

「社会保障と税の一体改革」による 消費税引き上げの政治過程

原 清 一

1. 本稿の問題意識
2. 経緯の確認
 - (1) 成案の決定
 - (2) 素案の決定から法案成立へ
3. 変遷する増税の理由
 - (1) 一般消費税の理由
 - (2) 売上税の理由
 - (3) 消費税の理由
 - (4) 「社会保障と税の一体改革」の理由
4. 消費税をめぐる拒否権プレイヤー
 - (1) 与党による拒否
 - (2) 首相による拒否
 - (3) 「社会保障と税の一体改革」の場合

1. 本稿の問題意識

消費税は2019年10月、税率が10%に引き上げられた。前年10月の臨時閣議で安倍晋三首相は、それまで延期してきた消費税の税率10%への引き上げについて、予定どおり翌年10月から実施することを明言し、軽減税率の導入への準備や経済への影響に備える対策を表明していた¹。2019年3月に成立した同年度予算では、消費税増収分による幼児教育や保育の無償化などのため7,000億円あまりが計上されたほか、消費税の引き上げによる経済への影響を平準化するための臨時、特別の措置として、中小小売業等での消費者への

ポイント還元や、低所得、子育て世帯向けのプレミアム付き商品券など2兆円以上の対策が盛り込まれた。酒や外食を除く飲食料品などの税率を8%に据え置く軽減税率制度も用意され、首相の指示通り税率10%への引き上げは、10月に実施された。

消費税の税率10%への引き上げは、もともとは民主党の菅直人首相と野田佳彦首相が進めた「社会保障と税の一体改革」のなかで2012年に決まっていた。この改革に従って安倍内閣は、2014年4月にも、消費税の税率をそれまでの5%から8%に引き上げている。消費税の増税を定めたこの「社会保障と税の一体改革」は、一体どのような理由や背景のもと、どのような経緯を経て決まったのだろうか。

本稿は、まず次節で、「社会保障と税の一体改革」による消費税の税率引き上げが決定されていく過程を概観する。続く3節では、1979年の大平正芳内閣が提案した一般消費税から「社会保障と税の一体改革」にいたるまで、消費税についての説明がどのように変わっていったのか確認される。最後の節では、消費税をめぐる政治過程の進行や停止について「拒否権プレイヤー論」をヒントに理解していく。

「社会保障と税の一体改革」による増税は、これまでの消費税の導入や税率引き上げの過程と比べ、何が違い、何が同じだったのだろうか。有権者から嫌われ、選挙で不利になるかもしれないのに、なぜ政治家たちは消費税の導入や税率引き上げを主張し、どのように実現させてきたのだろうか。本稿の問題意識は、このあたりにある²。

2. 経緯の確認

「社会保障と税の一体改革」は、社会保障の充実や安定と財政健全化とを同時に達成するとした改革で、民主党の菅直人首相のもとで2011年に「成案」がまとめられ、野田佳彦首相に交代した後の同年末に「素案」がまとめられた。その後、野田内閣により改革大綱が閣議決定され、2012年の通常国会に、消費税を段階的に10%に引き上げることなどを定めた税制抜本改革法案が提出された。法案は、民主党と当時野党だった自由民主党、公明党との間での

協議を経て、同年6月に衆議院を通過し、8月に参議院で可決、成立した。

(1) 成案の決定

自民党から政権交代した民主党が、消費税の引き上げに突き進むきっかけとなったのは、鳩山由紀夫首相の後をうけて同党代表となった菅首相が2010年6月に行った記者会見での発言だった。この日、野党の自民党は、財政への責任感などを示す狙いから、同年7月の参議院議員選挙で消費税の税率10%への引き上げを訴えると発表していた。菅首相は、自民党の発表の直後に同じく参議院議員選挙に向けたマニフェストを発表する会見に臨み、そのなかで消費税についてあるべき税率や逆進性対策を含む改革案を同年度内に取りまとめたいとし、税率は自民党が提案した10%をひとつの参考にさせていただきたいと発言した³。

消費税は、1997年4月に自民党の橋本龍太郎首相が税率を3%から5%に引き上げて以降、約10年間にわたって政権の主要課題として正面からは取り上げられなかった。2008年12月に麻生太郎内閣が消費税を含む税制改革を2011年度より実施すると閣議決定し、そのための必要な法制上の措置を行うと附則に書き込んだ税制改正法を2009年3月に成立させたが、その後は再び、同年8月の衆議院議員総選挙で政権交代を実現した民主党の鳩山首相が、消費税は引き上げないと表明していた⁴。

菅首相が、記者会見であえて消費税の引き上げに踏み込んだ背景には、当時民主党が抱えていた沖縄の普天間基地の移設問題から、有権者の関心を財政問題にそらす目論見があったとも指摘されている⁵。一方で、前の鳩山内閣で財務大臣を務めていた菅首相は、当初は消費税の増税に否定的とみられていたが、2010年2月にカナダで開かれた7カ国財務大臣・中央銀行総裁会議(G7)に出席しギリシャの財政危機をめぐる各国の議論に触れたことで、ギリシャ以上に国債残高の対国内総生産の比率が悪い日本にとって財政危機は他人事ではないと感じ、消費税への姿勢が変わったとする見方もある⁶。選挙を前に政権与党として、財政再建など大きな政治課題に逃げずに取り組む責任ある姿勢を見せたいという意図もあっただろう。かつて2004年の参議院議員選挙で、民主党は年金目的での消費税の増税を訴えて選挙に負けな

かったという経験も影響したかもしれない⁷。

しかし、菅首相の突然の消費税引き上げの提案は、有権者の広い支持を集めることはできなかった。7月の参議院議員選挙で民主党は、自民党の51議席を下回る44議席にとどまり、非改選議席を加えても与党が参議院の過半数を割るいわゆる「ねじれ国会」の状態となった⁸。それでも菅首相は、選挙後も消費税の税率引き上げの意向を取り下げず、9月の民主党代表選挙で消費税引き上げに反対し立候補した小沢一郎元代表を退けると、10月に首相を本部長とする政府・与党社会保障改革検討本部を設置した。12月には、社会保障制度と税制の改革についての成案を翌年半ばまでに得るとした基本方針を閣議決定し、翌2011年1月には内閣改造を行って、元自民党の経済財政担当大臣で消費税引き上げによる財政再建を主張していた与謝野馨氏を党外から担当大臣として迎えた⁹。

与謝野大臣が加わった菅内閣は、同年2月にやはり首相を議長とする社会保障改革に関する集中検討会議を設置し、民主党内に反対派議員を抱えつつ、6月には税率10%への引き上げを盛り込んだ社会保障改革案の決定にまでこぎ着けた。民主党の調査会では、当然のように強い反対論が相次いだが、2010年代の半ばまでに段階的に消費税を10%に引き上げるとした「社会保障・税一体改革成案」は、政府・与党社会保障改革検討本部の成案決定会合を経て、同年6月末に同本部で決定され、翌7月1日に閣議報告された¹⁰。

(2) 素案の決定から法案成立へ

消費税引き上げの方針をめぐり党内から強い反発を受けた菅首相は、2011年6月に辞任を示唆し、8月に退陣を表明した。後任を決める民主党の代表選挙が同月行われ、立候補した5名の候補者のなかで唯一、消費税の税率を引き上げる法案を翌年の通常国会に提出すると明言した野田財務大臣が、上位2名による決選投票で海江田万里経済産業大臣を退け、代表に選ばれた¹¹。

翌月発足した野田内閣は、消費税を引き上げる法案を同年度中に国会に提出する姿勢を維持し、東日本大震災の復興財源問題に目処をつけると、前後してフランスで11月に開催された金融・世界経済に関する首脳会合（G20サミット）で社会保障と税の一体改革を実現するための法案を年度内に提出す

ることを各国に説明した¹²。12月には「社会保障・税一体改革成案」を具体化した「素案」を年内に取りまとめた首相指示が、政府・与党社会保障改革本部で出され、官房長官、財務、総務、厚生労働、社会保障・税一体改革担当の5大臣が、厚生労働省が同月に公表した中間報告などをもとに議論を重ねた。民主党内でも、社会保障と税の一体改革調査会や税制調査会で議論が続いた。消費税の税率引き上げの時期が明確になっていくと、党内では再び反対派から強い批判が起こったが、最後には野田首相が自民党調査会の総会に出席し、2014年4月に8%、2015年10月に10%への引き上げで押し切った。消費税の引き上げ時期を明記した「社会保障・税一体改革素案」は、2012年1月に閣議報告され、翌月には「社会保障・税一体改革大綱」が閣議決定された¹³。

