

# 解 說



## 1 資料解説(1)—租税

田近栄治・八塩裕之

以下では、平成元年度から平成12年度までの税制改正に関する資料について解説する。政府税制調査会への提出資料やその答申には政策決定に係る重要な資料が多く含まれるため、以下では主に、それらのうちから重要なものを抽出しつつ解説を進めていく。ただし、叙述巻との重複を避けるため、叙述巻で取り上げた資料は極力外した。

### 1 総論

「1 総論」ではまず、平成元年度から平成12年度における税収や負担の状況などを資料で示す。その後、税制改正の流れを、税制調査会に提出された資料や3年に一度、提出された中期答申などを用いて大雑把に追ってみたい。

まず、資料9-1「税目別改廃一覧」は、税目の改廃状況である。昭和63年の抜本的税制改革で、消費税導入と引換えに多くの個別間接税が廃止されたが、その後もいくつかの税目の改廃が行われており、資料9-1はそれを示す。その政策決定過程の詳細は叙述巻で説明したが、以下でもごく簡単に述べると、まず、新設税目としては、地価高騰に対処するために平成3年度に導入された地価税がある。ただし、実際には地価税導入時に既に地価は下落を始め、不況の深まりとともにそれへの反発が強まり、結局、平成10年度にその執行は停止された。他の新設税目としては、平成10年度のたばこ特別税があるが、これは旧国鉄や国有林野の債務返済財源として創設された。また、平成2年8月のイラクによるクウェート侵攻で勃発した湾岸危機に際し、多国籍軍の戦費調達のために平成3年度1年限りで実施された法人臨時特別税と石油臨時特

別税、更に税収不足の中で赤字公債発行を避けるために、その法人臨時特別税の廃止と入れ替わる形で平成4年度から2年間実施された法人特別税がある。

一方、廃止された税目には、有価証券取引税と取引所税がある。株価が低迷する中でこれらの税に対する風当たりは一層強く、「金融ビッグバン」における証券税制見直しの一環で平成10年度末に廃止された。

次に、平成元年度から平成12年度の国税収入全体のトレンドを、資料9-2「一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移」に示す。国税収入（一般会計）は平成2年度の60.1兆円を頂点に下落、平成12年度には約50兆円となった。消費税率が引き上げられた平成9年度など税収が増えた年もあるが、全体的には、景気悪化や繰り返し実施された減税により、税収は下落を続けた。一方で歳出も、たびたび実施された経済対策で膨らみ続け、主に阪神大震災対応のために編成された平成7年度第2次補正予算以降は赤字公債の大量発行が常態化することとなった。

次の資料9-3「国税収入の推移」は、一般会計税収の推移に加えて、所得税・法人税・消費税の主要三税の税収推移を示したものである。図から明らかのように、一般会計の税収のトレンドは主要三税の税収トレンドと完全に一致しており、バブル崩壊以降の税収減少は主要三税の税収減少が原因だったことがわかる。税収が減ったのは、所得税と法人税である。税収が最高となった平成2年度と最低となった平成11年度を比較すると、所得税収が10兆円以上、法人税収が8兆円弱も減少した。一方、消費税収は一貫して増えたが、その増加は6兆円弱に過ぎず、結果的に、税

収総額は10兆円以上減少した。ただし、平成12年度は経済状況がやや好転したため、税収は少し上昇した。なお、次の資料9-4「国税収入税目別会計別決算額」は、更に細かく個別の税目ごとの税収推移を平成2年度以降、3年おきに示したものである。

このように、所得税や法人税の税収減少が重要であったが、この変化は、資料9-5「主要国における国民負担率の推移（国＋地方）」にも端的に表れている。1990年（平成2年）では、日本は国民所得に占める個人所得課税と法人所得課税の負担率が合計で約18%と、日米英独仏の中でイギリスに次ぐ高さであり、こうした状況が「直間比率の是正」による抜本的税制改革（昭和63年度）の背景にあったと言える。しかし、その後、景気低迷や繰り返された減税により、この負担率は1999年（平成11年）に5か国で最低水準である約11%にまで低下する。一方で消費課税の強化も、9年間で負担率増は1%以下にとどまったため、国民所得に対する税負担率は1999年でアメリカをも大きく下回る状態となった。ただし一方で、高齢化の進展により、社会保障負担が急激に増えており、その傾向はその後も続くことになる。同様の事実は、資料9-6「国民負担率の内訳の国際比較（国＋地方）」からもみて取ることができる。

税収の状況について、最後に興味深い一連の資料を示す。資料9-7「税収の決算額と試算額の対比」は、一般会計の税収決算額と「税収試算額」との差額を示す。ここで「税収試算額」は、税制改正などを反映した上で、昭和60年度を基準に各年度の税収を「名目GNP成長率×税収弾性値1.1」で試算した。資料9-7に示すように、昭和50年代以降、税収はおおむね弾性値1.1で推移したが、バブルが本格化した昭和62年度以降、税収決算額はこの試算額を大きく上回る状況が続いた。この資料9-7のバックデータである資料9-8「一般会計税収及び税収弾性値の推移」（平成4年度までのものである）が示すように、昭

和61年度以降、税収弾性値は常に1.1を大きく上回り、その結果、平成2年度の税収は、「税収試算額」を10兆円以上も上回った。このように、税収にもまさに「バブル」が発生していた。しかし、バブルが崩壊した平成3年度以降は、逆に弾性値が大きくマイナスになるほど税収が落ち込み（資料9-8によると平成4年度は実にマイナス3.81である）、平成5年度に再び、「試算」と決算がほぼ一致する状態に戻っている。

バブルの生成から破裂までの数年間、毎年のように主税局を悩ませた問題が、税収見積もりの困難さであったが、この資料9-7はその背景を端的に示している。バブル生成当初は常に見積もりに対する税収の上振れが生じ、その破裂以降は逆に下振れが発生した。もちろん、大きな問題となったのは下振れの方である。先の資料9-2に示したように、歳出はバブル生成期の税収増と同じピッチで増え続けたが、バブル税収剥落後もその歳出増分は下がることはなかった。これが、財政の圧迫につながっていく。なお、次の資料9-9「地方税収決算額と試算額の対比」は同様のことを地方税について行った。ただし、基準は昭和61年度とし、税収弾性値は1.17を用いている。

以上が負担率や税収の状況を示す資料であるが、次に資料9-10「近年の税制改革等の流れ」で、昭和63年の抜本的税制改革以降、平成12年度までの税制改革の流れを簡単にみておく。資料にあるように、大きな改革としては平成3年度の土地税制改革、平成6年11月の所得税減税と消費税増税、平成10年度の改革（法人税改革と所得税特別減税、地価税凍結）、平成11年度の恒久的な減税があった。叙述巻でも述べたように、バブルの生成と破裂という経済変動の影響を受けつつも、前半では税制のあるべき姿への模索が必死になされたと言える。土地問題への対処や法人税改革が行われ、また景気低迷への対処としての所得税減税要求が強まる中で、それが単なる

減税に終わらずに、平成6年秋の消費税増税による税構造改革へと結びついていった。

しかし、こうした税構造改革は平成9年秋以降、経済状況が大きく悪化する中で実質的に挫折した。平成10年度の所得税特別減税、地価税凍結などに続いて、平成11年度には所得税・法人税の恒久的減税が実施され、これが赤字公債の大量発行を常態化させることとなった。これらの減税が税負担率を大きく下げたことは、先の資料9-5でみたとおりである。恒久的減税がなされた平成11年度の税制改正答申で政府税制調査会は、本来なされるべきである課税ベース拡大がなされず、税率だけが引き下げられた点について、「将来の税制の抜本的改革を一部先取りしたものであり、将来の抜本的改革へのいわば“懸け橋”としていかなければならない」と述べたが、その後、定率減税は廃止されたものの、抜本的といえる税制改革が行われたとは言えない。なお、次の資料9-11「平成元年以降の主な税制の動き」は、各年の税制改正の主な内容を示したものである。

次の資料9-12「主要国における最近の主な税制改正」は、日米英独仏の5か国の税制改革動向を比較している。既に述べたように、日本では、1980年代後半から90年代に所得税減税と消費税の強化による直間比率の見直しや、法人税の課税ベース拡大と税率引下げが行われた。こうした改革は諸外国で先行して行われており、日本の改革もその流れに沿うものであった。

資料9-13「政府税制調査会の答申と報告」は、本書で扱う期間に政府税制調査会が提出した答申や報告などを、歴代の財務大臣や主税局長、税調会長の氏名とともにまとめた。この表は叙述巻でも示したが、重要資料であり再度示す。税制調査会は毎年度、税制改正答申を提出するが、それ以外にも3年ごとに中期答申を、更に大きな問題となった個別税目の改革に関してその都度、報告書などを提示してきた。毎年度の答申は叙述巻の第1章

に重要部分が示されており、この資料巻では扱わない。また、個別税目に関する報告書は、この資料巻では「2 所得税その1」以降の各税目のところで示す。この「1 総論」では3年に一度の中期答申を中心に、資料を掲げる。

資料9-13に示したように、本書の対象期間で発表された中期答申は三つである。まず、資料9-14「今後の税制のあり方についての答申—要約—(抄)」は平成5年11月に発表されたが、その冒頭が「なぜいま税制の総合的見直しが必要なのか」となっていることからわかるように、税制改革議論のさなかに発表された。構成は「第一 基本的考え方」と「第二 個別税目についての検討」に分かれるが、資料9-14では「第一 基本的考え方」のみを示した(「第二 個別税目についての検討」の重要部分である「個人所得課税」と「消費税」は叙述巻に要約全文を示したので、それらを参照のこと)。

当時は非自民・非共産八党派の連立政権の下で、直間比率是正による税制改革が注目を浴びていた。この答申は、高齢化社会に備えて所得課税の累進性見直しによる負担軽減と消費課税の税率引上げを打ち出したが、実際、税制改革はこの方向に進むことになる。その点で、主税局長を務めた小川是はこの答申について、「これが間違いなく税制改革のそのものと申し上げてもよろしいと思います」と述べている。

しかし、当時の政権与党には消費税率引上げに反対する社会党が含まれ、政権内の意見対立も盛んに伝えられた。そうした事情を反映し、この答申は「消費税の税率をいくらにすべきか」や「所得税の先行減税をどう考えるか」といった改革の具体的な点に触れず、それがマスコミ等からの批判を招くことにもなった。

この中期答申発表後、細川首相による国民福祉税構想の挫折とともに税制改革はいったん振出しに戻る。その後、政府税制調査会は

翌平成6年6月に「税制改革についての答申」を発表した。この答申でも、直間比率は正による税制改革が主張されたが、ここではこの「改革答申」に付された重要資料の一つ掲げる。すなわち、資料9-15「税制改革に関する機械的試算(抄)」である。資料の中にある「機械的試算表」は叙述巻でも示したが、ここでは試算の考え方や前提等についても示しておく。

