

2010年5月

## 改革の実現

### 危機の時代において優先すべき構造改革

#### 目次

金融危機からの脱出と構造改革の間にはどのような繋がりがあるか  
各国特有の要因は政策の学習にどう影響するか

改革をどう進めるかについて学ぶべき横断的教訓はあるか

OECDの経験は改革者にどのような分野別の教訓を示唆するか

OECDにおける製品市場改革

労働市場改革と危機

年金改革への支持

成長促進的な税制改革の実現

環境政策改革の推進

社会政策改革：教育・保健医療の課題

行政改革：いかにして「改革者を改革するか」

規制改革へのきめ細かな取り組み

財政再建

危機は改革を容易にするのか、困難にするのか

OECDは危機後の改革推進でどのような役割を果たせるか

詳細情報

参考文献

#### サマリー


政策改革を巡る多くの調査研究によれば、危機は改革への好機になり得る。OECD「改革の実現」(MRH)プロジェクトの一環として行われている分析は、このような危機と改革の繋がりを幅広く確認している。本稿は、各国政府はどうかすれば経済危機を「奇貨として」構造改革を実行できるかを論じたものである。具体的には、いくつかの異なる政策分野、例えば労働市場、製品市場、年金、教育、保健医療、租税、環境における改革への具体的課題とこれらの課題への可能な解決策について検討するとともに、どのように「改革者を改革」するか、すなわち、どのように行政府の仕事の進め方を変えるかについても分析している。

政策改革の分野におけるOECDの経験に対するMRHのレビューは、改革者に万能の「道具箱(ツールキット)」を提供するものではなく、そういったツールキットが存在することを示唆するものでもないが、分析によれば、改革プロセスにはいくつかの共通の特徴がある。例えば、

- 健全な財政と改革の進展の間には強い関連性がある。
- 選挙によって改革への負託を受けることが重要である。
- 効果的な情報伝達が必要不可欠である。
- 政策設計は手堅い調査分析を踏まえて行わなければならない。
- 決定を実行に移すには適切な機関が必要である。
- 構造改革を成功させるには時間がかかる。
- 指導力が極めて重要である。
- 改革は多くの場合何回か試みて初めて成功する。
- 一般に、単に改革反対派を打ち負かそうとするより、改革反対派を関与させた方がうまくいく。
- 改革によってダメージを受けるグループに補償するかどうか、補償するとすれば、いつ、どのように補償するかという問題については、慎重に検討する必要がある。



データによれば、国際的な調査と政策対話は、「政策学習」プロセスを迅速化することで、各国政府が学び合い、他国の過ちを繰り返さないことを可能にし得る。データの収集、国際的に比較可能なデータと分析の提供、知識の共有はOECDの中核的な強みであり、これはまさにOECDが支援することである。



---

## 金融危機からの脱出と構造改革の間にはどのような繋がりがあるか

### 改革実現への効果的な方法を探る

この 20~30 年、OECD 諸国は、労働力稼働率と労働生産性の引き上げによる生活水準の向上、経済の危機耐久力の強化、公平性や環境の質などの社会問題への対処による福祉の向上などを目指し、幅広い分野で政策改革を実施している。多くの分野で改革を行う必要があることには幅広い合意ができてはいるが、改革の程度、範囲、時期は国によっても問題の分野によっても大きく異なっている。実際、改革プロセスは停滞したり、揺り戻しが起きたりすることが多い。実際の改革実現には非常に大きな政治的・技術的課題を伴う。各国政府のこうした課題への対処を支援すべく、OECD は 2007 年以降、「改革の実現」(MRH) という分野横断的プロジェクトへの後援の下で、膨大な分析作業を行っている。MRH は、各国政府が様々な分野で直面する改革への障害とその最も効果的な克服方法の両者について理解を深めることを目指したものである。

この作業は、世界金融経済危機の結果、新たに緊急性を帯びてきている。というのも、OECD 各国政府は現在、多くの分野で当面は弱い足取りが続きそうな回復に水を差すことなく財政を健全化するという課題に直面しているからである。また、足元の財政課題に力を注ぐことが優先的構造課題の持続的な軽視につながらないようにすることも重要である。各国政府は、回復への舵取りに際して、長期的目標を視野に入れておく必要がある。そのためには、財政政策と成長を高める構造改革を慎重に組み合わせる必要がある。一部の分野では危機によってこれまで確固たる「正統的政策」とされてきたものまで疑問視されるようになってきているので、この課題は一層重要になる。確かに、この 2 年間の出来事によって、多くの改革課題に関するこれまでの理解が無効になっているわけではない。それどころか、危機は多くの改革への支持を強める方向に働いている。しかし、金融規制などの分野では、何が「最良の実践」政策なのかよく分かっていないことは認めなければならず、政府は改革案の採択にあたって大胆さと慎重さのバランスをとることが必要になる。


