

保険による再分配

Redistribution by Insurance

この章では、高齢、寡婦、疾病、失業その他、依存状態の原因となるリスクや依存状態そのものに対する所得維持方策との関連で、再分配の理論と実際についてお話しします。公的部門における社会政策では、これらを提供するものは、イギリス、アメリカ合衆国、あるいはその他の国でも、一般に「社会保障制度」として知られています。

私的部門で組織された所得維持では、保険会社が主な役割を果たしています。他の国でもそうですが、イギリスでは、これらの会社は、現在、企業年金制度や男性雇用者の相当部分に対するフリンジ・ベネフィットといわれるものを組織化し、販売しています。雇い主と雇用者が支払う保険料は、イギリスでは、その全額ないし一部が課税対象所得から控除されます。

再分配を強調することによって、社会政策のイデオロギーの型をめぐる中心論点が導かれます。すなわち、それは、累進的であるか逆進的であるか、水平的であるか垂直的であるか、といった問題です。ですから、この問題は、われわれの社会における平等と不平等というヨリ幅の広い問題に関係するのです。公的部門(または、私的部門)における社会政策は、階級や所得階層間での生涯にわたる資源支配力に多少の不平等を認める方向で行われるべきなのでしょうか。そして、どのような方法で行われるべきなのでしょうか。社会政策の目標は、現にある不平等を縮小することにあるのでしょうか。あるいは、そうした不平等を正当化し持続させ、能力、就業成績、社会階級などを基準にして不平等を拡大すべきなのでしょうか。こうした疑問は、現代社会の構造をめぐる過去・現在・未来におけるすべての論議の基礎にあるものです。

社会保障制度は、所得の喪失ないし所得保全が必要になる特定の状況、例えば、老齢、寡婦、疾病、障害、失業、児童扶養などの状態において、政府(ないし、政府から認可を受けた機関)が個人の現金所得を増加させる措置に関連しています。こうした所得の増加分は、無条件の直接的な現金払いの形をとるか、または、政府ないし機関への支払いを免除する形(失業時や疾病にかかっている間の保険料を免除する拠出「クレジット」、または、直接税からの控除)をとるでしょう。先に「無条件」といったことの意味は、支給される現金の使い道が、医療費、薬代、交通費、サービス利用料の償還のため、ということではなく、特定目的に限定されていない、ということです。

ですから、広い意味で、上記の定義は、現物サービスではなく、無条件の現金所得処理に関係したものです。これは、(政府事業、社会保険、国民保険、公的扶助、社会扶助、国民扶助などと様々に表現される)社会保障の通常の定義を踏まえたものでありますが、この他に、

類似のニーズや不慮の出来事に対して直接税を通して行われる対策や制度を含めて考えています。

政府の活動や市場が、経済的に設定された権利関係に干渉することを通して、社会保障は社会の中での個人や集団の間での資源支配力の再分配に関係します。財源確保の方法が何であれ、また、保険料、給付、クレジット、租税、税控除の役割が何であれ、再分配の効果は、次の二つに分類することができます。(一)制度が現下において示されたニードを満たす場合の効果(例えば、公的扶助給付)と、(二)将来発生が予測されるニードを満たすように設計されたものが果たす効果(例えば、老齢年金制度)の二つです。この区別は、過去、現在、未来における所得の分配と再分配の時間軸を理解するうえで、重要なものです。世界には数百もの違った制度がありますが、どの社会保障制度も、理論的、かつ、实际的に、なんらかの再分配効果をもっています。とはいえ、「再分配」は、「よりよくするもの」とか、不平等を必ず縮小するものだ、と仮定すべきではありません。前にも述べましたように、こうした移転支出の相当部分は、社会が引き起こしたデイスサービス、すなわち、病気、障害、業務災害、強制退職などへの代償の要素を表しています。ですから、これらの支払いは、部分的には喪失所得の代わりなのです。もちろん、このような補償支払いが行われず、再分配要素が働かないならば、それに対応して不平等はさらに広がります。

