2015 年度

学士論文

政治的タブーの克服と調整力

―消費税制改正の成功要因とは―

一橋大学社会学部
4111208H
山口　かおり

田中拓道ゼミナール

目次

序章　問題の所在と本稿の問題意識 3
第１節　問題の所在 3
（１）　日本財政の現状 3
（２）　少子高齢化による社会保障費の増大 4
（３）　財政再建の方法 5
（４）　消費税の有用性 7
（５）　政治的にタブー視される消費税増税 7
第２節　本稿の問題意識と構成 10
（１）　問題意識 10
（２）　本稿の構成 10
第１章　税制改正過程の整理と本稿の問いの提示 11
第１節　税制改正過程の整理 11
（１）　自民党政権における税制改正過程 11
（２）　民主党政権における税制改正過程 12
（３）　政策決定過程における官僚 13
第２節　リサーチ・クエスチョンと仮説の提示 14
（１）　本稿のリサーチ・クエスチョン 14
（２）　仮説 15
（３）　調整型リーダーシップとは 15
（４）　分析枠組み 16
第２章　竹下内閣による消費税導入 17
第１節　民意・首相の意思 17
（１）　選挙との関係 17
（２）　首相の意思、手法 17
第２節　政府・与党内調整 18
第３節　対野党調整 19
第４節　小括 22

第３章　村山内閣による税率 5%への引き上げ.....24
第１節　民意・首相の意思.....24
（１）　選挙との関係.....24
（２）　首相の意思、手法.....24
第２節　政府・与党内調整.....25
第３節　対野党調整.....27
第４節　小括.....28
第４章　野田内閣による税率 8,10%への引き上げ.....29
第１節　民意・首相の意思.....29
（１）　選挙との関係.....29
（２）　首相の意思、手法.....29
第２節　政府・与党内調整.....29
第３節　対野党調整.....36
第４節　小括.....39
終章　結論と課題.....40
第１節　結論.....40
（１）　消費税と選挙戦.....40
（２）　首相の調整型リーダーシップ.....40
第２節　本稿の課題.....41
参考文献.....42

序章　問題の所在と本稿の問題意識

2014 年 4 月 1 日、消費税率は 5%から 8%に引き上げられた。本稿では、今回の消費税率引き上げを含む消費税制改正の過程を扱う。本稿の目的は、消費税制改正過程の分析を通して、その税制改革を可能たらしめる条件を明らかにすることである。

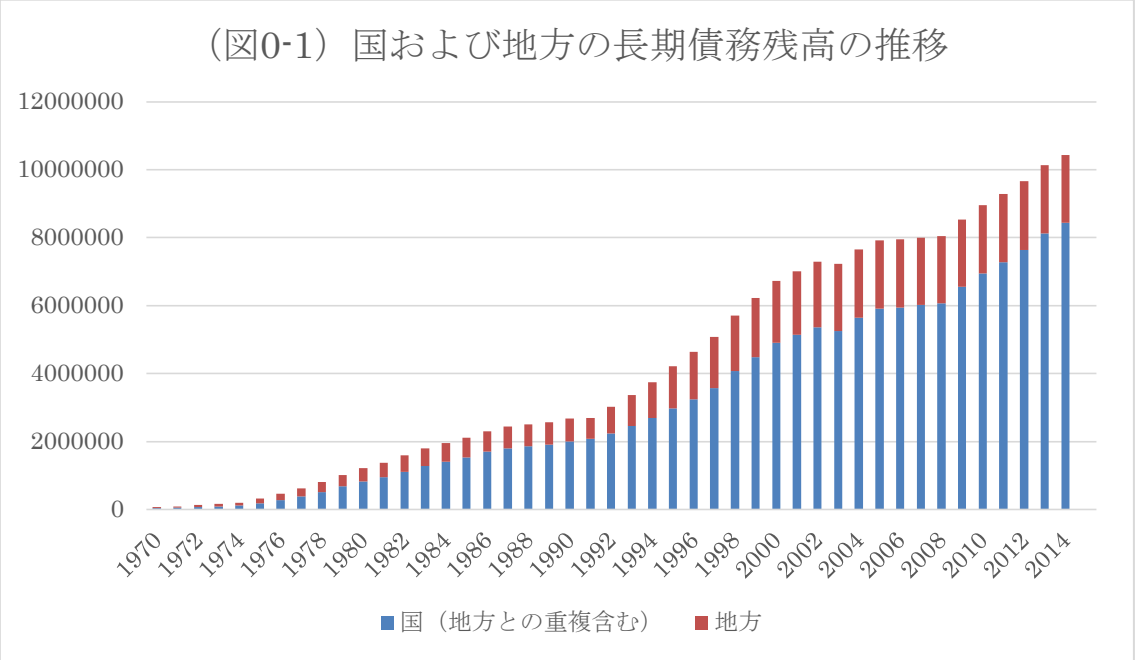
本章では、まず第 1 節で問題の所在を明らかにし、続く第 2 節で本稿の問題意識を整理する。

第１節　問題の所在

（1）　日本財政の現状

日本において、財政再建は焦眉の課題である。菅直人が副総理兼財務相時代の 2010 年 2 月に出席した主要 7 カ国財務相・中央銀行総裁会議（G7）において「我が国の国債残高は、オリンピックであれば金メダルが間違いなくもらえる水準だ」と表現したように、日本は先進国のなかで群を抜いて巨大な財政赤字を抱え込んでいる。経済協力開発機構（OECD）の統計によれば、日本の国・地方などを合わせた債務の残高は国内総生産（GDP）の 2 倍を超えた。国および地方の長期債務残高は、2015 年度末に約 1035 兆円にものぼるとみられている。この額は対 GDP 比 205%であり、一般会計税収の約 19 年分に相当する[1]。これを受けて、国際社会からの日本国債に対する信頼度は低下の一途をたどっている。米格付け会社大手のムーディーズ・インベスターズ・サービスは 2014 年 12 月に、フィッチ・レーティングスは 2015 年 4 月に、そしてスタンダード・アンド・プアーズ（S&P）は 2015 年 9 月に、そろって日本国債への格付けを一段階ずつ引き下げた。格下げの主因として、各社とも日本財政の不健全性が高まっていることを挙げている。日本同様に GDP を超える額の債務を抱えていたギリシャは、2009 年秋以降、政府に対する信用不安が顕在化し、欧州連合（EU）や国際通貨基金（IMF）などの支援なしには国が倒産する危機に直面した。日本においては、これまで経済や財政は破綻せずに持ちこたえてきたものの、ギリシャを超える膨大な借金を抱えている以上、その破綻リスクは着々と高まっている。それにもかかわらず、公債残高は増加の一途をたどっている。国および地方の長期債務残高の推移を見たのが図 0-1 である。

[1] 2015 年度一般会計税収予算額は約 55 兆円（財務省『平成２７年度一般会計歳入歳出概算』参照）



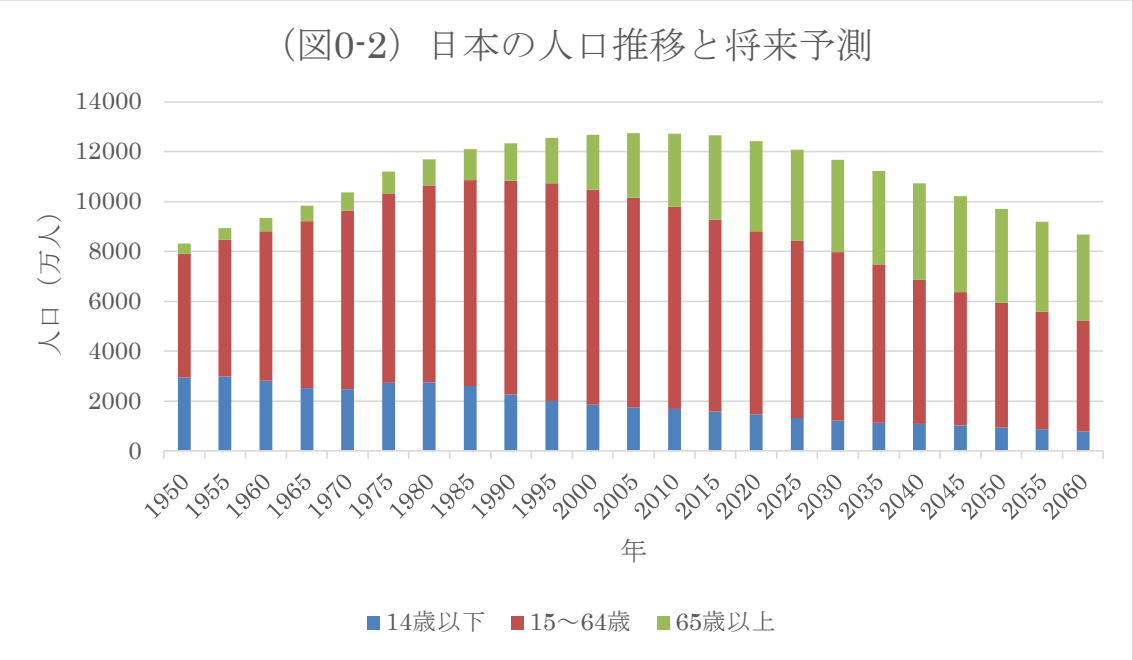
出典：財務省（2014）『1970 年度以降の長期債務残高の推移』より筆者作成

そもそも日本財政が赤字に転落したのは 1960 年代後半のことである（石 2009）。国の財政は 1965 年度までは均衡していた。国債を発行せずとも、税収を中心とした経常収入で必要な歳出を十分に賄うことができる、健全な財政であった。しかし、この健全財政を支えていたのは高度経済成長に伴う豊富な税収であった。それゆえ景気の低迷に伴って税収は減少して歳入不足に陥り、赤字国債発行で補填せざるを得なくなった。このあと財政赤字の累増を招いた政策的要因は主に 2 つある。第一に、高度経済成長の終焉に伴う景気低迷に対し、財政出動によるケインズ政策がたびたび要請されるようになったことが挙げられる。第二の要因は、政府が公共サービスの充実を図ったことである。1973 年は「福祉元年」と称され、田中角栄政権は老人医療費の無料化や物価スライド制の実現、高額医療費制度の導入などを次々と実施したため、その後の歳出増加の温床となったと言える。

（2） 少子高齢化による社会保障費の増大

我が国では、人口の減少と少子高齢化が叫ばれて久しい。図 0-2 は、日本の人口推移と国立社会保障・人口問題研究所による将来推計を年齢区分別に表したものである。総人口は 2008 年をピークにすでに減少に転じており、国立社会保障・人口問題研究所の推計結果によれば 2026 年に 1 億 2 千万人を下回った後も減少を続け、2048 年には 1 億人を割り、2060 年には総人口は 8674 万人になるという。近年の少子化の結果として 64 歳以下の人口は減少していくが、一方で 65 歳以上の高齢者人口は増加している。高齢者人口は今後 2042 年まで増加を続け、その後は減少に転じると推計されている。総人口が減少するなかで高齢者が増加することにより高齢化率は上昇を続け、2014 年現在の 26.5%が 2035 年には 33.4%

となり、2060 年には 39.9%に達して国民の約 2.5 人に 1 人が高齢者となる社会が到来するとみられている。



出典：総務省統計局「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）」より筆者作成

また、社会保障給付費（年金・医療・福祉その他を合わせた額）について、2013 年度には総額が 110 兆 6,566 億円となった。これは過去最高の水準である。社会保障給付費のうち、高齢者関係給付費[2]は 75 兆 6422 億円であり、この額が社会保障給付費に占める割合は 68.4%である。先に見たように高齢者はこれからも増加していくと予測されているため、高齢者関係給付費を含む社会保障給付費も膨張を免れないと考えられる。この社会保障給付費の財源確保のためにも、財政の再建は急務だと言える。

（3） 財政再建の方法

財政を再建する方法にはどのようなものがあるだろうか。まずひとつに、「上げ潮政策」がある。第一次安倍晋三政権において「成長なくして財政再建なし」という政策スローガンとともに採用されたこの戦略は、経済成長率を高め税収の自然増収を発生させることで財政再建に結びつくというものであり、これまでの財政再建にはしばしばこの発想が用いられてきた。しかし石（2008: 27-47）はこれをあまりに楽観的な「風だのみの政策運営」として批判している。これまで幾度となく財政再建が試みられてきたが、そのほとんどは

[2] 国立社会保障・人口問題研究所の定義によれば、「年金保険給付金、高齢者医療給付費、老人福祉サービス給付費及び高年齢雇用継続給付費を合わせた額」

失敗してきた。1990 年代に財政が悪化し、村山富市政権下において武村正義蔵相による「財政危機宣言」が行われて以降、景気が持ち直した時期もあった。しかし、日本では 1990 年代以降繰り返された減税の影響で、景気が回復したとしても十分な税収の増加に結びつかない構造になってしまった（井手 2012: 10)。現に好景気でも財政赤字は発生している。したがって財政赤字は景気だけの問題とは言えない。

ふたつめの方法として、歳出削減がある。橋本龍太郎政権によって「財政構造改革元年」として位置づけられた 1997 年度を発端に、小泉純一郎政権による構造改革路線など、政府のムダをなくすことこそが日本財政を救うと信じられてきた。しかし、二十余年の歳月が費やされてきたにもかかわらず、財政再建の見通しは依然として立っていない。そもそも歳出削減による財政の健全化には限界がある、と主張する論者に井手英策がいる（井手 2012: 3-8)。井手は、日本の公共事業費は 1990 年代においては過大な水準であったことを認めたうえで、その数値が 2000 年代に入ると急激に減少し、社会保障に力点を置く大陸欧米諸国と同程度の水準にまで落ち込んでいることを指摘する。社会支出の対 GDP 比は先進国中最低レベルであり、日本はそもそも OECD 平均程度の公共投資と最低レベルの社会保障というセーフティネットしか持ち合わせていないことが示される。さらに政府規模に対する公務員の人件費も適当だとして、日本は先進国きっての小さく効率的な政府を有しているとする。このように行政改革には限界があり、現に民主党政権による事業仕分けも財政再建に劇的に寄与したとは言い難い。代わりに抑制される傾向にあったのは公共事業関係費であるが、このような公共事業を狙い撃ちとする予算削減策はその全額が財政赤字の縮小に直結するわけではない。公共事業の縮小はその分雇用が減ることを意味する。失職した人々を一定程度吸収してきた公共事業という就労の機会が減れば、その分生活保護や雇用保険の受給者増という負担を財政にもたらす。さらに公共事業が支えてきた雇用機会が失われれば、人々の収入が減少し、税収や社会保険料収入の減少、人々が消費を抑制することによる企業の減収をももたらしかねない。そのうえ、地方での雇用の喪失が都市部への人口流出につながり、地方の過疎化も進む。以上のように、ただ歳出を削減するだけで財政状態が改善するとは一概には言えないということである。

