

# スウェーデンの財政構造にみる普遍主義

古市 将人

帝京大学経済学部講師

## スウェーデンの財政構造と普遍主義

本特集における本稿の役割は、スウェーデン財政を素材にして現代財政における普遍主義の意義を考察することにある。基本的に、普遍主義とは福祉サービスを共通のニーズを持つすべての市民へ供給する方式と説明され、選別主義とは、給付の条件として所得・資産調査(ミーンズ・テスト)がある方式として判別される。

現代国家の財政は、純粋公共財に限らず多様な財・サービスを供給する役割を担っている。巨額の財源調達を必要とする現代国家の財政が維持可能になるためには、高い税負担に対する社会的な合意が必要になる。負担に対する人々の支持を調達する枠組みとして、社会保障制度の普遍性は一定の役割を果たす。ポイントはあらゆる人々を給付の対象としながらも税の負担者にするすることで、制度の政治的な支持を調達しつつ財政による所得再分

配を達成することにある。

スウェーデンのデータを用いて、具体的に説明しよう。表1には所得10分位別に要素所得、課税される移転給付、課税されない移転給付、課税額、可処分所得、税負担率、要素所得と可処分所得の差が掲載されている。

表1から、あらゆる所得階層が現金給付を受給していることが看取できる。例えば、最も貧しい所得階層ではなく、所得第Ⅲ分位と所得第Ⅹ分位の階層が現金給付を多く受け取っている。表1は全所得階層の市民が受け取る現金給付の大部分が、所得税の課税対象になっていることを示している。現金給付に課税する利点は2点指摘できる。第1に、高所得者層が現金給付を受給していたとしても、所得税によって課税することができる。制度設計上、中高所得層に対する給付を削減し、低所得層に選別的に給付することで同様の効果を達成できる。しかし、所得制限の存在によって、支援を必要とする人を制度から排除する「漏給」が発生しかねない。給付の対象者を普遍的にすることで「漏給」を防ぎつつ、給付を所得税の課税対象にすることで中高所得層に負担を課すことができるのだ。さらに、所得税の課税ベースを拡大することで、所得税の税収調達力を強化することも期待できる。

普遍的な給付構造と全所得層への所得課税の組み合わせによって、財政の所得再分配機能はその役割を果たせるのだろうか。表1の「要素所得と可処分所得の差」は、各所得階層の純負担を示し

### ふるいち まさと

2011年、横浜国立大学大学院国際社会科学部研究科博士課程修了。博士(経済学)。専門分野は、財政学、地方財政論。著書に『日本財政の現代史Ⅲ 構造改革とその行き詰まり 2001年～』(共著、有斐閣、2014年)、『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「スウェーデンにおける財政調整制度形成過程の分析—税平衡交付金制度の交付方式に着目して」『地方財政』第51巻第12号、地方財務協会、2012年など。

表1 スウェーデンの財政構造(2010年)

単位:1000SEK

	要素所得	課税される 移転給付	課税されない 移転給付	税	可処分所得	税負担率1	税負担率2 (給付込)	要素所得と 可処分所得の差
	A	B	C	D	E	D/A	D/(A+B+C)	E-A
第I分位	23.3	36.2	28.7	-11.6	74.8	49.8%	13.2%	51.5
第II分位	33.2	86.4	26.8	-24	121.1	72.3%	16.4%	87.9
第III分位	51.5	105.3	18.5	-32.7	141.3	63.5%	18.7%	89.8
第IV分位	103.6	94.1	10.8	-42.3	164	40.8%	20.3%	60.4
第V分位	150.3	85.5	8.8	-51.9	189.4	34.5%	21.2%	39.1
第VI分位	207.5	65.2	6.8	-60.9	214.9	29.3%	21.8%	7.4
第VII分位	253.8	59.3	5.3	-71.2	242.7	28.1%	22.4%	-11.1
第VIII分位	309.3	56	4.3	-86.4	278	27.9%	23.4%	-31.3
第IX分位	371.8	70.5	3.4	-110.7	328.8	29.8%	24.8%	-43
第X分位	732.4	113.7	2.9	-248.1	593.8	33.9%	29.2%	-138.6

