



Title	政治主導と官僚主導の対立軸をめぐる政治過程：民主党の消費税増税について
Author(s)	鄭, 子真
Citation	国際公共政策研究. 2013, 18(1), p. 81-94
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/50279
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

政治主導と官僚主導の対立軸をめぐる政治過程

—民主党の消費税増税について—

The Opposing Views of Initiative Taken by Politicians and Bureaucracy in the Political Process

—the Case Study of Raising Consumption Tax by the DPJ—

鄭 子真*

Tzu-Chen CHENG*

Abstract

This study examines the case of the political process regarding the raising of the consumption tax in DPJ to observe the importance and influence of political actors in the decision-making process, and to analyze the roles and functions of the government, politicians, and political parties. The purpose of this study is to examine why the DPJ succeeded in raising the consumption tax, but lost its political power.

キーワード : 政治過程、消費税、政治主導、官僚主導

Keywords : Political Process, Consumption Tax Policy, Initiative Taken by Politicians,
Initiative Taken by Bureaucracy.

* 中国文化大学政治学科助理教授

はじめに

2009年に自民党の麻生太郎内閣は「国・地方の基礎的財政収支を2011年度に黒字化」という財政再建目標を掲げ、小泉政権以来の歳出削減路線のテコとしてきた。高齢化と少子化とともに、社会保障費も膨張していた。財政再建及び社会保障の財源をつくるために、麻生内閣は消費税増税を提案した。しかし、リーマンショックによる世界不況で、与党としての自民党は最も困難な財政課題に面していた。

自民党の政官関係と官僚主導に絡む政治手段に対して、民主党は政治主導を訴えて、2009年に政権交代を実現した。2008年までに日本の国債は1,316兆円に伸びており、赤字財政を解消するために2009-2012年に民主党は脱官僚や刷新行政などの政治主導をめざしたが、皮肉なことに赤字財政は膨張化した。政治主導は、日本政治にどんな影響を与えたのか、さらに民主党政権がわずか3年で政権を失ったことで、政治主導という政治手段が本当に日本で実践されるかどうか、本文は民主党政権の消費税増税案を事例として探究したい。

表1 日本の国家債務（2008-2012年）

単位：兆円

	公債残高	国及び地方 の債務残高	合計
2008年	546	770	1,316
2009年	594	819	1,413
2010年	636	862	1,498
2011年	670	895	1,565
2012年	709	940	1,649

* 財務省、「公債残高の累増」。<http://www.zaisei.mof.go.jp/pdf/3-2>
公債残高の累増.pdf。「国及び地方の長期債務残高」。[http://](http://www.zaisei.mof.go.jp/pdf/3-4)
www.zaisei.mof.go.jp/pdf/3-4国及び地方の長期債務残高.pdf

政治主導について、荻野徹はその前提は「脱官僚」で、歴史的に以下の三つの蓄積があったとしている。①前史：第一臨調（昭和39年）の「総合調整の必要とその機能の強化」、及び第二臨調（昭和57年）の第三次答申「内閣の総合調整機能の強化などによる総合性の確保」である。②橋本行革：「霞ヶ関の改革」である。③政治主導のための国会と政府の改革：小渕内閣と小沢一郎党首率いる自由党との連立協議（平成10年11月）で、「各省では大臣、副大臣等の政治家が政策立案をリードし、政府委員制度を廃止して国会を政治家同士の議論の場とするという構想」である。民主党の政治主導の構想の前提としてこのような事実があったと、荻野は指摘する。以上のように自民党の官邸の機能が強化され、行政改革（脱官僚）、政務官の政治主導という改革が、民主党の政治主導の構想の

前提だった¹⁾。

2009年7月に行われた総選挙で、民主党は政治主導を訴えて政権交代を実現した。民主党は2009年のマニフェスト5原則で以下の訴えをしている。「官僚丸投げの政治から政権党が責任をもつ政治家主導の政治へ」（原則1）、「政府と与党を使い分ける二元体制から内閣の下の方策決定に一元化」（原則2）、「各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」（原則3）であった。すなわち、原則1は政治家の重要性、原則2は政策決定を一元化するために党主導の方式を抑えること、原則3は官邸主導を表していた²⁾。

高橋洋によれば、民主党の政治主導には3つの意味があったという。第一に、官僚主導の否定、第二に、「政治家のなかでも政府が、内閣が、意思決定に責任を持つこと」、第三に、「社会と政治との関係」を改めることである³⁾。民主党はこうした目標を掲げて、官邸に「国家戦略局」を新設して首相主導で予算を策定し、無駄遣いを洗い出す「行政刷新会議」も創設した⁴⁾。また政府に100人の与党議員を入れ、各省では大臣、副大臣、政務官の「政務三役」が政策を立案、調整、決定する政治主導のシステムをつくろうとした⁵⁾。しかし、これらの改革が、現実に機能したといえない。

本論文は消費税増税を事例にして、民主党政権における首相のリーダーシップ、政府税制調査会（以下は政府税調と略称）、党税制調査会（以下は党税調と略称）などの「増税の場」を観察しながら、増税の「政策決定」において、「増税の場」と「政策決定」に政治主導が実現したかどうかを検証する。

1. 鳩山由紀夫内閣－(2009年9月から2010年6月まで)－

(1) 新政権の政治主導システム－2009年9月から12月まで

自民政権期にリーダーシップを発揮した経済財政諮問会議はトップダウン式で重要な役割を果たした。諮問会議の運営に当たった大田弘子は「予算配分で官僚や族議員主導を打破するには、首相のトップダウンしかない。諮問会議を最大限に活用していくべきだ」と述べた⁶⁾。特に小泉純一郎内閣は「政治的な舞台装置…を最大限に利用し、首相官邸の政策決定メカニズムを確立した」という⁷⁾。しかし、鳩山内閣の発足とともに、民主党政権は官邸主導だけではなく、国家戦略室、行政刷

