

第1章 平成元年度から平成12年度の税制改正

—政治経済の動向と政策決定過程—

第1節 本章の構成

本章は平成元年度から平成12年度の税制改正を対象として、その背後にある政治経済の動向を踏まえて税制の決定過程を明らかにすることを目的としている。対象とする期間はほぼ1990年代に当たり、バブルの絶頂期からその崩壊の時代であり、行政的には中央省庁改革によって1府22省庁の体制から1府12省庁の体制となり、その中で大蔵省も平成13年1月から財務省として新たに発足している。

この間の経済は、平成元年度と平成2年度ではそれぞれ4.6%・6.2%と高い成長率を達成しているが、平成3年の初めにはそのピークとなり、それ以降の長い景気後退期に入る。その後、平成7年中ごろから景気は回復するが、それも平成9年中ごろには後退期に入り、同時に進行したアジア通貨危機の中で深刻な不況に陥る。不良債権を抱えた国内金融機関が相次いで破綻し、金融システム安定化のために金融機関への公的資金の本格的な注入が真剣に議論され始めるのもこのころである。

以上1990年代の日本経済を国内総生産額の名目成長率と実質成長率の関係でみると、名目成長率が実質成長率よりも高かったのは平成元年度から平成5年度までであり、その後の全年度においてこの関係は逆転している。これは平成6年度から我が国の物価はマイナス、すなわちデフレに陥っていることを意味している。その実質成長率も平成9年度にはマイナス1.5%と著しい景気後退に見舞われている。

そうした中、経済だけではなく、政治も大きく変化した。昭和63年12月、正に昭和の最後を迎える時に「消費税法」（昭和63年法律第108号）が成立し、平

成元年を迎えるが、「消費税法」成立を挟んだ前後の政治は、リクルート事件で翻弄された。「消費税法」の審議の過程では、リクルート疑惑で宮澤喜一大蔵大臣が辞任、「消費税法」成立後は同じくリクルートからの献金などの疑惑が原因で、竹下登総理大臣が平成元年度予算の成立と引き換えに辞任する。その後の政治は、金のかかる政治の源であると考えられていた衆議院の中選挙区制度改革やそれと関係した政治資金の透明化など、政治改革をどう実現するかが最大の課題となった。

また、世界政治の変動も無視できないものであった。東西ベルリンを隔てていた壁の崩壊など1980年代末から冷戦の終焉が顕著となっていたが、1990年代に入ると、平成2年のイラクのクウェート侵攻から始まった湾岸戦争で明らかとなったように紛争の地域化、多極化が始まった。そうした中で、日本も資金支援だけではない国際貢献の在り方が厳しく問われることになった。

以上を背景として自民党は海部俊樹総理大臣、宮澤喜一総理大臣の下で政治改革を進めるが、実現に至らず、平成5年8月には非自民党の党会派を結集した細川内閣が成立する。その下で平成6年1月、衆議院への小選挙区比例代表並立制の導入を柱とする政治改革関連法が成立する。短命に終わった細川内閣の後も、本章の対象となる平成6年から平成12年のほとんどの期間で、政治は「自・杜・さ」(自民党、社会党、新党さきがけ)、「自・自」(自民党、自由党)、「自・自・公」(自民党、自由党、公明党)、「自・公・保」(自民党、公明党、保守党)と組合せを変えて連立政権によって担われた。政治的な信条の異なる党派の連立政権の中で、党派間の意見の相違が生じ、税制の在り方も大きな影響を受けることになった。

本章は冒頭に述べたように、こうした政治経済の流れを経糸として、それと密接に関連しながら行われた毎年度の税制改正を緯糸として織り込みつつ、対象とする平成元年度から平成12年度の税制の全体像を描くことを目的としている。そうした視点に立った時、個人所得税課税（以下では、「所得税」と表記することがある。）、法人税及び消費税など各税制の政策決定はどう見えてくるのであろうか。

所得税では、平成5年度税制改正に向けて景気対策としての減税が産業界などから声高に叫ばれ始める。平成6年度改正では、所得税減税を行うことは当然とされ、それをどう行うかが問題となった。結果的には、平成6年度から平成8年度まで3年間先行減税を行い、減税財源として平成9年度から消費税率

を引き上げることとされた。平成9年4月には予定どおり消費税率（地方消費税を含めて）が3%から5%に引き上げられ、所得税減税のうち特例公債に頼る特別減税分は廃止された。しかし、その時にはアジア通貨危機の影が日本経済を覆い始め、年末には特別減税が実行される。その後更に特別減税が行われ、平成11年度には小渕内閣の下で史上空前と言われる減税が断行された。

法人税では、課税ベースの拡大と税率の引下げを改革の原則として、平成10年度に改正が行われる。この時には、確定決算主義（「商法」（明治32年法律第48号）上の確定した決算に基づき法人税の課税標準を算定すること）の思い切った見直しを行い、税法独自とも言える所得計算が導入された。しかし、企業会計と税務会計の間に生じた緊張も束の間、ここでも平成11年度改正において、未曾有の不景気の中、日本企業の競争力強化などを理由に、課税ベース等の見直しを行うことなく、税率の思い切った引下げが行われた。

消費税は導入直後に与党から見直し案（非課税品目の拡大と飲食料品への軽減税率の導入等）と野党から廃止案が提出されたが、衆議院と参議院のねじれ国会の中で両案とも成立には至らなかった。その後、非課税範囲の限定的な拡大と益税などの是正が行われた。制度の定着に伴い、消費税率引上げとの関係で消費税の財源機能、すなわち所得税減税、高齢者関連経費や地方財政強化のための財源の側面が表面化してきている。そのほか、有価証券取引税、取引所税、相続税や土地関連税制（土地譲渡所得課税や地価税など）も思い切った見直しが進められ、景気対策などを理由に廃止されたり、バブル以前よりも低い税率へと改正された。

本章ではバブル崩壊後、毎年度繰り広げられたこうした税制改正を政策決定の最前線から叙述することに最大限の努力を払った。具体的には、まず税制改正と関連した範囲で、困難な舵取りを強いられている連立政権内の論争や政策決定過程などをできる限り明らかにする。次に、税務当局者である大蔵省主税局長らの口述記録によって、言わば内側の目から税制改正がどのように進められていったかについて明らかにする。ここではまた、大蔵省の事務次官や主計局長の口述記録も参考にして、税だけではなく歳出を通じる景気対策や金融行政など関連した財政政策の決定過程についてもみる。以上と並んで、対象とする期間の政府税制調査会のすべての答申や報告を政策の観点から読み込み、各年度の税制改正が行われた背景を明らかにする。

表1-1-1は、本書の関連する期間の総理大臣、官房長官及び大蔵大臣（財務大臣）を掲げたものである。この間、細川内閣以降が連立政権となるが、その中で第2次橋本内閣から小渕内閣の始めにかけての平成8年11月から平成11年1月の期間だけが自民党単独政権であり、あとは自民党と他党との何らかの連立政権となっている。また、自民党単独政権の間においても、第2次橋本内閣の期間で、自民党と新党さきがけの間には「緩やかな連合」が維持されていた。

表1-1-2は、対象期間の政府税制調査会の答申と報告である。政府税制調査会は、内閣総理大臣の諮問を受け、毎年度の税制改正に関する答申、その時々（多くは緊急を要する）検討課題についての報告、及び委員の任期終了の時点など区切りとなる時点で作成される中期答申を総理大臣に提出している。表1-1-2はそれらの一覧である。

この間、政府税制調査会は平成2年12月4日に海部首相から諮問を受け、平成3年度から平成5年度の毎年度の税制改正に関する答申を提出している。その後、税調委員在任中に政権交代があり、政府税制調査会は平成5年9月3日の総会における細川護熙総理大臣の挨拶を新たな諮問として、平成5年11月19日に「今後の税制のあり方についての答申」を提出している。この答申は所得税と消費税の一体的な成案化を求めたもので、内容的には中期答申と位置づけることができる。続いて、平成6年4月8日に細川首相から新たな諮問を受け、平成9年1月24日に中期答申「これからの税制を考える—経済社会の構造変化に臨んで—」を提出している。平成9年5月9日、橋本龍太郎総理大臣から政府税制調査会に本書の対象期間の最後となる諮問が行われ、それに対して政府税制調査会は平成12年7月14日に「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—」と題された中期答申を提出している。平成9年と12年の中期答申はともに今後の高齢化社会の中で安定した財源の確保の必要性を訴えると同時に、活力ある経済を支える中立的な税制の重要性を強調する内容となっている。

本書は、本章とそれに続く2つの章から構成されている。第2章は、平成元年度から平成7年度を「激変する経済情勢への対応と税制構造の見直し」と題した1つの区切りとして、税目ごとに改正の過程と内容を明らかにしている。第3章は、平成8年度から平成12年度を「経済危機への対応としての減税」の期間として、第2章に続いて各税目について論じている。

表 1-1-1 本書関連期間中の総理大臣、官房長官と大蔵大臣（財務大臣）

	総理大臣		官房長官	大蔵大臣 (財務大臣)	任免年月日	
74代	竹下 登	(改造)	小渕 恵三	宮澤 喜一 竹下 登(兼) 村山 達雄	昭和62年11月6日 昭和63年12月9日 昭和63年12月24日 昭和63年12月27日	昭和63年12月9日 昭和63年12月24日 昭和63年12月27日 平成元年6月3日
75代	宇野 宗佑		塩川 正十郎	村山 達雄	平成元年6月3日	平成元年8月10日
76代	海部 俊樹	第1次内閣	山下 徳夫 森山 眞弓	橋本 龍太郎	平成元年8月10日 平成元年8月25日	平成元年8月25日 平成2年2月28日
77代	海部 俊樹	第2次内閣 (改造)	坂本 三十次	橋本 龍太郎 海部 俊樹(兼)	平成2年2月28日 平成2年12月29日 平成3年10月14日	平成2年12月29日 平成3年10月14日 平成3年11月5日
78代	宮澤 喜一	(改造)	加藤 紘一 河野 洋平	羽田 孜 林 義郎	平成3年11月5日 平成4年12月12日	平成4年12月12日 平成5年8月9日
79代	細川 護熙		武村 正義	藤井 裕久	平成5年8月9日	平成6年4月28日
80代	羽田 孜		熊谷 弘	藤井 裕久	平成6年4月28日	平成6年6月30日
81代	村山 富市	(改造)	五十嵐 広三 野坂 浩賢	武村 正義	平成6年6月30日 平成7年8月8日	平成7年8月8日 平成8年1月11日
82代	橋本 龍太郎	第1次内閣	梶山 静六	久保 亘	平成8年1月11日	平成8年11月7日
83代	橋本 龍太郎	第2次内閣 (改造)	梶山 静六 村岡 兼造	三塚 博 橋本 龍太郎(兼) 松永 光	平成8年11月7日 平成9年9月11日 平成10年1月28日 平成10年1月30日	平成9年9月11日 平成10年1月28日 平成10年1月30日 平成10年7月30日
84代	小渕 恵三	(改造) (第2次改造)	野中 広務 青木 幹雄	宮澤 喜一	平成10年7月30日 平成11年1月14日 平成11年10月5日	平成11年1月14日 平成11年10月5日 平成12年4月5日
85代	森 喜朗	第1次内閣	青木 幹雄	宮澤 喜一	平成12年4月5日	平成12年7月4日
86代	森 喜朗	第2次内閣 (改造)	中川 秀直 福田 康夫	宮澤 喜一	平成12年7月4日 平成12年10月27日 平成12年12月5日	平成12年10月27日 平成12年12月5日 平成13年4月26日
87代	小泉 純一郎	第1次内閣 (改造) (第2次改造)	福田 康夫	塩川 正十郎 谷垣 禎一	平成13年4月26日 平成14年9月30日 平成15年9月22日	平成14年9月30日 平成15年9月22日 平成15年11月19日
88代	小泉 純一郎	第2次内閣 (改造)	福田 康夫 細田 博之	谷垣 禎一	平成15年11月19日 平成16年9月27日	平成16年9月27日 平成17年9月21日
89代	小泉 純一郎	第3次内閣 (改造)	細田 博之 安倍 晋三	谷垣 禎一	平成17年9月21日 平成17年10月31日	平成17年10月31日 平成18年9月26日

(注) 平成13年1月6日省庁再編後の改造あり（上記役職において交代なし）。大蔵大臣から財務大臣に名称変更。(兼) = 兼任

表 1-1-2 政府税制調査会の答申と報告

年月日	大蔵大臣 (財務大臣)	主税局長	税制調査会長	中間答申等 (右記「年度答申」以外)	年度答申
	宮澤 喜一 (62年11月6日)	水野 勝 (60年6月25日)	小倉 武一 (49年10月)		
62年12月18日					昭和63年度の税制改正に関する答申
63年3月25日				税制改革についての素案	
63年4月28日				税制改革についての中間答申	
63年6月15日				税制改革についての答申	
63年12月13日	竹下 登(兼) (63年12月9日)			納税者番号等検討小委員会報告	
平成元年1月13日	村山 達雄 (63年12月24日)	尾崎 慶 (63年12月27日)			平成元年度の税制改正に関する答申
元年11月24日	橋本 龍太郎 (元年8月10日)			実施状況フォローアップ小委員会 中間報告	
元年12月19日				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—	平成2年度の税制改正に関する答申
2年10月30日				土地税制のあり方についての基本 答申	
			加藤 寛 (2年12月)		平成3年度の税制改正に関する答申
2年12月19日					
	海部 俊樹(兼) (3年10月14日)	濱本 英輔 (3年6月11日)			
	羽田 孜 (3年11月5日)				
3年12月19日				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—	平成4年度の税制改正に関する答申
4年11月24日				納税者番号等検討小委員会報告	
	林 義郎 (4年12月12日)				
4年12月17日					平成5年度の税制改正に関する答申
		小川 是 (5年6月25日)			
	藤井 裕久 (5年8月9日)				

年月日	大蔵大臣 (財務大臣)	主税局長	税制調査会長	中期答申等 (右記「年度答申」以外)	年度答申
5年11月19日				今後の税制のあり方についての答申—「公正で活力ある高齢化社会」を目指して—	
6年2月9日					平成6年度の税制改正に関する答申
6年6月21日				税制改革についての答申	
6年12月15日	武村 正義 (6年6月30日)				平成7年度の税制改正に関する答申
7年12月15日		薄井 信明 (7年5月26日)			平成8年度の税制改正に関する答申
8年6月21日	久保 亘 (8年1月11日)			消費税率に関する意見	
8年11月26日	三塚 博 (8年11月7日)			法人課税小委員会報告	平成9年度の税制改正に関する答申
8年12月18日				これからの税制を考える—経済社会の構造変化に臨んで—	
9年1月24日				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—	
9年12月3日					平成10年度の税制改正に関する答申
9年12月16日	橋本 龍太郎 (兼) (10年1月28日) 松永 光 (10年1月30日)				
		尾原 榮夫 (10年1月31日)			
	宮澤 喜一 (10年7月30日)				平成11年度の税制改正に関する答申
10年12月16日				地方法人課税小委員会報告	平成12年度の税制改正に関する答申
11年7月9日				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—	
11年12月16日					平成13年度の税制改正に関する答申
12年7月14日			石 弘光 (12年9月)		
12年9月14日				証券税制等についての意見	
12年12月13日	塩川 正十郎 (13年4月26日)				平成14年度の税制改正に関する答申
13年9月18日		大武 健一郎 (13年7月10日)		連結納税制度の基本的考え方	
13年10月9日					
13年12月14日					

(注) 平成13年1月6日省庁再編により、大蔵大臣から財務大臣に名称変更。(兼)＝兼任

第2節 平成元年度の税制改正

1 抜本改革を巡る議論と国会での審議

税制の年度改正は、通常前年の秋口から政府税制調査会が審議と答申を行い、その後与党内の議論と答申を踏まえて年明け早々に政府が閣議決定し、その内容は税制改正要綱として取りまとめられる。しかし、平成元年度の税制改革は異例であった。昭和63年度は、消費税に明けて、消費税で暮れた1年であり、平成元年度の税制改正については、消費税法案が国会を通過した昭和63年12月24日以降になって、政府税制調査会及び与党の審議が行われた。その内容は、抜本的改革の実施を円滑に進めるための税制改正が主たるものであった。『昭和財政史—昭和49～63年度』では、消費税を含む抜本的改革を巡る政府税制調査会などでの議論と政治過程を取り上げ、詳細な検討を行っている。

『平成財政史—平成元～12年度』はこの抜本改革を出発点としているが、昭和の終わりに国会を通過した消費税を支える政治的な地盤は決して強固なものではなく、その後多くの試練を経ることになる。そこでここでは、『昭和財政史—昭和49～63年度』との繰り返しをできるだけ避けつつ、まず消費税成立の過程を簡潔に振り返る。そして、その後の消費税を巡る議論を念頭において、消費税成立過程で特記すべき事項について述べる。その一つとして、昭和63年3月10日に竹下首相が衆議院予算委員会で上田哲委員（社会党）からの宿題への答えとして表明した「消費税の6つの懸念」について触れる。「6つの懸念」は、「消費税法」の国会通過後、更に3つの懸念が加わり「9つの懸念」となって、「消費税に対する懸念と実施後の状況等について」（内閣総理大臣メモ、平成元年5月19日）において表明されている。これらの懸念の表明とそれへの取り組みは、竹下首相が消費税問題から逃げず、正面からその問題に取り組む姿勢を示したものとして、昭和と平成の財政史の土台を形成するものと言ってもよいであろう。

消費税成立の過程の概要は表1-2-1に示した。ここでは、中曽根康弘総理大臣の下で行われた昭和61年7月6日の衆参両院同時選挙から出発している。こ

の選挙で自民党は圧勝し、その勢いをバックにして、抜本的税制改革の国会審議を開始する。しかし、選挙中の首相自らの「国民が反対し、黨員も反対するような大型間接税と称するものは、やる考えはない」とか、「多段階、包括的、網羅的、普遍的で大規模な消費税を投網をかけるようなやり方はとらない」といった発言が野党からの攻撃材料となり、売上税は昭和62年2月に国会に提出されるが、同年5月には廃案となる。

しかし、廃案に先立って原健三郎衆議院議長から、税制改革についての協議会を設け与野党の間で検討を行うことが提案され、大型間接税の審議は継続することになった。協議会の検討結果は、昭和62年7月24日に座長であった伊東正義衆議院議員から提出された。所得税、特に減税などでは多くの意見の一致をみるところがあったが、間接税では直間比率の見直しをテーマに検討され「間接税の問題は、税制改革の大きな課題である」と集約される程度で、意見の集約を行えなかった様子が見える。

このように中曽根内閣の下では、大型間接税の導入を巡って、国会審議は完全にこう着状況に陥ってしまった。竹下内閣はこうした中、昭和62年11月6日に発足した。売上税に代わって消費税と呼ばれることになった大型間接税の導入を巡り、竹下首相は首相就任とともに動き出した。既に中曽根内閣時代に抜本的税制改革の答申を行っているが、竹下首相は内閣発足とほぼ同時に、政府税制調査会に再度抜本改革に向けた諮問を行った。その後、政府税制調査会との一連のやり取りを経て、昭和63年6月には「税制改革要綱」を閣議決定し、7月には税制改革関連の6法案を国会に提出している。その後、リクルート事件¹⁾による野党からの追及の中で、12月には宮澤蔵相が辞任。そうした中で、12月24日に消費税の導入を含む税制改革関連法案が成立した。

こうした審議経過を振り返って、当時主計局長であった小淵正巳は、次のように語っている。²⁾「前内閣の売上税構想以来の非常に長い経緯を経、竹下さんらしい実に周到な手順を踏んだ上で与党内の意見集約としてもついに現行型の消費税が望ましいというところまでこぎつけました。「消費税について9つの懸念と解答」を始め後から振り返っても、本当に見事な運びぶりでももちろん、主税局が全力を尽くして支えているわけですが—やはり竹下さんなかりせばという思いが率直にいたします」。

小淵はまた、消費税の税率と地方への配分の決定の背景、及び消費税の目的

税化についての当時の議論の様子について語っている。税率については、政府サイドでは売上税の時と同じ5%を税収中立上、必要であると主張していた。しかし、「最後に、山中会長裁定〔自民党税制調査会長〕で…（中略）…消費税率は3%ということになってしまった。それは党税調の位置づけから言いますと、これで党議が決まったと同じでありますから、大蔵省としては泣く泣く5%を引っ込めざるを得なかった。結局3%にせざるを得なかったんですが、これは実際の税収増があるにかかわらず、税制改正案のスキームとしては間違いなく、増減税の収支はマイナス、減収でありますから、そのことがまた後で、地方への配分を決める自治省との折衝に響いてくる、…（中略）…その直後、せっかく一度達成出来た財政再建目標がその後また客観情勢、我に利あらず、後退してしまう、その大きな原因はここにあったのではないかと考えられ、そういう意味では実に残念な裁定であったと今でも思うわけであります」と述べている。

一方、消費税の地方への配分については、小粥は次のように述べている。「担当次長が練達の篠沢君でありまして、彼が苦心しながらこなしてくれまして、結果的におさまりは、まず、消費税の地方譲与税を5分の1、20%にする。それから、残りの国の取り分、5分の4になりますが、その24%を交付税に加算する。そういたしますと、計算上、39.2%、つまり〔消費税の地方への配分割合は〕4割弱の数字になる。…（中略）…これが消費税の影響が主計局の分野に直接及んできた例の一つで、私の〔主計局長としての〕最初の仕事としてもたいへん印象的でありました」。