本稿では、MRH の下で現在行われている作業からこれまでに浮上してきた知見の一部を紹介する。以下の議論では、改革への具体的課題について検討するとともに、公共政策の異なる 9 つの分野についてこれらの課題への対応策を探る。議論は、対象分野を担当している OECD 各部局の後援の下で作成された改革の経験に関する一連の調査研究に依拠している。これらの調査研究は、過去の成功と失敗への理解を深めることは将来の改革の設計と実施に資するという信念の下に、OECD と加盟国を対象として行われているもので、OECD 加盟国の横断的な動向と特定の事例がともに取り上げられている。

---

## 各国特有の要因は政策の学習にどう影響するか

### 共通の課題と多様な背景

OECD 各国政府は現在、多くの共通の改革課題に直面しているが、MRH の分析は、改革への障害を克服するための「万能薬」を示すものではなく、喫緊の優先的改革課題を特定するものでもない。将来の改革者が直面する課題は、時間的にも空間的にも様々である。改革設計の面でも改革採用戦略の面でも各国特有の制度的・文化的背景を反映する必要があることはいくら強調しても強調し過ぎることはない。各国共通の問題を特定できる場合でも、憲法秩序、政治状況、政策プロセスなど改革の背景にある要因がそれぞれ異なっているので、政策や制度をある環境から別の環境へと単純にそのまま「移植」しても、それが根付くことはほとんどない。普通、ある程度適合させることが必要なのである。さらに、改革の背景ばかりでなく内容もさまざまな年金改革のような問題の場合には、人口動態や



経済パフォーマンスの違いから、若干異なる解決策が必要となる可能性もある。

しかし、様々なデータは、国際比較が成果をもたらし得ることを示唆している。まず、憲法や政治、経済などの違いにもかかわらず、OECD 諸国は、人口高齢化から「グリーン成長」の課題まで、多くの共通課題に直面している。さらに、加盟国は、特定の制度や政策については国により依然として大きく異なっている場合でも、多くの政策分野で共通のアプローチをますます採用するようになってきている。また、一部の分野では OECD 地域で制度や政策がある程度収斂してきていることを示すデータもある。共通の課題に直面して、OECD 諸国は徐々に、それぞれの国で適切に修正すれば、様々な環境下で健全なマクロ経済・構造政策を下支えするようになる多くの制度を特定してきている。例えば、独立した中央銀行、財政規則と、増えてきている独立した財政制度、より強力な一般競争法体制およびより強力な競争監視機関、独立した規制機関、十分に確立した公共的な政策諮問制度、規制評価分析（RIA）といった慣行などである。このことは、国によって状況は大きく異なっているにもかかわらず、国際的な学習や政策・制度移転の余地が大きいことを示唆している。


## 改革をどう進めるかについて 学ぶべき横断的教訓はあるか

### プロセス管理：いくつかの一般的教訓

OECD の経験に対する MRH のレビューは改革者に万国共通の「ツールキット」をもたらすものではなく、そういったツールキットが存在することを示唆するものでもないが、改革プロセスの展開には多くの驚くべき規則性があることを示している。あらゆる MRH の分析作業から浮上してくる主なテーマとして以下が挙げられる。

- **選挙**によって改革への**負託**を受けることが重要である。これは、MRH の作業に取り込まれている調査研究から浮上してくる最も強力な知見のひとつである。データによれば、選挙による負託は、基本的な公共サービス（保健医療、教育、行政）に影響するものなど、総括的な改革（労働市場、年金、環境）に関して最も重要なものであると思われる。選挙に勝利したり、議会で多数派を占めたりするだけでは十分ではない。政府が選挙前に有権者に対して改革の必要性を訴えていることも極めて重要である。
- 意味のある負託を受けることが重要である以上、**効果的な情報伝達**の重要性はさらに高まる。改革の成功事例は、普通、改革の必要性について有権者や利害関係者を説得したり、特に、改革を怠った場合のコストを伝達したりするための一貫した協調的取り組みを伴っている。よくあることであるが、現状維持のコストが機会費用である場合には、課題はさらに大きくなる。というのも、看過された機会費用は政治的に「見えなく」なりがちだからである。改革の長期的目標を明確に伝達することは危機時には特に重要である。改革が外生的衝撃への対応策として行われる場合、しばしば改革の目標がはっきりしなくなるからである。しかし、情報伝達は「マーケティング」面に限定すべきではない。利害関係者を実際に関与させるにはその懸念に耳を傾ける必要もあり、それが改革案のある程度の修正につながることもある。これは、改革案の質を高めるばかりでなく、改革案が採択される可能性を高めることにもなる。
- これは、政策設計を**手堅い調査分析**を踏まえて行う必要があることを示している。OECD の経験に対する MRH のレビューによれば、データと完全な分析に支えられた改革案は政策の質を高めるとともに改革が採択される可能性を高めることにも資する。改革のメリットについて





