

逆進的課税をめぐる政治

—OECD18か国の比較研究から得られる含意—

Junko Kato. 2003.

*Regressive Taxation and the Welfare State:
Path Dependence and Policy Diffusion*

Cambridge University Press

東京大学

加藤淳子

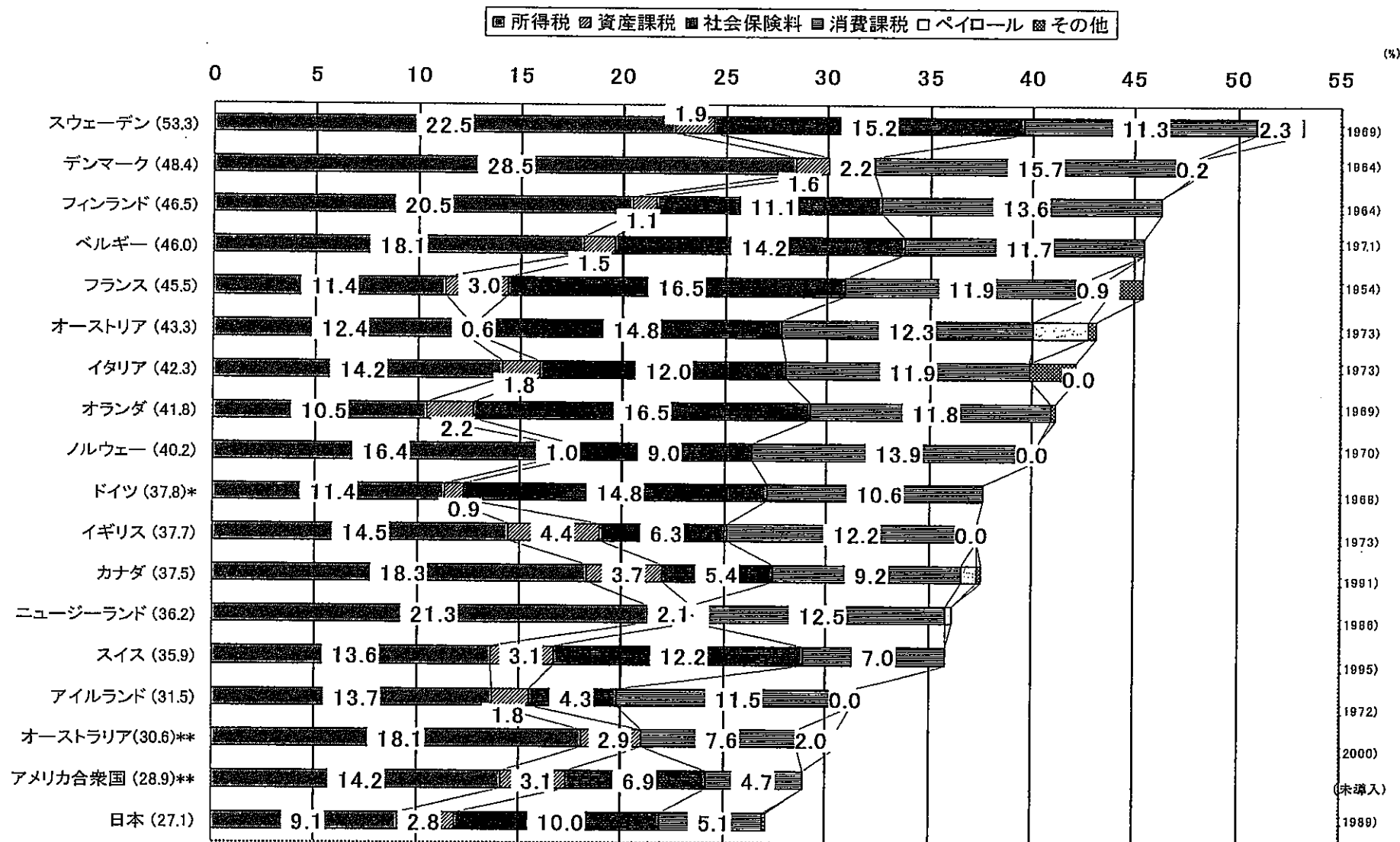
ポイント

1. 高い所得分配の平等を達成した福祉国家は、高水準の公共支出をまかなうために逆進的課税に依存する傾向を持つ
2. 総課税負担の増大とそれに伴う逆進的課税に対する依存は、逆進的課税を導入するタイミングより具体的にはそれを高度成長の終焉以前に導入したか否かによって政治的に生じる
3. このように福祉国家の税収構造の形成に経路依存性が存在し各国間の相違が固定化した理由は、国民の政府の役割に対する期待の形成にある

