

「普遍主義」と「選別主義」

—国民の合意を引き出す福祉の条件について—

福田 直人

生活経済政策研究所研究員

はじめに

社会の構成員がどのような公共サービスを必要とするかを話し合い、そのための負担に合意する。そんな当たり前の手続きが、日本では意識されなくなっている。1970年代後半以降、政府は「共同の困難」の解決に向けての合意とも言える税や社会保険料を「国民負担」と称してきた¹。負担と銘打つことにより、税・社会保険料は抑制すべきものとして位置付けられたことになる。だが本来、「給付」の内容と切り離して「国民負担」のみを議論の俎上に載せることはできない。

消費増税を前にして出てきた「社会保障・税一体改革」は、国民に受益としての福祉を意識させるための文言であろう。しかし、歳入面の議論のみが先行するという傾向が変わった訳ではない。このよう

な看板を掲げずとも国民は提供される福祉に納得しさえすれば、負担にも合意するのである。

では、国民の合意を得られる福祉政策とは何であろうか。この論点に重要な示唆を提供するのが、福祉政策における「普遍主義 (universalism)」と「選別主義 (selectivism あるいは targetism)」を巡る議論である。

「普遍主義」と「選別主義」はどのような政策効果の違いを伴うのか。その影響は直観的に理解されにくいと言える。それは、その直接的な政策効果である「金銭及びサービスの移転方法の違い」という経済的側面のみが切り出されて語られる傾向にあるためであろう。だが、歳出面の経済的合理性のみを強調する議論では、そのための歳入を担う国民が何を望んでいるかという視点が疎かになる。

福祉政策 (歳出面) と国民の負担 (歳入面) は表裏一体であり、どちらか一方を切り出して論じても国民の実感と乖離した空論が行き交うだけである。本稿では、「普遍主義」と「選別主義」という二つの概念に関する近年の議論を鍵として、負担 (歳入) に合意できる福祉 (歳出) の条件を考察したい。

普遍主義は非効率か

—普遍主義と選別主義を巡る議論—

一般的に普遍主義とは、職業や居住地域、家族関係や、とりわけ所得によって、給付の資格を限定したり区分したりしないことを指す (大沢2013: 97)。日本では、児童手当における所得制限の導入

ふくだ なおと

東京大学大学院経済学研究科修士課程修了。修士 (経済学)。東京大学大学院経済学研究科博士課程を経て、2013年4月より現職。専門分野は、ドイツ社会保障論、社会政策論、財政学。

著書に『危機と再建の比較財政史』(共著、ミネルヴァ書房、2013年)。

論文に「ドイツにおける福祉と就労の融合—アクティベーション政策の考察—」『大原社会問題研究所雑誌』669号 2014年7月号、大原社会問題研究所、2014年、「失業時所得保障の比較研究—日独比較を中心に—」『社会政策学会誌 社会政策』第4巻第1号、ミネルヴァ書房、2012年など。

に見られるように、福祉政策において所得の多寡によって受給者に制限を設けるか否かが主な論点と言ってよい。

給付資格を限定する選別主義が、社会保障給付の「捕捉率 (take-up rate)」の限界や受給者への「スティグマ」の付与等の明らかな問題を持つのに対し、すべての国民を受益者とする普遍主義は一見理想的に見える。だが、普遍主義に対しては主に「効率性」と「財政負担」の面から根強い批判がなされてきた。効率性の見地からの批判は、低所得者層以外も福祉の対象とする普遍主義では、格差の削減という観点からみて非効率であるという言説である。

先ず、普遍主義の効率性に関する議論を整理してみよう。普遍主義的な社会保障政策を重視する国々は現物給付を優先する傾向があるが、国際比較を伴う検証はデータの制約上、主として現金給付による格差削減効果に関する研究が多い。これから挙げる研究は現金給付の分析に限定されていることを予め断っておく。

