

# 時代の流れを読む

—自律と連帯の好循環—

| N | I | R | A |

NATIONAL  
INSTITUTE FOR  
RESEARCH  
ADVANCEMENT

# Contents

序論	<b>時代の流れを読む</b> —自律と連帯の好循環—	1
	神田 玲子	
第1章	<b>経済危機後の新しい産業政策についての試論</b>	18
	大橋 弘	
第2章	<b>国際金融基準と各国の金融規制監督制度</b>	28
	栗原 俊典	
第3章	<b>金融機関の投資行動に対する規律付け</b> —金融・資本市場における公正な価格形成確保の観点から—	45
	河村 賢治	
第4章	<b>産業構造の変化と高等教育の役割</b>	62
	新井 泰弘、川口 大司	
第5章	<b>熟議的・反省的医療政策に向けて</b> —公平・質・効率・持続可能性と制度枠組み—	77
	松田 亮三	
第6章	<b>私的年金制度の類型</b> —年金制度における公私ミックスの方向性—	93
	鎮目 真人	
	<b>研究体制</b>	109

# 序 論 時代の流れを読む

## —自律と連帯の好循環—

神田 玲子

### 1. はじめに

#### (1) 本研究の目的

冷戦終結後のグローバル化、情報革命、金融危機、そして昨今の民主化運動は、世界がわれわれの予想をはるかに超えるスピードで変化していることを示している。新聞やインターネットなどを通じて、われわれは時代の変化の「個別」の事象を知ることができるが、変化の「全体」の流れを知るのは容易ではない。「全体」の流れを把握するためには各分野の専門知識をもとに継続的にフォローしていかなければならないからだ。

そこで、NIRA（総合研究開発機構）では、先進国がどのような課題に直面しているのか、各国の政策体系を構成する個別の制度・政策がどのように変化してきているのか、時代はどの方向に動きつつあるのか、ということについて巨視的な視点から把握することを目的とした研究を始めることとした。「全体」の流れを大まかにでも把握するためには、微視的な視点と巨視的な視点とを何度も往復しながら思考錯誤を積み重ねるしかない。そのため、研究会では、産業政策、金融規制・監督、教育制度、医療制度、年金制度の5分野について、計7名の識者の方から近年の動向を報告してもらい、分野横断的な議論を重ねた。本拙稿は、識者の方とのディスカッションを通じて得られたものを基に、時代の「全体」の流れをまとめたものであり、分野横断的な方向性を記述することに力を置いている。そのため、それぞれの分野の直面する課題とそれへの制度・政策対応については、各識者の論考をお読みいただきたい<sup>1</sup>。

序論の構成は次の通りである。まず、欧米の資本主義における政策の大枠について、個人、そして、人と人との支え合いという観点から整理をする。欧米では、個人については「自律」が、そして、支え合いについては「連帯」がキーワードになることを示す。第2節では、「自律」や「連帯」が時代の変化のなかでどのような挑戦を受けているのか説明する。第3節では、「自律」や「連帯」を巡る先進国の取組み、また、第4節では、新しい時代を生きるわれわれの役目、そして、日本の課題について示したい。

---

<sup>1</sup> 序論は、各識者の論考や研究会での意見交換などをもとにまとめたものである。本文中に誤り等があるとすれば、すべて筆者の責任である。

## (2) 欧米にみる「自律」と「連帯」

欧米の資本主義の政策の大枠について、個人のあり方、そして、人と人との支え合いという観点からみてみることにする。本来は、国ごとに政策を記述すべきであるが、ここでは Esping-Andersen[1990、1999]が提唱する3類型に沿って説明することにしたい。まず、Esping-Andersenの3類型、すなわち、自由主義レジーム、保守主義レジーム、社会民主主義レジームについて簡単に説明しよう<sup>2</sup>。

- ① 自由主義レジームの基本的考え方は、市場メカニズムを重視し、政府による所得再分配は必要最小限にとどめるべき、というものである。アメリカやイギリスなどのアングロサクソン諸国が採用する政策がこれに該当する。
- ② 保守主義レジームの基本的考え方は、所得再分配政策を重視するが、その機能を家族や企業といった伝統的組織による共同扶助（保険制度など）に任せ、国家の関与は限定的、かつ共同体を補完するものにとどめるべき、というものである。フランスやドイツといった大陸ヨーロッパ諸国が採用する政策がこれに該当する。
- ③ 社会民主主義レジームの基本的考え方は、所得再分配政策を重視するが、その機能は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的・包括的であるべき、というものである。スウェーデンなどの北欧諸国が採用する政策がこれに該当する<sup>3</sup>。

### 市場の競争によって可能となる個人の「自律」

近代の市民革命を経て、欧米では基本的な人権の1つとして自由権が確立された。それを支える論拠の1つは、個人は「自律」して生きるべきであるという考えである。ここでの「自律」とは、個人が自分の規範に従って自己決定することと定義され、他律（＝他からの命令や束縛によって行動すること）とは反対の概念である。

「自律」を重視する考え方では、「市場」は、個人が商品やサービス、場合によっては自分の職業を自由に選択することのできる場として重要な位置づけが与えられる。個人は市場で多くの選択肢のなかから、自分の規範に基づいて商品を選択することで自己実現を図る。企業からすれば自社の商品が選ばれるかどうかであり、まさしく市場での競争が個人の「自律」を支えていることになる。また、働く場をみつけるという意味においても、市場での競争が重要となる。西村[2011]によると、ハイエクは、市場の競争を通じてこそ、売り手である労働者は自らの適性を「初めて知りうるのだ」としている。市場の競争を通じて自分の適性を知ることができれば、よりふさわしい活躍の場を見つけることができ、個人の「自律」も高まるはずだ。自分に適した職場は、適していない職場に比べて失業リスクは小さいと考えられるからである。

つまり、個人の「自律」は、市場の競争によってはじめて可能となる。こうした個人の「自律」を前提とした市場重視の考え方は、アメリカ、イギリスの自由主義レジームに端的に現れている。

---

<sup>2</sup> エスピン・アンデルセンの概要については、総合研究開発機構[2010]を参照されたい。

<sup>3</sup> 普遍的・包括的とは、給付の対象を一部の人々ではなく、あまねく広範囲の人々とする事。

## 人と人との支え合いによる「連帯」

「連帯」とは、失業や病気などの1人では対応が困難な共通のリスクに対して複数の人が支え合うことで備えようというものである(近藤[2010])。個人が、市場でのリスクをすべて負うことは合理的ではない。将来が不安になり、貯蓄を蓄えようと遮二無二に働いたせいで、体をこわしてしまう人もでてくるかもしれない。そうならないためにも、個人でリスクを負うのではなく、社会でリスクを共有する方が望ましい。

「連帯」の方法は国によって大きな違いがみられる。たとえば、保守主義レジームであるフランスでは、個人が被るリスクに備えて、「家族や企業」といった伝統的組織が共同扶助(職域別保険制度など)としての機能を担っている。そこでは、共同扶助を担う団体の運営面、財政面の自律性が尊重され、あくまでも国家は、共同扶助のルールづくりに徹すべき、と考えられている。

他方、社会民主主義レジームであるスウェーデンでは、政府による手厚い所得再分配を現金・現物給付の両面で実施している。その背景にある考え方は、「国家」がリスクシェアにおける主体的な役割を担い、社会の構成員全員による「連帯」を通じてリスクに対応すべき、というものである。そこでは「連帯」のための費用負担も、国民から広く徴収されることになる。

また、「連帯」を広く捉えれば、労働組合や雇用規制のあり方も「連帯」の1つの形だと考えられる。たとえば、労働組合の存在は、賃金水準や労働条件などの要求を団体で行うことによって労働者の交渉力を高めることに寄与した。雇用規制についても、フランスでは、企業に対して厳しい雇用規制を課すことにより、労働者が安易に解雇されないようにしてきた経緯がある。

## 「自律」と「連帯」の好循環

これらの「自律」と「連帯」の概念は、近代国家が形成される過程で人の権利の問題として認識され、長年をかけて構築されてきたものである。ここで強調したい点は、「自律」と「連帯」はトレード・オフの関係にあるわけではない、ということである。

そもそも「自律」と「連帯」はお互いを前提としている。自律できていない個人が集まっても、連帯することはできない。極端ではあるが、失業者の集まりでは、所得の再分配は不可能である。他方、連帯していなければ、自律することもできない。失業保険がなければ、今の仕事を嫌々ながら続けざるを得ない状況に置かれ、職業の選択を放棄せざるをえないためである。まさに他律の状況に陥る。

さらに、拙稿の結論を先取りするようだが、「自律」と「連帯」との間に好循環を形成することは可能である、と考えている。好循環は2方向からなり、1つは「自律」すればするほど「連帯」を強くする関係であり、もう1つは「連帯」すればするほど「自律」を強くする関係である。前者の「自律」から「連帯」への関係性は、たとえば、所得のある人ほど他者に貢献したくなる、あるいは人とリスクを分かち合いたくなることである。また、後者の「連帯」から「自律」への関係性は、他者とリスクを分かち合うことによって自分がさまざまな機会に挑戦できるようになることである。これからの社会は、「自律」と「連帯」の好循環が実現されるような仕組みを築いていくことが、現実には求められているのではないだろうか、というのが拙稿の基本的スタンスである。

現実の状況は、両者の好循環からはほど遠い。グローバル化による市場リスクの増大や

高齢化など先進国が直面する問題は、「自律」や「連帯」そのものを阻害している。こうした状況に直面した各国政府の対応をみると、「自律」や「連帯」そのものを、あるいは、「自律」と「連帯」の関係性を徐々に強化するような取組みをしている状況が浮かび上がってくる。以下、順に説明していきたい。

## 2. 先進国が直面する課題—今、われわれはどこにいるのか—

ここでは、「自律」と「連帯」が時代の挑戦をどう受けているのかについて、議論を進めたい。まずは、グローバル化等を背景とした市場リスクの増大に焦点をあて、それによって「自律」と「連帯」が困難になっていることを述べる。次に、現在の「連帯」の枠組みが機能しておらず、かえって「自律」を阻害している面があることを述べる。最後に、高齢化による「連帯」制度の持続可能性を取り上げ、それが「自律」から「連帯」への関係性を弱めていることを指摘したい。

なお、上記では「自律」する対象として個人を想定してきたが、以下では企業も「自律」の対象に含めることとする<sup>4</sup>。

### 第1の課題：市場リスク増大によって「自律」や「連帯」が困難となった「個」と「企業」

第1の課題は、個人や企業が、失業、倒産、M&Aといった市場リスクに晒されるようになったことである。個人や企業の市場でのリスクが高まっている背景には、①オイルショック以降の低成長トレンド、②冷戦終結以降のグローバル化による影響があると考えられる。

まず、先進国の長期的な成長トレンドをみてみよう。先進国の経済成長率は、オイルショックを機に大きく下方屈折し、低成長時代へと移行した。その結果、先進国は構造的な失業や貧困といった問題を抱えることになる。図表1は、近年の動きについてデータで確認するために、1990年以降の主要国の成長率と雇用者数の変化のトレンドをみたものである。日本、アメリカでは、概ね、経済成長率の鈍化とともに、雇用者数の伸びが減少していることがわかる（経年につれて曲線が左下の方向に伸びている）。アメリカの傾き方が、日本の傾きよりも急となっているのは、雇用調整速度がアメリカの方が高いことを示していると思われる。また、スウェーデンでは、近年は成長率と雇用者の伸びがプラスとなっているものの（曲線が右上の方向に伸びている）、90年後半以前は、成長率がプラスにも関わらず、雇用者数の減少がみられたことがわかる。このように、状況の違いはあるものの、各国において雇用の確保が重要な課題であることがわかる。

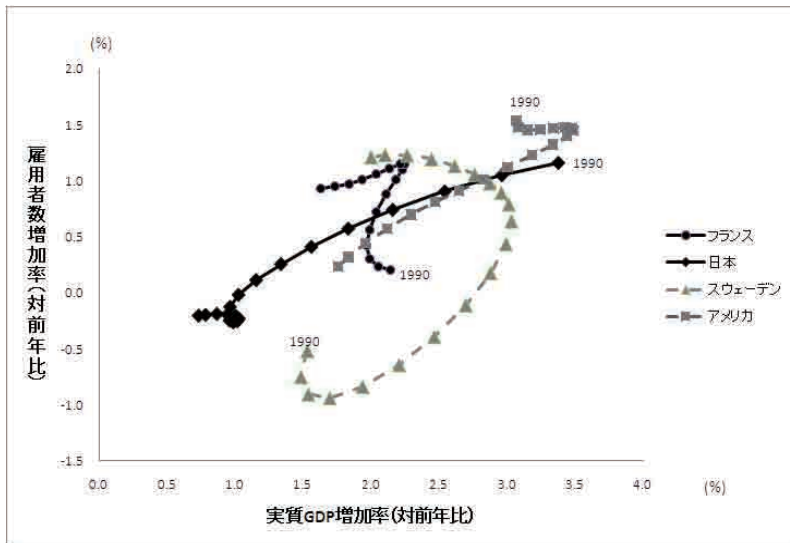
次に冷戦終結以降のグローバル化による影響について触れてみたい。冷戦終結により東西を分断していた壁は取り払われ、東欧諸国、中国、インドなどが世界市場に参入した。こうした変化は、先進国に多くの成長の機会をもたらし、資本が新たな投資や投機

---

<sup>4</sup> 企業が自律できない状況としては、倒産、買収などを想定する。



図表 1 実質成長率と雇用の伸び（1990 - 2009）



注: 1.各国の毎年の実質 GDP 成長率と雇用者数の増加率を、起点の 1990 年から終点の 2009 年まで結んだもの。ホドリック=プレスコット・フィルター手法で修正したデータを使用。

2.フランスの雇用者数には個人事業者も含まれる。

出所：OECD “OECD.Stats” Annual National Accounts, Labour Force Statistics  
ILO “LABORSTA Labour Statistics Database”

を求めて国境を越えて移動した。資本移動は、成長国に資金を供給し、発展の機会を確実にしたが、同時に、アジア通貨危機、世界金融危機などこれまで経験したことない不安定性をも市場にもたらすこととなった。

多くの識者が議論しているように市場には不安定な側面がある。本来、合理的な行動を取ると想定されていた市場参加者の行動ひとつを取ってみても、群集心理によって不合理な行動をとる可能性がある。また、途中で不合理であると気がついたとしても、他の人と違う行動に切り替えることが合理的でない可能性もある（詳細は第 3 章参照）。こうした心理は、IT 革命による金融商品の開発が発端となって金融資本市場のリスク拡大へつながっているが、企業は、こうした不安定な金融資本市場への依存度を一層強めつつある。

また、近年の先進国の低い成長率や市場リスクの増大は、「連帯」の基盤である基金の健全性に影響を及ぼしている。近年の低成長を背景に、「連帯」のために拠出した保険料によって積み立てられた基金の運用収益は低下しており、また、市場リスクの増大に晒されることにより、給付額が変動してしまうことになる。こうした状況は、「連帯」の持続可能性に影を落としている。

## 第 2 の課題：「自律」を阻害する「連帯」制度

第 2 の課題は、現行の「連帯」の制度が、結果的に「自律」を阻害している点である。たとえば、保守主義レジームのフランスについてみてみよう。フランスにおける連帯制度

の基礎をなしているのが職域別の社会保険制度である。社会保険制度では保険料を支払うことができない者は保障の対象から除外されてしまう。この制度は失業者が少ないときは機能したが、若年失業者の増大や失業の長期化に伴い、制度から除外される人々が増加し、十分な機能を果たせなくなった。この事態を憂慮した政府は、これまで失業者に対する生活保障の充実を図ってきたが、現金の給付は失業者の就業意欲を削ぐ結果、かえって失業を長期化させているとの指摘がなされている。また、フランスでは、こうした社会保険制度に加えて、雇用保障の観点から厳しい解雇規制を企業に課してきた。これらは企業に「連帯」の役割を担わせるものである。しかし、低成長期における厳しい雇用規制は、既存の従業員を保護する傾向が強く、結果的に若年層の新規採用を阻む原因になっている<sup>5</sup>。

最も福祉が充実しているといわれる社会民主主義レジームのスウェーデンでも「連帯」が「自律」につながっているかどうかは疑問だ。スウェーデンでは若年層の失業率が他のOECD諸国と比較して突出して高い国の1つだ。その理由として、集団解雇が弾力的に行われているといわれる社会民主主義レジームのスウェーデンでも、能力不足、職務怠慢といった個人的理由による解雇（普通解雇）は厳しいことから、既存の労働者の雇用を優先し、結果的に若年層の新規雇用は抑制される傾向にあることが指摘されている（OECD[2008]）。また、スウェーデンの若年層は学校卒業後も就職するまでの期間が長く、その間に社会人としての能力を喪失してしまうのではないかと、という問題も指摘されている。

自由主義レジームのアメリカでは、今回の世界金融危機によって失業率は大幅に上昇した。市場での調整機能が働くことが期待されていたが、現時点でも失業率は高止まりの状態が続いている。アメリカにおいても若年層の失業率が他の年齢と比較して高いのは共通している。政府による所得再分配制度が希薄であるために、失業の長期化は社会問題となりやすい。

以上、各レジームについて簡単に触れたが、どのレジームも、既存の「連帯」の枠組みが「自律」を阻害している面があり、その影響が、特に若年層に強く現れていると考えられる。

### 第3の課題：高齢化による「連帯」制度持続の困難

第3の課題は、急速に進展する高齢化によって、社会保障などの「連帯」制度の持続が困難となっていることである。

先進国の高齢化は急速なスピードで進んでいる。高齢化率（65歳以上の人口割合）は、2010年にはスウェーデン18%、フランス17%、アメリカ13%、日本23%となっている。EU諸国及び日本では高齢化に伴い高齢者向け支出が増加し、財政が圧迫されている。政府の債務残高が悪化し、「連帯」制度の持続そのものが危ぶまれるなか、いかに高齢者向けの支出に歯止めをかけるかが多くの先進国の共通の課題となっている。いわば、福祉国家が限界に来ているともいえよう。

<sup>5</sup> 強い雇用規制の下で、新規採用者が業務に不適格であった場合の解雇コストが高い場合には、経営者は、業務実績が既知である既存の雇用者の雇用を優先することになる（OECD[2008]）。実証分析でも、欧米では、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確認されている（安井[2010]）。



増大する高齢化のリスクを分かち合う方法は大きく2つに分けられる。1つは、「世代間」でリスクを分かち合う方法だ。通常は、現役世代から高齢者世代への所得移転によって行われる。人口の高齢化によって人口構成比が逆ピラミッドとなる場合、高齢者世代を支えるため現役世代の負担の増加は避けられない。もう1つは「世代内」でリスクを分かち合う方法だ。高齢者同士、あるいは現役同士でリスクを分かち合うことになる。

まず、主要国の所得再分配政策における「世代間」と「世代内」の2つのウェイトの置き方をみてみよう。図表2は、現役世代と高齢者世代の所得再分配政策によるジニ係数の改善幅を比較したものである。現役世代の改善幅はスウェーデン、フランス、ドイツで高く、日本、アメリカで低くなっている。また、高齢者世代の改善幅も同様に、スウェーデン、フランス、ドイツで高く、日本、アメリカで低くなっている。しかし、現役世代と高齢者世代のジニ係数の改善幅の比をとると、スウェーデン、アメリカ、ドイツで高く、フランス、日本は低くなる。すなわち、高齢者世代のジニ係数の改善幅との比較では、フランス、日本における現役世代のジニ係数の改善幅は小さいことがわかる。これは、フランスや日本では、現役世代から高齢者世代への所得移転と比べて現役世代内でのリスクの分かち合いの程度が弱いことを示している<sup>6</sup>。

図表2 所得再分配による世代別ジニ係数の改善幅

		スウェーデン	フランス	ドイツ	日本	アメリカ
ジニ係数の改善幅	現役世代(18-65歳)	0.13 (0.37→0.24)	0.13 (0.41→0.28)	0.13 (0.43→0.3)	0.07 (0.38→0.31)	0.06 (0.43→0.37)
	(税引き前→税引き後)					
	高齢者世代(65歳以上)	0.42 (0.64→0.22)	0.51 (0.82→0.31)	0.49 (0.76→0.27)	0.34 (0.68→0.34)	0.2 (0.6→0.4)
ジニ係数の改善幅の比(=現役世代/高齢者世代)		0.31	0.25	0.27	0.21	0.30

注：係数は2000～2010年の10年間の半ばの値。

出所：OECD “OECD.Stats” Income distribution-Inequality

次に、公的支出の世代別の割当てを、高齢者、現役、子ども世代別に分けてみてみよう。高齢者世代向けの支出水準はフランス、スウェーデンで高く、次いで日本、アメリカとなっている。しかし、高齢者世代向けの居住ケアやホームヘルプの現物給付や子供世代向けの育児の現物給付は現役世代が働き続けるための給付ともいえることから、現役世代向けの支出として算出し直すと、状況は大きく変わってくる。スウェーデンは、GDP比で15%（2005年）の支出を現役世代に割り振っており、GDP比でみた支出水準は他国を大きく引き離している（2005年フランス8.7%、日本3.6%、アメリカ2.9%）<sup>7</sup>。

以上みたような現役世代と高齢者世代の再分配の状況や現役世代への支出額の大きさは、世代間の公平性に関する政策の基本的スタンスを表す。日本では現役世代に対する再分配政策のウェイトが低いことが明らかである。世代間移転に過度に依存した制度は、急速な高齢化を迎える国では維持することが不可能となってきている。こうした制度に対す

<sup>6</sup> 厳密には高齢者世代内の再分配についても考慮する必要がある。

<sup>7</sup> 高齢者世代向けの支出の対GDP比は、スウェーデン7.8%、フランス12.6%、日本8.7%、アメリカ6.0%となる（詳しくは、総合研究開発機構[2010]を参照されたい）。

る不信感が、所得があるにも関わらず年金保険料を支払わないという現役世代に広がる年金保険料未納問題につながっていると考えられる。制度に対する人々の不信感は、若年層の行動に影響を及ぼし、制度からの離脱を誘発することによって制度の持続可能性を悪化させてしまう。制度の再構築にあたって、いかに国民の納得感を得ていくのかが重要な鍵といえる。

### 3つの課題への対応の遅れは、政治の不安定化につながっている

これらの3つの課題への政策的対応の遅れは、政治の不安定化へとつながっている。アメリカの先の中間選挙では、世界金融危機による雇用悪化により、与党民主党が大きく議席を減らし、下院では共和党に過半数の議席獲得を許した。アメリカに限らず、世界金融危機後の選挙結果をみると、ほとんどの国で与党が敗北している。イギリスでは、長年続いた労働党政権が負け、保守党と自由民主党による連立政権が成立した。オーストラリアでも、与党労働党は過半数割れに追い込まれた。ドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙では、メルケル首相の肩入れにもかかわらずキリスト教民主同盟が敗北した。また、スウェーデンでは、総選挙で与党が勝利したが、保守連合は過半数に届かず、移民反対派の極右といわれる党が票を伸ばした。

グローバル化によって生活が豊かになると思われていたが、先進国の所得の格差が政治問題化し、失業リスクが高まるなど期待は失望へと変わった。世界金融危機後の選挙の結果は、政府の政策運営能力への国民の不満感が高まるなか、政治の不安定化・弱体化が進んでいることを示している。

以上でみたように、先進国の成長の下方屈折やグローバル化のなかで、失業・低所得のリスクや倒産リスクが高まり、個人や企業が「自律」困難な状況に置かれている。また、本来は自律を促すはずの「連帯」制度も、若年層の雇用機会の確保を妨げ、労働意欲を削いでしまうという欠陥をもち、「自律」に結びついていない。しかも、急速に進行する高齢化は現行の「連帯」制度の持続すら困難にし、人々に制度への不信感を与え、一部の国では世代間対立にもつながっている。このように、現在の問題の所在は、「自律」と「連帯」そのものが困難となっていることに加え、「自律」と「連帯」が切り離されていることにある。こうした状況は政治の不安定化にもつながる。

## 3. 時代の流れ—われわれは、どこに向かうのか—

ここでは、「自律」と「連帯」を巡る3つの課題に対する先進国の対応について、具体的にどのような対応策が取られているのかについてまとめてみたい。はじめに、「自律」と「連帯」との関係性を強める制度設計が進められていることを述べる。次に、「自律」と「連帯」の維持という観点から金融資本市場の規律の回復に向けた取組みを整理する。最後に、「自律」を支援するための国家の後押しが強まっていることを述べる。

## (1) 「自律」と「連帯」の制度設計

先進国では「自律」と「連帯」の関係性を強めようという動きがみられる。これは、連帯から自律への作用と、自律から連帯への作用の2方向からなる。

### 「連帯」⇒「自律」の制度設計

個人の「自律」を促進する方向で、「連帯」の個別政策の見直しが行われている。現金の支給等による生活保障は、ともすれば個人の意欲を削ぎ、就職を安易に諦めさせてしまうことにつながりかねない。どのようにすれば、こうしたモラルハザードを最小限に抑えることができるかが、福祉国家の経験を踏まえて検討されてきた。90年代にEU諸国では、“Welfare to work”の考え方のもとで生活の保障から活動の保障へと福祉政策の見直しを行っている。具体的にみてみよう。

まず、積極的労働市場政策が挙げられる。積極的労働市場政策とは、労働者の再雇用を促進するために、労働市場の移動性、調整力、円滑化を図る取組みのことをいう。90年代にアメリカやEU諸国において積極的労働市場政策への方針転換が行われた。積極的労働市場政策の主な柱は、職業訓練、就業を促進するための補助金、公的職業紹介、就職ガイダンス（アクティベーションとよばれている）である（Boeri, et al.[2008]）。それまでの政策は、失業中の所得補助給付といった所得保障中心の消極的労働市場政策とよばれるものであったが、これは失業者の就労意欲を減退させ、「失業の罨」、「非活動の罨」、「貧困の罨」から脱けだせなくなるという問題があった。そこで、より動機付けを重視した政策のあり方が議論され、失業リスクの高い就業者などへの職業訓練の実施、失業者を採用した企業に支払われる雇用助成金、また、就業へのインセンティブを付すアクティベーションなどの新たな政策が実施されている。

積極的労働市場政策の具体的措置についてみてみよう。たとえば、現在は就業しているものの、将来失業する可能性が高い就業者に対して職業訓練の実施を行っている。これは、就業者の雇用能力を高めることで失業の回避を意図したものであり、“Welfare in work”とよばれている。また、失業者を採用した企業に対して雇用助成金の支給を行っているが、これも政策の対象を失業者に絞っているという点で新しい試みといえる。さらに、積極的労働市場政策のなかで最も特徴的だといえるアクティベーションという取り組みでは、行政と失業者がともに職探しの義務を負うという考え方のもとで、失業者にはカウンセラーとの集中面談、カウンセラーの指示の下での応募、適当な職が提示された場合の受諾、様々なプログラムへの参加等が義務づけられている<sup>8</sup>。これら

#### Box1: EUの新しい労働市場政策

##### —フレキシキュリティー

労働市場の柔軟性と雇用保障を同時に確保するための新しい政策。ヨーロッパの社会モデルを維持しつつ、競争力を強化するというジレンマへの答えと考えられている。グローバル化と技術革新が進むなかで、もはや労働者に特定の仕事を保障することは不可能であるとし、別の雇用機会を労働市場を通じて提供することを目指している。積極的労働市場政策のほか、生涯学習、男女機会平等に関する政策が含まれる。デンマークモデルはよく知られる。

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en>

<sup>8</sup> アクティベーションとは、一定の条件を満たす失業者に対して、職業訓練プログラム等への参加

の新たな取組みは、所得の再分配という消極的な「連帯」から、雇用による経済活動への参加という積極的な「連帯」への移行を意味するものと指摘されている。

さらに、税制においても、働かずに福祉に依存するよりも、仕事をして収入を得る方が得になるような仕組みづくりが行われるようになってきている。労働者への就労へのインセンティブを高めようというものだ。これは“Make work pay”という考え方の下で実施されているものであり、就労に伴い課税されることで手取り収入が減り、就労意欲が阻害されることのないよう、働くほど手取り所得が増加するような制度設計を行おうという取組みである。アメリカにおける勤労所得税額控除（Earned income tax credit: EITC）やイギリスの勤労世帯税額控除（Working families tax credit: WFTC）が該当する。各国によって制度設計に大きな違いがあるが、総称して **in-work benefits** とよばれている（OECD[2005]、総合研究開発機構[2010]）。

これらは労働政策に関するものであったが、労働政策以外でも、「自律」を強める仕組みが組み込まれている。高齢化に直面する先進国では、財政難のなかで公的年金の給付を削減する一方で、個人年金や企業（職域）年金などの私的年金（いわゆる 2 階建て及び 3 階建ての部分）部分の拡充を一体的に行っている。私的年金部分の拡充の事例としては、イギリスやドイツにおける中間所得層向けの確定拠出型の個人向け年金の導入が挙げられる。加入は任意であるが、政府による掛け金の所得控除（イギリス）や、政府による直接的補助金または間接的補助金のいずれかの選択（ドイツ）などを行い、政府は加入を促進している。これらは、財源が限られているなかで、「自律」が可能な人々に対しては、自助努力を促す仕組みである（詳細は第 6 章参照）。

このように、「連帯」の制度も、単なるリスクの分かち合いから、インセンティブを付加することによって、より高い「自律」につながるような仕組みづくりに移行してきている。第 6 章にもあるように、日本の年金制度は、こうした「自律」を促す仕組みが不十分である点が問題である。

また、健康という意味で「自律」と深く関わる医療の分野においては、社会経済状態の違いによって健康状態や医療利用に格差が認められることが問題となっている。1990 年代末から、イギリスの労働党政権（当時）は、貧富による健康格差を縮小するために、医療だけではなく子育て対策、住宅対策なども関連させた健康格差縮小政策を推進してきた。他の先進諸国でも、健康の格差の背景に社会経済的な違いがあるということは認識されてきており、EU 諸国やアメリカ合衆国などでは、健康の公平を実現するための政策的な取組みを始めている。アメリカ合衆国では、全国保健計画『ヘルシー・ピープル』の総合目標に、健康の公平を実現していくこと、健康の乖離を根絶することが盛り込まれている。

こうした医療制度における業績評価や保険者間の競争など各種の効率化を促す仕組みが導入されてきているが、医療アクセスを確保するために、支払い可能な医療サービスが維持されている。アメリカ合衆国でも、皆保険の実現を目指す法案が 2010 年に成立し、具体化をめぐる議論が行われている。さらに、イギリスでは、貧困者は病気にかかりやすいにもかかわらず、医療サービスの利用が低いという 1970 年代に指摘された問題（「ケア逆転」の法則とよばれている）に再び関心が集まり、近年では貧困で健康水準の低い地域

---

や補助金の補填による就業の義務付け、あるいは、罰則規定の設定によって、就業活動のインセンティブを高めようというもの。



に対する予算の加算も行われてきている（詳細は第5章参照）。

こうした医療制度におけるアクセスの公平性、すなわち社会経済的な違いに関係なく人々が必要に応じた医療サービスを利用できるようにすること、を追求することは、医療制度という「連帯」にもとづく制度を通して健康を保持・増進し、個人の「自律」を高めるようにするものともいえる。

### 「自律」⇒「連帯」の制度設計

同時に、「自律」が「連帯」の強化につながるように、「連帯」制度の公平性を高める取組みが行われている。不公平感を放置したままだと、それが「連帯」制度への不信感を生み、「連帯」からの離脱へとつながるおそれがある。

「連帯」制度の公平性を高めることは、国民の納得を得るうえでも極めて重要なことである。制度の公平性の向上は、「自律」がより高くなれば、「連帯」がより強くなるための条件ともいえる。以下、各国でどのような取組みがなされているのか、みてみよう。

まず、社会的に困難な状況にある人々の生活を誰がどの程度負担するのかも公平性に関わる問題だ。社会的に困難な状況にある人に対しては、社会の構成員全員がその費用を負担することで社会に包摂しようという動きがみられる。1999年のスウェーデンの年金改革では、低所得者層に対して公費を財源とした給付を行っており、国民から広く徴収した税を使って低所得者が連帯から排除されることのないような仕組みを取り入れている。職域による「連帯」が中心であるフランスでも、低所得者など困難な状況にある人々に対して保険料に依拠しない社会保障を実施するため、社会保障目的税である一般社会拠出金（Contribution Sociale Généralisée : CSG）が1991年に導入されている（日本労働研究機構欧州事務所[2002]）。

また、将来の不確実性を世代間で公平に負担しようという動きもみられる。リスクが特定の世代の負担にならないよう、公平なリスク分担がされるような年金制度の設計が行われている。スウェーデンの年金改革における保険料率の固定、自動的収支均衡メカニズムの導入、確定拠出型への移行（府川[2005]）などは代表的な仕組みであろう。そのほか、社会保障番号制などは、所得を正確に把握し、負担に不公平感が生じないようにするための手段である。

こうした各国の動きは、これまでの「連帯」の枠組みを公平なものにし、世代を超えて国民からの支持を得ることを意図しているということができよう。

## （2）国際協調による市場の規律の追求

「自律」や「連帯」が維持されるためには、市場の規律を確保することが重要である。今回の一連の金融危機の混乱の経験から得られたことは、金融資本市場リスクの増大は、失業や倒産、資産の暴落を通じて、個人や企業を困難な状況に陥らせてしまうということである。金融資本市場の安定性や強靱性を確保するためには、国際的なルールの設定と、いざというときの世界各国の連携が必要だという共通認識が生まれている（詳細は第2章参照）。

現在、金融を安定化させるための金融機関についての包括的な金融規制改革がG20サミットなど国際的な場で議論されている。そこでの議論は次の2つの視点を含んでいる。1

つは、個々の金融機関のガバナンスを強化し、金融機関の自律的な復元力を強化させるための視点（マイクロ・プルーデンス強化）であり、もう1つは、国際的な金融システムの健全性を、国際機関や各国当局が連携してトップダウン的に規制監督していくための視点（マクロ・プルーデンス強化）である<sup>9</sup>。

今回の金融危機で金融機関の経営者がハイリスク・ハイリターンへの投資行動をとってしまったのは、本来は金融機関のリスクの高い投資行動を監視する立場であるはずの株主が、金融機関のハイリスク・ハイリターンの行動を黙認ないしは支持していたことがあるとされている。自己資金を投入していない機関投資家は、ハイリスク・ハイリターンの行動を好む傾向にあるといわれている<sup>10</sup>。果たして、こうした株主の行動に規律付けを行うことができるのだろうか。ここでの結論は、今回の規制改革は、株主の行動に多少の影響を与えることになるかもしれないが、それほど大きな影響を与えることにはならない、というものである。確かに、イギリスでは、機関投資家に「長期的」な視点からの投資先企業に対する関与を責任付けているし、また、アメリカでは、リスクの高い投資行動を禁止ないし制限しようとしている<sup>11</sup>。しかし、これらの取組みは、株主の行動そのものを変えるものではない。依然として、株主がハイリスク・ハイリターンを要求する可能性は十分に残されている。その意味で、市場の不安定な側面は残されていると考えてよい（詳細は第3章参照）。

こうした認識からも、マイクロ、マクロ両面から、市場自体が復元力を有し、環境変化に応じてシステムそのものを見直すことができるようなプルーデンス政策が重要となってくる。そこでは、市場の不安定性からくる経済的に脆弱な人々に対する影響を極力回避しようとしている姿勢が貫かれている<sup>12</sup>。安定した社会経済システムを築くために、市場と制度の強靱性をどのようにして国家が協調して強化していくかが重要な鍵となっている。

### （3）自律を支援するための国家の後押し

グローバル化が進展する中で、個人や企業の「自律」を促すには政府の後押しがこれまで以上に必要だという認識が広がっている。世界金融危機後の不安定な状況から世界経済が脱していないことや、成長国のキャッチアップが急速であることが政府の危機感につながっている。先進国は、まだ将来の成長シナリオを描ききれないでいるが、産業政策による梃子入れと教育制度の改革を通じて何とか成長につなげようとしている姿勢がみられる。

---

<sup>9</sup> プルーデンス政策とは、信用秩序維持政策または規制監督政策と訳される。マイクロプルーデンスとは、個々の金融機関の経営危機を防ぐことを目的としたものであるのに対して、マクロプルーデンスとは、金融システム全体に危機が及ぶことを防ぐことを目的としている（翁[2010]）。

<sup>10</sup> ルービニ他[2010:99-100]「現実には、株主は、トレーダーが大きなリスクをとるのを阻もうというインセンティブをほとんどもたない。それどころか、逆のインセンティブの方がかなり強い。うまくいけば、得るものが大きいからである。・・・（中略）・・・ほとんど自己資金を投じない株主は、「一か八かに賭ける」姿勢をとっているのである」と記述されている。

<sup>11</sup> ここでの記述は、イギリスのスチュワードシップコードや、アメリカのドット・フランク法を意味している。詳しくは第3章を参照されたい。

<sup>12</sup> 国際機関等の考え方については、第2章を参照されたい。



## 高まる産業政策への関心

世界金融危機後、多くの先進国において財政支出による需要の下支え、低金利政策、市場への直接介入による為替安競争がみられた。また、運輸・交通、エネルギー、環境など高い成長が期待される産業分野を特定し、当該分野への補助金の支給や融資枠の拡大が積極的に行われている。対外的にも、官民が一体となって、政治家トップによる途上国へ高速鉄道、原子力といったインフラ整備の売り込みに取り組んでいる。こうした一連の取り組みは、先進国が、「政府の失敗」による弊害を最小限に抑えながら、産業政策への関心を再び高めていることを示している（詳細は第1章参照）。

しかし、第1章でも議論されているように、あくまでも、政府は競争力のある産業や企業が競争的な市場から選ばれる環境を構築すべきであり、競争政策と整合的な形で産業政策を実施していくべきであることを忘れてはならない。政府が成長分野や成長企業を特定することは、市場に歪みをもたらし、望ましいことではない。

特に懸念すべき点は、政府が現在介入している市場は、かつての市場とは競争の質が違うということである。柳川[2009]の指摘にあるように、グローバル化によってルールや制度を共通にしようという動きが強まっており、消費者の選択の結果市場での勝敗が決まるのではなく、市場に出回る前の段階、つまり、技術開発の段階や、政府による技術や規格の採用決定の段階で勝敗が決まるようになっている。こうした状況が生じているなかで、各国政府による行き過ぎた産業政策は、将来の新たな問題を引き起こすおそれがある。

## 教育制度改革

次に、先進国の教育改革の取り組みについてみてみたい。スウェーデンやフランスなどでは、社会のニーズに合わせて、大学が、学部編成やカリキュラムを独自に変更できるようになっているほか、産学の連携を強める方向もみられる。スウェーデンでは、ボルボやエリクソンなどの企業が大学に研究所を設置する例もある。これらは、社会のニーズに合わせて若年層の育成や中高年層の再教育を行うことで、雇用機会を増やそうというものである（詳細は第4章参照）。

さらに、グローバルな連携も進展している。ヨーロッパでは学生、研究者の交流を促進し、グローバル人材を育成する「エラスムス・ムンドゥス」のプロジェクトが実施されている<sup>13</sup>。また、アジアでも、日・中・韓の学生が国境を越えて各国の高等教育プログラムに参加することを可能とする「キャンパス・アジア」の議論が始まっている<sup>14</sup>。こうした試みは、複数の国で学び、学位を習得することで、就職する機会を海外に求めることを可能とするものだ。

これらは、いずれも各国が、競争環境が厳しくなるなかで社会が求める人材を輩出しようという試みである。しかし、今では、新興国を含めて、高学歴化が世界的に急速なスピードで進んでおり、中国、インドなどアジア地域の卒業生が約半分を占めている。高等教

---

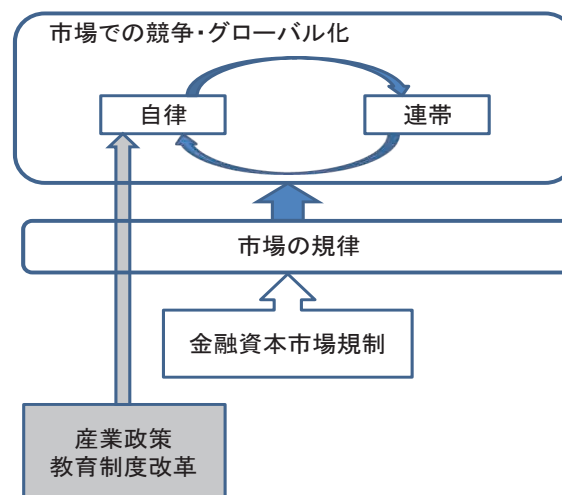
<sup>13</sup> エラスムス・ムンドゥスとは、既存のエラスムス計画を世界に広げようというEUの試みで、2004年から開始されている。エラスムス計画は、高等教育における学生および教員の交流促進のため大学間ネットワークを構築し、欧州域内での短期留学を促進しようというもので、1987年から実施されている（平井[2010]）。

