Title	政権交代と税制改革：民主党政権の政府・与党一元化に着目して
Sub Title	
Author	濱田, 英明(Hamada, Hideaki)
Publisher	慶應義塾大学湘南藤沢学会
Publication year	2015
Jtitle	日本政治外交研究 No.8 (2015.) ,p.16- 56
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	慶應義塾大学日本政治外交研究会
Genre	Technical Report
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=KO92001005-00000008-0016

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

政権交代と税制改革

— 民主党政権の政府・与党一元化に着目して —

政策・メディア研究科 修士課程二年 濱田英明

序章

- 一、民主党政権成立以前の税制
- 二、鳩山内閣の税制改革
- 三、平成二二年度税制改正の決着

終章

序章

民主党政権について、すでに多くの研究が行われてきた。本章では、それらの研究に対する本稿の目的や位置付けを論じる。具体的には、鳩山由起夫内閣を税財政改革の観点から分析することで、民主党の目指した政策決定過程改革が頓挫した要因を明らかにする。これを通じて、税財政の抜本改革を行う際に政策の調整を、誰がどのように担う必要があるか考察する。

その際に着目するのは、政府・与党関係である。民主党は従来の二元的な政府・与党関係を見直し、政府が中心となって政策形成を行うとした。その実態はどのようなものであったか、政府と与党それぞれの立場

から考察を行う必要があると考える。

(1) 研究背景と問題意識

現在、日本の財政は、少子高齢化に伴う社会保障関連費の増加により、歳出が増える一方で、歳入源である税収は低迷している。これにより、財政赤字が発生しており、累積国債発行額も増加傾向にある。日本の財政状況は決して健全であるとは言えず、持続可能な財政のために、税財政改革が必要不可欠である。

しかし、税財政改革がこれまで積極的に行われてこなかった理由に、詳しくは後述するが、自民党長期政権下では改革が行えない構造的課題が存在していたことが挙げられる。本稿では、この税財政改革に取り組んだ事例として、平成二一（二〇〇九）年に発足した民主党鳩山内閣に着目する。

なぜ鳩山内閣に着目するのか、その理由は二つある。一つは、自民党以外への政権交代であったため、従来の自民党の構造的課題に影響を受けることなく、改革できる状況にあったためである。二つ目は、政権交代を果たした平成二一年の衆議院選挙において、既得権益を排除した税制改革や、政策決定過程の一元化など統治機構改革を掲げ^三、四八〇議席中三〇八議席を獲得する大勝で政権交代を果たしたためである。つまり、民主党は改革を志向し、民意も改革を期待する結果が出ていたので

ある。それにもかかわらず、鳩山内閣での改革のいくつかは成し遂げられなかった^三。本稿では、改革できる状況であったにもかかわらず、なぜ鳩山内閣の改革が頓挫したのか、税制改革を事例に明らかにする。

(2) 先行研究の検討と本稿の論点

民主党政権についての先行研究は、なぜ改革が失敗したのかという問題意識のもとにすでに多くの研究が行われている^四。それらの論点を整理すると、人、組織、制度に失敗の原因を求めるものに分類できる。人要因は、鳩山首相や小沢一郎幹事長といった政治家個人に原因を求めるものであり、同時代的にも政局報道によって指摘されていた。組織要因は、前田・堤(二〇一五)に代表されるように民主党が野党から政権党への転換に失敗したことを分析するものである。党内の派閥対立をまとめきれなかったことがその表れであるとされる。最後に制度要因は、事務次官会議の廃止などに代表される政官関係の変化や、ねじれ国会、政策調査会の廃止に伴う政府・与党関係の変化に失敗の原因を見いだすものである。

これらは民主党政権全体に着目した研究である。本稿で取り扱う税制について見てみよう。まず、民主党政権の税制については、伊藤・宮本(二〇一四)を始め、税と予算を合わせた財政改革の失敗に関する研究が行われている。それらの先行研究において、平成二二(二〇一〇)年

度の税制改革や予算編成過程で最も着目されるのは、党の要望書である。この党の要望書とは、業界団体などからの陳情や要望をもとに、幹事長室幹部により作成され、平成二二年一月一六日に、幹事長室が官邸に提出した税・予算に関する改革要望案である。この党の要望書の提出は、与党による政策介入であったことから、民主党政権の掲げていた政府・与党一元化に基づく政策決定の逸脱であり、プロセス面においても、そして要望の中身もマニフェストに則った改革の頓挫を象徴するものであった。

しかし、このような逸脱を引き起こした理由について、先行研究が主として小沢幹事長の個人的手腕に原因を求めていることに対し、本研究は疑問を呈する。もちろん小沢幹事長の手腕によることも大きいと考えるが、同時に、小沢幹事長が手腕を振るうことができた要因や制度的背景、さらには、その要望を受け入れ税制改正を行った政府側についても詳しく分析する必要があると考える。したがって、本稿では、この党の要望をめぐる議論について、幹事長室のみではなく、政府側にも着目して分析することを試みる。

(3) 分析枠組みと本稿の構成

そこで本研究では、平成二二年度税制改正をめぐる政策決定過程の分析を行う。ここでは事例として、マニフェストで取り上げられた改革案

の中でも財政規模が大きく、世論や民主党議員に目玉政策と捉えられていたにもかかわらず、実際には改革が頓挫してしまった二つの事例を観察する。

それは、租税特別措置の見直しとガソリン税などの暫定税率の廃止である。これらの改革事例の分析を通じて、なぜ改革が成し遂げられなかったのか明らかにする。

本研究の研究手法は、主に文献や史資料調査とインタビューに基づく定性的研究である。民主党政権で実施された改革に、税制調査会や各省政策会議などの政策決定過程の透明化があげられる。これにより、政策決定過程について一次資料である議事録を用いて研究できるようになったため、本研究ではまずこれらの一次資料をもとに分析を行う。

それと同時に、当時税制改革に携わっていた、政府と与党幹事長室の政治家にインタビューを行った。具体的には政府側は、財務大臣を務めた藤井裕久氏、税担当の財務副大臣、税制調査会企画委員会主査を務めた峰崎直樹氏、内閣府副大臣、国家戦略室長を務めた古川元久氏、国土交通副大臣の辻元清美氏、与党幹事長室側は筆頭副幹事長として幹事長室の指揮をしていた高嶋良充氏、副幹事長・企業団体対策委員長・組織委員長として業界団体や地方組織の陳情・要望の総括を担っていた細野豪志氏にインタビューを行った。これにより、政府側、与党側、それぞれの観点から多面的な分析を行うことができた^五と考える。

民主党鳩山内閣期の税制について、これらの証言を得た研究は乏しく、資料面においても本研究の意義が示せると考える。これらの史資料をもとに、平成二二年度税制改正をめぐる事例過程分析を行う。

一、民主党政権成立以前の税制

民主党は、政権交代を果たした選挙マニフェストに掲げた五原則五策において、自民党時代の既得権益保護、利益誘導型の政治を批判し、その脱却を図った^五。例えば、政策決定過程における政官業の癒着の構造や政府・与党二元体制を批判し、政府に入った議員が主導して政策決定を行うことや、政府・与党一元化を構想し実施した。

本章では、まず民主党政権以前の税制改正について、政府と与党の関係、特にそれぞれの税制調査会の関係の観点から分析する。その上で、野党時代の民主党がどのような点に問題意識を持ち、改革を志したのか明らかにする。

(1) 自民政権時代の税制

自民党は長期政権の中で、独自の政策形成過程を整備してきた。内閣が国会に予算・法案などを提出するにあたり、閣議決定前に自民党が審査する手続きである事前審査によつて、自民党の了承がない限り閣議決定できない慣習はその代表的なものであろう^六。事前審査下において、

政策は自民党内の政務調査会の部会や調査会、総会である政調審議会で
の議論を経て、総務会において全会一致で決定される^七。部会や審議会
は、自民党議員が各々の政策領域で族議員として活躍する場でもあった。

事前審査や族議員の発達によって、与党があたかも政府とは別の組織
であるかのように政策形成を行う、政府・与党二元体制と呼ばれる状況
が生じた^八。与党の政策決定過程は非公式でありながら、実質的な政策
を決める権限を持っていたことや、政策決定過程が非公開であったため、
不透明で利益誘導の温床となつたとされる。そして何よりも、国会の多
数派である与党自民党が法案提出以前に業界団体や各省、そして野党と
予算や法案の内容を根回し、調整していたため、国会での審議が形骸化
する問題が生じた。

本研究で取り上げる税制は、予算が各部会で議論されるのに対して、
自民党税制調査会で一括に審議・処理され、自民党税制調査会の結論が
政府の結論となることから、与党の中でも別格とされていた^九。しかし、
政府と与党それぞれに税制調査会があるため、政府・与党二元体制に基
づく政策決定が行われており、ほかの政策と同じように構造的課題を抱
えていた。以下では、まず税制を審議する場である政府税制調査会（以
下、政府税調）と与党の自民党税制調査会（以下、自民党税調）につい
て分析する。

政府税調

政府税調は、内閣総理大臣の諮問のもと、内閣府に設置される審議会
である。現在の設置根拠は、内閣府本府組織令（平成二二（二〇〇〇）
年六月七政令第二四五号）（抄）の第三一条に基づき設置されている^{一〇}。
これは民主党政権後に設置されたものであり、以前の政府税調とは設置
法が異なるため、ここでは民主党政権以前の政府税調について分析する。

政府税調の所掌事務は、内閣府本府組織令第四〇条（平成一二年政令
第二四五号）（抄）で「内閣総理大臣の諮問に応じて租税制度に関する
基本的事項を調査審議すること」と「内閣総理大臣に意見を述べること」
とされ、首相直属の税制諮問機関であった^{一一}。また、その他の必要な事
項は税制調査会令（昭和三七（一九六二）年政令第一五六号）の定め
に基づく^{一二}とされ、委員定数や任期などが規定されていた。このように、自
民党政権時代の政府税調は、首相直轄で規定された正当性を有する機関
であった。

歴史的背景を遡ると、政府税調は現在の政令で規定される以前から、
戦後のシャウプ使節団の来日に備えて時限的に設置された審議機関と
して存在した^{一三}。設置方法は、戦後間もない時期は閣議決定・諒解に基
づき数年ごとに大蔵省や内閣に設置され、情勢に合わせた税制改正の方
法が議論されていた^{一四}。しかしこの政府税調は、設置方法や構成メンバ
ー、審議内容に政府の自由な裁量があったため、日本社会党から、広く

国民を代表するメンバーで、かつ法制化するよう要求が出てくる^{一四}。その結果、昭和三四（一九五九）年に法制化されるが、これは総理府設置法に基づき三年間の時限立法であったため、期限が到来する昭和三七年に再度存続の議論を行った上で恒久的な政府税調として発足することになる^{一五}^{一六}。これが平成二一年の政権交代前まで自民党政権下で続いた政府税調の基礎であった。

当時の税制調査会を見ると、委員、臨時委員は三〇名以内で学識経験のある者から内閣総理大臣が任命するとされる^{一七}。一般に、このような審議会の委員の選任は、省庁の意向を汲み、利害調整に長けている人物を座長に据えた後に、各利益団体の利害を代表する人物を関係省庁が送り込む^{一八}。反対派の人物も数人入れることで、広く国民の意見を汲み取ったという体裁をとる。実際に政府税調の構成員は、メディア、各業界人、学者、連合や労働組合などの組織・団体から集められており、政府税調は国民代表の役割を果たしていた^{一九}。これらのメンバーで中長期的な税制のあるべき姿を議論することが、政府税調の目的であった^{二〇}。

自民党税調

自民党税調は、昭和三一（一九五六）年に自由民主党政務調査会に党則第四九条に基づき設置された。自民党税調の所掌範囲は、税制の調査・研究及び立案とされ、委員は党所属の衆参両院の希望した議員が所

属でき、正副委員長は総務会の承認を受けて決定される仕組みになっていた。任期は、衆参両院選挙を基準とし、正副委員長は政務調査会長の就任ごとに決定される^{二一}。このように、あくまで制度上は自民党の党則で規定された政党の一機関に過ぎなかった。

しかし、中長期的な税制改革を論じる政府税調に対して、自民党税調は毎年度の税制改正を実質的に担っていた。そのため、所属議員数も多い時には二六〇人を超え、多くの議員が選挙基盤である利益団体の意見を代表し議論が行われてきた。それゆえ、税制改正案の調整が難航することも多く、最終決定は会長、顧問、小委員長を始めとするインナーと呼ばれる税制に精通した議員と主税局長らによって秘密会議において決定されてきた^{二二}。インナーは、毎年多くの業界から上がってくる陳情や要望をもとに作成された「電話帳」と呼ばれる分厚い要望が書かれた冊子に○、△、×を付し税制改正の可否を差配していく。彼らが政党、財務省、業界団体の利害調整を担うのである。このプロセスは非公開で、不透明であったために、政治家の癒着や租税特別措置に代表される利益誘導型政治となる問題が生じていた。

政府・与党二元体制の弊害

以上見てきたように、自民党政権時代には政府税調と自民党税調において、税制審議が行われてきた^{二三}。政府税調では中長期的な税制の議論

を、自民党税調では毎年度の税制改正を議論していたため、首相の諮問機関であり法的・制度的な正当性を有する政府税調よりも、与党の政策審議機関の一つである自民党税調が、より大きな権限を持つ「党高政低」と呼ばれる状況が生まれていた。

この状態は、国会で議論が行われる際に、閣僚には説明責任が発生するが、自民党税調で議論に参加し決定した議員は説明責任を伴わないという問題を孕んでいた。また先に述べたように、与党において綿密に政官業の利害調整が行われていたため、国会であまり審議が行われないうま、多数派である与党によつて税制改正案が成立する国会審議の形骸化の問題も生じていた。これらの問題に対し、責任の所在と決定権限の乖離が生じていると批判される。民主党もこの政府・与党二元体制の弊害に対して問題意識を持っていたのであった。

(2) 非自民連立政権時代の税制：細川護熙内閣を事例に^{二四}

民主党の改革を論じる前に、細川護熙内閣での税制を政府・与党関係を中心に分析する。その理由は、①非自民政権であること、②民主党政権で中軸を担う議員が多く参加していたこと、③細川自身も自民政権の政府と与党の税調の関係に問題意識を有していたことである。自民政権以外において税制改革はどのような過程を経て進むのか、その際の政府・与党関係はどのようなものか明らかにする。これにより、本稿