福祉政策の目標を仮に「貧困と不平等の減少」とした場合、普遍主義的政策と選別主義的政策のどちらが有効であるかという議論は長年行われてきた。中でも波紋を広げた研究を挙げればコルピとパルメによる「再分配のパラドクス」の提起であろう (Korpi & Palme 1998)。

直感的には、社会保障給付を主に貧困層に向けて給付している国の方が、貧富の格差を解消する上で効率が良いように思える。だが、コルピとパルメによる国際比較研究において、結果は逆であった。低所得層に給付を集中させず、普遍的に給付している国々において格差がより少ないというのである。その根拠は、普遍主義は中間層以上の市民も社会保障給付の受給者とするため、公的移転を大きくする上で合意が得やすいという点にあった²。

コルピとパルメによる研究の特筆すべき点は、歳出(社会保障制度)の格差削減効果を検証する上でそれを負担する国民の立場、つまり歳入の局面を看過しなかったことである。同研究では、社会保障給付の規模と福祉の受益層の広さとの関係を考察

している。

選別主義の傾向が強い国においては、再分配に使われる予算規模が小さい。経済的に不利な市民と有利な市民の連帯が阻害されることによる社会経済的なセグメントの発生は、福祉支出への支持を困難にする。普遍的な給付による福祉への広範な支持は社会保障給付の規模を拡大し、このことは格差削減効果の上昇と相関する³。つまり、貧困と格差を減少させる上で普遍主義の有効性を認めた結論である。

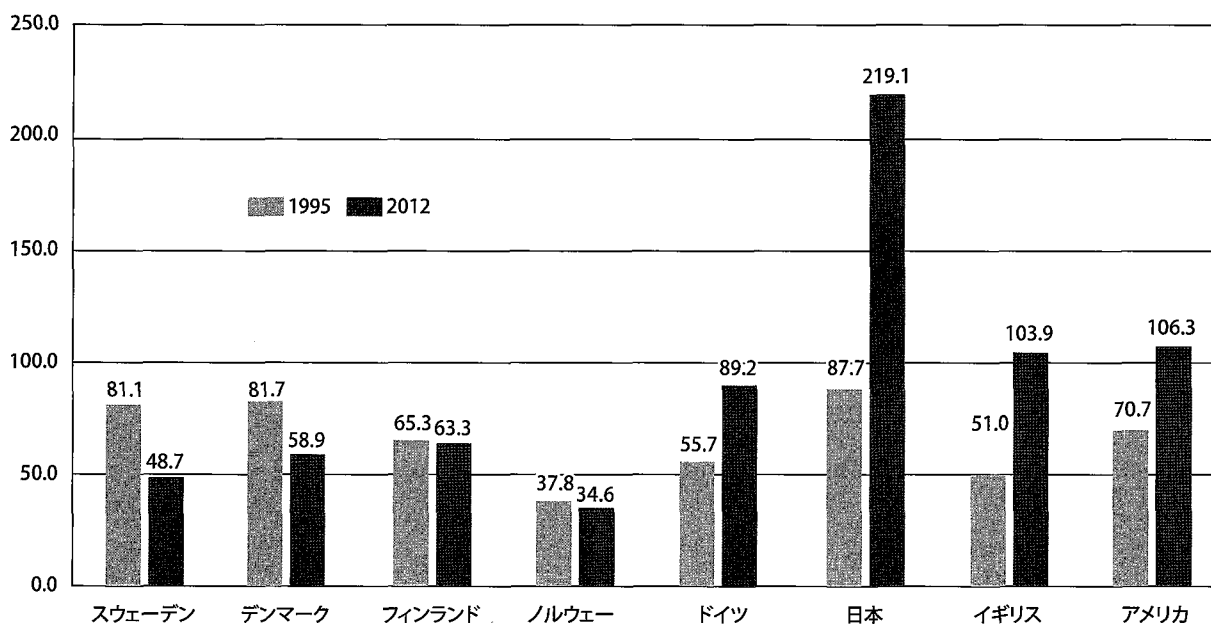
近年、この議論に対する批判もある。コルピとパルメによる研究と同様に国際比較を伴った包括的な研究を挙げれば、イブ・マルクスらの研究が挙げられるだろう (Marx et al. 2013)。マルクスたちは、各国のマイクロデータを最新のものに更新しコルピとパルメの議論を再検証した。結論を述べれば、コルピとパルメの挙げた国々の間で既に「再分配のパラドクス」の関係が確認できないこと、かつ、データを取得可能になった新たな国々を加えても同様の結果であることに言及している。

