

# 増税の必要性和意義を考える

神野 直彦

東京大学大学院経済学研究科教授  
生活研所長

「小さな政府」を掲げ、福祉等の給付の削減、負担強化を基本方針としてきた小泉政権以来の構造改革によって、国民生活や地域社会は崩壊の危機に瀕しています。人々の安心が守られる社会をつくるためには、財政を有効に機能させ、医療、教育、福祉など適切な社会サービスを給付しなければなりません。

国民の生活を支え強い福祉を実現するため増税の必要性がいま問われています。

## 支持が高い高福祉・高負担

増税の問題を扱うには、単純に増税が良い悪いという話ではなく、国民が共同消費すなわち分かち合いで、どういうサービスを市場で購買力に応じて配ってよいのか、どういうサービスを分かち合い、必要に応じて配らなければいけないのか、を決めていくということです。どういうサービスを私的な領域ではなく公の領域で、分かち合いでやっていくかを、国民で決

めさせてほしい、国民の自決権で決めていくということです。

実は、「社会的に支え合うことが必要だし、そのための負担は必要だ」と多くの人たちが考えています。福祉であれ教育であれ、そこに必要がある以上、何らかの形でやらないわけにはいかない。そして公的な社会保障や無償サービスでやろうが、有償サービスでやろうが、市場でやろうが、結局かかるコストに大差はありません。

では、人々の共同意志決定にしたら、負担はどうなるのか。世論調査（東京大学社会科学研究所 武川正吾教授）でみるかぎり、「高福祉なら、高負担でもよい」と答える人が、常に高い割合で存在します。

国民に〈負担が高くても高福祉がいいか、それとも負担が低くさえあれば低福祉でもいいか〉という選択を聞いています。2000年から2005年までの調査ですが、それよると日本国民はこの間、約6割の人が負担が高くても高福祉のほうがよいと答えています。低負担であれば低福祉でもよいという人よりも圧倒的に多い。しかも2000年からの時系列的で見ると、高負担・高福祉の選択が高まっています。国民はむしろ負担が高くても福祉が充実していたほうが良いという意思を持っているようです。

とはいえ、中身を分析してみるとこれがなかなか複雑です。男女別で見ると、男性は圧倒的に高福祉・高負担支持です。男性の7割が高福祉・高負担支持なのですが、女性の支持はそれほどでもない。完

### じんの なおひこ

1946年生。東京大学大学院経済学研究科財政学専攻博士課程修了。大阪市立大学経済学部助教授、東京大学経済学部助教授を経て、1992年より現職。編著書に『希望の構想—分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』『地域再生の経済学』『人間回復の経済学』など多数。

全に高福祉・高負担のほうが良いという人と、負担が低ければ低福祉でもかまわないという人が拮抗して半々です。

結果として、男性は7割、女性は5割、で平均すると6割が高福祉・高負担支持となります。所得階層別にみると、所得が高くなればなるほど高福祉・高負担支持で、所得が低くなればなるほど低福祉・低負担支持となります。

## 福祉目的税は非民主的

総じて人々は、全体としては福祉サービス——みんなの分かち合いで生活を支え合うというサービスが高いのであれば、負担は高くてもかまわないと考えているようです。ただこの解釈はいろいろあって、日本の福祉のあり方に関わる反省しなければならない点が多々あるということです。福祉の低い人たちの生活を支えていないのではないか、かれらはこれ以上の負担は困るといつているのですから、実際に支えきれていないのではないか、共同事業としてやるべきことは何かについて、いま一度見直す必要があると思います。日本国民は、基本的には共同事業でやるべき領域が多くなれば、共同負担が大きくなってかまわないと考えている、それが負担意識に反映しないというのはどこが悪いのか、民主主義が機能していないのかどうか。

調査でみる限りでは、選挙で負担が高くなることを訴えても支持は得られるわけです。しかし、実際は選挙をまえに、税負担を高くすると訴えれば負けるので、みんな減税合戦です。なぜそうなるのか。たぶん高福祉という政策を打ち出せていないからだだと思います。国民がこれだったら負担が高くても良いという政策がないからではないのでしょうか。

私が期待したいのは、人々の身近にある地方自治体が総合的なサービス給付を担い、サービスを具体的に提示することで負担へのコンセンサスを得ることだと思います。要はこれらサービスを社会的な共同サービスでやるかやらないかという選択の問題です。

問題は本来なら、「歳出構造をこういう形に変えていくから、租税負担や社会保障負担の構造もこう変えていく」といった議論がなければおかしい。

税負担をどうするかという議論と、歳出構造をどうするかという議論がまったく分断されて行なわれています。リンクしようとするするとすぐ目的税にするという非民主的な発想になってしまいます。私に言わせれば、目的税は非民主的きわまりないものです。毎年度どういう政策をたてるかで中身は変わってくるのに、そこを拘束しようとするわけですから。人々が、こういう共同事業だったらこういう負担で支え合っているという合意がなければならぬ。それが国民の生活を支えている、自分の生活を支えているという実感がまったくないなかで、だれかがうまいことをしているのではないかと思っ支持しないわけです。

スウェーデンでも世論調査によると国民は「政府が無駄づかいをして、非効率だ」と答えています。それでも、なぜスウェーデンでは税負担の高さを支持するか。個々のサービスごとに聞いた調査があります。

あなたは子どもたちの保育サービスを充実させるのに増税の意思がありますか？ というと、これは圧倒的にYESなのです。それから医療サービスを充実させるのに増税の意思がありますか？ 子どもたちの教育を充実させるのに増税の意思がありますか？ さらに高齢者福祉というかお年寄りの養老のサービスを充実させるのに増税の意思がありますか？ みんなYESです。しかし、NOが二つあって、一つは、日本でいう生活保護です。これを充実させるのに増税の意思がありますか？ というと、これはNO。もう一つは住宅手当のための増税もNOです。

生活保護と住宅手当が拒否されるのは、いずれもユニバーサル（普遍主義的）に提供されないからです。住宅手当の支給には、ミーンズ・テスト（資力調査）がついていて、貧しい人にしか支給されません。もちろん、生活保護は貧しい人に限定されて支給されます。つまり、生活保護も住宅手当も貧しい人に限定されて支給されるのです。

