

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	欧州の「ベーシックインカム実験」と公的扶助改革
他言語論題 Title in other language	The European “Basic Income Experiment” and Public Assistance Reform
著者 / 所属 Author(s)	堀内 雄斗 (HORIUCHI Yuto) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 社会労働課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	847
刊行日 Issue Date	2021-7-20
ページ Pages	31-48
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	欧州の「ベーシックインカム実験」等と称される取組のうち、フィンランド・オランダ・スペインの例を取り上げ、その背景や、ベーシックインカム及び公的扶助改革としての位置付けを確認する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

欧州の「ベーシックインカム実験」と公的扶助改革

国立国会図書館 調査及び立法考査局
社会労働課 堀内 雄斗

目 次

はじめに

I ベーシックインカムの議論と公的扶助

1 定義と特徴

2 就労支援とベーシックインカム

II 欧州における取組

1 フィンランド

2 オランダ

3 スペイン

おわりに

キーワード：ベーシックインカム、公的扶助

要 旨

- ① 欧米諸国における「ベーシックインカムの社会実験」等と称される取組や、「ベーシックインカム」制度の導入といった報道に注目が集まっている。こうした取組が「ベーシックインカム」であるかについては議論がある。一方で、失業者や低所得者を対象とする公的扶助や最低所得保障をめぐる改革事例と捉えることもできる。
- ② 近年増加する、非正規雇用や社会的孤立、仕事と家庭生活の両立等の課題に対して、欧州では、就労支援等の積極的労働市場政策や就学前教育・保育の充実等の「社会的投資戦略」によって対応を図っている。一方で、こうした政策の限界を論じ、対抗する形で、ベーシックインカムを提唱する動きがある。
- ③ フィンランドの「ベーシックインカムの社会実験」は、2017年から2018年にかけて行われた。一部の失業者向けの給付の受給者に対し、月額560ユーロ（約7.3万円）が無条件で支給され、就労状況や健康状況等に影響があるかが評価された。全体としては、就労に与える影響は小さかったが、主観的な幸福度が有意に高い傾向が認められた。
- ④ オランダでは、2017年から2019年にかけて、公的扶助を規定した「参加法」の受給条件を緩和した場合の就労等への効果を検証する実験が、複数の自治体によって行われた。就労の増加については、一部を除いて統計的に有意な効果は確認できなかったが、参加者は、自身の仕事を見つける能力に対する自信が、他の受給者と比べて高い場合があった。
- ⑤ スペインでは、2020年に低所得者向けの最低所得保障制度である「最低生活所得」が導入された。中央政府による最低所得保障が存在しなかったことや、国内の貧困問題への対応として導入された公的扶助である。同国で貧困の削減が実現されるのか、今後の動向が注目される。
- ⑥ フィンランドやオランダの実験は、給付の条件や、稼働所得に応じた給付の減額を緩和するという観点ではベーシックインカムの面があるが、就労支援を目的の一部に含んでおり、社会的投資戦略的な政策とも理解される。欧州の取組は、日本と制度的・社会的な背景が異なる場合もあるものの、様々なリスクに対するより効果的な支援の在り方を検討していく観点から、注視していく必要がある。

はじめに

近年、諸外国における「ベーシックインカムの社会実験」等と称される取組や、「ベーシックインカム」を標榜する制度の導入といった報道がなされるなど、所得保障の在り方に注目が集まっている。

例えば、2017年から2018年にかけて、フィンランドでは「ベーシックインカムの社会実験」と呼ばれる取組が行われ、オランダでも複数の地方自治体において公的扶助の規制緩和等の社会実験が行われた。また、スペインでは2020年に国全体における最低所得保障制度が導入されており、同制度は「ベーシックインカムの導入」と報道される場合がある。こうした取組が「ベーシックインカム」であるかについては議論がある⁽¹⁾。一方で、いずれも失業者や低所得者を対象とする公的扶助や最低所得保障をめぐる改革事例と捉えることもできる。

本稿では、ベーシックインカムについて基礎的な概念を確認し、諸外国において様々な取組が行われる背景について整理する。その後、欧州における近年の取組として、フィンランド、オランダ、スペインの例を確認する⁽²⁾。

I ベーシックインカムの議論と公的扶助

1 定義と特徴

ベーシックインカムとは、研究者や運動家らの国際的なネットワークであるベーシックインカム地球ネットワーク（Basic Income Earth Network: BIEN）による定義によれば、「すべての人に、個人単位で、資力調査（ミーンズテスト）や労働要件を課さずに、無条件で、定期的に給付されるお金」のことであるとされ、近年はこの定義が参照されることが一般的である⁽³⁾。この定義に従うベーシックインカムは「普遍的なベーシックインカム（Universal Basic Income: UBI）」と呼ばれる場合もある。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2021年6月16日である。また、本稿の為替レートは、日本銀行国際局「基準外国為替相場及び裁定外国為替相場（令和3年6月中旬において適用）」2020.5.20. <https://www.boj.or.jp/about/services/tame/tame_rate/kijun/kiju2106.htm/>に基づき、1ユーロ=131円で換算した。

(1) 例えば、山森亮「フィンランドにおける「ベーシックインカム」実験—概要と展望—」『社会保障研究』5(2), 2020.9, pp.250-253等。

(2) 今回取り上げるもののほかに、欧州における「ベーシックインカム」に関する取組と報じられるものとして、イタリアにおいて2019年から開始された「市民所得（Reddito di cittadinanza）」という現金給付がある（芦田淳【イタリア】新たな所得保償制度—ベーシックインカムの導入か？—」『外国の立法』No.279-2, 2019.5, pp.16-17. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11281070_po_02790208.pdf?contentNo=1>）。また、中央政府レベルでの取組ではないものの、スペインのバルセロナ市では2017年から2019年まで困窮地域を対象とした「B-Mincome」と呼ばれる現金給付プロジェクトが行われた（“B-Mincome.” Ajuntament de Barcelona website <<https://ajuntament.barcelona.cat/bmincome/>>）。また、ドイツでは2021年1月から民間団体等によるベーシックインカムの実証実験のプロジェクトが開始されている（「月15万円、3年間無条件であげます 最低限所得保障、有効性は？ ドイツで来春社会実験」『毎日新聞』2020.9.8）。なお、欧州以外の地域でも様々な取組があるが、これについては別稿に委ねたい。

(3) “About Basic Income.” BIEN website <<https://basicincome.org/about-basic-income/>>; 金森久雄ほか編『有斐閣経済辞典 第5版』有斐閣, 2013, p.1140. なお、定義には含まれないが、ベーシックインカムの議論では、権利性があること、受給額が突然大きく変動しないこと、受給額が個人間で一定であること、他の社会サービスとあいまって健康で文化的な最低限度の生活を保障し得ることなどが想定される（山森亮「コロナ危機下のベーシックインカムと最低所得保障」『都市問題』112(1), 2021.1, pp.58-66）。

一方で公的扶助⁽⁴⁾とは、所得調査又は資力調査により困窮状態にあると認められた者や世帯に対して、政府が租税を財源として給付を行う制度や事業である⁽⁵⁾。日本においては、生活保護制度がその典型である。ただし、公的扶助の範囲にはいくつかの解釈があり、広義には社会手当⁽⁶⁾や、その他の低所得者支援策等を含める場合もある⁽⁷⁾。なお、生活保護制度は生活費だけでなく住宅や教育、医療等の全ての領域を統一的にカバーする。諸外国においては各領域で異なる制度がある場合や、高齢者や障害者向けの制度が現役世帯向けのものと別に存在する場合もある⁽⁸⁾。

ベーシックインカムと公的扶助の代表的な特徴は、表1のようにまとめられる。ベーシックインカムは給付に当たって資力調査等を行わないため、給付に伴う行政コストが少なくでき、公的扶助で補足できない困窮者を支援できる可能性がある。また、給付対象者を限定しないことにより、公的扶助受給者のスティグマ（自尊心の損傷）の問題を回避できる可能性がある。一方で、ベーシックインカムを給付した場合、公的扶助に比べて対象者が格段に多くなるため、多大な財源が必要とされる。また、従来の公的扶助をベーシックインカムに置き換えた場合、給付水準が低下し、受給者の最低生活ニーズを満たさないおそれもある。また、公的扶助は所得に応じて給付が減額又は停止されるため、就労への意欲を低めてしまう「貧困の罠」の問題が指摘される⁽⁹⁾。ベーシックインカムは所得にかかわらず給付されるため、貧困の罠は発生しない。一方で、就労にかかわらず給付されるため、人々が働かなくなることが危惧される。なお、これらの特徴に関する議論には多様な論点があり、給付水準や細かな制度設計、併存する他制度等によっても変わる点に留意する必要がある⁽¹⁰⁾。

