特集　増税のすすめ——「高福祉・高負担」社会への道

スウェーデンはいかにして高福祉・高負担社会になったのか

渡辺　博明
大阪府立大学人間社会学部准教授

はじめに

少子高齢化、雇用の不安定化、所得格差の拡大といった諸問題によって社会保障制度の再構築を迫られている今日の日本では、そのための財源確保が喫緊の課題となっている。各政権が景気動向と国民の反応を睨みながら、消費税率の引き上げをうかがう状況が続いているが、それがむしろ国民の不信感を強める結果となっている。理論上、社会保障の向上が期待できれば、負担も容認されるのであるが、その見通しは立たないままである。

そのような中で、しばしば言及されるのがスウェーデンの事例である。充実した社会保障で知られる同国の場合、総税収は国内総生産の半分ほどにもなり、また特に日本の消費税にあたる付加価値税は原則25%[1]と、どちらも極めて高い水準にある。それでいて、1990年代後半以降、経済状況は比較的良好に保たれてきている[2]。重税が経済の活力を削ぎ、福祉が国民の自立心を奪う、といった、同国につきまといがちであった批判は影を潜め、「スウェーデンに学べ」という声が高まる一方で、文化や人口規模が著しく異なる他国の真似などできるわけはない、との反論も繰り返されている。

本稿では、スウェーデンを見習うべきか、それが可能か、といった問いへの結論を急ぐ前に、同国が高福祉・高負担社会への転換を果たした経緯を確認し、国民がそれを受け入れた理由を検討してみたい。

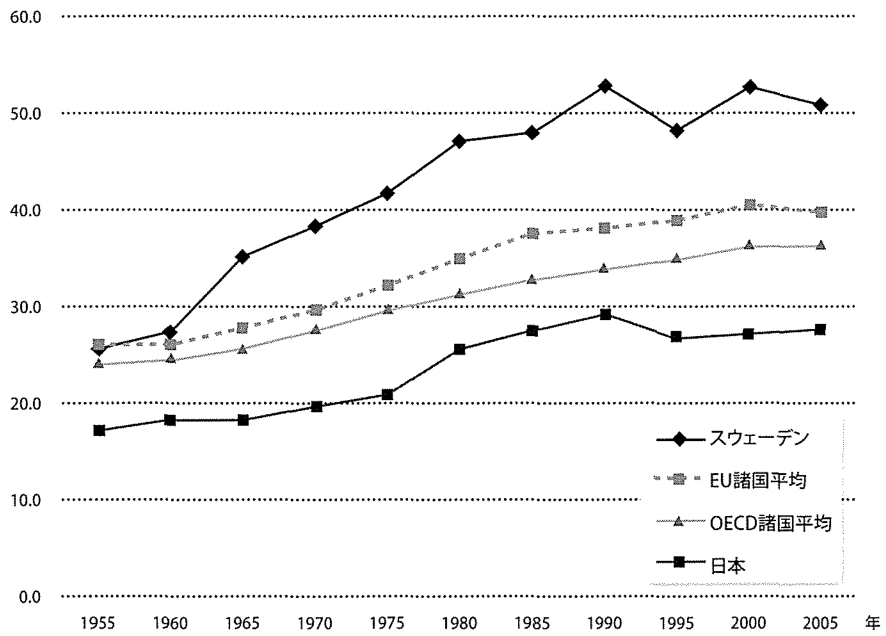
わたなべ　ひろあき
1967年生。名古屋大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。博士（法学）。大同工業大学講師を経て、現職。専攻は比較政治学。
主要著書は『スウェーデンの福祉制度改革と政治戦略』（法律文化社、2002年）、『政治変容のパースペクティブ』（共著）（ミネルヴァ書房、2005年）、『比較福祉政治—制度転換のアクターと戦略』（共著）（早稲田大学出版部、2006年）など。

