

構成要素から望む再分配政策

―「財」と「役務」による要素分類の試論

政策評価研究教育センター特任研究員(2018-2020)

古川知志雄*

2020 年 12 月

概要: 再分配政策に関する従来の経済学理論は、税や社会保障における「財」の移転について、社会厚生を最大化する条件を提示している。しかし、政策の専門書や政府白書を直接調べると、これら理論の「財」の概念では捉えられない要素が、多岐にわたる政策領域において一貫して議論の焦点となっていることが明らかとなった。この論考では、福祉・教育サービスや雇用機会と言ったこれらの要素をまとめて「役務」と呼び、体系的な概念整理を試みる。「役務」の提供者という意味決定者が介在し、(1) 時間・場所、(2) 役務内容、(3) 選別条件などが付随するという点で、「役務」は「財」とは異なっている。すなわち、(1) 物的・人的資本の時間的・地理的硬直性のために供給弾力性が低く、(2) 政策決定者の視点からは役務内容が観察不可能であるため提供者の誘因制約があり、(3) 提供者の視点からは家計の状態が部分的に観察可能であるため他律的選別条件を設定できる。再分配政策の戦後の変遷を理解するために、「役務」の(1) 時間的・地理的硬直性の緩和、(2) 内容の質を保証するための規定や弱者保護、(3) 選別条件の公正化など、「財」のみに着目すると見過ごしてしまう側面も重要だ。

1 はじめに

「再分配政策はジャングルですね。」数冊の専門書と数十ページの専門資料をめぐりながら、協働作業をしていた学生がそう言った。資料文書は読みやすいものばかりではなく、似た名前の政策項目は何が違うのかよく分からない。ある専門書には政府白書にはない視点で議論が展開されていて、何を読めば全体像を理解できるのかよく分からない。はっと気づけば、何を捜して読み始めたのかは忘れ、資料が議論を進めるままに思考を誘導されて数時間経っている。読み進めればどんな種類の政策を見つけるのかも分からず、迷った挙句に積み上げていく書庫から借りる資料が、本棚に山積みになっていく。

膨大な要素から成る再分配政策だからこそ、少数の重要な要素のみ着眼点を明確にしてくれる経済学の枠組みが指針となる。この基本的枠組みは以下の5つの論点からなる。①人は各々の所得を自らにとって最も価値のあるニーズから充足していくから、貧しい家計がやっと購入する必需品は富んだ家計が気ままに購入する贅沢品より限界的価値は高い。②だが、市場動態を通じて資源配分の分散が自然と生じるから、富んだ家計から貧しい家計に再分配することが、経済全体の資源の社会的価値を最大化するために望ましい。③だが、過度の再分配をすると、富んだ家計がその労働や投資に見合う報酬を得られなくなるから、結果として社会全体の経済活動を減退させてしまう。④「消費の平等性」と「労働・投資の効率性」という相反する目的に最適な形で両立する条件は、再分配の程度がいかに労働や投資を減少させてしまうかという弾力性によって定められる。⑤この枠組みに基づく実証研究の主要な意義とは、これらの弾力性を推計することとなる。医療保険や現物給付は、この基本的枠組みとは異なるように表面的には見えるが、実は構造として同値である。

この基本的枠組みは汎用的だが、それでも整理しきれない再分配政策群が、多岐にわたる政策領域において存在することに、その「ジャングル」の中を迷いながら気づいた。これらの一貫した要素を総体的・体系的に整理できないか、という試みが本論考の目指すところである。構成要素から「望む」という表題には、再分配政策を「展望」という意味と、それらの制約を理解して政策としての理想的あり方を「希望」という二つの意味が込められている。筆者たちが迷ったからこそ、その経験をまとめることでこれからの「探検」に活かしていただけないか、と願っている。

2 構成要素の分類

本節では、経済学の基本的枠組みが「財」の移転を分析しているのに対し、多くの政策が「役務」を通じた再分配であることを示す。「役務」には「財」と同様に「価格」や「量」の政策があるのみでなく、「財」とは対照的に「所在」、「質」、「選別条件」に関する政策がある。

2.1 財と役務

再分配政策の基本問題は、貧富格差による家計間の消費価値の差を縮小することと市場経済活動を維持するという相反する目的をいかに両立させるか、ということだった。この枠組みは、「価格」と「量」などを定める「財」の再配分の問題として、Edgeworth (1897) や Ramsey (1927) の革新的かつ厳密な定式化などを通じて、数理モデルとして整理されてきた。このモデルにおける意思決定主体は、政府と家計の2者である¹。そして、この社会厚生最大化問題における主要な制約は、政府は「本当に恵まれない家計」に資源を配分したいが、「本当は恵まれているけれど寛容な再分配政策に甘えたい家計」かどうかを観察して区別できないという観察不可能性である。この制約は誘因制約 (incentive constraint) と呼ばれ、資源制約 (resource constraint) と合わせて、社会厚生を制限している。Mirrlees (1971) によるこの概念的発明によって、先述の再分配制約の基本的枠組みは「情報の非対称性」の問題として再定義されている。

しかし、この「財」の再分配モデルのみでは、実際の福祉・雇用・教育などにおける再分配政策の重要要素をどうとらえればいいのか自明でないことがある。例を挙げよう。

- (1) **場所・時間の問題:** 病気に苦しんでいるとき、診療所・病院が家の近くにあるだろうか。これらの医療機関には新しく患者を受け入れる容量があり、どれだけの期間受け入れられるだろうか。
- (2) **内容の問題:** 雇用機会を与えられたとき、職場での安全・健康・衛生は雇用者によって守られているだろうか。その内容に関する情報を、雇用される前に十分に与えられるだろうか。
- (3) **選別条件の問題:** 教育機会を求めているとき、公正な選別・選考がなされるだろうか。公的基準と現場裁量は適切に用いられ、不当な差別的扱いを受けていないか。