自民党の麻生首相が2009年3月に成立させた前出の税制改正法の附則104条は、消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため2011年度までに必要な法制上の措置を講ずるとしていた。2014年4月に8%、2015年10月に10%と段階的に消費税の税率を引き上げることが定めた税制抜本改革法案は、民主党内の反対派議員の激しい反発を浴びながら、この附則104条に定められた期限に間に合わせるかのように、年度末の2012年3月末に通常国会に提出された¹⁴。

ところで、菅首相の「成案」の後に決定されたのが「素案」というのは、一般的な感覚からすれば逆ではないかとの違和感もある。野田首相があえて「素案」としたのは、国会のねじれ状況のもとで自民党を与野党協議に引き込むため、同党が提出した財政健全化責任法案のなかで政府の「素案」がまとまれば超党派で会議体を作るとなっていた点に目を付けたとする指摘がある¹⁵。実際、法案の提出後、自民党は与野党協議に応じる。自民党には、もともと党税制調査会などに財政規律を重視する議員が一定程度存在し、先に見たように2010年7月の参議院議員選挙で消費税の税率10%引き上げを訴えていた経緯もあった。加えて、自民党側には、消費税引き上げの流れを止めないことで民主党内を賛成派と反対派に分裂させ、法案成立に自民党の協力が必要な状況を作り、野田首相を解散に追い込んでいくという意図もあったとも指摘されている¹⁶。

自民党が、法案提出後の6月に公明党とともに法案の修正協議に応じ、三党合意が実現すると、税制抜本改革法案は同月、衆議院を通過した。この際、民主党は本会議で57名が反対、16名が棄権または欠席した。一方、自民党は公明党とともに賛成した。その後、自民党は民主党に対する対決姿勢を強めていくが、三党合意の枠組みは結果的に崩れることはなく、消費税を引き上げることを定めた税制抜本改革法は2012年8月、自民党などが賛成した同月の参議院での首相問責決議の前に、同本会議で可決し、成立した¹⁷。

3. 変遷する増税の理由

「社会保障と税の一体改革」により消費税の税率が引き上げられる理由について、政府は、景気や人口構成の変化に左右されにくく働く世代に負担が集中しない消費税は、社会保障の財源を調達する手段としてふさわしいと説明してきた。消費税の税率引き上げについての賛否や、社会保障の財源を消費税に求めることについての是非はともかく、今日では、社会保障と消費税を結びつけることそのものに対して唐突な印象を受けることは、あまりないだろう。しかし、付加価値税の導入や消費税の税率の引き上げについて、政府や与党はこれまで常に一貫して社会保障にのみ結びつけて説明してきたわけではない¹⁸。

(1) 一般消費税の理由

財やサービス全般に広く課税する新しい間接税の導入を総理大臣が初めて正面から訴えたのは、自民党の大平正芳首相による1979年の一般消費税の提案だった。この時の理由は、1975年以降赤字国債を毎年発行し続けている財政状況への対応だった。

大平首相が有権者に不人気な新税の導入をあえて訴えたのは、首相自身が1975年に赤字国債発行に踏み切った当時の大蔵大臣で、税収不足を安易に公債で補う財政のあり方に危機感を持っていたためといわれている¹⁹。1978年12月にまとまった自民党の税制改正大綱などでは、福祉財源を充実させるためとの理由も添えられてはいたが²⁰、大平首相自身は率直に、財政は前年度

を上回る国債に依存せざるを得ない状況であり、その再建は国民的課題であるとした上で、一般消費税の導入など税負担の問題について論議が深まることを望むなどと説明した²¹。

もともと戦後の日本の財政は、1960年代前半までは、高度経済成長に伴う自然増収などにより国債の発行に頼らず均衡財政が維持されていた。ところが、1965年に景気低迷による予想外の歳入不足が生じると、政府は特例の法律をもうけて国債の発行に踏み切る。翌年度予算からは、建設国債が毎年発行されるようになった²²。さらに1970年代に入ると、革新自治体の広がりや衆議院議員総選挙での与党の低落傾向などを受け、自民党の田中角栄内閣が、公共事業の拡大に加え1973年度予算でいわゆる5万円年金を実現するなど社会保障の大幅な拡大を図った。大規模な所得税の減税も行われた²³。1970年代の後半には、主要国首脳会議（サミット）などの場で米国などから、当時の世界経済の停滞を解消するため貿易黒字の日本や当時の西ドイツは国内需要を拡大するべきだといった声が挙がるようになり、1976年末に発足した福田赳夫内閣は、景気対策としてだけでなく米国などとの政策協調のためにも、翌年度以降の予算で公共事業を拡大していった²⁴。

こうした歳出拡大と景気低迷などによる歳入不足により、大平首相が大蔵大臣を務めていた1975年には再び赤字国債が発行され、発行額も1965年の約2,000億円から一気に2兆円台に跳ね上がった。赤字国債の発行額はその後も伸び続け、1979年には6兆円台に、建設国債も含めた国債依存度は5年前の約11%から約35%にまで高まった²⁵。

この間、政府の税制調査会が消費税の導入を提言するなどしたが、当時の福田首相は新税に慎重な姿勢だったという²⁶。これに対し、1978年11月の自民党の総裁選挙で福田首相を破り、翌月に内閣を発足させた大平首相は、同年末に自民党の税制改正大綱が1980年度中の一般消費税の実施でままとすると、翌1月には一般消費税の導入準備を閣議決定した²⁷。

大平首相は内閣発足以降、1979年4月の統一地方選挙で東京の革新都政や大阪の革新府政に終止符を打ち、5月の訪米や6月の東京サミットも無事に乗り切るなど、比較的安定した政権運営を見せていた²⁸。しかし、この一般消費税の提案に対しては、野党はもちろん経済界や自民党内でも次第に反発

が強まり、1979年9月に衆議院が解散され総選挙になると、前後して当時の日本鉄道建設公団などでの不正経理問題も発覚して、税金の無駄遣い批判が高まった。首相は、衆議院解散直前の国会演説でも、財政再建の核心は特例国債からの脱却を図ることであり、歳出の削減に努めても財源が不足する場合は国民の理解を得て新たな負担を求めることにせざるを得ないなどと訴えていたが²⁹、投票日が近づくとつれて、結局は新税の提案撤回に追い込まれていった³⁰。

自民党は、この総選挙で当初は勢力回復が予想されていたが、一般消費税への反発が響き前回に続いて過半数を確保できなかった。のみならず、その後の国会の首相指名投票で大平首相と福田前首相の二人が争うなど、党内は総選挙後も大きく混乱した。国会では同年12月、一般消費税は十分国民の理解を得られなかったとして、財政再建は一般消費税によらず、まず行政改革による経費の節減、歳出の節減合理化、既存税制の見直しなどを進めることにより財源の充実を図るべきであるなどと明記された決議が、自民党と日本社会党などの与野党共同で提案され、衆参両院の本会議で可決された³¹。財政再建のため消費税を導入するという議論は、こうしてひとまず否定された。

(2) 売上税の理由

財政再建のための一般消費税が拒否された後、続いて提案されたのは、1987年の自民党の中曽根康弘内閣による売上税だった。理由は財政再建ではなく、戦後税制の抜本改革だった。

一般消費税の導入が挫折し、国会で財政再建のための増税を否定する決議が可決された翌年、臨時行政調査会を設置する法律が成立し、1981年3月に経済団体連合会の土光敏夫元会長を会長とする第2次臨時行政調査会が発足した。土光臨調とも呼ばれたこの調査会は、増税なき財政再建の方針に軸足を置いた。1982年度の予算編成は、概算要求枠の伸び率をゼロにするゼロシーリングとなり、翌1983年度からは伸び率をカットするマイナスシーリングとなった。1982年11月に発足した中曽根内閣も、行政改革に積極的な姿勢をみせ、1985年に電信電話公社と専売公社を民営化し、1987年には巨額の赤

字を出し続けていた国有鉄道を民営化した。こうして増税なき財政再建が政治的主潮となるなか、新税の導入を主張するにあたって、財政再建に代わって、新たに直接税と間接税の比率を見直す税制改革が理由として挙げられるようになっていった³²。

戦後日本の税制は、周知のように1949年のいわゆるシャウプ勧告以来、所得税など直接税が中心の税制だったが、所得税の累進課税は所得が上がると税負担も上昇する。このため、所得税の減税が1970年代終わりから80年代初めにかけて行われなかったこともあって、中堅所得者の間で負担累増感が高まっていることが懸念されていた。加えて、個人貯蓄の大半が非課税貯蓄制度の適用を受けているため高額所得者ほどより多く受益しているという批判や、個人事業者や農業所得者については申告納税による所得の捕捉が十分ではないという指摘、いわゆる「クロヨン」問題にも批判が集まっていた。また、当時の物品税など個別間接税は、個々の商品をピックアップして課税の対象にすることから、例えば当時普及し始めたワープロなど新しい商品に上手く対応できず、課税されているものと課税されていないものとの間に負担の不均衡が出ているという指摘もあった。消費のサービス化が進むなかで、ほとんどのサービスにも課税できず、サービスとモノとの税負担がアンバランスであるとの指摘もあった³³。

