



Title	政争の具としての財政再建：小渕内閣から第二次以降の安倍内閣までの軌跡
Author(s)	上川，龍之進
Citation	阪大法学. 2021, 71(3-4), p. 97-137
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87374
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

政争の具としての財政再建

——小渕内閣から第二次以降の安倍内閣までの軌跡——

上 川 龍 之 進

はじめに

第一章 先行研究の検討

第二章 小渕恵三内閣における財政拡張政策

第三章 小泉純一郎内閣における財政再建政策

第四章 「上げ潮派」と「財政タカ派」の対立

第五章 福田康夫内閣における構造改革路線転換の試み

第六章 麻生太郎内閣における消費増税の提案

第七章 鳩山由紀夫内閣における行財政改革の試み

第八章 菅直人内閣における消費増税の試み

第九章 野田佳彦内閣における社会保障と税の一体改革

第一〇章 安倍晋三内閣における財政規律の弛緩

第十一章 結論

はじめに

本稿の問いは、国内民間部門が貯蓄超過であるため、少なくとも短期的には政府債務危機に陥る可能性がほとんどなかった日本において、財政再建という政権の命運を危うくする政策に取り組む政治家が繰り返し登場してきたのはなぜかというものである。財政再建は、少子高齢化が急激に進んでおり家計貯蓄の減少が予測される日本では、中長期的には重要な政治課題である。しかしながら、短期的な観点からすれば、財政再建は、日本政治の特徴として頻繁に挙げられる「問題の先送り」が可能な政策課題であり、早急な解決を要する喫緊の課題であったとは言い難い。また公共選択論の古典的研究では、再選を目的とする政治家にとっては、現在の財政赤字が将来の増税につながることを認識できない有権者の財政錯覚につけ込み、⁽¹⁾ 税収を上回る財政支出を行うことが合理的であるから、民主主義の下では財政赤字は不可避だと論じられている。こうした議論からすれば、歳出削減や増税という国民に痛みをもたらし、結果として政権への反発を招くことになる政策に、多くの政権が自らの命運を賭けて取り組んできたことは謎である。景気回復を最優先として消費増税を二度延期し、財政支出の削減にも不熱心であった第二次以降の安倍晋三内閣が、比較的高い内閣支持率を維持して長期政権を築いたことは、財政再建を先送りすることの合理性を実証しているように思われる。

それでは、なぜ多くの首相は、政権の命運を危うくしても財政再建を先送りせずに真摯に取り組むという不合理な選択を行ってきたのであろうか。この問いについて筆者は、すでに別稿において、大平正芳内閣から橋本龍太郎内閣までを対象として検討を行っている。⁽²⁾ 本稿は、その続編として、小渕恵三内閣から第二次以降の安倍晋三内閣までの時期を対象とし、財政再建に取り組んだ首相および有力政治家が、どのような政治的動機から財政再建に取

り組んだのかを検討するものである。

本稿の分析からは、別稿と同様に、彼らの多くが、政治理念だけではなく政治的利益も追求して財政再建に取り組んだことが明らかにされる。ただ別稿で扱った時期には、大半の首相や有力政治家が財政再建に積極的であったのに対し、本稿で扱う時期には、長期にわたって不況が続いたこともあり、財政再建よりも景気回復を優先する首相や有力政治家が多く登場する。しかし、そのような状況であるにもかかわらず、財政再建を主張する首相や有力政治家が登場してくることは、より興味深い謎である。

第一章 先行研究の検討

先行研究の検討は、すでに別稿にて行っている。ここでは重複するものの、その内容を短縮して記しておく。

本稿にとって重要な先行研究となるのは、日本における消費税導入および消費税率引き上げの政治過程を分析した加藤淳子の研究である。加藤の問いは、政権党が、なぜ自らの政権基盤を危うくするような、不人気な大型間接税の導入を行おうとしたのかというものである。ここで加藤が注目するのが、与党政治家が再選以外の別の目的を持つことである。

自民党の政治家は、当選回数を積み重ねるとともに、族議員としてのキャリアを積み、政策に関する専門知識を身につけることで、国会の委員会および党政務調査会で影響力のある地位に昇進し、さらに大臣の座を目指すようになる。そこで当選を重ねて選挙区での支持基盤を強固なものとし、次の選挙で落選する心配がほとんどない政治家は、選挙区での個別利益にとらわれず、専門知識に基づいて政策に関する意思決定を行うようになった。そうすることで党内の政治家や官僚から「政策通」との評価を受けて一目置かれるようになり、党内での指導力や官僚制

に対する影響力を増すことができたからである。

このため大蔵省は、自民党税制調査会のメンバーである税制族議員と、首相や派閥の領袖といった党のリーダー格議員に、専門知識や情報を提供して付加価値税の必要性を説得し、その納得を得ることで、付加価値税を実現しようとしてきた。⁽³⁾

加藤の分析対象は付加価値税の導入なのだが、その議論は、より広く財政再建に当てはめることも可能だと考えられる。財政局が、「政策通」と評価されたい政治家や、リーダー格の政治家に対して、専門知識や情報を提供し、財政再建の必要性について説得できた場合、その政治家は財政再建を支持するようになると考えられる。実際のところ清水真人は、増税や歳出削減に取り組むことには、「自らの選挙にも不利に働きやすいなど政治的デメリットも確かにある」ものの、「将来世代に対して責任感の強い政治家だ、とか、難題をこなす総合調整能力を備えた政策通だ、などの評価を受けるメリットもある」と論じている。ただ一方で清水は、「不人気な増税や歳出削減にあえて取り組んでみせる財政規律派の政治家たち」には、「財務省の言いなり」、「財務官僚に洗脳された」といった批判がなされるとも指摘している。⁽⁴⁾ 本稿では、この「財務省（大蔵省）陰謀論」にも留意しつつ、検討を進めていくことにしたい。

ただ注意すべきは、政権の存続を最優先とする首相については、これ以上、党内での出世を考える必要もなく、党内や官僚に対する影響力も、首相の権限によって一定程度は確保できるため、国民に不人気な緊縮財政や増税を実行することで内閣支持率を低下させる方が、かえって首相の影響力を低下させてしまう可能性が高いということである。よって、党内や官僚に対する影響力の増大を動機とするというだけでは、首相が財政再建を行うことを十分には説明できないと考えられる。このことはとりわけ、首相の地位を維持するためには、与党内での支持よりも

世論の支持が重要になったと考えられる選挙制度改革後の時期に当てはまる。そこで本稿では、加藤のような演繹的アプローチではなく、財政再建に取り組んだ首相およびその周辺の有力政治家の動機について、実際の政策決定過程を記述することで、帰納的に明らかにしていくこととする。

以下では、短期的には財政が破綻する見込みがほとんどない日本において、財政支出の削減や消費増税による財政再建を主張する政治家が繰り返し登場するのはなぜなのかを解明するため、一九九八年の小渕恵三内閣発足以降、二〇二〇年の安倍晋三首相退陣までの時期を対象に、財政再建に挑んだ首相および有力政治家たちの動機を検討する。本稿では、こうした政治家たちの内面に踏み込んだ解釈を行っている。もちろん、大嶽秀夫が指摘するように、そもそも「政治家の真の『意図』は、いくら資料を集めようとインタビューなどを重ねようと本当には知りようがない。本人自身にも自覚されているとはかぎらない」⁽⁵⁾のであり、本稿の以下の論述も、あくまで先行研究での解釈、もしくは現時点で明らかになっている事実関係を基にして、筆者なりの観点から解釈したものであることを断っておく。

第二章 小渕恵三内閣における財政拡張政策

橋本龍太郎首相の後任となった小渕恵三首相は、経済政策を大蔵大臣の宮澤喜一に一任する。積極財政論者の宮澤は、所得・住民税と法人税で六兆三〇〇〇億円の減税案を固める。所得・住民税の最高税率を六五％から五〇％に引き下げ、税率の累進構造も抜本的に変える恒久減税を指示する宮澤に対し、主税局は、財源のない制度減税では財政赤字が膨張すると強く抵抗した。結局、今回は景気対策を優先して、税額から一定の率を差し引く定率減税を実施し、最高税率を五〇％にまで引き下げることで決着する。主税局は、「恒久減税」ではなく、しかし、期限

を切った「特別減税」とも異なり、期限を定めない制度改正として「恒久的減税」と名付けることにした。最終的に一九九九年度税制改正では、住宅ローン減税や投資促進減税なども上積みして九兆四〇〇〇億円の大規模減税とし、財源はすべて赤字国債で賄われた。⁽⁶⁾さらに大規模な補正予算も編成され、一二月には財政構造改革法停止法が成立する。

小渕は、「二兎を追うものは一兎も得ず」と、財政再建よりも景気対策を優先する姿勢をとり、「世界一の借金王」と自嘲することもあった。これに対し民主党の鳩山由紀夫代表は、小渕内閣の財政規律の欠如と無駄な公共事業への批判を強める。

一九九九年九月の自民党総裁選挙では、小渕が第二次補正予算の編成も視野に入れて、景気に配慮した予算編成を行うと主張する。橋本内閣では財政構造改革の最強硬派であった山崎拓も、事業規模一〇兆円以上の第二次補正予算の編成を訴えた。これに対し加藤紘一は、「恒久的減税」は将来に大きな禍根を残したと主張し、赤字国債を大量に発行して減税や公共事業に頼る経済政策を「これ以上ツケを先送りすべきではない」と批判する。また第二次補正予算の編成についても、「金利が上がるから大規模なものではない」と慎重姿勢を示した。⁽⁷⁾さらに、消費税率の将来の引き上げの可能性にも触れ、二〇〇八年ごろに赤字国債発行をゼロにするとも主張する。

