

# 租税抵抗の観点から考える日本の租税政策

古市 将人

帝京大学経済学部准教授

## 社会的合意の危機と財政危機

執筆者に課されたテーマは、「国民の租税抵抗の観点から、今後の税制の方向性を問う」というものである。強力な権力を持つ国家は人々に納税を強制できるように思える。しかし、各国で、人々が納税への不満を表明する社会運動である租税反乱がしばしば起こってきた。この問題を考える研究者は、戦前の財政社会学者ゴールドシャイトの議論に注目してきた。租税反乱の研究者であるアイザック・マーティンは、ゴールドシャイトの議論を「国家は、資産を持つ集団に税を課すが、同時にその集団に依存するようになる。納税者が同意しなければ、公的支出という義務を果たせないからである」と整理している(マーティン 2013: 169)。政府は人々に税金を押しつけているように見える。しかし、歴史

的にも、人々の同意を調達しなければ国家は租税を人々に課すことができなかつたのである。財政危機の背景には社会的合意の問題がある。

この問題を考察する際に、租税抵抗に注目する研究がある。租税抵抗とは、脱税のような行動や負担増への抵抗という意味で用いられることが多い。本稿では、基本的に租税抵抗を負担増への抵抗や租税への忌避感という意味で用いる。本稿では租税抵抗や再分配の政治に関する諸研究を簡単に整理した上<sup>1</sup>で、日本の税制について考察する。

## 租税抵抗と租税反乱に関する代表的な研究

どのような時に、租税に対する忌避感が生じるのか。そもそも、租税への抵抗を持たない人はいないだろう。租税への抵抗があるからこそ、税と政府支出に対する人々の監視が働く側面もある。研究者は各国で起きた租税への反対運動の発生に着目している<sup>2</sup>。租税への反対運動は、まさに制度への明示的な異議申し立てである。それは、人々と財政との関係を考察する機会を社会に提示するとも言える。

Wilensky (2002)<sup>3</sup>は、租税や政府支出の大きさだけでは租税への忌避感を説明できないと指摘している。彼は反税運動<sup>4</sup>を、税への反対運動や反税・政府支出などを掲げる政党の政治的成功と定義する。実際、現在、所得税のGDP比が高いデン

### ふるいち まさと

2011年横浜国立大学大学院国際社会科学科博士課程修了。博士(経済学)。専門分野は、財政学 地方財政論。帝京大学経済学部准教授。

著書に『租税抵抗の財政学 信頼と合意に基づく社会へ』(共著、岩波書店、2014年)、『分断社会を終わらせる: 「だれもが受益者」という財政戦略』(共著、筑摩書房、2016年)、論文に「スウェーデンにおけるコミュニケーションの在宅育児手当制度の分析 —自治体類型・学歴別のコミュニケーションの平均所得に注目して」『日本地方財政学会研究叢書』第26号、五紘舎、2019年など。

マークでは1970年前後に、所得税廃止を訴える政党が国政で台頭し、相対的に租税負担の小さいイギリスやアメリカでも大規模な反税運動が起きている。

Wilenskyが提示した仮説は、所得課税や資産課税のような納税者にとって負担が可視的な税ほど、人々の反発を生み出すというものである。確かに、上記の国は、個人所得税や固定資産税に関する反税運動が起きた国である。ただし、Wilenskyも注意を促しているように、各国の歴史的な文脈を踏まえる必要がある。

まず、当時のデンマークでは、勤労者向けの政府支出が限定的であった。さらに、1970年に源泉徴収制度が導入されたことによって、人々の負担が増大していた(Martin 2008)。とはいえ、当時の世論調査によれば、反税政党に投票した人の多くが、再分配や累進課税に反対していなかった(Esping-Andersen 1985)。むしろ、適正な再分配を望んでいたと解釈することもできる。この事例から示唆されるのは、公共サービスの充実と、必要な公共サービスを政府が提供しているという政府への信頼が、租税への合意には重要だということである。

