

勿凝学問 50

政府の利用価値

現代国家の機能と現代（公共）経済学の政治的バイアス

2006 年 11 月 3 日

慶應義塾大学 商学部

教授 権丈善一

問題意識	1
社会保障と国のかたち	2
現代国家のかたちとはたらき——現代（公共）経済学の政治的バイアス	5
政府の利用価値——医療政策を例として	12
参考文献	15

さてさて、久しぶりに、ここ 2 ヶ月ほど講義の中で話していたことをまとめてみようと思う。

問題意識

今は昔、時の首相が「民間でできることは民間に」と絶叫すれば、大衆がシビレきってしまう不思議な時代があったそうである。その熱狂の渦中、次のような反時代的な文章を書く^{おたわ}大戯けもいた。

権丈(2004), pp.117-8

それでは、国民負担率が異なるということは、われわれ国民の生活に対していったい何を意味するのか。この点、基本方針 2003 の 3 つの基本理念の中のひとつ「民間でできることは民間に」¹という言葉をもとに紐解いてみよう。民間でできることは民間に任せるべきである。わたくしも支持する。なぜならば、これは正しい日本語であり、文法的にも論理的にも間違っていないからである。けれども、同じく年金、医療や、同じ介護・保育サービスであっても、これが民間で供給されるのと公的に供給されるのとでは、質や量が変わってくる。

¹ 3 つの基本理念は基本方針 2003 冒頭に、「改革なくして成長なし」「民間でできることは民間に」「地方でできることは地方に」の順に記されている。

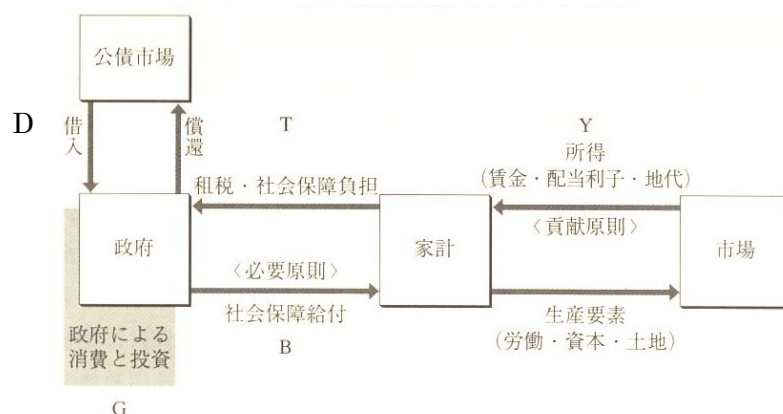
今日は、「民間でできることは民間に」という安っぽいスローガンに大衆が導かれた社会では、結果的に、いったいどのようなことが起こるのかを予測するために、現代国家の役割を考えてみようと思う。現代国家は、基本的に年金給付、医療給付をはじめとした社会保障給付、それに公的教育給付を行うために存在しているようなものである。こうした国家の役割を制限して、その多くを民間に任せようとする圧力が強く強く働く昨今、政府の利用価値を理論的に整理しておくことが、きわめて重要であるように思える。根源的な問題意識は、そこにある。

社会保障と国のかたち

国のかたちは社会保障が作るということを、これまでよく口にしてきた。そのことを確かめてみよう。社会保障の機能をまとめた次の文章に目を通してほしい。

権丈(2004), pp.141-2.

図 1 再分配政策としての社会保障



社会保障は、国民の基礎的消費部分を社会化すると同時に、それに要する資源を社会から優先的に確保しているものであり、この目的を所得再分配という手段を用いながら行っている。この所得再分配としての社会保障は、図 1 の概念図に沿って説明できる。まず家計は、生産要素を市場に供給し、その見返りとして所得 (Y) を得る。市場の分配原則は、生産要素が生産にどの程度貢献したかに応じて分配するという〈貢献原則〉である。この 1 次分配から、政府は公権力を用いて、租税・社会保障負担 (T) を強制的に徴収する。また政府は、公債市場から資金 (D) を調達する。そして政府は、徴収した資金を用いて、公務員を雇用したり、公共事業を行ったり、国防などの公共サービスを供給したり (G)、さらには公債の償還を行ったりする。そして政府は、徴収したかなりの部分を、今度は、社会保障給付 (B) として、家計が必要としている程度に応じて所得を分配するという〈必要原則〉にもとづいて再分配する。ようするに、社会保障の基本的な役割は、市場の分配原則である〈貢献原則〉にもとづいた所得分配のあり方を、家計の必要に応じた〈必要原則〉の方向に修正することなのである。