## ユニバーサル主義こそ重要

ここからの示唆は、一つにはユニバーサル・サービスでやった方が良いということです。貧しい人であろうと豊かな人であろうと、医療、教育、福祉に関してはみんなただで配る。ユニバーサル・サービスにしたほうが、格差や貧困を減少させるので支持が集まり、生活保護や住宅手当のような貧しい人々に限定した金銭給付を拡大することには政治的な支持が得られません。もらう人ともらわない人との間で格差ができ、もらう人がバッシングにあつて、結局、その水準すらも低くなってしまふ。垂直的な再分配をやればやるほど貧困が増え、格差が拡大するということです。生活保護のような低所得者に限定した現金給付をやればやるほど格差は拡大し、貧困は増えていきます。これは「再分配のパラドックス」といわれるものです。

ところが医療は貧しい人であろうと豊かな人であろうとただ、教育もただ、保育や何かもただ、というふうに、ユニバーサルに出して支持を得ているようなものはほとんど無料にしていますから、すべての人々に貧富の差なく行き渡るのです。そうすると支持が得られます。

もちろん、正確に言えばユニバーサルに出しているといつても、自己負担がないわけではありません。しかし、この場合でもサービスは市場で購入するものではないという原則のもとに、所得比例で負担されています。

こうしたユニバーサルに提供されるサービスは、豊かな人でも貧しい人でも恩恵をこうむります。つまり、中産階級の生活を公共サービスが支えている社会では、人びとは税負担に応じるのです。

逆に、アメリカのような国では福祉の提供が貧しい人に限定されています。意外なことにアメリカの貧しい人に対する社会的扶助は、スカンジナビア諸国よりも圧倒的に大きいのです。

公共サービスの利益が貧しい人に限定され、中間層に行き渡らないと、負担に対する不満が中間層に

うつ積みます。中間層の負担が高まると、利益を受け取れないのに負担だけさせられ、利益は働かない貧しい人へのみに残っているという租税抵抗が激しくなります。それが象徴的に表れたのが、1978年に起きたカリフォルニア州の「納税者の反乱」(編注:固定資産税制度の見直し、税軽減を求めた住民運動で、その後アメリカ全土に波及)だといってよいと思います。つまり、「小さな政府」を求めて国民は租税抵抗をするのではなく、「小さな政府」だからこそ国民が租税抵抗をするのです。

本来、富裕層から貧困層への所得配分がなければ社会保障は成り立たないはずですが、社会保障給付を貧しい人に限定すると、社会保障に非常に厳しい目をむけるようになります。つまり、「私が負担したものを、なぜ他の者が受益するのか」といった不満が高まるのです。

たしかに「福祉国家」が実現すると、富裕層だけでなく、中産階級も社会保障を負担せざるをえなくなる。そのときに決定的なのは、中産階級がユニバーサルに福祉サービスを受けているかどうかという点です。スカンジナビア諸国の人たちも負担は嫌がりますが、しかし自分自身もサービスを受けられるからこそ、負担へのコンセンサスが作られる。

日本のように「財政再建」の名のもとに社会保障給付が切り下げられ、人びとが「自分たちは負担は求められるが、どうせ受益はないんだ」と思ってしまったら、納得などしないでしよう。

現在の税負担構造のまま、さらに負担を求めると、中産階級の租税負担感が高まるだけになる恐れがあります。

## 公共サービスが中産階級を支えているか

肝心なことは、中産階級の生活を公共サービスが支えているか支えていないかということなのです。日本の場合にはすぐに所得制限を設けてしまいます。

保育などにしても、ユニバーサル(普遍主義的)ではありません。選別主義で保育に欠ける子どもたちが

けが対象ですと言っているわけです。サービスがみんな選別主義なのです。具体的にいうと、少し所得のある女性はたちまち保育サービスを受けられなくなるのが現状です。自治体にもよりますが、大都市圏の民間保育所では10万円ぐらい払わなければダメで、さらに近所に実家がなくてベビーシッターなどを頼むと月に20万円です。そこで消費税を引き上げるといったら、それは怒りますよね。そういうことなのです。

人びとの身近なところで、どんなサービスを受けたいか、そのためにはどんな税負担なら応じるか、税負担と歳出の関係をはっきりさせて、住民が選択するシステムをつくるしかありません。

つまり、ヨーロッパ諸国の税負担が高い国と、アメリカや日本のように低い国とを比べてどこが違うかという、サービスがどの程度ユニバーサルな国か、それとも選別主義の国かということです。言い換えれば、中産階級の生活を支えているような、つまり公共サービスが中産階級を支えているか否か、所得を失うようなリスクに陥った時、それを補填するようなサービスが出来上がっているかどうか。中産階級の生活を公共サービスが支えている社会では、人々は税負担に応ずるのです。

増税するにはどうしたらいいかというようなことを政策として出すのは本末転倒です。税負担の高い国というのはそういう国なんですよということと同時に、税負担の高い国というのはユニバーサルに公共サービスを出している国で、税負担の高い国のほうが格差も少なく貧困も少ない。さらに言えば、成長力もいまのところ高いのです。そういう問題とセットじゃないと。たんに増税か増税じゃないかという話ではありません。

そういうユニバーサルのサービスであれば、消費税のようにすべての国民が負担し合えるような税であってもかまいません。リスクをお互いに負担しようというのであればかまわないのですが、そういう国々でも日本と比べれば再分配効果がある税負担というのは高いのです。

むしろ所得税中心主義の国というのはアメリカの

ような小さな政府の国です。アメリカのような税負担の低い国は所得税の負担が高く、消費税つまり付加価値税は導入していないのです。税負担水準の低い国は、税構造を累進的にせざるを得ません。なぜなら、税負担の低い国というのは、ユニバーサルにサービスを出していない国ですから、国民がお互いに分かち合って生活をしていくという国ではありません。一人ひとりが自己責任で生きていってください、政府は秩序維持、社会の枠組みを作るような暴力的・非行防止だけに特化しますからという国は、その代わりそうしたサービスの負担は、豊かな人々の負担にもとづいて貧しい人は負担しなくて結構です、という社会になってきます。アメリカは小さな政府ですけれども、付加価値税を導入すらしらないのです。日本は小さな政府でありながら、所得税を減税し消費税を増税し、これからも増税しようとしています。このように「小さな政府の逆進性」を目指しているのでは人々は怒るのは当然です。

一方、ヨーロッパ、とくにスカンジナビア諸国の場合には、全体の負担水準が高くなっていて、豊かな人も貧しい人も互いに分かち合いで生きていこう、貧しい人も税さえ払えば普遍的にサービスを楽しむことができるというシステムになっています。消費税のウェイトを高くし、控除を削減してもかまわないはずで、このように大きな政府の逆進性、小さな政府の累進性というのが筋だと思えます。

