

星野 泉 明治大学政治経済学部教授

普遍主義考——財政からのアプローチ

消費税に軽減税率が必要なのは

消費税はこの4月から8%、そして、来年10月を目途に10%に引き上げられようとしている。いよいよ、標準税率2桁が視野に入り、軽減税率、ゼロ税率導入論が具体性を帯びてきた。高い標準税率であるから、所得に対し逆進性があるから生活必需品については軽減税率をとというのが議論の主な流れである。まして、さらに高い税率に向かうなら、逆進的な消費税制に低所得者対策は必須ということになる。

確かに、EUの原則的規定では、日本の消費税にあたる付加価値税（VAT）の標準税率が15%以上と高く設定され、実際には25%を超える（ハンガリー 27%）ところも出ている。そして、制限列举された財・サービスについては、5%を下回らない税率であれば軽減税率を一つか二つ置けるものとされている。また、労働集約的分野や交渉で軽減税率を設定できているケースもある。なお、例外的に5%より低い超軽減税率やゼロ税率もあるが、EUは基本的に認めていない。こうした、高率の標準税率国の例をもとに、食料品は、テイクアウトや温めた場合は、軽減税率の範囲は、ゼロ税率は、例外税率を入れることによる減収をどうするか、そもそもインボイスのないままで複数税率はできるのか、いや当面簡便な給付や給付つき税額控除を等、技術論や細かい制度論を考える余地がでてくるのである。

しかし、北欧のように、標準税率が高くても比較的軽減税率が少なく、課税ベースの多くが標準税率の国もある。特に顕著なのはデンマーク。標準税率は25%で

ほしの いずみ

1956年生まれ。立教大学大学院博士後期課程研究指導修了。経済学修士。専門分野は財政学、地方財政論。明治大学政治経済学部助教授を経て同教授。

著書に『分権型税制の視点』（ぎょうせい、2004年）、『脱成長の地域再生』（共著、NTT出版、2010年）、『よくわかる社会保障と税制改革』（共著、イマジン出版、2012年）など。

も軽減税率はなく、ゼロ税率も新聞程度。ほぼすべての財・サービスが標準税率という状況にある。可処分所得に対する食費の割合は、北欧で均一的、ジニ係数が大きい南欧では低所得者の食費割合は高所得者よりかなり大きい。要は、社会保障や雇用政策によって所得平準化が行われ北欧のように生活水準が均一で公共料金も低ければ、生活必需品にかかる割合も所得水準によってあまり変わらず、軽減税率設定はそれほど大きな問題にはならないということになる。

こうしてみると、消費税の標準税率が上がるから軽減税率をとるものではないのではないか。応能課税が不十分で租税負担水準が低く財源が乏しいことから再分配の水準が十分なものとはならず、低所得者の生活費負担を下げるため軽減税率が必要となるのである。軽減税率が必要となるほど所得が低い層があり、格差も大きいということである。

所得税では

同様のことは、所得税についてもあてはまる。日本の場合、豊富な所得控除がある。年少扶養控除や特定扶養控除等、近年の改革で子ども手当、のちに一定所得までの(新)児童手当、高校無償化に振り替わったものもあるが所得控除が主な家計援助策であり、手当(給付)や現物支給は今も付随的なものにすぎない。したがって、基礎控除、配偶者控除、扶養控除、特定扶養控除、社会保険料控除、給与所得控除等により、課税ベースはかなり狭くなっている。こうした控除が、各納税者が関わる最も高い税率部分の所得から控除され

ることになるわけで、累進課税である限り、基礎控除等金額が決まっている控除については、年収によって減税額が異なることになる。本人、妻、子供の存在による減税額は、高額所得者の方が低所得者より大きい。家庭内事項は、こうした所得控除と勤務先からの手当で対応してということになる。勤務先の福利厚生は、当然ながら大企業が積極的に実施している。家族が増えたら、高等教育を受けるなら、所得控除により高額所得者を中心に減税するから、家計で何とかしてください、あとは勤務先に頼ってということである。

もともと、東洋的地縁血縁関係は国民生活の中で大きな要素を占めていたが、そればかりでなく、昭和の高度成長期には公共部門を補完する手段として、企業部門の意義も大きいものであった。大企業を中心とする系列、関連企業、企業内組合、年功序列、終身雇用。さらに、公共部門による社会保障サービスが十分でなくとも、企業部門の福利厚生が機能していた。しかし、家族形態の変化や経済面の自由化と国際化が進む今日、家計や企業部門の国民生活にもつ機能は明らかに低下してきているところである。

一方、北欧では、最低所得税率が高いばかりでなく所得控除額が概して小さく、一定所得額を超えると減少するものもある。課税最低限はかなり低く、収入に対する実際の税負担率も一般に高くなっている。

