

政策レジームの経済学

リスクを
分かち合う
社会へチャールズ・ユウジ・ホリオカ
神田玲子

日本の政策の方向性

1

はじめに

連載の最終回にあたり、これまでの内容を振り返ってみたい。第1回目では、政策レジームの基本的考え方について、エスピニ・アンデルセンの3分類、すなわちアメリカなどの自由主義レジーム、スウェーデンなどの社会民主主義レジーム、そして大陸ヨーロッパの保守主義レジームについての紹介を行った。第2回目ではそれぞれのレジームの特徴を経済データをみながら把握し、政策レジームの違いが経済実態に反映されていることを確認した。第3回目では、社会民主主義レジームで生じる人々の行動の歪みを是正するため、どのような政策が取られているのか、また、第4回目では、自由主義レジームの特徴である市場メカニズムを活用したリスク対応策の可能性、限界とは何かについて考察した。第5回目は、近年関心が高まっている所得リスクの長期的トレンドのレジームによる違いについて既存文献をもとに議論した。

今回は、これまでの議論を振り返りながら、日本の進むべき道について論じることとする。

2

時代とともに変化するレジーム

これまでの議論を踏まえ、3つのレジームについて簡単に整理してみたい。アングロ・サクソン

Charles Yuji Horioka ハーバード大学経済学部卒業、同大学経営経済学研究科にてPh.D.取得。1997年より、大阪大学社会経済研究所教授。著書:「世帯内分配と世代間移転の経済分析」(ミネルヴァ書房、共編著)など。

Kanda Reiko 東京大学経済学部経済学科卒業後、旧経済企画庁入庁。米国ノースウェスタン大学大学院経済学修士取得。2008年より、総合研究開発機構研究調査部長。論文:「経済のグローバル化が90年代の労働市場に与えた影響」(『国際環境の変化と日本経済—バブル/デフレ期の日本経済と経済政策 3』内閣府経済社会総合研究所/監修、伊藤元重/編集)など。

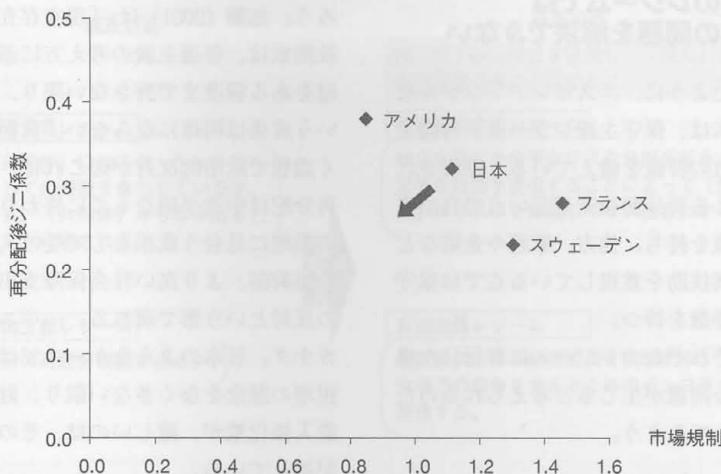
系の国々にみられる自由主義レジームは、政府による所得再分配政策ではなく、市場メカニズムを活用することで個々人のリスクに対応する。そこでは、政府の再分配政策により、労働のインセンティブ(動機付け)が低下したり、リスクを回避するコストを社会が負担したりすることを強く問題視する。市場で個々人が自由に選択を行い、自己決定することに価値を置いた社会といえる。

北欧諸国にみられる社会民主主義レジームは、リスクへの対応として、市場メカニズムではなく、主として国家が担う所得再分配政策を重視する考え方をとっている。所得再分配政策の対象者を広い範囲とし、誰もが利用できるという普遍的な考え方(ユニバーサリズム¹⁾)に立っている。リスクを個人単位ではなく、広く社会全体で負担しようというものである。

大陸ヨーロッパにみられる保守主義レジームは、リスクへの対応は家族や企業などの「共同体」組織が共同扶助という形で担うものである、としている。このレジームも所得再分配政策を重視しているが、国家の関与は包括的ではなく、共同体を補完する機能として部分的および限定的なものである。部分的とは、社会全体に所得配分を行うものではなく、家族や企業がリスク・シェア機能を果たせるように制度を設計することであり、また、限定的とは対象者が支払い能力のない人や困窮している人などに限定されているということを意味する。

