

## 新型コロナ禍で揺らぐ所得保障と ユニバーサル・ベーシックインカムの可能性

野村 亜紀子

### ■ 要 約 ■

1. 新型コロナウイルス感染症対策が引き続き模索される中で、世界各国でユニバーサル・ベーシックインカム（UBI）に対する関心が高まっている。UBI とは、全ての個人を対象に、キャッシュを無条件に支給する制度である。誰もが一定の経済的な保障により自由と安全を得られるようにすることを目指す。
2. UBI は受給資格の審査を伴わないので、迅速かつ包括的な支給が可能である。この特徴は、変化のスピードが速く想定外の事態が頻発する現代社会において魅力的と言える。他方、個人の勤労意欲や労働市場に及ぼす影響は未知数である。また、多額の財源確保の必要性という難問を伴う。
3. 実在する UBI 近似の制度としては、米国アラスカ州の恒久基金配当（PFD）プログラムが挙げられる。フィンランドでは 2017～18 年に国レベルの実験プロジェクトが行なわれた。対象が失業者に絞られたこともあり実験結果は推進派・慎重派双方にとって不明瞭なものだったが、実験プロジェクトを検討する地域は続出している。欧州では欧州連合（EU）レベルでの UBI 導入が政策アジェンダに載る可能性も出ている。
4. UBI は、現行の所得保障制度と現実とのミスマッチを補う潜在的可能性を有する。ただし、財源確保は容易ではなく、環境税のような新しい発想も必要となろう。また、給付金をどう活かすかは本人次第であり、個人に自己規律を求める制度である。自助努力を支援する施策との「合わせ技」が整合的であろう。

## I はじめに<sup>1</sup>

新型コロナウイルス感染症（以下、コロナ）対策が引き続き模索される中、ユニバーサル・ベーシックインカム（UBI）の潜在的可能性に対する注目度が高まっている。UBIとは、全ての個人に対し、権利として少額の現金を給付する制度である。

UBIの歴史は古く、注目されるのも今回が初めてではない（図表1）。第一次世界大戦後の英国では、深刻な経済状況を背景に導入が議論され、1960～70年代の米国では、ミルトン・フリードマン、ジェームズ・トービンを含む多くの著名経済学者が、ベーシックインカム的な制度（負の所得税など）への支持を表明したり、リチャード・ニクソン政権が、低所得の勤労者に対する所得保障の「家族支援計画」を提案したりした。

最近では、2007～08年のグローバル金融危機（GFC）後に、関心と支持を拡大させていた。2016年にスイスでUBIを憲法に規定することについて国民投票が行なわれ、結果は否決だったが、幅広い国民により真摯に議論されたこと自体が有意義だったとも評価された。米国では、実業家のアンドリュー・ヤン氏が2020年大統領選の民主党候補者指名選挙に立候補した際、UBIを主要な政策アジェンダに盛り込んで注目された<sup>2</sup>。

コロナ禍の対応では、多くの諸国が緊急経済対策の一環で特例的な給付を導入しており、日本でも2020年4月から1人当たり一律10万円の特別定額給付金が始まった。もっとも、後述するように、UBIは、緊急事態を凌ぐための一回きりの給付ではなく、定常的な

図表1 UBIに関する主な出来事

1920～30年代 【英国】	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第一次世界大戦後の経済・社会的苦境の中、英国において議論</li> <li>・ 労働党で検討されるものの採用されず</li> </ul>
1960～70年代 【米国】	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ミルトン・フリードマン、ジェームズ・トービン他によるベーシックインカム的な考え方（負の所得税など）の提唱。背後に「テクノロジー失業」への懸念の高まり</li> <li>・ リチャード・ニクソン政権の「家族支援計画」提案。法案は、連邦議会下院は通過するが上院で否決</li> </ul>
1970～80年代 【欧州】	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ デンマーク、オランダなどにおける議論の再始動</li> <li>・ 国際的な啓蒙活動ネットワークの構築</li> </ul>
2000年代 【グローバル】	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ グローバル金融危機（GFC）後に急速な関心、支持の拡大。背後に「不平等・格差の拡大」、「テクノロジー失業の拡大」に対する懸念</li> <li>・ スイスでUBIを規定する憲法改正の国民投票、否決（2016年）</li> <li>・ 米国大統領選の民主党候補者指名選挙で話題に（2020年）</li> <li>・ 新型コロナウイルス感染症への対応で、各国における最低所得保障の強化。UBIの実験プロジェクト表明などが続出</li> </ul>

（注） 20世紀以降の主な出来事を挙げた。

（出所） 各種資料より野村資本市場研究所作成

<sup>1</sup> 本稿で紹介するベーシックインカムの概念や歴史的経緯については、ガイ・スタンディング著・池村千秋訳『ベーシックインカムへの道』（プレジデント社、2018年2月）を参考にした。