普遍主義と選別主義

このように、日本の制度は、サービス供給が、困った人を探して給付する選別主義的である一方、財源確

保いいかえれば負担についても、支払可能な一部の納税者に負担を求める選別主義となっているとみられる。法人税の課税ベースも狭く、欠損法人も7割を超える。所得税は、家庭内事情を所得控除で対応し、これも課税ベースが狭い。子ども手当と高校無償化が変化の突破口になるかと思われたが、それも後退のきざし。1980年以降選別主義の特徴である累進課税を簡素化してきたため、高額所得者の負担が著しく減少し、選別主義税制としての一貫性も欠けてきた。消費税こそ一律の標準税率として導入されたが、税率引き上げに苦悶する。引き上げとなれば、引き上げ幅が大きくなるとも低所得者対策が真っ先に検討課題となり、インボイス制度などは後回しであった。

配偶者控除を含む所得税の所得控除見直しは、低所得者の負担増ばかりが取り上げられるが、累進課税であれば所得控除見直しによる高額所得者の負担増の方がはるかに大きい。高額所得とされる芸人さんの母親が生活保護を受けていたことで、生活保護のあり方が関心を呼んだことは記憶に新しい。捕捉率は高いわけではなく不正受給も多くないから、過剰反応は生活困窮者をより追いつめることになるとの批判の一方、扶養能力のある身内がいるのになぜという考え方も一部にあった。しかし、財政面から見た問題は、高額所得者に負担能力があっても、現行制度ではあまり負担していないのに公的保護を受けることはいかがかということにある。選別主義としての一貫性にも欠けているのである。普遍主義でなく、税負担も給付も選別してしまう場合、マイナンバー制度、インボイス制度による税負担や給付について公平で精緻なしくみがなければ

ならない。こうした制度は高負担国のものと思われがちであるが、選別のためにも情報公開と政府への信頼が必要となるものである。

普遍主義と選別主義は、通常、福祉サービスや給付について、資産調査や所得調査があるかないかで規定される。ただ、ベヴァリッジ報告についても、救貧目的の選別的な制度から普遍的社会保障制度を提唱したとする評価が一般的であり、普遍主義制度の代表的例として挙げられているが、そう単純とはいえない面もある。社会保険による所得保障は保険料の拠出を前提とするものであり、拠出できなければ排除されるからである(里見賢治2010、14頁)。また、戦後イギリスのように、均一給付で普遍主義のベヴァリッジ年金でも、給付水準が低いとホワイトカラー層の生活水準を満たすことができず、その多くは労働協約による職域年金や私的年金に走ったとされる(宮本太郎1999、21頁)。普遍主義への転換は、ソーシャル・サービスを全国民にまで拡大することにより、サービスを利用する者につきまとう劣等感の痕跡を除去することが可能とされ、これを施しや国家の博愛事業と同様にみる人々による慈善の要素を駆逐することが目的とされた(W.A.Robson1980、19頁)。

杉野昭博教授(2004)によれば、日本の福祉政策の普遍化は1950年代ととらえるべきものであり、国民皆年金・皆保険の成立から1973年の医療費自己負担無料化まで。財政的ゆとりを背景に福祉供給の対象拡大が進められた時とされる。1980年代以降は、財政再建に伴う臨調路線の下で、選別主義が拡大してきた。近年の状況を現実的にみれば、ミーンズテストが皆

無の福祉制度は設計できず、普遍主義と選別主義を共存させざるを得ず、両者のバランスが問題となる点、財政問題を抱える現代福祉国家で普遍主義の拡大は困難という2点には、ほぼコンセンサスがあるとする。

また、星野信也教授によれば、かつて社会福祉サービスは選別的であるという批判がわが国では一世を風靡したが、そのアンチテーゼであった介護保険が、社会資源の有限性を前提とする限り、結局は選別主義を脱却できないことは明らかであり、選別主義のマネジメントと裁量を賢明に運用することこそが求められている。また、今日の理念なき社会保障制度は、年金、医療、介護分野において、税や保険料の投入が「どんぶり勘定」の形態で実施されており、その状況ももはや限界に達している(星野信也2004)。確かに子育て支援についても、かつての高額所得者に有利な所得控除(扶養控除)に低所得者向け児童手当という組み合わせから、民主党政権では、所得制限なしの子ども手当。そして、現在は、中学生までの扶養控除がなくなり一定所得までの(新)児童手当というしくみに変化してきた。この分野についても理念なきという状況は明らかである。

ヨーロッパで、単純な普遍主義としてソーシャル・サービスが実施されているわけでもない。租税を所得再分配的に低所得者に傾斜配分しつつ、体系的に理念をもって年金、医療、介護の仕組みを作っていくべきとして、「選別的普遍主義」(星野信也2004)論も根柢よい。イギリスやスウェーデンの年金制度は、この理念に基づく。追加的部分で選別的なものの導入はやむをえないとしても基礎的な部分は普遍主義でという方向が、当面は現実的なものとみられる。