こうした税制をめぐる諸問題を背景に、「戦後政治の総決算」を掲げていた中曽根内閣は、シャウプ税制以来とも称された税制の抜本改革に意欲を示した。当時のレーガン米国大統領による税制改革にも触発されたとの見方もある³⁴。

中曽根首相は、1985年9月に政府税制調査会に諮問を行い、翌年4月にまず所得税の減税を打ち出した中間報告が政府税調から公表されると、直後の6月に衆議院を解散し、衆議院と参議院の同日選挙に持ち込んで、自民党が衆議院304議席、参議院で72議席を確保する圧勝をおさめた。その上で、選挙が終わり、10月に政府税調の答申が課税ベースの広い新たな間接税の導入を提起すると、12月には自民党の税制調査会により前段階税額控除方式の売上税の導入を盛り込んだ税制改革の基本方針が決定される。政府税調の税制改正に関する答申や、自民党の税制改正についての大綱決定を経て、翌年1

月に中曽根内閣は、税制改正の要綱を閣議決定し、税率5%の売上税を導入する法案を同年2月に国会に提出した³⁵。

よく知られているように、中曽根首相は衆参同日選挙の前には、大型間接税の導入を明確に否定していた。1985年2月の衆議院予算委員会で「多段階、包括的、網羅的、普遍的で大規模な消費税を、投網をかけるようなやり方でやることはしない」と答弁し、選挙直前の翌年6月にも、国民や自民党員が反対する大型間接税はやらないと明言している³⁶。実は首相自身は、政府税調が選択肢として答申で示していた製造業者売上税ならば、いわゆる蔵出し税であり付加価値税ではないので、選挙前の公約に違反しないと考えていたのではないかとする指摘がある³⁷。付加価値税に決まった後も、法案では51品目を非課税品とし、非課税水準を売上高1億円以下と高く設定しているが、これも大型間接税だとの批判をかわすためだろうと指摘されている³⁸。

しかし、やはり公約違反の批判からは免れることはできず、1987年2月の法案提出後、百貨店協会、チェーンストア協会などの流通業界や、繊維業界などが中心となり反対運動が組織された。3月の岩手県での参議院議員補欠選挙では盤石だったはずの自民党候補者が破れ、4月の統一地方選挙では北海道や福岡県の知事選挙で野党が支持する候補者が当選した³⁹。有権者の反発は、首相が公約に違反しているととられたことに加え、選挙前に減税のみを過大に打ち出し、増税を極力隠そうとした政府の態度への不信感があったとの見方もあった⁴⁰。国会では、勢いに乗る野党が抵抗を強めて同年度予算が成立せず、暫定予算に依存する状況が50日間にも及び、衆議院議長の斡旋案を経て、国会閉会により売上税法案は廃案となった⁴¹。

(3) 消費税の理由

現在の消費税は、1987年11月に発足した自民党の竹下登内閣により税率3%で提案され、大平首相による一般消費税の提案から10年後の1989年4月に導入が実現した。竹下内閣による消費税の導入では、税制改革とともに、高齢社会への対応が強調された。

1970年代後半から続いていた赤字国債の発行は、1986年度の5兆60億円から、1987年度には実は2兆5,382億円で半減し、1988年度には9,565億円、

1989年度には2,085億円と急速に減少していた。1990年度から1993年度までの4年間は、湾岸地域における平和回復活動の支援財源を調達するためとされた臨時特別公債の9,689億円を除くと、赤字国債の発行はゼロとなった⁴²。財政状況が好転していくなか、消費税の導入理由の説明として、財政再建ではなく、まずは売上税と同じく所得税に偏っていて不公平とされた税制の改革が挙げられた⁴³。

売上税法案が廃案になった後も、税制の抜本改革が引き続き政策課題であり続けられた点について、大平首相の一般消費税の場合は、政府による財政運営の失敗の責任を国民に転嫁するための増税とみなされたのに対し、売上税の場合は、税制改革の内容そのものに関する反対というよりも中曽根首相の公約違反に対する反発であり、政策内容や政策選択に直接関わらなかったため反対が長続きしなかったと指摘する見方がある⁴⁴。竹下内閣は、政府税調の税制改革についての答申を受けると、1988年6月に税制改革要綱を閣議決定し、所得、消費、資産の間でバランスのとれた税体系を新たに整備し負担感や不公平感を解消することを最大の目的とするなどとした首相談話を発表して、翌月に消費税法案を国会に提出した⁴⁵。

消費税の導入理由として、一方で高齢社会への対応も挙げられた。1987年の売上税法案の廃案後、税制改正の議論を再開する政府税調に対し竹下首相は、同年11月の諮問で、抜本的な税制改革の実現は今後の経済の一層の国際化と高齢社会の到来を展望する時に避けて通れない課題だとした上で、長寿、福祉社会をより確実なものとして維持するため均衡がとれた安定的な税体系を構築するとしていた。前出の首相談話でも、経済社会の活力維持や国際化への即応とともに、豊かな長寿、福祉社会をつくる上でも負担を公平に分かち合う税制を築き上げる必要があるとした⁴⁶。法案提出後の1988年10月には、総務庁と大蔵省による行財政改革の推進についての文書とともに、厚生省と労働省からは今後の社会保障政策全般の目標と方向を示した「長寿・福祉社会を実現するための施策の基本的考え方と目標について」が発表された⁴⁷。

高齢社会への対応という説明は、正面から反対しづらいところがあり、野党や有権者の反発を抑えるうえで一定の効果を持ったともみられる⁴⁸。もちろん、消費税の導入とあわせて所得税の減税も盛り込まれたが、所得、消費、

資産の間でのバランスのとれた税体系を構築するという説明は、次第に後景に退いていき、1988年12月に消費税法など税制改革関連法案が成立した際の首相談話では、今回の改革により経済社会の活力を維持しつつ豊かな長寿社会をつくる礎が築かれたとの説明が前に置かれた⁴⁹。消費税スタート後の1989年12月には、消費税導入の趣旨を踏まえるとして、高齢者の保健福祉サービス分野で実現を図るべき10か年の目標を掲げた「高齢者保健福祉推進10か年戦略（ゴールドプラン）」が大蔵、厚生、自治の3大臣合意により策定された⁵⁰。

消費税を社会保障と結びつける説明は、その後、政府の説明の基調となる。1994年2月に細川護熙首相が、税率を3%から7%に引き上げた国民福祉税を提案した際にも、それに先立つ同年1月に「21世紀ビジョン」と名付けた私案が発表されている。このなかで高齢化の進展に伴う社会保障などの経費の増加のために税負担が必要であると訴えた上で、国民福祉税の導入を盛り込んだ2月の税制改革草案では、本格的高齢化社会を迎え直接税を中心とした現行の税制のままでは勤労世代に過度の負担がかかるとし、新税は高齢化社会において活力ある豊かな生活を享受できる社会を構築するための経費にあてることを目的として法定するなど説明された⁵¹。

1994年10月に社会党と自民党などの連立政権だった村山富市内閣が、消費税の5%への引き上げを決めた際も、前月に決定された連立与党による税制改革大綱で、基本的な考え方として少子化や高齢化により国民負担の増大が避けられないことは事実として理解を求めなければならないとされた⁵²。1999年1月に自民党の小渕恵三内閣が自由党と連立した際には、自由党の主張を反映し、1999年度から消費税のうち国の税収分については年金、高齢者医療、介護の経費にあてるのが毎年度の予算総則に明記されるようになった⁵³。

ただ、確認してきたように、これまでの付加価値税をめぐる議論は、常に社会保障と結びつけられてきたわけではなく、従って消費税の導入や引き上げの背景に社会保障以外の要素があっても、それだけで直ちに不誠実というわけではないし、政策として必ずしも不合理というわけでもない。細川首相は、福祉との関連をイメージさせる名称の新税を提案したが、税率7%への

引き上げを訴えた背景には景気対策のために所得税を減税する必要があり、所得税を中心に6兆円規模の減税を実施するための財源にしようとしたと指摘されている⁵⁴。事実、細川内閣の連立与党は、首相が国民福祉税の構想を断念した後、減税法案のみを提出して6兆円規模の減税を先行させることで合意し、ひとまず時限立法による1年間の所得税減税の方針を決めている⁵⁵。村山首相が税率5%への引き上げを決めた背景にも、高齢化への備えだけでなく、景気対策のために引き続き所得税減税を行うため、その財源を確保するという側面があった。消費税も国民福祉税も反対だった社会党出身の首相であるにもかかわらず、消費税の税率5%への引き上げを決めた理由について、村山首相自身が、高齢化への備えとともに、円高による景気低迷の対策として所得税など5兆5,000億円の減税を3年間実施し、その減税分の財源補填を行うためだったと後に説明している⁵⁶。制度減税3.5兆円と、1996年までの景気対策の特別減税2兆円のいわゆる2階建ての形で減税を先行させ、恒久減税分などについては1997年度の消費税引き上げによる増収で補うとされた⁵⁷。

