

博士論文（要約）

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

田中 雅子

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

総合文化研究科

田中 雅子

内容

第一部 理論編	4
第1章 研究の問い	4
1.1 はじめに	4
1.2 問題の所在	7
1.2.1 消費増税への抵抗	8
1.2.2 大蔵省・財務省の弱体化	15
1.3 主張	19
1.4 研究の意義	23
第2章 先行研究	26
2.1 財政赤字研究	26
2.1.1 経済学のモデル	26
2.1.2 政治経済学のモデル	27
2.2 租税抵抗	30
2.2.1 社会保障のあり方と租税抵抗	30
2.2.2 社会保障制度のあり方と増税への理解	32
2.3 権力の集中と政策パフォーマンス	34
2.4 非難回避戦略	38
第3章 分析枠組み	44
3.1 選好形成の理論的背景	44
3.2 分析枠組み	46
3.2.1 政党の政策選好	47

3.2.2 政党リーダーの選好	49
3.2.3 一般議員の選好.....	58
3.2.4 アイディア.....	61
3.2.5 交渉の多元性	67
3.3 仮説.....	73
第4章. 消費税に対する政治家と有権者の政策態度.....	76
4.1 政治家の消費税に対する政策態度.....	76
4.2 有権者の消費税に対する政策態度.....	78
4.3 小括.....	81
第二部 事例研究.....	82
第5章. 自民党単独政権期の税制過程.....	83
5.1 自民党税制調査会の機構.....	83
5.2 自民党税制調査会の審議過程.....	84
5.3 自民党単独政権下の消費税導入過程.....	88
5.4 自民党単独政権期の小括.....	93
第6章. 細川非自民連立政権と自社さ連立政権.....	95
6.1 日本の連立政権.....	95
6.2 細川政権.....	98
6.3 村山政権.....	99
6.4 細川政権と自社さ政権の小括.....	104
第7章. 第一次自公連立政権.....	105
7.1 自公連立の目的.....	106
7.2 閣僚の配分.....	110
7.3 自公連立の経緯.....	113
7.4 小渕第二次改造内閣・森内閣.....	114
7.5 第一次小泉内閣.....	122
7.6 第二次小泉内閣.....	131
7.7 第三次小泉内閣.....	142
7.8 第一次安倍・福田・麻生内閣.....	152
7.9 第一次自公連立政権の小括.....	168
第8章. 民主党政権.....	172
8.1 鳩山内閣.....	173
8.1.1 2009年総選挙.....	173

8.1.2 民主党連立政権下での政策決定.....	173
8.2 菅内閣	179
8.2.1 2010 年参議院議員選挙	180
8.2.2 2011 年度税制改正.....	183
8.2.3 東日本大震災と復興増税	188
8.3 野田内閣.....	191
8.3.1 与党政策決定機構の変化	191
8.3.2 一体改革法案と三党合意	193
8.3.3 2012 年衆議院議員選挙	203
8.4 民主党政権の小括.....	204
第 9 章. 第二次自公連立政権.....	207
9.1 第二次安倍内閣の方針	207
9.2 2013 年度予算編成と税制改正	207
9.3 消費増税の判断	211
9.4 第三次安倍内閣	219
9.5 第二次自公連立政権の小括	222
第 10 章. 諸外国との比較.....	225
10.1 諸外国の付加価値税	225
10.2 付加価値税第二世代の導入過程	228
1. ニュージーランド.....	230
2. オーストラリア	233
3. カナダ.....	235
4. 米国	237
10.3 諸外国比較の小括.....	238
第 11 章. 結論.....	240
参考文献.....	246
参考資料：津島雄二 オーラリヒストリー	273

第一部 理論編

第1章 研究の問い

1.1 はじめに

本稿の問題意識は、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有権者の反発をもたらす可能性の高い負担増政策を成立させることができるのか、ということにある。換言すれば、「民主政治において多数派が嫌がる決定をするにはどうするか」ということであり、それが問題となるのは「社会の多くの人々に多くの負担を求めなければならない条件」があったとして、それを「民主的な手続きによって進めるのは至難の業」（杉田 2012 : 182）であるからである。

社会保障の財源として、消費税率を 2014 年 4 月から 8%、2015 年 10 月から 10%に引き上げる、社会保障と税の一体改革関連法が 2012 年 8 月成立した。その後、安倍首相が 2014 年 11 月に 10%への引き上げを 2017 年 4 月へ延期し、2016 年 6 月に 2 年半の再延期を決定したものの、一体改革関連法は、政権与党であった民主党が、野党の自民党、公明党とかわした三党合意によって成立した。

消費税は、1979 年に一般消費税として提案されて以降、二度にわたる挫折の末 1989 年 4 月、税率 3%で導入された。その後 1997 年 4 月に 5%へ引き上げられ、消費税は国民の間にも定着した税となった。しかし 1990 年代後半以降、日本は主要先進国の中でも債務残高が最悪のレベルにあるにもかかわらず、歳入の拡大策は先送りされ、消費税 5%から次の引き上げ決定までに 15 年あまりの歳月を要した。しかも消費税率引き上げが成立したのは、従来消費税を主導してきた自民政権ではなく、民主党政権の下であった。参議院で過半数を欠いた弱い政権であるにもかかわらず、また政権奪取時に消費税引き上げをマニフェストに明記していない民主党政権で、これまで先送りされてきた消費増税が成立したのである。

一方、参議院の過半数割れを契機に 1999 年発足した自民党と公明党による自公連立政権は、2009 年まで続く安定した政権であった¹。その間、歳出の削減には積極的な取り組みがなされたものの、歳入拡大に有効な手だては尽くされなかった。小泉政権では任期中の消費税引き上げが凍結され、その後の政権でも、消費税を含む税体系の抜本改革に着手する期限は先送りされ続けた。なぜ安定的な自公連立政権のもとで、消費増税は先送りされてきたのであろうか。

¹ 2000 年 4 月までは自由党、それ以降 2003 年 11 月までは保守党、保守新党も連立に参加しており、その間は三党による連立政権であった。煩雑さを避けるため、本稿では三党連立の期間も含め、自民党と公明党がともに閣僚を輩出して政府を形成する政権を総称して自公連立政権と呼ぶ。

本稿では、有権者に直接的な負担増をもたらすような政策を負担増政策と定義し、その典型例として消費税の事例を取り上げる。負担増政策は有権者の反発を招きやすく政治的な困難が予想されるが、政権党の政策志向や制度によってその難易度は異なるであろう。

制度に着目すると、現状維持点からの政策変更を左右するのは、統治機構の集権性や政策決定の上で同意が必要となるアクターの数である。拒否権プレイヤー論、拒否点に基づく、権力が集中し、拒否権プレイヤーや拒否点が少ない制度のもとで改革が行われやすいことになる（Immergut1992;Huber et al.1993;Tsebelis2002）。議院内閣制、一院制、中央集権制、多数政権、単独政権である場合は、大統領制、二院制、連邦制、少数政権、連立政権よりも、拒否点、拒否権プレイヤーが少ないため現状維持点からの変更が容易である。したがって負担増政策を行うためには、拒否点、拒否権プレイヤーが少ない制度のほうが成功しやすいといえる。

以上の理論から日本の事例を考察すると、憲法に基づく統治構造は議院内閣制で二院制、中央集権制のまま一定である。一方で選挙制度は変更され、政党システムや政権の形態は時代とともに変化している。これらの変数は政策帰結にいかなる影響を与えたのであろうか。

本稿では、政権が単独の政党によって担われる単独政権なのか、或いは複数の政党によって構成される連立政権なのかを政権構造とよぶ。そして政権構造によって政権党が負担増政策を遂行するために適した戦略に違いがあることを主張する。まず、1970年代後半から1980年代にかけて自民党単独政権期に試みられた消費税導入の過程を比較する。単独政権では、政権党の一体性が負担増政策成立の必要条件であることを示す。

次に連立政権下の消費増税として、最初に消費税率引き上げを試みた1993年非自民連立の細川政権と1994年自民・社会・さきがけ三党連立の村山政権を比較する。続いて二度目の引き上げを試みた1999年から2009年自公連立政権下の消費税を含む税制の抜本改革と、2009年から2012年民主党政権下での社会保障と税の一体改革の過程を比較する。連立政権間の比較では、各党が支持基盤を考慮した負担増政策の「代償」を求め、政党間で多角的な交渉を行うことにより、負担増政策の成立が促進されることを示す。

ここで「代償」とは、負担増政策の見返りとして実施される国民負担を減らす政策と定義し、具体的には増税分を特定の用途にあてることや、低所得者対策を意味する。また「多角的な交渉」とは、各党が重視する「代償」が異なることで政治的交換が行われることを指す。

単独政権と連立政権の比較からは、権力の集中とアカウンタビリティがトレードオフの関係にあることを示し、政権構造によって負担増政策が成立するための必要条件が異なることを明らかにする。

負担増政策を主導するアクターとしては政党に注目する。そして政党の政策選好は選挙制度と政党システムによって規定されると捉える。

一党優位制は、優位政党が一貫して多数に支持され、勝利の確実性を前提とする政党システムである。優位政党は国民に負担を求める不人気な政策を先送りするコストを他党に転嫁できないため、潜在的に負担増政策を提起するインセンティブをもつ。しかし政治アクターに負担増政策をすすめる誘因があったとしても、政策の実現には立法府で過半数の支持を調達する必要がある。ここで中選挙区制の選挙制度は、一つの選挙区から複数の候補者が当選するため、議員の自律性が高く分権的な党組織をもたらす。したがって単独政権下の自民党は、党内の規律を強めることで一体性を確保しようとし、集権的な政策決定機構を構築した。

党内の一体性を高めるために重要な役割を担った組織として、自民党税制調査会（以下、党税調）がある。そこでは、高い当選回数と税に関する専門知識を備えた党税調の幹部が、一段高い位置に立って、負担増となる不人気な政策への党内の反発を抑え、最終的には合意を取り付ける役割を果たした。党税調幹部は規律を用いて党内の一体性を保つことにより、公共財となる財源を確保し、更なる昇進を約束されたのである。

しかし制度変化は政治家のインセンティブに影響を与え、政策過程にも変化が生じる。政党システムについてみると、一党優位制の崩壊は、負担増政策を先送りする誘因を与える。将来政権を担う確実性が低下すると、先送りによるコストの内部化は小さなものにとどまるからである。選挙制度の変更は、どのような有権者の利益表出を行うのかという政党の政策選択に影響を与える。そして政権構造が単独政権から連立政権へと変化することは、従来とは異なる政策過程を辿ることになる。

連立政権では、政党間で異なる政策選好を調整し、妥協や協調が求められる。その場合、単独政権の下で機能した集権的な政策決定機構は、むしろ阻害要因となる。分権的な政権構造のもとでは、多元的な政策軸をもち政策選好が断片化しているほど、柔軟な連合が生じやすいからである。

自民党と公明党の連立は、1998年7月参院選で過半数割れした自民党が、1999年1月に自由党と自自連立を発足し、そこに公明党が加わる形で同年10月に始まった。2000年4月、自由党が分裂して保守党との三党連立となり、2003年11月保守党が自民党に合流したため、自公二党の連立となる。以来、民主党政権が発足する2009年9月まで、自公は安定した連立政権であった。2012年12月再び政権交代によって両党が政権に復帰し、自公連立政権は2018年1月現在まで継続している。

税制に関しては、単独政権期からの権威を引き続き保持した自民党税調が、連立政権となっても強い影響力を発揮し、当初、連立を組む他党は、限定的な関与しか許されなかった。これに不満を示す公明党の求めに応じて、2000年3月には「与党税制協議会（以下、与党税協）」が発足する。与党税協は徐々に最終的な税制改正を左右する場となり、2001年

度以降は与党税制改正大綱を策定するに至る。時期を同じくして、税制改正に関与するアクターは広がり、党税調が排他的に税制改正の最終決定を握るという構図は、大きく変容する。

2000 年代前半、税制改正を担うアクターには、党税調以外に主として3つの勢力があった。第一に商工族を中核とし党税調に開かれた運営を求める「経済活性化議員連盟」、第二にマクロ経済と連動した機動的な税制を志向する経済財政諮問会議、第三に公明党である。

本稿では税制改正の過程を追跡する中で、かつて最終査定者として圧倒的な権威を誇った自民党税調がこれらのアクターから挑戦を受け、徐々に影響力を衰退させていくことを明らかにする。そして、上記アクターの中で政策帰結に最も大きな影響力を及ぼしたのは、公明党であったこと、他のアクターの影響力は限定的なものにとどまったこと、さらに党税調の世代交代以前から、公明党の影響力増大は確認できることを示す。

連立政権では、与党を構成する政党が、有権者から選挙で同じように評価されるわけではない。理論的には、首相を輩出する政党や、議席数の多い政党に責任が課されやすい。したがって連立政権の主軸となる政党は、有権者に恩恵をもたらすような人気のある政策には業績を主張して (credit claiming) 得票の増加につとめるが、反対に負担を増やすような不人気な政策には非難が集中する危険がある。逆に連立政権の中でジュニアパートナーとなる政党は、不人気な政策への非難は少ないものの、人気のある政策への可視性は低くなる。両者で政治的交換が行われることが、連立政権で負担増政策が成立する条件であることを日本の連立政権における事例比較から検証する。

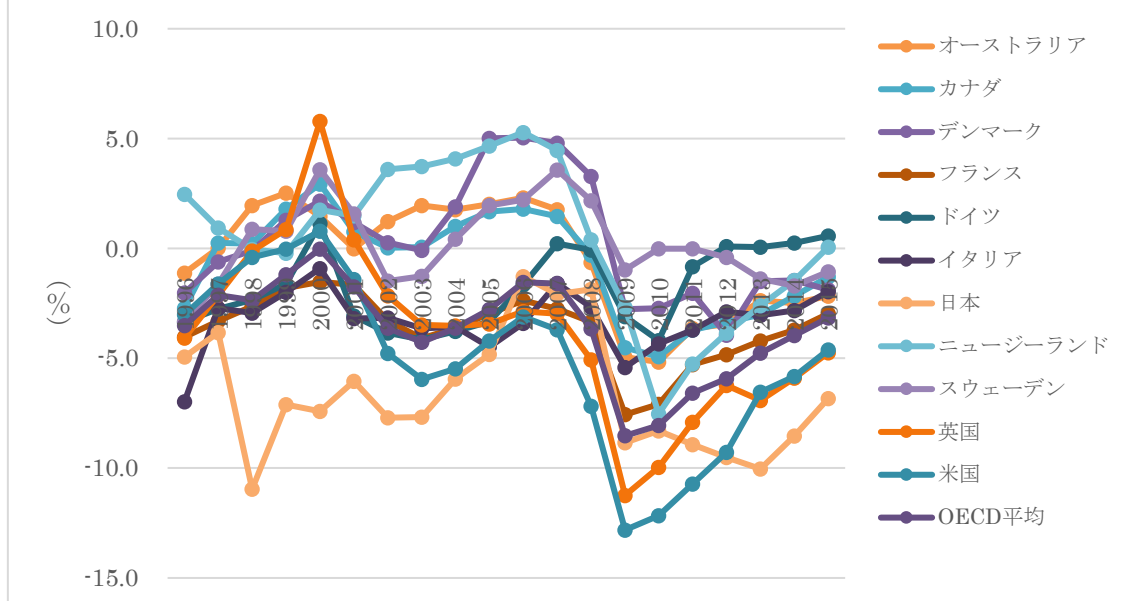
以下の立論にあたっては、政治家の政策選好や世論調査などの定量的データとともに関係者からの取材による定性的データ、新聞記事²、政府公開文書資料に基づいて分析を行う。

1.2 問題の所在

日本では1990年代以降、巨額の財政赤字を抱えてきた(図1.1)。財政健全化への取り組みは遅々として進まず、歳出削減と歳入拡大はともに有効な施策を講じることができなかった。

² 新聞記事は断りがない場合を除き、全国版の朝刊をもとにしている。

図1.1 一般政府財政収支対GDP比（出所OECD）



政治学上のパズルは、政治制度と負担増政策との関係である。拒否点、拒否権プレイヤー論に基づく、消費増税は単独政権、多数政権で成立しやすい。消費税は逆進的課税であるため、党派性からは右派の自民党政権で成立しやすいと考えられる。しかし5%への税率引き上げは、社会党を首班とする自社さの三党連立政権で成立した。10%への引き上げは、消費税据え置きを公約した民主党政権下で、自民党と公明党との三党合意により成立している。二度の消費増税は、これまで必ずしも消費税を推進してこなかった政党を含む連立政権で成立しているのである。

日本では1993年自民党の衆議院過半数割れを契機に、自民党一党優位制は崩壊し、政党の連立による政権運営が行われた。1997年消費税5%への引き上げ以降、巨額の財政赤字にもかかわらず、消費増税は政策アジェンダにのせることさえも逡巡され続けた。自民党と公明党は安定した連立政権であったが、消費増税は文言調整にとどまり、将来の引き上げスケジュールを策定するに留まった。一方で、参議院で過半数を欠き、消費税引き上げを公約していなかった民主党政権のもとで、民主、自民、公明の三党合意により消費増税が成立した。政治的難易度が高いと考えられる消費増税が、なぜ増税を必ずしも推進してこなかった基盤の弱い政権で成立したのだろうか。

1.2.1 消費増税への抵抗

消費税の引き上げが難航する理由としてまず考えられるのは、有権者や利益団体の抵抗である。しかし複数の世論調査データからは、1990年代後半から2000年代半ばにかけて

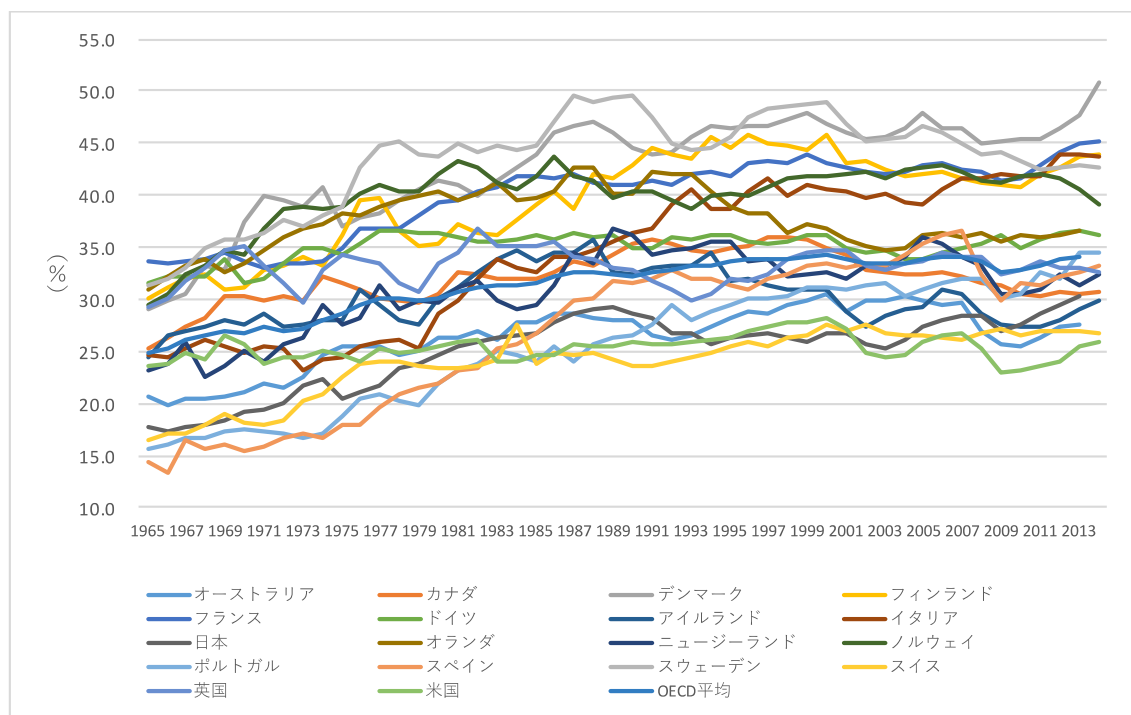
有権者が消費増税にむしろ肯定的な態度を示す傾向がみられ、その後も消費増税への賛否は拮抗していることがわかる。経済団体や労働組合など利益団体についても、公表資料からは消費増税に対する抵抗が観察されない。主要な経済団体は、早期の消費増税実施さえ求めているのである。すなわち観察可能なデータからは、有権者や利益団体の強い抵抗により消費増税が頓挫したとする説は裏付けられないのである。

1.2.1.1 有権者

消費税の引き上げが困難であるのは、有権者の抵抗が強いからであろうか。一般に増税や給付の削減は、どの国でも人々が憎む政策課題である(Steinmo1993:ch7,Steinmo and Tolbert1998:167)。

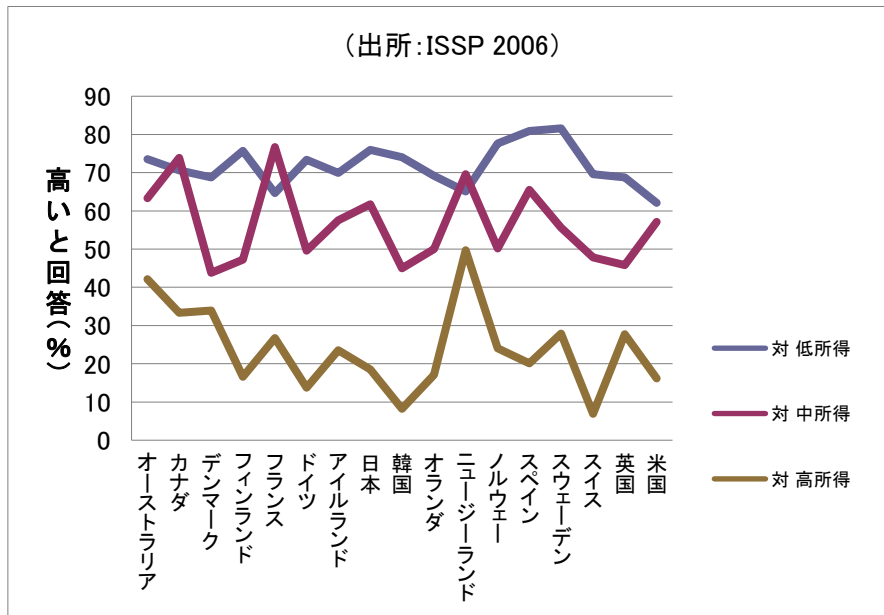
しかしながら国際比較データからは、日本の租税負担は先進諸国と比べても低く、重税感も決して高いとは言えないことがわかる(図1.2, 1.3³)。

図 1.2 主要国総税収入対 GDP 比の推移



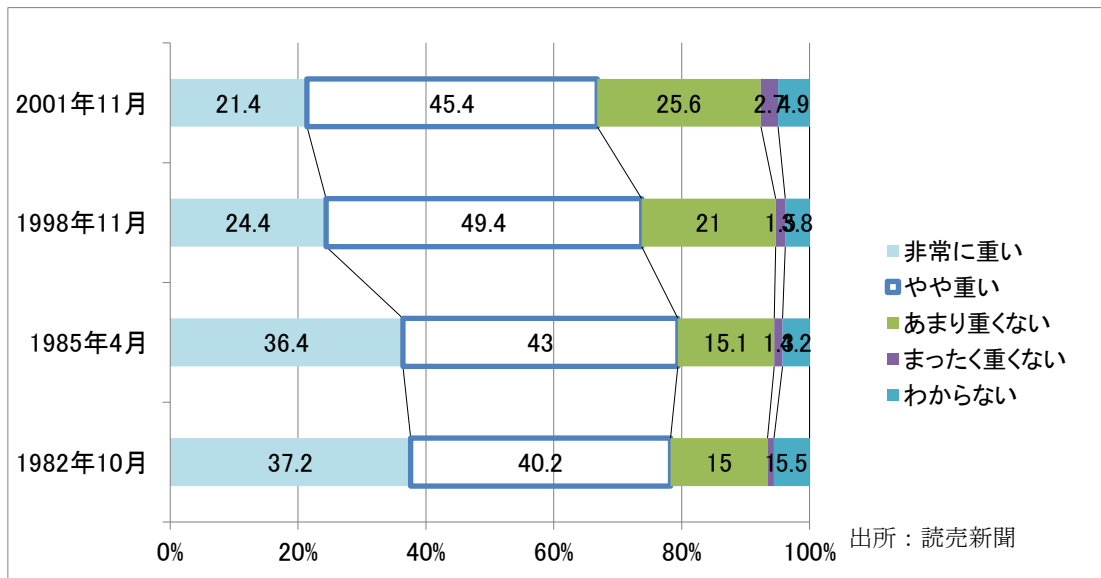
³ ISSP2006 (Role of GovernmentIV) では「一般的にいて、今の日本の税金をどう思いますか」という設問に 5 択の回答となっており、そのうち「高すぎる」「どちらかといえば高すぎる」の合計値を「高い」と分類した。

図 1.3 各所得階層に対する税の高さの認識



むしろ新聞の世論調査によれば、重税感は1980年代半ばをピークに減少していることがわかる(図1.4、表1.1)⁴。

図 1.4 家計からみた税金の負担



⁴世論調査の数値は、面接調査、留め置き調査、RDD(乱数番号法)など調査方法が異なる場合、設問や実施主体が同じであっても単純な比較はできない。同じ主体の実施による基本的に同一方法、同一規模かつ同一質問に基づく時系列データの場合、変化の指標としての客観性と妥当性が高い(松本 2003:66)。本稿では調査主体、設問内容、調査方法、対象者の規模、回収率をリスト化した上で比較可能なデータを扱うこととし、こうした条件が一部満たされない場合には、その旨を記すこととした。

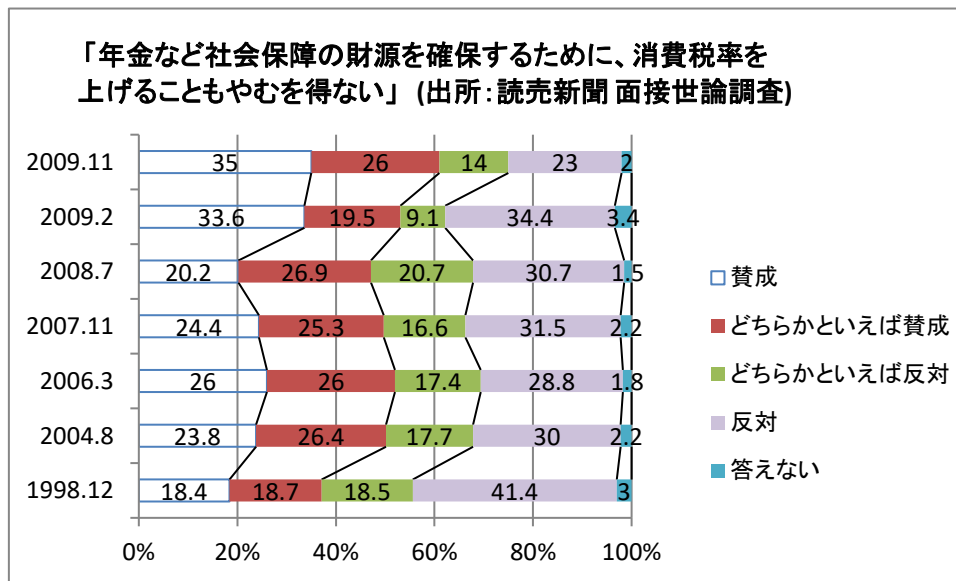
表 1.1 重税感⁵の推移（朝日）

調査年月日	回収率	方法	掲載日	重い	やむをえない程度	重くない	その他・答えない
1978.10.12-13	84%	面接	1978.11.4	50%	40%	3%	7%
1982.6.1-2	82%	面接	1982.6.12	59%	35%	1%	5%
1983.5.11-12	84%	面接	1983.5.21	60%	33%	2%	9%
1983.10.13-14	83%	面接	1983.10.25	71%	24%	1%	4%
1986.5.7-8	79%	面接	1986.5.31	70%	24%	1%	5%
1988.3.16-17	78%	面接	1988.3.29	60%	31%	3%	6%
1994.2.27-28	77%	面接	1994.3.6	48%	44%	3%	5%
							(出所:朝日新聞)

<層別2段無作為抽出法で選んだ全国有権者 3000 人>

次に、消費税に対する意見を尋ねた新聞各紙の世論調査は図 1.5 から図 1.7 である。これによると 1990 年代後半から 2009 年まで、社会保障財源確保のための消費税率引き上げに理解が高まる傾向が読み取れる⁶。

図 1.5 社会保障財源確保のための消費増税



⁵ 朝日設問「あなたは『税金は重い』と思いますか。それともまあ、『やむをえない程度だ』と思いますか」。

⁶ 消費税の賛否を尋ねる朝日新聞の世論調査（RDD）は、2007 年 7 月以降利用可能であるが、賛否の拮抗は図 1.7 毎日新聞と類似するため省略した。

図 1.6 財政再建や社会保障制度維持のための消費増税

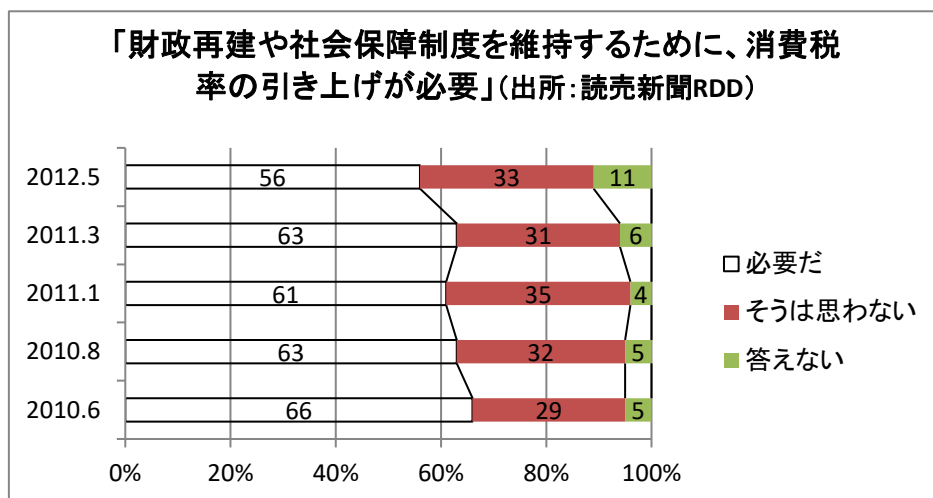
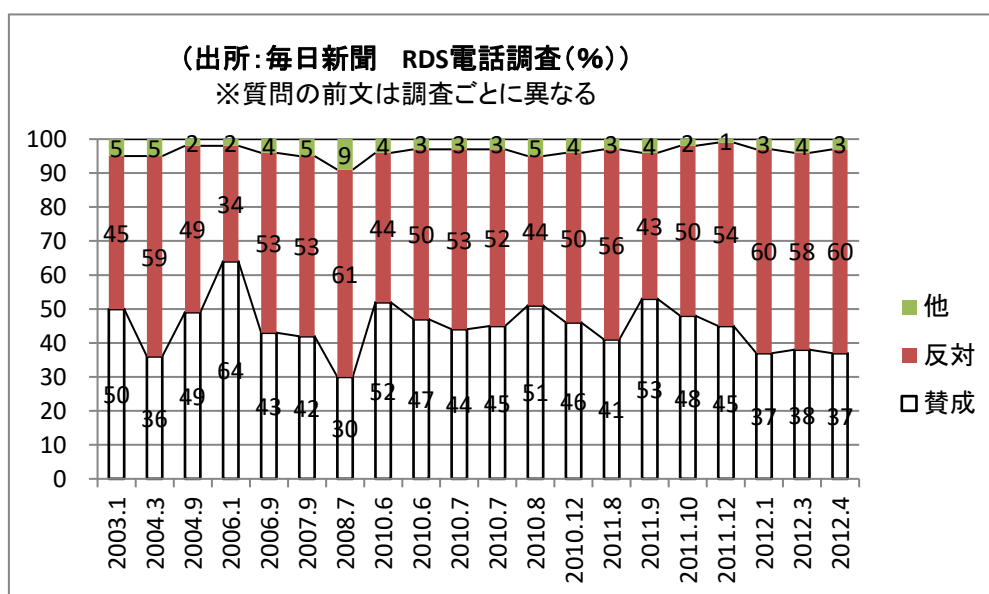


図 1.7 消費税引き上げへの賛否



また消費税導入や税率の引き上げ直後は負担が重いとする回答が 7 割と高いものの、4, 5 年経過すると重税感は 3 割程度に低下していることもわかる (図 1.8、表 1.2)。

図 1.8 負担に感じる税金

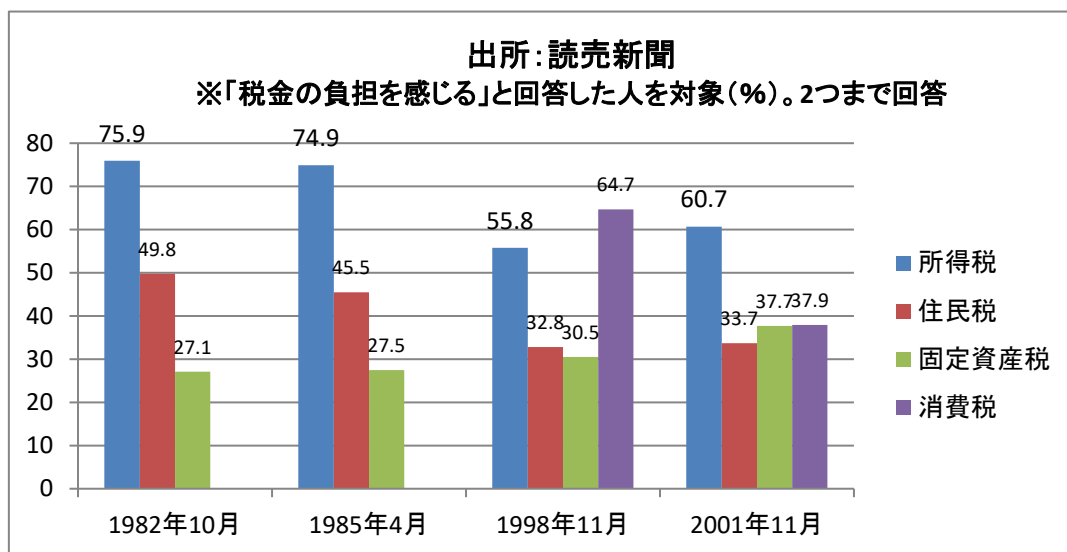


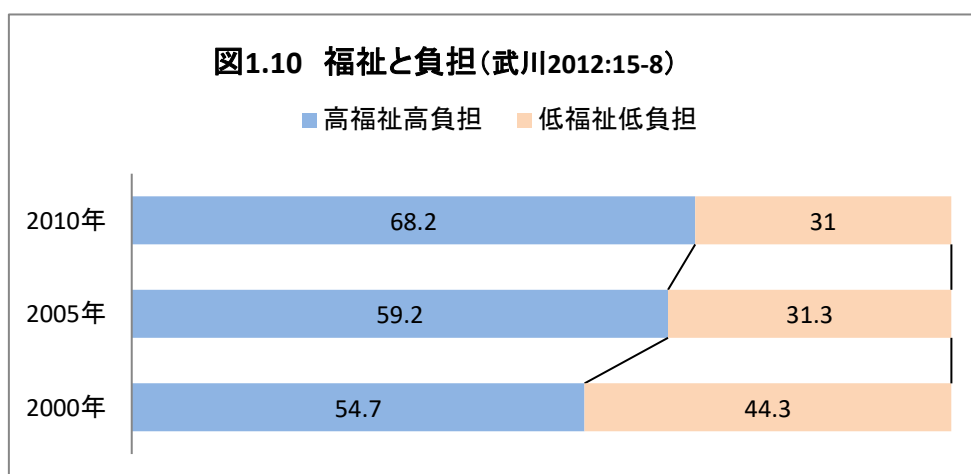
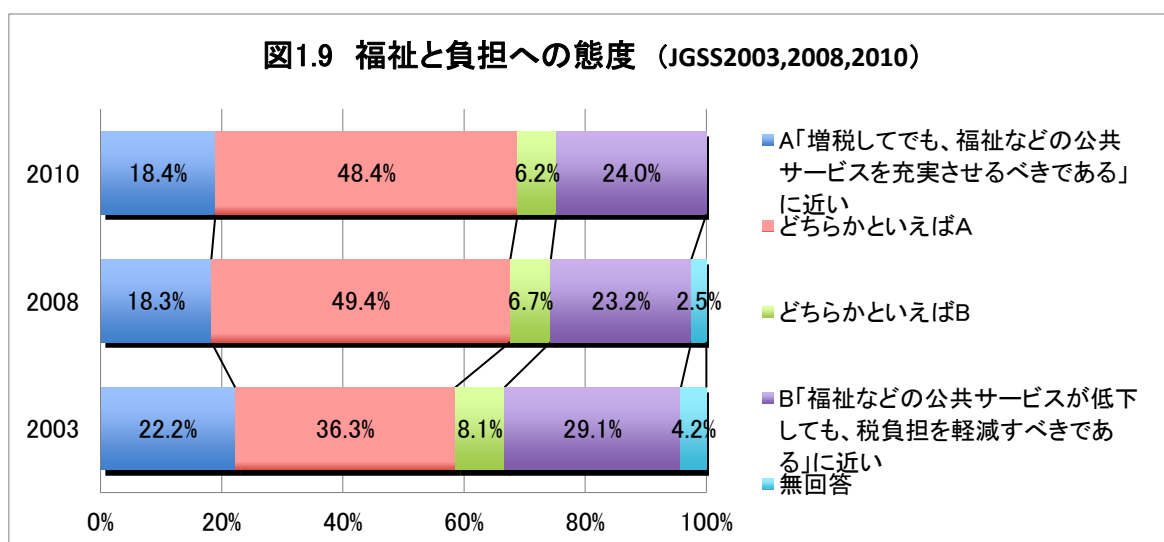
表 1.2 消費税の負担

税率	消費税の負担(面接調査)		大きい	それほどでもない	その他
	調査日	回収率			
3%導入直後	1989.4.26-27	80%	71%	24%	5%
3%導入から約5年後	1994.2.27-28	77%	35%	57%	8%
5%導入から約1年後	1998.3.1-2	74%	74%	23%	3%
(出所：朝日新聞)					

次に、福祉など公共サービスと増税との関係については、負担が増加しても公共サービスの充実を求める人が6、7割であるのに対し、公共サービスが低下しても税負担の軽減を求める人は3、4割に留まっていることが複数の調査から明らかになっている（図 1.9, 1.10）⁷。前者を高福祉高負担に対する支持と捉えるならば、2000年代にはそれが増加傾向にあることが読み取れる⁸。

⁷世界価値観調査（2000,2005,2010）でも同様の結果が示されている。図 1.10 は「わからない」とする回答を除外しており、合計は 100%に一致しない。

⁸小塩（2012:35-7）は、高福祉高負担か低福祉低負担という問いは、現行の社会保障制度が将来の負担引き上げをすでに想定しているために、不適切であるとし、負担が増えても社会保障を維持させる「給付維持・負担上昇」か社会保障を削減しても負担を引き上げない「給付削減・負担維持」とすべきであると指摘する。このような設定では、弱い支持を含めて「給付削減・負担維持」が 31.8%、「給付維持・負担上昇」が 35.2%となっており、年齢階級が高まると後者への支持が増加する傾向が確認されている（厚生労働省「高齢期における社会保障に関する意識等調査報告書」2006）。



以上のことから、少なくとも世論調査データからは、有権者の抵抗が激しく消費税引き上げが阻止されたとは裏付けられない。むしろ税への負担感は1980年代よりも軽減されており、社会保障など公共サービスのための増税には理解が高まっているようにすらみえる。また消費税引き上げについては、2000年代半ばから賛否の拮抗に変化はなく、2012年の成立前に支持が高まっていたわけではない。

すなわち、世論調査ではかった有権者の選好からは、消費税率の引き上げに時間を要した理由も、2012年に成立した理由も説明できない。

1.2.1.2 利益団体

それでは、消費増税が困難であるのは、利益団体の抵抗が強いからであろうか。

日本経団連は2003年5月、税制改革の意見書において、年金の国庫負担や医療介護の財源として、消費税率を、第一段階として3%程度引き上げ、地方消費税をあわせた消費税率を遅くとも2007年度までには10%とするべきであると明記した。消費税の引き上げにはむ

しろ積極的である。

中堅企業の企業経営者が個人で参加する経済同友会も、消費増税の必要性を指摘し政策提言を行っている。2002 年 7 月の提言では、歳出削減の努力を行った場合でも中長期的には消費税率 10%台に引き上げる必要性に言及している⁹。その後も基礎年金目的税化を行うことで保険料負担をなくして、高齢化のピークでも国・地方・年金目的消費税の合計で 17%程度の負担はやむを得ないと主張する¹⁰。

中小企業が多く加盟し、消費税には一貫して消極的な姿勢をとってきた日本商工会議所も、2002 年 4 月消費増税の議論を認める意見書を出し、2003 年 1 月には税率引き上げを容認する姿勢を示している¹¹。増税よりも歳出削減を優先すべきとの揺り戻しもあったが、2010 年 7 月には「国の財政状況を考えると、税率引き上げもやむを得ない」とする方針を確認している¹²。

労働組合では、連合も 2003 年「第 2 次税制改革基本大綱」の中で、基礎年金財源として消費税率を上乗せする「年金目的税」の創設を提起している。

以上のことから、各種団体の抵抗が消費増税の妨げになった、とする証拠も乏しい。

1.2.2 大蔵省・財務省の弱体化

消費税引き上げが遅れた要因として次に考えられるのは、大蔵省・財務省¹³の影響力低下である。同省は不祥事により機構変容を迫られたうえに、首相の権限強化や中央省庁再編を経て、権限が縮小され弱体化したという見方である。

大蔵省・財務省の影響力を考える上で、まず同省の組織利益について検討する。大蔵省・財務省の権力の源泉は、歳入・歳出両面で国家財政をコントロールすることにある。長期にわたる深刻な財政赤字は財政の自由度を制約するため、大蔵省・財務省にとって強力な歳入増となる消費税は悲願であった。ただし、主計局が裁量ある財政運営を望むのに対し、主税局は課税の一貫性と効率性を志向する。

次に大蔵省・財務省の権力を所掌事務に由来するものと同省の組織行動に由来するものとに便宜的に分けて考えていこう。所掌事務について大蔵省・財務省は、歳入面で全国の税

⁹ 「21 世紀の日本に相応しい税制のあり方」（2002 年 7 月 31 日付）<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2002/020731a.html>（最終アクセス日 2017 年 12 月 21 日）

¹⁰ 「財政健全化に一步を踏み出し、持続的成長につなげよ」（2009 年 11 月 5 日付）

<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2009/091105a.html>（最終アクセス日 2017 年 12 月 21 日）

¹¹ 2002 年 4 月 18 日朝日新聞、2003 年 1 月 10 日読売新聞

¹² 2010 年 7 月 15 日読売新聞

¹³ 本稿では省庁再編の前後にわたって該当する場合には、大蔵省・財務省と併記する。

務署、国税ネットワークから情報を集約し、歳出面で予算の査定権を通じて総合調整機能を有する。このことは同省が他省庁や政治家との関係においても優越した情報量と交渉力をもつことを意味する（清水 2014）。これは例えば、予算折衝の場面で大蔵省・財務省の担当者は他省庁よりも一ランク低い役職者が担当する慣例からも裏付けられる（長岡 1981）。

組織行動として大蔵省・財務省は、専門知識と情報を蓄積することにより、政治交渉を有利に運ぶことを追求する。同省が提出する予算や法案を成立させるためには、政治家に対する懐柔も必要となる。大蔵省・財務省は歳出面で時として政治家の要望に応えながら、有望な政治家に対しては専門知識や情報の提供を通じて、彼らの昇進に協力し、省の主張に理解ある人材の育成を支援するのである。

また、大蔵省・財務省が政治的に激しい抵抗に直面しても歳出削減や歳入拡大などの負担増政策を行う背景には、予算極大化や権限拡大という自己利益だけでなく、それが「公共の利益（the public interest）」に資する信念があるとも考えられる。官僚が「公共の利益」をどのようにとらえて行動するのかについては3つの分類がある（Schubert 1957）。

第一の合理主義では、行政の目標は所与であり、決定過程は価値中立的で技術的な過程と考える。そして決定過程を合理化する中で「公共の利益」は自動的に公共の意思（the public will）に沿ったものになると捉える。

第二の理想主義では、公共政策の担い手として政治家の能力は不足しているため、行政の自律性や裁量拡大を求めるものである。

第三の現実主義では、そもそも「公共の意思」や「公共の利益」といったものが独立した実態として存在することに懐疑的である。互いに対立する個別利益は均衡の結果として「公共の利益」になるのであって、行政官の役割は触媒にすぎないと捉える。第一の合理主義者と異なるのは、決定過程の非合理的な要素を排除しないことにある。

このような分類から大蔵省・財務省の行動をふりかえっていると、1970年代半ばまでは行政が財政政策を主導し、第二の理想主義に近い「公共の利益」を追求してきたといえる。しかし高度成長が終焉し、自民党一党優位制のもとで政治家の専門性が向上したことなどにより、大蔵省は政治との妥協を余儀なくされ、次第に第三の現実主義へと傾斜していったと考えられる（山口 1987）。

そして1990年代に入ると大蔵省は、バブル崩壊を契機として、証券会社の損失補てん、住宅金融専門会社の破綻処理に伴う公的資金の注入、さらには接待汚職をめぐる不祥事が顕在化する。1997年には大手金融機関の破綻も相次ぎ、これらの金融行政の失敗によって、大蔵省は金融部門が切り離される機構再編を受けた¹⁴。ダメージは所掌事務の減少という権

¹⁴ 1998年大蔵省銀行局・証券局から民間金融機関の検査・監督部門が分離して金融監督

限縮のみならず、大蔵省が国益の観点に立って行動するという世論からの信頼も損なわれ、組織として弱体化した可能性もある（西村 1999）。大蔵省が財金分離を迫られる事態になったのは、大蔵省の庇護者であった自民党が下野した際に、1993 年以前の政治状況を前提に大蔵省が行動していたという政治的要因も指摘される（真淵 1997）。

また、大蔵省・財務省の弱体化は、他省庁との関係に求めることもできる。橋本政権で立案決定され 2001 年から施行された中央省庁再編では、首相の指導力並びに内閣の総合調整機能を強化する目的から、内閣官房強化と内閣府の設置が行われた。各省の組織や所掌事務は国家行政組織法の規定に基づいて各省設置法により定められるが、内閣府は国家行政組織法の適用を受けず、内閣府設置法と国家行政組織法は同格の位置づけである。すなわち法律上、内閣府は他省庁と横並びではなく、一段高い地位についたことになる¹⁵。そして首相の権限強化と内閣府の設置は、財務省の相対的地盤沈下を招いた可能性がある。

中でも内閣府が主宰する経済財政諮問会議は、財政運営や予算編成の基本方針等を調査審議する役割を付与され、歳入・歳出両面で国家財政をコントロールする財務省の所管と重複する。象徴的には、政府税制調査会（以下、政府税調）の事務局である。政府税調はこれまで大蔵省・財務省主税局と自治省・総務省自治税務局が事務局となり、増税色の強い答申を打ち出す「役所の代弁者」と見なされていた。しかし、政府税調はそもそも内閣府に設置された調査会であるという原点に立ち返り、2006 年には官邸の意向に添った組織にすることを旨として、事務局に内閣府が新たに加わることになったのである¹⁶。

このように大蔵省・財務省を、権限や組織の面で脅かす要因が複数存在したことは事実である。しかしながら、大蔵省・財務省の主計局と主税局は機構再編の影響を受けずに無傷であり、予算編成や税制改正で依然として高い専門性を有していることに変化はない。首相直属で高い影響力をもつようになった経済財政諮問会議事務局にも、財務省は同省のスタッ

庁が発足し、さらに金融制度の企画立案も所掌事務から分離させて 2000 年には金融庁が発足した。

¹⁵ただし近年内閣府に様々な機能と担当者を置くことの弊害も指摘されている。新政権は新たな重要政策を目玉として提起しようとするが、しばしば既存の省庁の枠を超える内容をもつために内閣府の所掌事務となることが増え、内閣府発足当初 5 名であった特命担当大臣は 2017 年 12 月現在兼任含め 10 名に増加している。職員も各省からの併任が増加しており、内閣府が一つの組織体としての合理的・効率的運営が損なわれる恐れも指摘される（塩野 2012:70）。また国家安全保障局や内閣人事局の事務局が内閣官房に設置され、内閣官房と内閣府の役割分担に錯綜がみられ、業務の拡大とともに全体像が不明確になっている問題もある（飯尾 2015:170-2）。こうした指摘から 2016 年には、内閣府と内閣官房の業務を整理し、各省等に総合調整機能を付与する見直しも行われた。一方で、内閣府や内閣官房の併任システムが、補佐機構として首相のリーダーシップを柔軟に支える仕組みになっているという肯定的な見方もある（野中・青木 2016: 56-66）。

¹⁶ 竹中治堅によると旧大蔵省の機能は、財務省・金融庁・日本銀行・内閣府の 4 つに分割されたと整理する（竹中治堅 2006: 241）。

フを派遣し、諮問会議が「基本方針の調査審議」を超えた決定機関にならないように努めた（長谷川 2010:97）。消費税引き上げが封印された小泉政権下でも財務省は将来の消費増税の道筋となる環境整備を行っており、麻生政権では増税のスケジュールを記した法律を成立させている。首相の支持がなくても、或いは参議院で過半数を欠いた弱い政権のもとでも、財務省は可能な範囲で消費増税を前進させる方策を行っているのである。したがって単に大蔵省・財務省が弱体化したために消費税引き上げが難航したとするのは、単純すぎる見方といえよう。

加藤淳子は、日本の政策決定過程について官僚優位か政治家優位かという従来の対立に対して「官僚は、政策情報を政権与党の一部政治家と共有することにより、効果的に政策結果に影響を及ぼす」（加藤 1997:236）とした。そして、専門的知識をもつ議員が減少することでむしろ官僚の影響力が弱まることを予想し、非自民、自社さ連立政権下での消費税率引き上げ過程からその妥当性を示した。これは権力を、一方の影響力の衰退が他方の増加となるゼロサム関係と捉えるか、両者がともに協力することで影響力を高めるプラスサム関係と捉えるかの違いでもある（Parsons1957）。

自民党一党優位制のもとで大蔵省は、高い当選回数と専門知識をもつ党税調幹部と政策情報を共有した。しかし 1993 年に自民党が一時的に下野し、政権復帰後も連立政権が常態化したことで、大蔵省にとって党税調幹部は二つの点で有力なパートナーとはいえなくなった。

一つは党税調幹部にとって、有権者に不人気の負担増政策を推進するインセンティブ自体が低下したことである。一党優位制のもとでは、財政運営の責任を他に転嫁することはできない。したがって、党税調幹部が負担増政策を推進することは公共財に資する活動とみなされ、党内での影響力を高め昇進を確実にすることにつながった。しかし政権交代や連立政権の常態化により、自民党以外の政党が政権に与るようになったことは、次も必ず政権を担うという一党優位制の前提を覆すものであり、党税調幹部が負担増政策に率先して取り組むインセンティブは低下したのである。

そしてこれと相互に関連して、第二に党税調が従来のように党をまとめあげることできる最終決定者ではなくなったことである。首相の権限が強化され、連立政権となったことで税制に関与する政治アクターが多分化したことは、党税調の地位を相対的に引き下げることになった。これは大蔵省からみれば、有力な政治パートナーを失ったことを意味する。

大蔵省・財務省は残された手段として、税制改正大綱などの閣議決定文書や法律に消費増税引き上げに向けた環境整備やスケジュールを盛り込むことで、政治家が消費増税を忌避するリスクの最小化に努めようとする。大蔵省主計局の行動原理は、安定性、総合性、法制度重視だからである（山口 1987:321-4）。

しかしこうした文書や法律を規定の通り遵守するか反故にするかも、結局は政治決定に従属する。以上のことから本稿では、大蔵省・財務省ではなく政治の側の変化に焦点をあてる。制度の変化に政党はどのように対応したのか、政党間の競争と協力はどのように展開されるのかに注目する。

1.3 主張

消費増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。消費増税は不人気な政策なため、選挙での敗北を恐れる政党、政治家は先送りしてきたといわれる。

しかし政策過程を分析していくと、政党、政治家が選挙での不人気を恐れて先送りしてき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に大きな変化があることがわかる。消費税に対しては、導入時に比べ税率引き上げに賛成する政治家、政党は増えたにもかかわらず、消費増税への合意形成には何度も頓挫してきた。なぜ消費増税に賛成する政治家、政党は増加したのだろうか。それにもかかわらず、なぜ再増税の実施までに17年もの年月がかかったのであろうか。

本稿では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が変容したことに焦点をあてる。ここで制度レジームとは、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。これら三つを取り上げる理由は、有権者の支持獲得のために互いに競争しながら、政策実現のためには協力するという政治家の行動に直接的な影響を及ぼす変数だからである。

選挙制度は、政治家にとってどのような有権者の声を反映しようと行動するのかを規定する。次に政党システムは、政党間競争の構図を提供し、政党の政策選好に影響を及ぼす。最後に政権構造は、政策の推進を単独の政党が担うのか、複数の政党が連立により担うのかによって、政党間協力の必要性を左右する。

選挙制度は政党システムを規定し、政権構造にも影響を与える。しかし政党システムと政権構造は、政治アクターのインセンティブや政策過程に独自の作用をもたらしており、それぞれの影響に注目することは意味を持つであろう。

政治学では古くから制度が研究対象であったが、新制度論以降、制度は独立変数として扱われ、アクターの行動や政策帰結にどのような影響を及ぼすのかが注目されることになる。大きな関心の一つは、どのような制度のもとで良好な政策パフォーマンスが得られるのかであり、権力が集中した多数決型民主主義と分散したコンセンサス型民主主義の優劣が論争となった(Lijphart, 2012=2014)。本稿では日本の事例を用いて、2つの民主主義の類型のどちらが優れているかではなく、制度レジームのもとでいかなる戦略が負担増政策の成

立に有効なのか析出することを試みる。

日本の制度レジームは、1990年代後半以降、レイプハルトの政府・政党次元でみた民主主義の分類でいくと、1つの項目を除き、権力が分散し幅広い合意を求めるコンセンサス型から、権力が集中し多数派による決定を促す多数決型へと変化した。首相の権限強化や二大政党制、小選挙区を中心とする選挙制度はいずれも多数決型へのシフトであるが、唯一政権構造のみ、単独政権から連立政権へとコンセンサス型に変化している。権力を多数派に集中させる選挙制度や統治機構改革は、大きな政策変化を可能にし、決定を迅速にする。一方連立政権では、複数の政党による合意が求められるため政策変化は緩やかなものとなり、決定は遅滞する。制度レジームの変化は、政治アクターのインセンティブやペイオフを変化させ、それに伴って採択される戦略にも変更が生じる。本稿では制度レジーム変化のもとで、各アクターのベスト・リスponsも変化したと考えるのである。

本稿では一党優位制、中選挙区制、単独政権のときと、二大政党制、小選挙区比例代表並立制、連立政権となったときでは、負担増政策をおこなうために適した政策決定の方法に違いがあることを主張する。制度レジームのうち政党システムと選挙制度は、政治アクターのインセンティブに作用し、政権構造は政策過程に作用すると捉える。制度レジームの変化により政党間競争のパターンだけでなく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捉える。

本稿の第一の主張は、単独政権では凝集性或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、というものである。

第二の主張は、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、というものである。

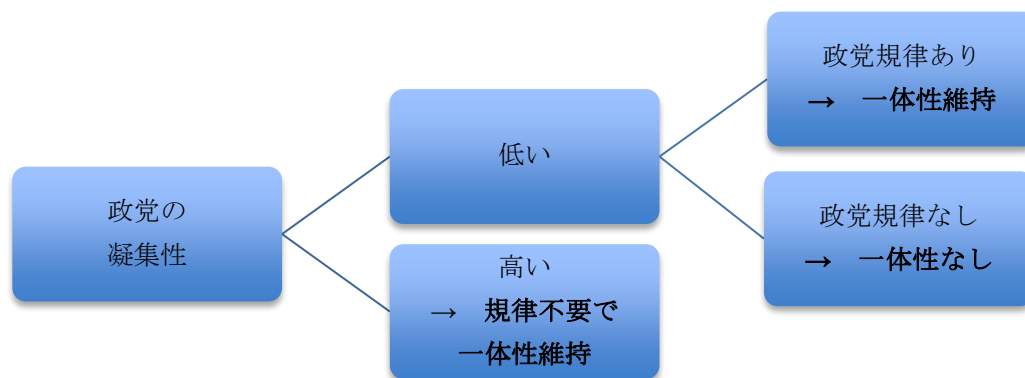
第一の主張については、単独政権下で政策を成立させるために政権党の一体性が必要となるのは、むしろ自明でありトートロジーではないか、との批判も寄せられるであろう。しかし負担増政策に対しては有権者の反発は強く、単独政権の場合は責任から逃れられない重圧がかかる。したがって所属議員には造反の誘因が働くと考えられ、単独政権下では政権党の一体性が負担増政策の成立を左右すると主張するものである。

自民党一党優位制では、自民党の政権担当は確実であり所与のものとされた。次も確実に政権を担当することは、昇進をのぞむ政党リーダーに財政健全化を志向させ、有権者に不人気な負担増政策を提起するインセンティブを与えた。これに対して再選をのぞむ一般議員は、候補者個人投票が強い中選挙区制の下では増税に反対する誘因をもつ。このような党の低い凝集性に対処するため、政党リーダーは規律を強化することで一体性を維持しようとした。政党規律を強化する要請から発展したものが、党税調である。

ここで凝集性 (cohesion) とは、所属議員の政策志向のまとまりを指し、規律 (discipline)

とは、党の方針に従わない所属議員に強制力を働かせて、一定の行動を仕向ける仕組みを指す（Bowler et al.1999）。政党の凝集性が低い場合は規律が必要となり、凝集性高い場合に規律は不要となる（図 1.11）。政党の一体性（unity）とは、所属議員が凝集性或いは規律により、党の政策に一致した行動をとることと定義する。反対に所属議員がバラバラに行動する場合は、一体性がないといえる。

図 1.11 政党の凝集性、規律、一体性の関係



（Hazan2006:7 Figure2 を参考に筆者作成）

党税調は当初、反対派を排除して少人数で決定を行い、負担増政策の推進をはかろうとした。しかし党内の反対派は勢いを増し、頓挫することになる。そこで党税調は政策知識と当選回数によるシニオリティを背景に、一般議員の離反を防ぐ仕組みを徐々に構築した。党税調幹部に派閥や族議員のボスを据えて、造反コストを高価なものにする規律を整備する。凝集性の低い自民党は、規律により一体性を保つことによって、初めて消費税の導入に成功した。負担増政策のアカウンタビリティが高い単独政権のもとでは、政党の一体性が政策帰結を左右したのである。

しかし制度レジームは、その後、変容する。自民党一党優位制が崩れ、政権担当可能性が低下したことにより、自民党リーダーは負担増政策を遂行するインセンティブが低下した。一方小選挙区制の下で、メディアンボーターは消費増税が、短期的には不人気であっても中長期的には税負担を多くの人で分担するために望ましい政策となる。したがって小選挙区制のもと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、競争を繰り広げることになる。

二大政党による消費増税への支持は、数の上では消費増税に賛成の立場をとる政治家が増加することになる。しかし政権構造の変化は、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。

本稿の事例分析では、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。どのような条件であっても負担増に反対する政党とは、そもそも交渉が成立しない。しかし増税の見返りとして支持基盤に恩恵をもたらすような負担軽減策を結び付け、複数の対立軸をパッケージ化できれば、交渉のバランスは変化する。連合形成に成功するか否かは、制度的なフレームワークにかかっており、権力が断片化した制度のほうが、集中した制度よりも柔軟な連合を形成しやすい。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、政治的な交換を可能とするからである（Häusermann2010:87）。多元的な交渉は連立政権が孕む政権の一体性と各党の独自性というジレンマ（unity-distinctiveness dilemma）の緩和に寄与するのである（Boston and Bullock2009, 2010）。

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と考える。各アクターは誰に対してアカウンタビリティをもつのか異なっており、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。

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。本稿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。そして多数決型の制度レジームに変容する中で唯一逆方向のベクトルをもつ連立政権という変数が、政策帰結に大きな影響を及ぼしていることを明らかにする。

日本の消費税をめぐる事例研究では 3 つの比較を行う。まず、単独政権期の付加価値税導入過程の比較である。自民党では当初、大衆討議を避けて少数の幹部による決定で新税導入をはかろうとした。しかし党内の反対派が勢いを増し、撤回を余儀なくされる。凝集性の低い自民党は次第に税調による規律を働かせることによって政党の一体性を高め、そのことが新税導入の成否を左右した。

次に単独政権と連立政権の比較を行い、規律により一体性を高めた政党組織は、連立政権下で阻害要因となり、連立与党間の協議による合意形成が求められるようになったことを明らかにする。

最後に連立政権間の事例比較を行う。連立政権では政党が消費増税の「代償」をめぐる多元的な政策軸を構築することにより、成立が促されることを示す。多元的な交渉が負担増政

策の成立に寄与した事例として、1994 年村山内閣での消費増税 5 %への引き上げ、定率減税縮減廃止と消費増税へのスケジュールを定めた 2004 年度税制改正、2012 年社会保障と税の一体改革を取り上げる。失敗した事例として、細川内閣での国民福祉税、2007 年～2008 年度自公連立政権の税制の抜本改革を挙げ、成功事例と失敗事例の対比を行う。

本稿の主張の妥当性を事例研究から検証していく。

1.4 研究の意義

本研究の意義は第一に、民主主義体制下で有権者の反発を招きやすい負担増政策をいかにして成立させるのかという今日的課題への応答である。

第二に、政権構造が政策帰結に与える影響を、政治アクターの戦略に注目して明らかにすることである。政権構造に注目した研究は、社会支出や財政赤字など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。単独政権か連立政権かという政権構造を所与として、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することを試みる。

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、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は、部分的な言及に留まっていた。本稿では、日本の連立政権下の政策過程を、税制を題材にして包括的に分析することにより、政治アクターの戦略的行動を明らかにしていく。政策過程の分析からは、連立政権が安定し長期化することで観察される変化にも注目する。とくに自公連立政権では、連立が発足した初期と安定的な連立政権となつてからでは、合意形成の仕組みや運用に変化が観察される。連立が長期に安定して継続することは取引コストの低減につながり、政治家のみならず官僚や利益団体の選好や行動パターンにも変化をもたらす。さらに連立政権の長期化は、政党内の権力構造にも影響を与える。以上のように連立政権の常態化によって生じる変化を包括的に論じることで、連立政権研究に対して貢献を行うことを目指す。

一国内の時系列比較は、クロスナショナルな比較と異なり、国の基本的な制度が一定である利点はあるものの、前の出来事が後の出来事に影響を与えるバイアスに注意を払う必要がある。成功にせよ失敗にせよ、前回の政策過程から学ぶ教訓があるからである。

実際日本の消費税の事例は、新税としての 1989 年消費税の過程や、1997 年 5 %への引き上げにおいて、前回の失敗を教訓として次の政策過程に活かしていることがわかる。新税としての消費税は、未知の税に対する有権者の抵抗が強いことに加え、税の制度設計そのものが人々の利害に直結する。1979 年大平内閣で一般消費税が提起され、二度の挫折を経て消

費税が 1988 年に成立するまで約 10 年を要した。これに比べ、消費税率の引き上げは、既知の税である分、有権者の抵抗は新税よりも小さいであろうし、制度設計も微調整に留まる。有権者に痛みを伴う負担増という点では共通するものの、一般には新税よりも既存の税の引き上げのほうが容易であると予想される。

そのように考えると、消費税 5%から 8%への引き上げになぜ 17 年もの年月がかかったのかは、パズルである。したがってこの間にどのような変化があり、政治アクターがそれに対していかなる行動をとったのかを明らかにすることは意味をもつであろう。

逼迫した財政運営と負担増政策の困難は先進民主主義国に共通の課題である。その中でも日本の事例は、負担増政策の先送りとしては先進国でも極めて顕著な事例であり、少なくとも政治学の立場からは、負担増政策への政治的合意に失敗している逸脱事例といえる。日本がなぜ負担増政策に失敗してきたのか、それは日本特異の要因なのか、それとも先進民主主義国に共通する要因があるのかは本稿の射程を超えるものであるが、政権構造と政党間の競争や協力の過程を分析する中で、一定の手がかりを提供することを目指す。その意味で、日本の事例は一国研究する価値がある。

また本稿では政治エリートだけでなく、有権者の政策態度も分析対象とする。政治エリートと有権者の政策選好は相互に影響を与えあ¹⁷。本稿では負担増政策の難航が有権者の租税抵抗によるとする見方を否定し、政治的な決定方法の問題であることを示す。そのうえで、一定の制度レジームの下で政治的な合意が促進される条件を提示していく。国が担う役割に関して、いかにして社会的コンセンサスを構築するかが重要であり、その弱さが国家の債務にあらわれると考えるからである（アタリ 2011:169；佐藤・古市 2014:37-51）。

・本稿の構成

本稿は前半を第一部として理論面を扱う。

第 2 章では負担増政策が難航する要因として財政ルールや党派性、租税抵抗、非難回避戦略などから説明した先行研究を紹介する。既存の理論単独で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、政党リーダーが一般議員から合意を調達する簡素な政党組織モデルを用い、本稿の分析枠組みを提示する。政党の政策選好が選挙制度と政党システムに規定されるこ

¹⁷米国連邦議会の予算編成を対象に、再選を目的とする議員が財政再建を志向する要因として、専門性の追求と開放性の追求の緊張関係から論じた待鳥（2003）がある。マクロでみた世論のムードによって市民を代表せよというジャクソニアン・デモクラシーが強いときには地元への利益誘導を、専門性が追求されるときには財政健全化を志向すると指摘する。

と、政権構造がアクターの戦略に大きな影響を与えることを導く。

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データから示す。消費増税に対する二大政党の政策位置の変化を、理論とデータから確認する。

第 5 章から第 10 章は第二部として事例研究を扱う。

第 5 章では自民党単独政権期の事例比較から、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、消費税の導入に成功したことを明らかにする。一般議員の離反を阻止するため、党の規律を高めた組織として自民党税制調査会に注目し、機構や運営方法について詳述する。

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元的交渉の存在を確認する。連立を構成するそれぞれの政党に管轄権が帰せられるような多元的な交渉は、反対派を分割し政治的な交換を促進する。多元的交渉が行われた事例として、自社さ政権下の消費税 5% 引き上げと民主党政権下の三党合意を取り上げ、それぞれ細川政権の国民福祉税と第一次自公連立政権下の税制の抜本改革と対比する。

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稿の主張の妥当性を検証する。

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る。

末尾に、自民党税制調査会の会長を務めた津島雄二氏のオーラルヒストリーを参考資料として添付する。

第2章. 先行研究

消費増税のような負担増政策は、いかなる制度環境の下で、どのようなメカニズムや戦略により導入に成功、或いは失敗するのだろうか。第2章では本稿のこうした問題意識にかかわる財政学、政治経済学、政治学からの先行研究をたどり、問題へのアプローチを探索する。既存の研究はいずれも政策帰結に影響を与える要因と因果経路への説明を提供するものの、単一のアプローチからは日本の事例を適切に説明できないことを示す。

2.1 財政赤字研究

負担増政策の実施が遅滞することの政策帰結は、財政赤字である。財政赤字研究の主たる問いは、なぜ財政赤字が拡大するのかであり、その要因とメカニズムを明らかにすることを目的とする。本節では財政赤字に関する研究を、経済理論に基づくものと政治変数との関係を探るものに区別して説明する。

2.1.1 経済学のモデル

財政赤字を出しても、人々は合理的期待により将来の増税と等価とみなして行動するため、将来世代への転嫁はないというのが、バローの中立命題である (Barro1974)。日本における中立命題を検証した嚆矢である井堀は、長期国債が発行され公債残高が累増した 1965 年以降、ある程度中立命題的な状況にあるとした (井堀 1986:48-70)。最近のデータをもとに世代間の利他性を加味して分析した近藤・伊藤 (2004) によると、1990 年代後半までは中立命題は支持されず財政赤字は次世代への負担となっていたものの、財政赤字が深刻化した 2000 年代前半には部分的に中立命題が成り立つことを示した。

バローの中立命題に対しては、これを否定することから出発したブキャナンらの財政錯覚がある (Buchanan and Wagner1977)。ブキャナンらによると、選挙民は政府の異時点間の予算制約を知らず、将来の増税を気にすることなく現在の赤字による支出増を選好する。一方政治家は、選挙民の財政錯覚を利用し、次の選挙で再選されるように財政赤字を拡大すると述べ、財政赤字が生じるメカニズムを提示した。

また、ワインガストらは歳入と歳出の構造の違いから生じるコモンプール問題により財政赤字の拡大を説明する (Weingast et al. 1981)。税は幅広く徴収される共有資源である一方、支出は個別プログラムに向けられ、その便益は特定の者に集中する。政府サービスの受益者は、費用を負担する者と異なるために赤字バイアスが生じると捉えるのである。

コモンプール問題への対処として、青木らは多年度財政に関する準拘束的なフレームの設定とそれへのコミットメントを提言する (青木・鶴 2004:22)。同様のアプローチとして、田中は予算編成制度やそのプロセスにおけるルール・手続き・慣行の整備が必要であるとい

う（田中秀明 2011）。政府が定期的に財政ルールと目標を設定し、達成状況を報告することにより、透明性を高め政府の財政責任を明確化する仕組みを想定する（田中 2013）。これはアレッジーナらが、財政赤字に対しては数値目標だけでなく手続き法の整備が肝要であるとしていることと整合的である（Alesina and Perotti 1999）。

他方、財政ルールは必ずしも財政健全化の必要条件ではないという見解もある（Kennedy et al. 2001）。財政ルールが効果的であるためには、法的ルールをいかに適用するのか、公的な監視の仕組みをいかに構築するのかが重要であるという指摘である（Wyplosz 2012）。

日本では、多年度の財政運営に拘束力をもった財政構造改革法が 1997 年に成立したが、金融危機に伴う急速な景気悪化により同法は翌年停止された。その後、2006 年小泉政権期に自民党の政務調査会が主導して策定した歳出歳入一体改革「骨太の方針 2006」では、2011 年度の国・地方の基礎的財政収支（以下、プライマリーバランス）黒字化と 2010 年代半ばにかけて一定の黒字幅確保を財政再建目標として掲げたが、2008 年リーマンショック以降の世界的な経済の落ち込みにより目標は大きく繰り下げられた。2013 年 8 月に閣議了解された中期財政計画では、2015 年度までに国・地方のプライマリーバランスを半減、2020 年度に黒字化し、その後債務残高対 GDP 比を安定的引き下げるとするこれまでの財政再建への道筋を踏襲した。しかしこれに対する具体的なコミットメントも欠如したままである（「骨太の方針 2014, 2015, 2016, 2017」）。

以上のように実効性ある財政ルールの策定や政府のコミットメントは確保されてこなかったことがわかる。そしてたとえ準拘束的なルールを構築できたとしても、その生殺与奪は最終的に政治の意思に委ねられている。したがって本稿ではルールの有無やその実効性よりも、政治アクターの動機づけや戦略を明らかにするほうが負担増政策の成否を左右すると考えるのである。

2.1.2 政治経済学のモデル

次に財政赤字拡大の要因として政治変数に注目した研究をみていこう。

政治変数として第一に党派性がある。政権が右派か左派か、新自由主義か社会民主主義かによって採用される政策に違いがあるというものである。古典的にはインフレと失業に対する国民の関心が階級に関連していると捉え、政党は中核的支持者に好まれる政策の遂行を目指すというヒブスらの研究がある。ヒブスらは、低所得者層から支持を受ける左派政党が高インフレと低い失業率を選好し、高所得者層から支持を受ける右派政党が高い失業率と低インフレを選好することを先進諸国の時系列データから実証した（Hibbs 1977, Alesina and Roubini 1992）。また党派性と政策帰結は逆方向の因果関係も認められ、失業率が高まると民主党への得票率が増加する傾向が 1994 年から 2010 年の米大

統領選と知事選のデータから確認されている (Wright2012)。

一方、財政赤字をもたらす社会支出に関しては、党派性の影響に異なる見解が示されている。グローバル化の中でも、左派政権の福祉縮減は右派政権より緩やかで、逆に新自由主義政党は福祉縮減で支持を拡大しているとして、従来の左右軸による説明が有効であることを主張する研究がある (Allan and Scruggs2004;Iversen and Soskice2006;Giger and Nelson 2011)。これとは反対に、左派政権は福祉縮減する説明圧力から逃れられるがゆえに、既得権を排して新しい社会リスク集団へ分配を行うことができ、福祉縮減に成功するという主張もある (Ross2000 ; Levy1999)。党派性は依然として無視できない要因であるものの、影響力の方向について見解は一致していない。

付加価値税については、右派政権で導入した国 (仏、英、日本、カナダ、オーストラリア) と左派政権で導入した国 (デンマーク、スウェーデン、ニュージーランド) がある (鎌倉 2008)。税率引き上げについても、多くの国で左右どちらの政権でも行われている¹⁸。党派性が見えにくい要因として、左派政党は再分配を重視するために逆進的な付加価値税を最小化する動機と、手厚い社会保障を確保するためにそれを支持する必要に引き裂かれるからである (Beramendi and Rueda2007) ¹⁹。

日本で消費税を主導したのは自民党である。しかし消費増税は、消費税反対を党是とする社会党の首班、村山内閣で5%への引き上げが行われており、10%への段階的引き上げは2009年衆院選で消費税据え置きをマニフェストに掲げた民主党政権で民主・自民・公明三党の合意により成立している。以上のことを考慮すると、党派性から日本の事例を説明することは困難である。

第二に選挙サイクルに注目した研究がある。例えばインフレと失業のトレードオフに注目したノードハウスは、政治的ビジネスサイクルとして党派性にかかわらずどの政権であっても選挙前に失業率は減少し、選挙後に増加するという仮説を提示し、ドイツ、ニュージーランド、米国でこの傾向が支持されることを示した(Nordhaus 1975)。ノードハウスには、インフレと失業率のトレードオフを仮定したフィリップス曲線自体への疑義や合理的期待学派からの批判もあったが、その後の研究でも、政府は選挙のある年に増税を控えるため、財政赤字は拡大する傾向が確認されている(Harrinvirta and Mattiilia 2001)。一方これに対し、先進国においては選挙時の財政支出や財政赤字が、むしろ再選に不利に働くという結果も示されている (Brender and Drazen2004:2219)。合理的な有権者は選挙でふるまわれる

¹⁸ ただし 2000 年代以降でみると、付加価値税引き上げを主張するのは右派政権が多い (英、仏、独、ニュージーランド)。

¹⁹ 同様に右派政権も、経済活性化の観点から法人税や所得税を減税し、付加価値税引き上げを志向する一方、それが寛大な福祉国家をもたらすことを警戒する。

財政支出を、コストのかかる選挙上の操作であるとみなし、否定的に反応するためであるという。

また、選挙と経済状況との因果関係を逆にとらえ、積極的な経済状況によって選挙が早期におこなわれる可能性を検証した研究もある(Alesina et al.1993)。OECD14 カ国データでは積極的な経済状況と早期選挙との関係は支持されなかったものの、例外として日本にはその傾向が認められることを示した。与党による下院の裁量的な解散総選挙が認められている日本では、選挙サイクルによって政治的景気循環がおこるのではなく、経済状況の良好なときに選挙が実施されるという実証結果が概ね支持されている (Ito1990;井堀・土居1998)。

以上のように選挙の時期と経済状況との間に相関関係があり、負担増政策をすすめるにあたっては選挙の時期が重要な意味をもつことは確かであろう。実際、直後に国政選挙のないタイミングで負担増政策の議論が行われる傾向にある。しかしながら一般消費税の導入を総選挙前に掲げた大平内閣も、衆参同一選で大勝した直後に売上税を導入しようとした中曽根内閣も、どちらも失敗しており、日本において選挙サイクルが政策帰結を左右するとまではいえない。選挙サイクルを見越したうえで政党がどのような戦略を講じ、合意形成を行うのかということが帰結に最終的な影響を与えるのである。

第三に政権形態に着目した研究がある。単独か連立か、多数か少数か、という政権形態の違いが政策帰結に与える影響をみたものである。Roubini and Sachs (1989)は、石油危機後に先進諸国で財政赤字の削減が低調だった理由を、連立政権による政治運営の困難さに求めた。政権の平均存続期間が短いとき、また与党を占める政党数が多い場合に財政赤字が拡大することを実証した。Edin and Ohlsson(1991)は、連立政権でも少数政権の場合に財政赤字が拡大しやすい傾向を指摘する。一方Crepaz and Moser(2004)は政治システムの拒否点を、多党制や連立政権などの集合的な拒否点と二院制や連邦制などの競争的な拒否点に分け、前者は国家による再分配に正、後者は負の影響があることを示した。また、政権構造が社会支出の構成に違いをもたらすという研究もある。25 か国の失業給付を分析した Knotz and Lindvall (2014) によると、給付期間を短縮するときに連立政権では職業訓練プログラムの支出が増加するが、単独政権では減少する傾向にあるという。連立政権では労働市場改革への政治的な支持を構築するために、補償メカニズムが活用されることを示すものといえる。

以上のように政権構造に注目した先行研究の多くは、一定のモデルを前提に先進諸国一般にみられる傾向を明らかにしている。モデルの利点は、複雑な事象を一定の仮定を置いて単純化することにある。

一方で、条件の変化が複合的におきているケースでは、単純な前提によるモデルが必ずし

も有効とはならないことに留意する必要がある。つまり鍵となる独立変数が複数あり、相互に関連をもつと考えられる場合には、単一モデルによる説明には限界がある。

日本における負担増政策の事例は、複数の制度レジーム変化が同時に進行し、アクターの選好と戦略に影響を与えた、と本稿では捉える。したがって、制度レジームを構成するそれぞれの効果を分解し、相互作用を考慮することで、何がどのように変化したのかを的確に捉えることを試みる。具体的には、選挙制度と政党システムが政治アクターの選好や行動様式に影響を及ぼし、政権構造が政策過程に変化を与えたことを明らかにし、政策帰結を説明していく。

また、租税政策について本稿と同様に政治アクターに注目した豊福の研究がある（豊福 2010）。豊福は、高度経済成長期と 1990 年代以降を対比し、租税政策をめぐる政治過程を自民党リーダー、自民党税調幹部、大蔵省主税局の三者に焦点をあて、アクターの姿勢と互いの関係の変化を示した。本稿では政治アクターの姿勢と関係の変化がなぜ生じたのか、という点こそ解明すべき課題と考え、政党システム、選挙制度、政権構造という制度レジーム変化の中で、政党間競争と協力のパターンの変容を明らかにしていきたい。

2.2 租税抵抗

次に、負担増政策の成否を国民の租税抵抗の強さによって説明する研究をみていく。主張のロジックは、日本で消費増税が難航する根本的な要因が租税抵抗にあるとし、さらにその租税抵抗をもたらしているのは選別主義的な社会保障制度であるというものである。本節では、社会保障のあり方と租税抵抗との関係について主要な研究を紹介し、その妥当性を論じる。

2.2.1 社会保障のあり方と租税抵抗

社会保障制度は給付のあり方から、普遍主義と選別主義に二分される。

普遍主義とは、特定のカテゴリーに該当する全ての構成員が社会保障サービスを受給できることを意味する。これに対して選別主義とは、社会保障サービスの受給には、資力調査や必要度の審査を要することである。

選別主義の長所として主張されるのは、ターゲット効率性（target efficiency）が普遍主義よりも優れているとされる点である。選別主義のほうに限られた資源を真のニーズをもつ層に集中できるため、直接的な再分配の効果が期待できると考えるからである（Mitchell 1991, Castles 1994）。

しかし普遍主義を擁護する立場からは、選別主義の効率性に疑問を投じる（ティトマス 1971:137-151；平岡 2003）。選別主義への第一の批判は、所得または資産の資力調査によっ

て必ずしも真のニードを評価できるとは限らないこと、第二にスティグマや手続きの煩雑さによって捕捉率が低くなればターゲット効率性も低下すること、第三に普遍主義に基づく給付に対しても、それを課税対象とすることでスティグマを伴うことなく実質的に低所得者に資源を集中できる「クローバック制度」があることを挙げる。また選別主義が対象を貧困層に絞ることで、労働者階級と富裕層が連携し、福祉国家へのバックラッシュがおきる懸念も指摘された (Korpi1980:304)。

井手英策は社会関係資本に注目し、普遍主義的な社会保障制度が人々の政府に対する信頼を高め、連帯を涵養すると主張する (井手他 2011:84-98, 井手 2015:199-242)。普遍主義に基づく社会保障制度では、手続き上の公平さから政策執行に裁量加わる余地が狭い。したがって人々の政策執行に対する信頼を高めることを通じて連帯が生まれるという。

井手が依拠するロスシュタインらの研究では、普遍主義プログラムが社会的信頼を高める3つの経路を紹介する (Rothstein and Uslaner2005)。第一に、普遍主義プログラムは資力調査よりも再分配が大きいために、経済的平等をより実現できることである。第二に、平等に接することは官僚による裁量を少なくするために、機会の均等を感じやすいことである²⁰。第三に、資力調査は社会階層や人種の分断を顕在化し一般的な信頼を損なうのに対して、普遍主義的なプログラムは社会的連帯を高め人々の間に運命共同体の感覚をもたせることである。選別主義の国では、救済の対象者を線引きする必要から正当性の問題に直面し、ストリートレベルの公務員に恣意性が生じる。これに対して普遍主義の国では給付が市民の権利と結びつき、誰もが基礎的な生活保障が行われていることを知っているために、他者が敵対的であるリスクが低い。このことは民主制に肯定的で、活発な政治参加や少数者への寛容さを育むという (Patulny2005)。

スウェーデンや米国のデータを用いた実証研究からは、選別主義プログラムの利用は一般的信頼に負の影響があるのに対し、普遍主義プログラムでは正の影響が認められている (Kumlin and Rothstein2005 ; 井手他 2011:65, 86)。同様に、北欧をはじめ先進諸国のデータからは、政府の支出に対する受益感があれば、人々の租税抵抗は緩和されるという研究もある。人々を受益者負担という形で分断すると狭い連帯しか生じないが、普遍主義的給付とそれに対する課税という構造により、所得階層間の協力が生まれ、制度拡充と負担増への同意に寄与するという (佐藤・古市 2014:174-8)。また政府への信頼が人々の政策態度を規定することを、理論と実証の双方から検討した Svallfors (2013) は、不偏性と効率性でみた

²⁰尚、政府への信頼を不偏性と効率性ではかるロスシュタインらの方法については (Rothstein and Teorell2008a)、政府に十分なサービスを提供する能力や自律性がないまま単に偏りがただけである可能性もあり、実証的に補強する必要が指摘されている (Fukuyama2013)。

政府への信頼が高いほど、税や社会保障に対する支持が高いことを示す。Svallfors によれば、政府の正当性を高めるのに最も重要なことは政党や代表制への信頼ではなく、ルールや法律を支える制度への認識にあるとする (Ibid. 366)。そして政府が公正で効率的であると感じている国の人ほど、高福祉高負担を支持する傾向を示す。すでにこうした国のほうが高福祉高負担を達成しているにもかかわらず、である。(Ibid. 373-4)。

ただし社会保障制度と信頼との関係には、井手自身いくつかの留保をおこなっている。第一にそもそも政府への信頼の高い国で普遍主義プログラムが発展したという循環論 (トートロジー) の可能性である。第二に普遍主義的な社会保障プログラムが有効となる条件である。人工社会モデルを用いてシミュレーションを行った菊地によると、普遍主義的で利他的行動をとる人工社会は、選別主義のそれよりも取引が活発で格差の少ない社会をもたらすものの、これは生産量の多い社会でなければ成立しないという (菊地 2008)。生産量が少なく弱者の多い社会では、反対に選別主義的な利他的行動の方が有効というのである。このことの含意として菊地は、黒字財政のときに普遍主義は有効であるとの結論を導き (菊地 2011)、井手は赤字財政のときには財源不足から普遍主義に基づく社会保障制度を導入できないジレンマを指摘する (井手他 2011)。

2.2.2 社会保障制度のあり方と増税への理解

前節では、普遍主義に基づく社会保障が制度への信頼を育み、受益に対する負担として増税への抵抗を減少させる作用をもつとする井手英策らの研究をみてきた。社会保障制度のデザインによって、人々の政策への態度に違いがみられるのではないかと、という井手らの視角に対しては、本稿も基本的に同じ見方をとる。人々の政策への選好は、国が採用する制度とその定着度によって、固有の文脈をもつと考えるからである。一方で普遍主義に基づく社会保障制度と租税抵抗との間に、直線的な因果効果が認められるかどうかについては、尚、検討の余地がある。

井手らの主張の根底にあるのは、コルピとパルメによる「再分配のパラドックス」である (Korpi and Palme 1998)。彼らの主張は、貧困層に給付を絞り込むほど、逆説的に貧困や不平等を減らすことはできないということにある。

「再分配のパラドックス」をめぐる活発な議論が繰り広げられ、2000 年以降は当てはまらないとする実証研究 (Kenworthy 2011) や、選別主義であっても社会支出が多い場合には、高いレベルの再分配と結びついていることを示す研究もある (Marx et al. 2013) ²¹。

²¹ 子どもの貧困を専門とする阿部も、貧困削減に有効なのは、普遍主義か選別主義かという制度設計ではなく再分配のパイの大きさにあるという (阿部 2014:101-112)。

「再分配のパラドックス」を日本に適用するならば、社会保障が普遍主義ではないため、再分配を期待できない中間層が福祉国家を支持せず、その結果として再分配が小さくなるという構図になる。しかしながら、日本の社会保障制度が普遍主義的でないために、租税抵抗が強く消費税の引き上げに難航している、という主張にはいくつかの問題があると考えられる。

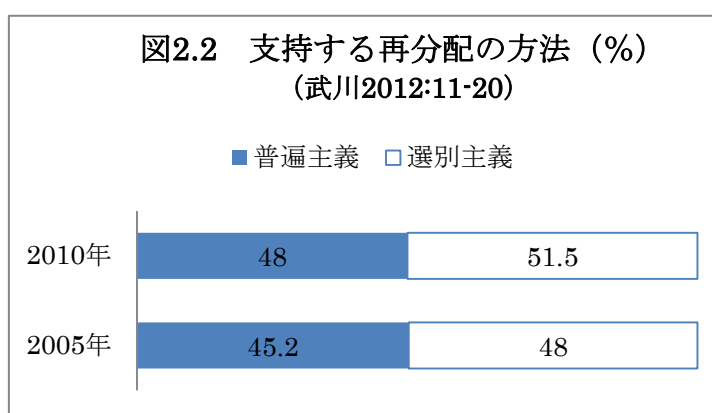
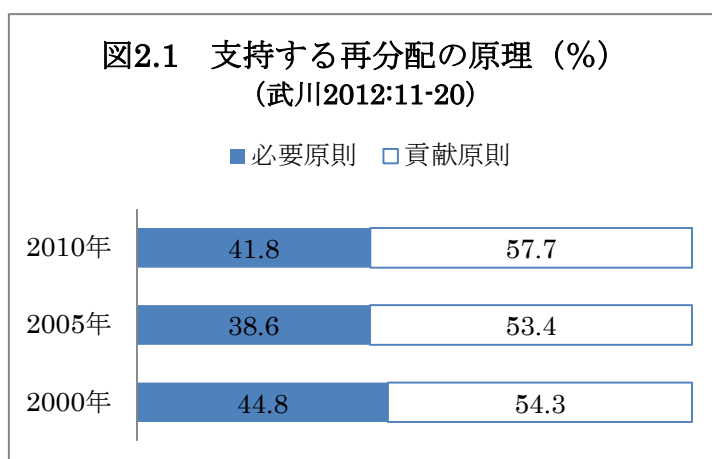
第一に、社会保障費の8割を年金・医療に費やす日本では、そもそも貧困層を支援することに社会政策を特化させてきたわけではないことである（三浦 2015:113）。

第二に、消費税に対する抵抗は少なくとも世論調査データからは確認されないことである²²。前章でみた通り、消費税の再引き上げに時間を要した1990年代後半から2010年代の時系列データをみても、税負担感の高まりや、消費税への反対が強くなる傾向は見いだせない（図 1.4, 1.8）。むしろ社会保障のための増税を半数以上が是認しているのである（図 1.5, 1.6, 1.7）。

第三に、社会保障の根幹を社会保険方式で運営してきた日本では、普遍主義より選別主義、必要原則より貢献原則を愛好する傾向が強いことである。図 2.1 図 2.2 は、社会意識に関する調査データである（武川 2012）。これによると、再分配の原理は貢献原則を支持する割合が高く、再分配の方法については拮抗しつつも選別主義を支持する割合のほうが高いのである²³。

²² ただし消費税は人々が日々の生活で直接支払う性質のため、消費税のほうが「直接」税であり、所得税のほうが「間接」税であるかのような、税の区分とは逆の感覚があることも事実である（「週刊ダイヤモンド」1994年4月23日）。

²³ 2000年、2005年、2010年の各データはそれぞれ別の調査目的で実施されたものであるが、武川（2012）では共通の質問項目を取り上げたうえで比較している。尚、「わからない」とする回答を除外しており、合計は100%に一致しない。設問は、「A、B 2つの対立する意見のうち、しいて言うと、あなたはどちらの意見に近いでしょうか」というものであり、必要原則と貢献原則は「Aの考え：社会保障の給付は、保険料などの納付とは無関係に、それが必要となる度合いに応じて受け取れるようにすべきだ」「Bの考え：社会保障の給付は、保険料などの納付の実績に応じて、受け取れるようにすべきだ」を対応させている。選別主義と普遍主義は「Aの考え：社会保障の給付は、所得や財産などの少ない人に限定すべきだ」「Bの考え：社会保障の給付は、所得や財産に関係なく同じ条件ですべての人が受け取れるようにすべきだ」を対応させている。



実際日本では普遍主義的政策が必ずしも有権者の支持を得られてこなかったことも想起する必要がある。麻生政権で実施された定額給付金や民主党政権における子ども手当のように、対象に制限を設けず一律に支給を行う普遍主義的政策には、所得制限を課すべきであるという意見が示されたことはその一例であろう。

厳密な分析は本稿の射程を超えるものであるが、普遍主義に基づく社会保障を導入することで、人々が受益を実感し、連帯が涵養されることにより負担への抵抗が軽減するという因果効果は実証的に検討していく必要がある。

2.3 権力の集中と政策パフォーマンス

次に、政治制度によってもたらされる権力の集中と政策パフォーマンスに関する先行研究をみていく。負担増政策は、政府の課題遂行能力をあらわす試金石となる。したがっていかなる政治制度のもとで良好な政策パフォーマンスが得られるのか、という制度への関心に結びつく。

一般に、拒否点の少ない統治構造をもつ国は、権力が集中しているため、権力が分散している国よりも負担増政策を成立させる能力をもつ。財政赤字研究でも既にみたように、権力

が集中し安定した政権のほうが、財政収支や政府支出というアウトプットでみた場合、優れたパフォーマンスを示すという (Roubini and Sachs1989)。権力が分散した政権では、各アクターが自らの望む政策を要求する一方で、利益を削減するような政策課題にはそれぞれが拒否権プレイヤーとして抵抗するために政府支出が膨らみ、財政収支が悪化するからである。

連立政権では、歳出削減や増税という負担の分配に合意できず、相手の譲歩を待つ「消耗戦」に陥るため改革が遅れるという理論もある (Alesina and Drazen1991)。この理論では、社会集団が負担を他の集団に押し付けようと行動する、という前提にたつ。安定化のプロセスは「消耗戦」となり、一つの集団が不釣り合いな負担を受けて初めて安定が実現する、という「合理的」な改革の遅れを説明する。