この「機械的試算」は税制調査会が事務局に作成を依頼し、平成6年5月に税制調査会に提示された。一定の前提の下で、消費税の税率ごとに政府の財政収支の見通しを示す。計算の前提として、前年度に実施された所得税等6.2兆円減税の継続と、先行減税に係るつなぎ国債の10年での償還、高齢化で膨張が続く社会保障費は平成6年3月の「21世紀福祉ビジョン」が示した値を用いることなどが含まれた。

その名が示すように、計算は上記の前提の下で「機械的」に行われている。これに対し、社会保障歳出の見通しが不確実なことや、行財政改革の効果が織り込まれていないといった批判が報じられた。また、試算が消費税率7%以上を対象としたことに対しても、「増税ありき」という批判が加えられた。このように消費税率の引上げには反対論も強かったが、結局、その後に成立した自民・社会・さきがけ(以下「自社さ」と表記することがある)による連立政権の下で、直間比率は正による税制改革が実施される。

次の資料9-16「これからの税制を考える—経済社会の構造変化に臨んで—(抄)」は、平成9年1月に発表された中期答申の抜粋である。この答申が発表された当時は、直間比率は正による税制改革が一段落した時期であり、所得税の特別減税廃止とこの年の4月からの消費税率引上げが最終的に決定した直後であった。したがってこの中期答申は、具体的な改革について論じるのではなく、税制改革後に残された課題を経済社会の変化とともに

におおまかに論じることを目的とした。具体的には、グローバル化が進む中での法人税の在り方や、土地の有効活用といった視点からの土地税制の問題、いわゆる「金融ビッグバン」による金融システム改革が進む中での金融所得課税の在り方などが論じられている。叙述巻で述べたように、これらの税目はいずれもその後、重要な改革を経験する。資料9-16は、そうした改革の方向性や考え方が最も良く示されている部分(「第二 経済社会の構造変化に税制はいかに対応するのか」)を示した。

最後に示す中期答申は、資料9-17「わが国税制の現状と課題—21世紀に向けた国民の参加と選択—〔要約〕(抄)」である。これは平成12年7月に発表されたが、その全体は400ページを超える大部なものであり、税制を取り巻く環境や状況説明に加えて、すべての税目ごとに現状や改革の考え方が一つ一つ記されている。実際、主税局長を務めた薄井信明は、これを「税制白書、あるいは税の教科書」と表現している。

ただし、当時は平成9年秋以降に本格化した経済危機がようやく一段落した時期であり、税制に関する具体的な改革論を論じる状況にはなかった。そのためこの中期答申では、当時、改革が差し迫った状況にあった一部の税目(例えば、企業組織再編税制や連結納税制度導入など)を除いて、具体的な改革論を論じることはせず、改革の方向性を大まかに論じるにとどまっている。その構成は、税制全体の状況や理論などを述べた「第一 基本的考え方」と、個別の税目を論じた「第二 個別税目の現状と課題」に分けられる。資料9-17では、問題意識を述べた「序説—税制のあり方の選択に当たって—」と「第一 基本的考え方」の要約の一部を示す。「第二 個別税目の現状と課題」については、「個人所得課税」の部分を「2 所得税その1」の資料9-28で、「消費税」の部分を「5 消費税」の資料9-77で、それぞれ示す(後述)。



## 2 所得税その1

次に、所得税に関する資料を説明する。叙述巻の第2章・第3章の構成に倣い、この「2 所得税その1」で税率や所得控除、更に所得税の負担状況に関する資料を扱い、次の「3 所得税その2」で所得税の個別項目(分離課税所得や年金所得への課税など)に関する資料を扱う。

「1 総論」で述べたように、平成元年度から平成12年度では所得税減税が繰り返し行われ、その負担が大きく軽減されたが、最初にその実態を資料9-18「わが国の個人所得課税の時系列比較」で示す。この表は、抜本的税制改革前の昭和62年と比較する形で、平成6年秋の税制改革後、更に平成11年の恒久的減税後の所得税・住民税負担を示すが、すべての給与階級で税負担が大きく下げられた。ただし、昭和62年・昭和63年の抜本的税制改革と平成6年秋の税制改革は消費税増税とセットで行われ、直間比率是正による税構造改革の性格が強かったが、その後の平成10年・平成11年の改革は、景気悪化への対応のための税負担軽減が主な目的であった。これらの減税の結果、次の資料9-19「給与収入階級別の所得税・個人住民税負担額の国際比較」で示すように、我が国の所得税・住民税負担は諸外国と比較しても、軽いものとなった。なお、資料9-18の下の「参考」は、恒久的減税後の税負担を世帯構成別にみたものである。

次の資料9-20「主要国における所得税(国税)の税率(最高税率～最低税率、段階)の推移」は、税率構造の変化の側面から各国の所得税改革の流れを示している。1970年代では各国とも税率の刻み数が10を大きく超え、最高税率も非常に高かったが、1980年代以降所得税構造のフラット化が進み、税率の刻み数が大きく減って最高税率も引き下げられた。資料9-20によるとそうした世界的な流れは、1980年代までで大体一段落している。ただし日本では、1999年の恒久的減税で、税率の刻

み数はあまり変わらないまま、最高税率だけが50%から37%に下げられた。この事情として、1989年(平成元年)の抜本的税制改革後でも、個人住民税の15%を加えると所得課税としての最高税率は65%と高かったことがある。平成5年秋の政府税制調査会中期答申「今後の税制のあり方についての答申―要約一」も「最高税率については、所得税・個人住民税を合わせて50%程度を目途に引き下げていくことが適当である」と述べており(この中期答申は叙述巻で示したため、ここでは扱わない)、その後の平成11年度の恒久的減税で、所得税・住民税を合わせた最高税率は50%にまで引き下げられた。

このように日本では、所得税の税率構造の手直しは行われたが、その一方で課税ベースの改革は進まなかった。諸外国では先に述べた税率引下げとセットで課税ベース拡大がなされることがあったが、日本ではむしろ、平成6年秋の税制改革で人的所得控除や給与所得控除が引き上げられた。これは、消費税率の引上げによる中堅以下の税負担増大に配慮したためであるが、その結果、資料9-21「所得税の課税最低限の国際比較」に示すように、平成12年度段階で日本の課税最低限は最高レベルとなった。また、資料9-22「限界税率ブラケット別納税者(又は申告者)数割合の国際比較」をみると、日本は納税者の約8割が最低税率である10%に属する。これは、単に10%のブラケット幅が広いというだけでなく、日本の給与所得控除が、給与が増えると控除も増える構造をとっているため、実質的に税率ブラケットが間延びしていることを示唆すると考えられる。

こうした所得税の課税ベース侵食については、平成10年4月に橋本首相が二度目の定額減税実施を表明した際に、「所得税・住民税に関して深みのある検討を行う」と述べたことを契機に、一時的にその在り方が議論の俎上に載った。叙述巻でも記したように、実際には景気状況が悪いことを反映して改革機運

は盛り上がらなかったが、政府税制調査会は基礎問題小委員会を立ち上げて検討を行い、その結果の一部を平成12年夏に提出した中期答申「わが国税制の現状と課題 ―21世紀に向けた国民の参加と選択―」に記している。そこでは、例えば給与所得控除について、資料9-23「給与収入に応じた給与所得控除額」と資料9-24「勤労者世帯（標準世帯）の年間収入階級別1世帯当たり品目別年間支出金額調（平成10年）」を比較し、給与所得控除が給与所得者の勤務に係る必要経費を大きく超える実態を示した上で、「給与所得者の必要経費に関する概算的な控除としては相当手厚いものとなっている」と結論づけている。給与所得控除はマクロの給与全体の約3割を占め、資料9-23に示すように、給与が1000万円の者に対しても220万円の控除を認めるが、これほど大きな控除は諸外国では認められていない（資料9-25「給与所得者の必要経費等についての各国の制度の概要（未定稿）」）。資料9-25にも示したように、日本でも外国と同様に、通勤費用などを実額控除（特定支出控除）できるが、実際には給与所得控除が大きく、この制度を活用する人は極めて稀である。中期答申はそうした事実を指摘し、改めて「給与所得控除の水準が相当に高い」と論じている。

また、政府税制調査会には資料9-26「主要国の課税単位と基礎的な人的控除（未定稿）」や資料9-27「主要国における扶養控除等（未定稿）」などの資料が提出され、所得控除の在り方などが議論された。しかし、当時は金融危機の影響などで景気状況が非常に悪く、増税につながり得る課税ベース見直しの機運が盛り上がることはなかった。

次に、平成12年7月の政府税制調査会中期答申「わが国税制の現状と課題 ―21世紀に向けた国民の参加と選択―」の「個人所得課税」の要約の全文を、資料9-28「個人所得課税」で示す。先にも述べたように、税制調査会の問題意識は課税ベースの狭さにあったと

考えられ、それを反映して多くのページが「課税最低限」や「主要な控除」の部分に割かれている。なお、ここでは、本来は次の「3 所得税その2」で扱うべき事業所得や年金に関しても記述がなされているが、資料を分割することはせず、この資料9-28でまとめて記す。

### 3 所得税その2

次に、所得税の個別項目（分離課税所得や年金所得への課税など）に関する資料について説明する。ここで扱うのは預貯金の利子や株式譲渡益、さらには保険や年金に関する課税についてであり、その制度概要（平成9年12月時点）を資料9-29「主な金融資産等に対する課税の状況」で示した。平成元年度から平成12年度の期間では、この表の下部（保険・年金）に関して「抜本的」と言えるほどの大きな改正は行われなかったが、表の上部（預貯金等、公社債、株式、先物・オプション）については、改正に向けた重要な議論が行われた。詳細は叙述巻に譲るが、以下でもこの資料9-29を用いつつ、その概要を簡潔に述べておく。

改正の節目は2回あったが、一つは平成5年度税制改正における利子・株式譲渡益課税の改正、資料9-29で言えば保有及び譲渡段階に関する「所得課税」の改正である。利子・株式譲渡益課税については昭和62年・昭和63年の抜本的税制改革で分離課税制度が導入されたが、その5年目である平成5年度税制改正でその見直しを行うことになっていた。政府税制調査会は利子・株式等譲渡益課税小委員会を立ち上げ、納税者番号制度の導入と併せて分離課税制度から総合課税制度への移行について改めて検討を行った。

次の資料9-30「利子・株式等譲渡益課税のあり方についての基本的考え方 ―利子・株式等譲渡益課税小委員会報告―（抄）」は、その審議結果をまとめたもので、平成4年11月に税制調査会総会に提出された。ここでは



その考え方が最もよく述べられている部分のみを示したが、それをごく簡単に説明すると、利子・株式等譲渡益とともに本来は総合課税されるべきだが、一方で納税者番号制度の導入が困難な状況では、本人確認や名寄せ、株式取引の把握体制などが不十分であり、総合課税化は難しい、ということである。また、当時の報道によると、実務を行う金融機関などから現行の分離課税制度維持を支持する声も強かったようである。結局、利子・株式譲渡益課税の大きな改正は行わず、分離課税をそのまま維持することとなった。

