

グ リ ー ン, Ch. 著

『負の所得税と貧困問題』

Green, Ch., *Negative Taxes and the Poverty Problem*

The Brookings Institution, 1967, pp. xiv + 210

1. 「豊かな社会」に対する最大の挑戦者は貧困である。世界最高の生活水準のかげに総人口の5分の1は貧困線をわり、そのうちの相当数は公的福祉制度の保護すらうけていないという現状は、現代アメリカ資本主義に対するおそらく最も峻烈な告発といってよいであろう。経済発展が貧困の消滅ではなくてその生産をもたらしているのが社会の現実であるとすれば——よし生産はしないまでも、固い貧困の核を打ちやぶることができずにいるとすれば——、現在の貧困対策は根本的な再反省を迫られ、貧困原因についてもこれまでの通念にとらわれない深刻な検討が焦眉の急務になる。ジョンソン政府の貧困戦争もこうした原因と対策の両面から、より深くより広くそしてより効率的な問題解決を求めて展開されたものであり、その過程でアメリカ社会保障制度による貧困退治についても当然のことながら立ち入った検討が加えられ、多くの建設的提案が出されている。貧困解消の目的の一つにしばって社会保障制度を評価しようという行き方は最近のアメリカには例のないことであり、ここにも貧困の深刻性、その重大性が太く長い尾をひいている。

本書もまたこのような貧困論争のなかで生れた一学究の労作である。それは貧困問題を体制批判のかたくなな文字で綴った論難の書ではなく、綿密な調査結果に基づく現制度の周到な分析と、問題解決への新しい理論的実践的提案を用意した建設の書である。

2. 著者グリーンはウィスコンシン大学のランプマン教授のもとで社会保障を修め現在ノース・キャロライナ州立大学助教授。本書ははじめ彼の博士論文として書かれたものを、1966年6月にブルッキングス研究所主催で開かれた専門家会議の基調論文として書き直されたものであり、その討論の要約もあわせて収録されている。

本書の構成は次のようになっている。

まえがき

第1章 序論

第2章 移転支出と貧困緩和の方策

第3章 所得維持の諸制度

第4章 租税移転思想の展開

第5章 租税移転制度の特質

第6章 収支分岐点と租税体系

第7章 若干の概念上の問題

第8章 誘因問題

第9章 費用、給付ならびに財政問題

第10章 専門家会議の討論要旨

付 録

本論は大きくいって二つの部分からなり、第2章から第3章ではアメリカでの貧困の現状と、各種公的所得移転政策の効果を述べ、第4章から第9章は現在提案されている至要な租税移転制度の性格と貧困解消への効果、ならびにその経済効果についての克明な理論的分析にあてている。本書の核心はいうまでもなく後半である。ここで著者は新しい貧乏退治の方式を体系化し、その方式の効果についていくつかの試算を行い、現在なお理論の段階にとどまっている新方式の実行可能性、有効性について細心の検討を加えている。われわれの論評も主としてこの点にむけられるであろう。

3. 経済成長によってもなお解消できない貧困の存在は、成長とともに貧困も消滅するだろうという楽観論を根こそぎ掘りくずすものである。『悪魔辞典』のピアスは、貧困を「改革という歯をもったねずみ」と呼んでいるが、アメリカでも貧困解決のために現在いくつかの公的制度をもち、漸進的改良ないし改革の波は否応なしにアメリカ本土におしよせている。OASDHI、失業保険、公的扶助、復員軍人年金等がこれである。1961年の統計によると、これらの制度からの給付を受ける前に貧困に陥っていた者が給付総額の約51%を受けて、poverty gapの77%をうめており、また受給後もなお貧困からぬけ出すことのできない人々が給付総額の23%を受けとってpoverty gapを45%縮小している。かくてこれら給付額の約28%は貧困世帯を貧困から引き上げるのに役立ち、しかもその60%はOASDHIによる給付額である。公的年金制度の貧困退治の効果はこれによっても明らかであるが、これとても給付前の貧困ギャップの平均77%しか解消していない。公的扶助も貧困解消の重要な柱ではあ

るが、給付権が州政府にあるため州の規準に格差があったり、ケース・ワーカーと受給者の人間関係に問題があったり、扶助者という烙印への抵抗があったり、収入への100%課税によって労働意欲を低下させる等多くの問題をかかえている。また失業保険などは、適用範囲が限定されており、貧乏対策の装置にはなっていない。貧困者は多子世帯に多いことはよく知られているがアメリカでは児童手当制度がなく、またできる兆候すらもない。こうしてみると既存の公的制度は所得保障の制度ではあるが、貧困という社会の恥部に対する十分効果的な解消機能を果していない。貧困問題の深刻さと現存公的諸制度に対する反省から生れたのが租税移転制度(Transfer-by-Taxation Scheme)であり、本書の標題になっている負の所得税(Negative Taxes)もその一つである。