ところが日本は小さな政府にするというサービス構造を言うときにはアメリカを見て、税負担構造を議論するときはヨーロッパをみて、ヨーロッパは付加価値税は2桁だよなどというのです。

いずれにせよ私たちは、税の負担水準を考える場合には、どういうサービスを分かち合いでやっていくのか、分かち合いでやっていく領域を大きくするのか、それをやめるのかということを決めなければいけません。決めた上で、分かち合いでやっていくとして、それをどう出し合うのかということになります。■

(本稿は神野教授の口述を本誌編集部でまとめたものです。)

# 嫌税の政治学

新川 敏光

京都大学大学院法学研究科教授

## 1 小さな政府は美しい？

「スモール・イズ・ビューティフル」(E.F.シュマッハー)をもじるなら、日本政府は美しい。なぜなら先進経済国のなかで、最小といってよい政府規模を誇っているからである。社会保障支出の対GDP比に限ってみても、21世紀に入って日本の高齢化率は先進諸国のなかでもっとも高くなっているにもかかわらず(2008年現在で22%)、**図1**からわかるように、日本はOECD平均を遥かに下回り、高齢化率の高い国々、しかも自由主義の強いアングロ・サクソン諸国や新興経済国と比べても遜色のないレベルにある。

しかも医療費抑制をみれば、アメリカは途端に劣等生にかわるのに対して、日本は驚くほどの優等生ぶりである。**図2**をみると、アメリカは高齢化率がさほど上昇していないにもかかわらず、医療費は天井知らずともいべき勢いで増えているのに対して、わが

国はもっとも高い高齢化率を示しながら、韓国を除けば、最低の支出レベルに止まっている。確かに医療支出は年々増加しているが、他国に比べてそれは微増程度である。つまり、わが国の場合、高齢化の医療費への影響は、実に効果的に抑制されている。当然国民負担率(租税・社会保障負担の対国民所得比)も低い。2005年段階で、スウェーデンの70.7%を筆頭に、フランスは60%、ドイツは50%を超え、イギリスでも50%近いのに対して、日本はアメリカと共に、40%以下に止まっている(アメリカ34.5%に対して日本は38.3%)(<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryu/020.htm>)。

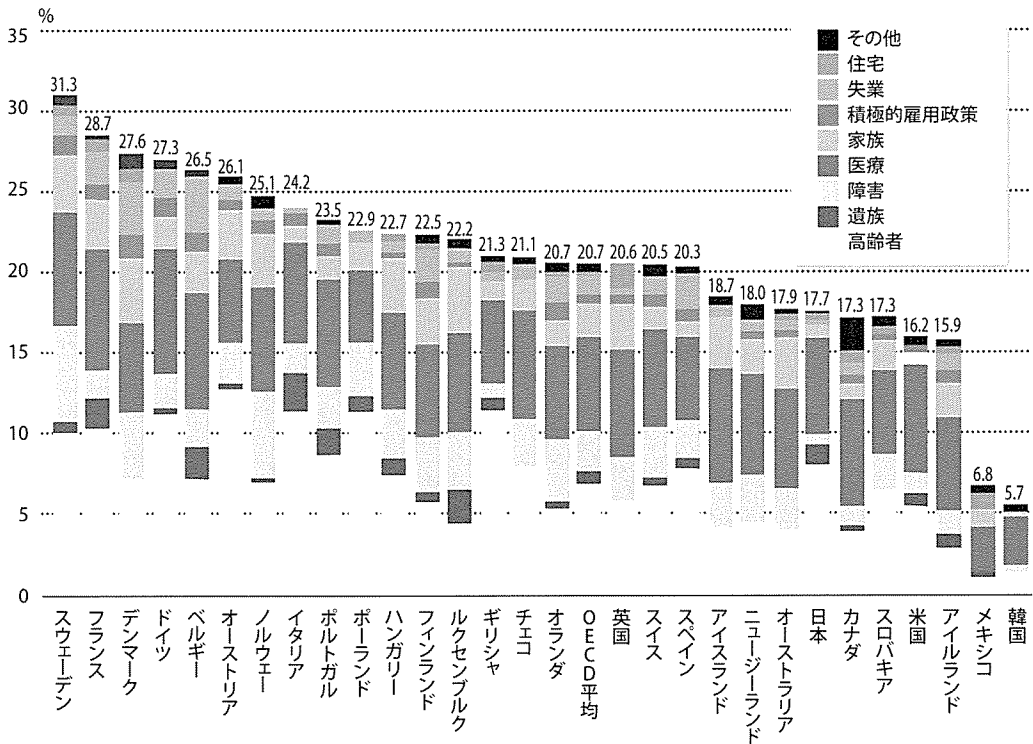
総じて、日本は、自由主義のチャンピオン、アメリカと遜色のない「小さな政府」を誇っている。しかしこのことは、社会保障給付が貧しいことの裏返しである<sup>1)</sup>。したがって、年金・医療財政の将来的維持可能性が危ぶまれるなら、現状でも低レベルにある給付をさらに縮減(縮小+削減)するのではなく、国民負担の引き上げによって行うのが妥当である。既にみたように、そのための余力は十分あるといえる。ところが、国民負担増、とりわけ増税となれば、政治的に大問題となる。消費税導入に至る過程をみれば、大平内閣、中曽根内閣、竹下内閣という三つの政権を潰したし、消費税引き上げ問題は、細川内閣の内部崩壊を決定的にした。個々の過程にはいうまでもなく固有の問題がある。しかし、そこにはより一般的な嫌税の政治ダイナミズムが働いているように思われる。本

### しんかわ としみつ

トロント大学大学院政治学研究科博士課程修了。トロント大学 Ph.D. 専門は比較政治経済学。新潟大学教授、北海道大学教授を経て、現職。

著書に『日本型福祉レジームの発展と変容』、『幻視のなかの社会民主主義』、『比較政治経済学』(共著)など多数。

図1 社会保障給付費の国際比較 (OECD 諸国) (2003 年)



注: 税や社会保険による公的支出 (Public Social Expenditure) の対GDP比である。トルコは不詳。  
 資料: OECD統計データベース (data extracted on 2007/11/15)  
 出典: <http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/2798.html>