また、ベーシックインカムの考え方を基にして、その実現性を高めたり、デメリットを緩和する政策も検討されている。こうした例としては、社会保障給付と税を一体化させて低所得者のみに給付を行う「負の所得税」や「給付付き税額控除」⁽¹¹⁾と呼ばれる仕組み、受給に際して一定の社会参加等の緩やかな条件を課す「参加所得」⁽¹²⁾等がある⁽¹³⁾。給付付き税額控除は諸外

(4) 「公的扶助 (public assistance)」という語に関しては、特に欧州では、社会保障の権利性を重視する観点から「社会扶助 (social assistance)」又は「社会保護 (social protection)」という語を用いることが一般的との指摘がある（金子充『入門貧困論—ささえあう / たすけあう社会をつくるために—』明石書店、2017, pp.190-193）。本稿では日本で一般的に用いられる「公的扶助」を用いる。

(5) 木下武徳「外国における公的扶助」日本社会福祉学会事典編集委員会編『社会福祉学事典』丸善出版、2014, pp.254-255。

(6) 法の定める所定の支給事由が満たされる場合に、厳密な資力調査を必要とせず、また、抛出を前提としない定型給付を行う制度をいう。児童を養育している者に給付される児童手当や、ひとり親等に給付される児童扶養手当等が典型である。西村健一郎『社会保障法』有斐閣、2003, p.425。

(7) 岡部卓「わが国における貧困対策の体系」日本社会福祉学会事典編集委員会編 前掲注(5), pp.252-253。

(8) 木下 前掲注(5)

(9) なお、貧困の罠の問題に対応するため、生活保護制度には所得の一部を収入認定から除外する勤労控除等の制度がある。また、児童扶養手当等には所得に応じて給付額が漸減する仕組み（一部給付）がある。

(10) 山森亮『ベーシックインカム入門—無条件給付の基本所得を考える—』光文社、2009, pp.21-26。

(11) 「負の所得税」と「給付付き税額控除」は社会保障給付と税額控除が一体化した仕組みである。負の所得税は、一定の所得控除額を超える所得に定率で課税し、所得が控除額に満たない場合は所得控除額と実際の所得の差額に定率を乗じた額を還付するもの。給付付き税額控除は、所得税の納税者に対しては税額控除を与え、控除しきれない者や課税最低限以下の者に対しては現金給付を行うもの。鎌倉治子「諸外国の就労促進・子育て支援等のための税制上の措置—所得課税に関連して—」『レファレンス』795号、2017.4.20, pp.103-119。<https://dl.ndl.jp/view/download/digidepo_10337842_po_079505.pdf?contentNo=1>

(12) イギリスの経済学者であるアンソニー・アトキンソン (Anthony B. Atkinson) が提唱した仕組みの1つで、ベーシックインカムの給付要件に、ボランティア活動や職業訓練等への参加を要件とするもの。山森 前掲注(10), pp.213-218; Anthony B. Atkinson, *Incomes and the welfare state: essays on Britain and Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995 等。

(13) こうしたアイデアは「部分ベーシックインカム」や「条件付きベーシックインカム」等と呼ばれる場合がある。

国での導入事例がある⁽¹⁴⁾。いずれの政策もベーシックインカムの定義には当てはまらないものの、関連付けて議論される場合がある。

表1 ベーシックインカムと公的扶助の主な特徴

	ベーシックインカム	公的扶助
給付対象	全ての個人。	資力調査等で受給が認められた困窮者。
行政コスト	比較的少ない。	比較的多い。
補足性とスティグマ(自尊心の損傷)	全ての困窮者を補足できる。全ての人を受給するため、受給によるスティグマの発生を回避できる。	補足できない困窮者が発生する可能性がある。また、受給に当たってスティグマを感じる可能性がある。
必要な財源	多い。	比較的少ない。
最低生活水準との関係	給付水準によっては、最低生活のためのニーズを満たさないおそれがある。	困窮者のニーズに応じた給付が行われる。
受給者の責務	なし。	稼働能力がある場合、一定の求職活動等が求められる場合がある。
就労との関係	就労への意欲を低める「貧困の罣」が発生しない。一方で、就労を前提としない給付であるため、人々が働かなくなる可能性がある。	就労への意欲を低める「貧困の罣」の問題が発生し得る。

(注) 実際には給付水準や細かな制度設計、併存する他制度等によって特徴は変わる可能性がある。
 (出典) 山森亮『ベーシックインカム入門—無条件給付の基本所得を考える—』光文社, 2009, pp.21-26; 野田彰彦「コロナ後を展望したセーフティネット—ベーシックインカムや給付付き税額控除などを含む検討—」『SOMPO 未来研トピックス 2020』vol.35, 2021.4, pp.1-10. SOMPO 未来研究所ウェブサイト <<http://www.sompo-ri.co.jp/issue/topics/data/t202035.pdf>> 等を基に筆者作成。

2 就労支援とベーシックインカム

近年、諸外国においてベーシックインカムが注目される理由については、様々な立場からの議論があるが⁽¹⁵⁾、欧州においては、失業者や低所得者を効果的に就労に結びつけようとする政策の限界を指摘し、批判する立場から、ベーシックインカムを提唱する動きがある。ここでは、主に第二次世界大戦後の福祉の歴史の観点から、ベーシックインカムの考え方が注目されるに至る経緯を整理する。

(1) 戦後の社会保障の展開と新しいリスクの出現

主に第二次世界大戦後の日本を含む先進国では、製造業に従事する男性を世帯主とするライフスタイルをモデルとして想定し、失業や疾病、加齢といったリスクに社会保険（年金保険や失業保険等）で対応し、社会保険で対応しきれないリスクには公的扶助や社会サービス（保育・介護等）で対応する社会保障の仕組みが構築された。また、失業の原因は労働需要の不足にあ

(14) 諸外国の制度は勤労税額控除と児童税額控除に大別され、OECD加盟国では、前者はアメリカ、カナダ、イギリス、オランダ等、10か国以上で、後者はアメリカ、イギリス等での導入例がある。鎌倉 前掲注(11)

(15) 様々なベーシックインカムに関する議論については、例えば、山森 前掲注(10)のほか、原田泰『ベーシック・インカム—国家は貧困問題を解決できるか—』中央公論新社, 2015; 井上智洋『AI時代の新・ベーシックインカム論』光文社, 2018; 佐々木隆治・志賀信夫編著『ベーシックインカムを問いなおす—その現実と可能性—』法律文化社, 2019 等において一定の整理が行われている。

り、政府が公共事業等により需要を創出することで、完全雇用を実現することが前提となっていた⁽¹⁶⁾。

しかし、1970年代以降、産業構造の転換やグローバル化への対応が求められ、規制緩和と競争原理の活用による経済成長が目指された。「小さな政府」が指向される中で、手厚い福祉は財政負担を増大させるものとして問題視され、給付削減や受給条件の厳格化等、社会保障の見直しが行われるようになった⁽¹⁷⁾。

このような状況下で、パートタイム労働者等の非正規雇用の拡大や、雇用の不安定化、コミュニティの解体による社会的孤立、女性の社会進出等に伴う仕事と家庭生活の両立といった、「新しいリスク」が発生した。低所得、不十分な職業的知識・技能による就労や社会参加の困難、家族のケアといった複合的な困難に直面した、「働く貧困層」が出現するようになった。こうした新しいリスクに対しては、世帯主の失業等のリスクを想定した従来の社会保障の仕組みでは、十分に対応できないとの課題があると認識されるようになった⁽¹⁸⁾。

(2) 「新しいリスク」に対応する社会的投資戦略

新しいリスクの拡大に対して、各国では労働市場に参加するための能力の向上や、就学前教育・保育等の社会サービスの拡充による対応を進めた。福祉受給者を就労につなげるために、受給者に対して一定の求職活動等を義務付ける政策や、職業教育・訓練プログラム等の強化といった積極的労働市場政策を重視する動きが広がった（こうした政策は、「ワークフェア（workfare）」や「アクティベーション（activation）」と呼ばれる。）⁽¹⁹⁾。また、良質な就学前教育・保育の充実は、将来的な貧困のリスクを低くできると期待されている。こうした動きは、近年「社会的投資戦略」と称されるようになった⁽²⁰⁾。