出所:SCB"lnkomstfördelningsundersökningen"より作成。

注1:課税対象移転給付は年金、疾病・活動補償金、両親手当。

注2:課税されない移転給付は一般手当(児童手当)、住宅手当、社会サービス手当である。

注3:表の要素所得は勤労所得+資本所得である。

ている。データは、所得第VII分位以上の階層において現金給付の受給額を超える純負担を課され、それ以外の所得階層は税負担を超える現金給付を受け取っていることが分かる。つまり、所得再分配が機能しているのである。

社会保障制度の対象者が普遍的なほど、所得格差削減効果があり、制度の持続可能性が高まることを指摘したのがコルピとパルメの有名な研究である。彼らの議論は次のように整理できる。社会保障制度の規模が大きい国ほど、社会保障制度の格差削減効果<sup>1</sup>は高い。社会保障制度の規模の大きさは、社会保障制度の対象者数に左右される。つまり、普遍的な制度ほど制度の規模が大きくなり、制度の格差削減効果が増大する。加えて、普遍的な制度のもとでは、全市民が制度の受益者になるため、制度に対する支持が高まる。制度に対する人々の支持の高さ、漏給の防止などの影響の結果、普遍的な社会保障制度の所得格差削減効果は高くなるとされている(Korpi & Palme 1998)。

普遍主義的な社会保障制度が所得格差減効果を持つ理由として、サービスを必要とする人を排除する「漏給」の可能性が極小化される点を指摘できる。どんなに精密なミーンズ・テストを整備しても、選別主義的給付からこぼれ落ちる層は発生する。

選別が適切になされる保証はなく、ミーンズ・テストがニーズを持つ人々を制度から排除しかねない。全市民を対象とする普遍主義ならば、多様なバックグラウンドを持つ人々を制度の対象にすることができる<sup>2</sup>。そのため、普遍的な社会保障制度の支出規模は巨額になる。制度の規模と格差削減効果の相関関係の背景には、以上の要因もあると考えられる。

さらに、普遍的な財政構造にある種の政治的合理性を見出すことさえできる。人々は実際に制度から受益を感じることで、当該制度に対して支持するようになる。制度の対象者が普遍的であればあるほど、利害関係者の多い制度は支出削減圧力に晒されにくくなる。例えば、表1によれば「課税される移転給付」は全所得階層が受給している。この時、高所得層、中所得層、低所得層は制度を支持するインセンティブを持つと解釈できる。なぜならば、現金給付の規模を削減することは、各所得階層の受給額削減に直結するからである<sup>3</sup>。

このメカニズムを踏まえれば、選別主義的制度的もう一つの問題点は、政治的支持の少なさに求められる。なぜならば、社会の多数派は選別主義的制度的対象者ではないため、当該制度の削減を支持するようになる。あるいは、選別主義的制度的に

に対する批的言説に対して、選別主義的制度は脆さを露呈してしまう。

さらに、選別主義的給付は、受給者にスティグマを付与する可能性がある<sup>4</sup>。歴史的には、選別主義的給付の受給者に対する劣悪な処遇を克服するために、普遍主義が提起されてきた<sup>5</sup>。普遍主義とは、政府が人々を公正に等しく扱っていることを体現する仕組みともいえる。そのため、公正な制度を求める人々は、普遍主義的な制度を支持すると指摘されている(Rothstein 2001)<sup>6</sup>。

## 普遍的な現物給付と地方財政

これまでに指摘してきた議論は、現金給付のみならず現物給付にも妥当する議論であるが、データ利用の問題もあり、制度の格差・貧困削減効果を分析する諸研究は現金給付に注目してきた経緯がある。しかし、スウェーデンを含むスカンディナヴィア諸国の特徴として、医療、保育、教育、介護のような現物給付の潤沢さが注目されてきた。そして、社会サービスの主な供給主体は地方政府である。社会サービスを賄うために、地方政府は課税権を持っている。つまり、北欧諸国の社会サービスは租税方式によって運営されている (Anttonen 2002:75-76)。

