

経済政策における制度の意義

村 上 亨

目 次

- I はじめに
- II 経済政策における制度の位置
- III 制度学派の分析視角
- IV 制度改革の視点
- V 結びにかえて

I は じ め に

経済政策の最終的な目的は、人々の経済的厚生を増大であり、それを可能とする国民生活水準の向上である。A. C. ピグー (A. C. Pigou) の厚生三命題で表現されるように、それは実質国民所得の増大と安定、分配の改善によって実現される。より具体的には、経済成長、完全雇用、物価安定、所得の公正分配といった主要な政策目的の達成を通じて、公共の福祉の増進、すなわち人々の幸福が実現されると考えるのである。このような認識は、政策論に携わる人々にとってはきわめて基本的な前提といってよい。

経済的厚生とは、一般的に社会における諸個人の財・サービスの利用により充足される満足ないし不満足の状態を意味するが、その満足の意識や生活水準の内容自体は、各国・地域の発展段階や社会的・文化的な状況と不可分の関係を持った相対的な概念にほかならない。したがって、公共の福祉や人々の幸福などの概念は、本来的にその人々のおかれた時代

や国、経済・社会システムの態様に応じて異なった意味合いを持つことになる。

一般的に、それぞれの経済社会は、その構成員の満足意識や希求する生活水準の内容を反映しながら、それぞれ固有の社会経済システムを形成することになる。その固有のシステムは、政治、経済、社会、文化、宗教、国際関係などの多様な側面を内包しながら、一定の歴史的な時間を通じて形成される一つの秩序として定着することになる。このような秩序の存在はまた、一般にその社会を構成する人々が共有する一定の価値観や常識、慣行や慣習等が存在すること、またそれらと整合的な制度的諸要因が存在することを意味する。

このような秩序やさまざまな経済活動の前提条件、あるいは経済活動そのものに内在する社会的・文化的な諸要因を、最も広い意味で制度と呼ぶことにすれば、制度はあらゆる経済問題の最も基礎的な条件を規定するものといえる。とりわけ、社会経済システムが安定的に推移している状況や、制度が経済活動に対する合理的・規範的な基準として十分に機能を果たしている状況においては、これを前提条件ないし与件として扱うことはきわめて合理的な分析態度といえる。

しかし、社会経済システムの構造的な変化、つまり制度的諸要因に大きな変化が生じている場合に、制度を依然として与件とすることはできない。とくに経済政策の目的や優先順位を考える場合、制度の変化とその意味を解明する作業は最も重要な課題として浮かび上がることになる。そのような制度的諸要因の変化は、通常、国民所得水準や生活水準の飛躍的な向上、あるいは長期的な不況や低成長経済への転換、人口構造や雇用構造の変化、政治・法システムの抜本的な変化、国際的な政治経済環境の変化、自然環境の変化などを通じて発生すると考えられる。

本稿では、90年代以降のわが国経済を念頭において、歴史的・長期的な制度的諸要因の変化に対応した経済政策の現代的課題を探ることとした

経済政策における制度の意義

い。その際、経済政策における制度の意味、制度学派の考え方を再検討しながら、いわゆる構造改革との関連と制度改革の意義についても論じることとする。

Ⅱ 経済政策における制度の位置

経済政策における制度の位置を考える場合、経済政策の目的と手段に関する丸尾直美氏の分類が有益である¹⁾。経済政策は、もともと政策の目的あるいは手段が経済的であることから「経済」政策と呼ばれるが、この経済的であることを金銭的ないし貨幣的に測定・評価できるという意味に解して、金銭的に測定・評価できない要因を非経済的な目的・手段として位置づけると、表1のように4つの政策に分類することができる。

通常の経済政策が扱う領域は、目的も手段も経済的であるAの領域であり、狭義の経済政策と呼ぶことができる。Bの領域は、経済的手段で非経済的な目的を実現する政策である。たとえば、政府投資で都市開発をしたり、美術館を建てたり、社会保障の政府予算を増やして身体の不自由な老人や病人等のホームヘルパーを充実させるような場合である。一般に、

表1 経済政策の目的と手段（政策の例は代表的なものの例示）

政策手段 \ 政策目的	経済的目的	非経済的目的
	A	B
経済的手段	公定歩合の変更，減税・財政支出操作による景気変動の安定（狭義の経済政策）	生活関連社会資本や社会サービス支出の増加による生活の質の改善
非経済的手段（非金銭的）	C	D
	各種の制度変更，人間のモラルや働く意欲を高める政策	制度変更や社会的要因による生活の質の改善

出所) 丸尾直美『入門経済政策』中央経済社，1988年，5ページ。

1) 以下の説明は、丸尾（1998）を参照した。

生活の質の向上を目的として行われる経済政策はこの領域の政策である。

領域 C の政策は、GDP や生産性の向上、物価の安定などの金銭的にも評価できる目的に対して、政策手段として非金銭的な政策がとられる場合である。具体的には、企業の経営形態の変更（公有化や公企業の民営化など）、経営参加制度の導入、輸入制限制度の廃止、土地制度改革などによって経済の活性化を図り、経済成長、物価、資源配分などに影響を与える制度改革がその例である。

もう一つは、人間のモラル（倫理）や働く意欲を高めることによって、生産性向上や費用節約に寄与することを意図する政策である。小集団活動などによって人々に働く意欲を与えて生産性を向上させたり、連帯感に訴えて、社会福祉サービスや環境美化へのボランティアな協力を促したりして、福祉サービス費用や環境美化費用を節約する場合がその例である。

