

日本におけるベーシックインカム導入の可能性

フェロー チーフエコノミスト 小玉 祐一

1. ベーシックインカムとは

ベーシックインカム（以下BI）とは、国民全員に対し、最低限の所得保障として、政府が一定額を支給するという制度である。その起源は、18世紀末のイングランドにまで遡るとされる。当時は、第2次エンクロージャーの下、多くの農民が土地を失う中で、BIの原型ともいべき議論が登場した。ただしこれがBIと定義され、人口に膾炙されるようになるのは、ぐっと時代を下って、1970年代以降のことである。

BIが通常の社会保障制度と異なるのは、原則として所得等の条件がつかないという点だが、諸外国の例をみると、なんらかの条件を課した制度を検討するケースが多い（図表1）。したがって、その条件次第では、通常の社会保障制度との区別が難しくなる。無条件の制度を特にユニバーサルベーシックインカム（以下UBI）と呼んで区別する場合もあるが、UBIを一国全体で導入した例はまだない。諸外国の制度も、ほとんどが実験の範囲で、制度として完全に定着した例はなく、効果についての信頼に足る知見も十分蓄積されているとは言い難い状況にある。もし日本が導入を検討する場合でも、独自の社会実験を行なう中で、日本の事情に即した制度を考える必要があるであろう。

（図表1）BI(または類似の制度)の検討・実施状況

	国名	対象	実施時期	内容
実施終了	カナダ	ドーファン市、市民全員	1974～1979年	年16000カナダドル。政権交代で打ち切りも、5年間で貧困が大きく減ったとの調査結果あり
	カナダ	オンタリオ州、4000人	2017年7月～	所得の50%。政権交代により18年に打ち切り
	フィンランド	2000人。失業者から無作為抽出	2017年～2018年	毎月560ユーロ(失業手当同額)を支給。労働意欲に大きな変化はないが、幸福度は上昇したとの調査結果
	インド	マドヤ・パラデシュ州、6000人以上	2010年	少額の給付も、生活水準、栄養、教育の面で大きな改善との報告
	ナミビア	オティヴェロ-オミタラ村、約1000人	2008～2009年	一人当たり100ナミビアドルを支給。報告書では、子供の栄養失調が減少、就労意欲の向上、就学率の向上などが観察されたとの結果
実施中	スペイン	所得、資産、年齢、居住条件あり	2020年6月～	単身世帯で月462ユーロ、世帯人数に応じ最大月1015ユーロ
	イタリア	所得、資産、居住条件あり	2019年4月～	年6000ユーロに対し世帯主は1を乗じ、世帯構成員は成年の場合は0.4、未成年の場合は0.2をそれぞれ乗じて支給
	オランダ	ユトレヒト市、対象者は社会福祉受給者の300人	2017年1月～	月900～1200ユーロ。条件を変えた6つのグループで実験
	ドイツ	120人(公募)	2020年8月～(3年間)	毎月1200ユーロ
	米国	11都市、所得等条件あり	2020年	ロス、アトランタ等11都市が協調して社会実験、スキームは都市により異なる。月500ドルなど
	ケニア	抽出した村単位の比較実験	2017年～(12年間)	40の村が、月22.5ドル。80の村が2年間だけ月々一定額を受け取る、他の80の村は2年間の合計を一括で受け取る等の比較実験も予定
	ブラジル	人口16万のマリカ市、約4分の1が受給	2013年～	地域通貨ムンブカを使った支給。4分の1程度が受給も、全市民への拡大を検討、原油収入が財源
検討中、検討中止	アイルランド	全国民	検討中	今後5年以内の実験を連立合意
	スイス	全国民	16年に国民投票	具体的な支給額は提案の可決後に決める段取りも、賛成23%、反対77%で否決

