

「物価上昇下の分配等の歪み是正策」について

(中間報告)

昭和49年11月27日

国民生活審議会
総 合 部 会

(本中間報告の性格と限界)

物価の高騰は、国民生活の各面にわたって種々の歪みをもたらしている。この歪みをなくするためには、基本的に物価の高騰の抑制に最大の政策努力が傾けられなければならないことはいうまでもないが、本部会はそれと同時に歪みそのものの是正策についても検討することが必要であるとの認識に立って「物価上昇下の分配等の歪み是正策」について専門委員会を設置し、専門委員会での検討を通じ審議を進めてきた。

現在のところ審議は中間段階にあり最終的な見解をとりまとめるには至っていないが、問題の緊急性に鑑み、特に物価上昇の下でその影響を最も強く受け生活の不安定化が著しいいわゆる弱者層に対する当面の歪み是正策を中心として、これまでの審議における論点及び当部会の見解をとりまとめ中間的な報告を行うこととした。

第1 物価高騰の国民生活に及ぼす歪みとその是正についての基本的考え方

- (1) 最近の物価情勢はいわゆる狂乱的状况からは脱しつつあるともみられるが、現在なおその上昇率はかなり大幅で、この20数年来わが国ではみられなかった騰勢が続いている。こうした中で経済及び国民生活の各面において大幅な物価上昇による歪みが生じてきているが、今後も物価の騰勢が続いていくものとすれば、この歪みは一層深刻なものとなっていくものといわなければならない。
- (2) いうまでもなく大幅な物価上昇は経済全体として第1に市場経済の基本となる価格体系を攪乱し、不確実性を増すことにより経済活動を不安定化し、適正な資源配分を歪めること、第2に金利水準を上回る物価上昇は金融資産について債権者である個人部門から債務者である企業部門・政府部門へ実質的な資産の移転をもたらす等の歪みをもたらすことになる。
- (3) このような影響を国民生活の面からみると第1

に著しい物価上昇の下では先行きの所得、資産価値について安定した見通しをもつことができなくなり、特に老後の備え、住宅形成等における生活設計が困難となり将来の生活への不安が高まること、第2に経済活動の中における各個人の所得稼得能力の差から階層によって所得の分配が不公平化し、特に所得稼得能力の弱い層での生活の維持が困難となること、第3に実物資産で資産を持つ場合には、資産の実質価値を維持することは可能であっても、金利水準を上回る物価上昇の下では金融資産の実質価値が低下するになり、資産の保有形態により不公平が生ずること等の歪みがあらわれてくることになる。

- (4) 物価の騰勢が続くことによって生ずるこれらの歪みは経済全体の運営上からいっても望ましくないとともに、特に、国民生活の安定、社会的公正の確保の見地からみて放置しえない重要な問題であり、その是正策を検討することは現在の緊急な政策課題の一つである。

しかしこうした物価上昇の歪み是正策を検討するに当たって、まず初めに指摘しておかなければならないことは、歪み是正策の検討はインフレーションの進行を前提とし、これを容認するものではないことである。物価上昇による歪み是正策の根本的対策はいうまでもなく、物価上昇の抑制そのものが基本であり、総需要抑制基調の堅持を初めとする総合的物価抑制策を強力に進めることが是正策の当然の前提である。したがって有効適切な物価抑制への政策的努力によって現在の物価の騰勢を今後鎮静化させていくことが最も重要なことである。しかしながら、現在の物価騰勢が海外におけるインフレーションの進行の影響を大きく受け、需要面、コスト面の物価上昇要因が複雑に絡み合っていることを考慮すると、最大限の政策努力により現在の物価の騰勢が鎮静化

の方向に向うとしても、今後やや長期にわたってある程度の物価の上昇は避けられない恐れが強いものと懸念される。このような現状から判断すると物価上昇抑制に最大限の努力を傾けるとともに物価抑制等との関連を慎重に配慮しつつ、一面において物価上昇による歪み是正策を同時に講じていくことが必要であると考えられる。

- (5) 物価上昇の所得、資産の分配に与える歪みについての全面的是正策として賃金、金利、年金、租税、地代等の広範囲にわたる貨幣的支払いについてその実質価値を維持するために、何らかの物価指数に貨幣的支払いをリンクして調整するという、いわゆるインデクセーション制度、あるいは価値修正制度の提案がある。このような全面的インデクセーションの導入はこれまでフィンランド、ブラジル等において試みられたが、フィンランドやブラジルの例においては、こうした全面的インデクセーションの導入の際には、強力な賃金、物価の規制、財政金融による需要の抑制等の物価抑制策が同時に実施されていることに注意する必要がある。また全面的インデクセーションの導入は所得、資産の分配に与える物価上昇の影響を中立化する効果をもつ点で評価されるものの、他方、インデクセーションの全面的導入は、激しい物価上昇が長期にわたって不可避的な場合にとられる非常手段であるとの見方もあり、インデクセーション制度の全面的導入が物価に対し、抑制的效果をもつか刺激的効果をもつか、また経済全体の安定性にどのような影響を及ぼすかについては種々の論議のあるところであり、理論的にも実証的にも一致した評価の得られていないのが現状である。
- (6) こうしたインデクセーション制度への評価及びわが国の物価上昇の現状から判断すると、物価上昇による歪み是正策として全面的インデクセーション制度の導入にはまだ検討すべき点が多く残されており、現段階において、わが国に全面的な導入を図ることは適当ではないと思われる。したがって現在のわが国における物価上昇の歪み是正策として物価スライド制の導入を考慮するにしても、それが物価上昇自体を刺激することを最小限に止めるようその導入範囲については慎重な限定を加えることが必要であろう。
- (7) そこで物価上昇による歪み是正策のうち当面最も重点がおかれるべきは、物価騰勢の下で、所得・

資産の面において不利な影響を大きく受け、生活が著しく不安定化する層に対して、その生活の安定化を図ることである。

したがって当面検討すべき対策としては、第1に所得の面では低所得者層、特に老令・疾病等の理由から所得稼得能力の弱い層に対する問題である。また第2に金融資産の面では他に有利な資産運用の手段をもちえず、実質的資産価値の低下が大幅となる零細貯蓄者及び過去の貯蓄を老後に備えて金融資産として保有する中高令者層に対する問題であると考えられる。