経済成長でも歳出削減でも財政を健全化できないとすれば、残る手段は増税である。日本の財政赤字の原因は、過大な歳出というよりも、むしろ少なすぎる税収にある（Ide, Steinmo 2009)。先に述べたように景気の回復が税収の増加に結びつきづらい構造になっていることに加え、日本の税収の対 GDP 比は OECD 諸国のなかでスロバキアに次いで二番目に低い。一方、大きな政府で知られる北欧諸国はこの数値が突出しており、政府債務も極めて小さい。すなわち、財政の健全性を決定するのは政府規模の大小ではなく、税収調達能力の有無にあることが推測される（井手 2012)。

（4） 消費税の有用性

以上の理由から、本稿では財政再建のための有効な手段として増税を第一位に据える。本節では、数ある税のなかでも消費税の増税がもたらすメリットを示す。

消費税増税には、反対論も多い。たとえば野口（2012）は消費税の増税では財政は再建できないと主張する。野口は、消費税率を引き上げた場合の財政収支と、今後の国債消化についてのシミュレーション計算を行ったうえで、以下の 2 点を導いている。

① 消費税率を 5%引き上げても、国債発行額は 2 年間で元に戻ってしまう

② 国債の国内発行は 2020 年代に行き詰まる

つまり野口によれば、消費税率を 5%だけ引き上げたところで財政再建には程遠いのだという。そこで、具体的に日本の財政再建のために不可欠なのは社会保障制度の抜本的な見直しを中心とした財政支出の削減であり、また、社会保障費の財源としては資産課税の強化が適当だと主張する。さらに醍醐（2012）は、そもそも消費税を増税すること自体が「大罪」だと主張する。消費税は逆進税の強い税であり、これを増税することは国民の家計の圧迫に繋がるため、代わりに所得税を中心としたその他の税の増税などで税収を補うべきだとする。

一方、土井（2012）は、今後増大する社会保障給付を賄う税財源としては消費税が望ましいと主張する。土井によれば、消費税は社会保障にまつわる受益と負担の世代間格差を広げにくいうえ、貯蓄の二重課税を回避できて経済成長を阻害しにくいなどの点で、同じ税収を得るのにできるだけ経済活動を妨げずに済む。また、日本を含む OECD 加盟国 21 カ国において、個人所得課税や法人所得課税が税収全体に占める割合が高いと（一人当たり実質）経済成長率に負の影響を与えるのに対し、消費課税が税収全体に占める割合が高いと経済成長率に正の影響を与えることが示された分析結果があることも、その根拠としている。「社会保障財源としての消費税の導入が、中間層の支持を得やすく就労意欲を阻害しない」というのは宮本（2009: 101-102）も認めるところである。さらに、大竹・小原（2005）によれば、消費税の逆進性という問題は、一時点の所得を租税の負担能力であるとみなしたために生じた間違いである。生涯所得を租税の負担能力であると考えるならば、本来消費税は、所得に対する比例税にすぎないとする。また、石（2009）も、課税ベースの広さと、所得税などに比べて税収が景気に左右されづらいという安定性から、消費税は財政再建に資する税だと主張している。

（5） 政治的にタブー視される消費税増税

財政再建を目指すうえで、もっとも効果的な方法は増税だということが示された。しかしながら、日本社会においてその実施は困難を極める。たとえば、巨大な財政赤字を抱え、戦後最長の好景気を享受し、しかも類まれなる「強い」リーダーシップ[3]を発揮した首相を

[3] 上川龍之進（2010）『小泉改革の政治学――小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか』東洋経済新報社

有した小泉政権下でさえ、歳出削減が追求され、抜本的な税制改革は回避された。なぜなら増税は国民から猛反発を受けることが必至だからである。特に、消費税の導入・税率引き上げに対するアレルギー反応にはすさまじいものがあった。

戦後において大蔵省が、新しい間接税を具体的に検討しはじめたのは 1960 年代後半であった。先述のように行動経済成長の終焉に伴って景気が低迷し出したことに加え、社会保障費を中心に歳出が膨張して財政不足が懸念されはじめたため、欧米諸国が導入しはじめた付加価値税を日本にも取り入れようと考えたのである。その後 1973 年の第一次オイルショック後の景気後退で、1975 年度からは赤字国債の発行が始まっていた。このような状況下で 1978 年 11 月に大平正義内閣が誕生した。政府税制調査会が前年 8 月にすでに検討を始めていた一般消費税の導入についての具体案に基づいて、12 月末には「昭和 54 年度の税制改正に関する答申」が行われ、この中で「一般消費税大綱」として、一般消費税の骨格が初めて公表された。大平首相の積極的な支持の一方、自民党内部には消極的な姿勢を示すものが圧倒的に多く、幹事長や政調会長といった党首脳陣すら反対を表明していた。1979 年 9 月には野党が衆議院に内閣不信任決議案を提出し、直後に衆議院は解散された。選挙戦の開始直後は一般消費税導入を主張し続けていた大平首相も、投票日が近付くにつれて増税案に慎重な姿勢を見せはじめ、9 月 26 日にはとうとう増税案を撤回した。10 月 7 日に実施された総選挙では一般消費税が争点となり、自民党は過半数を割る大敗を喫した。

その後、行政改革が先決だということで、しばらく大型間接税導入をめぐる議論はされなかったが、中曽根康弘内閣になって、再びこの議論が再燃することとなる。中曽根首相はシャウプ勧告以来続いてきた戦後税制の抜本改革を目標としており、自民党においても「村山調査会[4]」を中心に税制の抜本改革の検討が行われた。1985 年 10 月、同調査会が取りまとめて公表した中間報告は、課税ベースの広い間接税の導入を検討すべきとの内容であった。その後、国会でも大型間接税の導入問題が取り上げられたが、野党からの厳しい追及に対し、中曽根は大型間接税の導入を否定する旨の答弁を行った。さらに 1986 年 7 月の衆参同日選挙にあたっても「国民と党が反対するような大型間接税と称するものは、やる考えはない」と公約し、選挙では自民党が大勝した。このような衆参両院における安定多数のもとで税制の抜本改革を行おうとしたが、中曽根の国会答弁や選挙での公約的発言はその後大きな足かせとなった。12 月、自民党は「税制改革の基本方針」において新しい付加価値税である「売上税」の導入を決定し、翌年 2 月には売上税法案が国会に提出された。しかし、中曽根の公約発言の影響もあって与党内の反対は根強く、野党も共闘態勢を敷いて売上税に反対した。このように党内は混乱し、国会審議は空転するなか、保守王国・岩手県で行われた参議院補欠選挙では、自民党公認候補が社会党候補に大敗した。この「岩手ショック」に加え、続く統一地方選挙でも惨敗した中曽根内閣は八方ふさがりに追い込まれて、売上税法案は 5 月末に廃案となった。

---

[4] 財政改革問題について検討を行うため、1984 年 3 月に政調会長の諮問機関として設置。座長は村山達雄自民党税調顧問。

しかし中曽根の後を継いで首相に就任した竹下登によって、1988 年 12 月、大型間接税はついに法案成立にこぎつけることになる。この詳細は後述するが、大平内閣以来議論されてきた大型間接税導入は、約 10 年がかりで実現されたのだった。

ようやく成立した消費税法案であったが、その導入過程が強行であったことに加えてリクルート問題との絡みもあり、導入後に国民からの大規模な反対運動に遭った。そのため直後に実施された選挙では、自民党はことごとく惨敗した。そのような民意を受けて、1989 年 8 月に発足した海部俊樹内閣では、消費税の見直しによる存続か廃止かが争点となった。衆参「ねじれ国会」の影響もあって議論は混迷を極めるが、最終的に非課税取引の範囲を社会福祉事業や教育等の分野で若干拡大することなどを定めた消費税見直し法が成立し、消費税制自体は存続することとなった。

さらに 1993 年 7 月に成立した非自民による細川護熙連立政権では、翌年 2 月、細川が突如「国民福祉税」構想を発表したことで国会は騒然とした。国民福祉税構想は、所得税・住民税の減税とともに現行消費税を廃止し、税率 7%の国民福祉税を創設するというものであった。しかしこの発表に対し、野党のみならず、社会党をはじめ連立与党内からも激しい反発が出た。結局、国民福祉税構想は翌日には白紙撤回されることになった。また、発足当初、細川内閣の支持率は 70%を超える高さであったが、あまりにも唐突な提案に国民も混乱し、内閣支持率は急落していった。

細川内閣では所得税・住民税の減税のみが決定したため、その後を継いだ村山富市内閣は財源確保に動くことを余儀なくされた。長らく消費税反対を表明してきた社会党の委員長ながら、村山は消費税率を 5%に引き上げる法案を成立させた。しかしこれが原因で、1995 年 7 月の参議院通常選挙で社会党は改選議席を大幅に減らすこととなる。

その後はしばらく消費税増税が表立って議論されることはなく、次に税率引き上げに意欲を示したのは 2010 年に首相に就任した民主党の菅直人だった。夏の参議院議員通常選挙に向けたマニフェストでは「強い経済、強い財政、強い社会保障」というキャッチコピーと同時に「消費税を含む税制の抜本改革に関する協議を超党派で開始」することが明記された。さらに 6 月 17 日に行われたマニフェスト発表会見では、菅首相が「自民党が提案している税率 10%を参考にしたい」と述べ、その唐突な発言には与党内ですら混乱した。その後、低所得者対策の基準額をめぐる発言のぶれも影響して、民主党は選挙で敗北し、国会は「ねじれ状態」になった。菅は消費税率引き上げに向けて尽力し、2011 年 6 月 30 日には「2010 年代半ばまでに段階的に消費税率 10%」を記した社会保障・税一体改革の成案を決定し、消費税の増税方針を示すところまではこぎつけた。しかし 6 月 2 日、民主党代議士会でみずから辞任を示唆し、そのとき条件として掲げていた 2 法案の成立に合わせ、菅は退陣した。9 月に発足した野田内閣は、菅内閣を引き継ぎ社会保障・税一体改革に向けて意欲的であった。詳細は後述するが、民主党内には増税反対派が根強く、なんとか消費税率引き上げにこぎつけたものの、法案成立に際しては多数の離党者を出した。

このように、選挙での敗北や時の首相の退陣につながり、さらにはたった一度の増税を

めぐって与党の分裂騒動までが起きるなど毎度多くのトラブルに見舞われるため、消費税は政治家にとってもポリティカル・リスクと化してしまった。先の小泉元首相でさえ「私の首相在任中は消費税を上げない」とその封印を宣言して議論の争点から外すほど、消費税は政治的にはタブー視されてきた代物なのである。

第２節　本稿の問題意識と構成

（１）　問題意識

前節において示してきたように、日本財政は窮地に立たされており、国際社会からの信頼回復のみならず、国内における少子高齢化の進行に伴う社会保障費増大への対応という観点からも、赤字財政からの脱却は急務であると言える。しかしながら、財政再建に対して最大の効果を持つ手段である増税は国民のアレルギー反応が強すぎるために常に政争の具となり、腫れ物に触るような扱いを受けてきた。

とはいえ、最強のアレルゲンとも言える消費税は 1989 年に初めて導入され、その創設からはすでに四半世紀が経過している。さまざまな苦闘や挫折を経ながらも、導入と 2 度の税率引き上げが成し遂げられたのは事実である。国民からも政治家からもこれだけ忌避される存在であったはずの消費税は、いかにしてその戦いを潜り抜け現在の姿になるに至ったのか。どのような状況下で、消費税を含む税制改革は断行されうるのか。この問いを検証するのが本稿の目的である。

（２）　本稿の構成

前項でまとめた問題意識に従って、次章以降では消費税制改正についての議論が展開される。まず、第 1 章では税制改正過程を整理したのち、本稿のリサーチ・クエスチョンとそれに対する仮説、さらにその検証のために用いる分析枠組みを提示する。第 2 章から第 4 章では、消費税制改正に成功した 3 内閣を取り上げ、分析枠組みに沿って事例を整理する。以上を踏まえて、終章では本稿のリサーチ・クエスチョンに対する結論をまとめ、同時に本稿の課題を示す。

第１章　税制改正過程の整理と本稿の問いの提示

第１節　税制改正過程の整理

（１）　自民党政権における税制改正過程

これより消費税制改正の過程を扱うにあたり、まずは自民党政権における税制改正過程を概説する。自民党による長期政権下で、税制についての政策決定、つまり構造改革の提案と毎年の税制の改正における主要な決定機関は 2 つあった。すなわち、政府税制調査会（政府税調）と自民党税制調査会（自民党税調）である。

政府税調は政府にあるさまざまな審議会のなかの一つだが、その発足の歴史は古い。1958 年まで存在した臨時税制懇談会を前身として、常設の諮問機関となったのは 1962 年のことだった。政府税調の役割は、内閣総理大臣の諮問に応じて租税制度に関する基本事項を調査審議すること、またその諮問に関連する事項に関して内閣総理大臣に意見を述べることである、と法律で定められている。政府税調は年 1 回 12 月に改革案の答申を出し、少なくとも 3 年に一度、長期的な改革の指針を答申する。通常 4 月に総会を開き、大蔵省（現財務省）内で新たな主税局担当者が任命される 6 月に実質的な審議を始める。そしてここでまとめられた答申を基に、翌年度の税制改正法案が策定される。

税制を研究して改革の勧告を出すために政府が委員会を設置することは、OECD 諸国でもよくみられる。それらの委員会は専門家のグループで構成され、5,6 年かけて現行制度の検討と改革の勧告を行う。その審議においては政治的な実行可能性は特に考慮されないため、政治的に非現実的な勧告が出されることも多い。一方日本の政府税調は、制度全体を包括的に再検討したり、専門的視点からの改革案を提出したりすることもない。政府税調は、あくまで各委員が代表する多様な利害の間で妥協を成立させるための場なのである（石 1989）。委員の総数は 30 名に制限されており、その内訳も決まっている。産業界、ジャーナリズム、学界からそれぞれ 6 名ずつ、さらに地方自治体の代表者と元官僚、女性が 3 名ずつ選出され、残りは労働界から 2 名、税会計の専門家が 1 名である。このように異なった利害関係と意見が各委員によって代表される仕組みが作り上げられており、税制調査会の答申はそれらの利害の間での合意を意味する。それゆえ具体的な計画とは言えない、曖昧な答申となることが多い。とはいえ、この答申が政策の変化につながる可能性は高い（石 1989）。また、政府税調に専門家が少なく、高度に政治化されているのは、官僚がその活動に積極的な役割を果たしているからである。政府税調の事務局は旧大蔵省（現財務省）主税局と旧自治省税務局（現総務省自治税務局）が共管しており、「調査会の庶務は、内閣府大臣官房企画調整課において財務省主税局総務課及び総務省自治税務局企画課の協力を得て処理する」と税制調査会令第九条も定めている。政府税調の委員の人選や、委員たちの合意形成のたたき台となる答申の原案の作成は事務局が担当している。さらに、現行の税制や他国における最近の改革、政策に関する専門知識などのまとめや報告といった関連情報を委員に提供するのも事務局の役割である。このように委員選定から情報提供までを一括して官僚が担当するため、政府税調は「官僚の隠れ蓑」とも揶揄される（上川 2014: 123）。