改正の2回目の節目は、橋本内閣が平成8年冬に「日本版金融ビッグバン」による金融システム改革を立ち上げたことを契機に実施された証券税制改革である。このときには先の資料9-29の「譲渡段階」の部分、すなわち株式譲渡益課税と取引課税（有価証券取引税と取引所税）の在り方が重要な論点となり、政府税制調査会でも金融課税小委員会を中心に議論が展開された。しかし、議論の最中に勃発した金融危機の影響も大きく、改革は紆余曲折を経ることとなる。最終的には有価証券取引税や取引所税の廃止と組み合わせる形で、株式譲渡益課税の強化（源泉分離課税制度の廃止による申告分離課税制度への一本化）が行われた。

次の資料9-31「近年の金融関連税制と金融証券市場の動き」は、改正の一連の流れを示す。上記に述べた株式譲渡益課税の強化と有価証券取引税・取引所税の廃止が重要だが、それ以外にも、ストック・オプション税制やエンジェル税制、SPC（特定目的会社）に係る税制の整備などが行われた。また、国外送金等に係る調書提出制度の施行については、後ほど資料を一つ紹介する。

次の資料9-32「主要国における利子・配当の課税方式」は、利子・配当の課税制度を国際比較したものである（平成9年12月の政府税制調査会「金融システム改革と金融関係税制 —金融課税小委員会中間報告—」より）。

利子・配当課税については先に述べたように、平成5年度税制改正で現状維持が決まったが、その際に唯一大きな論争となった問題は、少額貯蓄利子の非課税制度（少額貯蓄非課税制度、少額公債非課税制度、少額郵便貯金非課税制度）の適用限度額引上げ問題であった。これらの制度は不公平税制の象徴として昭和末期に改革が行われ、制度適用が65歳以上の老人や障がい者等に限定されたが、適用限度額はそれぞれ300万円ずつに維持された。しかし、この限度額は長年据え置かれたままであったため、平成5年度税制改正時に郵政省はこの大幅引上げを主張し、大きな論点に浮上した。

資料9-33「老人等が利用する郵便貯金の利子に対する非課税限度額について」は、その適用限度額引上げを求める根拠として、政府税制調査会の利子・株式譲渡益課税小委員会に提出された資料である。これによると、消費者物価指数などの上昇が限度額引上げの根拠となっているが、一方で資料9-34「非課税貯蓄の状況」に示されたように、三つの非課税貯蓄制度を合わせた限度額は900万円になるものの、実際の65歳以上の貯蓄平均は350万円にとどまり、限度額引上げは一部の高所得層のみを優遇しかねないといった反対論が出ていた（資料9-34「非課税貯蓄の状況」は、改革議論が盛り上がった平成5年の資料ではなく、後の平成12年の資料だが、そうした高齢者の貯蓄実態をよく表している）。税制改正の議論の最中に郵政大臣に就任した小泉純一郎が、限度額引上げ反対を表明したことなども、大いに注目された。結局、平成5年度税制改正では、引上げ幅はそれぞれ50万円という小幅なものにとどまった。

次に、株式譲渡益課税制度の概要を、資料9-35「主要国の株式譲渡益課税制度の概要」で示す。この資料は平成9年12月時点のものである。日本は昭和63年の抜本的税制改革で分離課税制度をとることとなったが、なかでも申告分離課税（申告の上、株式譲渡益に対

して26%（住民税6%を含む）を課税する）と源泉分離課税（譲渡代金の5%（平成8年度以降より5.25%））を選択適用できることに対して批判が強かった。すなわち、次の資料9-36「取得価額100万円の株式を譲渡した場合」が示すように、利益が出たときは源泉分離課税を、損失が出たときは申告分離課税を選択すれば税負担を軽減できることが不公平を招いているとされた。特に、資料9-37「株式と預貯金等との収入階級別五分位別分布状況比較」に示すように、株式所有が所得の高い層に偏っており、選択適用の恩恵がそうした階層に大きく及ぶ点が問題視された。この問題は、有価証券取引税、取引所税の廃止問題と絡んで、金融ビッグバンに端を発する証券税制改革の大きな論点となっていく。改革には長い時間を要するが、平成10年度以降の一連の税制改正において、有価証券取引税等の廃止とセットで、株式譲渡益課税における申告分離課税への一本化が行われた。

金融ビッグバンではもう一点、外為法改正により海外への送金や資本取引、外貨建て取引が自由化されたが、それに対する税制上の対応が重要となった。資金の海外持出し自由化が脱税に利用される恐れがあるため、諸外国では、海外との資金取引の際に税務当局への書類提出を義務づける「資料情報報告制度」が存在する。その概要を資料9-38「主要国におけるクロスボーダーの資金移動等に関する資料情報報告制度」に示したが、金融取引が自由化されていなかった日本ではこうした制度がなく、取引自由化に先立ち、急ぎ制度を創設する必要があった。その結果、平成10年度より日本でも「国外送金等調書提出制度」がスタートし、一定額を超える海外送金などの際に、取引を実施する金融機関に所定の情報を告知することなどが定められた。

利子・株式等の金融所得課税改革に関する当時の議論を、資料9-39「金融課税小委員会中間報告の概要」で示しておく。これは平成9年12月に政府税制調査会の金融課税小委員

会が提出した「金融システム改革と金融関係税制 —金融課税小委員会中間報告—」を短くまとめたものである。金融システム改革への対応として3段階の改革、すなわち緊急の対応を要する第1弾（改正外為法への対応）、平成10年度税制改正での対応を求める第2弾（証券税制改革など）、最後に中長期的に必要な第3弾（納税者番号の創設など）の改革を掲げた。その詳細は、叙述巻で論じた。

一方、先の資料9-29の下端に示した保険や年金に関する税制については、平成元年度から平成12年度の期間に節目と言えるほどの大きな改正は行われなかった。次にこれらに関する説明資料をいくつか示す。まず、個人の生命保険や損害保険の税制に関する国際比較（平成12年）を、資料9-40「個人の生命保険にかかる課税の国際比較（未定稿）」と資料9-41「個人の損害保険にかかる課税の国際比較（未定稿）」に示す。平成2年度税制改正では生命保険料控除に関して、個人年金保険料に対する保険料控除を一般の生命保険に対する控除と別枠で認めるという、やや大きな改正が行われた（資料9-40を参照のこと）。しかし、それ以外に大きな改正は行われなかった。

次に、退職所得課税制度の概要を資料9-42「退職所得の課税方式」で示した。本書が対象とする期間で退職所得課税の改正は一貫して行われていないが、退職所得に対する我が国の税制上の優遇措置は寛大であり、資料9-42で示すように、勤続30年の場合、1500万円の所得控除が認められた後、更に2分の1をかけて所得が計算される。こうした優遇措置の根拠として、平成12年7月の政府税制調査会の中期答申「わが国税制の現状と課題 —21世紀に向けた国民の参加と選択—」は、「退職金は、一般に、長期間にわたる勤務の対価の後払いとしての性格とともに、退職後の生活の原資に充てられる性格を有しています」と述べている。資料9-43「各国における退職金課税（未定稿）」で示すように、主要

国でも退職金に対する課税には何らかの優遇措置が適用されていた。ただし、我が国の優遇措置は非常に大きく、政府税制調査会でもその在り方に対し異論が出ていたようである。先の平成12年の政府税制調査会中期答申ではこの点について、「現行の退職所得課税の仕組みは、勤続年数が長いほど厚く支給される退職金支給形態を反映したものとなっていることから、退職金の支給形態の変化などを踏まえると、今後も長期勤続の場合を特に優遇していくことが適切かどうか検討する必要がある」と述べている。

次に、公的年金の課税制度の国際比較を、資料9-44「我が国及び欧米諸国の年金税制（公的年金制度）の概要」で示す。資料からわかるように、我が国では掛金（保険料）が全額課税から除外され、基本的には年金給付段階で課税を行う制度をとっている。しかし、実際には給付に対して適用される公的年金等控除が大きだけでなく、65歳以上には老年者控除も適用されることから、実際にはその大半が課税から除外される問題が指摘されてきた。叙述巻でも述べたように、公的年金の課税最低限は給与などと比べてもかなり高く、この点は政府税制調査会も大きな関心を持っていた。こうした流れが、後の平成16年度税制改正における年金課税の強化につながっていくことになる。

#### 4 法人税

次に、法人税に関する資料を取り上げる。叙述巻でも述べたように、本書の対象である平成元年度から平成12年度の期間の前半では、所得税や消費税の改革が断続的に議論され、法人税改革が議論の中心となることはあまりなかった。しかし、経済のグローバル化や諸外国の税制改革を踏まえ、改革の必要性が認識されており、平成6年秋に所得税・消費税の一連の改革が区切りを迎えた段階では、次のテーマは法人税改革と目されていた。改革は、平成7年秋の政府税制調査会による「法

人課税小委員会」設置でスタートし、その後、平成10年度税制改正における法人税抜本改革を皮切りに、翌平成11年度改正における恒久的減税、事業税の外形標準課税導入問題や、企業組織再編税制・連結納税制度導入などにつながっていく。以下では、それらに関する重要資料を順番に説明する。

平成7年秋に改革に向けた議論が開始された当時、経済界は世界一高いとされた法人税の実効税率引下げによる減税を強く求めた。しかし、政府税制調査会や大蔵省は、税率は高いものの引当金が広く認められるなど課税ベースが狭いため、法人税の負担自体が重いわけではないとみていた。税率引下げと併せて、特定企業などに恩恵が集中する引当金の廃止・縮小などによる税収中立改革を行えば、税制全体が効率化するだけでなく、当時進んでいた財政構造改革による財政再建とも矛盾せず望ましいと主張した。

資料9-45「アメリカ・イギリス・ドイツにおける法人税改革の経験」に示すように、そうした課税ベース拡大と税率引下げを組み合わせる税制改革は諸外国で盛んに行われていた。これらの改革はいずれも税収中立（もしくはネット増税）であり、こうした海外の事例が政府税制調査会や大蔵省の主張を大きく後押しした。

資料9-46「法人課税小委員会報告」要旨（抄）」は、政府税制調査会の法人課税小委員会が約1年間の議論の末に平成8年11月にまとめた報告書の要旨である。報告書は2部構成であり、改革の基本的考え方をⅠで示した後、Ⅱで38項目に関する具体的な課税ベースの検討を行っている。Ⅱの一覧表は叙述巻に示しており、資料巻では割愛した。

資料9-46が示した報告書のⅠ「基本的考え方」を少し説明すると、一貫して「課税ベースを拡大しつつ税率を引き下げる」改革を主張しているが、特に「四 課税ベースの拡大と税率の引下げの意義」でその考え方が示される。そこでは、課税ベースの見直しに関し

