

論文審査の結果の要旨

論文提出者氏名: 田中 雅子

政府の活動を支えるためには、国民に財政的負担を求めることが不可欠である。特に、高齢化社会の進展に伴う社会保障支出の増大等により財政赤字の拡大がとどまることを知らない今、負担増政策は避けて通れない。一方、民主制においては一般に、選挙で選ばれた議員たちは負担増政策に難色を示す。負担増政策により有権者の反発を買い、支持を失うことを恐れるからである。

かくして、「民主制の下で負担増政策はいかに可能か」という問いは、政治学にとって永遠の課題ともいえるものとなっている。本論文「負担増政策の成立と政治制度―連立政権時代の政党間競争と協調」は、消費税導入・増税を題材として、日本において負担増政策はどのような条件の下に可能となるのかという問いに対して正面から取り組んだ意欲的な力作である。

本論文の構成は以下のとおりである。

第1章から第4章は理論を扱っている。第1章では本論文の基本的な問いが提示されている。通説によれば、政権基盤が弱い連立政権よりも、基盤の強い単独政権における方が負担増政策は成立しやすい。しかし日本においては、自民党単独政権下での消費税導入の試みは難航した。また、安定的であった第一次自公連立政権下では消費増税が先送りされた一方、5%への増税は、消費税に消極的だったはずの社会党を含む自社さ連立政権下で決定され、10%への増税は、当時与党の民主党と、野党であった自民党・公明党の三党合意の下で決定された。政治的難易度が高いと考えられる消費増税が、政権基盤の弱いはずの政権で成立したのであり、これは政治学的に大きなパズルである。そこで本論文では、第一に、なぜ自民党単独政権下での消費税導入・増税は難航したのか(裏面から言えば、なぜ竹下内閣で初めて消費税導入が可能となったのか)、第二に、消費増税がなぜ基盤の弱い連立政権で成立したのか、という二つの問いが設定される。

第2章では、負担増政策に関する先行研究がレビューされている。先行研究では、負担増政策の成否を説明する要因として、財政ルール(実効的な財政ルールが財政健全化をもたらす)、党派性(右派政党が負担増政策を選好する)、租税抵抗(選別主義的な社会保障制度は租税抵抗を生む)、避難回避戦略(有権者からの避難回避に成功すると負担増政策が導入される)等が挙げられている。しかし、いずれの説明も単独では日本の事例が適切に説明されない。

第3章では本論文の分析枠組みと仮説が提示されている。前章の先行研究批判を踏まえ、本論文では、制度レジームに着目した説明が採用される。制度レジームとは具体的には選挙制度、政党システム、政権構造を指すが、選挙制度が政党システムを規定し、政権構造にも影響する。1990年代以降の制度レジーム変化により、単独政権から連立政権への変化が生じたのである。そして、上記の二つの問いに対応して、二つの仮説が提示される。すなわち、第一の仮説は、単独政権では、規律によって政党の一体性を確保することが、負担増政策成立の必要条件である、というものである。自民党は基本的に各議員の自律性が高い政党であったため、単独政権でも負担増政策の導入は難航したが、規律を強める措置が有効に働いた場合は負担増政策の導入に成功した。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。各政党が支持基盤に応じて異なる代償を求めるような多元的な交渉が行われると、各党間の政治的交換が容

易となり、負担増政策の導入に成功する。

第4章は、量的データに基づき、消費税に対する政治家と有権者の政策態度を確認している。東大朝日調査と専門家調査のデータを用い、消費増税をめぐる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)にて大臣・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等が明らかにされている。

第5章から第10章では、事例研究により本論文の仮説が検証されている。

第5章では、自民党単独政権期(1980年代以前)の税制過程が扱われており、大平内閣、中曽根内閣、竹下内閣における消費税導入の試みが比較されている。自民党単独政権下では、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することにより、基本的には凝集性の低い同党内においても一般議員に対する規律を働かせることが可能となった。各政権の事例間比較により、自民党税制調査会を通じて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、竹下内閣が初めて消費税の導入に成功したことが検証されている。

第6章から第9章は連立政権期の事例研究である。第6章では細川非自民連立政権と自社さ連立政権(1993年～1996年)を扱っている。細川政権では国民福祉税構想が挫折した一方で自社さ連立政権では5%への消費増税に成功したが、この相違は、前者では代償をめぐる多元的な交渉が行われなかったが、後者では地方消費税と福祉予算拡充という形で多元的な交渉が行われたことにより説明される。

第7章では第一次自公連立政権(1999年～2009年)を扱っている。小泉政権下での2004年度税制改正は、年金課税強化に加え、基礎年金国庫負担引き上げの財源として将来の消費増税への言及が盛り込まれるなど、負担増政策を多く含むものであった。これは自民党と公明党の間で年金制度安定化をめぐる多元的な交渉がなされたためである。一方、消費増税を含む税制抜本改革は2007年度を目途とするとされていたにもかかわらず、当該年度を過ぎても具体的な対応はなされなかった。その理由は、以降の政権における多元的な交渉軸の不在に求められる。