<1>OECD18か国の税収構造

- 1940～50年代、累進的所得課税中心主義の影響を受ける。1970年代以降、所得課税基盤の縮小や累進税率の名目化が政治問題し、それを受けて、1980年代には、課税基盤拡大・税率構造単純化・限界税率切り下げを目的とする改革が多く国で行われた
- 一方で、各国の税収構造・総課税負担レベル共に収斂しない(それぞれの税目に対する税収依存の割合・総課税負担共に多様性が存在する)

グラフ3 OECD18ヶ国の税收構造—総課税負担と諸税收のGDP比(2000年)—



* 統一ドイツのデータ ** 1999年度課税負担

注：それぞれの国の総課税負担（GDP比）は棒グラフの長さで示されている。諸税收の内、「その他」の項目を持つ国は限られ、割合が低いので、グラフからは除かれている。そのため、諸税收の和が必ずしも総課税負担とならない場合がある。

出所：OECD 2001a. Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-2000. Paris: OECD.

Table 1.3. *Classification of Tax Revenue Structure of OECD Countries*

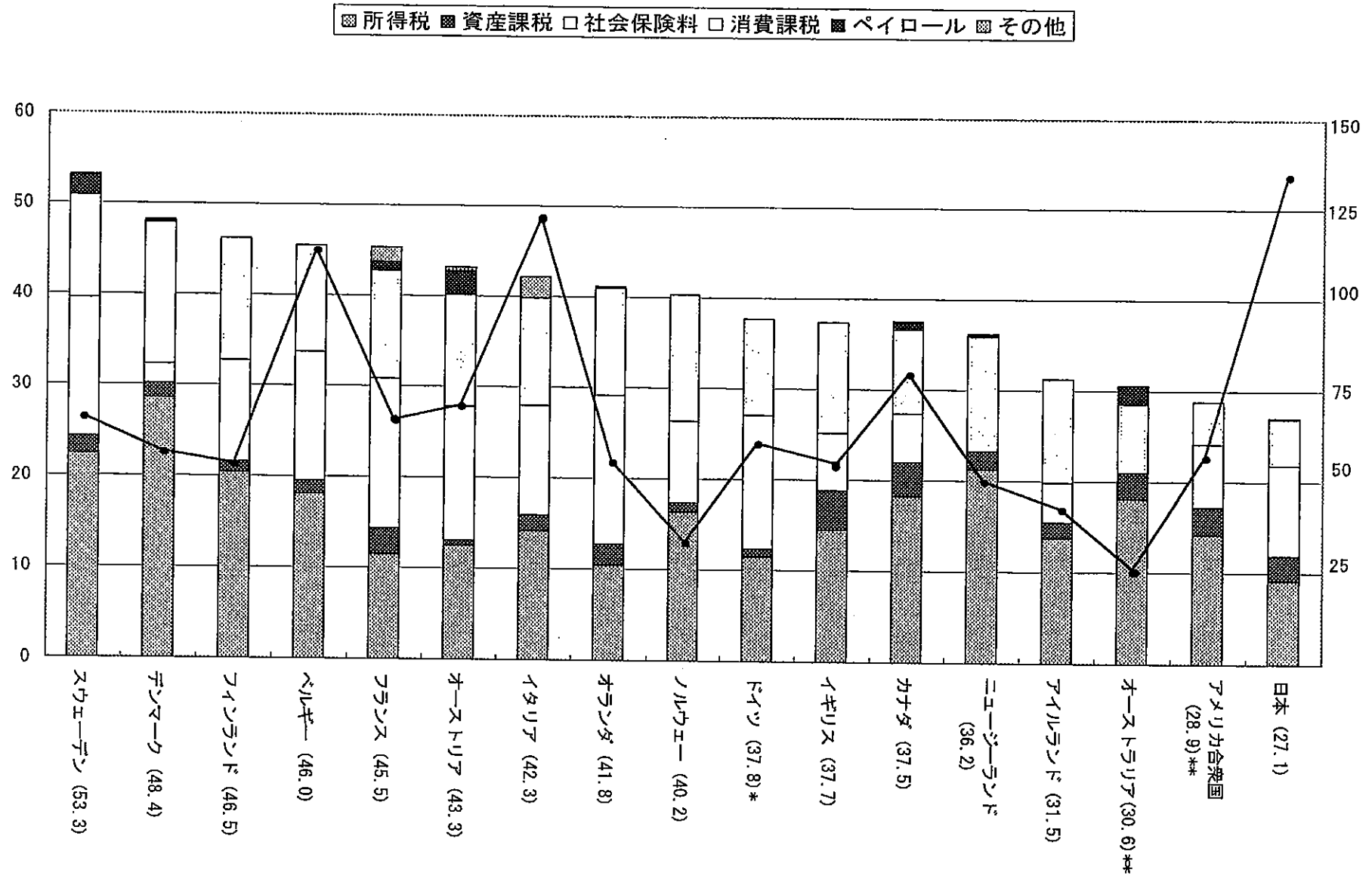
B. Guy Peter's Classification K.C. Messere's Classification	Anglo-American Democracies and Their Friends	Scandinavian Countries	Broad-Based Taxation	Latin Cluster
	U.S.A., Canada, Australia, Japan, New Zealand, and Switzerland			
Five non-European OECD countries plus Switzerland				
Five southern European countries			Spain	France, Greece ^a , Italy, Portugal ^a
Five OECD countries with the highest total tax ratios		Denmark, Norway, Sweden	Belgium, Netherlands	
Two disparate European countries			Germany ^b	Ireland
A special case	United Kingdom			
Not classified		Finland	Austria, Luxemburg ^a	

