

田中雅子著

『増税の合意形成』

——連立政権時代の
政党間競争と協調』



評者：高端 正幸

「民主主義体制下で再選を望む政治家は、どのような条件のもとで有権者から反発の強い負担増政策を成立させることができるのだろうか」(p.2)。これは民主主義体制における財政運営にとって、いわば宿命的な問いである。本書は、負担増政策の典型として消費税(付加価値税)の導入や税率引上げを取り上げ、この問いに対する政治学からの回答を企図した意欲的な研究である。

ところで、評者は政治学者ではない。本書は政治学における理論的・実証的研究の豊かな蓄積との関係で新たな知見を提示しようとしたものであるが、評者は本書を政治学研究として適切に評価する資質を持たない。そこで、以下では本書の要点を評者なりに紹介したうえで、財政構造と一国の政治・経済・社会的条件との関係を、具体的な政策決定過程の国際比較をつうじて考察するところの財政社会学的アプローチをとる一介の財政学者が、本書をどう読み解いたかについて、少々述べるにとどめることとしたい。

本書の分析の主たる焦点は、単独か、連立かという政権構造の別による、負担増政策が成立する条件の異なりである。しかし著者は政権構造のみならず選挙制度と政党システムといった要素も視野に収め、「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」(p.18)をも念頭に置いている。

導入章である第1章に続いて、第2章では付加価値税の増税や財政再建の成否をめぐる政治学その他の先行研究を押さえ、その意義と限界を整理している。そこで吟味されるのは、財政規律と増税および歳出削減をめぐる諸研究、普遍主義と租税抵抗、党派性、政権構造、そして非難回避の政治といった分析視角であるが、著者はこれら既存の諸研究では日本における負担増政策の背景要因を適切に説明できないと結論づける。

第3章では本書の分析枠組みと仮説が提示される。選挙制度(小選挙区制、大選挙区制、比例代表制等)と政権構造(単独、連立)との関係、政党組織内の政策選好形成、選挙制度や政権担当可能性と政党の政策選好、政権構造と政権パートナー政党間の合意形成といった幅広い論点を押さえたうえで、つぎの仮説が示される。

1a 単独政権では、政党規律(discipline)によって政党の一体性を保つことにより、負担増政策が成立する。

1b 連立政権では、補償(side payment)をめぐり多角的な交渉が行われることにより、負担増政策が成立する。

2a 大選挙区制のもとでは、規律によって成立する負担増政策に有権者からの反発が生じる。

2b 小選挙区制のもとでは、補償によって成

立する負担増政策に有権者からの反発が生じる。(p.67)

興味深いのは、この仮説が「日本では、有権者の租税抵抗そのものが他国と比べてことさら強いのではなく、政治家が租税抵抗を強く認識してしまう制度上の組み合わせに、増税を遅滞させる要因がある」(p.49)という主張につながる点である。

というのも、負担増政策を成立に導くために、単独政権では与党内における選挙での公認や賞罰といった規律付けが重要となる [1a] が、それは大選挙区制のもとで得票のカギを握る、組織化された利益を追求する有権者の反発を生む [2a]。それに対し、連立政権では特定の政策・制度への財源措置のような補償をめぐり多次元的な交渉が行われ、補償が連立パートナーに提供されることが重要となる [1b] が、それは小選挙区制のもとで得票のカギを握る無党派層の反発を生む [2b]。ここでの「1a + 2a」と「1b + 2b」はいずれも、政権の持続可能性を高めたい与党そして再選を追求する与党所属議員に負担増政策を忌避させる政権構造と選挙制度との組み合わせであり、「1a + 2a」は1993年までの自民党単独政権期に、「1b + 2b」はそれ以降の連立政権期にあたる。したがって、1979年の大平自民党政権下での一般消費税構想の挫折に始まり今日に至るまでの消費税をめぐる政治においては、負担増政策が実現されがたい「選挙制度と政権構造との不整合」がほぼ一貫して存在してきた。そして、それこそがこの間の日本における負担増政策の成否を説明する最も有力な要因である。このように、本書は指摘するのである。

