

# 現代日本における増税と政党間競争

豊福 実紀

東京大学大学院総合文化研究科特任助教

## 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<sup>1</sup>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年代以降の増減税」）。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るか。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。

## 1 先行研究と仮説

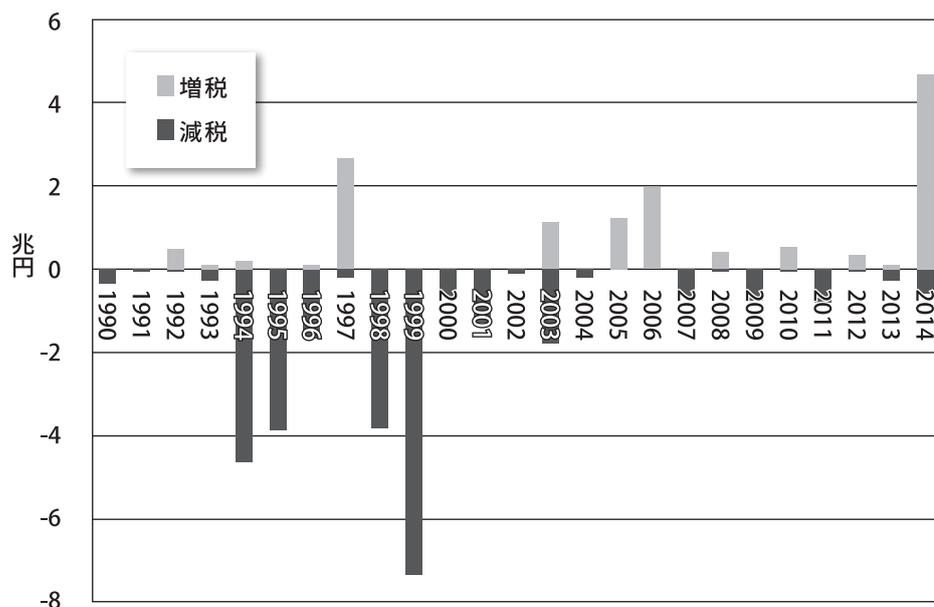
### 1.1 政権の不安定性と増減税

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

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。

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<sup>2</sup>。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、政権交代が予期される場合に、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<sup>3</sup>。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、政権交代が予期される場合には、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期される場合に、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<sup>4</sup>。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<sup>5</sup>。拒否権プレイヤーの概念<sup>6</sup>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<sup>7</sup>。

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<sup>8</sup>。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。

## 1.2 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<sup>9</sup>。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<sup>10</sup>。

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<sup>11</sup>。

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<sup>12</sup>。

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

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	
	所得 減税	消費 増税	所得 減税	消費 増税	所得 減税	消費 増税	所得 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

場合は0とし<sup>13</sup>、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<sup>14</sup>。