もちろん、累進所得税よりも、低所得者ほど負担率の大きい逆進的な一般消費税(日本の消費税や付加価値税)が税に対する不満を生むという議論も可能である。例えば、Martin & Gabay (2017)は、付加価値税を増税して所得税を減税する動きに対する反対運動が1974年のデンマークで起きていたことを指摘する(Martin & Gabay 2017:655)。

Martin & Gabay (2017)は各国で起きた反税運動の件数を調査している。このデータを使って、彼らは、所得税のみならず付加価値税や個別の消費税に関する反対運動が世界各国で生じていることを示している。また、社会保険料への反対運動は相対的に少ないことも明らかにされている。さらに、構造的財政赤字が反税運動を招く可能性も指摘されている(Martin & Gabay 2012, 2017)。この結果は相関関係であり解釈には注意を必要とするが、構造的財政赤字は政府に税収と支出のギャップを埋める改革を迫る可能性を、彼らは指摘する。つ

まり、公共サービスからの受益のない財政再建は人々の不満を生みかねない。

以上の研究は、社会に顕在化した反税運動の発生要因とその歴史的な文脈を明らかにする試みであり、租税政策の考察に有益である。ただし、国の再分配の構造が再分配の政治に影響を与えることを指摘する諸研究もある。次節で、この点を整理する。

## 再分配の政治を規定する再分配構造

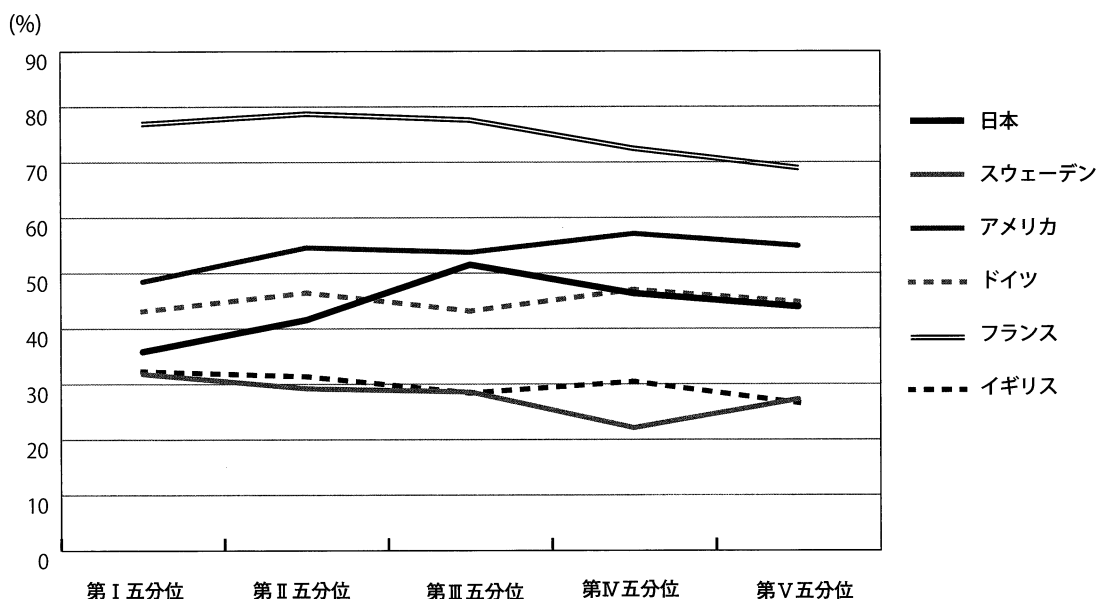
租税や公共支出への人々の不満は、再分配の構造にも左右される可能性がある。例えば、所得税減税のために消費税を増税する場合、それが政治的争点の一つになり得る。他の所得層への給付をしつつ、高所得層への増税をする場合もある。以上の政策によって政府歳入・歳出の総額に変化がなくても、再分配のあり方が変わる。その再分配構造に対する人々の満足や不満は、政策の制約条件になり得る。