て「費用又は収益の計上時期の適正化」や「保守的な会計処理の抑制」などの七つの指針を挙げ、そのベースの考え方として税法と「商法」・企業会計原則との関係に関する新たな見解を示している。すなわち、これまでは「商法」や企業会計原則と調和的であるべきとされた税法は、適正な課税の実現という固有の観点から、今後は「商法」や企業会計原則と乖離することを認めるべきだ、というものである。やや具体的に述べると、収益計上などについて比較的保守的である「商法」や企業会計原則に引きずられる形で、税法の課税ベースも狭く設定される傾向があったが、今後はそうした点は改めるべきだ、との主張である。この新たな指針は報告書のⅡ「課税ベースに関する個別的検討」のベースとなり、その後の一連の改革に大きな影響を及ぼした。

その後の法人税改革は「税率引下げと課税ベースの拡大」の方向で実際に進んだ。まず税率は、資料9-47「法人所得課税の実効税率の国際比較」にあるように、ほぼ50%だった実効税率が、金融危機の影響もあって平成11年度の恒久的減税後に約40%まで下げられた。

一方、課税ベースは、平成10年度改正の法人税抜本改革で、20項目に及ぶ見直しが行われた。当時、特に注目を浴びたのが引当金の廃止・縮小問題であり、以下ではそれに関する資料をいくつか示しておく。まず資料9-48「引当金制度の概要」は、改革前に日本で認められていた六つの引当金制度の概要である。これらはいずれも創設から25年以上経つが、特に貸倒・賞与・退職給与の三つの引当金が金額的に大きかった。また、その使用が大企業や特定業種に偏っており、結果的に特定の企業を優遇しているとの批判がなされた。次の資料9-49「主要国の税制上の引当金の概要」をみても、これだけの種類の引当金は主要国では認められていなかったため、その縮減が課税ベース拡大の議論の焦点に浮上した。

結局、平成10年度税制改正で貸倒・退職給与の引当金の縮小と、賞与・特別修繕・製品

保証の各引当金の廃止（特別修繕引当金は、準備金制度に改組された）が決定したが、以下では、貸倒・賞与・退職給与の引当金制度に関する説明資料をいくつか示す。まず、資料9-50「貸倒引当金制度の概要」をみると、貸倒引当金の制度の特徴は、引当金の繰入額として、実績率と業種ごとにあらかじめ定められた法定繰入率の選択適用となっていたことである。この法定繰入率は昭和50年代に縮減されたとはいえ、資料9-51「貸倒引当金の業種別法定繰入率」にあるように、貸倒れ実績に比べて過大であるとされた。そこで、資料9-52「貸倒引当金の繰入限度額の計算」に示された案、すなわち法定繰入率による引当金計上が廃止され、実績率に基づく繰入を原則とする改正が実施された。

次に、賞与引当金制度の概要を資料9-53「賞与引当金制度の概要」に示す。例えば3月決算企業の場合、1月から3月の企業業績は6月に分配される賞与に反映されることから、この3か月分の賞与を3月決算で引当金とすることを認める制度である。しかし、賞与と賃金の区別は本来あいまいで、こうした取扱いは賞与を優遇し、企業の賃金支払い形態にも影響を及ぼす可能性があることから、賞与引当金は廃止されることとなった。

次に、退職給与引当金とは、資料9-54「退職給与引当金制度の概要」に示したように、将来的に退職給与として支払う必要のある金額を事前に引当金として積み立てた場合、その一部を損金算入できる制度である。しかし、これに対しても先の賞与引当金と同様に、退職給与を通常の賃金に対して優遇する結果、企業の賃金支払い形態に影響を及ぼす可能性が指摘された。また、引当金として積み立てた資金は長期にわたり事実上の自己資本となり得ることで、引当金を活用する企業に有利に働く可能性が指摘された。結局、平成10年度税制改正では、その繰入限度額の縮減（累積限度額基準を40%から20%へ見直し）が実施された。



平成10年度税制改正ではこのほか、減価償却方法の見直しも議論された。議論の一つを紹介すると、資料9-55「主要国の減価償却方法の概要」に示すように、日本では建物や機械装置の償却は定額法と定率法の選択適用となっていた。しかし、建物について海外では定額法が一般的であったことから、平成10年度改正ではその償却方法を定額法に一本化することとなった。ただし、この資料9-55にあるように、建物における日本の償却期間は諸外国と比べて長く、その短縮（長くて50年とする）も併せて行われた。

こうして平成10年度税制改正では、課税ベース拡大と税率引下げによる法人税改革が実現したが、経済界は更なる税率引下げを要求、その検討が更に続いた。しかし、成立したばかりの「財政構造改革法」のしぼりで、税率引下げにはその財源確保が必要とされた。そこで注目されたのが、税率引下げと併せて地方税である法人事業税に外形標準課税を導入する案である。地方自治体が供給する公共サービスの対価である事業税負担は、(現状では税を負担する必要がない)赤字企業にも求めるべきだ、との根強い主張が存在した。そのためには事業税の課税ベースを所得から、企業の活動規模をより反映する付加価値などに変えるべきで、それによって税収を増やせば、税率を引き下げる財源を確保できる、と考えられた。

これを受けて、政府税制調査会は平成10年4月に地方法人課税小委員会を立ち上げ、議論を開始した。資料9-56「地方法人課税小委員会報告」一要旨一は、平成11年7月に小委員会が提出した検討結果を短くまとめたものである。その内容説明は叙述巻に譲るが、ポイントは、外形標準課税で使用する具体的な課税ベースの4類型を示したことである。なかでも、企業利潤に給与や利子、賃貸料を加えた「所得型付加価値」への課税が本命とされ、それをこれまでの利益に対する事業税と併用する案が有力とされた。しかし、報告

書発表当時は景気も悪く、経済界の反発も強かったため、制度の導入機運は依然盛り上がりなかった。

次の資料9-57「銀行業等に対する外形標準課税の導入について」は、東京都が平成12年4月に導入した大手銀行への外形標準課税(いわゆる「銀行税」)の制度概要である。事業税の外形標準課税化への反発が強い中で、都道府県は税収の安定確保手段として、その導入を強く求めていた。東京都は石原慎太郎知事を中心に極秘に検討を進め、公的資本注入を受ける一方で赤字の累積により法人事業税をほとんど負担していなかった大手銀行に狙いを絞る、資料9-57に示したような新税を導入することを発表、東京都議会もこれを可決した。

これに対し賛否両論が渦巻いたが、政府は明確に反対を表明した。資料9-58「銀行業等に対する東京都の外形標準課税について」は、東京都の新税導入発表直後に、当時の小淵内閣がまとめた「閣議口頭了解」である。この資料では、東京都だけが大手銀行というごく限られた企業だけに課税を行うことの問題点や、新税が法人関係税の損金算入の対象となることから他県の税収を減らすことなどの五つの論点を示し、東京都に慎重な対応を求めている。しかし、課税自体は法律にのっとったものであり、それを止めることはできなかった。銀行税は当初の予定どおり、平成12年4月から実施される。その後、銀行側が起こした行政訴訟の一審・二審で東京都は敗訴、更に全国的な法人事業税の外形標準課税導入が決定した(平成14年12月に、平成16年度からの実施が決まった)ことにより、銀行税は終了した。

一方、当時の法人税改革のもう一つの流れとして、連結納税制度導入に向けた動きが存在した。バブル崩壊後の経済低迷の中で、グループ再編による「選択と集中」で生き残りを図る企業の動きがみられたが、赤字企業と黒字企業の所得の合算で税負担軽減を可能に



する連結納税制度の導入は、そうした企業グループ再編を促す制度として注目を集めた。しかし、二つ以上の企業が、一つの納税義務者として課税所得を計算し納税を行う連結納税制度は、これまでの税制度の枠組みと全く異なるものであり、その検討は慎重に行う必要があった。また当時は、企業の合併やグループ再編自体が規制により自由に行えない実態を改善するために「商法」改正が相次いで実施され、それに対する税制対応が優先された（株式交換・移転税制や企業組織再編税制の創設など）。そのため、連結納税制度導入への道のりは長いものとなった。

その過程の説明は叙述巻に譲るが、以下ではそこで示されなかった関連資料を三つ示す。資料9-59「産業活力再生特別措置法（仮称）に係る税制上の措置について」は、平成11年8月に制定された、いわゆる「産業再生法」における税制上の措置の概要である。金融危機後の経済を回復軌道に乗せるために、小渕内閣が主催した「産業競争力会議」では、産業界から企業再編成に関する様々な規制撤廃への要望が出た。「産業再生法」では、事業構造の変更や事業再構築を主務官庁に申請し認定を受ければ、「商法」や税法の特例が認められる。資料9-59に示したように、税法では新分野進出のための投資や合併・営業譲渡などによる企業組織再編に際し、様々な特例（特別償却や登録免許税減免など）が認められた。叙述巻で記したように、これをきっかけとして企業組織再編法制・税制の議論が本格化し、連結納税制度の検討は一時的に中断することとなる。

次に、資料9-60「主要国の連結納税制度と関係制度」は、連結納税制度に関する国際比較である。連結納税制度の具体的な検討はなかなか進まなかったが、海外では既の実施されており、それを基にした論点整理は少しずつ進んでいた。例えば、平成12年7月の政府税制調査会中期答申「わが国税制の現状と課題 —21世紀に向けた国民の参加と選択—」

は、個別法人による申告・納税を基本としつつ損益を親子間で振り替えるイギリスやドイツの「損益振替型」（資料9-60の「グループ控除制度」や「機関会社制度」）ではなく、アメリカやフランスのような本格的な連結納税制度が望ましいと述べた上で、制度導入に向けた具体的な論点整理を試みている（その「検討項目」は叙述巻で示したため、ここでは割愛する）。政府の最大の懸念の一つは、連結納税制度が税負担軽減に積極的に使われることによる税収減（資料9-61「連結納税制度と税収減」）であり、それも含めて検討項目は極めて多岐にわたった。その後の更なる検討の結果、平成14年度税制改正において、連結納税制度の導入が実現することとなった。

次に、国際課税に関連する資料をいくつか示す。日本では平成4年度税制改正における過少資本税制導入で、その制度的枠組みが整ったとされるが、その後も経済のグローバル化の進展に従って、様々な論点が浮上した。まず、資料9-62「有害な租税競争の抑制（租税委員会報告書の概要）」は、1998年4月にOECD 閣僚理事会が承認した租税競争報告書の概要である。タックス・ヘイブンの増加などが有害な税の引下げ競争を引き起こしている、として1996年にOECD 租税委員会に租税競争プロジェクトが設置された。この問題は、資料9-63「デンバー・サミット（1997年6月21日）7ヶ国声明（抄）（仮訳）」に示したように、サミットでの首脳声明の一項目に加えらるほど注目を集める問題となったが、日本はフランスと共にプロジェクトの共同議長国を務め、報告書のとりまとめに尽力した。資料9-62はその概要を翻訳したものである。

次に、資料9-64「国際課税の現状と課題」は、国際課税に係る論点をまとめたもの（資料は平成12年11月のもの）である。この資料では、経済活動の国際化や、情報化の進展、金融などの足の早い所得への租税競争激化などの環境変化が、クロス・ボーダー取引を増