<sup>14</sup> キャンパス・アジアとは、エラスムス計画のアジア版ともいえるもので、日・中・韓の学生が国境を越えて各国の高等教育プログラムに参加できるようにするための計画（ムン・ウシク[2011]）。

育卒業者を大量に輩出している新興国では、高い成長率を達成しているにもかかわらず、大学卒業者の失業率が高いといわれている。このままの状況が続けば、将来的には、世界的な労働力のミスマッチが深刻化する可能性が高いことを念頭に置くべきである。

以上からわかるように、近年の先進国における積極的労働政策、年金制度を含む社会保障改革は、「自律」と「連帯」の双方向の関係性を強めようとしていると解釈することができる。また、市場の規律を維持するための金融資本市場規制は、個人の「自律」と「連帯」を実現させるための環境整備として位置づけることも可能だろう。さらに、危機感をもつ政府による産業政策、教育改革などの試みは、慎重を期して進めなければならない問題であると考えられる。こうした先進国の取組みのイメージは、図表3のように示すことができる。

図表3 先進国の政策イメージ



出所：筆者作成

## 4. われわれの役目

今後の社会をよりよいものにするために、われわれが果たすべき役目は何か、また、今まで述べてきた問題を日本に照らして考えたときに浮き上がる日本の課題とは何か、について述べてみたい。

### (1) 「自律」と「連帯」の好循環を強めるための制度設計

グローバル化や高齢化に直面するわれわれの役目は、「自律」と「連帯」の好循環が生まれるような社会を築くことである。そのためには、まず、「自律」を阻害する「連帯」の不備を是正し、同時に、「自律」が「連帯」の強化につながるような仕組みを改めなければならない。「自律」と「連帯」の好循環をどのような仕組みによって強めていくかは、資本主義の類型によって違うだろう。それは各国が自国の社会・文化的な背景に配慮しながら、決めていくことになる。

次に、好循環を構築する前提として、市場の規律を維持するための基盤づくりを行うことである。どのような資本主義であっても、市場を活性化することなしには好循環を実現することは無理である。市場は不安定な側面を有するが、同時に市場は人々に活躍の機会を与える。今回の金融資本市場における規律維持も「自律」と「連帯」の好循環を生むための条件である。金融資本市場は様々な市場のうちの1つであるが、金融資本市場以外の市場においても、市場の規律を維持するためのルールと公正な競争市場を構築することが不可欠である。

しかし、これらの取組みを実行することは容易なことではない。成果を上げるためには、次の点についての配慮が必要となっている。1 つは、グローバルな側面に目を向けることである。近年、政府による産業政策や教育改革など、個人や企業の「自律」を後押しするための政策が推進されてきている。しかし、安易な産業誘導や教育投資は、国家間の対立や世界レベルの労働需給のミスマッチの拡大につながるおそれがある。もはや「自律」や「連帯」も一国だけで考える時代ではなくなっていると考えるべきだろう。行き過ぎた産業政策が保護主義につながらないようにするためには、少なくとも先進国だけでも産業政策のルール化を図る必要があるだろう。また、先に述べた、「エラスムス・ムンドゥス」や「キャンパス・アジア」の計画でみられるように、各国が協力してグローバルな市民としての考え方をもち、社会人として活躍できる人材を育成していくことも、「自律」をグローバルな視点で捉えていかなければならないことの好事例である。グローバルで通用する教育の基準があってもよいかもしれない。また、「連帯」についてもグローバルな視点が重要になっている。ギリシャ危機を契機としたヨーロッパの金融資本市場の危機は、EU 諸国がドイツを中心にいかに「連帯」することができるかが試された例である<sup>15</sup>。政治統合は困難であるアジアも、経済の結びつきが強まっている以上、EU と似たような状況にあり、日本としても、EU の経験から「連帯」の姿について学ぶべき点は多いと思われる。このように「自律」や「連帯」をグローバルな視点から捉え直すことが重要になっているのではないだろうか。

もう1つは、われわれ先進国の役目は、多様な資本主義の存在を認めた上で、国際的なルール作りの構築を目指すということである。多様な国々が1つの市場に存在する状況では、各国の経済発展度合いや文化的な違いを認めていくことが必要となる。多様な資本主義を認めた上で、それが反映されるようなルールづくりをどう構築していくのか、また、共通の課題に向けて各国間の協調体制をどう形成していくのが各国にとって重要な役割となる。イギリスにおける民間主体の規制監督は、企業を含め市場の多様な主体の納得が得られやすいのではないだろうか<sup>16</sup>。また、日本が主導したアジアの地域構想であるアジア太平洋経済協力（Asia-Pacific Economic Cooperation : APEC）は、まさに多様な国々を包摂するような地域連携を目指したものであった（農業の自由化の問題により日本のイニシアティブも失速してしまったのは残念なことである）。成長の水準に差がある各国間で多様な考え方が認められるようなルール作り、あるいはルール作りのための環境整備を国際社会のなかで構築していくことが、各国の重要な役割で

#### Box2: 民間主体の規制監督

—イギリスの金融サービス機構（The Financial Services Authority : FSA）—

イギリスの金融サービスを一元的に規制監督している独立した非政府機関。2000年に成立した金融サービス市場法を法的根拠にルール設定、審査、監視等を行っており、財務省に対する説明義務を負っている。機構の運営は、規制業者からのファンドで賄われ、政府からの資金の提供は受けていない。

ただし、FSAは解体される予定である（詳しくは第3章参照）。

<http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/index.shtml>

<sup>15</sup> 現在、議論されている金融規制改革も「連帯」と「自律」の考え方を背景にしていると解釈できる。詳しくは、第2章を参照されたい。

<sup>16</sup> イギリスにおける民間中心のルールづくりについては、第3章を参照されたい。

あるといえる。

これらは様々な困難を伴う課題であるが、果敢に挑戦することが新しい時代を切り開くためには必要なことである。これらの役目は政府のみに課されたものではない。企業、大学、そして個人がそれぞれの役目を果たすことが期待されている。主体はあくまでも他人事にしないという意味で「われわれ」である。

## (2) 日本の課題

最後に、日本の課題についてふれてみたい。

そもそも日本には「自律」と「連帯」という考え方が根付いているのだろうか。個人が選択し、自己決定することに価値あるという共通の理解があるのか、また、社会民主主義のなかで醸成された「連帯」という考え方が共有化されているのか、ということである。「会社人間」や「過労死」といった言葉からうかがえることは、企業に仕える他律的な人間像であり、また、会社組織内の同質性の高い集団に帰属する姿である。日本は戦後の混乱期をいち早く脱し、いわゆる「日本型経営」は欧米から高い評価を受けた。そこには、労使が一丸となって取り組む姿があった。しかし、近年の状況をみる限り、同質的な仲間うちの関係を重視して個人の自律性が確立されていないことがマイナスの影響を及ぼしつつあるように思われる。雇用形態の多様化は、本来であれば、選択肢を増やす意味で、プラスに受け止められるべき点も多いはずだが、「自律」ができていない社会においては、正社員以外の雇用者が増えることは日本企業の同質性を揺るがすことになったのかもしれない。これは、これまでの日本的な「個」と「社会」が、時代の流れのなかで挑戦を受けていることを示しているにほかならない。

グローバル化が進むなかで、日本的な「自律」と「連帯」の新しいあり方を模索しなければならない。それは、かつての日本社会に、ある種の郷愁をもって戻ることを意味しない。かといって、今回ここに取り上げたスウェーデンやアメリカ、フランスの中から1つを選ぶということでもない。おそらくは、日本的な良さは、前項(1)で指摘した、「自律」と「連帯」の好循環が生まれる社会を目指すなかで見つけることができるだろう。もちろん、グローバルな視点、また、資本主義の多様性を認め、それを踏まえたルール設定を構築していく努力を行うことは、多様な国が存在するアジアに位置する日本にとっては極めて重要であることは間違いない。こうした取組みは困難を伴うが、そこから得られた日本の良さは、おそらくはアジア地域にも通用するはずである。それを見つけることが、今後、日本がアジア地域と連携していく上で、日本にとって不可欠なことである。日本の課題を論じることは今回の研究の目的ではないためこのあたりで止めておくが、次回以降のテーマとして引き続き検討していくこととしたい。

序論の最後に本研究報告書の構成を紹介しておく。第1章から第6章では、産業政策、金融規制監督制度、金融機関の行動規制、高等教育制度、医療制度、年金制度の順で各識者の主張が展開されている。各章の冒頭には、要約の代わりに、3つの共通の質問に対する各識者の考えを示している。質問は、「どのような課題に直面しているのか?」、「どのような方向に政策の舵を切っているのか?」、そして、「政府の役割がどのように変容しているのか?」である。全体を概観する際の参考にしていただきたい。



## 【参考文献】

- 翁百合[2010]『金融危機とブルーデンス政策』日本経済新聞出版社。
- 厚生労働省[2010]『2008～2009年海外情勢報告』厚生労働省。
- 近藤康史[2010]「社会民主主義と連帯の政治―「個人の連帯」に向けて」宇野重規編『つながる―社会的紐帯と政治学（政治の発見第4巻）』風行社。
- 総合研究開発機構[2010]『「市場か、福祉か」を問い直す―日本経済の展望は「リスクの社会化」で開く―』NIRA 研究報告書。
- 西村周三[2011]「労働市場の改革、「競争」軸に」日本経済新聞「経済教室」（2月28日）。
- 日本労働研究機構欧州事務所[2002]『フランスの社会保障制度の概要―年金制度及び年金改革の動向を中心に―』（特別レポート Vol.4）。
- ヌリエル・ルービニ、スティーブン・ミーム[2010]『大いなる不安定』ダイヤモンド社。
- 平井照水[2010]「3章 東アジア地域連携と人材育成戦略―国家戦略としての留学生交流―」、『東アジアの地域連携を強化する〈個別分野編〉』NIRA 研究報告書。
- 府川哲夫[2005]「12章 公的年金の役割」清家篤・府川哲夫編著『先進5か国の年金改革と日本』丸善プラネット株式会社。
- ムン・ウシク[2010]『No.60 キャンパス・アジア―日中間の学生交流が新時代の人材を育てる―』NIRA 対談シリーズ。
- 安井健悟[2010]「雇用リスクへの対応策を考える：実証研究のサーベイ」『「市場か、福祉か」を問い直す―日本経済の展望は「リスクの社会化」で開く―』NIRA 研究報告書。
- 柳川範之[2009]『アジアを「内需」に―規格・制度の標準化で―』NIRA 研究報告書。
- Esping-Andersen, Gosta[1990] “The Three Worlds of Welfare Capitalism,” Princeton University Press. (岡沢憲英・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。)
- OECD [2005] “Employment Outlook,” OECD.
- OECD [2008] “Economic Surveys: Sweden,” OECD.
- Tito Boeri and Jan van Ours[2008] “The Economics of Imperfect Labor Markets”, Princeton University Press.

# 第1章 経済危機後の新しい産業政策についての試論

大橋 弘

## Q1：どのような課題に直面しているのか？

地球環境問題に加え、国内では高齢化・財政赤字・不安定な政治情勢という3つの問題を抱えつつ、国家のバックアップを強力に受けた成長国とのグローバル競争に直面している。

## Q2：どのような方向に政策の舵を切っているのか？

80年代の新自由主義において懸念された政府の失敗による弊害を最小限に抑えつつ、市場が解決できる範囲を超えた Q1 の課題を官民一体となって乗り越えようとする方向へ進みつつある。

## Q3：政府の役割がどのように変容しているのか？

ナショナル・チャンピオンを選ぶのではなく、そうした企業・産業が自発的に生まれるような土壌を整備し、比較優位を持つ新産業へとわが国の限られた資源を速やかに移行できるような制度設計が求められている。

## 1. はじめに

わが国は、グローバル化の進展や地球環境問題という外部の環境変化に加え、国内では、人口減少下での少子・高齢化（Demography）、財政赤字（Deficit）、そして累積する債務（Debt）という3つの“D”に直面している。その中でも、生産年齢人口の減少と高齢化によるわが国経済の生産性に対する影響が懸念される。

歴史を俯瞰すれば、今回の人口減少はわが国にとって4度目になると言われている。過去の人口減少と比較すると、今回は未曾有のスピードでの高齢化を伴っている点で大きくその様相を異にしている。女性の労働参加や退職年齢の引き上げ、あるいは（高学歴）外国人労働力の移入によって生産年齢人口の減少を和らげることができたとしても、高齢化は社会の流動性の停滞に伴う保守化や企業家精神の衰えを通じて、わが国経済の生産性に深刻なダメージを与える可能性が高い。

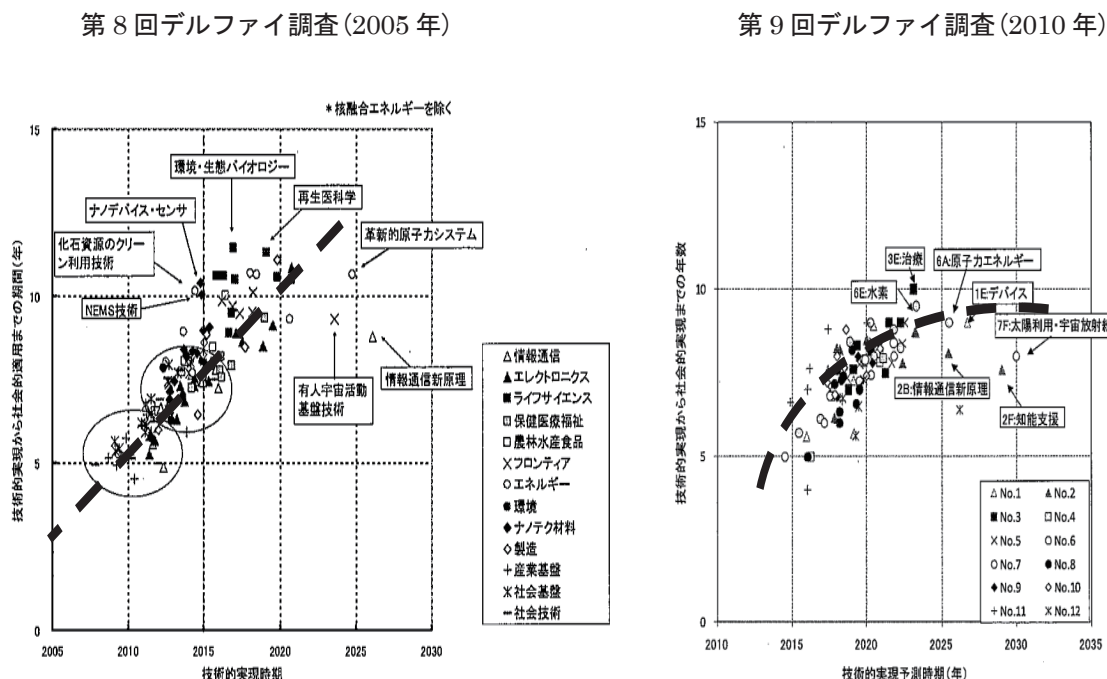
社会ニーズの硬直化が既に始まっていることを示唆するようなデータも存在する。文部科学省科学技術政策研究所が行うデルファイ調査は、多数の専門家の主観による評価を統計的に処理し、科学技術の中長期的な発展の見通しについて、専門家集団の合意を見出すことを目的にした調査である。主要な技術系の分野領域において複数の予測課題を設定し、



その課題が技術的に実現する時期と社会的に応用ができる時期とをその分野領域の専門家に対してアンケートを通じて複数回繰り返して集計・調査を行っている。2 回目の調査以降は、前回調査の結果を回答者に開示しつつ調査を行う（いわゆるデルファイ法）ことから、専門家集団としての予測の散らばりはアンケートの回を追うごとに収束する傾向がある。

図表 1-1 は、過去 2 回のデルファイ調査で設定された主要な予測課題を紹介したものである<sup>1</sup>。2005 年と 2010 年のデルファイ調査では設定された予測課題は異なるものの、大まかな傾向としては、太線で示されているように、社会的に実現可能となる時期が短縮化される傾向があることが見て取れる。この点はいくつかの解釈がありうるものの、社会ニーズを事前に見通せる技術開発が近年になって増えてきており、技術開発を行う時点では予想もしなかった知見を生み出すイノベーションやその応用研究への投資が減退している傾向を示しているとも解釈ができる。産業構造に照らしてみても、1990 年代から製造業・建設業などの雇用の減少に対して、医療・福祉分野以外の新たな雇用を生み出す分野が出てきておらず、わが国の産業構造は行き詰まりの感がある。こうしたわが国の産業形態を大きく転換するようなイノベーションが強く求められている中で、図表 1-1 のような現状をいかに打破していくかは喫緊の課題である。限られた資源をより効率的に使いつ

図表 1-1 技術開発から社会的適用までの年数



出所：文部科学省科学技術政策研究所「デルファイ調査」（太字は筆者）

<sup>1</sup> 文部科学省科学技術政策研究所[2005、2010a]を参考に行っている。なお、例えば第 9 回調査においては、予測課題の設定は自然科学系のみならず人文・人文社会科学系も含む大学・産業界・独立行政法人等の専門家 135 人からなる 12 の学際的分科会にて 832 課題を抽出し、それぞれの課題に対して計 2 回のアンケートをのべ 2,900 名の専門家に対して行っている。

つ、わが国経済の今日の流れを変えていくような産業政策が今まさに求められているといえよう。

本章の構成は以下のようになっている。まず第2節において未曾有の高齢化社会に突入するわが国においてイノベーションの重要性を指摘しつつ、イノベーション活動の現状について国際比較も交えつつ定量的な観点から紹介する。ここでは付加価値を生み出すイノベーションを活性化するための3つの視点について議論したい。1つは知識源として大学等の高等研究機関の果たす役割が大きい点、そして市場規模が縮小する中で、企業合併とグローバル化がイノベーションの促進に大きく関連している点、最後に画期的なイノベーションを創出する上での中小企業の役割についてである。第3節では、経済危機後の新しい産業政策を考える上での視点を、産業政策に係る過去の議論を踏まえつつ議論を行う。章末に参考文献を記す。

## 2. イノベーションの活性化に向けて

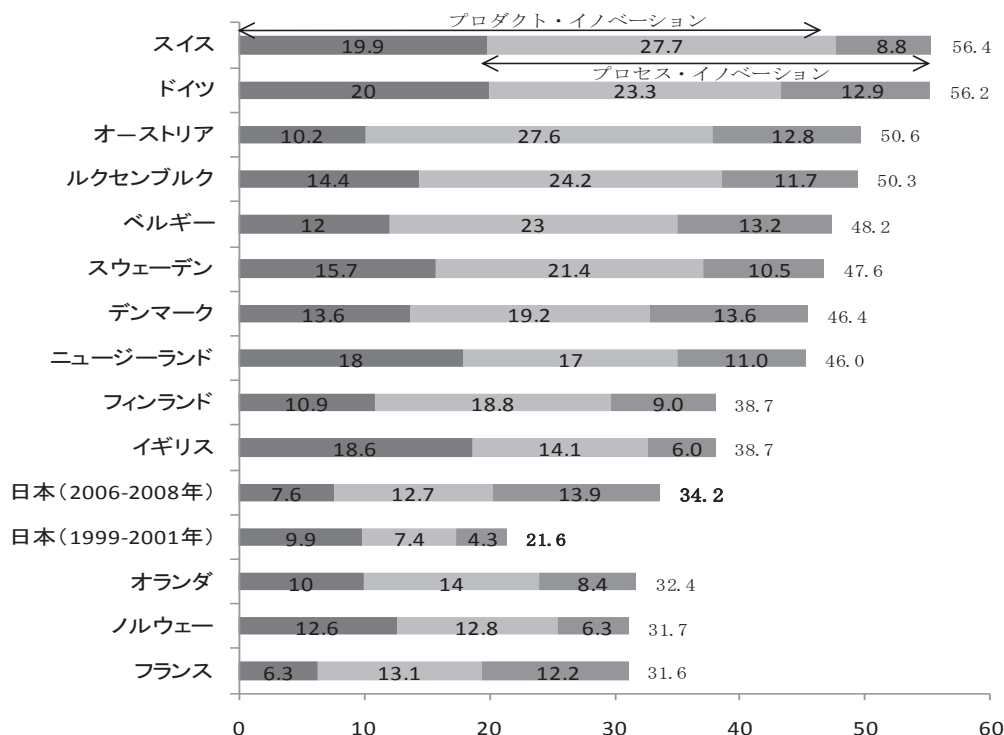
高齢化の進展に伴う社会の閉塞感の高まりのなか、今後におけるわが国の「強み」となる分野を見極めて、限りある人的資源を比較優位のある分野へと移行させていくことで、生産性を向上させることが産業政策に求められる緊急の課題である。この際にキーワードとなるのは社会構造の変革を含むイノベーションの活性化であろう。戦後日本の驚異的な高度成長を支えた大きな柱の1つは、欧米先進国からの技術導入をベースとした生産工程を改良する形でのイノベーションであったことが指摘される。こうしたプロセス・イノベーションが日本の高度成長を支えたものづくりの高度化に大きく寄与した。しかし、アジア新興国からプロセス・イノベーションの分野における激しい追い上げを受ける今、わが国に求められるのは、新たに需要を掘り起こすような新製品やサービスを創出するプロダクト・イノベーションであり、またマーケティングやガバナンスにおけるイノベーションを活性化させることであろう。

### (1) 日本の強みとは

わが国が比較優位をもつ「強み」はどこになるのか。筆者は、研究従事者の厚みがあること、そして技術力のある中小企業が多く存在することがわが国において将来的にも強みとなる部分であると考え。研究従事者については、人口1万人当たりの研究者数で国際比較を行うと、わが国は64.8人と第2位の米国(46.8人)や韓国(41.4人)を大きく上回っている(文部科学省資料による2008年時点の数字)。また中小企業についても、シリコンウェハーやカラーフィルターなどの高度部材産業において、世界市場のシェアで100%近くを占める中小企業が多く存在する。今後のわが国における産業政策を考える上では、こうした強みを生かしていく視点で議論をしていくべきではないか。

議論を行う際に、わが国におけるイノベーション活動の現状を理解しておくことが重要である。その点で2009年に実施された第2回全国イノベーション調査の結果は示唆に

図表 1-2 イノベーションの国際比較



出所：西川・大橋[2010]

富んでいる<sup>2</sup>。この調査は、従業員数 10 人以上の農林水産業、鉱工業、建設業、サービス業など 88 分野に属する企業を対象としてその企業の 2006 年から 2008 年までのイノベーション活動について、国際的なガイドライン（オスロ・マニュアル）に準拠して調査をしたものである。331,037 社から 15,137 社を抽出し、4,579 社より回答を得た（回答率 30.3%）。国際比較の観点から、わが国にてイノベーションを実現した企業の割合は、34.2%と今のところ比較可能な形でデータが入手できる海外諸国の中で 14 カ国中 11 位となっている（図表 1-2）。とりわけプロダクト・イノベーションを実現した企業は 20.3%（14 カ国中 13 位）であり、企業規模や産業分類に関わらず、諸外国よりも低水準な状況にある。

## (2) プロダクト・イノベーション

以下では、プロダクト・イノベーションに焦点を当てて主要な結果を紹介する。なお、プロダクト・イノベーションは、オスロ・マニュアルに基づき、新製品あるいは新サービスの市場への投入として定義する<sup>3</sup>。留意すべき点は、プロダクト・イノベーションにおけ

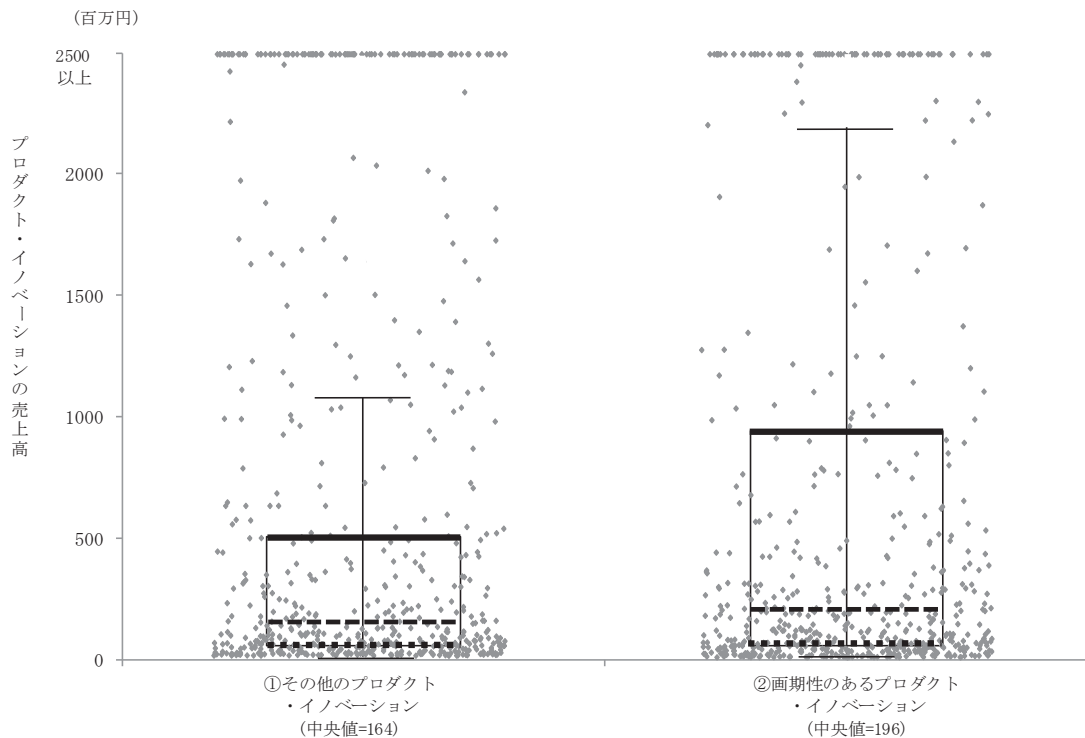
<sup>2</sup> なお、第 1 回目の調査は 2003 年に実施された。本章における以降の議論は、文部科学省科学技術政策研究所[2010b]、西川・大橋[2010]、西川・五十川・大橋[2010]に基づいている。

<sup>3</sup> 新製品あるいは新サービスには、機能・性能・設計・原材料・構成要素・用途を新しくしたものだけでなく、既存の技術を組み合わせたものや既存製品あるいは既存サービスを技術的に高度化したものも含まれる。但し製品あるいはサービスの機能面や使用目的が既存のものとは変わらない単なるデザインのみの変更、他社製品・サービスの単なる販売・提供は含まれない。

る新製品・サービスの定義が当該企業にとって新しいことを求めるものであり、必ずしも当該企業が活動する市場にとって新しいことを意味しないことである。以下では市場にとって新しいプロダクト・イノベーションを、画期的なイノベーションと呼んで区別することとする。

第2回全国イノベーション調査からは、画期的なイノベーションは、そうでないイノベーションと比較して、平均的に高い売上げを生み出していることが見て取れる(図表1-3)。とりわけ画期的なイノベーションは「当たれば」大きな売り上げをもたらす。この「当たる」という要素は、マーケティング上の工夫やガバナンス(企業組織)上の変革などが引き起こしている場合もある。こうした画期的なイノベーションは、企業年齢が20年を超える中小企業や、大学等の高等教育機関の知識を活用した企業において生み出される傾向がある。また市場規模の縮小に直面していると回答した企業群に限定すると、大規模合併やグローバル化に取り組んでいる企業ほど、イノベーションを生み出すことも分かった。また、研究開発支出が5,000万円程度になるまでは、飛躍的にイノベーションの起こる確率が高まるものの、それを超えると頭打ちになる結果(図表1-4)は、補助金の制度設計を考える上でも重要なヒントを与えるものといえるだろう。

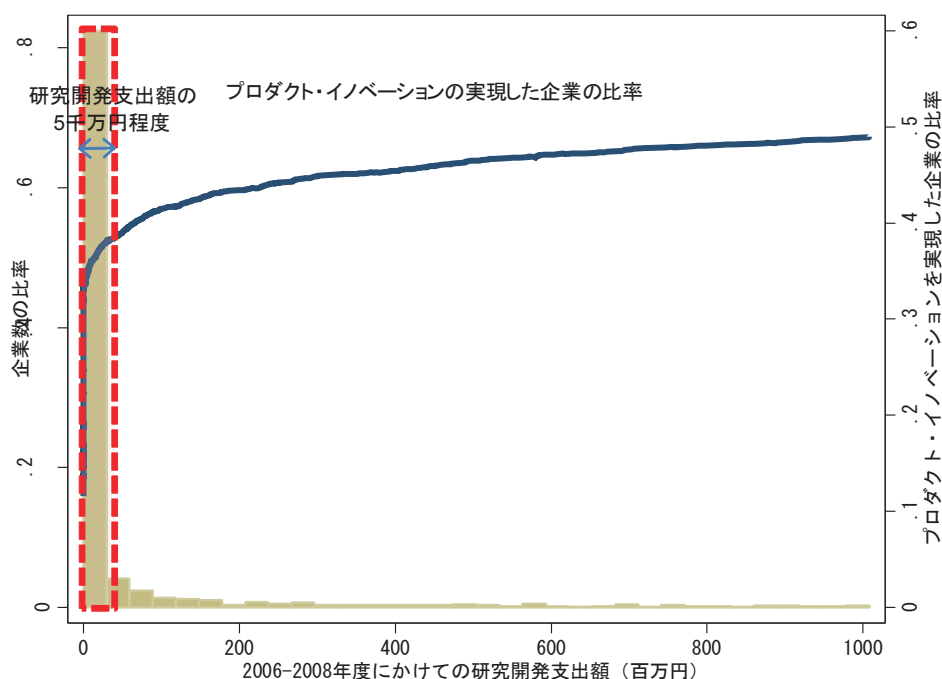
図表1-3 画期的イノベーションからの売上高の分布



注：ボックスの上限・下限が分布の25%、75%分位点となる。ボックス内破線は中位値。また特異値を除いた上での分布の最大値、最小値も図内で示している。

出所：西川・五十川・大橋[2010]

図表 1-4 研究開発支出額とプロダクト・イノベーションの実現状況



注：stata のスムージングコマンドを使用して作成。

出所：文部科学省科学技術政策研究所[2010c]「科学技術政策研究セミナー2010」発表資料より

### 3. 産業政策の役割

#### (1) 市場の失敗と産業政策

産業政策が初めて大きな脚光を浴びたのは、1980年代に入ってからではなかろうか。戦後20年余りにおける日本の他国に類を見ない経済成長と、その後の貿易や投資を通じた日本経済の国際的な影響力の高まりを反映して、その原因を政府による政策的な介入に求める見方が急速に広まった。不思議なことに、産業政策についてはその言葉の定義が明確に規定されずに議論がなされており、そのことが産業政策に対する支持を広範に得た理由であるのうがった見方も存在する。ここでは産業間あるいは産業内の資源配分を古い産業から新しい産業へと移動させることを産業政策とよぶこととする。

経済学の観点からは、市場の失敗を補正する政策の1つとして産業政策は議論されてきた。情報の非対称性や外部性の存在などの理由から、産業や市場にはさまざまな形で古典的な数理経済学が仮定する市場機能が効率的に働かない状況が考えられる。こうした民間の主体性だけでは対処できない市場の失敗が顕在化するとき、産業政策に代表されるような政府介入を行うことが正当化される。もし市場の失敗が存在しないときには、産業政策は単純に民間活動を減退させる(つまりクラウドアウトさせる)ことになるからである。

例えば、2009年9月に終了した自動車買い換え制度について考えてみよう。平成21年



度補正予算において総額約 6,300 億円ついたといわれるこの制度も、世界的な経済危機による極度な不確実性の高まりと需要の落ち込みの中で、需要を前倒ししなければ連鎖倒産が発生するというある種の市場の失敗が起こる蓋然性が高ければ、政策として正当化できると考えられる。換言すれば、もしこの種の市場の失敗がなければ、この制度は単なる需要の先食い過ぎず、政策効果は乏しいものと判断されても致し方ないだろう。

もっとも、市場の失敗が存在することだけで政府の介入がいつも正当化されるわけではない。政策介入はしばしば、政治的な介入や政策担当部署からのレント獲得への誘因（例えば天下り先の確保など）を生み出し、市場の失敗を放置しておく以上の社会的な弊害を生み出す可能性もある。市場が失敗するのと同様に政府も失敗を犯す可能性があり、後者が引き起こす社会的なコストのほうが深刻である、との考え方が、1980 年代以降のいわゆる新自由主義を推し進める原動力となったとの見方ができるだろう。新自由主義の流れの中で、アメリカやイギリスを中心として、民間主体による競争が社会厚生を増大させるという新古典派的な考え方が、規制緩和や民営化の進展を大きく後押しした。産業政策に対する悲観論の拡大には、なぜ政府が政策として振興すべき特定の産業を適切に目利きして採掘することができるのか、という批判に対して有力な反論がなかったこともその背景にあるだろう。現在の産業組織論の学問分野での実証分析のレベルでは、市場の失敗の程度を高い確度で指標化することが困難な中で、産業政策によって振興すべき特定の産業が市場の失敗以外の理由（たとえば政治介入の影響や官によるレント獲得の目的など）で選択されているのではないかと、との疑念が払しょくされず、産業政策に対する悲観論が世界的にも説得力をもつことになった。

リーマンショック後の経済危機を経て、わが国を含む各国で産業・企業を支援するための巨額の財政出動が行われた。アメリカにおいては、不良資産救済プログラム（Trouble Asset Relief Program : TARP）を活用した企業支援や低炭素化に向けた産業育成策、ドイツ・フランスにおいても信用保証などを通じた支援の幅広い展開がみられた。こうした政策出動に呼応する形で、ここ 10 数年のあいだ薄らいでいた産業政策に対して関心が再び高まっている。2008 年以降の先進国における産業政策への新たな関心の高まりには少なくとも 3 つの背景があるように思われる。1 つには、世界経済の回復に時間がかかるなかで、雇用と成長を維持することへの政府に対する圧力の高まりである。2 つ目は、とりわけイギリス・アメリカにおいて金融と不動産に偏っていた産業構造を見直し、従来型の製造業（EADS やロールスロイス、GM 等）への目配りをしながら、環境関連技術（わが国におけるいわゆるグリーン・イノベーション）などの先端的な分野へと資源を再配分することを目的とするものだろう。最後に、政府主導の政策の下で急成長を遂げているブラジルや中国、韓国などの新興国に対抗する側面もあるのだろう。

## (2) これからの日本に必要な産業政策とは

### 既存産業から新産業へ—資源配分の移動と起業—

こうした背景を踏まえて、経済危機を経た今の日本に必要な産業政策とはどのようなものと考えられるだろうか。

まずこれまでの政府の失敗に関する議論を踏まえ、政府が有望な産業分野や企業を選択して優遇することは、経済危機後の世界が求める産業政策ではないだろう。それよりも、



競争を通じて経済を牽引する産業や企業が市場の中の競争を通じて選ばれるような環境を整備し、そうした分野への需要を喚起するような方向性が今後の政府が産業政策の中で目指すところではないだろうか。比較優位がある産業へと構造転換を促すには、規制緩和の一層の推進はもちろんのこと、既存産業に対する制度的な手当て（セーフティーネット）も必要である。教育・職業訓練への補助など多角的な観点から既存産業から新しい産業への資源（ヒト・モノ・カネ）をスムーズに移動できるような素地を培うことが重要である。

日本経済の生産性を向上させる上で、産業政策としても取り組むべき重要な課題はおおまかに、(i) 既存企業の再生・活性化と (ii) 新産業・新企業の創出・育成の 2 点であろう。息の長い取り組みが必要とされる (ii) と比較して、既存企業の再生や活性化は、即効性のある取り組みとして有効である。わが国では素材系の産業を中心として、企業数が多いことが特徴であるが、とりわけ内需主導型産業においては今後も更なる市場規模の縮小が予想されている。新興国・途上国を視野に入れた事業展開と、事業の効率化・適正化を図るためにも、企業間の合併や合従連衡を積極的に推進していくことが望まれる。こうした業界の集約化・統合化を妨げる法制度は時代に合わせて適宜見直されるべきだろう。

雇用の受け皿を確保し、産業構造を転換しつつ中長期的にわが国の経済を成長軌道に乗せていくためには、新産業・新企業の創出・育成への取り組みが不可欠である。起業や新産業の育成については、経済成長とイノベーションの原動力となることが実証研究としても明らかだが、独り立ちするまで長い年月を要し、息の長い取り組みが必要とされている。民間のベンチャーキャピタル（Venture Capital : VC）が資金提供者としてその役割を果たせるか、大きな疑問が呈されることとなった今、国際的にも精彩を欠く日本の起業状況を改善するためにも、国が補完的な取り組みを行うことが不可欠である。

### 新産業・新企業の創出と産業政策

わが国における起業の重要性を考える上での 1 つの参考事例として、今年 1 月に中間とりまとめがなされた電力の固定価格買い取り制度について考えてみよう。環境と成長との両立を目指すグリーン・イノベーションを促進するための目玉として、これまで行われていた太陽光発電の余剰買い取り制度を水力や風力、バイオマスなどの実用可能な再生可能エネルギーにまで拡大した制度である。実用可能な再生可能エネルギーの普及拡大のために、あえて高い買い取り価格を設定し、その費用の上昇分は電気料金を通じて国民全体で負担するという制度の枠組みは、温暖化ガスの排出量削減を国民全体のもとで達成しようとする試みとして大いに期待される。太陽光発電を除く再生可能電源については、一律の買い取り価格を設定することから、水力や風力などの電源間の競争を促し、費用対効果の高い電源から導入が図られるような制度設計となっているが、前述した産業政策のあるべき姿を反映した制度の一例と考えることができる。注意すべきは、再生可能エネルギーの中でも、太陽光発電がやや特殊な位置づけをされている点である。70 年代のサンシャイン計画から長い研究開発の歴史をもつわが国は、太陽光発電の技術において世界の先頭を走ってきたが、太陽光の発電コストは他の電源よりも依然として大幅に高い状況のために、キロワットあたり高めの買い取り価格がつけられている。

太陽光発電を国が促進する背景には、産業政策的な側面が色濃く現れているように思われる。つまり、太陽光発電の大量導入を通じて、電気自動車や蓄電池技術など周辺産業に新たな需要が生まれるとの見方だ。パネルが太陽光に導入されても、晴天時の昼間しか電

気を作らない太陽光発電の稼働率は高くなく、発電効率の大幅な向上が見込めない限り、温暖化対策やエネルギーセキュリティーの観点からの太陽光発電の貢献は限定的である。但し、太陽光発電に強い経済波及効果が存在するならば、全量買い取り制度を通じた太陽光発電の普及促進策にも一定の意味があるといえる。

経済波及効果の観点からわが国における太陽光発電の問題は、製造コストの高さにある。とりわけ非住宅用パネルについては、高コスト構造が顕著であり、国際的な競争力を持つまでには未だ至っていない。海外を見ると、わが国の全量買い取り制度と類似の制度を早くから導入したドイツやスペインにおいては、中国など海外から安価な太陽光パネルが大量に流れ込んだ結果、国内産業の育成には繋がらなかったといわれている。わが国がドイツやスペインの轍を踏まないためには、わが国における太陽光発電産業の構造転換が不可欠だろうと思われる。つまり、これまでわが国の太陽光発電産業を牽引してきた大企業は、過剰な品質になりがちで、なかなかスペックを削り落としてコストを下げるができない。他方で、とりわけ新興国・発展途上国への事業展開には、中品質低価格の製品が求められている。海外市場を席卷したQセル（ドイツ）やサンテック（中国）などを見ても明らかのように、太陽光発電産業はまさにベンチャーが担うべき市場ではないかと思われる。

#### ソーシャル・イノベーション―産業政策の役割―

わが国はこれまで起業・ベンチャー活動がとりわけ弱いことで知られており、過去いくつもの政策が試みられてきたものの、特段の成功を見ていない状況にある。新産業・新企業の創出・育成にあたって、政策的に主導すべき点として、起業家や新産業を育成するための環境作り、VCの需要創出、そしてVCの供給拡大の3点が考えられるが、ともすれば、政治的にはどれだけお金をつけるかという3番目の点にこれまで関心がいきがちであった。しかし、起業や新産業の創出にもっとも重要な点は、起業しやすい環境をいかに整備するかだといわれている。マッチングファンドの利用や海外人材の活用など、成功事例からのさまざまな指摘がなされてきたが、わが国の強みを踏まえたうえでの政策的な対応が重要である。とりわけ高齢化を迎えたわが国が、その強みである科学技術人材を利用しつつ、ベンチャーを育てる方法として筆者が期待するのは、ポスドク（博士研究員）人材とビジネス経験を持つ団塊世代とのマッチングによる起業の推進である。

現在ポスドクは、ライフサイエンス分野（6,844人：ポスドク全体の38.1%）を筆頭に総計2万人ほどが存在し、その数は年々増加傾向にある。こうした高度知識人材に、団塊の世代をメンター（助言者）としてうまくマッチングさせることにより、画期的なイノベーションを生み出すような成功事例が1つでも2つでも出てくれば、わが国におけるポスドクと高齢化という異なる2つの過剰（禍）が福に転じることにもなるのではないか。もちろん、こうしたマッチングを可能にするには、ポスドク・団塊の世代双方に対しての意識の変革を促す必要がある。論文を書くことだけに特化したポスドクに対しては、より視野の広い観点から自らの知見を生かす方向へと教育のあり方を包括的に再検討する必要があるだろう。また団塊の世代に対しても、自らの属してきた組織とは異なる価値観を許容できるように退職後の世界への移行をうまく行わせてあげるような仕組みが要るだろう。いずれにしても、人口が減少していく中で、今ある人材を効率的に利用するためには、能力のある人材をニーズにうまくマッチさせるような社会的な仕組みをつくり、そうした仕組みを通じて意識変革を促してやることが重要だ。今の産業政策に求められているのは、

まさにこうしたソーシャル・イノベーション（社会変革）ではないかと思われる。

経済活動を活性化させるために、万能の処方箋があるわけではない。起業にしても企業再生にしても、それぞれの案件を取り巻く市場環境や産業構造を考慮した細やかな政策対応が望まれる。透明性・公平性を確保するために競争政策的な考え方を取り入れつつ、市場競争の規律を活かしていかに公的支援を行うか、そしてそうした政策をどのような手法で事後評価するのか、これまでの「産業政策」の研究が対象としなかった新たな視点が今日必要となっている。経済危機後の新しい産業政策を展開する上でも、こうした視点を理論的・実証的に肉付けしていく研究が必要とされている。

#### 【参考文献】

大橋弘[2010]「市場を創る技術革新」日本経済新聞社「やさしい経済学」7月29日 - 8月10日。

大橋弘・明城聡[2010]「太陽光買取制度の定量分析」『季刊住宅土地経済』No.78、財団法人日本住宅総合センター。

大橋弘[2011]「わが国における全量買い取り制度の課題－太陽光発電に注目して－」『環境経済・政策研究』4巻1号、環境経済・政策研究会、近刊。

大橋弘[2011]「競争政策の焦点 効率性に」日本経済新聞社「経済教室」2月22日。

大橋弘[2010]「転機を迎えた「産業政策」のあり方」RIETI Highlight 29号。

西川浩平・五十川大也・大橋弘[2010]「我が国におけるプロダクト・イノベーションの現状－第2回全国イノベーション調査を用いた分析」NISTEP DP 70。

西川浩平・大橋弘[2010]「国際比較を通じた我が国のイノベーションの現状」NISTEP DP 68。

文部科学省科学技術政策研究所[2005]「科学技術の中長期発展に係る俯瞰的予測調査 デルファイ調査報告書」NISTEP REPORT NO. 97。

文部科学省科学技術政策研究所[2010a]「将来社会を支える科学技術の予測調査第9回デルファイ調査」NISTEP REPORT No. 140。

文部科学省科学技術政策研究所[2010b]「第2回全国イノベーション調査報告」NISTEP REPORT No. 144。

文部科学省科学技術政策研究所[2010c]「科学技術政策研究レビューセミナー2010」。

Hiroshi Ohashi [2010] “Featured Guest Comments at Economist Debate on Industrial Policy,” *The Economist*, London.