- (8) なお、この歪み是正策の検討に当たって、当面の対策が、長期的な福祉の向上、社会的公正確保の方向に沿ったものでなければならないという点にも十分な配慮が加えられることが重要である。
- (9) 以上のような歪みに対する認識と基本的な考え方の下に以下、① 社会保障制度の充実強化、② 必需物資等への補助制度、③ 物価調整減税、④ 逆所得税制度、⑤ 金融資産における歪み是正策について、その有効性、問題点、前提条件等について論点を整理した。

第2 物価上昇下の歪み是正策と問題点

1. 社会保障制度の物価上昇への機動的対応

わが国の社会保障制度は48年度の年金制度の改革による「5万円年金」の発足、物価スライド制の導入等により大幅な改善が図られてきたが、最近の物価の騰勢は社会保障制度の存立基盤を危うくしている。社会保障制度は、社会的連帯の下に所得稼得能力が弱く自らの力で生活の維持が困難な層に対しその生活を保障していくことをその主要な目標としている。したがって物価上昇の影響を大きく受け、生活が著しく困難となる層に対する歪み是正策としては、社会保障制度自体を物価上昇に機動的に対応できるものに充実強化することが必要である。

このため、当面とるべき方策の第1は拠出制年金における物価スライド制を物価上昇に対し機動的に対応させることである。特に物価の騰勢が著しいときは、スライド措置がとられるまでの間の時間的なずれによる給付額の実質価値の低下が大きな問題となるので、臨時的にスライド措置の基準となる指標に一部予測的要素を取り入れる等の工夫をすることも含め、スライド実施時期を極力繰り上げる方策を検討する必要がある。

第2は、無拠出制の福祉年金等への物価スライドの導入である。無拠出制の福祉年金等については、老令福祉

年金を50年度には現在の月額7,500円から10,000円に引き上げる等の改定措置が検討されているが、各種給付の性格に応じた給付の基本水準の改定措置と関連して、物価スライドの制度的導入を図ることも考慮すべきである。

第3は、生活扶助基準及び社会福祉施設の措置費の物価上昇に対応する機動的な引上げ補正措置の実施である。これにより、被保護世帯及び福祉施設利用者と一般国民の生活水準の格差が拡大しないよう十分配慮されなければならない。

第4は、社会保障給付の一律的措置に加え、物価上昇下での世帯、施設の実態に即した社会保障制度のきめ細かい運用強化を図ることである。例えば、被保護世帯については、収入認定等に際し、所得稼得能力の弱い老令世帯の資産保有に特別の配慮を払うことや、将来自立の期待できる母子世帯等の勤労控除を引き上げること等、社会福祉施設については、要員確保のための特段の配慮を加えること等が必要である。また、生活保護を受けるに至っていない不安定就労層等の低所得層については、生活の自立化を促進するため、世帯更生資金等資金貸付制度を活用することや各種福祉サービスの利用についての相談活動を強化すること等も重要である。

第5は、社会保障の拠出面における歪み是正策を講ずることである。社会保険において、保険料拠出の基礎となる標準報酬の上限が固定されたままであれば、所得再分配上逆進的效果をもつこととなるので、賃金の水準の上昇に対応して機動的に標準報酬の上限を引き上げることが必要である。

2. 必需物資への補助制度の検討

物価高騰の下で、国民生活の基礎的水準を維持するために、低所得者に対し、政府が補助金等を通じて、低廉な価格による生活必需品の供給を保證することも、検討されるべき方策の一つであろう。

こうした制度の実例として米国の食料スタンプ制度がある。

こうした制度は、第1に、真に救済を必要としている層に対象を限定し、その生活の安定にとって不可欠な物資の消費に対して、重点的、集中的な援助を与えること、第2に、貧困者の栄養水準と健康を高めるというように、低所得者の生活条件のうち、社会的観点からみて特に改善を必要とする部分に対する援助策として効果的であること等の考え方に基いている。

しかし、この制度には以下の問題点のあることも指摘される。その第1は、この特典の利用者は、自らが社会

的弱者であることを衆目にさらすこととなり、この制度が貧困者を必要以上にきわ立たせる社会的差別的措置となりがちなことである。米国の食料スタンプ制の場合においても、制度の対象者のうち、かなりの割合が、社会的に蔑視されることを嫌って、この制度の利用を忌避しているといわれている。

第2に、現実的には対象者や対象物資の合理的な限定が極めて困難なことである。したがってこうした制度が導入されると、社会的差別性を薄めるという意味から対象範囲がともすれば拡大しがちであり、その際には、財政負担が膨大なものとならざるを得ないばかりか、通常の市場における価格形成にも混乱を招くこととなる。

更に第3に、こうした特定物資への補助は、現金給付を軸としているわが国の現行社会保障制度と重複するものとなり、両者の調整が技術的に困難な問題となる。

以上の点から考えると、この制度は長期的視点からの検討が続けられることが必要ではあるが、当面の歪み是正策としては、社会保障制度等の充実による現金給付の引上げがむしろ優先されるべきものと考えられる。

3. 物価調整減税の必要

物価上昇下における名目所得の大幅な上昇により、所得税、住民税において現行の税制がそのまま維持されれば、実質的な税負担の増加が予想されるので、物価上昇に対応した減税措置を機動的に行うことが必要である。所得税、住民税負担に対する物価上昇の影響を完全に中立化するためには、課税最低限と税率適用区分を物価上昇率にスライドして引き上げ、あるいは拡大することが必要である。しかしながら、当面物価調整減税としてとるべき方策としては、低所得層における税負担の軽減を重点とする税制改正が優先されるべきである。このため、

第1に、所得税における諸控除、特に基礎控除、配偶者控除、扶養控除、障害者控除、老年者控除の物価上昇に應ずる引上げにより、課税最低限を引き上げるとともに、住民税においても同様の措置をとることが必要である。