ここで、次の記号を定義する。

- Y = 国民所得 (N I)
 T = 租税社会保障負担
 B = 社会保障給付
- T/Y = 国民負担率
 D/Y = 財政赤字対国民所得比
 $(T+D)/Y$ = 潜在的国民負担率
 G/Y = 政府消費・投資の国民所得に占める割合
 B/Y = 社会保障給付の国民所得に占める割合

国民負担率を、日本、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、そしてスウェーデンについてみる。

表 1 国民負担率(2003 年 : %)

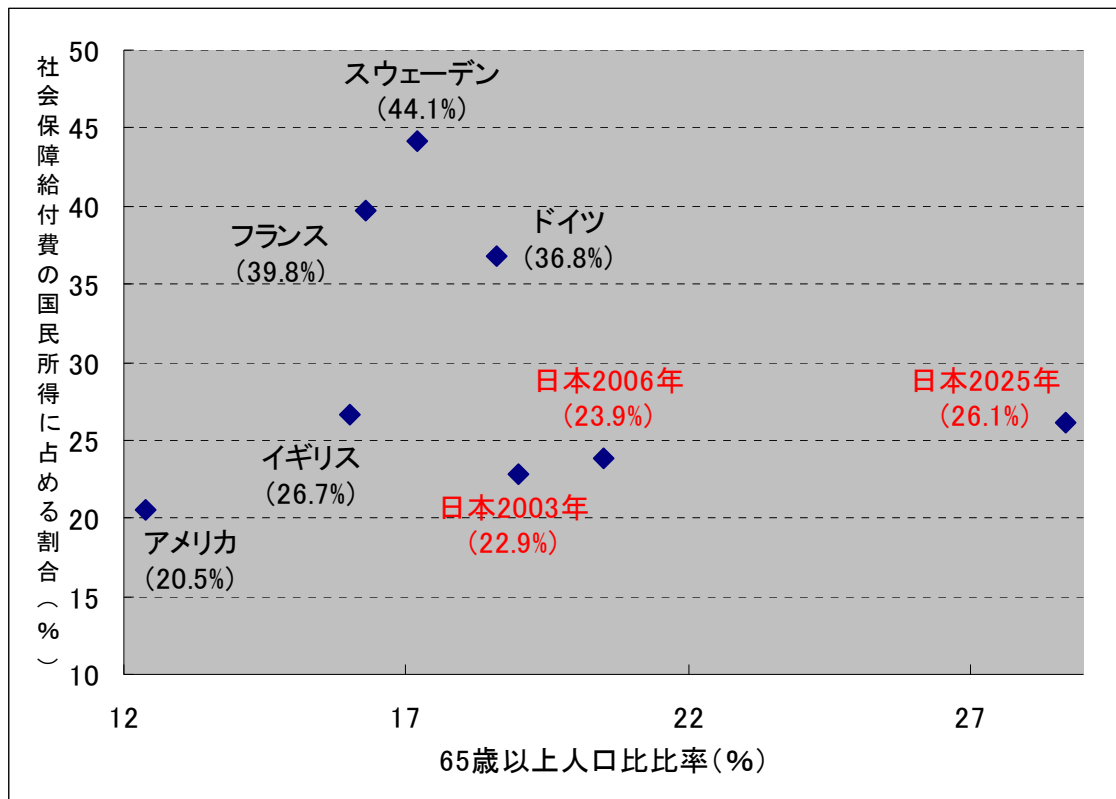
	国民負担率 T/Y	財政赤字対国民所得比 D/Y	潜在的国民負担率 $(T+D)/Y$
日本	36.2	10.7	46.9
日本(2006)	37.7	6.1	43.8
アメリカ	31.8	6.6	38.4
イギリス	47.1	4.2	51.3
ドイツ	53.3	5.1	58.4
フランス	60.9	5.6	66.5
スウェーデン	71.0	0.1	71.1

この前、新しく総理になった方は、「国民の負担をできるだけ抑えて」と言っていたようであるが、おそらく彼が意識している「国民の負担」は、国民負担率、もしくは潜在的国民負担率のことなのであろうと思う。

ところで、この国では、表 1 にみる潜在的国民負担率 5 割というような目標が、新聞紙面や雑誌などでやたら取りざたされるのであるが、図 1 にみるように、現代の国家は、国民から租税・社会保険料を徴収するのみならず、社会保障給付 (B) を家計にわたしているのである。お上が民百姓から取り上げるだけ取り上げて、彼ら民百姓にはほとんどなんの施しもししていなかった時代の五公五民とは話はちがう。いまそれをみてみよう。