稿ではそのメカニズムを明らかにし、事態打開の途を探る。

## 2 増税は不人気政策である

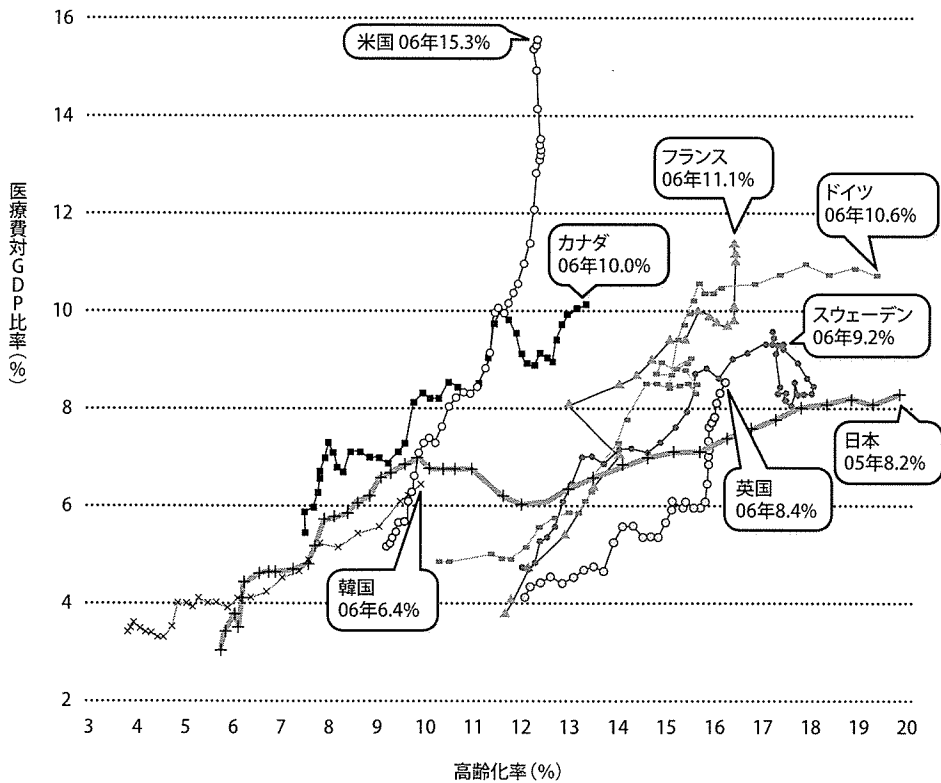
財政学は経済学部で講じられているが、財政そのものは優れて政治的現象である。そこでみられるのは、自由意志に基づいた水平的関係における交換 (市場における交換) ではなく、権威的価値配分である。政府が上から資源を吸い上げ、それを政策として社会に還元する。徴税に逆らえば、権力による制裁が加えられる。すなわち、国民は好むと好まざるにかかわらず、この権威的価値配分にしがわなければならない。

財政が経済現象ではなく政治現象であり、個人

の意志に関係なく、資源が吸い上げられるのであれば、政府は好きなときに好きなだけ国民負担をふやせばいい、増税すればよさそうなものである。ところが問題はそう簡単ではない。たとえそれが可能であり、合法的であったとしても、そのための正当な理由・目的 (正当性) がなければ、統治は不安定化する。しかも民主主義政治において、政治家は、票を、したがって再選可能性を減らす政策はできるだけやりたくない。こうした政策を不人気政策と呼ぶが、不人気政策に関わって非難を受けることをできるだけ避けようとするのが、民主主義政治において見られる政治家の行動パターンである。つまり不人気政策において、政治家は非難を回避しようとする (非難回避の政治)<sup>2</sup>。増税は、典型的な不人気政策なのである。

世論調査をすると、「社会保障の充実」を求める

図2 高齢化とともに高まる医療費（1960年～最新年）

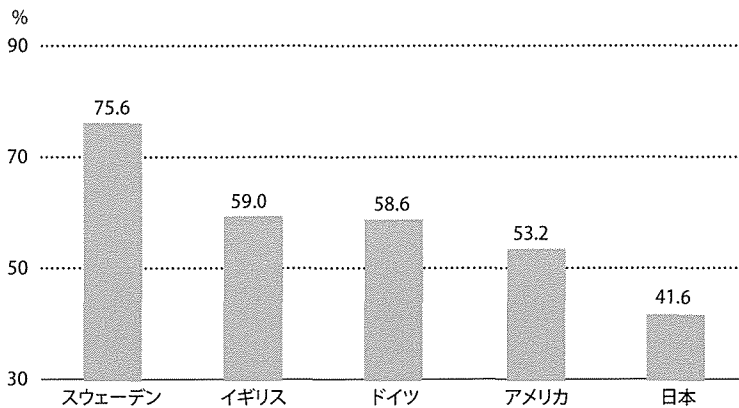


注：韓国のデータ開始年は1980年。図中の値は最新年とその年の医療費対GDP比率。  
 ドイツ1990年以前は西ドイツの値。フランス1960－89年は5年ごと。  
 資料：OECD Health Data 2008（June 08）（ドイツ、スウェーデンは1960-69はHealth Data1999）、  
 高齢化率は WDI Online 2008.8.28  
 出典：<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/1900.html>

声と「増税反対」の声が共に高いという事態がしばしば起こる。行政担当者や識者は、この結果を見て、「社会保障の充実のためには財源が必要なことを国民は理解してくれない」、「国民は合理的ではない」と嘆く。マクロな財政論としては、その通りであろう。しかし、個々の市民は、マクロな財政合理性ではなく、自分の懐具合を考えるのが普通だろう。「負担は出来るだけ少なく、給付はできるだけ多く」と考えるのは、なにも物々しく「ホモ・エコノミクス」、「自己利益の最大化」などといわずとも、当たり前だ。利他的な感情や欲求を、市民が持たないなどと考える必要はない。利己と利他が分かちがたく結びついているのが、社会というものだ。とはいえ、まずは自分の懐

具合を考えるのが、平均的生活者というものだろう。したがって、増税が嫌われるのは普遍的現象である。市民訓育がいかに高度化しようと、一方的に権力によって徴税される事態に市民が不快感を抱くのは至極当然の感覚である。したがって、どこの国の政治家だろうと、有権者の支持がほしいのであれば、増税には躊躇する。課税ベースが拡大し、福祉国家が形成されていったのは、多分に偶然的である。資本主義経済の発展という構造的条件があったにしろ、二度の世界大戦によって、国民的連帯の強化、権力の集中と徴税能力の拡大が実現したことが、福祉国家を可能にしたのである。

図3 社会保障還元率の国際比較 (OECD 諸国) (2003 年)