加させ、租税回避を促す可能性を指摘している。例えば、資料9-65「日米における事業体に係る課税上の扱い」に示したように、各国で事業体の課税方式（法人課税か構成員課税か、など）は異なるが、それを活用した国際的な租税回避行動の存在が注目を浴び始めていた。また、当時、電子商取引の急速な普及が租税回避に活用される可能性が指摘され、その問題について OECD 租税委員会がまとめた報告書が1998年10月の OECD 閣僚会議で了承されている。次の資料9-66「電子商取引：課税の基本的枠組」（OECD 租税委員会報告書）の概要は、その概要をまとめたものである。これらの問題は平成12年7月の政府税制調査会の中期答申「わが国税制の現状と課題 —21世紀に向けた国民の参加と選択—」で論じられているが、その後もますます重要となっていることは論を待たないところである。

法人税に関する資料の最後として、公益法人課税制度の国際比較を行った資料9-67「主要国の公益法人等に対する課税（未定稿）」（平成7年12月の資料）を示す。公益法人への課税上の優遇措置は諸外国でも存在するが、日本では軽減税率やみなし寄附金の存在など、かなり寛大となっている。それらの見直しが何度か論点に浮上したが、宗教法人などからの反発も強く、制度の大胆な改正につながることはなかった。

## 5 消費税

次に、消費税の重要資料について説明する。昭和63年の抜本的税制改革による導入決定後も、政治的な不人気からその改廃論議が平成3年春まで続き、更に平成6年2月の細川内閣による国民福祉税問題、その後の羽田・村山内閣の下での直間比率は正論に基づく税率引上げ問題など、消費税はしばらく税制改革論議の中心であり続けた。以下で示すのは、その議論の過程で政府税制調査会に提出された重要資料である。

まず、平成元年の制度創設時、平成3年と平成6年秋の二度の税制改革後の制度を比較した資料9-68「消費税の概要」を用いて、改革の概要をごく簡単に説明する。税率は創設時の3%から、平成6年の秋に5%（地方消費税を含む）に引き上げられた。一方、制度創設時には、高い免税点や寛大な簡易課税制度、限界控除制度の存在など、中小事業者に対する手厚い優遇措置が存在し、またインボイス方式ではなく帳簿方式を採用したために税額の計算も簡便化された。これらによって事業者の事務負担が軽減され、制度の円滑な導入に役立った一方で、納めた消費税が事業者の懐に入ってしまう「益税」を引き起こし、改革の必要性が指摘され続けた。その結果、資料9-68「消費税の概要」に示すように、免税点や簡易課税制度は二度の改革で見直しがなされ、限界控除制度は廃止された。また、平成6年秋の改革では、帳簿方式に代わり請求書保存方式が採用された。消費税導入時の主税局長だった尾崎護はこれらについて、「やっぱり長々と議論し、激しいやり取りがあって、結果として非常にいい方向に向かったと思う。消費税の改正というのは、見ておきますと、その後の改正は、全部いい方向にしているんですね」と述べている。

続いて、資料9-69「消費税に対する懸念と実施後の状況等について（メモ）」は、消費税実施1か月後の平成元年5月19日に政府の「新税制実施円滑化推進本部」に提出された竹下首相のメモである。このメモは、我が国で初めて実施された消費税を円滑に執行するために解消すべき「九つの懸念」を示し、政府はこれらの解消を目標に一丸となって取り組んだ。なかでも第五・第六の懸念で示した、税負担の円滑な転嫁と便乗値上げの防止が重要であったようである。公正取引委員会は、消費税導入に関する税制改革関連6法案の国会採決直後に早々と「消費税の転嫁と独占禁止法」の指針を発表し、中小企業による税の円滑な転嫁と便乗値上げ防止の観点から、暫

定措置として消費税の転嫁方法や表示方法に関するカルテルを認めた。また、消費税実施後も、政府の新税制円滑化推進本部や政府税制調査会「実施状況フォローアップ小委員会」で、導入状況の監視が行われた。その際の資料は叙述巻にいくつか示したが、以下では円滑化推進本部に示された資料を更に二つ掲げる（資料9-70「消費税の実施状況について（通商産業省）」と資料9-71「消費税の実施に伴う公正取引委員会の対応について」）。二つの資料にも示されるように、小さな問題は起きたものの実務面で大きなトラブルは伝えられなかった。叙述巻でも述べたように、実務面で円滑に定着が進んだことが、消費税への根強い反発が残る中でも、その廃止にまで議論が至らなかった大きな理由と考えられる。

先に述べたように、政府税制調査会は「実施状況フォローアップ小委員会」で消費税導入後の状況を監視し、更にその改革の方向について検討を行ったが、その結果は資料9-72「消費税の中小事業者の事務負担等に配慮した諸措置に関する基本的考え方—実施状況フォローアップ小委員会報告—（抄）」に示されている。報告書が発表された平成2年10月の段階で議論の主流は、消費税廃止といった過激なものではなく、制度を見直して改善を図るべきだ、といった現実的なものになり始めていた。その結果、簡易課税制度や限界控除制度、高い免税点など、中小事業者向けの特例措置の改革が議論の大きな焦点となった。資料9-72はそれに関して一つ一つ検討を加えているが、この直後に、報告書が述べた方向で改革がなされた。

一方、消費税導入前後には資料9-73「消費者向け広報実施状況等」に示したような、大蔵省による積極的な広報活動も展開された。特に、平成元年10月に掲載された「語り合いましょう 消費税について」という新聞広告は、国民に人気のあった橋本大蔵大臣（当時）が自ら写真で登場するスタイルをとり、

話題を呼んだという。この広告では手紙や電話で直接、国民の意見を募集したが、次の資料9-74「大蔵大臣宛手紙による消費税に関する意見募集の状況」はその集計状況を示す。これによると消費税に関して、「基本的には支持するが、条件あり」と「基本的には反対だが、条件によっては支持」が大半を占め、その条件としては非課税品目の拡大がトップとなっている。叙述巻でも述べたように、こうした世論を受けて自民党が一時的に食料品の流通段階非課税導入へと舵を切ったが、与野党が衆参でねじれる国会状況の下で成立せず、結局は中小企業の特例見直しなどに議論が収斂していくこととなった。

先に述べたように、二度の改革で中小事業者の特例措置は縮小された。資料9-75「事業者数及び課税売上高の推移（試算）」は、事業者数や課税売上高に占める免税事業者比率の推移を示す。消費税が導入された平成元年には事業者数の比率で免税事業者が全体の67%を超えたが、平成3年と平成6年秋の二度の改革を経てその比率は5%強減少し、平成8年以降は平成12年までほぼ横這いである。一方、課税売上高で見ると、免税事業者の比率は消費税導入時で3%強にとどまり、その後やはり平成8年にかけて減少傾向をたどる。ただし、後述のように、平成6年秋の改革後も日本の免税点は諸外国と比べて依然高く、問題が解決したわけではなかった。

次の資料9-76「消費税率に関する意見」は、政府税制調査会が平成8年6月21日に発表したものである。自社社連立の村山内閣による直間比率是正の税制改革の結果、消費税率は平成9年4月に3%から5%（地方消費税含む）に引き上げられることがいったん決まったが、税制改正法案の附則には、その半年前である平成8年9月までにその最終判断を行うとの記述があった。その判断は村山内閣の後を受けた橋本内閣が行ったが、政府税制調査会でもそれに向けた審議・検討を行っていた。資料9-76はその結果をまとめている。法

案の附則は検討すべき項目として社会保障の財源確保、行財政改革の推進、租税特別措置等の適正化、財政状況の総合的勘案の4項目を挙げており、この資料9-76はそれを踏まえたものとなっている。ただし、4項目の一つ一つは非常に大きく、マスコミからは検討不十分、との厳しい指摘も浴びせられた。この「意見」発表の後、衆議院議員選挙で勝利した橋本内閣は、当初のスケジュールどおり、平成9年4月からの消費税率引上げを決断する。

次の資料9-77「消費税」は、平成12年7月の政府税制調査会による中期答申「わが国税制の現状と課題—21世紀に向けた国民の参加と選択—〔要約〕」における論点整理である。消費税率の引上げが実行に移された平成9年以降、経済は大きく悪化し、この中期答申が提出された平成12年夏は日本経済がようやく立ち直り始めた時期であった。そのため、消費税に関する改革議論は一段落の状態にあり、この資料は具体的な改革を意図したものではないと考えられるが、そこで示される論点は本書執筆時点にもそのまま通じるものばかりである。そこでは、軽減税率の導入などについて否定的な見解が述べられ、更に中小事業者への特例についても縮小に向けた積極的な論調が見られる。

次に、諸外国の付加価値税制度に関する資料をいくつか示す。まず資料9-78「諸外国の付加価値税率（標準税率）」は、平成12年における税率の国際比較であり、更に資料9-79「諸外国における付加価値税の標準税率の推移」はその推移を示す。早い時期から付加価値税はヨーロッパなどを中心に活用され、その税率（標準税率）も多くの国で既に20%近くに達していた。これに比べると日本の税率は最低水準であるが、日本は経済が上向かず、また税率の5%への引上げ直後に景気が大きく悪化した経験も大きく影響し、財政赤字が積み上がったにもかかわらず税率引上げの議論は進まなかった。

ただし、資料9-80「諸外国における食料品の適用税率」に示すように、諸外国では食料品に対する軽減税率も広く適用されている。資料9-81「主要国の付加価値税における非課税、税率構造の概要」は、英独仏における非課税品目や軽減税率の運用をやや詳細に示した。土地の譲渡や金融、医療や教育などの非課税は各国で共通しているが、これ以外にも食料品や水、書籍、新聞などに幅広く軽減税率（又はゼロ税率）が適用されている。こうした世界各国の実態を踏まえて、日本でも食料品への軽減税率導入には根強い支持がある（例えば資料9-74）が、先の資料9-77に示したように政府税制調査会はほぼ一貫してその導入に反対を貫いている。その理由の一つは、軽減税率を適用する品目の選択に混乱が生じることにあるが、それを資料9-82「食料品に対する付加価値税の課税関係（未定稿）」に示した。この資料で示した英独仏の例を見ても、食料品の中で軽減税率が適用されない品目と適用される品目に関する線引きはかなり微妙であり、実際にそれを巡る混乱も伝えられている。

軽減税率の導入に関する反対論のもう一つの理由は、税収ロスである。資料9-83「イギリスにおける非課税、軽減税率等による税収への影響」に示したように、イギリスでは食料品等へのゼロ税率適用で全体の税収の4分の1以上が失われるなど、その税収減少は小さくない。ただ、これらの問題にもかかわらず軽減税率導入論への政治的支持は根強く、今後日本でも税率が大きく引き上げられた際にはその導入論が再び高まる可能性は否定できない。

ただし、軽減税率の導入のためには、インボイス制度の導入が必要とされる。資料9-84「主要国の付加価値税におけるインボイス制度の概要」は、英独仏の導入状況である。先述のように日本では、消費税導入当初の帳簿方式が平成6年秋の税制改革で請求書保存方式となったが、軽減税率導入のためにはイン



