

研究ノート

ベーシック・インカムの考え方

野田裕康

1. はじめに

新型コロナウイルス感染症（以下COVID-19）の世界的な蔓延により、経済停滞への懸念がどの国も深刻化しつつある。わが国もまた、リセッション（GDPが2期連続マイナス：年率換算マイナス3.4%）が既に現実になってきている。未知の感染症であった故に、景気後退の谷もまた未知数であろう。

そこで浮上してきた経済再生議論の一つにベーシックインカム（以下BI）がある。本研究ノートでは、このBIについて様々な見解が、政治学以上に哲学・社会学にまで波及していることから、ここで経済学の見地のみ論点を絞り、このBIについて考察する。

そもそもBIの定義（経済学・財政学上に限定）、考察範囲、過去の経験、現状での経済と財政の効果、及び、他の代替必要性等はきわめて範囲の広い概念と考えられ、これらを一視点で総体一括に議論することは合理的でも科学的でもない。しかし、BIの目指しているものが抽象的ではあっても、BIという言葉は世界中で理解されている概念であり、本稿ではこのBIという言葉を原始的に単純化・限定化しつつこれまでのBI議論を振り返ってみたい。

2. BIの定義

BIとは、国または地方政府が国民に対して最低限度の生活を保障するため、現金もしくは現金に準ずる小切手や電子マネー等の給付を一律普遍的（Universal）に行う制度と理解されている¹。経済史ではThomas Moreの「Utopia」（1516）に端を発し、Johannes Ludovicus Vivesの回想録「貧

困への支援 (De Subventione Pauperum)』(1526)で、最低限の生活を保障する(地方)政府の責任を指摘している²。16世紀前半のヨーロッパで生まれた貧困への公的支援へのこのように先駆的な考え方は、その後、Thomas Paine「農民の正義 (Agrarian Justice)」(1797)、Charles Fourier、「偽りの産業 (La Fausse Industrie)」(1836)、John Stuart Mill「経済学原理 (Principles of Political Economy)」(1849)、Otto von Bismarckの社会保障制度 (1883)、そして20世紀に入ると、Bertrand Russel、James Mead、M.フリードマン、らの議論が注目され、オランダやフランス等欧州での実現可能性の議論へと展開し、今日に至っている。

ここでまず、最低限度の生活保障の範囲と、一律普遍的な給付制度といういわば目的面と手段面という2面において各々明確しておかなければならない。まず、最低限度の生活保障はマクロ的な生活水準に依存し、必ずしも一局面(時間/空間)での経済水準で測ることは妥当ではない。そもそも、出口(利用)としての生活水準も、国により福祉サービスは異なり、国民の満足度³もさまざまである。故に、他国の過去の事例を自国の現在にそのままあてはめることは、世界水準としての理念・妥当性しか測りえない。本質的に国民の満足度は数値化できないので、比較と成果の判定は社会学の範囲になるであろう。つまり前者はいわばサービスを受ける側の説明変数である。

他方、普遍的な給付制度は、国民の合意を得た上での公的サービスの継続支給を意味するもので、具体化・計量分析が経済学的に容易であることから、ほとんどのBI議論はここに集中し、財政問題として捉えられてい

1 広義では国の国民に対する生活保障の一部であるが、UBI、最低収入保証制度 (GMI)、負の所得税制度 (NIT)、年所得保証 (GAI)、無条件現金移転 (UCT)、社会的配当、政府ボーナス、ヘリコプターマネー等、新自由主義から社会主義まで、貧困(生活支援)、雇用(失業)その他政策目的の多寡により、その名称は多様である。

2 BIEN: History of basic income. the Basic Income European Network, (<https://basicincome.org/history/>)

3 例えば大規模災害の前後では公共サービスやBIへの期待感(民意)が異なるのは自明であろう。

る。しかし後者は、サービスを与える国側の（手段としての）目的変数を意味すると考えられるが故に、本来はその前提となる（目的としての）説明変数の議論を無視した数式はありえず、理念のみで導き出される模範解答も、入口（財源）を無視した非現実な結果となってしまっているのが一般的である。

