

機関番号：12601

研究種目：基礎研究(C)

研究期間：2008～2010

課題番号：20530100

研究課題名(和文) 政府税制調査会の研究

研究課題名(英文) Research on the Government Tax Commission

研究代表者

山崎 由希子 (YAMAZAKI YUKIKO)

東京大学・社会科学研究所・特任研究員

研究者番号：10436602

研究成果の概要(和文)：

本研究は主要先進国の中でも特に大きな財政赤字を抱える日本の財政制度について、その収入確保(=税制度の構築)の政治はどうなっているのかという点に着目しながら、政府税制調査会が税制政策決定過程において果たす役割について調査することを目的とした。このような問題意識に基づいて調査を進めた結果、(1)政府税制調査会は時勢に応じて求められた税制に関わる問題に対して、専門家としての比較的中立な立場から解決にあたらうとしたこと、(2)税制改正大綱を通じて、政府税制調査会は税制の大枠を形作ったものの、細部については自民党税調の決定に譲ったこと、(3)政府税制調査会と大蔵省は税制について基本的には同調するが、大蔵省の内部においても税制について幅広い意見が見られること、(4)特に80年代以降、経済の国際化の影響が日本の税制政策決定過程に見られることなどが理解された。

研究成果の概要(英文)：

This research aims at elucidating the role that the Government Tax Commission played in decision-making on the Japanese tax system, while focusing on the politics of revenue formation. This focus is important because Japan has accumulated an exceptionally large public-sector debt compared to other advanced countries. The research on this issue revealed the following: (1) the Government Tax Commission sought to resolve fiscal problems from a relatively impartial, specialist standpoint; (2) the Government Tax Commission created the major frame of tax system through crafting the overall Outline of Tax Reforms, while details were largely determined by the Liberal Democratic Government; (3) the Ministry of Finance and the Government Tax Commission largely agreed in their views on the tax system, but the Ministry was also divided internally on substantive matters; and (4) the influence of economic internationalization has become evident in the tax-system's decision-making process, especially since the 1980s.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	500,000	150,000	650,000
2009年度	400,000	120,000	520,000
2010年度	200,000	60,000	260,000
年度			
年度			
総計	1,100,000	330,000	1,430,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：政府税制調査会、税制

## 1. 研究開始当初の背景

日本は主要先進国の中でも特に大きい財政赤字という問題を抱えている。財政赤字の原因は少子高齢化の進展や経済的要因など、さまざまな理由が考えられ、すべてが政治に帰する問題ではない。しかし、1970年代の公共事業拡大のための巨額な赤字国債発行や1990年代の景気対策としての財政支出拡大など、政治的判断による支出拡大政策に起因するところは大きい。日本政治研究における財政政策決定過程に関する過去の研究を概観すると、予算の分配とそれをめぐる政治に関わるものが中心的といえる（古典的な例としてはJ・C・キャンベル『予算ぶんどり』）。

その政治過程の主要アクターとして、中央政府官僚（特に大蔵省主計局）の力が研究対象とされることが多かった。すなわち、予算策定に大きな決定権を握る大蔵省官僚が、その権力を背景に、他の省庁や政治家などに対しても強い政治力を発揮したという理解である。これらの研究に触発され、内外の日本研究者の間で徐々に与党（戦後、ほとんどの時期において自由民主党）政治家の影響が見直されるようになり、財政支出の分配をめぐり、この両者の間の権力争いが主な研究関心となっていった。官僚と政治家のどちらが財政政策決定過程において、より大きな力を持つかという問いは、長年に亘り、政治学分野の主要論争的であった。現在、これらの中央省庁官僚や政治家の存在が日本における財政政策決定過程において重要であることは論を待たない。しかし、日本の財政赤字問題とそれにまつわる政策決定過程について研究する際、日本の税収がOECD主要国と比較して、米国と並んで非常に低いという事実もまた重要である。日本の財政赤字は国際的に見ても低い税収による財源不足から生じている面は明らかであり、なぜ税収が他の先進国と比較して低いのか、検討される必要がある。つまり、支出（＝予算分配）の決定過程も重要であるが、収入（＝税制、負担の分配）に着目した調査がなされる余地があると思われた。