特集論文を前に

サービスが選別的であるからその財源も選別的という考え方は、小さな政府を実現するうえでは意味があるが、企業や家計に国民生活を維持する余力がない以上格差を広げ、疲弊を待つばかりとなる。歳入面、費用面、給付・サービスを含めた普遍主義・選別主義論は、財政の大きな政府、小さな政府論、社民リベラルと新自由主義につながるものであり、財政面からも、改めて対立軸の必要と、理念の必要性を感じる。こうした対立軸、2つの大きな選択肢において、どういった位置取りを目指すのか。特集論文をお読みいただく中で考えただければ幸いである。■

《参考文献》

- 里見賢治『改訂新版 現代社会保障論—皆保障体制をめざして』高学出版、2010年。
- 宮本太郎『福祉国家という戦略—スウェーデンモデルの政治経済学』法律文化社、1999年。宮本教授は、普遍主義の類型を体系的に整理しつつスウェーデンモデルについて議論されている。
- W. A. Robson(辻清明・星野信也訳)『福祉国家と福祉社会』東大出版会、1980年。
- 杉野昭博「福祉政策論の日本的展開—「普遍主義」の日英比較を手がかりに—」『福祉社会学研究1』2004年。
- 星野信也「社会的公正へ向けた選別的普遍主義—見失われた社会保障理念の再構築」『福祉社会学研究1』2004年。

普遍主義のための財政

菅原 敏夫

公益財団法人地方自治総合研究所 非常任研究員

はじめに

本特集および本稿が対象とするのは、社会政策における「普遍主義 (universalism)」である。通常それは、広義の社会福祉サービスを受給するにあたって、受給資格判定のための資産調査 (ミーンズテスト。mean 手段、生活の手段の意味から転じて、資力、資産、財産。)等を要件としない制度、考え方を指す。一方、受給資格判定のための資産調査等を必要とする社会福祉サービスを「選別主義 (selectivism)」と呼ぶことになる。

資産調査は受給者を限定するために行われ、往々にして受給制限的に機能する。受給資格の取得は、生計上の困難を自ら認めることから出発するので、そのことが負の印として、当事者、調査担当者、当事者が属する社会集団に作用する。その作用因のことをスティグマ (stigma 烙印) と呼ぶ。

一方を「普遍」とし、他方を「選別」と呼ぶのであれば、勝敗は始めから明らかである。目指すべき価

値は「普遍」であり、「選別」しなければならないのには、財政的な事情がある。財政的事情さえなければ、誰が好きこのんで、受給者に「烙印」など押すものか、と。

こうした用語法を嫌って、ターゲティング (targeting)、ターゲティズム (targetism) を使う場合もある。これとて、他の分野はいざ知らず (効果的な目標選定というプラスの価値語として使う例も多い) 社会政策に関していえば、選別主義の訳語を免れない。

「普遍主義」は権利と尊厳を政策目標とし、「選別主義」は財政と経済を目標とする。現実には、財政 (と経済) の理由の下に、「普遍主義」が「選別主義」に道を譲り続ける歴史をたどってきた。ここで明らかにすべきは、「普遍主義」が依って立つ、税・財政・経済である。「普遍主義」も「選別主義」も (広義の) 福祉サービスの供給側が「選別」をする、しないの観点から区分されていた。供給側の財の支出の仕方の問題 (政府の歳出) として論じられていた。しかし、ニードの側から、消費者の権利として、需要側の支払の観点からの、あるいは供給側の収入 (政府の歳入) の問題としての視点は等閑視されてきたように思う。そうでなければ、消費税を福祉目的化するというような事の当否があれほど単純に合意されるはずはなくて、「普遍主義」と「選別主義」の議論が蒸し返されてよかつたはずだ。「普遍主義」も「選別主義」も共に税・財政を必要とする。支出のみならず、収入においても「普遍主義」と「選別主義」の

すがわら としお

岩手県生まれ。神奈川県自治総合研究センター、東京自治研究センターをへて、2005年より公益財団法人地方自治総合研究所。

著書に『スラスラわかる! 自治体財政健全化法のしくみ』(ぎょうせい)、『財政基盤の確立と会計制度』(共著、東京法令出版)、『岩波講座自治体の構想 政策』(共著、岩波書店) など。

対比が存在する。「普遍主義」は、社会民主主義的な福祉レジームにおいてのみ特徴的なのではない、北欧においてのみ可能なものでもない。およそ遍く必要とされ、それを実現する税・財政が考慮されなければならない。ここから先の論述は括弧を必要としない、普遍主義である。

普遍主義の受容

普遍主義はさまざまな分野でさまざまな意味合いを込めて使われてきた言葉で、分野を特定しない限り、話がかみ合わない。本稿では、最初に述べたような意味で用いているが、普遍主義の言葉の歴史からいえば最も最近の事例となるだろう。普遍主義という言葉、社会政策の目標を指し示す意味で、戦略的に用いたのは、R・M・テイトマスだと考えてよかろう。彼のCommitment to Welfareは1968年に出版され、1971年には『社会福祉と社会保障—新しい福祉をめざして—』として翻訳されている。老人福祉法の改正による老人医療費支給制度(いわゆる老人医療無料化)の始まる2年前である。この制度は、年齢と若干の付加的要件以外には、受給資格の審査を行わず、原則、高齢者全体を対象とした、大規模な制度改正であり、この制度を制定した国会は「福祉国会」とも呼ばれ、「福祉元年」と呼ばれるようになった。

