

「小さな政府」の社会保障

——保険の視点に立ったフレームの検討——

徳 永 芳 郎

目 次

- 第1節 分析の目的と視点
- 第2節 保険と政府の活動
- 第3節 保険の市場メカニズム
- 第4節 公的介入の必要性和限界
- 第5節 総合保険としての負の所得税制

第1節 分析の目的と視点

1. 分析の目的

昭和48年頃に盛んであった「福祉国家論」は、現在では「小さな政府」を求める行政改革の論議の前ですっかり影の薄い存在となっている。国民福祉に関する思想が急激に変化した経済的背景としては、高度成長を続けてきたマクロ経済が第一次オイルショックを契機として成長率が半減しデフレ圧力が常にみられる体質へと変化したことがまずあげられるが、その過程で生じた国家財政の大幅赤字が解消困難な状況にある、という財政事情の変化はより直接的な背景になっている。経済学的な立場から福祉をめぐる上記2つの思想を比較してみると、「福祉国家論」は「市場の失敗」を重視して政府の積極的な介入の必要性を強調する立場であり、「小さな政府」の議論は「市場の失敗」よりもむしろ「政府の失敗」の方がより深刻な問題であるとして、政府の介入を極力抑制し自助努力の重要性を強調する立場であるといえよう。

本稿の分析目的は、「市場の失敗」と「政府の失敗」はいずれも検討を要する重要な問題であるという認識に基づいて、社会保障の分野で「小さな政府」を追求するための1つの方法論を提供す

ることにある。本稿で研究の対象とする「小さな政府」の社会保障とは効率と公正の両面で合理的な社会保障の政策体系という意味であるが、分析すべき問題は次のように整理することができる。(イ)市場の失敗(市場メカニズムを通じる自助努力の限界)を的確に把握することによって公的介入の必要性をまず明らかにする。(ロ)個々の公的介入の方法をとりあげて、その長所と欠点および限界を吟味する。(ハ)上記(イ)と(ロ)の検討結果を踏まえて、公的介入の目的と程度を明確に設定し、それを達成するための合理的な方法に対応させる。公的介入の目的とその程度を明確にするということは、とりもなおさず、政策目標を明確にするということである。以上3つの段階における検討では、いずれも効率と公正が判断の基準となる。効率の基準に即した判断の内容は(イ)代替案と比較してコストが安いかどうか、(ロ)制度の仕組みについての理解が容易かどうか、に大別することができる。他方、公正の問題については価値判断に属する事柄であるだけに単純な基準を設けることはできないが、現実の具体的問題としては、所得階層間、職業階層間、世代間および世帯類型間の再分配の程度が合意されるかどうか、が重要な検討事項となろう。

効率と公正の間で衝突が生じうる問題としては、(イ)モラルハザードや逆選択を防止する対策が再分配政策と両立しない場合にどのように対応するか、(ロ)企業単位の福祉を社会保障のなかでどのように位置づけるか、があげられる。

2. 分析の視点

複雑多岐にわたる現行の社会保障政策を的確に

診断し有効適切な処方箋を書くためには、まず特定の視点を設定する必要がある。本稿では、分析上の視点として保険の理論を採用することにしたが、これが有益であると考えられる理由は次のとおりである。

(1) 社会保障政策の本質的機能は保険、所得再分配、特定財貨サービスの供給、の3つの機能に分けることができるが、いずれの機能も保険の定義を幅広く設定することにより保険の枠組みのなかで取り扱うことができる。このように考えると、多くの個別制度で構成されている社会保障政策を行う政府は、いろいろな保険を取り扱う保険会社であるとみなすことが可能となる。

(2) 現行の社会保障が抱えている問題のなかには、公的政策に固有の問題（再分配政策上の問題等）も当然あるが、そもそも保険に固有の問題（モラルハザード、逆選択、併給）も多くみられる。後者の問題に関しては、保険業界が長い歴史の過程で考案してきた諸対策が貴重な参考となる。

(3) 社会保障と自助努力の各種手段（貯蓄、任意加入・私営の保険、強制加入・私営の保険、任意加入・公営の保険）との間でどのような役割分担が望ましいか、という問題を取り扱うことが可能となる。

(4) 事故を事前に防止し、また事故が発生した場合の打撃の大きさを抑制するという政策は、保険内部ではモラルハザード対策として考えられるが、保険とは別の政策として講じられる政策もある。保険とは独立の事故防止政策については、保険の給付額を節約するという効果があるので、社会保障全体の費用を節約するという観点から保険と関連づけて分析することができる。

第2節 保険と政府の活動

1. 保険の定義

保険の本質は何かという問題は、保険学における論争点の1つであり多様な見解が存在しているが、本稿ではその分析目的に鑑みて保険を次のように定義する。すなわち、保険とは、特定のリスクにさらされた個人または企業（以下では単に個

人という）が集団を構成してリスク実現時の経済的打撃（資産や所得の減少、あるいは負債や支出の発生）をメンバー間に分散させる制度のことである。このようにして定義された保険は次のような仕組みで運営される。まず、事故の発生に先立って全メンバーが所定の金銭（保険料）を拠出してこれを共有財源としてプールし、実際に事故に遭遇して経済的打撃を蒙ったメンバーに対して所定の算式に基づいて金銭（保険金）を支給する。

保険金を貯蓄と比較した場合、共通点としては、いずれもリスク実現時のファイナンスを容易にする手段であることがあげられる。他方、貯蓄と異なるところは、保険では拠出額に比して格段に多額の資金が利用可能となるが、その資金を請求できる権利は事故の発生を条件とした条件付請求権にすぎないという点である。

