

論財政祉福

書閣斐有

福 祉 財 政 論

橋 本 徹 編
宇田川璋仁



入門・基礎知識編

有斐閣双書

編者紹介

はし もと とおる
橋 本 徹

1925年 大分市に生まれる
1951年 九州大学経済学部卒業
現 在 関西学院大学教授、経済学博士
主 著 『日本の財政構造』東洋経済新報社
『現代間接税の理論』(編著)有斐閣
『地方財政再建のみち』(編著)中央経済社

う た がわ あきひと
宇田川 璋仁

1928年 浦和市に生まれる
1951年 東京商科大学卒業
現 在 横浜国立大学教授、経済学博士
主 著 『税制と租税負担』(共著)東洋経済新報社
『現代企業課税論』(共編)東洋経済新報社
『日本財政の改革と課題』(共編)東洋経済新報社

有斐閣双書

福祉財政論

昭和52年7月20日 初版第1刷印刷
昭和52年7月30日 初版第1刷発行

編 者 橋 本 徹
宇田川 璋仁

発 行 者 え ぐさ ただ あつ
江 草 忠 允

東京都千代田区神田神保町2~17

発 行 所 株式会社 有 斐 閣

電 話 東京 (264) 1311 (大代表)

郵便番号 [101] 振替口座東京 6-370 番

本郷支店 [113] 文京区東京大学正門前

京都支店 [606] 左京区田中門前町44

印刷 共同印刷工業株式会社・製本 高橋製本所
©1977, 橋本 徹・宇田川璋仁. Printed in Japan
落丁・乱丁本はお取替えいたします。

★定価は外函に表示してあります

執筆 者 紹 介 (執筆順)

はし 橋	もと 本	とおる 徹	(関西学院大学教授)	[序章, 第1・8章]		
はやし 林	よし 宜	つぐ 嗣	(関西学院大学大学院博士課程)	[第1章, 補論2]		
ふか 深	や 谷	まさ 昌	ひろ 弘	(成蹊大学助教授)	[補論1]	
やま 山	もと 本	えい 栄	いち 一	(関西学院大学助教授)	[第2章]	
うし 牛	じま 嶋	ただし 正	(名古屋市立大学教授)	[第3・4章]		
う 宇	だ 田	がわ 川	あき 璋	ひと 仁	(横浜国立大学教授)	[第5章]
う 宇	さ 佐	み 美	のり 昇	お 朗	(上智大学教授)	[第6章]
なか 中	ざり 桐	ひろ 宏	ふみ 文	(法政大学教授)	[補論2]	
よね 米	はら 原	じゅん 淳	しち 七	ろう 郎	(大阪大学助教授)	[第7章]

は し が き

“福祉社会の建設”というのは「国民的合意」の得られた「国家目標」ではなかったのだろうか。それは昭和50年度からはじまった“財政危機”のなかで無残にも後退するほど浮草のようなものであったのだろうか。“新しい福祉社会の建設”を『経済白書』が標榜したのは、昭和47年の夏である。そしてその頃、福祉行政の名で、国民が双手をあげてひとしくすすんで受け入れたものが、児童手当の創設であり、老人医療費の無料化である。

ところが時を経ずして起こった昭和48年秋のいわゆるオイルショック、そしてはげしいインフレと深刻な長期にわたる不況は、昭和50年度にいたって中央・地方をつうじて財政に未曾有の財源不足をもたらした。40年代の高度成長期の「自然増収」を財源として予期してつくられていたのであれば、ここにおよんで当然の成り行きであるが、“福祉社会の建設”の企図は挫折せざるをえない。なぜなら国民に合意が得られていたのは、たんに「高福祉」であって「高負担」でなかったからである。