<sup>2</sup> 主要な10の政策アジェンダの一つとして、Freedom Dividendの名称で1人当たり月額1,000ドルのUBI導入を掲げた。なお、ヤン氏は2020年2月に民主党候補者指名選挙からの離脱を表明した。

所得保障として一国の社会制度に組み込まれているものである。

本稿ではまず UBI の基本的な概念を整理し、次いで、諸国における UBI をめぐる動向を紹介する。「想定外」が頻発する現実の下で、今後、所得保障のあり方を含む社会保障制度の見直しが必要になると思われるが、その過程で UBI をめぐる議論を参照することは有用と考えられる。

## II UBI の意義と課題

### 1. UBI とは

現在、世界各地で様々なタイプの所得保障制度が、UBI あるいは類似の制度として議論されたり提案されたりしている。本稿では、UBI の世界的な啓蒙団体である BIEN (Basic Income Earth Network)<sup>3</sup> の定義を用いることとする。すなわち、UBI の基本的な特性は、①定期的、②キャッシュで、③個人を対象に、④ユニバーサルに、⑤要件規定を行うことなく支給される、という5点から成る(図表2)。

換言すると、所得水準・保有資産や資金使途に関する制約を設けることなく、婚姻状態・家族・世帯の状況等も問わずに、安定的な給付を約束する。無条件の給付であり、例えば受給に当たり求職活動を義務付けられることもないし、所得が増えても打ち切られることはない。バウチャーのような形式で特定の物品・サービス購入に使途が限定されるようなこともない。

図表2 UBI の基本特性

定期的	定期的に(例えば毎月)支給される。1回きりの支給ではない
キャッシュ	受給者が使い方を自由に決定できる媒体で支給される。現物(食料やサービス等)、用途限定のバウチャーなどではない
個人	個人ベースで支給。世帯ベースではない
ユニバーサル	全員に支給される。資力テストを伴わない
要件規定無し	就労あるいは就労の意思表示の義務を伴わない

(出所) BIEN ウェブサイト (<https://basicincome.org/about-basic-income/>) より野村資本市場研究所作成

### 2. UBI への期待

UBI の主たる目的は、誰もが一定の経済的な保障により自由と安全を得られるようにすることであり、それによる社会正義の実現が志向されている。経済的困窮者に対して最低限の生活を保障する社会扶助・社会福祉の制度も、経済的保障を提供しようとしている。

そのような生活保障のための制度は多くの諸国において既に整備されているが、それらの

<sup>3</sup> ヨーロッパの経済学者、哲学者等の社会学者により 1986 年に発足した Basic Income European Network が前身。学術関係者、政策当局者等がメンバーとなりベーシックインカムに関する情報発信を行なう。2004 年にヨーロッパ以外の参加者が増加していたことを踏まえ European から Earth に名称を変更した。

制度と UBI とは何が本質的に違うのだろうか。

UBI は、足下のキャッシュの必要性の有無に関わらずいったん全員に支給される。これに対し、生活保障や社会扶助の制度は、適切な水準の所得を得る方法を一通り試みた上で、それでも最低限の収入確保が困難な場合のバックアップ、いわば最後の砦として位置づけられるのが一般的である。日本の生活保護がそうであるように、しばしば、就労努力を求めたり、資力テストを伴ったりする。

UBI においても、財源確保の問題などを踏まえれば、例えば課税などにより、受給の必要がない個人から給付相当額を別途回収する仕組みが構築される可能性が高い。ただ、受給のタイミングで資格判定の手続きを伴わないので、要件規定の陳腐化で受給対象に漏れが生じる、資格判定に時間を要し事態が深刻化するといったことが生じにくいという利点がある。経済・社会の変化のスピードが速くなり、家族の形態、生き方や働き方を定型化するのが困難になる中では、この包括性と迅速さが、本質的な違いとして、クローズアップされる可能性がある。

前述の通り、UBI に対する関心の高まりの背景に、GFC 以降の、世界的な格差、不平等の深刻化がある。グローバリゼーションの進展、テクノロジーの進歩は、格差を緩和ではなく深刻化させる方向に働きうるという認識が広まっており、これに対応するために既存の社会保障を調整することの難しさも顕在化している。UBI への期待は、同制度を適切に構築することができれば、社会不安に繋がりにかねないような経済的不安定、格差・不平等への不安と不満を、未然防止する施策となりうることにもある。

人工知能をはじめとする技術革新により、将来的に多岐にわたる職種が機械に代替され、人間の雇用が失われる可能性も指摘されている。使途の自由度が高い UBI であれば、失業時の生活資金というセーフティネットの提供に加えて、新たな技能習得の資金に充てるなど、個人レベルでの機動的な活用が可能となる。このような観点から、テクノロジー業界の有力者が UBI への関心を示しているともされる。

