

# 現代日本における増税と政党間競争

[後編]

豊福 実紀

東京大学大学院総合文化研究科特任助教

(前号よりつづく)

## 事例分析

### 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、野党第一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党派)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、衆議院で第一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

#### 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。

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公表した<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はないまま、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・自社さ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。

## 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>。

これに対して民主党は急遽、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。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が不明瞭であった。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》

- 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・葉師寺克行編『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・葉師寺克行編『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。

