

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
神田玲子政策レジームの
基本的考え方

1 はじめに

20年近くほぼ一貫して続く日本経済の長期停滞は、少なくとも「生活水準の低下」、「生活、雇用、老後などに対する不安・リスクの増大」、「所得格差の拡大」という点で家計に悪影響を及ぼしてきた。このうち、多くの経済学者、政策担当者などは所得格差の拡大に着目するが、われわれは、家計や個人が抱える不安・リスクの増大に着目する。各国では、不安・リスクに対応するためにどのような制度体系になっているのか、その特徴は何か、現在抱えている不安・リスクへの対応が十分にできているのだろうか。これがわれわれの問題意識である。

連載第1回目では、各国の制度体系を把握するに当たって、これまで研究が進められてきたレジーム論を基礎に議論を展開し、先進諸国と比較することにより日本の制度体系の欠陥、つまり、「個人」が過重なリスクを負担する社会になっていることを明らかにする。また、次回以降では、「社会」が公平にリスクを負担する制度設計のあり方について、諸外国の制度体系をより詳しく紹介したいと思う。最終回（第6回）では、それまでの議論を踏まえて日本の目指すべき方向性について提言する。

2 リスク対応からみたレジーム
論の必要性

議論を進める前に、まず、リスクとは何かについて触れておきたい。昨今の経済学の議論では、リスクと不確実性は区別して考えられている。フランク・ナイトの分類に従うと、リスクとは、確率分布は既知であるが、実際にどの出来事が起こるかは事前にはわからない状況を示すのに対して、不確実性とは確率分布自体が未知のものであることを示す。今回生じた世界金融危機やBP社の原油流出事故による沿岸住民への補償問題は、不確実性の問題に分類されると考えられるかもしれない。しかし、不確実性が現実になってしまった場合にも、事前に確率分布を把握していなかったことを理由に対応を免れるわけではない。リスクであろうが、不確実性であろうが、事後的な対応は必要となる。そのため、本稿では、あえてリスクと不確実性の区別をせずに、広義の意味でリスクという用語を使用する。

2.1 個人が経済的リスクを負うことは合理的ではない

リスクを考える上で重要なことは、失職や賃金下落、倒産といったリスクを個人が負うことは、必ずしも合理的な行動ではない、ということである。たとえば、今は生活できる程度の所得を稼いでいるが、将来失職する不安に駆られている人の場合、失業保険の備えがなければ、その人は、職に就いているうちに働いて将来に備えて少しでも

多く貯蓄をしようとするであろう。しかし、頑張りすぎて体調を崩し、働くことができなくなってしまうかもしれない。また、年金制度がない社会では、いつまで生きるかわからないために、生活を切り詰めて貯蓄し続け、人生を楽しむことができずに死んでしまうかもしれない。こうしたリスクについては、個人でリスクを抱えるのではなく、社会でリスクを分かち合う方が合理的である。前者の例であれば、失業保険あるいは生活保護という制度が完備していれば、失職する不安からかれて体を壊すまで働くことはなくなるだろう。また、後者の例であれば、年金制度があれば、安心感も増すだろう。

リスクを社会で分かち合う方法は大きく2つに分けられる。1つは、市場メカニズムを活用してリスクを社会化しようというものである。多くの人々のリスクを束ねることによって統計的なリスク計測を可能にし、そのリスクに価格付けを行い、それを市場で売買することで、投資家に自発的に広くリスクを負担させることが可能となる。これは、市場メカニズムを活用したリスク・シェアといえる。もう1つは、政府が介入してリスクを社会で分かち合うもので、一般的にセーフティネットとも呼ばれている。これには、生活保障などにみられるように租税を原資に給付を行う税方式と、一定の集団が保険料拠出により準備資産を積み立て、リスクが顕在化したときに支払いを行う保険料方式の二種類がある。これらの政府の介入は、「モラル・ハザード」などの問題を生じさせ、無効率を生み出すという議論が経済学者を中心になされてきた。こうした制度が生み出すマイナスの問題に、諸外国がいかに向き合って解決を試みているのか、という点については、次回以降に説明したい。