て幅広い合意を形成できれば、改革推進派はより強い立場で反対派に臨むことができる。ただし、データに基づく政策決定に必要とされる課題は政策分野によって異なる。

- 同様に、上記の課題を達成する可能性は、決定から実行まで改革を下支えできる**適切な機関**が存在する場合ほど高くなる可能性が大きい。特に、経済分析の影響はその出所に大きく依存している。全政党の信頼を勝ち得ている権威ある公平中立な機関の研究であれば、それだけ影響は大きくなるように思われる。しかし、そういった機関は専門知識とアドバイスを提供できればよいということではない。実効的な機関は多くの場合改革の実行を指導・監視する必要がある。
- **指導力**が極めて重要である。MRH と関連して作成されたほぼ全ての評価は、個々の政策決定者であろうと、改革の実行を担当する機関であろうと、強力な指導力が必要であることを示している。分析作業の多くは、政府が一体となって改革を支援することが重要であることも示している。政府が改革案を巡って結束していないと、バラバラのメッセージを送ることになったり、反対派がその分裂に乗じたりする。その結果、改革は打ち負かされてしまう。とはいえ、強力な指導力が必要ということは、改革へのトップダウン・アプローチや行政府による一方的行動の選好を承認するものと解釈すべきではない。一方的行動による改革しか前進する道がなく、改革者に強靱な精神と政治的抜け目のなさが必要とされる場合もあるが、OECD の経験は、指導力が成果をもたらすのは、法や制度の遵守を確保する場合ではなく、同意を得る場合であることが多いと示唆している。
- 上述の理由もあり、構造改革を成功させるには**時間**がかかる。MRH の分析で調査対象とされた改革の成功事例は、一般に、準備と採択までに数年間を要しており、実行までには多くの場合はるかに長い期間がかかっている。対照的に、改革の失敗事例の多くは、目先の圧力に対応する形で拙速に行われている。政策改革については、「急がば回れ」が当てはまる。このように、危機は改革を進める「好機」かもしれないが、この好機を生かせるかどうかはそれまでにどれだけ改革の準備をしてきたかにかかっているのである。
- 改革は多くの場合**何回か試みて**初めて成功する。事務局の作業で分析対象とされている中でも最も大きいとされる改革の成功事例の多くは、それまでに何回かの失敗を経た後に成功したものであり、失敗に終わった改革の試みは往々にして、後から考えれば、政策決定者が関連する問題への理解を深め、その後の徹底した改革措置の布石になった、と見ることができる。

程度の差はあるが、MRH の全ての調査は**改革反対派にどう対処するか**という問題を扱っている。改革反対派の性格も程度も異なるが、いくつかの広範なテーマがほぼ全ての状況下で浮かび上がってくるように思われる。

- 改革の影響を直接に受けるグループを**関与させるとうまくいく**。様々なグループから意見を聴取する政策プロセスは、必ずしも衝突を避けることにはならないが、特に関係者間の信頼関係を強めることによって、長い目で見れば利益をもたらすように思われる。
- **影響を受けるグループに譲歩**することが改革の基本を害すとは限らない。しばしば、改革の総体的目的に反せず、改革の影響を受ける特定グループの将来見通しを改善することができる。
- 改革によってダメージを受けるグループに**補償**するかどうか、**補償**す



るとすれば、いつ、どのように補償するかという問題が、ほぼ全ての調査で浮かび上がってくる。補償を怠ると改革への反対を強めることになるが、行き過ぎた補償は高くつく、または改革の効果を端的に弱めるなどの可能性がある。最もよく見られる補償戦略は、超過利潤の「適用除外」や長期の移行期間である。一部のグループの改革コストを相殺する他分野の政策など、「サイドペイメント」の形による譲歩はあまり利用されていない。

## OECD の経験は改革者にと のような分野別の教訓を示唆 するか

### OECD における製品市場改革

## 改革の実現に関する分野別の視点

市場開放への改革は、過去 20～30 年に OECD 諸国で大きな収斂が見られている分野である。競争体制・制度強化への傾向は、これまで保護されてきた分野を競争へと開放する動きと同様、幅広く見られる。こうした動きが生じているのは、特にそれが、国際競争圧力と国際機関、取り決めのいずれもが、しばしば大型の危機と絡んで、政策変更の推進において非常に大きな役割を果たしている領域だからである。技術革新も、従来の非貿易財部門を貿易財部門へと変貌させたり、これまで高度の自然独占がその特徴となっていた活動分野に競争を導入する新たな可能性を創出したりすることなどによって、電力や電気通信などの分野で改革の強力な牽引役となっている。こうした市場が競争へと開放されると、それが今度はさらなる技術革新に拍車をかけることが多い。