図 2 には、横軸に 65 歳以上人口比率、縦軸に社会保障給付費の国民所得に占める割合、すなわち B/Y をとっている。横軸に 65 歳以上人口比率をとったのは、常識的に考えれば、この値が大きくなれば社会保障給付費の国民所得に占める割合も大きくなると考えられるのであるが、必ずしもそうではないということを示すためである。

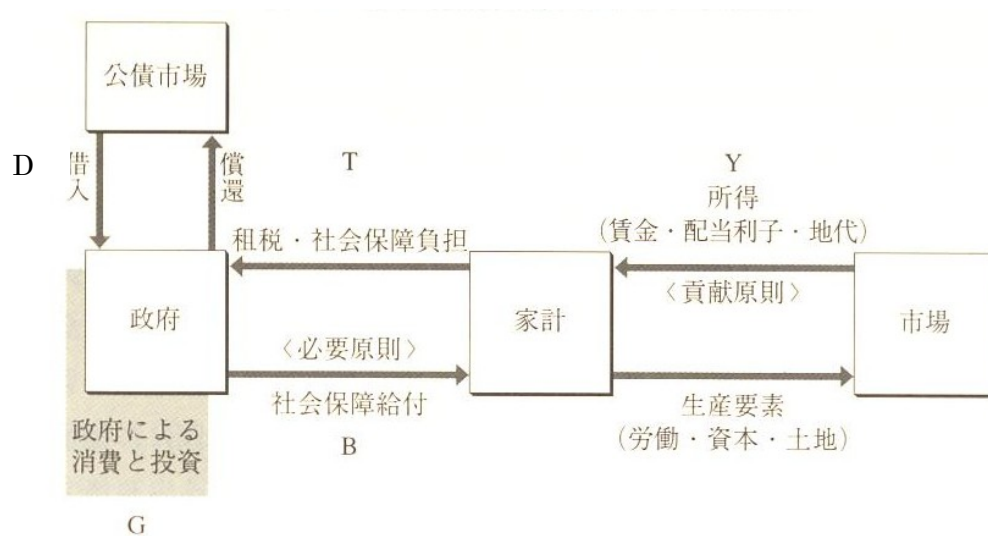
図 2 社会保障給付費の国民所得に占める割合 [B/Y(2003 年:%)]



注) 社会保障給付費は社会支出 (OECD 基準) を用いている。

日本 2025 年は、厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し——平成 18 年 5 月推計」による。

再び図 1 をみてみよう。



政府は国民に(T+D)の負担を求めているのであるが——そもそも D を負担と呼ぶのは妥当なのかという疑問が大いにあるがそれはさておき——、政府は国民に B の給付を戻している。ここで、わたくしが最近、社会保障とほとんど同じ機能をはたしていると考えている公的教育支出(E)をも視野に入れて、現代の国家がどのような機能をはたしているのかをひとつの表にまとめてみる。

表 2 政府による消費と投資
 $G/Y=(T+D)/Y-(B+E)/Y$ (2003 年 : %)

	(T+D)/Y (T/Y)	B/Y	E/Y	G/Y	(B+E)/(T+D)
日本	46.9 (36.2)	25.6	4.4	16.9	64.0
アメリカ	38.3 (31.8)	20.5	6.1	11.7	69.5
イギリス	51.2 (47.1)	26.7	5.6	18.9	63.1
ドイツ	58.4 (53.3)	36.8	5.2	17.2	71.9
フランス	66.5 (60.9)	39.8	6.6	20.1	69.8
スウェーデン	71.1 (71.0)	44.1	7.3	19.7	72.3

E: 公的教育支出 [OECD(2006), *Education at a Glance*.]

E/Y の Y は、OECD(2006), *National Accounts* の NNI を用いた。

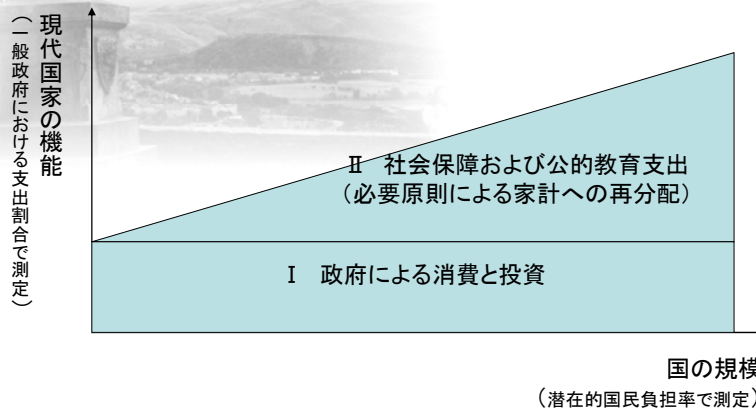
表 2 の (T+D) / Y は潜在的国民負担率であり、これは家計と公債市場から政府に支払われる。このうち B/Y の社会保障と E/Y の公的教育費が、政府から家計に再分配される。ゆえに、潜在的国民負担率(T+D)/Y から社会保障給付(B/Y)と公的教育費(E/Y)を差し引いた値として、G/Y という政府による消費と投資が得られることになる。