第2に、こうした諸控除の引上げとともに、基礎的生計費に係る性格の強い扶養控除、物価上昇の下で生活が不安定化する恐れの特に大きい高齢者、障害者に対する控除等については、現行の所得控除方式を改め、低所得層に対してより優遇的な性格をもつ税額控除方式に切り替えることも検討すべきである。

なお第3に、これら所得税・住民税における減税措置とともに、原油輸入関税、電気・ガス税、砂糖消費税等、生活必需的な性格の強い財に関する関税・間接税の軽減を

図るべきである。

一方、物価上昇による低所得層における税負担の増加を軽減するため、上記のような減税措置をとるとともに、物価の騰勢が接続する中では、税の自然増収を通じて民間需要の増大を抑制し、経済全体に物価抑制的効果をもたらすという税制のもつ自動安定機能を損なうことのないよう配慮することも重要である。現在の物価上昇そのものを抑えるために、総需要抑制策の堅持が必要なことは言うまでもなく、その一環として、税全体としては、むしろ増税が必要とされることが考えられる。このため物価上昇の中では、高所得層における税負担は当面むしろ高められることが必要である。

こうした観点から、第1に、課税最低限の引上げによる所得税減税を行うとしても、超過累進税率表の全面的調整は当面見送ることとし、これによって、高所得層の税負担を実質的に高めるべきである。第2に、先に述べた生活必需品に係る関税・間接税の引下げの一方で、貴金属等高級装飾品、乗用車、高級レジャー用品等、奢侈的性格の強い消費財に対する課税（物品税、自動車関係諸税）を強化することも必要であろう。第3に、より一般的な所得、資産の分配の不公平是正策とも関連する問題であるが、長期譲渡所得の分離課税制度等、税負担において、結果的には逆進的效果をもたらしていると思われる資産所得優遇措置について、これを抜本的に是正することが必要である。また、物価上昇の中で、一部の層において著しい利得が結果的に累積されているのであれば、所得税制との関連を考慮しつつ、富裕税の創設を検討する必要も生じてくるものと思われる。

4. 逆所得税制度の検討

これまでに述べた社会保障の改善や、物価調整減税の恩恵を受け得ないいわゆる谷間の層（具体的には生活保護水準と、課税最低限の間の所得層）に対する直接的歪み是正策は現在のところほとんど無いと言ってよい。

現在、幾つかの国々で検討が進められている逆所得税（Negative Income Tax）制度は、他の幾つかの利点とならんで、こうした谷間の層に救済の手を差し伸べる上で、大きな効果をもつものと考えられる。

この逆所得税制度とは、社会的に望ましい一定の所得水準を想定し、政府がこれに満たない低所得者の全員に、失業、傷病といった個別事情の有無にかかわらず、稼得所得との差額の一部もしくは全部を給付し、しかもその財源を社会保険料ではなく、税金（主として所得税）でまかなおうとするものであり、いわば現在の所得税制度と、社会保障制度の相当部分を単一の制度に一本化しよ

うとする試みである。

その利点としては、

第1に、上述の如く、谷間の低所得層に対する所得保障手段となること、

第2に、現行の社会保障制度における生活状況のチェックを不要化するとともに、受給希望者が自ら申請するのでなく、自動的に権利として与えられる給付となることを通じ、貧困者に対する社会的差別性が弱められること、

第3に、現行の累進所得税制と、社会保障制度（社会保険料拠出と社会保障受給）の二本立による所得再分配を、両者の統一によってより明解かつ効果的に行うことが可能となること、

第4に、所得と家族規模のみを基準とする現金給付に一本化することによって現行社会保障制度下の多種多様な給付の給付要件（失業、傷病、廃疾等）を把握する必要がなくなり、制度改革の過渡期はともかく、長期的には、社会保障関係行政事務を簡素化する可能性が大きいこと、等が挙げられよう。

しかし、この制度は反面で未解決の問題点を幾つかもっている。それは第1に、財政負担の膨大な増加を招く恐れがあることである。したがってもし、これを累進性の強化による中高所得層からの税收で賄おうとすれば、これらの階層の労働意欲をそぐことになるかも知れない。

第2に、逆所得税制は、低所得者が働いて所得を増やせば、これに応じて可処分所得も増えることを通じて、現行の社会保障制度下におけるより貧困者の労働意欲を高め得るという考え方もあるが、逆所得税率や最低所得保障水準の決め方次第では、この意図に反し、この受給者の側においても労働意欲を低下させる可能性がある。

第3に、逆所得税制の実施に当たっては、国民全般に及ぶ所得把握が決定的に重要となると考えられるが、そのための行政事務が膨大なものになるか、あるいは正確な把握が出来ずに現在もかなり大きいと言われる税の捕捉率格差が増幅された形で現れる恐れがある。

第4に、賃金の最低限が有効に保障されていない場合には、逆所得税は、低賃金への賃金補償として、企業を利することになる恐れがある。

以上のように、この制度はいくつかの大きな利点をもつにもかかわらず、重要な問題点のあることを無視することができないため、先進諸国においても未だこの制度を現実に導入するまでには至っていない。こうした現状の下では、わが国においてもこの制度を早急に制度化することにはなお検討すべき余地が多く、今ただちに、こ

れを導入することは時機尚早であるといわざるを得ない。むしろ将来において、現行社会保障制度を全面的に再編成するというような必要が生じた際において、十分検討すべき問題があると言えよう。もちろん、そうした時に備え、現在指摘されているような逆所得税制度の問題点を可能な限り克服し、わが国の国情に則したこの制度のあり方を創出するための検討が、政府部内を含めた広い範囲にわたって、すみやかに開始されるべきことはいうまでない。

5. 金融資産における歪み是正策

金利水準を上回る物価の上昇下で、預貯金等確定利付金融資産の実質価値の低下が生じていることは、他に資産の有利な運用手段を持たず、その大部分を預貯金の形で保有している零細貯蓄者及び過去の蓄積によって金融資産を老後の備えとして保有する退職後の高齢者等にとっては深刻な問題であるといわなければならない。

