



Title	増税と他の政策の組合せの変遷
Author(s)	古谷, 雅彦
Citation	年報 公共政策学, 9, 195-212
Issue Date	2015-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/59409
Type	departmental bulletin paper
File Information	ASSP9_012.pdf



増税と他の政策の組合せの変遷

古谷 雅彦*

1. 問題の所在

日本の財政状況は厳しく、社会保障等の歳出縮減とともに大幅な増税が必要と考えられる。また第二次世界大戦後、税制の骨格を定めたシャープ勧告から50年以上経過し、人口減少、少子高齢化、所得分布や格差、働き方、家族形態、企業実態、地域経済、国際化など大きく変化した経済社会に応じた税制が求められている。日本の税制は歳入の確保というマクロ的側面、経済社会の変化を踏まえた公平、効率的な税負担というミクロ的側面の課題に直面している。

この税制の課題に対して日本は1970年代以降、税制改革によって対応してきた。税制、財政の課題は日本が著しく重いものとなっているが、世界的に同様で、欧米では付加価値税の導入、所得課税の簡素化等の税制改革が実施されており、日本はこれらを参考にして税制改革を行って来た。しかしながら実現された税制改革では財政、税制の課題に十分に答えていない。

その理由について種々論じられてきているが、日本の政治過程などによって達成されないという分析のみならず、増税は必要だと理解していても支持しないという有権者の態度を前提に、政府、為政者の戦略を重視する指摘がある。増税は必要だが支持されないのも、やむを得ないとして消極的ながらも認容を得るためにどうしてきたか、どうするのかという点に焦点を当てた分析が必要なのではないか。

本稿は、税制改革の政治過程を増税の消極的認容を確保する過程として捉え、増税と他の政策との組合せの歴史的変遷について分析する。

2. 先行研究

税制改革については経済学や政治学で分析され、消費税導入等の税制改革がなぜ実現されたか、あるいは、なぜ税制改革の実現が困難で先送りされるかについて説明されている。

政治学者の中では、曾根・岩井（1987）は、政治過程をハードル、障害物競走に喩えて分析し、議会の役割を論じており、障害物競走の事例として1986年から87年にかけての税制改革の立法過程を分析している。村松・真淵（1994）は、一般消費税の提案、売上税導入の失敗、消費税導入の成功を検証し、一党優位システムのモデルが税

* 東京工業大学大学院博士後期課程単位取得退学。
masahiko.furuya@js2.so-net.ne.jp

制改革の事例には適用できないこと、中曽根内閣の失敗と竹下内閣の成功の理由を分析している。加藤（1997）は、官僚制、税制改革に係る理論的枠組みを検討した後に、1970年代から80年代の税制改革について、財政当局による消費税導入への動きを中心に示し、自民党政権下の政治家と官僚の関係を基にして、政党組織と官僚組織の対比として捉えている。岩崎（1995、2013）は、蒲島の自民党一党優位体制下の政治過程に係る「メディア多元主義モデル」に基づいて消費税の政治過程モデルを示している。

経済学者の中では、石（2008）は、政府税調と党税調の二元的意思決定体制では責任の所在が不明確であると指摘している。井堀（1999）は、政府が非力で、財政当局が指導力を発揮できていないために財政再建が遅れているとし、政治の指導力、強力な法的枠組みを求める。井堀・土居（1998）も同様である。井堀（2001）は、財政改革が先送りされる要因として、将来への甘い期待、情報の非対称性、さらにメリットの分配の不透明性、不公平性を挙げている。國枝（2004）は、最近の経済学による政治分析や実証結果を踏まえ、異時点間の予算制約から必要な増税を実現できなかったことが税制改革の最大の問題であるとし、財政当局の存在、自民党内の集権的な税制改正過程によって、財源無き減税のような将来世代への過度な負担を回避してきたが、90年代の政治システムの変化、経済動向が歯止めを失わせたとする。

これらの分析の中で、田中（1986）は、一般消費税構想の後、売上税廃案の前に、「合利的」な行動をとる有権者の態様によって、選挙政治型の税制改革の政治過程と圧力政治型の税制改革の政治過程を提示し、この分析において増税が価値剥奪的であること、増税の発議は財政当局、一部の政治リーダーに限られること、増税を実現するためには、正当性、確固たる政治のリーダーシップないし政治基盤、さらには「予想される抵抗をできるだけ最小限に食い止めるストラテジー」が必要であることを指摘している。政治的な戦略として、不人気な増税を人気ある政策と結びつけることを指摘し、中曽根総理が増税と言わず増減税同額と唱え、新型間接税を所得税減税と結びつけていると説明する。また増税を社会保障財源とすることを指摘し、一般消費税の福祉目的税化に大蔵省が反対したことを記している（田中1986 17頁）。多くの分析は税制改革の成否について政治過程などによって説明するのに対して、田中は政府、為政者の戦略を重視し、増税を他の政策に関係付けることを指摘している。

本稿においては、この指摘を踏まえ、増税への不支持を前提に、税制の政治過程を、増税を他の政策との組合せで提示して、やむを得ないという消極的認容を確保する過程と捉え、増税と他の政策の組合せについて考察し、その歴史的変遷を分析する。

3. 増税の消極的認容のための政策の組合せ

3.1 増税への不支持

社会において政府が社会全体のための活動、公的活動をするためには、その財源として租税を必要とする。個々の公的活動、そのための予算と個々の租税とに一对一の

関係はなく、全体として政府は予算制約の下にある。社会全体にとって必要な租税は、社会の個々人にとっては兵役と並んで負担、損失である。したがって租税は社会の個々の構成員が提案するのではなく、社会全体を見る立場の政府、為政者が提案し、構成員の認容を得る過程を通じて意思決定される。