老人医療費支給制度は国民健康保険という社会保険を使った政策である。狭い意味での社会福祉の普遍主義ではないが、普遍的な給付を行ったという意味で、本稿の事例として適切だ。また、社会保険と相当程度の公費負担の組み合わせは日本の社会保障の特徴をもなしている。国民健康保険制度には戦前の発足当初から公費負担が組み込まれていた。それはもちろん、保険料だけによって制度が成り立つはずもなく、普及のためには公費負担が必要だったのと、「国民ノ健康ガ国力進展ノ原動力」との趣旨からもわかるように、「保健」政策上の理由もあった。この部分は保険数理になじまない。この部分が国民健康保険における普遍主義の突破口となった。岩手県旧沢内村(和賀郡。現在は湯田

町と合併して西和賀町)では1960年、65歳以上の外来診療費無料化(国保の給付率10割)が行われた。1968年には横浜市(当時の市長は飛鳥田一雄)が80歳以上の国保給付率引き上げ。1969年には秋田県(同小畑勇二郎知事)が80歳以上の自己負担分について一定額を超える部分の公費支給制度を創設するに至った。同年東京都(同美濃部亮吉知事)が70歳以上高齢者の自己負担分公費全額現物給付制度を開始した。東京都の制度導入は政府・自治体に大きな影響を与えた。厚生省は健康保険を使った医療費の個人負担分を都が肩代わりする政策に反対だった。「個人負担分の肩代わりは健康保険法違反で実施不可能」と指摘し、都議会では一旦否決された。署名運動なども起こり、厚生省に「違反」の見解を撤回させて無料化を実施した。全国各地の自治体に無料化措置が広がっていった。厚生省自らも1971年には老人医療費支給制度の創設を決定することとなり、1972年6月、老人医療費支給制度を実施するための老人福祉法改正案が全会一致で可決された。

社会保険制度における普遍主義

老人医療費支給制度の事例は、普遍主義にとって興味深い。東京都の導入時には、住民の署名運動や、保険者の範囲の外からの力学が有効に働いた。国制度の導入時、老人医療費の何らかの公費助成、軽減、無料化といった措置を持たない都道府県は2県のみしかなかったという。地方から包囲されての国制度導入だった。また、財政がその後の変化の主導因だったという意味でも典型をなしている。老人医療費支給制度に基づく老人医療費は1973年の約4,300億円から1975年には約8,700億円と2年間で倍増した。導入と同時に見直しの議論が始まった。1973年秋には、オイルショックが世界を襲う。インフレーションは(大衆)課税の意味を持つ。高齢者がとくに普遍主義を必要としているとき、普遍主義は後退を余儀なくされる。「社会保障の罨」とでも表現すべき事態が起こる。

1973年1月実施の老人医療費支給制度の内

容は、70歳以上の国保被保険者、健保被扶養者等を対象とし、65歳以上70歳未満のねたきり老人等を後に加える。医療費支給額は、医療保険の自己負担金の額で、公費の負担割合は、国が2/3、都道府県が1/6、市町村が1/6であった。この制度は、1983年2月に老人保健法施行により廃止された。10年ほどの制度であった。

老人医療費支給制度は社会保険に接ぎ木された普遍主義であるが、社会保険制度を普遍主義に近づけて運用するという手段の存在も明らかにした。社会保険には保険の原理にしたがって、保険料支払いのテストが存在している。国民健康保険には、自治体によってさまざまとはいえ、「資産割」の算定部分がある。資産調査といえなくもない。保険料滞納者への資格証明書、短期被保険者証の発行はスティグマを発生させる。しかし、日本の社会保険の場合は、公費負担の割合が高く、保険料は抑えられており、資格取得に特別な調査は行われない。国民健康保険の場合、「当該市町村の区域内に住所を有するに至った日から、その資格を取得する。」(国民健康保険法第7条) 外国人も現在は排除していない。社会保険制度も普遍主義の観点からの検証に加えるべきだ。保険料支払いの排除機能をできるだけ抑制的に運用する工夫を加点として評価すべきだと考える。

この点を改めて強調するのは、現在の日本の社会保障制度が、幅広く社会保険の制度を採用しており、この分野の評価軸なしには、議論が進まない。すなわち、狭義の社会福祉にのみ普遍主義を考慮しても、生活の保障全般の普遍主義には到達し得ないこと、社会保険方式にも普遍主義を考慮しうること、とりわけ社会保険の費用徴収と公費負担においては、普遍主義検証を必要としていること、などの理由により、社会保険を含めた普遍主義の考察を行うものである。

