

社会権の確立による経済社会の安定へ

所得・資産、給付口座情報の把握と ベーシック・インカム（BI）等の給付水準・財源分析を求める

With コロナ・ After コロナ

新たな国家ビジョンを考える議員連盟（会長 下村博文）

税と社会保障分科会・座長 三宅伸吾

【提言】

充実した社会保障を国民に提供するには、その基盤として、政府が国民の所得・資産、様々な社会保障給付の振込先口座等に関する情報を一体的に把握することが欠かせない。我が国はこの基盤が不十分であり、政府に早急な対応を求める。

貧困層などの有力な支援策としてベーシック・インカム（BI）制度が知られるが、これを導入する場合、最低限度の生活保障の観点からその金額水準はいくらが妥当か。BI 導入の前提として、財政支出を社会保障分野に限らず総点検し、重複する行政サービスを洗い出したうえ廃止・縮減、また新たな所得税制等の在り方を検討し、BI の水準に応じた必要な財源を確保しなければならない。所得階層別の可処分所得の変化のシミュレーションや資産格差もふまえた公平性の検討も必要である。給付付き税額控除制度についても類似の検討が求められる。

上記の検討を含め、税と社会保障の抜本改革を進めるため、内閣直属の有識者による会議体を活用・再構築すべき¹。社会保障制度の課題を網羅的に把握したうえ、必要な施策と具体的な改革工程表を提示し、社会権を確立することで我が国の経済社会をより安定させるべきである。

【I 議論の背景】

新型コロナウイルスによる生活不安を緩和するため、政府は国民一人当たり10万円を配る特別定額給付金事業を新設し、令和2年度1次補正予算で約12兆7千億円、事務費約1500億円を手当てした。国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を持ち、国は社会保障の増進に努めなければならない。コロナ禍のなか、特別定額給付金はこうした憲法理念に沿ったものであろう。

国民生活の最低限度を国が保障する仕組みとして、全国民に一律の現金を恒久的に配るベーシック・インカム（basic income 基礎的所得 以下BI）制度がかねて議論されてきた。特別定額給付金は「一時的なBI」²すなわちBIの着想につながるものと指摘する声もある。他の国でも新型コロナウイルスに苦しむ国民に現金給付に乗り出し、再びBI議論が我が国を含め注目されている。

【II ベーシック・インカム(BI)制度】

簡素な仕組みで国民一人一人の生活を直接支援するBIは以下のメリットを潜在的に持つと考えられる。

- 貧困の解消と中間層の生活基盤を確保し、民主主義経済社会に安定を生む。
- 簡素な仕組みのため、効率的な政府、行政改革につながる。

BIへの批判

しかしながら、我が国を含めBIを導入している国はない。主な理由は以下の2つ。

- 財源が足りない。
- 勤労意欲が失われる。

財源不足

それぞれについて、考える。給付額の水準を高く設定しながら、スクラップされる現行制度の関連予算やBI導入に伴う増税分が少なければ、財政は当然、悪化する。そうでなければ財政を圧迫することにはならない。

精緻な財政等の分析に基づくBIの具体的試案は提案されていないが、BIのイメージをつかめるものは幾つかある。5年前の提案であるが、例えば20歳以上の国民に毎月7万円、同未満に3万円を給付し、その財源として一律30%の所得課税（各種の控除は認めない）をしたうえ、基礎的な所得を維持するためなどの現行の関係予算を廃止・縮減する³。

別の試案は月額8万円支給する⁴。支給所要額は約115兆円となる。この試案での

財源は①現在の所得控除の総額137兆円のうち、約59兆円分の所得控除を廃止する（給与所得者の必要経費に当たる給与所得控除63兆円、医療・介護など現物給付部分の社会保険料控除約15兆円は維持）。これに伴い課税所得額は146兆円から205兆円に増加。これに対して、財政中立となるよう一律56%の所得課税を正在している。

つまり、BIの給付水準と、BIに代替される現行制度の廃止・縮減規模、BI導入による所得税等の増税によっては理論上、財源問題が生じない可能性はあるだろう。なお、これらのBI提案では一律30%等の所得課税だが、累進課税の導入も考えられる。

財源問題では最低限度の生活保障（生存権）との関係が極めて重要である。BIの給付水準を財源不足等の理由から、たとえば現在の生活保護の給付水準以下に設定すると、そのBI給付額を超える支出の必要が生じる人たちの生存を守ることができない可能性がある。BIの給付水準と、BIに代替される現行制度の廃止・縮減規模、BI導入による所得税等の増税のバランスの中で乗り越えるべき課題である。