1) 荻野徹。2012。「余はいかにして脱藩官僚とならざりしか」。御厨貴編。『「政治主導」の教訓』。勁草書房。ページ90-93。

2) 民主党。2009。「民主党の政権政策 Manifesto2009」。http://www.dpj.or.jp/policies/manifesto2009

3) 高橋洋。2012。「おわりに」。御厨貴編。『「政治主導」の教訓』。勁草書房。ページ315-316。

4) 藤井直樹は事業仕分けについて、「国民の視点に立つて行う国の予算、制度その他国の行政全般の在り方の刷新並びにこれに伴い必要となる、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方の見直し」と定義した。事業仕分けは「政権交代直後に旧政権時代の予算を見直すこと」と、「民主党政権の立てた政策方針に基づく予算要求を仕分けする」という2種類のものがある。藤井直樹。2012。「撤回された「政治主導確立法案」をめぐって」。御厨貴編。『「政治主導」の教訓』。勁草書房。ページ168-170。

5) 佐脇紀代志は「政務三役は、すでに一度行われていた個別の審査結果を逐一確認し、その妥当性や交付先の属性、たとえば従来から自民党との関係が強固であった団体に属する事業者に偏っているといった「歪み」がないかということを含めて、交付先の吟味をも進めていったのである。」佐脇紀代志。2012。「政権交代、政治主導と官僚組織の「応答性」」。御厨貴編。『「政治主導」の教訓』。勁草書房。ページ112-113。

6) 朝日新聞（2009年1月29日）。「一からわかる財政再建 景気重視か財政規律か」。

7) 同註1。ページ104。

新会議、政務三役という政治主導のシステムを新設した。

民主党が政権政党としてまず注目されるのは、総選挙で訴えた歳出の改革だった。2009年9月4日、朝日新聞の社説は「鳩山新政権へ 未来に責任果たす財政」というテーマで、「公約実施は大局見て」、「財政改革の目標示せ」、「消費税論議封じるな」の3つのポイントで新政権に期待し、以下のように論じた。来年度の歳出と公約実施の繋がりに大局的判断が必要で、歳入に関する税制も含めた財政構造改革に着手しなければならない。歳出と歳入は、いずれも財政再建と公約実施にかかわるので、「消費税論議封じるな」という⁸⁾。

政治主導システムの構築のために、民主党政権はマニフェストに明記している政策決定の一元化を実現しようとして、税制改正に関して9月29日に内閣府に税制調査会を設置し、税制調査会の一元化を図った。もともと内閣府の経済財政諮問会議は「実質的な調整・決定に重要な役割」をしたが、鳩山内閣は同会議の機能を停止し、国家戦略室、行政刷新会議に権限を移した。つまり「鳩山内閣発足直後から政策内容を検討するための会議体が置かれ、議事要旨等も公開されてきたが、政策テーマごとに複数の会議が設置され、トップが総理ではなく国家戦略担当大臣である等の点が経済財政諮問会議とは異なっていた」といわれる⁹⁾。

さらに、民主党政権は福祉型社会を構築するなどの目的で、子供手当、高校無償化、農業戸別補償などを実施したので、その財源が財政に対して大きな負担になった¹⁰⁾。事務次官会議を廃止した鳩山首相は10月8日の政府税調の初会合で、10年度税制改正と将来の税制ビジョンの検討を指示し、民主党税調を廃止した。また無駄削減のために政治主導で「事業仕分け」も行おうとした¹¹⁾。つまり、税制に関する政策形成の場は政府税調と党税調ではなく、最終的には内閣府における国家戦略室、刷新会議などで行う予定であった。

鳩山内閣の政治主導システムに関する朝日新聞のインタビューに答えて、竹中平蔵は以下のよう

に答えている。「経済政策の司令塔には、三つの機能がある。(1) マクロ経済と財政の一元管理、(2) 政策相互間の整合性の確保、(3) 特定の省庁だけではできない政策を総理のリーダーシップの下に実現することである。今の鳩山政権では、第3機能だけを行政刷新会議でやろうとしている。第2機能は『二重人格』。第1機能は、国家戦略室が現在のところ十分やっていない」と指摘していた¹²⁾。村松岐夫の研究では首相・官邸、政権党幹部、各党国会対策関係者などの政策アクターで構成される「中央の場」が重要になってきて、「政治は中央リーダーシップの政治に変容しつつある」とされている¹³⁾。

8) 朝日新聞 (2009年9月4日)。「鳩山新政権へ 未来に責任果たす財政」。

9) 同註4。ページ162-168。

10) 子ども手当を満額支給 (1人あたり月額2万6千円) するために、約2.7兆円の財源が必要になる。農家の経営を支援する「戸別所得補償制度」は、コメ以外の作物にも対象が広がる。「求職者支援制度」などの雇用対策にも5千億円以上が必要だ。朝日新聞 (2010年4月3日)。「火花散る消費税 民主、参院選マニフェスト議論 菅・仙谷氏、増税に意欲 党側、反発」。

11) 事業仕分けの具体的な内容は政府予算案が事業仕分けで6700億円削減、及び公益法人・独立行政法人の基金返納などで1兆円確保することであった。朝日新聞 (2010年1月21日)。「鳩山予算、問われる矛盾 自民、独自案で対抗」。

12) 朝日新聞 (2009年10月21日)。「司令塔なき民主党経済政策 インタビュー・竹中平蔵さん」。

13) 村松岐夫。2006。「規範・制度・インセンティブ構造の変容」。村松岐夫、久米郁男編。《日本政治 変動の30年》。東洋経済新報社。

(2) 民主党の増税結束のひび—2010年1月から3月まで

赤字財政財源不足に対して、民主党政権は単に無駄な予算を削減するだけで、消費税増税については封印していた。しかし、2010年1月10日に菅直人副総理兼財務相はNHKの番組で「この1年は徹底的な財政の見直しを中心にやるべきだ。その上で必要な議論は消費税であろうがやっていく」と述べ、早ければ2011年から消費増税の具体的な議論を進めるべきだとの見解を示した。また、仙谷由人・国家戦略兼行政刷新相は同日の記者会見で、「どういう税制が社会保障を維持するシステムとしていいのかという観点から、消費税問題は避けては通れない」と述べた¹⁴⁾。

