

2018 年度

学士論文

租税抵抗を乗り越える政治的条件は何か
—日本とスウェーデンの議会制度比較—

一橋大学 社会学部

田中拓道ゼミナール

目次

序章	03
第1節 問題の所在	03
第2節 本稿の意義	04
第3節 本稿の構成	05
第1章 累積債務と租税抵抗	07
第1節 日本における累積債務の問題点	07
第2節 租税抵抗に対する対応とその帰結	11
第3節 先行研究の課題とリサーチクエスチョンの提示	13
第2章 公共性を提示する議会	15
第1節 本稿における「政治」	15
第2節 コンセンサス型民主主義	19
第3節 コンセンサス型民主主義における議会制度	22
第4節 仮説と分析枠組みの提示	25
第3章 スウェーデンの税制改革	28
第1節 世紀の税制改革	28
第2節 スウェーデンの議会制度	32
第4章 55年体制下の日本における税制改革	37
第1節 一般消費税の挫折と消費税導入	37
第2節 55年体制下の議会制度	43
第5章 民主党政権下の日本における税制改革	49
第1節 社会保障・税一体改革	49
第2節 民主党政権における議会状況	55
終章	61
第1節 仮説の検証	61
第2節 本稿の課題	65
参考文献	67

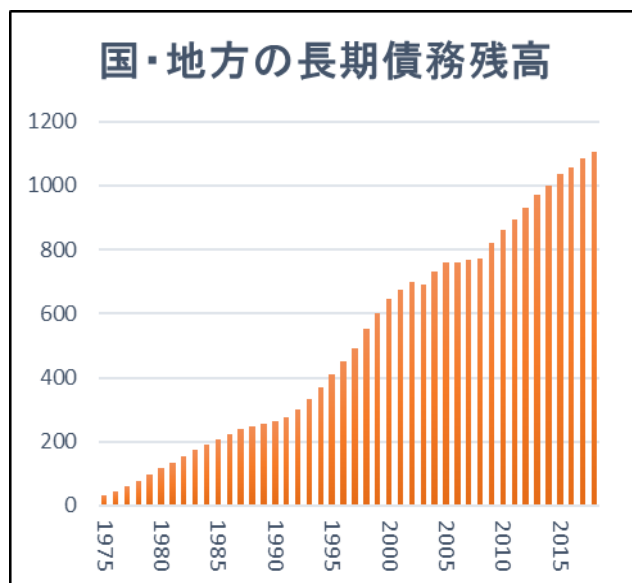
序章

第1節 問題の所在

膨大な累積債務は日本が抱える大きな課題の一つである。2018年4月現在、日本における国と地方の長期債務残高は1,107兆円にのぼっている（図序-1参照）。純債務残高¹の対GDP比も120.7%に達しており、イタリアと並び先進諸国の中で最悪の水準である（図序-2参照）。

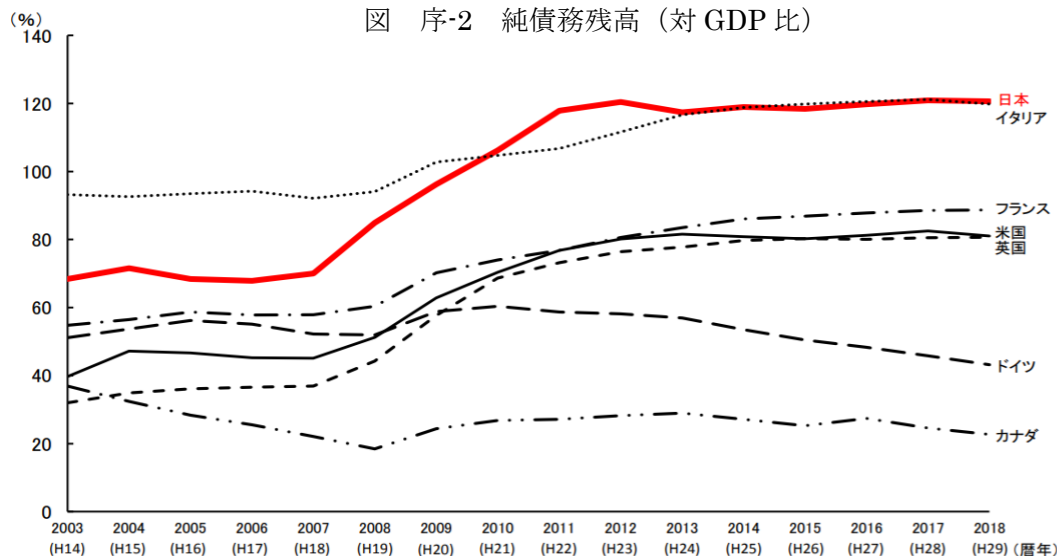
以上のような累積債務の捉え方は複数ある。一方では重大な問題と捉えその改善の必要性を訴える議論がある。他方では杞憂に過ぎないとする議論も存在する。本稿では、財政破綻に際するリスクの大きさと世代間格差など財政民主主義の観点から膨大な

図 序-1 国地方の長期債務残高の推移



【出所】財務省（2018b）より筆者作成

図 序-2 純債務残高（対GDP比）



（出典）IMF “World Economic Outlook Database”（2017年10月）

（注1）数値は一般政府（中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの）ベース。

（注2）日本は2016年から、それ以外の国々は2017年からの推計値。

【出所】財務省 2018a: 8 より抜粋

¹ 純債務残高とは政府の総債務残高から政府が保有する金融資産（年金積立金等）を差し引いたものである（財務省 2018a: 8）。

累積債務を問題視する立場を採る。詳しくは第 1 章で論ずる。

重要な問題である累積債務の膨張に対し、政府が手をこまねいていたわけではない。継続的に累積債務が形成され始めた 1975 年以降、増税や歳出削減による財政健全化が図られてきた。財政健全化の試みにもかかわらず日本が先進国最大の累積債務を抱えた要因は、膨張する歳出と停滞する歳入という財政構造を改善できなかったことにある。歳出削減は 1980 年代の「増税なき財政再建」に代表されるように一定の国民の支持を得て推進された。一方で歳入改革は 1979 年の一般消費税、1988 年の売上税の頓挫にみられるように大きな租税抵抗の前に幾度も挫折してきた。本稿では租税抵抗を累積債務形成の主な要因と捉えた上で、日本政治が租税抵抗を乗り越えられなかったことに関心を置く。政治の「意思決定」という側面から最終的な政治の意思決定機関である議会に焦点を絞り、議会の在り方が租税抵抗の克服可能性に関連していることを明らかにしようとする試みである。

社会保障費を抑制せずに現在の財政赤字の拡大を止めるには、消費税を 33%まで引き上げる必要があるとの試算もある（小黒 2014: 113）。増税および高い税率の維持によって歳入を確保し、財政健全化に道筋をつけるために必要なことは何か。本稿では付加価値税が 25%と高い水準で維持されているスウェーデンと日本における複数の事例を比較、検証する。

第 2 節 本稿の意義

本稿の主たる意義は以下の 3 点に集約される。すなわち①財政再建の問題を議会の観点から捉えたこと、②経路依存性に頼らない理論枠組みの構築を図ったこと、③イギリス型にとらわれない議院内閣制論を提示したことである。

本稿における最大の意義は 1 点目にある。財政赤字が問題化した 1975 年以降、財政赤字や財政再建をテーマとした研究は相当に蓄積されている。しかし財政赤字の問題を議会の観点から捉えた研究は限られている。そもそも財政に対する議会の関与は民主主義における原則の一部として確立した（大山 2017: 171）。古くはイギリスのマグナカルタにおいて「国会の同意無くして国王は課税できない」という原則が定められ、「権利章典」でも議会が国家財政の監督権を有することなどが確認されている。以上は財政を国民の代表機関である議会の統制下に置く「財政民主主義」の考え方であり、日本国憲法でも定められている（浅野 2000: 202; 大山 2014: 171-173; 清水 2018: 53）。以上のような議会の重要性にもかかわらず、従来の研究は財政における技術的側面や「受益感」に着目した政策論の観点から財政赤字の問題を捉えることにとどまっていた。近年、予算制度（田中 2013 など）やシルバー民主主義（島崎 2017 など）といった民主主義の観点から財政赤字を捉える研究が急速に進んでいるものの、議会の観点から財政赤字を捉える研究は不十分である。比較議会研究の観点から財政赤字の問題を捉える本稿は、議会と財政赤字の関係性についての研究に貢献しようとする点に意義がある。

本稿における第二の意義は経路依存性に頼らない理論枠組みの構築を図った点である。

経路依存性は元来経済学で用いられた概念であり、比較政治分析においては不可逆的な政策の伝播という意味で用いられる。すなわち歴史のある時点において形成あるいは変化した制度が、その後の政治現象や政策結果に影響を及ぼすことを指している（加藤 2001: 3-4）。例えば加藤（2001）は経路依存性を前提に付加価値税の導入時期が福祉国家の規模（総課税負担と公共支出の規模）に影響を与えたことを検証している（加藤 2001: 19-20）。加藤（2001）のような分析は分岐要因を説明する点では優れている一方、変化が「不可逆的」とみなすため現状の転換には結びつかない。以上のような経路依存性の限界を踏まえ、本稿では議会における審議過程の在り方を説明要因として設定する。議会の審議過程という変更可能な変数に要因を求めることで、現状の転換による問題解決の方策を示唆できる。

本稿における第三の意義は③イギリス型にとらわれない議院内閣制論を提示したことである。従来の議会研究はその多くが大統領制と議院内閣制の二項対立を前提とし、大統領制の代表をアメリカ、議院内閣制の代表をイギリスと捉えている。したがって議院内閣制である日本の理念型はイギリスであり、与党と内閣の二重権力構造が存在していることは日本の政策形成過程の問題点として指摘されてきた。二重権力構造を問題とする認識は、1990年代以降のウェストミンスター的な政治改革として具現化している。しかし二重権力構造自体はドイツなど他の議院内閣制諸国にも共通して観察される構造であり、必ずしも議院内閣制からの逸脱とは言えない（大山 2003: 226）。本稿は二重権力構造を議院内閣制からの逸脱とする従来主流の見方から距離をとり、議院内閣制内に多様性があることを前提とした比較議会論を提示する。本稿が対象とする日本とスウェーデンは後述するように欧州大陸型の議会をもつ国であり、大陸型議会についての実証的研究の不足（大山 2003: 28）を補う点で議会研究への貢献を期している。

第3節 本稿の構成

本節では本稿の構成を示す。第1章では本章で示した財政赤字への問題意識を掘り下げ、累積債務形成の主な要因が租税抵抗にあることを指摘する。租税抵抗が国家による公共性提示の欠如により発生することと財政再建において政治の問題が重要であることを指摘し、本稿のリサーチクエスチョンを提示する。

続く第2章では「政治」という概念を解きほぐし本稿が政治の「変換過程」に着目することを明確にする。そのうえでレイプハルトの研究を基にコンセンサス型民主主義が公共性を提示することを示し、変換過程に関わる議会に焦点を絞る。大山による比較議会制度論を基に、コンセンサス型民主主義における議会制度の特徴とは審議過程において「与党モード」が機能していることにありと述べ、本稿の仮説を提示する。

以下第3章、第4章、第5章ではスウェーデン、55年体制下の日本、民主党政権下の日本という3つの事例を検討する。各章第1節では税制改革に関する事例の政策形成過程を検証する。各章第2章では事例における政策形成過程の背景となる議会制度を検討する。なお議会制度に影響を与えるそのほかの政治制度についても適宜触れる。

終章では第 3～5 章で検討した事例に関して、独立変数と従属変数にそれぞれについて小括し第 2 章で示した仮説の妥当性を検証する。最後に本稿の示唆と課題を指摘し本稿を締めくくる。

第 1 章 累積債務と租税抵抗

本章は前章で提示した問題意識をより深く検討し、本稿のリサーチクエストンを提示することを目的としている。第 1 節で累積債務の何が問題なのかを簡単に示し、累積債務が形成された主な要因として租税抵抗の存在を指摘する。第 2 節では租税抵抗に関する先行研究を紹介し、国家が公共性を提示できるか否かが租税抵抗の有無を規定することを示す。続く第 3 節では先行研究において公共性の提示を政治的に実現する方法が示されていないことを指摘する。財政再建における政治の重要性を検討したのち、本稿のリサーチクエストンを提示する。

第 1 節 日本における累積債務の問題点

本節では、本稿の問題意識である累積債務の何が問題なのか、財政赤字の解決にはどのような手法が考えられるのかについて明らかにする。本節の最後では日本における累積債務は支出に見合う税収を確保できなかったことが要因であり、その背景には大きな租税抵抗があったことを指摘する。

膨大な累積債務の問題点

膨大な累積債務には 3 つの問題点が挙げられる。第一に累積債務は財政破綻の危機をもたらす。赤字の累積は国債に対する信頼の低下、金利の上昇につながり、利払い費が急速に増大する。利払い費の増大は国家財政の破綻、および急激なインフレをもたらし、国民生活に多大な悪影響がでると推測される（相沢 2017: 166-170）。第二に財政の硬直化の問題が挙げられる。政府支出に占める国債償還費の割合増加は国家が取りうる政策の余地を狭めてしまう（井堀 2000: 24）。第三に財政赤字は世代間格差に他ならない。「高齢世代」と「現役世代」の奇妙な世代間結託により財政赤字が蓄積される。しかし蓄積された負担は現在の意思決定に参加できない「将来世代」が担うことになる。政策コスト負担の格差拡大は若年世代における不公平感が増幅し、世代間戦争が勃発する可能性も指摘されている（島澤 2017: 139）。

これらの点から累積債務を問題と捉え、財政再建の緊要性を主張する財政学者はしばしば「オオカミ少年」だと揶揄される。1990 年以降日本の財政が悪化の一途をたどり、財政危機に陥ったギリシャよりも巨額の債務を抱えているにもかかわらず、未だに財政破綻が生じていないためである（田中 2013: ii）。さらに財政赤字を問題視する立場に対し、危機を煽っているだけであると評する論者もいる。例えば、高橋洋一は政府と日銀を一体とみる統合政府論の立場から財政赤字は杞憂に過ぎないと主張する。高橋によれば、国債は国内でファイナンスされており国際的な投機の対象になっていないため、財政危機は起こらない。そもそも純資産で見れば日本は黒字であり、ストックがある以上信頼低下は起こらな

い（高橋 2015b）²とする。

しかし、このような認識は現実から目を背けていると言わざるをえない。そもそも上記のような膨大な債務を抱えながらも現在日本が破綻していない理由として主に 2 点挙げられる。第一に長期金利が低く抑えられてきたからである。これにより利払い費も低く抑えられてきたが、「金利低下ボーナス」時代は既に終わり債務の膨張に応じて利払い費も増加することが予想される（小黒 2014: 50-52）。第二に国内の投資家（主に金融機関）による国債購入量の減少が予想されるからである。現在、国債はリスクの少ない資産として金融機関などに購入されている。少子高齢化の進展によって家計貯蓄および金融機関に流入する資金が減少すると購入量も減少すると考えられ、新規国債の発行は日本経済に悪影響を及ぼす（伊藤 2015）。すなわち今後も毎年の新規国債発行を続ければ、国債の供給が過剰となり長期金利が上昇する可能性がある。最悪の場合、その金利上昇が利払いによる債務の急激な膨張を引き起こす。日本財政は、金利上昇による債務膨張がもたらす財政破綻という重大なリスクを抱えている（小黒 2015: 51、伊藤 2015: 14-15）。本稿では、こうしたリスクを問題視する立場に立ち、財政赤字を日本が解決すべき最重要問題と考える。

財政赤字の解決策

財政赤字を解決する、すなわち財政再建を達成するにはどのような方策があるのだろうか。これは財政赤字を抱えた大多数の国々が取り組んできた課題である。日本でも 1975 年以降繰り返し議論され、実行されてきた。詳細には多種多様な方策があるが、大きく歳出削減と歳入増加の 2 つに分けられる。

歳出削減には主に 3 つ考えられる。第一に公的セクターの民営化のように政府の業務を外部化する方法である。具体例として中曽根政権の三公社民営化や小泉政権の郵政民営化が挙げられる。第二に公共事業や社会保障費の抑制のように支出規模を縮小する方法である。具体例として小泉政権において進められた公共事業の削減や生活保護費の抑制などが挙げられる。最後に財政ルール策定のように予算制度を改革し予算段階での歳出膨張を防ぐ方法である。予算制度について詳しい田中（2013）は諸外国の予算制度改革を比較したうえで支出ルールの制定、第三者機関の設置などが歳出削減に有効であると指摘している（田中 2013: 117-128）。

歳入増加にも 3 つのパターンが考えられる。第一に経済成長による税収の自然増である。税収の自然増は 1960 年代の高度成長期に先進国で広く見られた歳入増加要因である。中でも日本は高い成長率を背景に毎年膨大な税収の自然増が存在した（石 2012: 30-33）。第二に増税である。税率を高める方法や課税ベースを拡大する方法など技術的手法は様々だが、

² 紙媒体で同様の内容を述べている資料を今回の調査では見つけることができなかった。雑誌のインタビューなどでは財政再建にはデフレ脱却が必要であることや財政再建を楽観的に捉える発言はみられるものの、「財政赤字は問題でない」という明確な主張はしていない（高橋 2015a: 33）。

国民の負担を増やすことで政府の財政規模の拡大を図る手法である。ただし、私有財産を強制的に徴収する性格上、有権者に不人気の政策である。最後に「インフレ税」が考えられる。これはインフレが国民に増税と同じような影響を及ぼすという考え方で、物価上昇により貨幣の購買力が失われている（小黒 2014: 56-58）。

小黒（2014）は、財政の危機的状況の脱却には「経済成長」「歳出削減」「増税」の 3 つを同時に行う必要があると主張する（小黒 2014: 54）。経済成長だけでは現実性に欠け、消費税だけでは持続不可能な税率となり、すでに多くの歳出を絞っているため無駄の削減にも限界があるからである（小黒 2014: 76, 104, 137）。本稿は小黒の立場を支持する。

日本における財政再建の取り組み

本項では日本における財政再建への取り組みを概観し、日本の財政当局が前項で示したような解決策を試みてきたことを示す。

以下では上述した 3 つの歳出削減へ向けた取り組みの日本における現状を検討する。第一に公的セクターの外部化により政府の規模を縮小させる取り組みである。具体例として中曽根政権における三公社民営化の実現や小泉政権における郵政民営化の実現や三位一体の改革が挙げられる。第二に政府の歳出を抑制する取り組みである。小泉政権における公共事業費の削減や年金受給年齢の引き上げ、民主党政権の事業仕分けなどが具体例として挙げられる。ただし急速な高齢化に伴う社会保障費の増大によって歳出を抑制する取り組みの効果は相殺されている。第三に予算制度改革の取り組みである。しかし日本における予算制度改革の取り組みは「道半ばであり、成果が十分出ているとは言い難い」（田中 2013: 190）。したがって全体としてみると歳入は増加傾向にあり、歳出削減が十分な効果を上げているとは言えない。

他方で歳入増加の代表的な取り組みは 2 つ挙げられる³。第一に経済成長の取り組みである。政府は、財政再建計画や補正予算の作成において高い経済成長率を設定し、景気刺激策を盛り込んでいる。しかし現実的な成長率では経済成長単独での財政再建は不可能であり、2020 年基礎的財政収支(PB)黒字化目標の断念はこの事実を象徴している。第二に増税の試みである。実際に歴代政府は高度経済成長が終わり、税収の自然増が期待できなくなった 1970 年代後半以降増税の提案を複数回行ってきた。しかし国民の激しい反対運動の前に挫折した 1979 年の一般消費税をはじめとして増税の実施は政治的に大きな困難を伴っている。したがって政府予測よりも低い経済成長率と国民の激しい租税抵抗を背景に歳入増加策は十分に機能していない。

以上から次のことが言える。民営化のような歳出削減策は 1980 年代から継続的に取り組

³ 代表的な歳出削減と歳入増加の取り組みの他に、インフレによる債務圧縮で財政再建が可能とする議論が一部で存在する。債務圧縮による財政再建とは日銀が異次元の金融緩和を行うことでインフレを生じさせることにより実質的な債務額を抑える方法である。しかしインフレによる債務圧縮には金利上昇のリスクが懸念される。

まれてきた。ただし効果的な予算制度改革はほとんどなされてこなかった。一方で歳出増加策として財政当局が尽力してきた消費税導入は激しい租税抵抗にあい、幾度となく挫折を余儀なくされた。本稿では、財政再建の取り組みのうち、継続的に取り組まれてきたにもかかわらず幾度も挫折を経験し困難を伴った増税に着目する。

租税抵抗と累積債務

本稿で着目する増税と累積債務形成は非常に密接に関連している。野村（2013）は「日本における巨額の累積債務の基本的要因の一つが、その財政支出に見合うだけの十分な税収を確保できなかったことにあるのは明白」と指摘する。そのうえで、日本の租税負担率が国際的に低いことから「増税の余地とその実現可能性はこれまで十分にあった」にもかかわらず、なぜ日本で政策的な増税が困難となったのかについて、租税政策の形成過程に焦点を当てながら歴史的要因を検討している（野村 2013: 298-300）。以下野村（2013）による検討の結果を概括する。

戦後日本では「終戦直後に示された国民の一般売上税に対する強い抵抗のなかで」直接税中心の税体系が長らく定着していた。自然増収を異なる立場の納税者に等しく還元する所得減税により成長と公平性の両立が図られていたが、減税政策の繰り返しは「税制改革といえば減税」との固定観念を広く国民に浸透させた。財政危機を契機に付加価値税の導入が強力に推進されていくが、1979年の一般消費税挫折にみられるように新型間接税の導入は国民の強い抵抗にさらされた。反対のおおよその理由は「大衆課税に依存するよりも、歳出の徹底的な見直しと資産所得の優遇等の既存税制の是正を優先させるべき」（石 2009: 101）というものだった。このような伝統的に根強い抵抗を抑えるために、全体として減税超過となる税制改革パッケージの中で消費税の増税を図るという手法がとられた。また消費税引上げと直後の景気悪化により消費増税はますますタブー視され、景気対策としての所得減税がくりかえされた。この結果、「税負担水準が極めて低く、所得再分配機能をほとんど果たさない租税構造」となった。低い税負担水準は日本の消費税率引上げを極めて困難にした。過去に消費増税を政治的に可能にした減税財源を用意できないためである。同時に、所得再分配効果を果たさない税制は「納税者の税制への信頼を傷つけ」、消費税の引上げを阻む要因になっている。（野村 2013: 306, 317-318）。以上のように戦後日本の税制を概観すると、一連の付加価値税の導入・引上げに際する大きな租税抵抗が税制を歪める主要な要因となっていることが分かる。「ワニの口」と呼ばれる、歳出の膨張に対する税収の停滞が累積債務をもたらしたことを考えると、税収の停滞をもたらした租税抵抗こそが累積債務形成の主たる要因と捉えられる。

ここで一つの疑問が生じる。租税抵抗は日本のみにみられる現象ではない。なぜなら徴税とは強制的に個人や法人の私有財産の一部を国家が徴収することであり、私有財産の所有不可侵の原則に反しているとも捉えられるからである。にもかかわらず、北欧諸国のように高い税率を維持している国も存在する。日本における租税抵抗に鑑みると、25%前後

という付加価値税率の高さは国民からの強い反対を引き起こすように思われる。そのような高い税率が維持されている北欧諸国は租税抵抗にどのように対処しているのだろうか。次節では北欧諸国のうち最も典型的とされるスウェーデンを取り上げ、租税抵抗に対する対応を日本のそれと比較する。

第2節 租税抵抗への対応とその帰結

前節では日本における累積債務の形成に租税抵抗が大きく関わっていることを明らかにした。本節では高い税率を維持するスウェーデンの租税抵抗への対応と日本のそれを比べ、どのような違いがあるのかを検討する。