社会の構成員が、租税は負担ではあるが公的活動を賄うためのものである、共通費用を共同負担すると捉えられれば、政府が提案する租税は必要なものであると理解しやすい。¹⁾ 社会の規模が小さく、社会の構成員と社会の一体性が高ければ、構成員にとって公的活動全体とそれを賄う租税全体の関係について認識が容易となり、租税の必要性を理解しやすくなる。しかし現代社会の規模は大きく租税に理解を得るのは容易ではない。

租税には歳出を賄う歳入の確保というマクロ的課題と、租税を誰がいかに公平に、効率的に負担するかというミクロ的課題があるが、税収の規模は歳出の規模との関係なくしては決まらず、言い換えれば、「入るを計りて出るを制す」、「出るを計りて入るを制す」の両面あるために租税政策のみで規模を決められるものではなく、租税を誰がいかに負担するかについては、種々の考え方があり、社会の個々人の置かれた立場によって異なる。租税という負担に対する理解は得にくい。

財政赤字の縮減のための増税のように、増税に見合いの公的活動のない場合、支持する者はなおさらいない。財政赤字の縮減をしない限り、いつかは金利上昇等の経済的混乱に陥る。しかし財政赤字を招いたのは政府か、前世代である。自らの責にない負担を認容しない。マクロ的に財政赤字の縮減の必要性は理解しても、ミクロ的に自らの租税負担を認容しない。財政赤字の結果陥る経済的混乱が明白になれば、租税負担を支持しない。社会全体としては非合理的かもしれないが、自らへの負担を回避しているうちに他者が負担することになるかもしれないことに鑑みると、個々人としては必ずしも非合理的ではないと考えられる。

3.2 消極的認容

一般に、自らはすすんで主張、賛成、支持はしないが、他者の提案を、やむをえない、止めることができない、受け入れざるを得ないとして、認容することがある。本稿では、これを消極的認容と呼ぶ。増税がその一例である。本来、当該提案の内容では支持できないにもかかわらず、受け入れざるを得ないと認容するのは、当該提案に伴う事情、当該提案を巡る状況に意思決定が影響されている。提案内容のみならず、周辺事情を含めた全体に対して意思決定が行われている。

消極的認容を求める側、為政者の側から見れば、政策提案について、その妥当性を

1) 加藤（2005）は、日本とスウェーデンの比較で、スウェーデンの方が租税の必要性が理解しやすいことを示している。

説明することが重要であることは当然であるが、当該提案の内容のみでは認容できないところ、当該提案に伴う事情、状況が付加して認容されるのであるから、その事情を作り出すことが重要である。

提案を巡る事情の一つとして、いくつかの提案が組合せて、あるいはまとまってなされ、個々の提案について賛否を決するのではなく、全体として賛否を決するような場合が考えられる。国際交渉において異なる政治的論点を結び付けて解決する、いわゆるイシューリンケージがその一例であり、種々の政策を公約としてまとめ、選挙でその公約を掲げて候補者ないし政党が支持、投票を得ることも、その一例である。

選挙で選ばれた代表たる議員が不人気な政策をやむを得ないとして消極的認容する場合の例としては、政策決定から次の選挙までに相当の時間が確保される場合や、与野党が共同で政策決定をすることにより反対者を出さなくする場合などが考えられる。

これらの事情がなく、消極的認容を余儀なくされた場合、為政者への支持が減少し、いわゆる政治的資源を喪失することになると考えられる。

本稿においては以降、政策の組合せについて論じる。

3.3 消極的認容のための政策の組合せ

政策の組合せとは、複数の政策を組合せとして提示し、全体として意思決定を行うものである。政策どうしを関係付けても関係付けなくても、個々の政策について賛否を決するのではなく全体として決することによって、ある政策が不人気であっても消極的認容を確保しうる。

政策の意思決定は個々の争点ごとに行われるが、政治の意思決定の基本方針は選挙で決まることから、争点への対応を選挙公約の一つにすることで、当該争点への対応については反対であるものの、その争点への対応を担う候補者はよいので投票するというようなことが起こり得る。その結果、当該争点への対応に対する反対が見えなくなる。

さらに政策を他の政策に関係付ける、関係する政策を政策体系化する、政策を政策体系に位置づけをすることで、政策の組合せに対する賛否を問いやすくなり、組合せに対する賛成を通じて、当該政策に対する消極的認容を確保することができる。

異なる分野の政策を結びつけるものであるので通例、権限と責任が定められている官僚の領域を超え、選挙で如何なる公約を掲げて選挙を戦うかという戦略であるので官僚の領域を超える。政治家が大胆に組合せを行うことが期待される。

3.4 増税と他の政策の組合せ

増税についても消極的認容を確保する方策として他の政策との組合せが考えられる。所得税減税と新型間接税、一般消費税の福祉目的財源化のように、不人気な増税と人気のある政策を組合せる。増税と他の政策の組合せとしては次のような範疇が考えら

れる。²⁾

第一に、税制の中での組合せ、ある租税の増税と他の租税の増減税との組合せが考えられる。この例としては経済社会の構造的変化、国際的な租税の動向を踏まえた個人所得課税及び法人課税の減税と消費課税たる消費税の導入の組合せ、すなわち税制の直間比率の是正がある。増税が増税に関係付けられることもある。