で着目する鳩山内閣の税制改革とその過程における政府・与党関係を考察する土台を形成する。

非自民連立政権と政策決定過程

平成五（一九九三）年の夏、三八年続いた自民政権が倒れ、非自民・非共産の八党派による連立が成立し、細川内閣として発足する^{二五、二六}。

この連立政権に参加した八党派とは、社会党、新生党、公明党、日本新党、民社党、新党さきがけ、社会民主連合、民主改革連合と、志向する政策の異なるグループによる連立であった^{二七}。

連立政権樹立前の政治状況は、リクルート事件や金丸事件、佐川急便事件など、政治とカネの問題が相次ぎ、政官業の癒着に対する批判が高まっていた。同時に、自民党内での闘争や政治改革のもつれによつて武村正義や小沢、羽田孜らが離党するなどの分裂も起きていた。

このような背景のもと、政治改革と政界再編がテーマとなった平成五年の選挙において、自民党は勝ちましたものの、過半数を割り込む結果となった。これを受け、政治改革政権の旗印のもと、先の八党派連立政権が樹立した^{二八}。

政治改革政権という共通目的があつたとはいえ、もともと主義主張の異なる八党派が集まっていたこともあり、政策形成における調整や決定は困難であつたことが想定される。細川内閣における政策形成過程は、

政府与党首脳会議と与党代表者会議の二つの会議が中心となる。

最終決定の場である政府与党首脳会議のメンバーは、政府側は細川、武村内閣官房長官、羽田副総理・外務大臣、石田幸四郎総務庁長官、大内啓伍厚生大臣が中心であり、それに加えてその時々々の議題に関連する大臣が参加していた。他方、与党側は久保亘社会党書記長、小沢新生党代表幹事、市川雄一公明党書記長、米沢隆民社党書記長、園田博之統一会派代表幹事であった^{二九}。政府側の議員は各党の代表であったため、実質的に連立に参加した与党の主要幹部がすべて集まる会議であった。

政府与党首脳会議に先立って開かれる与党代表者会議には、下部組織として政策幹事会と政務幹事会が置かれた。政策幹事会とは、政策分野ごとに存在する与党のプロジェクトチーム（以下、PT）を統括する与党各党の政策責任者の集まりであり、政務幹事会とは、国会対策に関する会議であった。

政策幹事会と政務幹事会で調整されたことが与党代表者会議に上がり、そこで決定したことが政府与党首脳会議に報告され、最終合意がなされる政策決定過程をとっていた。このプロセスを経ることで、主義主張の異なる八党派の意見調整を目指したのである。しかし、政権発足一カ月後にはすでに与党代表者会議のメンバーから、政府与党間の連絡が不十分であり、緊密な連携体制をとることに要請があったことから、実際は政府与党間の連携が十分にとれていなかったことが分かる^{三〇}。

その後も、社会党が連立与党第一党でありながら、連立政権の核である政治改革法案に造反者を出すなど、一枚岩として与党各党はまとまりきれていなかった。それ以外にも、政府与党間の連携不足は目立ち、最終的には連立与党内の調整が各党の幹事長・書記長レベルによる代表者会議に委ねられるケースが増え、野党から「権力の二重構造」と批判されることになる^{三一}。

平成六（一九九四）年度税制改正について

本稿のテーマである税制改正プロセスはどのようになっていただろうか。細川が首相に就任した直後、斎藤次郎大蔵事務次官は政府税調における審議の進め方について細川に説明した。その内容は、税制の方向性を審議した上で具体案については新メンバーで来年検討することにする、実施は再来年というものであった^{三二}。つまり、大筋は前内閣の政府税調を引き継ぐということであった。

予算についても同様に、細川は「前内閣の下、骨格は出来上がっており新味を出すこと容易ならず」と述べていることから、前内閣の方針を受け入れざるを得なかった当時の状況が窺える^{三三}。

しかし、決して政治改革以外の課題を軽視したために前内閣の方針を受け入れたわけではなかった。実際、平成五年九月三日の政府税調総会において、細川は連合会長から所得税減税要求などを受け、「所得税減

税を含めて直間比率の是正など税制の抜本的改革について十分な審議をいただき、適切な指針を賜わることをご願ひ申し上げる」との挨拶と諮問を出す^{三四}。つまり、細川は直間比率の問題について、新政権ならではの改革を目指し、苦心していたのであった^{三五}。

また細川は、「従来の自民党税調が政府税調に優越しているかの如き税制改正作業のあり方は、根本から見直す必要ありとの認識から政府税調の答申を文字通り尊重することを明確に」した^{三六}。党高政低の二元的な税制決定過程に疑問を呈し、改革を試みたのであった。

しかし税制審議が進むにつれ、「税制はまさに税政なりの感強し」と抜本的な直間比率などの改革の難しさを吐露する^{三七}。翌月には、政府税調が消費税の仕組みの抜本の見直しの骨格を決め、日本型インボイス方式の導入や増税を示唆すると、それに対して連立与党が反対する事態が生じる。連立与党からすれば、大蔵省主導の税制改革や、政府与党間の連携もなしに増税案を出したことに對する不満がたまっていたのである^{三八}。

平成五年一月一九日の税調中間答申において、景気対策の所得減税とその財源確保のために消費税の引き上げを一体で行う、増減税ワンセット、一五カ月タイムラグ論で消費増税の実施時期の話を持ち出そうとした大蔵次官、主税局長に對して、政権崩壊を招く恐れがあると叱正し、同様の意見を出す政府税調の専門家委員にも不信感を覚えた^{三九}。

これを境に細川の大蔵省への不信もあり、また、小沢も政治改革法案成立が片付くまで先送りにするべきとの忠告を行うと、それに基づき政府税調の中間答申は基本的な考えのみに落ち着いた^{四〇}。その後もワンセット論を唱える大蔵・通産省と、消費増税するならば法人減税の必要はないとする細川との間で議論は平行線をたどる^{四一}。

連立与党内部でも、消費税反対の社会党は赤字国債を財源にしても減税するべきであると求めるなど、政府内も与党内も政府・与党間も税制の調整がつかず、先送りされる状況であった。しかし先送りにするこゝとで、予算、政治改革、ウルグアイラウンド（UR）などの重要論点と並び、どれを優先させるのか、一月末まで会期を延長して政治改革を目指さなければいけなくなるなど、政治日程も厳しくなっていく。日程問題や政府税調や大蔵省への不信から、税については政府税調での審議とともに、与党代表者会議、経済問題協議会でも審議されることになっていった。

政治改革法案の成立に向けて議論が進むにつれ、細川は税制について党に考えさせつつも、自ら元大蔵次官や元首相を私的に呼んで改革案を探っていく。消費増税するならば年金に充てるのはどうかなど、社会党をいかに説得するかといった観点から改革案を構想していったのである^{四二}。これに對して、村山富市社会党委員長は、確かにそういう議論はあったが、同意できず十分に議論して納得しない限り無理な話だったと

振り返るように、八党派連立に伴う政策調整の課題が露呈していた^{四三}。

政治改革法案が成立すると、次は平成六年二月一日の日米首脳会談までに二週間ほどでアメリカ側が求める所得減税とその財源確保の問題を解決する必要があった。しかし、税制改革をめぐる政府・与党間の調整はほとんど進んでいなかった^{四四}。その上、連立政権内部の求心力も政治改革を遂げたことで弱まっていく。特に社会党は前述したように、消費税反対であったため、細川に年金目的税構想を含む税制改正案を一任することに難色を示す^{四五}。最終的に細川は自身の判断で税制改正案を政府提出として提出することを決め、記者会見において七%の国民福祉税を主張したが、腰だめ発言、手続き論と批判を受け頓挫する^{四六}。

連立各党は福祉税についても税率についてもほとんど知らされておらず、政府内部でも所得税・住民税の減税に関わる自治大臣や福祉税を所管するはずの厚生大臣も相談されていないと不満が出たことを受け、政策決定過程及び、福祉税の見直しを思索する^{四七}。この政策過程は特に、小沢新生党代表と斎藤大蔵次官間でまとめられていったことにより、権力の二重構造と批判される。その結果、すぐに減税・福祉税構想は白紙に戻ることになる^{四八}。

これを受け、与党は連立与党代表者会議を開き税制改正大綱を、政府税調は答申を編集し直し、決定、提出する。この内容は個人所得課税の減税を消費課税より先行して実施することや、一年間に限った所得減税

の実施が挙げられるが、消費課税についての言及は控えられていた^{四九}。

一連の税制改正の流れを見ると、細川が政治的な詰めが甘かったと振り返るように、福祉財源とバブル崩壊後の景気対策として業界団体から要望されていた所得減税の財源確保が大きな問題となった^{五〇}。細川はかねてより「規制の最たるものが税制」との認識を持っており、各方面から陳情を受けた党税調が仕切る自民党政権時代の税制改正のあり方を根本から見直し、政府税調が十分に機能するようにしたいと意気込みを示していた。

同時に、与党代表者会議にも税制改正の審議を依頼したものの、まともならず、首相に一任された結果が福祉税構想の迷走であった。大蔵次官が平成五年一〇月に消費税率は五%か六%と言っていたのに対し、小沢の一〇%でも良いと言う意見のもと、将来の負担増を見越して七%に落ち着いたことで腰だめと批判された。

こうした状況のもと、政府・与党の調整が仕事であるはずの武村官房長官が首相を批判し、小沢とは一緒にやっていけないと発言したことに現れていたように、政府・与党間には調整がつかない状況にあったことが、福祉税構想などの税制改革の失敗要因であった。

(3) 野党時代の民主党とマニフェスト

野党時代の民主党税制調査会^{五二}

本節では政権交代前の民主党税制調査会（以下、民主党税調）について考察する。民主党税調は平成八（一九九六）年の結党当初から存在する。この会長を務めていたのが、鳩山内閣で財務副大臣、税調企画委員、会主査を務めた峰崎直樹であり、事務局長を務めていたのが元財務官僚であり、鳩山内閣では内閣府副大臣、国家戦略室長を務めた古川元久であった。

当初の民主党税調は、四、五人の少数のメンバーで月に二、三回のペースで勉強会を行う会であった。議論の内容は、役所からのヒアリングや民主党の税制改革の考えをまとめるために、神野直彦のような大学教授や税の専門家呼んで学ぶものであった^{五三}。

平成一〇（一九九八）年に新しい民主党ができること、旧民社党や旧自民党の議員も民主党税調に合流することになる。実際に民主党税調会長も、他党出身者が担うようになっていく。そのため、旧民主党がまとめていた税制改革案ではなく、再度税制改革について議論する必要性が生じていたが、徐々に所属議員の人数も増え、異なる母体出身の議員間の意見調整に時間がかかるようになっていた。

政権交代へ向けた準備

そうした中で、平成一五（二〇〇三）年に自由党の小沢グループが合流すると、政権交代への期待が高まってくる。しかしこの時はまだ統一

した税制改正大綱案はなく、自由な議論が行われている段階であった。大きな転機となったのは、平成一九（二〇〇七）年の参議院選挙で自民党が大敗したことであった。民主党議員もいよいよ政権交代ができると考え、本格的な税制改正大綱作りが始まる。世間に注目された状況で作られたのが、同年一二月の民主党税制改革大綱、そして平成二〇（二〇〇八）年一二月に発表したアクションプログラムであった。

平成一九年時点の大綱を概観すると、配偶者控除や扶養控除を廃止し、子ども手当へ転換することや、寄附税制の拡充、租税特別措置の見直し、自動車関係諸税の改革など、平成二一年マニフェストで目玉とされた改革案の骨格が既に固まっていたことがわかる^{五四}。本稿で取り扱う租税特別措置や暫定税率については、前者は租税特別措置透明化法案の法制化と、それに伴い租税特別措置自体も必要性に応じて本則化あるいは廃止を、後者は特定財源に関わるものは一般財源化、暫定税率は全廃、地球温暖化対策税（仮称）の導入の方針が示されていた。

これらの改革は、与党自民党と差別化できていたこともあり、国会図書館の『調査と情報』でも自民党案と対比して取り上げられるなど、注目度が向上していた^{五五}。

翌年の平成二〇年のアクションプログラムでは、先の「民主党税制改革大綱（二〇〇七、一二、二六）」をどのように実行していくのか、そのプロセスについても言及している。つまり、税制調査会改革を含む政策

決定過程改革や、議事の透明化がここで主張されたのである^{五六}。

具体的に見ると、権力の二重構造である自民党時代の政府税調と自民党税調の関係を改革し、税制改正過程を納税者である国民から見取納得できるようにする必要があると述べる。これは民主党税調が掲げる「公平・透明・納得」の三原則を具現化したものであり、この過程改革は民主党税調にとって個別税制の抜本改革同様、重要な改革の一つであった。

この時、民主党が税制改革を進めるために導入した新たな概念に「公平・透明・納得」と「入るを量りて出ざるを制す」がある。前者は、従来「公平・中立・簡素」とされてきた税の基本原則に対し、民主党は納税者視点を謳う以上、納税者から見取納得できることを大切にすべきと新たな三原則にしたものである^{五七}。後者は、歳入予算を定め、それに対応した歳出し予算を定めることを基本とすることである。これにより、歳出増大を防ぎ財政の持続可能性を維持することを目指した。減税などを行う場合はペイ・アズ・ユー・ゴの原則に基づき、減税に伴う歳入減をほかの政策で補う必要が生じる。この原則に対する解釈は、閣内でも意見が分かれており、共通理解には至っていなかった。

しかし、峰崎はこの入るを量りて出ざるを制すについて間違っていたと自省する^{五六}。峰崎は同時期に出した「民主党政権で税制はこう変わる」の中でワグナーの充分性の原則の重要性について説く。そこでは、どのような政府を目指すかによって税の取り方を変える必要があると述べ

る。つまり、どのような予算支出が必要か量り、それに合わせて税収を設定する必要があるというのである。その点、現在の日本は国づくりに必要な財源調達能力を失っており、国債を出して歳入を確保した上で、その枠でできる歳出を決める仕組みになっている。財政再建のためにも、支出額に見合った税制の設定の必要性を強調したのである。

このように、平成一九年以降、政権交代後の税制改革で大切にすべき価値観や、抜本的な税制及び決定過程の改革案が出来上がりつつあった。そしてついに政権交代に向けた平成二二年のマニフェストが作られる。

政権交代マニフェスト^{五九}

このマニフェストでは、それまで民主党税調で議論されていた税制改革の道筋に加え、税収の増減金額目標が付された。暫定税率の廃止によって二・五兆円の減税を行うことや、租税特別措置の見直しで二・七兆円の税財源を確保することが前面に押し出された。財源規模からしても、自民政権では考えられないほどの抜本的改革案であり、業界に与える影響も多大であると予想されたが、他方、その他の予算や税との兼ね合いから本当に実現できるかについては、政権交代前から疑問が出ていた。では、この税制改革はどれほど実現できたのだろうか。次章では、政策決定過程改革である税調一元化と、先にあげた租特や暫定税率といった財政規模の高い税制の改革がどのように行われたのか過程追跡をも