消費税の目的税化については、導入当時からそうした考えがあったことを語っている。「福祉目的税という考え方もありました。つまり、消費税は原則反対だが、もしこれが全額福祉目的に充てられるんなら、まだ認めないでもない。このような考え方は、公明党或いはおそらくは社会党の一部にも当時からあったと思います。そこで仮に福祉目的税にするとどうなるかという勉強もしてみた。もちろん、主計局は、絶対に目的税化は認めない立場ですが、一つの説明の仕方として、消費税収が社会保障を支える重要な財源になっている。言ってみれば福祉目的税と同じですよというような説明をしてはどうか、そんな工夫も総務課長のもとでいろいろ検討してくれたのを思い出しています」。

表 1-2-1 消費税成立の過程

昭和	月	日	
61	7	6	衆参両院同時選挙（自民党圧勝）、7月22日第3次中曽根内閣発足
	10	28	政府税制調査会、「税制の抜本的見直しについての答申」決定
62	2	4	売上税関連法案を含む税制改革関連法案の国会提出
	4	23	売上税関連法案の取扱いについての原衆議院議長の斡旋 「本院に税制改革に関する協議会を設置し、税制改正について検討を行うこと」
	5	27	売上税関連法案、廃案
	7	24	税制改革協議会報告（座長、伊東正義） 「協議の結果意見の一致を見た部分もあるが、基本的に一致を見ない部分も多かった」
	7	31	「所得税法等の一部を改正する法律案」閣議決定、国会提出
	9	19	同法案、参議院で可決、成立
	10	16	政府・与党、「税制の抜本的改革に関する方針」を決定、閣議報告
	11	6	竹下内閣発足
	11	12	竹下内閣総理大臣から政府税制調査会に「所得・法人・資産及び消費課税等についてその望ましい税制のあり方と実現に向けての具体的な方策につき審議を求める」
	2	5	政府税制調査会基本問題小委員会、「税制改革の基本課題」
	3	10	竹下首相、大型間接税に関する「6つの懸念」を衆議院予算委員会で表明
63	3	25	政府税制調査会、「税制改革についての素案」
	4	28	政府税制調査会、「税制改革についての中間答申」
	6	15	政府税制調査会、「税制改革についての答申」
	6	16	政府、「税制改革大綱」を閣議報告
	6	28	政府、「税制改革要綱」を閣議決定
	7	29	政府、消費税法案を含む税制改革関連6法案を国会に提出
	11	16	税制改革関連法案、衆議院で可決
	12	9	宮澤大蔵大臣辞任。竹下首相が蔵相を兼任
	12	24	税制改革関連法案、参議院で可決、成立

（出所）財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史—昭和49～63年度』第4巻「租税」（平成15年、東洋経済新報社）116-118ページ、杉崎重光「税制改正の概要」（『ファイナンス』平成元年2月号）により作成。

〔注〕

- 1) リクルート事件とは、リクルート社からリクルートコスモス社の非公開株譲渡等を通じて有力政治家などへ行われた一連の政治献金事件のことを指す。日本の政治改革を促した事件であり、その後の自民党単独政権の終焉、細川連立内閣発足の淵源となった。第1章第3節「平成2年度の税制改正」で事件の骨格について再述する。
- 2) 小粥正巳・元主計局長口述記録。

2 大型消費税を巡る「6つの懸念」

このように、竹下首相の下で消費税の導入が図られていったが、政治的にも、また経済政策として消費税をその成立前後を通じて考えた時にも、昭和63年3月10日、衆議院予算委員会で竹下首相自らによって表明された消費税を巡る「6つの懸念」は非常に重要な役割を果たしていると思われる。「6つの懸念」は消費税成立後3つの懸念を加えて9つとなるが、この「6つの懸念」が消費税を考える時の鍵となっていることは、上述した当時主計局長として国会審議の最前線を見ていた小粥正巳の発言からも察することができる。ここでは、衆議院予算委員会でのやり取りを振り返ることによって、消費税の根本的な課題についてみていくことにする。

上田と竹下とのやり取りの前哨戦は、昭和63年2月6日の衆議院予算委員会であった。この日、上田と竹下は次のようなやり取りをしている。¹⁾

- 上田（哲）委員 言葉を争いません。はっきりしていることは、レントゲンで見るように総理の腹の中は消費税、間接税をやりたいのだ、こういうことである。これ以外ないわけであります。…（中略）…
- 竹下内閣総理大臣 これも長い議論でございますが、大型とは何ぞや、中型とは何ぞやという議論は本当はお互いに詰めていないのです。概念的には、みんながそれなりに意識しておるにしても。何に比べて大きいのか、そういう議論は残念ながら、本当は国会でそこをやっていただきたいと何回も思いましたが、ここのところ十何年見ましても、大型の定義というところまでは議論がっていないというのは、私の経験からして、そう感じております。
- 上田（哲）委員 よくわかりました。…（中略）…竹下総理は、大型間接税とはこういう定義だということをひとつ明快に示していただくことが議論のポイントだと思います。

- 竹下内閣総理大臣 本当は大型間接税というものの定義というのは、これは正確に定義づけるというのは非常に難しいと思います。…（中略）…
- 上田（哲）委員 難しいけれども、間接税をやりたいと思っている人が、総理大臣がそこが一番大事なところだとおっしゃるんだから、大型間接税とはこういうものだ、人の意見とは違うかもしれないがまず隗より始めて総理が定義をなさる。…ひとつ、今とは言いませんから、私は大型間接税というのはこういうものだろうという定義を出していただきたいと思うのです。お約束いただけましょうか。
- 竹下内閣総理大臣 非常に理屈の上で批判を受けることを承知の上で、私なりに考え方をまとめてみます。

こうした応酬の後、同年3月10日に竹下首相が大型間接税の定義を行い、その導入に当たって「6つの懸念」を明らかにしている。長い説明となっているが、竹下首相としては失敗に終わった売上税から消費税に向けての戦線の立て直しを図ったものであり、また、その後の消費税論争の核となる論点となっているため、以下ではその全体を掲げることにする。²⁾

- 上田（哲）委員 …（中略）…さて、懸案の大型間接税についての総理の御定義を伺うときだと思っております。
- 竹下内閣総理大臣 まずお許しをいただかなきゃなりませんのは、あのときにも苦吟してまいりますのでと申しましたので、一生懸命、まあ卒業論文ぐらいなつもりで自分では苦吟いたしましたので、少し長くなることをまずお許しいただきたいと思います。

いわゆる「大型間接税」という言葉については、それを厳密に定義することは難しいとの趣旨をたびたび申し上げてきておりますが、先日重ねて上田さんからのお尋ねがあり、世の批判は覚悟の上で、私なりに考え方をまとめてみるとお答えしたところであります。その後時間をいただいて、この問題についての整理を行い、改めて真剣に検討した結果を答弁申し上げたいと思います。

第一は、「大型間接税」の語源であります。

「大型間接税」という言葉が世の中でこれまでどのように使われてきたかについて、私なりに調べてまいりました。

まず、政府の税制調査会の答申ですが、今日まで「大型間接税」という言

葉は一度も使われたことがありません。なお、「個別消費税」に対置されたものである、広く消費一般を課税対象とする「一般的な消費税」を示すものとして、「課税ベースの広い間接税」という用語がございます。

我が国の現行間接税は、自動車やテレビ、ビデオ等一定の物品を選んで課税する物品税や、酒税、入場税など、特定の物を買ったりサービスに支出したりするときに限って、その値段を通じて税負担を求める制度、すなわち、個別消費税制度になっております。しかしながら、今日のように国民の消費水準が高くなり、新しい物やサービスが次々生まれてくるようになりますと、また、経済社会の国際化が進んでまいりますと、現行の個別消費税制度には不公平その他さまざまな問題が目につくようになりました。例えば、よく言われる例として、水上スキーやゴルフ用具には税金がかかるのに、雪の上で滑るスキーやテニス用具には税金がかからないとか、コーヒーやココアには税金がかかるのに、紅茶や緑茶には税金がかからないとか、パソコンやファミコンには税金がかからないとか、自動車は大きさによって税率が違うので、外国製には不利だとかといった問題がございます。

このような個別消費税と違って広く消費一般を対象とする間接税が、「課税ベースの広い間接税」と呼ばれ、アメリカやヨーロッパの諸国を初め諸外国においてとられておるものであります。

税制調査会においては、昭和55年の中期答申から「課税ベースの広い間接税」という用語を使用してきているようでございます。これには53、54年のいわゆる一般消費税（仮称）をめぐる論議が一段落した後、間接税の問題に関する審議を進めるに際し、用語ないし概念の混乱を避けるため、「課税ベースの広い間接税」という表現が使われるようになったという背景もあるようです。

また、この10年間ほどの新聞報道等での使われ方を調べてみますと、昭和50年代半ばごろから「大型間接税」とか、「大型新税」とか、「大型消費税」といった言葉を見つけることができます。手元にありました現代用語辞典等も幾つか繰ってみました。このころから、こうした言葉が掲載され始めたようでございます。「課税ベースの広い間接税」という用語が、税制の専門家の間ではともかく、一般には長過ぎてなじみのないものだったところから、マスコミ等では「大型間接税」といった極めて簡略な表現が用いられるようになったのではないのでしょうか。このころ、国会審議においてもこれらの言葉が使われ始め、時に「大型とは何か」との質疑もなされておりますが、当時はその内容について余り立ち入った議論には至っていないというのが実態

ではなかろうかと思われます。

このように、当初さまざまな表現が用いられた後、次第に収れんしてきた「大型間接税」という言葉には、したがって、厳密な定義はなく、一般にわかりやすい時事用語というか社会用語として、世論調査等でも便宜的に使われ、定着してきているのではないかと思います。

例えば、これは少し比喩が我々の世界に通用しがちな言葉になりますが、「大型新人」という言葉がありますが、これは特定の基準を想定して定量的に比較したものというわけではなく、漠然とはしているが、一般的にはある程度共通して認識されているイメージを端的に表現したものであり、「大型間接税」も言葉としてはこのようなものではないかと思われます。

第二は、中曽根前総理の答弁であります。

前内閣時代においては、「中曽根内閣としてはとりたくない」とされたいわゆる大型間接税とはいかなるものかについて、議論が行われております。

このときの議論は、60年2月の矢野委員及び大内委員に対する前総理の答弁において、「いわゆる大型間接税については、厳密な税制上の用語ではなく、したがって、学問的定義も必ずしも定かではありません」とされた上で、次のように集約されております。すなわち、前総理は「多段階、包括的、網羅的、普遍的で大規模な消費税を投網をかけるようなやり方はとらないという立場でございますので、これに該当すると考えられるようなものは、中曽根内閣としてはとりたくない」とされ、この点について「課税ベースの広い間接税の諸類型のうち、いわゆる一般消費税（仮称）及び旧取引高税といったものを念頭に置いて申し上げたものであり」、「EC型付加価値税といってもいろいろの態様が考えられますので、多段階という理由だけで、このような消費税をすべて否定する趣旨のものではございません」と述べられております。

第三は、この問題をめぐっての私の考え方の整理であります。

当委員会で私は、「御批判は受けても」と、この定義に取り組むことをお約束しました。さきに述べた点から見ると、「大型間接税」という言葉は税制用語としてのいわゆる「課税ベースの広い間接税」を漠然と指して使われ、これと同義ではないかとの見解もあります。しかしながら、この字句のみをもってそのように断定してしまうことには、やはり無理があるのではないかという気がいたします。

とりわけ前内閣において「中曽根内閣としてはとりたくない」とされたことから、「大型間接税」は一種の懸念を表明する用語として使われてきたものと思われます。国会を初めとする各界の議論を集約してみますと、「大型」と

という呼称によって国民一般に懸念を生んでいるのは、次の諸点かと考えます。

逆進的な税体系となり所得再配分機能を弱めるのではないか、結局中堅所得者の税の不公平感を加重するのではないか、所得税がかからない人たちに過重な負担を強いることになるのではないか、いわゆる痛税感が少ないことから税率の引き上げが安易になされるのではないか、新しい税の導入により事業者の事務負担が極端に重くなるのではないか、物価を引き上げ、インフレが避けられないのではないかなどと思われます。

私はこれらの懸念にこたえていくことが極めて大切なことであると認識しています。

こうした「大型間接税」という用語にまつわって人々が抱いておる懸念の中には、議論を積み重ねることによって和らぐものもあると思いますが、同時に税制全体あるいは財政全体の中で考えていくべきものもあるかと思えます。例えば、税体系が逆進的かどうかは、税体系全体を見て判断すべきものであり、個々の税目ごとに考えるべきではないと思います。また、歳出面をもあわせて考慮する必要もありましょう。さらに、税率の安易な引き上げという点については、国会で御審議、御決定をいただくべき問題であります。事務負担の問題は、我が国の取引慣行にも十分配慮の工夫をすることも可能ではないでしょうか。いずれにしても経済財政政策全体との調和を保つことが不可欠であります。

私はできる限り多くの国民が納得し得る税制を確立したいと考えており、このためにもこうした懸念に対し十分配慮してまいりたいと思います。

以上が私がまとめましたお答えでございます。

言葉が重なりあった長い説明であるが、竹下首相は大型間接税とは「個別消費税」に対置されたものであり、広く消費一般を課税対象とする「一般的な消費税」を示すものであり、「課税ベースの広い間接税」だと答えている。しかし、「大型」という呼称が国民に懸念を生んでいるとして、それらを払拭することが重要であると説いている。また、そこで、大型間接税である消費税の懸念として、以下の6点を指摘している。

- (1) 逆進的な税体系となり所得再配分機能を弱めるのではないか
- (2) 結局中堅所得者の税の不公平感を加重するのではないか

- (3) 所得税がかからない人たちに過重な負担を強いることになるのではない
か
- (4) いわゆる痛税感が少ないことからして税率の引き上げが安易になされる
のではないか
- (5) 新しい税の導入により事業者の事務負担が極端に重くなるのではないか
- (6) 物価を引き上げ、インフレが避けられないのではないか

こうした消費税導入に伴う懸念に対しては、以下の対処が可能であるとしている。

- (1) 議論を積み重ねることによって和らぐもの
- (2) 税制全体あるいは財政全体の中で考えていくべきものもある
- (3) 税率の安易な引き上げという点については、国会で審議、決定が必要
- (4) 事務負担の問題は、我が国の取引慣行にも十分配慮の上工夫をすることも可能
- (5) いずれにしても経済財政政策全体との調和を保つことが不可欠

竹下首相からの宿題の解答を聞き終え、上田は「まさに苦吟の跡が読み取れるわけでございまして、長いから申し上げるのじゃありませんが、御労作であると思います。…（中略）…総理が初めて御自身でこのような税制というものを語られたということは、評価すべきだと思います」と受け止めている。

消費税導入に向けて、竹下首相からの正面突破とも思われる発言を前に、上田が「評価すべきだ」と対応しているところは、上田と竹下の間の白熱したやり取りの空気を感じさせる。これを報じた新聞記事では、「首相サイドは、野党側がそろって、首相の「6つの懸念」発言を取り上げたことから、「間接税の中身の論議に入ってきた」とニンマリ。一方、野党は、「6つの懸念は、中曽根見解以上に自らの手足を縛るもの」（公明党国対幹部）として新型間接税導入阻止の構えを崩していないが、中曽根見解や選挙公約をめぐる入り口の攻防にとどまっていた税制論議が、徐々に税制改革の内容にまで踏み込んできたのは事実のようだ³⁾と記し、竹下首相のこの答弁を皮切りに、消費税の論争が本格的に開始されることになった。

〔注〕

- 1) 「衆議院予算委員会議事録」昭和63年2月6日。
- 2) 「衆議院予算委員会議事録」昭和63年3月10日。
- 3) 『読売新聞』昭和63年3月18日朝刊。

3 平成元年度の税制改正に向けた政府税制調査会答申

昭和63年12月、消費税を含む税制改革関連法案が成立する。そのため、その次年度となる「平成元年度の税制改正に関する答申」は、下記の「基本的考え方」に示されているように抜本改革を着実に実施に移すことに重点を置いている。¹⁾

基本的考え方

- (1) 当調査会は、先に述べた答申において、個人所得課税の負担軽減・合理化、有価証券譲渡益課税の見直し等税負担の公平確保のための措置、相続税の負担の軽減・合理化、現行間接税制度の抜本的見直しと新しい方式の間接税の導入、国際的視点に立った法人税制の確立を柱とする税制全般にわたる改革案を提示したところであり、これを踏まえ、昨年7月には税制改革関連六法案が国会に提出され、昨年末その成立をみたところである。
- (2) 当面は、新税制が円滑に実施されるよう政府において各般の努力を払うことが望まれる。とりわけ、消費税の導入に当たっては、この種の税になじみの薄い我が国の現状を踏まえ、その内容、仕組み、実施面等に関する国民への説明、円滑かつ適正な転嫁及び便乗値上げ防止を図るための施策、納税者の対応の便宜への配慮等が重要であり、政府に新たに設置された新税制実施円滑化推進本部等を通じ、適切な施策が講じられることを望むものである。
- (3) 税負担の公平確保を求める国民の声はなお大きく、今後とも、不公平税制の是正に努めるほか、所得・消費・資産等の間で均衡がとれたよりよき税制の姿を求め、土地をはじめとする資産に対する課税のより一層の適正化の検討も含め、不斷の努力を行う必要がある。

これとの関連において、納税者番号制度についても、国民の合意形成の状況を見守りつつ更に検討していくことが適当である。

なお、消費税についても、その実施後も国民の声に十分耳を傾け、その仕組み等について、社会経済の実態に合うよう適宜見直していく必要があるも

のと考える。

- (4) また、税制が国民の理解と信頼を得るためには、税の使途、即ち行財政が効率的に運営されることが是非とも必要であり、あわせて、巨額の借入金残高を抱える厳しい財政状況にかんがみれば、行財政改革を引き続き強力に推進することが不可欠であることについてもここで改めて指摘しておきたい。

この大方針を基に当面の政策的要請に対応するために、平成元年度の税制改正として、次の措置を講じることを求めている。

(1) 租税特別措置の整理合理化

国においては税制の基本原則に基づく整理合理化を求め、地方においても同様の見直しを求めつつ、特に事業税における社会保険診療報酬に係る課税の特例措置については、これまで累次の答申で指摘されてきたように撤廃すべきであるとしている。

(2) 取引所税

課税対象となっていない有価証券指数等先物取引、金融指標先物取引及び通貨等先物取引についても課税することが適当であるとしている。

(3) 個人住民税

低所得者層の税負担に配慮して、所得割及び均等割の非課税限度額の引上げが適当であるとしている。

(4) 自動車税

負担の緩和策として、普通乗用自動車の税率構造をよりなだらかにすることが適当であるとしている。

(5) その他

公共事業に伴う土地譲渡の際の特別控除の引上げについては、これまでの措置にも配慮して、慎重に対処する必要があるとしている。個人の事業税については、事業実態、課税実績等を踏まえ整理を行うことが適当であるとしている。

この答申では、税制の抜本的改革を執行面から支える納税者番号制度についても言及があり、その検討過程と内容について述べられている。検討過程については、抜本的改革の審議を行った際、特に有価証券譲渡益課税を巡って納税者番号制度について具体的に検討する必要があるとの問題提起があった。その

後、昭和63年2月に納税者番号等検討小委員会が設置され、その検討結果を同年12月に納税者番号等検討小委員会報告として公表した。

答申は、その内容を次のように要約している。

納税者番号制度は、その効果には一定の限界はあるものの、納税者の所得等を把握し適正・公平な課税を実現するためには有効な制度であると考えられる。

しかしながら、納税者番号制度は我が国になじみのない制度であり、技術的にも複雑な側面を有しているほか、国民生活にも少なからぬ影響を及ぼすものであるところから、仮に同制度を我が国に導入しようとする場合には、次の諸点が充足されていることが必要である。

まず、基本的な前提として、大多数の個人及び法人に対し全国一連の生涯変わらない番号を付与しうる体制ができていなければならない。

次に、納税者番号制度とプライバシー保護との関連では種々懸念が表明されているところであるが、この点については納税者番号等検討小委員会報告に示されているように、適正な税務執行のために必要な限りでプライバシーの権利が制限されることはやむを得ないとの考え方、また、広く国民を対象とする番号制度が導入されても、番号を利用して収集した情報の目的外利用について制限を設けるなど番号制度の運用について適切な管理が伴えば、プライバシーの侵害といった事態は防止できるとの考え方が国民の共通の理解となることが必要である。

さらに、納税者番号制度が導入されれば、国民生活に少なからぬ影響を及ぼすことになるので、適正・公平な課税の実現のためには同制度が必要であり、それに伴うわずらわしさや費用を受忍することもやむを得ないとの認識が国民の合意となることが必要である。

以上の検討結果を基に答申は、番号制度の導入について、「税制調査会の審議の対象範囲を超える問題を含んでいるので、当調査会としては政府部内において税務のみならず幅広い視点から検討が進められることを要望するものである」としている。

〔注〕

- 1) 税制調査会「平成元年度の税制改正に関する答申」（平成元年1月）1-3ページ。

4 「平成元年度税制改正の要綱」¹⁾と改正内容

上記答申に基づき、「平成元年度税制改正の要綱」が平成元年1月27日に閣議決定されている。その構成は次のとおりである。

- (1) 土地税制及び地域活性化
- (2) 社会政策上の配慮等
- (3) 租税特別措置の整理合理化等
- (4) その他
- (5) その他所要の税制の整備を行う

