

所得保障政策と労働供給

——社会保障政策の有効性——

地主重美

I 問題の所在

分配の不平等を是正し、社会的公正の実現を政策の基本目標とする社会保障は、今日、先進諸国における主要な公共政策として拡大をつづけている。西欧先進国において、社会保障給付費の規模は対 GNP 比率で 12~17%、対一般政府支出比率で 30~50% の高水準に達している。ところがここ数年来、社会保障政策の有効性に対して学者や専門家の間から深刻な懸念が表明されはじめている。たとえばイギリスでは、社会保障給付費の増大にもかかわらず、政府の設定する最低生活水準を維持できないでいる人々が総人口の 3.4%、すなわち約 200 万人におよび、しかもこの規模は 1960 年ごろからほとんど変化がない。ところがある推定によると、補足給付を受けているのはそのうちの 40% 程度にとどまるといわれている¹⁾。

また、アメリカでは世帯数全体の 25% が貧困世帯と推定されているが、公的扶助その他の社会保障政策によって救済されているのはその 3 分の 1 程度にとどまっている²⁾。日本においても、これと類似した状況がみられる。厚生省の推計によると、生活保護を受けている世帯の消費支出と同等もしくはそれ以下の生活水準でありながら、生活保護を受給していない、いわゆる低消費水準世帯が昭和 40 年現在で 153 万強も存在している。これは生活保護の必要な世帯がすべて生活保護を受けているわけではない、ということをお話して

いる。

このような事例は、最低生活水準を保証して貧困を予防しあるいは治療することを目的とした社会保障政策がその有効性を十分に発揮していないことを推測させるものであろう。

この欠陥を克服し実効性のある政策の実現を期するために二つの方向が考えられる。第 1 は社会保険制度を改善して防貧機能を強化することである。第 2 は公的扶助制度を改革し、最低生活水準に達しないすべての人々がこの制度でカバーされるような機能をビルト・インすることであろう。

負の所得税 (Negative Income Tax, 以下 NIT とよぶ) の提案は、まさに後者の目的のために出されたものであり、今日、社会保障政策の有効性を高めるための改革案として注目を集めている。しかしながら、このプランには理論的にみて多くの問題が含まれている。とくに稼働能力をもつ低所得者への所得保障政策として、受給者への福祉効果という視点からだけではなく、いわば国民福祉への影響という点からみて必ずしも満足できる提案ではない、との異論もある。代替的政策として負の賃金税 (Negative Wage Tax, 以下 NWT とよぶ)、すなわち賃金補助プランや、これらを複合した複合プランが提起され、大きな論争をまき起している。

貧困問題は今日でもなおきわめて重要な公共政策上の問題である。それは、貧困の存在のなかに社会的な不平等が最も端的に現われているからである。

本稿では、社会保障政策の有効性を吟味するという立場から、公的扶助システムに対する代替的政策として主張されている NIT ならびに NWT を経済理論的に分析し、その政策体系を再検討す

1) B. Abel-Smith and P. Townsend, *The Poor and the Poorest*, 1965, p. 44.

J.E. Meade, *Poverty in the Welfare State*, Oxford Economic Papers, Nov. 1972, pp. 289-326.

2) C. Green, *Negative Taxes and the Poverty Problem*, The Brookings Institution, 1967.

る。この場合、政策効果の判断基準として、(1)再分配効果、(2)行政コスト、(3)貧困ギャップ縮小効果、(4)人的投資への誘因効果、(5)労働供給効果などを考慮し、総合的な判断を下さなければならぬが、理論的にとくに興味のある問題を含み、また実際的にもその重要性を高めていくと思われるのは判断基準(5)であろう。その理由は第1に支給要件が緩和されていくときに、労働供給効果のいかんによって各種プランのコストが左右され、財政的にも大きな影響をうけるからであり、また第2に、低所得者の所得水準の引き上げを目的とする社会保障の建て前からみて、所得水準を低下させるような労働供給効果のある代替的提案は原則上、容認できないと思われるからである。