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

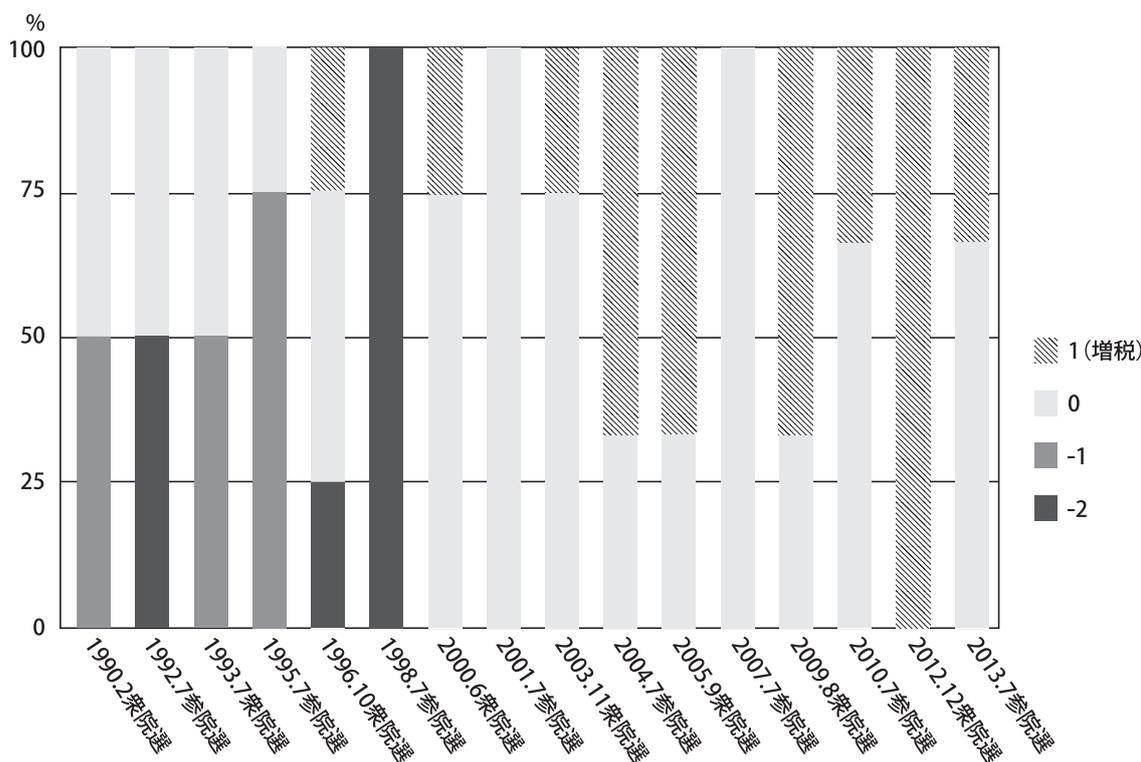
ろ移ろいやすく、1990年代から2000年代にかけて主要な政党の中では、減税を主張する政党が減り、増税を主張する政党が増えた。租税政策の減税から増税へのシフトは、このような変化とともに生じているのである。

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。

### 1.3 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

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。

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初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

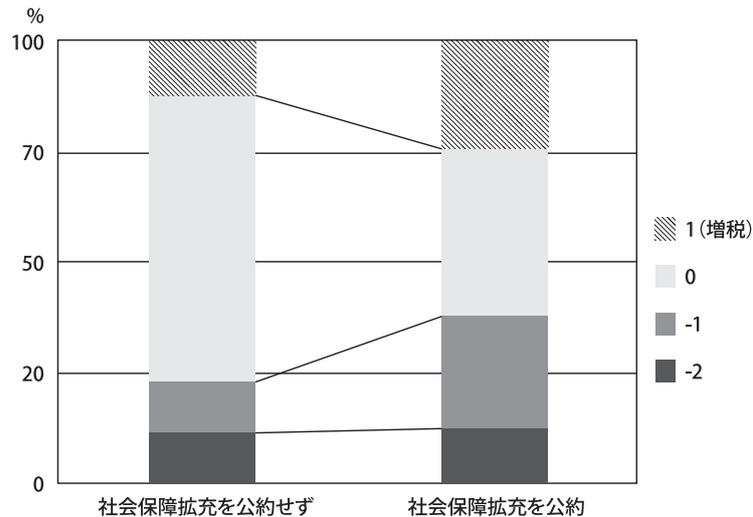
することも考えられる。そのような政党は、「大きな政府」・「小さな政府」の軸に沿って政策を変化させるのではなく、与党に転じることによって初めて財政上の制約に直面し、施策を実施するためには増税もやむを得ないとして、増税支持に転じるかもしれない。