本論考では、場所・時間、内容、選別条件などの要素がある福祉・教育サービスや雇用機会などをまとめて「役務」²と呼び、その再分配についての諸問題について考察する。役

¹ 生産者は、Diamond and Mirrlees (1971) の生産効率性命題によって、競争的経済均衡における能動的な意思決定者としての重要な役割はない。

² 「役務」という言葉は、日常的に使われないため不自然と感じる読者もいるかもしれない。「役務」は英語の "service" を漢字に訳した言葉であり、「商品商標」に対する「役務商標」のようにして使われることがある。しかし、家計が享受する "service" については、「サービス」とカタカナ表記と用いることが日常的である。ここでは、家計が供

務が財と本質的に異なり、財のモデルに置き換えられない理由は、「政府」と「家計」の2者に加え、「提供者」という第3の意思決定主体が介在し、新しい政策変数があるからだ。すなわち、福祉・教育サービスには従事者がいて、雇用機会には雇用者がいる。「提供者」がいるから(1)「場所・時間」の問題が生じ、政府が観察できない(2)「内容」があり、そして提供者が観察する(3)「選別条件」を設定できる。政策の幅は広くなり、「価格」と「量」のみでなく、(1)所在があり、(2)内容に関する規定があり、(3)選別条件に関する規定がある。まず、ここに本論考における財と役務の意味を定義しよう。

- **財**...政府の決定により、家計の状態に条件付け、金銭・物品を給付・徴収するもの
- **役務**...提供者の決定により、金銭と役務を、ある場所・時間で交換するもの

役務は、提供者もしくは家計が何らかの「役を務める」ということだ。福祉・教育サービスでは、家計が提供者に金銭を支払い、サービスを享受するのに対し、雇用機会では、家計が役務(知識と労働)を提供しその報酬を受け取る(図1参照)。これらの交換の方向は逆であるが、「提供者と家計の間で双方が望む『役務』と『金銭』の交換が起こる」という意味において、数理モデルでは同値である。これら(1)-(3)の要素に加え、「提供者」自身の能力や資格について考えることもできるが、この論考では、その問題を「内容」の中に

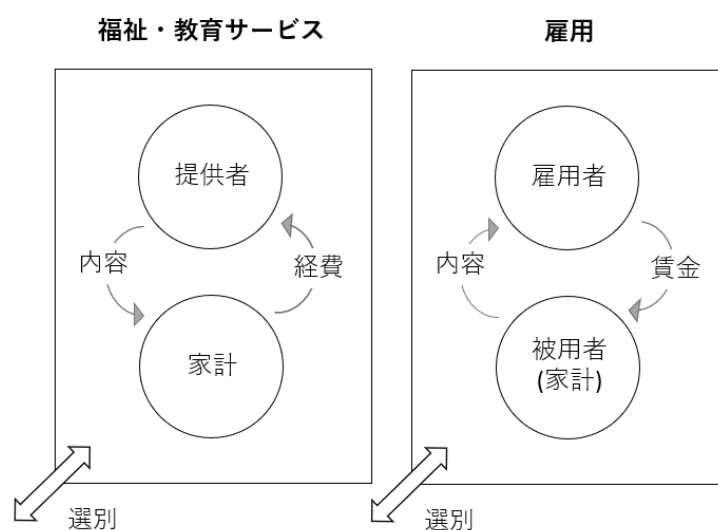


図1: 「役務」の政策要素

含めることとした。「財源」の問題も、経費や賃金などの価格に含めて考える。

場所・時間、内容、選別条件などの「役務」特有の要素は、どれも従来の価格と量の

給する労働も広義に"service"と英語で表現するから、「サービス」と「被雇用」を含めて、「役務」と定義することとした。経済学文献で頻繁に使われない言葉であるから、ここで特定の意味で使用するを赦してほしい。

「財」の要素に比べ、再分配政策の実効性 (implementability) という側面において家計の福祉 (well-being) にとってより重要と言えるのではないか。これは、場所・時間の物理的な制約があるので、単位当たりの価格が量の関数となるという非線形的な政策を「転売」によって無効にはされないからだ。例えば、一世帯当たり 1 万円の食品券を配って実際に使ってもらえればその政策は非線形的である (つまり、1 万円までは負担額が 0 で、1 万円以上は価格と比例) が、1 万円ほど食事をしない世帯は市場で他の世帯に食品券を売ることができる。これに対し、特定の場所と時間における食事配給サービスであれば、他人に食事食べてもらうことは原則できない。最適税制論の混合税制 (mixed taxation) の設定において、消費税は線形であるのに対して所得税は非線形であるような設定 (Atkinson and Stiglitz 1976 など) が典型的であるのは、この理由からである。このような実効性の観点からも、役務を十分に理解することが再分配政策を理解する上で欠かせないと考えられる。

この構成要素分類は、貿易理論における「貿易可能財」と「貿易不可能財」の分類と似ている。貿易理論のように、ある財の生産と消費を地理的・時間的に分割できるかという「貿易可能性」 (tradability) を軸に分類がなされている。「貿易可能性」が高い「財」は「貿易可能財」に対応する財に分類でき、その低い「役務」は「貿易不可能財」に対応する役務に分類した。また、貿易理論における議論のように、断続的な二分法は必ずしも明確に定まるとは限らない。例えば、酒・たばこを除く食品を購入できる食品券は財に分類されることが自然だろうが、その限定性が高まり、ある配給所のある時間帯の限定された食事補助は役務に分類する方が自然だろう。「貿易可能性」を定める「貿易費用」が個々の場合に依るためこのような実証的対応の曖昧さは排除できないが、理念型としてなお有用たりうると考えている。

