



プラカードを掲げて暫定税率つなぎ法案の審議を阻もうとした民主党議員ら

ね

「ねじれ国会」のもとで、税制など重要政策にかかわる意思決定はどうか。それには、衆議院での再議決など、道路特定財源に関する一連の議論の帰趨を参考にしながら考える必要がある。税制は、予算と一体不可分である

責任ある政治のために

# 「ねじれ」下の税制改革は超党派の独立機関で行え

国会で重要な意思決定が進まない状態が続いている。税制専門家である筆者は、新たな意思決定のあり方を提言する。

森信 茂樹 (中央大学法科大学院教授、ジャパン・タックス・インスティテュート所長)

そこで、与野党で見解の異なる重要法案は、双方の協議を通じた解決しかない。しかし、日銀総裁人事などの「騒動」に見られたように、与野党は建設的な話し合いとは程遠い政治的駆け引きに終始し、そのしわ寄せは国民生活に回っている。こうした状態が続けば、再議決しかないということになりかねない。

他方、福田康夫首相が決断した2009年度からの道路特定財源の一般財源化は、「ねじれ国会」だからこそできたという評価も可能である。今回の政府・与党合意では、基礎年金国庫負担引き上げのための財源問題などを議論する抜本的税制改革のなかで、ガソリン税の暫定税率の取り扱い（維持か廃止か、維持する場合にはその根拠づけ、環境税とするのかなど）も議論されることとなっている。

一般財源化を法律上、どう具体的に担保するかなど不透明な点は残るが、民主党は、政局に向けての駆け引きに時間を費やすのではなく、与党から引き出した成果をまとめ上げる局面にある。その認識なく、駆け引きに終始すれば、金星を逃がし、そのツケが自らに回ってくることになる。

与野党の話し合いのルールが形成されなければ、わが国の政策決定能

力が決定的に低下するだけでなく、秋からの抜本的税制改革の議論でも成果は期待薄となる。これは国民生活に大きな影響を及ぼすだけでなく、国際社会におけるわが国の存在感を低下させ、対日投資減少など、さまざまな分野に影響が波及することになる。

そこで、このような状況のもとでは、どのような意思決定のあり方が望ましいのかを考えたい。

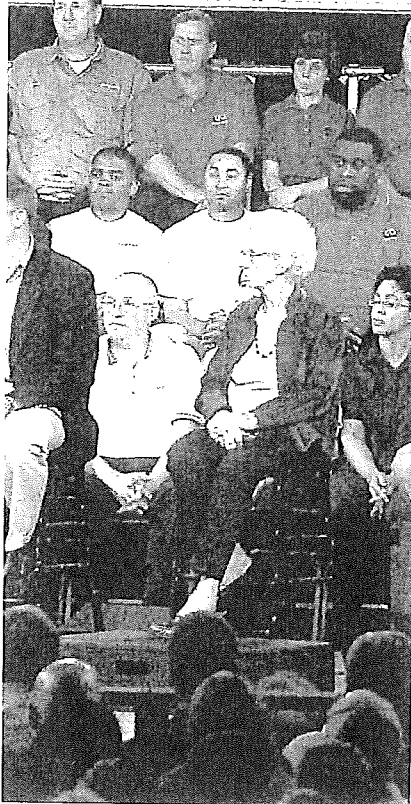
## 与野党に共通するポピュリズム

一連の議論の背景にあるのは、ポピュリズム（大衆迎合主義）である。税負担など国民負担の引き上げにつながる政策には反対することが選挙に有利になるといえるものである。これは、暫定税率を廃止してガソリン価格を引き下げるといった行動をとった民主党だけでなく、与党にも共通する。

小泉内閣のもと、06年7月に閣議決定された歳入歳出一体改革は、「2011年度に国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）を黒字化するために必要となる対応額（歳出削減または歳入増が必要額）は16・5兆円程度で、そのうち11・4兆～14・3兆円を歳出削減によって対応する」とされた。上げ潮戦略と称される成長重視の考え方に基