Guillaud et al. (2019)は、ルクセンブルク所得調査のデータを用いて、各国の所得課税(個人所得税+社会保障負担)の再分配効果を分析している。税金の再分配効果は、平均税率(税が所得に占める割合)と税の累進度(税が高所得者に集中している程度)の積に分解することができる。つまり、税の再分配効果は税金の負担額とその負担額の分配の程度に依存している。給付による再分配効果も同様に理解することができる(Guillaud et al. 2019:4)。

Guillaud et al. (2019)は、給付による再分配効果の大きい国は、給付の規模が大きい傾向にあることを示した。給付が低所得層に帰着する程度は重要だが、再分配効果を高めるには給付規模の大きさも必要になる。

この研究で興味深いのは、平均税率と税の累進度との間には一定のトレードオフがある可能性を示している点である。つまり、税負担が高所得者に集中している国では平均税率が低く、平均税率が高い国ほど税負担は特定階層に集中していない傾向にある。同様の分析結果は、EU諸国を分析したVerbist & Figari (2014)でも報告されている。

図1 所得階層別の「平均的な収入の人々」の税負担が「高い」と答えた人の割合



(注) データは2014年。「高い」とは、税負担が「高すぎる」と「どちらかといえば高すぎる」と答えた人の割合の合計である。「わからない」と答えた人は除外していない。  
 (出所) ISSP Research Group (2018) より計算。

両研究共に、この負の相関関係の背景には政治的要因や他の要因があることを示唆している。

この点と関係するのが、Beramendi & Rehm (2016) である。基本的に高所得層ほど再分配に反対する傾向がある。そのため、再分配への人々の支持を説明する変数として、所得は重要である。しかし、学歴、年齢、性別の影響を統制した上で、所得が再分配への支持に与える影響を推定すると、その影響の程度は国によってばらつきがある。この論文は、国際世論調査を用いて、各国の再分配の累進度が高い国ほど、再分配政策や特定領域の政策への支持が所得階層間で別れる傾向にあることを示している。つまり、再分配の累進度が高い国ほど、再分配の政治は特定階層の負担と給付をめぐるものになりやすい可能性がある。階層間の対立が深まれば、再分配の合意形成が難しくなるだろう。

不平等と租税抵抗を関係させる指摘もある。Islam et al. (2018) は課税前の所得格差が高まるほど、所得税収の対GDP比が低下する可能性を1870～2011年のOECDパネルデータを用いて分析している。そのメカニズムは無数にあるが、その一つとして格差の高まりが人々の租税抵抗に影

響を与える経路が指摘されている。格差が高まることは、再分配政策を行う政府に対する不満や社会的な不信につながる。政治不信が高まれば税制改正のハードルは高くなるだろう。そもそも、低所得層や貧困層が増大すれば、低所得層や中間層も含む広い階層を対象とする税制改革は難しくなると考えられる。

### 財政と社会的合意

以上、租税抵抗や再分配政策に関する諸研究を整理してきた。関連するデータを確認し、日本の租税政策について検討したい。国際世論調査であるInternational Social Survey Programme (ISSP) のRole of Government Vには、人々の税負担に関する調査が含まれている。「一般的にいつて、今の日本の税金をどう思いますか」という問いに対して、「収入の多い人々」、「平均的な収入の人々」、「収入が少ない人々」のそれぞれについて「高すぎる、どちらかといえば高すぎる、適当である、どちらかといえば低すぎる、低すぎる、わからない」のどれかに答えるという質問文である<sup>5</sup>。ここで税金は「所得税、消費税などすべての税金」を含