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、消費増税が行われた2つの事例を分析する。

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。

## 2 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、いづれでもない場合は0とし、所得税・法人税・消費税の値を合計した値を用いた。

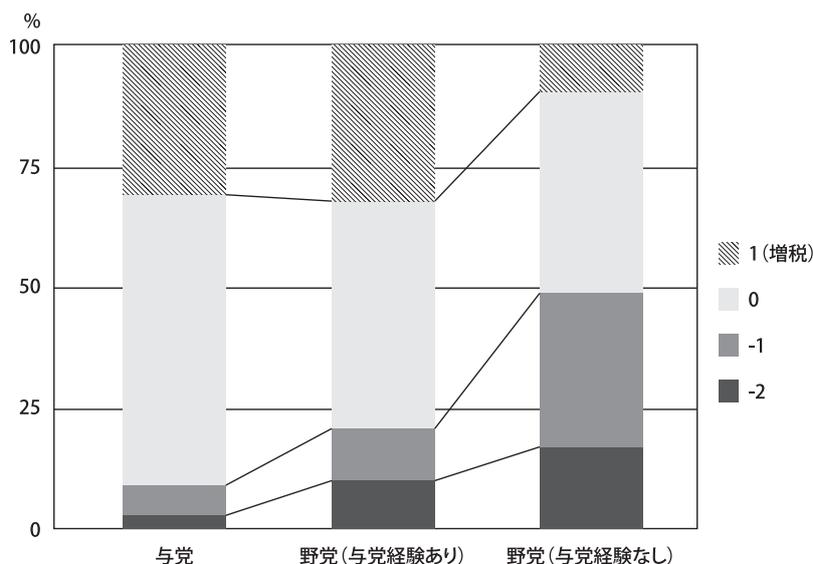
社会保障拡充を公約しなかったケースと、公約したケースを比べると、後者の方が増税を公約する比率が高いとはいえ、減税を公約する比率も高く、社会保障拡充を公約したケースの40%近くが減税を公約している。したがって社会保障拡充を主張しない政党ほど減税を、社会保障拡充を主張する政党ほど増税を主張する傾向を読み取ることはできず、仮説1と整合的とはいえない。

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、与党経験のない野党は、ほとんど増税を公約せず、ひとつまたは複数

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。

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。

### 3 事例分析

#### 3.1 1994年の消費増税法

消費税率を5%へと引き上げる消費増税法は、自民党・社会党・新党さきがけ(自社さ)連立政権期の1994年に成立した。

1980年代後半に、自民党政権が消費型付加価値税である売上税や消費税の導入を提案したとき、野党第1党であった社会党をはじめ、公明党・民社党・共産党・社民連の野党各党は、こぞって導入に反対した。野党は売上税法案を廃止に追い込み、消費税導入後は、消費税廃止を訴えた。とくに社会党は、消費税廃止を公約した1989年7月参院選と1990年2月衆院選で大勝し、1989年秋と1990年春の2度にわたり、公明党などとともに消費税廃止関連法案を国会に提出した。

ところが1993年には自民党と共産党を除く7党(8会派)による連立政権が成立し、次いで1994年に成立した自社さ連立政権のもとで、消費増税法が成立するに至った。このとき、自民党のみならず社会党までもが消費増税で一致したことは注目に値する。以下で

は、社会党など自民党長期政権期の野党が、与党に転じるとともに税に関する主張をどのように変化させたのかを示す。

自民党が単独で政権を維持していた1990年代初頭にバブルが崩壊すると、野党はこぞって大規模な所得減税をはじめとする経済対策の実施を主張した。税収が落ち込むもとでの大規模な所得減税を否定した自民党に対し、社会党・公明党・民社党は、1993年度税制改正時に、赤字国債を発行して3.8兆円の所得減税を行うよう共同で要求した。1993年7月衆院選においても、野党はそれぞれに所得減税を公約した<sup>15</sup>。

最大派閥が分裂して多数の離党者を出した自民党は、衆議院で第1党ながら過半数を割り込んでいた。この衆院選後に、従来野党であった社会党・公明党・民社党・社民連と、自民党離党者により結成された新生党・さきがけ、および日本新党が連立を組んだことによって、非自民連立政権が誕生した。連立与党は、所得減税を柱とする経済対策を打ち出すことで一致したものの、当初、減税財源について意見の隔たりは大きかった。新生党が、所得減税と消費増税を組み合わせた税制改革に前向きであったのとは対照的に、社会党や公明党などは、消費増税を行わずに所得減税を行うという、野党時代からの主張を展開した。

ただし公明党内には、消費税導入の時点から社会保障財源としての消費税を容認する意見があり<sup>16</sup>、新生党の小沢一郎代表幹事が、各党の代表幹事や書記長を集めた与党代表者会議で調整を進める中で、公明党の市川雄一書記長は小沢と歩調を合わせるようになった<sup>17</sup>。小沢・市川が大蔵省と連携しつつ固めた税制改革構想は、約3.8兆円の所得減税をはじめとする減税を1994年から先行実施し、1997年に消費型付加価値税である「国民福祉税」を税率7%で導入する（事実上の消費増税を行う）というものであり、1994年2月、細川護熙首相がこの税制改革構想を発表した<sup>18</sup>。