連立政権下での「合理的」な改革の遅れを説明する別のモデルもある。Dellis (2007) は、安定的な連立政権で政党も有権者も改革を望んでいるにもかかわらず、選挙後も政権にとどまる確率を高めるために改革が次のステージに先送りされるモデルを提示した。

ウィーヴァーらは、多数決型すなわち権力集中型のシステムは、政策革新、負担分配、優先順位の設定で優れる反面、多様な利益の代表や社会的亀裂への取り組み、政策の安定性という点ではリスクがあるとする。しかし総じて、そうしたリスクよりも機能上の利点が高いという (Weaver and Rockman 1993:448)。なぜなら、権力が分立した政権では、優先順位の設定に手詰まりが生じやすく、連立政権が実行可能なものは政党間で合意した公約数²⁴に留まるためであるという。

これに対し、権力が分散した政権のパフォーマンスが必ずしも劣っているわけではないという研究もある (Steinmo and Tolbert1998)。スタインモらは優位政党を含む連立政権では、連立相手に配慮して税や歳出で妥協するインセンティブをもつため、歳出も歳入も高いことを示している。

民主主義の形態と政策パフォーマンスとの関係を包括的に研究したのは、レイプハルトである (Lijphart 2012=2014)。レイプハルトは、多数派による効率的な統治を行う多数決型を民主主義の正統な類型とみなしてきた従来の見解に異を唱えた。そして権力が分散したコンセンサス型民主主義は、広範な合意をめざすために効果的な統治という点で多数決型に劣らず、むしろ民主主義の質という点では優れていることを示した²⁵。レイプハルトは政

²⁴ ウィーヴァーらはこれを最小公分母 (lowest common denominator) としている (Weaver and Rockman 1993:455)。

²⁵ 訳者の粕谷によると、今日レイプハルトの主張は新規性をもつものではなく、むしろ通説として批判される側にある (レイプハルト 2014:iii)。レイプハルトに対する批判については Bormann(2010)参照。

府の有効性、法の支配、政府の腐敗、インフレなどの指標に対し、コンセンサス型は多数決型よりも優れたパフォーマンスをあげていることを実証する²⁶。

民主主義国で効果的な統治を行うのは、多数決型かコンセンサス型かというレイプハルトの問題提起は、負担増政策を分析する観点からは、権力の集中とアカウンタビリティのジレンマにつながっていく。権力の集中は、負担増政策を推進する政治的資源を持つ一方で、有権者から責任を問われやすく、アカウンタビリティに晒される危険をもつ。これに対して権力の分散は、アカウンタビリティが低くなるものの、負担増政策をすすめる上で反対派の抵抗を制御できない問題に直面する。

レイプハルトの分類をもとに、日本の制度変化を確認しておこう。表 2.1 は政府・政党次元でみた多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義の特徴である²⁷。

表 2.1 政府・政党次元におけるレイプハルトの 5 変数

多数決型	コンセンサス型
1. 単独過半数内閣への執政権の集中	広範な多党連立内閣による執政権の共有
2. 執行府首長が圧倒的権力をもつ 執行府・議会関係	均衡した執行府・議会関係
3. 二大政党制	多党制
4. 単純多数制	比例代表制
5. 集団間の自由な競争にもとづく多元 主義的利益媒介システム	妥協と協調をめざした「コーポラティズム 的」利益媒介システム

(出所：Lijphart2012:3-4=粕谷 2014:3)

第一に自民党による単独政権から連立政権への変化である。第二に、首相への権力一元化である。これは 2001 年中央省庁再編と内閣機能の強化、1996 年選挙制度・政治資金制度改革の双方が作用する（竹中治堅 2006:237-259）²⁸。第三に政党システムの変容である。日

²⁶ 規制の質、経済成長率、財政赤字、経済自由度については有意な効果は確認されず、失業率については 1981 年から 2009 年の期間、コンセンサス型のほうが引き下げに有意な効果を認めている（Lijphart2012:261-8）。福祉国家への支出、環境パフォーマンス、司法、対外援助にもコンセンサス型は好影響を与えている（同:287-94）。

²⁷ レイプハルトは分割権力次元として連邦制次元の 5 変数として、中央集権と連邦制、一院制と二院制、軟性憲法と硬性憲法、立法権に対する議会と裁判所の権限、中央銀行の独立性を挙げる。各国の制度を比較する上でいずれも重要な変数であるが、日本の場合、中央銀行の独立性を除いて本稿が対象とする期間は定数と考えられるため、連邦制次元は分析の射程から除外した。

²⁸ 高安は日英の首相の権力を比較し、政権党の権力構造と閣僚構成が、単独政権や連立政

本の政党システムは 1993 年に自民党一党優位制が崩壊し、二大政党制に近い政党システムとなった。第四に中選挙区制から小選挙区比例代表並立制への選挙制度改革によって、単純多数決制に近い制度に変化した²⁹。

以上のことから、執政制度、政党システム、選挙制度が多数決型に変化している一方、政権構造のみが単独政権から連立政権へとコンセンサス型に変化していることがわかる³⁰。

選挙制度改革や統治機構改革は、権力を多数派に集中させることによって、政策変化や迅速な決定を促進する作用をもたらす。与野党間の競争は敵対的なものとなり、多数派による決定は排除を原則とする。一方で連立政権では、複数の政党による合意形成が求められるため、変化は漸進的で政策決定は緩慢なものとなる。すなわち、ベクトルの異なる制度レジーム変化が同時に起こっていたと考えられる³¹。

本稿では、制度レジーム変化によって、従来有効であった政策決定の仕組みがうまく機能しなくなったことを示す。制度レジーム変化が多数決型とコンセンサス型の混合であり、新たな政策決定システムの構築に困難をきたしたこと、唯一逆方向のコンセンサス型民主主義の要素である連立政権という変数が大きく影響していることを明らかにする。そして連立政権の中でも負担増への合意形成に成功する場合と失敗する場合があります、政党の戦略に注目して成否の条件を考察していく。

権といったシステムレベルの変数よりも、首相の権力の違いを説明する本質的な変数であると主張する（高安 2009:232-6）。待鳥は、マスメディアや一般有権者との直接的な結びつきを重視し、政治任用スタッフを重用した政策展開をはかる大統領的首相について、権力の統一・分立に加え、目的の統一・分立という概念を提示する（待鳥 2012:67-96）。目的の統一とは、執政長官（首相もしくは大統領）が政党指導者として候補者の公認過程等に密接に関与し、かつ執政長官の選出と議会選挙の結果が強く関連している場合を指し、目的の分立の程度を低下させるには制度改革による方法と制度運用による方法があるとする。前者は小泉政権であり「議院内閣制のウェストミンスター化」、後者は中曽根政権であり「議院内閣制の大統領制化」として区別して論じる必要性を指摘する。

²⁹得票率と議席率の差を示す非比例指数(ギャラガー指数)は、1996-2009 年の平均で 14.0 となっており、45-96 年の 5.03、71-96 年の 5.28（いずれも Lijphart(1999:245)）よりも大幅に上昇している

³⁰政府・政党次元の第 5 の変数である利益媒介システムについて、日本のコーポラティズム指数は最も高いオーストリア 5、最も低いギリシャ 1 と比べ 2.912 と中程度であり、1960 年代から 90 年代まで大きな変化を示していない（Siaroff1999:198）ため、ここではシステム環境の変化としてとらえず、定数として扱う。また、日本で多数決型が基本原則となりきれない要因に、参議院の存在や中央と異なる誘因をもつ地方という複数アリーナ間の不整合を指摘したものとして待鳥（2015：191-4）がある。

³¹日本では民主主義を構成する制度的パーツの方向が一致していないとみる本稿の見解と同様の指摘は、英国政治でも見られる。近藤康史によるとウェストミンスター型の代表である英国は、かつて多数決型に統一されていたものの、近年多党制や分権化、首相の大統領制化など様々な方向に変形し、制度的「分解」の途上にあるという（近藤 2017:28-32）。

2.4 非難回避戦略

次に負担増政策を非難回避戦略に注目した研究をみていく。国民に直接的な負担を課す、或いは給付を削減するような政策は、選挙で有権者からの審判を受ける政治家にとって政治的に難しい課題である。政策合理性の観点からは、負担増政策は早期に取り組むのが望ましい。しかし民主主義体制下で政治的競争に晒される政治家には、有権者からの批判を受けやすい負担増政策を回避する、或いは先送りする誘因が働く。

なぜ負担増政策は政治的リスクが高いのだろうか。それは、有権者がゲインに比べ実質的、潜在的なロスに対してより敏感となる「ネガティビティバイアス」が挙げられる (Kahneman and Tversky 1984:341-343, Weaver 1986:371-374)。人々は受益をもたらすような「良い」政策よりも、負担をもたらすような「悪い」政策に対し、それを阻止しようと投票や献金に動機付けられることを意味する。これに対して政治家は、有権者からの報復を恐れ、負担増政策の可視性を低める、或いは自らの責任を回避するなど「非難回避戦略 (blame avoidance)」をとるといわれる³²。

有権者からの報復を前提とするのは賞罰投票であり、政権党の支持者は政府の政策に不満がある場合、政権党から投票をスイッチすることを意味する (Key 1966)。P.ピアソンは福祉縮減が福祉拡大期とは目的も文脈も異なる「新しい政治」であり、特定の有権者に明白なロスを課す一方で広範かつ不確実なゲインしか与えない危険な政策に対し、政治家は非難回避の圧力に晒されることを示した (Pierson 1994, 1996)。ピアソンの問題提起に対しては、各国の福祉縮減の多様性に関して、経済や制度、政治アクターなどのアプローチから多くの研究が蓄積されてきた。他方、福祉縮減の定義や計測方法が研究者の間で一致していない「従属変数問題」 (Green-Pederson 2004) や、政治アクターが福祉縮減に対して非難回避するという前提そのものへの批判もある。

政治アクターが福祉縮減に対し非難回避の圧力に晒されるのは、有権者から選挙で処罰されることを恐れるからである。権力集中よりも説明責任が問われるのは、第一に政党間競争が厳しく野党が強い状況、第二に小選挙区制を採用している場合、第三に政権後期、選挙前の政治サイクルのときであるという (Bonoli 2000:46-49)。第三の点を逆にいえば、選挙があった年は当分次の選挙がないので、アカウントビリティが問われにくいことになる。

³²非難回避戦略のパターンとしてウィーヴァーは①アジェンダ制限②イシュー再定義③補償④責任転嫁⑤スケープゴート⑥バンドワゴン⑦超党派合意⑧業績誇示を残しながら非難回避、ピアソンは①曖昧化②分断③補償、新川は①アジェンダ制限②争点の再定式化、損失を与える政策に代償③可視性の低下④スケープゴート⑤超党派合意、を挙げている (Weaver 1986:385 ; Pierson 1994:19-24 ; 新川 2005:257)。

一方ヨーロッパ四カ国で実施したサーベイデータによると、有権者は福祉縮減に対して一定の支持を示していたことが明らかになった (Boeri et al.2001)。また OECD18 か国のデータからは、福祉縮減をした政権が選挙で敗北するという結果は裏付けられず、政権の敗北は縮減を長期間に分散する機会の有無、縮減が選挙キャンペーンのアジェンダとなったかどうかによって左右されるという (Armingeon and Giger 2008)。同様に不人気政策が本質的な改革につながるとフレーミングすることによって、政策と得票の両方を追求できるとする研究もある。2011 年デンマークでは、選挙の数か月前に自由党の首相が早期退職給付の撤廃を打ち出した。人気の高い政策を廃止すると訴えたにもかかわらず、むしろ選挙で勝利した (Elmelund-Præstekær and Emmenegger2013)。ルーズな財政政策をとると、十分な情報をもっている有権者からはむしろ選挙で処罰されることも示されている (Brender and Drazen 2008)。

以上は、福祉縮減に対して必ずしも有権者が反対して政治家を選挙で処罰するとは限らないことを党派性や非難回避の成功により説明を行った研究である。これらは実証研究に基づいた興味深い結果ではあるが、どのような場合に有権者からの処罰を受けることなく福祉縮減が可能であるのかという一般理論を提示できない問題がある。

・プロスペクト理論による説明

次に負担増政策を有権者や政治家が必ずしも回避しないことを説明するプロスペクト理論をみていこう。同理論はゲインとロスの非対称性に注目し、人々が不確実性の下でどのように予測し行動するのかを分析するモデルである。カーネマンとトヴァースキーによって編み出された (Kahneman and Tversky1979)。彼らは、リスクを伴う不確実性下の意思決定において、人々が不確実な結果を確実なそれよりも過小評価する傾向を示し、期待効用仮説を批判した。

彼らが行った多数の実験には以下のようなものがある。

- ① A 案：80%の確率で 4000 得る B 案：確実に 3000 を得る
- ② C 案：80%の確率で 4000 失う D 案：確実に 3000 を失う

(Kahneman&Tversky(1979:268))

期待効用仮説に基づけば、①で A 案、②で D 案が選択される。しかし実験からは、ゲインの領域では確実に得られる B 案を、ロスの領域では損失が不確実な C 案が選好される結果が示されている。

プロスペクト理論は、人々のもつリスク回避への欲求と密接に結びついており、不確実性とリスクのある状況下での意思決定分析に優れた理論である。本稿の文脈でいえば、税のような負担増政策を政治家が実行し、有権者が受容する条件を提供する。

なぜ期待効用仮説からの逸脱がおこるかについて、同理論をもとにフィスらは 4 つの要因を挙げている (Vis and Kersbergen 2007:156)。第一は「ネガティビティ効果」で、ロスはゲインよりも大きく見えるためである。第二に「確実性 certainty 効果」で、たまにしか起こらないことよりも確実に起こる結果を過剰に評価するためである。第三にゲインとロスで選好が逆転する「反射効果」で、失業率 10% のとき失業をなくすために緊縮策を受け入れるが、雇用率 90% とフレームされると受容しないことをいう。第四に「参照ポイントバイアス」で、現状維持を基準に意思決定することである。フィスらの批判の矛先は、福祉縮減が可能なメカニズムや条件をアドボックに述べている既存の福祉国家研究に向けられており、なぜそもそも政治アクターがリスクのある改革を行うのか、という本質的な問題点に答えていないと述べる。そしてイタリアのマーストリヒト条約参加の事例を用い、改革をしないとロスは確実であり、改革すると潜在的にはゲインがあるため、合理的な政府は確実なロスを避け、ゲインのチャンスがある改革を選択したことをプロスペクト理論から説明する。すなわち合理的アクターは、改革のギャンブルを選択したのではなく、単にリスクをとったと捉えるのである。

日本の事例では、プロスペクト理論の知見をもとに日英の公的扶助制度の成否を非難回避政治ゲームの枠組みから分析した西岡 (2013) がある。また木寺 (2015) は本稿で取り上げる消費税の事例を扱っているため、以下、その主張を簡単にまとめていく。木寺は構成主義の立場から、政策アイディアを価値的な要素である規範的次元と技術的な要素である認知的次元に分解する。そしてプロスペクト理論の知見を用いて、与党政治家が政党支持率の低下という損失局面にあり、リスク選好的となっている場合に、規範的な次元と認知的次元の両面で与党政治家を説得できるだけアイディアを形成できてはじめて消費税率引き上げが成功するとした。しかし、プロスペクト理論から導き出されるリスク選好的な状況は、政党リーダー個人のインセンティブにかかわっても、一般議員を含めた与党政治家全体に共有されるかどうかは疑問が残る。なぜなら、支持率が低下する損失局面こそ、与党政治家にとって不人気な政策を避けることは合理的であると考えられるからである。

プロスペクト理論はコンテキストに関心を払い、不確実性とリスクのある状況下で個人の意思決定を説明する。しかしそれが立法府で多数派の支持を得て成立すると想定するには飛躍があるように思われるのである。

・責任帰属の明確性 (clarity of responsibility) による説明

非難回避戦略は、有権者に対するアカウントビリティと密接に関係する。有権者が政策への評価を行うには、まず誰にその責任があるのか認知する必要があるためである。有権者は責任帰属の明確性 (clarity of responsibility) や政権党のイデオロギーを考慮して、現

政権への評価を行う (Powell and Whitten 1993:398-405)。

責任帰属の明確性は連立政権を構成する政党間で異なるという研究もある。首相や財務大臣の所属する政党への責任の集中を主張する研究もあれば (Laver and Shepsle 1990 ; Hallerberg and von Hagen 1999 ; Narud and Valen 2008 ; Fisher and Hobolt 2010)、最大政党の議席割合の大きさ (Anderson 2000 ; Nadeau et al. 2002)、与党のイデオロギー的凝集性 (Nadeau et al. 2002) を指摘する研究もある。経済状態の良いときには首相や財務大臣の政党が選挙で報いられていることを確認できるが、経済状態が悪いときに首相や財務大臣の所属政党が負ける傾向はみられず、むしろ負け幅は小さいという結果もある (Narud and Valen 2008:383)。

アンダーソンは伝統的な賞罰投票は、二大政党の英米には適しているが、連立政権が常態となっているヨーロッパの事例を説明できないとし、その理由として連立政権の中で誰が処罰の対象なのか一般的な形で示されていないためであるという (Anderson 1995a:125)。連立政権を組む政党パートナー間では、そもそも政策の差が小さいため、有権者は支持をスイッチさせる抵抗が小さい。したがって有権者は与党と野党を比較するだけではなく、連立政権では政権を構成する政党同士も比べていると考える。アンダーソンが着目したのは、政党の政策課題に対する認知された能力や優先順位によって有権者は投票するという、政策優先度モデル (issue priority model) であり、中道右派はインフレ抑制に、中道左派は失業対策に責任能力をもつと想定する (Anderson 1995b:353)。

連立政権を構成する政党が選挙でどのような評価を受けたかについて、上記で述べたモデルがどの程度あてはまるのか見解の一致はみられていない。たとえば 2005 年にドイツで大連立を組んだキリスト教民主・社会同盟と社会民主党では、首相を出しているキリスト教民主・社会同盟のほうが選挙での負け幅が小さい。社会民主党の敗北理由としては、第一に年金支給開始年齢引き上げに加担したこと、第二に首班政党キリスト教民主・社会同盟の影で実績が評価されにくく、連立の中で埋没したこと、第三に選挙の争点が乏しく無党派層の動員ができず、緑の党や左派党が社民党から支持を奪って得票をのばしていることが挙げられる (丸本 2011)。第三の点については政策空間において、連立を構成する政党の右や左に有意政党があるかどうかによって、政党間競争に違いがあることを示している (Kitschelt 2001)。

また 2010 年に英国で 70 年ぶりに誕生した連立政権でも、第一党で首相所属政党である保守党よりも、連立を組む自由民主党のほうが支持の低下に苦しんだ (Evans 2011、小堀 2012)。連立政権発足直後の 2010 年 5 月、キャメロン政権は付加価値税の引き上げと大学授業料引き上げを実施した。付加価値税の引き上げは選挙前にどの政党も公約しておらず、大学授業料引き上げに自由民主党は反対の立場であった。その結果、公約違反の批判は自由民

主党に向けられ、2011 年 5 月の地方選挙で大幅に議席を減らした³³。2015 年総選挙で自由民主党は前回の 57 議席から 8 議席へと惨敗し、保守党は単独過半数を回復する。

ドイツと英国の二つの事例からは、増税や給付の引き下げのように有権者に直接負担を課すような負担増政策を行った政権に対して、必ずしも最大政党や首相所属政党が選挙で負けるわけではなく、国の経済状態や各政党の主張する政策との整合性、野党を含めた政党間競争などの要因が影響していると考えられる。

以上のように責任帰属の明確性理論に基づき先行研究をみてきたが、日本の連立政権にもこれらは重要な示唆を与える。本稿では、日本の連立政権における各党の責任帰属を考察するための枠組みをみていく。

・政治家の認識に基づく非難回避戦略

先行研究では非難回避戦略にはいくつかのパターンがあることや、責任帰属の明確性によって各政党の非難回避戦略に違いがあることが明らかにされた。また福祉縮減は有権者に不人気であり着手した政権が選挙で敗北するという非難回避戦略の前提は、実証データから必ずしも裏付けられず、分析枠組みには再考の余地があるといえる。

ケーニッヒらは、なぜ不人気の福祉国家改革が可能であったのかを説明するこれまでの先行研究は、既存の研究と関連づけながら理論的なフレームワークを構築する視点が欠落している、と批判する (König and Wenzelburger2014)。そして研究者がそれぞれの経験的な事例に焦点をあて、特定の国で展開される政治戦略を新たな非難回避として扱う結果、非難回避という用語自体が曖昧になっていると指摘する (Ibid. 404-7)。福祉国家改革には非難回避が伴わなければならないというピアソンの主張は裏付けられていないにもかかわらず、なぜ非難回避戦略は問題となり、多くの事例で採用されるのかという問いに対して、ヴェンゼルバーガーは二つの解釈を提示する (Wenzelburger2014:81)。

第一に、政治家は選挙で実際に有権者から受ける処罰よりも、そのリスクを認識しているために非難回避戦略をとる。第二に、福祉縮減と選挙での処罰との関係を研究した先行研究は、成功した非難回避戦略をコントロールしていないことである。

こうした問題点を考慮し、ケーニッヒらは政治戦略の概念化を行い、それが公共政策に関わるのかを理論的に提示した (König and Wenzelburger2014)。まず、政府は政策追求と政権追求の2つを目的とし、政策の人気と再選可能性は正の関係にあることを前提に

³³ 自民党としては、保守党が受け容れがたい、早期解散を阻止する議員任期固定法や選挙制度改革に関する国民投票 (AV referendum) の実現を優先した可能性もある (渡辺 2014:37-42)。

する³⁴。そして多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義では異なる政治戦略が用いられることを指摘する。

多数決型民主主義は責任帰属が明確であり、政策の可視性が高い。人気のある政策では業績を主張しやすいものの、不人気な政策では責任から逃れられない困難さがある。したがって政策の有用性を有権者に訴えかけて正当化をはかり、不人気な政策がもたらすマイナスの影響を小さくするような非難回避を行う。

一方コンセンサス型民主主義は、複数の拒否権プレイヤーが関与するため、責任帰属が不明確であり、政策の可視性は低くなる。人気のある政策の成果は見えにくいものの、不人気な政策では他の政治アクターに責任をそらし、誰が有責なのか曖昧にする非難回避を行う。

政治戦略は政策の人気と責任帰属の組み合わせであり、政党は再選可能性を高めるためにもっとも効率の良い戦略を選ぶ。ヴェンゼルバーガーは実験の結果から、非難回避が財政調整の正当性や大臣への評価にプラスの影響をもつことを確認している (Wenzelburger2014)。

これらの研究は不人気政策に対して政治アクターは非難回避することを前提に、政策の人気と責任帰属の明確性を同時に論じている点に新しさがある。本稿では多数決型／コンセンサス型の枠組みを単独政権／連立政権と捉え、ケーニッヒらの分析枠組みを援用する。その際、ケーニッヒらが別個に論じていた人気政策と不人気政策について、両者の組み合わせを考慮した本稿の分析枠組みを第3章で提示していく。

³⁴ ケーニッヒらは具体的なアクターとして議院内閣制の下ではアジェンダセッターとなる閣僚や首相を想定している (König and Wenzelburger2014 : 407 脚注)。

第3章. 分析枠組み

本稿は制度レジームの変化により、消費増税をめぐる政策過程が変化したことを説明する。制度レジームのうち政党システムと選挙制度は、政治アクターのインセンティブに作用し、政権構造は政策過程に作用すると捉える。そして政党の政策選好は、政党リーダーが一般議員から合意を得ることによって形成されるという簡素な政党組織モデルを想定する。制度レジームの制約の中で、昇進を追求する政党リーダーと再選を求める一般議員の選好を析出し、政権構造によって合意形成のパターンが異なることを示す。

3.1 選好形成の理論的背景

まず本稿では選好形成を、アクターが何を望み、何を追求するのかを決定する過程と捉える。アクターの選好に対する仮定には、大きく2つのアプローチがある。一つはアクターの選好は所与であり外生的なものと捉えるアプローチである。もう一つは、制度によって選好が形成されると考える立場である。慣行や規範のように非公式な制度を含め、選好は内生的なものと捉えるアプローチである³⁵。

アクターの選好を外生的なものと捉えるアプローチの代表は、合理的選択制度論である。合理的選択制度論では、基礎的な選好と制度による構造的制約から生じる戦略的な選好とを区別する。基礎的選好とは、厚生や効用の最大化、権力への一般的な欲求を指す。これに対して制度の拘束のもとで他のアクターとの相互作用から生じる戦略的な選好がある。本稿でも、基礎的選好と戦略的選好を区別して考える。

合理的選択制度論は合理性の仮定を設けることで、明示的かつ客観的に因果効果をはかる利点をもつ。しかしながら一方で、合理的個人の目標・選好をいかに特定するかという点や、何が合理的かは文脈依存적である点は軽視されてきた³⁶（建林 1999、待鳥 2003:37）。

アクターの選好を仮定するもう一つの代表的なアプローチは、歴史的制度論である³⁷。歴史的制度論では、アクターは自分自身のアイデンティティや自己イメージ、そして何を選好するのかを内生的に形成すると捉える（Hall and Taylor 1996:937-42）。選好は内生的に形成されるという考え方からは、選好と利益は同義ではなく、人々はこれまでの選択を評価す

³⁵ 2つのアプローチは、個人の合理性という単純で少数の仮定から政治現象の一般化を導く演繹的推論と、アクターが制度との相互作用を通して、目標への戦略を変化させていく帰納的推論のどちらの方法をとるかの違いという見方もできる（加藤 1994）。

³⁶ 個人の効用最大化という合理性の枠組みの中で、過去の経験や社会的な相互作用に外延を広げて選好に与える影響を理論化したものに Becker(1996)がある。

³⁷ 歴史的制度論という呼称には、国家論をはじめとする構造的制度論を含む広義の解釈と含まれない狭義の解釈があつて混乱を招くため、河野（2002a）建林・曾我・待鳥（2008）ではそれを用いないとしている。ここでは選好が内生的に形成されることを採用するアプローチを総称して歴史的制度論とする。

ることによって選好を発見していくと捉える (Wildavsky1987:3-8)。

歴史的制度論では、現状の問題点と解決策に対する解釈が選好形成において重要となる。なぜならアクターの選好は、自らの置かれた状況と世界を解釈する過程を通じて発展するものだからである (Somers1996:70-75)。解釈や信念が及ぼす作用は時代によって一定ではなく、経済の繁栄期よりも低迷期に大きな影響を及ぼす (Hall2005 : 152)。

これら二つのアプローチの利点と問題点は以下のようにまとめられる。合理的選択制度論の優れた点は、第一に理論的明瞭さと体系性をもつこと、第二にアクター中心のミクロの政治過程を理論的に説明できること、第三に制度変化を説明できること、第四に比較政治学への応用可能性をもつことである (建林 1999)。

これに対して歴史的制度論の利点は、政策決定者が単に様々な制約要因の中で決定を下す側面だけでなく、政策をつくりだす点にも関心を払うところにある (Hall1989)。また、歴史的経緯から必ずしも合理的とはいえない決定を説明できることも強みである。合理性からは説明できない現象として、第一に過去の歴史的経緯が現在の状況を制約する経路依存性がある。第二に相手が自分の行動に関して持つ予測と、自分が相手の行動に関して持つ予測とが収斂していく手がかりになるフォーカルポイントがある (Schelling1960=2008)。過去の歴史や文脈を重視し、人々の価値や解釈を分析対象に含めた歴史的制度論の利点は、そのまま合理的選択制度論が見過ごす点となる。

一方で歴史的制度論は、歴史や文化を分析に取り込むことを推奨する立場ゆえに、制度の概念が拡散する問題点もある。また、歴史的経緯に正確であろうとするあまり、考えられるすべての要因を列挙し、その中から都合のよいものを事後的に選択する恣意性への批判もある (河野 2002b : 119-125)。合理的選択制度論と対比してみると、歴史的経緯が制度に与える影響の体系的な理論枠組みが存在しないことも批判の対象である (河野 2002a:55-6)。

各アプローチの利点と欠点は次のようにまとめられる。リックバックらは比較政治学の主要な文献を題材に、利益、制度、アイディアの各アプローチを、合理主義、構造主義、文化主義としたうえで、その特徴とコアな信奉者が陥る理論的欠落を次のように指摘した (Lichbach and Zuckerman1997 : 253-8)。合理主義者は一般化を指向するが、物質主義に陥り価値と文脈を見落とす。構造主義者は類型化を指向するが、決定論に陥り行為と志向を見落とす。文化主義者は詳細な叙述を指向するが、理想主義に陥り選択と制約要因を見落とす³⁸。

本稿では、制度変化に対するアクターの合理性に基づく分析を行うため、広い意味で合理主義のアプローチを採用する。同時に本稿では、アクターは特定の制度レジームのもと、基

³⁸ リックバックらによる三つの理論的潮流に関する紹介は小野 (2001 : 32-42) を参照。

礎的選好を満たすために最も役立つアイディアによって戦略的選好を形成し、合意調達をはかるという枠組みを想定する。合理主義者が価値と文脈を軽視するという問題点に、制度レジームとアイディアを組み入れることで、不確実性の下での政策選択をより正確に捉えようとするものである。

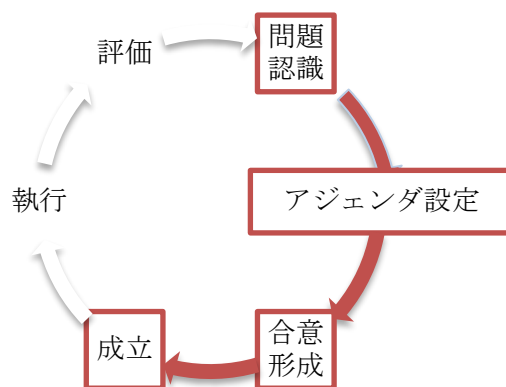
次節では本稿が主題とする負担増政策に関する政党の政策選好について、分析枠組みを提示する。

3.2 分析枠組み

まず、本稿で扱う負担増政策を公共政策の成立過程に位置づけ、分析の射程を明らかにしておく。ここで公共政策とは、「社会で認識された公共の問題を解決するための、解決の方法と具体的手段」(秋吉他 2015:26) と定義し、公共政策の内容とその成立過程に注目する。

公共政策の成立過程は図 3.1 で示すサイクルのような流れと捉えることができる。公共政策はまず、社会にある様々な問題を発見することからスタートする。次にこの問題が政策決定にかかわる関係者の間で、解決すべき議題として挙げられるアジェンダ設定が行われる。その後、アジェンダに挙げられた政策課題とその解決策に対して合意が形成されると政策は成立し、執行、評価が行われる。そして政策評価をもとにして、再び問題認識が形成されることになる。もちろんこのような公共政策のサイクルは理想形であり、問題認識があってもアジェンダ設定に至らない場合もあろうし、合意形成に失敗するケースもある。

図 3.1 公共政策のサイクル



(Howlett2011:Figure2.1 をもとに筆者作成)

ここではこうした公共政策のサイクルの中でも、問題認識からアジェンダ設定までは主として政治エリートによって担われると考え、アジェンダ設定から成立までを立法府での多数派形成とみなす。前者は制度レジーム下における政党リーダーの政策選好に注目

することで説明し、後者は一般議員からの合意調達に着目する。したがって本稿では、問題認識から成立に至る過程を分析射程とする。

次に本稿の分析枠組みである。まず本稿では、政党の定義を「選挙に際して提出される公式のラベルによって身元が確認され、選挙を通じて候補者を公職に就けさせることができるすべての政治集団」(Sartori1976=2000:111)とおく。政党システムの定義は「政党間で展開される競争や協力の相互作用の全体構造」とする。

そもそも政党の目標を得票最大化や政権獲得という少数の単純な仮定をもとにして政策帰結を導くならば、負担増政策は常に先送りすることが合理的となる。増税のように有権者に直接的な負担を課す政策は不人気であり、選挙で勝利して政権を獲得しようとする政党は、これを避けることで有権者からの支持をつなぎとめられるからである。

しかし実際には、有権者に直接的な負担を課すような政策は、諸外国でも日本でもしばしば実施されている。このような現象は政治学の理論枠組みから、どのように説明できるのだろうか。

本稿では、政党を単一アクターとみなすのではなく、政党リーダーと一般議員からなる簡素な組織と捉える。そして政党リーダーが一般議員から合意調達することにより、政策が成立すると考える。

ここでは合理的選択制度論の問題点である、何が合理的かは文脈依存的である点を補完するために、制度レジームによる拘束と、問題の所在と解決策を提示する政策アイデアを明示的に分析に取り込む。これは利益、制度、アイデアの単なる折衷を行うのではなく、政治アクターの合理性には短期的な利益追求だけではなく、制度レジームの拘束のもとで自らのアイデンティティを確認し、中長期的な利益を追求する行動も含まれると考えるからである。合理的選択制度論の利点である明晰な因果的推論が損なわれる欠点を伴うが、利益、制度、アイデア相互の関係を明らかにすることで、現実の事象により接近した説明を目指す。したがって本稿の主張は一般理論の構築ではなく、ある制度レジームのもとでアクターがどのような戦略を用いて合意形成を行うのかという、成立パターンの違いを示すことにある。以下、簡素な政党組織モデルを用いて本稿の分析枠組みを提示する。

3.2.1 政党の政策選好

政党の政策選好には2つの分析レベルが考えられる。一つは政党を単一アクターととらえるものであり、もう一つは政党を組織として捉えるものである。政党システム論は政党を単一アクターとみなして、政党間の競争と協力のパターンを分析する。これに対して政党組織論では、政党は党首をトップとして、幹部議員、一般議員、党員などから構成される集合体であるとみなす。この場合、政党の政策選好は、政党が組織として意思決定を行うことで

形成されると捉える。

本稿では、政党の政策選好は、政党リーダーが一般議員から合意調達することで形成されるとみる、簡易な政党組織モデルを想定する。ここで政党リーダーとは党首をトップとした政党幹部のことであり、一般議員とは幹部の役職に就いていない議員を指す。

ここで政党を構成するメンバーを政党リーダーと一般議員とに分ける理由は、両者の基礎的な行動目的に違いがあると考えからである。委員会中心主義の米国で 6 つの委員会の共通性と相違を明らかにしたフェノは、議員の行動目的には、再選、議会での影響力行使、良き公共政策の実現があることを見出した (Fenno1973:1)。再選・昇進・政策の三要素である。再選しなければ昇進も政策の実現も有り得ないことから、再選が他の二つを優越するという仮定が置かれることもある (河野 1995、建林 2004、斎藤 2010)。とくに当選回数の低い一般議員は、選挙基盤が不安定であることも多いため、再選することが昇進や政策実現の前提条件となるであろう。

しかし当選回数が高く選挙基盤の安定した政党リーダーにとっては、再選は所与のことであり、再選指向は潜在化する (伊藤 1996)。政党リーダーにとっては、党内で高い地位を確保して、政治への影響力を強めることを重視するであろう。したがって本稿では基礎的選好として政党リーダーは昇進を目的に、一般議員は再選を目的に行動することを前提とする。

次に政党リーダーが一般議員から合意調達することで、政党の政策選好が形成されるとする本稿の分析枠組みの前提について説明する。議会制民主主義の国では、政党リーダーがある政策を目指したとしても、議会内で支持する同志がいなければ実現できない。したがって一般議員からの合意を得られるかが重要な鍵となり、政権政党の場合、死活的な問題となる。政党リーダーにとって合意調達の容易さは、政党がどのような組織であるかに依存する。政党執行部の権力が強い中央集権的な政党では、政党リーダーの決定に一般議員は従順に従うであろうが、一般議員が自律性をもち執行部のコントロールを受けない場合、合意を得るのは困難となる。

政党の政策上の近似は、凝集性と捉えられる。政党の凝集性は、政党の成り立ちとともに執政制度や選挙制度によって規定される。たとえば地方の有力者を起源とする幹部政党は議員の自律性が高く分権的な党組織を形成するが、普通選挙が導入され社会主義政党が発達する中で誕生した大衆組織政党では、集権的で結束力の高い政党組織を構築する。また議院内閣制と比べ、二代表となる大統領制では、政党の凝集性が低くなるだろう。ここでは選挙制度に注目し、政党執行部が候補者の選定にどの程度決定的な役割を持つのかによって、候補者個人投票 (personal votes) と政党投票 (party votes) の強さを測るシュガードらの研究を参考にする (Shugart et al.2001)。

候補者個人投票か政党投票かを構成する要素は3つあり、得票の構造、投票方法（名簿、記名）、選挙区定数である。政党投票が最も高いと考えられるのは、拘束名簿式比例代表制であり、名簿作成に候補者個人投票の要素が入るにつれ、政党投票は弱まる。一方で候補者個人投票が最も高いのは、1993年まで日本で採用されていた中選挙区制である。小選挙区制は記名投票システムの中で候補者個人投票が最も弱い制度に位置づけられるが、英国やカナダのように政党が候補者選定に主体的な役割を果たすほど個人投票の要素が弱まるとする。これらのことから、候補者個人投票の要素が強い選挙制度ほど、政党の凝集性は低く、政党リーダーは一般議員から合意を得るのが困難になるという推論が働く。

したがって凝集性の低い政党では、政党リーダーが何らかの規律を働かせて、一般議員を政党リーダーの決定に従わせる必要が生じる(Hazan2003,2011)。政党リーダーは制度レジームの制約の中から政策選好を形成し、一般議員の合意を得るために政党の凝集性を利用するか、強制的な規律を働かせるのである。

以上のように選挙制度は、政党組織における政党リーダーと一般議員との関係に影響を与える。日本の事例に即してみれば、個人投票の要素が高い中選挙区制では政党執行部の力は弱く凝集性は低い。したがって政党リーダーは、一般議員の合意を得るために規律を強化する。これに対し小選挙区制のもとでは政党投票の要素が強まり、凝集性が高まることによって政党リーダーは一般議員からの合意を得やすいと想定される。

岡澤憲英によると政党間競合と政党内競合には異なる論理と構造があるという（岡澤1988:110-112）。政党間競争は、政権の獲得を目的として政党単位で競い合い、有権者が判断を下す。これに対し、政党内競合は党内主導権の獲得を目的として政党内の個人や集団が競い合い、プロの政治家やセミ・プロの活動家によって実質的な決定を行う。そして政党内競合のあり方は政党間競合に影響を及ぼし、逆に政党間競合によって政党内競合も左右される相互作用をもつという。本稿でもこのような相互作用に着目して分析を行っていく。

3.2.2 政党リーダーの選好

本稿では政党リーダーの目的を昇進と仮定した。そして政党リーダーの政策選好は選挙制度と政党システムによる拘束から形成されると捉え、理論枠組みを述べていく。

3.2.2.1 選挙制度によって規定される選好

選挙制度は投票を議席数に変換する装置であり、政治家の選出に直接作用する制度である。政治家は選挙制度によって、どのような有権者の選好を重視して行動するのか影響を受ける。

選挙制度の中でも選挙区定数は、競争のルールを規定する重要な変数である。定数1の小

選挙区制の下で、候補者は過半数の支持を得ようと組織化されない有権者に向かう。これに対して定数が2以上の大選挙区制の下では、組織化された有権者の支持へと向かうだろう。1993年まで続いた日本の中選挙区制（SNTV）は、通常定数が3から5の相対多数制であり、一般議員は再選のチャンスを最大化するために私的財の割り当てを得ようとするのに対し、党の執行部を構成する政党リーダーは党の集合財のために働き、政治的必要により自民党の伝統的な私的財、公共財の比率を調整した（ラムザイヤー・ローゼンブルス 1995:48）。そして公共財の確保のためには一般議員が反発しても、政党リーダーは規律を働かせて党の決定に従うように強制した³⁹。政党リーダーと一般議員の行動目的が異なるとするラムザイヤーらの前提は、本稿の分析枠組みと親和性が高い。これに対し1996年から導入された小選挙区比例代表並立制の下で、小選挙区を中心に議席を争う政党のリーダーは、有権者から過半数の支持を得るために中位投票者の意向に敏感になると考えられる。一方で小選挙区での当選が他党との選挙協力なしには困難である小政党にとっては、比例区で得票するほうが重要である。このような小政党のリーダーは、組織化された有権者の支持に向かうであろう。

また選挙制度改革は、有権者の政策選好にも影響を及ぼす。有権者は単純に増税に反するのではなく、制度レジームの中で戦略的に選好を形成すると仮定する。ここではアイバーセンとソスキスの議論に基づき、所得階層でみた中間層が政策決定に重要な役割を果たし、中間層の選好が選挙制度によって変化することに注目する（Iversen and Soskice 2006）。アイバーセンらの主張は、小選挙区制の下で中間層は税負担の軽くなる中道右派を選好し、小さな再分配を志向するというものである。一方、比例代表制の下では中間層の支持する中道政党が左派政党と連合することで富者から搾取可能であるため、中道左派が支配的となり大きな再分配を志向することを理論と実証から示した。

日本の事例に照らせば、中選挙区制から小選挙区比例代表並立制への選挙制度の変化は、二党制に近い政党システムをもたらす。アイバーセンらの枠組みに基づく、中間層は税負担を軽くする中道右派を選好し、再分配を小さくすることを望む。逆進的な消費税は、再分配を小さくするものであり、二党制のもとで中間層は消費税を支持することになる⁴⁰。

³⁹ 選挙制度改革前後の議員の造反を分析した濱本は、中選挙区制より小選挙区比例代表並立制のほうが、政党の凝集性が高いと考えられるにもかかわらず、造反が多いことを示す（濱本 2015b）。派閥による規律が弱まる中で、政党執行部による規律が高まるのか、政党の凝集性を高める方向にすすむのか、検討する必要性を指摘する。

⁴⁰ アイバーセンらは、欧州で一般的な政党を念頭に置き、右派政党と左派政党の政策位置が固定的であることを前提にしている。しかし、日本の消費増税の事例に関する限り、二大政党である自民党と民主党の政策位置は固定的でなく、むしろ機会主義的に変化している。したがって本稿では、政党が中間層の支持を得ようと政策位置を変化させることを前提に置く。

中選挙区制から小選挙区を中心とする選挙制度への改革によって、二大政党の政党リーダーは有権者からの支持を獲得するため、個別利益ではなく中位投票者の利益に沿う政策選択を行うと考えるのである（Estévez-Abe2008, Rosenbluth et al. 2010）。選挙制度と再分配政策との関係は表 3.1 のようにまとめることができる。

表 3.1 選挙制度による所得中間層の選好と再分配政策

選挙制度	代表利益	所得中間層の支持する政権	再分配政策の帰結
小選挙区制	広い	中道右派	小さい
比例代表制	狭い	中道政党が左派と連携	大きい

（Iversen and Soskice 2006 をもとに筆者作成）

3.2.2.2 政党システムによって規定される選好

政党リーダーの政策選択は、選挙制度によってどのような有権者の選好を重視するかに加え、政党間の競争も考慮してなされる。選挙制度は政党システムを規定するが（デュベルジェ 1970）、政党システムそれ自体が政党の戦略的行動を規定するのである（ダウンズ 1980）。政党リーダーは政党システムによって規定される政党間競争の中でアイデンティティを認識し、選好を形成する。ここで政党リーダーが認識するアイデンティティとは、政権担当可能性と想定する。政党リーダーは、所属政党が将来政権を担当する可能性がどの程度あるのかを念頭において行動すると考える。政権担当の予測を最も端的に示す指標が政党システムだからである（建林 2004：41）。

すなわち現在野党でも、二大政党制の下では支持拡大や与党の失政により、次の選挙で政権を獲得する可能性をもつ。したがって、政党リーダーは政権担当可能性を認識する。一方で、多党制や一党優位制のもとで他党との連立によっても政権を担う可能性が極めて少ないと認識する政党は、政権担当可能性を考慮せずに政策を形成する。政権担当可能性は計測困難な変数であるが、現有議席と政党システムによって政治アクターが予想するものであるとここでは想定する。

・日本の政党システム

次に日本の政党システムについて考察していく。サルトーリの政党システム論に基づく、少なくとも 1993 年以前の日本の政党システムは一党優位制に分類される（Sartori1976=2000:323-337）。サルトーリは一党優位の条件として、第一に有権者の安定、

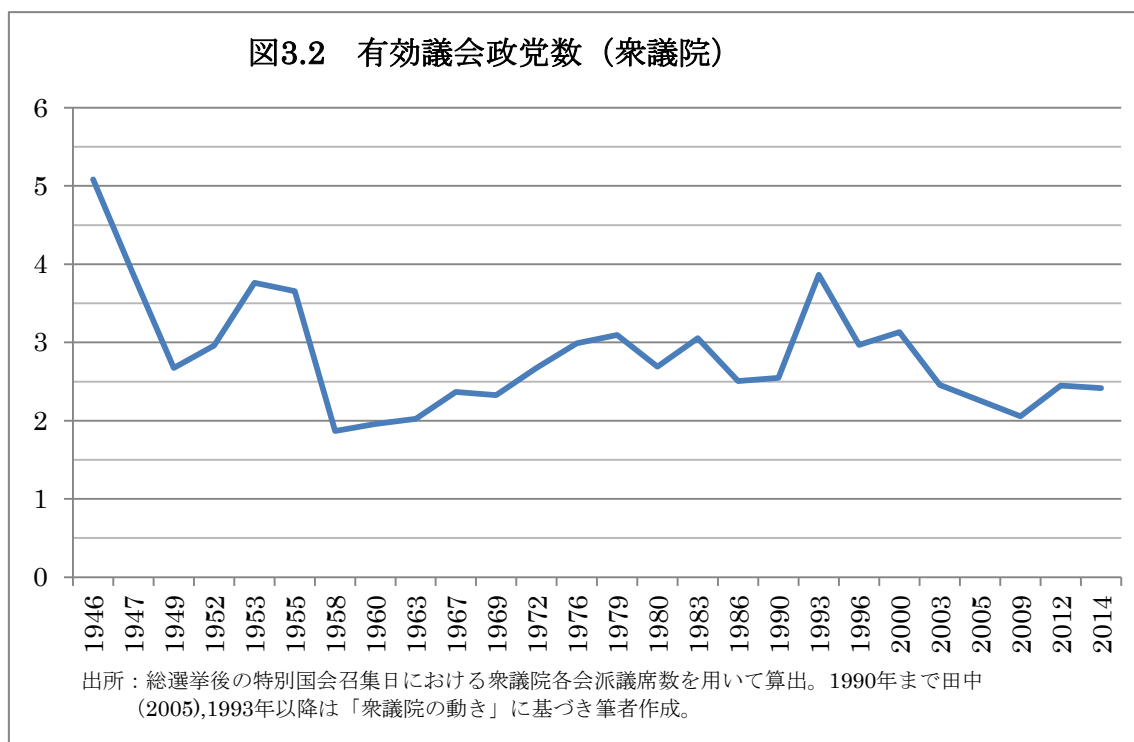
第二に絶対多数議席の獲得、第三に第一党と第二党の差が大きいことを挙げ、目安として三回連続して絶対多数議席を確保することを挙げた。ペンペルらも一党優位の条件として、数の上で支配的であり、交渉上において支配的な位置を占め、時間的にも長期の支配を行い、公共政策のアジェンダ設定に強い影響をもつことを挙げる(ペンペル他 1994)。本稿では一党優位制の定義を「複数政党間で競争が行われているにもかかわらず、1 政党が継続して投票者の多数派の支持の下で絶対多数議席を獲得し、事実上、政権交代が起こらない政党システム」(川人他 2011:90-91) とする。

それでは日本の政党システムの変容はどのように捉えられるだろうか。政権交代の有無に着目するならば、1993 年非自民連立政権の誕生によって一党優位制は崩壊したといえる。しかし 1994 年の時点でペンペルが「一党優位制が日本政治から消滅したとみるべきかどうかは、もう少し長期の観察を必要とする」(ペンペル 1994:12) としているように、自民党は 1994 年 6 月自社さ政権の誕生によって政権に復帰してから 2009 年に民主党が政権を奪取するまで引き続き政権を担ったことから、2009 年まで一党優位は継続していたとみることもできる⁴¹。

政党システムをはかる指標として、政党の規模を考慮に入れた有効政党数がしばしば用いられる。図 3.2 は衆議院の有効議会政党数であるが、これによると小選挙区比例代表並立制を導入した 1996 年以降、2009 年まで有効議会政党数は約 3 から 2 に減少していることが読み取れる⁴²。

⁴¹ 制度改革に対する政党の適応が政党システムの変化を制約するため、1990 年代半ば以降は自民党一党優位に回帰しつつあるという見方にメア・阪野 (1998) がある。

⁴² 有効議会政党数は各党の議席率を 2 乗して合計した値の逆数である。選挙における政党システムをはかる場合には、各党の得票率を 2 乗して合計した値の逆数を用いる。これについて詳細は川人他 (2011:122-4) 参照。



二党制の条件は、第一に2つの政党が絶対多数議席の獲得を目指して競合していること、第二に二党のうち的一方が議会内過半数を獲得すること、第三に過半数を得た政党が単独政権を形成すること、第四に政権交代の可能性があること、である（Sartori1976=サルトリ 2000:314）。これに照らして日本の政党システムはどのように位置付けられるだろうか。表3.2は衆議院における第一党と第二党の議席率の推移である。

表 3.2 衆議院第一党と第二党の議席率

選挙年	第一党議席率	第一党	第二党議席率	第二党	議席率の差
1958.5.22	0.61	自民党	0.36	社会党	0.26
1960.11.20	0.63	自民党	0.31	社会党	0.32
1963.11.21	0.61	自民党	0.31	社会党	0.30
1967.1.29	0.57	自民党	0.29	社会党	0.28
1969.12.27	0.59	自民党	0.19	社会党	0.41
1972.12.10	0.55	自民党	0.24	社会党	0.31
1976.12.5	0.49	自民党	0.24	社会党	0.25
1979.10.7	0.49	自民党	0.21	社会党	0.28
1980.6.22	0.56	自民党	0.21	社会党	0.35
1983.12.18	0.49	自民党	0.22	社会党	0.27
1986.7.6	0.59	自民党	0.17	社会党	0.42
1990.2.18	0.54	自民党	0.27	社会党	0.27
1993.7.18	0.44	自民党	0.14	社会党	0.30
1996.10.20	0.48	自民党	0.31	新進党	0.17
2000.6.25	0.49	自民党	0.26	民主党	0.22
2003.11.9	0.49	自民党	0.37	民主党	0.13
2005.9.11	0.62	自民党	0.24	民主党	0.38
2009.8.30	0.64	民主党	0.25	自民党	0.39
2012.12.16	0.61	自民党	0.12	民主党	0.49
2014.12.14	0.61	自民党	0.15	民主党	0.46
2017.10.22	0.61	自民党	0.12	立憲民主党	0.49

(出所：図 3.2 と同様。2017 年は衆議院院内会派所属議員 2017 年 11 月 1 日

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryō/kaiha_m.htm の数値

最終アクセス日 2017 年 12 月 21 日)

これによると 1993 年から 2005 年まで、自民党は絶対多数議席を獲得できていない。しかし、それは 1970 年代の与野党伯仲期にもみられることである。1970 年代、自民党は無所属議員を懐柔することで過半数割れの危機を乗り越えたが、1994 年以降は他党との連立

を選択したことが違いである⁴³。第一党が絶対多数議席に及ばない場合、政党システムの観点から重要であるのは、第二党との議席差である。55年体制の下で第二党であった社会党は、自民党の退潮した分だけ議席を獲得したのではなく、むしろその時々で公明党、民社党、共産党などが議席を伸ばしており、社会党は自民党にとって政権を脅かす存在ではなかった。

これに対して1996年から導入された小選挙区比例代表並立制は、第二党の地位を押し上げる効果をもたらす。小選挙区制では二党制、比例代表制では多党制をもたらしやすいというデュベルジェの法則は、本来選挙区レベルで成立ものであるが、地域的な争点が少ない日本では、全国レベルでも概ね合致する結果となる。小選挙区と比例代表との重複立候補が可能で、小選挙区での惜敗率によって比例代表の当選順位が左右される選挙制度は、小選挙区では二大政党が競合し、比例代表では多数の中小政党が存続する結果となった。換言すると、政党間の競合という観点からは二大政党制に近いものの、比例で生き残る有意政党が存在する点では多党制の要素もあるといえる⁴⁴。

このように二つの要素を併せ持つ日本の政党システムについては、政治学者の中でもいくつかの見方がある。例えば高橋進は、二大政党だけでなく小政党も存続していることからこれを「二大政党優位の多党制」と形容した（高橋 2008:201-2）。ショッパは政党システムの変化は経路依存的であり、古いシステムの残余から新しいシステムが生じるために、有権者の選好や社会的亀裂に合致しないことがおこると指摘する（Schoppa2011）。そして「護送船団式」資本主義を統括した一党優位制から新自由主義政策をめぐる二政党の競争へ変化したとみる。同様に野中尚人は、政策面での乖離が小さい自民党と民主党が政権の座をめぐって対立する構図を「穏健な二大政党制」と捉えた（野中 2011 : 268-289）。これに対して岩崎正洋は「日本の政党システムが一党優位政党制であったとして、同時に、二党制と多党制の特徴がみられ」「選挙制度が混合型である場合には、各制度がそれぞれ異なる政党システムの形状をもたらす可能性」を指摘する（岩崎 2011:323）。建林正彦は「多党制化への揺り戻しを伴う不安定な二大政党制化」とみる（建林 2017:29）。

一方で増山幹高は、1996年から2012年まで6回行われた小選挙区比例代表並立制の選挙制度の効果を、小選挙区の当選者と次点、次々点の候補者の得票率、有効候補者数の分布から分析した。その結果、2009年まで二大政党による競争が小選挙区では定着したものの、2012年には民主党分裂と第三極台頭により、1996年と同様の状況に戻ったと指摘する（増

⁴³ ただし1983～1986年、自民党は新自由クラブと連立政権を組んだ期間がある。

⁴⁴ 選挙制度改革後も日本で新たな政党システムの制度化が進まない要因を、国政とは異なる地方政治の競争に注目した研究として砂原（2017）、参議院や地方政治という複数アリーナにおけるマルチレベルの競争に着目したものとして建林（2017）がある。

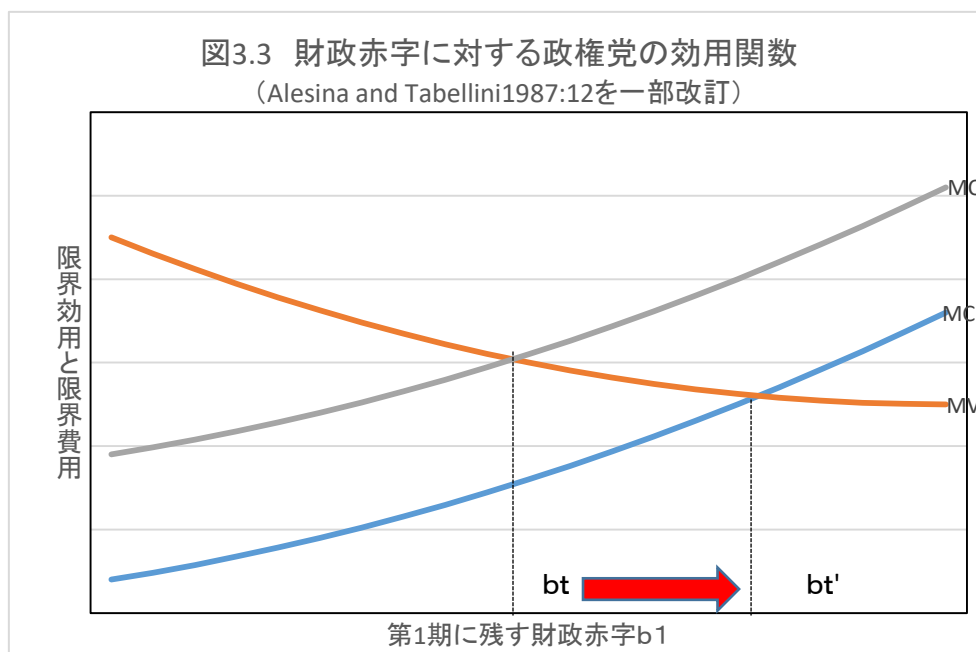
山 2013)。

以上のことを踏まえ、本稿では日本の政党システムを、1955 年以降 1993 年までは自民党による一党優位制、1993 年以降一党優位制が崩壊し、二大政党制に近い政党システムが形成されるようになったと捉える。2012 年には自民党が政権復帰し、2014 年と 2017 年に連続して絶対多数議席を獲得したことから、自民党による一党優位制が復活したとみるべきかは、もう少し経過をみる必要があるだろう。

・ 政権担当可能性による政党リーダーの選好形成モデル

本稿では政党システムによって政党リーダーが政権担当可能性を考慮して選好を形成するというモデルを構築するにあたり、次のような先行研究を用いる。アレッジーナとタベリニは、米国を念頭に二大政党間で債務を押し付けあうフォーマルモデルを提示し、政権が再選されない可能性が高いほど、後継の政府に大きな財政赤字を残し、政府債務が高まることを示した (Alesina and Tabellini1987)。これは政権交代する二大政党は、次の政権の政策を拘束しようと財政赤字を戦略的に使うことを明らかにしたものである。本稿ではこのモデルを援用し、政権政党が政権担当可能性の変動によって、財政赤字に対する選好を変化させることの説明を試みる。

アレッジーナらのモデルの要点は図 3.3 に示すように、政権党は再選される可能性が低くなると、将来に借金を残す限界コストが低くなり (MC')、コストを内部化しなくなることにある。つまり再選可能性が低くなると、各政権が後継者に残す借金は大きくなる (bt') (Alesina and Tabellini1987:13)。反対に、再選可能性が高まると、政府の借金が将来の公的消費を減少させるために限界コストが高まり、政権は借金を小さくしようとする。再選確率 P に影響を与えるのは、経済危機、自然災害、スキャンダルなどの重大事件や、選挙制度などが考えられる。小選挙区制は政権交代がおこりやすい仕組みであるため P を押し下げる働きがあるといえる。



日本の事例に照らせば、自民党一党優位制は、再選確率が1であり、政党リーダーは財政赤字のコストを高く認識し、財政健全化を選好するインセンティブが埋め込まれていた。次の政権も確実に自らの政党が単独で担う以上、過度な財政赤字は政策の選択肢を狭めることになるからである。したがって一党優位制が崩壊すると、政党リーダーは政権担当可能性を従来よりも低く見積もり、負担増政策への選好を弱めることになる。

尚、一党優位制は各国の選挙サイクルや上院の意味づけが異なる中で、優越性の基準を客観的に測定する問題を解決できていないため、政党システムを比較するモデルとしては有用ではないという見方がある（建林、曾我、待鳥 2008:138, 159）。しかし本稿では、一党優位制という政党システムがアクターの選好と戦略的な行動を規定し、政策帰結に影響を与える重要な変数であると考ええる。

またこのモデルは政権党の戦略的行動を説明するものであるが、同様のロジックから、野党が財政健全化を志向する説明も可能である。野党の政党リーダーが将来の政権担当可能性を認識することで、財政赤字を嫌い負担増政策に取り組むと考えられるからである。日本の事例に照らすと、1996年小選挙区比例代表並立制の導入により、政権交代がおりうる二大政党制に近い政党システムが形成されたことは、二大政党の一翼を担う民主党にも政権担当可能性を認識させる。自民党と民主党の二大政党はメディアアンボーターの支持獲得に向けた政党間競争を行うことになり、民主党リーダーは野党でありながら、負担増政策に

取り組むと考えられるのである⁴⁵。

さらに二大政党はメディアンボーターの支持を競い合おうと行動するため、ダウنزの政策空間モデルが想定する状況があてはまる（ダウنز 1980）。一方の政党が負担増政策に消極的である場合、もう一方の政党は逆に積極的な政策を打ち出して支持拡大を狙うと考えられる。例えば自民党が消費増税に消極的であるとき、民主党はそれを進出可能な政策空間と認識し、消費増税に積極的となるという政党間競争である。

これまで野党がなぜ選挙での不利が予想される負担増政策を打ち出すのかについて、管見の限り理論的な説明は提示されてこなかった。野党時代に反対していた政策でも、与党になったら合意形成を大切にして与党の責任を果たすという「与党の責任論」（新川 1999:201）による説明では、与党になった場合の政策変化は説明できるが、野党が負担増政策を提起することの説明にはならない。また与党を経験したことによって増税を主張する政党が増えたとする見方（豊福 2014, 2015）も、2004 年参院選マニフェストに年金目的消費税を打ち出した民主党のように、与党を経験していない野党がなぜ増税を提起するのかを説明できない。すなわち、与党になったから負担増政策を支持するようになるのではなく、本稿では与党であっても野党であっても、政権担当可能性が高くなると財政健全化を考慮して政党間競争の中から政策選好を形成すると考えるのである。

3.2.3 一般議員の選好

次に一般議員の政策選好について分析枠組みを検討する。一般議員の目的は再選にあり、再選を直接左右するのは選挙制度である。本稿では選挙区の大きさと集票活動の主体が政党中心か候補者中心かによって、一般議員がどのような有権者の利益を代表しようとして政策選好を形成するのかをみていく。

前項でみたように、選挙制度は政党リーダーの政策選好を規定するが、政党リーダーが昇進のために党全体の議席増を目指すのに対し、一般議員にとって重要なのは自分の当選である。

日本の事例を用いて、福祉国家と選挙制度の関係を上げたエステベス・アベは、政府タイプ（多数、連立、少数）、個人投票の強さ、選挙制度（小選挙区、大選挙区）の三要素

⁴⁵ 上川は民主党政権が過大なマニフェストを掲げて失敗したのは、自民党一党優位制に起因するとみる。自民党一党優位制は優位政党の包括政党化や野党の現実主義欠如、官僚の政治化を招き、野党であった政党が政権を担うことを困難にするという（上川 2013、Kamikawa 2016）。本稿では次も確実に政権を担当するという意味での一党優位制は 1993 年に崩壊したと捉えており、民主党のマニフェストも政党間競争による所産と考える。実際、民主党のマニフェストは 2003 年衆院選、2004 年参院選、2005 年衆院選と政権担当可能性を考慮し負担増政策も盛り込んでいる。

によって、社会保障政策に相違があることを示した(Estévez-Abe 2008)。エステベスによると、小選挙区制で強い政党規律をもつ単独多数政権は、あらゆる政策を実行する力を持つにもかかわらず、選挙でバックラッシュを強く受けるため、増税などの不人気政策が最も困難になるという (Estévez-Abe 2008:60-62)。

ここではエステベスの研究を参考に、選挙区定数と個人投票の強さをもとに、各政党の一般議員がもつ選好について述べていく。

まず選挙制度としては、選挙区定数である。定数1の小選挙区制では過半数の有権者から支持が必要となるため、組織化されない有権者が重要で、地理的ターゲティングが有効となる。逆に定数の大きい選挙区では、組織化された有権者からの支持が当落を左右し、支持者に集中的な便益が及ぶ政策が求められる。

次に集票行動の主体が候補者本位なのか、政党本位なのかである。候補者個人投票の場合、有権者は候補者個人への評価をもとにして投票を行うため、候補者も選挙区への利益誘導を行おうとする。これに対して政党投票の場合、有権者は政党への評価を基準に投票するため、候補者は政党の政策を中心に訴えようとする。

選挙制度と個人投票の強さについては、国レベルでの比較だけでなく一国の制度変化の影響も観察することができる。日本で衆議院の選挙制度が中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に変化したことは、全体として候補者個人投票から政党投票にシフトすることが予想される。しかし同じ選挙制度の下でも、政党によって対応や戦略は異なる。すなわち小選挙区比例代表並立制の下で、政党は小選挙区と比例代表のどちらを主体として選挙を戦うのか、また集票行動において候補者個人投票と政党投票のどちらを中心とするのかは、各党の支持者の分布や保有する資源によって異なることに注目する。

まず二大政党の自民党と民主党にとっては、小選挙区での当選が議席拡大のために最優先である⁴⁶。自民党は中選挙区制の下で後援会組織を発展させ、個人投票中心の集票行動を行ってきた経緯から、選挙制度が小選挙区制に変化した後も、そのシステムを利用し続けた(藤村 2012)⁴⁷。これに対して民主党は、小選挙区制の下で自民党に対抗するために結成

⁴⁶ 自民党と民主党が二大政党を構成していた時代を念頭に置く。

⁴⁷ 建林によると、中選挙区制の遺産として個人後援会組織があるために、選挙制度が変更されても歴史的経路依存性によって個人投票への依存が継続する可能性を認めたうえで、小選挙区に新たに参入する候補者にとって長期的には政党中心の集票行動のほうが低コストであるため、選挙制度の習熟とともに個人投票は淘汰され政党投票へと変化していくことを予想する(建林 2004:14)。一方、投票行動分析では、選挙制度改革後も有権者が政党投票と並んで候補者個人投票を重視する傾向に大きな変化はないという。その理由として「勝ち馬投票」や比例代表並立制による弱小政党の存続が非政党投票の基盤となること(三宅 1999:28)、候補者が当選するために必要なリソースを政党が提供できていない、或いは有権者が候補者を政党のイメージに重ねられていない可能性を指摘する(堤 2009)。

され、後援会組織のような個人投票を促す基盤が脆弱であるため、政党中心の集票行動とみなすことができる⁴⁸。有権者調査では、候補者個人投票を重視する有権者は自民党に投票、政党投票を重視する有権者は民主党に投票する傾向が高いことが実証されている（今井 2008）⁴⁹。

次に公明党、共産党、社民党については、大政党との選挙協力なしには小選挙区での当選が困難であり、議席拡大の中心は比例代表である。またこれらの政党はいずれも組織政党であり、政党中心の集票行動をおこなう。

各政党は主となる選挙区の定数と個人投票の強さに応じて、どのような有権者を対象に支持を集めようとするのだろうか。表 3.3 は選挙制度と集票行動からみた政党の分類である。

表 3.3 選挙制度と集票行動からみた政党のタイプ

集票行動の主体 政党が重視する選挙区	政党投票	候補者個人投票
小選挙区制 ・組織化されない有権者 ・接戦区へ地理的ターゲティング ・得票効率の高い分野に資源を集中	民主党 (英国型政党モデル)	自民党 (米国型政党モデル)
大選挙区制（比例代表制） ・組織化された有権者 ・地理的ターゲティングは低い ・支持者に集中的に便益	公明党、共産党、社民党 (北欧型政党モデル)	中選挙区制下の自民党

（出所：Estévez-Abe 2008:59 Table2.1, Cain et al.1987 をもとに筆者作成）

小選挙区制では組織化されない有権者が重要となり、接戦区にターゲットを絞ったり、得

⁴⁸ 民主党は自民党一党優位の下で、利益誘導や公職ポストなどの国家資源へのアクセスを制限されてきた「資源制約型政党」（上神・堤、2011）であり、自民党の利益誘導型政治に対抗することを存在意義とするために、政党中心の集票行動をとると考えられる。同党が 2013 年 2 月に採択した綱領に「既得権や癒着の構造と闘う」ことや「個人の自立を尊重」という文言が盛り込まれたことはこれらを裏付けるものである。

⁴⁹ 2003 年衆院選、2004 年 2007 年参院選データによる。池田も 2003 年 2005 年衆院選データを用い、マニフェストへの接触や評価により政党投票を促す効果が、自民党より民主党の方が高いことを示している（池田 2007：51-56）。

票効率の高い分野に資源を集中させたりすることで得票を最大化できる（建林 2004：193）。小選挙区を主体とし、集票活動の中心を政党に置く場合、組織化されない有権者に対して、政治家個人の裁量によらず資源配分しようとするだろう⁵⁰。これは政治家個人の裁量を認めないことで、利益誘導の回路を分断する狙いをもつ。一方で、小選挙区を主体に選挙を戦い、個人投票を中心とする政党では、組織化されない有権者に対して、政治家個人の裁量を残して資源配分しようとするだろう。前者は英国型政党モデルで民主党はこれに近く、後者は米国型政党モデルであり、自民党がこれに近い（Cain et al.1987）。

次に比例区や複数選挙区など大選挙区制を主体とし、政党投票を中心にする政党では、組織化された有権者に、政治家個人の裁量によらず集中的に便益を提供しようとするだろう。一方大選挙区主体で、個人投票中心の政党では、狭く組織化された有権者に、政治家個人の裁量に基づいて集中的に便益を提供しようとするだろう。この場合、前者は北欧など比例代表制をとる国に典型的な政党モデルであり、公明党、共産党、社民党はこれに近い。後者は中選挙区制下の自民党が該当するだろう⁵¹。

以上は選挙制度と集票行動から導かれる一般議員の政策選好であった。次項ではこうした政策選好に政策アイディアが注入されることを想定した枠組みを検討する。

3.2.4 アイディア

本稿の枠組みでは、昇進を目的とする政党リーダーが政権担当可能性を考慮し、経済財政運営を行ううえで問題の所在と解決手段を模索する状況を想定する。そして再選を望む一般議員の要求を考慮しながら合意を調達すると考える。しかし負担増政策の帰結を制度とアクターがもつ固有の選好から説明するだけでは不十分である。なぜなら現状の問題点と解決手段は多数存在し、アクターの認識によって採用する政策選択肢は異なるものになると考えられるからである。

公共政策の分析には、利益、制度、アイディアの3つのアプローチがある（内山 1998：41-46）。前項までは制度レジームの下でのアクターの利益を分析枠組みとして述べてきた

⁵⁰ 日本の場合、衆議院は小選挙区比例代表並立制、参議院は小選挙区と定数2から6（2016年）の大選挙区及び非拘束名簿式比例代表制である。ここでは政権選択に直結する衆議院を念頭におくものの、参議院においても二大政党は勝敗を左右する一人区を重視し、小政党は比例区や定数の多い選挙区に重点を置くことから、両院の選挙で当てはまる枠組みである。

⁵¹ 選挙制度改革前後の国会議員調査を用いて、議員が政策態度決定において政党からどの程度自律性を持つのかを分析した建林（2006）によると、自民党とそれ以外の政党で異なる傾向を確認している。自民党議員は一貫して政党から高い自律性をもつのに対し、自民党以外の政党は、選挙制度改革前には政党への依存度が高く、改革後には自律性を高めており、選挙制度改革が多数派政党と少数派政党で異なる効果をもつことを示唆する。

が、何が利益となるのかは必ずしも自明ではない。したがって本稿ではアクターの目的に最も役立つ手段を特定化する役割を果たすものとしてアイディアを捉える。

アイディアは利益や制度と比べ実態として観察しにくいものであるが、その源泉には専門知識がある。アイディアの政治では、同じ状況に置かれていても異なるアイディアをもつアクターは異なる行動をとると考える (Berman1998:33)。またアイディアの世界で重要なのは、何が正しいかではなく、何が正しいと信じられているかである (Friedman1970:4)。本稿でアイディアとは知識を源泉とする、政策の目的および手段に関する信念であり、アクター間での「共有された信念」 (Goldstein1993:11-2) と定義する。アイディアは本稿の主張である、連立政権下での多元的な政策軸による交渉を形成する源であり、そのような観点からアイディアがどのように政治アクターの支持を調達し、政策帰結に影響をおよぼすのかを明らかにする。

負担増政策を分析対象とする本稿では、2つのアイディアに注目する。第一に財政赤字を縮小する政策手段としてのアイディアである。これは政党リーダーがもつアイディアと想定する。第二に消費増税を政治アクター間で正当化 (justify) し、有権者に対して正統化 (legitimize) する手段として、その使途を一定の目的に充てる政策や、逆進性対策に用いられるアイディアである。これは再選を目指す一般議員を政党リーダーが説得するために用いられるものと想定する。これら二つのアイディアについて整理したものが表 3.4 と表 3.5 である。

表 3.4 財政赤字を縮小するアイディア

	問題の生じた原因 (現状認識)	解決手段	大蔵省・財務省との距離
構造改革派	歳出超過	財政構造改革法	近い
上げ潮派	デフレ不況	経済成長	遠い
増税派	歳入不足	消費増税	近い

表 3.5 消費増税を正当化するアイディア

消費税の使途

アイディア	政策目的	具体策
直間比率の是正	税収の安定性	所得減税
地方財源の確保	地方分権	地方消費税
基礎年金税方式	年金制度の安定、未納問題	年金目的消費税
消費税の社会保障目的税化	社会保障や年金制度の安定	基礎年金国庫負担引き上げ

社会保障の機能強化	現役世代への社会保障	子育て支援
-----------	------------	-------

歳出

アイデア	政策目的	具体策
国土強靱化	災害に強い国作り（防災、減災）	公共事業

逆進性緩和

アイデア	政策目的	具体策
簡素な給付措置	選別主義による低所得者の負担軽減	低所得者への給付
複数税率	低所得者の負担軽減、痛税感の緩和	生活必需品への軽減税率
負の所得税	市場メカニズムを通じた再分配	給付付き税額控除制度

租税政策のアイデアの源泉は、租税理論や財政理論を中心とした財政、経済、法律の知識にある。アイデアは経済危機などの非常事態に外部から強制的に注入されることもあるが、望ましい結論を導くために内生的に用いられることもある。その場合、どのような専門家の意見を聴取し、採用するのかは、政党リーダーや大蔵省・財務省の判断に委ねられる。

戦後日本の税制を規定したのは、占領下の非常事態に外生的にもたらされた 1949 年シャウプ勧告である。シャウプ勧告の基本的な考え方は、人々の担税力を示す指標として所得を選択し、課税ベースを可能な限り包括的に定義したうえで累進税率をかけるというものである。これにより公平・中立・簡素という税の基本原則を首尾一貫して実現することを目指した（金子 2000）。シャウプ勧告は、政策的配慮によって多くの修正を余儀なくされたものの、所得税を基幹税として位置づける所得税中心主義は、戦後日本の税制の根幹となる⁵²。所得税の累進性は、高度成長期に大きな自然増収を生み、それをどれだけ所得税減税に振り向けるかが 1960～70 年代半ばまで税制改正の基調となる。しかし高度成長が終焉を迎え、石油危機に端を発する経済低迷と増大する財政需要のため、日本の財政は赤字に転落する。そこで新たに消費へ担税力を見出すことになり、欧州型付加価値税に注目することになる。付加価値税は、経済活動に中立であり、景気の変動を受けにくい特長をもつ。安定した課税基盤の確保は、予算に対する裁量権をもつという大蔵省の目的に中長期的に資するアイデアであった（加藤 1997:62-84）。大蔵省が新税である付加価値税を実現するためには、立

⁵² シャウプ税制の主な改正点として、源泉分離課税の導入、富裕税廃止、有価証券譲渡益課税の廃止、利子への非課税などがある。これにより課税ベースを可能な限り広げるという包括所得税の概念は崩れ、勤労所得税としての性格を強めることになる。

法府で法案を成立させることのできる与党政治家と連携する必要がある。これに対して政党リーダーの側では、官僚と専門知識や情報を共有することで政治的影響力を高めることに利益を見出した。

国民への説得として用いられたのは、税負担の実質的公平の確保である（森信 2000b:40-43）。公平性には垂直的公平と水平的公平があり、個人所得税はその累進構造により垂直的公平を確保する役割をもつ。しかし所得の捕捉率は就業形態によって異なるため、所得課税には水平的公平が達成されない問題があった。したがって消費という事実に対して比例的な負担を求める必要が強調されるようになる。1989 年消費税導入と 1997 年 5%への消費増税では、所得税減税が組み合わされた「直間比率の見直し」を税制改革の目的としたが、次第に「所得課税を税制の中心に据えつつも、消費課税にウェイトを移す」（2000 年 7 月政府税調中期答申）こととされ、所得税減税は切り離されていく。

また実質的公平は、少子高齢化に伴い世代間の公平性という意味を強めていく。高齢者も負担を広く分かち合い、世代やライフサイクルを通じた税負担の平準化をはかることが消費税の意義として主張されるようになったのである。

財政赤字を縮小する政策手段としてのアイディアにはいくつかある。一つは歳出削減である。1980 年代に行われた予算へのシーリングや、1997 年に成立しその後、凍結、廃止となった財政構造改革法、小泉政権期における新規国債発行枠の設定などがある。もう一つは歳入を増やすことである。歳入を増やすには、増税、租税特別措置の見直しなどがある。

既述のように政権担当可能性を予想する政党リーダーには財政健全化インセンティブが働くものの、現状の問題点と解決手段は一意に決まるわけではない。ここでは大蔵・財務省で大臣、政務次官、副大臣、政務官の官職経験を有する政党リーダーは、財政健全化の手段のうち消費増税を支持すると仮定する。

なぜ大蔵・財務相経験者が財政健全化の方法として消費増税を支持するようになると考えられるのであろうか。1990 年代以降、大蔵・財務省にとって最大の使命は、安定した税収を確保するため消費増税をできるだけ早期に実現することであった。繰り返しになるが、消費増税のように不人気な政策をすすめるためには、政治家の支持は不可欠である。大蔵・財務省は与党をまとめる権限や政治力をもつ議員との連携を模索し、彼らの支持を得るために資源を最大限に投入することを行動原則とした⁵³。とくに所管である大蔵・財務省での官職経験者には消費税の重要性、有用性についてレクチャーを行い、その推進役になってくれるよう熱心に活動する⁵⁴。政治家にとっても大蔵・財務官僚の味方になっ

⁵³同時に大蔵・財務省は、政党リーダーが交代するリスクに対して、後述するように法制化をはかることによって対処した。

⁵⁴大蔵・財務省の情報網や関係者を説得するための根回しの徹底ぶりは他省庁を卓越して

て、彼らの専門知識や情報を利用することにより、昇進を有利に運ぶことができる。

一方大蔵・財務相経験がない政党リーダーは、大蔵省・財務省と連携することが必ずしも彼らの昇進を約束しない。したがって財政再建の手段として消費増税以外の方法を選好する可能性がある。政党リーダー間で政策アイディアに対立がある場合、政党内で政策の主導権争いが生じることになる。2000年代以降、早期の消費増税が必要であるとする増税派と、増税がマクロ経済に与える影響を考慮して経済成長を優先する上げ潮派との対立は、大蔵省・財務省と政党リーダーとの距離から分析することができるのである。

またそもそも大蔵・財務省に近い政治家が同省の役職に就く可能性もある。同省出身の議員が大臣に就任する例も散見されるからである⁵⁵。しかし必ずしも消費増税を支持していなかった政治家が大臣就任後に、大蔵・財務省の応援団となるケースが多いことは、本稿の仮定には一定の妥当性があるものと考えられる⁵⁶。

第二の消費増税を正当化する手段としてのアイディアは、再選を望む一般議員を政党リーダーが説得するために用いられるものここでは想定する。消費増税は安定的な財源を生む一方、有権者からの強い反発が予想される。したがって再選を目指す一般議員は有権者から理解を得るため、消費増税の「代償」となる政策を模索する。政党リーダーは一般議員の要求に対し、選挙区の大きさと個人投票の強さから、最も得票につながる政策を採用すると考える。

3.2.3 でみたように小選挙区制の下で組織化されない有権者の意向を重視する政党は、消費増税を支持する中間層を代弁すると考えられる。小選挙区制主体で政党投票を中心とする政党の一般議員は、政治家個人の裁量に基づくことなく、組織化されない支持者に便益をもたらすような普遍主義的な政策を望むだろう。民主党が2008年から主張してきた給付付き税額控除制度がこれにあたる⁵⁷。これに対し小選挙区制主体で個人投票を中心とする政党の一般議員は、政治家個人の裁量を働かせて、得票効率の高い分野に資源を集中させること

いるといわれる（清水 2015）。財務官を務めた榊原英資は、大蔵・財務相経験者が首相になることが省のステータスを高めるとともに、首相にとっても大蔵・財務省からバックアップを取り付けることには利点があると述べている（榊原 2012 : 151）。

⁵⁵ 消費税導入後では藤井裕久、宮沢喜一、伊吹文明がこれに該当する。

⁵⁶ 例えばかつて消費税廃止法案を提出した社会党の久保亘（1996年1月～11月大蔵相）は、1996年衆院選を前に消費増税の延期や軽減税率導入を求める動きを厳しく批判している（1996年9月5日、24日読売新聞）。2009年総選挙で消費増税の前に無駄遣いを根絶すると主張していた野田佳彦（2010年6月～2011年9月財務相）は3年後に三党合意の先頭に立った。

⁵⁷ 2003年から2009年の民主党マニフェストを分析した上神らによると、同党の政策に共通する特徴は「普遍性」であるという。ここでの「普遍性」とは、客観的かつ包括的な基準による資格さえ満たせば受益者になることができ、差別的で恣意的な運用を否定する（上神・堤 2009 : 243-4）。本稿でも同様の見解をとる。

を望む。自民党が 2011 年東日本大震災後、国土強靱化の名のもとに公共事業の必要性を主張したことに対応できるだろう。

一方、大選挙区制の下で組織化された有権者の意向を重視する政党は、再分配を大きくする志向をもち、逆進的な消費増税を支持しないと考えられる。その場合一般議員は、政治家個人の裁量とは無関係に、組織化された有権者に集中的な便益を提供しようとするだろう。共産党と社民党が消費増税に反対することや、公明党の軽減税率推進はこれに対応している。表 3.6 は、以上のように選挙区の大きさと個人投票の強さから、各政党が消費増税の「代償」として求める政策を整理したものである。

表 3.6 選挙制度と集票行動による政党の誘因と消費増税への代償

集票行動の主体 政党が重視する選挙区	政党投票	候補者個人投票
小選挙区制	<u>民主党</u> 給付付き税額控除制度	<u>自民党</u> 国土強靱化
大選挙区制（比例代表制）	<u>公明党、共産党、社民党</u> 生活必需品への軽減税率	<u>中選挙区制での自民党</u> 中小企業、小売店への特 例措置

（出所：Estévez-Abe 2008:59 Table2.1 をもとに筆者作成）

以上のような本稿の分析枠組みによって、消費税への対応に一貫性がないように見える政党の行動にも、合理的な説明が可能となる。なぜ野党が消費増税に積極的な政策を採用するのか、なぜ基礎年金国庫負担引き上げに反対する政党はなかったにもかかわらず財源となる消費増税は難航したのか、なぜ軽減税率のように内外の専門家が採用すべきではないと揃って烙印を押すような政策が採用されるのか、という疑問への解を提起する。

小選挙区比例代表並立制への選挙制度の変更は、理論的に所得中間層が再分配を小さくする中道右派政権を支持することを導く。したがって二大政党は再分配を小さくする消費増税の支持に向かうであろう。政党リーダーの交代によって消費税への距離感や優先順位に変動はあったものの、1990 年代以降、社会保障と消費税をリンクさせる共通了解は次第に醸成された。社会保障と消費税のリンクは、基礎年金国庫負担引き上げに対して議会で全会一致の賛成が得られたことが契機となる。大蔵省・財務省はこれをフォーカルポイントとして活用した。基礎年金国庫負担引き上げは財政再建に逆行し、保険制度の利点である負担と給付の関係を損なうため、本来大蔵省・財務省は慎重な立場である。しかし、不人気政策を避ける政治家を消費増税に向かわせることができるのであれば、それは犠牲を払うに十

分な価値があったのである。

消費税の逆進性対策には、主として生活必需品に軽減税率を設ける複数税率と、低所得者に還付を設ける給付付き税額控除制度がある。政治アクターは支持基盤を考慮したうえで望ましい政策を選好すると考えられる。

公明党の主張により 2015 年に採用することが決定した軽減税率は、財務省が導入に最も消極的な政策であった。税収が失われるだけでなく、軽減税率の対象をめぐる税制の一貫性、一般性が損なわれるからである。しかし公明党にとって軽減税率を推進することは、消費増税に反対する社会党、共産党からの攻撃を結果的に減じることになるのである。なぜなら公明、共産、社民の三党は、社会的弱者を擁護する党派性の面で共通するだけでなく、議席の獲得は比例区を中心とし、政党主体の集票活動を行うことも類似する。大選挙区制主体で政党投票を中心とする政党の一般議員は、政治家個人の裁量とは無関係に、組織化された有権者に集中的な便益を提供することを選好するため、共産党と社民党も消費税の軽減税率に肯定的と考えられる。

実際社民党は 2005 年の選挙公約で「飲食料品にかかる消費税額戻し金制度」導入を主張していた⁵⁸。共産党も 2009 年の選挙政策では消費税減税に言及しており、低所得者への減税効果が大きくなるよう食料品など生活必需品を非課税にする方法で実施することを掲げていた⁵⁹。

以上のようにアイディアは政治アクターにとって何が利益となるのかという認識に影響を与え、次節でみる交渉の多元性を形成する源になるのである。

3.2.5 交渉の多元性

次に政権構造別に政策過程をみていきたい。どのように合意を形成するかは政権構造によって異なる。基本的に単独政権の下では党内の合意が得られれば、政策の成立を概ね予想することができる⁶⁰。したがって政党リーダーは政党の凝集性を高めることや、強制力のある規律を用いることで一般議員からの支持調達をはかるであろう。これに対して連立政権では政党間交渉が必要となる⁶¹。政党間交渉では、各党が従来掲げてきた政策との整合性や

⁵⁸ 第 44 回衆議院総選挙政策集「社民党総合政策ガイド 2005」 p 55.

⁵⁹ 「日本共産党の総選挙政策」（2009 年 7 月 28 日）『「国民が主人公」の新しい日本を』 p26.