ボイス方式への再改革が必要とされる。今後、軽減税率導入論が高まる場合には、この点の議論の行方も重要なポイントとなると考えられる。ただし、インボイス方式の場合は免税事業者が取引から除外されるのではないかといった懸念も一部で指摘される。

次に、資料9-85「主要国の付加価値税における中小事業者に対する特例措置の概要」で、各国の中小事業者に対する特例措置の状況を比較する。表は平成11年時点のものだが、他国と比較しても日本の免税点や簡易課税制度の適用売上高はかなり高く、益税の原因となっている。先に述べたように、中小事業者への特例は二度の改革を経て縮小されたが、この資料によると依然改革の余地は残されており、この後、平成15年度税制改正で再改革が行われる。また、各国の制度比較に関する最後の資料として、資料9-86「主要国の付加価値税における申告・納付制度の概要」を掲げた。日本では制度創設時は年1回の納税であったが、事業者への特例縮小の狙いから、その後の改革で一定の売上高がある事業者については、その回数が年3回となった。

最後に挙げた資料9-87「地方消費税の概要」は、平成6年秋に導入が決まった地方消費税の制度概要である。もともと地方は、国が徴収した消費税の一部を譲与される形（消費譲与税）で財源としていたが、細川内閣で消費税増税と所得税・住民税減税による直間比率は正論が高まると、地方自前の税収が減少することを防ぐため、地方サイドは「消費譲与税」を地方税である「地方消費税」に変えるべきだ、と主張した。しかし、都道府県がそれぞれで消費税の徴収業務を行うと徴税コストが極めて大きくなることや、付加価値税である消費税を都道府県税とすると、消費課税というより企業課税に近くなり、消費に担税力を求めることにならない、といった問題が提起された。その結果、新設された地方消費税では、地方が国に徴収業務を委託することや、税収の都道府県間の清算は、消費に

関連した統計に基づいて行うこととなった。

## 6 間接税（消費税以外）

次に、消費税以外の間接税の資料を概観する。以下で掲げるのは、酒税、ガソリンなどの燃料税、たばこ税、登録免許税の改正議論に関する資料である。

最初に説明するのは、本書の対象期間で大きな改正を経験した酒税の資料である。叙述巻でも述べたように、日本の酒税制度は非常に複雑であった。まずその概要を述べると、最大の特徴は、酒類を細かく分類した上で、それぞれに税率を適用したことである。その分類を資料9-88「酒税法における酒類の定義及び分類」に示した。この資料9-88にあるように、日本では酒類を原料や製造方法に従って10種に大別し、しょうちゅうやウイスキーなどについては更に11品目に区分した上で、それぞれに対して税率を設定した。いわゆる「従量税」であり、税率は酒1キロリットル当たりで設定された。資料9-89「酒税の税率（現行法：本則ベース）」は、平成以降の一連の改正が一段落した平成12年の税率を示す。

酒税におけるもう一つの特徴は、この資料9-89にもあるように、酒類ごとに基準アルコール度数が定められ、アルコール度数が基準に比べて高い（低い）場合、その度数分だけ税率が加算（減算）されたことである。平成12年では、加算（減算）されるアルコール1度分の税率は、原則、従量税率を基準アルコール度数で割った値（例えば、清酒であれば14万500円÷15度＝9367円）が適用された。平成元年時点では、この加算税率も酒類ごとに細かく設定されていたが、この点はその後改正を経て簡素化された。

叙述巻で述べたように、本書の対象期間である平成元年度から平成12年度では、ウイスキーとしょうちゅうの税率格差が国際通商問題に発展し、大きな話題となった。欧米諸国は、これら二つの酒類はいずれも製造法等の区分が同じ「蒸留酒」で、消費が競合する関



係にあるが、その税率格差がしょうちゅうを有利にし、欧米から日本へのウイスキー輸入を低迷させていると主張した。欧米は税率の格差是正を求めて1995年6月にWTO（世界貿易機関）に提訴、その後、紆余曲折を経て酒税改正が実行される。以下では、この議論の過程で政府税制調査会に提示された資料をいくつか示す。

まず、資料9-90「蒸留酒に係る酒税改正の実施時期（平成9年度改正・10年度改正）」は、改正前後における、ウイスキーとしょうちゅうの税率格差の推移である。欧米諸国は税率格差を「アルコール1度当たり」の税率（円/kℓを基準アルコール度数で割ったもの）で計算したが、それによると改正前ではウイスキーの税率が2万4558円に対し、しょうちゅうは4000円から6000円程度であり、大きな差が存在した。欧米諸国はこの格差を是正すべきと主張して、議論をWTOの場に持ち込んだ。

次の資料9-91「蒸留酒に係る酒税格差問題の主な論点及び我が国の主張」は、欧米諸国の主張と日本の主張をまとめたものである。欧米の主張は三つに分かれるが、まとめると、しょうちゅうとウイスキーは代替可能な産品にもかかわらず税率格差があるが、それは日本国内のしょうちゅう生産を保護する目的であり、ガットの協定に違反しているのではない、ということである。一方、日本側は、日本の酒税制度は単にアルコール度数だけでなく、税負担の公平性などを斟酌しつつ個別の酒類ごとに税率を設定する方法を取っており、国内のしょうちゅう生産者の保護を目的とするものではない、と主張した。その証拠として、韓国などからもしょうちゅうが大量に輸入されていることなどを論じている。

しかし、議論の当初から日本の劣勢が伝えられた。結局、WTOの紛争処理委員会（パネル）で、日本の酒税制度はガット協定違反と判定され、議論は再審機関である上級委員会でも覆らず、日本に対して是正勧告が出さ

れることとなった。資料9-92「上級委員会報告（パネル報告）の概要」はその概要をまとめたものである。これによると、ガットの協定違反の判断基準となったのは、しょうちゅうとウイスキーが「同種の産品がどうか」と、「直接競合・代替可能産品かどうか」であったが、いずれも日本の主張は退けられた形となっている。

この結果、酒税改正の実施が不可避となったが、その過程は叙述卷に譲り、ここでは結果だけを先の資料9-90に従って簡単に述べておく。改正はウイスキーの税率を引き下げる一方、しょうちゅうの税率を引き上げることで行われた。しょうちゅう乙類まで含めて改正が完了した平成12年1月をみると、二つの酒類のアルコール1度当たり税率はそれぞれ1万225円と9924円であり、3%以内に収められている。次の資料9-93「主要酒類の小売価格（消費税抜き）に占める酒税負担割合の推移」は、こうした改正の結果、主要酒類の小売価格に占める酒税負担割合がどのように変わったかを示している。この表にも、一連の改正を通してしょうちゅうの負担が増える一方、ウイスキーの負担が軽減されてきたことが顕著に表れている。

しょうちゅうとウイスキーの酒税格差問題は昭和の時代から長く議論され続けてきたが、これによって一区切りを迎えることになった。なお、酒税に関する資料の最後として、資料9-94「我が国及び米国・EU諸国の酒税制度の概要（未定稿）」を掲げる。これは、平成12年1月時点の各国における酒税制度の概要を示す。

次に、ガソリンなどの燃料税などに関連する資料を四つ示す。本書の対象期間である平成元年度から平成12年度では、道路整備5か年計画の改定に当たり、平成5年度税制改正で若干の税負担増（具体的には地方の軽油引取税）が図られたが、景気への悪影響が懸念されたこともあり、これ以外に大きな改正は行われなかった。一方で、諸外国ではヨー

ロップを中心にガソリンに対する個別間接税引上げなどが続いたため、日本の税負担はむしろ軽い方となっている。資料9-95「OECD諸国のガソリン1リットル当たりの価格と税(1999年第1四半期)」によると、日本はガソリン1リットル当たりの税負担率が60%程度であるが、ヨーロッパでは70%以上も珍しくなく、資料9-96「自動車関係諸税の年間税負担額の国際比較(試算)」を見ても、日本の税負担はヨーロッパなどと比べるとかなり軽くなっている。

ヨーロッパでガソリンなどへの重課傾向が強まった理由の一つとして、CO<sub>2</sub>排出増加による地球環境問題への関心の高まりが挙げられる。資料9-97「EU諸国等におけるCO<sub>2</sub>税の概要(未定稿)」は、世界に先駆けてCO<sub>2</sub>の排出量に着目した「炭素税」を1990年代初頭に導入した北欧やオランダの制度を示す。また、資料9-98「近年の主要欧州諸国における税制面からの地球温暖化対策の取組み(未定稿)」に示すように、そのほかのヨーロッパ主要国でも、炭素税導入には至らずとも、エネルギー諸税の強化が図られている。

一方、日本でも平成9年12月に京都で国際会議が開かれ、地球温暖化問題は大きな関心を集めたが、結局、それがエネルギー諸税の強化などにつながることはなかった。産業界だけでなく関連する主要官庁が軒並み課税強化に反対したことが、こうした結果となった理由の一つであると伝えられている。

次に、資料9-99「紙巻たばこの税負担割合の推移(旧3級品を除く)」は、平成元年以降のたばこ税の負担割合の推移を示す。叙述巻でも述べたように、たばこは酒とともに嗜好品の代表であり、増税への反発が比較的少ないとされ、毎年のように増税論が浮上した。しかし、一方で「大衆増税」との批判もついて回り、結局は立ち消えとなるといったことを繰り返していた。たばこ税は従量税であり、値段が上がると税負担率は減少する。その結果、資料9-99に示すように、平成10年までそ

の負担税額は不変だが、負担率は緩やかに下がりが続けた。しかし、平成10年にたばこ特別税が導入され増税が行われた。増税の理由は旧国鉄や国有林野事業の債務返済に充てるためであり、これによって税額が紙巻たばこ1箱当たり約16円増え、税負担率も3%弱増加した。なお、平成11年度改正では、「恒久的減税」で地方の税収が減少することへの対応として、国のたばこ税の一部を地方に振り替える措置が取られた。ただし、この改正では、負担の総額は変化していない。

間接税の最後に資料9-100「登記の種類別登録免許税額」で、登録免許税に関する資料の一つ掲げる。土地の登録免許税額は本来、固定資産税評価額に税率をかけて計算するが、その税率に更に特例の比率(例えば0.4や1.5など)をかけて税額を決定した。本書の対象期間では地価の大変動に対処するため登録免許税改正が何度か行われたが、それは専らこの特例の調整で実施された。したがって、資料9-100の(本則)税率は本書の期間でほとんど変わっていない。ただし平成12年度や平成13年度に、企業の分割や合併を促す観点から、それに関する登録免許税を軽減する租税特別措置法がいくつか制定された。

## 7 土地税制

本書が対象とする平成元年度から平成12年度の期間では、バブルによる地価の高騰とその下落が日本経済に大きな影響を与え、その対応のための土地税制改革が重要な論点となった。次に説明するのは、その政策決定過程に関する資料である。