(4) 「社会保障と税の一体改革」の理由

1979年に自民党の大平首相が一般消費税を提案した理由は、赤字国債を発行し続ける財政状況への懸念だった。1980年代に入り増税なき財政再建が主張されるなか、1987年に中曽根内閣が売上税を提案した際に掲げた理由は、直接税と間接税のバランスの見直しなどシャープ税制以来の戦後税制の抜本改革だった。1988年に竹下内閣により消費税の導入が決まった際には、税制の抜本改革に加えて高齢社会への対応が強調された。消費税導入後の細川首相の国民福祉税構想や、村山内閣の税率5%への引き上げ決定では、高齢社会への対応が理由に挙げられたが、バブル崩壊後の景気対策としての所得税減税の財源を確保する狙いも背景にあった。

一方、民主党の菅直人首相や野田佳彦首相が進めた「社会保障と税の一体改革」では、名称が示すように社会保障の充実と並んで財政の健全化が、改めて理由として前面に押し出された。

赤字国債は、確認したように1993年度までは発行されなかったが、1994年

度より再び発行が始まり、同年度の8,106億円から1995年度には1兆9,558億円に急増し、1996年度には9兆1,617億円へと跳ね上がった⁵⁸。村山内閣の後をうけ1996年1月に内閣を発足させていた自民党の橋本首相は、財政改革を行政改革などとともに内閣の主要政策に位置づけ、1997年4月に消費税の税率5%への引き上げに踏み切るとともに、特別減税を打ち切り、医療費の本人負担を2割に引き上げ、同年11月には財政構造改革法を成立させた⁵⁹。しかし、1998年7月の参議院議員選挙で自民党が議席を大幅に減らし、橋本内閣が退陣すると、後継の小渕首相は、経済状況や選挙結果を受け財政構造改革法を停止し、減税や公共投資など景気対策を積極的に展開した。この結果、小渕内閣による赤字国債の発行は、1999年度の当初予算で前年度の7兆1,300億円から一気に21兆7,100億円にまで増え、実績では24兆3,476億円にまで達した。建設国債を加えた公債依存度も、1990年度の9.2%から1996年度には25.2%、1999年度には42.1%にまで高まった。この時期、高齢化の進行により社会保障関係費も上昇し、1990年度決算の11兆4,805億円から2000年度決算では17兆6,364億円に増加した。

2001年4月に発足した小泉純一郎内閣は、同年6月に「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）を閣議決定し、そのなかで国債発行を30兆円以下に抑制し、その後いわゆるプライマリーバランスを黒字にすることを目標として打ち出すなど財政改革を推し進めた⁶⁰。それでも赤字国債の発行は、リーマンショックが起こった2008年度には再び上昇して26兆1,930億円となり、民主党に政権交代した2009年度には赤字国債だけで36兆9,440億円に上った。翌年度当初予算の総額92兆2,992億円のうち、国債の償還と利払いを行うための国債費は20兆6,491億円、社会保障関係費は27兆2,686億円を占めた。

「社会保障と税の一体改革」が、社会保障の充実や安定と財政健全化を同時に達成するとしたのは、赤字国債の発行が続き、国債費と社会保障費が予算全体の半分を占めるようになり、社会保障制度の維持を考えると財政の持続可能性を考えることが、素直に結びつくようになった状況を反映している。

社会保障の財源のうち社会保険料は、1990年度の39兆5,154億円から2010

年度の58兆4,821億円へと緩やかにしか伸びていないのに対し、社会保障給付費は1990年度の47兆4,153億円から2010年度には105兆3,612億円へと倍増しており、国庫負担はこのため1990年度の13兆4,663億円から2010年度には29兆5,246億円に膨らんでいた。基礎年金の国庫負担割合を2分の1とするための恒久的な財源がなく、2009年度と2010年度は財政投融资特別会計から一般会計への繰入れにより臨時の財源を手当し、2011年度の当初予算では財政投融资特別会計や鉄道建設・運輸施設整備支援機構などからの臨時財源2.5兆円を活用するような状況だった。東日本大震災の発生により、その2.5兆円も同年5月の第1次補正予算で震災復興費に充てられることになり、財政の厳しさはさらに増していった⁶¹。

「社会保障と税の一体改革」をめぐる議論では、社会保障の財源を調達する手段として消費税は、景気の変化に左右されにくく、現役世代など特定の層に負担が集中しないためふさわしいなどとされた。竹下内閣による消費税の導入時や、村山内閣による税率5%への引き上げ決定時のように、改革の中に所得税の減税などが盛り込まれる余地は、もろくなかった。消費税引き上げによる増収分は、基礎年金国庫負担割合を2分の1にするために約3兆円、財政健全化に約7兆円、さらに医療、介護、年金、子育てなどの社会保障の充実に約3兆円が振り向けられるなどと説明された。また2014年度からは、消費税の税収のうち国の税収分のすべてを年金、医療、介護、そして子育て支援などの少子化対応を加えた社会保障4経費に充てることが、消費税法に明記されることとなった⁶²。

4. 消費税をめぐる拒否権プレイヤー

ジョージ・ツェベリスの「拒否権プレイヤー論」は、政策や現状を変更する際に同意が必要なアクターを拒否権プレイヤーと呼び、この拒否権プレイヤーに注目して政治過程を理解する⁶³。拒否権プレイヤーのアイデアや考え方を参考にして、大平正芳首相の一般消費税の提案から民主党の「社会保障と税の一体改革」まで、それぞれの政治過程を素描してみると、どのような構図や特徴が見えてくるだろうか。

(1) 与党による拒否

ツェベリスの拒否権プレイヤー論は、政策などを変更する際に同意が必要な個人または集合的アクターを拒否権プレイヤーとし、これを制度的拒否権プレイヤーと党派的拒否権プレイヤーとに分けて考える。制度的拒否権プレイヤーは、主に憲法など制度によって規定されるアクターで、例えば米国であれば法案の成立には下院、上院と、大統領の同意を必要とするので、制度的拒否権プレイヤーは3つのアクターということになる。これに対して党派的拒否権プレイヤーは、政治的な状況や対立などにより生まれる拒否権プレイヤーで、例えば下院が結束の強い1つの政党により支配され、この政党の支持なしでは法案が可決しない場合、制度的拒否権プレイヤーは下院であるのに対し、実質的な拒否権プレイヤーは党派的拒否権プレイヤーであるこの多数派ということになる。あるいは、例えばイタリアの場合、立法は両院という2つの制度的拒否権プレイヤーの同意により可能となるが、実際の党派的拒否権プレイヤーは連立政権を構成する政党となる⁶⁴。議院内閣制である日本もイタリアの場合と同様、衆議院と参議院は制度的拒否権プレイヤーである一方、国会の多数派が内閣を形成するので、与党が党派的拒否権プレイヤーとなる。単独政権であれば、拒否権プレイヤーは1つとなるし、連立政権であれば、まずは連立する政党の数だけ党派的拒否権プレイヤーが存在することになる。また、いわゆる「ねじれ国会」の状況になると、野党も制度的拒否権プレイヤーである参議院のなかでの党派的拒否権プレイヤーということになるだろう。

1979年の大平首相による一般消費税の提案は、議院内閣制において通常は内閣を支持するはずの与党内から拒否が相次ぎ、選挙を前に提案の撤回に追い込まれた。自党内では当初、1978年12月に同党の税制調査会小委員会が一般消費税の導入を1980年1月から実施すると提案し、その後、同じく12月にまとめられた党税制改正大綱で1980年度中の実現が明記された。しかし、やがて有権者からの批判を反映する形で党内に導入反対の議員懇談会などが作られ、党の幹事長や政策調査会長らも次第に導入に消極的な姿勢を示すようになっていった⁶⁵。1994年の細川護熙首相による国民福祉税の場合も同様

に、連立与党内の党派的拒否権プレイヤーである社会党などが一斉に反対したことで撤回された⁶⁶。

一方、1987年の中曽根康弘内閣による売上税の場合は、自民党内のほうが付加価値税の導入を主導した面がある⁶⁷。中曽根首相自身は、そもそも大型間接税は導入しないという自らの公約もあって、製造段階で課税するいわゆる蔵出し税を念頭に置いていたとみられている。これに対し党の税制調査会は、間接税について複数の選択肢を挙げた政府税制調査会の答申を受け、1986年12月に税制改革の基本方針を取りまとめ、このなかで売上高1億円以下の中小事業者を非課税とし、特定の物品やサービスの取引を非課税とできるようにするなど首相の公約に配慮しつつ、税額控除票による前段階税額控除方式を選択した⁶⁸。自民党内では売上税をめぐり、中小企業関係議員や流通関係議員を中心に若手議員からの反対意見が見られたが、党税調の有力議員に加え、当時、中曽根首相の後継をうかがうニューリーダーと呼ばれた竹下登党幹事長、安倍晋太郎党総務会長ら党内の有力者たちは、いずれも拒否しなかった⁶⁹。このため、反対の動きを見せていた流通業界など利益団体は、やがて野党と連携するようになっていった⁷⁰。