財政拡張政策をとる小渕に対し、対決姿勢をとる加藤紘一や民主党は、財政健全化を主張したのである。

自民党総裁選挙で勝利した小渕は、引き続き景気対策を優先し、事業規模一七兆円程度（介護対策を含めれば一八兆円程度）の経済対策を行うこととし、総額六兆七八九〇億円の第二次補正予算を編成する。だが、二〇〇〇年四月二日に小渕は脳梗塞で倒れ、四月五日に森喜朗が後継首相に就任する。森も、宮澤を大蔵大臣に留任させ、小渕の景気対策を重視する路線を引き継ぐ。

第三章 小泉純一郎内閣における財政再建政策

二〇〇一年四月の自民党総裁選挙で小泉純一郎は、他の候補者が積極財政を唱える中、不況下であるにもかかわらず、国債新規発行三〇兆円枠を設定し、財政再建を進めると主張する。首相に就任後も小泉は、三〇兆円枠の実施にこだわった。だが、二〇〇二年度から二〇〇五年度にかけては三〇兆円枠を遵守することはできなかった。しかしながら、二〇〇二年一月にまとめた「改革と展望」で、二〇一〇年代初頭にプライマリーバランスを黒字化する目標を盛り込むなど、財政再建への意欲は示し続ける。実際に経済財政諮問会議を活用して、公共事業費を毎年度三%以上削減し、高齢化により毎年度一兆円ほど増える社会保障費についても、自然増を除いて毎年度二二〇〇億円圧縮するなど、財政支出の削減には一定の成果を挙げた。小泉の財政緊縮政策には、自民党内の「抵抗勢力」との戦いを演出して世論の支持を集めることで政権を維持するという政治的戦略があった。とはいえ、与党内で批判が多かった緊縮財政を長期間、一貫して継続したこと⁽⁸⁾からして、「小さな政府」という政治理念から財政赤字・国債発行額の削減に取り組んだと考えてよいだろう。

一方で小泉は、消費税率引き上げは否定し続けた。小泉は就任直後から、「俺は消費税導入時も、税率を三%から五%に上げた時も政見放送で賛成だと明言したが、その結果はどうなったのか。歳出はこんなに緩んだではないか。しかも、導入時は直間比率の是正を目的とした税制抜本改革で、差し引きで減税だった。五%に上げた時も所得・住民税の減税先行で、その財源を賄う増税だから、歳入中立だった。だが、次の消費税増税は初めて差し引きで増税をやらねばならない。これは大変な話になるぞ」「次の消費税増税には国民の多数とは言わないが、一定の理解を得るプロセスが要る。増税の前にまだやるべきことがある。それが俺の勘だ。道路公団の民営化も郵政三事

業の民営化も、将来の税金の無駄遣いをなくす。民間に移譲すれば、税源が上がってくる。小泉が退任してから、必ず果実が得られる。その芽を今、構造改革で出している」と語っており、二〇〇二年五月にも、「私の首相在任中は消費税を上げない。なぜならば、歳出に削るところがたくさんある。議論は結構だが、今から消費税を上げると言ったら、歳出見直しの手綱がゆるんでしまう」と発言している⁽⁹⁾。また、二〇〇六年六月二日の経済財政諮問会議でも小泉は、「消費税を上げないのは無責任だと言っているが、そう言った人たちも、今年も来年も消費税法案を出せるはずがない。現実的に、私の言っているとおりになっている」、「これから情勢が変わり得るのは、歳出削減をどんどん切り詰めていけば、やめてほしいという声が出てくる。増税してもいいから必要な施策をやつてくれという状況になってくるまで、歳出を徹底的にカットしなくてはいけない。そうすると消費税の増税幅も小さくなってくる」、「これから、歳出削減というのは楽なものではないというのがわかってくる。今はまだわかっていない。歳出削減の方が楽だと思っている。いずれ、歳出削減を徹底していくと、もう増税の方がいいという議論になってくる。ヨーロッパを見ると、消費税は10%以上、ドイツは19%、与野党が反対と言っていたのが一緒になったみんな10%以上だ。野党が提案するようになっていく」と述べている⁽¹⁰⁾。

歳出削減を進め、それでは財政再建が進まないことを示してから、消費税増税に着手するというのは、一九八〇年代の「増税なき財政再建」と同じ方法である。もちろん小泉には、表向きの理由とは異なり、国民に不人気な消費税には手を付けないという政治的戦略が当然にあったとも考えられる。小泉は、二〇〇五年の衆議院総選挙で圧勝するまでは党内基盤が脆弱であり、国民世論の支持を必要としていたからである。とはいえ小泉は、二〇〇二年七月に成立した健康保険法等改正で、二〇〇三年四月からサラリーマンが加入する医療保険の患者自己負担を三割に引き上げることや、二〇〇四年六月に成立した年金改革法で、年金保険料を二〇一七年まで毎年引き上げるこ

と、さらに小渕内閣で「恒久的減税」として導入された所得税・住民税の定率減税（三・三兆円規模）を二〇〇五年度と二〇〇六年度の二年間で廃止することを決めてもいる。このように小泉は、国民の負担増をすべて回避し続けたわけではなかった。

他方、二〇〇四年六月に成立した年金改革法では、二〇〇九年度までに基礎年金の国庫負担割合を三分の一から段階的に二分の一に引き上げることが決められる。その財源として、第一に、二〇〇四年度から公的年金等控除を縮小するなど、年金課税の適正化による増収分を、国庫負担率の引き上げに充てることにした。第二に、定率減税の縮減・廃止による増収分の一部が回されることになった。公明党は全額を回すことを主張したものの、主計局と連携した与謝野馨政調会長が、原則一般財源化で押し切る。第三に、二〇〇四年度の与党税制改正大綱で、「一〇七年度を目途に年金、医療、介護等の社会保障給付全般に要する費用の見直し等を踏まえつつ、あらゆる世代が広く公平に負担を分かち合う観点から、消費税を含む抜本的税制改革を実現する」、「一〇九年度までに年金の国庫負担割合を段階的に二分の一に引き上げるための安定した税財源を確保する」ことが明記された。税制族は、消費税を否定する小泉の退任後に、消費税増税によって財源を確保しようとしたのである。⁽¹⁾ 小泉自身は、この問題を先送りした。

消費税増税を否定したことからもわかるように、小泉の財政再建政策は財務省の振り付けによるものではなく、「小さな政府」という自身の強い政治理念によるものであった。だが、一方で小泉は、首席首相秘書官の飯島勲を介して、財務省との関係も保っていた。清水真人は、「飯島は政治日程にも敏感で、財務省情報に基づく『竹下カレンダー』を重んじた」と記している。⁽²⁾

小泉の緊縮政策は、国民世論から一定の支持を得た。だが二〇〇六年以降、ライブドア事件や村上ファンド事件、

耐震偽装事件などを契機に、改革の行き過ぎが批判を受けるようになる。とりわけ小泉退陣後、社会保障費の抑制が、産婦人科医や小児科医などの医師不足や、病院の経営危機、勤務医の過重労働といった医療崩壊を招いたと批判されるようになる。

ところが田中秀明によると、小泉内閣での一般会計の財政収支は、二〇〇一年度から二〇〇六年度までの五年間において決算ベースで約二・五兆円改善しただけで（当初予算ベースでは改善していない）、公債依存度も一・六%ポイント改善したに過ぎない。また、歳出の抑制に一定程度は成功したものの、対GDP比の規模では、収入増の方が支出減よりも財政収支の改善に貢献しており、特に景気拡大による法人税の増収と、社会保険料の増収が大きいという。⁽¹³⁾このことからして、もともと「小さな政府」の日本では、財政支出の大幅削減は難しく、日本の財政赤字は、そもそも税収が少ないことが問題だと考えられるのである。

第四章 「上げ潮派」と「財政タカ派」の対立

二〇〇五年の衆議院総選挙後、小泉内閣の末期には、消費増税を行わなくても、日本銀行の金融緩和による経済成長と歳出削減、政府資産の売却などで財政再建は可能とする中川秀直自民党政調会長、竹中平蔵総務大臣ら「上げ潮派」と、財政再建には消費増税が必要とする与謝野馨経済財政政策担当大臣、谷垣禎一財務大臣ら「財政タカ派」の対立が強まった。

谷垣は、二〇〇五年一〇月三十一日の内閣改造の際の記者会見で、「与党税制改正大綱の路線を忠実に踏襲すれば、〇六年末の〇七年度予算編成の段階で税制抜本改革の具体案をまとめ、〇七年の通常国会に消費税率の引き上げ幅を含めた法案を出すのが分かりやすい」と述べ、与謝野もこの考えを支持した。これには中川と竹中が強く反発す

る。二〇〇六年一月一七日に小泉は、「〇七年の通常国会に消費税率引き上げ法案を出すことにはならないぞ」、「俺はかつて消費税導入に賛成した。増税の必要性は分かっているが、増税の前にやるべきことがたくさんある。来年は統一地方選も参院選もある。これは俺のね、政治的な勘だ」と与謝野に厳命した。⁽¹⁴⁾

それに対し与謝野と谷垣は、長期金利が名目成長率を上回る場合、二〇一一年度にプライマリーバランスを黒字化するだけでは財政は持続可能ではないとして、債務残高のGDP比の引き下げを財政健全化の長期目標に設定しようとした。だが、消費増税を回避したい中川と竹中は抵抗した。

そこで与謝野は中川に対し、与党が歳出削減案をまとめるよう要請する。中川は、主計局と連携して族議員を抑え込み、歳出削減案をまとめる。二〇〇六年七月七日に閣議決定された「骨太の方針二〇〇六」では、二〇一一年度までの五年間でプライマリーバランスの赤字を解消するための必要額一六・五兆円のうち、一一・四兆一四・三兆円を歳出削減で、二・二兆一五・一兆円を税制改正で対応するとした。消費税率の引き上げ幅や引き上げ時期については言及せず、先送りした。財務省や与謝野は債務削減を確実にするため、二〇一五年度に国・地方のプライマリーバランスについてGDP比一・二％の黒字を確保するという数値目標を盛り込もうとしていた。それだと二〇一〇一五年度で総額十数兆円の歳出削減と増税が必要になる。この案は与党が認めず、債務残高のGDP比を安定的に引き下げるという方針が示されるにとどめられた。谷垣は、七月二七日の記者会見で九月の自民党総裁選挙への立候補を宣言し、「政治家として、消費税を社会保障のための財源と位置づけ、一〇年代半ばまでのできるだけ早い時期に、少なくとも一〇％の税率とする必要があると考える」と明言する。⁽¹⁵⁾

