of dismissal）は、次の5つ（不当解雇の定義、雇用保護が適用されない試用期間、不当解雇の補償、不当解雇の復職可能性、不当解雇への不服申し立てが可能な期間）を含む
 (出所) OECD Indicators of Employment Protectionから大和総研作成

厳しいとは言えないのである。

2) 実態的ルールである判例法理が厳しい

ところが一般には、日本の雇用規制は厳しく人材の流動性が乏しいと認識されている。その背景にあるのは、日本の場合、労働法制と実際の日本の労務管理の間には著しい乖離があり、その間を埋めるべく判例法理が存在しているという特殊な構図が関係している。

例えば、企業が解雇を行う際に依拠するのは労働契約法16条「解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、無効とする」という条文だが、その内容が明確でないことから、企業による解雇が妥当かどうかの判断は過去の判例において裁判所がどのような判断をしてきたのかを調べる必要がある。

日本の雇用システムは職務が限定されていない

ため、企業が労働者に配置転換等で様々な職務を割り当てても雇用を維持する必要があり、裁判所は企業が解雇を行う際に、解雇回避努力や被解雇者選定の相当性等（これを整理解雇の4要素と呼んでいる）を要求しているが、問題はこれらを実際どの程度行えば解雇が可能と認められるのかが事前には分からないのである。

つまり、日本の雇用規制が厳しいとの一般的な認識は、解雇等の雇用ルールが実際には企業の雇用実態に即して裁判所の判断に依存するところが多く、解雇の妥当性が裁判所においてケース・バイ・ケースで判断されるため、諸外国と比べて解雇ルールが厳しくかつ不明確と映るのである。これが日本では解雇制限が多いとの印象を作り上げている。

3) 不当解雇時の事後的な金銭解決は見送り

また同様に解雇を難しくしているのが、裁判や

労働審判等に至った時にその手続きが見通せないことや、労使間の和解金額が企業規模に応じて大きく差が出てしまうことである。

例えば、以前から産業競争力会議や規制改革会議などで議論されてきた不当解雇判決時の事後的な金銭解決の法制化が今回も見送られた。日本では、裁判所で企業による解雇が不当と判断された場合、元の雇用関係を維持する必要があるので、企業は労働者を現場に復帰させることが原則求められる。しかし企業がそれを望まない場合、実態としては、労使間での和解や紛争をあっせん・仲介する労働審判等による、金銭による和解が行われている。

問題は、企業が支払う和解金額が労使間の交渉力で決まり、大企業と比べて労働組合を持たない中小企業の労働者の和解金額が些少となることである。さらに、ルール化されていないために交渉の見通しが立たず、労使双方に大きな調整コストをもたらす問題もある。

しかし、いったん雇用関係が破綻している両者の関係を元に戻すよりも、金銭により関係を清算した方が望ましい場合も多い。これらの問題を回避するには、実際に運用されている雇用慣行を法制化し、労使間の交渉力に左右されずに双方の予見可能性を高める和解金額の制度づくりが必要となる。例えば、先進国（韓国を除く）では不当解雇時の事後的な金銭解決が一般的となっており、日本が世界トップレベルの就業環境を実現するには、事後型の金銭解決のルール化がやはり必須だろう。今回の新成長戦略では、予見可能性の高い紛争解決システムの構築を図るとされているが、

規制改革会議が提言しているように、政府は今後1年以内に結論を出し、不当解雇時の金銭解決ルールの早期導入を図るべきだ。

4) まずは特区で雇用紛争解決ルールを明確化

以上のような日本の解雇ルールが不明確であることを鑑み、政府はまず、2014年4月に国家戦略特別区域法に基づいて「雇用指針（ガイドライン）」を作成・公表した。そこでは、日本の雇用契約の類型および各類型における過去の雇用紛争の判例や雇用紛争を回避するために労働契約に盛り込むべき点等を解説しており、新規開業直後の企業やグローバル企業等が労働者と雇用契約を結ぶ場合の不確実性を低下させるものとして評価できる。

さらに、大内〔2014〕は労働者の試用期間における解雇規制の緩和を提言している。例えばこれを特区内で検討するといったことも一案である。現在の判例では、試用期間中の解雇は前出の労働契約法16条の適用対象となる可能性が高く、実際には解雇が難しい状況にある。これを試用期間中は企業が労働者の能力を判断する期間であり、場合によっては解雇も可能とすれば、企業が事前に正規雇用の採用を抑制するインセンティブを緩和できるのではないかと。

5) 労働移動は民間事業者を支援すべき

また、雇用の流動化については、政府は昨年の成長戦略において、2015年度までに雇用調整助成金から労働移動支援助成金（再就職支援奨励金）¹¹

11) 事業規模の縮小等により離職を余儀なくされる労働者等に対して、再就職を実現するための支援を再就職支援会社に委託した場合、委託を行った中小企業事業主に対して委託費用の一部を助成するもの。今回はこれをさらに拡充し、①対象企業に大企業も含める、②送り出し企業が民間人材ビジネスの訓練を活用した場合の助成制度を創設する、③支給時期が支援委託時と再就職実現時の2段階となる、④受け入れ企業の行う訓練（OJTを含む）への助成措置を創設する——といった点が認められることになった。

