

論文の内容の要旨

論文題目 自民党長期政権下の租税政策をめぐる政治過程分析
自民党単独政権から自民党連立政権まで

氏名 豊福 実紀

自民党は1955年の結党から2009年の衆院選まで、衆議院での第1党であり続け、ほぼ一貫して政権の座にあった。この1955年から2009年までの自民党長期政権下で、日本の租税政策はめまぐるしく変化した。増減税を概観しただけでも、高度成長期には減税がくりかえされたが、1970年代半ばからは一転して増税が続けられた。1980年代には減税が再開され、1990年代にはより大規模な減税がくりかえされたが、2000年代に入ると減税はほとんど行われなくなった。このように自民党長期政権下では、減税や増税が特定の時期に集中して行われ、租税政策の振れ幅が大きかった。

自民党長期政権下のめまぐるしい租税政策の変化の背後で、政権内のアクターは、それぞれ租税政策についてどのような姿勢をとり、互いにどのような関係にあったのか。それを明らかにすることが本稿の目的である。

本稿では、自民党長期政権下で租税政策の決定にかかわった主なアクターとして、自民党リーダー（首相・閣僚・自民党3役など）・自民党税調幹部・大蔵省（財務省）主税局・自民党以外の与党を取り上げ、高度成長期から2000年代までの多数の税制改正・税制改革のケースに即して、これらのアクターそれぞれの姿勢と互いの関係を分析する。それにより、自民党リーダーの姿勢がたびたび変化し、1990年代以降は自民党以外の政党が政権に加わるという変化も生じた一方で、高度成長が終わったのちに自民党リーダー・自民党税調幹部・大蔵省主税局の間で構築された関係は、2009年に自民党が政権を失うまで存続したことを示す。その関係とは、「自民党リーダーが大蔵省（財務省）主税局と自民党税調幹

部に税制改正案の立案を委ね、大蔵省（財務省）主税局と自民党税調幹部が連携しながらそれを担う」という関係である。

自民党リーダーや自民党以外の与党の姿勢を必ずしも反映しなかった、自民党長期政権下の租税政策の変化は、この関係が構築され存続したことを考慮してはじめて説明できる。自民党長期政権下の租税政策を扱った本稿の分析は、一般的に政策結果を説明するうえで、政権内で政策決定にかかわる複数のアクターの関係を探ることの重要性を示すものでもある。

本稿は4つの章から構成される。各章の要旨は、以下のとおりである。

第1章では、自民党長期政権下で租税政策がめまぐるしく変化し、なかでも1990年代の租税政策は大規模な減税がくりかえされるものとなったが、1990年代の租税政策は不況という要因だけでは説明できず、財政赤字の要因として支持獲得競争・政権交代・連立政権に着目した既存研究に即しても説明できないこと、同じく減税が集中的に行われた高度成長期の租税政策とはまったく異なる特徴をもつことを指摘する。自民党長期政権下の租税政策の変化は、租税政策の決定過程を捉えることによってはじめて説明できるのではないかと考えられる。しかしながら1980年代の税制改革のケースを除き、日本の租税政策過程に踏み込んだ研究はきわめてかぎられている。他方、日本の支出政策過程に関する既存研究を踏まえると、支出政策の決定過程においては支出政策の決定にかかわったアクターの姿勢および関係の変化が、支出政策の変化につながったと考えられる。そこで租税政策の決定にかかわったアクターそれぞれの姿勢と互いの関係を明らかにするという形で、自民党長期政権下の租税政策の決定過程を捉えることを、本稿の目的とする。

第2章と第3章では、高度成長期と1990年代の対比を軸に、高度成長期から1990年代までの租税政策の決定過程におけるアクターそれぞれの姿勢と互いの関係を分析する。

第2章では、まず高度成長期(1956年度-1975年度)と1990年代の租税政策を対比させ、両者がまったく異なる特徴をもつこと(高度成長期の租税政策は、控除の引き上げによる所得税の恒久減税を中心に減税がくりかえされるものだったのに対し、1990年代の租税政策は、消費税増税を伴うのでなければ、定率方式・定額方式による所得税の暫定的な減税を中心に減税がくりかえされるものだったこと)を確認する。そのうえで高度成長期の租税政策の決定過程におけるアクターそれぞれの姿勢と互いの関係を、具体的なケースに即して分析し、1990年代についても同様に分析する。それらの分析を踏まえて、高度成長期と1990年代では、租税政策の決定過程におけるアクターそれぞれの姿勢も互いの関係も、まったく異なることを示す。すなわち高度成長期には、自民党リーダーと大蔵省主税局がそれぞれに所得税減税を推進する姿勢をとったのに対し、1990年代には、自民党リーダーの姿勢は一貫せず減税を行うか否かで揺れ、大蔵省主税局は税収確保をめざす姿勢をとった。また高度成長期のアクターの関係は、大蔵省主税局が税制改正案を提案し、自民党リーダーがその可否を判断する、というものだったのに対し、1990年代のアクターの関係は、自民党リーダーや自民党以外の与党が大蔵省主税局と自民党税調幹部に税制改正案(税制