公的社会保障が現代経済の不可欠の要素であるならば、その基本的な機能は所得の再分配であるよりも、むしろ分配である、という議論が行われてきました<1>。しかし、どちらのアプローチをとっても、制度効果の性質と大きさは目的によって違いますし、その目的は課税の役割によっても変わります。もちろん、実際の運用では、すべての制度が目的を達成するわけではありません。様々な政治的、行政的、技術的な要因の結果として、意図もせず予見もしなかった再分配効果を発揮するかもしれません。しかし、社会における諸集団や諸階級の間での所得分配の長期的な変動に対して、社会保障施策が有効な影響を与えたかどうかについては、適切な研究がほとんど行われていません<2>。

しかし、この段階で、理論(目的)と実際(現実)の違いを無視すれば、数多くの所得維持制度の基礎にある、ないし、そう思われている一定の主要な「再分配モデル」を見出すことができます。不完全競争の世界では、それらのモデルが、「完全なるモデル」と認められないことは自然なことです(また、ここで、完全にしようとも思いません)。それは、大まかなものでしかありませんし、その方向性や哲学の主な違いを明らかにするというだけのものです。

第一は、「個別化的保険数理モデル」(といわれるかもしれない)もので、すでに述べたモデルA、すなわち、社会政策の残余的福祉モデルにとって不可欠の構成要素であります。この保険数理モデルは、古典的・抽象的・理念的な保険のモデルであり、概念としては、個別的、集合的、一般的なリスク理論に基礎をおいています。それは、契約の形、すなわち、保険料と呼ばれる明記された報酬のもとで、リスクと呼ばれる特定の事故ないし危険による損失に対して、ある集団が他の集団の保証を引き受けることを、保険証書と呼ばれる文書に記載した契約として結実します。

この私保険モデルには、次のような数多くの仮定が組み込まれています。(一)任意契約であること。(二)個々の保険料が個々のリスクに対応していること。(三)契約が守られること。(四)再分配がなされるときは、事故にあった人もあわなかった人もそれ含まれること。したがって、効果が予測できるという意味では、再分配の過程は deliberate ではありません。

このモデルは、(普通の人の言葉でいえば)「払ったものを取り戻す」ものであり、特に老後のための方策に関連して、イギリスや他国の過去の社会保障制度形成にあたって、イデオロギー的にも、意味的にも、一定の影響を及ぼしました。二番目のモデルとともにこのモデルは、一八八〇年代のビスマルクのドイツにおける強制的社会保険の成立、並びに、一九一一年のイギリスにおける失業及び疾病のための国民保険の成立にあたって、政治的役割を果たしています。技術的には、イギリスに関していえば、「基金」という概念を生み出し、保険料が数理的に決められるようになった点でも重要です。

国民保険が私保険モデルに似ていた(そして、似るべきであった)という信念は、金持ちから貧しき者への再分配こそが社会保障制度の deliberate な機能でなければならない、という考え方を否定する方向に作用しました。ですから、このモデルの基底にある先に指摘した四つの仮定は、かつては、ほとんど疑問視されず、私保険市場の「自然」の機能の一部として、無批判に受け入れられたのです。その結果、(「賦課方式」が導入される以前の)過去の社会保障は、このモデルに近いほど、効果はより大きく、かつ、政治的にも受け入れられやすい、と考えられたのです。

しかし、私保険市場の実際の動きを研究してみると、現実には個別契約の形はとられなかったことが明らかになります。それは、一つの抽象的観念なのです。それよりもっと重要なものに、第二のモデルである「集団保険」があります。これは、(イギリスで成立した一九五九年の累進年金のような)公的な社会保障制度を考える上で参考になる私保険モデルです。

集団保険モデルには、加入者自身は個別に契約した(あるいは、稼いだ、ないし、支払った)と思っている、という広く行き渡った信念が組み込まれています。加入者並びに雇い主が支払う拠出金は、「待つ」ことによる賃金・給料の延払い、ないし、貯蓄として考え出されたもので、自分で自分の給付を稼ぐものであって、それ以上でも以下でもありません。ですから、加入者自身は自分が再分配システムに組み込まれているとは考えないのです。こうして、このモデルは、給付は個人の要求に合わせて「逃えた」ものだ、という広く行き渡った信念に包まれています。加入者は、自主的に逃え服を選び、自分の拠出と雇い主が準備してくれた拠出を使って、自分で支払うのです。

