

新たな福祉国家像への模索



医療と技術

河 越 正 明*

Searching for a New Welfare State

Key Words : welfare state, social security, generations, paternalism

1 はじめに

なるべく長く健康を維持し、それぞれの天寿を全うするということは、幸福追求の一つとして恐らくすべての人が合意できるであろう。こうした健康を支える医療サービスをどのように経済システムの中に、さらには国全体の経済社会システムの中に位置づけるかが医療経済の課題である。

GDP 500 兆円の国の規模の中で、国民医療費は40 兆円を超えるまでに増加した。医療サービスの価格は、その太宗が診療報酬という公定価格であり、価格に需給を調整する機能はない。したがって、財布の大きさが需要を決め、これが医療側の供給能力の範囲内であれば、その需要が実現することになる。この場合の財布とは、公的医療保険制度の下では、家計だけでなく政府の財布の大きさが重要である。しかし、政府の財布は税・保険料の形で家計が最終的には負担することを考えれば、人々がどのような政府の姿を望ましいと考えるかが、最終的に問われるところとなる。

筆者の特任教授を務める医療経済・経営学寄附講座では、『医療と経済』と題する過去3年間の研究成果を2016年12月に上梓したが¹⁾、その後、政府にどのような役割を期待するかについて、大きな動きがあった。これが本稿で論ずるテーマである。

政府が開催する人生100年時代構想会議が昨年末

に「中間報告」を公表し、「全世代型の社会保障」の姿を示した²⁾。ここでは、従来の人生後半に係る社会保障に加え、幼児教育の無償化を始めとする人生前半における社会保障について、具体策が提案されている。

この「全世代型の社会保障」には財源的な裏付けはどうするのかという大問題が存在するが、この費用分担を人口減少社会の中でどのように行うのかを考える上でも、まず望ましい政府の姿を考える必要がある。北欧諸国で高福祉を実現するために大きな税・社会保障負担を課すことができる理由の一つは、政府に対する信頼が高いことである³⁾。信頼という社会関係資本をうまく政府と国民との間に築くことが「全世代型の社会保障」実現のための鍵であり、その前提としてまず望ましい政府像への合意が必要である。

2 新たな福祉国家の役割：世代間の資源再配分

政府の姿を巡っては、以前は「小さな政府」と「大きな政府」という対立軸があったが、この対立軸はもはやあまり有用ではない。どの程度の「大きな政府」かが問題である。

「全世代型の社会保障」は、世代間の資源再配分への政府の積極的な関与を意味している。こうした資源再配分はこれまで、家族という共同体が中心に行ってきた。老親の面倒をみるのも子供の世話をするのもかつては現役世代が大家族の中で行ってきたことであるが、核家族化が進み家族の機能が弱まるとともに、老親の面倒、そして子供の世話ももはや社会的に行われようとしている。

政府が行っている世代間の資源の再配分の実態をみよう。図表1は、個人が政府から受けとる給付額と、政府へ支払う負担額を年齢別に示したものであり、両者の差し引きでみて現役世代が多くを負担し



* Masaaki KAWAGOE

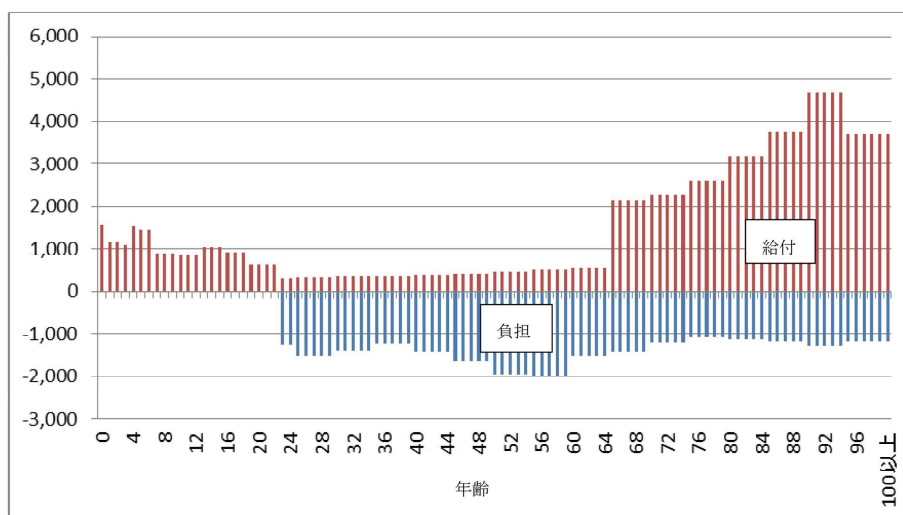
1963年3月生まれ
大阪大学博士（国際公共政策）（2017年）
現在、大阪大学大学院 医学系研究科
医療経済学・経営学 特任教授
内閣府経済社会総合研究所 総括政策研究官
TEL：06-6879-2595
FAX：06-6879-2595
E-mail：mskawag@sahs.med.osaka-u.ac.jp