注: 支払った税と社会保険料からどれだけが国民に還元されているかを示す。

出所: 旧総理府社会保障制度審議会資料

出典: <http://hodanren.doc-net.or.jp/kenkou/kokuminfutann/kokuminfutann.html>

### 3 でも各国の徴税能力は違う

しかし国民負担率のバラツキが示すように、各国政府の徴税能力には大きな差がある。民主主義政治を前提にすれば、これは、有権者の選好の違いを反映していると考えべきだろう。国民の税負担の重いスウェーデンでは、それへの国民支持が高く、国民負担の軽い日本や米国では税への不信感が強いといわれる。これを説明するために、よく持ち出されるのが国民文化論である。たとえば、アメリカは個人主義の国であり、反政府意識の強い国民性をもつから、また日本人は市民意識が低く、税金は「お上」から召し上げられるものと考えから、増税を嫌う(石2008)。となれば、スウェーデンは、政府が大好きで、徴税されることを喜ぶ奇特な国民をもつことになる。国民文化というものがあることは否定しないが、それによって具体的政策選好を説明するのは、あまりに大雑把だろう。増税を嫌うのが人情というものであるにもかかわらず、各国の税負担への受容度が異なるとしたら、そこにはそのような違いをもたらす機制が存在すると考えたほうがいい。それを「国民性」と呼びたければ呼んでも構わないが、それはあくまで

制度や政策によって育成されてきたものであり、可変的である。「初めに国民性ありき」ではない。

スウェーデンでは国民負担率が高いから、政府を信頼するわけではない。徴収された税金や社会保険料が福祉国家諸制度を通じて国民に還元され、国民は個人的に給付サービスを受け取る経験によって、それを実感するからこそ、福祉国家を、高負担を支持するのである (Kumlin 2004; Brooks & Manza 2007; Svallfors 2007)。図3をみてほしい。国民負担率が高い国ほど、社会保障還元率が比例して高いことがわかる。負担がきちんと社会に還元されるメカニズムができていからこそ、高負担を受け入れることが可能になる。低負担の国では、負担が還元されていないという事実があり、したがって増税への反撥は強くなる。1973年夏「納税者の叛乱」が起きたのはアメリカ・カリフォルニア州であったし、日本でも消費税導入のために、三つの内閣が倒れたことは前述の通りである。

### 4 税と再分配政策は分けて考えよう

わが国で消費税引き上げというと、その逆進性から、貧困者や社会的弱者に苛酷な悪税であるという



批判が必ず起きる。直接税における累進性緩和は、富裕層や法人優遇策であるから、消費税率を高めるのではなく、むしろ累進課税を強化しろといわれる(大村 2007; 北野・谷山 2008)。残念ながら、このような主張は福祉国家財政の実態を無視したものとわがざるを得ない。確かに近代税制の中心は所得税である。そしてそれは累進性を持っている。今日では先進諸国での最高税率は50%以下であるが、かつては80%を超える国が珍しくなかった。このような累進性の緩和が、格差社会といわれる現象に拍車をかけていることは間違いない<sup>3</sup>。しかしながら、直接税への依存が高いというのは、アメリカや日本という「小さな政府」の特徴なのである(新川 2005)。したがって、実は累進課税緩和の影響を大きく受けているのは、これらの国であって、大きな福祉国家をもつ国ではないのである。

ヨーロッパにおける福祉国家の拡充は、財政の安定的確保、税源の多元化、なかんずく付加価値税の導入によってなされてきた。今日もつと福祉国家の発展している北欧では付加価値税率は20%を超えている。いうまでもなく付加価値税は消費税であり、一般に逆進性が高いと考えられる(北野・谷山 2008; 大村 2007; 三木 2003)<sup>4</sup>。だからといって、北欧福祉国家で日本やアメリカのように甚だしい格差社会現象が生じているわけではない。このことを理解する鍵は、再分配政策が税政策によってではなく社会保障政策によって行われているということにある。すなわち税政策は福祉国家財政を確保する手段であり、そのためには付加価値税を含む税源の多元化を推進する。そして再分配は社会政策で行うという二本柱が福祉国家を支えている(Steinmo 1993)。だからこそ、グローバル化に対応した最高税率の引き下げがあっても、福祉国家財政、再分配効果を維持することができた(Steinmo 2000)。

他方、直接税に依存し、税率を高くすればするほど、個別事情に応じた控除や優遇措置を増やす必要が生まれ、このことが税制を徒に複雑にし、その不透明性を増すことになる。結果として、国民の間での

税制への不信感を募ることになる。アメリカや日本で税制への不信が強いのは、社会保障還元率が低だけでなく、税制に「抜け穴」が多いことにも起因する。わが国におけるクロヨンといわれる所得補足率の不公平は、改めて指摘するまでもないだろう。

## 5 増税の勧め

確認しよう。政府と市民との信頼関係は、制度によって媒介される。国民の政府への信頼感を増幅する制度機制もあれば、不信感を増幅する制度機制もある。今日国民負担率が高いという国ほど、大きな政府をもち、より充実した福祉国家をもつ。そこで政府への信頼が高いというのは、福祉国家という制度が国民の政府への信頼を築いてきたということの意味する。対照的に、今日国民負担率が低い国では、小さな政府をもち、税の社会への還元率が低く、さらに税制そのものへの不信感も強く、増税への反撥が強い。

ここでの論理は循環的なものであり、どちらがどちらを一方向的に規定するとはいえない。ただ、ヨーロッパ諸国における課税ベースの拡大、付加価値税の導入は、資本主義経済の黄金期になされたというタイミングの問題はありそうである。この時期、政府は税負担を福祉国家政策として還元することが可能であったし、納税者はそのような給付改善を肌で感じる事が出来た。これに対して、黄金期が終わった後、赤字財政に悩むなかで同種の税を導入しようとしても、増税は単なる赤字補填のためと思われるので、強い反撥を招くことになる(Kato 2003)。

とすれば、日本は「不公平税制—小さな政府—低福祉」の悪循環から、永遠に脱することが出来ないのだろうか。そうではない。ここで述べているのは、あくまでも過去の制度的規定性ゆえの「増税→高福祉」の困難性であって、それが不可能だといっているわけではない。高齢化に対応した社会的保護システムを構築するためには、国民の大半を占める被用者に負担増を求める以外にないのは明らかである。

