

指導教員 石光 真 教授

社会保障改革としてのベーシック・インカム

村松 幸大

1. 研究背景

近年、高齢化や労働人口減少の影響により、社会保障給付費が大幅に増加している。社会保障給付費は、本来社会保険料のみで運用されるものであるが、高齢化により財政需要が右肩上がりに増え、保険料収入が横ばいに停滞してしまい、社会保険料の財源確保が難しく、財政赤字が膨らみ続けている。また、2025年には団塊の世代全体が後期高齢者に移行し、高齢化率と平均年齢が継続的に上昇する。平成29年度の予算案では、税金による補填額、社会保障関係費が一般歳出の30%にも及ぶ32兆円となっており、国の財政赤字の主因となっている。現役世代の保険料収入を財源とする現行の制度では、労働人口の減少、現役世代と高齢世代の数の不均衡、平均寿命の増加などの要因により、保険料のみで運用することが不可能である。増加の一途をたどる社会保障給付費に対し、横ばい状態で推移する社会保険料との乖離が年々拡大しており、平成29年には46兆円以上にのぼっている。この補填のために膨大な公債を発行せざるをえない状況が続いており、社会保障制度の持続可能性が問われている。

2. 社会保障改革としてのベーシック・インカム

現行の社会保障制度では、財政が破綻し、社会保障問題が拡大し、国民の生活に大きな不安を発生させてしまう。近年では、新しい社会保障制度の考え方としてベーシック・インカムが注目されている。ベーシック・インカムとは、すべての国民に対し無条件で生活最低限の保障がされる最低限所得保障の政策である。本稿の目的は、日本において早急に求められる社会保障制度

改革を、ベーシック・インカムによる制度改革の可能性と、給付、財源について検討を行い考察する。

3. ベーシック・インカムの福祉としての機能

社会保障の目的は、国民に健やかで安心できる生活を保障することである。そのため、社会保障制度は、国民の生活安定・向上機能を果たし、人生の様々なリスクに対応したセーフティネットの提供をしなければならない。高齢期の生活保障、病気・負傷時の医療保障、失業時・労働困難時の生活を保障し、これら生活保障のセーフティネットが安定して機能することで、国民が安心して日々生活することが可能となる。また、この社会保障は、個人や世帯の間で所得を移転し、社会全体で低所得者の生活を支える再分配としての機能を果たしている。生活保護制度は、税財源により、「所得のより多い人」から「低所得者」へ所得再分配を行い、公的年金制度は保険料を主要財源とし、現役世代から高齢世代へ世代間の所得再分配をしている。現行の社会保障が有しているこれら2つの機能を、ベーシック・インカム導入後も同様の水準で提供し、機能させなければならない。

4. 所得再分配の効率性

現行の社会保障制度は所得再分配としての機能を果たしている。しかし、現行の社会保障制度の再分配政策は、そのかなりの部分が年金、高齢者医療、介護などの年齢階層間の所得移転となっている。そのため、子供の貧困、高齢世代内の所得格差の貧困に対する再分配機能が十分に機能しておらず、相対的貧困に対する再分配

として、効率の悪い所得再分配¹となっている。所得再分配が本当に必要なのは、高齢者層全体ではなく、生活保障が提供されず、所得再分配を必要とする貧困層である。また、今後はAIの実用化により所得格差や相対的貧困率が増加すると予測されており、効率の高い所得再分配のシステムを確立しておく必要がある。

5. ベーシック・インカムの防貧効果

現行の生活保護制度は、日本国憲法第25条第1項「すべての国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」に従い、救貧のために制度運用されてきた。ベーシック・インカムは無差別に現金を支給するという特性上、貧困に陥った人を救済する救貧と同時に、防貧の機能も果たしている。

6. ベーシック・インカム給付基準の考察

ベーシック・インカムの最低限所得保障の理念、生活保障、年金制度の代替として、ベーシック・インカムは現行の生活保護制度、年金制度の機能を果たさなければならない。ベーシック・インカム給付水準を検討する際に、救貧の機能を果たす生活保護制度における生活扶助を基準とするか、すべての国民に対して基礎的な生活を保障することを基準とし、防貧や人間発達性としての役割を機能させるかの考察が存在する。前者の給付案は国民の負担が少ないが、ベーシック・インカムの機能としての効果が発揮されない可能性がある。後者は給付水準が高く、運用実現性が問われる。

6.1 ベーシック・インカム支給額の考察

防貧や人間の発達性に効果がある支給額において、必要財源と実現可能性を考察する。相対的貧困を減少させ、防貧機能を適用させるためには、統計指標の「貧困線」(等価可処分所得の中央値の半分)を基準にし、その貧困線を超える額を支給すれ

ばよい。平成27年の貧困線は年収122万円となっており、この貧困線を基準に支給額を設定すると月10万円となる。その場合、ベーシック・インカム案の財源予算として、国民一律同額で約152兆円²、18歳未満3割支給のケースで約133兆円が必要である。また、社会保障給付費は医療・介護のみとなり、平成27年基準で46.9兆円となる(以下、多額ベーシック・インカムとする)。ベーシック・インカム給付額を生活保護制度の生活扶助を基準とし、貧困線の70%の月7万円とすると、国民一律同額で約106兆円³、18歳未満3割支給のケースで約93.7兆円⁴が必要となる(以下、少額ベーシック・インカムとする)。