租税抵抗はなぜ生じるか

比較に入る前に本節で取り扱う租税抵抗の性質を明らかにする。租税抵抗について詳細に検討している佐藤、古市（2014）によれば、そもそも近代国家は「共同の困難」から生まれた。自身で生産できない近代国家は常に自ら行うことが「公共的」であることを示し、財産所有者側が承認することで経費すなわち租税を得られる。この公共性を国家が提示できない場合に租税抵抗が引き起こされる。租税は「反対給付の請求を伴わぬ強制公課」であり、強制性と無償性ないし一般報酬性を特徴としている。自分の意思による支払いではない点、自分に利益が帰着しないかもしれない点から国家嫌悪や租税抵抗を引き起こす（佐藤、古市 2014: 37-39）。以上より租税抵抗は、租税がもつ強制性を背景に国家が公共性を提示できない場合に引き起こされるといえる。

租税抵抗を乗り越えた国—スウェーデンの事例

本項では租税抵抗を乗り越えた国としてスウェーデンを取り上げ、租税抵抗を乗り越える方法を検討する。ハデニウスは1960年代末から1980年代初頭にかけて支出と税負担に関する意識調査を行った。この調査によれば、60年代末から80年代初頭まで人々は所得税の限界税率の高さに大きな不満を持っていた。また「私たちの租税制度は税負担の公正な配分を実現しているか」という設問に対し約8割の回答者がスウェーデンの租税制度は、公平な負担を実現していないと答えた。不公平感を反映して1989年には6割以上の調査対象者が租税制度に不満をもっていたが、1992年には36%にまで下落した（佐藤、古市 2014: 143, 146-147）。

税に対する意識が変化した背景には1991年の税制改革がある。スウェーデンは改革により過度に複雑な税制を解消し、広い課税ベースをもつ所得税制を構築した。同時に児童手当や住宅手当の拡充を実施するなどサービスの普遍化も図られ、公的部門に対する人々の信頼を高めることができた。このように租税制度の抜本的改革と同時に受益感を高める改革を実施することで、税制と支出の両面から財政構造の普遍化が図られた（佐藤、古市 2014:

147-152)。

改革の結果、普遍的な財政構造が生み出された。スウェーデン財政は負担面だけで見ると累進的な負担構造にはなっていないが、あらゆる所得階層に現金を給付すると同時に社会保障給付の大部分にも課税をすることで累進的な負担構造を実現している。給付の対象を普遍化することで「漏給」を防ぎつつ、給付を課税対象にすることにより所得税の税収調達力を強化している。このような普遍的な財政構造の下では受益者の分断が生じにくい。階層を横断する財政構造は中高所得者の現金給付維持への支持をもたらすため、政治的に持続しやすい。こうしてスウェーデンでは普遍的な財政構造により信頼と合意に基づく財政が確立された（佐藤、古市 2014: 152-158）。

日本における租税抵抗とその対応

日本において租税抵抗が顕在化したのは前述した 1979 年の「一般消費税」構想時である。商工団体、労働者団体、消費者団体などを中心に一般消費税導入への反対運動が激しさを増し、さらに野党だけでなく、自民党の国会議員のなかにも導入に反対する者が続出した（野村 2013: 306）。この根強い租税抵抗の背景には主に 2 つの要因がある。1 つは当時「公費天国」報道が大々的になされたことである。これにより財政再建のための増税への支持が得られず、無駄遣いの削減が必要だという意見が大勢となった（加藤 1997: 135）。もう 1 つは所得税制に対する人々の不信が高まっていたことである。ブラケット・クリープ（インフレによる名目所得の増大）によって痛税感が高まっていた（佐藤、古市 2014: 87）。また業種間（源泉徴収によって所得を補足される給与所得と申告所得）の所得捕捉に差があること（佐藤、古市 2014: 87）やキャピタル・ゲインなど所定の所得項目が課税対象から除外されてきたことで水平的公平性に疑念が生じていた。中立性、公平性、簡索性という税制の 3 つの原則から乖離した税制に対し世論の信頼感は揺らいでいった（加藤 1997: 73-76）。

財政再建を理由とした「一般消費税」構想は「財政赤字の原因は政府の無責任な放漫財政運営の表れであり、無駄や非効率の解消が先決」だとの批判を受けて頓挫した（加藤 1997: 87）。新税導入の挫折は法人税と間接税といった既存の税目の増税へと税制改革を向かわせたが、法人税の増税案は産業界からの政治的反発を呼び「増税なき財政再建」をもたらした（佐藤、古市 2014: 76, 野村 2013: 306-307）。「増税なき財政再建」という旗印のもと、シーリングを中心とした歳出の抑制政策が本格起動した（佐藤、古市 2014: 77）

歳出の抑制を背景に、「連帯の象徴であるべき社会保障制度」は「人々を対立させる道具」になっていった（佐藤、古市 2014: 50）。職域別に分立的な構造をもつ日本の社会保険制度は給付率も保険料も制度間で異なっており、制度間の公平性確保のために国庫負担が行われていた。制度間の公平性を図る方法としての国庫負担活用は経済成長が止むと一転逆転し、「公平」の観点から給付の低いところに水準を合わせた国庫負担の切り下げが生じた。「社会的コストは国民が能力、受益によって恒常的に負担していくべきもの」という認識

のもと、制度間の「公平」を確保するために受益者負担が導入されていった。「負担の公平」論が力をもった結果、受益者と非受益者の区分と対立がもたらされ、リスクの＜私＞化につながっている。リスクの＜私＞化と同時に 1980 年代以降格差の「メガトレンド」は縮小から拡大へと大きく転換している。アンダークラスの増加により、保険料や自己負担に耐えられない層が現れるなど貧困の増大が社会問題となっている。他方で受益者と非受益者の分断は給付水準を引き下げる圧力を生じさせるため、負のスパイラルが続いてしまう。(佐藤、古市 2014: 50, 57, 59, 61, 64, 72, 168)。

社会保障の給付水準の低下は所得格差・貧困の増大とそれに伴う社会的信頼と政府に対する信頼の低下を招く。政府に対する信頼の欠如は政府支出の無駄という人々の認識をもたらす。その結果、政治不信を背景に政治改革としての歳出削減が実施され、さらなる貧困と格差の悪化とそれに伴う政治不信の蔓延という負のスパイラルが続いてしまう。選別的な給付による中間層の受益感の低下は増税に対する人々の合意形成を促進しない(佐藤、古市 2014: 164, 168, 179)。

日本は「受益者にのみ負担を課すことで、租税負担引き上げに対する抵抗を回避すること」を試みてきた(佐藤、古市 2014: 182)。租税抵抗の回避により政府は公共性を提示できない。政府からの受益を感じられない人々は、政府に対する不信感を募らせる。政治に対する不信感は租税抵抗をさらに高め、国家財政の危機を拡大させる。すなわち日本では赤字財政の下で財政の合理化が進められた結果、財政構造から合意と信頼が欠如したといえる。

第 3 節 先行研究の課題とリサーチクエスションの提示

前節では佐藤、古市(2014)の議論をもとに租税抵抗を乗り越えたスウェーデンの事例と回避した日本の事例を提示した。本節では佐藤、古市(2014)の議論に残された課題を指摘し、本稿のリサーチクエスションを提示する。

先行研究の課題

佐藤、古市(2014)の主張は以下のようにまとめられる。租税抵抗は国家が「公共性」を提示できない場合に租税の「強制性」によってもたらされる。日本では「負担の公平」論を基に受益者負担に代表される選別主義的な社会保障制度が構築されており、これが租税抵抗の原因となっている。租税抵抗を乗り越えるためには普遍主義的な社会保障制度・税制を構築し、租税制度への合意と信頼を形成する必要がある。言い換えると租税抵抗の克服には公共性の提示が必要である。

本稿はこの主張に概ね賛同する。ただし、佐藤、古市(2014)の議論には「普遍主義的な社会保障制度・税制の構築」という解決策すなわち「公共性の提示」を政治的に実現する方法が検討されていない点に課題が残されている。佐藤、古市(2014)は日本、イギリ

ス、スウェーデンが租税抵抗にどのように対応したか、それにより帰結にどのような差異が生じたかに関して歴史的経緯を追いつながら分析している。しかし、日本やイギリスのような選別主義的な国とスウェーデンに代表される普遍主義的な国の間でなぜ公共性の提示に関する差異が生じるのか説明していない。

リサーチクエスションの提示

政治的実現性という観点は財政再建へのアプローチにおいて非常に重要な観点と考えられる。なぜなら財政再建を問題として取り上げ技術的に検証した研究は過去 40 年の間に膨大な量が蓄積されているからである。例えば水野（1983）は財政赤字の問題点として①財政放漫化の危険、②財政硬直化の危険、③世代間の負担の不公平、④インフレとクラウドイングアウトの危険という 4 点を指摘している（水野 1983: 243）。以上の水野による指摘は先述した本稿の認識とほぼ同様であり、早い段階で財政赤字の問題性が指摘されてきたことが分かる。また 1970 年代の大蔵省の資料を見ても歳出削減と歳入改革の両方を並行して行う必要性が指摘されている（加藤 1997: 129）。問題は技術的になすべき道が早い段階から提示されてきたにもかかわらず政治がそれを実現できなかったことである⁴。普遍主義的な社会保障制度の構築が租税制度への合意と信頼を確立すると仮定しても、政治が公共性を提示しようとしめない限りでは普遍主義的な社会保障制度の構築はなされないと考えられる。以上のような問題関心から本稿のリサーチクエスションを「公共性を提示する政治的条件とは何か」と設定する。

本章では累積債務の問題性とその形成要因としての租税抵抗の性質を確認したうえで、スウェーデンと日本を簡単に比較し公共性を提示できたか否かが帰結の違いに結びついていることを指摘した。この認識を基に「公共性を提示する政治的条件とは何か」というリサーチクエスションを設定した。次章では公共性の提示に優れた政治制度を理論的に検討した上で議会制度に着目することを示し、優れた議会制度を規定する要因を明らかにする。検討の結果、次章の結論部で本稿のリサーチクエスションに対する仮説と仮説の検証枠組みが提示される。

⁴ 加藤、小林（2017）は「財政不均衡の最大要因は経済ではなく政治だ」と指摘し、「適切な経済・財政政策が民主主義過程で政治的に通らないこと」を問題視している（加藤、小林 2017: 298）。

第2章 公共性を提示する議会

本章は前章で提示したリサーチクエスチョンに答える仮説とその分析枠組みを提示することを目的としている。第1節で「政治」とは何かを検討し、本稿が政治の「変換過程」に着目することを示す。第2節ではレイプハルトによる民主主義類型論を紹介し、コンセンサス型民主主義が公共性の提示に優れていることを示す。加えてコンセンサス型民主主義による好影響を与えている要因が政府・政党次元であることと本稿が変換過程に着目することから議会に焦点を絞ることを述べる。続く第3節では議会の類型論に関する先行研究からコンセンサス型民主主義の議会制度を規定する要因を明らかにする。以上の検討を踏まえ、最後に第4節でリサーチクエスチョンに対する仮説と仮説の検証枠組みを提示する。

第1節 本稿における「政治」

前章で提示した通り、本稿のリサーチクエスチョンは「公共性を提示する政治的条件とは何か」である。本節ではリサーチクエスチョンにある「政治」は何を指すのかを検討する。本節の最後には本稿に適した「政治」の定義が示される。

「政治」とは何か

租税を含む全ての政策は政治によって決定される。本項では政治学の教科書を参照しながら簡単に「政治」という言葉の含意を検討し、「政治」とは何か簡単に示す。加茂ほか(2012)は「政治」という言葉を以下のように簡潔に説明している。

政治学の対象である政治は時々刻々生じる社会の問題に対応して意思決定を行い、行動に移していく営みであり、...後略 (加茂ほか 2012: 5-6)

すなわち、政治とは意思決定と決定を実行する営みと言えそうである。しかし「政治」の特徴までを捉えるには不十分である。

政治の特徴に着目した考え方として以下の2つを検討したい。第一に「政治というものは、社会のさまざまな問題を果敢に解決し、自由や安全や公正、平和や福祉や繁栄など、社会全体の利益や秩序を実現する活動・制度である」という考え方である。第二に「政治とは力（権力）や策略によって人を操り、抑える活動や仕組みだ」という考え方である。前者は政治の理想や目的を表現し、後者は政治の現実や手段を表現してきた。ただし、この2つの考え方のうちどちらか一方のみで政治を定義することはできない。イーストンは両方の考え方を含めて「社会に対する権威的価値配分」と政治を定義している（加茂ほか2012: 21-23）。

上記2つの考え方は「公共性」と「権力」という言葉に言い換えられる。第一に公共性

の側面から政治という概念を検討する。「公共性」をごく簡単に定義すると「ある集団の構成員に共通に関係する秩序のあり方」（川崎 2012: 10）と定義できる。公共性という特色に着目したとき、政治という観点から社会的現実をみる・に関わるということは、ある現実を私たちの秩序に関わるものとしてみるということを意味する（川崎 2012: 11）。すなわち公共性の面から政治を捉えると、政治は「私たちの秩序に関する事柄を扱う何か」であると言える。第二に権力の側面から政治という概念を検討する。「権力」を簡易的に「自分以外の行為者にその行為を行う意図がなかった行為を行わせる能力」（川崎 2012: 8）と定義する。権力は社会における対立の不可避性によって必要とされる。異なる利害や価値観をもった複数の人々が、社会においてそれぞれ自己の意図を実現しようとする場合には、争いが避けられない。したがって、他者を自己の意図に従わせる能力が必要になる（川崎 2012: 9）。すなわち権力の面から政治を捉えると「対立が不可避な社会において物事を決定・実行する能力をもつもの」と言える。

以上の議論は「政治」を行動や仕組みとして捉えている。他方で「政治」を社会に対する見方や関わり方として定義することもできる。川崎（2012）は、政治が社会全般に存在するという考え方を基に、あらゆる社会的関係には政治的関係としての側面・性格を見出すことができると指摘している（川崎 2012: 7）。すなわち「政治」とは複数ある「社会に対する関わり方」の性質（川崎 2012: 8）の1つであるといえる。

2つの異なる見方は政治が存在する場所に関する考え方の相違を背景としている。前者は政治を国家と結びつける考え方を背景としている。この考え方は国家や地方自治体といった公権力の機関のような限定された組織や領域にだけ政治を結びつけて理解する。後者は政治を広く社会一般に存在しているとする考え方を背景とする。この考え方に基づき R. ダールは政治を「コントロール、影響力、権力、権威をかなりな程度含む人間関係の持続的なパターン」と定義している（川崎 2012: 2-5）。

以上のように、「政治」という言葉は複数の意味を含有する多義語である。本項冒頭の引用のように意思決定や行動する営みという定義もできる。一方で政治を「見方・関わり方」（川崎 2012: 16）とする定義もできる。どのように定義するかは政治をどこに見いだすかに規定されるだろう。

本稿の「政治」

では本稿の議論においてどのような「政治」の定義が適切だろうか。本稿は累積債務とその形成要因としての租税抵抗に問題意識を置いている。つまり本稿が対象とするのは国家に結びつく領域を指す狭義の「政治」である。したがって川崎（2012）の「見方・関わり方」という定義よりも行動・仕組みに重きを置いた定義の方がふさわしい。先述の「社会に対する権威的価値配分」というイーストンの定義は「価値配分」という活動・仕組み重きを置いている上、「公共性」と「権力」という政治の特徴も含有している点で本稿の定

義に適するように思われる。しかし、彼の定義は抽象的で広範なため、本稿のように具体的な事例に対応させる場合にはあまり適していない。

したがって、国家に結びつく領域を念頭に置き、行動・仕組みを重視した本稿独自の定義が求められる。加えて「公共性」と「権力」という政治の特質が含まれていればより正確な定義となるだろう。以上を踏まえ本稿では政治を次のように定義する。

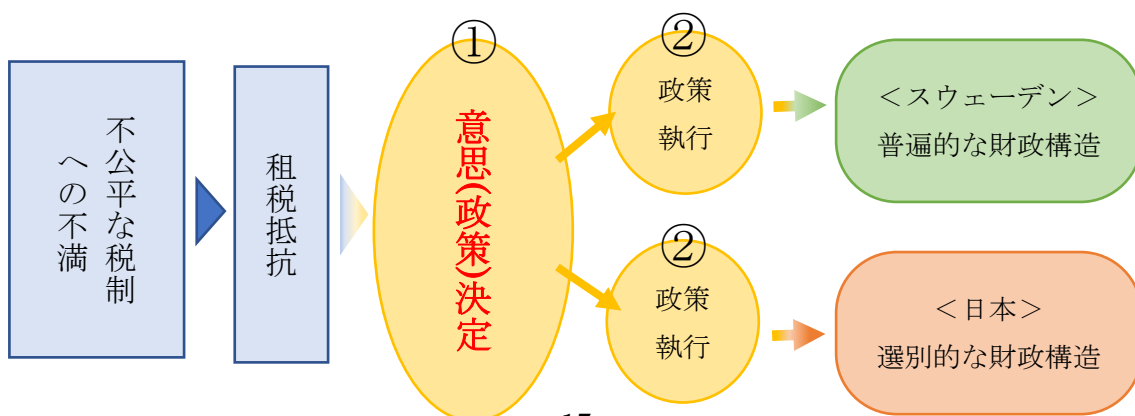
政治とは、対立が不可避な社会において、国民の秩序に関する事柄について意思を政策として決定し、政策を実行する能力をもつ国家の仕組みである。

先述のとおり、本稿が対象とする「政治」は国家に結びつく領域に限られる。国家に関する領域においてはその意思決定や行動といった具体的な営みが重要である。国家領域は、意思決定を通して国民にとって共通に関係する事柄を秩序づけるという公共的役割を担っている。しかし対立が不可避な社会において公共的な意思決定や行動を行うには「権力」が必要である。「権力」＝「意思を政策として決定し、政策を実行する能力」をもつ仕組みが国家を規定する。この定義は増税の政治的実現性を重視する本稿のリサーチクエストンにも整合している。

本稿が問題とする政治の能力

前項で示した「政治」の定義に基づくと、政治自身の能力を 2 つ挙げることができる。第一に国民の秩序に関する事柄について意思を政策として決定する能力(図 2-1 における①)である。第二に政策を実行する能力(図 2-1 における②)である。本項では第 1 章で検討したスウェーデンと日本の事例を再び検討し、政治がもつ能力における問題の所在を明確にするために、第 1 章で検討したスウェーデンと日本の事例を再び検討したい。図 2-1 は以下に述べる内容を図示したものである。1970 年代～80 年代に両国で生じた租税抵抗の背

図 2-1 スウェーデンと日本における租税抵抗への対応の分岐



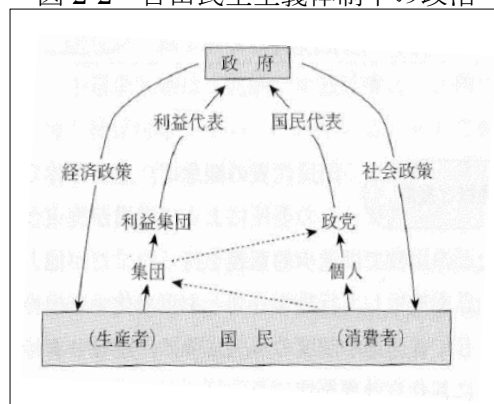
【出所】筆者作成

景には「現行の租税制度が不公平だ」という不満が存在した。不公平税制への不満に対しスウェーデンでは所得税制の簡素化や課税ベースの拡大、児童手当の拡大といった普遍的な財政構造を構築する意思決定がなされ政策が実行された。日本では一般消費税を軸とした増税が提案されたが挫折し、財政規模を抑制する意思決定がなされた。その結果、「負担の公平」論に基づく受益者負担を重視する政策が実行された。以上より両国の差異は政策を実行する段階ではなく、意思決定の段階から生じていると言える。したがって本稿の問題意識に関わるのは政治が意思を政策として決定するまでの段階である。

政治過程における意思（政策）決定の位置づけ

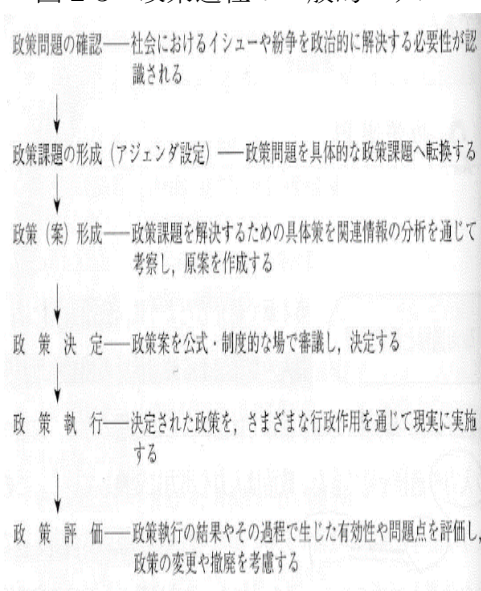
本項では政治過程の全体像を概観し、意思（政策）決定の過程を理論的に示す。そもそも政治過程とは「個人・集団による政治行動の相互作用が生み出す政治の動態」と定義される（加茂ほか 2012: 96）。先進国の自由民主主義体制において政治過程は図 2-2 のように表される。図 2-2 では国民の側から政府に向かう矢印＝入力と逆方向の矢印＝出力が表されている（加茂ほか 2012: 102）。図 2-2 において政府は国民の側からの要求・支持を政策という出力に変換する応答的存在と考えられる（加茂ほか 2012: 98）。政府への入力過程は国民代表の政治過程と利益代表の政治過程の 2 つに分けることができる。前者は政府において政策決定にあたるエリート＝代表者の選出を巡る過程であり、後者は特殊利益の実現をめざして各種の利益集団が政府に働き掛けを行う政治過程である。ただし実際には両者の過程は融合している（加茂ほか 2012: 102-103）。他方、政府の政策が社会に与えるインパクト＝出力の過程も重視される（加茂ほか 2012: 102）。政策は出力の産物であり、政策を形成・決定・評価する一連の過程が政策過程（政策決定過程）である（加茂ほか 2012: 119）。図 2-3 は政策過程の一般的モデルであり、形成、決定、評価の要素を含む 6 つの段階⁵からなっている（加茂ほか 2012: 120）。

図 2-2 自由民主主義体制下の政治



【出所】加茂 2012: 103 より抜粋

図 2-3 政策過程の一般的モデル

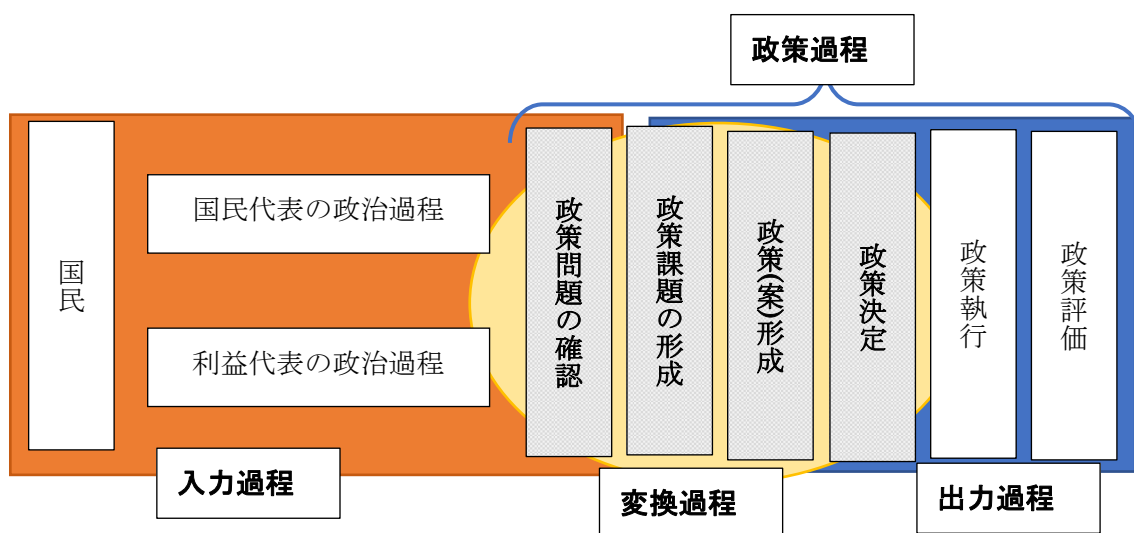


【出所】加茂 2012: 103 より抜粋

⁵ 6 つの段階とは①政策問題の確認、②政策課題の形成、③政策（案）形成、④政策決定、⑤政策執行、⑥政策評価を指す（加茂ほか 2012: 120）

以上を踏まえ、本稿が考える政治過程の全体像は以下のように描くことができる(図 2-4)。図 2-4 の特徴は 2 点ある。1 点は出力過程に位置付けられる政策過程のうち、政策問題の確認を入力過程の最終段階と位置付け直した点である。もう 1 点は国民の側からの要求・支持を政策という出力に変換する政府の機能を重視し、入力過程と出力過程にまたがる「変換過程」を新たに位置づけた点である。本稿においてより重要なのは後者である。変換過程には 4 つの段階がある。第 1 に入力過程を経て認識された政策問題を確認する(政策問題の確認)。第 2 に認識された政策問題をより具体的な政策課題に落とし込む(政策課題の形成)。第 3 に政策課題を解決するための具体策を考察し原案を作成する(政策(案)作成)。最後に政策案を公式・制度的な場で審議し、決定する(政策決定)。すなわち、変換過程とは入力過程で認識された政策問題を実際の政策として決定するまでの過程であり、本稿が問題とする「政治が意思を政策として決定するまでの能力」が求められる政治過程の一部である。