だが、「再分配のパラドクスは安らかな眠りについたか?」という象徴的な副題を使ったこの論稿は、コルピとパルメの研究を批判することに焦点を合わせすぎているきらいがあり、幾つか検証が必要な論点を抱えている。

先ず挙げられるのは、選別主義の貧困削減効果が上昇した要因として、給付付き税額控除の効果があるとしながらも、それがどのような政策効果を持ちうるのかという検討が不十分な点である。給付付き税額控除が再分配効果を持つことに、疑いの余地はないであろう。ただその副次的効果として、被雇用者の市場所得を下げる効果も確認されていることには言及されていない⁴。意図せざる副次的効果が市場所得を下げ、下がった市場所得に給付付き税額控除が上乘せられても、低所得者のニーズはどれほど充足されたと言えるだろうか。

その政策目標に対する最終的な成果(アウトカム=個人のニーズの充足)の段階で、政策導入前と比較して労働者の可処分所得上昇に持続的に貢献したと判断することは難しい。結局のところ、給付付

図1 北欧4カ国を含む主要国の政府債務残高（対GDP比：1995年・2012年）（単位：%）



出所：OECD.StatExtractより作成。

き税額控除が低所得者を救済する政策として有効な手段となり得るかどうかは、各国の背景（例えばPisu（2012）が指摘しているように、市場所得の極端な低下を抑える最低賃金の設定との組み合わせ等）を考慮して検証することが必要になってくる。

給付付き税額控除は選別主義への批判の一つである「貧困の罠（poverty trap）」に対応した政策であるものの、その運用は容易ではない。受給者を就労させることと引き換えに、前述の市場所得への影響に対する議論や、支給総額の2-3割に上るといふ過誤・不正受給の問題等を見れば、選別主義に従来期待されていた効率性と財政負担の軽減が犠牲にされることになる。

同論文において、給付付き税額控除のような不確定要素を除いた「家族給付」のみとの関係を見たデータでは、「再分配のパラドクス」が成立している（Marx et al. 2013：21）。普遍主義による「貧困と不平等の減少」は新たな批判を得つつも、否定されたとは言えない。