とに明らかにする。

二、鳩山内閣の税制改革

民主党は、自民党長期政権下の政策や二元的な政策決定過程に問題意識を持ち、マニフェストで改革を掲げた。それらの政策はどの程度実現できたのだろうか。また、実現できていなかったのならば、なぜ実現できなかったのだろうか。

本章では、税制調査会一元化と、租税特別措置、ガソリン税などの暫定税率の改革をめぐる政策過程分析を行う。これにより、税制調査会一元化のもとで、政府と与党が属人的に調整を行い、最終的なマニフェストの実現を一部断念するに至る過程を明らかにする。

(1) 税制調査会改革と政策決定過程の変化

税制調査会改革の実態

従来の自民党の政策決定過程に民主党が問題意識を持っていたことは前述した通りである。それらの問題を解決するために、民主党は政府・与党二元体制に代表される政官業の癒着や族議員の跋扈、不透明な政策決定過程の打破をマニフェストの「鳩山政権の五原則五策」として掲げた。例えば、原則二で、「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣のもとでの政策決定に一元化」すると示されているように、内閣主導

の政策決定を志向したのであった。まさに自民党時代の与党が権力を持つ政府・与党二元体制や、事前審査制に基づく与党の関与を抑え、その転換を図ったのである。

これらの政策決定過程改革や、統治機構改革を中心的に進めたのは、元通商産業省の官僚で橋本行革時には官邸に向向して行革に携わり、民主鳩山内閣で官房副長官を務めた松井孝治であった。松井自身が感じた政府・与党二元体制の問題意識をもとに、マニフェストに掲げられた政府・与党一元化に関する部分を作成したのであった^{六〇}。

マニフェストでは、政策決定過程改革として政府・与党一元化が掲げられていたが、それと並行して民主党税調で税制調査会の一元化構想も進んでいた。税調一元化は峰崎が野党時代から中心となって構想したものであった^{六一}。その内容は、従来の政府税調、党税調をともに廃止して、新たな内閣主導の政府税制調査会を作るものであった。

この新しい政府税制調査会（以下、自民党時代の政府税調と区別するために本稿では新政府税調とする）は、各省の大臣、副大臣、政務官によつて議論・決定が行われる機関であった。これは政治主導、内閣主導を謳っていた民主党の目標の表れであった。つまり、政策を決めるのは国会での説明責任を有する政務三役が中心となるべきとする政府・与党一元化の原則が、税調一元化においても実現されたのである。

同時に、政策決定過程の透明化を掲げていたこともあり、新政府税調

の全体会合の議論は、議事録や資料がすべて公開されるようになることも、議論の様子も中継が行われるように変化した。

しかし、この新政府税調は閣議決定に基づき設置されたものであり、政治主導確立法案の不成立により、立法措置とはならなかった。そのため、制度化の観点からすると、当初予定していた通りの改革を完遂しきれていなかった。

このように議論の場が改革されることになった結果、従来の政府税調や党税調が担っていた機能はどこで、どのように担われることになったのだろうか。

従来の党税調の機能から考察していきたい。そもそも従来の党税調が担っていた機能は、最終的な毎年度の税制改正に至る過程における利害調整及び決定と、与党議員に政策関与の場を提供することの二つの機能であったと考える。利害調整及び決定の機能は透明な議論の場としての性格を新たに持ちつつ、新政府税調に引き継がれることとなった。個別の問題に対しては、PTが設置され、そこで議論を行うことになる。例えば、租税特別措置透明化や納税者権利憲章のためのPTがその代表的なものであった。

他方、与党議員の政策関与機能は、民主党税調や政策調査会が廃止されたことよって失われてしまう。その結果、政務三役になることができた民主党議員は当時六〇数名ほどであり、それ以外の大多数の与党議

員は議論に参加できなくなった。そのため、政権交代を果たし与党議員になったにもかかわらず、政策議論に参加できない状況に対して、与党議員の間に不満が生じることとなった^{六二}。

かかる事態を想定し、政府は政策調査会の代わりに、まず各省政策会議を設置した。これは各省の政務三役が主催し、与党議員に政策の説明を行い、議論をする場を政府内に設けたのである。税制については、従来の政府税調の事務局を担っていた財務省と総務省のもとに合同で政策会議を開き、税の政策会議として実施するようになる。これよって、与党議員が新政府税調で議論に参加できないことに対し、新たに議論の場を設けることで、不満の解消を目指した。しかし、結果としてガス抜きでしかないと感じる与党議員も存在し、依然として実質的な決定に関与できないことへの不満は残り続けていた。

次に従来の政府税調が担っていた有識者による審議会機能について考察する。これは、新政府税調の決定により、新政府税調内部に専門家委員会として設置されることになる。従来の審議会機能として有識者の意見を聞く場を残しつつも、内閣主導の新政府税調の影響下にある体裁を保った。しかし、この点については、専門家委員会設置の決定が平成二二年一月二八日にされており、本研究の対象である平成二二年度税制改正には関わらないため、ここではこれ以上の言及は行わない。

最後に新政府税調で新たに設置された議事運営、議論の調整・決定機

能を担った企画委員会、四人会（五人会）、三大臣会合の三つを考察する。

まず企画委員会とは、財務省と総務省の政務三役、国家戦略担当大臣、国家戦略室長そしてオブザーバーとして連立与党の社会民主党の政策審議会長と国民新党の政務調査会長によって構成される会議である。企画委員会は、税制調査会の運営や議事設定、租税特別措置の仕分けなど重要事項の審議や平場であつたらぬ議案を議論する場として新政府税調内に設置された。

企画委員会でも、特に四人会と呼ばれる非公式の会議が存在した^{六三}。鳩山内閣において、峰崎財務副大臣、渡辺周総務副大臣、古本伸一郎財務大臣政務官、小川淳也総務大臣政務官の四人は企画委員会の主査、主査代理、事務局長、事務局長代理をそれぞれ務めていた。そのため、企画委員会の実施に際して事前に議事運営やアジェンダセッティングについて四人で集まり、議論していた。これが四人会であつた。

この会の重要な機能の一つに、税調で不一致になつた政策について、その担当者呼んで議論し、最終的に決定し、それを税調の場で再確認、決定することがあつた^{六四}。この四人会自体は非公開であるが、最終的な決定を税調で行うことで透明性を担保していた。

そして五人会とは、平成二二年度税制大綱をまとめる時期に、四人会のメンバーに古川内閣副大臣が加わつた会であつた^{六五}。当時、国家戦略

室長をしていた古川は国家戦略室と税調をつなぐ役割をするともに、野党時代から民主党税調に携わつていたこともあり、大綱まとめの具体的な改革に大きく寄与していた^{六六}。

最後に三大臣会合である。前述の企画委員会で意見が一致しない場合には、財務大臣、総務大臣、国家戦略担当大臣の三大臣会合へと送られ議論されることになる^{六七}。そしてもしそれでも決定できないときには首相の裁断に任せられることになるというプロセスが整備されていた^{六八}。自民党時代には税制通のインナーと呼ばれる与党議員によつて最終決定されていたが、三大臣、そして首相と責任と権限を持ち合わせた人物によつて最終決定されるようになったことは、当初マニフェストで掲げた改革の重要な成果であろう。

企画委員会を始めとする会議については、税調総会よりも実質的な決定がなされるのではないかと一部の閣僚から懸念があり、例えば、増子輝彦経済産業副大臣は、度々決定方法について新政府税調において全体会合で最終決定が行われるよう主張していた。新政府税調は議事が透明化され、政務三役で議論する場になつたが、決定の場が結局どこなのかということとは大きな問題であつた。

また、新政府税調の総会でまとまらない議論は企画委員会や三大臣会合、首相へと上げられる制度設計であつたにもかかわらず、平成二二年度税制改正が決定できない問題が生じたのはなぜだつたのだろうか。こ

れについては第三章第二節で詳細に見ていきたい。

以上が新政府税調の概要と、従来の政府税調、党税調での機能をどのように補っていたかである。従来の責任の所在と決定過程が不透明な会議から、議事が公開された透明性のある会議へと転換された一方で、与党議員が議論に参加できない問題や、少数の税制に詳しい副大臣によって議事運営が進められていたという非公式な制度も明らかとなった。

(2) 租税特別措置の改革

租税特別措置とは

本節では、租税特別措置の改革について考察する。そもそも、租税特別措置（以下、租特）とは、担税力その他の面では同一であるのにもかかわらず、一定の政策目的を実現するために特定の要件に該当する場合に税負担を軽減し、または加重する措置のことである^{六九}。代表的なものとして、ナフサの免税や研究開発税制などが挙げられる。

租特の規模は、国税で全三一〇項目、計五、一兆円であり、その内、ナフサ関連が三、六兆円、法人税が約一兆円、所得税が一、五兆円となっている^{七〇}。また地方税は全三三八項目あり、計一、三兆円に上る^{七一}。本稿では、特に政府が主として関わる国税を中心に議論を行う。

まず、なぜ民主党は租特の改革を目指したのだろうか。租特は公平・中立・簡素という従来の税の基本原則の例外であり、不公平で、仕組み

が煩雑でわかりにくいという問題があった。また、適用企業名や適用額を明らかにする必要がなかったため、「隠れた補助金」となっていた側面が指摘されてきた^{七二}。つまり、民主党は、租特は自民政権時に作られた既得権益であり、政官業の癒着の温床であると問題視し、改革を目指したのである。

この問題意識に基づいて、民主党は租特を見直し、実態を明らかにするとともに、租特を廃し、課税ベースの広い法人税などの減額に代替することで、公平・透明・納得の新たな三原則を実現する税制改革を目指した。

では、実際の租特改革はどのように進んで行ったのだろうか。平成二二年度税制改革において、租特を議論する場合も税制全体の政策決定過程の改革に合わせて二つあった。一つは新政府税調であり、もう一つは各省政策会議である。従来の自民政権では、租特は自民政権においてインナーによって差配されていたが、政権交代とともに、議事を公開し、政務三役が中心となった新政府税調で議論されるようになった。これは従来、密室で議論されていたことに比べると重大な変化であった。なぜなら、議事が公開されるため、利益誘導となる発言や税制改正に抑止力が働き、また租特の効果が後から検証できるようになり、効果の認められない租特は存続できなくなったのである。

それに加えて新政府税調では、租特透明化法案を作るためのPTが設

置された。このP.Tの議事は存在しないが^{七三}、租特の適用企業名、適用額の報告を透明にするべく、設置された機関であった。実際、平成二三(二〇一一)年度から、企業名は明らかにされていないが、適用額については毎年国会において報告が行われており、民主党政権の成果の一つと評価できる^{七四}。

新政府税調内のガバナンス

民主党の藤井裕久財務大臣は政権交代後、新政府税調に一元化するにあたり、各省の大臣・副大臣に対して、従来のように官僚の意向を踏まえ財務省に要求を行う大臣・副大臣ではなく、役人を査定する大臣になれとあえて指示し、査定側の視点に立つことを求めた^{七五}。

この背景には、自民政権時代には、要求側の各省大臣は、要求大臣として部下の官僚の要望を聞きながら、重点事項を政府与党内部で要求することを務めとしていたことがある。藤井財務大臣はそこをあえて、査定側の立場に立つて官僚と接することを求めたのである。その理由として、政治主導の実現や、リーマンショック後で財政が悪化していたこと、シーリングを廃して民主党独自の予算を組むことで、歳出が膨らむことを予想していたからだと推察される。また、藤井自身も財務大臣として、マネフェストで一兆円以上の財源を捻出する方針を出していたこともあり^{七六}、歳出削減と財源確保を行おうとする意気込みが窺える。

しかし、実際は想定通りにはいかない。特に顕著だったのは租特の最重要官庁である経済産業省であった。経済産業省は租特要望において四項目提出し、租特P.Tによる審査の結果一九項目にCとD(P)の認められないという評価が付された^{七七}。これに対し、増子経済産業副大臣は税調において、それぞれの租特の重要性を説き、租特の継続をほかの税調委員に強くお願いするなど査定大臣ではなく従来の要求大臣の体をなした。

これについて峰崎財務副大臣は、「産業の利害を露骨に代表するようなことは言わないだろうと思っただらお互いに手を取り合ってやるわけです^{七八}」と振り返り、また古本財務政務官も「各省庁の大臣は要求大臣になっておられる」と不快感を示したように^{七九}、各省の役人が政務三役にレクチャーを行い、関連省庁間の連携が作られ、副大臣は租特をはじめとする利益を守るべく活動していたことが明らかになる。これは、藤井財務大臣が目指していた査定大臣としての政官関係および、新政府税調の機能から乖離した、従来通りの大臣の姿となっていた。

各省政策会議…利益誘導政治の表出

ではなぜそのような乖離が生じてしまったのだろうか。前述した経済産業副大臣の税制調査会での発言の背景には、各省政策会議での与党議員や業界団体とのやり取りがある。ここでは各省政策会議における議論

を見ていながら、政官業の関係を考察したい。特に租特の主戦場となつた経済産業省政策会議と、税の全体会合の場として作られた、総務・財務合同政策会議の二つの政策会議を見ていく。

経済産業省政策会議

経済産業省政策会議は第一回から税制改正についての議論で始まり、その後数回にわたつてさまざまな業界、個人のヒアリングが行われた。その手法も、ヒアリング先を経済産業省のHPで公募するなど、公平性・透明性の担保に力を入れていた^{八〇}。

実際の会議の内容は、各団体から要望をヒアリングし、それについて参加議員が議論する形をとっていた。内容は、目下の景気回復やデフレ脱却のため、関連税制、例えば研究開発税制をはじめとする租特の拡充・延長を求める要望に対し、参加議員からは租特の重要性を税調でしっかり主張するべきだとする意見と、天下りなど政官業の関係を明らかにすべきといった多様な意見が存在し、一枚岩ではなかったことが分かる^{八一}。

ヒアリングが一段落し、経済産業省政策会議として要望を取りまとめ、税調で行われた議論の報告が終わると、複数の議員から税調での政策決定過程への不満が表れ始める^{八二}。それらは単に党税調がなくなり意見を言う場がなくなったことよりも、個別団体が主張する租特が税調で認め