消費税反対を掲げる社会党は、「国民福祉税」に反発した。党内では、与党代表者会議に出席していた右派の久保亘書記長以上に、左派の村山富市委員長らが強く反発し<sup>19</sup>、社会党などの反対によって「国民福

祉税」を含む税制改革構想は白紙となった。連立与党は、ひとまず経済対策の一環として約3.8兆円の所得税の特別減税（1年限りの減税）を行うことで合意した。そして1995年以降に抜本的な所得減税を行うことを附則として盛り込む形で、特別減税を実現させた。

しかしその後、所得税の恒久減税の財源について、消費増税を拒否するのみで代案を提示できず、連立与党の中で孤立した社会党は、ついに間接税の増税を受け入れることになり、1994年4月の与党代表者会議で「直接税の軽減措置や現行消費税の改廃を含め、間接税の引き上げを中心とした税制の抜本的改革について……年内に関連法案を成立させる」ことに合意した。「現行消費税の改廃」は、消費税反対を掲げてきた社会党に他の与党が配慮して、単なる消費増税ではなく、消費税制を改正するか別の消費型付加価値税に置き換えたうえで増税する可能性を残す文言であった<sup>20</sup>。

その後、社会党とさきがけは連立から離脱して自民党と連立を組むことにより、1994年6月、自社さ連立政権が発足した。自民党は、社会党の村山委員長を首相とすることと、社会党とさきがけがまとめた政策構想を受け入れたため、3党合意は「現行消費税の改廃」を含む税制改革の年内成立をめざすものとなった。

以上のとおり、非自民連立政権期に、所得減税が特別減税の形で実施に移され、それを恒久減税とすべく間接税の増税を行うことで連立与党が合意したのちに、自社さ連立政権は発足したのである。

与党代表者会議において、新生党の小沢代表幹事を中心に連立与党間の調整がなされた非自民連立政権と異なり、自社さ連立政権では、政策調整会議の下に、テーマごとに自民党・社会党・さきがけの人数比を3:2:1としたプロジェクトチームを設置するという、社会党とさきがけの主張が反映されやすい仕組みが採用された<sup>21</sup>。税制改革については、与党税制改革プロジェクトチーム（与党税調）が設置され、自民党税制調査会（以下、自民党税調）や社会党・さきがけ合同の税制協議会と並行して、審議が進められた。

大蔵省は、1994年の特別減税と同規模の恒久減税を賄うには、消費税率を7%まで引き上げる必要があるという試算を示していた。自民党税調の幹部は

これに同調したが、社会党内では、それほど大幅な税率引き上げは到底認められないという意見が大勢であった。そこで与党税調において、社会党とさきがけが提案したのが「二階建て」減税である。それは約3.8兆円の所得減税をすべて恒久減税として実施するのではなく、特別減税と恒久減税を組み合わせた「二階建て」方式で実施し、恒久減税のみを消費増税で賄うことで消費税率の引き上げ幅を抑えるという提案であり<sup>22</sup>、自民党はこの提案を受け入れた。社会党はかつて「現行消費税の改廃」の文言にこだわっていたにもかかわらず、消費税の改廃を提案することはせず、増税の検討そのものに踏み込まなかった。

これを受けて大蔵省は、1995年から「二階建て」方式で約3.8兆円の所得減税（約2.4兆円の恒久減税と約1.4兆円の特別減税）を実施し、1997年に消費税率を5%に引き上げ、所得税の恒久減税と消費増税を一体的な法案として処理する、という税制改革案を提示した。この案は、所得減税を先行させ1997年に消費増税を実施するという枠組みにおいては、「国民福祉税」導入を含む税制改革構想と変わりなく、与党3党はいずれも、その枠組みを変えようとはしなかった<sup>23</sup>。

この税制改正案に沿って、自民党内では、加藤紘一政務調査会や自民党税調の幹部が、増減税の一体処理に反対する議員の説得にあたった<sup>24</sup>。社会党内には、なおも消費増税の決定を先送りすべきとの意見が根強く存在したが、村山首相は1994年9月の与党3党の党首・首脳会談において、自民党が主張する増減税の一体処理を受け入れ、社会党として正式に消費税反対の主張を取り下げた<sup>25</sup>。村山首相がみずから税制改革の決断を語ることのないまま、与党3党および内閣は税制改革案を決定し、1994年11月に消費増税法を含む税制改革関連法を成立させた。