労働供給効果は、そもそも稼働能力のある貧困者に関して発生する問題である。したがって、このような低所得者をはじめから公的扶助制度の適用から排除しているようなところでは、第二義の問題にすぎない、という反論が出されるかもしれない。しかしながら、このような国においても、貧困ギャップの解消を目標とする公共政策がしだいに緊急な政策課題になり、その適用範囲の拡大が図られるようになることは必定であり、そのとき労働供給効果はきわめて重要な論点になるであろう。

このため、ここでは労働供給効果を判断基準として代替的プランの検討を試みるであろう。

II 所得保障モデル

公的扶助制度の欠陥として一般的に指摘されているのは、(1)制度がある特定の低所得者に適用され、したがって普遍性をもっていないこと、(2)受給者の稼得所得に対して原則上100%の課税が行なわれ、勤労意欲をいちじるしく阻害すること、(3)烙印がおされ自尊心を損なうこと、(4)認定機間の自由裁量の余地があり、これがしばしば支給制約的な作用をすること、などがあげられている。NITはこれらの欠点を回避するプランとして提起され、さらにNWTもこの方向への一層の改善を目的としたものであると考えられる。

これを定式的に表現すれば次のようになる。

$G/\alpha > Y$ ならば

$$Y_i = \alpha(\bar{Y} - Y) + Y = G + Y(1 - \alpha) \quad (1)$$

また $Y \geq G/\alpha$ ならば

$$Y_i = Y$$

ここで

Y_i : 負の所得税を追加支給された後の所得

$\bar{Y}$: 負の所得税の適用される分岐点所得水準

Y : 現実所得水準

α : 負の所得税率

$G(\equiv \alpha\bar{Y})$: 所得水準が零の場合にも支給される NIT の最低保障額

また α を定数ではなく、労働時間に逆比例する変数として NIT³⁾ プランを修正したものが考えられる、すなわち、

$$Y'_i = G + Y(1 - f(T - l)) \quad (2)$$

この場合

$$\alpha = f(T - l)$$

$$G = \alpha_0 \bar{Y}$$

ここで

Y'_i : 負の所得税を追加支給された後の所得

T : 可処分時間数

l : 余暇時間数

G : 最低保障水準に対応する NIT 税率

(1)式において政策変数は分岐点 $\bar{Y}$, NIT 税率 α , および最低保障額 G である。ただし、

$$G = \alpha\bar{Y}$$

であるから、二つ変数値が決まれば残りの1変数は自動的に決定されるから、三つの政策変数がすべて独立に決定されるわけではない。

NIT プランは、ある所得水準 $\bar{Y}$ を境にして正の所得税の適用範囲と負の所得税の適用範囲を明確に区別し、これを広義の所得税制度のなかで一貫した適用を行なうことを構想した所得保障制度であるから、分岐点 $\bar{Y}$ は一般に免税点に当るものと考えられる。この水準が高すぎると NIT の適用人口が多くなり、他の事情にしてひとしいかぎり、NIT 給付額が急増するであろう。 G は所得が全くない場合においても保証される最低水準で

3) Perlman, R., A Negative Income Tax Plan for Maintaining Work Incentives, *Journal of Human Resources*, Summer 1968, pp. 289-99.

あるから、その水準の下限にはおのずから限度がある。 α は限界税率であるから、正常の右上りの労働供給曲線を前提とするかぎりこれが高くなれば労働意欲を損ない、逆に低くなれば労働意欲を刺激するであろう。

いま免税点 $\bar{Y}$ が与えられたとしよう。このとき NIT 税率 α が低くなれば、労働意欲によい影響を与えるであろうが最低保障額は低くなり、低所得者に対して最低生活水準を保証するという政策目的を達成することが困難になる。逆に α を高くすれば、最低保障額は高くなるが、労働意欲に対して不利になり、労働供給の減少をもたらすことにもなるであろう。事実、 α が極度に高いときには、労働供給が大幅に低下し、その結果、NIT 受給後の所得が NIT 受給前の所得よりも低くなる、ということも十分考えられる。所得保障政策が、低所得者の所得水準の上昇と貧困脱出を重要な政策目標にしていることを考えるならば、上述のような可能性は、政策の有効性について疑問をいだかせるに十分であろう⁴⁾。