売上税は、1987年2月に法案が提出され、その後の参議院議員補欠選挙や統一地方選挙での自民党敗北の要因となり、国会では野党の抵抗により当初予算が成立しない事態となって、5月の国会閉会とともに廃案となった。しかし、党内に反発の動きが表だって広がった1979年の一般消費税の時とは異なり、売上税を拒否しなかった自民党内ではその後も特に大きな混乱や分裂などは見られず、10月には政府と自民党の首脳会議で、抜本的な税制改革は避けて通れない課題であるとする基本方針が再度確認された⁷¹。中曽根首相は後継指名を行い、それにより翌月発足した竹下内閣は、高齢社会への対応などを強調することで、党内はもちろん、売上税で徹底反対だった野党のうち民社党や公明党からも柔軟姿勢を引き出した。当時問題となったリクルート問題への批判に苦慮しつつも、竹下内閣は売上税法案の廃案からわずか1年半あまり後の1988年12月に消費税法案を成立させた⁷²。

1994年に村山富市内閣により決まった消費税の税率5%への引き上げも、やはり拒否権プレイヤーだった社会党が拒否しなかったことが決定につな

がった。社会党は、1988年の消費税導入の際も、1994年2月の細川首相による国民福祉税の提案の際も、強く反対していた。村山内閣による5%への税率引き上げ決定に対しても、党内では1989年7月の参議院議員選挙で消費税反対を訴えて当選した議員が翌年に改選を迎えることなどから反対があったという⁷³。しかし、1994年6月に村山内閣を発足させるにあたり、社会党はすでに連立政権の樹立に関する合意事項のなかで、所得税や住民税の減税を継続するとした上で、間接税の税率引き上げなど総合的改革案を提示し、今年中に関連法案を成立させるよう努力すると明記していた。村山首相自身も、1994年7月の国会演説で、税制について所得、資産、消費のバランスをとれた税体系を構築することが不可欠とし、年内の税制改革の実現に努力すると表明している。同年9月に連立与党の税制改革プロジェクトチームが税制改革大綱をまとめたのを受け、村山内閣は翌月に税制改革要綱を閣議決定し、所得税と消費税の改正法案を国会に提出した。野党各党は法案に反対したものの、与党の社会党は自民党とともに、衆参両院で法案に賛成した⁷⁴。

(2) 首相による拒否

議院内閣制なので考えてみれば当たり前だが、消費税などの導入や税率の引き上げは、国会内の拒否権プレイヤーである与党が拒否したときは実現せず、同意したときは実現している。ただ、もちろん政策の実現に必要なのは、与党の同意だけではない。例えば、政府の官僚たちから見れば、自分たちが考える政策を実現するためには、そもそも内閣によって法律案や予算案として国会に提案される必要があるため、首相や内閣もまた政策を拒否する権能を持ったアクターとなる。

大平内閣が提案した一般消費税の導入は、大平首相だったからこそ、導入に向けた動きが進んだとの見方がある⁷⁵。一般消費税をめぐっては1977年10月、政府の税制調査会が広く一般的に消費支出に負担を求める新税を導入することを考えざるを得ないと答申し、その後、一般消費税特別部会を設置して翌年9月に報告書を取りまとめている。しかし、すでに見たように当時の福田赳夫首相は、自らの在任中の新税導入には積極的ではなく、自民党の税制調査会も当初はあまり反応がなかったという。これに対して、1978年12月

に内閣を発足させた大平首相は、大蔵省が求めていた翌年度からの導入こそ見送ったが、同月の自民党の税制改正大綱を受け、翌年1月には1980年度から一般消費税が実施できるよう準備を進めると閣議決定した⁷⁶。一般消費税の導入過程は、前出の党派的拒否権プレイヤーの議論とあわせて描くならば、首相の拒否によって進行が止まっていたが、増税を容認する首相への交代によって進み始め、しかし拒否権プレイヤーである与党の反対によって結局は実現に至らなかったと表現することができるだろう。

1987年の売上税については、確認したように中曽根首相は当初、蔵出し税を支持し付加価値税には拒否的だった。しかし、自らが任命した党の税調会長が付加価値税を支持し、経団連を中心とした財界も蔵出し税に対しては反発していた。また、付加価値税でなければ、所得税の減税の財源をまかなえないことも明らかになっていった。こうした状況を受け、首相が態度を変化させ容認に転じたことで、売上税は法案の国会提出にまで進んでいった⁷⁷。

一方、小泉純一郎首相は内閣発足以降、自分の首相在任中は消費税の税率を引き上げない意向を繰り返し明言した。小泉内閣は、歳出総額から国債費を除いた政策的経費と歳入総額から公債金を除いた税金などを比較した基礎的財政収支の黒字化を目標とし、公共事業関係費を2001年度当初予算の9兆4,352億円から2006年度当初予算では7兆2,015億円にまで削減した。2003年4月には医療保険のサラリーマン本人の自己負担を3割に引き上げ、国と地方の財政を見直す「三位一体の改革」により、約3兆円規模の税源を地方に移譲する一方で、4兆6000億円以上の国庫補助負担金の改革を行い、地方交付税では5兆円を超える総額抑制を行った。2006年7月には、在任中最後の「骨太の方針」である「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」のなかに、今後5年間での社会保障や公共投資などの削減額まで書き込んだ⁷⁸。

このように財政再建に厳しい姿勢で取り組んだ小泉首相だったが、しかし消費税の引き上げについては、内閣発足直後の2001年5月に国会で、所信表明演説への質問に答える形で歳出面での徹底的な見直しを行わないまま安易に増税に頼ることは考えていないと表明し、2003年9月や2004年6月の記者会見などでも首相在任中は消費税を上げるような環境にはないと繰り返した⁷⁹。小泉内閣以前の小渕恵三首相や森喜朗首相も、消費税の引き上げに踏

み込む姿勢は見せなかったため、1997年4月に橋本龍太郎首相が税率を3%から5%に引き上げて以降、2008年1月に自民党の福田康夫首相が社会保障国民会議を設置し、続く麻生太郎首相が3年後の消費税引き上げに言及して附則に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うと書き込んだ税制改正法を2009年3月に成立させるまで、10年あまりにわたって消費税引き上げへの動きは止まった⁸⁰。

(3) 「社会保障と税の一体改革」の場合

消費税の税率10%への引き上げを決めた「社会保障と税の一体改革」は、かつて一般消費税の導入の動きが首相の交代によって進んだのと同様、消費税の引き上げを拒否する鳩山由紀夫首相から、財務大臣を経験した菅直人首相や野田佳彦首相に交代したことで、法案化への動きが進んだ。そして同じく一般消費税を進めようとした大平首相と同様、菅首相や野田首相もまた、拒否権プレイヤーである与党内の反発に直面した。

2009年の衆議院議員総選挙で自民党から政権交代を実現した民主党の鳩山首相は、選挙時に消費税の税率は引き上げないと表明し、国会での答弁や党首討論の場でも消費税を引き上げない考えを繰り返した⁸¹。政権発足時の民主党、社会民主党、国民新党による三党連立政権合意の文書には、消費税の税率を5%に据え置き、政権担当期間中には引き上げないことが明記されていた⁸²。

これに対し菅首相は、2010年7月の参議院議員選挙を前に、民主党の選挙用マニフェストに消費税を含む抜本改革についての与野党協議を開始する方針を書き込み、記者会見で自民党が示している税率10%を参考にしたいと提案した。しかし、民主党内では2009年の政権交代時の公約に違反するなどの反対論がすぐに表面化し、参議院議員選挙で同党が過半数の確保に失敗すると、同党の小沢一郎元代表は2010年9月の党代表選挙に立候補して菅首相に対抗した。翌年6月には小沢元代表を支持するグループなどが、野党の自民党や公明党などにより提出される菅内閣への不信任案に賛成する構えを見せた⁸³。

菅首相は当時、党内で造反が大きくなれば積み上げてきた社会保障と税の

一体改革がご破算になりかねず、それでは命がけで努力してくれた与謝野馨大臣に申し訳ないと考えたという⁸⁴。2010年の選挙の結果、すでに参議院が与野党ねじれ状態にあるなか、造反の程度によっては衆議院でも過半数を失いかねない局面に追い込まれた菅首相は、党派的拒否権プレイヤーとなった民主党内の反対派議員が不信任に同調する動きを抑えるため、辞任を示唆し、引き替えに「社会保障・税一体改革成案」の取りまとめを進めざるを得なかった⁸⁵。

