

# 令和時代の格差問題への処方箋

## ～ベーシック・インカムの観点から～

経済調査部 神田 慶司 / 金融調査部 中村 文香 / 政策調査部 神尾 篤史

### 要 約

平成の30年間を振り返ると、生産性や所得水準は着実に向上した半面、所得格差の拡大は以前にも増して重要課題となった。「日本型平等社会」にほころびが生じたことで、セーフティネットの網の目から漏れ落ちる人が増加し、相対的にも絶対的にも貧困率が上昇するなど、他の先進国では見られない形で所得格差が拡大している。

こうした中、ベーシック・インカム（BI）への関心が国内外で高まっている。これは全国民に定期的かつ一律に現金給付する仕組みだ。BIには、①救済すべき人の取りこぼしがない、②働き方の多様化や急な収入減・失業にも対応できる、③各人が申請しなくとも給付を受けられる——といった利点がある。だが巨額の財源確保が必要で、貧困対策としては費用対効果が悪い。

人口減少と超高齢化が進む日本では、社会的弱者に重点的に給付する視点が一層求められている。BIを導入するのではなく、既存の制度をベースにBIの利点をうまく取り込むことで、悉皆性の高いセーフティネット機能を備えた税・社会保障制度を目指すべきだ。そのためには、金融口座とマイナンバーの紐づけや、多数の制度の情報連携などが課題となろう。

### 目 次

- 1 章 はじめに
- 2 章 拡大する所得格差の現状
- 3 章 ベーシック・インカムの利点と課題
- 4 章 令和の税・社会保障制度の目指すべき方向性

## 1章 はじめに

平成が幕を閉じておよそ一年が経過した。あらためて振り返ると、平成の日本経済は自然災害や金融危機などの困難に度々直面した一方、生産性や所得水準は着実に向上した<sup>1)</sup>。

例えば、内閣府の統計データによれば、人口一人当たりで見た実質GNI（国民総所得）は2019年1～3月期で443万円と、資産バブルの絶頂期だった1989年10～12月期から1.3倍に増加した（2011年価格）。同時期の実質家計可処分所得は1.2倍に、家計金融資産は2倍近くに増加（出所：日銀）している。「バブル」と聞くと、世の中全体が楽観ムードに包まれ、高級品が飛ぶように売れたというイメージが強いが、平成の終わりは資産バブル期よりも豊かだった。

しかしながら、平成の30年間で深刻化した問題も多かった。政府の財政赤字はその代表例といえるが、本稿で取り上げる所得格差の拡大は以前にも増して重要課題となっている。

グローバル化やICT化、金融・貿易自由化などが進展した1990年代以降、中国やインドなどの新興国は先進国を上回るペースで経済成長し、国家間の経済格差は縮小した<sup>2)</sup>。しかし、国内の経済格差は反対に拡大しており、特に先進国においてその傾向が顕著である。経済社会の変化に対応した企業やそのステークホルダー（従業員や株主等）の所得は増加する一方、そうでない人々の所得は伸び悩んだり、職を失ったりしている。

さらに、企業が働き手に求める仕事は新商品やサービスの企画・開発、ビジネスモデルの構築、対外的な交渉など、マニュアル化できない「非定型業務」へシフトしている。OECD（2017）<sup>3)</sup>が加盟国を対象に行った分析によると、一般的な事務員や工場労働者など、技能や給与水準が中程度の「定型業務」に就く雇用者の割合は、2015年までの20年間で8%ポイント低下した。日本においても同期間で5%ポイント低下している。多くの人が就労しやすい定型業務はICT化や機械化で減少しており、AI（人工知能）の活用拡大がこの流れを加速させるだろう。これに伴い、所得格差は一層拡大する恐れがある。

こうした中、格差問題への対応策として、ベーシック・インカム（以下、BI）への関心が国内外で高まっている。BIとは全国民に一定額を定期的に現金給付する仕組みだ。BIの構想自体は18世紀から存在するものの、本格導入した国はない。もっとも、最近では米国の大手IT企業経営者らが失業対策としてBIの導入を提案したり、2019年の世界経済フォーラム（WEF）で議論されたりするなど、BIが話題となることは少なくない。

BIの導入は既存の税・社会保障制度の抜本的な見直しや巨額の財源確保が伴うため、その実現は極めて難しい。だが、BIには現行制度の目指すべき方向性を検討する上で参考とすべき理念や視点がある。

そこで本稿では、日本の格差問題をBIの観点

1) 就業者一人一時間当たりの実質GDP、つまりマンアワーベースの労働生産性上昇率をG7（主要7カ国）と比較すると、日本は1989～2018年の30年間で年率1.6%と最も高い米国並みであり、ドイツや英国をやや上回った。日本の生産性の伸びは時間の経過とともに減速し、直近10年では年率0.8%にとどまったが、日本を除くG7も同時期に同0.7%まで低下している（出所：内閣府、OECD統計）。労働生産性の伸び悩みは「長期停滞論」も聞かれる主要先進国の共通課題であり、日本だけが失われた時代を過ごしてきたわけではない。