最後の D の領域は、目的と手段のどちらも非経済的な場合であり、通常は経済学でも経済政策でも対象にはならない領域である。ここには、技術的な政策や外交政策などの政治的政策などが含まれるが、間接的な効果や影響を考慮すれば、経済政策の問題とまったく無関係であるような場合は、現実的には稀有であると考えられる。

経済政策の目的に関しては、経済成長や経済効率、雇用・物価の安定、公正な所得分配などの経済的目的は、芸術、文化、政治的自由、平和、隣人愛、生活の質などの非経済的目的と区別され、後者は主として非経済的手段である制度の変更と関連づけて論じられるのが一般的である。

しかし、第 1 に、国民所得水準の向上や価値観・消費の多様化などの進展した先進諸国においては、非経済的目的の相対的な重要度が高まることは一般的な事実といってよい。第 2 に、経済的手段は、上述のように経済的目的だけでなく非経済的目的にも重要な影響を与える場合があることはいうまでもない。たとえば、都市環境や住環境の変更をもたらす社会資本投資の増加、年金制度や介護保険制度の変更を伴う社会保障関連支出の増

大などは、生活の質や老後の生活条件にも重大な影響を与えることになる。

経済政策の手段に関しては、第1に制度改革や人間のモラル・意欲に与える政策などの非経済的手段もまた、経済的目的の実現に重要な影響を与えることは明かである。したがって、制度の変化や人々の意識の変化によってさまざまな政策目的への相対的重要度や優先順位も自ずと変化することに留意する必要がある。第2に非経済的目的に関しても、国民生活水準の向上に寄与する諸要因をより総合的かつ現代的な観点から捉えれば、経済的目的との関連性、とくに生活の質や労働環境の改善等の非経済的目的を実現することが、消費支出の増大や生産性向上などの経済的目的の実現に寄与するといった目的間の補完的關係についても着目する必要がある。

いずれにしても、経済政策の問題を領域Aにおける経済的（金銭的）目的・手段に限定する視点は、生活の豊かさや生活の質の向上などが重視されるような社会では、不十分であることはいうまでもない。とりわけ、わが国における長期的な景気低迷や失業率の上昇という状況、さらに社会経済システムの構造的変化とそれを推進する政策論の台頭等を考慮すれば、新たな経済政策の実施が生活の質などの非経済的目的に及ぼす影響（領域B）や、制度の変更などが経済的目的に及ぼす効果（領域C）と非経済的領域に及ぼす効果（領域D）を考慮した総合的な視点が必要かつ重要であることはいうまでもない。

以上のように、狭義の経済政策において制度は非経済的要因として位置づけられ、主要な関心対象ではなかったといっていよい。もちろんそれは、制度を前提条件ないし与件として扱えるほどに経済的・社会的諸条件が安定的である限りにおいてである。しかし、こうした思考様式が定着し、いわゆる経済学の制度化が進めば²⁾、社会経済システムにおける制度の重要性や変化の意味が過小評価され、現実が生じている政策問題の本質を看過

2) 佐和(1982)。

することになりかねない。

しかし、制度が経済学および経済政策において主要な関心対象でなかったのは、いわゆる主流派経済学内部のことにすぎない。制度を主要な関心対象とするいわゆる制度学派の伝統は、これまで経済学研究の中枢を占めることはなかったにせよ、19世紀後半以降、100年以上の歴史を有している。その制度学派の思想と分析視角は、近年再び多くの注目を浴びつつある。次節では、制度と経済政策との関係を考えるために、あらためて制度学派の考え方を整理しておくことにしよう。

III 制度学派の分析視角

1 制度の経済学の諸潮流

ここでは便宜的に制度学派と呼んでいるが、この学派に共通する確立した方法が存在しているわけではない。後にみるように、実際には多様な立場ないしアプローチを含むきわめてゆるやかな概念として捉える必要がある。その中心的な考え方は、社会に現存する諸制度は経済行為の習慣化の累積的な進化の過程として生ずるもので、経済生活の性格を探るには、経済と文化との相互関係に着目すべきである、あるいは経済的要因の分析においては、それと密接不可分の関係にある非経済的要因の分析を重視すべきである、というものである。

制度をどのような視点から捉えるかは、基本的に分析目的ないし問題意識に依存するとしても、いくつかの立場に分類することができる。たとえば、宮沢氏は、以下のような3つの立場を識別できるとしている³⁾。

第1は、ヴェブレン流の新古典派経済学批判を引き継ぐ型、およびその周辺であり、創始者のヴェブレン (T.B. Veblen)、続くコモنز (J.R.

3) 宮沢 (1988)。

Commons), ミッチェル (W. C. Mitchell) ら (「旧制度派」と呼ばれる) を経て、その後続く「新制度主義」(「ネオ制度主義」あるいは「新制度派」と呼ばれる) として、エアーズ (C. E. Ayres), ミュルダール (G. Myrdal), ガルブレith (J. K. Galbraith) らを挙げる。

第2は、その逆に、伝統的な価格理論の方法を経済以外の局面にも拡張して応用し、制度分析を行う。罪と罰の経済学といった事例を含むベッカー (G. S. Becker) などの経済学帝国主義的な他領域への拡充の分析や、ポズナー (R. A. Posner) などの法の経済分析などで代表される。また政治的決定のプロセスに個人効用極大化仮説を適用・応用するブキャナン (J. M. Buchanan), タロック (G. Tullock) などの公共選択理論の流れを、制度学派経済学への新しい接近と位置づける見方もある。

