



## こども保険制度は保険なのか？

米山 高生

『日本経済新聞』の一面の「こども保険検討へ」という記事を読みました（5月20日付）。そこでは、政府が「教育の無償化や待機児童解消をまかなうための新たな財源として、（中略）『こども保険』制度の検討」としてされています。「子どもが必要な保育や教育を受けられないリスクを社会全体で支える」という趣旨に対して大いに共感を覚えます。しかし、この目的を達成するために「社会保険」という仕組みを利用しようとするには、保険研究者の立場から疑問を持たざるをえません。

現時点で制度的な詳細が明確になっていないようなので、誤解している点があるかもしれません。しかし現在知る限りにおいて、提案されている「こども保険」制度には大きな問題点があると思います。それは、「こども保険」制度が、保険という仕組みを前提とした制度設計を行っていないように見えることです。

社会保険は、共済・保険商品のように、必ずしも保険法という基本ルールに規律される契約ではありません。しかし「保険」という名称が使われる限りは、保険の基本的な仕組みがビルトインされている必要があります。

わが国では、健康保険・年金保険・労災保険・雇用保険および介護保険という5つの社会保険が存在しますが、それぞれに保険の仕組みがビルトインされています。具体的にいえば、給付事由と給付範囲が明確かつ客観的に定められており、かつ保険者は保険給付に関する情報にもとづいて被保険者への給付をコントロールするという基本的な能力を備えています（あるいは、

備えることになっています）。とりわけ後者の保険給付に関する保険者の能力は、「保険者機能」と呼ばれており、保険契約にともなう情報の非対称にもとづくインセンティブ問題から生じるコストを最小化する上で重要なものです。

さて、構想されている「こども保険」制度は、社会保険でしょうか？保険であるためには、他の社会保険と同様に、給付事由と給付範囲が明確で客観的に示されている必要があります。

「こども保険」制度の場合は、これまでの議論を見るかぎり、明確かつ客観的に示されていないようです。たとえば「待機児童解消をまかなうための新たな財源」に利用するといいますが、どのような給付条件でどのような範囲で誰にいくら給付するのかということが明確になっていません。被保険者が曖昧になっていることも気になります。待機児童を持つ親が被保険者なのでしょうか。しかし「財源」という表現から想像すると自治体や国が保険金の給付を得てそれを財源とするようにも思われます。以上のような疑問が次々と生じるのです。保険理論では当然議論されてしかるべきことが、「こども保険」制度の議論の中では、十分に検討されていないのではないのでしょうか。

ここで社会保険と税金の違いを考えてみましょう。社会保険では、給付事由と給付範囲を定め、それに対するリスクに基づいた保険料を計算します。また保険者機能に基づいて被保険者に対して適切な給付を行なう義務があります。これに対して、税金は増税に対する国民の抵抗

感があり徴収しにくい反面、いったん徴収してしまえば、社会の必要に応じて柔軟かつ弾力的に支出できるという利点があります。今回の提案は、多くの国民が支持する前述の目的を達成するために、増税によって税金で実現するのが筋であるべきところ、徴収に抵抗感が少ない社会保険料で徴集し、目的達成するための「新しい財源」としてそれを利用しようというものであると解釈できます。もしこの解釈が正しいとするならば、保険理論から見て、この制度は様々な非効率を生み出す可能性の高い提案です。非効率を生む可能性を三つ示しておきましょう。

第一に、給付条件と給付範囲が不明確であることは、徴収する保険料の計算根拠が曖昧であるということです。よって保険制度の成立の前提である「収支相等の原則」が満たされず、制度が破綻する確率が高いと考えられます。

第二に、給付条件と給付範囲が不明確である場合には、給付の決定における政治的な要素の重要性が高くなるため、インフレーション・コストが生まれます。いいかえれば、給付をめぐる社会的に不必要なコストをとともなう利害関係者の活動が増大し、それによって社会的に非効率が生み出される可能性が大きいといえます。

第三に、給付を受ける対象者が、「子どもが必要な保育や教育を受けられないリスク」を減少させようとする意欲をそぐ可能性があります。この可能性は、保険者機能が脆弱な場合にさらに増幅されることとなります。いわゆるモラルハザードによるコストの増大です。

さらに次のような二つの問題点があることを見逃せません。まず、保険契約者の納得を得るのが難しいことです。保険料を払う義務のある保険契約者と被保険者の関係が不明確である場

合、契約者から制度設計者に対して次のような説明が求められるでしょう。すなわち、被保険者が曖昧で給付が不明確な契約であるにもかかわらず、契約者がなぜ保険料を強制的に支払わねばならないのかの根拠を明確に示せという要求がされるかもしれません。「こども保険」制度が、保険の仕組みを備えていないかぎり、正当な根拠を示すことは難しいと思います。

さらに他の社会保険に与える評判の低下のおそれも見逃せません。社会保険制度には多くの利点がある反面、国民の制度への信頼が失われた場合に、制度を維持することが難しくなります。社会保険の仕組みを備えていない「こども保険」が6番目の社会保険として発足した場合に、これまでの社会保険制度に対する信頼感が損なわれるかもしれません。

以上では、「こども保険」制度が、保険の仕組みをビルトインするものではないという前提で検討しました。そこで、結論的にいえば、制度設計にあたって、保険の仕組みをビルトインした社会保険を目指す方向と別の手段とする方向の二とおりあります。保険の仕組みをビルトインした場合には、「待機児童解消をまかなうための新たな財源」という活用方法は諦めざるをえません。他方、社会保険による制度化を断念した場合には、税金で対応するとか、「こどもを育てるための基金」などのかたちで実現する方向性がありえます。この二つ以外の方向性として、保険の仕組みを備えていない制度に対して「保険」という称号を僭称させることが考えられます。しかし、保険の僭称は、すでに検討したように多くの問題をかかえているので避けるべきでしょう。

(東京経済大学教授・一橋大学名誉教授)