普遍主義は財政に悪影響を及ぼすのか

普遍的な福祉政策が貧困や格差の削減に有効であるとしても、財政負担の問題が必ず浮上してく

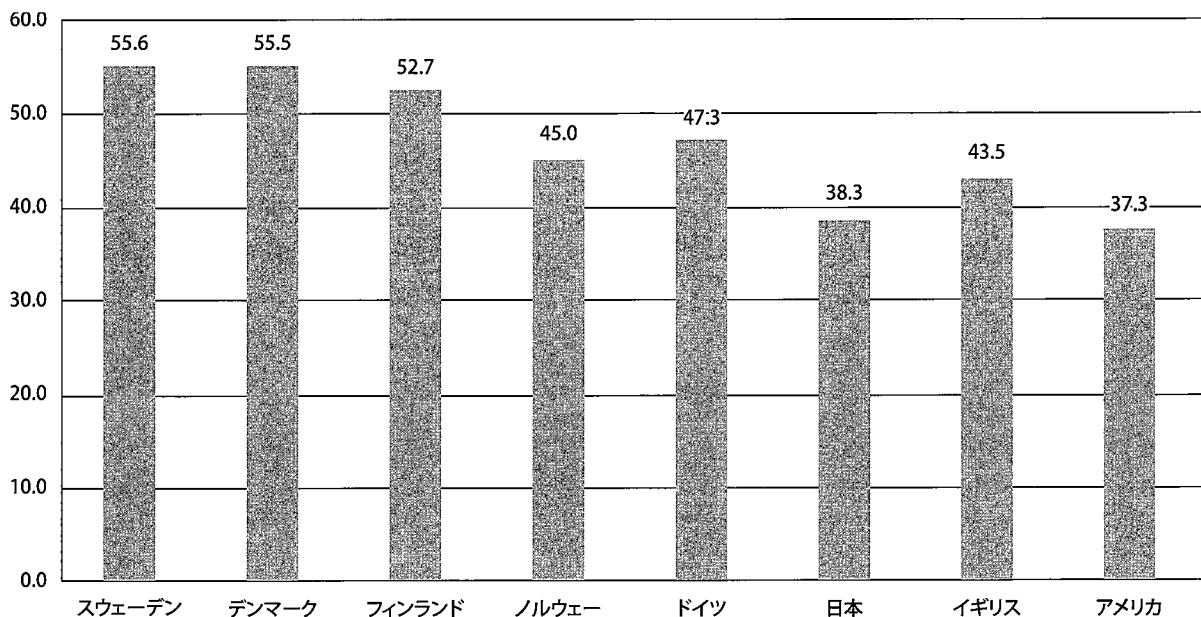
る。すべての国民を対象とする普遍主義は歳出が大きくなるため、その費用を賄いきれないという指摘である。

歳出、特に社会保障給付の規模を大きくするには、政府による税収調達能力の上昇が不可欠である。このことは均衡財政を達成する上でも重要である。所謂「小さな政府」と呼ばれる歳出の少ない国々が、財政再建に成功している訳ではないことに留意する必要がある。

時期や政権によってある程度の変遷はあるものの、普遍主義的な社会保障政策を相対的に重視してきたのは北欧諸国である。北欧諸国を含めた主要国の財政状況を確認してみよう。少なくとも1990年代半ばまで、日本の政府債務残高は北欧諸国とほぼ変わらない水準であった（図1参照）。その後20年弱の間に日本の累積債務は倍増したのに対し、北欧諸国の債務は減少している⁵。アメリカとイギリスは日本ほどではないものの、債務を増加させた。

この間、北欧諸国にも歳出削減努力はあったこと、そして日本においても支出項目によっては他国に比して相対的に大きかったものもあるという指摘もあろう（例えば公共事業等）。だが、それでも日本及びアングロサクソン諸国、そして北欧諸国との間に

図2 1995年から2012年までの一般政府支出平均（対GDP比）（単位：%）



出所:OECD.StatExtractより作成

は隔絶した歳出水準の差がある。敢えて歳出の大きさのみを確認すれば、累積債務がほぼ同水準であった1995年から2012年まで、北欧諸国は対GDP比で平均50%以上の支出を行っていたのに対し、日本は38.3%に過ぎない(図2参照)。

普遍主義を社会保障のベースとした歳出の大きい国々の方が、かえって累積債務が少なく、時には財政黒字を記録するというもう一つの「パラドクス」が生じている。結局のところ、ここ20年において財政の健全性を保ったのは、歳出の少ない国よりも、歳入の多い国であったということになる。

このことから出てくる問いは必然的に次のようになる。税を多く負担することに合意を得られる社会の条件とは何であろうか。この点に関して井手英策の指摘は重要な示唆に富む。日本を含む先進国において「中間層の痛税感」をアンケート調査すると、はるかに税負担の高い北欧諸国よりも日本の方が税を「高すぎる」と感じている人々の割合が多いのである(井手2012:12-14)。

井手はこの「痛税感」について、受益と負担のバランスで決まるものと述べている(井手2013:7-8)。つまり、先進国において最も税負担が低い部類に入る日本は、受益に対する評価が著しく低いためにその小さな負担にすら大きい抵抗を感じているとい