て、若年世代と高齢世代、とりわけ後者に多くが給付されていることがわかる。これに年齢別の生存率と、時間選好率（1年後の1円の価値は現在の1円よりも小さい）を考えあわせて生涯純給付の期待値を計算すると、2014年時点では受取超が20代前半で最大となってその後減少する。60代には支払超に転じるものの70代以降は再び受取超幅が増加していく。長生きをすれば受取幅が大きくなる中で寿命が延伸していることが、財政悪化の構造である。

正統的な経済学（新古典派経済学）においては、

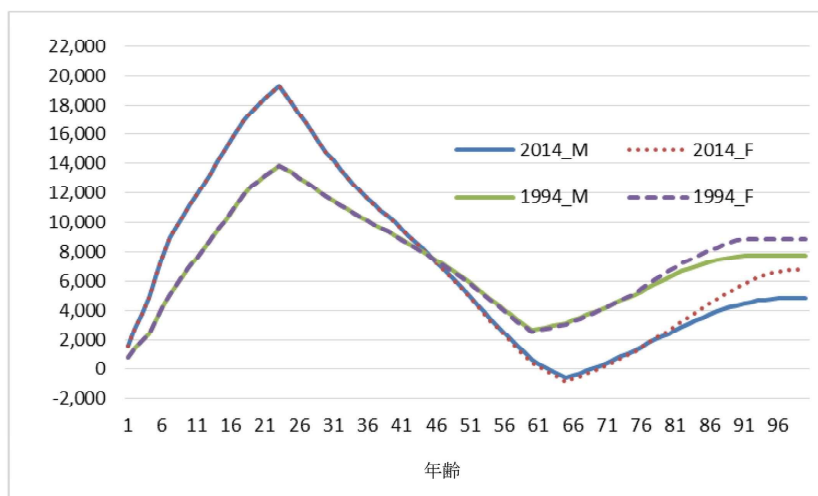
政府の介入は「市場の失敗」への対処として正当化される。この立場からみると、例えば先物市場がごく限定的にしか存在せず、考えるリスクに全て対応できるような状況（完備性）にない。世代間を始めとする長期の資源配分においても市場メカニズムは十分機能せず、政府が介入すべき分野と考えられる。ベッカーは、家族が実現するのと同様の資源配分を政府の課税・支出を通じて実現可能かを論じ⁴⁾、それに続く研究も行われている⁵⁾。伝統的な福祉国家を超えて「21世紀の福祉国家」を考えるスティグ

図表1 年齢別の個人の対政府の負担・給付（2014年、千円）



(注) 給付として、年金・医療・介護、雇用、教育。子育てや公共事業・防衛などを考慮した。また、負担として各種保険料のほか所得税、消費税などを考慮している。詳しくは日本経済研究センターの第44回中期予測を参照^{*)}。

図表2 年齢別にみた個人の対政府の生涯純給付の期待値（1994年と2014年、千円）



(注) 年齢 t の生涯純給付とは、 t 歳までに受けた給付の割引現在価値の期待値から、 t 歳までに支払った負担の現在価値の期待値を差し引いた額。ただし割引率は2%とし、第22回生命表に基づく生存確率を考慮している。Mは男性、Fは女性を示す。

リッツは、「ライフサイクル・サポート」と「世代を超えたリスクシェアリング」は政府が行うべき仕事に位置付けている⁶⁾。

3 個人の合理性

政府の望ましい姿を描く前提として、そもそも人々はどの程度「合理的な」存在と考えるべきであろうか。伝統的な経済学では、個人の意思決定の合理性を前提にしているので、例えば現金給付と現物給付では、現金給付の方が望ましいと考える。「正しい」おカネの使い途は自分が一番よく分かっているはずだからである。この消費者主権の考え方を突き詰めれば、全ての人に一定額のおカネを給付する「ベーシック・インカム」の構想に行きつくのかもしれない⁷⁾。しかし、行動経済学のように必ずしも合理的でない個人を前提にすると、現物給付を行う方が望ましい場合が出てくる。つまり、個人の選択した行動が必ずしも当該個人にとって最適な行動ではなく、現物給付を通じて是正するわけだが、そもそもどうしてそのようなことが可能なのかという疑念が生じる。何らかの意味でパターナリズム (paternalism)、家族主義・温情主義的な政府の存在を仮定しないと正当化は困難である。

伝統的な経済学の理解に立つ場合、例えばトービン (恐らくは) 倫理的な観点から、ある財・サービスは平等に分配されることが望ましいという観点

から現物給付を支持していた⁸⁾。この場合、供給量に制約があって社会的に希少な財・サービスであることが必要条件であるように思われる。これが生活必需物資である食糧が現物給付にならず、医療が現物給付となる違いを生むのであろう。

