

現代日本における増税と政党間競争

〔前編〕

豊福 実紀

東京大学大学院総合文化研究科特任助教

■事務局より この投稿論文は掲載スペースの関係で、次号（2015年1月号）との分載となりますので、ご承知ください。

はじめに

1990年代の日本では、すでに長期国債の発行が常態化し公債残高が累増していた中で、所得税を中心に大規模減税がくりかえされ、財政赤字の深刻化に拍車をかけた。一連の減税が実施された要因としては、不況という経済的要因に加えて、政権の不安定化、とりわけ政権交代や連立政権という政治的要因が指摘された。すなわち政権交代が予期される場合には政府支出拡大や減税が行われやすい、連立政権の場合には政府支出削減や増税が行われにくい、といった先行研究の議論が、自民党の事実上の単独政権¹が終焉した1990年代の日本にあてはまるのではないかと考えられた。

しかしながら日本では2000年代以降も、経済の停滞が続き、政治においても連立の組み換えや政権交代など、政権が不安定な状況が続いたにもかかわらず、租税政策は減税から増税へとシフトした（図1「1990年以降の増減税」）。1990年代にくりかえされた所得税などの大規模減税は行われなくなり、まとまった規模の増税が行われることが増えた。とくに2012年には、消費税率を5%から段階的に10%へと引き上げる

消費増税法が成立し、2014年度にまずは8%への引き上げが実施された。

なぜ2000年代以降の日本では、政権交代・連立政権のもとでありながら、租税政策が減税から増税へとシフトしたのであろうか。これが、本稿の取り組む問いである。本稿は、日本の政党が税についてどのような主張を展開してきたかに着目することによって、「政党が固有の政策選好を堅持する」という先行研究の前提とは異なり、日本の政党の主張が移ろいやすかったこと、そして政権交代・連立政権のもとでこそ、むしろ増税容認に転じる政党が増加し、租税政策が増税へとシフトしたとの解釈を提示する。本稿はこのように政党の主張の変化を捉えることを通じて、有権者がどのような政策の選択肢を与えられてきたのか、政党間競争のありようを問い直すものでもある。

本稿は次のように構成される。1節では、政権の不安定性と増減税の関係を論じる先行研究においては政党固有の政策選好が前提とされているが、日本の政党が税に関する主張を変化させたことを指摘したうえで、2000年代以降に増税を容認する政党が増加した理由について、2つの仮説を立てる。いずれの仮説が妥当性をもつのか、2節で選挙公約分析、3節では消費増税の事例分析を行い、それらを踏まえて本稿の結論とインプリケーションを述べる。