2) 神尾篤史「グローバリゼーションと所得格差」（大和総研レポート、2018年10月2日）

3) OECD “OECD Employment Outlook 2017”

から検討する。まず、国内外の所得格差の現状を概観し、B I に関するこれまでの議論や、B I 導入の利点と課題、実証実験の示唆などについて整理する。その上で、日本の税・社会保障制度の目指すべき方向性について述べる。

## 2章 拡大する所得格差の現状

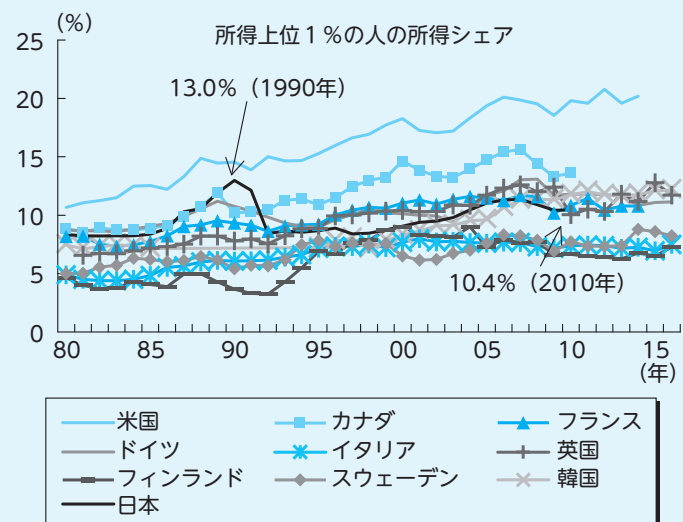
### 1. 主要先進国の所得格差

#### 1) 超富裕層の所得シェアは世界各国で上昇傾向

所得格差に関する分析としては、世界の多くの国で高所得者・高資産保有者がますます富むことに警鐘を鳴らしたピケティ（2013）<sup>4</sup>などが挙げられる。ピケティ氏らが整備・公表しているWorld Inequality Database (W I D)によると、税引き前の個人所得（年金を含む）<sup>5</sup>でトップ1%の所得シェアは、1980年頃から世界各国で上昇傾向が見られる（図表1）。

特にその傾向が顕著なのは米国やカナダなどのアングロ・サクソン諸国だ。例えば米国では、1980年で11%だった所得上位1%の所得シェアは2014年には20%へ上昇した。アングロ・サクソン諸国の「ここ数十年の所得格差増大の最大の原因は、金融、非金融セクターの両方におけるスーパー経営者の台頭」であり、大企業の役員報酬の高額化や、富の集中による資本所得の増大がもたらしたという。日本の直近値は2010年で

図表1 超富裕層の所得シェア(税引き前所得で年金を含む)



(出所) World Inequality Databaseから大和総研作成

10.4%と、北欧諸国よりも高く、大陸ヨーロッパ諸国並みの水準にある。

#### 2) 日本では絶対的貧困率も上昇した可能性

富裕層ではなく、貧困層に着目した所得格差の代表的な指標としては「相対的貧困率」が挙げられる。これは、所得の低い人から高い人まで順に並べたときに、ちょうど真ん中に当たる人の所得額の半分（「貧困線」、OECDの定義に基づく）に満たない所得の人の割合を指す。

OECDのデータから主要先進国の相対的貧困率を比較すると、日本は米国に次いで高水準にある（図表2左）。ただし、日本の値は国民生活基礎調査に基づいたものであり、全国消費実態調査から推計された相対的貧困率はこれを5%ポイントほど下回る。