以上の仮説が、「第二部 事例研究」で検証されていく。第4章では自民党単独政権期の政策過程（大平内閣の一般消費税、中曽根内閣の売上税、竹下内閣の消費税）を比較検討し、「増税の成立に、補償はむしろ逆効果となり、一般議員が党議に従わざるをえない規律を構築することが有効」[上記仮説 1a] (p.91)である反面で、「補償を求める中選挙区制のもとで、議員は有権者からの反発に直面する」[2a] (同)というジレンマを見出している。

第5章以降は連立政権期の考察となる。第5章は細川政権の国民福祉税構想と村山政権（自・社・さ連立）の消費税率の5%への引上げの政策過程を対照させ、補償をめぐる相違に注目する。そして「国民福祉税では所得税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」ことを、「連立政権では、補償をめぐり多次元的な交渉が行われることにより、負担増政策が成立する」という仮説 [1b] を裏付ける証左だとしている。

第6章では、小渕内閣から第三次小泉内閣までの時期（1999年～2006年）が吟味される。この時期に重要なのは、自民党および自民党税調の租税政治における絶対的な優位性が揺らぎ、自民党内での租税政治をめぐる規律の体系が弛緩するとともに、公明党の影響力が高まる方向で、軋轢を伴いつつ連立関係が深化していった点である。

そして消費税をめぐっては、小泉政権下で増税が封印されたものの、基礎年金国庫負担割合の1/3から1/2への引上げ財源として消費税率の引上げが浮上し、つづく第7章で扱われる第一次安倍、福田、麻生（自公連立）政権（2006年～2009年）にかけて争点化するが、消費税率の引上げは先延ばしされていく。ここで本書は、消費税増税に対する補償として、基礎年金

国庫負担の引上げが有効ではなかったことが、消費税増税の早期の実現を阻んだとみる。なぜなら、基礎年金国庫負担の引上げは、連立パートナーそれぞれの政策選好や選挙利害に対応する多次元的な交渉の結果としての補償 [1b] ではなく、むしろ反対する政党がないため特定の政党に補償としての独占的な管轄権が与えられない性質を有していたからである。

第8章が、民主党政権と第二次安倍政権という2つの連立政権に関する考察となる。民主党政権時の2012年に民主・自民・公明3党が合意に達し、「社会保障・税一体改革」の一環としての消費税率の8%そして10%への引上げに明確な道筋がつけられた。本書によれば、この負担増政策が実現した最大の要因は、「3党間で多次元的な交渉による消費税増税への補償が構築された」(p.193)点にある。首相の相次ぐ交代や東日本大震災の発災に伴う復興増税、民主党内における消費税増税派と反対派の相克といったダイナミックな政局展開を経たのち、2012年6月に達した3党合意は、自民党の国土強靱化（インフラ投資の増強）方針と公明党の複数税率（軽減税率）の要求が「増税の補償として多次元的な交渉軸として機能」[1b] (p.225) し、これに民主党が歩み寄ることによって成立した。しかし、組織化されない有権者がキャスティングボードを握る小選挙区制の下では、補償によって成立する負担増政策に対する有権者の反発が生じることとなる [2b]。

第二次安倍政権には、民主党政権下でプログラム化された消費税率の引上げを実行する仕事が残された。すでに自民党税調の権威が後退し、安倍首相が財務省よりむしろ経産省寄りの立ち位置をとる中で、経済活性化のための積極財政および法人税率引下げと並行して消費税の増税が検討されていく。そして公明党は、消費税増税を機会ととらえ、軽減税率の導入を強く

主張することで実績を獲得しようとする。結果として、消費税率の10%への引上げは2度延期されたものの、「自民党、公明党それぞれの支持基盤に向けた多次元的な補償を用意することによって、最終的に10%への増税執行に政党間の合意を得た」[1b] (p.250) というのが本書の見立てである。