⁶⁰ 少数単独政権では政権運営の困難も想定されるが、政権の方針に反対しない閣外政党の存在によって少数単独政権が安定しているケースもある（Strøm1990）。

⁶¹ 多数決型民主主義の典型である英国の二大政党では、交渉や合意を経ず二大政党間に暗黙の合意があるとする「戦後コンセンサス論」がある。したがってレイプハルトのいう「コンセンサス型民主主義」という用語は正確性に欠けており、交渉の要素を明確化することで多数決型民主主義との違いを鮮明にできるとした指摘に小堀（2012：234-6）があ

支持基盤に沿った要求が持ちだされ、各党の主張に配慮した妥協が行われる。本節では、連立政権下で各党による交渉は、妥協内容の管轄権がそれぞれの政党に帰せられるような多元性をもつ場合に合意が促進されることを主張する。反対に全会一致のようにどの政党にも政策の功績が属しない場合には、直感に反してむしろ実施が困難になることを示している。これにより連立政権において政治的に困難な改革が成立する条件を明らかにする。

交渉の多元性に関わる概念としてイシューリンケージがある。イシューリンケージとは広義で「複数の問題を解決するために同時に議論すること」を指す (Sebenius1983:287) が、本稿では「問題解決にあたって複数の分野を関連付けることで、一方の交渉の進展が他方を条件づけ、単独での交渉とは異なる帰結をもたらすこと」と定義する。異なる分野をリンクさせることで交渉構造を変化させるイシューリンケージは、国際関係論で協力を構成する手段として多くの研究が積み重ねられている (Tollison and Willett1979; Haas1980; Mayer1992; Eichengreen and Frieden1993)。

日本と EU の対米貿易交渉を分析したデービスは、農業分野と産業分野のイシューリンケージがあった場合に農業自由化が促進されることを示した (Davis2004, 2005)。イシューリンケージの強さは、1 つのイシューの交渉結果が交渉アジェンダに含まれるもう一方の交渉結果にどの程度結びつけられているかによる (Davis2004:41)。

そもそも既存の配分に利益を持ち、それをコントロールする能力を持つ主体は、イシューリンケージを望まない (Haas1980)。また、イシューを加えることは必ずしも合意を促進するとは限らず、むしろ交渉全体を決裂させることさえある (Sebenius1983)。貿易交渉のケースでも、組織化された農業団体が自由化に強く反対することで、産業分野を含めた交渉全体が失敗するリスクもあった。

では、どのような場合にイシューリンケージが交渉の合意に寄与するのであろうか。これに対しては、リンクされたイシューに対して協力する方がそうでない時より良い結果をもたらす信憑性が高い場合、協調がもたらされるという (Lohmann1997)。日本の農業自由化についても、米国との二国間交渉よりも農業自由化に慎重な国も含まれる多国間での交渉の方が妥協を引き出しやすいとして、農業団体幹部もコメ問題がウルグアイラウンド交渉で議題となることに反対しなかった (Davis2004: 156)。さらに貿易自由化を望む産業セクターは、もともと農業への関心は薄かったが、交渉がリンケージされることにより農業自由化に動員されることになる。この結果、農業団体の代表のように単一のアクターが唯一の決定権限を握る場合に比べ、幅広い有権者を背景に官僚や政治家の間で行われる交渉は本質的

る。

に異なる結果を生むことになるという⁶²。

国内に強力な集団があることが国際交渉で有利となる条件を導いた研究もある。Mayer (1992) は、交渉内容がゼロサム型の場合、国内集団からの圧力は有利に働く一方、逆にプラスサム型の場合、協力すれば共同の利益を得られるはずであるのに、強力な国内集団の制約によって阻害されるという。

以上のようにイシューリンケージ論では、主体となるアクターは国家であった。これに対し、法律を成立させるために議会で連合形成を行う票取引 (logrolling) では、政治家個人が交渉の主体となる。票取引は複数の政治家の間で、自分にとって重要な法案を成立させるために、重要度の低い法案に賛成することで合意することを指し、政党規律の弱いアメリカ政治で顕著な現象である (Riker1986)。

本稿では交渉の主体を政党と捉える。政党内と政党間の二つのレベルで同時に合意形成をする点で、イシューリンケージの知見を用いる。

政党が複数の政策課題を関連付けることで反発の強い福祉縮減に成功した研究をみていく。1990 年代西欧に多数誕生した左派政党は、福祉重視と財政健全化のジレンマに対し、寛大すぎる障害年金のような福祉国家の不平等を取り払い、トレードオフとして貧困層への再分配を行った (Levy1999)。「古い」社会リスクの支出削減を新しい社会リスクへの支出増と組み合わせて改革が行われる例もある。新しい社会リスクとは、脱工業化に伴って労働市場が変化し、家族の多様なあり方から顕在化したもので、具体的には仕事と家庭の両立、ひとり親家庭、長期の失業、非正規雇用などを指す (Bonoli2005 : 433-435)。従来の社会保障が、男性稼ぎ主の疾病、死亡、老齢、失業という「古い」社会リスクを主な対象としていたことへの対比として用いられる。特に中道左派政党はかつてのような福祉拡大が望めない中で、低コストで済む新しい社会リスクは格好の業績誇示 (credit claiming) の材料となる。福祉縮減を望む経営側も、子育てや両立支援は労働供給にプラスとなるため歓迎するのである。そして新しい社会リスクに対する支出は、断片化した政権のもとで起こりやすいという。弱い政権では膠着状態を避けようとして、政治アクターは妥協するインセンティブが強くなるからである。

同様に、断片化された政治制度のもとでこそ新しい社会リスクをカバーする政策が進むとする研究に、フランス、ドイツ、スイスの年金改革を分析したホイザーマンがある (Häusermann2010)。ホイザーマンは保険料を基盤とし、分権国家である大陸ヨーロッパは、北欧やアングロサクソンの国よりも福祉国家の改革が困難なケースと位置付ける。にもか

⁶² デービスは交渉の制度化を基準に順序変数を策定し、イシューリンケージの代理変数としている。これに対しては、イシューリンケージ自体の効果を厳密に測定できていないとし、用語の定義や測定方法を改善した研究として Poast (2013) がある。

かわらず大陸ヨーロッパでは、政治への代表が従来弱かった女性や非正規雇用に対する福祉拡充がはかられ、既存制度で恩恵を受けていた男性正規社員の利益に反する改革が行われた。

ホイザーマンは、労使、スキルレベル、インサイダーとアウトサイダーといった多元的な対立軸が存在することは、政治的交換 (political exchange) の可能性を生み出すとし、複数の対立軸を 1 つの改革パッケージに組み合わせることで、階級をこえた合意を広範囲に涵養すると指摘する。連合形成の成否は制度的なフレームワークに依存し、権力が断片化した制度のほうが集中したものよりも柔軟な連合形成を行うには好都合であるという。なぜなら断片化した制度のもとで、各政治アクターは政策の優先順位や譲歩の交換レートが異なるため、政治的な交換に道を開くことになるからである (Häusermann2010:87) ⁶³。

合意形成をはかる交渉学の知見からも、1 つの条件をめぐる配分型交渉では決裂の危険が高いものの、2 つ以上の取引材料を同時に話し合う統合型交渉にすることで合意の可能性が高まるという (松浦 2010)。二社が製品の「価格」でのみ交渉するよりも、両社で相対的重みづけの異なる「納期」を加えることでパレート改善がはかられるためである (松浦 2010:31-7)。

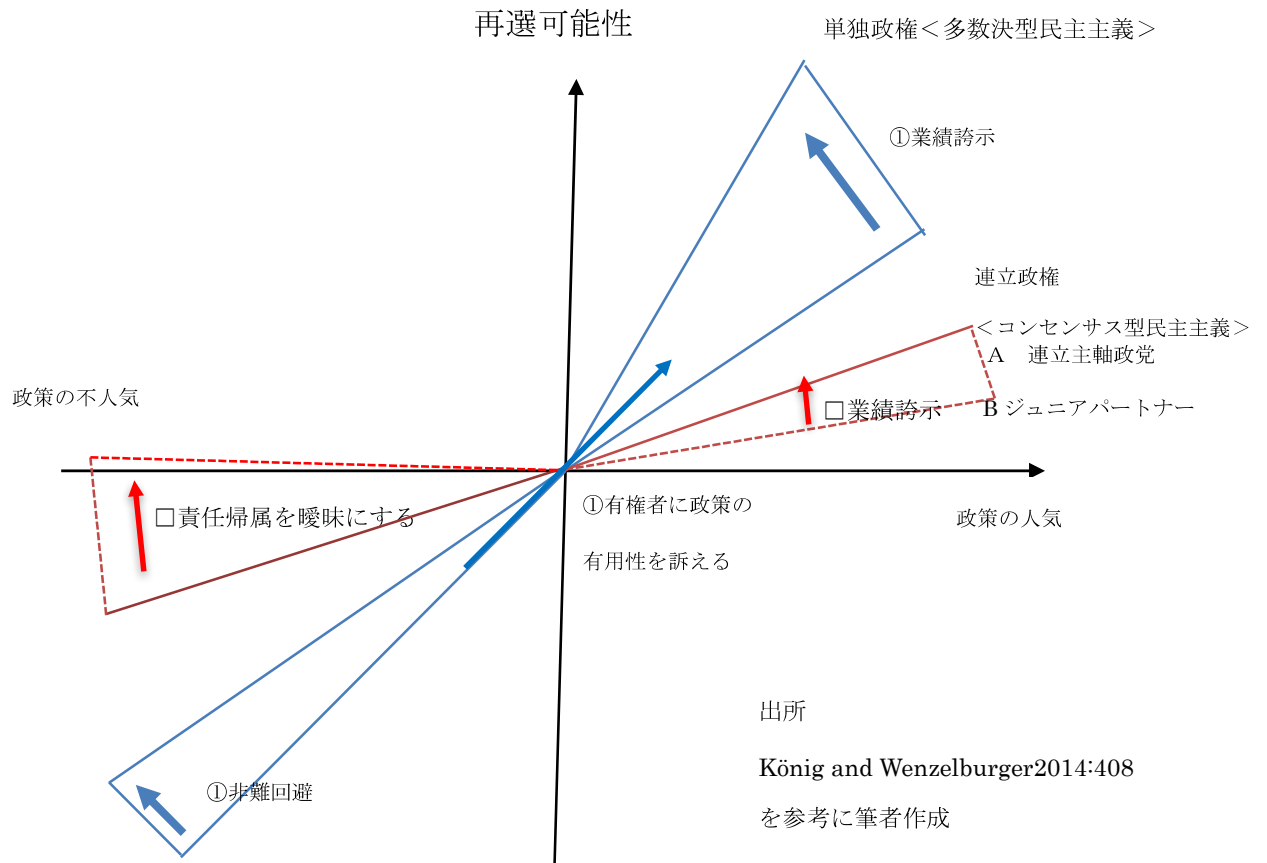
消費税についても増税の是非ではなく、社会保障や「代償」となる複数の政策を交渉パッケージにすることで、パレート改善の余地は生まれる。18 世紀フランスの外交官カリエールによると「交渉の秘訣は双方に共通の利益を取り出して、両者に均等にバランスをとったとみえるようにこれらの利益をリンクさせること」 (Sebenius1983:282-3) であるという。政党がそれぞれ優先するアジェンダを示し、相対価格の異なる多元的な交渉によって、合意が成立しやすくなると考えるのである。

一方、ホイザーマンの問題点としては、断片化した制度のもとでなぜ柔軟な連合形成が行われやすいのかという理論的根拠である。断片化した制度のもとで自動的に連合形成が行われるとは限らないからである。したがって本稿では、断片化した制度のもとで、連合形成が成功しやすい条件を考察していく。

分析枠組みとしては第 2 章で紹介した、多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義で異なる政治戦略を示したケーニッヒらの研究を参考にする (König and Wenzelburger2014)。本稿では多数決型とコンセンサス型を、単独政権と連立政権に置き換えて対比を行う。図 3.4 は政治アクターが採用する政治戦略を示したケーニッヒらの概念図を援用したものである。政策の人気と再選可能性との関係を責任帰属の明確性に着目して視角化している。

⁶³一般モデルからも政策対立軸の次元を増やすことによって、かつての均衡に変化がもたらされることが示されている (Riker1986 : 143-51)。

図 3.4 政策の人気と再選可能性



前提として、原点は現状維持点であり、政策の人気と再選可能性は正の関係にある。政策の人気が高いほど再選可能性は高まり、反対に不人気な政策は再選可能性をマイナスにする。

単独政権では責任帰属が明確なため、政策の人気と再選可能性の傾きが大きい。すなわち人気のある政策の可視性は高いため、業績誇示によって再選可能性を高めることができる一方、不人気な政策の処罰も受けやすい。不人気政策の重圧が高まる単独政権では、政策の有用性を有権者に訴えかけて正当化をはかったり、不人気政策の非難回避を行うことで、再選にマイナスとなる影響を小さくしようとする（①の方向）。

一方連立政権では、責任帰属が不明確なため不人気な政策の可視性は低いものの、人気政策による再選可能性アップの効果も小さい。主軸政党とジュニアパートナーの連立を考えると、連立主軸政党は人気政策に対して可視性が高い一方、不人気政策に対しても責任を問われやすい。逆にジュニアパートナーは不人気政策の責任は問われにくいものの、人気政策

に対しての功績を認知されにくい。

本稿では負担増政策に対しては「代償」として国民負担を軽減するような人気政策が伴うことを想定する⁶⁴。そして連立を構成する各党が管轄権を主張できるような多元的な「代償」が構築されることが、負担増政策の成立を促進すると考える⁶⁵。これにより、連立の主軸政党は不人気政策の責任を曖昧にすることができ、ジュニアパートナーは政権政党として効果的に政策に関与していることを示すことができる（②の方向）。これは複数の対立軸を一つの政策パッケージにすることで、政治的な交換を促進し合意を促すというホイザーマンの知見と整合的である。これは逆にいえば、「代償」となる多元的な交渉が行われなければ、不人気政策は難航することを意味する。「代償」となる政策の推進者が、不人気政策を取ってすすめる動機づけがなくなるからである。

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（unity-distinctiveness dilemma）に直面する（Boston and Bullock 2009, 2010）。政権維持を追求しすぎると、政党の独自性が損なわれ、党内に鬱積した不満から政権が不安定になる。一方で政党の独自性を尊重しすぎると連立政権内の合意形成が困難となり、政権が崩壊する。多元的な交渉は連立政権が抱えるジレンマを解決する方策の一つであると考えられる。

一方、不人気な政策への「代償」は単独政権でも用いられるのではないかと、という疑問が生じるだろう。しかし単独政権の場合は、支持基盤を交差することではなく、政権党と利益集団との交渉に留まる。例えば消費税導入に反対する流通や小売りなどの業界に対し、税額票を用いるインボイス方式ではなく帳簿方式を採用したことや中小企業に特例を講じたことが挙げられる（加藤 1997、岩崎 2013）。

それでは、本稿が注目する多元的な交渉はどのように測定できるのだろうか。本稿では政党の公約や政党間交渉で提示される観察可能な政策パッケージから、多元的な交渉を測定する。そもそも消費増税に断固反対を掲げる政党と交渉は不可能である。政党の掲げる公約や政党間交渉において、消費増税を認める代わりに国民負担を軽減する人気政策を提示し、その「人気政策」が各党で異なっている場合に多元的な交渉が存在すると判断する。しかし各党の人気政策の内容が一致する場合、多元的な交渉とはならない。

また、そもそも多元的な交渉はどのようにして生じるのだろうか。政党はそれぞれ成り立ち

⁶⁴ 増税や歳出削減のように政治的に困難な決定をする際は、鍵となる政治家の支持を得るために、ポークを戦略的に用いることの有用性を主張するものとして Ellwood and Patashnik（1993）がある。

⁶⁵ 各党の管轄権に類似する概念として、有権者が関心を持つある分野の政策について、解決能力は特定の政党にあると認識する「イシューオーナーシップ」がある（Petrocik 1996）。

や支持基盤、辿ってきた歴史が異なり、それゆえ政策の優先順位にもバリエーションがある。したがって消費増税のような負担増政策では、政党の支持者や構成員がどのような「代償」を得ることで従来の方針との整合性を見出すのかという党内での合意形成から、多元的交渉が生じると考える。

翻って、他国では付加価値税増税の「代償」は何だったのだろうか。ドイツでは2005年に発足したキリスト教民主・社会同盟と社会民主党の大連立で、2007年1月より付加価値税を16%から19%に引き上げ、所得税の最高税率を引き上げた。付加価値税1%分を社会民主党が重視する失業保険料率引き下げに、2%分をキリスト教民主・社会同盟が重視する財政再建に充てている（井口2006）。

2010年英国の保守党・自由民主党連立政権も、内閣発足後に付加価値税の2%引き上げや大規模な歳出削減を行った。「代償」は自由民主党の求めてきた所得税の基礎控除引き上げと保守党の推進する法人税減税であった（Yong2012）。

3.3 仮説

次に本稿の仮説を提示する。

本稿では、選挙制度、政党システム、政権構造の3つの制度レジームが政治家のインセンティブや政党間競争に与える影響に注目する。

政治アクターのインセンティブは選挙制度と政党システムによって規定される。選挙制度が中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に変化したことは、政治家がどのような利益を代表するのかに影響を与える。小選挙区を議席の中心とする政党リーダーは組織化されない有権者への支持を得ようと政策選好を形成する。

政党システムについては、自民党一党優位制が崩れたことにより自民党リーダーが増税に取り組む動機づけは減少する。一方で二大政党制に近い政党システムへの移行は、二大政党がメディアアンボーターの支持をめぐる競争することを示した。

以上のように、選挙制度と政党システムが政治アクターの政策選好を規定することを理論的に導いた。一方、本稿の問題関心は、どのようにして有権者に反発の強い負担増政策を成立させることができるか、にある。そのため本稿は、合意形成の成否を左右する条件として、3つの制度レジームのうち政権構造を重視する。そして政権構造によって負担増政策の成立に適した戦略が異なることを主張する。本稿の分析枠組みを示す概念図は図3.5である。

単独政権の場合、拒否権プレイヤーが少ないため負担増政策を推進する政治的資源を有する一方、可視性は高い。他に責任を転嫁できないため、政権党は有権者から非難を受けやすくなる。したがって政権党の所属議員は造反の誘因が働きやすく、政党リーダーは凝集性

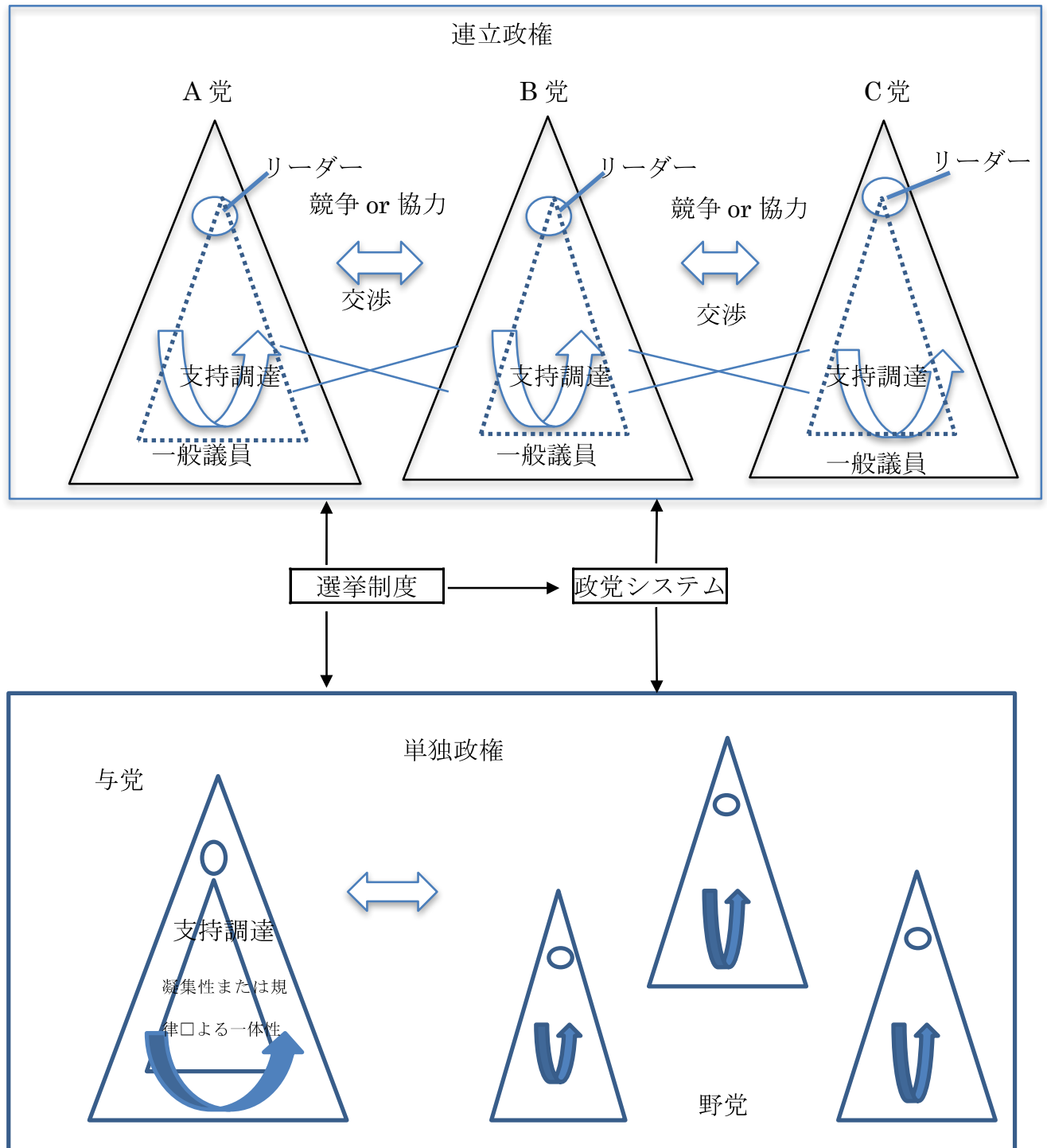
あるいは規律により政党の一体性を保つことが必要となる。

これに対して連立政権の場合、負担増政策の可視性は低いものの、権力は分散する。連立政権では、政権維持のために政党間協力を行う欲求と、党の独自性追求とのジレンマに直面する。連立を組む政党間の交渉では妥協が必要となるため、各党が凝集性や規律により強い一体性を持つと、むしろ政党間の合意形成を妨げる。連立政権では、政党がそれぞれの支持基盤に照らして負担増政策の「代償」を考案し、多元的な交渉を行うことにより政治的な交換が促進され、負担増政策の成立に寄与すると考える。これにより連立を組む政党は、政党内の合意調達と政党間の合意形成を同時に行うことができる。

以上のことから、本稿の仮説は次のようなものである。

- 1.単独政権では、凝集性或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。
- 2.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。

図 3.5 本稿の分析枠組みの概念図



第4章. 消費税に対する政治家と有権者の政策態度

本章では消費税に対する政治家と有権者の政策態度を示す時系列データを用い、本稿の分析枠組みの妥当性をデータから確認していく。使用するデータは東京大学蒲島＝谷口研究室、谷口研究室・朝日新聞共同調査（以下、東大・朝日調査）及び政党の政策位置に関する専門家調査（加藤淳子研究室）である。東大・朝日調査を用いる利点は、選挙ごとに実施されており、消費税に関する同じ設問が有権者と政治家双方にあることである⁶⁶。

データ分析からは、政党の政策位置や政党間競争の変化、有権者の政策選好が明らかになる。二大政党が中間層の支持をめぐり政党間競争を行うという、前章で示した分析枠組みを裏付ける結果が得られた。

4.1 政治家の消費税に対する政策態度

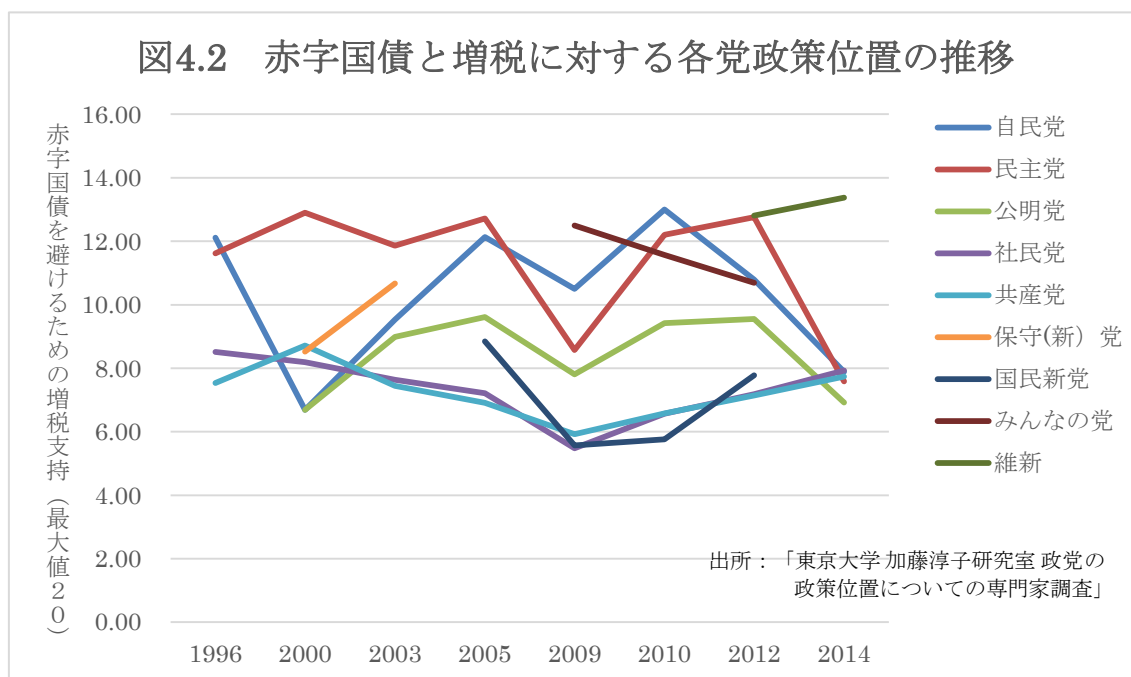
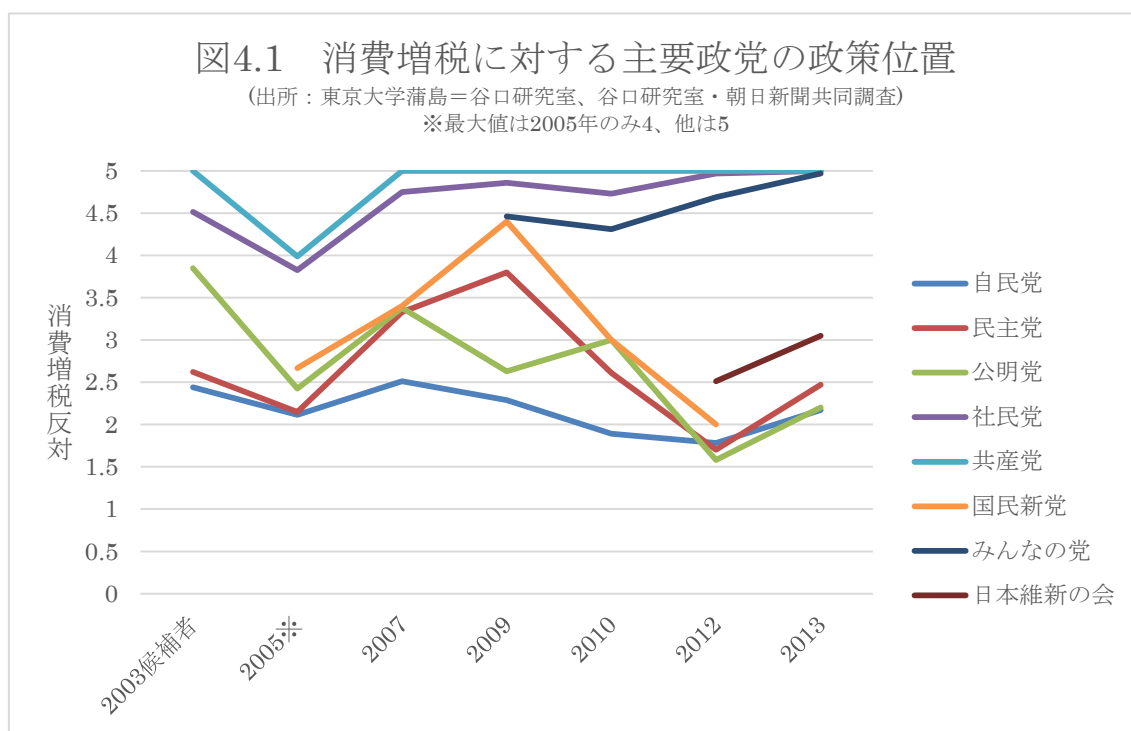
政治家調査で検証を行うのは、小選挙区制のもとでは二大政党が組織化されない中間層の支持を得ようと競争するため、消費増税に賛成の態度をとるというものである。また、大蔵省・財務省で大臣・副大臣・政務官・政務次官の官職を経験した議員は、昇進へのインセンティブから消費増税に賛成の態度をとることを予想した。従属変数はいずれも消費増税に対する支持とする⁶⁷。尚、東大・朝日調査への政治家の回答が、どの程度真の政策態度を捉えているのかには議論の余地があろう。本稿では選挙期間に結果が記名で公表される調査の性質上、政治家の消費税に対する姿勢はある程度鮮明に示され则认为。

まず政党の消費増税に対する態度（各党回答者の平均値）を時系列で示したものが図 4.1 である。これによると、自民党と民主党の消費税に対する政策位置は 2005 年まで次第に近づいており、弱い賛成を示していた。野党である民主党の財政健全化志向が、一時期自民党を上回れることは図 4.2 専門家調査からも裏付けられる⁶⁸。しかし 2007 年から民主党は消費税に反対の方向に転じ、2009 年にはその姿勢を強める。

⁶⁶ 選挙の時期が必ずしも予測可能でない中、2003 年以降、毎回調査を実施し、データを整備したうえで公開されている、蒲島郁夫先生、谷口将紀先生、朝日新聞社をはじめとする関係者の皆様に感謝申し上げます。

⁶⁷ 各年の設問は以下の通り。2003 年候補者「持続可能な年金制度のため、消費税を増税すべきだ（5 択）」、2005 年「社会保障の財源確保や財政再建のため消費税を増税することに賛成ですか、反対ですか（4 択）」、2007 年「消費税率を上げるべきだ（5 択）」、2009 年、2010 年、2012 年では「5 年以内の消費税率引き上げはやむをえない（5 択）」、2012 年、2014 年では「長期的には消費税率が 10% よりも高くなるのはやむをえない（5 択）」、2014 年には「消費税を 10% に引き上げるについて（4 択）」の意見となっている。

⁶⁸ 最も左翼的な立場 1 は「増税よりは赤字国債の発行を支持する」、最も右翼的な立場 20 が「赤字国債の発行をなるべく避けるために増税を支持する」となっている。



民主党が2003年から2005年にかけての野党時代に消費増税に賛成する立場を明確にしていたのに、2007年にはそれを覆して反対の姿勢を強め、再び2010年には賛成へと舵を切っている行動をどのように解釈するのが適当だろうか。本稿では3.2.2.2で提示した分析枠組みから、小選挙区制のもとで中間層の支持を得るために得票最大化を目指す政党間競争ととらえる。野党は与党が消費増税に対して消極的であるとき、中間層の支持を得ようと

消費増税に積極的になる。逆に与党が消費増税に積極的なときには得票最大化を見込めな
いために反対する、と考えるのである。これは自民党が野党時代、消費税に消極的であった
民主党政権に対抗し、2010 年参院選の公約に消費増税を掲げた行動の説明にもなる。

次に、議員の当選回数や所属政党、大蔵・財務省での官職経験という政治家個人の属性に
基づいて消費税への態度を分析する。表 4.1 は記述統計量であり、表 4.2 は消費増税に対す
る態度を従属変数とした順序ロジットの分析結果である。これによると自民、民主の二大政
党所属議員、高い当選回数、大蔵省・財務省での官職経験は消費税に対して肯定的な態度を
とることが確認できる⁶⁹。

表 4.1 消費増税に対する政治家態度の記述統計量（東大朝日調査データ 2003 年～2014 年）

	2003	2005	2009	2012	2014
自民党	286	282	305	303	320
民主党	265	265	304	260	188
大蔵役職	30	28	39	35	36
新人比率	0.58	0.54			
平均当選回数			1.42	1.16	1.58
N	1078	993	1287	1394	1064

表 4.2 消費増税に対する政治家態度

	2003年候補者 消費税増税			2005年消費税増税			2009年5年内の消費税引き上げ			2012年①5年内の消費税引き上げ			2012年②10%超			2014年①10%超			2014年②10%時期		
	B	標準誤差		B	標準誤差		B	標準誤差		B	標準誤差		B	標準誤差		B	標準誤差		B	標準誤差	
自民	3.128 ***	0.181		2.963 ***	0.181		4.059 ***	0.189		3.074 ***	0.157		1.963 ***	0.139		2.734 ***	0.160		3.820 ***	0.211	
民主	3.015 ***	0.171		2.979 ***	0.183		1.964 ***	0.152		3.185 ***	0.166		1.832 ***	0.144		1.930 ***	0.169		2.328 ***	0.200	
大蔵役職	0.355	0.376		0.912 *	0.416		1.158 ***	0.342		0.958 *	0.397		0.323	0.341		0.398	0.350		1.686 ***	0.469	
新人	-0.675 ***	0.137		-0.726 ***	0.141																
当選回数							0.135 ***	0.028		0.134 ***	0.029		0.108 ***	0.027		0.132 ***	0.027		0.230 ***	0.036	
_cut1	0.417 **	0.144		0.512 ***	0.152		1.656 ***	0.103		0.789 ***	0.075		0.217 **	0.070		0.613 ***	0.085		1.038 ***	0.095	
_cut2	1.133 ***	0.152		1.752 ***	0.168		2.437 ***	0.119		1.132 ***	0.080		0.675 ***	0.072		1.047 ***	0.090		2.389 ***	0.128	
_cut3	2.662 ***	0.172		4.002 ***	0.191		4.072 ***	0.156		1.782 ***	0.092		2.005 ***	0.091		2.282 ***	0.113		7.974 ***	0.357	
_cut4	4.71 ***	0.201					5.877 ***	0.201		3.571 ***	0.130		4.042 ***	0.140		4.929 ***	0.180				
標本数	1078			993			1287			1394			1394			1064			1064		
Nagelkerke	0.484			.477			.526			.490			.274			.401			.576		
† p<.1, *p<.05, **p<.01 ***p<.001																					

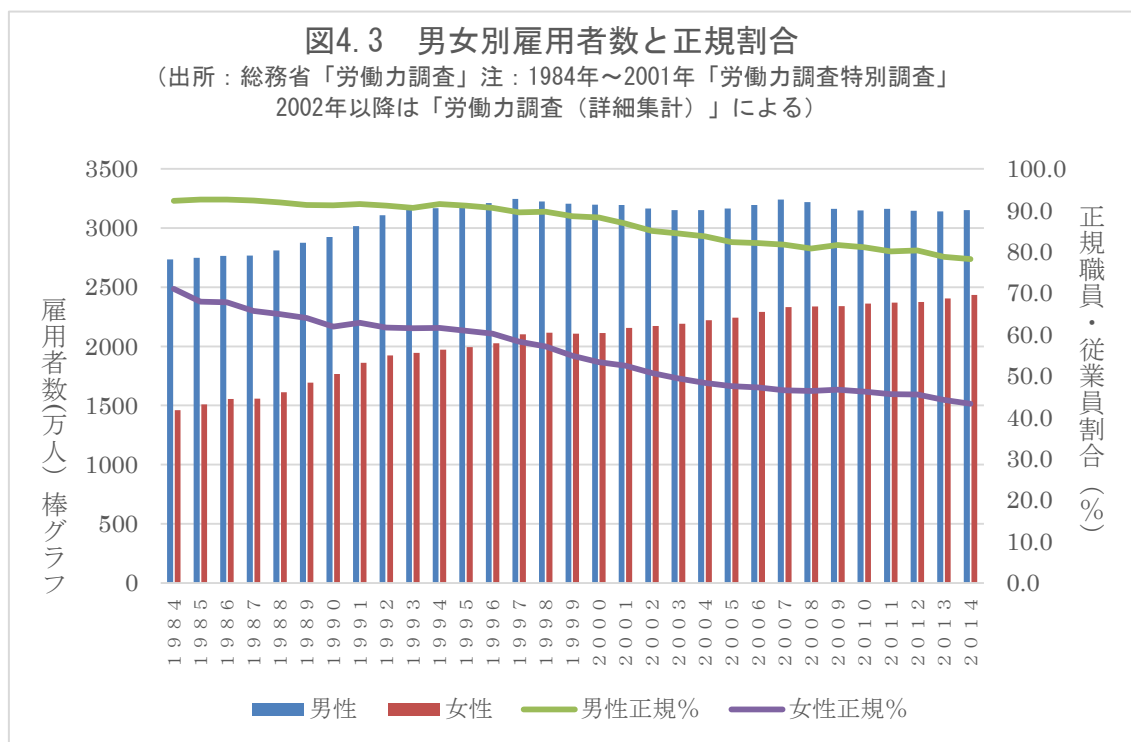
4.2 有権者の消費税に対する政策態度

次に有権者の政策態度をみていこう。従属変数は、政治家調査同様、消費増税に対する支

⁶⁹ ただし、大蔵・財務省での官職経験者は「長期的には消費税率が 10%よりも高くなるのはやむをえない」とする従属変数には、肯定的な態度を有意に示さない。

持である⁷⁰。本稿では小選挙区制のもとでは所得階層で見た中間層が税負担の軽減を志向し、再分配に否定的になるというアイバーセンらの研究に基づき消費増税に賛成すると想定する。本稿では学歴を代理指標とし、高卒を基準に、中卒以下、専門短大、大卒以上の場合に違いがあるかをみる⁷¹。一般に学歴と収入は正に比例する関係をもち、収入の高さは消費増税による現行制度の持続が自己利益となる効果も持つ。したがって高卒を基準に、中卒以下で負、専門短大、大卒以上で消費増税に対し正の効果を予想する。ただし学歴がもたらす日本の財政や社会保障に関する知識についてはコントロールできないため、解釈には留保も必要である。

次に統制変数についてみていくと、まず性別について、日本の税・社会保障制度は「男性稼ぎ主世帯」に対してその他の世帯が冷遇されるジェンダーバイアスのため、女性雇用者へのカバレッジが低下しているという指摘がある（大沢 2013：396-7）。実際女性はキャリアの中断等により非正規雇用が多い（図 4.3）。したがって現行制度のもとでの恩恵が男性より小さいと考えられるため、消費増税への態度に負の効果を予想する。



年代については、所得税が現役世代に負担が集中するのに対し、消費税は全ての世代に負担が及ぶ。したがって高齢者は現役世代と比べ、消費増税を支持しないと予想する。最後に

⁷⁰ 各年の設問内容は政治家調査と同様である。

⁷¹ 所得水準の代理指標として職業・職種や階層意識、生活水準などで測定する方法もあり得たが、2003年から2012年まで同一の基準で一貫した分析を行うためには学歴が残された中で最善の指標であった。

政党支持との関係では、比例区投票政党を指標として採用し、自民党、民主党の支持者は消費増税に正の態度を予想する。ただし、政党支持と政策態度との間には、政党支持が政策態度を規定する方向と、政策態度が政党支持を規定する方向がともに想定される。ここでは内生性をコントロールすることを主たる目的としないため、政党支持と政策態度の関係性についてのみ注目する。

表 4.3 は、2003 年から 2012 年の東大・朝日有権者調査の記述統計、表 4.4 は順序ロジットモデルの結果である。表 4.3 によると、消費増税に対する支持は 2009 年以降増加しており、2007 年以前には「反対」、「やや反対」が多数であったのに対し、2010 年以降は「やや賛成」が大きな割合を占めている。順序ロジットの結果について、2007 年、2010 年、2012 年の結果からは 20 代を基準として 60 代・70 代は、予想に反して消費増税を支持する傾向が認められる。また、2012 年を除き女性は消費増税に反対の態度であること、学歴については、2010 年を除き高卒を基準として大卒以上が消費増税に賛成であることは、本稿の予想と整合的な結果といえる。

表 4.3 消費増税に関する有権者態度の記述統計（東大朝日世論調査データ 2003 年～2012 年）

	消費増税 賛成(%)	やや賛成 (%)	どちらとも いえない(%)	やや反対 (%)	反対 (%)	中卒以下 (%)	高卒 (%)	短大専門 (%)	大卒以上 (%)
2003 年	7.4	18.0	24.3	21.7	28.6	19.0	41.2	19.0	20.8
2007 年	4.6	11.2	26.4	24.3	33.6	16.7	41.8	20.3	21.3
2009 年	10.9	23.5	27.1	20.1	18.5	14.1	41.8	22.1	22.0
2010 年	15.5	30.5	24.3	16.3	13.4	14.2	43.3	21.5	21.0
2012 年	13.6	32.8	22.2	16.2	15.1	14.1	40.8	20.6	24.5

	20 代(%)	30 代(%)	40 代(%)	50 代(%)	60 代(%)	70 歳以上(%)	女性比率	N
2003 年	8.9	17.5	15.1	22.0	20.3	16.2	0.49	1151
2007 年	9.6	14.4	16.2	22.6	19.7	17.5	0.52	1499
2009 年	9.4	16.0	17.8	16.4	21.6	18.9	0.52	1936
2010 年	7.5	13.4	17.5	17.0	23.9	20.8	0.52	1586
2012 年	8.7	13.7	17.0	19.7	19.4	21.5	0.50	1854
※2009 年と 2010 年はパネルデータのため、本来年齢や性別、学歴の母数は同じであるが、各年での消費税に対する回答者の属性として計算した。								

（データ出所：東京大学蒲島＝谷口研究室、谷口研究室・朝日新聞共同調査）

表 4.4 消費増税に対する有権者の政策態度を規定する要因

		2003年		2007年		2009年		2010年		2012年	
		B	SE	B	SE	B	SE	B	SE	B	SE
2003 しきい値	_cut1	-0.663	0.225	-.489	.188	-1.397	.176	-1.334	.208	-1.564	.179
	_cut2	0.334	0.224	.590	.189	-.348	.173	-.293	.204	-.553	.174
	_cut3	1.476	0.228	2.034	.197	.812	.173	.779	.205	.455	.174
	_cut4	3.000	0.247	3.442	.223	2.323	.183	2.386	.213	2.271	.183
	女性	-0.560 ***	0.112	-.554 ***	.101	-.379 ***	.085	-.307 **	.094	-.100	.088
	30代(基準 20代)	-0.292	0.223	.260	.200	-.195	.167	.031	.206	-.306 †	.181
	40代	0.064	0.228	.296	.197	.004	.165	.318	.198	-.350 *	.176
	50代	0.106	0.217	.393 *	.189	.082	.169	.292	.201	-.113	.172
	60代	0.343	0.226	.833 ***	.201	.066	.166	.514 *	.199	.302 †	.178
	70代	0.276	0.240	.466 *	.211	.248	.175	.438 *	.206	.426 *	.179
	最終学歴 小中学(基準: 高校)	-0.534 **	0.161	-.430	.152	-.042	.133	-.173	.146	-.391 **	.136
	専門短大	0.015	0.153	.276 *	.138	-.004	.110	.027	.123	.084	.118
	大卒、院卒	0.334 *	0.147	.618 ***	.131	.367 **	.113	.435	.127	.517 ***	.114
	比例投票政 党 自民 (基準: 投票 せず、白 票)	0.656 ***	0.167	.603 ***	.145	.643 ***	.132	.517 ***	.142	.589 ***	.124
	民主党	0.873 ***	0.165	-.118	.122	.176	.119	.797 ***	.139	.792 ***	.151
	公明党	0.154	0.243	.085	.233	-.065	.186	.414 †	.218	.272	.170
	共産	-0.137	0.287	-.801 **	.242	-.599 **	.213	-.424 †	.246	-1.064 ***	.240
	社民	0.261	0.308	-.436	.287	.371	.266	-.139	.343	-1.018	.353
	国民新党			-.376	.428	.622 †	.348	-.123	.445		
	新党改革			-.025	.333			.358	.354		
	みんな					.616 *	.253	.153	.161	-.052	.189
	たちがれ							.967 *	.450		
	維新									.366 ***	.141
	未来									-.896 ***	.224
	大地									-1.109 †	.581
N	1151			1499		1936		1586		1854	
Prob>chi2	0.000			0.000		0.000		0.000		0.000	
Nagelkerke R2	.107			.091		.059		.069		0.036	
***p<0.001,**p<0.01,*p<0.05,†p<0.1											

八田達夫は、所得税減税と消費税シフトによって起きたことは、中高所得者の負担を減らし、低所得者の負担を上げたことであり、再分配の効果としては高卒の人に重課して、大卒に所得移転したことであると指摘する。中小企業で働く高卒の人は賃金カーブが緩やかなため、所得税減税の恩恵が少なく、消費増税により壮年期に負担が増えるためであるという(八田 2014)。本稿の分析はこのような指摘を裏付けるものとなっている。

4.3 小括

本章では消費税に対する政治家と有権者の政策態度を時系列データから分析した。

政治家データからは、自民党と民主党の二大政党が中間層の支持をめぐり政党間競争を行っていること、大蔵省・財務省での官職経験は消費税に対して肯定的な態度をとることが確認され、本稿の分析枠組みがデータからも裏付けられた。

有権者調査からは、学歴を基準に消費税への態度を分析し、高卒を基準として大卒以上が消費増税に賛成する傾向が示された。中間層の消費増税支持を予想する本稿の理論枠組みと整合的な結果といえる。

第二部 事例研究

第二部では、事例研究を行う。第5章から第9章の事例研究では、3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5章では自民党単独政権期における消費税導入過程を取り上げる。単独政権間の事例比較からは、凝集性の低い自民党では党の一体性を保つため集権的な組織が要請され、自民党税制調査会による規律が消費税導入の成否を左右したことを示す。

第6章から第9章は、1993年以降の連立政権期における消費増税の過程である。規律により一体性を高めた政党組織は、複数の政党による合意が必要な連立政権では阻害要因として作用し、連立与党間の協議による合意形成が求められたことを明らかにする。連立政権間の事例比較では、消費増税の「代償」をめぐる多元的な政策軸の構築が成立にプラスに働くことを示し、政権構造によって負担増政策の成立に必要な条件が異なるという本稿の主張を事例研究から検証する。

第10章は諸外国との共時比較である。日本と同様、付加価値税の導入及び引き上げを検討した4カ国との比較から、本稿の主張の妥当性を確認する。第11章で本稿の結論を述べる。

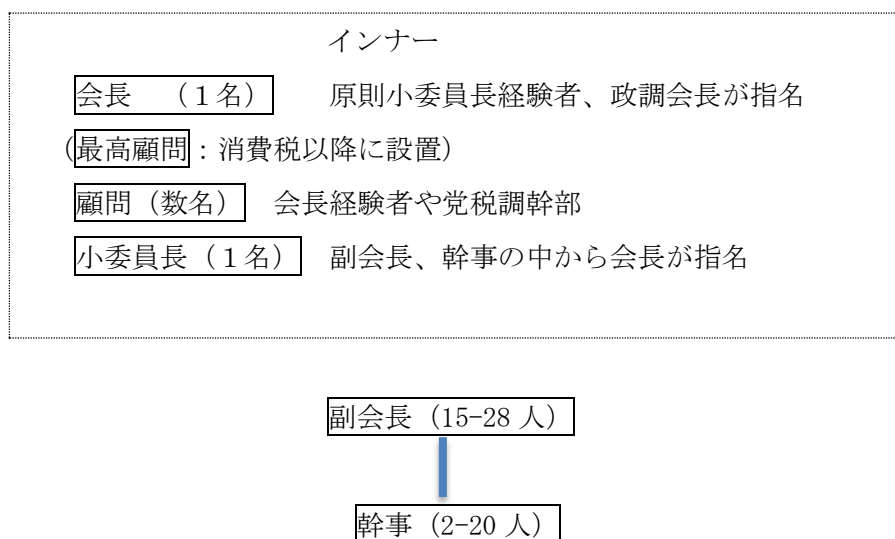
第5章. 自民党単独政権期の税制過程

本章では自民党単独政権期の負担増政策として、付加価値税導入の政策過程を分析する。単独政権では、凝集性或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、という本稿の仮説を検証する。

5.1 自民党税制調査会の機構

政策過程に先立ち、自民党の税制審議において中心的役割を担う自民党税制調査会についてみていく。党税調は政務調査会のもとに設置された各種部会、調査会の一つである。機構上は政務調査会の下部組織となるが、実態としては独自の人事システムをもち、各種税制の決定権を掌握する極めて自律性の高い組織である。政調会長や幹事長はもとより、党総裁である首相さえも党税調の人事に介入することを許してこなかった⁷²。党税調の役員は、図5.1のように会長、顧問、小委員長、副会長、幹事で構成される。このうち会長、顧問、小委員長ら税制に精通した少数のベテラン議員集団は「インナー」と呼ばれた⁷³。

図 5.1 自民党税調の組織図



(出所: 柳沢 1985; 坂田 2004; 朝日新聞 2009 年 9 月 25 日を参考に筆者作成)

⁷²朝日新聞 2001 年 8 月 23 日、朝日新聞 2002 年 11 月 11 日

⁷³ 内輪を意味する「インナー」とは当初、大蔵省が自民党税調のベテラン幹部議員の呼称として使用していた用語であったが、のちに一般にも使われるようになった (日本経済新聞 2005 年 10 月 20 日夕刊)。新聞で初出したのは、管見の限り日本経済新聞 1998 年 12 月 17 日である。

税調会長は政調会長が指名し、税調会長が幹部人事を選定する形式をとる⁷⁴。小委員長は、副会長、幹事の中から会長によって指名され、税制改正の仕切り役を担う（柳沢 1985:195）。副会長は大臣経験者の中から、派閥や各省庁の政策に詳しい族議員のバランスを考慮して選出される。基本的には、各派閥や部会の空きポストに議員を補充する方法をとる⁷⁵。また幹事には、大蔵省と自治省の出身者を一人ずつ入れることが慣例である。幹事になるためには、かつて当選4回以上であることが必要だったが（柳沢 1985:197）、のちにその要件は緩和されている⁷⁶。

単独政権下の政策決定過程は、党税調が大蔵省主税局および自治省税務局と調整しながら議論を主導し、自民党の各部会は党税調に要望する形式をとる。各省庁や業界団体は大蔵省と自民党の部会に並行して要望を行う。

党税調の特徴としては、ボトムアップで各部会の要望を吸収する仕組みを備えながら、税制改正に際しては、各部会は部会長に一任し、部会長は党税調の幹部に一任し、最終的には決める人を絞った上でトップダウンの決定がなされることである。党税調の副会長に各省庁と関係の深い「族議員」の幹部や派閥の長が入っていることにより、反対派を事前に封じ込める仕組みを内包した。

5.2 自民党税制調査会の審議過程

次に自民党税制調査会ではどのような手順で審議がなされるのだろうか。党税調では原則、来年度予算と平行して税制改正を決定する11月下旬から12月が主な活動期間である⁷⁷。12月に審議する表向きの理由としては、経済見通しが立たないと税収見積もりが立たないためであるとされるが、実際には税制改正において各省庁や議員からの要望により税収をとられる部分を少なくするために、審議時間を短くして時間切れという形をとりたいから、というのが本音であるという⁷⁸。ただし、緊急な事態への対応や、特定分野での検討が必要な場合には、年度の途中でも審議する。

⁷⁴ ただし、2001年までは会長人事も実質的には党税調の内輪で決められていた。2001年小泉政権期に麻生太郎政調会長が首相の意向をタテに、自らに近い相沢英之を党税調会長に送り込んだことは異例であった（朝日新聞 2001年12月16日）。

⁷⁵ 以下、党税調の人事や運営方法については、自民党政務調査会に長年勤務した党職員への2012年2月20日取材に基づく。

⁷⁶ 例えば2002年11月の党税調役員人事では、幹事に当選2回の滝実が入っている。

⁷⁷ 後述するように、2001年以降の小泉政権期には、党税調が原則12月のみしか審議しない「季節労働者」であることは機動性に欠けるとして、党内外から批判を受けることになる。

⁷⁸ これは、財政や税制に関して、大蔵族が他の族と比べて常に守勢にまわらなければならない宿命を負っていることを示している（猪口・岩井 1987:208）。

党税調に先立ち、各部会では10月から11月にかけて税制改正の重点項目を審議する。関係団体から提出された税制改正の要望は、「電話帳」と呼ばれる税制改正要望一覧表に収録される。しかし、要望が検討課題になるためには、自民党の「部会要望」にならなければ相手にされない。したがって各団体は自民党をはじめ関係省庁に税制改正要望の正当性や意義を認めてもらう必要が生じる。自民党の各部会では、関係団体からの要望をヒアリングし、省庁と調整したうえで、部会重点項目を作成する。各省庁は、大蔵省とも折衝しつつ、自民党とも密接に連携するダブルトラックですすめていく。要望が自民党の「部会要望」となると、自民党の正式機関のお墨付きをもらったことになるため、税制改正作業では特別待遇となる。業界団体は、税制改正を有利に運ぶために、直接的に大蔵省とは対峙せず、自民党を通して税制改正に関与しようとする。政治家にとっても業界団体からもたらされる情報や税知識を活用し、査定側である大蔵省に働きかける利点があり、両者の利害は一致する（木代 1985:58-59）。

12月に入ると党税調が連日開催される。冒頭開かれる総会は、自民党議員なら誰でも参加できる税制審議の最高機関であり、最終的な党税制改正大綱も総会で決定される。税制改正には膨大な時間がかかり、約二週間、連日午前は正副会長会議、午後は小委員会が開催されることになる。

正副会長会議の構成員は、党税調の会長、小委員長、副会長、幹事である。同会議は、審議の手順等を打ち合わせるための非公式のものであり、会議の内容も非公開である。内容は、大方、全体の見地に立った自らの見識に基づくものであるという。正副会長会議の意向は小委員会や総会の審議に供される場合でも、十分な説得力をもっているため、これらが覆されることは稀有であった（柳沢 1985:198）。

午後に開かれる小委員会の正式な構成メンバーは、税制調査会の正副会長、幹事などの役員と政務調査会の各部会長である。しかし、部会長が応援弁士を頼んで、省庁の主張や利益団体の陳情を取り次ぐ応援団も参加し、小委員長もそれらを拒まない慣例のため、実質、小委員会は総会と同じような光景となる。小委員会は最初、税制改正を要求する側の言いっぱなしで、一通り聞くまでは反論しないことになっている。業界から受けた陳情を議員がきちんと発言したというアリバイづくり、セレモニーの場という側面もある。小委員会が終了するたびに記者会見が行われて審議内容が公開されるが、問題はそれが終わったのちに、どう案件を裁くかというところにある。

決定権を握るのは、会長、小委員長、顧問のインナーと書記役2人から成る非公式幹部会である。当選回数が高く専門性を備えた少数の議員で決定することで、多様な利害を調整し、最終決定には政調会長や総務会も異論をはさまないことが不文律となっている。インナー廃止後は、連日の税調審議の節目において、税調会長と小委員長、大蔵と自治の担

当局のみで、検討事項をブリーフィングし、おさめていく方向を共有する作業が行われていた（津島オーラルヒストリー巻末:288-9）。

部会長には、当選3回の議員の就任が通例である（佐藤・松崎 1988:39）。税制改正において、部会長の責任は重大である。なぜなら、小委員会では要求側省庁の担当者が出席を許されていないため、部会長が担当分野の税制改正要求の正当性を説明し、査定側である党税調や大蔵省を説得する必要があるからである。小委員会の審議結果に責任を負うのも、部会長である。要求側と査定側のどちらに分があるか、全員が聞いている中で、部会長は専門性やディベート能力が試されることになる⁷⁹。

「電話帳」に記載された項目は、党税調の審議の中で要望を認める○、認めない×、検討する△をつけていき、マル政事項（政治判断に委ねる大きな政策課題）と租特の新規延長等の細部の課題に分類項目をしぼる。大綱を決定する出口が決まっている中で、各部会は部会長に一任、部会長は党税調で折衝し党税調幹部に一任し、決める人を少なくしていく⁸⁰。

また、最終的に決定される自民党税制改正大綱の構成についても、簡単にふれておく必要がある。大綱は大きく3つにわかれ、第一に基本的考え方、第二に税制改正の具体的内容、第三に検討事項が書かれている。来年度改正の具体的な中身は第二の部分に列挙されており、関係者が注目するのも真ん中の「あんこ」にあるといわれる。しかしながら、前段の基本的考え方と後段の検討事項の書き方によって、将来の改正の方向性が示され、次年度以降の改正に影響を与える。とりわけ負担増の改正は、翌年度以降に更地から議論するのは難易度が高く、次年度以降の改正に芽を残しておくことが重要になる。これは自民党幹部人事がかわっても、政策の大幅な変更を避けることを狙った大蔵省、財務省の知恵でもある。自民党税制改正大綱が連立政権時代に与党税制改正大綱となっても、文

⁷⁹ 2000年から2001年にかけて経済産業部会長を二期務めた、当時当選3回の伊藤達也元金融担当相も、「部会長は鍛錬の場」ととらえ、部会長の力量については「バックにいる色々な団体をどれだけまとめて、国会議員をどれだけ動員できるかというまさに数の論理を背景に、党税調では、ひな壇に並んでいる山中（貞則）さんを中心とするインナーにどれだけインパクトを与えるかが評価のポイントになる」と語る。さらに伊藤は、自民党の政策決定過程について、「誰がどこでどのように決めるのかが明確で、決まったことには党人として従うという民主主義のルールを当然のこととして学んできている。自民党の仕組みを批判はできても、自分たちはどうするのかということが未だに整備されていないのが民主党の課題である。ただ、自民党が今後もこの仕組みでいいかという問題もある」と指摘する（2012年10月10日聞き取り）。

⁸⁰ 前述の伊藤達也によると、「一任できるのは上（に立つ者）の見識があったからで、やはり山中（貞則）さんが机を叩けば従わざるを得ない、それだけの迫力と見識があった」とし、単に業界団体の調整をするというだけではなく、時代の変化の中で現実の落としどころについての判断力を当時のインナーの幹部はもっていた、とみる（2012年10月10日聞き取り）。

言調整に難航するのは、その後の政策の方向性を左右するからである。

以上のように、自民党一党優位単独政権下で党税調の果たしてきた役割に対しては、肯定的に見る向きもあれば、否定的な見解が呈されることもある。

肯定的な見解としては、以下の三点が挙げられる。

第一に、税制の一貫性と税収の確保が重視されてきたことである（日本経済新聞 2009 年 12 月 4 日）。これは自民党一党優位体制下で、次も自民党が政権を担う蓋然性が高く、財政赤字のコストを内部化したためであると本稿では考える。税制の一貫性と税収の確保を重視する姿勢は、党税調の小委員会でも観察される。小委員会では大蔵省主税局の主張に耳を傾けようという姿勢があり、個別利益を代表する部会長の要求と大蔵省の主張の双方を勘案し、後者の議論に分があるとみると、会全体の雰囲気は要求を退けるべきだという結論に収束していく（柳沢 1985:196-7）。大蔵省の元幹部も「党税調の議論は相当程度、政策論であって、最終的に裁かなければならないインナーの場面では、政治的に引きずられてくる部分はあるにしても、ある程度は大蔵省サイドのことも聞いてくれる仕組みがあった。景気対策が必要なときなどは、より政治的な決定が行われたが」と語っている。（2012 年 8 月 7 日聞き取り）。党税調は細かな租税特別措置にも関与したが、同時に負担増となる財源にも着手した。自民党はトップが交代すると政策が大きく変化するが、党税調は首相が誰であっても独自の人事メカニズムで動いており、税制の一貫性と税収の確保を重視する姿勢に大きな変化はなかったのである。

第二に総合調整が機能している点である。党の政調部会では、それぞれが重視する政策の充実を求め、財政拡散の傾向をもつ。その中で、どれを選択しどれを切り捨てるかの総合調整が適切に行われるためには、決定の尺度となる価値基準と合意形成のためのリーダーシップが不可欠となる。党税調は租税理論を価値基準とし、決定を仕切る人材に恵まれたのである（柳沢 1985:198-9）。

第三に党の一体性である。党税調が部会から要望を吸い上げつつも、税制改正では政策知識とシニオリティにより規律を強化して党税調幹部がトップダウンで決定を下し、党の一体性が保たれる。党税調が最終決定の場となることは、責任者を明確にし、予測可能性を高める効果をもつ。党税調の権力は、最終決定者であることに由来し、連立政権期はこの構図に変化が生じることを後述する。

以上のような党税調の利点は、次も確実に政権を担う、という一党優位制の前提によって成り立っている。したがってそれが崩れると、政党リーダーのインセンティブは変化し、政策帰結にも影響を与えることになる。

反対に、党税調の問題点としては、以下のような点が指摘されている（朝日新聞 2001 年 8 月 23 日、日本経済新聞社 2002:91-95、アエラ 2002 年 11 月 11 日:66、清水 2007:370）。

弊害の第一として挙げられるのは、利益誘導である。税制改正が租税特別措置の改廃を通じた族議員による業界への利益誘導の手段となっており、税制全体のあり方ではなく、細かな技術論が中心となっている点である。

第二は、透明性の欠如である。インナーとよばれる少人数の実力者が党税調を仕切り、透明性や説明責任を欠いた密室で意思決定がなされることへの批判である⁸¹。

第三に、政策合理性の欠如である。さきに述べたように党税調は税収確保を維持し一貫性を重視する視点から税制改正を考慮し、大蔵省主税局と選好を共有する。経済の活力や景気動向をにらんだマクロ経済政策の一環としての税の位置づけに乏しい⁸²。なかでも税制改正を年末にしか審議しない運営は、政策決定の機動性に問題があるとされ、後述するように、小泉政権以降、何度かそれを突破する試みがなされた。

単独政権期には、両院で多数を得ている場合、党内の合意さえ獲得できれば法案は成立する。党内の集権的意思決定に対する要請から作り上げられたものが、党税調である。こうした党税調の組織と活動は、次節以降にみる単独政権下での消費税導入の過程で徐々に確立したものである。専門知識と当選回数を背景にした党税調幹部による規律が、党内の結束を維持するために大きな役割を担うようになったのである。

5.3 自民党単独政権下の消費税導入過程

次に自民党単独政権における負担増政策の過程を辿る。政策過程の何に着目するかは分析者の問題意識による。政官関係、あるいは利益団体や世論との関係など様々な視角があり得る。本稿ではいかにして負担増政策が成立するのかに関心があり、立法府で過半数の支持を得るための政治闘争として政策過程を捉える。

単独政権は拒否権プレイヤーが少ないため権力は集中するものの、有権者に政策の責任を問われやすくなる。一般議員は有権者からのアカウンタビリティの重圧から逃れるために、負担増となる政策に離反する動機を持つだろう。特に中選挙区制のもとでは、一般議員が執行部に対し高い自律性を持つからである。

大平内閣下の一般消費税、中曽根内閣での売上税、竹下内閣での消費税の政策過程から、自民党単独政権期において負担増政策の成否を左右するのは、政党規律による政権党の一体性であることを検証する。

⁸¹ 柳沢伯夫は、税制改正を最終的に決める党税調会長に国会での説明責任がないことを問題視する。柳沢が党税調会長を務めた際、政府が最終的な権限を持つべきだとインナーで提案したものの、受け入れられず、現行通りとなったことを明かす（日本経済新聞 2013 年 1 月 13 日）。

⁸² ただし、そもそも大蔵省も党税調も、税を景気回復の手段として用いることに批判的であった。

・大平内閣の一般消費税

今日では税が政治の中心的なテーマであることは当然視されるものの、政治家が税制に本格的に介入するようになったのは 1970 年代に入ってからである。戦後復興期の日本経済には政治家が介入する利権は潤沢にあり、彼らにとって税制の議論は主たる関心ではなかった（木代 1985 : 45-49）。税制改正の担い手は、1953 年内閣に設置され 1959 年法制化された政府税調調査会であった。政府税調の答申が理論と実務の両面を担い、国会審議を経てほぼ修正なしに実現していたのである（石 2001 : 8-13）。政府税調の答申は高い権威をもっていたため、答申の内容が守られない事態を社会党議員が批判する場面も散見されたのであった（税経通信 1964 年 19 巻 4 号）。高度成長の終焉と財政の行き詰まりは、政治家の関心を税制改正に向かわせることになった。1970 年代半ば以降、税制の決定権は党税調に移行し、政府税調は中長期的な税制のあり方を答申する役割に変化する。

日本で付加価値税が検討されたのは、戦後初めてマイナス成長を記録した 1970 年代である。それまで大蔵省主税局や財政学者の中では、所得税こそ担税力に直結した近代的租税であるという考えが支配的であった（水野 2006 : 175-6）。間接税は補完的な役割にすぎず、ヨーロッパで導入がすすめられた付加価値税に対しても、政府税調は長期的な検討課題と位置づけていた。しかし 1970 年代半ば以降、歳入欠陥や赤字国債への依存が高まり、1977 年政府税調は中期答申で初めて、財政赤字解消の現実的手段として一般消費税の導入を表明する。

大蔵省も新税である一般消費税を導入するため、組織的資源を集約する。1975 年から主税局長を三年務め大蔵事務次官に就任した大倉真隆を中心として、大蔵省は一般消費税への理解を得る活動を活発化させる。政府税調は 1978 年 9 月に一般消費税の試案を公表したのに対し、福田首相をはじめ自民党税調は、1979 年度に大型新税を導入するのは準備不足であるとして見送る方針を固めた⁸³。しかし同年 11 月の自民党総裁選で大平正芳が選出されたことを機に事態は急展開をみせる。

大平正芳は大蔵相を務めた 1975 年、歳入欠陥により赤字国債を発行した経験をもつ。大平蔵相は日本財政が直面する課題として「財政危機宣言」を発表し、税収不足は自然増収によって賄うことができず、歳出の合理化や新たな税収確保の方策を検討するよう呼びかけた（1975 年 4 月 15 日衆議院大蔵委員会）。

財政再建への強い信念をもつ大平は、1978 年 12 月首相に就任後、新税である一般消費

⁸³ 大倉真隆事務次官は、政府・自民党が見送る方針にもかかわらず、一般消費税の早期導入を断念しない意向を表明していた（読売新聞 1978 年 10 月 4 日、11 月 10 日）。

税の導入を強く支持し推進する。自民党税調の小委員会は、大衆討議を省略し 1980 年 1 月からの一般消費税導入を決定した。大型新税導入という事態の重要性を認識した党幹部らの反発により、「1980 年度中に実現できるよう諸般の準備をすすめる」と導入時期を後退させて党税調総会や総務会もこれを了承した（読売新聞 1978 年 12 月 27 日）。トップダウンで一気に自民税制改正大綱が決定したのは、自民党内の異論を封じるために政府与党首脳と大蔵省幹部が綿密に調整したためである（水野 2006：244-7）。中選挙区制のもとで自民党は派閥が権力争いの中心であり、選挙に不利となる新税は党首脳に異議を唱える絶好の機会となる。首相が強く支持する一般消費税を自民党単独政権下で成立させるには、大衆討議を行わず、一般議員がそうと認識しないうちに党としての機関決定を行うほうがスムーズであると判断したからである。

1979 年 1 月一般消費税は閣議決定され 1980 年度からの導入を明記したが、以後、利益団体や野党のみならず、自民党内からも強い反対に晒されることになる。一般消費税に国民は強い不安をもっているとして、自民党は財政再建対策議員懇談会を発足し、同税に反対する衆参 217 人の議員署名を大平首相に提出する（毎日新聞 1979 年 8 月 8 日）。

経団連や経済同友会は、一般消費税の必要性を長期的な検討課題として認めるものの、景気への影響を考慮して反対の姿勢をみせた。これに対して大平首相と大蔵省は、一般消費税の導入が困難であれば、所得税や法人税の増税など代替手段を講じる構えをみせ揺さぶりをかけた。同年 9 月、野党三党の内閣不信任案に対し、大平首相は衆院解散を選択した。折しも日本鉄道建設公団の不正経理問題が明るみになり、税金の無駄遣いに国民は強く反発する。新税導入への批判も強まり、自民党は一般消費税の来年度導入を断念する事態に追い込まれた。選挙の結果、自民党は 248 議席と過半数割れを喫し、自民党内で反主流派が大平退陣を求める「40 日間抗争」に突入する。自民党から首班指名に二名の候補者が立つという混乱の中、大平が決選投票で福田を下し続投することになった。党内抗争はおさまることなく、1980 年 5 月社会党の提出した内閣不信任案の採決に自民党反主流派が欠席した結果、不信任案は可決し、大平首相は再び衆院を解散する道を選ぶ。初の衆参同日選挙の最中、大平首相は選挙結果をみることなく死去した。首相の死は自民党の党内抗争を沈静化させる。弔い選挙の様相を帯びた同日選で、自民党は衆議院 284 議席、参議院 69 議席を獲得し、6 年間続いた衆参両院での与野党伯仲に幕を閉じた。

以上のように一般消費税は自民党内からも理解が得られずに撤回され、1980 年代前半は第二次臨時行政調査会を中心に「増税なき財政再建」に向けた行政改革に取り組むことになる。予算シーリングの設定や三公社民営化など歳出抑制への取り組みはすすめられたが、財政赤字体質を変化させるには至らず、むしろ歳出の削減や法人税負担の増大に自民党議員や経済界は不満を抱くようになる（加藤 1997：163-167）。

・中曽根内閣の売上税

鈴木善幸の後継として 1982 年首相に就任したのは中曽根康弘である。国鉄改革など行財政改革を前面に打ち出してきた中曽根首相は、一般消費税における大平首相の轍は踏まないことを明言し、税制改革に距離をおいた。1984 年 10 月中曽根が自民党総裁として再選を果たした頃から、税制全般を見直す必要に言及するようになる。中曽根首相の変化の背景には、大きく二つ考えられる（内田他 1986 : 14・6）。第一に、歳出削減に対する自民党内の強い不満が、大型間接税の導入もやむを得ないと許容するようになったことである。第二にレーガン米大統領が打ち出した税制改革に刺激を受けたというものである。レーガン政権における税制改革の目的は、減税と規制緩和により供給面から景気刺激を行い、経済活性化と財政再建を両立させることである。所得税や法人税の課税ベース拡大と税率引き下げをその内容とした。

第 1 章で既に見たように、1980 年代は日本でも所得税や住民税の負担感がピークにあり、減税への要求は強かった（表 1.1、図 1.8）。元内務官僚で大蔵大臣の経験もない中曽根にとって、税制改革の主眼は所得税減税にあり、そのための財源として間接税を検討した。大蔵省も中曽根の意向に沿う形で直間比率の是正を強調し、新しい間接税の導入に理解を得ようとした。

中曽根は一般消費税の教訓から、1986 年 7 月衆参同日選挙で大勝した後に、売上税導入を本格化する。選挙中に大型間接税導入を否定したこととの整合性をはかるため、税の申告を免除される事業者免税点を年間売上高 1 億円と高く設定し、簡易課税制度の導入や食料品などへの免税品目を設けた。

売上税をめぐり自民党税調では、当初、山中貞則会長がきめ細かい議論を行うためとして非公開で人数を絞った幹部会議を行い、一般議員の参加を限定した形で議論をすすめた（読売新聞 1986 年 10 月 10 日）。しかし同日選で自民が圧勝した余波で中堅、若手議員の発言力が増した結果、誰もが参加できる小委員会での審議を余儀なくされる（読売新聞 1986 年 12 月 5 日）。自民党では「大都市圏議員連盟」「財政再建議員研究会」（いずれも原田憲会長）が新型間接税反対を決議し、抵抗を勢いづかせた（日本経済新聞 1986 年 12 月 3 日、4 日）。

党税調は当選回数によるシニアリティと政策知識を手段とし、派閥や族議員による若手議員への規律づけに少なくとも一時的には成功した。党税調小委員会での激しい意見対立に歯止めをかけるため、派閥ごとに意見集約を行う「派閥税調」も開催された（日本経済新聞夕刊 1986 年 12 月 2 日）。非課税扱いを求める族議員らの要望には、「減税財源確保」の

大義名分から大部分を押し切った（日本経済新聞 1986 年 12 月 23 日）。ポスト中曽根を目指す竹下登、宮沢喜一、安倍晋太郎も、政治的に困難な増税問題を中曽根内閣で処理してもらうために協力を惜しまず、売上税導入を含む税制改革は自民党で了承され国会に法案が上程される。

しかし中曽根首相が選挙前に大型間接税の導入を重ねて否定したことが公約違反であるとして、自民党は業界団体やその支援を受けた野党から強い批判に晒される。自民党の足並みの乱れは、党を支える地方組織から表面化した。自民党の地方組織は各地で売上税反対の決議を採択し、東京都連所属の国会議員は党議に反して売上税反対集会に参加する事態に発展する。自民党執行部は嚴重注意を行い所属議員に慎重な対応を求めたものの、売上税への反対論や修正論が党の内部から相次ぐことになる（内田他 1986 : 151-156）。拍車をかけたのは 1987 年 3 月の参院岩手補欠選挙で自民党が社会党の候補に大差で敗北したことであつた。保守王国の岩手で自民党が大敗したことは、4 月の統一地方選を前に売上税反対の勢いが強いことを示していた。

売上税を含む税制改革法案は、予算案など重要法案とともに国会におくられたが、野党は審議拒否を続け停滞を招く。自民党内では、減税を先行し施行を延期する形で売上税を残そうとする動きがあり、その場合、中曽根首相の力が回復して竹下政権が作れなくなる可能性を金丸副総理らは危惧した（奈良岡 2011 : 109）。統一地方選に敗北しても中曽根首相に売上税を撤回する考えはなく、自民党は金丸副総理を中心に、議長への斡旋により税制改革の道は残す一方、売上税を事実上廃案にする方針を固める（平野 2012 : 96-125）。中曽根首相は野党との妥協に強く抵抗をみせたがついに断念し、結局売上税を含む税制改革法案は廃案となった（加藤 1997 : 196-199）。自民党は 304 議席という結党以来の絶対多数議席をもっていたにもかかわらず、与党の一体性を保つことができず、結果的に売上税法案を成立させることができなかったのである。

・竹下内閣の消費税

中曽根ののちに首相に就任したのは、竹下登である。売上税の廃案から半年あまりしか経過していないにもかかわらず、政府・自民党は税制改革の立法化をおこなう。大蔵大臣を長年務めた竹下首相は、税制の抜本改革を国政上の最重要課題と位置づけた（読売新聞 1987 年 11 月 13 日）。

党税調会長は引き続き山中貞則が留任し、売上税に公然と反対した責任をとって党税調副会長を辞任していた塩崎潤と武藤嘉文も返り咲いた（日本経済新聞 1987 年 11 月 14 日）。党税調は前回の反省から、若手を排除する閉鎖的な方法とはらず、小委員会で開かれた意見聴取の場を積極的にもった。売上税の時には発言の機会を抑圧されていた若手議員である

が、党税調は出席者が納得するまで自由に発言する方式を採用し、一年生議員の質問にも税調幹部が丁寧に答える進め方に変化した（読売新聞 1988 年 5 月 29 日）。若手議員も単なる業界の利害代弁ではなく、税理論に裏付けられた精緻な議論を展開した。

例えば非課税品目について、当選 3 回以下でつくる「新税制研究会」（太田誠一座長）は「非課税品目なし」とする方針を主張した（朝日新聞 1988 年 5 月 25 日）。例外を一つ認めると他の業界から不満が出ることになり、そうした業界の突き上げによる影響を最も被るのが選挙基盤の弱い若手議員だからである。売上税に反対した議員の中にも新税へのアレルギーはかなり弱まってきており、党内の不満は手続き面にあるとみた党税調幹部は丁寧な議論を心がけ、アメとムチの使い分けによる党内の一体性確保に乗り出す。

業界団体からは二度にわたるヒアリングを行い、彼らの意見を反映する努力を重ねた。例えば前回売上税で税額票（インボイス）方式を用いたことは、税務当局が事業所得を把握するための手段と警戒され、自営業者の反発を招いたことから、消費税では帳簿方式が採用された。一方、免税の範囲は医療や教育などに限定し、免税点も 3000 万円に引き下げることで、税の一貫性と税収の確保を両立させた（加藤 1997 : 217-222）。税率は新税導入を優先する観点から、当初予定の 5% を 3% にすることで自民党が大蔵省を押し切った形をとった。

売上税では 450 あまりの地方議会が売上税に反対表明したのに対し、消費税では自民党や保守系議員による「造反」が影を潜めた（朝日新聞 1988 年 7 月 11 日）。自民党は消費税反対団体のアンケートへの回答を禁じる幹事長通達を出したり、地方議会に税制改革への反対決議に応じないように指示したりと、反対運動の芽を早期に摘み取ったためである（読売新聞 1988 年 7 月 18 日）。

また小委員会での議論が表面化すると、業界から発言をチェックされる議員に圧力がかかるため、発言内容を他言しない「かん口令」を敷いて党内規律を維持した（朝日新聞 1988 年 5 月 24 日）。

国会審議では野党内の足並みの乱れもあり、公明党と民社党が本会議に参加して法案に反対する中、1988 年 12 月 24 日税制改革法は成立する⁸⁴。

5.4 自民党単独政権期の小括

一般消費税、売上税の失敗と消費税導入の過程から注目されるのは、単独政権下で自民党が党の一体性を保つことの困難さである。当初、党税調は異論を封じるために大衆討議を避け、党幹部の機関決定により新税導入をはかろうとした。しかし所属議員の強い反対により

⁸⁴ 民社党は半年間の弾力的運用、公明党は寝たきり老人への所得控除拡大の修正を条件に本会議に出席し、原案に反対、修正案に賛成した（平野 2012 : 34）。

頓挫すると、一般議員が小委員会に参加して意見表明を行う機会を徐々に増やしていった。そして派閥や族議員、地方組織など重層的な規律の回路を整備し、最終的には党税調の決定に従う仕組みを構築するに至ったことである。

候補者個人投票の要素が強い中選挙区制の下で、一般議員は党の方針に従わず、増税に反対する誘因をもつ。一般議員が党議に従わざるをえない仕組みをつくりあげ、党内の一体性を高めたことが単独政権下での負担増政策の成功に不可欠であったと裏付けられる。単独政権期の3つの事例比較は表5.1の通りである。

表 5.1 単独政権期の事例比較

	政権党の一体性	自民党内	政策帰結
一般消費税（1979）	×	党税調の一部議員以外は反対	×
売上税（1987）	×	東京都連所属議員の反対、ポスト中曽根をめぐる竹下派の消極姿勢	×
消費税（1988）	○	党税調の規律により若手を含め党内一致	○

第6章. 細川非自民連立政権と自社さ連立政権

本章では日本の連立政権の特徴を概観した上で、連立政権下の税制改革事例として細川政権での国民福祉税と村山政権での消費税引き上げ過程を述べていく。両政権は非自民連立から自社さ連立に移行した過渡的な連立政権であるものの、連立政権では負担増政策の「代償」をめぐる多角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、とする本稿の仮説を事例から検証していく。

比例代表制を採用するヨーロッパ諸国において連立政権は一般的である。1945 年から 1999 年までの期間、ヨーロッパ 17 カ国で誕生した 424 の政権のうち 61%は連立政権であった (Strøm et al.2008:8)。

連立政権の困難として挙げられるのは、第一に妥協を要すること、第二に委任が重要となること、第三に政策は一緒に作成するものの選挙での評価は個別に受けることである (Martin and Vanberg2011)。このような困難を克服していくために、事前の政策合意や、連立パートナーの大臣に自分の政党の副大臣を監視役として置くなど、制度上の仕組みが活用される (Moury2013, Thies2001)。

連立政権については、政権の形成や崩壊に注目した研究は蓄積されているが、政策過程や統治運営にかかわるものは少ない。また日本の連立政権について、その特徴を相対的に位置付け、政権構造がいかなる影響を政策帰結に与えているのかについては、十分な研究が尽くされているとはいえない⁸⁵。

したがって本章では、事例研究に先立ち、日本の連立政権の特徴を諸外国との比較から明らかにした上で、連立政権下の税制改革の事例をみていきたい。

6.1 日本の連立政権

日本では戦後初期に連立政権の時代はあったが、1955 年以降 1993 年までは一時期を除き、自民党による単独政権であった。

表 6.1 は 1983 年以降の連立政権の推移である。日本の連立政権の特徴は主に三つある。

⁸⁵ 日本の連立政権に関する主要な研究として草野 (1993)、政策過程については、衛藤 (1998)、建林 (1998) がある。

表 6.1 1980 年代以降の連立政権推移

期間	内閣	与党構成政党（閣僚輩出）	連立の形態 （衆）	連立の形態 （参）
1983.12-1986.8	第二次中曽根	自・新自由クラブ	過大規模連合	過大規模連合
93.8-94.4	細川	社・生・公・日・民社・さ・社連	最小勝利連合	最小勝利連合
94.4-94.6	羽田	生・公・日・民社・由・改革の会	過小規模連合	過小規模連合
94.6-96.1	村山	自・社・さ	過大規模連合	最小勝利連合 過大規模連合（95.7-）
96.1-96.11 96.11-98.7	第一次橋本 第二次橋本	自・社・さ 自（社さ閣外協力 96.11-98.6）	過大規模連合 単独少数(96.10)⇒ 多数(97.9)	過大規模連合 単独少数
98.7-00.4	小渕	単独 自・自由(99.1-99.10) 自・自由・公（99.10-）	単独多数 過大規模連合 過大規模連合	単独少数 過小規模連合 過大規模連合
00.4-00.7 00.7-01.4	第一次森 第二次森	自・公・保	過大規模連合	過大規模連合
01.4-03.11 03.11-05.9 05.9-06.9	第一次小泉 第二次小泉 第三次小泉	自・公・保 自・公 自・公	過大規模連合 最小勝利連合 過大規模連合	過大規模連合 最小勝利連合
06.9-07.9	第一次安倍	自・公	過大規模連合	最小勝利連合 過小規模連合(07.7-)
07.9-08.9	福田	自・公	過大規模連合	過小規模連合
08.9-09.9	麻生	自・公	過大規模連合	過小規模連合
09.9-10.6	鳩山	民・社（10.5 離脱）・国民 民・国民	過大規模連合	最小勝利連合 過小規模連合(10.5-)
10.6-11.9	菅	民・国民	過大規模連合	最小勝利連合 過小規模連合（10.7-）
11.9-12.12	野田	民・国民	過大規模連合	過小規模連合

12.12-14.12	第二次安倍	自・公	過大規模連合	過小規模連合 最小勝利連合 (13.7・)
14.12-17.11	第三次安倍	自・公	過大規模連合	最小勝利連合
17.11-	第四次安倍	自・公	過大規模連合	過大規模連合 (16.8・)

※所属議員の議席数をもとに、内閣発足日・国政選挙後初の国会召集日・連立政権に影響する出来事の発生日を基準

出所：官邸 HP、衆議院 HP「衆議院の動き」、参議院 HP「参議院会派別所属議員数一覧」を参考に筆者作成

<略称> 自：自民党、社：社会党、社民党 生：新生党 日：日本新党 公：公明党 民社：民社党、さ：さきがけ、社連：社民連、由：自由党（旧）自由：自由党（新）、保：保守党（2000.4-2002.12）保守新党（2002.12-2003.11）民：民主党 国民：国民新党 改革の会は会派

第一に政策距離の近い政党の連合ではないことである。細川政権を構成した政党は政治改革では一致していたものの、経済と外交政策では大きな距離があった（加藤・レイヴァー・シェプスリー1996）。続く自社さ政権は、55年体制下で対立してきた自民党と社会党による連立である。自民党と公明党も、安全保障や社会政策で両党の政策距離は必ずしも近いわけではない。本稿が取り上げる消費増税についても、両党の政策距離は決して近いものではなかった。

第二に連立の組み換えが頻繁な時期と安定的な時期に二分されることである。1990年代は連立の組み替えが激しかったのに対し、2003年以降は自民党と公明党の連立が、民主党政権期を挟んで、安定して継続している。

第三に政策合意の内容や実効性が貧弱なことである。本来政策合意は政党リーダーや閣僚が機会主義的行動をとることを制約するツールとなる（Moury2013）。政策合意からの逸脱は連立政権の解消につながるため、ルールを持続して守るよう事前のコミットメントが働くからである（田中 2013：123）。しかし日本では、政権交代が生じた時であっても、総選挙から政権発足までは1か月未満と短期間であり、政策合意に費やす政治的資源が少ないことがわかる。分量としても日本の連立政権の政策合意は、長いもので数枚程度であり、短い場合は箇条書きによるたった1枚の簡潔なものである。内容としても、連立政権が目指す共通の政策目標や大まかな政策が示される程度で、期限が明示されることは少ない⁸⁶。

⁸⁶諸外国における政策合意の包括性を示すものとしては、2005年、2013年ドイツ CDU/CSU と SPD の連立合意は英訳版でそれぞれ136頁、119頁の分量があり、内政・外交の具体的政策が達成期限とともに盛り込まれている。連立が稀な英国でも、2005年保守党と自由民主党の連立では、31項目にわたる36頁の政策合意が作成されており、税

政策合意を行うための各党責任者による協議では、対立する政策は抽象的な文言にとどめ、事前に拘束力をもたせないようになっている。これは政治的なフリーハンドを確保したうえで柔軟な対応を可能にする利点もあるが、負担増政策のような政治的難易度の高い政策を選挙直後に拘束力をもって実施する機会を逸しているといえよう⁸⁷。

以下の節では、連立政権下の事例比較から本稿の仮説を検証する。1994 年細川政権下での国民福祉税の失敗と、同年村山政権下での 5% への消費税率引き上げの成立は、前者が与党内の一部リーダーの支持しか得られず合意形成が不十分であったのに対し、後者は最大の反対が予想される社会党を首班とし、ボトムアップで合意形成がはかられたことから説明される（加藤 1997）。

細川、村山両政権は非典型的な連立政権である。細川政権は連立を構成する政党が 8 党派と非常に多く、村山政権は長年対立していた自民党と社会党によって政権が構成されたからである。しかしながら連立政権では多元的な交渉が負担増政策の必要条件であるという本稿の仮説が、非典型的な連立政権でも成立するならば、仮説の強度は増すといえる。このような観点から、両政権での政策過程を簡単にたどったうえで仮説の妥当性を論じる。

6.2 細川政権

1993 年 8 月に発足した細川政権は、自民党の中でも保守に位置する議員集団が離党して構成された新生党から社会党まで含む、政策距離の広い政権であった。このように政策的な凝集性が低い政権の運営は、与党代表者会議によるトップダウンの集権的な決定によって担われた（五十嵐 1995、奥 2015）。

政権交代によって大蔵省は非自民政権に仕えることになったが、官僚にとっては従来同様、与党をまとめる権限をもつ実力者と連携することで政策の推進をはかる。対米貿易黒字の是正として米国から内需拡大策を求められていた政権に対し、大蔵省は増減税一体処理のうえで先行減税を提案する（細川 2010）。政治改革関連法案の成立や予算の越年編成で政治日程に余裕がない中、与党代表者会議と連携する大蔵省により 1994 年 2 月改革案が作成される。大蔵省内部でも減税の財源確保のための増税ならば 6% が限度とみる中、高齢化社会の社会保障財源確保まで見通し、1996 年 4 月から消費税を廃止して 7% の国民福祉税とする骨子が細川首相から発表される（清水 2015）。

国民福祉税という名称は、国民にとって耳慣れないものであったが、税制にかかわるエリート間では過去に検討されたものであった。大蔵省内部では 1970 年代から、新税を国会で

制や大学教育の分野では、自由民主党が議会採決で棄権することも認めている。

⁸⁷ 連立合意が詳細で厳格な内容の場合、政権の機動力を殺ぐという逆の見解もある（Paun2011）が、負担増政策については一定のコミットメントが必要であろう。

通すための手立てとして、名称を国民福祉税とする案が取り沙汰されていた（安藤 1987:114）。大平内閣で一般消費税が検討された際には、使途を社会保障に振り向ければ、国民の理解を得られやすいという判断から国民福祉税とすることが一時浮上した（日本経済新聞 1978 年 12 月 26 日）。

しかし唐突な提案は国民の理解を得られないばかりでなく、与党内からも社会党を中心に強い反発を招き、国民福祉税は頓挫する。消費増税の代償として具体的に示されたのは所得税減税のみであった。国民福祉税という名称変更にもかかわらず、社会保障プログラムの具体策も詰められていなかったのである。結局 94 年度限りで 6 兆円規模の所得税減税を先行実施し、財源確保を含めた関連法案を年内に成立させることで与党の合意を得た。連立与党は税制改革協議会を設置し、3 つの小委員会を発足させる。政府自ら身を切る覚悟を示すために省庁や特殊法人統廃合などの行財政改革、不公平税制是正のための税制改革、望ましい社会保障制度のあり方を検討する年金・医療等福祉に関する小委員会である（読売新聞 1994 年 2 月 24 日）。これらはいずれも消費増税の「代償」として考案されたものである。

以上のように国民福祉税の政策過程は、連立を構成する各党の要望を吸い上げるのではないままトップダウンで決定され、増税の「代償」をめぐる多元的な政策軸は事前に構築されることがなかったといえる。

6.3 村山政権

次に 1994 年 6 月に誕生した村山政権による消費増税の過程をみていく。自民、社会、さきがけ三党による連立では、非自民連立政権への対抗からボトムアップでの政策決定をすすめる（奥 2015）。具体的には三党の政調会長による与党政策調整会議を発足させ、税制については与党税制改革プロジェクトチームで議論を積み重ねる方式をとる。政権維持を最優先するため、自社さ政権下で自民党税調は税制の表舞台から退く形となった⁸⁸。

国民福祉税で消費増税に強く反対した社会党は、結果的に 5%への消費増税に合意する。合意に至った理由としては、社会党として村山首相を支える必要があったことや、連立政権の合意形成をボトムアップで行ったことなどいくつか挙げられるだろう。ここでは連立政権において多元的な政策軸が負担増政策への合意形成を促進するという本稿の主張の妥当性をみていきたい。

所得税減税を先行実施し 5%への消費増税によって補てんする増減税一体処理について

⁸⁸ 自社さ政権で党税調が税制を主導しなかった理由としては、三党連立の調整を円滑に進めることに加え、非自民連立政権を誕生させる契機にもなった族議員に対する世論の批判がある（1994 年 10 月 29 日読売新聞。）しかし与党税調の決定を追認するだけの党税調には存在意義がないとして、自民党では不満も表明された（1994 年 12 月 1 日読売新聞）。

は、恒久減税と特別減税の二階建てによって対処し、地方消費税と高齢者介護の拡充が連立政権における交渉材料となった。大蔵省にとっては消費税率が5%に圧縮され、地方消費税の創設や社会保障支出などの妥協を行ったものの、増減税一体処理を死守することができたのであった。

第一の多元的な政策軸と考えられるのは、地方消費税である。地方消費税は消費税率5%への引き上げに突如として登場したのではない。消費税を地方税で構成することは、大平内閣で最初に提起された一般消費税の時からアジェンダにあがっていた。

地方消費税の理論的背景は次のようなものである。まず基本にあるのは、地方自治の財政基盤は地方税でまかなうという、独立税主義である。その上で地方消費税には、都道府県が提供する行政サービスへの対価という応益的な観点と、消費に担税力を見出す応能的な観点がある。

大平内閣時の一般消費税では、税の性質上、地方税として構成することの是非が政府税調で問われたが、独立税源確保の観点から現実的な解決策とされ、1978年一般消費税大綱には「新税のうち地方団体に配分される額の一部を新たに設ける地方消費税（道府県税、仮称）とすること」「地方消費税の課税標準は一般消費税（国税）の税額とすること」が盛り込まれていた。

しかし、一般消費税の挫折を経て中曽根内閣で提案された売上税では、売上税収入の7分の1を売上譲与税として都道府県および市町村に譲与し、売上税（売上譲与税をのぞく）の20%を新たに地方交付税の原資に加えることとなり、地方の独立税源としての消費税は姿を消すことになる。

さらに1989年消費税の導入時には、いくつかの地方税が廃止または縮小された。例えば電気税、ガス税は税収規模が大きく市町村の重要な税源となっていたが、電気やガスという特定のことを課税対象とすることは、広く一般に負担を求める消費税の趣旨と相容れないことから廃止された（地方財政協会1989）。他にも料理飲食等消費税や娯楽施設利用税などは名称が変更され、税率引き下げや対象が限定されるなど、固有の沿革と経緯を有する個別間接税の一部が廃止、縮小となった。これによる減収は1兆994億円と見込まれ、消費税収の20%は消費譲与税（6/11を都道府県、5/11市町村）、税制改革の一環として行われた所得税、法人税減税や個人住民税、法人住民税等の減税に伴う地方税の減収に対して、消費税（消費譲与税をのぞく）の24%（消費税全体の19.2%）が地方交付税の原資として追加され、結果的に消費税の39.2%が地方に配分された。地方自治の財政基盤は地方税でまかなうという独立税主義に逆行する結果となり、これに対して自治省は「消費税の導入をよりスムーズに行うことを優先するという観点に立ち、地方の側が一步も二歩も譲ったという事情」（務台1995:26）をあげる。

以上のような経緯を経て、再び地方消費税がアジェンダに登場したわけであるが、同税を執行する上で問題となるのは、最終消費地と税の帰属地が異なるケースが出てくることである。消費税は消費者に代わって事業者が納める間接税であり、税の帰属は事業者の所在地や本社所在地の税務署や都道府県となる。その場合、実際の最終消費地ではなく大都市に税収が偏在することが懸念された。消費税の納税先も国税であれば税務署に納めればよいが、地方税となると都道府県にも納税しなければならない、事業者にとって二度手間になることも大蔵省からすれば地方消費税への反対理由となった（朝日新聞 1993 年 10 月 30 日）。1993 年 11 月に中期答申を提出した政府税調は、地方消費税の是非に両論併記したものの、技術的に困難であり地方財源は譲与税など他の形で確保可能であると否定的であった。地方消費税の導入に対して、地方が必ずしも一枚岩ではないことも推進の妨げとなった。自治体によっては譲与税等の一般財源を拡充させる方が財源として有利であるとして、地方税の充実自体に賛成ではないところもあったからである（滝野 1995:246）。

このように地方消費税には必ずしも順風が吹いていなかったにもかかわらず、一転して導入が決まった背景には連立政権がある。国民福祉税の挫折ののち、社会党は「現行消費税を前提とする税率アップは認めない」とする従来の立場を堅持しながら、不公平税制や益税など現行消費税の欠陥是正を条件に、福祉充実のための間接税による財源調達を容認する税制改革指針案をまとめる（読売新聞 1994 年 4 月 5 日）。社会党は地方自治体の自主財源確保のため、地方消費税の創設にも前向きな姿勢を示した。こうした前提が整備されることは、消費税が「新・消費税」へと生まれかわると解釈することが可能となり、政策転換を正当化する材料となった（読売新聞 1994 年 6 月 8 日）。社会党・さきがけ両党は羽田政権下の閣外政策会議で税制改革に関する論点整理メモをまとめ、消費税の「益税」解消や使途の明確化、地方消費税の導入を盛り込む。

社会党が地方消費税を推進する理由は支持団体にある。社会党の有力な支持母体の一つである自治労は、1994 年地方分権大綱に向けた共通認識をまとめた構想の中で、自治体税財源の安定化をはかるために地方消費税スタイルの間接税導入を提起している（全日本自治団体労働組合 1994:22）。地方消費税の導入が決まってからも、自治労は消費課税における地方消費税の比率を高めることを政策にかかげていることから地方消費税に熱心であることがわかる（全日本自治団体労働組合 1995:137）。

結局、最終消費地と税の帰属地に関する技術的な問題は、消費指標等に基づいて各都道府県・市町村に配分することで県境調整を代替することとなった。そして 1997 年 4 月から消費税 5 %のうち 1 %を道府県税として地方消費税に充てることとし、地方交付税 23.6%とあわせて消費税収のうち合計 43.6%が地方の財源となった。一方、地方消費税に対して地方財政の専門家からは、課税主体が都道府県となったことに一定の評価をしつつも、地方付

加価値税として議論が尽くされた上で制度設計がなされたとはいえず、税率決定権や税務行政についても、地方が裁量と責任を保持する制度改革を志向するべきという立場を主張している（持田・堀場・望月 2010:5-23）。

また付加価値税の国・地方間の調和という観点からは、日本のように国税としての付加価値税が先に導入される場合と、逆に米国やカナダのように州の小売上税が既に大きなウェイトを占めている場合がある。第 10 章で後述するように、連邦と州で異なる仕組みの一般消費課税があることは、消費者の負担感を高め、執行上の効率も低下する問題がある。日本では、消費税の税率決定権や税務行政を国が掌握しており、国と地方の対立は相対的に少ないといえるだろう。

第二の政策軸となったのは、高齢者福祉である。高齢者福祉は家族介護の負担が深刻な問題となっており、受給者に権利性がなくサービスの選択肢が少ないという措置主義の問題点が指摘されていた。また介護施設の不足により、医療機関に長期療養を任せる社会的入院も大きな問題であった。国は 1990 年度から 5 年間のゴールドプラン（「高齢者保健福祉推進 10 カ年戦略」）で特別養護老人ホームの整備やホームヘルパー・デイサービス・ショートステイなど在宅福祉の充実をはかってきたが、想定を上回る高齢化のため、1995 年度から 5 年間、新ゴールドプラン（新「高齢者保健福祉 5 カ年戦略」）を定め、在宅介護を強化する数値目標を設定することになる。

当初、高齢者介護は公費負担で行う方向が有力で、大蔵省は消費税引き上げを国民に納得してもらう材料として新ゴールドプランの策定・実施を念頭においた（有岡 1996:8）。しかし既述のように、細川内閣で消費税率を 7% とする「国民福祉税」構想が唐突な提案ゆえに頓挫してしまう。同年 3 月発表の「21 世紀福祉ビジョン」では、行政改革、税制改革を行ったうえで間接税の増収が講じられる場合には「一定程度を社会保障の経費に充当し、「緊急の課題である介護対策の充実に充てていくことが適当」とした。

結局、村山内閣において、消費増税は先行減税とほぼ同額となる税率 5% にとどまることが決まる。消費税は高齢社会と結びつけて考えられ、消費税収から福祉支出へ 5000 億円の上積みを行い、ホームヘルパーの充実にあてることが合意された。ただし新ゴールドプランの国費事業規模は 2 兆 5000 億円規模であり、上積みは全体の 1/5 程度にすぎず、このことは厚生省が高齢者介護を保険方式で推進する道筋となった（増田 2003:38-9、有岡 1996、日本経済新聞 1995 年 7 月 18 日）。逆に言えば、介護保険制度の検討は、消費増税の決定まで抑制されていた。なぜなら介護保険制度が本格的に検討されると、消費増税不要との議論を引き起こすことが懸念されたからである（増田 2003:38）。

介護保険制度の創設により、厚生省は自主財源を確保し、高齢者介護を応能負担から応益負担へ転換をはかることができた（二木 2007:50-52）。事業者も増加し介護サービスを提供