改革案)の立案の多くを委ね、大蔵省主税局と自民党税調幹部が連携しながらそれを担う、というものだった。高度成長期から1990年代までの租税政策の変化の背後で、アクターそれぞれの姿勢と互いの関係は、大きく変化したことがわかる。

では高度成長期以降、租税政策の決定過程におけるアクターそれぞれの姿勢と互いの関係はどのように変化し、1990年代に至ったのだろうか。第3章では、高度成長期と1990年代にはさまれた期間を取り上げ、その変化を論じる。

高度成長期と1990年代にはさまれた期間のうち、1976年度-1981年度の租税政策は、既存税目の増税がくりかえされるものだったが、1982年度-1989年度の租税政策は、増税を伴いつつ、所得税の恒久減税を中心に減税がくりかえされるものだった。そこで租税政策の違いに基づき、高度成長期と1990年代にはさまれた期間を1976年度-1981年度と1982年度-1989年度の2つに区分し、1976年度-1981年度の租税政策の決定過程におけるアクターそれぞれの姿勢と互いの関係を、具体的なケースに即して分析し、1982年度-1989年度についても同様に分析する。それらの分析と第2章での分析を踏まえて、高度成長期から1990年代までの、租税政策の決定過程におけるアクターそれぞれの姿勢と互いの関係の変化を論じる。高度成長が終わったのちに、自民党リーダーと大蔵省主税局の租税政策についての姿勢はいずれも変化し、所得税減税を推進した自民党リーダーは増税を容認する姿勢をとるようになり、所得税減税を推進した大蔵省主税局は税収確保をめざす姿勢をとるようになったこと、また自民党リーダー・自民党税調幹部・大蔵省主税局の間では、「大蔵省主税局が税制改正案を提案し、自民党リーダーがその可否を判断する」という関係に代わり、「自民党リーダーが大蔵省主税局と自民党税調幹部に税制改正案の立案を委ね、大蔵省主税局と自民党税調幹部が連携しながらそれを担う」という関係が構築され、その関係が1990年代まで存続したことを指摘する。

最後に第4章では、2000年代の租税政策の決定過程におけるアクターそれぞれの姿勢と互いの関係を具体的なケースに即して分析したうえで、次のとおり本稿の結論と含意を示す。

自民党リーダーの租税政策についての姿勢は、あるときは減税を推進し、あるときは増税を容認するというように、たびたび変化した。1990年代以降は連立政権が成立し、自民党以外の政党が政権に加わるという変化が生じた。その一方で、高度成長が終わったのちに自民党リーダー・自民党税調幹部・大蔵省主税局の間で「自民党リーダーが大蔵省(財務省)主税局と自民党税調幹部に税制改正案の立案を委ね、大蔵省(財務省)主税局と自民党税調幹部が連携しながらそれを担う」という関係が構築されると、自民党が2009年に政権を失うまで、その関係は存続した。この関係が構築され存続したことは、高度成長が終わり租税政策において増税が課題となったとき、大蔵省(財務省)主税局と自民党税調幹部が、困難な利害調整を伴う税制改正案の立案を率先して引き受ける一方で、自民党リーダーや自民党以外の与党は、みずからの姿勢が全面的に反映されなくなるとしても、税制改正案の立案から距離を置いたことを意味する。

自民党リーダーや自民党以外の与党の姿勢を必ずしも反映しなかった自民党長期政権下の租税政策は、この関係を考慮してはじめて説明できる。第1章で指摘したとおり日本の1990年代の租税政策は、財政赤字の要因として支持獲得競争・政権交代・連立政権に着目した既存研究に即して説明することはできないが、この関係が構築され存続したからこそ、減税を推進する自民党リーダーや自民党以外の与党の姿勢を反映した部分と、税収確保をめざす大蔵省主税局の姿勢を反映した部分が入り交じったものと説明できる。政権内には異なる姿勢をとるアクターが存在するが、異なる姿勢をとるアクターであっても対立的な関係にあるとはかぎらない。自民党長期政権下の租税政策を扱った本稿の分析は、一般的に政策結果を説明するうえで、政権内で政策決定にかかわる複数のアクターの関係を探ることの重要性を示している。