またその結果、政府税調の報告が財務省の立場と大きく異なるという可能性は低いと言える。

一方、自民党税調は自民党政務調査会に属する組織である。その歴史は 1950 年代にまでさかのぼるが、自民党員が政策に積極的に関わるようになったのは 70 年代以降だった。高度経済成長が終わり、税収の自然増もなくなったのとほぼ同時期のことである。政府税調の報告が改革の方向の大枠を示すだけのものになりはじめたのに対し、自民党税調は税制改正の細部にまで影響力を持つようになっていった。この調査会は毎年 12 月 1 日からの 3 週間にわたって会合を開き、翌年の税制改正について広範囲な議論を行う。午後の小委員会の討議は全議員に公開され、参加者がおのおのの後援者である利益団体や産業の利害を代弁する。そのようにさまざまな利益団体から寄せられた要望は 12 月のはじめに一冊の冊子としてまとめられる。一方、午前中の討議は会長、副会長、顧問、幹事のみで行う。彼らは「インナー」と呼ばれ、税制についての専門的な一貫性や行政上の実行可能性について話し合う。前述のとおり 1970 年代以降税制改正の内容に最も影響力を持つようになった自民党税調において実質的な決定権をほぼ独占していたのは、このインナーと呼ばれる少数の幹部たちであった。そのため大蔵省（現財務省）主税局は彼らと協力し、その意向を政府税調の審議に反映させるようになっていった。

以上のように、自民党政権においては、税制改正の主要な決定機関である政府税調と自民党税調の間に権力のシフトが起こり、一政党の一調査会に過ぎなかったはずの後者が 1970 年代には税制改正において大きな影響力を持つことになった。

（2） 民主党政権における税制改正過程

野党時代の民主党は、自民党政権の政策決定方式を「政策決定の二元化」「官僚主導」と批判していた。そのため、政権交代をしてからは政策決定の内閣への一元化と政治主導型の意思決定を目指したシステム改革が行われた。ところが、民主党政権も内閣を経るごとに政策決定方式と政策内容の両面が「与党化」・「自民党化」していったことを、上川（2014）は民主党政権の予算編成・税制改正の分析から指摘している。

鳩山内閣では徹底した官僚排除の方針のもと、民主党政策調査会は廃止され、政策決定は内閣に一元化された。その代わりに各府省政策会議が設置され、政府側が政府案を説明して与党議員と意見交換するとともに、与党議員からの政策提案が行われる場とされた。また、多くの省庁では政務三役会議から官僚が締め出された。さらに民主党税制調査会（民主党税調）が廃止され、税制改正については財務相が会長を務める政府税調で取りまとめられることになった。

しかし政権運営が行き詰まりはじめたため、菅内閣になると、民主党政策調査会が提言機関として復活する。また「菅・官」融和を内閣の最重要課題に据え、政務三役会議に官僚を再び参加させるようになったほか、予算編成では官邸主導による予算の全面組み換えをあきらめ、一度廃止した概算要求基準（シーリング）を復活させた。税制改正において

は民主党税制改正プロジェクトチームを設置し、党内の意見をまとめる場とした。これによって、政府税調に重点要望を提出するという形で党が制度的に税制改正に関与できるようになった。

野田内閣では、政調会長に内閣提出法案への了承権限が与えられ、与党による事前審査制が復活することとなった。また民主党税調も復活させ、会長に税制について事実上の決定権限を与えると約束した。すなわち、民主党税調は1970年代以降の自民党税調と同様に、税制改正に大きな影響力を持つようになった。

上川によれば、以上のような流れで民主党政権は内閣を経るごとに政策決定の二元化や官僚依存を強め、「古い自民党化」を進めていった。

（3） 政策決定過程における官僚

加藤（1997）は、自民党長期一党優位体制下における付加価値税導入の試みから消費税率第一回引き上げまでを対象として、官僚が政策決定にどのようにかかわっているのかについて分析している。政策決定過程における政官関係について通説とされてきたのは、官僚は政治家と競争関係にあるという見方であった。すなわち、政党政治家や利益集団、有権者は政策について無知であるという前提のもと、官僚は政策知識や政策形成を独占することで政策決定過程において影響力を行使するものである。付加価値税は官僚にとっては組織的利益になる。一方、さらなる負担を強いられる有権者からの反対は必須であり、有権者の利益を代表する政治家が不人気政策に賛成するはずがない。ゆえに、付加価値税の導入は、官僚の政権党に対する一方的な影響力によるものだと考えられてきた。しかし、付加価値税の導入までには十年の歳月と二度もの失敗を経ていること、租税政策は「族議員現象」が特に進んだ政策分野であったことから、従来唱えられてきた官僚の政権党に対する一方的影響力のみで説明するのは無理があるとして、加藤は新たな説を主張した。すなわち、「官僚は政権党のメンバーと政策知識や情報を共有しつつ、組織全体で効率的に与党政治家と協力関係を進めることによって影響力を行使する」というものである。

さらに加藤（1997: 248-251）は 1990 年代初頭までの 3 度の付加価値税提案の個別比較を行い、それらの提案を通して変化した要因として重要だったものとして、以下の 5 点を挙げている。

① 税制改革の目標として掲げられたアジェンダ設定
② 付加価値税制の仕組みや納税方法を巡る政策の細部の妥協
③ 経済状況
④ 租税政策の位置づけ
⑤ 自民党内組織

この 5 点のうち特に③について、一般消費税導入を提案した大平内閣の際は 1970 年代のオイルショック後の不況からの回復期、また中曽根内閣が行った売上税提案の際は 80 年代半ばの円高不況、そして竹下内閣下で消費税が提案されたころには円高不況が終わり好況期

にあたっており、最終的に導入された消費税提案時が最も良好な経済状況にあった。しかし経済状況が好転するときには税収の自然増収が見込まれて新税導入を見送る理由にもなりうることから、好況期に向かっていたことのみを理由に消費税が導入されたとする説明は単純すぎる、と加藤は指摘する。また、④と⑤については「官僚の自民党への働きかけと対応する自民党側の変化に関連する」という。70 年代末の一般消費税提案の撤回から 89 年の消費税導入までの過程で、租税政策の重要性と自民党内の政策決定機関は大きく変化した。70 年代半ばから問題になった財政赤字により租税政策の重要性が増すと同時に、自民党税調の地位が高まっていった。自民党議員の租税政策への関心の高まりと自民党税調の権限の強化によって、①や②についても自民党リーダー議員と官僚の共同作業としての色彩を強めていった。

一方で、一般消費税提案、売上税提案、消費税導入という 3 つのケースを通じて同一に保たれていた要因として、以下の 2 つを挙げている。

① 政党制における自民党一党優位体制の保持

② 官僚制における予算・租税・金融を管轄する大蔵省の組織

すなわち、加藤の議論は自民党長期優位体制と大蔵省組織の存在を前提としたものだということもできよう。また、加藤の議論はあくまで官僚の行動原理の分析と、その政策決定における影響力行使の態様に主眼が置かれたものである。それゆえ、本稿で論じる消費税に関する税制改正過程分析という観点から言えば、政治家やその他関連するであろうアクターに関する考察は相対的に弱いと言える。また、民主党政権における消費税率引き上げ法案の成立については分析が行われていないことから、加藤の指摘が 2012 年の税制改正までの過程にもあてはまるのかという点に関しては検証の必要があると考えられる。

第２節　リサーチ・クエスチョンと仮説の提示

（1） 本稿のリサーチ・クエスチョン

消費税は 1979 年に初めて検討されて以降、数々の挫折や逆風を乗り越えて導入・引き上げに成功し現在に至った。消費税は原則すべての物品およびサービスに課税される。そのため流通業や製造業のみならず、あらゆる企業や事業者、さらにはすべての国民が納税の義務を負うことになる。よって、消費税をめぐる政治過程においては「与党や官僚の政策決定者、野党、財界等の経済団体、労働団体、消費者団体、婦人団体といった多くの利益団体、マス・メディア、消費者一人ひとりといった様々な組織、集団が政治的プレイヤーになりうる」と岩崎（2013: 2）は指摘する。このように、多様な利害関係者によるありとあらゆる思惑が渦巻く消費税は、租税政策のなかでも特に改正が難しい項目であると言える。そこで、本稿のリサーチ・クエスチョンを「消費税制の改正が可能になるのはどのような条件下においてであるのか」とする。

（2） 仮説

前項で設定したリサーチ・クエスチョンに対して、想定される結論を仮説として提示する。

前述のとおり、消費税は常に政争の具として扱われてきた代物であり、根強い反対派は常に各所に存在する。そのため、法案成立にあたっては与党内の調整、与野党間の調整など、各段階における「調整」が重要となると考えられる。さらにその際、首相をはじめとした政権党のリーダーが、トップダウン型の意思決定を行うのではなく、調整型のリーダーシップを発揮して合意形成を行うことが条件の一つであると本稿は主張する。

また、消費税をめぐる政治過程においては、さまざまな利益団体に加えて、組織化されない有権者一人ひとりが利害関係者として巻き込まれることになる。しかし、井手（2013）も指摘するように日本人の痛税感は非常に高く、その克服が容易ではないことは歴史が物語っている。そこで、首相が財政規律派であったとしても、政権発足から法案成立までの期間に「消費税導入、あるいは消費税率の引き上げを政権公約として国政選挙を戦う」という機会をもたないことが、消費税制改正を行う上では満たすべき条件となることも併せて主張する。

よって、本稿で提示する仮説は以下の 2 点にまとめられる。

① 消費税制改正は、調整型のリーダーシップを発揮する首相のもとで可能となる

② 政権発足から法案成立までの期間に、消費税制改正を政権公約として国政選挙を戦うという機会を持たない政権が、消費税制改正を成功させる

（3） 調整型リーダーシップとは

本項では、前項で示した「調整型リーダーシップ」を定義する。

リーダーの意思決定とその実施の方法は、リーダーによって多様である。信田（1994）は、首相個人の法的権限が限られているので、どれだけ権限を行使できるかは、首相がそれまでに蓄積してきた個人的な政治資源に大きく左右されるとした。個人的な政治資源をいかに活用するかによって、首相の政策に対する影響力は異なるうえ、政策結果の成否にも大きな違いがもたらされるという。ここで個人的な政治資源の内訳として、政界内の内的資源として与党リーダーとしての政治力、官僚や野党との関係を、そして外的資源として人気や世論形成、雄弁さ、財界などとの関係を挙げている。

さらに伊藤（2000）の整理によれば、日本の自民党では、ひきい型 vs. まとめ型、陣頭指揮型 vs. 調整能力型、ワンマン型 vs. 「和」のリーダー型などが対比され、それぞれ後者が一般に適合的とされてきた。

以上を踏まえて、「調整型リーダーシップ」についての定義を行う。本稿において「調整[5]」とは、「異なる政治目的を持つグループの支持を得るため、話し合いによって折り合い

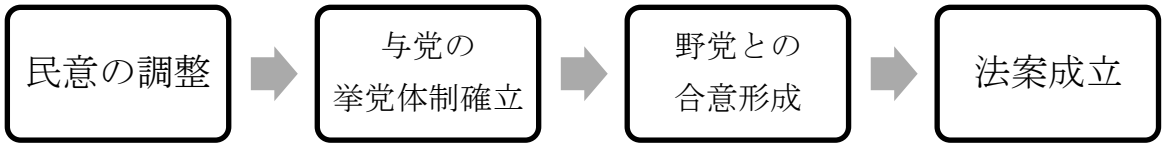
[5] 大辞林（第三版）によれば、「調整」とは①調子の悪いものに手を加えてととのえること、②ある基準に合わせてととのえること・過不足なくすること、③釣り合いのとれた状態に

をつけること」とする。また、「調整型リーダーシップ」は、伊藤の整理におけるそれぞれの対比の後者に分類されるものとし、与党をまとめたり野党との合意形成を試みたりするうえで「調整」を行うことを重要視するリーダーシップのスタイルと定義する。

（4） 分析枠組み

第 2 項で示した仮説に基づき、本項では検証のための分析枠組みを提示する。

（図 1-1）分析枠組み



出典：筆者作成

本稿では、消費税制改正についての法案成立までの過程を、時系列に従って 3 段階に分ける（図 1-1 参照）。まず「民意の調整」については、仮説②に基づいて、内閣発足から法案成立までの期間において国政選挙がなかったことが示される。また、第 2 段階以降については仮説①に沿った検証が行われる。与党内での調整過程においては、与党内の反対派を説得し、法案が国会に提出されてからの協力を取り付けるべく数々の妥協案が盛り込まれることで、挙党体制の確立が目指される。さらに法案成立に向けた最終段階である与野党間での調整過程においては、衆参両院で法案を通過させるために、野党が審議に応じる環境を整えるべく、与党は野党の要求を踏まえた修正を法案に加えていくことで合意形成を目指す。これらの国会内の過程においては、首相が調整型のリーダーシップを発揮することで協議が進められていく。このように、「民意を問うことなく与党内と与野党間の調整を行い、法案を成立させる」という過程を検証するのが本稿の掲げる分析枠組みである。

次章以降では消費税制改正が成功した竹下登政権、村山富市政権、野田佳彦政権における消費税制改正関連法案の成立までの過程を事例として取り上げる。本項で示した分析枠組みに沿って、各政権について①内閣発足の経緯、②政府・与党内調整、③与野党間調整の 3 つの観点から、事例の整理を行う。

すること・折り合いをつけること、と定義される。本稿における意味は③に近い。

第２章　竹下内閣による消費税導入

第１節　民意・首相の意思

（１）　選挙との関係

中曽根康弘の総裁任期満了を控えた 1987 年 10 月 20 日、中曽根が次期自民党総裁に指名したのは、同じく後継者候補であった安倍晋太郎や宮澤喜一ではなく竹下登だった。この中曽根裁定を経て、竹下内閣が発足することになる。直前の選挙は中曽根政権下で行われた第 38 回衆議院議員総選挙と第 14 回参議院議員通常選挙の衆参同日選挙であり、その次に行われたのは法案成立後の 1989 年 7 月実施の第 15 回参議院議員通常選挙であった。後述するように、竹下は総理になった当初から付加価値税導入に意欲的であったが、それは国民に直接問うというプロセスを経たものではなかった。