第3は、中間的で、正統的な伝統理論と、制度アプローチとの、両者の接点を求める「折衷型」、ないしはもう少し違った局面を示す表現では「連立型」の立場である。コース (R. H. Coase) を先駆に持つウィリアムソン (O. E. Williamson) などの「内部組織の経済学」の展開は折衷型の代表である。

以上の分類は、制度研究の動向に光を当てた先駆的な試みではあるが、そのために90年代以降の展開が当然ながら考慮されていない。とりわけ第3の折衷型ないし連立型の立場は、1991年にコースが、1993年には新制度経済学を代表するノース (D. C. North) が、それぞれノーベル経済学賞を受賞⁴⁾、さらに90年代以降の社会主義経済諸国をめぐる制度転換とグローバリズムに対する分析・評価の試み、制度をめぐる多様なアプローチの台頭がみられたように、現時点においては必ずしも十分ではない。

最近では、制度分析をめぐる経済学研究の成果として、次の4つを挙げ

4) また、1998年にノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・セン (A. Sen) の業績も、制度研究に対する重要な貢献として指摘する必要があるだろう。

るものがある⁵⁾。第1は、取引費用の経済学として組織と契約の理論の新境地を切り開いたウィリアムソンの「新」制度主義。第2は、方法論的個人主義と徹底した主観主義を基本として、オーストリア学派と新制度派の接続を試みるラングルワ (R. N. Langlois) 等のネオ・オーストリアンの新制度主義。第3は、ヨーロッパ制度主義の立場からヴェブレン的制度主義の再生を試みるホジソン (G. M. Hodgson) の「現代」制度主義。第4は、日本企業の制度分析に基礎を置く青木昌彦、奥野正寛による「比較制度分析」であり、「進化ゲーム」を分析道具として、活発な理論展開をしている。

以上のように、制度をめぐる経済学研究は多様な立場やアプローチから展開されており、それらは1つの学派とは異なるものの、総称としての新制度経済学 (New Institutional Economics: NIE) には、取引費用の経済学 (Economics of Transaction Cost), 法と経済学 (Law and Economics), 公共選択 (Public Choice), 進化経済学 (Evolutionary Economics), 企業と組織の経済学 (Economics of Firm and Organization), 経済史の理論 (Theory of Economic History), 所有権の経済分析 (Economic Analysis of Property Rights), 比較制度分析 (Comparative Institutional Analysis) など、多様な分野が含まれている⁶⁾。

いずれにしても、従来までの経済学固有の領域に加えて、経済をとりまく制度的環境をも分析対象に含め、両者を統合した理論体系ないし分析手法を構築しようとする試みは、経済学研究の大きな動向になりつつあることは明らかである。

もちろん、主流派経済学に対する批判という観点からは、古くから多様な論争が繰り広げられてきたことはいうまでもない。とくに経済学に対す

5) 植村・磯谷・海老塚 (1998), 27-28 ページ。

6) 高橋 (2002), 19 ページ。

る非経済学的な視点からのアプローチ、あるいは他の学問領域からの批判としては、たとえば、ラディカル・エコノミクス、ソシオ・エコノミクス、経済人類学、内部組織の経済学、エントロピーの経済学など、経済学と政治学、哲学、社会学、言語学、人類学、経営学、物理学等との境界領域＝「周縁」からの経済学批判などがそれである⁷⁾。

ここでは、制度をめぐる研究動向に焦点を当てるが、その場合でも上述のような多様な展開を単純に制度を重視する立場の台頭として一括することはできない。そこには、制度そのものをどのように認識するかに関して、重要な差異が存在すると考えられる。

2 制度に関する2つの見方

制度をめぐる経済学的研究は、旧制度派や新制度派、現代制度派、さらに比較制度分析、ネオ・オーストリアン学派、レギュラシオン学派など、多様な立場から展開されているが、制度認識に関しては、制度学派の創始者、ヴェブレンとその伝統を受け継ぐ現代制度派に至るまでの人々と、それ以外の制度分析の立場との間には、基本的な差異が存在すると考えられる。

前者を代表する人々には、ヴェブレン、コモنز、ミッチェル、エアーズ、ミュルダール、ガルブレイス、カップ (K. W. Kapp)、ホジソンなどがある⁸⁾。ここでは便宜的に、これらの人々の立場を、制度派経済学 (Institutional Economics: IE) と呼び、前項で述べた新制度経済学 (NIE) とは区別することにしたい。

7) 中村・八木・新村・井上 (2001), 295-310 ページ。

8) なお、ここでは直接取り上げないが、マルクス、シュンペーター、ヴェブレン、ミュルダール、ガルブレイス、カップ等の業績を検討しながら、開かれた体系としての制度派経済学の現代的意義と可能性を論じた、都留 (1999) も参照されたい。

両者の差異をみるために、制度に関するそれぞれの代表的な定義を見ることにしよう。まず、新制度経済学者ノースは、「制度とは、社会のゲームのルールであり、より公式に定義するならば、それは、人間が自らの相互作用を成り立たせるために考案した制約である」、「その結果として、制度は、政治的、社会的、あるいは経済的かを問わず、人間が交流する上で誘因を構造づけるものである」と定義している⁹⁾。

これに対して、ヴェブレンは、「制度は、実質的にいえば、個人や社会の特定の関係や特定の機能に関する広く行きわたった思考習慣」と定義する¹⁰⁾。またホジソンは、制度を「伝統、習慣、または法的制約の作用によって継続的かつルーティーン化された行動パターンを作り出す傾向を有する社会組織」と定義している¹¹⁾。

前者は、制度を人間行動に対する制約あるいは誘因構造として捉えるのに対して、後者は思考習慣、伝統、慣習あるいは社会組織として捉える。前者の新制度経済学には、制度を個人の経済行動を制約する要因（非経済的要因）の1つとして把握し、経済的要因との統合化を通じて論理的に一貫した理論体系を構築しようとする志向性が内在している。

この点に関して、ノースは、「選択論的なアプローチは不可欠である。なぜなら、論理的に一貫し、潜在的に検証可能な仮説の集合は、人間行動の理論に基づかなければならないからである。ミクロ経済理論の強さは、それが個々の人間行動に関する仮説に基づいて構成されていることである。制度は人間の創造物である。制度は生成発展し、そして人間によって改められる。したがって、われわれの理論は個人から始めなければならない」という¹²⁾。このような意味で、植村らが指摘するように、「少なくとも

9) North (1990), p. 3.