する環境が急速に整備されたことにより、介護保険はさっそく財源問題に直面する。2000 年に施行された介護保険制度は、2006 年度に食費・居住費を保険の対象外とする施設給付の見直しが行われた。介護保険料は順次引き上げられ、地域間の格差も生じている。2015 年度から要支援は市町村の事業とされ、特別養護老人ホームへの入居は要介護 3 以上が必要となるなど、負担は増える一方で給付は絞り込まれている。将来的には財源が賸えなくなる恐れがあり、介護保険の安定的運用は今後さらなる消費増税の「代償」となる可能性がある。

以上のように地方消費税と高齢者福祉は、消費増税の「代償」として機能したといえるだろうか。社会党は消費税収の使途が福祉分野に充てられ、さらに福祉行政を直接になう自治体の財源確保につながったことを「社民の理念が貫かれた 94 税制改革」として評価している（前田 1996）。社会党の主要な支持母体である自治労が「税制改革には大義がいる。それが福祉と地方分権だ」と主張していることもこれを裏付けるといえよう（朝日新聞 1994 年 9 月 12 日）。

尚、自社さ政権の 1994 年には、のちに消費増税と密接にかかわる年金改正も成立した。厚生年金の定額部分の支給開始年齢を 60 歳から段階的に 65 歳へと引き上げる改正は、1980 年代から自民政権下で検討が続けられてきたが、非自民連立政権で法案が提出され自社さ政権で成立する。詳細は別稿（田中 2008,2011）に譲るが、ここでは法律の附則、附帯決議に注目する。

年金改革の中でも基礎年金国庫負担の引き上げは社会党や公明党、連合の従来からの主張である。国庫負担 2 分の 1 への引き上げには高齢化のピークで 4 兆円の追加財源が必要になるといわれ、非自民連立政権では公約の実現性を自民党から追及されていた⁸⁹。しかし自社さ政権への移行で、攻守は逆転する。非自民で結成された衆院統一会派の改革は、連合の要求に後押しされ、国庫負担引き上げを村山政権に迫った。これには国庫負担引き上げを公約に掲げた社会党と慎重な自民党との分断をはかる狙いも含まれていた（読売新聞 1994 年 10 月 26 日）。財源の手当てがないままでの国庫負担引き上げには、大蔵省だけでなく厚生省も慎重であった。基礎年金国庫負担の引き上げにより、高齢者介護や子育て支援の予算に影響が及ぶことを懸念したからである（読売新聞 1994 年 11 月 3 日）。最終的には基礎年金国庫負担割合引き上げについて、「次期財政再計算をめぐりに検討」することが附則に盛り込まれ、法的拘束力のない付帯決議に、「所要財源の確保を図りつつ、2 分の 1 を目途に引き上げることを検討」することが全会一致で可決した。基礎年金国庫負担の引き上げは、のちに消費増税の「代償」として本格的に表舞台に登場することになる。

⁸⁹ 1993 年 10 月 8 日参議院予算委員会での大浜方栄議員（自民）の質問。

6.4 細川政権と自社さ政権の小括

本章の事例から次のようなことが明らかになった。細川政権での国民福祉税の失敗と、自社さ政権での消費増税 5%への引き上げ成功の要因は、合意形成をめぐる手法の違いだけでなく、負担増への「代償」が多面的か否かという点が重要であるということである。消費税を引き上げる「代償」として、国民福祉税では所得減税しか具体的に提示されなかったのに対し、村山政権では社会党が重視する地方消費税と福祉予算の拡充が取り入れられた。

両政権の事例比較から、連立政権では負担増政策の「代償」をめぐる多面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、とする本稿の仮説は裏付けられたといえる。

第7章. 第一次自公連立政権

非自民連立政権と自社さ連立は、政権担当期間が短く、政権自体が過渡的なものであった。また非自民連立での国民福祉税の失敗が自社さ政権での5%引き上げに影響を与えることを考慮すると、連立政権では多元的な政策軸が合意を促進するという本稿の主張は偶然性を否定できない弱点がある。

そこで本章では、1999年から2009年まで安定的に継続した、第一次自公連立政権⁹⁰の特徴を踏まえたうえで税制の政策過程をみていく。選挙制度と政党システムが政治アクターに与えるインセンティブの変化に注目しながら、単独政権から連立政権への移行により政策過程がいかに変容したのかを明らかにしていく。そして連立政権では、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、とする本稿の仮説を第一次自公連立政権の事例から検証する。

制度レジームの変化は即座に政治アクターの行動を変化させるのではなく、徐々に浸透していくものである。自民党と公明党による連立発足時の政策過程をたどっていくと、党税調幹部は当初、自民党一党優位制の継続を前提に行動していたことが明らかになる。当初党税調幹部にとって公明党は、税制をともに議論するパートナーではなく、その要望を聞き取ったうえで部分的に受け入れるだけの存在であった。しかし制度レジームの変化は徐々に党税調の存在意義を弱めることになる。一党優位制の崩壊は、党税調幹部に政権担当可能性を低く見積もらせ、負担増政策を提起するインセンティブを減退させる。一方小選挙区制のもとで中間層の支持を競う自民党と民主党の二大政党は、消費増税をめぐる政党間競争を繰り広げるようになる。

税制に関わるアクターは多元化し、経済財政諮問会議や上げ潮派は、党税調が税制改正の最終決定機関であることに挑戦した。しかし本稿の過程追跡から明らかになるのは、党税調は連立相手の公明党によって、最終決定の裁量が減少し、弱体化したというものである⁹¹。

本稿の仮説に整合的な研究として、村松岐夫らの国会議員調査（1978、1987、2002年）がある（村松・久米2006）。これによると、1987年と2002年の比較では、経済政策、福祉

⁹⁰ 本稿では1999年から2009年までを第一次自公連立政権、2012年以降を第二次自公連立政権と呼ぶ。

⁹¹ 連立政権とは関係なく、時代の流れとして自民党のフラット化がおきたという見方もある。例えば中川秀直は、「自民党でも民主党でも、体育会的ながちがちのタテ社会から、同好会的なゆるやかなヨコ社会になりつつある」とし、「派閥の先輩が『これは白だ』といっても、『私は黒だ』と思います」と堂々と言える、しかし派閥を出るわけでもない（中略）、その時々目的に応じて結束して、目的を達成すると解散して、また、別のグループができる」時代と表現している（中川2006:241-244）。

政策、政治改革における影響力にいて、自民党幹部や政調部会の役割が低下し、新たに設けられた与党間協議の影響力が増加しているという。ただし自民党幹部の影響力を解釈するうえで留保が必要なのは、「連立与党間協議は、連立パートナーの影響力を示すものであると同時に、調整役となる自民党執行部の影響力を示している」と考えられることである（建林 2004:202）。

また公明党の影響力については、大枠を自民党が決めた中で、公明党が重要視する政策課題にのみピンポイントで介入しているにすぎず、税制改正の主導権を握るには至っていないという見方もある。上川は「税制改正の原案は、あくまで主税局と自民党税調によって決められ」公明党の影響力は「原案の一部について修正を求めたり、支持基盤への利益誘導策を付け加えたりする」に留まるとみる（上川 2010：186-189）。

本稿では連立政権が安定的に推移する中で、公明党が最終決定に主導的な役割を果たすようになり、同党の主張は、他の党税調への挑戦者よりも採択率が高いことを明らかにする。消費増税に関しては、基礎年金国庫負担引き上げの財源としてコンセンサスを得ながら、多元的な政策軸を構築できなかったために、安定した自公連立政権下で消費増税が先送りされたことを事例研究から示す。

7.1 自公連立の目的

日本では過渡的な連立政権が続いた中で、自民党と公明党による連立は、1999年10月から2009年9月、2012年12月から2018年1月現在まで続く、長期にわたり安定した連立政権である。第一党とジュニアパートナーの組み合わせは連立政権に一般的な形であるものの、自公はほぼ完全な選挙協力を行っている点で稀有な連立である。

本節では自公連立の目的とその特徴をいくつかのデータを用いて明らかにしていく。選挙協力や議会運営など連立を組む目的によって、本稿が注目する多元的交渉の内容に影響を与えると考えるからである。

小選挙区制では一般に選挙協力は困難である。特に全国政党でその傾向は強く、英国で2010年から連立政権を組んだ保守党と自由民主党は、2015年の総選挙で互いにほぼすべての選挙区に候補者を擁立し、選挙協力を行わなかった。

的場は選挙協力の面から、自公連立がドイツのキリスト教民主・社会同盟（以下 CDU・CSU）の関係に類似しているとする（的場 2012:44-5）。CSU はバイエルン州のみで活動する地域政党であり、CDU と政策は一致している。公明党は地域政党ではないものの、小選挙区での候補者擁立は首都圏や近畿地方等に限定しているという点では、ドイツ CSU と選挙戦略上の類似点はある。

しかし自公連立に関しては、いくつか素朴な疑問がある。

第一に、なぜ政策距離の離れた政党が連立するのかである。自民党と公明党は、社会経済政策においても外交防衛政策においても、志向する政策に違いがある。裏返せば、これはなぜ政策距離の近い民主・民進と公明の連立はおきないのか、という疑問にもつながる。

第二に、なぜ議席数を最大化できない政党と選挙協力を行うのかである。もし公明党が民主・民進党と連立すれば、小選挙区にはより多くの候補者を擁立できる可能性があるからである。第二の点について、表 7.1 は小選挙区比例代表並立制の選挙制度が導入された 1996 年から 2017 年までの自民、公明（新進党時代を含む）、民主（2014 年まで）、各党の小選挙区候補者数と当選者数である。これによると少なくとも 2003 年まで、公明党は自民党ではなく民主党と連携することで、小選挙区により多くの候補者を擁立することができ、議席を最大化できた可能性がある。自民党と連立することで、2003 年以降公明党は小選挙区の候補者を 10 以下にすることを余儀なくされているからである。公明党が非自民である新進党の陣営に属した 1996 年総選挙では、小選挙区の候補者・当選者とも 2000 年以降より多いことがわかる。

表 7.1 自民、民主、公明の各党小選挙区候補者と当選人数

衆院選	自民当選	自民候補者	民主当選	民主候補者	公明当選	公明候補者	小選挙区定数
1996.10.20 *	169	288	(旧民主) 17	(旧民主) 143	13(新進党96)	24(新進党235)	300
2000.6.25	177	271	80	242	7	18	300
2003.11.9	168	277	105	267	9	10	300
2005.9.11	219	290	52	289	8	9	300
2009.8.30	64	289	221	271	0	8	300
2012.12.16	237	289	27	264	9	9	300
2014.12.14	222	283	38	178	9	9	295
2017.10.22	215	277			8	9	289
(出所:総務省 第41回～48回衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調)							
(* 1996年衆院選の公明党は、新進党候補者の以前の所属政党を示した1996年9月28日読売新聞をもとに計算)							
(2017年衆院選では、民主党の後継である民進党として候補者を擁立していない)							

政策上の妥協も強いられ、議席を最大化することもできないのに、なぜ公明党は自民党との連立を選択したのだろうか。

第一に与党志向であることが考えられる。公明党にとっては国家像やイデオロギーよりも、国民生活に直結する「現世利益」の追求こそ組織の利益につながるため、与党であることが重要である、という見方である。しかし民主党政権期に、公明党は一部の政策に協力したとはいえ、一貫して野党の立場であった。公明党にとって自民党との連携を解消して、政策距離の近い民主党と組むという選択は、民主党が参議院で過半数割れした 2010 年以降、現実化しても不思議ではなかった⁹²。しかしそれが成立しなかったことは、公明党が単に与

⁹² 実際、公明党は 2010 年 1 月、かつて小沢一郎と緊密であった市川雄一を党常任顧問に

党であることのみを追求しているわけではないことを示している。

第二に地方政治との関係である。1960年代後半から70年代初頭には、公害対策や福祉政策を積極的に主導した革新勢力とその支持を受けた首長が大都市で勝利した。しかしその後、中央政府レベルで公明党・民社党などの中道政党が共産党との連合を拒否するようになり、1980年代以降は多くの地方選挙で公明党・民社党は自民党と連合を組むようになる（前田 1995）。その後、保守勢力と革新勢力の政策的対立は収斂するようになり、1990年代に入ると首長選挙は、保守と革新の相乗りが一般的となる（砂原 2011, 辻 2015）。地方政治で自民党と協力関係にある公明党が、国政レベルでも連携することによって利益を得るという解釈である⁹³。しかし、政権運営の責任がダイレクトに結びつく国政では、自民党と協力することが公明党にとって必ずしも利益があるとは限らない。むしろ共同責任を負わされるリスクを考慮すれば、地方政治との関係が国政での自公連立を決定付ける要因とは考えにくい。

第三に、小選挙区比例代表制のもとで公明党が有意な政党として生き残るために、自民党との連立を選択したというものである⁹⁴。実際、公明党は選挙協力なくしては、小選挙区で生き残ることが困難である。都道府県別党派別の比例得票率でみても公明党は最大で20%弱であり、単独では小選挙区候補を当選させる力はない⁹⁵。一方、公明党は各小選挙区に平均して約2.5万票をもつため、選挙協力がなければそれは死票になってしまう。小選挙区での協力を見返りに、比例での公明党得票を高めるような互惠的協力関係を最も効果的に構築できる相手は、自民党なのである⁹⁶。したがって公明党が自公連立を選択した最大の規定

復帰させ、2009年度第二次補正予算案に賛成するなど、民主党政権に協力する姿勢を示した。しかしその後、民主党が政治資金問題や政策のブレにより支持を失ってきたことや、自公連立が長年続いたことによる現場の運動員の反発などにより、民主党政権とは距離を置くことになった（中野 2016 : 99-106）。

⁹³ 公明党が地方政治で与党志向を持つようになった原点は都議会にあるという見方がある（佐々木 2011）。公明党は1971年第2期美濃郡都政で与党に転じてから、都議会で一貫して与党であり、常に25議席前後を確保してキャスティングボードを握っている。公明党が地方政治で与党を志向するのは、第一に医療や福祉の充実を公約とする党としては、与党の立場こそが公約実現の早道であること、第二に地方自治はイデオロギーや政治姿勢を鮮明にすることなく実利で対応が可能であること、第三に党の政策を与党として実現することで次の選挙に有利になることを指摘する（佐々木 2011:69-70）。

⁹⁴ 公明党の行動原理が権力闘争の中でいかにして生き抜くか、という点にあったことを結党から通史的にみたものとして薬師寺（2016:45-50,70-72）がある。

⁹⁵ 2014年衆院都道府県別比例得票率で公明党は福岡県の19.6%が最高であり、平均17.7%であった。同様の見解は的場（2012:46）を参照。

⁹⁶ 2009年衆院選で、公明党は候補者を擁立した8つの小選挙区全てで敗れ、小選挙区からの撤退論が噴出することになる。公明党にとって小選挙区比例代表並立制は自民党に協力する負担が多い割に成果が少なく、選挙制度の見直しが切実な願望となっていた。したがって選挙制度改革の実現があるのならば、民主党と連携する可能性も残っていた（中野

要因を本稿は選挙制度にあると考える。

自公選挙協力に関する先行研究には次のようなものがある。蒲島は小選挙区比例代表並立制で行われた 1996 年と 2000 年の衆院選で小選挙区と比例区の得票を比較し、2000 年の小選挙区における自民党の健闘は、公明党との選挙協力が働いていることを示した。比例区得票でみた公明党支持者の 8 割が小選挙区で自民党に投票したと仮定して、自民党と民主党の得票率を比較する。もし民主党と公明党との選挙協力があれば、都市度の高い地域では民主党は自民党を上回る得票率を獲得できることを示し、公明党の支援がなければ多数の自民党議員が落選していた可能性を示唆した（蒲島 2004:315-25）。2000 年衆院選データから自公の選挙協力を分析した川人によると、公明党の推薦や公明党の比例得票率は、自民党候補者に関して比例の自民党得票率に対する選挙区得票率に正の効果をもつことが示されている（川人 2004:243-250）。2003 年の衆院選では、公明党比例得票率が自民党小選挙区候補者の得票率に与える効果が 2000 年に比べて高まっており、選挙協力の緊密さが増していることを指摘する（川人 2004:273-4）。次に自公選挙協力による底上げ分の計測を試みた的場は、朝日新聞の出口調査に基づいて、比例区は公明党、小選挙区は自民党という行動をとった有権者は公明党支持者の 1.2 倍だったことを算出する。そして自民党相対得票率の「底上げ分」は 2000 年、2003 年、2005 年の衆院選で 3～4 % であり、「底上げ」効果は高まっていることを示した（的場 2012:45-8）。

以上のように自公連立は、選挙上の利害の一致が連立政権の安定をもたらすと考えられる。一方、連立を組むことに対して、2009 年 2012 年衆院選の東大・朝日政治家データからは、自民党、公明党が、それぞれお互いに連立を組むべきかどうかに対して、自民党の大半が選挙結果にかかわらず公明党と連立を組むべきとしたのに対し、公明党は「選挙結果次第」とする回答割合が自民党に比べて多いことがわかる（表 7.2）⁹⁷。以上のように日本の連立政権の特徴は、衆参での過半数確保を目的とする以外に、衆議院の小選挙区比例代表並立制における選挙戦略として政党間で協力するため、或いは選挙協力の結果として連立が形成されることである（川人、2015:119-122）。選挙制度と両院で円滑に法案を審議するという議会での拘束が、安定的な連立を生み出していると考えられ（成田 2001）、このことは

2016:128-150)。

⁹⁷ 設問「あなたが所属されている政党は（無所属の場合、あなたご自身は）、選挙後、以下の各党との連立政権に参加してもよいと考えますか」に対し、回答の選択肢は、
1. 選挙結果にかかわらず連立を組むべきだ 2. 選挙結果次第では連立もありうる
3. 選挙結果にかかわらず連立はありえない 4. 自分の所属政党、となっている。尚、2009 年の公明党と 2012 年の自公両党のデータによると、小選挙区候補は比例単独候補に比べ、「選挙結果にかかわらず自公と連立を組むべきだ」という回答が有意に高い傾向があり、同じ政党でも選挙協力の必要性が高い小選挙区候補者と、それが低い比例単独候補では連立に対する考えに違いがあるといえる。

負担増政策の「代償」をめぐる多元的な交渉が協調的に行われることを予想する。

表 7.2 自民、公明候補者の自公連立への認識（東大朝日 2009, 2012 年）

2009 年

	(自民・公明と) 連立組むべき	選挙結果 次第	回答者
自民党	264(94%)	18(6%)	282
公明党	25(62%)	15(38%)	40

2012 年

	(自民・公明と) 連立組むべき	選挙結果 次第	連立は あり得ない	回答者
自民党	267(91%)	23(8%)	2(1%)	292
公明党	22(52%)	20(48%)	0(0%)	42

（データ出所：東京大学谷口研究室・朝日新聞共同調査）

7.2 閣僚の配分

次に自公連立政権における閣僚の配分をみていこう。人事は政治リーダーのもつ権力資源の一つである。中でも閣僚ポストの配分は、長らく政治学の中心的な関心事項であった。閣僚の配分は連立を組む政党間のパワーバランスを左右し、本稿の注目する多元的交渉の必要性にも影響を与える。例えば、閣僚ポストを過大に得た政党は、政策面で他党への譲歩を迫られることもあり得る。逆に閣僚ポストが過小に配分された政党は、政策面での主張を強めるだろう。

閣僚ポストの配分で議論の出発点となるのは、ガムソンの法則である。ガムソンの法則とは、連立政権で各党が占める議席に比例した閣僚ポストを獲得するというものである（Gamson1961）。

これに対してはいくつかの問題点が提示されている（Verzichelli2008）。第一に、連立の交渉で重要なのは政党の交渉力であり、議席数と必ずしも比例しないことである。第二に、閣僚ポストの重みづけは異なるため、全閣僚が同じウェイトをもつと仮定することは現実にはそぐわないというものである。首相は他の閣僚よりも重要な役職であるというのは客観的価値からも認められる。また政党によっては、特定の閣僚ポストに大きな意味を見いだすという主観的価値もある。第三に、そもそも少数のポストを均衡配分するのは技術的に困難であるというものである。

ガムソンの法則に基づき、1945年から1969年のヨーロッパ13か国の連立政権を分析したブラウンらは連立を構成する小政党が議席よりも多い閣僚ポスト（ボーナス閣僚）を得ることを明らかにした（Browne and Franklin 1973）。彼らはこれを相対弱者効果（relative weakness effect）と呼び、その理由として、第一に小政党が連立形成の要（pivotal）となる政党であること、第二に政権を支配する大政党の政策運営を妨げないことを挙げる。さらに議席に比べて多い閣僚ポストを得る程度は、連立を構成する政党が多い場合（4以上）より少ない場合（2～3）のほうが大きいことを明らかにした。この要因として、連立を構成する政党数が増えると、政策への効果的なコントロールができなくなり、閣僚数を譲歩しなくなるからである。

自民党単独政権期の昇進に関する実証研究の嚆矢は、佐藤・松崎（1986）である。佐藤らは自民党が長期政権下で役職人事の制度化をすすめたことを明らかにした。閣僚、党役員人事、部会などの詳細な時系列データをもとに、1980年代半ばに主流派優遇人事を脱して派閥均衡人事が確立していたことや年功序列人事が行われたことを示した。川人（1996）は、自民党を派閥連合ととらえるライサソン（ライサソン 1967；Leiserson 1968）の考え方を踏襲したうえで、日本政治に連合理論を適用する場合には、衆議院全体と自民党のみの二つのアリーナを考える必要があるとする。そして与野党伯仲のもとで自民党が最小勝利連合となるときは派閥均衡人事が、そうではなく過大規模連合のときは主流派優遇人事が行われていることを示した。

翻って自公政権の閣僚配分には、これまでほとんど関心が払われてこなかった。なぜなら閣僚の配分が公明党に対しては1のままで変化しない定数だからである。しかし既存の理論からすると、自公政権の閣僚の配分はいくつかの点で特徴を有する。

第一に議席数に比べ過小配分ということである。理論的には、前述の相対弱者効果が働いた場合、議席数の少ない連立パートナーにポストが過剰配分されることが予想される。しかし衆議院の議席、衆参合わせた議席のどちらでみても、議席比例の閣僚数に比べ公明党はむしろ過小配分であることがわかる（表 7.3）。Carroll&Cox(2007)によると、選挙前に連立合意が成立した政党間では、政権獲得に向けた選挙キャンペーンでの投資を行うため、議席数に比例した閣僚ポストの配分が行われ、ガムソンの法則に近づくことを示しているが、自公連立はこれに反する結果である。公明党には当選回数 5 回以上のいわゆる入閣適齢期の議員も豊富に存在しているため、人材不足というわけではない。

表 7.3 自公の衆参議席率と議席比例の閣僚数

(衆院)	自民党	公明党	保守党・保守新党	与党合計	公明党議席率	議席比例の閣僚数
2000.6.25	233	31	7	271	0.11	1.94
2003.11.9	237	34	4	275	0.12	2.10
2005.9.11	296	31		327	0.09	1.61
2009.8.30	119	21				
2012.12.16	294	31		325	0.10	1.72
2014.12.14	291	35		326	0.11	1.93
衆参合計	公明党	与党	公明党議席率	議席比例の閣僚数		
2001.7.22	54	410	0.13	2.24		
2004.7.11	58	414	0.14	2.38		
2007.7.29	51	430	0.12	2.02		
2013.7.21	51	460	0.11	2.00		

第二に閣僚ポストの分野である。公明党が自民党との連立政権で最初の獲得した閣僚ポストは総務庁であり、中央省庁再編後は初代の厚生労働大臣を公明党議員が務めた。その後、環境省、国土交通省が公明党の担当になっている。閣僚ポストの重みからも優遇されているようにみえない。大臣、副大臣、政務官を全て含めた公明党議員の在職日数からは、担当分野の濃淡があり、厚生労働、総務省の二省への比重が高く、法務、沖縄・北方担当、科学技術への関与は薄い傾向がある（Hasunuma and Klein2014 : 246-9）。

もし公明党を自民党の一派閥とみなし、自民党政権期と同様に、衆参で過半数を獲得するために自公政権が最小勝利連合であるときには派閥均衡人事となり、過大規模連合のときは主流派優遇人事となることが予想される。しかし、公明党が政権維持に必要な程度が変化したときでも（表 6.1 参照）、閣僚ポストは 1 のままである。派閥であれば多くの閣僚ポスト獲得を志向するのが常であるが、むしろ公明党は閣僚ポストの増加を望んでいない。

例えば 1999 年 10 月の自自公連立発足時、自民党は公明党に 4 つの閣僚ポストを提案したものの、公明党は創価学会への国民の理解が得られていないことを理由に辞退した（読売新聞 1999 年 10 月 13 日）。公明党は 1995 年宗教法人法改正をめぐり自民党などから攻撃を受けた記憶が残っており、閣僚ポストについても法務、自治、国家公安委員は検察・警察権力と結びついていること、文部は宗教法人を所管すること、厚生省は「公明党＝福祉」に

限定されたイメージが定着することをきらって敬遠したという（毎日新聞 1999 年 10 月 13 日）。その後も閣僚ポストへの消極的な姿勢は続き、初代厚生労働大臣として長年務めた坂口力氏は退任後同じポジションを公明党議員が就くことに対して否定的であり、その理由として厚労相の地位は労苦多くして報われないと述べている（産経新聞 2004 年 9 月 8 日）。2008 年福田改造内閣でも、公明党は閣僚ポストを 2 に増員する自民党からの提案に対して、支持率の低い福田内閣で付帯的な責任を負わされることを嫌い固辞している（朝日新聞 2008 年 8 月 2 日、読売新聞 2008 年 8 月 4 日）。

連立政権であることは、政党の規模にかかわらず、重要政策の決定において連立パートナーの了承が必要となる。公明党にとってはこうした決定に与党として対等な立場で関与するほうが、閣僚ポストよりも実があると考えた可能性はある。閣僚ポストを 1 におさえることで公明党は他の戦利品をもっと得られ、自民党の妥協を引き出す材料になるからである（Hasunuma and Klein 2014 : 242-9）。事例研究でのちに見る与党税制協議会に、公明党が自民党とほぼ同じ人数のメンバーを出していることは、このような見方の妥当性を裏付けるものである。

一方、公明党は選挙の時期については強い要求を行っている。解散権は首相の専権事項であるが、公明党は衆院選の時期が参院選や統一地方選などと重なり、支持者の活動にマイナスの影響を与えることに懸念を表明してきた。閣僚の過小代表に対して、選挙日程への要求で過剰代表性を実現しているというのである（薬師寺 2016 : 231-3）

これらはいずれもさらなる研究が求められるが、ここではジュニアパートナーへの閣僚の過小配分は、政策面での交渉力を増加させた可能性を指摘し、事例研究の中で検証を行っていく。

7.3 自公連立の経緯

本節では、1999 年 10 月に発足する自公連立の経緯を述べていく。自公連立の発端となったのは 1998 年 7 月の参院選である。1997 年 11 月に北海道拓殖銀行や山一証券をはじめ金融機関の破綻が相次いだ橋本政権では、景気対策を求める声が高まっていた。同年 12 月には 2 兆円の特別減税、翌年 4 月には 4 兆円の減税を表明するものの、恒久減税をめぐる橋本首相の発言が迷走し、自民党は参院選で改選前議席 60 を 44 に減らす大敗北を喫した。参議院で 103 議席と大きく過半数を割り込んだ自民党は、重要法案の成立を図るため、選挙直後から野党との連携を模索することになる。

自民党が連携相手として想定していたのは、公明党である⁹⁸。自民党からすれば、連立相手としての公明党は、創価学会を支持母体としているため、考え方が一つで安定しており、「数」もあるという利点があった（野中 2003）⁹⁹。公明党は、自民党が自由党や社会党と組んでも過半数に満たないことを見越した上で、公明党の政策を実現できる政党との話し合いに応じる姿勢をみせる（読売新聞 1998 年 7 月 15 日）。しかし、昨日まで敵対していた政党同士が連立を組むことには難色を示し、「真ん中に座布団」を置くため、まずは自民党と自由党の連立が先行することになった（御厨・牧原 2012:265-279）。1998 年 11 月には自民党と自由党が連立政権の合意をかわし、政府委員制度の廃止や副大臣及び政務官の設置、消費税の使途を「年金、医療、介護」に限定することを予算総則に明記する方針を確認した。

一方公明党は、消費を直接的に刺激する景気浮揚策として、商品券の交付を提案していた。自民党は同党の要望を取り入れ、子育て世帯や低所得の高齢者を主な対象とした、地域振興券を 1999 年に 1 年限りで導入する¹⁰⁰。1999 年度補正予算では、駅前保育所や企業内保育の充実を図るための少子化対策を 2000 億円盛り込み、公明党への配慮を示した。その見返りとして金融国会では、公明党の協力により金融健全化法案をはじめ予算も成立させることができた。1999 年 7 月小渕首相は公明党に連立参加を要請する党首会談を呼びかけ、同年 10 月には三党連立政権合意書に署名、自自公連立政権が発足した。合意書には、消費税を福祉目的税に改め、その全額を基礎年金・高齢者医療・介護をはじめとする社会保障の経費に充てることが明記され、児童手当等の拡充と所得課税の諸控除の整理、衆議院定数の比例代表選出 20 名の削減を内容とする公職選挙法改正も盛り込まれた。

7.4 小渕第二次改造内閣・森内閣

次に、公明党が自民党・自由党の連立政権に加わった 1999 年 10 月小渕第二次改造内閣から森内閣が終焉する 2001 年 4 月までを扱う。三党連立がスタートして間もない時期は、自民党税調が税制に圧倒的な影響力を保持し、党税調主導で決定が行われた。象徴的には、

⁹⁸ 公明党は、1994 年 12 月の新進党結成時に非改選の参院議員と地方議員は合流せず、「公明」として分党していた。1997 年 12 月の新進党解党後は、衆議院の旧公明党所属議員の多くは「新党平和」に、参議院議員は「黎明クラブ」に分党、「黎明クラブ」が「公明」と合併、1998 年 11 月には「新党平和」と「公明」が合流し、「公明党」が再結成された。煩雑を避けるため、以下、移行期であっても、これら全てを「公明党」として扱う。

⁹⁹ 参議院で公明党は 22 議席、自由党は 12 議席を保有しており、議長や保守系無所属議員を合わせると自民党が過半数を確保するには公明党と連立すれば十分であり、自由党だけでは不足していた。

¹⁰⁰ 野中広務は地域振興券に肯定的な評価をしているが（御厨・牧原 2012:268）、限定的な効果を推定したものとして堀・清水谷（2002）がある。

2000 年度税制改正大綱である。同大綱は自民党単独で決定され、大綱の表紙には連立与党である公明党と自由党の名称さえ記載されていない¹⁰¹。連立政権の時代となっても、当初党税調は、自民党一党優位を前提に行動していたことを示す。

党税調は、党内の圧力にも自律的な決定を行った。党税調は、首相や政調会長など、機構の上では党税調の上位にある役職者からの税制改正要望も拒否した。党税調が税制における最高の意思決定機関であったことを物語る。

その一方で党税調は、連立を組む公明党に対し、部分的に譲歩もみせた。公明党の主張は、児童手当の拡充である。財源となる扶養控除の見直しは一部認められ、党税調主導の税制改正に風穴をあけたのである。そしてこれは、負担増政策を主導する唯一のアクターとしての党税調の意義が徐々に弱まっていく第一歩となった。本節では制度レジームの変化に対し、自民党と公明党がどのような行動をとったのかに焦点を当てる。

・2000 年度税制改正大綱

自自公連立政権が発足して初めての税制改正は、首相や政調会長、各国会、公明党などから寄せられた要望を、党税調が調整を行った上で決定がなされた。連立政権としては、三党合意で消費税の福祉目的税化を合意していたものの、連立を組んだ当初は意思決定のルールが不在であった。公明党が連立政権に入ったのは 1999 年 10 月であるが、税制の議論は 11 月から 12 月にかけて行われるため、与党として議論に参画するにはぎりぎりのタイミングであったといえる。

連立政権の政策決定プロセスは、基本的に個別の政策課題に対してプロジェクトチームを設置し、各党の担当で協議し、最終的には与党政策責任者会議で決定する形式をとった。しかしながら毎年の作業となる予算と税に関しては、前者は政調会長レベルで決める一方、後者は自民党税調がグリップしており、党税調は自らが査定者であるという意識が大変強かった。実際、政策課題として議論する「マル政事項」は自民党がつくり、公明党からも協議の対象として 1 つか 2 つ要望するものの、当時は与党間で協議する場もなく、自民党はなかなか応じなかったという（2012 年 3 月 23 日公明党政務調査会事務局担当者からの聞き取り）。一方、自民党の側でも、「公明党とは最近連立を組んだから間合いが分からない」（2012 年 2 月 20 日、自民党政策調査会担当者からの聞き取り）という当惑があった。

2000 年度改正には、いくつかの要望が寄せられていた。小渕首相は、中小企業の事業継承を円滑化する狙いから、70%に達する相続税の最高税率を引き下げる方針を 1999 年 9 月

¹⁰¹税制改正大綱をはじめ政府の公式文書には元号が用いられているが、本稿では便宜上、西暦で表記する。2001 年度以降の大綱には、連立与党各党の名称が記載されている。

の自民党総裁選で公約していた。相続税の最高税率引き下げを検討した党税調は、最高税率の適用件数が毎年 10 件程度のごくわずかな富裕層に限られていること、選挙で金持ち優遇との批判がでることを懸念し、本格的な減税を見送った（毎日新聞 1999 年 12 月 8 日）。小渕首相が、相続税の税率構造や複雑な控除の仕組みにふれずに、最高税率の軽減だけを求めたことに対する党税調の反発もあったとされるが（毎日新聞 1999 年 12 月 16 日）、野中広務幹事長代理は、首相の約束したことが守られないことへの不満をあらわにした（読売新聞 1999 年 12 月 25 日）。以上の事例は、党税調が首相の意向にも異を唱える自律的な政策決定を行っていたことを示している。

党税調の自律性は政調会長に対しても同様であった。亀井静香政調会長は、財源確保を目的にたばこ税を一本あたり 2 円程度引き上げる方針を表明した。官邸や自由党、公明党とも調整して前向きな回答を得ていたところ、党税調からの反対にあう。たばこ税は 2 年連続して引き上げられており、更なる引き上げには理解が得られないとの意見や、議論の進め方が唐突すぎるという反発である（読売新聞 1999 年 12 月 10 日）。最終的には山中貞則党税調最高顧問が難色を示し、見送られることになる¹⁰²。この場合も自民党税調の合意を得られない場合には改正が不可能であることを示している。

これに対して、連立を組んだ公明党の要求は部分的とはいえ、取り入れられた。公明党が主張したのは、児童手当の拡充である。

児童手当は、子育て世帯の所得保障と児童福祉に資する目的で 1972 年から実施された。財源は事業主、国、地方で分担する。創設当時は、多子による貧困を防ぐことが主な目的であったが、その後、出生率の低下とともに少子化対策としての色彩を強めていく。1999 年当時は、1 人目と 2 人目の子どもに月 5 千円、3 人目に月 1 万円が満 3 歳になるまで支給されていた。ただし所得制限があり、受給は対象年齢の子どもの約 7 割であった。児童手当の変遷については表 7.4 の通りである。日本の児童手当の水準は、欧州諸国に比べて低く、高齢者偏重の社会保障を、現役世代の子育て支援に振り向けるべきであるという主張は 2000 年代後半から活発になっていく。

¹⁰² たばこ税と酒税は大蔵省が緊急時の財源として大事にしてきた税であり、自民党税調幹部にとって、たばこ税と酒税の裁量は自らの手中にあるという認識であった。主税局長をつとめた水野勝は間接税を担当する税制第二課の宿命を「財源稼ぎ」とし、稼がない税制第二課は存在理由を問われるとも述べている（水野 2006:205）

表 7.4 児童手当、子ども手当、新児童手当の変遷（年度ベース）

1971 年	児童手当法制定
1972 年	18 歳未満の児童が 3 人いる場合、5 歳未満の第三子以降に一人月額 3000 円手当
1973 年	10 歳未満の第三子以降に対象拡大
1974 年	中学生までの第三子以降に対象拡大 手当引き上げ 4000 円
1975 年	手当引き上げ 5000 円
1982 年	所得制限開始、被用者家庭に対する「特例給付」（全額事業主拠出金）開始。
1985 年	第二子以降に支給対象拡大。支給期間は 6 歳（小学校就学前）までに短縮。 第二子 2500 円に手当額引き下げ。
1991 年	支給対象を第一子以降に拡大、第一子第二子 5000 円、第三子 1 万円に引き上げ。 支給期間は 3 歳未満に短縮
2000 年	対象拡大、6 歳（小学校就学前）まで
2001 年	所得制限の緩和（支給率 72.5%から 85%）
2004 年	対象拡大、9 歳（小学校 3 年生修了前）まで
2006 年	対象拡大、12 歳（小学校修了前）まで。所得制限の緩和（支給率約 90%）
2007 年	乳幼児加算、3 歳未満は第 1 子、第 2 子とも 1 万円
2010 年	民主党政権下で「こども手当」創設。所得制限なし、対象拡大、支給額引き上げ 中学校修了まで一律 13000 円
2012 年	民自公合意 「新児童手当」所得制限復活 3 歳未満と第 3 子以降の小学生まで 15000 円 第 1 子、2 子の小学生中学生 10000 円 所得制限世帯にも特例給付として 5000 円

（出所：厚生白書・厚生労働白書各年；増田 2008：77-80；北 2010；江口 2011:114；辻 2012:113-136）

公明党の主張は、①支給額の倍増 ②対象年齢を 16 歳未満まで引き上げ ③所得制限撤廃というもので、財源として、16 歳未満の扶養親族にかかる年少扶養控除の廃止と年金積立金の運用益を提示した（朝日新聞 1999 年 12 月 9 日）。扶養控除は累進課税のもとで高い税率を適用される高所得者層に恩恵が厚く、所得税を支払っていない課税最低限以下の低所得者層には何の恩恵もない。控除よりも手当を拡充するほうが、所得格差を縮小する効果があるというのが公明党の主張であった。

しかしながら児童手当の拡充には、バラマキとの批判も強く、財源とする扶養控除廃止は、税の仕組みを大幅に変えることになるため、大蔵省をはじめ与党内からも困難であるとの

見方が強かった¹⁰³。

このような反対にもかかわらず、公明党の主張は部分的に受け入れられた。支給金額は現行のまま、支給対象を未就学児童にまで拡大し、2200 億円上積みすることが決まった。財源は、年少扶養控除を 48 万円から 38 万円に引き下げることで充当することになった¹⁰⁴。

年少扶養控除は、前年度、子育て減税として 10 万円加算したばかりであった。一年でもとに戻すことは、朝令暮改との批判を受けかねない（日本経済新聞 1999 年 12 月 8 日夕刊、17 日朝刊）。税制の一貫性を重視する党税調にとって、本来、受け入れがたいものである。また、児童手当拡充に世論の追い風があったともいえない¹⁰⁵。

なぜ首相の意向である相続税の最高税率引き下げや、政調会長提案のたばこ税は見送られた中で、公明党の主張だけが受け入れられたのか。本稿では、「連立の論理」は自律性の高い党税調であっても崩すことができなかった、と捉える。首相も政調会長も、自民党の組織内のアクターであり、税制改正に自律的な決定権をもつ党税調は、彼らの意向を阻止することが可能であった。しかし公明党は、政党内とは異なる政党間の関係であり、参議院での過半数割れを補ううえで不可欠な存在であった。公明党の主張は、自民党の主流派とは異なるものであったが、公明党が与党入りの成果として重視する児童手当の拡充にゼロ回答することは、発足したばかりの三党連立に亀裂を生じかねないものであった¹⁰⁶。年少扶養控除減額への反対派の説得に、津島雄二小委員長が使った切り札は、「連立政権の安定のためにもご理解願いたい」という連立の論理であったことがその証左である¹⁰⁷。

児童手当をめぐるのは、次年度以降の支給拡大に確約を求める公明党に配慮して 1999 年 12 月 22 日三党合意書がかわされた。児童手当の財源となる所得税、住民税の扶養控除の見直しについて 2000 年秋までに結論を得るよう努力する、というものである。扶養控除の縮

¹⁰³ 宮沢喜一蔵相は、「2 兆円規模の話には付き合えない」と述べ、「アイデアを出されて嫌とは言えないが、バラマキという批判を受けずに収まるものか」と否定的な見解を示す一方で、規模や財源の手当て次第では、検討する意向も明らかにした（毎日新聞 1999 年 12 月 9 日）。

¹⁰⁴ 大蔵省の元幹部によると、年少扶養控除の引き下げは、前年度平成 11 年度改正で年少扶養控除の割り増しをして 1 年たったところに公明党が児童手当を主張し、予算がぎりぎりでも身動きが取れない、数字が固まっている中で、その財源として少し似ている側面もあるから、ということで浮上したという（2012 年 8 月 7 日聞き取り）。

¹⁰⁵ 新聞各紙の社説は児童手当の拡充に否定的な見解を示していた。例えば日本経済新聞（1999 年 12 月 14 日）は財源の論拠が場当たり的であること、読売新聞（1999 年 12 月 8 日）、朝日新聞（1999 年 12 月 10 日）は少子化対策としての効果に疑問を呈している。

¹⁰⁶ 小渕恵三首相も、児童手当の拡充は福祉のバラマキであるとの批判に対し、「政党間の話し合いの中で、俗にいうバラマキというような印象をもたれるかもしれないが、意義があり、効果があると考え、政策として取り上げている」と述べている（毎日新聞 1999 年 12 月 25 日）。

¹⁰⁷ 日本経済新聞 1999 年 12 月 17 日

小は、戦後初めて所得税の領域で増税が打ち出されて実現した事例であり、「所得税は常に減税の対象だとする通念を大きく変え、所得税の復権を目指すもの」（石 2008a:145）という肯定的な捉え方もなされた。加えて重要なことは、自民党以外の政党が増税を提起して実現したことである。自民党税調の存在意義は、小さな租税特別措置を認める代わりに、国民に負担を求める増税も決めることにあった。公明党が扶養控除縮小を主導したことは、増税を担う専売特許が自民党税調に限られないことを示したといえる。

一方、与党が複数になったことは官僚サイドではどのように受けとめられたのか。単独政権期と連立政権期、双方を知る大蔵省の元幹部によれば「自民党以外の与党が税制改正の審議を行う場合も当然説明をしに行ったが、その審議は自民党税調のようにすべての分野について濃密に行われたわけではなく、関心分野にも差があったことから、説明に濃淡はあった」と述べ、与党間の比重には違いがあったことが伺える（2012年8月7日大蔵省元幹部への聞き取り）。

児童手当の要望が一部認められたとはいえ、大綱の策定にもかかわることができなかった公明党には、党税調主導の運営に不満があった。一方、自民党の林義郎税調会長は「三党間で税制論議をすれば、かえって話がスムーズにいかなくなる」と慎重な姿勢を崩さなかった（読売新聞 1999年12月25日）。

公明党は、自自公三党が連立した以上は、三党間で議論して決めるべきだと「与党税制調査会」の設置を求めた。自民党もこれを受け入れて2000年3月「与党税制協議会」が設置される。「自民党の税調で決めれば最終決定ということでは三党連立にそぐわない」として公明党の冬柴鉄三幹事長が強く求めたことによる（朝日新聞 2000年2月29日）。自民党内にも、党税調が組織上は政務調査会の下部機関であるにもかかわらず、税調幹部人事で政調会長の介入を許さないなど聖域化していることへの不満があり、公明党の提案を受け入れる余地があった。しかしながら自民党税調幹部には「税制改正は年末に向かって議論していくもの。今の段階で何ができるのか」という冷ややかな見方が強かった（読売新聞 2000年3月4日）。自民党税調は連立与党として自由党や公明党と対等に議論するつもりはなかった。それを如実に示すものとして、与党税制協議会の各党からの参加メンバーがある。自民党は桜井新政調会長代理、自由党は鈴木淑夫政調副会長、公明党は坂口力政審会長を筆頭に、各党3人がメンバーとなっており、自民党税調会長は参加しなかったのである¹⁰⁸。「与党税制協議会」という名称にも、「自民党税制調査会」よりも上位に位置する機関であることを許容しない意図が含まれている。自民党にとって「与党税制協議会」は、あくまで三党

¹⁰⁸ 亀井政調会長はのちに武藤嘉文自民党税調会長に与党税制協議会への参加を打診するが、自民党税調以外に権威のある組織を作るべきではないとして拒否されている（読売新聞 2000年9月17日）。

政策責任者会議の付属機能的なもので、税制の最高決定機関ではないという位置づけであったと推測されるのである¹⁰⁹。党税調と与党税制協議会、自民党政務調査会の関係は図 7.1 のように整理される。

図 7.1 税制を審議する与党内機関の機構上の位置づけと実際

機構上	実際（2000. 12 まで）
自民党政務調査会 自民党税制調査会	自民党税制調査会 自民党政務調査会（党税調の決定を追認）
与党税制協議会 自民党税制調査会	自民党税制調査会 与党税制協議会（党税調の決定に消極的に関与）

税制改正の議論は年末に集中するため、与党税制協議会は一時休眠状態となる。公明党は与党税制協議会を通じて、自民党主導による決定システムを改め、公明党にとって優先順位の高い政策課題の実現を求めている。また前回の税制改正大綱が自民党単独で策定されたため、次年度は与党としての大綱をつくることも目指したのである¹¹⁰。

・自自公連立から自公保へ

自由党は三党合意にも記された衆議院定数の削減を主張し、公明党が難色を示す中、最終的に比例定数を 20 削減する法案が 2000 年 2 月に成立した。同年 4 月に自由党は自民党との対等合併を持ちかけ、拒否されると自由党は連立政権から離脱する。自由党内で連立にとどまる議員は保守党を結成した。自民、公明、保守の三党連立の背景には「このころの公明党は自民党だけとの連立には強いためらいがあった」（森 2013:207）とされる。そして小渕首相が病に倒れ、森喜朗が首相に就任する。

例年 12 月には、通常国会に提出する来年度予算に向けて、予算編成大綱と税制改正大綱の 2 つの大綱が策定される。政府税調の答申が理念を提示するのに対し、自民党税制改正大綱は細部に渡る具体的な改正事項を記しており、それは政府の方針に全面的に反映された

¹⁰⁹ 公明党政務調査会事務局担当者によると、公明党にとって与党税制協議会は税制改正の最高決定機関であるという認識があったが、当時の自民党にはそういう意識があったかどうかは疑問であると語る（2012 年 3 月 23 日聞き取り）。

¹¹⁰ 自民党税調の宮下創平小委員長は、党の方針が直接反映される党単独の大綱を現行のまま堅持させたいとして与党大綱の策定に消極的であった（読売新聞 2000 年 9 月 17 日）。

¹¹¹。5.2 で既述のように、税制改正大綱の主たる関心は次年度改正の具体的な中身にあるものの、今後の改正の行方を左右する「検討事項」も大きな意味をもつ。とりわけ国民への負担増をもたらす増税項目は政治的難易度が高いために、「検討事項」にどの程度踏み込んで記載するかによって、次年度以降の取り組みに影響を与える。したがって、税制改正大綱の決定を自民党単独とするのか、連立与党とするのかにも重要な意味があるのである。

2000 年度改正に十分参画できなかった亀井静香政調会長は、与党三党の調整を大義名分に、トップダウン式による税制改正を目指した。自民党税調は、大蔵省や自治省、業界団体と綿密に協議を積み重ねる独自のノウハウを持ち、「税制のプロ」意識が強い。しかし連立政権下でも単独政権期と同様の決定方法をとることには、連立パートナーである公明、保守両党から不満が表明される。亀井政調会長は相続税の課税対象とならない代わりに利子が見つからない「無利子非課税国債」などを提起するが、事前の調整もなく、税制の根幹を理解していないとして、党税調はこれに猛反発する。

公明党との関係でも、政調会長と党税調の溝は顕在化する。亀井政調会長が「与党全体で大綱をつくる」と事実上、党税調の論議に枠をはめる意向を示すと、自民税調は「党税調の自主性を奪い、現場を混乱させる気か」と反発し、連立相手とはいえ、自民党の専売特許である税制改正に入り込んでくることに不快感を示した（読売新聞 2000 年 12 月 14 日）¹¹²。

公明党の側でも、森首相の不人気と 2000 年 11 月加藤紘一元幹事長が野党提出の内閣不信任決議案に同調する構えをみせた「反乱」などにより、自民党への不満を強めていた。来夏の参院選を負けられない公明党は、連立政権内で埋没することを恐れ、目に見える成果をあげることを目指す。首相への批判を公然化し、自民党が独自の税制改正大綱を策定することも非難した（日本経済新聞 2000 年 12 月 9 日）。結局、2001 年度は、自民党単独と連立与党の 2 つの税制改正大綱が策定された。与党三党は、所得条件の緩和により児童手当の支給率を現行の 70%程度から 85%に拡充することで合意し、2001 年度は予算の見直し、2002 年度以降は所得税や住民税の見直し等税制改正で恒久的な財源を確保することとした（日本経済新聞 2000 年 12 月 11 日）。

しかし、与党三党の児童手当に関する合意文書に、来年度以降の税制改正に関する項目があったことに対して、「政調の上に税調があるんだ。この文書は認められない」と山中最高顧問が不快感を示す場面もあった。党税調の力の源泉は、税制改正の最終決定権をもつこと

¹¹¹ 政府税調と党税調との関係は「党高政低」とよばれたが、当事者はこれを、中長期的な観点からあるべき税制を論じる政府税調と、当面の利害調整を政治的に決着する党税調との分業体制とみなしていた（石 2008a : 54-7、津島オーラルヒストリー巻末:288）。

¹¹² 政調会長が税制改正への関与を強めたことに対して、大蔵省としては、党税調が実質的にこれまで通り、税制改正を担っていたという認識であったという（2012 年 8 月 7 日大蔵省元幹部への聞き取り）。

であり、次年度以降の税制改正にタガをはめる行為は彼らの影響力を損なうものである。少なくとも、当時自民党にとって公明党は対等な連立パートナーではなかった¹¹³。公明党は、自民党税調の決めた枠組みのなかで、児童手当などの分野にピンポイントで介入するに留まっていた。しかしながら、公明党が税制改正の最終決定を左右するアクターとなり始めたことも事実である。贈与税の基礎控除引き上げでも、公明党は単身世帯の所得税の課税最低限 114 万 4 千円を上回らないよう主張し、自民党案の 120 万円は 110 万円に引き下げることが了承された（日本経済新聞、読売新聞 2000 年 12 月 12 日）。北側一雄政調会長もこれらを総括して「連立与党としての税制改正ができた」（読売新聞 2000 年 12 月 14 日）と評価した。

以上のように自公連立発足期は、自民党一党優位制のもとで構築された自民党税調が、連立政権の時代においても党内外からの圧力に自律的な決定を行った。同時に公明党が連立与党の立場から、主張する政策に基づいて税制への最終決定にピンポイントではあるものの影響を持ちはじめたといえる¹¹⁴。

7.5 第一次小泉内閣

本節は、2001 年 4 月の小泉政権発足から 2003 年 11 月の総選挙までを扱う。第一次小泉政権下での税制改正の特徴としては、経済財政諮問会議の台頭、自民党税調に批判的な「経済活性化税制議員連盟」の登場、与党税制協議会を通じた公明党の影響力の顕在化である。

自民党税調は、経済財政諮問会議と自民党商工族を中心とする「経済活性化税制議員連盟」から挑戦を受けるが、彼らの影響力は限定的なものに留まること、一方で公明党の相対的影響力は高まっていることを明らかにする。そして連立政権による政権運営が続く中で、自民党税調は一党優位制のもとで培われた唯一負担増政策を担うアクターとしての存在意義を弱め、税制の最高意思決定機関としての威光を衰退させていったことを明らかにする。

¹¹³ 12 月初旬の与党税制協議会では、宮下創平党税調小委員長が公明党の北側氏に対し、「野党の声を反映させる」と失言し、自民党の本音があらわになった（読売新聞 2000 年 12 月 14 日）。

¹¹⁴ 自公連立下で税制改正に関与した大蔵省元幹部によると「連立政権期には、税制改正についても連立与党間の合意が必要となるが、最終的な姿のほとんどの部分は、自民党税調の審議結果が反映されるものとなった。連立ということで自民党税調が自己抑制的になった面も完全に否定はできないし、与党間で対立しかねない税制改正要望が少なかった点もあるが、自民党税調の役割はさほど変化しなかったといってよい」と語り、連立が発足して間もない時期の大蔵省側の認識としては、連立政権であることが自民党税調の及ぼす影響力の低下に直結するとは考えていなかったことが伺える（2012 年 8 月 7 日聞き取り）。

・公明党の主張を部分的採用、諮問会議の台頭

政府・与党は、低迷する株価を背景に、2001 年 4 月緊急経済対策を打ち出した。最大の焦点は証券関連税制で、株式譲渡益の申告分離課税引き下げと譲渡損失の繰り越し控除制度創設の二点が議論された。しかし党税調は、株価下落と税制は関係がなく、要求の大半は昨年末の 2001 年度税制改正で決着している、として黙殺した（毎日新聞 2001 年 5 月 11 日）。

同月には森首相の辞任に伴い、自民党総裁選で地方の圧倒的な支持を得た小泉純一郎が議員票でも橋本龍太郎らを下し、総裁に選出される。第一次小泉政権のもとで政調会長に就任した麻生太郎は、党税調会長に相沢英之を指名した。相沢の登用は、党税調の人事システムからは異例であった。相沢は党税調に却下された緊急経済対策で中心的役割を果たした人物であり、大蔵事務次官を経験しているとはいえ、「しゅうと、小じゅうと、ろう名主までいる」党税調では、新参者扱いであった（読売新聞 2001 年 8 月 12 日）。

株式譲渡益は、源泉分離課税と申告分離課税の 2 種類から納税者に有利な方を選択する仕組みであった。前者は、「みなし利益方式」とよばれ、売却代金の 5.25%を譲渡益とみなし、その 2 割（結果として売却代金の 1.05%）を源泉徴収する。後者は一年間の取引で発生した損益を相殺し、最後に残った利益の 26%を申告して納税する。投資家は利益の多少によって税額が少なく済む方を選ぶ。しかし利益を把握しにくい源泉分離には、投資家を過度に優遇しているという不公平感、不透明感が指摘されており、将来的には申告分離に一本化するというのが、党税調や大蔵省の考えであった。これに対して、党内には、源泉分離を廃止すると、申告の手間を嫌う個人投資家の市場離れを引き起こす懸念や、売却益の多い投資家には実質増税となり、株式市場活性化の阻害要因になるとして反対意見も根強かった。昨年末の 2001 年度税制改正論議では、源泉分離課税の廃止を二年間延長する代わりに、申告分離の税率は現状通りとし、抜本見直しは延長が終了する時点で行う方針を決定していた。したがって党税調では、朝令暮改となる早期見直しには消極的であった。

一方、麻生政調会長は、低迷する株式市場に個人投資家を呼び込む狙いから、源泉分離の廃止先送りと申告分離課税の税率引き下げ、譲渡損失の繰り越し控除創設を求め、相沢税調会長もこれに同調していた。連立与党も景気対策としての税制改正を実現させる必要があるとの認識で一致しており、「自民党の外部に敵はいない。敵は本能寺だ」と相沢税調会長が不快感を示す事態となる（読売新聞 2001 年 5 月 15 日）。

税制の決定権をめぐる対立は他にもある。総裁選で圧倒的な勝利を得た小泉首相は、経済財政諮問会議を積極的に活用し、与党内からの反発を抑えて経済財政の基本方針を内閣主導で策定した。聖域なき構造改革を掲げ、首相主導による改革を推進したことは既に多くの研究が明らかにするところである（清水 2005, 竹中治堅 2006, 内山 2007）。

しかし、国民からの高い支持に支えられた小泉首相であっても、税制については決定権

を持ち得なかった。株式譲渡益に関する証券税制については、与党三党が早期に見直す方針を確認し、自民党税調会長も同調しているにもかかわらず、党税調の重鎮は慎重な姿勢を崩さなかった（日本経済新聞 2001 年 7 月 29 日）。党税調幹部が消極的な姿勢をとる理由としては、第一に税制改正は年に何回もやるものではないこと、第二に証券税制の改正が個人投資家の市場参入に与える効果を検証する必要があること、にある。しかし実際のところは、自民党政策調査会や与党税制協議会が先行して税制改正の議論を認めると、党税調の存在意義をなくす突破口になることを懸念したためであるといわれる（読売新聞 2001 年 8 月 12 日）。2001 年 8 月、小泉首相は、自ら山中貞則最高顧問を訪ねて意見交換するものの、具体的な成果を得るには至らなかった。

一方、与党税制協議会は税制改正を協議する場として機能するようになる。座長は自民党税制調査会小委員長の宮下創平であった。自民党内では、証券税制の早期改正に積極的な麻生政調会長、相沢税調会長、塩川財務相と、景気対策としての税制改正に否定的な党税調幹部との間に隔たりがあった。公明党は、申告分離と源泉分離の併存は国際的にみても異例であり、申告分離への早期一本化を主張した。自民党税調メンバーの多数も申告分離への一本化を支持していることから、自民党も容認する。源泉分離の存続を協議すると、入り口で議論がストップしてしまうとの反省から、源泉分離廃止を前倒しして行う方向が確認された¹¹⁵（読売新聞 2001 年 9 月 25 日）。2001 年 10 月、与党は源泉分離方式と申告分離方式を一本化した後で、譲渡損失の繰り越し控除制度の創設や、上場株式の譲渡には申告分離税率を軽減することを決める。また、塩川財務大臣の提案から、条件付きで株式譲渡益を非課税にする「緊急投資優遇措置」も盛り込まれる。証券関連税制改正案は 2001 年 11 月に臨時国会で成立する。

以上の証券税制をめぐる過程からは、申告分離への一本化という、税制の一貫性を重視する党税調や大蔵省の意向は守られつつも、証券市場活性化のために機動的な税制改正を求める与党の政調会長らの主張が認められたといえる。さらに重要であるのは、党税調が嫌う年度途中での改正が実現したことである。参院選後の 7 月 30 日には、日経平均株価がバブル後最安値を更新し、9 月 11 日には米国同時多発テロで世界同時株安への懸念が広がっていた。塩川財務相や麻生政調会長は、低迷する株式市場の状況を打開するために税制改正を前倒しして実施するよう働きかける。「動かぬ党税調」に対して、税制改正を政府税調主導で行うべきだとの発言や、経済財政諮問会議が証券税制見直しを提案するなど包囲網が敷かれ、党税調は源泉分離廃止を前倒しするという政策の一貫性を維持することを前提に、年度途中での改正を受け入れたといえる。

¹¹⁵ ただし保守党は反対の意向を表明した。

次に 2002 年度税制改正である。同改正の特徴は、自民党単独の税制改正大綱を策定せず、与党大綱に一本化することで与党税制協議会が一致したことである。税制改正作業が実質的に自民党税調の議論だけで決まると与党協議の意味がないとして、公明党が与党大綱への一本化を求めたことによる（読売新聞 2001 年 12 月 8 日）。相沢党税調会長、宮下小委員長もこれを了承した。自民党の税制改正大綱が作られないのは、自社さ政権期の 1996 年度税制改正以来であった。

税制改正では、前年度に見送られた連結納税、発泡酒増税、たばこ増税が焦点となった。小泉政権が構造改革の柱として掲げる、新規国債発行 30 兆円の枠内で、増減税の収支を均衡させることになる。

連結納税制度は、企業グループを一つの企業のようにみなし、損益を通算して法人税を課税する制度である。既に導入している欧米企業との国際的競争の観点から、経済界が強く求めてきた。当初は 2001 年 4 月に導入予定であったが、会社分割税制の整備が優先され、先送りされた経緯がある。しかし、連結納税を導入した場合、約 8000 億円の減収が見込まれるため、制度を選択した企業には法人税に 2% 上乗せする連結付加税を課すことが自民党税調、与党税協で了承された。

一方、酒税とたばこ税については、自民党税調の方針が覆される異例の事態となる。自民党税調と財務省は、酒税について、ビールより税率の低い発泡酒に人気が集まり、毎年 500 億円程度、酒税収入が減少している状況を改善する目的があった。ビールと発泡酒の税率格差は 350ml 缶で約 40 円であったが、これを半分程度に縮小、たばこ税は中小企業対象の政策減税に対する財源として、一本あたり 1、2 円程度増税する方針で、いずれも自民党税調幹部会で一致した（朝日新聞 2001 年 12 月 12 日）。しかし、大衆課税となる増税には、自民党の中堅・若手議員中心の「発泡酒を愛する会」（衛藤征士郎会長）が反発し、公明党も中小企業の事業承継に対する税優遇が認められないことを理由に反対した（読売新聞 2001 年 12 月 13 日）。小泉首相も当初から発泡酒増税には否定的であった。これらの反対をうけて、自民党税調は発泡酒、たばこ税の増税をともに断念し、与党税制協議会で増税見送りが決定された。

自民党税調は、これまでみてきたように、独自の人事システムをもち、税制に関しては政調会長や首相からも自律的な権限を有してきた。これを支えてきたのは、当選回数の高さと税制に関する専門知識である。税制改正の決定権を一手に保持し、他のアクターが介入することを排除してきた自民党税調が、なぜ自らの方針を撤回させられたのか。これについては後に検討する。

党税調の衰退の兆しはこの後も続く。税制に参入する第一のアクターは経済財政諮問会

議である¹¹⁶。諮問会議は、マクロ経済を重視する立場から予算プロセスを統括するため、6月に「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（以下、「骨太の方針」）」を策定し、各論の実施プロセスを各省庁に工程表として提出させ、進捗状況を管理する仕組みをつくった。

税制についても、諮問会議は経済活性化の視点から抜本改革する必要を主張し、小泉首相は年末に税制改正を議論する現在の慣例を廃した上で、2002年2月から諮問会議で税制論議を行う考えを示した（読売新聞 2001年12月7日）。財務省や政府税調が掲げる租税原則は伝統的に「公平」「中立」「簡素」であったが、諮問会議は「中立」を「成長」に置き換え、成長を最大化する税制を目指した（竹中平蔵 2006:281-284）¹¹⁷。「骨太の方針」が税の分野にも進出することに対しては、当初、財務省や自民党から越権行為として強い反発がおきたが、最終的に与党の了承を得て、税制改正のプロセスに参入を果たした¹¹⁸。

諮問会議が目指したのは改革還元型減税と法人税の実効税率引き下げである。前者は、公共事業などの歳出削減から生じた財源を経済活性化のための減税にまわすもので、後者は国際競争力を確保する観点から諸外国に比べ高い法人税率そのものを下げることを目的とした¹¹⁹。

¹¹⁶ 小泉首相が諮問会議を構造改革の司令塔として活用したのは周知のとおりである。税制については諮問会議が目指す改革に対し、小泉首相は大きな指針を示すうえでは同じ方向性ではあったものの、実現に向けて強力にバックアップした形跡はない。これについては大田・竹中（2007:135-8）参照。

¹¹⁷ 2002年の「骨太の方針」では、時代の要請に応じて税制の3原則を「公正」「活力」「簡素」とした。「公平」から「公正」は「結果の平等」より「機会の平等」、「中立」から「活力」は人々や企業の選択をゆがめず、経済社会の「活力」を最大限発揮させることを意味する。

¹¹⁸ 本間正明は、経済財政諮問会議で税制改革をテーマに議論を行ったことは、党と政府の税制調査会以外で税制改革の議論は行われないという不文律に挑戦する試みとして評価する（日本財政学会 2013:118-119）。本間は経済財政諮問会議の政策決定の特徴として、第一に予算編成とマクロ経済運営との連動性、第二に中長期的な財政運営と経済成長の整合性、第三に情報開示を挙げる。諮問会議が提唱した法人税改革について、経済成長戦略にとって法人税改革は不可避であり、租税特別措置の撤廃によって課税ベースを拡大し、法人税率の引き下げを行うというオーソドックスな法人税改革のアプローチは政府税調の石会長に賛同してもらえなかったが、公式の場で議論できたことは画期的であると語る（2002年5月30日経済財政諮問会議議事録）。石は法人税減税には外形標準課税が条件とした。

¹¹⁹ 牧原出の整理では、諮問会議は経済産業政策型ネットワークに分類される。その特徴は、経済省庁と民間の相互交流を含み、新しいアイデアを内閣の付属機関に持ち込んで、経済合理主義とともに前例に囚われない自由な発想から改革に影響力を発揮することにあるとする。大蔵・財務省主導型ネットワークが受動的かつ防御的であり、内務行政型ネットワークが省レベルの政策決定を志向するのに対し、経済産業政策型ネットワークは、政府全体を包括するビジョンに基づいた能動的な政策革新であり、橋本内閣以降、首相ないしは与党有力者の側近という地位を拠点に、諮問会議を立ち上げてビジョンを練り上げ、政府全体の改革を一気呵成にすすめることを志向する、と指摘する（牧原 2013:155-163）。

2002 年 8 月の諮問会議では、小泉首相が 1 兆円を超える規模の先行減税を打ち出し、後年の増税策などで減税分を取り戻して財政規律を堅持する「多年度税収中立」を指示した。首相が税制の大枠が提示し、細かな調整は政府税調、党税調、諮問会議の議論に任された（朝日新聞 2002 年 8 月 7 日）。結果として先行減税では、諮問会議の求める法人税率引き下げが早々に見送られ、研究開発や IT 投資減税が採用されることになったのである。

税制に参入する第二のアクターは、自民党の商工族を中心とする「経済活性化税制議員連盟」（以下、「活性化議連」）である。尾身幸次を会長とする活性化議連は、党税調の閉鎖的な運営を批判し、経済活性化のために機動的な税制改正を求める自民党内の議員連盟である。もともとは日本経団連を支持母体とする近藤剛参院議員らが、資本金や売上金など事業所の客観的な規模に応じて課税する外形標準課税の導入を阻止するために設立を模索したのが発端であったが、より幅広く税制を議論することで 130 人あまりの賛同者を集めた（日本経済新聞 2002 年 11 月 8 日）。

活性化議連は二つの点で党税調に不満をもっていた。一つは税制のあり方について、もう一つは運営方法である。前者について、党税調は経済活性化の手段として税制を用いることに否定的であった。しかし議連は、変化の激しい実体経済に即応できる機動的な税制改正を行う必要があると考えていた（読売新聞夕刊 2002 年 11 月 7 日）。

後者については、党税調の非公式幹部会（インナー）が決定権を握り、異論を差し挟めない閉鎖的な運営方法である。活性化議連では、透明で民主的な運営とするために、党税調への多数決原則導入を提言した（毎日新聞 2002 年 11 月 8 日）。これに対して党税調幹部は、様々な利害が絡む税は大衆討議になじみにくく、経験を積んだ少人数の者が、高い立場に立って調整して決めていかなければならないとし、党の正式機関は党税調であると静観する構えをみせた。小泉首相は議連の活動を活力の表れとして擁護する。

最後に、公明党をはじめとする連立与党である。2002 年 11 月、自民党は公明党の要求を受けて、宮下小委員長に代わりデフレ対策に前向きな相沢党税調会長を与党税協座長に差し替えた（朝日新聞 2002 年 11 月 25 日）。発足時には党税調幹部がメンバーに加わらなかったことからすれば、与党税制協議会の地位は明らかに向上した。

2003 年度税制改正でも、公明党は引き続き所得控除の廃止を財源に児童手当拡充を求めている。小泉首相が示した先行減税と多年度税収中立をはかる財源として議論されていたのは、配偶者特別控除と特定扶養控除である。

配偶者特別控除は、「所得の稼得に対する配偶者の貢献」（1986 年 10 月政府税調答申）、すなわち主にサラリーマンの妻に対する内助の功として、1987 年度税制改正にて配偶者控除に上積みして創設された。しかしながら、2001 年には、片稼ぎ世帯（890 万）よりも共稼ぎ世帯（951 万）の方が多く、妻が家庭を守るパターンは崩れ、むしろ女性の就労を阻害し

ていると批判された（大石 2003, 石 2008a:145-7）。

一方、特定扶養控除は、教育費等の支出がかさむ世代の税負担軽減をはかる目的で 1989 年に設けられたもので、16 歳から 22 歳の扶養親族に対し扶養控除を上乗せするものである¹²⁰。しかしこの世代の控除だけ割り増し対象となる必然性に乏しいとして廃止、縮小が検討された。2002 年 11 月政府税調は、配偶者特別控除と特定扶養控除の廃止縮減を答申に盛り込んだ。公明党の考えは、人的控除を縮小する場合には、児童手当の拡充にまわすべきで、企業向け減税の財源とすることには反発していた（日本経済新聞 2002 年 11 月 21 日）。

本稿は制度レジームの変化が政策帰結に与える影響を分析することを目的とする。既述のように制度レジームのうち、選挙制度と政党システムはアクターのインセンティブに働きかけ、政権構造は政策過程に影響を与えるとみなした。中選挙区制、自民党一党優位制のもとでは、次も確実に政権を担うことが前提となり、分権的な党組織の一体化をはかるため、専門知識とシニオリティによる党税調が党の規律を強化する役割を担った。単独政権下では党内の合意さえ得られれば基本的に法案は成立する。党税調幹部にとって国民負担増となる不人気な政策を遂行することが、予算の原資を調達することとなり自身の昇進を約束した。したがって税制を党税調の専権事項とすることに合理性があった。しかし小選挙区制となり党首に公認権や政治資金の権限、財源が集中し、政党システムも二大政党間の競争へと変化をみせると、これまでの制度レジームを前提とした党内組織の意義は自ずと変化する。そして連立政権となったことで、他の連立与党が最終決定に関与することは政策過程に変化をもたらす。独占的な決定権を保持してきた党税調に対し、諮問会議、活性化議連、公明党という税制改正に参入したアクターはどのような影響力を行使したのだろうか。

まず、小泉首相と諮問会議である。小泉首相が 1 兆円を超える規模の先行減税と「多年度税収中立」という大きな枠組みを示したものの、諮問会議の求める改革還元型減税や法人税率引き下げは採用されなかった。小泉首相と諮問会議は、大きな方針や審議プロセスには影響を与えたが、具体的な税制改正の果実は限定的なものに留まった。

次に活性化議連である。活性化議連の尾身幸次会長は「税調幹部は税の専門家だが、税の専門家が経済の専門家とは限らない」とし、赤字法人にも課税される外形標準課税や連結納税付加税は産業活性化に逆行すると批判した（読売新聞 2002 年 12 月 3 日）。尾見は党税調の閉鎖的な運営方法も問題とした。外形標準課税に反対する党所属議員 126 人の署名を党税調小委員会に提出し多数決を要求したが、「消費税を多数決で決めたら導入できなかった。それが政治の責任だ」と山中最高顧問が一喝して反乱を抑えた（毎日新聞 2002 年 12 月 13

¹²⁰ 当初の上乗せは 10 万円であったが順次引き上げられ、2000 年度には 25 万円となっていた。

日)。結果的に外形標準課税の適用は資本金1億円超の法人を対象とし、中小企業を外す妥協案が示されたことから、活性化議連の活動には効果がなかったわけではない。しかしこれは商工族の要求に部分的に応えたものにすぎず、党税調の決定を覆すには至らなかった。

最後に公明党である。2002年11月、与党税制協議会で北側一雄政調会長は、公明党が了承しないと、自民党で税制改正を決めても与党の決定にはならないと強気の構えをみせた（日本経済新聞 2002年11月21日）。自民党税調が早い段階で打ち出した配偶者特別控除と特定扶養控除の原則廃止について、公明党は2つの控除を同時に廃止することに難色を示した。来春の統一地方選挙を控えた公明党にとって、実質増税に易々と賛同しては支持者の理解を得にくい。公明党は特定扶養控除を存続させる代わりに所得税の定率減税縮小を逆提案するが、今さら定率減税の見直しはできないとして相沢座長に却下される（日本経済新聞 2002年12月13日）。公明党はそれなら特定扶養控除の見直しもノーであると拒否権を発動し、特定扶養控除は一転して存続となった。2001年度に続き2002年度も自民党税調の方針が転換させられたことになる。

自民党税調の力の象徴だった「酒・たばこ税」も与党調整に委ねられ、たばこ、発泡酒、ワインは増税となる。他にも益税解消に向けた消費税の簡易課税制度の基準厳格化や、配偶者特別控除の廃止¹²¹が決定した。児童手当については小学校3年生修了まで支給対象が拡大する。

以上のように、公明党は税制改正の最終場面で、政策帰結を左右していることがわかる。自民党が特定扶養控除の存続を容認したのも、それによって配偶者特別控除の廃止が宙に浮くことを危惧したからであった（読売新聞 2002年12月14日）。連立与党としての決定を尊重する必要があるためである。

ここで党税調に挑戦した各アクターの影響力について簡単に考察してみたい。小泉首相や諮問会議、活性化議連、公明党の各アクターによる税制過程への参画の程度と利得にはバリエーションがある。政策過程におけるアクターの影響力を分析するうえで、しばしば用いられるのは、政治的機会構造である。拒否点、拒否権プレイヤー論では、政策が起草されてから審議、成立するまでに多くのアクターの了承が必要となる場合、現状維持からの変更は困難であるとされる。ここでは政策過程のどの場面で拒否権プレイヤーが介入できるかによって、影響力に差が生じる可能性を論ずる。

木寺（2012b）は、党議拘束をかけるタイミングをもとに、閣法提出前の調整を「前の調

¹²¹ ただし、納税者本人の合計所得金額が1,000万円以下で、かつ、配偶者の合計所得金額が38万円超76万円未満である場合については、配偶者特別控除が適用される。配偶者特別控除額は最高38万円で、配偶者の合計所得金額が増えると控除額が少なくなっていく。

整」、国会審議を通じた事後修正による調整を「後の調整」とし、民主党政権下で意思決定過程がどのように変遷したのか分析している。本稿は政府与党による政策決定過程のどこで介入できるか、すなわち木寺の言う「前の調整」の中でどの程度前かによって関与できる政策内容に違いがあることに注目する。

一般に新規立法や関連法案が多岐にわたる政策の場合、立法の難易度が高く専門性が必要となる。このような法律では原案を作成する省庁に優位性があり、政治が介入できる余地は限られる。

一方、法律の一部改正や年度改正の場合、政策内容は特定のものであり、政治的な決定こそ重要となる。税制改正は後者にあたる。このように整理したうえで連立政権下の税制改正過程をふりかえると、政策形成の初期段階で活躍するアクターは議論の方向性を定める役割がある。諮問会議が「骨太の方針」で示した成長を重視する税制は、小泉首相が指示した1兆円の先行減税と多年度中立概念によって、税制改正の議論の大枠を規定した。

他方、政策決定の最終場面に参加するアクターは、政策帰結を直接左右する影響力をもち、結果的に多くの果実を得る。与党税協で拒否権を行使し、児童手当拡充と特定扶養控除の存続を獲得した公明党はこれにあたる。このように政策過程の前半では方向性や議論の枠組みが定められ、後半には最終的な決定が行われるわけであり、介入できるポイントによって得られる利得が異なる。自民党一党優位制下での党税調の権威は、利害調整の最終決定者であることを想起するならば、最終決定に介入する連立パートナーが、政策過程に大きな影響力をもつようになったと考えられるのである。

また、税制に参入するアクターが増加したことは、二つの異なる効果を与えた。一つは多くのアクターが参入したことで、政策過程の透明度が向上したことである。もう一つは、財務省のもつ政治的資源に負荷が課されるようになったことである。政治的資源とはここでは具体的に人員、時間、財源を指す。各アクターの選好は財務省のそれとは異なり、加えてアクターごとに優先順位が異なるために調整を困難にした。逆に言えば、自民党単独政権期には、大蔵省は税制に精通し党内でシニオリティの高い少数の議員から了解をとるだけで、大蔵省の選好に沿った帰結を得ることができた。党税調幹部がその専門知識と当選回数の高さから生じる権威ゆえに、最も困難な与党内調整を引き受けてくれたからである。

各アクターは12月の税制改正で短時間に決着する党税調のやり方に挑戦した。

まず諮問会議は、年初から税制の議論を開始し、議事録を早期に公開して数値目標や工程表で成果を確認するなど、政策過程の透明性を重視した（大田 2006:124-136）。実際、諮問会議が6月に「骨太の方針」として基本方針を定めたことは、これまで党税調と財務省が担ってきたプロセスに変化をもたらした（大田・竹中 2007）。しかし税制改正を12月に最終決定をするという従来のスケジュールに変化はなかった。諮問会議が策定する「骨太の方針」

も、税制について書き込んだとはいえ、あくまでも基本方針にすぎず、最終決定に反映されたものは限定的であった。

活性化議連は党税調の透明性ある運営を求めた。しかし、政策決定における多数決の採用は却下され、政策過程に変容を迫るような具体的成果は得られなかった。

これに対して、公明党の参加する与党税制協議会は、徐々に最終的な政策決定の場となり、党税調の方針を覆すまでの存在となった。公明党の求めた所得控除の廃止、縮小は、財務省の長年の要望であり、税制改正の本丸にあたる。与党税制協議会は、最終決定の舞台を自民党内から政党間のものとした点で、従来の政策決定と明確な違いがある。このことは一元的な権限を保持してきた党税調の権威を低下させるとともに、党税調の使命である税収確保と税制の一貫性を動揺させることになる。これについては後述する。

7.6 第二次小泉内閣

本節は 2003 年 11 月の総選挙で発足した第二次小泉政権期を対象とする。2003 年総選挙では、党税調幹部の多くが引退、或いは落選し、世代交代をもたらした。また、選挙後に保守党が自民党に合流したことから、自民党と公明党の二党連立政権となる。この間、党税調の影響力には陰りがみられる一方、公明党は基礎年金国庫負担引き上げの財源として定率減税の縮小・廃止を主張し、引き続き税制改正の主要なアクターであり続けた。

また小選挙区比例代表並立制による三度目の総選挙により、民主党が二大政党の一角として台頭したことも大きな変化である。小選挙区制の下で中間層の支持を争う自民党と民主党は、消費増税をめぐっても政党間競争を繰り広げることになる。尚、第一次小泉内閣で税制への影響力行使を試みた経済財政諮問会議と活性化議連は、税制への関与が限定的となる。

・党税調幹部の世代交代

2003 年 11 月の総選挙では、党税調の非公式幹部会（インナー）を構成するメンバーの大半が入れ替わることになった。宮下創平小委員長や奥野誠亮顧問、林義郎顧問が今期限りで引退¹²²、相沢英之会長は落選する。これまで党税調幹部と二人三脚で税制改革に取り組んできた財務省にとっては、専門性の必要な税制論議を与党にいかにして理解してもらうかという新たな課題に直面することになる（毎日新聞 2003 年 8 月 20 日）。

一方、活性化議連は、会長の尾身幸次元科学技術相、会長代理の額賀福志郎政調会長をは

¹²² 林義郎顧問は、比例代表候補の定年を 73 歳とする新たな党規約に抵触することから、引退となった（読売新聞 2003 年 10 月 5 日）。

じめ、甘利明元労相、自見庄三郎元郵政相ら有力者がそろって再選した。2003 年度税制改正では党税調が活性化議連を抑え込んだものの、幹部会の影響力が弱まったことで、税制をめぐる党内の力関係に変化が生じる可能性があったのである（読売新聞 2003 年 11 月 11 日）。

世代交代した党税調は、税調会長に津島雄二、小委員長に町村信孝が就任した。役員の構成も、副会長は 28 人から 15 人、幹事は 19 人から 5 人へと大幅にスリム化される。さらに額賀政調会長は、インナー廃止を津島税調会長、町村小委員長に要請し、長老支配、閉鎖的という批判を打破し、透明性が高く民主的な意思決定を目指すことになる（読売新聞 2003 年 11 月 19 日）。小泉首相はインナー廃止を当然のことと評価する（朝日新聞 2003 年 11 月 28 日）。ただし、インナー廃止をめぐっては、党税調幹部の受けとめに温度差があった。津島税調会長は、従来の運営が閉鎖的であるとする批判を認めるものの、そもそもインナーが生まれたきっかけは、党税調の正副会長会議に各部会長が出席して、それぞれの分野で減税を要求するようになったことにあると指摘する（朝日新聞 2003 年 11 月 28 日）。インナーは要望をまとめる役割を担ってきたという意義を確認するとともに、税制改正の主導権は、引き続き正規機関である党税調の正副会長と顧問が議論して結論を出すことを強調した（読売新聞 2003 年 11 月 28 日）。

小泉内閣でのインナー廃止は、党税調改革の象徴的な出来事である。しかし、本稿による政策過程分析では、インナー廃止以前から党税調の影響力に陰りがあったことを主張する。2002 年度改正では自民党税調の決定が公明党や自民党の中堅若手議員から覆され、2003 年度改正でも、活性化議連や公明党の挑戦を受けた。津島も当時はインナーが必要ではなかったと述懐するように（津島オーラルヒストリー巻末:289）、2003 年 11 月以前から党税調の変容は始まっていたと捉えるのが適切だと思われる。

・三党連立から二党連立へ

連立与党の構成にも変化があった。保守党は 2002 年 12 月に民主党から 5 名の衆議院議員を受け入れるにあたり、一度解党したうえで新たに保守新党を結成した。しかし 2003 年 10 月の総選挙では支持がのびず、4 議席に激減し、自民党に合流する。これに伴い、連立与党の構成は、自民党と公明党の二党連立になる。三党連立から二党連立になることの変化についてここでは簡単に考察してみる。

三党連立から二党連立になることの分かりやすい変化として、与党協議がある。与党協議は、重要政策について連立与党内で合意を得るために設置される機関である。与党各党の代表者なり政策担当者が協議を行い、与党内の議論を集約する。与党協議では、議席数にかかわらず各党が対等に協議するため、例えば三党のうち二党が連携することで、残る一党に対

抗するという、連立政権内の連合がおこる。とくに三党のうちの一党の議席率が圧倒的に多い場合、残る二党が与党の中で埋没するのを恐れ、連合するのである。

実際、1994年から95年にかけて自社さ連立の税制協議では、議席数の少ない社会党とさきがけが連携して、与党協議では事実上2対1となることで自民党主導に対抗した。すべてを与党三党の税調で決めるならば、自民党税調は不要になるとの不満はこれを裏付けるものである¹²³。

自公保三党連立から自公二党連立となったことで、どのような変化があったのだろうか。まず、与党を占める政党の数が減ったことで政策調整は簡素化され、協議会は3から2に、プロジェクトチームは29から10に整理された¹²⁴。現場レベルでは、交渉の仕方にも変化がみられるという。公明党政務調査会事務局担当者によると「公明党は保守党に自民党との仲介をしてもらうこともあったため、自民と一対一になるのは重い。ただし事前に公明党の問題意識は見えてくるので、（税制改正の結果を見れば）自民党はある程度公明党との“のりしろ”、落としどころを考えながら提起してきたのではないかと思われる」（2012年3月23日聞き取り）と語っている。

二党連立となった自民党、公明党の両党は、以後、相手の出方を予測して交渉にあたり、協議をすすめていく。与党税制協議会の座長は自民党であり、自民党と公明党がほぼ同数の構成で直接対峙することになる¹²⁵。

交渉パターンは、政党の数だけでなく、連立を構成する政党の規模によってもバリエーションがあるだろう。例えば二党連立でも、規模の等しい二政党による場合と、優位政党にジュニアパートナーがつく場合では、交渉パターンは異なるであろう。今回の限られた事例から一般化を行うのは早計であるものの、議席数で優位政党がある場合の二党連立と三党連立について、優位政党の立場からのメリット、デメリットをまとめておきたい。

まず三党連立のメリットとしては、二党のうち一党と予め連携をとることで交渉を有利にすすめることが可能である点である。二党を競わせたり、一党を優遇したり、交渉パターンに選択肢があることも特長である。反対にデメリットとしては、交渉が複雑になることであり、特にジュニアパートナー同士が連携すると、彼らが議席数以上に高い交渉力をもつことである。

次に二党連立のメリットとしては、交渉が単純になることが挙げられる。交渉はジュニアパートナーと一対一であるため、パターンの予測がしやすい。反対にデメリットは、交渉の選択

¹²³ 山中貞則党税調顧問の発言（読売新聞 1994 年 10 月 29 日、同 1995 年 12 月 1 日）。

¹²⁴ 自民党は当初プロジェクトチームを全廃する方針だったが、自民主導となることに公明党が難色を示したため、数を削減するに留めた（毎日新聞 2003 年 11 月 25 日）。

¹²⁵ 2003 年 11 月時点の与党税制協議会は、自民党 5 人公明党 4 人で構成されている。

肢が限定されるために、ジュニアパートナーの交渉力が高まることである。

・基礎年金国庫負担引き上げ財源をめぐって

2003 年 11 月の総選挙は、各党が公約に数値目標や達成期限を明記したマニフェストを競って提示した¹²⁶。争点の一つとなったのは年金改正で、基礎年金国庫負担引き上げの財源であった。小泉首相が任期中の消費税引き上げを否定している自民党は、財源問題を選挙後に先送りし、年金改正については曖昧な表現に終始した。最大野党である民主党は、スウェーデン型をベースにした独自の年金改正案を提起し、消費税を基礎年金の財源に充てるとした¹²⁷。小選挙区制のもとで中間層の支持獲得を狙う民主党は、消費税の問題を先送りする自民党に対し、年金財源としての位置づけを明確にすることを狙った。これに対し公明党は、坂口厚労相の試案をベースに、財源や達成年限も明確にした「年金 100 年安心プラン」を策定する。公明党が基礎年金国庫負担引き上げの財源としたのは、所得税の定率減税の縮小廃止と公的年金等控除の縮小である。定率減税の縮小廃止に対して自民党は、働く人の 4 人に 1 人が所得税を払っていない中で、既に払っている人の負担を増やすより、払う人を増やすべきだとの反対論があった（読売新聞 2003 年 10 月 30 日）。

選挙結果は民主党が 40 議席増と大きく躍進したものの¹²⁸、自民・公明両党が前回は上回る 271 議席を獲得し、絶対安定多数を確保する。

・2004 年度改正

所得税の定率減税は、1990 年代後半のアジア通貨危機や大手金融機関の破綻を背景に、家計の負担を軽減する目的で 1999 年から実施されていた政策減税である。所得税については税額の 20%相当（25 万円が限度）、個人住民税では 15%程度（4 万円を限度）が控除される恒久的な減税として導入された。定率減税はそもそも所得税を支払っていない課税最

¹²⁶ 民主党は 2003 年 6 月に「総選挙政策準備委員会」を発足し、マニフェストの政策策定にあたった。同委員会の事務局長を務めた福山哲郎参議院議員によると、民主党がマニフェスト選挙に着手した契機としては、2001 年英国総選挙で労働党がマニフェストを市販して選挙を展開したことや、2003 年統一地方選挙で北川正恭氏らが自治体向けマニフェスト導入を提起したことを挙げている（薬師寺 2012:164-7）。ただし英国のマニフェストは、実際には数値目標や達成期限、財源などが明記されていない方が多く、日本には誤解されて伝わっていたという（小堀 2012: 246-257）。

¹²⁷ マニフェストには、基礎年金の財源に消費税を充て、基礎年金と所得比例からなる二階建て年金制度を 4 年以内に確立する、とした。

¹²⁸ 前述の福山哲郎によると、民主党の議席増は 2 つのプラスをもたらしたという。1 つは政権交代にリアリティがもたらされたことから官僚組織や各種団体の対応が変化し、以前より多くの情報が出てくるようになったこと、第二に政策に精通した議員が増えたことである（薬師寺 2012:175）。

低限以下の人々にとって何の恩恵もない。また定率減税は高所得者ほど減税額が大きくなるため、中低所得者層を主な支持層とする公明党にとってはアピールできる点が少ない政策である。

一方、世代間の公平性という観点から取り上げられたのは、公的年金等控除と老年者控除である。従来、公的年金は給与所得として課税されていたが、1987 年度改正で雑所得となり公的年金等控除が創設された。年金受給世帯の課税最低限が他の世帯よりも高いことは課税の公平性から問題視され、非課税となる受給額（最低保障額）引き下げが課題となっていた（石 2008a:147-9）。老年者控除は、1951 年に創設されて以来、順次引き上げされてきた人的控除である。65 歳以上で年間所得が 1000 万円以下であれば、所得税 50 万円、住民税 48 万円を一律控除するものであった。給与など年金以外に潤沢な収入がある高齢者にも適用されるため、これも現役世代との公平性が指摘された。

定率減税の縮小廃止は、中堅サラリーマンにとって負担増となるため、自民党は経済環境を根拠に、谷垣財務相、堀内総務会長、額賀政調会長が次々に反対の姿勢を示した。これまで政権政党として野党の反発があっても増税をすすめてきた自民党が、公明党の提案する増税に難色を示す事態は、従来の構図からの転換を意味する。

攻守逆転は、永田町だけでなく霞が関でもおこっていた。厚労省は基礎年金国庫負担の財源となる定率減税廃止に前向きであった。一方で財務省は、景気回復の腰折れを懸念して慎重な姿勢を崩さなかった。財務省には定率減税の廃止による増収が、年金財源だけに活用される「特定財源化」を懸念したためでもある（読売新聞 2003 年 11 月 14 日）。

さらに財務省の中でも定率減税への考え方は割れていた。主税局は、年金財源の確保という大義名分がない限り、政治が減税廃止自体に腰を引く動きが強まりかねないと懸念し、定率減税の縮小廃止を基礎年金国庫負担引き上げに充てるという公明党案に同調していた（清水 2013:28-29）。一方で主計局は、年金財源はあくまで消費税引き上げを主力に据えるのが筋であり、定率減税廃止は使途を定めない一般財源とし、赤字財政の縮減にまわすべきであるという立場であった。主計局は予算管轄官庁として安定した財政運営を主たる目的とするのに対し、主税局は租税政策の整合性、一貫性を重視することが組織目標である。したがって消費増税が本丸である主計局にとっては、定率減税廃止という財源を得て基礎年金国庫負担引き上げが実現してしまうと、本丸のための大義名分が失われてしまう事情もあった。基礎年金国庫負担引き上げは消費税引き上げの「代償」として重要な取引材料である必要があり、他の財源で埋め合わされるわけにはいかないのであった。基礎年金国庫負担は 2004 年度から段階的引き上げが行われたが、1/2 国庫負担にはいまだ到達できないとして、消費増税の必要性を訴える格好の手段として機能する。

公明党の北側政調会長は、基礎年金国庫負担引き上げの財源として消費税がないのであ

れば、他に選択肢はないとし、定率減税を廃止すべきとの考えを重ねて強調した（読売新聞 2003 年 11 月 24 日）。自民党としては、基礎年金国庫負担の財源は消費税が筋であるという意見が大勢であった。しかし小泉首相が在任中消費税の引き上げはしないと明言していたため、自民党総裁の任期が切れる 2006 年以降に消費税引き上げ含みで空白にする、というのが党税調の見解となる。自民党の反発は、それ以外にもある。そもそも税に関することは、自民党税調の専管事項であった。世代交代によって党税調の影響力低下が囁かれる中、これまでとは異なる形で自民党主導を印象づける必要があったからである。

自民党税調会長の津島雄二は、厚生相を務めた経験もあり、社会保障問題に精通している。公明党との折衝においては、同党の意見に一定の理解を示した。12 月 5 日の与党年金制度協議会では、公明党に配慮しながらも、国庫負担引き上げの財源としての定率減税廃止に否定的見解が告げられた。しかし、ここに別の 이슈が入り込む。同月 9 日、小泉首相はイラクへの自衛隊派遣を最終決断し、記者会見を行った。支持母体である創価学会に慎重意見が強い中、公明党は自衛隊派遣を支持した。公明党としては、イラク問題で譲歩したのだから、年金問題ではこれ以上譲れないとして態度を硬化させる。11 日に開かれた公明党中央幹事会では、北側政調会長が国庫負担の財源を年金課税強化の 2000 億円のみあてるとする自民党の方針に強く反発する。これには自民党も敏感に反応し、定率減税の将来的廃止を容認する方向に傾いた。自民党の専権であった税の領域に公明党の影響力が及んだ背景には、選挙での協力関係もある。