### 3. UBI と勤労意欲

UBI に対する代表的な批判が、働かなくても一定の所得が得られることにより勤労意欲が減退し、雇用や労働市場に悪影響を及ぼすというものである。怠惰さが容認されるだけで、給付が無駄に消費されて終わるといった批判にも繋がっている。

一般的には、人はより豊かな生活を享受するためにより多くの所得を追求するので、UBI が少額である限りこの懸念は当たらないという意見もある。一方で、稼得可能な所得が UBI と大差ない所得水準の人々に及ぼす影響は、判断が難しい。また、UBI の存在は、個人が悪条件に妥協せずに済むようになり労働条件が改善する方向に働くのか、雇用主が賃下げの余地を見出したり労働条件の改善意欲を後退させたりする方向に働くのかは明らかでなく、留意が必要であるとされる。金銭的な尺度に加え、労働に対する価値観や、人生満足度・幸福度といった要素も勘案する必要がある。

## 4. UBI の財源問題

少額とはいえ全ての個人に対し継続的な給付を行なうとなると、相当程度の財源確保が必要となる。財源問題が UBI の最大の難点と言っても過言ではない。

もっとも、必要な財源の大きさは、UBI の水準をどう設定するかに依拠する。また、既存の社会保障制度がある諸国においては、それらの制度を縮小して、UBI の財源とすることができる。既存の制度の完全代替は現実的ではないので、相互補完的な制度を構築するべく組み合わせを考えることになる。

前述の通り、UBI は受給資格を伴わない。既存の所得保障制度においては、受給資格の確認に相当程度の行政コストがかかっているのも事実であり、当該コストの削減分を UBI の財源に充当すればよいという指摘もある。財源問題は、究極的には、様々な政策課題における優先順位付けに帰着することとなる。

仮に追加的な財源を追求する場合の論点整理が、世界銀行のレポート「ユニバーサル・ベーシックインカムを求めて」で多面的に行なわれており、参考になる<sup>4</sup>。UBI の財源候補としては、個人所得税、法人税、消費税、物品税、資産税、社会保障税、環境税、利用料、ロイヤリティなどが考えられるが、それらについて、財源としてのポテンシャル（revenue potential）、成長フレンドリーであるか（growth friendliness）、景気循環に対するセンシティブティ（sensitivity to cycle）、再分配のポテンシャル（redistribution potential）、管理コスト（administrative cost）、コンプライアンス・コスト（compliance cost）、見えやすさ（visibility）、政治的な受け入れやすさ（political acceptability）を評価し、以下を指摘している。

- 租税ベースの場合、租税制度全体について累進を高める方向が望ましい
- 課税対象の拡大の方が、税率引き上げよりもベター
- 個人所得税であれば、課税最低限の引き下げや、高所得層向けの控除の削減や資産収益課税が候補となる。ただしキャピタルフライトを起こさない程度に設定する必要がある
- 法人所得税は変動が激しいので財源としては不適當
- 資産課税は、所得再分配の観点からはあり得るが、管理は困難であり政治的にも難しい
- 消費税は手段として効率的だが、所得再分配上の負の影響が大きい
- 環境税（化石燃料に対する課税等）は未開拓で、候補となり得る
- 租税以外の財源（利用料やロイヤリティ）は限られている

<sup>4</sup> Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Jamele Rigolini, and Ruslan Yemtsov ed., “Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices,” World Bank Group, August 2020.

### Ⅲ UBI 導入の模索

#### 1. UBI の実例

仮に UBI の施策を推進するのであれば、導入する地域、住民など具体的な状況に照らして、期待できる効果や想定すべき課題などを事前に踏まえておく必要がある。その際、UBI の実例があれば参考になる。また、期間、地域や対象者を限定した実験プログラムの実施も有用である。

国レベルでこそないものの 5 つの基本特性を一通り満たし、UBI に近似する現存の事例としては、米国アラスカ州の「アラスカ恒久基金配当プログラム」が挙げられる（図表 3）。アラスカ州では、鉱物資源（主に石油）収入を現在の世代が消費し尽くすことを回避するべく、ジェイ・ハモンド州知事（共和党）のリーダーシップの下、1976 年に州憲法を改正してアラスカ恒久基金（APF）を設立し、当該収入の 25%以上を APF に繰り入れることとした。また、APF に対する住民の支持と関心を固めるべく、APF からの払い出しを原資に、アラスカ州の住民に対し現金給付を行なう配当プログラム（PFD）が導入された。

PFD は、州の居住者であることを除けば受給要件はなく、定期的に個人ベースで支給される。上記の通り、必ずしも UBI の実現を意図して導入された制度ではないが、UBI の特徴を備えた制度である。ただし、金額は年間1,000～2,000ドル程度（2019年は1,606ドルだった）と少額であり、この給付のみにより、個人が経済的自由を得ることは期待しづらい。

アラスカ居住者による PFD プログラムの評価に関して、2017年に住民 1,004 名を対象とするサーベイが実施されている（図表 4）<sup>5</sup>。これによると、使途目的の制約を伴わず、全