次に保険をギャンブルと対比してみると、両者は事象の発生を条件とした条件付分配制度であるという共通点をもっているが、その分配制度に参加する以前の段階でリスクにさらされた利害関係（保険学の用語でいうと被保険利益）を有しているかどうかは異なっている。ギャンブルではギャンブル集団に加わらない限り経済的打撃を蒙る恐れはないが、保険の場合にはたとえ保険契約を結ばない時でもリスクにさらされた利害関係が存在する。たとえば、家屋を所有することに伴う利益（所有者利益）は、たとえ火災保険に加入しない場合でも火災が発生すれば損なわれる。

2. 保険における所得再分配

保険に加入すれば、保険料は事故発生の有無にかかわらず全メンバーが事前に拠出するが、保険金は現実には事故に遭遇したメンバーだけに支払われるので、事後的にはメンバー間で必ず所得の再分配が生じる。ここで、保険料と保険金の間で、事前の確率的な均等関係（いわゆる「給付・反対給付均等の原則」）が図られている場合には、事後的に生じる再分配は保険機能そのものであり、これを保険的再分配と名づけることにする。他方、給付・反対給付の均等関係が意図的に崩されている場合には、事後的な再分配には保険的再分配以

外の再分配が含まれることになるが、この再分配を政策的再分配とよぶことにする。

保険に組み込まれた政策的再分配は、特定のリスク（たとえば疾病や傷害）に範囲を限定した条件付再分配であるから、リスクの種類如何によっては、再分配上の合意形成がそれだけ容易であるといえよう。

3. 保険会社としての政府の性格

先記の保険の定義に基づいて考えると、わが国における広範囲に及ぶさまざまな社会保障政策は、次のような意味で保険であると捉えることができる。

(1) 社会保険（公的年金保険、公的医療保険、公的労災保険、公的失業保険）は、任意加入の私営保険と比較した場合、(イ)加入が強制されている、(ロ)事業が公的主体によって運営されている、という相違がある。しかし、事前に拠出した掛金を共有財源としてプールし、事故に遭遇したメンバーに対してこの共有財源から一定の算式に基づいて給付をするという点で社会保険は保険そのものである。現行の公的医療保険では給付は現物による給付となっているが、これは金銭の給付をするに際して使途を制限したものと理解することができる。

(2) 生活保護制度に代表される公的扶助も保険の一形態であるとみなすことができる。何故ならば、公的扶助の財源は、国家がその構成メンバー全員から強制的に徴収した税金をプールしたものであり、また、公的扶助の支給は、所得水準が貧困線以下に落ち込むという事故に遭遇したメンバーに対する条件付給付とみることができるからである。第5節で詳しくみるように、負の所得税制も給付の算式が生活保護制度とは異なっているが、上記と同じ意味で保険の一形態である。

(3) 政府は、社会保険や生活保護制度等の狭義の社会保障事業だけでなく、特定不況業種離職者臨時措置法や、災害救助法等の法律により各種の救済措置を講じているが、これらの措置も一般税収を財源とし、事故発生を条件とした給付であるという点で強制加入の公営保険であるとみなすこ

とができる。

(4) 上記(1)から(3)の社会保障事業はいずれも強制加入の公営保険であるが、政府はその他にも日常生活上のリスクを対象とした保険事業を営んでいる。たとえば、自賠責保険（強制加入の私営保険）を対象とした再保険は強制加入の公営保険である。また、簡易生命保険や郵便年金は任意加入の公営保険である。

以上のように考えると、社会保障を遂行する政府は多種多様な保険を取り扱っている倒産することのない保険会社であるとみなすことができる。ここで、「市場の失敗」と「政府の失敗」の双方を重要視する立場に立つと、保険会社としての政府の活動については次のような素朴な疑問が湧いてくる。第1は、なぜ政府が強制加入あるいは任意加入の保険事業を営む必要があるのか、という疑問である。第2は、政府が保険事業を営む必要性があるとしても、なぜ単純明快な単一の総合保険にしないのか、という疑問である。前者の疑問については第3節と第4節で、後者については第5節でそれぞれ詳しく検討する。

第3節 保険の市場メカニズム

本節では貯蓄と対比させながら任意加入の私営保険をとりあげてその市場メカニズムを考える¹⁾。

1. 任意加入の保険に対する需要

リスク実現時のファイナンスを円滑にする対策として貯蓄と保険は代替的な関係にある。したがって、保険に対する需要の発生メカニズムは、貯蓄と保険のいずれが有利かを比較することによって考えることができる。議論を単純化するために、次のような仮定を設ける。(イ)個人はそもそもリスクを回避することを望んでいる（すなわち、限界効用は逓減的である）。(ロ)個人は、無事故の場合の生活水準の満足度と事故に遭遇して経済的打撃を蒙った場合の生活水準の満足度を加重平均した

1) 保険の市場メカニズムに関する経済理論的な考察については、拙論「保険の経済学」、『千葉大学法経研究第12号』（1982年9月）所収、を参照されたい。

値（すなわち、期待効用）を最大にするように行動する。さらに、(i)事故発生確率、事故発生時の経済的打撃の大きさ、および無事故の場合の生活水準は与件であると仮定する。このような仮定の下では、事故の発生を条件とした保険金支払いの約束に対して、個人が支払ってもよいと考える対価の限度額 $P_{\max}$ （保険に対する需要価格）が導出される。ここで、保険会社が特定の保険料 P （保険の供給価格）を提示すると、その個人は自分自身が主観的に計算した $P_{\max}$ と与件として提示された P を比較して、 $P_{\max} > P$ ならばリスク対応策としては貯蓄よりも保険の方が有利となるので保険に加入する。逆に、 $P_{\max} < P$ ならば貯蓄の方が得策となるので保険に対する需要は生じない。