以上のとおり、自民党長期政権期に野党として消費税導入反対・消費税廃止や、所得減税を主張していた政党は、非自民連立政権に参加すると、所得減税の財源として消費増税を支持するようになった。当初は反対姿勢を鮮明にしていた社会党さえも、非自民連立政権・自社連立政権を経て徐々に消費増税容認に傾き、税率の引き上げ幅を縮小したうえでの消費増税

を受け入れた。他方、長年にわたり政権の座にあり、いったん野党に転じたのち政権に復帰した自民党は、他の政党が見切り発車的にスタートさせた所得減税について、財源を確保できる消費増税との一体処理を主張した。こうして与党の自民党・社会党・さきがけが、所得減税と消費増税を組み合わせた税制改革で合意した結果、1994年の消費増税法が成立するに至った。

### 3.2 2012年の消費増税法

消費税率を段階的に10%へと引き上げる消費増税法は、民主党政権期の2012年に成立した。このとき民主党は国民新党と連立を組んでいたものの、参議院においては与党の議席数が過半数を下回っており、消費増税法は野党の自民党などの賛成を得ることによってようやく成立した。

民主党は、政権を獲得した2009年8月衆院選のマニフェストでは消費増税に触れていなかったにもかかわらず、また自民党は野党であったにもかかわらず、消費増税で一致したことは注目に値する。以下では、民主党と自民党の関係を軸に、与野党が入れ替わる中で税に関する主張がどのように変化したのかを示す。

1998年に結成された民主党は、自由党が合流したのち2003年11月衆院選から、政権公約としてのマニフェストを発表するようになった。当時は、厳しさを増した財政状況と高齢化のもと、2004年の年金制度改革を控えて、年金財源の確保が課題となっていた。自民党は、郵政改革をはじめとする構造改革に力点を置く小泉純一郎首相が、首相在任中は消費税率の引き上げを行わないと明言していた。そこで民主党は、消費税を基礎年金の財源とすることをマニフェストに加え、菅直人代表は将来的な消費税率の引き上げに言及しながら、小泉首相は無責任であり、民主党こそが責任政党であると強調した<sup>26</sup>。年金制度改革関連法が成立した直後の、2004年7月参院選のマニフェストでは、年金目的消費税などを財源とする最低保障年金の創設をうたった。2005年9月衆院選のマニフェストには、「年金目的消費税の導入により月額7万円の最低保障年金を実現」と明記し、岡田克也代表は、消費税率を3%引き上げる必要があるとくりかえし

た<sup>27</sup>。つまり民主党は、新たな年金制度の創設と消費増税を組み合わせた政策パッケージを提示したわけである。

このように年金を争点化させて支持を伸ばすことに成功した民主党は<sup>28</sup>、2006年に小沢一郎が代表に就任すると、政権政策の基本方針(「マグナカルタ」)を決定した。それは新たな年金制度の創設をはじめとする新規政策を打ち出す一方で、消費増税は盛り込まないものであった。「マグナカルタ」策定の過程では、消費増税の公約を取り下げることに對して代表経験者の菅・岡田をはじめ党内から異論が出されたものの、選挙で勝利し政権交代を果たすことを優先して、消費増税に触れないという結論に至った<sup>29</sup>。「マグナカルタ」を基礎としつつまとめられた2007年7月参院選および2009年8月衆院選のマニフェストは、消費増税には触れずに「税金のムダづかい」をなくすことで財源を生み出すとうたい、とくに2009年8月衆院選のマニフェストは、月額7万円の最低保障年金や、子ども手当、高校無償化、農業の戸別所得補償、高速道路無料化など、巨額の経費を伴う新規政策を打ち出した。