現物給付は、多くの市民を対象にする傾向にある<sup>7</sup>。しかし、現物給付の領域においても、サービスの普遍性を掘り崩す要因は存在する。その典型例が「利用者負担」制度である。医療サービスが普遍化されていたとしても、その利用者負担(自己負担)分を支払うことのできない人々は、サービスの利用から排除されてしまう。この状況はまさにサービスの普遍性を掘り崩すものとして理解できるだろう。現物給付の拡大時に、利用者負担は政治的な論点になりやすい。スウェーデンにおける一つの事例が保育の無償化の展開過程である<sup>8</sup>。

90年代から、保険料の高騰と地域差による両親の経済的負担が問題視されていた。そこで、保険料によって子どもが保育所に通えない事態を避けるために、2002年1月に保育料の上限額を設定す

るマックスタクサが実施された。さらに、保育政策の責任を持つコミュニティの収入を保障し、保育サービスの質を確保するために、2つの特定補助金が導入された。その1つが、マックスタクサによるコミュニティの収入減少を補填するための補助金である。制度の普遍性を維持するのならば、地方政府の財源保障は中央政府の役割になる。2つ目の特定補助金は、保育ケアの質の向上を目的とした補助金である(高端・伊集・佐藤2011:31-32)。

2003年実施の一般保育制度によって、「就労する親」の支援としての保育制度から「すべての子ども」を対象とする普遍的な保育制度が実現した。その主要な理念は、家族の経済的・社会的状況に左右されずに子どもが保育サービスを利用できることを目指すことであった(高端・伊集・佐藤2011:30; 大岡 2014)。

ここで重要になるのが、普遍的なサービスの供給責任を持つ地方政府に対する中央政府の財源保障機能である。具体的には国庫補助金と財政調整制度の整備が必要になる。財源調達力の高いスウェーデンの地方比例所得税は、地域間の税率格差を顕在化させやすい。その税率格差がサービス水準の格差を生むことが懸念されてきた。ここに、いかにして地方自治と地域間の税率格差(それに起因するサービス格差)を両立させるべきかという論点が浮上する。地方税によって対人社会サービスを供給する方式を維持するためにも、地方政府の財源保障は必要な課題と認識され、整備されてきたのである。事実、初の財政調整制度である税平衡交付金制度は基本的に課税力を調整するしくみであったが、その後の制度改正で地方政府の対人社会サービスに要する費用を考慮する仕組みが導入されていったのである(古市 2012)。

## おわりに

### —地方税府での増税の経験とスウェーデン財政

行論では、スウェーデンの財政構造を例にして、普遍主義的の特徴を整理してきた。最後に財源構造について簡単に言及しておこう。

普遍主義的な社会保障制度を実施する最大の

壁は、巨額の財源が必要になる点である。そこで、財源としての付加価値税の重要性が指摘されるが、スウェーデンでは付加価値税の導入には、所得税と普遍主義的な福祉政策の拡充が不可欠と考えられていた。付加価値税の逆進的な負担は、所得税と普遍主義的な福祉政策で是正できると理解されていたのである(篠田 2014:231-232)。

その普遍的な社会保障政策を拡大する際に、所得税が重要な役割を果たしてきた。地方政府が現物給付を供給するスウェーデンにおいて、現物給付の主要な財源調達手段は地方比例所得税である。その地方所得税の税率は平均で約31%と高水準である。普遍的にサービスを市民に供給するためには、平均的な市民の税負担は増大せざるを得ない。戦後、スウェーデンの一般政府支出は急激に増大したが、それは地方政府の最終消費支出の増加によるものであった。そして、その財源調達のために、地方政府が税率決定権を行使することで、増税を実現してきた。地方レベルでの増税と公共サービスの拡充という経験が、普遍主義的な財政構造の形成に寄与したのである(高端 2013)。■

《注》

- 1 普遍主義の貧困・格差削減効果については、本特集の福田論文を参照されたい。福田論文で注意深く検討されているように、制度設計のあり方を考慮に入れながら、社会保障制度による貧困削減のインパクトを検出する作業は現在進行形の研究課題であり続けている。
- 2 エスピン＝アンデルセンは、選別が適切に実施されるかどうかなど選別主義の難点を念頭に、普遍的な就学前教育を支持しながらも、「最も恵まれない子ども」に対する追加的支援(なんらかのアファーマティブ・アクション)の必要性を指摘している(エスピン＝アンデルセン 2009=2011:143-144)。この指摘と関連するのが、ケンワージーの研究である。ルクセンブルク所得調査を用いた彼の研究は、80年代に普遍的な制度を整備していた国は制度の規模を維持したまま、ターゲット型の給付を整備したことを明らかにした。また、80年代に特定階層に給付を集中させていた国において、その後、制度の規模はそれほど拡大していない(Kenworthy 2011:60-61)。
- 3 現代国家による社会保障制度の支出削減の実態については、多くの研究がなされている。国際比較の