この欠陥を克服する新しい所得保障プランとして取り上げられているのが、負の賃金税、ないしは賃金補助プランである⁵⁾。これは NIT のように、免税点と現実所得の間の差を部分的に保障するランプ・サムの所得保障プランではなく、ある分岐点の賃金率以下の賃金率を支払われている稼働能力のある低所得者に対して、賃金率の間の差の一定割合を追加給付するというものである。これを定式化すると次のようになる。

$g/\alpha' > w$ の場合には、

$$Y_w = \alpha'(\bar{w} - w)(T - l) + w(T - l) \\ = [g + (1 - \alpha)w](T - l) \quad (3)$$

また $g/\alpha' \leq w$ のときには

$$Y_w = w(T - l)$$

ここで

Y_w : NWT を追加支給後の所得

$\bar{w}$: 分岐点の賃金率

w : 現実賃金率

α' : 負の賃金税率

$g(\equiv \alpha' \bar{w})$: 賃金率が零の場合にも支給される NWT の最低保障賃金率

NWT は、形式上、(1) の NIT ときわめて類似している。最大の相違点は、NIT では稼働・非稼働にかかわらず最低生活水準 G が保障されているのに反し、NWT では最低賃金率こそ保障しているが、(3) から明らかなように稼働していないかぎり所得保障がない、ということである。NWT が稼働能力のある低所得者を対象とした所得保障制度であるといった意味はこれである。

これに対して現行の公的扶助は、次のように表現できる。すなわち $G_p > \beta Y_i$ のとき、

$$Y_p = t[G_p - \beta Y_i] + Y_i = tG_p + (1 - t\beta)Y_i \quad (4)$$

ここで

Y_p : 公的扶助受給後の所得

G_p : 最低生活水準

β : 収入認定率

t : 公的扶助による不足補填率

公的扶助においては、生活保護基準と現実所得の差を補填することによって最低生活水準を保障するという原則になっている。この場合、稼働所得はすべて収入として認定され、保護基準との差額分を生活保護費として給付する、というのが制度の建て前である。この結果、稼働所得の有無やその大小にかかわらず受給後の所得がすべて均一になり、これが 100% 課税を意味するものとしてきびしく批判されてきた。しかしながら現実には、稼働所得の一部を勤労控除として留保する仕組みになっているために、課税率は 100% 以下にとどまっている。したがって受給後の所得がすべて均一ではなく、稼働所得の高さに応じて部分的な上乘せが行なわれている。他方、最低生活水準そのものを保障水準として容認しないような社会では、最低生活水準と認定所得の間の差を 100% 補填せず、その一定割合の補填にとどめることになるかもしれない。(4) 式の t はこの補填率である。また収入認定率 β は、稼働所得に対する課税率と

4) NIT の理論的性格を徹底的に分析したものとして、Diamond, P. A., Negative Taxes and the Poverty Problem, *National Tax Journal*, Sept., 1968.

5) Browning, E. K., Alternative Programmes for Income Redistribution: The NIT and the NWT, *American Economic Review*, March 1973.