次に、事故の発生確率の高さと事故発生時の経済的打撃の大きさがさまざまな値をとるケースに議論を進展させると、以下のような結論を導くことができる。まず、事故発生時の経済的打撃が小さいリスク、あるいは事故発生確率が高いリスクについては保険よりも貯蓄で対応する方が、個人にとって有利である。逆に、事故発生確率が小さく、事故発生時の経済的打撃の大きいリスクに関しては、貯蓄よりも保険の方が個人にとって有利である。

貯蓄と保険のいずれが有利かについての上記の結論から、次のようなインプリケーションを導出することができる。まず、事故発生時の経済的打撃がいろいろな値をとるようなリスクを保険でカバーする場合には、経済的打撃が小額の事故に関しては、とくにその発生頻度が高い場合にはより一層、保険金支払いの対象から除外することが合理的である。なぜならば、小損害不填補といわれるこのような措置により、一方において貯蓄で負担するリスクは増大するが、他方において保険料負担の節減が可能となり、後者の節減効果の方が前者の増大効果よりも大きくなるからである。

次に、生命保険や年金保険のように、人の生死を対象とする長期保険の場合には、保険期間内に死亡する確率は非常に低く、生存し続ける確率は1.0に近い数字となっているので、保険金支払い条件のなかに貯蓄の要素を組み込めば、個人の好

みにアピールすることができる。

2. 保険取引における需要者行動の特徴

貯蓄には存在せず保険に固有の問題として、モラルハザードと逆選択の問題をあげることができる。いずれの問題も、保険料の決定方式と保険金支払いの条件を制度上の与件として、各個人が自己の経済的利益を追求するように行動する結果惹き起こされる問題である。

(1) モラルハザード

モラルハザードは、事故の発生頻度や事故発生時の経済的打撃の大きさが、保険に加入したことによって大きくなる現象のことである。このモラルハザードは、保険金目当ての殺人や保険金の水増し請求など保険詐欺とよばれる犯罪的モラルハザードと、個人が合法的に自己の経済的利益を追求する結果として生じる合理的モラルハザードに大別することができる。このうち、後者のタイプのモラルハザードは、次のような事情が重なることによって生じる。(i)そもそも事故の発生頻度や打撃の大きさは保険に加入するかどうかにかかわらず、個人の抑制努力によって大なり小なり左右される。(ii)個人は、努力のネットの利益（成果マイナス費用）が最大となるように事故抑制の方法や程度を決める。(iii)保険に加入した場合には、保険金支払いや保険料決定の方式如何では抑制努力に要するコストの全額が自己負担となる一方で、抑制努力の成果についてはその全額が保険集団に帰属し個人には全く還元されない。

いずれのタイプのモラルハザードも、拠出金を共有財源としてプールし、この共有財源から事故発生を条件として金銭を支給する、という保険の仕組みそのものに根ざしているため、保険への加入が任意か強制か、あるいは保険事業が私営か公営かに関係なく、保険に固有の問題であるといえる。モラルハザードは、個人がリスク対応策として保険を構成せず自己の貯蓄で対応する場合には発生しないという意味で、経済的に抑制可能な浪費であるといえる。

(2) 逆 選 択

保険会社が個々の加入希望者のリスクを選択し

ない場合には、逆に加入希望者の方が自己に有利な保険料を適用する保険会社を選択する。このような逆選択が行われると、リスクの選択をしない保険会社には高リスクを保有する個人が多く集まり、その保険会社の収支は必然的に赤字となる。保険会社がリスクの選択を行うに際しては、個人ごとの詳しいリスク情報を入手する必要があるが、(イ)その情報は保険会社よりも個人の方がより多く保有している、(ロ)個人は自己に不利な情報を提供しようとし、という障害がある。所要経費の大きさと物理的な制約を考えると、情報入手面での障害を完全に克服することはできないので、保険会社が行うリスクの選択には限界がある。このため、逆選択の傾向は現実の保険取引に常に内在しているといえる。

3. 保険会社の行動

私営の保険会社は、(イ)リスク回避の性向を有しており、(ロ)期待利潤の最大化を目的として行動している、と仮定して考えると、保険会社の特徴的な行動は次の3つの範疇に分けることができる。第1は、放置すれば必然的赤字要因となる需要者行動（モラルハザードと逆選択）に対して対抗措置を講ずることである。第2は、保険契約を引き受けることに伴って発生するリスクに対して対応策をとることである。そして第3は、加入者を対象とした事故防止事業を主催することである。

(1) 必然的赤字要因に対する対策

まず、モラルハザード防止策について主な対策をあげると次のとおりである。(イ)故意の危険招致を免責とする。(ロ)実損額を超える保険金支払いを排除する。(ハ)保険のカバレッジ割合を抑制する。(ニ)保険金支払額に上限を設定するか、あるいは保険金を定額化する。(ホ)個人が事故抑制のために支出した費用の一部を保険会社が負担する（防災設備があれば保険料を引き下げる等）。(ヘ)個人の努力による事故抑制の成果を直接その個人に還元する（メリット制、無事故返戻金）。これらいずれの対策も、保険の仕組みに貯蓄の要素を組み込んで構成員各人の個人的損得勘定に訴えることによって、浪費の抑制を図ろうとする対策である。

他方、逆選択を防止するためには、まず、加入希望者ごとの正確なリスク情報が必要となるが、その入手に際しては以下のような手段を講じる。(イ)保険契約を締結するときに所定のリスク情報を正直に保険会社に告知する義務を課し、告知義務違反に対しては保険金支払義務を免責にするという制裁を加える。(ロ)契約に先立って専門家の手によってリスクの審査をする。(ハ)過去の保険金支払い実績に応じて次期の保険料を変更する（メリット制）。このようにして入手したリスク情報に基づいて、(イ)契約の引き受けを断る、あるいは、(ロ)引き受ける場合にはリスクの多寡に応じた差別的保険料を適用する、という具合にしてリスクを選択する。