（２）　首相の意思、手法

竹下は首相になるまでに大蔵大臣を 5 期にわたって務めた人物である。第二次大平内閣に始まり、中曽根内閣では 4 期連続して行政改革や歳出削減など税制改革の地ならしを進めた竹下の蔵相在任期間は 1586 日間であり、戦後 3 番目の長さである（清水 2015: 14）。一般消費税を廃案とした 1954 年の国会決議を蔵相として指揮したのも、売上税法案の廃案と引き換えに自民党幹事長として衆議院議長斡旋の取りまとめにあたったのも竹下登その人だった。特に売上税法案廃案に際しては、直間比率の見直しなどに取り組む与野党税制改革協議会を設置に持ち込んだ。満を持して首相となった竹下は、就任当初から課税ベースの広い新消費税の導入に強い意欲を見せていた。のちにその共通の粘り強い姿勢から「竹下、おしん、主税局」と称されたほどの竹下の手法について、加藤（1997:208）は「税制改革のような不人気な政策を施行していくには、竹下首相の手法は特に効果的であった」と評価している。竹下は、1996 年の日本経済新聞のインタビューにおいて以下のように語っている。

> 「僕は昔から国会議員は『調整族』であるべきだと思っている。この手法を決して誇りには思っていないし、立派なことだとも思っていないが、元来、国会議員は国民のニーズがよくわかるから、こうした存在であっていい。『調整族』は得てしてリーダーシップがないと言われるが、調整もリーダーの資質の一つだと思う」（清水 2015: 15）

すなわち、「長期多角決済」と呼ばれた政治家の貸し借りに基づく独特の戦略をはじめとして、「調整族」として関係者の利害関係を粘り強く調整していく姿勢こそ、竹下の手法と言えるだろう。

第２節　政府・与党内調整

竹下内閣の最大の特徴として挙げられるのは、最大派閥から総理・総裁が出た本格政権だったことと、中曽根裁定のもとで宮沢と安倍という党内の実力者が協力を約束した挙党一致内閣だったことである。首相就任と同年に、竹下は田中角栄派を継ぐ形で「経世会」を旗揚げし、自民党内最大派閥の領袖となった。また、竹下が次期総裁として指名を受けた際、中曽根、竹下、宮沢、安倍で確認しあったのは「大型間接税導入だけは何としてもやり遂げよう」ということだったといい（岸 1998: 134)、その決意のもと宮沢は蔵相兼副総理、安倍は自民党幹事長にそれぞれ就任して竹下を支えていくこととなる。55 年体制のもとで首相より与党・派閥が実質的な力を持つシステムが出来上がっていたが、竹下内閣は首相みずからが最大派閥を率い、閣内に与党の実力者を抱えることでこの点を克服した。

さらに竹下は、長い蔵相経験を通じ、官僚の経歴や年次までそらんじるほどに大蔵省の内情を知り尽くしていた。半年から一年先までの緻密な政治日程が書き込まれた「竹下カレンダー」は、大蔵省主計局の持つ政策と政局にまつわる情報群が基礎となっており、竹下はそれをもとに中長期的な展望を描き、逆算して今打つべき手を考えていった。竹下は、党内のみならず大蔵省との関係においても「財務省を『使いこなす』姿勢の『調整族』の黒幕型の実力者（清水 2015: vi)」であったと言える。

竹下は、首相就任直後の 1987 年 11 月 12 日、さっそく政府税調に対して「所得、資産及び消費課税等についてその望ましい税制のあり方と実現についての具体的な方策につき審議を求める」旨の諮問を行い、税制全般についての検討が開始された。政府税調が 3 月末に「税制改革についての素案」を取りまとめると、それを受ける形で自民党税調も本格的な審議を開始した。前回の売上税導入失敗の原因の一つに、自民党議員の票田である中小企業や流通業界を中心とする利益団体からの大反発があった。この反省を生かし、自民党税調はまず各業界団体へのヒアリングを精力的に実施した。併せて 47 都道府県の自民党支部から売上税失敗の理由についての意見聴取も行った。党内の不満と選挙での大票田である利益団体の意見に、早い段階から積極的に特段の注意を払っていくことで、竹下内閣は与党が一枚岩となって税制改革に臨める体制を作り上げていったと言える。さて、これらの調査から判明した総論としては、「減税財源や安定した税収確保のためには大型間接税導入の検討も必要」と前向きの声も多かったものの、各論になると教育、福祉関係、交通・運輸、農林水産・食品関係などの業界から強い非課税要求が出された。これに対し自民党税調は、簡易課税制度や限界控除制度、免税点制度など、中小企業等に対し様々な優遇策を打ち出すことによって、反対業界を徐々に懐柔していった。自民党税調では山中貞則会長が中心となり、党としての税制の抜本改革案の取りまとめが行われた。特に税率について、大蔵省は財源の観点から 5%を要求したが、自民党は 3%を譲らず対立し、結局山中会長の裁定により 3%に落ち着いた。3%とは、先のヒアリング調査を経て導き出された業界説得のための限界とみられる税率だった。このようにして、自民党は 6 月 14 日に「税制の抜本改革大綱」を決定し、翌日には政府税調も「税制改革についての答申」を取りまとめ

た。

第３節　対野党調整

竹下は、3 月 10 日に行われた衆議院予算委員会において、大型間接税に対して国民が抱くであろう不安を「六つの懸念」と題して明らかにした。各項目は以下のとおりである。

① 逆進的な税体系となり、所得再分配機能を弱めるのではないか
② 中堅所得者の税の不公平感を加速するのではないか
③ 所得税のかからない人たちに、過重な負担を強いることになるのではないか
④ 税率の引き上げが容易に行われるのではないか
⑤ 事業者の事務負担が極端に重くなるのではないか
⑥ 物価を引き上げ、インフレを招くのではないか

中曽根前首相と異なり大蔵省と緊密な関係を維持していた竹下は、「六つの懸念」の原稿作成に際して、大蔵省の助けを得てこれらの疑問に対する回答まで用意していた（加藤 1997:211）。竹下はこれらの「懸念」にみずから答えることによって、野党からの反対を封じるとともに、野党を議論の土俵に上げることに成功した（岸 1998: 136）。

竹下主導の税制論議を避け、野党は減税要求に的を絞って議論を展開した。政府税調が答申を提出した 6 月 15 日、民社党の塚本三郎委員長は、7 月中旬に召集が予定された臨時国会について、減税法案の切り離し処理について政府・自民党が誠意を示すなら審議拒否はしないとの方針を明らかにした。その際、塚本が提示した条件は以下の通りであった。

① 昭和 63 年度の所得税減税は抜本改革と切り離し、臨時国会の冒頭で処理する
② 不公平税制是正のため与野党協議の場を設置し、徹底的に議論する
③ 行財政改革の中期計画と、高齢化社会の医療、年金の在り方など「福祉ビジョン」を策定する

この塚本三条件に対し、自民党の安倍幹事長は間髪を入れず受け入れの意向を表明した。自民・民社両党のこの連携から、「塚本三条件が事前に政府・自民党側との非公式折衝によってまとめられたのはだれの目にも明らか」で、竹下首相の調整術が発揮されたものとみられる（岸 1998: 148）。消費税の導入を軸とする税制改革案に強く反発し、法案審議の拒否も辞さない構えだった社会党と公明党は野党の足並みが乱れるのを恐れ、民社党とともに書記長会談を開き臨時国会に臨む基本方針についての話し合いを行った。そこで野党としては今後も緊密な連携を取っていくことと、政府・自民党が消費税法案の今秋成立を強行するなら衆議院の解散・総選挙を迫ることで合意した。また、新税を導入せずに住民税・相続税・法人税を減税することを要求し、自民党から「次年度の減税は新税を財源としない」という約束を取りつけ、臨時国会で減税を立法化することで与野党は合意した。しかし実際には次年度の減税は税収の自然増税で十分賄うことのできる規模であったため、政府・自民党には新税を提案できる余地が残されていた。また、先の塚本発言は民社党が新型間接税導入の議論を拒否するわけではないことを示しており、野党内での新税導入に対

する姿勢の変化が垣間見える。

戦後最大の贈収賄事件とも言われたリクルート問題が発覚したのは、この時期のことだった。リクルート問題とは、リクルート社の江副浩正会長が、上場前の不動産関連会社リクルートコスモスの株式を政界や財界の実力者に譲渡したというものである。リクルートコスモス株が、公開されれば株価が急上昇することが確実視された人気銘柄であったことに加え、購入に当たってリクルート側からの融資があったことも明らかになった。さらにこの問題には中曽根前首相や竹下首相など多くの自民党議員、特に税制改革に深くかかわった政治家が関与していたことが報じられた。リクルート事件がこの「消費税国会」に与えた影響としては、リクルート疑惑の解明を新税導入の論議を行う上での前提条件であるとして、野党側が審議拒否に踏み切ったことなどがあげられる。しかし、野党議員も事件関係者として浮上するなどリクルート汚染は政界全体に広がっていたこともあり、消費税法案は廃案にはならずに済んだ。しかし「政治とカネ」をめぐる政治家の倫理観に対する国民の不信感は、急速に高まっていくことになる。

消費税導入の是非をめぐる議論は、いよいよ国会の場に移ることになった。与野党合意を受け、昭和 63 年分所得税減税法案は議員立法によって提案され、7 月 29 日の参議院本会議で可決、成立した。これを受けて消費税を柱とする税制改革関連 6 法案が閣議決定され、国会に提出されるとともに、竹下首相が所信表明演説を行った。このなかでは消費税導入が急務であることを訴えるとともに、「この身命のすべてを捧げ、これら重要課題の解決に取り組む」との決意を明らかにした。しかしこの時点ではまだ、リクルート疑惑の解明と不公平税制の是正が消費税を中心とする税制論議の前提であるとして、野党は税制改革関連法案の審議に応じようとしなかった。

しかし、与野党対立の構図は変化を見せる。民社党は政府の税制法案に反対することで最も利益を得るのは社会党ではないかと憂慮しはじめ、妥協的な姿勢を見せていた。さらに公明党も、政府案に絶対反対を表明するよりも、法案修正を勝ち取って影響力を発揮したほうが世論に訴えられるのではと考え出した。民社党に続いて公明党を野党の反対連合から欠落させようと画策した自民党にとり、これは好機であった。このような状況のなか、8 月 4 日に衆議院予算委員会が開催された。社会・共産両党の欠席のなか行われた同委員会の成果として、自民・公明・民社の 3 党間で税制の抜本改革における共通の土俵が出来上がったことが挙げられる。また、公明党の方針転換に関しては、並行して議論されていた支持母体である創価学会と公明党の政教一致問題をめぐる池田大作名誉会長の証人尋問を見送らせたいという思惑もあったという（岸 1998: 151-160）。このような民社・公明両党の動きを受け、社公民路線を維持したい社会党は、社民連を加えた 4 野党で不公平税制についての共同提案をまとめ上げた。対する政府・自民党は野党側を税制論議に引き入れる足掛かりになるとして、提案を歓迎するとともに法案の修正にも柔軟に対応するとの意向を示した。さらに、9 月 4 日に実施された福島県知事選挙では、消費税に対し態度を保留した保守候補が勝利したうえ、同日実施の福島参院補選でも、自民党公認候補が社会党と共

産党公認の候補者を下して初当選を果たした。この選挙結果は、国民が新税に絶対反対ではないことを示しており、世論を気にした民社・公明両党にとっては社公民路線から自公民路線への転換の決定打となったと言える。

このような野党の方針転換を受け、9月7日に衆議院税制問題等特別委員会（衆院税特委）の設置が、10月7日には参議院でも税特委の設置が決定された。自民党が要請した会期の延長を野党側は拒否し、民社党以外の野党が会議に欠席するなど審議は難航したが[6]、消費税を柱とする税制改革関連6法案の本格的な審議は11月4日にようやく始まった。社会党は消費税導入の前提条件に絞って論争を展開し「消費税の導入は急ぐべきではない」との姿勢を示した一方、公明党は「消費税は欠陥税制だ」として内容面の欠陥点の批判に力点を置いた。さらに民社党による消費税の逆進性についての質問に対し、竹下首相は任期中の税率引き上げを否定するとともに、逆進性緩和についても対策を講じている旨を説明した。与野党間でこれまで協議し合意を得た事項については自民党修正として法案に盛り込んだうえで、11月10日の衆院税特委において、野党がそろって欠席するなか、自民党は税制改革関連 6 法案の単独採決を強行した。このように採決を急いだ背景のひとつに、リクルート事件をめぐり竹下首相の親類にも未公開株が譲渡されていたことが発覚したことが挙げられる（朝日ジャーナル 1989: 184-186）。

続いて衆議院での法案成立を目指す自民党は、野党に対する公式・非公式の折衝に当たった。社会党は衆院税特委の採決を認めず消費税法案の撤回を求める態度を維持していたため、折衝は民社・公明両党に絞って進められた。このとき、民社党は消費税の半年間の実施延期にこだわっており、本会議への欠席をほのめかすなど話し合いは一時膠着状態に陥った。結局民社党との折衝は「9月末までの半年間、消費税の弾力的運営を行う」という形で政治決着が図られ、税制改革関連法案第17条2項にその旨を示す条文が付け加えられた。また、自民党は「寝たきり老人対策を中心とした福祉政策の充実」という公明党の要求も受け入れた。具体的には、寝たきり老人対策を総合的・体系的に展開し、対象者の扶養控除額の引下げ等を中心とする「対策総合プラン」の策定が決定された。この結果、社会・共産両党の欠席、公明・民社両党の反対のもと、衆議院本会議にて税制改革関連 6 法案が可決された。公明・民社両党は修正案にのみ賛成した。このように、税制改革関連 6 法案は自民・公明・民社の 3 党合意により衆議院通過が図られ、国会運営も自公民路線が定着していくこととなる。

税制改革関連 6 法案の参議院での審議期間を確保するために政府・自民党が会期の再延長を検討しはじめたのに対し、社会・共産両党が猛反発したため、参院税特委の審議は空転した。しかし 11 月 24 日開催の衆議院本会議において、自民党賛成、公明・民社両党反対、社会・共産両党欠席で会期の再延長が可決された。参院税特委はリクルート問題を審議するため12月1日に再開されたが、宮沢副総理兼蔵相の答弁をめぐって審議は再度空転

[6] 民社党は「審議拒否はしない」という党是にしたがって本会議には出席したが、会期延長については反対した。

し、宮沢はその責任を取って蔵相を辞任した。これを受けて、竹下が蔵相を兼任することになった。

12 月 12 日、参院税特委で税制改革関連 6 法案に対する総括質問が始まると、竹下はすでに発表した「六つの懸念」に、新たに 2 項目を追加した「八つの懸念」を明らかにした。新たに加わった 2 点は以下の通り。