られなかった点についての不満を吐露している^{八三}。つまり、利益誘導を正当化するための枕詞として新政府税調の問題点を批判し、租特や減税を要求している様子が見受けられた。政官業の癒着の構造の打破を目指したにもかかわらず、与党議員と業界団体の関係構築がなされていたことが見て取れる。

総務・財務合同政策会議

本政策会議は従来、党税調が担っていた税のための全体会議であり、与党所属のすべての議員が出席できる。しかしながら、与党になつたばかりで税の重要性を理解していなかったのか、出席者が少なかったと峰崎財務副大臣は振り返る^{八四}。出席者数は一回目から六回目まではそれぞれ、六五名、四五名、七〇名、八〇名、一二名、一〇名弱とされており^{八五}、自民党との比較の視点や、税の重要性を鑑みると確かに少ない。

しかし実際に参加者の発言を見ると、経済産業省政策会議で発言していた人の発言であろうものも目に留まる^{八六}。例えば、研究開発税制をしてほしいというお願いや、ナフサ免税、自動車関連税制、オーナー課税の問題など毎回同じテーマについて要望する議員が必ずいたのである^{八七}。これは新政府税調のゼロ次〜二次査定で「認められない」と評価されたものに対し、それぞれ拡充・延長を求めるものであり、経済産業省政策会議のヒアリングで出た租特などをなくさないように働きかけて

いる実態が明らかになる。

業界団体、地方自治体の要望…与党との関係構築の模索

政策会議などに行き団体に行く団体の立場からすると、租特改革はどのよう
に映ただろうか。経済産業省のように要望を公募にした省の関連団
体は問題ないだろう。しかし、そうでない省の政策会議では、元自民支
持であった所でも引き抜かれたところと、提出先がなくなり苦勞した団
体で明暗が分かれた^{八八}。公平性を謳つていながら、民主党支持の如何で
要望の可否に差が生じていた。例えば、政権交代後、事務所への陳情が
五割増しになったと福山哲郎議員事務所が語るように、業界団体も与党
となった民主党に近づこうとしていたことは明らかであった^{八九}。

幹事長室で総括副幹事長や企業団体対策委員長を務めていた細野も、
租特については二年おきに更新する仕組みになっており、それは与党に
とつて、業界団体に恩を売るいい機会になっていたのだと政権をとつて
気付いたという^{九〇}。それほど業界団体が租特の更新に対して必死だった
ということが窺える。

租特改革の決着

これまで租特にかかわるいくつかの事例を見てきたが、租特改革は突
然の決着を見せる。これまで政府税調に一元化し、透明な議論を続けて

きたはずであったが、最終局面で小沢幹事長を中心とする幹事長室が、
陳情・要望を一元的に集め、その陳情をもとに予算や税制改正の党の要
望をまとめて提出し、決着したのであった^{九一}。しかし、これも後述する
ように、実は財務大臣をはじめ、数人の閣僚と幹事長室間の調整の結果
であった。

(3) ガソリン税などの暫定税率廃止をめぐる政治過程 ガソリン税などの暫定税率とは

ガソリン税などの暫定税率とは、道路整備のために暫定的に自動車関
係諸税に対して税率を付与したものである。自動車関係諸税とは、自動
車取得税、自動車重量税、自動車税、軽自動車税、揮発油税、地方道路
税、軽油引取税、石油ガス税である。また、この八税に消費税を合わせ
て九種類の税と呼ばれ、自動車関係税の多さや負担の重さ、痛税感が伝
わってくる^{九二}。

そもそも道路を作るために揮発油税が設けられ、暫定税率については
昭和四九（一九七四）年のオイルショックの際に、消費を抑制する目的
で導入されたが、ガソリンは代替性が効かないため消費抑制効果は少な
かった^{九三}。しかし、道路建設の促進や安定税収の役割を果たしていたた
めに、現在まで続いてきたのである。

暫定税率が問題となる代表的な理由は、先述した合計九種類に及ぶ税

の複雑さや、課税当初は道路整備のための暫定措置であったにもかかわらず三〇年以上継続されている実状、自動車取得に当たって消費税と自動車取得税が同時にかかる二重課税の問題、ガソリン税そのものに消費税が課せられているタックス・オン・タックスの問題、道路特定財源の一般財源化に伴い課税根拠が不存在となったことが挙げられる^{九四}。

民主党は政権交代を果たしたマニフェストにおいて、ガソリン税、軽油引取税、自動車重量税、自動車取得税の暫定税率を廃止し、国税一・七兆円、地方税〇・八兆円、合わせて二・五兆円の減税を行い、生活コストの引き下げによる地域主権の確立を目指していた^{九五}。しかし暫定税率廃止の目的については、共通認識が十分に得られていなかった。というのも、税調での議論で、増子経済産業副大臣は暫定税率の廃止は経済対策なのか生活対策なのか、それによって環境税やエコ減税の問題の対応が変わってくると疑問を呈している^{九六}。これは経済産業省政策会議において、地球温暖化対策税との関係について、暫定税率を廃止した税収分を移行するの否かといった議論が出ていたことに起因しており、その後、環境省などとの議論を進めていく上でも非常に重要な論点であった。

暫定税率を巡るアクター

暫定税率を巡る主要アクターは、財務省、経済産業省、総務省、環境

省、国土交通省の各省政務三役、小沢幹事長や高嶋・細野副幹事長、自動車関連団体、石油関連団体、全国知事会のメンバーである。

特に重要となるのは、マニフェスト通り暫定税率の廃止を求める経済産業省と業界団体である。その上で、暫定税率の存廃をめぐる、最終局面で暫定税率の存廃と運輸事業振興助成交付金の関係が焦点となる国土交通省、暫定税率を実施する主体が地方公共団体であるため、全国知事会を通じて要望が出る総務省、地球温暖化対策税との兼ね合いをどうするか論点になる環境省で暫定税率の処理を巡る議論が行われる構図となっていた。

本節では、議論の場となる新政府税調と各省政策会議の議事録を中心に、細野豪志副幹事長、辻元清美国土交通副大臣のインタビューを用いて分析を行う。

暫定税率維持に至る過程

経済産業省関連

暫定税率の廃止は、マニフェストに掲げられていたこともあり、関係する業界団体の期待も大きかった。そもそも消費税を含め合計九種類、約八兆円にのぼる複雑で過重な税負担であったこともさることながら、政権交代を果たした平成二二年七月から道路特定財源が一般財源化されたことも業界の期待を大きくした要因であった^{九七}。

経済産業省政策会議では、第一回から第三回までを税制改正要望ヒアリングと銘打ち、様々な業界団体から要望を聞いていた。そのなかでも自動車業界は、第二回ヒアリングで日本自動車工業会、日本自動車販売協会連合会、全国軽自動車協会連合会、日本自動車連盟、日本自動車会議所、日本中古車自動車販売協会連合会、日本自動車輸入組合が、第三回ヒアリングで全日本自動車産業労働組合総連合会が、それぞれ暫定税率廃止や環境税反対の必要性を繰り返し説くほど、暫定税率廃止に力を入れていた。

また、石油連盟、全国石油商業組合連合会に代表される石油業界も、暫定税率廃止はかねてよりの要望であったため歓迎していた^{九八}。要望内容は自動車業界と同様のものであるが、石油業界の特徴として、手持品在庫の還付措置や本則税率の抜本の見直しも含まれていた^{九九}。自民党政権下では果たしえなかつた改革が、民主党政権ではできるのではないかという期待の表れであった。

経済産業省政策会議に出席している議員からも暫定税率の見直しに肯定的な意見が続いた^{一〇〇}。一方で、暫定税率廃止分を地球温暖化対策税に充てる意見が出るなど、経済産業省政策会議に出席する議員の間でも暫定税率の廃止について一枚岩ではなかつた^{一〇一}。

そして、与党議員間の不一致だけでなく、政府・与党間についても一般の議員の意見が聞かれていたくないということや、政務三役が官僚的発

想になっていると批判が出ており、対立構造が生じていた^{一〇二}。マニフエストに掲げられていた暫定税率廃止を巡り、意見の調整が進んでいなかったことが浮き彫りになっていたのである。

暫定税率の廃止は、新政府税調でゼロ次査定から二次査定に至るまで、常に「要望の前提となる制度が未確定であるもの」、「判断を保留にするもの」と評価され続けてきた^{一〇三}。環境税との兼ね合いについても議論が続いていたが、平行移動はしないことを強く要望し続けていた。

総務省関連

他方、総務省管轄の地方自治体は暫定税率の廃止に否定的であった。その理由は暫定税率を含む自動車関係諸税は地方税収分で三、六兆円あり、暫定税率分だけでも〇・八兆円と地方税収の大部分を占めているからであった。そのため、総務省の政務三役は減税するならばどのよう補填するかを議論すべきであると主張し、出席した全国知事会や全国市長会、全国町村会の担当者も、どうしても暫定税率を廃止するならば財務措置をお願いしたいと主張するように、暫定税率の廃止が地方財政に与える影響は大きかつた^{一〇四、一〇五}。

全国知事会は暫定税率の廃止がマニフエストに掲げられ、すでに廃止が既定路線であるとした上で、財源調達のため新たに軽油引取税のような消費段階における地方環境税を提案する^{一〇六}。これについては、地方

の自主財源の確保、地球温暖化対策の推進、温室効果ガス削減のインセンティブの三つの目的を持ち、かつ税負担も暫定税率より下がることで国民の理解も得やすいだろうと主張し、マニフェストと矛盾しない形で税収維持策を求め苦心していた^{二〇七}。

他方、峰崎財務副大臣は、暫定税率の二・五兆円は、消費税一分分に相当する非常に大きな財源であるため、国税分を廃止するのなら、むしろ地方税化することを非公式であったが、大学教授や全国知事会幹部に提案していた^{二〇八}。ただでさえ税収が低い状況を鑑み、暫定税率を手放すのは勿体無いと考えた結果であった。しかし、結局この構想も幹事長室の要望により実現することはなかった。

環境省関連

温暖化対策税、環境税の導入を目指す環境省政策会議においても、暫定税率は重要な関心事であった。環境税の導入に際し、暫定税率を廃止した分の一部を環境税に代替する意見が出ていたように、暫定税率と地球温暖化対策税は密接な関係にあった^{二〇九}。これについて、環境省の政務三役、特に小沢鋭仁環境大臣は暫定税率廃止と地球温暖化対策税のどちらもマニフェストで謳い、鳩山首相が温室ガス二五%減を掲げた以上、ガソリンなどのエネルギーへの課税は必要であると主張していた。一方、与党議員から地球温暖化対策税として増税するならば暫定税率廃止の

意味がないと批判が出るなど、増税は国民の支持を下げると与党議員から批判的な意見が出ていた^{二一〇}。その後も議論は続くが、平成二十二年二月九日の政策会議において、税制調査会でも決着がつかず、三大臣会合に判断を委ねたとされている^{二一一}。

国土交通省関連

暫定税率廃止の方向性がなかなか決まらない状況を受け、馬淵澄夫国土交通副大臣は暫定税率の存続と対応関係にある運輸事業振興助成金付金の継続を主張する^{二一二}。これは元来暫定税率の負担軽減のために導入した措置であり、トラック協会、バス協会が受け取っているものであるが、その導入経緯からも極めて政治的な予算であった^{二一三}。

幹事長室

幹事長室では、この暫定税率を維持することについて、各業界から陳情が集まっていた。基本的には、暫定税率廃止を求める陳情は、トラック協会が突出して多く、他方、暫定税率維持を求める陳情は、自治体関連から多く出ていた^{二一四}。

幹事長室側では、この集めた陳情をもとに、暫定税率の廃止は難しいと考え、一二月の終わりには、財務省の香川俊介や田中一穂といった人物とともに、税制改正のあり方を詰めていた^{二一五}。このことは、ユーザ

一側を管轄する国土交通省側には伝えられておらず、財務省と幹事長室の間で独自に調整が進められていたのであった^{二二六}。その結果、前原誠司国土交通大臣を始め、事前に知らなかつた議員は怒りをあらわにしたのであった^{二二七}。

税制調査会

税制調査会ではこれまでに見てきたように、マニフェストで公約として掲げた以上、暫定税率は廃止ありきで議論すべきという前提のもと、総務省からは代替財源の要求があり、環境省からは温暖化対策税への一部移行案が出ていた。他方、そのような背景のなか、税収の落ち込みが非常に大きく、国債発行額を四四兆円以下に抑えたいという要望も閣内で出てきたこともあり、暫定税率のあり方について議論が活性化する

二二八。

特に暫定税率廃止に伴い生じる地方税の約八〇五五億円の減収をいかに埋めるか論争になる。渡辺総務副大臣や小川総務大臣政務官は暫定税率廃止ありきの上で、新たな自動車税制を創設する、それまでの間は譲与税の拡充という形で国税を地方に移管するか、交付金という形で補填するかの三つの手段しかない^{二二九}と主張した。地方自治体をいかに税収減から守るかに主眼が置かれた議論であった。

原口総務大臣は、暫定税率の穴埋め分は一兆円、地方の直轄事業負担金をなくすことで解決することが民主党マニフェストであると述べ、今後さらなる手当が必要となることを指摘する^{二三〇}。暫定税率分の財源は非常に規模と影響力が大きく、それだけに関係閣僚や与党議員の思惑もそれぞれであった。

各省がそれぞれの立場から利益を主張することに加え、税収が四〇兆円を下回る見通しが出てくると、税調内部でもマニフェストを維持するか、マニフェストに優先順位を付けいくつかの政策を諦めるのか議論が分かれ始める^{二三一}。しかし結局暫定税率を始め、優先順位を付けることはできず、二次査定でも暫定税率はE(要望の前提となる制度(法律等)が未確定であるもの)とされ、税調の決められない様子が露呈する^{二三二}。もちろん暫定税率が決まらないため運輸事業振興助成交付金も引き続きの協議となる^{二三三}。

主要事項のとりまとめに向けて、第二〇回税制調査会において、暫定税率が議論される。しかし引き続き総務省・環境省・経済産業省の政務三役はそれぞれの省の利害を主張し議論は平行線のままであった^{二三四}。内閣府の沖繩担当や農林水産省など一部関係する省庁もその利害を持つて賛否を論じたが、それ以外の省の政務三役は、各々の考えを比較的自由に述べていた。それでもやはり暫定税率と環境税については、政府内でも意見が分かれており、最終的には、峰崎財務副大臣が「議論がや

や延々と続く感じがしないでもないので、そろそろ整理したいと思っ
ているんですが」と切り出すように、この会議ではまとまらず、また先送
りされる結果となる^{二五}。この結果、当初予定から先伸ばされていた税
制改正大綱の取りまとめはさらに延期せざるをえなくなる^{二六}。年内成
立を目指していた政治日程は、徐々に厳しさを増していくことになる。