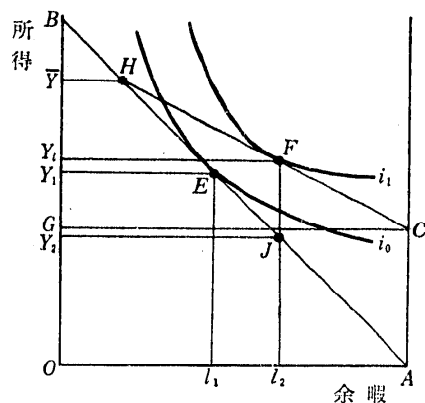


図 1

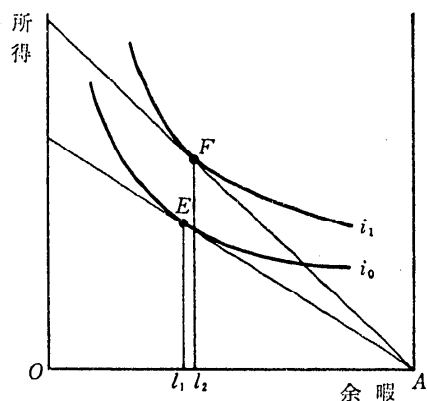


図 2

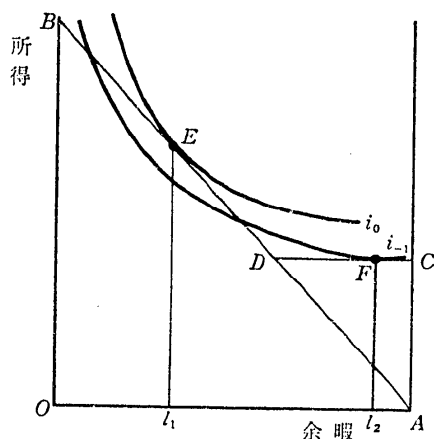


図 3 公的扶助

III インセンティブ効果の静態分析

NIT および NWT を図示したのが図 1, 図 2 である。また図 3 は公的扶助の場合を示している。まず図 1 をみると、分岐点 $\bar{Y}$ を境にして NIT が適用されるから、所得線 BA は、 H でキックする曲線 BHC になる。ここで C は最低保障水準 G を表わす座標である。均衡点が E から F に移行するのに対応して余暇時間は l_1 から l_2 に移行し、 $l_1 l_2$ だけ余暇時間が増加したことを示している。すなわち NIT の導入によって稼得所得は El_1 から Jl_2 に減少する。しかしながら NIT からの支給額 FJ が加わることによって受給後の所得は Y_1 から Y_i にわずかに増加する。

NWT は賃金補助であるから、所得線が A を軸にして上方に移行するものとして表現することができる。均衡点は E から F に移動し、受給後の所得も $l_1 E$ から $l_2 F$ に引き上げられるが、余暇時間には大きな変化がなく、わずかに $l_1 l_2$ にとどまっている。これは NWT の労働意欲に対する影響がきわめて微小であることを、したがって労働供給に与える影響も軽微であることを推測させる。

これに反して公的扶助の場合には、収入認定率がきわめて高く、所得線は BDC のような曲線で示されるから、制度導入による労働供給効果はきわめて大きい。図 3 では余暇時間が l_1 から l_2 へと増加し、これに対応して稼得所得は El_1 から Fl_2 へと低下し、受給後の所得もこれと全く同じように低下する。

労働供給効果からみて、公的扶助よりも NIT が、NIT よりも NWT がすぐれた政策手段であることは、これからも直感的に明らかであろう。

この点を所得効果、代替効果の二つに分けて分析してみよう。

A. 所得効果

NIT も、NWT も、さらには収入認定率が 1 以下である場合の公的扶助も、受給者に対して一定額の正の所得移転を行なうものであるから、余暇が劣等財でないかぎり、これらの所得保障プランの所得効果は一般的には余暇増大的である。い

考えられるから、この値が 1 のときには 100% 課税を、また 1 以下のときには 100% 以下の課税を意味している。

ま各政策プランごとに、所得移転後と移転前の所得差をみると次のようになる。ここで Y_n は移転前の所得である。

$$\text{公的扶助} \quad Y_p - Y_n = t(G_p - \beta Y_i) = t[G_p - \beta w(T-l)] > 0$$

$$\text{NIT} \quad Y_i - Y_n = G - \alpha Y = G - \alpha w(T-l) > 0$$

$$\text{NWT} \quad Y_w - Y_n = (g - \alpha' w)(T-l) > 0 \quad (5)$$

これらの式の値がいずれも正であること、すなわち $(T-l)$ が変らないかぎり所得移転によって所得が増加することによって所得効果は余暇選好的になり、労働供給は減少せざるをえないであろう。しかしながら、所得効果の強さはそれぞれのプランによって異なる。

