

税・社会保障の逆機能と打開の道

大沢 真理

東京大学社会科学研究所教授・生活研所長

はじめに

日本の社会保障と税制は、さまざまな問題を抱えており、非常に憂慮すべき効果ないし影響をもたらしている。本稿ではその点を検証し、民主党政権が打ち出す改革が、危機を打開する道筋に沿っていると主張したい。

まず、低所得層が増大してきたことを確認しよう。2011年12月20日の政府税制調査会に財務省が提出した参考資料によれば、1985年から1997年にかけて日本の平均給与は上昇し、高所得層の割合も増加した。しかし、この傾向は1997年を境に逆転し、低所得層が増大して、2010年には給与分布の構造が89年当時とほぼ同じになったという。400万円あまりの平均給与水準だけでなく、年収300万

円未満の層が40%を占めている点も、2010年と1989年で同様である(2011年12月20日税制調査会、参考資料(所得税))。

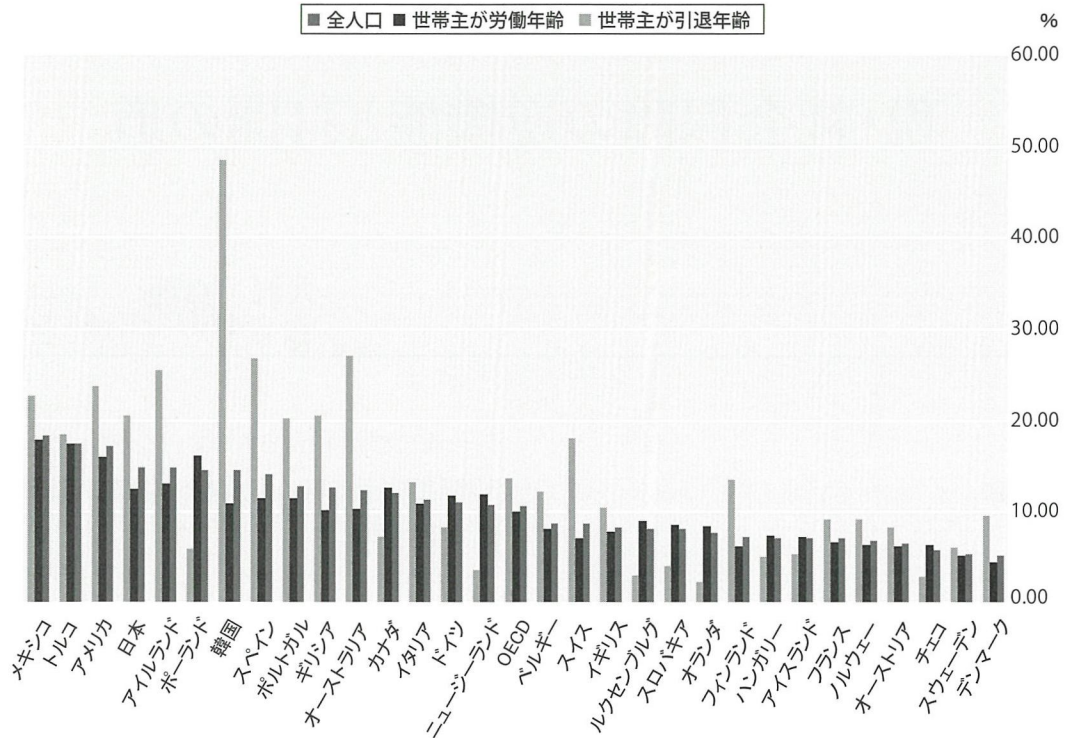
その資料にも示されるように、非正規雇用者比率は1989年には19.1%だったが、1997年に23.1%、2010年には33.6%である。2010年の低所得層は、不安定雇用で被用者社会保険を適用されていない者が、1989年より多いと見るべきである。さらに、1989年に2.3%だった失業率は、1997年に4.1%、2010年には5.1%となった。つまり、1989年と2010年で、給与収入の構造は同じでも、給与収入のデータには登場しない失業者を含めれば、社会全体の所得下位階層は2010年のほうが相当に多いはずである。