① 税額の転嫁が確実に進まないのではないか

② 地方自治体の自主財源が縮小されてしまうのではないか

この 2 点に関して、竹下は「いずれも解消は可能」と説明した。そして 21 日、自民党は強行採決に踏み切る。野党の質疑に対する竹下首相兼蔵相の答弁が終了したところで、自民党が審議打ち切りの動議を提出した。野次と怒号が飛び交うなか、そのまま税制改革関連 6 法案に対する規律による採択が行われ、自民党の賛成多数により法案は可決された。

一方、自民・公明・民社 3 党の大詰めの折衝では、消費税では免税点制度など納税義務者の負担軽減を図る制度が消費者の利益を損なうのではないか、との野党側の懸念が表明された。これについては、それらの仕組みを将来見直す旨を記した税制改革法第 17 条 3 項を設けることで、与野党の妥協をみた。

この強行採決に対して、社会党は竹下内閣不信任決議案を提出し、これには公明・民社・共産の各党も同調する方針を示した。これを皮切りに、社会・共産両党は竹下首相兼蔵相問責決議案など 5 本の問責決議案と、嶋崎均参院議院運営委員長解任決議案を次々に提出する。税制改革関連 6 法案採決のための参議院本会議に先立って、23 日午後 1 時から衆議院本会議が開かれた。まず内閣不信任決議案が上程され、自民党の反対多数で否決された。引き続き午後 4 時過ぎからの参議院本会議では問責決議案の採決に入ったが、社会・共産両党が投票箱までゆっくりと時間をかけて歩く「牛歩戦術」を取ったために一本の決議案を処理するのに 5 時間を要し、嶋崎議運委員長解任決議案と竹下首相・蔵相問責決議案の処理だけですでに日時は翌日午前にずれ込んだ。すべての決議案の処理を終え、税制改革関連 6 法案の採決に入ったのは 24 日夕方のことだった。この採決に際して社会党、共産党、二院クラブ、サラリーマン新党の議員は退席し、公明・民社両党は反対、自民党の賛成多数によりようやく消費税法案は可決、成立した。

第４節　小括

本節では分析枠組みに沿って、本章を振り返る。

まず、第 1 節で示したように、竹下内閣は政権発足から消費税法案成立までの期間に、消費税制改正を政権公約として国政選挙を戦うという機会を持たなかった。第 2 節で示した与党内の調整においては、もともと竹下自身が最大派閥の領袖だったことに加えて党内実力者を閣内に抱えることで、挙党体制を築きやすい環境を政権発足当時に整えていた。さらに、業界団体のヒアリングを強化したり中小企業への優遇策を多く打ち出して、自民党議員の票田である各団体の利益を確保することを通じて、なおも残存した党内反対派の

懐柔を図った。また、野党に対しては法案修正に寛容な姿勢を見せ続けたことに加えて、度重なる折衝を通じて法案に野党の要求を取り入れることで合意形成に至ったことを第 3 節で示した。具体的には、民社党が求めた消費税の弾力的運営や公明党が要求した福祉政策の充実が法案に盛り込まれた。さらに、法案が衆議院を通過したあとの大詰めの段階でも、免税点制度などを将来的に見直すことを定める条項が、野党側の懸念にこたえる形で追加されることとなった。

大平政権下での一般消費税の導入失敗、中曽根政権下での売上税導入の失敗と、付加価値税導入の試みは二度にわたり失敗してきたが、以上のような「調整」を経て、消費税は十年越しで導入されることとなった。

第３章　村山内閣による税率 5%への引き上げ

第１節　民意・首相の意思

（１）　選挙との関係

1994 年 4 月、細川内閣が国民福祉税構想の失敗や首相みずからの政治資金をめぐるスキャンダルの政治責任を取る形で総辞職すると、連立与党は新生党党首の羽田孜副総理兼外相を後継首相として擁立した。しかし社会党の連立離脱と新党さきがけの閣外協力への転換のため少数与党内閣に陥り、羽田内閣はわずか 64 日の短命で退陣に追い込まれることとなった。政権復帰を目指した自民党が、新党さきがけの仲介で長らく対立してきた社会党と連立政権を組むこととなり、内閣総理大臣として村山富市社会党委員長が指名された。こうして 1994 年 6 月 30 日、村山内閣が発足した。直前の選挙は宮沢政権下で実施された 1993 年 7 月の第 40 回衆議院議員総選挙であり、その次に行われたのは法案成立後の 1995 年 7 月に実施された第 17 回参議院議員通常選挙であった。この時点において消費税率の引き上げは、選挙を通じて国民に問うて支持を勝ち取ったものだったとは言えない。

（２）　首相の意思、手法

社会党は消費税導入に際して反対の姿勢を強く表明しており、導入決定後にも廃止を要求していた。しかし村山個人としては、国民福祉税構想が出されたころには消費税率引き上げに関して容認しはじめていた。消費税の社会福祉目的税化には反対だが、社会保障費の財源のひとつとすることはやむを得ないと考えていたという（薬師寺 2012: 129-133）。

また、社会党は長年、自衛隊と日米安保体制についても反対の姿勢を前面に押し出し自民党と長らく対立してきた政党であった。しかし村山は、それまで対立関係にあった自民党と連立を組むことに対して「抵抗はあった」ものの、「一・一ライン（小沢一郎と市川雄一）」による「民主主義を否定した権力支配の政治」よりも「まだ自民党のほうがまし」だと考え、五五年体制からの転換も期待して連立を決意した（村山 1998: 52-53）。村山は、小沢について「政権や政局、権力に対する関心が非常に強くて、それだけで生きているような政治家」、「どこまで民主的な政権運営を理解していたか分からん」、「社会党をつぶさにゃいかんと考えていたのではないか」と語っており（薬師寺 2012: 144-145）、その嫌悪感の強さは相当なものだったことが見て取れる。7 月 18 日の所信表明演説において、村山は日米安保体制の堅持を明言するとともに、自衛隊は合憲と党の方針に反した発言をした。この発言を追認する形で、党大会では「非武装中立」の党方針を廃止することが決定された。この村山の決断をもって与野党対立の「五五年体制」は崩壊したと言える（信田 2013: 79）とともに、心配されていた閣内での自民・社会両党の不一致が指摘されることもなくなった。村山にとってこのような方針転換は、安定した政権運営を目指すうえで当然のことだったという（薬師寺 2012: 265）。

しかしみずからの経験不足に加え、連立を組んだとはいえ 3 党の結束の強さは未知数であったこと、さらに社会党は与党第一党ではなかったことから、村山の政権基盤は脆弱であ

り、村山首相が政治主導を行使するのは難しい状況にあった。そこで、村山は河野洋平自民党総裁を副総理に、武村正義さきがけ代表を蔵相にそれぞれ任命して入閣させることによって、トップ同士の対話を促した。さらに与党 3 党のプロジェクトチームを政策課題ごとに設置することによって、多数決ではなく議論を尽くしてボトムアップ型の政策調整を行った。予算編成の調整は予算政策調整会議で行われたが、自民党の政務調査会と同様に各省庁の縦割りに沿った部会制がとられたため、族政治が横行するようになった。しかし部会のメンバーは自民党 3 名、社会党 2 名、さきがけ 1 名という構成にすることで、自民党が政策をごり押しすることはできない形にされた。以上のように、みずからの脆弱な政権基盤に対して冷静にそれぞれのシステムを作り上げていった点において、村山首相は極めて現実的な調整型リーダーだったと言える。

第２節　政府・与党内調整

細川内閣において所得税・住民税の先行減税のみが決定しており、その財源問題の解決が村山内閣に求められていた。連立政権樹立の際に取り決められた「消費税の改廃を含む総合的税制改革案を提示し、今年中に関連法案を成立させるよう努力する」との 3 党合意に基づき、新政権発足から 2 週間後の 7 月 13 日、連立与党税制改革プロジェクトチーム（与党税調）の設立に向けた準備会合を開いた。与党税調は自民党 10 名、社会党 7 名、さきがけ 3 名の合計 20 名から成り、週 2 回程度会議を開いて、全会一致で決定する方式が採用された。また、座長も 2 カ月ごとに交代することとなった。前掲のとおり「一・一ライン」の手法に不信感を抱いていた村山は、民主的で透明度の高い政権運営を目指す工夫を凝らしていたと言える（岸 1998: 365）。

消費税の税率引き上げを含む税制改革への姿勢は、与党内でも一致しているとは言えなかった。社会党はもともと消費税廃止を掲げて議席を勝ち取ってきた議員が多く、彼らは翌年の参院選で改選期を迎えるため、消費税率引き上げには反対していた。また、消費税率引き上げと所得税・住民税減税を一体処理するか否かについても意見が分かれており、社会党内では減税の継続だけを決定して増税は先送りするという分離処理が支持されていた。一方自民党は、増減税一体処理を大勢で支持していたが、消費税制に組み込まれていた特例措置の是正には、中小企業の反対のため消極的であった。新党さきがけは、武村代表が蔵相を務めていたこともあり、増減税一体処理や将来の消費税率引き上げ自体を拒否しようとする姿勢ではなかった。こうした意見の相違に加え、各党それぞれに思惑があり、改革案をまとめるのは大変難しい状況にあった。

一方、与党税調では 7 月半ばごろから「無責任な税制改革はできない」と増減税一体処理論が強まっていた。一体処理と分離処理の対立の間に、新たに折衷案が出されたのは 8 月から 9 月にかけてのことだった。ここで提案されたのが、「消費税率の引き上げ幅と時期を法案に明記しつつも、景気動向を見るなど、実施に関し見直し条項を付ける」という案だった。さらに妥協の方法として浮かび上がったのが、制度改革による恒久減税と臨時的

な定率減税を組み合わせる「2 階建て減税」案であった。この案は大蔵省官僚出身である自民党の柳沢伯夫議員が考案したとされ（岸 1998: 376-377）、さきがけの五十嵐ふみひこ政調会長代理が、武村蔵相やさきがけ幹部、社会党税調の幹部に極秘に示していた（岩崎 2013: 181）。公約遵守と景気対策の観点から、2 階建て減税は社会党とさきがけ双方の利益に合致していた。しかし増減税一体処理案については与党内での反対論が収まらず、取りまとめには苦戦していた。そのような状況で 9 月 11 日に行われた第 16 回参院補欠選挙の再選挙では、与党系候補が落選した。また与党内がまとまっていないことから「無責任政権」との野党からの批判も強く、選挙結果も相俟って与党内での税制改革論議は増減税一体処理に傾いていくことになる。一体処理論に最後まで消極的だったのが久保社会党書記長と森自民党幹事長だったと見られるが、後述するように「見直し条項」として附則第 25 条を加えることで妥協した。このようにして、19 日には与党税調が以下のような方針を定めた。

① 1995 年度の恒久減税 3 兆 5 千億円、定率減税 2 兆円の 2 階建て減税と、1996 年 4 月（政治判断で 1997 年 4 月）から消費税率 5%への引き上げの一体処理を行う

② 消費税率とその引き上げ時期については、見直し条項を設ける

③ 消費税制内では、中小企業の特例措置を廃止・縮小し、地方消費税を導入する

この決定を受けて、村山首相、河野副総理、久保社会党書記長、武村蔵相の参加する与党 3 党党首会談が行われた。ここでは消費税率の引き上げと 2 階建て減税については合意したものの、社会党の強い抵抗により、増減税一体処理については保留された。社会党がこのような態度をとった理由としては、すでに連立政権樹立に際して自衛隊合憲や日米安保の堅持など党の基本政策の大転換を行っており、消費税反対の姿勢までも捨ててしまうことに対して党としての危惧があったという点が大きい。しかし 22 日、福祉政策をさらに上積みすることで、社会党は一体処理の受け入れを決め、税制改革大綱の骨子が決定された。大綱の内容としては、先述の 3 点に加えて、

④ 1995 年度から福祉支出へ 5 千億円の上積みを行い、ホームヘルパーの充実を図る

が追加されることとなった。その後、政府は 10 月 4 日の閣議で 1995 年度以降の所得税・住民税の減税と 1997 年 4 月からの消費税率引き上げを柱とする「税制改革要綱」を決定するとともに、地方消費税の創設などに関する「地方税制改正要旨」を了承した。またこれらを踏まえて、14 日には税制改革関連法案が閣議決定された。消費税率の見直し条項については、「所得税法及び消費税法の一部改正法案」に附則第 25 条として追加された。以下にその条文を引用する。

> 第二十五条　消費税の税率については、社会保障等に要する費用の財源を確保する観点、行政及び財政の改革の推進状況、租税特別措置等及び消費税に

係る課税の適正化の状況、財政状況等を総合的に勘案して検討を加え、必要があると認めるときは、平成八年九月三十日までに所要の措置を講ずるものとする。

以上のように、消費税率の 5%への引き上げ過程における政府・与党内調整は、2 階建て減税の採用と見直し条項の追加、そして福祉支出の上積みという妥協を経て決着した。

第３節　対野党調整

税制改革関連法案は国会に提出され、衆議院ではその審議のために「税制改革に関する特別委員会（衆院税特委)」の設置が決定された。9 月末、新生党や公明党などの野党は、のちの新進党の母体となる統一会派「改革」を結成した。衆院税特委の審議は 10 月 24 日の総括質疑から本格化したが、「改革」は社会党の公約違反問題を中心に村山内閣を追及した。村山首相は、

① 社会党の消費税率引き上げ反対という「看板」は細川政権の手法に同意しかねたために出したものである
② 連立政権においては「消費と所得と資産とバランスのとれた形で課税を考えていく」ことが合意事項となっており、今までの経緯を踏まえたうえで議論されるなかで「看板」はしまった
③ 連立政権から離れて野党になった場合にも、再び消費税反対の立場に戻ることはあり得ない

と答弁したうえで、今回の税制改革について「とりわけ一番重税感の強いと言われる中堅所得層の税の軽減を図るということで所得税減税を行うとともに、高齢化社会を支えるために国民全体が公平に負担すべきとの観点から消費税の負担増をお願いすることになった。政権を担う立場での責任ある決定である」と語った。

衆院税特委は 24 日、税制改革法案のための公聴会を開くことを決定したが、これに対し「改革」は反対の姿勢を強く示した。「衆議院の 4 割を占める『改革』を無視する形で決められた」と与党の強行議決を批判し、しばらく委員会開催に応じようとしなかった。31 日になって「改革」は税特委に出席し、審議が正常化した。その後「改革」は政府の税制改革法案に対抗する修正案を国会に提出したが、この内容は恒久減税を増額する代わりに消費税率引き上げの前倒しを必要とするものであった。11 月 9 日には与党が「改革」の修正案を否決し、政府案を予定通り可決した。しかし「改革」側の激しい抵抗があり、委員長が席につけないという非常な混乱の中で採決が行われたため、「改革」側は「委員長の声も聞こえないような不正常な採決は無効だ」と主張した。その後も国会審議に応じようとせず与野党は対立を続けていたが、元社会党委員長である土井たか子衆議院議長の斡旋により、法案の衆議院通過と参議院送付が決定された。与党は村山首相の外遊前の参議院送付を確保し、「改革」も強行採決が異常であったことを明らかにできたことで、双方に利益の