2.2 再分配の制約条件としての役務

財の概念としては捉えられなかった役務特有の要素を、政策決定問題の制約として捉え、新しい制約から生じる選択変数としてその政策を考えていく。

(1) 生産要素としての物的・人的資本の地理的・時間的硬直性

役務は、物的・人的資本が労働と組み合わさって生産されている。労働については市場からある程度弾力的に調達できるかも知れないが、施設や工場の建物・備品といった物的資本、そして専門家の知識や技能といった人的資本は時間を必要とする「蓄積」であってその供給は短期的には硬直的である。これらの資本蓄積には固定費用がかかったり、その費用に見合わないときは固定的であって労働などその他の生産要素の限界生産性が低減することから、役務供給量が増減すると供給単位当たりの費用は上がってしまうだろう。これは、事務経費や銀行手数料などを近似的に無視でき、供給弾力性は「無限大」(すなわち、社会厚生最大化条件における項は「零」)と考えられる財の移転とは対照的である。すなわち役務そのものは私的に消費されても、その資本には公共財的な側面があり、生産関

数を通じた外部性(これは、政府の財政制約を通じた外部性とは異なる)を内部化するような補正的な配慮が必要だ。

まず、資本には地理的な所在があるから、固定費用が大きいとき、地域的な「規模の経済」(economy of scale)が生じる。よって、過疎地域の役務を支えるための政策として、地方交付税などが必要だ。例えば、物理的な資本である建物や専用機械は容易に移動できないし、専門家もその地域の周辺に生活拠点を置かなければならないから「専門知識・技能」等の人的資本もまた地理的な存在だと言えるだろう。例えば、過疎地域においては、病院の施設のみでなく、医者がいるかどうか、地域医療を支えるための重大な条件だ。そして、規模の経済があるとき、過疎地域に一定の人口がいなければ、地方自治体が中央からの補助金などを受けない限り、その病院、学校、雇用機会などを支えていくことは困難である。

そして、資本の蓄積・消耗には時間がかかるから、その供給は短期的に固定的であり微調整ができない。よって、世代や地域の固有変動(idiosyncratic shocks)によって資本への需要が供給を上回るとき、選別基準はどうであれ役務を提供することはできないので、価格や選好ではなく順番によって配分が決定する。これは、国債発行や社会保険料などを通じて必要に応じて量を柔軟に調整できる財とは対照的だ。①過剰需要に対応できなければ、必要にかかわらず「待機」をする他なく、満員の病床、障害者施設、高齢者施設や保育所などは人々の福祉にとって深刻な課題である。②過剰需要への消極的な対応として、「出口」を広げてその分「入口」を広げることができる。例えば、限定的な役務しか受けられない施設の「たらい回し」や、高年齢者を別の機会で再雇用することで若手世代に雇用機会を開ける再雇用義務がある。同じ福祉施設であっても、保育所は「出口」が見えているのに対し、高齢者施設は「出口」に不確実性があることは運営のための決定的違いである。③積極的な対応として、物的・人的資本にあまり頼らない柔軟な運用をできる訪問介護・看護などもある。これらは、社会福祉の分野で議論されてきた問題であり、岩田(2018) p.47などが特に詳しい。Fukai (2020)は、保育所の設立について、その供給弾力性を測定した数少ない実証研究である。

(2) 政府からの観察不可能性のもとでの内容の質の保証

福祉・教育・雇用の「現場」で起こる役務の内容は提供者が決めているため、その能力や意思によって提供者間の分散が生じる。これは、適切な役務内容・環境を提供する能力と動機を保つという積極的な点と、提供者の持っている権力から暴力を用いないという消極的な禁止事項がある。お金や食品券などの財においては、質が均一であることとは対照的である。

政府がその内容(行動および結果)を観察できるときは、それに応じて提供者の報酬を変えることができ、社会厚生最大化問題に誘因条件が追加されるのみで本質的な変化は実は

ない。いわゆる「モラル・ハザード」や「逆選考」などの誘因問題と同じである。たとえば、教員や医師の教育に社会として投資をしたり、給与待遇を改善したり、資格や免許による選考を行って提供者が能力を持っている保証をする。これらの「質」はある意味での「量」であって、先述の基本的枠組みで捉えてよいことがNichols and Zeckhauser (1982) などの議論によって示されている。つまり、Diamond and Mirrlees (1971)による生産効率性命題などによって、生産関数の定義を適切に解釈すれば、先述の「財」の基本的枠組みを逸するものではない。

このような場合とは対照的に、政府がその内容に応じて提供者への報酬を変えられないときがあり、この場合は提供者の選択肢を一定程度制限することによって質を保証しようとする。つまり、「委託」(delegation)の誘因問題となる(Holmstrom 1977)。例えば、被用者を守るための労働組合法、労働時間の制限やハラスメントの防止、体罰防止やいじめ防止、そして高年齢者や障害者の虐待防止など禁止事項を定めるものがある。また、学習指導要領や福祉従事者へのガイドラインなど、担当者が従わなければいけない規定がある。どのように提供者の選択肢を制限するかという問題の最適解は、提供者のバイアスを全体として制限するために、社会通年として許容してよいと(例えば、親や教師による軽度の体罰など)も一部制限しなければいけなくなるということであり、この問題は格差と非効率性の先述の枠組みとは異なるものである。