政策の定義には通常、このような目的と手段が所与となって存在する。BIでは一般に福祉目的（社会的厚生）及び、経済目的（生産性〔雇用〕の維持と向上）が挙げられる。これら変数の説明もまた一義ではないため、結局BIの功罪はいわば個人生活優先か社会経済優先かというトレードオフとなり、現実（経済）が目的（福祉または経済）を拒んでいる議論に集結してしまうとも言えよう。

このようなBIの定義の2面性故に、BIを巡る実現可能性は現実逃避型の理念的な結論を導くことが多い。その結果BIの有効性は個別事例の具体（直接）目標により帰納されることになる。そこで、次章で、外国の経験事例をサーベイしていく。他国の事例もまたBIの定義は必ずしも一義的ではない。よって国際比較から得られる教訓や、制度導入の妥当性もまた確固たる結論（目指した成果）が導けなかったという安易かつネガティブな論調を避けるため、ここでは遡及評価を避けて客観的なデータのみから事例を見ていくこととする。

3. BI導入の先行事例分析

3.1. フィンランド

2017年1月よりフィンランドが導入したBIは、ヨーロッパレベルかつ国家レベルで初めての取り組みという点で、注目を浴びた事例である。フィンランドの社会保障制度の刷新と雇用改善（失業率低下）を目的として行われたBIは、どこまで貢献できるのかを試行するため、支給対象者数2,000人（25-58歳の失業者・無差別）、支給額560€/月（非課税）というシンプルなBIとなった。このケースは、結果的に財政問題⁴のため2年間で終了し、2020年5月初旬に最終報告書が公表された⁵。最終報告書は、

登録者研究、観察研究、受給者インタビュー、メディアと投票等から構成されているが、インタビューは2,000名のうち81名であった。概ねの結論として、支給対象者の満足度（mental wellbeing）や生活の安全性（economic security）は改善されたが、雇用の改善効果⁶は小さかった、とされている。

フィンランドのこの試みは、一国の全面的なBI導入に否定的な実証結果として多くの議論をもたらしたが、元来、この実験が本質的にはユニバーサルでもベーシックでもなかった点を考慮すべきである。雇用の促進（失業から就業意欲増大へ）と、生活水準の向上は、無差別であっても、いわば被験者全体⁷の約1%への特別プレゼントである限り、例えターゲットを所得層で絞った後であったとしても、ユニバーサルとはいえず、さらに期間限定という制約条件は特定被験者にとって不安定性を拭い去れないし、社会科学のベーシックな実験としては不十分であろう。一方で国策としてのユニバーサルなBIの試行も根本的に非現実となることは言うまでもない。極端にドラスティックな税制改革（例えば所得税累進度の変更や消費税率の強化、さらには所得税や消費税の廃止等）を行うか、財政赤字悪化の容認（公債発行）等によるUBIが現実的であったとしても、それを実際に行うことは政治的に困難だからである。

しかしながら、実質的には財政問題が前面に出て実験すら頓挫した経緯は重要である。むしろ、実験開始時（当初予算側）の財源総額の問題（受給者の他の既存社会保障支出との相殺割合と実際の結果）をより深く検証すべきである。フィンランドの失業者は通常、就業政策に参加義務があり、所得支援政策（失業手当等）との整合性が求められる。結果として、非受

4 当初は支給対象者数10,000人（無差別）、支給額1,000€/月、を想定していたものの、予算総額2,000万円のために結局2年間で打ち切られた。

5 Minna Ylikännö (toim.) (2020): Suomen perustulokokeilun arviointi, STM 2020 15, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Helsinki, p. 187. and Kela (2020): Final results of the Finnish Basic Income Experiment 2017–2018, in Webcast.