(出所)各種資料より明治安田総研作成

2. BI 導入の意義

図表 1 を見ると、諸外国の検討事例の多くは 2010 年以降であり、近年になって BI に興味を示す国が増えてきたことがわかる。特に、欧米の先進国の間で導入を検討するケースが増えている。これらの国に共通項として挙げられる背景は格差拡大である。長い目で見た場合、格差拡大には、労働集約的産業の国外移転、IT スキル重視の労働市場、資本所有者の相対的な富裕化（ピケティの $r > g$ ）、所得税率のフラット化、労働組合の衰退など、さまざまな要因が働いてきた。これに、2008 年以降の金融危機や、その後の欧州債務危機の影響が加わり、今年のパンデミックがさらなる貧困層の増加を招いたことが、BI 導入論に勢いを与えている。

より長い目で見た場合、BI は、今後多くの仕事が AI に代替されることが想定される中で、人々が失業を恐れることなく生活できるための制度インフラとしても注目されている。米シンクタンクのマッキンゼーは、2015 年の段階で、2025 年までに全世界で 1 億人の知的労働者、もしくは 1/3 の仕事がロボットに代替されると論じた。最近では、テスラのイーロン・マスク氏やフェイスブックのマーク・ザッカーバーグ氏等、有名企業の CEO の中でも、BI 支持者が増えている。

日本でも、一人 10 万円の特別定額給付金という、1 回限りではあるものの、事実上の BI が実行に移されたことで、改めて BI に注目が集まった。元々は福祉の充実を訴える左派系の論者の中で支持を集めやすい政策だが、最近では、社会保障制度の代替と自己責任範囲の拡大を目指す右派系論者がいわば同床異夢の形で議論に参加しており、これが議論の活性化と複雑化につながっている。実際、自己責任重視から、福祉重視まで、かなり幅広い設計が可能なのが BI の特徴である。したがって、誰もが議論に乗れる半面、いざ導入となると各論の段階で前に進まない展開が容易に想像される。今のところ、日本国民一般の BI への関心は必ずしも高いとは言えないが、税と社会保障の一体改革自体は喫緊の課題であり、ある意味幸いというべきか、いまだ議論は十分進んでいない。したがって、BI 導入の可能性を探るのであれば、議論を始めるのは早い方がよい。

3. BI のメリットとデメリット

BI 導入で期待されるメリットとしては、下記のようなものが考えられる。

<BI 導入で期待されるメリット>

- ① 社会保障制度の効率化……生活保護、失業保険、基礎年金等、既存の社会保障制度を BI がある程度もしくはほぼ完全に代替できることで、社会保障制度の簡素化、効率化が図れる。給付漏れもなくなる。
- ② 行政コストの削減……社会保障給付に関わる審査や諸手続き等に係る行政コストが大幅に削減される。
- ③ 就労意欲の向上……生活保護のように働くことで給付が削減されることがないため、特に生活保護受給者に対し長期的に自立を促す機会を与える。
- ④ 労働市場改革の進展……失業リスクを過度に恐れる必要がないため、チャレンジしやすい社会になる、学びなおし（リカレント教育）や転職、起業が容易になる。長い目で見れば、潜在成長率の向上に繋がる。
- ⑤ 少子化対策……個人単位の給付となり、子供の増加が世帯所得の増加につながるため、少子化対策としての効果が期待できる。
- ⑥ 社会・政治の安定と幸福度の上昇……ワークライフバランスの浸透に伴う家族の結びつきの強化、格差是正で持続可能な社会が実現、政治への信頼感も増す効果が期待できる。これらにより、人々の幸福感も増す。

一方で、デメリットとしては、下記のようなものが考えられる。

<BI 導入のデメリット>

- ①財源の問題……制度設計にもよるが、基本的に莫大な財源が必要となる。
- ②政治的負担の大きさ……BI 導入に当たっては、既存の税制、社会保障制度全般を一から構築するほどの負担がかかる。
- ③不公平性の拡大……UBI であれば、富裕層にも支給することになる。また、BI が既存の社会保障制度を代替する結果、低所得者の所得が逆に低下する可能性も出てくる。社会保障制度を残す場合は行政コスト削減というメリットが消えてしまう。
- ④労働意欲の低下……給付を厚くすればするほど、逆に労働意欲の低下要因となりうる。
- ⑤社会・政治の不安定化……自己責任が重視される厳しい社会が到来することで、格差が拡大、社会・政治が不安定化する可能性がある。