ある妥協だったと言える（岩崎 2013: 188）。また、共産党の佐々木陸海議員が「野党である改革は、（中略）細川元首相の国民福祉税構想に明らかなように消費税の税率アップに本質的に反対ではなくて、このボイコット戦術などが、結局与党の反民主的な審議強行というのか採決強行というようなやり方に拍車をかける役割を果たしている[7]」と述べているように、「改革」側は税制改革自体には反対ではなかった。すなわち、与野党の最大の争点は消費税率引き上げの是非ではなく審議の方法や手順をめぐるものになっていたのである。その後 25 日には、税制改革関連法案は参議院にて連立与党などの賛成多数で可決、成立した。

第４節　小括

本節では分析枠組みに沿って、本章を振り返る。

まず、第 1 節で示したように、村山内閣は政権発足から消費税法案成立までの期間に、消費税制改正を政権公約として国政選挙を戦うという機会を持たなかった。また、村山自身の政権基盤は脆弱だったが、連立与党のトップをそれぞれ入閣させ、政策決定は課題ごとにプロジェクトチームを設置してボトムアップ式に行うことで連立与党内での話し合いを促進し、この点を克服した。さらに、2 階建て減税の採用と見直し条項の追加、そして福祉支出の上積みを行うことで、与党内の反対派の不満を解消して法案への賛成を取り付けた。

また、土井衆議院議長の斡旋を受け入れたことは野党との合意形成を行ううえでのポイントだったと言える。野党側は与党による強行採決をはじめとした審議方法を問題視していたが、この斡旋案の受け入れは与党がその非を認めたことと同義だった。

このように、与党内調整や与野党間調整においては、話し合いが重視されるとともに大きな妥協も見られ、第 1 節第 2 項で示した村山首相の「調整型」の手法が大いに効果を発揮していると言える。

[7]第 131 回国会　衆議院税制改革に関する特別委員会第 9 号（1994 年 11 月 9 日開会）での発言

第４章　野田内閣による税率 8,10%への引き上げ

第１節　民意・首相の意思

（１）　選挙との関係

2011 年 8 月 26 日、再生可能エネルギー特別措置法の成立で脱原発化に先鞭をつけたことに満足した菅首相は、退陣する意向を表明した。それを受けて民主党代表選挙が実施され、9 月 2 日には野田佳彦新代表を首班とする新内閣が発足した。直前の選挙は菅政権下で実施された 2010 年 7 月の第 22 回参議院議員通常選挙であり、次の選挙は消費税法案成立後の 2012 年 12 月に実施された第 46 回衆議院議員総選挙であった。野田は首相就任当初より消費税増税に熱心であったが、彼自身が選挙戦で国民に訴えて政策への支持を勝ち取ったわけではなかった。なお、先の選挙では菅首相が消費税率 10%引き上げ案に言及し、その唐突さや内容についての発言のぶれなどが原因となって民主党は大敗を喫したため、完全な衆参「ねじれ国会」となっていた（伊藤 2014: 28）。

（２）　首相の意思、手法

野田は政権交代以降、財務副大臣と財務大臣を歴任してきた人物であり、大臣として予算編成に携わる過程で財政の危機的状況を目の当たりにしていた。また、ヨーロッパにおける政府債務危機が深刻化していたことも、彼が危機感を強める一因となった（伊藤 2013: 243）。この経験から「財政はもう、歳出削減だけではたちいかない」と強く感じ、現時点では不人気であっても将来において必要とされる政策を実行していくしかないと考えるようになった（伊藤 2013: 10-11; 上川 2014: 156）。こうした強い使命感から、野田は歳入改革による財政再建、特に消費税増税に邁進していくこととなった。

野田の手法として特徴的なのは、それまで長らく続いてきた「対決」型の政治スタイルからの転換に腐心した点である。信田（2013: 187-188）によれば、「対決」は自民党内の守旧派を悪役に仕立て上げることで世論を味方につけて改革を断行した小泉純一郎内閣に始まる政治戦略である。安倍・福田・麻生内閣では「ねじれ国会」のもとで与野党が「対決」し、民主党に政権交代したのちも、鳩山内閣は政治主導を展開するために官僚を政策決定の場から排除し、菅内閣は党内最大勢力を率いる小沢一郎前幹事長と反目を深めた。これに対して野田は、詩人・相田みつをの作品を引いて語った「どじょうの演説」に見られるように、党内の政治的対立も官僚機構との対立も終わりにして、泥臭く意見をすり合わせてまとめ上げる調整型のリーダーシップで政権運営を進めようとした。

第２節　政府・与党内調整

8 月 29 日に行われた民主党代表選挙には野田財務相のほか、新小沢派から海江田万里経済産業相、反小沢派からは前原誠司前外務相、そして中間グループから鹿野道彦農水相と馬淵澄夫前首相補佐官が立候補した。5 人の候補者の中で、復興増税にも消費税増税にも積極的な姿勢を見せたのは野田ただ一人だった（伊藤 2013: 261-266）。特に消費税率引き上

げの法案化については、野田以外の 4 人は消極的であったが、野田だけは「(所得税法の)附則の 104 条[8]に基づいて、来年の通常国会に法律を提出することになっている。出さないという選択肢は、ありえない。法治国家だから、これを守る。成案通りに進めることが責任ある態度だと思う」と通常国会での法案提出にこだわる意思を示した。第一回の投票では海江田経済産業相が第一位だった。しかし獲得票数が過半数に満たなかったため、第二位の野田財務相との決選投票が行われることになった。結果、反小沢勢力である前原・鹿野両グループの票が野田に流れたために、野田が逆転して勝利を収めた。山口（2012: 29）によれば、当初劣勢と見られていた野田が勝利したのは、前原が反小沢の極を形成し、野田が親小沢と反小沢の中間のポジションを手に入れられたためであり、これは党内にも政治的対立に対する厭戦感が充満していたことを示している。

代表就任演説に立った野田はこれまでの党内抗争を終えようと、民主党議員たちに「ノーサイドにしましょう」と挙党体制の確立を訴えた。幹事長に小沢側近の輿石東参議院議員会長を起用したことは、挙党体制の象徴的な人選であったと言える。また、党内融和の取り組みとして挙げられるのは政策決定システム改革である。鳩山内閣は「官僚支配からの脱却」を掲げ政務調査会を廃止し、政策決定を内閣に一元化した。このため大臣などの要職でない一般議員たちが政策決定の場から締め出され、不満を募らせていた。そこで菅内閣は政務調査会を復活させたが、政府への提言機関という扱いにとどめた。野田内閣においては、政調会長に政府の政策決定を了承する権限を与え、政府が法案を国会に提出する際は与党政務調査会の事前承認を必要とする自民党式の与党の事前審査制を導入した。政権の最高意思決定機関として首相・官房長官・幹事長・政調会長・国対委員長・幹事長代理で構成される「政府・民主三役会議」を設置したが、この会議は政調会長に決定権をあらかじめ委譲できるとされたこと、また重要案件は必ず政務調査会に付されることとされたため、本稿で扱う消費税増税関連法案については閣議決定前の政務調査会の了承が不可欠となった。このように政策決定を完全に二元化することで、より多くの民主党議員が政策決定に関与できるようにし、党内のガス抜きを図った（信田 2013: 189）。

また、野田は官僚との対立構造もなくした。官僚の有効活用を最重視し、菅首相がかつて「官僚支配の象徴」と呼んだ事務次官会議を「各府省連絡会議」として非公式に復活させた。自民党政権時代のように閣議の案件を最終点検するものではなかったが、これで各省間の情報交換や政策調整が活発化し、官邸にも政策情報が自然と上がってくるようになった（信田 2013: 190）。

9 月 18 日、野田は所信表明演説に臨んだ。そこでは財政再建の重要性を訴えるとともに、

---

[8] 2009 年、麻生政権下で成立した「所得税法等の一部を改正する法律」附則第 104 条を指す。ここでは「平成 20 年度を含む 3 年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、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、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」と規定され、消費税を含む税制の抜本的な改革の道筋と基本的方向性が示された。野田はこの条文を根拠に、2011 年度中の法案提出にこだわっていた。

東日本大震災の復興財源については現役世代が負担するべきとして、歳出削減に取り組んだうえで時限的な税制措置についても検討すると述べた。さらに、社会保障と税の一体改革については「次期通常国会への関連法案の提出を目指す」として、成立に向けて強い意欲を示した。

野田内閣はまず、復興予算の確保に向けた動きを開始した。21 日、政府税調は財源確保のために必要とされる増税の案として、次の 3 つを示した。

① 所得税減税の 3 年間の凍結と法人税の 5 年から 10 年の引き上げ

② 所得税・法人税の増税とたばこ増税などの組み合わせ

③ 消費税率を 1 年半、3%引き上げ

野田は小沢元代表との対立を懸念して、③は選択しないよう指示を出した。その後野党との調整を経てたばこ増税は取りやめられ、復興予算の財源は①に近い形で確保されることとなった（信田 2013: 191-192; 伊藤 2013: 124-128）。

野田首相は、ここからようやく中期的財政再建に本腰を入れていく。後述するように 11 月 30 日の党首討論と 12 月 1 日の記者会見において、翌年 3 月末までに提出するとしていた消費税増税法案について、年内をめどに「素案」をまとめることを表明した。5 日には野田自らを本部長とする政府・与党社会保障改革本部を立ち上げ、「この改革に不退転の決意で臨む」と背水の陣を敷くとともに、11 月のカンヌ・サミットにおいて 2011 年度内の消費税増税法案提出を国際公約として明言したことを受けて、「（日本が）財政規律を守る国かどうか、世界が見ている」とも述べた。ここで改革本部に対し、消費税率引き上げの時期と税率を盛り込んだ「素案」を年内にまとめるよう指示を出した（伊藤 2013: 181-183; 岩崎 2013: 210; 清水 2013: 223）。

これに対して、民主党内では小沢元代表を中心として、消費税増税への反対姿勢が鮮明化していく。小沢は 1 日夜、2009 年マニフェストにはない消費税増税に邁進する野田を牽制する発言をするとともに、小沢グループとしては増税反対の署名活動を始める方針を確認した（岩崎 2013: 209-210）。挙党体制の確立を目指していた野田首相であったが、このようにして党内政治抗争が再燃することとなる。

党内反対派の動きを受け、野田首相は 6 日、景気が悪ければ消費税増税を中止できる「景気条項」を法案に盛り込む方針を固めた。その後平成 24 年度税制改革大綱が閣議決定されたことを受け、消費税率引き上げの具体化に関する本格的な議論が開始された。民主党は 12 日、細川律夫前厚生労働相を会長とする民主党社会保障・税一体改革調査会と藤井裕久元財務相を会長とする民主党税調が合同総会を開催し、これ以降平日には毎日消費税をめぐって議論が行われた。

一方で、党内反対派の動きもさらに活発になっていた。合同総会では約 90 人の議員が反対論を展開し、100 人超の反対議員による署名が提出されたほか、中井洽衆議院予算委員長や田中慶秋党副代表らが中心となって立ち上げた「消費増税を慎重に考える会」の勉強会には約 30 人の議員が参加し、消費税増税法案の素案の年内策定の先送りを求めた。また 21

日、民主党両院議員懇談会において野田首相は年内の素案取りまとめを再度強調したが、同日にぶつけるようにして小沢元代表は「新しい政策研究会」の設立総会を開いた。同総会には消費税増税反対派議員総勢 106 人が集結し、会長には小沢元代表みずからが就任した（岩崎 2013: 213; 清水 2013: 226）。

民主党社会保障・税一体改革調査会と民主党税調の合同総会は、20 日から大詰めの討議に入った。28 日の合同総会では、藤井党税調会長は「2013 年 10 月に 8%、2015 年 4 月に 10%」と 2 段階にわけて増税して、一気に現行税率から倍増させるよりも負荷を軽減することを狙った案を提示した。2009 年の衆議院議員総選挙で民主党は「次の衆議院の任期中は増税しない」と公約して政権交代を果たしたが、この案であれば増税開始は任期満了となる 2013 年 8 月を過ぎるため、公約には抵触しないとの判断があった。しかし出席者からの反対論は根強く、この日は決着がつかないまま閉会した。翌 29 日、異例ではあったが、野田首相がみずから合同総会に出席して修正案を示した。その案とは「増税時期を半年ずらし、消費税率は 2014 年 4 月に 8%、2015 年 10 月に 10%へ引き上げる」というものであった。これなら景気条項に基づく実施可否についても 2013 年 9 月ごろに判断されるため、反対派の懸念した増税実施の閣議決定自体も衆議院の任期満了後となる。その後も議論が紛糾したが、「今一番逃げてはならないテーマは、社会保障と税の一体改革だと思う。もう一刻の猶予もない」と訴える野田による 5 時間超の直談判の末、この修正案が党内の承認を得て決着した。しかしこのように難航した反対派の説得のため、素案にはさまざまな妥協が盛り込まれることとなった。政治改革や行政改革といった「自らの身を切る改革」を消費税率引き上げの前提条件とすることを約束し、社会保障改革についても新年金制度の創設や後期高齢者医療制度の廃止を決めた。一方で高齢者の医療費窓口負担引き上げなど、社会保障費の膨張を抑えるための「痛みを伴う改革」はことごとく取りやめられた。年が明けて、野田は 1 月 6 日に政府・与党社会保障改革本部を招集し、社会保障・税一体改革の素案を正式に決定した（伊藤 2013: 129-137; 清水 2013: 227-230）。一方、このような素案決定への動きに対して、12 月 28 日には、内山晃ら小沢グループの若手議員が反発し、10 人が集団で離党した。

13 日、野田は初めての内閣改造に踏み切った。前年 12 月に問責決議案が可決された一川防衛相と山岡消費者担当相を交代させるとともに、副総理として岡田克也前幹事長を入閣させ、同氏は社会保障・税一体改革と行政改革の担当相も兼務することになった。民主党議員には珍しく岡田は野党とのパイプを持つ人物であり、野田は自身の政権基盤の補強を試みていた。しかし、更迭した一川と山岡が小沢派だったうえ、新たに入閣した岡田は反小沢派の急先鋒とも言われており、小沢グループからの反発を強めた側面もあったとされる（伊藤 2013: 138-140）。

「消費税国会」が開幕した矢先の 1 月 25 日、新年金制度の試算結果がメディアで報じられると、民主党に対する批判は野党からも世論からも相次いだ。さらに小沢元代表も「消費税増税関連法案には反対する。国家の統治機構の大改革を何もしないで増税するのは、