おおむね答申に沿った改正となっているが、土地等の譲渡所得課税では、公共事業の用地確保が困難となっていること、及び農産物自由化の進展に伴う農業経営の体質強化の緊要性から、収用等と農地保有合理化等の場合に限り1年限りの措置として特別控除を引き上げることになった。そのほか、租税特別措置では石油ガス貯蔵施設の割増償却の廃止のほか数多くの見直し、整理合理化がなされた。答申で触れられた各種先物取引に対しては、平成2年度から取引所税が課せられることになった。こうした改正による増減収額は、次のように見込まれている。

表 1-2-2 平成元年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額

(単位：億円)

改 正 事 項	初年度	平年度
1 不動産登記に係る登録免許税の特例の廃止	△1,910	△1,910
2 社会政策上の配慮等		
(1) 通勤手当の非課税限度額の引上げ	△10	△10
(2) 寡婦控除の特別加算措置	△30	△30
(3) 事務処理円滑化機器の取得に係る損金算入の特例措置	△490	△640
(4) 石油税の還付措置	△190	△230
計	△720	△910
3 租税特別措置の整理合理化等	70	150
4 そ の 他	△80	△160
合 計	△2,640	△2,830

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』『平成元年度予算特集』第444号 32ページ。

〔注〕

- 1) 「平成元年度税制改正の要綱」については、杉崎重光「『平成元年度税制改正の要綱』について」（『ファイナンス』平成元年3月号）27-31ページを参考にした。

第3節 平成2年度の税制改正

1 政治経済の動向

平成2年度の税制改正に向けて、政府税制調査会は「平成2年度の税制改正に関する答申」（平成元年12月19日）を提出し、政府はそれを基に「平成2年度の税制改正の要綱」を閣議決定している（平成2年1月12日）。ここでは、まずこの税制改正の議論の背景であると同時に、議論に大きな影響を与えた平成元年の政治、経済状況について見ていくことにする。続いて、消費税成立後の政府の見解及び改正に向けた検討過程について、主として首相や主税局長など政策サイドから発信された資料に基づいて述べる。以上を基に、平成2年度の税制改正の内容について述べる。

平成元年は、1月7日の昭和天皇の崩御から始まり、その後の我が国の政治、経済に大きな影響を及ぼす国内、国外の多くの事件が起きた年であった。前年、リクルートコスモス社の未公開株が政治家を始め多くの人々に譲渡されていたことが発覚し、消費税の審議のさなかに宮澤蔵相が辞任するに至った。平成元年になってその責任をとる形で竹下首相が退陣する。その後、首相は宇野宗佑となるが、7月の参議院議員選挙で自民党は歴史的な敗北をし、参議院では与党である自民党が過半数を確保できないという、衆参両院の間で「ねじれ現象」が発生することになった。その後、海部俊樹を首班とする内閣が成立し、それを小沢一郎自民党幹事長が支えるという体制となった。空転していた国会も活動を再開し、11月からは野党提案の消費税廃止関連法案の審議が開始する。そうした中で12月にはバブル時代の最後を飾るかのように日経平均株価は戦後最高値（12月29日、3万8915円）をつける。

海外に目を向けると対日貿易収支の悪化に苦しむアメリカからの市場開放圧力が高まっていた。これは、その後日本国内の需要拡大を求めるといったようにますます勢いを増し、日本政府にとっては1990年代を通じて続く非常に大きな問題となっていくが、この当時は不公正な貿易慣行に対する報復措置（「包括通商・競争力強化法」におけるいわゆる「スーパー301条」）の発動を巡って日米

間のさや当てが行われていた。世界全体を見れば、6月に中国で天安門事件が起き、天安門の前でデモを行う大衆の弾圧がなされた。一方、欧州では11月に冷戦時代の象徴であったベルリンの壁が倒れ、12月にはルーマニアの独裁政権が崩壊した。いずれも戦後続いた冷戦時代の幕引きとなる歴史的な出来事であった。

このように平成元年は、日本の内外ともに激動の年であった。ここではその後の我が国の政治改革を促し、その過程で税財政に大きな影響を及ぼしたリクルート事件について述べる。事件の経緯は次のようである。平成元年2月に事件の中心となった江副浩正リクルート前会長が逮捕される。リクルート事件は、NTTルート、労働省関係ルート、文部省関係ルート、及び政府関係者（政治家）を巻き込んだ複合的な疑惑事件であり、各ルートから事件当時の官房長官を始め、政府高官や多くの関係者が逮捕された。¹⁾ また、リクルートコスモス社の未公開株を受け取った多くの人々が職を辞している。政府税制調査会においてもこの問題により辞職する委員があった。

リクルート事件の3つのルートのうち政治的に特に問題となったのはNTTルートであった。それは、アメリカ製スーパーコンピュータのNTT社からリクルート社への転売に当たって、中曽根前首相が関わっていたのではないかと疑われたからである。そこで野党は国会における「中曽根喚問」を要求したが、政府がそれを認めなかったため平成2年度予算の審議は宙に浮いたままとなった。そうした事態の責任をとると同時に国会の円滑な進行を求めて、4月25日、竹下首相は退陣の意を表明する。

その時の記者会見での竹下首相の発言は次のとおりである。「リクルート問題に端を発する今日の深刻な政治不信の広がりにはわが国の議会制民主主義にとり、きわめて重大な危機であります。…（中略）…政治に対する国民の皆様の信頼をとりもどすために私は、みずからの身を退く決意を固めることにいたしました。しかしながら、国民生活にとって極めて大きな意味を持つ平成元年度予算は今日に至るもなお、国会審議の見通しがたっておりません。私は全力を尽くして新年度予算の成立を図り、その実現を待ってみずからの決意を実行に移す考えであります。国民の皆様のご理解とご協力を心からお願い申し上げます」。²⁾ その翌日、元秘書であった青木伊平が自殺したことも加わり、事態はますます混迷を深めていった。

こうした事態を收拾するには、もはや中曽根喚問を避けて通ることはできなかったと思われる。それは平成元年5月25日の衆議院予算委員会で実現するが、それがリクルート事件の捜査の終了を告げるものでもあった。この時、大野明委員長からの「最後にリクルート問題についてあなたの所見を」という問いかけに対して、中曽根前首相は次のように身の潔白を主張し、これをもってリクルート事件は収束に向かった。³⁾

「私が内閣の責任者でありましたときにこのような不祥事がありまして、まことにざんきに堪えない次第でございます。特に政治不信を起こしましたり、あるいは国政の停滞を起こしましたり、甚だ申しわけない次第であると、心からおわび申し上げる次第でございます。この事件全般につきましては終局の段階に近づいたようでございますけれども、厳粛にこれを受けとめまして、大いに反省をし、また身を慎んで、こういうことが再び起きないように国家のために微力を尽くしてまいりたい、そう考えておる次第でございます。

私が実は証人喚問に出ないと言ってまいりました理由は、一つは、私はやましいことは一切していない、自分は潔白である、これは検察の捜査の経過でおのずからわかることである、そういう確信を持ってまいったわけでございまして、…（中略）…もう一つは、やはり、三権分立ということがございまして、検察の方で捜査がどんどん進んで起訴者も出ているというときに、この国会の方でそれに競合するような、ダブるような印象を与えるようなことをやることはまずい。これは検察の権限に影響する危険が十分ある。…（中略）…国会は国権の最高機関でありますから、この権力の行使についてはほかの機関の権限を侵さぬように、権力の乱用を慎む。最高機関であるがゆえにかえってそれを慎むのがこれからの三権の関係をうまくやっていくゆえんである、そう私は考えておりまして、…（中略）…。

そして、しかし、その後、ごらんのように国会が停滞したり、国政に渋滞を来しているというこういう状況を見まして、これは長い間国会議員として国会でお世話になってきた者といたしまして、これは打開しなければならないと高度の政治判断をして幹事長に私は出席すると、そういうことを申し上げた。しかし、また一面におきましては、これだけの大きな事件になったのでありますから、それは国民の皆さんに対するおわびのいい機会でもある、あるいはまたこれは一種の私に対するけじめであり、またみそぎである、そう考えて実は

出席することを決めたのです」。

自分は潔白であり、三権分立の下、国会は権力の乱用を慎むべきだ。しかし、国会が停滞しているので、その打開のため高度な政治判断によってこの喚問に応じた。これはまた、国民へのおわびのいい機会である、というのが中曽根前首相の返答内容であった。一方、質問に当たった野党委員たちも疑惑を立証する証拠を示せないまま、「2か月も3か月も国会を空転させ、予算成立を引き延ばしてきた「最大の焦点」がこんなものだったのか、むなしい思いが残る喚問だった」⁴⁾ というのが一般的な受け止め方であった。

予算の成立とともに竹下首相は退陣し、折からの政治改革の動向と重なり合いながら、後継首相の選考が行われた。多くの有力政治家がリクルート事件に巻き込まれているため選考は難航したが、竹下内閣で外務大臣を務めていた宇野宗佑に決定する。組閣は6月3日、7月には参議院議員選挙があった。そこで、政治的にはリクルート事件の様々な疑惑が解明されないままであったこと、消費税への不満、それに宇野首相自身の身辺問題が加わり、自民党は歴史的な敗北をし、その責任をとって宇野首相は8月10日に辞職する。代わって海部俊樹が総理大臣に選出され、大蔵大臣は村山達雄から橋本龍太郎となった。この内閣の下、消費税の見直しを巡る議論が国会で行われる。

〔注〕

- 1) リクルート事件の全容については、平成元年5月25日の衆議院予算委員会の冒頭における根来泰周法務省刑事局長の発言によっている。そこでは、リクルート事件の解明がこの4つのルートを通じて行われたとの説明がなされている。
- 2) 『読売新聞』平成元年4月25日夕刊。
- 3) 「衆議院予算委員会議事録」平成元年5月25日。
- 4) 『読売新聞』平成元年5月26日朝刊。

2 消費税の施行と見直しを巡る議論

平成元年はこうにリクルート問題が再熱し、竹下首相が辞任、その後も宇野首相から海部首相へと混乱の中にあった。そうした中、平成元年4月1日から消費税が施行されていたが、消費税を巡る政治の紛糾は続いていた。野党4会派（社会党、公明党、民社党及び連合参議院）は消費税の廃止を要求する一方、

自民党も非課税品目の拡大などの見直しを求めた結果、消費税の行方も定まらず、また両陣営の溝もなかなか埋まらなかった。こうした消費税の廃止と見直しを巡る野党と与党の攻防は国会での審議の場に持ち込まれた。まずは、平成元年9月28日に野党の廃止法案が参議院に提出された。法案説明者側に立つ野党の代表者に自民党議員が質問者として法案の欠陥を厳しく問い正す構図となったが、12月11日に法案は可決、その後衆議院に送られたが、12月16日に審議未了・廃案となっている。

その後、平成2年2月18日の衆議院議員総選挙を挟んで、3月6日に政府から消費税見直し法案が、4月19日に野党4会派から前年審議未了となっていた廃止法案が衆議院に提出される。両法案は、「衆議院税制問題等に関する調査特別委員会」で交互に審議が行われ、政府提出法案は衆議院を通過するが、参議院で審議未了・廃案、野党廃止法案は衆議院で否決となった。このように消費税の廃止と見直しを巡る対立はこう着状態となったが、その後の「税制問題等に関する両院合同協議会」における調整を経て、平成3年5月8日の「消費税法の一部を改正する法律」（平成3年法律第73号）の成立に至る。

衆参両院の合同協議会における審議過程と合意された改正内容については、第1章第4節「平成3年度の税制改正」で述べる。ここでは日本で初めて導入された付加価値税である消費税の施行から改正に至る全体を、当時主税局長であった尾崎護（昭和63年12月～平成3年6月）の口述記録などを基に俯瞰したい。¹⁾ 平成2年度と平成3年度をまたぐ記述となるが、当事者の視点から消費税を巡る議論とその定着の様子を見ていくことにする。

税務当局者にとって、平成元年度は消費税とともに明けた。この当時を振り返って、尾崎は次のように述べている。「ほんとうに頭の中は消費税の実施でいっぱいでした。というのは、世の中は、きっと4月1日に大混乱が起こるだろう。ということを予測していたわけですね。おそらくスーパーのレジの前では大行列ができるであろう。あるいは百円玉1つ持って、鉛筆1本を買いに行った子供たちが103円だと言われて買えないで泣いて帰って来るだろうというようなことが、ほんとうにまことしやかに書かれたり言われたりしてたんですね。今から考えるとほんとうに噴飯物なんですけれども、そういうことにいちいち答えていかなければならないということが、我々の非常に辛かったところなのです」。

しかし、心配は続いた。「あんなに心配だったことはほんとうにないですね。それで、薄井君〔薄井信明、当時主税局審議官〕と一緒に六本木のコンビニでしたかね。今で言えばコンビニですね。そこに行きまして、11時50分ごろに行きまして、店の中をぶらぶらして時間をつぶして見ている。そうしたら、午前0時直前になったら、レジのふたをあけて、何かちょこちょこことやったんですよ。また、ぽんと閉めて、0時を過ぎた途端に、私が、あれは歯ブラシだったと思いますけれども、1本持って買いにいったんですね。そうしたら、領収書にもうちゃんと3%ついているんですよ。「早わざだね」とレジの男性に言いましたら、彼が「いや、こんな小さなレジスターでも、いろいろな機能がついていて、こんなのは何でもないですよ」と言って、さっきソフトを入れただけですと言うんですね。今までのあの騒ぎは一体何だったんだという感じでしたが、それと同時に、ほんとうにほっとしたのを覚えています」。

このようにようやく生まれた消費税であったが、リクルート事件の大波にもまれていくことになる。その一つが、平成元年度予算の成立と引き換えに竹下首相が辞任し、予算成立後に発足した宇野内閣の下で、平成元年7月に行われた参議院議員選挙であった。既に述べたように、そこで自民党は敗北をし、参議院は与野党逆転となった。こうした政治の激動の背後に、消費税があったことについて尾崎は続けて次のように述べている。

「参議院選挙（通常選挙）でありますけれども、そこで与野党が逆転してしまったわけなんですね。自民党の議席が142から109に減りまして、定数は252ですから、109で過半数割れということになってしまったわけであります。それまでは、142議席ありましたから過半数は確保していたのですけれども、過半数割れになってしまった。このとき、ご記憶だと思いますけれども、参議院の「連合」が1名だったのが12名に増える。社会党が42名から66名に増えるということで、消費税の影響が非常に大きかった」。

参議院での与野党逆転の中で、消費税廃止に向けた野党の要求がなされていく。「9月28日に臨時国会が開会になりますと、すぐに野党4会派（社会党、公明党、連合、民社党）が一緒になりまして、消費税を廃止する法律案、それから関連法案を3つ、全部合わせると4法案出しまして、10月26日には、さらに5法案を出しまして、9つの法案が出ました」。

野党から提出された消費税廃止関連法案の構成は、消費税廃止に係る3法案、

税制再改革基本法案及び消費税廃止後の代替財源に係る5法案から成っていた。その概要は、平成2年3月31日をもって消費税を廃止する、「国民税制改革協議会」を設置して2年を目途に調査審議結果を内閣総理大臣に報告し、それに基づいて「内閣及び国会は報告を受けたときは、速やかに所要の措置を講ずるものとする」とされた。また、代替財源は有価証券譲渡益課税、土地譲渡益課税、法人税、相続税及び酒税・たばこ税の強化、廃止された通行税の復元、廃止された物品税の復元、廃止された入場税の復元などであった。

消費税廃止に伴うこうした野党案に対して、自民党からは消費税導入時6%とされていた自動車の経過税率の規定が漏れていることなど法案のミスが指摘された。それ以外に、国民税制改革協議会の報告を受けた内閣と国会が速やかに所要の措置を講ずることに対して、与党側は行政府の一付属機関を国会の上に置くことは「憲法」違反であると責め立てた。このほか、代替財源については国会内部だけではなく、新聞紙面でも厳しい批判がなされた。その大方の批判は次のようであった。²⁾「欠陥物品税、自然増収を中心とする暫定財源案と、所得税、資産課税の何をどう増税するのか、一向に不明りょうな再改革案で消費税を廃止するのは、あまりにも無責任ではないか」。

野党の消費税廃止法案は、こうして国会内外から厳しい批判を浴びていた。そうした審議過程を踏まえて、尾崎は続けて以下のように語っている。³⁾「結局、12月11日になりまして、この9法案のうち6法案が法文上の不備等を直す修正可決となり、3つの法案はそのままで可決されて、衆議院に送付されたわけがあります。ところが、衆議院のほうは相変わらず、自民党が多数でありますから、たしか、最初の質問者として野田毅さんが決まったんじゃないかと思いますけれども、手ぐすね引いて待っていても、結局、開かれませんで、そのままで国会が閉会となりまして、消費税の廃止関連法案は審議未了・廃案ということになったわけであります。それが12月16日のことでありました」。その後、上に述べたように消費税に関する与党の見直し案も野党の廃止案も成立せず、次節で取り上げる「両院合同協議会」で与野党の合意が図られていく。その内容は、葬儀、出産、教育、福祉関係の一部に非課税品目を認め、益税と指摘されてきた中小企業の特例範囲を狭めるというものであった。

こうした消費税成立以来の与野党の議論と合意された改正内容を振り返って、尾崎は「これは非常に合理的なんですね。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、いい方向に行っているんですね。特例を縮めるとか、納税回数を増やすとか、税率を引き上げるとかですね。これはやはり日本人というのは立派なところがあるのだと思います」と述べている。

また、尾崎は消費税発足当時についても回想し、「そもそも消費税をつくったときに、小倉〔武一〕税調会長が、これは墮落型付加価値税であるということを言いまして、私は、そのとき、ほんとうに腹が立ったんですね、実を言いますと。一生懸命やってきて、やってきた会長本人が墮落型だなんて言っているわけですから。だけれども、今の年齢になってみますと、あれで行けたんだなと実は思い始めているんですね。要するに、会長が、墮落型だと言えば、これはそんなに厳しいものじゃないかと、世の中は受けとめますよね。ああいうのはやっぱり年寄りの知恵といますかね。あのとき、随分けしからんな、この人は、と思ったものですが、今はあの一言で助かったんだなというように思っております」と述べている。

実際、小倉は「税制改革は政治的妥協の産物だ―消費税の不正義な点は世論で正せる―」と題した雑誌『エコノミスト』（平成元年5月23日）のインタビューにおいて、「しかし、会長自身は本来直接税論者でしょう。このような問題を抱えることになった間接税を望んでいたのですか」という質問に対して、「別にやりたくはないよ。ただ税調の大勢がそうなんだ。私はできれば直接税中心主義のほうがいいのではないかと、いう気はある。しかし、直接税はうまくいっていなかった。特例が増え、クロヨンなどといわれた。つまり、イリュージョン（幻想）になった。税金を高くすればするほど脱税が多くなる。個人的なイリュージョンではなくて、制度的にイリュージョンができる。これで手に負えなくなった」と述べ、何が何でも消費税というような考えではなかったと述べている。

続いて、「いわゆるクロヨンについては」という質問に対して、「それはサラリーマンのほうを直す。サラリーマンは怒るだろうが、給与所得控除をなくすべきだ。政府税調ですでに出ている議論だが、サラリーマンも随分この控除で税金は少なくなっている。しかし、同じこの給与所得控除が自営業者にも使われている。だから、この控除をなくし、一方で所得税をうんと引き下げる。課

税最低限はずっと上がるので所得税の納税者は減るし、クロヨンも随分解消する。次の抜本改革はこれが焦点になるかもしれない」と述べていて、所得税の問題の深さを指摘している。このように、所得税の根本にある問題とその改革の必要性を見抜いた上でのバランスのとれた視点があってはじめて、消費税の導入が実現したと思われる。

〔注〕

- 1) 尾崎護・元主税局長口述記録。
- 2) 『読売新聞』平成元年10月27日朝刊。
- 3) 尾崎護・元主税局長口述記録。

3 消費税の「9つの懸念」—消費税実施円滑化に向けた政府の取組

政府は消費税の円滑な定着化のために様々な取組を行っている。ここでは、その中の1つとして、施行間もない平成元年5月19日に発表された「消費税に対する懸念と実施後の状況等について（メモ）」と題された内閣総理大臣メモを取り上げる。¹⁾ 第1章第2節「平成元年度税制改正」では、竹下首相が昭和63年3月の衆議院予算委員会で取り上げた消費税の「6つの懸念」について述べたが、この内閣総理大臣メモはそれに3つの懸念を加えたものとなっている。再述となるが、大型間接税である消費税の「6つの懸念」とは、

- (1) 逆進的な税体系となり所得再配分機能を弱めるのではないか
- (2) 結局中堅所得者の税の不公平感を加重するのではないか
- (3) 所得税がかからない人たちに過重な負担を強いることになるのではないか
- (4) いわゆる痛税感が少ないことから税率の引き上げが容易になされるのではないか
- (5) 新しい税の導入により事業者の事務負担が極端に重くなるのではないか
- (6) 物価を引き上げ、インフレが避けられないのではないか

であった。

消費税導入後、竹下首相はこれらの懸念を消費者や事業者の立場に則して並び換えた上、次の3つの懸念を加えている。それは、

- (7) 商品価格に転嫁できるか
- (8) 簡易課税制度、事業者免税点制度などにより、消費者が負担した税が納税されないことになるのではないか
- (9) 地方税等の減収により、地方団体の財政運営に支障が生じるのではないか

であった。

このうち、第7の懸念である商品価格の転嫁については、おおむね円滑、適正な転嫁が行われているとしつつも、事業者間で転嫁状況にバラツキがあることを認めている。その上、一層の転嫁を促すとともに、「弱い立場にある企業が買い叩きによっていためつけられることのないよう関係省庁において厳正に対処していくことが必要と考えます」としている。