10) Veblen (1899)

11) Hodgson (1988).

12) North (1990).

も現在の「制度の経済学」（新制度経済学：NIE）の主流は、新古典派理論の基本的な前提をなす方法論的個人主義に立脚しており、その「市場」理論的把握を「制度」分析へと拡大・延長しようとするもの¹³⁾といえるだろう¹³⁾。

これとは対照的に、ヴェブレンの伝統を受け継ぐ制度派経済学は、新古典派経済学の想定する合理的経済人（ホモ・エコノミクス）、方法論的個人主義に対する批判を出発点としている点で、決定的な違いがある。社会制度は経済行為の習慣化の累積的な進化の過程として生じるものであり、その意味で、制度は技術や消費者選好、集団行動などとともに、分析の「内生変数」として位置づけられる。つまり、制度は制約や与件ではなく、社会の駆動力ないしは受動因として変化するものであり、個人行動だけでなく、集団行動もまた、社会の規定因として位置づけるのである¹⁴⁾。ここでは、制度派経済学の方法論と人間観を、それぞれ方法論的全体論、社会的文化的人間観と呼ぶことにしよう。

両者の相違に関して、政治学者の河野氏は、制度に関する有力な概念化として、「アクターの行動に課されるパターン化された制約」という捉え方と、「アクターの現実理解や行動を意味付けるもの」という2つの捉え方を提示し、それぞれを経済学的定義、社会学的定義と呼んでいる¹⁵⁾。ここでは、経済学的定義として、前述のノースの定義を挙げ、社会学的定義としては、社会学者スコット（W.R. Scott）の定義を提示している¹⁶⁾。ス

13) 植村・磯谷・海老塚（1998）、14 ページ。

14) 宮沢（1988）、3 ページ。

15) 河野（2002）、13-18 ページ。河野氏は、「ヴェブレンやコモنزは、経済学的思考に通底する個人主義的な合理性の前提を批判し、歴史や慣習、文化などをも分析射程におくことを強調した点で、むしろ社会学的であった」と述べており、本稿における制度派経済学の定義は経済学的定義には含まれていないことに注意されたい。

16) Scott（1995）。

コットによれば、「制度は、社会的行動に対して安定性と意味とを与える、認知的、規範的、および規制的な、構造と活動から成り立っている」。「制度は、文化、構造、およびルーティーンといった媒介（carriers）によって伝達され、制御の及ぶ範囲で多層的に作用する」ものであるという。

そして両者の違いは、いわゆる存在論的与件として、個人を優先するか、制度を優先するかという世界観の違いにあると指摘する。経済学的定義では、自律した個人が外部に制度を認知するという存在論的設定があるからこそ、制度を個人に対して制約を及ぼすものとして捉えることができる。他方、社会学的定義では、個人が安定した信念や選好をもち得ること自体、つまり個人が個人であること自体、先験的に制度があるからだという。彼らにとって「社会的行動に安定性と意味を与える」制度とは、ある共同体社会のもとで何が適切な行動であるか（また何が適切な行動でないか）を定義し、個人に適切な行動をとること（不適切な行動をとらないこと）を促す原動力だ、と捉えられるのである。

したがって、経済学的定義における制度は、ノースが示したように、「人間が自らの相互作用を成り立たせるために考案」するものであり、人間行動に対する制約条件として効率性や合理性の観点から分析可能な存在であり、不便や不都合を回避するために考案される機能的存在として捉えられる。このような見方は、制度の変化を説明するうえでは有効な見方といえるだろう。

他方、社会学的定義における制度は、「すでにあるもの」、「見出されるもの」であり、制度の起源については、それぞれの文化に埋め込まれたもの、長期的な相互作用を通して形成されるもの、というように漠然とした回答しか用意できないことになる。しかし、制度の重要な特徴が個人に適切な行動を何の疑いもなくとらせるような制度の自明性であり、その論理的帰結として制度は変化しにくいものとする。この点で、制度が何らかの機能を果たすために存在するという経済学的な概念化に対して、初期の

経済政策における制度の意義

表2 制度に関する2つの見方

	新制度経済学 (NIE) 〈経済学的定義〉	制度派経済学 (IE) 〈社会学的定義〉
制 度 認 識	制約, 与件, 誘因構造	思考習慣, 伝統, 慣習, 社会組織
方 法 論	方法論的個人主義	方法論の全体論
人 間 観	合理的経済人	社会的文化的人間観
存在論的設定	機能的存在 「考案するもの」	認知心理的存在 「すでにあるもの」
ロールズ (J. Rawls)	要約の見方 「各人は功利主義的原理によって行動を決定する」	実践の見方 「実践されている行為を意味づけるルールを見据える視座」
サール (J. R. Searl)	規制の制度 「アクターたちの行為を規制するような制度」	構成的制度 「行為の新しい形態を創造し定義するような制度」