へ予算を大幅にシフトさせる目標を掲げ、現在その取り組みが進められている。

さらに、労使間で雇用契約のマッチングを高める機能の強化に向けた対策として、ハローワークが持つ情報の民間職業紹介事業への開放が2014年9月より実施されるが、新成長戦略では2015年度にもハローワークにおいて業績評価の仕組みを取り入れることが示された。しかし、ハローワークの機能は民間でも可能な業務である。したがって、政府はむしろ民間では対応できない分野、例えば労働基準監督署のような労働市場を監視する機関へ人材をシフトさせることで、労働時間の上限規制等と併せて、長時間労働を厳しく抑制していく実効性のある仕組みを強化していくべきである。

3. 小まとめ

これまで政府の成長戦略では、例えば製造業の設備投資を促す政策等に偏重しがちであったが、これからはイノベーションを促す人材力の強化が重要であることを踏まえて、今後は教育投資や人材活用への優遇政策を成長戦略の柱とすべきである。そのうえで、物的資本が促されやすいようなビジネス環境を整備するといった、成長力強化の戦略的なビジョンが求められよう。

多様な人材の活用には、労働時間の上限規制や職務限定による、実効性のある長時間労働の抑制が必要である。そして雇用の流動性を高めるには、労使間の交渉力に左右されずに双方の予見可能性を高める、不当解雇時の金銭解決導入の早期実現等を図るべきだ。

また今回の新成長戦略にて決まった雇用改革のメニューについては、今後、具体的な法案作成に至る段階で、厚生労働省の諮問機関である労働政策審議会にて細部の詰めが行われることになる

が、そこで改革の内容が骨抜きになるリスクもある。ホワイトカラー・エグゼンプションの適用対象者の制限や労働時間の抑制に向けた取り組みがどこまで具体的な形で示されるのか、今後、われわれは労働政策審議会での議論を注意深く監視していく必要があると考える。

3章 日本の「稼ぐ力」は強化されるのか？

イノベーションを促して雇用の流動性を高める新しい雇用・労働市場が求められる一方で、生産要素である物的資本が有効に活用されているかどうかや、最終財・サービス市場が競争的であるかどうか、さらなるイノベーションの促進には欠かせない条件だ。

そうした観点から今回の新成長戦略のビジネス環境の改革メニューを評価すると、収益性を高めるコーポレートガバナンスの強化や法人実効税率の2015年度からの引き下げが明記される点等は高く評価できるが、法人実効税率の具体的な引き下げ幅やスケジュール感、引き下げに伴う財源の確保がどこまで示されるのかは、年末に向けた税制改正大綱が決まるまで予断を許さない。さらに、プロビジネス的な環境整備が必要な分野は行政手続きの簡素化・オンライン化などがあり、新たに設置される対日直接投資の司令塔やT P P等の経済連携協定といった枠組みを活用しながらも、収益性を高めるさらなるビジネス環境の整備が必要と考える。

1) 収益性を高めるインセンティブを強化

前回の成長戦略を受けて、2014年6月に改正された会社法で企業に社外取締役の導入を促す

(社外取締役を導入しない企業は株主総会でその理由を説明しなければならない) ことや監査等委員会設置会社の選択を明記したほか、さらには機関投資家に投資先企業との積極的な対話を通じた経営改善を促す「日本版スチュワードシップ・コード」といったコーポレートガバナンスを強化する施策が打たれた。

今回の新成長戦略で取り上げられるメニューは、そうしたコーポレートガバナンスのさらなる強化だ。具体的には、上場企業のコーポレートガバナンス上の諸原則を記載した「コーポレートガバナンス・コード」の策定が盛り込まれた。上場企業はこのコーポレートガバナンス・コードに従うか、従わない場合はその理由を説明しなければならない(“Comply or Explain”) ことや、独立性を確保するため社外取締役の任期を制限すること等が盛り込まれる予定である。今夏にも有識者による議論を始め、2015年半ばまでに策定見込みである。

また、ベンチャー企業と大企業とのマッチングを図りベンチャー支援をする「ベンチャー創造協議会(仮称)」の創設(2014年秋をめど)、政府調達でのベンチャー企業の参入促進、求職活動中の創業準備・検討を行う人々に対する雇用保険給付の取り扱いの明確化、GPIF改革による公的・準公的資金や民間資金を活用した中長期の成長資金の供給促進等も取り上げられている。

こうした内容が掲げられる背景には、政府が2014年4月に公表した『対日直接投資に関する有識者懇談会』報告書(以下、報告書)で述べられている内容が参考になる。報告書では、海外企業が日本市場で投資やビジネスを行う上での懸念材料として、「低い収益性」と「高い事業コスト」を挙げている。その中には、企業が収益を引き上

げるインセンティブが諸外国と比べて小さいことや、行政手続きの数の多さや所要時間の長さ等が指摘されている。そのため、市場からの評価や社外取締役による経営監視機能の強化により収益性の引き上げを狙っている。

ただし、今回の会社法改正では社外取締役導入の義務化が見送られたことや、社外取締役が1名の場合は企業への経営監視機能の効果や外部意見の導入による生産性改善効果が薄れるとの懸念もある。したがって、コーポレートガバナンスに関する論点としては、社外取締役の導入を義務化するかどうかや、少なくとも2名以上の社外取締役の導入を促す制度が設けられるのかどうかといった点に、今後注目していく必要があるだろう。