^aNot included in the quantitative analysis of this study.

^b Referred to as "West Germany" in Peters; "unified Germany" in Messere.

Sources: Peters (1991, 60 - 66); Messere (1993, 95 - 102).

グラフ4 OECD諸国の税收構造(総課税負担と諸税收のGDP比)と公的債務残高のGDP比の比較(2000年)



＜2＞所得分配の平等と福祉国家の財政基盤

所得再分配のためになぜ公共セクターの拡大が必要か？

限定主義 所得水準で対象者限定(定率的or)所得連動的給付

普遍主義 対象限定せず(普遍的)(所得連動的or)定率的給付

理論的には課税、給付両者で再分配を行うことが最も効率的

再分配のパラドックス

貧窮困窮者に焦点をあて給付を行うほど貧困不平等拡大
(例)

限定主義的傾向の強い米カナダ、オーストラリア、スイス

普遍主義的傾向の強いスカンジナビア諸国、フランス、ドイツ

結果としての普遍主義の採用は不可避免的な公共セクターの拡大を招く

＜3＞福祉国家の税収構造の形成における経路依存性

なぜ普遍主義的福祉国家の財政基盤として逆進的課税が有効か？

包括的所得課税制度の問題点

(1)公平性において優れる一方、

政治的圧力により課税基盤縮小・累進税率名目化

(2)経済状況の変化を受けやすい

＜―＞逆進的課税＝一般消費税

広い課税基盤へ定率課税(中立性・単純性)

(1)逆進的であるという批判の一方制度の一貫性を崩す政治的圧力には抵抗

(2)1970年代以降所得課税運用上の問題が明らかになり注目

Table 1.2. *Political Configurations and Worlds of Welfare*

		Nonright incumbency (household transfers as a percentage of GDP)	
Trade union density (income and profits taxes as percentage of GDP)	<i>Low</i>	<i>Low</i>	<i>High</i>
	<i>Low</i>	<i>Canada</i> (Radical) <i>France</i> (Conservative) Ireland Japan Switzerland US Liberal	(West) Germany Italy Netherlands Conservative
<i>High</i>	<i>High</i>	Australia New Zealand UK Radical	<i>Austria</i> (Conservative) Belgium Denmark <i>Finland</i> (Radical) Norway Sweden Nonright hegemony

Sources: Constructed from Tables 3.3 and 3.7 from Castles and Mitchell (1993).