2.2 政策レジームで議論する必要性

しかし、こうした方法によるリスクへの対処は、本連載で取り扱いたい対処策の一部でしかない。リスクへの対策は、失職や長寿リスクなどの個々の問題への対処策だけでなく、リスクを軽減させるための経済運営や、リスクが社会で公平に共有されるための仕組み、そしてリスクが顕在化しないように個人の人々の努力を引き出す仕組みなど、社会経済制度に関係するものまで含め、多岐にわた

るためである。たとえば、教育や育児・介護サービス、公平な雇用条件、適切な税制などは、就業の機会を増やす、就業しやすい環境を整備する、就業した場合に公平な賃金を確保する、労働へのインセンティブ付けをするといった点からリスクが顕在化するのを防ぐ効果が期待できるものである。

そのため、ここでは、福祉制度に限らず、政策全体の体系を示す政策レジームという枠組みまで広げて議論を行うこととしたい。

2.3 エスピン・アンデルセンの福祉国家論

各国がどのような制度によって、リスクの社会化を図っているのか。各国の制度を一つずつ取り上げることは困難である。そこで、本稿では、主に社会学の分野で、資本主義国をいくつかのグループに分類し、その制度体系について論じている研究を踏まえて、議論を進めることとする。

社会学者のエスピン・アンデルセンは、先進各国の福祉・雇用制度という福祉国家の側面に着目すると、大きく3つに各国を分類することができる（Esping-Andersen 1990, 1999）。具体的には、まず、各国の政策レジームを、その国が市場メカニズムによる資源・賃金の配分を重視するか、それとも所得再分配を重視するかで分類する。次に、所得再分配を重視する国々を、その国の再分配政策が補完的・限定的か、それとも普遍主義的・包括的かでさらに分類する。以下、それぞれのレジームの基本的な考え方と特徴についてまとめてみたい。



3つのレジームの比較

3.1 自由主義レジーム

●基本的考え方

自由主義レジームとは、市場メカニズムによる資源・賃金の配分を尊重し、政策による再分配は必要最低限に留める国々のレジームを指す。つまり、個人の人々のリスクへの対応は、再分配政策によってではなく、主に市場メカニズムの中でなされることになる。市場機能重視は、アダム・スミスにはじまり近代経済学者の基本的な考え方であるが、それを特に著しく体现しているのがアメリカ

やイギリスといったアングロサクソン諸国である。また、こうした市場重視の考え方は、金融工学の技術によって加速された金融・資本市場の発展に端的に現れているといえる。そこでの金融商品は、リスクに直面している人が、リスクを他の人に肩代わりしてもらうことで、また、リスクを肩代わりした人は、リスクを負担する見返りをもらうことで、それぞれ厚生を改善することができるというリスク・シェアリングの考え方が理論的な裏付けとなっている。

●自由主義レジームの特徴：「個人」のリスク対応を重視する

市場メカニズムを最大限に活用することを前提とする自由主義レジームでは、なるべく多くの人々に雇用機会を提供して失業のリスクを軽減させるために、高い経済成長を実現することが最優先課題として考えられている。新井（2002）によると、アメリカ社会は豊富な勤労機会に恵まれており、誰であろうとも勤労意欲さえあれば就労が可能であり、社会保険の被保険者となって人生の途上で遭遇するさまざまなリスクから保護されると考えられてきたという。つまり、失業しているのは勤労意欲に欠けているため、ということになる。この認識は、所得再分配により生じるモラル・ハザードのマイナスの影響を強く問題視し、所得再分配を限定することにつながる。

また、民間保険や融資といった民間金融機関による金融商品を活用して、リスクを人々の間でシェアしているのも特徴である。昨今評判は芳しくないものの、低所得者向けの住宅ローンであるサブプライムローンによって、返済不能となるリスクの高い低所得者でも住宅資金を借り入れ、自宅を購入することができるようになった。これは、個々人のリスクを集めて、リスクの程度によっていくつかの層に区分して投資家に売却できるようにすることで、金融機関の仲介機能を通じて資金の貸し手と受け手の間でリスク・シェアを行ったことの一例である。