暫定税率の廃止について、その結論がペンディング状態のまま、平成
二十一年一月一六日に与党幹事長室から要望が提出される。この要望書
では暫定税率について、「現在、石油価格は安定しているので、ガソリ
ンなどの暫定税率は現在の租税水準を維持する。ただし、平成二〇年度
上半期のような原油価格の異常高騰時には、国民生活を守るために暫定
税率の課税を停止することができるような法的措置を講ずる。自動車重
量税については、暫定分の国税について、環境のことも考えながら半分
程度の減税を行うべきである。」と提案された^{二七}。

これを受け、三大臣会合が開かれ^{二八}、最終的に鳩山首相が以下の決
定を下す。すなわち、暫定税率については、平成三〇年まで続く予定の
暫定税率は制度としては廃止する一方、ガソリン税の本体を暫定税率の
レベルまで引き上げる租特を張ることで税率を維持し^{二九}、他方車輛に
関しては、自動車重量税の国税分を二分の一に減税（一六六〇億円の減
額）をするとした^{三〇}。そして急な原油価格高騰時にはトリガー条項を
構え、環境税は平成二三年度以降検討とした^{三一}。この結果、重点要望

で政府・与党間の調整が必要とされていた運輸事業振興助成交付金も継
続することになった^{三二}。

つまり、マニフェストを断念するだけでなく、党の要望を全面的に受
け入れたのである。この出来事は政府・与党一元化と矛盾するとの指摘
に対して、原口総務大臣は、支持する政府の政策をブラッシュアップす
ることが政権政党に求められ、その上で総理はじめ国家戦略・財務両大
臣がリーダーシップを持つてまとめたため違反しないと釈明した^{三三}。

しかし、実際には後述する通り政府においても与党側と意思疎通が行
われていたものの、表面的には政府税調では決定しきれず、政策決定へ
与党の介入を受けたとされ、税調一元化による政策決定は頓挫したとさ
れる。

小括

これまで暫定税率維持が決まる過程を見てきて明らかのように、経済
産業省ではマニフェストに基づいて、暫定税率の抱える様々な問題を背
景に廃止が唱えられ、総務省では地方税を巡り自治体から反対意見や代
替的な財源措置を求める要望が噴出し、環境省では暫定税率を廃止する
なら環境税に移行すべきという意見が自由に出ていた。マニフェストに
掲げられていた暫定税率の廃止について、閣内でも意見が分かれていた
のである。

その原因は各省や関連する業界団体の働きかけにあった。本来であれば、暫定税率をめぐる政治過程は、廃止推進派の経済産業省と反対・代替措置派の総務省、環境税導入との調整を目指す環境省との間で調整や折衝が行われるか、または税制調査会が主導して決定するかのいずれかであった。しかし平成二二年度税制改正においては、政府税調は最終的な決断を行うことができず、与党の介入を許すことになる。

その理由として、新政府税調は意見陳述の場、議論の場としては透明性の観点からも、政務三役主導の点からも十分に効果を上げたと言えるが、それが逆に調整・決定機関としての役割を制限してしまった。自民党税調において最終決定は少数インナーが利害調整とともに行っていたのに対し、新政府税調はあくまでも決定は税調の平場でやるという姿勢だったことが裏目にでたのである。議論が公開される場で、各省や業界団体の利害を背負った政務三役は調整や妥協をすることができなかつたのである。

三、平成二二年度税制改正の決着

前章で見たように、幹事長室が党の要望書を政府に提出し、それをもとに平成二二年度税制改正大綱がまとめられるに至った。この一連の流れは、研究者や民主党議員たちが、マニフェストで想定していた政府・与党一元化に基づく新政府税調主導の政策決定過程改革が頓挫した象

徴的な出来事であった。

しかし、この幹事長室が要望を提出し、平成二二年度税制改正大綱が決着したという流れについて、二つの疑問が生じる。それは、①幹事長室はなぜ要望書を提出するに至ったのか、②なぜ政府はこの要望書を受け入れたのかについてである。本章ではこれらの問いを考察することで、平成二二年度税制改正の決着メカニズムを明らかにする。

(1) なぜ幹事長室は要望書を提出したのか

党の要望書とは

すでに何度か述べたが、改めて党の要望書とはどのようなものであったか説明する。この党の要望書とは、「平成二二年度予算重点要点」と銘打たれた文書のことであり、大きく二つの論点から構成される。一つは一八項目に及ぶ予算と税に関する重点要望であり^{一三〇}、もう一つは五つの予算編成において政府・与党の調整を要する課題についてである^{一三一}。

ここに記された重点要望、調整を要する課題のいずれも、マニフェストに掲げられていた民主党の目玉政策ばかりであった。これらが財源不足で調整が困難であったことや、政府と与党で調整を要すると記されていることから、政府・与党間でこの文書が提出される以前は調整がなされていなかったこと、そしてそれに対して与党側が不満を覚えていたこ

とが窺える。この党の要望書は、副幹事長を中心に幹事長室で一元的に集めた陳情・要望をもとに、小沢幹事長、高嶋筆頭副幹事長、細野総括副幹事長らによつてまとめられたものであり、翌年の参議院選挙対策の要素も含んでいた。

陳情・要望一元化について・分権型陳情の集権性

党の要望書を論じる上で重要となる陳情・要望の幹事長室への一元化について分析する。

そもそも陳情とは、公の機関に対し、一定の事項について、その実情を訴え、適正な措置を要望する事実上の行為である^{二二六}。同様の制度である請願が、憲法によつて保障された基本的権利の一つとして、法律上の権利とされているとは異なり、陳情は法律上の権利ではなく事実上の行為であり、特に一定の形式・手続きの定めはない。

国会において陳情は、陳情しようとする者が要望する内容を簡潔にまとめた文書に住所氏名を明記の上、郵送などで議長宛に提出する。その中で議長が必要と認めたものは、適当の委員会に参考送付されることになっている^{二二七}。議員の紹介が必要な請願と比べ、申請しやすい制度設計になっているため、広く業界団体の要望を集める上で、幹事長室、業界団体それぞれにとって、使いやすい制度であった。

ではなぜこの陳情・要望は幹事長室に一元化されたのだろうか。小

沢・高嶋・細野の連名で書かれた「要請・陳情への対応について」によると、①政官癒着の排除と利益誘導型政治からの脱却、②分権型陳情で霞ヶ関詣を一掃、③国の行政刷新と地方行革に寄与、④透明性・公平性を確保する陳情処理を目的とした分権型陳情処理を行うことを目的としたとある^{二二八}。つまり政官癒着の排除と地方分権の活性化が主たる理由であった。しかし、これではまだ幹事長室に一元化された理由としては不十分である。

これについて高嶋筆頭副幹事長は、政策決定過程の一元化のもとで本来なら政府が直接陳情を受けるはずだが、一〇〇人入る予定の政務三役が六〇数人くらいしか入らず、政務三役の負担が増えすぎたため党が手伝えることが目的であったという^{二二九}。これについて細野副幹事長も、「いろいろと来る要望を一度幹事長室で集約し、優先順位付けして政府に伝えた方が、政府の負担も軽減できるとともに、政策の整理がやりやすくなる」という点が出発であったと、一元化について共通理解のもと対応していた^{二三〇}。

同時に、党で行うとはいえ、議員個人が官僚に伝える仕組みを作ると自民党時代のように族議員が発生する可能性があるため、幹事長室で一元的に集め、それを各省政務三役に伝える仕組みを作ったと振り返る^{二四〇}。つまり、各省政務三役の負担軽減を図りつつも、与党議員の業界団体や官僚への接触を制限し、族議員化防止の理由から、与党内部でも

特に幹事長室に一元化されたのである。さらに言えば、野党自民党が、個別のルートを使って官僚に直接陳情に行くことを防ぐことも目的であったのである^{一四二}。

では、幹事長室が「分権型」の陳情処理を目指す理由はなんだろうか。まず、民主党都道府県連など地方の党組織の活性化があげられる。また与党議員が出身選挙区の陳情を地元で受けることによって、選挙基盤を固めることにつながる。政府・与党一元化のもとで幹事長室はもっぱら党務、その中でも特に選挙を中心に任せられていたことから、選挙対策という理由は幹事長室が中心となつて分権型陳情を志向する十分な理由たり得ただろう。

しかし、ここで注意しなければならないことは、地域ごとに陳情を集める点では、分権型陳情であつたが、その集めた陳情を最終的に取捨選択し、処理する段階においては、幹事長室幹部が集権的に力を発揮した点である。党の要望は、先に見たように最終的には小沢幹事長を中心にまとめられ、官邸に提出されたのであつた。その意味で、地方の活性化と最終局面での幹事長室への集権という二つの側面から、陳情の一元化は幹事長室にとつて有益であつたのである。

次に、政官癒着の排除は、族議員の発生を防ぎ、結果的に党が各省の政策に対して影響力を持つことにつながる。党が影響力を持つことについては、幹事長室側からすれば、政府・与党一元化のもと、与党が政策

関与できなくなったことに対抗する措置であつた。選挙対策をするにもマニフェストは誰がどのように作るのか、地元への政策説明はどうすればいいのかなど、与党側からしても一元化に対する不満は大きかつたため、与党が陳情処理という形で政府の政策に対して意見する仕組みがとられたのである。しかし、閣僚の中には権力の二重構造になることを恐れ、小沢率いる幹事長室が陳情を理由に政府の政策形成に関与することに批判的な議員も存在した^{一四三}。

幹事長室が官邸に要望書を提出するに至る理由

このように幹事長室が陳情一元化することは、選挙対策と、政策決定へ関与できない不満が理由にあることがわかつた。しかし当初の陳情・要望一元化の制度設計では、幹事長室で集約した陳情は、重要性などを勘案し政務三役に伝えられる予定であつた。

しかし、実際は一月一六日に幹事長室の幹部二四人を引き連れ、官邸に「乗り込む」という強硬な陳情の提出方法がとられた^{一四四}。これは小沢の剛腕さや、細川内閣のような二重権力を想起させる事件となる。ではなぜこのような事態が生じたのだろうか。この問いに対して、なぜ要望書を出したのか、なぜ強硬な出し方だつたのかという二つの問いに答える形で考察する。

まず幹事長室が要望項目を党の要望書として提出するに至つた理由

として、以下の三つの理由があると考えられる。それは、政府が税と予算の調整をしきれなかったために助け舟として提出したこと、翌年の参議院選挙対策のために年内成立させるために提出した、与党議員の多くが政策に関与できないことの不満や与党の存在感を政府や有権者に伝えるために提出したとする三つである。

一つ目の政府への助け舟とする論は、高嶋筆頭副幹事長へのインタビューに基づく。当時、政府はマニフェストで掲げた政策を実施しようとして努力していたが、新規国債を四四兆円以下に抑えようと閣議決定したこと、前年のリーマンショックから続く景気不振で税収が平成に入ってから過去最低の三七兆円にとどまってしまったこと^{一四五}によって、マニフェストの実現が困難な状況になっていた^{一四六}。さらに、第二章で見たように、各省政務三役は必ずしも官僚を有効に使えずに、マニフェスト事項については頑なに全面実施を求め続けるなど、政府はマニフェストの優先順位付けを十分に行える状況になかった。そのため、官邸内部でもマニフェストで掲げた政策について何らかの対策をとることの必要性を感じていた。結果として、藤井財務大臣と小沢幹事長を始めとする政府与党間の合意のもとに、マニフェストを変更することを容認するべく、党の要望が出されるに至ったのであった^{一四六}。これを高嶋筆頭副幹事長は助け舟といったのである^{一四七}。

二つ目に年内成立を確実にするという観点である。翌年度に参議院選

挙を控えていたこともあり、特に参議院幹事長であった高嶋は、年内に予算や税が成立しない不甲斐ない状況を国民に見せることに危機感を覚えていた^{一四八}。そのため、年内成立するために、新政府税調などの議論・調整を待つのではなく、幹事長室が中心となって利害調整をすることで迅速な成立を目指したのである。

三つ目に、与党議員が政策形成に参加できないことへの不満の表出である。各省政策会議の議事録や報道で議論に参加できないことへの批判や不満を述べている与党議員が見られる。政府・与党一元化のもとで与党議員の政策形成への参加は各省政策会議に限定された。しかし、各省政策会議で議論は行いが、政策に反映されるかどうかは政務三役次第であったため、与党議員からするとただ意見を述べるだけしかできず、不満がたまっていた。

次に、なぜ強硬な提出方法だったのか考察する。先述したように本来であれば、党が集めた陳情は各省政務三役に渡され、そこで審議・決定されるはずであった。これについては先の提出理由の二つ目と三つ目が該当すると思われる。つまり、緊急性と不満である。本来のプロセスで処理すれば、政務三役が陳情や要望を精査し、さらに調整する時間が増え、つまり、調整や陳情の優先付けを終わらせ、それを政府に伝えることを選んだのである。その方が、与党議員が政策に関与できない不満や、政府

が幹事長室を始めとする与党と連携を取ろうとしないことへの批判ができる利点があったと考える。

しかしながら、結果的に政府・与党二元体制への逆戻りや、小沢一元化という誹りを受けることにもなり、この提出方法が合理的であったかは疑問が残る。

では、幹事長室が党の要望書を出していなければ、どうなっていただろうか。峰崎財務副大臣の「なんらかの形で税制改正していた」との主張が通るだろう^{一四九}。最終的には三大臣会合や首相と決まらなかつた時のプロセスを経て決定されたであろう。ただし、暫定税率や租特改革については一二月に入っても議論がまとまっていなかつたため、要望書に上がっていた主要論点のいくつかは翌年度以降の論点として先送りされていたと推察される。また、党内の不満に加え、政府内の不満も高まり、執政部の求心力は急速に弱体化したであろう。

次に、小沢でない議員が幹事長を務めていても、陳情・要望が党に一元化されたならば党の要望書は提出されていたと考える。与党は翌年度の選挙で勝利するために業界団体から陳情・要望を集めそれに応え、他方で自民党支持の業界団体に対しては陳情・要望を冷遇しようとするインセンティブを持つからである。ただし、与党は陳情・要望を集め、重要なものは政務三役に提案されるという本来の制度設計通り提言されただろう。しかしこれでは、最終的な決定が年内に間に合ったかは不明