目的や機能を果たさなくなった制度が依然として存続するという現実を、すなわち制度の持続性を説明するうえでは有効な見方といえる。

河野氏は、さらに分析を展開し、ロールズ (J. Rawls) による「要約的見方 (summary view)」（各人は個々の事例において何をなすべきかを功利主義的原理の適用によって決定していると想定するようなルール観）と、「実践的見方 (practical view)」（実践されている行為がどういう行為であるかを意味づけるルールを見据える視座）との区別、サール (J. R. Searl) の提唱する「規制的制度」（アクターたちの行為を規制するような制度）と、「構成的制度」（行為の新しい形態を創造し定義するような制度）との区別について取り上げ、経済学的定義と社会学的定義との対応関係について分析を加えている。そして、経済活動に関する多くの制度は規制的制度が、文化や宗教さらに日常生活に根ざした諸制度には構成的制度が多いと述べている。

以上の論点を整理したものが、表2である。ここでの分類は、制度に関する2つの見方の違いを際立たせることを目的とするものであり、すべての立場を単純に2つに類型化できることを示したものではない。

IV 制度改革の視点

1 制度と信頼

制度に関する2つの見方に対して、われわれはどのような立場に立つべきであろうか。基本的には、制度の変化や改革がわれわれの生活や経済状況全般に与える影響をより広い観点から考察するうえでは、制度派経済学ないし社会学的な見方がより重要な意味を持つと考える。しかしここでは、両者の相違を強調することよりも、むしろ相互の関連性に着目してみたい。両者の分析視角は決して代替的ではないからである。

この点については、制度に関する2つの意味とその関係を説明している松原氏の議論が有益である¹⁷⁾。つまり、一般的に制度という場合には、内容の異なる2つの意味を含めた広義の概念として用いられているという。そこでは狭義の制度のことを「制度2」と呼び、市場社会が成立し安定的に機能するための諸制度、具体的には私的所有権や法、法の制定や運用を行うそれぞれの国家組織、度量衡や貨幣、家族や企業などの社会組織、慣習的行動などを含む「確立された行動パターン」のことを指す。

他方、「制度1」と呼ぶものは、いわば「思考上の制度」であり、商品の意味や他人に対する信頼、「人々の信念」などがこれに相当する。たとえば、文法に関する知識を十分に持っていなくても、子供さえもその文法に従って話すことがある。この場合の文法は、「制度1」に相当する。それに対して、「制度1」の文法に従って遂行された実際の言語活動から反復的に現れるようになった、流行も含むような言葉使いや、意識化され、教科書において言語で表現されるに至った文法は、「制度2」である。

ここで重要な点は、「確立された行動パターン」としての「制度2」は、それが確立し定着するには、個人的習慣や社会的慣行、そして信頼の定着

17) 松原 (2001), 199-207 ページ。

を待たねばならないということである。つまり、「制度2」が成立するためには、まず「制度1」が存在しなければならない。それぞれの時代の各社会において人々が共有する思考上のルールないし信頼（制度1）が存在し、それにより初めて「制度2」が契約されうるのである。

現実の市場社会における個人の合理性の限界や不完全知識、不確実性の存在を前提とすれば、完全な商取引も雇用契約も存在し得ない。そのうえで市場が成立するには、慣行や規則、忠誠心やモラルがともなわなければならない。それらはいずれも他者に対する期待が成就すること、つまり信頼が存在することを意味している。あるルールや規則を導入されても、それに従って他人も行動するという期待が成り立たなければ、それらは慣行にはなり得ない。このような他人への期待（他人が表明したことないし倫理的に妥当とされること、ルールなどを、他人が行うという期待）を、松原氏は「信頼」と呼ぶ。

一定の合理的な契約や法律など（制度2）は、時間を要することなく導入することが可能であるとしても、それ以前に共有されるべき期待や規則、ルール、信頼（制度1）には、一定の時間と経験が必要である。こうした時間や経験を通して試行錯誤的に作為されるのが、ここという「制度1」に他ならない。このような制度観は、社会制度を意図的に作り上げようとする「設計主義」を批判したハイエクが、制度を「自生的」に発展するものと理解し、その制度が環境に適応するか、有効な個人的習慣や社会的慣行と繋がるか否かは経験してみるしかなく、不適応を起こした制度はいずれ淘汰されるという「進化論的」な制度観ともいえる。

以上のような制度認識から分かるように、前節でみた制度に関する2つの見方は、方法論や人間観に関する違いはあるにせよ、相互に排他的ないし代替的な立場として捉えるよりも、むしろ補完的ないし重層的な関係として捉えることが、より生産的な視点ではないだろうか。とくに、両者の見方を、時間という座標軸に相対化するような視点が有益であろう。

そのような視点から導かれる政策的含意として、第1に、狭義の制度（制度2）の変更や改革を伴う政策は、その基盤ないし前提としての信頼、あるいは共有される期待や価値観、社会的慣行や常識といった「制度1」との整合性を崩壊させる可能性がある。

第2に、このような整合性の崩壊は、経済的要因と非経済的要因との関係についても妥当する。したがって、経済を他の社会システムから切り離された〈孤立系〉として扱うような二分法に基づく経済政策は、社会システムと経済システムとの間に深刻な不調和を引き起こすことになる¹⁸⁾。