財政計画をもたない公共支出計画はありえない。この自明の理が国民の常識とならないのは、あるいは財政計画そのものに疑問があるからかもしれない。もっとも“福祉社会の建設”という目標のもとでの公共支出計画の財源調達は、当時では暗黙のうちに「税の自然増収」に期待したものであろう。もちろん、負担の不公平を内在する財政計画であっては、たとえ「自然増収」であっても、なかなか容認されるものではない。それにもかかわらず「自然増収」であれば「増税」より国民の抵抗は少

ない。

われわれは「福祉計画」が公共支出計画のみをもって、その背後に財政計画をもたないまま提示されたことにかねて危惧を抱いていた。不幸にも、この両3年の財政危機に直面しては、その財政計画がなかったために、福祉計画そのものが動揺してきたと指摘せざるを得ない。たとえば、にわかに老人医療費の無料化の所得制限や、児童手当の目的そのものがあらためて論議されるのが昨今の状況であり、年金財政の将来についての悲観的見通しや、年金給付の官民格差が問題となる政治経済状況である。

われわれは、福祉社会の具体的政策は多様であろうが、少なくとも「福祉水準」を上昇させるということは、国民経済のなかで、公共部門の比重が現在よりも増大することを意味すると考えている。したがって必然的に国民の租税負担率は現在よりも上昇せざるを得ないし、あるいは社会保障のための負担率も高まらざるを得ない。そして福祉社会という場合、社会保障制度によって国民の最低生活を保障し、あわせて所得分配の公正を確保することは必須条件である。社会的公正の内容については人びとの間で意見の一致は得がたいが、その実現のためには所得の再分配が必要である。さらに、福祉政策としての公共予算は、国民の生活基盤関連諸施設の整備のための公共投資、たとえば医療、教育、生活環境関連の公共投資と、それらの諸施設を運営管理するための経常的経費ならびに社会福祉、社会サービスに関連する経常的経費が中心となつて、大幅に増額されるであろう。すなわち福祉水準の上昇のためには、個人消費よりも社会的消費の充実が選択されるものである。こうして福祉水準の上昇とその充実のためには税負担率の上昇が必要となる（既定経費の削減の余地はあっても、わずかである）。

「福祉財政論」と題する本書は、この拡大する公共支出の財源調達、

いわば福祉政策にかんする財政計画を体系的に提示することを意図したものである。すなわち日本の中・長期的な税制・財政の改革の提案もあわせて含むものである。その場合、われわれは現在の租税体系をそのままにして、税負担率を引き上げるべきではないと考えるものである。そこで福祉社会における租税体系をつくりあげるための基準の確立も急がねばならない。そのさい負担の公平はあくまでも確保しなければならない。ついで経済にたいする中立性の原則と納税費用の最小の原則が必要である。これらの原則を考慮に入れると、福祉税制における所得税と付加価値税の意義が明らかになるとともに、法人税制の再評価もなされる。また社会保障の給付水準を高めるための財政方式としては、社会保険の役割を強化して拋出制の原則がたてられねばならない。なお、社会保障が「保護」から「再分配」へ転換するためには、公的扶助計画と所得税制とを統合する「逆所得税方式」の導入も検討されなければならない。さらに社会的消費の充実のため、公的供給、とりわけ地方財政によるそれが拡大することが予想されるが、その場合、財源を適正な利用者負担、受益者負担に求めて、市場原理を活用することが効率の見地からも必要である。

福祉社会への途は平坦ではない。絶えず目標の再検討と、優先順位の選択、達成のための長期計画と実施計画（財政計画をもった）の策定をしなければならない。資源問題・環境問題にかぎっても日本の経済社会をめぐる情勢の変化ははげしい。それに加えて、価値観も時とともに変化する。福祉社会が人間のかかげる永久の理想社会であるかどうか。怠惰、無気力、頹廃、混乱が福祉社会の異名であってはならない。本書で示唆した負担の増大が、公平の原則を忘れれば、いまよりも社会的不満は高まるであろうし、一方、再分配の究極がインセンティブの阻害となることも危惧される。ともあれ、本書がひろく日本財政の現状を考え、