しかし伝統的な立場では、望ましい取組みとして高く評価されている政府の活動を説明するのが難しい。例えば、英国政府は成人病の罹患率を下げるため、2000年代前半から国民の塩分摂取量の減少に取組み、特に企業と連携して加工食品に含まれる塩分量を10年間で2～4割引き下げること成功した⁹⁾。伝統的な考え方では、医療は公的に供給すべき分野としても、塩分量を減らす取組みまで果たして正当化できるであろうか。

政府の姿として行動経済学者からなされている提案としては、十分能力のある人にとっては害がないが、能力のない人には極めて有効な政策となるような「非対称的なパターナリズム (asymmetric paternalism)」である¹⁰⁾。例えば消費者行政における表示の規制をはじめとする情報提供や、クーリングオフの制度などが、これに相当しよう。

4 市場経済との補完性

福祉国家の活動は、世代間の資源再配分への積極的な介入のように、救済法的な社会的弱者に対象は限定されない。こうした広範な政府の関与について、

図表3 民間保険が保障するサービスに関する各国の事例

	歯科	眼科	代替医療	調剤	奢侈サービス	ケア
英国			○			在宅、長期
カナダ	○		○	外来		在宅、長期
オーストラリア	○		○	○	○	在宅
フランス	○	○			○	在宅介護
オランダ	○		○		○	
ドイツ	○		○		○	
スイス					○	
(参考) 国民医療費 (兆円, 2012年度)						
	2.7	1.0	0.5	6.7		

(注) 参考文献1)の表10-3より。

市場と相互補完関係にしていくことが望ましい。実際スウェーデンは、苦境に陥った企業の救済などを行わず、企業の淘汰は市場メカニズムに任せる一方で、雇用可能性を高める積極的な労働政策を行っている¹¹⁾。

今後の方向性は、消費者・投資家・労働者の保護により市場の競争性と透明性を高めることで、市場と福祉国家の機能を相互補完的にすることである。企業が消費者の無知に付け込んで大儲けをするのも市場経済の一面であるが¹²⁾、そうした機会主義的な行動を抑制していくための制度が重要である。

日本の深刻な財政状況を考えると、将来的には公的保険の守備範囲を限定し、民間保険を活用することも考えられる。実際、諸外国では歯科・眼科などを民間保険に任せる例がある（図表3）。

5 むすび

医療の将来像を描くためには、政府の姿に関する国民のある程度の合意が前提となる。家族等の社会経済的条件の変容を前提に最近の行動経済学の成果などを活かして考えると、市場メカニズムと相互補完的なパターンリスティックな政府というのが、一つの選択肢ではないだろうか。実際、諸外国（イギリス、スウェーデン、オランダ、フランス、デンマーク、アメリカ）では行動経済学的な知見を政策に活かしていく試みを始めているところであり¹³⁾、日本においてもこうした試みを実施し、政府の姿に関する議論を具体的に深めていくことが期待される。政府の活動に対する信頼を深めることが、それを支える財源確保への一見迂遠ながらも近道だと思われる。

参考文献

- 1) 本間正明監修、松浦成昭・河越正明・日高政浩編（2016）『医療と経済』大阪大学出版会 12月
- 2) 人生100年時代構想会議（2017）「中間報告」12月
- 3) Kleven, Henrik Jacobsen (2014) “How Can Scandinavians Tax So Much?” *Journal of Economic Perspectives*, vol.28, no.4 pp.77-98.
- 4) Becker, Gary, and Kevin Murphy (1988) “Family and the State,” *Journal of Law and Economics*, 31: 1-18.
- 5) Boldrin, Michael, and Ana Montes (2005) “The Intergenerational State Education and Pensions,” *Review of Economic Studies*, 72: 651-664; Boldrin, Michael, and Ana Montes (2009) “Assessing the Efficiency of Public Education and Pensions,” *Journal of Population Economics*, 22: 285-309.
- 6) Stiglitz, E. Joseph (2017) “The Welfare State in the Twenty-first Century,” Roosevelt Institute. June.
- 7) 山森亮 (2009) 『ベーシック・インカム入門：無条件給付の基本所得を考える』光文社新書
- 8) Tobin, James (1970) “On Limiting the Domain of Inequality,” *Journal of Law and Economics*, vol.13 no.2 pp.263-277.
- 9) CASH (Consensus Action on Sault and Health) <http://www.actiononsalt.org.uk/index.html>
- 10) Camerer, Colin, Samuel Issacharoff, George Loewenstein, Ted O'Donoghue and Matthew Rabin (2003) “Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for ‘Asymmetric Paternalism’,” *University of Pennsylvania Law Review*, Vol.151, No. 3, pp.1211-1254.
- 11) 湯元健治・佐藤吉宗（2010）『スウェーデン・パラドックス』日本経済新聞社
- 12) Akerlof, George, and Robert Shiller (2015) *Phishing for Phools: The Economics of Manipulations and Deceptions*, Princeton University Press. (邦訳『不道德な見えざる手：自由市場は人間の弱みにつけ込む』山形浩生訳，東京経済新報社，2017年)
- 13) Oliver, Adam (2017) *The Origins of Behavioural Public Policy*, Cambridge University Press.