ただし、その前に現在の税制への不信感をできるだけ小さくする努力が必要である。それによって、財政事情が大きくかわるものではないにしろ、クロヨンといわれる所得捕捉の不公平感はできるだけ払拭するための改革が必要である。また消費税については、益税が生じる基となる免税点制度、簡易課税方式の見直しが必要となるだろう。いずれにせよ、現行税制の公平性と透明性強化が、今後の増税の出発点となる。

このような抜本的な地ならし改革は、党派政治ではできない。党派を超えた合意形成によって実行されるべきである。その上で、増税を求めるための包括的な社会保障政策を各政党が国民に提示し、政策アイデアによって競い合えばよい。各党は、次の選挙での票目当てといった、場当たりの人気取り政策ではなく、なぜ増税が必要なのかを説明し、同意をとりつけるための福祉ビジョンを示す必要がある。ビジョンは、単なる現行制度の維持以上の増税を打ち出し、かつその必要性を裏付けるものでなければならない。有権者によるビジョンの選択は、21世紀における「日本との契約」である。■

#### 《注》

- 1 日本が国民皆年金皆保険制度を持っているので、アメリカよりもいい社会保障制度をもっていると通常考えられている。貧困者層についてみればこれは正しいが、中流以上の(平均的)生活者を見れば、必ずしもそうはいえない。企業の提供する健康保険や企業年金を考えれば、むしろアメリカのほうがより寛大な給付を実現しているといえよう(岡本 2008; Howard 1997)
- 2 非難回避の政治については、新川(2005; 2008)を参照されたい。
- 3 わが国では、1973年所得税の最高税率は75%であったのが(住民税と合計すると93%)、今日では40%(住民税を加えると50%)まで引き下げられている。しかしそれでは、かつて日本の直接税の累進性が高かったときに、日本は福祉国家を發展させていたのかというところではない。衰退産業や農村部への補助金が一定の平等化作用を持ったことは否定しないが、それは利益誘導

政治の結果であり、福祉政治による社会権の確立ではないことは、当然のこととして認識しておく必要がある。

- 4 「消費に比例的に課税する付加価値税は逆進的とはいえない」という指摘もある(井堀 2007: 108)。

#### 《参考文献》

- 石弘光(2008)『税制改革の渦中にあつて』岩波書店。  
井堀利宏(2007)『「小さな政府」の落とし穴』日本経済新聞出版社。  
大村大次郎(2007)『なぜ金持ちが増えたのか?』グラフ社。  
岡本英男(2008)「アメリカ福祉国家のシステムの構造的性質とその起源」新川敏光編著『多文化主義社会の福祉国家』ミネルヴァ書房。  
岸宣仁(1998)『税の攻防』文藝春秋社。  
北野弘久・谷山治雄(2008)『日本税制の総点検』勁草書房。  
新川敏光(2005)『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房。  
新川敏光(2008)「社会保障をめぐる政治戦略と言説政治」『月刊 自治研』第50巻587号。  
三木義一(2003)『日本の税金』岩波新書。
- Howard, Christopher (1997) *The Hidden Welfare State: Tax-Expenditure and Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.  
Kato, Junko (2003) *Regressive Taxation and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.  
Kumlin, Staffan (2004) *The Personal and the Political*. New York: Palgrave Macmillan.  
Brooks, C. and J. Manza (2007) *Why Welfare States Persist*. Chicago: University of Chicago Press.  
Steinmo, Sven (1993) *Taxation & Democracy*. New Haven: Yale University Press.  
Steinmo, Sven (2000) "Backing the Trend? Social Democracy in a Global Economy: The Swedish Case Up Close," paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C., August 31-September 3.  
Svallfors, Stefan, ed. (2007) *The Political Sociology of the Welfare State*. Stanford: Stanford University Press.

# スウェーデンはいかにして 高福祉・高負担社会になったのか

渡辺 博明

大阪府立大学人間社会学部准教授

## はじめに

少子高齢化、雇用の不安定化、所得格差の拡大といった諸問題によって社会保障制度の再構築を迫られている今日の日本では、そのための財源確保が喫緊の課題となっている。各政権が景気動向と国民の反応を睨みながら、消費税率の引き上げをうかがう状況が続いているが、それがむしろ国民の不信感を強める結果となっている。理論上、社会保障の向上が期待できれば、負担も容認されるのであるが、その見通しは立たないままである。

そのような中で、しばしば言及されるのがスウェーデンの事例である。充実した社会保障で知られる同国の場合、総税収は国内総生産の半分ほどにもなり、また特に日本の消費税にあたる付加価値税は原則25%<sup>1</sup>と、どちらも極めて高い水準にある。それで

### わたなべ ひろあき

1967年生。名古屋大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。博士(法学)。大同工業大学講師を経て、現職。専攻は比較政治学。

主要著書は『スウェーデンの福祉制度改革と政治戦略』(法律文化社、2002年)、『政治変容のパスベクティブ』(共著)(ミネルヴァ書房、2005年)、『比較福祉政治—制度転換のアクターと戦略』(共著)(早稲田大学出版部、2006年)など。

いて、1990年代後半以降、経済状況は比較的良好に保たれてきている<sup>2</sup>。重税が経済の活力を削ぎ、福祉が国民の自立心を奪う、といった、同国につきまといがちであった批判は影を潜め、「スウェーデンに学べ」という声が高まる一方で、文化や人口規模が著しく異なる他国の真似などできるわけではない、との反論も繰り返されている。

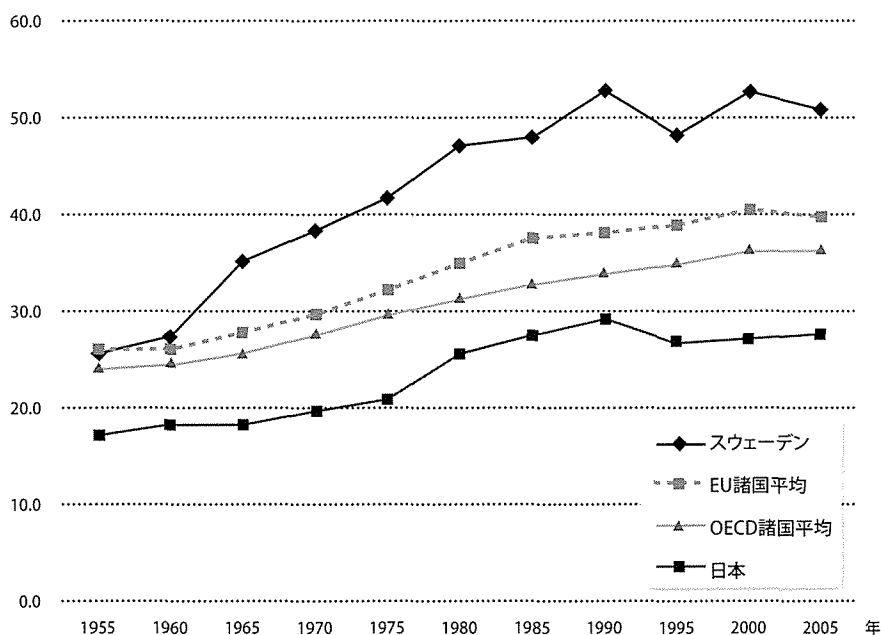
本稿では、スウェーデンを見習うべきか、それが可能か、といった問いへの結論を急ぐ前に、同国が高福祉・高負担社会への転換を果たした経緯を確認し、国民がそれを受け入れた理由を検討してみたい。

