

2023. 6. 12

## 成長戦略の改訂版は労働市場改革に力点

～改革に向けた好機を生かすことができるか～



フェロー チーフエコノミスト

小玉 祐一

### 1. 岸田政権の成長戦略が改訂される

6月6日に、岸田政権の成長戦略である「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」の改訂版案が発表された（以下、改訂版）（図表1）。2022年6月に最初の実行計画が発表された後、同年11月に「スタートアップ育成5か年計画」と「資産所得倍増プラン」が、「三位一体の労働市場改革の指針」が今年の5月に発表されるなど、ここまで順調に肉付けが進んできた。今回の改訂版はこれらを改めて取りまとめたものとなっている。

内容は極めて網羅的で、総ページ数も当初案の38ページ（本文）から68ページにまで増えている。優先順位が問題になりそうだが、人口オーナス下での成長戦略という意味では、限られた労働資源をどう有効活用するかという視点が重要で、岸田政権が重視する分配政策と直接絡む分野でもあることから、今回は「三位一体の労働市場改革」に最も注目が集まっている。労働市場改革の柱の一つは成長分野への労働移動であり、この点、成長分野を担うスタートアップの育成にも力点が置かれている。

(図表1)新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画  
2023改訂版案  
(目次)

I. 資本主義のバージョンアップに向けて	… 1
II. 新しい資本主義を実現する上での考え方	… 3
III. 人への投資・構造的賃上げと「三位一体の労働市場改革の指針」	… 4
IV. G X・D X等への投資	…16
V. 企業の参入・退出の円滑化とスタートアップ育成5か年計画の推進	…35
VI. 社会的課題を解決する経済社会システムの構築	…51
VII. 資産所得倍増プランと分厚い中間層の形成	…54
VIII. 経済社会の多極化	…59
IX. 日本の魅力を活かしたインバウンドの促進	…64
X. 個別分野の取組	…66
XI. 新しい資本主義実現に向けた枠組み	…67

(出所) 内閣官房

### 2. 日本型雇用への問題意識を示す

「三位一体の労働市場改革」では、「リ・スキリングによる能力向上支援」、「個々の企業の実態に応じた職務給の導入」、「成長分野への労働移動の円滑化」という政策を、互いに関連付けながら同時並行的に推進していくとしている。すなわち、リ・スキリングで個々の能力を高め、職務給で人事制度の柔軟化を促し、労働移動の円滑化で国全体での適材適所を実現するという「三位一体」の取り組みで、生産性の向上と賃上げの好循環（構造的な賃上げ）に結びつけるというものである。日本企業の雇用システムをよりジョブ型に近づける流れを強く意識しており、背景には戦後に形成された終身雇用、年功賃金といったいわゆる日本型雇用慣行が、構造的な生産性と賃金低迷の背景にあったとの問題意識がある。原案の作成元である「新しい資本主義実現会議（以下、実現会議）」の委員の一人である経営共創基盤（IGPI）グループの富山和彦氏は、改定案に寄せた意見書のなかで、「様々な停滞企業、不振企業、不祥事企業の根本病巣はここ（組織の同質性、固定性、排他性、硬

直性)にある」と強い口調で述べている。多少の濃淡はあるとしても、こうした問題意識は多くの委員に共有されているのではないかとみられる。

もっとも、章の冒頭の目標の項では、内外企業、性別、年齢による賃金格差の解消が目標という書きぶりにとどまっており、人事システムについての記載があるわけではない。あくまで各企業が自主的に決定するものという配慮があるのかもしれないが、最終目標はいずれ賃金に行きつくのだとしても、どこか迂遠な印象を受ける。賃金格差をどのような期間でどう縮小するかといった具体的な数値もない。V章のスタートアップの目標の項ではわかりやすい数値目標が並んでいる点と比べても、ゴールが意識しにくい印象は否めない。