図表 3 アラスカ恒久基金配当プログラムの概要

支給対象	<ul style="list-style-type: none"> <li>アラスカ州の居住者。申請の前年に公式なアラスカ居住者で、申請以降もアラスカ居住者であり続ける意図を持つことが求められる。1年間のうち180日以内であれば州外の居住でも可</li> <li>州の歳入省（Department of Revenue）の恒久基金配当局（Permanent Fund Dividend Division）がプログラムを所管</li> </ul>
金額	<ul style="list-style-type: none"> <li>アラスカ恒久基金（APF）からの払い出しに基づく原資を、適格な申請者数で除した金額。毎年の支給額は変動する。2019年は1,606ドルだった</li> </ul>
財源	<ul style="list-style-type: none"> <li>APF からの払い出しのうち配当プログラムに割り当てられた資金</li> <li>APF 資産は元本と収益積立金勘定（ERA）に分けて管理。過去5年間の平均時価総額の一定率を ERA から払い出す。払い出し率は法律で規定される。2019～21年度は5.25%</li> <li>APF は、Alaska Permanent Fund Corporation（APFC）が運用主体。APFC は、基金の運用のみを任務とする機関として1980年に設立</li> <li>APF の資産残高は2020年7月末時点で636億ドル。長期運用目標である実質利回り5%を達成するべく幅広いアセットクラスへの分散投資を実施</li> </ul>

（出所）Alaska Permanent Fund Corporation ウェブサイト、Permanent Fund Dividend Division ウェブサイトより  
野村資本市場研究所作成

<sup>5</sup> Harstad Strategic Research, “Executive Summary of Findings from a Survey of Alaska Voters on the PFD,” June 22, 2017; Harstad Strategic Research, “Alaska Statewide Telephone Survey of 1004 Voters, March 22 to April 2, 2017”; Kate McFarland, “Alaska, US: Survey shows support for Permanent Fund Dividend amid continued legal controversy,” Basic Income Earth Network News, July 14, 2017.

図表 4 アラスカ州民の PFD に対する評価

PFD の存在感	<ul style="list-style-type: none"> <li>過去 5 年間で APF 配当プログラムが生活に与えた影響：25%が非常に大きかった、15%がかなり大きかった、23%がそれなりに大きかったと回答</li> </ul>
配当の用途	<ul style="list-style-type: none"> <li>87%が「人々が配当をどう使ったかでプログラム継続の是非を判断すべきでない」、85%が「多くの人が配当の大部分を基礎的支出に充てている」を選択。一方、「多くの人がアルコールやドラッグの形で無駄遣いしている」を選択した人も 43%</li> <li>自身の用途については「クレジットカード等の負債の返済」が 30%、「全部またはほとんどを貯蓄」が 27%、「全部またはほとんどを消費」が 24%、「貯蓄と消費で半々」が 15%</li> <li>貯蓄の目的は「大学資金」が 22%、「不測の事態の備え」が 16%、「一般目的」14%、「退職」11%等</li> </ul>
PFD の影響（異なる受給額を仮定し質問）	<ul style="list-style-type: none"> <li>2,000 ドル：1%が就労を縮小、11%がライフプラン上のリスクテイク（離職・起業・早期引退）を拡大</li> <li>6,000 ドル：8%が就労を縮小、34%がライフプラン上のリスクテイク（離職・起業・早期引退）を拡大</li> </ul>
ユニバーサルな支給への評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>93%が「子供も受給できること」、90%が「フルタイム住民であれば受給すること」を支持。「ミリオネアも受給すること」への支持は 74%</li> </ul>
PFD の維持 vs 増税	<ul style="list-style-type: none"> <li>64%が「PFD プログラムを維持・州所得税導入を容認」を選択。所得 5 万ドル未満の世帯で 72%、10 万ドル以上の世帯でも 58%</li> <li>1984 年のサーベイ調査では「PFD プログラム維持・州所得税導入」の選択率は 29%だった</li> </ul>
PFD で最も優れる点	<ul style="list-style-type: none"> <li>理由に関わらず困難な家族を支援すること：74%</li> <li>アラスカ州民全員を公平に扱うこと：70%</li> </ul>

(注) 回答の一部を抜粋

(出所) Harstad Strategic Research, “Alaska Statewide Telephone Survey of 1004 Voters, March 22 to April 2, 2017” より野村資本市場研究所作成

員に同じ金額が支給されるという UBI の特徴が、多くの住民により支持されていることが窺われた。仮に州政府の追加財源が必要となった場合、配当プログラムの終了と州所得税の導入のどちらが良いかという問いには、配当プログラム維持・所得税導入という回答の方が多数派だった。

また、恒久的な現金給付プログラムが労働市場に与える影響を、PFD プログラムを対象に分析した実証研究によれば、同プログラムの導入による雇用の減少は実証されず、労働市場に対する負の影響は見られなかった<sup>6</sup>。別の研究では、PFD プログラムの導入後、アラスカ州の出生率が上昇しており、給付プログラムの分析は出生率への影響も加味して行なうべきであることが指摘された<sup>7</sup>。

<sup>6</sup> Damon Jones and Ioana Marinescu, “The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund,” February 5, 2018. Electronic copy available at: <https://ssrn.com/abstract=3118343>.

