

社会政策と租税支出

—ティトマス『福祉の社会的分業』60周年に寄せて—

Social policy and tax expenditure;
Titmuss's "The Social Division of Welfare", sixty years on

坂田 周一

SAKATA, Shuichi

Abstract

This article examines issues derived from the relationship between social policy and the tax system. According to Richard Titmuss who first proposed the concept of fiscal welfare sixty years ago, taxation can be used for welfare purposes through tax allowances and relief, which is now called tax expenditure. But it is a form of welfare that is less visible than direct services or benefits, and often overlooked in public debate. Recent developments like Universal Credit in the UK, however, have drawn attention to the social significance of taxation, and changes in the role and structure of the taxation system have become an important matter in social policy. However, most elements of tax expenditure continue to work to widen inequalities, and do so relatively invisibly, insulated from the democratic process. That is a compelling reason to take a broader framework for social policy analysis than social security, particularly in the growing discussion of poverty and inequality.

Key words: Fiscal welfare, Richard Titmuss, social expenditure, social policy, tax credit, tax expenditure

1. 財政福祉の新展開

1. 税の減免と社会政策

税制上の優遇措置は「隠れた補助金」と言われることもあるほどに、その実態がつかみにくい面がある。IMFやOECDでは、財政の透明性を確保するためには予算書に税の減免の詳細を明らかにした「租税支出予算」(tax expenditure budget)が盛り込まれるべきであると推奨している(Allen and Tommassi [2001])。日本においても、『平成22年度税制改正大綱』において「租税特別措置等の政策減税措置(特定の政策目的の実現のため税負担の軽減等を行う措置)について抜本的に見直す」ことが示されている。これを受けて、2010年5月に「政策評価法施行令、政策評価に関する基本方針」の一部改正がなされて、租税特別措置等の目的や効果の検討等の政策評価に向けた取り組みがすすめられている(総務省 [2011])。こうした取り組みが所期の成果を示すならば、将来的には、日本においても租税特別措置の目的別・形態別・帰着先別等の金額が明らかにされることが期待される。(なお、後に述べるように「租税特別措置」や「政策減税措置」は、国際的には「租税支出」と呼ばれている。)

ところで、税の減免等の租税支出の中には産業振興目的のものばかりでなく、配偶者控除・扶養控除・寡婦(寡夫)控除・障害者控除・医療費控除・社会保険料控除等の所得控除によって税金を軽減し、個々の世帯の福祉ニーズないし生活需要に応える目的のものがある。それらに「財政福祉」(fiscal welfare)という名称を与えて社会政策の中に位置づけたのは、イギリスの社会政策学者ティトマス(R. M. Titmuss)である。1955年に彼が行った“The Social Division of Welfare”(福祉の社会的分業)と題する講義のなかでこのことが初めて述べられたのであるが、それから60年が経過した今日、この古めかしい概念が改めて注目されている。

2. 税制から社会保障制度への統合

所得税は垂直的所得再分配を図るため一般に累進税率制を採用しているが、そのことが逆に所得控除においては上位所得層において減税分がより多くなる逆進性をもたらしてしまう。このため財政福祉は批判されてきたし、かつては、むしろ、財政福祉を社会保障制度のなかに取り込む方向での議論がなされることが多かった。例えば、所得税の児童扶養控除を廃止することで生み出される財源を用いて児童手当制度を拡充するという形での改革論である(都村 [1977])。すなわち、税制ではなく社会保障制度に一元化することで逆進性を解消することが論じられた。

財政危機が始まった70年代後半には逆進性の問題のみならず、一元化することによる財政節約の観点も入り、当時の西ドイツ(75年)、オーストラリア(76年)、イギリス(77年)等においてそのような制度改革が行われている。イギリスで児童扶養控除が廃止され児童手当制度への統合がなされた時には、ティトマスはすでに死亡(73年)していたが、「統合への運動はティトマスの分析に負う」(Sinfield [2007] p.133)ものといわれている。ちなみに、その30年後の2009年、日本で民主党政権が誕生した際にイギリスのこのやり方とほぼ同じ構想の「子ども手当」が提案

されたが、政治の荒波の中で紆余曲折をたどり、結局は成就しなかった。

3. 税制の枠組みを活かした給付制度

これに対して、近年では、グレンナースターが「この分野で顕著な進展がみられる」(Glennster [2009] p.54) と述べるような、逆方向の変化が生じている。すなわち、税制の枠組みを活かした給付制度創設への変化である。このような改革論としては、かつて、フリードマン (M. Friedman) などによって負の所得税 (negative income tax) が提案されたことがある。彼らの提案は「現行の実に雑多な各種の福祉プログラムにかえて、現金による所得補償、すなわち『負の所得税』制度という単一の包括的なプログラムの導入」(Friedman [1980] 訳書 p.191) を目指した大規模な改革案であり、実現はしなかった。今日ではこのような大規模な提案が議論されることはなくなったが、小型の負の所得税ともいえる、所得税制度とリンクした給付制度であるタックスクレジット創設への動向が見られている (鎌倉 [2010])。

タックスクレジット制度それ自身は、1975年から始まったアメリカの「勤労所得タックスクレジット制度 (Earned Income Tax Credit, EITC)」が嚆矢である。社会保障税を支払うことのできない程度に低所得の稼働世帯を補助するねらいで導入された制度であり、一定の上限内で所得税の税額控除を行い、控除しきれない低所得の世帯には逆に給付を行う「給付つき税額控除制度」として始まった。控除 (クレジット) の上限は当初は少額であったが次第に引き上げられ、今日では予算規模および適用人員双方において公的扶助制度である TANF をはるかに上回るかなり大きな政府プログラムになっている (Caputo [2011])。イギリスでも類似の制度が99年に導入されており、一定の経緯を経て、2012年福祉改革法によって従来型の公的扶助制度と合体した「ユニバーサルクレジット制度 (Universal Credit)」が導入された。

日本では、例えば所得税の社会保険料控除によって、所得の高い人ほどより多くの (還付とみなすことができる) 減税を受けているが、課税最低限以下の低所得の人は社会保険料控除による減税は受けられない。低所得者に対しては税制ではなく社会保険制度において保険料の減免がなされているのではあるが、現実には国民健康保険や国民年金保険の保険料納付率は低下を続け、皆年金皆保険体制が空洞化しつつある。こうしたなか、2007年の政府税制調査会答申、2008年の『経済財政改革の基本方針』、そして『平成22年度税制改正大綱』等において、所得控除から税額控除・給付つき税額控除への転換が改革の方向性の一つとして指摘されており、シミュレーション研究も行われるようになってきた (森信 [2008]、埋橋他 [2010]、高山・白石 [2010])。