第二に、税に類似する所得移転すなわち社会保障との組合せである。この中には社会保障の制度全般と組合せるものと社会保険料と組合せるものが考えられる。

第三に、社会保障以外の特定の歳出との関係付け、いわゆる目的税、特定財源とすることである。この例としては揮発油税等と道路整備の組合せがある。

第四に、規制改革など、予算措置に限らない経済政策との組合せが考えられる。

第五に、直接的には関係のない政策との組合せである。選挙においては多数の政策提案からなる公約が掲げられるため、例えば、不人気の経済政策と人気確保のための外交政策の組合せを公約とすることも考えられる。

これらの五つの範疇のうち、第三の目的税、特定財源については、財政の硬直化を招く問題がある。財政学において問題とされ、予算編成の自由度を損なわれる予算当局は強く反対する。それを押して租税の増税と特定の歳出の組合せを講じるのは、大きな政治力を必要とする。自民党政権におけるいわゆる道路族がその例であり、自動車重量税は後に総理になる田中角栄氏が主導したものであるのがその例である。

なお、増税の前に政府支出の無駄の削減が必要であるとの主張がなされるが、財政状況の悪化、国民の中での財政状況に係る認識の広まりによって、歳出削減によって増税を回避できるという考え方は少なくなっている。

本稿においては以降、増税と減税、増税と歳出との組合せを中心に分析する。

4. 増税と減税

4.1 戦後の減税と増税

1950年代から1960年代にかけての高度成長期に、税収の自然増を背景として、概ね毎年、減税が実施された。所得税の減税が大きいものの、法人税や間接税は減税が行われない年度も多く、結果として増収となっている。法人税の税負担増加と組み合わせた所得税減税、減税のための増税という組合せが行われたこともあった。これらの減税は政治的に求められた。また貯蓄奨励による資本蓄積、内部留保の充実、研究開発や設備投資、産業振興などのために様々な租税特別措置が租税誘因として講じられ、税収確保のため法人税の基本税率を引き上げつつ、租税特別措置によって税負担軽減

2) 政策の組合せとして、積極的な歳出とそれを賄うための多額の租税という政策の組合せ、逆に少額の租税と消極的な歳出という政策の組合せが考えられる。いわゆる大きな政府と小さな政府である。これらは予算制約が厳格な場合である。予算制約が緩い場合にはこれらの政策の組合せとはならず、積極的な歳出と少額の租税となりうる。

が図られた。税収の自然増は、第二次世界大戦後の人口構成の変化が経済社会に好影響を与えた人口ボーナスによるものであるが、当時はそのような認識はなく、負担増を回避するため減税が講じられた。

減税が度々講じられたことにより、財政当局を除く有権者や政治家等において予算制約の認識が希薄になり、法人への増税と組み合わせてでも有権者への所得税減税を講じることが求められたことが指摘できる。高度成長期を終え、ドルショック、石油ショックによる成長の鈍化とともに財政状況が悪化したが、増税を受け入れにくい素地が高度成長期に形成されていたといえる。

4.2 一般消費税

高度成長からの減速の中、1966年度から建設国債が発行され、1975年度以降、特例公債が発行され、他方、EEC加盟国での1970年にかけて既存の多段階売上課税を改善して付加価値税へ移行させることを受けて、1970年頃から財政当局を中心に増税の一方策として一般的な消費課税についての検討が行われた。³⁾

大平総理の下で、政府税調は一般消費税を提言し、反対の動きが強まっても、大平総理は総選挙でも導入を主張したが、総選挙で自民党は過半数を獲得できず、断念する。

大平総理は、実際には歳出削減、不公平税制の是正を前提として一般消費税の導入を主張したが、正面から財政健全化のための増税を唱えたとされ、他の政策との組合せと解されなかった。

4.3 抜本的税制改革

一般消費税の挫折後、「増税なき財政再建」の方針の下、負担感が増加していた所得税の減税と法人税等の増税の組合せが推進されたが、それも行き詰まり、他方、行革による歳出削減、財政再建も大きな改善にまでは至らず、見直しが求められるようになっていた。中曽根総理は「戦後政治の総決算」の一環として、米国の税制改革も参考に、税制の抜本的見直しを開始した。所得税、法人税の減税の審議を先行させ、総選挙を行い、その後に財源の検討を行うこととされた。その際の、「国民が反対し、党员も反対するような大型間接税と称するものは、やる考えはない」、「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はとらない」という総理の発言が後に公約違反として追及される。1986年の総選挙で自民党が大勝した

3) 1970年に自民党は水田政調会長を団長とする調査団を欧州に送り、大蔵省の職員も同行した。興味深いのは、主税局は所得税が累進構造による強力な歳入調達能力と所得分配機能を有しているために税体系の根幹と認識し、一般的な消費課税に消極的であったのに対して、大臣官房や主計局は消費課税についても検討してはどうかとの姿勢であったことである(水野2006 104頁)。予算を担当する主計局が歳入の規模を強く意識するのに対して、税制を担当する主税局は歳入の規模とともに所得再分配機能、税体系等にも問題意識を有する。

後、税制改革の検討は政府税調で行われ、同年10月に「税制の抜本的見直しについての答申」としてまとめられる。その内容は、税収中立の下、税負担を広く薄く求めるもので、所得税の累進税率のフラット化、マル優、郵貯の非課税制度の原則廃止、法人税の基本税率の引下げとともに、売上税の導入であった。その後、自民党税調で審議され、税制改革法案がまとめられ、1987年2月に国会に提出されるが、売上税は公約批判として反対され、春の岩手県の参議院補選、統一地方選挙での敗退もあり、廃案となった。その際の税制改革協議会において減税について議論され、秋の臨時国会で所得税減税、非課税貯蓄制度の原則廃止の法案が衆議院での修正の後、成立した。その後、同年10月の政府・与党首脳会議の「税制の抜本的改革に関する方針」で、「直間比率の是正」、「個別消費税体系を基本的に改組する」と示され、11月に就任した竹下総理が道半ばの税制改革を推進する。1988年4月に政府税調の「税制改革についての中間答申」がまとめられ、自民党税調で検討が行われ、7月に税制改革関連法案が国会に提出された。リクルート事件などもあったが、公明党、民社党の政治的な要求を受け入れ、12月に法案成立、公布され、1989年4月に施行された。