第8の懸念はいわゆる「益税問題」で、簡易課税制度、事業者免税点制度などにより、消費者が負担した税が国庫に入らないのではないかという懸念である。この点については、「丸々3%値上げする事業者がそれほど多いとは考えられません」としつつも、制度の精緻さの追求（公平）と中小零細事業者の事務負担への配慮（簡素）という2つの要請のバランスだとしている。その上で、「従って、現在のバランスがおかしいと国民の皆様が考えるようであれば、見直しも検討されるべきものと考えます」と述べ、将来的には見直しの可能性を示唆した内容となっている。

第9の懸念は、消費税導入による地方団体の減収についてであるが、平成元年度地方財政計画において必要な措置を講じているとしている。また、「地方団体の中には、公共料金等への転嫁を見送る、あるいは消費税廃止の決議をするといった動きもみられますが、過半の地方団体は既に公共料金等への適正な転嫁に努めており、消費税について反対決議を行っている団体はごく一部に過ぎません」と指摘している。

以上を踏まえて内閣総理大臣メモは次のように締めくくられている。「いわゆる9つの懸念については、総じてみれば、現時点までに大方のご理解がいた

だけたのではないかと思われる反面、なお引き続き努力を要する面が残されていることも事実であります。…（中略）…私は、消費税が国民の皆様のくらしの中に溶け込んで、所得税・個人住民税の大幅な減税とともに、税制改革をやってよかったと言われる日が来ることを確信しております。国民の皆様の一層のご理解とご協力を切にお願い申し上げます」。

〔注〕

- 1) 森信茂樹『日本の消費税―導入・改正の経緯と重要資料』（平成12年、納税協会連合会）292-296ページ。

4 平成2年度の税制改正に向けた政府税制調査会答申

消費税導入後、政府税制調査会は平成元年6月に「実施状況フォローアップ小委員会」を設置し、関係各省庁、消費者団体や事業者団体などから消費税の実施状況についてのヒアリングを行った。その報告書は、11月に「実施状況フォローアップ小委員会中間報告」として総会に提出された。その後、政府税制調査会はこの報告書も踏まえ、平成2年度の税制改正等について検討を行い、12月に答申を提出している。以下では、この答申の「基本的考え方」の部分掲げる。¹⁾

基本的考え方

- (1) 昭和63年6月15日の「税制改革についての答申」の趣旨にのっとり行われた今回の税制改革は、所得課税の軽減や課税ベースの広い間接税の採用を柱とするものであって、国民の長期的、全体的利益にかなう制度として評価しうるとともに、主要先進国の税制の基調にも沿うものである。その基本的な狙いは、勤労所得に対する所得税、個人住民税等の負担を大幅に軽減し、消費すなわち生活の規模に応じ負担を広く薄く求めることにより、従前の税制が抱えていた様々な「ゆがみ」や「ひずみ」を是正し、負担の公平を確保し、更に、本格的な高齢化社会の進展や経済社会の一層の国際化に対応しようとするものである。
- (2) 税制改革関連法が制定されてからほぼ1年が経過し、その間に税制改革は国民生活及び我が国経済に着実に浸透してきている。

消費税の実施状況をみても、転嫁や物価等の状況に関しては概ね順調に推移している。ただ、消費税は我が国にとって初めての税であるだけに、消費者を中心として不満の声がある。

- (3) 消費税を含む税制改革の実施状況については、今後とも引き続きその把握に努めるとともに、国民の声に十分耳を傾け、必要に応じ制度の見直しを行っていくことが、新税制の真の定着のためにも求められていると考える。
- (4) 昨今の地価高騰を背景として、資産格差の拡大から納税者の不公平感が高まっており、また、土地問題の解決が喫緊の課題となっている。こうした問題を踏まえ、土地に対する負担の適正化、土地政策の推進の見地から、土地税制の総合的な見直しに取り組む必要がある。
- (5) また、新税制が国民の理解と信頼を十分に得て定着するためには、税の使途、すなわち行財政が効率的に運営されることが重要である。あわせて、現下の我が国の財政事情をみれば、平成元年度末の公債残高が160兆円を上回る見込みであり、国債費が歳出予算の約2割を占めるなど極めて厳しい状況が続いている。こうした財政状況にかえりみ、行財政改革を引き続き強力に推進することが不可欠であることは言うまでもない。

この基本的考え方に沿って、消費税の改正の在り方として次のような方針が示されている。まず、非課税取引等の問題については、消費税の持つ基本的性格を逸脱したり、経済取引を大きく攪乱するものであってはならない。ここでは帳簿方式の下での非課税取引の範囲の拡大には限度があることが付記されている。次に中小零細事業者の納税事務負担に配慮した事業者免税点制度等については、実施状況を更に把握した上、申告一巡後に再度徹底した議論を行い、早急に結論を出すこととしている。

土地税制については、「負担の公平の観点から、資産の大宗を占める土地に対する課税の適正化がますます強く要請されている」として、「土地基本法」（平成元年法律第84号）の趣旨に沿った土地利用等に関する諸制度・施策の整備状況を踏まえつつ、総合的な見直しを進めることとしている。そのほか、租税特別措置等の整理合理化を推進すべきであるとし、その中でも事業税における社会保険診療報酬に係る課税の特例措置の撤廃を求めている。以上のほか、公的年金等控除の引上げ、取引所得税の取引対象の拡大や税率見直し、及び個人住民税の所得割と均等割の非課税限度額の引上げが必要であるとしている。

〔注〕

- 1) 税制調査会「平成2年度の税制改正に関する答申」（平成元年12月）1-6 ページ。

5 「平成2年度税制改正の要綱」¹⁾と改正内容

政府税制調査会の答申後、平成2年1月12日に「平成2年度税制改正の要綱」が閣議決定された。消費税については、非課税取引の拡大や軽減税率の導入を慎むべきであるとした政府税制調査会の方針とは違って、自民党の見直し案を反映した内容となっている。すなわち、非課税範囲の拡大が図られ、「(1) 助産に係る役務の提供、(2) 墓地、埋葬等に関する法律第2条に規定する埋葬及び火葬の役務の提供、(3) 一定の身体障害者用物品の譲渡、貸付け、修理及び製造請負、(4) 社会福祉事業法に規定する第二種社会福祉事業として行われる資産の譲渡等、(5) 老人福祉法等に基づく在宅サービスの提供、(6) 消費税法別表第一第八号に掲げる教育に係る次の料金を対価とする役務の提供 ① 入学金 ② 施設設備費 ③ 学籍証明等手数料、(7) 学校教育法に規定する教科用図書（検定済教科書等）の譲渡、(8) 住宅の貸付け（一時的に貸し付ける場合等を除く。）」などを非課税取引とするとしている。

要綱はまた、消費税軽減税率を導入するとしている。すなわち、飲食料品に対する小売段階非課税及び特別低税率制度を創設し、「(1) 飲食料品小売販売場で行う飲食料品の譲渡を非課税とする。(2) 飲食料品の譲渡（(1) に該当するものを除く。）に係る消費税の税率は、1.5%（現行3%）とする」としている。上に述べたように、消費税見直しに係るこの政府案は、その後の国会において衆議院では成立するが、参議院において審議未了・廃案となった。

公的年金等控除、土地課税は、政府税制調査会の答申内容を反映したのとなっている。また、国際収支の黒字が続き貿易摩擦の原因になっていることから、製品輸入促進税制が導入された。これは、卸・小売業者や製造業者が輸入促進対象製品の輸入を1割以上増やした場合、卸・小売業者には一定の準備金の積立て、製造業者には税額控除又は割増償却を認めるというものである。このほか、政府税制調査会の答申に沿って租税特別措置の整理合理化等や取引所税の改正がなされている。以上の改正による増減収見込額は次のとおりである。

表 1-3-1 平成2年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額

(単位：億円)

改 正 事 項	平年度	初年度
1 消費税の非課税範囲の拡大等		
(1) 非課税範囲の拡大	△1,480	△520
(2) 飲食料品の小売段階非課税及び特別低税率の創設	△9,870	△3,260
計	△11,350	△3,780
2 消費税の仕入税額控除の制限等	2,830	2,910
3 公的年金等控除額の引上げ	△340	△400
4 住宅取得促進税制の拡充	△970	—
5 製品輸入促進税制の創設	△870	△650
6 租税特別措置の整理合理化等	160	△710
7 そ の 他	△590	△610
合 計	△11,130	△3,240

(注) 消費税の改正による増減収見込額には、消費譲与税に係るものを含む。

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』『平成2年度予算特集』第457号 36ページ。

〔注〕

- 1) 「平成2年度税制改正の要綱」については、薄井信明「「平成2年度税制改正の要綱」について」(『ファイナンス』平成2年3月号) 20-25ページ、大蔵省『財政金融統計月報』『平成2年度予算特集』第457号 31-36ページを参考にした。

第4節 平成3年度の税制改正

1 政治経済の動向

政府税制調査会は平成2年12月19日に「平成3年度の税制改正に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。それを受けて政府は、同年12月24日に「平成3年度税制改正の大綱」を取りまとめ、平成3年1月11日に「平成3年度の税制改正の要綱」を閣議決定している。例年であれば「要綱」の内容が国会で審議され、当該年度の税制改正となるが、平成3年度の場合には、要綱に記載された新しい土地課税（地価税）の創設と租税特別措置の縮小合理化以外にも、閣議における要綱の決定後、国会で可決された消費税の改正及び湾岸戦争の財源措置が税制改正項目となっている。いずれも金額規模が大きいだけでなく、バブル期に生じた土地問題や冷戦終了後の世界平和への日本の貢献の在り方にかかわる質的にも重要な改正であった。消費税導入後の見直しが政治を揺るがしてきたが、それと並行して土地問題と世界貢献の面で税制の在り方が問われていたと言ってよいであろう。

ここでは平成3年度の税制改正の背景として、平成2年から平成3年にかけての政治・経済面の主たる出来事を記し、続いて消費税の見直し、土地課税（地価税）の創設及び湾岸戦争の支援金の財源措置について述べる。

政治面では平成2年2月18日に衆議院の総選挙が行われ、自民党が275議席（追加を含めて286議席）を取り圧勝し、第2次海部内閣が発足した。選挙の様子は、「自民党の安定多数の確保と社会党の大幅な議席増。そのはざままで低落した公明、民社両中道政党と共産党——。90年代幕あけの政治の進路を託す衆院の新分野が決まった。今回の総選挙は、今年の参院選に続き、衆院でも与野党勢力が逆転するのかどうか、最大の焦点とされていた。この点を考えると、自民党が過半数を大きく突破し、安定多数を獲得したことは、有権者が、いかに政治の安定を強く求めているかを、改めて示したものと言えるだろう」¹⁾ といった新聞報道で示されているように、自民党の安定多数の確保と同時に、野党では社会党の独り勝ちに終わった。こうして海部内閣は衆議院では圧倒的な

力を有することになったが、参議院では単独過半数の議席を得ていないため、案件ごとに公明党や民社党との連合を迫られることになる。

政治動向では、過去数年にわたるリクルート事件は、海部内閣に選挙方式を含む政治改革を突きつけていた。そうした中、平成2年には選挙制度審議会が衆議院における中選挙区制に代わって、小選挙区比例代表並立制を提言した(平成2年4月26日)。これはまた、政治資金改革や政党への公費助成の在り方を伴う大改革であった。海部首相は、その政治生命をかけて政治改革に取り組むことを迫られていた。

経済的には、平成2年度予算で赤字国債からの脱却が成し遂げられた。大蔵大臣の諮問機関である財政制度審議会は、財政再建の次の目標として、国債依存度の更なる引下げ(平成7年度をめどに5%程度まで引き下げること)、税の自然増収を赤字国債の償還に充てることや一般会計の伸び率を国民総生産の名目成長率以下に抑えることなどを目指す提案を行っている。

景況感については、当時主計局長であった保田博が当時の様子を次のように語っている。²⁾「平成2年に入ると株が年初から急に下落傾向になります。株価が下がる。それから、債券価格が下がる。円安になるということで、景気がやや低下傾向になるわけですが、それが非常な好景気に対して、ややあく抜きになったんじゃないかというようなことで、一たん落ちた株、元年末4万円近かったものが平成2年の4、5月には3万円ちょっとにまで下がってありましたけれど、6月ぐらいいは3万2000円にまた反騰するというようなことで、ますます景気に対して経済界は自信を持っておるような状況でありました」。このように財政再建の一步を踏み出すことができ、経済もバブルの余韻が冷めやらずというのが平成2年の経済環境であった。

そうした長期にわたって謳歌してきた好景気の中で、日本政府にとって頭の痛い問題の一つは、構造協議を通じてアメリカからなされた日本経済への執拗な介入であった。この点について、当時事務次官であった小粥正巳は次のように語っている。その後、バブル崩壊後に膨れ上がる公共投資を予見した興味深い内容となっている。³⁾「〔平成〕2年度の特に前半あたりで主計局もかなり巻き込まれて、いろいろ負担になっていた問題に触れておきたいと思います。それはいわゆる日米構造協議でありまして、たしか元年夏ごろから始まっていますが、アメリカがISバランスの議論を手掛りにして、要するに、日本にもつ

と金を使えという要求でした。つまり、日本の対米貿易黒字が大きい。これは国内投資に比べて貯蓄があり過ぎるからだ。従ってその貯蓄をもっと使うべきであり、日本は財政再建とばかり言っているけど、公共事業を大巾に増加せよ、こういう話になりまして、そのうちに日本の税収が好調になるにつれて米側の圧力も極めて強まって来ました。

私の記憶では、私の主計局長の最後の頃、平成2年3月から6月の間に、協議はかなり煮詰まって来まして、当時、橋本大蔵大臣、アメリカはブレイディ財務長官でしたが、この二人の間、そしてダラーラという財務次官補とこちらの内海財務官の間で何回も会談しながら、結論を出すことになった。しかもアメリカ側は国務省を排除して、財務省が主導権をとっているし、日本側もまた大蔵大臣主導で話を進め、外務省にはなるべく情報を遮断するという、そういう格好になっておりました。…（中略）…それで、最終的には、これは企画庁の仕事という形をとったんだと思いますが、新に総額430兆円という10カ年の公共事業計画を作ってそれによって米側の要求に応じて公共投資を伸ばして行くという方針を示さざるをえなくなっていました」。

当時主計局長であった保田博もアメリカの要求について、次のように語っている。⁴⁾「要するに、ISバランス論にのっとったような議論でありますけれども、日本の貯蓄超過体質を治してくれ。そうしなければ日本の経常収支の黒字は減らない。そういう論拠。これに対しては随分いろいろ理論的に抵抗もしたわけですが、結局、10カ年間の公共投資の規模を決めようという話になりました」。

このようにマクロ経済調整、すなわち内需拡大を理由にアメリカから公共投資の大幅な拡大を迫られ、そのための大規模な計画が作られていった。アメリカはその一方、貿易面でも日本側の不平等なビジネス慣行の是正や市場開放を迫ってきた。こうしたアメリカからの圧力はその後次第に所得税減税への要求となっていくが、その予兆を感じさせる動きが平成2年ごろには既にあったと言えることができる。

〔注〕

- 1) 『読売新聞』平成2年2月20日朝刊。
- 2) 保田博・元主計局長口述記録。
- 3) 小粥正巳・元事務次官口述記録。

- 4) 保田博・元主計局長口述記録。

2 消費税の見直し

(1) 見直しの過程

平成2年度の税制改正において述べたように、平成元年9月28日に野党4会派から提出された消費税廃止法案は参議院で可決されたが、同年12月16日に衆議院において審議未了・廃案となった。続いて、平成2年2月18日の衆議院議員総選挙後の国会では、野党4会派から提出された消費税廃止法案が衆議院で否決される一方、政府提出の消費税見直し法案は衆議院を通過したものの、参議院では審議未了・廃案となった。

こうした中、消費税を巡る政治の場は、国会に設けられた「税制問題等に関する両院合同協議会」に移された。会長には自民党の小沢一郎が選出され、幹事は自民党、社会党、公明党、共産党及び民社党の国会議員から構成されていた。平成2年6月26日から12月11日まで数多くの協議会や専門者会議が開催された。12月6日には「消費税の見直しについての考え方」（座長案）が提出されたが、益税関連については政党間で問題意識を共有したものの、逆進性問題については意見の一致に至らなかった。そのため、平成3年度の予算編成までに意見集約を行うことはできず、協議は継続した。その後、平成3年4月25日になって上記座長案を基本とした「消費税に関する緊急措置についての考え方」に沿って議員立法によって、改正を実現することが合意された。この合意に基づき、5月1日に「消費税法の一部を改正する法律案」が発議され、5月7日に衆議院、5月8日に参議院において全会一致によって可決された（「消費税法の一部を改正する法律」）。¹⁾

(2) 政府税制調査会における議論

平成2年度の税制改正において既に述べたように、消費税の施行後、政府税制調査会においてもその実施状況や仕組みの在り方について検討が行われていた。まず、平成元年11月に「実施状況フォローアップ小委員会中間報告」をまとめている。²⁾ この報告は、導入前に懸念された① 物価の状況、② 転嫁の状況、③ 個人消費の動向、④ 事業者の事務負担の状況、⑤ 申告・納付等の状況の

いずれにおいても、おおむね当初政府の見込んでいた範囲内で順調に推移していると述べている。そして、「消費税の必要性、基本的仕組み、実施状況の評価等からすれば、消費税の創設は極めて正しい選択であり、その見直しは、一層の定着を図る観点から、この新税を、現実の社会経済情勢や国民心理により適合させるためのものと位置づけられる」としている。

そうした見直しのポイントとして、

- ① 事業者免税点制度、簡易課税制度、限界控除制度
- ② 帳簿方式
- ③ 非課税取引
- ④ 表示方法
- ⑤ 税収の使途

を挙げている。³⁾

それを受けて、政府税制調査会は、平成2年10月に「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—」をまとめている。時期的には、消費税の申告・納付が一巡した機会に中小事業者へのアンケート調査などを行い、報告が取りまとめられている。上述した消費税見直し法案の形成の過程でもこのフォローアップ小委員会の行った調査結果が重要な役割を果たしている。以下では、消費税における中小事業者向けの特例措置に関するこの報告の内容について述べる。

報告は、「指摘されている問題点は、① 簡易課税制度のみなし仕入率、② 簡易課税制度の適用上限、③ 事業者免税点の水準、④ 限界控除制度のあり方、の4つに整理されるところであり」として、この4点について検討を行っている。

第1点の簡易課税制度のみなし仕入率については、卸売業90%、その他80%としていた仕組みに対して、「納税事務の簡素化という観点からの選択だけではなく、実際の仕入率とみなし仕入率との比較を念頭に置いて税負担上有利と思われる方を選択しているという面も否定できないものと考えられる」と指摘している。その上で、「簡易課税制度におけるみなし仕入率の適用区分や水準については、制度の公平性を重視する観点から見直しを行い、実態に即したものとすることが適当であると考えられる」としている。

第2点の簡易課税制度の適用上限とは、事業者の事務負担に対して配慮する

という観点から5億円の売上までみなし仕入率による納税を認める制度である。この点について報告は、「制度の定着や納税事務の習熟の度合に応じてできるだけ多くの事業者に対して本則計算を求めていくことが本来の姿であると考えられる」とし、「簡易課税制度の適用上限については、制度の公平性を重視する観点から、引下げによって影響を受ける事業者の範囲及びその実態等を考慮しつつ、現行の5億円という水準を引き下げることが適当であると考え」と述べている。

第3点の事業者免税点とは、零細事業者の納税に係る事務処理能力や徴税コスト等の面から、基準期間における課税売上高が3000万円までの事業者については納税義務を免除する制度である。この点については、制度の理解・習熟や税務執行体制の整備が進むのに伴い、より多くの事業者に課税事業者としての対応を求めていくことが適当であるとし、3000万円の免税点の引下げについて検討する余地があるものと考えられるとしている。以上を基に、「事業者免税点の引下げについては、零細事業者の消費税に対する理解・習熟の度合を見極めつつ、今後、上述の転嫁の実現可能性、事務処理能力、及び税務執行上の問題といった諸点について検討した上で判断することが適当であると考え」としている。

第4点の限界控除制度とは、課税対象の事業者であっても売上高が6000万円未満である場合には、消費税負担を減らし、売上高が6000万円になったところで消費税を全額納付する仕組みである。この仕組みは制度導入に当たって中小零細事業者にかかる納税事務コストの補填という性格を持ったものであり、「制度の導入後に継続して発生するコストは導入時に比べて小さく、かつ、制度の習熟に伴って逓減するものであることから、この制度については、当面、制度を縮減する方向で検討することが適当であると考え」としている。

以上に加えてその他の点として、「帳簿方式」の在り方についても検討が行われて、次のような見直しの方向が示されている。すなわち、「基本的には、消費税の定着とともに将来は税額別記の書類による方法にしていくことが望ましいが、この問題は、企業の売上げ・仕入れに係る伝票処理の実態や在庫管理等の経営管理の実態等、我が国の企業取引の実状に深く関連する問題であることから、事業者の納税事務負担の程度等をも十分踏まえつつ慎重に判断する必要があると考え」としている。

この政府税制調査会の報告が出されたのは平成2年10月である。しかし、この報告結果も踏まえて議論を行っていた「税制問題等に関する両院合同協議会」では、上述のとおり、消費税導入時に講じられた中小事業者に関するこうした特例措置の見直しの方向については合意が見られたが、逆進性対策について合意に達することができなかった。合意が形成され改正が成立したのは、「平成3年度税制改正の要綱」が決定された後の平成3年5月であった。そこで実現した改正内容は次のとおりである。⁴⁾