2003 年総選挙では、2000 年に比べ、自民党の公明依存度が増したことが指摘されている（蒲島 2004：321-325、376-382；的場 2012:47,77）。自民党にとって公明党の主張を受け入れることは、安定した政権運営のみならず、選挙を戦う上でも不可欠となったのである。最終的には、2004 年度に年金課税強化を、2005 年度及び 2006 年度に定率減税の縮減・廃止とあわせ、個人所得課税の抜本的見直し、2007 年度を目途に消費税を含む抜本的税制改革の実現という三つのステップが了承された。与党税制改正大綱では「2007 年度をめどに年金、医療、介護など社会保障給付費の見通しを踏まえ、消費税を含む抜本的税制改革を実現する」と明記し、与党の大綱として初めて消費税引き上げに言及した。

2004 年度改正の年金課税強化では、公的年金等控除の縮小（65 歳以上最低保障額 240 万円から 120 万円に半減）と老年者控除廃止が 2005 年度分の所得から適用された。見込まれる国の増収約 1600 億円（地方交付税に回る分を除く）は基礎年金国庫負担引き上げの財源に充てられる。また、三位一体改革に基づいて 2004 年度に国から地方へ 4249 億円税源委譲する財源も決められた。当初、財務省は税収の偏在が少ない、たばこ税を検討していた。しかし地方自治体は基幹税の委譲を求めたため、片山虎之助元総務相の発案で所得税の一部を地方譲与税として委譲することになった（読売新聞 2003 年 12 月 18 日）。また繰越控

除の期間延長や連結付加税の廃止など法人への減税も同時に実施された。

以上のように、2004 年度改正は、高齢者の一律優遇を転換する年金課税強化、税源委譲による三位一体改革など、小泉内閣の重要課題を税制で裏付ける改正となった。加えて将来の増税のスケジュールを示した点も特筆される。大綱には公明党の主張に沿って 05, 06 年度に定率減税の縮減廃止の検討を盛り込み、自民党税調幹部が目指す消費税を含む抜本的税制改革も 07 年度に実現することを明記した。

2004 年度改正は、連立政権の下で多元的な政策軸が負担増政策の交渉を促進するという本稿の仮説に適合した事例である。また、公明党が定率減税の縮減廃止という負担増政策を提起したことは、自民党一党優位制の下で政策知識とシニオリティにより党の規律を高めてきた自民党税調の存在意義を一層低下させることになった。基礎年金国庫負担引き上げと消費増税を意味する「税制の抜本改革」は、以後、政治エリートが共有する政策課題を示す言葉となり、フォーカルポイントとして機能するようになる。

・インナー廃止と公明党の影響力との関係

自民党税調は、インナーに代わり津島雄二会長、町村信孝小委員長、片山虎之助・柳沢伯夫顧問、伊吹文明副会長による「5 人会」で協議を行う新体制で臨んだ(毎日新聞 2003 年 12 月 18 日)。インナー廃止によって「議論が活性化し、本来の姿に戻った」(津島会長)と自賛する声がある一方で、自民党税調の調整力不足と公明党の発言力増加が指摘されるようになる(日本経済新聞 2003 年 12 月 18 日)。つまりインナー廃止で自民党税調の勢力が衰えたことによって、相対的に公明党の影響力が増したとする見方である。

しかしながら、2003 年度税制改正では、既述のように所得控除をめぐって自民党税調の方針が与党税制協議会で覆されており、自民党税調の影響力低下はインナー廃止以前から顕在化している。影響力の因果関係を検証するのは困難な作業であるが、本稿ではインナー廃止にみられる自民党税調の衰退が公明党の影響力を増したとする見方をとらない。逆に公明党など連立与党の存在によって、自民党税調の衰退が加速したととらえる。

2004 年度改正が特徴的なのは、自民、公明両党それぞれが妥協し、将来の負担増をスケジュールに盛り込んだことである。これまでの連立与党の税制改正では、まず自民党が党内の意見集約を進め、税制改正大綱の大枠を固めた後に公明党の要望を一部で聞き入れる格好で花を持たせてきた(日本経済新聞 2003 年 12 月 5 日)。しかし 2004 年度改正では、年金の国庫負担引き上げ財源をめぐり、定率減税の廃止縮小を主張する公明党と、消費税引き上げをあげる自民党が、党内に抵抗する議員もいる中で互いの負担増政策を盛り込むことを妥協した。1999 年に自民党と公明党が連立を組むようになって 5 回目を迎える税制改正では、連立政権としての合意形成も定式化し円滑になっていたからである。

公明党は、与党税制協議会の前段階として行う公明党内の意見集約にあたり、自民党と同様のシステムを導入する。具体的には、自民党税調の権力の源泉ともいわれた、関係団体からの要望を「電話帳」に収録し、○×形式で項目を絞り込む方式を公明党も採用したのである。自民党と同様のシステムで党内審議をすすめることにより、連立与党間の合意形成も以前と比べスムーズになったという（2012年3月23日、公明党政務調査会事務局担当者からの聞き取り）。

さらに、党税調のみが負担増を担ってきた集権的な決定構造から、複数の政党で負担増のメニューを協議する分権的な構造に変化したことも重要である。与党税制協議会は、発足時と比べ税制改正の最終決定機関としての地位を確立し、連立初期に見られた「自民党の税調で決めれば最終決定ということでは連立にそぐわない」とする公明党からの反発は聞かれなくなった。妥協が成立した背景には、自民党内に定率減税の廃止に同調する動きがあったことも伏線となっていた。自民党の財務族や厚労族の中には、難易度の高い消費税引き上げよりも、まず所得税の見直しで段階を踏むほうが望ましいとする考えもあったのである（読売新聞 2004年2月18日）。

一方、負担増の妥協は、安定した支配政党のある連立政権の所産という考え方もある（Steinmo and Tolbert 1998:178）。支配政党が過半数を獲得できないため小政党と組む連立政権では、歳出への妥協から税の引き上げを導くインセンティブが生じるとみるのである。本稿ではこれが成功するか否かは、連立を構成する政党それぞれが管轄権をもつような「代償」を確保できるかどうかが重要であると考え、事例を検証していく。

・年金改革と 2004 年参院選

次に消費税と密接なかかわりを持つ年金制度改革の動きをみていく。税と年金との関係は、基礎年金の財源に消費税を充てることの是非をめぐり、政党間競争が繰り広げられる。現行の社会保険方式では、負担と給付の関係が明確であるメリットがあるものの、未納や無年金者の問題が生じる。一方、基礎年金を全額税で賄う税方式では、未納や無年金者の問題が解消されるものの、負担と給付の関係が不明確となり、税負担の増加が懸念された。

2004年の年金改正は、厚生年金の保険料負担に上限を設定し、その範囲内で給付を行うとするもので、年金制度の負担と給付のあり方に大きな変化をもたらした。

① 国会審議過程と参院選

民主党は 2003 年総選挙で独自の年金改革案を打ち出していた。民主党の年金改革案は、所得比例年金を基本とし、受給額が低い人に税を財源として最低保障年金を手当てするものである。民主党は政府案が抜本的改革ではないことを批判し、厚生年金・共済年

金・国民年金で分立している年金制度を一元化したうえで、スウェーデン型をもとにした改革案を議員立法で提出した。

年金問題は年金制度のあり方とは別の次元で、世論の関心を集めた。国民年金のPRにあたった女優の国民年金未納が3月に発覚したのに続き、現職閣僚、与野党国会議員の未納が相次いで報じられたからである。自民党では福田康夫官房長官、民主党では菅直人代表が辞任する事態に陥る。小泉首相も義務期間外ではあるが未納問題が発覚し、自身が国会議員になる前の実体のない厚生年金加入をめぐっては、新たに民主党代表となった岡田克也に対し「人生いろいろ、会社もいろいろ、社員もいろいろ」と発言して波紋をよんだ¹²⁹。

法案は強行採決の末、同年6月に可決、成立する。年金への風当たりはその後、強まっていく。未納問題に加え、合計特殊出生率が1.29へ低下したことが判明し、年金算定の基本となる数字の公表が恣意的であるとして野党は反発を強めた。年金制度に対する信頼が大きく揺らぐ中で、参院選は公示される。小泉内閣の支持率は40%となり発足以来最低の水準となり、二度目の訪朝直後に比べ16ポイント低下した¹³⁰。また、年金改革法については「評価しない」と答えた人が65%で「評価する」の18%を大きく上回った¹³¹。民主党は独自の年金改革構想を提示し、最低保障年金の財源として野党であるにもかかわらず、年金目的消費税をマニフェストに明記した。消費税を先送りする自民党との差別化を図るため、敢えて消費増税に言及したと捉えられるのである。結果、民主党は改選議席を12上回る50議席を獲得し躍進した。一方、自民党は49議席にとどまり改選議席を1下回る結果になった。自民・公明で参議院の安定多数は確保したものの、与党の敗北は明らかであった。

②基礎年金国庫負担引き上げと消費税

次に年金改革でもう一つの論点となった基礎年金国庫負担引き上げと消費税との関係を整理しておきたい。基礎年金は1985年改正で、職域により分立した年金制度の一階部分を一元化したうえで財政調整をはかる目的で創設された。基礎年金には国の関与をコミットするために1/3国庫負担が法定されており、当時から社会党や公明党はこれを1/2に引き

¹²⁹ 2004年6月2日衆議院決算行政監視委員会

¹³⁰ 日本経済新聞 2004年7月6日

¹³¹ ただし、有権者が各党の年金政策の内容を十分理解していたかについては否定的な見方が強い。例えば2004年参院選の年金争点に関する実証分析を行った遠藤によると、年金問題はそもそも複雑でわかりにくく、政党も不人気政策への対立軸を明確にしないため、とくに政治的知識の乏しい有権者は争点立場が特定できない傾向があるという。したがって有権者は、より簡便な指標である政府業績評価を用いて投票行動の判断を行っていると指摘する（遠藤 2005）。

上げるよう主張していた。

国庫負担引き上げは、年金の持続可能性と信頼性を高めるため、厚生省・厚生労働省にとっては望ましい。一方で、消費税を基礎年金国庫負担の財源とする目的税化は、使途を限定することになるため大蔵省・財務省にとって本来望ましくない。

理論的にも基礎年金国庫負担と消費税を結びつける合理性は乏しかった。EU 諸国では付加価値税の社会保障目的税化という発想はなく、その理由として基幹税たる付加価値税の目的税化は財政健全化と両立しないからであるという（宮島 2009）。高山憲之も、基礎年金の国庫負担は、そもそも公的年金への国の積極的関与を示す一手段であり、給付を稼得するための拠出とは見なされてこなかったことを指摘する（高山 2010:86）。

しかし消費増税の政治的困難さを解決する手段として、財務省は基礎年金国庫負担と消費増税とをリンクさせることで、税率引き上げの端緒を得ようとした。なぜ基礎年金国庫負担が消費増税と結び付けられたのかについては、政治家の賛成が得やすいことに加え、必要となる財源が消費増税を提起するのに適当なほど大きいことであつた。基礎年金国庫負担の引き上げには 2.5 兆円規模の財源が必要である。また、単年度ではなく恒久財源を必要とすることから、安定的な基幹税である消費税を充てることが最適という論理が正当化されたのである。基礎年金国庫負担引き上げに向けたスケジュールは法律で着々と定められ、財源は消費増税で賄う以外にないという共通理解が、政治家、官僚、利益団体などに広がっていく。基礎年金国庫負担と消費税とのリンケージは、このようにアクターの期待が収斂していくフォーカルポイントとして作用した。

基礎年金の国庫負担は、年金改正のたびに実効性を高めていく。実効性を裏書きするために用いられたのは、法律の本則、附則、附帯決議である。法律には、法令の本体部分となる実質的な定めを内容とする本則と、本則に付随して生じる施行期日や経過措置、関係法令の改廃などを定めた附則の 2 つがある。一方、附帯決議は、衆参各委員会の意思や希望を表明するもので、政府が法律を執行する際の留意事項にすぎない。政治的な効果はあっても、法的拘束力をもたない（参議院 HP：「委員会の活動」<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/keyword/katudo01.html> 最終アクセス日 2017 年 12 月 21 日）。

基礎年金国庫負担引き上げは、既述のように 1994 年の年金改正で初めて附則と付帯決議に盛り込まれ、全会一致の賛成を得た。1997 年 11 月、橋本政権で財政構造改革法が成立すると、基礎年金国庫負担引き上げはいったん先送りされる。国庫負担には莫大な財源が必要となるため、2003 年度財政再建目標の達成が困難になるからである。ところが、金融危機とそれに端を発した景気悪化により、財政構造改革法は 1998 年 5 月部分的に後退し 12 月に凍結される。これにあわせて基礎年金国庫負担引き上げ問題は再浮上する。

2000 年の年金改正では、附則の中で基礎年金について「2004 年までの間に、安定した財

源を確保」し、「国庫負担割合の2分の1への引き上げを図る」とし、安定財源確保と基礎年金国庫負担引き上げをセットとすることを定めた。2004年改正では法律の本則で基礎年金国庫負担の引き上げの道筋を定め、2009年度までに完了するとの期限も設けた。

以上のように、基礎年金国庫負担引き上げは、年金改正のたび段階的に実効性を高めていったものの、財源となる消費増税は期限である2009年に至っても確保されなかった。本稿では先送りの原因として、多元的な政策軸が構築できなかったことにあると考える。消費増税の代償として基礎年金国庫負担引き上げに各党が一致していることは、政策の管轄権を主張できないことになるからである。

・2005年度改正

2005年度税制改正で定率減税の縮小廃止は迷走する。自民党の一部だけでなく、提起した公明党自身が、廃止時期の先送りや縮減幅の緩和を求めたからである。根強い慎重論の背景には、1997年度に消費税5%への引き上げや医療費自己負担増により経済失政を招いたとされる橋本内閣の二の舞となることへの懸念があった（読売新聞2004年12月7日）。とくに公明党は、来夏の東京都議会議員選挙を国政選挙並みに重視しており、増税を推し進めた責任の回避を狙った。そもそも、2004年度改正で定率減税の廃止を提起したのも、党に明確なビジョンがあったわけではなく、官僚の言いなりで場当たり的に対応したためであったともいわれる（毎日新聞2004年12月16日）。これは自公による連立政権が4年あまり続き、与党税協の地位が高まる中、公明党が最終決定権を握ることに官僚サイドが着目したことを裏付ける¹³²。

与党税協では、自民党が予定通り定率減税を半減し、二年で廃止することを求めたが、公明党は中堅所得層への配慮から削減幅を3,4割に縮減するよう抵抗した。景気判断をみるため、竹中平蔵経済財政相から定率減税半減が許容範囲であるとお墨付きを得ることになる（清水2007:27）。結局公明党の坂口力税調会長が景気動向を踏まえて見直し規定を盛り込むことを求め、自民党も了承した。昨年、定率減税を提起した当事者が反対するという公明党の対応には、自民党も振り回されたという不満を漏らす（読売新聞2004年12月15日）。

最終的に定率減税は、予定通り2006年1月に半減し、翌2007年1月からは全廃となった。また2005年度の与党税制改正大綱には、前年度を踏襲し、2007年度をめどに、消費税を含む税体系の抜本的改革を実現するとの文言も入った。以上のように定率減税の縮小廃止をめぐる過程は一時迷走するものの、連立政権下で負担増政策を実現した興味深い事例

¹³² 公明党を政策推進の窓口とする手法は霞ヶ関に限らない。自民党の一部議員も、自民党税調で風穴があかないときには、公明党に話をつけようと、公明党詣でをする動きもあったという（公明党政務調査会事務局担当者2012年3月23日聞き取り）。

である。

公明党は社会保障の財源のために、比較的所得の高い層への負担増をはかることには前向きであった。自民党税調は税制の一貫性と税収の確保を志向し、将来的な財源として消費税の引き上げを目指した。異なる政策目標をもつ政党の連立では、意見の対立によって政策が停滞することもあるが、それぞれの管轄権に帰せられる「代償」が構築された場合には、合意が促進される。連立政権では「代償」をめぐる多元的な交渉が負担増政策の成立に必要な条件となるという本稿の仮説に適合する事例と考えられるのである。

・ 定率減税縮小、廃止と基礎年金国庫負担

定率減税の縮小、廃止で生じる財源は、基礎年金国庫負担引き上げのために確保されることが、2003年12月の与党税制改正大綱で合意されていた。しかしながら2005年度予算では、定率減税半減で2005年度分に得られる国の増収分1850億円のうち150億円を無年金障害者の給付金に優先的に充ててことで自公が合意した。合意の裏では財務省が動いたとされ、これによって財務省は増税の使途を基礎年金に限定せず自由に使う足がかりを得た（読売新聞2004年12月16日）。しかし定率減税の縮小、廃止による財源が基礎年金以外に充てられれば、国庫負担の財源は不足する。図7.2は基礎年金国庫負担引き上げの推移を示したものである。これによると年金課税や定率減税の縮減・廃止による増収分を一部充てることによって、国庫負担割合が徐々に引き上げられていることがわかる。しかし法律で定めた1/2に達しない事態が続き、政府はその整合性を問われることになるのである¹³³。

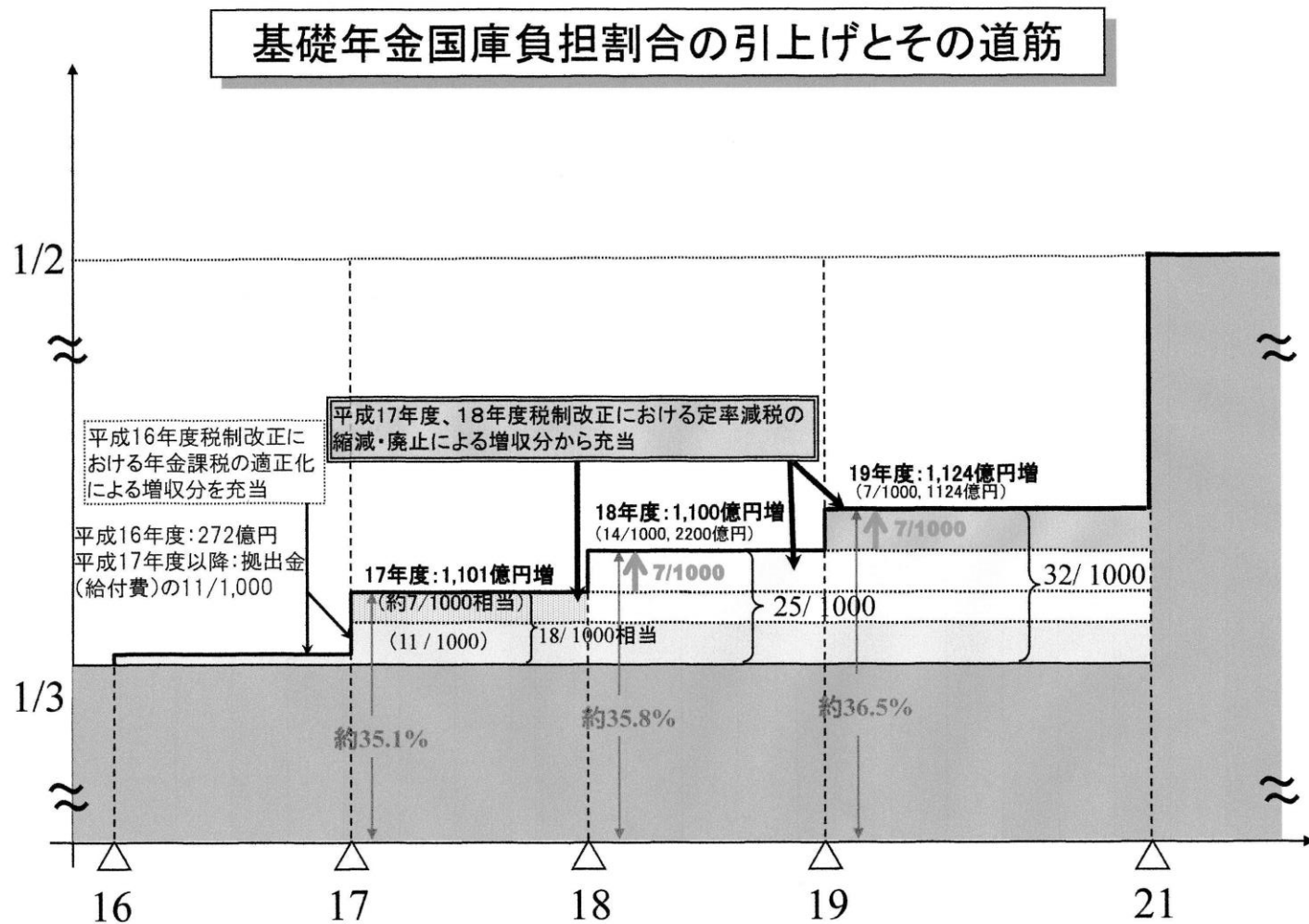
7.7 第三次小泉内閣

本節は、2005年から郵政解散総選挙を経て、2006年9月に退任する第三次小泉政権の期間を主な対象とする。2005年度の与党税制改正大綱では「07年度をめどに消費税を含む抜本改革を実現」することを明記し、ポスト小泉に向けて消費税への対応は最重要課題となっていた。

小泉政権では発足以来、財政健全化目標を、国と地方を通じた「プライマリーバランスの黒字化」に置いていた。プライマリーバランスの黒字とは、その年度の政策経費を国債発行に頼らず税収等で賄うことを意味する。しかし財政健全化の道筋として2つの異なる勢力が拮抗する。

竹中平蔵経済財政相、中川秀直を中心とする「上げ潮派」は、成長戦略や金融緩和をすす

¹³³2008年1月25日衆議院予算委員会で共産党の佐々木憲昭は、定率減税廃止の財源のうち4分の1しか基礎年金の財源に回っていないことを問いただし、額賀福志郎財相は借金の累積が多いために財政健全化に使ったことを認めている。



め、名目成長率を引き上げることでデフレを脱却し、税の自然増収をはかることを目指した。歳出削減や政府資産売却を組み合わせることで、増税は最小限にできると主張する¹³⁴。

一方、上げ潮派の掲げる名目成長率や成長戦略の効果に疑問を呈し、慎重（プルーデント）な前提を求めたのが与謝野馨、柳沢伯夫、谷垣禎一をはじめとする増税派である。在任中に消費税を引き上げない方針を明確にした小泉政権のもとでも、消費増税の議論はすすめるべきであるとして研究会を発足し、提言を打ち出した。注目すべきは、自民党一党優位制のもとで増税を担ってきた自民党税調が増税の主役ではなくなったことである。そして政党リーダーが財政再建の方策として異なるアイデアを支持することによる対立の構図を明らかにする。上げ潮派と増税派の対立は、ポスト小泉をめぐる権力争いが根底にあるものの、制度レジームとの関係から整理すると、小選挙区制の下でいかにして中間層の支持を獲得するのかという信念の違いとみることもできるだろう。

両者は2006年7月の「骨太の方針」では、協調して党主導により歳出削減と歳入改革を策定するに至るが、政策の優先順位をめぐる対立は依然として残されたままであった。一方2005年の衆院選で圧勝した自民党は、議会の過半数を得るために公明党との連立が必要となるのは参議院のみとなった。公明党は増税派、上げ潮派のどちらに与することもなく、消費増税をめぐる政策過程からは一歩退くことになる。

・2つの財政改革研究会

① 第一次与謝野財政改革研究会（2005年2月-11月）

2005年2月、与謝野馨政調会長は、政調会直属で財政改革研究会と国際競争力調査会を発足させた。財政健全化と着実な経済成長は、日本経済を持続可能にするための車の両輪であり、どちらが欠けてもいけない、という考えに基づく¹³⁵。このうち前者の財政改革研究会（以下、財革研）の活動について述べていく。

財革研は、与謝野馨を会長、柳沢伯夫政調会長代理を座長とする直轄体制を敷き、少数精鋭で財政改革の将来像を策定することを目指した。党税調からも津島雄二会長、伊吹文明小委員長が参加する。政調会の公式な組織にせず非公式な研究会としたのは、正式機関にすると、予算要求側の各部会が介入する恐れが大きいためである（清水2005:293-294）。非公式な研究会にとどめることで、なるべく族議員を排除し、党主導で財政再建の先鞭を担うことを目指した。以後の財革研と区別するため、本稿ではこの時期の財革研を第一次与謝野財政

¹³⁴財政再建のゴールに対して上げ潮派の優先順位は、第一にデフレ脱却、第二に政府資産の圧縮、第三に歳出削減、第四に制度改革、最後に増税、としている（高橋2008:165）。

¹³⁵ 与謝野は、増税派と見られる自分も、れっきとした成長論者であると強調する（与謝野2010:174）。

改革研究会とする。

実際、消費税問題は「ポスト小泉」にとって最重要テーマとなることは必至であった。2004、2005 年度の与党税制改正大綱では 2007 年度をめどに、消費税を含む税体系の抜本的改革を実現すると明記している。小泉首相の自民党総裁任期が切れる 2006 年 9 月以降、07 年度改正に間に合わせるには、2005 年当初から議論をして地ならしする必要があったのである。

2005 年郵政解散総選挙では、自民党が郵政民営化法案に反対した議員の公認をせず、対抗馬をたてる異例の展開となる。同選挙で消費税に関する主要各党のマニフェストは次のようなものであった。自民党と公明党は、03 年と 04 年末の与党税制改正大綱の方針を引き継ぎ、2007 年度をめどに消費税を含む税体系の抜本改革実現をマニフェストに初めて明記した。これに対して民主党は、3 年以内の年金目的消費税導入を盛り込むが、3%を想定する税率の明記は見送った（朝日新聞 2005 年 8 月 25 日）¹³⁶。民主党独自の新たな政策と財源確保を意識したものだった（薬師寺 2014：232-6）。社民党と共産党は、所得増税や消費増税に反対する方針を示した。

選挙結果は、自民党が 296 議席を獲得し圧勝する。自民党の議席は、衆議院では過半数を優に超えるものの、再可決に必要な 2/3 には達していなかった。参議院は依然として単独では過半数に及ばず、引き続き公明党と連立政権を組む。以後、消費税をめぐり、引き上げのスケジュールを確定して財政健全化を目指す増税派と、経済成長を優先することで増税を最小限にする上げ潮派が主導権を争うことになる¹³⁷。

2005 年 10 月、財研は、消費税の全てを社会保障財源とする社会保障目的税化を党として初めて打ち出す中間報告をまとめた。もともと消費税収のうち国の財源分は、1999 年度から予算総則で「基礎年金、老人医療、介護」の社会保障分野に充てることを明記しており、実務上はすでに社会保障目的税となっていた。消費税を社会保障の財源とする目的税化を打ち出すことは、財政の硬直化を招くとされ、財務省や財政再建を重視する増税派議員の選好とは本来反するものである。それでも敢えて社会保障目的税化を打ち出した理由としては、以下の 3 点が挙げられる¹³⁸。

¹³⁶ ただし選挙期間中に、民主党岡田克也代表をはじめとする党幹部が、消費税率 3%の引き上げを明言した（朝日新聞 2005 年 9 月 2 日）。

¹³⁷ 骨太 2006 で中川秀直と党主導による歳出改革を手がけた伊藤達也元金融担当相によると、上げ潮派の理論的支柱は、①成長戦略②歳出改革③バランスシート改革④日本銀行との新しい政策協調、の 4 つから成り立つという。しかしながら、4 点目の日銀との政策協調ばかりが取り上げられて、上げ潮派とは調整インフレをおこして財政健全化をはかろうとする考え方だと曲解される傾向にあり、本来あるべき政策論争とは異なる姿となっていることは残念であると語る（2012 年 10 月 10 日聞き取り）。

¹³⁸ 与謝野（2010:191-2）清水（2013:34）

第一に、国民の理解を得やすくするためである。与党税制改正大綱で定めた 2007 年度をめどに、消費税を含む税体系の抜本的改革を実現するためには、早期に増税への理解を得る必要があったからである。

第二に、消費税収は名目成長率とほぼ連動して伸びるため、社会保障目的税化することで、社会保障費の伸びを経済成長の範囲に抑えやすくなることである。さらに受益である社会保障と、負担である消費税との対応が明確になるメリットもある。

第三に、歳出を社会保障と社会保障以外に分離することで、後者の歳出に切り込みやすくなることである。

財革研の報告は、ポスト小泉となる人物が突如増税を打ち出せば、世論の猛反発が予想されるため、小泉首相の任期中に環境整備をしておく狙いもあった（読売新聞 2005 年 10 月 25 日）。

②中川秀直財政改革研究会（2005. 11-2006. 6）

2005 年総選挙後の内閣改造に伴い、増税派の与謝野馨氏は経済財政担当相に、上げ潮派の竹中平蔵氏は総務相、中川秀直氏は政調会長にそれぞれ就任する。

同年 11 月、谷垣禎一財相は「来年度末に税制改正の方向をまとめるとなると、法律にしないわけにはいかない。税率を記さない法案はない」と発言し、消費税引き上げの立法化に前向きな態度を示した。一方で、中川政調会長や竹中総務相は、デフレ克服と歳出削減を優先する立場から「歳出削減に切り込もうとしている時に、増税議論だけを先にする方々は抵抗勢力だ」（竹中総務相）と反発する（読売新聞 2005 年 11 月 19 日）。

こうした「はじめから増税ありき」路線に対峙するため、与謝野政調時代にできた財政改革研究会を中川政調会長は居抜きで活用する。会長は中川政調会長、座長に甘利明政調会長代理、事務局長に伊藤達也政調会長補佐を布陣し、財政再建と経済成長の両立をはかる基本原則を目指した（読売新聞 2005 年 11 月 16 日、中川 2006:59-68）。財革研は、一転して上げ潮派の牙城となる。この期間の財革研を中川秀直財政改革研究会とする。

与謝野と中川は、橋本財政構造改革への反省がある点では共通していた。ただ、その学習の仕方が違った。橋本政権で官房副長官として「財政構造改革会議」を支えた与謝野は、景気が落ち込んだ場合に財政健全化のペースを落とす弾力条項を入れておかなかったことが構造改革挫折の一因と考えていた（与謝野 2010:172）。一方「財政構造改革会議」には党行財政改革推進本部、財政改革委員長としてオブザーバー参加をしていた中川秀直は、弾力条項だけでなく、「財政構造改革は経済成長と一体でなければ成功しない」（中川 2006:60-61）という教訓として受けとめた。さらにポスト小泉をめぐる思惑も絡んでいた。最有力とされる安倍晋三は、中川と同じ森派であり、消費税を争点にして安倍を拘束することを懸念して

いた（清水 2009：97-101）。

消費税引き上げに向けたスケジュールは、財政当局が最も神経を尖らせていたことでもあった。2006 年 1 月の予算委員会では、消費税の結論を 2007 年までに得られるようにしたいとする谷垣財相の答弁に、自身が修正を行った¹³⁹。与党税制改正大綱では、消費税について「07 年度を目途に、消費税を含む税体系の抜本的な改革を実現させるべく取り組んでいく」と表記し 07 年度以降に引き上げる方針だったのに対し、答弁の「07 年までに結論」となると引き上げ時期が 2008 年度以降になるからである。谷垣財相は与党税制改正大綱に則した考えであるとして、政府が方針転換したとの憶測を排除している（毎日新聞 2005 年 1 月 29 日）。一方で 2006 年 1 月小泉首相は、統一地方選と参院選のある 2007 年通常国会での消費税引き上げを否定し、2008 年にはありうる、とした（清水 2013:39-42）。

中川政調会長のもとでの財革研は、増税より経済成長や歳出削減を優先し、「デフレ克服・成長（田野瀬良太郎主査）」「政府資産圧縮（鴨下一郎主査）」の 2 つのプロジェクトチーム（PT）を立ち上げた。2006 年 3 月、中川政調会長は「政府資産圧縮 PT」メンバーとともに国家公務員宿舎を視察し、低利用または小規模の物件を原則売却する考えを示す（読売新聞 2006 年 3 月 27 日）。同年 4 月の中間報告では、2011 年度の名目経済成長率を 4 %に引き上げる目標を掲げ、歳出削減と政府資産の圧縮により、増税を必要最低限にするとした。続く 6 月の最終報告では、政府資産・負債を一括して管理・売却する第三者委員会を設置し、国有財産利用への民間参入や金融資産の証券化などで、92.1 兆円以上の政府資産圧縮を掲げた¹⁴⁰。自民党内の勢力も分断される。青木幹雄参院会長や高村正彦元外相は谷垣氏ら増税派を支持する一方、武部勤幹事長は首相に近い中川政調会長に同調するなど、党内論議も拡散した状態になる¹⁴¹。

・政府税制調査会

これまで主として与党内に焦点をあててきたが、ここでは政府税調との関係の変化について述べていく。既述のように 1970 年代半ばまでは政府税調が税制を議論する最も権威ある機関であり、細部も含めた事実上の決定機関であった（木代 1985；木下 1992；加藤 1997）。しかし 1970 年代半ばを機に、党税調が決定権を握り、以後、政府税調は中長期的

¹³⁹ 2006 年 1 月 27 日衆議院予算委員会における与謝野馨委員に対する答弁

¹⁴⁰ 国有資産管理の第三者委員会設置は、財務省理財局の権限を脅かす内容であり、財務省は屋上屋を重ねるとして抵抗していた。ただし財務省にとっては、歳出歳入一体改革が最優先課題であり、自民党と争うことは得策ではないこと、さらには中川財革研の最終報告が党内調整で修正される可能性があることを考慮し、抵抗は限定的なものにとどまった（朝日新聞 2006 年 6 月 21 日）。

¹⁴¹ 与謝野経済財政担当相は、谷垣財務相と中川政調会長の「消費税バトル」に関して、『カレーライス』と『ライスカレー』の違いでしかない」と指摘し、将来的な税率引き上げを想定する点では違いはなく、手順の後先だけの問題という見方を示している（読売新聞 2005 年 11 月 21 日）。

な税制のあり方を答申し、具体的な税制改正の内容は党税調で決定するようになる。あるべき税制の姿を先見的に示してきた政府税調であるが、税制を取り巻く政治の変化に、以後、巻き込まれていく。

2005 年 6 月 21 日に政府税調は所得税（国税）と個人住民税（地方税）のあり方に関する報告書「個人所得課税に関する論点整理」を公表した。同報告書は、人口構造の変化、共働き世帯の増加などライフスタイルの変化の中で、税負担のゆがみをなくするため配偶者控除や給与所得控除など各種控除の見直しを提言する内容である。同報告書の発表が翌月 3 日に投票が行われる東京都議会議員選挙の直前であったこと、発表にあたった石弘光政府税調会長が「就業者の 8 割を占めるサラリーマンにがんばってもらうしかない」と述べた点が「サラリーマン増税」と取り上げられて、野党の攻撃に晒されることになった（読売新聞 2005 年 6 月 22 日、朝日新聞 2005 年 7 月 1 日）。自民党や公明党は、所得増税の議論は受け入れられないと火消しに迫られる事態となる（読売新聞 2005 年 7 月 2 日、3 日）。石政府税調会長としては、1 つの研究報告にすぎなかったものが、いつの間にか答申のように扱われ、大きなインパクトを持ったことに当惑するとともに、地方選挙にこのような税制改正の話は関係ないとみていたという（石 2008a:92-4）。

自民党は党の月刊誌「自由民主」の号外で「政府税制調査会のサラリーマン増税ありきを自民党は許さない」と政府税調批判を展開し、税制の議論を自民党税調が主導していることを声高に強調した（日本経済新聞 2005 年 10 月 20 日）。同年 7 月の都議会議員選挙では、自民党が第一党を維持したものの、議席は 51 から 48 へと後退した。一方の民主党は、19 議席から 35 議席へと躍進し、初めて都議会第二党となった。政府税調への風当たりはその後も収まる気配はなかった。

石会長が増税派の谷垣財相を擁護する立場を示すと、中川政調会長は政府の審議会は公平性に欠けると論難し、政府税調の答申を誠心誠意無視すると批判した（読売新聞 2005 年 11 月 10 日）。このような与党内の反発に配慮し、2006 年度改正の政府税調答申では、消費増税の必要性についての言及は避けられた。これは、与党内の路線対立に政府税調が巻き込まれていく端緒であった。

・ 2006 年度税制改正

郵政選挙後に求心力を高めた小泉首相は、「諮問会議（与謝野馨）・党政調会（中川秀直）の一体運営」による協調を求める。また、堅調な税収を背景に、新規国債発行 30 兆円枠の復活を指示した。税制改正の主な項目は、定率減税の全廃と酒・たばこ増税である。

2005 年都議選で自民党が所得控除をめぐる「サラリーマン増税」批判を行ったため、定率減税の廃止は一時、成立が危ぶまれた。しかし自民党は、景気対策で導入した減税措置を

元に戻すことは増税ではない、という理屈をもとに、公明党の同意を得て定率減税の全廃を決定する（毎日新聞 2005 年 12 月 16 日）。総選挙に圧勝し、当面は有権者の批判に晒される心配がないこともあった。定率減税廃止を支持する勢力の思惑は様々であった。小泉政権下で歳出抑制が続く中、増税から生じる新たな財源に期待する族議員もあれば、定率減税廃止で負担増のハードルをこえることにより、本丸の消費税を含む税制抜本改革の議論も進めようとする増税派もあった。

公明党は、児童手当の対象を小学校 6 年生までに拡大し、所得制限を緩和することを自民党と合意した。財源として急遽浮上したのは、たばこ税である。党税調は、歳出と歳入は切り離して考えるべきであると慎重な態度だった。しかし小泉首相が健康対策にもつながる考えを示し、新規国債発行額を 30 兆円に近づける狙いから、中川政調会長が財源確保に動く。柳沢税調会長は不本意ながら増税を決断する（朝日新聞 2005 年 12 月 16 日）。たばこ税は大蔵省・財務省と自民党税調が裁量権をもち、財源を急遽工面する必要に迫られたときに頼る貴重な財源である。連立パートナーの主張や首相の方針を前に、ここでも自民党税調は屈することになる。

また酒税については、税負担が軽く小売価格も安い発泡酒、さらに安価な「第 3 のビール」が台頭したことで、税収は低迷していた。酒税の税率区分を簡素化し、税率格差を縮小することで、「第 4 のビール」出現を封じることが財務省の目標であった。ビールに軽微な減税を行い、新分類の「発泡酒類」にはビール税率を基本税率として適用することで、財務省はほぼ満額回答を得る。

最後に消費税である。政府税調は、既述のように与党内の反発に配慮して、これまで毎年言及していた消費税引き上げの必要性を答申から削除していた。党税調では、財政再建には本格増税が不可欠との認識をもつ一方で、2007 年は統一地方選挙や参院選もあるため、消費増税を実施するスケジュールに幅をもたせた。与党大綱では、07 年度をめどに「消費税を含む税体系の抜本的改革を実現させるべく、取り組んでいく」とし、「実現する」とした前年度までの断定調から努力目標へと変質する。

かつて政調会長や首相の意向からも自律的であった党税調は、もはや集権的な政策決定を行う機関ではなく、首相や公明党の意向を反映する調整役に転化したのである。

・政府与党協調の骨太 2006

しかしながら、その後、増税派と上げ潮派の対立は鮮明になっていく。諮問会議では、2005 年末から竹中総務相と与謝野経財相をはじめ諮問会議の民間委員が、歳出歳入一体改革を左右するマクロ経済の前提をめぐる論争を繰り広げていた。上げ潮派が中川政調会長をバックに名目 4% 成長を掲げるのに対し、増税派は堅実な前提の必要性を説いた。

2006 年 3 月、財政制度審議会は 2011 年度のプライマリーバランスを黒字化するには、消費税を 15%にする必要があると試算したのに対し、竹中総務相は同月の諮問会議で「消費税率の引き上げ幅は 3 %で財政赤字をなくせる」と対抗した。これには与謝野経財相、谷垣財務相が「神の啓示でも受けたのでは」と反発する（読売新聞 2006 年 4 月 8 日）¹⁴²。

このような対立構図の中で小泉首相は同月、①歳出削減を党主導で中川秀直政調会長、②歳入改革を柳沢党税調会長、③一体改革を諮問会議にまとめるよう指示する¹⁴³。諮問会議では竹中平蔵経財相時代にみられた自民党と対決型の政策決定を封印し、むしろ両者が協調し、政府与党が一体となって歳出歳入一体改革を行う仕組みを整えた。対立関係にあった与謝野経財相と中川政調会長は週一ペースで打ち合わせることになる。両者は増税のスケジュールでは意見を異にしたが、利益誘導の阻止、健全財政志向という政策の方向性は共有していた（清水 2005:8-11）。

政府与党協調による歳出歳入一体改革の最大の特徴は、党が主導して歳出改革を担ったことである。自民党の部会は、これまで予算の拡大を要求するのが主たる任務であった。それを小泉首相や諮問会議が主導するのではなく、党自身で歳出を削る役割を背負うことになったのである。中川秀直政調会長らは歳出改革をしなければ、その分、増税が必要になるとして歳出改革への反対論を抑え込むことを狙った。そして与謝野経財相と中川政調会長は、一体改革において歳出削減が歳入増を上回る形でないと国民世論の支持は得られないとする認識では一致していた。

同年 5 月には政府与党「財政経済一体改革会議」が発足する。諮問会議に参加する関係閣僚と与党からは自公両党の幹事長、政調会長、税調会長、国対委員長、参議院会長らが参加した。6 月には中川秀直財政改革研究会が最終報告を提出し、92.1 兆円以上の政府資産圧縮や当面のゼロ金利政策維持を打ち出す。7 月には骨太 2006 が策定され、5 カ年の財政健全化目標や 07 年度から 5 年間の歳出削減計画を盛り込んだ。具体的には公共事業費の削減や、社会保障費の増加を 5 年で 1.1 兆円、年平均 2200 億円抑制する内容である。（清水 2007:241, 304）

歳入改革について、これまで、諮問会議が「骨太の方針」に税制の提言をまとめても、党税調は取り合わなかった。しかし、「骨太 2006」では柳沢伯夫党税調会長自身が書いた文章がそのまま採用された¹⁴⁴。年末の税制改正では、個別の改正事項に焦点があたり、歳出歳入

¹⁴² 前述の伊藤達也によれば、竹中平蔵氏の考え方と、与謝野馨氏、柳沢伯夫氏らの考え方は、プライオリティの置き方に違いがあるだけで、よく議論してみると考え方に大きな差はなく、政策論争としては極めて健全だったと語る（2012 年 10 月 10 日聞き取り）。

¹⁴³ 以下の過程については主として清水（2007:203-342）をもとに、中川（2006）、与謝野（2008）、与謝野（2010）伊藤（2010）を参照した。

¹⁴⁴ ただし骨太 2006 は、諮問会議で議論の過程を経て、議事録が公開される環境の下で、

一体として将来の財政再建の展望を描くことは難しい。政府与党が一体となった「骨太 2006」において歳入改革の道筋を定めることは、財政再建を重視する増税派にとっても有効であった。党税調は 3 月から議論を前倒しし、税制の抜本的な改革に向けた論点をまとめた。最大の焦点だった消費税の扱いについて、将来の社会保障財源化を検討する方向を打ち出した。これは第一次与謝野財革研の報告に沿った内容である。同財革研で消費税の社会保障財源化が志向された要因は既述の通りであるが、「骨太の方針」でも採用された理由としては、地方への配分がある。2006 年度時点、地方はすでにプライマリーバランスが黒字化しており、国のほうが財政状況は厳しかった¹⁴⁵。5%の消費税率の 1 %は地方消費税に区分され、残る 4%分の 29.5%は地方交付税に充てられていた。結果的に消費税収の約 44%は地方に回る仕組みとなっている。一方、社会保障費の国と地方の負担比率は約 7 : 3 であり、目的税にすることで地方にまわす分を減額する狙いもあった（朝日新聞 2006 年 6 月 2 日）。社会保障目的税化が間接的に地方への財源を減らす効果をもつことは、のちに民主党政権下で片山善博総務相が激しく抗議する要因となる（8.2.3 参照）。

最終的に骨太 2006 では社会保障財源化の方針を定めたものの、具体的な税率の引き上げ幅や時期には踏み込まず、「07 年度をめどに消費税を含む税体系の抜本改革を実現する」とした与党税制改正大綱を踏襲するに留まった。また将来の財政再建の道筋についても、基礎的財政収支の黒字化を実現し、債務残高 GDP 比の発散を止め安定的に引き下げることが明記したが、数値目標の設定は見送られた。消費増税を参院選後の 08 年度改正に延期することを求める党内の声に配慮したためである。

以上のように、骨太 2006 は小泉後継が誰であっても、歳出削減路線を後戻りさせないよう党にも関与させたことに特徴がある¹⁴⁶。従来の諮問会議のような一点突破型ではなく、政府与党が協調して多岐にわたる経済財政政策を策定したのであった¹⁴⁷。

2006 年 7 月、谷垣財相が自民党総裁選への出馬を表明し、2010 年代半ばまでに少なくとも消費税率 10%とすることを掲げる。実質 3%の経済成長を目指す安倍官房長官、麻生外務

決定したわけではないため、政策決定プロセスの透明性に対して民間議員からは不満も表明された（清水 2007:328-331 ; 大田 2010:127-130）。

¹⁴⁵ 基礎的財政収支（名目 GDP 比）は 2006 年度、国が 3.2%の赤字であるのに対し、地方は 0.4%の黒字が見込まれた（経済財政諮問会議 2006 年 3 月 7 日配布資料）。

¹⁴⁶ 小泉首相も、誰が政権を担当しようとも消費税の上げ幅をできるだけ小さくするという路線は継いでいかなければならない、と述べている（朝日新聞 2006 年 4 月 27 日）。

¹⁴⁷ 既述のように、牧原は 1990 年代型改革下の官僚制を、内務行政型、大蔵省・財務省主導型、経済産業政策型の 3 つのネットワークの集合体と捉える。2006 年の歳出歳入一体改革は、大蔵省・財務省主導型の復権であり、経済産業政策型ネットワークとその拠点である経済財政諮問会議の影響力縮小を示す象徴的な例であると指摘する（牧原 2013:150-173）。

大臣も立候補を届け出た。世論調査での高い支持を受け、中堅・若手議員でつくる「再チャレンジ議連」を核に派閥横断的な支持を集めた安倍晋三が、国会議員票、党員票ともに 2/3 を占める得票で総裁選を圧勝した。

7.8 第一次安倍・福田・麻生内閣

続いて小泉政権後の、安倍、福田、麻生政権である。自民党は引き続き公明党と連立政権を組んだ。自公連立は 7 年が経過しており、双方にとって連立を継続する利害が一致していた。公明党は与党の一員として、時には自民党以上に実行力があると評価されることに利益を見いだしていた。一方、自民党は公明党との選挙協力に実利があった。したがってポスト小泉に、憲法や安全保障面で公明党とは理念の異なる安倍首相が就任しても、連立を維持する方針に変わりはない。連立政権合意では国立追悼施設の設置など自公間の懸案事項には一切言及がなく、連立協議の形骸化が指摘された（朝日新聞 2006 年 9 月 26 日）。

安倍、福田、麻生の各政権はそれぞれ一年ほどの短い在任期間であったが、その間、消費税引き上げは先送りされ続けた。かろうじて引き上げスケジュールを法律に盛り込んで成立させたのは麻生政権であった。なぜ消費税は先送りされたのだろうか。

本稿では消費増税の使途となる基礎年金国庫負担引き上げ自体に反対する政党がなかったことが、逆説的であるが、増税を政治的に困難にしたのではないかと提起する。基礎年金国庫負担引き上げは合意争点であるがゆえに、財源の手当を主導する政党に「代償」としての独占的な管轄権が与えられないからである¹⁴⁸。連立政権の下で多元的な交渉の不在が、消費増税を遅滞させた可能性を指摘する。

2006 年 9 月に発足した安倍政権では、尾見幸次財相、甘利明経産相、大田弘子経済財政相ら経済閣僚に「成長重視派」を配置した。その一方で、党税調会長には与謝野馨、党税調小委員長には町村信孝と「財政再建派」を集める二段構えの布陣をしいた。党税調会長にインナーではない与謝野氏が就任するのは異例であり、首相の意向の表れであった（読売新聞 2006 年 9 月 30 日）。安倍首相は就任時の所信表明演説で「成長なくして日本の未来なし」「消費税に逃げず、逃げ込まず」と訴え、当面は歳出削減を徹底し、来夏の参院選後に消費税率引き上げに取り組む姿勢を示す。

・政府税調

もう一つの変化は、政府税調である。同年 9 月、政府税調は中長期の税制改革に向けた指

¹⁴⁸ 換言すれば、基礎年金国庫負担引き上げのイシューオーナーシップをどの政党も主張できないことを意味する。

針である「中期答申」の提出を見送った¹⁴⁹。これは政府税調が発足して以来、初めての事態である。政府税調は、政治と一步距離を置き、税の専門家の立場から、あるべき税制を提言する役割を担ってきた。しかしながら既述のように 2005 年 6 月、政府税調の報告書が都議選に悪影響を与えかねないとして自民党が激しく反発したことを受けて、政府税調がポスト小泉に過剰に配慮した結果であった（朝日新聞 2006 年 9 月 13 日）。

同年 11 月には、3 期目の政府税調会長に就任予定であった石弘光を排して、諮問会議委員であった本間正明が就任する。委員構成や事務局体制にも変化があった。正委員は学者など専門家が中心となり、経済団体や労組など利害関係者は議決権のない特別委員として参画することになった¹⁵⁰。また、政府税調の事務局には、財務省主税局と総務省自治税務局に加え、新たに内閣府が加わるようになった。政府税調はそもそも内閣府に設置された調査会であるという原点に立ち返り、官邸の意向に添った組織への変革を目指した。これに伴い、政府税調が開催される場所も従来の財務省から、総会は首相官邸、それ以外の会議は内閣府に移ることとなった。内閣府は、政府税調と諮問会議、双方の事務局を兼ねることになる。政府税調と諮問会議を「車の両輪」に、成長路線を推し進める官邸の意向は鮮明となる。

本間では中長期的な消費税率引き上げの必要性は認めるものの、まずは税制面で経済成長を後押しすることが重要であるとの立場であった。政府税調の調査研究機能を強化し、諮問会議や財務省、総務省とも連携しながら税制改正の中身を打ち出す方針を明らかにする（読売新聞 2006 年 11 月 7 日）。

新体制の政府税調は、与党とは緊張関係にあった。党税調は既述のように財政再建を重視する幹部が集まっているため、成長重視路線に変容した政府税調とは相容れない。さらに重要な点は、政府税調が建前論である「税制のあるべき姿」を超えて、税制の決定に介入することであり、党税調はこれに不快感を隠さなかった。一方の政府税調の側でも、党税調が財務省と連携して税制を専権事項のように扱う閉鎖的な体制に批判的であった。政党は私的存在でしかなく、党税調があたかも政府に入り込んだ形で、恒久的に税制の実務を担うことは半社会主義的体制という批判である（清水 2007:368-371）。

・ 2007 年度改正

¹⁴⁹ 今後の検討事項を列記し、国民的議論に期待するという 3 頁の会長談話（2006 年 9 月 12 日）のみが発表された。中期答申は 3 年に一度策定され、2000 年 382 頁、2003 年 27 頁の分量であった。

¹⁵⁰ 政府税調が利害関係者や業界代表を正委員とせず、中立的な立場の研究者中心となったことは、専門性を高める体制になったとして石は評価する（朝日新聞 2006 年 10 月 22 日；石 2008a:57-69）。

2006 年 12 月、政府税調は従来の増税路線から減税路線へと大きな方向転換をあらわす答申をまとめた。法人税の減価償却制度の改正や実効税率引き下げの検討など、経済活性化にむけた企業減税を前面に打ち出す一方、消費税には言及しなかった。安倍首相の後ろ盾を得て企業減税に傾倒する尾見財相、本間政府税調会長が主導したものであり、大田弘子経財担当相をはじめ諮問会議が官邸主導の税制改正を実現することを、側面から支えた。

これに対して、最終決定権は党にあるとして党税調は対抗する。党税調は、与謝野馨が健康上の理由から会長を辞任し、後任には津島雄二が就いた。党税調では、柳沢伯夫が厚労相、伊吹文明が文科相に就任し、増税派の幹部は会長の他には町村信孝小委員長と片山虎之助顧問に限られることになる。党税調は、政府税調が経済界と連携して企業減税に偏重していることはバランスを欠いていると厳しく非難し、党税調が最終決定機関であることを強調した（毎日新聞 2006 年 12 月 3 日）。

党税調は、政府税調の答申に対抗する。具体的には、政府税調が消費税に言及しなかったことへの差別化をはかるため、2011 年度における基礎的財政収支黒字化目標に加え、2010 年代半ばにおける債務残高 GDP 比の安定的引き下げという中長期目標も盛り込む。前年度の与党大綱を継承し、07 年度をめどに消費税を含む税体系の抜本的改革も明記し、責任政党である自民党の税調は、税制の最高決定機関として政府税調とは「重み」が違うことを強調した（毎日新聞 2006 年 12 月 15 日）。消費税の記載をめぐっては、公明党が逆進性を理由に当初慎重な姿勢を示していたが、持続可能な社会保障制度を構築するために消費税は重要であるとして容認する。

企業減税については、政府税調が求めた法人実効税率の引き下げは黙殺し、逆に政府税調が却下した証券優遇税制は一年延期を決める。法人税負担を軽くする減価償却制度の見直しも企業優遇を拡充した。来夏の参院選を見据えた、中小企業対策である。

与党税調では、公明党が証券優遇税制廃止を主張した以外は、基本的に党税調の方針に同調した。公明党は国民に負担を強いる中で法人減税を行うことには従来から反対の方針であり、その一方で、中小企業への減税には寛大だからである（朝日新聞 2006 年 11 月 16 日）。

公明党が最終決定者として影響力をみせたのは児童手当である。公明党は 3 歳未満の乳幼児に児童手当を加算することを求めていた。乳幼児向け児童手当の増額は、政府が 6 月にまとめた「骨太の方針」でも「新しい少子化対策」として柱に据えられていた。公明党は財源として、定率減税廃止による増収を見込んだが、財務省はこれに一貫して反対した。定率減税は国債発行で賄ってきたので、国債依存体質からの脱却ができないというのが理由である。最終的に児童手当の乳幼児加算（第一子、第二子に月額 1 万円）の財源（国負担分）830 億円は、緊急雇用創出特別基金の残高から支出し、2008 年度以降は抜本

的な税制改革の中で検討することとした¹⁵¹。

以上のように 2007 年度改正では、政府税調が財務省から官邸主導となったため、党税調や与党税調の威厳が薄れ、政府税調の影響力が増したという見方も可能である。実際、党税調に挑戦する新たなアクターとして、政府税調が台頭したことは確かである。しかし、最終的な決定はこれまでどおり与党税調でなされた。政府税調の方針が増税路線から企業減税推進に変化しても、その中から何を採用し何を却下するかを手中にしているのは与党税調であった。この背景には、官邸と与党が参院選に向けては企業減税推進で一致し、それ以後は税制改革に取り組む方向が共有されていたことも大きい。つまり首相の支持を得た政府税調といっても、党税調が首相の意向と対決構造にないのであれば、影響力は限定されるのである。これに対して公明党は連立与党の利益を着実に確保し、自民党と連立を組んで以降、5 度目の児童手当拡充を成立させた。予算と税制を総合的に見渡し、硬軟使い分けて果実を得たのである（日本経済新聞 2006 年 12 月 14 日）。児童手当の拡充は、もし公明党が政権入りしていなければ緊縮財政の中で実現しなかった政策であり、連立の効果を裏付けるものであった（Hasunuma and Klein2014:254-6）。

しかしながら、2007 年度改正では 2003 年 12 月の与党税制改正大綱から 4 年連続して示してきた方針への先送りがある。「07 年度をめどに消費税を含む税体系の抜本的改革」を実現するには、常識的には 2007 年度改正の大綱に具体的な内容を明記する必要がある。

自民党一党優位制のもとで自民党税調は、選挙を意識し世論に受けのよい減税や租税特別措置を講ずるかたわらで、次も確実に政権を担うことから財政規律を重視する姿勢も忘れなかった。しかし 2007 年税制改正では、中長期の財政目標を設定するに終始し、消費増税に向けた具体的な政策は盛り込まれなかった。これには夏の参院選に向けて不人気な政策を避ける狙いもあるが、制度レジームに規定される政治アクターの選好も考慮する必要がある。本稿のモデルに照らせば、小選挙区制の下で二大政党は中位投票者の支持を競いあうように行動する。したがって少なくとも参院選後には、本格的に消費増税に着手することが理論上想定される。一方で自民党一党優位体制が崩れた状況の下では、政党リーダーは財政赤字のコストを過小に評価し、負担増政策を先送りしようとする。選挙制度と政党システムは政治アクターに異なる方向のインセンティブを与えたと考えられるのである。

同年 12 月、不適切な公務員宿舎の利用が問題となり、本間正明政府税調会長が辞任し、新たな会長に香西泰が就く。香西は本間のスケジュールを引き継ぎ、消費税の議論を参院選

¹⁵¹増田は緊急雇用創出特別基金のように財務省主計局しか知らない財源がでてくることを「政策が財源を見出す」としている（増田 2008:136-138）

後に先送りし、安倍政権の意向に沿う姿勢をとった。税制の決定についても、政党が役割を担うのが今の仕組みであるとして、与党への配慮をにじませた（朝日新聞 2007 年 1 月 23 日）。

2006 年度は企業収益が好調で、税収が予想を大きく上回り、2007 年度も増収の見通しが伝えられていた。2006 年 12 月、諮問会議は 2011 年度までに基礎的財政収支の黒字化に向けた不足額を、同年 7 月に見込んだ 16.5 兆円から 13 兆円に圧縮する内閣府の報告を了承した。この試算では、景気回復が続いた場合、税収増と歳出削減だけで黒字化を達成できることになり、消費増税なしの目標達成シナリオが浮上する（読売新聞 2006 年 12 月 27 日）。2007 年 1 月には大田弘子経済財政相が「増税なき財政再建」を発言し、財務省の「増税ありき」論にくみしない立場を示し（朝日新聞 2007 年 1 月 24 日）¹⁵²、中川秀直幹事長もこれに同調する。尾身財務相は歳出と歳入両面の改革が必要と警戒するが、政府与党は夏の参院選まで消費税を封印するどころか、参院選後も棚上げしようという空気が生まれる（清水 2009:192-202）。

骨太 2007 の策定では、税制改革を盛り込むことに意欲的だった大田経済財政相に対し、安倍首相が税制の本格的議論は参院選後に行うことを表明しており、税制の大きな方向性である基本哲学を示すに留まった（大田 2010:126-128）。消費税や公共事業費削減の数値目標明記が見送られる一方で、個人住民税の一部を出身自治体などに納税することを選択できる「ふるさと納税」制度や地域再生策が盛り込まれた（読売新聞 2007 年 6 月 20 日）。

・野党の対応

ここで野党第一党である民主党の対応をみておきたい。2005 年衆院選で敗北した責任から岡田克也代表が辞任し、新たに前原誠司代表が就任する。しかし前原は、予算委員会で与党を追及する根拠となったメールの信憑性が問われ代表を辞任し、2006 年 4 月に小沢一郎が代表に就任した。小沢代表は就任後初の国政選挙である衆院千葉 7 区補欠選挙に勝利し、民主党の支持率も回復をみせる。従来の党の政策を大きく変更し、『税金のムダづかい』から『国民の生活』へをキャッチフレーズに生活重視の姿勢を前面に掲げた。主な柱として、生産費と市場価格の差額を農家に支給する戸別所得補償制度の創設、中学卒業まで一人当たり月額 2 万 6000 円の子どもの手当支給、高校無償化の創設を掲げる。さらに歳出削減の徹底により、消費税率は現行のまま据え置き、年金の給付水準を維持するとした¹⁵³。これに対

¹⁵² のちに「歳出削減を最大限に行い、増税幅を可能な限り縮小していく」意図であると修正する。

¹⁵³ これらの政策は 2006 年 12 月小沢代表のもとでまとめた「政権政策の基本方針」（マガナカルタ）をベースとする。福山哲郎によると消費増税の項目が脱落したことに対し、

し共産党と社民党は、社会保障に必要となる財源は、大企業や富裕層の増税で賄うべきだとした。

こうした野党の主張に対して、自民党は財源の裏付けがないことを批判する。しかし自民党も消費税引き上げに明確な姿勢を示しておらず、野党は消費税を引き上げるなら参院選前に国民の審判を仰ぐべきであるとして安倍政権を追及し、税を正面から議論する環境は整わなかった。

むしろ争点として浮上したのは、年金記録問題である。同年5月、過去の年金記録が統合できず「宙に浮いた」年金記録が約5000万件存在することが問題化する。政府は記録の照合を前倒しすることを約束したものの、人々の年金制度に対する不信感を払拭することはできなかった¹⁵⁴。参院選で自民党の改選64議席は、37議席へと大敗北を喫することになる。一方、民主党は改選32議席から60議席を獲得し、非改選と合わせて109議席は、参議院で第一党となる躍進であった。民主党の勝利は、政権の責任を問うことができる社会問題に対して政策転換を行ったことが大きい。非正規雇用の増加やワーキングプア、格差の拡大が社会問題と認識されるようになり、これらが小泉構造改革の帰結であるという論調に呼応して、民主党は「大きな政府」からのアプローチを行ったのである¹⁵⁵。亀井静香は、従来から構造改革路線を支持していた民主党が、小泉政権との差別化に苦慮して2007年参院選マニフェストで「コペルニクス的転換」を遂げたとみる（NHK2010:227）。

構造改革や「小さな政府」に対する政治家の立ち位置は、2000年代に大きく変容している。図7.3、7.4は東大・朝日政治家調査による「小さな政府」や「財政出動」に対する各党候補者の平均値の推移である¹⁵⁶。構造改革路線への支持は、2005年を境に急速に薄れ、自民党もこれに追随を余儀なくされていることが読み取れる。自民党を含めた各党の「大きな政府」シフトによって生じた間隙は、のちに新党の参入する余地を提供することになる。

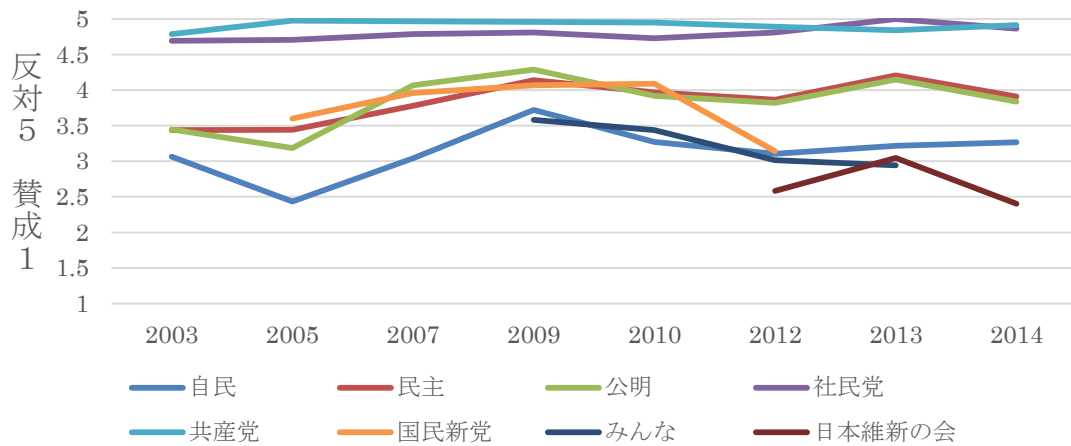
2003年や2004年のマニフェスト作成に主体的にかかわった議員から異論が続出したが、小沢代表への期待感からこれを是認する流れもなったという（山口・中北 2014:18-20）。

¹⁵⁴ 稲増は政治エリートと一般有権者が政治を捉えるフレームに違いがあるのではないかという問題認識から2007年参院選のテキストデータを分析し、有権者にとって年金争点は「単に年金だけの問題に留まらず、自らの負担増や政府および行政に対する不満と結びついていた」可能性を指摘する（稲増 2015:66）。

¹⁵⁵ 所得補償制度や子ども手当、高校無償化は「大きな政府」であるが、消費税率の据置きや「政府のムダづかい」削減は「小さな政府」という内的矛盾がのちに非難的となり、党内分裂の火種にもなった。

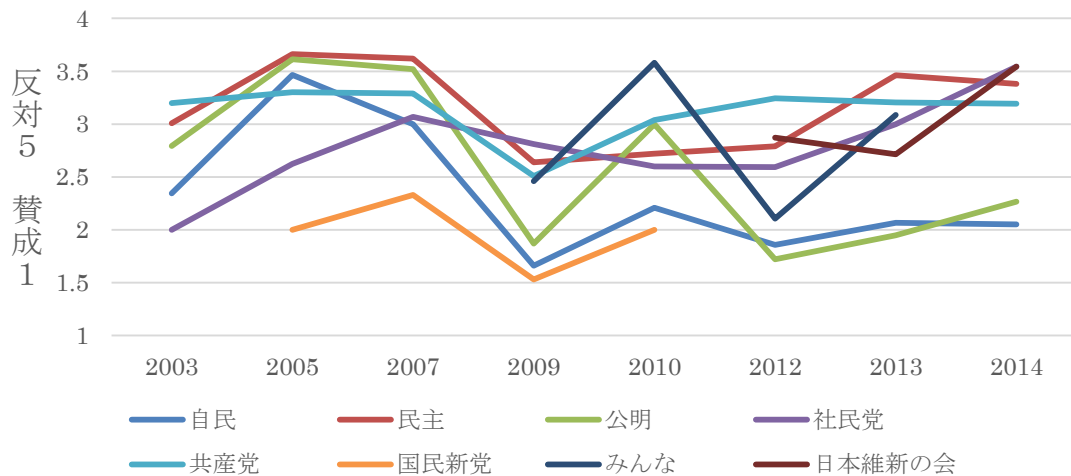
¹⁵⁶ 図7.3設問は「社会福祉など政府のサービスが悪くなっても、お金のかからない小さな政府の方がよい」である。ただし2003年・2005年・2007年調査では「お金のかからない」の部分は削除されている。図7.4設問は「当面は財政再建のために歳出を抑えるのではなく、景気対策のために財政出動すべきだ」である。

図7.3 社会福祉サービスが悪くなっても小さな政府がよい
(各党候補者平均値)



(データ出所：東京大学蒲島＝谷口研究室、谷口研究室・朝日新聞共同調査)

図7.4 景気対策のための財政出動
(各党候補者平均値)



(データ出所：東京大学蒲島＝谷口研究室、谷口研究室・朝日新聞共同調査)

・福田政権

参議院で野党が多数を占める衆参ねじれ構造となり、参院選後に本格的に着手する予定だった消費税を含む税体系の抜本改革は見通しが立たなくなる。党税調会長の津島雄二も「いくら衆院で与党が安定多数を持っても、税法は（参院の否決後に衆院で再可決という）議会運営のテクニックで割り切ることはできない」と述べ、衆議院での再可決に否定的

な考えを示した（読売新聞 2007 年 8 月 29 日）。

2007 年 9 月には安倍首相が退陣し、福田康夫が新首相に選出される。福田は、政権運営の安定を求め、民主党との大連立を模索するものの、民主党内の反発から同年 11 月に頓挫する。また 2007 年参院選後、自公連立は衆院で自民党が単独多数を占めているため過大規模連合となり、一方参院では過小規模連合となった。公明党は議席上、衆議院での再可決を行うためにのみ必要な政党となり、政権運営の観点からは連立の意義が低下することになる。

・第二次与謝野財政改革研究会（2007.10-2008.6）中間報告

消費税論議を先送りする傾向が強まる中、社会保障財源確保のため、消費税率引き上げに道筋をつけることから逃げるべきではないという与謝野ら増税派が動き始める。2007 年 10 月、中長期的な財政改革を検討する財政改革研究会が、1 年ぶりに再開した。福田首相は元来、消費増税の議論は必要との立場であることや、増税を否定する民主党との違いを浮き彫りにし、自民党が責任政党であることを示す狙いもあった。小泉政権下で消費増税を先送りしていた自公連立政権に対して、2004 年に民主党が年金目的消費税を打ち出してメディアンボーターの支持を集めようとしたことと同じ論理がここでも読み取れる。すなわち二大政党の一方が掲げる政策との差別化をはかり、支持拡大を目指す政党間競争が働いているのである。一方リアリズムを重んじる財務省としては、参院で過半数を得ていない政権の下で難易度の高い消費増税をすすめることには慎重であった。

財革研は谷垣政調会長が主導し、会長を党税調小委員長の与謝野馨、座長を園田博之、事務局長を後藤田正純が務めた。この時期の財革研を、第二次与謝野財政改革研究会とする。

与謝野は、基礎年金国庫負担引き上げの財源は消費税しかないのが常識的とした上で、1%ずつ上げて選挙に負けるより、一挙に 2~3%引き上げるべきであるとの考えを示した（毎日新聞 2007 年 10 月 17 日）¹⁵⁷。同年 11 月、財革研は中間報告をとりまとめ、消費税を国民に社会保障サービスを提供するための財源と位置づけ、「社会保障税（仮称）」に改称することを提言した。社会保障費を賄うため、消費税率は 2010 年代半ばに、少なくとも 10%程度まで引き上げる必要があることにも言及する。消費税の社会保障目的税化は、第一次与謝野財政改革研究会で既に提案されていた内容である。財政改革研究会で目的税化を改めて打ち出す背景には、上げ潮派からの反論を回避することにある。社会保障費が別勘定となれば、それをまかなうための消費増税引き上げを阻む理由に、上げ潮派の主張する歳出削減

¹⁵⁷与謝野は「チビチビやって毎回選挙に負けるより、一回ドンとやって負けた方がいい。それが政権を担う政党の責務である」と同様の趣旨を述べている（与謝野 2008：158-162）。

や高い成長率が成り立たなくなるからである（清水 2013:68-69）。つまり社会保障と消費税を別勘定としてリンクさせることは、消費増税が実施されないならば社会保障給付を引き下げるしかなくなるのである。

これに対し党税調の津島雄二会長は「選挙を考えると、増税の言い方、タイミングは気を付けるべきだ」と注文をつけ、公明党の斉藤鉄夫政調会長も「中長期的には理解できる部分もあるが、短期的には同意できない」として慎重な姿勢を示した（読売新聞 2007 年 11 月 22 日）。党内の反対には、安易な増税論は成長を阻害し歳出削減を弛緩させるという上げ潮派もあれば、「すべての政策は次の選挙で勝つため」とする伊吹文明幹事長をはじめ党執行部の考えもあった。

財革研の中間報告は、特別会計の積立金や独立行政法人の余剰金をめぐる「霞ヶ関埋蔵金」論争にも火種を残した。同報告では、積立金などに目的や理由が存在し、「埋蔵金」はないとしたことに対し、上げ潮派の中川秀直元幹事長らは反発し、増税論議が歳出削減の鈍化につながることを警戒した（読売新聞 2008 年 2 月 21 日）。

・ 2008 年度税制改正

自民党税調の津島会長は、2008 年度与党税制改正大綱に消費税率の引き上げ幅を明示しない考えを改めて示した（毎日新聞 2007 年 11 月 23 日）。背景には、参院の与野党逆転で、民主党の姿勢や総選挙への影響を強く意識せざるを得なくなったことに加え、経済状況の悪化がある。原油高と米国で発生した低所得者向け住宅ローン（サブプライム・ローン）の焦げ付きは、関連商品に投資していた日本の金融機関にも深刻な影響を与え始めていた。直近の消費税論議を封印し、中長期での消費税の書きぶりが早くも焦点となる。党税調での税制改正論議も、選挙や野党の出方を意識したものになる（朝日新聞 2007 年 11 月 27 日）。

与党税制協議会では、個人住民税の一部を居住地以外の自治体に納める「ふるさと納税」を創設することで自民、公明両党が一致した。焦点の消費税については「年金、医療、介護等の社会保障給付や少子化対策などの費用を賄う主要な財源」と位置づけ、社会保障の目的税化を明記する。大綱は、消費税を社会保障財源だけでなく、地方分権や地方税収の格差是正とも関連づけ、将来の消費税抜本見直しの中で、地方消費税の充実にも言及する。

地方重視の姿勢は、7 月の参院選において、全国で 29 ある 1 人区のうち野党が 23 選挙区で勝利したことへの危機感のあらわれであった。また、参院で与野党が逆転した現状を踏まえ、消費税を含む税制の抜本改革について「与野党が胸襟を開いて取り組むことが求められており、野党に対して国民的な議論への参加を積極的に呼びかけなければならない」とする異例の表記も加えた（毎日新聞 2007 年 12 月 13 日）。

・ 社会保障国民会議

2008 年 1 月、年金記録問題で揺らいだ社会保障制度への信頼回復と、高齢化に伴う負担増への不安を解消する狙いから、社会保障のあるべき姿を議論する首相直属の社会保障国民会議（以下、国民会議）が発足した。座長には吉川洋が就任する。国民会議の議論は、社会保障財源として将来の消費税率引き上げに向けた地ならしの役割も期待されていた。給付と負担の議論を超党派的にすすめるため、2007 年 11 月の党首討論では、民主党に国民会議への参加を呼びかけていた。しかし、小沢党首はこれを拒否したため、同会議に民主党の最大の支持団体である連合の高木剛会長が参加し、民主党にも呼びかけ続けることで、今後の与野党協議の糸口を求める形となった（読売新聞 2008 年 1 月 30 日）。同年 2 月には、社会保障担当の首相補佐官に伊藤達也元金融相が就任し、国民会議の運営を担当することになる。ただし、国民会議の吉川座長が、社会保障サービスを充実させるために消費税率引き上げはやむを得ないという立場であるのに対し、上げ潮派の伊藤補佐官は、国民会議が増税のアリバイ作りの場となることを否定し、社会保障歳出の効率化に知恵を絞るべきであると考えていた（清水 2009:353）。

参議院で野党が多数を占めるねじれ国会では、ガソリン税の暫定税率復活や日銀総裁人事で混迷を深め、福田政権の支持率は低迷していた。同年 4 月衆院山口 2 区補選では民主党候補が自民党候補に 2 万票あまりの差をつけて当選を果たし、政権の求心力は一層低下する。年内の総選挙も取りざたされるなか、正面から負担増の議論をするのは難しい状況となる（朝日新聞 2008 年 4 月 17 日）。同年 6 月、国民会議の中間報告では、社会保障改革の基本的視点を機能強化に求め、必要な財源を確保すべきとしたが、具体的内容には言及しなかった¹⁵⁸。年金の未納問題に対しては、低所得者への免除制度活用や非正規労働者に対する厚生年金の適用拡大を提言した¹⁵⁹。

¹⁵⁸大沢真理は、社会保障国民会議が社会保障の機能強化を提言しながら、セーフティネット機能が低下している責任主体であることを回避している、と批判する。大沢によれば、低所得者に逆進的な社会保険をはじめ、政府による再分配後に相対的貧困率の高まる現行の社会保障制度は逆機能しており、それに対し「生活保障機能、所得再分配機能が十分働いていない、との批判がある」とする同会議の中間報告(p5)は、あまりに他人の表現であると異議を呈す（大沢 2013:313-316）。

¹⁵⁹西沢和彦は、現行の年金制度が抱える問題点にふれないまま、厚生年金の適用拡大を掲げることは欺瞞であると、同中間報告を断じている（西沢 2011:173-4）。厚生年金加入者は国民年金加入者よりも、二階部分である厚生年金を受け取れる分、厚生年金保険料の最低額は国民年金保険料よりも高い水準である必要がある。現行の厚生年金保険料と国民年金保険料の水準からは、厚生年金加入者の要件である月額報酬を引き下げることが制度間の不均衡を招くことになる。したがって厚生年金の適用拡大を本気ですすめるならば、厚生、共済、国民年金の各制度から基礎年金勘定に拠出している基礎年金拠出金の問題に切り込む必要があると指摘する。

・「骨太の方針」の形骸化と財政改革研究会提言

諮問会議では、昨年「骨太の方針 2007」が参院選を目前にし、基本哲学に終始したことから、「骨太の方針 2008」では個別税目に踏み込んだ。これには、党税調主導のこれまでの決定プロセスを変えることになるとして財務省主税局からブレーキがかかったが、既に大田経済財政相は党税調に相談済みであり津島党税調会長から了承を得たという（大田 2010:129）。

「骨太の方針 2008」では、福田首相が表明していた道路特定財源の一般財源化、課税ベース拡大による法人税負担引き下げ、相続税の見直し、環境税の検討などを重点項目に掲げた。歳入面で最大の焦点であった消費税については、「2007 年度を目途に実現」としたこれまでの目標年次が消え、「早期に実現を図る」として先送りした。小泉政権時の「骨太の方針」は、夏の概算要求前に方針を打ち出すことで、歳出圧力を抑え込み、官邸主導の改革を方向づける役割を果たした。しかし、以後の骨太は総花的な内容となり、形骸化が指摘されるようになる（読売新聞 2008 年 6 月 28 日）。

一方、増税に最も前向きな姿勢を示す財研は、同年 6 月税制の抜本的改革に向けた提言をまとめた。前年 11 月に消費税を社会保障給付に全額充当する「社会保障税」（仮称）を 2010 年代半ばまでに少なくとも 10%程度まで引き上げるとした中間報告につづき、税率引き上げの際には、食料品など生活必需品への軽減税率導入の検討を盛り込んだ¹⁶⁰。さらに、所得格差の拡大に配慮し、富裕層への所得・資産課税強化も検討課題に挙げ、税率引き上げにあたっては、景気への悪影響を抑えるために段階的な実施を提起する。以上の提言は、消費税率引き上げへの理解を得るための「代償」に先手を打ったものといえる。

自民党一党優位が崩れ、政権交代可能性が高まる中で、与謝野ら増税派の行動にはどのような合理性があるのだろうか。本稿では政党リーダーが消費増税に取り組む理由は、基礎的選好である昇進の可能性を高めるためである、と捉える。政治家の政策選好には公益の追求もありえるが、何が公益であると考えerかは一様ではない。本稿では消費増税に取り組む政党リーダーは大蔵省・財務省から専門知識や情報の提供を受けることを通じ、昇進を有利に運ぶと想定する。とくに大蔵省・財務省での官職経験者は、消費増税を推進することで同省からの支援を陰に陽に受けられると考えるのである¹⁶¹。

¹⁶⁰ 増税派が消費税への抵抗を払拭するため、生活必需品を対象にした複数税率の導入を提唱した例として加藤寛がある（森信 2000a「推薦のことば」）。

¹⁶¹ 与謝野馨に関しても 2009 年 2 月から財務相を兼任しているため、官職経験者に該当し、本稿の枠組みにあてはまる。ただし与謝野は、官職就任以前から消費増税への姿勢を鮮明にしてい、財務省の代弁者とみなされることに距離を置く姿勢をみせていることに留意する必要がある。

次も確実に政権を担うことが前提となる一党優位制の下では、政党リーダーによる負担増政策の追求は、党の公共財に資する行為となる。したがって不人気の負担増政策に取り組むことが昇進を約束した。1993年以降一党優位制が動揺し、1996年の小選挙区比例代表並立制の導入により二党制に近い政党システムになったことにより、制度レジームは大きく変化する。小選挙区制の下で中位投票者の支持を獲得しようと、二大政党が競争する構図となったのである。自民党リーダーにとって政権担当可能性が低くなったことは、負担増政策を推進するインセンティブを減じることになる一方で、小選挙区制の下で中位投票者の支持を獲得するには、中道右派の政策を掲げることが支持拡大につながる。これは負担増政策の遂行を後押しすることになる。与謝野自身も、膨大な債務を抱える日本で金利が急上昇せずに国債が消化されているのは、「財政再建に黙々と努力している政治家がいることを市場が評価しているから」（与謝野 2010:158）であるとみなし、そこに大蔵・財務省と経済団体からの支持と昇進を見込んでいると考えられるのである。

同年6月、福田首相に対する問責決議が民主党の主導によって参院で初めて可決する。7月の経済見通しでは、08年度名目経済成長率を0.3%と大幅に下方修正し、政府が掲げる「2011年度の基礎的財政収支黒字化」公約を増税抜きで達成するのは困難な情勢となる（読売新聞 2008年7月23日）。景気の減速は、財政試算上、増税の必要性を高めるものの、政治的には増税を先送りさせる理由となる。議論を7月に前倒しして実施した党税調では、翌年秋までに実施される衆院選を意識して、消費増税には慎重論が根強いものとなった。税率引き上げに意欲を示していた福田首相も、消費増税は「2～3年の長い範囲で考える」と表現を後退させるようになる（朝日新聞 2008年7月2日）。津島党税調会長は、来年度の消費税引き上げを事実上見送る方針を表明した（日本経済新聞 2008年7月27日）¹⁶²。

同年8月には、原油高騰や物価高を受け月内に取りまとめる緊急経済対策をめぐって、自公が対立する。衆院選を前に具体的な成果を求める公明党は、低所得者を対象とする所得税の定額減税を提案したが、財源の見込みがない減税に対し、与謝野経済財政相、町村官房長官らが反発をみせた（読売新聞 2008年8月15日）。しかし自民党にとって公明党は、衆院選での選挙協力と国会での法案成立に欠かせないパートナーである。最終的には「単年度限り、財源を勘案、規模や財源を税制抜本改革の議論にあわせて検討」という3条件をつけることで両者は合意する。定額減税は定額給付金という形で2009年度限りの景気対策として実施されることになる。公明党は、来夏の都議会議員選挙に組織力をあげるため、できるだ

¹⁶²当時の自民党は歳出拡大の原資として中長期的な消費税引き上げに賛成する拡大均衡派（古賀、津島、伊吹）、消費税率引き上げ時期の明記を目指す財政再建派（与謝野、柳沢）、経済成長を優先する上げ潮派（中川秀直）の三派があった（朝日新聞 2008年6月19日）。

け早い時期での衆院選を求め、世論の支持が低い福田政権には強気の構えをみせた（読売新聞 2008 年 8 月 30 日）。

・麻生政権

続く麻生政権は、参議院で過半数を欠いた弱い政権であるにもかかわらず消費増税のスケジュールを記した法律を成立させた。パズルを解く鍵として本稿が注目するのは消費増税の代償となる多元的な政策軸である。

9 月には福田首相が突然辞任の意向を表明し、総裁選を経て麻生太郎が首相に選出される。麻生は就任直後から、米大手投資銀行リーマン・ブラザーズの破綻を引き金に連鎖した世界的な金融危機に直面し、当面は景気対策、中期的には財政再建、中長期的には経済成長、を念頭においた経済運営を提示した。麻生首相は従来、積極財政主義者と目されていたが、財政再建に向けた消費税引き上げにもコミットするようになる。10 月、麻生首相は 2 兆円規模の定額給付金と 3 年後の消費税引き上げをセットで表明し、税制抜本改革への道筋を示す「中期プログラム」を年末までにまとめることを指示した。これにあわせ、社会保障国民会議では、社会保障財源確保のため負担増の必要性を示す最終報告を提出する。基礎年金の税方式と社会保険方式を併記し、それぞれの場合に必要なとされる税財源を消費税率であらわす試算を示した。

一方、政府税調の活動は不活発であった。国政選挙を控えた期間は、「増税イメージの政府税調は開けない」という判断が事務局を担う内閣府や財務省に広がり、11 月に 4 回の会合を開いたのみであった。景気後退をうけて、次々に発せられた政府の景気対策を追認する答申に終始した（朝日新聞 2008 年 11 月 29 日）。

景気対策の目玉とされた定額給付金をめぐっては、高所得者への支給はばらまきになるとの異議が出され、所得制限の是非をめぐり閣内は迷走する。所得制限を課すには事務手続きが煩雑となり、ねじれ国会の中で法律に盛り込んで成立させるには時間がかかることが予想された。その場合、迅速な景気対策という目的を達成できない問題がある。したがって政府は法的には所得制限を課さず、市町村の判断に委ねることとした。ところが国の政策の根幹を市町村に丸投げする政府の姿勢には、自治体から強い反発を招く事態となる。政策目的が低所得者対策なのか、それとも景気対策なのか、所得制限をめぐる政府与党の混乱は制度設計の詰めの甘さを露呈し、同給付金に対する世論は、「評価しない 66%」が「評価する 26%」を大きく上回った（日本経済新聞 2009 年 12 月 1 日）。

定額給付金はすべての人に支給する普遍主義的な政策であるが、国民からの評価は低く、2009 年 1 月には撤回を求めて渡辺喜美元行革担当相が自民党を離党した。民主党は低所得者対策として単年度限りの定額給付金には効果が薄く、むしろ所得制限を課し、就労インセ

ンティブを阻害しない恒久的な給付付き税額控除を党の税制改革大綱で提示した（参議院予算委員会 2009 年 1 月 19 日）。これに対し自民党と公明党は、給付付き税額控除とほとんど同じ効果をもつ定額給付金に民主党はなぜ反対するのか疑問視した（同委員会 1 月 20 日 発言者山口那津男）。

給付付き税額控除制度とは、1975 年に米国で導入され、英国、オランダ、カナダなど諸外国で広まった税負担の調整方法である。同制度は社会保障と税額控除を一体的に行うもので、所得税の納税者には税額控除を講じ、納税額が少なく税額を控除しきれない低所得者や課税最低限以下の者には給付を実施する。ミルトン・フリードマンが提唱した「負の所得税」を起源とする（Friedman1962=1975）¹⁶³。導入の背景には、手厚い社会保障が人々の勤労意欲を損ね「貧困の罠」が生じることを解消する社会保障政策の側面と、1980 年代以降の世界的な潮流である課税ベース拡大と税率フラット化という租税政策の観点がある（鎌倉 2010）。給付付き税額控除制度に対しては、2007 年政府税制調査会で初めて言及され、以後政策テーマとしてしばしば取り上げられることになる¹⁶⁴。

日本ではこれまで個人の事情に応じて公平な税負担を実施するために、扶養家族への人的控除のように所得から一定額を控除する所得控除が行われてきた。所得控除は高所得者ほど税負担が軽減され、課税最低限以下の世帯には恩恵が及ばない問題がある。これに対して税額控除は、所得税額から一定額を控除するもので、低所得者ほど相対的に減税の恩恵を受ける。中でも給付付き税額控除は、控除以下の世帯に給付を行うことで所得再分配機能を高めるとともに、一定期間一定所得以上の勤労を条件に税額控除・給付を受ける要件を課すことで、就労インセンティブをもたせながら、これまで不十分だった低所得労働者にも支援が行き届く仕組みとなっている（森信 2008, 2010b）。ただし公正な運用には所得捕捉が必要となり、そのためのコストに見合うだけのメリットがあるかどうかには慎重論もある（鶴田 2011）。また、日本では馴染みのない制度で可視性の低い仕組みであることから、有権者から積極的な支持を得にくい一方、財政の専門家からは可視性の低さゆえに削減が容易であり、効率的な制度として推奨される傾向にある（Mabbett2013）。

¹⁶³ フリードマンは「負の所得税」が貧困の削減という目標を、市場を歪めることなく達成し行政コストも低い利点を挙げるが、大きな欠点として政治上の問題を指摘する。「負の所得税」は不幸な少数者を助けるために大多数の人が進んで自分たちに課税する制度であり、これは多数派が自分たちの利益のために少数派に課税する制度に変えられる危険性が常に存在すること、この解決には有権者の自制と善意に頼る以外ないことを述べている（Friedman=フリードマン 1975:214-220）。

¹⁶⁴ 政府税調では同制度の意義を認めながら、整理すべき論点として第一に既存の社会保障政策との整合性、第二に資産保有状況等を考慮することなく、ある年の所得水準に基づいて給付することの適切性、第三に給付の財源や支給方法、所得捕捉といった執行面を挙げる（「抜本的な税制改革に向けた基本的な考え方」（2007 年 11 月：15-6））。

このように給付付き税額控除は、就労インセンティブと効率的な再分配を実現する利点をもつが、政治的裁量の余地が少ないため、候補者個人投票による集票活動を行う政党には魅力が少ない。また大選挙区制で組織化された有権者からの支持が重要な政党にも、政策の利点を訴えにくい。表 3.5 で示したように、小選挙区制のもとで政党投票を主体として集票活動を行う政党にとって、給付付き税額控除制度は有力な選択肢となるのである。

・ 2009 年度改正

自民、公明両党は与党税制協議会を開き、税制抜本改革の骨格づくりを本格的に着手する。国内景気の冷え込みに対しては、内需への波及効果が大きい住宅や自動車への景気刺激策が講じられる（読売新聞 2008 年 12 月 13 日）。目玉は過去最大規模の住宅ローン減税である。地震などに強い長期優良住宅の場合、10 年間で最大 600 万円の減税が決定される。低公害車の自動車重量税と取得税の軽減も盛り込まれた。以上のように減税策が並ぶ一方で、安定財源確保の道のりは遠のいていく。

与謝野経財相や津島党税調会長、柳沢党税調小委員長らは、首相の方針を受け、与党税制改正大綱に消費税率引き上げ時期を明記することを主張した。しかし、総選挙を目前とする中で増税方針を嫌う公明党はこれに抵抗する。公明党にとっては、同党が主導した定額給付金と消費税がセットになると、野党から批判を受けることを想定し、それを回避する判断もあった。折しも新テロ対策特別措置法改正案と金融機能強化法改正案の衆院再可決が控え、公明党は 2 法案成立に必要な「3 分の 2」の賛成に応じない可能性までちらつかせて、自民党を揺さぶった（毎日新聞 2008 年 12 月 13 日）。結局、公明党の反発を考慮し、消費税の引き上げ時期の明示は見送られ「消費税を含む税制の抜本改革を景気回復後に実施して、2010 年代半ばまでに行う」ことで与党税制改正大綱は決着する。公明党の意向で変更を余儀なくされたことは、自民党税調の権威失墜を再び裏付けることになる（清水 2013:97-101）。また、中低所得者への負担軽減として給付付き税額控除や複数税率について検討が盛り込まれた。

・ 中期プログラム

次に焦点となったのは「中期プログラム」である。「中期プログラム」とは、景気対策や社会保障費の増大で膨らむ歳出と、歳入の整合性を持たせるため、麻生首相の指示で政府が策定する税財政改革の工程表である。

麻生首相は自民党税調や与謝野経済財政担当相に対し、「中期プログラム」に「3 年後の消費税引き上げ」を明記するよう指示する（毎日新聞 2008 年 12 月 12 日）。麻生首相は「財政責任のあり方をきちんと示すからこそ、大胆な財政出動が可能になる」とし、これが「責

任政党の原点」であると繰り返した（朝日新聞 2008 年 12 月 13 日）¹⁶⁵。政府原案は「経済状況の好転後に消費税を含む税制抜本改革を 2011 年度より実施し、15 年度までに段階的に行う」というものであった。

これに対して公明党は「3 年後に引き上げと書かれたら選挙にならない」と反対の姿勢を強め、自民党内でも中川秀直元幹事長は「増税の前にやるべきことがある。ただ増税だけ言うのは無責任極まる」として反発を強めた（読売新聞 2008 年 12 月 16 日）。

与党は額賀元財相を座長とするプロジェクトチームを発足し、公明党からは引き上げ時期の明記に最も強硬に反対した坂口力元厚労相が加わった。麻生首相や与謝野経済財政担当相がこだわる引き上げ時期の明記に対し、公明党は与党税制改正大綱の内容を逸脱するとして、原案のまま閣議決定する場合、公明党の斉藤環境相は署名できない可能性を示唆する（読売新聞 2008 年 12 月 17 日）。その一方で公明党には、反対一辺倒を貫くことで連立に亀裂が入り、総選挙に不利な影響を及ぼすことへの躊躇もあった。公明党は、首相と方向性は一致しているとしたうえで、中期プログラムの書きぶりが検討課題であるとの妥協が模索される（朝日新聞 2008 年 12 月 19 日）。最終的には、「今年度を含む 3 年以内の景気回復に向けた集中的な取り組みにより経済状況を好転させることを前提に」「消費税を含む税制抜本改革を 2011 年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010 年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する」と明記することで中期プログラムは閣議決定される。低所得者への配慮としては、歳出面も合わせた複数税率の検討を盛り込んだ。中期プログラムでは税制抜本改革の三原則として、第一に増減税一体改革、第二に経済変動への柔軟な対応、第三に消費税収は官の肥大化に使わず、すべて国民に還元することを明記した。とくに第三の消費税の使途について「確立・制度化した社会保障の費用に充てること」とした点は、地方単独事業等を含めないようにする伏線となり、民主党政権下で国と地方の税配分をめぐる火種となった（小西 2014b:283-4）。