1990 年代初頭のオーストラリアなど、多くの OECD 諸国の経験は、製品市場規制改革が政府の危機対策で重要な役割を果たし得ることを示唆している。規制緩和は、必要とされる資源再配分を迅速化するとともに、事業遂行コストの削減によって、圧力にさらされている企業部門を財政中立的な方法によりある程度救済することができる。しかし、費用と便益を総合的に評価するとそうした改革にはメリットがあるということを利用関係者や一般社会に理解してもらうのは難しい場合がある。その大きな理由は、現状維持のコストは見えない場合が多い、ということにある。誰が改革の代償を支払うのか—どの企業が圧力にさらされるか、どのような職種が危険にさらされるか—ははっきりしていることが多いのに、誰が現状維持のコストを支払っているのかは全くはっきりしない。どの企業がまだ生まれてもいない市場や部門に決して参入しないかを見極めるのは難しいし、ましてどの労働者がそうした企業や部門に雇用されるかを見極めるのはもっと難しい。現状維持のコストと改革の潜在的メリットを定量化し、広く伝える確たる取り組みは極めて重要な成功要因になり得る。

同時に、製品市場改革の成功事例には通常、影響を受ける生産者や消費者が経済状況の突然の変化を経験しなくて済むようにするための移行措置が含まれている。最も難しい問題が生じ易いのは、反競争的な規制政策に起因する超過利潤が資産価格に組み込まれている場合である。現在の資産所有者は従来の政策から恩恵を受けていないかもしれないが、改革が実行されればダメージを受ける。こうした場合には、改革者が極めて長期の導入期間を避けたいのであれば、直接補償その他の形による移行支援が必要になるかもしれない。

### 労働市場改革と危機

世界危機によって、多くの OECD 諸国では労働市場改革によって提起された特有の課題が浮き彫りになっている。2009 年の OECD 閣僚理事会は、循環的失業が構造的失業化する傾向に対処するための再雇用措置その他の改革を行う必要があると強調した。しかし、労働市場の「核心」の改革は短期的には極めて難しいものになる可能性が高い。データによれば、高水準の失業は労働市場改革への圧力を高める傾向があるが、失業者の急増はいかなる改革も無期契約の正規労働者（労働市場の「内部者」）にはほと



んど手を付けられない可能性を高める。雇用保護の重要性は失業とともに高まるので、正規労働者は景気下降期には雇用保護法のいかなる緩和にもますます強く抵抗するようになり、政府もさらに失業が増えることを恐れて緩和に及び腰になる可能性が強い。したがって、リセッション（景気後退）時の労働市場改革は、労働市場の「外部者」すなわち新規参入者、非正規労働者、失業者、その他の受給者を対象としたものになる傾向がある。

このような改革でも利点がある場合もあるが、こうした改革は労働市場の「二元化」を強めることに寄与しかねない。しかし、OECD 諸国における労働市場改革の経験は、政策プロセスにはタイムラグがあるので、景気縮小期の中盤に設計・採択された労働市場改革は雇用市場の改善によって改革が実行し易くなる景気回復期に実行されることが多い、ということも示唆していると思われる。要するに、改革を行うための最も有望な時期はリセッション直後のようである。

### 年金改革への支持

**年金改革**は、改革の必要性を広く訴えることが特に重要な分野—そして、効果を発揮する分野—であると思われる。改革の緊急性については時に疑問視されているが、過去 20 年間に年金制度改革の必要性—とおそらくその不可避性も—は社会的に受け入れられ易くなっているように思われる。これは主に、出生率低下と長寿化が、特に公的年金制度にもたらす意味に関する社会的論議の影響を反映したものである。また、現在の危機が年金財政への圧力をさらに強め、改革の優先度を高めているとも考えられている。

分配の問題は依然として難しいものの、改革の必要性については今や広く合意されており、すでに多くのことが行われている。OECD 諸国における年金改革の経験は、慎重な調査研究と諮問、意見聴取の必要性、拙速に伴うリスク、広報と明確な選挙による負託の重要性など、上述の一般的教訓の多くの重要性を浮き彫りにしている。さらに、改革戦略の成功事例にはしばしば、大規模グループを改革の実行から実質的に適用除外にする比較的長期の移行期間が含まれている。こうした措置がとられるのは多くの場合、若年層にほぼ全てのコストを負担させている間に、（その利益が年金改革論議の中心に置かれていることが多い）高齢者が、政策変更の影響をなるべく受けないようにするためである。