1．高福祉・高負担社会への転換点

高福祉・高負担社会の典型とみなされるスウェーデンも、当然ながら、最初からそうであったわけではない。では、いつ頃からそのような方向へと歩み始めたのだろうか。同国が公共部門の拡大を通じて体系的な社会保障を発展させたことについてはたびたび紹介されてきたので、ここではその「高負担」の側面に注目する。

概略的な指標ではあるが、総税収の国内総生産に対する割合に着目し、その変化を見てみよう[3]（図）。まず、1950年代半ばのスウェーデンはOECD諸国中でも平均的な国であったにすぎないことがわかる。しかし、1960年代から税収の規模は他国を上回るペースで拡大し、1980年代にGDPの50%近くにな

図　総税収の対GDP比



注：OECD Factbook 2008より作成。

ると、その後はEU諸国平均を10%、日本を20%ほど上回る水準を保ちながら現在に至っている。

そこから、スウェーデンが1960年前後を境に、高福祉・高負担社会へ変貌していったことがうかがわれる。では、いかにしてその転換がなされたのであろうか。

2. 政治的背景

第二次世界大戦後のスウェーデンでは、間もなく経済成長が軌道に乗り、国民年金の増額、児童手当の導入、国民健康保険の創設といった一連の社会保障改革を経て、人びとの生活水準も順調に上昇していった。これらの改革を主導したのは、1930年代から政権にあった社会民主党（以下、社民党）であったが、「貧困と失業の恐怖からの解放」という長年の目標が達成されるにつれて、その求心力に衰えが見え始めていた。その一方で、増大する富を諸個人が自由に使えるようにすべきだと主張する自由党が台頭し、有権者の支持を集めていった。

1950年代に入り、自己刷新の必要性を自覚した社民党は、社会政策の面で、最低限度の保障から所得損失に対する保障へとその原理を発展的に転換することによって、増大しつつあった中間層を自身の支持基盤に取り込みながら、巻き返しをはかろうとした。その際に中心的な課題として位置づけられたのが、従来の国民年金の上に、所得比例の付加年金を公的制度として創設することであった。

自由党は、基礎的社会保障を超える部分については個人の対応に任されるべきだとし、公的付加年金は国民生活への過度の国家介入であると批判したが、社民党は、豊かさを増していく社会においては国民の要求も高度化するため、国家が諸制度を整備してそれに応えるべきとの論理で対抗した。新たな時代における国家の役割をめぐる理念の対立を反映したこの「付加年金論争」では、3度にわたる審議会、

国民投票、議会の解散・総選挙を経て、3年余りにおよぶ激しい攻防が繰り広げられた。その過程で社民党が、年金支給額の算定方式をホワイトカラー層に有利になるよう自案を修正し、また、議決に向けて自由党議員の切り崩しをはかるなどした末、1959年5月に国民付加年金の制度が成立した[4]。

その後社民党は、さらに同年秋の議会に向けて、社会保障拡大の財源確保のための新税制の構想を打ち出した。それは、所得税の増税ではなく、第二次大戦中に時限措置として採用されたことのある売上税（間接税）を導入するというものであった。増税一般に批判的であった経営者団体や右派諸政党はもちろん、社民党の主要支持基盤であった産業労組も、再分配効果の低い間接税という点で当初はこれに反対したが、後に労組は、課税ベースを広げることが重要であるという考え方を受け入れた[5]。累進課税の徹底を主張する共産党は強く反発したが、社民党に反対して保守派を利することを避け、最終段階でこれを容認するに至り、1959年の秋に4%の売上税の導入が決まった。

他方、激しい対立を乗り越えてこれらの改革を推し進めた社民党は、1958年の「付加年金選挙」で1940年代から続く支持率の低落傾向を逆転させた。その後60年選挙でさらに議席を増やすと、1960年代は再び明らかな社民党優位の時代となった。これは、基礎的保障を超える部分をも公的な制度でカバーし、その財源として間接税を併用していくという路線が定着したことを意味していた。スウェーデンは、1950年代末から1960年代初頭にかけて、社民党の主導の下で、最低限保障型から高福祉・高負担型への転換を成し遂げたのである。