国民を愚弄する背信行為だ」と 2 月 4 日配信のインタビューで明言し、増税反対の姿勢を改めて表明した（清水 2013: 245）。2 月 17 日には社会保障・税一体改革大綱が閣議決定された。この内容が「素案」をほぼそのまま踏襲したものだったのは、下手に内容を変えてしまえば、一度はなだめた党内の反発が再び高まる恐れがあったためである（岩崎 2013: 221）。

25 日、野田首相は 4 日後の党首討論を前に自民党の谷垣総裁と極秘会談を行った。この会談は増税をめぐっての両者の協力を模索することが主な目的だったが、小沢の動きを牽制する狙いもあった。さらに 3 月初め、岡田副総理が税制改革のための大連立を自民党に打診していたことも明らかになった。執行部はこのように自民党との提携を示唆し、小沢グループの協力を必ずしも必要としていないことを示すという政治的駆け引きが展開された（信田 2013: 193）。

3 月に入り、野田首相は消費税増税関連法案を年度内に閣議決定して国会へ提出する方針を改めて強調するとともに、与野党協議を通じた法案修正には柔軟に対応したいとの考えを示した。これに対して小沢グループは、法案の党内了承手続きと衆議院での採決の 2 段階で法案提出や成立を阻止する構えを見せ、8 日開催の「新しい政策研究会」には約 100 人が出席して数の力をアピールした。

民主党は 14 日から、消費税増税関連法案の国会提出に向けた事前審査を開始した。当初 3 日間の予定だった合同総会は、結局 28 日まで連日約 100 人の議員の出席のもと、深夜まで議論が繰り広げられることとなった。事前審査での主な論点は①景気条項（附則第 18 条）、②再増税（附則第 28 条）、③低所得者対策（附則第 27 条）、④行政改革・議員定数削減等の 4 点であった。②③④については、21 日の合同総会にて前原政調会長が以下のように修正することを述べて決着した。

② 財務省が作成した「16 年度を目処に必要な法制上の措置を講ずる」との条文を、「法律の公布後 5 年を目処に」に変更する

③ 「再配分に関する総合的な施策、簡素な給付措置、住宅の取得に関わる措置、歳入庁の創設」などと具体化する

④ 第 1 条に「社会保障制度の改革とともに不断に行政改革を推進することに一段と注力」と明記する

注目すべきは、このような執行部による附則の修正に対し、増税反対派の間でも温度差が生じはじめたことである。あくまで反対を貫く「強硬派」と分裂する形で、附則の修正等で妥協点を探る「条件闘争派」が生まれた。後者は馬淵澄夫元国土交通相を中心として「円高・欧州危機等対応研究会」を結成し、主要メンバーは同研究会が「強硬派とは違い、増税の前に経済を立て直せという立場」であることを強調した。さらに、石津政雄衆院議員ら当選一回の若手議員ら約 30 人からなる勉強会も増税には慎重姿勢を示してきたが、議員定数の削減が先だと主張するものの、消費税増税の必要性そのものには理解を示しはじめた（岩崎 2013: 225-226）。

27 日には、論点は景気条項に絞られていた。反対派は、増税の前提条件として具体的な経済成長率の数値を法案に書き込むことを強く求めていた。執行部は難色を示したものの、附則第 18 条第 2 項に「名目成長率 3%程度、実質成長率 2%程度」と数値が具体的に明記されることになった。ただし反対派が求めた「条件」としてではなく、「前項の措置を踏まえつつ、経済状況等を総合的に勘案したうえで」との表現に弱められた。この案にも納得しない「強硬派」が少なからずおり、合同総会は 28 日未明までもつれ込んだが、前原政調会長が半ば強引に一任を取り付ける形で議論は打ち切られた。

30 日、社会保障・税一体改革法案は閣議決定された。法案提出に際しての最終修正として、低所得者対策を柱とした附則第 27 条は本則第 7 条に格上げされ、給付付き税額控除の導入が記された。また、増税反対派の求めに応じる形で、再増税に関する附則第 28 条は全面削除された（岩崎 2013: 227）。これをもって同日午後、所得税法の附則第 104 条で定められた 2012 年 3 月末の期限まであと一日のところで、野田は法案の国会提出にこぎつけた。

これを受けて、小沢グループからは牧義夫厚生労働副大臣をはじめ 4 人が辞表を提出した。さらに鈴木克昌幹事長代理など約 30 人も、党の役職の辞表を集団で提出したものの、いずれも閣僚級ではなかったために政権への打撃は限定的だった（清水 2013: 260）。

「強硬派」リーダーの小沢は政治資金規制法違反に問われた裁判で抗争中であったが、東京地裁から無罪判決が下ったのは 4 月 26 日のことだった。これを受けて輿石幹事長は、「改革を成立させるための挙党体制の確立」という観点から、2011 年 1 月の強制起訴以来停止されていた小沢の党員資格を復帰するよう党常任幹事会に求めた。5 月 8 日、輿石の説得に折れた常任幹事会はこれを了承した。党員資格停止処分の解除によって、小沢は消費税反対を含めた党内での政治活動を活発化できるようになった。

党の分裂を懸念していた輿石幹事長は、このときに売った恩を利用して、5 月 30 日に野田・小沢会談を設定した。輿石の同席のもと行われた鼎談は、当初の予定をオーバーして一時間半にわたったが、議論は平行線に終わった。野田が社会保障・税一体改革の緊急性を訴え協力を求めたのに対し、小沢は消費税増税自体に反対しているわけではないとしたうえで、①行政改革、②社会保障ビジョンの構築、③デフレ脱却の 3 点が先行すべきと主張した。会談後の記者会見で、小沢は増税法案について「賛成か、否かと今問われれば、賛成というわけにはいかない」と明言した。さらに 6 月 3 日にも再度会談が行われたが、小沢は増税反対の姿勢を崩さず、説得には至らなかった。野田は小沢に自民党と法案の修正協議に入る意向を通告して、これをもって両者は完全に決裂したと言える。

その後、野田は自民党の要求にこたえる形で内閣再改造に踏み切るとともに、政府・民主三役会議では、会期内の法案採決に応じてでも与野党協議を実現させるよう指示を出した。このように小沢との融和路線から自公両党との協調路線への転換による法案成立が目指されるようになり、6 月 8 日には自民・公明両党と民主党が 3 党間で修正協議に入ることになった。

このような執行部の動きに対し、7 日には関連法案の修正協議をめぐって民主党の「条件

闘争派」を中心とする中間派の議員たちが「民主党の『民主的合意形成』を実現する集い」を開催した。同会合には、修正協議で消費税増税のみが先行し、民主党が 2009 年来主張してきた社会保障制度が撤回に追い込まれることを牽制する狙いがあったとみられる[9]。さらに、14 日には消費増税に反対する超党派の国会議員が会合を開き、小沢元代表をはじめ与野党から 117 人が出席した。

一方、修正協議では民自公 3 党が 15 日にも合意する見通しになったことを受け、野田首相はみずから中間派の説得にあたることにした。15 日午前には、中間派の代表格である田中慶秋副代表を官邸に呼んで会談した。そして同日夜、3 党協議は合意に至った。

この合意を受けて、民主党は 19 日に党本部で合同会議を開いて、自民・公明両党との修正合意についての審査を行った。しかし「強硬派」の反対は止まず、最終的に前原政調会長が一任を取り付けて了承手続きは打ち切られた。翌 20 日、メキシコでの G20 を終え帰国した野田も出席して民主党両院議員懇談会が開かれ、法案の衆議院での採決に向け、みずから党内の説得にあたった。法案への反対意見のほか、党規約で議決権を与えられている両院議員総会の開催を求める声もあったが、質疑は打ち切られ野田首相と輿石幹事長に対応を一任される形がとられた。これを受けて同日夜、民主・自民・公明の 3 党は社会保障・税一体改革関連法案のうち、修正合意を反映した社会保障制度改革推進法案と認定こども園法改正案を衆院に共同提出した。

社会保障・税一体改革関連法案の衆院採決は 26 日に行われた。その前日、民主党は緊急の臨時代議士会を開き、野田首相は民主党議員に対して直接、法案成立への協力を強く呼びかけた。社会保障・税一体改革関連法案は民主・自民・公明など各党の賛成多数で可決され、参議院に送付された。しかし関連法案のうち、消費税率引き上げ関連法案の採決では、民主党から小沢グループを中心 57 人が反対、16 人が欠席・棄権するなど大量の造反が出た。

野田首相は 7 月 2 日に党役員会を招集して造反議員に対する処分を決定するとの意向を表明していたが、小沢元代表ら 50 人は決定が下る直前に離党届を提出した。これに対して民主党は翌 3 日、臨時役員会と常任幹事会を開いて造反議員の処分方針を決定した。

参議院での法案採決が近付くにつれ、野田首相が解散の時期をあくまで明言しないことから 3 党合意は崩れるかに見えたが、「近いうちに信を問う」との表現で決着し、10 日の参議院本会議にて社会保障・税一体改革関連法案は民主・自民・公明の 3 党などの賛成多数で可決、成立した。

---

[9]5 月の時点で、すでに政府は「後期高齢者医療制度」について、名称から「後期」という単語をはずすとともに 75 歳以上のサラリーマン約 33 万人を現行制度から勤務先の健康保険に移す制度に変更するとしていた。法案としては自公政権時代に開始された現行制度の一部修正にとどまり、民主党が 2009 年マニフェストで掲げた「後期高齢者医療制度の廃止」は事実上の棚上げとなった（岩崎 2013: 230）。今回の中間派の動きには、このことも多大な影響を与えていたとみられる。

第３節　対野党調整

野田首相と谷垣自民党総裁が初めて国会の党首討論で対峙して社会保障と税の一体改革について議論したのは、11 月 30 日のことだった（清水 2013: 222）。民主党は菅政権下の 6 月に消費税率を 2010 年代半ばまでに 10%に引き上げるという成案をすでにまとめていたにもかかわらず、野田はこの場で「年内をめどに『素案』をまとめる」と表明した。さらに翌 12 月 1 日の記者会見でも「まず一体改革の『素案』をまとめる。それをもとに野党に協議を求めて大綱を作ったうえで、法案を提出する」とした。この発言は自民党がまとめていた財政健全化責任法案に記された「政府により作成された素案について、党派を超えた国会議員により構成される会議を設置し、国民的視点から検討する」という文言を前提としていた。野田はこの「素案」という表現を使用することで、自民党をはじめとする野党に協議を呼びかけることを企図していた（伊藤 2013: 188-189; 岩崎 2013: 209）。

しかし、29 日に社会保障・税一体改革案の骨子が民主党で承認されると、野党である自民・公明両党は 30 日、それぞれ党首の談話を発表し、民主党の素案決定を「公約違反」であり、社会保障制度の改革案ができていない状況を「増税先行」として批判した。また、野田首相が呼びかける与野党協議にも応じない方針を示すとともに、両者とも「消費税増税を断行する前に、国民との契約のやり直しが必要だ」として早期の衆議院解散・総選挙を求めるなど、態度を硬化させた（伊藤 2013: 79）。とはいえ、自民党は 2010 年の参議院議員通常選挙において消費税 10%案をすでに公約としていた。公約は谷垣総裁自身が掲げたものであるという矛盾に加えて「解散後に政権復帰した場合にも、消費税増税は避けられない。民主党案に闇雲に反対すべきではない」と、与野党協議を拒否する執行部方針に異論を唱える声は、森善朗元首相や古賀誠元幹事長など党内からも上がっていた（清水 2013: 232-233）。

20 日の一体改革に関する関係 5 閣僚会合で、政府は「消費税増税に伴う増収分は全額社会保障財源化し、国民に還元する」という方針を改めて明確にした。さらに前日行われた与野党幹事長・書記長会談では、公明党が協議に応じる条件として社会保障制度の全体像の提示を挙げていた。これに対して、輿石幹事長・岡田副総理ともに最低保障年金制度の具体的な制度設計を提示する意欲をのぞかせた。しかし、その「数字」がすでに一年近く前、菅政権下で一度導き出されていたことは岡田はもちろん、野田でさえ認識していなかった。携わったメンバーには箝口令が敷かれ、試算自体が「なかったこと」にされていたためである。

25 日、一年前にお蔵入りしたはずの試算が、報道で先行して明るみに出ると、世間は大騒ぎになった。その試算結果について、以下の 2 点が特に問題視された。

① 現行制度から民主党案の新年金制度に移行すると、2075 年度までに最大 25 兆円あまりの追加財源が必要になる

② 年収が 420 万円を超えるサラリーマンは、現行の厚生年金より負担は増えるが、年金受給額は減る

これを受けて、野党はすぐに攻撃を開始する。自民党の谷垣総裁は 26 日、衆議院本会議の代表質問で、「非公式の試算が実在するのであれば、隠蔽せずに公表すべきだ」と迫った。政府・民主党は一度「当面は非公表」としたものの、野党の批判が収まらなかったために、2 月 6 日には一転して公表する方針を決めた（伊藤 2013: 78-83; 清水 2013: 240-244）。

さらに 17 日、政府は社会保障・税一体改革大綱を閣議決定した。これは民主党の党内事情を鑑みて、「素案」をほぼそのまま引き継いだ内容だったが、ここに「議員定数の削減」が盛り込まれていたことから議論は再度紛糾する。議員定数については議員立法で対応するのが政治的常識だが、行政権を持つ内閣の決定としての「大綱」に記されたことで、野党は内閣の越権行為だと指摘したためである。23 日の衆議院予算委員会の質疑終了後、野田は大綱の表現に非があることを認め、みずから陳謝することでその場を収めた。

29 日、野田首相は谷垣自民党総裁との党首討論に臨んだ。この成果としては、以下の 2 点が注目される。

① 自民党が出した平成 24 年度予算案の対案のなかで基礎年金の財源として記された「将来の償還財源」が消費税を想定していることを、谷垣が認めた点

② 与党内の増税反対派への対処について、党内が「51 対 49」に割れても反対論を押し切って法案を提出するとして、野田が「小沢切り」断行の覚悟を見せた点

それまでの対決姿勢が和らいで両者ともに踏み込んだ発言が目立つ討論となった背景には、極秘会談の存在があった。野田と谷垣が 25 日、都内のホテルで極秘に会談していたことは、党首討論の直後に明らかになった。両者は表向きには「会ったという事実はない」と会談を否定したが、党首討論や 3 月以降の「消費税政局」を前に、与野党協議や消費税増税法案への対応などについて意見交換を行ったとみられる。谷垣は 2010 年参院選で消費税率 10%を掲げていたことは既述のとおりだが、さらに 4 年前の自民党総裁選において、すでにただ一人「2010 年半ばまでのできるだけ早い時期に税率 10%を目指す」ことを公約していた消費増税論者である（伊藤 2013: 278-285; 清水 2013: 249-253）。この党首討論以降、谷垣が消費税増税の必要性を公に訴える場面が増えており、これをもって消費税をめぐる与野党の攻防は次のステージへと進んだと言える。