(3) 提供者による観察可能性のもとでの選別条件

役務提供者は家計の状態を、部分的であれ直接観察できるから、その選別基準を設定することができる。この選考や採用には、より機能の高い者を選ぶとする教育や雇用の場(入学試験や採用試験など)、そして必要の高い者を選ぶとする医療や福祉の場(受給要件や必要認定)がある。これは財の再分配において家計がその本当の状態に関わらず自らにとって都合の良い選択をする「自律的選別」(self-selection)とは対照的で、家計にとっての選択を拒否できるという意味で「他律的選別」とも呼べるものだろう。提供者による選別基準をどのように社会的に望ましい基準とするかについては、統計的推論のように、その偶然誤差(variance)と系統誤差(bias)の問題として大別でき、それぞれを緩和するような政策がある。

偶然誤差とは家計の視点から役務を受けられるかの基準に不確実性があることで、政府は補助的な公的基準を設けることによってこの誤差を減少している。この誤差は、担当者が家計を十分に観察できていない、もしくは適切な基準を設けられていないことが原因だろう。例えば、各大学の教員が入学試験を設定するとき、教員によっては難題奇題をつくってしまうことがある。もしくは、たとえ個々の担当者が適切に判断しようとしていても、担当者の間によって大きな分散があることもあるだろう。これらの誤差を減少させるために、政府は公的基準を統一的に設けることができる。例えば、共通第一次やセンター試験があれば、受験生はその出題が大きくぶれる心配はないだろう。介護認定や保育認定

など、支援の必要についての統一的基準があることは重要で、多くの場合は地理的条件・ニーズの条件の組み合わせである。とは言え、提供者の容量の制限などもあるので、例えばセンター試験の後に各大学ごとの試験や面接があるように、第一次で適用される公的基準は第二次の私的基準と組み合わせられることが多い。これらも、社会福祉の分野などにおいて重要であり、岩田 (2018) p.80などが特に詳しい。

系統誤差とは役務提供者の好む選別基準が社会的な資源分配の価値と乖離することであり、政府は補正的な政策で介入している。例えば、医療における過剰診断や生活保護における窓口での拒否など、担当者にとっての利益に合致するように恣意的な判断をしてしまうことがある。また、家計の属性を部分的にしか観察不可能なために、雇用や教育における男女・人種差別、年齢差別や障害者差別など、観察可能な属性が本質的な属性と相関しているときにその属性にのみ頼り、統計的な差別をしてしまうことがある。これらを是正するために差別禁止や積極的是正措置(affirmative actions)、そして職場の多様性や財政負担の緩和のため、障害者雇用率制度や定年制度などを制定して雇用を促進している。

3 構成要素分類の適用

再分配政策の基本的枠組みである「財」の移転と対比して、「役務」の政策要素を考えてきた。このとき、観察可能な質のように「財」と同様に捉えられるものもあるが、時間・場所の所在の問題、観察不可能な質の保証、そして選別条件のように、従来の枠組みでは捉えきれないものもあることを、例とともに議論した。本節では、その役務と財などの「構成要素分類」と、貧困や疾病などの「政策根拠分類」を組み合わせ、再分配政策の要素を網羅的に整理する「連関表」を提案したい。

3.1 構成要素と政策分類の連関表

この「連関表」の目的は、多岐にわたる政策根拠に共通する構造的相似性を明らかにすることである。図2がそのイメージ図である。多くの政策領域を丁寧にまとめている従来の文献は、重要度の順序で政策項目を並べ、政策根拠ごとに説明されることが多い。このような文献で重視されるのは、所得税、消費税、老齢年金、公的医療保険などの対象人口や規模が大きな政策で、例えば新聞記事に議論される内容を理解するために非常に有効である。しかし、このような整理により、例えば「貧困」と「労働」と「障害」が異なる章にまとめられていたら、これらの間の構造的相似性に気づきにくくなってしまう。「育児休業給付」という価格の要素と「雇用保護」という選別の要素が組み合わさっている育児休暇のように、複数の要素が項目として重複することもある。これとは対照的に、本論考では、構成要素を論理的に導出し、その順序で整理している。この整理方法によって、相対的重要性という情報は捨象することになるが、複数政策領域における相似性は一目で分かるようになる。

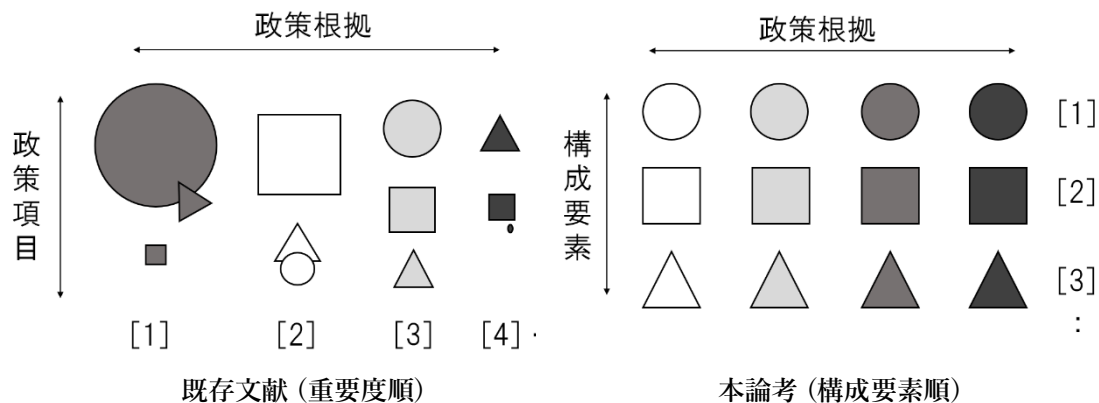


図2: 政策の整理についての既存文献と本論考の対比

注釈) ○□△はそれぞれの要素を示し、その大きさは重要度を表し、色の濃さはその政策根拠ごとのテーマを示している。

「構成要素分類および政策根拠分類の連関表」を説明しよう。行には、「財」の(i)主要政策、(ii)所得税控除、(iii)公的扶助、そして「役務」における(i)経費、(ii)内容、(iii)所在、(iv)選別の構成要素分類の分類がある。列には、政策根拠があり、この対象分類についてはこれから議論する。例えば、低賃金や疾病が再分配の根拠となっているときを考えてみよう。