それが、貧困層の増大に現れている。厚生労働省が2011年7月に報道発表したデータによれば、日本の相対的貧困率(以下、貧困率)は、1985年以降一貫して上昇を続けており、2009年には最悪の16.0%となった。相対的貧困とは、「中位所得」(世帯所得を世帯員数の平方根で割った「等価所得」の中央値)の50%未満の低所得をさす。1985年から2009年までの25年のあいだには、1980年代後半のバブル景気もあり、バブル破綻後の1990年代も停滞ばかりではなかった。そして2002年から2007年にかけては、戦後最長の景気拡張を記録した。その間にも貧困率は一貫して上昇したのであり、景気がよくなれば貧困率が低下す

おおさわ まり

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学博士。専攻は社会政策の比較ジェンダー分析。東京大学社会科学研究所助手、東京都立大学経済学部助教授、東京大学社会科学研究所助教授を経て現職。著書に、『現代日本の生活保障システム』(2007年、岩波書店)、『社会的経済が拓く未来:危機の時代に「包摂する社会」を求めて』(ミネルヴァ書房、2011年、編著)、『ジェンダー社会科学の可能性 全4巻』(岩波書店、2011年、共編著)など。

図1 OECD 諸国の相対的貧困率、2000 年代半ば



(注) 各国は、全人口の相対的貧困率が高い順にメキシコからデンマークまで配列されている。
 (出所) OECD 2009: Figure 3.2 のデータ。

るわけではないということを、銘記するべきである。

税・社会保障の効果という観点から注意が必要なのは、貧困率が上昇を続けた25年間とは、税制の累進性が緩和されてきた期間でもあった、という点である。日本の税制の税率構造は、1989年に比べて2010年では大幅にフラットになり、高所得者ほど税負担が軽減され税収が低下したのである。

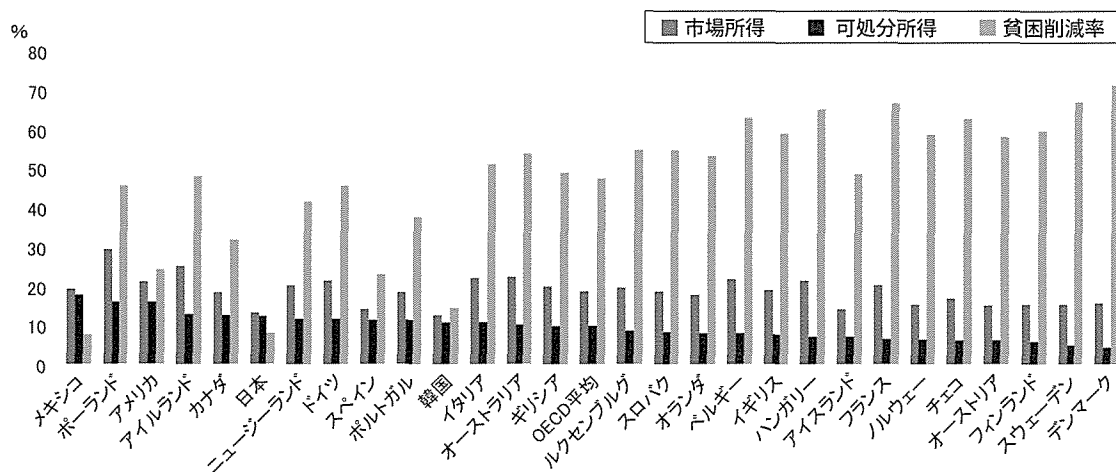
国際比較で見る貧困率と再分配

OECDのデータで貧困率を国際比較すると、日本の全人口の貧困率はメキシコ、トルコ、アメリカに次いで高く、OECD諸国のなかでもワーストクラスの一員といえる(図1)。高齢化の影響を切り離すために、図1では、世帯主が18歳以上65歳未満の労働年齢人口と、世帯主が65歳以上の引退人口に分けて、それぞれの数値も示している。