(2) 保険引受けに伴うリスクに対する対策

保険会社が直面するリスクの大きさは、(イ)保険金支払いの条件となる事故（保険事故）が発生する確率と(ロ)保険事故発生時の保険金支払額に分けて考えることができる。モラルハザードや逆選択の問題を捨象した場合でも、上記2つの要素で構成されるリスクの大きさについては事前の情報が必要しも十分ではない。そこで、リスク回避的でもしかも期待利潤を最大化しようとする保険会社は次のような対策を講じる。(イ)天災、戦争等の異常な事故が発生した場合には、保険金支払い義務を免責とする。(ロ)保険金支払い義務に上限額を設定し、あるいは保険金支払額を定額化する。これら(イ)、(ロ)の措置により異常なリスクが保険契約に含まれることを未然に防止する。さらに、(ハ)1件の保険金支払額が巨額の保険契約、あるいは保険事故が集中的に生じる恐れのある保険契約については、引き受けた保険（元請保険）に保険（再保険）をかける。しかし再保険についてもモラルハザード対策や逆選択防止策が講じられ、また上記(イ)、(ロ)のようなリスク対策が講じられるので、元請保険引受けに伴うリスクを完全にカバーすることはできない。そこで、(ニ)安全度を見込んで保険料を高めに設定して事前の確率計算でも事業収支が黒字基調になるようにし、事後的な収支尻に黒字が出た場合にのみ、その一部を加入者に配当する。この措置は、加入者にも保険事業経営上のリスクを一部負担させることを意味している。そして、

他の事業分野における同様に、(ホ)事業経営に出資者を募ることにより赤字・倒産というリスクを出資者に分散させる。

(3) 事故を防止するための事業

保険の仕組みのなかにモラルハザード防止効果を組み込んだ場合でも、規模の経済性や外部経済効果が顕著な事故防止対策に関しては個々の加入者にその十分な実行を望むことはできない。このような性格を有する防止事業については、第三者が一元的に実施することが社会的にみて合理的である。防止事業を実施した場合のネットの成果(保険金支払総額の節約額マイナス防止事業のコスト)がプラスである場合には、保険会社は利潤を増加させることができるので自らが主催してその防止事業を行う。

第4節 公的介入の必要性と限界

本節では、まず、任意加入の私営保険に存在する限界を把握し、次に、強制加入あるいは事業公営化という公的介入を加えていった場合の長所と弊害を逐次吟味して公的介入の限界を明らかにする。このような検討を通じて、現行の社会保障が抱えている問題を発見し対策を考えるうえでの手掛りを得たい。

1. 任意加入の私営保険の限界

(1) 個人が自己の直面しているリスク(事故発生の可能性と経済的打撃の大きさ)を過小評価したり、あるいは、リスクに対する合理的な対応策がとれない場合には、保険取引は成立せず、あるいは保険金の契約額が過少となる。

(2) 高リスク保有者が低所得者である場合には保険に加入できない。これは、所得が低い故に保険料支払い許容限度額(P_{max})が低くなるからである。仮に、保険会社がこれらの人々を救うためにリスクの選択を放棄あるいは緩和すると、逆選択のメカニズムが作用してその保険会社には高リスク保有者が多数集まり事業収支は赤字となるので、当初の救済策を維持することができなくなる。リスクの多寡が所得水準とは関係がない場合でも、

保険会社が保険料と保険金の事前的な対応関係に政策的な所得再分配効果を組み込もうとしても、逆選択のメカニズムが働くのでそのような政策は実行不可能となる。要するに、任意加入の私営保険では、保険の仕組みのなかに政策的な所得再分配効果を組み込むことはできないという限界がある。

(3) 保険の事業経費(募集、審査、契約管理、査定、再保険等に要する経費)が高い場合には付加保険料が高くなるので、保険取引は成立せず、あるいは一部の個人についてしか成立しない。

(4) 保険会社は保険契約の引受けに際して保険金支払い義務に限度額を設定するか、あるいは保険金支払額を定額化するので、個人が直面するリスクのうち保険金支払額を超えた部分については貯蓄で対応せざるを得ない。

(5) 事前の情報が著しく欠如しているリスクについては、たとえ保険に対する需要があっても、保険会社は赤字ひいては倒産というリスクを避けるために保険契約を引き受けないので保険が成立しない。長期保険の保険金にインフレスライド制あるいは賃金スライド制を導入することには強い需要があるにもかかわらず保険会社が踏み切れないでいる理由は、将来のインフレ率あるいは賃金上昇率と金利水準との相対的關係がどのように推移するかについて情報が欠如していることに求められる。

(6) 現代民主主義国では、生活保護制度等により最低生活水準が全国民に保障されているので、保険への加入が任意で貯蓄も自由という状況の下では、リスクに備えて賢明に自助努力を行った個人と自助努力を怠った個人との間で費用負担と受益をめぐって不公正が生じる。これは、前者の賢明な個人は貯蓄積立てや保険料支払いという費用をかけてしかも公的扶助を受ける機会が少ないことに対し、後者の怠惰な個人は自助努力の費用を負担せずに、しかも公的扶助を受ける機会が多くなるからである²⁾。

2) このような指摘については、R. A. Musgrave, "The Role of Social Insurance in an Overall Program for Social Welfare", W. G. Bowen and Others eds, *The American System of Social Insurance*, McGraw-Hill, 1967, を参照されたい。