消費税導入を含む抜本的税制改革は、消費税を創設し、課税の適正化を行う一方、所得税減税、相続税・贈与税の減税、法人税の減税、既存間接税の廃止等を行うものであり、税制改革要綱による増減収試算によれば、16600億円の減収であった。

抜本的税制改革の政治的結果は政府、与党の戦略のとおりにはならなかった。大型間接税を講じないという公約に違反していると野党は反対し、抜本的税制改革は所得税等の減税と消費税の導入という組合せであったにもかかわらず、所得税等の減税との組合せには焦点があたりず、消費税の導入のみが政治的争点となった。その結果、平成元年の参議院選挙で与党自民党は大敗し、社会党の躍進をもたらした。消費税が大きな政治的犠牲をもたらしたことで、増税は一層困難になった。

抜本的税制改革について、石は、(1)「税制改革の目標そのものが必ずしも明確でない」、(2)「不公正税制の是正が当初考えられたほど成果をあげていない」、(3)「不公平税制が十分に是正されないままで累進税率緩和による大幅な所得税減税を実施しようとしている」、(4)「新型間接税たる消費税の内容が、その導入を急ぐあまり、政治的に安易な妥協を重ね、国際的基準に遠く及ばない代物になっている」と指摘し、何のための抜本的税制改革なのか不明確になったと評価している（石 2008 424-426頁）。

財政状況の悪化に対して、政府、与党は増税を意図し、一般消費税の提言以降、課税ベースが大きく、税率の変更のみで増税が可能となる付加価値税の導入に取り組んだ。中曽根総理は「増税」ではなく「増減税同額」を唱えていたが、抜本的税制改革の最終段階で政治家は国民に受け入れられやすくする観点から税率を財政当局の求め

た5%ではなく3%に決定し、減収の税制改革となった。収支中立を意図したにもかかわらず減収の制度となつては失敗ともいえる。しかし増税、特に新税は悪税と言われるほどに抵抗の強い新型の税制の導入に伴う犠牲、費用と考えられる。

所得課税の減税と消費課税の導入の組合せ、直間比率の是正は、所得水準の平準化、所得格差の縮小という経済社会の構造的変化、欧米諸国で累進性を緩和させる国際的な租税政策の動向を踏まえた体系的な租税政策である。所得税の減税を法人税の増税で賄う場合と異なり、所得税の減税と消費税の導入ないし増税の組合せの場合、負担者はそれぞれ国民一般であるため、個々人の租税負担の増減が試算できる。所得税は累進課税であり、消費税はいわゆる逆進的であるから、歳入が一定、所得税の減収と消費税の増収が同額であれば、所得の低い階層ほど租税負担は増えることになる。経済社会の構造的変化、国際的な租税政策の動向を踏まえて行う税制改革とはいえ、逆進性は大きな課題となった。所得の低い者に対する給付、いわゆる弱者対策を講じられたが、それでも反対は強かった。全体としては減収となる減税と増税の組合せが、一部の者には増税となったためである。

抜本的税制改革は全体としてみれば増税ではなかったが、消費税は社会構造の変化を踏まえたものではあるものの所得の低い者ほど租税負担は増える新税であり、増税への消極的認容の確保の困難さは政府、為政者の予想以上であったといえる。

減収の税制改革になり、所得課税の減税との組合せによる逆進性の高まりによって反対を招くことになるくらいならば、抜本的な改革と大きく唱えるのではなく、欧州諸国の付加価値税の導入がそうであったように、間接税の問題点の改善という趣旨で小さな税制改革として、本稿の分析枠組みでみれば、間接税の増税と間接税の減税という組合せで、新型の消費課税を導入する方が円滑に導入できたのではないかと考えられる。

4.4 国民福祉税構想から特別減税と消費税率引上げの増減税一体処理

1993年に非自民政権として発足した細川内閣の下では、バブル崩壊後の景気停滞、高齢化の進展等を背景に、所得税減税と消費税増税の組合せの改革が検討されていた。1994年2月3日未明に細川総理から国民福祉税の創設を含む税制改革草案が公表されたが、その突然の公表が問題にされ、翌日には白紙となった。この構想の内容は、所得税等の減税6兆円、社会保障等の歳出措置、償還財源と合わせて9.5兆円の歳出増に対して、消費税の廃止による歳入減7.1兆円と国民福祉税創設による歳入増16.6兆円で合計9.5兆円の歳入増であり、バブル崩壊後の景気低迷に対する景気対策としての所得税等の先行減税と財政健全化のための後続増税の組合せであった。

その後、連立与党代表者会議で6兆円減税の先行と税制改革に関する協議機関の設置が合意され、所得税、住民税の特別減税の法律が制定された。先行減税に係る財源確保について税制改革に関する機械的試算によって選択肢が示された後、自民党、社

会党、新党さきがけ（自社さ）の連立政権の下で、所得税、個人住民税の減税と消費税率引上げの増減税一体処理の税制改革が実施された。減税は制度減税と時限の定率減税からなり、消費税率は3%から5%へ引き上げるとされた。