2) 対日直接投資の司令塔の設置

企業の生産要素の有効活用を促すこれらの改革は望ましいものである。それに加えて、国内市場の競争圧力を高める対日直接投資の加速も重要だ。

前回の成長戦略では、対内直接投資残高について2020年までに35兆円と現状より倍増させる計画が示されたが、新成長戦略ではその具体的な推進体制の強化として、経済財政政策担当大臣を中心とし、規制改革担当大臣、外務大臣、経済産業大臣らで構成される「対日直接投資推進会議」(以下、推進会議)が、今後の対日直接投資の司令塔の役割を果たすことが決まった。その推進会議が在外公館・ジェトロによる案件発掘・誘致活動の働きかけを指示するとともに、外国企業のニーズを把握し必要な制度改革実現に向けて、関係大臣や関係会議(経済財政諮問会議、産業競争力会議、規制改革会議、国家戦略特別区域諮問会議等)との取り組みを進めることになる。

さらには、前回の成長戦略で示されたように、TPPをはじめとする経済連携協定の推進は、国内外の競争を促すために引き続き強力に進める必要がある。特に、知的財産の保護等の経済取引ルールを主体的に整備していくことは、今後の日本の知的財産の競争力を確保する上で必須条件であると考えられる。

3) 法人実効税率引き下げの方向性は評価

こうした対日直接投資を促す大きな要素の一つに、法人実効税率の引き下げがある。現在、東京都で35.64%の法人実効税率を他の先進国や近隣のアジア諸国並みの25%程度に引き下げる案がこれまでも出ていたが、具体的には明記されていなかった。政府から同時に公表された「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」にも記されているように、法人実効税率の引き下げは2015年度から開始し、今後数年かけて20%台にまで引き下げることが明記された。具体的な引き下げのスケジュールや最終的な税率、その裏付けとなる財源等については、年末の平成27年度税制改正大綱に向けた詰め作業を注視していく必要があるが、法人実効税率の引き下げ開始時期とその方向感を明確に示したことは大いに評価できる。

法人実効税率の引き下げ分を補う代替財源については、課税ベースの拡大と自然増収分等で賄うことが望ましい。ただし、課税ベース拡大の際に租税特別措置を廃止・縮小していくのは望ましい方向性と考えられるが、重要性が高まっている知的財産への投資を促す優遇税制は税額控除などの仕組みを戦略的に用いてもいいのではないかと考えられる。さらに、法人税だけでなく、他の税も含む総合的な税制改革や歳出削減により財政バランスを図ることも同時に必要であろう。

4) プロビジネス的な行政手続きの簡素化・オンライン化が必要

また、ビジネス環境の改善に必要なのは法人実効税率の引き下げだけではない。報告書や溝端[2014b]でも指摘しているように、日本は他国と比べて、法人が支払う税・社会保険料の回数やその処理に要する時間の長さなどに大きな問題があり、その他にも、企業の創業時に発生する行政手続きでもその処理が煩雑かつ時間がかかる。そのため、こうした周辺分野の改革も同時に行わないと、法人実効税率の引き下げ効果が小さくなるリスクがある。行政手続きを簡素化・オンライン化してワンストップで処理できるようなビジネス環境の整備（電子行政の徹底）も必要だ。

今回の新成長戦略では、国家戦略特区内での創業時の手続きをワンストップで一括して行う窓口として新たに「開業支援ワンストップセンター（仮称）」が設けられることになった。また、2016年1月から運用が開始される法人番号（企業版マイナンバー）も活用し、2017年1月からは「法人ポータル」の名称で、ネット上で行政手続きを行える仕組みが整う見込みだ。これらの動きは対日直接投資を促すための大きな一歩として評価できる。

さらに、対日直接投資の増加等に伴ってやってくる高度外国人材の引き留めも重要である。そのため、例えば国家戦略特区内での個人所得税の最高税率を大幅に引き下げるといったことも検討課題となるだろう。近年では人材の国際間での移動も激しさを増している。そのため、足の速い資本に関する法人実効税率の引き下げの議論と同じように、高度外国人材のような移動コストの小さい生産要素についても課税を他国並みに抑えていくなど、グローバル競争を踏まえた戦略的な税体系を再構築することも今後の大きな課題となるのではないかと考えられる。

4章 岩盤規制は崩れたのか？

1. 岩盤に大きな穴が開いた農業

今回の新成長戦略では、いわゆる岩盤規制として雇用の他にも、農業と医療・介護が取り上げられているが、2つ目の農業分野については政府の規制改革会議農業ワーキング・グループが2014年5月に「農業改革に関する意見」を発表した内容に基づき、農協・農業生産法人・農業委員会等の農業改革がまとめられている。その内容は一部を除いて高く評価できるものである。