4. 社会政策研究における税制への注目

このような変化を反映してか、学術面でも比較的最近において、ティトマスの原論文の再検討を行った “Remembering and Rethinking the Social Divisions of Welfare: 50 Years On” (Mann [2008]) という研究が発表されている。また、税制との関連を扱う章を設けた社会政策教科書も出版されるようになった。“Understanding the Mixed Economy of Welfare” (Powell [2007]) と

いう本では「Tax Welfare」という章が、“The Student’s Companion to Social Policy”の第4版(Alcock, et al. [2012])では第3版(2008)にはなかった「Taxation and Welfare」という章が設けられている。

本論ではこれらの課題を考察する手がかりになると思われる事項を全般的に考察することにした。Ⅱでティトマスの「福祉の社会的分業論」を振り返り、Ⅲで租税支出および社会支出の国際的動向を調べ、Ⅳにおいて税金の仕組みを活用した社会的給付である財政福祉の意義、機能、限界等について展望を示すこととしたい。

Ⅱ. ティトマスの「福祉の社会的分業論」の振り返り

1. 論議の背景と発端

(1) エレノア・ラスボーン記念講義

ティトマスの「福祉の社会的分業論」が提起された背景を振り返っておきたい。この論文は最初、1955年12月1日にバーミンガム大学で開催された第6回エレノア・ラスボーン(Eleanor Rathbone)記念講義として発表された。ちなみに、ラスボーンはリバプール出身のフェミニズム運動家として市議会議員から国会議員となった人であり、46年に73歳で死亡した。家族賃金概念を提起する一方で家族手当制度創設運動を主導した人として、イギリス福祉国家創設者の一人に数えられている(Lewis [1984])。

この講演は翌年、リバプール大学出版会から刊行されていたが、広く知られるようになったのは58年に刊行されたティトマスの著書“Essays on ‘the Welfare State’”に収録されてからである。日本ではこの本の第2版(Titmuss [1963])が谷昌恒氏によって訳出され、『福祉国家の理想と現実』[1967]として刊行されている。

(2) 福祉国家建設とバツケリズム

当時の時代状況を述べておこう。第2次世界大戦におけるヨーロッパ戦線が終結すると、イギリスでは1945年7月に総選挙が行われ、アトリー(C. R. Attlee)を首班とする労働党が政権に就いた。直ちに、党の綱領に掲げられたケインズ主義に基づく経済運営とベヴァリッジ報告に盛り込まれた社会保障計画の実現に向けた取り組みが始まり、45年には「家族手当法」、46年には「国民保険法」「国民保健サービス法(NHS)」、48年には「国民扶助法」「児童法」などの立法がなされた。国民保険制度は、被用者、事業主、自営業者からの保険料を財源として、年金、疾病、出産、失業、労災等を包括した給付制度である。NHSは無料の国営医療制度であり、財源は税収と一部の国民保険料が当てられた。また、公的扶助制度である国民扶助の成立によって旧来からの救貧法は廃止された。こうして、福祉国家が誕生したのである。

その後、51年の総選挙では保守党が勝利し政権が交代した。しかし、両党の得票数が僅差であったこともあり、「イギリスの歴代政府の政策立案者は完全雇用の維持、生活水準の改善、そして福祉国家の建設という目標を掲げていた。」(高川 [1992] p.56)と言われるように、二大政党間

の基本合意として福祉国家政策は堅持された。この時代の政治を指してバツケリズム (Butskellism) といわれることがあるが、これは当時の財務大臣である保守党のバトラー (R. A. Butler) と労働党のゲイツケル (H. Gaitskell) の名前を合成した言葉である。

(3) リバタリアンからの福祉国家批判

このような政治的合意のもとではあっても、言論界においては福祉国家の在り方について多様な意見が戦わされていた。今日の新自由主義の源流に位置する経済学者ハイエク (F. A. Hayek) は1931年にロンドン大学LSE校の教授に就任し、50年にはシカゴ大学に移籍したのであるが、彼の影響を受けた自由市場主義者ないしリバタリアンたちが福祉国家批判の論陣を張っていた。ちなみに、このグループが55年にロンドンで設立した経済問題研究所 (Institute of Economic Affairs : IEA) は、サッチャー政権に理論基盤を提供したといわれている。こうしたなかで、リバタリアンの思考法を要約したような、“Proof of Need” (ニードの証明) と題する記事が経済週刊誌『エコノミスト』の1954年6月5日号に掲載された。

筆者も今回、この記事を読んでみたが、要約するとつぎようになる。同年5月に実施されたオーストラリア連邦議会総選挙で労働党が敗退した話題から始まっており、「オーストラリアの労働党は公約に老齢年金におけるミーンズテスト (資力調査) の廃止を掲げて選挙戦を戦ったにもかかわらず敗退した。有権者はミーンズテストが不必要なものとは考えていなかったといえる。このことから、我が国の政界においても、福祉国家の基本条件としてニードの有無を証明するという原理、すなわちミーンズテストについて一層の論議がなされるべきである。…必要のない人への給付のために課税されることを積極的に望むような有権者がいるとするならば、それはまことに不思議というほかない。…納税者の負担になってはならないという単純な原理を支持する勇気を持つべきだ」(The Economists [1954] p.783) といったことが書き連ねてある。

(4) テイトマスの意図

多くの読者をもつ著名な週刊誌の意見は、世論形成に大きな影響をもつはずである。『エコノミスト』誌のこの記事の中で述べられた、「ニードのない者に給付を行うべきでない」ということをどう考えればよいだろうか。ニードとは何か、またそれに対応する社会政策とは何か、その範囲を明確にしなければ、論者ごとに異なる対象について論議することになり混乱が生ずる。この記事が述べているニードは貧困のことを指している。貧困でない人に給付を行うのは確かにおかしなことである。しかし、この記事は、福祉国家の施策が貧困対策のみであるかのように矮小化したからこそ成り立つ論議をしているのである。つまり、自分の主張に合うように都合よく定義されたカギカッコ付きの「福祉国家」を批判しているのである。

しかし、福祉国家、そしてまた、それを実現するための社会政策や社会的諸施策を、果たしてそのようなものとして限定できるだろうか。テイトマスにとっては、『福祉国家』に対する多くの批判も、また、それを賛美する側の意見も、いずれも、不適切で的を失っているか、あるいは

公平さを欠いており再検討を必要とする」(Titmuss [1958] p.38) ものであった。この状況に対して新たな理論を提供することが、「福祉の社会的分業論」に込めた彼の意図であった。

