

星野 泉 明治大学政治経済学部教授

## 普遍主義考——財政からのアプローチ

## 消費税に軽減税率が必要なものは

消費税はこの4月から8%、そして、来年10月を目途に10%に引き上げられようとしている。いよいよ、標準税率2桁が視野に入り、軽減税率、ゼロ税率導入論が具体性を帯びてきた。高い標準税率であるから、所得に対し逆進性があるから生活必需品については軽減税率をとというのが議論の主な流れである。まして、さらに高い税率に向かうなら、逆進的な消費税制に低所得者対策は必須ということになる。

確かに、EUの原則的規定では、日本の消費税にあたる付加価値税（VAT）の標準税率が15%以上と高く設定され、実際には25%を超える（ハンガリー 27%）ところも出ている。そして、制限列举された財・サービスについては、5%を下回らない税率であれば軽減税率を一つか二つ置けるものとされている。また、労働集約的分野や交渉で軽減税率を設定できているケースもある。なお、例外的に5%より低い超軽減税率やゼロ税率もあるが、EUは基本的に認めていない。こうした、高率の標準税率国の例をもとに、食料品は、テイクアウトや温めた場合は、軽減税率の範囲は、ゼロ税率は、例外税率を入れることによる減収をどうするか、そもそもインボイスのないままで複数税率はできるのか、いや当面簡便な給付や給付つき税額控除を等、技術論や細かい制度論を考える余地がでてくるのである。

しかし、北欧のように、標準税率が高くても比較的軽減税率が少なく、課税ベースの多くが標準税率の国もある。特に顕著なのはデンマーク。標準税率は25%で

## ほしの いずみ

1956年生まれ。立教大学大学院博士後期課程研究指導修了。経済学修士。専門分野は財政学、地方財政論。明治大学政治経済学部助教授を経て同教授。

著書に『分権型税制の視点』（ぎょうせい、2004年）、『脱成長の地域再生』（共著、NTT出版、2010年）、『よくわかる社会保障と税制改革』（共著、イマジン出版、2012年）など。

も軽減税率はなく、ゼロ税率も新聞程度。ほぼすべての財・サービスが標準税率という状況にある。可処分所得に対する食費の割合は、北欧で均一的、ジニ係数が大きい南欧では低所得者の食費割合は高所得者よりかなり大きい。要は、社会保障や雇用政策によって所得平準化が行われ北欧のように生活水準が均一で公共料金も低ければ、生活必需品にかかる割合も所得水準によってあまり変わらず、軽減税率設定はそれほど大きな問題にはならないということになる。

こうしてみると、消費税の標準税率が上がるから軽減税率をとるものではないのではないか。応能課税が不十分で租税負担水準が低く財源が乏しいことから再分配の水準が十分なものとはならず、低所得者の生活費負担を下げるため軽減税率が必要となるのである。軽減税率が必要となるほど所得が低い層があり、格差も大きいということである。

## 所得税では

同様のことは、所得税についてもあてはまる。日本の場合、豊富な所得控除がある。年少扶養控除や特定扶養控除等、近年の改革で子ども手当、のちに一定所得までの(新)児童手当、高校無償化に振り替わったものもあるが所得控除が主な家計援助策であり、手当(給付)や現物支給は今も付随的なものにすぎない。したがって、基礎控除、配偶者控除、扶養控除、特定扶養控除、社会保険料控除、給与所得控除等により、課税ベースはかなり狭くなっている。こうした控除が、各納税者が関わる最も高い税率部分の所得から控除され

ることになるわけで、累進課税である限り、基礎控除等金額が決まっている控除については、年収によって減税額が異なることになる。本人、妻、子供の存在による減税額は、高額所得者の方が低所得者より大きい。家庭内事項は、こうした所得控除と勤務先からの手当で対応してということになる。勤務先の福利厚生は、当然ながら大企業が積極的に実施している。家族が増えたら、高等教育を受けるなら、所得控除により高額所得者を中心に減税するから、家計で何とかしてください、あとは勤務先に頼ってということである。

もともと、東洋的地縁血縁関係は国民生活の中で大きな要素を占めていたが、そればかりでなく、昭和の高度成長期には公共部門を補完する手段として、企業部門の意義も大きいものであった。大企業を中心とする系列、関連企業、企業内組合、年功序列、終身雇用。さらに、公共部門による社会保障サービスが十分でなくとも、企業部門の福利厚生が機能していた。しかし、家族形態の変化や経済面の自由化と国際化が進む今日、家計や企業部門の国民生活にもつ機能は明らかに低下してきているところである。

一方、北欧では、最低所得税率が高いばかりでなく所得控除額が概して小さく、一定所得額を超えると減少するものもある。課税最低限はかなり低く、収入に対する実際の税負担率も一般に高くなっている。

## 普遍主義と選別主義

このように、日本の制度は、サービス供給が、困った人を探して給付する選別主義的である一方、財源確

保いいかえれば負担についても、支払可能な一部の納税者に負担を求める選別主義となっているとみられる。法人税の課税ベースも狭く、欠損法人も7割を超える。所得税は、家庭内事情を所得控除で対応し、これも課税ベースが狭い。子ども手当と高校無償化が変化の突破口になるかと思われたが、それも後退のきざし。1980年以降選別主義の特徴である累進課税を簡素化してきたため、高額所得者の負担が著しく減少し、選別主義税制としての一貫性も欠けてきた。消費税こそ一律の標準税率として導入されたが、税率引き上げに苦悶する。引き上げとなれば、引き上げ幅が大きくなくとも低所得者対策が真っ先に検討課題となり、インボイス制度などは後回しであった。