## 第2章 国際金融基準と各国の金融規制監督制度

栗原 俊典

### Q1：どのような課題に直面しているのか？

社会経済システムの不確実性が増大する中、景気変動サイクルおよび金融システムをコントロールできない。

### Q2：どのような方向に政策の舵を切っているのか？

国際金融基準の遵守を強化し公正な競争市場を促進することによって、市場と制度の強靱性を強化し、一方では、経済的に脆弱な人々へ配慮することによって、社会システム、政治システムの不安定化に対処している。

### Q3：政府の役割がどのように変容しているのか？

環境の変化に応じて基準（規制）を設定する機能を強化し、一方で、金融システム全体の健全性を監視するためのマクロ・プルーデンス機能、および、個々の金融機関の健全性を検証し監督するためのミクロ・プルーデンス機能を強化している。

## 1. はじめに

### (1) 研究の目的

金融危機を受けて、20カ国・地域「金融世界経済に関する首脳会合」（G20サミット）、金融安定理事会（Financial Stability Board: FSB）、およびバーゼル銀行監督委員会（Basel Committee on Banking Supervision: BCBS）は、包括的な金融規制改革を進めてきた<sup>1</sup>。その結果、様々なスタンダード（国際金融基準）が公表され、G20サミット参加国、FSBメンバー国、BCBSメンバー国のみならず、すべての国々において、それらの国際金融基準を整合的かつ効果的に国内規制に移すことが求められている。

しかしながら、国際金融基準は、各国の利害関係が調整され最適化された基準であるものの、各国において、整合的かつ効果的に実施するためには、それぞれの国の経済制度、法制度、文化に適合させた形で導入・実施する必要がある。ここでは、最もグローバル化が進んでいる金融分野を研究対象とすることによって、国際的な金融規制改革の思想的背景を考察し、その上で、金融危機後の各国の金融規制監督制度の改革の動きを比較するこ

<sup>1</sup> 金融安定理事会（FSB）は主要24カ国、欧州委員会、欧州中央銀行、BIS、IMF、OECD、世界銀行、BCBS、CPSS、CGFS、IASB（国際会計基準審議会）、IOSCO、IAISがメンバー。



とによって、金融規制改革の思想的背景を考察する。それによって、金融以外の様々な分野において、より良い、強靱なシステムを構築するための基本的考え方を整理したい。

## (2) 研究の範囲

本章では、国際的な金融規制監督制度については、G20 サミット、FSB、BCBS、また、主要各国の金融規制監督制度については、アメリカ、イギリス、日本、ドイツ、フランス、中国の6カ国を研究の範囲とする。

以下、金融システムを取り巻く歴史的な環境変化の中、どのような国際的な取組みが行われたのかを、①戦後の金融通貨体制、②金融危機を受けて強化された国際的な金融規制監督体制、③国際的な金融規制改革の動きを考察し、さらに、④その改革の背景にある思想を「連帯」と「自律」の視点から整理する。

その上で、その国際的な動きの中で、主要6カ国が、金融資本市場の成熟度および経済制度の異なる中、どのように金融規制改革に取り組んできたのかを、①各国の金融規制監督のフレーム・ワーク、②各国の金融規制改革の動き、③その金融規制改革の背景となる文化・思想について考察していく。

## 2. 国際的な金融規制監督制度

### (1) 国際的な金融通貨体制

#### 戦後の金融通貨体制の変遷

1944年、アメリカのブレトン・ウッズで、連合国45カ国が参加して、連合国通貨金融会議が開催された。そこで第2次世界大戦後の金融通貨体制について話し合わせ、連合国通貨金融会議最終議定書が調印された。議定書は、国際通貨基金協定条文と国際復興開発銀行協定条文からなり、アメリカのホワイト案およびイギリスのケインズ案に沿って、①国際決済銀行（Bank for International Settlements : BIS）の取決め、②国際通貨基金（International Monetary Fund : IMF）、世界銀行の発足、③国際金融問題は二国間ではなく国際機関を通じて多角的解決をはかること、④ドル基軸通貨、金為替本位制度、アジャスタブル・ペッグ制の導入が決定された。この会議後の金融通貨体制は、ブレトン・ウッズ体制と呼ばれている。

その後、財政赤字、貿易赤字、インフレ進行、金利・為替相場の変動などが大きな問題となり、ニクソンショック（1971年7月）、スミソニアン体制（1971年12月）、キングストン協定（1976年1月）プラザ合意（1985年9月）、ルーブル合意（1987年2月）を経て、議定書の④通貨体制については崩壊した。しかしながら、ブレトン・ウッズ体制の基本概念は、戦後の国際的な金融通貨体制のフレーム・ワークの背景となってきた。

#### 新自由主義（ネオ・リベラリズム）の流れ

新自由主義の考え方は、1980年代以降の世界経済の基本的考え方となってきた。英国病に悩むイギリスでは、イギリス経済再生のため、サッチャー首相が、1979年～90年、小



さな政府、国有企業の民営化、政府規制の緩和（ピックバン）を実施したが、インフレ進行、ポンド安、国際収支の赤字拡大で失敗。スタグフレーションに悩むアメリカにおいても、レーガン大統領が、1981年～85年、アメリカ経済再生のため、サプライ・サイド経済、マネタリズム、市場原理主義に立ち、財政支出の伸びの大幅抑制、大幅減税、規制緩和を実施したが、財政赤字、貿易赤字の拡大、ドル高・高金利となり失敗した。しかしながら、新自由主義は、その後の、グローバル化、金融ビジネスの進展、技術革新によって、1990年代以降の世界経済の発展に大きく貢献してきた。

## グローバル化の進展

1980年代にアメリカの金融システムに大きな影響を及ぼした南米への累積債務問題へ取り組むために、米国財務省、IMF、世界銀行は、1989年、問題解決のための「意見の一致」（ワシントン・コンセンサス）に至った。これは、①財政支出の削減、②税制改革、③金利・為替レート・貿易の自由化、④直接投資の促進、⑤国営企業の民営化、⑥規制緩和、⑦所有権法確立の政策を列挙したものであり、IMFや世界銀行は、途上国に対して融資する際にこれらの変革を条件にした。

ワシントン・コンセンサスに基づき、IMFおよび世界銀行は、結果的に、新自由主義を世界各国に推し進めることになったが、その後、これらの改革を導入した国において著しい景気後退が起きた。中国等のアジア諸国では、国家統制によって安定的に経済が発展しており、新自由主義と国家統制の融合の新たな試みが行われている。

## 金融ビジネスの進展と技術革新

新自由主義のグローバル化の中、金融ビジネスは大きく進展し、国際的に活動する大手金融機関を中心に、収益率の高いビジネス、特に国際業務、投資銀行業務を拡大させた。また、先進的金融機関は、ビジネス競争に勝ち、収益力を向上させるため、金融技術の革新に力を入れた。特に、ヘッジファンド、証券化取引、デリバティブ取引のビジネス分野は大きく技術革新した分野であり、金融機関の大きなビジネスの柱および収益源となった。

## 金融システムの不安定化

ヘッジファンド、証券化取引、デリバティブ取引による市場型信用創造は、金融資本市場および世界経済に高いレバレッジを掛けることとなった。それによって、1980年代には、すでに成長の限界に達していた先進国に経済成長をもたらした。

しかしながら、市場型信用創造は、間接型信用創造と異なり、金融機関の経営陣および金融規制監督当局が、金融資本市場および世界経済にどの程度のレバレッジが掛かっているのかを把握すること、そのレバレッジをコントロールすることを不可能にした。

一方では、中国、インド、ブラジルなどの新興国が、先進国の経済水準に収斂する成長を続けている。地球規模での成長の限界に達しつつある中、エネルギー、鉱物、食料、水などの資源が枯渇する恐れがあり、物価のみならず経済活動そのものが復元不可能な状態に陥ることも考えられる。さらに、金融システム、経済システムのグローバル化によって、一国の一市場の危機が全世界に伝播していくようになったことにより、地球規模での不確実性が増しており、グローバルな金融通貨体制の強靱性強化が重要となっている。

## (2) 国際的な金融規制監督体制

### G20 サミットについて

2008年11月、ワシントンD.C.にて、金融危機への対策、将来の金融危機の発生を回避するための方策を討議するために、第1回G20サミットが開催された。このサミットは、フランスとイギリスの働きかけによって開催されることになったものである。新たな「ブレトン・ウッズ体制」の構築を目指したものの期待から、「ブレトン・ウッズ II」と呼ばれることもある。

### FSB について

FSBは、①国際金融システムに影響を及ぼす脆弱性の評価及びそれに対処するために必要な措置の特定・見直し、②金融の安定に責任を有する当局間の協調及び情報交換の促進、③規制上の基準の遵守におけるベストプラクティスについての助言・監視等を役割としている。FSBおよび様々な国際基準設定機関は、様々な諸原則等を公表しているが、2010年1月に、FSBは「国際的な金融基準の遵守強化のためのフレーム・ワーク」を公表し、FSBメンバーは、それらの国際基準の遵守について模範を示し、世界を先導することを宣言した（トロント・サミット宣言）。

### BCBS について

BCBSは、銀行監督に関する継続的な協力のための協議の場であり、監督及びリスク管理に関する実務を世界的に促進し強化することに取り組んでいる<sup>2</sup>。

BCBSは、その傘下に、政策企画部会（PDG）、監督基準実施部会（SIG）、会計タスク・フォース（ATF）の3つの部会と直下に専門部会・作業部会を置いている。さらに、PDG、SIG、ATFは、より専門的かつ具体的な検討作業を行うことを目的に、その傘下にいくつかの専門部会・作業部会を置いている。PDGは基準・諸原則を設定する機能を持っており、SIGは、PDGが設定した基準・諸原則を各国で実施していく際の諸問題および対応策を検討する役割を担っている。

環境の変化に応じて基準・規制を策定していく機能強化は、今次の金融危機の教訓として、G20サミット、金融安定化フォーラム（Financial Stability Forum：FSF）から国際基準設定機関および各国当局に課せられた課題である。BCBSでは金融危機の教訓を生かし、より良き基準・諸原則を策定し実施するために、基準設定機能の強化に取り組んでいる。

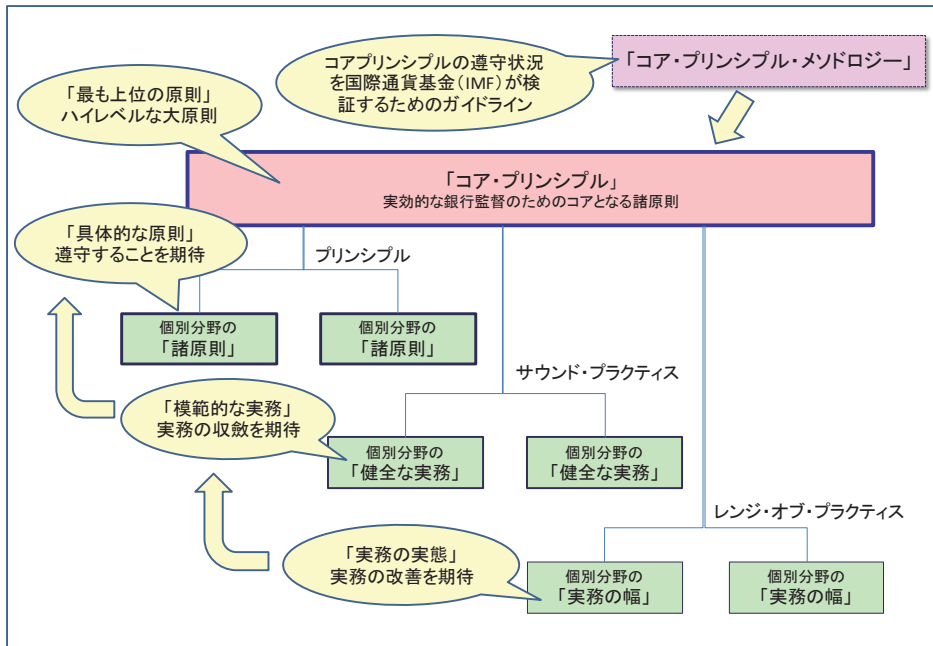
### BCBS 諸原則

BCBSの公表している最上位の基準は1997年公表され、2006年に改定された「実効的な銀行監督のためのコアとなる諸原則（コア・プリンシプル）」である。コア・プリンシプルは健全な監督実務に関する最低基準の枠組みであり、あらゆる国に適用可能であると考えられている。コア・プリンシプルの中で、「開発途上にある国であれ、発展した国であれ、一国の銀行システムが脆弱であれば、当該国の内部にとどまらず国際的な金融の安

---

<sup>2</sup> BCBSは主要27カ国・地域の代表で構成されており、オブザーバーとして、欧州銀行監督委員会、欧州委員会、欧州中央銀行、金融安定研究所（FSI）及びIMFの代表が参加。

図表 2-1 BCBS の基準の構造



出所：BCBS の諸原則を参考に作成

定が脅かされ得る」、「世界中の全ての国が、コア・プリンシプルを適用することが、各国内及び国際的な金融システムの安定性を向上させる上で重要なステップであり、実効的な銀行監督システムの更なる発展のための良好な土台が形成される」としている。

さらに、個別分野について監督当局および金融機関に対し様々な諸原則等を具体的に策定し公表している。一般的に、基準設定には①業界実務の実態を調査分析し「実務の幅」として良い実務・悪い実務を公表し良い実務を導入するように促す、②その背景となる考え方を示しつつ「健全な実務」として公表し良い実務に収斂するように促す、③「諸原則」として公表し遵守することを求めるという3段階がある。また、基準設定の際は、各国当局および業界団体との調整を経て市中協議文書が作成され、広く一般に意見が求められる。

一方で、コア・プリンシプルの遵守状況の評価が IMF 及び世界銀行により行われることとなっており、BCBS の基準設定機能を IMF 及び世界銀行が評価する牽制機能が整備されている。

### (3) 国際的な金融規制改革の動き

#### G20 サミット、FSB の動き

FSF は、2008 年 4 月、「市場と制度の強靱性の強化に関する FSF 報告書」（以下、「FSF 報告書」とする。）を G7 に提出した。この報告書は、今次の金融危機の原因を分析し、IMF などの国際機関、BCBS、IASB などの国際基準設定機関、各国の政府、財政当局、金融規制当局、中央銀行、金融機関が取り組むべき課題について取りまとめられたものである。

この報告書に基づき、2008 年 11 月、ワシントン D.C.において、第 1 回 G20 サミットが開催され、「金融規制改革に対する行動計画」が提出された。その後、2009 年 4 月、ロンドンで開催された第 2 回 G20 サミットにおいて、FSF から「金融システム強化のため

の提言及び基本原則」が提出され、「金融システムの強化に関する宣言」が採択された。そして、FSF は、FSB として、より強固な組織基盤と拡大した能力を持つ組織に再構成された。2009年9月にピッツバーグで開催された第3回G20サミットでは、ピッツバーグ宣言、FSB憲章が承認され、2010年1月、FSBが、「国際的な金融基準の遵守強化のためのフレーム・ワーク」を公表。2010年6月、トロントで開催された第4回G20サミットで、「金融セクター改革（トロント・サミット宣言）」が公表された。2010年11月ソウルで開催された第5回G20サミットでは「危機の根本原因に対処するために変革された金融システム」（ソウル・サミット宣言）が公表され、国際的な金融システムを変革する新たな金融規制の枠組みの中核的な要素がまとめ上げられた。

G20サミットは、金融システムと市場の強靱性強化のために、行動計画策定・進捗管理、組織体制の整備、国際金融基準の策定、基準実施状況のレビュー（評価）について審議し承認を与え、FSBを中心に、BCBSなどの国際基準設定機関、IMFなどの国際機関、G20諸国と連携させ金融規制改革に取り組んでいる。

## BCBSの動き

BCBSは「FSF報告書」を受けて、2008年4月「銀行システムの強靱性強化のための対策」を公表して改革の方向性を示し、銀行システムの強靱性を強化するための取組みを開始した。また、今次の金融危機から得た教訓に基づき、銀行のコーポレート・ガバナンスおよびリスク管理実務の強化を目的に諸原則等を公表し、監督当局および銀行に対して基準実施に向けた取組みを促した。

一方で、BCBSは、金融危機を通して明らかとなった銀行の自己資本の水準と質の問題を解決して銀行の財務の健全性を高め、銀行の景気変動増幅的な活動を軽減するために、自己資本比率規制の改善、流動性規制およびレバレッジ比率規制の導入を決定して規制強化に取り組んだ。

2009年12月「銀行セクターの強靱性を強化するための市中協議文書」を公表し、パブリック・コメントを広く求める一方で、円滑な新規導入のために新しい規制の「包括的な定量的影響度調査（QIS）」を実施してルール調整および新基準の段階的適用のスケジュールを検討した上で、2010年12月にバーゼルⅢの枠組みを公表した。

今次の金融危機後のBCBSの金融規制改革は新自由主義を補強するものであり、金融機関のリスク管理実務の強化のための諸原則、バーゼルⅢ（自己資本比率規制、リスク開示基準）は、金融システムの強靱性を強化して金融システムの自律的な復元力を向上させるための改革（マイクロ・プルーデンス強化）である。一方では、市場規律を強化するために、国際財務報告基準（International Financial Reporting Standards :IFRS）の導入によって会計・開示基準の透明性を一層向上させる取組みがIASBと進められている。

## （4）金融規制改革の背景となる思想

### 連帯の側面

金融システムの市場化およびグローバル化に伴って、一国の金融システムの問題は、国際金融システム全体の問題となり、連帯して金融システムの問題に対処していくことが必須となってきた（BCBSコア・プリンシプルの考え方）。そのためには、国際金融基準を



各国当局、金融機関、その他利害関係者間の適切な合意に基づいて策定する必要がある（レギュレーション、国際基準設定機関の考え方）。そして、各国当局および金融機関が、それらの国際基準を遵守することによって、市場と制度の強靱性が強化され、金融システム自体が復元力およびしなやかさを持ち、世界の金融システム全体が連帯してリスク・シェアすることが可能となる（FSF 報告書、G20 サミット宣言の考え方）。

そのために、FSB 参加国は、国際金融基準の遵守の強化に取組み、模範的な行動を取る（模範を示し先導する：Leading by example の考え方）ことが求められている。さらに、IMF または FSB によって、参加国の国際金融基準の遵守状況が評価され、その結果が公表されることによって遵守が促される（FSB、G20 サミット宣言の考え方）。

また、国際的機関および各国当局は、金融システム全体の健全性をトップダウン的に規制監督していくマクロ・プルーデンス的視点が必要となる。金融システムを取り巻く環境、金融ビジネスの進展、金融技術革新を適時に把握し、海外当局、国際機関と連携して世界全体の金融システム、国内全体の金融システムのリスクを把握して、金融規制監督していくことが重要となっている。特にシステムック・リスク上重要な金融機関に関する国際的な連帯が重要になる（G20 サミット、FSF 報告書、FSB の考え方）。

一方では、経済の大きな下方変動によって最も大きな影響を受けるのは、経済的に脆弱な人々であり、これらの人々を守り、政治・社会を安定させることが重要であることは、各地で起こっている紛争からも明らかである。競争に勝てる人も、負ける人も、すべての人々が、安心して生活を送れる社会経済システムを築くことが必要である（G20 サミット宣言、ドッド・フランク法（米）、金融サービス法（英）、金融円滑化法（日）の考え方）。

## 自律の側面

FSB は、金融規制強化の狙いを、「強固な規制、監督およびその他のポリシーを整備し、それらを金融業界および各法域に亘って一貫して実施することを通してレベル・プレイング・フィールド（公正な競争市場）を促進することにより、金融の安定を促進すること」としている（FSB 憲章の考え方）。

そのためには、金融機関の経営陣は、自発的な取組みによってコーポレート・ガバナンス態勢を整備して適切かつ健全な経営をする必要があり、監督当局は、ミクロ・プルーデンス機能を強化し個別金融機関の健全性を検査・監督することによって、経営陣に、健全なガバナンス態勢の構築を促し、環境の変化に応じて自律性を持って金融機関を経営させることが重要である（FSF 報告書、バーゼルⅡの考え方）。

また、個別金融機関の経営状況を市場に開示することによって、株主、預金者、監督当局などの外部からのガバナンスを機能させて経営陣の行動を規律付ける必要がある。そのためには、透明な開示を促すために、リスク開示項目、会計基準、開示基準、価格評価実務を明確化する必要がある（FSB、バーゼルⅡ「第3の柱」市場規律の考え方）。

一方で、自律性を阻害する問題としてモラル・ハザードがある。特に「大きすぎて潰せない（Too-Big-To-Fail）」（金融危機前の連带的政策）ことを理由に、システムック上重要な金融機関（SIFI）が公的資金によって救済されることによって、最後は救済されるというモラル・ハザードが働き、経営者がリスクの高いビジネスに積極的になるという弊害が問題になった。その問題を解決するためには、より高い健全性基準を SIFI に課す必要がある（FSB、BCBS の SIFI の考え方）。



### 3. 各国金融規制監督制度<sup>3</sup>

#### (1) アメリカ

##### 金融規制監督制度のフレーム・ワーク

アメリカでは、専門性発揮を重視し、銀行、証券、保険ごとの機能別監督制度を導入している。国法銀行については通貨監督庁（Office of the Comptroller of the Currency : OCC）、州法銀行については州銀行局、銀行持株会社については連邦準備制度理事会（Federal Reserve Board : FRB）、証券会社については証券取引委員会（Securities and Exchange Commission : SEC）、保険会社については州保険局が一義的な監督権限を有している。さらに、預金保険加入金融機関については連邦預金保険公社（Federal Deposit Insurance Corporation : FDIC）、連邦準備制度加入金融機関については、FRBが監督権限を有している。今次の金融危機後、システミック・リスクに対処する組織として、金融安定監視協議会（Financial Stability Oversight Council : FSOC）が設立され、マクロ・プルーデンス機能が強化された。金融関連の連邦法・州法は、それぞれ財務省（US Treasury）または州政府が制定することになっている。レギュレーション（規制）は、各当局が策定するが、各当局に共通する規制は、当局間覚書として統一的に策定されている。また、それぞれの当局が、監督者および検査官向けに、ハンドブック又はマニュアルを策定し公表しているが、実際の監督検査に使用されることから、実質的な規制となっている。金融監督検査については、監督部署と検査部署は一体であり、監督プロセスの一環として、ガバナンス、リスク管理態勢中心の検査（Examination）を実施し、その検査結果を活用してオフサイトの監督行政が行われている。

##### 金融規制改革の動き

アメリカでは、33年銀行法（グラス＝スティーガル法）（1933年制定）に基づき、欧州の金融機関がユニバーサル・バンクとして世界的に活動する中、1990年代まで銀行と証券を分離する制度を維持していた。また、州を跨ぐ業務についても制限が加えられており、実質的に全米規模の金融ビジネスができなかった。欧州の金融機関がグローバル化し競争力を増す状況に鑑み、1994年に州際業務規制改革法（リーグル＝ニール法）が制定され、1999年に金融制度改革法（グラム＝リーチ＝ブライリー法）によって持株会社方式による金融コングロマリット化を許容し、国内金融機関の国際競争力を強化する政策が取られた。一方で、度重なる企業の不正会計に対応するため企業の内部統制を強化するために、2002年、企業会計改革法（サーベンス＝オクスリー法）が制定された。今次の金融危機に対しては、金融経済安定化法（2008年）、金融安定化プラン（2009年）、官民投資プログラム（2009年）の緊急対策が打ち出された。さらに、2010年には、一般の国民を今後の金融危機から守るために、金融規制改革法（ドッド・フランク法）が公表された。

---

<sup>3</sup> 金融規制監督制度のフレーム・ワークについては、各国の金融関連当局のホーム・ページを、金融規制改革の動きについては、さらに各種ニュース・ソースを参考に記述した。また、背景となる思想については、ブリタニカ国際大百科事典、百科事典マイペディアを参考にした。

## 背景となる思想

1929年の大恐慌とその後の人類史上に起こった悲劇の教訓から、約70年に亘って、銀行業と証券業を厳格に分離し、保守的な金融規制を保持してきたアメリカは、日本・欧州の金融機関が国際競争力をつけて米国内の大手金融機関を買収するほど巨大化したことに危機感を持ち、保守的な金融規制を大きく転換した。しかしながら、その規制緩和から10年も経たないうちに、また、金融業界の暴走を許し、アメリカ発の金融危機が起こったことは、金融当局にとっても国民にとっても大きな衝撃であったはずである。今次の金融危機を通して、イギリスと共に、金融業界に対して最も強硬な金融規制改革を断行するアメリカの覚悟がうかがえる。

新自由主義的な考え方は、アメリカの建国以来の自由の精神につながる思想であり、その根本的な考え方に今次の金融危機後も変更はない。新自由主義の支柱であるレッセ・フェール（自由放任主義）は、個人の利益追求が「見えざる手」によって社会益を導くとするものであるが、それは、フェア・プレーの精神と道徳感情論を前提としている。バブル期の市場参加者の道徳観は、徐々に狂い始め、新しい常識、新しい道徳観となる。今回の規制改革の目的は、その移ろい易い道徳観を「基準」として明確に定め、バブルを生み出し人々の道徳観を狂わせる景気変動サイクル増幅効果を軽減することにある。

新自由主義が成功するための絶対条件である「公正な競争市場」は、高い教育を受け、社会的に実力を持つ人々にネットワークを持ち、大きな資金を動かせる一部の人々にとって、圧倒的に有利な競争市場である。大多数の敗者に対する配慮を怠れば、民主主義の国では政権を維持することができず、政情・社会不安が増大し、経済不安とあいまって、世界中を不幸へと導くことになりかねない。ドッド・フランク法には、そのようなアメリカの懸念が現れている。

また、コモン・ローの国であるアメリカにおいては、今次の金融危機の後遺症が残っているうちに大きな金融規制改革を進める必要性があるのも、大胆な改革を断行する背景にある。

## (2) イギリス

### 金融規制監督制度のフレーム・ワーク

イギリスでは、ユニバーサル・バンキング、金融コングロマリット化、総合金融サービス化の動きに対応して、総合的、機動的に金融機関を規制監督するために、金融サービス機構（Financial Services Authority : FSA）による一体的監督制度を採用している。また、大蔵省（HM Treasury）、FSA、イングランド銀行（Bank of England : BOE）の代表からなる常設委員会が、金融システム上の重要な課題について協議することとなっている。金融制度の企画および法律の制定については大蔵省が所管しており、金融サービス市場法および大蔵省令に責任を持っている。規制に関しては、FSAが金融市場サービス法に基づき様々な規則を制定する権限を持っており、ハンドブックとして公表している。金融監督検査については、オフサイトの監督を基本とし必要に応じて検査を実施することとなっているが、金融危機後、マイクロ・プルーデンス強化の観点からオンサイト検査（Investigation）の強化が課題となっている。

## 金融規制改革の動き

イギリスでは、1986年にビッグバン政策が実施されたことに伴い、金融サービス法が制定され、さらに、1987年、銀行法が制定されて、BOEによる監督権限が強化された。その後、1997年に、金融監督制度改革が実施され、FSAが設立され、翌年、銀行監督権限がBOEからFSAに移譲されて一体的監督制度の導入となった。さらに、2000年には、銀行・証券・保険の金融サービス全般を監督するための金融サービス市場法が制定された。サブプライム問題の影響でノーザンロックが破綻したのを受けて、第一次金融安定化策（2008年）、第二次金融安定化策、銀行法（2009年）と金融の安定に対処する一方で、金融サービス法、金融規制監督体制の改革（2010年）などの金融規制改革を断行してきた。金融規制監督体制の改革では、FSAの廃止、金融規制監督権限のBOEへの移譲が決定されている。

## 背景となる思想

18世紀後半、重商主義を取っていたイギリスでは、独占的商業資本の利権を守るために商業活動を厳しく規制していた。国富論の「見えざる手」に影響を与えたと言われているレッセ・フェール<sup>4</sup>の考え方は、当時、起こり始めていた産業革命を大きく後押しし、イギリスを大英帝国へと導いた<sup>4</sup>。この考え方は、清教徒革命以来の労働倫理観（禁欲的労働）、経済観（利潤追求の積極的肯定）と結びつき、18世紀以降の経済的思想基盤となっている。

第2次世界大戦後、ケインズの経済理論に立脚しつつ社会保障制度を充実して福祉国家を目指したものの、景気後退、労働意欲の減退、国際競争力の低下、財政赤字、労働組合の台頭による企業経営圧迫など、いわゆる「イギリス病」といわれるように、長期的に社会経済が停滞した。

1979年に、サッチャー首相による「新自由主義」政策（サッチャリズム）、金融ビッグバンによって、イギリス病からの脱却が図られ、一時、インフレ、ポンド安を招き失敗するものの、1990年代から2000年代に続く安定的な右肩上がりの経済的繁栄がもたらされた。その間も、イギリスでは、長く続いた「イギリス病」への懸念は燻っていた。2度のレッセ・フェールによる成功体験を持つイギリスは、長期間悩まされた「イギリス病」に回帰する政策ではなく、新自由主義を強化する規制改革を断行することになる。

法の支配（コモン・ロー）の国であるイギリスも金融危機の余韻が残るうちに大胆な規制改革を断行する必要性に迫られていると考えるべきである。

## (3) 日本

### 金融規制監督制度のフレーム・ワーク

日本では、金融庁（Financial Services Agency : FSA）および証券取引等監視委員会（Securities and Exchange Surveillance Commission : SESC）による一体的監督体制を採用している。法律制定の権限は、内閣府（金融庁）に与えられており、金融庁の監督指針、検査マニュアルが実質的な規制の役割を果たしている。金融検査監督については、監督局と検査局を組織的に独立させているが、検査局では、経営管理態勢、金融円滑化管理、

---

<sup>4</sup> Smith [1776]。

リスク管理態勢を検査（Inspection）しており、その検証結果はオフサイトの監督プロセスに活用されている。

### 金融規制改革の動き

金融ビッグバンによって欧州の銀行が躍進し、バブル崩壊によって日本の銀行が地盤沈下する中、1992年、金融制度改革関連法が制定され、銀行、証券会社および信託銀行による、それぞれの業務への相互参入が認められた。1998年、金融システム改革法が制定され、日本版金融ビッグバンが実施に移されたのを受けて、金融監督庁（現金融庁）が設立されて一体的監督体制が導入された。1999年には、金融機関の管理態勢の検査を実施するための金融検査マニュアルが策定され検査のための基準が示された。2001年には、改革先行プログラムが公表され、証券市場の構造改革、不良債権処理の強化、金融の活性化などの構造改革が先行して実施されることになった。2002年には、金融サービス立国の実現を目指し、金融改革プログラムが示され、2004年には、金融システムの安定を目指し、金融再生プログラムが公表された。2007年には、市場インフラの整備、制度整備、金融規制の質的向上などの金融資本市場競争力強化プランが打ち出された。さらに、2007年には、バーゼルⅡに対応するため金融検査マニュアルが改訂され、金融機関のガバナンス、リスク管理実務の強化のための検証項目が示された。

一方では、2007年、より良い規制環境づくりを目指し、ベターレギュレーションの方針が公表された。金融危機への対応としては、2009年に中小企業金融円滑化法が制定された。

### 背景となる思想

明治維新後の日本の経済理念の礎となったのは「経世済民」という考え方である。「世を治めて民を救う」という意味で、略して経済となり、和製中国語としてアジア地域に輸出された言葉でもある。数多くの国立銀行や企業の設立に関わった渋沢栄一は、「道徳経済合一説」を唱え、倫理と利益追求の両立を目指すべきであること、利益追求は国全体を豊かにする為であることを説いた<sup>5</sup>。また、日本の会社の源流は社中にあると言う考え方もある。社中は、自己の利益を追求するのではなく、同じ志のある仲間が集まり、その志を全うすることが目的である。日本の企業にそのDNAが組み込まれているとすれば、高収益を上げることに罪悪感を持つてしまうことになる。以上から、日本においては、英米のような報酬体系の規制の必要性は低い。

日本の法体系は、フランスおよびドイツなどの法治主義の影響を受けている。つまり、国家が決めた法律に従って国民を治めるという考え方であり、そこに日本人がルールに縛られてきた背景がある。また、日本人は、儒教的な倫理観、特に仁と礼を重んじる考え方を持っている。仁は、思いやりの心を持って共生を実現しようとする考え方であり、礼は、社会秩序を保ち人間関係を円滑に維持するために守るべき、社会生活上の規範である。この考え方は、規則を守り協調性を持って共に生きていくという日本人の行動規範となっている。したがって、一旦ルールができると真面目に守る国民性であり、良くも悪くもルールを守ることを美德として目的化してしまう傾向がある。したがって、日本人がルールの先にある本来の目標（収益を上げることなど）を達成するためには、微視的にルールを解

---

<sup>5</sup> 渋沢[1916]。



積するのではなく、ルールの背景にあるスピリットおよび高次元の原則を理解し行動することが重要になる。このようなことから、日本におけるベター・レギュレーションは理に適った政策であると考えられる。

その他、高度経済成長期に生まれた文化、大企業型資本主義（企業グループ、メイン・バンク制、株式の持合）、技術革新の担い手である中小企業の重要性、80年代のバブルの背景、バブル崩壊の後遺症などの議論があるが紙幅の都合上、ここでは割愛したい。

#### (4) ドイツ

##### 金融規制監督制度のフレーム・ワーク

ドイツでは、ユニバーサル・バンク、金融コングロマリットに対応するために、連邦金融監督庁（Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht : BaFin）、ブンデスバンク（Deutsche Bundesbank）が役割分担しつつ、銀行・証券・保険を一体的に監督する体制を取っている。州立銀行は、BaFinに加えて州当局の規制監督も受けることになる。信用制度法などの連邦レベルの法律は連邦財務省（Bundesministerium der Finanzen）が制定し、州レベルの法律は各州当局が制定する。また、BaFinは、連邦財務省の委任を受けて、ブンデスバンクおよび業界との協議を経て監督上必要な規制（指針・命令・告示）を策定できる。金融検査監督については、金融機関の内部監査報告書、および住民、所有者、職員、政治家の代表が作成する業務監査報告書を、ブンデスバンクが検証し、その検証結果に基づき BaFin が指導・処分を決定する。このように、金融当局のみならず社会全体で金融機関の経営を監視する仕組みとなっている。また、必要に応じて、BaFin の命令によりブンデスバンクが立ち入り検査を実施することがある。

##### 金融規制改革の動き

ドイツでは、歴史的に、銀行業と証券業を同時に営むユニバーサル・バンクが一般的であるが、金融コングロマリットに対応（欧州指令）するために、2002年には、銀行監督当局、証券監督当局、保険監督当局が統合され、BaFin が設立された。金融危機後は、金融システムの安定を図るために、2008年に金融市場安定化法、2009年に金融市場安定化法改正、バッドバンク法、金融市場監督強化法を制定し金融の安定に努めた。金融危機後は、検査監督体制の強化のため BaFin とブンデスバンクの役割分担の明確化などの対策は見られるが、英米のような抜本的な金融規制改革は行われていない。

##### 背景となる思想

第2次世界大戦後のドイツの経済体制は、混合経済を否定し、新自由主義的思考方を基本としつつも、社会的な安定と進歩を目的として競争力のある市場経済を目指すという「社会的市場経済」（ドイツ型新自由主義）の考え方に基づいており、第2次世界大戦後、ドイツに経済発展をもたらした。

ドイツ出身の経済学者であるマックス・ウェーバーなどは、社会および経済の両面に考察を加えて社会経済のあり方に論及しており、社会と経済の関係に関する意識は高い国である。企業の存在意義を社会全体に関連付けて社会の監視によって企業を統治するという考え方は、新自由主義における牽制機能である「市場規律」に対し、市場規律を含む「社



会規律」を促している。精神的支柱であるルター主義が必ずしもレッセ・フェールとは直結しない点や、東西ドイツの統合によって東西の文化が融合した社会である点は、ドイツ経済が穏健な新自由主義である背景と考えられる。

したがって、ドイツの企業には、社会の利益に反する経営をすることに対する社会全体の自然な牽制が働いていることから、イギリスやアメリカで見られる、収益追及に歯止めを掛ける報酬体系に関する規制や利用者を保護するためのドッド・フランク法のような抜本的な金融規制改革の必要性が低く、急進的な金融規制の改革が見られない。