### 成長を促すような税制改革の実現

**成長を促すような税制改革**を下支えしている原則は今やこれまでもますます重要になっていると言える。財政再建への圧力により、多くの国はこの先、課税ベースの拡大や税率引き上げを通じて、新たな収入を求めざるを得なくなるが、このプロセスが景気回復にどのような影響を及ぼすかは、最も成長を歪めたり、成長にダメージを与えたりしない収入源を特定できるかどうかにかかっている。成長を促すような税制改革を行うことが難しいのは、ある程度まで、簡素、公平、運営の容易さ、潜在的移行コストなどの懸念を反映したものである。しかし、改革への抵抗は、税制改革が原則的に「総括的」（税制は全ての人に影響する）である一方、政策決定者が特定の有権者を優遇する租税政策の変更を選択するのは比較的容易であり、かつ選挙に有利に働くことも多い、という事情も反映している。年金改革は、コストが全ての納税者に広く拡散しているため、見えにくい一方、恩恵の対象は実質的に絞り込まれる—受益者に見える—のである。現在の環境でさらに懸念されるのは、多くの国は巨額の財政赤字を抱えているので、短期的に多額の収入減をもたらしかねない改革を行うことが難しくなっている、ということである。この結果、改革が納税者の行動にどのような影響を及ぼすかははっきりしないことが、さらに重要性を高めている。

税制改革論議の枠組み作りは極めて重要である。個別の要素に焦点を絞る





## 環境政策改革の推進

のではなく、税制の全体（労働所得課税が争点化している場合には税・給付制度までも）を考慮することによって、政策決定者は何が問題かをよく伝達することができるとともに、効率性と公平性の問題に対処することもできる。これは、給付コストと調整コストの両者を幅広く分散しつつ制度の歪みを取り除く広範なパッケージを通じて改革を推進できる、ということである。税制改革は長期かつ複雑なプロセスになる可能性が高いので、改革の広範な努力目標を明確化することは、改革主体に改革の意味を明確に伝えるとともに、特殊利益団体への抵抗を容易にすることにも貢献し得る。改革案の予想される影響を評価する独立機関も、納税者の行動、税収、公平性、運営の容易さなどの問題に関して、一定の役割を果たす場合が多い。特に、租税行政の役割は極めて重要なことが多い。最後に、実行のタイミングが極めて重要になる可能性がある。特に、法人課税の変更は、適切な段階を踏んで導入しなければ、企業に破滅的な悪影響を及ぼしかねない。同様の問題は、経常的な不動産税や住宅所有の税制上の取り扱いなどの変更と関連しても生じる可能性がある。

構造改革の難しさに関して最もよく引用される「お決まりの事実」のひとつは、メリットは実現までに時間がかかり、総じてより拡散的であるのに対し、コストは初期に発生しがちで、しかも少数の改革主体に集中する傾向がある、というものである。これは特に**環境政策改革**について言えると思われる。大半の環境改革は、一例えば、温室効果ガス排出削減策が企業に新たなコストを課すように、環境便益を万人に提供するために一部の行為者から収益を奪うことになる。さらに、こうした措置の利点はしばしばかなりの時間が経過してから初めて実感される。改革論議は、競争力に対する改革の影響、その分配面への帰結、改革によって排除される収益ストリームがすでに資産価格に組み込まれている場合に生じる問題などを巡る懸念によってさらに複雑化している。改革への支持を訴えるために出されたデータが一部の専門家から反論されることもよくあるので、科学的な不確実性もしばしば更なる難題をもたらす。環境価値を貨幣価値化する適切な手法や便益費用分析の限界などの問題についても意見が割れている。したがって、分析手法の選択が高度な政治問題になることもよくある。

OECD 諸国における最近の改革は、環境政策改革の推進に関して多くの教訓を示唆している。第 1 に、他の分野同様、利害関係者や国民を関与させることが極めて重要である。第 2 に、調査研究だけで政策を「直す」ことはできないが、利害関係者や有権者に訴える場合には、手堅いデータに基づく改革への支持は何物にも代え難い。第 3 に、経路依存性<sup>1</sup>は、政策措置の選択がある程度既存の制度や規制体制に依存していることを意味する。第 4 に、競争力や分配面への帰結に関する懸念はしばしば、一部の規定の部分的または一時的免除、移行支援、長期の導入期間などを通じて、うまく処理される。ただし、これらの措置を元々の汚染行為から切り離すとともに、これらの措置によって資源が抑制すべき行為に固定されないよう、配慮しなければならない。最後に、排出量取引を導入する場合には、大規模汚染者に対して少なくともある程度の排出量を無料で割り当てること（適用除外）が政治的には必要—経済的には望ましくないが—かもしれない。その場合には、政府は全面的な入札へと徐々に移行していくべきである。

## 社会政策改革：教育・保健医療の課題

政府は、**保健医療・教育制度改革**に乗り出すと、数多くの共通課題に直面する可能性が高い。これは両者ともサービスの多くが公共部門によって直

<sup>1</sup> 特定の国の仕組みや制度の発展が、単一の状態に収束することなく、むしろ歴史的な偶然的出来事と加古の政策的介入によって決定される事態を指す言葉。