これらのことからわかるように、自由主義レジームでは、人々が再分配政策による給付に頼ることなく自力でリスクに対処できる社会を築くことが目標とされ、そのためには十分に機能する市場を構築することが重要だとされている。もっとも、

現実には、こうしたリスクへの対応策によってすべてのリスクが解消されるわけではなく、金融機関から融資を受けた債務者が返済できなくなるケースも多い。しかし、そのような場合でも、アメリカの個人破産法では、破産した者が再起することは十分可能な制度となっており、破産が1つの選択肢となりうることは、個人破産法が事実上のセーフティネットとして、自力での再興を後押ししていることを示している。破産に関連して、ファーガソン（2009）は「アメリカ人ならだれでも、連邦倒産法・第7章（清算）および第13章（定期収入のある個人の債務整理）を申告できる。貧富の差に関係なく、アメリカ人は破産を『生存し、自由を満喫でき、幸福を追求する権利』とほぼ同等な、『不変の権利』だと心得ている」と記している。

3.2 社会民主主義レジーム

●基本的考え方

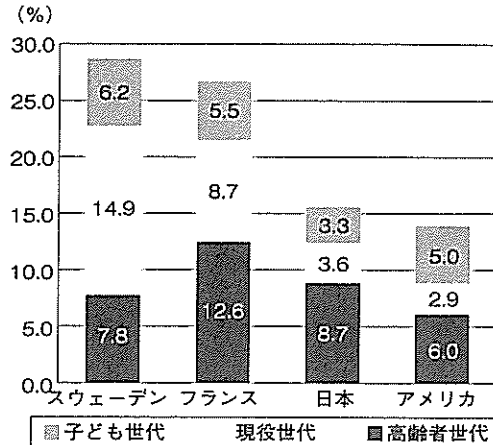
社会民主主義レジームとは、所得再分配政策を重視するが、その機能を主に国家が担うこととし、再分配政策の給付対象の範囲が広い点において普遍主義的・包括的である国々の政策レジームを指す。これには、北欧諸国が該当する。政策が普遍主義的・包括的であるということは、家族、医療、年金などの公的給付が所得水準や雇用状況などの属性の別なく、多くの人に提供されていることを意味する。こうした点は、育児・介護、高等教育などのサービスを政府が提供するという政策にも表れている。

●社会民主主義レジームの特徴：社会全体でリスクを分かち合う

個人の所得の「結果としての」平等を理想とする社会民主主義レジームでは、政府による手厚い所得再分配が重視され、ジニ係数や貧困率のみでも、事後的な所得の平等化が達成されている。しかし、同時に、社会民主主義レジームではリスクの顕在化を未然に防ぐという観点からみても、他のレジームにはない特徴がみとれる。

図1は、対GDP比でみた政府の再分配関連の支出を、高齢者、現役、子ども世代別に分けたものである。それぞれの世代に含まれる支出の内訳は、子ども世代では教育支出、現役世代では家族関連

図1 公的支出の世代別の再分配状況（2005年、対GDP比）



出所) OECD Social expenditure-Detailed data, Social and Welfare statistics, "OECD. stat"

"Education at a Glance" (2009) のChapter B Table B 2.4 (p.221)

注1) ここでいう子ども世代への支出は、公的教育支出、現役世代への支出は、障害者等関連、家族、積極的労働政策、失業給付、住宅、介護（高齢者向け居住ケア・ホームヘルプの現物給付）、高齢者世代への支出は、高齢者向け（年金）を含む。

注2) 育児（家族の項目の一部）および介護については、対象はそれぞれ子ども世代、高齢者世代であるが、現役世代の活動を支援するという観点から現役世代に対する支出として整理した。

注3) 医療については、世代別に分けることが困難であったため、ここでは除外した。

給付、労働政策、育児・介護サービスに関する支出、また、高齢者世代では年金給付等がある。社会民主主義レジームであるスウェーデンの政府支出を他の国と比較すると、高齢者世代への支出割合は日本よりも低く、また、現役世代や子ども世代への支出割合は日本を含め他の諸国よりも圧倒的に高い比率となっている。つまり、スウェーデンでは、現役世代や子ども世代への再分配に十分に配慮した支出構成となっているといえる。このように世代間の支出バランスを保つことは、現役世代や子ども世代の将来のリスクを軽減させる効果があると考えられる。子ども世代へ質の高い教育を提供し、時代のニーズに合った知識を身につけさせることができれば、将来就職に有利に働くことになるだろうし、現役世代をサポートするために保育・介護サービスが十分に提供されれば、現役世代の就労も促進されよう。