図 2-3 本稿における政治過程



【出所】筆者作成

第 2 節 コンセンサス型民主主義

前節では政治の定義や政治過程を簡単に検討し、本稿に通底する政治の捉え方を示した。本節ではレイプハルトの民主主義論を紹介し、優れた「政治」＝国家の仕組みはコンセンサス型民主主義であることを明らかにする。

レイプハルトによる民主主義の類型化

レイプハルトは代議制民主主義を政治制度の特徴に基づいて分類することを試みた。彼

はそれぞれの基本理念から 10 項目にわたる民主主義の制度的相違⁶を理論的に抽出・検証し、制度的な差異を明らかにした（レイプハルト 2014: 2）。検討を踏まえ、彼は世界の民主主義を多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義という 2 つの類型に大別した（待鳥 2015: 164-165）。多数決型民主主義はぎりぎりの過半数に政治権力を集中させることで多数派の選好に即した統治をおこなう。コンセンサス型民主主義は政治権力を様々な方法で共有、分散、制限することで「多数派」の規模を最大化し、最低限の必要条件として多数決ルールを受容している（レイプハルト 2014: 1-2）。

両者の統治における理論的、方法的相違は対照的な統治の特徴をもたらす。一方で多数決型民主主義は排他的、競争的、敵対的であり、他方でコンセンサス型民主主義は包括的、交渉的、妥協的である（レイプハルト 2014: 2）。レイプハルト自身は両者の差異を詳細に検討しているためそれぞれの特徴を端的には述べていない。大山（2003）は両者の特徴を多数決型民主主義は「権力融合」的であり、コンセンサス型民主主義は「権力分立」的であると示している（大山 2003: 22）。

コンセンサスモデルの優位性

レイプハルトは多岐にわたる指標に基づき世界規模で民主主義を分類しただけでなく、どちらのモデルが優れているのかという点に関しても分析を行っている。豊富なデータを駆使して多数の国を分析した上で、彼はコンセンサス型民主主義の方が優れていると結論づけた（大山 2003: 23）。以下レイプハルトによる検討の紹介を通じ、どのような点でコンセンサス型民主主義が優れているのかを明らかにする。

レイプハルトは民主主義の質と政府の有効性にわけてどちらの類型が優れているかを検討し、「民主的政府の質と有効性の間にはトレードオフがある」という既存の見解を否定した。第一に政府の有効性の指標として①世界ガバナンス指標のうちの 4 変数、②別の汚職指標、③5 つのマクロ経済変数を設定し、政府の有効性に対してコンセンサス型民主主義の程度⁷が影響をもたらしているかを分析した。以上の分析に加え、社会的暴力およびその抑制に関する指標⁸に対するコンセンサス型民主主義の影響についての分析も行われている。なおコンセンサス型民主主義の程度を示す変数は政府・政党次元と連邦制次元の 2 つに分

⁶ レイプハルトの設定した 10 の変数は政府・政党次元における 5 変数（①執政権の集中／共有、②執政府首長への権力集中／均衡した執政府・議会関係、③二大政党制／多党制、④単純多数性／比例代表制、⑤利益媒介システムの多元主義／コーポラティズム）と連邦制次元の 5 変数（⑥中央集権政府／地方分権的政府、⑦一院制／二院制、⑧軟性憲法／硬性憲法、⑨議会に最終権限／違憲審査に最終権限、⑩中央銀行の政府依存／独立）である（レイプハルト 2014: 2-3）。

⁷ レイプハルトは各国を政府・政党次元と連邦制次元の 2 つにわけて各国の変数を出し、各国の位置を二次元概念図で示している（レイプハルト 2014: 210-211）。

⁸ 具体的には世界ガバナンス指標から「政治的安定と暴力の不在」、国際カントリー・リスク・ガイドによる「国内紛争リスク」、多国間比較時系列データアーカイブから「重み付き国内紛争指数」、独自の「国内テロによる死者数」の 5 つである（レイプハルト 2014: 233-235）。

けてそれぞれに分析されている⁹。分析の結果、レイプハルトは「政府の有効性に関して多数決型民主主義がコンセンサス型民主主義よりも明らかに優れているわけではない」と結論付ける。すなわちコンセンサス型民主主義が統治のいかなる側面でも優れているとは証明できないものの、既存の見解における多数決型民主主義の方が政府の有効性に優れているという主張を反証したと言える（レイプハルト 2014: 221-222, 227-237）。

第二に民主主義の質に関する指標として世界ガバナンス指標プロジェクトによる「国民の声とアカウンタビリティ」など6つの変数¹⁰を設定し、指標に対してコンセンサス型民主主義の程度が与える影響を分析した¹¹。分析の結果、民主主義の質に関するすべての指標においてコンセンサス型民主主義は好影響を与えていた。加えてレイプハルトは親切で寛容な民主主義の質が表れやすい政府活動の分野を4つ¹²挙げ、4つの政府活動に対してコンセンサス型民主主義が与える影響を分析している。4つの政府活動に対する分析においてもコンセンサス型民主主義は全ての指標で好影響を与えていた。以上の分析から政府・政党次元におけるコンセンサス型民主主義は民主主義の質と親切で寛容な性質に関して非常に大きい好影響をもたらすと言える（レイプハルト 2014: 239-257）。最終的にレイプハルトは、政府・政党次元では、有効性の高い政府や政策決定においてコンセンサス型民主主義の方が優れていると結論付けた（レイプハルト 2014: 259）。

レイプハルトの分析が本稿に与える示唆

前項で紹介したレイプハルトの分析によってコンセンサス型民主主義は政府の有効性の観点で多数決型民主主義に劣っているわけではなく、民主主義の質において圧倒的に優れていることが示された。以上の結論をもたらした分析は本稿に2つの重大な示唆を与える。

第一に本稿が対象とする租税に関連する社会福祉の分野においてもコンセンサス型民主主義は寛容性をもたらすという点である。第1章で紹介した佐藤、古市（2014）では普遍的な社会保障が公共性を提示し租税抵抗を乗り越えると主張されている。彼らが主張する「普遍的な社会保障」とレイプハルトが示す「社会福祉における親切性・寛容性」は類似

⁹ コンセンサス型民主主義の連邦制次元の影響は非常に弱く、どちらの民主主義が優れているかという実質的な結論は導くことができない（レイプハルト 2014: 236-237）。よって全体の結論は政府・政党次元における影響の分析結果に基づいていると言える。

¹⁰ 6つの変数は世界ガバナンス指標の「国民の声とアカウンタビリティ」、エコノミスト・インテリジェンス・ユニットの民主主義指数、女性の政治代表・男女不平等に関するデータ、経済的平等（ジニ指数など）、投票率、民主主義への満足度（クリンゲマン、世界価値観調査）である（レイプハルト 2014: 240-249）。

¹¹ 民主主義の質に対するコンセンサス型民主主義の影響に関する分析においてもコンセンサス型民主主義の程度を表す変数は政府・政党次元と連邦制次元の2つに分けられている。政府の有効性に対する分析と同様、コンセンサス型民主主義の連邦制次元の影響は非常に弱かった（レイプハルト 2014: 250-251）。

¹² 社会福祉、環境保護、刑事司法、対外援助の4つである。それぞれの指標は純公的社会支出・純公的法定社会支出、環境パフォーマンス指数、刑務所収容率・死刑制度、対外援助・対外援助額と防衛費支出の比率を採用している（レイプハルト 2014: 251-252）。

した概念と捉えることが可能である。佐藤、古市（2014）が普遍的な社会保障により公共性を提示した例として挙げていたスウェーデンがレイプハルトの社会福祉に関する分析において親切性・寛容性が高い国として例示されている（レイプハルト 2014: 252-253）ことから両者の類似性は認められる。したがって社会福祉と租税に関する領域において、コンセンサス型民主主義は公共性を提示しやすいと考えられる。第二に政府・政党次元がコンセンサス型民主主義の優位性をもたらす点である。したがってコンセンサス型民主主義がその優位性をもたらす制度的要因は政府・政党次元に含まれる 5 つの変数にあると推測される。

本稿が着目する政治制度

前章で示したように本稿のリサーチクエスションは「公共性を提示する政治的条件とは何か」である。前項までの考察を踏まえるとコンセンサス型民主主義が公共性を提示する政治的条件とひとまずいえるだろう。しかしレイプハルトの多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義という類型化は 10 の変数を用いているため非常に包括的であり、具体的にどの変数が公共性の提示にどのように影響しているかを特定できない。したがって本稿の問題意識に即した変数に焦点を絞り詳細に検討することを試みる。

ここでどの変数に焦点を絞るかが課題となる。第一に政府・政党次元がコンセンサス型民主主義の優位性をもたらすというレイプハルトの分析に基づくと、10 の変数のうち政府・政党次元に含まれる 5 の変数に絞ることができる。第二に本稿が着目する政治段階から変数を絞ることができる。前節で検討したように本稿は「政治が意思を政策として決定するまでの能力」の政治過程である「変換過程」に着目する。「変換過程」を含む政策形成の最も重要で正統的な場は議会である（待鳥 2015: 76）。したがって本稿は政府・政党次元の 5 つの変数のうち最も議会に関わる変数である執政府・議会関係に焦点を絞り公共性を提示する政治的条件を探る。

以上の本節における議論は以下の 3 点に集約される。第一にレイプハルトの民主主義の類型論の検討を通してコンセンサス型民主主義が優れた国家の仕組みであることを明らかにした。第二にレイプハルトの分析への考察からコンセンサス型民主主義における優位性の 1 つとして公共性を提示できることを挙げ、その制度的要因が政府・政党次元にあることを確認した。第三に本稿のリサーチクエスションに答えるためにコンセンサス型民主主義をもたらす制度的要因のうち執政府・議会関係に焦点を絞った。次節では執政府・議会関係に関する先行研究を検討する。

第 3 節 コンセンサス型民主主義における議会制度

前節ではレイプハルトの民主主義の類型論を紹介した上で、本稿が公共性をより提示できるコンセンサス型民主主義をもたらす制度的要因として執政府・議会関係に焦点を当て

ることを示した。本節ではレイプハルトの類型論を踏まえた大山（2003）の比較議会研究を紹介し、コンセンサス型民主主義をもたらす議会制度を規定する要因を明らかにする。議論においてウェストミンスターモデルは「野党モード」を、欧州大陸型モデルは「与党モード」を中心としていることを指摘する。結論では議会の審議過程が「与党モード」の場として機能する議会制度がコンセンサス型民主主義をもたらすことを明らかになる。「与党モード」と「野党モード」に着目してコンセンサス型民主主義の議会制度の規定要因を説明する本節の結論は、本稿における理論的支柱である。

大山（2003）による議会制度の比較研究

大山（2003）は先述したレイプハルトの研究¹³をもとに多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義の議会制度を比較し、両者の相違点を明らかにした¹⁴。彼女は「常態」における政策形成のパターンとしてデモクラシーの類型を捉え直す必要があると指摘し、日常的な議会活動を類型化することを試みた。多数決型民主主義が有する議会制度はウェストミンスターモデル、ヨーロッパ大陸諸国で発展した議会制度は欧州大陸型モデルと分類される。両者には議事規則の細部にわたって差異が認められる。例えばウェストミンスターモデルの議長は厳格な政治的中立性を求められ単独で議事進行にあたるのに対し、欧州大陸型モデルでは議長を補佐する合議制機関が設置され各会派代表の協議に基づいて議事日程が作成されることが挙げられる。両者の差異を生む基本的な要因として大山（2003）は「議院内における会派の地位」の相違にあると指摘する（大山 2003: 22-23, 27, 29）。したがって「議会内における会派の地位」の捉え方がウェストミンスターモデルの議会と欧州大陸型モデルを分ける上で非常に重要である。

「与党モード」と「野党モード」

議会の分類において重要である「議会内における会派の地位」について、大山（2003）は以下のように検討を加えている。彼女はキングによる分析¹⁵を基に議会における政府と議会の相互作用を①与党モード、②野党モード、③クロスパーティーモード、④ノンパーティーモードの4つのパターンに再整理した。以下4つのパターンを概観する。第一に与党モードは政府と与党議員との間の関係を指す。ウェストミンスターモデルでは政府と与党

¹³ 本稿が参照したレイプハルトの研究は原著第2版の翻訳だが大山（2003）は1999年に刊行された原著初版を参照している。

¹⁴ 大山（2003）ではレイプハルトの研究を紹介するにあたりウェストミンスターモデルとコンセンサスモデルという語を用いている。本稿ではレイプハルト（2014）に合わせ多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義という語に統一した。

¹⁵ キングは政府と議会が多少とも融合している議院内閣制下の議会を理解するには議会における活動をいくつかのパターンに分析する必要性を主張した。キング自身は①政党内モード、②政党間モード、③野党モード、④クロスパーティーモード、⑤ノンパーティーモードに分類している。しかし政党を基準として展開される3つのモード（政党内モード、政党間モード、野党モード）に関しては異論が多い（大山 2003: 206-207）。

平議員、欧州大陸型では政府と与党会派の関係である。第二に野党モードは政府の方針に対し野党が論争を挑む対抗関係を指す。短期的な妥協よりも争点を明確化して次期総選挙における有権者の判断を求めることに眼目がある。第三にクロスパーティーモードは政党の枠を超え、選挙区や利益団体等の代表として行動する議員が交渉によって合意形成を図る場面を指す。第四にノンパーティーモードは自律的に活動する個人の集団として議会が政府と対峙する場合であり、党派的利害を離れ各議員が議会人として行動する場面を指す。大山によれば上記 4 つのモードはどの国の議会にも共存する。議会ごとの相違はどのモードが議会の公式活動において優勢かという点によってもたらされる（大山 2003: 206-208）。

ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデルの相違点

以下では上述した議会の審議過程における 4 つのモードからウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデルの相違点を明らかにする。先に結論を提示すると、ウェストミンスターモデルでは「野党モード」が、欧州大陸型モデルでは「与党モード」が議会の審議過程における中心となっている。

ウェストミンスターモデルでも欧州大陸型モデルでも議院内閣制下の政府にとり決定的な重要性を持つのは政府と与党の関係性である¹⁶。そのうえで大山は両者の相違が「議会内に与党モードを処理する場が存在するかどうか」という点にあると指摘する。具体的には議会の審議過程において与党議員による政府法案修正の機会が設けられているか否かが問題となる。与党議員の反対によって政府法案を否決したり、政府の望まない修正を加えたりすることを欧州大陸型モデルは議会に当然期待される役割と捉える一方、ウェストミンスターモデルでは異常事態であると捉える。ウェストミンスターモデルは政府の構成員がそのまま与党会派の幹部であるため、審議構造において政府と与党会派間の協議は想定すらされていない。対照的に欧州大陸型モデルでは政府は議会外の存在と考えられるため、政府と議会内与党会派との協議（＝与党モード）の場として議会が機能する（大山 2003: 209-210）。

なお基本的に議会の審議過程が「与党モード」の場ではないウェストミンスターモデルでは「野党モード」の場として議会の審議過程が機能している。背景としてウェストミンスターモデルでは議会の本質を政治的な競争の場と捉えられ、有権者の選択に基づく政策変更を重視されていることが挙げられる。したがって有権者に判断材料を提供するという意味で争点明示型の審議を特徴とする「野党モード」が最も重要となる（大山 2003: 211）。

以上の大山の議論を踏まえると、欧州大陸型モデルは議会の審議過程が「与党モード」の場として機能する点によって規定される。他方ウェストミンスターモデルは議会の審議

¹⁶ 政府と与党の関係性が重要とされる理由は、与党の賛成票がなければ政府の政策を実現することが不可能であると同時に与党の離反が政府存続の危機に直結するからである。ただし少数内閣の場合は、野党の激しい政府批判が直接政策の実現不能や政府存続の危機に直結するため、野党との関係も重要である（大山 2003: 208）。

過程が「野党モード」の場として機能する点によって規定される。

コンセンサス型民主主義と欧州大陸型モデル

以上の大山（2003）の研究はウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデルの相違を明確に示している点で優れている。しかし本節がコンセンサス型民主主義の議会制度に焦点を当てるのとは対照的に、大山（2003）は多数決型民主主義の議会制度であるウェストミンスターモデルの特徴を欧州大陸型モデルとの比較を通じて検討することに焦点を当てている。大山の問題関心を反映した結果、欧州大陸型モデルはウェストミンスターモデル以外の議会制度の総称にすぎず、その内実は多様性に富んでいる（大山 2003: 55）。

したがって欧州大陸型モデルをコンセンサス型民主主義の議会制度モデルとして捉えることが可能かという問題が生じる。以下では欧州大陸モデルとコンセンサス型民主主義の根底的な共通点を指摘し、大山の欧州大陸型モデルをコンセンサス型民主主義の議会制度モデルとして捉えることができることを示す。第一に大山の欧州大陸型モデルを規定する要因は与党会派の自律性に由来する。上述したように欧州大陸型モデルを規定するのは「議会の審議過程が与党モードの場として機能」する点にある。大山によれば、議会の審議過程が与党モードの場として機能できるのは「与党会派が政府から一定の距離」を置いているからである。すなわち「与党会派の自律性」が欧州大陸型モデルにおいて委員会の法案修正能力をもたらしめている（大山 2003: 209-210）。第二に、前節で述べたようにレイプハルトが類型化したコンセンサス型民主主義の特徴を端的に述べると「権力分立」にある（大山 2003: 22）。すなわちコンセンサス型民主主義では基本的に権力を多数派に集中させるのではなくさまざまな方法で共有、分散、抑制しようとする（レイプハルト 2014: 29）。以上より、欧州大陸型モデルをもたらし「与党会派の自律性」は権力を政府と与党会派に分散させることと同義であり、コンセンサス型民主主義の特徴と整合する。したがって欧州大陸型モデルはコンセンサス型民主主義の議会制度モデルとして捉えることが可能である。

以上、本節では大山の議会制度の比較研究を検討し、欧州大陸型モデルと類型化される議会制度の特徴が「議会の審議過程が与党モードの場として機能」する点にあることを明らかにした。大山の欧州大陸型モデルは前節で紹介したレイプハルトのコンセンサス型民主主義とも整合的であり、コンセンサス型民主主義の議会制度モデルとして捉えることが可能であると結論づけられた。次節では本節までの議論を踏まえ、リサーチクエスチョンに対する仮説と仮説の分析枠組みを提示する。

第4節 仮説と分析枠組みの提示

本章では本稿に通底する政治の捉え方を示した上でどのような政治制度が公共性を提示するか既存の研究の成果から理論的に検討した。検討の結果、2つのことが示唆された。第一にコンセンサス型民主主義が公共性を提示すると考えられることである。第二にコンセ

ンサス型民主主義をもたらす議会制度である欧州大陸型モデルは「議会の審議過程が与党モードの場として機能」することでもたらされることである。本節では理論的に示唆された2点を踏まえ、本稿のリサーチクエスチョンに対する仮説とその分析枠組みを提示する。

「公共性の提示」の操作化

リサーチクエスチョンに対する仮説を提示する前にリサーチクエスチョンの「公共性の提示」を操作化し、検証可能な変数に置き換える。第1章第2節の議論を踏まえると公共性の提示とは国家が行う活動が「公共的」すなわち「みんな」のためになることを示すことである。「みんな」のためになることが「みんな」に納得されたとき、公共性が提示できたと言える。公共性に「みんな」が納得しているならば、政権が変わっても政策の変更はなされないと想定される。したがって本稿が扱う租税政策、とくに消費増税においても公共性が提示できているならば、政権が変わっても維持されると考えられる。以上の考察より租税政策における「公共性の提示」を次のように操作化する。

政権交代を経ても増税の凍結・廃止が論点にならない、安定した消費増税が行われる。

仮説の提示

第1章で示したように本稿のリサーチクエスチョンは「公共性を提示する政治的条件と何か」である。本章では公共性を提示する政治制度としてコンセンサス型民主主義を示した上で変換過程を担う議会の制度に焦点を絞った。コンセンサス型民主主義の議会制度は「議会の審議過程が与党モードの場として機能」する点に規定される。以上より本稿のリサーチクエスチョンに対する仮説は以下のように提示される。

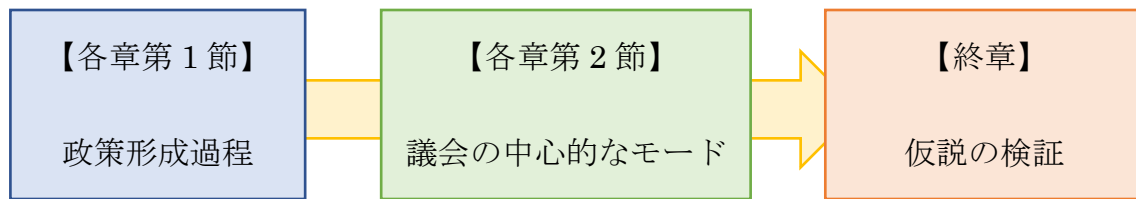
仮説：議会の審議過程が与党モードの場として機能する場合、政権交代を経ても増税凍結・廃止が論点にならない安定した消費増税が行われる。

分析枠組みの提示

本稿では3つの事例を検討・比較し、前項で示した仮説を検証する。事例として取り扱うのはスウェーデン（第3章）、55年体制下の日本（第4章）、民主党政権期の日本（第5章）である。第一にスウェーデンは公共性の提示に成功した例であり、仮説の検証に適している。同時に高い付加価値税率を実現している国でもあり、財政再建のために高い付加価値税率が必要とされる日本にとり重要な参考例になると考えられる。第二に55年体制下の日本は公共性の提示に失敗した例であり、仮説を裏側から検証できる。第三に民主党政権下の日本は公共性の提示が不十分な例であり、公共性の提示にあたり「議会において与党モードが機能すること」の重要性を検証できる。

分析枠組みは次のように示される。（図2-5参照）第一に各章第1節で取り扱う事例の政

図 2-5 分析枠組みの概念図



【出所】 筆者作成

策形成過程を概観する。第二に各章第2節で議会の中心的なモードを政治制度の特色と結びつけながら明らかにする。第三に終章で議会の中心的なモードが消費増税の安定性にどう影響しているのかを示し、仮説の検証を行う。

本章では本稿の問題意識に基づき論点を絞った上で仮説と分析枠組みの提示を行った。本章の検討から、公共性を提示すると考えられるコンセンサス型民主主義は「与党モード」を中心とする議会制度を有していることが明らかになった。次章以降図2-5に示した分析枠組みに基づきスウェーデン、55年体制下の日本、民主党政権下の日本の3事例における政策形成過程及び議会制度を概観し、仮説を検証する。