また、費用負担を行うものの側からの権利性の確保は近年重要な課題となってきた。そして、その分野での普遍主義を巡るしのぎ合いが熾烈になってきている。介護保険制度の導入(2000年)をきっかけに被保険者の参画の重要性が認識され、

医療分野にも浸透し始めている。にもかかわらず、2014年通常国会提出の「地域医療介護総合確保推進法」(本稿はこの法案の国会審議中に書かれている)による介護保険法の改正は、被保険者の権利性を弱め、自己負担割合に関するターゲットイズムにより財政状況を緩和しようとしており、社会保険のもっている普遍主義指向に逆行するものとなっている。とりわけ、被保険者数に対して認定要介護者数が少ないというそもそもの構造、原則的に資格が発生しない、40歳以上65歳未満のものにも保険料支払いを求めている点からすると、百数十万人の被保険者が、介護保険給付から外れ、市町村事業として一定額の交付金の分与によって運営されることは、大きな変化だ。もとより、介護保険の給付は市町村が保険者として行っており、これまでの介護予防事業の一部が市町村事業として改めて位置づけられたからといってそのことには何ら問題はない。しかしその部分の被保険者(要支援1, 2の者)はほぼ権利性を喪失する。市町村に普遍主義からの逸脱を促すことになるだろう。介護保険の給付と事業の分離、住所地特例の拡大(具体的にはサービス付き高齢者向け住宅。住宅なのに住所地の特例が付いている)は、被保険者の「コミットメント」を著しく制約する。

歳入の普遍主義

給付の普遍主義が成り立つためには、当事者が利用しやすく、スティグマを感じずにすむ(スティグマは当事者の社会関係の中で生じるものなので、一義的に客観的に定義できるものではない。しかし、相当な対象の絞り込み、窓口の抑止的な対応、当事者に屈辱的な挙証責任、報道の姿勢、社会的心性などは強く当事者に負の心証を形成する)だけでは完成しない。この費用を誰がどのような割合で負担するか、という問題が登場する。現代の民主主義的体制では、支払う側が、進んで同意するという必要がある。建前の上では申告納税方式なので、積極的な同意が前提だ。

先の考察で、普遍主義的な社会保険の制度設計にも可能性を認めたので、ここでは、社会保険料支

払い、納税の双方について考えなければならない。

保険料への被保険者の積極的な同意は可能だろうか。社会保険はどれも任意性が否定・制限されている。したがって、ニードの判定、資格の要件、効率性の維持、保険料の算定などへのガバナンスへの関与と適切な委任措置、異議申し立て権の保証などによって、被保険者主権が確保され、普遍性が担保され则认为る。

日本の5つの社会保険はそれぞれの構造と特徴を備えている。普遍性への同意にかかわる限りで、特徴を見ておこう。

労働保険・年金保険

雇用保険は失業というリスクに対応する社会保険だが、そのリスクを作り出す、雇用主も保険料を支払う。受給要件として、就業期間、保険料納付期間、所定労働時間がさだめられている。失業に伴う生活保障と職業訓練などと同時に、解雇の柔軟性にも対応する。この普遍性の両義性を、積極的労働市場政策としておすすすめようとする考え方もある。所得に比例した給付（給付代替率）と給付期間によって同意への動員を図る。失業扶助という形をとる国もあるが、選別主義にならざるを得ない。雇用保険は政府が管掌する保険で、審議会や審査以上に、雇用者である被保険者がコミットメントとする仕組みはない。労働組合がコミットメントする仕組みもない。

労災保険（労働者災害補償保険）は、労働者の業務災害、通勤災害のリスクに対応する。保険料は雇用主全額負担。適用労働者の範囲が普遍性の枠組みに影響する。雇用労働の多様化によって、労働保険の普遍性の維持は挑戦を受けている。この保険も政府管掌。コミットメントの仕組みは用意されていない。

年金保険、(老齢)公的年金保険は、高齢に伴う所得の喪失のリスク、「家計の失敗」(家計のプーリング機能の喪失)に対応する。加入期間、保険料の支払いなどの資格要件がある。要件において選別的なものはないし、基礎年金部分に関しては、給付も

普遍的だ。しかし、資格要件を得るための長い加入期間は選別的に働く。実際には、報酬比例部分との併給・混合によって機能するので、保険料納付時期の状態と格差を年金受給時期に持ち越してしまう。また、加入開始時点と受給開始時点とが個人の人生期間としては極端に離れているために、個人の確率計算が正確に及ばない。すべての貯蓄は異時点間の時点価値の変動にさらされており、年金運用もそのリスクを免れない。賦課給付方式は、同一時点内での権利関係は確定しているが、年金資産の運用リスクと受給時点での現在価値は保証できない。稼得期の格差を持ち越してしまうということは、高齢期の世代内格差に深刻な影響をもたらしている。保険は政府が管掌し、コミットメントの仕組みは用意されていない。国民年金には、老齢基礎年金の他、障害基礎年金、遺族基礎年金等がある。障害基礎年金は、障害と障害の程度による要件に基づいて給付される。障害をターゲットにしているが、個人にとって、障害を得ることもそれによる年金のニードが生ずることも普遍的なことだと考えてよい。一方遺族(基礎・厚生)年金は、「遺族」という受給資格を得ることが普遍的に起こることだとは考えにくい。遺族が「子」である場合には、受給のニードは説明しやすいが、「配偶者」の場合には、国民年金の第3号被保険者という制度の直接の結果なので、制度依存的だと考えられる。