ここでは、やや大胆ではあるが、政策レジーム

図1 主要国の市場規制と強さと所得再分配について



注1) 連載第2回の表1および表2を使って作成。

注2) 市場規制は、製品市場規制指数(2008年)であり、数値が高いほど規制が強いことを示す。

出所) OECD, "OECD stat"

をOECDが作成している市場規制指数と所得再分配後のジニ係数を使って表してみよう。図1の横軸は市場の規制度合、縦軸は所得再分配後の不平等度を示す。これによると、自由主義レジームであるアメリカは、市場の規制度は低く、つまり市場は競争的であり、所得の平等度も低いことがわかる。また、社会民主主義レジームのスウェーデンでは、市場規制はアメリカよりも強く、また、所得分配はより平等である。さらに、保守主義レジームであるフランスでは、市場規制はここで取り上げた国の中でも最も強く、所得の平等度はスウェーデンほどではないことがわかる。日本は、エスピニ・アンデルセンによれば、再分配機能が弱い点では自由主義レジームの特徴をもち、また、家族や企業などの組織による共同扶助を重視している点では保守主義レジームの特徴をもつとされている。ここではジニ係数がフランスやスウェーデンよりも高く、また、市場の規制度がアメリカほど低い水準となっていないことに現れているといえる。

こうした各国の政策レジームは、時代の変化や人々の意識に応じて変化している。たとえば、保守主義レジームのフランスでは、若年層の雇用機会を提供し、失業率を引き下げるために、中高年の労働者や乳幼児のいる女性の早期退職を促す政策を実施していた。しかし、90年代にOECD(94

年)、EU(97年)から出された雇用戦略や、ワーカーライフバランスの考え方を受け、積極的労働市場政策を展開するようになり、また、乳幼児のいる女性の就労促進を目指して家族政策も現金給付から現物給付へと軸足を移している。その結果、政策の方向性は、社会民主主義レジームに近いものとなっている。

また、社会民主主義レジームのスウェーデンは、90年代初頭の経済危機を経験し、経済政策の転換を行った。当時のスウェーデン政府の認識は、「1990-91年の経済危機は過去から累積した構造問題に起因するので、短期的政策手段の適用(the application of short-term measures)のみで危機を克服することは不可能である」というものであった²⁾。その後、90年代後半において高齢社会へ対応するために実質的に年金給付削減を意味する年金制度改革を敢行したほか、公的雇用の抑制、規制緩和、税制改革などを実施した。これらは所得再分配を重視しつつも、同時に経済効率化を重視した政策であるといえる。

さらに、自由主義レジームのアメリカでは、近年貧困層の増大が政策課題となっている。貧困の人々が無保険となってしまう問題を解消するためには公的医療保険を導入すべきか議論が続いているが、実現されればこれもレジームの転換に関わるものだと位置づけることができるだろう。

前節でも述べたように、エスピノ・アンデルセンによると、日本は、保守主義レジームと自由主義レジームの両方の特徴を備えていると理解されている。政府による再分配機能が弱い点で自由主義レジームの特徴を持ち、他方、家族や企業などの組織による共同扶助を重視している点では保守主義レジームの特徴を持つ。

仮に、日本がそれぞれのレジームに移行した場合に、どのような問題が生じると考えられるのだろうか。以下、みてみよう。

3.1 自由主義レジームへの移行コスト：

貧困層の増大

自由主義レジームは、市場メカニズムを重視するものである。アメリカでは、勤労意欲さえあればすべての者が職につき、十分に自活できるという社会的な理念が形成されてきた。こうした社会では、市場メカニズムは、財・サービス市場だけではなく、労働市場においても適用されることになる。しかし、高成長を維持しているアメリカであっても、現実は、勤労の意欲があっても働く機会のない人々が存在し、社会に貧困が遍在する。失業や貧困の問題が解決されていない状況下で、どのような成長モデルを採用すべきか、アメリカでも模索が続いている。

「ものづくり」に強みがある日本と新興国との間で、今後、競争が激化することを考えれば、日本でも失業者が増える可能性が高く、「個人」が経済的リスクを負うことにも限界がある。アメリカの経験からは、政府が直接介入して再分配を行うことが不可欠であるといえるのではないか。

3.2 社会民主主義レジームへの移行コスト：

国民負担の増大と非効率な公的部門の膨張

日本が社会民主主義レジームに転換した場合、国民負担は大幅に増加するだろう。毎年の財政赤字を穴埋めするためだけでも、すでに国民に高負担を強いることになっている。その状況で、スウェーデンのように給付にあたって所得制限を設けないユニバーサリズムの考え方方に立った再分配政策を実施した場合、国民の税負担はさらに重いも