## 1. 高福祉・高負担社会への転換点

高福祉・高負担社会の典型とみなされるスウェーデンも、当然ながら、最初からそうであったわけではない。では、いつ頃からそのような方向へと歩み始めたのだろうか。同国が公共部門の拡大を通じて体系的な社会保障を発展させたことについてはたびたび紹介されてきたので、ここではその「高負担」の側面に注目する。

概略的な指標ではあるが、総税収の国内総生産に対する割合に着目し、その変化を見てみよう<sup>3</sup>(図)。まず、1950年代半ばのスウェーデンはOECD諸国中でも平均的な国であったにすぎないことがわかる。しかし、1960年代から税収の規模は他国を上回るペースで拡大し、1980年代にGDPの50%近くにな

図 総税収の対 GDP 比



注: OECD Factbook 2008より作成。

ると、その後はEU諸国平均を10%、日本を20%ほど上回る水準を保ちながら現在に至っている。

そこから、スウェーデンが1960年前後を境に、高福祉・高負担社会へ変貌していったことがうかがわれる。では、いかにしてその転換がなされたのであろうか。

## 2. 政治的背景

第二次世界大戦後のスウェーデンでは、間もなく経済成長が軌道に乗り、国民年金の増額、児童手当の導入、国民健康保険の創設といった一連の社会保障改革を経て、人びとの生活水準も順調に上昇していった。これらの改革を主導したのは、1930年代から政権にあった社会民主党（以下、社民党）であったが、「貧困と失業の恐怖からの解放」という長年の目標が達成されるにつれて、その求心力に衰えが見え始めていた。その一方で、増大する富を諸個人が

自由に使えるようにすべきだと主張する自由党が台頭し、有権者の支持を集めていった。

1950年代に入り、自己刷新の必要性を自覚した社民党は、社会政策の面で、最低限度の保障から所得損失に対する保障へとその原理を発展的に転換するによって、増大しつつあった中間層を自身の支持基盤に取り込みながら、巻き返しをはかろうとした。その際に中心的な課題として位置づけられたのが、従来の国民年金の上に、所得比例の付加年金を公的の制度として創設することであった。

自由党は、基礎的社会保障を超える部分については個人の対応に任せられるべきだとし、公的付加年金は国民生活への過度の国家介入であると批判したが、社民党は、豊かさを増していく社会においては国民の要求も高度化するため、国家が諸制度を整備してそれに応えるべきとの論理で対抗した。新たな時代における国家の役割をめぐる理念の対立を反映したこの「付加年金論争」では、3度にわたる審議会、

国民投票、議会の解散・総選挙を経て、3年余りにおよぶ激しい攻防が繰り返された。その過程で社民党が、年金支給額の算定方式をホワイトカラー層に有利になるよう自案を修正し、また、議決に向けて自由党議員の切り崩しをはかるなどした末、1959年5月に国民付加年金の制度が成立した<sup>4</sup>。

その後社民党は、さらに同年秋の議会に向けて、社会保障拡大の財源確保のための新税制の構想を打ち出した。それは、所得税の増税ではなく、第二次大戦中に時限措置として採用されたことのある売上税（間接税）を導入するというものであった。増税一般に批判的であった経営者団体や右派諸政党はもちろん、社民党の主要支持基盤であった産業労組も、再分配効果の低い間接税という点で当初はこれに反対したが、後に労組は、課税ベースを広げることが重要であるという考え方を受け入れた<sup>5</sup>。累進課税の徹底を主張する共産党は強く反発したが、社民党に反対して保守派を利することを避け、最終段階でこれを容認するに至り、1959年の秋に4%の売上税の導入が決まった。

他方、激しい対立を乗り越えてこれらの改革を押し進めた社民党は、1958年の「付加年金選挙」で1940年代から続く支持率の低落傾向を逆転させた。その後60年選挙でさらに議席を増やすと、1960年代は再び明らかな社民党優位の時代となった。これは、基礎的保障を超える部分をも公的な制度でカバーし、その財源として間接税を併用していくという路線が定着したことを意味していた。スウェーデンは、1950年代末から1960年代初頭にかけて、社民党の主導の下で、最低限保障型から高福祉・高負担型への転換を成し遂げたのである。

### 3. 国民の意識

次に、上述の路線に沿って拡大していった社会保障と税負担に対する国民の反応を見てみよう。

1980年代以降に福祉国家への国民の態度に関して行われた調査の中で、税負担に関するものを見て

みると、「国家が市民に提供している給付およびサービスから見れば、税金が高すぎるとはいえない」と考える人は、1980年代初頭、同半ば、1990年代初頭とも、そうでないと考える人に比べ、10～20%高くなっていた<sup>6</sup>。国民の多数派は、まさにそれに見合う「高福祉」があるという理由で「高負担」を受け入れていたのである。

また最近、自治体連合（Sveriges kommuner och lansting）が民間機関を通じて行った調査では、政策領域ごとに「税負担を減らすこととサービスの質の向上に努めることのどちらを優先すべきか」が問われ、高齢者福祉、教育、医療、保育については、職種を問わず8～9割の人が、減税より質の向上をめざすべきだと答えている<sup>7</sup>。これは国民が必ずしも現状に満足しているわけではないことを示すと同時に、税の水準そのものに強い不満を抱いているわけではないことをも示している。ここから、高福祉・高負担路線への国民の支持は今日でも持続していることがうかがわれる。

この点は、現在の右派連立政権の中心勢力である保守党が、その前の選挙での惨敗を受け、従来からの減税と福祉削減の主張を大幅に転換し、福祉国家の維持を掲げて3期ぶりの政権奪取を果たしたことにも表れているといえよう。