まず、資料9-101「土地政策と土地税制の推移」といくつかの資料を用いて、昭和末期のバブル生成以降の政策の動きを改めて整理する。昭和61年頃からの地価高騰の原因に、金融緩和とともに土地税制の問題が指摘された。昭和43年の政府税制調査会の「土地税制のあり方に関する答申」以降、土地政策の中心は利用計画や規制であり、税制の役割はあ

くまで補完的とされた。そのため、地価高騰を防ぐ手段として税制が積極的に活用されることはなく、むしろ、負担軽減の観点から固定資産税や相続税における土地の評価額は低く抑えられ、市街化区域内農地の宅地並み課税も骨抜きとされた。唯一政策的に用いられた土地譲渡益課税も、土地転がり防止のために短期の土地売却益には重課する一方で、長期の土地売却益については「凍結効果」を防ぐ観点からむしろ軽課された。こうした保有・取得・譲渡にわたる土地の税負担軽減が仮需要を生み、地価高騰を助長する要因となったと言われる。

資料9-101にあるように、政府は地価への高騰に対処するために、当面の対策をまとめた「緊急土地対策要綱」(昭和62年)や、首都機能移転などのより抜本的な対策をとりまとめた「総合土地対策要綱」(昭和63年)を相次いで閣議決定した(これらの概略は叙述巻に示しており、ここでは割愛する)。特に「緊急土地対策要綱」に基づく土地取引の監視強化や不動産融資への指導強化は、地価上昇の抑制に効果を上げたとされるが、依然それは高止まりの状況であった。また、昭和末期には税制改正も頻繁になされたが、上記に述べた保有・取得・長期保有土地譲渡の軽課の方向は基本的に変わず、その役割は依然、補完的とされた。

こうした状況を大きく変えたのが、平成元年12月の「土地基本法」制定である。その概要を資料9-102「土地基本法〔平成元年法律第84号〕(抄)」に示した。ここでは、土地に関する公共の福祉優先が明確にうたわれ(第2条)、政府は地価を適正水準にするための施策を総合的に実施する責務を有するとされた(第6条)。これまでは補完的な役割とされた税制についても、利用計画や規制と合わせて、適正な措置を講じるべきことが明確に示された(第15条)。

また、日本の内需拡大が大きな論点となった日米構造協議でも、土地問題の解決に向け

た税制の活用が重要な論点となった。資料9-103「日米構造問題協議中間報告(抜すい)」は平成2年4月に発表された中間報告の抜粋であるが、地価下落による住宅需要の増大が内需拡大に資するという観点から、「土地基本法」に基づいて平成2年中に税制を見直すべきことが明確に記された。

こうして平成2年春より、政府税制調査会の土地税制小委員会で土地税制の見直し議論が開始された。その見直しの視点を示す資料として、資料9-104「土地税制の見直しに当たって—これまでの審議の論点整理—」を挙げておく。この資料は土地税制小委員会が論点整理として、議論開始後2か月を経過した平成2年6月22日に発表したものである。ここでは、譲渡・保有・取得の各段階における課税強化(「相応の負担を求めていく」)が明確に述べられ、それが税制における公平性・中立性にかなうことが主張されている。そして、「税制は補完的」としたこれまでの方針とは異なり、税制を「土地政策の中の極めて重要な手段の一つ」と位置づけている。

なかでも、議論の開始時点から注目を浴びたのが、新土地保有税の導入議論であった。土地の保有コストが低いことが土地投機を招いたとの反省から、保有税を強化すべきとの主張が土地税制小委員会における議論の当初から上がっていた。ただし、強化の方法については、資料9-105「土地保有課税の考え方」に示すように、いくつかの考えが存在した。当初、本命とされたのは資料9-105の中の「現行保有課税の見直し」、特に固定資産税強化であった。先に述べたように、固定資産税における土地評価は低く抑えられており、その引上げが想定された。しかし、地方や自治省の反発は強く、次第に国による新税導入(資料9-105の「新たな税制上の対応」)が有力となっていく。ただし、その方法も「低未利用地課税」や「含み益課税」などいくつかの考え方があり、議論は難航した。結局は「一般的な土地保有課税」の形式を取りつつ、

宅地などの小規模な土地を課税の対象から外す方法に議論が収斂し、最終的に地価税の導入が決定した。

これ以外にも、叙述巻で述べたように土地税制に関する様々な問題が提起され、改革が行われた。ここでは農地の相続税に関する資料9-106「農地等についての相続税及び贈与税の納税猶予制度の概要」を挙げておく。当時、市街化区域内農地の住宅転用が進まないことが都市部で宅地が不足する原因とされたが、その理由の一つに固定資産税や相続税の問題が指摘された。相続税については資料9-106が示すように、相続人が農業を継続する限り、農業投資価格を超える農地価格について課税が猶予され、更に20年経過するとそれは免除された。地価高騰を招いた要因の一つにこうした優遇税制の存在があるとされ、その見直しが重要な論点となった。改革によって、相続税の納税猶予は生産緑地地区の指定を受けない限り認められないこととなり、また生産緑地地区に指定されても20年営農による課税免除制度は廃止されることとなった。

平成3年度の土地税制改革に関する重要資料の最後に、資料9-107「土地税制のあり方についての基本答申 一要約一」を掲げる。これは政府税制調査会が土地税制小委員会での議論を基にまとめたものであり、平成2年10月に発表された。平成3年度の土地税制改革の理論的支柱となったものであり、その説明は既に叙述巻で行った。また、叙述巻では部分的に引用もしているが、ここではその全文を掲げておく。

こうして平成3年度税制改正の一環で「土地税制改革」が実施され、地価税導入を含む土地への課税強化が行われた。しかし、現実にはその直後にバブルは破裂、地価は下落を続けることになり、こうした課税強化路線は早々に転換を迫られる。特に、バブル時代に購入された土地の取引が凍結状態となって不良債権化し、その流動化を促すための土地税制緩和が景気対策の重要な論点となった。こ

の結果、資料9-101に示すように、その後も毎年のように税制改正が行われた。

地価税に対しては導入直後から、不動産やホテルのように都市に広い土地を持つ業界から強い不満が示された。資料9-108「地価税高額納税者の経常利益等（過去10年平均）に対する地価税負担比率（業種別）」に示すように、経常利益に対する地価税の負担率が10%を超えることも少なくなく、景気が悪化する中でその負担軽減要求が日増しに強まっていた。結局、地価税は平成8年度税制改正で税率が下げられ、平成10年度改正で課税が停止されることとなった。

その他の税目も見直しが相次いだ。資料9-109「土地税制改革以降の土地譲渡益課税の主な改正」は、土地譲渡益課税に対する税制改正の概要である。先の土地税制改革では、「凍結効果」を避けるためにこれまでは軽減されてきた長期保有土地についても、一部を除いて課税強化が打ち出され税率が引き上げられた。しかし、その後景気が悪化すると、この路線は見直された。資料9-109に示すように、平成4年度・平成5年度改正で、かつて厳しく制限された「買替え特例制度」が復活し、その後も各種特別控除の拡充が行われた。税率も、結局は土地税制改革以前の水準に逆戻り（詳しくは叙述巻を参照のこと）する結果となった。

経済情勢の変化に大きな影響を受けたもう一つの税目が、固定資産税である。資料9-110「固定資産税の土地評価と課税の経緯」にその経緯をまとめた。先に述べたように、固定資産税における土地評価はバブル当時、低く抑えられ、土地税制改革の議論の当初、その引上げによる課税強化が注目された。それに対する地方の強い反発を受けて、新土地保有税の導入に焦点が移るが、議論の終盤になって自治省は固定資産税の評価見直しに前向きに転じた。結局、平成3年度の土地税制改革では、平成6年度より固定資産税の評価額を時価の7割に引き上げることが決定した。



しかし、この評価額引上げによる課税強化はうまく進まなかった。評価額引上げはバブル崩壊による地価の下落の中で実施されたが、それまでの評価が非常に低かったため、場所によっては（地価が下がったにもかかわらず）税負担が3倍にも上昇するケースがあり、「地価が下がるなかで、税負担だけが上昇するのはおかしい。」といった強い反発を招いた。資料9-110に示すように、政府は「臨時」「緊急」といった様々な特例措置を講じて負担の激変緩和措置をとったが、これによって、評価額7割に基づく課税は更に困難となった。結局、平成9年度の評価替えでは、7割の8掛け（すなわち、56%）が実質的な評価基準となり、土地税制改革時に打ち出された「7割評価」は事実上撤回された。

このように、バブル崩壊前と崩壊後で土地税制を取り巻く状況は大きく変容し、その政策的な役割も変化した。資料9-111「土地を巡る状況」はそれを簡単に図示したものである。土地政策の基本理念は平成元年12月に制定された「土地基本法」で貫かれているものの、その考え方が大きく転換した。バブル崩壊前では、地価の急激な高騰への対処が最重要課題となり、それに基づいて課税強化による土地税制改革が行われた。政府はその直後に土地政策の方向性を決める「総合土地政策推進要綱」をまとめたが、資料9-111に示すように、そこでも土地神話の打破・適正な地価水準の実現を前面に掲げている。しかし、その後バブルが崩壊する中で、これは大きく変化した。平成9年2月にまとめた「新総合土地政策推進要綱」では、「地価抑制から土地の有効利用へ」を明確に掲げ、停滞する土地取引を有効利用の観点から活発にすることの重要性を論じている。こうした政策的な転換に基づいて、その後、地価税の凍結など土地税制の緩和が更に進むこととなった。資料9-112「『新総合土地政策推進要綱（平成9年2月10日）』と『総合土地政策推進要綱（平成3年1月25日）』」に掲げた二つの土地政策

推進要綱からは、こうした政府の方針転換を読み取ることができる。

資料9-113「公的土地評価の比較」は、日本の土地評価におけるいわゆる「一物四価」の状況を示す。叙述巻でも述べたように、日本では土地の取引価格（時価）に対して、固定資産税や相続税の評価額がそれぞれの基準で割安に設定され、負担軽減に活用されてきた。しかし、こうした統一的でなく恣意的とさえも言える土地評価の方法に対しては批判も強かった。本書で扱う平成元年度から平成12年度の期間では、その是正に向けた努力が続けられたが、（叙述巻で述べたように）それに対する反発も非常に強く、改革は思うようには進まなかった。

土地税制の最後に、資料9-114「主要国の土地税制」を掲げる。この資料は、平成9年1月に公表された政府税制調査会の中期答申「これからの税制を考える」に掲げられた表である。表からわかるように税制のあり様は各国で異なっており、固有の状況となっている。ただし、日本ではこの資料9-114が作成された直後に地価税が凍結されている。

## 8 相続税

次に、相続税・贈与税改正に関する資料を説明する。「7 土地税制」で述べたように、本書が対象とする平成の時代では土地を中心とする資産バブルの生成と破裂が経済に大きな影響を及ぼしたが、日本では相続財産の6割が土地であり、この問題は相続税改正にも大きな影響をもたらした。まず、その概要を資料9-115「相続税の負担の推移（住宅地）」と資料9-116「相続税の負担の推移（商業地）」で説明する。