### 3. 具体策はインパクトに欠ける

三位一体の労働市場改革の概要は図表2の通りである。内容や方向性は同意できるものの、抽象的な書きぶりが多くあることもあって、全体的にインパクト不足の感は否めない。まず、リ・スキリングの項で数値目標が明らかになっているのは、在職者への国の学び直し支援策について、現在、企業経由が75%、個人経由が25%となっているのを5年以内に過半を個人経由にすることや、専門実践教育訓練について、4月時点で179のデジタル関係講座数を、2025年度末までに300講座以上に増やすといったあたりにとどまっている。雇用調整助成金の助成率の重心を休業から教育訓練に移すとのことだが、6兆円以上を費消したコロナ禍での特例措置(3月で終了)のように新たに大きな財源が与えられる訳ではなく、あくまで従来の雇用調整助成金の振り替えなので、大幅な助成拡大が期待できるわけではない。

リ・スキリングについては、どのみち国からの補助だけでは限界があり、企業の自発的な取り組みをどこまで引き出すことができるかが課題になる。この点、改訂版は「企業自身が、働く個人へのリ・スキリング支援強化を図る必要があることを肝に銘じる必要がある」とはしているものの、行動を促すための具体策については踏み込み不足に見える。

また、教育の成果が賃金や生産性の上昇として現れるまでにはかなりの時間がかかることが想定されるほか、目に見える形で確認できる可能性も高くないことから、EBPM(エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング。証拠に基づく政策立案)を回していくのは容易な作業ではなさそうである。

### 4. ジョブ型人事の浸透に壁

職務給の導入の項では、個々の企業の実態に合った制度

(図表2)「三位一体の労働市場改革」の概要

<p><b>○リ・スキリングによる能力向上支援</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>①個人への直接支援の拡充<ul style="list-style-type: none"><li>・ 現在25%の個人経由の支援を5年以内に過半に引き上げ</li><li>・ 雇用保険の教育訓練給付の補助拡充</li></ul></li><li>②日本企業の人への投資の強化の必要性<ul style="list-style-type: none"><li>・ 日本企業の人への投資(GDP比0.1%)は米国(2.08%)等に比し低く、企業にリスキリング支援を促す</li></ul></li><li>③「人への投資」施策パッケージのフォローアップと施策見直し<ul style="list-style-type: none"><li>・ 実施状況をフォローし毎年の予算で施策を見直し</li></ul></li><li>④雇用調整助成金の見直し<ul style="list-style-type: none"><li>・ 雇調金の目的を休業補助から教育訓練補助に切り替え</li></ul></li><li>⑤デジタル分野などの講座の拡充<ul style="list-style-type: none"><li>・ 現在179のデジタル講座を25年度末までに300以上へ</li></ul></li><li>⑥給与所得控除におけるリ・スキリング費用の控除の仕組みの柔軟化<ul style="list-style-type: none"><li>・ 企業だけでなくキャリアコンサルタントも控除該当の証明が可能に</li></ul></li></ul> <p><b>○個々の企業の実態に応じた職務給の導入</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>①職務給の個々の企業の実態に合った導入<ul style="list-style-type: none"><li>・ これにより日本企業と外国企業の賃金格差縮小を目指す</li><li>・ 事例を整理し多様な職務給モデルとジョブ型人事の手法を提示</li></ul></li><li>②給与制度・雇用制度の透明性の確保<ul style="list-style-type: none"><li>・ 制度可視化のための情報開示の指針を年内に改訂</li></ul></li><li>③いくつかの導入事例(電機・化粧品メーカーの事例)</li></ul> <p><b>○成長分野への労働移動の円滑化</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>①失業給付制度の見直し<ul style="list-style-type: none"><li>・ リ・スキリング取組みなら自己都合でも会社都合と同じ扱いに</li></ul></li><li>②退職所得課税制度等の見直し<ul style="list-style-type: none"><li>・ 勤続20年を超えると1年あたりの控除額が増える制度を見直し</li><li>・ iDeCoの拠出限度額と受給開始年齢の上限引き上げ</li></ul></li><li>③自己都合退職に対する障壁の除去<ul style="list-style-type: none"><li>・ 自己都合だと会社都合より退職金が減る制度の見直しを促す</li></ul></li><li>④求人・求職・キャリアアップに関する官民情報の共有化<ul style="list-style-type: none"><li>・ 官民が基礎的情報を集約・共有してキャリアコンサルタントが相談に応じる体制構築</li></ul></li><li>⑤副業・兼業の奨励<ul style="list-style-type: none"><li>・ 副業・兼業人材の受け入れ企業に支援</li></ul></li><li>⑥非正規雇用労働者等への支援<ul style="list-style-type: none"><li>・ 雇用保険対象外の求職者へも助言やコンサル実施</li></ul></li><li>⑦厚生労働省関係の情報インフラ整備<ul style="list-style-type: none"><li>・ 厚労省運営のサイト「しよばらば」の機能強化と利用促進</li></ul></li></ul>
--