従来の社会保障が失業等の「補償（repair）」として事後的な所得再分配等を重視していたのに対し、社会的投資戦略ではリスクに備えた事前の「準備（prepare）」に重点を置く。特に、人的資本に対する支援を行うサービスに「投資」することによって、労働市場に参加する能力を高め、高度化する経済の更なる成長を実現することが目指されている。また、社会的投資戦略は、就業者の増加や公的扶助受給者の減少といった経済的効果を見込むだけでなく、従来の社会保障では重視されてこなかった女性や子ども・若者への給付を拡充し、ライフステージの各段階で支援することで、社会の連帯を強化するという社会的な効果も想定している⁽²¹⁾。

近年の欧州連合（European Union: EU）では、2000年に採択された経済・社会政策に関する戦略（いわゆる「リスボン戦略」）や、その後継の戦略として2010年に欧州理事会が採択した

(16) 濱田江里子「知識基盤型経済における社会保障—社会的投資国家の可能性—」『思想』No.1156, 2020.8, pp.150-166.

(17) 同上

(18) 宮本太郎「社会的投資戦略を超えて—資本主義・福祉・民主政治をむすび直す—」『思想』No.1156, 2020.8, pp.57-81.

(19) なお、ワークフェアやアクティベーションについては、論者によって語の用い方に幅がある。三浦まり・濱田江里子「能力開発国家への道—ワークフェア/アクティベーションによる福祉国家の再編—」『上智法学論集』56(2・3), 2012.12, pp.1-35.

(20) “Social investment.” European Commission website <<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>>; 宮本前掲注(18); 濱田 前掲注(16)

(21) 濱田江里子・金成垣「社会的投資戦略の総合評価」三浦まり編『社会への投資—〈個人〉を支える〈つながり〉を築く—』岩波書店, 2018, pp.3-30.

「欧州 2020—知的で持続可能で、かつ、包括的な成長への欧州戦略—」において、人的資本に関する投資の方向性を示した⁽²²⁾。日本においても、求職者支援制度⁽²³⁾や生活困窮者自立支援制度⁽²⁴⁾といった積極的労働市場政策に関する制度の創設や、生活保護制度における就労支援や自立支援の強化といった施策は、社会的投資戦略の流れの中に位置付けて理解することができる⁽²⁵⁾。

(3) 社会的投資戦略への批判とベーシックインカム

一方で、社会的投資戦略は、格差や貧困を縮小できず、逆に広げてしまう「マタイ効果」⁽²⁶⁾を生むとの批判がある。職業教育訓練を例とすれば、基礎スキルがある人となない人では、基礎スキルがある人の方が訓練の効果を発揮しやすいのに対し、そうでない人は訓練の恩恵を受けにくく、就労の機会を得にくいといった例が考えられる⁽²⁷⁾。

また、就労支援を行っても、良質な雇用につながらなければ、「働く貧困層」の抱える問題の解決につながらない懸念もある。経済のグローバル化や、人工知能（AI）やロボット等による自動化といった技術革新が進む中で、もはや完全雇用の達成自体が困難であるとの見方もある⁽²⁸⁾。

欧州では、1997年に発足したイギリスのブレア政権において、社会的投資戦略的な改革が進められ、同様の政策が他の欧州諸国にも広がる中、こうした政策への批判として、ベーシックインカムを給付すべきとの主張が見られるようになった。このような立場からは、ベーシックインカムの導入は、困窮に対処し、機会の平等を広げるものとされ、また、貧困の罣が発生しないために、公的扶助に比べて就労意欲が高まると主張されている⁽²⁹⁾。

ただし、先にも述べたように、ベーシックインカムには様々な立場から議論があり、各国における取組は必ずしも社会的投資戦略との関係のみにおいて説明できるわけではない。また、各国における福祉制度や社会的投資戦略の採用状況も一様ではないことには留意する必要がある。

22) 同上; 近藤倫子「社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）政策の展開—我が国と諸外国の実践から—」国立国会図書館調査及び立法考査局編『ダイバーシティ（多様性）社会の構築—総合調査報告書—』（調査資料 2016-3）2017.2, pp.15-30. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10310073_po_20170203.pdf?contentNo=1>

23) 「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」（平成 23 年法律第 47 号）に基づく制度。雇用保険を受給できない求職者に対する職業訓練や、月額 10 万円の生活支援等を行う。「求職者支援制度のご案内」厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyushokusha_shien/index.html>

24) 「生活困窮者自立支援法」（平成 25 年法律第 105 号）に基づく制度。就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者（生活困窮者）に対して、自立支援・就労支援や住宅確保給付金の支給等の支援を行う。「制度の紹介」同上 <<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000073432.html>>

25) 近年の生活保護の状況や就労支援については、堀部貢「生活保護制度の現状と課題」『レファレンス』784 号, 2016.5, pp.1-27. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9977280_po_078401.pdf?contentNo=1>; 「生活保護受給者に対する就労支援のあり方に関する研究会報告書」[2019]. 厚生労働省ウェブサイト <<https://www.mhlw.go.jp/content/12201000/000486654.pdf>> 等を参照。

26) マタイ効果は、元々はアメリカの社会学者ロバート・K・マートン（Robert K. Merton）が提唱した概念で、「おおよそ、持っている人は与えられて、いよいよ豊かになるが、持っていない人は、持っているものまでも取り上げられるであろう」という新約聖書のマタイによる福音書の記述に由来する。

27) 宮本 前掲注(8), pp.69-77.

28) 同上, pp.66-67; 山森 前掲注(10), pp.46-53; 井上 前掲注(15), pp.137-144.

29) 宮本 同上, pp.66-67.

II 欧州における取組

以下では、近年の欧州における「ベーシックインカム」に関する取組のうち、フィンランド、オランダ、スペインの例について概観する。欧州における取組には、中央政府が行う大規模なものから、民間団体等が行う比較的小規模なものまで様々なものがあるが⁽³⁰⁾、これらは、いずれも中央政府レベルでの決定を経て行われた（オランダのみ実施主体は自治体）、比較的規模の大きな取組である。

1 フィンランド

(1) 概要

フィンランドでは、2017年1月から2018年12月まで、「ベーシックインカムの社会実験（Perustulokokeilu）」として失業者向け給付の受給者の一部を対象とする、現金給付に関する実証実験を行った（本節末尾の表2を参照）。

(2) 実験に至る背景

フィンランドでは、1980年代以降に、ベーシックインカムをめぐる議論が活発化した。ベーシックインカムをめぐる議論は不況や高失業率などを背景に高まる傾向にあるとされ、時期によって中心的な論点は異なるものの、①システムの単純化により給付業務を軽減する、②仕事に復帰するより給付を受け続ける方がメリットがある貧困の罨を防止する、③労働市場の柔軟化を促進し、非正規の低賃金労働者を支援する、④人々の生活を保障し、雇用労働以外の社会参加を促進するための手段とする、といった点に注目が集まった⁽³¹⁾。

2007年には中央党のマッティ・ヴァンハネン（Matti Vanhanen）首相は、2011年から一部の人を対象としたベーシックインカムの運用を始める考えを示したが、実現には至らなかった。2010年代にはベーシックインカムに関する社会実験の提案がなされるようになり、2014年には政党「緑の同盟」が月額560ユーロ（約7.3万円）の案を提示した。2015年には中央党のユハ・シピラ（Juha Sipilä）首相による連立政権（中央党、真正フィン人党及び国民連合党）が議会に提出した綱領⁽³²⁾に、ベーシックインカムの社会実験を行うことを明記し、ワーキンググループを設置して、実験計画の検討を進めた。その後、ワーキンググループの中間答申を基に、一部答申と異なる形で⁽³³⁾「ベーシックインカム実験法（Laki perustulokokeilusta）」（2016年12月29日法令第1528号）⁽³⁴⁾が時限立法として成立し、実験の実施に至った⁽³⁵⁾。

⁽³⁰⁾ 前掲注(2)を参照。

⁽³¹⁾ 徳丸宜穂・柴山由理子「フィンランドにおける普遍主義の特質とベーシックインカム社会実験」『北ヨーロッパ研究』15巻, 2019, pp.13-24; 近藤 前掲注(2), pp.25-27.