与党の幹部は増税問題を回避していたが、2月17日付朝日新聞の社説は、「膨らむ社会保障の安定財源を確保するには、景気の動向に左右されにくい消費税は最も有力な手段といえる。」と主張していた¹⁵⁾。そして、財務官僚出身の民主党衆議員・玉木雄一郎は、初心者議員にも財政論議が理解できるようにボトムアップする勉強会を新人議員十数人と立ち上げた。

2010年3月に採用された民主党の当初予算案は、一般会計総額92兆円で過去最大で、予算削減を訴えるスローガンとは逆むきだった。3月19日、民主党の参院選マニフェスト作成の企画委員会の初会合で、仙谷国家戦略相は「10年度予算は92兆円の支出に37兆円の税収しかない。そのギャップは大きく、子ども手当のみならず、他の政策も大変厳しい」と述べて、マニフェストを修正する必要があると指摘した¹⁶⁾。参院選を目前にした鳩山内閣は財源不足という現実と消費税率引上げという公約違反の間の矛盾で苦しむことになった。五十嵐暁郎が指摘するように、マニフェスト実行の準備不足は明らかだった¹⁷⁾。

(3) 夏の参院選に向けた増税の争点—2010年4月から6月まで

4月15日に鳩山首相は参院選マニフェストのたたき台を公表した。中長期的ビジョンとして「財政規律確保」、具体策でも「財政健全化へのロードマップ」と「抜本的税制改革」をうたっていたが、財源論で明確な表現を避けた。5月になると、仙谷国家戦略相と高嶋良充・筆頭副幹事長らは、財政再建のためには消費税を含む抜本的な税制改革が必要との認識で一致した。民主党の参院選公約に消費税の増税を盛り込む必要があると判断したのである。5月17日に政府税調、5月26日の民主党「国家財政を考える会」などは、すべて財政再建を訴えていた。しかし、鳩山内閣は偽装献金事件や沖縄の米軍基地移設問題の迷走で辞職し、消費税問題も曖昧な形で終わった。

鳩山内閣の発足以来、新政権の政治主導のシステム、増税問題に関する党内の意見不一致、参院選に向けて財源論議などの段階があった。新政権は政治主導という軸をめぐりながら、経済財政諮問会議、党税調、政府税調の事務次官会議などを廃止したうえで、内閣府に国家戦略室、行政刷新会議、税制調査会を新設した。しかし、大田弘子は経済財政諮問会議の廃止について、「政策の全体

14) 朝日新聞 (2010年1月11日)。「消費税、来年から議論 副総理兼財務相の菅氏「財源不十分なら」」。

15) 朝日新聞 (2010年2月17日)。「(社説) 菅財務相発言 消費税封印の呪縛を解け」。

16) 朝日新聞 (2010年3月20日)。「公約修正、綱引き 党は「小幅」、政府は「大幅」 民主、参院選へ議論開始」。

17) 五十嵐暁郎。2010。『日本政治論』。岩波書店。ページ84。

像が見えにくくなった、政策形成の透明性が薄まった、予算編成での総理のリーダーシップが弱まった」と指摘した¹⁸⁾。また藤井直樹も「政治主導による意見調整の場として民主党が設定した閣僚委員会等の議論がオープンでなく、言った言わないという問題を招いた」と分析した¹⁹⁾。新政権の政権運営は現実の財政問題に直面して基盤が揺らいできた。

官邸のリーダーシップは「首相が政治的任命者を含む直属スタッフの補佐を得つつ、内閣を主たる権力基盤として行う政権運営や政策決定のあり方と定義」される²⁰⁾。このような文脈で理解すると、民主党の政治主導、脱官僚化という理念実現は、むしろ政治家の官僚化を招いただけで、リーダーシップの一元化にはつながらなかった。五十嵐暁郎も「民主党政権が政治主導や事業仕分けによって、官僚依存を断ち切ろうとしているが、十分な成果を挙げることができずにいる」と認めた²¹⁾。

2. 菅直人内閣—(2010年6月から2011年6月まで)—

(1) 民主政策調査会の復活と参院選—2010年6月から8月まで

2010年6月に菅直人が第94代首相に指名された。菅は6月4日に民主党代表選の演説で、日本経済再生の3つの道というビジョンに発表し、強い経済、強い財政、強い社会保障を訴えた²²⁾。会見では、官邸の一体性を確保する体制と党の一体性をつくりたいと述べた。鳩山内閣の政策一元化が迷走したことを教訓として、菅首相の意志で復活した党政策調査会（以下は党政調と略称）は、内閣の国家戦略局などのリーダーと党のあいだのパイプをつなげる役割をさせようとした。

新しい任務を任せられた玄葉光一郎・党政調会長は6月5日に記者会見で、「次の総選挙後に消費税を含む税制の抜本改革をやると参院選マニフェストに書いていかねばならない」と語った。その言葉どおり玄葉は5月下旬に100人以上の党所属の衆参国會議員を集めて、消費税増税の第一歩として「国家財政を考える会」を発足させた。続いて、6月に政府税調も抜本的な税制改革の報告案を発表し、消費税の引き上げの必要性に加え、格差是正を訴えた。党の増税意見や政府税調にもすべて菅首相の意向を反映させて、税制改革の論議の土台になった。

6月9日付朝日新聞の社説は、「菅内閣発足 「選択と説得」の政治を」というテーマで、菅内閣の「新たな時代の政治とは、「選択と説得」の政治」でなければならず、「公約の見直し率直に」と「対話の新たな流儀を」が重要だと述べた。公約の見直しについて「歳出削減だけで財源を捻出でき