改正は中小事業者向け諸措置と非課税範囲の見直しから成っている。中小事業者の部分では、簡易課税の適用限度額が5億円から4億円に引き下げられた。みなし仕入率は、卸売業90%、その他80%の2区分から90%（卸売業）、80%（小売業）、70%（農業、林業、漁業、鉱業、製造業等）、60%（運輸、通信、飲食、不動産業等）の4区分に拡張された。限界控除は、適用上限が6000万円から5000万円に引き下げられた。

非課税範囲の見直しでは、自民党が主張していた飲食料などへの低税率の適用は見送られ、下記の生活の基本に係る消費が非課税となった。すなわち、住宅の貸付け、教育に係る入学金や施設整備費など、教科書、出産に係る費用、墓地・埋葬費、身体障害者の使用のために供される物品、「社会福祉事業法」（昭和26年法律第45号）で規定されたサービスである。中小事業者の諸措置と非課税範囲の見直しは、ともに平成3年10月1日以降から適用されることとされた。

〔注〕

- 1) 消費税の見直しの過程については、尾原榮夫「消費税法の一部を改正する法律について」（『ファイナンス』平成3年7月号）15-25ページ及び当時の新聞報道などによった。
- 2) 税制調査会「実施状況フォローアップ小委員会中間報告」（平成元年11月）4-12ページ。
- 3) 税制調査会「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」（平成2年10月）1-8ページ。
- 4) 『改正税法のすべて』（平成2年版）374-384ページ。

3 土地対策税制—地価税の創設

(1) 土地を巡る政策の形成

貿易収支赤字と財政赤字の「双子の赤字」に悩むアメリカの救済を目的に、円高・ドル安を誘導した先進5か国蔵相会議におけるプラザ合意（昭和60年）の後、急激な円高是正のために日本では低金利政策が講じられたが、その中で地価が高騰し、いわゆる「バブル」が発生した。これに対して政府は、「土地基本法」（平成元年12月14日成立、22日公布・施行）をもって地価対策に当たった。

この法律は、当時土地成金が続出する中で、生涯かかって一戸建ての夢がかなわないのではないかとという庶民の鬱積した不満を背景として生まれたものであった。その第1条は「この法律は、土地についての基本理念を定め、…（中略）…適正な土地利用の確保を図りつつ正常な需給関係と適正な地価の形成を図るための土地対策を総合的に推進し、もって国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする」として、バブルによる法外な地価対策をその目的に掲げた。第2条では「土地については、公共の福祉を優先させるものとする」とし、第3条では「土地はその所在する地域の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて適正に利用されるべきもの」であると同時に、「適正かつ合理的な土地利用を図るため策定された土地利用に関する計画に従って利用される」べきものであるとしている。そして第4条では「土地は、投機的取引の対象とされてはならない」と明記している。

その上で、第5条では「価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担」として、土地税制の見直しとも深く関わる次の規定を行っている。すなわち、「土地の価値がその所在する地域における第2条に規定する社会的経済的条件の変化により増加する場合には、その土地に関する権利を有する者に対し、その価値の増加に伴う利益に応じて適切な負担が求められるものとする」。

「土地基本法」の制定と並行して土地対策関係閣僚会議は「今後の土地対策の重点実施方針」（平成元年12月21日）をとりまとめ、「土地税制の総合的な見直し」を指示している。¹⁾ そこでは、「土地の取得、保有、譲渡等の各段階における適切な課税のあり方について、総合的な見直しを行うこととし、税制調査会の検討を踏まえつつ、平成2年度中に成案を得て所要の法律案の提出を図る」としている。

土地を巡るこうした国会や政府の動きの中で、政府税制調査会も土地税制の在り方に関する審議を本格化していった。すなわち、平成2年4月6日に土地税制小委員会（委員長・石弘光一橋大学教授）を設置し、同年10月に「土地税制のあり方についての基本答申」を行っている。

（２） 地価税創設に至る検討過程

地価上昇は、高度成長期のように人々の強い住宅需要という実需を背景としていたり、上記バブル時代のように金融緩和を背景とした投機的色彩の濃いものであったり、その発生原因は一様ではない。欧米では、住宅ローンが所得税において控除できることから、住宅ローンによる住宅取得が地価上昇の原因の一つとされてきた。特に、インフレが昂進する中で、物価上昇率が上乘せされた名目金利が控除されることによる税負担の大幅な軽減が、地価を引き上げる有力な理由の一つとなっている。

しかし、日本では住宅ローンの所得控除が認められていないこともあり、地価対策としての税制の役割は、国土開発、土地利用規制や金融政策などの土地を巡るその他の施策の補完的なものであるという認識が強かった。しかし、「土地基本法」の成立によって、土地問題が社会問題への対応という性格を明確にする中で、新たな土地税制が形成されていった。具体的には、平成3年4月24日に「地価税法」が成立、5月2日に公布された（法律第69号）。その後、平成3年1月1日を基準として平成4年1月1日から実施の運びとなった。しかし、地価税の発足と同時にバブル崩壊が始まり、平成10年に凍結された。ここでは、バブル時期の地価対策とその中で地価税の成立から凍結に至る過程を、当時の主税局長であった尾崎護の口述記録を基に追っていくことにする。

尾崎は、バブル時代の土地問題を振り返って、次のように述べている。²⁾「〔平成〕元年の暮れに土地基本法というものができました。それまでの間、土地の値段が非常に高騰いたしまして、普通のサラリーマンは東京、大阪、主として東京ですけれども、家を持つということはほとんど不可能であると。2時間ぐらいの通勤時間はみんな、覚悟しなくちゃいけないという状況になってきて、この地価の問題というのは経済問題というよりか、当時は社会問題であったわけですね。非常に世の中に不公平感を生んでいる。土地を持たない人たちの怨嗟の声が渦巻いている。都心においては地上げと称する、金で横っ面を

引っぱたいて、さらには暴力的なことまでして、土地の買上げが行われているというような状況でした」。

尾崎はバブル期の土地問題は単なる地価高騰という視点で捉えるべきではなく、日本全体を巻き込んだ社会問題であることを指摘した上、土地対策税制を「こういう世の中に渦巻く不公平感、土地を持っていない人の嘆き、そういうものに対して政策として何か応えなくてはいけない。そういう気持ちでやったわけですね」と述べている。

しかし、地価対策として税制をどのようにして構築していくかについては、当初税制は様々な対策を補完するものであるという認識から始まった。そこに「土地基本法」が成立し、一方、本来の土地保有税である固定資産税の強化が進まない中で、地価税が形成されていく。この過程について尾崎は、「3度目〔1960年代と1970年代の地価上昇のこと〕の地価上昇でありましたので、主税局としては、過去2回の経験からいって、税だけで地価対策をやる、土地対策をやるというのは無理であるという主張を強くしました。税で何とかしろ、特別措置で何とかしろという声が非常に強くて、若干、所得税で、譲渡所得税の見直しなどはしましたが、基本的には税でやれることはたかが知れている。そうじゃなくて、土地のように極めて基本的な財についての対策というのは、やっぱり総合的にみんなやらないとできませんと。もっとはっきりとした方針を立ててやらないと、税で若干の特別措置を設けたりなんかしてやっても、それはいわば政治家にとって、こういうことをやりましたというエクスキューズにはなっても、ほんとうの効果は持たない。そういう気がしていたわけであります。これは主税局の中はほとんど、そういう意見でありましたし、村山大蔵大臣などは、そういう趣旨で国会でご答弁なさっております」。

これが土地税制に対する主税局の伝統的な考え方であったが、「土地基本法」の成立によって少しずつ軌道修正がなされていった。「土地基本法」に言及しつつ、尾崎は「その法律の第2章に、土地に対する基本的施策というのがありまして、いろいろな施策が羅列されているわけですが、その第15条で、適正な税制上の措置を講ずるということがはっきりと書かれております。これは全会一致で成立した法律ですから、税はやらないなんて、うそぶいているわけにはいかなくなりまして、そして橋本大蔵大臣にご相談して、やっぱりやらなくちゃいけませんね、という相談をしました。そして、税制調査会の中に土地問

題小委員会というものを設けることになったわけであります」と述べ、税調の場を通じて土地課税の検討が開始されたことを明らかにしている。

その検討過程で浮かび上がってくるのは、土地保有への課税である国税による地価税と地方税である固定資産税との重複という問題であった。地価高騰は、普通のサラリーマンが家を買えないという社会問題にまで発展している中で、そもそもこういう状態になるまで固定資産税の見直しを図ってこなかったことが問題であるという視点と、いざ、国税として地価税が実現に向けて検討の俎上に上がると地方税への配慮を求める視点とが交差していった。この点について、尾崎は、「ところが、その中に〔税調・土地問題小委員会〕—まあ、名前は申しませんが—学者の方が1人おられまして、その方が、要するに主税局は、この地価税を国税でやることを最初からねらっていて、その準備をしていたということを盛んにおっしゃっておられるんですけれども、勉強をしたいがために招いたわけでありまして、そういう誤解を招いてしまった。実は率直に申しまして、当初はあまり国税でやるという気持ちはなかったんですよ。当時の税調の答申なんかを見ましても、何となく土地の話は、特に保有課税は地方税でやるんだらうという雰囲気が、お読みになってみるとよくわかりますけれども、出ているわけでありまして、私も多分そういうことになるんだらうなど。…（中略）…保有課税もほんとうに国でやるのかなと。そこは何の確信も持っていなかったし、別段、それをねらったというわけでもない。…（中略）…とにかく勉強だけはしておきませんと話になりませんので、勉強をしたわけであります」と述べ、土地課税の検討の始めから、土地課税を巡る国と地方の関係の難しさを指摘している。

この国と地方の調整の必要性・重要性は、検討の過程で一層明らかとなっていった。その様子を伝えるものとして、尾崎は次のような土地税制小委員会の一コマを紹介している。大阪市と東京都からの意見聴取の後、「おそらく税調の委員が一番カチンときたのは、そのヒアリングの後、質問に入ったところで、どちらだったか、東京都だったか、大阪市だったか、ちょっと覚えておりませんけれども、要するに土地保有課税、固定資産税とか、特別土地保有税とか、そういうのは地方固有の税なんで、国の政策のためにそういうものを利用するというのは困ると。そういう原理原則論で反対したんですね。おそらく、これから先生方がこぞって、みんな、どっちかといったら自治省のほうを向いてい

た目が主税局のほうを向くようになってきて、国税としての土地保有税という話に急速になりだしたわけです。…(中略)…譲渡の段階、取得の段階、保有の段階でそれぞれで負担のあり方を考え直すのだと言っているときに、保有のところはやり手がないというわけにもいきませんので、さあ、これはほんとうに国が考えなくちゃいかんのかなということになってきたわけです」。

尾崎は続けて、下記のように述べ、土地課税を巡る国と地方の調整の困難さを指摘している。「それで、ちょっと地方との関係を申し上げておきますと、それじゃ、国税でいくかという話になって動き出したところから、今度は、自治省は税調の席で意見を特別に言いませんで、だんまりを決め込んでいたんですけれども、税調の場外で、「シャープ勧告以来、土地の保有課税は地方の固有の財源である」という財源論が出てきまして、それで知事さんたちが集まって、いろいろ運動していく。固定資産税は市町村税ですから、何で知事さんなのかというのは私もよくわからないのですけれども、非常に知事さんたちが動いたんですね。そこは妙なんですけれども、要するに財源論、一種の権限意識といえますか、そういうものに突き動かされたんだろうと思います」。

そして、国税である地価税によって土地保有税を強化しようという検討に入ると、今度は固定資産税も強化するという動きとなり、土地課税を巡る国と地方の調子がますます困難となっていった。その様子を尾崎は次のように述べている。「ところで、固定資産税についての一つの問題点として、土地の評価が非常におかしいということがありました。東京都にいたっては、ほんとうに信じられないほど低い評価額になっていて、実態との乖離が著し過ぎて、したがって、地価の高いところに土地を持っている人はものすごく有利なことになっている。ほかの資産を持つよりか、土地という資産を持つことが一番有利であるという状態をつくり出している。そういう議論が盛んに行われて、固定資産税の評価額を変えることができないのかというのが、先ほど申しましたように、東京都と大阪市に対して出た質問の一つなんですけれども、それはなかなか難しいということでした。税調でそういう回答であったのが、突如、地方側から評価額を時価の7割に引き上げるという驚天動地の意見が出てきたりしまして、何が何だかわからないということになってきたわけなんです。結果的に、税制調査会も固定資産税の評価額は引き上げるべきだと言っていたものですから、引き上げますよと言われて、今さら、何だとも言えない。それはそれ

で結構であるということで、国の土地保有税と並んで、固定資産税の評価額の引き上げというのが行われることになってしまったわけなんですね。それが随分、土地をお持ちの方々、特に都心については非常に評価額が低かったものですから、そういう方々の負担感を高めた」。

社会問題として出発した土地問題への税による対策は、国税としての地価税の創設と固定資産税強化という、結果的に国と地方の間の調整が十分に図られないままの決着となった。その中で、国の方は「土地基本法」を税制に反映させるという視点から、土地投機の規制を反映させるものとされた。この点は尾崎によれば、「穴だらけでして、それがけしからんといって随分しかられました。税というのは薄く広くがいいんで、こんな地価税みたいに抜け穴だらけの税をつくったのはけしからんといって随分しかられましたけれども、消費税の説明のときに、…（中略）…薄く広くを広めてしまったものですから、今度は地価税のときに、逆に抜け穴だらけだといってしかられたことになってしまった。それは、この地価税というものの性質、性格、目的を考えてみたときに、それでよかったんだと今も私は思っています」のとおりであり、地価税の目的は限定的であった。

最後に逸話的であるが、地価税の税率決定の背景について、尾崎は次のように語っている。「0.5%という話が、当時、塩川正十郎・自民党税調会長が外部に話したりなんかいたしまして、一方、学者の方々、石さんやなんかは、政府税制調査会は税率を言ったことはないんですけれども、何となく1%ということのを頭において話しておられた。塩川さんは、そういうのをもとにして、自民党らしく、それを半分に値切って、0.5と言っておられたんですが、主税局の中では、0.5はきついんじゃないかと実は話したりしていたんですね。それで結局、最終段階になりまして、通産省の希望やら、あるいは自民党内の意見であるやら、そういうものをいろいろ勘案しまして、小沢幹事長だったと思いますけれども、小沢幹事長が0.3%で根回しをして、0.3%で決まった。私は文句を言わずに、それを飲んじゃったものですから、また随分、腰抜けだと言われましたけれども、実は0.3%でも、かなりそれなりの効果、相当の効果が出る税だと思っていたわけです」。

以上、尾崎の口述記録を通じて、地価税提案に至る政府税制調査会の審議の過程について述べた。政府税制調査会の土地課税に関する答申内容をほぼ踏襲

したものであるが、³⁾ 答申では国税としての土地に係る新税の議論としては、① 低未利用地課税、② 含み益課税、③ 一般的な土地保有課税の3タイプが検討対象となった。このうち、低未利用地課税はどの土地が未利用地であるかの認定が困難であること、含み益課税は土地取得の時期や期間によって負担が大きく異なり、公平性あるいは中立性の観点から難点があることが指摘されている。それに対して、新たな土地保有課税としての一般的な土地保有課税は、土地保有に対する負担の公平性や土地の資産としての有利性縮減の観点から適していること、及び保有コストを考慮した土地の有効利用を促進するから望ましいとされた。

また、土地課税では保有税と並んで土地の値上がり分への譲渡益課税の在り方が問題となった。それは、保有税とは違って譲渡益課税は土地所有者の選択に委ねられた税で、所有者が土地を売って、キャピタルゲインが実現した時に課される税のため、譲渡益課税の強化は土地取引を阻害することになりかねないからである。しかし、政府税制調査会の答申は、この点について「土地譲渡益に対する課税の強化は土地供給の妨げになるのではないかと指摘については、これが投資対象としての土地の有利性を縮減する効果を持つことに加え、保有課税の見直しが土地の有効利用促進に資すると考えられることから、そのような懸念はあたらないと考える。また、総合的土地政策の促進により将来の地価上昇期待を抑えることが重要であることを指摘しておきたい」と述べ、「土地基本法」の考え方に沿った議論展開を行っている。

相続税は、土地に関しては取得課税としての性格を持っている。土地課税の見直しの一環として、相続税については、まず、その評価の時点をできるだけ課税時点に近づけるべきだとしている。すなわち、それまで前年7月1日における地価に基づいて相続税評価額を定めていたが、それを当年1月1日に合わせるべきだとしている。また、土地公示価格の70%を目途としてきた相続税評価額については、「ある程度引き上げていく必要があると考える」と述べられている。そして、「以上のような考え方で土地の相続税評価の適正化を図る場合には、実質的な相続税負担の増加を伴うことになるので、課税最低限の引上げや税率の区分の幅の拡大等による負担軽減を行う必要がある」としている。

〔注〕

- 1) 税制調査会「税制調査会関係資料集」（平成3年3月）51ページ。
- 2) 尾崎護・元主税局長口述記録。
- 3) 税制調査会「土地税制のあり方についての基本答申」（平成2年10月）15-32ページ。

4 湾岸戦争支援のための財源調達

平成2年8月2日にイラクがクウェートに侵入し、湾岸戦争が勃発した。冷戦の終焉後、不安定となった世界における日本の国際貢献の在り方が問われる事態になり、政治的には自衛隊の海外派遣の是非が問われ、「国際平和協力法」を巡って国会は紛糾した（平成2年11月8日廃案）。一方、財源面での協力では日本はアメリカからの要請に応える形で、平成2年9月21日に10億ドルの支援を予備費から行った。続いて、平成2年度補正予算（第1号）として、「国連平和協力法」の成立を待って10億ドル拠出し、更に補正予算（第2号）として90億ドルを拠出した。その後更に、円安で目減りしたドル払いの約束額を実現するために予備費から5億ドルの追加の支払いを行った。

こうした湾岸戦争への支援に当たって、当時主税局長であった尾崎護の以下の回想にあるように、税だけではなく、歳出カットと組み合わせた取組みの必要性が論じられていた。¹⁾「この話が出てまいりましたときに、官房から主税局にお話がありまして、大蔵大臣〔橋本龍太郎〕が、これは税でやれと言っている。ついては主税局で増税を考えろと。臨時立法で、一定期間、このための特別の増税をやれと。こういうお話でした。ところが、私は消費税の関係などで野党を回って歩いておりましたから、野党の様子から見て、この湾岸問題が起きましてからは、税の話なんかは、どこへ行っても、すぐに湾岸問題の話になっちゃうという感じがありましたけれども、歳出カットでやれという声が非常に強かったんですね。公明党を中心としてですね。私は絶対に、税だけでやったらうまくいかないと思いました。それで、何回も何回も、大臣はそうおっしゃっているかもしれないけれども、これは税だけでやるのは無理であると。野党の主張している歳出カットというものに格好をつけてやらないと、国会でえらい騒ぎになる可能性があると思うということを申し上げました」。

続いて、尾崎は「それで、何回も会議を開いて検討しました。最終的に保田

主計局長が私に「尾崎、おまえ、どうしてもだめか」と言うものですから、「どうしてもだめです」と答えましたら、「それじゃわかった」と言って、予算修正をしてくれたんですね。これで国会はすうっと行っちゃったんです」と述べ、歳出カットと並行してはじめて湾岸平和支援のための増税が進められていったと述べている。

一方、平成3年1月になって予算修正を求められた主計局も、当時の政治状況から修正を飲まざるを得ないという判断に傾いていった。この点を当時主計局長であった保田博は次のように述べている。²⁾ 平成2年1月30日の湾岸戦争の財源対策では、「全額を国民の臨時負担で賄うとなっていた。大変結構なんだけど、これでいけるかどうかというのはなかなか自信が持てない状況になりました。何と言ったって…（中略）…、保革逆転の参議院で法律を通さないといかん。そのためには公明党にどうしても賛成してもらわないと、結局、歳出の補正だけ通って、あるいは臨時の国債のところだけが通って財源手当の部分だけが通らない。修正されて落ちちゃうという危険があるので、何としても、公明党を味方に引き入れなければいかん。民社も当然であるということで、1兆1,900億円を全額税ではなくて、何か公明党、民社党を味方に引き入れられるような財源対策をちょっと講じなければ通らない。要するに、増税を減らせと。国民に汗をかかせるんだから、政府も汗をかけ、こういうことですね。だから、歳出を削減しろ、あるいは税外収入を増やして、そうすることによって増税額を減らせということですよ、一言で言えば」。

実際、尾崎や保田の口述を裏付けるかのように、公明党の市川雄一書記長が「われわれも政党だから、賛否の結果が、統一地方選にどう響くか考える。選挙のためには反対の方が楽だ、という意見も党内にはある」³⁾と語ったという報道もなされている。続いて保田は、「1月30日にそうやって財源大綱が決まった後、すったもんだしたんですけれども、結局、その途中の段階では3000億円は政府が面倒を見る。残りの8900億円は増税でという話もいろいろあったんだけど、5000億円を政府が汗をかけ、残りは増税でという話に結果としてはなってしまうんです」と締めくくっている。⁴⁾

ここで尾崎の口述記録に戻ると、このように財源手当の全体像は決まっていたが、その具体化を巡っては、「この平和財源法も、通産省との間で、政府の内部ではものすごくもめたんです、ほんとうに。しかし、これは結局、後

ほどご説明申し上げますが、法人税に臨時特別税をかける。もう一つは、湾岸の話ですから、石油税に臨時特別税をかける。こういうことにしたわけですね。通産省はまともに影響を受けるわけです。だから、通産省が反対をするのも無理もない。しかし、何となく世の中の雰囲気として、反対ばかりはしていただけないと思ったんだと思うんですね」。