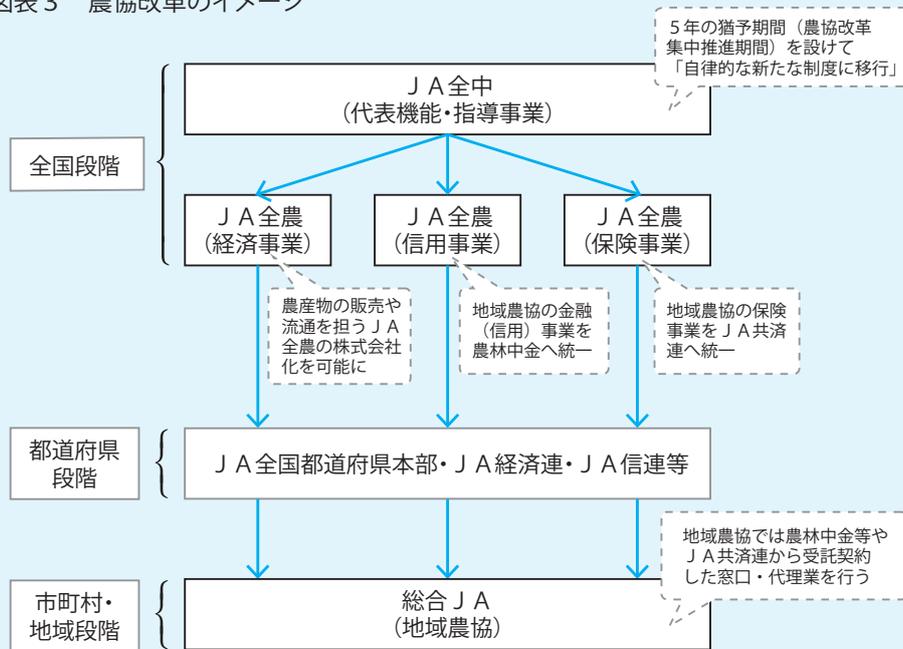
1) 農協・農業委員会・農業生産法人の改革

まず今回の農協改革では、農協全体を取りまとめる全国農業協同組合中央会（JA全中）が主導して地域農協へ経営指導を行う従来の役割を大幅に見直し、地域農協（単協）が独自に地域の実

情に合った農協経営が行える体制を求めるとともに、現在のJA全中を5年の猶予期間（農協改革集中推進期間）を設けて「自律的な新たな制度へ移行する」ことで、新たな別組織への転換を促す内容となっている（図表3）。

また、農産物の販売や流通を担っている全国農業協同組合連合会（JA全農）については、株式会社化を可能にし、経営効率やバリューチェーンの付加価値の向上を図ることで、現在は高止まりしている流通コストの低下や6次産業化を促す措置を講じるものである。農協は協同組合であるため、現在は独占禁止法の適用除外となっており、たとえ農協が独占力を行使して農家からの農作物の仕入価格を抑制したり、消費者や農家に対する農作物や農機具の販売価格を引き上げていたとしても、それらを是正することはできなかった。もしJA全農が株式会社化すれば、こうした価格の

図表3 農協改革のイメージ



(出所) JA全中ウェブサイト (<http://www.zenchu-ja.or.jp/profile/x>)、
『日本再興戦略』改訂2014—未来への挑戦—等から大和総研作成

適正化が可能になる。

さらに、単協が行ってきた金融（信用）・保険事業は、全国の農協から集められた資金を運用する農林中央金庫（農林中金）等や全国共済農業協同組合連合会（J A 共済連）へ統一することになり、単協では農林中金等やJ A 共済連から受託契約した窓口・代理業を行い、そこからの委託手数料を得る形態へと変わることになる。

さらに、各市町村に設置されており農地売買の許可権限を持つ農業委員会の改革についても、従来の農家の互選による農業委員の選出方式を改め、各市町村長に委員の選出権限を委譲させることで、農家以外の農業委員（過半を認定農業者¹²とする）を取り込む仕組みへの改革を盛り込んでいる。また、機動的な対応を可能とするため農業委員の規模を半分程度に縮小することや、農業委員会の業務の執行状況に関する積極的な情報公開、農地利用最適化推進委員（仮称）の新設（農地集約化や耕作放棄地の状況を調査・監視し、農業委員会へ報告を行うもの）、等の改革も挙げられている。

農業生産法人の改革では、これまで議決権を有する出資者の出資比率上限が25%に規制されていたものを50%未満へ高める（残りの議決権は農業関係者が占める）ことで、生産性の高い農業を目指すための農業の大規模化に必要な外部資金の調達を容易にする内容だ。ただし、規制改革会議で示された当初案よりも後退しているのは、事業拡大への対応として、一定期間、農業生産を継続して実施している農業委員会の許可を得た法人は、農業生産法人の適用要件についても除外され

る規制緩和である。今回の新成長戦略では、さらなる農業生産法人の要件の緩和や農地制度の見直しについて5年後に再度検討するとしており、改革内容が後退している。つまり、株式会社による農地取得は引き続き認められておらず、しばらくはリース方式での運営を行うことになる。

2) その他の農業に関する成長戦略

以上に加えて、農業の成長産業化を強化・加速化するための市場環境の整備や規制・制度改革等を重点的に実施する旨が示されている。

具体的には、酪農・畜産の成長産業化に向けた酪農の流通チャネルの多様化（指定団体に出荷しない自家製造販売枠の見直し等、2015年度から実施）、国内外とのバリューチェーン構築のため6次産業化を推進し、農林漁業成長産業化ファンド（A - F I V E）の農林漁業者の出資要件の見直し、農水産物の輸出促進のための司令塔である「輸出戦略実行委員会」の設置、牛肉・茶・水産物等の「品目別輸出団体」の整備（2015年度から順次整備）、農地中間管理機構についてガバナンスの徹底強化、等がある。

3) 今後詰めるべき農業における課題

今回の新成長戦略では、政治的な最終調整の段階でJ A 全中が廃止から縮小へと表現が後退するなどの問題も残るが、農業分野については岩盤規制に大きな穴が開いたと評価してもよい。

ただし今後の課題も残る。それは農業生産法人で述べたように、企業による農地の所有が認められていないことである。農地の所有権獲得が認め

12) 認定農業者とは「農業者が農業経営基盤強化促進基本構想に示された農業経営の目標に向けて、自らの創意工夫に基づき、経営の改善を進めようとする計画を市町村が認定し、これらの認定を受けた農業者」を指す。詳しくは、農林水産省のウェブサイト（http://www.maff.go.jp/j/kobetu_ninaite/n_seido/seido_ninaite.html）を参照されたい。