18) 日本経済新聞（2010年2月24日）。「真の内閣主導 仕組み作れ」。

19) 同註4. ページ165-166。

20) 待鳥聡史、2008。「官邸主導の成立と継続」，《リヴァイアサン》、43号、木鐸社、ページ27。

21) 同註17. ページ44。

22) それは景気を本格回復させ、法人税収や所得税収を増やし、財政を安定させた上で財源を社会保障分野の充実に回すこと。「第一の道」は道路やダムなど公共事業を中心とした需要の拡大策である。「第二の道」とは、「官から民へ」の理念で規制緩和などを進め、民間の自由な競争を重視した。小泉純一郎元首相が進めた構造改革路線は新自由主義路線ともいえる。そうした分野を積極的な財政支援で育て、雇用者を増やし、国民生活を安定させていくというものだ。「第三の道」とは、成長が期待できる介護や医療、観光、環境分野に力点を置く。朝日新聞（2010年6月5日）。「景気回復「第三の道」 増税、支出は福祉・環境 菅新首相の持論」。

ない」ことが明らかだが、公約の見直しは、「水面下でなく公式の場で議論を重ね、歩み寄りを図る」べきだと提唱していた²³⁾。つまり、政治家は国会で大枠の方針を策定する立法機能、政府への質問権や国政調査権を使う監督機能を利用すべきであるという²⁴⁾。内閣は政策の立案と行政機関の指揮監督の機能、官僚は政策立案に関して内閣を補佐し、国会によって政策を実施すべきという役割である²⁵⁾。

鳩山内閣の政治主導のシステムを修正して、党と政府の歩調を合わせるために、菅首相は就任したときに、「官僚の皆さんを排除し、政治家だけでモノを考えて決めればよいということは全くない。官僚の皆さんこそ、政策やいろんな課題に長年取り組んできたプロフェッショナルだ。…官僚の皆さんの力も使って政策を進めていく」と述べ、官僚へ傾斜という声も上がってきた²⁶⁾。首相は2009年のマニフェストにない消費税増税について、側近議員は「首相が財務省に取り込まれた証拠だ。官僚主導 VS. 政治主導の構図にも持ち込める」と見た²⁷⁾。

6月17日に菅首相は「今すぐやること」として消費税を取り上げ、民主党の参院選マニフェストに「消費税を含む税制の抜本改革に関する協議を超党派で開始する」と明記した²⁸⁾。これに対して民主党内に大きな反発が生じ、7月10日に「投票日にあたって」と題した党声明を発表し、鳩山政権の混乱に加え、菅首相の消費税発言も含めて陳謝した²⁹⁾。結局7月参院選の結果で、民主党が敗北して、首相も記者会見で消費税増税について謝った³⁰⁾。佐脇紀代志は菅首相の税制改正要求のプロセスには、「新政権が求める政治主導の実像が明確でない」と指摘した³¹⁾。

(2) 「税と社会保障の抜本改革調査会」—2010年9月から2011年2月まで

菅首相は参院選の敗北を反省したにもかかわらず、9月2日に民主党代表選挙の公約要旨でも、消費税について「社会保障のあり方と財源問題を一体で議論する必要がある。」と主張した³²⁾。激しい党代表選で勝利した菅首相は消費税を高齢者の社会保障に使う目的税とすると述べて、そのためにまず増税派の藤井裕久（元財務相）を党内の「税と社会保障の抜本改革調査会」の会長にさせ、10月13日に「高齢化にともなう増える医療、介護、福祉はオールジャパンで支える必要がある」

23) 朝日新聞（2010年6月9日）。「(社説) 菅内閣発足 「選択と説得」の政治を」。

24) 野中俊彦、中村陸男、高橋和之、高見勝利。2006.《憲法Ⅱ》。有斐閣。

25) 岡田浩、松田憲忠。2009.《現代日本の政治—政治過程の理論と実際—》。ミネルヴァ書房。ページ213。

26) 朝日新聞（2010年6月9日）。「菅首相記者会見〈要旨〉」。

27) 朝日新聞（2010年6月19日）。「(時時刻刻) 消費税、波立つ民主 菅首相、サミット意識 争点化に閣内からも異論」。

28) マニフェストは (1)無駄遣い・行政刷新・強い財政 (2)政治改革 (3)外交・安全保障 (4)子育て・教育 (5)年金・医療・介護・障害者福祉 (6)雇用 (7)農林水産 (8)郵政改革 (9)地域主権 (10)交通政策・公共事業である。法人税率引き下げや規制改革などを含む経済成長戦略も盛り込んだ。朝日新聞（2010年6月17日）。「消費税協議を明記 財政再建3段階 民主の参院選政権公約」。

29) 声明は「まだご期待に十分応えられていないこと、そして、政治とカネ、普天間基地問題、税制改革の道筋で、混乱と不信を招いたことを率直におわびします」と明記した。朝日新聞（2010年7月11日）。「(時時刻刻) 舌戦17日、誤算と勝算 菅首相、消費税火消し懸命 参院選きょう投票」。

30) 参院選後に首相の記者会見の要旨は「(敗北の) 原因は、私が消費税に触れたことが、やや唐突な感じで国民に伝わった。十分な事前説明が不足していたことが大きな要因だ。発言の背景には、(財政破綻〈はたん〉した) ギリシャのような事態に陥らせてはならないという強い思いがあった。十分な説明ができていなかった点では反省している」。朝日新聞（2010年7月12日）。「菅首相失速、揺らぐ足元 枝野幹事長に再選論 代表選へ小沢氏焦点 参院選民主敗北」。

31) 同註5。ページ127。

32) 朝日新聞（2010年9月2日）。「民主代表選共同会見、菅氏・小沢氏の発言〈要旨〉」。

として、次の衆院選後に増税できるよう議論を進める考えを示した³³⁾。さらに、12月2日に調査会は社会保障の水準を充実させる財源として、消費税の増税を早期に検討することを求める中間報告をまとめた。しかし、具体的な増税額や時期には言及せず、国民的な議論を行うよう求めている。

