

# 嫌税の政治学

新川 敏光

京都大学大学院法学研究科教授

## 1 小さな政府は美しい？

「スモール・イズ・ビューティフル」(E.F.シュマッハー)をもじるなら、日本政府は美しい。なぜなら先進経済国のなかで、最小といってよい政府規模を誇っているからである。社会保障支出の対GDP比に限ってみても、21世紀に入って日本の高齢化率は先進諸国のなかでもっとも高くなっているにもかかわらず(2008年現在で22%)、[図1](#)からわかるように、日本はOECD平均を遥かに下回り、高齢化率の高い国々、しかも自由主義の強いアングロ・サクソン諸国や新興経済国と比べても遜色のないレベルにある。

しかも医療費抑制をみれば、アメリカは途端に劣等生にかわるのに対して、日本は驚くほどの優等生ぶりである。[図2](#)をみると、アメリカは高齢化率がさほど上昇していないにもかかわらず、医療費は天井知らずともいべき勢いで増えているのに対して、わが

国はもっとも高い高齢化率を示しながら、韓国を除けば、最低の支出レベルに止まっている。確かに医療支出は年々増加しているが、他国に比べてそれは微増程度である。つまり、わが国の場合、高齢化の医療費への影響は、実に効果的に抑制されている。当然国民負担率(租税・社会保障負担の対国民所得比)も低い。2005年段階で、スウェーデンの70.7%を筆頭に、フランスは60%、ドイツは50%を超え、イギリスでも50%近いのに対して、日本はアメリカと共に、40%以下に止まっている(アメリカ34.5%に対して日本は38.3%)(<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryu/020.htm>)。

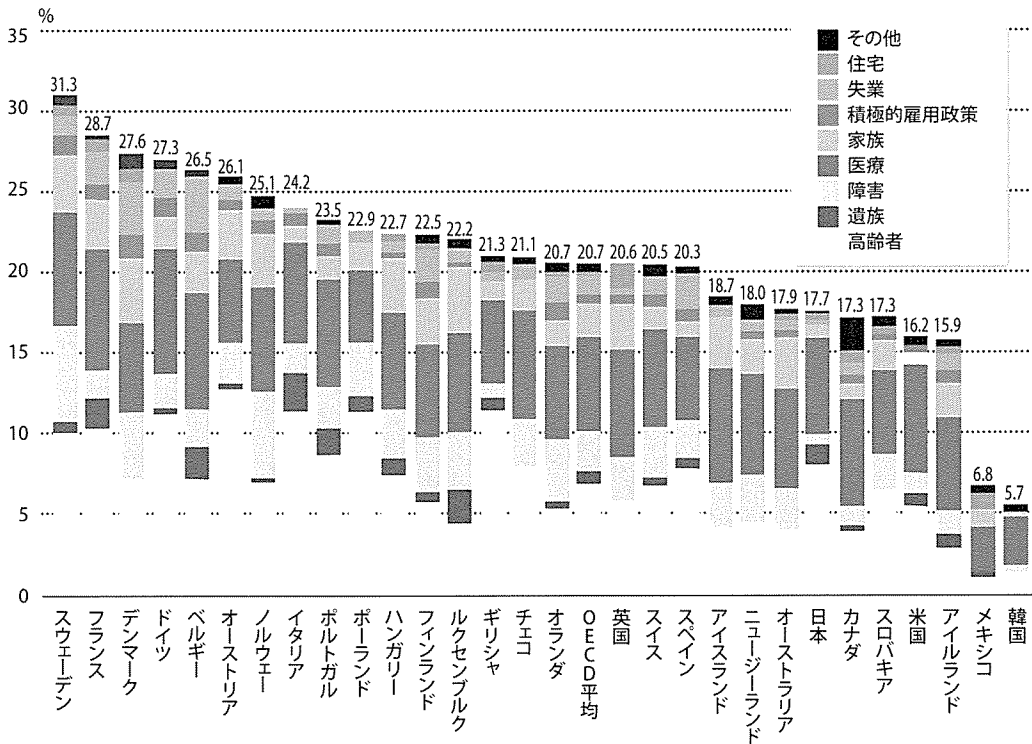
総じて、日本は、自由主義のチャンピオン、アメリカと遜色のない「小さな政府」を誇っている。しかしこのことは、社会保障給付が貧しいことの裏返しである<sup>1)</sup>。したがって、年金・医療財政の将来的維持可能性が危ぶまれるなら、現状でも低レベルにある給付をさらに縮減(縮小+削減)するのではなく、国民負担の引き上げによって行うのが妥当である。既にみたように、そのための余力は十分あるといえる。ところが、国民負担増、とりわけ増税となれば、政治的に大問題となる。消費税導入に至る過程をみれば、大平内閣、中曽根内閣、竹下内閣という三つの政権を潰したし、消費税引き上げ問題は、細川内閣の内部崩壊を決定的にした。個々の過程にはいうまでもなく固有の問題がある。しかし、そこにはより一般的な嫌税の政治ダイナミズムが働いているように思われる。本