これらの資料は、昭和62年から平成12年までの相続税負担額（税収）と路線価（土地の相続税における評価額）の推移を、住宅地と商業地ごとに示す。バブルによって昭和62年頃の東京など大都市の地価は、数年前の3倍に達したとされる。相続税の土地評価額であ



る路線価は、公示価格の7割（公示価格が時価の7割のため、時価に対しては5割以下）に抑えられたが、それでも資料9-115、資料9-116に示すように毎年、上昇を続け、それとともに相続税の負担額も増大した。もともと相続税が課されるほどの財産を残して亡くなる個人の比率は数%に過ぎなかったが、これが東京で15%に上昇し、また、きつい累進税率構造も影響して、その負担増大が問題となった。そこで昭和63年の抜本的税制改革では、基礎控除や課税特例の大幅拡大、最高税率引下げが行われた。

一方で、路線価が時価の5割以下であることが相続財産としての土地の優位性を高め、更なる地価上昇を促している、との指摘も出された。平成3年度の土地税制改革では、路線価を実態に近づけるべきとの議論が出され、それに伴う相続税再改革が平成4年度税制改正で行われた。この改正では路線価引上げ（公示価格の8割とされた）による土地の課税強化を目指したが、相続税全体の課税強化が目的ではなく、基礎控除の引上げや税率ブラケット見直しによる減税を組み合わせて、税収中立の税制改正が行われた。

もっとも、このころバブルは破裂し地価は急激に減少し始める。資料9-115、資料9-116に示すように、路線価・税収共に急激に減少するが、皮肉にもこれが逆に相続税の負担感を高めることになる。この詳細は叙述巻を参照いただきたいが、例えば、高い価格で相続した土地の価格がその後急落し、それを売却しても相続税を払えなくなるようなケースなどが頻発した。これを受けて平成6年度に再度、相続税減税が実施された。その後、地価の下落と共に、相続税改正は一段落する。

次に、資料9-117「株式評価方法の体系（原則）」と資料9-118「取引相場のない株式の評価方式」（資料9-117には「（参考）大・中・小会社の定義」も含む）は、未上場の株式の相続税における評価方法（いずれも平成12年の資料）を示す。平成12年度税制改正で

は、金融危機からの立ち直りの一環として、小渕内閣が中小企業活性化を重点政策に掲げたが、その際に「重い相続税負担が中小企業の事業承継を阻害している。」として、相続税減税が論点に浮上した。特に中小企業経営者の未上場自社株式の相続税課税問題（いわゆる「事業承継税制」）が注目を集めたが、資料9-117と資料9-118にその評価方法（概要）を示す。企業規模で大・中・小に分類した上で、類似業種の株価などから評価する方法と企業の純資産価額から計算する方法、又はこれらを足し合わせる方法がとられる。これらは国税庁の通達で決まっていた。この大胆な見直しによる減税が税制改正の論点に浮上した。

ただし、自社株式の相続税負担の大胆な軽減には異論も多かった。当時のアンケート（資料9-119「個人事業者の事業承継を巡る問題（「事業承継等に関するアンケート」より）」によると、事業を継続しなかった人の中で、その理由に「相続税支払い」を挙げた人はゼロ、事業を継承した人の中で「相続税支払い」を問題に挙げた人も6.6%にとどまっている。むしろ、相続税負担の軽減が資産格差を拡大させる問題も懸念され、結局は資料9-120「取引相場のない株式の評価方法の改正」に示したような小幅な改正（計算式の変更など）にとどまった。そして、相続税の大きな改正にはつながらなかった。

次に、資料9-121「贈与税の課税方式の類型」は、相続税と関連の深い贈与税の資料であり、平成12年7月の政府税制調査会中期答申「わが国税制の現状と課題 —21世紀に向けた国民の参加と選択—」に示された。贈与税は相続税を補完する税であり、生前贈与される財産に課税を行う。日本は贈与される財産に毎年税率をかける暦年課税であるが、これが相続税と一体的でないことが、資産の世代間移転に影響を及ぼしている問題が指摘されてきた。資料9-121にあるように、諸外国では毎年の贈与額を累積し、更にそれを相続

財産とも（部分的に）累積した上で課税を行い、税が世代間の資産移転に及ぼす悪影響を緩和している。こうした議論は日本でも重要とされ、後の「相続時精算課税制度」の創設につながっていくことになる。

相続税の資料の最後に、制度の国際比較の資料をいくつか掲げておく。資料9-122「主要諸外国の相続税の負担率」は、相続税負担の国際比較であり、平成12年の資料である。日本では「亡くなる人のうち、実際に相続税を払う人は数%」といった議論が頻繁になされ、その空洞化への懸念も聞かれるが、この資料9-122をみる限り、実額ベースでみた課税最低限が、日本のみ極端に低いわけではない。資産格差縮小の観点からは課税の強化が主張されるが、それを強く行くと、叙述巻でも論じたように、資産の現金化などで問題が生じ得る。こうした執行の困難さが、資産課税である相続税を課税強化することの難点と考えられる。また、次の資料9-123「主要諸外国における相続税の概要」で注目されるのは、その課税が、遺産を取得した側で行われる（遺産取得課税方式）か、遺産を残す側で行われる（遺産課税方式）か、国によって様々となる点である。

次に、資料9-124「主要国における相続税・贈与税の基本的仕組み」は、諸外国における相続税と贈与税の仕組みである。先に述べたように贈与税は相続税を補完する税であり、各国の制度設計においても、贈与税と相続税の係りに配慮が払われる傾向がある。日本の制度はそうした配慮が希薄であったが、先にも触れたように、この後に相続時精算課税制度の創設へと議論が進むこととなった。

## 9 納税者番号制度等、阪神・淡路大震災対応

最後に、納税者番号制度などの納税環境整備に関する資料、阪神・淡路大震災対応に関する資料について説明する。納税環境整備では、納税者番号制度の導入議論に係る資料に

加えて、電子申告に関する資料を示す。

まず、納税者番号制度については、叙述巻でも述べたように、導入に向けた議論が続いたが、結局、平成12年度までの期間で話が大きく進むことはなかった。納税者番号制度がとくに注目を集めたのは、(昭和50年代のグリーンカード問題を除けば)昭和末期の抜本的税制改革で利子・株式譲渡益課税の改革が議論された時である。この時は、分離課税制度導入が決定したが、本来は総合課税が望ましく、そのためには口座の名寄せや株式の取引状況を把握するための納税者番号制度が必要とされた。政府税制調査会は納税者番号等検討小委員会を招集して検討を行い、導入は時期尚早ではあるものの、それに向けた課題などを整理した経緯がある（昭和63年）。

本書の対象である平成以降で最初に納税者番号制度の導入論が高まったのは、平成5年度税制改正時であった。この年は先の「3 所得税その2」で述べたように、利子・株式譲渡益の分離課税制度導入から5年目に当たり、その在り方を見直すことになっていた。利子・株式譲渡益課税制度を本来あるべき総合課税にするには番号制度が欠かせず、再度、税制調査会の納税者番号等検討小委員会で議論が行われた。資料9-125「納税者番号等検討小委員会報告(抄)」はその見解をまとめたものである。この時も番号制度導入は将来の検討課題とされ、その議論が加速することはなかったが、資料9-125は番号制度導入のために解決すべき課題を整理した部分を抜き出して示した。残る課題として、どのような番号を納税者番号とすべきか、番号制度をどのように活用すべきか、その導入コストに見合う便益が得られるのか、プライバシー侵害の恐れはないのか、といった点が挙げられている。これらの改善が国民の理解を深めるために必要だが、いずれも難題であった。番号制度の必要性は認識されたものの乗り越えるべき壁は高く、結局、平成12年度までの期間で議論が大きく進むことはなかった。

こうした状況ではあったが、一方で納税者番号制度に用いられるべき起番制度の進展はみられ、次にその資料を示す。議論の当初から、社会保障番号を用いるアメリカ方式と統一的新たな番号を用いる北欧方式が良いとされ、具体的な番号として「基礎年金番号」と「住民基本台帳の住民票コード」が有力とされた。いずれも一長一短があって決め手を欠いていたが、その後、それぞれの番号制度は、その短所を解決すべく、整備が進められた。資料9-126「個人付番方式の比較」は、平成12年夏の政府税制調査会中期答申「わが国税制の現状と課題 ―21世紀に向けた国民の参加と選択―」が二つの番号を比較したものである。この資料9-126の下段に示すように、基礎年金番号はそれまで年金制度ごとにバラバラであったが、平成9年1月より統合された。また、住民基本台帳についてもネットワークで全国の市区町村が結ばれ、台帳に登録されている個人に11ケタの住民票コードが割り当てられた。課題は依然残るものの、これらの動きは、納税者番号制度導入に向けた環境整備の一環として、当時、大きく報道された。

一方で、番号制度導入に向けたもう一つの課題である、国民の制度への理解は、依然進まなかった。資料9-127「納税者番号制度に関するアンケート調査結果（抄）」は、平成8年3月に大蔵省と自治省が行ったアンケートの結果である。この資料の下部に示した平成4年のアンケート結果と比べると、「納税者番号を知っていた」という人の割合は増加傾向にあるが、その内容まで含めて「知っていた」人の割合は依然、4割以下である。またプライバシーへの懸念も払拭できず、導入の賛否も完全に割れている。このため、導入

を進める機運はなかなか盛り上がらなかった。

次の資料9-128「主要国における納税者番号制度の概要（未定稿）」は、諸外国における番号制度の状況である。上記に述べたように、日本では議論がなかなか進まなかったが、海外では既に一定数の国が制度を導入していた。その状況は政府税制調査会などでも広く紹介されたため、日本でも導入論そのものが消えることはなく、議論がその後も続いていくことになる。

近年、インターネットの発達が税制にも影響を及ぼしているが、電子申告制度の創設はその代表的なものである。諸外国の中に平成12年の段階で既にその整備が始まっていた国もあり、次の資料9-129「諸外国の電子申告の概要（未定稿）」は、その状況を示すものである。資料によると、国によっては、既にかかなりの利用率に上っている。日本では平成12年の段階では、その導入の動きが本格化していたわけではなかったが、その重要性は十分に認識され始めていた。

「租税」の資料として最後に示すのは、阪神・淡路大震災の際にとられた税制の対応の一覧表（資料9-130「阪神・淡路大震災への税制上の対応（国税関係）」）である。災害被害者に対する負担軽減措置としては、所得税の雑損控除の規定があったが、震災の被害は極めて大きく、政府は特例法を新たに創設して対応を行った。所得税、法人税はもちろん、相続税、地価税や登録免許税までを含む幅広い税目が対象となり、また、「税務執行面での対応」に示されるように、損害額の計算や手続の簡素化といった措置も盛り込まれた。この時の経験は、後に発生した東日本大震災の対応でも生かされることとなった。