第3章 スウェーデンの税制改革

本章の目的は、スウェーデンの「世紀の税制改革」における政策決定過程の検証を通して安定した付加価値税の増税が行われた要因を明らかにすることである。第1節で「世紀の税制改革」の政策決定過程を概観し、野党の合意が必要だったことを示す。第2節では野党の合意を必要とした理由を議会制度の特徴から考察する。考察の結果、消極的議院内閣制によってもたらされる少数内閣が法案を通すには野党の合意が不可欠であり、野党を含めた与党モードの場として議会の審議過程が機能することを示す。

第1節 世紀の税制改革

本節では1991年にスウェーデンで実施された「世紀の税制改革」の政策形成課程を概観する。第1章で示したように税制改革前のスウェーデンでは租税制度に対する不公平感が高まっていた。政策形成過程の検討を通し、税制の不公平を是正する政策はどのように形成され決定されたのかを明らかにする。

改革の背景

税制改革の政策決定過程を検証する前に、改革が必要になった背景を確認する。改革の背景として1980年代の経済のグローバル化という国際的な潮流と既存税制に内在する問題の2つが挙げられる。第一に経済のグローバル化は資本の国際的な移動性を高め、従来国内的な問題とみなされてきた租税政策についても国際的な取引や投資を考慮する必要性をもたらした。すなわち資本逃避を避けるために、税率の引き下げと課税ベースの拡大という潮流が生じた（伊集 2004: 48）。1982年以降、経済のグローバル化に伴う国際的な金融の自由化に対応した金融の規制緩和が行われ、スウェーデン企業の海外投資が増加した。海外投資の増加に伴い、従来国内投資を優遇する租税制度に対する不満が噴出した。加えて資本所得に対する差別的な課税が高所得者層に有利に働き、資本所得課税の垂直的公平性に対する批判も生じていた（伊集 2004: 49-51）。第二に高い税率と狭い課税ベースによる差別的な課税を特徴とする既存税制は所得税、法人税における調整行動や間接税領域における競争の歪みを生じさせた。資本所得の扱いが非中立的であるために名目的な累進度と実質的な累進度に大きなギャップが生まれた。サービス部門における付加価値税の非課税は消費パターンに歪みをもたらした。以上のような税制の歪みは垂直的、水平的公平を阻害していた。同時に非常に高い税率は勤労意欲が阻害し、一般の納税者でさえ租税回避を行うことが問題となった（伊集 2004: 49, 52-53）。

1991年の税制改革は、上述した経済のグローバル化がもたらす問題と既存税制に内在する問題の双方への対応が求められていた。具体的には法人所得、資本所得課税における税率の引き下げと労働インセンティブの強化及び課税ベースの拡大である（伊集 2004: 54）。

税制改革の政策形成過程

では上述した既存税制の問題点に対応する税制改革はどのような政策形成過程を経て決定・実施されたのだろうか。本項では①改革論議の開始、②1988年総選挙の経緯、③政府委員会による設計図公開後の合意形成過程の3段階に分けて検証する。

①改革論議の開始

スウェーデンにおいては80年代初頭に個人所得税の税率引き下げなどの税制改正がなされて以降、税制改革は主要な政治的議題にならなかった（伊集 2004: 59）。一方で当時数か国において税制改革が実施されていた（ハデニウス 2000: 144）。例えば1984年のアメリカ財務省報告は経済状況の変化を方向づけ、税制改革の本来あるべき理念を明確なものにした。翌年にはデンマークにおいて87年の税制改革に対する広い政治的な合意が形成された。隣国での税制改革への政治的合意をきっかけに、スウェーデンでも税制改革論議が開始された。初めに財務省で議論が開始され、諸機関が改革提案を行ったのち、1986年初秋に政府委員会によってキャピタル・ゲイン課税に関し政府に提案がなされた。政府委員会の提案に対し、財務大臣フェルトはより広範な改革を行う時期であるとの結論から包括的な税制改革を始めることを発表した。フェルトの発表を受けて各政党内で議論が行われたのち、1987年6月に4つの政府調査委員会¹⁷（RINK、URF、KIS、IBU）が組織された。

政府調査委員会とは政策課題の調査研究や政策提案の役割を担う行政組織である（秋朝 2015: 381）。委員会の活動に対する指令は関連省により規定され、政府により決定される。委員会はその指令枠組みの中で独立的に活動する。委員会の構成は調査・研究の内容によりさまざまであり、主に有識者や専門家により構成される。より幅広い支持を獲得する必要がある場合には与野党の議員または所属の政治家、利益集団代表を委員に加える（岡沢 1988: 172; 秋朝 2015: 381）。以上のように、政府調査委員会には主要な政党の代表や産業界、労働組合の代表、財務官僚、研究者が参加するのが一般的である。しかし、税制改革のために組織された4つの委員会のうち2つ（RINK、KIS）においては全ての利益団体が委員会の仕事との距離を保つために排除された。さらに RINK は全野党を含めた政党の代表者7名（社民党3名、穏健党、中央党、国民党、左党1名ずつ）だけで構成された。RINK と KIS はそれぞれ財務副大臣と前財務租税局長が議長を務めることにより、財務省により過程が厳密にコントロールされた（伊集 2004: 59）。

②1988年の国会議員選挙

以上のように1987年初秋に委員会が組織され、現行制度の分析と新たな制度に関するメモが作成され始めた。しかし政治的に厄介な税率の問題と減収分の調達の問題は翌年に選挙を控えていたため棚上げされていた。1988年の選挙では税制改革が一つの大きな争点となる中、当時政権党だった社民党は税制改革提案をいち早く行っていた国民党を政敵とし

¹⁷ 4つの政府調査委員会とは個人課税改革委員会（RINK）、法人課税改革委員会（URF）、間接課税改革委員会（KIS）、インフレ調整所得課税委員会（IBU）である（伊集 2004: 59）。

て選挙運動を展開した。国民党は税制改革について、大多数の納税者の限界税率を 50%にまで引き下げ、減収分を基礎的な個人手当の 50%以上の削減で埋め合わせる案を提示していた。社民党党首のカールソンは国民党の所得税率引き下げ提案を高所得者層への不当な優遇であると批判した。一方、社民党は「より公平な税制」というスローガンを繰り返す一方で具体的な政策には一切言及しなかった。社会党の批判に中央党と左党も追従した結果、穏健党と国民党が議席を減らし中央党と左党が議席を伸ばした。社民党は下落傾向にあった支持率を回復させ、政権を維持することに成功した（伊集 2004: 59-60）。

1988 年の選挙戦において社民党幹部は自らが包括的な税制改革を望むことを示唆しなかった。RINK の議長も税制改革の問題が早期に解決されることに對し否定的な見解を示していた。しかし、同時に RINK 内部では税率の引き下げと減収分を調達するためのモデルが秘密裏に作成されていた。RINK が作成していたモデルは多くの点で社民党の批判の対象となった国民党の提案に類似していた（伊集 2004: 60）。

③政府調査委員会による設計図公開後の合意形成過程

選挙の翌月（1988 年 10 月）に税制改革の設計図が財務大臣フェルトらから首相カールソンに提出された。カールソンは社民党の大きな支持基盤である LO¹⁸のサポートを確保することを条件として提案を支持した。フェルトは LO の指導者たちに対し、この改革案が十分に社会民主主義的な租税政策であることを説き、最終的に彼らを説得することに成功した。政府は 11 月に所得税改革のガイドラインを発表し、現行の租税制度の腐敗と公平な税制を築く必要性を主張した。社民党は「租税負担が高所得者層から低所得者層に移らないこと」を条件にフェルトの計画を支持した（伊集 2004: 60-61）。

企業課税など残された問題の調整に決着がついたあと、1989 年 6 月に各委員会の提案が提出された。経済のグローバル化への対応と既存税制の問題点の克服という 1991 年税制改革の方向性はこの委員会提案で明確に打ち出された。6 月半ばに公表された委員会提案は 10 月初めまでに調査のため、関係当局や様々な機関に送られた。

関係当局や様々な機関への委員会提案送付は「レミス」という制度に基づいている。レミスとは「政策過程に意見を表明できる制度」（秋朝 2015: 382）である。秋朝（2015）はレミスのモデル例を以下のように示している。

政府調査委員会が提示した政策案はレミスにかけられ、関係団体や一般市民からの意見を募集する。政府は委員会提案をベースにレミスで表明された意見を合わせて検討し、議会提出の政府案を策定する（秋朝 2015: 382）。

1989 年に提案され関係機関に送付された委員会案は秋朝（2015）が示した典型例である。

委員会提案が公表された一方で各政党の税制改革に対する要求にはかなりの隔たりが存在した。例えば穏健党は高い租税負担が国民の経済活動における自由を減少させ、経済厚

¹⁸ 労働組合全国組織のこと（岡沢 1988: 149）。

生のロスをもたらしていることを問題とし、税制改革は規制緩和および民営化と組み合わせで実施されなくてはならないとしていた。一方で左党は委員会提案が市場適合的で新自由主義思想の現れであると全面的に反対し、企業や資本に対する課税の強化を主張した。各政党の主張のうち最も委員会提案に近い見解を示していたのは国民党であった。議会において社民党と国民党が協力すれば過半数をとれる可能性が高く、その後の改革過程は両党の妥協をいかに図るかが焦点となった（伊集 2004: 62-63）。

カールソン首相は議会の開会に合わせすべての政党の党首と主要な利益団体の代表を招いて会談を行った。3 回の会談を経て参加主体は社民党、国民党、中央党、LO、TCO¹⁹に絞られた。交渉過程で重要な問題となったのは 1989 年の夏に LO が行った改革提案の分配効果についての調査である。調査によると租税負担が高所得者層から低所得者層に移るとされ、RINK 提案²⁰と矛盾していた。「租税負担が高所得者層から低所得者層に移らないこと」は社民党と LO が提案を支持する条件だったためカールソンは勤労所得税率を 20% から 25% に引き上げることを提案し妥協を図った。しかし国民党はこの提案に猛反対し、協力関係解消まで示唆した。カールソンは国民党との協力関係を維持するため、税率の維持と他の手段による分配問題の解消を明言し、妥協をはかった。分配の問題は課税最低限の引き下げと基礎控除の部分的増額、児童手当と住宅手当の増額により解決が図られ、国民党との協力関係は維持された。1989 年 12 月に社民党、国民党、LO、TCO の間で最終的な合意がなされた（伊集 2004: 63-65）。

12 月の合意後、親保険制度の拡充中止や有給休暇の導入延期を主張したフェルトの政策変更への反対が高まりコンセンサス形成が困難になった。政府はフェルト案の代わりに賃金、物価などの凍結やストライキ権の制限を含む経済危機克服プログラムを提出した。しかし政府の提案は支持の約束破棄といった「怒った市民の抵抗」に遭った。政府が不評だった条項を撤回したにもかかわらず、賃金凍結に関する条項は議会で否決された。否決を受けカールソン内閣は 1990 年 3 月に総辞職を表明し、財務大臣フェルトも同時に辞任を表明した。しかし穏健統一党党首ビルトがブルジョワ内閣を形成できなかったため再びカールソンが首相に指名された。1990 年 6 月、国民党の協力を得て法案は最終的に可決された（ハデニウス 2000: 147-148）。

政権交代後における政策の持続性

「世紀の税制改革」を実行したカールソン内閣率いる社民党は 1991 年の総選挙で敗北した。選挙の結果、保守中道連立政権（穏健党、国民党、中央党、キリスト教民主党）が誕生した。同政権の中心かつ議会で最大の保守勢力である穏健党は 91 年の税制改革の政治過

¹⁹ ホワイトカラー中央組織のこと（岡沢 1988: 149）。民間部門と公共部門のホワイトカラー労働組合が合同して 1944 年に結成された（伊集 2004: 63）。

²⁰ RINK 提案では資本所得（特にキャピタル・ゲイン）に対する効果的な課税により非常に高い所得層が負担を被るとしていた（伊集 2004: 63）。

程から社民党の租税政策を強く批判し、税負担の軽減を要求していた。同時期のスウェーデンは 90 年代初頭のバブル崩壊により経済危機に直面しており、保守中道連立政権は支出抑制と減税に自己負担の増加を組み合わせた財政再建策に取り組んだ。上記の財政再建策の一環として税低減を求める保守連立政権は付加価値税を 25% から 22% に引き下げることを提案した。しかし 1992 年 9 月に行われた政府と社会民主党の間で行われた交渉により提案は覆され、税率 25% を維持することになった（飯野 2012: 175-176）。

以上のように税制改革後の政権交代を経て付加価値税の引き下げが一時は議論された。しかし引き下げの提案が取り下げられた後は税率の引き下げは焦点化されていない²¹。1992 年の税率維持決定後から 2017 年まで 3 回の政権交代（1994 年、2006 年、2014 年）が起こっている（岡沢 2009: 11; 渡辺 2017: 262）ことを鑑みると、1990 年代初頭の引き下げ論は一時的な議論だと言える。したがってスウェーデンにおける税制改革は政権交代を経ても税率引き下げが政治的焦点とならない、安定した付加価値税の増税だったと言える。

「世紀の税制改革」における政策形成過程の特徴

以上のような税制改正の政策形成過程を経て、スウェーデンでは安定した付加価値税の増税が行われた。政策形成過程の特徴は以下の 2 点にまとめられる。第一に政策形成を担う政府調査委員会が与党だけでなく野党の議員も含めて構成されていることである。次章以降で検討する日本の政策形成過程に野党が含まれていないことを鑑みると特徴的である。第二に野党との合意形成が重視され政策変更が加えられている点である。日本において対立が生じた際に強行採決が行われる光景とは対照的である。次節ではスウェーデンにおける税制改革の政策形成過程にみられる上記 2 つの特徴がもたらされる要因を議会制度に着目して考察する。

第 2 節 スウェーデンの議会制度

前節ではスウェーデンにおける税制改革の政策形成過程を検証した。検証を通して①政策形成を担う政府調査委員会が与党だけでなく野党の議員も含めて構成されている点、②野党との合意形成が重視され政策変更が加えられている点が特徴として挙げられた。本節では議会制度の検討を通して上記 2 つの要因を明らかにする。検討の結果、野党との合意の必要性が議会の審議過程における与党モードの機能を強固にしたことが示される。

スウェーデンの議会制度

本項では議会制度の検討を通じ、スウェーデンにおける立法過程の基本構造が欧州大陸型モデルであることを明らかにする。スウェーデンの議会は以下の 3 点から欧州大陸型モデルの議会制度といえる。第一に法案提出が議員と内閣の双方ともできる点である。第二

²¹ ただし新聞など一部物品で軽減税率適用が拡大された（飯野 2011: 184, 186, 191）。

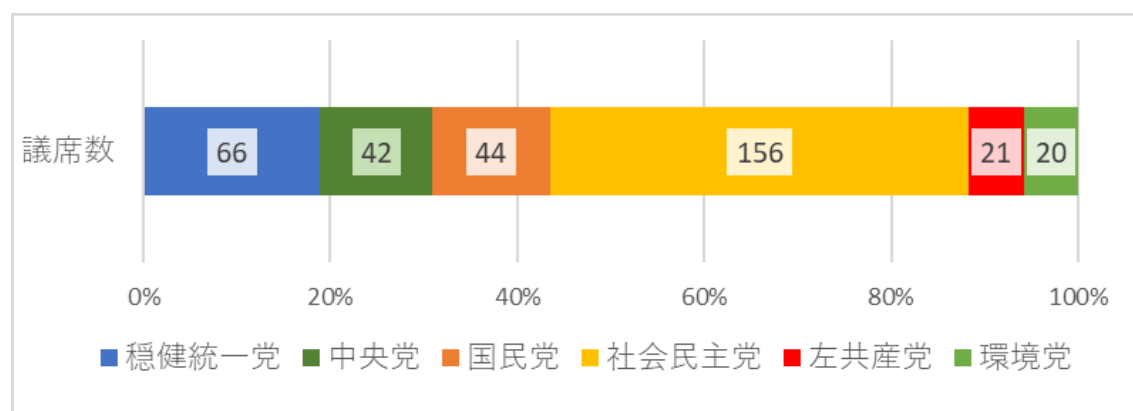
に閣僚と議員の兼任が禁止されている点である。選挙時から代理人を指定し、議員が閣僚に指名されると指定された代理人が議員に代わって代表権を行使する。代理人制度により議会から閣僚を選出しても政府に対する与党会派の自律性を維持できる。第三に常任委員会の権力が強い点である。以上のようにスウェーデン議会は内閣が議会の外部にある点から与党会派の自律性が強いと言える。したがってスウェーデン議会は与党会派と政府が議会の審議過程で交渉する「与党モード」が中心の議会であると言える。

野党との合意形成を促進する要因

しかし、「与党モード」が中心の議会審議過程というだけでは前節で提示された2つの特徴を説明することはできない。本項ではスウェーデンにおける政治制度の検討を通して、2つの特徴それぞれから生じる以下のような疑問の答えを明らかにする。特徴①に対する疑問は政府調査委員会になぜ野党議員も招集されたのかということである。政権党（本事例では社民党）からみれば選好が一致する社民党議員だけを委員会のメンバーとした方が同党の選好をより正確に表明できるはずである。にもかかわらずわざわざ野党議員を政策形成過程に巻き込むのはなぜだろうか。特徴②に対する疑問は政権党を担っているにもかかわらず、なぜ野党との合意形成が必要とされるのかということである。

2つの疑問の答えは「少数内閣」という1点に集約される。「少数内閣」とは政権党（最多数の党）だけで法案の可決（否決）に必要な過半数を有していない内閣のことである。例えば1988年の選挙の議席分布（図3-1参照）では政権党である社会民主党は156議席であり過半数の175議席に達していない（ハデニウス 2008: 234）。したがって政府の提案を議会で承認するには野党の協力が不可欠となる。「世紀の税制改革」の場合にはより政府案に近かった国民党と合意を形成しなければ法案を成立させることができなかった。実際に税制改革と異なる問題で国民党の支持を得られなかったために経済危機克服プログラムに関連する法案が否決され、一度は内閣が総辞職する事態となっている。

図 3-1 1988 年総選挙後のスウェーデン議会における議席分布



※全議席数は 349、過半数は 175 議席

【出所】ハデニウス 2008: 234 より筆者作成

少数内閣が可能となる理由

ここで根本的な疑問が生じる。なぜ議会の過半数を有していない少数内閣を組閣できるのだろうか。今日の議会政治における「議会内議席の過半数を制した者が勝利者である」という基本ルール（岡沢 2009: 12）を念頭に置くと、少数内閣はあり得ないと考えられる。基本的にあり得ないと考えられる少数内閣がスウェーデンにおいて継続的に形成されえたのは「消極的議院内閣制」（アイロット 2014: 261）という政治制度が存在するからである。

「消極的議院内閣制」とは「首相が議会の信任を得ていると認められるために、現実には多数派から支持される必要がないかわりに、絶対多数が首相およびその政府への不信任を支持しない」（アイロット 2014: 261）ということが求められる制度である。政権形成時の首班指名を含め、政府に対する信任投票は反対者が過半数とならない限り否決されない（棄権は消極的賛成とみなされる）ため、少数内閣の誕生・存続が相対的に容易となる（渡辺 2011: 66）。

実際にスウェーデンの戦後政権のほとんどが少数内閣である。岡沢（2009）は戦後スウェーデンにおける政権パターンを分類している²²。これによれば戦後スウェーデンにおいては 5 つの政権パターンが観察される。最も多い政権パターンは「単独少数政権」である。政権の運命を他党に委ねたまま長期政権を担っている点でこのパターンは政党政治の基本常識からは逸脱している。次に多いパターンは「最小勝利連合政権」である。この政権パターンは議会内で過半数確保に必要なだけの政党を閣内に含み、余分な党は含まない。多党制議会の政党は政権参加と戦略的・長期的な内閣支配権の極大化を望む限りこの最小勝利連合に入り込もうと努力する。残りの 3 つ（一党優位型・単独過半数政権、第二党以下の政党による単独・少数党政権、過小規模連合政権）は戦後スウェーデンの政権において例外的である。（岡沢 2009: 10-13）。単独過半数を獲得できなかった場合に安定的な政権を築くには最小勝利連合政権を目指すことが合理的と考えられる。しかし戦後スウェーデンにおいては社民党政権のほとんどで単独少数政権が維持されている。加えて連合政権を樹立したにも関わらず過半数に満たない過小規模連合政権が組織されたこともある。スウェーデンの消極的議院内閣制が脆弱な基盤の少数派政権の存続を可能にしている（アイロット 2014: 276）と言える²³。

野党モードの与党モード化

消極的議院内閣制に基づく少数内閣の維持は議会における野党の合意の重要性をもたらした。近代的な政党政治の下での議院内閣制では野党がどんなに激しい政府批判を展開してもそれだけで政府が倒れることがないと考えられる（大山 2003: 208）。しかし、この命

²² 岡沢（2009）では 2006 年に政権についたラインフェルト内閣までを対象としている（岡沢 2009: 11）

²³ スウェーデン憲法では議員任期を残したまま解散・総選挙を行ったとしても、次の手分け選挙は通常通り行われると規定されている。この規定により議会が解散総選挙を行おうとする可能性を小さくしている（アイロット 2014: 262-263）。

題は多数派政権を前提としており、少数内閣の場合は例外（大山 2003: 208）である。すなわち少数内閣の場合は野党の激しい政府批判が倒閣に直接結びつくと同時に政府の法案を成立させるには野党いずれかの同意が必要である。税制改革も国民党の協力があって初めて成立した。したがって少数内閣では野党との合意形成が不可欠である。

野党との合意形成の重要性は野党モードのあり方に変化をもたらした。元来野党モードは「政府の方針に対して野党が論争を挑む対抗関係」である。しかし、政府法案の可決に野党議員の賛成が欠かせない少数内閣においては政府と野党の関係が協議・妥協に重点をおいたものになる。すなわち少数内閣における野党モードは実質的に与党モードに近づく。（大山 2003: 207）

少数内閣における野党モードの与党モードへの接近は、野党モードが完全に与党モードになることではない。しかし野党モードにおける対抗関係が弱まり、協議・妥協の重視されることで議会の審議過程における「与党モード」機能の拡大につながる。すなわちスウェーデン議会は元来持つ「与党モード」中心の立法過程に加え、「野党モードの与党モード化」によってさらに「与党モード」の機能を強化した審議過程を有するといえる。

合意形成を促す補完的制度

少数内閣は野党との合意形成を促進する補完的な制度ももたらした。本項では 2 つの制度について簡単に紹介し、補完的制度が議会における合意を促進していることを明らかにする。第一の補完的制度は政策形成過程の初期段階における野党の参加である。議会で最終的に野党の合意が必要となることは政策決定における合意重視の傾向を強めている。各野党も委員会の見解が議会外の関係団体への意見聴取手続きに付される前も含め、政策決定の比較的早い段階で過程に組み込まれている。例えば「世紀の税制改革」においても政府調査委員会に野党議員が加わっている。委員会では中立的な立場から政策に関する議論や政策提言が行われるため、大山（2003）で示された政府と議会のモードのうちノンパーティーモード（大山 2003: 208）での議論が行われている。委員会における徹底的な事前調査・研究活動を通じ広範な意見が集約され、法案の枠組みを形づくりながら事前合意を生み出していく（岡沢 2009: 43-44）。

第二の補完的制度は世間一般から広範囲な支持獲得である。第 1 節で紹介したレミス制度によって利益団体・市民は決定の前に意見表明の機会を与えられている（岡沢 2009: 44）。あらゆる利益が審議・調査の過程で表出される点で、レミス制度は受容可能な妥協の調達、合意の形成、公正で実際的な意思決定の基礎力として機能している（岡沢 1988: 123）。野党との合意を不可欠としていることが広範な合意形成の必要性を生み、意思決定の基礎力となるレミス制度を生んだと推測される。