与謝野の財政再建への強い思いは、別稿で、すでに論じた通りである。⁽¹⁶⁾ 谷垣は、二〇〇三年九月から財務大臣を務めていたため、財政再建への思いを強めていたと考えられる。ただそれだけではなく、中川・竹中と与謝野・谷

垣の対立は、政策決定の主導権の奪い合いという面もあった。さらに谷垣は、ポスト小泉を目指すための旗印として財政再建を掲げることにしたとも考えられる。

第五章 福田康夫内閣における構造改革路線転換の試み

小泉の後継となった安倍晋三は、「上げ潮派」の中川を自民党幹事長に任命し、消費増税は先送りして経済成長を重視する路線をとる。だが、二〇〇七年参議院選挙で自民党は惨敗し、「ねじれ国会」に直面した安倍は、体調を崩して辞任する。安倍の後継となった福田康夫は、九月二十六日に首相に就任すると、民主党代表の小沢一郎に、「森喜朗元首相を通じて大連立を呼びかける。森によると、小沢は大連立の大義名分として、「まず消費税を片づけよう」と持ちかけたという。これを受けて福田は、一〇月一二日に財務省出身の坂篤郎官房副長官補に、「国民各界各層を集めて行政改革を推進した土光臨調方式で、税制と社会保障を考える国民会議を創れ。消費税増税の道筋をつけることは、福田内閣の歴史的ミッションだ」と命じる。これに歩調を合わせて経済財政諮問会議も、一〇月一七日に民間議員の共同提言として、歳出削減や経済成長に尽力しても、二〇二五年度に社会保障の給付水準を維持するには、消費税率は低く見積もっても一〇%を超え、低成長なら最高で一七%に達するという試算を提示する。大連立構想は一〇月二九日に表面化する。十一月二日に小沢は、福田との会談後に大連立構想を民主党役員会に諮る。しかし、他の役員からの猛反発を受けて頓挫する。だが福田は、社会保障は与野党が一緒になって解決すべきとする立場を変えなかった。福田は、有識者を集めた社会保障国民会議を設置し、民主党の支持団体である日本労働組合総連合会（連合）の高木剛会長もメンバーに入れる。社会保障国民会議の初会合は二〇〇八年一月二九日に開催される。¹⁷⁾

一方、政調会長となった谷垣は、政調会長代理の園田博之の助言を受けて、休眠状態であった自民党財政改革研究会を、与謝野を会長にして再開させる。園田は、自民党が「責任ある政策」として、消費税率引き上げと社会保障制度改革を次期衆議院選挙で公約に掲げ、消費増税を先送りした小沢民主党を無責任だと攻撃することを考えていた。そこで二〇〇七年中に消費税の増税幅と引き上げ時期を決め、二〇〇八年の通常国会に関連法案を提出すべきと主張する。与謝野も、「衆院選が近いから増税は言っちゃいけないというなら、いつまでたっても言えない。統一地方選、参院選も含めて一年半ごとに選挙は巡ってくる。どこで覚悟を決めるかだ」と、消費増税の決定を急ぐ。二〇〇七年一月二日には財政改革研究会の中間報告として、消費税を社会保障税に改組するという提言を行い、二〇一〇年代半ばをめどに社会保障給付に必要な公費負担が消費税率換算で一〇%になると指摘した。

こうした動きに対して財務省は、「ここで与謝野氏が踏み込みすぎ、ドン・キホーテになって潰されては元も子もない」と危惧していた。財務省は、二〇〇八年に行われると予想されていた衆議院選挙に自民党が勝利して政権を維持することが先決であり、「ねじれ国会」は続くものの、二〇〇九年度に予定されている基礎年金の国庫負担率二分の一への引き上げに合わせて、与野党協議で消費税増税を進めようと考えていた。財政規律派が集う自民党税制調査会も、園田や与謝野らの動きには冷ややかであったという。¹⁸⁾

ところが福田は、小泉改革からの路線転換に動いていた。二〇〇八年六月一九日にまとめられた社会保障国民会議の中間報告では、『制度の持続可能性』を確保していくことは引き続き重要な課題であるが、同時に、今後は、社会経済構造の変化に対応し、『必要なサービスを保障し、国民の安心と安全を確保するための「社会保障の機能強化」に重点を置いた改革を進めていくことが必要』という文言が盛り込まれる。さらに福田は、八月一日の内閣改造・党役員人事で、与謝野を経済財政政策担当大臣に任命し、幹事長の伊吹文明を財務大臣に回し、町村信孝

官房長官は再任するという、財政規律派に軸足を置いた人事を行う。八月一四日には与謝野に対して、社会保障の安定財源を確保するため、税制抜本改革に取り組む意欲を伝えた。税制・社会保障改革という大きな改革に取り組むことで政権を維持しようとしたのである。

他方、麻生太郎は与謝野馨を引き込み、月刊『文藝春秋』二〇〇八年六月号で、「中負担・中福祉」を目指し、財源として消費税を一〇％に引き上げて社会保障目的税とした共同提言を発表する。清水真人によると、オールド・ケインジアンを自任する積極財政論者の麻生が、財政規律派の与謝野に接近したのは、ポスト福田を狙うにあたり、歳出削減を主張して消費税増税に反対する中川秀直が共通の敵として現れたためであったという⁽¹⁹⁾。

第六章 麻生太郎内閣における消費税増税の提案

二〇〇八年九月一日に福田は突然、退陣を表明する。自民党総裁選挙で本命視された麻生は、積極財政による景気対策を掲げた。これに対し与謝野は、財政規律派の園田らから後押しされて総裁選出馬を決意し、税制抜本改革を重点政策に掲げる。すると麻生は、「当面は景気対策。中期的には財政再建。中長期的には、改革による経済成長の追求だ」として、与謝野と対立する構えを見せず、消費税増税なども取り込む「抱きつき戦略」に出た。

ところが、総裁選挙の最中の九月一五日に、米投資銀行リーマン・ブラザーズが経営破綻する。二四日に首相に就任した麻生は、リーマン・ショック後の景気の急激な悪化に直面し、衆議院の解散を先送りして大規模な景気対策に乗り出した。ここで麻生は、与謝野を経済財政政策担当大臣に再任する。清水真人は、麻生の戦略を次のように説明している。麻生は、積極財政路線に対して「ばらまき」批判が強まることを想定しており、中長期的な税制・社会保障改革を与謝野に検討させることで、「政権の楯」として使おうとした。さらに一〇月以降、麻生は、

巨額の財政出動を行う一方で、中長期の財政再建からも逃げない「責任政党」を強調し始める。財源論に触れずに財政支出を売りにする小沢民主党との違いを際立たせようとしたというのである。⁽²⁰⁾

麻生は、与謝野が自民党総裁選挙のときから唱えていた、消費増税と社会保障改革を柱とする「中期税制改革プログラム」を策定するという考えを丸のみする。一〇月三〇日には、二兆円規模の定額給付金などの経済対策を発表するとともに、「経済状況が好転した後、財政規律や安心な社会保障のため、消費税を含む税制抜本改革を速やかに開始する。一〇年代半ばまでに段階的に実行する。本年末に全体像を提示する。大胆な行政改革の後、経済状況を見たらうで三年後に消費税の引き上げをお願いしたい」と明言する。

これを受けて自民党税調は、二〇一〇年に法整備を行い、二〇一一年度から消費増税を開始し、二〇一五年度までに段階的に施行するとした、二〇〇九年度与党税制改正大綱の原案をまとめる。ところが、公明党が猛反発した。自民党税調は妥協し、与党税制改正大綱は、「消費税を含む税制抜本改革を経済状況の好転後に速やかに実施し、一〇年代半ばまでに持続可能な財政構造を確立する」という表現に改められる。二〇一一年度の増税開始は取り消されたのである。

しかし麻生は、三年後の消費増税をあきらめなかった。公明党との交渉の結果、一二月二四日には「基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げのための財源措置や年金、医療及び介護の社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しを踏まえつつ、今年度を含む3年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提に、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、2010年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する。なお、改革の実施に当たっては、景気回復過程の状況と国際経済の動向等を見極め、潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなどを判断基

準とし、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする」と明記した「中期プログラム」の閣議決定にこぎつける⁽²¹⁾。

さらに与謝野は、「ばらまき公約を掲げた民主党政権になっても、消費増税の芽を残す」ねらいを込めて、二〇九年度の「所得税法等の一部を改正する法律」（平成二十一年度税制改正法）に附則一〇四条一項として、「政府は、基礎年金の国庫負担割合の二分の一への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、平成二十年度を含む三年以内の景気回復に向け集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成二十三年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。この場合において、当該改革は、二千年代（平成二十二年から平成三十一年までの期間をいう。）の半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨とするものとする。」という文言を盛り込んだ⁽²²⁾。「ねじれ国会」で紛糾しないよう、附則に記すことで目立たないようにしたのは、主税局の若手官僚のアイデアであった⁽²³⁾。