4. 租税移転の構想はすでに1930年代に芽生えているが実際の提案として注目をあびたのは、第2次大戦後にイギリスのウィリアムス夫人が提唱した社会的配分制度(Social Dividend Scheme)である。ついでフリードマンその他のアメリカの経済学者がこれと類似した負の所得税制度(Negative Income Taxation Plan)を構想し、それがまた貧困問題の現実的政治的重要さによって増幅されて多くの経済学者、社会保障学者を論争にまきこみ、議論そのものにまだ結着がついているわけではないが、その時々々の社会問題に多くの研究者が積極的に参加し、結論を先取りした断罪の宣告ではなくて綿密な分析と理論構成を通して問題の客観的検討と水準の高い討論に訴えるというアメリカ社会のよき見本の一つを示しているように思われる。グリーンはこれらの論争を整理し、問題の所在とその効果につきみごとな体系化をなしとげている。

簡単な数字例でこの二つの制度の性格を明らかにしてみよう。次の表がそれである。ここで poverty gap とは貧困線と世帯収入の差のことである。また最低保障水準はむしろ生存水準に近いし、貧困線はその社会でま

給付前の世帯所得

	\$ 0	500	1,000	2,000	3,000
負の租税制度					
(1) poverty gap	3,000	2,500	2,000	1,000	0
(2) 負の税率(40%)	1,200	1,000	800	400	0
(3) 給付後世帯所得	1,200	1,500	1,800	2,400	3,000
社会的配分制度					
(4) 最低保障水準(\$1,200)	1,200	1,200	1,200	1,200	1,200
(5) 所得税(40%)	0	200	400	800	1,200
(6) 純給付(4-5)	1,200	1,000	800	400	0
(7) 給付後世帯所得	1,200	1,500	1,800	2,400	3,000

りみぐるしくない生活をするのに必要な所得の水準であり、この例では4人世帯で\$3,000と仮定されている。負の租税制度ではまず最低保障水準が先決され、貧困線が前提されなければならない。さらに便宜上貧困線以下の所得しかない世帯に対する負の税率が単一であるものと仮定すれば、明らかに負の税率=最低保障水準/貧困線である。この例では負の税率が40%であるから、poverty gapのある世帯に対してその40%がトランスファーとして支給されることになる。負の租税といわれるのはこのためである。\$3,000水準では負の租税が0であることから、この水準は収支均等水準ともよばれる。他方社会的配分制度では、まずすべての世帯に最低保障水準を支給し、逆に世帯所得に対しては課税する(本例では税率40%)から、純給付でみると負の租税額にひとしい。定式的にいえば次のようになる。

$$\text{負の租税制度} \quad (Y_p - Y)k + Y \quad (1)$$

$$\text{社会的配分制度} \quad (Y_g - kY) + Y \quad (2)$$

ところが上にのべたように

$$k = \frac{Y_g}{Y_p} \quad (3)$$

(3)を(1)に代入すれば(2)がえられる。したがって両制度の間に形式的な相違は全くない。ただ思想的にみると、負の租税では対象を少数の貧困者に限定し貧困を社会の部分現象として認識しようというのに対し、社会的配分制度では所得水準に関わりなく全世帯に一定額(もちろん世帯員数によって調整)をまず支給しようというもので社会主義的平等の哲学がその主張を貫いている。後者がアメリカで不人気なのはこの革新性にあるのではないと思われる。両制度が貧困解消対策として生れた以上、できるだけ多数の貧困世帯がこれによってカバーされ、これによって救済されなければならぬ。これは端的にいえば収支均等水準を引き上げることであろう。しかし制度の運営上、この水準決定はほかにも多くの問題を含んでいることを考慮して著者は効率性基準、平等性基準、継続性基準を設定する。効率性基準とはできるだけ多数の貧困世帯をカバーするという基準であり、平等性基準は制度の実施によって所得の垂直的再分配効果を高めようとする基準、そして最後の継続性基準はできるだけ現行租税体系を活用し、急激な変化による摩擦をさけようとする基準である。継続性基準からすると、免税点を収支均等水準におきかえることが望ましいことになるが、第1、第2の基準とは必ずしも両立しない。さらにまたこの水準の高低は、制度の総費用にも関係して