強く機能する与党モード

本節ではスウェーデンの議会制度を概観してきた。本節の議論は以下のようにまとめら

れる。第一にスウェーデン立法過程の基本構造は与党会派が政府から自立した「欧州大陸型モデル」であり、議会の審議過程において「与党モード」が機能している。第二に少数内閣における野党との合意の必要性が「与党モード」の拡大をもたらした。第三に補完的制度による合意形成促進は「与党モード」機能の充実をもたらした。以上の三点が組み合わさった結果、スウェーデン議会の審議過程において「与党モード」はより広くより強く機能しているといえる。

第4章 55年体制下の日本における税制改革

本章の目的は日本における消費税導入に関わる政策形成過程を概観し、消費税導入が困難を極めた要因を明らかにすることである。第1節では消費税導入に関わる事例を取り上げ、その政策形成過程を検討する。検討を通じて消費税が世論や野党の激しい反発を経て導入されたものの、導入後もその是非が争点になり続けたことが明らかになる。第2節では議会制度を中心に当時の統治構造を検討する。検討の結果、制度的には「与党モード」中心になるはずの国会における審議過程が「野党モード」中心になっていることを示す。

第1節 税制改革の挫折事例

本節では付加価値税導入に関わる政策形成過程を明らかにする。日本では付加価値税（消費税）の導入が困難を極め、政治的に大きな焦点となってきた。本節では最初に導入を提起した一般消費税（大平政権）から導入に成功した消費税（竹下政権）を中心に10年にわたる政策形成過程を概観する。

一般消費税構想の前史

1989年に消費税が導入されるまで日本は消費にかかる間接税に頼らなかった²⁴（加藤 1997: 123）。高度経済成長期には毎年潤沢な自然増収があったため売上税のような新税の必要性は顕在化しなかった²⁵（石 2009: 86）。一方で1960年代後半ごろから大蔵省や専門家の間でEC型付加価値税が注目を集めるようになり²⁶、1971年の長期答申²⁷では付加価値税の必要性が強調されている（加藤 1997: 124）。

1970年前後にみられた付加価値税のアイデアは1970年代を通して本格化する。1970年代は二度にわたる石油ショックに見舞われた。一方では高度成長の終焉は税収の停滞をもたらした。他方では景気対策や社会保障費の伸びなどで歳出が拡大を続けた結果、財政赤字が累積した。税制を取り巻く環境の大きな変化に既存の税体系では対応できず、新しい

²⁴ 終戦直後の1948年に取引高税が実施されたが納税者の間で悪評であった。シャウブ勧告では取引高税の廃止と代替的な間接税として「所得型付加価値税」を提案した。しかし、先駆的な取り組みへの理解が得られず、1954年に導入が断念された。（石 2009: 80-84）

²⁵ 1960年代にかけて売上税導入の構想がたびたび高まっていた。1950年中頃には個別物品税導入の困難さを背景に売上税導入に関してムードの高まりがあった。しかし、日本経済が本格的な高度経済成長期に入り毎年潤沢な自然増収に恵まれることになると抵抗の強い売上税のような新税の創設の必要性は潜在化した（石 2009: 84, 86）。

²⁶ 1968年の長期答申において一般売上税または付加価値税の創設が長期的観点から検討された。付加価値税が初めて導入を前提に検討された背景には景気停滞による税収減のためやむなく行われた赤字国債発行（1965年補正予算案）されたことがある（加藤 1997: 124）。

²⁷ 長期答申では付加価値税が必要な理由として、個別物品税の範囲や率を特定する客観的基準を得ることの困難さを挙げている。

タイプの間接税の必要性が検討されるようになった。(石 2009: 94-97)。すなわち財政赤字の構造的な増加により大蔵省にとり大規模間接税が緊急な課題となった。税制の歪みへの対応と大型間接税の必要性という財政危機前からの主税局の認識が財政赤字をきっかけに具体的政策に転化された(加藤 1997: 125)。

一般消費税と大平正芳

政府が初めて一般消費税を導入する意図を表明したのは 1977 年 10 月の政府税制調査会「中期税制答申」においてである。翌 1978 年 12 月には一般消費税大綱が取りまとめられた。一般消費税大綱の取りまとめと時を同じくして発足したのが大平正芳内閣である。1974 年から 1978 年の間政権を担当した三木武夫首相と福田赳夫首相が任期中の一般消費税の導入に消極的だったのに対し、大平首相は大蔵省の新税導入計画を全面的に支持した²⁸。大平首相の指導力による政府の速やかな対応により、一般消費税は高まる批判をよそに政治日程に乘せられた(加藤 1997: 125)。

大平首相の前任者であった福田首相は健全財政主義者として知られており、大蔵省の提案する増税の必要性を十分に理解していた。しかし自らの首相在任中の新税導入には広範な反対が予想されるため積極的でなかった。自民党の税制に詳しい議員も同様に一般消費税の導入には悲観的だった²⁹。新税案に対する自民党内の消極的な態度は消費者団体、小売業者、卸売業者、労働組合、大企業の反対により不動のものになった。野党は新税に対する強い反対を背景に政権への攻勢を強めた。朝日新聞が行った 1978 年 10 月の世論調査でも一般消費税に対する世論の批判は明確だった³⁰。加えて経済企画庁と通産省が一般消費税の導入を支持しないなど、行政内部でも新税は必ずしも支持されなかった(加藤 1997: 132-133)。

以上のように一般消費税には広範な反対が存在していた。しかし大平の新税導入の方針は揺らぐず、1979 年 1 月一般消費税の導入は閣議決定された。

²⁸ 三木、福田両首相が不人気を予測して一般消費税を回避したのに対し大平首相が積極的に推進したのは赤字国債発行を例外措置として始めた責任者だったことにある。元大蔵省官僚だった大平は当時の財政の構造的な歳入欠陥に由来する赤字財政を深刻に捉えていた。大平は歳出削減と同時に歳入構造の改革を必要とすることを理解していたにもかかわらず、歳入欠陥のために大蔵大臣として大量の赤字国債発行を余儀なくされた。(加藤 1997: 126, 128)

²⁹ 当時の日経新聞のインタビューによれば、自民党税制調査会の 10 人のリーダー格のメンバーのうち、9 人は増税の必要性は認めたものの、そのうち 8 人は不況、行政レベルでの準備不足、国民の理解が不十分であることから翌年の導入には悲観的であった(加藤 1997: 132)。

³⁰ 44%の回答者が、新税による物価の上昇は生活水準に悪影響を与えると回答し、20%は新税導入前に租税特別措置の廃止による歳入増加を望み、11%は付加価値税の逆進性を指摘した(朝日新聞 1978 年 11 月 4 日付朝刊; 加藤 1997: 133)。

新税をめぐる対立

閣議決定を機に税制改革をめぐる政治過程は新税支持派（大平首相、大蔵省、大平に近い少数の自民党リーダー）と新税反対勢力との明確な対立になった。税制改革が具体的な政治日程に上るにつれ、少数の指導者が推し進めた新税案に対する反対は強まった³¹。反対に対し大平首相と大蔵省は税制改革に対する理解を求めた³²ものの、強まる反対運動の中で注目を集めなかった（加藤 1997: 134-135）。

1979 年 8 月 30 日に臨時国会が召集され、9 月 3 日の所信表明で大平首相は増税による財政再建に改めて意欲を示した。しかし、一般消費税導入に反対する議論が日に日に高まる中、大平首相は次第に孤立し、9 月 7 日には社民、公明、民社の 3 党により共同で衆院に「大平内閣不信任決議案」が提出された。不信任案が造反により可決される恐れがあったため、大平首相は衆院解散を選択した（岩崎 2013:8-9; 竹下、平野 1993: 30）。

総選挙と一般消費税導入の断念

大平首相は総選挙中においても繰り返し一般消費税導入の必要性を国民に訴え続けた³³。しかし、国会解散直後に日本鉄道建設公団の不正な出張問題に端を発した「公費天国キャンペーン」が連日のようにマスコミに取り上げられ、選挙期間中に一般消費税に反対する空気が急速に高まった（石 2009: 102）。「公費天国」報道は国民に、増税より行政府内での無駄使いの削減が必要であることを強く印象付けた（加藤 1997: 136）。日増しに高まる反対の声を受けて、大平首相は一般消費税導入を断念することを表明した（石 2009: 102）。9 月 26 日には増税なしで財政再建を行うことを約束し、選挙戦中盤から終盤にかけて一般消費税撤回を強調し挽回を図った。しかし野党は政府が選挙戦後の増税を隠していると批判し、有権者はかえって自民党政権に対する疑念を深めた。総選挙の結果、自民党が過半数を割る敗北を喫した。前回総選挙と同様、保守系の無所属議員を加えることでかろうじて過半数を維持した（加藤 1997: 136-137）。

総選挙の結果は、政治的に付加価値税導入がいかに難しくかつ危険かを、教訓として後に残すことになった。「一般消費税」導入の試みはまったく無防備であり、国民に対する素朴すぎる訴えであった（石 2009: 103-104）。

³¹ 翌年夏に半数の改選を控えていた自民党参議院議員は選挙への悪影響を憂慮して一般消費税に反対した。臨時国会召集が明らかになると会期中の衆議院解散総選挙が予測され、衆議院の自民党議員も反対に回った。中小企業や小売業者、卸売行の利益団体と結びついて党内で組織的な反対がなされた。自民党指導者からも批判がなされた（加藤 1997: 134）

³² 具体的には予算項目の一つ一つの必要性を再検討することや所得税制度の見直しを行うことを約束し、反対派の理解を求めた（加藤 1997: 134-135）。

³³ 大平首相の大蔵大臣時代の秘書官であった小粥正巳は「不人気は当然のことだ。……根気よく説明して国民に分かってもらう、それが政治なのだ、……という大平さん本来の真摯な、ある意味では愚直な考え方から出てきた。国民は最後には必ず分かってくれる、という民意に対する賢明さに対する信頼が、大平さんには強くあった」と述べている（石 2009: 107）。

「増税なき財政再建」と売上税の挫折

一般消費税の挫折を契機として 1979 年 12 月、国会で「財政再建に関する決議」が採択された。決議では赤字国債依存からの脱却は一般消費税によらないことが決定された。具体的には行政改革・歳出削減や既存税制の見直しなどを通じて財政再建を推進するとされた。大平首相の後継となった鈴木善幸首相は徹底した歳出の抑制と歳入の見直しに取り組む姿勢を鮮明にした。1980 年 11 月の「政府税制調査会中期答申」は歳出の節減合理化に努めるとしても公共サービスの水準引き下げによる解決には限界があるとして、既存税目について増収の余地があると指摘した。1981 年度の税制改革では中期答申の方針に沿い「史上空前の増税」が実施された。

しかし経済界は大蔵省主導の財政再建路線を甘受するわけにはいかなかった。財界の意向を代表する土光敏夫が「第二次臨時行政調査会」の会長に就任すると、増税を主とした財政再建路線は修正を迫られる。第二次臨調により政府の基本方針は「増税なき財政再建」へと方向づけられた（野村 2013: 306-307）。「増税なき財政再建」は国民から見て負担感が直接に認知しにくいこと、政府の歳出構造に無駄、非効率が多く存在するとの国民の不満を背景に全面的に支持された（石 2009: 112）。しかし、赤字国債依存度が予想されたよりも緩慢な速度で低下していることが分かると、行政改革の名の下で財政再建の効果があがるのか疑問視されるようになった。行政改革期に行われた財政政策と租税政策は自民党や経済団体に「増税なき財政再建」路線が有効に働かないという印象を抱かせた（加藤 1997: 159-160, 166）。

「増税なき財政再建」の見直しが進む 1985 年、中曽根首相は政府税調に税制の抜本的な改革について諮問した。参院選を控えていたこともあり、審議は減税中心で中間報告をまとめ、選挙後に減税に必要な財源を検討するという方針が取られた。しかし減税中心の中間答申を受けて減税の財源が政治問題化した。野党は新型間接税の導入が企図されているのではないかと「増税隠し」批判を展開した。野党の攻撃に対し中曽根首相は「大型間接税をやる考えはない」と公言するに至った。結果、衆参同時選挙は自民党の大勝に終わった。しかし、選挙後、選挙公約を守ろうとする中曽根首相と付加価値税の導入しか念頭にない大蔵省との隔たりが鮮明になった。大蔵省の説得が功を奏し、最終的には中曽根首相も付加価値税を容認した。（石 2009: 122-126; 野村 2013: 309-310）。

以上のような経緯を経て 1986 年 12 月に自民党は「税制改革大綱」を決定した。大綱には 5% の日本型付加価値税である「売上税」を 1988 年 1 月に導入することが盛り込まれた。1987 年 2 月、税制改正法案が国会に提出された。前年の選挙期間中に中曽根首相が大型間接税の導入を否定したことから公約違反であると世論が強く反発し、売上税は激しい批判にさらされた。自民党の地方支部の反対姿勢や野党各党の売上税法案廃止に向けた共闘を乗り越えられなかった結果、改正法案は一度も審議されないまま廃案になった（野村 2013: 310）。

竹下政権の消費税導入

中曽根内閣を引き継いだ竹下内閣は、税制の抜本改革に強い意欲を見せた。1987 年 11 月、竹下首相は政府税制調査会に諮問し、税制全般についての検討が開始された。自民党税調も本格的な審議を開始した。1988 年 1 月竹下首相は新しい間接税を導入する意図を明らかにすると、政府税調は 2 月から 3 月にかけて全国で公聴会を行った。国会審議においては竹下首相が「大型間接税をめぐる 6 つの懸念」を提示し、疑問に答える回答を用意した。対する野党は減税要求に焦点を絞った（岩崎 2013: 23; 加藤 1997: 210-211）。政府税調は 3 月に提示した試案に対する国民の反応を見るため全国 5 か所で公聴会を開いたのち、中間答申を出した。中間答申発表後、自民党税調が新税制の詳細に関して詰める作業を担った。党税調は多数の利益団体からヒアリングを行い、利益団体の反対を弱めることに腐心した。ヒアリングを経た同年 6 月に自民党の「税制改革大綱」が公表された。税率は政治的な実行可能性を考慮し、3%と低く設定された。守るべき一線は大蔵省によって確保された一方で、利益集団との妥協により「不公平税制」の是正という改革の目的は形骸化した³⁴。税の不公平是正に対する国民の期待は低かったものの、複雑な改革案へ世論が批判を絞るのは難しかった。税制改革に対する反発が当初潜在的であったため、内閣は「税制改革大綱」を了承した（加藤 1997: 214-217, 220-222）。ヒアリングにより利益集団の反対運動が弱まったことで、消費税法案通過への政府の期待は高まっていた。

しかし政治問題化したリクルート問題と結びつくと、税制改革への反対運動は急激に活発化した。リクルート問題は 5 月に政治問題化していたものの、当初は税制改革と結び付けて批判されることはなかった。福島知事選で消費税を黙認した保守候補が勝利³⁵したことは消費税に対する国民の反対が絶対的でなかったことを示している。選挙結果は中道政党に税制改革への反対理由を失わせ、政府税制法案抵抗における野党 3 党の団結は軟弱化した（加藤 1997: 223-224）。税制改革への反対運動は 9 月に税制問題調査特別調査委員会が発足を転機として活性化した。特別委員会は税制問題の審議とリクルート問題調査の両方を目的としており、両者を結びつけるきっかけとなった。特別委員会発足直後は改革案の代案を野党 4 党の協力のもと公表する裏側で、選挙結果を踏まえた公明党の変化は社民党との距離を次第に拡大させた。しかしリクルート問題が国会審議を通じて徐々に政治問題化し税制問題と絡むと、中道政党の立ち位置に変化がもたらされた。すなわち中道政党（公明党、民社党）はリクルート問題を追及する立場上、税制問題に関しても容易に妥協できない立場に陥った。世論のリクルート問題に対する批判が高まる中、野党は両院の特別委員会で税制法案の採決に抵抗した。結果自民党は単独採決で法案を通過させることを余儀なくされた。ただし本会議には公明党と民社党が出席し、法案の通過に暗黙の承認を与え

³⁴ 具体例として帳簿方式の採用、簡易課税制度による益税の可能性、キャピタル・ゲインへの不完全な課税、「みなし法人」課税、医師に対する優遇措置などが挙げられる（加藤 1997: 220-221）。

³⁵ 福島県知事選では消費税に対する態度を曖昧にした保守候補が消費税反対の保守派と革新派の両候補を破った（加藤 1997: 224）。

た³⁶。最終的に税制法案は 12 月 24 日に参議院で可決、成立したのち、翌年 4 月に施行された（加藤 1997: 224-225）。

本来リクルート問題と税制問題の直接的な関わりはない。直接的な関係のない両者が国民の目から見て結びついた主な要因は、国民が両者に通底する不公平に対し不満を感じたためである。すなわちリクルート問題は不公平税制の是正という点での国民の不満を再燃させたといえる。裏返すと、一般有権者が新税導入から置き去りにされた感覚をもち、リクルート事件に対する強い批判を生み出したともいえる。なお不公平に対する不満の高まりと同時に国会における審議の経緯への批判も存在した。消費税法案の成立は「国会の舞台裏での手練手管と体系のない『バラマキ福祉』で一部野党の顔を立てながら関連法案の成立だけを目指した自民党」と「消費税の仕組みについてロクな質問もしなかった野党」の共同制作であると評された（加藤 1997: 225-226; 飯尾 2007: 188; 石 2009: 162）。

消費税導入後の帰結

上述のように消費税導入に対する世論の反対は審議が進むにつれ増加していた。世論の反対は法案成立後も収まらず³⁷、むしろ法案の施行前後に急速に高まった。新税制に対する国民の不満に直面した政府税制調査会が改正を検討しはじめると同時に、政治的には与野党間で不毛なやり取りが続いていた。一方では非現実的で無責任な内容の廃止案が野党から提出された。他方では「姑息であり政治的な税制改悪³⁸」と評された見直し案が政権党である自民党からも提案された。両者の案はともに廃案となり、税制協議会が与野党間で設置された。最終的に「消費税修正法案」が 1991 年 5 月に可決され、税制改革はひと段落した（加藤 1997: 227; 石 2009: 163, 185-190）。

以上のように消費税導入は法案成立後に「組織化されない有権者」（加藤 1997: 113）の反発にあい、与野党間に不毛な論争をもたらした。廃案にはなったものの消費税の廃止や消費者におもねる改悪が争点となっており、消費税が安定して導入されたとは言い難い状況だったといえる。

一般消費税構想における政治過程の特徴

以上が消費税導入に関する政策形成過程である。特徴は以下の 3 点にまとめられる。第

³⁶ 公明党、民社党は本会議に出席はしたものの、税制法案反対の態度は維持した（加藤 1997: 224）。消費税法案の成立は与野党が対立し、さまざまな政治的駆け引きや取引があった末の妥協だった（石 2009: 161）。

³⁷ 2 月の時点でも世論調査で 7 割の回答者が消費税に反対し、導入 1 か月前の調査でも 8 割が実施に反対あるいは延期すべきとしている（石 2009: 163）。

³⁸ 1989 年暮れに自民党が打ち出した消費税の見直し案の主な内容は以下の二点である。①消費者が小売店で買う飲食料品を非課税にする。②出産費、火葬・埋葬料、入学金、住宅家賃、身障者用物品、老人に対する在宅サービスなどを非課税にする。石（2009）は課税ベースの縮小と税制の複雑化の 2 点から当初の基本理念から逸脱するとして自民党の見直し案を批判した（石 2009: 189）。

一に政策形成の初期において与党だけが深く関与していることである。一連の消費税導入に関する政策形成過程においては大蔵省、政府税制調査会³⁹、自民党税制調査会が中心的役割を担っていた。大蔵省、政府税調は政府に属する機関であり大蔵官僚、専門家が主体である。一方で自民党の税制調査会の一部の自民党議員により構成された組織であり、与党政治家が政策形成の初期段階から関わっていることが分かる。第二に導入をめぐり強い対立が表面化していることである。一般消費税、売上税に関しては野党から厳しい批判を受け法案を審議できないまま挫折している。消費税に際してもリクルート問題を背景に与野党は表面上激しく対立していた。法案成立後も「組織化されない有権者」からの強い反発を背景に与野党の激しい対立は続いた。第三に首相のリーダーシップだけでは実現しなかったことである。一般消費税構想では首相自身が積極的に広く支持を呼び掛けたが実現には至らなかった。中曽根政権では首相の方針転換が受け入れられなかった。消費税法案では竹下首相の卓越した調整力により利益団体や野党から妥協を引き出し、消費税導入に成功した。竹下政権の調整による導入成功は上からのリーダーシップでは消費税導入は難しかったことの裏返しとも捉えられる。

上記 3 つの特徴を総括すると本節で検討した税制改革の政策形成過程は以下のようにまとめられる。政策形成の初期段階では政府部門と与党自民党の税制調査会が相互に歩調を合わせながら政策を形成する。形成され内閣が提出した法案に対し利益団体や世論が反発し、国会において与野党が対立する。事前の調整に成功した竹下政権を除き、上からのリーダーシップでは反対を抑えられず改革に挫折した。導入に成功した竹下政権も施行前後になって「組織化されない有権者」から反発を受け、廃止や改正が政治的争点と化すに至った。次節では以上のような政策形成過程の背景にある政治制度を検討する。

第 2 節 55 年体制における日本の議会制度

前節では付加価値税導入の政策形成過程を概観した。検討の結果、政府・与党により形成された法案に対する世論の反発が強く、国会における与野党対立の激化や施行前後における実施の政治的争点化がもたらされたことが示された。本節では上記のような政策形成過程を辿った背景にある当時の統治構造について、議会制度を中心に検討する。検討を通じて、元来日本は欧州大陸型モデルに近い制度であるにもかかわらず、日本の議会（以下国会）において与党モードが機能不全に陥っていることが示される。

国会の基本構造

本項では議会制度の検討を通じ、55 年体制下の日本における立法過程の基本構造が欧州大陸型モデルであることを明らかにする。国会は以下の 3 点から欧州大陸型モデルの議会制度といえる。第一に外部発案ができる点である。内閣提出法案は議会外の機関である内

³⁹ 政府税制調査会は専門家集団として税制の改革に取り組んだ（山崎 2011: 3）。

閣から直接衆参両院に提出できる（大山 2003: 227）。第二に閣僚が議会外の存在とみなされている点である。閣僚は議会外の存在であるがゆえに両院のどちらにも出席・発言できる一方で、閣僚は常任委員会の委員にはならず法案審議に積極的に関与しない（大山 2003: 227）。第三に常任委員会の権力が強い点である。国会の常任委員会は強制調査権を含む広範な調査権限をもち自律的に活動する。加えて議事日程の手続きも会派間の合意を重視する全会一致の議院運営委員会に委ねられている。以上のように内閣が議会の外部にあるとみなされていることから国会における与党会派の自律性は強いと推測される。したがって国会は与党会派と政府が議会の審議過程で交渉する「与党モード」が中心の欧州大陸型モデルであると捉えられる（大山 2003: 227）。

国会審議の実態

前項で示したように国会における立法過程の基本構造は欧州大陸型モデルである。しかし、前節でみた政策形成過程は表面化した対立に特徴づけられている。したがって「与党モード」に規定される欧州大陸型モデルの基本構造と実際の審議過程の対立は不整合を呈しているといえる。

前節で概観した国会審議の実態は消費税導入の政策過程に特有の現象ではない。すなわち実際の国会における審議過程は総じてウェストミンスターモデルに近いと言える。例えば野中（2016a）はフランス議会と国会を比較して国会における討論の欠如を指摘している。野中が独自に算出した国会の委員会審査における「討論」の割合は0.5%であった一方、フランスの議会は24%（国防委員会）と54%（文化委員会）であり両国の差は歴然としている（野中 2016a: 154）。修正活動においても両国の差は歴然としている。フランスでは年間1万件を超える修正案の大半が与野党の議員から提出され、相当な数の修正が実際に行われている。一方国会における修正の大部分は委員会修正であり、与党議員のイニシアティブによって内閣提出法案に重要な修正が加えられることはほとんどない。国会における修正活動の不活発さはイギリス議会よりもウェストミンスターの的といえる（大山 2003: 225; 野中 2016a: 156）。修正が不活発な国会では政府＝与党対野党の論戦が審議の中心となっており与党平議員の活躍の余地は比較的少ない。したがって国会の審議は政府と一体になった与党に対して野党が論戦を挑む「野党モード」が強く機能する一方、「与党モード」が欠如していると捉えられる（大山 2003: 225-226）。