(5)式からも明らかなように、労働時間が短く、したがってまた稼得所得の低いところでは、余暇選好的な所得効果が公的扶助において最も大きく、NIT がこれにつき、NWT の効果が最も小さい。他方、稼得所得の高いところでは事情はこれと全く逆になる。しかしながら、稼得所得が分岐点に近くなればなるほど、所得保障プランから給付される支給額は絶対的には少なくなり、それ故に所得効果の絶対値も低くなる。この意味で低所得水準での所得効果の大きい公的扶助の機能を、制度間比較において重視すべきであろう。

B. 代替効果

制度導入前の余暇と所得の限界代替率は賃金率にひとしい。すなわち、

$$Y = w(T-l) \\ -\partial Y / \partial l = w \quad (6)$$

したがって制度の導入による各制度の代替効果は、導入前と導入後の限界代替率の比較によって明らかにされる。

所得と余暇の限界代替率は、所得で測った余暇の限界費用として表現できるから、この値が小さくなれば余暇選好的であり、大きくなれば労働選好的である。

さて各制度の限界代替率は次の通りである。

$$\text{NIT} \quad -\partial Y_i / \partial l = (1-\alpha)w < w \quad (7)$$

$$\text{NWT} \quad -\partial Y_w / \partial l = g + (1-\alpha')w > w \quad (8)$$

$$\text{公的扶助} \quad -\partial Y_p / \partial l = (1-t\beta)w < w$$

ここで三つのプランの特質がきわめて鮮明に示されている。制度導入前の限界代替率に比べて導入後の限界代替率が大きくなるのは NWT だけであり、その他のプランでは制度の導入によって限界代替率が小さくなる。したがって代替効果についていえば、NWT は労働選好的な効果をもっているのに対して NIT と公的扶助は余暇選好的な機能をもっている。また公的扶助において、最低生活水準の保証が定着するとともに t は 1 に近づき、さらに収入認定率が高いという現状では β の値も 1 に近いものと推定される。このため $t\beta$ は α より大きい。これは NIT の所得効果が、公的扶助よりも余暇選好の度合いの小さいことを物語っている。総括的にいうならば三つのプランの所得効果は次のようになる。すなわち NWT は労働選好的であり、労働供給を増大させる効果をもっている。これに反して NIT と公的扶助は余暇選好的であり労働供給を減少させるような機能をもっているが、その効果は NIT に比べて公的扶助の方が大きい。公的扶助が受給者の収入認定率の高い 100% 課税と類似のメカニズムをもつものとして勤労意欲に与える不利な影響を批判されてきたのは、主として代替効果にみられるネガティブな機能によるものであり、これが理論的には NIT や NWT などの新しい提案を生みだした大きな原因と考えられる。

ここで以上の結果をまとめてみると次の表のようになる。

表 1 所得保障プランと労働供給

	所得効果	代替効果	全部効果
公的扶助	-	-	-
N I T	-	-	-
N W T	-	+	?

注 +は労働選好的、-は余暇選好的。

批判の対象とされた公的扶助は、所得効果も代替効果もともに余暇選好的であるから全部効果もまた余暇選好的である。しかるにその代替的プランとして提案されている NIT も全部効果は余暇選好的であり、労働供給への影響に関していえば定性的には公的扶助と変らない。NIT のメリッ

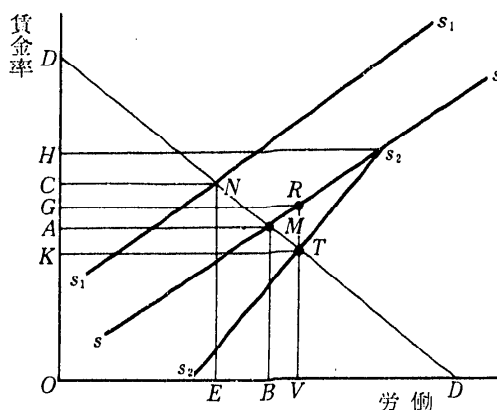
トは、余暇選好的な機能が公的扶助に比べて弱いこと、とくに代替効果においてその影響が大きいことにあると考えられる。他方、NWT は、所得効果と代替効果が逆の方向に働き、全部効果が労働選択的になるか、あるいは余暇選択的になるかは不確定である。