⁽³²⁾ Prime Minister's Office, "Finland, a land of solutions: Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government," *Government Publications*, 12/2015, 2015.5.29, p.22. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_EN_YHDISTETTY_netti.pdf/8d2e1a66-e24a-4073-8303-ee3127fbfcac>

⁽³³⁾ 中間答申ではより広い低所得者への給付が検討されていたが、ベーシックインカム実験法では後述するとおり一部の失業者向け給付の受給者のみが対象となった。また、検討過程では「負の所得税」等の方式や、学生や高齢者、失業者以外の人々への給付についても検討されたが、実際には採用されなかった。山森 前掲注(1); 近藤 前掲注(2), pp.25-27.

⁽³⁴⁾ "Laki perustulokokeilusta." FINLEX website <<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161528>>

⁽³⁵⁾ 山森 前掲注(1); 近藤 前掲注(2), pp.25-27.

今回の実験の実施に至る社会的な背景としては、国内経済の低成長や高失業率が続き、失業者への対策が課題となっていることや、他の北欧諸国に比べて社会保障費（社会支出）に占める現金給付の割合が高いために、社会保障改革の方法として現金給付改革が採用されやすいことなどがあった。また、中央党は伝統的に全ての人に一律で給付を行う普遍主義的な福祉政策を志向しており、ベーシックインカムの理念と親和性が高かったとされる。一方で、フィンランドでは経済危機後に拡大した財政規模が高止まりしていることから財政緊縮が求められており、今回の実験モデルは社会的投資戦略的な観点で、公的扶助受給者を減らすための取組としても捉えられることから、幅広い賛同を得やすかったとも考えられている⁽³⁶⁾。

(3) 実験の方法及び対象

実験の運用は、社会保険庁（Kansaneläkelaitos: Kela）が行った。Kela は実験に当たっての問題意識として、①社会保障制度を仕事の性質の変化に応じた形に再設計できるか、②社会保障制度を、人々のより積極的な社会参加を促進し、人々に労働へのより強いインセンティブを与える形に再構築できるか、③事務コストを削減し、複雑な現金給付制度の簡素化ができるか、の3点を挙げている⁽³⁷⁾。

実験では、一部の失業者向け給付⁽³⁸⁾の受給者のみが対象となった。具体的には、フィンランドに居住する25～58歳の2016年11月時点での基礎失業給付⁽³⁹⁾（Peruspäiväraha）又は労働市場助成金⁽⁴⁰⁾（Työmarkkinatuki）の受給者（一時的なレイオフの状況にある受給者を除く。）の中からランダムに抽出した2,000人であり、選ばれた受給者は強制参加とされた。なお、フィンランドの失業者向けの給付制度としては、日本の失業保険に近い（a）失業給付⁽⁴¹⁾（Työttömyyspäiväraha）と、（a）の対象とならない失業者が受給する給付制度である（b）基礎失業給付、（c）労働市場助成金の3つがあり、今回実験の対象となったのは、このうち（b）と（c）の受給者である。なお、日本の制度において（b）や（c）に近い位置付けのもの（雇用保険の対象とならない人に対する給付）としては求職者支援制度があるが、対象範囲や給付内容は大きく異なる。

対象者には、受給していた基礎失業給付等の代わりに月額560ユーロ（約7.3万円）の「ベー

⁽³⁶⁾ 徳丸・柴山 前掲注⁽³¹⁾, pp.17-19.

⁽³⁷⁾ “Objectives and implementation of the Basic Income Experiment.” Kela website <<https://www.kela.fi/web/en/basic-income-objectives-and-implementation>>

⁽³⁸⁾ 以下、フィンランドの失業者向け給付の概要については、“Unemployment.” *ibid.* <<https://www.kela.fi/web/en/unemployment>>; Federation of Unemployment Funds in Finland (TYJ), “Guide to Unemployment Fund’s Benefits 2021.” <https://www.tyj.fi/wp-content/uploads/2019/11/Guide-to-unemployment-funds-benefits_2021-2.pdf>等を参照した。なお、いずれの給付も課税所得とみなされる。また、子どもがいる場合、加算がある。

⁽³⁹⁾ 基礎失業給付は、失業基金に加入しておらず、雇用期間等の要件を満たす求職者にKelaが給付する。給付額は2021年現在、1日当たり33.78ユーロ（約4,400円）で、週5日、400日（条件により300日又は500日）が上限とされる。本人に所得がある場合は減額される。

⁽⁴⁰⁾ 労働市場助成金は、雇用歴のない求職者や、失業給付及び基礎失業給付の給付期間を超過した求職者等にKelaが給付する。給付額は2021年現在、1日当たり33.78ユーロ（約4,400円）で、週5日分が給付され、給付期間の上限はない。受給に当たっては所得調査があり、本人及び世帯に所得がある場合は減額される。

⁽⁴¹⁾ 失業給付は、失業前の所得に比例する給付であり、失業基金から給付される。事前に失業基金に加入しており、加入期間等の要件を満たす17～64歳の加入者に対して支払われる。給付額は基本額（基礎失業給付と同額、2021年現在、1日当たり33.78ユーロ（約4,400円））に所得比例額を加算した額となり、週5日、400日（条件により300日又は500日）を上限に給付される。一定の控除額を超えた所得がある場合、失業給付は減額される。失業基金への加入は任意である。ただし、労働組合の組合員の場合、自動的に加入する仕組みになっていることが一般的である。

シックスインカム」(非課税)が無条件で給付された。他の現金給付制度を併用でき、元々の基礎失業給付等の受給額が(子どもがいる場合の加算等により)月額560ユーロを超えており、引き続き各給付の受給を申請した場合は、超過分のみが基礎失業給付等として給付された⁽⁴²⁾。

実験では、ベーシックインカムが給付されない通常の基礎失業給付等の受給者のグループと比較して、就労状況や健康状況等に影響があるかが評価された⁽⁴³⁾。ただし、実験の動向とは別に、2018年1月から、失業給付等の受給者が求職活動や職業訓練等に積極的だとみなされない場合⁽⁴⁴⁾、給付額を減額する制度(アクティベーションモデル)を導入する失業給付改革が実施されたため⁽⁴⁵⁾、実験対象者と通常の給付受給者との前提条件が変わり、実験の評価が難しくなった。なお、アクティベーションモデルの導入は、無条件給付を理念とするベーシックインカムの方向性と異なるとの批判もなされた。しかし、今回の実験もまた就労意欲の向上を目的とするという点では、改革の方向性は首尾一貫しているとの指摘もある⁽⁴⁶⁾。

フィンランド政府は、この実験のための予算を2000万ユーロ(約26億円)(2016年50万ユーロ(約6600万円)、2017年950万ユーロ(約12.4億円)、2018年1000万ユーロ(約13億円))とした⁽⁴⁷⁾。実験期間は2017年1月から2018年12月までの2年間で予定され、計画どおりの期間で終了した⁽⁴⁸⁾。

(4) 結果の概要

Kela及び大学・研究機関等による研究グループにより、実験期間中及び終了後に、各種調査及び評価が行われた。2019年2月には、予備的報告書が発表され⁽⁴⁹⁾、2020年5月には実験の最終報告書が発表された⁽⁵⁰⁾。

⁽⁴²⁾ “Objectives and implementation of the Basic Income Experiment,” *op.cit.*⁽³⁷⁾ 基礎失業給付等として給付される超過分については、ベーシックインカムの対象ではないため、受給条件を満たさない場合には給付が停止される可能性があった。

⁽⁴³⁾ 健康状態等の心理的な側面についてはインタビュー形式で調査された。山森 前掲注(1)

⁽⁴⁴⁾ 具体的には、一定期間内に所定の日数の就労や、所定の就労支援プログラムへの参加等が義務付けられ、これを満たせない場合は給付額が減額となる措置が取られた。

⁽⁴⁵⁾ アクティベーションモデルは、積極的だとみなされるための要件が厳しすぎるといった批判が当初からあり、地域に求人がなく要件を満たせない場合があるといった問題も指摘され、2019年の総選挙に伴う連立枠組み変更等を背景に、2020年1月に廃止された。“Activation model neither activates people nor helps in finding a job, it simply cuts unemployment benefits,” 2019.1.4. SAK (フィンランド労働組合中央組織) website <<https://www.sak.fi/en/whats-new/news/activation-model-neither-activates-people-nor-helps-finding-job-it-simply-cuts-unemployment-benefits>>; 山森 前掲注(1)

⁽⁴⁶⁾ Antti Jauhiainen and Joona-Hermann Mäkinen, “Universal Basic Income Didn’t Fail in Finland. Finland Failed It.,” *New York Times*, 2018.5.2. <<https://www.nytimes.com/2018/05/02/opinion/universal-basic-income-finland.html>>; 徳丸・柴山 前掲注(3), p.22.