2. 社会的ニードと社会政策

(1) デュルケームからの示唆

ティトマスのこの論文で示された社会政策理論をかいつまんでおきたい。彼は、フランスの社会学者デュルケームの著作『社会的分業論』(Durkheim [1893]) について次のような言及をしている。すなわち、「デュルケームは、人間が個人化・専門化にするにつれてより一層、社会的に依存した状態になると観察した」「福祉制度の発達を理解するうえで基本的に重要なことは、個人化と社会的依存の関係であり、…個々人の依存性とその社会的起源ならびに影響に関する認識の高まりが社会政策に反映してきたのである。…個々の職務の遂行にあたって、その仕事の内容が専門化し、分業化していく渦中であって、人間は次第に自立する力を失ってきている。また、一人の人間としても、その生涯の目標を追い求めながら、ますます周囲に依存していく自分、失敗しがちな自分を発見する」(Titmuss [1958] p.44, 55) といった解釈であり、これらのことを論文の起承転結のポイントとなる場所で述べている。

ティトマスは、デュルケームからの示唆として、近代化・産業化に向かう社会変動とともに社会的ニードは変化しつつ多様化し、他者に依存せずには人間としてのニードを満たせなくなるのは、ひとり貧困者のみではなく万人に現れる現象だと述べているのである。

(2) ニードに基づく福祉論

このことは、ティトマス理論の根本をなす考え方となった。イギリス社会政策学会の前身である社会行政学会 (Social Administration Association) が1967年に設立された際の記念講演において、彼はこの学問の性質を次のように要約した。すなわち、「基本的には一連の社会的ニードの研究と、欠乏状態のなかでこれらのニードを充足するための組織 (それは伝統的には社会的諸サービスとか社会福祉と呼ばれるものである) がもつ機能の研究」(Titmuss [1968] 訳書p.15) であると述べたのである。この引用文のなかでポイントとなるのは、「ニードを充足するための組織」という言い方をしている、その具体像である社会的諸サービスや社会福祉をカッコで括っている点である。つまり、特定の社会制度を先に考えるのではなく、ニードの充足という課題を先に考えて、そのための方法・組織を次に考えるという順番になっている。そうすると、世間で社会福祉と言われるものに縛られることなく、多様なニード充足組織に思いをいたすことができるのである。

例えば、子どもの養育費の補助について考えてみると、イギリスでは1945年に家族手当法ができてきている。しかし、そのほかにもいろいろある。例えば、ティトマスの勤務先であったロンドン大学LSE校でかつて学長をしていたベヴァリッジ (W. Beveridge) は、エレノア・ラスポーンとの活動にいたく共鳴し、LSEの教職員向けの家族手当制度を1924年に創設していた (赤木 [2000])。

さらに歴史を遡ると、1909年には所得税の児童扶養控除制度が設けられていた。政府の社会福祉施策だけでなく、勤務先からの手当、そして所得税減税などいろいろなものが、形態や組織は違っていても、児童の養育というニーズの充足にとって同じ機能を果たしていたのである。

ティトマスはこのような例を数多く挙げたうえで、「行政上の方法は違っても、個人の可処分所得を増加させる税の減額措置は、その効果から考えて移転支出である。その基本的な目的と、個人の購買力に与える影響から考えても、依存性に対する集会的対策として何らの相違のない社会政策である。」かりに「社会」と名のつかない施策であっても、ニーズ充足の観点からは社会サービスに相当する機能を果たす、はるかに広範囲な国家施策が存在しており、「私が強調したのはまさにこの分化的発展、すなわち、変化する状況と『ニーズ』への対応における福祉の社会的分業の進展である」(Titmuss [1958] p.44-45) と認識するに至ったのである。

3. 三つの福祉システム

実際に行われているニーズ充足の諸方法、諸組織を観察すると、第1に社会保険や公的扶助のような公的施策としての「社会福祉」が挙げられる。第2として税の減免による会計上の給付である「財政福祉」の存在に気が付く。さらに、職場に目を移すと企業年金、児童手当、死亡一時金、保健福祉サービス、旅行・娯楽・被服・必需品、通勤用自転車と定期券、住宅設備等々、無数ともいえる給付や便益が提供されており、これらは「企業福祉」ないし「職域福祉」(occupational welfare) と言いうるものである。かくして、福祉施策は大きく三つのシステム、すなわち社会福祉、財政福祉、および企業福祉によって分業されているとしたのである。

その区分はそれぞれの機能や目的の基本的な違いによるものではなく、実施段階における組織上の方法の区別によるものである。財政福祉も一種の移転支出である。企業福祉も扶養の必要を認めて、多くの種類の現金及び現物を支給する。それは効果の面からみれば社会サービスであり、社会福祉や財政福祉と重複する部分や競合する部分をもっている。

しかも、それぞれが、多額の国家支出を伴って行われているのである。ティトマスの推計によれば「社会福祉」のカテゴリーに入る国民保険、産業災害保険、家族手当、国民扶助、ならびに無拠出年金制度に対する1954～55年度の国庫負担の純合計額は7億7,000万ポンドであった。これに対して、所得控除による減税総額は4億2,500万ポンドに達していた。また、企業福祉のカテゴリーに属する職域退職年金制度への国庫負担額は年額1億ポンドを上回っていた。これは、国民保険制度における年金への国庫負担額をかなり上回る数字であった (Titmuss [1958] p.51)。

このように歴史的事実を調べていくと、『エコノミスト』誌の記事がやり玉に挙げた「福祉国家」がいかに狭量で、自己流に定義されたものであるかがはっきりするであろう。ティトマスは次のように述べている。

「従来社会サービスという名で呼ばれ、最近ではより多義的に、福祉国家と呼ばれている一つの体系に対して、今日までしばしば加えられてきた批判が、いかに視野の狭いものであった

か、また均整を失したものであったか、こうして発展の跡をたどって、全体的に眺めてみると、かなりはっきりと示される。したがって、こうした批判が共通にもっている暗黙の前提が、福祉政策の実際の全領域の中で、眼にふれやすいところだけをとり上げていて、きわめて常識的な社会福祉の概念にとらわれている限り、あまり適切なものはないように思われる。こうしてわれわれの時代の社会史は、その過程において、ひどくゆがめられるのも、避けられないことである。」(Titmuss [1958] p.53, 訳書 p.41)

ティトマスの問題意識はさらに深いところにあった。すなわち、「社会福祉」が所得や地位に関係なくニードに基づいて提供されるのに対して、「財政福祉」は税金を納めることのできる階層だけが、しかも高所得者ほど多く給付を受けるといった階層性をもっている。「企業福祉」も業績と地位とニードの原則に基づいている。所得再分配はどこまで、どの程度まで、獲得地位や継承地位の原則に基づくべきかを、根本的に問い直すことの重要性を指摘したのである。