であるし、調整ができたかについては疑問が残る。

このように考えると、幹事長室が要望書を出し、税制改正が決着するというメカニズムは小沢が幹事長だったからこそできたと考えられる。しかし、そこで重要となるのは、幹事長としての小沢の手腕と、陳情・要望の一元化という当初マニフェストでは想定していなかつた制度の変化であったと考えられる。前者については、小沢の手腕とされる要因として、財務省の香川俊介と綿密な調整を行い得た官僚へのアクセスや、個別利益を超えて調整を行う自民党時代に大物族議員が担っていた役割を小沢が果たしていたことに起因する。後者については、陳情・要望一元化によって、幹事長室は政府に対して提言、あるいは拒否権を行使する正統性を得ることができ、小沢はその仕組みを十分に生かしたのであつたと考える。

(2) なぜ政府は党の要望書を受け入れたのか

幹事長室が党の要望書を提出したことによって、平成二二年度税制改正の決着がついたとする先行研究は多く存在する。しかし、実際に要望書を受けてから税制改正大綱を決定したのは政府であるため、なぜ政府が受け入れたのかも検証する必要があると考える。

では、なぜ政府はこの党の要望書を受け入れたのだろうか。その理由は大きく二つあると考える。一つは小沢幹事長の手腕であり、もう一つ

は、政府が政府内で税制改革を完結できる状況になかったからである。前提として前節で説明したように、党の要望書は土地改良連合予算の半減やたばこ増税、マニフェストの一部断念など大胆な変更を伴うものであった。しかし、その内容は財源調整の問題も解決できる実現可能な要望であったため、要望書自体が受け入れ可能なものであったことは間違いない。このような点は、官僚との関係も含め小沢の手腕によるものだろう。

それと同時に本節では、政府自身に税制改正を予算と調整して、まとめる能力が完結していなかったことに着目する。政府が独自に調整することを阻んだ要因として、①政治日程や財政状況といった環境要因、②国家戦略室を中心とする制度要因、③選挙マニフェストに基づく要因の三つがあると考ええる。以下、本節では、これらの要因を分析していく。

環境要因

環境要因には、政治日程などの時間的要因、財源不足や経済状況など財政要因の二つがある。時間的要因については、そもそも政権交代を果たしたのが九月であり、前政権で出来上がっていた税制改正の骨格を破壊して、新たに民主党政権独自の税と予算を組もうとしたため、当初から不足することは想定されていた。

従来行われてきた政治日程のルーティーンからすると、税制議論は四

月に政府税調総会が開催され、次年度税制改正について首相からの諮問で示された基本的考え方にに基づき審議が行われる。そこでは当面の課題、中・長期の課題が秋まで審議される。毎年八月末に各省庁から税制改正要望の提出があり、九〇一〇一月には政府税調において具体的な検討を行うとともに、自民党税調からも検討が行われる。そして一二月月中旬に政府税調の答申の発表、自民党税調から税制改正大綱の発表が行われ、一二月下旬に予算編成が決着し、年末から年明けに国会に提出され年度内に成立するのが通例であった。つまり、九月に政権交代を果たし、業界団体のヒアリングや各省ごとにマニフェストに沿った改革案をとりまとめることは、困難なスケジュールだったのである。

次に財政要因に目を向ける。そもそも財源不足は、当然ながら歳出に対して歳入が不足することで生じる。つまり、歳出超過か低歳入あるいはその両方が原因となる。鳩山内閣の場合は両方ともに課題が存在した。歳出については、自民党政権時のシーリングや増分主義に基づく予算編成ではなく、マニフェストをもとに大きく組み替えようという考えが民主党にあった^{二五〇}。その内容は、多くの財政支出の増加を伴うものであったため、厳しい財源見通しであることは選挙時からすでに指摘されていた。例えば、子ども手当や高速道路無料化は、数兆円規模の歳出増加を伴い、その他の新規政策も併せて平成二二年度の新たな政策の所要額は七、一兆円の概算であった^{二五一}。同時に、当初予定していた事業仕

分けを始めとする予算のムダ削減が、目標の九・一兆円に届かなかったことも歳出面の問題の一つであった。

一方で、歳入についてもマニフェストにおいて、暫定税率の廃止など、大幅に歳入が減る政策があったことに加えて、実際の税収が減っていたことも大きく影響した。マニフェストについては、埋蔵金の活用で五兆円、租特などの見直しで二・七兆円の財源を捻出する予定であったが、それも振るわなかった。また税収も、前年のリーマンショックに起因する景気低迷により、経済が低迷した結果三八兆円にとどまった。これらの歳入・歳出両方の問題から、マニフェストの実現が困難になっていたのである。

しかし、時間と財源の課題はどちらも環境条件であり、政府が税制改正をまとめる上での制約条件にはなるものの、決定的に重要であったわけではない。なぜなら、これらの条件について、政府は先送りする方法を有していたにもかかわらず、この厳しい条件のもとでの税財政改革を目指したからである。

例えば、時間的制約については、年内にこだわらず、細川内閣のように国会会期の延長も視野に入れることも論理的にはできただろう。しかし、政府部内には、細川内閣が予算編成の越年によって、その後の政治スケジュールが遅れたことで、スキャンダル追及の隙を野党に与え、政権を手放したという認識が色濃くあった。そのため、年内編成、そして

当時争点になりつつあった鳩山首相の政治とカネの問題に対して、可能な限り年内に一定の積明をすることが必須だったのである^{一五三}。

他方、財源についても、国債を四四兆円以下と規定せずに、さらに発行するなどの方針も取り得ただろう。また、小沢のようにトップダウンでマニフェストの実施有無の方針を示して決めることもできたはずであったが、どちらも実施せずにマニフェストを維持しつつ、財源を捻出しようと努力していたのであった。

制度要因

次に制度要因である。ここでは主として国家戦略室について分析を行う。なぜなら、民主党の政権構想では、国家戦略室が政策の全体的な方向性を示し、調整を担う予定であったにもかかわらず、実態として、その役割を担いきれていなかったためである。

国家戦略室とは、政権交代直後に内閣総理大臣決定に基づき内閣官房に当分の間置くとされた機関で、その所掌事務は税財政の骨格、経済運営の基本方針その他内閣の重要政策に関する基本的な方針などのうち内閣総理大臣から特に命ぜられたものに関する企画及び立案並びに総合調整を行うことであつた^{一五三}。自民党時代に内閣府に設置されていた経済財政諮問会議の機能を鳩山内閣では停止したため、実際にリーダーシップを発揮して政策間の調整を担うべきはこの国家戦略室であつた

これまで見てきたように、平成二二年度税制改正は最終調整の段階で、予算も含めマニフェストに掲げていた目玉政策の財源調整ができていなかった。その調整を担うのは国家戦略室であったはずであるが、担えなかった理由として菅国家戦略担当大臣の個人的問題が指摘される^{一五五}。

具体的には、菅国家戦略担当大臣は国家戦略室の運用について、首相に助言を行うスタッフ部局であるイギリス・ブレア政権のポリシー・ユニットを目指していたことが挙げられる^{一五六}。そのため、国家戦略室は内閣官房直属の政治主導の核とはならず、菅自身も国家戦略担当大臣というより、兼務していた副総理として予算などの調整に携わっていた^{一五七}。

こうして、国家戦略室は制度設計の段階で想定されていた、強力なりーダーシップを発揮する機会が失われてしまった。ここでは国家戦略担当大臣である菅の考えが大きく影響していたが、小沢や岡田なども、官邸で国家戦略室が予算だけではなく、外交なども含む権限の肥大化には反対していた^{一五八}。同様に、鳩山首相や平野博文官房長官も官邸内に大きな権限を有する国家戦略室を作るインセンティブは働かなかつたと推察できる^{一五九}。

また、国家戦略室長を務めた古川は、国家戦略室の仕組みをきちんと法定できなかったことが大きな問題であったと振り返る^{一六〇}。つまり、その機能・権限を法定できなかったゆえに、菅個人の考えに基づく属人

的な組織運営が行われたことが問題であったのである。同様に峰崎も、新政府税調と当初予定していた国家戦略局が法定できなかった点を問題視しており、法的正当性を有する予算・税を中心的にまとめる権力機関の重要性を説いた^{一六一}。このように、事務局を担った政務三役にとつて、法律に基づく制度化が実現できなかったことが、政権交代以前の構想を十分に活かせなかった大きな要因であったのである。

選挙マニフェスト要因

最後に選挙マニフェストに基づく要因である。選挙マニフェスト要因とは、各省政務三役や与党議員がマニフェストに掲げられた政策の実現に執着し過ぎたこと、それと同時に、政府は与党との関係でマニフェストを変更することが困難であったことである。本来であれば、評価されるべきマニフェストの順守が裏目に出たのである。

まず、各省政務三役がマニフェストに執着した点について見てみよう。この背景には、過度な政治主導、議事公開による調整行動への制約、マニフェストの政策間に優先順位がなかったことの三つの要因が考えられる。

過度な政治主導については、従来の官僚内閣制のもとでは、大臣や副大臣が調整する前に、官僚同士で政策調整を行い、重要な一部の政策について大臣に上げていた。しかし、民主党は、官僚に対してそのような

調整を任せずに、政治主導のもと、政務三役同士ですべて決めようとした。結局、互いに所属官庁のマニフェストを実現しよう目指していた政務三役だけでは調整を担い得なかったのである。

それを加速させたのが、二点目の議事の公開であった。議事の公開は、露骨な利益誘導を抑制するために、職務責任を発生させる目的で実施された。しかし、各省の要求を代弁する政務三役は、議事が公開される場で、担当省庁の主張や利益を主張した。例えば、税制調査会において、環境税導入をめぐる、反対派の経済産業副大臣と賛成派の環境副大臣の議論が起るが、互い歩み寄ることはせずに各省の主張を続け、平行線をたどることが多々あった^{一六二}。

政務三役がこのような行動をとるのも合理的なことであった。なぜなら、各省の利益を守ることは、各省庁のトップたる政務三役の本来の務めであり、それによって官僚や業界団体、政策会議に所属する与党議員から自身への評価につながるからである。逆に、国家のために自省の利益を害する行動を行うインセンティブがなかったのである。以上のように、利益誘導の抑止のために議事が公開されたにもかかわらず、それによって逆に政務三役が平場では各省庁の利益を擁護せざるを得ない状況を生んでしまった。

三つ目にマニフェストの政策間に優先順位がなかったことがある。もし、省庁間で調整がつかずとも、最後はマニフェストに沿って優先的に

行う政策とそうでない政策を示していれば、ここまで調整がつかない事態にはならなかったであろう。もちろん民主党は政権を取ったら全て実行するつもりでマニフェストを作っていたのだから、優先順位など必要なかったのかもしれない。

次に、政府と与党の話し合い、調整の機会がなかった点も障害となっていた。政策決定の一元化に伴い、政策は政府で行い、選挙などは党で行うと完全な役割分担がされたと鳩山や峰崎は理解していた^{一六三}。そのため、必要以上に互いの所掌事務に踏み込むことはしなかった。

実際に、陳情・要望について峰崎財務副大臣は「細野さんが、この一六日の前に小沢一郎氏が租税特別措置の廃止には非常に関心を持っているという話を私にしてきたんです。ということは、租税特別措置の廃止あるいは改正問題を小沢さんのところにヒアリングに行かなければいけないのかなと、そうは言っても関心は持っています。決定するのはこっちでしろとなっているんだよなということで、結果的に小沢さんのところに行つて説明するということはなかった」と振り返り、細野副幹事長との間で租特が話題には出たものの幹事長室と調整や相談を一度もしていなかったことがわかる^{一六四}。

鳩山首相も、党と政府で報告やすり合わせは毎週行っていたが、党の常任幹事会など党務には全く参加しなかったと、政府と党が別々に動いていたことを明かす^{一六五}。辻元国土交通副大臣も、党の要望について「全

くの相談もなく、国交省との調整もなく。国交省の中では私たちはマニフェスト通りにしていくことに邁進していた」と調整がないと同時に、要望が出る直前まではマニフェストを実現するために尽力していたのであった^{二六六}。

このように、基本的には党と政府の間で役割分担が行われていたため、政策について政府側から党に意見を聞くことや、調整をすることはなかった。そのため、政府と与党間の連携が希薄となり、選挙に関連してマニフェストを作成し、その実現に関心を持つ与党はマニフェストから切り離されていたのであった。

しかし、ここに大きな問題があった。各省政務三役や与党議員がマニフェスト実現を目指している中で、政府税調や国家戦略室の査定側のメンバーは、与党で作成したマニフェストを変更するための正統性を持たなかったのである。

実際に、党の要望が出る一か月前にはすでに、財源確保の困難さを背景に暫定税率の廃止を断念することは、藤井財務大臣や菅国家戦略担当大臣、原口総務大臣、直嶋経済産業大臣、小沢鋭仁環境大臣の間で決まっていた^{二六七}。この点について、問題はマニフェスト変更を与党にいか

に説明するかであったと会議の取りまとめを担っていた古川国家戦略室長も振り返る^{二六八}。その意味で、党の要望は幹事長室からの異議申し立てや単なる手助けではなく、マニフェスト内容の変更方法を模索して

いた大臣たちと、それを感知していた小沢幹事長によって行われた協働であったのである。

そして、この党の要望が出された後は、政府側は古川国家戦略室長、松井内閣官房副長官、与党側は高嶋・細野両幹事長の四人によって、政府内と党内の調整結果のすり合わせを行っていた^{二六九}。

(3) 政府と与党の関係

政府と与党幹事長室、異なる立場のアクターによる証言をもとに、党の要望書と平成二二年度税制改正をめぐる議論の分析を行ってきた。そこから、政府内においても立場によって、知りえた情報や行動に相違があることが浮かび上がってきた。本節では、それらの相違を整理し、なぜそのような相違が生じたのか論じる。

平成二二年度税制改正をめぐるアクターは、各省の大臣、副大臣・政務官、幹事長室幹部であり、各省の大臣同士、副大臣同士のように、役職ごとにそれぞれ議論や情報共有の場を持っていた。

まず、大臣級会合では、財務、総務、国家戦略担当の各大臣を中心に、また暫定税率をめぐる問題では経済産業、環境大臣も加えて、どのように税制改正と予算編成を決着させるか議論が行われていた。官邸との関係で言えば、藤井財務大臣は首相の信頼を得て、税財政については基本的に任せられていた^{二七〇}。また、藤井財務大臣は菅国家戦略担当大臣と

は予算や税の方針や、財源不足への認識は基本的に一致しており、財務省と国家戦略室が税財政の主導権をめぐる争いもなく、協力関係にあった^{一七〇}。この財務・国家戦略担当両大臣を軸に、暫定税率を維持するなどのマニフェスト政策の一部断念や、財源調達の方法が、党の要望が提出される以前から議論されていたのであった。

