

経済財政諮問会議  
サービス部門における雇用拡大を戦略とする経済の活性化に関する専門調査会  
緊急報告

2001年5月11日

・雇用創出型の構造改革を

日本経済の再活性化のためには、不良債権の早期処理など、いわば「後始末型の構造改革」が急務だが、それと同時に、その後に明るい展望を開くための前向きな構造改革が不可欠である。患部を切り捨てる後始末型の構造改革が雇用の喪失などの痛みをとまなうことは避けがたいが、人々がその痛みを耐えるためには、その後に雇用機会の増大をもたらす明確な展望がなくてはならない。すなわち「雇用創出型の構造改革」が併せて求められるのである。

雇用創出型の構造改革は、雇用の流動化を促進しつつ、とりわけ雇用拡大余地の大きいサービス部門で人々のウォンツ（真の願望）に応える多様なサービスを提供することで消費を増大し、その結果、雇用と所得が造出されて経済活性化の好循環を生み出す。これはまた、戦後のキャッチアップを終えて久しい日本が、生活者が安心と真の豊かさを楽しむことができる本当の先進成熟経済に向けて本格的な経済構造の転換を実現することでもある。

・500万人の雇用創出による生活の向上と経済の活性化

雇用創出型の構造改革が実行されれば、われわれはこれから5年後に、500万人の雇用創出を期待できると考える。

不良債権の本格処理、産業・企業の再編、行財政改革などにより、今後数年間に相当程度の雇用機会の削減が見込まれる。しかし、われわれは、雇用創出型の構造改革を強力で推進することで、これから5年後にサービス部門を中心に500万人の雇用を創出し、その結果、女性や高齢者を含め就業者は増加し、失業率は4%以下の水準に引き下げられるものと想定している。

先進諸国の雇用構造はいずれも、サービス経済化を反映して、相対的に一次、二次産業の縮小、三次産業の増大趨勢が続いている。日本では1980年代にサービス産業で650万人の雇用が創出されたが、バブル崩壊後の1990年代には400万人にとどまった。低成長下で後始末型の構造改革を迫られる2000年代初頭の数年間は、さらに厳しい環境条件が予想されるが、われわれは強力で効果的な雇用創出型の構造改革を断行することによ

り、サービス産業を中心に雇用創出を加速させ、人々の生活の質の向上、経済の活性化、経済構造の転換の同時達成を目指す。

先進諸国の雇用構造における第三次産業の比重は、アメリカ 71%、イギリス 67%、フランス 64%であるのに対し、日本は 60%にとどまっており、サービス産業のさらなる発展の余地は大きい。高齢化・少子化、成熟化の進む経済社会で、情報公開と自由な競争によって人々に選択の余地を広げ、IT 技術を活用してキメの細かいサービスを効率的に提供することで、人々はより安価な好みのサービスを購入して安心と便利と快適さを楽しむことができる。

生活者のウォンツに応える良質のサービスが提供されれば、人々は所得だけでなく世界最大の貯蓄のストックを安心してそれらのサービス消費に振り向けるだろう。また、効率的なサービス部門が成長することで雇用が創出され所得が増大するから、経済の構造転換と活性化が促進される。

#### ・ サービス産業雇用創出の例示

先進成熟社会は人材、住宅、金融資産、産業資産や社会インフラなどの資産ストックが蓄積した社会である。日本は戦後の成長期にこれらの資産の量的拡大に邁進してきたが、成熟段階に入ったこれからは蓄積した資産の使用価値を高める時代である。資産を大切に活用するためには多くのサービスが必要だ。

人々が家庭や職場でその能力をフルに発揮できるためには子育てや介護や家事の支援や医療や自己啓発支援サービスが有用だ。単身世帯の増える高齢社会では、キメ細かい生活支援や移動サービスが不可欠である。住宅ストックの機能は保全や管理によって高められ維持される。企業や自治体などは情報技術を駆使した専門サービスによって生産性や効率を高められる。自然資産も環境保護やリサイクルサービスで保全される。