先行研究と仮説

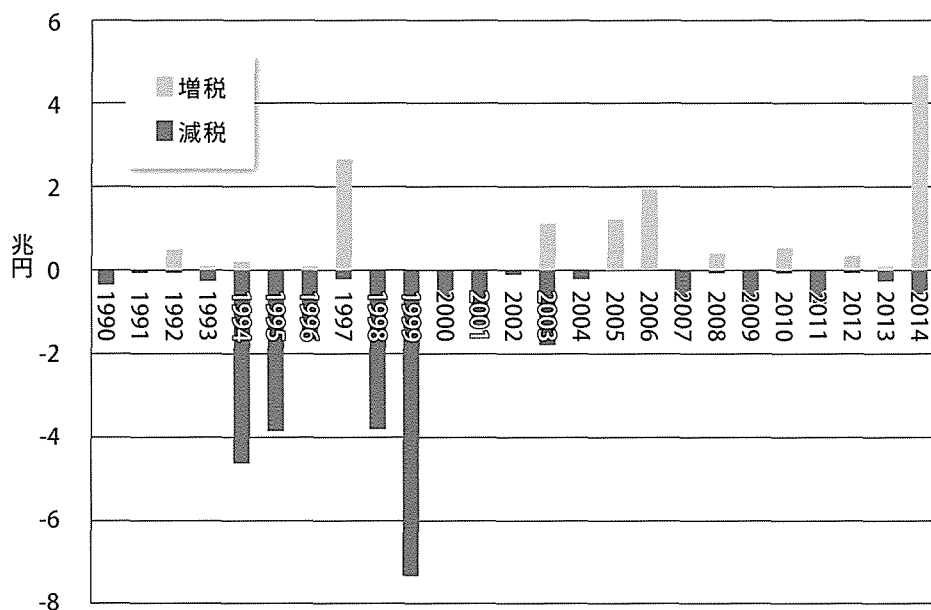
1 政権の不安定性と増減税

増税・減税の政治的要因は、先進諸国で財政赤字

とよふく みき

東京大学経済学部卒。東京大学大学院総合文化研究科博士課程満期退学。同研究科より博士(学術)を取得。2012年より現職。

図1 1990年以降の増減税



国の一般会計、予算ベース。特別減税を含む。

出所：財務省『財政金融統計月報』第600号、第722号、財務省ウェブサイト <http://www.mof.go.jp/>
(2014年8月23日アクセス)より筆者作成。

が注目を集めるようになった1970年代半ば以降、政府支出拡大・削減の政治的要因とともに研究が進められてきた。

1970年代後半にBuchanan and Wagnerは、民主政治のもとでケインズ派経済学を受け入れた政治家は、有権者の歓心を買うため、財政赤字を拡大させてでも公共サービスの拡大や減税を推進すると論じた²。この議論は、当時の大部分のOECD諸国における財政赤字拡大という一般的傾向を説明することができた。しかし各国において債務の返済と利払いの負担が重くなるとともに、大規模な財政赤字は自国経済に悪影響をもたらすとの認識が広まった1980年代以降は、政府支出削減や増税に踏み出す国と、そうでない国との差異が顕在化した。

この差異をもたらす要因として指摘されたのが、政権交代や連立政権といった、政権の不安定性である。

政権交代に着目したPersson and Svensson、Aghion and Bolton、Alesina and Tabelliniなど一群の研究は、政権交代が予想される場合に、戦略的に政府支出拡大や減税が行われうることを論じた³。このうちPersson and Svenssonによれば、2大政党制のもとで、リベラル(左派)政党よりも小規模な政府支出を選好する保守(右派)政党が政権の座

にあり、政権交代が予想される場合には、現在の保守政権は減税を行い、財政赤字を拡大させておくことによって、次に政権につくりベラル政党がその選好よりも政府支出を抑制せざるをえないよう仕向けるという。

これらの研究はいずれも理論分析に基づき、2大政党制のもとで政権交代が予想される場合に、現政権が次期政権の政策に影響を及ぼそうとするがゆえに、減税など、財政赤字拡大につながる政策が実施されやすいことを示すものである。各党は固有の政策選好をもち、それは政権交代を経ても変化しないことが前提とされている。

他方、連立政権に着目した一群の研究は、政府支出削減や増税が必要とされていても、連立政権のように権力が分散している場合には、その実現が困難であることを論じた。Roubini and Sachsは、政権内の政党数などに基づく政治的凝集性の指標を設け、OECD15カ国のデータを用いて、政権内で権力が分散しているほど、債務残高が増加する傾向があることを示した⁴。Alesina and Drazenによれば、多様な政党が連立政権を構成している場合には、たとえ財政収支の均衡をめざすことで合意していても、どのように政府支出削減や増税を分担するかをめぐって、互いに他党の譲歩を待つ消耗戦に陥りやすい⁵。拒否権プレ

イヤーの概念⁶を提示したTsebelisは、連立政権を構成する政党など拒否権プレイヤーの数が多く、拒否権プレイヤー間のイデオロギー的な隔たりが大きく、それぞれの拒否権プレイヤーの結束が固いとき、支出政策や租税政策は大きく変化しないという⁷。

これらの研究はいずれも、連立政権のように権力が分散している場合に、連立政権を構成する政党などが互いに折り合えないがゆえに、増税など、財政再建につながる政策が実施されにくいことを示すものである。ここでもまた、政党は固有の政策選好をもち、連立の中でもそれを堅持することが前提とされている。

1990年代の日本において自民党の事実上の単独政権が終焉し、政権交代が生じ連立政権が常態化する中で、所得税を中心に大規模減税がくりかえされたことは、まさに政権交代や連立政権といった政権の不安定性によって説明がつくかに思われた。土居、鶴、中里などは、政権の不安定性に着目した先行研究の議論が、1990年代の日本にあてはまる可能性を指摘した⁸。ところが2000年代以降の日本では、連立の組み換えや政権交代など、政権が不安定な状況が続いたにもかかわらず、租税政策は減税から増税へとシフトしたのである。