酌酎会見で辞任した中川昭一の後任として、二月一七日に財務大臣・金融担当大臣も兼務することになった与謝野は、税制改革に道筋がついたため、追加景気対策に全力を挙げることにした。与謝野は、アメリカのティモシー・ガイトナー財務長官との電話会談で「私は自民党内で財政規律派に分類されてきたが、一時、宗派を変えることにした」と述べている。与謝野は、主計局にも相談せずに大規模な財政出動案を独自に示すなどして、四月一〇日には国費一五兆四〇〇億円と過去最高額に上る「経済危機対策」を決定する。大規模な補正予算と景気後退による大幅な税収減により、二〇一一年度のプライマリーバランス黒字化という財政健全化目標の達成は絶望的となった⁽²⁴⁾。

第七章 鳩山由紀夫内閣における行財政改革の試み

二〇〇九年八月三〇日の衆議院総選挙で民主党は大勝し、政権交代が実現する。⁽²⁵⁾ 民主党は二〇〇九年衆議院総選挙のマニフェストで、「国民の生活が第一。」というキャッチフレーズを掲げ、税金の無駄遣いを徹底的になくし、国民生活の立て直しに使うと訴えた。具体的な政策としては、子ども手当・出産支援、公立高校の実質無償化、年金制度の改革、医療・介護の再生、農業の戸別所得補償、暫定税率の廃止、高速道路の無料化、雇用対策を挙げた。マニフェストには工程表が記され、マニフェストの実現のためには二〇一〇年度で七・一兆円、二〇一三年度には一六・八兆円が必要と明記された。民主党は、この財源を確保するために、「埋蔵金」の活用や政府資産の計画的売却に加え、歳出面と歳入面の改革（予算の組み替えと税制改革）を打ち出す。

歳出面では、特別会計も含めた国の総予算二〇七兆円を全面的に組み替え、税金の無駄遣いを根絶すると主張した。具体的には、天下りや「渡り」の幹旋を全面禁止し、特別会計・独立行政法人・公益法人をゼロベースで見直す、官製談合と不透明な随意契約は一掃する、川辺川ダム・八ッ場ダムなど「無駄な公共事業」は中止する、地方分権推進による地方移管や公務員制度改革などにより国家公務員の総人件費を二割削減する、補助金改革で関連の事務費・人件費を削減するなど主張した。

こうした政策を実現するために、総理大臣直属の国家戦略局（法律制定までは国家戦略室）を設置し、官民の優秀な人材を結集して、官邸主導で予算編成を行うとした。また行政刷新会議を設置して、政府のすべての政策・支出を検証し、無駄遣いを撲滅するとした。

歳入面では、税制の既得権益である租税特別措置（租特）について、その効果を検証し、効果の不明なもの、役

割を終えたものを廃止すること、また格差是正のため、低所得者には恩恵が行き渡りにくい「控除」から、広く配分される「手当」へと転換すること、具体的には、所得税の配偶者控除・扶養控除を廃止して子ども手当を創設することを挙げた。⁽²⁶⁾

ところが財源不足のため、一年目からマニフェスト違反が続出する。そもそも民主党のマニフェストは、社会保障費の毎年の自然増（約一兆円）や、基礎年金の国家負担率を三六・五％から五〇％に引き上げるための追加財源（約二・五兆円）を考慮していないなど、詰めが甘いものであった。⁽²⁷⁾くわえて不況により、景気対策のための財政出動が必要になる一方で、税収は大幅に減ってしまう。一次補正予算の見直しで確保した二・九兆円は二次補正予算で使ってしまう、当初四六・一兆円を見込んでいた二〇〇九年度の税収は三六・九兆円にまで減る見込みとなり、さらに二〇一〇年度予算では税収は三七・四兆円と見積もられることになった。このため、当初は緩い目標と考えるて打ち出していた国債発行上限四四兆円が、かなり厳しい目標となってしまったのである。

歳出削減も想定通りには進まなかった。行政刷新会議は「事業仕分け」を行い、類似事業の見直しにも応用すること、三兆円の歳出削減を目論む。だが現実には、仕分け効果は一兆六〇〇〇億円、実際の予算での削減額は六九一九億円にとどまる。

マニフェストに明記されていた租税特別措置の見直しによる財源の確保も、想定通りには進まなかった。租税特別措置法による特例措置は、三一〇項目、減収見込額約七兆三五一〇億円で及んでおり、野党時代の民主党は、同様の機能を持つ補助金に比べて透明性が欠けていることを問題視していた。そこで租税の適用実態を明らかにし、整理合理化を推進するため、「租税透明化法案」を国会に提出し、二〇一〇年三月に成立させる。⁽²⁸⁾一方で民主党政権は、租税透明化法の成立を待たずに、二〇〇九年度末までに期限を迎える措置を中心に租税の見直しに着手する。

マニフェストには、所得税の配偶者控除・扶養控除の廃止（約一・四兆円）とともに、租特の全面見直しにより、四年間で計二・七兆円の財源を確保することが掲げられていた。つまり、租特見直しで約一・三兆円を確保するつもりだったのである。

ところが、二〇〇九年一月二五日にアラブ首長国連邦のドバイ首長国政府が、政府系持株会社のドバイワールドと、その傘下の不動産開発会社のナキールが持つ債務の支払いについて、繰り延べを要請すると発表したことが発端となり、世界に信用不安が広がる。この「ドバイ・ショック」を機に「租特不況」が懸念されるようになり、当初の予定よりも切り込みが不足することになった。⁽²⁹⁾ 結局、租特の見直しによる増収見込額は、約九九六億円（初年度は約七四四億円）にとどまる。そのうえ選挙対策の観点から、配偶者控除は存続されることになり、扶養控除についても、一五歳以下については廃止されたものの、二三〜六九歳は存続されることになった。⁽³⁰⁾

第八章 菅直人内閣における消費増税の試み

歳出削減は簡単ではないことを知り、国家戦略担当大臣となった仙谷由人らが、財源確保のために消費増税論を唱え始める。だが、辞任した藤井裕久の後任として、国家戦略担当大臣から財務大臣になった菅直人は、二〇一〇年一月二一日の衆議院予算委員会で、「これ以上は逆立ちしても鼻血も出ないほどに完全に行政のムダをなくした」と言えるところまで来た時に、必要な措置を取る。今の段階で（増税を）やることは失敗を繰り返す」と明言する。菅は、財務大臣になっても経済財政政策担当大臣の兼務は続けて内閣府のスタッフと情報ルートは手放さず、官邸の副総理室で執務を行う。財務官僚に取り囲まれて増税論で「洗脳」されることを警戒したためだといふ。⁽³¹⁾

ところが、菅は豹変する。二月五、六日にカナダ・イカルウィットで開催された主要七カ国財務大臣・中央銀行

総裁会議（G7）に出席して、ギリシャの政府債務危機の深刻さを認識したからである。⁽³²⁾ 昔は、「日本は債務残高GDP比の数字で見た財政状況はギリシャより悪いわけで、他人事ではないと実感した。衆院選後の新しい事態だった」と証言している。また、与謝野馨の著書『民主党が日本経済を破壊する』も、昔に影響を与えた。同書は、「新自由主義からの決別」や「欧州大陸型福祉国家の再評価」を提唱し、消費税増税に党派を超えて取り組み、福祉・中負担の社会保障制度を持続するように訴えていた。昔は、「読んでみたら、俺の考えとほとんど違いはないじゃないか」と述べていたという。二月一四日に昔は、テレビ番組に出演して税制改革に着手することを表明し、「消費税や年金の問題はきちんとした案を用意し、場合によっては与野党を含めた議論が必要だ」と発言する。

四月から五月にかけて昔は、「普天間だけでは政権が守り一辺倒になる。財政再建を打ち出して攻めに出てはどうか」、「自民党も消費税増税を言っているから、同じことを言えば参院選の争点にはならない」と鳩山由紀夫首相を説得する。しかし鳩山は、公約違反になると拒絶する。このとき自民党は、与謝野らの発案で、「財政健全化責任法案」を国会に提出していた。その法案には、プライマリーバランスの赤字を二〇一五年度までに半減させ、二〇二〇年度までに黒字化するという財政健全化目標を掲げることや、社会保障の安定財源を確保するため、超党派議員会議で消費税増税の検討を進めることが盛り込まれていた。

一方で財務省は、「消費税増税に前のめりになりすぎれば、参院選で民主党に不利に働くのでは」と、昔に進言する。しかし昔は、「君ら財務省は臆病すぎる。国民は丁寧な手順を踏み、しっかり説明すれば、増税にも必ず納得するはずだ。民主党は〇四年の参院選で、年金目的の消費税増税を主張して勝った」と反論した。昔は、財務省に「洗脳」されたわけではなく、小野善康大阪大学教授や神野直彦東京大学教授ら経済ブレーンと議論を重ねて、増税しても社会保障分野で雇用を増やして需要を増やせば経済成長につながると、独自の理論武装を行っていたの

である。

六月四日に菅は首相に就任する。菅は、仙谷由人国家戦略担当大臣を官房長官に、野田佳彦財務副大臣を財務大臣に任命し、六月二日に「財政運営戦略」を閣議決定する。これには、財政健全化目標として、二〇一五年度までに国・地方におけるプライマリーバランスの赤字の対GDP比を二〇一〇年度の水準（六・四％）から半減し、二〇二〇年度までに黒字化すること、ならびに二〇二一年度以降には、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させることが明記された。また、この目標を達成するために、二〇一〇一―一三年度の歳入・歳出の骨格を示す「中期財政フレーム」を策定し、二〇一一年度の新規国債発行額は二〇一〇年度の約四四兆円を上回らないよう全力を挙げることに、ならびに二〇一〇一―一三年度の基礎的財政収支対象経費（国債費を除いた一般会計予算の歳出額）を、二〇一〇年度と同じ七二兆円に抑えることが決定される⁽³³⁾。財務大臣であった野田佳彦は、後に、「歳出削減に努め、成長戦略による税収増も期待するが、それだけで財政健全化目標に到達するのが困難なのは明らかだった。社会保障の安定財源も担保しなければならぬ中で、増税による歳入増の選択肢も同時並行で描いていかなければ絵空事になってしまう、と強い思いを持つに至った」と、この財政運営戦略が消費増税を決意する転換点であったと証言している⁽³⁴⁾。