### しんかわ としみつ

トロント大学大学院政治学研究科博士課程修了。トロント大学 Ph.D. 専門は比較政治経済学。新潟大学教授、北海道大学教授を経て、現職。

著書に『日本型福祉レジームの発展と変容』、『幻視のなかの社会民主主義』、『比較政治経済学』(共著)など多数。

図1 社会保障給付費の国際比較 (OECD 諸国) (2003 年)



注: 税や社会保険による公的支出 (Public Social Expenditure) の対GDP比である。トルコは不詳。  
 資料: OECD統計データベース (data extracted on 2007/11/15)  
 出典: <http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/2798.html>

稿ではそのメカニズムを明らかにし、事態打開の途を探る。

## 2 増税は不人気政策である

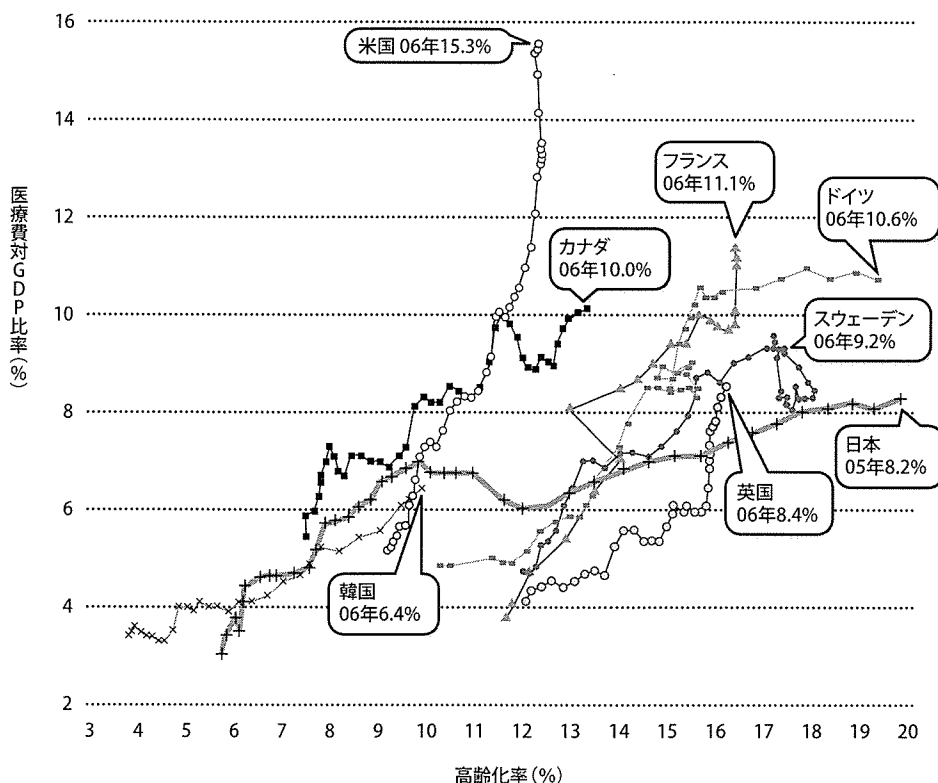
財政学は経済学部で講じられているが、財政そのものは優れて政治的現象である。そこでみられるのは、自由意志に基づいた水平的関係における交換(市場における交換)ではなく、権威的価値配分である。政府が上から資源を吸い上げ、それを政策として社会に還元する。徴税に逆らえば、権力による制裁が加えられる。すなわち、国民は好むと好まざるにかかわらず、この権威的価値配分にしがわなければならない。

財政が経済現象ではなく政治現象であり、個人

の意志に関係なく、資源が吸い上げられるのであれば、政府は好きなときに好きなだけ国民負担をふやせばいい、増税すればよさそうなものである。ところが問題はそう簡単ではない。たとえそれが可能であり、合法的であったとしても、そのための正当な理由・目的(正当性)がなければ、統治は不安定化する。しかも民主主義政治において、政治家は、票を、したがって再選可能性を減らす政策はできるだけやりたくない。こうした政策を不人気政策と呼ぶが、不人気政策に関わって非難を受けることをできるだけ避けようとするのが、民主主義政治において見られる政治家の行動パターンである。つまり不人気政策において、政治家は非難を回避しようとする(非難回避の政治)<sup>2</sup>。増税は、典型的な不人気政策なのである。