うことであろう。

歳出面である福祉政策による受益を感じている層が極めて小さいことが、政府による増税を困難にし、それが財政の健全性も害している。問題の本質は、社会保障支出が過去よりも相対的に大きくなったことではなく、国民の中に普遍的に存在するニーズを行政が長く汲み取ってこなかったことにある。

すべての国民を分け隔てなく受益者にする普遍主義を重視する国々において、負担が大きいにも関わらず痛税感が少ないという点はコルピとパルメの仮説を傍証したものとと言える。医療や教育、保育等の社会サービスへのニーズは、所得の多寡によって大きく左右されるものではない。このことは日本において高所得層ほど高福祉高負担を望んでいるという社会調査の結果⁶からも見て取れる。尚、普遍主義的な社会保障をベースとした国々は、現金給付よりも地方政府による現物給付、つまり社会サービスを重視していることも付記しておく⁷。歳出に対して所得階層に捉われない幅広い支持が得られれば、租税抵抗は弱まる。

普遍主義が選別主義と比べて相対的に多くの歳出を要するものであることには違いないが、財政赤字は歳入とのバランスで決まるものなのである。

おわりに

一分断の政治から連帯の政治へ

「普遍主義」と「選別主義」の違いは、社会保障給付を「誰が受け取るか」という経済的な資源の帰着のみの問題ではないことを確認してきた。これは、負担と支出を視野に入れた財政政策（福祉政策も含む）の上で、国民の「連帯」を目指すか否かという極めて重要な副次的効果を伴う。

選別主義的な福祉政策は中間層と低所層の「分断」を招いてしまうが故に、歳出への信認が歳入（負担）への合意につながる財政にとって致命的な桎梏となる。一律の給付ではないために官僚の恣意性も排除できないことが、更なる信頼の低下に結びつく。財政負担上の合理性を強調して選別主義的な福祉に一時的な合意を得たとしても、財政は単年度の問題ではないため長期的には国民の連帯を蝕んでしまう。

それに対して普遍主義的な福祉政策は、エスピン＝アンデルセンが述べるように「国民全体の連帯」を作り出そうとする（Esping-Andersen 1990 = 2001:27,75-6）。それがどれほど積極的なものかどうかは議論があるものの、少なくとも「歳出」における国民の利害を広く一致させることは、「歳入」つまり国民の負担への合意に有効である可能性は高い。

必要なのは、歳出と歳入は常に循環しているという視点である。社会保障費を削減して単年度の財政赤字を抑えたとしよう。だが、そのことが次年度以降の歳入に継続的に及ぼす影響も看過すべきではない。つまり、租税抵抗の上昇を引き起こす可能性がある。納税者の反乱（Tax Revolt）を研究するアイザック・マーティンは、「財政危機とは、納税者が納税への同意を撤回し拒否し始めている兆候」と述べている（マーティン 2013:169）。日本では普遍主義が、均衡財政、そして経済成長ともトレードオフを持つかのような言説が目立つが、少なくともそれらは実証されたものとは言えない。現状は皮肉にも、支出の多い北欧諸国の方が財政的に健全であり、成長率も日本を上回ってきた⁸。

特に累積債務問題は、政府の選択の長期的な

積み重ねの結果である。日本と本特集の古市論文でも取り上げられたスウェーデンは90年代半ばには同じような累積債務の対GDP比率であったのにも関わらず、その後20年で大きく分岐した。その二国で痛税感が大きく異なることは、今後も研究課題として掘り下げられるべきである。

昨今では対外的にも国内においても「分断」を図るような政策が目立つ。行政の在り方から国民の視線を逸らす分断のガバナンスが最終的に何をもたらすか、我々は歴史から学んできた。今日、国民の直接的な受益に繋がる社会保障において分断と袂を分かつことは、重要な一步である。■