そのうちの労働年齢人口にしぼり、①税や社会保障が徴収される前の「市場所得」と、②税と所得保障が徴収され、現金が給付されたあとの「可処分所得」、という2つのレベルの貧困率を見よう。市場所得から可処分所得へと貧困率が変化した幅を、市場所得レベルの貧困率で割ることで、変化率を見ることができる。税と社会保障制度には貧困を削減する効果が期待されるので、変化率は通常は貧困削減率である。欧州諸国では、市場所得から可処分所得への再分配によって、貧困率が半分以上削減されるのにたいして、日本では再分配による貧困削減率がメキシコに次いで低い(図2)。

それだけでなく、労働年齢人口のうち成人が全員就業している世帯(共稼ぎ、ひとり親が就業、単身で就業)にいたっては、再分配による貧困削減率がマイナスになっている(図3)。これは、税・社会保障による再分配がなければ貧困層に該当しなかった人び

図2 OECD 諸国の労働年齢人口の相対的貧困率と貧困削減率、2005 年



(注) 貧困削減率は、市場所得レベルと可処分所得レベルの相対的貧困率の差を、市場所得レベルの数値で割った値。直接税と社会保障現金給付が貧困を削減する程度を表す。

(出所) OECD 2009: Figure 3-9 のデータから作成。

とが、再分配によって貧困に陥るといふ、まことに異常な事態である。私はこれを「逆機能」とも呼んでいる。再分配が貧困を深めるような逆機能を起こしているのは、OECD 諸国のなかで日本だけである。

政権交代前に経済財政諮問会議で報告されたデータも参照してみよう。「貧困ラインを下回る現役世帯（世帯主が18～65歳の世帯）」を、有業者の数によって区別すると、日本では貧困ライン以下の現役世帯のうち、共稼ぎ世帯のような有業者2人以上世帯の割合が40%近くに上っている。イギリスやドイツでは、貧困ラインを下回る世帯の70%近くは有業者が1人もいない世帯である。つまりこれらの国々では、現役世帯が貧困に陥るのは、一家に働いている人がいない場合が大多数であるのに対して、日本では有業者が複数いても貧困に追い込まれる。すなわち、日本は「働いても貧困」なだけでなく、「共稼ぎでも貧困」という国である。

次に高齢者がおもな対象である年金給付の効果を見よう。OECD 諸国のなかで、GDPに占める年金給付費の比率が大きいという意味の年金大国としては、イタリアが筆頭である。それに次いでフランスやギリシア、ドイツなどの国があり、日本はこれらの国