のとなるため、国民の理解を得ることは難しいだろう。加藤（2001）は、「現在存在する成熟した福祉国家は、普遍主義の考え方に基づく以上、負担増をある程度まで許さない限り、所得の再分配という成果は明確にならない。負担を増加させていく過程で政治的反対が起これば、福祉国家による再分配は中途半端なものに終わり、それがまた、負担増に見合う成果として受け入れられないため、負担抑制、より高い社会保障支出による再分配への反対という形で現れる。……ニュージーランド、カナダ、日本のようなケースでは、国民の側に負担増の懸念をなくさない限り、財政赤字の下での歳入強化策が、難しいのは、そのためである」と記述している。

また、公的部門の比率を増やすことにより非効率な経済構造となる可能性は大きい。スウェーデンでは、就業者の3分の1が公共部門で働いており、公的部門の雇用吸収力は高くなっている。公的部門の拡大が問題とならないのは、スウェーデン政府の透明性にあるという意見があるが、日本で同じことを実現しようとすれば、大きく行政機構を変える必要がある。現状の複雑な行政を簡素化し、オンブズマン制度を活用して市民によるチェック機能が可能となるような仕組みを導入する必要がある。

同時に、手厚い給付は働くインセンティブを阻害し、モラル・ハザードにつながる可能性が高い。スウェーデンでは若年失業者や従業員の無断欠勤の高さが問題となっている。

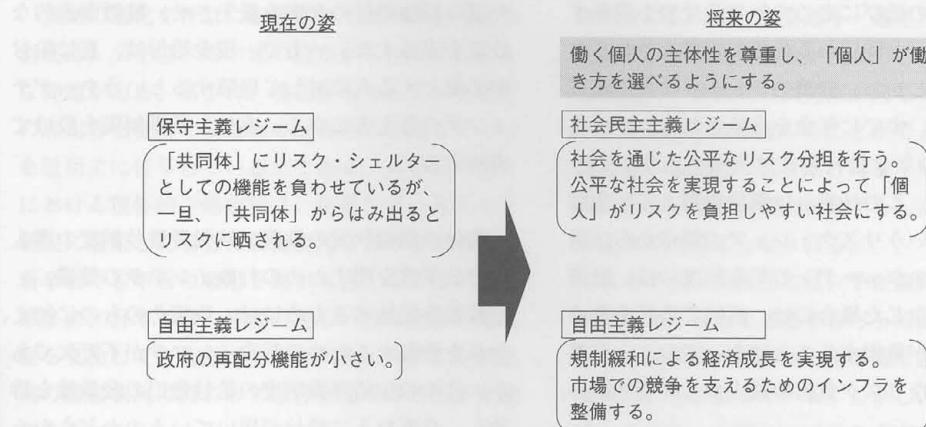
3.3 保守主義レジームへの移行コスト：

リスク対応の限界

家族や企業などの「共同体」の中で支え合いリスク・シェアしていくことは、次第に困難になっている。例えば、日本を含む先進諸国では、近年、1世帯当たりの人数が減少し、単身世帯が増加しているため、育児・介護を世帯内で支え合っていくことには限界がある。また、グローバル化や産業構造の変化が著しくなっていることから、企業が雇用保障を従業員に暗黙的に行なうことは、もはや困難といわざるをえない。

特に、雇用規制の強化は、既存の雇用者を一律に規制によって保護することになるため、これから社会で働く若年層の雇用機会を奪う可能性が高

図2 日本の目指すべき政策の方向性



くなる。例えば、厳しい解雇規制を採用している国では失業頻度は低い反面、一旦失業した労働者の失業期間は長期化する傾向があるという。

こうしたことから、保守主義レジームへ移行することは多大なコストを強いることになる。

4 日本の目指すべき道

以下では、政策レジーム論を踏まえて日本の目指すべき方向について示すことにしたい。大きく3つの柱に分けて考えることができる。

第1の柱は、社会全体で公平にリスク分担を行う社会民主主義レジームの考え方を取り入れるべき、というものである。つまり、家族や企業など伝統的な組織である「共同体」による保護を基本とした保守主義レジームでは、共同体の保護から外れる一部の人、例えば若年者世代などにリスクがしわ寄せされてしまうという問題が生じるため、高齢者世代に偏った再分配政策のあり方を見直し、各世代がリスクを公平に分かち合うことのできる制度に変更する必要がある。これは、リスクの社会化といえる。その際に生じる負担の増大やモラル・ハザードの問題についてはその歪みを最小限にするため、給付の対象者を限定するターゲティングや就労促進的な税制の導入などの工夫が必要となる。