⁽⁴⁷⁾ Prime Minister’s Office, “Action plan for the implementation of the key project and reforms defined in the Strategic Government Programme,” *Government Publications*, 1/2016, 2016.2, p.56. <<http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1986338/Action+plan+for+the+implementation+Strategic+Government+Programme+EN.pdf/12f723ba-6f6b-4e6c-a636-4ad4175d7c4e>>

⁽⁴⁸⁾ ローレンス・ピータース「フィンランド、ベーシック・インカム試験運用を延長しないと決定」『BBC News Japan』2018.4.24. <<https://www.bbc.com/japanese/43875603>>; “Contrary to reports, the Basic Income Experiment in Finland will continue until the end of 2018,” 2018.4.25. Kela website <https://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/contrary-to-reports-the-basic-income-experiment-in-finland-will-continue-until-the-end-of-2018>

⁽⁴⁹⁾ Olli Kangas et al., “The basic income experiment 2017–2018 in Finland: Preliminary results,” 2019.2.8. Valtioneuvoston yhteinen julkaisuarkisto Valto website <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161361/Report_The%20Basic%20Income%20Experiment%2020172018%20in%20Finland.pdf>

⁽⁵⁰⁾ Olli Kangas et al., “Suomen perustulokokeilun arviointi,” 2020.5.6. *ibid.* <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162219/STM_2020_15_rap.pdf>

最終報告書によれば、2017年11月から2018年10月までの期間（実験の2年目とみなされる期間）において、ベーシックインカムを受給したグループは、受給していないグループと比較して、就労日数が6日間多かった。ただし、実験の1年目には有意な増加は確認できなかったことや、2018年にはアクティベーションモデル導入の影響による就労日数の増加が考えられることから、全体としては、就労に与える影響は小さかったとされた⁽⁵¹⁾。

また、2018年10～12月に実施された調査結果から、ベーシックインカムが給付されたグループは、通常の基礎失業給付等の受給者のグループと比較して、健康状態の自己評価が高く、ストレスを感じる度合いが低い等、主観的な幸福度が有意に高い傾向があったとされた。また、他者や社会に対する信頼感が高く、自身の将来の可能性に対する自信が高かったと報告された⁽⁵²⁾。

さらに、一連の調査プロジェクトは、社会政策におけるランダム化比較実験（RCT）をフィンランドの国内法に適合的な形で実施することが可能であることを示したとも評価されている⁽⁵³⁾。

表2 フィンランドの実験の概要

実験の主体	中央政府（運用は社会保険庁（Kela）が担当）。
主な問題意識	①社会保障制度を仕事の性質の変化に応じた形に再設計できるか。 ②社会保障制度を、人々のより積極的な社会参加を促進し、人々に労働へのより強いインセンティブを与える形に再構築できるか。 ③事務コストを削減し、複雑な現金給付制度の簡素化ができるか。
対象	25～58歳の失業給付（基礎失業給付（Peruspäiväraha）又は労働市場助成金（Työmarkkinatuki））の受給者からランダムに選ばれた2,000人（強制参加）。
方法	参加者に月額560ユーロ（約7.3万円）の「ベーシックインカム」が給付され、就労状況や健康状況等について、他の受給者と比較した。
主な結果	実験参加者は他の受給者比べて就労日数が6日間多かったが、全体として就労に与える影響は小さかった。また、参加者は他の受給者と比べて主観的な幸福度や、他者への信頼感が高かった。

（出典）山森亮「フィンランドにおける「ベーシックインカム」実験一概要と展望一」『社会保障研究』5(2), 2020.9, pp.250-253; “Objectives and implementation of the Basic Income Experiment.” Kela website <<https://www.kela.fi/web/en/basic-income-objectives-and-implementation>> 等を基に筆者作成。

2 オランダ

(1) 概要

オランダでは、2017年から2019年にかけて、公的扶助の規制緩和による社会実験を行った（本節末尾の表3を参照）。公的扶助に関する取組ではあるものの、ベーシックインカムのものとしても把握されている。

(2) 実験に至る背景

オランダでは、1990年代後半以降、積極的労働市場政策関連の公的支出が増加し、一時は

(51) *ibid.*, pp.187-190; “Results of Finland’s basic income experiment: small employment effects, better perceived economic security and mental wellbeing,” 2020.5.6. Kela website <https://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/results-of-the-basic-income-experiment-small-employment-effects-better-perceived-economic-security-and-mental-wellbeing>; 山森 前掲注(1)

(52) 山森 同上

(53) “Results of Finland’s basic income experiment: small employment effects, better perceived economic security and mental wellbeing,” *op.cit.*(51)

北欧諸国レベルに次ぐ支出規模となった。保育・子育てサービス等も重視され、欧州において社会的投資戦略を推し進めた代表的な国として認識されてきた。公的扶助においても、受給者に求職義務が課せられ、給付行政と職業紹介行政を架橋する機関が発足するなど、受給者の労働市場への統合を進める政策が実施された⁽⁵⁴⁾。こうした動向の中で、2015年には、従来の公的扶助を再編する形で「参加法 (Participatiewet)」⁽⁵⁵⁾に基づく制度が開始された⁽⁵⁶⁾。

参加法の制度は、18歳以上のオランダ在住者を対象とし、生活に必要な所得や資産を持たない場合に、最低所得保障を行うものである。日本の生活保護制度に近い位置付けだが、就労能力があると判断された人が対象となる制度であり、現役世帯が中心的な受給者となる点や、受給者には仕事を見つけるために自治体が提供する活動に参加する義務がある点等は異なる。就労可能な障害者は参加法の対象となるが、就労が難しい障害者や高齢者に対しては別のカテゴリの給付制度がある⁽⁵⁷⁾。参加法では、制度に関する多くの権限が地方自治体に移譲された。また、受給者の状況に応じた自立支援等のきめ細やかな支援により、就労につなげることが目指された⁽⁵⁸⁾。

しかし、各自治体における受給可否の審査や求職義務等の要件を満たすための行政コストが高く、給付や支援を担当するケースワーカーからは、かえって柔軟なアプローチが採用できず、受給者との間で不信の風潮が生まれたとの声が上がった。こうした事情を背景に、受給者の義務等を緩和することによる、より効果的な制度の実現が目指された。参加法第83条では、雇用への移行や予算の支出をより効果的に実施する可能性について検証するために、地方自治体の実証実験を実施することが認められていたため、複数の自治体が、この制度を用いた実験の実施を提案するに至った⁽⁵⁹⁾。

なお、ベーシックインカムについては、オランダでは、過去40年にわたって断続的に議論されてきた。参加法に基づく実証実験は、公的扶助改革として現れたものであり、就労への効果を高めるという観点では社会的投資戦略の一環として理解される⁽⁶⁰⁾。一方で、公的扶助の受給要件の緩和や撤廃は、ベーシックインカムに関する定義の一部である「無条件で」行う給付を指向しているということができ、ベーシックインカムの側面を持つとされている⁽⁶¹⁾。

(3) 実験の方法及び対象

オランダ政府は、複数の自治体からの実証実験の提案を受けて、2017年に、実験における具体的な枠組みや評価方法、実験期間中の規制緩和等を定める時限的な勅令⁽⁶²⁾を定めた。こ

⁽⁵⁴⁾ 水島治郎「自律・参加・コミュニティ—オランダにおける社会的投資戦略への転換—」三浦編 前掲注(2), pp.31-58.