配偶者控除を含む所得税の所得控除見直しは、低所得者の負担増ばかりが取り上げられるが、累進課税であれば所得控除見直しによる高額所得者の負担増の方がはるかに大きい。高額所得とされる芸人さんの母親が生活保護を受けていたことで、生活保護のあり方が関心を呼んだことは記憶に新しい。捕捉率は高いわけではなく不正受給も多くないから、過剰反応は生活困窮者をより追いつめることになるとの批判の一方、扶養能力のある身内がいるのになぜという考え方も一部にあった。しかし、財政面から見た問題は、高額所得者に負担能力があっても、現行制度ではあまり負担していないのに公的保護を受けることはいかがかということにある。選別主義としての一貫性にも欠けているのである。普遍主義でなく、税負担も給付も選別してしまう場合、マイナンバー制度、インボイス制度による税負担や給付について公平で精緻なしくみがなければ

ならない。こうした制度は高負担国のものと思われがちであるが、選別のためにも情報公開と政府への信頼が必要となるものである。

普遍主義と選別主義は、通常、福祉サービスや給付について、資産調査や所得調査があるかないかで規定される。ただ、ベヴァリッジ報告についても、救貧目的の選別的な制度から普遍的社会保障制度を提唱したとする評価が一般的であり、普遍主義制度の代表的例として挙げられているが、そう単純とはいえない面もある。社会保険による所得保障は保険料の拠出を前提とするものであり、拠出できなければ排除されるからである(里見賢治2010、14頁)。また、戦後イギリスのように、均一給付で普遍主義のベヴァリッジ年金でも、給付水準が低いとホワイトカラー層の生活水準を満たすことができず、その多くは労働協約による職域年金や私的年金に走ったとされる(宮本太郎1999、21頁)。普遍主義への転換は、ソーシャル・サービスを全国民にまで拡大することにより、サービスを利用する者につきまとう劣等感の痕跡を除去することが可能とされ、これを施しや国家の博愛事業と同様にみる人々による慈善の要素を駆逐することが目的とされた(W.A.Robson1980、19頁)。

杉野昭博教授(2004)によれば、日本の福祉政策の普遍化は1950年代ととらえるべきものであり、国民皆年金・皆保険の成立から1973年の医療費自己負担無料化まで。財政的ゆとりを背景に福祉供給の対象拡大が進められた時とされる。1980年代以降は、財政再建に伴う臨調路線の下で、選別主義が拡大してきた。近年の状況を現実的にみれば、ミーンズテストが皆

無の福祉制度は設計できず、普遍主義と選別主義を共存させざるを得ず、両者のバランスが問題となる点、財政問題を抱える現代福祉国家で普遍主義の拡大は困難という2点には、ほぼコンセンサスがあるとする。

また、星野信也教授によれば、かつて社会福祉サービスは選別的であるという批判がわが国では一世を風靡したが、そのアンチテーゼであった介護保険が、社会資源の有限性を前提とする限り、結局は選別主義を脱却できないことは明らかであり、選別主義のマネジメントと裁量を賢明に運用することこそが求められている。また、今日の理念なき社会保障制度は、年金、医療、介護分野において、税や保険料の投入が「どんぶり勘定」の形態で実施されており、その状況ももはや限界に達している(星野信也2004)。確かに子育て支援についても、かつての高額所得者に有利な所得控除(扶養控除)に低所得者向け児童手当という組み合わせから、民主党政権では、所得制限なしの子ども手当。そして、現在は、中学生までの扶養控除がなくなり一定所得までの(新)児童手当というしくみに変化してきた。この分野についても理念なきという状況は明らかである。

ヨーロッパで、単純な普遍主義としてソーシャル・サービスが実施されているわけでもない。租税を所得再分配的に低所得者に傾斜配分しつつ、体系的に理念をもって年金、医療、介護の仕組みを作っていくべきとして、「選別的普遍主義」(星野信也2004)論も根柢よい。イギリスやスウェーデンの年金制度は、この理念に基づく。追加的部分で選別的なものの導入はやむをえないとしても基礎的な部分は普遍主義でという方向が、当面は現実的なものとみられる。

## 特集論文を前に

サービスが選別的であるからその財源も選別的という考え方は、小さな政府を実現するうえでは意味があるが、企業や家計に国民生活を維持する余力がない以上格差を広げ、疲弊を待つばかりとなる。歳入面、費用面、給付・サービスを含めた普遍主義・選別主義論は、財政の大きな政府、小さな政府論、社民リベラルと新自由主義につながるものであり、財政面からも、改めて対立軸の必要と、理念の必要性を感じる。こうした対立軸、2つの大きな選択肢において、どういった位置取りを目指すのか。特集論文をお読みいただく中で考えただければ幸いである。■

### 《参考文献》

- 里見賢治『改訂新版 現代社会保障論—皆保障体制をめざして』高学出版、2010年。
- 宮本太郎『福祉国家という戦略—スウェーデンモデルの政治経済学』法律文化社、1999年。宮本教授は、普遍主義の類型を体系的に整理しつつスウェーデンモデルについて議論されている。
- W. A. Robson(辻清明・星野信也訳)『福祉国家と福祉社会』東大出版会、1980年。
- 杉野昭博「福祉政策論の日本的展開—「普遍主義」の日英比較を手がかりに—」『福祉社会学研究1』2004年。
- 星野信也「社会的公正へ向けた選別的普遍主義—見失われた社会保障理念の再構築」『福祉社会学研究1』2004年。