菅内閣による成案を受けた野田内閣は、同じく民主党内の反発を受けつつ、2012年1月までに「社会保障・税一体改革素案」を取りまとめ、同年3月に税制抜本改革法案の国会提出にこぎ着けた。参議院が与野党ねじれ状態にあるため、民主党は法案提出後、自民党と公明党との間で協議を進め合意を図った。前出のように自民党側には、協議に応じることで解散に追い込む意図があったというが、一方の野田首相の側から見れば、三党合意が実現することで自民党と公明党の議員を取り込み、参議院の過半数だけでなく結果的に民主党内の反対派が拒否しても衆議院で過半数を確保できることになった。6月に三党合意が成立したことで、法案は同月に衆議院本会議で採決され、野党の自民党や公明党が賛成して衆議院を通過した。民主党からは70名を超える反対や棄権、欠席が出たものの、菅首相の時とは異なり民主党の反対派議員はすでに拒否権プレイヤーとはなりえなかった⁸⁶。

ただしその後、野田首相が衆議院の解散時期を明確にしなかったことから、今度は三党合意により拒否権プレイヤーとしての立場を強めた自民党が態度を硬化させる。合意が崩れそうになったため、野田首相は、自民党との党首会談で「近いうちに信を問う」と約束せざるを得なかった。この発言により野田首相は、同年11月の衆議院解散に追い込まれていった⁸⁷。

「社会保障と税の一体改革」による消費税の税率引き上げは、こうして非自民党の野田内閣が野党の自民党とともに法案を成立させ、政権再交代の後、自民党の安倍晋三首相が2014年4月にまず税率8%への引き上げを実施した。消費税の税率5%への引き上げも、やはり非自民党の村山首相が連立与党の自民党とともに決定し、自民党の橋本首相が実施している。非自民党の首相が自民党とともに消費税の税率引き上げを決め、自民党の首相が実際

に引き上げるという図式は、単なる偶然だろうが、安倍首相も橋本首相も前政権の決定に基づいて引き上げを実施した。

しかしながら安倍首相は、その後、同じく法律で2015年10月に予定されていた10%への引き上げについては、前年11月に、2017年4月まで1年半延期すると表明し、2016年6月には、さらに2019年10月まで2年半延期すると表明した⁸⁸。この安倍首相による2回の税率引き上げ延期は、小泉首相や鳩山首相のケースなどと同様に、首相や内閣が政策の進行を拒否したケースとして考えることができるだろう。2019年10月に税率10%への引き上げを実施する際には、本稿冒頭に確認したように、全世代型の社会保障制度への転換に向けた対応として幼児教育や保育の無償化などが同年度予算に盛り込まれ、消費税引き上げによる需要変動への対策としてポイント還元やプレミアム付き商品券などが打ち出された。本来は財政規律を重視するとされる財務省は、こうした消費税増収分の使い道の変更について反対せず、経済産業省が主導したキャッシュレス決済によるポイント還元を追認し、プレミアム商品券の構想は自ら与党側に提案したという⁸⁹。消費税引き上げを進める財務省に批判的だった首相による3度目の税率引き上げ延期を回避し、消費税の税率引き上げを確実にするためと伝えられたが、このような同省の動きも、安倍首相が「社会保障と税の一体改革」の進行を拒否するプレイヤーであったことを浮き彫りにしているといえるだろう。

さて、その安倍首相は、2014年11月に税率引き上げの延期を表明した直後、衆議院を解散して総選挙を実施した。2016年6月の再延期の表明も、翌月の参議院議員選挙の直前に行われ、その後に選挙が実施された。

増税と選挙の関係をめぐっては、確認してきたように、大平首相が一般消費税を提案した後の1979年10月の衆議院議員総選挙や、1987年に中曽根首相が売上税の法案を提出した後の地方選挙などで、いずれも与党だった自民党は苦戦を強いられ、新税の導入断念に追い込まれてきた。竹下内閣による消費税も、導入には成功したものの、直後の1989年7月の参議院議員選挙で自民党は議席を大きく減らし、与党が参議院の過半数を失うねじれ国会となった。消費税の税率5%引き上げが決まった後の1996年10月の衆議院議員総選

挙では、自民党は予定通りに税率を引き上げると訴えて議席を維持し、与党が増税を掲げて選挙に勝ったと評されたが、その後、実際に1997年4月に税率が5%に引き上げられると、北海道拓殖銀行の経営破綻や山一証券の自主廃業などの経済危機も重なって、やはり自民党は事前の予想に反して翌年7月の参議院議員選挙で大きく議席を減らした。消費税の税率10%への引き上げに言及した菅首相の民主党も、2010年7月の参議院議員選挙で議席を減らし、ねじれ国会を招いている。

こうしたなか安倍首相は、2014年の衆議院議員総選挙でも、2016年の参議院議員選挙でも、いずれも自民党の議席維持に成功している。

特に、2014年12月の衆議院議員総選挙では、同年4月に消費税の税率を8%に引き上げた直後だったにもかかわらず、自民党は前回総選挙と同様に290議席を超える当選者を確保し、公明党と合わせて3分の2の議席を引き続き維持した⁹⁰。この選挙で安倍首相は、前述のように財務省などを押し切って予定されていた税率10%への引き上げを延期すると突然表明し、この引き上げ延期の是非を総選挙の争点として打ち出して衆議院を解散することで野党の不意をつき、増税批判をかわした。安倍政権の言い回しや戦術の巧妙さが目を引いた選挙だった⁹¹。

(付記) 本稿は、早稲田大学の久塚純一先生の古稀を祝賀するために執筆された。

注

- ¹ 「臨時閣議及び閣僚懇談会議事録（平成30年10月15日）」、「官房長官記者会見（平成30年10月15日午後）」（いずれも首相官邸ホームページ（www.kantei.go.jp）掲載）。
- ² 原清一「政策はどのようにして決まるのか」平井一臣，土肥勲編『つながる政治学』（法律文化社，2019年）参照。
- ³ 伊藤裕香子『消費税日記』（プレジデント社，2013年）23-30頁，清水真人『財務省と政治』（中公新書，2015年）198-200頁，同『消費税 政と官との「十年戦争」』（新潮社，2013年）157-161頁，岩崎健久『消費税の政治力学』（中央経済社，2013年）197-200頁，田中秀明「経済と財政」日本再建イニシアティブ編『民主党政権 失敗の検証』（中公新書，2013年）119-120頁，木寺元『消費税増税』竹中治堅編『二つの政権交代』（勁草書房，2017年）159頁など。
- ⁴ 石弘光『消費税の政治経済学』（日本経済新聞出版社，2009年）214-273頁，岩崎