ここでは注目しなければならない第1の点は、賃金率あるいは所得水準の高さいかんによって代替効果・所得効果が一様でない、ということである。賃金率や所得水準が分岐点に近づけば近づくほど、NIT ならびに NWT からの支給額は絶対的に小さくなるから、所得効果はしだいに低下する。他方、稼働所得に対する税率 α ならびに α' はコンスタントであるから代替効果は賃金率ならびに所得水準の高低にかかわらず一定である。この結果、NIT ならびに NWT では、分岐点に近づくにつれて代替効果支配的になり、逆に分岐点から下方に離れるとともに所得効果支配的となる。したがって NWT の全部効果は、分岐点に近いところで労働選好的になり、 w の低いところで余暇選好的になる。また NIT の全部効果も、分岐点に近いところで余暇選好の効果が弱く、所得水準の低いところでかえって余暇選好が強く作用する。

第2の点は、稼働能力をもつ低所得者をして、NIT よりも NWT を選択させるようにするには、ある種の制度的な改良を必要とする、ということである。NIT は制度の建て前上、稼働しなくても最低保障額 G を受給できる仕組みになっている。一方 NWT では稼働しないかぎり最低限度の保障も与えられない。したがって NWT が政策として機能し、その有効性を発揮するためには、最低保障賃金率 g をかなり高水準に設定し、稼働せずに G を支給される低所得者をして稼働してさらに高い給付額の保障されるプランを選択させるような誘因を与えることが必要である。この意味で公的扶助や NIT のような所得給付のプランには労働インセンティブが弱い、NWT に代表される賃金率補足給付のプランには、政策変数を適当に変えることによってこのインセンティブを強め労働供給の増大を期待することも可能である。

IV 所得保障プランの分配効果⁶⁾

各種のプランが労働供給にそれぞれ相異なる影響を与えることは以上の説明から明らかであろう。制度の導入前に労働市場が均衡状態にあったとしよう。需要曲線、供給曲線を ss , DD とすれば、労働市場における需給の均衡点は図4において M であり、このときの均衡賃金率は OA 、労働の均衡需給量は OB である。社会全体の国民所得は $ODMB$ となり、このうち $OAMB$ が受給者に、 DAM はその他の国民に分配される。NIT の導入によって労働供給が減少するから、供給曲線は左にシフトして s_1s_1 のようになる。新しい均衡点は N であり、これに対応する賃金率および労働需給量は CO ならびに OE である。全体の国



資料 Browning E. *ibid.*, p. 45.

図4 NIT, NWT の労働供給効果

民所得は $ODNE$ になり、NIT 導入前に比べて $NEBM$ だけ減少する。これは労働供給が EB だけ減少したことによるものである。受給者の所得は $OCNA$ に、その他一般国民の所得は CND になる。

次に NWT による労働供給の変動に移ろう。NWT は一種の賃金補助プランであるから⁷⁾、いま分岐点の賃金率を OH とすれば、供給曲線は ss_2s_2 のようになる。この場合、市場賃金率は雇主

6) Browning, E. K. *ibid.*, pp. 42-45.

7) NWT は一種の賃金補助制度であるから、雇用主側に低賃金労働者の賃金切り下げを行なわせる誘因が働き、事実上、企業への補助金になる危険性がありスピーナムランド・プランの轍をふむおそれなしとしない。

が雇用しようとする雇用量を決定し、また市場賃金率に負の賃金税を加えた純賃金率は、雇用者が提供しようとする労働供給量を決定する。NWTの導入による新しい均衡点は T である。労働供給量は OV であるから導入前に比べて BV だけ増加する。また、市場賃金率は OA から OK に低下するが、受給者の受け取る純賃金率は上昇し OG になる。