増減税一体処理を決定する際には、抜本的税制改革のときのような強い反対は見られなかったが、バブル崩壊後の低迷する経済への対応として実施する減税に財源としての増税を関係付け、さらに先行減税に対して増税は一定期間後に実施するとしたことが理由として考えられる。

4.5 所得税、法人税の大幅減税と消費税の定着

1997年4月に消費税率の3%から5%への引上げが実施された後、不良債権問題の深刻化、アジア通貨危機等を背景に、経済が低迷した。消費税増税は経済悪化要因としてみなされた。橋本総理は所得税の特別減税を実施するが、停滞を改善するほどの効果はなく、小沢党首の自由党は消費税率の引下げを主張した。

1997年11月の自由民主党と自由党の連立合意、いわゆる自自合意においては、消費税の福祉目的化と10兆円の大幅減税が合意された。それまで共産党のように消費税廃止を主張する政党はあったが、政権を確保して政策を実現することは困難と考えられていたのに対して、政権に入りうる自由党が消費税率引下げを主張したことは、消費税率引下げの現実的な可能性があったが、政権入りにあたってその主張は合意に盛り込まれなかった。

これによって、導入当初から反対が強い税であった消費税は定着したと考えられる。所得税、法人税の大幅減税との組合せによって消費税の定着を確保することができたと考えられる。

4.6 増税と増税

増税が増税に関係付けられることもある。抜本的税制改革、消費税創設に当たって行われた課税の適正化としての非課税貯蓄制度の見直し、利子への一律分離課税の創設や、社会保障・税一体改革における消費税率引上げに合わせて行われることになった所得税の最高税率の見直しがその例である。

4.7 所得税の再分配機能への回帰

1997年の自自合意に基づく恒久的減税以降、所得税の再分配機能があらためて重視されるようになった。抜本的税制改革以来続けられた消費税増税と所得税減税の組合せは、政治的には不人気の増税を人気ある減税との組合せ実現しようとするものであったが、所得格差の縮小等、高度成長期以降の経済社会の構造的変化を踏まえたものであった。バブル経済崩壊以降の経済社会構造の変化はむしろ所得格差の拡大等をもたらしており、基幹税としての所得税をこれ以上縮減できないという考えとともに、

所得税の再分配機能が重視されるようになった。

4.8 増税と減税の組合せの限界

戦後の減税の繰返し、一般消費税の挫折、抜本的税制改革、国民福祉税構想と増減税一体処理、大幅減税と消費税の定着というように、減税との組合せによって増税が試みられてきた。しかし、単に厳しい財政事情によって減税ができないというだけではなく、戦後の経済社会の構造的変化がさらに変化しつつあることによって、所得再分配機能があらためて重視されるようになったことから、税収確保のために消費税率引上げを行う場合、所得税の減税と組合せることはできなくなった。増税の消極的認容の確保のための方策の一つが講じえなくなったのである。

5. 増税と社会保障

5.1 消費税の福祉目的税化

消費税については、欧州の付加価値税を参考に導入の検討を始めた頃から、その税収を福祉目的税化する議論が一部にみられた。消費税の福祉目的税化である。社会保障当局を中心に社会保障財源の確保を求めて議論を行う一方で、財政当局は目的税化を回避しつつ、新税の必要性として社会保障財源の充実を掲げた。

(付加価値税の導入の検討開始)

高度成長の減速、財政赤字の拡大、欧州の付加価値税の導入を受けて、1970年頃から一般的な消費課税についての検討が行われた。

(所得型付加価値税を目的税とする年金構想)

社会保障関係においては1970年代、年金の抜本改革に向けた動きがあり、1977年に総理府の社会保障制度審議会は、建議「皆年金下の新年金体系」において、二階建て年金構想を提言し、その中で、基本年金の財源に所得型付加価値税を目的税として新設することを提案した。社会保障関係者に、社会保険料の負担増には限界があるとの認識があったことによるとみられる。

しかし政府内で真摯に検討されることはなかった。その理由としては、新制度への移行が困難であったこと、新税の創設が難しかったことや（西沢2008 9頁、29頁）、財政再建のため公的年金の見直しが開始されている中で、新税創設によって公的年金の拡充を図ろうとしたこと、付加価値税が知られていなかったこと、税制当局で消費型付加価値税が検討されている中で、類するも異なる所得型付加価値税を社会保障関係者が提案しても説得力がなかったこと（藤田 1995 186頁）が指摘されている。付加価値税が導入されていなかったということだけではない。年金をこれまでと同様に社会保険料で賄うのか、今後は租税で賄うのかという社会保障制度の基本を変更す

ることになりかねない提案であったが、基本的な問題に係る考え方は示されていないかった。

（一般消費税特別部会報告）

財政当局においては目的税、特定財源は回避すべきとの考えが強かった。1978年、税制調査会は一般消費税の検討を行い、「一般消費税特別部会報告」を公にした。「審議経過の概要」で社会保障制度審議会の構想について問題が多いと示しつつ、一般消費税の使途の特定化について反対論、賛成論、中間的意見を示している。反対論としては、(1) 財政赤字の解消が急務であり、新税収入の特定化は望ましくない、(2) 従来、目的財源は受益と負担の対応関係が明確なものに限られ、対応関係のない社会保障目的税は問題が多い、(3) 社会保障目的税は財政の硬直化を招くとの主張が示されている。賛成論としては、(1) 福祉関連支出の伸びが新税の伸びを上回ると予想されるから、財政の硬直化を招くという指摘は当たらない、(2) 目的財源といっても必ずしも受益と負担の対応関係が必要なわけではない、(3) 新税を目的財源とすれば、歳出と税負担を一体として所得再分配効果をみるのが可能となり、新税の逆進性問題を回避できる、(4) 社会保障の充実が貯蓄の必要性を減少させるから、福祉目的税化は新税の消費抑制効果を緩和するとの主張が示されている。中間的意見としては、国民各層に負担を求める新税の税収は、福祉増進のための施策に振り向けるように努めることが適当であり、その趣旨の訓示規定を置くことも考えられるというものである。