2 税に関する主張の変化

上述のとおり政権の不安定性に着目した先行研究においては、政党が固有の政策選好を堅持することが前提となっている。租税政策に即していえば、各党が固有の政策選好を堅持するがゆえに、与野党が対立することで減税が実施されやすく、連立与党が対立することで増税が実施されにくいとされる。

しかし日本の政党とりわけ自民党に関する先行研究を踏まえると、そもそも日本の政党は、政権の不安定性に着目した研究が前提とするように、各党固有の政策選好を堅持し一貫した主張を続けてきたのか、疑問が生じる。村上やMuramatsu and Krauss、Pempelが論じたとおり、かつての自民党は、農村部住民からの支持に依存するだけでなく、増大した都市部住民が求め、かつ野党が主張した社会保障制度の拡充に乗り出すなど、政党間競争の中で財政政策に関する主張をときに大きく変化させながら、長期政

権を維持してきた⁹。さらに1990年代の選挙制度改革後に、中位投票者の選好に沿った政策をとる必要性が増したとの指摘もある¹⁰。

そこで、日本の政党が税に関して固有の政策選好を堅持してきたかを検討するため、1990年以降の衆院選・参院選(補欠選挙を除く)における政党の公約を通じて、税に関する主張をたどってみたい。選挙公約のデータは、衆院選・参院選のたびに毎日新聞などに掲載される選挙公約一覧に依拠することとする¹¹。

まずは、政治争点化しやすい所得減税と消費増税について、いくつかの政党の公約に注目する。表1「自民・社会・公明・民主の選挙公約」は、自民党・社会党(1996年に社民党へと党名変更)・公明党・民主党の4党が、1990年から2013年までの衆院選・参院選の選挙公約の中で、所得減税および消費増税について、それぞれ賛成したか(○)、反対したか(×)をまとめたものである¹²。

この表によると、自民党はしばしば消費増税を公約したのに対し、社会党(社民党)は消費増税に反対することが多かった。ただし社会党(社民党)も、常に増税反対の立場を明確にしていたわけではない。公明党は、1990年代には所得減税を公約し、消費増税に反対したが、これとは逆に、2000年代には所得減税に反対し、消費増税を公約することがあった。民主党は、1990年代に所得減税を公約したものの、次の選挙では逆の立場に転じ、2000年代には、消費増税に積極的な姿勢を示すこともあった。この表をみる限りでは、各党は必ずしも固有の政策選好を堅持したわけではない。少なくとも一部の政党は、税に関する主張を変化させ、所得減税よりも消費増税を公約するようになった。

では1990年代から2000年代にかけて、政策決定にかかわる主要な政党の中では、減税を主張する政党が減り、増税を主張する政党が増えたのであろうか。政策決定に影響を及ぼす可能性が高いという観点から、与党と、野党第1党に着目し、1990年以降の衆院選・参院選において、そのときどきの与党および野党第1党のうち何パーセントがどの程度の増減税を公約したかをまとめたのが、図2「与党および野党第1党の公約」である。基幹税である所得税・法人

表1 自民・社会・公明・民主の選挙公約

	自民党		社会党 (社民党)		公明党		民主党	
	所属 減税	消費 増税	所属 減税	消費 増税	所属 減税	消費 増税	所属 減税	消費 増税
1990年2月衆院選				×		×	存在せず	
1992年7月参院選				×	○			
1993年7月衆院選								
1995年7月参院選	○		○		存在せず			
1996年10月衆院選		○						
1998年7月参院選			○				○	
2000年6月衆院選							×	
2001年7月参院選				×				
2003年11月衆院選					×			
2004年7月参院選								○
2005年9月衆院選		○		×				○
2007年7月参院選		○						
2009年8月衆院選		○		×		○		
2010年7月参院選		○		×		○		○
2012年12月衆院選				×				
2013年7月参院選				×				

所得減税と消費増税について、選挙公約の中で賛成した場合は○、反対した場合は×を記す。
出所：毎日新聞、朝日新聞に掲載の選挙公約一覧より筆者作成

税・消費税のそれぞれについて、減税を公約した場合には-1、増税を公約した場合には1、いずれでもない場合は0とし¹³、所得税・法人税・消費税の値を合計した値によって、どの程度の増減税を公約したかを判断することとした¹⁴。