られないと、企業は将来に向けた事業計画を策定しづらく、設備投資を行うインセンティブに欠けてしまう。そのため、農業の大規模経営が行われにくい。企業が農地を所有する方式だと、事実上、耕作放棄や産業廃棄物置場となった場合の確実な原状回復の方法が現状では担保できないのがその理由というが、企業が所有しなくても農地の耕作放棄は進んでいることもあり、農地の不適切な利用には罰則を科すなどして、5年後より前倒して議論することで、企業の農地取得を積極的に認めるべきだ。

さらには、農地関連の税制改革も課題だ。現在、農地への課税は優遇されており、保有に伴う税負担が軽くなっている。そのため、高値で売却される機会をうかがいながら農地を保有することが可能であるため、これを宅地並み課税にすることで農地保有の機会費用を高めれば、本当に必要な農家や法人への農地の集約を促すことになる。

もちろん、新成長戦略では今後の方向性として、新しい農地制度の在り方の検討や企業の農業参入を促す制度的枠組みについて継続的に検討するため、政府の「農林水産業・地域の活力創造本部」内で農業改革の進捗状況の検証と今後のあるべき改革の姿を検討する機関を設置する見通しだ。農業改革をもう一步前へ進めるためには、上で挙げたような効率的な農業経営を促す改革案の実現が、今後の早急に取り組むべき大きな課題であるといえよう。

2. 混合診療の拡大へ踏み出した医療

岩盤規制の3つ目である医療・介護分野については、2013年12月に産業競争力会議の医療・

介護等分科会が公表した中間整理等に基づき、新成長戦略では主に4つの分野での見直しが列挙されている。特に混合診療の適用範囲を大幅に拡大することについては評価したい。

1) 患者主体の混合診療を創設

まず、医療保険制度改革である。具体的には、最先端の医療技術・医薬品等への迅速なアクセスを実現するための規制改革や後発医薬品の積極的な利用等であり、特に成長戦略の意味合いが強い前者の取り組みに注目したい¹³⁾。

例えば、保険診療との併用が可能な保険外併用療養費制度（評価療養と選定療養）の拡大策として新たに導入される「患者申出療養（仮称）」は、保険適用外かつ評価療養の対象にもなっていない国内未承認薬等のうち、患者が強く希望するものについては、安全性・有効性を確認することを前提に、保険治療との併用を認めるものである（図表4および図表5）。

新成長戦略では、国内初の症例で患者申出療養が利用される場合は、中核病院を通じて新たに設置する専門家会議において6週間、2例目以降の場合は中核病院において2週間で審査を行う旨が示されており、対象となる病院・診療所の数も国内初の症例に適用される場合は15の中核病院とその連携病院（合計100カ所超）で、2例目以降の場合は地域の病院や診療所を合わせて1,000カ所超も受診可能となる予定だ。これらの改革によって患者の先進医療へのアクセスが大幅に改善されるのと同時に、先進医療におけるイノベーションを促す効果も期待できる。

その他にも、従来の評価療養の対象となる治療

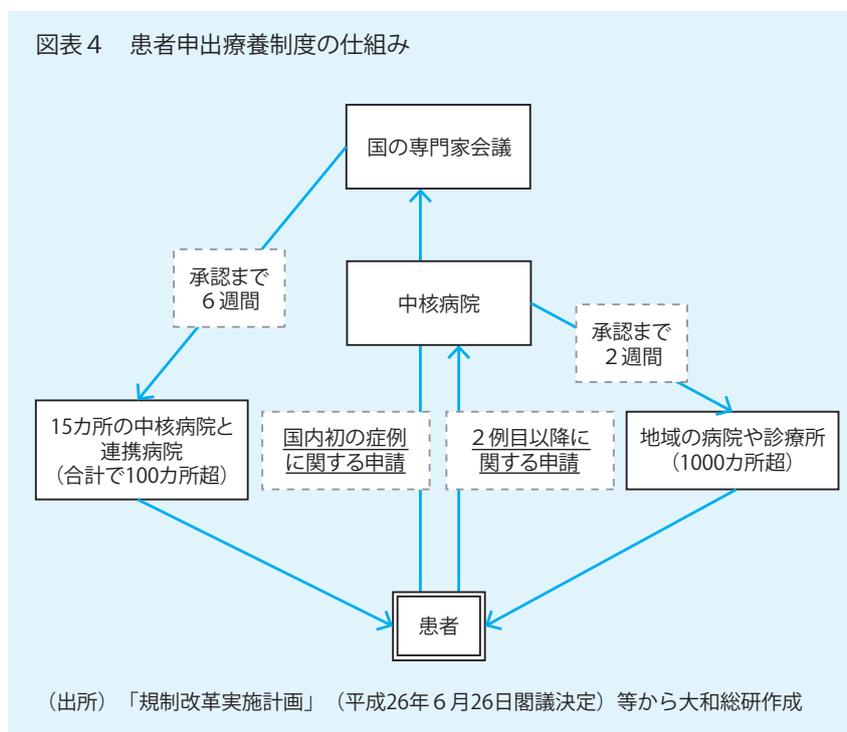
13) 今回の混合診療の拡大に関する内容については、例えば、石橋 [2014] で詳細に論じられている。