6.2 ベーシック・インカム財源の考察

厚生年金、国民年金、生活保障を全てベーシック・インカムに置き換えるため、平成28年度年金特別会計決算より国民年金と厚生年金の保険料収入、児童手当の事業主拠出金の合計約30兆円、一般会計からの受入、約12兆円、生活保障費約4兆円、合計で46兆円を確保することができる。また、財源案として、公共事業の削減や医療費一律3割負担などで財源調達が可能であるが、少額ベーシック・インカム制度の約93.7兆円を確保することは不可能である。そのため、ベーシック・インカム構想を実現させるためには、大幅な増税は避けられない。

7. ベーシック・インカムのメリット

7.1 所得再分配機能

現行の社会保障制度の再分配は、高所得者から弱者という構図ではなく、現役世代から高齢者世代という構図になっている。また、この構図において世代の人数の差が現役世代の負担となっている。多額ベーシック・インカムによる再分配は貧困対策として効率的な再分配が可能になり、貧困の実効性のある救済となると考察する。

² [7]より筆者作成

¹ 小塩 隆士(2015)「所得格差・貧困・再分配政策」

7.2 社会保障制度の簡素化

ベーシック・インカムにより社会保障制度が簡素化される。そのため、行政の運用コストは簡素化に応じて削減される。また、生活保護は不正自給や、水際作戦、生活保護の調査費用といった問題が簡素化により解決される。

8. 結論と課題

8.1 ベーシック・インカムの効果

本稿では、社会保障制度を持続可能なものにするため、社会保障制度改革としてのベーシック・インカムを検討した。少額ベーシック・インカムであれば、現時点で、現行の社会保障制度からの移行は可能であると考えられる。ベーシック・インカムを導入することにより、社会保険料の未納や社会保険制度への未加入の問題がなくなることになる。また、給付を受けるために必要な受給資格期間を満たす必要もなくなり、漏給を改善することができる。しかし、この社会保障改革としてのベーシック・インカムは多くの課題を抱えている。

8.2 労働意欲と貧困救済

永嶋(2016)は、ベーシック・インカムは、救貧の機能だけではなく、防貧の機能も果たしていることから、ベーシック・インカムの給付水準を設定する場合には、それがどちらの機能を果たすものとして位置づけるのかを考慮する必要があるとしている。そして機能の位置づけは、ベーシック・インカムが労働倫理の崩壊をもたらすことになるのか、ということに関わる論点である。ベーシック・インカムの支給額が高ければ高いほど所得税の税率が高くなり、労働の可処分所得が減ってしまう。そのため、ベーシック・インカムの支給額によって労働インセンティブが下がってしまう可能性が高い。給付額が大きければ大きいほど、救貧防貧効果も高いが、制度の持続可能性、財源の調達性、既存の社会の負担の面からも難しいものとなっている。そのため、ベーシック・インカム構想を実現、制度

運用するには、給付を救貧機能に位置付け、給付額を低めに設定しなければ実現は難しいと考察する。

8.3 高齢者の生活保障

ベーシック・インカムの給付額が少ない場合、現金給付の給付額が下がってしまった高齢者世代が生活困難に陥ってしまう可能性がある。また、人々が現金給付における給付水準の低下を受け入れることができなければ、そのことは、同時に社会保障給付費における所得保障部分をベーシック・インカムの財源にあてることもできなくなることも意味することになる。また、現金給付の水準低下はベーシック・インカムそのものを受け入れられないという問題がある。高齢者の生活保障に関してはベーシック・インカムのみで解決するのではなく、別の手当てが必要であると考察する。生活の費用として大きな割合を占める住居をどう提供するか、この問題を解決すれば、少額ベーシック・インカムにおいても福祉国家として高齢者の保障を実現できると考えられる。

8.3 研究のまとめ

社会保障改革のベーシック・インカム構想は多くの課題が残る。現行の社会保障制度が有する機能を、持続可能なものとするための制度設計において、貧困線と同額の給付額では、国民の税負担が重く、現行の社会保障制度よりも制度の運用、持続可能性が難しいものであると考察する。少額ベーシック・インカムであれば、現行の制度からベーシック・インカムに移行することにより、増え続ける公債に歯止めをかけることは可能である。現行の社会保障制度が多額の公債で運用され、財政赤字の主因となり、持続可能性を問われている根本の原因は、高齢化と労働人口の停滞に2つである。社会保障の再分配が高所得者から保障を必要とする弱者という構図ではなく、現役世代から高齢世代へ富を分配するという構図になっているのが問題である。必要

のない高齢者に対して多くの富の再分配が発生し、富の再分配効率が悪いものとなっている。ベーシック・インカムでこの問題を解決するためには、多くの所得税を徴収し、多くの額を給付する多額ベーシック・インカムにしなければならないが、実現が難しく、ベーシック・インカムで世代間の不公平を根本から解決するのは困難である。

主要参考文献・URL

- [1] 木村 富美子(2013)「社会保障とベーシック・インカム」
- [2] 齋藤 立滋(2017)「社会的包摂としてのベーシック・インカム ―論点整理と今後の課題―」
- [3] 永嶋 信二郎(2015)「社会保障としてのベーシック・インカム」
- [4] 壬生 明日香(2012)「ベーシック・インカムの可能性」
- [5] 厚生労働省「厚生年金・国民年金の平成 27 年度収支決算の概要」
- [6] 厚生労働省「平成27年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」
- [7] 総務省統計局「人口推計」
- [8] 厚生労働省「年金特別会計」