(出所) 内閣官房

が必要になることから、年内に、職務給と、関連するジョブ型人事の目的、ジョブの整理・括り方、人材の配置・育成・評価方法、ポスティング制度、リ・スキリングの方法、従業員のパフォーマンス改善計画（PIP）、賃金制度、労働条件変更と現行法制・判例との関係、休暇制度などについて事例を整理し、個々の企業の参考となるよう多様なモデルを示すとしている。すでに導入している企業の事例を、足掛け3ページにわたり紹介しているが、よく見ると3企業の事例でしかなく、現状では職務給（ジョブ型人事）がほとんど普及していないことをはからずも示している。

日本型雇用システムがマクロ的には非効率なのは確かだとしても、多くの日本の会社にとっては、高度成長期以降、長い年月をかけて深く根付いたシステムである。ジョブ型人事と言われても運用方法のイメージがわからず、せっかく教育した人間が辞めていくだけの制度に見える場合も少なくないだろう。個別企業はマクロ経済のために人事システムを考えるわけではない。変革を志してもいつしか元に戻り、時に「形状記憶合金」とも称される日本人に抜本的な行動変革を求めるのは容易ではない。多くの企業には、成果型賃金制度の運用にさんざん苦労してきた記憶も残っている。この点、実現会議が、導入を悩む企業に説得力のあるモデルを提示できるかどうかポイントとなる。

労働移動の円滑化の項では、自己都合退職の場合だと不利になる失業給付や退職給付制度の見直し、デンマークの例に倣った求人情報の官民情報の共有化等が挙げられているが、いずれも労働移動を加速化するほどのインパクトはなさそうである。自己都合だと2、3ヵ月かかる失業給付の遅延は、会社を辞めてから初めて気づく人も多いだろう。退職金については、イコールフットイングを求められた場合、企業はトータルでの支給額が増えないよう制度にいろいろ工夫を施すことが予想されるため、これを理由に離職を躊躇する人は減るかもしれないが、従業員全体の福利厚生という意味で改善に向かうかどうかは定かでない。また、本気で労働市場の流動化を進めるのであれば、解雇規制の緩和（金銭解雇の容認）の導入は避けて通れない課題である。

## 5. スタートアップの育成は痛みも伴う

成長分野への労働移動の円滑化を促すためには、当然ながら成長分野の存在が前提になる。また、成長分野が成長分野であり続けるためには、イノベーションの継続が不可欠である。欧米では多くの場合、イノベーションはスタートアップが担う。しかし、2021年の日本の開業率は4.4%で、米国の9.3%、英国の12.4%等に比し、その低さが長年問題視されてきた。スタートアップの多数育成を目標として、昨年11月に策定されたのが「スタートアップ育成5か年計画」である。今回の改定案では「V. 企業の参入・退出の円滑化とスタートアップ育成5か年計画の推進」として16ページを割いている。

冒頭の目標では、「スタートアップへの投資額を5年後に10倍」、「ユニコーンを100社創出し、スタートアップを10万社創出」等、わかりやすい数値目標が掲げられている。もっとも、実現会議の委員であるZホールディングスの川邊健太郎氏が意見書で述べている通り、「資金注入は必須ですが、それよりも重要なのは、スタートアップがイノベーティブなサービスを提供しうる各種の規制改革」であり、改革案はこうした点で踏み込みが不十分と考えられる。