他方、財務省や総務省の副大臣・政務官も、税制改正の方向性について議論を続けていた。前章で見たように、国家戦略室長を加えた税調の五人会での議論である。五人会のメンバーは、税調や各省政策会議において、組織運営面を担う議員であり、税調の場でマニフェスト実現を目指す要求官庁の各大臣の意向と、与党議員の不満・要望を一身に受け、苦心していた。しかし、財務省と総務省の副大臣・政務官は、党の要望が出される直前まで、マニフェストを一部変更することを知らずに、調整に奔走していたのであった。

次に政府と与党の関係について言及すると、大臣と幹事長、副大臣・政務官と副幹事長と、それぞれの立場に応じて横の連携が作られていた。政府与党間の情報共有は、個別に話し合うこともあれば、財務官僚が間に入り情報共有することや、松井内閣官房副長官や古川国家戦略室長が高嶋・細野副幹事長と意見交換することで意思疎通が図られていたと考えられる^{一七一}。

しかし、大臣の中でも、マニフェストを一部変更することや、それを党の提案という形で提出してもらおうことを知りえた大臣と、知りえなかった大臣が存在した。先に見たように、副大臣・政務官は基本的にそれらの変更を知らされておらず、情報の非対称性が生じていた。この結果、マニフェストの一部を断念することを知らずに、党の要望が提出されるまでマニフェストの実現を目指して尽力していた政務三役からすれば、党の要望は小沢による強硬的な介入と映ったのであった^{一七二}。

情報の非対称性の背景には、政治主導のもと、大臣で政策を決めるという意気込みがあったと同時に、マニフェスト断念が早期にメディアなどに漏れ、与野党議員や世論の追求を受けることを避けるという現実的な思惑も背景にあったのではないかと推察される。

このように、財務大臣を始めとする一部大臣と幹事長室幹部は、互いに情報を共有し、マニフェストを変更することへの意思疎通が取れていたと推察される。その結果が、党の要望書であり、財源不足とマニフェストで揺れる平成二二年度税制改正を決着させる現実的な方法であったのである。

つまり、先行研究で指摘されてきた、首相・国家戦略室の指導力不足を、小沢幹事長の剛腕さで補ったのではなく、政府内で調整がある程度整っていた段階で、どのようにマニフェスト実現を固辞する首相や政務

三役、与党議員を説得するかという問題を解決する方法が党の要望であったのである。

もちろん、これまで見たように首相は財務大臣に税財政について委任し、菅国家戦略担当大臣も国家戦略室を十分に活用しようとしていなかったことは確かである。しかし、委任された財務大臣や、菅個人は関係大臣と議論し、マニフェストの変更と財源調整の役目を果たそうとし、実際に改革案が作られていたのであった^{一七四}。それに対し首相は、委任しておきながら、暫定税率の維持などマニフェストを変更することには最後まで反対していた^{一七五}。その首相の反対を説得したのも、藤井財務大臣と小沢幹事長であった^{一七六}。

政府・与党一元化の観点からすると、これは、松井内閣官房副長官が当初掲げていたものとは異なる政策決定過程であった^{一七七}。しかし、事前審査が廃止されていたうえで、政府と与党が連携して、税制改正が決着したことは、従来の与党主導の二元体制からすると進歩であった。この政府・与党一元化も鳩山内閣の退陣とともに、徐々に二元体制に近づいていくのであった。

終章：鳩山内閣以降の税制政策決定過程

終章では、鳩山内閣以降、菅・野田両内閣で、政策決定過程がどのように変化したか概観する。その結果、鳩山内閣期に掲げていた税調一元

化構想が崩れ、徐々に党の政策審議機関が復活するとともに、税制改正大綱への与党の権限が拡大されていく様子が明らかになる。

菅内閣

菅内閣における政策形成過程の大きな変化として、与党の政策調査会（以下、政調）の復活が挙げられる。菅は民主党代表選挙において、「みんなが参加できる民主党にする。そのためには政調を復活したい」と主張した^{一七八}。そして、実際に政権を引き継ぐと、政調や部門会議を代表選挙の公約通り復活させたのである。

しかし、自民党時代のような政調として復活させたわけではなかった。政調会長に任命した玄葉光一郎に国家戦略担当大臣を兼任させることで、政府と与党の一体性を担保した。

これについて菅は「政権の最初の構想は、党の政調会長と内閣の国家戦略担当大臣を私が兼務して、党内の意見を政府に伝え、統一の方針を出すというもの」だったと振り返り、その通りの改革を実施したと説明した^{一七九}。与党議員の議論の場を設けつつも、政府と与党が一体となった政権運営ができる仕組みを模索していたのである。

玄葉も政調について、与党が閣法の厳格な事前審査をしないならば、与党の政調で政策の議論をすることも問題ないとし、政府・与党二元体制の問題点を事前審査や党議拘束に求め、その解決を図ったのである

税制については、民主党内に新たに中野寛成衆議院議員を座長とする民主党税制改正P Tが設置され、八月から税制改正に向けた議論が開始された^{一八一}。平成二二年度税制改正は新政府税調と、この民主党税制改正P Tを中心に議論されることとなった。

この民主党税制改正P Tは、一月に「租税特別措置・税負担軽減措置等にかかる重点要望について^{一八二}」を提出し、一二月には「平成二二年度税制改正主要事項にかかる提言^{一八三}」を政府・野田財務大臣に提出した。政府はこれを受け、同時期に提出された新政府税調の専門家委員会による「税目ごとの論点の深掘り」に関する議論の中間報告」と合わせ審議し、税制大綱がまとめられた^{一八四}。

しかし、その際に政調も「平成二二年度予算に関わる民主党『提言』」を提出していた。これについて、玄葉は「九割反映論」を説き、党内世論を背景として政府の政策調整に影響力を行使したのであった^{一八五}。玄葉が閣僚と政調会長を兼務しているとはいえ、与党要望を提出する様子は、前年の小沢と類似したところがあり、政府・与党二元体制へと変化していった。

野田内閣

野田内閣になると、政調会長の閣僚兼務が解かれ、与党による事前審

査制も復活する。党の役員会で正式に「政府の政策決定については、党政調会長の了承」を原則とする方針がとられたのである^{一八六}。この決定によると、首相、官房長官、幹事長、政調会長、国会対策委員長、幹事長代行による政府・民主三役会議において最終決定を行うが、決定の前段階での党議決定に関しては政調会長に委任できるとなっており、実質的な決定権が政調会長に委ねられる仕組みとなった。

民主党は、与党による事前審査はするものの、最終決定は首相を含む政府・与党のトップによって行われることから、政府・与党一元化は担保されていると主張していた。しかし、実態は与党で事前審査を行い決定も行うことから、政府・民主三役会議はあくまで承認機関であり、実質的に自民党時代の二元体制を民主党に合わせた形となった。

野田内閣での平成二四（二〇一二）年度制改正を分析するうえで、避けては通れない事象が二つある。一つは平成二三年三月一日に起きた東日本大震災の影響である。震災復興のために多大な補正予算が組まれた結果、その財源をどのように集めるかが重要な論点となる。もう一つは、参議院で民主党が与党を取れなかったために生じたねじれ国会であった。

このような事態に対処するため、野田は党内融和を掲げ、民主党税調も復活させ、藤井に税調会長を任せ税制の決定権を与えた^{一八七}。その結果、税制改正大綱の策定において、政府が「族議員化した主張に押され

ている」と評される事態が生じた^{一八〇}。このように、政策形成を円滑にするために、徐々に自民党時代の政府・与党の税調関係に近づいていったのである。

おわりに

これまで見てきたように、民主党鳩山内閣が掲げた税制改革は、一部頓挫したものの、議事の公開や、租特透明化、本稿では取り上げなかったが、コンクリートから人へのスローガンのもと、改革を果たした政策も多くあった。これらの改革は、自民党長期政権時代から続いている、日本政治に深く根ざした問題への挑戦であったが、いくつかの政策は自民党に政権交代した現在でも、その役目を果たし続けている。

政権交代の大きな役割に、民主党が目指した既得権益の一掃や、大胆な政策及び政策決定過程の変更があると考ええる。この観点からすると、鳩山内閣の挑戦から得られる示唆は、どのようなものがあるだろうか。鳩山内閣の改革において、想定外だったことは、やはり決定機関である国家戦略局や新政府税調などを法定できなかったことである。その結果、国家戦略室の運営や、新政府税調での調整など、属人的な要素が生じた。やはり制度として、誰が担当しても担うべき機能については最低限度担えるように、法定することは重要であったと考える。

他方、民主党の政策決定過程改革の功績は、議事の公開など、透明化

にあると述べた。ただし、今回の研究インタビューを通じて、決定の場や全体会議は公開しても、それに至る準備や、細かな調整の部分までは公開にすべきでなかったという意見も得られた^{一八九}。調整段階はともかく、最終的に与党内部において密室で決定するのではなく、決定の場を公開していくことや、租特透明化のように、そこで決まった政策が開示され、効果が検証されるシステムの構築は、今後も進められていく必要があるだろう。

一 財務省「これからの日本のために財政を考える（平成二十七年）」四頁。

https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201503/kanyakn201503.pdf

二 民主党HP「マニフェスト二〇〇九」二〇〇九年。

<https://www.dpi.or.jp/article/manifesto2009>

三 海江田万里編『民主党公式ハンドブック二〇一四』勉強出版、二〇一四年、九四―九七頁。

四 例えば、伊藤・宮本（二〇一四）、日本再建イニシアティブ（二〇一三）など。

五 前掲、民主党「マニフェスト二〇〇九」

六 奥健太郎ほか『自民党政治の源流 事前審査制の史的検証』吉田書店、二〇一五年、二頁。

七 飯尾潤『日本の統治構造』中央公論新社、二〇〇七年、八三頁。

八 同右、八〇、八一頁。

九 同右、八三頁。

一〇 「税制調査会に関する政令の規定」二〇一三年六月二十四日会議資料。

<http://www.cao.go.jp/zei-cho/konkyo/doc/kitei.pdf>

一一 「税制調査会の設置、運営に関する資料」二〇〇六年一月七日。

<http://www.cao.go.jp/zeicho/siryou/pdf/cIkai1-3.pdf>

一二 石弘光『現代税制改革史 終戦からバブル崩壊まで』東洋経済新報社、二〇〇八年、三〇二頁。

一三 同右、三〇二頁。

一四 同右、三〇六頁。

一五 「税制調査会令」（一九五四年五月四日 政令第一六一号）

一六 「税制調査会令」（一九六二年 政令第一五六号）

(<http://www.cao.go.jp/zeicho/siryu/pdf/c-1-kai1-3.pdf>)

- 一七 同右。
- 一八 森田朗『会議の政治学』慈学社出版、二〇〇六年、六〇―六四頁。
- 一九 村川一郎「自民党税制調査会と政府税制調査会」『経済政策決定過程の研究』一九八六年、一一三―一五頁。
- 二〇 「諮問」平成一八年一月七日
(<http://www.cao.go.jp/zeicho/siryu/pdf/c1kai1-1.pdf>)
- 二一 前掲、村川「自民党税制調査会と政府税制調査会」九四頁。
- 二二 木代泰之「自民党税制調査会」東洋経済新報社、一九八五年。
- 二三 本稿の論点ではないため、触れなかったが、内閣によっては経済財政諮問会議でも議論が行われた。
- 二四 清水唯一朗ほか「細川連立政権の政治過程」
(<http://web.sfc.keio.ac.jp/~yuichiro/hosokawa-nippyo.pdf>)を参照。
- 二五 小沢一郎「五百旗頭真、葉師寺克行」『九〇年代の証言』小沢一郎『朝日新聞社、二〇〇六年、九二頁。
- 二六 武村正義、御厨貴、牧原出『聞き書き武村正義回顧録』岩波書店、二〇一二年、一〇二頁。
- 二七 細川護熙、伊集院敦『内訟録』日本経済出版社、二〇一〇年、一四頁。
- 二八 同右、七二―六頁。
- 二九 成田憲彦「政党と官邸細川内閣を中心に」北村公彦ほか編『現代日本政党史録』五巻、二〇〇四年、三三〇―三三二頁。
- 三〇 前掲、細川『内訟録』七五頁。
- 三一 同右、二一―六頁など。
- 三二 手塚洋輔「誰が「更迭」されるのか」御厨貴『変貌する日本政治』勁草書房、二〇〇九年、一七七頁。
- 三三 前掲、細川『内訟録』三六頁。
- 三四 同右、六一頁。
- 三五 同右、四七頁。後藤田正晴『情と理』下巻、中央公論新社、一九九八年、二九〇頁。
- 三六 前掲、細川『内訟録』四七頁。
- 三七 同右、七一頁。
- 三八 「消費税、日本型伝票式に 政府税調見直し骨格固まる 免税点下げ二〇〇〇万に」『読売新聞』一九九三年一〇月一五日、「消費税率引き上げ 政府税調、容認の流れ大勢 慎重の与党と落差」『読売新聞』一九九三年一〇月一七日。前掲、細川『内訟録』一三三頁。
- 三九 前掲、細川『内訟録』一六九頁。
- 四〇 同右、一八一頁。

- 四一 同右、二二―一頁。
- 四二 前掲、細川『内訟録』二八五頁。
- 四三 同右、二八―六頁。
- 四四 同右、三三―六頁。
- 四五 同右、三四―三頁。
- 四六 同右。
- 四七 同右、三三―三頁。
- 四八 「減税、福祉税とも白紙に 連立与党一致 修正で調整つかず、時間をかけ協議」『読売新聞』一九九四年二月四日夕刊。
- 四九 税制調査会「平成六年度の税制改正に関する答申」(日本租税研究協会HP：http://www.soken.or.jp/p_document/zeiseishousakai_pdf/h0602_hzeiseikaisei.pdf)
- 五〇 「元首相細川護熙氏(二) 国民福祉税構想——手順誤り「唐突」と批判(私の履歴書)」『日本経済新聞』二〇一〇年一月二二日。
- 五一 前掲、細川『内訟録』四〇―八頁。
- 五二 筆者による峰崎直樹財務副大臣へのインタビュー、二〇一四年七月一八日実施。
- 五三 同右。
- 五四 民主党税制調査会「民主党税制改革大綱―納税者の立場に立ち「公平・透明・納得」の税制を築く―」二〇〇七年
(<https://www.dpj.or.jp/news/files/071226zeiseitaikei.pdf>)
- 五五 深澤映司「平成二〇年度税制改正案の概要」『調査と情報』第六〇五号、国立国会図書館、二〇〇八年。
- 五六 民主党税制調査会「民主党税制基本改革アクションプログラム―納税者の立場で「公平・透明・納得」の改革プロセスを築く―」二〇〇八年
(<http://www1.dpj.or.jp/news/?num=14851>)
- 五七 筆者による峰崎直樹財務副大臣へのインタビュー、二〇一四年八月二〇日実施。
- 五八 同右。
- 五九 前掲、民主党「マニフェスト二〇〇九」
- 六〇 松井孝治「民主党の政権戦略とその挫折」『世界』岩波書店、二〇一四年、二二―六頁。
- 六一 筆者による峰崎直樹財務副大臣へのインタビュー、二〇一四年七月一八日実施。
- 六二 前掲、松井「民主党の政権戦略とその挫折」二三―二頁。
- 六三 前掲、筆者による峰崎直樹財務副大臣へのインタビュー、二〇一四年八月二〇日実施。
- 六四 同右。
- 六五 同右。
- 六六 筆者による古川元久国家戦略室長へのインタビュー、二〇一五年二月二四日実