くるために3基準の調和は実際上多くの困難を含んでいることはいうまでもない。

貧困対策で最も厄介なのは、貧困者への給付と労働意欲の関係であろう。この問題に著者は限界税率と平均税率の概念を使って接近する。所得税が代替効果、所得効果をもつことは経済学の常識である。プラスの所得税は単位労働時間賃金に対する余暇の相対価格を低めることによって労働から余暇への代替を促進し(代替効果)、労働意欲を低める。所得税はまた労働報酬率を低下させることによってかえって労働意欲を高め(所得効果)、なお一層の労働によって減少した所得を回復させようとする。代替効果は限界税率に、所得効果は平均税率に関連している。前掲の表から明らかなように、平均税率はマイナス無限大から0まで走り、限界税率は50%に固定されている。さて負の租税制度についてみると、限界税率はプラスであるから代替効果によって労働意欲を低下させ、平均税率はマイナスであるため所得効果によって労働意欲を低下させることになり、全体として労働意欲への強いマイナス効果をもつものと予想される。もしこれが事実であるとすれば、負の租税制度による積極的な効果は無に帰してしまうかもしれない。しかし労働の代りに余暇を選択するとしてもアメリカのように高度消費経済社会では余暇そのものに費用がかかるために労働そのものを大幅に減らすことはできないであろう。さらに貧困者のなかには高齢者世帯、男子世帯主のいない世帯、廃疾者世帯等労働意欲はあっても労働能力のない世帯が多く、たとえ限界税率が100%であっても彼らの労働意欲にはさしたる影響を与えないかもしれない。負の所得税が使用者の賃金切下げ誘因を刺激するという議論が一部の学者から出されているが、平均賃金率が最低保障水準をこえているような産業で使用者があえて賃金切下げを行うことはまずありそうにない。ただ平均賃金率が最低保障水準以下の産業では使用者の賃金切下げへの抵抗も弱いであろうが、この場合はむしろ労働意欲そのものが低下して労働供給も減少し、結局賃金切下げは実を結ばない。

さらに租税移転制度のコストについてもいくつかの仮説をおいて試算している。それによると負の所得税制度では51~109億ドルかかり現在の制度のもとで実行不可能とはいえないが、社会的配分制度の方は250~500億ドルの巨額にのぼり、その財源調達を現在の租税体系のなかで実施することはおそらく至難のことであろう。

以上租税移転制度とくに負の所得税制度が現行の各種

公的制度に代る新しい貧困解消策として論議を呼んでいるのはおよそ次の点であろうと思われる。第1にこの制度は既存制度と違ってすべての低所得世帯をカバーし、きわめて一般性が強いこと、第2は公的扶助と違い限界税率は100%以下であるから、労働意欲へのマイナス効果がきわめて弱いこと、第3に現在の公的扶助では扶助者の烙印が押され社会的差別を課されるが、この欠陥が排除されること、第4に公的扶助その他の福祉制度では建前はともかくとして裁定に当たってケース・ワーカーの自由裁量の余地がのこされているのに反し、この制度では客観的な所得水準に応じて自動的な決定がなされ(ルールか自由裁量かの問題)、受給者とケース・ワーカーの役割が現行所得税法によって代替されるということ、第5に貧困原因は問題とされず、低所得水準が唯一の判定要件であること、これである。

5. 著者が負の所得税制度の特長としてあげている論点は同時にまた問題点であり、評者のコメントもこの点にふれざるをえない。適用の普遍性はなるほど新しい制度の大きなメリットではあるが、所得水準の低さだけが貧困の唯一の指標なのではない。貧困者のなかには高齢者とか病弱者、廃疾者、多子世帯、母子世帯等貧困原因の異なる多数の異質世帯が混入し、これを所得だけを基準にしかも所得だけの給付で貧困からテーク・オフさせることが果して可能であろうか。たしかに現物ないしサービス給付から現金給付への転換が救貧対策近代化の道程ではあったとしても、逆に現物ないしサービスの充足に貧困離脱のモメントを求めることの必要性も無視できないことを銘記すべきであろう。されば、負の所得税制度、総じて租税移転制度は現存諸制度に代わるべきものではなく、むしろその補完的制度として実効のある運営を期待できるものであろう。このことはまた第4のルールか自由裁量かの問題とも関連してくる。現行制度にあっても給付の規準は厳格なルールに基づくものであってケース・ワーカーの自由任意な裁量によって手加減されるものではないが、それにもかかわらず若干の主観的判断が介入できるというのはつまり貧困のもつ個別性、特殊性のゆえであろう。税率を100%以下に押えても労働意欲にマイナス効果をもつことは理論的に確証されている。とすれば貧困者に現金を支給して poverty gap をうめるだけでは経済的効果において何のプラスにもならない。むしろ再訓練、教育等によって貧困脱出の能力を与えること、換言すればカレントな現金給付だけでなく、積極的に人間への投資をこそ重視すべきであろう。負の租税制度は貧困解消への局所療法ではあっても抜本