以下では、上記の三つのシステムのうち、眼に触れられることが最も少なかった財政福祉について調べることにしたい。財政福祉は実際に現金が移転されるのではないから、全く見えないものともいえるのである。

Ⅲ. 社会政策における租税支出

1. 租税支出の概念

ティトマスは1973年4月に死亡したが、その年の秋にアメリカの税法学者サリーの著書“Pathway to Tax Reform: Concept of Tax Expenditure” (Surrey [1973]) が出版された。この著書の副題である tax expenditure は、日本では「租税支出」と直訳されている。ティトマスにとっては死後のことであり、この新しい言葉を知る由はなかったが、今日では財政福祉は租税支出の概念に包含されるものと理解されている。また、後に述べるように、OECDでは財政福祉に相当するものとして「社会的目的の租税優遇措置」(Tax Break for Social Purpose: TBSP) という言葉を用いたりしている。

租税支出の概念はアメリカで生まれた。時代はジョンソン政権まで遡る。当時、サリーはハーバード大学教授を辞して租税政策担当として財務省入りをしていたが、その際に着想した税・財政改革にかかわる提案をまとめたのがこの本である。1960年代後半、連邦政府はベトナム戦争や「偉大な社会」計画による財政赤字を抱えていた。大統領は法人税、所得税の10%の追徴を提案したが議会で認められず、歳出削減による財政改革が求められていた。その際、直接支出と同様の機能を果たす間接支出である租税優遇措置に対して租税支出という名称を与え、それを予算化することによって議会でコントロールする必要がある、という問題提起を行ったのである。そして、この本が出版された翌74年に、議会予算執行留保法 (the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974) において租税支出予算の法制化がなされた。

同法第3条A(3)において、租税支出が次のとおり定義されている。

The term “tax expenditures” means those revenue losses attributable to provisions of the Federal tax laws which allow a special exclusion, exemption, or deduction from gross income or which provide a special credit, a preferential rate of tax, or a deferral of tax liability; and the term “tax expenditures budget” means an enumeration of such tax expenditures. (「租税支出」とは、連邦税法の諸条項によって、総所得からの特別な除外（非課税）(special exclusion)、免税 (exemption)、控除 (deduction)、または、特別な税額控除 (special credit)、優遇税率 (preferential rate)、もしくは課税繰延 (deferral) から生じる歳入損失 (revenue losses) を言う。「租税支出予算」とは、これらの租税支出の一覧である。) (訳文は総務省 [2011] p.11)

これは、連邦政府予算に関する法規であるが、各州においても「租税支出レポート」の作成に関する制度が設けられている (上村・青木 [2008])。ちなみに、OECDでは加盟国の租税支出の制度化の状況について調査を続けてきているが、それによればイギリス、カナダ、オーストラリア等の国々においても、租税支出に関する法制ないし何らかの仕組みがもたれていることが報告されている (OECD [2010])。

2. 租税支出の国際比較

(1) 租税支出の推計法

租税支出は、実際の支出ではないから、その措置が行われない場合の税収との比較において推計せざるをえない。推計方法として、①歳入損失法 (revenue forgone approach)、②歳入増加法 (revenue gain approach)、③支出等価法 (outlay equivalence approach) の三つの方法が考えられている。②では、例えば消費税において軽減税率が導入されたとしたら、その前後の消費者の購買行動の変化を踏まえなければならないなど、一定の仮定が必要になる。③においても複雑な仮定を置く必要があるため、多くの国で採用されているのは①「歳入損失法」である。簡単に説明すると、課税前後において納税者の経済行動が変化しないと仮定したうえで、基準となる税制 (ベンチマーク) と比較してどれだけ税収が減ったかを引き算する方法である。所得控除の場合は控除所得に所得段階に応じた限界税率を掛けた金額、税額控除の場合はそのままの金額を人数分合計して租税支出とする方法である (OECD [2010])。

(2) 租税支出の対 GDP 比

このようにして算出された租税支出がどの程度の財政規模となるのか、OECDが加盟国を調査した結果が表 1 に示されている。調査対象国には日本も含まれていたのであるが、データが得られなかったためであろう、この表には掲載されていない。

表1 各国における租税支出の規模

(GDP比 %)

	カナダ (04)	ドイツ (06)	韓国 (06)	オランダ (06)	スペイン (08)	イギリス (06)	アメリカ (08)
所得税関連	5.16	0.26	1.75	1.06	1.41	4.90	5.21
／一般減税	0.00	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00
／非就労低所得者対象	0.02	0.00	0.03	0.00	0.04	0.09	0.11
／退職者	1.68	0.00	0.02	0.06	0.17	2.32	1.02
／就労関連	0.39	0.03	0.03	0.06	0.01	0.15	0.07
／教育	0.12	0.00	0.12	0.06	0.00	0.00	0.13
／保健医療	0.27	0.00	0.29	0.00	0.00	0.00	1.05
／住宅	0.20	0.18	0.05	0.05	0.41	1.20	1.05
／一般的産業振興	0.41	0.00	0.68	0.48	0.52	0.77	0.41
／研究開発	0.24	0.00	0.15	0.07	0.03	0.04	0.09
／特定産業の救援	0.05	0.01	0.18	0.18	0.04	0.11	0.23
／政府間関係	1.55	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.63
／寄付	0.21	0.00	0.13	0.09	0.02	0.09	0.33
／その他	0.02	0.00	0.02	0.01	0.17	0.12	0.09
資本所得税関連	0.62	0.04	0.00	0.00	0.16	3.07	0.70
給付つき税額控除	0.01	0.00	0.01	0.04	0.74	0.35	0.06
所得税以外	1.16	0.45	0.72	0.90	2.25	4.47	0.00
総計	6.94	0.74	2.48	2.00	4.55	12.79	5.97

出典) OECD [2010] Table IL29より筆者作成

表1にみられる特徴をまとめておきたい。まず、「総計」の欄をみると、イギリスの租税支出規模が対GDP比で12.79%という大きさであることが目立っている。次いで、カナダ6.94%、アメリカ5.97%、スペイン4.55%、韓国2.48%、オランダ2.0%、ドイツ0.74%の順である。国による違いが非常に大きい、GDPの数パーセントという規模で減税がなされていることについては驚きの感をもつ。

表1では、租税支出の目的別内訳が示されているが、比較的大きな数値としては、退職者関連租税支出がイギリス2.32%、カナダ1.68%、アメリカ1.02%となっており、GDPの1～2%を占めている。それに次いで支出規模の大きいものとしては住宅関連であり、イギリス1.2%、アメリカ1.05%となっている。