6 2017年11月から2018年10月までで受給者の就業日数は、他のグループと比べて6日間の増加であった。

7 2017年時点で約173,000人が調査の対象となっていた。

給者と2,000名の特例的な受給者との雇用改善格差が小さかったことは、この実験の目的が達成されなかったことを示した。ヘルシンキ大学のHeikki Hiilamoは、今回のBIでは受給者の所得調査がなく、これにより行政簡素化に貢献しているにもかかわらず、彼らの雇用改善に結びつかなかったことが、逆に、現行フィンランドの失業支援政策がむしろこれまで効果を有していたことを指摘する⁸。結局、福祉国家として先進的な北欧においても、量入制出という経済学の現実が他の社会科学を押し留めたといえるであろう。

3.2. カナダ

カナダでは既に1974年から5年間のBI (Mincome) をマニトバ州で試験導入⁹しており、労働（雇用）改善よりも低所得者層支援という具体的な目標を固定したいわゆる負の所得税制度であった。このMincomeでは健康や教育で成果が見られたとされており、貧困対策として一定の評価が認められていたが、当時の景気後退局面と政権交代により中断され、正式な報告書も作成されず、後の研究成果に依拠¹⁰せざるを得なかった経緯がある。

2017年7月より当初3年計画でオンタリオ州3市に試験導入されたBIは、対象者数4,000人（18-64歳の低所得層、労働条件なし）、支給額1,415.75 C\$ /月（年間最大1.7万C\$）、年間総額約5,000万C\$という最大規模であった¹¹。しかし政権交代と共にこの試験は再び失敗だったとして2019年3月で受給を停止し、試験評価も2018年7月で打ち切られた。一方その後の調査¹²では、例えば実験前と実験中の両方で働いていた人々で、賃金率

8 Heikki Hiilamo (2020): The basic income experiment in Finland yields surprising results, NORDIC WELFARE NEWS.

9 田中 (2017): 「カナダにおけるベーシック・インカム論の展開」 p. 20ff.

10 Evelyn L Forget (2012): The Case for Basic Income in Canada, University of Manitoba.

11 他の収入があると50%がBIより差し引かれ、3.4万C\$以上は支給されなくなる。

12 Mohammad Ferdosi et al (2020): Southern Ontario's Basic Income Experience, McMaster University.

(37%)、労働条件 (31%)、および仕事の安全 (27%) という改善率を報告しており、また、アンケート回答した217名のうち約3/4が受給後も仕事を継続したとするサイト¹³もある等、その雇用の効果が指摘されている。

カナダのBI実験では雇用促進や低所得層支援に関する、例えば食料安全保障、ストレスと不安、メンタルヘルス、住宅の安定性、教育と訓練等幅広い改善効果を測定したものであった。そのため、世帯の効率性（個人よりカップルの方が支給額が少ない）を重視し、他の収入により支給額も減らされる等、財政事情も配慮した実験であった。

3.3. アメリカ

「資本主義と自由 (Capitalism and Freedom)」(1962)にて主張されたM.フリードマンのNITとは、収支分岐水準を用いた最低所得保障制度で、これまでの公的扶助制度（就労意欲の減退）を補完する目的を有した財政移転策であった。つまり、NITの給付は、一律ではなく所得水準が上昇するにつれて一定額まで上昇していく。これにより雇用の促進に（就労）メリットを持つとされている。また、所得税内での世帯単位を中心とした一種の租税支出であることから、一律普遍給付ではなく厳密にはBIと異なるものである。

BIのデメリットとされる勤労意欲の阻害を配慮した負の所得税は、ニクソン政権時代に導入が試みられたが、実現には至らなかった。しかしながら彼のアイデアはその後のBI議論に一石を投じることとなり、福祉政策のみならず、租税理論における税額控除¹⁴の考え方として、大きな影響を与えることとなった。

さらに、石油資源のあるアラスカ州では、1976年にその地下資源を共有財産として恒久基金制度とするよう州憲法を改正し、当初は居住年数に比例して支給していた。1982年からは半年以上居住している約65万人の住民