## (5) フランス

### 金融規制監督制度のフレーム・ワーク

プルーデンス監督庁 (Autorite de Controle Prudentiel : ACP) が、銀行・証券・保険を一体的に監督しているが、証券会社の検査・監督については、一部、金融市場機構 (Autorité des Marchés Financiers : AMF) が担っている。ACP、AMF 共に、フランス銀行総裁が委員長を勤める委員会組織である。通貨金融法 (Code monétaire et financier) などの、法制度については経済財政産業省 (Le portail du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) が責任を持っている。金融規制 (Comité de la réglementation bancaire et financière : CRBF、Ministerial orders) を制定するにあたっては、経済財政産業大臣、フランス銀行総裁、業界の代表、顧客の代表、政治家、専門家等によって構成される金融法規制審議会 (Comité Consultatif de la Législation et de la Réglementation Financières : CCLRF) の審議を経なければならない。金融監督検査については、オフサイト検査を重視しつつも、外部の専門家も参加するオンサイト検査を実施している。国際的金融機関については、海外当局の検査官をメンバーに加えて検査を実施することもある。

### 金融規制改革

1984年、ユニバーサル・バンク制度導入のため信用機関法が制定され、1988年にはフランス版ビックバンが実施された。1996年、金融業務近代化法が制定され、銀行が直接取引所取引を行うことができることとなった。2003年、証券市場の監督当局として金融市場機構を設立させ、一体的な証券監督となった。2008年、今次の金融危機に対処するために、金融安定化策が打ち出された。一方で、監督体制面では、2010年に、銀行業と保険業を一体的に監督するためにプルーデンス監督庁が設立された。

### 背景となる思想

第3共和制から「自由、平等、博愛」(フランス革命の精神)が国の標語となっている。レッセ・フェールという新自由主義の支柱となる経済理念は、フランスの重農主義に起源のある概念で、「自由」とつながる考え方である。レギュレーションは、フランスの官僚が唱えた考え方で、それは、労使間、企業間、国際間の適切な合意に基づいて作られた制度であれば、政府の関与が経済の安定と発展をもたらすという考え方で、「平等」とつながる考え方である。基準や規制を導入する際の国際的な根本理念にもつながる考え方である。また、世界に広がる連帯経済はフランスで古くからある考え方であり、混合経済も、国家統制によって連帯を重視する「博愛」の考え方につながる。

第2次世界大戦後のフランスでは、国家による計画経済と市場経済を融合した狭義の混合経済体制を採用しており、国家が経済に強く関与しつつ、企業との調和を重視する政策が取られている。国家と企業の関係は緊密であり、金融業界も強い国家の関与を受ける傾向にある。第5共和制下にあるフランスでは、強固な行政機構・官僚組織が特徴であるが、政権または大臣の判断によって、行政組織・官僚人事が大きく左右される傾向がある。

フランスの法体系は大陸法であり、理念的な法律によって、市民を支配する法治主義に立っている。国家による統制、政治の影響を受けやすく、理念に大きな誤りがあった場合には、大きな失敗につながる可能性がある。したがって、規制を策定する際は、政治家、官僚、企業経営者、従業員、顧客、専門家で構成される委員会によって、その是非が検討される「法の支配」的な仕組み（レギュレーション）は、その弱点を補っている。

## (6) 中国

### 金融規制監督制度のフレーム・ワーク

中国では、専門性を重視しているため、銀行業管理監督委員会、証券管理監督委員会、保険管理監督委員会の3委員会による業態別監督体制が取られている。金融関連法律の制定については、全国人民代表大会（全人代）に権限があるが、通常は、全人代常務委員会がその役割を担っている。金融関連法は、商業銀行法、銀行業監督管理法、外資銀行管理条例などからなっている。監督プロセスについては、オフサイト検査の強化に取り組んでいるものの、窓口指導、経営陣との面談が重要な役割を果たしている。

### 金融規制改革の流れ

1992年以降、金融関連の改革開放政策が推し進められ、1995年に商業銀行法制定、1997年に第1回全国金融工作会議が開催され、2002年には第2回全国金融工作会議の決定に基づき、銀行業監督管理委員会設立（2003年）、国有商業銀行の株式会社化（2004年～）、外資銀行管理条例制定（2006年）が行われた。2007年に第3回全国金融工作会議が開催され、バーゼルⅡの導入が進められており、2009年には内部格付制度のガイドライン公表、バーゼルⅡ関連のガイダンスのパブリック・コメントが実施された。一方で、金融危機後の対策として、2009年に流動性リスク管理ガイドライン、2010年に銀行取締役実績評価ガイダンスが公表されている。

### 背景となる思想

中国では、改革開放政策以後、法治主義を取入れ、国家権力が制定した法律によって人民を統治する社会主義の法治国家となった。また、政治面では社会主義を維持しつつ、経済面では、1993年、市場原理を導入し、国営企業および私企業に市場競争を促す社会主義市場経済を導入した。国家統制と新自由主義の融合を目指し、マクロ的には国家計画による計画経済を併用しつつ、ミクロ的には市場経済を活用する、経済成長重視の国家戦略である。そのために市場機能を強化するための規制改革が進められている。また、国際基準に銀行のリスク管理レベルを収斂させるため、バーゼルⅡ対応を進めている。一方で、バーゼル規制導入に向けてパブリック・コメントを受付けて、広く業界の意見を取入れる動きが見られる。

図表 2-2 諸外国の金融規制監督制度

	アメリカ	イギリス	日本	ドイツ	フランス	中国
体制	機能別監督	一体的監督 (1998年)	一体的監督 (1998年)	一体的監督 (2002年)	一体的監督 (2010年)	業態別監督
監督当局	金融安定監視協議会 (FSOC) 通貨監督庁 (OCC) 連邦準備制度理事会 (FRB) 連邦預金保険公社 (FDIC) 州銀行局、州保険局  証券取引委員会 (SEC)	金融サービス機構 (FSA) イングランド銀行 (BOE)  金融危機後はイングランド銀行に機能集中	金融庁 (FSA) 証券取引等監視委員会 (SESC) 日本銀行 (BOJ)	連邦金融監督庁 (BaFin) ドイツ連邦銀行 (BUBA) 州当局	ブルーデンス監督庁 (ACP) 金融市場機構 (AMF)	銀行業管理監督委員会 (全人代) 証券管理監督委員会 保険管理監督委員会
法制定	大蔵省	大蔵省	内閣府(金融庁)	財務省	経済財政産業省 金融法規制審議会(審議)	全国人民代表大会 (全人代) 全人代常務委員会
法規制	連邦法 州法 当局間メモランダム 各当局規則	金融サービス市場法 省令 ハンドブック(規則集) 欧州指令	銀行法、施行令・規則 告示 監督指針 金融検査マニュアル	信用制度法 指針 命令 告示 欧州指令	通貨金融法 政令 命令 欧州指令	商業銀行法 銀行業監督管理法 外資銀行管理条例
監督プロセス	監督プロセスの一環として、ガバナンス、リスク管理態勢中心の検査を実施	オフサイトの監督を基本とし必要に応じて検査実施	オフサイトの監督のために、経営管理態勢、金融円滑化管理態勢、リスク管理態勢を検査	オフサイト検査 株主、住民、政治家等が内部監査報告を作成し、その報告書をドイツ連邦銀行が検証、BaFinに報告。	オフサイト検査 外部の専門家、海外当局も参加するオンサイト検査を実施。	オフサイト検査、窓口指導、経営陣との面談、ターゲット検査を実施

出所：各国当局のホーム・ページを参考に作成

図表 2-3 主要国の金融規制改革の動き

	アメリカ	イギリス	日本	ドイツ	フランス	中国
金融規制改革の動き	1933年～ グラス＝スティーガル法  1994年 州際業務規制改革法 ：リーグル＝ニール法  1999年 金融制度改革法 ：グラム＝リーチ＝ プライリー法  2002年 企業会計改革法 ：サーベンス＝ オクスリー法  2008年 金融経済安定化法  2009年 金融安定化プラン 官民投資プログラム  2010年 ボルカー＝ルール 金融規制改革法 ：ドッド＝フランク法	1986年 金融サービス法 金融ビックハン 1997年 金融監督制度改革 金融サービス機構設立  2000年 金融サービス市場法  2008年 第一次金融安定化策  2009年 ターナー＝レビュー 第二次金融安定化策  2010年 金融サービス法 金融規制監督体制改革	1992年 金融制度改革関連法  1998年 金融システム改革法 監督指針公表 金融(監督)庁設立 1999年 金融検査マニュアル公表  2001年 改革先行プログラム 2002年 金融改革プログラム  2004年 金融再生プログラム  2007年 金融資本市場 競争力強化プラン 金融検査マニュアル改訂 ベター＝レギュレーション  2009年 中小企業金融円滑化法	～1970年代 ユニバーサル＝バンク制度     2002年 連邦金融監督庁設立  2008年 金融市場安定化法  2009年 金融市場安定化法改正 金融市場監督強化法	1984年 信用機関法(業務・監督) ユニバーサル＝バンク制度  1996年 金融業務近代化法  2003年 金融市場機構  2008年 金融安定化策  2009年 ド＝ラロジエール＝レポート  2010年 ブルーデンス監督庁	1978年～ 改革開放  1992年 社会主義市場経済導入 1995年 商業銀行法制定 1997年 第1回全国金融工作会議  2001年 外資金融機関管理条例 2002年 第2回全国金融工作会議 2003年 銀行業監督管理委員会 2005年 中国建設銀行香港上場 2006年 外資銀行管理条例 2007年 第3回全国金融工作会議  2009年 流動性リスク管理 ガイドライン 内部格付制度ガイドライン 2010年 銀行取締役実績評価 ガイドランス

出所：各国当局のホーム・ページおよび各種ニュース・ソースを参考に作成

## 4. より良い社会経済システム構築のための基本的な考え方

最後に、本節では、社会経済システムの様々な分野において、より良いシステムを構築していくために必要となる5つの基本的考え方を整理しておきたい。

### ①納得感のある原則・ルールの方策（レギュレーション）

BCBSでは、銀行システムの強靱性を強化するために、国際機関、各国当局、金融業界の利害を調整して基準を策定している。フランスでは、法規制導入過程で、利害関係者で構成される金融法規制審議会が導入の是非を議論しなければ法令・規制の導入ができない仕組みとなっている。

社会経済システムに制度を整備する際には、利害関係者間の適切な合意に基づいて、納得感のある原則・ルールを策定すべきである。それによってシステムの性質と統合的かつ効果的な制度となり、安定したシステムを構築することができる。

### ②グッド・プラクティス（良い実務）を制度に活かすためのプロセスの整備

BCBSでは、業界の良い実務を基準に取入れるための基準設定プロセスを3段階に分ける工夫をしている。第1段階は、金融業界の実務の実態を調査分析し「実務の幅」として公表することによって業界の実務の改善を促す。第2段階は、規制の目的と統合的でありかつ金融業界の業務としても効果的な実務を「堅全な実務」として公表して模範的実務へ収斂することを促す。最後に、業界の実務の収斂状況を見極めながら「基準・諸原則」として公表し遵守することを求める（図表2-1参照）。そして、各国の金融当局は、その基準・諸原則に基づき規制を導入することとなる。

業界の良い実務を織り込むことによって、規制の対象となる分野の業界実務と統合的でありかつ効果的な制度を構築することができる。そのためには、取巻く環境の変化に応じて良い実務を制度に取り入れるプロセスを整備することが重要となる。

### ③「自律」と「連帯」のベストミックス（背景となる思想の明確化）

世界経済は、新興国も含めて社会の安定を兼ね備えた新自由主義を目指すパラダイムにあり、G20 サミット、FSB、各国当局は、「自律」と「連帯」の両面のバランスを意識した対策を実施している。

新自由主義下では、「公正な競争市場」を促進することによって経済および社会を発展させることになる。そのためには、個々の市場参加者は基準を遵守し、監督当局は市場参加者が健全な活動をしているかを検証することによって「自律」を促すことが重要である（マイクロ・プルーデンス的視点）。

しかしながら、経済変動の下方局面においては、少数の勝者と多数の敗者が生まれる傾向があり、特に、経済的に脆弱な人々に大きな影響を及ぼすことになる。それらの人々への配慮を欠くことによって、政情不安・社会不安を増幅させる可能性がある。したがって、持続可能な社会経済システムを築くためには、競争に勝てる人も、負ける人も、すべての人々が、安心して生活を送れるように「連帯」を意識した制度にすることが必須である（マクロ・プルーデンス的視点）。



#### ④社会経済システム全体の相互作用を勘案（システムズ・シンキング）

G20 サミット、FSB、各国当局は、金融危機の原因を特定し社会経済システム全体への影響を評価して金融・経済・社会の安定のための対策を実行してきた。

社会経済システムは一体のシステムであり、それぞれの社会経済システムの構成要素は密接に関係しあっており、それぞれの構成要素の問題にのみ対処しても問題を解決することはできない。したがって、社会経済システムの不確実性が増している中、安定したシステムを整備するためには、社会経済システム全体の相互作用を勘案して健全性をトップダウン的に規制監督していくマクロ・プルーデンス的視点が必須となる。

#### ⑤環境の変化に適応できる強靱なシステムの構築

G20 サミットおよびFSBは、金融危機後、金融の安定を促進するために「市場」と「制度」の強靱性を強化する改革を行ってきた。「市場」面については、金融機関の健全性基準を厳格化する一方で、リスクおよび会計の開示基準を強化することによって市場規律の向上に取り組んだ。それによって、公正な競争市場を促し、市場自体が復元力を持ち市場全体でリスク・シェアできるような規制改革が行われている。「制度」面では、ビジネスの進展および技術革新を適時に把握し、金融システムを取り巻く環境の変化に応じて「市場」の強靱性を向上することができるように、国際機関および金融当局のリスク分析能力の強化、各国当局および関係機関の連携強化、国際金融基準設定機関の機能強化などの取り組みが行われている。

取巻く環境の変化に適応できる持続可能な社会経済システムを構築していくためには、「市場」そのものの強靱性を強化すると共に「市場」を支えている「制度」の強靱性を強化することが重要である。

#### 【参考文献】

洪沢栄一[1916]『論語と算盤』角川ソフィア文庫。

ソウル・サミット[2010]『G20 ソウル・サミット宣言 ソウル・サミット文書』外務省仮訳。

トロント・サミット[2010]『G20 金融システムの強化に関する宣言』外務省仮訳。

バーゼル銀行監督委員会[2006]『実効的な銀行監督のためのコアとなる諸原則』金融庁仮訳。

ピッツバーグ・サミット[2009]『ピッツバーグ・サミット首脳声明』外務省仮訳。

ロンドン・サミット[2009]『金融システムの強化に関する宣言』外務省仮訳。

ワシントン・サミット[2008]『金融・世界経済に関する首脳会合宣言』外務省仮訳。

Financial Stability Forum [2008] *Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience*: <http://www.financialstabilityboard.org/>

Financial Stability Board [2009] *Financial Stability Board Charter*: <http://www.financialstabilityboard.org/>

Financial Stability Board [2010] *FSB Framework for strengthening adherence to international standards*: <http://www.financialstabilityboard.org/>

Smith, Adam [1776] *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*: Wikisource



## 第3章 金融機関の投資行動に対する規律付け

—金融・資本市場における公正な価格形成確保の観点から—

河村 賢治

Q1：どのような課題に直面しているのか？

金融・資本市場を適切に機能させるための仕組みづくりという課題に直面している。

Q2：どのような方向に政策の舵を切っているのか？

金融機関の自衛本能や市場の効率性を過信したこと、他方で、政府規制には副作用もあることなどを踏まえた上で、金融規制・監督の強化が行われている。

Q3：政府の役割がどのように変容しているのか？

従来型の金融規制・監督を単純に強化するだけでなく、金融機関の経営者等のインセンティブの仕組みに一層踏み込んだ制度設計をしようとする動きなどが見られる。

### 1. はじめに

本章は、金融・資本市場における公正な価格形成を確保するという観点から、金融機関（銀行・証券会社・保険会社などだけでなく、資産運用会社やヘッジファンドなども含む）の投資行動の規律付けのあり方について検討するものである。

本章では最初に、サブプライムローン問題を契機とした今回の金融危機後においても金融・資本市場は重要であること、金融・資本市場を適切に機能させるためには公正な価格形成の確保が重要であること、公正な価格形成を確保するには情報開示だけでなく市場参加者（本章では特に金融機関を取り上げる）の投資行動に着目する必要があることを論じる。そして、今回の金融危機において金融機関の投資行動や報酬制度（インセンティブの

図表 3-1 本章の焦点

適時・適切な情報開示 ⇒ 合理的な投資判断の集積 ⇒ 公正な価格形成の確保

↓ 今回はこの点に着目

金融機関の投資行動の規律付けのあり方

出所：筆者作成

仕組み) にどのような問題があったのか、また、単純に経営者等の利益と株主利益との連動を図ることだけでは問題は解決しないことを確認した上で、金融機関の投資行動を規律付ける具体的な方策について検討することとしたい（本章の全体像を図解したものとして図表 3-1 参照）。

## 2. 金融・資本市場の重要性

金融・資本市場は、企業等にとっては資金調達の間であり、投資家にとっては資産運用の間であり、経済全体から見れば資源の効率的な配分を可能にする場である。金融・資本市場は経済活動を支える重要なインフラであり、金融・資本市場がストップすることは人間の体で言えば血液の流れがストップすることに等しい。

サブプライムローン問題を 1 つの契機とする今回の金融危機では、金融・資本市場の機能不全が経済全体に多大なダメージを与えることを、世界中の人々が目の当たりにした。人類は金融バブルとその崩壊を繰り返してきたが、今回の金融危機を経験して、あらためて金融・資本市場の怖さを再認識したといえる<sup>1</sup>。

しかし、だからといって、金融・資本市場そのものを否定することはできない。金融・資本市場に代わる、よりよいシステムが存在するとは思えないからである。各国の政策体系を見ても、金融・資本市場をどの程度重視するかについては国ごとに違いがありうるが、金融・資本市場そのものを否定する先進国や成長国は存在しないはずである。

図表 3-2 世界の証券取引所のランキング（2010 年末。単位：10 億ドル）

	証券取引所	国内株式市場の時価総額
1	NYSE ユーロネクスト（米）	13394
2	ナスダック OMX（米）	3889
3	東京証券取引所グループ（日）	3828
4	ロンドン証券取引所グループ（英）	3613
5	NYSE ユーロネクスト（欧）	2930
6	上海証券取引所（中）	2716
7	香港取引所（中）	2711
8	TMX グループ（加）	2170
9	ボンベイ証券取引所（印）	1632
9	インド全国証券取引所（印）	1597
10	BM & FBOVESPA（伯）	1546

出所：World Federation of Exchanges [2011]

<sup>1</sup> 人間が金融バブルを繰り返す歴史については、たとえば、ガルブレイス（訳：鈴木）[2008]参照。

成長著しい中国においても、このことは同じである。たとえば、世界の証券取引所の国内株式市場の時価総額ランキング（2010年末）は図表3-2のとおりであるが、上海証券取引所と香港取引所の合計は東京証券取引所の規模をすでに大きく抜いている<sup>2</sup>。中国はもはや金融・資本市場大国なのであって、おそらくその規模は今後も拡大し続けるであろう（なお、中国がこれだけ規模の大きな金融・資本市場をいかに規律していくかは、世界的な関心事とならなければならない。そうでなければ中国発の金融危機が発生しかねない）。

金融危機を経験した我々にとって大切なのは、金融・資本市場は放っておけば暴走するということを自覚し、金融・資本市場がその機能を適切に発揮するための規律付けを行うということである。現在、様々な国で金融規制・監督の改革が進んでいるが、筆者の考えでは、いずれの改革も「金融・資本市場の否定」ではなく、「金融・資本市場を適切に機能させるための仕組みづくり」という点で共通しているように思われる。もっとも、その具体的な方策については、後述するように、各国ごとに違いもある。

### 3. 金融・資本市場の規律付け

ここで、「金融・資本市場がその機能を適切に発揮するための規律付けを行う」ということの意味をもう少し説明しておきたい。

第1に、本章でいう金融・資本市場の規律付けとは、市場をいかにして規律付けるかという話であって、市場による企業等の規律付けの話ではない。当然ではあるが、後者の話をするには、その前提として前者の話をしておくことが必要になる。

第2に、金融・資本市場の規律付けが必要であるという主張は、単に弱者保護のための規制を強化すべきという主張ではない。一部の論者においては（話を分かりやすくするためと思われるが）、規制強化は弱者保護、規制緩和は自由競争促進といわんばかりの整理をするものも見受けられるが、それはあまりに単純化しすぎた議論である。

そもそも自由競争が正しく行われるためには、そのための条件整備が必要なのであって、そうした条件を整備するための規制は（足りなければ）強化される必要がある。上村達男教授がよく使われる例であるが、質の高い100メートル競走を行いたいのであれば、多摩川の河川敷をレース場にするのでは駄目で、トラックなどがきちんと整備された競技場が必要になる。金融・資本市場も同じであって、金融・資本市場の機能を適切に発揮させるためには、まず何よりも、そのための条件整備が必要になるのである。

それでは、いかなる条件整備をすれば、金融・資本市場はその機能を適切に発揮するのであろうか。これを考える上で最も重視すべき視点は「公正な価格形成を確保する」ということであらう<sup>3</sup>。なぜなら、「公正な価格形成の確保」は、金融・資本市場が持つ、資金

---

<sup>2</sup> 2011年2月に入り、証券取引所の再編の動きが急加速している。具体的には、ロンドン証券取引所と（カナダのトロント証券取引所を運営する）TMXグループが合併で合意し、NYSEユーロネクストとドイツ取引所が合併することを発表し、上海証券取引所と（ブラジルのサンパウロ証券取引所を運営する）BM&F BOVESPAの提携計画が明らかになった。さらに、米BATSがチャイエクソ・ヨーロッパを買収することも明らかになった。市場間競争が激しさを増す中、公正な価格形成の確保という観点から検討すべき課題はいろいろとあるが、この点は別の機会に論じたい。

<sup>3</sup> 公正な価格形成の確保を軸として金融・資本市場法制的あり方を考えるべきという主張は、上村

調達の場合・資産運用の場合・効率的な資源配分の場合という、いずれの側面においても必要となる共通の要素だからである。市場メカニズムは「価格」を中核とするメカニズムであり、「価格」が歪められてしまえば、市場はその効用を発揮することはできない。さらに言うと、市場におけるミス・プライシングは、バブルを発生させ、バブル崩壊という危機を引き起こす原因ともなりうる。今回の金融危機も、サブプライムローンの証券化商品等のミス・プライシングが大きな原因であったともいえる。金融・資本市場における公正な価格形成の確保は、金融危機を防ぐという観点からも、重要な課題なのである。

第3に、規律付けを行う主体として重要なのは政府であるが、政府規制にも限界があり、時には副作用をもたらすおそれもあることが再確認されなければならない。たとえば、今回の金融危機では、金融機関の経営の健全性を確保するための規制である自己資本比率規制に、いわゆるプロシクリカリティ（景気が良い時には融資等を拡大し、景気が悪くなると融資等を抑制することで、景気変動を増幅してしまう作用のこと）があることが問題となった。危機を発生させないための規制が、逆に危機を加速させてしまったのではないかというわけである。現在、こうした副作用を是正するための規制改革が進められているが、それでも完全無欠な政府規制というのは不可能であるように思われる。イレギュラーな事態は発生しようということを前提とした非常時対策を考えておくことは、やはり必要なことであろう。また、政府規制だけでなく、自主規制などとの連携（それぞれの規制の長所・短所を踏まえた上での最適な組み合わせ）のあり方を検討することも、重要な課題である。

#### 4. 市場におけるミス・プライシング

それでは、金融・資本市場における公正な価格形成を確保するには、何が必要になるであろうか。おそらくほとんどの人が同意すると思われるものとして、情報開示を挙げることができよう。

この点、よく耳にするのは、情報開示は投資者保護のために必要であるという説明である。情報開示にそうした機能があることは確かであるが、本章3節で述べた視点からは、情報開示は、市場における公正な価格形成を確保するために必要であると説明することになる。つまり、市場における価格というのは、様々な投資判断が集積することによって成立するものであるが、価格形成の基となる投資判断が歪んでいけば、価格も歪んでしまう。これを避けるためには、適時・適切な情報が開示され、その上で各市場参加者が投資判断を行うことが必要になってくる。したがって、情報開示は、市場参加者による合理的な投資判断を確保し、それによって公正な価格形成を確保するための規制であると位置付けられることになるのである。

しかし、情報開示だけでは公正な価格形成は確保できない。情報開示があったとしても、それだけで投資者の投資判断が常に合理的なものになるとは限らないからである。

この点に関して示唆的なのは、シティグループ元 CEO の「音楽が鳴っているかぎり、立ち上がってダンスをしなければならない」という発言である。筆者の考えでは、この発言は次の2つの側面から理解するのが有益であるように思われる。1つは、そもそも人間

---

達男教授が従来から主張されてきたものである。たとえば、上村[1986]および[2002a]参照。



は「本質的」にそういう動物であるということ、もう1つは、たとえば金融のプロが集まっている金融機関であっても、不合理な行動をしてしまう「構造的」な仕組みが存在するということである。

まず前者の点であるが、人間は、多くの場合は合理的に行動するかもしれないが、時には群集心理に支配されるなどして、不合理行動に走ることもありうる。おそらくこれは、人間から取り除くことができない本性であり、具体的な政策設計をする際には、こうした人間のリアルな行動特性を踏まえる必要がある。

次に後者の点であるが、ここでは金融機関が市場のミス・プライシングにどのように対応するかという例で考えてみよう。一般論としては、金融機関は、その専門的能力の高さゆえに価格の歪みにいち早く気付き、そうした価格のズレから利益を得る裁定取引を行うのではないかと考えられる。その結果、市場の価格は本来あるべき価格に収斂していくはず、というわけである。

しかし、こうした裁定行動にも限界がある<sup>4</sup>。というのも、裁定行為者が市場の大勢と逆のポジションを取り続けるには、市場が狙いどおりに反転するまで耐えることのできる資金力ないし資金調達力が必要となるが、現実には望みどおりの資金調達を行えるとは限らない。むしろ、市場のミス・プライシングが持続している限り、逆のポジションを取っている投資者の財務状態は悪化し、そのような者に資金を融通する者は減っていく可能性が高い。裁定行動を行う者が金融機関であれば、財務の健全性に関する金融規制上の制約も存在する。あともう少しで市場が狙いどおりに反転すると考えていても、資金が続かなくなれば、あるいは、当該金融機関の財務状態の悪化が金融規制上問題のあるレベルに達すれば、否が応でもその時点でポジションを手仕舞うほかない<sup>5</sup>。つまり、金融機関が市場の大勢と逆のポジションでリスクを取り続けることは、実際にはそう簡単なことではないのである。

また、たとえば、あるファンドマネージャーが、今の市場はバブルであると判断していたとしても、当該ファンドマネージャーの業績評価時点までにバブルが崩壊するという予測を立てられなければ、当該ファンドマネージャーとしては市場の大勢と逆のポジションを取るというインセンティブを失うおそれがある。業績評価時点で結果を出せなければ、報酬の減額や場合によっては解雇などの措置があることを考えると、とりあえずは市場の大勢に追随したほうが無難であると考えられる可能性があるからである。

このように考えていくと、金融・資本市場における公正な価格形成を確保するには、市場参加者の投資行動のあり方も検討しなければならないことが分かる。とりわけ、不合理な投資行動が何らかの構造的仕組みによってもたらされている部分があるのだとすると、そうした構造的仕組みを見直すことが重要な課題となる。

今回の金融危機では、金融機関が過大なリスクテークをしたことや、そうした行為を制

---

<sup>4</sup> この点を含め、なぜミス・プライスが持続するののかの分析については、池尾[2010:138 以下]参照。

<sup>5</sup> なお、ここでの議論は、市場の大勢とは逆のポジションを取る金融機関の判断が正しいということ的前提にしている。しかし、現実には、こうした金融機関の判断が本当に正しいかどうかの判定は困難である。もし当該金融機関の判断が誤っており、その結果、当該金融機関が破綻すれば、それこそ金融危機を引き起こすおそれがある。そうである以上、金融規制はやはり必要となる。もちろん、規制の中身をどうするかが大きな問題であり、その内容設定を誤ると逆に危機を加速させることもありうる。

御するはずの企業統治やリスク管理が機能しなかったことが問題点の1つとして指摘されている。この問題は、金融システムの安定確保という観点からはもちろんのこと、金融・資本市場における公正な価格形成の確保という観点からも解決すべき課題といえるのである<sup>6</sup>。本章では以下、この点についてもう少し詳しく検討していきたい。

## 5. 金融危機と金融機関の投資行動

金融危機の原因として、金融機関による過大なリスクテイクや、それを許した企業統治・リスク管理の欠陥を指摘する文献は数多くある。本章では、最近公表された重要資料として、米国の金融危機調査委員会(Financial Crisis Inquiry Commission: FCIC)が2011年1月に公表したFCIC[2011]の要旨を紹介しておきたい。

FCICは、今回の金融危機の原因を探るために、2009年詐欺制裁・回復法(Fraud Enforcement and Recovery Act of 2009)に基づいて設置された委員会であり、10人のメンバーにより構成されている。FCICは、関連する先行研究などを分析するだけでなく、700人を超える関係者等にインタビューをするなどして、報告書をまとめている。

FCIC[2011]は、主な結論として、次の点を挙げている。①今回の金融危機は回避可能であったこと、②金融規制・監督における失敗が金融市場の安定に壊滅的な打撃を与えたこと、③システム上重要な金融機関における企業統治とリスク管理の失敗が今回の危機の主たる原因であること、④過度な借入れ・リスクな投資・透明性の欠如が金融システムを危機へと誘ったこと、⑤金融危機に対する政府の不十分な備えと一貫性を欠いた対応が金融市場の不確実性とパニックに拍車をかけたこと、⑥説明責任と倫理観が欠如していたこと、⑦住宅ローンの貸出基準の崩壊や住宅ローンの証券化商品の流通が危機を発生・拡大させたこと、⑧店頭デリバティブは今回の危機の重要な一因であること、⑨格付会社の失敗は金融破綻の基本的な一因であること、などである。

上記結論のうち、本章の関心にもっとも近いのは③と④である。この③と④の点に関して、FCIC[2011]は、

- ・金融機関は規制がなくても自らを致命的なリスクテイクから守る自衛本能があるという見方があったが、実際には、金融機関の本能は、過小資本と短期の資金調達に過度に依存しながら、過大なリスクを取るという無謀な行動を引き起こしていたこと
- ・金融機関の規模が拡大した結果、「大きすぎてつぶせない (too big to fail)」というだけでなく、そもそも経営陣にとって「大きすぎて管理できない (too big to manage)」状態になっていたこと
- ・金融機関や格付会社がリスク予測の手法として数式モデルを信奉したこと
- ・報酬制度が多くの場合、長期的な結果を十分に考慮に入れず、短期的な利益に対して報いる制度となっていたこと
- ・わずかな資産価格の下落で会社が吹き飛んでしまうような高いレバレッジをかけた上で

---

<sup>6</sup> 金融・資本市場における企業統治の問題を考える場合、金融・資本市場で取引される投資物件の発行者(例：上場会社)の企業統治の問題だけでなく、本章で取り上げるような市場参加者あるいは仲介者たる金融機関等の企業統治の問題もあるといえよう。

リスクな資産を購入していたこと  
・透明性が欠如していたこと  
・影の銀行制度 (shadow banking system) などが発達した 21 世紀の金融システムに対して旧来型の危機防止策で対応していたこと  
などの分析をしている。

これらの指摘はいずれも重要であるが、とりわけ筆者が関心を持つのは、なぜ金融機関は自衛本能を働かせることができず、過大なリスクテイクをしてしまうのか、とりわけ、そうした行動を引き起こす構造的仕組みという観点からは、どこに問題があったのか、ということである。そして、おそらくそれに対する 1 つの答えは、すでに多くの論者により指摘されていることではあるが、金融機関の実際の投資行動を決定する運用担当者や経営陣などのインセンティブの仕組みに問題があったからではないかと思われる。

インセンティブの仕組みとして、もっとも典型的なのは報酬制度である。仮に、金融機関の経営陣や運用担当者などの報酬制度が、目先の業績に大きく連動するような仕組みになっていれば、彼ら（彼女ら）が、会社の長期的利益ないし持続的成長を軽視して、目先の利益を追及してしまうインセンティブを持つことは十分に考えられる。在職中に大きく稼ぎ、他の会社に転職する、あるいは早いうちに引退することをステイタスとするカルチャーも、こうしたインセンティブを後押ししたかもしれない。しかも、彼ら（彼女ら）は、成功すれば大きな報酬をもらえるのに対して、失敗しても（違法行為がない限り）会社に発生した損失を穴埋めする責任はないから、ハイリスク・ハイリターン投資行動を選択するインセンティブを持ちやすいといえる。

本来であれば、こうしたハイリスク・ハイリターン投資行動によって短期的に大きなリターンが得られたとしても、その後リスクが顕在化するおそれもありうることから、業績評価の際にはそうしたリスクを考慮の対象に入れるべきである。しかし、実際にはこうしたリスク分の調整作業は十分に行われなかった可能性が高い。実現する確率は極めて小さいが、一旦起こると大きな損失につながるような希有なリスクのことをテイル・リスクというが、こうした「テイル・リスクをとることによる収入増加は、そのすべてが本来は利益ではなく、かなりの部分は将来リスクが顕在化した場合に備えて留保しておかなければならない準備金（費用）である。しかるに、一部の（あるいは、かなりの）ヘッジファンドの運用マネージャーは、テイル・リスクをとることによる収入をすべて利益であると装ってきたのである。こうしたインセンティブの歪みから生じた行動によって、当時の米国の資産価格に関してはミス・プライスが続いた可能性がある」（池尾[2010:145]）という指摘があるが、そのとおりであろう。

それでは、彼ら（彼女ら）の報酬制度を、（私自身はこの表現を使わないが）「会社の所有者」といわれる株主の利益と連動するような形にすれば問題は解決するかといえば、そうは思えない。この点を次節で検討してみよう。

## 6. 株主利益最大化原則

そもそも株式会社には様々な利害関係者（ステークホルダー）が存在するため、その間の利害調整が必要になる。そして、利害調整の指導原則となる法ルールは、原則として株

主利益を最優先することであるという考え方（株主利益最大化原則）が有力である<sup>7</sup>。

なぜ株主利益の最大化が原則となるかについては、従来は、株主は会社の所有者であるからという説明もなされることもあったが、これに対しては、なぜ株主が会社の所有者とみなされるのかを説明しないと意味がないという批判があった。そこで、現在では、株主は剰余権者であるからという説明をするのが一般的である。つまり、株主は、会社があげた利益から債権者の取り分を控除した残余部分（剰余部分）についてのみ取り分を有するのであるから、株主は剰余部分の最大化を図るインセンティブを持っており、このことは株主以外の利害関係者である債権者にとってもプラスとなる、というわけである。

株主利益最大化原則に対する一般の人々の感覚を日・英・米で比較すると、筆者の個人的な感想にすぎないが、日本が一番批判的ではないかという気がしている。もしこの認識が正しいとすると、その1つの理由は、日本は英・米ほど市民の株主化が進んでいないためではないかと思われる。

図表 3-3 は日・米・英の個人金融資産の構成比（2009 年末）を示したものであるが、日本は株式の割合が少ないのに対して、米国は非常に多いことが分かる。英国は、米国ほどではないが日本よりも株式の割合は大きく、さらに保険・年金の割合が非常に大きいことに注意する必要がある。実は、英国の株式市場はかなりの割合を機関投資家が占めており、機関投資家の中でも特に大きな勢力となっているのが保険会社と年金基金である<sup>8</sup>。つまり、英国の市民の多くは、保険や年金を通じて間接的に株式市場とつながっている可能性が高いのである。このように、直接的・間接的な市民の株主化現象は、相対的に見れば、日本よりも英・米のほうが進んでいると思われる。そして、こうした現象は今後日本でも進んでいく可能性がある。その意味において、株主の利益を大事にしなければならないことは確かである。

しかし、株主利益最大化原則には留意すべき点もある。たとえば、株主は自らの取り分

図表 3-3 日・英・米の個人金融資産の構成比（2009 年度末。単位：兆円）

	日本		米国		英国	
	金額	比率	金額	比率	金額	比率
現預金	804	55.3	594	14.5	174	28.6
保険・年金	393	27.0	1215	29.7	327	53.8
有価証券	96	6.6	859	21.0	16	2.7
株式	97	6.6	1287	31.4	67	11.0
その他	64	4.4	144	3.5	23	3.7
金融資産	1452	100.0	4098	100.0	608	100.0

出所：第一生命経済研究所「データライブラリー 個人金融資産（各国比較、2009 年末）」  
[http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/data/data\\_lib.html](http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/data/data_lib.html)

<sup>7</sup> 代表的な論者として、江頭[2009]や落合[2010]など。

<sup>8</sup> とりわけ 1990 年前後は保険会社と年金基金で約 50%を占めていた（ONS[2010]）。最近はその割合も減りつつあるが、それでも保険会社などの機関投資家は、たとえば上場会社のエクイティ・ファイナンスなどに大きな影響を与えている（河村[2011]参照）。



を増やすために、全体のパイを増やすのではなく、債権者の取り分を減らすこと（たとえば必要以上に従業員のリストラを行うことなど）を経営者に迫るかもしれない。たとえ、それが長期的には会社の価値を損なう可能性があったとしても、目先の利益を稼ぐことができればそれでよいと考える株主もいないとはいえない。

また、株主が全体のパイを増やすことを求める場合であっても、その増やし方がハイリスク・ハイリターンなものになる可能性がある。株主は、事業が失敗しても有限責任であるから投資額がゼロになるだけであるのに対して、事業の成功で得られる利益は理論上は上限がない。これに対して、債権者の場合は、事業が成功しても、契約により返済額は決められている。そのため、株主は、債権者と比べると、ハイリスク・ハイリターンな経営を志向するインセンティブを持っているといえる。

会社の成長ステージや業種などによっては、ハイリスク・ハイリターンな会社経営が認められる場合があることは否定しない。また、株主がハイリスク・ハイリターンの経営を求めてくるとしても、一般の事業会社であれば、その債権者（たとえば銀行など）は自ら会社と交渉して財務制限条項を盛り込むなどの自衛措置を取ることで、ハイリスク・ハイリターン経営に対する予防線を張ることが考えられる。つまり、会社債権者による経営の規律付けが一応可能である。

しかし、銀行の場合には、その債権者の多くは小口の預金者であり、こうした預金者は銀行経営をモニタリングする意欲も能力もないのが普通である。おそらく預金者にできるのは、口座を開設する銀行を選別するということであるが、預金保険制度によって元本1,000万円とその利息等は保護されることになっているため、その範囲では銀行経営を十分にチェックする必要はないと考える預金者も少なくないであろう。元本が1,000万円を超えたら別の銀行にもう1つ口座を作る預金者も出てこようが、だからといってこの預金者がその別の銀行の経営を十分にチェックしているとは限らない。このように、預金者による銀行経営の規律付けには限界がある。その結果、銀行経営が株主の意向を強く反映したのになり、ハイリスク・ハイリターンな経営が行われるということになれば、それだけ銀行破綻の可能性も高まることになり、ひいては金融危機をもたらすおそれすらある。もちろん、そうならないために、各国政府は銀行経営の健全性を確保するための規制・監督を行っているわけであるが、今回の金融危機で明らかになったとおり、政府による規制・監督も完全ではない。それゆえ、やはり根本というべき部分にメスを入れること、すなわち、銀行経営者等のインセンティブが過大なリスクテイクと結びつかないようにするための仕組みが重要になってくる。

以上の観点からすると、銀行経営者等の報酬を、ハイリスク・ハイリターン経営を求める可能性がある株主の利益と単純に連動させることは、問題解決にならないといわざるをえない。

要するに、「株式会社といっても、会社の目的や公的規制のあり方によって、担っているものは様々なのであるから、そうした状況を度外視して、およそ株式会社と名がつけば、会社は株主のものであるとか、会社の所有者は株主であるとか、株主価値の最大化といった文句を繰り返すのは不当である」（上村[2002b:81]）というべきである。この点、株主利益最大化原則の代表的論者である落合教授も次のような指摘をされている。すなわち、株式会社には会社法以外にも適用される法律が多数あるのであって、「株式会社法における法原則である株主利益最大化原則を認めたからといって、その要請よりも優先する他の法律