現代国家のかたちとはたらき——現代（公共）経済学の政治的バイアス

ところで、表 2 の右端には、家計や公債市場から政府に徴収された資金(T+D)に占める社会保障給付 (B) と公的教育費 (E) の合計値の割合を載せてみた。そこで、表 2 から得られる現代国家の機能について、思い切って次のように抽象化してみる。

図 3

国の規模と現代国家の機能



60

Keio University
Y Kenjoh



そしてわたくしが長年いできてきた問題意識を、次のように要約しておく。

現代（公共）経済学の政治的バイアス

- 現代国家は、貢献原則にもとづく市場の分配を必要原則にもとづいて修正する再分配政策が、小さな政府では過半、大きな政府では大半を占める。にもかかわらず、古典的な公共財供給を分析するには適当ではあるかもしれないタームで、必要原則による家計への再分配を旨とする社会保障や教育政策を経済学者に論じさせている。
- 社会保障や教育は、古典的公共財とは似ても似つかぬものである。よって、多くの経済学者は、その論に、無意識のうちに一定方向、すなわちその存在意義を認めぬ、再分配否定へのバイアスがかかることになる。

それでは、現代において政府の所得再分配部分（Ⅱ階部分）の存在意義を、どのように理解すればよいのか。この問いに対して、わたくしは、次のように考えているわけである。

- 平等消費の実現手段
政府は特定の対人サービスの階層消費を回避し、平等消費を保障する唯一

の政策手段として存在する。

(医療、介護、保育、教育等の現物給付)

- 不確実性からの生活保障の実現手段

政府は不確実性から生活を保障する最後の砦として存在する。

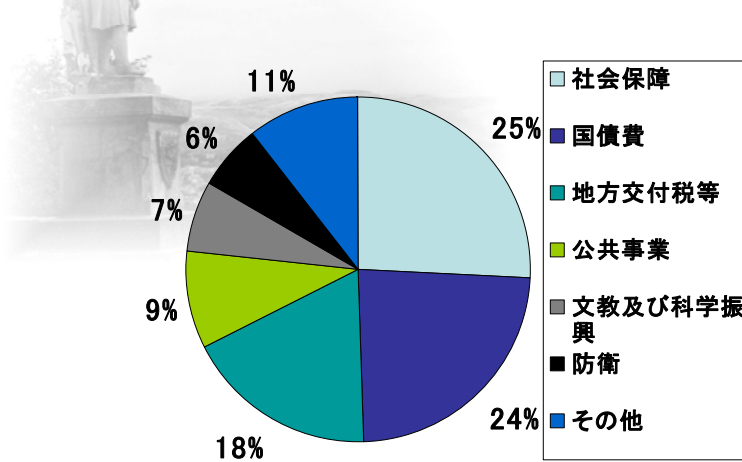
(年金等の現金給付)

さて、現代の国家というのは、社会保障を通じて、所得の再分配を行っている。しかもその役割が、決定的に大きいという特徴をもっている。先日、ある学生が公務員を目指したいと言ってきたときに、どこに行きたいのかと訪ねると、内閣府とのこと。ついつい余計なお世話で、「現代の国家は厚労行政でなりたっているんだよなあ」と言ってしまったのは、上記のような認識をもっているからである。

ちなみに、2006 年度国家財政（一般会計）80 兆円のうち社会保障への国庫負担は 21 兆円。ところが、社会保障は国家財政のみで賄われているわけではない。先週公表された 2004 年度社会保障給付費 93 兆円のうち国庫負担はわずか 23%にすぎず、社会保障財源の約 60% は社会保険料が占めている。そして社会保険料は、1998 年には国税収入を超えてしまい、その差は拡張しつづけている。先進諸国ではどの国でもそうであるが、現代国家では、厚労行政が圧倒的な存在感を示しているのである。