・ 2009 年度税制改正関連法附則

消費税をめぐる文言調整はさらに続く。これまで消費税引き上げに関しては、2004 年度以降の税制改正大綱や「骨太の方針」など閣議決定された文言も結局は反故にされてきた経緯がある。消費税引き上げの道筋を確かなものにするためには、より強い拘束力をかける必要があるとして財務省や増税派議員を中心に法制化が模索された。当初、通常国会で消費増

¹⁶⁵本稿は大蔵省・財務省の官職経験をもつ政治家が財政再建の手段として消費増税を志向すると仮定している。麻生は首相就任以前に大蔵省・財務省の官職経験がないにもかかわらず、財政再建の手段として消費増税を支持しており、本稿の枠組みからは例外的存在である。

税を含む税制改革の手順やスケジュールなどを定めるプログラム法案を提出することが検討されたが、最終的には 2009 年度税制改正関連法案の附則に抜本改革の道筋を加えることが選択される。これを踏まえ、さきの中期プログラムにも「2009 年度税制改正に関する法律の附則に税制抜本改革の道筋、基本的方向性を立法上明らかにする」ことを記した。

しかし自民党内では、法案の附則に引き上げのスケジュールを明記することへの理解が浸透しておらず、次期衆院選への不安感から増税反対の大合唱が生じ（毎日新聞 2009 年 1 月 19 日）、中川秀直元幹事長を中心に、法案への造反を示唆し牽制する動きが活発化する。最終的には、税制改正関連法案の付則 104 条を「遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、2011 年度までに必要な法制上の措置を講ずる」とし、具体的な施行期日などを法制化する際には「景気回復過程の状況、国際経済の動向等を見極め」と留保する 2 段階方式となった。低所得者への配慮として「歳出面も合わせた視点に立つて複数税率の検討等の総合的な取組」も記された。同関連法案は 3 月に成立する。

7.9 第一次自公連立政権の小括

以上のように自公政権のもとで消費税率引き上げが回避され、スケジュール法の策定に留まったことはどのように解釈できるだろうか。

第一に、参議院で過半数を欠いた弱い麻生政権の下でも、消費増税のスケジュール法が制定されたことから、増税派が勝利したというものである。たとえばノーブルは、小泉後の弱い 3 人の首相のもとでも増税派の与謝野が重用され、緊縮財政が維持されたとし、その要因を官邸に出向した財務、経産省の経済官僚の影響力とみる（ノーブル 2011）。確かに官邸機能が強化された中でも、財務省は内閣府や経済財政諮問会議に多くの人材を派遣し、「骨太の方針」の策定にも主体的に関与したことは確かである（飯島 2006：58-60）。しかも財務省は諮問会議において歳出削減の面では共同歩調をとりつつも、同省による予算編成を揺るがしかねない目標や数値の設定には反対の姿勢を貫いている（清水 2015:128）。オープンな議論ですすめたほうが省益に叶う場合とそうならないケースをプラグマティックに分別していると考えられるのである。

しかし増税派の勝利とみるのは早計であろう。2011 年度までに必要な法制上の措置を講ずるとしたスケジュールを成立させたとはいえ、本来消費税を含む抜本的税制改革は 2007 年度を目途に実現しているはずであった。もし自民党一党優位制が継続していたならば、政権の責任を転嫁できないため、党税調幹部が主導して、消費税引き上げの法律を何度か提出していても不思議ではない。

また第一次自公連立政権で消費増税を主導したのは、党税調ではなく、「財政改革研究会」という党内組織であったことも変化である。党税調への求心力が低下し、運営の閉鎖性に対

して自民党議員から反発が寄せられたことを鑑みれば、かつての自民党単独政権期のシステムでは消費増税のような負担増政策を行うことが困難であることを示唆する。消費増税が遅滞した要因を、政党システム、選挙制度、政権構造に焦点をあて、制度レジームを分解して考察することで、政治アクターのインセンティブや合意形成のパターンの変化を捉える必要がある。

第二の見方は、経済財政諮問会議や上げ潮派の台頭によって消費増税が阻害されたというものである。内閣府は他省庁よりも一段高い位置にあり、首相直属の諮問会議は財務省と党税調が連携する従来の税制の政策決定過程に変更を迫り、結果として消費増税の遅滞につながったというものである。首相の支持を背景に上げ潮派が台頭し、政権中枢レベルで経済財政政策の考え方が激しく対立したことは事実である。財務省は上げ潮派の批判に傾注した理論構築を行った。しかし、諮問会議や上げ潮派の台頭が直接的に消費増税の政策過程を阻害したとはいえない。むしろ諮問会議や上げ潮は、首相の支持がある場合でも、税制に十分介入できなかったのである。

たとえば大田弘子によると、諮問会議は事前に自民党と調整しない方針だったが、「税に関してだけは事前も事後もとにかく頻繁に相談や報告」したとする。「党税調の位置づけは自民党の中でも格段に重く、税制の決定プロセスだけは他の経済政策とは別」であるからという（大田 2010:129）¹⁶⁶。首相の支持を得て経済財政諮問会議で広範囲な政策分野に影響を与えた竹中平蔵も、主張していた改革還元税制と法人税率の引き下げは結局達成できなかった。竹中は小泉首相の掲げた減税が租税特別措置となった理由として、第一に政治家にとって政治介入の余地があること、第二に財務省にとっては恒久措置ではないこと、第三に財界にとって早期に減税を勝ち取れることを挙げる（竹中平蔵 2006:281-289）。財務省が経産省を取り込み、経産省が財界に働きかけた構図であるとし、財界の一部も志を欠いていると批判するのである¹⁶⁷。また諮問会議や上げ潮派は小泉・安倍政権のもとでは首相の支持を得られていたものの、もともと自民党内で少数派であり、福田・麻生政権で活躍の場は限られていったことも想起する必要がある。

以上のように、諮問会議や上げ潮派の台頭は、税制過程に影響を与えたとはいえ、消費増税の遅滞を決定づける要因とは考えられない。むしろ制度レジームが規定する政治アクターのインセンティブや戦略に注目する必要がある。

¹⁶⁶ 一方で、大田は、諮問会議の存在によって政策過程に変容があったことも強調しており、「党税調に最後の花は持たせたけれども、プロセスは変わっている」と述べている（大田・竹中 2007:135-138）。

¹⁶⁷ 法人税率引き下げをめぐる過程を、プリンシパルエージェントを用い本人の複数性から説明したものに上川（2010）がある。

第三に考えられるのは、世代交代である。2003 年衆院選によって、主要な党税調幹部が引退や落選し、世代交代がすすんだ。インナーも廃止され、最高顧問である山中貞則も 2004 年に死去した。自民党一党優位制のもとで負担増政策を主導的に担ったアクターが不在となったことが、消費増税が遅れた要因というものである。インナー廃止について、例えば坂田一郎は 2004 年時点で「決定プロセスの透明性を高めることを通じて、非合理的な意思決定を抑止する効果をもつ一方、決定権の集権性を揺るがし、分権化を助長する効果を持つ可能性もあり、仕切られた多元主義を解消させる方向で作用するものなのか、今の段階では判断できない」（坂田 2004:487）とした。

しかし、本稿の過程追跡によれば、インナー廃止や世代交代のおきた 2003 年以前から、党税調による決定の集権性には陰りが観察される。転機は 2001 年 12 月の税制改正であり、党税調による決定が若手議員や公明党から覆されたことである。自民党一党優位制が崩れ、小選挙区制となり政党執行部の権限が強まったことは、党内の一体性を保つ規律として作用した党税調の存在価値を低下させることになった。また連立政権となり与党税制協議会が機能することによって、最終決定者としての党税調の権威は失墜する。以上のように消費増税の遅滞は世代交代という属人的要素というよりも、制度レジームによる説明力のほうが高いと考えられるのである。

また自民党組織に関連して第四に考えられるのは、当選回数に基づく昇進ルールの変化である。党税調が専門知識とシニオリティ・ルールに基づいて党内の規律を維持したことを鑑みれば、自民党内の人事システムの変化が党税調の影響力低下を招き、消費増税の先送りにつながったとみることもできるだろう。周知のように自民党長期政権下では当選回数に基づくキャリア・パスであるシニオリティ・ルールが確立した（佐藤・松崎 1986）。シニオリティ・ルールを党全体に適用する必要性とともに、保革伯仲と派閥の集約が自民党を最小勝利連合にしたことにより派閥均衡型人事が慣行となった（川人 1996）。しかしその後、選挙制度改革、政治資金規正の強化、中央省庁再編や官邸機能の強化などの制度変化は、派閥の機能を弱体化し、首相の権限を強めることになる（信田 2004；竹中治堅 2006）。小泉内閣では当選回数の少ない若手議員が登用され、派閥にとられない閣僚人事がおこなわれた（大嶽 2003, 2006；内山 2007）。小泉政権期の派閥にとられない閣僚人事や若手の抜擢が自民党のシニオリティ・ルールを崩すことになり、党税調の弱体化を招いたという説明も成り立つ。

しかし副大臣・政務次官を含めた政府全体の役職配分でみると、派閥均衡型人事が持続しており、シニオリティ・ルールはその合理性ゆえに依然として残存していることが実証的にも支持されている（白糸 2008、読売新聞 2015 年 3 月 5 日）。また党税調は独自の人事システムを維持していたことから、閣僚人事で派閥均衡が崩れたとしてもその影響は限定的で

あったと考えられる。

制度レジーム変化に注目する本稿の主張は、選挙制度と政党システムが政治アクターのインセンティブに変化をもたらし、政権構造によって政策過程が変容したというものである。自民党一党優位制の崩壊は、政党リーダーに消費増税を推進するインセンティブを減じることになる。一方で小選挙区制となり中間層の支持を競う二大政党は、消費増税をめぐっても競合するようになる。自民党が消費増税に消極的であるときは、民主党が年金目的の消費増税を掲げ、逆に自民党が消費増税を推進しようとする、民主党は反対の姿勢をみせた。これらは制度レジームが規定するアクターのインセンティブに変化が生じたことを示している。

さらに単独政権から連立政権への変化は従来とは異なる政策過程をうみだした。政権構造が政策過程に与える変化は漸進的なものであり、また連立が必要とされる政治状況の変化にも左右された。自公連立の当初、自民党税調は連立パートナーだけでなく首相の介入も排除し、主導的な役割を貫いた。しかし衆参両院での多数派形成に必要な連立パートナーの存在は、徐々に政策決定に影響を及ぼすようになる。与党税制協議会は事実上、最終的な税制の政策決定の場に昇華するに至った。

最も重要であるのは、連立政権では、負担増政策の「代償」をめぐり多角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、とする本稿の仮説の検証である。第一次自公連立の事例は、連立を構成するそれぞれの政党に管轄権が帰せられるような多角的な交渉の有無が、負担増政策の成否に影響を与えたことを示している。

2004 年度税制改正は、年金課税の強化を掲げ、次年度以降に所得税定率減税の縮減廃止や消費増税も規定した負担増政策を数多く含んでいた。同改正には、自民・公明両党に管轄が帰せられる「代償」も同時に盛り込まれた。自民党は三位一体改革や法人課税の軽減など小泉構造改革を裏付ける税制であると示すことができ、公明党は基礎年金国庫負担の財源を確保することで年金制度の安定を主張することができた。

その一方で基礎年金国庫負担 1/2 のための消費増税は、「2007 年度をめどに抜本改革」とした設定期限をすぎても具体的な取り組みがなされず、先延ばしされた。基礎年金国庫負担 1/2 への引き上げに反対する政党はなかったにもかかわらず、財源の手当はなされなかったのである。本稿ではこれを多角的な政策軸の不在に求めるものである。

連立政権での多角的な政策軸が合意形成を促進するという仮説は、民主党政権期で追試される。

第8章. 民主党政権

第8章は2009年から2012年までの民主党政権期を対象とする。2009年の衆院選で任期中の消費増税を否定した民主党政権でなぜ消費増税が成立したのか。本稿の分析枠組みを用いて、この問いに答えることを試みる。

選挙制度と政党システムによる説明では、小選挙区制の下で中間層の支持を得るため、民主党は自民党との政党間競争を行っているとした。そして自民党が消費増税に消極的な時期には、野党であったにもかかわらず民主党は財政健全化を志向し、最低保障年金の財源となる消費増税を選挙でも掲げてきた。消費増税を政策に掲げることは民主党の政権担当能力を示すことにつながり、これが55年体制下の社会党との違いとして民主党が強調する点でもあった。小沢一郎が党首となり、自民党への対抗を優先して民主党の消費増税への姿勢は一時期後退するものの、与党となってからは選挙制度と政党間競争の中で消費増税を実行する役割を担ったのである。

民主党政権での消費増税成立を、法律上の拘束から説明することも可能であろう。既述のように、所得税法附則104条は「消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」と定め、2011年度までに法的な対応を行うことが求められていた。法律の規定が政権交代後も政治アクターを拘束したというものである。これは政官関係をみるうえで、法律に書き込むことがどの程度有効なのかを考察する材料となる。法律の制定は、政権交代や幹部人事の交代などの政治リスクに対応するために、官僚が政治家をコントロールする数少ない有効な手段である。しかし政権党は多数派を背景に法律を廃止することも可能である。むしろ政治アクターが法制上の拘束を理由に政策を推進したと考えるほうが妥当であろう。したがって法律の制定は官僚が政治リスクを制御するうえで一定程度は有効であるが、その生殺与奪も結局は政治による決定に従属すると考えられるのである。

次に政権構造について、連立政権下で負担増政策を行う場合、多元的な政策軸に基づく「代償」が合意を促進するというのが本稿の仮説であった。2012年6月の民主・自民・公明による三党合意は、政策への合意にすぎず連立政権ではない。しかし複数の政党による合意形成の枠組みとみなすことで、仮説の妥当性を検証していく。三党合意では、低所得者対策や消費増税の使途をめぐり、多元的な政策軸による消費増税への「代償」が構築された。この中には、給付付き税額控除制度や軽減税率など、のちの政策過程に大きく影響するものも含まれた。多元的な政策軸による「代償」は反対派を分割することによって、合意を促進するのである。

三党合意は民主党分裂の引き金となり、その後の政治的混乱を招くことになるが、安定した自公連立政権でもなし得なかった消費増税を民主党政権において実現することになった。

8.1 鳩山内閣

8.1.1 2009 年総選挙

麻生首相は景気の低迷に対処するため、総額 15 兆円の大規模な財政支出拡大を行い、任期満了が近づく中で内閣支持率の回復を待つことになる。時事通信の調査では、麻生内閣支持率は就任時 38.8%あったが、2009 年 7 月以降は 20%を割り込む水準に落ち込む。同月の東京都議会選挙でも自民党は改選前議席を 10 下回る 38 議席の獲得にとどまり、54 議席と大躍進した民主党に第一党の座を奪われた。首相への批判が強まる中でそれを封じ込めようと、麻生首相は都議選の翌日に衆議院解散を発表し、8 月 30 日に総選挙が行われた。政権選択を前面に掲げた民主党への支持が高まり、同党は 308 議席を獲得し政権の座についた。自民党は 119 議席、公明党も 21 議席と激減して下野し、政権交代となった。

8.1.2 民主党連立政権下での政策決定

民主党は総選挙中から、社会民主党（以下、社民党）と国民新党と共通政策を結び、自公政権に対峙していた¹⁶⁸。参議院では 109 議席と過半数を欠いていた民主党は、2009 年 9 月 9 日三党連立政権合意を結び、家計に対する支援を最重点と位置づける。子ども手当や農家への戸別所得補償制度といった民主党の看板政策に加え、日米地位協定改定提起や郵政事業四分社化見直しなど、連立を組む二党の意向にも配慮した内容となる¹⁶⁹。税制については、消費税を据え置いて政権担当期間中の税率引き上げは行わないことが、選挙中の共通政策どおり明記された。

民主党政権では、自民党政権下の政府と与党による二元的政策決定過程を批判し、内閣一元化を掲げていた。そして政治家が各府省の運営に名実ともに責任をもつようにするため、大臣、副大臣、政務官からなる政務三役会議を設置し、政策の立案調整を行うこととした。府省ごとに設置した「政策会議」で政務三役と与党議員との議論の場が設けられたが、政府に入らない与党議員が実質的に政策に関与する経路が閉ざされることになった（日本経済新聞社 2010）。

また閣僚委員会も新たに導入された。英国で閣僚委員会は、閣議と同等の決定権限があり、内閣の意思決定機関として制度化されている。自民党政権での関係閣僚会議に相当するものである。関係閣僚会議は、副大臣や官房副長官を加えたりして人数が増えると形式的に

¹⁶⁸ 2009 年 8 月 14 日「衆議院選挙にあたっての共通政策」では、次の総選挙までの消費税率据え置き、後期高齢者医療制度の廃止、子ども手当の創設などが明記されている。

¹⁶⁹ 与党協議会の設置や日米地位協定改定等をめぐり、連立協議は 4 日間、計 6 回に及んだ（毎日新聞政治部 2009:150-156）。

なりがちな問題があった。そのため閣僚委員会で導入した仕組みは、府省間の事務レベルで調整がつかない問題について、副大臣会議を開催して合意形成をはかり、それを閣僚委員会に上げて意思決定するというものである。副大臣会議には恒常的なテーマもアドホックな課題もあり、官房副長官が入る場合もあった（薬師寺 2012:195-202）。閣議の前後に官邸や国会内で閣僚委員会を開催し、ある程度固まったものは総理のもとで結論を出す。このように閣僚委員会は副大臣級協議を位置づけてある程度システム化したものの、設置規則や運営要領、議事内容の記録は制度化されなかった（薬師寺 2012:239-244）。閣僚委員会は次第に不活発となり、菅内閣や野田内閣ではほとんど開催されなくなったのである。

政策決定過程の変化は他にもある。民主党政権では、かねてマニフェストで掲げていたように与党の事前審査を廃止し、政府に政策決定を一元化した。これは従来の自民政権下の政策決定が政調会の各部会に分散していて、族議員が跋扈する要因となったことへの批判から生み出されたものであった。

税については、これまで中長期の税のあり方を答申してきた政府税調と、税制改正の実質的決定を担った党税調という、二つの税制調査会を一元化する¹⁷⁰。従来の仕組みは、業界団体の陳情を受けた部会が党税調に要望し、インナーが税制改正の採否を決定するもので、利益誘導の温床になることや政策過程が不透明であるという批判があった。一元化にあたって、業界の要望は、党所属議員と政務三役が府省ごとに議論する「政策会議」の場で受け付けることになった¹⁷¹。各省の税制担当副大臣は政府税調のメンバーでもあり、党との二元化を防いだ上、要望を踏まえて可能な限り公開の場で議論することとなった¹⁷²。民主党政権下の政府税制調査会をここでは「新政府税制調査会」（以下、新政府税調）とする。

財務相は税調会長として新政府税調を主宰し、会長の命を受けて、会長が指名する財務副大臣又は総務副大臣が議事を整理する。会長代行は総務相及び国家戦略担当相が担い、委員には財務省・総務省から各大臣が指名した副大臣・政務官、各府省に置かれる副大臣のうち税制担当者があたる。また、調査会には、運営その他の重要な事項を審議させるため、企画委員会を置き、主査を財務副大臣、事務局長を財務政務官が担当した¹⁷³。連立パートナーである社民党と国民新党の政調会長は、オブザーバーとして新政府税調にも企画委員会にも

¹⁷⁰ 古川元久の大蔵省主税局時代の体験に基づいて考案したとされる（志賀 2014:85）。

¹⁷¹ 藤村修によると、各省政策会議は副大臣が与党議員に政策を説明する場であったが、そこで議論するわけではなかったという（藤村 2014:298-9）。

¹⁷² 実際、民主党政権下の新政府税制調査会は、初回（2009年10月8日）から最終回（2012年11月14日）までインターネット中継され、議事録、会議資料等が公開されている。

¹⁷³ 「税制調査会の設置について」（2009年9月29日閣議決定）に基づく。企画委員会は原則非公開で、記者ブリーフを行うこととした。

加わった。

政治家による原則公開の議論と並行して、学者や経済界からなる有識者会議は中長期的なテーマを新政府税調に提言する。新政府税調は、「既得権の打破」「公平、透明、納得」を掲げた。新たに減税・歳出増を要望する場合には、財政規律を維持する観点からペイアズビューゴー原則（財源なくして減税なし）に基づき、恒久的な見合い財源を併せて提出することにした。以上のように、新政府税調の開かれた議論は、利益誘導を廃し政策決定の透明性を高める効果が期待された¹⁷⁴。その一方で、各府省や利益集団からみれば、旗を降ろすことが難しくなる側面もあり、非公開の企画委員会に調整が委ねられるという見方もあった（毎日新聞 2009 年 11 月 18 日）。

同年 10 月、新政府税調に対する鳩山総理からの諮問には、マニフェストに掲げた税制改正項目や租税特別措置の見直しなど、民主党のこれまでの主張に沿った事項が並んだ。注目すべきは、最終項目に「税制抜本改革実現に向けての具体的ビジョンについて検討」が入ったことである。民主党を中心とする三党連立政権は、政権担当期間中の消費税率を据え置く方針を既に合意していたが、消費増税に向けた具体的ビジョンを検討するという種火は残されたわけである。所得税法附則 104 条の削除はなされず、注意書きとして検討課題に入る¹⁷⁵。民主党政権下でも消費増税の芽は残されたのである。

・租税特別措置

租税特別措置（租特）は、特定の個人・法人に対して、政策目的等の観点から一定の条件を満たしたものに、税率を本来の基準よりも特別に上げ下げする措置である。特別措置は本来時限的なものであるが、業界団体や族議員への働きかけにより期限通りの廃止は難しく、その数は当時国税で 310 項目、地方税で 338 項目にのぼっていた。増税額を差し引いた減税総額は、2009 年度国税で 5 兆 1210 億円、地方税で 7850 億円に達する（毎日新聞 2009 年 11 月 17 日）。民主党は隠れ補助金としてこれを批判してきた経緯があり、既得権を打破する狙いから、ゼロベースで租特の見直しを行うこととした。存廃の基準としては、合理性、有効性、相当性を柱に以下のような指針がたてられた。

第一の合理性としては、優先度や緊要性が高いか、当初の政策目標が達成されているかである。第二の有効性としては、適用数の多さ、特定の者への偏り、費用対効果である。第三

¹⁷⁴ 山口二郎は民主党政権で成功した税制の事例として寄付税制、失敗事例として環境税（石油石炭税）を挙げる（山口 2012 : 107-118）。

¹⁷⁵ 新政府税調第 1 回会合の記者会見で、峰崎直樹財務副大臣は附則 104 条に対し、民主党の考えとは異なるが 2011 年度のことでまだ時間的余裕があるため、すぐに廃止は考えていないことを明らかにしている。

の相当性としては、他の支援措置との役割分担や、国民の納得できる必要最小限の措置かどうかである。存続期間が 10 年を超えていたり、適用者数が 2 桁以下であったりするような措置は、特に厳格に判断することとされた。

しかし急速な円高と株安がすすむ「ドバイショック」が発生し、租特不況を招く懸念から、廃止されたのは見直し対象 171 項目のうち 59 項目と 3 分の 1 であり、財源も 1000 億円を生み出す程度に留まった（朝日新聞 2009 年 12 月 23 日）。その一方で成果もあった。野党時代から何度も議員立法として提出していた「租税特別措置透明化法」が 2010 年 3 月に制定された。租税特別措置の適用総額や高額適用例を公表する制度を設け、税の適用実態に対する透明度の向上をはかった。透明化法では、特別措置の適用を受ける法人に適用額明細書を法人税申告書に添付する義務がある。適用実態調査によって透明度が高まる一方、企業の事務負担ばかり増えて、単なるアンケートでは効果が期待できないとする批判もあった¹⁷⁶。

・行政刷新会議（事業仕分け）

事業仕分けとは、もともと民間シンクタンク「構想日本」で大蔵省出身者の加藤秀樹によって発案された事業の評価方法である。1993 年政権交代したカナダで、国の事業を徹底的に見直す「プログラム・レビュー」により財政赤字を解消したことなどをベースに考案された¹⁷⁷。「構想日本」による事業仕分けは、2002 年岐阜県を皮切りに多くの自治体で実施され、国レベルでは 2008 年自民党「無駄撲滅プロジェクトチーム」が国の事業として不要な項目をあぶり出した¹⁷⁸。

2009 年 9 月鳩山政権は内閣府に行政刷新会議を設置し、国の行う事業につけられた予算が当初の目的通り、現場で有効に活用されているか見直すこととした¹⁷⁹。事業仕分けの仕組みは、国が実施する 5000 以上の事業すべてについて、各事業の目的や概要、資金の流れや使い道を記したレビューシートを作成し、事前に事業仕分けを評価する者（仕分け人）が対象事業をチェックする。そして一般に公開された場で事業担当者がその事業の必要性を説

¹⁷⁶ 業種別・資本金階級別・所得階級別の適用件数や適用額、上位 10 法人の適用額が公表され、租特の適用が一部の企業に集中している実態も明らかになった。

¹⁷⁷ 事業仕分けで使用した評価シートは、カナダのプログラム・レビューの 6 基準（公共性、政府の役割、民営、連邦政府、効率性、費用負担）を参考にして作られたと考えられる（財務総合政策研究所 2001:177）。

¹⁷⁸ 2005 年 9 月の総選挙では公明党が事業仕分けによる歳出削減を公約に掲げていた。

¹⁷⁹ 行政刷新会議が一定の役割をもったベースには、民主党が 2007 年、2009 年のマニフェストで問われた財源批判に対処するため、衆議院の予備的調査（40 人以上の衆議院議員の要請や委員会の議決で衆院事務局を通じて各省庁に資料提出を求める調査）を利用して各事業経費を調べて積み上げた経験が効いており、これに対しては冷静な評価と検証が必要であると福山哲郎は指摘する（薬師寺 2012:185-190）。

明し、評価者によって評決が行われるものである¹⁸⁰。透明性を確保するため、30 回の会議はすべて公開され、外部の視点を加えながら予算の効率的な使い方を目指した。2009 年 11 月に行われた事業仕分け第 1 弾では国が行う 449 事業を対象とし、公開の場での評決には多くの関心が寄せられた。事業仕分けは、2010 年 4～5 月の第二弾では独立行政法人や政府系公益法人、2010 年 10～11 月の第三弾では特別会計を対象とした。

しかしながら事業仕分けの限界も明らかとなる。第一に、事業仕分けによって生み出された歳出削減は合計で 1.3 兆円程度にとどまり、財源確保の特効薬とはなり得ないことである¹⁸¹。第二に、事業仕分けは判定にとどまり、予算への法的拘束力をもたないことである。廃止と判定された事業が名前を変えて新規事業として予算要求されるなど、予算の縮減額が不十分なままのケースが多発したのである¹⁸²。第三に民主的正統性の問題である。民間からの仕分け人は、学識経験者や事業仕分けに携わったことのある者の中から、事業と直接的な利害関係がないことを条件とした。しかし、そもそも仕分け人は誰がどのような基準で選んだのか不透明であり、説明責任を負わない査定者が国家予算の采配にかかわることに対しては、民主的統制と予算の総合性の両面で脆弱性を抱えると指摘された（読売新聞社政治部 2010:92-99 手塚 2012 : 248-250）。

・ 2010 年度税制改正

民主党マニフェストの目玉の一つは暫定税率の廃止である。民主党はガソリン税などの収入を道路整備に使途を限る道路特定財源は無駄の温床であると批判し、福田政権時の 2008 年 4 月には、参議院で多数を占める民主党などの反対により、暫定税率は法律上いったん失効、ガソリンの小売価格を下げた全国のガソリンスタンドに長蛇の列ができた。2009 年 4 月に道路特定財源は一般財源化されたため、その存在意義が問われることになる。しかしながら民主党政権では、暫定税率の廃止に事実上踏み出さなかった。第一の理由は地方財源が減収することへの手当ができないことである。第二の理由は、鳩山総理が 9 月の国連総会で国際公約とした、二酸化炭素排出を 25%削減する方針に反するからである。

税制改正では理念上の大きな転換も行われた。政府がセーフティネットを整備して国民

¹⁸⁰ 評価の提示方法は異なるが、行政刷新会議と類似する機能としては、総務省（旧総務庁）の行政監察、会計検査院、財務省の予算執行調査がある。

¹⁸¹ 事業仕分け第 1 弾では 9692 億円、第 2 弾・第 3 弾では 3515 億円の歳出削減であった。

¹⁸² 行政刷新会議「過去の事業仕分け等の反映状況の検証結果を踏まえた対応について」（2010 年 11 月 9 日付）参照。

<http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9283589/www.cao.go.jp/sasshin/shiwake3/data/shiryō/14.pdf>（最終アクセス日 2017 年 12 月 21 日）

に安心感を与えることで、経済活性化、財政健全化を実現するとした点にある。セーフティネットの代表が、子ども手当である。子ども手当は、親の所得に関係なく、全ての子どもを社会全体で育てるという理念を具現化したもので、低所得者に恩恵が少ない「控除」から、社会全体で子どもを育てる「手当」への転換をはかる。一方、子ども手当は大半が貯蓄にまわるため景気対策にはならず、子育て費用を充足するには不足するため、少子化対策としての効果は乏しいとする批判もある（鈴木 2010:32-6）。

子ども手当の財源には、所得税の扶養控除の廃止、縮減が充てられた。具体的には、15 歳以下の年少扶養控除は所得税、住民税ともに廃止され、高校無償化に伴い 16 歳以上 19 歳未満の特定扶養控除の上乗せ部分（国税 25 万円、個人住民税 12 万円）も廃止された。しかし配偶者控除や成年扶養控除の廃止は見送られる。大幅な増税となったのは、たばこ税である。自民党政権下でもたばこ税は貴重な財源であったが、民主党政権では健康政策の観点から大きく引き上げられ、1 本あたり 3.5 円の税率引き上げ（価格は 5 円程度上昇）となった。自民党政権では 1998 年にたばこ特別税が創設され、2003 年と 2006 年にそれぞれたばこ税の引き上げが行われたものの、1 本あたり 1 円の引き上げが定番であった。

政策決定過程にも変化が生じた。民主党政権では既述のように新政府税調に政策決定を一元化する方針であった。しかし、暫定税率やたばこ税など主要事項では、閣僚間の調整や来夏の参院選をにらんで小沢一郎幹事長らが党要望をまとめ、政策一元化に揺らぎが生じた。一方で税調の全体会合はすべて公開し、租税特別措置の存廃論議はインターネットで議論を中継した。公開性、透明性は前進したといえる。

税制改正大綱では、消費税については、三党合意に沿って政権担当期間中に税率引き上げは行わないと確認しつつも、社会保障制度の抜本改革と併せて検討することが記された。注目すべきは、消費税の逆進性対策として複雑な制度となる軽減税率を否定し、給付付き税額控除の仕組みを検討するとした点である。財務省としては、税制改革関連法案附則で景気回復を前提に、2011 年度までに消費税の抜本改革をするとしたものの、2009 年は政権交代があり、公約との整合性から消費税を進めるのは当面困難であった。そのような中であっても、民主党の政策から財務省の選好と方向を同じくする政策項目を見出し、大綱に盛り込むことに成功したことは注目に値する。消費税の逆進性対策として複数税率ではなく簡素な給付である「給付付き税額控除」を税制改正大綱で打ち出すことは、望ましい消費増税を追求する財務省にとっては、自公政権時よりも前進である。なぜなら自公政権では、低所得者対策として公明党が複数税率の検討を要望しており、増税派の与謝野馨でさえ妥協策として軽減税率に言及していたからである（第二次与謝野財草研最終報告）。

民主党は小選挙区を中心に政党投票を主体として選挙を戦うため、組織化されない有権者に対して政治的な裁量の少ない「代償」を選好した。これは、税収を確保し税制の一般性

と効率性を追求する財務省の意向とも一致するものであった。

2010 年 1 月には、藤井裕久財務相が体調不良を理由に辞任し、菅直人国家戦略担当相が財務大臣に就任する¹⁸³。菅直人は社会保障による経済成長を主張し、「社会保障分野というのは、単に困った人を助けるということを超えて、ある意味では最大の成長分野である」と述べ、自身の見解を披露した（2010 年 2 月 24 日衆院財政金融委員会）。同年 3 月、自民党は「財政健全化責任法案」を提出した。国と地方のプライマリーバランスの赤字を 2015 年度までに半減させ、2020 年度までに黒字化する内容で、民主党に財政健全化とマニフェストとの整合性を迫る狙いがある。これも財政健全化に消極的な政権に対し、小選挙区制のもとで中位投票者の支持を競う二大政党の野党が、財政へのコミットをはかる例と捉えることができる。自民党は「骨太の方針 2006」で、2011 年度までのプライマリーバランス黒字化をうたっていたが、リーマンショックや政権交代をうけて、目標の仕切り直しをする意味もあった。

2010 年 5 月鳩山首相は、米軍普天間飛行場移転問題で名護市辺野古への移設を明記した閣議決定に反対する社民党の福島瑞穂消費者・少子化相を罷免した。社民党は連立政権から離脱する。翌 6 月、鳩山首相は普天間問題をめぐる迷走により社民党の連立離脱を招いたことや、自らの資金管理団体における「政治とカネ」の問題の責任を取って、退陣する。民主党代表選では樽床伸二を大差で破った菅直人が新代表に選出され、民主、国民新党の連立による菅内閣が発足した。

8.2 菅内閣

鳩山由紀夫から内閣を引き継いだ菅直人首相は、民主党のマニフェストに記載されていなかった消費増税を就任直後の参議院選挙でアジェンダとし、自民党が掲げた消費税 10% に歩み寄った。民主党は議席を減らし、参議院では過半数を割り込む「ねじれ」となる。菅直人は超党派による税制の議論を求めるが、自民党や公明党は、民主党のマニフェスト違反に加担することになるとして協力を避けた。そして 2011 年 3 月に発生した東日本大震災は、税と予算にも大きな変更を加えることになる。

¹⁸³ 藤井はのちに、夜 10 時まで議論した翌朝 7 時から会議ということを平気で続ける若い人たちが中心の民主党政権にあって、途中で倒れることへの健康上の不安があったと明らかにしている（朝日新聞 2014 年 9 月 1 日）。一方、藤井の辞任の背景には、小沢幹事長による党の要望が年末の予算編成の流れを決定づけたことに対する抗議の意思もあったとされる（長谷川 2010:120-3）。

8.2.1 2010 年参議院議員選挙

2010 年参院選で自民党は公約に、消費税「当面 10%」を明記することを決める。社会保障の財源として必要となる消費税の税率を具体的に示すことで、党内論議が進展していない民主党との違いを明確にすることを狙った（読売新聞 2010 年 6 月 4 日）。ところが菅首相は、「強い経済、強い財政、強い社会保障」を掲げ、財政健全化に向け税制抜本改革の着手が不可避であると自民党に同調する立場を示し、所信表明演説では、超党派の「財政健全化検討会議」の創設を呼びかけた。同年 6 月 18 日に閣議決定された「新成長戦略」では、公共事業中心の経済政策である第一の道や、行き過ぎた市場原理主義に基づく経済政策である第二の道を批判する。そして持続可能な財政・社会保障制度の構築や生活安全網の充実が、雇用創出と将来不安の払拭となり、経済成長を生み出す第三の道を打ち出す。

社会保障の充実が経済成長に結びつくという「福祉による成長」には、肯定的な見方と懐疑的な見方がある。肯定的な見解として、諸富徹は、社会保障の機能を強化しながら成長をはかる「社会的投資国家」は、従来自民党が主導してきた公共事業主導による「公共投資国家」に代わる魅力的な国家戦略であると、その理念を評価している（朝日新聞 2013 年 10 月 6 日）。三浦まりも、安定的な労使関係をはじめ、教育や職業訓練にみられる人的資本への投資は、経済成長に寄与するものと捉える（三浦 2015:115-121）。

一方で懐疑的な見方もある。田中秀明は、成長にとって重要なのは生産性であり、市場メカニズムを活用しながら資本と労働の質を高めることにあるとみる。福祉は一般に生産性が低く、イノベーションがおこりにくい。したがって福祉が経済成長に寄与するとは考えにくく、政府は企業間競争を促進するための環境整備に徹するべきであるとする（田中 2013:114-5）。

また、民主党の政策理念については、コアとなる主張の一貫性を疑問視する見方もあった。三浦まりと宮本太郎は、民主党が将来不安の解消と安心の実現に一貫して関心を寄せていながら、成長を支える基盤として雇用を明確に位置付けていなかったことを指摘する。そして「その時々話題となった個別の政策課題に対して自民党とは異なる回答を出していた結果、それらをつなぎ合わせていると、社会保障の持続性の確保という線で繋がった」とみて、場当たりの対応に苦言を呈している（三浦・宮本 2014:61-62）。

民主党の参院選公約には、消費税を含む税制抜本改革に関する協議を超党派で開始することを明記し、菅首相は「当面の税率は、自民党が提案している 10%を一つの参考にした」と述べた（読売新聞 2010 年 6 月 18 日）。これに対し自民党と公明党は、昨年民主党が総選挙で掲げたマニフェストを撤回することを求め、超党派会議への参加を表明したの

は、自民党離党者らで 2010 年 4 月に結成された「たちあがれ日本」¹⁸⁴のみであった。

公明党は重点公約に、低所得者の基礎年金を 25% 上乘せする加算年金制度の創設や住宅困窮者に低家賃で 100 万戸供給といった野党公明党らしい政策を並べ、消費税については給付付き税額控除制度や複数税率など低所得者対策の導入を盛り込んだ。

菅首相が消費増税の必要性を強調するのには、政策追求と政権追求の 2 つの目的があったと考えられる。

政策追求は、財務相を経験したことで培われた、日本の財政状況への危機感である。2010 年 2 月カナダのイカルイトで開催された G7 は、同年 1 月欧州委員会が統計上の不備を指摘したことに端を発するギリシャの財政危機が議題の大半であった。同時にギリシャより債務残高対 GDP 比の多い日本財政に対しても、諸外国から厳しい視線が向けられた。日本の財務大臣として、日本が財政破綻をおこした場合にどうなるか、切実に考えなければならない立場に追い込まれたのである（山口・中北編 2014:150；清水 2013:137-141）¹⁸⁵。藤井裕久も菅直人が増税に積極的になったのは、官僚よりも国際的な洗脳によるものという見方を示している（朝日新聞 2014 年 9 月 1 日）。菅首相は官職経験によって自分は何をしなければならないのかというアイデンティティを認識し、実現の責任を負うようになったと考えられるのである（ノーブル 2016:218-221）¹⁸⁶。

本稿は大蔵省・財務省の官職経験をもつ政治家が、財政再建の手段として消費増税を志向すると仮定した。大蔵省・財務省は大臣らに消費税の推進役となってもらうよう専門知識や情報を提供し、政治家は昇進を有利にすすめるメリットがあるからである。

菅直人もこの仮定に基づき、消費増税を支持したと考えられるが、財務省との連携はみられなかった。消費増税の政治的困難を誰よりも熟知している財務省は、法律や閣議決定の文書や関係者の了解に細心の注意を払って物事をすすめていく。政治リーダーの交代や選挙での敗北が予想される不確実な局面では、無理に消費増税をすすめることはリスクが大きい。菅直人の場合は財務省の意図を超越した形で、官職経験が消費増税の必要性を認識さ

¹⁸⁴ 「たちあがれ日本」は郵政民営化に造反し 2005 年に自民党を離党した平沼赳夫を代表、与謝野馨を共同代表とし、園田博之、藤井孝雄、中川義雄が参加した政党で、保守層の受け皿となることを狙った。

¹⁸⁵ 2010 年 1 月 21 日の衆議院予算委員会で谷垣禎一から消費増税について問われた菅直人財務相は、無駄遣いへの不信感がこれまで消費増税ができなかった最大の理由であるとし、完全に無駄をなくしたといえるところまで来たときに必要であれば必要な措置をとる、と答弁していた。

¹⁸⁶ 菅直人によると、小国のギリシャでは債務カットが可能だったが、世界第三位の経済大国である日本では通用しない話であり、消費税増税は賛成か反対かの問題ではないと語る（薬師寺 2012:159-161）。

せ、増税を推し進めたと考えられるのである¹⁸⁷。

財政赤字の隠蔽から明らかになったギリシャの財政危機は、ユーロの下落を招き、同年5月、ギリシャはユーロから厳しい緊縮策を条件に第一次支援を受けることが決定した。同時にギリシャでは、財政再建策の撤回を求め、労組や市民が大規模なデモや暴動を繰り返す混乱が続いていた。日本が財政再建への取り組みを放置すると、ギリシャの二の舞になりかねないという強い危機意識を財務相としてもつに至ったというのは、十分考えられる。

次に政権追求として考えられるのは、本稿が主張する小選挙区制のもとで二大政党は中間層の支持獲得に向け競争するというものである。菅直人首相は高齢者に偏った社会保障を現役世代にふりむけて強固な社会保障を創出し、その財源を消費税に求めるのであれば、国民の支持は得られると考えていた。そのうえ野党自民党が参院選の公約に掲げた内容と同様ののであれば、超党派の議論も成り立ち、選挙での争点を回避できると見込んだのである。

最終的な参院選公約では、政権担当期間は消費税率を据え置くとしたこれまでの方針から踏み出し、消費税を含む税制抜本改革の超党派協議について、「早期に結論を得ることをめざす」ことを明記する。

しかしながら菅首相の消費税への姿勢は、選挙期間に迷走をみせる。低所得者対策として食料品などへの軽減税率や消費税相当額を還付する給付付き税額控除などにふれ、対象となる年収の水準も200万円から400万円の間で、演説個所によって異なる数字を例示する(朝日新聞2010年7月1日；伊藤2013：31-36；清水2013:161-166)。

民主党は改選議席を10下回る44議席にとどまり、国民新党の議席を合わせても与党は参院で過半数を割り込む。自民党は、選挙区でも比例区でも得票数は民主党に劣ったものの、改選議席を13上回る51議席を獲得し、党勢の衰退に歯止めをかけた。2009年8月に渡辺喜美や江田憲司らで結成された「みんなの党」が10議席を獲得して躍進した以外、他の政党も議席を微減させる結果となった。

参院選後の民主党は、2009年総選挙のマニフェストをめぐる党内対立が表面化する。民主党代表選挙では、財源を考慮してマニフェストの修正をはかろうとする菅首相に対し、マニフェストの実現に努力すべきという小沢一郎元幹事長が出馬する。結果、菅直人の再選が決まる。

¹⁸⁷ 財務省と菅首相との連携がなかったことは、2010年参院選について「事前に相談してくればこんな悲惨な結果にならなかった」とする財務省側の発言からも裏付けられる(日本経済新聞社2010:384)

8.2.2 2011 年度税制改正

菅第一次改造内閣では民主党の政策調査会が復活し、玄葉光一郎国家戦略相が政調会長を兼任することで、政府与党間の調整を担った¹⁸⁸。菅政権でも政府与党一元化の方針は継続する一方で、政府に入らない与党議員からの要望を受ける場を設けたのである。しかし政策調査会はあくまで政府への政策提言にとどまり、一元化の原則上、与党の事前審査を必要としなかった。新政府税調には民主党政調会長代理や税制改正 PT 座長がオブザーバーとして加わる形となった。

また、菅第一次改造内閣の総務大臣には鳥取県知事であった片山善博が就任する。片山は予算や税制の様々な場面で、民主党が財務省の影響下にあるとみなした。例えば国家戦略室には正式な定員がなかったため、財務省はそこに快く人材を供給した。片山によれば予算の仕組みを変えるための組織が本丸に抱えられていたという（薬師寺 2012:116-121）。

政府与党一元化の方針でありながら、異論の多い税制については党内で調整が行われる。年度改正については中野寛成税制改正 PT 座長が担い、消費税に関しては、藤井裕久を会長とする「税と社会保障の抜本改革調査会（以下、「藤井調査会」）」が提言をとりまとめることとなる。2010 年 12 月「藤井調査会」は、地球温暖化対策税（環境税）の導入を掲げ、化石燃料にかかる石油石炭税の税率引き上げで約 2400 億円の税収を確保すること、消費税を社会保障目的税とすることを提言した。

2011 年度改正では、3 歳未満の子ども手当が以前の児童手当よりも少ない給付となっていることから上積み財源を必要とした。給与所得控除の上限設定や、満 23～69 歳の家族に対する成年扶養控除にも所得制限を導入し、相続税増税が盛り込まれる。一方で配偶者控除の見直しは、子ども手当の財源として 2009 年総選挙マニフェストにも掲げられていたものの、翌年 4 月の統一地方選を考慮して見送られた¹⁸⁹。また、法人税の実効税率 5 % 引き下げと課税ベースの拡大も打ち出されたが、党 PT は課税ベースの拡大に反対論があり、法人減税 1.5 兆円に対し課税ベース拡大は 6500 億円にとどまった。これは民主党が税制改正大綱で自ら認めたように、ペイアズユーゴー原則にさっそく反する結果となった（上川 2014:138-139）。

¹⁸⁸野田内閣で政調会長を務めた前原誠司は、政調会長は党内の意見をまとめるとともに、とくにねじれ国会のもとでは野党との交渉も重要な仕事であるとし、多忙なポストである政調会長が大臣を兼務することは絶対不可能であると述べている（薬師寺 2012:71-2）

¹⁸⁹ 民主党の子ども手当は、扶養控除と配偶者控除を廃止した場合に得られる財源を子どもの数で割った金額から当初設定されていた。この経緯にふれて配偶者控除廃止の方向を残すべきであるとする小宮山洋子厚労副大臣と、子ども手当に所得制限を課すべきであるとする国民新党の立場に対立がみられた（政府税制調査会 2010 年 11 月 24 日議事録 17-8）

税制改正大綱では、藤井調査会の提言に沿った形で、消費税を社会保障の目的税とすることを法律上も、会計上も明確にするとし、社会保障の給付の範囲についても、「まずは高齢者3経費を基本としつつ、現役世代のセーフティネットの安定・強化についてどこまで対象とすることが適当か、検討」するとして、菅直人首相が消費税の使途として主張してきた現役世代への給付の可能性についても言及した。消費税の逆進性対策としては、昨年度の大綱を踏襲し、政治的な要因が働きやすい「複数税率」よりも、制度が簡素で、透明性の高い「還付制度」を優先的に検討することも盛り込んだ。

以上のように、2011年度税制改正は増税項目も数多く、基幹税である所得税や法人税の改正を含んだ大型の改正になる予定であった。しかしながら、ねじれ国会で野党の合意が得られず、ほとんどの項目が見送られ、法案成立も2011年11月末になるという異例の事態となる。年度内に成立したのは、法人税率の課税ベース拡大と実効税率の5%引き下げ、認定NPO法人に対する寄付への優遇税制に限られた。

・子育て支援に対する政党間競争

消費増税の「代償」として、2000年代に浮上したのが、現役世代へのセーフティーネットの強化であった。年金・医療・介護が主として高齢者への給付に向かうことに対し、雇用や育児など現役世代への保障は不十分であるという問題意識がこうした主張の根底にある。ここでは現役世代への社会保障である子育て支援に対し、政党がどのように対応したのかまとめておきたい。

2005年衆院選は小泉首相による郵政選挙として記憶されるが、同時に各党が子どもへの支援で競い合った選挙でもあった。辻由希によると、各党には共通点と相違点があるという。民主党と公明党は、所得控除から給付への転換、子どもを育てる費用の社会化では共通するが、給付の方法とケア労働のあり方をめぐる考えに違いがあることを指摘する（辻2012:123-9）。公明党はケア労働を家族化（性別分業維持）する方向であるのに対し、民主党は社会化（性別分業改革）を志向するという。具体的には「チャイルド・ファースト」を掲げる公明党は、育児休業給付の拡充や短時間勤務など「親が子どもをケアする権利の保障」を重視する一方、「チルドレン・ファースト」の民主党は、すべての子どもに同額を給付する普遍主義を理念とし、パート労働者の均等待遇推進、同一労働同一賃金など性別役割分業を改革する方向を示したのである。ここで「チャイルド」は家庭の子どもを意味し、「チルドレン」は社会の中の子どもたちを意味する。

また公明党と民主党の子育て支援政策の違いとして、管見の限りいまだ指摘がないのは、前者が学齢や所得階層に段階的、弾力的な拡大をはかるのに対し、後者は一律性を重視する傾向である。組織化された有権者を対象とする公明党にとっては、同党の活動の成果を目に

見える形で段階的に政策実現をはかることがのぞましい。一方民主党は組織化されない有権者を対象にしているため、政治的な裁量を志向しない。したがって両党の政策は類似しているようにみえて、政策の進め方や政治的な意図には大きな開きがある。

これに対して自民党は、民主党がすすめる社会による子育て支援に反発を強める。自民党は2011年7月、中長期の政策を定めた「日本再興」を発表する。その中で民主党の子ども手当を批判し、「子どもは親が育てる」という日本人の常識を捨て去り、「子どもは社会が育てる」という誤った考え方でマニフェストをつくったと糾弾する（下線原文、「日本再興」第6分科会）。そして低年齢児の保育所公費負担が高額であるのを引き合いに、乳幼児には親の愛情やスキンシップを最大限にそそぐことが重要であるとし、育児休業制度の活用とともに、0歳児については家庭で育てる原則を打ち出した。

内閣府の世論調査によると、「子どもを産み、育てることの負担は社会全体で支えるべきだ」という設問に賛成する人は、「どちらかと言えば賛成」も含めて92.3%にのぼっている（朝日新聞2014年10月19日）。自民党の方針は有権者のこうした意向とは逆行するものであるが、民主党政権への対抗から、保守的な家族観に基づく政策を打ち出したと考えられる。子育て支援の充実は一致争点であるが、その理念や政策の進め方には各党に大きな開きが存在するのである。

・社会保障と税の一体改革

2011年度税制改正大綱では、消費税を含む抜本改革に政府は一刻も早く着手すべきであるとし、消費税を社会保障の目的税とすることを法律上も会計上も明確にする、とした。「税と社会保障の抜本改革調査会（藤井調査会）」は以後、税と社会保障の順番を入れ替え「社会保障と税の抜本改革調査会」となる。さらに政府・与党社会保障改革検討本部では「社会保障と税の一体改革」へ看板を移し替えた。自民党政権で用いられた「抜本改革」には消費税のイメージがつきまとうため、「一体改革」として理解促進をはかったのである。

与謝野馨によると、福田内閣での社会保障国民会議、麻生内閣での安心社会実現会議と藤井調査会で提示された社会保障の考え方には、思想や表現に共通性がみられるという（衆議院予算委員会2011年2月10日）。現役世代への社会保障の必要性は、麻生政権時に提言されていたものだった。安心社会実現会議では、連合の高木剛会長や宮本太郎教授など民主党に近い有識者が加わっており、2009年6月の報告書には超党派による「安心社会実現円卓会議の設置」の一文が盛り込まれた。社会保障制度改革に関する会議の推移と主な提言内容は表8.1の通りである。

表 8.1 社会保障改革に関する会議の構成と提言内容

会議名	内閣	主な委員	提言の主な内容
社会保障国民会議	福田内閣 2008 年 1 月設置 同年 11 月最終報告	吉川洋会長、高 木剛、清家篤、 塩 川 正 十 郎 他	社会保障の機能強化
安心社会実現会議	麻生内閣 2009 年 4 月設置 同 年 6 月最終報告（全 5 回）	成田豊座長、吉 川洋、高木剛、 宮本太郎、渡邊 恒雄、山口美智 子 他	「安心と活力の日本へ」 ・ 2010 年半ば社会保障勘定 ・ 現役世代への支援
社会保障改革に関 する有識者検討会	菅内閣 2010 年 11 月 9 日設置 同年 12 月 8 日報告 全 5 回	宮本太郎座長 駒村康平、井伊 雅子、土居 丈 朗、大沢真理	「安心と活力への社会保障 ビジョン」 ・ 普遍主義、切れ目ない全世 代を対象とした社会保障 ・ 与野党が対等に議論でき る常設の「社会保障諮問会 議」の設置
社会保障改革に関 する集中検討会議	菅内閣 2011 年 2 月 5 日設置 7 月 1 4 日報告 政府・与党社会保障改 革検討本部の下に設置	与 謝 野 馨 議 長 補佐、関係大 臣、仙谷由人、 亀井亜紀子、成 田豊、清家篤、 宮本太郎、吉川 洋、峰崎直樹、	・ 2010 年代半ばまでに段階的 に消費税率 10%まで引き上 げ ・ 年金支給開始年齢引き上 げやデフレ下でのマクロ経 済スライド

		柳沢伯夫 他	
社会保障制度改革 国民会議	野田、安倍内閣 社会保障制度改革推進 法に基づき内閣に設置 2012年11月設置 2013年8月6日報告	清 家 篤 会 長 神野直彦、宮本 太郎、駒村康 平、西沢和彦 他	持続可能な社会保障制度の 構築 2013.8.6「確かな社会保障 を将来世代に伝えるための 道筋」報告書

超党派による協議は小泉内閣当時の2004年年金改革関連法の審議で自民・公明・民主の三党が社会保障制度見直しのための与野党協議設置に合意した例があるが、議論はすすまなかった。2005年4月には、自民、公明、民主、共産、社民各党が改めて、年金制度一元化を含む社会保障全般の見直しを検討する衆参両院合同会議を設置したものの、論点整理にさえ至らず終了した経緯があった（読売新聞2010年6月12日）。

衆参いずれかで過半数を獲得できない政権は、法案の成立のために協力政党を必要とする。福田・麻生政権、菅・野田政権はいずれも参議院で過半数を欠いており、超党派の取り組みを必要とした。本稿ではこれも広い意味で政党の連合にとらえ、各党に管轄権を帰することのできる多元的な政策軸となる「代償」が負担増政策への合意を促進することを示す。

2011年1月13日には、自民党時代に要職を経験した与謝野馨が、「たちあがれ日本」を離党し無所属議員として民主党の会派に入る。与謝野は「経済財政担当相」兼「社会保障・税一体改革担当相」として入閣する。かつて民主党マニフェストを「バラマキで犯罪に近い」と批判した与謝野が入閣したことに、自民党からは一斉に反発する声があがった。菅首相は同日の民主党大会で、野党が社会保障と税制の一体改革について協議に応じないなら歴史に対する反逆行為と発言し、超党派協議がすすまないことへの苛立ちをあらわにする（朝日新聞2011年1月14日）。

2011年1月19日社会保障と税の一体改革に向け、関係閣僚会議が初めて開催された。菅首相の公約通り6月に内閣としての方向性を打ち出せるかが焦点となる。党の「社会保障と税の抜本改革調査会」の会長には、仙谷由人代表代行が起用された。

同月、官邸に首相を議長、与謝野を議長補佐とする「社会保障改革に関する集中検討会議」を設置する。委員は超党派を確認する構成となっており、福田内閣で社会保障国民会議の会長を務めた吉川洋、麻生内閣で安心社会実現会議の座長を務めた電通名誉相談役の成田豊、柳沢伯夫元厚労相が入り、宮本太郎、元連合会長の笹森清らが加わった。

菅首相は社会保障と税の一体改革には、野党も案を作成する段階から議論に参加することを呼びかけた（2011年2月1日衆予算委員会）。しかし自民党は、民主党が一体改革に取り組むのであればマニフェストの見直しを同時に行わなければ筋が通らないと主張し、与

野党協議を始めるには、まず民主党が意見をまとめるのが当然であるとの立場に終始した（2011年2月1日予算委員会）。自民主党を巻き込んだ形での成案はのぞめず、与党は4月に社会保障制度改革案、6月に社会保障と税の一体的改革案をとりまとめる。この間も菅首相は6月に一体改革案を提出したら協議に応じるかと自民党に投げかけるものの、谷垣自民党総裁は、附則104条とマニフェストとの矛盾を指摘し、マニフェスト違反の共犯になるつもりはないと冷淡な対応を見せる（2011年2月9日国家基本政策委員会）。

8.2.3 東日本大震災と復興増税

3月11日、東北地方太平洋沖を震源とするマグニチュード9.0の大地震が発生する。東北から関東にかけての太平洋岸には巨大な津波が襲い、死者・行方不明者は18000人を超える大きな被害をもたらした。東日本大震災である。

1995年1月の阪神淡路大震災も甚大な被害をもたらしたが、東日本大震災の災害救助を困難にしたのは、原発事故である。地震と津波により被災した東京電力福島第一原子力発電所の全電源が喪失し、冷却機能を失ったことにより、炉心融解が発生する。格納容器の圧力を下げるため炉心から大気中への排気（ベント）や水素爆発による原子炉建屋の吹き飛びなどにより、大量の放射性物質が放出される。

未曾有の大災害に野党も一時的に協力する。菅首相が自民党の谷垣総裁働きかけた大連立は頓挫したものの、2011年4月29日、東日本大震災の復興・復旧財源に関して、民主、自民、公明の政調会長で合意文書が交わされた¹⁹⁰。合意文書には、子ども手当など歳出の見直し、復興国債の発行、政府与党による社会保障と税の一体改革案の提示が盛り込まれた。民主、自民、公明三党の政調会長が協議し（前原誠司、茂木敏充、石井啓一）、これはのちに消費増税で行われた三党協議の予行練習となった。5月2日には第一次補正予算が全会一致で成立する。自民、公明両党は、赤字国債の発行を抑えるために菅内閣が財源とする基礎年金国庫負担分からの転用に反発していたが、がれき処理や仮設住宅整備を妨げるべきではないと判断したためである（読売新聞夕刊2011年4月27日）。

東日本大震災は、社会保障と税の一体改革の論議にも影響を与えていた。震災からの復興に向けた指針を策定するため、有識者からなる「復興構想会議」（五百旗頭真議長）が開催される。議長からは、多くの義援金が寄せられ、かつてない支援の輪が広がる中、国民全体による支援と負担が不可欠であるとして、復興財源に公債発行や震災復興税の提起がなされた（2011年4月14日議長提出資料）。当初、復興財源には、まとまった財源を期待でき

¹⁹⁰ 後日、谷垣は、当時菅直人首相との個人的な信頼関係があれば、連立もあり得たと述べている（朝日新聞2013年10月9日）。

る消費増税を時限的に充て、のちに福祉目的税にシフトする方針が検討されていた（朝日新聞 2011 年 4 月 16 日）。しかし消費税は、被災地の個人や企業にも及ぶために被災県からの反発が強かった（2011 年 4 月 16 日達増拓也岩手県知事提出資料）。また財源の議論は有識者会議ではなく、新政府税調で決める事柄であるという批判を受ける（朝日新聞 2011 年 4 月 27 日）。

こうした指揮系統の混乱は、政権与党内の確執に端を発している。民主党内には、マニフェストを修正して自民や公明と連携する政府の方針に対して反発する小沢一郎元幹事長を中心とする勢力があった。震災対応の不手際から菅首相の退陣を求める声が高まり、野党の提出する内閣不信任案に民主党内から造反の動きもみせる。菅首相は震災復興への「一定のめど」がついた段階での若い世代への引き継ぎを表明することで、党内の大量造反を防ぎ、6 月 2 日には内閣不信任決議案が否決される¹⁹¹。

・国と地方の財源配分

一体改革の成案過程では、国と地方の配分をめぐる対立が顕在化する。対立する論点は大きく 2 つあった。一つは現行の地方分消費税（地方消費税及び交付税法定率分）の扱いであり、もう一つは税率引き上げ時の国と地方の配分である。国の財源確保に力点を置くのは、与謝野一体改革担当相や財務省、厚労省であり、地方の取り分を重視するのは片山総務相はじめ総務省、地方団体である。国側の主張は、国のプライマリーバランスが赤字なのに地方は黒字であることから、配分の算定に当たっては地方単独事業を除外し、結果として国に手厚くなるように求めるものだった。これに対し地方としては、地方の意見を十分聞くこともせずに国に有利な基準ですすめることへの反発があった。

第一の点について、6 月 2 日の集中検討会議では、10%に引き上げた際の国と地方の配分は、現在の地方消費税と地方交付税の分を含めた全額を、社会保障給付における国と地方の役割分担に応じて定めるという提案がなされた。附則 104 条では消費税の全額が「制度として確立された」社会保障四経費に充てるとされており、この算定基準では地方の実質的な配

¹⁹¹ 内閣不信任案の採決に、民主党・無所属クラブからは小沢一郎ら 15 名が欠席、松木謙公元農水政務官ら 2 名は賛成に回った。

分がほとんど増えない¹⁹²。これに対して片山善博総務相や地方関係者は強く反発する¹⁹³。消費税の国と地方の対立は、1997 年の 5%引き上げ時に地方消費税が創設された経緯にさかのぼる。そもそも地方消費税は、消費税導入の際に廃止された地方税の個別消費税を補填するもので、交付税部分も消費税導入の際の所得税減税による交付税財源の減少に対する財源手当てという位置付けである(6.3 参照)。地方消費税と交付税は一般財源となっており、地方としては税率引き上げ時に現行分は別枠にしなければ筋が通らないと主張した。地方の主張は通り、現行分の消費税収の国・地方配分や枠組みに変更を加えないことが成案で明記された。

一方、第二の論点では地方が劣勢となった。まず消費税引き上げ分の使途は「制度として確立された」社会保障四経費に充当することが定められ、「すべて国民に還元し、官の肥大化には使わない」¹⁹⁴こととし、社会保障財源化を明確にした。その上で、国・地方の配分は、「制度として確立された」社会保障四経費に則った範囲の社会保障給付における役割分担に応じて定めることとされ、地方単独事業が配分の算定式に入りにくくする内容となった。両者の対立は、のちに「国と地方の協議の場」や 2011 年 12 月の「素案」決定の場で再燃する。

7 月 1 日には経済情勢の好転を条件に 2010 年代半ばまでに段階的に消費税率を 10%とすることを柱とする、政府の「社会保障と税の一体改革案」が閣議報告される。連立を組む国民新党に配慮し、閣議決定は見送られた¹⁹⁵。民主党内の増税反対派の意見を考慮し、経済状

¹⁹² ただし附則 104 条は国・地方の配分について玉虫色の表現となっている。消費税を充当するのは「制度として確立された社会保障」とする 104 条 3 項の対象は消費課税となっており、「消費税収(国・地方)」という但し書きがない場合、これは国税を意味する。一方、同条 7 項では地方税制について安定財源の確保や地方消費税の充実検討が盛り込まれており、そもそも地方消費税には「制度として確立された社会保障」という制限はかかっていないという解釈が成り立つ。これはのちに 2011 年 12 月の「素案」決定にあたり再び対立の芽となる(2011 年 12 月 26 日「国と地方の協議」議事録から山田啓二全国知事会会長と辻泰弘厚生労働副大臣のやりとり)。

¹⁹³ 片山によると、与謝野らは社会保障の内容を改善していくことに関心はなく、消費税率を引き上げて、それを地方に渡さず国庫に入れることしか考えていなかったと批判する。その根拠として成案過程で地方の意見を聞くと消費税の取り分を要求されることが目に見えているため、自治体の代表者からのヒアリングがほとんど行われなかったことを指摘する(薬師寺 2012:131-5)。集中検討会議では 2011 年 4 月 7 日に全国知事会、全国市長会、全国町村会からのヒアリングを行っているが、質疑は 2 件と簡潔なものであった。

¹⁹⁴ この文言は自公政権下で 2008 年 12 月に定めた「中期プログラム」から引用されたもので(7.8 参照)、地方が担う社会保障の多くを占める人件費を排除する狙いがあったとも読み取れる。

¹⁹⁵ 国民新党は、連立政権樹立時の合意文書をもとに消費増税に賛同しかねる態度を表明しており(成案決定会合 2011 年 6 月 17 日)、デフレ脱却が不十分なことから閣議決定を避けるよう注文していた(成案決定会合 2011 年 6 月 30 日)。

況の好転を条件として加え、引き上げ時期を 2015 年度と明記せず 2010 年代半ばと解釈に幅を持たせる表現にすることで妥協が成立した。国・地方の分配については、消費増税を充てる社会保障 4 経費には基本的に地方単独事業を含まないとし、今後全体状況の把握をすすめるなかで地方単独事業を含めた社会保障給付の全体像及び費用推計を総合的に整理する、として結論を先送りにした。

民主党は引き続き野党との協議を期待するが、自民、公明両党は、改革案が閣議決定されていないことや、そもそも首相の退陣が前提であるという立場を崩さなかった。

8.3 野田内閣

2011 年 8 月、民主党の代表選は、唯一消費増税を明言した野田佳彦財相が海江田万里経産相、前原誠司前外務相、鹿野道彦農林水産相、馬淵澄夫前国土交通相を破り、代表に就任する。菅内閣で経済財政担当相を務めた与謝野は退任し、財務相には安住淳、一体改革担当相には古川元久を登用する。党の政調会長には前原誠司、税調会長には藤井裕久を配置し、政府が国会に法案を提出する際に与党の事前承認を必要とする従来の自民党型に近い政策決定システムに回帰する¹⁹⁶。本節では、参議院で過半数を欠いた野田政権が、自民党・公明党の支持基盤に帰するような消費増税への「代償」となる多元的な政策軸を構築したことにより、三党合意による負担増政策を成立させたことを示す。

8.3.1 与党政策決定機構の変化

組閣後の記者会見で野田首相は、2011 年度までに消費税を含む税制の抜本改革を行うために必要な法制上の措置を講ずるとした附則 104 条に基づき、2012 年 3 月までに社会保障と税の一体改革の法案を通常国会に提出すると明言する。大蔵省・財務省の官職経験のある政治家は財政再建の手段として消費増税を志向するという本稿の仮定に基づき、直前まで財務大臣を務めた野田にとっては、昇進のために財務省の情報や専門知識が有用とみなしたと想定する。

まず一体改革に先立つ懸案として、政府は震災の本格的復興をはかる第三次補正予算の編成と財源の確保を行う必要があった。2011 年 11 月、民主、自民、公明の三党は総額 11.2 兆円の復興増税案で合意する。復興財源の内訳は、25 年間、所得税額 2.1%相当の付加税である復興特別所得税が 7.5 兆円、3 年間法人税に 10%付加税を課す復興特別法人税が 2.4 兆

¹⁹⁶ 高度な政治判断を要する問題は総理を含めた政府・民主三役会議で最終決定しており、自民党の総務会のように政府与党の二元的体制ではなかった。三役会議の運営はコンセンサス型で、政調会長に事前承認権はあるが総理に拒否権がある（薬師寺 2015：68-9）。

円、個人住民税を 10 年間 1000 円加算で 0.8 兆円を内容とする。自民党が反対するたばこ税は除外された。当面の復興予算は償還期限を 25 年とする「復興債」の発行で資金を調達し、復興関連予算は独立して歳入歳出を管理することとした。同月、第三次補正予算と復興財源確保法が成立する。

基礎年金国庫負担 1/2 は、2004 年の年金改正によって法律通りであれば、2009 年度に安定財源を確保したうえで実現しているはずであった。しかしながら、自公政権、民主党政権でも安定的な財源を確保する税制抜本改革は先送りされ、特別会計の剰余金からの繰り入れ、いわゆる埋蔵金による臨時財源によって 2009 年度から 2011 年度まで暫定的に手当てされてきた。2011 年度予算では、基礎年金給付金 13.5%分に当たる 2.5 兆円の財源を鉄道建設・運輸施設整備支援機構特例業務勘定の利益剰余金などから確保したが、これを東日本大震災の復興財源に転用したため、一時的に年金積立金を充てて対応していた。積立金の取り崩しは年金制度の信頼性にかかわるため、2011 年 8 月民主、自民、公明三党幹事長の会談で年金臨時財源を復興債で補填し、財源確保の検討を確認していた。2012 年度予算でも再び国庫負担引き上げ分の財源探しとなり、最終的には将来消費税を引き上げたときの増税分から繰り入れる、交付国債の発行でしのぐことになる。交付国債は増税分から 2.6 兆円を年金特別会計に繰り入れる約束手形のようなもので、新規の国債発行にあたらない。これにより新規国債発行を約 44 兆円以下に抑える目標も達成できる（読売新聞 2011 年 12 月 24 日）。その間の年金給付は約 120 兆円の年金積立金から取り崩すことになり、厚労省と財務省の間では年金積立金の運用益が取り崩しによって減少した分も消費増税で補填することで合意していた（読売新聞 2011 年 12 月 20 日）。一方で、将来の消費増税を担保とすることから、社会保障と税の一体改革を実効性あるものにする必要がある。財務省は交付国債を出すためには、具体的な消費税引き上げの時期と税率を政府の意思として閣議決定することを求めた。

2004 年の年金改正で積立金はおおむね 100 年間で財政均衡を図る方式とし、財政均衡期間の終了時に給付費 1 年分程度を保有し積立金を活用して後の世代の給付に充てることが決まった。以後、年金積立金の取り崩しは毎年約 5 兆円のペースで続いており、2011 年度決算ベースで残高は 119.4 兆円となっている（平成 23 年度年金積立金運用報告書 p39; 日本経済新聞 2012 年 10 月 2 日）。年金給付の原資となる年金積立金は、年金福祉事業団、のちに年金積立金管理運用独立行政法人によって 2001 年から自主運用が始まっており、2012 年度は 120.5 兆円が運用され、11.2 兆円の収益である。運用益が生じるかどうかは経済状況に左右され、年金積立金の増減は、この運用益（損）と積立金からの取り崩しを

通算することで決まる¹⁹⁷。

一体改革をめぐっては、与野党でも思惑が交錯する。自民党は、民主党がすすめる消費税引き上げに、政策の上では自民党の参院選公約と同じ方向であるため反対できない。同時に、野党としては民主党のマニフェスト違反を追及し、解散への圧力を怠ることもできなかった。以後の谷垣総裁は、政権追求と政策追求、すなわち解散と消費増税を行き来することになる。小選挙区制のもとで二大政党が中間層の支持を得ようと、消費増税を推進するという理論上導きだされる推論が現実となる。しかしながら、異なる支持基盤をもつ政党間で合意が成立するためには、負担増政策の「代償」が多面的であることが必要条件、ということが本稿の主張であった。したがって政策過程を追跡する中で、政党が追求する消費増税の「代償」と合意形成をみていく。

自民党は通常国会に提出した財政健全化責任法に「政府によって作成された素案」について超党派の国会議員による会議を設置して検討すると明記していた。2011年11月30日国家基本政策委員会（党首討論）で、野田首相は、同法に則して政府が「素案」をまとめたら、与野党協議に入る約束をしてほしい旨を谷垣総裁に申し入れる。一方、谷垣総裁は、野田内閣が年内に時期と税率を明確にしたものを閣議決定するかどうかを迫り、民主党のマニフェスト違反を問いたです。自民、公明両党は消費税引き上げの条件として、民主党がすすめていた国家公務員給与平均7.8%削減とあわせ、地方公務員にも給与削減を迫る法案を提出していた。自治労や日教組を支持基盤とする民主党に対して、「組合の論理」にこだわらない決断をするのか揺さぶりをかけたのである。

8.3.2 一体改革法案と三党合意

一体改革については、既に6月に成案を閣議報告していた民主党であるが、与野党協議に入る前提として、時期と税率を明確にした「素案」を年内にまとめることになる。藤井裕久を会長とする党の税制調査会と、細川律夫を会長とする社会保障・税一体改革調査会の合同総会が12月下旬から連日開催される。藤井裕久会長は、増税の年月日を記すことには反対しており、「年度の上期、下期」にとどめるべきだと主張していた（読売新聞2011年12月2日朝刊、6日夕刊）。一方、小沢一郎元代表を支持するグループ一新会では、消費増税反対の署名集めを開始し、党内に反対する議員が多数いることをアピールする動きが活発となる。署名は100人を突破した（読売新聞2011年12月17日）。

注目されるのは、「素案」では民主党政権下の税制改正大綱を踏襲し、軽減税率が否定さ

¹⁹⁷年金特会が取り崩しされる問題点については2011年11月15日参議院予算委員会での宮沢洋一質疑を参照。

れていることである。新政府税調専門家委員会では複数税率の問題点が指摘されていた。高所得者にも恩恵が及ぶため再分配の効果が乏しいこと、減収分だけ標準税率が高くなること、税務執行コストがかかることなどの観点から「極力単一税率が望ましい」とした（2010年12月2日「科目ごとの論点の深掘り」に関する議論の中間報告）。これを受けて民主党でも、軽減税率は対象品目の選別が難しく「関係議員の利権になる」ため見送ることになったのである（読売新聞 2011 年 12 月 14 日、15 日）。本稿の分析枠組みに従えば、小選挙区を主体として政党投票を主体とする民主党にとっては、消費増税の「代償」として軽減税率を導入することは利益にならなかったと考えるのである。

次に民主党内の合意形成をみていく。負担増政策を事前審査する場合、政策論であれ政局論であれ、反対者の声は大きくなる。これを解決する手段として、自民党政権では当選回数が高く選挙基盤の安定した幹部議員が、政策知識に基づく一段高い立場から負担増政策を主導した。党内に異論はあっても最終的に税調会長に一任し、序列と政策論に基づいて党内をまとめるルールが存在したのである（津島オーラルヒストリー巻末：288-291）。

一方、民主党にはこのような秩序が存在しなかった。両調査会の総会は、いわば平場の議論であり、当選回数の高い議員が調査会の会長を務めるものの、シニオリティや政策知識による議論の主導は観察されなかった。野田首相が待ったなしとする消費増税には、景気状況への配慮や、議員定数・公務員人件費削減を優先すべきという先送り論が繰り出され、ひな壇に並ぶ役職者と一般議員との応酬は平行線をたどる。

民主党が党内合意に難航する理由は大きく 2 つある。

第一に 2009 年総選挙で初当選した民主党の一年生議員が衆議院議員の全体の 46% を占めたことである。第二にボトムアップとトップダウンを巧みに組み合わせた政策決定方法の欠如である。

民主党の合同総会は 12 月 12 日以降連日開催され、年末の 29 日まで長丁場の紛糾する議論が続く。議論の最終日と目指していた 29 日は、外遊から帰国した野田総理が参加し、消費増税が一番苦しいテーマだからこそ、逃げてはいけないと力説する。反対派に切った譲歩カードは、増税のスケジュールを半年ずらすものであった。当初は 2015 年度にプライマリーバランスを半減させるという菅直人前首相の国際公約達成のため、2013 年 10 月から消費税率 8%、2015 年 4 月に 10% とするのが増税の既定路線であった。そうすると経済状況の判断は、実務上、増税実施の半年前となっており、このスケジュールでは 2013 年 3 月末に増税の閣議決定をしないといけなくなる。一方、政権担当期間中に税率引き上げは行わないとしたマニフェストからは、2013 年 8 月末が衆議院議員の任期切れとなり、政権担当期間と増税の判断が重複する。マニフェスト違反との誹りを回避するため、増税実施の日程を半年遅らせ、2014 年 4 月から消費税率 8%、2015 年 10 月に 10% とする妥協案を提示する。プ

ライマリーバランスの改善を遅延させることは本来、財務省の選好に反するものであったが、実施時期と税率を明確にし、二段階の増税を一度で決定することになる¹⁹⁸。

「素案」では単一税率を維持し、消費税の逆進性対策としては総合合算制度¹⁹⁹や給付付き税額控除制度を番号制度の導入と勘案しながらすすめるとし、当面は簡素な給付措置をとることとした。それでも民主党内の合同総会の紛糾はおさまらず、増税実施の前に議員定数の削減や公務員総人件費削減などの身を切る改革を行うことを盛り込み、最終的に「素案」は了承された。消費増税に反発する内山晃など9名の議員が民主党を離党し、新党きづなを設立する。これが民主党分裂の第一陣となる。民主党は法案を国会提出する前に、与野党幹事長書記局長会談で社会保障と税の一体改革について協議を呼びかけた。しかし野党側はこれに応じず、民主党に閣議決定することを求めた。

・2012年度税制改正

2011年度税制改正は、ねじれ国会により主要な項目が見送られた上に、成立が2011年11月30日と大幅に遅れた。認定NPO法人への寄付に優遇措置を設けることや、法人実効税率の5%引き下げ（ただし3年間は減税相当額を復興財源に充当）は成立したものの、地球温暖化対策税の創設や所得税給与所得控除の上限設定は次年度に先送りされる。年末の税制改正大綱は、人々が家計運営や事業計画を意思決定するための重要な指針となるだけに、内容の大幅な変更や成立の遅れは、個人や企業が納税額を見通せなくなるという批判が寄せられた（朝日新聞2011年12月1日、読売新聞2011年12月10日）。

このような事情から2012年度改正は、前年度の積み残しと一体改革に必要な事項の改正となった。一体改革については6月の成案に基づき議論を加速すると述べるに留める。

「素案」は2012年1月に閣議決定される。国と地方の協議によって、5%引上げ分の消費税収の地方分は、2014年4月1日から0.92%分、2015年10月1日から1.54%分とし、財政力の弱い地方団体には、交付税法定率分の充実を図ることが定められた。

2011年4月に法制化された「国と地方の協議の場」は、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画、立案、実施について国と地方が協議を行うことを定めた。国と地方の消費増税の分配をめぐる焦点となったのは、「制度として確立された社会保障」の範囲である。厚生労働省は総務省調査による地方単独事業6.2兆円のうち、社会保障4分野に該当するのは2.6兆円程度であり、そのうち制度として確立しているのは、後期高齢者保健や妊産婦検診など

¹⁹⁸増税時期を二度に分ける二段階論は与謝野によるもので、民主党内でも古川元久は一度に増税しないと二度目は難しくなることから難色を示していた（後藤2014:457）。

¹⁹⁹低所得者の家計負担を考慮し、制度単位ではなく家計全体からみて、医療・介護・保育・障害に関する自己負担の合計額に上限を設定する制度。

2000 億円程度とした。これに対して地方からは地方独自の社会保障サービスが水準を維持するのに貢献してきたことや、住民から高い評価を得ていることを主張した。最終的には、地方財政計画や地方交付税における需要額を指標に、「制度として確立された」地方単独事業を定量的に整理することで決着する。

国が歩み寄った背景には、地方との間で決定的な対立を招くことが、今後の一体改革論議で不利に働くことを危惧したためである。さらに今回の配分をめぐって、国が地方に行革努力を義務づけたり増税への協力を取り付けたりする場面はなかった。国と地方で権限と財源を整理すべき社会保障分野の改革論議は先送りされたままで、これらは今後も火種として残ることを意味する（日本経済新聞 2012 年 1 月 4 日）。

2012 年 1 月野田内閣は第一次内閣改造を行い、副総理に一体改革と行政改革担当相として岡田克也が入閣する。これは国会対応として消費税には特別委員会の設置が予想されることから、財務省や厚生労働省を取りまとめるうえで一段高い副総理が総括責任者としてあたるのが有効であるという考えがあった（藤村 2014:134）。

与野党協議が実現しない中、政府は一体改革の必要性を国民に直接訴える集会を開催することで、世論の支持を得る行動にでる。まず、財務省の政務三役は、地元経済人を対象に 1 月 21 日から全国行脚を開始し（読売新聞夕刊 2012 年 1 月 21 日）、岡田一体改革担当相も、一体改革を国民に説明するため、政府主催の対話集会を開催する。第 1 回は谷垣総裁の地元である京都府舞鶴市を皮切りに、与野党協議を拒否する自民党を牽制する（毎日新聞 2012 年 2 月 1 日）。その後も参加者公募による対話集会には関係閣僚が臨み、8 月までに全国各地で合計 69 回実施された（読売新聞 2012 年 2 月 18 日夕刊）。

一方自民党は依然として協議には応じず、民主党の政策の不備を批判する。2012 年 2 月衆予算委員会では、一体改革の「素案」に「検討」の文言が 81 カ所もあると自民党の小池百合子議員が指摘し、責任感をみせて全体像を示すには閣議決定が必要と要求した。これに対して野田首相は、閣議決定をすれば自民党は与野党協議に応じるのかと、色をなして反論する場面もあった（毎日新聞 2012 年 2 月 2 日）。同月、民主党は公表を見送ってきた党のマニフェストに則した新年金制度の試算を公表する。具体的な試算がないとする野党の求めに応じた形となったが、野党側は実現不可能であるとして新年金制度の撤回を求め、依然として与野党協議は進展しなかった。党内では小沢元幹事長が鳩山元首相と会談し、消費増税法案が提出された場合に採決で反対する姿勢を明確にする（読売新聞 2012 年 2 月 5 日）。

政府与党は与野党協議を行った上で一体改革の大綱を作成する道を探っていたが、野党側は法案提出前の協議を拒否し続けたため、同年 2 月、「素案」をそのまま大綱にした「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定する。これに対して野党は、大綱に含まれていた「政治改革・行政改革への取組」をめぐって反発する。大綱には衆議院議員定数を 80 削減する法案

を早期に国会提出する項目があった。本来、議員歳費や定数など立法府の身分にかかわることは議員立法で扱うのが筋であり、内閣が定数削減を閣議決定することは越権行為であるというものである（衆議院予算委員会 2012 年 2 月 22 日）。

連立与党内にも亀裂が走る。国民新党は大綱の閣議決定に賛成したものの、同党の亀井亜紀子政調会長は消費増税に反対の姿勢を表明する。国民新党は、亀井静香代表が石原慎太郎都知事らとの新党結成を視野にいれており、民主党との距離を探る動きをみせていた。国民新党は一体改革に批判的な姿勢をとりながら、結局は容認するという首尾一貫しない対応となる。与党内のまとまりの欠如は、自民党に協議を拒否させる絶好の口実となった（読売新聞 2012 年 2 月 21 日）。

野田首相にとって、党内に反対を明確にしている小沢元幹事長のグループがある以上、消費増税の実現には野党の協力が不可欠となる。一方、自民党の谷垣総裁も、衆院解散を早期に勝ち取れなければ、9 月の総裁選で再選できない窮地にあった。このような膠着状態を開すべく、与野党のトップ同士が接近する。

2012 年 2 月 29 日国家基本政策委員会（党首討論）で、野田首相は自民党との一致点を探り、与野党協議の糸口をつかむことに努める。野田首相は、自民党が発表した政策ビジョンに関して、基礎年金の国庫負担 2 分の 1 引き上げの償還財源を消費税とするのかを問いたのに対し、谷垣は「そのとおり」と応じ、消費税の必要性では認識を同じくすることを確認する。民主党内や連立与党間の足並みの乱れを谷垣総裁から指摘されると、野田首相は党内で手順を踏んでいることを強調し、互いに党内に異論があったとしても、たとえそれが 51 対 49 でも、党で決めたらしっかりと野党と協議をすることを明言する。党首討論で建設的な議論がなされ、認識の共有がはかられた背景には、25 日に両方で極秘会談があったことも影響しているといわれる（読売新聞 2012 年 3 月 1 日）。

・与野党の接触 協力の可能性

2012 年 3 月、岡田副総理は自民党の町村元官房長官を訪れ、消費税法案への協力を要請する。2012 年度予算は 3 月 8 日に衆議院を通過しており、本来歳入にかかわる予算関連法案は、歳出とほぼ同時に参議院へ送付するのが通例である。しかし、消費税法案に野党の協力を得たい野田政権は、野党と協調する環境を整えることに腐心し、赤字国債発行のための特例公債法を切り離す。民主党としては、他の予算関連法案の早期成立がはかられることに加え、特例公債法が否決されると歳入が確保されず、国民生活に支障をきたすことから、自民党も最後まで反対できないという目算もあった（読売新聞 2012 年 3 月 7 日）。反対に自民党にとって、同法は与党への交渉カードとなる。

3 月 14 日民主党は社会保障・税一体改革関連合同総会を開き、消費税増税関連法案の事前

審査に入る。焦点となったのは2つの附則で、1つは10%引き上げ後の再増税の足がかりとなる附則28条、もう1つは景気弾力条項にあたる附則18条であった。

今回10%への消費税引き上げが実現しても、プライマリーバランスの赤字は半減に留まり、2020年度の黒字化には一層の増税が必要となる。さらなる増税の余地を明文化するため、附則28条では「今後5年を目途に、そのための所要の法制上の措置を講じる」としていた。再増税を行う法律上の根拠を得たい財務省は、法案化の段階でこれを「2016年度を目途に」と年限を明確化する。

しかし、10%への増税さえ危ぶまれる中、再増税のスケジュールを法律に盛り込む手法には、増税反対派だけでなく民主党の推進派からも不信感を招く。結局再増税の項目は附則ごと削除される。

景気弾力条項は、数値目標を示して経済の好転を増税実施の条件とすることを求める意見も出されたものの、それらは努力目標と位置づけられ、「経済状況等を総合的に勘案した上で」増税施行の停止もありうることで野田首相側が押し切った。

一体改革を法案化する過程では、小沢元幹事長に近い29人の民主党役職者、4人の副大臣、政務官が辞表を提出する。連立を組む国民新党でも分裂がおきる。代表の亀井静香が消費増税は連立合意にないとして反対し、連立離脱も辞さない姿勢をみせた。しかし国民新党の大半は連立残留を選び、亀井静香と亀井亜紀子が離党する。3月30日一体改革法案は国民新党の新代表となった自見金融担当相が署名し、閣議決定された。

民主党は、自公両党に一体改革や特例公債法への協力を求め、党首会談を呼びかけた。しかし自民党は法案の国会提出が先であるとして拒否し、党首討論で議論となる（読売新聞2012年4月9日）。野田首相は、谷垣総裁に党首討論を呼びかけ、早く土俵に上がれといていた自民党がなぜ待ったをかけるのかとぶつけるものの、谷垣総裁は、民主党の一体改革には看板に偽りがあるとし、国会での議論が先決と突き放す。公明党から問われた逆進性対策について、野田は複数税率を否定し、給付付き税額控除を中心に検討することを改めて示す（2012年4月11日国家基本政策委員会）。

4月下旬には衆議院社会保障・税一体改革特別委員会の設置が決まり、民主党の中野寛成が委員長に就く。定例日がある常任委員会と異なり、特別委員会は毎日開催が可能である。多様な分野の法律8本を一括審議する一体改革法案を迅速に審議できるメリットがある。筆頭理事は、民主党が鉢呂吉雄、自民党は伊吹文明が務めることになった。同月東京地裁は、陸山会事件で小沢元幹事長に無罪判決を言い渡し、民主党は小沢の党員資格停止処分を解除する。しかし指定弁護士が控訴したため、小沢は引き続き刑事被告人となり、表舞台への年内復帰は厳しいものとなった。

民主党執行部は反対の姿勢を見せる小沢グループを説得して党内の支持を得るか、自民

や公明からの協力を得るか、両にらみの攻防を行う。野党からの協力が得られれば、小沢グループを牽制することもできるからである。興石東幹事長は党内融和を重視し、与野党協議には積極的に動かなかった。一方、岡田克也副総理は大島副総裁や石原幹事長、町村信孝らに協力を求め、日参するものの簡単に協力は得られなかった。

自民党は既述のように、一体改革の成立とともに早期の解散を勝ち取ることを目指した。しかし党内には温度差があった。森喜朗や古賀誠、青木幹雄など長老連合は、増税法案の早期成立を促し、解散戦略に批判的であった。一方、谷垣総裁を支える大島理森副総裁、麻生太郎、高村正彦は解散路線を支持する。

法案の趣旨説明と質疑では、自民党の野田毅税制調査会長が「我々は税制改革の足を引っ張るつもりは全くない。むしろ推進勢力だ」と述べ、消費増税に理解を示した（衆議院本会議 2012 年 5 月 11 日）。自民党筆頭理事の伊吹文明も、解散しなければ増税に協力しないなんて子どもじみたことは言わないとし、野党としては異例の審議促進戦術を展開する。特別委員会は、公明党の求めに応じ、審議時間 100 時間を確保することになる。

野田首相は興石幹事長とともに小沢一郎元代表との会談を二度行ったが、増税法案への

賛成は得られず、自民党との協議に入ることを通告する²⁰⁰。まず、6 月初旬に参院で問責決議を受けていた田中直紀防衛相と前田武志国土交通相を含めた 5 人の閣僚を交代させる内閣再改造を行い、与野党協議の下地をつくる。修正協議の土台となったのは、自民党が政府案の対案として用意した「社会保障制度改革基本法案骨子」であった。この骨子は、年金や医療は「現行制度を基本」に改善に取り組むとしたもので、民主党にとっては最低保障年金や後期高齢者医療制度の廃止等、社会保障の柱を否定するハードルの高い内容である。自民党の対案を呑むなら、民主党小沢派の離脱は確実であり、自民党の協力なしに政権運営はできなくなる。この場合、自民党は増税と解散という二つの果実を得る一方、民主党は党内の分裂を回避できない事態となる。これに対して伊吹文明は助け舟を出し、そもそも民主党の目玉政策である最低保障年金や後期高齢者医療制度は、大綱だけで法案が提出されていないので、撤回する必要はなく、対案にある社会保障制度改革国民会議の議論に委ねればよい、とした。石原伸晃幹事長も「国民会議で一年議論してはどうか」と手を差し伸べ、岡田副総理も修正合意が大綱に優先すると歩み寄りをみせる。

²⁰⁰ 小沢は一度目の会談で、官僚機構を大きく作り変えるような「統治機構改革基本法」を消費増税の条件として提案した。これに対して野田は官房副長官の長浜博行と松井孝治に同法のたたき台を準備するよう命じる。しかし小沢は二度目の会談で、その提案がなかったかのような態度をみせたため、野田は小沢との調整を断念したという（後藤 2014:489-491）。

一体改革の修正協議のメンバーは表 8.2 の通りである。協議が難航したのは社会保障改革であり、自民党は基本法案の受け入れを目指し、民主党は公約撤回としない内容での決着を模索する。最終的には、伊吹チームが野田首相と連絡をとりあい、民主党の修正案である「社会保障制度改革推進法案」を土台に、国民会議での議論に棚上げすることで軟着陸がはかられる。

表 8.2 社会保障・税一体改革に関する三党協議のメンバー 2012 年 6 月

	民主党	自民党	公明党
税制 交渉	藤井裕久	町村信孝	斉藤鉄夫
税制 補佐	古本伸一郎	宮澤洋一	
社会保障 交渉	細川律夫	鴨下一郎	石井啓一
社会保障 補佐	長妻 昭	加藤勝信	

公明党は、当初、三党協議への参加に後ろ向きであったが、民主党と自民党で合意するのであれば公明党の意見を盛り込ませるほうが得策であるとして、修正協議に加わる。公明党がこだわりを持ったのは、民主党マニフェストの目玉である年金制度や高齢者医療制度改革である。民主党単独でこれらを推進できないような歯止めを設定するため、あらかじめ三党で協議する旨を確認書で交わす。複数税率は民主党が一貫して否定してきたものであったが、公明党の主張を受け入れ、低所得者に配慮した施策を講じる中で検討する項目を入れこんだ²⁰¹。

6 月 15 日民主・自民・公明の実務者（藤井、町村、斉藤）による法案修正協議における合意文書では、消費税率引き上げによる経済への影響に配慮する観点から「成長戦略や事前防災及び減災等に資する分野に資金を重点的に配分」するなど経済成長に向けた施策を検討する文言が附則 18 条に入る。自民党は民主党政権の災害対応を批判する立場から、2011

²⁰¹ 低所得者に配慮する「総合合算制度」、「給付付き税額控除」、「複数税率」、「簡素な給付措置」の条文はそれぞれ以下のようにになっている。「総合合算制度」と「給付付き税額控除」については「番号制度の本格的な稼働及び定着を前提に、関連する社会保障制度の見直し及び所得控除の抜本的な整理と併せて」「所得の把握、資産の把握の問題、執行面での対応の可能性等を含め様々な角度から総合的に検討」とする。「複数税率」については「財源の問題、対象範囲の限定、中小事業者の事務負担等を含め様々な角度から総合的に検討」としており、その間の暫定的、臨時的な措置として「簡素な給付措置」を実施するとしている（出所：「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律」2012 年 8 月 10 日成立）。

年 10 月に「国土強靱化総合調査会」（会長：二階俊博）を新設した²⁰²。2012 年 6 月には震災後のインフラ整備として 10 年間で 200 兆円の投資を目指す「国土強靱化基本法案」を自民党は衆議院に提出していた²⁰³。自民党の求める国土強靱化、公明党の求める軽減税率は多元的な政策軸として機能し、民主党はこれに歩み寄る姿勢をみせたのである。