先進諸国では第三次産業は趨勢的に増加しており、日本でも、その雇用は 1980 年の 2820 万人から、1990 年の 3470 万人、2000 年の 3890 万人へと増加している。これらには多様な分野での雇用が含まれるが、とりわけ上記のようなサービス分野での雇用の増加趨勢が顕著である。

以下、生活の向上と経済活性化にとって有用な成長可能性の高い分野や政策支援の必要な分野の主要な例を示そう。各分野の雇用増加見込みは概ね今後約 5 年後を想定している。

#### 1. 個人・家庭向けサービス

高齢化、高学歴化と資産蓄積の進んだ成熟社会では、家事や庶務代行サービス、健康増進（リフレッシュ）サービス、生活空間移動を支えるライフ・モビリティサービスから資産運用、医療情報サービスなどの多様なコンシェルジュサービスへの需要が一層高まると考えられる。これらのサービスの発展と普及を支える規制改革や情報公開などの条件が整備されれば、現状の515万人から710万人へと195万人の増加が見込まれる。

## 2. 社会人向け教育サービス

高齢化が進みかつ技術変化が加速するこれからの日本では、社会人の自己投資や能力再開を担う生涯教育、リカレント教育や高度な職業教育がますます重要になると考えられる。大学はこうした新たな社会的教育機能を担う重要な場であり、プロフェッショナルスクールの設置など社会人がそのキャリアアップのために利用しやすい多様な教育提供の形態の整備を大幅に促進するとともに、社会人特別選抜の実施などを通じ社会人向けの教育サービスを受ける機会を積極的に拡充する必要がある。また、大学がこれらを含めた社会のニーズに的確に応えられるようにする観点から、学部・学科設置を自由化し、認可制を届け出制にするなど経営の自立性を高める一方、情報開示と事後監視を強化する規制改革が必要である。これらの分野で、日本がアメリカ並みのサービス水準になるとすれば、現在の25万人から45万人へと20万人の増加が期待される。

## 3. 企業・団体向けサービス

ITの進展による情報化の産業社会への浸透は、企業や自治体など多くの組織体の管理や運営の効率化を不可避とし、効率化を支え促進する多くの専門的なアウトソーシングサービスや外部の人材を活用するサービスへの需要を増やす。情報サービス(ASPなど)、物流などロジスティクス支援サービス、人材派遣サービス、セキュリティサービスなどはそのおもな例だが、「e ジャパン重点計画」などが提唱する情報通信基盤の整備や通信・放送分野などにおける必要な規制改革が推進されれば、これらの分野での雇用は、現在の215万人から305万人へと90万人の増加が見込まれる。

## 4. 住宅関連サービス

日本は戦後の復興期以来、持ち家政策を推進してきたが、高度成長時代にその目標は達成された。すなわち、1973年までに世帯数と同じだけの住宅ストックが構築され、現在では4400万世帯を大きく上回る5100万戸の住宅ストックが蓄積されている。しかし持ち家偏重のあまり、住宅ストックの社会資本化はなおざりにされてきた。中古住宅の流通市場が軽視されてきたのである。ちなみに日本の住宅ストック当たりの中古住宅販売戸数はアメリカの17分の1、フランスの7分の1にすぎない。

高齢化社会では、高齢者世帯の家族構造が変わり、また病弱化のために、より適切な住居に移る必要が高まる。しかし流通市場が貧弱なために、人々は住宅を適切な価格で

売買することができず、不安を抱えたままニーズに合わない家に釘付けになっている。行政当局も最近になって社会資本化の重要性に着目し、たとえば昨年から「品確法」による住宅の評価システムを導入するなど政策支援を強化している。

住宅ストックを良質な社会資本として維持し流通させるためには、官民の格段の努力が必要である。政府は、中古住宅の売買や流通にかかわる税負担を軽減する税制改革、住宅とりわけ中古住宅の評価システムの確立、取引価格情報の開示など市場情報の提供体制の整備を進める必要がある。また、民間は政府と協力して住宅工法や部材の標準化、耐久性の高い住宅工法の開発、良質な住宅の建設、住宅の改良や保全、管理などのサービスを発展させることが求められる。