んでいる。この質問文でも直感的な痛税感はわかるが、回答者自身の所得階層がわからない。そこで、回答者の等価所得を計算し、回答者を所得五分位に分類した。そして、所得階層別に、上記の質問の内、「高すぎる」と「どちらかといえば高すぎる」と答えた人の割合を計算した。その結果を示しているのが図1である。

まず、図1から読み取れるのが、フランスにおける負担感の高さである。中間の所得層である第Ⅲ五分位の負担感をみると、日本とアメリカが同水準で、ドイツ、イギリス、スウェーデンを上回っている。税の負担率を考えると、日本とアメリカよりも、ドイツやイギリス、スウェーデンのほうが高い傾向にある。単純に、税負担の多寡が負担感を規定していないことがわかる。とりわけ、多くの人の税負担が重いスウェーデンの数値の低さは注目に値する。

近年、日本で生活する人の負担感を詳細に調査し、その結果を報告しているのが持田(2019)である。そこで用いられている「税・社会保障についての意識調査」によれば、所得税や消費税よりも社会保険料の負担感が大きいことが明らかにされている。持田(2019)の分析によれば、低所得層ほど保険料と消費税についての負担が「非常に重い」と回答する確率が高まり、中・高所得層は個人所得税に対して負担が「非常に重い」と答える確率が高まることが示されている(持田 2019: 99-100, 116-117) 6。先のISSPのデータにある「収入が少ない人々」の税負担に関する質問を図1と同様に整理すると、日本の低所得層の税負担感はやはり重いことがわかる。

2、3節の研究の整理と上記の分析を踏まえて、簡単に論点を整理したい。

まず、税負担の規模は租税抵抗の重要な要因ではあるが、あくまでも一要因である。租税抵抗は再分配の有効性や、政府への信頼、公共サービスからの受益感にも左右される可能性が指摘されてきた(井手 2012)。ただし、財政収支の改善を優先した財政再建は受益なき負担増につながり、人々の租税への不信を高める可能性がある。

第2に、給付と一定の牽連性のある社会保険料

は明示的な租税反乱を招きにくいとされている。しかし、社会保険料は人々の負担感を確実に高めている。日本では、社会保険料の負担率と負担感双方とも、低所得層で高い。社会保険制度を支える社会保険料の拡大については様々な評価がある7。とはいえ、消費税と社会保険料が低所得層に負担を課している傾向にはある。このような層をも対象にした政策の検討が必要になるだろう。所得税を経由した各種の税額控除は一案ではあるが、そもそも所得税収が潤沢になれば、所得税を通じた負担減少政策は実施しにくい。

第3に、個人所得税を改正しようとしても、累進度と平均税率を共に拡充することには壁がある。個人所得税改革には、中・高所得層からの合意調達が必要になる。そのような層も受益を得る現物給付の拡充は必要になるだろう。その際、他の所得層の同意を調達するために、現物給付の利用者負担を増額する政策が実施されるかもしれない。しかし、それは人々の貧困リスクを高める可能性がある8。負担能力に応じた負担を人々に課したいならば、租税を用いるのが望ましい。とはいえ、勤労所得税の拡充のみならず、それを補完する資本所得税や法人税、あるいは環境税をも含めて検討する必要がある9。

第4に、格差や貧困問題が長期にわたって持続していると、再分配の合意形成に影響を与えかねない。日本における格差や貧困問題に財政が対処していないと人々に認識されれば、租税の信認も揺らぎかねない。租税だけで再分配を考えるのではなく、給付による再分配の強化が必要になるだろう。

租税政策への信頼は、租税の資源配分機能、再分配機能、経済安定化機能のみならず、再分配政策の有効性、政府への信頼などにも左右されると考えられる。迂遠な道かもしれないが、今ある社会問題の解決に積極的に財政が取り組まなければ、財政は人々に信頼されないのではないか。現在、「全世代型社会保障検討会議」が発足し、その第1回会議が2019年9月20日に開催された。政府税制調査会の議論だけではなく、社会保障に関する会議も含めて政府はどのような政策を提示する