第3に、私的所有権や法制度などの確立されたパターンとしての制度（2）は、それらが確立した制度として定着する以前に、信頼が醸成されるまでの一定の時間や経験が必要とされる。したがって、制度に関する政策的な視座として、時間的・歴史的な視点、あるいは進化論的な視点が重要な意味を持つことになる。これらの論点を中心に、次節では制度改革の意味と経済政策の現代的課題について考えることにしよう。

2 制度改革の政策的含意

2001年4月に誕生した小泉内閣の「構造改革」は、その内容は多岐にわたるが、現実に変化を引き起こしつつある。ここでは、「構造改革」が制度改革であること、したがって制度に関する的確な分析視角が必要であることを論じることにした。

「構造改革」については、内閣府に属する経済財政諮問会議が公表した資料に記されているが、ここでは、2003年6月27日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003について」を取り上げることにしたい。その「基本方針」では、それまでの構造改革の進展を点検・評価した上で、構造改革の基本方針として「3つの宣言」と「7つの

18) 佐伯・松原（2002），98 ページ。

改革」という形で新たに提示している。

まず、構造改革の3つの目標（宣言）として、「経済活性化」、「国民の『安心』の確保」、「将来世代に責任が持てる財政の確立」を挙げ、具体的な取り組みとして、次の7つの分野における構造改革を提示している。それは、1）規制改革・構造改革特区、2）資金の流れと金融・産業再生、3）税制改革、4）雇用・人間力の強化、5）社会保障制度改革、6）「国と地方」の改革、7）予算編成プロセス改革、の7つである。改革の1）から4）が「経済活性化」に、5）が「国民の『安心』の確保」に、そして「将来世代に責任が持てる財政の確立」が6）と7）に、それぞれ対応している。

その内容は、医療や子育てなどの国民生活に直結した分野やビジネスニーズの高い分野等における規制制度改革の改革、家計の豊富な金融資産が民間の成長分野に円滑に投資されるような金融制度改革の改革、将来にわたる国民の安心を確保する税制への改革、若年者の職業的自律や女性の能力発揮、高齢者の活用のための雇用制度改革の改革、持続可能で信頼できる社会保障制度への改革、地方自治の実現に向けた地方自治制度改革の改革、予算の質の改善と透明性の向上を図るための予算制度改革の改革であり、これらはいずれも制度改革に他ならない。

もちろん、これらの改革の対象である制度に関して、本稿で論じてきたような制度に関する認識を見出すことはできない。その文中には、安心、責任、信頼などの言葉は見られるものの、これらは基本的に制度研究の成果とは無縁である。むしろ、これまでの議論からは、安心や責任、信頼の意味と、改革との関係に関するより一層掘り下げた洞察こそが必要不可欠であるように思われる。

たとえば、医療や子育てなど国民生活に密着したビジネス分野に対する規制緩和、間接金融から直接金融への改革、流動化を促進する雇用制度改革の改革、人生設計を左右する年金・医療・介護に関する制度改革等は、日常

の消費・貯蓄行動、職業選択や労働に対する考え方、教育を受けることの意味や学歴・能力に対する評価、病気やけがに対する備え、老後を含めた将来設計に対する見通しなど、われわれの生活に対してきわめて大きな影響を及ぼすことは間違いない。

なぜなら、それらはヴェブレンが「思考習慣」として捉えた制度に大きな変化をもたらすからである。経営学者のサイモン（H. Simon）が述べたように、人間はすべての選択肢、情報・知識を完全に知ることはできないし、すべての情報を元に計算する能力も持たない。日常生活においてわれわれは、購買行動や貯蓄行動、労働、余暇、学習、将来設計に至るまで、制約下における自己利益を最大化するという数学問題を解いて暮らしているわけではない。実際には、はるかに簡便な方法を採用しているはずである。

それは、個人的な経験や行動を通じて、その時代や社会における規範、ルール、慣行が何であるかを観察・理解し、それを信賴することによって具体化されていく制度に依拠するという方法である。その制度の変化に対して、人々が瞬時に適応しようとするのは、制度の時間的・歴史的・進化論的性質からみて不可能である。

したがって、思考習慣としての制度認識の欠如した構造（制度）改革は、日常的な経済活動の前提を解体させることによって、人々に不安をもたらすことになりかねない。つまり、「不安とは、計算不可能な多様性に直面しながら、しかも意思決定において参照する個人的経験や習慣、評判、慣行といった制度すら流動化してしまっているときに人が感じるもの」だからである¹⁹⁾。

だからといって、構造改革を否定しているわけではない。構造改革の背

19) 松原（2003），127 ページ。なお、本節はこの著作から多くの示唆を得ている。

景にある日本型経済システムの転換は、終身雇用制や年功序列制を中心とする日本的雇用慣行の崩壊、バブル崩壊とともに生じた土地神話の終焉、資産価格の下落と不良債権による金融システム不安と護送船団方式の解体、少子高齢化に伴う年金制度を中心とする社会保障制度の見直し、いわゆる「三位一体の改革」と呼ばれる地方自治制度の改革、さらに官僚に対する信頼の低下、企業犯罪の多発による企業イメージの低下などによって²⁰⁾、すでに避けられない状況にある。これまでの成長依存型の社会経済システムの制度転換は不可避であろう。

問題はむしろ、構造改革が思考習慣の基盤としての制度を変化させ、それがわれわれの生活に動揺を与えることは不可避であり、それが新たな制度として定着するまでには必然的に時間がかかり、最終的には拒否されることや他の制度との間で齟齬をきたすこともあるという点にある²¹⁾。したがって、制度改革として構造改革は、制度の持つ本来的な性質から見て、漸進主義的でなければならない。急激な制度改革は拙速であるのみならず、人々により一層の不安を醸成することになるからである²²⁾。