の法ルールの適用があるならば、その要請には従わなければならないのは当然である。したがって、株主利益最大化原則をあたかもすべての場面において画一的・絶対的に適用があるもの」ととらえるのは誤りなのである（落合[2010:61 以下]）。金融機関はまさにその一例であるといえよう<sup>9</sup>。

## 7. 金融機関の投資行動の規律付けのあり方

それでは、金融機関の投資行動を適正な形に規律付けるにはどうすればよいであろうか。基本的な方策としては、第1に、インセンティブの仕組みを工夫すること、第2に、金融機関の企業統治（リスク管理を含む）を強化すること、第3に、リスクの高い投資行動をする金融機関（とりわけその破綻が金融システムに大きな混乱をもたらす金融機関）に対する規制・監督を強化すること、第4に、そもそも一定の金融機関についてはリスクの高い投資行動を禁止・制限すること、などが考えられる。なお、これらの方策は、そのうちのどれか1つが唯一絶対に正しいというものではない。

### (1) インセンティブの仕組みの工夫

第1の方策の代表例が、報酬制度改革である。今回の金融危機後、インセンティブの仕組みとしての報酬制度のあり方が世界的に議論されていることは、すでに周知のとおりである。

世界各国で進められている金融機関の報酬制度改革の基本的な枠組みは、G20での国際的合意や金融安定理事会（Financial Stability Board: FSB）が策定した原則を念頭に置いているといえる<sup>10</sup>。

FSBの報酬原則は9つの原則と当該原則をより具体化した19の基準から構成されている（FSF[2009]、FSB[2009]）。たとえば、ボーナスをすべて現金で一括払いすることは、短期利益追求のインセンティブをもたらすおそれがあると考えられる。そこで、FSBの報酬原則では、変動報酬の相当割合（たとえば40～60%）は数年間に渡って繰延払いされるべきことや（原則6と基準6）、変動報酬の相当割合（たとえば50%超）は株式や株式関連商品などで支払われるべきこと（原則7と基準8）などが定められている。なお、変動報酬の相当割合が株式や株式関連商品などで支払われるべきという点については、「株式や株式関連商品などが長期的価値の創出およびリスクの時間軸と連動するインセンティブを生み出す限り」という条件が付いており、また、「株式や株式関連商品による報酬は適切な株式保有方針に服するべきである」ともされており（基準8参照）、目先の株価等ではなく、長期的な株主利益との連動が前提条件になっていることに留意する必要がある。

<sup>9</sup> この点については、大杉[2010]も参照。

<sup>10</sup> 世界各国がFSBの報酬原則をどの程度導入しているかに関する調査報告が2010年3月に公表されている（FSB[2010]）。その当時における日・英・米の導入状況を比較して興味深いのは、日本や米国は金融「監督」を通じてFSBの報酬原則を導入している割合が高いのに対して、英国は金融「規制」を通じてFSBの報酬原則を導入している割合が高いということである（FSB[2010] Annex A参照）。なお、FSBの前身は金融安定フォーラム（Financial Stability Forum: FSF）である。

最近の議論として、野崎[2010]は、ストックオプションによる経営努力に対する動機付けを確保しつつ、「劣後債の保有者は預金保険により保護されるわけでもなく、株式のように業績改善による投資収益の増加を期待できる商品でもない。したがって、劣後債権者は銀行の財政状態やリスク拡大の有無について目を光らせざるを得ない」という点に着目し、銀行経営者の報酬の一定割合を当該銀行の劣後債により支給する制度の導入を提案している。報酬における劣後債の比率については、健全性が相対的に低い銀行や経営危機が金融システム全体に伝播するような影響力の大きい銀行ほど、劣後債の割合を高めることが想定されている。株式報酬（ストックオプションを含む）の制度設計のあり方などさらに検討すべき点もあるように思われるが、興味深い提案であると思われる。

## (2) 金融機関の企業統治の強化

次に、第2の方策である。金融機関の企業統治問題も、今回の金融危機後、様々なレベルで議論されている。この点については、すでに河村[2010]である程度論じたところであるので、本章では、英・米比較という観点から、ポイントだけを指摘しておきたい。

筆者が見る限り、英・米を比較して、より積極的に金融機関の企業統治改革に取り組んできたのは英国であるように思われる。

英国では、2009年11月に「英国の銀行その他の金融業者の企業統治のレビュー 最終勧告」(Walker[2009]。通称「ウォーカーレビュー」)が公表され、金融機関の企業統治のあり方、とりわけ、①取締役会の規模・構成・資格、②取締役会の機能とパフォーマンス評価、③機関株主の役割、④リスク管理、⑤報酬について、複数の勧告が行われた。英国の金融規制・監督機関である金融サービス機構 (Financial Services Authority : FSA) は、この勧告を1つの参考にしながら、関連する規制・監督の改善を図っている。翌年には、財務報告評議会 (Financial Reporting Council : FRC) から、上場会社を対象とする「企業統治コード (Corporate Governance Code)」と、機関投資家を対象とする「スチュワードシップコード (Stewardship Code)」が公表された。企業統治コードは、従来から存在した「コンバインドコード (Combined Code)」(上場会社の企業統治の原則などを定めたもの)の内容を新しくしたものである。企業統治コードの対象は金融機関に限定されていないが、議論の過程ではウォーカーレビューも検討対象となっている。スチュワードシップコードは、機関投資家の投資先企業への対応のあり方などに関する原則などを定めたものである。これは、機関投資家の投資先企業への関与を単純に強化するのではなく、長期的利益の観点からその関与の「質」を高めようとするものである、ということに注意する必要がある。スチュワードシップコードの制定は、ウォーカーレビューの勧告を踏まえたものである。

そもそも、企業統治(基本的には上場会社の企業統治)に関する英国の取組みの特徴は、ある一定の企業統治の仕組みを法規制によって一律に強制するというのではなく、市場関係者などの議論を踏まえ、最良と考えられる企業統治のあり方を原則や規定などの形で示し、その遵守をまずは求め、遵守しないのであればその理由を説明させるというアプローチ(これを「コンプライ・オア・エクスプレイン方式」という)を採用している点にある<sup>11</sup>。

---

<sup>11</sup> もちろん、基本的な企業統治の仕組みは会社法で定められている。また、実質的な公開会社法の

ウォーカーレビューは、ゴードン・ブラウン前首相の要請で始まったものであるが、多くの市場関係者などの意見を踏まえて勧告がまとめられており、また、コンプライ・オア・エクスプレイン方式を適切なものと評価している。

英国の金融・資本市場法制の枠組みは、1986年金融サービス法（Financial Services Act 1986）、そして2000年金融サービス・市場法（Financial Services and Market Act 2000）へと移るにつれ、法規制の割合が増えてきたといえるが<sup>12</sup>、それでも英国には、まずは自分たちであるべきルールを模索し、それを守っていくという自主規制の精神が根強く残っているように思われる。この点、筆者の個人的な経験にすぎないが、英国と日本を比較すると、日本では「お上に決めてもらいたい」と答える市場関係者が多いように思われる<sup>13</sup>。

米国では、2010年7月に「ドッド＝フランク ウォールストリート改革および消費者保護法（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act）（通称「ドッド＝フランク法」。日本では金融規制改革法とも言われる）が成立したが、同法に金融機関の企業統治に関連する規定はあまりない。その理由が「米国の企業統治が優れていたから」でないことは、前述した FCIC[2011]の結論からしても明らかであろう。どちらかという米国の企業統治の強化によってリスクの高い投資行動を規律するというよりも、いわゆるボルカー・ルールに見られるように、一定の金融機関についてはリスクの高い投資行動を法規制によって直接的に禁止ないし制限してしまうというアプローチを重視しているように見える。この点については、第4の方策のところで改めて論じる。

### (3) リスクの高い投資行動をする金融機関に対する規制・監督の強化

次に、第3の方策である。これは、リスクの高い投資行動をする金融機関の自己資本比率規制や流動性規制などを強化するとか、当該金融機関のビジネスモデルの当否について当局がいつそう踏み込んだ監督をするなどの方策である。こうした規制・監督の強化を嫌って、金融機関が自発的にリスクの高い投資行動を回避することもありうる、という点に着目すれば、この方策は第1や第4の方策と重なる部分があるといえる。

今回の金融危機後においては、とりわけ、システム上重要な金融機関（Systemically Important Financial Institution : SIFI）に対する規制・監督の強化に注目が集まっている<sup>14</sup>。システム上重要な金融機関とは、その業務の複雑性、規模、他の金融機関等との相互関連性などからして、破綻すると金融システムに大きな混乱をもたらすような金融機関のことをいう（より具体的にいかなる要素でもってシステム上重要な金融機関を特定するかは、1つの大きな問題である）。なお、システム上重要な金融機関というアイデアは、個々

---

一部を形成するものとして、上場規則の役割も重要である。コンプライ・オア・エクスプレイン方式などの点も含め、河村[2006]参照。

<sup>12</sup> 2000年金融サービス・市場法の概要、および、同法を1つのモデルにして日本法のあり方を検討したものとして、河村[2005]参照。

<sup>13</sup> こうした両国の違いは、それぞれの国の人々の成功体験の違いに裏付けられているのかもしれない。つまり、ゲームのルール作りを主導することは自分たちにとって利益になるという遺伝子を持っている英国人と、とりわけ戦後において行政指導等のもとで経済復興・成長を遂げてきた日本人という違いが影響を与えているのかもしれない。

<sup>14</sup> 最近ではグローバル SIFI に関心が集まっている。



の金融機関にとってのリスクの大きさという点に焦点があるわけではなく、金融システム全体にとってのリスクの大きさに焦点があることに留意されたい。

システム上重要な金融機関が現に存在する以上、その規制・監督を強化するのは必要なことであると考えられるが、留意すべき点もある。

まず、システム上重要な金融機関でなくても、状況によっては、金融危機を引き起こすきっかけになるということを再確認しなければならない。これは日本自身が経験したことである。すなわち、1997年に三洋証券が破綻し、短期金融市場が機能不全を起こした結果、北海道拓殖銀行や山一証券、さらには日本長期信用銀行や日本債券信用銀行などが次々と経営に行き詰まるという事態に陥った。三洋証券は、平時においてはシステム上重要な金融機関には認定されないような証券会社であるが、それでも金融危機を引き起こす可能性があったのである。

また、個々の金融機関を監視するだけではなく、全体としていかなる状況になっているかという視点を持つこともきわめて重要である。これは、今回の金融危機の教訓の1つである「マクロプルーデンス」の話と関連するものでもある<sup>15</sup>。たとえば、およそ単体ではシステム上重要な金融機関とは認定できないような小規模なファンドが多数あったとする。しかし、そうしたファンドであっても、皆が同じような投資行動を取れば、金融・資本市場に与える影響は非常に大きなものになりうる。たとえば、一定の価格下落で損切りをするというプログラム売買を多数のファンドが採用していた場合、価格下落がある一線を超えると、多数の損切りによってさらに売りがすすみ、価格下落に拍車がかかるというおそれがありうる。このように、金融・資本市場における公正な価格形成の確保という観点から金融機関の投資行動に着目する場合、個々の金融機関の投資行動を把握するだけでなく、それらを全体として見た場合にどのような結果がもたらされるのか、というマクロの視点も持つことが非常に重要になるのである。

#### (4) 一定の金融機関におけるリスクの高い投資行動の禁止・制限

最後に、第4の方策である。この方策の典型例が、米国のドッド＝フランク法619条により導入されたボルカー・ルール (Volcker rule) である。ボルカー・ルールとは、銀行等による自己勘定取引やヘッジファンド等への投資等を原則として禁止するルールのことである。また、第1の方策や第3の方策とも重なるものであるが、リンカーン押出し条項 (Lincoln push out provision) もここで挙げておきたい。これはドッド＝フランク法716条により導入されたものであり、リスクの高いデリバティブ取引を行う銀行に対する公的支援を禁止することにより、銀行に対して実質的にデリバティブ業務の分離を迫るものである<sup>16</sup>。

そもそも米国は、1929年に始まった大恐慌の教訓から、1933年のグラス＝スティーガル法 (Glass-Steagall Act) により、銀行が証券業務を行うことを厳しく規制した。いわゆ

<sup>15</sup> 個々の金融機関の経営の健全性を確保する政策をミクロプルーデンスというのに対して、金融システム全体の安定を確保する政策をマクロプルーデンスという。詳細は翁[2010:85以下]参照。

<sup>16</sup> ボルカー・ルールやリンカーン押出し条項につき、松尾[2010:164以下、179以下]参照。

る銀証分離規制である<sup>17</sup>。その後、銀証分離規制は徐々に緩和され、1999年のグラム＝リーチ＝ブライリー法（Gramm-Leach-Bliley Act）により、金融持株会社を通じて幅広い金融業務を行うことが可能になった（銀行本体が証券業務を行うことまで可能になったわけではない）。今回の金融危機は、こうした規制緩和の流れの中で発生したものである。松尾〔2010:20〕が指摘するように、ドッド＝フランク法にはグラス＝スティーガル法の「銀行・証券分離の復活のような規定は、盛り込まれてない」が、「競争制限的規制の規制緩和の潮流に対して、ドッド＝フランク法は、①いわゆるボルカー・ルール（619条）、および②デリバティブ業務のいわゆる押し出し条項（716条）により、銀行などの業務範囲を制限する方向に転換している」といえる。

これに対して、英国は、米国のような銀証分離規制を設けておらず、いわゆるユニバーサルバンクを許容してきた。今回の金融危機後においても、現状では、銀証分離規制やボルカー・ルールのような制度は導入されていない。しかし、この点に関する議論がないわけではない。

そもそも、今回の金融危機後における英国の金融規制・監督改革は、2010年5月の政権交代を境にして、旧政権（ゴードン・ブラウン前首相（労働党））の下で行われてきたものと、新政権（デービッド・キャメロン首相（保守党））の下で行われているものに分けることができる。

今回の金融危機後、旧政権は、財務省・イングランド銀行・FSAからなる金融規制・監督体制を基本的には維持しようとしたが（HMT[2009]）、新政権は、これを全面的に変更しようとしている（HMT[2010]）<sup>18</sup>。具体的には、新政権は、FSAを解体し、①イングランド銀行内部にマクロプルーデンスを担当する金融政策委員会（Financial Policy Committee）を設置し、②ミクロプルーデンスを担当する健全性規制機構（Prudential Regulation Authority）をイングランド銀行の子法人として設置し、③業者の行為規制や市場規制などを担当する消費者保護・市場機構（Consumer Protection and Markets Authority）を設置するなどの改革を行おうとしている。なお、最新の諮問文書であるHMT[2011]によると、③の消費者保護・市場機構の正式名称は、金融行為機構（Financial Conduct Authority）になるとされている。

金融機関の業務範囲や規模を制限するというアイデアに対しては、旧政権は非常に消極的であったといえる（HMT[2009]）。その主な理由としては、大規模で様々な業務を行う金融機関は多様な金融商品・サービスを提供できるというメリットがあること、金融機関の業務範囲や規模を制限すれば破綻のおそれが減少するという証拠はほとんどないこと、英国だけがこうした規制を導入すると競争力が低下するおそれがあること、などが挙げられている。

これに対して、今回の金融危機発生当時、野党であった保守党は、まずは大規模な自己勘定取引やリスクの高い業務を行う銀行について資本規制や流動性規制を強化すべきとし

---

<sup>17</sup> 銀証分離規制は、日本においても、1948年に制定された証券取引法65条（現金融商品取引法33条）に取り入れられている（日米の違いについて川口〔2010:274以下〕参照）。その後、米国の動向などを参考にしながら、日本でも徐々に規制緩和が進められてきている（池田他〔2008:66以下〕参照）。

<sup>18</sup> 旧政権が維持しようとした体制は、ゴードン・ブラウン前首相が財務大臣であった時に構築されたものである。

つつ、銀行のハイリスク業務を禁止することの実現可能性について国際的に議論すべきという主張をしており（Conservative[2009]）、旧政権と比較すると、ボルカー・ルールのようなアイデアに一定の理解を示しているように思われる。

現在は、新政権のもとで立ち上げられた独立銀行委員会（Independent Commission on Banking: ICB）が、銀行部門の改革のあり方について検討を進めている。ICB[2010]は、銀証分離規制やボルカー・ルールだけではなく、銀行等に一層のビジネスモデルの転換を迫るナローバンク論（集めた預金は国債などの安全資産で運用すべきという提案）や目的限定型銀行論（金融機関による金融仲介は投資信託の形で行うべきという提案）なども検討対象として取り上げている<sup>19</sup>。ICB[2010]は現段階において考えられる選択肢を例示したものであり、より具体的な提案は今後行われることになっている。

今後の英国が米国に近い方向へ動き出すか否かについては、引き続き議論の進展を見守る必要があるが、ここでは第4の方策について留意すべき点を1つだけ指摘しておきたい。

金融機関といっても様々なものがあるのであって、その中でも特に人々の生活に密接に関連する預金受入機関を主たる対象にして、これをリスクの高い投資行動から遮断しようというアイデア自体は理解できなくはない。しかし、金融・資本市場における公正な価格形成の確保という観点からは、ある特定の金融機関だけを囲い込んで守ろうとしても不十分なのであって、それ以外の金融機関が過大なリスクテイクを行うことを制御する方策を併せて用意していなければならないというべきである。

## 8. おわりに

本章では、金融・資本市場における公正な価格形成を確保するという観点から、金融機関の投資行動の規律付けのあり方について検討を行ってきた。本章7節では4つの方策を挙げたが、筆者としては、これらの方策は相互補完的に機能すべきものであって、どれか1つが唯一絶対に正しい方策であるとは考えていない。それぞれの方策の内容を一層具体化すると同時に、それらをどのように組み合わせれば最適な相互補完が達成されるのかについては、今後も議論を重ねる必要がある。

「時代の流れを読む」という本研究会の問題意識からすると、金融・資本市場を適切に機能させるための仕組みづくりが重要であるという点は、世界の共通認識になっていると言ってよいように思われる。そして、金融機関の投資行動の規律付けという点では、報酬制度などのインセンティブの仕組みを工夫することが重要であるという認識もかなり共有されているといえよう。今後は、金融規制・監督のあり方も、こうしたインセンティブの構造に一層踏み込んでいくようなものが増えていくのではないかとと思われる。他方で、米国のボルカー・ルールに代表されるような、一定の金融機関についてはリスクの高い投資行動を法規制によって直接的に禁止ないし制限するという点については、必ずしも世界各国の足並みが揃っているわけではない。しかし、仮に英国が米国と共同歩調を取るようなことになれば、金融・資本市場分野における両国の影響力の大きさからして、それがグローバルスタンダード化していく可能性は否定できない。

---

<sup>19</sup> 同報告書の詳細については、小立[2010]参照。

最後に一般的な議論を付け加えておきたい。本文中で述べたとおり、英国には自主規制の精神が根強く残っているように感じられるが、その1つの理由は、英国の人々は（広い意味で）ルール作りを主導することの重要性をよく知っているからであるように思われる。英国は、経済的に見れば日本より小国であるにもかかわらず、世界での影響力が大きいのは、政治にせよ経済にせよ、基本的な枠組み作りによく関与してきたからではないだろうか。

日本はこれまで「もの作り」で国を富ませてきたといえるが、今後は「ルール作り」にも積極的に関与していく必要があるように思われる。その際に大切なのは、日本の特殊性を主張するだけでなく、多くの国々・人々が納得するような共通の土俵（金融・資本市場法制であれば公正な価格形成の確保という理念とそこから具体的に派生してくる諸制度）を正面から提示していくことであるように思われる。こうした思いもあって、本章では総論部分を割と厚めに論じた次第である。もちろん、本章の総論・各論ともに説明や分析が不十分な点は残っている。これらについては今後の課題とさせていただきたい。

#### 【参考文献】

- (以下に挙げた文献のほか、河村[2010]での引用文献も参照されたい。)
- 池尾和人[2010]『現代の金融入門（新版）』筑摩書房。
- 池田唯一・三井秀範・増田直弘・井藤英樹・新発田龍史・大来志郎・齊藤将彦[2008]『逐条解説 2008年金融商品取引法改正』商事法務。
- 上村達男[1986]「証券取引法における市場法的構成の試み」私法 48号 179頁以下。
- 上村達男[2002a]「市場法からみた金融システム改革諸法」商事法務 1637号 9頁以下。
- 上村達男[2002b]『会社法改革—公開株式会社法の構想』岩波書店。
- 江頭憲治郎[2009]『株式会社法（第3版）』有斐閣。
- 大杉謙一[2010]「会社法と金融規制その他の業規制との関係—取締役の行動規範の内容」法律時報 82巻 12号 51頁以下。
- 翁百合[2010]『金融危機とブルーデンス政策』日本経済新聞出版社。
- 落合誠一[2010]『会社法要説』有斐閣。
- 川口恭弘[2010]『現代の金融機関と法（第3版）』中央経済社。
- 河村賢治[2005]「日本版金融サービス市場法とは何か」NIRA 研究報告書『包括的・横断的市場法制のグランドデザイン 1』65頁以下。
- 河村賢治[2006]「イギリス上場規則・開示規則の研究—公開会社法および金融・資本市場法の観点から」イギリス資本市場研究会編『イギリスの金融規制』161頁以下。
- 河村賢治[2010]「銀行の企業統治」SFJ 金融・資本市場研究第2号 61頁以下。
- 河村賢治[2011]「英国のエクイティ・ファイナンス法制（上・下）」国際商事法務 39巻 1号 55頁以下および 39巻 2号 206頁以下。
- 小立敬[2010]「英国の独立銀行委員会による討議報告書—リテール銀行と投資銀行の分離を含む検討」ジョン・K・ガルブレイス（訳：鈴木哲太郎）[2008]『新版 バブルの物語』ダイヤモンド社。
- 野村資本市場クォーターリー2010 秋号ウェブサイト版掲載論文。  
(<http://www.nicmr.com/nicmr/report/repo/2010/2010aut03web.pdf>)
- 野崎造成[2010]『銀行の罪と罰』蒼天社出版。
- 松尾直彦[2010]『Q&A アメリカ金融改革法 ドッド＝フランク法のすべて』きんざい。



Conservative Party [2009] From Crisis to Confidence: Plan for Sound Banking.

David Walker [2009] A Review of Corporate Governance in UK Banks and Other Financial Industry Entities: Final Recommendations.

Financial Crisis Inquiry Commission [2011] The Financial Crisis Inquiry Report.

Financial Stability Forum [2009] FSF Principles for Sound Compensation Practices.

Financial Stability Board [2009] FSB Principles for Sound Compensation Practices -Implementation Standards.

Financial Stability Board [2010] Thematic Review on Compensation - Peer Review Report.

HM Treasury [2009] Reforming Financial Markets.

HM Treasury [2010] A New Approach to Financial Regulation: Judgement, Focus and Stability.

HM Treasury [2011] A New Approach to Financial Regulation: Building A Stronger System.

Independent Commission on Banking [2010] Issues Paper: Call for Evidence.

Laurence J. Kotlikoff [2010] Jimmy Stewart is Dead: Ending the World's Ongoing Financial Plague with Limited Purpose Banking.

Office for National Statistics [2010] Share Ownership Survey 2008.

World Federation of Exchanges [2011] 2010 WFE Market Highlights.

## 第4章 産業構造の変化と高等教育の役割

新井 泰弘・川口 大司

### Q1：どのような課題に直面しているのか？

高等教育の重要性が増している中で、大学をはじめとする高等教育機関は、社会が求める高スキルの人材を供給する役割を果たしている。そのため社会の需要に見合った人材を供給できない場合、そこに人材供給のミスマッチが生じる事になる。

### Q2：どのような方向に政策の舵を切っているのか？

大学が学部編成やカリキュラムを独自に変更し、社会のニーズに合わせた人材供給を行おうとする方向へ進みつつある。

### Q3：政府の役割がどのように変容しているのか？

カリキュラムや学部構成の変更等における大学の自主性を認める事で、社会の人材要求に柔軟に対応できるような制度設計が求められている。

## 1. はじめに

経済のグローバル化や通信技術の急速な発展により、国境を越えた人材や情報の移動は従来に比べて容易となった。これに伴い高度な知識の獲得と、その更新は経済活動を行う上でも非常に重要となっており、高等教育機関が社会において果たす役割は年々大きくなってきている。先進各国はこうした社会的な潮流に対応し、高等教育を量（教育機会の拡大、設備の充実等）と質（教育カリキュラムの改善、教員の育成等）の両側面から向上させるべく様々な教育改革に努めている。

大学をはじめとする高等教育機関は、一定水準の知識を学生に与える事で社会が求める高スキルの人材を供給する役割を担っている。そのため、社会の需要に見合った人材を供給できない場合、そこに人材供給のミスマッチが生じる事になる。日本でも、理工系の大学生が製造業に就職しなくなる「理工系離れ」や、歯科医師免許取得者が増加し、歯科医院数が全国のコンビニエンスストア店舗数よりも多い事でも知られる「歯科医師過剰問題<sup>1</sup>」等が社会的に注目を集めており、これらの問題はまさに高等教

<sup>1</sup> 平成19年商業統計調査によると、全国のコンビニエンスストア事業所数は43,684店。対して厚生労働省の平成19年医療施設調査によると、全国の歯科診療所は67,798店と、コンビニエンスストアの店舗数を大きく上回っている。

育機関の人材供給のミスマッチから起きる問題である。本章ではこういった高等教育機関の人材供給ミスマッチ問題に着目をし、我が国がどのようにこの問題に対処すべきかについて考察を行う。こうしたミスマッチ問題の解決は、適切な能力を持った人材に対する適切な賃金設定を可能にし、人材のスムーズな流れを生み出すことで経済成長に資するとともに、賃金格差の発生を抑制することにも資する上でも重要である。

本章の構成は以下の通りである。第 2 節ではフランス、アメリカ、スウェーデンの高等教育制度を概観する。第 3 節においては、各国における「理工系離れ」現象に着目し、各国の高等教育機関がそれぞれの産業構造に合わせて学部構成を適切に変化させているかをシンプルな回帰モデルを用いて分析する。第 4 節では、特に日本において卒業した学部と関連性の薄い産業へ就職するような現象が、どのような形で起きているかを調査し、日本における高等教育カリキュラムに関して政策提言を行う。

## 2. 各国の高等教育制度

### (1) フランスの高等教育制度

フランスの高等教育制度の特徴として、以下の 2 点を挙げる事ができる。

#### ①バカロレアという資格の存在

②「大学」と「グランゼコール（高等専門学校）」の 2 種類の高等教育機関の存在  
バカロレアは全国一斉に行われる試験によって獲得する事ができる資格である。全国統一の高校卒業試験であり、これに合格する事で晴れて高校卒業となる。フランスでは基本的に大学の入試というものは存在しておらず、バカロレアに合格すればどの大学でも入学が可能である。また、学費も基本無償のため、広く学問の門戸が開かれている。しかし、フランスには広範な知識の獲得を主たる目的とする大学とは別に、高度な専門教育を目的とするグランゼコールと呼ばれる高等専門学校が存在する。

フランスにおいて成功を収めるためにはグランゼコールに入学する事が必須条件だ、といっても過言ではない。グランゼコールの卒業生は国立行政学院のように、卒業と同時に官庁配属となる等、高ステータスの職業に就きやすく、就職後も初任給が大学卒業者より高い等のメリットを得られる。現存するグランゼコールの 7 割近くは理系学部であり、近年は MBA 等も注目を集めている。しかし、バカロレアさえあれば基本的に無試験で入学する事が可能な大学とは異なり、グランゼコールはバカロレア取得後に非常に厳しい入学試験をパスすることが要求される。また、学費も非常に高額になっており、大学とは全く異なる特徴を有する。

### (2) アメリカの高等教育制度

アメリカの高等教育制度の特徴として、以下の 2 点を挙げる事ができる。

#### ①大学の認定制度

#### ②最終学歴と平均年収の密接なリンク

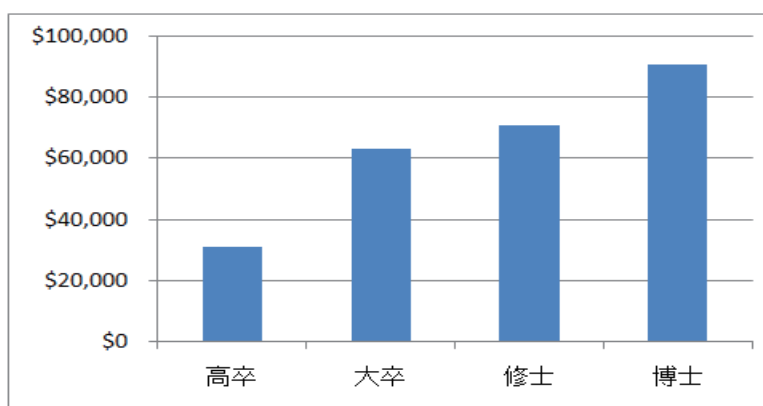
アメリカには日本における文部科学省のような中央で教育を統括する政府機関が存

在していない。その代わりに、教育の質をコントロールするための独自の認定制度が存在し、民間の認定団体（Accrediting associations）が大学の認可を行っている。この認定団体は、教育機関としての全般的な評価を行う団体と、専門性を評価する 2 種類の団体が存在しており、それらの認定団体を認証する“Council on Higher Education Accreditation（CHEA）”という組織も存在している。但し、これらの認定団体の認定は法律的な規制ではないので、認定を受けていない非認可大学も存在している。

CHEA の認証を受けた認定団体は、大学の教育理念と目的に応じた教育内容と質が提供されているか、教育内容等が認定団体の定めた基準に達しているかを数年かけて審査を行い、適合した場合に認定を与える。また、この認定は定期的に行われ、再調査で基準を満たさない場合、認定が取り消される事もある。こういった定期的な審査を通してアメリカの大学教育の品質は保たれている。

アメリカの大学では、特にリベラルアーツと呼ばれる一般教養科目が重視され、専門知識は主に大学院で集中的に学ぶ事になる。そのため大学以上の高等教育が社会でも非常に重要視されている。以下の図表 4-1 はアメリカにおける 2008 年の最終学歴別年収の中央値を表したものである。アメリカにおいては在職年数ではなく、最終学歴の高さが直接収入の高さに結びついており、キャリアアップのために大学や大学院へと進む社会人が多いのも 1 つの特徴である。

図表 4-1 アメリカにおける最終学歴別年収



出所：U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States

### (3) スウェーデンの高等教育制度

スウェーデンの高等教育制度の特徴として、以下の 2 点を挙げる事ができる。

- ① 学生に対する様々なケア
- ② 大学と産業の結び付きの強さ

スウェーデンの大学には入学試験は存在せず、高校の成績と全国大学適性試験の成績で合否が判定される。もし受験生が 25 歳以上ならば 4 年以上の職業経験がその判定に有利に働く。また、スウェーデンの大学では学費がかからず、生活給付金と低金利ローンが支給される。更には、大学の多くは学生寮を有しており、妻帯者用や母子家



庭用の学生寮も存在する。進学前の子供を持つ家庭には育児手当が、子供を出産した学生には産休手当が支給されている。このように学生に対する手厚いケアの影響か、大学生の平均年齢は 26 歳、新入生の 2 割弱が 30 歳以上と、比較的高年齢の大学生が多いのが特徴である。

スウェーデンの大学のもう 1 つの特徴は、大学と産業界の結び付きが非常に強い事が挙げられる。ボルボやエリクソンといった研究開発に力を入れている企業は大学の近隣に研究所を有し、大学における研究活動と密接な関係を有している。この産学連携をさらに深めるために、政府はコンピテンス・センター・プログラムと呼ばれる支援策を打ち出している。このプログラムは、大学と企業が 10 年間共同の研究所を作成する事を支援する政策である。政府はプログラムの呼び水として一部だけ資金を拠出し、残りの活動資金は大学と企業に支払わせることで共同研究に両者を深くコミットさせている。更に、2、3 年毎に研究の評価を行う事で中だるみを防ぐための制度設計がなされている。

図表 4-2 各国の高等教育制度

	フランス		アメリカ	スウェーデン	日本
	大学	グランゼコール			
入学制度	バカロレアという資格試験に合格していれば無試験で入学可能	バカロレア取得後、入学試験に合格する必要あり	高校の成績、統一試験学業成績の点数、推薦状、小論文等によって決定	中等学校教育課程の成績か全国大学適正試験によって決定	入学試験に合格する必要あり
学費	ほぼ無償	国立でも有償	有償	無償	有償
学習内容	広範な知識の獲得が主たる目的。カリキュラムは大学が自主的に決定	少数精鋭の学生に高等専門教育を施す。高級官僚、財界人等は専門のグランドゼコール卒業である事が望ましい。カリキュラムは大学が自主的に決定	学部教育で一般教養を重点的に学び、専門知識は大学院で教える。カリキュラムは大学が自主的に決定	学部教育における専門科目と教養科目の割合は半々。カリキュラムは大学が自主的に決定	学部教育では専門科目のウェイトが大きい。カリキュラムは大学が自主的に決定
学部構成の決定方法	大学が専門的な研究・教育単位の決定権を有する		文科省のような中央で教育を統括する政府機関が存在しないが、認定基準を設ける機関が存在する	1993年の改革以降、大学が学部編成を決定可能	基本的に文科省の認可が必要

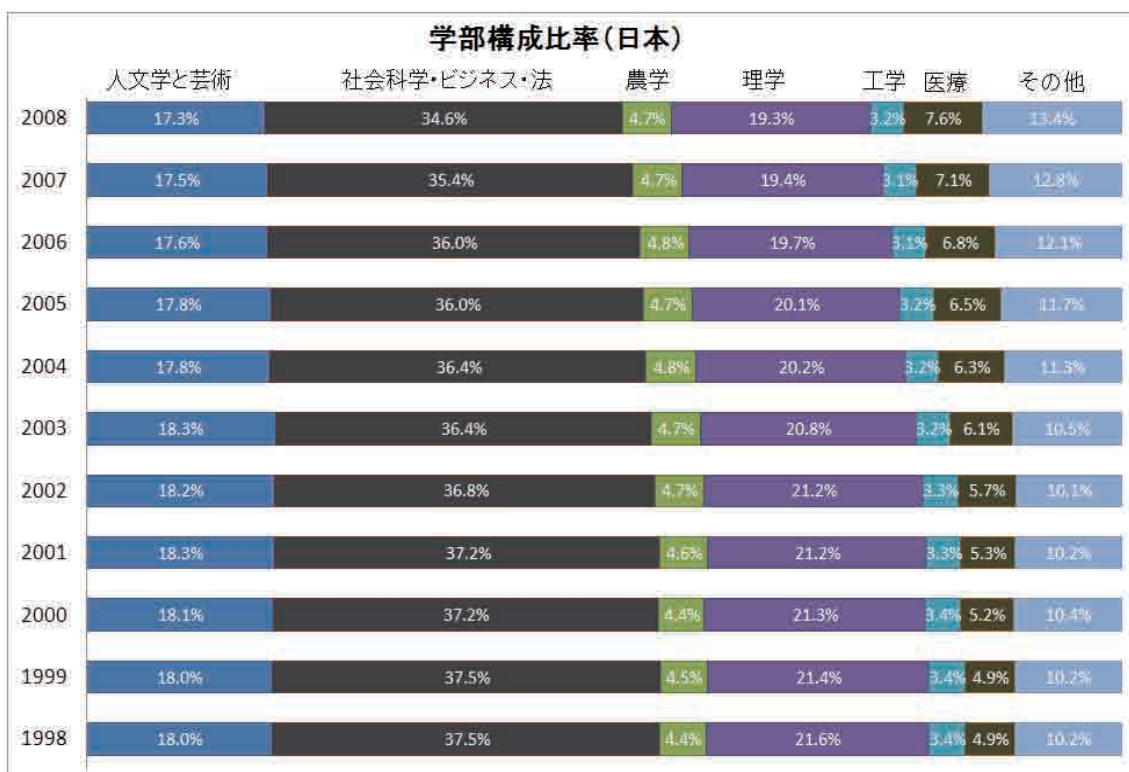
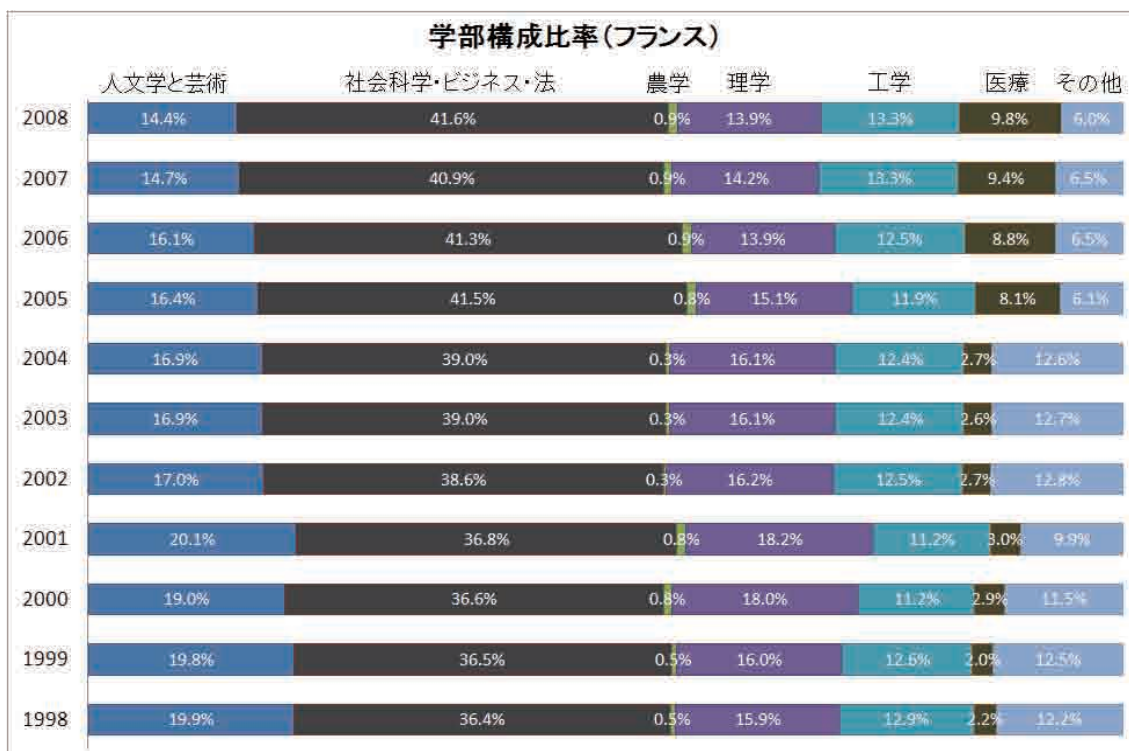
出所：筆者作成