この図からは、与党および野党第1党の中で、減税を公約する政党の比率が低下し、増税を公約する政党の比率が上昇したことが、はっきりと読み取れる。1990年代には、大部分が減税を公約し、複数の税にわたる減税を公約するケースも多かった。ところが2000年代以降は、減税を公約するケースがみられなくなり、多くが増税を公約するようになったことがわかる。

以上のとおり選挙公約を通じて政党の主張をたどると、日本の政党は税に関して、各党固有の政策選好を堅持してきたとはいえない。政権の不安定性に着目した先行研究においては、各党固有の政策選好を前提とするからこそ、政権交代・連立政権のもとでは政党

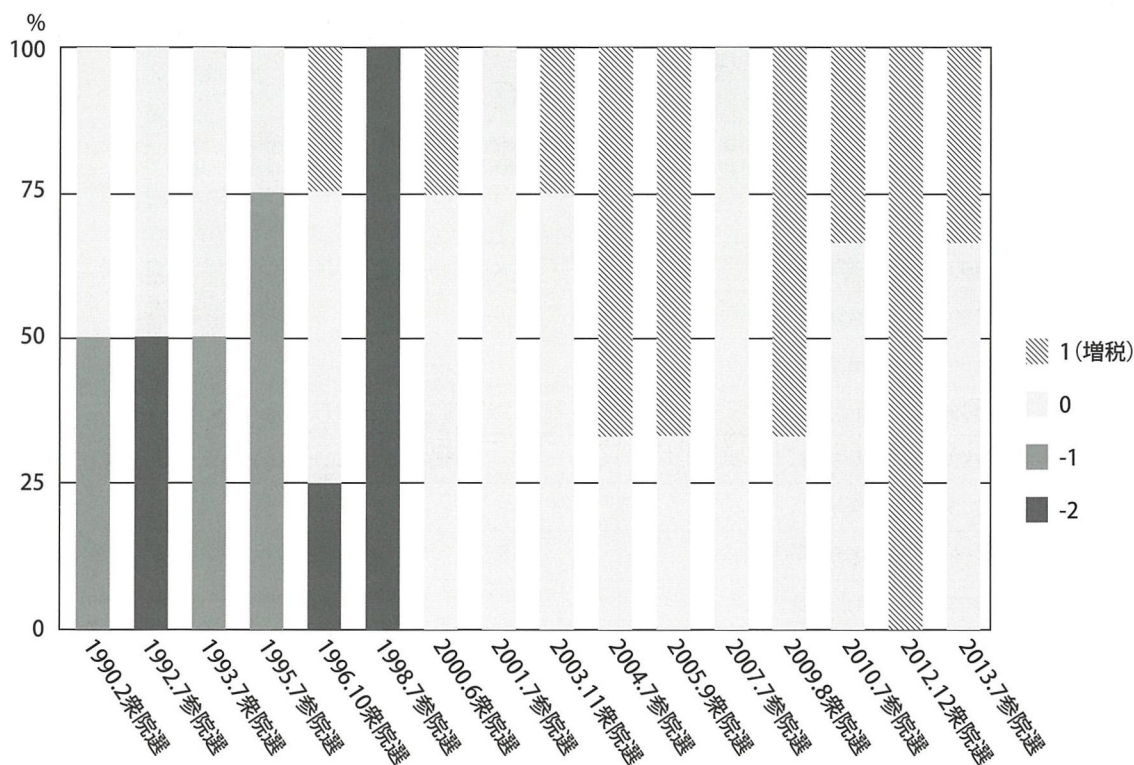
どうして主張が対立し、減税が行われやすく増税が行われにくいとされた。しかし日本の政党の主張はむしろ移ろいやすく、1990年代から2000年代にかけて主要な政党の中では、減税を主張する政党が減り、増税を主張する政党が増えた。租税政策の減税から増税へのシフトは、このような変化とともに生じているのである。

したがって、2000年代以降の日本において、なぜ政権交代・連立政権のもとでありながら租税政策が減税から増税へとシフトしたのかを明らかにするためには、なぜ減税を主張する政党が減り、増税を主張する政党が増えたのかを探ることが焦点となろう。