- (2013年) 191-195頁, 清水 (2015年) 167-183頁, 木寺 (2017年) 156-159頁など。
- ⁵ 清水 (2015年) 198頁, 伊藤 (2013年) 38頁, 328頁など。
- ⁶ 伊藤 (2013年) 37-40, 184頁, 清水 (2015年) 196-198頁, 葉師寺克行『証言 民主党政権』(講談社, 2012年) 159-161頁など。国際会議で財務大臣が感じる雰囲気について, 野田内閣の安住淳財務大臣も「日本が債務問題に挑もうとしないことが, 国際会議でどのくらい蔑まれるというか, 侮られる感覚は, 財務大臣の経験者しかわからない」と後に振り返ったという。伊藤 (2013年) 184頁参照。
- ⁷ 伊藤 (2013年) 38頁, 清水 (2015年) 198-199頁など。
- ⁸ 葉師寺克行『現代日本政治史』(有斐閣, 2014年) 253-254頁, 石川真澄, 山口二郎『戦後政治史 (第3版)』(岩波新書, 2010年) 232-233頁など。
- ⁹ 厚生労働省編『平成24年版厚生労働白書』(日経出版, 2012年) 292頁, 伊藤 (2013年) 44-55頁, 清水 (2015年) 201-205頁, 木寺 (2017年) 160頁など。
- ¹⁰ 厚生労働省編 (2012年) 292頁, 伊藤 (2013年) 59-70, 118-123頁, 清水 (2015年) 203-214頁, 岩崎 (2013年) 202-206頁, 木寺 (2017年) 160-161頁など。「社会保障・税一体改革成案について」(閣議報告, 2011年7月1日。内閣官房ホームページ (www.cas.go.jp), 財務省ホームページ (www.mof.go.jp) 掲載)。
- ¹¹ 伊藤 (2013年) 64-67, 261-272頁, 清水 (2015年) 212-214頁など。
- ¹² 伊藤 (2013年) 181-187頁, 岩崎 (2013年) 209頁など。外務省, 財務省「G20カンヌ・サミット (概要)」(2011年11月4日。外務省ホームページ (www.mofa.go.jp) 掲載)。
- ¹³ 厚生労働省編 (2012年) 292頁, 伊藤 (2013年) 129-137, 273-277頁, 清水 (2015年) 216-217頁, 岩崎 (2013年) 208-216頁, 木寺 (2017年) 161-163頁など。「社会保障・税一体改革素案について」(閣議報告, 2012年1月6日。内閣官房ホームページ, 財務省ホームページ掲載), 「社会保障・税一体改革大綱について」(閣議決定, 2012年2月17日。同)。
- ¹⁴ 民主党内では, 2011年6月の「成案」決定をめぐる調査会での議論や, 同年12月の「素案」決定をめぐる税制調査会などの合同総会での長時間にわたる議論に続いて, 2012年3月には法案提出にあたっての与党審査となる討議が税制調査会などの合同総会で計8日間行われ, 反対派議員は激しい抵抗を続けた。さらにこの後, 2012年6月にも民主, 自民, 公明の三党合意による修正をめぐる党内討議が行われ, 混乱は続いた。伊藤 (2013年) 201-218頁, 清水 (2015年) 216-217頁, 岩崎 (2013年) 224-227頁, 厚生労働省編 (2012年) 293頁など。
- ¹⁵ 伊藤 (2013年) 188-192頁, 清水 (2013年) 222-223頁, 岩崎 (2013年) 209頁など。
- ¹⁶ 伊藤 (2013年) 146-153頁, 清水 (2015年) 220頁, 清水 (2013年) 278-279, 284-285頁など。
- ¹⁷ 伊藤 (2013年) 154-159, 304-315, 319-325頁, 清水 (2015年) 220-222頁, 岩崎 (2013年) 232-245頁など。「第180回国会衆議院会議録第28号」『官報』(号外) 2012年6月26日付, 「同参議院会議録第23号」『官報』(号外) 2012年8月10日付, 「同第25号」『官報』(号外) 2012年8月29日付 (国立国会図書館ホームページ「国会会議録検索システム」(kokkai.ndl.go.jp) 所収。以下同じ) など。
- ¹⁸ 加藤淳子『税制改革と官僚制』(東京大学出版会, 1997年), 石 (2009年) など参照。
- ¹⁹ 加藤 (1997年) 125-128, 134頁, 財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財

- 政史一昭和49年～63年度』第4巻（東洋経済新報社，2003年）178-181頁，柳沢伯夫『赤字財政の10年と4人の総理たち』（日本生産性本部，1985年）44頁，内田健三『現代日本の保守政治』（岩波新書，1989年）90-92頁，岩崎（2013年）6頁，福永文夫『大平正芳』（中公新書，2008年）193-195頁，佐道明広「大平正芳」御厨貞編『歴代首相物語』（新書館，2003年）221頁など。
- ²⁰ 『日本経済新聞』1978年12月27日付，『朝日新聞』1978年12月27日付。
- ²¹ 「第87回国会衆議院会議録第2号」『官報』（号外）1979年1月25日付，「同参議院会議録第3号」『官報』（号外）1979年1月25日付。
- ²² 財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史—昭和49年～63年度』第1巻（東洋経済新報社，2005年）41-42頁，財政制度等審議会「平成28年度予算の編成等に関する建議」（2015年11月24日。財務省ホームページ掲載）1頁，石（2009年）87-90頁など。
- ²³ 真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』（中央公論社，1994年）240-257頁，加藤（1997年）126-128頁，大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第1巻（東洋経済新報社，2000年）394-398頁，大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第4巻（東洋経済新報社，1996年）505-568頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2005年）18-24，149-150頁，同編（2003年）153-163，188-197頁，厚生労働省編『平成23年版厚生労働白書』（日経印刷，2011年）52-54頁など。
- ²⁴ 真淵（1994年）280-290頁，加藤（1997年）131頁，内田（1989年）71-72頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）172-174頁，同編（2005年）201-207頁など。
- ²⁵ 国債の発行額などは，財務省ホームページなど参照。
- ²⁶ 柳沢（1985年）27-28頁，真淵（1994年）291-292頁，加藤（1997年）132頁，福永（2008年）215頁など。
- ²⁷ 真淵（1994年）357頁，加藤（1997年）134頁，岩崎（2013年）6-7頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）52-53，177-181，309-313頁など。
- ²⁸ 福永（2008年）239-247頁，内田（1989年）78-80頁，石川，山口（2010年）137-138頁など。
- ²⁹ 財務省財務総合政策研究所財政史室『昭和財政史—昭和49～63年度』第2巻（東洋経済新報社，2004年）289-291頁。「第88回国会衆議院会議録第2号」『官報』（号外）1979年9月3日付，「同参議院会議録第2号」『官報』（号外）1979年9月3日付。
- ³⁰ 加藤（1997年）134-136頁，真淵（1994年）357-358頁，石（2009年）101-103頁，岩崎（2013年）7-10頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）58-60，177-182頁など。
- ³¹ 加藤（1997年）140-141頁，石（2009年）107-108頁，岩崎（2013年）10-11頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）60-61，182-183頁，「第91回国会衆議院会議録第1号」『官報』（号外）1979年12月21日付，「同参議院会議録第1号」『官報』（号外）1979年12月21日付など。
- ³² 加藤（1997年）167-169頁，石（2009年）113-114頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2005年）218頁，同編（2003年）367-368，378-381頁など。
- ³³ 加藤（1997年）163-164，167-168，173-175頁，石（2009年）115-120頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）130-133，380-383頁など。

- ³⁴ 石（2009年）123–125頁，加藤（1997年）173–176頁，服部龍二『中曽根康弘』（中公新書，2015年）272–273頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）383頁など。「第102回国会衆議院予算委員会議録第5号」（衆議院事務局，1985年2月18日発行），「第103回国会参議院予算委員会議録第3号」（参議院事務局，1985年11月11日発行），「第104回国会衆議院予算委員会議録第4号」（衆議院事務局，1986年2月14日発行），「同参議院大蔵委員会議録第6号」（参議院事務局，1986年4月17日発行）など。
- ³⁵ 加藤（1997年）177–190頁，石（2009年）124–133頁，岩崎（2013年）11–14頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）115–120，382–405頁など。
- ³⁶ 加藤（1997年）176頁，石（2009年）126–127頁，岩崎（2013年）13頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）118–119，383–384，393頁，「第102回国会衆議院予算委員会議録第5号」（衆議院事務局，1985年2月18日発行）。
- ³⁷ 石（2009年）133頁，岩崎（2013年）13頁など。
- ³⁸ 加藤（1997年）188–190頁，石（2009年）131–134頁，岩崎（2013年）13–14頁など。
- ³⁹ 加藤（1997年）190–196頁，石（2009年）133–135頁，岩崎（2013年）16–18頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）120，404–406頁など。
- ⁴⁰ 石（2009年）156頁。
- ⁴¹ 加藤（1997年）196–199頁，石（2009年）135–136頁，岩崎（2013年）18–22頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2005年）337–338頁，同編（2004年）632–636頁，同編（2003年）120–121，404–407頁など。
- ⁴² 財務省ホームページなど参照。
- ⁴³ 政府・与党首脳会議「税制の抜本的改革に関する基本方針」（1987年10月16日）。同文書については，森信茂樹『日本の消費税』（納税協会連合会，2000年）211頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）137–138頁など参照。
- ⁴⁴ 加藤（1997年）207頁。
- ⁴⁵ 石（2009年）159–161頁，森信（2000年）37–39頁，255頁，岩崎（2013年）23–27頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2004年）695頁，同編（2003年）137–140，412–421頁など。
- ⁴⁶ 石（2009年）152–153頁，森信（2000年）38，255–256頁など。
- ⁴⁷ 森信（2000年）41，258–270頁。
- ⁴⁸ 加藤（1997年）221，230頁など
- ⁴⁹ 森信（2000年）271頁，財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）140–141頁など。
- ⁵⁰ 厚生労働省編（2011年）66頁，原清一「介護保険制度の導入をめぐる政治過程」『志學館法学』8号（2007年）240–241頁。
- ⁵¹ 加藤（1997年）269–270頁，石（2009年）194–198頁，森信（2000年）72，403–405頁など。
- ⁵² 森信（2000年）453–462頁。
- ⁵³ 森信（2000年）96–97，541–543頁，清水（2013年）161–162頁など。
- ⁵⁴ 石（2009年）195–197頁，清水（2015年）30–31頁，薬師寺（2014年）73頁など。
- ⁵⁵ 加藤（1997年）270–271頁，石（2009年）199–201頁，清水（2015年）32頁，岩崎（2013年）177–178頁，森信（2000年）72–73，407頁など。