を受けるには先進医療の安全性や有効性を確かめる治験に参加することが必要だが、治験を受けるには年齢などの厳しい条件があり、全ての希望者が治験に参加できるわけではない。こうしたことを受けて、治験に参加しなくても保険診療を併用しながら先進医療を受けることが可能な「日本版コンパッションエートコース」を2015年度から導入する旨が記されている（図表5）。

また、従来の保険併用（評価療養）の対象となる先進医療の審査についても、昨年の成長戦略を受けて2013年11月に最先端医療迅速評価制度が創設されたことで、先進医療の認定に向けた審査期間が従前の6～7カ月から3カ月程度と短縮されている。

もちろん、混合診療が拡大されると患者の厚生水準は上昇するだろうが、これまで全額負担とな

図表4 患者申出療養制度の仕組み



図表5 保険外併用療養費制度の大幅拡大

患者申出療養（仮称）【新設】		<ul style="list-style-type: none"> 患者の治療の選択肢を拡大するべく、<u>患者の申出による新たな保険外併用の仕組みを創設</u>【次期通常国会に関連法案を提出】
評価療養 (注1)	先進医療 (注2)	<ul style="list-style-type: none"> 評価を迅速化・効率化（先進医療ハイウェイ構想を再生医療、医療機器にも拡充） 費用対効果分析【2016年度目途に試行的導入】を活用し、費用対効果が低いとされた技術も継続的に保険外併用が利用可能となる仕組み等を検討
	治験	<ul style="list-style-type: none"> 治験の参加基準を満たさない患者に対する治験薬をより利用しやすくする（日本版コンパッションエートコース）【2015年度から開始】
選定療養 (アメニティ(差額ベッド等))		<ul style="list-style-type: none"> 対象の拡充を含めた不断の見直しを行う仕組みを構築

(注1) 患者に評価療養を受けさせるかどうかの判断は医師に委ねられている
 (注2) 評価療養の対象となる先進医療を受けるには治験の参加基準を満たす必要がある
 (出所) 首相官邸『『日本再興戦略』の改訂～改革に向けての10の挑戦～』から大和総研作成

るため生じなかった保険診療が新たに発生するため、その分、医療給付は拡大する恐れもある。患者の選択肢が拡大するというメリットを維持しつつも、医療給付の適正化といった対策を講じることも今後の課題になるのではないか。

2) より柔軟な医療・介護経営が可能に

また、複数の医療法人や社会福祉法人等をグループとして一体的に経営する「非営利ホールディングカンパニー型法人制度（仮称）」の創設は、グループ全体での理念・意思決定の共有や、グループ全体での円滑な資金調達や余裕資金の効率的活用、さらにグループ内での職員の移動等を可能とし、医療や介護の間でサービスの連携もしやすくなることから、医療・介護サービスの効率化・高度化に貢献することが期待される。2014

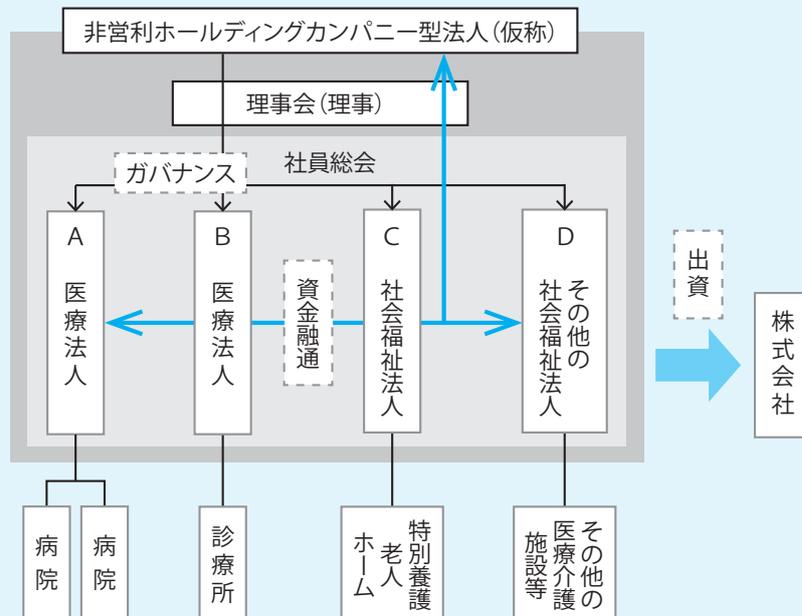
年中に結論を得て、2015年中に医療法人制度および社会福祉法人制度上の措置を目指すとしている（図表6）。

3) 医療費削減を促すインセンティブを付与

その他、公的保険外のサービス産業の活性化や医療・介護のICT化は、当面は医療の効率化に大きく貢献するものと考えられる。しかし、健康維持が可能となれば人的資本の改善にもつながるので、労働力供給を量・質の面から改善し、中長期的には成長力を引き上げるものと考えられる。

新成長戦略では、個人・保険者・経営者等に対する健康・予防のインセンティブを付与する政策も掲げられた。例えば、健康保険の加入者（個人）が予防や健康づくりに積極的と判断される場合には、加入者の保険料を引き下げ、そうでない場合

図表6 非営利ホールディングカンパニー型法人制度のイメージの一例



(出所) 第3回経済財政諮問会議・産業競争力会議合同会議配布資料
「国民の健康寿命を延伸する社会の実現に向けた取組」
(平成26年4月16日、田村厚生労働大臣提出資料) から大和総研作成