<sup>7</sup> Nishant Yonzan, Laxman Timilsina, Inas Rashad Kelly, “Economic Incentives Surrounding Fertility: Evidence from Alaska’s Permanent Fund Dividend,” NBER Working Paper No. 26712, January 2020.

## 2. 評価が分かれたフィンランドの実験

UBIの実験プロジェクトは、これまでに複数の地域で実施されている。開発途上国ではナミビアのオトジペロオミタラ村（2008～09年）やインド SEWA（Self-Employed Women's Association）による3つの実験（2009～13年）、先進諸国ではカナダのマニトバ州ドーフィンでの負の所得税（1975～77年）、米国ノースカロライナ州の先住民（チェロキー族）を対象とするカジノ収益分配（1996年、現存）などが、著名な実験プロジェクトとしてしばしば言及される。これらは時限的、対象地域等が限定的といった制約はあるものの、UBIが個人、世帯、コミュニティに対して及ぼす影響を検証するのに有用だったと評されている。

2020年5月に結果が公表されたフィンランドの実験は、全国レベルで法律に基づき、対象者がボランティアではなく強制参加で実施された、初の事例とされる（図表5）。同国では従前よりUBIに対する国民の支持が高かったが、2015年5月に発足したユハ・シピラ政権（中道右派連立政権）が、UBIの社会実験を表明した。専門家による複数のUBIモ

図表5 フィンランドのUBI実験プロジェクトの概要

### 実験の概要

実験対象	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 雇用、課税所得、雇用支援プログラム、社会保障給付に関する政府機関の保有データを利用</li> </ul>
比較対象	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2016年11月に失業給付を受給していた25～58歳の男女2,000人をランダム抽出</li> <li>・ 比較対象のコントロールグループは、UBI受給以外の属性が近似の個人17.3万人</li> </ul>
給付内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2017～18年の2年間、月額560ユーロを無条件に支給</li> </ul>
調査方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 雇用状況に関する政府機関の保有データ分析、ウェルビーイングに関するサーベイ調査、インタビュー調査</li> </ul>

### 結果の概要

	UBI有り	コントロールグループ
<u>雇用状況への影響</u>		
・ 雇用率（①2017年、②2018年）	①18%、②27%	①18%、②25%
・ 平均雇用日数（2017年11月～18年10月）	78	73
<u>幸福度（ウェルビーイング）</u>		
・ 0～10スケール（0＝最低、10＝最高）	7.3	6.8
・ 抑うつの自覚	有り22%、無し76%	有り32%、無し65%
・ 金融・所得面の自己認識	快適な生活13% 問題なし47% 収支維持に困難28% ギリギリの生活12%	快適な生活8% 問題なし44% 収支維持に困難32% ギリギリの生活15%

（出所）Olli Kangas, Signe Jauhiainen, Miska Simanainen, Minna Ylikanno (ed.), “The Basic Income Experiment 2017-2018 in Finland: Preliminary results,” February 2019; “Results of Finland’s basic income experiment: small employment effects, better perceived economic security and mental wellbeing,” KELA (Social Insurance Institution of Finland), May 6, 2020 より野村資本市場研究所作成



デルの検討を踏まえ、失業者の中から2,000人をランダム抽出し、2年間にわたり月額560ユーロを支給して、コントロールグループ（UBIの受給以外は近似の属性を持つ集団）との比較を行なうという実験内容が決定された。対象が失業者に絞られたため、真の意味でのユニバーサルな給付の実験とはならなかったが、給付が雇用に及ぼす影響や本人の幸福度（ウェルビーイング）の変化を把握することが主眼となった。実験は2017年1月～2018年12月に行われ、2019年2月に暫定結果が、2020年5月にはその内容を補強する形で最終報告書が公表された。

実験結果は、UBI推進派・懐疑派の両方にとって不透明感の残るものだった<sup>8</sup>。雇用に対する影響は、1年目は全く見られず、UBIは勤労意欲減退には繋がっていないと思われた。2年目にはUBI受給者の雇用の方がコントロールグループよりも若干改善したが、同国で2018年に失業給付に関する制度改正が行なわれたため、その影響を受けた可能性を捨象できなかった。他方、UBI受給者の金融及び精神面のウェルビーイングは明らかに改善した。