⁽⁵⁵⁾ “Participatiewet.” Overheid.nl website <<https://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2021-01-01>>

⁽⁵⁶⁾ オランダでは、最初の公的扶助として「一般扶助法 (Algemene Bijstandswet: ABW)」が1963年に制定され、1965年から同制度が開始された。2003年に「労働及び扶助法 (Wet werk en bijstand: WWB)」(Staatsblad 2003, 375 (2003年法令公報第375号))に改められた。その後、2014年に他の法律と併せた改組・再編が行われるとともに法律名も変更となり、2015年から現在の「参加法」となった。島村玲雄「オランダ第1部 社会福祉の現状と課題 IV 最低所得保障」松村祥子ほか編『新世界の社会福祉 2 (フランス/ドイツ/オランダ)』旬報社, 2019, pp.414-417等。

⁽⁵⁷⁾ 同上

⁽⁵⁸⁾ Robert van der Veen, “Basic Income Experiments in the Netherlands?” *Basic Income Studies*, 14(1), 2019.6, pp.1-13等。

⁽⁵⁹⁾ *ibid.*; 山森 前掲注(1)

⁽⁶⁰⁾ Loek Groot et al., “Welfare States’ Social Investment Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income Guarantee,” *Social Policy and Society*, 18(2), April 2019, pp.277-287.

⁽⁶¹⁾ van der Veen, *op.cit.*(58)

⁽⁶²⁾ Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet (Staatsblad 2017, 69 (2017年法令公報第69号)) <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-69.html>> 本勅令は、法律に基づいて定められる一般行政措置 (AMvB) であり、オ

れを受けて各自治体は実験計画を社会問題・雇用省に申請し、許可が下りた自治体において、実験が行われた。

勅令に基づく実験を行ったのは、フローニンゲン (Groningen)、ヴァーヘニンゲン (Wageningen)、ティルブルフ (Tilburg)、デーフェンテル (Deventer)、ナイメーヘン (Nijmegen)、ユトレヒト (Utrecht) の各自治体を核とする 6 つの実験グループである⁽⁶³⁾。このうちユトレヒト以外の実験グループでは、2017 年中に実施の許可を得て、同年中に実験を開始した。ユトレヒトは、実験の実施のために条例を改正する必要があるため、2018 年 6 月から実験を開始した。勅令において実験の実施期間は最長 2 年間とされており、全ての自治体の実験は 2019 年 10 月で終了した⁽⁶⁴⁾。6 実験グループは実験に関する協議会で共通の分析計画を作成し、勅令に沿った同じ枠組みで実験を行った。ただし、実際には各実験グループにおいて細かな違いがある⁽⁶⁵⁾。

なお、勅令に基づく実験とは別に、アムステルダム (Amsterdam) は、参加法の規定の範囲内での独自の実験を 2018 年 2 月から 2021 年 3 月まで行った⁽⁶⁶⁾。このほかにも、同様の実験を行っている自治体がある⁽⁶⁷⁾。

上記の 6 実験グループが行った実験は、参加法の規定により受給者に課されている義務 (求職活動等) と、他の収入を得た場合の扶助の減額措置を緩和した場合における就労、社会参加、健康、主観的幸福感等への影響を検証するものである⁽⁶⁸⁾。具体的には、公的扶助を受給している者について、①就職のための活動等の義務をなくす⁽⁶⁹⁾、②就労支援等を強化⁽⁷⁰⁾する、③公的扶助に加えて他の収入を得ることを認める (追加的収入の 50% (上限約 200 ユーロ (約 2.6 万円) / 月) を確保できる⁽⁷¹⁾)、という 3 つのグループと、実験に参加するが条件を変えない

ランダでは、勅令の形で定められる (オランダ憲法第 89 条)。『各国憲法集 (7) オランダ憲法』(調査資料 2012-3-c 基本情報シリーズ 13) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2013, p.32. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digi_depo_8186538_po_201203c.pdf?contentNo=1>

⁽⁶³⁾ ユトレヒトはザイスト (Zeist) と、フローニンゲンはテン・ブール (Ten Boer) と共同で実施した。ただし、フローニンゲンとテン・ブールは 2019 年 1 月に合併している。ZonMw, “Experimenten Participatiewet Procesevaluatie,” 2020.4, p.12. Rijksoverheid website <<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/05/28/procesevaluatie-experimenten-participatiewet/bijlage-2-procesevaluatie-experimenten-participatiewet.pdf>>

⁽⁶⁴⁾ 実験参加者が希望した場合は、実験終了後 3 か月間、実験参加時と同じ条件での受給が認められた。 *ibid.*, p.12.

⁽⁶⁵⁾ *ibid.*, pp.24-41 等。

⁽⁶⁶⁾ 参加法では、受給者の就労を要件として年に 2 回まで自治体が任意で一定額までの一時金を給付することが認められており、同実験はこの規定を利用している。同実験では被験者への事後調査の後、2022 年に最終報告書がまとめられる予定である。“Het Amsterdamse Experiment met de Bijstand.” Hogeschool van Amsterdam (アムステルダム応用科学大学) website <<https://www.hva.nl/carem/gedeelde-content/projecten/projecten-algemeen/2018/amsterdamse-experiment-met-de-bijstand.html>>

⁽⁶⁷⁾ アムステルダムのほかには、アペルドールン (Apeldoorn)、エーベ (Epe)、ゲルドロップ・ミールロ (Geldrop-Mierlo)、オス (Oss) が類似の実験を行っている (又は行った) とされる。“Memo wethouders t.b.v. het bestuurlijk overleg met de staatsecretaris sociale zaken, Tamara van Ark op 14 mei 2020.” Rijksoverheid website <<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/05/28/memo-wethouders-over-bijstandsexperimenten-participatiewet/bijlage-9-memo-wethouders-over-bijstandsexperimenten-participatiewet.pdf>>

⁽⁶⁸⁾ 政府の勅令は就労への影響のみを目標としており、健康等への影響は実験グループ側が設定した目標である。健康等への影響は、各実験グループがほぼ共通の調査項目を使用して、参加者へのアンケートやインタビューにより調査された。ZonMw, *op.cit.*(63), pp.14-15.

⁽⁶⁹⁾ ただし、勅令では、実験参加者が自発的に就職のための努力を行ったかどうかのチェックを実験開始から 6 か月後と 12 か月後に自治体が行い、努力の足りない参加者は実験から外すと規定された。一部の研究者は、この規定は実験の仮説検証を困難にするものであると指摘した。van der Veen, *op.cit.*(58)

⁽⁷⁰⁾ 通常よりも受給者とケースワーカーとの面接回数を増やし、参加者の状況に合わせた追加的な支援を受けた。自治体によっては、担当のケースワーカーが固定される等の措置が取られた。ZonMw, *op.cit.*(63), pp.24-41 等。

⁽⁷¹⁾ 現行法の下では、公的扶助受給者が確保できるのは追加的収入の 25% である。

対照群を比較し、また、実験に参加しない通常の公的扶助受給者のグループ（参照群）とも併せて比較を行った⁽⁷²⁾。なお、一部のグループでは、①と③又は②と③を組み合わせたグループを設けた⁽⁷³⁾。実験対象に選ばれた者の実験への参加は任意である。ただし、参加する受給者は各グループにランダムに当てはめられる⁽⁷⁴⁾。対象者数は約 3,300 人（対照群を含む。最小はナイメーヘンの 350 人、最大はフローニンゲンの 890 人）だった。実験の費用は各自治体が負担した⁽⁷⁵⁾。

(4) 結果の概要

実験終了後、各実験グループはそれぞれ報告書⁽⁷⁶⁾を取りまとめており、政府の経済政策分析局（Centraal Planbureau: CPB）が実験全体の分析をまとめた報告書⁽⁷⁷⁾を、また、オランダ保健研究開発機構（ZonMw）が調査プロセスの評価等に関するレポート⁽⁷⁸⁾を作成している。

CPB の報告書によると、全体として上述の①～③の各グループの就労に関する影響について、ユトレヒトの実験グループの一部の結果を除いて、統計的に有意な水準での効果は見られなかったが、一方で悪影響も見られなかったとされている。ただし、同報告書では、こうした結果が、実験による規制緩和等の影響であるかどうかについては解釈が難しいとしている。その理由としては、同報告書刊行の時点で入手できたデータの制約や、実験グループによっては対照群を含めた実験参加者全体で就労状況が改善する等の結果が得られたため⁽⁷⁹⁾、効果の判別が難しい場合があること等が挙げられた⁽⁸⁰⁾。

ユトレヒトの最終報告書によれば、①のグループでは低学歴の受給者の就労が増加した。一方で、中等教育修了以上の受給者には効果が見られなかった⁽⁸¹⁾。②のグループでは週に 12 時間以上の仕事を見つける可能性が高まったが、統計的に有意な結果ではなかった。③のグループでは、週に 8 時間以上の就労につながりやすくなり、また既に就労していたパートタイム雇用を辞めにくくするといった特徴が見られたものの、公的扶助の受給を終了することは難しかった⁽⁸²⁾。また、受給者の社会参加、健康、主観的幸福感等については、全体では統計的に

(72) 対照群と参照群を比較することにより、実験に参加すること自体の影響が考慮された。

(73) フローニンゲンのグループでは、①～③から自分で選択できる第 4 のグループも設けた。ZonMw, *op.cit.*(63), pp.12-24.