世論調査をすると、「社会保障の充実」を求める

図2 高齢化とともに高まる医療費（1960年～最新年）

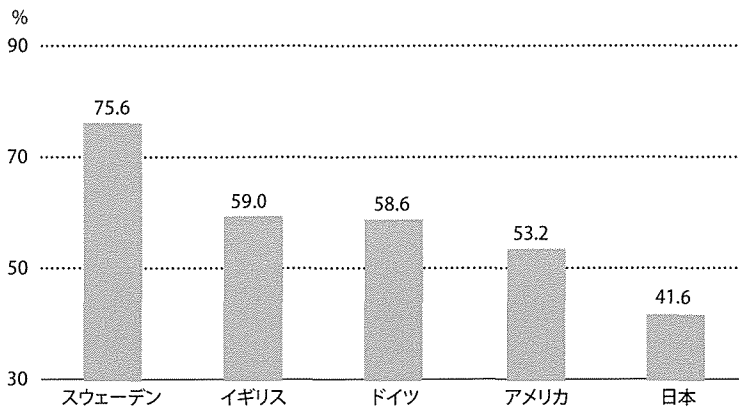


注：韓国のデータ開始年は1980年。図中の値は最新年とその年の医療費対GDP比率。  
 ドイツ1990年以前は西ドイツの値。フランス1960－89年は5年ごと。  
 資料：OECD Health Data 2008 (June 08) (ドイツ、スウェーデンは1960-69はHealth Data1999)、  
 高齢化率は WDI Online 2008.8.28  
 出典：<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/1900.html>

声と「増税反対」の声が共に高いという事態がしばしば起こる。行政担当者や識者は、この結果を見て、「社会保障の充実のためには財源が必要なことを国民は理解してくれない」、「国民は合理的ではない」と嘆く。マクロな財政論としては、その通りであろう。しかし、個々の市民は、マクロな財政合理性ではなく、自分の懐具合を考えるのが普通だろう。「負担は出来るだけ少なく、給付はできるだけ多く」と考えるのは、なにも物々しく「ホモ・エコノミクス」、「自己利益の最大化」などといわずとも、当たり前だ。利他的な感情や欲求を、市民が持たないなどと考える必要はない。利己と利他が分かちがたく結びついているのが、社会というものだ。とはいえ、まずは自分の懐

具合を考えるのが、平均的生活者というものだろう。したがって、増税が嫌われるのは普遍的現象である。市民訓育がいかに高度化しようと、一方的に権力によって徴税される事態に市民が不快感を抱くのは至極当然の感覚である。したがって、どこの国の政治家だろうと、有権者の支持がほしいのであれば、増税には躊躇する。課税ベースが拡大し、福祉国家が形成されていったのは、多分に偶然的である。資本主義経済の発展という構造的条件があったにしろ、二度の世界大戦によって、国民的連帯の強化、権力の集中と徴税能力の拡大が実現したことが、福祉国家を可能にしたのである。

図3 社会保障還元率の国際比較 (OECD 諸国) (2003 年)



注: 支払った税と社会保険料からどれだけが国民に還元されているかを示す。

出所: 旧総理府社会保障制度審議会資料

出典: <http://hodanren.doc-net.or.jp/kenkou/kokuminfutann/kokuminfutann.html>

### 3 でも各国の徴税能力は違う

しかし国民負担率のバラツキが示すように、各国政府の徴税能力には大きな差がある。民主主義政治を前提にすれば、これは、有権者の選好の違いを反映していると考えべきだろう。国民の税負担の重いスウェーデンでは、それへの国民支持が高く、国民負担の軽い日本や米国では税への不信感が強いといわれる。これを説明するために、よく持ち出されるのが国民文化論である。たとえば、アメリカは個人主義の国であり、反政府意識の強い国民性をもつから、また日本人は市民意識が低く、税金は「お上」から召し上げられるものと考えから、増税を嫌う(石2008)。となれば、スウェーデンは、政府が大好きで、徴税されることを喜ぶ奇特的な国民をもつことになる。国民文化というものがあることは否定しないが、それによって具体的政策選好を説明するのは、あまりに大雑把だろう。増税を嫌うのが人情というものであるにもかかわらず、各国の税負担への受容度が異なるとしたら、そこにはそのような違いをもたらす機制が存在すると考えたほうがいい。それを「国民性」と呼びたければ呼んでも構わないが、それはあくまで