医療保険・介護保険

医療保険は、疾病という相当な確率で起こる普遍的リスクに対応する公的保険である。リスクの方は普遍的であるが、対応する保険の仕組みは地域・職域入り乱れて複雑となっている。被保険者は各保険者を自由に選べるわけではないので、保険者間の格差を固定する。保険料は所得に比例する。上限が設けられているので、完全比例ではない。保険が支払うのは診療報酬である。その診療報酬を基にした準市場が形成され、被保険者は、そこから医療サービスを調達する。医療サービスが現物で支給されるわけではない。したがって、医療

サービスを受ける場所によって、現物には相当の差がある。医療保険の制度があるからといって、ユニバーサル・ヘルスケアサービスが実現するわけではない。

医療は、サービスの供給自体にプロフェッショナルリズムが典型的に浸透した分野であるから、被保険者のコミットメントは制約される。プロフェッショナルの統制原理は職業倫理であり、監督機関は「医道」をもって判断する。診療報酬は支払い、診療、公益の3者によって決められるが、コミットメントの影響力は後退している。

介護保険は、2000年に施行された最も新しい社会保険である。医療保険に隣接して設計されたが、介護を必要とする状態となるリスクは、疾病のリスクと比較可能なほどは似ていなかった。最近に設計されたので、被保険者の権利性、コミットメント、保険者の権限、準市場の設計、サービス供給主体の多様化、資格制度の試行錯誤などには、さまざまな知見が応用されているといつてよい。資格要件の判定はほぼ機械的で、利用抑制が正面にできることは少ない。しかし、家族による保険事業の実施を排除したので(ドイツの介護保険では、家族による介護に介護手当を現金で支給)、介護保険支給に該当するリスクというのは相当に低くなった。リスクは普遍的といえず、多くの被保険者にとっては、掛け捨ての感覚だろう。さらにリスクの低い特定疾病にのみ権利のある第2号被保険者を4300万人ほど抱えているので、実質的なコミットメントは難しい。65歳以上の第1号被保険者は、所得の制約が大きく、第2号被保険者は、現在の権利と保険料の差が大きく、保険料に対して過敏にならざるを得ないか、納得感が乏しい。第186国会に政府提案された介護保険法の改正案が、介護保険制度の限られた歳入の普遍性をさらに乏しくする問題は上述したとおりである。

社会保障と税制

最後に社会保障と狭義の税制について述べておこう。上で見たとおり、社会保険料も労災保険を除

いて、事実上所得に関する比例税として徴収されており、税のカテゴリーで、普遍主義との相和関係を検討することができた。国民健康保険に関しては、ほとんどの自治体が国民健康保険税という名称で徴収している。しかし、それは特別会計で、保険事業支出に対応する形で収入されており、一般会計(国、地方自治体とも)が普通税として徴収し、各種社会保障に支出するのとは異なる経路をたどることになる。

税はその徴収に対する反対給付とは関係なく徴収され、支出されるのを原則とするのだから、そもそも社会保障と税制という問題領域は成り立ちがたい。ところが、今回(14年)の消費税率の引き上げにおいて、「年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策」充てるといふ目的税化が行われたので、社会保障税源として、消費税が適切か否かという問題を検討せざるを得なくなった。地方消費税(地方税法)にも同様の規定が置かれた。

この事情を前後して、社会保障財源としての消費税(付加価値税)の適格性という議論が始まった。通説は、安定した財源である、消費税こそは社会保障財源としてふさわしいというものであるだろう。より積極的に、かつ、普遍主義を実現する立場から、消費税を社会保障財源としてふさわしいとする説も唱えられている。ユニバーサルサービスの財源はユニバーサルな税(誰にでもかかる税、すなわち消費税)がふさわしいというものである。

本稿はこうした議論を検証するために、前半を普遍主義的サービス給付、すなわち歳出の側面からみた普遍主義を論じ、後半で、普遍主義的サービス給付財源、すなわち歳入の普遍主義を別に論じた。普遍主義的サービスを維持するためには、せめて所得比例的な負担が必要だし望ましい。そうした選別的な負担構造をとれば、給付水準のカーブが負担構造のカーブよりなだらかであれば、中所得者以上の階層に負担比例的な給付を実現し、かつ、低所得者層への普遍主義的サービス給付を維持できる。そのカーブの勾配がない限り所得の再分配は行われない。中高所得者は応分の負担を道