そこで、「石油税や法人税をやるんだったら、たばこ税を増税しろということを通産省が非常に強く言ってきました、それに味方する声も自民党内などにかなりありました。ただ、何となく法人税、石油税と違って、たばこに課税するというのは、まさに通産省が2本を背負うんなら、大蔵省も1本背負えというだけの理屈なんですね。こういうことで増税をやっちゃいかんと思ひまして、これもまた頑張ったんですね。結局、最後、たばこ税は落としました」。

そうした通産省との交渉を通じて結局、「法人税のほうは、これは何をしたのかといいますと、前の事業年度の法人税の税額から300万円引いたものに2.5%の税率で納めるというものでした。石油税のほうは、石油税率の2分の1を上乗せしたんですね。これは相当な上乗せであるわけです。それで平成3年度、4年度が、その臨時の期間であったわけですが、…（中略）…結局、その後、滞納やなんかで遅れたものがあつたりしまして、法人臨時特別税でいいますと、10年度まで税収が入ってきたわけですが、4093億円の税収があつたわけがあります。石油臨時特別税のほうは、3年度から8年度まで収入がありまして、合計で2195億円の税収がありました。合計で6288億円を税で調達したわけがあります。一方、先ほど申しましたように、支出のほうは1兆5070億円ですから、その差額は、要するに一般財源から出ているということになるわけがあります」。⁵⁾

〔注〕

- 1) 尾崎護・元主税局長口述記録。
- 2) 保田博・元主計局長口述記録。
- 3) 『読売新聞』平成3年2月7日朝刊。
- 4) 保田博・元主計局長口述記録。
- 5) 尾崎護・元主税局長口述記録。

5 平成3年度の税制改正に向けた政府税制調査会答申

政府税制調査会は、平成2年12月に海部内閣総理大臣から「先般の税制改革を踏まえ、今後の我が国における社会・経済の進展に即応する租税制度のあり方」について諮問を受けている。その下に当面の課題である平成3年度税制改正についての答申を取りまとめ、平成2年12月19日に提出している。その骨子は以下のとおりである。¹⁾

基本的考え方

先般の税制の抜本的改革は、勤労所得に対する負担を大幅に軽減し、消費に応じ負担を広く薄く求めることにより、従前の税制の抱えていた様々なゆがみを是正するとともに、更に、本格的な高齢化社会の進展や経済社会の一層の国際化に対応する観点から、所得・消費・資産等に対する課税の間で均衡のとれた税体系を構築することを目的として行われたものである。

これにより構築された新しい税制は、主要先進国の税制の基調に沿うとともに、国民の長期的、全体的利益にかなう制度として評価しうるものである。今後、我が国の税制について社会経済の実態に即した見直しを行うに際しても、その趣旨・理念等を十分踏まえていく必要がある。

平成3年度税制改正においては、上記の観点を踏まえ、資産課税の適正化等のために土地税制の見直しを行うとともに、当面の政策的要請に対応する見地から、以下の措置を講ずることが適当である。

答申はこのように、税制の抜本的改革を高く評価した後、続いて平成3年度改正の要となる土地税制の見直しに当たっての方針を明らかにしている。その内容は上述した土地税制についての答申のポイントをまとめたものであるもので、ここでは再述しないが、与党の土地税制見直し案については、次の指摘を行っている。すなわち、「土地保有税（仮称）に関し、税率が低いことに加え、基礎控除の額が高い等、その負担水準が土地の資産としての有利性を縮減する上で不十分ではないかとの強い指摘がなされたところである。一方、個々の納税者に対する負担や実体経済に与える影響等を総合的に考慮すれば、新税の導入当初において、ある程度納税者の負担に配慮することについてやむを得ない面もあろう。いずれにせよ、新たな土地保有税（仮称）は、固定資産税及び特別

土地保有税の見直しとあいまって公共的性格を有する資産である土地の保有に対する税負担を引き上げるとともに、土地の保有コストに対する意識を高める上で必要不可欠であり、資産価値（時価）に応じて毎年税負担を求める新税の創設の意義は極めて大きいものとする。答申はこのように述べ、地価税と呼ばれることになる土地保有税の与党案に注文を行っている。

土地税制のほかには消費税の見直しについて記述されているが、国会の与野党合同協議会が政府税制調査会の基本的な考え方を踏まえて、できるだけ早く適切な合意に至ることを求める内容となっている。そのほか、住民税は固定資産税の強化に伴う増収分について、住民税の減税を行うことが適当であるとしている。固定資産税及び都市計画税については、評価替えに伴う負担増に関して「3年を超えた負担調整」を行い、急激な税負担の上昇を避けるべきであるとしている。租税特別措置については、スクラップ・アンド・ビルドの原則の堅持と、一層の整理合理化、簡素化が必要であるとしている。最後に毎年恒例となってしまうているが、事業税における社会保険診療報酬に係る租税の特例措置の見直しが適当であるとしている。

〔注〕

- 1) 税制調査会「平成3年度の税制改正に関する答申」（平成2年12月）1-6ページ。

6 「平成3年度税制改正の要綱」と改正内容¹⁾

既に述べたように、平成3年度の税制改正の決定過程は通常とは異なっていた。「平成3年度税制改正の要綱」（平成3年1月11日閣議決定）に記載されているのは、土地税制の見直し、租税特別措置の整理合理化等に限定され、消費税の見直しや湾岸戦争に係る支援財源については含まれていない。これは、平成3年度予算の編成時期までに消費税の見直しに関して合意が形成されていなかったこと、及び湾岸戦争の支援金のうち税財源による部分が決定されていなかったためである。したがって、平成3年度の税制改正は「要綱」部分とその後国会で可決された消費税と湾岸戦争支援に伴う改正部分とから構成されることになる。

各項目の改正内容の詳細は本書の個別税目の箇所に記述されているとおりで

ある。ここでは、各税のこれまでの検討過程の延長として、それぞれがどのように決定ないし見直されたか簡潔に述べる。

土地税制では地価税が創設された。まず、時価は相続税評価額とされた。非課税となる土地は、公共法人、公益法人などが有する土地等、公益的な用途に供される土地等、1000m²までの住宅地等や1m²当たりの価額（更地価額）が3万円以下の土地等とされた。課税価格から基礎控除の金額を差し引いた残額が課税対象となるが、基礎控除は10億円か、1m²当たりの更地価額が3万円を超える場合は3万円に土地等の面積を乗じた金額のいずれか多い金額とされた。税率は0.3%であり、地価税導入初年度である平成4年度は0.2%とされた。

土地関連税制として、個人の土地等の譲渡益課税については、長期譲渡所得に対する税率が特別控除後の譲渡益が4000万円以下の場合、改正前20%の税率を30%に、4000万円超の部分は改正前の税率25%を同じく30%に引き上げることとされた。そのほか、個人の長期譲渡所得に係る軽減税率の特例、特別控除、買換え等の特例について課税の見直しが行われている。また、農地等の相続税の納税猶予の特例については、三大都市圏の特定市の市街化区域内農地については、営農を継続する農家を除いて、相続税の納税猶予の特例の適用が廃止された。

消費税の改正については、既に消費税の見直しの過程において述べたとおり、簡易課税制度・限界控除制度の縮減と非課税範囲の見直しから構成されている。湾岸戦争への支援に係る財源は、増税と平成3年度予算の修正による歳出カットで賄われることとなったが、増税部分は次の2つの部分によることになった。第1は「法人臨時特別税の創設」であり、法人税が課税される法人を対象として、法人税額から300万円を控除した額を課税標準とし、税率は2.5%とされた。第2は「石油臨時特別税の創設」であり、石油税（原油、輸入石油製品、ガス状炭化水素）への上乗せ課税とされ、適用期間は平成3年4月から平成4年3月までの1年間とされた。以上の改正に伴う増減収見込額は下記のとおりである。

表 1-4-1 平成3年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額

「平成3年度税制改正の要綱」に係る増減収見込額

(単位：億円)

改 正 事 項	平年度	初年度
1 租税特別措置の整理合理化等	50	50
2 耐用年数の見直し	△40	△30
計	10	20
3 地価税の創設	(注)	—

(注) 地価税の創設に係る税収額は、平成2年度における土地価格、土地利用状況等を前提とすれば、平年度3～4千億円程度と見込まれる（この計数は、今後異動することがあり得る。）。

消費税法改正による増減収見込額

(単位：億円)

改 正 事 項	平年度	初年度
1 簡易課税制度・限界控除制度の縮減等	2,400	2,000
2 非課税範囲の見直し	△1,600	△600
計	800	1,400

湾岸戦争への支援に係る財源

(単位：億円)

区 分	総 額		
		平成3年度	平成4年度
1 法人臨時特別税	4,400	4,360	40
2 石油臨時特別税	2,280	2,160	120
計	6,680	6,520	160

(出所)『改正税法のすべて』（平成3年版）19-20ページ。

〔注〕

- 1) 大蔵省『財政金融統計月報』『平成3年度予算特集』第468号 37ページ。

第5節 平成4年度の税制改正

1 政治経済の動向

(1) 政治状況

政府税制調査会は平成3年12月19日に「平成4年度の税制改正に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。政府は答申を受け、12月22日に「平成4年度税制改正の大綱」を取りまとめ、平成4年1月10日に「平成4年度税制改正の要綱」を閣議決定している。要綱に基づき税制改正法案が2月5日、国会に提出され、3月18日に衆議院で可決され、その後参議院において3月27日に可決、3月31日に公布、4月1日から施行された。

ここでは、まずこの改正の背景となった平成3年の政治経済の動向について述べる。続いて、政府税制調査会の答申内容を検討し、それを基に実現した税制改正の概要について述べる。

平成3年は政治においても経済においても、バブルの余韻も冷め、その終焉を実感させる多くの出来事があった年であった。政治では、10月に入って政治改革関連法案の審議が紛糾、海部首相が内閣総辞職の決断をし、11月5日に宮澤喜一内閣が発足する。経済では景気経済の減速につれて、バブル時代の証券や銀行の不祥事が表に出てきた。そうした中、財政の厳しさも増し、特例公債の発行を回避するための様々な工夫がなされた。そうした試みの一つとして、年末には国際貢献税の構想が急浮上するが、実現には至らなかった。以下では、税制改正との関連に焦点を当てつつ、こうした動きを追いかけることにする。

消費税創設後にリクルート事件が再燃し、竹下首相が平成元年度予算の成立と引き換えに辞職したが、政治改革が、政権与党である自民党の最大の課題として残った。既に述べてきたように、宇野内閣の時に行われた参議院議員選挙(平成元年7月23日)で自民党が大敗したことによって、参議院では野党議員が過半数を占める事態となり、衆議院と参議院との間でねじれが生じた。そうした中で発足した海部内閣の使命は、政治改革を断行することであった。しかし、結果的にはそれは実らず、続く宮澤内閣の時に改革は実現せず、自民党は政

権を失い、連立政権の時代に移っていく。

このように、平成に入って政治改革をどう進めるかが日本の政治を席捲し、税財政政策もその流れに巻き込まれていった。日本における政治と税・財政の関係は、平成になって以来、これまでに経験したことの無い混迷の中で、言わば手探りの状態で形作られていったと言って良いであろう。そうした様子は、平成2年6月から平成3年6月まで官房長、平成3年6月から平成5年6月まで主計局長を務めた齋藤次郎の次の発言からもうかがうことができる。¹⁾「官房長当時から主計局長の終わりまでを考えてみましても、時代の流れとして、常に問題になったというか、常に念頭にあったのは政治とのかかわり合いであっただろうと思います」。

海部内閣発足以来、選挙制度審議会を中心に政治改革が議論され、改革案が提言された。それを踏まえて、自民党は平成3年6月に「政治改革関連3法案」を党議決定する。ここで、3法案とは、

「① 衆議院への小選挙区比例代表並立制導入を軸とする「公職選挙法改正案」。

② 企業や組合の政治献金の対象を、原則として政党に限る「政治資金規正法改正案」。

③ 政党に対し、国が公的助成を行なう「政党助成法案」。

から成り、「以上のことで、とりわけ小選挙区制度が争点だった」。²⁾ これは、衆議院において、それまでの1選挙区から5名程度の議員が選ばれる中選挙区制から、1選挙区から1名を選出する小選挙区制と比例代表制度を併用する選挙制度改革が政治改革の焦点であることを指している。海部首相は選挙制度改革に向けた思いを次のように述べている。「従来の中選挙区では、同じ党の者が同選挙区で戦うため、政策論争にならず利益誘導や裏取引が生じる。だからこそこの制度を変えない限り、政治改革はただの念仏に終わってしまう。私は、必要最低限の資金で政策を競う、「政党、政策本位」の本来あるべき選挙を実現しようと不退転の決意だった」。³⁾

首相のそうした決意の実現のかかった政治改革関連法案の審議は、衆議院政治改革特別委員会（小此木彦三郎委員長）で行われることになるが、同理事会において審議未了・廃案となる（平成3年9月30日）。これに対しては、自民党内においても政治改革に携わってきた議員から強い反発があった。それを受け小渕恵三幹事長以下、自民党4役らと行われた会議の場で、海部首相が発言し

たとされる「重大な決意」が自民党内で波紋を広げ、海部首相は次期自民党総裁選の出馬の断念と、総辞職の選択を余儀なくされた（10月5日）。こうして海部首相の下での政治改革は実らず、その実現は次の総理大臣となった宮澤喜一に委ねられた。

平成3年の政治の場では、政治改革のほかに、バブル後の証券や金融の不幸事が大きな問題となった。中堅商社「イトマン」の絵画、不動産にまつわる疑惑が新聞などでも大きく取り上げられた。その背後には、イトマン経営陣への銀行からの膨大な融資があったことも疑惑を更に深いものとした。そうした事実の究明を目的として、衆議院の証券・金融特別委員会では、「中堅商社イトマンの主力銀行である住友銀行、料亭の女性経営者個人に、系列ノンバンク2社を含めピーク時には2400億円を融資していた日本興業銀行、支店幹部が取引先と共謀して架空預金証書などでノンバンクから2700億円を引き出させていた富士銀行の各頭取」⁴⁾を参考人として招致し、バブルの時代の銀行融資の実態について説明を求めている。

しかし、平成3年においてバブル時代の金融界の不幸事として国民を最も驚かせたのは、6月に発覚した証券業界の損失補填であった。すなわち、野村証券や日興証券がバブル崩壊によって被った大口投資家の損失を値下がりした債券等を買戻すことによって補填していたという事実である。バブル崩壊によって損失を被った多くの個人投資家にとっては、大いに不満の残る出来事であり、証券市場にとっては個人投資家の信用を損なう結果となった。その後、両証券会社の社長はその責任をとって辞任したが、山一証券をはじめそのほかの証券会社でも損失補填の発覚が続いた。昭和63年9月期から平成3年3月期までの間に損失補填にかかわった証券会社は21社、787件、補填総額は2164億円にも達していると推定されている。⁵⁾ こうした事態の改善のために、平成3年10月には、通達行政を改めて、改正「証券取引法」が成立し、損失補填を行った証券会社、顧客双方に罰金規定を設けること、補填した利益は没収すること、一任勘定取引の禁止などが法律で定められた。

（2）経済と財政状況

景気は平成3年度に入って減速の度合いを増していった。国内総生産（GDP）の実質成長率をみると、平成2年度の6.2%に対して、平成3年度は2.3%となり、

その後の景気判断によれば平成3年初めから下降局面に入っていた。その後も国内総生産の実質成長率は、平成4年度0.7%、平成5年度マイナス0.5%、平成6年度1.5%と推移し、平成7年度に入って2.7%となっている。平成3年度に入ってから経済の落ち込みの結果、それまでバブルの影響で膨らんでいた税収は一気に落ち込み、税収の決算額は当初予算で見込んでいた額を大きく割り込むことになる。この税収見込み違いによる不足額は、平成3年度で2兆円、平成4年度で8.1兆円、平成5年度において7.2兆円となり、その後平成6年度で2.6兆円、平成7年度で1.8兆円と減少し、平成8年度は0.7兆円と当初予算時と決算後の税収はほぼ均衡する。

このようにバブルで膨らんだ税収が実体経済を反映した水準に落ち込んでいく中で、特例公債の発行に訴えることなく、不足する財源にどう対処するかが税務当局に突き付けられた課題となっていった。この点について、当時の財政状況の認識を踏まえて主税局長であった濱本英輔は次のように語っている。⁶⁾「この年〔赤字国債脱却を実現した平成2年度〕を頂点にいたしまして税収は下り坂に向かうことになりました。平成3年度には前年度税収を割る事態になりました。これから後、しばらくずっと税収が前年を割る事態が続くことになります。平成4年度、5年度予算、ともにそうでございますけれども、減額補正後に、なお大幅な歳入不足を生ずる異例な事態となりまして、税収の弾性値も、たしか4年度がマイナス5.5、5年度が同じくマイナス1.4という空前の数値になりました。長い間、並々ならぬ財政再建努力、税体系の見直しの論議を積み重ねてきた後でございます、ちょうど平成2年度に15年ぶりで特例公債の脱却を果たしたまさにその直後に空前の減収をぶつけられるという状況でございました。私どもとしましては、せっかく成就した財政均衡を何とか維持したいと思い入れておりました」。

続けて濱本は、税収とバブル経済との関連について次のように語っている。「確かに平成2年に赤字国債ゼロという地点に達したわけですが、その後、景気が下降する、バブルの要素で均衡しているんだと、その均衡を指して言う人が多かったわけですが、バブルの要素がはげ落ちていったときに、なおぎりぎり財政のバランスを見届けたいという思いが強くなりました」。

このように平成4年度税制改正に当たって財源をどのようにして確保するかが、税務当局にとって最大の課題となった。そこで平成3年度末に期限の来る、

湾岸戦争の財源確保のために臨時に導入された法人臨時特別税や6%に据え置かれたままの普通自動車税の特例に目が向かうことになった。その様子を濱本は次のように語っている。「法人臨時特別税は、当然、廃止だと言われますが、それは廃止します。しかし、改めて控除額も異なった法人特別税をお願いしたい。それから、乗用車も6%を3%にとおっしゃるんですが、それはわかりますが、その中間の4.5にしてもらえないですか」ということで、期限が到来する措置につきまして、一たんは、形式的にはこれを打ち切りまして、実質的には負担減を図りながら新たな増収措置をお願いすることにいたしました。…(中略)…平成4年度も大変だけれども、5年度はもっと大変だろうと思えたものですから、今までの法人特別税に変わる新しい法人特別税を設定しまして、1年ではなく今回は2年の措置としてお願いしたい。…(中略)…そうお願いして回ったわけですが、一体、おまえらはどこまでやれば気が済むのかと大変なおしかりを受けました、でも、最後には何とかこれをのんでいただくことができました」。

〔注〕

- 1) 齋藤次郎・元主計局長口述記録。
- 2) 海部俊樹『政治とカネ 海部俊樹回顧録』（平成22年、新潮社）143ページ。
- 3) 同上 143ページ。
- 4) 『読売新聞』平成3年8月31日朝刊。
- 5) 『読売新聞』平成3年10月4日朝刊。
- 6) 濱本英輔・元主税局長口述記録。濱本の主税局長としての在任期間は、平成3年6月から平成5年6月までであった。

2 国際貢献税創設の背景

平成3年度税制改正に向けて、財源確保が大きな問題となっていたことを述べた。それと関係して、平成4年度予算編成も山場に差しかった平成3年12月11日になって国際貢献税の創設案が浮上した。『読売新聞』はこの案について次のように伝えている。¹⁾「政府は11日、わが国が国際社会の中で積極的な国際貢献活動を行うための財源として、平成4年度に「国際貢献税」を創設する方針を固めた。これは同日、自民党四役と小沢一郎元幹事長の会談で、党側

が「新たな国際貢献策」を政府に指示したことを受けたもの」。

続けて、「『貢献税』の仕組みは、(1) 現在、政府・党の税制調査会で検討されている新たな法人臨時特別税など増税措置の増収分を国際貢献財源にあてる (2) これで1兆円強の財源を確保し、そのうち約5000億円を「国際貢献資金（仮称）」としてプールし難民援助など緊急国際貢献活動に備える (3) 約5000億円を経済協力など来年度予算の国際貢献関連施策に活用する——などとする方向で検討が進んでいる」と報じている。

『読売新聞』は更に財源の詳細について触れ、最後は「新たな法人臨時特別税の導入と自動車の消費税率の延長は、すでに財源不足対策として党税調で来年度税制改正大綱に盛り込む方向になっている。しかし、石油臨時特別税やたばこ税の引き上げには党内は慎重論が大勢を占めている。また、法人税や石油税などの特定の税目を対象にした「貢献税」の創設に対しては、経済界などから「そうした趣旨で財源を求めるなら、広く国民全体が負担するべきだ」との反発も必至で、創設までなお、う余曲折が予想される」と結んでいる。

国際貢献税は『読売新聞』の記している懸念のとおり、実現には至らなかった。マスコミの反応も厳しく、『日本経済新聞』は「美名に隠れた安易な増税に反対する」と題された社説の中で、「幅広い論を国民の前ではむろん、党内でもつくさないまま、にわか財源対策を強引に恒久財源に置き換えていこうというのは、日本の政策決定過程がいかに不透明かを内外にさらけ出すようなものだ²⁾」と断じている。

こうした批判の中で国際貢献税の構想は実現しなかった。しかし、この新税をどうとらえるかは、単にその拙速さを批判することだけでは終わらないと思われる。それは、バブル崩壊後、特例公債の発行を食い止めつつ、失速する経済の中で財源措置をどのように行っていくのかという困難な課題に背を向けることはできないからである。バブル崩壊後、今日に至るまでずっと日本の経済・財政政策が抱え続ける大きな課題の一端が、あたかも氷山の一角のようにこの時点で水面から現れたというべきであろう。