それに先立つ六月一七日に菅は、消費税率引き上げに大きく踏み込んでいた。菅は民主党の参議院選挙での公約の発表会見で、「一〇年度内に、あるべき税率や逆進性対策を含む消費税の改革案を取りまとめたい。当面の税率は自民党が提案している一〇％という数字を一つの参考にさせていただきたい」と発言したのである。その約二週間前に谷垣禎一自民党総裁が、自民党の参議院選挙での公約として、消費税率の一〇％への引き上げなどを発表していた。菅は「抱きつき戦略」に出たのである。

これには小沢が反発し、選挙演説で、「選挙で政権を取った内閣で『四年間は消費税率を上げない』と言った。国民との約束はどんなことがあっても守るべきだ」と批判する。菅の低所得者層対策の説明も混乱し、世論の批判も高まった。結局、七月一日の参议院選挙で民主党は敗北し、与党が参议院で過半数を割る「ねじれ国会」⁽³⁵⁾となる。

しかし菅は、消費増税をあきらめなかった。九月一日に小沢との民主党代表選を制した後、一〇月には政府・与党社会保障改革検討本部と社会保障改革に関する有識者検討会を設置する。ここでの検討を踏まえて、一二月には民主党・税と社会保障の抜本改革調査会中間整理と、有識者検討会報告とがまとめられた。その報告書は、与謝野馨によると、麻生内閣でまとめられた「安心社会実現会議」の報告書と「瓜二つ」であったという。与謝野は、「消費税を社会保障の目的税として明確に位置づけるという、その思想は、政党・政権を超えて受け継がれた」と思っ⁽³⁶⁾た。

これを受けて一二月一四日に菅内閣は、社会保障に必要とされる財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について、二〇一一年半ばまでに成案を得ると明記した「社会保障改革の推進について」を閣議決定する。菅は、二〇一一年一月四日の年頭記者会見で、社会保障に必要な財源を確保するため、消費税を含む税制改革について超党派協議を開始し、六月ごろを目途にして方向性を示したいと発言した。さらに一月一四日の内閣改造では、二〇一〇年四月に自民党を離党し、「たちあがれ日本」を結成していた与謝野馨を経済財政政策担当大臣兼社会保障・税一体改革担当大臣に起用する（与謝野は、「たちあがれ日本」を離党して、無所属として入閣した）。

与謝野は、二〇〇九年度の「所得税法等の一部を改正する法律」（平成二一年度税制改正法）附則一〇四条一項

の文言を錦の御旗に、二〇一一年度中に消費増税法案を成立させる必要があると主張し、嘗もこれに同調する。この条項は、すでに二〇一一年度予算編成の際に重みを増していた。二〇〇九年度から基礎年金の国庫負担率は、三六・五%から五〇%に引き上げられたものの、自民政権は二〇〇九年度、二〇一〇年度の二年間に限り、その差額分二兆五〇〇〇億円を財政投融資特別会計の積立金で賄うことにしていた。菅内閣は、二〇一一年度予算でも「埋蔵金」依存を続けることにし、鉄道建設・運輸施設整備支援機構の利益剰余金（一兆二〇〇〇億円）、財政投融資特別会計の積立金・剰余金（二兆一〇〇〇億円）、外国為替資金特別会計の二〇一一年度の見込み剰余金（二〇〇〇億円）を充てることにした。ところが、財務省は当初、安定財源がない以上、基礎年金の国庫負担率を二分の一に維持することはできず、三六・五%に戻すと主張し、これには厚生労働省が強く反発する。最終的には野田佳彦財務大臣、細川律夫厚生労働大臣、玄葉光一郎国家戦略担当大臣が、年金財源をめぐる合意文書を取り交わして決着する。その文書では、「埋蔵金」頼みは二〇一一年度限りと明記された。さらに附則一〇四条一項を意識して、二〇一二年以降の年金財源は「税制抜本改革により確保される財源を活用して対応する」とも記された³⁷⁾。この時点で税制抜本改革が、民主党政権にとって喫緊の政治課題となったのである。

二〇一一年二月からは、少数の関係閣僚および与党幹部と民間有識者からなる「社会保障改革に関する集中検討会議」が開かれる。この会議には、自公政権で政策づくりに携わった有識者が集まり、六月二日に「社会保障改革案」をまとめた。これを受けて政府・与党社会保障改革検討本部の下で関係閣僚と与党責任者から構成される「成案決定会合」が開かれ、六月三〇日に「社会保障・税一体改革成案」をまとめる。両会議とも与謝野が主導して議論をまとめた。

しかしながら、消費増税への民主党内の反発は強く、七月一日の閣議では「社会保障・税一体改革成案」は、閣

議決定ではなく閣議報告にとどめられる。この成案には、二〇一〇年代半ばまでに消費税率を段階的に一〇%に引き上げ、社会保障の安定財源を確保するために、「二一年度中に必要な法制上の措置を講じる」という文言が明記された。⁽³⁸⁾

自民党など野党が提出した内閣不信任決議案に小沢グループが賛成する動きを見せたため、六月二日に菅は、退陣の意向をにじませる発言を行うことで、その動きを抑える。その後も菅は粘るものの、野党に特例公債法案を人質にとられたこともあり、退陣は不可避となった。

第九章 野田佳彦内閣における社会保障と税の一体改革

民主党代表選挙で勝利したのは、菅内閣の主流派が推した野田佳彦であった。野田は代表戦でも消費増税について、「来年の通常国会に法律を提出することは決まっている。出さない議論はありえない」と明言していた。⁽³⁹⁾野田が通常国会で消費増税法案を提出することにこだわったのは、平成二二年度税制改正法の附則一〇四条一項を守るため、二〇一一年度内、すなわち二〇一二年三月三一日までに法案を国会に提出しなければならないと考えたからである。

このため野田は、九月二日に首相に就任すると、二〇一一年内に素案を策定することにこだわった。だが党内の議論は、なかなかまとまらず、一二月二九日には野田自ら、民主党税制調査会・社会保障と税の一体改革調査会合同会議総会に出席して、反対議員たちの説得に及んだ。最終的には、消費税率引き上げの時期を当初案から半年遅らせて、二〇一四年四月に八%、二〇一五年一〇月に一〇%に引き上げることで妥協する。さらに、「公務員人件費や議員定数の削減を実施したうえで、消費増税を実施する」、「経済状況を総合的に勘案したうえで、引き上げの

停止を含める」などの文言も盛り込んだ。こうすることで、午前〇時近くになって、ようやく慎重派の了承をとりつけた。⁽⁴⁰⁾

増税時期を半年間、遅らせたのは、増税実施の閣議決定を二〇一三年三月から衆議院任期満了後の二〇一三年九月にすることで、公約違反との疑念を払拭するという狙いからであった。ところが野田は、国際公約である二〇一五年度のプライマリーバランス赤字半減が実現できないとして、この妥協案の受け入れを躊躇する。そこで財務省出身の太田充首相秘書官が、「一五年度にびたりとプライマリー赤字半減とはならなくても、そこに到達できる財政構造を確立できれば、致命的な問題ではないのではないだろうか」と助言したところ、野田も、この案を受け入れた。清水真人は、「主計局勤務が長い太田以上に、野田は財政規律にこだわったわけだ」と評する。これを受けて二〇一二年一月六日に政府・与党の社会保障改革本部は、「社会保障・税一体改革素案」を正式決定する。⁽⁴¹⁾

野田は野党に協力を求めるものの、自民党が解散の確約を求めたため、協議は進まなかった。そこで野田は、野党の協力を得られる見通しのないまま、二月一七日に「社会保障と税の一体改革大綱」を閣議決定し、消費増税法案を年度内に国会に提出することにした。しかし、党内手続きは再び混乱する。税制調査会・社会保障と税の一体改革調査会合同会議で、歩み寄りのない議論が実質八日間、約四六時間近く行われた末、三月二八日未明に前原誠司政調会長が議論を打ち切った。前原は、怒号が飛び交う中、政調会長一任を取り付け、二八日午後には政調会役員会でも、多数決で一任を取り付ける。ただ、この際には、野田や岡田克也副総理が反対したにもかかわらず、前原や輿石東幹事長らが、「名目三%、実質二%」の景気弾力条項をつけた。⁽⁴²⁾

野田内閣は、附則一〇四条一項に書かれた期限ぎりぎりの三月三〇日に消費増税法案を国会に提出する。この後、野田は小沢と会談し、消費増税に賛成するよう求めた。しかし小沢は、反対の姿勢を崩さなかった。そこで野田は、

小沢切りを決断し、自民党・公明党の協力を求めることにした。修正協議の末、六月一日に、政府提出の消費増税法案と自民党の社会保障制度改革基本法案を修正することで、民主・自民・公明の三党合意が成立する。

修正協議では民主党の譲歩が目立った。具体的には以下の通りである。①所得増税・相続増税は、二〇一三年度税制改正に先送りする。②最低保障年金などの導入は棚上げにする。③低所得者への年金支給加算は、給付金に變更する。④高所得者への年金支給減額は見送る。⑤パートなどの厚生年金適用拡大は、時期を遅らせ、加入対象者も縮小する。⑥後期高齢者医療制度の廃止は棚上げにする。⑦「総合こども園」の創設は撤回し、現在の「認定こども園」を拡充する。⁽⁴³⁾このように民主党の社会保障政策のほとんどが撤回されたのであり、野田にとっては消費増税こそが何より重要であったことがわかる。