また、税制に関する研究は主に財政学や経済学の分野で広く行われており、特定の税について法的・技術的な問題（個々の税を正当化する根拠、税のありようが公平であるかどうか、徴収の方法はどうなっているかなど）に関する議論が多く見受けられる。しかし、近代においてはそもそも税が国家の権力を背景に強制的に国民から徴収され、福祉国家の名の下に社会に分配される以上、いかに税が分配されるかのみならず、いかに税が徴収されるかは政治的に非常に重要な問題である。そこで、本研究は政治学研究として特に

政府税制調査会に焦点をあて、税制政策決定過程を調査することにした。これまでの一般的な理解によれば、首相の諮問機関である政府税調は財務省（特に主税局）の意向を反映した税制の大枠を決定し、自民党政治家（党税制調査会）が具体的な数字を決めるとされ、この2者が日本の税制政策決定に関わる主要アクターとしてとりあげられることが多かった。そこで本研究においてはこれまで前記の2者と比較してとりあげられることの少なかった政府税制調査会に焦点をあて、政府税制調査会内の税制政策決定過程についてより詳しく調査することにした。

## 2. 研究の目的

本研究は日本の財政制度について、その収入確保の政治はどうなっているのかという点に着目しながら、政府税制調査会が税制政策決定過程において果たす役割について調査することを目的とした。また本研究は政治学研究として特に政府税制調査会に焦点をあて、税制政策決定過程を調査することにした。これまでの一般的な理解によれば、首相の諮問機関である政府税調は財務省（特に主税局）の意向を反映した税制の大枠を決定し、自民党政治家（党税制調査会）が具体的な数字を決めるとされ、この2者が日本の税制政策決定に関わる主要アクターとしてとりあげられることが多かった。そこで本研究においてはこれまで前記の2者と比較してとりあげられることの少なかった政府税制調査会に焦点をあて、政府税制調査会内の税制政策決定過程についてより詳しく調査することとした。

また、本研究は調査の対象期間について特に1980年以降に重点を絞り、その間の政府税制調査会の税制政策策定活動と、得られた帰結（実現した税制政策、租税負担の分担に見られる変化）について分析することにした。この時期は、経済面においては70年代における石油ショックによる停滞と、その救済対策としての地方における公共事業の拡大、これに起因する財政赤字の拡大というプロセスを経、財政危機に本格的に取り組むようになった時代でもある。大蔵省官僚や政治家はこの巨大な財政赤字に直面し、歳出削減はもちろんのこと、歳入を増加させる必要性も感じたはずである。このような時期に政府税制調査会においてはどのような議論が行われたか、それは租税負担をどのように変化させるものであったか、そしてその結果（政府税制調査会の答申に沿ったものであるかどうかに関わらず）、どのような税制政策が実現されたか、といった点に関心をおきつつ、調査を進めることとした。

### 3. 研究の方法

- ①政府税制調査会の成り立ちや歴史、組織、運営方法、委員の名簿などについて基本的な情報を一次資料の収集により把握。
- ②政府税制調査会に関する先行研究を整理、同調査会における政策決定過程一般について知見を得ると同時に、今後調査が必要とされる点についても確認。また、これら先行研究における政府税制調査会をめぐる論点（どのようなメンバーが政策決定過程において中心的であったか、彼らの問題認識・関心は何であったかなど）を整理、調査の理論的枠組みを構築する助けとする。
- ③政府税制調査会の公表した報告書や答申の収集、情報の整理・検討・分析。
- ④新聞・雑誌等メディアで報じられた政府税制調査会に関する記事を収集、それらの記事の内容とそこから理解される政府税制調査会における政策決定過程および主要アクターの行動の変化を調査・検討・分析。

### 4. 研究成果

本研究は日本が他の先進国と比較した場合、際立って多額の財政赤字を蓄積している要因の一つとして、政府が増税に積極的ではなかったという認識に立ち、財政赤字の要因である歳入不足に関わる負担の政治—税制政策の決定過程を調査した。具体的には、これまで自民党税制調査会に独占されてきたとされる税制政策過程において、公的には税制政策の大枠を決定してきたと言われる政府税制調査会の果たした役割の解明を目指した。その際、①政府税制調査会は時勢に応じて求められた税制政策の変革に対し、どのような立場から妥協点を見つけようとしたか、②委員の構成の変化は政府税制調査会の打ち出す税制の大枠にどのような影響を与えたか、③政府税制調査会は財務省とどのような関係であったのか、といった問いを念頭におきつつ、調査を進めた。その結果、明らかになったと思われることは下記の通りである。

