

論文の内容の要旨

論文題目 負担増政策の成立と政治制度
 一連立政権時代の政党間競争と協調

氏 名 田中 雅子

本論文の目的は、民主主義体制下で再選を望む政治家が、どのような条件のもとで負担増政策を成立させることができるのか、日本の消費税をめぐる政治過程を対象として考察することにある。

消費税は有権者に直接的な負担を課す、負担増政策の典型である。増税は不人気な政策のため、選挙での敗北を恐れる政党、政治家は先送りするといわれる。しかし本論文は、選挙での不人気を恐れて増税が先送りされたという単純な図式からは見過ごされる、政党間の競争や協力パターンの変化を指摘するものである。

新税である消費税は、1979 年大平内閣での一般消費税の提案から二度の挫折を経て、1989 年竹下内閣により税率 3% で導入された。消費増税は 1994 年細川内閣による国民福祉税が早々に撤回され、自社さ連立政権により 1997 年税率 5% へ引き上げられた。その後、1999 年から 2009 年まで安定的に継続した自公連立政権では、基礎年金国庫負担引き上げの財源とした消費増税が先送りされ、2012 年民主党政権で自民党、公明党との三党合意により二段階で税率 10% とする消費税引き上げが成立した。

本論文の第一の問いは、導入時に比べ消費税に理解を示す政治家、政党は増加したにもかかわらず、なぜ再増税には長い年月を要したのか、ということである。

これに対して本論文では、制度レジームという観点からアプローチする。制度レジームとは、公式、非公式の制度でアクターの選択に制約を与えるものを指し、具体的には選挙制度、政党システム、政権構造に注目する。本論文では 1990 年代の制度レジーム変化に

よって、政治家のインセンティブや政党間競争のパターン、そして合意形成の戦略も変化しており、こうした変化への適応不全が消費増税を遅滞させた、と主張する。

本論文の第二の問いは、消費増税がなぜ基盤の弱い連立政権で成立したのか、ということである。

これに対して本論文では、連立政権のもとで負担増政策の「代償」に関して多元的な交渉が行われる場合には、改革が成立しやすいことを主張する。ここで「代償」とは、消費増税の見返りとして行われる国民負担を減らす政策を指す。連立を構成する各党が支持基盤に照らした「代償」を求めて多元的な交渉を行うことは、反対派を分割し合意を促進する。断片化した制度のもとでは、政治アクター間で政策の優先順位や譲歩のレートが異なるため、政治的な交換を容易にするからである。他方、政治アクター間で一致する「代償」の場合には、交渉が多元的とならないため、直感とは逆に成立が困難になることを指摘する。各アクターはどのような有権者に対してアカウンタビリティをもつのか異なり、全会一致の「代償」は自らの役割を支持者にアピールできないからである。

本論文の主張は、政権が単独か連立かという政権構造により、負担増政策の成立に必要な条件が異なるということである。第一の仮説は、単独政権では、凝集性或いは政党規律の強化により政党の一体性を保つことが負担増政策成立の必要条件である、というものである。第二の仮説は、連立政権では負担増政策の「代償」をめぐり多元的な交渉が行われることが負担増政策成立の必要条件である、というものである。

これらの仮説を検証するため、本論文では三つの比較を行う。単独政権間の事例比較、単独政権と連立政権の比較、連立政権間の事例比較である。

第一に単独政権間の事例比較からは、自民党一党優位制の下で財政健全化を志向する政党リーダーが自民党税制調査会を組織化し、凝集性の低い一般議員に規律を働かせたことを明らかにする。自民党税制調査会が重層的な規律の回路を構築し、党の一体性を確保することによって初めて新税の導入に成功したことを検証した。

第二に単独政権と連立政権の比較からは、規律によって一体性を高めた党組織は連立政権の合意形成では阻害要因となり、連立与党間の協議が定式化するようになったことを示した。

第三に連立政権間の事例比較からは、政党が消費増税の「代償」をめぐり多元的な政策軸を構築することが成立に寄与することを明らかにした。連立政権では、連立を構成する政党の支持基盤に照らした「代償」をめぐって多元的な交渉が行われることで、反対派は分割され政治的交換が促進される。連立政権では、政権維持のために連立パートナーに妥協する必要性と、次期選挙で勝利するため党の独自性を追求するジレンマに直面する。多