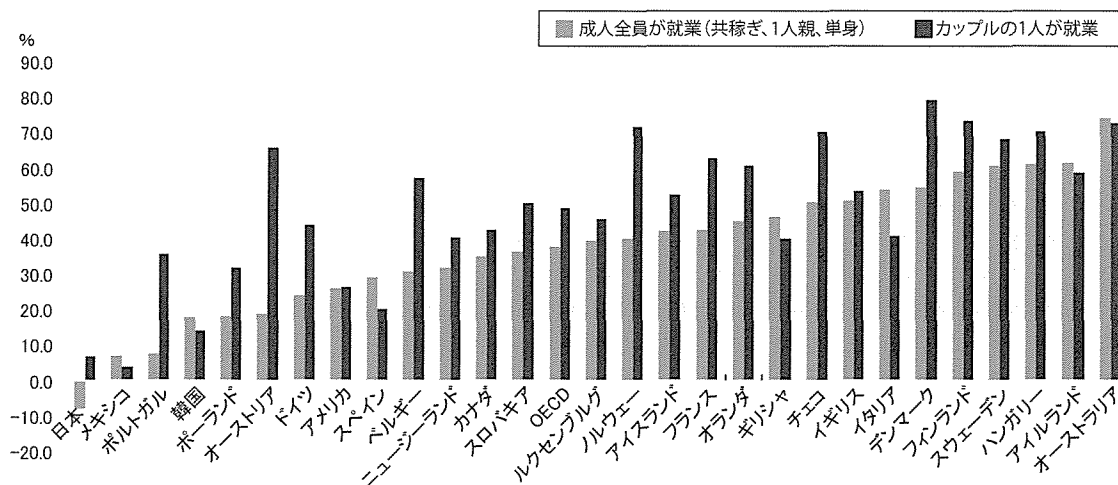
よりもやや低いものの2番手に位置している。

いっぽう、公的社会支出に占める年金給付費の比率という意味では、トルコ、ギリシア、イタリア、ポーランドなどが年金大国である。日本はこの面でも2番手につけている。ところで、公的社会支出に占める年金給付費の比率と引退人口の貧困率のあいだには、相関が見られない。公的社会支出に占める年金給付費の比率が高いのは、もっぱら恵まれた高齢者に手厚い年金を給付しているためかもしれない。年金給付に最低保障がなければ、高齢者の貧困も防げないのは当然である。日本は、年金給付費が公的社会支出に占める比率でOECD 諸国の2番手につけている反面、年金給付の最低保障がなく、高齢者の貧困率の高さでも2番手につけている（図1）。

ギリシア、イタリア、スペインなどの財政赤字が大きい年金大国を見ると、日本も含めて、そうした国々では年金給付のなかでも遺族年金の割合が大きいことがわかる（図4）。遺族年金の受給者の多くは女性であるが、それは、雇用が男性中心であり、女性の多くが自分の有効な年金権を形成できないという事情を反映している。

他方で、貧困率を抑えることができてきているデンマー

図3 OECD 諸国の貧困削減率、労働年齢人口の世帯類型別、2000年代半ば



(出所) OECD 2009: Figure 3-9 のデータから作成

クやスウェーデン、ノルウェーなどの北欧諸国では、公的
社会支出のなかで医療以外の社会サービス給付
の比重が大きいという特徴がある。2005年時点で、
日本では老齢・遺族年金がGDPに占める割合が
8.7%なのに対して、スウェーデンは7.7%である。
その一方で、保健医療を除く公的サービス支出
がGDPに占める割合は、日本が1.8%なのに対して、
スウェーデンでは6.9%であり、その差は歴然である
(Adema and Ladaique 2009)。これらのサービス給
付は、保育や介護、職業訓練などの積極的労働市場
政策のサービスの費用であり、そうした公的サービス
が手厚い国々では貧困率も低いといえる。

福祉の純負担——その有効性と効率性

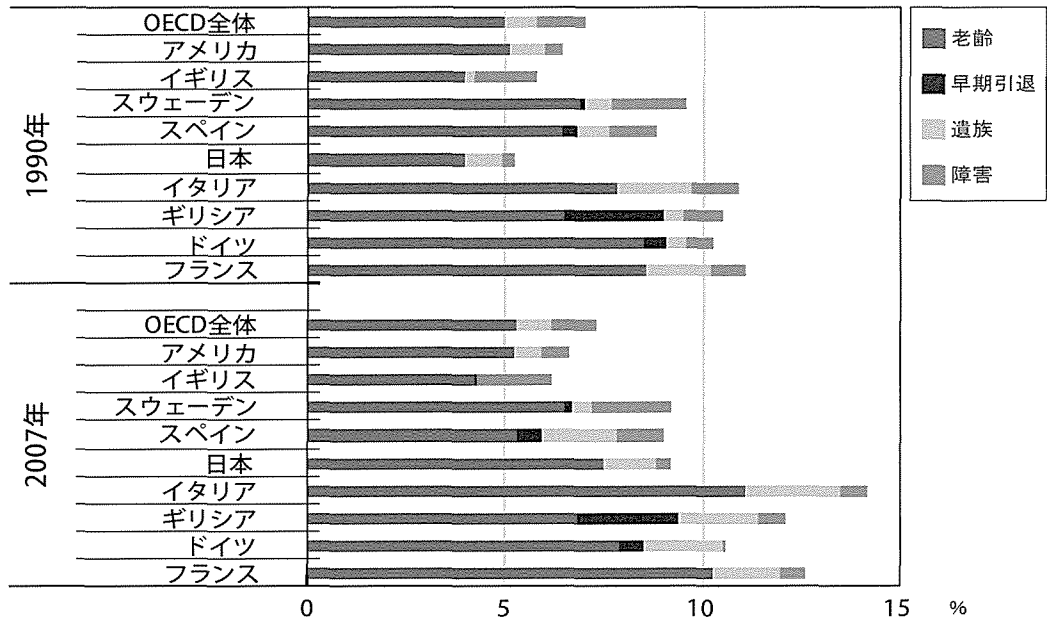
貧困率が高かったり、税・社会保障制度の貧困
削減率が低いのは、公的サービス支出が小さいためだろ
うか。OECDデータで、2005年について公的社
会支出の対GDP比を比べると、南欧諸国はイタリア
の25%を筆頭に、OECD30カ国平均の20.6%よ
りも高いが（ギリシアが20.5%で平均よりわずかに低
い）、図1に見られるように貧困率は高い。公的社
会支出が大きくても、貧困率が低いとはかぎらないの