(74) Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet, *op.cit.*(62) ただし、フローニンゲンの第 4 グループを除く。

(75) ZonMw, *op.cit.*(63), pp.11, 25-41.

(76) 各報告書は各自治体や委託先研究機関で公開されており、社会問題・雇用省は議会に対して行った報告の添付文書として各報告書を公開している。“Kamerbrief reactie op uitkomsten experimenten Participatiewet,” 2020.5.28. Rijksoverheid website <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/28/kamerbrief-reactie-op-uitkomsten-experimenten-participatiewet>>

(77) Centraal Planbureau, “Evaluatie experimenten Participatiewet: Effecten op de uitstroom naar werk,” 2020.5. *ibid.* <<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/05/28/evaluatie-experimenten-participatiewet/bijlage-1-cpb-notitie-28mei2020-evaluatie-experimenten-participatiewet.pdf>>

(78) ZonMw, *op.cit.*(63)

(79) 実験に注目が集まっていたこと等の実験を取り巻く環境が、対照群を含む実験参加者の行動に影響した可能性が指摘されている。Centraal Planbureau, *op.cit.*(77), pp.14, 28.

(80) *ibid.*, pp.3-4.

(81) 報告書ではこの結果について、従来の支援が低学歴の受給者に合っていない可能性や、支援を受ける中等教育修了以上の受給者が就労につながる際に何らかの障害を抱えている可能性等を指摘している。Timo Verlaat et al., *Onderzoek Weten wat werkt: samen werken aan een betere bijstand*, Utrecht: Universiteit Utrecht, 2020, pp.32-33.

(82) CPB は、実験参加者が月に 200 ユーロ以上の追加的収入を得られないために、短時間労働しか増えなかったのではないかと指摘している。Centraal Planbureau, *op.cit.*(77), p.20.

有意な影響は見られなかった。①と②のグループについては、受給者自身の仕事を見つける能力に対する自信（自己効力感）が対照群に比べて高かった⁽⁸³⁾とされている⁽⁸⁴⁾。

表3 オランダの実験の概要

実験の主体	地方自治体を核とする6つの実験グループ（中央政府の定めるガイドラインに基づいて、同じ枠組みでそれぞれ調査を実施）。
主な目的	公的扶助受給者を就労につなげるために効果的な方法を調査する。
対象	稼働能力のある困窮者を対象とする公的扶助（参加法）の受給者（全実験グループ合計で約3,300人）。実験対象に選ばれた場合の参加は任意だが、各グループにはランダムに当てはめられる。
方法	参加者を、①就職のための活動等の義務をなくす、②就労支援等を強化する、③公的扶助に加えて他の収入を得ることを認める（追加的収入の50%で、上限は月額約200ユーロ（約2.6万円））の3グループと対照群に割り当て、就労状況等について、他の受給者と比較した。
主な結果	全体として、就労の増加に関する統計的に有意な効果は一部を除いて確認できなかったが、悪影響も確認できなかった。 ユトレヒトの実験グループでは、③のグループで、パートタイム労働がやや増加した。また、①と②のグループでは、参加者の自己効力感が対照群と比べて高かった。

(注) 各実験グループによって、細かな方法が異なる場合がある。

(出典) ZonMw, “Experimenten Participatiewet Procesevaluatie,” 2020.4, p.12. Rijksoverheid website <<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/05/28/procesevaluatie-experimenten-participatiewet/bijlage-2-procesevaluatie-experimenten-participatiewet.pdf>>; Timo Verlaat et al., “Study What Works (Weten wat werkt): Summary of the final report in English,” 2020.3. Universiteit Utrecht website <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/395951/Summary_in_English.pdf> 等を基に筆者作成。

3 スペイン

(1) 概要

スペインでは、2020年に低所得者向けの最低所得保障制度である「最低生活所得（ingreso mínimo vital: IMV）」が導入された（本節末尾の表4を参照）。IMVについて、一部メディアでは「ベーシック・インカムの導入」として報じられた⁽⁸⁵⁾。実際には、一定の低所得世帯に限定した現金給付制度であり、資力調査を伴うものであるため、前述のBIENによる定義（Iの1参照）の観点からは、公的扶助とみなす方が適切である。

(2) 制度導入の背景

スペインでは、中央政府による最低所得保障制度が創設されず、各自治州による制度が形成されてきた。各自治州の制度は、バスク自治州が1988年に創設を決定したのを皮切りに、1992年までに全国に広がったとされ、保障水準の実情は各自治州によって多様であると指摘されていた⁽⁸⁶⁾。これにより、低所得者に対する福祉制度の州間格差が生じていること、また、

⁽⁸³⁾ 実験開始後16か月目に行われたアンケートにおいて、対照群と比較した結果。Verlaat et al., *op.cit.*(81), pp.35-36, 80.

⁽⁸⁴⁾ Timo Verlaat et al., “Study What Works (Weten wat werkt): Summary of the final report in English,” 2020.3. Universiteit Utrecht website <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/395951/Summary_in_English.pdf>

⁽⁸⁵⁾ 「スペイン、ベーシックインカムを承認 コロナによる貧困に対応」2020.6.1. AFPBB News ウェブサイト <<https://www.afpbb.com/articles/-/3285829>>; 田中理「コロナ危機とベーシック・インカム」2020.5.19. 第一生命経済研究所ウェブサイト <<https://www.dlri.co.jp/pdf/macro/2020/tanaka200519spain.pdf>> 等。

⁽⁸⁶⁾ 中島晶子『南欧福祉国家スペインの形成と変容—家族主義という福祉レジーム—』ミネルヴァ書房, 2012, pp.112-113.

相対的貧困率⁽⁸⁷⁾や失業率がEU圏内において比較的高いことなどが、従前から問題とされていた。

2019年のスペイン議会選挙では、与党である社会労働党（PSOE）が、選挙公約の一部として、中央政府による最低生活所得制度の導入を検討すると発表した⁽⁸⁸⁾。その後、社会労働党と左派政党ポデモス（Podemos）の連立政権が発足し、2020年の新型コロナウイルス感染症対策の中で、IMVの実施が前倒しされた。IMVに関する政令法⁽⁸⁹⁾は、2020年5月29日に閣議決定され、6月1日に公布され⁽⁹⁰⁾、6月10日に下院の承認を受けた⁽⁹¹⁾。これを受けて、2020年6月分から給付が開始された⁽⁹²⁾。

(3) 制度の内容

IMVは、世帯の人数構成に応じて変わる基準額の所得を保障するものであり、所得がある場合には基準額との差額を毎月給付するものである。2021年の基準額は、単身世帯の場合、月額469.93ユーロ（約6.2万円）／年額5639.2ユーロ（約73.9万円）である。世帯構成に応じて1人当たり月額140.98ユーロ（約1.8万円）／年額1,961.76ユーロ（約22.2万円）が追加され、最大（世帯員5人以上の場合）で月額1,033.85ユーロ（約13.5万円）／年額12,406.24ユーロ（約163万円）である。ひとり親の場合は月額103.39ユーロ（約1.4万円）が追加される。所得には他の社会手当は含まれず、併給が可能とされる⁽⁹³⁾。

受給対象者（世帯主）は23～65歳（扶養する子どもがいる場合は18歳以上）で、一定の要件を満たす場合に給付を受けることができる。具体的には、スペインに1年以上合法に居住し、世帯形成後3年以上が経過していることや、一定の資産要件（常居所を除く資産が給付額の約3倍未満（基準額は世帯構成に応じて異なる。))を満たすこと等がある。前年の所得が基準額（IMVの給付年額）を下回る場合か、本年の所得が基準額を下回る見込みとなった場合に申請できる。後者の場合は、その後の所得の状況により給付額が調整される⁽⁹⁴⁾。申請はオンラインで行うことができ、指定の銀行口座に毎月振り込まれる⁽⁹⁵⁾。