こうした不安への有効な手立てを欠いたままでは、構造改革の目指す当初の目的自体が実現不可能であろう。それは、バブル崩壊以降の10年余にわたるわが国経済の現状が物語っている。日常的な経済行為の基盤である制度の崩壊は人々に不安をもたらす。雇用流動化の進行に伴う雇用不安と生活不安、年金・医療・介護制度の行方にまつわる将来不安と老後不安、デフレの進行と金融システム改革の先行きから生じる資産価値に対する不安、さらに政治（家）や官僚に対する不信や企業の安全管理や製品への不

20) わが国の企業社会が直面している諸問題についての筆者の考察は、村上（1999 b）および村上（2001）を参照されたい。

21) 松原（2003）、133 ページ。

22) 90 年代の日本経済と成長依存型システムの転換に伴う諸問題については、村上（1999 b）を参照されたい。

安など、国民は多くの不安に直面し、消費・投資を萎縮させている。

そこで注目されるのが、セーフティ・ネットの役割である。人々の経済生活に安心と安全を与えるための社会的な装置として、どのような制度を整えるべきかについては、すでに多くに議論が展開されている²³⁾。セーフティ・ネットに関する議論では、一般的に失業保険、年金・医療・介護保険、預金保険、公的扶助などの制度のあり方が問われ、給付と負担の問題、政府と市場の役割分担などが重要な論点として扱われる。こうした議論の重要性はいうまでもないが、ここでは、制度改革との関連から、セーフティ・ネットを考える場合の基本的な視点についてのみふれることにしたい。

どのようなセーフティ・ネットを構築するにせよ、その程度や内容は基本的には国民の意思を反映したものでなければならない。その意思形成には、個人的な経験と試行錯誤を繰り返すための時間を必要とする。したがって、人々の意識、期待、思考の形成過程における重要な政策態度は、前述したように漸進主義的でなければならない。とりわけ、制度の変化に関わる政策には重要な姿勢であろう。

さらに、その形成過程を通じて信頼しうる新たな思考習慣（制度）に結びつくには、そのプロセスにおいて、人々の多様な試みを可能とする環境が用意されている必要がある。つまり、さまざまな個人の経験や試行錯誤は、既存の規範やルールを越えた多様な選択肢が実行可能でなければならない。その選択肢の拡大を、セン（A. K. Sen）の「潜在能力」の拡大と読み替えてもいいだろう²⁴⁾。

23) たとえば、金子（1999）、橘木（2000）、および宮本（2002）を参照されたい。

24) Sen（1985）。センの研究は、潜在能力概念を含めて制度に関しても有益な示唆を提供しているが、本格的な考察は今後の課題としたい。さしあたり、アマルティア・セン（2002）を参照されたい。

経済政策における制度の意義

われわれの生活は、さまざまな機能の集合として捉えることができる。その機能とは、ある状態になること、何かをすることであり、そのような人々が行うことのできるさまざまな機能の集合を、センは「潜在能力」と定義した。この概念は、経済活動に限定されない多様な活動の意味と価値を考慮した概念として、セーフティ・ネットの議論にも重要な示唆を提供するものと思われる。たとえば、ある制度が潜在能力の向上に寄与する可否かという点は、必要とされるセーフティ・ネットの判断基準として重要な論点の1つになりうると考えられる。いずれにせよ、セーフティ・ネットのあり方は、日常の生活行動パターンの最も基礎的な部分を形成するものであり、前述のような制度および制度改革に対する政策的な視点がやはり重要な意味を持つと考える。

V 結びにかえて

制度をめぐる研究は、経済学、社会学、政治学、経営学等、多くの分野で活発に議論が展開されており、現時点において、これらの動向に一定の評価を与えることは困難である。しかし、こうした学際的な研究の動向は決して新しいものではないが、制度の概念を中心としてあらためて学際的研究の意味が問われているのかもしれない²⁵⁾。むしろ、制度こそが学際的なアプローチの最も必要とされる研究対象であるのかもしれない。そうであれば、制度を一定の学問体系に押し込めるような分析態度は、経済社会に関する誤った理解を導くことになるのかもしれない。

すでに述べたように、それぞれの制度に関する研究の意義や有効性につ

25) ここで学際的研究を、超学的あるいは総合的アプローチと読み替えてもよい。要は、分節化した理論の現状と現実の全体性とを明確に意識した分析視座および学問的探求を意味する。

いての判断は、基本的には研究者の問題意識や分析目的に依存することになるが、少なくとも制度それ自体が本来的に多様な側面を内包した概念である以上、他分野の研究成果や問題意識をある程度は理解しようような総合的なし学際的な視野を持つことは、制度を分析する場合にきわめて重要である。

とはいえ、学際的アプローチに対する常套的な批判、すなわち、論理的に一貫性のある理論体系が存在しないという批判、多様な研究分野の概念や成果の一部のみを取り入れるだけで、結局は木に竹を接いだような無意味な寄木細工にすぎないという批判など、その一端は制度派経済学にも向けられる可能性がある。ヴェブレン以降の伝統が主流派とはならず、いわゆる異端の経済学として扱われてきた背景には、そうした側面があることも事実であろう。

しかし、経済学あるいは社会科学の目的が、論理一貫性を備えた壮大な理論体系の構築それ自体にあるのではなく、人間やその日常の生活をより深く理解し、人間社会をより望ましい状態に導くことにあるとすれば、一定の理論体系からはみ出た諸々の現実とは、これを捨象して事を済ますという態度が本末転倒であるのは明らかである。経済学を、経済とそれ以外の領域とを区別した孤立系の学問として温存することは、経済学という学問自体の意義、有効性を減じることになるだろう。