高齢化、成熟化が進展する中で、今後、住宅の社会資本化のために官民のこうした努力が強まるならば、不動産の評価サービス、仲介・仲買サービス、リフォーム、メンテナンス、管理サービスなどの住宅関連サービスの分野で、現在の 75 万人から 130 万人へと 55 万人の雇用増加が見込まれる。

## 5. 子育てサービス

女性の就労が高まり、他方で老親の同居が減るなど高齢化社会の家族構造の分解が進むなかで、子育ての困難さが強まっている。全国には 22200 ケ所の公立ならびに認可保育所があるが、大都市部では需要に対して保育所が極端に不足しており、約 33000 人の登録待機児童のほかに多くの潜在待機児童がいると推察される。また、小学校低学年児童の放課後のケアも深刻な問題である。

政府は子育てと就労の両立を支援するために保育サービスや放課後の児童クラブ拡充のための抜本的な政策措置を検討中だが、厳しい財政制約のなかで、働く若い夫婦に安心できる子育てサービスを提供するためには、公立保育所だけでなく、公共の施設など公的資産と民間の労働力や経営能力などの資源を適切に組み合わせる公設民営方式を活用することが不可欠である。

官民の協力や公的資産の活用などの規制改革が推進されるとすれば、公立や認可保育所ならびに民間の保育園の保育士やスタッフ、児童クラブ、学習塾、その他の子供ケアサービスなどを含め、現在の 55 万人から 90 万人へと 35 万人の増加が見込まれる。

## 6. 高齢者ケアサービス

高齢化の進展にともなって、高齢者ケアサービスへの需要はますます増大しているが、供給体制の整備が遅れている。政府は現在、特別養護老人ホーム 4200 ケ所、老人保健施設 2500 ケ所、ケアハウス 1000 ケ所などを整備・支援し 53 万人の入所者に施設型サービスを提供しているが、280 万人の要介護者の大半は在宅介護状態にある。介護保険制度

によってヘルパーの支援を受けることはできるが、家族の負担は大きく、高齢単身世帯ではさらに困難が多い。

政府はゴールドプランによって施設サービスの拡充を進めているが、厳しい財政制約の下では、今後はそれに加えて、ケアサービスの充実した公設民営型のケアハウスを拡充すべきである。ケアハウスは特に施設が相対的に不足している都市部で設置を促進する必要があり、また、入居者負担の適正化の観点からも公設民営方式を推進することは重要だが、これを実現するには、PFI 制度を活用して民間企業が自ら施設の運営を行えるようにすることや施設整備費補助の対象を拡大することが必要である。

既存のゴールドプランを踏まえるとこれから5年後に40万人のサービス雇用増が見込まれるが、それに上記の公設民営型ケアハウスで収容人員 20 万人規模の拡充が実現すれば、さらに10万人の雇用が必要になる。この他に、民間の施設サービスや介護サービスを加えれば、高齢者ケアでは、現在の50万人から100万人へと50万人の雇用増加が期待される。

## 7. 医療サービス

医療サービスは高齢化社会の人々に安心を提供する最も重要なサービスのひとつである。日本の医療制度は、国民皆保険の下で、医療保険制度、診療報酬制度、薬価基準制度などを通じ、国民のすべてに必要なに応じ均質的で安定したサービスを保障するように設計されている。しかし、その反面、サービスの自由な選択の余地が狭められ、医療機関の競争が制限され、その結果として非効率な部分が温存されるなどの問題も否定できない。