2. 強制加入の私営保険

保険への強制加入を意味あらしめるためには、保険金契約額の最低額を公的に規定し、また、保険会社に保険契約の引受け義務を課す必要がある。さらに、保険会社がリスクの選択をして差別的保険料を適用すると保険料を支払えない個人が出現するので、保険料の決定についても公的な規制が必要となる。リスクの選択を規制して引受け義務を課すと、偶然あるいは何らかの理由によって特定の保険会社に高リスク保有者が多数集まるという経営上のリスクが生じる。そこで、このようなリスクをすべての保険会社間に分散するために、再保険事業を強制加入で実施しなければならなくなる。また、1件当りの保険金契約額が巨大なものについては、共同引受けや再保険加入に関して公的な規制を加える必要がある。このような一連の補完的措置を伴った強制加入の私営保険を任意加入の私営保険と比較すると、次のような長所と弊害があり、また、限界がある。

(1) 長所と弊害

自己のリスクを過小評価したり、合理的行動をとれないために保険に加入せずあるいは十分な貯蓄をしない個人に対して、政府があたかも父親のような見地（パターンリズム）に立って自助努力を強制しその個人の不合理性を矯正することができる。

また、すべての個人に自助努力が強制されると、賢明な個人が損をするという先記の不公正な問題が解消されることになる。

事業経費に及ぼす効果をみると、加入の強制とその補完的措置の結果として、募集や審査に要する経費が節約され、ひいては保険料が安くなるという効率上の効果が生じる。

しかしながら、自助努力を強制することには、個人の主体的な選択行動に過剰な介入をすることになるという弊害がある。この弊害は、保険金契約額の強制額が高くなるにつれて、現実に応用される保険料 P が主観的に許容できる保険料 $P_{\max}$ を大きく上回ることになるので、保険料の負担が過重であるという形で各個人に意識されるようになる。

(2) 限界

個人の選択の自由に対する過剰な介入を避けようとすれば、保険金契約の強制額を低めに設定せざるを得ないという限界が生じる。

また、事前の情報が欠如しているリスクについては、保険会社が私営企業である限り、その引受けを強制することはできない。もしこのようなリスクについても引受け義務を課した場合には、赤字経営に陥る保険会社が当然出現することになる。

強制加入の保険では加入希望者の逆選択が封じられるので、保険の仕組みのなかに政策的な所得再分配効果を組み込むことが可能となるが、私営保険ではその再分配の程度は軽度のものに留めざるを得ないという限界がある。もし、保険料と保険金の事前的な対応関係に積極的な政策的再分配効果をビルト・インした場合には、偶然の要因あるいは地理的分布等の要因によって、再分配政策の受益者が特定の保険会社に集中すると、その保険会社は大幅赤字に見舞われ、その集中が定着すると赤字は慢性化する。

公的介入の結果として、すべての保険会社が同程度の赤字に見舞われた場合には、公的に規制している保険料を引き上げるという手段がある。これに対し、特定の保険会社だけが大幅赤字となりそれが慢性化した場合には、強制加入の再保険による対応には限界があるので、別途に公的な救済措置を講じる必要が生じる。しかしながら、このようなルール化された公的救済措置は、赤字・倒産という事業経営上のリスクをカバーする公営保険として機能することになる。その結果、経営が放漫化するというモラルハザードが誘発されて、私営企業の長所が大きく損なわれることとなる。また、放漫経営をしている私企業の赤字救済に公的資金を投入することに対しては不公正であるという批判が招来されることになろう。したがって、保険引受け義務を私営保険会社に負わせるに際しては情報不足のリスクについて制限を認めざるを得ず、また、組み込ませる政策的再分配効果の程度にも限度を設けざるを得ない。このように考えると、たとえ強制加入の保険であっても私営事業として運営されている場合には、長期保険にスラ

イド制を導入することには大きな障害があるといえる。

3. 任意加入の公営保険

任意加入の保険を公営事業で行った場合には、私営事業のケースと比較すると次のような長所と問題がある。

(1) 長所と弊害

公営保険では、事業収支が一時的に大幅赤字となったときには、公的金融機関からの借入や一般会計からの借入によって当面の資金手当をし、次期以降において保険料を引き上げてこの借入金を徐々に返済することが可能である。政府の信用を背景としてこのような対応策がとれるので、公営保険事業には倒産するというリスクが事実上ないことになる。したがって、事前の情報が不十分なリスクを引き受けられるようになり、私営保険ではカバーできないリスクの保険化が可能となる。

また、公営保険では倒産のリスクが事実上なくなるので引き受けた保険に再保険を付すことが不要となる。このため、少なくとも再保険料相当分だけは事業経費が節約され、その結果、保険料が安くなるという副次的効果が生まれる。その他にも、契約管理等の事業経費の面で規模の経済性がある場合には、公営化による事業の独占によって保険料の引下げが可能となる。保険料の大幅な低下が実現されると、コスト面の理由で私保険では成立しなかった保険取引が市場で成立するようになる。

上記のような長所の反面として、公営保険では利潤の追求が目的とされず、また、倒産のリスクが事実上ないために、モラルハザードや逆選択という保険に固有の問題に対して有効適切な対策を講じるインセンティブが欠如するという弊害がある。また、事業経営上のその他の面でも効率化を推進するためのインセンティブが弱いという公営事業に共通の弊害がある。