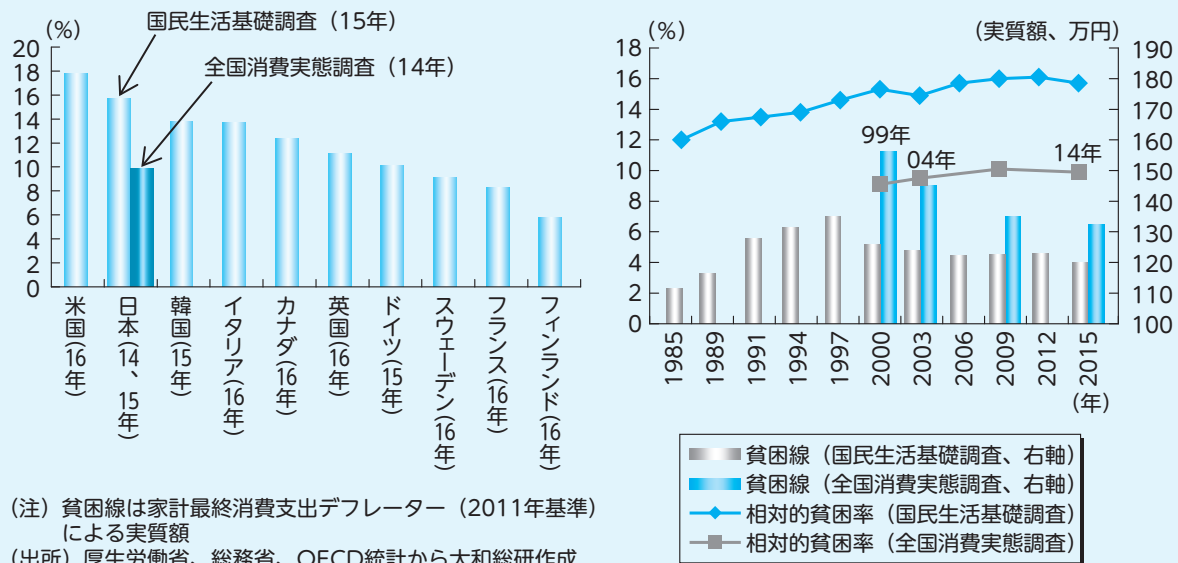
内閣府ほか（2015）<sup>6</sup>によると、両調査の相対

4) トマ・ピケティ（2013）『21世紀の資本』（訳本は、山形浩生・守岡桜・森本正史（訳）、2014年出版、みすず書房）

5) W I Dでは富裕層の所得・資産動向を把握するために、家計調査だけでなく、国民経済計算や財務データ、資産ランキングなどを利用している。もっとも、W I Dで公表されている所得は税引き前ベースであり、再分配所得ベースではない。

6) 内閣府・総務省・厚生労働省「相対的貧困率等に関する調査分析結果について」（2015年12月18日）

図表2 主要先進国における相対的貧困率（左）と日本の相対的貧困率・貧困線の推移（右）



的貧困率の違いは回収率や調査系統の違いなどが影響していると説明されており、どちらかが正しいというわけではない。従って、日本の相対的貧困率は国際的に見て平均的な水準か、それ以上と考えられる。

図表2右では両調査の相対的貧困率と貧困線を時系列で示したが、いずれの調査においても相対的貧困率は緩やかに上昇しており、貧困線には低下傾向が見られる。

すなわち、日本人の所得の中央値は低下し、その半分に満たない貧困層の割合が高まっているということだ。これは「絶対的貧困率」の上昇を示唆しており、他の先進国では見られない特徴といえる。

相対的貧困率の上昇は高齢化が影響しているが、高齢層以外でも貧困率が上昇している。阿部(2018)<sup>7</sup>の試算によると、相対的貧困率は20歳

未満、20～64歳のいずれも1985年から2012年にかけて上昇傾向が見られた。年齢層を5歳ごとに区切って見ると、20～24歳で特に上昇している。

また駒村ほか(2010)<sup>8</sup>によれば、就業者の相対的貧困率は当初所得ベースよりも可処分所得ベースの方が高く、その要因のほとんどは社会保険料負担で説明されるという。社会保険料負担は高齢化等によって増加しているが、これは所得格差の拡大にも影響している可能性を示唆している。

## 2. 「日本型平等社会」のほころび

### 1) 代表的でなくなった「標準世帯」

格差拡大の背景には、経済社会構造の変化により、高度成長期に形作られて安定成長期に確立した「日本型平等社会」にほころびが生じたことが挙げられる。

7) 阿部彩(2018)「相対的貧困率の長期的動向：1985-2015」科学研究費助成事業(科学研究費補助金)(基盤研究(B))『『貧困学』のフロンティアを構築する研究』報告書

8) 駒村康平・山田篤裕・四方理人・田中聡一郎(2010)「社会移転が相対的貧困率に与える影響」、樋口美雄・宮内環・C. R. McKenzie、慶應義塾大学パネルデータ設計・解析センター編『貧困のダイナミズム 日本の税社会保障・雇用政策と家計行動』、pp.81-101、慶應義塾大学出版会



森口（2017）<sup>9</sup>によれば、日本型平等社会の特徴は「再分配前の所得における平等にあり、北欧型福祉国家のように税・社会保障による再分配後の所得における平等ではない」という。さらに、日本型平等社会は個人ではなく「世帯を単位とする平等であり、企業による正社員への人的資本投資と雇用保障、男性正社員を世帯主とする標準世帯、夫婦による性別役割分業、および非稼得者の親族による私的扶養、を前提として成立するものだった。（中略）政府の再分配政策は企業を通じた雇用保障と社会保険に重点を置き、事後的な貧困救済は自助努力と私的扶助を基礎とする限定的な制度に留まった」と説明されている。