こうした観点に立って、以下では国際貢献税の構想に至る政策的背景について、当時主計局長であった齋藤次郎の口述から探っていくことにする。³⁾ 齋藤は、「実際は実現しなかった構想なものですから、あまり世上传わっておりませんし、資料も残っておりません。私は、この構想に関わった一員として、こ

のことにについて少しお話しておく義務があるかと思います」と断ったのち、その背景として次の3点を指摘している。

「第一は、湾岸戦争の反省から、国際貢献について体系的に対策を考えていなくてはならないのではないかという機運がこの時期に盛り上がっていたことです。そのためには、恒常的に財源を確保しておいた方が良いのではないかという発想です。

第二に、湾岸戦争の時の臨時的増税措置が期限切れを迎えるという事情です。この時の増税措置を何らかの形で国際貢献のために継続すべきではないかという考え方です。

第三は、4年度予算について、どうしても2兆円程度の財源不足が見込まれる。そのためには臨時の増税措置を継続するのが望ましいが、そのためには、単なる財源不足ということではなく、新しい政策目的を打ち立てなくてはならないのではないかという考え方です」。

このように背景説明を行った後、齋藤は、「この原案を作るには、石油、自動車の税を含む以上、その所管官庁である通産省の協力なしには不可能であったわけですが、棚橋次官、山本産政局長、内藤官房長の全面的な協力を得たわけです。これらの方々とはい、濱本主税局長も交えて何回も議論したのですが、彼等がバランス上どうしてもたばこ、ビールの増税が必要だと主張したのです」と述べ、国際貢献税にたばこ、ビール増税が含まれたいきさつを説明している。

続けて、「今、考えてみますと、この構想にたばこ、ビールの増税を入れたのがこの構想が実現しなかった大きな要因になったと思います。宮澤総理が、世論の動向を考えられたのでしょうか、たばこ、ビールの増税を含むことに強く拒否反応を示されたのです。この構想には、当時の羽田大蔵大臣、渡部通産大臣、党側では小沢幹事長が賛成、梶山静六、浜田幸一さんなどが絶対反対、党三役は様子見という構図であったと思います。結局、決め手になったのは、金丸副総裁の意向でした。金丸さんは、最初、当時の国際貢献に対する流れのなかで、この案に乗り気であったのですが、宮澤総理の感触なども踏まえられたのでしょうか、最後は反対に回られたのです。そのようなことでこの構想は実現しなかったのですが、通産省と密接な協力関係が築けたこと、財源不足を補填する法人特別税の創設などが割合スムーズに行えたことなどが、副産物と

しての収穫であったかとも思っています」と述べている。

その後、経済は更に失速し、内外から所得税減税を求める声が大きくなっていく。その中で、財政当局は国債の乱発を避けるために財源確保を図っていく。その試みの一つが、自民党が政権を失い連立政権として細川内閣が成立した後、に登場する国民福祉税であるが、その前身を感じさせる出来事の一つが国際貢献税であったと言えるであろう。

〔注〕

- 1) 『読売新聞』平成3年12月12日朝刊。
- 2) 『日本経済新聞』平成3年12月15日朝刊。
- 3) 齋藤次郎・元主計局長口述記録。

3 平成4年度の税制改正に向けた政府税制調査会答申

政府税制調査会は、「平成4年度の税制改正に関する答申」を平成3年12月19日に宮澤内閣総理大臣に提出している。既に述べてきたように、改正に当たって重要な検討課題となったのは、大幅な税収の落ち込みの中で、「税制を含め歳入歳出両面を通じてどのように対処するか」であった。以下が、その基本的考え方である。¹⁾

基本的考え方

(1) 平成4年度税制改正の検討課題

税制の基本的あり方については、先般の抜本的税制改革及び昨年の土地税制改革により全般的な見直しが行われたところであり、平成4年度の税制改正に当たって、当調査会は、土地税制改革の一環として昨年問題提起した土地の相続税評価の適正化に伴う相続税の負担調整の検討を行った。また、固定資産税の土地評価の均衡化・適正化を次回評価替えにおいて推進する場合における負担調整の基本的方向について検討を行った。さらに、不断の検討課題である課税の適正・公平確保の問題を検討した。平成4年度においても一つの大きな検討課題とされたのは、財政事情の深刻化に対し税制としてどのように対応すべきかという点であった。

(2) 深刻な財政事情とこれに対する対応のあり方

(深刻な財政事情)

現下の税収動向をみると、株式・土地取引の低迷、企業収益の減少等近年大幅な税収増をもたらした経済的諸要因が流れを変えてきたことから、平成3年度には、当初予算額に比べ約2.8兆円の減収が見込まれている。平成4年度税収についても、その基礎となる平成3年度の大幅な減収をうけ、引き続き極めて厳しい状況となるものと考えられる。

我が国財政については、平成3年度末に約170兆円に達する公債残高を抱え、そこから生ずる巨額の利払費等により、国債費が歳出予算の約2割を超えて他の政策的経費を圧迫する等、依然として構造的な厳しさが続いている。平成4年度の財政事情についても、前述のように平成3年度税収の大幅な減少もあって、極めて厳しい状況になるものと見込まれる。

(平成4年度における対応のあり方)

平成4年度の予算編成、税制改正過程で直面する大幅な歳入歳出ギャップに対して、税制を含め歳入歳出両面を通じてどのように対処すべきかについて検討した。厳しい財政事情の下で、まず歳出を厳しく抑制することが必要であり、このため政府に対し、制度、施策の見直しにより歳出の徹底した節減合理化を図るよう強く要望したい。

他方、歳入面においても、税外収入を極力確保するよう努める必要がある。また、平成4年度の財政状況等を考えれば、建設公債については最大限その発行額を増加させることもやむを得ないとする。

以上のような各般の努力を払うとしてもなお解消し得ない歳入歳出ギャップに対してどのように対応するかが問題となる。この点について、安易に増税を考えるべきでなく、むしろ短期間の赤字公債の発行を検討してはどうかとの意見もあったが、赤字公債は社会資本という形で後世に資産を残さず、利払費等の負担だけを残すことになるという問題があり、また、我が国において、昭和50年度補正予算で赤字公債を発行して以来、赤字公債の発行を回避するのに15年という年月と並々ならぬ努力を要したことを想起する必要がある。今後の高齢化の進展等の社会経済情勢の変化に財政が弾力的に対応していくためには、後世に多大な負担を残さず、公債残高が累増しないような財政体質を作り上げることが中期的な財政運営の課題であり、二度と赤字公債を発行しないことを基本とすべきであるとする。

したがって、平成4年度の厳しい財政事情を考慮すれば、歳出の徹底した節減合理化、税外収入の確保、さらにやむを得ない措置としての建設公債発

行額の増加等の歳入歳出両面にわたる様々な努力を前提として、税制面においても極力税収を確保するため何らかの対応策を講じざるを得ないとする。

この場合、先般の税制改革において税制全般にわたる見直しが行われたばかりであること、税収の大幅な落込みは、株式・土地取引の極端な低迷等に見られるように一時的な要因によるところもあると考えられること等を考慮すれば、一般的な増税は慎重に考えるべきであり、平成4年度において税制上講ずべき措置は、税収動向の急激な変化に対処するための臨時的対応策として考える必要がある。

また、税制上の措置を考えるに当たっては、現下の経済動向等を考慮すれば、経済に対する影響をなるべく小さなものととめるような措置を採用すべきであり、新たな負担増をもたらす措置については十分慎重に検討する必要がある。

今般の税収の大幅な落込みという事態を踏まえ、今後、どのように税収の安定性を高めることができるかという点についても検討すべきであるという意見があった。

なお、平成4年度税制改正に関する審議の最終段階で、政府から国際貢献策について問題が提起された。

変動する世界情勢の下で、国際社会の平和と安定・発展に寄与するため、日本の地位にふさわしい国際貢献を推進していくことは、極めて重要なことと考えられるが、財源問題を含めそのあり方については十分な審議が必要であり、今後、検討していくことが適当である。

(3) 課税の適正・公平の推進

当調査会が繰り返し強調してきたように、税負担の公平確保は、税制に対する納税者の信頼を得るために最も重要な理念の一つである。課税の適正・公平を確保するための不断の努力が必要なのは改めて言うまでもない。

当調査会の累次の答申を踏まえ、従来から課税の適正・公平の確保のため努力が払われてきたところであるが、厳しい税収状況の下、これまで指摘されてきた事項についてさらに検討を加え、課税の適正・公平を一層推進することが要請される。

以上の「基本的考え方」に述べられているように、政府税制調査会の結論は厳しい財政状態にあっても、「二度と赤字公債を発行しないことを基本とすべき」というものであり、「平成4年度の厳しい財政事情を考慮すれば、歳出の

徹底した節減合理化、税外収入の確保、さらにやむを得ない措置としての建設公債発行額の増加等の歳入歳出両面にわたる様々な努力を前提として、税制面においても極力税収を確保するため何らかの対応策を講じざるを得ないと考える」としている。すなわち、平成4年度では赤字公債発行を避けるべく、一定程度の増税を求めるというのがその内容である。

その際、税収の大幅な落込みは、株価や地価下落による「一時的な要因」によるものであるという認識に立って、「一般的な増税は慎重に考えるべきであり、平成4年度において税制上講ずべき措置は、税収動向の急激な変化に対処するための臨時的対応策として考える必要がある」としている。このように、平成3年末の時点では、政府税制調査会はそれ以降の経済の減速、それに伴う税収の大幅な減少について、それがバブル崩壊の予兆であるという危機的認識は持っていなかったように思われる。

改正の具体的方向としては、(1) 相続税の負担調整、(2) 課税の適正・公平の推進、及び(3) 臨時に講ずべき税制上の措置が挙げられている。このうち、(1) 相続税の負担調整は、「平成3年度税制改正の要綱」の備考に記された、「土地の相続税評価については、地価公示価格を基準として評定する考え方に立って、平成4年分の土地の評価から評価時点（前年7月1日時点）を地価公示価格の評価時点（毎年1月1日時点）にあわせるとともに、評価割合を引き上げ、その適正化・均衡化を図る。これに伴う相続税負担の調整等については、平成4年度税制改正において検討する」とされた事項への対応である。

(2) 課税の適正・公平の推進は、① 企業関係の租税特別措置の見直し、② 過少資本税制の導入、③ みなし法人課税制度の廃止に向けた検討、から成っている。このうち、過少資本税制とは、日本に所在する海外子会社からその親会社からの出資に代えて借入れとすることによって、日本における税負担の人為的な軽減を図ることへの対応措置である。

(3) 臨時に講ずべき税制上の措置とは、今年度末に期限が来る措置について、当初の予定どおり失効させつつも、改めて税収確保のための臨時的対応策として、当面の臨時的措置として、失効前の負担と同程度の負担を求めるものである。具体的には、既に述べてきたように法人臨時特別税と普通自動車に係る消費税の特例がこれに当たる。

以上に加えて、答申は平成3年度改正で導入された地価税の純増収分の使途

についても言及し、「所得課税の減税を検討すべきとの意見もあったが、極めて深刻な状況に陥っている財政事情等を考慮すれば、土地対策等に資するという観点から歳出を通じ国民生活に還元することが現実的には適当である」としている。すなわち、地価税の純増収分は一般財源化するということであるが、この点は相続税改正とは異なっていた。相続税改正については、主税局長であった濱本が語っているように、「これは相続税を増税するとか、そういう意味でやるものではなくて、相続財産の課税対象の評価を適正化するという作業でありますから、そこで浮いた3000億はのどから手が出るほど欲しい3000億でありましたけれども、これは全額返すことにいたしました」²⁾とあるように、評価の適正化で上がった税収は、相続税の税率や課税最低限などの見直しによる減税に全額用いられることになっていた。

〔注〕

- 1) 税制調査会「平成4年度の税制改正に関する答申」（平成3年12月）1-7ページ、大蔵省『財政金融統計月報』『平成4年度予算特集』第480号 36ページ。
- 2) 濱本英輔・元主税局長口述記録。

4 「平成4年度税制改正の要綱」と改正内容¹⁾

以上の政府税制調査会答申を踏まえて、税制改正の要綱は具体的な改正内容を決定している。相続税では、(1)土地の評価割合を地価公示価格水準の8割程度に引き上げる、(2)評価時点を、地価公示価格の評定日である当年の1月1日とする適正化を行うと同時に、次の負担調整（軽減措置）が行われることになった。第1は課税最低限の引上げであり、定額控除が4000万円から4800万円に、法定相続人1人当たり控除額が800万円から950万円に引き上げられた。第2に相続税の税率の適用区分を拡大し、課税相続評価額に課せられる税率の軽減が図られた。第3に小規模宅地等の特例が拡充され、事業用宅地では改正前60%であった減額割合が70%に引き上げられた。同様に、居住用宅地では改正前50%の減額割合が60%に引き上げられた。そのほか、相続税の申告期間の延長や延納・物納制度の改善合理化がなされた。

企業関係租税特別措置の整理合理化については割愛するが、国際課税では過

少資本税制が導入され、法人の海外関連会社からの借入金が原則として自己資本の3倍を超える場合には、超過額に対する支払利子の損金算入を認めないことになった。そのほか、タックス・ヘイブン税制の整備が行われ、海外子会社が租税軽課国に所在するかの判定の厳格化が図られた。

みなし法人課税制度は廃止されることになった。赤字法人の欠損金の繰戻しによる還付（税の払戻し）については、2年間適用を停止することとされた。一方、青色申告特別控除が創設され、正規の簿記の原則による記録を行っている青色申告事業者に対して、新たに所得控除（35万円）が適用されることになった。

当面の財源事情等に対応するための増収措置として、法人特別税の創設と普通乗用自動車に係る消費税の税率の特例が設けられた。法人特別税は400万円を超える法人税に対して、2.5%の税率で平成4年4月1日から2年間課せられることになった。普通乗用自動車に係る消費税の税率の特例は、同じく平成4年4月1日から2年間、4.5%の消費税が課せられることになった。

こうした改正による増減収見込額は以下のとおりである。

表 1-5-1 平成4年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額
（単位：億円）

改 正 事 項	平年度	初年度
1 小規模宅地等に係る相続税の課税の特例の拡充	△390	△190
2 租税特別措置の整理合理化等		
(1) 法人税の欠損金の繰戻還付制度の適用停止	—	500
(2) そ の 他	200	220
計	200	720
3 当面の財政事情等に対応するための増収措置		
(1) 法人特別税の創設	4,100	4,040
(2) 普通乗用自動車に係る消費税の税率の特例	820	800
計	4,920	4,840
合 計	4,730	5,370

（備考） 上記のほか、

1 土地の相続税評価の適正化（2990億円）に伴う相続税等の負担調整は、次のように見込まれる。

 (1) 相続税の課税最低限の引上げ △450億円

 (2) 税率の適用区分の拡大 △2540億円

2 消費税の地方譲与分の増収額は200億円と見込まれる。

（出所）大蔵省『財政金融統計月報』『平成4年度予算特集』第480号 37ページ。

〔注〕

- 1) 黒田東彦「「平成4年度税制改正の要綱」について」(『ファイナンス』平成4年2月号) 21-25ページ、大蔵省『財政金融統計月報』「平成4年度予算特集」第480号 36ページ。

第6節 平成5年度の税制改正

1 政治経済の動向

(1) 政治状況

政府税制調査会は平成4年12月17日に「平成5年度の税制改正に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。この答申を踏まえ、12月21日に「平成5年度税制改正の大綱」が閣議に提出され、平成5年1月12日に「平成5年度税制改正の要綱」が閣議決定された。要綱に基づき「租税特別措置法の一部を改正する法律案」が2月2日に国会へ提出され、3月25日に衆議院で可決され、その後参議院において3月29日に可決、4月1日から施行された。

平成5年度改正の準備として、政府税制調査会は利子・株式等譲渡益課税の見直し、及びそれと関係する納税者番号制度について検討を行い、報告書を提出している。これは、昭和62年の法改正により、利子所得については少額貯蓄非課税制度等が原則廃止される一方、株式等譲渡益については、昭和63年の法改正により、原則非課税から申告分離課税と源泉分離課税の選択制となったが、その時に5年後の見直しが義務づけられていたためである。政府税制調査会は、「利子・株式等譲渡益課税小委員会」を発足させ（平成4年9月18日）、小委員会は11月24日に報告書を提出している。「納税者番号等検討小委員会」は既に設置されていたが（昭和63年2月5日）、平成3年10月15日に再開し、平成4年11月24日に報告書を提出している。

ここでは、まず平成5年度改正の背景となった平成4年の政治経済の動向について述べる。続いて、政府税制調査会の答申内容を検討し、それを基に実現した税制改正の内容について述べる。

国際政治の面では、湾岸戦争を契機として我が国の国際貢献の在り方、すなわち、資金面の協力だけではなく、人的な貢献の在り方が海部首相の時から懸案となっていた。具体的には、自衛隊の海外への派遣をどのような形で行うかであったが、平成4年6月に「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（平成4年法律第79号）（以下では、「PKO協力法」と表記することがある。）

が成立した。これは、社会党の牛歩や議員辞職戦術などの強硬な反対の中、自民党、公明党及び民社党の3党の賛成によって成立したものであった。この法律によって、紛争当事者間での武力紛争が停止され、関係者間でPKO活動開始の同意が得られた場合、中立的な立場を厳守することを条件に、自衛隊の海外派遣が認められることになった。ただし、平和維持隊（PKF）本体への参加は凍結することとされた。この法律の成立後、9月にはカンボジアへの国際平和協力隊員の派遣が決定された。

リクルート事件の後も政治家の収賄事件は続いた。平成4年1月には、阿部文男元北海道開発庁長官が東京地検特捜部によって逮捕された。これは、鉄鋼メーカーである共和からリゾート開発などに関係して多額の資金を受け取っていた嫌疑によるものであったが、現役の国会議員の汚職にまつわる逮捕であった。

これを皮切りとして、平成4年8月には、『朝日新聞』報道によって金丸信自民党副総裁に東京佐川急便からの5億円のヤミ献金が発覚した。その後、同氏は自民党副総裁の職を辞したが、東京地検からの事情聴取に応じないまま「政治資金規正法」（昭和23年法律第194号）違反で略式起訴され、罰金20万円を支払った。しかし、巨額の献金に対するわずか20万円の罰金という刑罰の在り方に対して国民の間で大きな反発が生まれ、金丸は10月には議員並びに竹下派会長を辞任した。この間の金丸の司法当局への対応を巡って竹下派では、同派会長となった小渕恵三及び梶山静六らのグループと、羽田孜・小沢一郎らのグループに分裂、12月18日には羽田・小沢を中心とした「改革フォーラム21」が結成されるに至った。

こうした政治的混乱の中で新しい動きもあった。平成4年5月には、熊本県知事であった細川護熙が日本新党を立ち上げ、同年7月の参議院議員選挙では比例区から4名の当選を実現している。一方、政治改革では、平成4年12月には「政治資金規正法」の緊急改正が行われ、罰則の強化などが図られた。政府・与党では、12月に宮澤第2次内閣が発足し、宮澤自身が党政治改革推進本部長に就任し、梶山静六が自民党幹事長となる。しかし、小選挙区制を柱とする改革方針を党議決定できないまま年を越すことになった。

(2) 経済状況と所得税減税を巡る議論

平成4年になって景気の後退はより鮮明になり、第2及び第3・四半期ではマイナス成長に陥る。そうした中で、経済では景気対策が第1の課題となり、税制では所得税減税を求める声が大きくなっていった。そのころ、大蔵省の主計局と主税局では大型補正予算や経済対策によって落ち込む景気に対応しつつ、高まる所得税減税の圧力に抗しようとしていた。当時主税局長であった濱本英輔は、所得税減税の動向を振り返って、「私が在任しておりました平成5年の夏までは何とかぎりぎり、辛うじて言われていたような所得税減税を回避することができました」¹⁾と述べている。以下では、主計局長として景気対策に当たった齋藤次郎の口述記録から当時の税財政政策がどのように形作られていったかみていくことにする。その過程で、所得税減税を巡る新聞の論調や国会での動向を振り返ることとしたい。

齋藤は、平成4年以降の経済政策について次のように語っている。²⁾「最後の、主計局長の平成4年でございます。この年は、最初から最後まで景気対策という感じの年でございます。平成4年になるまでは前々年が非常によかったものですから、それほど景気対策という議論はなかったのですけれども、我々の受けた印象では、景気が急に悪くなってきたということで、平成3年10月～12月のQEが、5年9カ月ぶりにマイナスになったというようなことがございました。それから、平均株価も平成3年の暮れには、まだ2万3000円くらいだったものが、だんだん下がってきまして、1万7000円割れというのが4月9日にありました。これは昭和61年以来5年5カ月ぶりだということで、やや騒ぎになったわけです。7月29日と8月18日にはどんどん下がって、1万4000円ぐらいいまで行ってしまったということで、この年は最初から最後まで景気対策をどうするかという議論でした。

このころから、そろそろ減税という議論が始まって、減税先行論とか大減税とかいう議論が始まるころでございます。日銀も金融政策を平成3年7月に2年1カ月ぶりに転換して、公定歩合を6.0%から5.5%に下げた。これが政策上の転換点だったわけですが、まだこのころはなだらかな転換というようなことで、予算のほうまでは来ていないわけでございます。それが、平成3年11月14日に5.0%になって、12月30日には4.5%に下げて、平成4年4月には3.75%に下げたということでございます。