菅首相は12月16日に2011年度の税制改正大綱を閣議決定した。大綱では、「税制抜本改革の一環をなす、緊要性の高い改革」と位置づけ、消費増税を中心とした税制の抜本改革につなげていく考えを示した³⁴⁾。首相は翌年6月をめどにまとめる政策課題として社会保障と税制の抜本改革案をあげた。2011年1月12日に民主党は公約見直しを表明し、岡田克也・幹事長は民主党の両院議員総会で、「マニフェストを検証し、直すところは直し、進めるところは進める作業が必要だ」と述べた³⁵⁾。2011年1月14日、支持率回復を期待して内閣改造をおこない第2次菅内閣が発足した。改造内閣の主要テーマに消費税を含む税制抜本改革と社会保障制度改革、環太平洋パートナーシップ協定への交渉参加問題などがあつた。党内最大の反菅派のリーダーである小沢一郎は「民主党全員でマニフェストを変えてしまうというのなら、国民にもう一度信を問うような大きな問題だ」と反発した³⁶⁾。それでも第2次菅内閣は増税を志向しづつけ、「税と社会保障の抜本改革調査会」の藤井裕久会長を官房副長官に起用した。菅首相が官邸主導と党の統一を両立させるパイプとして、藤井を権力の核に置きたい意図を示したものである。

もう1つの切札として首相が使ったのは与謝野馨・経済財政相の起用であつた。与謝野は自民党の議員時代に増税を主張し続けてきた経緯があつた。つまり第2次菅内閣藤井・官房副長官と与謝野・経済財政相が改革内容をまとめ、与党内調整や与野党協議の窓口が玄葉光一郎・国家戦略相（民主党政調会長）、総合調整を枝野幸男官房長官としたのである。増税の人事基盤を確定してから、消費増税と社会保障の一体改革をめぐる菅首相は4月までに社会保障改革案のたたき台を示し、6月に一体改革案をまとめる「二段構え」と考えていた。

（3）復興構想会議と菅首相の辞任—2011年3月から6月まで

4月の統一地方選ひかえて、反発を最小限に抑えるために菅首相の増税意図は二段構えの形で表れてきた。しかし、3月11日の東北大震災で復興財源という新たな問題が生じた。もともと財源に悩んでいる民主党政権は、「東日本大震災復興旧復興対策基本法案」の原案と関連法案17本を発表した。復興財源として特別消費税の創設や震災国債の日銀引き受けの検討を明記した。首相は有識者らの復興構想会議を設置し、自らが主導する意欲を示した。

しかし、ある内閣官房幹部は「官邸は『何とか会議』とかどンドン作っているが、物事が動いていないじゃないか」と心配し、官邸主導に疑問を呈した。官邸だけではなく、与党とのコミュニケ

33) 朝日新聞（2010年10月14日）。「総選挙後「消費増税を」 社会保障に使う「目的税」に 藤井・民主調査会長に聞く」。

34) 税制大綱には重要な改正が含まれている。12年ぶりの法人減税、所得税や相続税などでの5,500億円の増税もあった。朝日新聞（2010年12月17日）。「税制大綱を閣議決定 雇用拡大が名目、企業減税 高所得者照準、個人は増税」。

35) 朝日新聞（2011年1月13日）。「民主財源案ご破算 3.9兆円捻出できただけ 公約見直し表明」。

36) 朝日新聞（2011年1月16日）。「(時時刻刻) 政権再始動、晴れぬ視界 国会・統一選へ反転に意欲 首相・閣僚ら勉強会」。

ーションも不足しており、党政調幹部は「党にとって内閣の協議相手も定かではないし、党内でも議論が不十分だった面がある」と述べた³⁷⁾。藤井直樹は「政治主導とは、政治家が官僚の代わりをしたり、官僚を排除したりすることではなく、官僚を使いこなしたうえで政治家しかなし得ない決断を適時適切に行うことであるという共通の認識が、徐々に浸透しつつある」と述べた³⁸⁾。

岡田克也・幹事長は4月18日に復興に向けて編成する2011年度第2次補正予算案などの財源を新規国債の「復興再生債」で手当てすると表明し、さらに償還財源は「税以外のものはない」と明言し、増税を鮮明にした。5月になると、復興構想会議が「主な意見の中間的整理」案を発表して、復興財源として消費税や所得税、法人税など臨時増税の検討を求める姿勢であった。五百旗頭真・議長は消費増税と社会保障の一体改革について「喫緊の課題であり、震災対応との整合性を確保すべきだ」と両立を唱えていた³⁹⁾。

民主党は4月統一地方選に敗北した。その理由は4月20日の敗北総括文書案で「消費税やTPPなど政策提起の唐突感」があったと説明された⁴⁰⁾。一方、「税と社会保障の抜本改革調査会」は5%の消費税率を2015年度までに10%とする方向で検討に入った。しかし結局6月3日に菅首相が震災復興や原発事故の収束のめどが立った段階で辞任することになった⁴¹⁾。

(4) 「税と社会保障の一体改革案要旨」と復興基本方針—2011年7月から8月まで

民主党の政権運営はさらに行き詰まり、党内にも深刻な対立が生じた。消費税増税はマニフェスト違反という批判が強かったが、消費税率の2～3%幅引き上げをまず復興に充て、その後に社会保障費に衣替えする案や、所得税や法人税を一定期間だけ増税する案が浮上していた。復興構想会議にも復興財源は国債発行のほか、消費税など基幹税の増税を明記し、財源の捻出方法として消費税や所得税、法人税を念頭に「基幹税を中心に、政府で多角的な検討が必要」と掲げた⁴²⁾。そして、6月15日に税と社会保障の抜本改革調査会も「2015年度までに消費税率10%まで引き上げ」の方針を明記した⁴³⁾。

菅首相は復興財源として消費増税を念頭に置いていたが、被災者も等しく増税になることに対して、与野党から批判が相次いだことから方針を転換し、復興構想会議の復興財源は所得・法人増税で賄う、消費増税は社会保障財源にあてるという切り分けになった。民主党内の反増税派は消費税率10%とする政府原案の修正を求める意見書を6月24日に公表し、反対する民主党議員は101人に達

37) 朝日新聞 (2011年4月2日)。「司令塔なき復興の道 菅首相・仙谷ラインに溝…会議乱立、主導権争い 東日本大震災」。

38) 同註4. ページ180。

39) 朝日新聞 (2011年5月15日)。「復興財源、増税前面に 構想会議、中間整理案 菅政権」。

40) 文書案では (1)マニフェスト実現の停滞、(2)消費税やTPPなど政策提起の唐突感、(3)東日本大震災・福島原発事故対応への不満などを敗因とし、民主党は4月21日に全国幹事長会議を開催して、「政権政党としての安定感の喪失」を指摘された。朝日新聞 (2011年5月21日)。「民主・統一選に敗北」総括案まとめる」。