しかしながら、少子高齢化や世帯構造の多様化が進む中、平成に入ると資産バブルの崩壊もあって経済成長率は大幅に低下した。新興国が台頭し、国際的な価格競争が激化したことに加え、国内では多くの企業が資産バブル崩壊後に高止まりしていた人件費の調整に迫られた。1990年代後半には大規模な人員整理が相次いで行われ、非正規雇用の活用が2000年代にかけて広がった。

その結果、日本型平等社会の前提が崩れ、男性正社員と専業主婦で構成される「標準世帯」はもはや代表的な存在ではなくなった。従来のシステムでは対応できない社会の構成員が増えたのである。これは、日本型平等社会の下で形成されてきた税・社会保障制度、企業の福利厚生などによる

セーフティネットの網の目から漏れ落ちる人が増えたことを意味する。

## 2) 多様化する世帯構造

世帯構造はどのように多様化し、どのような特徴が見られるようになったのだろうか。総務省「国勢調査」を基に1995年から20年間の変化をまとめたのが図表3である。

1995年に全体の3分の1ほどを占めていた夫婦と子供から成る世帯の割合は、20年間で7%ポイントほど低下した。一方で単身世帯の割合は9%ポイント上昇しており、その多くは世帯主年齢が65歳以上の高齢単身世帯である。母子世帯の割合は2005年からほぼ横ばいだが、1995年に比べると緩やかに上昇している。

図表3の単身世帯を除く世帯（以下、二人以上世帯）のうち、世帯主が非正規雇用者（以下、非正規世帯）の割合は2015年で17%だった。国勢調査では2015年が最新の結果であるため、労働力調査から足元の状況を確認すると、2019年の非正規世帯の割合は2015年から1%ポイントほど上昇している<sup>10</sup>。

図表3 日本の世帯構成の変化

| (%)             | 1995年 | 2000年 | 2005年 | 2010年 | 2015年 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 単身世帯            | 25.6  | 27.6  | 29.5  | 32.4  | 34.6  |
| うち65歳以上         | 5.0   | 6.5   | 7.9   | 9.3   | 11.1  |
| 核家族世帯           | 58.5  | 58.3  | 57.7  | 56.4  | 55.9  |
| 夫婦のみの世帯         | 17.3  | 18.9  | 19.6  | 19.8  | 20.1  |
| 夫婦と子供から成る世帯     | 34.2  | 31.9  | 29.8  | 27.9  | 26.9  |
| ひとり親と子供から成る世帯   | 7.0   | 7.6   | 8.3   | 8.7   | 8.9   |
| 母子世帯            | 1.2   | 1.3   | 1.5   | 1.5   | 1.4   |
| その他の世帯（三世帯世帯など） | 15.8  | 14.1  | 12.8  | 11.1  | 9.4   |

（注）一般世帯ベース。単身世帯とは国勢調査における「単独世帯」を指す  
（出所）総務省統計から大和総研作成

9) 森口千晶（2017）「日本は『格差社会』になったのか——比較経済史にみる日本の所得格差——」、RCESR Discussion Paper Series、No DP17-4

10) 国勢調査の調査時期に対応させるため、労働力調査における2015、19年の10月のデータを利用した。

単身世帯における非正規世帯の割合は二人以上世帯のそれよりも高く、2015年で29%に達する。労働力調査を見ると、2019年ではさらに2%ポイントほど上昇した。

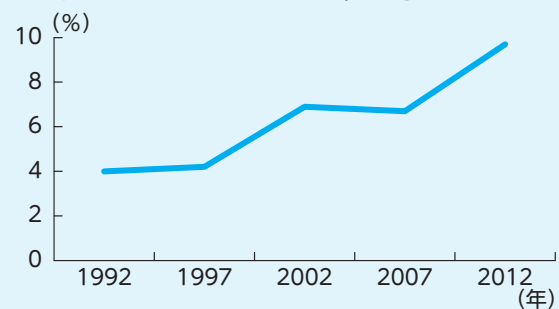
非正規世帯の増加は高齢化が一因である。正社員として就労しても、定年後は非正規として働くケースが多いためである。だが、世帯主年齢が25～59歳の世帯に絞っても、世帯主が女性の場合には非正規世帯の割合が高い。2015年において二人以上世帯では48%、単身世帯では29%と、男性（二人以上世帯：4%、単身世帯：14%）を大幅に上回る。

### 3) ワーキングプア世帯の増加

非正規という雇用形態は、自分の都合や適性に応じて働き方を選べるという利点がある。労働力調査では非正規雇用者に現職に就いている理由を尋ねているが、回答者の31%が「自分の都合のよい時間に働きたいから」、19%が「家計の補助・学費等を得たいから」、13%が「家事・育児・介護等と両立しやすいから」を挙げた（2019年平均）。「正規の職員・従業員の仕事がないから」との回答割合は12%にとどまる。