13 CBC (2020): People kept working, became healthier while on basic income: report, Hamilton.

14 1975年導入のEITC（アメリカ）、1971年導入のWTC（イギリス）、1991年導入のGST（カナダ）等、多様な給付付き税額控除制度が存在している。

に対して約1,000\$～2,000\$（石油採掘収益により変動する）を一律に配当（PFD）するようになった。但し、この制度は政府系投資ファンド（SWF）であり、特定財源による住民生活支援とも言えるため、厳密には財源を国民に求める財政学上ではBIと言えないものである。

とはいえ、アメリカのNIT構想やアラスカのSWFは国民・住民への経済支援効果が期待できる広義のBIとして広く注目されているものである。

3.4. その他

アラスカと同様に地下資源が豊富なカタルも、所得・消費税非課税や公共サービス無料というユニバーサルな公的サービス支給という給付制度を行っており、現金の支給ではないものの、国民への生活保障としての準BI制度が社会主義的に実施している。さらにケニア、ナミビア、ウガンダ、インド、等では貧困対策として地域レベルで、ブラジルでは一部の児童手当で、それぞれ現金または小切手等で支給している。

これらの国々のBI導入実験は、貧困救済、治安改善、教育水準向上、等の住民生活向上を目的とした地域レベルのBIであり、他国からの支援や現物支給も含め、その成果は概ね肯定的な評価が得られている。そしてこれらの国々で先駆的に行われている政府（自治体を含む）による住民への生活支援である限りにおいて、全てが広義のBIの範疇に属するが、我が国への示唆という視点では、政策ターゲットが異なると言える。そこで、広義のBIが有している定義の二面性を、これまでの事例から再整理してみたい。

4. ユニバーサルとアンコンディショナルとベーシック

まず、BIのターゲットには、貧困ライン引き上げ、生活水準の向上、失業者支援、就業者保護、雇用増大、さらには普遍的ではないもののCOVID-19のような国難時支援まで、広義にあり、通常は複合目的も期待されている。この中でアフリカ諸国に典型的な貧困対策を主目的とするBIは、概して支援規模も実験諸外国（地域）の範囲も限定的で、国レベ

ル以外の財団・支援団体等も多い。従って彼らの参入した実験も含めて、貧困対策を主目的とするBIは国内で財政問題を配慮できないため経済学を離れたBIと言えよう。

地域の生活水準の向上支援を中心とするBIもまた、人口規模をはじめ時期等の限定性が比例してユニバーサルとはいえず効果の一般化も難しいが、地域再生等の財源問題としては検討すべきものがある。他方でいわゆる国際レベルの開発援助等、実験当初より財源ありきのBIや、効果実証を制限したBIは対象限定型となってしまう。これらは歴史的にも支援基準と目的そして成果判断が異なり、現代の先進工業国が議論しているBIによる景気回復対策、及び、貧困ライン救済ではなく、福利厚生的な生活水準の向上に向けたものではない。貧困層への救済はいずれの国であっても一定の財政支援が必要であるが、それらの様々な教訓から我が国への示唆を行う場合は、国民生活様式の相違や、日本の現状の最低所得等生活水準上昇のモチベーションを一般的視点から議論をしなければならないであろう。

次に、永年支給としての普遍的（ユニバーサル）とは、BIの本来の趣旨に適うものであるが、いわゆる水平的公平性（社会保障）と垂直的公平性（社会保険）を保障する必要がある。BIが貨幣による定額支給制度である以上、支給の時期や方法等の行政上の公平性に追加コストが発生する財政問題や、他の収入に関連しない（ユニバーサル）支給は、雇用支援と独立しているとは限らず、就業意欲にマイナスとなることはNITのように以前から指摘されている。BIが生活保護制度（貧困対策）と異なる目的を設定するならば、明確な雇用達成の指標が成果となってデータに表れることが求められる。いわゆる代替効果を抑止する理念的な所得保障は、現実的ではないという指摘もできる。

また、無条件（アンコンディショナル）とは、就労状態（就業者or求職〔中の失業〕者or未就労者等の非労働力人口）に関わらず給付するものである。しかし現実には支給対象基準として、例えば失業対策や健康増進等のように国の政策（雇用促進や健康寿命の延伸）として測定（期待）されてしまうものである限り、実は条件付と言えるであろう。特別な地域固