これら零細貯蓄及び老後貯蓄に対し、物価上昇の中でも資産の実質価値の維持を可能とする方策として、本年8月英国大蔵省が、来年より実施すると発表した制度は十分検討に値するものといえる。その概要は、第1は高齢年金受給適齢者（男65歳以上、女60歳以上）に対し、1人当たり500ポンドの限度を設け5年満期の国民貯蓄国債を発行し、5年後の満期時には額面を小売物価指数の上昇率にリンクし調整した上で償還するというものであり、第2は小口預金者に対し契約貯蓄（給料から定額天引5年継続積立預金）において、1人当たり1月最高20ポンドを限度として積立てた預金額について、満期時に小売物価指数の上昇率で元本額を調整して払い戻すというものである。

この英国での制度は物価上昇の下で小口預金及び高齢者預金の実質価値の維持を図るとともに、金融資産についての物価スライド制を一部に限定することによって、金融資産全般にわたるインデクセーション制度の導入が物価上昇を更に刺激する弊害があるとの懸念を最少限にとどめようとする方策として評価しうるものであろう。わが国と英国とは国債制度等において実情が異なるものの、わが国においても類似の制度の導入を図ることは検討に値するものといえよう。すなわち検討すべき方策としては、第1に、高齢者預金の実質価値維持を目的として、高齢者に対象範囲を限定するとともに、一定の購入限度額を設けて、額面を物価上昇率に応じて調整して償還する5～10年の「特別貯蓄国債」の発行、第2には、零細預金者の預金が、大口貯蓄に対して、利回り率が相対的に小さく、インフレヘッジ効果の面で格差を生じが

ちであることから、個人小口預貯金について、一定の限度額をもうけ、これに対しては、一般利子率を上回る特別利子を上積みする「特別利子制度」の導入が考えられる。

これら二つの措置のうち、特別貯蓄国債の発行は、高齢者貯蓄の実質価値の維持を可能とすること及び償還期間を長期とすることにより直ちに大幅な財政支出が生ずることはなく、当面の物価上昇抑制を妨げないという利点をもつ措置であり、一方特別利子制度は零細貯蓄の保護を目的とするものである。これら二つの制度において貯蓄手段としての条件に大きい差異があれば大幅な預金シフトが生じ金融市場に混乱をきたす恐れがあるので、両制度の具体的実施条件については十分な検討が必要となろう。

もとよりこれらの措置の導入については解決されるべき困難な問題のあることは事実である。その第1は特別貯蓄国債の発行については、物価の騰勢が急速に収まらない限りかなり財政負担が生ずることになる点であるが、一方において財政負担の増加を避けるためにも物価上昇抑制に、より努力が傾けられることとなろう。

第2に、個人小口預貯金に対する特別利子制度の場合には、郵便貯金及び個人小口預金の多い中小金融機関における資金コストがより高まる点が大きな問題となる。これについては、郵便貯金の資金運用先である財政投融資について、政策的低利融資の必要な範囲を再検討すること、中小金融機関についてはその経営の合理化を進めること等が重要であるが、同時にある程度の貸出金利の引上げを考慮するとともに制度金融の充実が必要となろう。

第3は、これらの措置の導入を契機として一般の金利水準が高まるとすれば、貸出し金利の上昇を通じてコスト面から物価上昇要因となる懸念があるが一方において貸出し金利の上昇は設備投資等への抑制効果をもち、需要面から物価抑制効果をもつ面のあることも指摘される。また今後金利水準がどのように推移するかにもかかわるが、少なくとも現状では金利水準の一般的上昇は金融市場での均衡利子率への接近を意味し、金利の弾力化、自由化促進への一つの契機となることも考えられ、この面から金融資産全体について物価上昇による歪みを是正する効果をもつことも評価される。

第4は、特別貯蓄国債、特別利子制度のいずれの場合にも対象資格者、限度額のチェックが困難であり実施のためには多くの費用を要すると考えられ、住民登録制度、税務・郵政等の行政組織を活用し可能な限り合理的方法

を工夫することが必要となろう。

なお特別貯蓄国債及び特別利子制度のほか、既存の制度の活用による個人貯蓄優遇策としては、勤労者財産形成促進制度の拡充強化により、特に土地、住宅を保有していない勤労者に限って財政上の貯蓄優遇措置を講ずる方法も、金融資産における歪み是正策の一つとして検討に値しよう。

ここに提案した諸制度の実施にあたっては、上に指摘した困難な問題の解決を図っていくことが必要であるが、これらの方策は直接的には零細貯蓄及び老後貯蓄の保護となる効果をもつほか、国民全体に対し物価上昇による将来への不安感及び不公平感を和らげること、個人貯蓄の実質価値保証は将来の生活に対する自助的努力を促進することにより社会保障への過重な負担を軽減すること、個人と企業・政府部門間における物価上昇下での債権者損失、債務者利得をある程度相殺する等の効果をもつことから、その導入についての検討の必要性は一層大きいものである。

(むすび)

「物価上昇下における分配等の歪み是正策」についての当部会におけるこれまでの審議の論点及び中間的見解

(参考資料)

海外における物価上昇下の分配等の歪み是正策について

1. 弱者救済策、個人貯蓄優遇策

海外におけるいわゆる弱者救済策及び個人貯蓄優遇策についてみると、個人の自助的性格の強いものから、政府の直接的救済政策的性格のものまで様々であるが、従来からの社会保障制度の拡充強化といった政策を別にすれば主要なものは、(1) 零細貯蓄について実質価値を保障する、(2) 個人貯蓄について財政資金から貯蓄割増金を支給する、(3) 低所得者に対して政府が生活必需物資を低廉な価格で供給する等の方策である。またこれとは別に積極的な所得保障政策として、逆所得税 (NIT, Negative Income Tax) の提案が米国及び英国で行われている。

(1) 零細貯蓄について実質価値保障

1973年6月、英国の国民貯蓄審議会(通称ページ委員会)は、インフレーションによる零細貯蓄の目減りを防ぎ、特に退職後の年金生活者を保護するためにインデックス条項付きの少額貯蓄債券の発行を勧告した。その概要は次のとおりである。