### 3. 各国における大学の学部構成変化

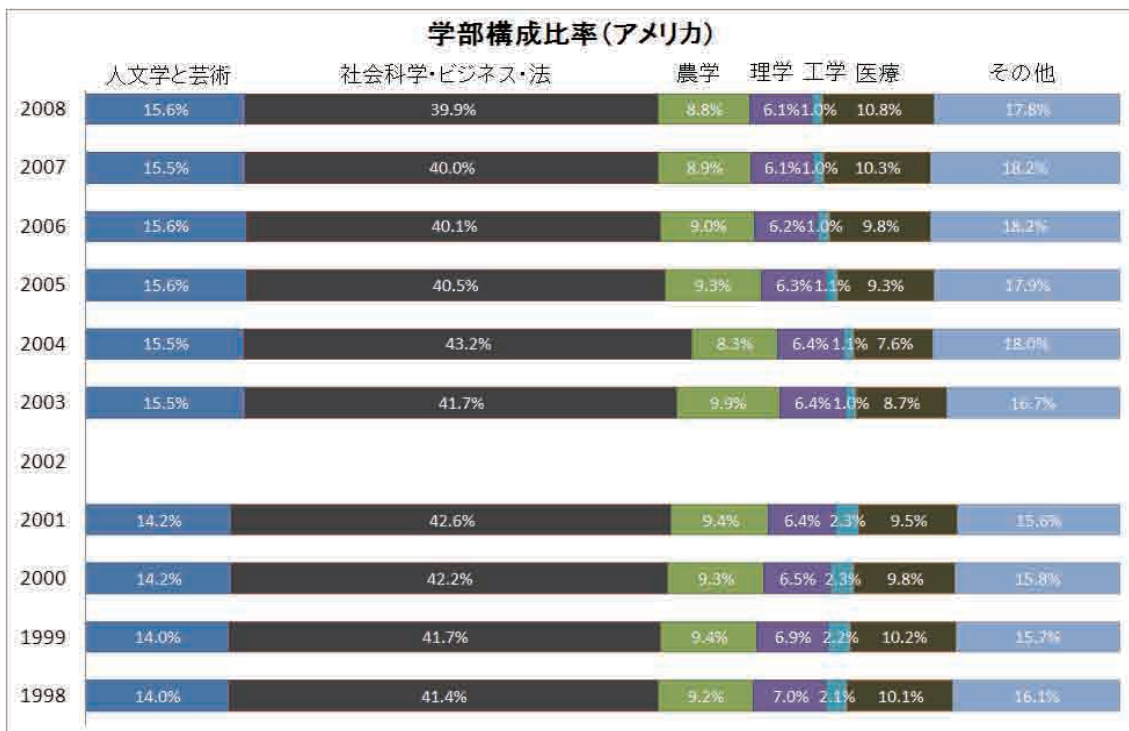
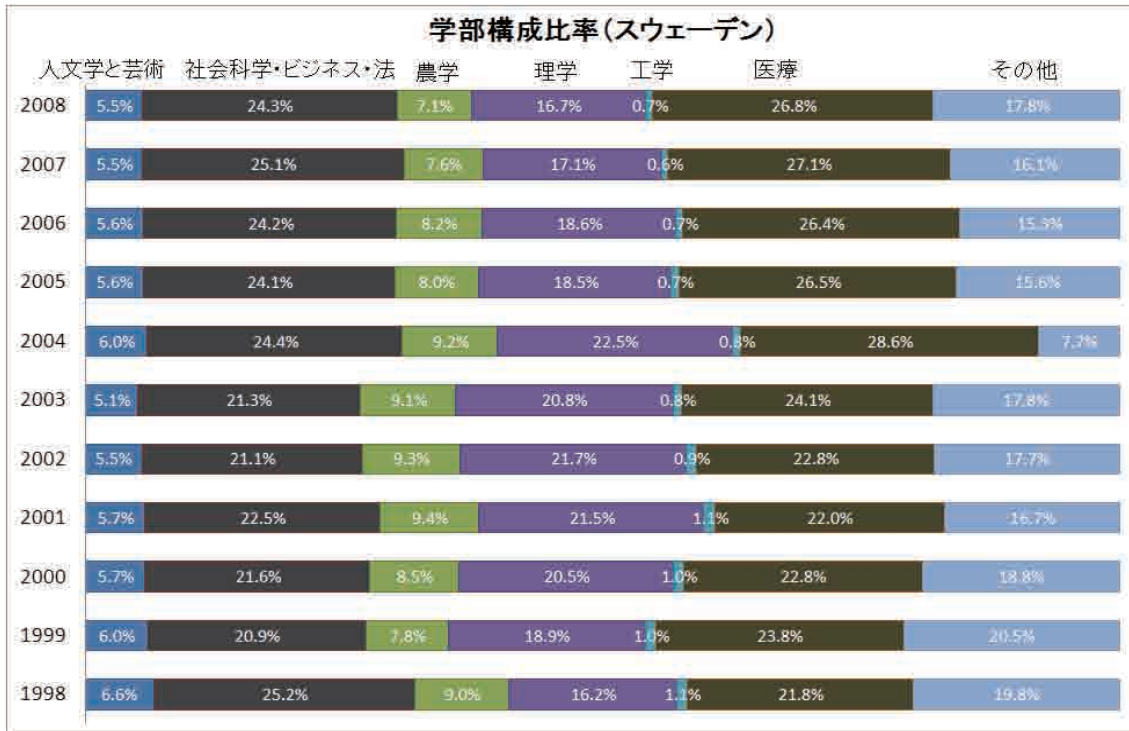
長期的な視野に立った場合、大学が社会の人材要求に対応するためには、学部構造を柔軟に変化させ、人材供給量をコントロールする必要性がある。本章で論じる 4 カ国の中では、スウェーデンが 1993 年から大学が独自に学部構成や定員を定める事が可能になっており、フランスでも 2008 年以降大学が独自に研究・教育単位を定める事ができるようになっている。社会の人材需要と、大学の人材供給の間にミスマッチが存在した場合、前述したような「理工系離れ」のような様々な問題が発生する事になる。本章ではこういった社会の要求に対して、どの程度柔軟に大学の学部が変更されているかについて分析を行う。OECD のデータより、フランス、日本、スウェーデン、アメリカにおける高等教育機関の各学部の在学者数の変化を図表 4-3 から見る事ができる<sup>2</sup>。

<sup>2</sup> 高等教育のあり方は国によって異なるため、各学部比率を計算するに当たっては、学部と大

図表 4-3 各国の学部構成比率



学院を合計したものを計算する。



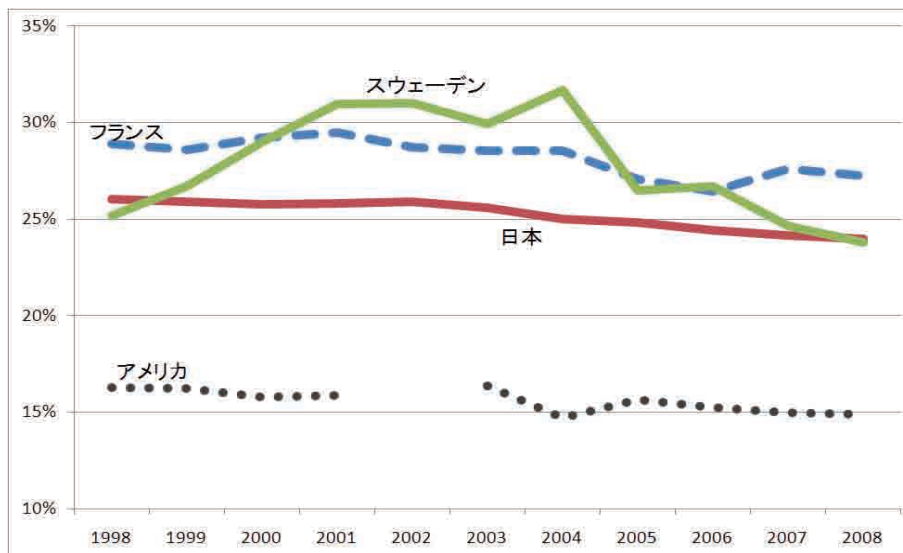
出所：OECD Statics をもとに筆者作成

これらのデータから特に理系学部（理学部＋工学部）の在学者が、全学部の在学者総数に占める割合の変化を取りだしたのが図表 4-4 である。各国毎に学部在学生比率は異なるものの、理系科目である工学部と理学部の在学者数の占める割合はゆるやか

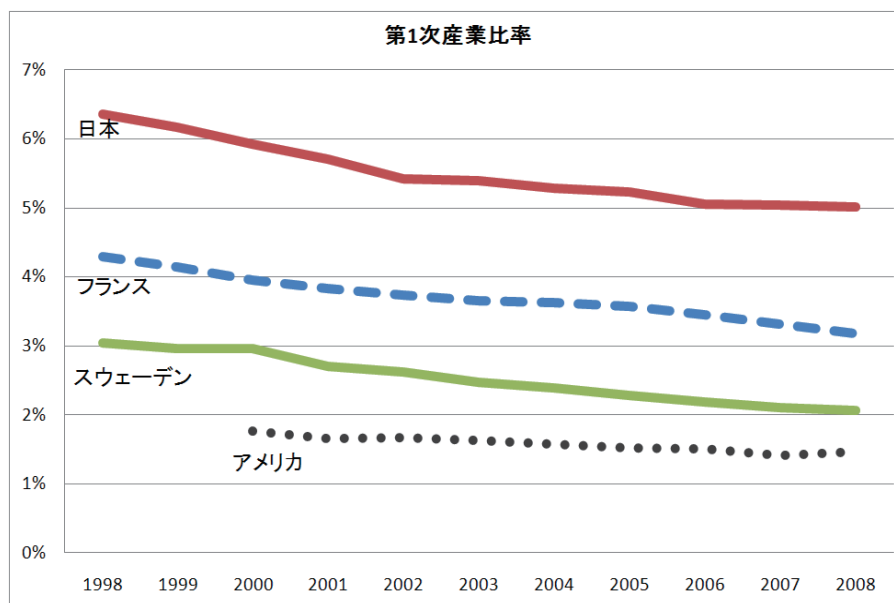
に減少する傾向にある<sup>3</sup>。

同様に、各国の産業就業人口比率を割り出してみると、以下の図表 4-5 で示されるように、各国ともに第 1 次産業、第 2 次産業就業人口が下落する傾向にある。

図表 4-4 各国の理工系学部構成比率

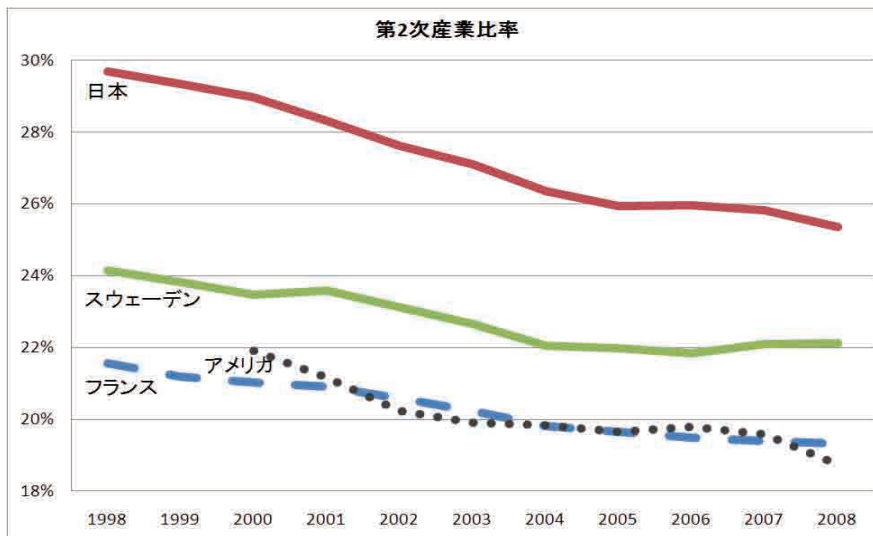


図表 4-5 各国の産業就業人口比率



<sup>3</sup> こうした先進国における理工系学部生数減少の問題はかねてから指摘されており、クリステンセン[2008]は「途上国が製造業を基盤とする経済を発展させるとき、生徒は科学、数学、工学を学ぶことで、貧困からの脱出を保証する大きな見返りを得ることができる。だが同じく国が安定と繁栄を実現すれば、生徒は自分が楽しいと感じ、自発的動機づけの持てる科目を、より自由に学べるようになる。」と論じている。





出所：図表 4-4、4-5 とも OECD Statics をもとに筆者作成

とりわけ、日本における第 1 次、第 2 次産業就業人口の下落幅は大きい。この第 1 次産業と第 2 次産業の就業人口の減少分は第 3 次産業に吸収される形で調整をされている。近年、高校の卒業生が理工系学部に進学を希望しないことが、我が国の科学技術水準の低下をもたらすとして、憂慮する声もある。しかし、ここ 30 年ほどの間に就業者ベースでの産業構造は第 2 次産業から第 3 次産業へとシフトしている。こうした産業構造の変化に応じて、学部構成比率が変化しているのであれば、それは大学が適切に社会のニーズに対応し、学部の大きさを通して人材供給を調整していると考えられる。そこで、フランス、日本、スウェーデン、アメリカについて、各学部の構成比率と、第 1 次産業、第 2 次産業の就業人口比率の相関を調べるために以下の回帰式に従って回帰分析を行った。

$$\text{各学部比率} = b_0 + b_1 \text{第 1 次産業比率} + b_2 \text{第 2 次産業比率} + u$$

推計結果は図表 4-6 の通りである。ただしかっこ内は t 値である。

各国の高等教育機関の学部構成比率は、産業就業人口の比率と殆ど相関を持っていない。日本では、工学部と第 2 次産業比率の間に有意な関係性を見出す事ができるが、理学部系については第 2 次産業就業人口の増減が影響を与えていない事がわかる。

このような結果が得られる理由としては、以下の 2 点が考えられる。まず、学部における在学生数を柔軟に変化させるのが短期的には難しい点が挙げられる。例えば、第 2 次産業の就業人口が大幅に減少し、それに合わせて理工系学部を縮小させようとしたとする。しかし、大学教員は多くの場合テニユア（終身雇用資格）が認められているため、学部の大きさに合わせて教員の数を増減させるのは難しい。同様に、教室数や実験備品等、様々な設備品の数を減少させるのには多大な費用がかかる。次に、仮に柔軟な学部構成比率の変更が可能になったとしても、大学に入学してから卒業するまでの間にはタイムラグが生じる点が挙げられる。そのため、現実の産業就業人口に合わせて学部構成を変化させるためには、前もって数年後の産業構造を予見してお

図表 4-6 推計結果一覧

フランス

変数	人文	社会科学	工学	理学	農学	医療福祉	その他
定数項	-0.2010 (-1.6048)	0.9488*** (8.4105)	0.2199 (1.7985)	-0.2532 (-1.4400)	0.0025 (0.0541)	0.6318* (1.8691)	-0.3488 (-0.9114)
第1次産業	2.4466 (0.9782)	0.9919 (0.4403)	0.5426 (0.2223)	-3.2279 (-0.9193)	-0.6556 (-0.6998)	-2.4976 (-0.3700)	2.4000 (0.3140)
第2次産業	1.3996 (1.3429)	-2.9384** (-3.1298)	-0.5713 (-0.5615)	2.6165 (1.7882)	0.1380 (0.3534)	-2.4145 (-0.8583)	1.7700 (0.5557)
決定係数	0.8931	0.9207	0.1652	0.5839	0.1812	0.7010	0.5399
サンプル数	11	11	11	11	11	11	11

日本

変数	人文	社会科学	工学	理学	農学	医療福祉	その他
定数項	0.1082*** (4.9671)	0.1909*** (5.1695)	0.0383 (1.3110)	0.0638*** (8.6381)	0.0180*** (5.6272)	0.2280*** (9.3490)	0.3528*** (5.9600)
第1次産業	-1.2326 (-1.7255)	-0.9082 (-0.7499)	-1.1317 (-1.1825)	-0.1278 (-0.5280)	0.1514 (1.4449)	0.5616 (0.7021)	2.6872 (1.3843)
第2次産業	0.5076** (2.3703)	0.8185* (2.2544)	0.8415** (2.9329)	-0.0381 (-0.5252)	0.0228 (0.7247)	-0.7276** (-3.0341)	-1.4246** (-2.4479)
決定係数	0.6214	0.8637	0.89716	0.7477	0.9264	0.9374	0.7772
サンプル数	11	11	11	11	11	11	11

スウェーデン

変数	人文	社会科学	工学	理学	農学	医療福祉	その他
定数項	0.0405 (0.5741)	0.2666 (0.8257)	0.6826 (1.5957)	0.1194 (0.7934)	-0.0158 (-1.2868)	0.9445*** (4.2706)	-1.0625* (-2.0395)
第1次産業	0.6491 (0.6660)	-2.5326 (-0.5684)	7.9419 (1.3454)	1.8532 (0.8927)	0.2894 (1.7049)	1.9545 (0.6404)	-9.9921 (-1.3899)
第2次産業	0.0005 (0.0011)	0.1272 (0.0679)	-3.0240 (-1.2191)	-0.3571 (-0.4094)	0.0747 (1.0479)	-3.2701** (-2.5500)	6.4972* (2.1508)
決定係数	0.3412	0.2286	0.1866	0.241738	0.8957	0.8166	0.5141
サンプル数	11	11	11	11	11	11	11

アメリカ

変数	人文	社会科学	工学	理学	農学	医療福祉	その他
定数項	0.1595*** (10.5736)	0.1471 (0.6670)	0.0218 (1.6968)	0.0263 (0.1968)	0.0039 (0.4738)	0.4318** (2.8032)	0.2095* (2.1862)
第1次産業	-0.0317 (-0.0606)	11.6266 (1.5215)	1.6022** (3.6016)	2.3984 (0.5187)	0.1255 (0.4357)	-9.0497 (-1.6955)	-6.6713 (-2.0094)
第2次産業	-0.0187 (-0.2049)	0.4353 (0.3261)	0.0837 (1.0777)	0.1421 (0.1759)	0.0233 (0.4633)	-1.0224 (-1.0966)	0.3567 (0.6150)
決定係数	0.0274	0.5850	0.8973	0.1598	0.2292	0.7440	0.5930
サンプル数	6	6	6	6	6	6	6

出所：筆者作成

く必要がある。しかし、数年先の産業構造を完全に予見する事は現実的には非常に難しい。そのため、次善の方策として各学部からの進路の多様性の確保と、それに応じた教育カリキュラムの柔軟な対応が重要になると考えられる。

ここまで見てきたように、産業構成に占める第2次産業比率が低下している反面、学部構成に占める理工系学部比率がそれほど変化していないのが全体的な傾向である。この点に着目すれば、理工系学部を卒業した者が第2次産業以外に職を得る、という

理工系学部卒業者の第2次産業離れは必然的に起こると考えられる。このような卒業した学部と密接に関連する産業に就職しない、という現象は「理工系学部－第2次産業」という組み合わせ以外でも起こっていると考えられる。それではこのような分野外への就職という現象はどのような形で起こっているのでしょうか。次節では特に日本における学部卒業者の進路の多様性がどのように変化してきているかを分析する。

#### 4. 日本における大学卒業生の進路の多様性

文部科学省が発行する『学校基本調査』に基づき、各学部の卒業生が、どのような産業に就職しているかを調べる事ができる。以下の各表は昭和40年、50年、60年、平成7年、平成17年の大学卒業生が、どのような産業に就職しているかを表したのが図表4-7である<sup>4</sup>。

図表4-7 学部産業マトリクス

##### 昭和40年

	農林水産業	建設業	製造業	卸売・小売業	金融不動産	運輸通信業	サービス業	その他	学部構成比率
人文学と芸術	0.02%	0.16%	3.00%	2.02%	0.47%	0.65%	6.22%	1.33%	13.85%
社会科学	0.13%	1.40%	15.43%	12.02%	7.33%	2.19%	3.12%	4.40%	46.03%
理学	0.00%	0.04%	1.33%	0.08%	0.06%	0.03%	0.87%	0.18%	2.60%
工学	0.01%	3.33%	12.96%	0.63%	0.10%	0.40%	0.79%	1.35%	19.57%
農業	0.29%	0.20%	1.76%	0.34%	0.09%	0.05%	0.77%	1.01%	4.51%
医療福祉	0.00%	0.00%	1.05%	0.00%	0.01%	0.00%	1.25%	0.05%	2.35%
その他	0.01%	0.05%	0.45%	0.10%	0.05%	0.20%	9.57%	0.27%	10.69%
産業構成比率	0.47%	5.18%	35.99%	15.20%	8.10%	3.50%	22.58%	8.59%	100%

##### 昭和50年

	農林水産業	建設業	製造業	卸売・小売業	金融不動産	運輸通信業	サービス業	その他	学部構成比率
人文学と芸術	0.02%	0.26%	2.03%	2.28%	1.46%	0.53%	4.25%	1.07%	11.90%
社会科学	0.17%	1.12%	9.38%	12.13%	10.17%	1.99%	4.19%	6.70%	45.85%
理学	0.00%	0.04%	1.01%	0.23%	0.15%	0.05%	0.99%	0.27%	2.75%
工学	0.01%	4.99%	11.97%	1.81%	0.37%	0.56%	1.50%	2.10%	23.31%
農業	0.29%	0.27%	1.13%	0.41%	0.10%	0.03%	0.63%	0.70%	3.56%
医療福祉	0.00%	0.00%	0.69%	0.16%	0.01%	0.00%	1.72%	0.13%	2.71%
その他	0.01%	0.12%	0.62%	0.48%	0.30%	0.12%	7.81%	0.46%	9.93%
産業構成比率	0.50%	6.81%	26.82%	17.51%	12.57%	3.28%	21.09%	11.43%	100%

<sup>4</sup> 2002年の日本標準産業分類の改訂に伴い、それまで卸売・小売業に分類されていた「飲食業」と、サービス業に分類されていた「宿泊業」を統合し「飲食業・宿泊業」という大分類が新設された。ここでは表記を統一するために、「飲食業・宿泊業」への就職者を「卸売・小売業」に統合している。

### 昭和60年

	農林水産業	建設業	製造業	卸売・小売業	金融不動産	運輸通信業	サービス業	その他	学部構成比率
人文学と芸術	0.01%	0.32%	2.89%	2.47%	0.99%	0.58%	7.11%	1.23%	15.59%
社会科学	0.12%	0.91%	9.11%	10.38%	7.87%	1.74%	7.23%	6.89%	44.25%
理学	0.00%	0.03%	1.19%	0.09%	0.06%	0.02%	1.44%	0.20%	3.04%
工学	0.01%	3.24%	12.27%	0.71%	0.23%	0.26%	2.39%	1.42%	20.54%
農業	0.28%	0.14%	1.00%	0.28%	0.05%	0.05%	0.69%	0.84%	3.33%
医療福祉	0.00%	0.00%	0.78%	0.26%	0.00%	0.00%	0.00%	0.09%	1.13%
その他	0.01%	0.12%	0.83%	0.55%	0.25%	0.12%	7.78%	0.58%	10.24%
産業構成比率	0.44%	4.77%	28.07%	14.75%	9.45%	2.76%	26.64%	11.24%	100%

### 平成7年

	農林水産業	建設業	製造業	卸売・小売業	金融不動産	運輸通信業	サービス業	その他	学部構成比率
人文学と芸術	0.03%	0.71%	2.79%	3.80%	2.04%	0.69%	5.22%	1.27%	16.53%
社会科学	0.06%	2.56%	7.54%	13.92%	8.07%	1.82%	6.97%	4.57%	45.52%
理学	0.00%	0.10%	0.80%	0.31%	0.16%	0.08%	0.95%	0.21%	2.61%
工学	0.02%	4.60%	8.16%	1.63%	0.45%	0.50%	3.32%	1.52%	20.18%
農業	0.17%	0.21%	0.86%	0.46%	0.12%	0.03%	0.70%	0.53%	3.09%
医療福祉	0.00%	0.00%	0.58%	0.41%	0.01%	0.00%	1.65%	0.10%	2.75%
その他	0.01%	0.36%	1.12%	1.23%	0.68%	0.22%	4.84%	0.86%	9.31%
産業構成比率	0.29%	8.54%	21.84%	21.76%	11.52%	3.34%	23.65%	9.05%	100%

### 平成17年

	農林水産業	建設業	製造業	卸売・小売業	金融不動産	運輸通信業	サービス業	その他	学部構成比率
人文学と芸術	0.02%	0.39%	2.39%	4.73%	2.31%	2.00%	3.44%	3.11%	18.40%
社会科学	0.06%	1.28%	5.69%	11.18%	7.17%	4.37%	5.72%	7.41%	42.88%
理学	0.01%	0.03%	0.52%	0.34%	0.14%	0.59%	0.32%	0.47%	2.43%
工学	0.03%	2.35%	5.51%	1.58%	0.50%	2.87%	2.60%	1.10%	16.56%
農業	0.17%	0.10%	0.71%	0.57%	0.10%	0.12%	0.57%	0.42%	2.75%
医療福祉	0.00%	0.00%	0.25%	0.94%	0.01%	0.01%	0.10%	3.95%	5.27%
その他	0.02%	0.30%	1.14%	2.03%	0.76%	0.77%	1.58%	5.11%	11.71%
産業構成比率	0.30%	4.46%	16.21%	21.37%	11.01%	10.73%	14.34%	21.53%	100%

出所：学校基本調査をもとに筆者作成

この図表 4-7 を用いる事で各学部卒業者の進路の多様性がどのように変化してきたかを見ていこう。学部  $i$  から産業  $j$  への就職状況の偏りを示す指標として、以下を導入する。

$$t_{ij} = \frac{\text{学部 } i \text{ から産業 } j \text{ へ就職した割合}}{\text{学部 } i \text{ の構成比率} \times \text{産業 } j \text{ の構成比率}}$$

もし卒業した学部と就職する産業の間に何の偏りもないのであれば、 $i$  学部を卒業して  $j$  産業に就職した学生の割合は、 $i$  学部卒業生の全卒業生に占める割合と  $j$  産業に就職した卒業生の全卒業生に占める割合の積に等しくなるはずである。よって  $t_{ij}$  が 1 に近いほど、学部  $i$  から産業  $j$  への就職に偏りが無い事を表している。この指標を用いる事で、卒業生が学部  $i$  にいる事で就職先にどれほどの偏りを与えるかを以下の式で表す事ができる。

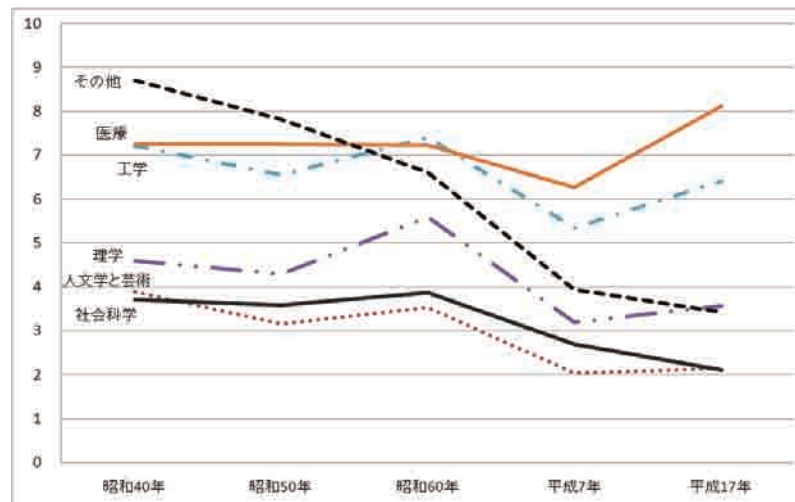
$$T_i = \sum_j |t_{ij} - 1|$$

$T_i$  の変化を取ったのが図表 4-8 である<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 農学は値が極めて大きいため、図表 4-8 から除外してある。



図表 4-8 各学部別の就職産業偏差



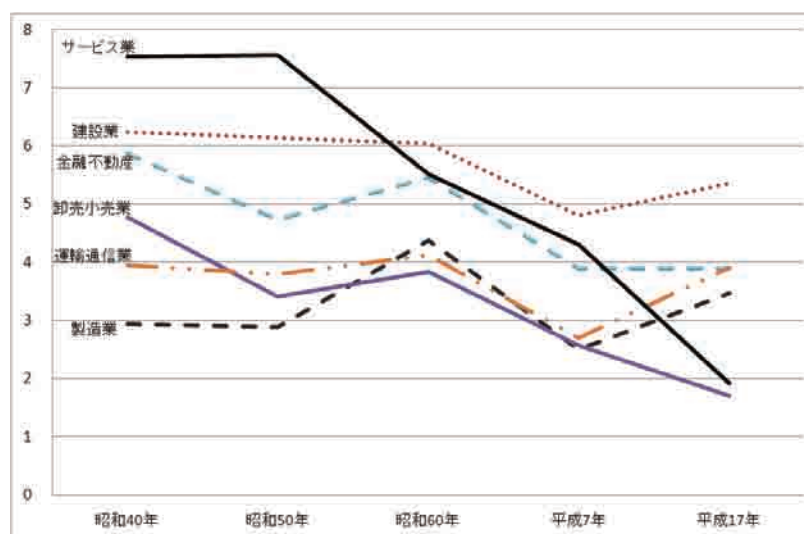
出所：学校基本調査をもとに筆者作成

図から分かるように、どの学部においても昭和 40 年に比べると就職先の偏りは小さくなってきている。また、いわゆる文系科目（人文学と芸術、社会科学）における偏りは小さく、近年においてはその偏りも減少傾向にある。理系科目における偏りが平成 7 年から平成 17 年にかけて増加している主な原因は、運輸通信産業への偏りの増加であり、これは通信技術の発展に伴い専門知識の必要性が高まっているからだと考えられる。産業  $j$  に就職した卒業生の出身学部の偏りは以下の式で表す事ができる。

$$T_j = \sum_i |t_{ij} - 1|$$

$T_j$  の変化を取ったのが次の図表 4-9 である<sup>1</sup>。

図表 4-9 各産業の卒業学部偏差



出所：学校基本調査をもとに筆者作成

<sup>1</sup> 農林水産業は値が極めて大きいため、図表 4-9 から除外してある。

図表 4-9 から分かるように、とりわけ第 3 次産業では採用学生の学部の垣根は小さくなっているように思われる。また、平成 7 年から平成 17 年で製造業と通信産業における採用学部の偏りは大きくなっている。製造業では主に医療福祉学部からの採用が、通信産業では理学部からの採用が大幅に増加している。

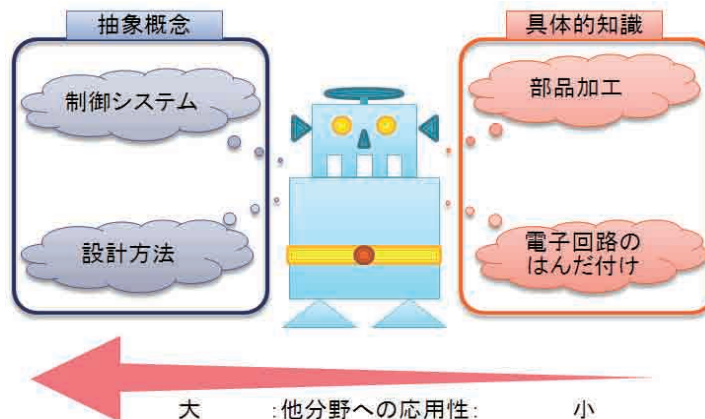
以上の事からわかるように、各学問分野から産業分野への就職状況の偏りは全体的に見て小さくなりつつある。このような現状を踏まえた上で、柔軟な教育カリキュラムの作成について議論を行う必要があると思われる。現在、教育カリキュラムに関する議論で中心となっているのは、大学で『何を』学ぶのか、という軸での議論である。具体的には、大学生に対して一般教養等の基礎科目（基礎数学や経済学等）と、より実務的な科目（会計学やものづくり産業科目）をどのような割合で教えるのか、という点である。アメリカやスウェーデンでは、一般教養科目と専門科目の割合が半々になっているのに対し、日本では「社会に出てから役に立つ学問を」という要請から圧倒的に専門教育科目の割合が大きくなっている。

昭和 40 年代のように、ある学部を卒業した後に就職する産業が特定化されるような状況ならば、高度な特定の専門教育にウェイトを置く事で、就職してからその知識が活用される機会も多かったであろう。ところが、学部生の進路の多様化を考慮に入れるのであれば、様々な産業で応用可能な広範な知識を学生に教えるカリキュラムを考える必要がある。このような目的意識に立った場合、従来のような『何を』学ぶのかという軸だけで議論するのは適切ではなく、むしろ『どこまで』学生に学ばせるのか、という軸も考慮しなくてはならない。

どのような学問も、抽象的な概念と具体的な知識で構成されている。機械工学を例にとると「ロボットの作り方」の中には部品の加工や電子回路の配線といった具体的な作業に関する知識とロボットが目的とする作業を達成するためにいかにロボットを設計するか、制御するかという抽象的な概念が存在する。具体的に旋盤技術やはんだ付けの技術のみを学んだ場合、与えられた設計図を基にロボットを作成することしかできない。しかしロボットが目的とする作業を具体的なジョブフローに落とし込み、そのジョブフローを制御するという抽象概念を学んでいれば、ロボット設計ができるようになるのみならず、さまざまな高度なシステムの設計に応用できるだろう。このように抽象と具体という軸で学問を分類した時、抽象概念の方がより様々な分野においても応用が効きやすいというメリットがある。このように学問の抽象度を上げて様々な分野に応用可能にする事で、基礎教育科目と実務教育科目の隔たりも小さくする事ができると考えられる。

ただし、学問の抽象度を上げる上での問題点は、教える教員の質が問われるという点である。ロボットの設計図を示し、実際に作成方法を教える事はコツと経験を要し、これ自体がいわゆる職人芸であり決して容易なことではない。そのため、一般的にはこのような技能が「ものづくり」のスピリットを伝えるものとしてもはやされている傾向がある。しかし、より難しいのはロボットの動作目的をいかに作業として分割し、全体を統御するのかといった抽象的な概念を初学者に分かり易く伝えることである。作業方法の指示のみを行う場合と異なり、教える側には広範囲かつ専門的な知識が必要となり、より高い水準の技能・知識が求められる。こうした高い水準の技能と知識を備えた教員を育成し、抽象概念にウェイトを置いたカリキュラム編成を行う事

図表 4-10 「ロボットの作り方」に見る抽象概念と具体的知識



出所：筆者作成

で、社会的な人材需要に短期的に応じる事を可能にする事が望ましい。

最後に、日本で問題になっている「理工系離れ」について少し言及しておきたい。いわゆる理工系離れの現象には2つの次元があるといえる。1つは理工系を卒業した学生が第2次産業に進まなくなるという次元であり、もう1つは高校の卒業生が理工系学部に進まなくなるという次元である。これまで見てきたように、理工系を卒業した学生が第2次産業に進まなくなることは産業構造の変化に伴って必然的に起こりうることである。この点を見誤って、理工系学部が第2次産業に人材を送り込むことに固執した教育を行い続けていると、「つぶしのきかない」理工系学部が魅力を失い、2つ目の次元である高校生の理工系離れをも加速してしまうことになりかねない。現在、高校生の理工系離れを憂えた大学関係者が「産業界」の求める人材を育成しようと、産学の連携を深めようとする試みがある。このとき大学の理工系学部関係者が「産業界」としてイメージしているのが、自動車産業や機械産業のような、いわゆる伝統的な第2次産業であるケースが多い。しかし、前述の通り、こうした「産業界」との連携を深めれば深めるほど、かえって高校生の理工系離れに悩むというジレンマに陥ってしまう可能性が高いのである。今求められていることは、大学卒業生の理工系離れという現実を正面から受け止めたうえで、さまざまな分野に進むことができる抽象的思考力に優れた「つぶしのきく」卒業生を送り出すという課題に積極的に取り組んでいくことではないだろうか。

【参考文献】

科学技術政策研究所[2004]「主要国における施策動向調査及び達成効果に係る国際比較分析」NISTEP REPORT No.81。  
 河合塾[2005]「大学と産業界との連携による産業技術人材育成の海外実態調査報告書」河合塾。  
 クレイトン・クリステンセン[2008]『教育×破壊的イノベーション 教育現場を抜本的に変革する』翔泳社。  
 国立大学財務・経営センター[2006]『大学経営危機への対処 ―高等教育が存続可能な未来の確保―』高等教育機関の財政経営と管理プロジェクト報告書。  
 スウェーデン文化交流協会[2005]「スウェーデンの高等教育」『スウェーデン文化交流協会ファ

クトシート』。

文部科学省生涯学習政策局調査企画課 [2010]『諸外国の教育改革の動向－6 か国における 21 世紀の新たな潮流を読む』文部科学省。



## 第5章 熟議的・反省的医療政策に向けて

### —公平・質・効率・持続可能性と制度枠組み—

松田 亮三

#### Q1：どのような課題に直面しているのか？

必要に応じたアクセス公平の実現、質向上、資源の効率的利用、という複合的な目標を実現する上で、公的医療保険についての関係と空間の再構成という制度上の問題と、政策形成の枠組みの複雑さという政策過程の問題に直面している。

#### Q2：どのような方向に政策の舵を切っているのか？

簡単な解決策がないことを認め、社会的目標を明確にし、それを実現する具体的方策を熟議のもとで探るため、流動化する社会の中で継続しうる明確な原理の上にたち、ある空間のもとで供給を調整する仕組みをもった医療制度の再構成が追求されている。

#### Q3：政府の役割がどのように変容しているのか？

財源と供給を担い「市場」を制御することに加えて、社会的な目標を明確にし、その実現のために必要な知識・資源の基盤を整え、関係者の参加のもとで熟議を組織し解決可能な方策を探る、能動的調停者としての役割が重要になってきている。

## 1. はじめに

### (1) 問題意識

本章では日本の医療政策の課題について、以下のような視点から検討する。

第1に、中長期的な視点から医療政策の今後について検討することである。現下の日本の医療が財源の安定した確保や安定的で効果的・効率的な供給体制の確保などの多くの問題に直面していることはいうまでもなく、それらに対する直近の政策は個別具体的な制度の検討を含めて行わねばならない。現実の政策は常に既存の制度、財源という当面の制約の中で考えざるを得ないが、本章では当面の政策とは別の次元で、中長期的な観点で、むしろどのような政策課題があるかという点に焦点をあて検討したい。すなわち、社会格差の問題化、長寿社会の到来、消費者主義の台頭、などを背景として、医療が直面している状況を整理する。

第2に、そのような状況にどのように政策的に関与していくべきかについて検討する。福祉国家諸国における医療制度の類型を参照しつつ、財政・供給・規制という政府の諸機能について、日本医療の制度的枠組みを分析する。複雑に構築されてきた日本の医療制度の今後を考える上で、政策目標の明確化・精緻化が重要であることを指摘する。その上で、アクセスの公平、質の向上、財政の持続可能性、効率、といった複合的な目標の同時追求について、先進各国の取組みの中で検討されてきた医療改革の経験をもとに検討する。

第3に、政策目標を実現していくための制度的枠組みについて検討する。流動化する社会に対応した個人化した原理の明確化という保険制度における関係の再構成、各地域の多様性をふまえて財政と供給を統合した政策形成に向けた保険制度における空間の再構成がそれぞれ課題となっていることを指摘する。

最後に、政策過程における熟慮的検討（熟議）が重要な意味を持つことを指摘する。医療政策の複合的な諸課題を解決していくためには、医療政策過程における熟議が重要であり、それらを組織していく政府の役割や体制上の強化が課題となる。

## (2) 医療政策の直面する中長期的課題

### 社会・経済の変化と医療

医療政策についての中長期的展望を検討する上で、今後の医療が複合的な課題に直面し、それに同時に対応していくことが要請されていることを確認しておきたい。このような課題には、医療における公平への配慮の重要性の増大、生活の質の重要性の増大、医療に対する期待の増大、必要な資源・財源の増大、がある<sup>1</sup>。

こうした状況は、社会格差の問題化、長寿社会の到来、消費者主義の台頭、などを背景としている。これらの諸課題をいかなる財政・供給の制度と管理・調整の仕組みによって実現していくかが、具体的な政策課題となる。

### 健康と医療の公平という課題

第1に、医療を含めた広い意味での健康政策、すなわち人々の健康の保持・増進に関する政策の目標は、従来人々の健康状態の全般的な改善を目指していたが、それだけでなく人々の中の健康状態の差異を認めた上で、健康格差の縮小を目標として定めることが重要な意味を持つようになってきている。つまり、相対的に健康状態が悪い人々に対する重点的な対策が政策課題の1つとして浮上してきている。

まず、平均的にみて長寿が実現されている社会が既に到来しており、乳幼児期や青年期における死亡が比較的少ない状況となっている。寿命の格差は、生物学的な差異や事故などの運やリスク行動などさまざまな要因に関わっていると看做しても、長寿社会における若年での死亡あるいは早世は、健康状態そのものの格差として政策的にも検討すべき課題になってくる。

---

<sup>1</sup> 新技術がもたらす倫理的問題も重要な問題であるが、本章では財政・供給の枠組みについて検討したので割愛している。

一方、社会・経済状態の差異が健康状態の差異に結びつく「健康の社会格差」が問題となってきた。所得の高い人々に比べて所得の低い人々の健康状態が悪い「健康の社会格差」は、国々の貧富の差が健康状態の差と併存しているという意味で国際社会の問題でもあり、ある国の低所得層と高所得層の健康状態に差が認められるという意味で多くの先進諸国が直面してきている問題でもある（松田[2009b]）。

この「健康の社会格差」に関わる政策は多くの先進諸国で検討されてきている。イギリスでは、1990年代末の時期に総合的な検討を行い、当時政権を担当した労働党政権は、医療だけでなく子育て対策、住宅対策なども関連させた健康格差縮小政策を立案した。そこで主に問題にされたのは、貧富による健康格差を縮小することであった。北欧福祉国家を含む多くのEU諸国においても、実態として健康の社会格差の所在が示され、健康状態の全体的向上に加えて格差縮小を掲げた公衆衛生政策が構築されてきている。アメリカでも、全国保健計画『ヘルシー・ピープル』の総合目標に、健康の公平を実現していくこと、健康の乖離を根絶すること、が述べられている。この場合の健康の乖離は主には人種間の乖離を意味するが、性別や障がいの有無など様々な状態にある人々の健康状態が他よりも悪い場合を広く意味している<sup>2</sup>。