表1から作成したサマリーである表2によって、租税支出の税目別内訳の構成比を見ると、国による違いがはっきり出ている。所得税関連の割合が高い国として、アメリカ87.3%、カナダ74.4%、韓国70.6%が挙げられる。これに対して、スペイン31.0%、イギリス38.3%、ドイツ34.7%は所得税関連が30～40%程度と低い。後者の国のうち、イギリスは資本所得税関連が24.0%と突出している。このほかには、スペインにおいて「給付つき税額控除」の比率が16.3%と他国に比して非常に高いことが目立つ。

表2 各国における租税支出の税目別構成比 (単位%)

	カナダ (04)	ドイツ (06)	韓国 (06)	オランダ (06)	スペイン (08)	イギリス (06)	アメリカ (08)
所得税関連	74.2	34.7	70.6	53.0	31.0	38.3	87.3
資本所得税関連	8.9	5.3	0.0	0.0	3.5	24.0	11.7
給付つき税額控除	0.1	0.0	0.4	2.0	16.3	2.7	1.0
非所得税関連	16.7	60.0	29.0	45.0	49.5	34.9	0.0
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.2	100.0	100.0

出典) OECD [2010] Table II.29より筆者作成

次に、表1には掲載されていないが、その元になったOECD原資料から所得税関連租税支出の形態別内訳の一覧を作成した。表3がそれである。どの国においても「所得控除」が租税支出の太宗を占めているが、税額控除(クレジット)が一定の割合を占める国としてカナダ24.9%、イギリス18.3%、スペイン14.7%が目立っている。

表3 各国における所得税関連租税支出の形態別構成比 (単位%)

	カナダ (04)	ドイツ (06)	韓国 (06)	オランダ (06)	スペイン (08)	イギリス (06)	アメリカ (08)
税額控除	24.9	0.0	1.1	5.5	14.7	18.3	5.7
所得控除	45.6	96.3	96.6	72.7	69.7	59.1	77.6
課税繰延	25.9	0.0	0.0	4.5	0.0	17.7	13.4
軽減税率	3.6	3.7	2.3	17.3	15.6	4.9	3.4
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典) OECD [2010] Table II.29より筆者作成

ところで、表1には産業振興や研究開発等、社会政策以外のものも掲載されており、社会政策としてまとめた場合の状況が不明である。そのため、次項では、OECDにおいて取りまとめられている社会政策関係費用統計である「社会支出」において、租税支出がどのように取り扱われているかを見ておきたい。

4. 社会支出における租税支出

(1) 社会的目的の租税優遇措置(TBSP)

OECDが作成している「社会支出」は、年金・医療・福祉といった社会保障制度の費用ばかりでなく、労働、住宅、教育の一部を含めており、社会政策全般にかかわる支出である。社会支出は政府が行う「公的社会支出」と企業等が行う「私的社会支出」に分けられている。さらに、「公的社会支出」は直接支出と租税優遇措置としての間接支出に分けられている。都合、社会支出は①直接的公的支出、②間接的公的支出そして③私的支出の三つに分かれていることになる。まさにティトマスのいう社会福祉、財政福祉、企業福祉に対応するカテゴリーといえる。しかし、日本の政府統計として発行されている『社会保障費用統計』(国立社会保障・人口問題研究所)とい

う冊子の社会支出の解説では、政府の直接支出としての公的支出と企業等による私的支出のみが取り上げられており、租税優遇措置による間接支出のことは触れられていない。ここでは、OECDの社会支出データベース解説書に基づいて状況をまとめておきたい。

OECDでは、社会政策的租税支出を「社会的目的の租税優遇措置（TBSP）」と名付けており、次の2つの種類の租税支出がTBSPとして取り扱われている。すなわち、(A) 現金給付と同等の政策機能を果たす税の減免と(B) 民間による社会保護を奨励するための税の減免である。「前者のTBSPとしては、被扶養児童向けのタックスクレジット制度が含まれることが多い。私的支出を促進する狙いで行われる後者のTBSPには、非政府組織（NGO）や非営利組織（NPO）のための減税、民間医療保険の保険料支払いに対する税の優遇、私的年金への税の優遇などが含まれる。」といった説明がなされている（OECD〔2007〕p.33）。

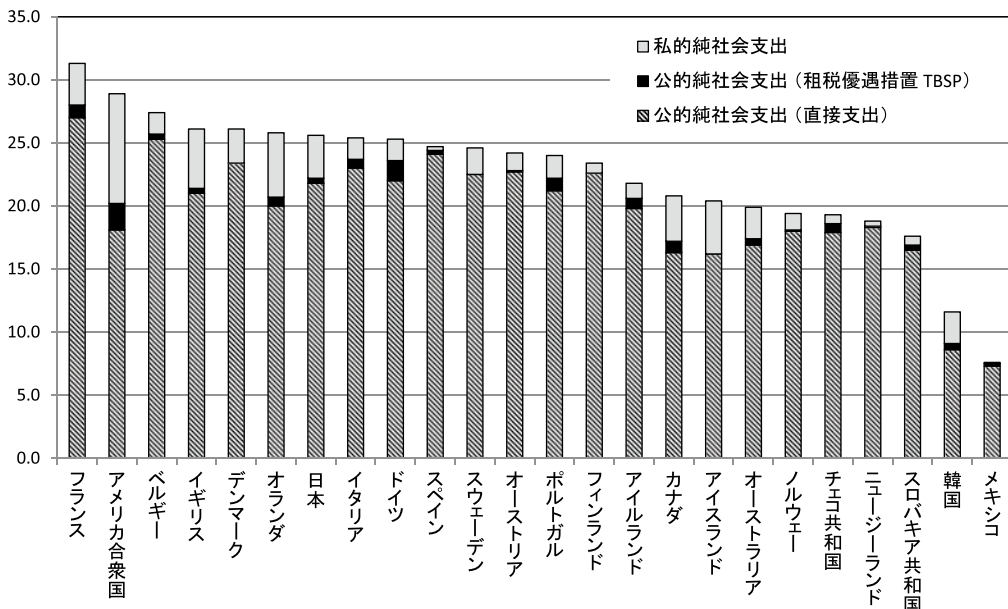
(2) 社会支出における社会的分業の状況

OECD加盟国のうちデータが得られた24か国の社会支出の要素別内訳として現時点で最も新しい数値である2011年分を表4にまとめてみた。図1は表4のビジュアル版である。