接的に提供されるという事実と大きく関連している。

- 保健医療・教育制度は、経路依存性が極めて高い。両者とも大規模かつ複雑で、各国それぞれの事情の中で非常に特殊な発展をしてきている。したがって、何が実現可能か、何が望ましいかは過去の選択に大きく依存している。
- いずれの分野でもサービスの提供者は非常によく組織されており、総じて政治家より高い社会的信頼を得ている。したがって、提供者は改革プロセスに対して巨大な影響力を持っているが、これは特に改革の効果的実行には提供者の協力が必要とされる場合が多いからである。
- 保健医療と教育の分野で成果をどのように評価するかに関しては合意ができていない。これは、ひとつにはいずれの分野でも追求すべき目標が入り組んでいるためであるが、同時に、成果の質とその価値を測る信頼性の高い、一般に受け入れられている指標がないことも反映している。データが欠けているか、データに異議申し立てがなされている場合には、データに基づく改革は実行困難である。政策成果に関する信頼性と信憑性の高いデータを作成しようとする国家、国際機関の取り組みが討議条件を明瞭化する上で極めて有益なのはこのためである。教育に関しては、OECD の「PISA」（生徒の学習到達度調査）がこの種の取り組みの古典的範例になっている。
- いずれの分野の政策も多くの場合、発議されてから実行されるまでのタイムラグが非常に長い。いかなる政府も自身が発議した改革の利点についてその功績を認められるほど長く政権の座にとどまる可能性はない。
- いずれの分野でも何が「最良の実践例」であるのか、ほとんど意見の一致が見られない。健全な政策枠組みの基本的要素に関して広範な合意を特定できる政策分野もある。しかし、保健医療と教育の分野では、個々の政策体制を評価する際の基準となるような最良の実践モデルは存在しない。

このような様々な障害があるにもかかわらず、多くの OECD 加盟国は近年、教育・保健医療制度改革に着手している。各国の経験は、政府はこれらの課題にどう対処するかに関して数多くの教訓を示唆している。

- 医療専門家や教育者に大きな変革を課している改革は極めて稀である。成功している改革は、医療専門家や教育者への大幅な譲歩を伴っている場合も多い。特に保健医療制度改革は多額の費用を要するものになりがちである。すなわち、長期的にはコスト抑制に資することが見込まれる場合でも、短期的には多額の費用を要する譲歩が必要となる場合が多い。
- こうした交渉プロセスは、改革は広範な調査研究と長期の準備期間を必要とする傾向がある、ということの意味する。保健医療と教育は、「ビッグバン」型の改革が成功する可能性の高い分野ではない。
- データの価値や意味に関して合意ができていのかどうかにも大いに関係するが、国際比較など、より多くのより質の高いデータや分析が役に立つ場合が多い。

#### 行政改革：いかにして「改革者を改革するか」

行政改革は、経路依存性、長期のタイムラグ、異なるレベルの政府間の調整、改革の影響を直接に受ける公共部門利害関係者の支持を得る必要など、その範囲、程度、複雑さに関して、保健医療・教育制度改革の場合と同じ課題の多くを提起する。また、公共サービス・行政の質と効率性を評





備することは難しく、データに基づいて変革を支持することも場合によって困難な分野でもある。さらに、行政改革への社会的ニーズが大きいこともめったにない。市民はしばしば公共部門の非効率性や公共サービスの質に不満を持っているが、行政の「内部」改革の問題は余り政治的に目立たないのが普通である。改革への社会的ニーズを生み出すこと自体が、将来の改革者が取り組まなければならない最初の課題のひとつかもしれない。最後に、行政改革は政策決定者に「改革者を改革する」という問題を突きつける。というのも、行政は、実質的に、自らの改革を設計・実行し、多くの公務員が嫌うかもしれない措置を自らに課さなければならないからである。

近年の行政改革の経験から浮かび上がってくる教訓の多くは、これまでに特定した課題と直接的に関係している。


- 改革に対する市民の意識を高め、その支持を得るための取り組みが極めて重要である。行政改革が、市民の声と提供される公共サービスの質をともに高めることができる電子政府など、もっと目に見える補完的改革を伴う場合には、社会的な理解と支持は得易くなるかもしれない。
- 改革の影響を受ける公務員から広範な意見を聴取することも重要である。公務員の支持は、公務員に便益を提供する補完的改革によって、得ることができる—あるいは反対を軽減することができる。給与の引き上げが一定の役割を果たすかもしれないが、労働条件の改善、雇用満足度の向上、公務員の職業能力開発への投資などの措置も、改革の目標と完全に合致しつつ、公務員の改革に対する支持を促すことにつながるかもしれない。
- 進展に沿ってフィードバックと調整を行う漸進型アプローチは、不確実性の低減とそれによる反対の縮小につながる可能性がある。しかし、漸進型の改革を長期間持続するには安定した指導力が必要となる。政権交代の可能性を考えると、これは独立した恒久的な改革運営機関が必要とされるということである。
- 国際機関は、知識・情報の共有、政策評価、各国政府間の協力促進などを通じて、重要な役割を果たし得る。国際的ベンチマークの提供やピアプレッシャーの経路化によって、国際機関は改革へのインセンティブも強化し得る。