具体策は多岐にわたるが、改定案に意見を寄せている10人の実現会議の委員のうち4人が言及しているのが、ストックオプションの環境整備を通じた優秀な人材の確保である。改定案では、発行枠の設定から「1年以内」となっている付与期限の撤廃、権利行使期間の延長、上限額の大幅引き上げまたは撤廃等が検討課題として挙げられている。

ここでも、ポイントになるのは人的資源の流動化である。ただでさえ乏しい人的資源が、低生産性企業に張り付いたままになっては、新たなスタートアップの登場は期待できない。開業率の低さは廃業率の低さと密接に関連しており、V章のタイトルに「企業の参入・退出の円滑化」と冠してある理由はここにある。特に、

低生産企業の退出メカニズムの整備が重要になるが、政府がこれまで取ってきた政策は逆で、玉石混交で中小企業を保護する政策を長きにわたり続けてきたのが実態であった。この結果、景気動向にかかわらず倒産件数はほぼ一貫して減少傾向が続いてきた。短期的には成功した政策と言えるかもしれないが、これは中長期的な成長力を犠牲にすることによって成り立ってきたことを忘れてはならない。

中小企業の法人税の軽減税率が代表格だが、日本の場合、短期的な措置として始めたはずの政策であっても、いつしか恒久化するのがありがちなパターンである。一度既得権として定着してしまうと、元に戻すのは容易ではない。しかし、こうした傾向が、中長期的に見れば経済の新陳代謝力を弱め、潜在成長率の押し下げ要因になってきた面は否定できない。低生産性企業の退出が進めば、一時的には失業率の上昇や倒産件数の上昇と言った摩擦が起きるのは不可避である。政府が、そうした覚悟を持って改革を進める意志を持っているかどうか重要だが、少子化対策の財源をあいまいにしている現状を見ると、世論の反応がやはり大きな壁になりそうである。

## 6. 改革に向けた好機到来

安倍・菅政権時代にすでに形ができていた「IV. GX・DX への投資」では、今後 10 年間で 150 兆円の投資を実現するための「成長志向型カーボンプライシング構想」の具体化が図られている。「VI. 社会的課題を解決する経済社会システムの構築」では、インパクト投資（経済的利益の獲得のみではなく社会的課題の解決を意図した投資）の促進、「VII. 資産所得倍増プランと分厚い中間層の形成」では、NISA、iDeCo の拡充、「VIII. 経済社会の多極化」では、デジタル田園都市構想の下でのデジタルインフラの整備等が主要政策として掲げられている。ページ数は少ないが、「IX. 日本の魅力を活かしたインバウンドの促進」は最も即効性が期待できる分野であり、地方創生と結びつけた環境整備が求められる。「X. 個別分野の取組」では、宇宙や海洋分野にまで幅を広げた記述がなされている。主要なテーマについてはいずれ機会を改めて論じたい。

経済全体の新陳代謝を高めるという成長戦略の要諦は政権が変わっても不変である。前政権までは、構造改革をテコに実現するとしていたところだが、分配重視の岸田政権では構造改革や規制改革といった用語は一種の禁忌になっているため、賃上げや DX・GX 等、旬のテーマを前面に出す形で論じている。そのため、改訂版でも部分的にはこじつけに見える部分もなくはないが、結局のところ論じるテーマの根幹は同じである。日本の成長戦略は過去 20 年以上、「遅々として進んでいる」という程度の成果しか残せなかった。しかし、足元では生成 AI 等、第 4 次産業革命が大きく花を開く過渡期にあるのに加え、今年度は大幅な賃上げも実現している。改革の推進に向けた絶好のチャンスを逃すべきではないだろう。

※本レポートは、明治安田総合研究所が情報提供資料として作成したものであり、いかなる契約の締結や解約を目的としたものではありません。掲載内容について細心の注意を払っていますが、これによりその情報に関する信頼性、正確性、完全性などについて保証するものではありません。掲載された情報を用いた結果生じた直接的、間接的トラブルや損失、損害については、一切の責任を負いません。またこれらの情報は、予告なく掲載を変更、中断、中止することがあります。

●照会先 ●株式会社明治安田総合研究所 〒102-0073 東京都千代田区九段北3-2-11 TEL03-6261-6411