だ。これにたいして、貧困率が高いアングロサクソン
諸国と日本では、公的サービス支出は低い (Adema and
Ladaique 2009: 26)。

だが、公的サービス支出の総額は社会的支出のすべ
てを表すわけではない。図5の純公的サービス支出は、
粗公的サービス支出からそれに課される税（直接、間接）
を引き、社会的目的の租税支出を加えたものである。
これに純私的サービス支出（医療、保育、介護などの私的
金銭負担）を加えて、純合計サービス支出となる。なお、家
族による無償労働としての育児・介護などのサービ
ス支出は、この私的サービス支出には含まれていない（育
児・介護休業期間の所得補償は含まれる）。

図の左の極にある北欧諸国では、政府からの現金
給付にたいして相当の所得税や社会保険料が課さ
れるとともに、現金給付が消費される際の間接税もわ
ずかではない（いずれも国庫に回収）。他方で公的
サービスが普遍的に提供されているため、医療、
保育、年金、介護などの私的サービス負担はほとんど必
要ない。公的支出と私的支出の純合計額は、粗公的
サービス支出よりも対GDP比で優に5%ポイント低くな
る。これらの諸国は貧困率が低いという意味で社会的
支出の有効性は高く、それがさほど高くない純支出
で実現されている（したがって効率性も高い）。

図4 種類別年金給付費の対 GDP 比



(出所) http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG から作成。

右の極にあるのは、一見して低負担と思われるアメリカ、カナダなどの国々である。これらの国では、私的な医療（アメリカ）、私的年金（アメリカ、カナダ、イギリス）などに相当の金銭負担が必要となり、純合計は北欧諸国と大差ない。とくにアメリカでは、全国民を包摂する公的な医療保障がないために、医療に要する私的負担の割合が大きく、GDPの10%にも達している。にもかかわらず、貧困率は高い（イギリスはさほど高くない）。アングロサクソン諸国の社会的支出は、貧困を抑え込んでいないという意味で有効性が高いとはいえ、北欧なみの純合計に照らせば非効率ともいえる。とくにアメリカで（カナダでも若干）、粗公的支出よりも純公的支出が高いのは、租税支出（税制上の優遇措置）による福祉供給のためである。租税支出は中以上の所得者を潤すのであり、福祉の私的金融費用を負担できるのも恵まれた層である。

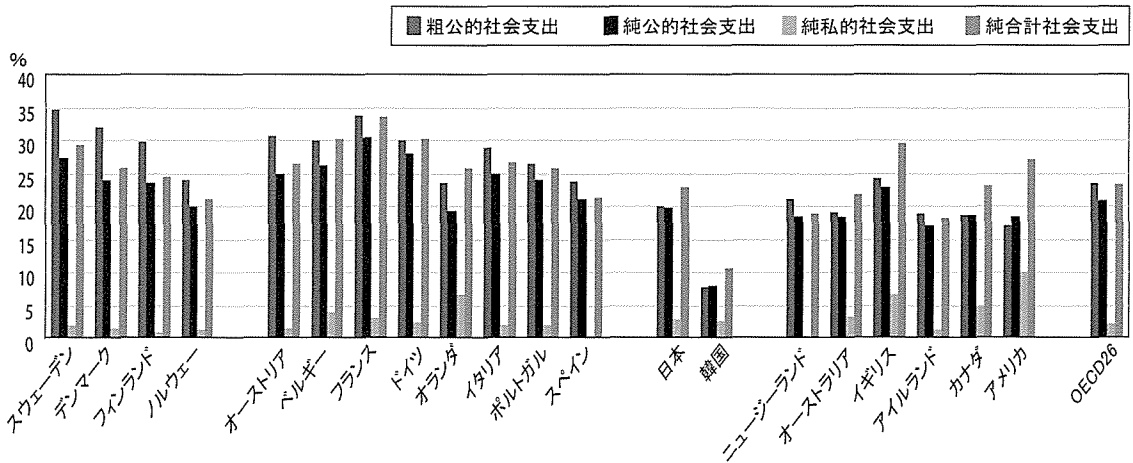
大陸西欧・南欧諸国は、いろいろな意味で以上の両極のあいだにある。日本と韓国はさらにアングロサクソン諸国寄りに見える。とはいえ、韓国の純合計支