(1) 政府税制調査会は時勢に応じて求められた税制に関わる問題に対して、専門家としての比較的的中立な立場から解決にあたらうとしたこと。政府税制調査会がその立場を明確にすることを求められたいくつかの問題（適正な国民負担率の度合い、後に消費税として導入された新型間接税のレベル、税制の不公平さに関する議論、直接税と間接税のどちらを重視するか、など）について概観したところでは、税制（や経済）の専門家の立場から理論的に議論をリードしていた。自民党税制

調査会の前に無力であったというこれまでの理解とはやや異なる、専門家集団として税制の改革に取り組んだ政府税制調査会と、そのような特殊技能を持つ調査会から出されるアイデアや知識を利用しつつ、税制政策を策定しようとした党税調と大蔵省の複雑な関係が理解された。

(2) 税制改正大綱を通じて、政府税制調査会は税制の大枠を形作ったものの、細部については自民党税調の決定に譲った。毎年税制改正大綱策定をめぐるメディア報道を概観したところでは、特にマル優問題や総合課税問題の関わるケースでは、政府税調の意向は取り入れられなかった（総合課税問題については政府税調内でも意見の分裂が目立った）。また、この点に関連して、政府税制調査会会長個人の持つ影響力（少なくともメディア報道における存在感について）は今後、より一層検討する必要があると考える。新聞報道において、政府税制調査会会長の意向は、会自体の選好と同一視（あるいは強く反映している）されることが多く、上記のような会と自民党の意見が対立するケースでは、政府税制調査会会長が自民党税調の決定を強く批判する場面が多く見られた（しかし、結果的には政府税調の意向は取り入れられなかった）。

(3) 政府税制調査会と大蔵省は税制について基本的には同調するが、大蔵省の内部においても税制について異なる意見が見られること。税制に関する企画・立案は主税局の管轄となっているが、予算編成を主務とする主計局も赤字国債の減額を目的に、税制改正には強い関心を持っており、税制改正をめぐる報道には省内の対立が見られた。ある年には主税局の方が主計局より増税に対して消極的というケースもあり、日本の政府が増税に積極的ではない要因が政治家の選挙への関心に限らないことが理解された。

(4) 特に 80 年代以降、経済の国際化の影響が日本の税制政策決定過程に見られること。所得税・法人税改革の方向性が他の先進国との比較を基に多く議論されるようになった。また、大蔵省の悲願でもあった消費税の導入も、石油ショック後の財政赤字の増加に端を発する財政再建への取り組みとして始まった。これは政府税調党税調という税制政策過程の有力アクターに加えて 80 年代初頭に始まった行政改革や米レーガン政権による税制改革も、中曽根政権を通じて日本の税制改革の方向性に強い影響を与えた要素として理解された。

最後に、この調査から新しく見つかった課題

としては、日本の政治アクターの中でも特に有力と考えられていた大蔵省が、必ずしも財政均衡（のための増税）については支配的であったとは言えないことであり、それはどのような要素（タイミング、政権政党との関係、社会における大蔵省の立場など）に起因するかについては今後も調査を続けて行きたいと考えている。

#### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計 0 件）

〔学会発表〕（計 1 件）

Yukiko Yamazaki (March 4, 2011) “Japan’s de-regulatory state: the introduction of defined contribution pension system.” presented at the Workshop on Continuity and Discontinuity in Socio-Economic Policies in Japan: From the LDP to the DPJ at the University of Sheffield, UK.

〔図書〕（計 0 件）

〔産業財産権〕

○出願状況（計 0 件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

○取得状況（計 0 件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

#### 6. 研究組織

(1) 研究代表者

山崎 由希子 (YUKIKO YAMAZAKI)  
東京大学・社会科学研究所・特任研究員

研究者番号：10436602

(2) 研究分担者  
なし

(3) 連携研究者  
なし