勤労意欲の減退

BIは「働かざる者、食べるべからず」の考えに反し、勤労意欲を損なうとの批判が根強い。前述のBIの月間支給額7万円では年間84万円。これだけで満足な生活が送れるとして、勤労を回避する人は実際、どの程度いるのだろうか、分析が必要であろう。また、BIでは低所得者にも30%等の所得課税をする。例えばBI以外に毎月5万円の所得があれば税率30%なら1.5万円を納税し、残りは手元に残る。この点では勤労意欲は減退しないとも考えられる。一方で、現在の社会保障制度でも勤労意欲の阻害効果が指摘されている点にも留意すべきである。

前提条件 BI口座

国民一人一人が社会保障を受ける権利と、これに伴う義務を具現化するBI口座を設けることが前提となる⁵。他のすべての収入もこの口座への振り込みを原則とすれば、国民の所得を把握することにもつながる⁶。

コロナ禍の英米において、国民への現金給付が速やかに実施できたのは、後述する税情報（課税所得）と社会保障給付を一体的に運営する制度（給付付き税額控除）を運用するための情報インフラが利用できたためである。

我が国ではいわゆる「税と社会保障の一体改革」はなされたが、この点が不十分であ

り、所得捕捉等を高める情報インフラの整備は今後の見直しでは必須となる。第2弾の特別定額給付金事業を実施する場合には、「税と社会保障の一体口座」導入を早期給付のインセンティブとして検討してみてもどうか。

現行制度の課題

- 雇用調整助成金

雇調金は雇用調整をせず休業などにより難局を乗り切ろうとする企業を守る。コロナ禍の緊急事態であり、今回の拡充策に異を唱えるものではないが、将来に向けての制度論としては雇用を維持するために「今の企業」を守る雇調金は、新たな経済構造にあった産業の新陳代謝を阻害する、やる気のある若者らの就職口を減らすといった側面がある。持続化給付金も企業への給付であり、同じような側面を持つ。解雇法制の行方とも密接に関係してくるが、個人への直接支援をベースとするBI下では雇調金や持続化給付金類似の支援制度は異なった位置づけとなるだろう。

- 失業給付

失業給付については被保険者だが、受給要件を満たせず失業時に受給できない者が増えている。雇用保険のような従来の社会保険と、最後の安全網である生活保護の間を埋める仕組みの抜本的充実を検討すべきではないか⁷。

- 生活保護

生活保護給付を受けるためには、資産や収入があるか、ほかの制度による支援があるか、また、親族などから援助を受けられるか等が細かく審査される（ミーンズ・テスト）。

受給者1人当たり平均月額14万円という金額水準は国際的にみて高いが、ミーンズ・テストを含め様々な要因によって所得が生活保護の基準を下回る人のうち実際に保護を受けている人はかなり少ない⁸。経済社会の不安定化の要因になってはいないか。

都市部と地方で給付水準に格差がある。地域における生活様式や物価等による生活水準の差など「必要な事情を考慮した」（生活保護法8条2項）結果だが、居住、移転の自由が確保されているのに格差を設ける必要があるのか、との指摘もある。

【Ⅲ 給付付き税額控除】

税と社会保障改革に関する制度提案としては、欧米で普及する所得税と社会保障給付を一体化させた「給付付き税額控除制度」(refundable tax credit)もある⁹。具体的には勤労所得のある者に対し税額控除を認め、税額控除額が本来の納税額を上回るために控除し切れない場合にはその部分を給付する。税額控除額の水準については、例えば米国の勤労税額控除制度(EITC)では所得が増加するにしたがって、控除額が逦増→固定→逦減の3段階を経て、一定所得に達するとゼロとなる。

高所得者ほど税負担軽減効果が大きくなる所得控除と異なり、給付付き税額控除は所得再分配効果が高まる。勤労所得がある世帯を前提とすれば、働かなくても給付が得られる失業手当のモラルハザードを縮小させる効果を持つ。また、働かない国民やそもそも給付を必要としない中・高所得層も対象とするBIともこの点で大きく異なり、必要な財源はBIに比べかなり小規模となる。一方で、所得等の正確な把握が前提であり、執行面での課題も指摘される。我が国では分離課税となっている金融所得課税の取り扱いも検討が必要となる。