ここで君たち学生さんたちをみていて毎年分かっていないなあと思うことは、社会保障は自分たちとはあまり関係のないことであり、社会保障は弱者のための救済措置、社会保障といえば生活保護と連想してしまうひとが多くいるということである。たしかに、中学高校の教科書ではそう教えるらしい。しかしながらこれは大きな間違い。君たちが社会保障といえばまずイメージするという生活保護は、社会保障給付費の中でわずか 3 %程度しか占めていない——さらに言えば、生活保護費の 50%強が医療扶助に使われているので、君たちが普通にイメージする日常生活の補助は社会保障給付費の中で 1 %台前半の値でしかない。社会保障給付のなかで圧倒的な割合を占めるのは年金の 53%であり、ついで医療の 32%である。ついでに言うておくと、高齢者世帯の所得に占める公的年金給付の割合は、2003 年度では 7 割を超えてもいる。社会保障の問題は、他人事ではなく、君ら自身の問題なのである。上の文章を再読しながら、次の図を順にながめていってもらいたい。

2006年度国家財政(一般会計)80兆円と 社会保障への国庫負担21兆円



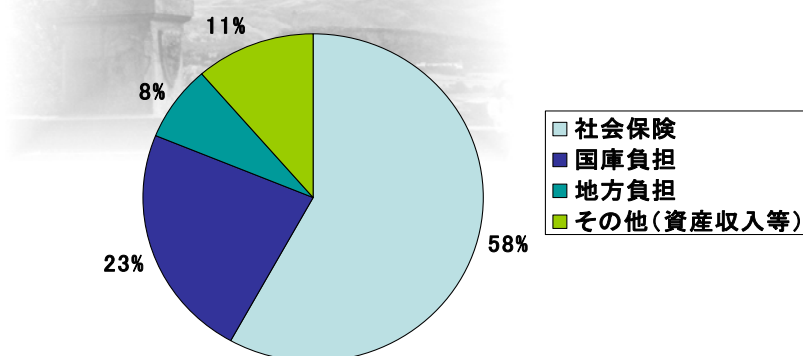
39

Keio University
Y Kenjoh



社会保障は国家財政のみで 賄われているわけではない

社会保障の財源構成
2004年度社会保障収入=93兆円

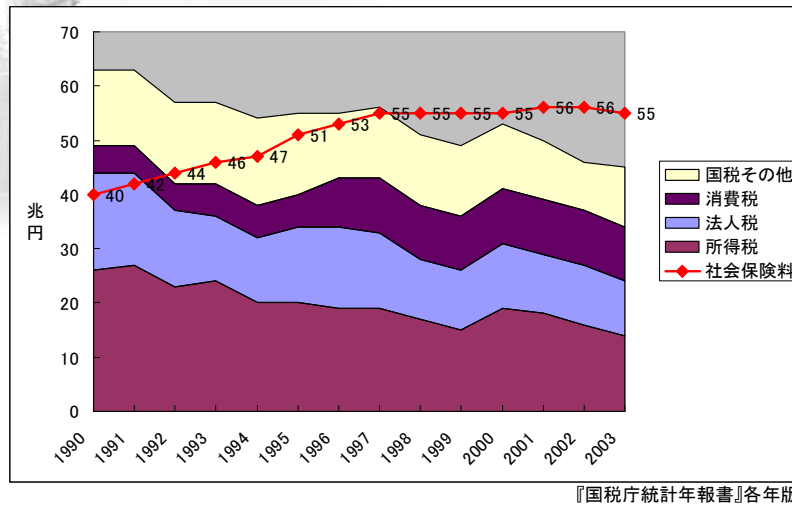


40

Keio University
Y Kenjoh



国税よりも大きな社会保険料収入