消費増税の公約を撤回した民主党に対し、今度は自民党が、消費増税の立場を鮮明にした。小泉退陣後の自民党内では、増税に否定的な上げ潮派に対して財政規律派が優勢となり、安倍晋三・福田康夫・麻生太郎首相はいずれも、将来的な消費増税に言及するとともに、財政規律派の与謝野馨を経済閣僚として重用した<sup>30</sup>。とくに麻生内閣期には、与謝野と自民党税調の幹部が大蔵省と連携しつつ、附則として「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」ことを盛り込んだ2009年度税制改正法案を取りまとめた<sup>31</sup>。麻生首相は、景気回復後の消費税率引き上げを明言し、2009年8月衆院選に際しては、4年間は消費増税を行わなくとも財源の心配はないと説明する民主党の鳩山由紀夫代表に対し、民主党はきわめて無責任と批判した<sup>32</sup>。

この衆院選で民主党は勝利し、社民党・国民新党とともに連立政権を発足させた。しかし「税金のムダづかい」をなくすことによって巨額の財源を生み出すこ

とはできず、民主党はマニフェスト通りに新規政策を実現させることができなかつた。かつて消費増税公約の撤回を主導した小沢も幹事長として、財源不足のため、マニフェストに反してガソリン値下げを見送る判断を余儀なくされた。鳩山首相や小沢そして多くの一般議員が消費増税を否定し続けたとはいえ、民主党内では、次期総選挙後には消費増税を行うとの方針が固められつつあった<sup>33</sup>。内閣支持率が急落する中で、2010年7月参院選を前に鳩山首相は辞任し、消費増税に前向きな態度を示す菅が後任に選ばれた。

他方、最大野党となった自民党は2010年7月参院選にあたり、民主党との差別化を図るべく、政権交代以前からの試算に基づいて「当面10%」と税率を明示しながら、増大する社会保障費を賄うための消費増税を公約した<sup>34</sup>。

これに對して民主党は急遽、参院選マニフェスト発表の場で、菅首相が、自民党の提案する10%を参考に消費増税案を取りまとめる方針を打ち出した<sup>35</sup>。菅内閣では、自民党を離れていた与謝野が経済財政相に起用され、財務省・厚労省と連携しつつ、増大する社会保障費を賄うため2010年代半ばまでに段階的に消費税率を10%まで引き上げるといふ、社会保障と税の一体改革案をまとめ、民主党としてこの案を2011年6月に決定した。その過程で、民主党の社会保障と税の抜本改革調査会では、マニフェストに掲げてきた最低保障年金の具体化を検討したものの、調査会の幹部は、財政的に実現不可能と判断した<sup>36</sup>。このように民主党は、最低保障年金の創設を取り下げ、もっぱら既存の社会保障制度を維持するための消費増税を主張するに至った。これにより民主党内の亀裂は決定的となり、小沢や鳩山をはじめとする多数の議員の離反を招くことになった。

2011年8月、菅の後任に選出されたのは、菅内閣で財務相を務めた野田佳彦であった。野田内閣は、前内閣の方針を引き継いで社会保障と税の一体改革大綱を決定し、消費増税法案をはじめとする関連法案を2012年3月に国会に提出した。与党が参議院では過半数を下回るねじれ状態にあり、民主党は法案成立のために自民党の協力を必要とした。自民党は、民主党のマニフェスト違反を批判し、政権復帰を視野に

入れながら野田に衆議院の解散を迫ったものの、消費増税を主張する点では一致しており、法案をめぐる民主党と自民党・公明党との修正協議は合意に達した<sup>37</sup>。こうして消費増税法を含む社会保障と税の一体改革関連法は、ねじれ国会のもと、しかも衆院本会議での採決で民主党内から多数の造反者を出しながらも、自民党と公明党の賛成を得て8月に成立した。

以上のとおり民主党は、野党時代には、まず新たな年金制度の創設と消費増税を組み合わせた政策パッケージを公約し、やがて消費増税を公約から外して「税金のムダづかい」をなくすことを強調するようになった。しかし政権交代を果たして与党となり、新規政策を実施するうえで財源不足に直面すると消費増税支持に傾き、やがて年金制度の創設を撤回したうえで消費増税を提案した。他方自民党は、与党時代に、増大する社会保障費の財源確保が課題となると、そのための消費増税を行う方針を決め、野党に転じたのちも消費増税の主張を堅持した。こうして与党の民主党と野党の自民党などが、社会保障財源としての消費増税で一致した結果、2012年の消費増税法が成立するに至った。