3 仮説

なぜ日本では1990年代から2000年代にかけて、主要な政党の中で、減税を主張する政党が減り、増税を主張する政党が増えたのか。上述の政権の不安定

図2 与党および野党第1党の公約



出所：毎日新聞、朝日新聞に掲載の選挙公約一覧より筆者作成。

性に着目した先行研究では、高福祉高負担の「大きな政府」を支持する左派政党と、低福祉低負担の「小さな政府」を支持する右派政党の違いが取り上げられたが、政党が「大きな政府」・「小さな政府」の軸に沿って政策を変化させるのであれば、政党が社会保障の拡充(高福祉)を志向するようになると、増税(高負担)を容認するようになると想定される。

日本では高齢化が急速に進行し、政治争点として社会保障の重要性がいつそう高まってきた。そこで1990年代から2000年代にかけて、社会保障の拡充をめざす政党が増えたとすれば、そのために増税を主張する政党が増えた可能性がある。

仮説1：社会保障拡充をめざすため増税を主張する政党が増えた

ただし、社会保障の拡充をめざす政党が、必ずしも増税を主張するとは限らない。与党であれば、財源を確保することによってはじめて社会保障の拡充を実現させることができるが、野党は、そのような財政上の制約に直面しているわけではない。とくに与党経験がない野党の場合、財政上の制約を考慮して増税を主張

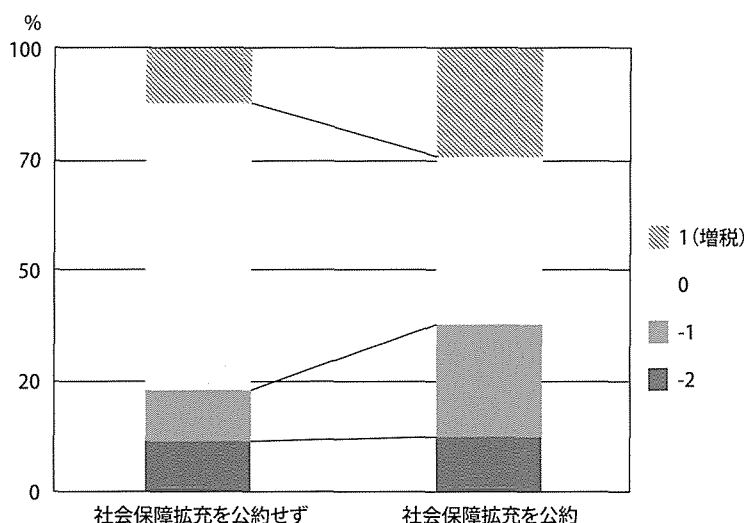
するよりも、有権者にアピールする政策に軸足を置き、社会保障などの拡充を主張すると同時に減税を主張することも考えられる。そのような政党は、「大きな政府」・「小さな政府」の軸に沿って政策を変化させるのではなく、与党に転じることによってはじめて財政上の制約に直面し、施策を実施するためには増税もやむを得ないとして、増税支持に転じるかもしれない。

自民党長期政権が終焉し、政権交代が生じ連立政権が成立するようになると、多数の政党が次々と政権に加わることとなり、与党経験のある政党が増加した。そこで1990年代から2000年代にかけて、与党を経験したため増税を主張する政党が増えた可能性がある。

仮説2：与党を経験したため増税を主張する政党が増えた

次節以下では、いずれの仮説が妥当性をもつのかを明らかにすべく、まず2節において選挙公約分析を行う。その分析結果は仮説1よりも仮説2と整合的であることから、3節において、与党経験が増税の主張につながったのかどうかを検討すべく、消費増税が行

図3 社会保障と増減税



出所: 毎日新聞、朝日新聞に掲載の選挙公約一覧より筆者作成。

われた2つの事例を分析する。

選挙公約分析

前節では日本の政党の主張が移ろいやすく、1990年代から2000年代にかけて主要な政党の中で、減税を主張する政党が減り、増税を主張する政党が増えたことを指摘し、その理由について2つの仮説を立てた。本節では、(1) 国会に衆参合わせて10以上の議席を有したことがある、または(2) 2013年までに政権に加わったことがある、の少なくとも一方を満たすすべての政党について、1990年以降の衆院選・参院選における選挙公約を分析することにより、いずれの仮説が妥当性をもつのかを検討する。選挙公約のデータは、前節と同様に、毎日新聞などに掲載された選挙公約一覧に依拠する。