第8章では民主党政権(2009年～2012年)を扱っている。民主党政権下の2012年には、民主・自民・公明の三党合意により「社会保障と税の一体改革」が導入され、消費税率の10%への引き上げが決定された。当時自民党と公明党は野党であったが、この三党合意のプロセスは一種の連立政権として捉えることが可能である。各党の間で国土強靱化や軽減税率を代償とする多元的な交渉がなされたことが、三党合意成立の要因である。

第9章では第二次自公連立政権(2012年～2017年)を扱っている。第二次・第三次安倍政権は、首相官邸の主導により消費増税を延期した。このことは、首相官邸が自民党税制調査会人事への介入等によりその影響力低下を企図したことを反映している。一方、消費増税実施についての与党間合意は持続していたが、それは、軽減税率等の形で多元的な交渉に基づく代償が用意されていたからである。

以上のとおり、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、多元的な交渉の存否が負担増政策の成否を左右したことが検証されている。

第10章は国際比較を扱っている。日本と同様、1980年代以降に付加価値税を導入した「付加価値税第二世代」といわれる国々との比較が行われている。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により、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本論文の立場が支持されることが示されている。

第11章は結論である。事例研究により本論文の仮説が検証されたことがあらためて確認された上、本論文の知見から導かれる今後の理論的予測についても言及されている。

本論文の概要は以上であるが、その長所として次のような点を挙げることができる。第一に、民主制下で負担増政策はいかにして成立しうるのかという今日的課題に対して、学術的な観点から応答したという意義がある。この問題に対して本論文は、単独政権と連立政権では負担増政策が成立する条件が異なるとした上で、それぞれにおける条件を明らかにしている。政治学における永遠の課題ともいえるこの問題に取り組んだことの意欲自体も高く評価できるし、それに対して独自の回答を丁寧な実証分析により説得的に提示したことの学術的貢献は多大である。

第二に、制度レジーム論に対する貢献がある。制度レジーム、特に政権構造に注目した先行研究は多々あるが、それらは社会支出や財政赤字等アウトプットへの影響が専らの関心であり、内部でどのようなメカニズムが働いているのかは必ずしも明らかにされてこなかった。一方本論文は、政権構造の相違に応じて、政治アクターはいかなる戦略を講じ、どのような政策帰結を導くのかを示すことにより、政権構造が政策決定過程に与える影響を解明した。政治学において関心の高い分野の一つである制度レジーム論について、先行研究の空白を埋め、新たな知見を提供したことの意義は大きい。

第三の意義は、連立政権研究に対する貢献である。日本では1993年以降のほとんどの期間が連立政権であったにもかかわらず、そのことが政策過程や政策帰結にいかなる影響があったのかについて、本格的な研究は十分でなかった。一方本論文は、日本における連立政権下の政策過程と帰結を、税制を題材にして包括的に分析している。特に注目されるのは、連立政権が安定し長期化することで生ずる変化を明らかにしたことである。たとえば自公連立政権では、連立政権が発足した初期と連立政権が安定化して以降の時期とでは、合意形成の仕組みや運用に変化が観察される。このように連立政権下の政策過程や政権運用の変化を包括的に論じた本論文が、連立政権研究の系譜に対してなした貢献は大きい。

しかしながら本論文にも短所がある。第一に、仮説を精緻化する余地がある。単独政権では規律の強化が、連立政権では多元的交渉の存在が負担増政策成立の条件だというのが本論文の仮説であるが、これに対して、自民党単独政権であっても党内で多元的交渉が行われる可能性があることや、連立政権においても多元的交渉以外の要因が負担増政策の成否に影響する可能性があることが指摘される。こうした指摘に答えて仮説を精緻化し、他の要因(交絡要因)をコントロールした上でも本論文の仮説が妥当することを丁寧に示す必要があろう。

第二に、上記の点とも関わるが、福祉国家論の先行研究の成果をもう少し取り入れるべきだったと考えられる。税制と福祉国家の態様は密接に結びついているため、社会民主主義の程度や中間所得層の動向など福祉国家の態様に与える諸要因について考慮に入れた方が、より厳密な分析が可能だったと考えられる。第10章の国際比較も、福祉国家の文脈に着目すれば一層説得的なものになった可能性がある。

とはいえ、これらの短所は本論文がきわめて挑戦的な試みを行っているがゆえのものであり、上記のように多大な学術的貢献をもたらす本論文の価値を根本的に損なうものではない。したがって、本審査委員会は、論文提出者に博士(学術)の学位を授与するのにふさわしいものと認定する。