その意味で、今後の経済学研究の有力な方向の一つは、社会と経済とを視野に収めた社会経済学ないし社会経済システム論という領域の開拓・構築にあるとはいえないだろうか²⁶⁾。もちろん、ここで社会と呼ぶものの内

26) そのような試みの最近の成果として、佐伯・松原（2002）、松原（2003）、植村・磯谷・海老塚（1998）を挙げておきたい。なお、交換、贈与、純粋贈与の概念を軸として、哲学、心理学、宗教学を視野に入れ、経済学と社会学の学問体系に関して独創的かつ示唆的な考察を加えた著作として、中沢（2003）を挙げておきたい。

容が多岐にわたることはいうまでもない。政治や文化、宗教など多様な非経済的要素からなる社会を視野に含めることが、分析上の困難さをもたらすことは避けられない。しかし、そうした現実の中にしかわれわれの生活も人生もないこともまた、事実なのである²⁷⁾。

そして、その中心となる概念の1つが制度にほかならない。人間の生活は、経済的・社会的・法的な諸制度、文化的・宗教的な諸制度など、さらにフォーマルな制度、インフォーマルな制度を問わず、さまざまな制度のなかに存在している。それに対して、経済的要因を非経済的要因と切り離して考える方法は、人間生活の一部のみを切り取って分析するようなものであり、そこから導き出される結論が現実の生活に意味のある指針を提供するとは思われない。むしろ、制度というものを真正面から捉えることこそが、経済学研究と経済政策の発展を促す重要な契機になりうるのではないだろうか。

参 考 文 献

- [1] Hodgson, G. M. (1988), *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Polity Press (八木紀一郎・橋本昭一・家本博一・中矢俊博訳『現代制度派経済学宣言』名古屋大学出版会, 1997年)。
- [2] 金子勝 (1999) 『セーフティネットの政治経済学』筑摩書房。
- [3] 河野勝 (2002) 『制度』(社会科学の理論とモデル 12) 東京大学出版会。
- [4] 松原隆一郎 (2001) 『経済思想』新世社。
- [5] 松原隆一郎 (2003) 『長期不況論——信頼の崩壊から再生へ』NHK ブックス。
- [6] 丸尾直美 (1998) 『入門経済政策』〔第2版〕中央経済社。
- [7] 宮本光晴「セーフティネットの罠——市場の補完が社会の自己防衛か」,

27) 経済と社会との結びつきを、企業システムと生活システムの関係から考察した筆者の試みは、村上(1997)を参照されたい。

- 佐伯・松原（2002）所収。
- [8] 宮沢健一（1988）『制度と情報の経済学』有斐閣。
- [9] 村上亨（1997）「企業システムと生活システム」『京都学園大学経営学部論集』第7巻第2号，1-23 ページ。
- [10] 村上亨（1999 a）「不安の構造 —— 90 年代の日本経済と成長依存症候群 ——」『追手門経済論集』第7巻第2号。
- [11] 村上亨（1999 b）「コーポレート・ガバナンスと日本の企業社会」，村上亨・水谷内徹也・瀬谷ゆり子・鈴木基史・井形浩治『コーポレート・ガバナンスの多角的研究』同文館。
- [12] 村上亨（2001）「企業社会の構造と現況」，三並敏克・小林武編『企業社会と人権 —— 「日本型」企業社会の構造と現況 ——』法律文化社。
- [13] 中村達也・八木紀一郎・新村聡・井上義朗（2001）『経済学の歴史 —— 市場経済を読み解く ——』有斐閣。
- [14] 中沢新一（2003）『愛と経済のロゴス』（カイエ・ソバージュⅢ）講談社。
- [15] North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press（竹下公祝訳『制度・制度変化・経済成果』晃洋書房，1994 年）。
- [16] 佐伯啓思・松原隆一郎編（2002）『新しい市場社会の構想 —— 信頼と公正の経済社会像 ——』新世社。
- [17] 佐和隆光（1982）『経済学とは何だろうか』岩波書店。
- [18] Scott, R. (1995), *Institutions and Organizations*, Sage Publications, Inc.（河野昭三・板橋慶明訳『制度と組織』税務経理協会，1998 年）。
- [19] Sen, A. K. (1985), *Commodities and Capabilities*（鈴木興太郎訳『福祉の経済学 —— 財と潜在能力 ——』岩波書店，1988 年）。
- [20] アマルティア・セン（2002）『貧困の克服 —— アジア発展の鍵は何か』（大石りら訳）集英社新書。
- [21] 高橋真（2002）『制度主義の経済学 —— ホリスティック・パラダイムの世界へ ——』税務経理協会。
- [22] 橋本俊詔（2000）『セーフティ・ネットの経済学』日本経済新聞社。
- [23] 都留重人（1999），中村達也・永井進・渡会勝義訳『制度派経済学の再検討』岩波書店（Shigeto Tsuru, *Institutional Economics Revisited*, The Press Syndicate of the University of Cambridge, 1993）。
- [24] 植村博恭・磯谷明德・海老塚明（1998）『社会経済システムの制度分析

経済政策における制度の意義

—— マルクス・ケインズを超えて ——』名古屋大学出版会.

- [25] Veblen, T. (1899), *The Theory of Leisure Class: An Economic Study in the Evolution of Institutions*, Macmillan (高哲男訳『有閑階級の理論 —— 制度の進化に関する経済学的研究 ——』筑摩学芸文庫, 1998年).

(2003年8月22日受理)