# STRENGTHENING THE SECURITY NET

WWW.SOCIALSECURITY.GOV



委員による複数案を基に決定された Bloomberg

き、プライマリバランス黒字化のための不足分は基本的に歳出削減で賄うので、消費税を引き上げなくてもよいというメッセージを発したのである。

歳出削減を行うという考え方に異論はない。問題は、一連の議論の過程で「歳出削減は善、増税は悪」と単純に色分けし、具体的な削減策を明示しないまま、必要額の7〜9割を歳出削減で確保するとした点である。

だが、財政とはそれほど単純に色分けできるものなのか。確かに歳出削減のなかには、特別会計に見られるような無駄な歳出のカットも含まれるが、それらから捻出される財源は残念ながら極めて限られる。本格的な歳出削減効果を伴うものは、一般歳出のなかで唯一増加し続けている社会保障費の削減ということになる。

その実行には、まず医療費の国庫

負担の削減を図る必要があるが、それは患者の個人負担を増加させる。年金の国庫負担を抑えようと思えば、例えば、基礎年金の支給開始年齢（現行65歳）を引き上げることになる。国の介護費用を削減するには、介護保険料の引き上げか、現在40歳になっていく負担開始年齢の引き下げを行うことにもなる。

現に医療費の自己負担割合は引き上げられ、生活保護の老齢加算や母子加算は削減され、4月に始まった後期高齢者医療保険制度は混乱を招いている。

歳出歳入一体改革のなかでは、2011年度までの社会保障費について毎年、自然増から2200億円の圧縮が予定されているが、これまで見てきたように、歳出削減は「特定の国民の負担を引き上げる」と同義である。消費税を引き上げる場合は国民全員が広く薄く負担するのに対し、医療費の自己負担引き上げの場

合には患者という特定の人の負担が増加することになるという違いはあるが、負担が増加するという点は同じである。つまり「歳出削減は善で増税は悪」という単純な色分けの背景には、ポピュリズムの思想が見え隠れする。

最大の問題は、単純な色分けによって「多少の税負担は増えてもいいから、医師不足や年金・介護の将来不安を解消し、安心・安全のための社会を建設してほしい」という声、完全に切り捨てられたことである。

消費税率を引き上げても、その増収分が公的年金の国庫負担の充実や高齢者医療費の財源に効率的・効果的に使われれば、増税による負担増は国民に還元される、つまり国民の受益も増加する。そのうえで、国民が安心できる安定的な制度ができれば、税負担増の経済に与えるマイナス効果を軽減・相殺させることは十分可能であろう。

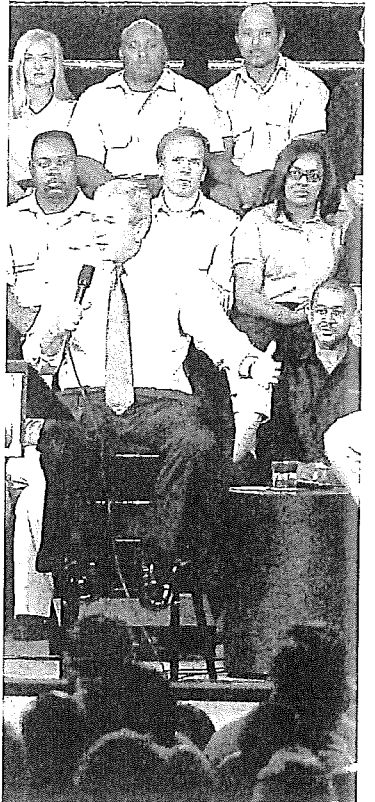
までの税負担の増加を事実上封殺しようとしたこの閣議決定は、民主党のポピュリズムに共通する。

総選挙によって、ねじれ現象を解消することが最も望ましいことはいうまでもない。だが、総選挙の結果、ねじれ現象のまま、衆議院の3分の2の賛成を必要とする再議決もできなくなるという新たな状況も考えられる。

## 専門家が選択肢を提示

ねじれ現象のもとでの意思決定メカニズムを考える場合、最大の留意点は、安易なポピュリズムを排除し、政策論に集中することである。

筆者は、米国の例が参考になると考えている。米国では、国民生活に密接な関係を持つ重要政策については、与野党が加わって超党派の独立した諮問委員会を発足させる。与野党が選んだ専門家が議論を行い、複数の選択肢を提示する。官僚組織は、その案の作成過程で、材料提供やさまざまな試算を行うなど、全面的に協力する。また、具体案作成の過程で、一般国民との対話集会などを行う。そして、この委員会の報告書で示された複数案をもとに大統領提案が出され、与野党の参加する両院協議会で合意形成に努め、成案を得る。世界の税制改革の模範とされる86年