2つの意味での格差—健康状態そのものの格差と社会・経済状態による「健康の社会格差」—への対応を政策課題とするならば、均質でない人々の多様な生活—そこには社会的に対応すべき差と個人の自由として尊重されるべき両方が含まれている—を前提として、健康政策を検討していくことが必要になってくる。もとより、特定の人々や健康課題についての政策的介入はこれまでも実施されてきているが、個別具体的な政策をこうした観点から整理し直すことも重要になるだろう。

### 生活の質の重要性の増大

中長期展望を考える上では、医療サービスがなしうる人々への寄与がどのように変化するかも重要となる。新しい疾患の流行や増加、新技術の開発などを考えると、医療がなしうることやあるいはなすべきために直面する事態については不確実な面があるが、大まかにいえば、医療サービスが寄与しうる領域として生活の質に関わる部分が大きくなる一方で、救命に関する部分もむしろ重要な意味を持つてくる。

現代の医療は、生命の保持や病気の治癒だけでなく、身体・精神機能の保持や苦痛を取り除くことにより、生活の質（quality of life）を向上させる幅広い領域で展開してきている。介護を受けている人々、慢性疾患に患う人々、さらには死に臨んでいる人々に対して、心身両面からのケアが行われる。長寿社会においては、こうした医療の機能はいよいよ重要となり、継続的なケア、介護との連携、患者・家族との良好なコミュニケーション、適切なセルフ・ケアへの援助、など、多面的な機能が医療に求められる。

一方において、早世をもたらす事故や外傷についての予防や治療はいっそう重要な意味を持つこととなり、医療はより迅速で体系的に実施されることを要請される。

---

<sup>2</sup> 米国 Healthy People の Web (<http://www.healthypeople.gov/2020/about/Disparities>About.aspx>) による。

## 医療への期待の増大

中長期的に医療政策の満たすべき目標を探る上で、人々が医療サービスに何を期待しているかも重要となる。疾病を治療する、健康を保持・増進する点で医療が何をできるかについて、人々の期待がどのように変化するかは予測が難しい。しかしながら、最善の治療を実施するという意味での医療サービスの質についてのまなざしは、いっそう厳しくなっていくであろう。標準的に確立している医療について、迅速にそして一公平の観点からすると一必要な人に対して実施できるようにすることが、政策的に重要な課題となる。情報コミュニケーション技術の進展によって、医療技術の革新についての知識はより迅速に国境を越えて、さらに専門家の領分を越えて伝達されるようになっており、こうした点についての政策論がいっそう重要になっていくだろう。

医療サービスの「消費者」として、患者・家族はいっそう丁寧な対応や明確な説明を求められるようになっていくことが予想される。この説明の中には、不安を和らげるようなサービス手順の説明や、予想されるリスクと投薬に伴う副作用など不利益をもたらさうる事態への対処方針、さらには医療サービスに伴う不確実性の存在、不測の事態が生じた場合に行う対処など、多様な内容が含まれる。さらに、医師の能力や見解を完全に一致させることは、医療という高度で複雑なサービスの特徴を考えた場合には難しいことを考えると、セカンド・オピニオンなどによって患者・家族が情報を吟味する機会もよりいっそう広がるであろう。こうした説明や追加的情報の重要性がますます、他の事情が同じであれば、それに関わる費用は増大せざるを得ない。

## 技術革新と必要資源の増大

医療に支出される費用が今後どのように変わっていくかの予測は困難である。一方で、バイオ製薬など新技術の導入、生活の質を見込んだ医療サービスの拡大、より丁寧な説明の普及などは、必要な資源を増大させる可能性がある。他方で、重要薬剤のジェネリック薬への代替、各専門職が行っている職務の見直し、より効果的な説明法の導入、など費用を節約する要因もある。ただし、過去 30 年以上にわたって対 GDP 比で増加し続けてきた医療支出が抑制のトレンドに転じる兆しは明らかでなく、基本的には増加することを見込んでおく必要があるだろう。つまり、必要な場合には、必要な財源を円滑に調達できる仕組みの構築が重要となる。

## 2. 医療政策における政府の役割と機能

### (1) 医療政策における政府の役割と機能

#### 福祉国家における医療

健康状態における差異と健康の社会格差を認めた上で、生活の質の維持・向上から生命保持までを目的とする幅広い内容の医療サービスへのアクセスを住民に保障していくという課題について、どのように対応していけばよいのであろうか？この問いを検討するためには、医療は福祉国家においてどのような位置にあるのか、あるいは政



府は医療サービスに関してどのような役割と権能をもっているのか、そして医療サービスと医療政策がどのような関係にあるか、を振り返っておく必要がある。

19世紀後半から多くの先進諸国において発達してきた福祉国家においては、年金などの所得保障制度とともに、公的な医療制度が発達してきた。このような制度は各国の歴史的経緯の中で生成・変化してきており 20世紀後半以降に本格的に発達してきた。そこでは、当然のことながら、政府による医療への介入—規制的な意味でも給付的な意味でも—が行われており、医療サービスの拡大とともに、そこに投入される財政を増大させながら、推移してきた。

第2次世界大戦後各国で公的医療制度が展開したが、医療制度の比較検討が活発になったのは、医療支出の増大が経済危機のもとで出現した 1970年代以降である。伝統的な医療制度の国際比較では、イギリスのように租税にもとづいて政府が公共サービスとして供給を行うモデル（ベバレッジ・モデル）とドイツのように社会保険の給付として医療サービスが行われるモデル（ビスマルク・モデル）に大別されてきた<sup>3</sup>。後者のモデルでは、社会保険の運営者が医療供給者団体との契約を法律にのっとなって行うため、政府の関与は契約ルールの設定や、保険者・供給者への規制が中心になる。他方、前者のように公共サービスとして医療が供給される場合には、それらをどのように組織し管理するかという政府内部の統制が問題となった。

## 公的医療制度

80年代以降多くの国で医療改革が取り組まれる中で、政府と医療との役割はより緻密に検討されるようになってきた。近年の成果の1つで Rothgang[2010]らが指摘しているように、政府は、医療に関わって、財政・サービス供給・規制、という異なる3つの役割を行っている。

医療財政は財源、資金の保有、供給者への支払いのそれぞれについて検討することが可能である（Mossialos and Dixon [2002]）。理論的にいって、財源は租税・社会保険料という公的財源と私的保険・利用者負担という私的財源の何らかの組み合わせとなり、政策的にはこれらの割合をどのように設定するかが問われる。資金保有は社会保険の保険者をどのように設置し、保険者間の財政調整をどのように行うかという問題である。供給者（医療機関）への支払いは、経済的・非経済的インセンティブをふまえて、より望ましい結果につながるようなルールを設けるという問題を考慮しなければならない。

医療供給は政府によって行われうるが、営利・非営利の組織あるいは個人によっても行われうる。医療供給は、診療所・薬局・病院などいくつかの類型があり、それらによっても公私混合の状況は異なってくる。

規制は、財政・供給の両面に関わって行われうる。Rothgang [2010]らは医療についての規制を考える上で、関係者の相互作用を3つの類型に分けて検討している（図表

---

<sup>3</sup> 2010年の医療改革法まで、勤労者世代については市場による医療保険の購入が中心であったアメリカ合衆国の場合は、すべての市民に医療サービスへのアクセスを実現するモデルとはいえない。

図表 5-1 医療における規制の種類

相互作用の様式 \ アクター	国家	自己統治アクター	市場参加者
上意下達式	国家による上位下達式規制		
集合的交渉		団体の自己規制	
競争			私的競争規制

出所：Rothgang [2010:14]より翻訳

5-1)。第1に、国家とそれ以外のアクターのような明確な従属関係である。第2に、同列のアクターが長期的合意にいたる集合的交渉である。第3に、参加するアクターが競争しあう市場取引である。このそれぞれの相互作用に対する規制は、例えば市場競争について公正な競争を促す規制等、それぞれ対応したものを考えることができるが、国家・集団・市場への参加者の複合的な規制の構図を考えることに有用である。

このような多様なアクターは、理論的には財政・供給・規制といった3つの役割のすべてに関与しうる。しかし、現実に存在している西欧諸国の医療制度をみると、国営医療、社会保険、民間医療、という3つの医療制度の類型に区別される。そして、それぞれの類型は異なる主導的理念をもっている（Rothgang [2010:17]）。

国営医療（National Health Service : NHS）制度では、すべての人にサービスへのアクセスを公平に確保することが重視され、租税—直接税および間接税—という公的財政を用いて、公共サービスとしての医療が実施される。そこでは、国家による上意下達式的規制が中心となり、包括的計画策定とその実現に向けた管理が行われる。

社会保険制度では、保険加入者に対してサービスへの同じアクセスを実現するという連帯の理念が重視され、所得に応じて定められる社会保険料によって、主に非営利組織がサービスを実施する。これは国家というより、社会による財政・供給の管理が実施されているという見方もできる。したがって、国家の関与は関係者が交渉にあたる場面の設定が中心となり、保険者・供給者間の交渉が重要な意味をもつ。

私的医療制度では、支払い能力に応じたサービスの利用という原理が主導的であり、保険料はリスクに応じて設定され、供給は営利組織を含めたものとなる。政府は公正な競争が行われるように規制を行い、人権に関わる場合などを除き、個々の取引のあり方に介入することは原則として行われない。

日本の医療制度は、これらの類型にそのまま適合せず、むしろ社会保険制度に国営医療が入り混じった混合医療制度いうことができる（図表 5-2）。財政面では、社会保険料が主要部分ではあるが、租税負担分がかなりの割合を占めている。供給面では、非営利の医療機関が中心ではあるが、かつ国・自治体もかなりの部分を占めている。

こうした財政・供給の両面でも複雑な主体が関与する構造になっているため、多様な規制の方法が盛り込まれている。政府は医療保険から医療供給者への支払い方法を決定するとともに、医療機関・専門職に関わる規制を行い、さまざまな事業について

図表 5-2 日本の医療制度の特徴

<b>類型</b>	混合医療制度
<b>主導的理念</b>	保険給付による国民生活の安定と福祉の向上 <sup>4</sup> 良質で効率的な医療の供給 <sup>5</sup>
<b>財政</b>	国民皆保険（地域・職域の強制保険）を基礎とする混合財政（税・社会保険と利用者負担） 保険者間の一定のリスク構造調整
<b>供給</b>	政府・非営利組織による混合供給
<b>規制</b>	多様な規制・補助等が混在

出所：筆者作成

の補助を行っている。中央社会保険医療協議会では、保険者、医療機関、研究者、患者、さらには官庁のスタッフを交えて保険者と供給者の集合的交渉が行われる。医療機関の競争に関する広告など競争に関する規制も行われている。地方公共団体も保険者として、医療機関の設置者として、各種事業への補助者として、医療に関わってきた。こうした複雑な状況が難解なパズルに直面しているような事態を医療政策形成において招いている（Hecllo[1974:305-6]）。

## (2) 政策目標の明確化と精緻化に向けて

### 複合的な政策目標の明確化・精緻化の必要性

通常福祉国家では医療が公的制度に組み込まれて実施されるので、政策的には複合的な目標が同時に追求されることになる。2000年代初頭に行われた OECD 保健・医療プロジェクトでは、医療サービスの質、アクセス、患者・利用者の満足度、財政の持続可能性、効率、という目標が検討されている（Docteur and Howard [2004]、OECD 編著[2005]）。

このような目標について、日本でもさまざまな政策形成が行われてきたが、こうした政策目標を改めて明確かつ精緻なものにし、その実現方策を検討していくことが課題となってきた。なぜならば、グローバル経済の進展の中で労働市場が流動化し、医療を利用し、費用を負担する人々の生活がいつそう多様化・流動化する傾向を強め、職域・地域との継続的な関係を想定して形成されてきた制度に限界が見えてきているからである。また、介護者が多くの問題に直面しているように、少子高齢化の進展や家族構成員の人間関係の変化によって、家族間の扶助を前提にした制度だけでは十分とはいえないことが明らかになってきている。そのような意味で、流動化する社会において個人と医療制度をどのように結びつけるか、帰属組織や家族から相対的に分離

<sup>4</sup> 健康保険法

<sup>5</sup> 厚生労働省国民医療総合対策本部[1987]中間報告

した存在としての個人を基礎におく制度設計への転換が問われる状況が生じている<sup>6</sup>。

さらに、人々の生活の流動化の中で社会における格差の所在が注目されている。所得によるものであろうが教育によるものであろうが、格差の所在はそれによって医療サービス利用上の格差が引き起こされていないかという問題を提起し、それに注意深く対応していくことが政策構想上重要になってきている。

以下では、日本の状況を念頭におきながら、複合的な医療政策の目標群について簡単に論点を述べておきたい。

## アクセスの公平

人々が必要とする医療の利用可能性（アクセス）を確保することは、医療政策の基本的目標である。医療においては必要とされるサービスが病気・健康状態によって異なることから、一律的なサービスではなく、必要に応じたサービスを利用できるという意味でのアクセスの公平が重視される（O'Donnell, et al.[2008]、Oliver and Mossialos [2004]）<sup>7</sup>。

この目標を実現するためには、まず国民皆保険を維持し、さらに家計の負担にたえうる保険料・利用者負担の設定を目指す必要がある。もちろんこれらは公的医療支出のあり方と不可分に関わっており、他の諸領域の政策とのバランスをどうとって保険制度を設計するかが課題となる<sup>8</sup>。なお、公的医療保険の運用上、どのような医療サービスを給付対象とするかは、治療法・薬の開発が継続して進展する中で、重要な意味を持つ課題になりつつある。また、医療サービスの利用は多くの場合地理的近接性と関係しているので、各地方において病院・診療所の配置、医師等の医療従事者の確保をどのように行うか、政策的にいえばこれらについての規制やインセンティブをどのように構築するかが課題となる。

アクセスの公平が実現できているかどうかは、皆保険の実現だけではなく実際のサービス利用の状況を分析していく必要がある（松田[2009b]）。イギリスでは、貧困者は病気になりやすいにもかかわらず医療サービスの利用は低い、ということが、「ケア逆転」の法則として名付けられ、1970年代以後関心を集めてきた（Hart[1971]）。社会・経済的な格差がアクセスの格差と結びついているかどうかは、社会格差が無視できるものとならない限り重要な課題である。わが国でもこうした利用の不公平が存在している可能性が示唆されているが（Murata, et al. [2010]、日本医療政策機構 [2007]）、政府としてもアクセスの状況について、専門科別の検討なども含めて、精緻に把握・分析し、政策形成に役立てることが課題となってきている<sup>9</sup>。これと関わって、多文化

<sup>6</sup> これは、後述する「医療制度における関係の再構成」が必要になっていることにつながる。

<sup>7</sup> アクセスの公平は、供給の公平（equity in health care delivery）の通説的な見方である。国際的には供給の公平とは別に医療分野での財政の公平も検討されている（O'Donnell, O., E. van Doorslaer, et al. [2008]）。

<sup>8</sup> 紙幅の都合上詳述できないが、皆保険の実現を目指す方策としては、日本のような職域・地域での強制保険、オランダのように複数の保険者から加入する保険を住民が選択して加入することを義務づける方策、現在米国で具体化されているように基準に合致した民間保険への加入を促進する方策などさまざまな方策がある。

<sup>9</sup> 日本医療政策機構が2007年に実施したアンケート調査では、費用がかかるという理由で過



共生社会を構築していく観点からは、言語的・文化的障壁の検討も重要となってきた（松田[2009b]）。

## 質の向上

質の向上は最近 20 年間で大きな問題となってきた政策課題である。医療の質の問題としては、不適切な治療法の使用、なすべきサービスの不実施、医療事故等があり、いずれも医療供給の仕組み、組織などとの関わりにおいてとらえて対策することが重要とされている（Institute of Medicine(IOM) [2001=2002]）。

医療の質をどうとらえて測るのかというのは難しい問題であるが、医療の質向上をめざす政策手段は、人員配置や診療過程に行われる規制、質の測定と公表といった質向上を促進するための方策と、悪質な医療事故や妥当性を欠くサービスが行われた場合の罰則の導入など質低下を防ぐ方策に分けられる<sup>10</sup>。これらの政策の中で、質の測定と公表については、専門的な内容や各医療機関で診療を受ける患者の重症度をどう考慮に入れるかなど、実際的な方策のためには専門医の協力が決定的に重要となるものもある。

## 財源の持続可能性

財源の持続可能性は、巨額の財政赤字に苦しむ日本にとってはとりわけ悩ましい問題である。周知のように日本の対 GDP 比でみる医療費支出は、国際的にみると決して高い方ではない<sup>11</sup>。また、医療費支出は技術革新によって生じるので、少なくとも漸増していく可能性が高い。さらに、従来の診療パターンが続けば、今後高齢者人口が急速に増加するのに対応して、医療費も急激に増高することが予想される。

政策課題としては、医療へのアクセスおよびアクセスの公平を向上させ、質の向上も図っていくという目標を損なわないようにしつつ、費用増加を抑制することが重要

---

去 12 カ月以内に「具合が悪いところがあるのに医療機関に行かなかったことがある」人の割合が、「高所得・高資産層」16%、「中間層」25%、「低所得・低資産層」40%であった。また、費用がかかるという理由で過去 12 カ月以内に「医師に勧められた検査や治療、経過管理等を受けなかったことがある」人の割合が、「高所得・高資産層」9%、「中間層」16%、「低所得・低資産層」26%であった（日本医療政策機構[2007]）。Murata[2010]らは、主に愛知県の高齢者を対象としたアンケート・データの分析により、世帯等価年間所得 160 万円未満の高齢者の 12%、160 万円以上 250 万円未満の高齢者の 9.1%、250 万円以上の高齢者の 8.3% が、診療を延期・中止したと回答していた。延期・中止したと回答した高齢者の中で、費用負担を理由に上げた高齢者は、それぞれ 34.3%、22.5%、13.8%であった。国立社会保障人口問題研究所の調査でも、医療機関に「健康ではなかったが、行けなかった」とした人（回答者の約 2%）の 38.4%が経済的理由をあげており、「健康ではなかったが、行けなかった」とする割合は所得階級が低くなるほど高くなっていた（国立社会保障・人口問題研究所[2010]）。

<sup>10</sup> たとえば専門性の高い処置等は専門医でないと実施できないとし、専門医制度をさらに規制する、あるいは専門医相互の点検・相互学習の促進、事故につながる出来事の発見と分析・対応の促進などである。

<sup>11</sup> 国民経済計算に準拠して作成された OECD の統計では、国内で保健・医療関係に支出された金額を合計した総医療支出（THE）を用いており、これには厚生労働省が作成する国民医療費よりやや広い費用を概念的に含む。また、総医療支出の中で、公的な支出を合計したものが公的医療支出（PHE）といわれる。

になる。安全性・信頼性・安定供給などの条件をふまえてジェネリック薬の普及を行っていくことなどは、このような政策の1つとして位置づけることができる。薬剤など必要な資源についての価格を規制することや<sup>12</sup>、病院など一定の単位について総枠費用制限（キャップ制度）などを導入することも他国では試されている<sup>13</sup>。

こうした政策的対応を行ったとしても、科学技術の革新がもたらす新技術によって、医療費（医療支出）は当面増加していくとみておくべきであろう。その場合に問題となるのが、追加的費用をどの程度求めるのか、そしてそれを誰が負担するのか、という問題である。前者について長期的見通しをもって定めることは難しく、そうした不確かさを前提として、増大する医療費に向けて持続的に財源を調達できる仕組みを構築する必要がある。これは具体的には、国の一般予算のあり方と公的医療保険における保険料設定、保険者間の財政調整のあり方、利用者負担のあり方に関する問題であり、当然のことながら政権の基本政策によって左右される。

先に指摘したように日本の医療財政では、国、さまざまな保険者、の利害関係が複雑に入り組んでおり、このことが政策決定の内容および過程の両方を複雑にし、持続可能な医療財政をどこから調達するかを長期的に計画することは現状では困難である。

## 効率

医療サービスが結果として産み出すものを健康と考えた場合には、医療における効率の測定は簡単でない。そのため、病院運営などにおいては手術などむしろ医療における診療過程の効率的組織・供給が追求されてきた。効率をあげる状況とは、同じ費用でより多い成果をもたらす—たとえば病気の治癒率が向上する—場合や、より安い費用で同じ成果をもたらす場合などが考えやすいが、新技術の導入などでは、より高い費用でより多い成果がある場合でも効率が上昇する可能性がある点には注意を要する。

国際的には、効率的な供給を促すために、病院間の競争の促進、病状によって定められた金額での診療報酬など支払い方式の工夫<sup>14</sup>、医師への成功報酬（P4P）の導入（Gravelle, Sutton, and Ma [2010]）、各種のパフォーマンス指標の公表（Bevan [2006]）、などさまざまな手法が検討・実施されてきた。また、社会保険を基礎におくオランダなどでは、効率を高めかつ保険者による加入者の選別が行われないようにリスク調整が工夫を重ねながら実施されてきた（van de Ven, et al.[2007]）。

これらは、意図した効果をもたらした例もあるが、一方で予期せぬ結果を生じるなど、実施上注意が必要な場合も明らかになっている。たとえば、リスク調整がない場

---

<sup>12</sup> このような政策は規制外の領域への溢出を考慮して慎重に検討される必要がある。なお、ほとんどの医療が公共サービスとして提供されている場合には、給与等の規制が行われていることになる。

<sup>13</sup> ただし、費用の上限を定めることは無駄な支出を促し、新技術の導入を遅らせる可能性もあり、一方、設定する上限金額が低すぎると診療行為が停止してしまうなど重大な事態を招く可能性もあり、その運用は難しい。

<sup>14</sup> この代表的なものは診断群別診療報酬（DRG/PPS）であり、入院日数とは関係なく病状によって支払い金額が定められる。手術の有無などはこの病状の判断時に考慮される。

合には、医療保険者による疾病リスクによる選別を促すという競争の悪弊が強まることとなる。また、異なる文化や行動原理をもつ組織の場合が併存する場合には、政策の効果も一様でないことが想定される。

多くの場合効率をあげる方策は、なんらかの経済的インセンティブであるかパフォーマンスの公表や同僚による質向上の取り組みを評価するなどの非経済インセンティブであり、それによって組織としての病院や医師の行動がより効率をあげる方向に変化することが期待されている。日本の医療供給が公私の多様な医療機関によって行われていることをふまえると、あるインセンティブがどのような結果をもたらすかについては、医療機関の特質をふまえて丁寧に検討することが課題となる。

### 3. 医療政策の枠組み転換

#### (1) 政策形成の枠組みの転換に向けて

80年代以降今日にいたるまで先進諸国でさまざまな医療改革が行われてきたが、複合的な政策目標をもつ医療においては改革を行うことも容易ではない。大規模な改革がなされなくとも政策手段の運用上の変更によって実際的な変化が生じ、改革が追求されても実際的な変化があまり生じていない事例がしばしばみられる (Hacker [2004])。

ビッグバン的改革をなしとげたイギリスでは、医療供給を政府による直接供給から、政府から一定独立した権限をもつトラストを設立し、トラストによる供給に変更し、業績評価などの手法で競争を促進した (伊藤[2006]、松田[2009a])。このような大胆な改革は、中央集権的で、政権党の政策形成・遂行能力が高い、すなわち改革を決定する過程においてその流れを止めることのできる (=拒否権を発動できる) 利害関係者が少ないイギリスの状況であったからこそできたのかもしれない (Hacker [2004])。ただし、「市場」的な政策が導入された後でも、租税によって原則無料の医療を市民に提供するという NHS の基本的理念は維持されていたことも忘れてはならない (Oliver[2005]、武内・竹之下[2009])。

一方、米国のような政策関係者が拒否権を発動できる多い場合でも、個々の保険者がそれぞれに供給者との契約などで新機軸を打ち出す結果、新しい仕組みが次々に開発され普及していくこともある。

このように政策の形成・実施の過程においてその流れを左右する存在が重要な意味を持つとするならば、医療改革の戦略は政策形成過程をどのように構築するか、ということ視野にいれて議論する必要がある。日本の医療政策形成では、政党・官庁といった政策形成の当事者のみならず、各種の審議会や請願等を通じて、企業・地方公共団体の保険者、医師などの専門職や病院などの医療供給者、近年では患者や利用者なども含めた多様なアクターが関与し、議論が重ねられる。しかし、現状のように歴史的に形成された諸事情を含めた、複雑な制度のもとでは、そこで議論される内容について、幅広い社会的な議論を組織し、熟議をすすめることは困難である。

したがって、現在医療政策が直面している課題は、既存の政策の運用の工夫だけでなく、先に述べた複合的諸課題の対応に向けた熟議を可能とするような政策の枠組みの変更を要請している（Hall [1993]）。それは、政策形成の場面とともに、政策論における政府の役割をさまざまな関係者を含めて能動的な調停者として変化させるものでもある。

## (2) 医療保険における関係と空間の再構成

こうした枠組みの転換の1つとして、質のよい医療への公平なアクセスという目標を実現するために、医療保険制度が関係と空間の再構成、すなわち個人化する加入者の状況をうけた運営原理の明確化（関係の再構成）と地域の多様性をふまえた財政・供給の責任構造の明確化（空間の再構成）という課題に直面していることを検討する。これらの転換は「社会保障」の一部としての医療保険という枠組みと関わることも指摘する。

### 関係の再構成—社会連帯にもとづく医療保険者の編成

関係の再構成とは、医療保険を構成する原理と実際の編成を組みなおすということである。日本の医療保険は、職域と地域における医療保険者の編成を積み重ねてきた。給付の面では同一の医療サービスを対象とし、利用者負担水準の共通化を段階的にすすめたことにより、保険者によらず給付内容はほぼ同じであり、加入保険が変更になった場合に、利用者が困惑するような状況ではない。しかし、財源負担の面では、歴史的経過の中でそれぞれの保険者が政府と独自の関わりをもっており、医療制度全体を貫く原理が判然としない状況となっている。

したがって、雇用流動化や家族構成の多様化など組織や家族と個人とのつながりが多様化・流動化する中で、公的医療保険を存続していくためには、医療保険制度全体を貫く編成原理を個人間の連帯の原理として明確にすることが重要となってきた。別の言い方をすれば、職域や地域という各保険の編成単位を超え、個人と個人の関係として病気のリスクを共有化する仕組みとして医療保険の構成原理を明確にすることが、具体的な制度議論の枠組みとしても重要になってきている。たとえば、疾病リスクを社会連帯のもとで共有するというを基本原理として据えるのであれば、それを実現するには保険者を超えて個人の関係として「所得に応じた負担」を実現する仕組みや、疾病リスクに対応して生じる財政的リスクを保険者間で調整する仕組みが必要となる<sup>15</sup>。

医療保険全体における連帯のあり方を明確にして議論することは、さまざまな個別の制度改革における道筋を明確にし、各論的調整の迷路に入り込まないようにするためにも重要である。ただし、医療保険全体における個人間の関係の明確化がなされ、それをもとにした保険者間調整がなされるのであれば、実際の保険者の編成は多様なものがありうる。また公的医療保険編成の原理と抵触しないよう、社会連帯によって

---

<sup>15</sup> 逆からみれば、公的医療保険の編成は社会における連帯の様を示すともいえる。



給付する範囲を超えた部分について各保険者が追加的な保険を行うことも可能であろう。

### 空間の再構成－財政と供給の編成

質と効率を高めつつアクセスの公平を実現するような医療供給を実現しようとするならば、ある地理的範囲における医療供給をどのように調整するかが課題となる。というのは、医療サービスは、入院・外来・往診という受診形態上の区別はもとより、専門科、各種の処置・検査など、非常に幅広いサービスを含んでおり、これらの利用を調整することが重要だからである。

診療報酬という政府が定める支払いルールのもとで、医療機関がそれぞれサービスを提供するという日本の医療供給の枠組みは、医療供給の拡大期には各医療機関の意欲的取組みを促進する効果もあった。しかし、複合的な課題に直面している中では、財政的な側面を含めて各地域における医療供給を統括し望ましい変化をもたらしていく制度的枠組みをどうつくるかが課題といえる。

これは、医療の財政と供給とを結びつける空間の再構成ということもできる。現状ではこの結びつきは全国的な単位でなされている、あるいは異なる空間的水準で組織され、関係が整理されていない<sup>16</sup>。これをより小さな別の単位で再構成するということである。このような空間の再構成は、政府、民間法人、公的、医療法人、開業医など、医療サービスの供給主体がその所有・管理の面で多様な性質をもっていること、この供給主体の組み合わせ（供給ミックス）が、それぞれの空間で異なるため、政策効果を想定した場合に異なる空間では異なる政策が妥当と想定されること、からも要請される。

現在のような供給ミックスが続くとすれば、支払い方式に組み込まれている経済インセンティブ、補助金、関係者による交渉、などの手法によって、各地域において政策目標の実現に向けた調整を行っていくことが重要となる。とすると、その空間内での供給主体の状況に応じて、必要な規制や給付を行うことができるような権限と、それともなう合理的な範囲での責任を当該の空間に与えることが妥当である。

政府による医療サービス供給を行っているスウェーデンでは日本の県に相当する自治体が医療供給・財政の責任をもっており、自治体間の財政調整が行われている。イギリスの場合も地理的に区分された所管地域での資源配分が行われてきた（松田[2009b]）。社会保険をベースにした日本の場合は、このような方式に変更するのは難しいであろうが、ある地理的単位で医療保険の運営に対して関与する組織を設立するなどの代替手段はありうる。

ここで当該空間における「合理的な範囲での財政責任」をどう考えるかが問題となるが、ここではむしろ「必要とされる医療」の費用をどう考えるか、ということが問題となる。イギリスでの地理的資源配分では、住民の健康状態と当該地域での費用を

---

<sup>16</sup> 多くの地域で地方公共団体が国民健康保険の保険者として、自治体病院などの直接的な医療供給者として、医療機関への補助などで重要な役割を果たしているが、医療財政の主な枠組みが全国的なものである限り、財政と供給を結びつけている空間は全国的であると考えられる。

考慮した方式が長年にわたり検討されてきているが、こうした観点からの実証的検討はわが国でも重要であろう（Glennerster [2007]）。

### 社会保障における医療政策の立ち位置

個人を基礎におく制度設計は社会保障の諸分野と関わるが、医療と年金など他の社会保障との関係を再整理することも検討課題となる。これは、所得再分配の文脈と医療の文脈を一応区別するということである。

医療制度は現物給付であるが、再分配機能をもっている。所得の高低による再分配とともに、疾病・健康の程度による再分配がある。これらは見方によっては、世代間の再分配にもなるが、その背景にある状況のみておく必要がある。

日本の制度の枠組みでは、「社会保障」の総合的検討の中で、年金等の現金給付と現物給付である医療が、ともに「社会保障」問題として、特に財源をめぐる一括して議論されてきたが、このような枠組みは、医療と年金という異なる再分配の原理—医療では、病人への再分配という側面が無視できない—を一緒に議論していることになる。年金など現金給付による再分配と必要の程度に応じて給付される医療とは、その根底にある原理が異なり、社会としての効率や公平を評価する上では、それぞれの特徴をふまえて区別して議論した方が合理的であり、また政策手段の選択肢を広げることができる。

### (3) 熟議的・反省的な医療政策形成に向けて

健康の価値や財政制約を考えるならば、民主主義社会においては、医療政策の目標は市民に必要な医療へのアクセスの公平を実現することは欠かせない。ただし、それを実現する確実な手段はなく、関係者が複雑に、地理的に異なる方法で混成している状況の中では、目標とする方向を明確にしつつ、漸進的な改革を検討することが実際的であろう<sup>17</sup>。

そのためには、理念の明確化と、その理念を具体的に実現していくための方策を区別しつつも、可能な手段を実施・評価して、改善やイノベーションの導入を図っていくタフな政策形成が求められる。そこでは、複雑な状況を共有しつつ可能な方策を探り合う熟議と、政策の効果をよい面も悪い面も含めて評価する反省的な政策形成が望ましい。さまざまな政策手段について、望ましい効果と、意図せざる望ましくない効果の両方を冷静に検討する専門的知識を議論に組み込むことも重要である。

医療保険制度における関係と空間の再構成が市民に理解しやすい原理にもとづいて実施されるならば、それは熟議と反省を円滑に行うことにも結びつくことが期待される。困難な状況において、熟議を組織し、複雑な課題の解決に向けて関係者を調停していく、能動的調停者の役割が政策形成者に求められつつある。

#### 【参考文献】

伊藤善典[2006]『ブレア政権の医療福祉改革—市場機能の活用と社会的排除への取組み—』ミ

---

<sup>17</sup> ただし、財源がなくなるなどの緊急事態を招かないようにしなければならないが。

- ネルヴァ書房。
- OECD 編著[2005] 『世界の医療制度改革-質の良い効率的な医療システムに向けて』 明石書店。
- 国立社会保障・人口問題研究所[2010] 「社会保障実態調査 人々の生活と自助・共助・公助の実態 (2007年社会保障・人口問題基本調査)」 国立社会保障・人口問題研究所。
- 武内和久・竹之下泰志[2009] 『公平・無料・国営を貫く英国の医療改革』 集英社。
- 日本医療政策機構[2007] 「日本の医療に関する 2007 年世論調査報告」 日本医療政策機構。
- 松田亮三[2009a] 「ブレア政権下の NHS 改革—構造と規制の変化」 『海外社会保障研究』 169、39-53。
- 松田亮三[2009b] 『健康と医療の公平に挑む—国際的展開と英米の比較政策分析』 勁草書房。
- Bevan, Gwyn [2006] “Setting Targets for Health Care Performance: Lessons from a Case Study of the English NHS.” *National Institute Economic Review*, 197:67-79.
- Docteur, Elizabeth. and Howard Oxley [2004] “Health-System Reform: Lessons from Experience” , in OECD ed. *Towards High-Performing Health Systems: Policy Studies*, Paris: OECD.
- Glennister, Howard [2007] “The UK System of Health Funding and Resource Allocation: What Ethical Foundation.” in Niall Maclean ed. *Distributing Health Care: Principles, Practices, and Policies*, Exter: Imprint Academic.
- Gravelle, Hugh, Sutton, Matt and Ada Ma [2010] “Doctor Behaviour under a Pay for Performance Contract: Treating, Cheating and Case Finding?” *The Economic Journal*. 120:F129-F156.
- Hacker, Jacob S. [2004] “Review Article: Dismantling the Health Care State? Political Institutions, Public Policies and The Comparative Politics of Health Reform, ” *British Journal of Political Science* ,34: 693-724.
- Hall, Peter A. [1993] “Policy Paradigms, Social-Learning, and the State—the Case of Economic Policy - Making in Britain” , *Comparative Politics*, 25:275-296.
- Hart, Julian Tudor [1971] “The Inverse Care Law,” *Lancet* 1(7696): 405-12.
- Hecl, Hugh [1974] *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven: Yale University Press.
- Institute of Medicine(IOM) [2001=2002] *Crossing the Quality Chasm: A New Health System for the 21st Century*, Washington DC: National Academy Press (=米国医療の質委員会 医学研究所著 『医療の質 : 谷間を越えて 21 世紀システムへ』 日本評論社) .
- Mossialos, Elias, Dixon, Anna et al. eds. [2002=2004] *Funding Health Care: Options for Europe*, Buckingham: Open University Press (=エリアス・モシロス他編 『医療財源論 : ヨーロッパの選択』 光生館) .
- Murata, Chiyoe, Yamada, Tetsuji et al. [2010] “Barriers to Health Care among the Elderly in Japan,” *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 7(4): 1330-1341.
- O'Donnell, Owen, van Doorslaer, Eddy, et al. eds. [2008] *Analyzing Health Equity Using Household Survey Data*, Washington: World Bank.
- Oliver, Adam [2005] “The English National Health Service: 1979-2005,” *Health*

*Economics* ,14 (Suppl. 1): S75-99.

Oliver, Adam and Elias Mossialos [2004] “Equity of Access to Health Care: Outlining the Foundations for Action” , *Journal of Epidemiology and Community Health* 58(8): 655-8.

Rothgang, Heinz, Cacace, Mirella, et al. eds. [2010] *The State and Healthcare: Comparing OECD Countries*, Houndmills: Palgrave Macmillan.

van de Ven, WPMM., Beck, Konstantin., et al. [2007] “Risk Adjustment and Risk Selection in Europe: 6 Years Later” , *Health Policy* 83(2-3): 162-179.