## おわりに

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か。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、政党が固有の政策選好を堅持することを前提として、政権交代が予期される場合に減税が実施されやすく、連立政権の場合に増税が実施されにくいとされた。これに対して本稿は、日本の政党が必ずしも固有の政策選好を堅持したわけではなく、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に注目し、その理由について次の2つの仮説を立てた。

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

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

そのうえで2節において、1990年から2013年までの衆院選・参院選における選挙公約を分析した。社会保障拡充を主張する政党ほど増税を主張するという傾向は見出せない一方で、与党経験がある政党ほど増税を主張するという傾向が明らかになった。この分析結果は、仮説1ではなく、仮説2と整合的である。

次いで3節において、消費増税の2つの事例について、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した。

野党から与党へと転じた社会党は、消費増税支持に転じた。1994年の消費増税法の事例では、1993年の政権交代の時点において社会党をはじめとする従来の野党は、所得減税を主張しながらも、消費増税は否定していた。ところが非自民連立政権に参加した各党は、所得減税の財源を得るための消費増税はやむをえないとの判断に傾いた。事実上の消費増税である「国民福祉税」に反発した社会党さえも、所得減税の財源について対案を提示できないまま、非自民連立政権末期には間接税の増税に同意し、自社さ連立政権期には消費増税に同意した。

2012年の消費増税法の事例では、政権に加わるまで消費増税を否定し続けた社会党とは異なり、政権公約としてのマニフェストを発表するようになった民主党が、新たな年金制度の創設とともに消費増税を公約したことは注目に値する。しかし民主党もまた、やがて消費増税の公約を取り下げ、2009年の政権交代の時点においては大規模な新規政策と「税金のムダづかい」をなくすことを主張した。そして政権の座につき、新規政策の一部しか実行に移せない財源不足に直面すると、増大する社会保障の財源を得るため消費増税を提案するに至った。

他方、与党から野党へと転じた自民党は、消費増税反対に転じることはなかった。1994年の消費増税法の事例では、1993年の政権交代によって野党となっていた自民党は、1994年に社会党・さきがけとの連立によって政権に復帰する際に税制改革を行うことで合意し、社会党・さきがけが躊躇する所得減税と消費増税の一体処理を推進した。また2012年の消費増税法の事例では、自民党は野党でありながら、

2010年7月参院選にあたって、増大する社会保障費を賄うため消費税率の10%への引き上げを公約し、民主党内閣が国会に提出した消費増税法案の成立に協力した。

このように消費増税支持に転じた社会党や民主党などの政党は、野党時代には所得減税や新たな年金制度などを公約しながらも、必ずしもその財源に言及せず、与党になってから財源確保の手段として消費増税支持に転じた。他方、与党経験の長い自民党は、野党となっても消費増税反対に転じることはなかった。この分析結果は、消費増税の事例について、仮説1ではなく仮説2が成り立つことを示している。

以上を踏まえると、「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か」という問いに対して、次の解釈を提示することができる。1990年代に自民党長期政権が終焉し、より多くの政党が与党を経験したために、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るとともに増税を主張する政党が増え、租税政策は減税から増税へとシフトしたのである。

政権の不安定性に着目する先行研究は、与野党間や連立与党間で主張の対立が生じるからこそ、政権交代が予期される場合や連立政権の場合に、減税が促進され増税が阻害されると論じた。たしかに日本でも、自民党が政権の座にあるとき、社会党や民主党をはじめとする野党は、みずからの税に関する主張について自民党との違いを強調した。ところが、これらの政党が政権につく可能性が高まったり、連立に加わったりしたことは、必ずしも減税促進や増税阻害につながらなかった。なぜならこれらの政党は、与党に転じると、税についての態度を変えたからである。したがって日本の場合、政権交代・連立政権「にもかかわらず」租税政策が増税へとシフトしたというよりも、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、租税政策の増税シフトにつながったといえる。