終章となる第9章では、高度経済成長期より後に付加価値税の導入を進めたニュージーランド、カナダ、オーストラリア、および連邦レベルで未だ付加価値税が導入されていない米国における付加価値税導入をめぐる政策過程を簡潔に紹介することで、単独政権では規律による政党の一体性の保持 [1a]、連立政権では補償をめぐる多次元的な交渉 [1b] によって、負担増政策が成立するという本書の仮説を検証している。そのうえで、全体的な結論が示されるとともに、日本における負担増政策をめぐる今後の動向に関する推察を提示して、本書はしめくくられている。

本書について評価すべきは何よりも、1980年代から2010年代に至る長期間を考察対象とし、政権構造が変化する中で負担増政策、とりわけ消費税の導入と税率引上げをめぐる政治がいかに関係者へのヒアリングに基づき丁寧に跡づけることによって、新たな知見の発掘に努めた点であろう。そこでは、著者の過去における国会議員政策秘書としての勤務経験も多分に生かされているように思われる。「選挙の洗礼を受ける政治家はどのようにして増税を成立させることができるのか」（あとがき、p.308）という、政策担当秘書として抱いた素朴な疑問を、年月をかけて丁寧に学問的考察にまとめ上

げたのが本書である。

評者がとくに説得されたのは、自民党税調の権威が低下していくプロセスの追跡である。連立政権期が長期化する中で、党内規律よりむしろ連立パートナー間での利害調整が租税政策の立案にあたり重要性を高めていくことで、連立政権としての政策決定のみならず自民党内の租税をめぐる政治のあり方も変貌を遂げていく。この過程を、著者は丹念に事実を積み上げることによって明らかにしている。

また、これまでの租税をめぐる政策過程に関する先行研究の伝統においては、一般的に政一官関係のダイナミクスに注目されることが多く、かつ大蔵省・財務省のアクターとしての影響力が当然に重視されてきたが、本書はあえて政治サイド、すなわち政党間の競争・協力が政権構造や選挙制度といった制度的要因と絡みつつ展開する側面に分析の焦点をおき、一貫して考察を進めている。これも本書の大きな特色の一つであろう。

しかし、実証を試みる仮説が適切に設定されているか、そしてそれを実証するために十分に説得的な考察が展開されているかといえば、少々疑問が残るようにも思われる。まず、単独政権においては党内規律が、連立政権においては連立パートナーの政策選好に呼応する補償の提供が、負担増政策の成立にとって重要となるという仮説 [1a, 1b] は、それ自体としては当然に近いことではなかろうか。単独政権においては連立パートナーは存在しないため多角的な交渉をつうじた補償はおのずと不要となる一方、連立政権で政策合意に達するためには協議と妥協をつうじた補償の成立が不可欠となるからである。

もちろん、直感的に当然と思える事象に実証的な基礎を与えることも、社会科学の重要な使命であるため、以上の疑問は不要であるかもし

れない。それでもなお評者が違和感を覚える理由は、大きく2つある。

まず、本書において「組織化された利益」に対する補償と「組織化されない利益」に対する補償の峻別が曖昧であるため、大・中選挙区制（組織化された利益が重要）と小選挙区制（組織化されない利益が重要）という選挙制度の別と補償のタイプとの齟齬の有無が十分に判然とせず、仮説「1a + 2a」, 「1b + 2b」という負担増政策への有権者の反発を惹起し為政者に負担増政策を忌避させる制度的組み合わせが日本ではみられてきた、という本書の主張が十分な説得力を持ちえていない点が挙げられる。それも影響してか、本書は論が進むほどに「1a」と「1b」のみの検証に偏っていき、「2a」「2b」との因果関係という非常に興味深い論点が後景に退いていく感がある。