### 3. 後続の実験プロジェクト

フィンランドに続き、本格的な実験プロジェクトに向けた具体的な動きを見せているのが、スコットランドである。スコットランドでは、エジンバラ市、グラスゴー市を含む4つの地方自治体と公衆衛生の担当機関から成るグループにより、UBIの実験プロジェクトについて、有用性と実現可能性が議論されていた。同グループは2020年6月、報告書「スコットランドにおける市民のUBI実験」を公表し<sup>9</sup>、実施を推奨した。

実験の目的は、UBIが、貧困、失業、社会保障制度、個人の健康及び金融面のウェルビーイングなどに及ぼすインパクトを理解することにあるとされた。失業者のみにフォーカスしたフィンランドと異なり、UBIの5つの基本特性（定期的給付、キャッシュ支払いによる給付、個人ベースの給付、ユニバーサルな給付、要件無し給付）を適用するとした点が注目される。ただし、既存の社会保障制度の多くは連合王国（UK）政府により実施されており、実験プロジェクトは、スコットランド政府はもとよりUK政府から政治的な支持を得ることが必要不可欠など、実施に向けたハードルが予想されている。

この他に、アイルランドでもUBIに関する政策が議論される可能性が生じている。2020年2月の議会下院選挙を経て、同年6月末に二大政党による連立政権が発足したが、打ち出された政策案（Programme for the Government-Our Shared Future）の中にUBIの検討が盛り込まれた。

また、米国では、2020年6月に、カリフォルニア州ストックトン市長のマイケル・タブス氏が、UBIを唱道する市長連合（Mayors for a Guaranteed Income）を設立し、2020年9月

<sup>8</sup> Kati Pohjanpalo, “Finland’s Landmark Trial Finds Basic Income Brings Happiness But Not Jobs,” Bloomberg, May 6, 2020.

<sup>9</sup> “Assessing the Feasibility of Citizens’ Basic Income Pilots in Scotland: Prepared by the Citizens’ Basic Income Feasibility Study Steering Group,” June 2020.

時点でロサンゼルス市、アトランタ市を含む 25 の市長が参加を表明している<sup>10</sup>。ツイッターCEOのジャック・ドーシー氏が市長連合参加者の活動に対し 300 万ドルの寄付を表明するといった動きも出ている<sup>11</sup>。

UBI の実験プロジェクトや施策の効果に関する学術研究も行なわれている。スタンフォード大学のベーシックインカム・ラボ (Basic Income Lab) より 2020 年 7 月に出された論文「UBI に関する我々の知見」は、UBI に対する足下の関心の高まりを受けて、過去 10 年間の研究論文等の中から 16 本のレビューを抽出して批判的検討を行ない、主要な研究成果の統合と今後の研究課題の抽出を試みている<sup>12</sup>。同論文によれば、今後注力すべき論点として、①長期間にわたり存在する UBI の評価、②異なる制度設計が公平性に与える影響、③異なる福祉プログラムの下での UBI の有効性、④UBI と税や給付制度とのトレードオフ、⑤UBI が個人とコミュニティにインパクトを与える経路、⑥コミュニティへの経済的・社会的波及効果、が挙げられる。

#### 4. EU レベルでの施策に向けて

国別の動向に加え、欧州連合 (EU) レベルでも UBI の導入が議論される可能性が生じている。

EU では、1999 年発効のアムステルダム条約で初めて「社会的排除との闘い」が明記されて以降、社会政策への取り組みを着実に増大させてきた。2010 年代の成長戦略である「欧州 2020 年戦略」では、「賢明で持続可能かつ包摂的な成長」という目的が掲げられ、2017 年 11 月に欧州議会、欧州理事会、欧州委員会により表明された「欧州における社会的権利の柱」 (European Pillar of Social Rights) では、20 の主要原則の一つに、十分な最低所得給付に対する権利が含まれた。加盟国の最低所得強化を促進するべく、欧州議会や欧州委員会から数々の提言、決議やイニシアチブが出されてきた<sup>13</sup>。

足下では、UBI を欧州委員会の政策アジェンダに載せることが、欧州市民イニシアチブ (ECI) プロセスを通じて提言されている。ECI プロセスとは、EU 市民が、EU の政策分野について、加盟国の 4 分の 1 以上 (7 カ国以上) から 100 万人以上の署名を集めることができれば、欧州委員会に対して立法措置を提案できるという制度である。

<sup>10</sup> ストックトン市では 2019 年 2 月からの 18 ヶ月間、月額 500 ドルを 125 名に給付する UBI の実験プロジェクトを実施した。コロナ禍と重なったのは偶然だったが失業者支援にも繋がり、2021 年 1 月まで延長されている。市長連合は、米国における所得格差、人種や性別による格差の深刻化を指摘し、パンデミックや気候変動への対応等における UBI の有用性を踏まえ、市民の経済面の保障に向けて市長として団結することを宣言している (<https://www.mayorsforagi.org/>)。Rachel Sandler, “Los Angeles, Atlanta Among Cities Joining Coalition to Test Universal Basic Income,” *Forbes*, June 29, 2020.