有資産に基づくBIは、目的が純粹であってもその財源の特殊性故に、財政学的には参考事例とはならないであろう。

さらに、社会的給付としての最低限の生活保障（ベーシック）とは、第一に国レベルのBIにおいてとりわけ中央集権的な国家では地域間格差を生み出す。第二に無条件（ユニバーサル）であるが故に個人の最低生活水準（ベーシックな貧困ライン）の均衡を歪め、非効率な所得効果を生み出すことになる。第三に、BIの本質目的である雇用促進（失業支援）をベーシックに支援すると、いわゆる「自発的失業」と就労意欲の相関が不明確になる。この意味でNITはベーシックでもアンコンディショナルでもない。

そもそも生活環境の平等性を社会が求めるならば、いわゆる一国内での貧富の格差が無視できるレベルにない限り、既存の特定補助システムから純粋なユニバーサルシステムへ移行するには、再分配の社会的合意と公平性が欠如するであろうことは疑いない。つまりBIに純粋な経済的役割は期待できず、経済手段を用いた社会政策、というよりはむしろ、福祉給付政策というべきかもしれない。

しかし、国民の最低生活の保障は、無産国家を前提とする財政学では、その裏付けとなる雇用の安定、すなわち、経済生産性の確保により維持できる表裏一体な関係であり、独立した議論はできない。つまり、生活水準と勤労意欲はユニバーサルでも、ベーシックでも支援の基準設定が経済根拠すなわち財源を持たない限り、経済学の領域を逸脱するであろう。

おわりに

2020年4月27日を基準日とする特別定額給付金の支給は、無条件（ユニバーサル）の現金給付制度である。この制度は2009年¹⁵にも行われており、景気後退による生活支援対策と給付金による個人消費の喚起を目的としていた。2009年の特別定額給付金の成果については、内閣府が行った「家計調査」の個票データを用いた分析の結果¹⁶、消費増加効果は累積で受給額

15 18歳未満65歳以上には2万円。それ以外には1万2千円の給付で、2兆円規模の政策であった。

の25%、特に耐久消費財消費は36%となったことが報告されている。

2020年の特別定額給付金は2009年の6倍強の規模である。財源は赤字国債である。更に今回、日本のみならずCOVID-19による世界規模の景気後退局面も加わってくることを配慮すれば、国内景気の浮揚策は海外の景気動向とも直結していることもより深刻さと重要度を加速させている。また、特別定額給付金以外にも政府は多くの景気対策を組まなければならない、100兆円を超える過去最大の補正予算となっている。

以上、本稿ではBIの考え方について過去の諸外国の事例から簡単に私見としてサーベイをしてきた。先駆的ではあるものの限定的でもあるこれらパイロットモデルに内在する合成の誤謬も配慮すれば、政治学的な国民合意、財政学的な予算、経済学的なサービスの効果、社会学的な満足度、等においてそれぞれ課題がある。誤解を恐れずに単純化すれば、BIの政策目的は、経済雇用（経済視点）か、生活福祉（社会視点）か、又は両方か、といった制度設計が重要である。政策に多くのことを求めれば求めるほど、規模が大きくなればなるほど、世代間・地域間の公平性、再分配への国民さらには多国籍企業まで含めた世界的な合意の是非と検証議論の必要性が波及してしまうであろう。つまり、CG課税等のユニバーサルな税法系や世界レベルの移民制度、セーフティネットの在り方まで議論しなければならなくなる。一般的に、国内（地域内）の所得に格差（例えばジニ係数で所得分布が極端な場合や貧困率が高い）が見られる場合に効果を持つとされるBIは、世界レベル（リーマン・ショックにより格差拡大）でなく、国内の不平等の指針（尺度）として、すなわち、ユニバーサルを放棄した純粋BI（国別最低生活保障制度と考える）の導入の可否をめぐる議論に制限することにより政策目的と財源の問題が明瞭になり、論点が絞れることになるであろう。