41) 民主党内最大グループを束ねる小沢から大量造反が見込まれ、野党が提出した内閣不信任決議案で首相が否決に持ち込むには自ら辞任表明するしかなかった。朝日新聞 (2011年5月24日)。「消費税10%、15年度までに 菅政権調整、社会保障に充当」。

42) 朝日新聞 (2011年6月9日)。「復興財源に増税明記 構想会議提言へ、自然エネ拡大 菅政権」。

43) 朝日新聞 (2011年6月17日)。「所得・相続も増税方針 「消費税10%」明記 一体改革最終案」。

した⁴⁴⁾。

7月1日に発表した政府案の「税と社会保障の一体改革案要旨」では、「消費税を原則として社会保障の目的税とすることを法律上、会計上も明確にする。まずは2010年代半ばまでに段階的に消費税率を10%まで引き上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保する。」⁴⁵⁾ 続いて、政府は7月29日に復旧費などに10～12兆円かかる復興基本方針を決定した。臨時増税の税目は所得税や法人税など基幹税を中心に位置づけ、具体的な税率のかけ方として定率増税を挙げた。基幹税のうち、社会保障財源に想定している消費税は検討対象に含めていない。

復興構想会議の議長である菅首相は消費増税を断念しながら、税と社会保障の改革では党政調や財務省の協力で「税と社会保障の一体改革案要旨」の内容を仕上げた。増税案の提出過程では民主党政権が掲げてきた「政策決定の政府への一元化」の姿は跡形もない。高橋洋は民主党の政治主導に対して、結局に「脱官僚は大きな混乱を招き」、「意思決定の政府への一元化は十分になされず、自民党時代へと戻りつつある」、社会との関係は不安定・不透明な状態が続いていると指摘した⁴⁶⁾。菅内閣は増税案を提起する意図をもっていたが、ちょうど代表選、参院選、地方選などの選挙要素が続いて、曖昧な形で終了させられた。

3. 野田佳彦内閣－(2011年9月から2012年10月まで)－

(1) 党税調の復活と「消費増税と社会保障の一体改革案要旨」－2011年9月から12月まで

野田佳彦は菅内閣で財務相兼政府税調会長を担当したとき、増税も支持した。8月30日に登場した野田政権は菅内閣の税と社会保障の一体改革案に基づき、消費増税の関連法案を2012年3月末までに国会に提出しようとしたが、最大の宿題は復興の具体策を盛り込む第3次補正予算案の編成であった。野党と対抗する体勢を整備する必要の前提として、党の統一が必要と考えた野田首相は、民主党政権の政治主導のシステムを変更した。「内閣への政策決定一元化」から、政府が意思決定をする際に政調会長の了承を得ると変更したのである。

この政治主導システムの変更の第一歩として、野田は前原誠司を政調会長に任命した。前原政調会長は基本的に消費増税には賛成だが、「円高・デフレから脱却できない状況を考えると、機械的に増税を考えるべきではない」と保留の姿勢をとった⁴⁷⁾。次に党政調役員会は9月6日に党税調の復活も決めた。佐脇紀代志は、「自民政権下では、党に設置された税制調査会が実質的な最高意思決定機関であったため、党内における税制改正の手続きも一定の制度化がなされていた」と指摘してい

44) 党調査会が求めている修正は、(1)増税時期を「10年代半ばごろ」など幅のある表現に変える、(2)増税の前提となる「経済状況の好転」について、成長率などの具体的な基準を設ける、(3)政府・与党案はすぐに閣議決定せず、決めるのは野党に協議を呼びかけた後にする。朝日新聞(2011年6月25日)。「消費増税、政府・与党溝深く 一体改革案、決定先送り」。

45) 朝日新聞(2011年7月1日)。「税と社会保障の一体改革案要旨」。

46) 同註3。ページ316-317。

47) 朝日新聞(2011年9月3日)。「野田新内閣、難題の山 増税・原発・経済外交」。

る⁴⁸⁾。菅内閣から復活させた政調会に加えて、野田内閣は党との連携を強めようとして党税調も復活させた。

自民党政権期に、与党税制調査会は実質的な税制改正内容を調整・決定する場であった⁴⁹⁾。野田内閣の政治主導システムを菅内閣と比べると、野田内閣で党政調の権限を高めており、前原政調会長も「法案、条約、予算を事前審査していただくことになる」と公言した⁵⁰⁾。菅内閣では党政調が国家戦略相兼政調会長の玄葉へ提言する機能が働いていたが、鳩山内閣以来の国家戦略室の役割はすでに影が薄くなっていた。

政治主導で鳩山内閣に重視されてきた国家戦略室だったが、「2010年10月以降、国家戦略室にそれぞれの機能を担うチームが置かれていたが、野田内閣の下では、総理への提言機能は廃止されている」という状態になった。菅内閣は官僚側の引き込みと見られ、さらに野田内閣は「民主党の税制調査会自体が復活し、2011年末の消費税率の引上げをめぐる議論においても主導的な役割を果たした」と評された⁵¹⁾。消費税増税の過程では民主党の政治主導という力はほとんど見えず、自民党のような官僚と党主導の雰囲気が出てきた。

こうしたプロセスのなかで、野田は安住淳・財務相を政府税調会長に任命した。2011年9月に政府税調は所得・相続増税を年末に「社会保障と税の一体改革」の大綱に明記する方針であった。しかしここでも与党内の対立を回避するために、消費税増税を明記せずに、政府の第3次補正予算が11月21日に成立した。2013年1月から所得税の臨時増税で東日本大震災の復興財源を扱う予定であった。12月10日に政府税調は2012年度税制改正大綱を決定し、この方針にしたがって、党税調は20日に消費税増税の税率と引き上げ時期を明記する姿勢を掲げた。具体的といえば、2013年度中に7～8%に引き上げ、15年度に10%に引き上げることであった。