ギャップをもたらす要因

以上より国会は「与党モード」中心になりやすい制度を持つにもかかわらず、実際には「野党モード」中心の審議になっていることが分かった。制度と実態の間にギャップをもたらしたのは「政策立案と政策形成の融合」である。本項では「政策立案と政策形成の融合」の全体像を描き、「野党モード」中心の審議過程がもたらされた要因を明らかにする。

「政策立案と政策形成の融合」の全体像を描くために、融合の中心である省庁における

政策形成過程から検討する。省庁には新たな政策が求められる状況になると政策需要に関する情報や要求が多方面から寄せられる。重要な案件では政策の基本的な方向性について省内で大筋の合意を確保するための公式・非公式の会議が開かれる。政策の具体的立案は省内での大筋合意を前提に行われるため、部局間などにおいて個別の調整が積み上げられる中で原案は修正され次第に精緻な案となっていく。通常の省内意思決定過程において、政策立案の完了は同時に政策決定を意味している（飯尾 2007: 50-54）。

以上の省庁における政策形成過程から3つの特筆すべき統治機構の特徴が挙げられる。第一に政策需要が直接省庁に届く点である。政策変更や新規政策のアイデアは国民代表である議員よりも省内に存在していることが多い（飯尾 2007: 50）。アイデアが省内に存在している理由は日本の省庁官僚制が社会に根ざした構造をもっている⁴⁰（飯尾 2007: 74）からだと考えられる。すなわち「各省庁を結節点として民意を代弁あるいは利益を媒介する仕組み」である「省庁代表制」（飯尾 2007: 74）が日本の政策形成過程の基盤となっている。

第二に政策が立案されるのと同時に決定される点である。政策立案と政策決定の隣接には「事前審査制」が深く関与している。所轄省庁の官僚は省内の意思が固まると、関係省庁との調整と有力な族議員への概要説明を行う。原案ができると自民党の政策活動の中心である政策調査会（政調）において官僚による一般的な説明がなされる。省庁が起案する法案の場合、中央省庁の官僚が与党に出かけていき法案の説明、説得を行う。政調の審議を通過した法案は自民党の最高意思決定機関である総務会にかけられ、了承と同時に所属議員に党議拘束がかけられる。党議拘束がかけられると法案の成立はある程度保証される（飯尾 2007: 84, 87）。すなわち「与党と官僚が直接交渉」（大山 2003: 244）することで官僚と政治家が深い融合関係を構築している。政策立案と政策決定が同時になされることは立案する官僚と決定する与党の政治家が深く融合していることの表れである。

第三に政策立案にも政策形成にも内閣が登場しない点である。内閣は政府の最終意思決定機関であり与党議員から構成されている。したがって本来官僚と与党議員とを媒介する機関である。しかし日本において官僚と与党議員は上述のように直接交渉を行っている。内閣が両者を媒介しえない理由は国務大臣が所轄省庁の代表者と化している点に求められる。本来内閣は議会を背景とし首相を中心として団結した合議体であるはずである。しかし官僚からなる省庁の代理人が集まる日本の「官僚内閣制」において、内閣は拒否権をもつ大臣からなる合議体に変質している（飯尾 2007: 25）。

以上が「政策立案と政策決定の融合」という日本統治機構の全体像である。日本の政策形成過程においては、官僚と与党政治家が深い融合関係を構築することで政策立案と同時に政策決定がなされている。政策立案と政策決定の融合によってもたらされた法案は非常に緻密なものとなるため、国会における与野党の対立、すなわち「野党モード」をもたらした（大山 2003: 227-229）。「野党モード」がもたらされるメカニズムを以下に示す。

⁴⁰ 官僚制が社会に根ざした構造をもつ背景には政党の民意集約機能の低さが挙げられる（飯尾 2007: 176）

「政策立案と政策決定の融合」は実質的な審議が国会提出前に与党内で決着していることを意味する。したがって国会の委員会では、典型的な欧州大陸型モデルのような法案修正⁴¹ではなく政府・与党対野党の論戦が行われる。実質的な審議は国会から欠如し、与野党の対立が焦点になる。国会において与野党の対立は「法案の成立を急ぐ政府・与党」と「法案成立阻止を試みる野党」という構図に矮小化される。結果、政策決定に国民の意思を反映するはずの審議における議論は「反対のための反対」に終始してしまう(岩井 2015: 14; 大山 2003: 229)。すなわち「政策立案と政策決定の融合」は国会の審議過程における中心を「野党モード」に変化させ、本来中心となるはずの「与党モード」の機能不全をもたらした。

政策立案と政策決定が融合した理由

以上のように「政策立案と政策決定の融合」が国会における「与党モード」の機能不全をもたらした。本項では国会のより詳細な制度的特徴に着目し、「政策立案と政策決定の融合」をもたらした2つの要因を明らかにする。

「政策立案と政策決定の融合」をもたらした第一の要因は国会の立法過程における政府の不在である。GHQ 占領下に制定された戦後日本の国会法は、権力分立を重視するアメリカの影響を受け国会審議への内閣の干渉を徹底的に排除した。例えば国会において内閣による議案の修正や撤回に制限が加えられている点や内閣提出法案の審議日程に口出しできない点は議院内閣制下の議会としては異例である。「内閣は議会の決定を執行する立場」とする国会中心主義は内閣と議会の断絶、すなわち内閣と国会を「協働」させる仕組みの欠如をもたらした。結果として「制度上は議院内閣制を前提としながらも、政府が審議に介入する途は著しく狭められ、それ故に、議院の自律権が広範に認められるシステム」が生まれた(大山 2003: 235, 清水 2018: 69-70)。法案提出後になす術のない内閣が提出議案を原案どおり成立させる確実な手段として登場したのが「事前審査制」、すなわち「政策立案と政策決定の融合」である。与党と官僚機構が直接結びつき、憲法構造の外側で重要決定を主導した(大山 2017: 197; 清水 2018: 117)。

「政策立案と政策決定の融合」をもたらした第二の要因は野党の粘着性である。粘着性とは「議会在政府に対し『同調的』あるいは『自由』である程度を表す」指標であり、1980年代にモチヅキらが国会における野党の粘着性の高さを指摘した。国会における高い粘着性をもたらす主な要因は2つある。第一に可処分時間が制度上非常に限られている点であり、第二に全会一致の慣行など野党に有利なルールが存在した点である(水戸 2015: 24-25)。第一の要因である可処分時間の制約は日本独自の「会期制」によってもたらされる。諸外国では原則として議会は1年中開かれている。一方、国会は1年に2回あるいは3回程度

⁴¹ 本来の欧州大陸型モデルの審議過程では、委員会場で政府と与党会派の協議、あるいは野党を含めたクロスパーティーな審議を実施し、政府法案に修正を加える(大山 2003: 229)。

の細切れに会期が分かれている。したがって諸外国が数年に1回会期末を迎えるのに対し、日本では会期末を年に複数回迎える。「会期不継続の原則」のもと会期末までに成立しなかった法案は時間切れで「廃案」となるため、政府・与党にはタイムリミットがある。会期末が複数回ある日本では政府・与党にとりタイムリミットが短く、野党が「時間切れ」を狙いやすい状況となっている。すなわち「可処分時間」の制約は時間を取引材料にした有利な立場を野党に提供している（岩井 2015: 9, 11）。第二に野党に有利なルールが国会の慣行となっている点である。55 年体制下の議事運営では少数野党の意向に反する国会運営は避けるという慣習があった。具体的には議事を司る議院運営委員会の決定が全会一致であったことが挙げられる。全会一致の慣習は非公式ながら実質的な拒否権を野党に与えていた（飯尾 2007: 114, 129）。議院運営委員会が全会一致を原則とすることで国会審議日程は与野党の駆け引き材料と化した。「表」では日程をめぐり与野党が激しく対立して国会が混乱した。混乱が限界に近づくと与野党協議が成立し、野党による言い分の一部受け入れや政府案の修正がなされた。一方「裏」では対決と取引の図式全体が脱線しないよう与野党の国会対策委員長間が密室談合で妥協しコントロールする「国対政治」⁴²が発達した（岩井 2015: 11-12; 清水 2018: 115-116）。以上より国会における「可処分時間」の制限と議院運営委員会における「全会一致原則」が野党の粘着性をもたらし、「国対政治」につながったと言える。野党の粘着性によって政府提出法案は国会で「ひっかかる」（飯尾 2007: 130）ため多数派与党の自民党が政府に代わり国会対策を担った。結果、縦割りの各省と国会対策を請け負う与党が直に結びつき（清水 2018: 70）、政策立案と政策決定が融合したと考えられる。

与党モードの機能不全

本節では 55 年体制における議会制度と実態について検討した。国会は欧州大陸型モデルに近い議会制度を持っているため本来「与党モード」中心の審議過程となるはずである。しかし、国会における内閣の弱さと野党の強さがもたらした「政策立案と政策決定の融合」は与野党の対立を特徴とする「国対政治」を発達させた。本項では本節冒頭に示した政策形成過程における 3 つの特徴と本節で明らかになった国会の審議過程の特色との整合性を示し、「与党モード」の機能不全が政策形成に影響を与えていることを示す。

政策形成過程における第一の特徴は政策形成の初期において与党だけが深く関与していることである。与党の深い関与は「政策立案と政策決定の融合」と同義である。先述のように「政策立案と政策決定の融合」がもたらされた要因は国会における内閣の弱さと野党の強い粘着性であり、第一の特徴は国会審議過程と強い関連を持っていると考えられる。政策形成過程における第二の特徴は導入をめぐり強い対立が表面化していることである。強い対立は「表で対立、裏で妥協」の「国対政治」の反映である。国対政治では日程闘争

⁴² 「国対政治」とは「国会での審議にあたって、国会の正式な機関や枠組みの外側で与野党が折衝して決めていくこと」である（野中 2016c: 253）。

を軸とし「反対のための反対」をもたらすため、議論を通しての「合意」の形成を困難にしている（岩井 2015: 12）。政策形成過程における第三の特徴は首相のリーダーシップだけでは実現しなかったことである。第三の特徴は内閣の弱さを象徴しており、中でも大平首相が強い意欲をもって取り組んだ一般消費税構想が挫折したことは示唆的である。一般消費税構想が挫折した最大の理由は国会において弱い内閣が与党の協力を必要とするにもかかわらず、与党内の反対を抑えられなかった点にある。「野党モード」中心の国会運営においては与党を飛び越えて野党と合意する余地もなく、大平政権は構想を撤回せざるをえなかった。

以上のように消費税導入における政策形成過程の背景には国会における内閣の弱さと野党の粘着性に特徴づけられる日本の審議過程がある。2つの特徴は国会における「野党モード」を促進する。一方では「事前審査」により国会の審議における議論の幅が狭まり、審議を通じた妥協や修正などの合意形成を難しくしている。他方では野党の粘着性により「反対のための反対」をもたらされ、国会が「政争の舞台」と化している。事前審査された法案は成立だけが目途となるため議論の柔軟性は失われ、与野党の対立は激化する（岩井 2015: 13-14）。したがって制度的には「与党モード」中心の審議過程になるはずの国会は、「与党モード」が憲法構造の枠外に移行したことにより「野党モード」中心の審議過程を持つに至ったと結論付けられる。

第5章 民主党政権下の日本における税制改革

本章の目的は民主党政権における社会保障・税一体改革に関わる政策形成過程を概観し、政治改革後の国会における審議過程の特徴と社会保障・税一体改革が成立した要因を明らかにすることである。第1節では社会保障・税一体改革の政策形成過程を検討する。検討を通じて改革の背景に一時的な政治状況が存在したことを明らかにする。第2節では1990年代の政治改革が国会の審議過程に与えた影響を検討した上で、社会保障・税一体改革が成立した要因を議会制度の観点から考察する。考察の結果、政治改革により二重の「野党モード」がもたらされたことと一時的な政治状況によってもたらされた部分的な「与党モード」が社会保障・税一体改革を成立させたことが明らかになる。

第1節 社会保障・税一体改革

本節では民主党政権において実現した「社会保障・税一体改革」が政策形成過程を検討する。本章で取り上げる「社会保障・税一体改革」は戦後日本の税制改革において数少ない純増税を実現した事例である。しかし増税の実施は繰り返し延期され、2019年1月現在改革は不十分なままである。本節では事例の検討を通して、社会保障・税一体改革が一時的な政治状況のもと成立したことであり、改革が停滞していることの2点を明らかにする。

2000年代における税制改革

民主党政権における消費税率引き上げの政策形成過程を検討する前に、本項では前史として2000年代の税制改革論議を概観する。なぜなら自民政権期に形成された改革案が民主党政権で実現した税率引き上げの土台となったからである。以下では税率引き上げの土台形成において中心的役割を果たした与謝野馨に焦点を当て経緯を記述する。

元来自民党きっての財政規律論者だった小泉純一郎は首相に就任すると「歳出に削るところがたくさんある」として首相在任中の消費税率引き下げを否定した。しかし表向きの主張の裏で社会保障と税の一体改革⁴³の検討を開始していた（清水 2013: 18-19）。2004年9月の内閣改造・自民党役員人事において政調会長に就任した財政規律派の与謝野馨は政調会に自らの直属機関として「財政改革研究会」を発足させ、座長に大蔵省出身の柳澤伯夫を指名した。財政改革論者の「与謝野—柳澤ライン」は財革研で税制抜本改革のシナリオを作成した（清水 2013: 29-32）。2005年9月の衆院選後に行われた内閣改造・党役員人事では与謝野は経済財政相に、柳澤は党税制調査会長に起用された。与謝野は歳出削減と増収措置の比率を自民党に外部委託した上で、柳澤と共に消費税増税をにらむ歳入改革案を取りまとめた。「今後の税制改革では……改革後の税制が構造持続的に上記の中長期的な目

⁴³ 当時の段階では消費税率を段階的に引き上げて15年度に10%とし、増収分を社会保障財源に充てることが提案されていた（清水 2013: 18-19）。

標を達成しうる体質を備えなければならない」との記述を含め「構造的持続的」な財政改革への道筋をつけた（清水 2013: 35-56）。

2008 年 9 月、安倍、福田と続いた短命政権を麻生太郎が引き継いだ。総裁選中に発生したリーマンショックを背景に、麻生は巨額の財政出動を伴う景気対策を実施した。財政出動による赤字が増大する中、麻生は財源論を後回しにしていた小沢民主党との違いを際立たせようと中長期の財政再建から逃げない「責任政党」を強調した。例えば 2008 年 10 月の記者会見において「全治三年」で景気回復を成し遂げれば「三年後に消費税の引き上げ」に動くと言っている。麻生首相は 2011 年度増税開始を税制・社会保障改革の中期プログラムに盛り込むように指示した。連立与党である公明党との交渉の末、「消費税を含む税制抜本改革を 2011 年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ」という文言が中期プログラムに加えられた（清水 2013: 90-93, 99-106）。

自民党の支持が急落する中で、当時経済財政相だった与謝野は政権交代しても税制改革が後退しない枠組みの構築を画策し、2 つの方策をとった。第一に中期プログラムを税制改革推進のテコにするため、丸ごと法案にするという方策である。税制改正法案の附則 104 条に中長期の税制抜本改革に関する記述を入れることで第一の方策は結実した（清水 2013: 109-110, 115-117）。第二に消費税増税への国民の理解を広げ深めるため、社会保障の機能を強化する具体策を提示するという方策である。首相直属の「安心社会実現会議」がまとめた報告書において、「前世代を通じての『切れ目のない安心保障』」という考えに基づいた社会保障政策が示され、与謝野による第二の方策も実現した（清水 2013: 117-120）。

政権交代と菅の方針転換

前項で示した与謝野の方策によって、2009 年 8 月の自民党から民主党への政権交代後も社会保障・税一体改革の道筋は受け継がれた。民主党に政権が交代した直後、総選挙用のマニフェストにおける財源の欠如から公約実行と財源確保が大きな問題となった。民主党代表の鳩山由紀夫が次期 4 年の衆院任期中における消費税増税を否定したため、消費税増税凍結は民主党の実質的な公約とみなされた（清水 2013: 122-124）。巨額の財源問題に対し政府内で合意形成を図れなかった結果、「小沢裁断」によって決着がついた。政策決定の内閣一元化を目指していた民主党政権にとり「小沢裁断」は政府の政策決定に与党の介入を許す結果になった。（清水 2013: 129, 131-135, 137）。

政権を担う中で民主党政権中枢では財政分野への認識に変化が生じた。2010 年 1 月、財務相を兼任することになった菅直人は 2 月にカナダのイカルイトで開かれた G7 財務相・中央銀行総裁会議に参加した。イカルイトでは当時問題化していたギリシャの財政危機への対応に関する議論が繰り広げられ、菅に財政問題の深刻さを認識させた（清水 2013: 137-138, 140-141）。6 月、鳩山政権の退陣に伴う民主党代表選の結果、菅が首相に就任した（清水 2013: 149-150）。イカルイト以来「カンジアン・エコノミクス」の理論を形成してきた菅は「強い経済、強い財政、強い社会保障」というスローガンを示した。菅の肝

いりて立案された「中期財政フレーム」に基づき、内閣府は中長期の財政試算を公表した。試算を踏まえると収支改善の目標達成には増税の必要性を認めざるをえず、政権中枢では早晩消費増税の本格検討に踏み出すことが暗黙の了解となった（清水 2013: 150-154）。

ねじれ国会と菅おろし

消費税「当面 10%」を参院選の公約として示し民主党との差別化を図った自民党に対し、菅首相は自民党への抱きつき戦略をとった。菅は「消費税 10%という自民党案を参考にする」と公言し、消費税増税を与野党間の争点にせず参院選を乗り切ろうとした。しかし、党内における論議が蓄積されておらず、発言のブレと党内対立を露呈することになった。結果、参院選で民主党は大幅に過半数を割り、衆院での再可決もできない「真正ねじれ」国会に直面した。（清水 2013: 157-160, 163-166）。「真正ねじれ」を前に民主・自民の大連立構想が与謝野を中心に提起されたものの、政権奪還を目指す主戦論が自民党内で台頭していたため大連立の機運は高まらなかった（清水 2013: 166-168, 171）。大連立の可能性を断たれた菅政権は党内非主流派との亀裂拡大と「真正ねじれ」を背景に厳しい政権運営を強いられた。

他方で麻生政権期に与謝野が法制化した不足が税制改革をテコ入れする役割を果たした。すなわち「11 年度までに消費税を含む税制抜本改革の法整備」を求める附則 104 条により政権は消費税論議に触れる必要性に迫られた。政権基盤を補強しようともがいた菅は、財政再建について考え方が同じ与謝野を政権に引き入れ、経済財政相と社会保障・税一体改革の責任者として起用した（清水 2013: 175-180, 182-184）。

東日本大震災直後、菅は自民党との大連立によるねじれ克服を図ったものの、政策協議なしの連立は唐突すぎると自民党に断られ失敗した。連立を断った自民党は民主党政権の目玉公約を「ばらまき 4 K」と決めつけ対決姿勢を明確にし、解散総選挙をせまった。他方で公約撤回には小沢や鳩山が猛反発しており、党内の主流派非主流派のねじれも深刻だった。（清水 2013: 191-192, 197-198）。二重のねじれはエスカレートを続け、小沢が自民党内閣不信任案が提出された場合には造反する姿勢を示すなど菅おろしが加速した。事態收拾のため菅は「一定のメド」がついた段階での辞職を事実上表明し、「一定のメド」の 1 つとして一体改革の成案を仕上げた。党内議論、政府・与党間調整を経て仕上げられた「成案」には消費税 10%が明記され、閣議でも了承された（清水 2013: 201-203, 208-209）。

野田政権と「素案」取りまとめ

2011 年 9 月に菅内閣を引き継いだ野田内閣は、消費税率の引き上げを最大の政治課題として取り組むことになった（岩崎 2013: 208）。野田首相は消費税増税法案を推進するために自民党型の与党事前審査制を導入した。具体的には「政府・民主三役会議」を政権の最高意思決定機関とし、党税制調査会長のポストを重視した（清水 2018: 310）ことが挙げられる。

麻生政権期に与謝野が成立させた附則 104 条が政府に義務付けていた 11 年度中の「法制上の措置」を実現すべく野田は法案提出を急いだ（清水 2013: 223-224）。10 月に招集された臨時国会において、野田は社会保障と税の一体改革に強い意欲を示した（岩崎 2013: 209）。菅政権に引き続き「真正ねじれ」を抱えた野田政権は自民党を与野党協議に引き寄せることを試みた。例えば、党首討論の場で一体改革の「素案」⁴⁴を年末に向けまとめることを表明した。翌日の記者会見でも野田首相が「素案→与野党協議→大綱→法案提出」という流れを示した。一連の発言は自民党との妥協を図る姿勢を表している。

法案提出を急ぐ政権中枢に対し、「マニフェストの順守」を唱える小沢らのグループが党内で消費増税への反対姿勢を明確にしていた（岩崎 2013: 209-210）。党内の根強い反対によって事前審査における素案交渉は困難を極めた。最終的に「消費税引上げまでに、政治改革・行政改革を期す」と「自らの身を切る改革」を増税実施の前提条件にすることを明確にして社会保障・税一体改革の素案は党内の了承を得た。

与野党の攻防

2012 年に入ると消費税政局は与野党の攻防に移り、野田は自民党総裁の谷垣禎一に与野党協議を繰り返し呼びかけた。野田に協議を呼び掛けられた野党・自民党の谷垣総裁も難しい党運営を迫られていた。谷垣は回復しない支持率を背景に早期解散すべきとの批判を党内から受けていた。他方で野田政権が進める消費税増税路線は自身が財政規律派として長年推進してきた政策であった。早期解散路線と消費税増税路線との板挟みの中、谷垣がとった方針は話し合い解散だった。話し合い解散とは、消費税増税法案の成立に自民党が協力するのと引き換えに早期の解散・総選挙に応じさせるというものである。野田に解散権を行使させるには消費税増税法案不成立の瀬戸際まで追い詰める必要があると考えた谷垣は、表舞台での対決姿勢を強めた（清水 2013: 232-234）。

野田内閣は国民に理解を求めつつ⁴⁵、素案から大綱への政策形成プロセスを進めていた。与野党対立が激しさを増し⁴⁶一体改革に関する事前協議に自民党や公明党が応じない中、政府は社会保障・税一体改革大綱を閣議決定した（岩崎 2013: 220）。野田は内閣の意思を明示する「大綱」の閣議決定へと手順を進めることで野党の理解を得ようと試みた⁴⁷（清水 2013: 247-248）。

上記のような激しい与野党対立の構図は 2 月末日の党首討論で突然変化した。谷垣は解

⁴⁴ 自民党が通常国会に提出していた財政健全化責任法案には「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」と明記されていた。野田は用語から歩調を合わせる姿勢を示した（清水 2013: 223）。

⁴⁵ 社会保障・税一体改革の必要性を広く国民に訴えるため、内閣として全国行脚を始めた（岩崎 2013: 216-217）。

⁴⁶ 2 月に年金抜本改革の財源試算が民主党内外で波紋を呼んだことは与野党対立を激化させた（岩崎 2013: 220）。

⁴⁷ 民主党内の妥協のために大綱に記載された議員定数の削減に関する記述が内閣の越権行為とされ、野田は野党の集中砲火を浴びた（清水 2013: 247-248）。

散要求を二の次にして赤字国債の償還財源が消費税であることを明言し、一緒に消費税引き上げ法案成立に向け努力をする姿勢を示した。一方野田も「小沢切り」の覚悟をにじませ、谷垣に歩み寄った。両党首が歩み寄りを見せた理由は共通した追い込まれ感を有していたからである。野田と谷垣は両者とも党内に批判勢力を抱え込んで権力基盤は脆弱であり、今国会で結果を出せなければ 9 月の党首選での再選が覚束なかった。しかし、民自両党間には確たる交渉ルートもなく、トップ同士で腹を探り合うほかなかった。したがって極秘会談が設定され、2 月の党首討論における突然の合意がもたらされた。話し合い解散の実現可能性が高まったことで両党首の求心力はわずかに強まった（清水 2013: 249-252）。