第2の柱は、市場メカニズムを最大限に重視した政策を実現すると同時に、市場での競争を支えるセーフティネットの整備を行うというものであ

る。市場メカニズムを活用した企業の競争力強化の政策に軸足を置き、成長を実現することは、自由主義レジームへの移行を意味する。また、ここでいうセーフティネットとは、企業や個人がリスクを取ることができるよう金融市場を活用したリスク・シェアを促進するとともに、やり直しのできるよう企業倒産・個人破産の法制度を整備することを意味する。

第3の柱は、働き方の見直しである。労働者は終身雇用の保障と引き替えに企業への従属性を高めているが、終身雇用の維持が困難な状況のなか、雇用規制による一律の保護ではなく、個人が、自分に合ったリスクとリターンの組み合わせを選択し、主体性を発揮できる社会を築く。同時に、性別・雇用形態・年齢などによって差別されない公平な社会を目指す。

これらの3つの柱を実行することは、市場メカニズムと所得再分配をともに強化する政策を目指すことを意味する。それをレジームで考えると、図2にあるように、これまでの保守主義レジームと自由主義レジームの折衷案から自由主義レジームと社会民主主義レジームとの折衷案への移行を意味する。前述した図1では、矢印で示したようにレジームの左下へ移行することになる。

以下、それぞれの柱についての具体的な政策の例を列記することにしたい。

第1の柱：公平なリスクの社会化を実現するための政策

①年金のマクロ経済スライドを見直す

日本で2004年に実施された年金改革で、人口減少や平均寿命の伸びに応じて年金給付額を調整する経済スライドと呼ばれる仕組みが導入されたこととなった。しかし、経済的ショックによる実質賃金の変動は、すでに年金を支給されている世代（既裁定者）の年金給付金には反映されないことになっている。この仕組みは世代を超えて年金財政を支えるというリスク・シェアの観点からは望ましくない。スウェーデンの年金制度には、経済的ショックが生じた場合には、高齢者世代を含めた全被保険者が負担することになっており、日本の制度は公平なリスク負担の観点から問題である。

②現役世代や子ども世代への投資を行う (教育、奨学金補助、住居補助など)

第1回目に指摘したように、公的支出の世代別の再分配状況をみると、スウェーデンと比較して、日本の支出先は高齢者世代に偏っており、教育や育児、雇用関連支出といった子ども世代や現役世代向け支出が低い水準となっている。現役世代や子ども世代の抱えるリスクを世代間で広くシェアするために、現役世代に対しては、保育・介護サービスなどの現物給付を手厚くし、子ども世代に対しては教育投資による人的資源の蓄積により、両世代の雇用機会の拡大につなげていく。

③家族向け現金給付ではなく、労働促進的な保育・介護サービスの充実を優先させる

第3回目で指摘しているように、現金給付を増やしても女性の就労にはあまり影響はみられないが、育児サービスの現物給付の場合には、女性の就業率が男性並みに近づく傾向がある。また、所得リスクへの対応という点でも、女性の就業率の

引き上げは望ましい。これらの観点から、保育・介護の現物給付の充実を優先させ、就労促進的な政策を実施する。一方で、現金給付は、真に給付が必要とする人に対して保障するというターゲティングの考え方に対し、有効な所得制限を設けて実施する。

④給付の漏給状況の改善、納税者番号制度の導入など公平性を期すための行政インフラの整備

政策を実施するためには、政策そのものに加え、それを実現するための行政インフラが不可欠である。日本の生活保護制度の給付窓口の裁量性を排除し、必要な人に給付が届いているのかどうかを把握するため生活保護制度における捕捉率を公表する。また、納税者に広く番号を付与する納税者番号制度を導入するとともに、各種給付の対象者やタイミングの柔軟性を高めるために個人勘定を設ける。