策ではありえない。負の所得税制度はそもそも公的扶助に代るべき制度として構想されたものであり、したがって貧困の原因を問題にする公的扶助の哲学とは根本的に相容れない。できることなら公的扶助を廃止したいというのが提唱者の主張であろうが、現在の公的扶助受給者の生活水準を引き下げないためには公的扶助の共存もやむをえない。この場合望ましい公的扶助の水準を著者の精神に沿って定式化すれば次のようになるであろう。

$$Y_g = (Y_p - AP_{t-1})k + PA_t$$

ここで Y_g , Y_p , PA , k はそれぞれ最低保障水準、貧困水準、公的扶助給付、ならび負の所得税である。これから PA の解は次のようになる。

$$PA_t = a\lambda' + \left(\frac{Y_g}{k} - Y_p\right) = ak' + \left(\frac{Y_g}{k} - Y_p\right)$$

もし $Y_g/k = Y_p$ ならば PA_t の定常水準は 0 となる。負の租税制度と公的扶助制度をこのような統一的な見地から考察することも今後にのこされた課題であろう。

ともあれ本書が現在の貧困問題の研究に投じた一石はまことに大きい。貧困解消への科学的接近としてこの種の作業がわが国でも試みられ、新提案の有効性をテストできるならば問題の理論的実践的展開にさらに拍車をあてることになるであろう。近来になき名著たる所以である。

(地主重美 社会保障研究所員)

国連経済社会局編

『1965 年世界社会情勢報告』

U. N. Department of Economic and Social Affairs, 1965 *Report on the World Social Situation*
U. N., New York, 1966, pp. xii+90

この『世界社会情勢報告』は国連の経済社会局によって編纂出版されている周知の年次報告書である。この年次報告書も 1961 年版は昭和 39 年に『世界の経済開発と社会開発』として邦訳されたが、そのあと、新しい企画に基づいて出版されるようになった。すなわち、経済社会理事会の決議 830A に基づいて、1963 年版からは社会条件と社会計画を扱うものと、緊急な包括的社会問題を扱うものとを 2 年ごとに交互に出版することとなったのである。今回の報告書は、後者の問題を扱っているものである。この報告書には「とくに開発のための住民の参加と動機づけに関連して」という副題がつけられていて、地方レベルでの経済開発と社会開発のための社会変動を誘発し、新しい生産ならびに消費を導入する実践的方法という、きわめて具体的にして興味ある問題を扱っているのである。全体は 2 部 14 章より成り、第 I 部では、第 1 章で最近の社会動向をみ、ついで第 2 章では開発のための戦略上の問題を扱い、第 3 章から第 8 章までにわたって、開発のための変動を誘発して開発への住民参加を達成する方法について様々な側面からこれを取り扱っている。また、第 II 部では工業および農業の部門別にインセンティブの問題を扱っている。問題が包括的であるうえに、多方面からこれを捉えているものであるから、

以下においてはまず全体の内容を簡単に要約して紹介し、そのあとでまとめてコメントを加えることとした。

第 I 部、第 1 章では全体の序説として、最近の社会の動向について開発推進の観点から要約して述べられている。低開発国の社会的進歩は国によって、また開発すべき分野によって遅速の違いがあるが、全体としてはきわめて緩慢であって、開発努力の期待は望み薄しといわなければならない状況にある。そこでこれまでの開発努力は十分であったか、また、その方向は正しかったかという反省からはじまる。低開発の国々においては、近年とくに人口増加現象が大きく注目されるようになってきた。この人口の急増から労働力の過剰の問題が生じているが、反面、熟練マンパワー不足の問題が同時に起っている。このような状況の中で、開発は遅々として進まなかったが、その阻害要因として、外的要因、内的要因がいろいろ考えられる中で、とりわけ開発努力の最も大きな障害となってきたことは、国家的規模での開発のために民衆を動機づけ、その過程に参加させることに失敗したことであった。

そこで以下の章では、地方住民が変動を受け容れ、一