もっとも、最低保障年金など民主党の社会保障政策は、財源不足により行き詰まっていた。しかも「ねじれ国会」の下では、いずれにせよ実現は無理であった。

そのうえ、三党合意により消費増税法案には、「税制の抜本的な改革の実施等により、財政による機動的対応が可能となる中で、我が国経済の需要と供給の状況、消費税率の引き上げによる経済への影響等を踏まえ、成長戦略並びに事前防災及び減災等に資する分野に資金を重点的に配分することなど、我が国経済の成長等に向けた施策を検討する」と記した附則一八条二項が追加される。これにより、社会保障の財源確保という名目で引き上げられた消費税の増税分を、公共事業に流用することが可能になった。⁽⁴⁴⁾

三党合意案について、民主党の党内手続きは三度、混乱する。六月一九日の合同会議で前原が一任取り付けを宣言するものの、これには反対派だけではなく党内中間派からも、「打ち切り方が正常ではない」と反発の声が上がる。そこで二〇日の政府・民主三役会議では、「反対意見はあるが、政府民主に（議題として）上げることを任さ

れた」と一任の解釈を修正したうえで、三党合意案が正式決定された。これには自民党や公明党から、「政権与党の体をなしていない」と、あきれる声⁽⁴⁵⁾が上がる。野田は同日、民主党両院議員懇談会に出席して三党合意案を了承するよう求め、最終的に野田代表と輿石幹事長に一任することで決着した。

六月二六日に社会保障・税一体改革関連法案は衆議院で可決される。だが、民主党議員五七人が反対票を投じ、一六人が欠席・棄権した。このうち小沢を中心とした四九人の議員が離党して「国民の生活が第一」を結党し、民主党は分裂する。

三党合意後、谷垣は早期解散を求めた。消費増税を持論としていた谷垣が自民党総裁であったからこそ、三党合意はまとまった。だが、谷垣は党内基盤が脆弱で、九月の自民党総裁選挙の前に、何としても解散の道筋をつける必要に迫られていた。だが輿石は、党の再分裂を警戒して、参議院での同法案の審議を八月まで引き延ばす⁽⁴⁶⁾。この採決を前にして、中小六野党が内閣不信任決議案の提出に動く。ここで自民党も、法案成立前に解散を確約しなければ内閣不信任決議案、首相問責決議案を提出するとして首相に解散の確約を求めた。最終的に野田が、「近いうちに国民に信を問う」と約束することで、自民党と公明党は内閣不信任決議案の採決に欠席し、八月一〇日に社会保障・税一体改革関連法が成立する。

民主党政権を解散に追い込めなかった谷垣は、自民党総裁選挙への出馬を断念せざるを得なくなる。九月二六日に自民党総裁選挙で勝利したのは、三党合意に反対していた安倍晋三であった。安倍は、野田を「うそつき」と攻撃して、年内に衆議院を解散するよう迫る。

一方、民主党代表選挙で野田は再選されるものの、自民党と公明党の反対にあつて特例公債法案は成立せず、国庫の資金繰りが苦しくなった。ここで財務省は、一月中旬に特例公債法案が成立しないと、発行が予定されている

三八兆円強の赤字国債の年度内での市場消化が困難になると訴える。また財務省は、一二月に二〇一三年度予算編成を終えてから衆議院選挙を行い、政権の枠組みが変われば、予算編成をやり直さなければならなくなるので、これも困るかと考えていた。野田は財務省から、特例公債法案の成立と引き換えに、自民党が要求する年内の解散・総選挙に応じるよう、事実上、迫られたのである。⁽⁴⁷⁾これでは、まるで使い捨てである。

野田は一月一四日の党首討論で突如、特例公債法案と、衆議院の一票の格差の是正および衆議院の定数削減のための選挙制度改革法案の成立に自民党・公明党が協力するならば、一六日に衆議院を解散すると一方的に表明する。野田は、党内の反対を押し切って一六日に解散を断行した。一月一六日の総選挙で民主党は惨敗し、政権を失うことになる。

なぜ野田は、党を分裂させてまで消費増税に邁進したのであろうか。清水真人によると、野田が菅内閣の主流派から次期首相候補として推されたのは、小沢ら反主流派に権力を渡さないため、そして菅の消費増税路線を継承するためであったという。野田は政権交代以降、財務副大臣・財務大臣を務めており、「財務省の組織内候補」と揶揄されたものの、「消費増税に政治生命を懸ける政治家の宰相を『天命』として演じきる以外、新内閣に求心力を働かせる選択肢はなかった」というのである。財務省にとっても、「財務相経験と首相登板がこれほど密接に結びついた政治家は竹下登以来⁽⁴⁸⁾」であった。事務次官の勝栄二郎ら財務省幹部は、野田内閣を強力に支え、野田内閣は「直勝内閣」と呼ばれた。

民主党政権では財務省の影響力が強まっていた。民主党政権の閣僚は、首相や官房長官のみならず国家戦略担当大臣や行政刷新担当大臣も、財務官僚を秘書官や補佐スタッフとして身近に置くことを求めた。また、閣僚間の意思疎通がうまくいかなかったため、秘書官ネットワークを張り巡らせる財務省の方が、内閣全体の動向をよく知る

こととなっていた。⁽⁴⁹⁾ そのうえ民主党には、与党としての国会運営経験がなく、しかも二〇一〇年参議院選挙後には「ねじれ国会」に直面したため、「国会カレンダー」を作成してもらうなど、国会対策でも財務省への依存を強めたという。⁽⁵⁰⁾

政権運営の経験がないにもかかわらず、政治主導を標榜して官僚を政策決定から排除した民主党は、迷走の末、結局は政権運営の要諦を心得た財務省への依存を強めざるを得なくなったのである。

もちろん、民主党が財務省の言いなりになっていったというわけでもない。そもそも社会保障政策を充実させようとする民政党政権が、その財源を確保するために消費増税を決断したことは、それほどおかしいことではない。また昔にしても野田にしても、実際に予算を編成することで、財政の危機的状況を深く認識することになった。さらに、ヨーロッパで政府債務危機が深刻化していたことで、彼らは危機感を募らせた。両者はともに、長期金利の上昇を本気で懸念していたのである。野田は、首相官邸の執務室のボードに表示される国債流通利回りの動きを、いつも気にしており、「欧州のように、財政規律を考えない国と市場からみられたとき、日本も危ない」と感じていたという。⁽⁵¹⁾ 昔も、消費税を引き上げなかったら、市場が否定的な反応を起こして国債の評価が下がり、金利が上がる可能性があるとして、消費増税は賛成か反対かという問題ではなかったと論じている。⁽⁵²⁾ これは、今から考えるとまったくの杞憂であり、財務官僚による「洗脳」を疑わせる。だが実際には、昔も野田も財務官僚以上に財政危機を深刻に考えていたことは、すでに記した通りである。責任感の強い政治家であればあるほど、予算編成を実際に担当する地位に就くと、財政再建を真剣に考えざるを得なくなるのである。

しかしながら民政党政権での消費増税の決定は、麻生内閣で決められた日程に沿って進められたため、民主党が主体的に取り組んだというよりは、財務省の振り付けに従ったように見えた。そもそも民主党が国会で反対票を投

じた平成二一年度税制改正法の附則一〇四条一項を、民主党の代表が党の存亡を賭けてまで守ろうとするとは、はなはだ奇妙な話である。⁽⁵³⁾ しかも野田は、消費増税を実現させるため、民主党の分裂を許容し、さらに実現性がなかったとはいえ、民主党の社会保障政策の大半を放棄してまで、政敵である自民党と公明党の協力を得ようとした。くわえて野田は、消費増税への党内の理解を得るために、八ッ場ダムに代表される大型公共事業を再開させ、自民党と公明党の協力を得るために、消費増税による歳入増を公共事業の財源に流用できるようにした。挙句の果てには、自民党が二〇一二年六月四日に国会に提出した「国土強靱化基本法案」に理解を示す発言まで行っている。⁽⁵⁴⁾ こうした言動のゆえに、野田にとっては財政再建よりも消費増税の実現こそが重要であり、それは野田が消費増税を悲願とする財務官僚の言いなりになっているに過ぎないからだという批判が、説得力を持って展開されることになったのである。⁽⁵⁵⁾

第一〇章 安倍晋三内閣における財政規律の弛緩

二〇一二年一二月の衆議院総選挙では自民党・公明党が大勝し、安倍晋三が首相に返り咲く。安倍は、アベノミクス「三本の矢」として、「大胆な金融政策」、「機動的な財政政策」、「民間投資を喚起する成長戦略」を掲げ、「国土強靱化」を名目とした公共投資にも積極的な姿勢を示した。もともと政権発足当初は、「経済成長と財政健全化の両立」という方針が掲げられていた。だが、二〇一五年六月三〇日に閣議決定された「骨太の方針」の副題は「経済再生なくして財政健全化なし」となり、以後、財政再建よりも経済成長を優先する姿勢が明確になる。⁽⁵⁶⁾

安倍は三党合意に関わっておらず、消費増税には消極的であった。八%への増税は、二〇一四年四月に予定通り実施されるものの、一〇%への増税は、当初予定の二〇一五年一月から二度延期され、軽減税率の導入や増収分

の使途変更など紆余曲折を経て、二〇一九年一〇月によく実施される。二〇一八年六月一日に閣議決定された「骨太の方針」では、二〇二〇年度にプライマリーバランスを黒字化する目標は、五年間遅らせて二〇二五年度とされた。それゆえ、アベノミクスに対しては、「大胆な金融政策」が事実上のマネタイゼーションとして機能し、財政規律の喪失を招いているとの見方がなされるほどである。

一方、ポスト安倍を目指す石破茂や岸田文雄、そして安倍が後継者として一時期、期待を寄せていた稲田朋美らは、財政再建を主張するようになる。デフレ脱却を最優先として財政再建に後ろ向きと見られる安倍内閣に対し、財政出動に依存し過ぎれば社会保障や財政運営の持続可能性を維持できなくなるとして、経済成長と財政再建の両立を訴えているのである。⁽⁵⁷⁾ これも次期首相を目指すには、現在の首相とは異なる政策の旗印が必要との考えによるものと見られる。