- **(i) 賃金:**「財」の政策としては所得税および住民税の累進税率と基礎控除があり所得税および住民税の累進税率と基礎控除があり、高賃金の者から低賃金の者への再分配する。職場での「役務」の要素に対する政策として、雇用主の支払う賃金に関する最低賃金、業務内容に関する労働条件政策、採用選考や解雇に関する差別禁止などがある。
- **(vi) 疾病・傷害:**「財」の政策としては公的医療保険や医療費控除・医療扶助があり、健常者から患者・負傷者へのお金を通じた事後的な再分配である。医療機関での「役務」の要素に関しては、医療費を間接的に決定する医療従事者や処方薬などの供給を定める政策、その質を決める訓練や承認審査基準、治療をする患者を定める診断基準、医療行為が行う病院や診療所などの設置基準がある。

政策根拠の分類

予算制約	効用関数	
	<必要>	<機能>
- 賃金 - 就労 - 収入 - 出費	- 医療 - 死別・離別 - 成人 - 保育・教育	- 若者 - 障害 - 高年齢 - 休業（育児/介護）

政策根拠が16行ほどもあるように、再分配政策のための理由は多岐に及んでいる。ここでは、経済学で標準的な意思決定理論と、再分配政策における伝統的な議論に基づき、上記の政策根拠の分類を適用したい。これは、「連関表」の行の内容を整理しなおしたものである。

経済学理論. 標準的経済学モデルにおいて、家計の労働と消費の意思決定は(i)予算制約と(ii)効用関数に大別して考えられる。静的モデルにおいて(i)家計の予算制約とは、賃金と労働時間の積である労働所得とその他の所得の総和が出費よりも大きいという条件である。そして、(ii)効用関数には、消費からなる効用と、労働からなる不効用がある。消費の価値の異質性を必要 (needs) と呼び、病気のために必要な治療や、家族の不在にかかわる負担、そして扶養家族への保育や教育などがあるだろう。労働の困難や負担に関する異質性を機能 (functioning) と呼び、例えば、教育投資を広義の労働と考えれば高等教育や、障害を負っていること、高年齢であること、育児や介護などの扶養義務があること、などが労働の負担を変える大きな点だろう。

政策議論. 再分配政策を考えるため、(i)予算制約と(ii)効用関数に分類して考えることは経済学理論モデルと整合的であるのみでなく、歴史的な政策議論にも通じるものである。現代社会保障制度のはじまりとされるイギリスのエリザベス救貧法(1601年)は、①労働可能だが環境に恵まれなかった者と②労働不可能な者を分別した。同様に、厚生白書 (1956年)は、低所得の理由を、①低賃金労働者などの標準的稼働能力を持ちながら経済的に取り残された者と②母子、高齢者、身体障害者などの稼働能力にハンディキャップを負っている者に大別している。

この連関表では、「財」の政策として、主要政策に加えて、所得税の控除(主には所得控除)および公的扶助の加算などを併記した。16行の政策根拠のほとんどに対して、それぞれ対応する控除や加算・扶助が存在することは、日本のこれらの政策が網羅的であることなのであろう。

それぞれの政策根拠について構成要素分類に従って整理すれば政策要素を見逃すことがないとも言えることも、この「連関表」の意義であるとも言えるのではないか。この連関表は、それぞれの政策分野について可能な限り網羅的に調べ、その後記入スペースなどの配慮から選択をしたものである。力不足ゆえ当然記載されているべき内容が欠損している場合は、御指摘を願いたい。なお、面積が大きいゆえ本論考においてはA4のサイズで1ページにまとめているが、もともとはA3のサイズであり、それは<<http://www.crepe.e.u-tokyo.ac.jp/material/nenpyo.html>>からダウンロードいただくことができる。

3.2 役務要素の政策史

最後に、役務の①所在、②内容、そして③選別条件という要素についての戦後の政策変遷をふり返りたい。多様な政策をひとまとめにできないし、政策項目と内実は異なるかもしれないが、総じて、戦後の政策はその制約を緩和して家計にとっての役務環境の改善に向かっているようである。それぞれの要素について、例を挙げよう。

- (1) **所在**…時間・場所の柔軟性を向上するような制度が多く発展している。つまり、従来は、所定の場所に所定の時間で役務が行われていたのに対し、近年アクセスが改善していると言えるだろう。例えば、保育サービスにおいては保育園と幼稚園が基本型であるが、託児所やベビーシッターなどは場所の観点からより簡便であるし、夜間・延長・預かり・休日保育などは時間を柔軟に対応するようにしているものである。同様に、高齢介護には在宅介護が、医療には訪問看護やオンライン診療が、生活保護には電話相談、大学には放送大学やオンライン教育などが充実するようになっている。2020年今年の新型コロナウイルスによる影響もあって、特定の場所に規定されない役務のあり方は今後より重要になっていくだろう。
- (2) **役務内容**…(1) 結果に報酬を支払われるような内容については、資源の余裕などに応じて役務の質が変わっているようである。例えば、保育については需要が高くなっているため設置基準規制が緩和され、質の担保が懸念されている。(2) 役務提供者の行動の裁量を制限するような政策については、透明性・監視が厳しくなっているようだ。例えば、インフォームド・コンセントが導入され、医師は自らの意思で診断を下せない。また、教育・福祉の現場における数々の弱者保護の対策も政策の上で導入されてきている。
- (3) **選別条件**…公的基準の制定と活用が広がり、差別的な選考などを禁止する措置が導入されてきた。例えば、大学入試は戦後GHQによって国による進学適性検査が導入されたが、各大学が受け入れず廃止されている。その後、四六答申を経て共通第一次学力試験(1979年)、その活用を拡大したセンター試験(1990年)が導入された。同じように介護保険の要介護認定(2000年)や、子ども子育て支援新制度による