このことは日本における政党間競争が、高福祉高負担の「大きな政府」・低福祉低負担の「小さな政府」の軸に沿った対立とは、まったく異質であったことを意味

している。野党時代の社会党と民主党は、いずれも政府支出については社会保障などの拡充を提案すると同時に、税については消費税の導入や増税を批判し、所得税をはじめとする大規模な減税を求めるといった、総花的な政策を訴える傾向にあった。その財源については、金額は明示しても、だれがどのように負担するのかは不明瞭であった。そして社会党と民主党が与党となったのちに消費増税支持に転じたことは、有権者に深い失望感を与え、現状を追認するだけであるかのような消費増税に対する支持は得られなかった。

有権者が財政政策について場当たりのでない選択をするには、政党が支出・税を通じて整合性のある選択肢を示して競い合うことが重要であろうが、日本の有権者は「大きな政府」・「小さな政府」といった財政政策の大きな方向性について、問われ、選択する機会が乏しかった。有権者はしばしば、「現状では消費増税が必要である」と主張する与党・自民党と、「政府支出を増やしたうえで減税もできる」と主張する野党のいずれかを選ばざるをえない状況におかれ、しかも増税を否定したはずの野党が、政権に加わると増税容認に転じる姿を目の当たりにしてきた。増税の否定や減税の肯定は、与党経験のない政党にとって、与党となった場合の財政運営よりも、自民党を牽制することあるいは自民党に選挙で勝利することに力点を置いた戦術であったと理解できる。本稿の分析は、日本では自民党の長期単独政権が続いたために、1990年代以降の政権交代・連立政権の時代においても、与党経験のない多くの政党がこれらの戦術を採用し、財政政策をめぐる健全な政党間競争が妨げられてきた可能性を示唆している。■

#### 《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。
  - 15 日本経済新聞1993年2月24日夕刊、同4月9日朝刊、朝日新聞1993年7月7日朝刊。
  - 16 平野貞夫『平野貞夫・衆議院事務局日記 第二巻』(信山社、2013年)、pp. 342-344。
  - 17 五百旗頭真・伊藤元重・薬師寺克行編『小沢一郎政権奪取論』(朝日新聞社、2006年)、pp. 118-122。
  - 18 朝日新聞1994年2月4日朝刊、2月5日朝刊、筆者による元大蔵官僚に対するインタビューによる。
  - 19 日本経済新聞1994年2月9日朝刊。
  - 20 朝日新聞1994年4月22日朝刊。
  - 21 五百旗頭真・伊藤元重・薬師寺克行編『菅直人 市民運動から政治闘争へ』(朝日新聞社、2008年)、pp. 88-100。
  - 22 日本経済新聞1994年8月25日朝刊、同9月28日朝刊。
  - 23 村山富市『そうじゃのう……』(第三書館、1998年)、p. 205、御厨貴・牧原出編『聞き書 武村正義回顧録』(岩波書店、2011年)、pp. 238-244、御厨貴・牧原出編『聞き書 野中広務回顧録』(岩波書店、2012年)、pp. 148-149。
  - 24 朝日新聞1994年9月30日朝刊。
  - 25 毎日新聞1994年9月23日朝刊、日本経済新聞1994年9月23日朝刊。
  - 26 朝日新聞2003年8月20日朝刊、毎日新聞2003年10月4日朝刊。
  - 27 朝日新聞2005年9月2日朝刊、毎日新聞2005年9月5日朝刊。
  - 28 前田幸男「争点と政権交代」(上神貴佳・堤英敬編『民主党の組織と政策』東洋経済新報社、2011年)、pp. 191-224。
  - 29 山口二郎・中北浩爾編『民主党政権とは何だったのか』(岩波書店、2014年)、pp. 19-20、pp. 30-31。
  - 30 グレゴリー W. ノーブル「財政危機と政党戦略」(樋渡展洋・斉藤淳編『政党政治の混迷と政権交代』東京大学出版会、2011年)。
  - 31 清水真人『消費税 政と官との「十年戦争」』(新潮社、2013年)、pp. 90-117。
  - 32 読売新聞2009年8月13日朝刊。
  - 33 山口・中北編、前掲書、p. 276。
  - 34 朝日新聞2010年4月3日朝刊、同6月4日朝刊。
  - 35 伊藤裕香子『消費税日記』(プレジデント社、2013年)、pp. 23-30。
  - 36 清水、前掲書、pp. 182-210。
  - 37 朝日新聞2012年6月16日朝刊。