また“福祉”に関心のある、そしてとりわけ“日本の福祉問題”に情熱を持ちつづけている学生諸君に、さらには困難な“財政環境”のなかで福祉事業にたずさわっておられる国や自治体や福祉団体のみなさんに、理論のないし実践の課題に立ち向かうときの一助ともなれば、執筆者の喜びはこれに過ぎるものはない。

本書の執筆者の大半は、関西経済連合会および関西経済研究センターの共同プロジェクトとして行なわれた昭和48年度研究会「福祉社会の税制と財政」のメンバーである。同研究会は毎回、各自のレポートとそれを中心とした熱心な討論をふまえたうえで、昭和49年5月に報告書を提出した。その後、本書のような形で公刊することをお許しいただいた主催者に感謝したい。公刊を企てるにあたっては、報告書に大幅な加筆をすることと、研究会のメンバー（主査・橋本 徹、宇田川璋仁、牛嶋 正、米原淳七郎、宇佐美昇朗、山本栄一）のほかに、それぞれの問題で深い研究をすすめられている中桐宏文、深谷昌弘、林 宜嗣および松尾昌平の各氏に加わっていただくことをお願いして快諾をえた。

本書の原形ともいうべき報告書から、本書が出来るまでに丸3年の日数が経過した。その間の日本経済と日本財政が直面したきびしい状況についてはすでにふれた。ここでは紙面をかりて参加をお願いした故松尾昌平氏（当時、東京経済大学助教授）が51年9月に急逝されたことを記したい。福祉財政問題について明快な論理を駆使して、鋭い議論を展開していた若々しい姿はすでにない。心から御冥福を祈るものである。また出版までかなりの時間をかけてしまったことについては、ひとえに編者の不手際によるものであり、執筆者ならびに出版社の方々にご迷惑をおかけすることになってしまった。それにもかかわらず、そして日本財政の大転換期のさなかにありながら、執筆者の筆力によって各章の論旨にいささかのゆるぎもないと確信するものである。なお、索引の作成に

あたっては、関西学院大学財政学研究室の中井英雄氏のご協力を得た。

終りに本書を有斐閣双書の1冊に加えることにご協力いただき、出版についてご苦勞下さった有斐閣の岡村孝雄氏と秋山講二郎氏に心からお礼を申し上げる。

昭和52年5月

編 者

目 次

は し が き

序 章 福祉社会の目標

1 福祉社会の建設	1
2 福祉社会の背景	4
3 福祉社会の財源調達	7

第1章 社会保障の財源調達

1 社会保障の機能と手段	13
2 最低生活の保障	17
3 社会保険の財源調達	22
A 社会保障における社会保険の地位	22
B 医療保険の財源調達	26
C 年金制度の財源調達	31
4 年金財政論——賦課方式と積立方式——	35
5 社会的消費の財源調達	39

参考文献

補論1 社会保障と家族のリスク・プーリング機能

1 社会保障比率の国際比較	44
2 核家族社会，高齢者，社会保障	49
3 政治・経済・社会の構造とその影響	57

参考文献

第2章 所得税制と福祉

1 福祉社会における所得税	62
A 租税体系と所得税	62
B 所得税と経済的福祉	66
2 わが国所得税の問題	69
A 負担の公平をめぐる問題	69
B 納税人口の増大	73
C 負担感の問題	75
D 住民税・社会保険料との関係	77
3 所得税にたいする若干の判断	78
4 所得税負担の公平問題	79
A 水平的公平	79
B 垂直的公平	83
C 徴税方法	86
参考文献	

第3章 福祉社会と企業課税

1 企業課税論の意義	88
A 分析の視点	88
B 現行法人税制度の矛盾	90
2 企業課税の分類	92
3 企業課税の根拠と原則	94
A 企業課税の根拠	94
B 企業課税の原則	95
4 企業課税の構成	97
A 利潤税と付加価値税	97
B 転嫁の様態と企業課税体系	98
C 企業課税の経済効果	99