ブッシュ政権の社会保障政策は、超党派の

のレーガン税制改革は、両院協議会における与野党合意の成功例として言及される。

ブッシュ現大統領は、年金改革について、クリントン政権下で設置された社会保障諮問委員会の3つの選択肢の1つである一部個人勘定化を提言した。また、税制改革については、自らの指示に基づき設置した税制改革諮問委員会が2つの選択肢を提言した。委員会の構成をみると、議長は与野党両派の元議員、副議長は野党民主党の元議員で、残りのメンバーは学者、会計士など、すべて専門家である。

残念ながら、イラク問題などによる政権求心力の低下により、年金改革も税制改革も実現していない。これは、意思決定メカニズムができたとしても、実行に移すには、政治的リーダーシップと国民の高い支持が必要であるという、当たり前のことを示している。

このような方法のメリットは、税制・年金改革といった国民の負担増

に直結する課題について、専門家の議論に基づき「負担と受益」がパッケージで複数案提示されるので、「高福祉・低負担」のようなポピュリズム的な議論が排除されることである。例えばわが国の公的年金改革について、基礎年金部分を全額税に据え置くというような、無責任な案は排除される。

また、官僚機構の関与は情報提供や、さまざまな試算などの専門的な分野に限定されるので、官僚本来のあるべき姿（専門性の提供）に戻るというメリットもある。つまり、官僚内閣制といわれる現状を改める好機ともなるのである。

以上のようなプロセスで与野党が議論すれば、大きな政府なのか、中規模の政府なのかという対立軸は、国民にとって透明で分かりやすいものとなる。繰り返しになるが、今のよう負担は小さな政府、受益は大きな政府、結果としての巨額の財政赤字という状況は避けられることに

なる。

もうひとつ、具体的な提案をした。今後総選挙が行われる際には、政権選択のためのマニフェスト（選挙公約）が大きな論点となるだろう。マニフェストは、選挙に当たって明示され、

当選した場合、政治家・政党は、その達成状況を報告し、国民はそれを評価して、次回選挙の投票の参考にするとしようものである。マニフェストを生んだ英国のように、政権交代がしばしば起きる国では、右か左か、白か黒か、対立軸を際立たせる形での選挙が行われており、マニフェストは国民の選択に欠かせない。

### マニフェストの 事前検証も

最大の問題は、有権者がマニフェストに書かれた公約の信憑性をどう判断するのかということである。公約に掲げられている政策の実行可能性、政策効果、政策コストは正しいか、財源はどこから持つてくるのかなどの問題である。

ヒントとなるのが、オーストラリアの事例である。オーストラリアでは法律で、総選挙にあたっての与野党の選挙公約について、財務省と予算行政管理省が費用計算を行い、結果を公表することを義務付けてお

り、この情報が、投票のための判断材料として活用される。わが国で、財務省がこの役割を果たすことには国民の抵抗があるだろう。そうであるなら、議院の事務局を活用するなどして、公的な中立機関がその役割を果たせばよい。いずれにしても、現実離れたバラ色の選挙公約は、すぐ国民の批判にさらされることになる。

このように、今回のねじれ状況は、今後の2大政党下の合意形成メカニズム形成のための好機というべき状況でもあり、与野党ともに、将来につながるような議論プロセスを形成してほしい。

秋からは、小泉内閣以降の懸案である抜本的税制改革議論が始まり、医療・年金・介護などの社会保障歳出も合わせた、いわゆる「税・社会保障一体改革」の議論が始まる。税制改革議論は、経済財政諮問会議が参加することにより、飛躍的に議論が透明化・多様化した。米国やドイツのように、民間シンクタンクや専門家を交えてさらに議論を多角化すべきである。また、いまだ残る社会保障歳出の無駄を徹底的に削減する努力も忘れてはならない。

今回のねじれ国会のもとで積み上げられた経験を踏まえて、あらたな意思決定メカニズムのもとでの議論を期待したい。