自民党との歩み寄りが見られた一方で、党内ねじれは深刻なままであった。消費税率引き上げ関連法案を 3 月中に国会に提出するという野田首相の考えに基づき、14 日から消費税率引き上げ関連法案をめぐる民主党の事前審査を開始した。しかし、執行部と反対派の溝はなかなか埋まらず混迷の度を深めていった。主な論点となった再増税、②景気条項、③低所得者対策、④行政改革・議員定数削減などについて執行部は附則を修正したものの、「強硬派」を中心に増税反対派は修正案にもなかなか納得しなかった。結局 28 日未明、前原誠司政調会長が執行部一任として討議を打ち切り、半ば強引に事前審査は決着した。30 日に野田は増税関連法を閣議決定し、国会に提出した（岩崎 2013: 223-225; 清水 2013: 258-260）。事前審査の強行突破は党内ねじれの対立を増幅させた。

三党合意と消費税増税関連法案成立

関連法が国会に提出されたものの審議は混乱を極めた。法案提出直後、民主党内の反増税派からの批判を避けるための「簡素な給付措置」の検討（清水 2013: 265）と二閣僚に対する問責決議提出のため、消費税率引き上げ関連法案の具体的な審議はなかなか始まらなかった（岩崎 2013: 228）。民主、自民両党の合意により消費税率引き上げ関連法案等社会保障・税一体改革関連法案を審議する衆院特別委員会が設置されたのは法案提出から 1 か月近くたった 4 月 26 日であった。5 月下旬特別委員会で連日審議が行われる中、野田・小沢会談が二度開催された。野田は統治機構改革で譲歩を試みたものの交渉は決裂した（岩崎 2013: 231-232; 2013: 273-275）。野田は小沢との融和路線に決別し、法案成立を重視して自民党との協調路線に舵を切った。

6 月 8 日、民主、自民、公明 3 党は関連法案の修正協議に入った。修正協議における調整は難航した。とくに民主党にとって自民党案の丸のみは公約破棄を意味するため交渉の焦点となった。最終的に法案により設置される国民会議における方針を縛らないことで実質棚上げとし、ギリギリのラインで合意に至った。公明党は土壇場で合意に参加すべく協議を申し入れ、軽減税率の選択肢を残すなど要求を合意に反映させた。（岩崎 2013: 233; 清水 2013: 280-288）。

野田政権は 3 党合意により「真正ねじれ」を克服した。21 日、合意に基づいて社会保障制度改革推進法案が国会に提出された。特別委員会の審査を経て 26 日に衆議院本会議で採

決が取られ、賛成多数で可決された。しかし党内のねじれは克服できなかった。衆院本会議の採決で民主党は 57 人が反対、16 人が棄権・欠席と大量の造反者を出した。7 月民主党常任幹事会は 37 人の除籍と 12 人の離党を認め、小沢は新党「国民の生活が第一」を旗揚げした。社会保障・税一体改革を実現するために民主党は分裂に至った（清水 2013: 289, 291-292）。

民主党内では再造反の抑止と解散の阻止への要求が高まり、輿石東幹事長は時間を稼ごうと日程闘争にでた。他方自民党内では早期解散要求が高まり、三党合意を破棄して内閣不信任案の提出が持ち上げられた。緊迫した国会情勢の中、野田首相は「近いうち解散」に言及し早期の採決に合意することで与野党の対立を收拾した。8 月 9 日、小沢を中心に野党 6 党が提出した内閣不信任案は否決され、翌 10 日に参議院本会議で消費税率引き上げ関連法案は可決、成立した（岩崎 2013: 244-245; 清水 2013: 295-297, 300-303）。

法案成立後の帰結

社会保障・税一体改革は成立後の政権交代により停滞を余儀なくされた。改革法を成立させた野田政権は 2012 年 12 月に「自爆解散」に追い込まれた。衆院選の結果、民主党は歴史的惨敗を喫し、自民党に政権が回帰した（清水 2013: 318）。政権交代を成し遂げ、首相に就任した安倍晋三は首相主導を強めた。税制分野でも体制転換を図り、党税調と財務省が差配してきた従来型の税制改正を突き崩した。2013 年 10 月、安倍首相は消費税率を法案通り引き上げることを決定し、翌年 4 月に消費税率 8% への引き上げが予定通り実施された（清水 2018: 343-344）。

しかし 10% への引き上げは 2 度延期され、改革は停滞した。法案では 2015 年 10 月に 10% に引き上げることが定められていた。しかし「経済を見ながら判断する」とした安倍は 2014 年 11 月に増税延期と衆院解散を表明した。延期理由としてアベノミクスの成功を明らかにするためには消費税 10% 実施を 18 か月延期させることの必要性を挙げた。延期は「政治的に重い決断」であるとして国民に信を問うた。大義なき解散との評価がつきまとったものの、野党が自公連立に代わる政権の選択肢を示せなかった。結果、連立与党の大勝に終わり増税は 2017 年 4 月に延期された（清水 2018: 358-362）。

2 度目の延期は 2016 年 5 月に表明された。安倍は、サミットの経済討議で世界の商品価格の下落率や新興国の経済指標の不調が「リーマンショック」級であると主張する資料を用意させ延期を表明する土台を整備した。安倍は増税を再延期する理由として世界経済の危機回避に貢献する必要性をあげ、トップダウンの首相決断によって裁断した（清水 2018: 375-376）。再延期により 2019 年 10 月に 10% への引き上げが法定された。

安倍自民党が引き上げ延期する一方で、野党も増税に消極的だった。2017 年 9 月、安倍が消費税増税分の使途見直しを大義として衆院を解散したことに伴う衆院選では、すべての野党が増税凍結論を掲げて戦った（清水 2018: 44, 47, 54）。

以上から社会保障・税一体改革が成立時の内容から大幅に変更されていることが分かる。

8%への増税は予定通りに実施されたものの、2度延期された10%への引き上げは当初予定から4年遅れて実施される見込みである。福田康夫、麻生太郎、菅直人、野田佳彦といった宰相たちは財政健全化と社会保障改革への危機感から増税に道筋をつけようとした。対照的に後継の安倍首相は2度も増税を延期した上、増税分の使途変更も行った。結果として当初の法案で想定された改革内容は大きく変容した。他方で野党は軒並み増税凍結案を提示しており、増税への合意が形成されているとも言い難い。以上の政治的経緯は消費税率引き上げの凍結が合意後も論点になり続けていることを示している。

社会保障・税一体改革における政策形成過程の特徴

以上民主党政権における社会保障・税一体改革の政策形成過程を概観した。本政策形成過程の特徴は以下の3点である。第一に日本立法過程の特徴である事前審査制や国対政治のもとで成立した点である。民主党政権は政権獲得当初、政策決定の内閣一元化を図った。しかし改革法案を成立させた野田政権においては自民党型の与党事前審査制を取り入れた。国会審議においては民主党と自民党が表では対立しながらも裏で合意形成を図っており、55年体制における国対政治が残存していると考えられる。第二に与党である民主党と野党第一党である自民党が合意を形成した点である。中でも2月の公式な審議過程である党首討論において与野党の党首が合意を形成した点は特筆すべき特徴である。第三に合意に至った民主・自民両党の政策自体がほぼ同一であった点である。菅首相が自民党案に抱きついた上、自民政権末期に税制改革案制定に携わった与謝野氏を改革の担当大臣に任命したことは両党の政策の類似をもたらした。

すなわち民主党政権における社会保障・税一体改革では民主党と自民党が表で対立しながら裏で妥協を図り、両党の政策類似を背景に合意を成立させたと言える。しかし、合意によって成立した社会保障・税一体改革は続く安倍政権により変更が繰り返されている。消費税率10%への引き上げは未だ実現しておらず、増税凍結論もくすぶり続けている。次節では以上のような政策形成過程の背景にある議会状況を検討する。

第2節 民主党政権における議会状況

本節では民主党政権における社会保障・税一体改革の背景となった議会状況を1990年代の政治改革と当時の議会状況という2つの観点から検討し、改革が成立した要因を明らかにする。1990年代に行われた政治改革後における議会制度の検討からは、国会の審議過程において「野党モード」が強化されていることが示される。一方で社会保障・税一体改革が行われた当時の政治状況の検討からは、一時的に「与党モード」が現出したことが示される。双方の検討を踏まえた結果、一時的な「与党モード」の現出が改革の実現を可能にしたと結論付けられる。

首相主導體制の登場

第4章第2節で検討した55年体制下の政治制度は1990年代の政治改革によって変化した。以下では2つの観点から変化を検討する。政治改革による第一の変化として官邸主導の強化が挙げられる。橋本政権における行政改革では主に2つの方策により官邸機能の強化が図られた⁴⁸。第一に内閣法の改正である。新しい内閣法では首相が内閣を主導する立場であることをはっきりさせた。具体的には閣議の発議権を首相専属とし、内閣官房に重要政策の基本方針を「企画立案」する権限を与えた。第二に「内閣府」の新設である。内閣官房を助ける組織として各省より一段上に設置された「内閣府」には首相直轄の重要政策会議が4つ置かれた。同時に特命大臣を含む政治任用ポストも増大した（待鳥 2015: 214-215; 清水 2018: 146-147）。したがって政治改革によって官僚制の枠組みにおける内閣の権限強化がもたらされたといえる。

政治改革による第二の変化として党首の影響力が増大したことが挙げられる。小選挙区比例代表並立制の導入により政党（党首）イメージが候補者イメージよりも重要となり、所属政党の公認が議員の再選にとり不可欠になった。議員は所属政党への依存を強めざるをえなかったため、党執行部の求心力の相対的な高まりをもたらした。首相が与党の党首として持つ影響力も増大したため、首相の選好に政党の選好を一致させる体制が整った（川村 2013: 84; 待鳥 2015: 215）。以上のように政治改革は官僚制と与党内における首相の影響力を増大させた。両者における首相の影響力増大は与党と官僚機構が直接結びつく政策決定の在り方を弱体化させ、官邸主導の「政策会議体制」（野中 2016c: 240）をもたらした。

二重の「野党モード」

改革により官邸主導が強化された一方で事前審査制は存続した。橋本政権による改革は縦割りの霞が関と自民党政調会の密接な共犯関係を前に限界を迎え、中央省庁の改革は不十分に終わった。小泉首相は橋本改革がもたらした官邸機能の強化と並立制がもたらした政党組織の集権化を土台に特異な個性を発揮し、与党事前審査制に風穴をあけた。しかし小泉の築いた首相主導體制は党内統治の新秩序を組織化、制度化するには至らず、事前審査制は残存した（清水 2018: 145, 227-228）。ただし、与党内における首相の影響力が増大したため、事前審査において繰り広げられた「与党モード」は弱体化した。

事前審査制が残存した最大の理由は国会と内閣の関係が変わっていないことである。前章で示したように事前審査制は国会における内閣の権限が弱いことを背景に登場した。政治改革による官邸の権限強化は与党内部にも影響を及ぼしているものの、内閣の権限が弱いままでは国会審議において内閣は与党に依存せざるを得ない。したがって国会審議の日程を国会外での与野党折衝により決める国対政治は不可避である（野中 2016c: 253-254）。

⁴⁸ 本文で提示した2つ以外に官邸機能を強化した方策として「人事検討会議」の設置が挙げられる。各省の幹部人事案を事前に審査することで官邸は幹部人事に対し拒否権をもった（清水 2018: 137-138）。

「可処分時間」の制限など野党の粘着性をもたらした制度的要因も維持されており、国会における「与党モード」の機能不全は持続していると考えられる。加えて国会外の事前審査制において繰り広げられた「与党モード」も弱体していることから政策形成過程における「与党モード」の比重は一層減少したと考えられる。

以上のように政治改革は国会の審議過程における「与党モード」の機能不全を改善せず、むしろ国会における「野党モード」を強化した。政治改革前後における野党第一党の戦略変更を検証した川村(2013)によると、1996年を境に審議過程の顕著な変化が生じている。55年体制においては中選挙区制を背景に政策位置を変更して新たな支持者を獲得する必要性が乏しく、野党は与党の「部分的譲歩」(飯尾 2007: 132)で満足した。しかし、並立制導入後の「連立政権期」において野党第一党となった民主党は法案への賛否をはじめから明らかにし政策論争を重視するようになった。国会対策は法案内容に依存し、賛成する方針の法案と賛成しがたい法案とで完全に分離した。すなわち与野党の対立は、55年体制期における「抵抗」から二大政党制における政権獲得競争としての「論争」へと質的に変化した(川村 2013: 81, 88-90, 98)。

野党の新しい行動様式は「国会活性化法」により制度化された。1999年に制定された同法の柱として以下の3つが挙げられる。第一に政府委員制度の原則的廃止と「副大臣」「大臣政務官」の新設である。官僚が担う政府委員の国会答弁を廃止し、代わりに政治家である「副大臣」「大臣政務官」を設置することにより国会答弁は政治家が専ら担当する原則を打ち出した。第二に新たに設置した「副大臣」「大臣政務官」を委員会所属とした。政府に入った政治家が所管委員会で積極的な役割を果たすことを企図し、与党と内閣の一元化を促進した。第三に党首討論を導入した。首相と野党党首が国会に新設された国家基本政策委員会で討論を行うことが制度化された。以上の内容を含んだ「国会活性化法」によって国会のアリーナ機能強化が図られた(川村 2013: 84, 90; 清水 2018: 153-155)。

注意すべき点は政治改革によりもたらされた変化が与野党対立の質についてであり、議院における会派の地位や関係性についてではないという点である。上述の通り、政治改革により与野党対立は質的に変化したものの、与野党対立という会派間の地位や関係性は政治改革後も改革前と同一である。したがって「与党モード」が機能不全に陥り「野党モード」が中心となる審議過程に変わりない。

ただし政治改革は「野党モード」の内実をより重層的にした。一方では国会改革が議会のアリーナ機能強化を目的としたため、改革後の国会において「野党モード」が制度的に強化された。先だって導入された小選挙区比例代表並立制の影響もあいまって与野党対立は「抵抗」から「論争」へと質的に変化し、野党第一党の賛否により審議過程は二極化した。他方では制度的に断絶した内閣と国会の関係や野党の粘着性をもたらす制度・慣行が持続しており、55年体制下の国会における「与党モード」の機能不全と「野党モード」中心の審議過程も根底で続いている。以上の議論を総合すると、変化したのは野党第一党の戦略だけである。結果として審議過程は二重の「野党モード」になる。すなわち「抵抗」

を特徴とする国対政治的な「野党モード」の上に「論争」を特徴とする多数決型民主主義的な「野党モード」が積み重なっているといえる。立法過程の基本構造は第4章第2節で示した構造から概ね変わっていないため、「与党モード」中心の欧州大陸型モデルに近い基本構造が維持されている。したがって国会における審議過程の全体像は「与党モード」を中心とする基本構造にもかかわらず、「抵抗」と「論争」の両面から与野党対立を促進する制度、慣行により「野党モード」中心になっていると捉えられる。

民主党政権における改革

結党当時から統治機構改革を志向していた民主党⁴⁹は政権の座につくと大胆な改革を行った。中でも特筆すべき改革は政策決定の内閣一元化⁵⁰の試みである⁵¹。2009年のマニフェストでは「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下で政策決定に一元化へ」とうたわれた。政権交代を果たし成立した鳩山政権の初閣議でも「政府・与党の二元的意思決定を一元化する」と明記された。一元化の手法としては国家戦略担当相と党の政調会長を兼任させるという人的な一元化が構想されていた。実際には幹事長に就任した小沢一郎が組閣の直前に民主党政調会の廃止を通達したため人的な一元化はなされなかった。従前の方針を小沢が直前になって覆したのは幹事長の入閣が否定されたためと考えられる。政調会廃止により法案や予算案を国会に提出する段階までについては内閣に一元化できた（清水 2018: 269-271; 野中 2016b: 213, 216）。

しかし、民主党による野心的な試みは失敗に終わった。菅政権では組閣直前に構想されていた政調会長と閣僚の兼任が復活して実現したものの、両者の兼任は負担が重く現実的でなかった。最終的に野田政権では自民党型の二元体制に回帰した（中北、山口 2014: 303）。民主党政権における内閣一元化の試みが失敗した最大要因はバックベンチャーの意見表明の場が消失したことである。長年にわたり築かれた国会の慣習では与党が活動する機会が

⁴⁹ 政権交代前の民主党における統治改革論議の変遷は（薬師寺 2012: 284-290）に詳しい。

⁵⁰ 政策決定の内閣一元化は政治改革前後から唱えられてきた。例えば 1993 年に小沢一郎は著書『日本改造計画』で内閣一元化に言及している。2000 年の衆院選後に民間組織の「21 世紀臨調」が公表した緊急提言でも「政府と与党がバラバラでは『政治責任』が不明確になる」として政府と与党が一体化した英国型の議院内閣制にすべきと唱えた（清水 2018: 161-162）。

⁵¹ 2009 年の民主党マニフェストでは政官関係について①各省内の政務三役の主導、②内閣の強化、③官邸機能の強化を示している（中北、山口 2014: 302）。実際に政権につくと政務三役が各省内での政策決定を主導し、「閣僚委員会」で政治の力による各省間の総合調整を進めることが目指された。官邸主導体制を一層整備するため首相官邸に「国家戦略局」を設置することが政治主導確立法案に盛り込まれた。しかし、政務三役主導方式は場合により官僚の排除につながったため、政治と官僚の間に厳しい軋轢を生んだ。「国家戦略局」は政治主導確立法案が廃案となったため基本的な体制の構築がスタートできなかった（野中 2016c: 272-273）。以上の政官関係についての民主党の試みと挫折は与党と内閣の関係を論じる重要な背景である。ただし、本項では政策決定の内閣一元化に焦点を当てるため詳細な検討は割愛する。

ほとんどなかった。国会における活動が制限された状態で与党政調が廃止されたことで、与党議員は事前審査という意見表明の場も失った。代替的な意見表明の場として「政策会議」⁵²が設置されたものの、基本的にうまく機能しなかったため鬱積した与党議員の不満を解消するには至らなかった⁵³（清水 2018: 271; 野中 2016c: 275）。頼れる政治的資源が少なかった野田は、バックベンチャーの鬱積を抑えて消費税増税法案を推進するために自民党型の与党事前審査制を導入した。「政府・民主三役会議」を政権の最高意思決定の場と位置付けることで政策決定の内閣一元化はされた。税制調査会の仕組みについても党税制調査会長のポストを重視された。民主党政権が当初与党の税制調査会は置かず、「政府税制調査会」⁵⁴に政策論議も一元化したことに鑑みると 55 年体制への回帰といえる（清水 2018: 310）。したがって民主党政権は政府が権限を持たず、与党も十分な主導権を持てない難しい仕組みの中で 55 年体制型の方式へと回帰するほかに道がなかった（野中 2016c: 277-278）といえる。

実際には政権発足当初に分岐点が存在した。政調会の廃止を踏まえ玄葉光一郎は「熟議国会」を提起⁵⁵した。玄葉の提案は与党の役割を事前審査から事後修正に切り替える方向を示していた。すなわち国会提出までは政策決定を内閣に一元化した上、審議過程を「与党モード」中心に切り替えるという変化の可能性もあったといえる。しかし、党幹事長の小沢がアリーナ型議会を念頭に置いていたため「熟議国会」は実現しなかった（清水 2018: 280-281）。

民主党は 55 年体制への批判を基に統治機構改革を提唱した。批判の対象となった 55 年体制型システムの 1 つが与党事前審査制であり、「政策決定の内閣一元化」を試みて党政調会を廃止した。廃止により与党議員の意見表明の場の確保が問題となった。国会の審議過程を「与党モード」にすることで意見表明の場を確保する方法も存在した。しかし実際にはアリーナ型議会のイメージが強かったため、代替の「政策会議」に限られ与党議員の鬱積を解消することはできなかった。結果として民主党の政策決定も 55 年体制型の与党事前審査制に回帰せざるを得なかった。事前審査制への回帰は二重の「野党モード」が持続することを意味している。

社会保障・税一体改革の成立要因

⁵² 政策会議とは各府省に与党議員が足を運んで内閣で検討中の政策を議論する場である（清水 2018: 271）。

⁵³ 初の政策会議が開催された時点で「政策会議は単なるガス抜きではないか」という不満が早くも噴出していった（野中 2016b: 214）。

⁵⁴ 財務相を会長とし、各府省の副大臣で構成された（清水 2018: 310）。

⁵⁵ 玄葉は「政策決定を一元化し、政調会を廃止して、内閣が国会に出す法案を与党が事前審査する慣行もやめる。となれば、私たち委員長の手元に来た法案を与党が必ずしも承認していないのだから与党議員も大いに質問するし、法案修正もありうるわけですね？」と発言している（清水 2018: 279）。

以上本節では政治改革によってむしろ「野党モード」が強化されたことを示した。しかし「野党モード」が強化されたはずの政治改革後に社会保障・税一体改革が成立したことは本稿の仮説と矛盾しているように思われる。本項では社会保障・税一体改革における一時的な政治状況を検討し、社会保障・税一体改革が成立した要因を明らかにする。

前節で社会保障・税一体改革の政策形成過程における3つの特徴を示した。成立要因と重要な関連を持つ特徴は、与党である民主党と野党第一党である自民党が合意を形成した点と合意に至った民主・自民両党の政策自体がほぼ同一であった点の2つである。1点目に関してはねじれ国会という一時的な政治状況が重要な背景をなしている。2010年夏の参院選で民主党は連立与党でも過半数を割る惨敗を喫した⁵⁶。参議院における過半数喪失はねじれ国会をもたらした。与党は衆院における3分の2以上の議席も失っており、衆院再議決も使えない「真正ねじれ」だった（清水 2018: 294）。衆参ねじれ国会では自民党か公明党の少なくともどちらか片方の協力を得ないと法案は成立しないため、野田首相は与野党協議を繰り返し呼びかけた（清水 2013: 232）。すなわちねじれ国会は与党に野党との合意を図る誘因となった。しかし、与党が野党に協力を呼びかけるだけでは合意は成立しない。野党が与党と合意を図る誘因は2点目にある。すなわち菅首相の「抱きつき戦略」と与謝野氏の登用という偶発的な政策形成過程を経たことにより、民主・自民両党の政策自体が類似したことが重要である。先述のように2010年初頭財務相に就任した菅はイカルイトで開かれた国際会議で財政赤字に対し危機的な認識を抱くようになった。首相となった菅がとった「抱きつき戦略」は消費税増税を参院選における与野党間の争点にせず、選挙後に超党派で合意するための戦略だった。参院選の敗北により「抱きつき戦略」が失敗したあと、菅は自身と考え方が近い与謝野⁵⁷を入閣させることで主要野党も乗れる現実的な「成案」を創ろうとした。自民党政権において税制改革案形成を中心的に担った与謝野は適任であった。以上のような菅による戦略の結果、野田内閣が提案した消費税10%案は自民党谷垣総裁の参院選公約と同じものになった。谷垣は解散を求め反対することにジレンマを抱えることになった（清水 2013: 141, 160, 184, 233）。すなわち民主と自民の政策が類似したことにより野党自民党が与野党協議に参加する余地が生まれたと言える。

以上2点より政治改革が「野党モード」を強化したにもかかわらず社会保障・税一体改革が成立した要因は、偶発的で一時的な政治状況にあったと結論付けられる。一時的にねじれ国会、しかも再可決が不可能な「真正ねじれ」状況に与党が置かれたことは野党との合意を不可欠なものにした。野田氏は首相就任後継続して与野党協議を呼び掛けており、党首討論での合意を実現するなど、国会の審議過程において「与党モード」が機能する場面を部分的にもたらした。加えて菅氏が自民党案に抱きつき、同案を起草した与謝野氏を