3. 国民の意識

次に、上述の路線に沿って拡大していった社会保障と税負担に対する国民の反応を見てみよう。

1980年代以降に福祉国家への国民の態度に関して行われた調査の中で、税負担に関するものを見てみると、「国家が市民に提供している給付およびサービスから見れば、税金が高すぎるとはいえない」と考える人は、1980年代初頭、同半ば、1990年代初頭とも、そうでないと考える人に比べ、10～20%高くなっていた[6]。国民の多数派は、まさにそれに見合う「高福祉」があるという理由で「高負担」を受け入れていたのである。

また最近、自治体連合（Sveriges kommuner och lansting）が民間機関を通じて行った調査では、政策領域ごとに「税負担を減らすこととサービスの質の向上に努めることのどちらを優先すべきか」が問われ、高齢者福祉、教育、医療、保育については、職種を問わず8～9割の人が、減税より質の向上をめざすべきだと答えている[7]。これは国民が必ずしも現状に満足しているわけではないことを示すと同時に、税の水準そのものに強い不満を抱いているわけではないことをも示している。ここから、高福祉・高負担路線への国民の支持は今日でも持続していることがうかがわれる。

この点は、現在の右派連立政権の中心勢力である保守党が、その前の選挙での惨敗を受け、従来からの減税と福祉削減の主張を大幅に転換し、福祉国家の維持を掲げて3期ぶりの政権奪取を果たしたことにも表れているといえよう。

4.「高負担」の構造

まず、税制の変化を概観してみよう。1960年に4%で導入された売上税は、1969年に付加価値税に改められて10%となり、その後も段階的に引き上げられて1990年に25%となって現在に至っている。また、1991年の大規模な税制改革では、所得税率区分の簡素化と国税部分の縮小がはかられ、所得税の限界税率が73%から51%に引き下げられるとともに、一部の高額所得者を除き、8割以上の国民が30%の地方所得税のみを納めることとなった。

これらが意味するのは、1960年代以降、福祉国家が発達していく過程で、徐々に間接税の比重が高

められ、累進性を弱めながら課税範囲が拡大されてきたということである。これに対応して現われたのは、すべての国民が出産・育児支援から疾病、失業、労働災害時の保障、現役引退後の所得維持まで、生涯の各局面で公的な保障やサービスを当然の権利として享受しうる普遍主義的な社会保障システムであった。1980年代に福祉国家の類型化が盛んに試みられた際、対象を困窮者に限定するようなタイプでは、受益者と負担者が分離する傾向にあるために「納税者の反乱」が起きやすいが、すべての国民を受益者として包摂しようとするタイプでは、その規模の大きさにもかかわらず、そのような動きが起こりにくい、と指摘されていた。スウェーデンはまさに後者である。

ここで確認すべきは、このようなシステムが決して人びとの慈悲深さや自己犠牲の精神によって成り立っているわけではないということである。たとえば、先述の1980年代から90年代にかけての意識調査において、税の使途としては、所得制限つき住宅補助、公的扶助への支持が他の政策領域に比べて低かったし[8]、1997年と2000年の調査では、公的扶助より保育、高齢者ケアや医療について、多くの人がさらなる税負担に応じる用意があると答えていた[9]。このように、対象範囲が広い政策ほど、税の使途として支持される傾向が見られるのであり、スウェーデン国民は、常に自身が払う税と引き換えに何が得られるかという点に注意を払ってきたのである。結局、すべての人を受益者＝負担者として含み込む普遍主義的システムは、個人主義的行動原理にもかなう点で、民主政治のプロセスにおいて正統性と安定性を獲得しやすいものとなる[10]。

5.「高負担」受容の条件

もちろん、普遍主義的なシステムの合理性を認めるとしても、それだけで、スウェーデンで高福祉・高負担社会が実現したことを説明できるわけではない。すでに見た政党政治の展開以外にも、いくつかあったと考えられる要因をここで整理しておこう。