のだろうか。これらの動向を注視していく必要があるだろう。■

《注》

- 1 紙幅の都合上、扱う論点について網羅的な研究の整理ができない。この点は別稿に譲らざるをえない。本稿と関連する研究のレビューとして、中間層の社会保障の受益と税負担に関する諸研究を整理・検討した安藤・古市（2019）がある。
- 2 筆者はこの論点について先行研究を整理したことがある。本節の第2～4段落の記述は、先行研究を若干拡充して、佐藤・古市（2014：第4章・3）の記述の一部を整理したものである。
- 3 Wilensky は1976年にこのテーマの論文を発表している。
- 4 正確には、Wilensky は tax-welfare backlash という用語を用いている。
- 5 ISSP（2018）の日本での調査票より質問文を引用している。前回の調査結果を用いた簡単な分析は古市（2016）で行っている。
- 6 ここでは紹介しきれないが、持田（2019）では、様々な変数と負担感の関係が詳細に分析されている。
- 7 日本の社会保険料負担の実証分析の整理については、安藤・古市（2019）を参照されたい。
- 8 安藤（2019）は利用者負担に関する論点を整理・検討している。
- 9 本稿では具体的な制度に触れることができなかった。本特集の他の論考が具体的に日本の税制に言及している。

《参考文献》

Guillaud, E., Olckers, M. and Zemmour, M. (2019) 'Four Levers of Redistribution: The Impact of Tax and Transfer Systems on Inequality Reduction,' *Review of Income and Wealth*. doi:10.1111/roiw.12408

Beramendi, P., & Rehm, P. (2016) 'Who gives, who gains? Progressivity and Preferences,' *Comparative Political Studies*, 49 (4), 529-563.

Esping-Andersen, G. (1985). *Politics against markets: The social democratic road to power*. Princeton University Press.

Islam, M. R., Madsen, J. B., & Doucouliagos, H. (2018) 'Does inequality constrain the power to tax? Evidence from the OECD,' *European journal of political economy*, 52,1-17.

ISSP Research Group. (2018) *International Social Survey Programme: Role of Government V - ISSP 2016*. GESIS Data Archive, Cologne. ZA6900 Data file Version 2.0.0, doi:10.4232/1.13052

Martin, I. W. (2008) *The permanent tax revolt: How the property tax transformed American politics*. Stanford University Press.

Martin, I. W., & Gabay, N. (2012) 'Fiscal protest in thirteen welfare states,' *Socio-Economic Review*, 11 (1), 107-130.

Martin, I. W., & Gabay, N. (2018) 'Tax policy and tax protest in 20 rich democracies, 1980-2010,' *The British journal of sociology*, 69 (3), 647-669.

Verbist, G., & Figari, F. (2014) 'The redistributive effect and progressivity of taxes revisited: An International Comparison across the European Union,' *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 70 (3), 405-429.

Wilensky, H. L. (2002) *Rich democracies: Political economy, public policy, and performance*. Univ of California Press.

安藤道人（2019）「社会保障と教育における自己負担改革「必要原則に基づく総合合算制度」案の検討」、『弱者を生まない社会へ —ベーシック・サービスの実現をめざして』公益財団法人 連合総合生活開発研究所

安藤道人・古市将人（2019）「中間層と福祉国家：税・社会保険料の再分配効果の諸研究の検討」『DIO』,No.348,14-18.

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。

佐藤滋・古市将人（2014）『租税抵抗の財政学 信頼と合意に基づく社会へ』岩波書店

古市将人（2016）「租税への合意と財政に対する信頼：日本における租税への忌避感の背景について」『生活協同組合研究』,Vol.485,39-46.

マーティン・アイザック（井手英策訳）（2013）「租税抵抗が生み出した都市の危機」『世界』,No.849,169-174

持田信樹（2019）『日本の財政と社会保障：給付と負担の将来ビジョン』東洋経済新報社。