(2) 限界

保険の仕組みに政策的な所得再分配効果をビルト・インすると、保険への加入が任意であるので

逆選択のメカニズムが作用し、適用される保険料よりも大きなリスクをもった個人が多く集まるので、保険事業収支は慢性的に赤字となる。このような慢性的赤字を是正するために保険料を引き上げても、政策的再分配効果を組み込んでいる限り、依然として逆選択のメカニズムが働くので赤字を解消することはできない。そこで、慢性赤字の救済策として一般財政からの繰り入れが必要となるが、任意加入の保険であるだけに、税金を財源とした所得再分配政策のあり方をめぐって不公正感が惹き起こされる。したがって、公営事業の下でも保険への加入が任意である場合には、政策的所得再分配効果を組み込むことには大きな限界があるといえる。

4. 強制加入の公営保険

(1) 長所と弊害

強制加入の公営保険の長所と弊害は、(イ)保険への加入を強制したことによるもの、(ロ)保険事業を公営化したことによるもの、および(ハ)強制加入と公営化を同時に行ったことによるもの、に分けて考えることができる。

まず、強制加入の効果についてみると、パターンリズムの遂行が可能となり、また、自発的に自助努力を行った個人が馬鹿をみないようなことがあげられる。また、募集等に要する経費が節減されるという副次効果も期待される。他方、強制加入には、個人の選択に対する介入が過剰になるという弊害がある。

次に、公営化の効果としては、保険事業が倒産するというリスクが事実上なくなることに伴って、事前の情報が欠如しているリスクを引き受けられることが可能になるという長所が生じる。しかし、効率化を推進する経済的インセンティブがなくなるので、モラルハザードを防止する努力を怠る等、経営が非効率化するという弊害が生じる。最後に、強制加入と公営化を組み合わせた結果初めてもたらされる効果としては、保険の仕組みのなかに政策的な再分配効果を大胆にビルト・インできることがあげられる。他方、国民全体を強制的に加入させる公営事業であるため、とくに政策的再分配

が積極的に組み込まれる場合には、保険金支払いの要件や算式が画一的になり個々人の多様な需要に十分対応できないという弊害が生じる。また、受給をめぐる不公正を未然に防ぐために規定が複雑難解になるという傾向が生じる。

(2) 限 界

個人の選択の自由に対する過剰な介入を避け、そして、モラルハザードの防止を効果的に行うためには、カバーするリスクを詳細に特定化し、給付・反対給付の均等化を図り、また、保険金支払額に限度額を低めに設定することが望まれる。しかしながら、このような効率化を徹底すると、リスクのうち保険ではカバーされない部分が多くなるので、大きな経済的打撃を蒙った個人や所得水準の低い個人の生活水準を保障することが難しくなる。低所得者は強制加入の公営保険でカバーされないリスクに対して、任意加入の私営保険や貯蓄で対応することができない。このため、強制加入の公営保険に再分配政策の手段としての役割をもたせる限り、効率化の徹底を図ることには限界があるといえる。

他方、再分配政策上の役割を重視して、特定の階層（所得水準別、年齢別あるいは職業別）を保険金支払いの面で特段に優遇すると、その階層でモラルハザードが多く誘発されて著しい浪費が生じ、また、再分配政策上の公正をめぐる深刻な衝突が起きる。このように、強制加入の公営保険では、積極的な所得再分配政策を実行することが可能ではあるものの、その程度には限度があるといえる。

(3) 公的年金におけるスライド制の限界

年金保険は、保険料の支払いが青・壮年期に行われ、保険金の受取りが所定の老年齢に達した以降の期間に実行される保険である。死亡するまで保険金の支払いが続けられる終身保険では、予期以上に長生きした場合の経済的打撃がカバーされるという点で保険としての側面を十分備えているが、所定の老年齢まで生存し続ける確率は1.0に近い値であるので、老後に備えた貯蓄であるという側面を濃厚に有している。保険と貯蓄のいずれの側面をみても、保険料の支払いから年金の受取

りに至るまでの期間が長いので、その間におけるインフレ率ないしは賃金上昇率と金利水準の相対的關係如何では、年金の相対的価値が著しく低下するというリスクが生じる。

ここで、年金保険への加入を強制し事業を公営化すると、次の3つのことができるようになる。第1は、ギリギリになりかねない個人を強制的にアリに仕立て上げることによって、パターンリズムを遂行するとともに、自発的にアリになった個人が馬鹿をみないようにできることである。第2は、同一世代の内部で積極的な政策的再分配が行えることである。第3は、何らかの方式によるスライド制を導入することによって、年金の相対的価値が低下するというリスクをカバーできることである。スライド制の下ではこのリスクは、年齢を異にする加入者の間に分散されることになる。したがって、年金にスライド制を導入するということは、一定の算式に基づいて世代間の再分配を政策的に行うということの意味する。

以下では、上記第3の長所を吟味して、その限界を指摘したい。年金保険の加入者がスライド制を求める理由は、結局のところ、一般的な生活水準との対比でみた年金の価値を相当のレベルで安定させたいからであるといっていよいであろう。そこで、問題の所在を端的に示すために、 $(\text{年金額}) = (\text{勤労者1人当り平均の可処分所得}) \times (\text{一定割合} k)$ という算式で表わされる賃金スライド制を考えてみる。このような保険金支払い方式の下では、年々の保険料率は人口の老齢化比率とほぼ平行に推移する。そして、各個人が過去に払い込んだ保険料積立額と死ぬまでに受け取る年金合計額を比較すると、ほぼ経済成長率に見合った実質金利がインプリシットに付けられることになる³⁾。

ここで、人口の老齢化が急速に進展し、しかも経済成長率が低い値で推移する経済に上記の賃金スライド制を導入した場合を考えると、次のような問題が生じる。まず、保険料率は老齢化と同じテンポで急激に引き上げられる。そして、強制さ