制度や政策によって育成されてきたものであり、可変的である。「初めに国民性ありき」ではない。

スウェーデンでは国民負担率が高いから、政府を信頼するわけではない。徴収された税金や社会保険料が福祉国家諸制度を通じて国民に還元され、国民は個人的に給付サービスを受け取る経験によって、それを実感するからこそ、福祉国家を、高負担を支持するのである (Kumlin 2004; Brooks & Manza 2007; Svallfors 2007)。図3をみてほしい。国民負担率が高い国ほど、社会保障還元率が比例して高いことがわかる。負担がきちんと社会に還元されるメカニズムができていからこそ、高負担を受け入れることが可能になる。低負担の国では、負担が還元されていないという事実があり、したがって増税への反撥は強くなる。1973年夏「納税者の叛乱」が起きたのはアメリカ・カリフォルニア州であったし、日本でも消費税導入のために、三つの内閣が倒れたことは前述の通りである。

### 4 税と再分配政策は分けて考えよう

わが国で消費税引き上げというと、その逆進性から、貧困者や社会的弱者に苛酷な悪税であるという

批判が必ず起きる。直接税における累進性緩和は、富裕層や法人優遇策であるから、消費税率を高めるのではなく、むしろ累進課税を強化しろといわれる(大村 2007; 北野・谷山 2008)。残念ながら、このような主張は福祉国家財政の実態を無視したものとわがざるを得ない。確かに近代税制の中心は所得税である。そしてそれは累進性を持っている。今日では先進諸国での最高税率は50%以下であるが、かつては80%を超える国が珍しくなかった。このような累進性の緩和が、格差社会といわれる現象に拍車をかけていることは間違いない<sup>3</sup>。しかしながら、直接税への依存が高いというのは、アメリカや日本という「小さな政府」の特徴なのである(新川 2005)。したがって、実は累進課税緩和の影響を大きく受けているのは、これらの国であって、大きな福祉国家をもつ国ではないのである。

ヨーロッパにおける福祉国家の拡充は、財政の安定的確保、税源の多元化、なかんずく付加価値税の導入によってなされてきた。今日もつと福祉国家の発展している北欧では付加価値税率は20%を超えている。いうまでもなく付加価値税は消費税であり、一般に逆進性が高いと考えられる(北野・谷山 2008; 大村 2007; 三木 2003)<sup>4</sup>。だからといって、北欧福祉国家で日本やアメリカのように甚だしい格差社会現象が生じているわけではない。このことを理解する鍵は、再分配政策が税政策によってではなく社会保障政策によって行われているということにある。すなわち税政策は福祉国家財政を確保する手段であり、そのためには付加価値税を含む税源の多元化を推進する。そして再分配は社会政策で行うという二本柱が福祉国家を支えている(Steinmo 1993)。だからこそ、グローバル化に対応した最高税率の引き下げがあっても、福祉国家財政、再分配効果を維持することができた(Steinmo 2000)。

他方、直接税に依存し、税率を高くすればするほど、個別事情に応じた控除や優遇措置を増やす必要が生まれ、このことが税制を徒に複雑にし、その不透明性を増すことになる。結果として、国民の間での

税制への不信感を募ることになる。アメリカや日本で税制への不信が強いのは、社会保障還元率が低だけでなく、税制に「抜け穴」が多いことにも起因する。わが国におけるクロヨンといわれる所得補足率の不公平は、改めて指摘するまでもないだろう。

## 5 増税の勧め

確認しよう。政府と市民との信頼関係は、制度によって媒介される。国民の政府への信頼感を増幅する制度機制もあれば、不信感を増幅する制度機制もある。今日国民負担率が高いという国ほど、大きな政府をもち、より充実した福祉国家をもつ。そこで政府への信頼が高いというのは、福祉国家という制度が国民の政府への信頼を築いてきたということの意味する。対照的に、今日国民負担率が低い国では、小さな政府をもち、税の社会への還元率が低く、さらに税制そのものへの不信感も強く、増税への反撥が強い。