は以上に述べたところであり、これらについてその財源措置、優先度、相互補完性等を更に明らかにしていく必要があるが当部会としては現下の情勢に鑑みこれら諸方策のうち、第1に物価上昇の下で生活の不安定化の著しい層に重点をおいた社会保障の物価上昇に対応する充実に強化、第2に課税最低限の物価上昇に対応する引上げを中心とする中低所得層向け物価調整減税の実施、第3に零細貯蓄・老後貯蓄に重点をおいた貯蓄の実質価値の維持、の三点が当面の歪み是正策として、その早急な実施について、検討されるべき重要な課題であると考ええる。

もとより現在の物価騰勢を抑制していくためには、経済及び国民生活の各面にわたってこれまでのような生産の拡大や生活水準の向上を続けていくことが困難となることはいうまでもなく、経済全体の実質的拡大が停滞している現状ではすべての国民が従来と同じような生活向上を求めることはできないものといわざるをえない。

したがって、ここに指摘した方策を実施するためには十分な所得を得ることが可能な層にに対しては、より多くの負担を求めることとなるが、それは国民の間における社会的公正を確保していく面からいって基本的に重要であると考えられる。

(イ) 政府は5ポンド額面の小額貯蓄国債を発行する。

ただし、1人あたりの購入限度額は当面500ポンドとする(後に1,000ポンドまで引き上げる)。

(ロ) 償還期限は5年とする。

(ハ) 貨幣の購買力を示すものとして一般的に認められるような物価指数を使い、債券の元本価値をこれにスライドさせる。物価指数としては、消費者物価指数、卸売物価指数等も考えられるが、特にGDPデフレーターが望ましい。

(ニ) 表面利子率は低利率とする(例えば、年2.5%)。

(ホ) 利子及びスライドによる元本増加分は非課税とする。

(ヘ) 5年後に、保有者は償還あるいは新債券への乗り換えができる。

以上のような勧告をもとに、1974年8月英国政府は、次のような案を発表した。これは従来から実施されている貯蓄国債及び契約貯蓄制度にインデックス条項を導入することにより、インフレーションに対する抵抗力をつ

けようというものである。

- (イ) 年金生活者（男65才、女60才以上）を対象に、1人あたり最低10ポンド、最高500ポンドまでの国民貯蓄債（償還期間5年）を発行する。この国債は配当はないかわりに、債券額面を毎年小売物価指数の上昇に合わせて調整する。また随時償還できるが、満期の際にはインフレ調整の他に特別配当（内容未定）が支給される。
- (ロ) 現行の契約貯蓄者全員を対象に、1人あたり月20ポンドを最高限度額として、小売物価指数にスライドする7年ものの債券を発行する。これは5年間経過後は物価調整した額面で償還でき、さらに2年間据え置くと、物価調整のほかに割増金（内容未定）がつく。

なお(イ)(ロ)の両債券とも所得税、資本利得税を免除される。

(2) 財政資金による貯蓄割増金の給付

西独、仏等では個人貯蓄者に財政資金による援助等を行うことにより有利な貯蓄手段を提供し、国民の財産形成を促進している。上記の英国での提案が債券額面の物価スライドに重点を置くのに対して、これは財政資金による割増金の給付に特色がある。西独では1952年の「住宅建設割増金法」、1959年の「貯蓄割増金法」、更に1960～70年にかけて制定された「勤労者財産形成法」を中心としていわゆる財産形成制度が大規模に行われている。

両割増金法による個人貯蓄の優遇策の骨子は、一定の条件を備えた貯蓄が一定期間据えおかれた場合、通常の預金金利のほかに、非課税の割増金が連邦政府又は地方政府によって支給されるというものである。この割増金の額は扶養家族数に応じて調整される（基本割増金）ほか、低所得者に対しては、更に追加的に割増金が支給される（付加割増金）仕組みになっている。通常、満期時に支給される基本割増金の額は住宅建設割増金で貯蓄額の25～35%（最高限度400マルク）、貯蓄割増金で20～30%（最高限度480マルク）である。

また「勤労者財産形成制度」は1961～70年の間に三次にわたる大幅改正を経て現在に至っているもので、現在西独の貯蓄優遇制度の支柱となっている。これは年収2万4千マルク（夫婦4万8千マルク）以下のすべての勤労者を対象とし、雇用主が勤労者に対し、賃金とは別に財産形成のための給付（年間最高624マルク）を行い、これが法に定められた貯蓄に振り向けられ、一定期間据え置かれた場合、この財産形成給付額の30～40%相当の付加金が財政資金から支給されるというものである。

また同時に並行して住宅建設割増金法や貯蓄割増金法の適用もうけることができる。なお、これらの割増金や付加金等は非課税であるほか、財産形成給付を行う中小企業者等に対しても税額控除措置がとられている。なお、これらの制度拡充整備に伴い、連邦政府及び地方政府の財政負担は1972年で60億マルクを超え、対GNP比で0.8%に高まった。

フランスでは西独の財産形成制度と類似の性格をもつ住宅預金制度が行われている。これは国民の持家促進を目的に創設されたもので、制度としては、普通住宅預金と住宅積立預金の二種類から成り立ち、創立以来、順調な発展をとげている。両者ともに預入金額の最高限度は6万フラン（夫婦12万フラン）と定められており、一定の積立期間（普通住宅預金は18ヶ月、住宅積立金は4ケ年）後、預金残高がある限度額に達すると、住宅購入資金の借り入れ資格が与えられ、借り入れ実行の際には（住宅積立金の場合には実行の有無にかかわらず）預金金利のほかに、同率の貯蓄割増金が財政負担によって支給されるというものである。なお、割増金と利子はともに非課税である。

(3) 低所得者層に対する生活必需物資補助制度

インフレーションによる実質所得の減少により、すでに限界的立場にいる低所得者は生活必需物資の購入さえも縮小せねばならないことになる。米国及び英国では直接的にこれら物資の購入を援助する政策をとっている。