しかし、世帯主が専門性の低い非正規雇用者として就労すると、収入が少なく生活が不安定になる上、就労期間が長期化するほど貧困に陥るリスクが高まる。長期間従事しても賃金は上昇しにくく、教育訓練（OJTやOFF-JT）を受けられる機会が少ないからだ。退職金や企業年金といった福利厚生制度の適用率や厚生年金の加入率

図表4 ワーキングプア世帯の割合



(注) 就業世帯のうち、最低生活費以下の収入しか得ていない世帯の割合  
(出所) 戸室健作 (2016) から大和総研作成

も低い。

戸室 (2016)<sup>11</sup>によると、働いているにもかかわらず収入が最低生活費を下回る世帯、いわゆる「ワーキングプア」世帯は増加傾向にある。就業世帯に占めるワーキングプア世帯の割合は1992年で4.0%だったが、非正規世帯の増加もあって2012年には9.7%に達した<sup>12</sup> (図表4)。星 (2017)<sup>13</sup>によれば、生活保護受給世帯は税・社会保険料が免除されるのに対し、そうでない世帯は負担しているため、可処分所得ベースで見ると生活保護世帯の生活水準を下回るワーキングプア世帯が多数存在するという。

## 3章 ベーシック・インカムの利点と課題

### 1. BIとは？

#### 1) 国内外で関心が高まるBI

1章で述べたように、格差問題への対応策として、BIへの関心が国内外で高まっている。

11) 戸室健作 (2016) 「都道府県別の貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率の検討」『山形大学人文学部研究年報』第13号 (2016.3)、pp.33-53、山形大学人文学部

12) 就業世帯 (世帯の主な収入が就業によっている世帯) のうち、最低生活費以下の収入しか得ていない世帯 (貧困就業世帯) の割合。

13) 星貴子 (2017) 「低所得者の就労を阻害する制度の歪に関する考察～負担の公平性と就労促進に秀でるユニバーサル・クレジットの検討を～」“Research Focus” (No.2017-023)、日本総研

B I を推進する国際機関である B I E N (Basic Income Earth Network) の定義によると、B I とは「定期的な現金での給付で、資産調査や労働要件なしにすべての個人に無条件に提供されるもの」である。すなわち、全国民に無条件で一定額を定期的に現金給付する仕組みである。

例えば米国では、機械化や A I による自動化で低スキルの業務が減少し、失業者の増加が懸念されている。その対応策として、米国の大手 I T 企業経営者らは B I の導入を支持したこともあり、B I への関心が急速に高まった。

2019 年の W E F では、B I を支持するルトガー・ブレグマン氏が富裕層への課税による B I の有効性を示唆したことで話題を呼んだ。また、「米国の失業率は過去最低で、貧困も減っている」との聴衆からの指摘に対し、ブレグマン氏と同じパネルディスカッションに登壇したウィニー・ビヤニマ氏は、貧困層が就く仕事の質の低さや、病気や不作等で簡単に貧困に陥ってしまう不安定性が考慮されていないと反論した<sup>14</sup>。

日本で B I が注目されるようになった契機は、2008 年 9 月のリーマン・ショック後に景気が急速に悪化し、製造業を中心に非正規雇用が大幅に調整されたことである。派遣労働者などの「雇止め」が社会問題となり、働きたいのに働けない、働いても貧困状態にあるといった、非正規雇用者の貧困問題が盛んに取り上げられた。

同時期には、公務員数や公共事業の削減など行政の効率化を求める観点から、新自由主義に親和的な B I 論が展開された。これについて坂倉(2012)<sup>15</sup>は、「社会サービスの民営化や市場への規制緩和を進めながら、最低限の『セーフティネット』も担保して、格差批判の声にも応えられる、ある意味でバージョンアップした『構造改革論』と説明している。

その後、政界でも B I の導入を公約に掲げる動きが広がった。新党日本や大阪維新の会のほか、2017 年の衆議院議員総選挙では小池百合子氏が率いる希望の党が公約として掲げた。

他方、議論にとどまらず、B I の実証実験を行った国もある。フィンランドでは 2017 年から 2 年間、失業者 2,000 人に対して月額 560 ユーロ(約 6.7 万円)が支給された<sup>16</sup>。またカナダのオンタリオ州では 2017 年から一年間、一定の所得額を下回る 4,000 人に対し、単身世帯では月額 1,400 カナダドル程度(77 円/カナダドルで換算して約 11 万円)、二世帯では一人当たり月額 1,000 カナダドル程度(同約 7.7 万円)が支給された<sup>17</sup>。これらの実証実験の結果については本章 2 節で取り上げている。

## 2) 既存の制度とは大きく異なる B I

B I は所得水準や資産の多寡にかかわらず給付されるため、日本の生活保護制度のような資力調

14) The Guardian, “Historian berates billionaires at Davos over tax avoidance”