<sup>11</sup> Angel Au-Yeung, “Jack Dorsey Donates \$3 Million to U.S. Mayors for Universal Basic Income Pilot Programs in 15 Cities,” *Forbes*, July 9, 2020.

<sup>12</sup> Rebecca Hasdell, “What We Know about Universal Basic Income: a Cross-Synthesis of Reviews,” Stanford Basic Income Lab, July 2020.

<sup>13</sup> “Minimum Income Policies in EU Member States,” Policy Department A for the Committee on Employment and Social Affairs, European Parliament, April 2017.

2020年5月、欧州委員会は2件のECIの登録を決定した。そのうちの一つが「要件規定のないベーシックインカムをEU全域で開始すること」(Start Unconditional Basic Income throughout the EU)だった。当該ECIは欧州委員会に対し、EU内の地域間格差の縮小を目的に、UBI制度の導入に向けた政策立案を求めている。2020年9月25日から当該イニシアチブに対する署名収集が開始され、100万人以上の署名が集まれば、欧州委員会は6ヶ月以内にイニシアチブの要求に応じるか否かの決定、及び、当該決定に関する説明を行なう必要がある<sup>14</sup>。これが汎欧州のUBI導入に向けた第一歩となるのか注目される。

## IV UBIをめぐる議論からの示唆

### 1. 社会保障をめぐる発想の柔軟化

所得保障の強化は、世界各国で引き続き模索されると思われる。その過程で、各国の実情に応じた示唆をUBIの議論から得ることができれば、政策論議の当事者にとって有用であろう。例えば、資格判定の時間とコストを節約できる点は、UBIの大きな魅力と言える。伝統的・従来型とは異なる働き方は、引き続き増加することが見込まれる。また、産業、経済の構造的な変化のスピードが速まる中で、新たな技能を身につけても期待したほど長持ちしない可能性もある。柔軟性を伴う社会的なセーフティネットが求められるが、要件規定を頻繁に変更することは、制度の安定性の観点からは難しい。そうであるなら、要件規定そのものを不要にするという発想の転換の魅力が増す。UBIは、現行の所得保障制度と、現実とのミスマッチを補う潜在的可能性がある。

少額給付の意義も、改めて考えるべき論点である。アラスカ州のPFDは年間1,000～2,000ドルであり、この給付金のみで生活を保障することはできない。しかしながらPFDに関する住民調査では、自身にとって相応の影響があったという回答が6割を超えた。また、回答者の6割以上が、増税されてもPFDを維持したいとした点は、UBIに伴う財源確保策を考える上で、制度の目的や制度設計次第では、追加負担という選択肢を必ずしも除外する必要はないことを示唆する。

また、フィンランドの実験によれば、UBIにより、確かに個人のウェルビーイングの向上は見込めそうであった。精神的ストレスが増大し、心の健康確保のための施策が必要とされる現代社会において、この長所が、従来以上に重視される可能性もあろう。

### 2. コロナ禍で浮上した社会的課題への対応とUBIの財源候補

コロナ禍により、社会機能を維持するために不可欠な職種が、必ずしも十分な報酬を伴わないという社会的な矛盾が顕在化している。例えば、看護、介護、清掃、配達などはコ

<sup>14</sup> “European Citizens’ Initiative: Commission decides to register 2 new initiatives,” European Commission Press Release, May 15, 2020.

コロナ禍との闘いにおいて貢献している職種と言えるが、彼らほど直接的に社会機能維持に貢献しないが高所得な人々もいる、といった対比が行なわれ始めている。

社会的な矛盾や格差の是正も念頭に UBI の財源確保を画策するのであれば、「富裕層」への課税強化という選択肢が浮上する。ただし、これを適切に実施するのは、必ずしも容易ではない。キャピタルフライトを抑制するための施策はそれ自体がコストを伴うし、「単に徴税しやすいところから徴税している」という見方がなされるようでは、かえって社会的な不満を増幅して経済活力を減じかねないことに留意する必要がある。

新しい切り口という意味では、環境税が UBI の財源の候補の一つとされているのは興味深い。世銀レポートの分析によれば<sup>15</sup>、環境税の財源としてのポテンシャルは小さくない。環境税は、外部不経済への課税であり持続可能な成長にも資する。燃料等への物品税の形であれば管理コストやコンプライアンス・コストを低く抑えることも可能である。

環境税は、逆進的となりうる点がしばしば懸念材料として指摘される。所得の多寡を問わず一定の燃料消費は必要不可欠だからだ。そうであるならば、例えば環境税の一部を UBI の財源とすることにより、環境税を通じて再分配が行なわれている体制を構築し、この懸念を解消することも考えられる。環境税の歳入を、再生可能エネルギー開発や省エネ対策など、環境関連の財源に充てると共に、ユニバーサルな所得保障の財源とすることで、環境問題と社会的課題の解消策が関連付けられることになる。