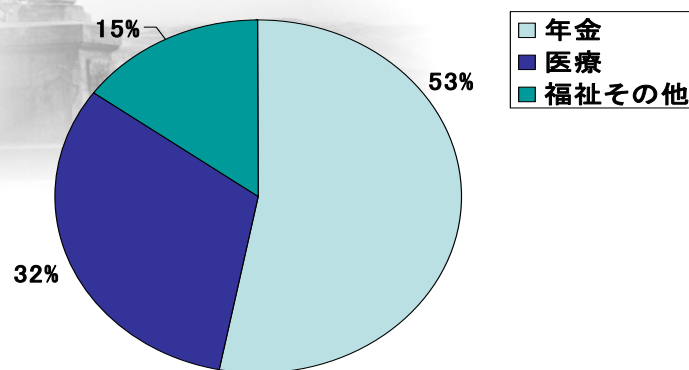
42

Keio University
Y Kenjoh



社会保障の部門別給付内訳

2004年度社会保障給付規模＝86兆円



5

Keio University
Y Kenjoh



社会保障の機能別給付内訳

2004年度社会保障給付規模＝86兆円

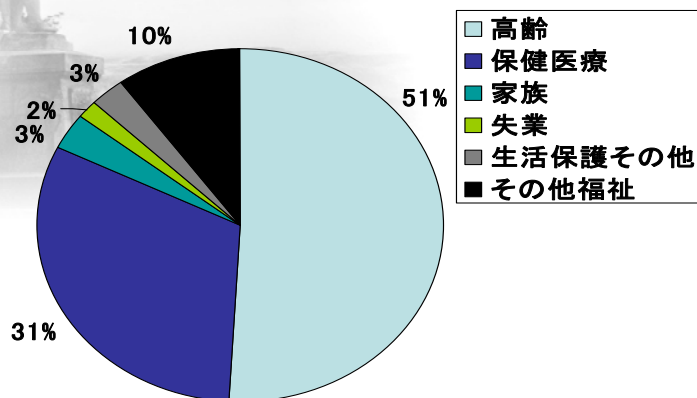


表 3 高齢者世帯の年間所得
(1世帯当たり平均所得額)

	金額	構成比
総所得	290.9 万円	100.0%
稼働所得	51.2 万円	17.6%
公的年金・恩給	209.3 万円	71.9%
財産所得	15.7 万円	5.4%
年金以外の社会保障給付金	3.4 万円	1.2%
仕送り・その他の所得	11.4 万円	3.9%

資料)『国民生活基礎調査』(平成 16 年)、同調査における平成 15 年 1 年間の所得。

注) 高齢者とは、65 歳以上の者のみで校正するか、又はこれに 18 歳未満の未婚の者が加わった世帯をいう。

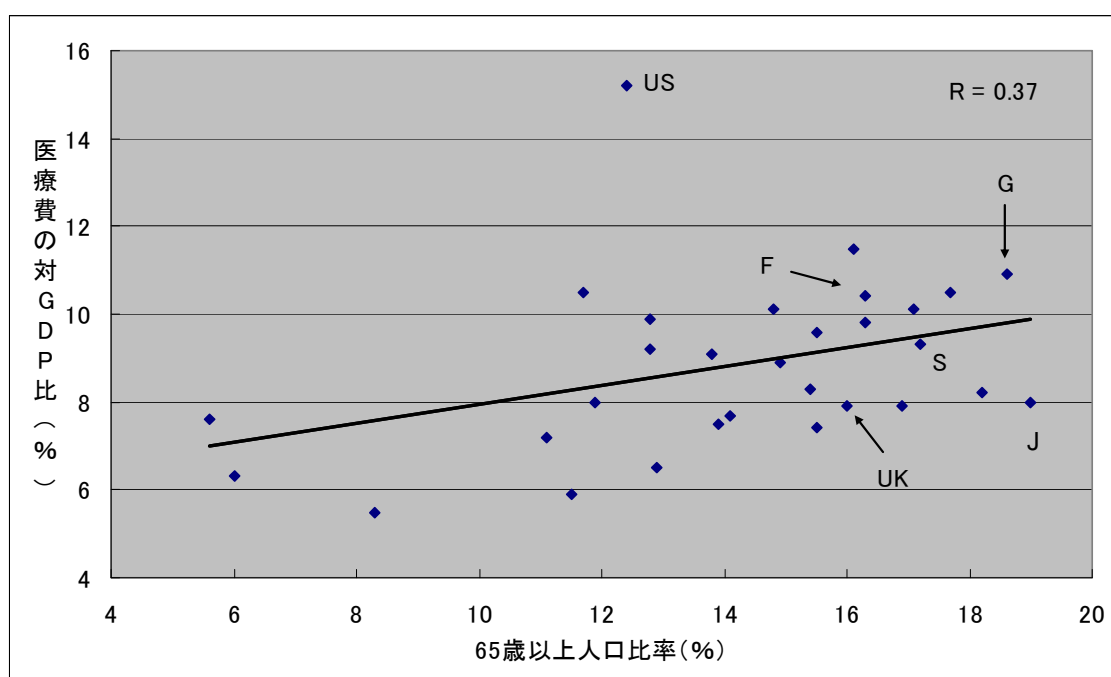
政府の利用価値——医療政策を例として

さて、本題にはいろいろ。

先に、現代国家は、平等消費の実現手段、不確実性からの生活保障の実現手段として存在するとした。この前者の意味について、ここでは詳述しよう²。

国民総医療費＝公的医療費＋私的医療費である。いま、2003年のOECD諸国の医療費水準を縦軸にとり、横軸には65歳以上人口比率をとって図示してみる。日本は、Jで示される位置にある。