<https://www.theguardian.com/business/2019/jan/30/historian-berates-billionaires-at-davos-over-tax-avoidance> (2020 年 3 月 19 日取得)

15) 坂倉昇平(2012)「ベーシックインカムとは何か?」、萱野稔人編『ベーシックインカムは究極の社会保障かー「競争」と「平等」のセーフティネット』、pp.18-36、堀之内出版

16) フィンランド社会保険機構(2019)、“Preliminary results of the basic income experiment”  
[https://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset\\_publisher/IN08GY2nIrZo/content/preliminary-results-of-the-basic-income-experiment-self-perceived-wellbeing-improved-during-the-first-year-no-effects-on-employment](https://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/preliminary-results-of-the-basic-income-experiment-self-perceived-wellbeing-improved-during-the-first-year-no-effects-on-employment) (2020 年 3 月 19 日取得)

17) カナダ オンタリオ州政府 “Archived - Ontario Basic Income Pilot”  
<https://www.ontario.ca/page/ontario-basic-income-pilot> (2020 年 3 月 19 日取得)

査を必要としない。雇用保険制度から給付を受けられるのは、加入条件を満たし、失業した場合（働く意思と能力があるが仕事に就けない状態）などに限られるが、B I では就労意欲がなくとも給付される。公的年金制度のように保険料の納付実績に応じて給付額が決まるわけではなく、全国民に一律に給付される。

B I が目指すのは、全国民が食べる・飲む・眠るといった生物学的な意味での必要性に加え、住まい・雇用・危険のない環境・健康・教育など社会生活を送るために必要最低限の物的・社会的条件を満たす状態である<sup>18</sup>。

B I は給付額の水準によって二つに大別されている。生活する上で十分な金額が給付されるものは「完全B I」、給付額が十分でなく、B I 以外の所得で補う必要があるものは「部分B I」と呼ばれている。

## 2. B I 導入の利点と課題

### 1) 貧困問題の改善や制度の簡素化等の利点

以上のように、B I は既存の税・社会保障制度とは大きく異なる仕組みであるため、その内容に違和感を覚える人は多いだろう。それにもかかわらず、B I を導入することにはどのようなメリットがあるのだろうか。

第一に、貧困問題を大きく改善させ得る。例えば日本の生活保護制度では、制度の対象者に占める利用者の割合（捕捉率）が欧米に比べて著しく低いとの指摘がある<sup>19</sup>。橘木(2015)<sup>20</sup>によると、捕捉率は20%未満にすぎず、漏給は深刻だという。

これは、被保護者であることが周囲に知られる不名誉や屈辱（いわゆる「スティグマ」）から、生活保護制度の利用をあえて控えるケースが多いためといわれている。このような場合、仮に最低限の生活費が全国民に一律に給付（＝B I）されれば、スティグマの問題は発生せず、救済すべき人の取りこぼしはない。

第二に、就業者の大多数の生活が不安定化しやすい社会では、雇用保険制度のように少数の対象者に給付する仕組みでは対応が追いつかず、B I の有効性が増す。1章で述べたように、一般的な事務員や工場労働者など、技能や給与水準が中程度の「定型業務」に就く雇用者の割合は先進国で低下している。グローバル化やA I などの技術進歩により、労働者が持つスキルが陳腐化するスピードは今後ますます速まるだろう。労働市場でこうしたスキルが評価されなくなれば、多くの人が賃金の大幅な減少や失業に直面することになる。

またフリーランスやギグエコノミーのように、毎月の収入が大きく変動しやすい就業者が近年増加している。B I によって最低限の生活が保障されれば突然の収入減にも対応でき、未経験の仕事に挑戦したり自己研鑽に励んだりする余裕も生まれる。これは働き方の多様化を後押しするのではないか。

第三に、税・社会保障制度の簡素化が期待される。現在の制度は、その時々を経済社会情勢にきめ細かく対応するため、導入と改正が幾度となく行われてきた。その結果、各人が利用可能な制度を適切に把握することは難しくなっている。

18) 武川正吾（2008）『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』法律文化社

19) 日本弁護士連合会（2014）「生活保護の捕捉率を高め、憲法25条による生存権保障を実質化するための国の施策に関する意見書」

20) 橘木俊詔（2015）『貧困大国ニッポンの課題— 格差、社会保障、教育』人文書院



また給与所得者は税・社会保険料が源泉徴収されるため、その負担を実感しにくく、確定申告に馴染みのない人が多い<sup>21)</sup>。税負担が軽減される場合でも、知識不足や手続きの煩わしさなどから確定申告しないことは少なくない。そこで仮に各種制度をB Iで一本化すれば、簡素な制度となり、利用可能性が改善する。これは行政コストの削減にもつながり、「小さな政府」を志向する先述の新自由主義に親和的なB I論で期待されている効果の一つである。