また、労働市場における公平性の確保が、経済の効率性を高めることに寄与している点にも注目すべきである。スウェーデンにおける男女間の小さい賃金格差は、女性の生産性や就業率を高め、

経済成長の引上げに寄与していると考えられる。なぜなら、男女間の賃金格差の存在は女性の意欲を減退させ、低い賃金に合わせた努力しかしないため生産性を低下させるからである¹⁾。さらに、市場での稼働所得が男性と比べて低い場合には、女性が家事を負担し男性が外で働くことが合理的な選択となり、女性の就業を抑制してしまうことにもなりかねない。スウェーデンをはじめとする北欧諸国は、公平性と経済の効率性は必ずしもトレードオフの関係にないことを認識した上で、公平な労働市場を梃子に経済の効率性向上の達成を目指していると考えられる。

以上みたように、社会民主主義レジームにおける政府による手厚い所得再分配は、「結果として」の所得格差の是正のみならず、各世代のリスク軽減にも配慮することにより、世代間での公平なリスク分担を実現することを意図していると考えられる。また、労働市場における公平性の確保が経済効率性の向上を通じて、結果的には個人レベルでのリスク軽減の実現につながっている。社会民主主義レジームは、世代間でリスクを分かち合い、

また、公平な労働市場を通じて個人のリスク対応力を強化することによって、リスクの顕在化を未然に防ぎ、生活保護による所得再分配のコストを軽減していると考えられる。

3.3 保守主義レジーム

●基本的考え方

保守主義レジームとは、所得再分配政策を重視するが、その機能を家族、企業等の伝統的組織による共同扶助（保険等）に任せ、国家の関与を限定的、かつ共同体を補完するものとする国々の政策レジームを指す。大陸ヨーロッパ諸国が該当する。こうした国々では、職域を単位に労働者が同一の保険に加入し、労使双方が保険料を負担することによってリスクに備えた。具体的には、医療保険や雇用保険、年金などの社会保険が政策の1つである。保守主義レジームでは、国家の役割は共同扶助のための制度設計・監視などにとどまっているという意味において限定的であるといえる。

●保守主義レジームの特徴：「共同体」がリスク・シェルターとしての機能を担う

保守主義レジームの下では、家族を持つこと、安定した企業に就業することが将来にわたる安心を意味する。こうした家族や企業といった「共同体」のリスク・シェルター機能を支える2つの柱として、社会保険制度と現金給付による手厚い所得再分配政策が挙げられる。

社会保険制度は、一定期間以上働いている雇用者を対象としたものであり、対象となる雇用者にとっては安心を確保できる制度である。しかし、それ以外の雇用者や無職者は制度に加入することができず、リスクに晒されることになる。そのため、保守主義レジームでは、なるべく広い範囲で働き手の雇用を保護するために、解雇規制などの雇用保護規制を強化する傾向がある。実際に、フランスでは有期契約を締結するには客観的な理由が必要であり、更新は1回までとなっている。こうした雇用保護規制については、強い解雇規制が労働者の失業期間を長期化させ、かつ壮年世代と比較した若年世代の失業率を高めることが経済学者によって実証的に確認されている²⁾。そうしたマイナス面を緩和させるために、フランスでは、

1997年に左翼政権が誕生すると³⁾、フランス政府は週35時間労働時間制の導入により1人当たりの労働時間を短縮させると同時に、複数の人で仕事を分け合うワークシェアを通じて失業率の引下げに努めている⁴⁾。すなわち、雇用リスクへの対応として、社会保険制度に加えて、解雇規制や労働時間規制を組み合わせていることとなる。