第2の柱：市場メカニズムを最大限に重視した政策を実現する。同時に、市場での競争を支えるインフラ整備を行う

①規制緩和の実現による新規事業の育成

医療、環境、教育、農業など新たな成長産業として注目されている分野は多いものの、その成長を後押しし、また、阻害している要因を排除するのに必要なインフラ整備が遅れているために日本の成長トレンドは依然として屈折したままである。企業の創意工夫による新たな市場の開拓につなげるために規制緩和を一層進めるとともに、既得権益を失うことのリスクについては、社会全体でリスクを補填する。

◎コラム

日本の年金制度では、新たに年金受給を開始する新規裁定者については、「1人当たりの名目賃金上昇率（＝ボーナス込みの税引き後年収の月額換算値）」と「スライド調整率（＝被保険者数の減少と平均余命の伸びを勘案した一定率）」を合計したものを基準額に乗じて支給開始期の年金額が決定される。しかし、その後は、「物価上昇率」と「スライド調整率」のみの合計が乗じられることとなる。「1人当たりの名目賃金上昇率」と「物価上昇率」の違いは実質賃金の上昇率であるが、現行制度では、経済変動による実質賃金の変動リスクは、すでに年金を受給している世代の受給額には影響しないこととなる。また、給付削減の例外措置が設けられており、下方リスクについては、給付金に反映させない仕組みとなっている。

②雇用調整助成金制度の見直し

景気の悪化を背景に創設された雇用調整助成金制度は、公平性、効率性の観点からみて次のような問題がある。第1に、現在雇用されている既存の雇用者を維持するための金銭的インセンティブを雇用主に付与している点である。スウェーデンにおける積極的労働政策は、失業している人々を新規に雇用した場合に現金給付を行うものであり、新卒者や若年層の雇用を促す内容となっている。第2に、日本では、経営の苦しい赤字企業へ補助金を支給している点である。スウェーデンでは企業の経営状況に関わらず給付を受けることが可能である。

日本の雇用調整助成金制度は、既雇用者への優遇策となっており、公平性の観点から問題が多い上に、赤字企業への優遇措置は経済の非効率にもつながる。赤字・黒字企業によらず、景気後退期において若年者を雇用する企業に対し、その雇用にかかる社会保険料の民間負担分を一定期間政府が肩代わりするなど、若年失業者へリスクがしわ寄せされないような配慮が必要である。

③金融機関のリスク仲介能力を高める

日本の家計資産に占める住宅資産の割合は高く、近年の住宅価格の下落、ないし横ばいが負債を抱えている家計のリスクを高めている。そのため、住宅ローン証券化市場の整備・拡充を進め、より広範なリスクの担い手の確保を目指すとともに、リバースモーゲージやノンリコース・ローンといった家計のリスク軽減に資するローン商品の普及を図る。これにより、人々は住み慣れた家に住み続けながらも住宅資産を取り崩すことによって老後の生活を賄うことができるようになり、長生きするリスクに対処しやすくなる。

④贈与税・相続税を引き上げる

贈与税・相続税を引き上げる、具体的には、土地を市場で評価して課税することによって贈与税・相続税を事実上引き上げるべきである。

まず、贈与税・相続税の引き上げによって生前贈与・遺産を減らし、生前贈与・遺産を減らした分だけ自分の消費（老後の生活費を含む）に当てる資産の割合を増やすことができる。それによって消費が刺激され、景気回復がより確かなものに

なると考えられる。しかも、贈与税・相続税の引き上げによって、生前贈与・遺産が減少すれば、それによって資産格差が代々引き継がれる度合いを軽減し、全国民の出発点が同じであるという、より公平な社会に近づくことができる。さらに、贈与税・相続税の引き上げによって税収が増えれば、それが財政再建に貢献するし、介護サービスの充実の財源にもなり得る。

日本では、伝統的には、子が親の老後の世話をする見返りとして遺産をもらっており（例えば、ホリオカ 2008を参照）、親が長生きするリスクを、事実上、子が負っている。しかし、第1の柱で提案した通り、介護サービスを充実させ、同時にリバースモーゲージなどを整備し（上記③）、贈与税・相続税を引き上げることにより、親が長生きするリスクを子が負わずにすみ、リスクの社会化を実現することができる。

⑤倒産・破産コストを軽減する

企業の新陳代謝を通じてより効率的な資源配分を実現するために、企業の倒産コストを軽減させ、事業整理や再生のための処理に迅速に移行できるように企業破産や再生の制度・運用を見直す。また、日本では個人破産した場合に、保有が認められる資産が少なく、再起することが困難な状況となる。個人が破産した場合の保有現金についての免責の範囲を広げるとともに、家産についても上限を設けた上で免責を認める。