3 月 30 日になって、社会保障・税一体改革法案がようやく閣議決定されると、自民党の石原伸晃幹事長は消費税増税に賛成する条件として①野田首相が反対派の小沢元代表らと決別する、②解散時期を明確にする、③民主党の輿石幹事長が党内をまとめる、という 3 点を民主党に要求した。

法案の審議はなかなか始まらなかったが、4 月 11 日になって、「社会保障と税の一体改革に関する特別委員会」が衆議院に設置されることが決まった。自民党側は一時全面的な審議拒否に入っていたが、世論の理解を得ることが難しいと判断したため、方針を転換して 23 日には特別委員会の設置に合意した。また、自民党がまとめた政府案への対案の骨子に「社会保障の公的負担を支える財源は消費税が中心」との旨が記されたことや、石原幹事

長が「社会保障で私たちの案を民主党が丸呑みしてくれれば、新しい政治が進むと思う」と語ったことは、民主党の公約違反を批判して解散総選挙を求める立場の議員のみならず、「民主党が社会保障政策を断念するならば、消費税増税関連法案の修正協議に応じてもよい」と考える議員が自民党内に少なからず存在したことを示していると言える。

社会保障・一体改革関連法案の審議が本格的にはじまったのは 5 月の連休明けだった。さらに特別委員会に議論の場がうつり、論戦が本格化したのは 21 日になってからのことだった。自民党は、消費税法案に協力する条件として挙げたものは 3 月末の時点とほぼ同様で、民主党に対して①民主党の 2009 年マニフェストの撤回、②早期解散の確約、③小沢元代表との決別を迫った（岩崎 2013: 230）。

二度にわたる野田・小沢会談の末、野田が「野党との協議を進めるためには、小沢先生の意向を踏まえて、と言うことはありえない」と断言したことは、野田の「小沢切り」への決意表明と受け取られた。さらに 6 月 4 日には野田再改造内閣が発足することとなったが、これも自民党が要求する 2 閣僚を更迭することで法案成立に向けて協力を得るためだと目された（清水 2013: 275）。そして 6 日には、自民党はそれまでの態度を一転して社会保障・税一体改革関連法案の修正協議に応じる方針を決めた。これは採決日程について、民主党側が「首相が G20 に出発する前の 15 日までに修正合意したい」との意欲を、党の統一見解として表明したためである。7 日、民主・自民・公明の 3 党は幹事長会談を行い、15 日までの合意を目指して修正協議を始めることで正式合意した（岩崎 2013: 232-233）。また、同日、自民党は以下の通り「三つの原則」を決めた。

① 15 日までに結論を得て、会期内（21 日まで）に採決する

② 自民党の対案である社会保障制度改革基本法案の受け入れを強く求める

③ 税法は「消費税率は当面 10%」などとした過去の自民党の政策の範囲内とする

さらに 8 日朝の自民党税調では「2014 年 4 月に 8%、2015 年 10 月に 10%」という民主党が提案する 2 段階引き上げ案をそのまま容認することが決定されたことは、与野党「合意」に向けた大きな一歩であった（伊藤 2013: 146-150）。

8 日から始まった修正協議では、自民党は民主党の 2010 年マニフェストの撤回と後期高齢者医療制度の改革を求めた。野田首相はマニフェストの撤回には抵抗したが、医療制度を見直すことを提案した。さらに自民党は早期の解散を求めたが、野田は確約しなかった。民主・自民・公明の 3 党は 15 日、医療制度見直しを条件に合意し、社会保障・税一体改革関連法案は 26 日、衆議院を通過した。

しかし 8 月 1 日、野田首相が 2013 年度予算編成について意欲を示す発言をしたことをきっかけに、国会は緊迫する。予算編成作業は 12 月までかかるため、自民党が望む年内解散が危ぶまれたからである。谷垣総裁は記者会見で「俺にケンカを売っているのか」と怒りをあらわにするとともに、自民党は解散時期を示さなければ、野党 6 党から提出されている内閣不信任案に賛成すると野田に迫った。民主党は「増税法案が成立した暁には、近い将来、国民に信を問う」と回答したが、自民党の納得は得られなかった。8 月 8 日、民主・

自民党首対談で、野田が「近いうちに解散する」と表現したことに自民党は納得し、8 月 10 日に法案は参議院を通過、成立する運びとなった。

第４節　小括

本節では分析枠組みに沿って、本章を振り返る。

まず、第 1 節で示したように、野田内閣は政権発足から消費税法案成立までの期間に、消費税制改正を政権公約として国政選挙を戦うという機会を持たなかった。与党内において、野田の立場が不安定だったことは第 2 節で述べた。しかし、民主党代表就任当初から党内融和を掲げ、与党の事前審査制を取り入れることで党内の一般議員のガス抜きを図った。さらに、消費税法案に対する党内反対派の動きにも最大限配慮した。具体的には、まず景気条項を盛り込んだことや、公約に抵触しないように配慮した 2 段階増税を採用したことが挙げられる。さらに、素案の決定直前には「自らの身を切る改革」を消費税率引き上げの前提条件とすることを約束し、「痛みを伴う改革」はことごとく取りやめた。そのうえ、法案の閣議決定前には、反対派の要求（景気条項への具体的な数値の明記や低所得者対策など）を附則という形で盛り込むことを決定した。このような執行部の妥協的な姿勢に対し、反対派の中で温度差が生じはじめ、「強硬派」と「条件闘争派」に分裂した。そして、その後も首相の直談判による「調整」を続けた野田内閣は、「強硬派」の説得には至らず離党者も出してしまったものの、「条件闘争派」を取り込むことに成功したのである。この意味で、ある程度の挙党体制は築けていたと言えよう。第 3 節においては与野党間調整過程を扱った。野党ははじめ審議を拒否するなど強硬な姿勢を見せていた。しかし、自民党が再三求めていた「小沢切り」を野田が断行する覚悟を見せたこと、また内閣改造によって自民党が要求する 2 閣僚を更迭したことから、自民党は態度を軟化させた。さらに、民主・自民・公明の 3 党合意の条件となった医療制度の見直しは、野党側を納得させるほどの大きな妥協だった。

以上のような流れで、消費税率引き上げ法案は成立した。ここで繰り広げられた各方面に対する折衝に、第 1 節第 2 項で示した野田首相の調整型リーダーシップが大きく貢献していることは明らかである。

終章　結論と課題

第１節　結論

（1）　消費税と選挙戦

本稿では、まず序章において日本財政の深刻さを指摘し、増税による財政再建策が不可欠であると指摘した。次に第 1 章において、消費税増税が多くの政権においてポリティカル・リスクと化しており、一般にその実施は困難であることを指摘した。そのうえで消費税制改正を成功させた 3 つの内閣を「逸脱事例」として位置づけ、第 2 章から第 4 章にかけて、それらに共通する要因を探った。

まず、第 2～4 章のそれぞれ第 1 節において、各内閣の発足の経緯と選挙戦との関係が整理された。ここでは、消費税制改正を成功させた各内閣の共通点として、発足から法案成立までの期間に総選挙や参院選のような大きな国政選挙を経験していないことが示された。消費税と選挙戦は水と油のようなものなのである。失敗の典型例としては、大型消費税を導入しないと公約としたおかげで選挙戦では大勝利を収めたものの、その公約が尾を引いて売上税導入を断念せざるを得なかった中曽根内閣や、一般消費税の導入や消費税率の引き上げを宣言したとたんに選挙で大敗した大平内閣と菅内閣が挙げられる。各種利益団体に意見が集約されない、「組織化されていない世論（加藤 1997: 109）」を納得させて増税への賛成を取り付けるのは、現時点ではほぼ不可能だと言えるだろう。

（2）　首相の調整型リーダーシップ

第 2～4 章の第 2・3 節においては、それぞれ政府・与党内調整と与野党間調整という観点から、法案の成立までを整理した。

政府・与党内の合意形成について、竹下内閣は首相自身が党内最大派閥の領袖だったことに加え、党内の実力者が政権発足の時点で協力を約束していたことから、政権基盤は盤石であった。一方村山と野田に関しては、それぞれ与党内の立場は不安定であった。しかし両者に共通したのは、挙党体制を築くべく、与党内で面と向かって直接話をする機会を作り、意見を直にすりあわせることを重要視した点であった。このような直接対話を通じて、村山は連立与党をまとめ、野田も離反者を最小限に抑えることに成功した。

与野党間調整において成功例に共通しているのは、消費税導入・税率引き上げ以外の項目に関しては徹底的な妥協を行っている点である。たとえば野田政権下で行われた 3 党協議において自民・公明両党が合意するに至ったのは、3 党間で大きく主張が異なっていた社会保障制度について、民主党が両党に「マニフェストを取り下げた」と思わせるほどの譲歩を行ったからである。このように、消費税を至上命題として協議が行われたことは、他の 2 例にも共通するところである。

以上のように、各内閣とも対立するグループとの話し合いを重視しており、さらにそこで妥協点を見つけるという「調整」が成功している。すなわち、消費税制改正の成功のためには、首相が党の内外において調整型のリーダーシップを取ることが大きく寄与すると

考えられる。ただし、野党が一丸となって税制改革を拒否するわけではなく、あくまで消費税増税の審議の方法や手順について与党と対立していた党があったために、折衝および「調整」自体が可能になったという点が成功事例に共通していることについては留意すべきであろう。

以上から、次のような結論が導かれる。「消費税制改正が成功する条件とは、

① 消費税制改正は、調整型のリーダーシップを発揮する首相のもとで可能となる

② 政権発足から法案成立までの期間に、消費税制改正を政権公約として国政選挙を戦うという機会を持たない政権が、消費税制改正を成功させる

の２つである」。

第２節　本稿の課題

本稿が抱える課題として、おもだったものを以下に２点挙げる。

まず、本稿の議論が与野党関係に絞られている点が挙げられる。消費税はさまざまなアクターに影響を与えるために、租税政策のなかでも特に改正が難しい項目であることはすでに述べた。しかしながら本稿においては政権党内の動き、あるいは与野党間での動き以外の要素は切り捨ててしまったため、官僚や利益団体、メディアなどのアクターに関する考察は不十分であると言える。

第二の課題として、本稿の扱う事例が成功事例に限られている点が挙げられる。中曽根政権における売上税導入に関する議論をはじめとした失敗事例との比較検討を行えば、本稿の提示する説はより信頼性の高いものになるだろう。

参考文献

○二次資料
朝日ジャーナル編（1989）『リクルートゲートの核心――「消費税」仕掛人たちの巨大疑獄』すずさわ書店
石弘光（2008）『税制改革の渦中にあって』岩波書店
―――（2009）『消費税の政治経済学』日本経済新聞出版会
井手英策（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』岩波新書
伊藤光利（2000）「執政集団とリーダーシップ」伊藤光利・田中愛治・真渕勝編『政治過程論』有斐閣アルマ、pp.296-322
――――（2014）「民主党のマニフェストと政権運営」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、pp.1-51
伊藤裕香子（2013）『消費税日記』プレジデント社
岩崎健久（2013）『消費税の政治力学』中央経済社
大竹文雄・小原美紀（2005）「消費税は本当に逆進的か――負担の「公平性」を考える」『論座』127 号、朝日新聞社、pp.44-51
加藤淳子（1997）『税制改革と官僚制』東京大学出版会
上川龍之進（2014）「民主党政権における予算編成・税制改革――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、pp.119-169
岸宣人（1998）『税の攻防――大蔵官僚四半世紀の戦争』文藝春秋
小西砂千夫編（2014）『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
信田智人（1994）『総理大臣の権力と指導力』東洋経済新報社
――――（2013）『政治主導 vs. 官僚支配――自民政権、民主政権、政官 20 年闘争の内幕』朝日選書
清水真人（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』中公新書
醍醐聰（2012）『消費税増税の大罪――会計学者が明かす財源の代案』柏書房
田中秀明（2013）『日本の財政――再建の道筋と予算制度』中公新書
土井丈朗（2012）「財政健全化に必要な方策」土井丈朗編『日本の財政をどう立て直すか』日本経済新聞出版社、pp.211-248
野口悠紀雄（2012）『消費増税では財政再建できない――「国債破綻」回避へのシナリオ』ダイヤモンド社
一松旬（2009）「平成 21 年度税制改正法附則（税制の抜本的な改革に係る措置）について」財務省『平成 21 年度　税制改正の解説』pp.532-538

宮本太郎（2009）『生活保障――排除しない社会へ』岩波新書
村山富市（1998）『そうじゃのう――村山富市「首相体験」のすべてを語る』第三書館
薬師寺克行編（2012）『村山富市回顧録』岩波書店
山口二郎（2012）『政権交代とは何だったのか』岩波新書
Ide, E. and Steinmo, S. (2009) "The End of the Strong State?: On the Evolution of Japanese Tax Policy," *The New Fiscal Sociology Taxation in Comparative and Historical Perspective,* Cambridge University Press, pp.119-137.

○一次資料（以下すべて、2016 年 1 月 15 日最終確認）
内閣府税制調査会「税制調査会に関する政令の規定」
http://www.cao.go.jp/zei-cho/konkyo/doc/kitei.pdf
財務省「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」
http://www.mof.go.jp/about_mof/bills/180diet/tk20120330h.pdf
財務省「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案の概要」
http://www.mof.go.jp/about_mof/bills/180diet/tk20120330g.pdf
内閣府（2015）『平成 27 年版高齢社会白書』
http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2015/zenbun/27pdf_index.html
国立社会保障・人口問題研究所（2015）『社会保障費用統計（平成 25 年度）』
http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h25/H25.pdf

○国会会議録（以下すべて、2016 年 1 月 15 日最終確認）
第 112 回国会　衆議院予算委員会　第 23 号　（昭和 63 年 3 月 10 日開会）
http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/112/0380/main.html
第 112 回国会　衆議院大蔵委員会　第 6 号　（1988 年 3 月 16 日開会）
http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/112/0140/main.html
第 131 回国会　衆議院税制改革に関する特別委員会　第 3 号　（1994 年 10 月 24 日開会）
http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/131/0784/main.html
第 178 回国会　衆議院本会議　第 1 号　（2011 年 9 月 13 日開会）
http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/178/0001/main.html
第 180 回国会　衆議院本会議　第 2 号　（2012 年 1 月 26 日開会）
http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/180/0001/main.html
第 180 回国会　国家基本政策委員会合同審査会　第 1 号　（2012 年 2 月 29 日開会）
http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/ryoin/180/9001/main.html