3) 簡単な計算例については、拙論「ライフサイクル計画の経済学(中)」、『ESP』(経済企画協会) 昭和52年7月号所収、を参照されたい。

れた貯蓄として年金をみた場合には、拠出に対して付けられる実質金利の高さは成長率と同じ低い水準に留まるので、自発的な貯蓄と比べて著しく不利になる。このような状況の下では、老若間の再分配の程度をめぐって若年層を中心に不満が不可避免的に高まることとなり、年金額の算定に用いられた当初の割合 k を維持することが政治的に困難となる。したがって、このような問題を回避するためには、最初から k の値を低い水準に設定するか、あるいは保険料負担率についての不満が高まった段階で k の値を切り下げるか、のいずれかを選ばなければならない。いずれの対応策をとる場合でも、スライド制を導入することによって年金額の相対的価値を守るという政策には大きな限界があるといえる。

第5節 総合保険としての負の所得税制

本節では、総合保険の代表的提案と考えられるフリードマン型の負の所得税制をとりあげて、はたして社会保障における「小さな政府」を実現するための切り札となりうるかどうかを検討する。

1. 負の所得税制の仕組みと特徴

フリードマンが提唱する負の所得税制の仕組みは次のとおりである⁴⁾。(イ)所得税制における課税最低限度額(家族構成によって異なる)を貧困線所得水準(P_L)として設定する。(ロ)原所得(Y_0) (税金の支払いや公的給付の受給をする前の所得)が貧困線所得水準以下の個人を支給の対象とする。(ハ)支給額(B)は、貧困ギャップ($P_L - Y_0$)の一定割合 α (例えば50%)とする。

このような仕組みをもつ負の所得税制を保険の制度としてみた場合には次のような特徴が指摘できる。(イ)全国民を対象とした強制加入の公営保険である。(ロ)保険金支払いの条件が、「貧困ギャップが発生する(Y_0 が P_L 以下に落ち込む)」ということだけであり、その原因を不問に付すため、原所得の低下を惹き起こすあらゆる種類のリスク

がカバーされる保険である。(ハ)保険期間は所得税の課税期間と同じ1年であるが、制度が存続する限り保険期間は自動的に更新される。(ニ)1つの保険期間(すなわち1年間)における保険金支払額には上限値($B_{\max}$)があらかじめ設定されている。すなわち、 $B_{\max} = \alpha \cdot (P_L - 0) = \alpha \cdot P_L$ 。しかし、複数の保険期間を通してみると、 $P_L > Y_0$ の状態が続いておれば保険金の支給が続くので、通期の保険金支払総額には限度が設けられていない。(ホ)保険金の支払いは貧困ギャップ(一種の経済的打撃の大きさ)の全額ではなく、あらかじめ定められた割合(α)を乗じた比例填補である。(ヘ)保険料は、貧困ギャップが発生するというリスクの大きさとは無関係に、累進的な所得税で賄われるので所得階層間で積極的な所得再分配効果がビルト・インされている。

2. 負の所得税制の評価

(1) 長 所

社会保障をすべて負の所得税制で遂行した場合には、(イ)制度の仕組みが誰にでも分かりやすくなるという情報面での効率化が図られ、また、(ロ)事業に従事する公務員数が少なくてすむというコスト面での効率化が可能になる。また、(ハ)生活保護制度と比較した場合には、原所得の増加に対するインプリシットな限界税率が100%以下となるので、受給者の自助努力を阻害する程度が少ないという長所がある⁵⁾。

(2) 弊 害

(イ) 給付額の算定に用いられる原所得は、所得

5) $B = \alpha \cdot (P_L - Y_0)$ を展開すると $B = \alpha \cdot P_L - \alpha \cdot Y_0$ となる。受給者の可処分所得に着目すると、この式は次のような意味をもっている。自助努力によって原所得が ΔY 増加した場合、給付額が $\alpha \cdot \Delta Y$ だけ削減されるのでその個人の可処分所得は $(1 - \alpha) \cdot \Delta Y$ だけ増加する。その結果、 ΔY のうちの残りの $\alpha \cdot \Delta Y$ は政府に税金として納めるのと同じ効果をもつことになる。ここで、 ΔY にかかるインプリシットな限界税率を求めると $\frac{\alpha \cdot \Delta Y_0}{\Delta Y} = \alpha$ となる。他方、生活保護制度では(貧困線所得水準の高さ自体は課税最低限度額とは異なるが)、貧困ギャップの全額が支給される。これは、負の所得税制における α が100%であるケースに相当する。このため、生活保護制度の下では限界税率が100%となるので、受給者が原所得を増加させようとするインセンティブは大きく阻害されることになる。

4) M. フリードマン著『選択の自由』(日本経済新聞社、西山千明訳、昭和55年)を参照。

税制の下で把握される所得が用いられる。このため、所得の申告を過少にすればするほど、所得税の課税額が減少ないしはゼロとなるだけでなく、負の所得税の受給が可能となりその額も多くなるので、脱税という犯罪的モラルハザードが誘発されやすくなる。わが国においては、税務当局が所得を捕捉する割合が10・5・3あるいは9・6・4といわれるように職業階層間で大きく異なっているので、負の所得税制を導入すれば自営業主や農民等の脱税に対して補助金を支給するという結果になり、現行税制の下で根強く存在する税負担面での不公正感は一層助長されることになる。

(ロ) 原所得が貧困線所得水準以下に落ち込む原因にはさまざまなものがあるが、その原因如何にかかわらず負の所得税の支給が行われるので、各個人が自己の経済的利益を追求する限り広範囲にわたるモラルハザード（例えば、非就業者の増大、有職者の欠勤や離職の増大、貯蓄や任意加入保険等による自助努力の減退）が惹き起こされることになる。このようなモラルハザードは単に効率上の問題に留まらず、所得再分配の面でも著しい不公正感を招来することとなる。