保育認定(2015年)などは非常に重要な制度変更だった。また、男女雇用機会均等法による男女平等、年齢差別禁止、障害者に対する差別禁止など、社会的慣行が実質的に変わったかは議論の余地があるが、政策として制定されてきたことは重要だ。

これらの「役務」要素の政策変遷は、(i)経済成長と(ii)従属人口などのニーズなどの分布の変化を軸に理解することができる「財」の政策変遷³とは対照的である。「財」は、戦後の高度経済成長に伴い、財政制約が緩和されたことに伴い、インフレーションに対する税率調整や1970年代初頭の2兆円減税や児童手当や年金の拡充などが行われた。しかし、1980年代半ば以降、少子高齢化が今後進むという予測が明らかになるにつれ高齢者の医療費負担が増え、マクロ経済スライド制などによって年金給付が調整されるようになった。消費税が導入・拡大されていることも、現役世代より高齢世代への負担が大きいということが特徴的である。そして、子ども手当や保育費・教育などの無償化をできるのは、それだけ子どもの数が減っているからという理由が重要だろう。

「財」も「役務」も、その時点で交換されるものを考えればフローである。しかし、「役務」の生産関数には物的・人的資本があり、また提供者の社会規範などの社会的資本もあることから、よりストックとしての側面が強い。つまり、フローについては供給が弾力的であるがその分蓄積されないが、ストックについては弾力的でない分、長い期間をかけて蓄積・改善されていく。制度改革が行われる場合、長い年月をかけて合意が形成されなければいけないが、その分、そのときどきの変動には左右されにくいだろう。この「役務」の政策の流れは、政策の財政規模などでは測ることができないが、家計の福祉にとっては欠かせない意義を持っている。例えば、たとえ賃金は上がっていても、働く時間や場所に融通が利き、職場での嫌がらせなどもなく、そして差別がなく公正な採用がされるならば、それは総じて、被用者の厚生を改善しているだろう。

再分配政策史年表における重要性. この連関表によって、政策史年表の項目のほぼすべてを網羅して考えられる。なので、この連関表を通じて考えることによって、再分配に関する専門書や政府資料などで議論される重要政策はほぼ網羅できると言えるだろう。この連関表に含まれない政策は2種類ある。第一に、家庭内暴力防止法や児童虐待防止法など、個人間での暴力を防ぎ弱者を保護する政策である。資源再配分とは言えないが、社会的弱者を守る重要な政策群だ。第二に、シャープ勧告、四六答申、ゴールド・プランやエンゼル・プランと言った、政策提言や計画そのものである。課題への共通理解を生み、転換点として重要だが連関表の項目にはならない。

³ これは、政権のリーダーシップが重要でなかったということではない。田中角栄や中曽根康弘、小泉純一郎などの個人的なリーダーシップが大きな影響力を持っていた側面もあるだろう。民主党政権も、従来とは違った路線に舵を切ろうとした。同時に、最重要の政策変更は立案から施行まで10年ほどかかるから、複数の政権を越して実現することが多い。

4 むすびに

本論考では、福祉・教育サービスや雇用機会などをまとめた「役務」を通じた再分配問題の要素を整理してきた。ここには、短期的に低い弾力性のための過密・過疎の懸念、価格を通じずに質を制御する規定、そして家計を直接観察する他律的選別条件など、「財」を通じた基本的枠組みでは捉えられない要素が一貫して存在することを示した。本論考は、ただ分類を提示したにすぎない。しかし、この分類によって、もともと規則性など見つけられなかった政策史年表項目をほぼ凡て網羅できる。生物分類学が進化論の根拠であり、周期表が化学の基礎であり、「分類は科学の始まり」(Aumann, 2000)と言われるように、願わくば再分配政策の鬱蒼とした「ジャングル」の中をより確かに歩むための一歩でもある。

謝辞

本論考は、公共経済学理論を通じて日本の再分配政策を理解しようとしたとき感じた違和感から発しており、既存概念を通じて理解できない要素を整理することが強い動機となっている。2013～2018年の博士課程にて、私に理論をご教授たまわったIvan Werning先生とJim Poterba先生、また学部生時代にご指導いただいたDavid Weil先生に負うところが多い。また、2018～2020年の間に『日本再分配政策史年表』を編纂する機会を下さった深井太洋氏と市村英彦先生、川口大司先生に深謝申し上げたい。安藤道人先生、岡崎哲二先生、小川光先生、奥愛先生、奥山陽子氏、加藤弘陸氏、神林龍先生、北村行伸先生、玄田有史先生、小林雅之先生、田中聡一郎先生、土居丈朗先生、中村尚史先生、長瀬修先生、林正義先生、別所俊一郎先生、松井彰彦先生、山田憲先生から、私の未熟な制度理解に関わらず、有益な助言を得た。また、年表及び論考の内容を慎重に確認してくれた深井太洋、見角魁星、則友雄磨、御子柴みなも、池上慧、河原崎耀各氏に厚く御礼申上げる次第である。様々なお手伝いと支持を下さった研究員の矢ヶ崎将之氏と研究センターの厚谷つかさ氏にも負担をかけた。紆余曲折、繰り返しの調査要請に応えてくれたCREPEトレイニーおよび研究アシスタントの石幡祐輔、井上ちひろ、岡本千草、奥村恭平、河原崎耀、菊池信之介、黒川洸洋、高橋雅士、田邊一成、則友雄磨、御子柴みなも、八下田聖峰、池田将人、小林雅典、小牧将吾、澤山健、柴田真宏、坪田大河、辺見裕樹各氏には、大変なご苦勞をかけたはずである。全員による地道な調査と議論がなければ、年表は完成できなかったし、またこのような論考の土台もできなかった。まだ十分こなれていない表現ではあるが、それらに報いる論考となっていることを願っている。