米国においては1964年、食糧スタンプ計画に基き、食糧スタンプ制度が実施されている。これは、貧困世帯に対して、健康と栄養の水準を高め、あわせて所得保障をも兼ねるという社会保障制度の一環をなしている。この制度によれば、生活保護世帯等、一定の所得水準に達しない家計は額面より安い金額でスタンプを購入（無収入家計は無償支給）し、このスタンプをもって、指定された食料品店で普通の小売価格で食糧品を購入できる。食料品店は商業銀行でこれを現金又はクレジットに交換でき、最終的にはスタンプは連邦政府の基金によって支払われる。1974年7月現在実施地区は45州3,156地区に及び、対象人口は1,500万人（全人口の7%）、このための予算措置は39億5,000万ドルにのぼる。

(4) 逆所得税の提案

逆所得税（NIT, Negative Income Tax）は、政府が低所得者に対し、支給する移転的給付である。その額は、ある一定水準以下の低所得者について一定所得水準と低所得者の稼得所得の差額の一定割合に等しく定める。給付の財源は主として所得税によってまかなわれる。所得

税は政府が納税義務者から強制的に所得の一部を徴収するのに対して、この制度は逆に給付により低所得者の所得の不足を補うので逆所得税といわれる。逆所得税が近年英、米等で注目されるに至ったのは、従来の社会政策のコストが増大し、制度が複雑化したこと、及び政府支出の増大による担税層の拡大により、税制と社会保障制度の結合が強まり、両者の統合を含めた、一大改革案としての意味からである。

英国では1972年マクドナルド蔵相により税給付制度 (Tax Credit System) が提案され、現在検討中である。

米国では、M. フリードマンやJ. トービンが1960年代初から逆所得税の提案を行っているが、1969年にはニクソン前大統領により逆所得税制をその基礎において家族援助法案 (Family Assistance Plan) が議会に提出された。しかし、これは下院通過後、上院を通過することが出来ず、廃案になった。米国においては逆所得税は貧困者の自助努力促進策として考えられ、家族援助法案においても有業低所得者 (Working Poor) に手をさしのべることを目的としている。

(注) なお逆所得税制度の基本的メカニズムは以下のとおりである。

1. 逆所得税は政府が一定の所得者に対して、支給する移転的給付であり、これによって国民のすべてに社会的なある最低限の所得水準を保障しようとするものである。

その給付額 (T) は、所得がある一定の水準 (R) 以下の低所得者について、その一定水準 (R) と、その低所得者の稼得所得 (Y) の差額の一定割合 (tn) に等しく定められる。即ち、

$$T = tn(R - Y) \quad \text{ただし、} tn > 0, R > Y \quad (1)$$

ここで $Y = 0$ 時の給付額を T_m とすれば

$$T_m = tnR \quad (2)$$

となりこれは政府が保障する最低限の所得水準を示すことになる。

2. なお、通常の所得税体系は、税額を T' 、税率を tp 、課税最低限を R' とすれば、

$$T' = tp(Y - R') \quad (3)$$

ただし、 $tp > 0, Y > R'$ ③
と表わされるから、制度的に R を R' に等しく定めれば、通常の所得税と逆所得税は共に

$$T = t(Y - R) \quad \text{ただし、} t > 0 \quad (4)$$

という一つのシステムに包摂されることになる。

この場合、 T は

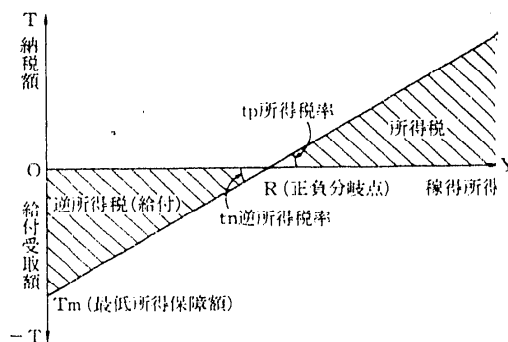
$Y > R$ なら、 $T > 0$ となり納税額を、

$Y < R$ なら、 $T < 0$ となり給付額を示し

$Y = R$ なら、 $T = 0$ となって課税も給付も行われないことになる。

この意味から、 R は所得税の正負分岐点と呼ばれる。なお、この正負分岐点の水準は、世帯規模 (家族数、構成) に応じて定められる。

以上を図示すれば下のようなよう。



3. 以上から明らかな通り、逆所得税制度を構成する基本的な政策変数は以下の三要素である。

tn: 逆所得税率

R: 正負分岐点

T_m : 最低所得保障額

ただし、②式が示すように、この三要素は、そのうちいずれか二つが決まれば他も自動的に決まるといえる関係にある。

なお、④式に示したような R (逆所得税の正負分岐点) $= R'$ (課税最低限) とする方式は M. フリードマンのとった考え方であるのに対し、J. トービンの提案では $R > R'$ となっているが、この両者の相違はここに述べたような三つの政策変数間のトレード・オフ関係の一例であろう。即ち、フリードマンの場合には、現行税制との連結上の利点を重視して R を先決し、その制約の下で、最低所得保障水準額 T_m と逆所得税率 tn を決めていることになり、この結果、逆所得税給付水準はやや圧縮されたものとなる。これに対し、トービンの方式では、 T_m と tn を望ましい水準に先決し、これから一義的に決定される R が結果的に R' を上回っていることになるが、この場合には現行税制との重複の問題、さらには財政負担の問題が生じざるを得ない。

4. 以上に述べたシステムは、米国においてニクソン前大統領が議会に提出した家族援助法案の基礎ともなっている考え方で、Poverty-Gap 方式とも呼ばれ

るものであるが、英国では、1940年代にリズ・ウィリアムズ女史が提唱した社会配当 (Social Dividend) 案の流れをくむ Tax-Credit 方式という形での提案が行われている。

これは、すべての稼得所得に対して通常の所得税を課税する一方で、国民すべてに対し、一律に一定の最低生活保障のための給付 (Tax Credit; 税給付とも呼ばれる) を与えるものである。