### 4. 「高負担」の構造

まず、税制の変化を概観してみよう。1960年に4%で導入された売上税は、1969年に付加価値税に改められて10%となり、その後も段階的に引き上げられて1990年に25%となって現在に至っている。また、1991年の大規模な税制改革では、所得税率区分の簡素化と国税部分の縮小がはかられ、所得税の限界税率が73%から51%に引き下げられるとともに、一部の高額所得者を除き、8割以上の国民が30%の地方所得税のみを納めることとなった。

これらが意味するのは、1960年代以降、福祉国家が発達していく過程で、徐々に間接税の比重が高

められ、累進性を弱めながら課税範囲が拡大されてきたということである。これに対応して現われたのは、すべての国民が出産・育児支援から疾病、失業、労働災害時の保障、現役引退後の所得維持まで、生涯の各局面で公的な保障やサービスを当然の権利として享受しうる普遍主義的な社会保障システムであった。1980年代に福祉国家の類型化が盛んに試みられた際、対象を困窮者に限定するようなタイプでは、受益者と負担者が分離する傾向にあるために「納税者の反乱」が起きやすいが、すべての国民を受益者として包摂しようとするタイプでは、その規模の大きさにもかかわらず、そのような動きが起こりにくい、と指摘されていた。スウェーデンはまさに後者である。

ここで確認すべきは、このようなシステムが決して人びとの慈悲深さや自己犠牲の精神によって成り立っているわけではないということである。たとえば、先述の1980年代から90年代にかけての意識調査において、税の使途としては、所得制限つき住宅補助、公的扶助への支持が他の政策領域に比べて低かった<sup>8</sup>、1997年と2000年の調査では、公的扶助より保育、高齢者ケアや医療について、多くの人々がさらなる税負担に応じる用意があると答えていた<sup>9</sup>。このように、対象範囲が広い政策ほど、税の使途として支持される傾向が見られるのであり、スウェーデン国民は、常に自身が払う税と引き換えに何が得られるかという点に注意を払ってきたのである。結局、すべての人を受益者＝負担者として含み込む普遍主義的システムは、個人主義的行動原理にもかなう点で、民主政治のプロセスにおいて正統性と安定性を獲得しやすいものとなる<sup>10</sup>。

## 5. 「高負担」受容の条件

もちろん、普遍主義的なシステムの合理性を認めるとしても、それだけで、スウェーデンで高福祉・高負担社会が実現したことを説明できるわけではない。すでに見た政党政治の展開以外にも、いくつかあったと考えられる要因をここで整理しておこう。

第一に、税収の規模をそれほどまで拡大するためには、間接税をある程度活用せざるを得ないが、その前提として、「低所得者に不利だ」という不満が噴出しなないようにする努力を先行させたことがある<sup>11</sup>。国民の生活条件の格差が極端に広がるのを抑え、基礎的な生活保障（たとえば「暮らしていける」年金）を確立したうえで、間接税を引き上げる際には食品や文化財への税率を低くするといった配慮もなされていた。

第二に、税の使途が比較的に見えやすいことがある。福祉国家の発展の一方で、比較的早くから地方分権を進めてきた同国の場合、所得税を中心に地方税の割合が高いことや、社会保険以外の福祉サービスの多くが自治体によって提供されるため、受益者感覚が養われやすい。税についての意識調査でたいてい税率そのものよりも「どのような目的のためなら税を払ってもよいか」という点が問題になるように、国民は常に税の使途に関心をもつ環境にあり、高い税率もそのチェックを受けながら徐々に実現されてきたのである。

第三に、税の徴収と再分配に関する制度の公平性と安定性が確保されていることである。スウェーデンでは、全国民が出生時より税務庁が発行する個人番号を持ち、それを基に社会保険事務所が各種の社会保険などを統合的に管理している。それゆえ、税の不払いや手当の支給漏れなどは起こりにくい。「管理主義国家」という負の側面もあろうが、一元化された年金制度の効果なども合わせ、国民が皆等しく扱われ、国単位での対応が確約されていると感じられることの影響は大きいと考えられる。

## おわりに

近年の政治学における「歴史的制度論」と呼ばれる理論潮流では、過去のある時点でなされた選択がその後の制度的発展の方向を規定するという「経路依存性」が強調される。そのような見方に立てば、歴史的に形成される税制や社会保障制度を、他国の事例を参考にして後から選び直すのはきわめて難しいと

ということになる。この点で日本とスウェーデンの現状を見比べた時、その意味するところの重さを感じずにはいられない。

しかし他方で、その「歴史的制度論」の代表的論者の一人でもあるスウェーデンの政治学者ロートスタインは、制度が人びとの行動規範をつくるという面に着目して、社会保障改革における制度設計の重要性を指摘する<sup>12</sup>。税制—社会保障制度を再構築しようとする場合、その中で人びとが合理的に行動する結果として社会的連帯が強まるようなものにしていく努力は常に必要であろう。この点で、制度の原理にまで踏み込んで税負担の必要性を正面から論じようとするならば、スウェーデンの経験から学ぶべきことは多いといえよう。■

《注》

- 1 ただし、食品・宿泊料などは12%、新聞・書籍などは6%である。
- 2 たとえば、2006年までの10年間の経済成長率(実

質GDPの伸び)は年平均3.22%である。SCB, *Statistisk årsbok 2008*, s 424.

- 3 「負担」に社会保険料が含まれることは言うまでもないが、スウェーデンの場合、長期的な伸びの動向に極端な差はないので、ここでは議論を単純化するために税のみに着目する。
- 4 拙著『スウェーデンの福祉制度改革と政治戦略』法律文化社、2002年、第3章～第5章。
- 5 Tommy Möller, *Svensk politisk historia, Studentlitteratur*, 2007, s 154.
- 6 Stefan Svallfors, *Välfärdsstatens moraliska ekonomi*, Boréa, 1996, s 50-53.
- 7 Synovate, *Svenska folket om finansiering av välfärden*, 2008.
- 8 Svallfors, op. cit., s 88-91.
- 9 SOU: 2001:57(社会福祉収支調査委員会報告『社会福祉の財源と分配』) s 366-367.
- 10 Bo Rothstein, *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, 1998.
- 11 竹崎孜『スウェーデンの税金は本当に高いのか』あけび書房、2005年、75-76ページ。
- 12 Rothstein, op.cit., chap. 9.