もう1つの柱である所得再分配政策については、高額な現金給付がわが国でもよく知られているところである。代表的なものは、家族給付と失業給付である。深刻な出生率低下を受けて導入された手厚い家族手当は出産促進的なものであるが、他方で女性の就業に対しては抑制的に働くといわれている⁵⁾。そのため、フランスでは近年、保育サービスへの公的支出を急速に増やすことにより仕事と家庭が両立できる環境を整備し、女性の就業を促進している。

このように保守主義レジームでは、社会保険制度や所得再分配制度に加え、雇用保護規制・労働時間規制や保育サービスなどの現物支給を組み合わせることにより、企業や家庭などの「共同体」のリスク・シェア機能を高めているのである。



日本のレジームの位置づけと問題点

日本の政策体系のレジームにおける位置づけについては、日本の研究者を含めてさまざまな議論が行われてきた。上記の3分類を提唱したエスピン・アンデルセンによると、日本は、自由主義レジームと保守主義レジームの両方の特徴を兼ね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ということだ。

ここで注目すべきは、日本の政策を他のレジームと比較したときに、リスクを社会で分かち合うための制度が十分に整備されていないという点である。以下では、日本の政策について、自由主義レジームとしてみたときの欠陥、および保守主義レジームとしてみたときの欠陥をそれぞれ明らかにし、日本の政策が政策レジームとしては未完結であることを述べる。

表1 各国の所得再配分前後におけるジニ係数・相対貧困率（2000年代半ば）

	アメリカ	スウェーデン	フランス	日本
【ジニ係数】				
再配分前	0.46	0.43	0.48	0.44
再配分後	0.38	0.23	0.28	0.32
再配分効果	<u>0.08</u>	<u>0.20</u>	<u>0.20</u>	<u>0.12</u>
(再配分前後の差)	(小さい)	(大きい)	(大きい)	(小さい)
【相対的貧困率】				
再配分前	26.3%	26.7%	30.7%	26.9%
再配分後	17.1%	5.3%	7.1%	14.9%
再配分効果	<u>9.2%ポイント</u>	<u>21.4%ポイント</u>	<u>23.6%ポイント</u>	<u>12.0%ポイント</u>
(再配分前後の差)	(小さい)	(大きい)	(大きい)	(小さい)

出所) OECD Income Distribution-Inequality, Social and Welfare statistics, "OECD. stat"
 OECD Income Distribution-Poverty, Social and Welfare statistics, "OECD. stat"

4.1 自由主義レジームとの比較：「個人」がなす術のない日本

自由主義レジームからみた日本の政策の問題は何であろうか。それは、一言でいうと、個人がリスクに対処することを可能とするような仕組みが不十分であることである。経済成長の足かせとなる競争制限的制度・規制の存在や金融市場の発達遅れは、経済成長を抑制し、社会全体の経済的リスクを増幅させる。日本では、個人に対するノン・リコースローン⁶⁾やリパースモーゲージ⁷⁾の普及が遅れており、また、より広範なリスク・シェアを手助けするローン証券化市場も手薄である。さらに、個人破産制度も不十分であることから、リスクを個人ですべて抱え込まざるをえない状況に陥りやすい。今回の世界金融危機では、高度な金融商品がその原因となり、自由主義レジームの考えに対する批判的な見方があるが、リスク・シェアを行うことによって経済の効率化に寄与した

面も否定できない。

4.2 保守主義レジームとの比較：所得再分配機能が弱い日本

では、保守主義レジームと比較した場合の日本の政策の問題点は何であろうか。ここでは、所得再分配政策の機能が弱いことを挙げておきたい。前掲した図1をみると、フランスでは、全体としてはスウェーデン並みの再分配を行っていることがわかる。とくに、現役世代に対する支出割合を日本と比較すると、家族政策、雇用政策等の支出割合がフランスの方が手厚い。日本とフランスの違いをGDPの支出比率でみると、家族手当、失業給付による違いが大きい。

表1は、所得の再分配機能の強弱をジニ係数・相対的貧困率でみたものである。これによると、日本の所得再分配機能はアメリカと同程度であることがわかる。このように、日本では失業給付や

家族手当など現役世代に対する公的支出が少なく、子育て期の家庭や失業者がリスクに晒されやすい環境にある。したがって、企業や家庭などのリスク・シェルターの下にいない非正規雇用者、失業者、母子世帯、単身世帯などの現役世代がリスクに対して脆弱な状況に置かれているといえる。