5	個人課税と企業課税	101
A	企業課税の負担率	101
B	企業課税負担率の上限	102
C	企業課税負担率の下限	103
6	企業課税と納税費用	104
A	徴税費最小の原則	104
B	企業課税の徴税コスト	105
7	長期税制へのアプローチ	107
A	税制改正の速度	107
B	法人税の再検討	108
	参考文献	

第4章 福祉社会と間接税

1	間接税の分類	111
A	直接税と間接税	111
B	商品課税の類型化	112
C	個別消費税の課税	113
2	間接税の転嫁	114
A	転嫁の意義と測定	114
B	市場状態と転嫁度	115
3	個別消費税と負担の公平	117
A	個別消費税の転嫁	117
B	個別消費税の逆進性	119
4	個別消費税の経済効果	120
A	産出量効果	120
B	需要調整効果	122
C	投資にたいする効果	123
5	個別消費税の限界	123

A 課税の公正と個別消費税	123
B 禁止税と目的税	125
C 個別消費税の位置づけ	126

参考文献

第5章 福祉社会と付加価値税

1 ヨーロッパの付加価値税	129
A ECの成立と付加価値税	129
B フランスの付加価値税	132
C 西ドイツの付加価値税	133
D イギリスの付加価値税	134
2 アメリカにおける付加価値税論	138
3 わが国における付加価値税の選択	141
A 財源充実のための付加価値税導入論	141
B 間接税の合理化および充実のための付加価値税導入論	143
C 税負担の公平を確保するための付加価値税の導入	147
4 付加価値税のしくみ	148

参考文献

第6章 福祉社会と逆所得税

1 逆所得税の位置づけ	153
2 逆所得税の特徴	154
3 イギリスの税額控除制度案	157
4 日本への適用	159

参考文献

補論2 逆所得税構想の展望

1 逆所得税の基本的構造	165
2 逆所得税の諸提案とその背景	169

3 逆所得税構想の評価	175
-------------	-----

参考文献

第7章 公債の負担

1 はじめに	179
2 新正統派の公債負担論	181
3 新正統派にたいする反論	186
4 社会的負担と個人的負担	191
5 公債の世代間負担	197
6 民間投資の減少による負担	199
7 公債負担のとらえかた	203

参考文献

第8章 福祉社会と地方財政

1 福祉政策のにない手	206
2 地方財政の機能	212
3 受益者負担と地方財政	221
4 地方財源の充実策	227

参考文献

索引

序 章 福祉社会の目標

Ⅰ 福祉社会の建設

「これからの経済社会の発展が、人びとの生活の安定と向上に結びつき、人びとの創意が自由に発揮されるためには、国民福祉を指向し、また社会的公正が広く尊重される、均衡のとれた経済社会の建設をめざさなければならない。公害はなく、自然環境が豊かに保たれ、また教育や社会保障も充実し、国民の生活に安定とゆとりを約束するとともに、国際社会と協調しつつ長期的に発展を続ける経済社会は、活力ある経済活動と国民の努力によって初めて実現可能である。このような経済社会をわれわれは活力ある福祉社会とよぶ。」以上は昭和48年秋のオイルショックでその影をうすくした48年2月13日閣議決定の「経済社会基本計画」の一節である。そして「社会保障をはじめ国民福祉の充実について、政府は計画にかかげる目標の達成に努めるが、このための施策が効果的に推進されるよう国民の連帯意識にもとづいた協力を期待する」としている。さらに計画目標のひとつに「ゆとりのある安定した生活の確保」をかかげ、その具体的施策として ① 社会保障の充実 ② 住宅・生活環境の改善 ③ 自由時間の充実 ④ 教育の改善 ⑤ 労働者福祉の向上 ⑥ 消費者保護の推進 に積極的に取り組むこととしている。