- ⁵⁶ 葉師寺克行編『村山富市回顧録』（岩波現代文庫、2018年）278-279頁。なお当時、日米包括経済協議などを抱え、米国クリントン政権との関係からも減税継続が求められたとの指摘もある。清水（2015年）45頁、『朝日新聞』2018年6月17日付、外務省『1995年版外交青書』（1995年）39頁など参照。
- ⁵⁷ 石（2009年）201-214頁、清水（2015年）46-48頁。
- ⁵⁸ 以下、予算や国債発行額などの数値は、財務省ホームページなど参照。
- ⁵⁹ 葉師寺（2014年）100-101頁、石川、山口（2010年）193-194頁など。
- ⁶⁰ 葉師寺（2014年）146-148頁、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（閣議決定、2001年6月26日。内閣府ホームページ（www.cao.go.jp）掲載）。
- ⁶¹ 伊藤（2013年）49-50、107-108頁、清水（2015年）207頁など。
- ⁶² 伊藤（2013年）71-77頁、岩崎（2013年）221-222頁。内閣官房、内閣府、総務省、財務省、厚生労働省「社会保障と税の一体改革」（政府広報パンフレット。政府広報オンライン（www.gov-online.go.jp）掲載）、財務省「もっと知りたい税のこと」（財務省パンフレット、2018年6月。財務省ホームページ掲載）、同「日本の財政関係資料」（2012年9月、同）など。
- ⁶³ ジョージ・ツェベリス（眞柄秀子、井戸正伸監訳）『拒否権プレイヤー』（早稲田大学出版部、2009年。George Tsebelis “*Veto Players: How Political Institutions Work*”, 2002）、ジョージ・ツェベリス（原田真理子訳）「拒否権プレイヤー、アジェンダ設定、政治学」眞柄秀子、井戸正伸『拒否権プレイヤーと政策転換』（早稲田大学出版部、2007年）、ジョージ・ツェベリス（栗崎周平訳）「拒否権プレイヤーと制度分析」『レヴァイアサン』30号（木鐸社、2002年4月）など。
- ⁶⁴ ツェベリス（2009年）2-3、25-26頁。
- ⁶⁵ 加藤（1997年）134-136頁、真淵（1994年）357-358頁、石（2009年）101-103頁、岩崎（2013年）7-10頁、福永（2008年）248-249頁、財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）52-53、58-59、177-182頁など。
- ⁶⁶ 加藤（1997年）270-274頁、石（2009年）195-200頁、清水（2015年）31-33頁、岩崎（2013年）174-177頁、葉師寺（2014年）73-74頁、石川、山口（2010年）182頁。
- ⁶⁷ 加藤（1997年）172頁など。
- ⁶⁸ 加藤（1997年）188-190頁、石（2009年）131-134頁、岩崎（2013年）13-14頁、財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）119-120、398-404頁など。
- ⁶⁹ 加藤（1997年）181、185頁など。
- ⁷⁰ 加藤（1997年）190-194頁、石（2009年）134-135頁、岩崎（2013年）76-77頁、財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）404-406頁など。
- ⁷¹ 加藤（1997年）190-208頁、石（2009年）127-153頁、森信（2000年）30-37、211頁、岩崎（2013年）11-23頁、財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）120-121、137-138、404-409頁など。
- ⁷² 加藤（1997年）207-231頁、石（2009年）151-163頁、森信（2000年）37-43頁、岩崎（2013年）23-40頁、財務省財務総合政策研究所財政史室編（2003年）137-141、412-424頁など。
- ⁷³ 加藤（1997年）284-285頁、葉師寺編（2018年）280頁。
- ⁷⁴ 加藤（1997年）280-287頁、森信（2000年）74-76、452-474頁、岩崎（2013年）

- 180-190頁,「第130回国会衆議院会議録第1号(1)」『官報』(号外)1994年7月18日付,「同参議院会議録第1号(その1)」『官報』(号外)1994年7月18日付など。
- ⁷⁵ 加藤(1997年)122-128,134頁,財務省財務総合政策研究所財政史室編(2003年)178-181頁など。
- ⁷⁶ 柳沢(1985年)27-28頁,真淵(1994年)291-292頁,加藤(1997年)132-134頁,岩崎(2013年)6-7頁,福永(2008年)215頁,財務省財務総合政策研究所財政史室編(2003年)36-39,47-53,172,178-179,293-313頁など。
- ⁷⁷ 加藤(1997年)181-185頁,財務省財務総合政策研究所財政史室編(2003年)119-120,398-404頁など。
- ⁷⁸ 石川,山口(2010年)224頁,「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(閣議決定,2001年6月26日。内閣府ホームページ掲載),「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(閣議決定,2006年7月7日。同)など。
- ⁷⁹ 清水(2015年)130-132頁,薬師寺(2014年)146-148頁,「第151回国会衆議院会議録第29号」『官報』(号外)2001年5月10日付,「同参議院会議録第22号」『官報』(号外)2001年5月10日付,「同第23号」『官報』(号外)2001年5月11日付,「小泉内閣総理大臣記者会見(第2次内閣改造後)(平成15年9月22日)」(首相官邸ホームページ掲載),「第159回通常国会終了後の小泉内閣総理大臣記者会見(平成16年6月17日)」(同)。
- ⁸⁰ 厚生労働省編(2012年)292頁など。
- ⁸¹ 岩崎(2013年)195頁,中北浩爾「マニフェスト」日本再建イニシアティブ編『民主党政権 失敗の検証』(中公新書,2013年)26-28頁,「第171回国会国家基本政策委員会合同審査会会議録第2号」(衆議院事務局,2009年6月24日発行),「第173回国会衆議院会議録第2号」『官報』(号外)2009年10月28日付,「同参議院会議録第5号」『官報』(号外)2009年11月30日付,「第174回国会衆議院会議録第2号」『官報』(号外)2010年1月19日付,「同参議院会議録第2号」『官報』(号外)2010年1月20日付,「同衆議院会議録第7号」『官報』(号外)2010年2月16日付,「同国家基本政策委員会合同審査会会議録第1号」(参議院事務局,2010年2月25日発行)など。
- ⁸² 木寺(2017年)158頁,「平成22年度税制改正大綱」(閣議決定,2009年12月22日。首相官邸ホームページ掲載),『朝日新聞』2009年9月10日付,『読売新聞』2009年9月10日付など。
- ⁸³ 中北(2013年)34-36頁,伊藤(2013年)23-70頁,清水(2015年)198-213頁,岩崎(2013年)197-203頁など。
- ⁸⁴ 伊藤(2013年)66-67頁,清水(2015年)212頁。
- ⁸⁵ 伊藤(2013年)64-67頁,清水(2015年)211-213頁,岩崎(2013年)203頁。
- ⁸⁶ 伊藤(2013年)129-171,201-233,304-309頁,清水(2015年)216-221頁,岩崎(2013年)208-243頁など。
- ⁸⁷ 伊藤(2013年)234-238,310-315頁,清水(2015年)221-224頁,岩崎(2013年)244-248頁など。
- ⁸⁸ 「安倍内閣総理大臣記者会見(平成26年11月18日)」,「同(平成26年11月21日)」,「同(平成28年6月1日)」(いずれも首相官邸ホームページ掲載)。
- ⁸⁹ 『朝日新聞』2018年12月22日付,同2019年6月22日付,『読売新聞』2018年10月16

日付、同12月25日付、同2019年3月28日付など。

⁹⁰ 原（2019年）201頁参照。

⁹¹ 本稿で確認してきたように、安倍内閣は2019年10月に消費税の税率10%への引き上げを実施するにあたり、幼児教育や保育の無償化をはじめポイント還元やプレミアム付き商品券などを打ち出し軽減税率制度をスタートさせるなど、その当否はともかく、それまでの消費税の導入時や税率引き上げ時の各政権に比べ、子育て世代や消費者などの目に付きやすい政策を周到に幅広く展開した印象を受ける。本稿執筆時点（2020年1月）では、税率10%への引き上げ以降の全国規模の選挙はまだ実施されておらず、消費税の増税が今後、選挙にどのような影響を与えるのか、与えないのかは不明だが、こうした周到さにも、安倍政権の巧妙さを指摘することができるかもしれない。なお、消費税引き上げの見返りを意識できるような政策を並べる安倍政権の姿勢の背後に、有権者が政治を市場経済で消費者に提供される商品やサービスに類似するものと考え、政府に対しても企業に対するのと同じように負担への見返りを要求する、ある種の新自由主義的な傾向を見て取ることもできるだろう。森政稔『変貌する民主主義』（ちくま新書、2008年）205-224頁、同『迷走する民主主義』（ちくま新書、2016年）30-35、132頁、原（2019年）207-210頁、原清一「負担配分の政治過程」『志学館法学』第11号（2010年）89-91頁など参照。