集団保険は、個人や集合体が私保険市場で手に入れる、火災保険、自動車保険、盗難保険、生命保険、老後所得保険などの様々なリスクに対する備えです。その集団に加入しさえすれば、「契約により分かち合う集団」のメンバーとして保証を手に入れることができます。リスクはプールされた、ないし、共有された、と呼ばれます。リスクの種類ごとに、個人の特性ないし保証対象となる財産の特性によって、拠出ないし保険料が決められることもあるし、そうでないこともあります。今日では、もっと一般的に、性、年齢、職業、財産の構造と立地、自動車の種

別と用途などの分類で、個人や財産を階級ないしカテゴリーに分けて、保険料を決めています。

「リスクをプールする」という原則は、保険者並びに被保険者からは、deliberately 再分配的であるとはみなされていません。もちろん、実際には、低いリスクから高いリスクへの支払いが行われています。しかし、リスクの高いものからはそれ相当のより高い保険料を取っているという仮定があるので、無用心なものから用心深い財産所有者への再分配とか、堅実で真面目な生活者から不摂生なアルコール漬けの生活者への再分配などは意図されていないのです。ですから、リスク評価の程度と質こそが、ことの成否を決めるのです。もし、リスクを評価しないとか、しても効き目のない不正確なものならば、保険料や保証額を設定する場合の仮定や推量や方法の直接の結果として再分配が生じます。ここには、deliberate な価値の判定が入り込んでいます。「deliberate」の意味は、保険料をリスクに関連させない、あるいは、関連させても不正確なもの、ということです。例えば、ある病気は遺伝するとか、ユダヤ人には財産リスクが高いとか、ある被用者は事故を起こしやすいとか、労働者世帯は中産階級世帯よりも怠慢であるとか、好調な人に比べるとはそうでない人の自動車事故のリスクは高い、といった統計的根拠のない信念に惑わされて高い保険料がはじき出されるかもしれないのです。

リスクの原因に関する技術的知識の進歩に加えて、過去半世紀における数学技法の発展によって、集団保険の数理的リスク、また、経験上の評価は、今日では、精密科学とはいえないことが指摘される傾向があります。言い換えれば、科学的知識の進歩によって、リスク評価が不正確かつ不完全であることに気づかされている、ということです。知識の進歩を自覚したうえで利用しない限り、集団保険モデルは不完全であり、公平を達成する点では、いわば半世紀前よりももっと、不完全だということになります。公平の達成こそは、個人保険ないし集団保険の中心問題です。アメリカの専門家であるレインハート・ホーハウス氏は次のような結論に到達しています。

「任意性を特徴としているために、…私保険は、様々な被保険者の間で事実上の最大公平を保証する原理の上に構築されなければならない。これに対して、社会保険は、一つないしそれ以上の限定された数の社会的に認定された危険に対して最低限の保障する、という社会的必要性の枠がはめられている。…かくして、私保険運営では、当然、給付の公平性に関する考慮が根本的な部分を形成するのと同じように、社会保険パターンのコントロールでは、給付の適切性に関する考察が根本に置かれなければならない。…これまで述べたことは、社会保険では公平性の考えを放棄すべきだ、ということをも必ずしも意味しない。むしろ、重要なことは、公平性と適切性という二つの原理を並べてみると、適切性の方がより基本的で必要性が高いということである。」<3>

集団保険が「事実上の最大公平」を達成するように努力するというのは、再分配をリスク・プーリングの機能と認めないことであり、また、偶発的で意図しない再分配が生じてしまうことを最小限にとどめることを意味します。これが、私的集団保険の古典的モデルに体现された理論で

す。現在、現実にはどうなっているでしょうか。このモデルについてこれまで述べた仮定は、どの程度妥当するでしょうか。

第一に、西欧諸国一般、とくにイギリスでは、私保険におけるリスク評価の現状が、驚くほど知られていない、ということを認めなければなりません。まさに、神話が充満する中で事実は希薄であり、経済学者が明らかにしてこなかった広大無辺の無知がはびこる分野なのです。この無知が拡散しているのは、「集合的に共有されたプール」のサイズが、細分化されたリスク評価に代わる

(一時停止中)