## 2) 巨額の財源確保や費用対効果の悪さ等に課題

B Iの導入にはこうした利点が考えられる半面、懸念される問題も多い。B Iを本格導入した国がないのはそのためである。

主な理由は巨額の財源確保にある。「少なく取って、少数に配る」という現在の税・社会保障制度に対して、B Iは「多く取って、全員に配る」ため、かなりの規模の財源が必要になる。単純計算だが、仮に月額10万円を日本国民全員に支給するには年間150兆円超の財源が必要だ。国・地方の税収は2018年度で106兆円だったことを踏まえると、歳出の削減や、生活保障・支援機能を持つ各種制度の廃止などを大規模に実施する必要がある。加えて増税も選択肢となろう。

この点、小沢(2008)<sup>22)</sup>は「B I月額8万円、所得税率45%(一律)」との提案を行った。B Iの財源として所得税率を一律45%に引き上げ、各種所得控除や現金給付(年金や生活扶助、児童手当など)を廃止する一方、医療や介護などの現物

給付は維持すると想定されている。その結果、年収700万円の4人家族(片働き、専業主婦、子供2人でうち1人は特定扶養控除対象)のケースと、年収500万円の2人家族(ひとり親と特定扶養控除対象の子供1人)のケースでは、いずれもB I導入後に所得が増加するとの試算結果が示された。

だが、これはあくまで所得が増加したモデルケースを示したにすぎない。年金生活者や生活保護世帯の中には、B I導入後にかえって生活が苦しくなるケースも少なくないだろう。また、これほど急進的な制度改革を行っても、B Iは月額8万円にとどまるため、特に単身世帯の生活保障は難しい。

その他のデメリットとしては、貧困対策として費用対効果が悪いことが挙げられる。一定の要件を満たす人や世帯に重点的に給付する現行制度に比べると、全国民に一律給付するB Iは給付水準が低くならざるを得ない。その結果、真に必要なとする貧困層に十分な給付が行われない可能性がある。もっとも、先述したように現行制度もスティグマによる漏給といった問題を抱えている点には留意が必要である。

## 3) 最近の実証実験ではB Iによる就労意欲の低下は確認されず

B Iを導入すると、無条件で給付されることで就労意欲が低下し、働かない人が増えるという、いわゆる「フリーライダー」の問題が指摘されている。これが正しければ、B Iは企業の労働力の確保を困難にさせたり、労働生産性を悪化させた

21) 国税庁「民間給与実態統計調査」によると、2018年において給与所得者の85.1%が源泉徴収により所得税を納税した。

22) 小沢修司(2008)「日本におけるベーシック・インカムに至る道」、武川正吾(2008)『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』、pp.194-215、法律文化社

りする可能性がある。

だが一方で、労働供給が減少すれば賃金に上昇圧力がかかるため、今度は反対に人々の就労意欲を高めることになる。経済全体で見れば、こうしたプラスとマイナスの効果が合わさった結果として表れるため、極めて実証的な問題といえる。

本章1節で紹介したフィンランドの実証実験では、就労意欲は低下しない可能性が示唆された。2017年の年間データを分析すると、B Iの給付を受けたグループとそうでないグループとの間で、勤務日数や収入額に有意な差は見られなかったと結論づけられている<sup>23</sup>。

さらに、カナダのオンタリオ州で2017年を通じて行われた実証実験では、被験者の17%が働かなくなったものの、その半数は大学等に通い始めたからだという<sup>24</sup>。B Iによって最低限の生活が保障されたことで、就業時間がスキルアップに充てられており、賃金カーブが実験前よりも高まった可能性がある。

以上の実証実験は1～2年で終了しており、永続的に給付される本来のB Iとは異なる。家計は現在の所得だけでなく、将来の所得も考慮に入れて経済行動を選択するという標準的な経済学に基づけば、今回の実証実験の結果がB Iを本格導入した場合の受給者の就業選択と一致するとは限らない。今後、さらなる実証研究の積み重ねが必要だが、少なくとも現時点では、就労意欲の低下はB I導入の反対理由にはならないようだ。

## 4章 令和の税・社会保障制度の目指すべき方向性

### 1. B Iそのものは「社会政策のツール」にすぎない

B Iは「お金を集めて全員に一律に配る」ということしか規定されていない。こうした政策面での余白の大きさが、様々な考えを持つ人々から広く支持される要因となっている。「B Iを導入する」といっても、それがどのような政策を意味するのかは論者によって大きく異なるということだ。

武川(2011)<sup>25</sup>が指摘するように、「B Iは社会政策のツール(道具)の一つ」であり、「所得保障以外の社会政策に対しては中立的(極言すると無関心)」である。そのため社会保障や教育、住宅など他分野の社会政策との組み合わせや、財源確保の方法次第で、実現される(目指すべき)経済社会は変わる。つまり政策パッケージの設計次第では、「高負担・高福祉」の社会も「低負担・低福祉」の社会も実現することができる。