施。

六七 前掲、筆者による峰崎直樹財務副大臣へのインタビュー、二〇一四年八月二〇日。

六八 同右。

六九 金子宏『租税法（第一九版）』弘文堂、二〇一四年。

七〇 「総務省・財務省合同政策会議の概要」二〇〇九年一月二一日開催、一九頁。

七一 同右、二二頁。

七二 峰崎直樹、山本守之「税制改革の方向性」『税経通信』一月号、二〇一〇年、二七頁。

七三 「平成二二年の租税特別措置及び非課税特別措置の見直しのための論点整理に関するプロジェクトチームの議事録」について、筆者が平成二七年六月に財務省に資料請求した結果、「開示請求のあった上記行政文書について、財務省において文書の保有が確認できなかったため、文書不存在により不開示決定」を受けた。

七四 財務省HP「租税特別措置の適用実態調査に関する報告書」
http://www.mof.go.jp/tax_policy/reference/sim_report/index.htm

七五 『税経通信』九一六号、二〇〇九年一月号、二二頁など。

七六 「四七の租税特別措置見直し、政府税調PT初会合、減税分は六〇〇〇億円弱。」『日本経済新聞』二〇〇九年一月二一日。

七七 「税制調査会（第一〇回）議事録」二〇〇九年一月二二日開催、三二〇頁。

七八 前掲、筆者による峰崎直樹財務副大臣へのインタビュー、二〇一四年七月一八日実施。

七九 「政府税調迫る年末——税制決定の道筋手探り（政治主導政策は変わるか）」『日本経済新聞』二〇〇九年一月一〇日。

八〇 「税制改正要望、個人含め公募、経産省、来年度分——決定過程を透明化。」『日本経済新聞』二〇〇九年一月一日。

八一 「経済産業省政策会議第一回税制改正要望ヒアリング議事録」二〇〇九年一月一六日開催。

八二 「経済産業省政策会議の概要（第九回）」二〇〇九年一月一九日開催。

八三 同右。

八四 前掲、筆者による峰崎直樹財務副大臣へのインタビュー、二〇一四年七月一八日実施。

八五 「第六回総務省・財務省合同政策会議の概要」二〇〇九年一月一八日開催、一頁。

八六 本会議の発言者は匿名で確定できないが、内容から経産省政策会議出席者であると推察される。

八七 「第三回総務省・財務省合同政策会議の概要」二〇〇九年一月四日開催、一二頁など。

八八 「税制改正要望聞き取り、自民支持団体を、国交省「一本釣り」。」『日本経済新

聞』二〇〇九年一月二八日。

八九 「鳩山政権あす一カ月、自治体、接点づくり奔走、滋賀、要望方法手探り。」『日本経済新聞（地方経済面）』二〇〇九年一月一五日。

九〇 筆者による細野豪志副幹事長へのインタビュー、二〇一五年一月二一日実施。

九一 「特別対談」平成二二年度税制改正をめぐって『税経通信』九二〇号、二〇一〇年二月、一八頁。

九二 日本自動車連盟「平成二二年度税制改正に関する要望書」二〇〇九年、一頁。

九三 「平成二二年度第四回税制調査会議事録」二〇〇九年一月二七日開催、一一頁。

九四 「経済産業省政策会議第二回税制改正要望ヒアリング（第一部）議事録」二〇〇九年一月一九日開催、四一頁。

九五 前掲、民主党「マニフェスト二〇〇九」

九六 前掲、「平成二二年度第四回税制調査会議事録」二〇〇九年一月二七日開催、一九頁。

九七 「経済産業省政策会議第三回税制改正要望ヒアリング議事録」二〇〇九年一月二〇日開催、三七頁。

九八 「経済産業省政策会議第二回税制改正要望ヒアリング（第二部）議事録」二〇〇九年一月一九日開催、一七頁。

九九 同右。

一〇〇 「経済産業省政策会議の概要（第五回）」二〇〇九年一月二二日開催、三頁。

一〇一 「経済産業省政策会議の概要（第八回）」二〇〇九年一月二八日開催、二頁。

一〇二 「経済産業省政策会議の概要（第九回）」二〇〇九年一月一九日開催、一、二、四頁。

一〇三 「主な経済産業省関係税制改正要望に係る査定内容（国税）」一頁。

一〇四 「平成二二年度第五回税制調査会議事録」二〇〇九年一月二九日開催、四頁。

一〇五 前掲、「平成二二年度第四回税制調査会議事録」二〇〇九年一月二七日開催、一四、一七頁。

一〇六 前掲、「平成二二年度第五回税制調査会議事録」二〇〇九年一月二九日開催、五頁。

一〇七 同右、六頁。

一〇八 筆者による峰崎直樹財務副大臣へのインタビュー、二〇一四年一月三日実施。

一〇九 「第一回環境省政策会議（議事要旨）」二〇〇九年一月一四日開催、一頁。

一一〇 「第四回環境省政策会議（議事要旨）」二〇〇九年一月二六日開催、一、二頁。

一一一 「第五回環境省政策会議（議事要旨）」二〇〇九年一月九日開催、一頁。

一一二 「平成二二年度第一回税制調査会議事録」二〇〇九年一月二四日開催、一五頁。

一一三 「平成二二年度第一回税制調査会議事録」二〇〇九年一月三〇日開催、二九頁。

二四 前掲、筆者による細野豪志副幹事長へのインタビュー、二〇一五年一〇月二一日実施。

二五 同右。

二六 同右。

二七 筆者による辻元清美国土交通副大臣へのインタビュー、二〇一五年一月五日実施。

二八 「平成二二年度第九回税制調査会議事録」二〇〇九年一月一八日開催、二頁。

二九 前掲、「平成二二年度第九回税制調査会議事録」二〇〇九年一月一八日開催、三四頁。

三〇 同右。

三一 「平成二二年度第一七回税制調査会議事録」二〇〇九年二月二日開催、二八頁。

三二 「平成二二年度第一八回税制調査会議事録」二〇〇九年二月三日開催、二頁。

三三 同右、一二頁。

三四 「平成二二年度第二〇回税制調査会議事録」二〇〇九年二月七日開催、一六頁。

三五 同右、一四頁。

三六 「平成二二年度第二一回税制調査会議事録」二〇〇九年二月八日開催、二頁。

三七 「平成二二年度重要要點」薬師寺克行『証言 民主党政権（電子版）』講談社、二〇一二年、九九〇頁。

三八 「平成二二年度第二三回税制調査会議事録」二〇〇九年二月一八日開催、四頁。

三九 「平成二二年度第二四回税制調査会議事録」二〇〇九年二月二三日開催、四頁。

四〇 同右、二頁。

四一 同右、五頁。

四二 同右、六頁。

四三 同右、二頁。

四四 具体的には、重点要望は①子ども手当、②高校無償化、③農業個別保障制度の導入、④地方財源の充実、⑤過疎法の延長、⑥国と地方の協議の場の設置、⑦整備新幹線の整備、⑧高速道路の整備、⑨診療報酬の引き上げ、⑩介護労働者の待遇改善、⑪障害者自立支援法廃止、⑫肝炎対策の予算確保、⑬ガソリンなどの暫定税率、⑭高速道路の無料化、⑮国直轄事業の抜本的見直しと地方負担金の廃止、⑯租特見直し、⑰土地改良予算の縮減、⑱環境税からなる。

四五 ①「協会けんぽ」の財政、②A重油の免税措置、③オーナー課税、④バス・トラックへの助成金、⑤タバコ税の増税からなる。

四六 竹中治堅『議会用語事典』学陽書房、二〇〇九年、二四三頁。

三七 衆議院HP
http://www.shugin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/status/etuzuki/seigan.htm

三八 「要請・陳情への対応について」（前掲、薬師寺『証言 民主党政権（電子版）』一九五七頁を参照。）

三九 筆者による高嶋良充筆頭副幹事長へのインタビュー、二〇一五年一月二一日実施。

四〇 前掲、筆者による細野豪志副幹事長へのインタビュー、二〇一五年一〇月二一日実施。

四一 前掲、筆者による高嶋良充筆頭副幹事長へのインタビュー、二〇一五年一月二一日実施。

四二 前掲、筆者による細野豪志副幹事長へのインタビュー、二〇一五年一〇月二一日実施。

四三 中野晃一「政権・党運営——小沢一郎だけが原因か」日本再建イニシアティブ著『民主党政権失敗の検証』中央公論新社、二〇一三年、二〇九頁。

四四 「参院選対策」随所に 業界団体・地方を意識 自民基盤切り崩し『日本経済新聞』二〇〇九年一月一七日。

四五 首相官邸HP「予算編成の基本方針」六頁。
http://www.kantei.go.jp/jp/kakugiketei/2009/12/5/yosan_kihonhoushin.pdf

四六 筆者による藤井裕久財務大臣へのインタビュー、二〇一五年二月一八日実施。

四七 前掲、筆者による高嶋良充筆頭副幹事長へのインタビュー、二〇一五年一月二一日実施。

四八 同右。

四九 前掲、筆者による峰崎直樹財務副大臣へのインタビュー、二〇一四年二月三日実施。

五〇 清水真人『財務省と政治』中央公論新社、二〇一五年、一九〇頁など。

五一 前掲、民主党「マニフェスト二〇〇九」

五二 前掲、筆者による藤井裕久財務大臣へのインタビュー、二〇一五年二月一八日実施。

五三 首相官邸HP「国家戦略室の設置に関する規則」二〇〇九年、一頁。
<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugiketei/2009/09/18kokkaseenyaku.pdf>

五四 御厨貴「撤回された「政治主導確立法案」をめぐる」『政治主導』の教訓』勁草書房、二〇一二年、一六二頁。

五五 山口二郎・中北浩爾編『民主党政権とは何だったのか』岩波書店、二〇一四年、六三頁。

五六 同右、七二頁。

五七 同右。

- 一五八 同右、七五頁。
- 一五九 松井孝治「民主党の政権戦略とその挫折」『世界』岩波書店、二〇一四年、二三〇頁。
- 一六〇 前掲、筆者による古川元久国家戦略室長へのインタビュー、二〇一五年二月二四日実施。
- 一六一 前掲、筆者による峰崎直樹財務副大臣へのインタビュー、二〇一四年二月三日実施。
- 一六二 前掲、「平成二二年度第二〇回税制調査会議事録」二〇〇九年二月七日開催、一四頁など。
- 一六三 前掲、山口・中北『民主党政権とは何だったのか』六九頁や、前掲、筆者による峰崎直樹財務副大臣へのインタビューによる。
- 一六四 前掲、筆者による峰崎直樹財務副大臣へのインタビュー、二〇一四年二月三日実施。
- 一六五 前掲、山口・中北『民主党政権とは何だったのか』六九頁。
- 一六六 前掲、筆者による辻元清美国土交通副大臣へのインタビュー、二〇一五年一月五日実施。
- 一六七 前掲、筆者による藤井裕久財務大臣へのインタビュー、二〇一五年二月一日実施。
- 一六八 前掲、筆者による古川元久国家戦略室長へのインタビュー、二〇一五年二月二四日実施。
- 一六九 前掲、松井「民主党の政権戦略とその挫折」二三二頁。
- 一七〇 前掲、筆者による藤井裕久財務大臣へのインタビュー、二〇一五年二月一日実施。
- 一七一 同右。
- 一七二 前掲、筆者による藤井裕久財務大臣へのインタビュー、二〇一五年二月一日実施。
- 一七三 前掲、筆者による峰崎直樹財務副大臣へのインタビュー、二〇一四年二月三日実施。
- 一七四 前掲、筆者による藤井裕久財務大臣へのインタビュー、二〇一五年二月一日実施。
- 一七五 同右。
- 一七六 同右。
- 一七七 前掲、松井「民主党の政権戦略とその挫折」二三二頁。
- 一七八 【イチから分かる】政策調査会復活 政府と党の分離立て直しへ、『産経新聞』二〇一〇年六月一六日。
- 一七九 前掲、葉師寺『証言 民主党政権』四〇四頁。
- 一八〇 佐々木毅・清水真人『ゼミナール現代日本政治』日本経済新聞出版社、二〇一

- 一年、一二五頁。
- 一八一 郷田亜弥「平成二三年度税制改正案の概要」『調査と情報』第六九六号、二〇一一年、一頁。
- 一八二 民主党税制改正PT「租税特別措置・税負担軽減措置等にかかる重点要望について」二〇一〇年。
- 一八三 (http://www1.dpi.or.jp/news/files/20101108jyutenyobo.pdf)
- 一八四 民主党「平成二三年度税制改正主要事項にかかるとの提言」二〇一〇年。
- 一八五 (https://www.dpi.or.jp/news/files/20101206zeiseikaisei.pdf)
- 一八六 税制調査会専門委員会「税目ごとの論点の深掘り」に関する議論の中間報告」二〇一〇年。
- 一八七 (http://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/etc/2010/_icsFiles/afieldfile/2011/01/05/221209houkokoku.pdf)
- 一八八 前掲、佐々木・清水『ゼミナール現代日本政治』四一頁。
- 一八九 民主党「政策に係る党議の決定について」二〇一一年九月一二日民主党役員会確認。
- 一九〇 (https://www.dpi.or.jp/download/4861.pdf)
- 一九一 「税制改正回りを回って自民流——野田政権、増税の道筋手探り」『日本経済新聞』二〇一一年一月一〇日夕刊。
- 一九二 「来年度税制改正、党大綱見送り、政府に一本化、自動車二税が焦点。」『日本経済新聞』二〇一一年一月二五日朝刊。
- 一九三 前掲、筆者による古川元久国家戦略室長や峰崎直樹財務副大臣へのインタビュー。