こう見ると、同じ論点でも、メリットになる場合とデメリットになる場合がありうるということがわかるが、これもその制度設計のバリエーションの幅広さゆえである。国民の立場でメリットを感じるかどうかは、結局のところ給付額の多寡に左右される面が大きいと考えられるが、トータルで見た場合、BI のメリットはそれ以外の部分にありそうである。

4. より効率的な福祉政策に

まず、現行の社会保障制度には、対象者を選ぶ作業が入る都合上、本当に困っている人を正しく捕捉できていない可能性がある。生活保護受給者には差別意識や、受給資格に対する疑いの目が向きやすい。対象者側も「お上の世話になる」ことへの抵抗感を持つ向きが少なくない。現状では、受給可能な対象者の2割しか申請していないとも言われている。実際、日本の相対的貧困率（可処分所得の中央値の半分未満の水準で暮らす世帯員の割合）は2018年時点で15.4%だが、生活保護を受けている人の割合は1.6%にすぎない。親兄弟の扶養の可否を把握するための「扶養照会」も申請者にとって精神的な負担となる。BI の導入に伴い、受給者が生活保護を申請することに対するレピュテーション（評判）リスクや、事務的、精神的負担から解放され、あまねく給付を受けられるようになるのであれば、福祉政策としての意義は大きい。

また、BI であれば、働いて得たお金は給付額から控除されることなく、追加収入となるため、生活保護受給者に社会復帰を促す効果がある。生活が安定し、コミュニティや社会、ひいては政治への信頼感が増せば、幸福度も増すだろう。もちろん、給付額が上がれば上がるほど、逆に就労意欲を阻害する可能性も出てくるが、この点、労働意欲が逆方向に変化する閾値のようなものがあるのかないのか、また、どのくらいの水準なのかを確認するには、なんらかの社会実験が必要となる。ちなみに、昨年の米国で、州の失業給付に政府が週600ドルの給付を上乗せした際は、経済活動再開後も、意図的に職場への復帰を遅らせる人々がかなりの割合で存在していたことが報告されている。

5. 成長戦略としての効果に期待

エコノミストの立場からは、潜在成長率に与える好影響にもっとも期待を寄せたいところである。すなわち、BI 導入により、所得への不安が薄れれば、リスクを恐れることなく、より挑戦しやすい社会になる。嫌な仕事に無理してしがみつくと必要なくなり、転職が容易になり、起業家のアントレプレナーシップを刺激する効果も期待できる。長い目で見れば、これが労働力という、日本経済にとっては今後希少価値が増す一方となる生産要素の効率的利用につながる。単に労働者が適材適所で働くことが生産性の向上に繋がるだけでなく、イノベーションを誘発しやすくなることで、TFP（全要素生産性）を引き上げる効果も期待できるかもしれない。

こうした効果があるかどうかは、短期間の社会実験だけでは確認できず、実際に導入し、10年単位の長い時間をかける中で検証していかなければならない。事前にエビデンスを揃えることができないのが難点だが、これは他の成長戦略にも言えることで、政策の射程が長くなればなるほど、効果についての不確実性が高まるのは避けられない。ただ、日本の場合、労働市場の硬直性が長年にわたり生産性の阻害要因になってきたことを考えれば、BIを成長戦略の一環として位置付けることは決して無理筋ではない。

6. 大きい財源の問題

逆に、BIのもっとも大きな壁と考えられるのが、財源の問題である。論者によって主張する金額には幅があるが、たとえば7万円としても単純計算で年間106兆円である。これは、当初予算ベースで過去最大となった2021年度予算と同じ金額が、BIだけで必要になることを意味する。昨年の特別定額給付金と同じ一人10万円を毎月支給する場合、必要金額は151兆円に及ぶ。

この点、BIを導入する代わりに、既存の社会保障制度、すなわち生活保護、失業保険、基礎年金、医療保険等をどの程度効率化できるかがポイントとなる。国立社会保障・人口問題研究所が昨年10月に公表した、2018年度の「社会保障費用統計」によれば、社会保障給付費（ILO基準）は121.5兆円である。このうち、年金が55.3兆円、医療が39.7兆円、福祉その他が26.5兆円である。少なくとも全廃は非現実的だろう。この中で生活保護は3.7兆円、基礎年金は23.6兆円、雇用保険は2.0兆円であり、これだけだと全然必要金額に届かない。