（財政再建決議）

一般消費税は反対が強く断念されたが、その後、「財政再建に関する決議」では、「国民福祉充実に必要な歳入の安定的確保を図る・・・財政再建は、緊急の課題である。」（1979年12月21日）と記されている。

（社会保障特別会計構想）

1986年度予算編成で厚生大臣から大蔵大臣に対して社会保障特別会計の設置要請がなされた。社会保障全体の歳入・歳出、収支状況、給付と負担の状況を明らかにし、社会保障給付のための財源を確保するとの構想であった。しかし政府内で検討はなされなかった。

（売上税の検討にあたっての福祉目的税化）

1986年、売上税の検討にあたって、政府税調の会長及び自民党税調の会長は、福祉目的税化を検討したいとの意向を示している⁴⁾が、福祉目的税化されなかった。その

4) 朝日新聞 1986年11月14日

理由としては、売上税を含む税制改革が税収中立とされたので、将来の福祉の財源確保との説明が困難であったこと、社会保障当局が福祉目的税としての新型間接税の導入に熱意を示さなかったことがあげられている（藤田1995 159頁）。

（消費税導入にあたっての福祉目的税化と直間比率是正）

1987年、売上税の廃案を経て、消費税の検討が行われたが、「税制の抜本的改革に関する方針 政府・与党首脳会議決定」（1987年10月16日）において、「今後の高齢化社会の到来・・・を展望するとき抜本的な税制改革の実現は避けて通れない課題」と記された。1998年3月に社会保障の給付と負担に係る将来推計が行政府から国会に示されている。

消費税の検討の当初、竹下総理が登場した際には、新税導入への再挑戦は福祉目的税の形をとるべきだという意見が有力であったが、その後、(1) 福祉財源確保の目的を強調すると、将来の消費税率引上げが予定されているとみられ、税制改革への反対が強まると懸念された、(2) 福祉目的の新税導入とすれば社会保障長期計画を示す必要があるが、準備不十分であった、(3) 新税導入の理由を福祉目的とすると、税収が伸びているため先送りすべきとの反対が懸念されたことから、不公平是正に重点をおき、所得税減税とのパッケージで消費税が導入されることになった（藤田1995 159頁）。

消費税を含む抜本的税制改革の内容は、所得税負担の軽減・合理化、負担の公平の確保、相続税の減税、消費税の創設と既存個別間接税の廃止、法人税の減税となったが、「税制の抜本的改革に関する方針」において、税制改革の目的は「・・・長寿・福祉社会をより確実なものとして維持していくため・・・負担を幅広く薄く求め世代間の相互の協力により社会を支えることのできる税制を実現することが必要・・・直間比率の是正を含め所得・消費・資産等の間で均衡がとれた安定的な税体系を構築する・・・」と示されている。税制改革法10条には、「税体系全体を通ずる税負担の公平を図るとともに、国民福祉の充実等に必要な歳入構造の安定化に資するため」、消費税を創設するとされている。

しかし石（2008 424頁）が指摘するように、「税制改革の目標そのものが必ずしも明確ではない」。増税を打ち出せず、将来の社会保障等の負担増を賄うための税制改革であることが明示しなかった。平等化の進展、所得格差の縮小という社会構造の変化を踏まえた直間比率是正のための改革とみなされた。

（消費税見直し案における福祉財源充当条項）

1989年4月の消費税導入後、7月の参議院選挙で自民党は過半数議席を確保できなかった。12月、自民党は「消費税の見直しに関する基本方針」で、「平成2年度以降、消費税込（国分）を優先して国民福祉のための経費に充てる旨の趣旨規定を定める」

ことを示した。政府は消費税改正法案に、「消費税の収入については、別に法律で定めるところによるほか、毎年度、社会福祉、社会保障その他の国民福祉のための経費に優先して充てるものとする。」との条項（第1条第2項）を盛り込んだ。

与党が少数の参議院は、上記の条項を含む消費税改正法案は否決し、消費税廃止法案を可決した。但し、消費税廃止法案は衆議院で議決されず、廃案とされた。

なお、「消費税導入の趣旨」を踏まえて、高齢者保険福祉推進十ヵ年計画（ゴールドプラン）が策定され、その後の介護等の社会保障が充実された。

（消費税の社会保障への使途限定）

消費税率引上げの後、不良債権問題の深刻化、経済低迷の下、特別減税も効を奏さず、橋本総理は参議院選挙で単独過半数割れとなり退陣した。その後の小渕政権は金融国会で金融再生法案は野党の民主党の案を丸呑み、金融早期健全化法案は自由党の協力でようやく成立させるという厳しい国会運営を強いられた。その後、野党内での対立を経て、1998年11月、自民党は自由党と連立政権に合意し、1999年1月に発足、同年7月には自自公政権が発足した。