#### 規制改革へのきめ細かな取り組み

**質の高い規制を整備**するための制度やプロセスには多くの特徴がある。第1は、明確でしっかりした構造の全般的な政策枠組みが明瞭に定められていることである。制度が改革への「政府一体的」アプローチを実現できるように構築されていること、また、情報共有、信頼、協力を大事にする規制文化への強力なコミットメントや規制改革へのハイレベルの明示的なコミットメントがあることが、極めて重要である。上述のように、これはOECD諸国がある程度制度的に収斂してきている分野であるが、このことは、非常に異なる制度、政治体制、法文化を有する国々でも、類似した規制関連の課題に直面すると、類似した解決策を求めようになる、ということを示唆する。この種の制度・政策の普及は明らかに国際的なフォーラムにおける協調によって促進される。

#### 財政再建

1970年代以降の**財政再建**に関するOECDの経験を体系的に比較すると、OECD地域における2007年以降の劇的な財政悪化を好転させようとしている政策決定者に役立つ可能性が高い多くの教訓を引き出すことができる。ただし、現状でこれらの教訓を適用するにはある程度状況に合わせる必要がある。第1に、大半の財政再建は収入面の措置と支出面の措置を組



み合わせて行われるが、多くの調査研究によれば、特に政府消費と財政移転に関連した政府支出の抑制による財政再建の方が長続きする可能性は高い。第2に、支出の抑制による財政再建の方が、総じて、主に収入増に頼る財政再建より成長パフォーマンスは高い。一般に、大規模な財政再建は財政制度の手直しから始まるのではない。第一歩は早急の儉約を目指すところから始まるのが普通であり、それも往々にして一時しのぎの措置として行われる。しかしその後、政府は、そうして手にした財政の好転を長続きさせようとして、規則に基づく枠組みや制度の見直しに乗り出す場合が多いのである。1990年代のスウェーデンの経験がこうした道筋を如実に物語っているが、これはスウェーデンに限ったことではない。

結局、最も効果的な組み合わせは構造的な財政均衡目標と名目支出上限枠の組み合わせであると思われる。規則に違反した場合の政治的コストを強化するメカニズムも大いに寄与し得る。しかし、この枠組みがうまく機能する可能性が高いのは、選挙で選ばれる政治家が「当事者意識を持っている」場合のみである。また、近年では、しばしば財政規則を整備する中で、予算編成過程で少なくともある程度のテクノクラート機能を果たす財政諮問会議やその他の超党派機関に対する関心も高まっている。データによれば、こうした機関は財政成果の改善をもたらす上で一定の役割を果たし得るし、また、確かに果たす。

---

## 危機は改革を容易にするのか、困難にするのか

### 危機後の改革課題

世界経済は引き続きこの半世紀余りで最も深刻かつ広範なリセッションの悪影響と格闘している。OECD 諸国政府は現在、危機からの回復を持続させるという課題に直面している。このためには、成長を止めずに財政を立て直すことを可能にする政策ミックスを見出す必要がある。構造改革は、一方では成長ポテンシャルを高めることによって、他方では、多くの場合、財政への圧力を減らすことによって、この2つの目標の追求を促進し得る。課題はこの先、さらに難しいものとなる。危機の直接的影響を緩和するために2008～2009年に採用された多くの構造的・財政的緊急措置が、中長期的に維持されれば、長期的な成長を損なうことになりかねないからである。最後に、現在の危機が、回復と将来の経済成長が持続可能な開発と両立するようにするための改革の触媒役を果たす可能性に留意しておくことが重要である。

政策改革に関する多くの調査研究は、危機が**改革の好機**になり得ることを示唆している。OECD の調査分析はこの危機と改革の繋がりを幅広く確認している。しかし同時に、健全な財政がより多くの改革をもたらす傾向があることも示唆している。実際、最近の調査研究から浮かび上がってくる最も確たる知見のひとつは、健全な財政と構造改革の進展の間には繋がりがあることである。したがって、現在の危機の影響はどちらにも解釈できる。危機は改革追求へのインセンティブを強めるかもしれないが、財政事情によって政府の改革遂行能力は抑えられる、ということである。各国政府は、財政や成長への長期的影響が財政再建に資すべき場合でも、大きな創意を発揮して変革の短期的コストを負担するために必要な財政資金を捻出しなければならない。また、改革は、単に公的支出の避けがたい削減としてばかりでなく、長期的・構造的な理由から望ましいものとしても提示される必要がある。