NWT の導入は需要曲線が右上りであるかぎり、受給者の所得を増加させる。それは純賃金率がつねに市場賃金率をこえているからである。また、受給者への移転支出 $GRTK$ は NWT の社会的負担を表わすものではない。労働供給の増加によってその他一般国民の所得も $AMTK$ だけ増加するから、純社会的負担はそれだけ減少して $GRTK-AMTK$ になる。

公的扶助の効果については、供給曲線が s_1s_1 よりもさらに左にシフトするケースとして分析できるため、ここでは立ち入らないことにしよう。

さて、NIT および NWT はいかなる分配効果をもつものであろうか。ここでは議論を簡単にするため、国民所得は受給者とその他一般国民との間で分配されるものとする。分配効果の比較に当たっては、両プランにおける受給者の分配分を等しくしてその他国民への分配分の大きさを比較するが、あるいは逆にその他国民への分配分を等しくして受給者への分配分の大きさを比較するか、いずれかの方法をとらざるをえない。最初に前者の方法に従うことにしよう。ところで、受給者への等しい分配分という基準は一見するほど明確な概念ではない。第1に分配分を実質所得とみるならば余暇時間の長さも理論的にはこれに含めなければならないが、所得としての評価方法に問題があるためここでは省くことにする。第2に、よし貨幣所得にかぎるとしても、これが受給者の間にいかに分配されているかによって厚生的な見地から違った意味をもつことになるであろう。しかしながら、ここではこれらの問題を無視し、単純に貨幣所得の合計額によって比較を試みることにする。

図4において、 s_1s_1 ならびに ss_2s_2 は、受給者に、NIT および NWT の導入後に等しい貨幣所

得をもたらすように作図されているとしよう。

NIT と NWT の分配効果は次のようになる。

	国民所得	受給者への分配分	その他国民への分配分
NIT	$ODNE$	$OCVE +$ 移転所得	$ODNE - (OCNE +$ 移転所得)
NWT	$ODTV$	$OKTV +$ 移転所得	$ODTV - (OKTV +$ 移転所得)

ところが、受給者への分配分が等しくなるように移転所得が決定されていると仮定したから、その他国民すなわち納税者への分配効果の差は両プランのもとにおける国民所得の差 $ODTV-ODNE$ に等しい。明らかに $ODTV > ODNE$ であるから、NWT が NIT よりも納税者の所得を高める効果をもつ。いいかえれば、NIT によるよりも NWT による方が納税者の負担を軽くする。

同様に、両プランのもとにおける納税者の純所得を等しいとおいたとき、国民所得が NIT よりも NWT のもとにおいてより大きいから、受給者の所得も NWT のもとにおいてより大である。

このような所得保障プランによる分配効果は、最適プランの選択においてきわめて重要な意義をもっている。ゼックハウザーは、再分配政策の理論的インプリケーションについて次のような指摘を行なっている⁸⁾。納税者は一般的にいうと貧困者の福祉やレジャーに深刻な関心をいだいていないわけではないが、貧困者が彼らにとって外部経済であることは否定できない。貧困者と納税者の間にこのような相互依存関係が存在するかぎり、納税者は、その負担が等しいときには、貧困者の所得をより増大させ、その余暇時間をより少なくさせるようなプランの方を選択するであろう。これは NWT の政策的優位性を理論的に裏付けたものといえるであろう。

V 残された問題

労働供給効果において、NWT が NIT や公的扶助に比べて大きなメリットをもっていることは以上の分析からも明らかであろう。しかしながら、このことは NWT が低所得者への所得保障

8) Zeckhauser, R., Optimal Income Transfer, *American Economic Review*, June, 1971.