ところが二〇二〇年になって、予期せぬ事態が起こる。新型コロナウイルス感染症が世界的に流行したのである。日本でも感染症は広がりを見せ、経済は急激に落ち込み、安倍内閣で二度の補正予算が編成された。当初予算の歳出は一〇二兆六五八〇億円であったところ、一次補正予算で二五兆六九一四億円、二次補正予算で三一兆九一四億円が追加された。さらに、安倍の後継の菅内閣で三次補正予算が編成され、一五兆四二七一億円が追加される。この結果、二〇二〇年度の歳出は一七五兆六八七八億円となり、新規国債発行額は一〇八兆五五三九億円に膨らむ。当分の間、財政再建どころではなくなってしまったのである。

第一章 結論

本稿の問いは、短期的には財政が破綻する見込みがほとんどない日本で、なぜ財政支出の削減や消費税率の引き

上げを主張する政治家が登場するのか、彼らの動機は何かというものである。そこで小渕内閣から第二次以降の安倍内閣までの時期を対象として、財政再建に挑んだ政治家たちの動機を見てきた。その結果、先行研究で明らかにされてきた、「政策通」としての評価を得る、責任感ある政治家としての評価を得る、ということにくわえて、それ以外にも多様な動機があることがわかった。ここでは、別稿で明らかにした大平内閣から橋本内閣までの時期も含めて、もう一度振り返っておこう。

大平正芳は、赤字国債を発行したことへの贖罪意識から一般消費税の導入を支持した。

鈴木善幸は、前政権を継承したことから、財政再建政策も継承することになった。

中曽根康弘は、鈴木内閣で行政管理庁長官に就任したことから、政権獲得のために行政改革を看板政策にしようとして、財界と組んで増税なき財政再建を推進する。しかし総裁二期目には、税制改革に着手する。これは、減税財源を確保して不公平税制を是正するという「人気取り」政策を行うため、また政策形成の主導権を握り、政権基盤を強固にするためであった。

竹下登は、中曽根に後継指名を受けたため、中曽根内閣からの税制改革を継承したことにくわえて、大蔵省との密接な関係から、消費税導入に執念を見せた。消費税導入を実現した結果、首相退陣後も竹下は、大蔵省の情報収集能力を活用することで隠然たる政治力を握り続けることに成功する。

細川護熙は、景気の悪化とアメリカの要求を受けて直接税減税を行う必要性に迫られ、そのための財源を確保するために国民福祉税構想を打ち出した。

小沢一郎は、直間比率の是正による税制の抜本改革という持論により、消費増税を主張していた。だが、その後は選挙対策を重視して、その持論に反する行動をとり続けるようになる。

村山富市は、高齢化社会への対応が必要との考えにくわえて、すでに先行していた減税の財源確保のために消費増税を認めた。

橋本内閣では、ライバル政党を無責任と批判するため、消費増税の予定通りの実施が決められた。また、橋本首相の党内での求心力を高めることで政権を長期化するという政治的思惑から財政構造改革が始められた。さらに、派閥のオーナーが復権を狙い、それに執行部が対抗しようとしたことで、過度な緊縮財政が実施されることになった。

小泉純一郎は、「小さな政府」という強い理念の下、緊縮財政に取り組んだ。もともと、自民党内の「抵抗勢力」を抑え込み、国民からの支持を集めるための政治的戦略として構造改革を主張したという側面もあった。

与謝野馨は、財務省との関係も密接であったのだが、それ以上に財政再建のために消費増税が必要という強い理念を持っていた。谷垣禎一は、財務省を支持基盤として政権獲得に臨んだ。両者の主張は、中川秀直、竹中平蔵ら「上げ潮派」との政策をめぐる主導権争いという側面もあった。

福田康夫は、野党の取り込みや政権維持のための旗印として、税制・社会保障改革に着手した。

麻生太郎は、ライバルの与謝野への「抱きつき戦略」として消費増税を主張し始めた。その後、「ばらまき」批判を回避し、責任政党であることを強調するという選挙戦略の観点から、近い将来に消費増税を行うとの主張を掲げるようになった。

菅直人が財政再建を主張し始めたのは、ギリシャの政府債務危機を受けて、財政悪化に危機感を覚えたためである。また、普天間基地移設問題により守りの姿勢に追い込まれていた民主党政権を攻めの姿勢に転じさせるという目的もあり、さらに谷垣禎一の下、消費増税を掲げた自民党への「抱きつき戦略」という側面もあった。

野田佳彦は、前政権からの政策継承といった事情にくわえて、基礎年金の国庫負担割合引き上げの分の財源を確保する必要があることや、財政悪化により長期金利が上昇することを懸念したことから、消費増税に取り組んだ。さらに、政権が財務省に支えられていたことも大きかった。

この他、次の首相の座を狙い、現政権との対比を強調するために財政再建を唱える政治家も多い。

これらの政治家の動機は、以下のようにまとめられる。以下は、先行研究を踏まえての暫定的な整理であり、網羅的、排他的な分類ではない。

①財政再建もしくは消費増税が必要と考える強い政治理念による

大平正芳、与謝野馨、小泉純一郎（消費増税には反対）、菅直人、野田佳彦（ただし、菅と野田の政治理念は短期的なものである）

②直接税減税の財源を確保するために消費税を用いる

中曾根康弘、細川護熙、小沢一郎、村山富市

③前政権を継承したため前政権の政策を継承する

鈴木善幸、竹下登、野田佳彦

④大蔵省（財務省）との密接な関係を構築し維持する

竹下登、与謝野馨、谷垣禎一、野田佳彦

⑤大きな政策課題に取り組むことで政権の求心力を高めて政権を継続させる

中曾根康弘、橋本龍太郎内閣のときの与謝野馨、小泉純一郎、福田康夫、菅直人、野田佳彦

⑥ 政権を獲得するための旗印として主張する

中曾根康弘、加藤紘一、小泉純一郎、谷垣禎一、石破茂、岸田文雄、稲田朋美

⑦ 責任ある政党（政治家）を標榜してライバル政党（政治家）を無責任と批判する

加藤紘一、小渕内閣・森内閣のときの鳩山由紀夫、与謝野馨、谷垣禎一、園田博之、麻生太郎

⑧ ライバル政治家（政党）を取り込む、もしくは「抱きつき戦略」として用いる

福田康夫、麻生太郎、菅直人

⑨ 「ばらまき」批判を回避する

麻生太郎

①そして②の一部は、政治理念による政策追求が動機だと言える。だが、それ以外は、政治権力の獲得や、その維持、選挙対策といった政治的な思惑によるものである。

このように日本で財政再建政策がとられる場合、政治的影響力の増大・維持を図る政治家が、政治的な思惑から財政再建や消費増税を唱えることが多く、一部の例外を除いて、政治リーダーが財政再建への強い理念を持つからではなく、また財政再建が客観的に緊要だからというわけでもなかった。こうした政治的思惑こそが、公共選択論の予測を裏切り、短期的には財政破綻の見込みが小さい日本で、財政再建が政治課題となることを可能にしてきたのである。

しかし、それゆえに、権力争いにおける「政争の具」として定期的に財政再建政策が取り上げられ、対抗する側からは財政再建政策への批判がなされることになり、財政再建が超党派の合意とは成りにくい。しかも、政治情勢

や経済状況の変化により、財政再建派が、財政再建の主張を撤回して財政拡張派に転じたり、財政拡張を主張する政治家に取って代わられたりすることも多かった。こうした政治的な思惑による財政再建政策と、その反動による財政拡張政策が繰り返され、財政再建政策は長続きせず、財政運営の振幅も大きくなった。例外的に「小さな政府」という政治理念から、歳出削減による財政再建を図る政治家もいるものの、そもそも日本は「小さな政府」であるため、財政健全化は実際のところ、それほど進まなかった。

結局のところ、世論が財政悪化に対して恒常的に危機感を持ち、増税も含めた財政健全化に取り組む政治家を支持するようにならない限り、財政健全化は進まないであろう。もつとも、もはや手遅れという時点にならないと、世論が危機感を抱くことはないのかもしれない。

- (1) ジェームズ・M・ブキャナン、リチャード・E・ワグナー（大野一訳）（二〇一四）『赤字の民主主義——ケインズが遺した』日経BP社 [James M. Buchanan and Richards E. Wagner (1977) *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes* (New York: Academic Press)]。

- (2) 上川龍之進（二〇二一）「財政再建の呪縛——大平内閣から橋本内閣までの軌跡」『政策科学』二八巻三号、二九—四九頁。

- (3) 加藤淳子（一九九七）『税制改革と官僚制』東京大学出版会、九八—一〇六頁。

- (4) 清水真人（二〇一五）『財務省と政治——「最強官庁」の虚像と実像』中央公論新社、二九〇頁。

- (5) 大嶽秀夫（二〇〇六）『小泉純一郎ポピュリズムの研究——その戦略と手法』東洋経済新報社、七一頁。

- (6) 清水真人（二〇一五）、前掲書、一〇〇—一〇一頁。

- (7) 「小渕・加藤・山崎3氏の政策、比べてみると 自民総裁選きよう告示」『朝日新聞』一九九九年九月九日付朝刊。

- (8) 詳細は、上川龍之進（二〇一〇）『小泉改革の政治学——小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか』東洋経済新