図4 日本の医療費水準（2003年）



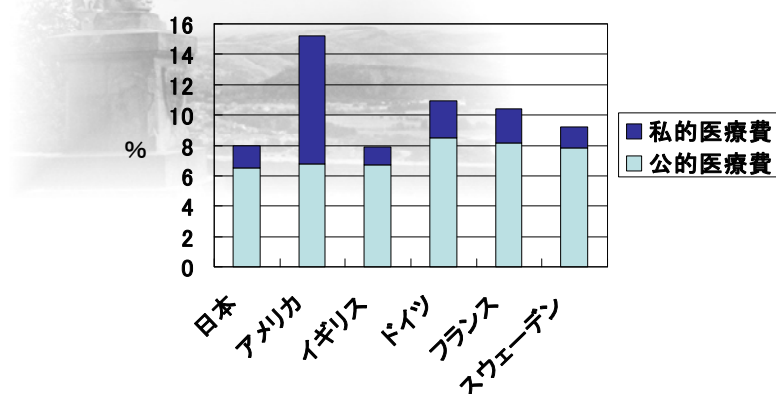
F: フランス G: ドイツ J: 日本 S: スウェーデン UK: イギリス US: アメリカ

医療費のGDPに占める割合を、公的医療費と私的医療費に分けて示すと次の図のように

² この本論では、「不確実性からの生活保障の実現手段としての政府」については触れないが、この点については次のように考えている。すなわち、今日の現実社会というのはきわめて不確実性の高いものなのであるが、人は強い安心欲求、安定欲求をもっている。強権力を行使することにより、社会の不確実性と人の安心欲求の溝を埋める最後の砦としての働きをしているのが政府である。政府の行っていることは、観察者からながめれば長期計画にもとづかない辻褄合わせのようにみえもするのであるが、その姿を批判する際には、政府は将来予測が不可能に近い不確実性の高いできごとに対処していることを割り引いて考えてあげなければ、政府、そしてそこで働いている人たちが可哀想であろう。