は逆に保険料を引き上げる制度等の導入を検討するとしている。判断基準には、特定健診を受けているかどうかなどの事実を考慮するもようで、今後、厚生労働省は保険料変更の基準となる指標の選定を行う予定だ。これは、個人が医療費を削減するためのインセンティブを与える点で望ましいが、これで実際の医療費がどこまで削減されるのかが分からないと、保険料総額と医療費総額のバランスが崩れる恐れがある。そのため、保険料変更の際に使われる基準の設定を慎重に行う必要があるだろう。

4) 今後の改革で注視すべき点は何か

今回の成長戦略で混合診療が拡大されたが、今後の制度設計次第では、その内容が骨抜きにされるリスクもある。

例えば、患者申出療養で患者が治療内容の安全性や有効性について尋ねる専門家会議において、専門家が治療内容に対してあまりにも保守的な判断を下すようなことがあれば、実際の治療が進まないことになる。また、患者申出療養の適用対象となる病院や診療所の数が大幅に絞られてしまうと、遠方に住む患者にとって治療を行うのが難しくなり、混合診療拡大のメリットを享受できないこと、そして新しい治療や医療機器の開発インセンティブが損なわれるリスクも残る。

そのため、治療内容等の安全性や有効性に配慮しながらも、できるだけ患者本位の治療が受けられるよう、客観的な判断ができる独立性の高い専門家会議が必要である。さらに、適用対象の病院や診療所での治療体制を常時監視していく仕組みを設けるなどの対策が必要である。そうした具体的な制度設計は、厚生労働省の中央社会保険医療協議会等で行われることになるだろうが、混合診

療について実効性のある運用体制が設計されることを望みたい。

5章 成長の果実は全国へ波及するのか？

昨年の成長戦略を受けて、全国の各地域ブロックに設けられた地方産業競争力協議会（国・地方・民間事業者等が参加）では2014年4月に「地方版成長戦略」を策定し、各地域の戦略産業の特定や地域資源の掘り起こし等についてまとめている。

今回の新成長戦略では、そうした地域版成長戦略を踏まえつつ、国が地域を伴走型で支援し、地域の創意工夫を後押しする形で地域・中小企業の成長力を強化するための方針がまとめられているが、観光を除けばその中身は抽象的であり、具体性に欠ける印象を受ける。

1) 地域の競争力を高めるには？

中村 [2010] が指摘するように、成長の果実が地域にまで及ぶには、地域が外部から需要を獲得し、それによって得た所得を地域内でうまく循環させる必要がある。

域外需要を獲得する方法は、差別化によって地域の競争力を生み出すことが基本であり、差別化された地域の製品を域外で販売することや、差別化された域内のサービスを求めてやってくる域外の人々を増やすことが重要である。そのためにはまず、製品やサービスの差別化を促すために人々の知恵や新しい発想を引き出す必要がある。例えば、人や企業を地域に集積させるコンパクト化や、他地域との連携によるネットワーク関係の形成によって、情報の集積や流通を促すことが必要であると考えられる。さらには、地域へのアクセスを容

易にするエネルギー・流通コストの削減や交通・情報通信アクセスの改善も有効だ。地方空港にLCCを多く誘致することで、観光の活性化や国内外とのネットワークを築くことができる。

また、域内で所得をうまく循環させる方法は、人々や企業を集積させて新たなサービスを生み出すことである。サービス産業の本質は、企業や家計等から外注されたサービスを請け負うことであり、それには一定のエリア内で活動することが必要である。サービス産業が増えれば新たな雇用が生まれるし、そうしたサービスを求めて人や企業も集まってくる。つまり、集積の利益によって、地域内の所得循環を活発にできる。

2) 観光の活性化に必要なもの

今回の新成長戦略では地域活性化として「観光の活性化」を取り上げており、政府は「世界最先端の観光立国の実現」を目指している。

具体的には、ビザ発給の免除国の拡大（インドネシアを最優先し、その後はベトナムやフィリピンも検討）や発給要件緩和の対象国拡大（ブラジルや中東諸国等が候補）、観光時の滞在期間を富裕層向けに限定して最大90日から1年へ延長するといった規制緩和、そして出入国手続きの迅速化・円滑化（国際会議に出席する人や海外の要人向けの優先レーンの設置）等の政策を列挙している。これらを2015年度から実施する方針だ。さらに、訪日外国人からの不満が多いとされる無料公衆無線LAN環境の整備についても、今回は取り上げられている。また、外国人旅行者向けの消費税免税制度については、2014年10月より消耗品にまで対象品目が広げられるが、そうした免税店を2020年に向けて全国各地で1万店規模へと倍増させる予定である。

これらは観光産業というサービスを域外に販売しやすくなる点でメリットがあるが、同時に、時間の限られる観光客が複数の観光地を容易に移動しやすいように、乗り換えなく移動できるLCCや高速鉄道・道路といった移動手段を増やしたり、観光地や交通機関、宿泊施設等で英語を含む多言語での案内表示を充実させる等、一層利便性を高めることが重要だろう。さらに、移動コストの抑制や観光地の情報発信の仕方の工夫も必要である。