《注》

- 1 税・社会保険料を「国民負担」と称してきた過程については、大沢（2013:250-252）、武川（2006:107-109）を参照。
- 2 コルピとパルメの「再分配のパラドクス」に関しては本特集の古市論文も参照されたい。
- 3 社会保障給付規模の大きさと貧困削減率の大きさが相関すること、そして、選別主義的な社会保障給付の多い国々において給付規模が小さいことは90年代のみならず近年の調査でも確認されている（Pisu 2012）。ただし、選別主義的な給付に対する評価に関しては、同論文もマルクスたちの研究と同様の論点を孕んでいる。
- 4 給付付き税額控除には様々な種類があるが、特に代表的なイギリス、アメリカの事例で、実質的には低賃金雇用に対する助成になっているという指摘もある。これは、雇い主が賃金を下げたとしても、給付付き税額控除により被雇用者に一定の可処分所得を保障することが可能になるからである。例えばAzmat（2006）は、イギリスにおける1999年のWFTCが労働市場の均衡賃金率に与える効果（給付付き税額控除の帰着）を検証している。WFTCの拡充は、受給資格のある男性労働者の（課税前）賃金を受給資格のない同スキルの労働者と比べて20%～24%低下させ、税額控除の35%が雇用主の利益になることを明らかにしている（Azmat 2006:30）。
- 5 ノルウェーに関しては石油及び天然ガスの売却収入を一般会計に繰り入れているため、財政赤字が発生しにくいという事情も存在する。
- 6 武川（2006）を参照。福祉社会の在り方に関する研究会が行った「福祉と生活に関する意識調査」（通称SPSC調査）の調査結果である。2000年4月に全国の満20歳以上の男女5000人を対象として行われた。
- 7 普遍主義と地方政府を供給主体とした現物給付と

の関連については、その財源の在り方との関係も含めて本特集の古市論文を参照されたい。

- 8 1995年から2012年までの実質GDP成長率に関して、日本は0.9%に過ぎないのに対し、スウェーデン2.7%、デンマーク1.4%、フィンランド2.7%、ノルウェー2.3%である(OECD.StatExtractより算出)。90年代初頭の北欧における不況期を入れたとしても、例えばスウェーデンは2.1%(1990年—2012年)であり、他国も軒並み日本を上回っている。尚、一部に日本の企業の公的負担の重さが成長を阻害しているとの見解があるが、法人所得税に加え社会保険料事業主負担を含めた企業の公的負担全体は、国際的にみて高いとは言い難い(井手2013:188)。

《参考文献》

- 井手英策(2012)『財政赤字の淵源 寛容な社会の条件を考える』有斐閣。
 ——(2013)『日本の財政 転換の指針』岩波書店。
 大沢真理(2013)『生活保障のガバナンス—ジェンダーとお金の流れで読み解く—』有斐閣。
 武川正吾(2008)「ケアを支える国民負担意識」上野千鶴子, 大熊由紀子, 大沢真理, 神野直彦, 副田義也編『ケアその思想と実践(5) ケアを支えるしくみ』岩波書店。
 マーティン, アイザック・W.(2013)「租税抵抗が生み出

した都市の危機」『世界』No.849, 2013年11月号, 169-174頁。

- Azmat, G.Y. (2006), “The Incidence of an Earned Income Tax Credit:Evaluating the Impact on Wages in the UK, ”CEP DP No.724, Centre for Economic Performance.
 Esping-Andersen,G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press. (=2001, 岡沢憲英・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房)。
 Korpi, W. & Palme, J. (1998), “The Paradox of Redistribution and the Strategy of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries,” *American Sociological Review* (Oct., 1998) ,Vol. 63, No.5.,661-687.
 Marx,I., Salanauskaite,L. & Verbist,G. (2013), The paradox of redistribution revisited: And that it may rest in peace?, IZA DP No. 7414. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
 OECD.StatExtract, <http://stats.oecd.org/> 最終アクセス2014年6月13日。
 Pisu, M. (2012), “Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 5. Poverty in OECD Countries,” *OECD Economics Department Working Papers*, No.928, OECD Publishing.