出は日本の半分以下でありながら、労働年齢人口の貧困率は日本より若干低い。日本の純合計支出はノルウェーよりも高いが、全人口の貧困率は14.9%である。ノルウェーが全人口の貧困率をわずか6.8%に抑えていることに照らして、日本の再分配には、逆機能も含めて深刻な問題があるといわなければならぬ。

私的負担を含めた日本の純合計社会支出は、すでに低負担とはいえない水準にある。いつぼうで貧困者が多いというのは福祉が低いということであり、相当の負担にもかかわらず低福祉なのである。日本に問われているのは、高福祉・高負担か低福祉・低負担かを選ぶことではない。どういうチャンネルで費用をまかなって、現在よりも高い福祉を実現するのかということである。

日本の再分配の特徴をまとめると、税負担と社会保険負担の合計の対GDP比は、国際的に軽い。なかでも税負担が特に軽く、しかも1990年代初め以降長期的に低下してきた。反面で社会保険料負担は、

図5 福祉の純負担、2005年(要素費用GDPにたいする比率)



(出所) Adema and Ladaique (2009) : 48, Table 5.5.

労働者にとって重い。

税負担が軽くなったのは、政権交代以前に自民党政権が富裕層への減税を繰り返してきたためであり、バブル破綻後の長期停滞で所得が伸びなかったことだけが理由ではない。1990年代に法人や高所得者への減税が繰り返され、2003年まで一貫して租税負担率は低下し続けた。こうした動きはOECD諸国のなかでも日本だけに見られる。

税制のなかで、高所得者になるほど税率が高くなる累進性をもつのは、所得税や相続税、資産課税である。それらの税目で累進性を低下させてきたのである。一方で社会保険料負担には、端的に逆進的であるという重要な特徴がある(図6)。国民年金の第1号被保険者や国民健康保険(国保)などの定額負担が、低所得層に重くのしかかるからである。フランスやスウェーデンでも社会保険料負担が重いのが、その大部分は事業主負担である。日本では、社会保険料の労働者負担が先進国中でも最も重くなってきたといえる。

こうして日本では、税制の累進性を低下させながら直接税収を減らし、他方で明確に逆進性のある社会保険料負担を一貫して上昇させてきた。給付面では、社会保障の現金給付が高齢・遺族年金に偏り、労