Notes: The classifications by financial terms are added in parentheses if they are different from the ones by political terms. For clarification, the names of the countries that are inconsistently classified are written in italics.

OECD18カ国に見られる逆進的課税制度化の経路依存性

高度経済成長期の終焉以前に逆進的な租税制度を導入していた国は(その時点で総課税負担を増大させていなくても)、1980年代以降の財政赤字の時代においても社会保障支出のレベルを維持し福祉国家批判の政治的圧力に対抗することができる。

一方、導入しなかった国は(1980年代以降導入することはできず)財政赤字下での福祉給付削減の圧力に対抗できない。

付加価値税導入の象徴的意味

1970年代以前と1980年代以降の対比

事例

西欧における多様性

(1) スウェーデン

- 単純な累進的所得税中心主義を採用しているというのは「神話」であり、逆進的課税（消費課税と社会保険料）負担も大
- 租税政策におけるテクノクラートの影響大
- 福祉国家への支持と税制 総課税負担はサービスに転化するという国民の信頼

(2) 英国

- 1950年代までスウェーデンと並ぶ普遍主義的福祉国家
- 租税制度 変化が多く一貫性欠く cf. 保守党労働党間の頻繁な政権交代
- 歳入創出の意図が全くなく（EU加盟のため経済活性化の手段として）導入された付加価値税が、その後歳出をまかなうのに有用（サッチャー政権下）

(3) フランス

- 保守支配 1980年代の社会党政権以前に福祉国家拡大／財政赤字下も維持
- 間接税中心主義により逆進的課税への依存高（スウェーデンと異なる）
- 新しい所得を包括的課税基盤とする福祉目的税 — 一般社会保障税CSG
- 1.1%（1991）→ 2.4%（1994）→ 3.4%（1997）
 » → 7.5%賃金投資所得等／6.2%社会保障給付等（1998）

オセアニアと北米、日本ー1980年代以降の付加価値税導入ー

(1) ニュージーランドとオーストラリア

- 20世紀初頭から中葉にかけて労働党政権下先進的な福祉国家
- 経済危機下の規制緩和改革(Rogonomics)でニュージーランド1986年GST導入
- オーストラリア2000年GST導入
- 1980年代労働党政権と1991年自由・国民党連合政権下で失敗
- —> 両国ともある程度まで税収伸ばすも福祉国家拡大と結びつかない

(2) カナダと米国

- カナダ1991年GST導入 革新保守党の翌年選挙での惨敗の原因
- 遅い導入に際し強い政治的反対に遭遇し付加価値税の歳入創出力を生かすことが難しい典型例として日本と類似
- 米国ではリベラルは逆進性を恐れ保守は歳入創出力を恐れるため数度の提案にも関わらず未導入(州レベルの小売売上税)

- 比較研究から得られる含意

結論(1) 政府も有権者も財政赤字と将来の国民負担の増加を懸念しなかった高度経済成長期には、広い課税基盤から数%の税率増で効率的に税収をあげることができる逆進的課税の導入が容易であった。このような早期の導入は、財政赤字と国民負担の増大後福祉国家見直しが政治問題化した1980年代以降、公共支出を維持拡大しやすい政治的環境を作った。一方で、1980年代以降の導入は、困難を極めた。

結論(2) 現存の福祉国家が普遍主義を採用せざるを得ない以上、所得の再分配を達成するためには不可避免的に国民の負担は増大する。このため、国民の間に負担増の懸念がない間に福祉国家の財政基盤を築いた場合には、普遍主義的給付により福祉国家に対する多数の支持を獲得できる一方で、一旦国民の間に負担増に対する懸念が生じた場合には、所得の再分配や福祉給付を理由に負担の増大への支持を得ることは難しい。→高福祉高負担と低福祉低負担の全く逆の政治過程

日本への含意

- (1)日本は高度経済成長期に逆進的課税を強化するタイミングを逸した典型例
- (2)先進国中에서도極めて低い総課税負担にも関わらず歳入強化が難しいのではなく、低負担であるからこそ歳入強化が困難
- (3)財政赤字の増大や他国と比較して少ない総課税負担を世論に訴えても歳入強化への支持が得られる可能性は極めて低い
 - ニュージーランドの経験と日本
 - 政府も国民も政府の役割の拡大を危惧すると言う点では合意