⁵⁶ 菅首相が参院選の公約発表の記者会見で論議が生煮えの消費税増税に踏み込んだ。しかし詳細が「生煮え」だったため発言がぶれたことで支持を失った（清水 2018: 293-294; 櫻井 2013: 57-58）。

⁵⁷ イカルイトから帰国した直後、与謝野から質問対策で与謝野の近著を読んだ菅は自身の考えと与謝野の考えが近いことに気づいた（清水 2013: 142）。

登用するという「奇策」は民主党と自民党の政策を類似させた。政策の類似は自民党をして政府案に反対する合理的な理由を失わせた。例外的な政策の類似により自民党は与党の要求する与野党協議に応じざるを得ない状況になった。2つの一時的な政治状況が「野党モード」中心の審議過程に部分的とはいえ「与党モード」をもたらし、改革の成立を実現したと言える。

野党モード中心の国会審議における一時的な合意成立

本節では民主党政権における議会制度を概観してきた。本節の議論は以下のようにまとめられる。第一に政治改革及び統治機構改革は、国会の審議過程における「与党モード」の機能不全を改善する方向ではなく、むしろウェストミンスター的な方向を志向し国会の審議過程に二重の「野党モード」をもたらした。第二に一時的で例外的な政治状況が「野党モード」中心の議会制度に「与党モード」をもたらし、改革を成立させた。一時的で例外的な「真正ねじれ」と与野党の政策志向の一致によって国会の審議過程が「与党モード」の場として限定的に機能した。したがって「野党モード」が強化される中、一時的・例外的な政治状況により「与党モード」が限定的に機能したことが改革の成立を可能にしたといえる。

終章

以上本稿では議会の審議過程が増税に影響を与えるとの仮説のもと、税制の政策形成過程と議会制度という 2 つの観点から事例を検証した。本稿の結論部にあたる本章の目的は事例に基づいて仮説の妥当性を検証することである。第 1 節では第 3～5 章における各事例の検証結果を比較し、第 2 章で提示した仮説が妥当であることを明らかにする。すなわち「議会の審議過程が与党モードの場として機能する場合に、政権交代を経ても消費税引き下げが論点とならない安定した消費増税が行われる」ことが本稿の結論として示される。第 2 節では本稿が示唆することと残された課題を指摘する。

第 1 節 仮説の検証

本節では第 3～5 章で検討した事例を分析枠組みに沿って検証し、仮説が妥当であることを明らかにする。先に結論を簡潔に示すと以下の通りである。「与党モード」中心の審議過程をもつスウェーデンでは安定した増税が実施された一方で「野党モード」中心の審議過程を持つ 55 年体制下の日本では導入後も消費税廃止論が取り沙汰されるなど安定した増税は行われなかった。民主党政権においては一時的な政治状況により「与党モード」が部分的に機能したことで改革が成立した。しかし議会における審議過程の根底には政治改革による二重の「野党モード」が存在しているため改革は不十分に終わった。したがって議会の審議過程が「与党モード」の場として継続的に機能することが安定した増税には必要であると結論付けられる。

各事例における議会制度

第 2 章第 4 節で提示したように本稿の仮説は「議会の審議過程が与党モードの場として機能する場合に、政権交代を経ても消費税引き下げが論点とならない安定した消費増税が行われる」である。仮説における独立変数は「議会の審議過程が与党モードの場として機能する」ことであり、従属変数は「政権交代を経ても増税の凍結・廃止が論点とならない安定した消費増税が行われる」ことである。以上を踏まえ本項では各事例の独立変数を検証し、次項では各事例の従属変数を検証する。

第一にスウェーデンにおける議会の審議過程を小括する。第 3 章で検証したようにスウェーデンでは少数内閣を背景に議会の審議過程は「与党モード」の場として機能していた。少数内閣は消極的議院内閣制という憲法に規定された構造により生じているためスウェーデン政党制の標準的なパターンの 1 つとして存在している。レミス制度など「与党モード」を補完する制度も整備されていることから議会の審議過程における「与党モード」の機能は安定していると考えられる。

第二に日本の 55 年体制における議会の審議過程を小括する。第 4 章で検討したように 55 年体制において国会の審議過程は「与党モード」の場として機能不全に陥り、「野党モード」

の場として中心的に機能した。日本における立法過程の基本構造は本来「欧州大陸型モデル」であり、議会の審議過程も「与党モード」の場として機能するはずだった。しかし国会における内閣の異常な弱さと野党の強い粘着性をもたらす制度を背景に与党事前審査制が確立したため、国会の審議過程は「野党モード」の場として機能するようになった。「表で対立、裏で妥協」の「国対政治」が繰り広げられたため、表である議会の審議過程はますます「野党モード」が強化された。

第三に民主党政権における議会の審議過程を小括する。第5章で検討したように1990年代の政治改革は「抵抗」から「論争」へ国会の審議過程を変容させた。しかしながら立法過程の基本構造に変化はなく、55年体制において「与党モード」の機能不全と野党の粘着性をもたらした諸制度は維持されている。したがって国会の審議過程は「国対政治」的な「野党モード」とアリーナ型議会の「野党モード」が併存する二重の「野党モード」をもつに至った。ただし社会保障・税一体改革に関しては「真正ねじれ」と与野党の政策の類似という一時的な政治状況が部分的な「与党モード」を国会の審議過程にもたらした。

以上3つの事例を総括するとスウェーデンが「与党モード」中心、55年体制下の日本が「野党モード」中心である。民主党政権下の日本は二重の「野党モード」を前提としながらも部分的に「与党モード」が機能したと言える。

各事例における税制改革の帰結

以下従属変数である増税の帰結を検証する。第一にスウェーデンにおける「世紀の税制改革」は安定的に実施されたと結論づけられる。実際には1991年秋の政権交代後、税率引き下げが取り沙汰された。しかしバブル崩壊という危機的な経済状況を背景としている上、1992年に引き下げ案が撤回された後は争点と化していない。複数回の政権交代を経ても高い税率が持続していることから、安定した増税が行われたと捉えられる。

第二に55年体制下での消費税導入は不安定な実施だったと結論付けられる。「一般消費税」「売上税」と2度の挫折を経て「消費税」が漸く導入されたにもかかわらず、導入前後にかけて「組織化されない有権者」からの激しい反発を受けた。世論の流れを受け、与野党ともに創設されたばかりの消費税修正案又は廃止案を国会に提出しており、政治的に大きな争点となった。したがって安定した増税（導入）が行われたとは言い難い。

第三に民主党政権下での社会保障・税一体改革もやはり不安定な実施だったと結論付けられる。自民党への政権交代後、消費税率8%への引き上げは予定通り実施された。しかし10%への引き上げは2度も延期され当初の予定から4年遅れとなっている。その間に3度実施された国政選挙では旧民主党勢力を含めた野党すべてが増税凍結を主張しており広範な合意を得たとは言いがたい。したがって改革は不安定な実施となっていると言える。

3事例の比較

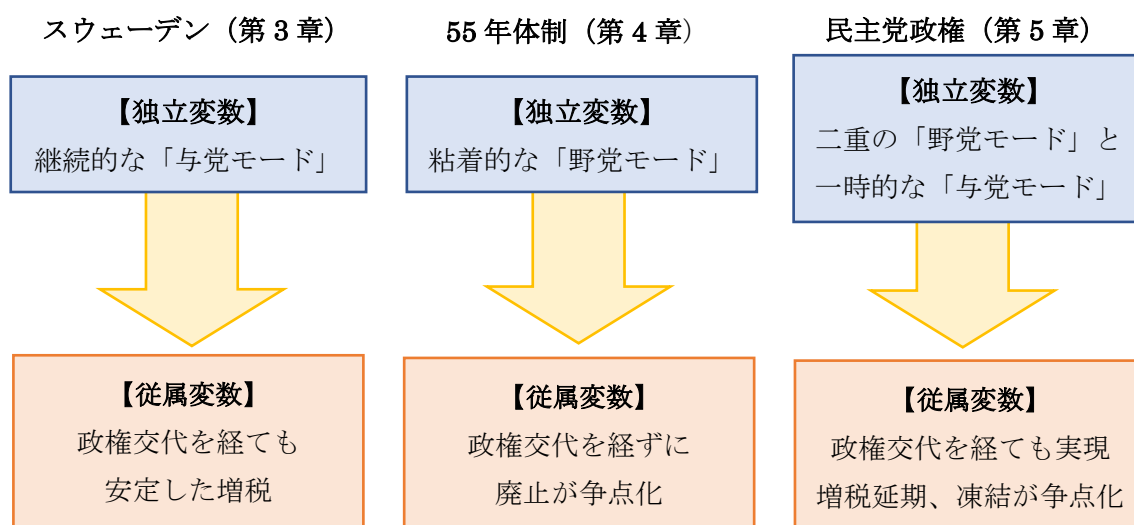
以上より本稿で検証した3事例は下図（図終-1）のようにまとめられる。議会の審議過程

が「与党モード」の場として機能しているスウェーデンの税制改革は安定して行われた。一方、国会の審議過程において「与党モード」が機能不全に陥り「野党モード」中心であった 55 年体制下の日本では、安定した消費税の導入にはならなかった。政治改革を経て国会の審議過程が二重の「野党モード」を持つに至った民主党政権による社会保障・税一体改革も不安定な実施となった。改革が辛うじて成立したのは一時的な政治状況によって部分的に「与党モード」が機能したからであり、根底的に「野党モード」中心の審議過程では安定した増税が行われないことを強調している。

したがって 3 事例の比較から 2 つのことが言える。第一に安定した増税を行うには議会の審議過程が「与党モード」が機能する場でなければならないことである。スウェーデンと日本の 2 事例の最大の相違は議会における会派の活動の在り方が「与党モード」中心であるか「野党モード」中心であるかという点である。「与党モード」中心のスウェーデンにおいて安定した増税が実現したことから「与党モード」の方が安定的な増税を行う上で優れていると考えられる。第二に安定した増税を行うには議会の審議過程において「与党モード」が継続的に機能する必要があるということである。民主党政権の事例においては部分的に「与党モード」が機能し、改革が実現した。しかしその後における増税の安定性は欠如しており、「与党モード」中心の審議過程を背景に安定した増税が実施されたスウェーデンの事例とは異なる。民主党政権とスウェーデンの事例の相違点は「与党モード」が議会の審議過程において継続的に機能しているかという点であり、この相違点が帰結の安定性に影響をもたらしたと考えられる。

以上より「議会の審議過程が与党モードの場として機能する場合に、政権交代を経ても消費税引き下げが論点とならない安定した消費増税が行われる」という第 2 章において示された本稿の仮説は妥当であると結論付けられる。

図終-1 3 事例の比較



【出所】筆者作成

第2節 本稿の示唆と課題

本稿の示唆

本節では本稿の示唆と課題を述べて本稿を締めくくる。本項では、前節で検証された本稿の結論が、序章や第1章で示した本稿の問題意識に関し与える示唆を明示する。示唆の検討に入る前に本稿の問題意識を簡単に振り返る。本稿は日本における膨大な累積債務の主な形成要因と考えられる租税抵抗に問題意識を持つ。租税抵抗は国家が公共性を提示できない場合に生じること、政治的な実現性が重要であることから「公共性を提示する政治的条件とは何か」というリサーチクエスチョンが設定された。「与党モード」が安定した増税を実現するという本稿の結論は、議会における審議過程の在り方が公共性を提示し、租税抵抗を乗り越えることを可能にすることを示している。裏返すと議会における審議過程の在り方によっては租税抵抗の克服が困難になるということも示している。すなわち公共性を提示する政治的条件とは、議会の審議過程が「与党モード」の場として機能することである。

従来の研究において租税負担と「信頼」の正の相関関係について頻繁に言及されてきた⁵⁸。しかし信頼がどのように構築されるのかについて説得的に論じる研究は乏しかった。本稿における「与党モード」が租税抵抗を乗り越えるという結論は、上で指摘した「信頼」の構築という問題に一定の示唆を与えると考えられる。すなわち「与党モード」によって「信頼」が構築される可能性である。高福祉国家のスウェーデンでは政治に対する信頼や社会的信頼が相対的に高いために非常に高い租税負担が可能になっていると言われる。スウェーデンにおける強い「与党モード」が租税抵抗の克服を可能にしたという本稿の結論に鑑みると、「与党モード」が政治への「信頼」を構築することで租税抵抗を克服している可能性を指摘できる。すなわち本稿の結論からは、議会の審議過程という政治の「変換過程」の在り方こそが「信頼」が構築されるか否かを規定するという新たな仮説を想定することができるといえる。ただし、本稿では詳細な検討は行っておらず、以上の指摘はあくまで示唆の域を出ない。

本稿の課題

上述のような示唆をもたらす一方で、本稿には内容的な課題と方法的な課題が各2点ずつ残されている。内容的な課題として選挙制度に関する検討と選挙の頻度に関する検討の2点が欠如していることが挙げられる。第一にスウェーデンと日本の政治制度における大きな違いとして選挙制度が挙げられる。スウェーデンは選挙制度として穏健な多党制をもたらしやすいとされる比例代表制を採用している。スウェーデンに「与党モード」をもたらす少数内閣が成立しやすい背景として、比例代表制により過半数を超える政党が出にくいことは重要である。他方日本においては中選挙区制と小選挙区比例代表並立制と2つの事

⁵⁸ 代表例として佐藤、古市（2014）が挙げられる。

例間で制度が異なっている。日本の分析においては必要に応じて選挙制度について触れているものの体系的には扱うことができなかった。以上のような 3 事例における選挙制度の差異は議会の審議過程の差異に直接つながっていると思われる。本稿の分析からでは議会の審議過程と選挙制度のどちらが公共性提示においてより大きな影響力をもたらすのかはわからない。第二に選挙の頻度についての考察が欠如している点である。スウェーデンの事例では選挙が終わってから具体的な法案の内容が争点化した一方、日本の事例では「解散」が取り沙汰され与野党の対立を助長していた。スウェーデンでは選挙の頻度は基本的に決まっており、仮に任期途中で解散総選挙を行っても解散前の任期が経過すれば選挙が実施される。したがって解散権が行使されることは例外的であり、選挙の頻度は 4 年に 1 回（1994 年までは 3 年に 1 回）である。一方日本では解散総選挙が行われた場合、選挙後から 4 年が任期となるため任期満了による選挙の方が例外的である。加えて参議院選挙も 3 年に 1 回実施される。したがって頻繁に国政選挙が実施されている。選挙頻度が高い日本では政策が短期的視点になりがちであり、国民に負担を強いる政策がとられにくいと考えられる。本稿は議会における審議過程の在り方に焦点を当てたため、選挙の頻度には触れていない。しかし高い選挙頻度をもたらす議会制度が租税抵抗克服を困難にしている可能性もあり、今後検討すべき論点として残されている。

本稿に残された方法的な課題としては事例研究における情報収集の偏りと対象国の限定という 2 点が挙げられる。第一に本稿の情報収集は日本語の 2 次資料に偏っている。日本語の文献に偏っていることはスウェーデンの事例と日本の事例に関する情報量に著しい差をもたらしている。特にスウェーデンの政策形成過程に関する検討では議会提出前の段階が中心となっており、議会の審議過程が少ない。本稿は議会提出前の段階と議会の在り方を結びつけることで問題の克服を試みているものの、情報の不足という大きな課題は残されたままである。加えて日本の事例も含めほとんどが 2 次資料を使用しているため、詳細な事実を見落としている可能性は否めない。ただし、大筋の論には影響を与えない程度のものだと考えられる。第二に対象国がスウェーデンと日本に限定されている点である。本論でも検討したように両国における立法過程の基本構造は「欧州大陸型モデル」であり、「ウェストミンスターモデル」を基本構造とする国は対象外となっている。「ウェストミンスターモデル」とされるイギリスにおいても本稿と整合的な検証結果が得られれば仮説の頑健性はより高まると考えられる。

参考文献

- 相沢幸悦（2017）『「アベノミクス」の正体 政治の手段に貶められた日本経済』日本経済評論社
- アイロット、ニコラス（2014）「パーション大統領—スウェーデンはいかにして彼を生み出したのか？」T・ポグントケ、P・ウェブ編『民主政治はなぜ「大統領化」するのか』岩崎正洋監訳、ミネルヴァ書房、251-285
- 秋朝礼恵（2015）「財政再建の政治経済学—痛みの分かち合い方」岡沢憲芙『北欧学のフロンティア』ミネルヴァ書房、373-387
- 浅野善治（2000）「租税と議員立法」浅野一郎編『現代の議会政』信山社、197-231
- 朝日新聞（1978年11月4日付朝刊）『「不公平感」強める納税者』
- 飯尾潤（2007）『日本の統治構造 官僚内閣制から議院内閣制へ』中公新書
- 飯野靖四（2011）「スウェーデンの21世紀の税制改革」『帝京経済学研究』45-1: 183-197
（最終閲覧日：2019年1月13日）
<https://tk-opac2.main.teikyo-u.ac.jp/webopac/TC61000871>
- 飯野靖四（2012）「スウェーデンの1990年代の税制改革」『帝京経済学研究』45-2: 169-193
（最終閲覧日：2019年1月13日）
<https://apps.main.teikyo-u.ac.jp/tosho/keizaigaku45-2-11.pdf>
- 石弘光（2009）『消費税の政治経済学 税制と政治のはざままで』日本経済新聞出版社
- 石弘光（2012）『増税時代 われわれは、どう向き合うべきか』ちくま新書
- 石弘光（2014）『国家と財政 ある経済学者の回想』東洋経済新報社
- 伊集守直（2004）「スウェーデンにおける1991年の税制改革」『エコノミア』55-1: 45-70
- 伊集守直（2009）「二元所得税をめぐる政策決定—1990年代のスウェーデンを事例に」日本証券経済研究所『証券経済研究』68: 109-127
- 伊藤隆敏（2015）『日本財政「最後の選択」 健全化と成長の両立は成るか』日本経済新聞出版社
- 井堀利宏（2000）『財政赤字の正しい考え方 政府の借金はなぜ問題なのか』東洋経済新報社
- 岩井奉信（1989）「立法過程の比較」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』読売新聞社、324-347
- 岩井奉信（2017）「現代日本における議会制民主主義の限界」岩井奉信、岩崎正洋編著『日本政治とカウンター・デモクラシー』勁草書房、3-22
- 岩崎健久（2013）『消費税の政治力学』中央経済社
- 大山礼子（2003）『比較議会政治論』岩波書店
- 大山礼子（2017）「財政と議会政治」加藤創太、小林慶一郎『財政と民主主義』日本経済新聞出版社、169-209

- 岡沢憲芙（1988）『スウェーデン現代政治』東京大学出版会
- 岡沢憲芙（2009）『スウェーデンの政治 実験国家の合意形成型政治』東京大学出版会
- 小黒一正（2014）『財政危機の深層 増税・年金・赤字国債を問う』NHK 出版
- 加藤淳子（1997）『税制改革と官僚制』東京大学出版会
- 加藤淳子（2001）「福祉国家の税収構造の比較研究：OECD 18 カ国と新興産業国」
<http://hdl.handle.net/10086/14423> （最終閲覧日：2018 年 10 月 15 日）
- 加藤創太、小林慶一郎（2017）「政策提言」加藤創太、小林慶一郎『財政と民主主義』日本
 経済新聞出版社、297-305
- 加茂利男、大西仁、石田徹、伊藤恭彦（2012）『現代政治学 第4版』有斐閣アルマ
- 川崎修（2012）「政治 権力と公共性」川崎修、杉田敦編『現代政治理論 新版』有斐閣ア
 ルマ、1-19
- 川人貞史（2005）『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会
- 財務省（2018a）「日本の財政関係資料」（最終閲覧日：2019 年 1 月 23 日）
http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201509/201509_all.pdf
- 財務省（2018b）「国及び地方の長期債務残高」（最終閲覧日：2019 年 1 月 23 日）
https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201804/index.html
- 桜井良治（2013）『消費税ほど公平な税はない』文真堂
- 佐藤滋、古市将人（2014）『租税抵抗の財政学 信頼と合意に基づく社会へ』岩波書店
- 島澤諭（2017）『シルバー民主主義の政治経済学 世代間対立克服への戦略』日本経済新聞
 出版社
- 清水真人（2013）『消費税 政と官の「十年戦争」』新潮社
- 清水真人（2018）『平成デモクラシー史』ちくま新書
- 高橋洋一（2015a）「需要不足の早期解消で増税なくても財政再建」『エコノミスト』93-26:
 33
- 高橋洋一（2015b）「『日本の借金 1000 兆円』はやっぱりウソでした～それどころか…財政
 再建は実質完了してしまう！」『現代ビジネス』（最終閲覧日：2019 年 1 月 23 日）
<https://gendai.ismedia.jp/articles/-/47156>
- 竹下登、平野貞夫監修（1993）『消費税制度の成立の沿革』ぎょうせい
- 田中秀明（2013）『日本の財政 再建の道筋と予算制度』中公新書
- 中北浩爾、山口二郎編著（2014）『民主党政権とは何だったのか——キーパーソンたちの証
 言』岩波書店
- 成田憲彦（1989）「議会比較論」読売新聞調査研究本部編『西欧の議会』読売新聞社、190-214
- 野中尚人（2016a）「日本の政策過程にはなぜ討論がないのか」野中尚人、青木遥『政策会
 議と討論なき国会 官邸主導体制の成立と後退する熟議』朝日選書、147-190
- 野中尚人（2016b）「政権交代と民主党の政治的ラディカル」野中尚人、青木遥『政策会議
 と討論なき国会 官邸主導体制の成立と後退する熟議』朝日選書、191-229

- 野中尚人（2016c）「政策会議・討論と官邸主導」野中尚人、青木遥『政策会議と討論なき国会 官邸主導体制の成立と後退する熟議』朝日選書、231-282
- 野村容康（2013）「なぜ日本は増税できなかったのか—戦後租税政策の形成過程—」井手英策編著『危機と再建の比較財政史』ミネルヴァ書房、298-320
- ハデニウス、スティーグ（2000）『スウェーデン現代政治史 対立とコンセンサスの 20 世紀』岡沢憲芙監訳、木下淑恵、秋朝礼恵訳、早稲田大学出版
- ハデニウス、スティーグ（2008）『スウェーデン議会史』岡沢憲芙監訳、木下淑恵、渡辺慎二訳、早稲田大学出版
- 福元健太郎（2000）『日本の国会政治 全政府立法の分析』東京大学出版会
- ポルスビー、N. W.（2015）「立法府」加藤秀治郎、和田修一訳、加藤秀治郎、水戸克典編『議会政治 第 3 版』慈学社、88-177
- 待鳥聡史（2015）『代議制民主主義 「民意」と「政治家」を問い直す』中公新書
- 水野正一（1983）『財政再建 “増税なき財政再建” は可能か』有斐閣
- 水戸克典（2015）「議会政治の基礎概念」加藤秀治郎、水戸克典編『議会政治 第 3 版』慈学社、9-43
- 薬師寺克行（2012）『検証 民主党政権』講談社
- 山崎由希子（2011）「科学研究費補助金研究成果報告書（政府税制調査会の研究）」科学研究費助成事業データベース（最終閲覧日 2018 年 12 月 30 日）
<https://kaken.nii.ac.jp/ja/file/KAKENHI-PROJECT-20530100/20530100seika.pdf>
- レイプハルト、アレンド（2014）『民主主義対民主主義 多数決型とコンセンサス型の 36 カ国比較研究 原著第 2 版』粕谷裕子、菊池啓一訳、勁草書房
- 渡辺博明（2011）「スウェーデンの政党システム」岩崎正洋編著『政党システムの理論と実際』おうふう、59-81
- 渡辺博明（2017）「北欧における政党政治の変容と「大統領制化」論の射程」名古屋大学大学院法学研究科『名古屋大学法政論集』269: 251-278 <http://hdl.handle.net/2237/25761>
（最終閲覧日：2019 年 1 月 13 日）