ところで「福祉社会の理念」なり、その具体的内容は多種多様であり、論

者によってその力点のおきどころも異なるようである。そのため福祉政策の名で語られ、福祉行政として提示された財政活動には、およそ国民福祉の向上に資するものであるかどうか疑わしいものがあらわれることになる。老人に公営都市バスの無料バスを支給することがどうして老人福祉に寄与するのか、老人医療費を公費で負担することが国民の医療保障となるのか、保育所を建設し、幼児をしかもゼロ歳児から長時間、無料に等しい低い保育料で自治体が預ることがどうして児童福祉になるか、等々の素朴な疑問に本格的に答えることなく、つぎつぎと手をつけられたのが実態である。

しかしこのような高度成長期の「税の自然増収」という果実を奪いあういわゆる「バラ撒き福祉」は、確固たる理念に根ざしたものでないだけに、昭和48年のオイルショックを契機とした経済社会の動揺、それを反映した国民の価値観における目標の喪失、そして50年度から51年度にかけてみられた中央・地方の財政危機に直面しては、その存続さえ危うくなったのである。

成長率が低下し、中央・地方の「赤字財政」が中期的に定着しようとも、「すべての人が国民的連帯感によって結ばれ、健康で豊かな生活を営むことができるような福祉社会の建設」という目標には“国民的合意”がえられているはずである。昭和51年1月23日閣議了解の「昭和50年代前期経済計画概案」においても、「成長率低下にともなう困難な状況の中で、国民ひとり一人のライフ・サイクルにおいてもっとも緊急に要請されているものの充実を図るという観点から、社会保障の充実、住宅の確保、安全で住みよい環境の形成を中心として施策をすすめる」としている。ただこれまでの福祉政策がややもすれば、前述のように「上からのモノ配り・バラ撒き福祉」であったものが、改めて「なお、国民の福祉向上とは、そのすべてが政府の手によって実現されるべきものではなく、個人、家庭、企業の役割や社会的、地域的連帯感にもとづく相互扶助が重要であることに留意する必要がある」と強調されているところに、社会・経済の激変のなかで福祉社会を建設することの困難さを思わざるをえない。

さて福祉社会の目標は、社会的公正を実現することとよくいわれるが、そ

の内容に欠くべからざるものとして、ここでのべたように「すべての国民に健康で文化的な生活を保障する」ことがある。そのためにはライフ・サイクルを通じて生活の安定が図られるように社会経済的なしくみが整えられていることや、快適な生活環境が整備されていることが必要である。なかでも社会保障の充実、老後の不安、貧困、疾病、失業といった日常生活における各種の生活不安から国民をときはなし、国民生活にゆとりをもたらしものであり、その充実を図る必要がある。その社会保障制度によって国民の最低生活を保障し、あわせて所得分配の公正を確保することが、社会的公正の実現の必須条件である。もっとも所得分配の公正が実現すれば、はたしてすべての個人に福祉をもたらすかどうかについて但し書がつけられねばならない。個人の生活の安定と向上を図るのは、まず個人みずからの責任であるというのが自由主義社会の原則であり、みずからの力で対処できないものを公的に共同でカバーしようとするのが公共部門の福祉政策である。みずからの生活の維持、向上の責任を個人が放棄するならば、もちろん国民としても他人の生活の安定と向上のために費用をすすんで負担する認識はえられないであろう。そこですべての人びとにその所をえしめて、能力のあるかぎりそれを発揮させ、また国土のもつ資源を有効に利用する、いわゆる資源配分の効率を達成することが必要である。そのためには所得稼得能力獲得のための機会均等と就業の機会均等が前提であり、保健政策、文化教育政策、完全雇用政策が福祉政策として用意されねばならない。さらに人びとの能力が発揮されるためには、政治的な側面としては民主政治が確立していること、また地域のそれぞれの国土を有効に利用するためには地方政治に自治が確立していることが条件である。

このように個人の自立自助を前提とし、民主政治のもとで、自由な市場経済組織を基本としながら、公共部門が福祉の領域に介入するのはどのような根拠があるのであろうか。