## 第6章 私的年金制度の類型

### —年金制度における公私ミックスの方向性—

鎮目 真人

#### Q1：どのような課題に直面しているのか？

少子高齢化という社会状況のもとで公的年金制度の持続可能性が問題となるなかで、高齢期の所得保障における公平性、安定性、効率性などに配慮しつつ、公的年金と私的年金(職域年金、個人年金)をどのようにバランスさせることが望ましいのかということが課題になっている。

#### Q2：どのような方向に政策の舵を切っているのか？

高齢化の進展した多くの国では、公的年金の給付を削減する一方で、様々な手段で私的年金の拡充を図っている。私的年金には北欧で見られる労使の団体の協約による職域年金からアメリカに見られる個人の責任に重点を置いた確定拠出型年金に至るまで多様な形態がある。

#### Q3：政府の役割がどのように変容しているのか？

公的な報酬比例年金の削減を進めている国の中には、私的年金において中間所得層の加入を促すための仕組みを導入したところもある。また、私的年金の拡充とともに、低所得者に対する公的な最低保障を強化する動きもみられる。日本ではそのどちらの取組みも弱いという問題がある。

## 1. はじめに

OECD 諸国を始めとする高齢化が進展した諸国では公的年金給付の削減が改革のテーマになっている。その一方で、こうした公的年金の縮減とは反対に、個人年金や企業(職域)年金などの私的年金については拡充に向けた施策が相次いでいる。本章では今後ますますその進展が予想される私的年金に焦点を当て、以下の18カ国(オーストラリア、オーストラリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、アイルランド、イタリア、日本、オランダ、ノルウェー、ニュージーランド、スウェーデン、スイス、イギリス、アメリカ)の主要な制度(主として職域年金)について、規制やカバレッジをもとに Fuzzy Sets Ideal Type Analysis を行ってその類型化を図り、特徴を把握したい。また、私的年金制度と公的年金制度との関係を明らかにして、私的年金と公的年金との組み合わせのあり方からどのような問題が生じ、日本ではそれを克服するためにどの

ような施策が必要であるかということをも明らかにしたい。

## 2. 先行研究—私的年金制度類型化の整理—

Rein・Turner[2004]は、図表 6-1 のように私的年金制度を導入形態、方法、提供者の種類などに応じて 4 つに類型化している。「税制優遇措置付きの任意加入型年金」にはアメリカの 401K プランのような確定拠出型、脱退が可能な「適用除外型年金」にはイギリスの第二国家年金 (State Second Pension) で適用除外となる私的年金や日本の厚生年金基金、「労働協約型年金」にはスウェーデンのホワイトカラー向けの ITP やブルーカラー労働者向けの SAF-LO、「国家強制加入型年金」にはオーストラリアのスーパーアニュエーション (Superannuation) のような報酬比例の職域年金が当てはまると考えられる。

さらに Hippe[2009]は積立方式の特徴をより詳細に区分し、類型化を行っている。対象となる積立方式にはスウェーデンのプレミアム年金といった公的年金を一部含んでいるが、積立方式の年金の多くは私的年金であるため、その類型化を考える上で有用である。Hippe[2009]によれば、積立方式をとる年金では信頼性、効率性、公平性を担保するために、近視眼性の是正、給付の不確実性への対処、選択リスクの回避、管理費用の増大の防止が重要であるとされている。そして、どのような運営責任のもとでそれらの措置がどのように講ぜられているかによって、社会民主主義的ガバナンス戦略に基づく年金、社会自由主義的 (social-liberal) ガバナンス戦略に基づく年金、新自由主義的ガバナンス戦略に基づく年金の 3 つに類型化される。

社会民主主義的ガバナンス戦略は、国や社会的パートナーシップに基づく団体のもとで、国もしくは産業レベルで運用され、対象者を強制加入させ、失業者や子育て中の者に対しては保険の管理・運用者が保険料を支払うことが一般的である。年金給付は確定給付で平均賃金の一定水準に固定され、その費用負担に関する金融市場のリスクは世代間でシェアされる。資金は国や労使団体の責任者のもとで、規模の経済効果を生かして管理費用を削減しながら、統一的に管理・運用される。

図表 6-1 私的年金制度の導入形態、方法、提供者

私的年金制度の導入形態(pathways)	方法(plans)	提供者(sponsors)	代表的な国
税制上の優遇措置のある任意加入	任意の上乗せ(add-on)	雇用者、個人、組合	アメリカ、カナダ
適用除外(contracting out)	任意の代替(carve-outs)	雇用者、個人	イギリス、日本
労働協約	準強制的な上乗せ	雇用者、組合	スウェーデン、デンマーク、ドイツ、フィンランド、ノルウェー
強制加入(mandatory)	強制的な上乗せ、代替	雇用者、個人	オーストラリア、スイス、オランダ

出所：Rein・Turner[2004:252]Table 9.1 を一部改

社会自由主義的ガバナンス戦略は、資金の管理・運営を社会（国や団体）と個人とで分担しながら行うもので、ガバナンスにおける社会と個人の権限の付与は社会民主主義的ガバナンスほど社会に与えられていないが、かといって新自由主義的ガバナンスほど個人に偏っているわけではなく、両者の中間的な位置にある。制度の適用については、加入者の近視眼性を防止するために、適用除外を認めつつ、対象者を自動的に加入させる仕組みをとっている。ただし、加入者に対する国庫扶助は必ずしも制度化されていない。給付の不確実性のリスクは一定程度の利率保障やライフサイクルファンド運用を通じて分散され、加入者が高齢になるのに従って資金運用は株式（stock）からより変動の少ない債権（bond）などに移行するのが一般的である。選択リスクは、公的に規制されたインデックスファンドからなる限定的な「制度市場（institutional market）」で個人が資産運用を行うことで軽減される。資産を中央で集めて管理運用することによって規模の経済性を発揮させ、管理費用は一会計あたり一定以下に抑えられる仕組みとなっている。

新自由主義的ガバナンス戦略は、市場での競争と退出に重きを置いて、個人に運用責任を担わせるものである。近視眼性は消費者主権を確立することによって克服されると想定されている。また、金融不況、管理費用の増加、不適切な金融商品や供給者などに対処するために、市場の自由化や透明化を徹底する措置が講じられる。

Hippe[2009]は近年各国で行われている私的年金改革により、多くの国の制度は先にあげた類型にきっちりと収まらないハイブリッド化（＝私的年金制度の収斂化）が進んでいると指摘しているが、先の私的年金に対する4つの措置（近視眼性の是正、給付の不確実性への対処、選択リスクの回避、管理費用の増大の防止）がどのように行われているのかに応じ、各国の私的年金がどのタイプに当てはまるのかを論じている。それによれば、社会民主主義的ガバナンス戦略型の年金の代表はフィンランドの被用者年金（TEL）、社会自由型のガバナンス戦略型年金の代表はイギリスで現在検討中の国家年金貯蓄計画（national pension savings scheme）、そして、新自由主義型的ガバナンス戦略型年金の典型はアメリカの401K型年金とカナダの職域加入型年金プラン（occupational

図表 6-2 積立方式年金の類型化

争点・問題	タイプ	社会民主主義的ガバナンス戦略	社会自由主義的(Social-Liberal)ガバナンス戦略	新自由主義的ガバナンス戦略
制度の運営責任		国家や労使などからなる団体	国家によるサポートと個人	個人
近視眼性		強制加入	自動加入(ただし、加入に対する選択権あり)	個人による任意加入
給付の不確実性		確定給付と世代間のリスクシェア	最低予定利率保障または終身保険加入	確定拠出
選択のリスク		加入者の資産を集散的に管理・運営、非競争的な保険者による運営、加入団体による交渉	公的に規制された多様なインデックスファンドに限定された制度的市場における個人選択	競争的な保険者と個人の完全な選択
管理費用		独占的なコーポレートファンドもしくは公的ファンドでの資産管理による経費削減	規制された市場で全ての保険料を運用することによる管理費用の上限設定(一会計当たり運用資産の1%を下回るよう管理費用の上限を設定)	保険者間の競争の促進による経費削減

出所：Hippe[2009:46]

registered pension plans) と個人加入型退職貯蓄プラン (private registered retirement savings plans) としている (図表 6-2 参照)。

また、Leisering[2005]は社会政策における規制は社会的な公正や再分配を行うことを目的にしたものと、経済活動の活性化を目的に行われるものとがあると指摘している。それを踏まえれば、私的年金をコントロールする方策として、社会民主主義的ガバナンス戦略はより社会的な規制に基づいたものであり、他方、新自由主義的ガバナンス戦略はより経済的な規制に基づいたものだといえるだろう (社会自由主義的ガバナンス戦略はその中間に位置する)。私的年金といえども、どのような戦略が取られるかによって、運営主体や受給者などに対する影響は異なる。

### 3. 18 カ国の私的年金制度とその類型化

2章であげた先行研究を踏まえ、以下では18カ国の私的年金制度の類型化を試みたい<sup>1</sup>。

#### (1) 各国の私的年金制度

本章で取り上げる私的年金は各国において主要なもので、その多くは職域年金である。職域年金は企業が従業員に対して加入を認めるもので、公的年金の補完する役割をもつとされる (OECD [1997=1997])。その他、私的年金には個人で公的年金を補うために加入するものがあるが、その役割は自営業者など事業主による職域年金が提供されない者が加入するものや個人で公的年金や職域年金を補完するために加入するものなどがある。18カ国の制度の概観は以下の図表 6-3 とおりである (OECD[2008])。

デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデン、オランダなどの職域年金には産業広域年金制度 (Industry-wide pension plan) と呼ばれる制度がある。この制度はある産業に従事する従業員を広くカバーして労使団体によって運営され、給付も確定拠出型が比較的多い。これと対照的なのが、アメリカやイギリスの制度で、ここでは税制上の優遇措置を受けて掛け金を拠出し、個人ベースで資産の運用を図るという形式をとっている。

他方、オーストリアやベルギー、ドイツなどでは、企業が中心となり (複数の企業で共同することもある)、従業員のために複数のプランからいくつかを選択して提供する形が一般的である。複数のプランとしては、引当金制度 (Book Reserve : 企業が企業資産の中から引当金をバランスシートに計上して直接給付するもの)、共済ファンド (Support funds : 有限会社形態の独立機関である共済ファンドを企業が設立するもの)、年金金庫 (Pension institutions : 相互形式の独立機関である金庫 (基金) を企業が設立するもの)、年金ファンド (Pension funds : 企業が独立機関としてファンドを設立するもの)、直接保険 (Direct insurance : 企業が従業員を被保険者として生命保険会社と保険契約を結ぶもの) などがある。日本の制度も従来はこれに類似して、企業が年金ファンド形式の厚生

---

<sup>1</sup> オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、アイルランド、イタリア、日本、オランダ、ノルウェー、ニュージーランド、スウェーデン、スイス、イギリス、アメリカの18カ国である。



図表 6-3 18 カ国の私的年金制度

国名	制度概要
オーストラリア	企業による強制積立制度(スーパーアニュエーション)で、スーパーアニュエーションファンドを通じて給付を保障。給付形態の多くはDC型であるが、ごく少数DB型もある(ただし、多くのDB型では新たな加入者に対し給付停止)。
オーストリア	年金ファンド、職域団体保険、引当金制度、共済ファンドなど複数の制度から企業がいくつかを選択し従業員に提供。加入は任意、給付形態は制度に応じDC型とDB型。
ベルギー	年金ファンド、団体保険などがあり、企業が選択し従業員に提供。団体保険は複数の企業が共同で職域年金を設立するか、生命保険会社とグループで契約する形式を採用。給付形態はDC型とDB型両方あるが、最近ではDC型が増加。
カナダ	職域年金は企業単独か複数の企業単位で提供され、登録型年金(Registered Pension Plan: RPP)と非登録型年金がある。RPPはカナダ歳入庁に登録することで税制上の優遇措置がある。非登録型年金の多くは、退職補償・補足年金で高給者に補足的プランを提供。その他、個人年金として個人登録退職貯蓄(private registered retirement savings plans: RRSP)がある。給付形式はRPPにはDC型とDB型があるが、ほとんどがDB型、RRSPはDC型。
デンマーク	産業単位の産業年金と企業単位の企業年金がある(ただし、従業員の50%以上をカバーする必要)。産業年金は強制加入、給付形態はDC型とDB型の両方あり、ほとんどがDC型。
フィンランド	職域年金は被用者年金保険法で強制的な所得比例年金の設立が義務付けられる。設立形式は事業主による産業年金、企業年金、事業主が保険会社と契約を結ぶ保険型年金などがある。給付形式はDB型。
フランス	職域年金(補足制度)は、給与が一定以上の被用者(幹部職員)を対象としたAgirc、それ以外の一般被用者を対象としたArrcoがある。両者は公的年金(1階部分)を補完する部分と位置付け、強制加入。個人年金は3階部分の保障。給付形態はAgircとArrcoがDC型、それ以外はDC型もしくはDB型の両方。
ドイツ	職域年金は引当金制度、直接保険、年金金庫、年金ファンド、共済ファンドの中から企業が二つ以上の制度を選択する。リスター年金は企業年金のほか個人年金でも加入可能。給付形式はリスター年金はDC型、それ以外はDB型。
アイルランド	企業提供の職域年金と職域年金を持たない者の個人退職貯蓄年金がある。給付形式はDC型、DB型の両方あり、最近ではDC型が主流。
イタリア	職域年金として企業が従業員に提供するクローズド年金ファンドと金融機関によるファンドで誰でも加入できるオープン年金ファンドがある。給付はDC型。
日本	企業提供の厚生年金基金、確定給付企業年金(規約型、基金型)、企業型確定拠出年金、税制適格退職年金、個人で加入する個人型確定拠出年金などがある。確定拠出年金を除き、給付形式はDB型。ただし、税制適格退職年金では一括払いが主流。
オランダ	産業単位の合意で設立する産業年金と、企業が生命保険会社と契約しグループ保険を提供する企業年金がある。産業年金は準強制的加入である。給付形式は、産業年金でDB型、企業年金はDCもしくはDB型。
ノルウェー	企業設立の確定給付型年金、企業と保険会社による確定拠出保険、企業による年金ファンド(Pension fund)、企業と金融機関による確定拠出貯蓄などがある。企業は必ずこのうちのどれかを提供しなければならない。給付はDB型もしくはDC型。
ニュージーランド	職域年金はスーパーアニュエーション計画法(1989年)に合致した登録型スーパーアニュエーション(信託型)と法定外で任意設置の非登録型スーパーアニュエーションがある。給付形式はDB型とDC型の両方あり、登録型スーパーアニュエーションはDC型で一括払いが一般的で、2007年から18歳以上(勤労者)が自動加入するDC型の年金(キュウイ貯蓄)を導入(自営業者やその他個人も加入可能)。
スウェーデン	中心的職域年金はホワイトカラー対象のITP、ITPを補足するITPK、ブルーカラーを対象にしたSAF-LOがある。公務員対象の制度もある(地方公務員・KAP-KL、国家公務員・PA03)。ITPIは、スウェーデン企業連盟に加入する団体の月給従業員がいる企業にITP団体協約制度を保有することが義務付けられている。給付形式はITPIはDB型、ITPKとSAF-LOはDC型、その他はDB型もしくはDC型。
スイス	職域年金(BVG)が中心的な制度で、企業は年金金庫を通じて、従業員に保障することが義務づけられている。その他、企業が任意で従業員に適用するZGBもある。給付形式はBVG、ZGBともDC型とDB型両方あり、BVGはDC型給付(マネーパースプラン)、ZGBではDB型給付が多い。
イギリス	報酬比例の公的年金である国家第二年金の適用除外職域年金とステークホルダー年金を中心とする中間所得者向け個人年金がある。適用除外職域年金はDB型とDC型、個人年金は通常DC型。
アメリカ	確定給付年金と確定拠出年金がある。確定拠出年金の多くは401K型年金で、同制度では年金から金銭が引き出されるまで、年金への拠出金と拠出金の運用益に対する課税は延期されている。確定拠出年金は資産残高の50%ほどで近年増加している。

注：確定拠出型を「DC型」、確定給付型を「DB型」とする。

出所：OECD[2008]をもとに筆者作成

年金基金や直接保険形式に近い税制適格退職年金などの確定拠出型プランを従業員に対して提供してきた。しかし、2001年に「日本版401K」と呼ばれるアメリカの制度に近い確定拠出型年金（企業が従業員を加入させる企業型と個人が自由に加入する個人型）が制度化され、多様化が進んでいる。

その他、特徴的な制度としては、フランスの職域年金制度（Agirc、Arrco）がある。この制度は所得比例の1階部分の公的年金（一般制度）を補完するものと位置付けられて加入が強制されるうえ、財政運用が公的年金と同様に賦課方式で行われている。

## （2）私的年金に対する規制とカバレッジ

私的年金の類型化は、Hippe[2009]の年金ガバナンス戦略で述べられた規制に関する変数（近視眼性、給付の不確実性、選択リスク、管理費用などに関するもの）と私的年金のカバレッジをもとに行いたい。

私的年金の規制では、近視眼性を左右するものとして加入形式が強制加入か任意加入かといった加入形式に関する規制、給付の不確実性を左右するものとして給付形式がDC型（確定拠出型）かDB型（確定給付型）かといった規制、選択リスクや管理費用に影響を及ぼすものとして制度の運営主体が労働協約によって労使の代表などからなる団体形式で運営されているか、企業もしくは個人単位で運営されているかどうかといった規制が重要であろう。

上記のように私的年金制度は各国において多様な形態で提供されているが、ここでは18カ国の年金について、「給付の規制に関する変数（regulation）」を作成した。regulationは以下の3つの（①加入形式、②給付形式、③管理・運用形式）の値を合計した得点である。

- ①加入形式：法律によって企業に従業員にプランを提供することが義務づけられている制度がある場合に3（オーストラリア、フィンランド、フランス、ノルウェー、スイス）、産業年金のように労使の集团的合意にもとづき、準強制的な加入の仕組みをもつ制度がある場合に2（オランダ、スウェーデン）、企業が任意に提供したり、個人加入する制度の場合に1（上記以外の国）とする。
- ②給付形式：確定給付型のみかそれが給付の主流となっている場合に3（カナダ、フィンランド、オランダ）、確定給付型と確定拠出型の給付が混在している場合に2（オーストリア、ベルギー、ドイツ、日本、ノルウェー、イギリス、アメリカ）、確定拠出型年金のみかそれが給付の主流になっている場合に1（上記以外の国）とする。
- ③管理・運用形式：労使の集団かもしくは加入者の意見を組み入れるための運営委員会（advisory board）などのもとで、制度の管理・運用がなされている場合に3（デンマーク、フィンランド、フランス、オランダ、ノルウェー、スウェーデン）、それ以外の場合に1（上記以外の国）とする。

変数regulationは、Hippe[2009]の類型論に対応しており、この値が最も高い場合には社会民主主義的ガバナンス戦略、中間値の場合には社会自由主義的ガバナンス戦略、最小値の場合には新自由主義的ガバナンス戦略を意味する。

私的年金のカバレッジは規制とは別の次元で類型化にとって重要な指標であると考えられる。カバレッジはregulationの下位項目の加入形式とも関連するが、完全に同一次元の変数で

はない。例えば、フランスの Agirc のように強制加入の対象範囲が限られている場合もある。また、規制の内容如何によらず、私的年金のカバレッジの大小は公的年金との接続のあり方を考える場合に重要な要素であると言えるだろう。その接続のあり方とは主要な私的年金が公的年金を代替しているのか、あるいは補完しているのかということで、それは私的年金のカバレッジと大きく関わっていると考えられる。

## 4. 分析方法—Fuzzy Sets Ideal Type Analysis による分析—

### (1) 私的年金制度類型と類型化の方法—Fuzzy Sets Ideal Type Analysis—

私的年金制度を上記の規制とカバレッジという 2 つの変数を組み合わせて類型化すると、理想的には以下の 4 類型が考えられる。

#### ①産業協約型

規制が強く、カバレッジも広いもので、個別企業ではなく産業ベースで構築され、私的年金に固有のリスク（給付の不確実性、不公平性など）が軽減されている年金

#### ②準産業協約型

規制は強いものの、カバレッジはそれほど広くなく、基本的な仕組みは産業協約型年金に近い年金

#### ③企業・個人型

規制は弱い、カバレッジは広いもので、個別企業（企業連合の場合もある）が提供するか、もしくは、個人で加入する年金

#### ④準企業・個人型

規制もカバレッジも不十分なもので、基本的な仕組みは企業・個人型に準じるが、私的年金固有のリスクが最も高い年金

本章で取り上げた 18 カ国の年金制度が上記 4 つのタイプのどれに当てはまるのか、給付の規制に関する変数（regulation）とカバレッジに関する変数（cover）を用いて明らかにしたい。

regulation の内容は上記の通りである。カバレッジは、各国において最も普及率の高い私的年金制度（主として職域年金）のものを取り上げることにする（OECD [2007:77]）。

分析に際しては、Fuzzy Sets Ideal Type Analysis を用いる<sup>2</sup>。

上記のように私的年金の理念形として、カバレッジと規制の 2 条件をもとに、4 つの理念形（産業協約型、準産業協約型、企業・個人型、準企業・個人型）を導出した。分析対象の 18 カ国の私的年金がどの理念形に属するのかは、最初に各国の年金のカバレッジと規制に関するメンバーシップ得点を計算した上で理念形に沿ってそのカバレッジと規制のメンバーシップ得点の組み合わせ得点を算出し、そのうち最大値を示すものを各国の年金

<sup>2</sup> Fuzzy Sets Ideal Type Analysis は K 個の条件をもとにそれぞれが 2 値（～である、～でない）をとるとして  $2^K$  個の理念形を作成し、分析対象がどの理念形に属するのかわりにメンバーシップ得点（Fuzzy membership score）をもとに明らかにする。この手法は、近年、福祉国家の類型の変化を分析する際などに用いられる（Vis [2010]）。

の理念形とみなす（詳細は補論参照）<sup>3</sup>。なお、組み合わせの数字の最大値が 0.5 の場合には、1 つの理念形には完全には当てはまらず、複数の理念形からなるハイブリッド型に該当するということになる。

regulation のクロスオーバーポイントは上限が 8、中間値は 5、下限が 3 であり、cover のクロスオーバーポイントは上限が 90%、中間値は 35%、下限が 20% である。regulation は 3～9 までの値がほぼ均等に分布していたので、それらを 3 分割するようにクロスオーバーポイントを設定した。

また、cover については、上記のクロスオーバーポイントでカバレッジに閾値が生じていたのでそれを割り当てた。キャリブレーションの結果は、図表 6-4 にあるように、regulation の値は、自由主義レジームに属する国から社会民主主義レジームの国に属する国に従って大きくなっている（保守主義レジームの国では中間）。カバレッジは社会民主主義レジームに属する国で特に大きくなっているが、オーストラリアのように自由主義レジームに属する国でも大きな値のところがある。

図表 6-4 メンバーシップ得点

国名	cover	regulation
オーストラリア(Aul)	0.95	0.50
オーストリア(Aus)	0.50	0.18
ベルギー(Bel)	0.69	0.18
カナダ(Can)	0.55	0.50
デンマーク(Den)	0.95	0.73
フィンランド(Fin)	0.95	0.98
フランス(Fra)	0.01	0.88
ドイツ(Ger)	0.77	0.18
アイルランド(Ire)	0.72	0.05
イタリア(Ita)	0.00	0.05
日本(Jpn)	0.63	0.18
オランダ(Net)	0.95	0.95
ノルウェー(Nor)	0.95	0.95
ニュージーランド(Nz)	0.05	0.05
スウェーデン(Swe)	0.95	0.73
スイス(Swz)	0.95	0.50
イギリス(Uk)	0.61	0.18
アメリカ(Us)	0.66	0.18

注：cover は 2004～2006 年(OECD[2007])、regulation は 2003～2006 年(OECD[2008])。

ニュージーランドの Kiwi Saver は含まない。

出所:筆者作成

<sup>3</sup> メンバーシップ得点の算出にはキャリブレーション (Calibration) というデータ変換作業を行う。分析対象データについて最上位、中間、最下位 (クロスオーバーポイント) を設定し、対数オッズを用いて元のデータの最小値は 0 近傍、平均値は 0.5 近傍、最大値は 1 近傍をとるよう基準化をはかる (詳細は補論参照)。この得点は、元のデータの属性をいわばデフォルメして表示するものである。このようなメンバーシップ得点に変換すると変数の特徴をより明確に捉えることができる。



## 5. 結果と考察

### (1) 分析結果

分析結果は図表 6-5、図表 6-6 の通りである。図表 6-5 は Fuzzy Sets Ideal Type Analysis の結果で、それをまとめたものが図表 6-6 である。

図表 6-6 にあるように、産業協約型には、社会民主主義国のデンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンとオランダが該当している。準産業協約型にはカバレッジの低いフランスが当てはまる。

企業・個人型には、ドイツや日本といった保守主義レジームの国とイギリスとアメリカといった自由主義レジームの国が入っている。準企業・個人型には保守主義レジームのベルギー、イタリアと自由主義レジームのニュージーランドが該当している。

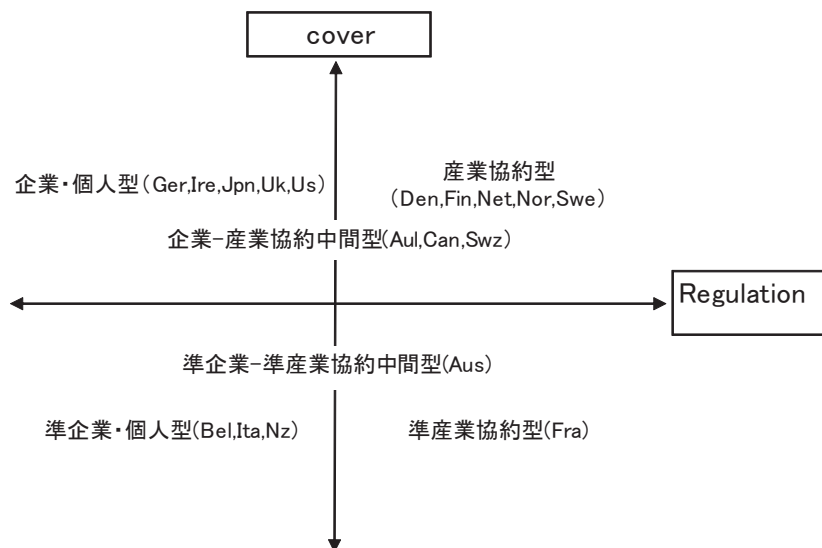
オーストラリア、カナダ、スイスは産業協約型と企業・個人型の中間（企業-産業協約中間型）、オーストリアは準産業協約型と準企業・個人型の中間である（準企業-準産業協約中間型）。

図表 6-5 分析結果

id	産業協約型 (規制が強く、カバレッジも広い: regulation*cover)	企業・個人型 (規制は弱い、カバレッジは広い: ~regulation*cover)	準企業・個人型 (規制もカバレッジも不十分:~ regulation*~cover)	準産業協約型 (規制は強い、カバレッジは狭い: regulation*~cover)
Aul	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	0.05	0.05
Aus	0.18	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	0.18
Bel	0.18	<b>0.69</b>	0.31	0.18
Can	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	0.45	0.45
Den	<b>0.73</b>	0.27	0.05	0.05
Fin	<b>0.95</b>	0.02	0.02	0.05
Fra	0.01	0.01	0.12	<b>0.88</b>
Ger	0.18	<b>0.77</b>	0.23	0.18
Ire	0.05	<b>0.72</b>	0.28	0.05
Ita	0	0	<b>0.95</b>	0.05
Jpn	0.18	<b>0.63</b>	0.37	0.18
Net	<b>0.95</b>	0.05	0.05	0.05
Nor	<b>0.95</b>	0.05	0.05	0.05
Nz	0.05	0.05	<b>0.95</b>	0.05
Swe	<b>0.73</b>	0.27	0.05	0.05
Swz	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	0.05	0.05
Uk	0.18	<b>0.61</b>	0.39	0.18
Us	0.18	<b>0.66</b>	0.34	0.18

出所：筆者作成

図表 6-6 私的年金類型



出所：筆者作成

## (2) 私的年金制度の位置付け

私的年金制度の今後の方向性を考える上で、公的年金制度類型と重ね合わせて捉えてみたい。ここでは公的年金制度の類型として、Palme[1990:90]による年金制度類型を取り上げる<sup>4</sup>。その制度類型は、最低保障も従前所得保障も低い残余 (residual) モデル (オーストラリア、アイルランド、イギリス、アメリカ、スイス)、最低保障が充実した基礎的所得保障 (Basic security) モデル (カナダ、デンマーク、オランダ、ニュージーランド)、稼得期間中の従前所得保障が充実した従前所得保障 (Income security) モデル (オーストラリア、ベルギー、ドイツ、イタリア、日本、フランス)、最低保障と従前所得保障の両者とも充実した制度 (Institutional) モデル (フィンランド、ノルウェー、スウェーデン) の 4 類型からなる。こうした公的年金と私的年金とを組み合わせると 10 通りの公私ミックスの形が浮かび上がる (図表 6-7)。

### 私的年金が公的年金を代替

私的年金が 2 階部分の公的年金に対して代替的な役割が期待されているのは、基本的に 2 階部分の公的年金がないかその給付水準が不十分な国であると考えられる。それを公私の年金ミックスごとに列挙すると、産業協約型+基礎的所得保障モデル (デンマーク、オランダ)、準産業協約型+従前所得保障モデル (フランス)、企業-産業協約中間型+基礎的所得保障モデル (カナダ)、企業-産業協約中間型+残余モデル (オーストラリア、スイス)、準企業・個人型+基礎的所得保障モデル (ニュージーランド)、企業・個人型+残余モデル (アイルランド、イギリス、アメリカ) となる。

<sup>4</sup> Palme[1990:90]による年金制度類型は 1 階部分の基礎年金と 2 階部分の報酬比例年金を区分して制度類型を構築しており、私的年金制度とのマッチングを考察する上で有用である。

図表 6-7 年金における公私ミックス

	産業協約型	準産業協約型	企業-産業協約 中間型	準企業-準産業 協約中間型	企業・個人型	準企業・個人型
制度モデル	Fin,Nor,Swe					
基礎的所得保障モデル	Den,Net		Can			Nz
従前所得保障モデル		Fra		Aus	Ger,Jpn	Bel,Ita
残余モデル			Aul,Swz		Ire,Uk,Us	

出所：筆者作成

産業協約型＋基礎的所得保障モデルでは基礎的な保障が充分で、私的年金における給付の保障手段も確保されているため、全体として所得保障の安定性は高いと言えるだろう。準産業協約型＋従前所得保障モデルも、給付の保障手段は一定程度確保されているが、基礎保障が不十分であるため、低所得者に対する所得保障の問題が生じる可能性がある（フランスは資産調査付きの老齢被用者手当と付加手当により保障）。他方、基礎保障の充実した企業-産業協約中間型＋基礎的所得保障モデル、準企業・個人型＋基礎的所得保障モデルでは、低所得層の問題が生じる可能性は抑えられているが、準企業・個人型については私的年金の保障が不十分になる可能性が高い。近年、ニュージーランドではその点を補うものとして退職金積立制度（Kiwi Saver）が創設されたものとみられる。

ここで給付の保障上、大きな問題が生じる可能性があるのは、基礎的所得保障と従前所得保障の弱い、企業-産業協約中間型＋残余モデル、企業・個人型＋残余モデルである。特に後者の企業・個人型＋残余モデルでは中間所得層、低所得層とも所得保障が不安定になる可能性が高く、公私の年金ミックスのなかで、最も所得保障の安定性が低いと思われる。Rein・Stapf・Finé[2001]は職域年金の対象が限定的で公的年金制度の給付水準が低い場合に不平等が増加すると指摘しているが、この組み合わせはまさにそれに該当するだろう。そうした中で、2001年にイギリスで導入されたステークホルダー年金は、中間所得層に対する年金保障に配慮したものと位置づけられる。それは、比較的少ない掛け金で十分な給付を中間所得層に給付する意図で創設されたもので、拠出や手数料に上限が設定され、安全性も加入者から資産管理の委託を受けたトラスティが年金ファンドを監視することによって確保されている（山本[2005:124]）。

### 私的年金が公的年金を補完

2 階部分の公的年金の補完（上乘せ）的役割が期待されているのは、一定水準以上の 2 階部分の公的年金を有する国である。その年金ミックスは、産業協約型＋制度モデル（フィンランド、ノルウェー、スウェーデン）、準企業-準産業協約中間型＋従前所得保障モデル（オーストリア）、企業・個人型＋従前所得保障モデル（ドイツ、日本）、そして、準企業・個人型＋従前所得保障モデル（ベルギー、イタリア）である。

このケースでは、産業協約型＋制度モデルが公私の年金を通じて十分な水準の年金が最

も安定的に保障されると考えられる。準企業・準産業協約中間型＋従前所得保障モデルも私的年金給付に関する保障の安定度は高いが、1 階部分の公的年金制度が不十分であるため、低所得層の所得保障が問題となる可能性が高い。ここで給付の保障上、最も問題が生じる恐れがあるのは、基礎的所得保障の仕組みが十分でなく私的年金に関する給付規制の弱い、企業・個人型＋従前所得保障モデル、準企業・個人型＋従前所得保障モデルであろう。ただし、後者の準企業・個人型＋従前所得保障モデルでは、低所得層の所得保障については問題があるものの、公的な報酬比例部分の年金水準が高いため、上乘せ保障の対象は一部の高額所得者だけであり、中間所得層における所得保障上の問題はそれほど生じないと考えられる。

他方、日本を含む企業・個人型＋従前所得保障モデルでは、公的な報酬比例年金が準企業・個人型＋従前所得保障モデルに比べて不十分なため、中間所得層と低所得層にも所得保障上の問題が生じる恐れが高い。その点、近年、ドイツで実施された低所得層と中間所得層に配慮した年金改革は興味深い。ドイツでは低所得者層に対する対策として、2001年に65歳以上の低所得の高齢者と18歳以上の継続的に稼働能力が減少した状態にある者に対して、所得比例の年金保険や社会扶助とは異なり、税を財源とした基礎的な所得を保障する制度（「基礎保障」）が創設された（松本[2004:217-232]）。また、中間所得層対策については、上記したように2002年からリースター年金が制度化されている。リースター年金では本人の積立金拠出に加えて、基本補助と児童補助という国による補助がある（藤本 [2003]）。基本補助は受給者各人に支払われるもので、自己積立の額に応じて増額され、上限額は185ユーロとなっている。その補助額は日本円にして年間約2万円程度と少なく、自分で積立を行わない者には補助がつかないといった問題もあるが、中間所得層にも私的年金給付を広げる取り組みであると評価できる。

日本では、後述するように、低所得者に対する所得保障が弱く、中間所得層の加入を促すしくみも優遇措置も税制上の優遇措置があるだけで十分ではないという問題がある（拠出時に企業型では企業拠出は全額損金算入、個人型では掛け金は全額所得控除の対象、運用時に利子や配当は非課税、受給時に年金払いの場合に公的年金等控除、一時金の場合に退職所得控除の対象）。

## 6. 結び

本章では18カ国を対象に私的年金を類型化するとともに公的年金とそれがどのように組み合わせられているのかということを明らかにした。その結果、私的年金については4つの類型（ハイブリッド型をあわせれば6つの類型）と10の公私の年金ミックスの形態を捉えることができた。

日本の私的年金類型は、「企業・個人型」で公私ミックスでは「企業・個人型＋従前所得保障モデル」であった。現在の日本の公的年金制度では、1階部分の基礎年金は極めて逆進的な定額保険料を基本とし、給付水準も不十分である（鎮目[2006、2010]）。また、2階部分の厚生年金も削減される方向で、2004年改革で導入されたマクロ経済スライドにより、2025年以降所得代替率は2004年の59.3%から50.2%へと低下することが見込まれている（所得代替率はモデル給付）。こうした中で、近年、確定拠出年金が導入された。そ



の拠出限度額は退職所得の6割を公的年金と併せて確保する水準に設定されており（厚生労働省[2008]）、厚生年金の減額分を代替するという方向性は明確である。その加入者数は企業型を中心に着実に増え、2010年末時点で300万人に上り、最も加入者の多い厚生年金基金の6割に達している。今後、加入者の増大が予想されるが、確定給付に比べて給付の不確実性が高く、加入者が大企業の従業員に偏っているといった問題がある。これらを踏まえると、低所得層と中間所得層に対する所得保障の整備は急務であるといえるだろう。

低所得層対策としては、多くの国で制度化されている税を財源とする最低保障年金の確立（鎮目[2008:134-159]）や厚生年金の適用範囲の拡大が必要である。また中間所得層対策としては、厚生年金の所得代替率の低減に歯止めをかける施策の実施や確定拠出年金においてイギリスのステークホルダー年金やドイツのリースター年金のような有利に作用する仕組みの導入などが必要であろう。

## 補論 Fuzzy Sets Ideal Type Analysis

### (1) キャリブレーションの方法－直接法（Direct method）－

メンバーシップ得点の計算式は以下の通りである（Ragin [2008:85-94]）。メンバーシップの適合度を定めるクロスオーバーポイント（下記の補表1参照）を分析者が先行研究などをもとにして任意に設定する方法は直接法と呼ばれている。

メンバーシップの程度（degree of membership） =  $\exp(\text{product}) / [1 + \exp(\text{product})]$

ただし、product は deviation と Scalars の積（= deviation × scalars）、deviations はクロスオーバーポイントからの偏差（= data - crossover）とする。

ここでは、data を元のデータとし、crossover は任意に設定したクロスオーバーポイント、scalars は log odds/deviations を示す。ここで、log odds は、補表1のようにメンバーシップの該当性に応じて定められたものとする（このケースでは9値のファジイセットを定めている）。

このほか、クロスオーバーポイントの設定方法として、間接法（Indirect method）と呼ばれる、データに対してメンバーシップの該当度合いに応じて任意にコードを付し、コードを従属変数、元のデータの値を独立変数にした Fractional logit model 分析を行って回

補表1 メンバーシップと Log odds

メンバーシップの程度	フルメンバーシップのLog odds
フルメンバーシップの値	5
フルメンバーシップに該当する閾値	3
メンバーシップに多くが該当する値	2
メンバーシップに属するケースが属さないよりも多いケースの値	0.5
クロスオーバーポイントの値	0
メンバーシップに属さないケースが属するよりも多いケースの値	-0.5
多くはメンバーシップに属さない値	-2
メンバーシップに属さない閾値	-3
メンバーシップに属さない値	-5

帰式を導出し、その回帰式にデータの値を外挿してメンバーシップ得点の予測値を出すというものもある (Ragin [2008:94-97])。

## (2) ファジィセットの演算方法

メンバーシップ得点の組み合わせを計算するには、理論積、理論和、否定などの演算形式に基づいて行う。

理論積は、メンバーシップ得点の組み合わせが A かつ B で ( $A * B$  と記す) で、メンバーシップ得点が  $A > B$  の時、その組み合わせの値として B の値をとるというものである。例えば、スウェーデンの私的年金は cover が 0.95 で regulation が 0.73 なので、 $cover * regulation$  (カバレッジが広く、かつ、規制も大きいという組み合わせ) の値は 0.73 となる。このスコアはスコアの間値 0.5 より大きい値となっているので、この組み合わせの属性度は平均以上に高いということの意味する。

理論和は、本章では用いていないが、メンバーシップ得点の組み合わせが A または B ( $A + B$  と記す) で、 $A > B$  の時、その組み合わせをあらわす値として A の値を用いるというものである。上と同じ例で理論和を計算すると、 $cover + regulation$  (カバレッジが広いか、もしくは、規制が大きいという条件の組み合わせ) の値は 0.95 となる。

否定は、メンバーシップ得点 A の否定という場合、 $\sim A = 1 - A$  の値である ( $\sim$  は否定を表す記号)。例えば、cover が 0.95 の場合、 $\sim cover$  は 0.05 となる。

### 【参考文献】

- 厚生労働省年金局企業年金国民年金基金課[2008]「企業年金の『基礎知識』⑩」『週刊社会保障』No.2483。
- 鎮目真人[2010]「2004年、2009年改革による基礎年金制度の給付水準と改革のゆくえー非経路依存変化類型に依ってー」『社会政策研究』No.10。
- 鎮目真人[2008]「基礎年金制度の類型とその決定要因ーベーシック・インカムとの関係に焦点を当ててー」武川正吾編『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』法律文化社。
- 鎮目真人[2006]「国民年金制度と基礎的生活保障ー2004年公的年金改革による生活保障のゆくえー」『社会福祉学』Vol.47、No.1。
- 藤本健太郎[2003]「ドイツの社会保障の動向②」『週刊社会保障』No.2239。
- 松本勝明[2004]『ドイツ社会保険論ー年金保険ー』信山社。
- 山本克也[2005]「イギリスの年金改革」清家篤、府川哲夫編『先進5カ国の年金改革と日本』丸善プラネット株式会社。
- Hippe, Thorsten[2009] “Vanishing Variety? The Regulation of Funded Pension Schemes in Comparative Perspective,” *Governance of Welfare State Reform*, by Irene Dingeldey and Heinz Rothgang (eds) Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 43-68.
- Leisering, Lutz[2005] From Redistribution to Regulation. Regulating Private Pension Provision for Old Age as a New Challenge for the Welfare State in Ageing Societies. Konferenzpapier, 4th International Research Conference on Social Security, “Social Security in a Long Life Society”, Antwerpen, 5-7, Mai 2003, REGINA-Arbeitspapier Nr. 3 (rev.version).
- OECD[2008] *Complementary and private pensions throughout the world 2008*, Paris : OECD

- publishing.
- OECD[2007] *Pensions at a glance - public policies across OECD countries* -, Paris :OECD publishing.
- OECD[1997] *Private pensions and public policy*, Paris OECD publishing (厚生年金基金連合会訳、OECD 編『企業年金改革 : 公私の役割分担をめぐって』東洋経済新報社) .
- Palme, Joakim[1990] *Pension rights in welfare capitalism : the development of old-age pensions in 18 OECD countries 1930 to 1985*,Stockholm : University of Stockholm.
- Ragin, Charles C[2008] *Redesigning social inquiry : fuzzy sets and beyond*, Chicago : University of Chicago Press.
- Rein, Martin., Turner, John[2004] “How societies mix public and private spheres in their pension systems,” In *Rethinking the Welfare State*, by Martin Rein,Winfried Schmäh (eds), Cheltenham,UK : Norhampton, MA, USA: Edward Elger,251-293.
- Rein,Martin., Stapf-Finé, Heinz[2001] “Income Packaging and Economic Well-Being at the Income Last Stage of the Working Career,” *Luxembourg Income Study Working Paper* No.270.
- Vis,Barbara[2010] *Politics of risk-taking : welfare state reform in advanced democracies*, Amsterdam : Amsterdam University Press.

## NIRA 時代の流れを読む研究会

### 研究体制

大橋 弘	東京大学大学院経済学研究科准教授
川口 大司	一橋大学大学院経済学研究科准教授
河村 賢治	関東学院大学経済学部准教授
栗原 俊典	プロモントリー・フィナンシャル・ジャパン専務取締役 ／元金融庁検査局バーゼルⅡ検査指導室長
鎮目 真人	立命館大学産業社会学部准教授
松田 亮三	立命館大学産業社会学部教授

### 研究協力

チャールズ・ユウジ・ホリオカ 大阪大学社会経済研究所教授

### NIRA

神田 玲子	研究調査部長
新井 泰弘	研究調査部主任研究員
豊田 奈穂	研究調査部主任研究員

## NIRA とは

総合研究開発機構(NIRA)は、わが国の経済社会の活性化・発展のために大胆かつタイムリーに政策提言や政策課題の論点などを提供する民間の独立した研究機関です。学者や研究者、専門家のネットワークを活かして、公正・中立な立場から公益性の高い活動を行い、わが国の政策論議を一層活性化し、政策形成過程に貢献していくことを目指しています。

研究分野としては、国内の経済社会政策、国際関係、地域に関する課題をとりあげます。

1974年政府認可法人として設立後、2007年財団法人を経て、2011年2月に「公益財団法人」に認定されました。

---

## 時代の流れを読む—自律と連帯の好循環—

---

発 行 2011年4月  
公益財団法人 総合研究開発機構  
〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3  
恵比寿ガーデンプレイスタワー34階  
電話 03(5448)1735  
ホームページ <http://www.nira.or.jp/>



ISBN978-4-7955-1458-4 C3030