参考文献

本論考では、公共経済学理論と対比して議論をすることを目的としているため、主に英文の理論文献を引用している。しかし、政策史年表を編纂するためには、多くの日本語の政府資料や専門書などを参考にした。これらの参考文献は年表そのものと重複しているため、ホームページ (<http://www.crepe.e.u-tokyo.ac.jp/material/nenpyo.html>) の参考資料一覧に記載している。ぜひご覧いただきたい。

- Arrow, Kenneth J., 1962, "The Economic Implications of Learning by Doing," *Review of Economic Studies*.
- Atkinson, A. B. and J. E. Stiglitz, 1972, "The Structure of Indirect Taxation and Economic Efficiency," *Journal of Public Economics*, 1(1): 97-119.
- Atkinson, A. B. and J. E. Stiglitz, 1976, "The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation," *Journal of Public Economics*, 6(1): 55-75.
- Auerbach, A. J. and Kotlikoff, L. J. 1987. "Dynamic Fiscal Policy," *Cambridge University Press*, Cambridge.
- Aumann, Robert J., 2000, "Collected Papers, Vol. 1," *MIT Press*.
- Blackwell, David. 1953. "Equivalent Comparisons of Experiments," *The Annals of Mathematical Statistics*. Vol. 24, No. 2
- Diamond, P., 1975, "A Many-Person Ramsey Tax Rule," *Journal of Public Economics* 4(4): 335-42.
- Diamond, P., 1978, "Tax Incidence in a Two Good Model," *Journal of Public Economics*, 9(3): 283-299.
- Diamond, P. and J.A. Mirrlees, 1971, "Optimal Taxation and Public Production," *American Economic Review* 61(1):8-27 and 261-278.
- Fukai, T. 2020. "How elastic is capacity choice of welfare facilities? Evidence from notches in childcare subsidy." *The University of Tokyo Mimeo*.
- Edgeworth, F. 1897 "The Pure Theory of Taxation." *The Economic Journal*, Vol. 7, No. 25.
- Holmstrom, B. "On Decentralization, Incentives and Control" *Gradual School of Business, Stanford University*, 1977
- Mirrlees, J.A., 1971, "An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation," *Review of Economic Studies* 38(2): 175-208.
- Nichols Albert L. and Richard J. Zeckhauser, 1982, "Targeting Transfers through Restrictions on Recipients." *The American Economic Review*.
- Radner, Roy, and Joseph Stiglitz, 1984. "Nonconcavity in the Value of Information," in M. Boyer and RE Kihlstrom, eds., *Bayesian Models in Economic Theory*, Amsterdam: Elsevier.
- Ramsey, F.P., 1927, "A Contribution to the Theory of Taxation," *Economic Journal*, 37(145): 47-61

- Romer, P., 1986, "Increasing Returns and Long-Run Growth," *Journal of Political Economy*.
- Saez, E., 2002, "The Desirability of Commodity Taxation under Nonlinear Income Taxation and Heterogeneous Tastes," *Journal of Public Economics* 83: 217-230.
- Sandmo, A, 1975, "Optimal Taxation in the Presence of Externalities," *Swedish Journal of Economics*, 77, no 1, March, pp. 86-98
- 岩田正美 (2016) 『社会福祉のトポス 社会福祉の新たな解釈を求めて Topos of Social Welfare』 有斐閣
- 内山昭 (1986) 『大型間接税の経済学—付加価値税の批判的研究—』 大月書店
- シェルティング A. 著、石坂巖 訳 (1977) 『ウェーバー社会科学の方法論 理念型を中心に』 れんが書房新社

附録:政策根拠についての補足説明

複雑多様な対象を、どのように理解可能ないくつかの変数から構成されるモデルで解釈するのだろうか。簡易な対象であれば「純粋型」を用いて対象凡てをモデルで考えられるが、複雑な対象には「理念型」(idealtypus)を考え抽象化されたモデルを通じて理解し、それにおいて理解できないこともあることを許容するということが必要となるということ、ウェーバーの社会科学方法論の一つの解釈である。(シェルティング、石坂 1977)この政策根拠分類も一つのモデルであり、補足説明が必要な部分が多い。ここでは、一つ一つ説明をしていく。

(v) 価格と消費税: 一般的な価格水準は貨幣の価値を定めているのみであって、何が政策根拠となりうるのか。

一般消費税は、消費に対して一律に課税されるため、特定の世帯や個人の属性にその根拠を見出すことは難しい。古典的一般均衡理論においても、相対的価格のみが重要であり、個人の消費＝所得であるならば、所得税はすなわち賃金税と同じである。消費税の逆進性についての議論は長く存在するが、所得税を調整できるのであれば、消費税が上がっても所得税にて同じ程度の累進性を回復できる(Atkinson and Stiglitz, 1976; Saez, 2002)。すなわち、消費税を解釈するためには、複数期間の理論を考え、消費>所得となるような家計、すなわち貯蓄の多い家計への負担がより重い課税だと捉えることが自然である。所得税は現役世代が負担するのに対し、消費税は全世代で負担をする税だと解釈されることは理論的にも整合的である(Auerback and Kotlikoff, 1987など)。歴史を振り返っても、消費税の導入は、欧州においては世界大戦や大恐慌の後、日本においては急速な高齢化の見込みがあるときなど、所得を課税ベースとして広げることが困難だと思われるときに限られ、また、日々平然と消費税を支払っている今日ではまるで想像できないような激しい政治的抵抗のもと成立していったのであった。(内山 1986)