小沢党首の自由党は、低迷する経済への対策として、消費税率引下げ、さらには消費税の福祉目的税化を主張していた。一部の報道、学者も消費税率引下げを主張していた。1998年11月に入り自民党と自由党の連立協議の中で、消費税率引下げが焦点になると、11月12日以降、報道機関はいっせいに社説で反対を表明した（日経「消費税率は下げられない」、朝日「引き下げは賛成できない」、読売「税の筋道通した「自自」提携を」、産経「消費税だけが条件なのか」など）。小渕総理は11月16日の記者会見で消費税率引下げは困難とし、福祉目的税化についても慎重な姿勢を示した。結局、消費税に関しては、「消費税率のあり方については、引き続き協議する。」「消費税は、その使途を、基礎年金、老人医療、介護に限定する。」と合意された。この合意を受けて、1999年度予算の予算総則に、消費税収（国分）の使途を、基礎年金、老人医療及び介護に限定することが明記された。不良債権問題の深刻化、経済低迷の下、消費税率の引下げもありうるとの厳しい状況下で、連立協議という政治家のみの場で、消費税の使途限定が決まったのである。

実際には、1999年度予算において消費税収（国分）は7.3兆円であるのに対して、基礎年金、老人医療及び介護に要する歳出は8.8兆円と大きく上回っており、その後も基礎年金等に要する歳出の伸びは消費税収の伸びに比べて大きいと見込まれたので、いわゆる特定財源、目的税とは実質的には異なることから協議の内容は尊重されたと考えられる。

すなわち消費税の福祉目的化は、形式的にはいわゆる特定財源化で、理論的な問題があったとしても、社会保障の歳出が将来的に消費税の歳入を上回ると想定されることから、実質的には特定財源化ではなく、有権者の消費税への消極的認容を確保する

ために、必要な措置として講じられたと考えられる。

しかしながら、消費税の導入以降、反対論は根強く、経済低迷の下で税率引下げもありえた中で、消費税の維持が図られたことは消費税が定着したことを意味し、実質的には特定財源化の問題がないからとしても、消費税と社会保障を制度的に関係付けたこと、所得税、法人税の大幅減税と相まって消費税の定着を図ったことは政治的、象徴的には大きな契機となったと考えられる。

（社会保障と税の一体改革）

基礎年金の国庫負担割合は3分の1であったが、社会保険料の引上げが困難なことを背景に、2004年に2分の1への引上げが法定された。その際、消費税率引上げが前提とされていた。

小泉政権では消費税率の引上げはしないとの方針に並行して、歳出削減の一環として社会保障制度の見直しは進んだ。福田政権において社会保障国民会議等で社会保障の将来像について議論はなされ、その中で財源についても議論はされた。民主党は年金について税方式を主張しており、野党ながら消費税率の引上げを公約にした。民主党政権となった後、菅総理は参議院選挙で自民党が消費税率引上げを示していたのに対して消費税率引上げを示唆した。

野田政権の下で社会保障と税の一体改革が行われ、消費税率の5%から8%、さらに10%への引上げが、民主党、自民党及び公明党の三党協議を経て決まり、関連法案は2013年12月に成立した。

社会保障と税の一体改革と言っても、社会保険料と租税の負担の関係、年金や医療等の給付との関係というようなミクロ的なところにまで立ち入った改革ではなく、社会保障制度の改革と財源としての消費税率引上げという改革であったが、明示的に社会保障を維持するための財源として、政策体系に位置づけた租税政策となったと評価できる。

5.2 消費税と社会保障の組合せ

消費税の導入以前から福祉目的税化について議論がなされたが、具体的な成案は得られなかった。社会保障当局は社会保険の制度を前提にしながらも社会保険料の負担増に限界があるとの認識の下、社会保障財源の確保のため、十分な制度的検討の裏付けのないままに構想を提言した。財政当局は新税、増税の必要性として社会保障財源の充実を掲げたが、特定財源化による資源配分の歪みをもたらすことになるため、受益と負担の対応関係が明確でない一般的な消費課税と社会保障との組合せには否定的であった。

1997年の消費税率引上げの後、経済は低迷し、景気対策として大幅な減税が求められ、消費税の税率引下げが政治的に論議されるという中、何かを諦めても歳入確保、

特に将来の増税が可能となる消費税を守る必要に迫られ、他方、高齢化の下、将来にわたって社会保障関係費は消費税収を超えて推移すると見込まれたこともあり、消費税と社会保障関係費の組合せが進んだ。契機は1999年度予算の消費税の福祉目的化であるが、政治家が主導し、官僚機構が追随した。

その後、個々人にとっての社会保険料と租税の負担の在り方というようなミクロ的な政策論議はみられず、マクロ的に社会保障財源を賄う必要があり、社会保険料の引上げの代わりに増税を行う必要というような議論が主であったものの、それでも社会保障政策と租税政策の改革が一体として議論され、社会保障に対して消費税は財源として組合せ、体系化されて検討され、消費税の税率引上げ及び社会保障制度改革のための関係法が一体として整備された。社会保障と税の一体改革は、社会保障の充実を図りつつ、それ以上の増税を行うという政策の組合せによって消極的認容を確保したものと評価できる。

6. 増税と他の政策の組合せの今後の展開

本稿において、増税、特に財政健全化のための増税は不人気の政策であり、他の政策との組合せを通じて消極的認容を確保するしかないことをみてきた。社会保障財源の確保のために消費税が求められ、政府が消費税の導入、増税を所得税の減税と組み合わせることで国民の消極的認容の確保に努めてきたことをみだが、今後、消費税増税と所得税減税の組合せは財政状況、所得再分配機能への回帰等を考慮すると困難な状況に至っていることもみた。その一方で、消費税の福祉目的税化に財政当局は反対してきたが、何かを諦めても消費税を守る必要に迫られ、他方、将来にわたって社会保障関係費は消費税収を超えて推移すると見込まれたことから消費税と社会保障の組合せが進んだこと、さらには消費税増税と社会保障の改革が一体、組合せで整備されたことをみた。しかし、高齢化、人口減少の進展の下での社会保障給付の自然増に鑑みて給付の縮減が必要であることから増税と単なる給付の充実の組合せも容易ではない。