たとえば、竹下政権下の消費税導入においては規律がカギを握ったと著者は論じるが、同時に帳簿方式や簡易課税制度、事業者免税点制度といった事業者の負担軽減を図る措置は、中曽根政権時の売上税よりさらに拡大されている。それらは組織化された利益に対応する補償ではないのだろうか。また、10%引上げ時の軽減税率を、低所得層に支持基盤をおくとされる公明党の組織化された支持基盤に対する補償とみなすことは可能ではあるが、軽減税率は全ての担税者に利益を及ぼすという意味で、より広く組織化されない無党派層の利益にもかなった補償であると解釈することもできる。さらに、本書ではほぼ言及されないが、税率10%引上げ時に実施された3～5歳児の幼保無償化はどう解釈されうるだろうか。そしてこれらがクリアになったとして、補償のあり方と負担増政策への合意あるいは反発とのいかなる対応関係が見出されるのだろうか。

もう一つの評者が抱く違和感の原因は、著者

が自らの仮説の優位性を論証することに注力するあまり、他の代替的な仮説や、狭い意味での政策過程を超えた諸要因、とりわけ有権者の意思を左右する時々の経済的・社会的諸条件や、歴史的な文脈の重要性を退け、自らの仮説こそが歴史通貫的な説明力を有するかのように論じている点にある。

たとえば、第一次安倍・福田・麻生政権期においても、消費税増税の実現を目指す、より強い機運が存在したならば、基礎年金国庫負担引上げにとどまらない補償が用意されていた可能性があるし、民主党政権期には、民主党が自党の公約に違反し党内の分裂を招いてでも消費税増税の実現を企図したため、最終的には自民・公明それぞれの補償要求に寛大に応じたこととなった。このようにみるならば、連立政権において負担増政策が成立する際に多次元的な補償（をめぐる交渉）が伴うことはある意味結果であって、負担増政策を成立させる要因はむしろ、増税機運を醸成する他の諸要因に見出されるべきだとも考えられる。

また、自民党単独政権期においては、大平政権の一般消費税構想から消費税の導入に成功するまで約10年を要したが、その背景に、高度経済成長期をつうじて所得税減税を重ねてきたことによる有権者の「減税慣れ」や、単段階課税を含め一般消費課税が存在しなかったこと、さらには1980年代半ばまで消費税導入に反対の立場を示した財界が次第に消費税容認に傾いたこと、などを指摘しうることは周知のとおりである。また、2000年代以降の所得の伸び悩みに起因する有権者の担税力の低下や財政赤字のさらなる深刻化、2008年のリーマン・ショック

クをはじめとする諸要因も、負担増政策の帰趨や負担増政策を追求する政治的意思の強弱を左右したはずである。著者が主張するように、それら個々の要因「のみ」では負担増政策の成否を説明することはできないが、同様に本書の仮説「のみ」でも説明できないと理解するのが適切ではないだろうか。

本書は著者の博士論文がベースとなっている。そのことが、仮説を論証することへの過度な傾注を説明するようにも思われる。この種の政治学分野における論文の作法として、仮説の正当化を極力図ることが何より重要なのであれば、以上のことは問題とされるべきではないのかもしれない。しかし、負担増政策の成否を分ける条件は当然に多面的であるし、狭い意味での政策過程を超えた歴史的な文脈に強く規定される。また、社会的連帯が弛緩する今日においてはとくに、本質的に「他者のための負担」である租税負担の配分をめぐる政治をより適切に分析しインプリケーションを導くためには、連帯の成立条件が内包する本来的な多面性や複雑性を重視せざるをえないのではなかろうか。

ただし、以上の問題提起は本書の価値を否定するものではない。本書の貴重な貢献をより包括的な考察へと還元することは、むしろ評者を含めた社会科学コミュニティ全体に託された使命であるというべきであろう。

（田中雅子著『増税の合意形成——連立政権時代の政党間競争と協調』日本評論社、2022年3月、v + 317頁、定価7,150円（税込））

（たかはし・まさゆき 埼玉大学人文社会科学研究所准教授）