元的な交渉は連立政権が抱えるこうしたジレンマを解決する一つの方策と考えられるのである。

政治アクターは制度レジーム変化に対して、瞬時に最適な対応をとれるわけではない。むしろ政治アクターは、制度レジームの変化を徐々に学習し適応していく。本論文では制度レジーム変化によって、それまで効率的と思われた政策決定の仕組みがうまく作用しなくなったことを示す。そして政権構造という条件が、政策帰結に大きな影響を与えていることを示す。

行論にあたっては、政府公開資料や新聞雑誌記事、関係者への面接取材から得た定性的データを用い、事例研究を行った。また、東大朝日調査や ISSP、JGSS、新聞世論調査、専門家調査等の定量的データを用いることで主張の妥当性を検証した。

次に本論文の構成と各章の概要である。第1章から第4章は理論編を扱う。

第1章では、消費増税がなぜ難航するのかという本論文の問題認識を示し、制度レジーム変化に対する政党の戦略的行動を鍵に説明を試みている。代替仮説として考えられる有権者の租税抵抗や利益団体の反対は、いずれもデータから支持されないことを示す。また財政当局である大蔵省（財務省）の弱体化についても、主計局と主税局は機構再編の影響を受けず、依然として予算編成や税制改正で高い専門性を維持していることから、消費増税が難航する要因としては根拠が薄いと考える。

第2章では先行研究を紹介する。負担増政策の成否を説明する要因として、実効性ある財政ルールや党派性、租税抵抗、非難回避戦略が挙げられる。しかしいずれも、単独のアプローチからは日本の事例が適切に説明できないことを示す。

第3章では本論文の分析枠組みを示し、仮説を提示する。本論文では、昇進を目的とする政党リーダーが、再選を目的とする一般議員から合意調達する簡素な政党組織モデルを採用する。自民党一党優位制は次も政権を担当することが確実な政党システムである。他に責任を転嫁できない自民党リーダーは負担増政策に取り組むインセンティブを持つ。単独政権では、凝集性やいは政党規律によって政党の一体性を保つことが、負担増政策成立の必要条件である、という第一の仮説を提示する。

制度レジームの変化は、このような成立パターンに変容を迫る。自民党一党優位制の崩壊は、自民党リーダーが負担増政策を遂行するインセンティブを低下させる。他方、小選挙区制下でメディアンボーターの支持を争う二大政党は、消費増税を支持する政策志向を持ち、競争を繰り広げる。そして政権構造の変化は、立法府で過半数を獲得するための戦略に変更を迫ることになる。連立政権では、負担増政策の「代償」をめぐる多元的な交渉が行われることが、負担増政策成立の必要条件である、という第二の仮説を提示する。支

持基盤に照らした「代償」をめぐって多角的な交渉が行われることは、反対派を分割することになり、政治的交換を容易にするからである。

続く第4章では消費税に対する政治家と有権者の政策態度を確認する。用いるデータは東大朝日調査と専門家調査である。消費増税をめぐり自民党と民主党が政党間競争を繰り広げていたこと、大蔵省（財務省）で大臣、副大臣等の役職経験がある議員は消費増税に肯定的な態度を示すことをデータによって明らかにする。

第5章から第10章は第二部として事例研究を行い、本論文の仮説を検証する。

第5章では自民党単独政権期の税制過程の比較から、凝集性の低い党組織に規律を働かせ一体性を保つことにより、初めて消費税の導入に成功したことを明らかにする。自民党税制調査会は政策知識と当選回数によるシニオリティを背景に、一般議員の造反を高コストなものにする規律を徐々に、また重層的に整備したことを示す。

第6章から第9章は連立政権期の事例研究である。細川政権から第三次安倍政権に至る各連立政権の比較を通して、負担増政策の成否を左右する要因として多角的交渉の存在を検証する。

第10章では諸外国の付加価値税を概観し、日本と同様、付加価値税第二世代といわれる国々との比較から、政権構造により負担増政策の成立に必要な条件が異なるとする本論文の主張の妥当性を検討する。ニュージーランド、オーストラリア、カナダ、そして連邦レベルの付加価値税を導入していない米国との共時比較から仮説の傍証を行った。

第11章結論ではこれまでの主張をまとめ、本稿の知見から導かれる今後の理論的予測を述べている。

以上