即ち、最終的な納税額または税給付受取額を T 、稼得所得を Y 、所得税率を tp 、一律に与えられる税給付額を C とすれば、

$$T = tpY - C \quad \text{ただし、} tp > 0 \quad (5)$$

と表わされ、 T は

$tpY > C$ なら、 $T > 0$ となり納税額を

$tpY < C$ なら、 $T < 0$ となり税給付受取額

を示すことになる。

また、 $Y = 0$ の時、 $T = -C$ となりこれは最低保障所得水準を、

$T = 0$ の時、 $Y = C/tp$ となりこれは正負分岐点をそれぞれ表わすことはいうまでもない。

5. ④式と⑤式を比べればわかるように、Poverty-Gap 方式がいわば所得控除方式であるに対し、この Credit 方式が税額控除方式であるということも出来る。

しかし、基本的メカニズムに関する限り、この方式は、結果的には全く同じものである。④式を変形すると

$T = tY - tR$ となり、 tR を C と書き換えれば⑤式と同一のものとなる。

両者の相違はむしろ貧困対策に関する基本的な発想の面にあり、Poverty-Gap 方式をとる米国では、個人の自助努力と自由な市場機構を重視し、個人の勤労意欲を確保しつつ、必要最小限の所得再分配を行なおうとしているのに対し、Tax-Credit 方式をとる英国では、すべての国民は国家から最低限の生活保障を受ける権利を持つという考え方に立って、より全般的な所得再分配を行おうとする姿勢が強い。

こうした差異は、より具体的な制度化とその運営の段階での相違として現れわているものと思われる。

2. インデクセーション制度

インフレーションによる所得、資産の分配等の歪みを是正する方策の一つとして、インデクセーション制度がある。

インデクセーションとは貨幣的支払い契約において、その実質価値が物価上昇の下で低下するのを防ぐため、名目価値を一般的な購買力を示す指数にリンクさせて修正するというものである。指数としては卸売物価指数、消費者物価指数等が使用される。

インデクセーションの構想は古くからあるが第二次大戦後の一般的物価上昇を背景にフランス、フィンランド、デンマーク、イスラエル、コロンビア、ブラジル等の諸国で実際に採用された。

このうちフィンランドは OECD 加盟国中唯一の広範な金融資産に対するインデクセーションを行った国であり、先進諸国に対して参考となる事例である。またブラジルは経済の全分野にわたって価値修正と呼ばれるインデクセーションを採用し同時に超インフレを抑制するのにかなりの成功を示した国として参考となる例である。

(1) フィンランドにおける経験

フィンランドにおいては、第二次大戦に伴うソ連への領土割譲に際し、引き揚げ者に対し、10年ものの戦時補償債を交付し、これについてインフレーションによる減価を防ぐために、卸売物価指数にリンクした元本償還を行った。この公債を契機に1950年から60年代にかけて次々とインデクセーション付公債が発行され、1967年末には全国の公債発行残高の76%を占めるに至った。これらの公債については元本、利子ともに非課税であったが、物価指数へのリンクのしかたは必ずしも完全であるとは限らなかった。例えば、物価上昇率の50%分についてだけ元本及び利子をスライドして修正するとか、元本の価値修正は発行時額面の2倍を限度とする等の制限条件をつけたものが多かった。その後インデクセーションは公債以外の分野に波及し、国民年金局資金の貸出条件、民間の保険会社の貸付条件及び新規契約の保障金額にも、インデクセーションが採用されるようになった。1955年には一年定期の預金についても生計費指数によるスライド制が導入され、1966年には非課税100%スライド条項付の定期預金に一本化されて、1967年末においては全国預金残高の25.3%を占めるに至った。ただし、インデックス条項付の預金や債券の利率は通常のものより低いのが普通であり、物価上昇が小さい場合にはこれを保有することは、不利である。

しかし、物価上昇が進むにつれ、その名目利子率は物

価上昇分だけかさ上げされることになり、(名目利子率) - (物価上昇率) = (実質利子率)において、実質利子率は当初の契約利子率を保つことになる。物価上昇が著しい場合には通常の確定利付金融資産では、実質利子率がマイナスになることもあるのに比べ、インデックス付預金及び債券の保有が有利になる。実際、1950年代から1960年代にかけて、通常預金とインデックス預金の保有割合は年々の物価上昇率に応じて大きく変動した。特に1967年10月のフィンランドの平価切り下げの際には、消費財の多くを輸入に頼っていたため、物価へのはねかえりが大きく、このため通常預金からインデックス預金への大量のシフトが生じた。こうしたインデックス預金の名目金利の上昇とその発行量の急増は、金融機関の負担を増大させ、貸出金利の大幅上昇を招く状況になった。このため物価上昇は金利コストの面から一層加速化されることとなった。こうしたスパイラルインフレの傾向が更に強まる様相をみせたため、賃金における生計費エスカレータ条項とともに金融資産のインデクセーションは1968年3月に廃止された。

(2) ブラジルにおける経験

1950年代においては生活物資の供給不足と輸出景気によるインフレが進行していたが、1960年代に入りインフレが激化し、物価上昇率は1960年には30%であったものが、1963年には80%台に達した。1964年3月に成立したカステロ・ブランコ軍事政権はインフレ抑制と経済成長の同時的達成を目的として、経済実行計画(PAEG)を作成した。この計画においてはインフレ抑制策としての、① 財政赤字の縮小、② 民間信用の膨張抑制、③ 直接的価格統制、④ クローリング・ベッグの採用と並んで価値修正(Correção Monetária)と呼ばれる広範なインデクセーションが採用された。価値修正の対象は公共料金、家賃、住宅建設の割賦額、賃金、租税・社会保障拠出金・固定資産・運転資金の評価額・国債・定期預金・社債・為替手形・不動産証券の額面等に及んだ。修正方式はそれぞれの分野において異なるが、一般に、企画総合調整省(67年までは経済審議会)が、一定の総合物価指数を基礎にして決定する修正係数をその基準としている。例えば、賃金については、改定給与額 = 過去24カ月の平均実質賃金 $\times$ (1.0 + 前年度生産性上昇率 + インフレ残存率) なる方式が採用されている。ここで過去24ヶ月の平均実質賃金とは、過去24ヶ月の名目賃金に上記の価値修正係数を乗じて平均したものであり、インフレ残存率は、向う1年間の政府によるインフレ予想率の50%である。この場合には物価上昇率よりも賃金上