⁽⁸⁷⁾ 一定の生活水準を「貧困線」と設定して、それに満たない人の割合を示したもの。一般に、日本や経済協力開発機構（OECD）では貧困線として等価可処分所得の中央値の50%を用いる。EUでは一般に中央値の60%を用いて、より広い範囲の人々を貧困層と捉える。高橋義明「欧州連合における貧困・社会的排除指標の数値目標化とモニタリング」『海外社会保障研究』185号、2013.12、pp.4-25。

⁽⁸⁸⁾ PSOE, “AHORA, PROGRESO,” p.30. <<https://www.psoe.es/media-content/2019/10/Ahora-progreso-programa-PSOE-10N-31102019.pdf>>

⁽⁸⁹⁾ 政令法（Decreto-Ley）は、特別かつ緊急の必要がある場合に内閣が暫定的に定める法規。国の基本的制度の秩序体系、市民の権利・自由、自治州制度等に影響を及ぼすことができない。公布後30日以内に下院の承認を得なければならない。亀野邁夫「スペインの憲法事情」『諸外国の憲法事情 2』（調査資料2002-2）国立国会図書館調査及び立法考査局、2002.7、p.13。

⁽⁹⁰⁾ “Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.” Boletín Oficial del Estado website <<https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/29/20>>

⁽⁹¹⁾ “Resolución de 10 de junio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.” *ibid.* <<https://www.boe.es/eli/es/res/2020/06/10/2>>

⁽⁹²⁾ 「新型コロナの影響で最低所得保障（ミニマムインカム）を前倒しで導入へ」2020.6.3. 日本貿易振興機構（JETRO）ウェブサイト <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/06/c756b0314b505f88.html>>

⁽⁹³⁾ 同上; “Ingreso Mínimo Vital.” Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social website <<https://www.mscbs.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm>>

⁽⁹⁴⁾ 「新型コロナの影響で最低所得保障（ミニマムインカム）を前倒しで導入へ」前掲注⁽⁹²⁾

⁽⁹⁵⁾ “Ingreso Mínimo Vital.” Seguridad Social website <<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/FAQ/48581/42b9f3e8-8eca-4106-864e-2b5bdad27269>>

(4) 導入後の状況

IMV の導入は、特に州による最低所得保障の水準が低かった地域を中心にその水準を引き上げる効果を持つため、スペインにおける貧困の削減に寄与すると考えられており、動向が注目されている⁽⁹⁶⁾。ただし、IMV の導入後、多数の受給申請がなされ、審査・処理が進んでいないことが指摘された。審査等が進まない背景としては、給付条件が複雑であることや、担当職員の不足、早急な導入による準備不足等が挙げられている⁽⁹⁷⁾。2021年3月の発表によれば、有効な申請件数約116万件に対して、約81万件の処理が完了した⁽⁹⁸⁾。要件を満たさないとして申請が却下される場合も多く、これまでに受給が認められた世帯数は約20万世帯（約57万人）である⁽⁹⁹⁾。受給する世帯主の平均年齢は43.51歳、全受給者の平均年齢は27.55歳であり、平均受給額は月額460ユーロ（約6万円）である。世帯類型別では、約3分の1がひとり親世帯とされている⁽¹⁰⁰⁾。

表4 スペインの「最低生活所得 (Ingreso Mínimo Vital: IMV)」の概要

実施主体	中央政府。
目的	中央政府による最低所得保障（公的扶助）制度が創設されてこなかった中で、低所得者に対する福祉制度の州間格差や、EU圏内において比較的高い相対的貧困率等に対応する。また、新型コロナウイルス感染症による経済的・社会的な影響を緩和する。
対象	世帯主が23～65歳（扶養する子どもがいる場合は18歳以上）で、以下の要件を満たす場合。 <ul style="list-style-type: none"> ・スペインに1年以上合法に居住している。 ・単身世帯は3年以上、複数人の世帯は1年以上自立して生活している。 ・求職者として登録している。 ・利用可能な他の給付を利用している。 ・一定の資産要件（常居所を除く資産が給付年額の約3倍未満（世帯構成に応じて異なる。））を満たす。
方法	前年の年間所得又は今年の年間所得見込み額が基準額（年額）を下回る場合、差額を給付する。基準額は単身世帯の場合、月額469.93ユーロ（約6.2万円）／年額5639.2ユーロ（約73.9万円）となる。世帯構成に応じて1人当たり月額140.98ユーロ（約1.8万円）／年額1,961.76ユーロ（約22.2万円）が追加され、最大（5人以上の世帯）で月額1,033.85ユーロ（約13.5万円）／年額12,406.24ユーロ（約163万円）である。ひとり親の場合は月額103.39ユーロ（約1.4万円）が追加される。所得には他の社会手当は含まれず、併給が可能である。
現状	2021年3月時点で、約20万世帯（約57万人）に給付が行われている。開始当初から大量の申請を受け付けており、審査・処理に遅れが発生している。

（出典）“Ingreso Mínimo Vital.” Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social website <<https://www.mscbs.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm>>; 「新型コロナの影響で最低所得保障（ミニマムインカム）を前倒しで導入へ」2020.6.3. 日本貿易振興機構（JETRO）ウェブサイト <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/06/c756b0314b505f88.html>> 等を基に筆者作成。

⁽⁹⁶⁾ Adrián Hernández et al., “Moving towards fairer regional minimum income schemes in Spain,” *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, No.04/2020, 2020. <<https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc120875.pdf>>

⁽⁹⁷⁾ 「ベーシックインカム導入も立ち往生、審査待ちに数か月 スペイン」2020.9.13. AFPBB News ウェブサイト <<https://www.afpbb.com/articles/-/3302750>>; 大西孝弘「竹中平蔵氏の提言で紛糾のベーシックインカム、スペインで導入難航」『日経ビジネス』（電子版）2020.10.2. <<https://business.nikkei.com/atcl/gen/19/00122/100100047/>> なお、審査・処理の遅れに対しては、その後、自治体の持つ情報の活用等による迅速化が図られた。

⁽⁹⁸⁾ Ministerio De Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, “Datos de Expedientes por Provincials.” Seguridad Social website <<https://revista.seg-social.es/wp-content/uploads/2021/03/Datos-por-provincias.pdf>>

⁽⁹⁹⁾ *ibid.* なお、政府は当初、対象世帯数を約85万世帯（約230万人）としていた。「新型コロナの影響で最低所得保障（ミニマムインカム）を前倒しで導入へ」前掲注⁹²

⁽¹⁰⁰⁾ “El Ingreso Mínimo Vital llega en marzo a 203.000 hogares en los que viven más de 565.000 personas,” 2021.3.19. Seguridad Social website <<https://revista.seg-social.es/2021/03/19/el-ingreso-minimo-vital-llega-en-marzo-a-203-000-hogares-en-los-que-viven-mas-de-565-000-personas/>>

おわりに

本稿で見てきた3か国以外の例も含め、欧州諸国においては、ベーシックインカムの定義に沿った制度は実現されていない。ただし、フィンランドやオランダの実験の事例は、共に公的扶助の受給条件を緩和した場合の影響を検討しており、ベーシックインカムの理念の一部である「資力調査や労働要件を課さずに、無条件で」行う給付を指向しているとも捉えることができる。

一方で、公的扶助の改革による就労等への影響を調査することが目的とされていることや、より効率的な自立支援を目指すという点に注目すれば、社会的投資戦略に沿った政策であるとも考えられる。ベーシックインカムが社会的投資戦略への批判として主張されている側面がある一方で、公的扶助の効率化という観点では、両者の目的が一致する点がある点は興味深い。

なお、欧州におけるこうした取組を考える際には、各制度の対象者や範囲、他制度との関係、労働市場の動向や社会意識といった外部状況等の多くの点で、日本の状況とは違いがあることへの留意を要する。ただし、日本も諸外国も社会保障制度における新しいリスクへの対応が課題となっている点は同様であり、今後のより効果的な支援の在り方を検討していく上では、諸外国の動向について注視していく必要があるだろう。

(ほりうち ゆうと)