なる。

医療費のGDP比 2003年



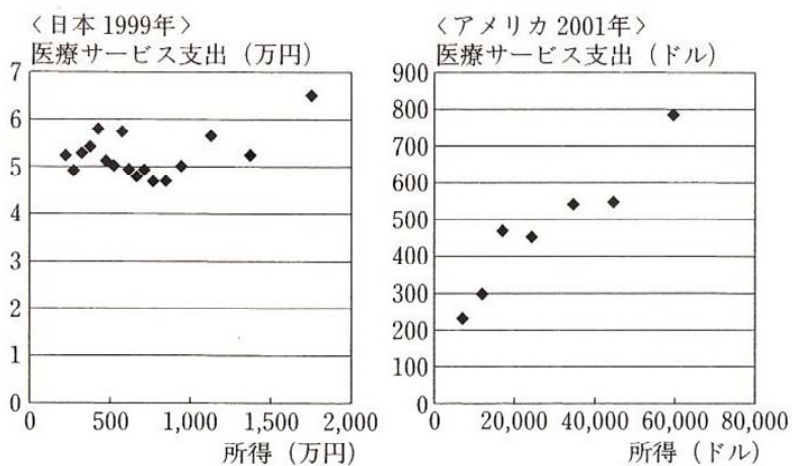
62

Keio University
Y Kenjoh



ここで、所得と医療サービス支出の日米比較をみてみる。

所得と医療サービス支出の日米比較



鈴木玲子(2004)「医療分野の規制緩和——混合診療解禁による市場拡大効果」

八代尚宏／日本経済研究センター編『新市場創造への総合戦略(規制改革で経済活性化を)』

63

Keio University
Y Kenjoh

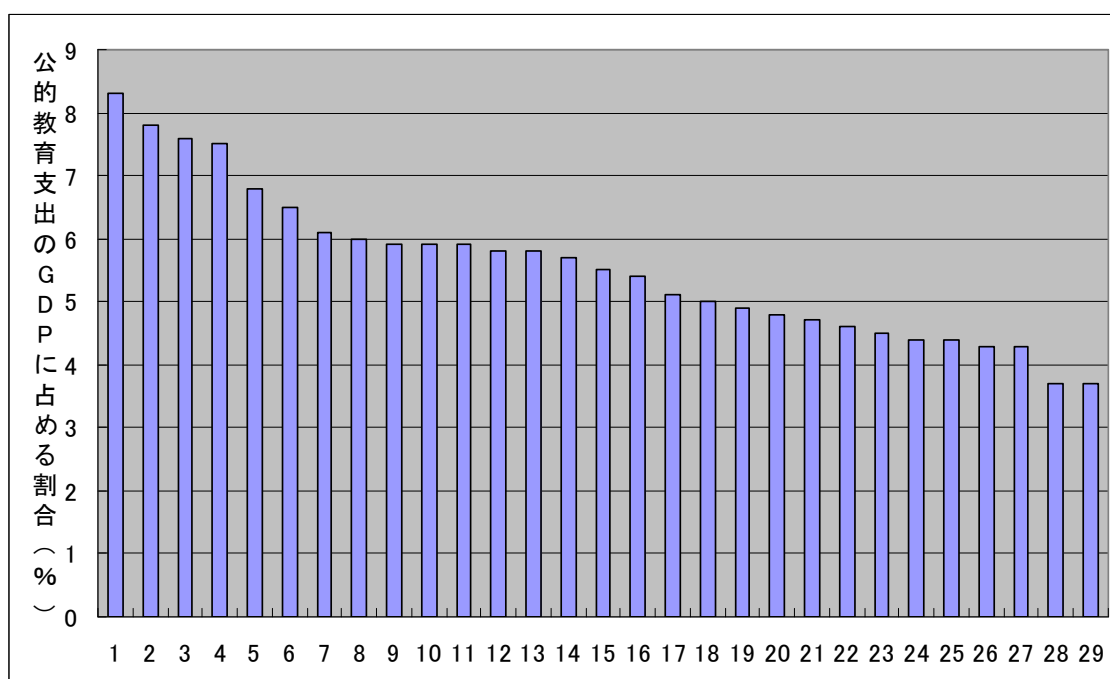


ここで言いたいことはひとつ。ようするに、ある財・サービスは平等消費されるほうが望ましいと判断した場合、その平等消費を実現するためには、政府を利用するしか手段がないのである。政府を利用せずに市場に任せるとなると、どうしても所得階層に応じて消費格差のある階層消費が生まれる。たとえば医療——はたして、医療に関して、平等消費が望ましいのか、階層消費が望ましいのか？この問題こそが、「民間でできることは民間に」というスローガンを掲げる政治家を前にして、われわれが考え抜かねばならないことになる。

それでは、教育に関してはどうか？

OECD 諸国を対象として 2003 年の公的教育支出の GDP 比を示しておく。日本はどこに位置するだろうか？

図 5 公的教育支出の GDP に占める割合
OECD 諸国 2003 年：％



資料) OECD(2006), *Education at a Glance*.

注) OECD30 ヶ国中、欠損値 Luxembourg を除く。

答えは、日本はトルコと並ぶ最下位 28、29 番目の水準 3.7%である。「教育はすでに混合診療化している」とわたくしが口にするのを聞いたことがある人もいるだろうが、その意味は、ここで論じた文脈に沿って考えれば察してもらえるかと思う。

最後に、冒頭に戻ろう。そこに引用した次の文章の意味も、いまでは理解できるだろうと思う。

権丈(2004), pp.117-8	
民間	民間でできることは民間に任せるべきである。わたくしも支持する。なぜならば、これは正しい日本語であり、文法的にも論理的にも間違っていないからである。けれども、同じく年金、医療や、同じ介護・保育サービスであっても、これが民間で供給されるのと公的に供給されるのとでは、質や量が変わってくる。

そして、今年2月の当時経済財政諮問会議議員吉川洋氏との対談の中でのやりとりの真意も、今は君たち学生さんたちにも十分に分かるのではないかと期待する。

権丈(2006), 613-4	
吉川	医療費のうち税や保険料で賄っている公的負担の部分は、財政事情を考えればある程度伸びを抑制するしかない。
権丈	公的な負担を抑制すれば、所得によって医療に格差が生じるし、病弱な人は民間の医療保険からは排除されてしまう。 「誰もが最適な医療を受けられる」というのが皆保険の理念だ。
吉川	「医療が大切」というのはその通りだが、教育だって防災だって大切だ。 大切なものを足し合わせると、いまの財政では金が足りない。
権丈	人びとが尊厳を持って生きるには、医療は他の分野より優先度が高い。
吉川	「負担が増えても公的医療を充実させてほしい」という国民の合意があるなら、 「社会保険料を上げよう」という声が上がってもいいはずだが、 現実には「消費税を上げる」と言ったとたん、みな渋い顔をする。
権丈	吉川さんは経済財政諮問会議の民間議員を務められ、 政策の立案に深く関与されている。 医療が大切だと考えるのであれば、政府や国民に対して保険料や税を 引き上げるよう説得される立場にあるし、実際にそうされればよいと思うのだが。

参考文献

権丈善一(2006)『医療年金問題の考え方——再分配政策の政治経済学Ⅲ』慶應義塾大学出版会

権丈善一(2004)『年金改革と積極的社会保障政策——再分配政策の政治経済学Ⅱ』慶應義塾大学出版会