(viii) 死別と葬儀: 葬儀などが社会福祉や雇用と同等に政策議論で扱われることはほぼ皆無だが、なぜ連関表に含まれているのか。

家族や親族という「重要な他者」の存在は、人間にとって根本的に必要であり、その死別に直面したときには、経済的な負担を緩和する遺族年金や寡婦・寡夫控除などのみではなく、その喪失と向き合う時間が必要であろう。それを保証する智慧が、日常的な義務を免除し、葬儀等の儀礼を通じて内面的な時間を見つけることなのだと考えられないだろうか。政策史年表をまとめ始めた当初、葬儀などについては議論する予定は全くなく、年表の項目としても含まれていない。しかし、「財」に関する政策としても、一環して、遺族年金や災害弔慰金、葬儀費用控除、葬祭扶助などが設置されていたことに連関表を整理していて気づいた。考えれば、宗教法人は非営利の公益法人であり、税制上の優遇を受けている。内村鑑三が人間が死と直面する限り宗教の意義は現代も残ると考えたように、これ

から時代が進んでも科学技術によって宗教儀礼が代替されることはないだろう。高齢化の進む過疎地において、お寺などの存続は社会的に重要なのではないだろうか。

(xii) 義務教育後と大学: 大学は伝統的に「恵まれている」家計に対する補助だが、なぜ「再分配」と言えるのか。

大学教育のみが「困っている人=恵まれない人」への再分配ではなく、「活躍している人=恵まれた人」への再分配となっていることに気づく。いわゆるエリート大学教育は、この意味において、再分配政策と考えられることが少ないのかもしれない。筆者の知る限り、この点について理論的な整理はあまりなされてこなかったが、これは、知識について、(i)逓増性と(ii)外部性があるからなのではないだろうか。対照的に、一般的な物品については、(i)逓減性があり(ii)各々の消費は他者の生活水準に影響しない。例えば、パンについては誰もが最小限を消費できることが望ましい。これに対し、専門知識については、複数の人が専門知識をばらばらに持っていてもおおよそ役に立たない。例えば、英語の単語の半分を知っている人が二人いてもどちらも英語の文章を解釈できないが、英語の単語を全て知っている人が1人いれば、その人が解釈して翻訳をすることができる。これが大学教育がエリート教育であったときの政策根拠だろう。このように知識が他の物品と異なる性質を持つことは、不確実性の下での最適意思決定の文脈でBlackwell (1951) や Radner and Stiglitz (1984) によって示され、総体生産関数の文脈ではArrow (1963) やRomer (1986) によって強調されてきた。

また、再分配政策の累進性・逆進性は常に総合的に判断されなければならない、特定の政策が逆進的だからと言って、全体として累進的であることは十分にあり得る。これは、Atkinson-Stiglitz (1976)の理論的結果などによって、賃金格差にのみの一次元の異質性に着目するとき、消費税がどのような形状であっても、所得税を非線形に調整することで消費税が一定の時と同じような再分配を実現できるということとつながっている。よって、ここにおける逆進性・累進性の議論は限定的であることを申し添えたい。

(viii)&(xiii) 疾病と傷害・障害の分別: なぜ疾病・傷害が「必要」に区分され、障害が「機能」に区分されているのか。

日常言語では疾病・傷害や障害がほぼ同義に使われることも多いから、疾病・傷害が「必要」(needs)に区分され、障害が「機能」(functioning)に区分されることが妥当であるかは自明ではないだろう。しかし、学術的にはこれらは明確に区別されており、その定義に従って必要と機能に分類した。すなわち、疾病・傷害は治療可能なものを呼び、障害は治療不可能なものを呼ぶ。例えば、ある重度の病を負い、難聴・聾になってしまう場合を考えよう。病に対する治療を必要としている期間は疾病であり医療行為があるが、その期間を経て聾が固定化した際には障害として介助などを必要とする。この際、医療行為を必要とするという意味において疾病・傷害は「必要」に対応するが、その後日常生活を営む補助が必要で機能が低下しているという点において障害は「機能」に対応すると解釈してい

る。なので、まだ経過途中の症状においては、重篤化させないための医療を必要とする点で疾病であり、また既に固定化した機能低下に対する介助を必要とする点で障害であるということもよくあるだろう。

ここで、身体・知的障害に対する精神障害の微妙な位置づけを断っておきたい。つまり、例えば「精神障害」にはうつや不安などの気分障害があるが、治療可能なので上記の定義に当てはまらないことである。ここには、「精神障害」という概念が海外から輸入され、また制度整理が進んだ歴史が関連している。つまり、もともと障害は英語の"disability"に対応し、疾病は"disease"に対応していたが、精神障害"mental disorder"の"disorder"も「障害」と訳した経緯がある。統合失調症などの重度精神障害は「障害」として固定化しているが、軽度・中等度の精神疾患も「障害」と同様に考えることは概念的に混乱してしまっているのかもしれない。現在においても、身体・知的障害については主要統計が障害者調査であるのに対し、精神障害については患者調査であることも、この微妙な位置づけを反映しているのだろう。