ここでの論理は循環的なものであり、どちらがどちらを一方向的に規定するとはいえない。ただ、ヨーロッパ諸国における課税ベースの拡大、付加価値税の導入は、資本主義経済の黄金期になされたというタイミングの問題はありそうである。この時期、政府は税負担を福祉国家政策として還元することが可能であったし、納税者はそのような給付改善を肌で感じるものが出来た。これに対して、黄金期が終わった後、赤字財政に悩むなかで同種の税を導入しようとしても、増税は単なる赤字補填のためと思われるので、強い反撥を招くことになる(Kato 2003)。

とすれば、日本は「不公平税制—小さな政府—低福祉」の悪循環から、永遠に脱することが出来ないのだろうか。そうではない。ここで述べているのは、あくまでも過去の制度的規定性ゆえの「増税→高福祉」の困難性であって、それが不可能だといっているわけではない。高齢化に対応した社会的保護システムを構築するためには、国民の大半を占める被用者に負担増を求める以外にないのは明らかである。

ただし、その前に現在の税制への不信感をできるだけ小さくする努力が必要である。それによって、財政事情が大きくかわるものではないにしろ、クロヨンといわれる所得捕捉の不公平感はできるだけ払拭するための改革が必要である。また消費税については、益税が生じる基となる免税点制度、簡易課税方式の見直しが必要となるだろう。いずれにせよ、現行税制の公平性と透明性強化が、今後の増税の出発点となる。

このような抜本的な地ならし改革は、党派政治ではできない。党派を超えた合意形成によって実行されるべきである。その上で、増税を求めるための包括的な社会保障政策を各政党が国民に提示し、政策アイデアによって競い合えばよい。各党は、次の選挙での票目当てといった、場当たりの人気取り政策ではなく、なぜ増税が必要なのかを説明し、同意をとりつけるための福祉ビジョンを示す必要がある。ビジョンは、単なる現行制度の維持以上の増税を打ち出し、かつその必要性を裏付けるものでなければならない。有権者によるビジョンの選択は、21世紀における「日本との契約」である。■

#### 《注》

- 1 日本が国民皆年金皆保険制度を持っているので、アメリカよりもいい社会保障制度をもっていると通常考えられている。貧困者層についてみればこれは正しいが、中流以上の(平均的)生活者を見れば、必ずしもそうはいえない。企業の提供する健康保険や企業年金を考えれば、むしろアメリカのほうがより寛大な給付を実現しているといえよう(岡本 2008; Howard 1997)
- 2 非難回避の政治については、新川(2005; 2008)を参照されたい。
- 3 わが国では、1973年所得税の最高税率は75%であったのが(住民税と合計すると93%)、今日では40%(住民税を加えると50%)まで引き下げられている。しかしそれでは、かつて日本の直接税の累進性が高かったときに、日本は福祉国家を發展させていたのかというところではない。衰退産業や農村部への補助金が一定の平等化作用を持ったことは否定しないが、それは利益誘導

政治の結果であり、福祉政治による社会権の確立ではないことは、当然のこととして認識しておく必要がある。

- 4 「消費に比例的に課税する付加価値税は逆進的とはいえない」という指摘もある(井堀 2007: 108)。

#### 《参考文献》

- 石弘光(2008)『税制改革の渦中にあつて』岩波書店。  
井堀利宏(2007)『「小さな政府」の落とし穴』日本経済新聞出版社。  
大村大次郎(2007)『なぜ金持ちが増えたのか?』グラフ社。  
岡本英男(2008)「アメリカ福祉国家のシステムの構造的性質とその起源」新川敏光編著『多文化主義社会の福祉国家』ミネルヴァ書房。  
岸宣仁(1998)『税の攻防』文藝春秋社。  
北野弘久・谷山治雄(2008)『日本税制の総点検』勁草書房。  
新川敏光(2005)『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房。  
新川敏光(2008)「社会保障をめぐる政治戦略と言説政治」『月刊 自治研』第50巻587号。  
三木義一(2003)『日本の税金』岩波新書。
- Howard, Christopher (1997) *The Hidden Welfare State: Tax-Expenditure and Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.  
Kato, Junko (2003) *Regressive Taxation and the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.  
Kumlin, Staffan (2004) *The Personal and the Political*. New York: Palgrave Macmillan.  
Brooks, C. and J. Manza (2007) *Why Welfare States Persist*. Chicago: University of Chicago Press.  
Steinmo, Sven (1993) *Taxation & Democracy*. New Haven: Yale University Press.  
Steinmo, Sven (2000) "Backing the Trend? Social Democracy in a Global Economy: The Swedish Case Up Close," paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C., August 31-September 3.  
Svallfors, Stefan, ed. (2007) *The Political Sociology of the Welfare State*. Stanford: Stanford University Press.