まず、仮説1のとおり社会保障拡充をめざしたため増税を主張する政党が増えたのであれば、社会保障拡充を主張しない政党ほど減税を、社会保障拡充を主張する政党ほど増税を主張する傾向がみられるはずである。

はたしてそのような傾向が見出せるのか、社会保障に関する公約と、増減税に関する公約の関係を表したのが、図3「社会保障と増減税」である。社会保障拡充を公約しなかったケースと、公約したケースのそれぞれについて、どの程度の増減税を公約したかをまと

めている。増減税の程度については、前節と同じく、所得税・法人税・消費税のそれぞれについて減税を公約した場合には-1、増税を公約した場合には1、いずれでもない場合は0とし、所得税・法人税・消費税の値を合計した値を用いた。

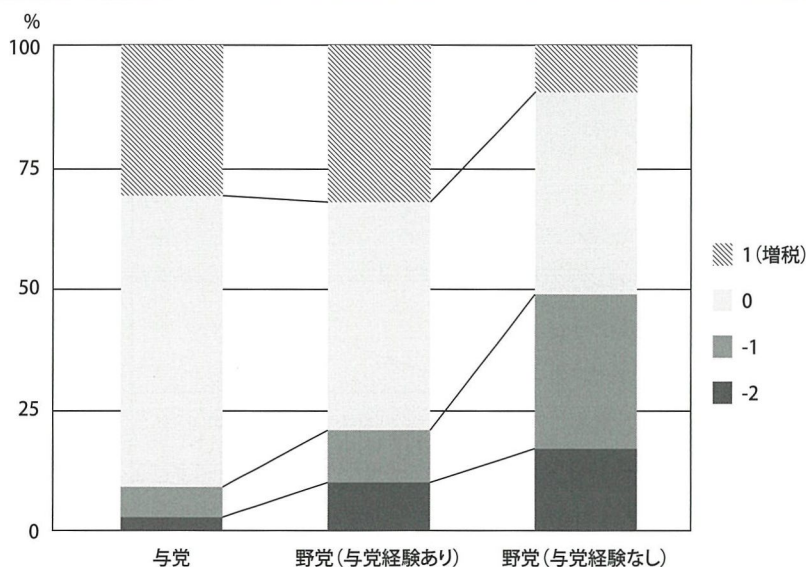
社会保障拡充を公約しなかったケースと、公約したケースを比べると、後者の方が増税を公約する比率が高いとはいえ、減税を公約する比率も高く、社会保障拡充を公約したケースの40%近くが減税を公約している。したがって社会保障拡充を主張しない政党ほど減税を、社会保障拡充を主張する政党ほど増税を主張する傾向を読み取ることはできず、仮説1と整合的とはいえない。

他方、仮説2のとおり、与党を経験したため増税を主張する政党が増えたのであれば、与党経験がある政党ほど増税を主張し、与党経験のない政党ほど減税を主張する傾向がみられるはずである。

はたしてそのような傾向が見出せるのか、与党経験と、増減税に関する公約の関係を表したのが、図4「与党経験と増減税」である。与党であったケース、与党経験のある野党であったケース、与党経験のない野党であったケースのそれぞれについて、どの程度の増減税を公約したかをまとめている。

この図のとおり、与野党の公約の違いは歴然としている。与党は、減税を公約することはほとんどなく、しばしば増税を公約した。これとは逆に、与党経験のない

図4 与党経験と増減税



出所: 毎日新聞、朝日新聞に掲載の選挙公約一覧より筆者作成。

野党は、ほとんど増税を公約せず、ひとつまたは複数の税目にわたる減税を公約したケースが約半数にも上る。

与党経験のある野党は、与党と同様に増税を公約することが多く、また与党経験のない与党と比較すると、明らかに減税を公約することが少ない。つまり与党経験がある政党ほど増税を主張し、与党経験のない政党ほど減税を主張する傾向がみられ、この結果は仮説2と整合的である。ただしこの結果だけでは、与党を経験することと増税を主張することとの因果関係は不明である。