民自公三党は合意に基づき、社会保障制度改革推進法を衆院に提出する。国会は 79 日間の会期延長を決めたものの、衆院の採決では民主党から造反が相次ぐ。小沢グループに加え、鳩山由紀夫元首相とその周辺も反対票を投じ、民主党からは 57 人が反対、16 人が棄権や欠席となる。民主党と国民新党の連立与党は、2012 年 6 月衆院で 292 人の勢力であったが、57 人の反対は衆議院での過半数を失う規模であった。一方、自民党からは中川秀直のみ欠席した。造反はあったものの、三党合意を経た法案は衆議院を通過した。

民主党は小沢一郎を含め採決に反対した衆院議員から 37 人を除籍し、参院議員 12 人の離党を認めた。鳩山由紀夫には党員資格停止処分を下す。小沢は 49 人からなる新党「国民の生活が第一」を結成する。

参院での審議では、民主党を離党した小沢グループの委員差し替えで停滞する。民主党は党内からのさらなる造反を防ぎつつ、衆議院解散に追い込まれる前の挽回をはかろうと審議を引き延ばしする。歳入となる赤字国債発行法案やマイナンバー法案、一票の格差、選挙制度改革への意欲をみせ、自民党は解散引き延ばしに反発する。解散総選挙を勝ち取れなければ、9 月の自民党総裁選で谷垣が再選する芽がなくなるからである。

火に油を注いだのが、野田首相の発言である。8 月 1 日連合の古賀伸明会長との会談で野田首相は 2013 年度予算編成に意欲を示し、自民党の不信はピークに達する。自民党では、三党合意を破棄すべきという強硬論と、合意を遵守し増税法案の成立を優先すべきだという慎重論に割れていた。自民党内の亀裂の間隙をぬうように、小沢氏ら「国民の生活が第一」、2011 年末に民主党離党者で結成した「新党きづな」、「共産」「社民」「みんな」など野党 7 党が、消費増税に反対する立場から内閣不信任決議案を提出する。

本音では増税法案を成立させたい自民党は、解散の時期を首相に明らかにするように求めるが、野田は解散権が首相の専権事項であり、時期を明確化したり明示したりすることはないと拒む。解散をめぐり対立する民主、自民両党に対し公明党は「大義が失われる。国民に説得力がない」と説いて調整役を果たすほどであった。最終的に文書化は見送り、三党党首会談で野田首相が「増税法案が成立した暁には、近いうちに信を問う」と口頭で提示することで合意にいたる。

²⁰² 読売新聞 2012 年 5 月 27 日

²⁰³ 読売新聞 2012 年 7 月 11 日

自公を除く野党の提出した内閣不信任案に対して自民党と公明党は棄権し、不信任は否決される。自公を除く野党は増税を押し進める三党の談合と批判を強める。2012年8月10日、増税法案は参院で民自公三党などの賛成多数で可決、成立した。民主党から反対票を投じたのは6人だった。

本稿では複数の政党が閣僚を輩出し、政権の責任を共有することを連立政権と定義した。三党合意は連立政権とは異なるものの、重要法律の成立に三党が責任を共有するという点で、部分連合とみなすことができる。小選挙区をメインに個人投票を集票の主体とする自民党が、消費増税の「代償」として最も重視するのは公共事業であった。消費税収は全額社会保障に向けられるため、消費増税と公共事業に直接的な関係はない。しかし消費増税による経済への影響に配慮する観点から、事前防災及び減災に資する分野に資金を重点的に配分すると定めたことは、自民党の集票活動に直結する公共事業に正統性を付与することになる。国土強靱化は東日本大震災を経て、民主党政権の掲げた「コンクリートから人へ」のアンチテーゼとして掲げられたのである。

一方、公明党は、組織化された有権者を対象に政党投票を集票の主体とする。公明党は消費増税の「代償」として、低所得者に配慮する観点から複数税率の導入を主張し、これまで複数税率に一貫して否定的であった民主党も盛り込むことを認めた。小選挙区を主体とし政党投票を集票の主体とする民主党は、低所得者対策として総合合算制度や給付付税額控除を主張し、これらは複数税率とともに様々な角度から総合的に検討するものとされた。

以上のように、多元的な政策軸による「代償」が合意の促進に寄与したといえる。社会保障と税の一体改革が与野党の協力で成立したことは、先送りの政治に転機をもたらすものとして好意的に受けとめられた²⁰⁴。また超党派の合意を、今後の参照事例にする動きもすすめられた。一体改革に取り組んだ三党の党首である野田佳彦、谷垣禎一、山口那津男は、政権が代わっても、定期的に会合をもったのである（朝日新聞 2014年9月13日、2015年2月28日）。

「近いうちに信を問う」ことで合意したのちも、民主党に対する自民党の不信は払拭されなかった。自民党は解散を引き延ばすかのような輿石幹事長の発言に憤り、特例国債法や選挙制度改革法を民主党が衆議院で強行採決したことにも反発する。自民党と公明党は参議院に野田首相の問責決議案提出に至る。これに対して「国民の生活が第一」の小沢一郎は、自民党案ではなく中小野党の問責決議を優先して参院本会議に上程すべきだと主張し、自民党はこれに乗る。しかし提案理由には、三党合意を糾弾する内容が含まれており、公明党

²⁰⁴ 一体改革法の成立に対して主要各紙は歴史的な一歩として評価した（読売・毎日・朝日・日本経済新聞 2012年8月11日）。

は筋が通らないとして採決を退席する。自民党の自己矛盾が露呈した形となり、谷垣総裁への批判も噴出する。問責決議に法的拘束力はないものの、提出した野党は問責された閣僚の出席を拒むことが通例となっており、臨時国会は閉幕する。

9月の自民党総裁選では、幹事長の石原伸晃が森元首相ら長老の支持を得て出馬に名乗りをあげ、谷垣総裁は断念する事態に追い込まれる。総裁選には石破茂、安倍晋三、町村信孝、林芳正らも出馬する。第1回投票では、地方票で優勢の石破茂が首位に立つ。しかし国会議員のみの決選投票で、安倍晋三が逆転し総裁に返り咲く。民主党代表選は、野田首相が原口一博、赤松広隆、鹿野道彦を大差で退け再選する²⁰⁵。

2012年11月14日国家基本政策委員会で、野田首相は、特例公債法の成立、一票の格差是正、定数削減を自民党安倍総裁に迫り、これを約束するならば自民党ののぞむ衆議院解散をしてもよいと異例の提案を行う。

8.3.3 2012年衆議院議員選挙

選挙制度や政治資金規正法からみれば、小選挙区制で公認権をもち、政党助成金を握る政党執行部は強い権力をもつと考えられる。一般議員にとっては政党執行部の決定に従順に従うことが得策であり、政党の凝集性は高くなると想定される。しかし政党への支持が低下した場合、一般議員にとって政党の公認が再選にプラスとならない事態も生じる。その場合、政党の凝集性は低下し、政党執行部は一体性を確保するため、規律を強化する必要に迫られる。

衆議院選挙を目前に、政党の離合集散が活発となる。平沼赳夫氏ら保守系「たちあがれ日本」に石原慎太郎東京都知事が合流し「太陽の党」となる。さらに「太陽の党」は、橋下徹大阪市長が率いる「大阪維新の会」と合流し「日本維新の会」が結成される。

一方、民主党から離党した小沢一郎を中心とするグループ「国民の生活が第一」は、脱原発を掲げる滋賀県知事の嘉田由紀子氏らと合流し「未来の党」を設立した。離党者が相次ぎ政権への批判を浴びる民主党は、自民党との違いを出すために世襲を禁じ、引退する羽田孜元首相の後継に長男の羽田雄一郎参院議員が就くことを阻止した²⁰⁶。自民党は過去の教訓を生かし、党幹部らの失言に留意し、民主党政権の失政を追及する姿勢に徹した。

2012年12月の総選挙で自民党は294議席を獲得し、政権に復帰する。公明党とあわせて

²⁰⁵ 2012年民主党代表選では党員・サポーターからの投票も実施された。野田佳彦は党員・サポーター、地方自治体議員、国会議員票全てにおいて優位にたち818ポイントを獲得、原口一博154、赤松広隆123、鹿野道彦113に大差をつけた。

²⁰⁶ 自民党では2012年総選挙で引退する福田康夫、中川秀直、武部勤の子息が公認候補となっていた。

325 議席となり、衆議院で再可決可能な 2/3 を超えた。民主党は 57 議席と大敗を喫し、日本維新の会は 54 議席と躍進する。民主党政権は 3 年あまりで姿を消し、再び自民党と公明党による政権が登場することになる。

8.4 民主党政権の小括

民主党政権については、マニフェストに掲げた政策を部分的にしか実現できないまま、党の分裂を招き、有権者に政治への信頼を失わせることになったとして失敗事例と位置づける研究が多い（小林 2012、日本再建イニシアティブ 2013）

しかしそのような政権で、なぜ政治的に困難な消費税引き上げが可能であったのか。ノーブルは政党間の協定、財務省への委任、国際社会の圧力が消費増税成立の鍵であると指摘し、経済危機が顕在化しない中で増税を成立させたことは、日本の潜在的な強さを示しているとする（Noble2014）。

本節では、選挙制度、政党システム、政権構造の三つに注目して民主党政権の負担増政策の過程を検証する。

・年金目的消費税の遺産

自民党政権下で先送りされてきた消費増税を民主党政権で成立させることができた背景には 2003 年衆院選と 2004 年参院選において、民主党が年金財源としての消費増税に取り組んだ政策遺産があったことは、強調されてよい。

本稿では、選挙制度、政党システムの変化に対し中間層の支持を得るための政党間競争として、自民党と民主党の消費増税をめぐる政策的立場を説明した。

小選挙区制で過半数の議席を目指す政党は、中間層の支持を獲得しようと志向し、そのためには財源を明確にした現実的な政策を掲げる必要が出てくる。民主党が野党でありながら、この時期に消費増税に踏み込んだ理由としては、当時の小泉首相が任期中の消費増税を否定したため、政策空間上の間隙をつき、与党内の亀裂を狙ったものと考えられる。そして政府の対案となる年金改正を目指す中で年金目的消費税を打ち出し、選挙で勝利したことは、不人気とされた消費増税が必ずしも支持を減らすものではないという認識を民主党議員にもたらした。民主党はその後消費税据え置きに立場を変えたとはいえ、野党時代に社会保障のための消費増税を政策として打ち出したことが、民主党政権期に消費税の議論を行う土台となったのである²⁰⁷。

²⁰⁷2010 年 12 月民主党「税と社会保障の抜本改革調査会中間整理」や 2012 年 1 月「社会保障・税一体改革素案」には年金目的消費税の考え方が反映されている。

・政策決定機構

次に民主党の政策決定機構を振り返っていきいたい。民主党が内閣一元化をはかり政治主導による運営を目指したことは既に述べた通りである。税制についても、自民党政権下の政府税調と党税調の二元性を批判し、政治家同士による審議の場として新政府税調へ一元化をはかった。このように政府と与党を一元化する試みは、政権党の一体性確保が目的であった。しかしながら皮肉なことに、内閣一元化を目指したために党内議論の場が失われ、政府に入らない与党議員は不満を募らせることになる。

「社会保障と税の一体改革」では、与党内の議論を集約する意思決定の仕組みが十分整備されていなかった。初当選の議員が増え、多数の所属議員を抱える政党が合意を調達するためには、ボトムアップで要望を吸い上げながらも、幹部議員に一任する過程で規律により造反を防ぐ必要がある。民主党が消費増税への党内合意を得るために何度も開催した全議員会議では、意思決定の遅さと凝集性の欠如が失望を招いた。前田・堤が指摘するように、民主党政権の問題は、マニフェスト作成を通じての意思統一や政策決定手続きへの共有された態度形成など、党としての一体性を維持する複数のメカニズムが有効に機能しなかったことにあるといえるだろう（前田・堤 2015:29）。結局民主党は、政権党でありながら多数の造反、離党者を出すことになる。

このように一体性に欠如した民主党の党組織は、他方で政党間交渉にはプラスに働いたことも事実である。自民党は民主党政権内の不一致を理由に消費増税の審議を拒否してきたものの、消費増税が民主党の分裂につながることを確信し、審議参加に乗り出した。そして野党でありながら国会審議促進策に出る。

自民党も民主党政権の消費増税に協力すべきであるという勢力と、解散総選挙を優先するべきであるという勢力に二分されており、増税と解散を一举に得ようとしたのであった。

・三党合意と多元的交渉

連立政権では、各党が有権者から別個に選挙の審判を受けるため、負担増政策をめぐり支持基盤に照らした「代償」を求めようとする。民主・自民・公明による三党合意は、正確には連立政権とはいえないものの、政策をめぐる部分連合と捉えることが可能である。したがって三党合意は、連立政権下の負担増政策には「代償」をめぐり多元的な交渉が行われることが成立の必要条件、とする本稿の仮説を検証する事例となる。

分配政策につながる国土強靱化は、公共事業を無駄遣いとみなした民主党政権への対抗として自民党が求めたものであった。国土強靱化の具体化は予算措置であり、本来消費税とは直接的なかわりをもたない。しかし消費増税による経済への影響に配慮する観点から、

自民党の求める成長戦略や事前防災・減災への重点配分が法律の附則に盛り込まれることになり、自民党は「代償」を獲得した。

公明党も民主党のすすめる年金制度や高齢者医療制度改革に歯止めをかけ、低所得者への配慮から複数税率の検討を盛り込むことに成功した。低所得者対策について、民主党は効率性を重視する観点から、政治的裁量が働く余地の少ない「給付付き税額控除」と「総合合算制度」を主張し、これらも複数税率とともに併設された。

各党が支持基盤に照らして、消費増税の「代償」を獲得し多角的な交渉が行われることによって、長年先送りされてきた消費増税の成立を促したといえる。連立政権下での事例比較をまとめたものが表 8.3 である。

表 8.3 連立政権期の事例比較

消費増税事例	政権	多角的 交渉軸	代償の内容	帰結
1994 年 2 月 国民福祉税	細川	×	所得税減税（新生・公明・社会・ 民社・日本新党）	×
1994 年 11 月 消費税 5%引き上げ	村山	○	所得税減税（自・社・さ） 地方消費税（社・さ） 高齢者介護への充当（社）	○
2004 年 12 月～ 2009 年 9 月 税制の抜本改革	小泉・第一 次安倍・ 福田・麻生	×	基礎年金国庫負担 （全会一致）	△
2012 年 1 月～ 2012 年 6 月 社会保障と税の一体 改革	野田	○	国土強靱化（自民） 軽減税率（公明） 総合合算制度・給付付き税額控 除制度（民主）	○

第9章. 第二次自公連立政権

2012 年総選挙で自民党が他を圧倒する議席を獲得して政権復帰したことは、自民党一党優位制が復活したように見える。しかし 2012 年以降の自民党を中心とする政権は、55 年体制下の自民党一党優位制とは制度レジーム上、大きく二つの面で異なる。

第一に民主党政権の存在により現状の責任転嫁ができることである。政権交代が一度も行われなかった 55 年体制下の自民党は、すべての政策の責任を自らが負わなければならなかった。これに対し、第二次安倍政権以降の自公連立政権は、2009 年から 3 年半続いた民主党政権があることで、比較を行う格好の対象を得たのである。

第二に連立政権であることである。1999 年から 10 年継続した第一次自公連立政権が、3 年半の野党生活を経て、再登場した。本稿では 2012 年以降の自公連立を第二次自公連立政権と呼ぶ。結論からいえば、自民党と公明党は、選挙の上でも議会運営の上でも連携を一層強化した。党税調は引き続き税制を審議する主体ではあったものの、財務省との連携のもとで税収を確保し租税の一貫性を重視するという党税調の原則を貫くことはできなかった。一方で連立相手の影響力は高まり、そこには首相の指導力も及ばないことが明らかになる。

三党合意によって消費増税のスケジュールは既に法制化されていたが、第二次自公連立政権では引き上げの執行が残された。連立政権のもとでは多元的な政策軸による交渉が負担増政策の成立を促進する、という本稿の仮説を検証する。

9.1 第二次安倍内閣の方針

自民党は「法人税の大胆な引き下げによる雇用の拡大」を選挙公約に掲げ、2013 年 1 月に閣議決定した緊急経済対策にも、国内の設備投資を対象にした減税措置や研究開発減税の拡充を盛り込んだ。総選挙が 12 月に実施されたため遅れていた予算編成と税制改正作業に、第二次安倍政権は早速取り組むこととなる。自民党総裁選で安倍と争った石破は幹事長に、前総裁の谷垣は法務相に就任する。

民主党政権では既述のように、新政府税調に各府省の副大臣・政務官らを入れた政府主導のもと、オープンな場で税制を審議し決定するスタイルをとった。しかし自民党は、政府税調は有識者による諮問会議とし、党税調が連立を組む公明党と様々なレベルで調整しながら最終決定するという 2009 年までの政策決定システムを再構築する（日本経済新聞 2012 年 12 月 28 日）。

9.2 2013 年度予算編成と税制改正

・軽減税率をめぐる攻防

軽減税率に関して、2012 年 6 月の三党合意では、「低所得者に配慮する観点から検討」と

いう記述にとどまっていた。公明党は衆院選で、低所得者対策として消費税率 8%の段階から軽減税率を導入すべきであると訴えていた。具体的には、まず 2014 年 4 月の 8%段階では、米・みそ・しょうゆ、新聞などに限定して導入し、税率が 10%となる 2015 年 10 月以降に、生活必需品かどうかで判断のわかれる品目の議論を先送りして対象を拡大するという「二段階論」を念頭においていた（日本経済新聞 2013 年 1 月 9 日）。有権者に目に見える形で段階的に負担軽減措置を行うやり方は、2000 年代における児童手当拡充と酷似している。軽減税率は低所得者対策として諸外国でも行われていて、可視性が高い政策である。弱者に配慮する立場を明確にすることは、公明党にとって政党のイメージを高める効果を持ち、類似した主張を繰り広げる共産党や社民党との差別化をはかることができる。

自民党も衆院選で軽減税率導入を「検討する」と明記しており、野田毅税調会長は、消費税が 2 ケタとなれば軽減税率もいずれ必要という認識は持っていた。したがって野田税調会長は、食料品などへの軽減税率が検討事項となることに一定の理解を示した（日本経済新聞 2012 年 12 月 30 日）。一方で自民党内では、軽減税率が高所得者にも及ぶことから、低所得者対策としての効果を疑問視する声が強くなり、流通段階で適切に課税するには事業者の理解も必要という技術的な問題も指摘した。さらに、そもそも 2013 年秋に消費増税を最終判断する前に軽減税率を決めることへの抵抗も強く、周到的な準備がないまま軽減税率を導入すると社会が混乱するとして自民党は慎重な立場を示した（朝日新聞 2013 年 1 月 8 日）。

また三党合意で、2013 年度税制改正において対応するとしていた項目について、民主党との税制協議が行われた。自公は協議のテーマを所得税と相続税の増税に絞り、民主党が求めている自動車や住宅への減税議論への参加は認めなかった。増税の負担は民主党と分担し、減税の「手柄」は渡さない政権の姿勢に、民主党からは不満の声が上がる（日本経済新聞 2013 年 1 月 25 日）。

最終的に軽減税率は「10%引き上げ時に導入を目指す」ことが了承され、所得税と相続税の最高税率引き上げや、住宅ローン減税の延長、自動車取得税の減税と廃止が決まった。自民党が 12 月の総選挙で掲げていた年少扶養控除の復活は先送りする。

・公明党税制調査会

総選挙で大勝した自民党にとって、議席数のみから公明党の必要性を測定するならば、公明党は衆議院での過半数には必要ではなく、参議院での過半数には不足し、衆議院の再可決でのみ必要となるパートナーである（表 6.1）。2007 年参院選後と同じ状況であり、再可決でのみ必要なパートナーは、重要度が低下する。衆議院での再可決は、重要法案の審議で最終的な手段として行使される場面もあるが、日常的に用いることは困難なためである。

公明党は、公明党税制調査会の中に自民党と同様に「顧問」を置き、北側一雄（副代表）、

井上義久（幹事長）、石井啓一（政調会長）を据えた。公明党が自民党との政策協議を念頭において、自民党に類似したシステムを導入することは過去に税制改正の電話帳を作成した際にもみられたことである。自民党と同様のシステムを構築することで、対等なパートナーとしての交渉を狙ったものと考えられる。

・アベノミクス

アベノミクスとは第二次安倍政権以降にとられた一連の経済財政政策の総称である。大胆な金融緩和、機動的な財政運営、民間投資を喚起する成長戦略を三本の矢として掲げ、長引く円高・デフレからの脱却を目指す。持続的な経済成長を通じて富を生み出すことにより経済のパイを拡大し、強い経済を取り戻すことを強調する²⁰⁸。

アベノミクスという呼称自体は、第一次安倍政権当時から一部で使用されていた²⁰⁹。しかし第二次安倍政権では、政権の打ち出す経済政策が連日、アベノミクスとして大きく取り上げられることになる。アベノミクスはかつての上げ潮派と重なるものの、歳出削減、政府資産の売却などの構造改革路線は影をひそめ、成長戦略を最重視する。野党となった民主党は、政府と日銀が共同宣言に明記した 2%の物価上昇率目標の実現性を疑問視し、給与が上昇しなければ実質賃金の引き下げにつながる副作用を批判する（日本経済新聞 2013 年 1 月 31 日）。

こうした批判に対し政府は 2013 年度の税制改正で、給料やボーナスを前年度比で 5%以上増加させた企業には、増加額の一割を法人税額から差し引く制度や、雇用や設備投資の増加に対して法人税を減税するインセンティブをつけた。法人税減税をてこに景気回復を実現し、その中で財政再建も実現できるとする政府の立場には、自民党内に懐疑的な見方もあった。法人税減税の恩恵は黒字企業に限られる。2011 年度全国 276 万社のうち黒字企業の割合は 26%にすぎず効果は限定的になると考えられたからである（朝日新聞 2013 年 2 月 5 日）。しかし選挙で圧勝をおさめ、高い支持率や好調な株価を背景に、こうした慎重論は後景に退くこととなる。

第二次安倍政権では、首相や官房長官がイニシアティブをとって政策決定を行う政策会議が活用される。経済政策と成長戦略の総合調整を担う司令塔として内閣に日本経済再生本部が設置され、その下に成長戦略の具体化をおこなう産業競争力会議が設けられた。同会議ではテーマ別会合がもたれ、関係大臣が府省内での論点を民間議員と議論するなど、政治

²⁰⁸ 安倍総理大臣所信表明演説（2013 年 1 月 28 日）。

²⁰⁹ 第一次安倍政権でアベノミクスという呼称を積極的に用いたのは、当時幹事長の中川秀直に限られた。キーワード検索でも朝日新聞 8 件、日本経済新聞 2 件、読売新聞 1 件、毎日新聞 1 件が該当する程度である。

家が政策過程に積極的に入り込んでいることも特徴である²¹⁰。同会議の民間議員である新浪剛史は、社員の年収を平均 3%引き上げることで安倍政権の方針に呼応した（日本経済新聞 2013 年 2 月 7 日）。新浪は「賃金も上がり、消費も上向いてくれば、『税率を上げてもいいのでは』という状況になる」と述べている（伊藤 2013 : 176）。

さらに安倍政権は 2013 年 2 月、日銀総裁と副総裁に、金融緩和に積極的な黒田東彦と岩田規久男をそれぞれ起用することを決定し、市場関係者から好感をもって受けとめられる。円相場は 1 ドル 94 円台と 2 年 10 か月ぶりの円安・ドル高水準となり、日経平均株価も 1 万 1600 円超と 4 年 5 か月ぶりの大幅高となる（日本経済新聞 2013 年 2 月 26 日）。黒田総裁は財政政策と金融政策の違いについて、前者は広範な政策目的をもち機動性に欠けるのに対し、後者は物価安定という簡明な目的のもとで機動的かつ柔軟な発動ができる点を指摘する（黒田 2005）。そしてデフレや循環的不況に対する経済の安定には、債務累積を招く裁量的財政政策ではなく、中長期的に対称的に運用できる金融政策によるべきであるとの考えを明らかにした。デフレで名目成長率が低い状況で財政再建を行うことは経済的にも政治的にも不可能なため、金融政策が財政再建を行う環境を整備するという考えを示す。

・野田政権の遺産

第一次安倍政権では、小泉政権が任期中の消費税引き上げを否定していたため、安倍政権で引き上げに着手することが期待されていた。一方、第二次安倍政権では、すでに野田政権のもとで二段階での消費増税が法定されていたため、国家の財政リスクが低減した環境で成長戦略に取り組むことができたといえる。先進国で最悪の累積財政赤字の日本に、国債暴落や長期金利上昇の信用リスクが生じないのは、消費税率を引き上げる余地が諸外国に比べ十分にあるためであるといわれる。三党合意で定めた増税のスケジュールを変更しない限り、安倍首相は経済条項を勘案して法律通りの実行を決断するだけでよかったのである。

・日本維新の会

衆議院選挙の結果、政党の離合集散が活発化したことにより多数の野党が誕生した。このうち日本維新の会は、安全保障政策でも自主憲法の制定を基本方針に盛り込み、防衛費の実質的な GDP 比 1% 枠撤廃など、自民党よりもイデオロギー的に右に位置する政権公約を発表した²¹¹。自民党が結党後初めて右からの圧力を本格的に受けることになったのである。

²¹⁰ 第二次安倍政権で多用される政策会議は、官邸のイニシアティブや閣僚間の階層化、副大臣や政務官を軸とした子会議の増大など民主体制での運用と類似点があるという指摘に野中・青木（2016 : 226-229）がある。

²¹¹ イデオロギー軸では、日米安保堅持・自衛隊の役割拡大・憲法改正を右で保守、アジ

たとえば日本維新の会共同代表の石原慎太郎は、自民党に公明党との連立をやめるよう助言した。サンフランシスコ講和条約が発効し、日本が完全に主権を回復した 60 周年を記念して、2013 年 4 月 28 日に政府主催の主権回復の日が制定された。石原は公明党が主権回復の制定に前向きではないことに対して「必ず公明党はあなたがたの足手まといになりますな」と発言している（2013 年 4 月 17 日国家基本政策委員会）。

安倍首相と日本維新の会共同代表の橋下徹は、第二次安倍政権発足以前から交流をもち、経済政策や安全保障で政策上の一致をみていた。したがって、自民党にしてみれば、政策的に近く、人気の高い日本維新の会と連携することは、安定的な政権運営につながる可能性を意味した²¹²。盤石とみられてきた自公連立は、政党システムに起因する圧力に晒されたのである。

しかしながら公明党は、依然として参議院で過半数を確保するために不可欠な政党であった。日本維新の会単独では参議院での過半数割れを補うには不十分であったためである²¹³。以上のように自公連立は、イデオロギー的に右に位置する政党により緊張に晒されるものの、議会での過半数を確保と、選挙での協力関係を考慮すると、引き続き自公は政権を共に担うパートナーであった。消費税の軽減税率は、公明党との連立であったからこそ政策アジェンダに登場した。「10%引き上げ時に導入を目指す」とした軽減税率に関する自公の合意は、のちの政策過程にも影響を与えることになる。

9.3 消費増税の判断

・政府税制調査会

第一次安倍内閣では、政府税調会長を交代させて官邸主導の税制改革を目指したものの、会長の辞任により早々に頓挫したことは既に述べた。第二次安倍内閣で、政府税調は中長期点な観点から税制の理論的検討を行う、自民党一党優位制下のスタイルに回帰する。

2013 年 6 月の第 1 回会合で、総理は「公平、中立、簡素」の三原則に基づき、民需主導

アの役割重視・自衛隊の限定的運用・護憲を左で革新とみるのが従来の政治学で一般的な位置づけである。しかしながら有権者調査では、日本維新の会を革新と受けとめる有権者が若い世代を中心に多いことが示されており、こうした有権者がイデオロギー認知を間違っているのか、それとも従来の政治学の分析方法が時代遅れなのかは、今後もさらなる研究が求められる。これに関しては Endo and Jou(2013)、竹中(2014)を参照。

²¹² 連携可能性のある政党が複数あることは、交渉を有利に運ぶことになる。例えば 2010 年ハング・パーラメントとなった英国では、第三党の自由党が保守党と労働党の双方から連立のアプローチを受け、一方の提案を示して他方から最大の譲歩を引き出そうとしていた（小堀 2012 : 67-80）。

²¹³ 安倍は衆議院選挙の直前に、日本維新の会との連携はさまざまな選択肢の一つだが、参議院で多数派を形成していくために維新だけでは不十分であることを語っていた（読売新聞 2012 年 12 月 1 日）。

の持続的成長と財政健全化を両立させ、中長期的視点から、あるべき税制の検討を行うことを諮問した。具体的な諮問は「多国籍企業の税逃れ」への対応策のみで、政府税調に投資減税や消費税などの主要なテーマに関しては権限をもたせないことに対しては、政府税調の形骸化とする批判もあった（朝日新聞 2013 年 6 月 25 日）。政府税調会長の中里実は、税制は国会で議決するもので、具体的なことを決める党の税調と、総理の諮問を踏まえ中長期的に専門的な観点から検討する政府税制調査会には、おのずと役割分担があり、これは過去もそうであり今後もそうであろうと述べる（第 2 回政府税調記者会見録 2013 年 8 月 5 日）。2013 年の政府税制調査会総会は 4 回の開催にとどまった。

・国土強靱化

事前防災や減災への重点的な資金配分として三党合意に入れられた国土強靱化は、第二次安倍政権で具体化する。内閣官房に国土強靱化推進室を設け、担当大臣には古屋圭司を置いた。国土強靱化とは、「レジリエンス」という概念で語られ、災害や事故などによっても致命的な被害を負わない強さと、速やかに回復するしなやかさをもつことと定義する²¹⁴。国土強靱化はアベノミクスの第二の矢である機動的な財政出動と結びつけられ、公共投資の拡大に正当性を与えることになる（藤井 2013）。従来型公共事業と異なり、PDCA サイクルに基づく重点化をはかり、防災教育や訓練といったソフト面とインフラ整備等ハード面の連携を重視するのが特徴で、2013 年には国土強靱化基本計画に基づく国や地方の施策を定めた「国土強靱化基本法」が成立した²¹⁵。民主党政権は「コンクリートから人へ」というスローガンを用い、公共事業の多くを無駄なハコモノとしてフレーミングしたのに対し、安倍政権では経済危機ならびに巨大地震等自然災害への耐性に優れた国づくりに資するという新たな装いをまとった。国土強靱化は、公共事業により自民党の支持基盤を強化する狙いももっていたのである²¹⁶。

²¹⁴ 「国土強靱化とは？」2014 年 12 月内閣官房国土強靱化推進室
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/pdf/kokudo_pamphlet.pdf(最終アクセス日 2017 年 12 月 21 日)。

²¹⁵ 公明党も 2012 年の衆院選で「防災・減災ニューディール」を提唱し、老朽化した社会資本の整備に 10 年間で 100 兆円規模の集中投資を行うことを掲げていたため、自民党と方向を同じくしていた。

²¹⁶ 自民党税調会長の野田毅も、投資したものが国民の資産として残る建設国債は増えても、赤字国債を増やしてはならないと述べ、「防災・減災」は経済活性化の一つの答えであると述べている（伊藤 2013:90-93）。

・消費増税の決定

2013 年 7 月 21 日に行われた参院選では、自民党が改選議席 34 を 65 へと倍増する勢いで勝利し、自公両党で過半数を確保した。これによって衆参の「ねじれ」は解消する。

同年 8 月の経済財政諮問会議では、消費増税の判断に向けた集中点検会合が開催され、20 代から 80 代まで、各界の有識者 59 人から意見を聴取する。7 割以上の 43 人が予定通りの増税に賛成を表明した。

また、当面の財政健全化に向けた取組として「中期財政計画」を閣議了解し、2015 年度までに 2010 年度比でプライマリーバランスの赤字を半減し、2020 年度までに黒字化するという従来の目標を維持したうえで、民需主導の持続的成長と財政健全化の好循環を目指すこととした。

安倍首相は成長戦略や消費増税に備えた対策を検討するよう、党税調会長の野田毅に指示する。党税調は、小委員長に額賀福志郎、顧問に高村正彦、町村信孝が就任したが、重鎮的インナーだった伊吹文明が衆議院議長に就任し、「軽量化」したと評されていた（朝日新聞 2013 年 9 月 12 日）。安倍首相は消費増税に向けた環境整備対策も主導する。東日本大震災の復興財源として 2011 年に導入された復興特別法人税を、予定よりも一年早く、2013 年度で廃止する方針を明らかにしたのである。復興特別法人税の廃止は、成長戦略の柱として 2015 年度からの法人実効税率引き下げに道筋をつける狙いがあるとされた。復興増税は、所得税と法人税などに上乗せするかたちで導入が決まったもので、税の主旨としては、被災地の復興支援に資するため、個人・法人の別なく等しく負担するというものだった。しかし法人だけ打ち切ることに對しては、復興を軽視しているとの批判や企業優遇との懸念が呈された。

そもそも党税調は、従来から法人税減税の経済効果に懐疑的であり、消費の落ち込みに対処するのであれば、所得税減税がストレートなのではないかと考えていた（毎日新聞 2013 年 9 月 20 日）。野田税調会長は「景気の腰折れを避けたい政府の強い発想」を追認するほかなく、与党税調も経済成長を賃金上昇につなげることを前提に、復興法人税の廃止検討を容認した（毎日新聞 2013 年 9 月 26 日）。消費税は法律通り 2014 年 4 月からの 8%引き上げが決定する。

・社会保障制度改革国民会議

社会保障制度改革国民会議は、社会保障改革をすすめる目的で三党合意に基づいて設置され、年金、医療、介護、少子化の 4 分野について、必要となる改革を示した。2013 年 8 月の報告では、年齢別となっている現行の社会保障制度を見直し、負担能力を軸とする転換を打ち出す。70～74 歳の医療費の窓口負担について特例措置を廃止して法定の 2 割に引き上

げること、高所得者への介護保険利用負担を引き上げること、「要支援」と認定された軽度の要介護者向けサービスを市町村事業に移行することなど、サービスの効率化と全世代で支え合う仕組みへの転換を提起した。同会議と並行してすすめられてきた自民・公明・民主の三党実務者協議では、民主党が求める最低保障年金の導入などが見送られたために、民主党は実務者協議から離脱する（読売新聞 2013 年 8 月 6 日）。

・2014 年度税制改正 軽減税率をめぐる攻防と再度先送り

軽減税率をめぐっては、2015 年 10 月に予定される「消費税率 10%への引き上げ時に導入を目指す」とした年初の合意から、再び自公の対立が顕在化する。

公明党は、商取引ごとに税率や税額、取引額を記載した税額票を必要とするインボイスではなく、請求書に税率や税額の記載を求めることで帳簿方式でも複数税率が可能であるとの見解を示す。これに対して自民党は、44%の中小企業が手計算で経理事務を行っている実態を挙げ、短期間でのシステム改修が困難であり、関係者の理解が得られないこと、新たな財源が必要になること等を理由に慎重な姿勢を続けた（朝日新聞 2013 年 11 月 28 日）。尚、請求書に税率ごとの税額合計を記載することで軽減税率に対応する公明党案について、財務省は執行面で問題が生じる恐れはあるが、法制上または法技術上、不可能ではないと回答した（読売新聞 2013 年 12 月 7 日）。

また軽減税率の対象について公明党は、「酒類と外食を除く食料品」と「新聞・出版物」を対象にするように求め、軽減税率 1%につき 5400 億円程度の減収を試算した。付加価値税を早期に導入した欧州では、ゼロ税率、軽減税率が税の効率性を損なうとともに、税収を失わせていることが問題となっている。例えば 2011 年に財政再建のために付加価値税率を 17.5%から 20%に引き上げた英国では、温かい持ち帰り商品には 20%の標準税率がかかるものの、スーパーの惣菜にはゼロ税率が適用されるというように、対象品目の線引きの難しさがしばしば指摘される。また絶対額では高所得者に有利となるため、所得再分配に逆行すること、低所得者対策には所得移転のほうが効果的であることも明らかになっており、軽減税率の問題点はもはや常識となっていた(OECD2012:71-2)。軽減税率の効果を理論的に検討すると、効率性の観点からは、ラムゼイの逆弾力性の命題として需要の価格弾力性が低い支出品目の税率を引き上げることが推奨される。平等性の観点からは、光熱費、食料、保健医療は分配特性が大きいいため課税の抑制が求められるという（小塩 2010:97-110;小塩 2012:104-7）²¹⁷。

²¹⁷ 小塩(2012)では、税率を引き上げる課税の効率性と平等性をともに満たす項目として、教育（私立学校の授業料や塾、家庭教師などの補習教育）を挙げている。

以上のように軽減税率の具体案を示す公明党に対し、自民党は導入に様々なハードルがあると困難な理由を述べるに留まり、国民生活にとって軽減税率が必要かどうかを正面から取り組むことはなかった。軽減税率を導入する場合には新たな立法措置が必要であり、関連法成立には1年半程度の準備期間が必要とされる。10%導入の2015年10月から逆算すると2014年3月に関連法案が成立しなければならない。ここで軽減税率に否定的な自民党と財務省が用いたのは、「時間切れ」論である。関連法成立の期限となる3か月前に議論をしているようでは間に合わないとするのである。予算や税で守勢に立たされてきた財務省にとって、法律と日程闘争は数少ない武器である。軽減税率に対して、財務省や自民党には、標準税率が15%になれば導入もやむを得ないという意見もあった（読売新聞2013年11月28日）。しかし更なる増税の提起には慎重でなければならない、将来の選択を制約するような言質を与えることは得策ではない。また、軽減税率の制度設計を真剣に検討すると、執行自体は可能という結論になる。したがって先送りし、時間切れに持ち込む戦術がとられたのである。

最終的に自公両党は、軽減税率について「必要な財源を確保しつつ、関係事業者を含む国民の理解を得たうえで、税率10%時に導入する」とし、詳細については2014年12月までに結論を得ると再び先送りすることで合意する。公明党は10%への引き上げと同時に軽減税率を導入すべきと捉え、一方の自民党は10%に引き上げた後しばらくしてから導入することを想定しているという解釈の余地を残した。

・法人実効税率の引き下げ

2014年1月の世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）で安倍首相は、さらなる法人税改革に着手することを国際公約する。

政府税調では法人課税ディスカッショングループを設置し、座長にはかつて小泉政権や第一次安倍政権で法人税減税を目指した大田弘子が就任する。大田は「国際相場に照らして競争的なものにする」という安倍首相の方針をもとに、租税特別措置を見直し課税ベースを広げることで、法人実効税率の引き下げに取り組む。法人税は1%引き下げると単純計算で年4000億円の減収となる。一方租税特別措置は、各業界の要望に応える形で実現されたものが多く、党税調の権力の源泉でもあった。法人税減税に積極的ではない党税調としては、租特の見直しを財源とすることに慎重であった。

そのような中2014年4月には、政府税調と自民党幹部が異例ながら意見交換の会合を開き、法人実効税率を引き下げる場合は、短期的な税収減を補う別の財源を確保する必要があるとの認識で一致した。政府は6月に「骨太の方針」で法人実効税率の引き下げを盛り込む方針であり、党税調の意向も反映させる狙いがあった（読売新聞2014年4月15日夕刊）。

自民党にも安倍首相の方針に呼応する動きが始まる。当選4回までの自民党若手・中堅有志が、法人税の実効税率引き下げを目指す勉強会「次世代の税制を考える会」（鈴木馨祐幹事世話人）を立ち上げる。同勉強会では、財源論によって法人税減税をしない言い訳にせず、党税調小委員会で積極的に発言することを確認する。国会議員87人が参加した同勉強会は、引き下げに慎重な党税調に対抗することを狙ったもので、菅義偉官房長官との連携も示唆された。（朝日新聞 2014 年 4 月 24 日）。

増税をめぐる自民党一党優位制下の構図は、選挙基盤の安定したベテラン議員が政府首脳と連携しつつ、若手議員をシニオリティと政策知識に基づく政党規律によって懐柔することで不人気な政策を推進する役割をもった。しかし既に述べたように、政党システム、選挙制度、政権構造の変化により、政治アクターのインセンティブや政策過程は変容する。自民党税調は連立政権の時代になったことで、最終決定者としての地位は低下した。財源の面からも経済対策としての効果という面からも党税調は法人税減税に慎重であるのに対し、官邸がむしろ党税調に対抗する意図から、若手議員を後押しし、連携して法人税減税をすすめた。これは第一次小泉政権時の経済活性化税制議員連盟の行動と酷似する。

同年6月、党税調は、野田毅党税調会長らが安倍首相と面会し、「恒久財源の確保」という条件付きで法人税率引き下げを容認する（朝日新聞 2014 年 7 月 22 日）。経済財政諮問会議は「骨太の方針」において、数年で法人実効税率を20%台まで引き下げることを目指すとし、引き下げは来年度から開始することも明記した。財源は2020年度基礎的財政収支黒字化目標との整合性を確保するよう、課税ベースの拡大等による恒久財源を確保することとし、年末に向けて議論をすすめる、具体案を得ることとした。

・軽減税率再び

自民、公明両党は、与党税制協議会で軽減税率の導入に向けた論点を議論し、2014年5月には軽減税率の対象を、「すべての飲食料品」、「生鮮食品」、「精米」のみ、などと8段階で線引きをした場合に試算される減収を公表する。「すべての飲食料品」を対象にすると消費税率1%あたり約6600億円、「すべての飲食料品」から「酒類・外食」を除く場合では約4900億円の減収となる。いずれも線引きの判断が困難となり、減収となる分の代替財源が必要となるとして慎重な姿勢を崩さない自民党税調と財務省に対し、公明党は法人実効税率の引き下げ論も財源抜きですすんでいることを引き合いに反論する（読売新聞 2014 年 5 月 16 日）。

政府税調でも軽減税率の議論は行われた。政府税調では、第一に高所得者にも軽減税率の恩恵が及び、低所得者対策にならないこと、第二に軽減税率品目の決め方が難しく政治的な恣意性を招くことを主な論拠に、新聞社出身の二名を除く全員が反対の意見を述べる（2014

年 6 月 11 日政府税制調査会議事録)。これには新聞、出版物への軽減税率適用を求めている業界のエゴではないかとの見方もなされた (朝日新聞 2014 年 6 月 28 日)

与党税制協議会では、軽減税率のヒアリングとして 62 団体から意見を聴取し、新聞協会や農協など賛成 23、経団連や商工会議所など反対 29、全国知事会など明確な立場なし 10 と意見が分かれた (日本経済新聞 2014 年 8 月 30 日)。その後、公明党は軽減税率の対象を当初の主張から歩み寄って、米・みそ・生鮮食品に限定し減収額を 1800 億円程度に抑える方向を示した (日本経済新聞 2014 年 10 月 6 日)。

・増税先送りと総選挙

2012 年 8 月に成立した社会保障と税の一体改革は、三党合意によって成立した。三党合意の責任者であった野田佳彦、谷垣禎一、山口那津男は、2014 年 3 月と 9 月に「消費税同窓会」を開き連携を確認していた²¹⁸。超党派合意は民主党政権からの遺産であったものの、三党合意に直接関与しない安倍首相の立場からは、消費増税は単に長期政権へのリスクであった。安倍にとって、国の借金を減らすためには、消費増税よりも経済成長による税収増のほうが魅力的な選択肢であり、消費税を 10%に引き上げる必要性を疑問視したのである (朝日新聞 2013 年 10 月 2 日)。財務省の官職経験のない安倍は、財務省の専門知識や情報に依存して昇進をはかろうとしなかった。

10%への再増税について有識者から意見を聞く点検会合では、45 人のうち約 7 割の 31 人が予定通りの増税に賛成した。しかし 2014 年 11 月、7-9 月期 GDP の一次速報が、年率でマイナス 1.6%減となったことを受けて、安倍首相は消費税 10%への再増税を 1 年半延期することとし、国民に信を問うため、衆議院を解散することを決断する。財政再建目標の旗はおろさないこと、消費増税の再延期はないことも明らかにする。

予定通りの再増税を主張する野田毅党税調会長は、解散には国民から理解されるような大義がないとして、首相の判断を非難した²¹⁹。これに対して官邸側は、野田氏を公認しない可能性を示唆し、首相に批判的な勢力を牽制する (朝日新聞 2014 年 12 月 15 日)²²⁰。財務

²¹⁸ 一般消費税の導入を試みた大平正芳の女婿である森田一元運輸相が会を設定し、藤井裕久、3 月には勝栄二郎元財務事務次官も参加した (朝日新聞 2014 年 9 月 13 日、9 月 29 日、2015 年 2 月 28 日)。

²¹⁹ 衆議院議長を務める伊吹文明も、増税の延期手続きはすでに 2012 年の三党合意で法律に明記されているため、改めて民意を問う性格のものではないとの見解を述べている

(2014 年 11 月 24 日伊吹文明フェイスブック
https://www.facebook.com/pages/%E4%BC%8A%E5%90%B9-%E6%96%87%E6%98%8E/306388919504640?_user=100003131374237 最終アクセス日 2015 年 2 月 10 日)

²²⁰ 野田毅の地盤である熊本 2 区は、林田彪との間でコストリカ方式を採用していた。前回 2012 年衆院選では野田が小選挙区から立候補したため、今回比例区から出馬するには

省にとって安倍首相による 10%への再増税延期は、消費税引き上げをめぐる財務官僚の懸命な働きかけが首相周辺を追い詰め、逆効果となったとの認識をもたせた（清水 2015）。これは財務省が増税への根回しとして、政治家に対する積極的働きかけを控える契機となり、以後、財務省が官邸へのパイプを細らせていくことにつながる。

2014 年 12 月の衆院選では、前回 2012 年の総選挙で野党が乱立し、結果として自民党を利することになった反省から、共産党を除く野党間の選挙協力が模索される。民主党を中心に、維新の党、次世代、生活、社民の候補を一本化する選挙区は、295 選挙区中 194 におよび、前回の 65 から大幅に増えた²²¹。しかし野党間協力は各党の支持層にまで浸透せず、すみ分けの効果は限定的なものにとどまった。

2003 年以降、民主党が率先して掲げ、各党も選挙の際、有権者に示してきたマニフェスト（政権公約）は、具体的な数値目標や実現期限を明記したことが特徴であった。しかし数値目標や達成期限を明らかにすることは、リスクも伴う。民主党政権はマニフェストに自縄自縛となり、結局は内外からマニフェスト違反との誹りを受けることになった²²²。このため 2014 年 12 月衆院選で各党は、数値目標や達成期限を明示しない形で公約を示すことになる。自民党は政権の実績を喧伝して成果を示す一方、増税先送りで財源確保が困難となる社会保障や財政健全化の道筋、賛否の分かれる集团的自衛権の行使については明確な言及を避けた。一方、公明党は「いまこそ、軽減税率実現へ」という選挙ポスターを作成し、消費増税を逆手にとって国民負担軽減の牽引役となる同党の立場を鮮明にした。従来軽減税率に否定的であった民主党も、低所得者対策として給付付き税額控除に加え複数税率にも言及した。

結果、自民党は 291 議席を獲得し、引き続き公明党とあわせて衆議院の 3 分の 2 の議席を占める。民主党は 2012 年の大敗北から若干積み増したものの 73 議席、日本維新の会も 41 議席にとどまった。

党の内規である 73 歳定年に抵触するとして、官邸側は公認見送りの理由としたのであった。野田氏側は林田が 2009 年衆院選で落選したことから、コストリカ方式は解消されているとし、自民党県連も野田の公認を要請した（産経新聞 2014 年 11 月 18 日）。

²²¹ 2012 年の衆院選で躍進したみんなの党は、路線の違いから 2014 年 11 月に解党した。

²²² 民主党の海江田万里代表は、2009 年衆院選のマニフェストが達成されなかったことで、政策そのものが否定されたような誤解を受けたことを反省材料にしていると述べている（朝日新聞 2014 年 11 月 26 日）。

9.4 第三次安倍内閣

12月の総選挙は、予算編成や税制改正作業に大きな影響を与える。安倍首相が年内に税制改正するという方針に基づき、与党税制協議会は選挙後ただちに作業に入る。10%への消費税増税を先送りしたことは、公明党との軽減税率をめぐる攻防で、もはや「時間切れ」が通用しないことになる。自民、公明両党は、関係事業者を含む国民の理解を得た上で、2017年4月の消費税率10%時に軽減税率制度を導入することに合意し、対象品目、区分経理、安定財源等について早急に具体的な検討を進める、とした（朝日新聞2014年12月15日）。法人実効税率は、初年度にインパクトのある減税をのぞむ官邸の意向を反映し、2.51%の引き下げとなった（日本経済新聞2014年12月31日）。元経済財政担当相の竹中平蔵は、第二次、第三次安倍政権で官邸の志向する税制が実現していることに対し、「与党税制調査会が仕切る古い仕組みも変わり、国内政治にも大きなメッセージ」を有するとしてその意義を強調してみせた（朝日新聞2014年12月31日）。

・軽減税率

2015年2月、与党税制協議会は軽減税率制度検討委員会の初会合を開催し、秋までに制度設計の概要を固める方針を決める（朝日新聞2015年2月10日）。軽減税率の対象として財務省は三案を提示した。精米のみ、生鮮食料品、酒をのぞく飲食物品、それぞれの場合に減収が400億円、3400億円、1兆3200億円と示された。対象を狭めれば負担の軽減にならず、広げると対象品の線引きや執行上の問題、減収への対処が必要となるジレンマをもつ。

同年9月、与党協議の行き詰まりへの打開策として、財務省はマイナンバーを活用した税の還付を提示する。安倍首相や自公両党の幹部からも内諾が得られていた還付案は、来夏の参院選を取り仕切る公明党本部のみならず自民党内からも批判が相次ぎ、即時に撤回の憂き目をみる。翌月、安倍首相は野田毅党税調会長を更迭して最高顧問とし、新たに宮沢洋一前経産相を会長に指名し、2017年4月消費税率引き上げと同時に軽減税率導入を検討するよう指示した（読売新聞2015年10月14日夕刊）。自公の交渉は当初平行線であり、生鮮食品のみを軽減税率の対象としたい自民党に対し、公明党は低所得者層の消費が比較的多い加工食品を加えるよう主張した。

軽減税率の対象選定は、食品表示法に基づいて行われたが、何が贅沢品かの基準をめぐる恣意性は排除できず、協議は両党の税調会長に幹事長も加えた一段上のレベルに持ち込まれた²²³。軽減税率の対象が広がることは、その分、財源が必要になることを意味する。両党

²²³ 党税調会長を務めた津島雄二は、与党税協による調整が機能するためには、各党担当者にならざるを得ない必要があると指摘する。党三役に上げると、党対党のメンツになってしまうからだという（津島オーラルヒストリー巻末:291-2）。

が廃止に合意したのは、医療費や介護費などの自己負担額に上限を設ける総合合算制度（4000 億円）であり、社会保障予算を削減して軽減税率を導入することは「社会保障と税の一体改革」の趣旨からの逸脱であるという批判もなされた²²⁴。谷垣幹事長は財政再建計画や一体改革という議論の積み重ねをもとに「ない袖は振れない」とする安倍首相の指示を後ろ盾として公明党との交渉に臨んだ。しかし、具体的な数字まで首相が谷垣幹事長に指示することはないと菅官房長官が表明するなど、谷垣氏は官邸からのお墨付きを得られず、交渉権限は限られたものであった（朝日新聞 2015 年 12 月 13 日）。対象品目の恣意性から一時は外食まで軽減税率に含めるとする自民党案も飛び出したが²²⁵、最終的に酒類と外食を除く食品全体を対象とし、2016 年度末までに法制上の措置を講じ安定的な恒久財源を確保することが定められた。インボイス制度は消費税率 10%引き上げの 4 年後、2021 年 4 月から導入することとなった。

財務省は 10%を超えたら軽減税率を検討するというのが本音であった。自民党税調も同じ認識のもとに交渉に臨んでいたものの、税調会長の更迭により官邸への屈服を白日の下に晒すことになった。これは一見、官邸主導による政高党低のあらわれと見えるかもしれない。確かに第二次、第三次安倍政権は税制についても官邸主導で物事をすすめてきた。しかし自公連立政権による税制過程を 1999 年から追跡した本稿からは、党税調の衰退は連立政権となり唯一の最終決定者でなくなったことが最大の契機であること、官邸も税制において唯一の決定者ではないという点で連立の拘束を受けていることを指摘する。

・消費増税の再延期

2016 年夏の参院選を控えた政権にとって消費増税は逆風であり、安倍政権が消費増税の再度先送りを行うのではないかとの見方が続く。これに対して安倍首相は、リーマンショックや大震災のように重大な事態がないかぎり、予定通り消費増税を実施する立場を示した。そしてリーマンショック級とは、株価の変動のみならず、世界経済の収縮がおきていないかどうか専門的見地からみる必要を挙げた（2016 年 1 月 19 日参議院予算委員会、小池晃氏への答弁）。

同年 3 月には主要 7 カ国首脳会議（伊勢志摩サミット）議長国として、世界経済・金融情

²²⁴ 2012 年 6 月の三党合意には、既述のように「総合合算制度」「給付付き税額控除」とともに「複数税率」が検討事項に含まれており、低所得者対策として「総合合算制度」を見送り痛税感の緩和を実感できる「軽減税率」を選択したとしている（安倍晋三首相の衆議院本会議 2016 年 1 月 6 日答弁）。

²²⁵ 交渉の土壇場で「外食」が登場したのは、税の実務が複雑となり一貫性が損なわれることを嫌う主税局の反乱とも囁かれ、財源確保が至上命題の主計局とこの点では立場を異にした（読売新聞 2015 年 12 月 12 日）。

勢について幅広く意見を求めるために、「国際金融経済分析会合」を開催した。7回にわたる会合では、内外の有識者から意見を聴取する²²⁶。5月の伊勢志摩サミットでは「世界経済的な需要の低迷、成長の減速が懸念される」ことを共同宣言に盛り込んだ。

同年3月に民主党と日本維新の会が合流して結成された民進党は、政権の増税先送りに先手を打つべく、消費税率引き上げの2年延期を打ち出す。その理由を、増税可能な環境を創り出せなかった安倍政権による経済運営の失敗によるものと断じた。民進党は引き上げ延期の条件として、軽減税率導入廃止や給付付き税額控除制度の導入、社会保障政策の前倒し実施を求める。

結局安倍政権は増税の延期を決め、実施時期を2年半繰り延べ2019年10月とし、インボイス（適格請求書）の導入も同様に2年半繰り延べて2023年10月とした。

法案成立後に実施を先延ばしすると、更なる延期につながり、結局は完全な棚上げに陥る危険があることは、グリーンカード制度でも実証済みである（水野 2006：382-396, 479）。1980年代に導入を目指した同制度は、源泉分離選択課税制度となっていた利子課税を廃止し、完全な総合課税への移行を目指したもので、課税貯蓄や非課税貯蓄の本人確認、名寄せの管理等を内容とした。1980年に法案が成立し4年後に実施する予定であったが、預貯金残高が開示される不安が慎重論を招き、実施が延期された末、ついに法律から削除される憂き目をみたのである。

増税延期に対する世論の受けとめは、新聞各社の世論調査によると評価が56%、評価しないが34%で、評価するが上回った（朝日新聞 2016年6月6日）。

増税再延期をめぐって財務省は蚊帳の外に置かれ、首相官邸が経済政策を主導することを強く印象付けた。官邸が財務省への不満を募らせた背景には、経済再生を最優先させる政権に公然と異を唱える姿勢を問題視したことにある。財務省は増税再延期を想定した財源確保の検討を官邸から求められても、アベノミクスによる税収増は安定財源にならないとし、消費増税8%への引き上げによる消費低迷は一時的との見解を繰り返した（産経新聞 2016年6月2日）。消費増税の再延期に対して経団連や経済同友会は政権の決断を尊重するコメントを発表したのに対し、日本商工会議所三村明夫会頭は少子化対策実行のためにも消費税引き上げは必要であり、引き上げ延期は残念であると表明した²²⁷。

²²⁶ 消費増税に対する専門家の意見としては、日本は一度増税を延期しており政府の信認にかかわるとして予定どおりの実施を求めるグリア OECD 事務総長の主張と、世界経済の脆弱性から増税延期論を展開するスティグリッツ米コロンビア大教授やクルーグマン米ニューヨーク市立大教授の意見に分かれた。一方、財政出動の必要性では専門家の意見が一致し、サミットで政策協調を行う下地が形成された（日本経済新聞 2016年5月20日）。

²²⁷ 日本商工会議所会頭コメント <http://www.jcci.or.jp/news/2016/0602182213.html>（最終

同年7月の参院選では、民進党・共産党・社民党・生活の党の野党4党が安倍政権に対峙するために1人区で共闘を行った。安倍政権は選挙の争点を引き続き経済にしばり、アベノミックスの前進か後退かが問われているとした。消費増税再延期に対しては、共産党や社民党が延期ではなく中止を公約としたものの、再延期自体への反対はなく、争点とはならなかった。

自民党は改選議席を上回る議席を獲得し、追加公認や新規入党により1989年以来、27年ぶりに参議院で単独過半数を確保した。憲法改正に前向きな勢力は、改正の国会発議が可能となる3分の2を衆参で確保することになった。

第三次安倍再改造内閣では「未来チャレンジ内閣」と命名し、経済を最優先課題としデフレからの脱却速度を最大限まで引き上げるとした。同一労働同一賃金の実現に向け働き方改革担当相を設置し、非正規社員の処遇改善や長時間労働の是正を目指すことも掲げた。安倍政権の政策は大企業優遇であるとの野党からの批判に対し、左シフトを狙い、民進党の看板政策である雇用に焦点をあてたのである。

一方政府税調は、2015年11月に個人所得課税への論点整理を提出していたが、参院選前に賛否両論の議論を招くことに配慮し、慣例となっていた中期答申をまとめることなく2016年6月に任期を満了した。政府税調は中里実が会長を続投し、委員も全員再任される。

安倍はかねてより、一つの内閣で二度も増税をすることに否定的であり、消費増税によってアベノミックスの効果が停滞しかねないことを危惧していた(朝日新聞2016年6月1日)。財務省の専門知識や情報によつての昇進を考慮しない安倍にとって、財務省の悲願である消費増税に付き合う必要はなかったのである。

9.5 第二次自公連立政権の小括

第二次自公連立政権では、選挙で勝利し、高い支持率を得た安倍政権による官邸主導の政策運営が行われた。税制に関しても、法人税減税や消費増税延期は官邸主導で行われ、党税調は追認を余儀なくされた。2014年総選挙では党税調会長の公認権を持ち出し、第三次安倍政権で党税調会長人事に首相が直接介入したことは、党税調の自律性を著しく損ね、政高党低を強く印象付けることになった。

官邸主導による税制は、小泉政権や第一次安倍政権で試みられたものの、十分な成果をあげられなかったことは既にみてきた。なぜ第二次自公連立政権では、官邸主導の税制に着手できたのだろうか。政官関係に注目すると、2014年に発足した内閣人事局は、部長級以上の官僚人事を内閣が一元管理する権限を持ち、首相官邸が行政を主導する基盤を強化

した。一方立法府については、本稿が注目する政党システム、選挙制度、政権構造の3つの制度レジームに則して考察する。

政党システムについて自民党一党優位制の時代は、政権担当の確実性ゆえに、党税調のように不人気な負担増政策を担う党内機関は、歳出の原資を確保する重要な役割を担った。既述のように党税調は専門知識を背景に、派閥と部会によるシニオリティを用いて党内規律を保った。しかし一党優位制は崩れ、自民党と民主党による政党間競争が行われるようになると、政権を担う確実性は減じることになる。民主党政権への政権交代により、負担増政策に取り組むことが昇進につながるという党税調幹部のインセンティブは大きく変更を迫られることになる。消費増税は本来自民党政権が主導する政策課題であったのに、民主党政権下で三党合意により実現したことは、党税調が税制を決める中心ではなく、単なる一プレイヤーに化したことを意味した。2012年自民党は政権に復帰したものの、将来にわたって政権維持が確実な保証はなく、むしろ自民党首脳は再び野党に転落することがないように、あらゆる方策を探るようになる。そして民主党政権期の失政を比較材料にすることで第二次自公連立政権は優位な立場を示すことができ、この点が小泉政権や第一次安倍政権と大きく異なる。

また、小選挙区制となり公認権や政治資金の面で政党執行部の権力が増大したことも、負担増政策を一身に背負ってきた党税調の権威を脅かした。しかしこれは、小泉政権や第一次安倍政権でも条件は同じである。異なるのは、政党執行部の持つ政治資源を背景に、これまで自律的な組織運営をおこなってきた党税調の人事に直接介入するようになったことである。

最後に政権構造である。官邸と党税調の関係が政党内のものであるのに対し、連立政権は政党間の関係である。第一次自公連立政権の政策過程では、当初部分的な要求が認められていたにすぎない公明党の主張が、次第に定率減税廃止のように税の根幹部分にまで浸食するようになり、最終決定者としての党税調の権威が次第に損なわれていったことは既述の通りである。連立パートナーの影響力は、ついに複数税率に道を開くことになる。

本稿の仮説は、連立政権では、負担増政策の「代償」をめぐる多角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、というものだった。

自民党は野党時代に弱体化した支持基盤を固めることが急務であった。小選挙区を主体とし集票行動の中心を個人投票に依存する自民党は、マクロ政策としては法人税減税を志向し経済界からの支持を期待する一方、ミクロ政策としては国土強靱化による公共事業で地方や建設業の支持確保を目指した。

これに対して、比例区を主体とし集票行動の中心を政党投票に依存する公明党は、軽減税率導入を積極的にすすめることで低所得者へのアピールを行う。公明党にとって軽減税

率が重要政策となるのは、軽減税率の対象や税率を裁量的、段階的に行うことで、実績を主張するとともに、共産党や社民党など左からの攻撃をかわすことができるためである。

第二次自公連立政権では、10%への消費税再増税は二度延期された。しかし自民党、公明党それぞれの支持基盤に向けた多元的な代償を用意することによって、最終的に増税実施への合意を得たといえる。

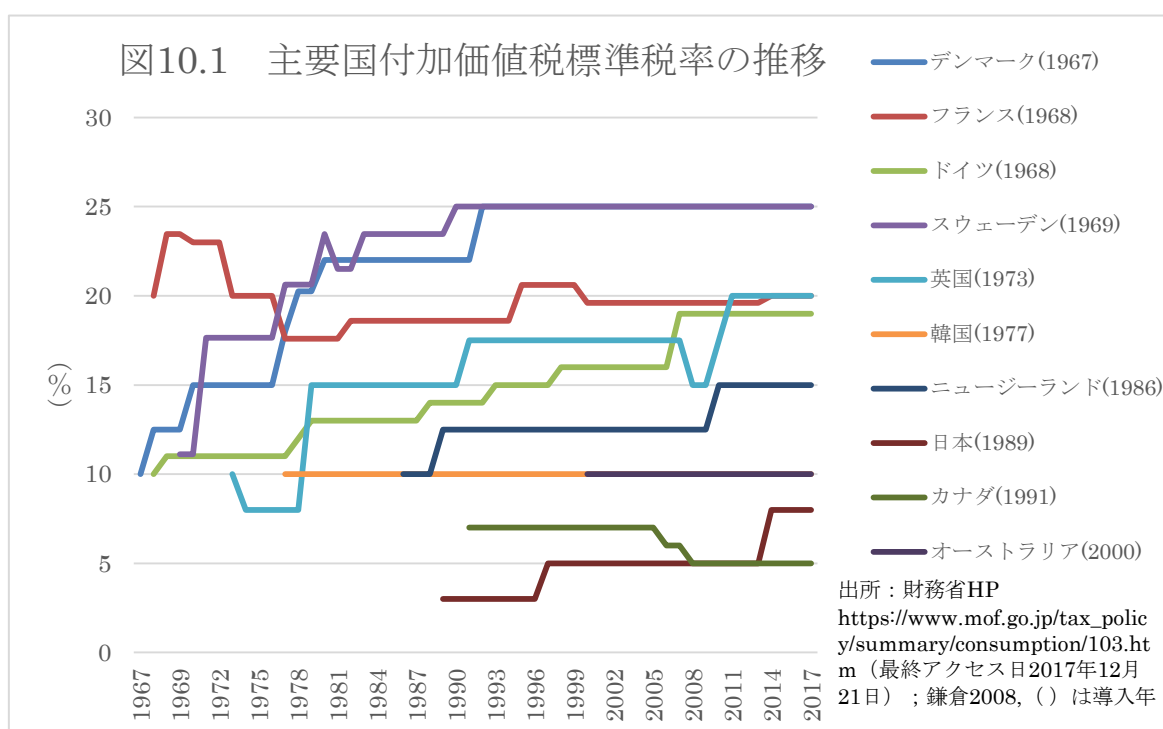
第10章. 諸外国との比較

次に本稿の主張の妥当性を、諸外国との比較から論じていきたい。2017年現在、付加価値税はOECD加盟34か国中、米国を除く33か国で採用されており、税収に占める比率は各国平均で約20%を占めている(OECD 2012)²²⁸。付加価値税の普及は先進国に限らない。IMFは発展途上国での付加価値税普及を推奨しており、導入時には既存の取引高税や売上税を付加価値税に変更する技術的支援も行われている(Schenk et al.2015:12-4)。

単独政権では政党の一体性、連立政権では多元的な交渉が、負担増政策成立の必要条件である、とする本稿の仮説を諸外国の事例から検証する。

10.1 諸外国の付加価値税

1960年代後半から70年代前半にかけて付加価値税を導入したヨーロッパ諸国は、付加価値税第一世代にあたる。第一世代の国々では域内国境調整の容易さや、既存の税より中立性が高いことが付加価値税普及の原動力となった。これに対し、1980年代以降、主として財政再建の必要性から付加価値税を導入したのが、日本を含めた第二世代の国である(鎌倉2008:3)。先進主要国の付加価値税標準税率の推移は図10.1の通りである。



²²⁸ アメリカの連邦税制を分析した関口智は、アメリカでは租税支出を利用して、所得課税内部で経済的中立性と公平性のバランス調整を行い、付加価値税なき租税構造を維持してきたと論じる(関口2015)。

ニュージーランド、カナダ、オーストラリアなどのアングロサクソン系の国では、労働所得ではなく消費への課税を、国際競争力に寄与するものとして推奨し、経済構造改革の文脈から支持した。とくにニュージーランドでは、税の効率性が失われた付加価値税（Value Added Tax：以下、VAT）という名称ではなく、財サービス課税（Goods and Services Tax：以下、GST）として、税の一貫性と効率性を追求した。標準税率が低い第二世代の国々では、軽減税率、ゼロ税率、非課税などの免税措置が少ないため、付加価値税の効率性が高い特徴がある²²⁹。表 10.1 は先進主要国において付加価値税が税収に占める割合である。これによると税率の低い第二世代の国は第一世代に比べ、税収に占める付加価値税比率が低い傾向にあるものの、ニュージーランドはヨーロッパ諸国以上に高いことがわかる。

表 10.1 付加価値税対総税収比率（％）

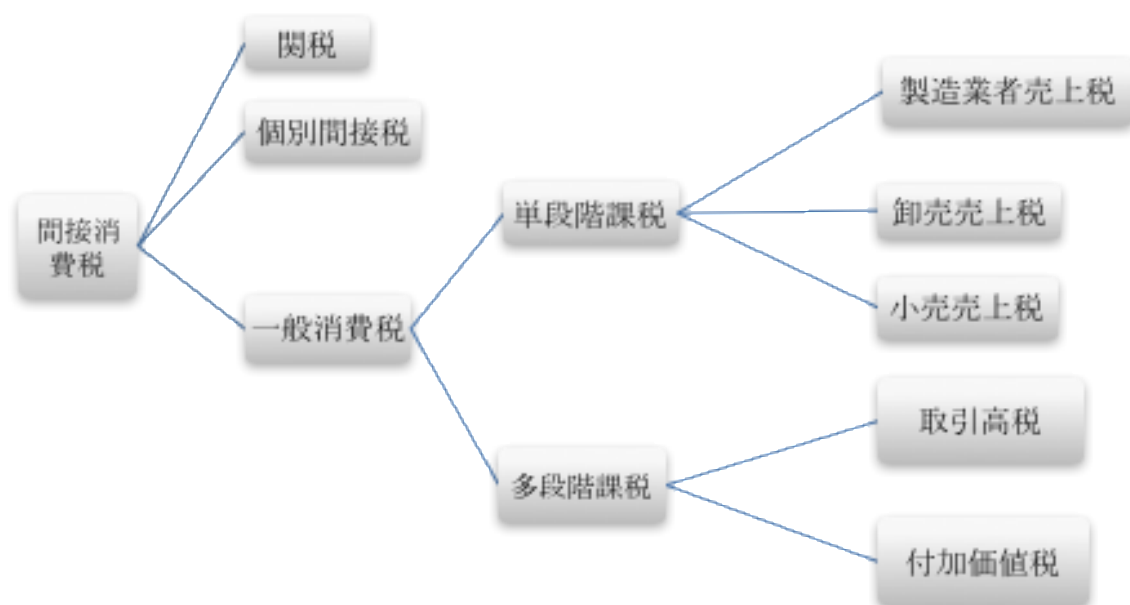
	1965	1975	1985	1995	2000	2005	2010	2014
オーストラリア	0.0	0.0	0.0	0.0	11.1	13.1	13.3	12.6
カナダ	0.0	0.0	0.0	8.4	9.2	9.9	13.7	13.5
デンマーク	10.3	17.5	20.7	19.5	19.5	20.2	21.1	19.2
フィンランド	18.5	15.6	18.3	17.4	17.4	19.9	20.4	21.0
フランス	20.1	23.1	19.7	17.4	16.7	16.7	16.1	15.2
ドイツ	0.0	14.6	15.8	17.4	18.4	18.0	20.0	19.0
日本				5.4	9.1	9.5	9.6	12.2
ニュージーランド	0.0	0.0	0.0	22.8	24.9	23.8	30.7	29.9
スウェーデン	0.0	12.0	14.0	19.4	16.9	18.3	21.2	21.1
英国	0.0	8.9	15.9	19.0	18.1	18.6	18.8	21.3
米国	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
OECD平均	2.2	8.8	11.3	17.8	19.2	19.8	20.0	20.1

出所: Revenue Statistics 2016, OECD

付加価値税の母国はフランスで、第一次大戦中の戦費調達のため 1917 年に創設した小売り段階の売上税を端緒とする。1954 年フランスは前段階税額控除方式を拡大し、現在の付加価値税の原型が導入された。図 10.2 は消費課税における付加価値税の位置付けを整理したものである。

²²⁹ 英国で 2010 年に公表された抜本的な税制改革案「マリーズ・レビュー」でも、VAT について、ゼロ税率や軽減税率は低所得者の救済に有益ではなく、税額控除を用いた所得税との組み合わせを提唱している（Mirrlees et al.2010:277）。同レビューによるとニュージーランドの GST はヨーロッパの VAT が進化したもので、課税の包括性と単一税率がもたらす税の中立性、効率性は、今後導入を検討している国が学ぶべきものであるとしている（同：387-406）。

図 10.2 消費課税における付加価値税の位置付け



(鎌倉 2008 : 2 を参考に筆者作成)

当時欧州では、小売売上税や多段階の累積的売上税である取引高税が採用されていた。1957 年国境調整のために設定された調整税は、輸出助成金や輸入関税の側面があり、流通段階で公正さを歪める問題があった²³⁰ (エグレ 1985:32-33)。これに対して付加価値税はその価値に対して一度しか課税されない特性から、経済活動に中立という優位性をもった。1967 年には税の調和を行うため、加盟国は既存の売上税から VAT に変更する VAT 指令第 1 号、第 2 号を採択した²³¹。1987 年単一欧州議定書が発効し、域内の公正な競争を機能させるため、1992 年には VAT 標準税率 15%以上、軽減税率 5%以上とする指令が採択された (税理士法人トーマツ 2008:56-66)。

以上のような歴史的経緯を踏まえると、域内取引や単一市場という外生的要因により付加価値税の政策選択を規定されるヨーロッパ諸国とそれ以外の国では、前提条件がそもそも異なることがわかる。

地域的な要因だけでなく、付加価値税を導入したタイミングによっても、国民からの支持の得やすさに違いがあるという指摘もある。付加価値税を高度成長期前に制度化した国では、歳出を通じて見返りを得られるために、高福祉高負担に対して国民からの支持が得られ

²³⁰ たとえば垂直統合がすすんだ自動車産業で、あたかも部品が二度、三度の取引を経てるように調整税を算定する事態が続出した。

²³¹ 原加盟国はフランス、西ドイツ、イタリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルクの 6 カ国である。

る一方、高度経済成長期以降に付加価値税を導入する国々は、世論の支持を得にくい中で負担増政策をすすめる困難さがあるというものである（Kato2003）。これは政策担当者の意図や政権の党派性にかかわらず、決定的分岐点（critical juncture）を境にして導入された政策とそれに対する国民の支持が経路依存的に作用することを示す。

そこで次節では、非ヨーロッパ先進諸国のうち、高度成長期以降に付加価値税の導入を検討した国と日本との比較を行う。高度成長期以降に付加価値税の導入を検討した国の間にも、導入・税率引き上げが順調な国と難航する国に分岐しているからである。ニュージーランド、カナダ、オーストラリア、さらに連邦レベルの付加価値税導入ができなかった米国との比較から、政権構造によって負担増政策の成立に必要な政党の戦略が異なるという本稿の主張の妥当性を検証していく。

10.2 付加価値税第二世代の導入過程

本節では、付加価値税第二世代にあたるニュージーランド、カナダ、オーストラリアの三国と連邦レベルでの付加価値税を導入できなかった米国の政策過程を、政権構造と政党の戦略に着目してみていく。

まず税制度をみると、国レベルで既存の一般消費税が存在する場合、付加価値税は現行税制の欠陥を正し、効率性の高い税へのシフトと国民に受け止められるため、新税導入を容易にすると考えられる。一方、地方レベルでの一般消費税が存在する場合、課税対象が重複し、地方政府の反発を招きやすい。特に地方政府の権限が強い場合、中央と地方の税を調和させるような付加価値税の構築には難航が予想されるのである。

表 10.2 は日本を含む 5 カ国の比較である。既存の税制度という点から付加価値税導入の難易度をはかるならば、ニュージーランドとオーストラリアでは地方との対立を招くことなく、既存の一般消費税を改良するとの主張が成り立ち、導入は他国よりスムーズであると予想される。これに対し米国は、最も困難なケースに位置付けられる。既存の税を改良するという論法も使えず、課税基盤の重なる州との対立が避けられないからである。

表 10.2 5 か国の付加価値税比較 (2017 年 10 月現在)

	ニュージーランド	オーストラリア	日本	カナダ	米国
国レベルで既存の一般消費税	卸売売上税	卸売売上税	なし (1948-49 取引高税)	製造業者売上税	なし
地方レベルの一般消費税	なし	なし	なし	小売売上税 ²³²	小売売上税
導入時標準税率(導入年)と政権	10% (1986) 労働党単独	10% (2000) 自由党国民党連合、民主党協力	3% (1989) 自民党単独	7% (1991) 進歩保守党単独	
税率の引き上げ、引き下げと政権	1989 年 12.5% 労働党単独 2010 年 15% 国民党政権、 ACT 党閣外協力		1997 年 5% 自社さ連立 2014 年 8% 民自公三党 合意(2019 年 10%予定)	2006 年 6% 保守党単独 2008 年 5% 保守党単独	
非課税(土地の譲渡・賃貸、住宅の賃貸、金融・保険、福祉等以外)	高純度金属	貴金属	医療、教育	医療、教育、保育・障害者ケア、弁護士サービスなど	
ゼロ税率	継続企業の売却、精錬者による高純度金属販売など	食料品、医療、保健、教育、保育、上下水道、障害者用乗用車など	なし	基礎食料品、処方薬、医療機器など	
C 効率性 ²³³	96.4	53.0	65.3	66.5	

出所：鎌倉（2008）；OECD(2012)(2016)；財務省「諸外国における付加価値税標準税率」http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/consumption/103.htm（最終アクセス日 2017 年 10 月 5 日）；” Overview of the General Turnover Taxes and Tax

²³² アルバータ州と準州は除く。ケベック州は独自の付加価値税を導入。

²³³ すべての消費財に単一の税率を乗じた場合の税収を 100 として、複数税率や非課税措置を設けることで実際に得られた税収の割合を示したもの。100 に近いほど効率性が高い。

国レベルで既存の一般消費税がない日本では、国民にとって未知の新税導入となるため反発を招きやすい。一方、地方政府が広い課税ベースをもつ一般消費税を持たなかったことは、中央政府が付加価値税を主導することを可能にする²³⁴。

次に政治制度については、中央集権制かつ一院制という権力集中型のニュージーランドでは、財務相の強力なリーダーシップにより効率的な GST 導入に成功した。さらに二度の税率引き上げにおいても、所得税減税と組み合わせることによって国民からの支持を得ることができた。一方、連邦国家であり、二院制を採用するオーストラリア、カナダ、米国では権力の分散が、付加価値税の導入に困難を強いることになった。

アングロサクソン系の四国は、二大政党もしくは二大政治勢力によって政権交代がおこなわれる政治システムである。以下、ニュージーランド、カナダ、オーストラリア、米国について簡単に述べていく。

1. ニュージーランド

ニュージーランドは中央集権国家かつ一院制で、国民党と労働党の二大政党によって政権交代が行なわれている。選挙制度は単純小選挙区制であったが、得票数と獲得議席の格差が有権者の意向を代表していないとして問題視され、国民投票の末、1996 年から混合議席比例制（以下、MMP）を導入した。MMP はドイツの小選挙区比例代表併用制に相当し、小選挙区制（マオリ選挙区を含む）と全国単位 1 区の名簿式比例代表制である。政権構造もこれに伴い、単独政権から二大政党の一方に小政党が連立、或いは閣外協力する政権へと変化した²³⁵。

ニュージーランドには国レベルの一般消費税として、卸売売上税が存在していた。これは個人消費の 1/3 にあたる商品に対し 10%から 60%の税率で課税するもので、生産や消費行動に大きな歪みをもたらしていた。

1982 年国民党政権下で政府の税制改革タスクフォースは、卸売売上税の問題点を指摘し、付加価値税導入を提案する（McCaw1982）。しかしマルドゥーン首相は間接税へのシフトが所得税政策と相反すると考えていたため、税区分の見直しや抜け穴を封じる所得税の修

²³⁴ 諸外国に比べると地方との調整が容易な日本でも、事例研究で述べたように、主として消費税の配分をめぐる国と地方の対立は先鋭化する。

²³⁵ 制度変化を見越した議員らの行動により、実際には 1996 年 10 月 MMP による最初の総選挙の前に、国民党とニュージーランド統一党は連立合意を交わした（大山 2003 : 116-9）。

正を行うにとどめ、付加価値税への移行に消極的であった。

野党労働党で影の財務大臣を務めるロジャー・ダグラスは、政府予算案に対し所得税減税と10%の小売上税を内容とする代替案を提示した。しかしこれは労働党内の反発を招き、ダグラスは役職を解かれることになる（Sandford1993:62-64）。

ニュージーランドは1984年、経常収支の赤字に加え、インフレや高失業率により経済危機に陥っていた。ロンギ党首率いる労働党が政権に復帰した時には、通貨切り下げを見越した投機筋による売りが止まらず、外国為替市場を閉鎖する事態に直面する。財務大臣として経済改革の舵取りを任されたロジャー・ダグラスは、中道左派の労働党政権にもかかわらず、行政機構の民営化や貿易自由化など新自由主義的改革を次々と断行する（福島 2012：141-7）。

税制についても、課税ベース拡大と税率引き下げ、租税特別措置の排除など、ネオリベラル路線を追求する。そして所得税減税や低所得者への家族手当と組み合わせる形でGST10%の導入に成功する。最初の提案がなされた1984年11月から1985年半ばにかけて、国民のGSTへの支持は25%から35%に増加した。スムーズに受け入れられた理由は三つある（渡辺 2011）。

第一に、改革が税構成の変化として受け取られたことである。所得税減税の最高税率は66%から48%に削減された。同国では平均的な所得の人でも最高税率を課されていたため、所得税減税は歓迎されたのである。

第二に、新しいGSTは単一税率で適用除外が少ないため、より一貫した効率的な税制とみなされたことである。

第三に低所得者対策がGST枠外の給付付き税額控除（家族扶養税額控除と最低家族所得保障制度）によって行われたことである。

生活必需品に軽減税率を適用する議論はあり、野党国民党は食料品などへのゼロ税率を提案した。しかし、逆進性緩和には低所得世帯に給付する方が効果的であると具体的な数字をもとに検討され、単一税率に反対する人々への説得が丁寧に行われた。GST導入への国民の反発は驚くほど少なかったため、労働党政権の凝集性は高く、政党の一体性を維持することができた。

1989年には所得税のフラット化や法人税減税と組み合わせられてGSTは12.5%に引き上げられる。しかし労働党内では、急進的な改革に対する伝統的支持者の反発や、所得税率単一化を掲げるロジャー・ダグラスとロンギ首相の対立が表面化し、1990年総選挙では国民党に政権の座を明け渡すことになる。

国民党政権では新自由主義的改革が加速された。社会保障予算を削減し、1994年には公的債務を適正水準以下に抑えることを財務大臣に義務付ける「財政責任法」を制定した。

1996 年に MMP を導入して以降は、中道右派、中道左派の連立政権が続き、2008 年から 2014 年までは閣外協力により多数派を維持する。閣外大臣 (Minister outside cabinet) は自分が所管する案件の閣議にのみ参加して内閣の拘束を受ける。

当初ニュージーランドでは、政党間競争が閣内に持ち込まれることによって内閣の連帯が失われることを危惧し、1996 年国民党とニュージーランドファースト党の連立政権では、連立外の政党によって提案されたいかなる政策も支持することを禁じるなど、拘束力の強い連立合意が策定された。しかし厳格な連立合意は柔軟な合意形成を妨げ、連立政権が早期崩壊する原因となる。これは単独政権下の合意形成を連立政権でも適用しようとして機能不全をおこした例と考えられる。1999 年に発足した労働党・同盟連立政権では簡素な連立合意とし、連立各党の自主性を尊重することになる。

1980 年代の大規模改革後、ニュージーランドでは経常収支の赤字や海外負債の多さが問題とされ、国際資本移動や高齢化に税制が対応していないことが問題視された (Schule2010,Buckle2010)。そこでヴィクトリア大学ウェリントンを中心に、財務省や歳入庁と連携した産官学合同の税制改革チーム Tax Working Group (以下、TWG) を立ち上げ、中期の税制改革に向けた議論が行われる²³⁶。TWG は現在の税制が一貫性に欠け、経済成長を阻害しており、課税ベースの拡大と税率引き下げが必要との観点から、法人税率の引き下げと個人所得税の引き下げを勧告する (Victoria University of Wellington 2010)。同時に歳入中立の原則から GST には従来通り適用除外を原則設けず、15%への税率引き上げを提言した。

2010 年に中道右派の国民党政権は、閣外協力するアクト党の支持を得て GST15%への引き上げを成立させた。アクト党は GST をニュージーランドに導入したロジャー・ダグラスらが 1994 年に設立した自由主義政党である²³⁷。個人の選択と責任を重視する立場から即時のフラット税導入を主張し、経済界の代弁者と見なされたが、支持拡大を狙って政策を穏健化させていた (Miller2007)。GST 増税は個人所得税の減税、法人税減税とセットで行われた。

別の閣外協力党であるマオリ党は、生鮮食料品への GST 適用除外を主張したが、議会で否決される²³⁸。野党労働党は 2011 年の選挙で、政権に復帰したら生鮮食料をゼロ税率にす

²³⁶ ニュージーランドの経済官僚は、専門知識をもとにオープンに採用され自律性が高い。「低い税率、広い課税ベース、中立性」を是とするネオリベラルな政策立場をとる (Christensen2013)。

²³⁷ Act Party Principles(<http://act.org.nz/principles/>最終アクセス日 2017 年 11 月 15 日)。アクト党は Association of Consumers and Taxpayers の略である。

²³⁸ マオリ党は生鮮食料品の GST を適用除外とすることは、国民の健康促進につながると主張した (Holmes and Pinny2011)。

ると訴えたものの、議席を 42 から 34 に減らし、国民党政権の続投を許すことになる（日本経済新聞 2011 年 11 月 26 日）。食料品への GST 減免は、多くの場合、有権者の歓心を買う政策であるが、ニュージーランドでは所得税と同様、消費課税でも、広い課税ベースと低い税率が選好され、単一税率を守ることができた²³⁹。

2017 年選挙では比較第一党の国民党ではなく、第二党の労働党がニュージーランドファースト党と連立を組み、緑の党から閣外協力を得ることで政権を発足させた（The Guardian, 19, Oct, 2017）。連立政権が常態化してからも、二大政治勢力によって経済効率を重視するニュージーランドモデルが今後も続くのか注目される²⁴⁰。

以上のように、ニュージーランドは選挙制度改革により単独政権から連立政権に政権構造が変化し、単独政権期には政権の凝集性により一体性を確保し、連立政権期には多元的交渉により、負担増政策を成立させることができたといえる。

2. オーストラリア

豪州は連邦国家であり、二院制の国である。上院は単記委譲式の比例代表制、下院は優先順位付連記投票制の小選挙区制であり、政権党はしばしば上院で過半数割れをおこす。自由党・国民党連合と労働党の 2 つの政治勢力が政権を競い合い、政権交代を繰り返している。既存の一般消費税としては連邦レベルで卸売売上税がある。また連邦国家であるものの、州財政は連邦国家への依存が強く、州レベルで課税ベースの広い間接税を課すことは憲法上制限されている（Constitution of Australia, Section 90）。

ニュージーランドと同様、オーストラリアも 1980 年代には国際収支の悪化と高インフレ・高失業率による経済危機に陥る。左派政権が誕生し、改革を実行したことも共通する。しかしニュージーランドに比べ、オーストラリアの改革のペースは遅かった。1983 年に政権を獲得した労働党のホーク首相は、経済界、労働組合、消費者や福祉関係者を集めた税制に関する大規模な国民経済サミットを設置し、経済危機の克服を呼びかけた。ホーク政権は支持基盤である労働組合（ACTU 全豪労働組合評議会）との間に賃金政策と生産性向上に関する政策協定「アコード」を結び、所得政策を展開する（福嶋 2012 : 150-1）。雇用の維

²³⁹ マクルーフ財務次官は、EU 諸国の付加価値税率が高い原因を、多くの財に免税しているためであるとみなし、ニュージーランド GST の優位性を強調する（“The New Zealand Economy and the Tax Policy” speech delivered by Gabriel Maklout, Secretary to the Treasury, 17 March, 2012.）。

²⁴⁰ 大山（2003）によると、ニュージーランドは MMP 導入後も多数決型民主主義が継続しているという。その要因として対決型の議会と内閣の連帯責任を指摘する。本稿ではニュージーランドにおける連立与党間の事前協議の制度化や閣外大臣が所管外案件に独自投票（agree to disagree）することを認める内閣運営マニュアルの改訂を、コンセンサス型民主主義の要素と捉える（Marsh and Miller 2012: 268-271）。

持拡大と賃金抑制策によって、インフレ率、失業率はともに改善する。

税制についてキーティング財務相は、既存の卸売売上税から課税基盤の広い付加価値税を導入することに前向きであった。しかし労働組合の強い抵抗に直面したホーク首相はそれを早々に葬り去った (Sanford1993:99-100)。結局、税制改革は所得税の課税ベース拡大や税率引き下げ、法人税引き上げといった内容にとどまり、付加価値税の導入には至らなかった (Smith 1993)。

1990 年初頭には経済の低迷と労働党政権への失望から、野党自由党・国民党連合が「Fightback!」と題する経済対策のアジェンダを打ち出し、その中には 15%の GST を含む税制改革も盛り込まれた。かつて付加価値税に前向きであった労働党のキーティング首相は野党の提案する GST を批判し、所得税減税を訴える戦術に出る (Eccleston2013)。キーティング政権は勝つ見込みがないといわれた 1993 年の総選挙で勝利した (Blout2001)。以来、付加価値税は政治家誰もがふれたがらないテーマとなる。

1996 年に今度は自由党・国民党連合が GST を第一期の政権期には導入しないことを約束して選挙に勝利した。しかしながらハワード自由党・国民党連合政権は、マクロ経済改革への取り組み不足を批判され、課税に煩雑さと歪みをもたらしていた既存の卸売売上税に替えて GST10%導入を決定する。産業界と福祉団体が、卸売売上税を改める必要を認め、大規模な税制改革で一致したことがハワード政権を後押しした (Eccleston2002:298-9)。医療・教育・保育などを適用除外とし、州税の複数の間接税を廃止、中低所得者層に向けた所得税減税がパッケージされる。

ところが GST を推進する 2つの勢力の同床異夢が顕在化する。産業界は競争力のある開放経済に向けて簡素な新税を支持していたのに対し、福祉団体は食料品への非課税を求めている。税の適用除外を求める声は宗教界、福祉団体、消費者団体の連合へと拡大し、労働党も新税への反対を強める。自由党・国民党連合は、上院で過半数を確保できておらず、少数政党である民主党から支持を得る必要があった。そのため民主党の求める基礎的食料へのゼロ税率適用に妥協し、課税ベースは狭められることになる (Gauja2005)。1998 年総選挙では税制改革案に基づく GST 導入を掲げた自由党・国民党連合が勝利し、2000 年 7 月、第二次ハワード政権のもとで GST が導入された。地方の課税ベースを部分的に浸食したことを補うため、GST は全額州政府に一般財源として交付されている (Ecker et al.2012:21-2)。

豪州では、左右二大勢力が GST をめぐって政党間競争を繰り広げており、選挙上の戦術から一貫性に欠ける行動を取りながらも、経済合理性の観点から GST を推進するという基本的な政策について二大勢力間で継続性がみられる (Eccleston2013)。これらはいずれも日本で 2000 年代以降、自民党と民主党が繰り広げてきた政党間競争と類似する。また法案成

立で支持を得る必要のある小政党に配慮して逆進性緩和措置である食料品ゼロ税率が課されたことも示唆的である。一方、日本との相違点としては、豪州では政権交代が一般化していること、二大勢力による協調はいまだみられないことが挙げられる。

以上のようにオーストラリアの事例からも、単独政権では政権党の一体性、連立政権では多元的交渉が負担増政策の必要条件であるという本稿の仮説が概ね該当するといえる。

3. カナダ

カナダには 10 の州と 3 の準州があるが、人口も経済力も偏在している。首都オタワや最大都市トロントのあるオンタリオ州、第二の都市モントリオールのあるケベック州では、州政府の独立志向が強く、連邦政府としばしば対抗する。連邦政府と州政府がともに課税権を有し、地方課税権は州法で規定される。歴史的経緯から連邦政府は直接税の第一次課税権限を持つ一方で、消費課税は州政府に第一次的権限があると州政府が認識するに至ったという特徴がある（片山 1996 : 94）。州政府の主体性は強く、小売売上税や酒税、たばこ税などは、州ごとに異なる税制度を持つ。1993 年以前のカナダの政党システムは、中道右派の進歩保守党²⁴¹と中道左派の自由党による二大政党制であった。

連邦政府が 1924 年に導入した製造業者売上税は、課税ベースが全消費の 3 分の 1 狭く、税率の高さや仕入れ税額を控除できない問題を抱えていた。1960 年代以降自由党トルドー政権では、製造業者売上税をより消費者に近い段階で課税できるよう、小売売上税や卸売売上税への転換を提言していた。1983 年には専門家の意見を取り入れ、州政府と共同で管理する付加価値税の導入を初めて提唱するに至る（Sanford1993:149-153）。

1984 年の政権交代により、製造業者売上税の見直しは進歩保守党のマルルーニ政権下で本格化する。当時財政赤字は対 GDP 比 6.5%と過去最悪のレベルに達しており、進歩保守党内では歳出削減と市場主義に基づいた改革を主張する者がいる一方で、次の選挙で勝利するために大規模な政府支出や減税で支持獲得を目指すべきであるという陣営に二分されていた（Hale2002:183-187）。