---

## OECD は危機後の改革推進でどのような役割を果たせるか

### 構造改革の推進：OECD の役割

MRH の調査研究が裏付けているように、改革への支持は**国際的に比較可能なデータと分析**を利用できるようにすることによって強化される。OECD は多くの分野でこうしたデータと分析を提供できる強力な態勢を構



築している。OECD の活動の影響が最も目に見える形で浮かび上がることが多いのは、各国が自国のパフォーマンスや政策を国際比較する場合である。ベンチマーキングは多くの場合、自分では満足すべきものと見なしている制度や状況、成果などが国際的には見劣りすることを有権者や選良に知らせるシグナルとなる。改革は多くの場合何回か試みて初めて成功するという事実を照らして見ると、こうした知識共有の重要性はさらに明らかになる。国際的な調査研究と政策対話は、「政策の学習」プロセスを迅速化することで、各国政府が学び合い、他国の政策的過ちを繰り返さないことを可能にし得るのである。

OECD は、各国が**持続的な漸進主義 (incrementalism)** の課題に応えるのを支援する上でも主要な役割を果たすことができる。多くの分野において改革を成功させるためには、大半の政府の存続期間を超える可能性が高い期間にわたり、一連の、しかしよく調整された改革に取り組んでいく必要がある。OECD は、統合的な政策改革を長期にわたり持続していくための国内機関を支援することができる。

最後に、多面的機関として、OECD は、経済、社会、環境、統治などの問題に関する議論が互いを豊かにするものになるよう、様々な分野のデータや経験をまとめることもできる。少なくとも、これは**政策の整合性**の確保—それぞれの政策が相反するものであってはならない—に資するはずである。時には、それ以上の成果ももたらし得る。多くの相互補強的な改革を調整して追求していけば個々の改革から生じる利益が増す場合に、複数の改革間の潜在的補完性を特定する機会が生み出されるからである。この多面性は、目下の危機に対処するための政策ともっと長期の目標に照準を絞り込んだ政策のシナジー効果を極大化する—相殺効果を最小化する—必要があるため、現状では極めて重要な考慮すべき点である。





## 詳細情報

本資料および OECD 改革の実現プロジェクトの詳細については、以下の担当者に照会されたい

William Tompson, Regional Development Policy Division,  
Directorate for Public Governance and Territorial Development, tel.:  
+33 (0) 1 45 24 15 76, email: [william.tompson@oecd.org](mailto:william.tompson@oecd.org).

Cheonsik Woo, General Secretariat, tel.: +33 (0) 1 45 24 76 84, email:  
[cheonsik.woo@oecd.org](mailto:cheonsik.woo@oecd.org).

## 参考文献

上記に要約された研究結果は以下の報告書に基づいている。  
[\*Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries\* \(2010\)](#).

その他の参考文献:

[\*The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries\* \(2009\)](#)

[\*Achieving Better Value for Money in Health Care\* \(2009\)](#)

[\*The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action beyond 2012\* \(2009\)](#)

[\*Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth\* \(2010\)](#)

[\*Regulatory Reform for Recovery: Lessons from Implementation during Crises\* \(2010\)](#)

*Health System Priorities When Money Is Tight* (Forthcoming, 2010)

*Reforming Fiscal Relations across Levels of Government* (Forthcoming, 2010)

*Ten Years of Regulatory Reform: Lessons for a New Regulatory Policy Agenda* (Forthcoming, 2010)

これらの書籍は OECD オンラインブックショップで購入可能である。  
[www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).

OECD の報告書および統計データベースは OECD オンライン図書館で入手可能である。: [www.oecdilibrary.org](http://www.oecdilibrary.org).

## Where to contact us

### OECD

#### Headquarters

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
France  
Tel : (33) 01 45 24 82 00  
[sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### Germany

**OECD Berlin Centre**  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tel. (49-30) 288 8353  
[berlin.centre@oecd.org](mailto:berlin.centre@oecd.org)  
[www.oecd.org/berlin](http://www.oecd.org/berlin)

### Japan

**OECD Tokyo Centre**  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tel: (81-3) 5532 0021  
[center@oecdtyokyo.org](mailto:center@oecdtyokyo.org)  
[www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

### Mexico

**OECD Mexico Centre**  
Av. Presidente Mazaryk 526,  
Colonia: Polanco,  
C.P., 11560, Mexico D.F.  
Tel: (00.52.55.9) 138 6233  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
[www.ocde.org/centrodemexico](http://www.ocde.org/centrodemexico)

### United States

**OECD Washington Centre**  
2001 L Street, NW - Suite 650  
Washington D.C. 20036-4922  
United States  
Tel : (00.1.202) 785.6323  
[washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
[www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)