厳しい医療保険財政の制約の下で、医療情報の開示、第三者評価の促進、診断群別包括支払い方式(DRG)の導入など診療報酬体系の見直し、さらなる薬価差の縮小、償還払い制度の導入などによって競争と効率化を促進すれば、非効率部分の効率化によってコストが節減される。その結果、医療資源は医療サービスの質の改善や選択肢の多様な拡大に振り向けられる余地が増大する。また保険外診療の一段の自由化などによって医療サービスの選択の余地を制度的にも拡大することで、多様でユーザー満足度の高い医療サービスへの需要が拡大する。また、株式会社の参入を認めて競争を促進し、消費者ニーズに対応したサービスの充実を図るべきである。高齢化の影響や健康増進医療への社会的需要増加も勘案すると、医療サービス雇用は、現在の290万人から345万人へと55万人の増加が見込まれる。

## 8. リーガルサービス

発展途上段階にあった日本では、経済システムについては官僚機構が、そして社会システムについては家族や地域共同体が、利害調整や事実上の紛争処理を行ってきたが、

グローバル化し成熟化した社会ではそうした機能は全面的に司法基盤に委ねられざるを得ない。日本には現在、法曹（裁判官、検察官、弁護士）2.1 万人のほかに、隣接職種（司法書士、弁理士、公認会計士、税理士など）10 万人、それらの事務所の職員 12 万人、また官庁や企業の法務担当者 10 万人が広義のリーガルサービスを提供している。

司法制度改革審議会は、司法試験合格者枠を近い将来に現行の 1000 人から 3000 人に拡大することを提案しているが、一定の前提を置けば、それらを含めて、広義のリーガルサービス従事者について、これから 5 年後に現在の 35 万人から 55 万人へと 20 万人の雇用増加が見込まれる。

## 9. 環境サービス

環境の保護や保全のためのサービスは、これからますます重要になると考えられるが、廃棄物処理、環境対策設備の設置やメンテナンスサービス、環境アセスメントなどの分野で、現在の 25 万人から 35 万人へと 10 万人の雇用増加が見込まれる。

### ・地域の雇用創出

日本経済の再活性化のためには、これらのサービス産業の雇用が大都市部だけではなく全国各地の地域において創出されることが重要である。近年の経済低迷の下で、地方はとりわけ中央からの財政補助に依存する傾向が強まっており、それが地域の自立の活力を一層弱めるという悪循環に陥っている。

地域の経済活性化への意欲を存分に引き出すには、財政運営の自立度を高めることが不可欠であり、地方交付税制度の抜本的改革とあわせて、地方行政に対する国の関与の見直し、国庫補助金の見直し、国・地方の税財源配分の改革が必要である。また、各地域は固有の経済、産業、自然、文化的資源の潜在的利用価値を再認識すべきであり、それらを有効に活用して、観光のみならず、高齢成熟社会の求める健康、居住、ケア産業などを発展させる余地は充分にある。さらに、情報化のメリットを生かして、自治体経営を効率化し、地元企業の生産性を高めて独自の競争力を強化する可能性は大きい。こうした努力をつうじて大都市に偏在した経済資源を吸引することが地域の活性化と雇用創出につながるのである。

### ・民間活力を發揮させるシステム改革

サービス分野とりわけ生活者に関わるサービスは、これまで政府がその主たる担い手として市場を直接管理してきたが、厳しい財政制約下で、成熟社会の生活者の多様なウォンツをよりキメ細かく柔軟に満たすためには、NPOを含め民間の活力を効果的に活

用することが不可欠である。そのためには、情報の提供と参入障壁の撤廃によって、事業者間の競争と生活者・消費者の自由な選択肢の拡大を進め、政府は情報開示の義務づけと監視による間接もしくは事後規制によって公正競争とサービスの質の確保に努めるべきである。

また、新たなウォンツを顕在化させる事業の担い手は、大企業よりはむしろウォンツにきめ細かく応えられる比較的規模の小さな企業が中心である。起業の環境の整備や、大企業を含め効率的かつ機動的な事業展開を行えるようにするための制度インフラの整備を急ぐべきである。

更に、サービスに対する潜在的ニーズを掘り起こすためには、労働時間の短縮を進め、暮らしにおける時間的なゆとりを取り戻すことが重要である。サービス需要は、財貨に対する需要と違って、時間消費的な活動をともなってはじめて人々の効用を高めることができる。また、サービスの供給にとっても、時間にとらわれない弾力的な働き方が必要となる。新しい変革の時代には、それにふさわしい所得と時間の組み合わせが必要であり、このことは個々人が働き方や暮らし方といった価値観そのものを見直すことに通じる。