参考文献

・ Alaska Native News: Department of Revenue Announces 2020 Perma-

16 内閣府「定額給付金は家計消費にどのような影響を及ぼしたか」p. 23.

ment Fund Dividend, (<https://alaska-native-news.com/department-of-revenue-announces-2020-permanent-fund-dividend/49576/>) 2020/06/14 参照。

- ・ Basic Income Earth Network (BIEN): History of Basic Income, (<https://basicincome.org/basic-income/history/>) BELGIUM, (2020/05/31参照)
- ・ CBC (2020): People kept working, became healthier while on basic income: report, Hamilton. (2020/06/08参照)
- ・ Kela (2020): Final results of the Finnish Basic Income Experiment 2017–2018, Ministry of Social Affairs and Health, University of Helsinki, 2020/05/06, Webcast公開. (2020/06/07参照) (<https://tiedekulmamedia.helsinki.fi/fi/web/tiedekulma/player/webcast?playerId=38521893&eventId=53345141>)
- ・ Evelyn L Forget (2012): The Case for Basic Income in Canada, University of Manitoba.
- ・ Heikki Hiilamo (2020): The basic income experiment in Finland yields surprising results, NORDIC WELFARE NEWS, University of Helsinki, 2020/05/07, (<https://www.helsinki.fi/en/news/nordic-welfare-news/the-basic-income-experiment-in-finland-yields-surprising-results>)
- ・ Isabel Ortiz/Christina Behrendt/Andés Acuña-Ulate/Quynh Anh Nguyen (2018): UBI proposals in light of ILO standards, ESS-Working Paper No. 62, ILO GENEVA.
- ・ Mohammad Ferdosi/Tom McDowell/Wayne Lewchuk/Stephanie Ross (2020): Southern Ontario's Basic Income Experience, McMaster University, Hamilton Community Foundation.
- ・ Minna Ylikännö (toim.)/Signe Jauhiainen/Miska Simanainen/Olli Kangas (2020): Suomen perustulokokeilun arviointi, STM 2020 15, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Helsinki.
- ・ Ugo Gentilini/Margaret Grosh/jamele Rigolini/Ruslan Yemtsov (2020): A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices, World Bank

〈図表：諸外国のBI実施事例（抜粋）〉

国名(単身者対象)	支給期間	支給額/月	支給数	総額	対象条件	財源
フィンランド	17/01~18/12	560€	2,000		失業者	
カナダ ・マニトバ州 ・オンタリオ州	74-79 17/07~19/03	17,000C\$/年	4,000	1700万C\$	低所得層条件無 低所得で生活 (独身年間34,000\$未満)	Mincome計画 州1/4、連邦3/4
アメリカ 負の所得税構想 ・アラスカ州 (SWF)	案(68-82) 82~	2000\$~992\$/年 (2020)	9,000 580,000 (90%)	601億\$	低所得者 住民 (振込/小切手)	地下資源25%基金 (PFD)
オランダ	17-?	972€/月	250		低所得者	
ウガンダbusibi	17/1-18/12	18\$/月	144			
ナミビア	08-09	12\$/月	930		18-60歳全員	NANGOF
ケニア	16-28	23\$	190村	2500万\$	0支給村~12年間支給村まで	Give Directly
インド(マドヤP)	11/06-12/12	約4\$/月	6,000人		貧困地域全住民	SEWA/UNDP UNICEF
スイス(2016)	投票で否決	2,500CHF	全住民		条件なし	

出所：Ugo Gentilini et al (2020): p. 237、Isabel Ortiz et al (2018): p. A31、その他より作成
注：イタリックは未実現

Group.

- ・田中俊弘 (2017) : 「カナダにおけるベーシック・インカム論の展開」『麗澤レビュー』麗澤大学英米文化研究会、No. 23, p. 15-31.
- ・内閣府政策統括官「定額給付金は家計消費にどのような影響を及ぼしたか」内閣府、政策課題分析シリーズ8、2012/04.
- ・横田信武(1974) : 「負の所得税と勤労意欲」『早稲田商学』早稲田大学商学部、No. 243, p. 75-97.