野党各党は12月24日に野田内閣の2012年度予算案はマニフェスト違反などと一斉に批判した。消費税増税の案に対して、民主党の離党ドミノが止まらず、12月の離党者は計11人にのぼった。それでも12月30日に政府が発表した「消費増税と社会保障の一体改革案要旨」の年金の部分は「消費税引き上げ年度から実施。12年通常国会への法案提出に向け検討」を明記した⁵²⁾。

(2) 消費税増税案の提出—2012年1月から5月まで

2012年1月6日に野田内閣は消費増税と社会保障の一体改革の素案で、消費税率を2014年4月に8%、15年10月に10%へ引き上げること、社会保障のための消費税引き上げ後に、基礎年金の国庫負担2分の1を恒久化することを決定した。野田内閣は新年金制度の財源を訴えることで消費税増税の意向を表明したが、岡田は「消費税を上げることは十分伝わっているが、何をするのかが理解

48) 同註5. ページ113.

49) 同註4. ページ174.

50) 朝日新聞 (2011年9月7日)。「膨らむ民主政調 「事前承認」前原会長に権限集中」.

51) 同註4. ページ165-166 & 176.

52) 朝日新聞 (2011年12月31日)。「消費増税と社会保障の一体改革案〈要旨〉」.

されていない」と説明不足を認めた⁵³⁾。自民党は消費増税はマニフェスト違反として解散を要求していた。党内と野党の反発を抑えるために、野田内閣は1月20日に消費税率を5%引き上げた際の増収分を、社会保障以外の目的には使わない方針を決め、2月17日に「消費増税と社会保障の一体改革の大綱」を閣議決定した⁵⁴⁾。

野田内閣の増税の動きをマニフェスト違反と反発して、2011年12月までに離党した議員は11名に達した。そして、民主、きづな両党の消費増税に反対する20名の国会議員が3月15日に業界と協力して、「消費税を考える国民会議」を設立する動きを示した。民主党の反対派は、法案の付則で消費税率引き上げの前提の景気条項に、成長率などの具体的な数値を書き込むことを要求した。藤井裕久・党税調会長は再増税条項の見直しに柔軟な考えだったが、削除には応じない構えであった。

党内がもめている最中、3月22日に民主党執行部は、増税法案の再修正案をまとめ、党税調に提出した。「公布後5年後をめど」とした再増税条項から「法制上」の文言を削って増税色を薄める内容だが、反対派は景気条項に数値目標を入れる修正で譲らず、安住淳・財務相兼政府税調会長が反対意見に柔軟な姿勢をにじませ始めた。民主党税調などの合同総会は3月28日に消費増税法案をめぐる事前審査で「名目3%程度、実質2%程度」の経済成長率の数値目標を付則に盛り込んだ新たな修正案を了承し、前原政調会長に対応を一任した。野田内閣は3月30日に消費増税法案を国会に提出して、消費税率を2014年4月に8%、15年10月に10%に引き上げるにあたって、景気条項として「経済状況の好転」を条件と規定した。

民主党の盟友の国民新党の亀井静香代表は増税に対して、連立離脱をちらつかせて反対姿勢を強めていた。野党側では、自民党の谷垣禎一総裁が「消費税は考え方に大きな差はないが、『税と社会保障の一体改革』には簡単に賛成できない」と語った、民主党がマニフェストに盛り込んだ年金制度の完全一元化や最低保障年金創設、後期高齢者医療制度廃止などの撤回の要求であった⁵⁵⁾。公明党の石井啓一・政調会長も「一体改革」賛成の条件に年金抜本改革の具体化、行政改革など5条件を挙げ「現状では満たされていない」と主張した。両党の目的は衆院の早期解散で、首相が解散を約束しなければ成立に向けた条件整備には入れないと主張した⁵⁶⁾。

野田内閣の強引な消費税増税案の提出について、「民主党のブレーン」と呼ばれた榊原英資は野田内閣が「素人集団」、安住淳財務相が経済や財政の専門家ではないことを指摘した。民主党の政治主導や内閣の機能を発揮することができず、消費税増税案の政策形成過程は財務省の勝栄二郎・事務次官らが主導してきた⁵⁷⁾。

53) 朝日新聞 (2012年1月19日)。「野田政権、消費増税PRへ作戦 閣僚動員・学生と討論・メディア出演」。

54) 増税大綱では、「消費税率は2014年4月1日より8%に、15年10月1日より10%に段階的に引き上げる。単一税率を維持する。消費増収(国分)は、法律上は全額を社会保障4経費(年金、医療、介護、少子化対策)に充てることを明確にして社会保障目的税化し、会計上も使途を明確にすることで社会保障財源化する。」と明記している。朝日新聞 (2012年2月18日)。「社会保障と税の一体改革大綱(要旨)」。

55) 2012年新年金制度への移行を終えた後の2075年度には、民主党の試算によると、消費税率が10%への引き上げに加え、さらに最大で7.1%幅の引き上げが必要になる。最低保障年金を柱とする年金制度改革は、03年の衆院選から民主党が一貫して掲げている。

56) 朝日新聞 (2012年4月3日)。「消費増税どう審議 いつから始める・修正協議に時間・参院は野党多数」。

57) 榊原英資。2012.《なぜ日本の政治はここまで墮落したのか》。朝日新聞。

（３）民自公の提携と民主党の分裂—2012年６月から10月まで

法案審議期間に与野党には主に３つの争点があり、最大の争点は消費税を引き上げるべきかどうかだった。公明党は増税前に社会保障の全体像を明らかにすべきだと主張し、政府・与党の最低保障年金に関する姿がはっきりしてないと批判した。共産党は無駄な予算削減および法人増税を先に実行し、消費税増税に反対した。最大野党の自民党の支持を得るために、野田内閣は「消費増税と社会保障の一体改革法案」に関する最低保障年金創設と後期高齢者医療制度廃止などを決定し、６月10－11日に自公との協議した後に、消費税率を２段階で引き上げることで一致した。また後期高齢者医療制度の廃止法案を今国会に提出することや、最低保障年金制度創設の法案を来年の国会に提出することを明記した。しかし、三党協議された修正案について、民主党内の反発が強まっていた。