財政赤字に関心のない国民は歳出削減に強く抵抗し、マルルーニ政権は漸進的な改革を余儀なくされる。ウィルソン財務相は経済再生のアジェンダを発表し、利害関係者を集めた審議を行う。製造業者売上税の見直しに対しては、州政府が州の小売売上税に影響するとして反対の姿勢を強めた。

一方、隣国である米国の税制改革がカナダの議論に影響を与えることになる。1986 年レーガン政権は所得税の課税ベース拡大と税率引き下げを内容とする大規模な税制改革を実

²⁴¹ 進歩自由党は 2003 年に解党しカナダ同盟と合併して保守党が結成された。

施し、輸出の 8 割を米国に依存するカナダも改革に迫られるようになった。

税制改革は選挙での不人気を恐れて二段階で実施される。1988 年第一段階では、法人税と所得税の簡素化が行われた。同年再選されたマルルーニ首相は、政府が明確な政策目標を示せば国民の支持を得られると確信し、二期目の大規模な構造改革に乗り出す。

1991 年に実施された第二段階の税制改革は、法人標準課税の引き下げ、所得税の簡素化と最高税率引き下げ、そして製造業者売上税の GST 転換を内容とする。

ウィルソン財務相は州政府と長期にわたる調整を行うよりも、任期の早い段階で GST を導入する方が打撃は少ないという政治的な判断に立つ。州政府も連邦政府の新税に関与することに前向きではなかったため、連邦政府は州政府の介入を防ぐことに成功する (Hale2002:215)。

カナダの GST は基礎食料品へのゼロ税率適用や非課税品目の広さ、一定所得以下の人に GST 税額控除も設けており、逆進性への配慮が手厚い。審議の過程では、税率を当初予定の 9%から 7%に引き下げる政治的な妥協が行われた。しかしそれゆえに、中間所得層向けに行われる予定だった二度目の所得税減税は実施されないこととなった。中間所得層は、人的控除から税額控除に変更する今回の所得税改革で負担増となった。彼らは、税制への不信から政府の税制改革に強い反発を示した (片山 1996)。また、先行実施した所得税減税の恩恵を有権者が忘れ去る事態となり、負担減の効果は薄れた²⁴²。世論の 4 分の 3 は GST 導入に反対であり、州政府も反対の姿勢を貫く。

進歩保守党は、上院で過半数を欠いていたため、定数を 8 議席拡大し、そのすべてに与党進歩保守党議員を追加指名する憲法規定の行使という強硬手段を用いる。自由党のフィリバスターに屈することなく、GST は 1991 年 1 月に導入となった。

GST 導入後に景気が悪化しインフレが進行したため、1993 年総選挙で進歩保守党は改選前の 169 議席が 2 議席となる歴史的敗北を喫した。政権は自由党クレティエン首相に引き継がれる。進歩保守党政権において可視性の高い負担増が行われたことで、自由党政権は税収増加の果実を享受し、その後は歳出削減により財政黒字を達成する (岩崎 2002)。

カナダの GST は当初、連邦レベルの製造業者売上税と州レベルの小売売上税を廃止し、共通の付加価値税を導入する予定だったが、州政府が不人気な GST との調和を嫌ったため、両者は併存することになる (片山 1996)。総合売上税 (Harmonized Sales Tax:GST と州小

²⁴²増減税双方を含む税制改正を行う場合、経済活性化を期待して減税先行を政治的に強く求められる傾向は各国で共通する。日本で消費税導入時に主税局長を務めた水野勝は、減税の先行期間があまり長いと、減税が完全に定着して経済に織り込まれた段階で増税が登場するので、負担増の面だけが浮き彫りになり予定通りの増税実施にリスクが伴うことを指摘する (水野 2006 : 635)。

売上税を一体化して徴収)は東部沿海部など一部の州に限定されている。連邦と州の二段階で異なる仕組みの消費課税があることは、消費者の負担感を高めるだけでなく、資源配分の効率性を損ね行政コストを割高にしている。

カナダの二大政党は、政策面での凝集性や一貫性は低い。1980年代付加価値税を最初に提起した自由党は、1984年野党に転落すると進歩保守党のすすめる GST 導入に反対した。ところが 1993 年政権に復帰すると、自由党は一転して GST を容認するというように、政策的な一貫性は低い。一方で二大政党の規律は高い。造反は議員の昇進や選挙での公認に直接的な影響を与える行為である。とくに重要政策での造反は政権への不信任とみなされ、役職剥奪や除名が行われる (Malloy2003)。

2006 年総選挙では、GST の引き下げを公約に掲げた保守党が勝利し、同年に 6%、2008 年には 5%に GST 税率は引き下げられた。

以上のようにカナダは、連邦レベルで製造業売上税を持ち、既存の税を改良する形で GST 導入をはかるという好条件があったにもかかわらず、強い抵抗から妥協を強いられ、マルルーニ進歩党は選挙で壊滅的な打撃を受けた。このような抵抗に遭いながらも GST 導入に成功できたのは、政権党が強い政党規律により一体性保つことができたからである。またカナダの事例は、負担増と減税を切り離すのではなく、パッケージ化することの重要性を示唆するものといえよう。

4. 米国

最後に OECD の中で唯一、連邦レベルでの付加価値税が導入されていない米国の事例をみていく。大統領制であり二院制をとる米国では権力が厳格に分立しており、議会が立法権を独占する。州レベルで小売上税が導入されている米国は、連邦レベルでの付加価値税を考慮しなかったわけではなく、導入の議論はこれまで何度も行われてきた(関口 2015)。

ヨーロッパで付加価値税が導入され始めた 1970 年代、ニクソン政権下で VAT は二度試みがなされた。一度目は法人税引き下げの手段として、二度目は財政構造改革のためである。しかし新税に対する世論の反発や民主党の抵抗もあり、ニクソン自身に取り下げた。

委員会中心主義の米国議会では、委員長がアジェンダセッティングや小委員会の設置など委員会運営を一手に任され、大きな影響力をもった (Fenno1966)。中でも歳入委員会は権限が強く、大統領や議会の影響力を凌ぐほどの高い権威と自律性をもった。年功序列によって任命される委員長は選挙で安泰と考えられており、委員長の強い権限のために新人議員は選挙区への便益を提供できず、不満を募らせていた (Steinmo1993:140-2)。こうした不満は議会改革により、委員長の権限を弱めることを促した (Strahan1988:178-82)。

主要な改革の第一は、多数が非公開に同意しない限り、委員会を原則公開としたことであ

る。第二に民主党の委員会では、委員長を年功序列ではなく個別に任命する権限が与えられたことである。第三に歳入委員会で修正案を提出することが容易になったことである (Rudder1977:123-32)。改革の結果、委員会以外のメンバーでも利益誘導に動機づけられた直接介入が行いやすくなり、政権党の凝集性を一層低下させることになる。

1979 年歳入委員会に民主党ウルマン新委員長が VAT10%導入と所得税社会保障税の引き下げを内容とする法案を提出した。VAT は断片化した米議会で租税支出による抜け穴が生じない唯一の税制であるとして、委員長はリーダーシップを発揮したものの、1979 年と 1980 年二度の提案は支持が得られず失敗に終わる (James2010)。議会の反対論は、VAT が逆進的かつ複雑であり、歳入を生みすぎるというものであった。委員長の役職ゆえに再選が確実視されていたウルマンは 1980 年の選挙で落選する。その後、歳入委員会の共和党議員は、VAT が米国の財政赤字を削減する唯一の手段と認識しながらも、ウルマンの二の舞となることを恐れて公言することはなかった (Steinmo1993:143-4)。

レーガン政権期に財務省は、VAT が連邦レベルで相応しい消費課税とする報告書を出し、ブッシュ Sen. 政権でも VAT は検討課題にあがるものの、いずれも議論の俎上に載ることはなかった。クリントン、ブッシュ Jr. 政権でも結局 VAT は退けられた (James2010)。米国で VAT が停滞する理由は主に 2 つある。第一に州や地方政府の管轄である小売売上税の分野に連邦政府が浸食することへの抵抗である。第二に党派性でみると、リベラルは VAT の逆進性を非難し、保守はマネーマシンの代名詞でもある VAT が大きな政府をもたらすことを恐れ、両者とも推進しようしないためである。

議会と大統領の権力が分立しており、議会は強い立法権限を持っていながら、付加価値税を導入すると再選に必要な選挙区サービスが困難になると考え、政治家は近視眼的行動に駆られることも影響している。1994 年共和党が上下両院で多数党になって以来、院内総務や院内幹事の影響力が増大しているといわれるが、党議拘束も存在せず議員が党の意向とは独立に行動することから政党規律は弱い。

当選回数と排他的な権限を背景に、負担増となる政策を推し進めた米国歳入委員会は、単独政権下の自民党税調と類似する。若手議員からの反発が生じ、早々に権限が弱められた米国に対し、日本では党税調の自律性が単独政権期には持続し、連立政権時代に変容した。以上のことから、政権党の一体性を高める仕組みの欠如が、米国での付加価値税導入を阻んだと考えられる。

10.3 諸外国比較の小括

以上のように付加価値税の導入が遅れた第二世代の中にも、既存の政策や制度レジームによって負担増政策の内容や実施の円滑さにバリエーションがあることがわかる。

フランスの付加価値税導入過程を記したエグレによれば、「税制においては、新税の思想を理論によって判断せずに、旧税と比較してどれだけ儉約できるかによって判断する納税者側での習慣の重みと、歳入を失うのではないかという当局側の恐れと伝統的制度への執着のほうが、新税の発明者の改革の欲求と、より説得力のある彼らの論証より強い、というのが事実」であり「税制改革には、時の経済的、社会的必要によって促進され、または妨げられる思想のゆるやかな熟成が先決」であると指摘する（エグレ 1985:27-28）。

既存の税の存在が経路依存性ゆえに政策選択の範囲を制限するにせよ、諸外国の事例比較からは、政治アクターの戦略的行動が政策帰結を左右していることがわかる。

政権構造に着目していくと、単独政権の場合には、政権党が凝集性または規律の強化により党の一体性を高めることができれば、反発の強い付加価値税の導入や増税に成功している。逆に政権党の一体性が確保できない場合には、失敗に終わる。一方で政権が両院で過半数を確保できていない場合には、協力の必要な政党が支持基盤に照らした主張を行い、多元的な交渉により増税が成立した。

以上のことから、単独政権のもとでは政権党の一体性が、連立政権のもとでは多元的な交渉が、それぞれ負担増政策を成立させるための必要条件である、という本稿の主張は、諸外国の事例からも傍証することができる。

第11章. 結論

本稿では、日本で消費増税が遅れた要因を、有権者や利益集団の租税抵抗、財務省の弱体化ではなく、制度レジームの変化に適応した合意形成の不在にあると捉えた。制度レジームを選挙制度、政党システム、政権構造に分解し、それぞれの変化がもたらす作用と政策帰結を理論的に説明することを試みた。具体的には、選挙制度と政党システムは政治アクターのインセンティブに作用し、政権構造は政策過程に影響を与えると捉えた。そして多数決型の制度レジームにシフトする中で、唯一逆方向となるコンセンサス型の連立政権という変数が、政策帰結に大きな影響を与えていることを単独政権期と連立政権期の事例比較から検証した。

本稿の仮説は、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ものであった。単独政権では凝集性或いは政党規律によって政党の一体性を保つこと、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ことを理論的に導出した。

自民党単独政権期の事例比較からは、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、規律により党内の一体性を徐々に高めたことを述べた。中選挙区制下の自民党一般議員は、再選を候補者個人投票に依拠するため、政党執行部に必ずしも従順である必要はなかった。単独政権では、政権を担う責任も、政権から生じる果実も一つの政党に帰せられる。一般議員は負担増となる新税導入に対し、選挙で有権者の批判に晒されるのを恐れ、反対する誘因が働く。

凝集性の低い自民党組織の下で、大平内閣では大衆討議を省略し、一部幹部による決定で新税導入の既成事実化をはかった。しかし自民党内の規律は十分に働かず、党の方針に公然と反対する議員が続出する。最終的に大平首相は断念を余儀なくされた。

次に中曽根内閣では、大平内閣での失敗に学び、1986年衆参同日選挙で勝利した後に中間比率是正のための新税導入を本格化した。選挙に圧勝した結果、中堅若手議員の発言権が高まり、党税調は一般議員に開かれた小委員会で議論を集約することになる。反対派が大型間接税導入阻止の動きを加速させる中、派閥や族議員の長が説得、懐柔を行い、自民党は一時的に規律による一体性を確保した。しかし大型間接税を導入しないとした中曽根の公約違反を野党から指摘され、自民党は強い批判を浴びることになる。各地で反対集会が開かれ、地方組織の離反が国会議員に波及する。ポスト中曽根を有利に進めたい派閥幹部も、最後まで売上税に執念を持つ中曽根を支えようとしなかった。結局、自民党は規律による一体性を維持することができず、中曽根内閣の売上税も廃案となる。

最後に竹下内閣では、党税調がかつての反対派や若手議員を取り込み、丁寧な党内論議に努めた。業界団体からのヒアリングも積極的に行い、彼らの意向を反映する姿勢を見せた。

一方で反対運動を未然に防止するため、党内の規律も強化した。反対集会への参加や地方議会における反対決議の賛同を厳しく禁じ、小委員会での議論に「かん口令」を敷いた。非課税品目の拡大は業種間の不公平を生じさせ、族議員の対立を招くことから対象を限定した。族議員や派閥の長も若手の不満解消に努め、要望のヒアリングを行うことで反対派の矛先を鈍らせ、連帯感の醸成に協力した。

自民党単独政権期の三つの事例比較からは、党税調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り初めて新税の導入に成功したことがわかる。単独政権のもとでは政党の一体性が負担増政策の必要条件であるという本稿の仮説を実証した。

次に行ったのは、単独政権と連立政権の比較である。単独政権では、権力が集中する一方でアカウンタビリティも高い。これに対して連立政権では、権力は分散するもののアカウンタビリティは共有される。そして拒否権プレイヤー論に基づく、単独政権より連立政権のほうが現状維持からの変更が困難である。本稿では、単独政権と連立政権は単に拒否権プレイヤーの数に違いがあるだけではなく、政党間競争と政党内競合のパターンが異なり、負担増政策を成立させるための戦略も異なることを示した。

事例研究から明らかになったことは、単独政権期に政党の一体性を保つ推進力となった政党組織が、連立政権ではむしろ合意形成の阻害要因となったことである。自民党税制調査会は連立政権となっても、当初、連立パートナーと対等に協議を行うつもりはなく、税制改正大綱も自民党単独で策定した。連立パートナーはこれに反発し、与党税制協議会が設置される。与党税制協議会は次第に最終決定機関へと昇華し、一方で党税調の権威は低下した。政権構造の変化は合意形成のパターンを変化させ、党内組織にも影響を与えることを示した。

最後に連立政権間の比較からは、負担増政策の「代償」に関して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仮説の検証を行った。連立を構成する各党が支持基盤に照らした「代償」を要求し、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と考えるからである。反対に政党間で多元的な交渉が行われない場合には、負担増の「代償」を党が主導したと主張できないために、合意が難航すると指摘した。ここで負担増政策の「代償」とは、財政運営や社会保障制度など公共政策の将来展望を各党がどのように考えるかによって生み出されるものである。

村山政権下の5%への消費増税は、地方消費税と高齢者福祉が負担増政策の「代償」として多元的な交渉に寄与した。自治労を支持団体とする社会党は、さきがけと共に自治体税財源の安定化をはかる地方消費税を推進していた。消費税の用途の一部を高齢者介護の充実に充てることも、福祉重視の社会党の理念に合致した。地方消費税の創設と高齢者福祉の充実、社会党がかつて反対してきた消費税が、同党の政権参加により新たな消費税に生まれ

変わったという解釈を可能にした。これに対し所得減税のみを提示した細川政権の国民福祉税は連立与党の理解を得られず、手続き上の唐突さもあって早々に頓挫した。

1999年に発足した第一次自公連立は2009年まで続く安定した連立政権であった。自公連立政権では与党税制協議会が徐々に税制の最終決定機関としての地位を確立し、年金課税の強化や定率減税の縮小廃止のような負担増政策も実施した。しかし消費税を含む税制抜本改革は先送りされた。基礎年金国庫負担1/2を実現するための消費増税は、設定された期限をすぎても具体的な取り組みがなされなかった。基礎年金国庫負担を1/2に引き上げることに反対する政党はなかったにもかかわらず、である。本稿ではこれを多元的な政策軸の不在に求めるものである。

これに対して任期中の消費増税を否定した不安定な民主党政権で、自民党や公明党との政策連合により、10%への消費増税は成立した。分配政策につながる国土強靱化や複数税率は自民、公明両党にとって支持基盤に照らした多元的な交渉を可能とし、合意を促進したと考えられるのである。

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。

以上の事例研究によって、単独政権においては政権党が凝集性或いは政党規律によって政党の一体性を保つこと、連立政権においては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、という本稿の主張が裏付けられた。

また本稿の仮説は、国際比較によって一定程度の一般化が可能である。

ニュージーランドとオーストラリアは1980年代労働党単独政権による経済改革という類似した環境にありながら、前者は政権党の一体性を保って付加価値税の導入に成功したが、後者は政治アクター間の意見の不一致により見送られた。1990年代連立政権期には、過半数の獲得に必要となる政党との多元的な交渉により、両国は税率引き上げと付加価値税導入に成功する。

二大政党の政策的凝集性の低さで共通するカナダと米国の事例も対照的である。連邦レベルでの付加価値税導入に対し、単独で政権を担う両国は、国民からの高いアカウンタビリティに晒される。カナダは、国民や州政府の強い抵抗に遭いながらも、強い政党規律により政権党の一体性を保つことでGST導入に成功した。これに対し米国では、近視眼的行動に駆られた議員が歳入委員会の権限を弱め、政権党の一体性を確保することができず、VATの提案は阻止された。

単独政権の場合は政権党の一体性が負担増の成立に必要であること、連立政権の場合には多元的な交渉の存在が合意形成に重要な役割を果たすことが、諸外国の事例からも裏付け

られるのである。

・課題と展望

他方で本稿には残された多くの課題がある。

第一にケース数の少なさである。本稿では日本の事例を中心に負担増政策の過程を政権構造の違いに着目して論じてきた。諸外国の事例から共時比較も試みたものの、ケースの数が限定的であるがゆえに、どこまで一般性を持つのかという問題がある。

第二に負担増政策とイシューリンケージとの関係である。本稿は負担増政策の典型事例として日本の消費税導入、消費増税を取り上げた。しかし税の場合、受益と負担はセットで論じられることが多く、争点構造が特殊な面がある。負担増政策に対するイシューリンケージのパターンにはバリエーションがあると考えられ、さらなる分析が必要であろう。

第三に多元的交渉によって改革が成功する条件である。本稿では消費増税の「代償」が各政党で異なることを多元的と定義したが、交渉を決裂させるために高い「代償」を要求するケースもあり得るし、「代償」の数の多さが合意形成を阻害する可能性もある。交渉する政党の規模や政策距離による違いも考えられる。多元的交渉とは何か、それが改革を成功させるための条件とは何か、理論的にも実証的にも精緻化の必要がある。

今後、制度レジームは政治アクターの行動をどのように規定するであろうか。

制度レジームのうち選挙制度についてみると、本稿では小選挙区制のもとで中間層の有権者が高所得者と連合することにより、負担を低所得者に押し付けることを選好するという理論に基づいて主張を展開した。すなわち小選挙区制の下では、中間層が消費増税に賛成すると予想し、その理由として消費税は低所得者も負担するため中間層の負荷が軽減されるためであるとみなした。そして小選挙区制のもとで二大政党は中間層の支持を競うことになる。2000年代から2010年代前半にみられた自民党と民主党の消費税をめぐる政策態度は、これを裏付けるものである。

しかしながら、第二次・第三次安倍政権の下で、消費税10%への引き上げは二度も延期されており、これらは小選挙区制のもとで二大政党は中間層の支持を競うとする本稿の枠組みからは外れた行動に見える。本稿では安倍政権での二度の増税延期を財務省の専門知識や情報に依存しない政党リーダーの昇進志向によって説明するものの、これは短期的な現象であると考ええる。制度レジームの拘束はいずれ二大政党に消費増税を迫ることになると考える。

次に政党システムについてはどうであろうか。第二次安倍政権以降、日本の政党システムは自民党一強が継続し、野党第一党であった民主党・民進党は、2017年総選挙で立憲民主

党、希望の党、無所属²⁴³に三分裂した。政権交代可能な二大政党は遠のき、連続3期選挙で勝利した自民党による一党優位制復活という見方も可能である。

ここでは考えられる二つの方向に対し、本稿の分析枠組みから導きだされる予想を提示しておく。

一つは自民党一党優位制の再登場という方向である。本稿では一党優位制の下では政権党が他に責任転嫁できないために、財政赤字のコストを高く見積もり、財政健全化を志向することを示した。したがって、自民党一党優位制のもとで負担増政策は推進されるという見方である。注意すべきは、同じ自民党一党優位制であっても、1993年以前と2012年以降では、大きくわけて二つの違いがある。

第一に政権交代の有無である。1993年以前の自民党一党優位制は、与党の失政に有権者から処罰が下ることはあっても、自民党が政権を担うことは確実視された。一方2012年以降は、2009年の政権交代によって自民党は野党を経験しており、自民党に対抗できるだけの強力な野党があれば再び政権交代は起こりうると捉えている点が大きく異なる²⁴⁴。

第二に自民党の内部構造の違いである。1993年以前は中選挙区制のもとで派閥間競争が行われ、政党組織は分権的であった。これに対し、小選挙区比例代表制となってからは、公認権や政治資金などの権限が党首に付与され、政党組織は党首をトップとした政党幹部を中心に集権的な組織へ変容した。分権的な政党組織の下で規律を強化して増税を担ったのが党税調だったのに対し、集権的な党組織では党首が主導権をもつことになる。人事や運営方針で独自性を持ったかつての党税調は、党首の意向に沿った形で審議をすすめることを余儀なくされるのである。

もう一つ予想される政党システムとしては、二大政党制である。僅かな得票差が多数を制する小選挙区主体の選挙制度により、政権交代可能な政治勢力がいずれ結集されていくという見方である。本稿の枠組みに基づくと、二大政党間の競争はメディアアンボーターをめぐる争いとなり、二大政党は消費増税を志向することを予想する。

また、連立政権の今後も注目される。2016年7月の参院選で勝利した自民党は、無所属議員の自民党入党により参議院での単独過半数を27年ぶりに実現した。2017年10月の衆院選でも自民党は単独で過半数を優に超す議席を獲得している。自公連立は衆参で過大規模連合となり、公明党は議会運営上、数の上で不要な政党となった。このことは、ジュニア

²⁴³ 2017年総選挙を無所属で出馬し当選した民進党出身衆院議員のうち14人は、2017年11月30日時点で民進党の党籍を残している <https://www.minshin.or.jp>（最終アクセス日2017年12月1日）。

²⁴⁴ 前回選挙と異なる政党に投票するスウィング・ヴォーティングの研究によると、2009年総選挙では絶対得票率で5.5%の有権者が投票先を変えることで政権交代が左右される状況だったと分析する（山田2017：21-23）。

パートナーの影響力低下を予想するものである。

しかしながら選挙において、自民党と公明党は互いがなくてはならないパートナーとして協力が密接となっている²⁴⁵。小選挙区比例代表並立制の下で両党の選挙協力は、得票を効率的に議席へ転換する効果をもたらしており、今後両党に、より魅力的な連立パートナーが出現しない限り、自公連立は継続するものと考えられる。

制度レジームは政治アクターの行動を今後いかに規定するのか、政治アクターの戦略はどのように進化していくのか、引き続き注視していく必要がある。

²⁴⁵ 2017 年衆院選では、公明党が神奈川 6 区で小選挙区の議席を失い、比例代表でも前回は 5 下回る 21 議席の獲得にとどまった。公明党が連立政権の中で埋没している結果とも解釈でき、今後自公協力のあり方が公明党サイドから問われる可能性があるだろう。

参考文献

- Adam, Stuart and Barra Roantree. (2015). "UK Tax Policy 2010-15: An Assessment" *Fiscal Studies*, 36 (3), 349-73.
- Alesina, Alberto and Allan Drazen. (1991). "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, 81(5), 1170-88.
- Alesina, Alberto and Guido Tabellini. (1987). "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy" *NBER Working Papers*, 38.
- Alesina, Alberto and Nouriel Roubini. (1992). "Political Cycles in OECD Economies" *Review of Economic Studies*, 59(4), 663-88.
- Alesina, Alberto, Gerald D. Cohen and Nouriel Roubini. (1993). "Electoral Business Cycle in Industrial Democracies" *European Journal of Political Economy*, 9, 1-23.
- Alesina, Alberto, Dorian Carloni and Giampaolo Lecce. (2011). "The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments" *NBER Working Paper* 17655.
- Alesina, Alberto and Roberto Perotti. (1999). "Budget Deficits and Budget Institutions" In Poterba, James M. and Jürgen von Hagen (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago: University of Chicago Press, 13-36.
- Allan, James P. and Lyle Scruggs. (2004). "Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies" *American Journal of Political Science*, 48(3), 496-512.
- Anderson, Christopher J. (1995a). *Blaming the Government: Citizens and the Economy in Five European Democracies*, New York: M.E. Sharpe.
- . (1995b). "The Dynamics of Public Support for Coalition Governments" *Comparative Political Studies*, 28(3), 350-83.
- . (2000). "Economic Voting and Political Context: A Comparative Perspective" *Electoral Studies*, 19 (2-3), 151-70.
- Anderson, Karen M. (2001). "The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State :Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance" *Comparative Political Studies*, 34 (9), 1063-91.
- Armington, Klaus and Nathalie Giger. (2008). "Conditional Punishment: A Comparative Analysis of the Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment in OECD Nations, 1980–2003" *West European Politics*, 31(3), 558-80.
- Aksoy, Deniz. (2012). "Institutional Arrangements and Logrolling: Evidence from the European Union" *American Journal of Political Science*, 56 (3), 538-52.

- Axelrod, Robert. (1970). *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.
- Banzhaf, John F. (1965). "Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis" *Rutgers Law Review*, 19, 317-43.
- Barnes, Lucy. (2014). "The Size and Shape of Government: Preferences over Redistributive Tax Policy" *Socio Economic Review*, 13(1), 55-78.
- Barro, Robert J. (1974). "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy*, 82(6), 1095-1117.
- Bawn, Kathleen and Francis Rosenbluth. (2006). "Short Versus Long Coalitions: Electoral Accountability and the Size of the Public Sector" *American Journal of Political Science*, 50(2), 251-65.
- Becker, Gary S. (1996). *Accounting for Tastes*. Cambridge: Harvard University Press.
- Becker, Gary S. and Murphy Kevin M. (1988). "A Theory of Rational Addiction" *Journal of Political Economy*, 96(4), 675-700.
- Beramendi, Pablo and David Rueda. (2007). "Social Democracy Constrained: Indirect Taxation in Industrialized Democracies" *British Journal of Political Science*, 37(4), 619-41.
- Berman, Sheri. (1998). *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- Blount, Simon. (2001). "The Politics of Taxation: The Introduction of the GST into New Zealand, Canada, Japan and Australia" *Australian Tax Forum*, 16, 439-62.
- Boeri, Tito, Axel Börsch-Supan and Guido Tabellini. (2001). "Would You Like to Shrink the Welfare State? A Survey of European Citizens" *Economic Policy*, 16(32), 7-50.
- Bonoli, Giuliano. (2000). *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Changes in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . (2005). "The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States" *Policy & Politics*, 33 (3), 431-49.
- Bonoli, Giuliano and Bruno Palier. (2000). "How Do Welfare States Change? Institutions and Their Impact on the Politics of Welfare State Reform" *European Review*, 8(3), 333-52.
- Bonoli, Giuliano, Vic George and Peter Taylor-Gooby. (2001). *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment*. Cambridge: Polity Press.
- Bormann, Nils-Christian. (2010). "Patterns of Democracy and Its Critics" *Living Review in Democracy*, 2, 1-14.
- Boston, Jonathan and David Bullock. (2009). "Experiments in Executive Government under MMP in New Zealand: Contrasting Approaches to Multi-party Governance" *New Zealand Journal of Public and*

- International Law*, 7 (1), 39-76.
- . (2010). "Multi-party Governance: Managing the Unity-distinctiveness Dilemma in Executive Coalitions" *Party Politics*, 18 (3), 349-68.
- Bowler, Shaun, David M. Farrell and Richard S. Katz. (1999). *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus: Ohio State University Press.
- Brender, Adi and Allan Drazen. (2004). "Political Budget Cycles in New versus Established Democracies" *NBER Working Paper* 10539.
- Browne, Eric C. and Mark N. Franklin. (1973). "Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies" *American Political Science Review*, 67 (2), 453-69.
- Browne, Eric C. and John P. Frensdreis. (1980). "Allocating Coalition Payoffs by Conventional Norm: An Assessment of the Evidence from Cabinet Coalition Situations" *American Journal of Political Science*, 24 (4), 753-68.
- Buchanan, James M. and Richard E. Wagner. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press. = (1979). 宇田川璋仁監訳『公共選択の理論：合意の経済論理』東洋経済新報社.
- Buckle Robert A. (2010). "Tax Policy Reform: New Zealand Style" *New Zealand Economic Papers*, 44(2), 129-36.
- Cain, Bruce E., John A. Ferejohn and Morris P. Fiorina. (1987). *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Campbell, John L. (1998). "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy" *Theory and Society*, 27 (3), 377-409.
- Carey, John M. and Matthew Soberg Shugart. (1995). "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas" *Electoral Studies*, 14 (4), 417-39.
- Carroll, Royce and Gary W. Cox. (2007). "The Logic of Gamson's Law: Pre-election Coalitions and Portfolio Allocations" *American Journal of Political Science*, 51(2), 300-313.
- . (2012). "Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments" *Comparative Political Studies*, 45(2), 220-36.
- Castillo, Antonio M.J. and José L. Sáez Lozano. (2009). "Redistributive Conflicts and Preferences for Tax Schemes in Europe" Paper presented at the 5th ECPR General Conference in Potsdam, Germany.
- Castles, Francis. G. (1994). "Comparing the Australian and Scandinavian Welfare States" *Scandinavian Political Studies*, 17(1), 31-46.

- Christensen, Johan. (2012). "Bringing the Bureaucrats Back In: Neo-liberal Tax Reform in New Zealand" *Journal of Public Policy*, 32 (2), 141-68.
- . (2013). "Bureaucracies, Neoliberal Ideas, and Tax Reform in New Zealand and Ireland" *Governance*, 26(4), 563-84.
- Cox, Robert H. (2001). "The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany" *World Politics*, 53, 463-98.
- Crepaz, Markus M.L. and Ann W. Moser. (2004). "The Impact of Collective and Competitive Veto Points on Public Expenditures in the Global Age" *Comparative Political Studies*, 37, 259-85.
- Crepaz, Markus M. L. (2001). "Veto Players, Globalization and the Redistributive Capacity of the State: A Panel Study of 15 OECD Countries" *Journal of Public Policy*, 21(1), 1-22.
- Davis, Christina. (2003). *Food Fights Over Free Trade: How International Institutions Promote Agricultural Trade Liberalization*. Princeton: Princeton University Press.
- . (2004). "International Institutions and Issue Linkage: Building Support for Agricultural Trade Liberalization" *American Political Science Review*, 98 (1), 153-69.
- de Haan, Jakob and Jan-Egbert Sturm. (1994). "Political and Institutional Determinants of Budget Deficits in Industrial Democracies" *Public Choice*, 80(1-2), 157-72.
- Dellis, Amaud. (2007). "Blame-game Politics in a Coalition Government" *Journal of Public Economics*, 91(1-2), 77-96.
- Dommett, Katharine. (2013). "A Miserable Little Compromise? Exploring Liberal Democrat Fortunes in the UK Coalition" *Political Quarterly*, 84 (2), 218-27.
- Eccleston, Richard. (2002). "Taxing Times: A Political Retrospective" *Australian Tax Forum*, 17, 287-312.
- . (2007). *Taxing Reforms: the Politics of the Consumption Tax in Japan, the United States, Canada and Australia*. Cheltenham: Edward Elgar.
- . (2013). "The Tax Reform Agenda in Australia" *Australian Journal of Public Administration*, 72 (2), 103-13.
- Ecker, Thomas, Michael Lang and Ine Lejeune. (eds.) (2012). *The Future of Indirect Taxation: Recent Trends in VAT and GST Systems around the World*. Alphen Aan Den Rijn: Kluwer Law International.
- Edin, Per-Anders and Henry Ohlsson. (1991). "Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects versus Minority Effects" *European Economic Review*, 35, 1597-603.
- Eichengreen, Barry and Jeffery Frieden. (1993). "The Political Economy of European Monetary Unification: An Analytical Introduction" *Economics & Politics*, 5 (2), 85-104.
- Ellwood, John W. and Eric M. Patashnik. (1993). "In Praise of Pork" *Public Interest*, 110, 19-33.

- Elmelund-Præstekær, Christian and Patrick Emmenegger. (2013). "Strategic Re-framing as a Vote Winner: Why Vote-seeking Governments Pursue Unpopular Reforms" *Scandinavian Political Studies*, 36 (1), 23-42.
- Endo, Masahisa and Willy Jou. (2013). "How does Age Affect Perceptions of Parties' Ideological Locations?" (2013 年日本選挙学会報告).
- Esping-Andersen, Gøsta, (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press. = (2001). 河田潤一訳『福祉資本主義の三つの世界: 比較福祉国家の理論と動態』 ミネルヴァ書房.
- , (1997). "Hybrid or Unique? The Distinctiveness of the Japanese Welfare State" *Journal of European Social Policy*, 7, 179-89.
- Estévez-Abe, Margarita. (2008). *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Geoffrey and Robert Andersen. (2006). "The Political Conditioning of Economic Perceptions" *Journal of Politics*, 68(1), 194-207.
- Evans, Elizabeth. (2011). "Two Heads are Better than One? Assessing the Implications of the Conservative–Liberal Democrat Coalition for UK Politics" *Political Science*, 63(1), 45-60.
- Fenno, Richard F. (1966). *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*. Boston: Little, Brown.
- , (1973). *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Fisher, Stephen D. and Sara B. Hobolt. (2010). "Coalition Government and Electoral Accountability" *Electoral Studies* 29, 358-69.
- Friedman, Milton. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press. = (1975). 熊谷尚夫訳『資本主義と自由』 マグロウヒル好学社.
- , (1970). "The Counter-Revolution in Monetary Theory" *Institute of Economic Affairs Occasional Paper*, 33.
- Fukuyama, Francis. (2013). "What is Governance?" *Governance*, 26(3), 347-68.
- Gamson, William A. (1961). "A Theory of Coalition Formation" *American Sociological Review*, 26 (3), 373-82.
- Ganghof, Steffen. (2000). "Adjusting National Tax Policy to Economic Internationalization Strategies and Outcomes" In Scharpe, Fritz W. and Vivien A. Schmidt (eds.) *Welfare and Work in the Open Economy*, New York: Oxford University Press, 597-645.
- Garrett, Geoffrey, and Barry R. Weingast. (1993). "Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market" In Goldstein, Judith and Robert O. Keohane (eds.) *Ideas and Foreign Policy*, Ithaca: Cornell University Press, 173-206.
- Gauja, Anika. (2005). "The Pitfalls of Participatory Democracy: A Study of the Australian Democrats' GST" *Australian Journal of Political Science*, 40(1), 71-85.

- Giger, Nathalie. (2010). "Do Voters Punish the Government for Welfare State Retrenchment?" *Comparative European Politics*, 8(4), 415-43.
- Giger, Nathalie and Moira Nelson. (2011). "The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment: Blame Avoidance or Credit Claiming in the Era of Permanent Austerity?" *European Journal of Political Research*, 50(1), 1-23.
- , (2013). "The Welfare State or the Economy? Preferences, Constituencies, and Strategies for Retrenchment" *European Sociological Review*, 29(5), 1083-94.
- Goldstein, Judith S. (1993). *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Goldstein, Judith S. and Robert O. Keohane (eds.) (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Green-Pederson, Christoffer. (2004). "The Dependent Variable Problem within the Study of Welfare State Retrenchment" *Journal of Comparative Policy Analysis*, 6(1), 3-14.
- Haas, Ernst B. (1980). "Why Collaborate? Issue-linkage and International Regimes" *World Politics*, 32 (3), 357-405.
- Hahm, Sung Deuk, Mark S. Kamlet and David C. Mowery. (1996). "The Political Economy of Deficit Spending in Nine Industrialized Parliamentary Democracies: The Role of Fiscal Institutions" *Comparative Political Studies*, 29(1), 52-77.
- Hale, Geoffrey. (2002). *The Politics of Taxation in Canada*. Peterborough: Broadview Press.
- Hallerberg, Mark and Jürgen von Hagen. (1999). "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union" In Poterba, James M. and Jürgen von Hagen (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago: University of Chicago Press, 209-32.
- Hall, Peter A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- , (1993). "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain" *Comparative Politics*, 25(3), 275-96.
- , (2005). "Preference Formation as a Political Process: The Case of Monetary Union in Europe" In Katznelson, Ira and Barry R. Weingast (eds.) *Preferences and Situation*, New York: Russell Sage Foundation, 129-160.
- (ed.) (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms" *Political Studies*, 44(5), 936-957.

- Harrinvirta, Markku and Mikko Mattila. (2001). "The Hard Business of Balancing Budgets: A Study of Public Finances in Seventeen OECD Countries" *British Journal of Political Science*, 31(3), 497-521.
- Hasunuma, Linda and Axel Klein. (2014). "Komeito in Coalition" In Ehrhardt, George(ed.) *Kōmeitō: Politics and Religion in Japan*, Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 187-265.
- Häusermann, Silja. (2010). *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. New York: Cambridge University Press.
- Hazan, Reuven Y. (2003). "Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation" *Journal of Legislative Studies*, 9 (4),1-11.
- Hazan, Reuven Y.(ed.) (2011). *Cohesion and Discipline in Legislatures*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Hazell, Robert and Ben Yong. (2012). *The Politics of Coalition: How the Conservative-Liberal Democrat Government Works*. Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Hellwig, Timothy and David Samuels. (2008). "Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regimes" *British Journal of Political Science*, 38, 65-90.
- Hellwig, Timothy. (2001). "Interdependence, Government Constraints, and Economic Voting" *Journal of Politics*, 63(4), 1141-62.
- Hibbs, Douglas. A. (1977). "Political Parties and Macroeconomic Policy" *American Political Science Review*, 71(4), 1467-87.
- Hicken, Allen, Shanker Satyanath and Ernest Sergenti. (2005). "Political Institutions and Economic Performance: The Effects of Accountability and Obstacles to Policy Change" *American Journal of Political Science*, 49(4), 897-907.
- Holmes, Kevin and Judith Pinny. (2011). "Is Obesity Degenerating New Zealand's GST?" *International VAT Monitor*, May/June,166-71.
- Howlett, Michael. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. London: Routledge.
- Huber, Eelyne, Charles Ragin and John D. Stephen. (1993). "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State" *American Journal of Sociology*, 99(3), 711-49.
- Immergut, Ellen M. (1992). *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ito, Takatoshi. (1990). "The Timing of Elections and Political Business Cycles in Japan" *Journal of Asian Economics*, 1(1), 135-56.
- Iversen, Torben and David Soskice. (2006). "Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More than Others" *American Political Science Review*, 100(2), 165-81.
- James, Kathryn. (2010). "An Examination of Convergence and Resistance in Global Tax Reform Trends" *Theoretical Inquiries in Law*, 11, 475-96.

- Kahneman, Daniel and Amos Tversky. (1979). "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk" *Econometrica*, 47(2), 263-292.
- , (1984). "Choices, Values and Frames" *American Psychologist*, April, 341-50.
- Kahneman, Daniel, Paul Slovic and Amos Tversky. (1982). *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kam, Christopher J. (2009). *Party Discipline and Parliamentary Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kamikawa, Ryunoshin. (2016). "The Failure of the Democratic Party of Japan: The Negative Effects of the Predominant Party System" *Social Science Japan Journal*, 19 (1), 33-58.
- Kato, Junko. (2003). *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Katzenstein Peter J.(ed.) (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Kennedy, Suzanne, Janine Robbins and Francois Delorme. (2001). "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance" *Fiscal Rules Conference*, 237-66.
- Kenworthy, Lane and Jonath Pontusson. (2005). "Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries" *Perspectives on Politics*, 3(3), 449-71.
- Kenworthy, Lane. (2011). *Progress for the Poor*, Oxford: Oxford University Press.
- Key, V. O. (1966). *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kitschelt, Herbert. (2001). "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment" In Pierson, Paul (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 265-302.
- Knotz, Carlo and Johannes Lindvall. (2014). "Coalitions and Compensation: The Case of Unemployment Benefit Duration" *Comparative Political Studies*, 48 (5), 586-615.
- König, Pascal D. and Georg Wenzelburger. (2014). "Toward a Theory of Political Strategy in Policy Analysis" *Politics & Policy*, 42(3), 400-30.
- Korpi, Walter. (1980). "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Comparative Framework" *Western European Politics*, 3, 296-316.
- Korpi, Walter and Joakim Palme. (2003). "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–95" *American Political Science Review*, 97(3), 425-46.

- Korpi, Walter and Joakim Palme. (1998). "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries" *American Sociological Review*, 63, 661-87.
- Kumlin, Stephan and Bo Rothstein. (2005). "Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions" *Comparative Political Studies*, 38, 339-65.
- Leon, Sandra. (2011). "Who is Responsible for What? Clarity of Responsibilities in Multilevel States: The Case of Spain" *European Journal of Political Research*, 50(1), 80-109.
- Leiserson, Michael. (1968). "Factions and Coalitions in One-party Japan: An Interpretation Based on the Theory of Games" *American Political Science Review*, 62 (3), 770-87.
- Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle. (1990). "Coalitions and Cabinet Government" *American Political Science Review*, 84 (3), 873-90.
- Levy, Jack S. (1997). "Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations" *International Studies Quarterly*, 41(1), 87-112.
- Levy, Jonah D. (1999). "Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe" *Politics and Society*, 27(2), 239-73.
- Lichbach, Mark Irving and Alan S. Zuckerman (eds.) (1997). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. (1999). *Patterns of Democracies: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press. =(2005). 粕谷祐子 訳『民主主義対民主主義：多数決型とコンセンサス型の 36 カ国比較研究』勁草書房.
- Lijphart, Arend. (2012). *Patterns of Democracies: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries. 2nd Edition*. New Haven: Yale University Press. =(2014). 粕谷祐子・菊池啓一 訳『民主主義対民主主義：多数決型とコンセンサス型の 36 カ国比較研究』第 2 版. 勁草書房.
- Lohmann, Susanne. (1997). "Linkage Politics" *Journal of Conflict Resolution*, 41 (1), 38-67.
- Lupia, Arthur and Kaare Strøm. (1995). "Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections" *American Political Science Review*, 89(3), 648-65.
- Mabbett, Deborah. (2013). "The Second Time as Tragedy? Welfare Reform under Thatcher and the Coalition" *Political Quarterly*, 84 (1), 43-52.
- Martin, Lanny W. and Georg Vanberg. (2008). "Coalition Government and Political Communication" *Political Research Quarterly*, 61, 502-16.
- , (2011). *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Marx, Ivo, Lina Salanauskaitė and Gerlinde Verbist. (2013). "The Paradox of Redistribution Revisited: And That It May Rest in Peace?" *IZA Discussion Paper*, vol. 7414.
- Marsh, Ian and Raymond Miller. (2012). *Democratic Decline and Democratic Renewal: Political Change in Britain, Australia and New Zealand*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayer, Frederick W. (1992). "Managing Domestic Differences in International Negotiations: The Strategic Use of Internal Side-payments" *International Organization*, 46 (4), 793-818.
- McAllister, Ian. (2003). "Border Protection, the 2001 Australian Election and the Coalition Victory" *Australian Journal of Political Science*, 38 (3), 445-63.
- McCaw, P.M. (1982). *Report of the Task Force on Tax Reform*. Wellington: Government Printer.
- McDermott, Rose. (2004). "Prospect Theory in Political Science: Gains and Losses from the First Decade" *Political Psychology*, 25, 289-312.
- Mercer, Jonathan. (2005). "Prospect Theory and Political Science" *Annual Review of Political Science*, 8, 1-21.
- Miller, Geoffrey. (2007). "Why Small Parties Fail: A Case Study of ACT New Zealand" *Political Science*, 59 (2), 79-95.
- Mirrlees, J.A., S. Adam and Institute for Fiscal Studies. (eds.) (2010). *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.
- Mitchell, Deborah. (1991). *Income Transfers in Ten Welfare States*. Aldershot: Avebury.
- Miura, Mari. (2012). *Welfare through Work: Conservative Ideas, Partisan Dynamics, and Social Protection in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moury, Catherine. (2013). *Coalition Government and Party Mandate: How Coalition Agreements Constrain Ministerial Action*. London: Routledge.
- Müller, Wolfgang C. and Kaare Strøm(eds.). (1999). *Policy, Office, or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nadeau, Richard, Richard G. Niemi, and Antoine Yoshinaka. (2002). "A Cross-national Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context across Time and Nations" *Electoral Studies*, 21 (3), 403-23.
- Narud, Hanne Marthe and Henry Valen. (2008). "Coalition Membership and Electoral Performance" In Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller and Torbjørn Bergman (eds.) *Cabinets and Coalition Bargaining*. New York: Oxford University Press, 369-402.
- Niculescu, B.M. (1982) "The McCaw Report on Tax Reform" *New Zealand Economic Papers*, 16(1), 28-40.
- Noble, Gregory W. (2014). "Too Little, Too Late? Raising the Consumption Tax to Shore up Japanese Finances" *Japanese Journal of Political Economy*, 40 (2), 48-75.

- Nordhaus, William. (1975). "The Political Business Cycle" *Review of Economic Studies*, 42(2), 169-90.
- OECD. (2007). *OECD Economic Surveys: New Zealand 2007*. Paris: OECD.
- OECD. (2008). *Growing Unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD. (2011). *Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*. Paris: OECD.
- OECD. (2012). *Consumption Tax Trends 2012: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*. Paris: OECD.
- OECD. (2016). *Consumption Tax Trends 2016: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*. Paris: OECD.
- Parsons, Talcott. (1957). "The Distribution of Power in American Society" *World Politics*, 10(1), 123-43.
- Patulny, Roger. (2005). "Social Rights and Social Capital: Welfare and Co-operation in Complex Global Society" *Australian Review of Public Affairs*, 6(1), 59-75.
- Paun, Akash. (2011). "United We Stand? Governance Challenges for the United Kingdom Coalition" *Political Quarterly*, 82 (2), 251-60.
- Pempel, T.J. (ed.) (1990). *Uncommon Democracies*. Ithaca: Cornell University Press.
- Peters, B. Guy. (1991). *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Petrocik, John R. (1996). "Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study" *American Journal of Political Science*, 40 (3), 825-50.
- Pierson, Paul. (1994). *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , (1996). "The New Politics of the Welfare State" *World Politics*, 48, 143-79.
- , (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics" *American Political Science Review*, 94(2), 251-67.
- Pierson, Paul. (ed.) (2001). *The New Politics of Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Poast, Paul. (2013). "Issue Linkage and International Cooperation: An Empirical Investigation" *Conflict Management and Peace Science*, 30 (3), 286-303.
- Powell, G. Bingham Jr. and Guy D. Whitten (1993). "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context" *American Journal of Political Science*, 37(2), 391-414.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes and Bernard Manin. (eds.) (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games" *International Organization*, 42 (3), 427-60.

- Riker, William H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- , (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- Rosenbluth, Frances McCall and Michael F. Thies. (2010). *Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring*. Princeton: Princeton University Press.
- Ross, Fiona. (2000). “‘Beyond Left and Right’: The New Partisan Pof Welfare” *Governance*, 13(2), 155-83.
- Rothstein, Bo. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , (2003). “Social Capital, Economic Growth and Quality of Government: The Causal Mechanism” *New Political Economy*, 8(1), 49-71.
- Rothstein, Bo and Eric M. Uslaner. (2005). “All for All: Equality, Corruption, and Social Trust” *World Politics*, 58(1), 41-72.
- Rothstein, Bo and Dietlind Stolle. (2008). “The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust” *Comparative Politics*, 40(4), 441-59.
- Rothstein, Bo and Jan Teorell. (2008a). “What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions” *Governance*, 21(2), 165-90.
- , (2008b). “Impartiality as a Basic Norm for the Quality of Government: A Reply to Francisco Longo and Graham Wilson” *Governance*, 21(2), 201-4.
- Roubini, Nourial and Jefferey D. Sachs. (1989). “Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies” *European Economic Review*, 33(5), 903-38.
- Royed, Terry J., Kevin M. Leyden and Stephen A. Borrelli. (2000). “Is ‘Clarity of Responsibility’ Important for Economic Voting?” *British Journal of Political Science*, 30(4), 669-85.
- Rudder, Catherine. (1981). “Committee Reform and the Revenue Process” In Dodd, Lawrence C. and Bruce Ian Oppenheimer (eds.) *Congress Reconsidered*, New York: Praeger Publishers, 117-39.
- Sabatier, Paul A. (1988). “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein” *Policy Sciences*, 21, 129-68.
- Sakamoto, Takayuki. (2001). “Effects of Government Characteristics on Fiscal Deficits in 18 OECD Countries, 1961-1994” *Comparative Political Studies*, 34(5), 527-54.
- Sandford, Cedric. (1993). *Successful Tax Reform: Lessons from an Analysis of Tax Reform in Six Countries*. Bath: Fiscal Publications.
- Sartori, Giovanni. (1976). *Paties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press. =(2000). 岡沢憲英・川野秀之 訳. 『現代政党学—政党システム論の分析枠組み』早稲田大学出版部.
- Sawyer, Adrian. (2013). “New Zealand's Successful Experience Introducing GST: Informative Guidance for Hong Kong” *Hong Kong Law Journal*, 43, 161-87.

- Schelling Thomas C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press. = (2008).
河野勝 監訳.『紛争の戦略：ゲーム理論のエッセンス』勁草書房.
- Schenk, Alan, Victor Thuronyi and Wei Cui. (2015). *Value Added Tax: A Comparative Approach*. New York: Cambridge University Press.
- Schmidt, Vivien A. (2002a). *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- . (2002b). "Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?" *Comparative Political Studies*, 35 (2), 168-93.
- . (2008). "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse" *Annual Review of Political Science*, 11, 303-26.
- . (2016). "The Roots of Neo-Liberal Resilience: Explaining Continuity in Europe's Political Economy" *British Journal of Politics and International Relations*, 18(2), 318-34.
- Schoppa, Leonard J.(ed.) (2011). *The Evolution of Japan's Party System: Politics and Policy in an Era of Institutional Change*. Toronto: University of Toronto Press.
- Schubert, Glendon A. (1957). "'The Public Interest' in Administrative Decision-making: Theorem, Theosophy, or Theory?" *American Political Science Review*, 51(2), 346-68.
- Schule, Werner. (2010). "The Potential Contribution of Fiscal Policy to Rebalancing and Growth in New Zealand" *IMF Working Paper*, No.10/128.
- Sebenius, James K. (1983). "Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties" *International Organization*, 37(2), 281-316.
- Shugart, Matthew S.and Martin P. Wattenberg. (eds.) (2001). *Mixed-member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- Siaroff, Alan. (1999). "Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement" *European Journal of Political Research*, 36 (2), 175-205.
- Silberman, Bernard S. (1993). *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press. = (1999). 武藤博己他訳『比較官僚制成立史：フランス,日本,アメリカ,イギリスにおける政治と官僚制』三嶺書房.
- Smith, Julie P. (1993). "Taxing Popularity: The Story of Taxation in Australia" *Australian Tax Research Foundation Research Study*, 43.
- Somers, Margaret R. (1996). "Where is Sociology after the Historic Turn? Knowledge Cultures, Narrativity, and Historical Epistemologies" In McDonald, Terrence J. (ed.) *The Historic Turn in the Human Sciences*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 53-83.
- Steinmo, Sven. (1993). *Taxation and Democracy*. New Haven: Yale University Press.

- , (2010). *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinmo, Sven, Kathleen A. Thelen and Frank Longsteth (eds.) (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinmo, Sven and Caroline J. Tolbert. (1998). "Do Institutions Really Matter? Taxation in Industrialized Democracies" *Comparative Political Studies*, 31(2), 165-87.
- Strahan, Randall. (1988). "Agenda Change and Committee Politics in the Postreform House" *Legislative Studies Quarterly*, 13(2), 177-97.
- Strøm, Kaare. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman. (eds.) (2008). *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. New York: Oxford University Press.
- Stuckler, David and Sanjay Basu (2013). *The Body Economic: Why Austerity Kills*. New York: Basic Books.
- Svallfors, Stefan. (1997). "Worlds of Welfare and Attitudes to Redistribution: A Comparison of Eight Western Nations" *European Sociological Review*, 13(3), 283-304.
- , (2008). "The Generational Contract in Sweden: Age-Specific Attitudes to Age-related Politics" *Policy Press*, 36(3), 381-96.
- , (2013). "Government Quality, Egalitarianism, and Attitudes to Taxes and Social Spending: A European Comparison" *European Political Science Review*, 5(3), 363-80.
- Tabellini, Guido and Torsten Persson (1999). "The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians" *Economic Review*, 43, 699-735.
- Tabellini, Guido and Alberto Alesina (1990). "Voting on the Budget Deficit" *American Economic Review*, 80(1), 37-49.
- Takegawa, Shogo. (2010). "Liberal Preferences and Conservative Policies: The Puzzling Size of Japan's Welfare State" *Social Science Japan Journal*, 13(1), 53-67.
- Taylor-Gooby, Peter. (2012). "Root and Branch Restructuring to Achieve Major Cuts: The Social Policy Programme of the 2010 UK Coalition Government" *Social Policy & Administration*, 46(1), 61-82.
- Tepe, Markus and Pieter Vanhuysse. (2010). "Who Cuts Back and When? The Politics of Delays in Social Expenditure Cutbacks, 1980–2005" *West European Politics*, 33(6), 1214-40.
- Thelen, Kathleen. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Thies, Michael F. (2001). "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments" *American Journal of Political Science*, 45(3), 580-98.

- Tilley, James and Sara B. Hobolt. (2011). "Is the Government to Blame? An Experimental Test of How Partisanship Shapes Perceptions of Performance and Responsibility" *Journal of Politics*, 73(2), 316-30.
- Timmons, Jeffrey F. (2005). "The Fiscal Contract: States, Taxes, and Public Services" *World Politics*, 57 (4), 530-67.
- Tollison, Robert D. and Thomas D. Willett. (1979). "An Economic Theory of Mutually Advantageous Issue Linkages in International Negotiations" *International Organization*, 33 (4), 425-49.
- Tsebelis, George. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. New Jersey: Princeton University Press.
- van Oorshot, Wim. (2000). "Who Should Get What, and Why?" *Policy & Politics*, 28(1), 33-48.
- Verzichelli, Luca. (2008). "Portfolio Allocation" In Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman (eds.) *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. New York: Oxford University Press, 237-67.
- Victoria University of Wellington Tax working Group. (2010). *A Tax System for New Zealand's Future*. Wellington: Victoria University of Wellington. <http://www.victoria.ac.nz/sacl/centres-and-institutes/cagtr/pdf/tax-report-website.pdf> (最終アクセス日 2016年11月11日).
- Vis, Barbara. (2009). "The Importance of Socio-economic and Political Losses and Gains in Welfare State Reform" *Journal of European Social Policy*, 19, 395-407.
- Vis, Barbara and Kees van Kersbergen. (2007). "Why and How Do Political Actors Pursue Risky Reforms?" *Journal of Theoretical Politics*, 19, 153-73.
- Von Neumann, John and Oskar Morgenstern. (1953). *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Weaver, R. Kent. (1986). "The Politics of Blame Avoidance" *Journal of Public Policy*, 6, 371-98.
- Weaver, R. Kent and Bert A. Rockman. (eds.) (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D.C.: The Brookings Institutions.
- Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsle and Christopher Johnsen. (1981). "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics" *Journal of Political Economy*, 89(4), 642-64.
- Weir, Margaret. (1992). "Ideas and the Politics of Bounded Innovation" In Steinmo, Sven, Kathleen Thelen and Frank Longstrech. (eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 188-216.
- Wendt, Alexander. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Wenzelburger, Georg. (2011). "Political Strategies and Fiscal Retrenchment: Evidence from Four Countries" *West European Politics*, 34(6), 1151-84.
- , (2014). "Blame Avoidance, Electoral Punishment and the Perceptions of Risk" *Journal of European Social Policy*, 24(1), 80-91.
- Wildavsky, Aaron. (1987). "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation" *American Political Science Review*, 81(1), 4-21.
- Wilson, R. Kent. (2011). "The Contribution of Behavioral Economics to Political Science" *Annual Review of Political Science*, 14, 201-23.
- Wright, John R. (2012). "Unemployment and the Democratic Electoral Advantage" *American Political Science Review* 106 (4), 685-702.
- Wyplosz, Charles. (2012). "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences" *NBER Working Paper*, 17884.
- Yong, Ben. (2012). "Formation of the Coalition" In Robert Hazell and Ben Yong (eds.) *The Politics of Coalition: How the Conservative-liberal Democrat Government Works*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 26-48.
- 青木昌彦. (2001). 『比較制度分析に向けて』(瀧澤弘和, 谷口和弘訳) NTT 出版.
- 青木昌彦・鶴光太郎. (2004). 『日本の財政改革: 「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社.
- 秋吉貴雄. (2007). 『公共政策の変容と政策科学: 米航空輸送産業における2つの規制改革』有斐閣.
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉. (2015). 『公共政策学の基礎』有斐閣.
- アタリ、ジャック. (2011). 『国家債務危機: ソブリン・クライシスに、いかに対処すべきか?』(林昌宏訳) 作品社.
- 阿部彩. (2014). 『子どもの貧困Ⅱ—解決策を考える』岩波書店.
- 有岡二郎. (1996). 「介護保険法案の国会提出をめぐる政治力学」『社会保険旬報』1913: 6-10.
- 安藤博. (1987). 『責任と限界: 赤字財政の軌跡: 下』金融財政事情研究会.
- 飯尾潤. (2015). 「日本: 統治機構改革の到達点と課題」佐々木毅編 『21世紀デモクラシーの課題: 意思決定構造の比較分析』吉田書店, 141-186.
- 飯島勲. (2006). 『小泉官邸秘録』日本経済新聞社.
- 五百旗頭真・伊藤元重・薬師寺克行編. (2008). 『野中広務: 権力の興亡 / 野中広務 [述]』朝日新聞社.
- 五十嵐ふみひこ. (1995). 『大蔵省解体論: 日本を動かす超エリートたちの「罪」と「罰」』東洋経済新報社.
- 池田謙一. (2007). 『政治のリアリティと社会心理: 平成小泉政治のダイナミックス』木鐸社.
- 井口泰. (2006). 「ドイツ「大連立政権」の成立と雇用政策のゆくえ」『海外社会保障研究』155, 45-57.
- 石弘光. (2001). 『税制ウォッチング: 「公平・中立・簡素」を求めて』中央公論新社.

- , (2008a).『税制改革の渦中にあって』 岩波書店.
- , (2008b).『現代税制改革史』 東洋経済新報社.
- , (2009).『消費税の政治経済学-税制と政治のはざままで』 日本経済新聞社.
- 井手英策.(2011).「調和のとれた社会と財政」 井手英策・菊地登志子・半田正樹編,『交響する社会 : 「自律と調和」の政治経済学』ナカニシヤ出版,74-108.
- , (2012).『財政赤字の淵源 : 寛容な社会の条件を考える』 有斐閣.
- , (2013).『日本財政 : 転換の指針』 岩波書店.
- , (2015).『経済の時代の終焉』 岩波書店.
- 井手英策・菊地登志子・半田正樹編.(2011).『交響する社会: 「自律と調和」の政治経済学』 ナカニシヤ出版.
- 井手英策・古市将人・宮崎雅人.(2016).『分断社会を終わらせる: 「だれもが受益者」という財政戦略』 筑摩書房.
- 伊藤武.(2006).「現代イタリアにおける年金改革の政治 - 「ビスマルク型」年金改革の比較と「協調」の変容-」『専修法学論集』 98,91-138.
- , (2011).「現代ヨーロッパにおける年金改革 - 「改革硬化症」から「再編」への移行-」『レヴァイアサン』 49, 8-27.
- 伊藤達也.(2010).『総理官邸の真実: 小沢民主党との闘い』 PHP 研究所.
- 伊藤光利.(1996).「自民党下野の政治過程」『年報政治学』 109-128.
- , (2000).「連立政権の政策能力」 水口憲人・北原鉄也・真淵勝編,『変化をどう説明するか: 政治編』 木鐸社, 207-34.
- 伊藤裕香子.(2013).『消費税日記: 検証増税 786 日の攻防』 プレジデント社.
- 稲増一憲.(2015).『政治を語るフレーム: 乖離する有権者、政治家、メディア』 東京大学出版会.
- 猪口孝・岩井奉信.(1987).『「族議員」の研究』 日本経済新聞社.
- 井堀利宏.(1986).『日本の財政赤字構造』 東洋経済新報社.
- 井堀利宏・土居丈朗.(1998).『日本政治の経済分析』 木鐸社.
- 今井亮佑.(2008).「総選挙に吹く「風」を弱める「候補者重視」の有権者」『中央公論』 92-100.
- 岩崎健久.(2013).『消費税の政治力学』 中央経済社.
- 岩崎正洋編.(2011).『政党システムの理論と実際』 おうふう.
- 岩崎美紀子.(2002).『行政改革と財政再建: カナダはなぜ改革に成功したのか』 御茶の水書房.
- 岩本康志.(2012).「租税負担と社会保障負担」 土居丈朗編,『日本の財政をどう立て直すか』 日本経済新聞出版社, 75-92.
- 上神貴佳・堤英敬.(2011).『民主党の組織と政策: 結党から政権交代まで』 東洋経済新報社.

- 内田健三・金指正雄・福岡政行編.(1988).『税制改革をめぐる政治力学：自民優位下の政治過程』中央公論社.
- 内山融.(1998).『現代日本の国家と市場：石油危機以降の市場の脱「公的領域」化』東京大学出版会.
- , (2007).『小泉政権:「パトスの首相」は何を変えたのか』中央公論新社.
- , (2012).「日英の経済政策形成と専門性の役割」内山融・伊藤武・岡山裕編,『専門性の政治学：デモクラシーとの相克と和解』ミネルヴァ書房, 55-94.
- , (2015).「経済財政政策-高度成長から負の分配へ」日本再建イニシアティブ編,『「戦後保守」は終わったのか：自民党政治の危機』角川新書, 117-149.
- 江口隆裕.(2011).『「子ども手当」と少子化対策』法律文化社.
- エグレ、ジョルジュ.(1985).『付加価値税』(荒木和夫訳)白水社.
- 衛藤幹子.(1995).「福祉国家の「縮小・再編」と厚生行政」『レヴァイアサン』17,91-114.
- , (1998).「連立政権における日本型福祉の転回」『レヴァイアサン』臨時増刊号,68-94.
- NHK「永田町権力の興亡」取材班.(2010).『永田町権力の興亡：1993-2009：証言ドキュメント』日本放送出版協会.
- 遠藤晶久.(2005).「政治経済制度の変化と有権者の政策争点態度-2004年参議院選挙における年金改革争点に関する分析-」北岡伸一・田中愛治編,『年金改革の政治経済学』東洋経済新報社,119-164.
- , (2009).「業績評価と投票」山田真裕・飯田健編,『投票行動研究のフロンティア』おうふう, 141-165.
- 大石亜希子.(2003).「有配偶女性の労働供給と税制・社会保障制度」『季刊社会保障研究』39(3),286-300.
- 大沢真理.(2013).『生活保障のガバナンス』有斐閣.
- 大嶽秀夫.(2003).『日本型ポピュリズム』中央公論新社.
- , (2006).『小泉純一郎ポピュリズムの研究』東洋経済新報社.
- 大田弘子.(2006).『経済財政諮問会議の戦い』東洋経済新報社.
- , (2010).『改革逆走』日本経済出版社.
- 大田弘子・竹中治堅.(2007).「改革の司令塔の実態」『日本政治研究』4(1),117-154.
- 大山礼子.(2003).『比較議会政治論：ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル』岩波書店.
- 岡沢憲芙.(1988).『政党』東京大学出版会.
- , (1997).『連合政治とは何か：競合的協同の比較政治学』日本放送出版協会.
- 奥健太郎.(2015).「連立政権下の与党間政策調整システム-細川内閣から第二次橋本内閣まで-」. 東海大学紀要政治経済学部 47,13-31.
- 小沢一郎 [述]・五百旗頭真 伊藤元重, 薬師寺克行編. (2006).『小沢一郎: 政権奪取論』朝日新聞社.
- 小塩隆士, (2010).『再分配の厚生分析：公平と効率を問う』日本評論社.
- , (2012).『効率と公平を問う』日本評論社.

- 大宮 侯一・大浦 一郎.(1995).『ニュージーランドの財政金融：1980年代中期以降の行財政・金融の改革』世界書院.
- 小野 耕二.(2001).『比較政治』東京大学出版会.
- 小野 耕二編.(2009).『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房.
- 片山 信子.(1996).「カナダの GST にみる税制改革と国民の理解」『租税研究』566,92-103.
- 加藤 淳子.(1994).「新制度論をめぐる論点-歴史的アプローチと合理的選択制度論-」『レヴァイアサン』15,176-182.
- , (1997).『税制改革と官僚制』東京大学出版会.
- , (2016).「軽減税率が招く不公平」『Voice』November,184-191.
- 加藤 淳子、マイケル・レイヴァー、ケネス・A・シェプスリー.(1996).「日本における連立政権の形成」『レヴァイアサン』19,63-85.
- 加藤 淳子、マイケル・レイヴァー.(1998a).「政権形成の理論と 96 年日本の総選挙」『レヴァイアサン』22,80-105.
- 加藤 淳子、マイケル・レイヴァー.(1998b).「96 年日本における政党の政策と閣僚ポスト」『レヴァイアサン』22,106-114.
- 金子 宏.(2000).「シャウプ勧告の歴史的意義」『租税法研究』28,1-33.
- 蒲島 郁夫.(2004).『戦後政治の軌跡：自民党システムの形成と変容』岩波書店.
- 鎌倉 治子.(2008).『諸外国の付加価値税（2008 年版）』国立国会図書館調査及び立法考査局.
- , (2010).「諸外国の給付付き税額控除の概要」『国立国会図書館 Issue Brief』678.
- 川人 貞史.(1996).「シニオリティ・ルールと派閥-自民党における人事配分の変化」『レヴァイアサン』臨時増刊号,111-145.
- , (2004).『選挙制度と政党システム』木鐸社.
- , (2015).『議院内閣制』東京大学出版会.
- 川人 貞史・吉野 孝・平野 浩・加藤 淳子編.(2011).『現代の政党と選挙』新版,有斐閣.
- 上川 龍之進.(2010).『小泉改革の政治学』東洋経済新報社.
- , (2013).「民主党政権の失敗と一党優位政党制の弊害」『レヴァイアサン』53, 9-34.
- , (2014).「民主党政権下における予算編成・税制改正 -民主党の「与党化」と「自民党化」-」伊藤 光利・宮本 太郎編.『民主党政権の挑戦と挫折：その経験から何を学ぶか』日本経済評論社 119-169.
- 関西経済連合会.(1968).『EEC 共通附加価値税』関西経済連合会.
- , (1966).『フランスの附加価値税：附，サービス供与税，地方税』関西経済連合会.
- 菊地 登志子.(2008).「利他的行動が築く社会 -普遍主義と選別主義-」『エコノミア』59(2), 61-77.
- , (2011).「社会編成の三原理」井手 英策・菊地 登志子・半田 正樹編.『交響する社会：「自律と調和」の政治経済学』ナカニシヤ出版 17-48.

- 北明美.(2010).「児童手当政策におけるジェンダー」 木本喜美子・大森真紀・室住眞麻子編,『社会政策のなかのジェンダー』明石書店 102-135.
- 木寺元.(2012a).『地方分権改革の政治学：制度・アイディア・官僚制』有斐閣.
- , (2012b).「「脱官僚依存」と「内閣一元化」の隘路」 御厨貴編,『「政治主導」の教訓：政権交代は何をもたらしたのか』勁草書房 189-213.
- , (2015).「税制改革と民主主義ガバナンスーリスク・ラバーたちの消費税ー」『年報政治学』Ⅱ, 11-40.
- 木下和夫.(1992).『税制調査会：戦後税制改革の軌跡』税務経理協会.
- 木代泰之.(1985).『自民党税制調査会』東洋経済新報社.
- クーン、トーマス.(1971).『科学革命の構造』(中山茂訳) みすず書房.
- 草野厚.(1999).『連立政権：日本の政治 1993〜』文藝春秋.
- 熊谷克宏.(2011).「税制抜本改革に向けた平成 23 年度税制改正ー経済成長、格差是正を重視した税制改正」『立法と調査』 313,18-30.
- グループ MOF 研.(2016).「財務省はなぜ負け続けるのか」『文藝春秋』 9 月号,182-191.
- 黒川和美.(2013).『官僚行動の公共選択分析』勁草書房.
- 黒田東彦.(2005).『財政金融政策の成功と失敗：激動する日本経済』日本評論社.
- 河野勝.(1995).「93 年の政治変動：もう一つの解釈」『レヴァイアサン』 17,30-51.
- , (2002a).『制度』東京大学出版会.
- , (2002b).「新しい比較政治学への序奏」 河野勝・岩崎正洋編,『アクセス比較政治学』日本経済評論社 111-127.
- 湖東京至.(2005).「アメリカ・ブッシュ政権の税制改革の動向」『税制研究』 48,77-88.
- 小西砂千夫.(2014a).「社会保障・税一体改革の実現と国・地方の財源配分」 小西砂千夫編,『日本財政の現代史Ⅲ 構造改革とその行き詰まり 2001 年〜』有斐閣 85-110.
- , (2014b).『統治と自治の政治経済学』関西学院大学出版会.
- 小林良彰.(2012).『政権交代：民主党政権とは何であったのか』中央公論新社.
- 小堀眞裕(2012).『ウェストミンスター・モデルの変容：日本政治の「英国化」を問い直す』法律文化社.
- 近藤広紀・伊藤新.(2004).「中立命題の検証」 井堀 利宏編,『日本の財政赤字』岩波書店.
- 近藤康史.(2017).『分解するイギリス：民主主義モデルの漂流』筑摩書房.
- 後藤謙次.(2014).『ドキュメント平成政治史 3ー幻滅の政権交代』岩波書店.
- 齋藤淳.(2010).『自民党長期政権の政治経済学：利益誘導政治の自己矛盾』勁草書房.
- 財務総合政策研究所.(2001).「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革」報告書.
- 榊原英資.(2012).『財務省』新潮社.
- 坂田一郎.(2004).「経済活力の視点から見た税制改革」 青木昌彦 鶴光太郎編,『日本の財政改革：「国の

- かたち」をどう変えるか』東洋経済新報社 477-518.
- 佐々木信夫.(2011).『都知事：権力と都政』中央公論新社.
- 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.
- 佐藤誠三郎・松崎哲久.(1986).『自民党政権』中央公論社.
- 里見賢治・二木立・伊東敬文.(1996).『公的介護保険に異議あり:もう一つの提案』ミネルヴァ書房.
- 佐橋克彦.(2006).『福祉サービスの準市場化：保育・介護・支援費制度の比較から』ミネルヴァ書房.
- 塩野宏.(2012).『行政組織法』有斐閣.
- 志賀櫻.(2014).『タックス・イーター：消えていく税金』岩波書店.
- 鎮目真人・近藤正基編.(2013).『比較福祉国家：理論・計量・各国事例』ミネルヴァ書房.
- 信田智人.(2004).『官邸外交：政治リーダーシップの行方』朝日新聞社.
- 清水谷論・野口晴子.(2004).『介護・保育サービス市場の経済分析：マイクロデータによる
実態解明と政策提言』東洋経済新報社.
- 清水真人. (2005).『官邸主導：小泉純一郎の革命』日本経済新聞社.
- , (2007).『経済財政戦記：官邸主導小泉から安倍へ』日本経済新聞出版社.
- , (2009).『首相の蹉跌：ポスト小泉権力の黄昏』日本経済新聞出版社.
- , (2013).『消費税：政と官との「十年戦争」』新潮社.
- , (2015).『財務省と政治：「最強官庁」の虚像と実像』中央公論新社.
- 衆議院「衆議院の動き」http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/ugoki.htm
(最終アクセス日 2017年12月21日).
- シュミット、ヴィヴィアン.(2009).「アイディア及び言説を真摯に受け止める」小野耕二編,『構成主義的
政治理論と比較政治』(加藤雅俊訳)ミネルヴァ書房, 75-110.
- シュメルダース、G. (1967).『租税の一般理論』(中村英雄訳)中央大学出版部.
- 白糸裕輝.(2008).「小泉政権期のシニオリティ・ルールと派閥」東大法・第7期蒲島郁夫ゼミ編,『小泉政
権の研究』木鐸社,141-60.
- 新川敏光(1999).『戦後日本政治と社会民主主義』法律文化社.
- , (2005).『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房.
- 新川敏光・G、ボノリー編, (2004).『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房.
- 神野直彦・金子勝.(2000).『財政崩壊を食い止める：債務管理型国家の構想』岩波書店.
- 神野直彦.(2002).『人間回復の経済学』岩波書店.
- , (2010).『「分かち合い」の経済学』岩波書店.
- 杉田敦. (2012).「決められない政治とポピュリズム」『世界』10月号,182-9.
- 鈴木準. (2012).『社会保障と税の一体改革をよむ』日本法令.

- 鈴木眞志.(2005).「市町村合併の投票ゲーム分析-提携形成条件を考慮したシャープレイ・シュービック指数およびバンザフ指数に関する一考察-」『理論と方法』20(2),197-210.
- 鈴木基史.(1996).「日本とアメリカ合衆国における国政選挙のマクロ分析」『選挙研究』11, 3-22.
- 鈴木亘.(2010).『社会保障の「不都合な真実」：子育て・医療・年金を経済学で考える』日本経済新聞出版社.
- 砂原庸介.(2011).『地方政府の民主主義：財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣.
- , (2017).『分裂と統合の日本政治：統治機構改革と政党システムの変容』千倉書房.
- 税理士法人トーマツ編.(2008).『欧州主要国の税法. 第2版』中央経済社.
- 関口智.(2015).『現代アメリカ連邦税制：付加価値税なき国家の租税構造』東京大学出版会.
- 全日本自治団体労働組合.(1994).『自治労・分権自治構想』全日本自治団体労働組合.
- 編, (1995).『50の要求と提言』自治労政治政策局.
- ダウンス、アンソニー.(1980).『民主主義の経済理論』(古田精司監訳)成文堂.
- 高橋喜一郎・山本博之.(1982).「政治における支持率関数」『公共選択の研究』2,83-92.
- 高橋進.(2008).「政権交代の政治学」高橋進・安井宏樹編,『政権交代と民主主義』東京大学出版会 179-204.
- 高橋洋一.(2008).『さらば財務省!』講談社.
- 高安健将.(2009).『首相の権力：日英比較からみる政権党とのダイナミズム』創文社.
- , (2005).「政党政治と執政政治の間」日本比較政治学会編,『日本政治を比較する』早稲田大学出版部,134-64.
- 高山憲之.(2010).『年金と子ども手当』岩波書店.
- 滝野欣弥.(1995).「地方消費税議論を振り返って」佐藤進・滝実編,『地方消費税：その理論と仕組み』地方財務協会 235-247.
- 武川正吾.(2012).「2000年代の社会意識の変化」武川正吾・白波瀬佐和子編,『格差社会の福祉と意識』東京大学出版会 11-32.
- 竹中平蔵.(2006).『構造改革の真実：竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞社.
- 竹中治堅.(2006).『首相支配：日本政治の変貌』中央公論新社.
- 竹中治堅編.(2017).『二つの政権交代：政策は変わったのか』勁草書房.
- 竹中佳彦.(2014).「利益表出におけるイデオロギー—選挙・圧力団体・マスメディア—」(日本選挙学会報告).
- 建林正彦.(1998).「連立政権下での特殊法人改革」『レヴァイアサン』臨時増刊号,95-119.
- , (1999).「新しい制度論と日本官僚制研究」『年報政治学』73-91.
- , (2004).『議員行動の政治経済学』有斐閣.
- , (2006).「政党内部組織と政党間交渉過程の変容」村松岐夫・久米郁男編,『日本政治変動の30年:政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社 67-94.

- , (2017).『政党政治の制度分析：マルチレベルの政治競争における政党組織』千倉書房.
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史. (2008).『比較政治制度論』有斐閣アルマ.
- 田中善一郎.(2005).『日本の総選挙 1946-2003』東京大学出版会.
- 田中秀明.(2011).『財政規律と予算制度改革：なぜ日本は財政再建に失敗しているか』日本評論社.
- , (2013).『日本の財政：再建の道筋と予算制度』中央公論新社.
- 田中靖人.(2008).「自民・公明連立政権の政策協議の制度と実態 -民法 772 条問題を事例に-」草野厚編,
『政策過程分析の最前線』慶応義塾大学出版会,
- 田中雅子.(2008).「連立政権下の福祉縮減過程 -1994 年と 2004 年の年金改正を中心に-」東京大学大学院
総合文化研究科 修士論文.
- , (2011).「連立政権下の福祉縮減過程 -1994 年と 2004 年の年金改正を中心に-」『公共政策
研究』10,59-69.
- 地方財務協会.(1989).『改正地方税制詳解』地方財務協会.
- 辻陽.(2015).『戦後日本地方政治史論：二元代表制の立体的分析』木鐸社.
- 辻由希.(2012).『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』ミネルヴァ書房.
- 堤英敬.(2009).「選挙制度改革以降の日本における候補者個人投票」『香川法学』29(1),39-58.
- 鶴田博巳.(2011).「給付付き税額控除をめぐる論点」『立命館経済学』59(6),128-151.
- ティトマス、リチャード.(1971).『社会福祉と社会保障：新しい福祉をめざして』（三浦文夫監訳）
社会保障研究所.
- 手塚洋輔.(2012).「事業仕分けの検証」御厨貴編,『「政治主導」の教訓：政権交代は何をもたらしたのか』
勁草書房 239-262.
- デュベルジェ、モーリス.(1970).『政党社会学』（岡野加穂留訳）潮出版社.
- 土居丈朗編.(2012).『日本の財政をどう立て直すか』日本経済新聞出版社.
- 豊福実紀.(2010).「自民党長期政権下の租税政策をめぐる政治過程分析：自民党単独政権から自民党連立政
権まで」東京大学大学院総合文化研究科 博士論文.
- , (2014).「現代日本における増税と政党間競争」『生活経済政策』215,28-35.
- , (2015).「現代日本における増税と政党間競争」『生活経済政策』216,32-37.
- 長岡実.(1981).『素顔の日本財政』金融財政事情研究会.
- 中川秀直.(2006).『上げ潮の時代：GDP1000 兆円計画』講談社.
- 中野潤.(2016).『創価学会・公明党の研究—自公連立政権の内在論理』岩波書店.
- 中野実.(1992).『現代日本の政策過程』東京大学出版会.
- 奈良岡聡智.(2011).「消費税導入をめぐる立法過程の検討」『レヴァイアサン』48,99-130.
- 成田憲彦.(2001).「日本の連立政権形成における国会の論理と選挙制度の論理」『選挙研究』16,18-27.
- 二木立.(2007).『介護保険制度の総合的研究』勁草書房.

- 西岡晋.(2013).「福祉国家改革の非難回避政治―日英公的扶助制度改革の比較事例分析」日本比較政治学会編『事例比較からみる福祉政治』ミネルヴァ書房 69-105.
- 西沢和彦.(2003).『年金大改革』日本経済新聞社.
- , (2008).『年金制度は誰のものか』日本経済新聞出版社.
- , (2011).『税と社会保障の抜本改革』日本経済新聞出版社.
- 西村吉正.(1999).『金融行政の敗因』文藝春秋.
- 日本経済新聞社編.(2002).『税をただす: なにが活力を奪っているのか』日本経済新聞社.
- 日本経済新聞社編.(2004).『年金を問う』日本経済新聞社.
- 日本経済新聞社編.(2010).『政権』日本経済新聞出版社.
- 日本再建イニシアティブ.(2013).『民主党政権失敗の検証: 日本政治は何を活かすか』中央公論新社.
- 日本財政学会編. (2013).『「なぜ」財政再建ができないのか』有斐閣.
- ノース、ダグラス.(1994).『制度・制度変化・経済成果』(竹下公視訳) 晃洋書房.
- ノーブル、グレゴリーW.(2011).「財政危機と政党戦略」樋渡展洋, 齋藤淳編,『政党政治の混迷と政権交代』東京大学出版会 71-93.
- , (2016).「消費税増税と日本のガバナンス」東京大学社会科学研究所 大沢真理, 佐藤岩夫編,『ガバナンスを問い直すⅡ 市場・社会の変容と改革政治』東京大学出版会 199-228.
- 野中尚人.(2011).「政党―新たな使命と競争へ」佐々木毅・清水真人編,『ゼミナール現代日本政治』日本経済新聞出版社 264-325.
- 野中尚人・青木遥.(2016).『政策会議と討論なき国会: 官邸主導体制の成立と後退する熟議』朝日新聞出版.
- 野中広務.(2003).『老兵は死なず: 野中広務全回顧録』文藝春秋.
- 長谷川幸洋.(2010).『官邸敗北』講談社.
- 八田達夫.(2014).「消費税率引き上げではなく、直接税改革を」日本財政学会編,『「社会保障・税一体改革」後の日本財政』有斐閣 51-72.
- 濱本真輔.(2007)「個人投票の低下」『選挙学会紀要』9, 47-66.
- , (2011).「民主党における役職配分の制度」上神貴佳・堤英敬編,『民主党の組織と政策: 結党から政権交代まで』東洋経済新報社 29-69.
- , (2015).「民主党政権下の政府人事」前田幸男 堤英敬編,『統治の条件: 民主党に見る政権運営と党内統治』千倉書房 35-78.
- , (2015).「首相と党内統治 ―人事と造反―」『2015 年選挙学会報告論文』
- 稗田健志.(2010).「新しい社会的リスクの比較政治経済学 ―拒否権プレーヤーを用いた計量分析―」『レヴァイアサン』47, 108-28.
- 平岡公一.(2003).『イギリスの社会福祉と政策研究: イギリスモデルの持続と変化』ミネルヴァ書房.

- 平島健司.(2017).『ドイツの政治』 東京大学出版会.
- 平野貞夫.(2012).『消費税国会の攻防 :1987-88: 平野貞夫衆議院事務局日記』校訂・解題:赤坂幸一, 奈良岡聡智.千倉書房.
- 広井良典.(1999).『日本の社会保障』岩波新書.
- 樋渡展洋, 齋藤淳編. (2011).『政党政治の混迷と政権交代』東京大学出版会.
- ヒンリクス、カール. (2004).「ドイツの年金改革」新川敏光、G・ボノーリ編著『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房 87-115.
- 福岡輝彦. (2012).「改革の政治」菊池努、畑恵子編著、『ラテンアメリカ・オセアニア』ミネルヴァ書房 137-163.
- 福田恵美子・脇田祐一郎.(2009).「投票力指数による自公連立政権分析」『日本オペレーションズリサーチ学会和文論文誌』 52, 38-55.
- 藤井聡.(2013).『経済レジリエンス宣言:「強靱」な日本経済を求めて』日本評論社.
- 藤村修.(2014).『民主党を見つめ直す 元官房長官・藤村修回想録』(竹中治堅インタビュー・構成) 毎日新聞社.
- ベヴァリッジ、ウィリアム(2014).『ベヴァリッジ報告: 社会保険および関連サービス』(森田慎二郎他 訳) 法律文化社.
- ペンペル,T.J.・村松岐夫・森本哲郎.(1994).「一党優位制の形成と崩壊」『レヴァイアサン』 13, 11-35.
- ペンペル,T.J.(2005).「比較の視座から見る日本政治ー日本のどこが本当にユニークなのか」日本比較政治学会編.『日本政治を比較する』 早稲田大学出版会 44-63.
- 細川護熙.(2010).『内訟録: 細川護熙総理大臣日記』日本経済新聞出版社.
- 堀江孝司.(2005).『現代政治と女性政策』勁草書房.
- 堀雅博・清水谷諭.(2002).「一時的需要喚起策とわが国家計の消費行動ー地域振興券策と 98 年特別減税」『ESP:Economy,Society,Policy』 444, 35-39.
- 毎日新聞政治部.(2009).『完全ドキュメント民主党政権』毎日新聞社.
- 前田恭宏.(1996).「社民の理念貫かれた 94 税制改革」『月刊社会民主』 10, 56-63.
- 前田幸男.(1995).「連合政権構想と知事選挙: 革新自治体から総与党化へ」『国家学会雑誌』 108(11・12), 121-182.
- 前田幸男・堤英敬.(2015).『統治の条件: 民主党に見る政権運営と党内統治』千倉書房.
- 牧原出.(2013).『権力移行: 何が政治を安定させるのか』NHK 出版.
- 増田雅暢.(2003).『介護保険見直しの争点: 政策過程からみえる今後の課題』法律文化社.
- , (2008).『これでいいのか少子化対策: 政策過程からみる今後の課題』ミネルヴァ書房.
- 増山幹高.(2013).「小選挙区比例代表並立制と二大政党制」『レヴァイアサン』 52,8-42.
- 待鳥聡史.(2003).『財政再建と民主主義』有斐閣.

- , (2015).『政党システムと政党組織』東京大学出版会.
- 松浦正浩.(2010).『実践!交渉学：いかに合意形成を図るか』筑摩書房.
- 真淵勝.(1991).「新しい制度論の展望」『阪大法学』40(3.4),351-369.
- , (1997).『大蔵省はなぜ追いつめられたのか：政官関係の変貌』中央公論社.
- 松本正生.(2003).『「世論調査」のゆくえ』中央公論新社.
- 的場敏博.(2012).『戦後日本政党政治史論』ミネルヴァ書房.
- 丸本友哉.(2011).「ドイツ連邦議会選挙と政党システムの変容」『レファレンス』5,49-56.
- 三浦まり.(2013).「政権交代とカルテル政党化現象 ―民主党政権下における子ども・子育て支援政策―」『レヴァイアサン』53,35-56.
- , (2015).『私たちの声を議会へ：代表制民主主義の再生』岩波書店.
- 三浦まり・宮本太郎.(2014).「民主党政権下における雇用・福祉レジーム転換の模索」伊藤光利・宮本太郎編,『民主党政権の挑戦と挫折: その経験から何を学ぶか』日本経済評論社 53-89.
- 御厨貴・牧原出編.(2012).『聞き書 野中広務回顧録 / 野中広務述』岩波書店.
- 水野勝.(1993).『主税局長の千三百日：税制抜本改革への歩み』大蔵財務協会.
- , (2006).『税制改正五十年：回顧と展望』大蔵財務協会.
- 峰崎直樹.(2012).「民主党はなぜ消費増税に舵を切ったのか」『世界』3月号,130-140.
- 三宅一郎.(1999).「政党投票と候補者個人投票のバランス ―小選挙区制移行期の投票決定―」『レヴァイアサン』25,7-31.
- 宮島洋.(2009).「社会保障と税制」国立社会保障・人口問題研究所編,『社会保障財源の制度分析』東京大学出版会 15-39.
- 務台俊介.(1995).「地方消費税の論理」佐藤進・滝実編,『地方消費税：その理論と仕組み』地方財務協会,13-60.
- 村山一郎.(1986).「自民党税制調査会と政府税制調査会」内田健三編,『経済政策決定過程の研究』日本経済研究センター,87-118.
- 村松岐夫.(2010).『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社.
- 村松岐夫・久米郁男.(2006).『日本政治変動の30年: 政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社.
- メア、ピーター・阪野智一.(1998).「日本における政界再編の方向 ―一党優位政党システムの変容それとも再生?―」『レヴァイアサン』22,12-33.
- 持田信樹・堀場勇夫・望月正光.(2010).『地方消費税の経済学』有斐閣.
- 森信茂樹.(2000a).『日本の消費税：導入・改正の経緯と重要資料』清文社.
- , (2000b).「抜本的税制改革以後の税制とシャウプ税制」『租税法研究』28,34-51.
- , (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.

- , (2010a). 『日本の税制：何が問題か』 岩波書店.
- , (2010b). 「給付付き税額控除の具体的設計」『税経通信』4月,33-41.
- , (2015). 『税で日本はよみがえる：成長力を高める改革』 日本経済新聞出版社.
- 森喜朗.(2013). 『私の履歴書 森喜朗回顧録』 日本経済新聞出版社.
- 葉師寺克行.(2012). 『証言 民主党政権』 講談社.
- , (2014). 『現代日本政治史』 有斐閣.
- , (2016). 『公明党：創価学会と50年の軌跡』 中央公論新社.
- 柳沢伯夫.(1985). 『赤字財政の10年と4人の総理たち:財政家待望論』 日本生産性本部.
- 山口二郎.(1987). 『大蔵官僚支配の終焉』 岩波書店.
- , (2012). 『政権交代とは何だったのか』 岩波書店.
- 山口二郎・生活経済政策研究所編.(1997) 『連立政治同時代の検証』 朝日新聞社.
- 山口二郎・中北浩爾編.(2014). 『民主党政権とは何だったのか：キーパーソンたちの証言』 岩波書店.
- 山田真裕.(2017). 『二大政党制の崩壊と政権担当能力評価』 木鐸社.
- 与謝野馨.(2008). 『堂々たる政治』 新潮社.
- , (2010). 『民主党が日本経済を破壊する』 文藝春秋.
- 読売新聞社政治部.(2010). 『民主党迷走と裏切りの300日』 新潮社.
- ライサソン,マイケル.(1967). 「自民党とは連立政権とみつけたり」『中央公論』8月,188-201.
- ラムザイヤー、M・ローゼンブルス、F.(1995). 『日本政治の経済学：政権政党の合理的選択』
(加藤寛監訳) 弘文堂.
- 渡辺智之.(2011). 「ニュージーランド税制改革における消費課税」『税務弘報』7,104-111.
- 渡辺容一郎.(2009). 『イギリス・オポジションの研究：政権交代のあり方とオポジション力』 時潮社.
- , (2014). 『イギリス政治の変容と現在』 晃洋書房.

参考資料：津島雄二 オーラリヒストリー

津島雄二 略歴

1930 年 1 月	東京都生まれ
1953 年 3 月	東京大学法学部卒業
1953 年 4 月	大蔵省入省（大臣官房）
1955 年 7 月	フルブライト留学生としてアメリカ留学（シラキユース大学）
1959 年 7 月	関東信越国税局信濃中野税務署長
1963 年-1967 年	在フランス日本国大使館 一等書記官
1969 年 8 月	日本専売公社管理調整本部総務課長
1971 年 7 月	大蔵省大臣官房参事官
1972 年 7 月	国税庁法人税課長
1974 年 11 月	大蔵省大臣官房参事官
1976 年 12 月	衆議院議員初当選（以後、連続 11 期当選）
1981 年 12 月	厚生政務次官就任
1983 年 12 月	運輸政務次官就任
1990 年 2 月	厚生大臣就任
1993 年 7 月	自民党政務調査会 会長代理
1994 年 7 月	自民党離党
1995 年 3 月	自民党復党
1998 年 8 月	自民党税制調査会 小委員長
2000 年 7 月	厚生大臣
2003 年 11 月	自民党税制調査会 会長
2005 年 11 月	津島派（平成研究会）会長
2009 年 7 月	第 45 回衆議院議員総選挙に出馬せず、政界を引退（11 期）
2009 年 11 月	旭日大綬章受章

参考資料：津島雄二 オーラリヒストリー

オーラル実施日 2012 年 3 月 1 日

(特例による公表のため、本箇所のみ除外する。)