

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よいということです。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と、サービスがどの程度ユニバーサルの国か、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て貧困も少ない。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享受できて生活を送る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。)