日本の政策体系では、個人がリスクに晒されやすくなっていることがわかる。いったん、企業の雇用保護の対象から外れた失業者や母子世帯、単身者は、リスク・シェアのための手段も限られ、また、アメリカの破産制度のように社会的な敗者に対する法律による寛容な保護の恩恵を受けることもできない。かといって、フランスのように手厚い所得再分配政策によって守られているわけではない。すなわち、自由主義レジーム、保守主義レジームの体系では、複数の制度を組み合わせることによってリスクが社会的に分かち合えるようになっていっているのに対して、日本の政策体系は中途半端な体系となっており、社会的にリスクを分かち合うようになっていないことがわかる。こうしたレジーム上の欠陥が、個人がリスクに晒されてしまうことの背景にある。

* * *

次回は、今回説明したレジームの基本的考え方や特徴が、実際の経済パフォーマンスにどう現れているのか、データで確認しながらさらに議論を深めることとする。

*本連載は、財団法人総合研究開発機構における研究プロジェクト「[市場か、福祉か]を問い直す」を加筆・修正したものであり、今回の執筆を担当するホリオカ、神田のほか、下井直毅（多摩大学経営情報学部准教授）および青木周平（一橋大学経済学部助手）が順次執筆を担当する。なお、研究会メンバーとして、阿部修人（一橋大学経済研究所准教授）、安井健悟（立命館大学経済学部准教授）、中込公也（りそな銀行勤務・元総合研究開発機構リサーチフェロー）の各氏に議論に参加いただいた。

注

1) Coate and Loury (1993) は、雇用における差別は、差

別される側の生産性向上意欲を失わせる結果、低い生産性の労働者を生み出してしまふことから、自己実現的な予言となることを理論的に示した。

- 2) 解雇規制が雇用リスクに及ぼす影響についての内外の分析については、NIRA報告書「[市場か、福祉か]を問い直す」第2章を参照のこと。
- 3) ここでの記述は、労働政策研究・研修機構（2004）を参考にした。
- 4) 同書によると、フランスのオブリ第2法で、団体協約によって労働時間を35時間に短縮した企業には、低賃金労働者について社会保険料の減免額の割増を行っている（p.16）。
- 5) この点についてはNIRA報告書（前掲）第3章第3節で議論されているほか、Revillard（2006）の文には、フランスにおける家族手当の支給の変更（3人以上の子どもを持つ世帯への支給から2人以上に変更された）により、それまで一貫して増加していた2人の子持ちの母親の労働力参加率の上昇が止まったとの分析結果が言及されている。
- 6) ローンが返済できなくなったときに、担保となっている資産以外に債権の取り立てが及ばない非選及型融資のこと。アメリカでは主流であるが、日本においてはさらに追加担保や個人保証などを求める選及型融資が一般的。
- 7) 居住用資産を担保にして、死亡時（もしくは転居時）に担保物件を処分し一括返済することを前提とした融資制度のこと。現金所得の少ない高齢者が活用するケースが多い。

参考文献

- 新井光吉（2002）「アメリカの福祉国家政策——福祉切捨て政策と高齢社会日本への教訓」九州大学出版会
- ファーガンソン、ニール（2009）「マネーの進化史」早川書房
- 労働政策研究・研修機構（2004）「フランス・ドイツにおける雇用政策の改革——EU雇用戦略と政策転換」『労働政策研究報告書』No.15
- Coate, Stephen and Glenn Loury（1993）“Will Affirmative-Action Policies Eliminate Negative Stereotypes?” *American Economic Review*, vol.83, pp.1220-1240.
- Esping-Andersen, Gosta（1990）*The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.（岡沢憲美・宮本太郎監訳（2001）『福祉資本主義の三つの世界——比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房）
- Esping-Andersen, Gosta（1999）*Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.（渡辺雅男・渡辺景子訳（2000）『ポスト工業経済の社会的基礎——市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店）
- Revillard, Anne（2006）“Work/Family Policy in France: From State Familialism to State Feminism?” *International Journal of Law, Policy and the Family*, vol. 20, pp.133-150.