徳的に納得するだろうし、低所得者はスティグマ的負担を負わずにすむだろう。

税でも同じことがいえる。税で行われる普遍主義サービス給付においては、特別会計ではないので、所得比例的な付加的サービスの給付は相当に難しいか、行うべきではない。では、中高所得者が得られる効用は道徳的なものだけかというそうではない。もし利用料を必要とするサービスだったら、低所得者層と比べて、可処分所得の小さな割合で同じサービスを得られる。また、旧こども手当のような、純粋な給付サービスだとしても、低所得者層よりも低い効用とはいえ、共通のサービスを受けられる。

普遍主義によるサービスの供給は、給付対象を、したがって利益を得る対象を拡大することになる。誰しものが、納税の結果による政府(中央・地方)のサービス供給の利益に与る。納税額がないか少ない人々には純サービスの供給として、納税額が比較的多い人々にとっては、見返りとして。

普遍主義とニード

普遍主義的サービス供給は、ニードに基づいて供給され、ニードを有する各人は、同一平面上では同等のニードを有すると仮定する。保育サービスの場合、保育サービスのニードを有する各人は、所得に関わりなく同等のニードを有すると考える。現在の保育サービスはその前提を認めつつも、保育料は所得に比例して徴収される。保育を必要とする人(家庭)の予算制約は、所得の低い人で高く、所得にしたがって緩やかになっていくと考えられるので、この保育料方式は合理的なものと考えられる。また、最も困難な状況にいる人の保育サービスは最も効用が大きいと考えられるので、最低限の社会正義にも合致する。実際の保育料は、サービス供給のコストを各人の予算制約に従って案分したものとなる。もしこれが義務教育サービスであった場合には、「義務教育は、これを無償とする」(憲法第26条)という形で、同一価額(この場合0円)で提供される。もし、政府の供給するサービスが義務教育だけであったなら、その義務教育料(=租税)は、所得の予

算制約曲線にしたがって、最低限でも所得比例的、現実の社会は累進的な費用負担方式(所得税に典型的な)となっている。

この例でわかるように、普遍主義のサービス供給のためには、最低限でも所得比例的な費用徴収方式を必要とし、所得に現実的な格差のある社会状態では合理的である。所得分布が直線的でないとしたら、予算制約曲線を反映した累進的租税徴収構造は肯定される。

このような考察を経てみると、福祉目的財源に消費税を用いることの適否を判断することができる。消費税課税は所得に比例しない。累進的に比例するなどということはありません。誰が考えても問題は、逆進性なのだから、より強められた選別的低所得層優遇策を行わなければならなくなる。ターゲットは絞られ、利益は狭くにししか配分されなくなる。福祉施策に対する共感は得られにくくなる。消費税収の割合が高くなればなるほど、このことは現実となる。ヨーロッパ諸国の、高付加価値税率と高福祉の関連を主張する見解がある。事実は逆だ。高付加価値税率国では福祉施策による再配分政策をとらなければならなくなるということだ。そうでなければ、市民社会の統合は危機に瀕する。さらに福祉施策の対象を排除する心性を強める。

普遍主義のためには所得比例・累進的費用負担構造が必要で合理的だ。費用負担をフラットか、逆進的にすれば、不合理なほどに選別的福祉施策を必要とする。

ここまで、消費税制の税制としての評価を直接には論じていない。ただ、福祉目的というのは不合理だ。普遍主義的福祉・社会保障にはなじまない。消費税の安定性を評価する意見がある。その通りだ。しかし、経済成長が鈍化・停滞すれば、所得も安定してしまう。税収への期待はどうだろうか。経験的にいっても、税率を引き上げるたびに階段を上るように(消費税収は)増収になっている。しかし、これも経験的に、増減税が混合して行われているために、消費税収による純税収増は実現していない。今回も結果的には、法人税の減収と組み合わせられることになるだろう。■