このデータは社会支出の三要素ごとの対GDP比を求めたものである。この表において「純社会支出」とは、総社会支出（Gross Social Expenditure）から支払われた直接税・社会保険料等の公租公課を控除した金額である。また、TBSPのうち「年金関連租税優遇措置」は国による定義が一定しないため別掲とされ、「合計」には含まれていない。

図1 OECD加盟国の純社会支出における要素別対GDP比

(2011年、%)



出典) 表4より作成 (年金関係のTBSPは含まず)

2003年における純社会支出の対GDP比が最も高いのはフランスの31.3%であり、内訳は公的な直接支出が27.0%、TBSPが3.3%、私的支出が2.9%となっている。デンマーク、スウェーデン、フィンランド、アイスランドにおいてはTBSPの値がゼロとなっており、北欧諸国ではTBSPに依らない直接支出を基本とする福祉政策が行われていることを示している。北欧諸国を除く多くの国においてTBSPが行われていることがわかるが、フランス、ドイツ、アメリカ、オランダ、ポルトガル、カナダ、アイルランド及び韓国ではこの種の租税支出の比重がとりわけ高く、純社会支出合計の3～7%程度をTBSPが占めている。

特徴的なのは、アメリカである。この国の公的 direct 支出のみの数値は18.1%と23か国中の低位に位置しているが、TBSPと私的支出を加えると合計が28.9%になり、上位国の仲間入りをする。その理由は、アメリカには高齢者向け以外には公的医療保険制度がなく、営利・非営利の民間保

表4 OECD加盟国における純社会支出の要素別対GDP比 (2011年, %)

	公的純社会支出		私的純社会支出	純社会支出合計	(別掲)
	(直接支出)	(租税優遇措置 TBSP)			年金関係の租税 優遇措置(TBSP)
フランス	27.0	1.0	3.3	31.3	0.0
アメリカ合衆国	18.1	2.1	8.7	28.9	0.8
ベルギー	25.3	0.4	1.7	27.4	0.2
イギリス	21.0	0.4	4.7	26.1	1.5
デンマーク	23.4	0.0	2.7	26.1	0.0
オランダ	20.0	0.7	5.1	25.8	2.1
日本	21.8	0.4	3.4	25.6	-
イタリア	23.0	0.7	1.7	25.4	0.0
ドイツ	22.0	1.6	1.7	25.3	0.9
スペイン	24.1	0.3	0.3	24.7	0.2
スウェーデン	22.5	0.0	2.1	24.6	0.0
オーストリア	22.7	0.1	1.4	24.2	0.0
ポルトガル	21.2	1.0	1.8	24.0	0.1
フィンランド	22.6	0.0	0.8	23.4	0.1
アイルランド	19.8	0.8	1.2	21.8	1.1
カナダ	16.3	0.9	3.6	20.8	1.5
アイスランド	16.2	0.0	4.2	20.4	-
オーストラリア	16.9	0.5	2.5	19.9	1.9
ノルウェー	18.0	0.1	1.3	19.4	0.5
チェコ共和国	17.9	0.7	0.7	19.3	-
ニュージーランド	18.3	0.1	0.4	18.8	-
スロバキア共和国	16.5	0.4	0.7	17.6	0.1
韓国	8.6	0.5	2.5	11.6	-
メキシコ	7.3	0.2	0.1	7.6	0.3

出典) OECD2014-Social-Expenditure-Update-Nov2014-NetSocx-Data-2011-Fig7より筆者作成

備考1) 純社会支出とは総社会支出から公租公課を除いたもの。

備考2) 「年金関係のTBSP」は国別の定義が一定しない面があるため別掲とし合計に含めていない。

備考3) 私的純社会支出は私的総社会支出から公租公課および私的給付相当の租税優遇措置を控除したものである。

険会社の保険商品が医療保障の中心を占めていることのほかに、EITC等の租税支出が社会政策の中で一定の位置を占めているためである。ちなみに、ハワード（Howard [1997]）は、アメリカの社会政策にみられるこうした特徴を“Hidden Welfare State”（隠れた福祉国家）として概念化している。

(3) 日本における社会的目的の租税優遇措置（TBSP）

データがやや古くなるが、日本の財務省からOECDに報告された2003年度におけるTBSPの金額は次の通りである（OECD [2007] p.68）。

社会的目的の租税優遇措置（日本財務書報告，2003年度）	
(A) 現金給付と同等の機能を果たす租税優遇措置合計	3兆7,500億円
内訳 扶養控除（配偶者控除を含まず）	2兆3,700億円
障害者・寡婦（寡夫）・勤労学生控除	1,400億円
老人扶養親族控除	2,100億円
医療費控除	1兆300億円
(B) 民間の社会保護を奨励するための租税優遇措置合計	1,300億円
内訳 社会保険による医療サービスの所得除外	1,300億円
(C) 年金関係租税優遇措置（参考項目）	3兆400億円
内訳 企業年金等私的年金保険料控除	2兆5,800億円
私的年金投資ファンドの非課税措置	4,600億円

上記のA～Cを合計すると6兆9,200億円となる。2003年度の日本国の一般会計歳入予算における「租税および印紙収入」は約41兆7,860億円であったから、その約16%に匹敵する規模の金額が社会的目的の減税に使われたことになる。他方、この年度の国の一般会計歳出予算をみると「生活保護費」は約1兆5,216億円であった。これに対して、カテゴリー（A）に属する租税支出は3兆7,500億円であり、「生活保護費」の2倍以上の金額が一般納税者世帯に間接的に給付されていたことになる。日本では、とりわけ、2008年のリーマンショック以降の不況期に生活保護受給世帯が急増し、そのこと自体が問題とされ給付水準の見直し等、経費増を抑える対策が取られてきた。しかし、生活保護費国庫負担金をはるかに上回る財政資金が「隠れた補助金」として中位・上位の所得階層に提供されていることについての批評はあまり聞かれないようである。まさに、ティトマスが60年前に指摘したのと同じ出来事が、現代の日本で生じているのである。

IV. 財政福祉の展望

1. 矛盾の深まり

税金を払いたくないという気持ちや負担感は「租税抵抗」と呼ばれるようである。そして、租

税負担感の国際比較調査をみると、日本では「中所得者」の62%、「低所得者」の76%が「税負担が重い」と感じている。この数値は、現実の税負担がはるかに重いスウェーデン人の税負担感を凌ぐものとして、日本は租税抵抗がとりわけ強い国と言われている(佐藤・古市〔2014〕)。

確かに、消費税法が1988年に成立するまでには、最初に付加価値税が提案された大平正芳政権時代(79年)から10年を要している。当初は3%で始まり、5%に引き上げられたのは97年である。そして、2014年に8%になったが、最初の提案から数えると30年以上の長い年月を要している。