第3の柱：働き方の見直し

①雇用契約の種類を多様化する

安藤（2009）は、雇用契約の期間と場所、そして職務内容について当事者の自由意志に基づく契約を可能にすべきであると主張している。日本では長期契約と原則3年までの期限付き契約の2択となっているが、実際は、個人によってリスクとリターンの嗜好は異なることから、同じ企業であっても、個人が自分にあった雇用条件の組み合わせ（リスクとリターン）を公平に設計された選択肢から選べるようにする。選択肢によっては、解雇規制の緩和、賃金体系の変更を認めることにより、賃金は低いが安定した雇用が保障される雇用契約と、解雇される可能性は高いものの賃金が成果に対して支払われる雇用契約など、自分に合っ

た雇用条件の選択が可能となる。

②性別、雇用形態、年齢などに関わらず公平に働く社会を実現する

性別、雇用形態、年齢などに関わらず公平に働く社会を実現するために、複数の選択肢から自分に合った働き方を選択することにより、各人の人生設計に合わせて希望に沿った形で働き、ワーカーライフバランスが実現できるようにする。また、法律に違反した場合に課徴金を課すとともに、オンブズマン制度の導入による監視機能を強化する。



さいごに

上記の項目は、例示として掲げたものである。しかし、この方向へと社会を移行させることは容易なことではない。1つには日本社会の高齢化が阻害要因となる。つまり、社会の構成人員が高齢化すると高齢者の便益を優先した政策が実現されやすくなる。これは、青木（2009）によるとフリーライダー問題といわれるものである。皆が現在の消費を削って将来世代の投資を増やせば、すべての世代が投資による便益を享受できるにも関わらず、個々人の決定に委ねると、他の人が将来世代への投資を増やすかどうかわからないために、人々は自分の現在の消費を増やし、積極的な投資を行わない、というものである。

もう1つは既得権保護の問題である。パレート最適の状況から効率化政策を実施することは政治的には容易なことではない。日本の場合には、政府、産業、労働組合が話し合いによって政策決定を行ってきた歴史がある。したがって、既得権益が失われるような政策は、一部の利益集団の反対により実現が不可能となってしまう。

日本では、有識者があるべき姿を提言しても、それがなかなか実現されない状況が続いている。これは日本だけの特徴ではなく、どの国にもみら

れることだろう。しかし、日本の場合、関係者間の協議による合意が基礎になるために既得権益の問題に直面するのも事実だろう。政策合意につなげるためのアプローチについての考察が必要である。

本連載は、政策レジームという政策の大きな枠組みを示しつつ、それぞれの政策レジームの特徴をデータや既存研究の成果を踏まえて記述した。今回、このレジームについて考察を深めたのも、パッチワーク型の政策立案ではなく、政策を体系として捉えて議論することが求められていると感じたからである。今後、大きな政策の枠組みを踏まえた政策議論が活発になされることを願っている。

注

1) 社会保障給付には、“targeting（ターゲティング）”と“universalism（ユニバーサリズム）”の2つの考え方がある。前者は、高所得者から低所得者への所得移転を意味し、後者は、すべての所得階層に一定の給付を保障するものである。

2) ここでの議論は永山（2006）を参考にした。

参考文献

青木玲子（2009）2009年11月28日（土）第4回一橋大学関西アカデミア「次世代の代表」『世代間格差～世代間対立から世代間協調へ～』の講演

安藤至大（2009）「労働ルールの再構築と新システムへの移行プロセス——雇用契約の多様化と新制度導入過程の明示的な検討が必要」『終身雇用という幻想を捨てよ——産業構造変化に合った雇用システムに転換を』、pp.47-61、総合研究開発機構

加藤淳子（2001）「福祉国家の税収構造の比較研究：OECD18カ国と新興産業国」Discussion Paper No.40、一橋大学世代間問題研究プロジェクト

永山泰彦（2006）「スウェーデン経済の構造改革——新しい福祉社会モデルへ」『尚美学園大学総合政策研究紀要』第11号（2006年3月）、pp.33-51

ホリオカ、チャールズ・ユウジ（2008）「日本における遺産動機と親子関係：日本人は利己的か、利他的か、王朝的か？」チャールズ・ユウジ・ホリオカ・財団法人家計経済研究所編『世帯内分配・世代間移転の経済分析』、pp.33-51、ミネルヴァ書房