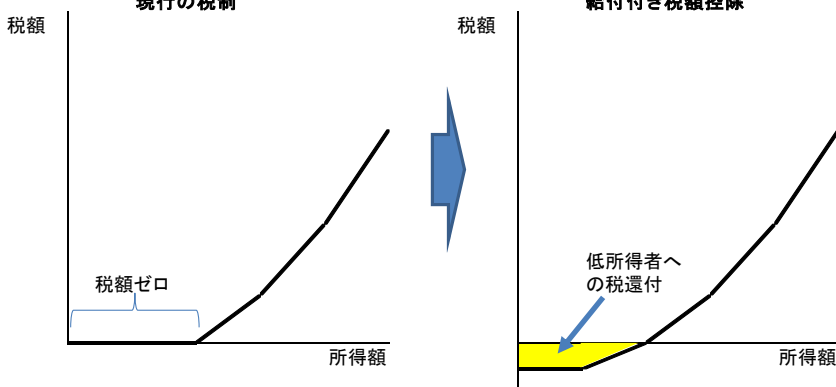
現行の生活保護の平均月額が12万円、基礎年金は満額で月6万5千円（19年度）、失業保険は退職前の給与のおおむね50～80%、医療費は、現役世代については3割負担である。たとえば、BIの給付水準を、生活保護の平均月額に当たる12万円とした場合でも、それまで生活保護で医療扶助を受けていた分が自己負担になるのであれば、生活保護受給者の生活水準は現状よりも下がることになる。「本当に困っている人」の給付水準が今より下がるのでは、国民の反発は強く、政治的に受け入れられる可能性は低い。かといって給付額を上げれば、莫大な財源が必要になる。

こうなると、日本のような世界における相対的な高所得国で、はたして莫大な財源を割いてまで、一律の手厚い給付が必要なのかという議論が出てくるだろう。ただでさえ、日本の財政状態は主要国の中でもっとも悪化した状態にあることも考慮する必要がある。したがって、もし導入する場合、BIの金額自体は多くても10万円以内に抑え、低所得者については既存の社会保障制度との併存を図るとするのが現実的な解になりそうである。その分、社会保障制度の効率化の程度や、行政コストの削減度合いは限定的なものとなるため、別の方法で効率化を図る必要が出てくる。

7. 給付付き税額控除の先行導入が必要か

ここから先は所得制限のある他の政策と同じ議論が必要になる。たとえば、所得額が一定金額を超えた瞬間、何ももらえなくなる「社会保障の崖」の問題や、働いた分生活保護が削減されるため所得が増えないといった、ワーキングプアの問題を解決する必要があるが、こうした問題に対する有効な処方箋はこれまでも議論されてきた。所得が課税最低限より低い場合、「負の所得税」として対象者に還付する、給付付き税額控除である（図表2）。

（図表2）給付付き税額控除の仕組み
現行の税制



（出所）各種資料より明治安田総研作成

給付付き税額控除は、国民一律に給付する BI とは基本的な発想が異なるが、効率的、公平な制度構築と所得配分を目指すという意味では目的は一致している。給付付き税額控除であれば、社会保障の崖の問題も、ワーキングプアの問題も解決可能だが、そのためには、所得や資産が正しく把握できることが前提となる。これについては、マイナンバーと紐付けした把握が考えられる。国民の抵抗感は強いだろうが、正確な資力の把握は、効率的で公平な福祉制度を作るためには避けて通れない課題である。BI の検討にあたっては、給付付き税額控除の導入とセットで進めるか、もしくはこちらを先行して導入するのも検討に値しよう。