これに対して、企業減税が決まるのは早い。消費税が8%に引き上げられたその年には、「復興特別法人税」の課税期間が短縮されたし、翌15年度に向けた『平成27年度税制改正の大綱』には法人税実効税率の引き下げが盛り込まれた。社会保障の充実にあてはるはずの消費税の増収分が法人税減税によって相殺されかねないのである。

さらに悪いことには、全国約250万の事業所のうち従業員を厚生年金に加入させているのは170万か所でしかなく、残りの約80万事業所は故意に厚生年金の事業主負担を免れている疑いがあるとの報道がなされている(『読売新聞』2015年2月23日朝刊)。このような不正までもが横行する末期的な状況の中で、日本社会の矛盾は深まるばかりである。

有期契約の非正規雇用の増加はその一つの側面である。雇用契約満了後の求職期間が長引けば雇用保険の求職者給付が終了して収入がなくなる。アルバイトでつなぐとしても、離職後に加入する国民健康保険は事業主負担がない分だけ保険料が高いうえに、離職前年の所得に基づいて保険料が賦課されるから払いきれない金額になる。日々の暮らしに追われて保険料の支払いが難しく、病気になっても医療を受けられない。国民年金の保険料支払いも滞りがちとなり、病気への備えばかりでなく将来に向けた備えも脆弱化する。終局的には公的扶助としての生活保護の適用を受けることになるはずだが、稼働年齢層に対するこの制度の捕捉は完全ではない。

日本では、こうした仕事と暮らしの困難が広がり、かつ、深まる一方である。何とかしなければ本人や家族はもとより国の将来をも危うくするであろう。対応を迫られる社会問題は深刻化の一途をたどっているにもかかわらず、網をかけたような増税は非常に困難であるなかで、租税支出の削減による財源確保は有力な着眼点であると思われる。

2. 複合的対応

このような問題は日本だけで生じているのではなく、各国において解決努力がなされている。イギリスではアメリカのEITCに類似した「勤労家族タックスクレジット制度(Working Family Tax Credit, WFTC)」が1999年に導入され、以後、制度がいくつかに分岐する複雑化の方向を辿っていたが、それらが2013年からユニバーサルクレジット制度に統合された。ユニバーサルクレジットとは、社会保障給付とタックスクレジット(給付つき税額控除)を統合したものである。日本の生活保護制度では、収入があると若干の勤労控除はあるが、ほとんどが保護費から差し引かれるから、働かない方がよいといった行動につながりやすい。イギリスの今回の制度の場合は、世帯の状況によって決定された基準額と世帯のみなし所得との差額が支給額となる。たとえば、

2人の子をもつひとり親世帯の場合は、週あたり600ポンド（年間9,000ポンド）まで就労による収入の65%だけを収入とみなすことにより世帯の所得の合計が増えるようになっている。就労可能になったり、就労時間が増えたりした者の賃金増加分が世帯の所得の増加に繋がる仕組みとなっている（平部〔2014〕）。

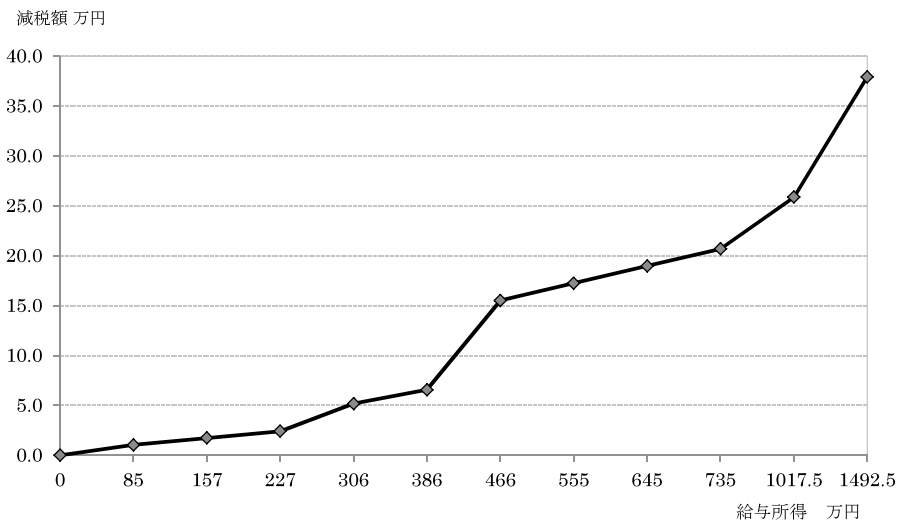
イギリスのこの制度の財源の一部は租税支出の削減（すなわち税収増）が当てられる。租税抵抗が強いといわれる日本においても、網をかけたような増税ではなく、現在大いなる優遇を受けている上位所得階層への租税支出を減らして税収を増やし、格差を是正するための方策を施す案であれば支持されるのではないだろうか。

日本の所得税における租税支出を推計した上村〔2008〕によれば、租税支出には所得階層による差があり、上位層に有利であることが明らかにされている。上村〔2008〕で示された推計の中で際立っているのは「社会保険料控除」による減税額である。図2に示すように、給与所得金額別の一人当たり減税額は、給与所得306万円までは5万円以下の減税であるが、給与所得555万円では16万円程度、給与所得1,015.5万円では25万円程度、給与所得1,492.5万円では37万円程度の減税がなされている。すなわち、所得階層別の減税額が右に反りあがるカーブを描いているのである。

社会保険料控除の目的は何だろうか。一つには、社会保険料を税の一種とみて二重課税を避けるという意味があるかもしれないが、そうであったとしても、累進税率が適用されることで高所得者の減税額がより優遇される理由は改めて検討される必要があるだろう。社会保険料控除のもう一つの機能として、社会保険制度の維持のために社会保険料の負担を軽減するというのもあ

図2 給与所得者一人当たりの社会保険料控除による所得税減税額

（日本, 2006年）



出典) 上村〔2008〕 p.11から社会保険料控除に関する部分を抜粋して筆者作成

と思われる。しかし、それならば、課税に達しない所得の人の場合はこの負担軽減策は受けられない。制度維持の方策でありながら、低所得者の保険料納付率の低下を誘い、社会保険制度の維持が難しくなることさえ考えられる。図2に示される右上がりのカーブの傾斜を緩めることによって、そこから生み出される財源によって、逆進性を是正できる公平な財政福祉の方策が可能になるであろう。社会保険料控除のフラット化と社会保険料減免制度とが統合ないし接合されることによって、財源的に中立であり、かつ、皆保険皆年金の維持に合致した方策が案出されうるであろう。