昇率が低くなり、実質賃金の低下が生ずる。その意味では、一種の所得政策といえる。ともあれ、強力なインフレ抑制策の展開と、価値修正策により1972年には、物価上昇率は14%まで下り、逆に経済成長率は、1963年の1.5%から1971年には11.3%にまで上昇した。その後国際産品価格上昇等の影響を受けて、消費者物価上昇率は1974年第1四半期に38.5%(年率)と再び急騰を見せている。

(3) インデクセーション制度の効果と問題点

以上に、フィンランドにおける導入と撤廃、ブラジルにおける一応の成功という二つの実例を見たが、一般的なインデクセーションへの評価も大きく二つに分れている。インデクセーションを積極的に評価する論拠の最大のものは、言うまでもなくこれがインフレによる所得・資産への影響を中立化し、分配上の歪みの発生を防止することである。インフレの下では有効なインフレヘッジ手段を持つ者と持たない者の間で所得・資産の分配上の格差が拡大し、あるいは金銭貸借関係における債権者(主として家計)と債務者(主として企業、国)の間で恣意的な富の移転が生ずるが、金融資産等にインデックス条項を付けることによってこうした不公平な再分配機構を解消することができると考えられる。低所得者ほどインフレに対して相対的に不利な確定利付金融資産を多く保有していることを考えると、これらの層に有効なインフレヘッジ手段を提供するという意味でインフレ下の弱者救済手段としての効果も大きい。

これに対してインデクセーションに否定的な見解は主としてこれがインフレそのものを加速化する恐れの強いことを主張するものである。

インフレが高進する中でインデックス条項は金融資産のウエイトが大きくなるとフィンランドにみられるようにそれは貸出金利の上昇にはね返りコストアップ要因となってスパイラルインフレの傾向をもたらす。また寡占体制の下で賃金インデクセーションが導入されればこれに伴う賃金コストの上昇はただちに価格に転嫁されインフレを促進することになるものと予想される。更に税制のインデクセーションが税制のもつ自動安定化機能を阻害することも無視できないであろう。

ブラジルでは80%台の価格上昇が数年後には10%台に低下したという意味でインデクセーションが少なくともインフレ抑制に逆効果を与えるという事態は生じなかったといえるが、しかしそれはインデクセーションが個人の貯蓄意欲を復活させる一方、企業の投資意欲を高めるとともに実質所得がむしろ低下するような方向で価値

修正が適用され実質的には企業の側に有利な形での所得政策の役割を果たしたことによって、供給力を大きく高め得た結果であり、資本蓄積の未成熟な経済発展段階における超インフレ下の特殊ケースであったとみるべきであろう。

事実ブラジルにおいては、こうした結果、所得格差がむしろ拡大したことを無視することはできない。

現在のわが国をはじめとする先進資本主義国における物価の急騰は、石油をはじめとする国際産品価格の上昇に起因するところが大きい。フィンランドの例にみられるようにインデクセーションがこうした外からのインフレに対しては極めて脆弱な体質を持っていることも指摘されるところである。

(国民生活審議会総合部会委)
(員名及び同専門委員名 略)

解 説

高橋 紘士

昭和49年の10月から11月にかけて、社会保障制度審議会および国民生活審議会からあい次いでインフレ下における福祉政策のあり方をめぐっての「意見」および「中間報告」が発表された。これらは、一昨年来のいわゆる「狂乱物価」という激しい物価上昇のなかで、社会保障をはじめとする福祉政策のあり方を探り、当面なしうる政策提言を行なおうとするものである。

本号にはこのうち国民生活審議会の『「物価上昇下の分配等の歪み是正策」について』(昭和49年11月27日発表)と題された報告を収録したが、社会保障制度審議会の「意見」の紹介と併せ若干の註釈を加えておきたい。

社会保障制度審議会の『当面の社会保障施策について(意見)』(昭和49年10月7日発表)では、インフレの最大の弊害が「少数の豊かな人々を一段と豊かにし、貧しい人々を一段と貧しくするところにある」とし、

社会保障の持つ所得再分配機能の重視を改めて要請している。そして、福祉年金に「生活保障的色彩を加味すること」、年金額の自動スライド制について、タイム・ラグの短縮措置および年金給付の水準について賃金、消費水準に照らし機動的対処すること、社会福祉施設における処遇、運営費の物価上昇への対処および従事者の処遇の改善への配慮をおこなうこと、そして、生活保護世帯、母子家庭、心身障害者、失業対策事業就労者等のハンディキャップを持った階層への手厚い対応策、そして雇用、医療および住宅などの生活基盤確保のための対策の充実を要請している。

一方国民生活審議会の報告は、お読みいただければわかるように、より広いパースペクティブからインフレインデクセーションのもたらす歪みの是正策について検討を加えている。

インフレインデクセーションのもたらす国民生活への影響について生活設計の不確実化、所得分配の不平等化、資産保有形態による不平等化などをあげ、社会保障制度の充実強化、必需物資への補助制度、物価調整減税、逆所得税制度、金融資産における歪み是正策等の対応策についてそれぞれの利害得失を検討している。

この中で注目すべきなのは、物価上昇によって生活の不安定化の著しい階層に限定した上で、部分的なインデクセーションの導入を提案していること、また逆所得税(Negative Income Tax)についての検討が行なわれていることなどである。

インフレインデクセーションは単なる経済システム上の問題にとどまらず、分配の不平等をひきおこす過程で社会的、心理的な面でインパクトを与え、社会のインテグレーションのメカニズムを破壊する働きを持つ。このような意味でインフレに対抗するメカニズムをどのようにして経済システムおよび社会システムにくみこみ得るのか、これらの点に関し両審議会の報告は多くの示唆を与えるであろう。