政策として最適なものであることを必ずしも意味するものではない。

第1の問題は、労働インセンティブは選択の一つの基準ではあっても唯一のそれではない、ということである。NITとNWTの分配効果の比較のさいにものべたように、これらのプランが水平的ならびに垂直的公平性に与える影響は必ずしも同じではなく、したがって公平性基準からみると政策選択も違ったものになるかもしれない。また貧困ギャップの縮小効果も選択基準として無視できない。所得保障政策は本来、低所得者に最低生活水準を保証することによって貧困ギャップを解消することを政策目標とするものであり、貧困ギャップ基準はこの意味できわめて重要な考慮事項となるであろう。さらに行政コストが政策選択において實際上重要な基準になる。このほかに、政府介入による心理的影響——個人の威信への侵害など——の強さなどもこの種の政策選択において重要性の大きい基準と考えられる。

したがって、各種プランの比較においてこれらの選択基準に照らした総合的な判断が必要であることはいうまでもない。労働インセンティブ基準は、複数基準の一つにすぎないことを銘記すべきであろう。

第2に、これを認めた上で、なお政策遂行上の必要条件に関して重要な考慮事項がのこっている。NWTとNITが最低保障水準(G ならびに g)、分岐点($\bar{Y}$, $\bar{g}$)ならびに負の税率(α , β)という三つの政策変数をもっている。最低保障水準は社会的適正を表わす変数であるから、高い水準であることが望ましい。また財政的な制約上、給付費の総額を節約することは当然に期待され、その場合には分岐点をできるだけ低くしなければならないであろう。また労働インセンティブを高めようとすれば負の税率をできるだけ小さくすることが必要になる。この結果、社会的適正、最低費用、ならびに労働インセンティブという三つの必要条件はたがいに対立し、トレード・オフの関係にある。このうち、いずれにアクセントをおくかは政治的意思決定にゆだねられているが、各種プランの比較においても、社会的適正と費用の見地がインセン

ティブ効果に劣らず重要なことを指摘しておかなければならない。

第3は、NWTは稼働能力をもつ低所得者だけを対象とした制度であり、稼働能力の有無にかかわらずすべての低所得者を対象とする公的扶助やNITと根本的に違っている。この意味でNWTは公的扶助やNITを全面的に代替するプランではなく、稼働能力のない低所得者を対象とする低所得保障制度によって補完させる必要がある。したがってNWTを採用した場合には、低所得者の稼働能力をテストする何らかの手順をもたなければならない。しかしながら、稼働能力テストはきわめて困難であるばかりでなく、人権侵害に陥りやすい危険性をもっている。理想的に言えば、NWTと、稼働能力をもたない低所得者を対象にすることを原則にした別のプランを平行的に実施し、そのいずれのプランの適用者になるかを受給資格者の自由な選択にゆだねる方法がのぞましい。しかしながら、制度の並列的な実施は、よしそれぞれの制度に関して望ましい効果をあげることができたとしても、行政コストがきわめて高価につくという弊害を回避できない。

第4に、これらの代替案はいずれも低所得者への所得保障制度にとどまるため、これだけで貧困の解消が実現すると考えてはならない。貧困解消のためには、所得保障と並んで社会サービスの充実が必要である。貧困発生の複雑性を考えるならばこの点はきわめて明瞭である。NITやNWTを貧困解消の万能薬だとする見解が誤ったものであるばかりでなく、そのような認識からNITやNWTを批判することは的を外れたものである。

第5に、労働インセンティブの重要性を強調することはわが国の実情にあわない、という批判がある。なるほどわが国の生活保護の被保護者階層には稼働能力をもたない高齢者、疾病・傷害者や母子世帯が多い。これは稼働能力のある低所得者がいないことを物語るものではなく、稼働能力のあることが被保護者の認定において厳格な取扱いをうけているためではないかと推測される。これは低消費水準世帯のなかに稼働能力のあるものが相当多いと推定されるところからも裏付けられ

る。したがってわが国生活保護の現状において労働インセンティブ問題よりも、稼働能力のあるものに対する認定の緩和を図ることが先決だ、という意見はこの意味で正しい。しかしながら、低所得者への所得保障の一層の充実がおそかれはやかれ現実の課題になることは明らかであり、その場

合には有効性の高い政策の選択を行なうことが重要な政策問題になる。したがって NWT を含む所得保障制度の在り方について理論的にも政策論的にも十分な検討を行ない、少なくともその考え方を現行制度の改善に生かしていくことがより現実的な方策といえるであろう。