「ロボット税」を UBI の財源候補とするアイデアもある。ロボット税は、ロボットや人工知能に対して課税し、その税収を失職した人間の職業訓練に充てるといった発想で、2016～17 年に欧州議会で議論されたり、マイクロソフト共同創業者のビル・ゲイツ氏が支持を表明したことから、注目を集めた<sup>16</sup>。急速な技術革新に伴う失業への対応を UBI で行うのであれば、その財源として、技術革新による収益への課税を充てるとするのは、ロジカルではある。ロボット税自体、未だ是非が論じられている段階だが、このような発想の転換、拡張が求められることは事実であろう。

### 3. 自助努力支援との政策ミックス

本来、UBI は基礎的な所得保障を目指す制度であり、UBI によりカバーされないニーズは、個人が自己責任・自助努力で備えることが前提となる。また、用途に関する制約は一切ないので、受け取った資金をどう活かすかは全て本人次第である。例えば、アラスカ州 PFD の受給者サーベイでは、配当金の用途は「クレジットカード等の負債の返済」が 30%、「全部またはほとんどを貯蓄」が 27%、「全てまたはほとんどを消費」が 24%、「貯蓄と消費で半々」が 15% だった。また、貯蓄の目的で回答割合が高かったのは、「大学資金」の 22%、「不測の事態の備え」の 16%、「一般目的」の 14%、「退職資金」

<sup>15</sup> 前掲脚注 4 の世銀レポート p173～174 を参照。

<sup>16</sup> Kevin J. Delaney, “The robot that takes your job should pay taxes,” says Bill Gates,” Quartz, February 17, 2017. (<https://qz.com/911968/bill-gates-the-robot-that-takes-your-job-should-pay-taxes/>)

の11%だった。このような判断を個々人が下し、その成果を享受することになる。

UBIを含む所得を、自身の目的に則した形で消費または貯蓄に回し、現在の生活を充実させ、かつ、将来に備えることとは、すなわち、ファイナンシャル・プランニングに基づく資産形成と資産管理である。寛容な響きとは裏腹に、UBIは、個人に対し、強固な自己規律を求める制度と言える。政策的には、UBIにより所得保障を提供しつつ、これらの自助努力の支援策を講ずるという「合わせ技」の政策ミックスが整合的となる。

#### 4. 日本をめぐる考察

日本の所得保障の仕組みは、複数の社会保障・社会福祉制度に分散しており、生活保護、老齢・障害・遺族基礎年金、雇用保険の失業給付、労働災害保険などから成る。また、最低賃金や課税最低限も、所得保障と関連性の高い制度である。これらのうち、生活保護は、他の社会保障給付を活用した上でなお、収入により最低限の生活費を賄えない世帯に対し支給され、所得保障制度における最後の砦と言える。根底にあるのは、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」という日本国憲法第25条の規定である。

日本では、非正規職員の増加トレンドや副業・兼業の推進など、働き方の多様化が進む中で、既存の社会保障・社会福祉制度の対応力が問われているところへ、度重なる自然災害や今般のコロナ禍が加わった。UBIをめぐる議論からの示唆や論点については、本章で挙げた内容が基本的に日本にも当てはまると考える。また、日本の場合、以下を含めた厳しい現状認識が必要となる。

- ① 対GDP比200%超という政府債務残高を踏まえれば、新たな施策の財源は、基本的に既存制度の費用削減により捻出する必要がある。例えば年間1人10万円の給付であれば約12.4兆円の歳出となるが、これは2020年度の国家予算102.7兆円の約12%に相当する。社会保障・社会福祉関連の制度は、長期的な持続可能性が必須であり、財源手当が曖昧なままの制度改正は実施すべきではない。
- ② 仮に追加財源を追求する場合、少子高齢化の実情を踏まえれば、高齢者も含む幅広い世代を対象に、応能負担を求める方策を考える必要がある。環境税といった、従来にない発想も取り込む必要がある。
- ③ 所得保障強化と併せて、自助努力の支援を強化していくことも重要な論点となる。例えば、iDeCo（個人型確定拠出年金）、NISA（少額投資非課税制度）といった、幅広い個人が利用可能な資産形成制度の拡充が挙げられる。また、高齢世代の割合が高くなる社会においては、より多くの個人が現役時代に蓄積してきた資産を適切に活かせるよう、老齢期の資産管理の支援も充実させていく必要がある。

UBI の導入の議論は、諸国において今後さらに勢いを増す可能性もあるだろう。一方で、歴史的に何度か機運の盛り上がりを見せつつ、実際の制度導入に至っていないのも事実であり、「今回は何が違うのか」は冷静に観察する必要がある。いずれにせよ、UBI は手段であり目的ではない。UBI の議論をどう活かすのかは各国各様である。日本は何をしたいのか、何をすべきなのかを見極めることが重要である。