「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。

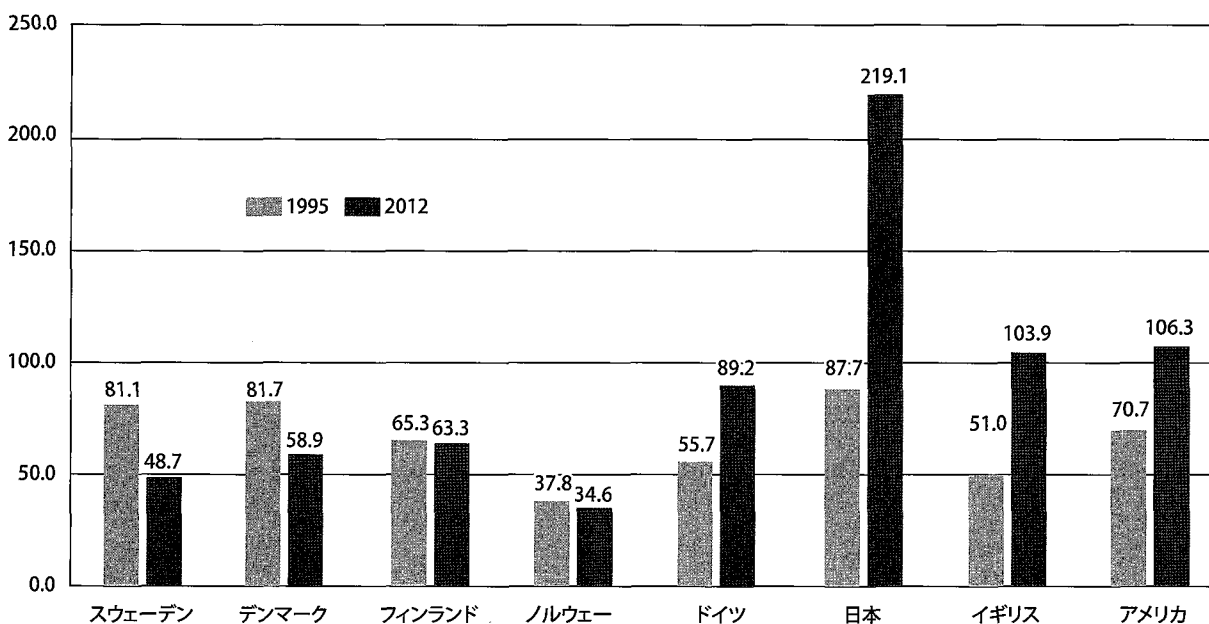
近年、この議論に対する批判もある。コルピとパルメによる研究と同様に国際比較を伴った包括的な研究を挙げれば、イブ・マルクスらの研究が挙げられるだろう (Marx et al. 2013)。マルクスたちは、各国のマイクロデータを最新のものに更新しコルピとパルメの議論を再検証した。結論を述べれば、コルピとパルメの挙げた国々の間で既に「再分配のパラドクス」の関係が確認できないこと、かつ、データを取得可能になった新たな国々を加えても同様の結果であることに言及している。

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

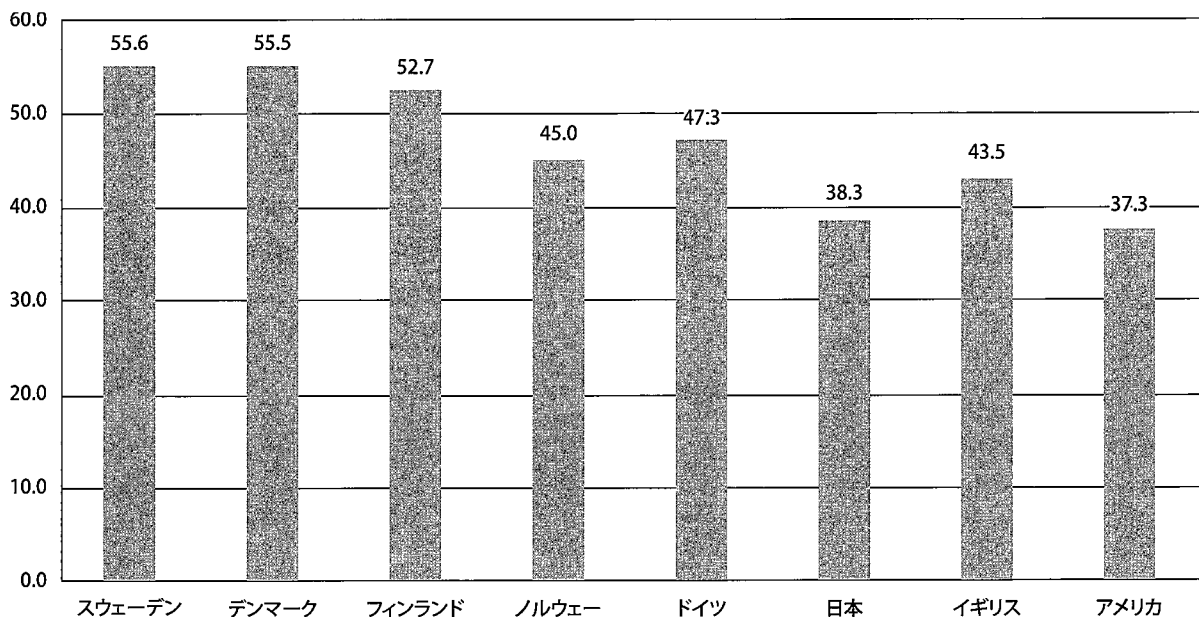
る。すべての国民を対象とする普遍主義は歳出が大きくなるため、その費用を賄いきれないという指摘である。

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、重要な一歩である。■

《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.



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研究所博士課程修了。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¹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²。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³。

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

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⁴。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⁵。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)⁶。

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、北歐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⁷。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⁸。

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.