3. 公平の問題として

さて、本論では、ティトマスの「福祉の社会的分業論」を手がかりとして、これまで社会政策として考えられることが少なかった事項を検討した。あの論文のなかでティトマスが本当に言いたかったことは何か。それは、社会福祉あるいは「福祉国家」への税負担を嫌がる富裕な人びとに対して、むしろあなた方がそが税の優遇や勤め先からの諸便益をヨリ多く受けておりますよ、という社会政策における階層性の矛盾を指摘したことである。この点において、この論文の分析力が高く評価されてきた(Sinfield [1978])。彼の死の半年後に石油危機が起こり、福祉国家は批判され、新自由主義への転換とともにティトマスの理論は重視されなくなる傾向をたどった(大山 [1991])。しかし、ティトマスの死から40年を経た今日、ピケティが『21世紀の資本』(Piketty [2014])で展開した資本収益率の恒常的優位に基づく格差の拡大とそれを是正するための税制改革提案が世間の注目を集めているのを見るにつけ、やはり、ティトマスこそは社会政策学における温故知新であると言わざるを得ないのである。

イギリス最初の社会行政学の教授職がLSEに設けられた1950年、その初代に就任したティトマスの没後40周年を記念する講演会が2013年10月23日にLSEで開催され、当時の若き同僚で現在、名誉教授となったグレンナースターが演台に立ち、リバタリアンの牙城である「IEA(経済問題研究所)が真に恐れたのはティトマスであった」と発言したのは、蓋し真理であろう(Glennester [2014])。

(付記)

ティトマスの論文The Social Division of Welfareのタイトルの邦訳として、谷氏の翻訳書では「福祉政策の社会制度上の区分」とされている。これは谷氏の翻訳方針が達意を旨とされたことによるものである。一方、他の文献では字句通りに「福祉の社会的分業」と翻訳したものが複数ある。ここでは、本文でも言及したように、デュルケームの『社会的分業論』がこの論文の一つの着想源であることから、翻訳書からではなく後者の訳を採用した。

引用・参考文献

- 赤木 誠 [2005] 「両大戦間期イギリスにおける家族手当構想の展開—調査・運動・制度設計」『社会経済史学』71-4 : 91-110.
- Allen, R. & Tommasi, D. (Ed.) [2001] *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD.
- Caputo, R. K. [2011] *U.S. Social Welfare Reform: Policy Transitions from 1981 to the present*, Springer.
- Durkheim, E. [1893] *De la division du travail social* (田原音和訳 [1971] 『世界社会学大系2 デュルケーム 社会分業論』青木書店。
- Friedman, M & R. [1980] *Free to Choose; A Personal Statement*, Harcourt Brace Jovanovich. (西山千明訳 [1980] 『選択の自由』日本経済新聞社)。
- Glennerster, H. [2009] *Understanding the Finance of Welfare*, Second Edition, The Policy Press.
- Glennerster, H. [2014] Richard Titmuss: Forty years on, Center for Social Exclusion, London School of Economics.
- Howard, C. [1997] *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press.
- 平部康子 [2012] 「イギリスにおける社会保障給付と財源の統合化」(『海外社会保障研究』No.179)。
- Lewis, J. [1984] Eleanor Rathbone, in Baker, P. (Ed.) [1984] *Founders Of The Welfare State*, Gower Publishing.
- 鎌倉治子 [2010] 「諸外国の給付付き税額控除の概要」『調査と情報』第678号、国立国会図書館。
- Mann, K. [2008] Remembering and Rethinking the Social Divisions of Welfare: 50 Years On, *Journal of Social Policy*, Vol.38, No.1, Cambridge University Press.
- 森信茂樹編著 [2008] 『給付つき税額控除—日本型児童税額控除の提言』中央経済社。
- 西沢和彦 [2011] 『税と社会保障の抜本改革』日本経済新聞出版社。
- OECD [2007] *The Social Expenditure Data Base: An Interpretive Guide, SOCX 1980-2003*.
- OECD [2010] *Tax Expenditure in OECD Countries*.
- 大山博 [1991] 「イギリスにおける 社会政策・社会行政論研究の展開 (1)」『法政大学』pp. 177-206.
- Pete Alcock, Margaret May, Sharon Wright (Eds.) [2012] *The Student's Companion to Social Policy*, 4th Edition, Wiley-Blackwell.
- Piketty, T. [2014] *Capital in the Twenty-First Century*, (English Translation by Goldhammer, A), Belknap Press.
- Rose, H. [1981] Rereading Titmuss: the sexual division of welfare, *Journal of Social Policy*, Vol. 10, No. 4, 477-502.
- Satofuruiti 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。
- Sinfield, A. [1978] Analyses in the Social Division of Welfare, *Journal of Social Policy*, Vol. 7, No. 2, 129-56.
- Sinfield, A. [2007] Tax welfare, in M. Powell, *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, The Policy Press.
- 総務省 [2011] 『租税特別措置等に係る政策評価に関する政策効果等の分析手法等に関する調査研究報告書』総務省行政評価局。
- Surrey, S. S. [1973] *Pathway to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditure*, Harvard University Press.
- 高川清明 [1992] 「イギリスにおけるバケレリズムの研究」『明治大学社会科学研究所紀要』第31巻1号, pp 53-62.
- 高山憲之・白石浩介 [2010] 「米国型EITCの日本への導入効果」『経済研究』Vol. 61, No. 2, pp. 97-116.

- Titmuss, R. M. [1968] *Commitment to Welfare*, George Allen and Unwin. (三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障—新しい社会福祉の理論を求めて—』東京大学出版会)。
- Titmuss, R. M. [1958] *Essays on 'The Welfare State'*, George Allen and Unwin Ltd.
- Titmuss, R. M. [1963] *Essays on 'The Welfare State'* Second Edition, George Allen and Unwin Ltd. (谷昌恒訳 [1967]『福祉国家の理想と現実』東京大学出版会)。
- 都村敦子 [1977]「福祉政策の“Harmonization”問題について——児童扶養手当制度と児童手当制度の一元化——」『季刊社会保障研究』Vol. 13, No. 1. 東京大学出版会。
- 上村敏之 [2008]「所得税における租税支出の推計—財政の透明性の観点から—」『会計検査研究』No. 38, pp. 1-14.
- 上村敏之・青木孝浩 [2009]『平成20年度海外行政実態調査報告書 アメリカ連邦政府と地方政府における租税支出レポートの現状と日本財政への適用に関する考察』会計検査院。
- 埋橋孝文・連合総合生活開発研究所 [2010]『参加と連帯のセーフティネット—人間らしい品格ある社会への提言』ミネルヴァ書房。