8. 思想の問題が絡む歳入改革

収入面では、社会保険料と税金のバランスを考えた両者の抜本改革が必要となる。所得税制面では、中高所得者の負担が一段と重くなるのはおそらく避けられないだろうが、日本の場合、中間層よりやや上あたりの税・社会保険料負担はすでに相当程度重くなっている。逆に、日本の所得税制の問題点のひとつとして、従来から挙げられているのは課税ベースの狭さである。基礎控除、扶養控除、給与所得控除、老年者控除、配偶者控除、社会保険料控除、公的年金等控除等、さまざまな控除制度があるため、課税最低限は、夫婦子2人（高校生・大学生）の給与所得者の場合 354.5 万円である。諸控除自体、BI の導入で簡素化が期待されるが、これにより、より広く浅く多くの国民に負担してもらうという考え方もありうるだろう。ただ、税金をどの階層からどれだけとるかと言うのは、思想的な問題と深く関わることから、実際に検討が始まっても容易に決着はつかないだろう。

また、BI がある分、賃下げに動く企業も増える展開が予想される。こうした企業行動の変化に応じた法人税制の改正も必要となる。他にも、消費税、相続税、環境税など、考えられる財源を総動員した議論が必要になる。しかし、緻密に積み上げられている税制の抜本改正は容易ではない。国民的議論のもとで、莫大な労力と、それに伴う政治的リソースの消費を強いられることになりそうである。

MMT（現代貨幣理論）に拠って立つ論者は、ヘリマネ的議論を展開するが、これに頼るのは一種の賭けに近い。MMT 自体、一つの理論としては完結しているのかもしれないが、人々の期待の変化、特に為替相場等の金融市場の反応を軽視しすぎているように思う。この10年余、リーマンショックやギリシャ危機を経る中で、我々は人々の期待が時に非連続的に変化し、金融市場が暴力的な反応を見せることを目の当たりにしてきた。いったん金融市場が不安定化すると、制御困難となるリスクが大きい。財源論から安易に逃げてはならないだろう。

9. 時間をかけた段階的導入が現実的

したがって、社会保障制度の効率化と増税等により、財源を用意できる範囲で BI を導入するのであれば、検討に値すると考えられる。必要な原資を考えれば、財源についての見切り発車は危険である。逆に、財源がないから門前払いといった態度も適切ではない。財源に見合った効果があるかどうかの国民的議論も必要になるだろう。

まずは、コロナの収束を待たなくてはならない。コロナが収束し、経済への後遺症が癒え、大型の追加財政措置が不要になったことが確認できた段階で、財政の現状を改めて分析し、厳しい財政制約の中で、税と社会保障の一体改革の検討を再開する必要がある。その中に BI の議論を含めていくことになるが、財源面では、社会保障制度の効率化の余地がどのくらいあるのかを確認するためにも、給付付き税額控除の導入を先行して検討していくことが望ましい。歳入面では、次回の消費増税の議論を再開することが不可避である。

この間、BI の社会実験を同時並行的に進めていく必要がある。労働意欲や幸福度等への効果を図るためには、少なくとも数年単位の社会実験が必要である。一定の知見が得られるころには、日本の財政がいわゆる「2025年問題」を乗り越えることができるのかどうかの見通しも立っているのではないか。そのうえで、巨額の財源投入に見合う効果が期待できそうだということであれば、2030年以降に導入を検討するという道筋が考えられる。

どんなに効率化を進めても、当初は月 5～7 万円以上を用意するのは極めて困難だろう。導入段階では、既存の社会保障制度の枠組みを最低限残したうえでの、ハイブリッド型の制度になると考えられる。そのうえで、BI のメリットが大きいということであれば、社会保障制度のさらなる効率化と、BI への置き換えを段階的に進めていく手法が考えられよう。

※本レポートは、明治安田総合研究所が情報提供資料として作成したものであり、いかなる契約の締結や解約を目的としたものではありません。掲載内容について細心の注意を払っていますが、これによりその情報に関する信頼性、正確性、完全性などについて保証するものではありません。掲載された情報を用いた結果生じた直接的、間接的トラブルや損失、損害については、一切の責任を負いません。またこれらの情報は、予告なく掲載を変更、中断、中止することがあります。

●照会先● 株式会社 明治安田総合研究所 〒102-0073 東京都千代田区九段北3-2-11 TEL03-6261-6411