観点では稗田(2011)が詳細にこの論点を分析している。

- 4 近年の研究では、スウェーデンとデンマークでは、社会保障制度の受給者や低所得者がメディアで話題になるとき、自己責任論が展開されず、むしろその人たちを制度で救済すべき人として描かれる傾向にあるが、アメリカやイギリスでは、制度によって救済すべきものではないと報道される傾向にあることが明らかにされている(Larsen & Dejgaard 2013)。この研究は、スウェーデン、デンマーク、イギリス、アメリカ各国の雑誌報道の内容を比較分析の視点から丹念に分析したものである。
- 5 この点はスウェーデンも例外ではない(斉藤 2014)。
- 6 スウェーデンの世論調査は、選別主義的な制度よりも普遍的な制度のほうが、人々の支持が高いことを明らかにしている。また、後述する現物給付に対する人々の支持も高いことが示されている(Rothstein 2001)。
- 7 現物給付の普遍性は、当該制度に、一種の所得再分配機能が内在していることを意味する。たとえば、仮に義務教育制度が存在しない場合、人々は市場から教育サービスを手ししなければならない。私的な教育費が所得に占める割合が最も大きいのは低所得世帯だろう。そのため、負担の社会化である現物給付の制度化は、一種の所得再分配政策としても理解できる。ただし、その主要な目的は人々のニーズ充足である。
- 8 スウェーデンの保育制度については、高端・伊集・佐藤(2011)参照せよ。

《参考文献》

- エスピン＝アンデルセン、イエスタ(2011)大沢真理監訳『平等と効率の福祉革命 新しい女性の役割』岩波書店(Esping-Andersen, Gøsta, *The Incomplete Revolution Adapting to Women's New Right*, Cambridge:Polity Press, 2009).
- 大岡頰光(2014)『教育を家族だけに任せない 大学進学保障を保育の無償化から』勁草書房。
- 斉藤弥生(2014)『スウェーデンにみる高齢者介護の供給と編成』大阪大学出版会。
- 篠田剛(2014)「付加価値税の導入過程と逆説的性格」諸富徹編『日本財政の現代史II バブルとその崩壊 1986～2000年』有斐閣。
- 高端正幸・伊集守直・佐藤滋(2011)『保育サービスを中心とする子育て支援政策の国際比較行財政—スウェーデン、イギリスの実態と日本の改革論議への示唆』全国勤労者福祉・共済振興協会公募研究シリーズ20。
- 高端正幸(2013)「スウェーデンにおける地方財政規律—普遍主義的福祉国家の政府間財政関係」井手英策編『危機と再建の比較財政史』、ミネルヴァ書房、129-150頁。
- 稗田健志(2011)「福祉国家の危機と持続性：『福祉国

- 家の従属変数問題』を通して考える」井手英策・半田正樹・菊地登志子編『交響する社会—「自律と調和」の政治経済学—』、ナカニシヤ出版、227-250 頁。
- 古市将人 (2012) 「スウェーデンにおける財政調整制度形成過程の分析：税平衡交付金制度の交付方式に着目して」『地方財政』, 51 (12), 113-136 頁。
- Anttonen, A. (2002) 'Universalism and social policy: a Nordic-feminist revaluation'. *NORA: Nordic Journal of Women's Studies*, 10 (2), 71-80.
- Kenworthy, L. (2011) *Progress for the Poor*. Oxford University Press.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998) 'The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries'. *American sociological review*, 63 (5), 661-687.
- Larsen, C. A., & Dejgaard, T. E. (2013) 'The institutional logic of images of the poor and welfare recipients: A comparative study of British, Swedish and Danish newspapers'. *Journal of European Social Policy*, 23 (3), 287-299.
- Rothstein, B. (2001) 'The universal welfare state as a social dilemma'. *Rationality and society*, 13(2), 213-233.