給付付き税額控除は既に英米など他の主要国で導入されており、勤労による自助努力の支援、貧困・子育て支援など目的に応じて様々な制度がある。我が国では麻生内閣以降、議論されたが、消費増税で軽減税率が導入され、給付付き税額控除は見送られた経緯がある。

貧困救済策は日本に限らず多くの国で制度が複雑になり、必要な者に手が届かなかったり、制度の隙間を生む。また、複雑ゆえに行政コストも高まっている。さらに公的扶助は足りない部分を補うという「補足性の原則」をベースにしているため、就労するとその分、給付額が減り就労インセンティブが阻害され、「貧困の罫」を生じさせている。

給付付き税額控除がその解決策になり得るが、この制度の前提となる所得等の捕捉が我が国では十分になされていない。これが先進国の中で日本の際立った特徴だとされる。結果、コロナ禍の中で特別定額給付金という一律の給付となり、巨額の予算支出と支援が不必要な者まで給付対象とせざるを得なくなった。

デジタル技術を活用、所得等を捕捉し、プッシュ型で必要な者に迅速に手を差し伸べる仕組みの構築が求められる。マイナンバー制度等の充実が社会権の確立に必須である¹⁰。

以上

¹ 内閣直属の社会保障制度改革推進本部や社会保障制度改革推進会議が設けられているが、事実上、休眠状態との指摘がある。

社会保障制度改革推進本部：持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律（平成25年法律第112号）に基づき、受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るため、内閣に設置され、関係閣僚により構成。直近は令和元年12月20日に第7回会議が開催された。

社会保障制度改革推進会議：同法に基づき、内閣に設置され、有識者により構成。直近は令和元年5月29日に第9回会議が開催された。

² 本分会の講師である井上智洋・駒澤大学経済学科准教授

³ 例えば原田泰『ベーシック・インカム』（中央公論新社・2015年）は117p以下で次のように論じる。

- | | |
|-----------------------------------|--------|
| ① BIとして毎月20歳以上に7万円、同未満に3万円を給付。必要額 | 96.3兆円 |
| ② 雇用者報酬と自営業者の混合所得に30%で課税（所得控除は廃止） | 77.3兆円 |
| ③ 廃止される旧率での所得税収 | 13.9兆円 |

以上、BI実現のために不足する財源：①－(②－③)＝32.9兆円

この不足分については、BIは国民の基礎的所得を保障するためであり、重複する制度を廃止する。

例えば、

- ④ 社会保障給付費：老齢基礎年金支給額（16.6兆円）、子ども手当（1.8兆円）、雇用保険支給総額（1.5兆円） 総額19.9兆円を廃止。

- ⑤ 一般会計のうち、所得を維持するためなどの予算を廃止：

具体的には生活保護負担金、公共事業関係費、中小企業対策費、農林水産省予算、地方交付税交付金等のうち、「無理やり所得を維持する」ものなどを廃止。 総額15.9兆円

その結果、代替財源 ④+⑤＝35.8兆円 > 不足する財源 32.9兆円となり、BIは財政上、可能とする。

⁴ 小沢修司『特集ベーシックインカム入門 Q3 財源はどうする？ 消費税論からヘリマネ論まで 所得税率「56%」で月8万円』（週刊エコノミスト・2020.7.21）26p以下

⁵ 今でも、国税当局は必要があれば適正な手続きで個人口座を見られる。また、税の還付、年金振込、資産税、上下水道料の引き去り、児童手当、生活保護の振り込み等で口座を政府は一応、把握はしている。

⁶ 前掲の原田『ベーシック・インカム』158p

⁷ 参考：酒井正『日本のセーフティーネット格差』（慶應義塾大学出版会・2020年）、埋橋孝文「日本の公的扶助制度とセーフティーネット——国際比較からみた特徴」（BLOGOS・2019.8.26）

<https://blogos.com/article/400162/?p=1>

なお、現在でも生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対する自立相談支援事業などが実施されてはいる。

⁸ 所得制限が緩い児童手当は該当年齢の9割超が受給している。

⁹ 参考：東京財団政策提言『給付付き税額控除 具体案の提言 ～バラマキでない「強い社会保障」の実現に向けて～』（東京財団政策研究・2010.8）<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=2622>、森信茂樹『給付つき税額控除』（中央経済社・2008年）等

¹⁰ 本分会の講師である大林尚・日本経済新聞上級論説委員兼編集委員