報社、を参照。

- (9) 清水真人 (二〇一五)、前掲書、一三〇—一三一頁。
- (10) 内閣府ウェブサイト「経済財政諮問会議事録(平成一八年第一六回)」(https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2006/0622/minutes_s.pdf) (二〇二二年九月二二日最終確認)。
- (11) 清水真人 (二〇一五)、前掲書、一五一—一五五頁。
- (12) 清水真人 (二〇一五)、前掲書、一二八頁。
- (13) 田中秀明 (二〇一二)『財政規律と予算制度改革——なぜ日本は財政再建に失敗しているか』日本評論社、五九、一四一—一四四頁。
- (14) 清水真人 (二〇一五)、前掲書、一五八—一五九、一六一—一六二頁。
- (15) 清水真人 (二〇一五)、前掲書、一六一—一六五頁、「財政健全化、次政権へ 800兆円の債務課題 歳出削減、緩む恐れも 骨太の方針決定」『朝日新聞』二〇〇六年七月八日付朝刊。
- (16) 上川龍之進 (二〇二二)、前掲論文。
- (17) 清水真人 (二〇一三)『消費税 政と官との「十年戦争」』新潮社、七〇—七三頁、清水真人 (二〇一五)、前掲書、一六七—一七一頁。
- (18) 清水真人 (二〇一五)、前掲書、一七一—一七三頁。
- (19) 清水真人 (二〇一三)、前掲書、八三—八九頁。
- (20) 清水真人 (二〇一三)、前掲書、八九—九二頁。
- (21) 清水真人 (二〇一五)、前掲書、一七八—一八三頁、首相官邸ウェブサイト「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」(<http://www.kantei.go.jp/kakugikettei/2008/1224tyuuki.pdf>) (二〇二二年九月二二日最終確認)。
- (22) 「古巣の付則、逆手 与謝野氏、与野党協議へ仕掛け『11年度までに消費増税の法案』」『朝日新聞』二〇一一年一月一九日付朝刊。
- (23) 清水真人 (二〇一三)、前掲書、一一〇頁、清水真人 (二〇一五)、前掲書、一八三頁。

(24) 清水真人 (二〇一五)、前掲書、一八四—一八六頁。

(25) 以下、民主党政権に関する記述は、上川龍之進 (二〇一四)「民主党政権における予算編成・税制改正——民主党の『与党化』と『自民党化』」伊藤光利・宮本太郎編著『民主党政権の挑戦と挫折——その経験から何を学ぶか』日本経済評論社、と重複するところが多い。

(26) 「民主党の政権政策 Manifesto2009」(<http://www.dpj.or.jp/policies/manifesto2009>) (二〇一一年九月一二日最終確認)。

(27) 田中秀明 (二〇一三)「経済と財政——変革への挑戦と挫折」日本再建イニシアティブ『民主党政権 失敗の検証——日本政治は何を活かすか』中央公論新社、九七頁。

(28) これに基づき、「租税特別措置の適用実態調査結果等」が、二〇一二年一月に初めて公開された。しかし、これを用いて租税特別措置の抜本的見直しが行われる前に、民主党は政権を失うことになる。

(29) 財務副大臣を務めた峰崎直樹によると、租税の切り込みが不足したのは、政府税調のメンバーである各省副大臣が、業界や省庁の利益を重視する「要求副大臣」になったからだという。峰崎直樹・古川元久・三木義一 (二〇一〇)「座談会 民主党は税制をどう変えようとしているのか」『世界』二〇一〇年四月号、一二二頁。政務三役が、早くも省庁に取り込まれたというのである。

(30) 以上の経緯については、伊田賢司 (二〇一〇)「鳩山政権の税制改革の行方——マニフェスト実現に向けた理想と現実」『立法と調査』三〇一号 (平成二二年二月一日)、二四—二五頁、朝日新聞政権取材センター編 (二〇一〇)『民主党政権100日の真相』朝日新聞出版、二四九—二五一、二六六—二六八頁。

(31) 清水真人 (二〇一五)、前掲書、一九六頁。

(32) なお国際会議の場で日本の財務大臣が財政危機の深刻さを認識することについて、野田佳彦内閣で財務大臣を務めた安住淳は、「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」と述べている。伊藤裕香子 (二〇一三)『消費税日記——検証 増税786日の攻防』プレジデント社、一八四頁。

(33) 清水真人 (二〇一五)、前掲書、一九七—一九九頁、福岡博之 (二〇一一)「抜本的財政改革の必要性が浮き彫りとな

った23年度予算——限界に達した非恒久財源依存財政」『立法と調査』三二三号（平成二十三年二月一日）、三三四頁。

(34) 清水真人（二〇一三）、前掲書、一五三頁。

(35) 清水真人（二〇一五）、前掲書、一九九—二〇一頁。

(36) 伊藤裕香子（二〇一三）、前掲書、五七頁。

(37) 清水真人（二〇一三）、前掲書、一七五—一七六頁、伊藤裕香子（二〇一三）、前掲書、四八—五〇頁。

(38) 清水真人（二〇一五）、前掲書、二二三頁。

(39) 「にじむ打算、漂う政策 民主代表選、5候補が論争」『朝日新聞』二〇一一年八月二八日付朝刊。

(40) 「消費増税案を決定 14年4月に8%・15年10月に10% 民主税調、半年遅らせる」『朝日新聞』二〇一一年二月三〇日付朝刊。

(41) 清水真人（二〇一三）、前掲書、二二八—二三〇頁。

(42) 清水真人（二〇一三）、前掲書、二四七、二五九—二六九頁、伊藤裕香子（二〇一三）、前掲書、二〇一—二一〇頁。

(43) 「まず増税ありき 暮らしへの負担ずしり 3党修正合意」『朝日新聞』二〇一二年六月一六日付朝刊。

(44) 「消費増税当て込み公共事業 民自公、防災掲げ構想」『朝日新聞』二〇一二年七月一二日付朝刊、「増税で公共事業」に懸念 野田首相、『防災』強調 参院審議」『朝日新聞』二〇一二年七月一四日付朝刊。

(45) 「税と社会保障…一体改革 民主手続き二転三転 意思決定システム未熟」『毎日新聞』二〇一二年六月二一日付朝刊。

(46) 清水真人（二〇一五）、前掲書、二二—二三頁。

(47) 清水真人（二〇一五）、前掲書、二二—二四頁。

(48) 清水真人（二〇一五）、前掲書、二二—二四頁。

(49) 清水真人（二〇一五）、前掲書、二〇—二二頁。

(50) 匿名の民主党関係者へのインタビュー。もともと清水真人によると、民主党の一部の幹部は政治主導の観点から、財務省の「国会カレンダー」に拒絶反応を示している。二〇一二年の通常国会では、「二二年度予算案の成立までの流れ。

増税法案や社会保障改革関連法案の与党審査と閣議決定までの日程。その後の国会審議でどの委員会に付託するか。財務

省や内閣官房社会保障改革室はこれらを実務的に整理して政権中枢に繰り返し具申するが、門前払いを食らう」。岡田克也副総理は、「こんなものは創るな。官僚の仕事ではない」と述べ、興石東幹事長は、「財務省はすぐギチギチの日程を創って押し通そうとする。こういうことは止める」と命じたという。清水真人（二〇一五）、前掲書、二二七頁。

(51) 伊藤裕香子（二〇一三）、前掲書、二四三頁。

(52) 薬師寺克行（二〇一二）『証言 民主党政権』講談社、一五九—一六〇頁。

(53) たとえば、二〇〇七年に自民党・公明党の賛成によって成立した国民投票法の附則三条では、法の施行（二〇一〇年五月一八日）までに成人年齢や国政選挙年齢を一八歳に引き下げよう、必要な法制上の措置を講ずることが定められている。しかし、こうした法制上の措置は講じられなかった。しかも自民党と公明党は二〇一四年の通常国会に、改正案施行後四年間は、国民投票年齢は二〇歳以上にするとした、国民投票法改正案を提出している。「国民投票法改正案、論戦へ 年齢問題先送り、野党から反発も」『朝日新聞』二〇一四年一月二四日付朝刊。改正案は成立し、二〇一四年六月二〇日に公布・施行されたため、投票権年齢の一八歳への引き下げは、二〇一八年六月二一日以降となった。その後、二〇一八年六月一三日に改正民法が可決・成立し、成人年齢の一八歳への引き下げは二〇二二年四月一日から施行されることになった。

(54) 野田は、二〇一二年五月二三日に自民党議員から「国土強靱化基本法案」への所感を聞かれ、大震災の教訓を活かして国土を強靱化しないといけないという認識は同じだと答弁し、それ以後も、同様の答弁を繰り返している。伊藤裕香子（二〇一三）、前掲書、八四頁、「消費増税当て込み公共事業 民自公、防災掲げ構想」『朝日新聞』二〇一三年七月二一日付朝刊。

(55) 野田は二〇〇九年総選挙の際の選挙演説で、税金の無駄遣いをなくさず消費増税を行おうとしていると自民党を批判し、マニフェストに書いていないことはしないと発言していた。この演説の様子が動画配信サイトに掲載され、野田は財務省の言いなりだという批判がますます高まった。週刊朝日編集部（二〇一二）「野田『二枚舌』首相がもくろむ、消費税解散三つの『腹案』街頭演説動画で永田町騒然」『週刊朝日』二〇一二年二月三日号、伊藤裕香子（二〇一三）、前掲書、二五四頁。

(56) 土居丈朗（二〇二〇）『平成の経済政策はどう決められたか——アベノミクスの源流をさぐる』中央公論新社、二四

四—二四八頁。

(57) 「安倍1強、財政再建で挑む、岸田氏ら、成長と規律の両立強調、歳出・歳入改革、問われる具体案」『日本経済新聞』二〇一八年二月一四日付朝刊、清水真人(二〇一五、前掲書、二八九—二九〇頁)。

〔付記〕本稿は、日本比較政治学会二〇一九年度研究大会の分科会B「税制改革の比較政治学」に提出した報告論文「財政赤字と日本政治」の後半部分に加筆修正を行ったものである。筆者に報告の機会を与えてくださった近藤正基先生と、有益なコメントをくださった討論者の加藤淳子先生、近藤康史先生に、心から感謝申し上げます。本研究はJSPS科研費JP17K03538およびJP15H03307の助成を受けている。