3) 地域の明確な差別化戦略を描くべき

観光の他にも、新成長戦略では「集約化と活性化」をキーワードに、地域の成長中核圏の形成に向けた都市のコンパクト化（都市機能の集約や居住の集積）を進める方針だ。さらに地域活性化と中堅・中小企業・小規模事業者の革新については、地域再生法を改正し、地域活性化関連施策をワンパッケージで実現する伴走支援プラットフォームの構築や、地域の事業者が中心となった「ふるさと名物応援」と地域の中堅企業等を核とした戦略産業の育成、地域金融機関等による事業性を評価する融資の促進等が挙げられている。また、地域の経済構造改革に向けた司令塔となる「地方創生本部」を2014年7月にも政府が設置し、総合的な政策推進体制の整備を行う旨が記されている。ただし、観光以外の地域に関する成長戦略については、全体的に内容が抽象的で具体性に乏しい印象を受ける。

人口が減少し高齢化も進む中で、地域が成長の果実を得ることは通常のやり方では難しい。もちろん、円安の定着やビザ発給要件の緩和等により訪日観光客を増やしていくことで部分的に地域は活性化されるだろうが、それだけでなく、自律的

に雇用が増えていくメカニズムを地域で構築することも重要だ。

そのためには、地域で活躍する中堅・中小企業や大学等が有機的に連携して、「地方版成長戦略」で示されたような地域の比較優位を深掘りすることで差別化による競争力（供給力）を強化するとともに、地域内外の新たな需要に敏感に反応できるマーケティング力やそれを支える人材を確保することも重要と考える。したがって、地域においても、知識やアイデアを生み出す人材力の強化と多様な人材を結びつける場が必要であり、例えば、地域の中核的な都市へ人材や企業の集積を促すための住民税や固定資産税等の税優遇措置や地域活性化の意欲を削ぎかねない地方交付税交付金のあり方の見直し、新たな国家戦略特区の認定により改革意欲を域内外にアピールすること、そしてそのためのインセンティブ措置を設けるなど、地域も内外の人材力・知識を有効に活用して、自助努力によって他の地域を意識した具体的かつ明確な差別化戦略を示していく必要があるだろう。

6章 まとめ

今回の新成長戦略では、これまで政府が改革に手が付けられなかった農業や医療において比較的思い切った改革メニューが示されており、昨年の成長戦略よりも高く評価できる内容であると言える。その一方で、肝心の雇用・労働市場改革はまだ踏み込み不足の感が強い。

具体的には、労働時間規制の三位一体改革が後退し、さらに不当解雇時の事後的な金銭解決の結論も先送りとなるなど、雇用面で大きな課題が残るものとなった。今後は、実効性のある労働時間規制を組むことで、中途半端な雇用・労働市場

改革にならないように一層の取り組みが必要である。例えば、政府は労働時間の上限規制や休日・有給休暇の取得義務化等に加えて、ハローワークなどの人材を民間で対応できない労働基準監督署へシフトさせることで、長時間労働の徹底的な抑制に力を注ぐべきだ。

法人実効税率の2015年度からの引き下げが明記された点は高く評価できるが、具体的な引き下げ幅やスケジュール感、引き下げに伴う財源の確保がどこまで示されるのかは、年末に向けた税制改正大綱が決まるまで予断を許さない。

農業や医療といった岩盤規制の改革も高く評価できるが、企業による農地所有を認めることや農地関連の税制改革、混合診療について実効性のある運用体制づくりが、今後の大きな課題となるだろう。

グローバル化、超少子高齢社会における成長戦略でより重要なのは、イノベーションを促す人材力の強化やそのための周辺環境の整備・規制改革である。今後は教育投資や人材活用への優遇政策も含めて、雇用・人材面で一歩進んだ成長戦略を打ち出すべきである。

【参考文献】

- ・石橋未来 [2014] 「拡充される混合診療について：それでも高額な保険外診療は患者の選択肢となりうるか」大和総研レポート、2014年6月20日
- ・大内伸哉 [2014] 『雇用改革の真実』日経プレミアシリーズ、日本経済新聞出版社
- ・大内伸哉・川口大司 [2014] 『法と経済で読みとく雇用の世界（新版）－これからの雇用政策を考える－』有斐閣
- ・大和総研 [2013] 「成長戦略の視座と電力需給問題」『超高齢日本の30年展望：持続可能な社会保障システムを目指し挑戦する日本－未来への責任－』第3章
- ・中村良平 [2010] 「都市経済の自立と持続可能性を考える：都市と経済学～経済学的視点からの都市政策の考察～」『新都市』Vol.22 (No. 8)、pp.16-21、(財)都市計画協会、2010年8月
- ・濱口桂一郎 [2014] 『日本の雇用と中高年』ちくま新書
- ・溝端幹雄 [2014a] 「安倍政権の成長戦略の要点とその評価：三本目の矢は本当に効くのか？」『大和総研調査季報』2014年 新春号 Vol.13、大和総研
- ・溝端幹雄 [2014b] 「成長戦略の効果を削ぐ隠れた要因：電子行政の徹底等による行政手続きの合理化が急務」大和総研レポート、2014年4月11日
- ・Glaeser, E. [2011], Triumph of the City, Macmillan (エドワード・グレイザー (山形浩生・訳) [2012] 『都市は人類最高の発明である』NTT出版)
- ・Moretti, E. [2013], The New Geography of Jobs, Mariner Books (エンリコ・モレッティ (安田洋祐・解説、池村千秋・訳) [2014] 『年収は「住むところ」で決まる－雇用とイノベーションの都市経済学－』プレジデント社)
- ・Venn, D. [2009], “Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators,” OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.89, OECD

[著者]

溝端 幹雄 (みぞばた みきお)



経済調査部
主任研究員
担当は、日本経済（中期予測）、
経済構造分析