B Iに関する議論では、給付額などに関心が集まりやすい。だが、B Iとそれに伴い実施される諸政策を通じて、どのような経済社会を目指すのかこそが重要な論点といえる。

### 2. B Iを踏まえた税・社会保障制度への処方箋

#### 1) 社会的弱者に重点的に給付する視点が一層重要に

現在の日本は「中福祉・低負担」ともいえる状

23) 16) 参照。

24) “Canada’s cancelled basic income trial produces positive results”  
<https://newatlas.com/good-thinking/canada-basic-income-experiment-ontario-report-results/>  
(2020年3月19日取得)

25) 武川正吾(2011)「ベーシック・インカムの理論と実践—日本の社会政策の場合」『大原社会問題研究所雑誌』(No.634)、pp.16-28、法政大学大原社会問題研究所

況にあり、構造的な財政赤字の主因である社会保障分野の財源確保が課題となっている。人口減少・超高齢化が長期的に見込まれる中、国民皆保険・皆年金を維持するためには、給付の重点化や効率化だけでは足りず、保険料負担の増加や消費税率のさらなる引き上げは避けられないだろう。こうした状況でB Iを導入し、財源を確保するために増税が実施されれば、それでなくとも増える負担がさらに増える可能性がある。

また、B Iの導入と財源の確保を通じて税・社会保障制度が簡素化されれば、各人の実情に配慮された制度のきめ細やかさが低下し、所得も資産も少ない人々の生活がかえって厳しくなる恐れがある。年齢や就業形態にかかわらず、社会的弱者に重点的に給付する視点が一層求められており、全員に一律に給付するB Iは令和の日本には馴染まないだろう。

## 2) 悉皆性の高いセーフティネットを備えた税・社会保障制度を目指すべき

もっとも、B Iについて全てを否定しているわけでは決していない。前章で整理したように、B Iには、①救済すべき人の取りこぼしが無い、②働き方の多様化や急な収入減・失業にも対応できる、③各人が申請しなくとも給付を受けられる——といった利点がある。B Iを支持する論者の多くは、こうした側面を評価しているとみられる。

そこで仮に、現在の税・社会保障制度をベースにB Iの利点をうまく取り入れることができれば、急進的な制度改革や巨額の財源確保を伴わなくとも、B Iを間接的に実現できる。これは悉皆性の高いセーフティネット機能を備えた税・社会保障制度を目指すということだ。

具体的な姿としては、各人の可処分所得等の情報をできるだけリアルタイムで捕捉し<sup>26</sup>、所得が一定水準を下回ると、対象者への給付を自動的に



26) 小林慶一郎・佐藤主光「経済政策についての共同提言 新型コロナウイルス対策をどのように進めるか?— 株価対策、生活支援の給付・融資、社会のオンライン化による感染抑止—」(東京財団政策研究所、2020年3月18日版)では、英国の「リアルタイム情報システム」を紹介している。雇用主は従業員に給与を支払う度に、源泉徴収額と合わせて給与(所得)情報を当局にオンライン提出することが義務付けられている。ICTの活用を徹底することで、タイムリーな所得情報の収集を可能にしているという。

開始する仕組みなどが考えられる。

こうしたシステムの構築には5年、10年といった時間が必要だろう。所得や資産の情報にマイナンバーを紐づけることが不可欠であり、税・社会保障の給付と負担のバランスを個人単位で集計する必要もあるからだ。現在は金融口座とマイナンバーの紐づけが十分に進んでおらず、多数の制度を有機的に連携させることが課題になるとみられる。

だが実現すれば、2章で指摘したスティグマなどによる生活保護制度の捕捉率の低さや、生活保護基準以下の可処分所得で生活するワーキングプアなどの問題は大幅に改善するはずだ。

足元では新型コロナウイルスの感染拡大で経済活動が大幅に制限されており、本稿執筆時点では、緊急経済対策として生活保障のための現金給付が検討されている。ただ、給付には数カ月程度の時間がかかる上、対象者の選別が困難であることから一律の給付も検討されている。仮に上述のシステムが導入されていたならば、ごく短期間に対象者を選別し、重点的かつ効率的に給付することが可能だっただろう。

国内外で注目されるB Iの議論を「導入困難な制度」として終わらせるのではなく、その理念に目に向け、ほころびが見られる現在の税・社会保障制度の再構築に向けた議論に発展させるべきだ。

[著者] \_\_\_\_\_

神田 慶司（かんだ けいじ）



経済調査部  
日本経済調査課長  
シニアエコノミスト  
担当は、日本経済、財政・社会保障

中村 文香（なかむら あやか）



金融調査部  
研究員  
担当は、金融資本市場

神尾 篤史（かみお あつし）



政策調査部  
社会システム調査グループ  
主任研究員  
担当は、日本とアジアの経済/社会  
構造分析、金融資本市場の分析