第一に、税収の規模をそれほどまで拡大するためには、間接税をある程度活用せざるを得ないが、その前提として、「低所得者に不利だ」という不満が噴出しないようにする努力を先行させたことがある[11]。国民の生活条件の格差が極端に広がるのを抑え、基礎的な生活保障（たとえば「暮らしていける」年金）を確立したうえで、間接税を引き上げる際には食品や文化財への税率を低くするといった配慮もなされていた。

第二に、税の使途が比較的見えやすいことがある。福祉国家の発展の一方で、比較的早くから地方分権を進めてきた同国の場合、所得税を中心に地方税の割合が高いことや、社会保険以外の福祉サービスの多くが自治体によって提供されるため、受益者感覚が養われやすい。税についての意識調査でたいてい税率そのものよりも「どのような目的のためなら税を払ってもよいか」という点が問題になるように、国民は常に税の使途に関心をもつ環境にあり、高い税率もそのチェックを受けながら徐々に実現されてきたのである。

第三に、税の徴収と再分配に関する制度の公平性と安定性が確保されていることである。スウェーデンでは、全国民が出生時より税務庁が発行する個人番号を持ち、それを基に社会保険事務所が各種の社会保険などを統合的に管理している。それゆえ、税の不払いや手当の支給漏れなどは起こりにくい。「管理主義国家」という負の側面もあろうが、一元化された年金制度の効果などとも合わせ、国民が皆等しく扱われ、国単位での対応が確約されていると感じられることの影響は大きいと考えられる。

おわりに

近年の政治学における「歴史的制度論」と呼ばれる理論潮流では、過去のある時点でなされた選択がその後の制度的発展の方向を規定するという「経路依存性」が強調される。そのような見方に立てば、歴史的に形成される税制や社会保障制度を、他国の事例を参考にして後から選び直すのはきわめて難しいと

いうことになる。この点で日本とスウェーデンの現状を見比べた時、その意味するところの重さを感じずにはいられない。

しかし他方で、その「歴史的制度論」の代表的論者の一人でもあるスウェーデンの政治学者ロートスタインは、制度が人びとの行動規範をつくるという面に着目して、社会保障改革における制度設計の重要性を指摘する[12]。税制—社会保障制度を再構築しようとする場合、その中で人びとが合理的に行動する結果として社会的連帯が強まるようなものにしていく努力は常に必要であろう。この点で、制度の原理にまで踏み込んで税負担の必要性を正面から論じようとするならば、スウェーデンの経験から学ぶべきことは多いといえよう。■

《注》

1 ただし、食品・宿泊料などは12%、新聞・書籍などは6%である。

2 たとえば、2006年までの10年間の経済成長率(実質GDPの伸び)は年平均3.22%である。SCB, *Statistisk åsbok 2008*, s 424.

3 「負担」に社会保険料が含まれることは言うまでもないが、スウェーデンの場合、長期的な伸びの動向に極端な差はないので、ここでは議論を単純化するために税のみに着目する。

4 拙著『スウェーデンの福祉制度改革と政治戦略』法律文化社、2002年、第3章〜第5章。

5 Tommy Möller, *Svensk politisk historia, Studentlitteratur,* 2007, s 154.

6 Stefan Svallfors, *Välfärdsstatens moraliska ekonomi*, Boréa, 1996, s 50-53.

7 Synovate, *Svenska folket om finansiering av välfärden*, 2008.

8 Svallfors, op. cit., s 88-91.

9 SOU: 2001:57(社会福祉収支調査委員会報告『社会福祉の財源と分配』) s 366-367.

10 Bo Rothstein, *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State,* Cambridge University Press, 1998.

11 竹崎孜『スウェーデンの税金は本当に高いのか』あけび書房、2005年、75-76ページ。

12 Rothstein, op.cit., chap. 9.