また、修正案では国民会議を「社会保障制度改革推進会議」とし、首相が任命する20人以内の委員で組織するとした。つまり自民党の主張に配慮し、「基本的な考え方」に「自助・共助・公助の最適バランスに留意」「自立・自助を共助・連帯の仕組みを通じて支援」と「消費増収を主要な財源として確保する」とした⁵⁸⁾。首相の大幅譲歩に反発する中間派議員は、両院議員総会開催を求める署名集めを始め、民主党の分裂の芽えがでてきた。

６月26日に消費増税関連８法案は税率を2014年４月に８％、15年10月に10％に引き上げる内容が可決された。採決に際して鳩山元首相と小沢元代表ら57人が反対し、16人が棄権・欠席した。参院審議に入ると、「国民の生活が第一」や共産、きづな、社民、みんな、新党日本の野党は８月７日に「消費増税は民主党政権公約に違反する」などとして内閣不信任決議案を横路孝弘衆院議長に提出した⁵⁹⁾。しかし民自公の提携で消費増税法は８月10日に参院特別委員会でも可決された。

しかし、財務省幹部は「今回の増税でも財政健全化には足りない。社会保障費を何とかしないと、消費税率が10％に上がっても、すぐ増税という話になる」と語った。必要な社会保障を守りつつ、むだな歳出を削らなければ財政再建はできない⁶⁰⁾。民主党の一方的な増税と官僚排除が失敗して財務省が再び政策決定過程に登場したことについて、中野雅至は、財務省主導のミステリーではなくて、ちょうど政権迷走期で権力が空白状態になり、民主党が「調整能力と情報収集に長けた財務官僚に頼るようになっただけではないか」と指摘した⁶¹⁾。また、福岡政行は「民主党政権は財務省のシナリオ通りに動くパペット政権、震災復興をダシに増税をたくらむ財務省の言いなりになって、消費増税の議論が始まった」と述べた⁶²⁾。

「決める政治」を掲げた野田は９月21日に民主党代表選で再選され、10月１日に第３次内閣発足になった。しかし結局野田首相は11月16日に衆議院解散を宣言するに至る。衆議院の解散後の日本政

58) 朝日新聞（2012年６月14日）。「民主、社会保障棚上げ提案 国民会議で１年議論」。

59) 朝日新聞（2012年８月８日）。「首相、党首会談を打診 自民、解散言及見極め 野党６党が不信任案 増税法案、不透明」。

60) 朝日新聞（2012年８月11日）。「財政再建、険しい道 伸びぬ収収、歳出拡大 消費増税法成立」。

61) 中野雅至. 2012. 《財務省支配の裏側》. 朝日新聞。

62) 福岡政行. 2011. 《財務省解体論》. 角川書店。

治に対して、12月5日に発表された朝日・東大谷口研究室共同調査で、谷口将紀はいくつかの観点から分析している。第一は政策位置、第二は政策の優先順位、第三は政策実現能力に対する評価である。民主党は2009年に政権交代を果たしたが、消費税を最優先の政策と位置づけ、結局、消費増税などに反発して離党者が100人余に達した。しかし、民主党の政策実現能力では、自民、公明両党の候補者に近づいている。特に2009年衆院選と2010年参院選に行った調査で候補者が「消費増税」「防衛力強化」「中選挙区制復活」の3項目への傾向が浮かんだが、とくに顕著なのは消費増税だった⁶³⁾。

つまり、野田内閣には消費税増税を最優先課題とし、党税調の復活、消費税増税案の提出、民自公の提携などを行った。しかし、民主党の政治手段は自民党とあまり変わらず、有権者にとって名を代えただけで、与党に失望したほか、民主党議員も意見がわかれ、党の分裂を招くしかなかった。

おわりに

政治主導と民主党政権は、日本政治にどんな影響をもたらしたか。「増税の場」から見ると、鳩山内閣は国家戦略室、行政刷新会議、政務三役、内閣府に税制調査会を設置しながら、内閣府の経済財政諮問会議の機能を停止、政府税調の事務次官会議の廃止、民主党税調を廃止した。内閣に政策一元化をもとめたが、実際に鳩山内閣にはマクロ経済と財政の一元管理、政策相互間の整合性の確保ができず、政治主導のシステムは最初から瑕疵があった。続いて菅内閣は党の意見を統合するために党政調を復活させ、「国家財政を考える会」（玄葉光一郎・政調会長）も発足した。さらに、増税の具体内容を求めるために「税と社会保障の抜本改革調査会」も設立した。しかし、増税反対の小沢派が離党し、野党の指摘したマニフェストからの違反、復興財源の正当性など、民主党の訴える政治主導は迷走した。後任の野田内閣は党の混乱と野党交渉の課題を解決するために、政策決定の手順を変えて、意思決定に政調会長の了承を得ることや、党税調の設置などを行った。

以上のように政策形成の力も政治主導のイメージが薄くなってきた。鳩山内閣は赤字財政や財源不足に直面し、それに取組む過程で、政官関係の悪化、国家予算の膨張などで、政策決定が迷走してしまっ。後任の菅内閣は財政再建問題に取り込もうとしたが、マニフェストとの矛盾と選挙での敗北で行き詰まった。鳩山内閣期に政治主導の重要な役割を与えられた国家戦略局は、菅内閣時には党政調の復活とともに、機能が薄くなってきた。そして、党内の対立や野党の対抗など直面し、さらに震災への対応に忙殺されて、結局消費税増税を提起する過程にとどまった。野田内閣の最大課題も増税であったが、低支持率、党内の対立などで、野党との協議で、消費税率上げを決定するのが精いっぱいだった。その過程で、党税調を復活させ、さらには財務官僚の影響が復活する事態となった。民主党の政治主導は、最後は完全に関声で終わったといえる。

63) 朝日新聞（2012年12月5日）。「朝日・東大共同調査」第三極、政策で差異化 既成政党に対抗 総選挙」。