そこで次節では、与党経験が増税の主張につながったのかどうかを検討すべく、近年の増税の中心となっている消費増税の事例分析を行う。消費税は1980年代末に税率3%で導入されて以降、1994年に税率を5%へと引き上げる消費増税法が成立し、2012年に税率を10%へと引き上げる消費増税法が成立したことから、2つの増税の事例が存在する。1980年代には自民党が事実上の単独政権を維持しており、野党がこぞって反対する中でも、自民党は消費税導入を果たすことができた。しかし1994年の消費増税法は、連立政権期に、連立与党が増税で一致することによってはじめて成立し、2012年の消費増税法は、衆議院と参議院の多数派が異なるねじれ国会のもとで、野党が増税に賛成することによってはじめて

て成立した。これら2つの増税の事例について、野党が与党に転じ、与党が野党に転じるとともに、それぞれの税に関する主張がどのように変化したかを分析する。

[以下、次号掲載]

《注》

- 1 自民党は、1955年の結党以来1993年まで一貫して政権の座にあった。このうち1983年から1986年までの期間は新自由クラブとの連立政権であったが、自民党が国会で過半数の議席を確保していたうえ、新自由クラブは、自民党を離党した議員により結成され、解党時には大部分の議員が自民党に復党したことから、事実上の単独政権とみなしうる。
- 2 James M. Buchanan and Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press, 1977.
- 3 Torsten Persson and Lars E. O. Svensson, "Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences," *Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 1989, Philippe Aghion and Patrick Bolton, "Government Domestic Debt and the Risk of Default: a Political-Economic Model of the Strategic Role of Debt," in Rudiger Dornbusch and Mario Draghi eds., *Public Debt Management: Theory and History*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, Alberto Alesina and Guido Tabellini, "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt," *Review of Economic Studies*, 57(3), 1990.

- 4 Nouriel Roubini and Jeffrey D. Sachs, "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies," *European Economic Review*, 33(5), 1989.
- 5 Alberto Alesina and Allan Drazen, "Why are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, 81(5), 1991.
- 6 政策を変更するためには一定数のアクターの同意が必要であり、そのアクターを拒否権プレイヤーと呼ぶ。たとえばアメリカにおける大統領・上院・下院、西欧諸国における連立政権を構成する政党は、それぞれ拒否権プレイヤーである。George Tsebelis, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism," *British Journal of Political Science*, 25(3), 1995を参照のこと。
- 7 George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press, 2002, Ch.8.
- 8 土居丈朗「裁量的財政政策の非効率性と財政赤字」(貝塚啓明編『財政政策の効果と効率性』東洋経済新報社、2001年)、鶴光太郎「日本の財政問題—問題意識と解決のための処方箋の切り口」(青木昌彦・鶴光太郎編『日本の財政改革』東洋経済新報社、2004年)、中里透「財政赤字はなぜ拡大したのか? : 政治的環境の変化と90年代の財政運営」(『社会科学研究』56(2)、2005年2月7日)。
- 9 村上泰亮『新中間大衆の時代』(中央公論社、1984年)、Michio Muramatsu and Ellis S. Krauss, "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism," in Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba, eds., *The Political Economy of Japan Volume1: The Domestic Transformation*, Stanford: Stanford University Press, 1987, T. J. Pempel, "Japan's Creative Conservatism: Continuity under Challenge," in Francis G. Castles, ed., *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge: Polity Press, 1989.
- 10 Frances McCall Rosenbluth and Michael F. Thies, *Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring*, Princeton: Princeton University Press, 2010.
- 11 衆院選・参院選を控えた時期に政党が公表する政策集は、メディアにおいて選挙公約として報じられるが、その名称や体裁は政党ごとに異なり、同じ政党でも時期によってまちまちである。投票日までの間に、政党として政策の追加・修正を発表することがあり、政党幹部の発言が選挙公約として報じられることもある。ここで選挙公約のデータとして全国紙に掲載される選挙公約一覧に依拠するのは、全政党について同時に掲載されることから、異なる選挙・異なる政党の比較に適しているためである。全国紙の中でも毎日新聞は、長期にわたりほぼすべての衆院選・参院選の選挙公約一覧を掲載してきたことから、原則的に毎日新聞のデータを用い、毎日新聞のデータが欠ける場合のみ、それを朝日新聞のデータによって補完する。
- 12 消費増税は、消費税以外の消費型付加価値税の増税・導入を含む。
- 13 政策減税・政策増税のみの場合は、0とする。
- 14 合計値が-3、2、3をとるケースは存在しない。