年間の受給額には上限が設定されているが毎年引き続いて受給することが制度上可能であることを考慮に入れると、上記(イ)と(ロ)の弊害は一層大きいものであることが理解されよう。

モラルハザードを防止するためには、原所得低下の原因を資力調査等によって徹底的に究明し、所定の基準に合致した原因がある場合にのみ支給を認めるという差別的対策が必要となるが、その場合にはもはや負の所得税制とは全く別の制度となる。

(3) 限 界

(イ) 負の所得税の支給額決定方式には、勤労意欲を確保しながら高福祉と低負担を同時に追求することはできない、という限界がある⁶⁾。先記の年間支給上限額 $B_{\max}$ は、原所得がゼロの個人に対する支給額であるから、所得の最低保障水準と

して機能するが、 $B_{\max} = \alpha \cdot P_L$ という恒等式をみると、以下のようなディレンマが内在していることがわかる。まず、比例填補率 α は、原所得の増加に対する限界税率として作用するのでその値は低めに設定せざるを得ない。ここで、 α の値を与件として、 $B_{\max}$ を大きくして高福祉を達成しようとするとき貧困所得水準 P_L を高くしなければならない。しかし、 P_L は各個人にとって所得税を支払うかあるいは負の所得税を受給するかの分岐点となる所得水準であるから、 P_L を引き上げると制度全体の支給総額が急増し、その結果、マクロ的な負担額は膨大なものとなって不可避免的に「大きな政府」が実現される。逆に、負担を低く抑えようと（すなわち P_L を低水準にすると）最低所得保障額 $B_{\max}$ は必然的に低額となる。例えば、 $\alpha = 0.5$ 、 $P_L = 200$ 万円（現行の所得税制の下で夫婦子供2人の標準世帯の課税最低限度額に近似）とすると、 $B_{\max} = 0.5 \times 200 \text{万円} = 100 \text{万円}$ となる。生活保護制度や社会保険等の現行制度が全廃された場合には、この額は所得の最低保障水準としてはあまりにも低すぎることは明らかであろう。そこで、 $\alpha = 0.5$ 、 $B_{\max} = 200$ 万円とすると $P_L = 200 \text{万円} \div 0.5 = 400 \text{万円}$ となる。このケースでは支給対象者数が急増し制度全体の支給総額が巨額に達するのでそれを賠うために大幅な増税が必要となる⁷⁾。 $B_{\max}$ を高くし同時に P_L を低くするための苦肉の策として α の値を1.0に近づけると、「自助努力を阻害しない」という負の所得税制のセールスポイントが犠牲に供されることになる。

(ロ) 貧困ギャップの大きさが、課税最低限所得水準マイナス原所得水準として把握されるので、原所得の低下をもたらすリスクはカバーされるが、支出急増という形の経済的打撃をもたらす事故はカバーされない。もし、医療費等の支出についてあらかじめ限度額 (E) を設定してこれを貧困ギャップを計算するうえでの加算項目とすると、 $B = \alpha \cdot (P_L - Y_0 + E)$ となり、先記(イ)の P_L 引上げの場合と同様に負担率は急増する。医療費等を加

6) C. Green, *Negative Taxes and the Poverty Problem*, the Brookings Institution, 1967, を参照。

7) 負の所得税制を導入した場合の負担率の推計については、高山憲之著『不平等の経済分析』（東洋経済新報社、昭和55年）を参照されたい。

算するに際して限度額を設けない場合には、加算項目についてのモラルハザードが誘発され、負担率は一層高くなるだろう。

支出の増加をもたらすリスクが負の所得税でカバーされない場合には、個人は自助努力で対応せざるを得ないが、高リスクを保有する低所得層は差別的保険料が適用される任意加入の私営保険に加入することができない。このような低所得層に対しても最低生活水準を公的に保障しようとする場合には、生活保護制度が必要となるので、制度を単純化するという負の所得税制の長所は大きく損なわれることになる。

(イ) 受給者の原所得増加に対するインプリシットな限界税率が100%以下となるという効率上の長所についても、重度の心身障害者等のようにそもそも自助努力の余地の全くない受給者に対しては長所とはならず、むしろ欠点として作用する。これらの人々に対しては、限界税率が100%となる生活保護制度のような公的扶助の方が、支給対象者が限定されるので、より少ない負担で高い支給額を実現することが可能となる。また、自助努力の余地のある受給者についても、貧困線所得水準以上に原所得を引き上げようとする誘因は、負の所得税制に限らず生活保護制度の下でも存在する。

負の所得税制の長所、弊害および限界に関する

以上の評価を総合して考えると、現行の社会保障に対する批判としては鋭い指摘を含んでいるが、代替案としては極めて不適切な提案であると結論づけることができる。

あとがき

本稿の目的は、効率と公正の面で合理的な社会保障のあり方を総論的に検討することにあるが、紙面に制約があるので次の2つのトピックを割愛することにした。1つは、自助努力の手段と公的介入の手段をどのように組み合わせるかという問題である。企業単位の福祉をどのように考えるかという問題はこのトピックの下で取り扱うことができる。他の1つは、公的介入手段相互間の役割分担をどのようにして確保するかという問題である。いわゆる併給の調整問題はこのトピックの一環として検討することができる。これらいずれのトピックも、保険の理論を援用することによって立ち入った分析が可能であるが、その試みは別の機会に譲ることにしたい。

本稿の執筆に際しては、構想の段階で東京経済大学の辰巳憲一助教授、千葉大学の地主重美教授、大阪大学の藤田晴教授から有益な助言を戴いた。日本経済研究奨励財団からは研究費の助成を受けた。

(とくなが よしろう・千葉大学助教授)