本来は、予算制約の下、社会保障関係費の増大を主因とする財政事情の悪化に対して、消費税等による増税を図ることについて国民の理解を得るべきであるが、予算制約が意識されない以上、増税を歳出削減との組合せによって行うのではなく、国民の理解を得やすい政策と関係付ける、増税と社会保障充実の組合せによって消極的認容を確保するのは次善の策であろう。

今後も財政悪化による経済危機に直面するようなことがない限り、財政健全化のための増税への消極的認容は期待できない。それゆえ増税のための政策の組合せとして、これまでの次善の策を一層進めるとすれば、社会保障制度改革を一層行って給付の縮減を行う中で、必要な社会保障の確保を図りつつ、それ以上の増税を行うという政策の組合せに消極的認容を確保することが現実的と考えられる。

この方策を進めるとすれば、社会保障と税制を切り離れたまま、社会保障の枠内で

負担と給付を考え、税制ないし財政として負担を考えるのではなく、社会保障と税制とを合わせ、文字どおり一体として捉えて、負担と給付を講じる政策が考えられる。

そのためには予算、社会保障、税制が固有の論理で、別々の政治過程で政策決定されていること、いいかえれば長期政権下で縦割りの構造が硬直化し、全体を俯瞰する政治家が減少していることを改善する必要がある。

また方策の中身としては、税制面では歳入確保の観点から消費税が重視されるが、社会保障と税制を合わせた負担と給付をきめ細かく考えるためには所得税の役割も重要になる。また歳出増になるとしても社会保障制度の改革など国の基本的政策の変更を行い、新たな社会像を示し、その新たな政策に増税を位置づけることが考えられる。実質的に賦課方式となっている年金制度について積立方式に戻す、それが現実に取りえないとしても、積立方式を参照するような制度を構築することも考えられる。さらに増税と社会保障の組合せを推進する場合、高齢化、人口減少に基づく社会保障と税制の長期的な姿を示す、すなわち国の在り方という政策体系、政策の組合せを示すことも消極的認容を確保するために有効と考えられる。近時、政策当局の周辺で、消費税の税率引上げの最終的な姿を示すべきとの論調⁵⁾が出ていることは、増税と他の政策との組合せで新たな社会像を示す、意味を持たせる動きと考えられる。

(参考文献)

- 石 弘光 (2008)『現代税制改革史』東洋経済新報社
- 井堀 利宏 (1999)『経済学で読み解く日本の政治』東洋経済新報社
- 井堀 利宏 (2001)「財政改革の理論と評価：先送り現象の分析」『フィナンシャル・レビュー』55, 1-27 財務省財務総合政策研究所
- 井堀 利宏・土居 丈朗 (1998)『日本政治の経済分析』木鐸社
- 岩崎 健久 (1995)「税制改革の政治過程-大型間接税のケースを用いて」筑波大学博士論文
- 岩崎 健久 (2013)『消費税の政治力学』中央経済社
- 内田 健三、金指 正雄、福岡 政行 (1988)『税制改革を巡る政治力学』中央公論社
- 加藤 淳子 (1995)「政策知識と政官関係—1980年代の公的年金制度改革、医療保険制度改革、税制改革をめぐって (特集1 現代日本政官関係の形成過程)」『年報政治学』107-134 日本政治学会
- 加藤 淳子 (1997)『税制改革と官僚制』東京大学出版会
- 加藤 淳子、Rothstein Bo, 前田 健太郎 [訳] (2005)「政府の党派性と経済運営—日本とスウェーデンの比較 (特集 90年代経済危機と政治)」『レヴュアイアサン』37, 48-74
- 国枝 繁樹 (2004)「税制改革の政治経済学」, RIETI Discussion Paper Series, 04-J-013 経

5) 日本経済新聞2013年7月5日「社会保障の「超改革」進めよ 武藤敏郎・大和総研理事長 政策の論点」

済産業研究所

厚生省年金局編集（1998）『平成9年度版年金白書 21世紀の年金を「選択」する』社会保険研究所

曾根 泰教・岩井 奉信（1987）「政策過程における議会の役割（政治過程と議会の機能）－（日本の国会の現実）」『年報政治学』p149-174 日本政治学会 岩波書店

田中 善一郎（1986）「税制改革の政治学」『ジュリスト』No. 874 15-20

西沢 和彦（2008）『年金制度は誰のものか』日本経済新聞出版社

藤田 晴（1995）「消費税の福祉目的税化問題」『消費課税の理論と課題』税務経理協会

古谷 雅彦（2013）「財政健全化策としての行政改革」『会計検査研究』47, 269-282

水野 勝（1993）『主税局長の千三百日』大蔵財務協会

水野 勝（2006）『税制改正五十年 回顧と展望』大蔵財務協会

村松 岐夫、真淵 勝（1994）「税制改革の政治」『レヴァイアサン』臨時増刊 178-99

矢野 康治（2005）『決断！待ったなしの日本財政危機』東信堂

The Historical Change of the Combination of Tax Increase and Other Policies

FURUYA Masahiko

Abstract

Tax increase, an unpopular policy, is decided by inactive approval of people. One of the ways for statesman to secure inactive approval is to interlace tax increase with other policies. The introduction of Consumption Tax was decided with Income Tax reduction. The combination of the increase of Consumption Tax rate and the improvement of social security was decided in the Comprehensive Reform of Social Security and Tax. Considering aging and population decrease, the combination of tax increase and benefit increase would be difficult and the combination of tax increase and the change of basic policies would be necessary.

Keywords

Tax increase, policy combination