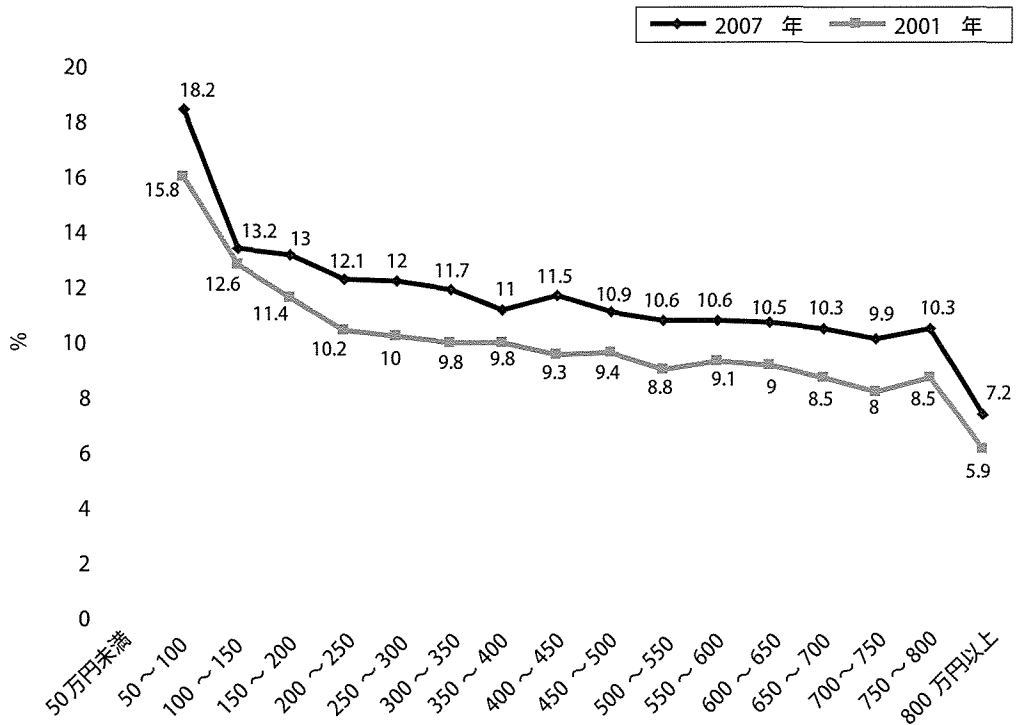
働年齢人口への給付はきわめて貧弱である。また、年金にも最低保障がなく、年金制度内の再分配は専業主婦世帯を優遇し、高齢人口の貧困率も高い。小泉政権時には厳しい給付抑制と負担の引き上げも行われた。日本の再分配は、OECD諸国のなかでも非常にいびつな状態にある。

おわりに—政権交代がもたらした劇的变化

自民党政権が富裕層への減税を繰り返したのは、富裕層への恩恵が低所得者にも滴り落ちると考えたためだろう。しかし、現実にはそうしたトリクルダウンは生じなかった。貧困層が分厚い社会で、財政の再分配機能が乏しいならば、その景気安定化機能は貧弱とならざるをえない。そうした経済・財政は、リーマン・ショックのような外部からのショックに弱い。実際、リーマン・ショック後の2008年末から2009年前半の統計では、日本のGDPや株価の落ち込みはOECD主要国のなかで最も激しかった。

では、政権交代は何をもたらしたのか。子ども手当と高校授業料無償化は、当然に家庭の可処分所得を押し上げた。2010年度の経済財政報告では、家計の可処分所得を1.2%押し上げる効果があったこ

図6 当初所得階級別の社会保険料負担（等価所得）、2001年と2007年



(注) 等価当初所得にたいする社会保険料額の比率。
50万円未満の階級の社会保険料負担は、2001年に110.4%、2007年に155.4%。
(出所) 『所得再分配調査報告書』、2002年、2008年。

とが示されている。扶養控除の廃止による負担増はあったが、それを優に補う改善だったといえる。

これを所得階層別にみると、給与収入が700万円までの世帯で純負担率が低下したことがわかる。夫婦2人と子ども2人（小学生・中学生）で給与収入が700万円の世帯では純負担率は0.5%、子どもが中学生と高校生の場合では、1.9%低下している（2011年12月20日税制調査会、参考資料（所得税））。給与収入700万円以下とは、直近の給与所得者の87%を占める。さらに給与収入が300万円以下で夫婦と小学生と中学生の子どもがいる場合では、給付が税負担を上回っている。子ども手当と高校授業料無償化が、子育てするほとんどの家庭に大きな効果をもたらしたことは明らかである。

自民政権が20年にわたって国の財政を台無しにしつつ、貧困や格差を広げてきたことに対比して、

わずか2年半の民主党政権の政策の効果は、劇的といっても過言ではない。さらに、直接税の累進性の回復や年金給付の最低保障の導入など、再分配の逆機能をただす改革をぶれずに進める必要がある。■

《引用文献》

- Adema, W. and M. Ladaique (2009), “How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 92, OECD Publishing.
- OECD (2009), *Employment Outlook, Tackling the Jobs Crisis*, OECD.