具体策として、(1) 民間のとりわけ新規サービスを不当に妨害しないよう法令適用事前確認手続き（ノーアクションレター制度）をすべての行政分野で施行する。(2) 不要な規制を撤廃する。同時に、経営主体による助成や競争条件の格差をなくすとともに助成対象の民間への転換を進め、利用者の選択を機能させる。情報開示を事業の公益性の担保とする。(3) 公設民営方式を進めるために、その障碍となる行政財産の使用に関する規制を改革する。(4) ベンチャーなどの新規参入者の資金調達をしやすいように資本市場の障碍となる規制や規則を撤廃もしくは改正する。(5) サービス企業が的確かつ迅速な経営を行えるよう商法を総合的に見直す。(6) 労働時間の短縮を進め、人々が所得と時間との最適な組み合わせを模索し、働き方や暮らし方の見直しをできるようにする。

#### ・雇用構造の転換を進めるシステム改革

雇用創出型の構造改革を実現するために重要な鍵となるのが労働市場における人材の再配分機能である。サービス産業を中心として 500 万人の雇用機会が創出されるが、それを満たすのは今後、労働力構成のなかで比重の高まる女性、男性の熟年層と高年層、構造的に縮小傾向にある製造業や農林水産業、そして失業者からの就業者である。つまり、失業者がそのまま新しい雇用機会に吸収されるわけではなく、技能の通用性や移動の可能性などに応じて、労働市場全体のいわばバンピング（玉突き）型の労働力の再配分を通じて新規雇用機会に労働力が吸収されていくのである。雇用の流動化が促進され、労働力の再配分が円滑に行われるかどうか雇用創出戦略の成否を左右する。

円滑な再配分が行われるためには、“転職が怖くない”労働市場のシステムを整備する必要がある。すなわち、就職情報が行き渡って転職や就職のガイダンスを受けやすく、転職や一時的失業のコストが過大でなく、必要に応じて能力向上の支援があり、職業復帰がしやすい制度づくりといった労働市場の条件整備である。

具体的には、(1)民間の就職情報提供と能力開発と就職斡旋の一体化サービスの提供、(2)キャリア・カウンセラー機能の充実と養成・資格制度の整備、(3)職務内容の社会的な明確化と標準化、(4)雇用に関する性の差別の禁止、(5)年齢、障害にかかわらず働く社会の実現に向けての環境整備、(6)働く人々の自主的な能力開発を促進するための自己啓発投資優遇税制の導入や助成の拡充、(7)育児等で退職した者などの再就職希望者に対する教育訓練、職業能力開発に対する支援の充実、(8)転職が不利にならないよう退職金税制、企業年金制度などを見直す、(9)積極的な転職を抑制しないような雇用保険制度の運用の見直し、(10)雇用の流動化に対応した労働契約法制の検討とADR(裁判外紛争処理)の整備・充実、(11)女性の就業意欲を阻害しないよう税制の配偶者控除制度、配偶者特別控除制度、年金の第三号被保険者制度、社会保険制度における短時間雇用者や被扶養配偶者の取り扱いを見直す、(12)勤労者の選択による派遣、有期雇用、裁量労働、フレックス就業など多様な就業形態を柔軟に選択できるよう、労働者派遣期間の延長等、これらの制度についての一層の規制緩和を進め、社会保険制度など制度面での弾力的な適用を早急に行う、などの改革を提言したい。

終わりに

今回の緊急報告は、サービス分野を中心とする雇用創出によって経済を活性化させるための諸方策の提言をしたものであるが、本専門調査会としては、その提言の多くはサービス分野以外の雇用創出にも資するものと考えている。

また、今後、経済財政諮問会議において雇用のセーフティネットに関し、総合的な議論が行われる際に、本報告が活用されることを期待する。