4月1日の3.75%に下げたのと軌を一にして、3月末ということですが、予算がかかっていたときなものですから、大したことは出来なかったのですが、緊急経済対策というのを打ったのでございます。これが平成4年3月31日で、…（中略）…上半期75%以上という公共事業の前倒しをやりました。…（中略）…

その後、いろいろなことがございましたけれども公定歩合が7月27日に3.25%に下がりました、それから1月ぐらいたって、8月28日に総合経済対策というのを打ったわけでございます。これは、当時としては画期的に大きいと評価を受けたわけございまして、公共投資の拡大、その他いろいろございすけれども、総額で10兆7000億円という規模だということで、総理〔宮澤喜一〕も大変喜ばれた記憶がございます。…（中略）…

これが実質的な第1弾の経済対策ですけれども、このときもまだ、こういう規模のものをやるべきかやらざるべきかという議論が非常に熾烈にありました。綱引きみたいなものですが、10兆円にのせなければもたないのではないかというのが、官房などの意見でございました」。

このようにバブル経済がはじけた後、つるべ落としのように悪化する経済の前に、金融、財政面で刺激策が採られていく様子をうかがうことができる。齋藤は続けて、「その次が、〔平成5年〕4月13日の新総合経済対策というものです。これもまた同じようなことをやったわけです。このときには、既に平成4年の8月に大きなものをやっているわけでございます。その次にまたこういう施策を話すことについては、相当深刻な議論をした覚えがあります。

非常に景気が悪くなってきたことも確かですから、何とかしなければならぬのではということでしたが、主税局を含めてやっぱり減税というのはやりたくないという気分が当時はまだあったと思います。同時に日本の予算構造がそうになっていますけれども、公共投資を補正〔予算〕で追加する。当初予算を締めて補正で追加するというのが、ある意味では当時の経済の中にビルトインされていたという面もあったと思います」。

こうした景気対策について、主税局長であった濱本は「平成4年3月、8月に次ぐ平成5年4月13日の新総合経済対策というのは、全体では13兆円という大きな規模の対策で、歳出面、主計局のほうは大変だったと思いますけれども、税制面では結果的に比較的小幅な、つまり今のようなことがございますけれど

も、何とか予備費の中におさまるものにとどまりまして、ここまではどうにか赤字公債を出さずに切り抜けることができたわけでございます³⁾と述べ、所得税減税をこの時点まで封印してきた様子を伝えている。

所得税減税に対する財政当局のこうした対応について、新聞紙面の論調は、所得税減税を行うべきとしつつも、その在り方に抑制を求めるものと、積極的な推進を求めるものとに分かれた。すなわち、「2兆円ないし5兆円にのぼる大型所得税減税要求も出ているが、赤字国債を発行しなければ実行不可能な減税だ。すでに8兆円の増発が予想されている建設国債に上積みすれば、10兆円を超す国債発行となる。国債残高も190兆円前後に達しよう。それだけの借金を後世に残し、しかも歯止めなき歳出膨張につながる赤字国債を出してまで所得税減税が必要かどうか。むしろ直間比率は正を含む抜本的な税制改革の一環として検討すべきである⁴⁾」という、拙速を避けつつ税制改革全体の中で所得税減税を進めるべきというのが一つの主張であった。

それに対して、直ちに所得税減税を行うべきという視点から、「私たちは、景気浮揚策として所得税減税を真剣に議論すべき局面にきたと考える。これは税制のあり方からみても決しておかしくない。現在の所得税中心の直接税偏重税制は、働く者の数が減る高齢化社会ではもたないことは、繰り返し指摘してきた通りである。政府は、現在わずか税収の8%前後を占めるに過ぎない消費税を引き上げ、所得税の比重を低下させるという中・長期の道筋を早く国民に示すべきだ。その上で所得税減税を先行させる「2段階論」を正面から議論したらいい⁵⁾と述べ、景気対策としての所得税減税の断行を訴える主張もあった。この後の所得税減税を巡る長い議論を振り返ると、平成4年の半ばごろから、景気対策としての減税を先行し、その次に直間比率の改善を行うという「2段階論」が登場したとみることができよう。

所得税減税についての論争は、平成5年度予算の国会審議でも繰り広げられていった。その火付け役となったのは、社会党、公明党、民社党の3党による総額4兆2600億円の減税を求める予算案の共同修正要求であった（平成5年2月22日）。必要となる財源のうち4兆1000億円は赤字国債に求め、その内容は所得税減税は戻し税（税還付）と給与所得控除の引上げ等によって行い、同時に住宅、教育、中小企業対策、福祉関係の政策減税を行うというものであった。これに対して、林義郎大蔵大臣は「政府は（景気対策に対しては）当初予算で

十分やっていると考えている」と対応し、平成5年度予算政府案の審議の時点までは、野党に組みして所得税減税を実施する方針を示さなかった。⁶⁾

その後、自民党、社会党、公明党及び民社党の間で「不況に関する各党協議会」が設けられ、税制面では特定扶養控除の引上げ、住宅取得促進税制の拡充、設備投資減税の拡充などが合意された（平成5年4月）。換言すれば、この時点で所得税減税は避けがたい課題となった。

〔注〕

- 1) 濱本英輔・元主税局長口述記録。
- 2) 齋藤次郎・元主計局長口述記録。
- 3) 濱本英輔・元主税局長口述記録。
- 4) 『読売新聞』平成4年12月7日朝刊。
- 5) 『日本経済新聞』平成4年9月28日朝刊。
- 6) 『読売新聞』平成5年2月25日朝刊。

2 バブル崩壊後の税財政政策の在り方

税制の抜本改革とそれに基づく消費税導入の後、政治や経済の場で消費税見直しや廃止を巡って多くの議論がなされてきた。しかし、気がつくやバブルが崩壊し、それまでの好景気とは打って変わった景色が目の前に広がり始めた。平成2年度に赤字国債発行から脱却したが、その後の景気後退の中で建設国債の増発によって赤字国債の発行を何とか食い止めてきた。しかし、それも景気対策として声高となる所得税減税の要求の中で困難になっていった。

こうした当時の財政状況を振り返って、主計局長であった齋藤次郎は次のように語っている。その後、日本経済は本格的なデフレに陥り、国債発行は歯止めを失っていくが、そうした中において税財政政策をいかに構築していくかについて、示唆の深い内容となっている。¹⁾

「平成4年度の決算がありまして、実は11年ぶりの歳入欠陥になったわけでございます。このときに、…（中略）…国債整理基金より決算調整資金に繰り入れというのをやったわけでございます。

このときに、いよいよ財政はえらいことになってきたな、何とかしないといけないという思いを非常に強くしたという気がいたします。それが次官〔平成

5年6月]になってからのいろいろなことにつながったのかなという感じがいたします。主計局長を終わるに当たって、一番気になったのは経済の状況のほかに、財政の状況でした。これだけの規模の対策を打って、歳入欠陥になって、一体どうするのだろうというのがあった。基本的な思想としては最初に申し上げましたように、日本の歳出構造というのは基本的にスリムである、切るとすれば公共投資と社会保障しかない。統計が示すように、あとの部分は基本的には非常にスリムなはずである。だから、社会保障を切れるのかといつてなかなか難しい、公共投資を切れるのかといつても、それも景気情勢からいって非常に難しいということで、やっぱり何らかの税収構造、しかもその当時は減税先行論が非常に強かったわけですから、減税しろ減税しろの大合唱であったわけです。クリントン政権がはいよいよ登場しまして、非常に強い要求だったわけです。減税は必至だというムードがありましたから、それにかわる措置を何か考えなければいけないというのが大蔵省の主計、主税を通じてのムードだったと思います。それで次官になってからいろいろなことが起きた。これについては、また機会を改めさせていただいてお話をしたいと思います」。

その次官になってからの出来事の一つが、細川内閣における、首相自らの電撃的な「国民福祉税」構想の発表である（平成6年2月）。齋藤がここで指摘しているのは、歳入欠陥が生じて財政悪化が深まる中で、一朝一夕には改革の困難な歳出構造と「減税は必至だというムード」にどう立ち向かっていくか、その中で歳出と歳入（税収）をどのように組み合わせていくかが、日本財政の最も重要な課題となるということである。これは、バブル崩壊後の1990年代を通じて、そして本書を執筆している平成25年の時点においても、日本の税財政政策に突き付けられ続けている課題である。

〔注〕

- 1) 齋藤次郎・元主計局長口述記録。

3 平成5年度の税制改正に向けた政府税制調査会答申

政府税制調査会は、平成4年12月17日に「平成5年度の税制改正に関する答申」を宮澤内閣総理大臣に提出している。その内容は、まず現下の厳しい財政

状況における税財政政策の在り方について述べ、具体的課題として、所得税減税、利子及び株式等の譲渡益課税、及び納税者番号制度について検討結果を記している。以下では、答申の「基本的考え方」に沿って、その内容について述べる。¹⁾

(1) 財政状況の検討結果

答申は財政状況について、「平成5年度税制改正の検討に当たり、まず、最近の税収動向をみると、調整過程にある経済情勢を反映して、平成3年度の税収が前年度に比し減収となったことに引き続き、平成4年度税収も対前年度減収となると見込まれ、補正予算においては当初予算額に比べ約4.9兆円の減額補正が行われた。現在、政府においては、内需中心の持続可能な成長経路への円滑な移行を図るため、総合経済対策の実施等、適切かつ機動的な経済運営に努めているところであるが、平成5年度税収についても、かつてのような大幅な税収増は期待できる状況にないものと考えられる」という基本的な認識を示している。

続いて「我が国財政については、長期間にわたる財政体質改善への努力に加え、税収の好調にも恵まれ、平成2年度以降特例公債を発行することなく予算編成が行われてきたが、公債残高は平成4年度末において約176兆円にも達すると見込まれるなど、依然として構造的な厳しさが続いている。平成5年度の財政事情についても、前述のような税収動向もあり、極めて厳しい状況にある」とし、「当調査会としては、まず、政府に対し財政規律を堅持することの重要性を強く指摘したい。そのため特例公債の発行は厳に避けるべきであると考え」としている。その上で、「平成5年度の予算編成においては、まず、歳出面において不要不急の経費を極力削減するとともに、徹底した制度・施策の見直しや歳出の節減合理化を進めること、さらに、歳入面において税外収入を極力確保することを求めるものである」と述べている。

その中で税制については、「税負担の水準は、国民の求める公共サービスの水準と裏腹の関係にあり、真に必要なものとして国民が選択した公共支出の財源は、それを受益する国民が共同して負担すべきものであるということを指摘したい。今後の高齢化社会を展望すれば、このような税負担に対する理解が国民全体のものとなることが一層重要になってこよう」と述べた上、「そのため

には、行財政の効率化・合理化に加え、税負担の公平確保について最大限の努力が傾注されていることが前提となる。このような観点からも、制度・執行の両面にわたり、税負担の公平確保に向けてのたゆまぬ努力が重要である」としている。

以上が財政状況についての答申の内容であるが、まず、税収の落込みに示されているように、平成5年度の財政事情は極めて厳しいという認識から始まっている。その下で、政府に対して厳しい財政規律を求めると同時に、特例公債の発行は厳に避けるべきだとしている。税制については、公共支出の財源は、受益者である国民が共同して負担すべきことを強調した上、税負担の公平性の確保に向けた努力の重要性を指摘している。

(2) 所得税減税についての検討結果

所得税減税は、平成5年度答申を皮切りとして1990年代を通じて議論され続けた重要な課題である。ここでは、所得税減税を初めて正面から取り上げた検討結果として、答申の関連部分を全文掲載することにする。

- ③ ところで、所得税・住民税の税負担に関し、平成5年度においては、現下の経済情勢にかんがみれば、景気対策として所得減税が求められているのではないかと、また、先般の抜本的税制改革で大幅な減税が行われたが、その後の物価上昇に伴う負担の増加を緩和する必要があると、そうした観点からも、所得減税を実施する必要性があるのではないかと、との問題提起があり、これについて慎重に審議を行った。

- (i) まず、前述のような厳しい財政事情の下、これを更に悪化させることは適当でないことから、仮に所得減税を検討するとしても、その財源が確保されることが前提条件になることについては意見の一致がみられた。

所得減税の所要財源については、いわゆる不公平税制の是正によりこれを得ることができないかとの指摘があった。不公平税制の是正については、それにより多額の減税財源を見い出すことは困難であるが、それ自体極めて重要な課題であり今後とも絶えず見直しを進めていく必要がある。

なお、所得減税の財源確保のため、償還財源見合いの増税を予定して短期公債を発行するという方策が考えられないか、との意見もあった。しかし、この方策については、将来の増税を組み合わせた所得減税には消費を刺激

する効果はないのではないか、短期の公債とはいえ、財政規律を失わせる契機とならないか、等の問題点を指摘する意見が大勢であった。

- (ii) 景気対策の手段としては、減税は公共投資などと並んで財政が採り得る一つの措置であることは言うまでもない。しかし、所得減税の景気浮揚効果を減税額と同額の公共投資の増加のそれと比較すると、後者が勝ると考えられていることに加え、現在の経済・社会の情勢をみると、ここ数年間耐久消費財への支出が極めて好調であったことの反動、いわゆる家計におけるストック調整が行われている状況等にあることを指摘できる。このため、所得減税の消費刺激効果はより小さなものとなると考えられ、景気対策としての所得減税の効果については消極的に考えざるを得ない。さらに、現下の厳しい財政事情の下では、所得減税は特例公債の発行につながることにかんがみれば、目先の景気対策としての所得減税は採り得ないとする意見が大勢であった。
- (iii) 所得課税の負担水準については、先般の抜本的税制改革において、基礎的な人的控除の引上げを含む大幅な減税が実施されており、その後の給与水準の上昇を勘案しても、標準的な給与所得者世帯の税負担は、なお改革以前より低い。また、主要諸外国と比較して、その課税最低限がかなり高いことや最低税率が低いことから、中低所得者の所得に係る税負担が過重なものとは言い難い。こうしたことから、所得減税を検討する場合においては、控除額の水準より、累進構造のあり方等について見直すべきであるとの意見が多かった。また、税率構造のあり方は、後述するように利子・株式等譲渡益課税の見直しとも関連することが指摘された。

したがって、累進構造のあり方をはじめとする所得税制全般についての検討を経ないまま、部分的な手直しにより減税を行えば、所得税制に歪みをもたらすおそれもあり、当調査会としては、現時点において、所得減税を実施すべきであるとの結論を出すことは適当でないものと考えます。

- ④ 以上のような論議を踏まえて総合的に検討した結果、当調査会としては、平成5年度税制改正においては、現下の厳しい財政事情にかんがみ、所得減税を行うことは困難であるとの認識に達した。

所得減税の問題は、幅広い角度から検討すべきものである。当調査会は、税制改革に関する諸答申において、所得・消費・資産等の間で均衡のとれた税制を目指すべきであるとの提言を行っており、近年の税制改正はそうした考え方に沿って推進されてきている。現下の所得減税の問題についても、こうした方向で、今後重要な検討課題として十分に議論する必要がある。

このように、景気対策としての所得税減税について検討を行い、「平成5年度税制改正においては、現下の厳しい財政事情にかんがみ、所得減税を行うことは困難であるとの認識に達した」と結論づけている。その理由としては、まず、厳しい財政事情であること、そしてたとえ将来の増税を前提とした短期公債の発行であっても、消費刺激効果が期待できないこと、及び財政規律を失わせるきっかけとなることを挙げている。そのほかの理由としては、景気対策として、歳出を通じる公共投資がより有効であること、所得税改革においては控除額ではなく、より構造的な問題である累進性の見直しが必要であることなどを挙げている。

(3) 利子及び株式等譲渡益課税

既に、平成5年度の税制改正の冒頭で、利子及び株式等譲渡益課税については見直しの必要があったことを述べたが、この点について答申は次のように述べている。「抜本的税制改革の一環として、利子課税については、少額貯蓄非課税制度等の原則廃止・一律源泉分離課税の採用等、株式等譲渡益課税については、原則非課税から全て課税への変更・申告分離課税と源泉分離課税の選択制の導入等の制度改正が行われた。その際、それぞれの課税のあり方について、いわゆる「見直し条項」が各改正法案に追加され、制度の実施状況を踏まえ、本年〔平成4年〕秋以降、総合課税への移行問題も含め見直しを行うこととされた」。

そこで、税制調査会は「利子・株式等譲渡益課税小委員会」を設置し（平成4年9月）、同年11月に小委員会から「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」と題された報告を受けている。答申は、この報告書を基に利子及び株式等譲渡益課税の在り方として、次のように述べている。

「所得課税全体のあり方については、近年、理論上の諸展開がみられるが、「すべての所得を合算してそこに担税力の基準を見出し、それに累進税率を適用する」という基本的な考え方からすれば、利子及び株式等譲渡益についても、基本的には総合課税を目指すべきであると考えられる。

ただ、利子及び株式等譲渡益に対する課税方法の検討に当たっては、その発生の大量性や金融商品の多様性・代替可能性といったこれらの所得の特異性等を踏まえて、現在の所得把握体制の下において実質的な公平性をいかに実現するか、課税が経済活動等に対して中立的であるか、納税者・税務当局の事務負

担等を念頭においた制度の簡索性の要請に答えられるか、等の観点に十分留意しなければならない。これらの観点にかんがみれば、現行の分離課税を評価することができる。

いずれにせよ、先般の制度改正により、課税ベースの拡大という観点からこれらの所得に係る課税の見直しが行われたことは、適切な選択であったと評価され、また、制度改正後の実施状況をみると、現行制度は全体としては円滑な処理が行われているものと認められる。

利子及び株式等譲渡益に関し総合課税への移行問題を検討するに当たっては、所得の把握体制の整備が重要な課題の一つである。その観点からも、納税者番号制度をめぐる論議が密接な関連を有しているとともに、税率構造や課税ベースの問題等中長期的にみた所得課税の在り方をめぐる問題等と切り離して議論することもできないと考えられる。

したがって、当調査会としては、現行の課税方法の基本的な仕組みについては、当面これを維持することが適当であると考える」。

このように政府税制調査会は、利子及び株式等譲渡益についても基本的には総合課税を目指すべきだとしているが、これらの所得の大量性、多様性、代替可能性などに起因する特異性のため、公平、中立、簡素な課税が困難であるとしている。そこから現行の課税方式の基本的な仕組みについては、当面それを維持することが適当であるとしている。

答申は続けて、利子課税、株式等譲渡益課税それぞれの個別論点を取り上げ、掘り下げた検討を行っている。利子課税については、老人等を対象とする現行の非課税貯蓄制度の限度額について取り上げ、① 限度額の引上げは、抜本的税制改革における課税ベースの拡大を図るという趣旨に反する措置であること、② 高齢者間において大きな資産格差が存在する状況の下では不平等な措置であること、及び③ 非課税などの特例措置は、課税の公平・中立・簡素の原則からみて、本来整理合理化すべきものであることから、少なくとも、その引上げは行うべきではないと考えられている。

株式等譲渡益課税では、譲渡益実額ではなく譲渡代金に一定率を乗じて納税額を算出する源泉分離課税の在り方について取り上げている。この方式による課税は、譲渡益課税としての性格から逸脱した面を有すること、また、意図的な税負担軽減や支払調書不提出を目的として、この方法を選択することができ

るという問題があることを指摘し、見直しの必要性を求める意見が少なからずあったと述べている。しかし、その一方、総合課税に移行する等の措置を採ると、大きな資金シフトにつながるおそれがあると指摘している。

こうした諸点を踏まえて答申は、「現在の株式市場の状況等の下では、何らかの制度見直しを行うことによる株式市場、さらには我が国経済全体への影響等を軽視することもできないことから、平成5年度税制改正においては、この見直しを見送ることが現実的な対応と考えられる」という結論を下している。

（４） 納税者番号制度

政府税制調査会は、利子及び株式等譲渡益課税の見直しのための審議に合わせ、「納税者番号等検討小委員会報告」を公表している（平成4年11月）。答申では、そこで示された基本的な考え方が述べられている。ポイントとなったのは、番号付与の方式の問題、プライバシーの保護の問題及び煩わしさや費用の受忍の問題であった。

「番号付与の方式に関しては、個人に対する番号付与の方式として、公的年金番号を利用する方式と住民基本台帳を基に番号を付与する方式とを、法人に対する番号付与の方式として、税務当局の管理データを基に番号を付与する方式と商業登記簿・法人登記簿を基に番号を付与する方式とを具体的に想定し、それぞれの方式の長所や問題点等を明らかにしたが、個人・法人それぞれ、いずれの方式が適当かを判断するには至っていない」としている。

「プライバシーの保護の問題に関しては、税務当局は適正な税務執行のために納税者等の経済取引に係る情報を収集する必要がある、その限りでプライバシーの権利が制限されざるを得ないと考えられるが、行政機関が保有する個人情報保護の問題、共通番号の利用を民間にも認めるかどうかの問題及び認めた場合のプライバシーの保護の問題については、更に検討を行うことが必要であろう」としている。

「納税者番号制度のコストに関しては、行政側の番号付与及び利用のコストを試算したほか、法定資料提出義務者の負担についても検討を行ったが、これらについて、更に検討していく必要がある」と述べられている。

こうした検討結果を踏まえて、「以上のように、納税者番号制度に関しては、種々の角度から具体的な検討を行ったが、まだ検討されるべき課題が残されて

おり、同制度に対する国民の理解もまだ十分ではなく、今後深められていく過程にあると考えられる。このような状況にかんがみれば、納税者番号制度については、同制度を導入すべきかどうかという点を含め、引き続き検討を行っていくことが適当である」として、結論の先送りという結果になっている。

(5) 検討の背景とその後

このように利子及び株式等譲渡益課税と納税者番号について検討が行われたが、そのいずれも現状維持という結論になっている。この点について、主税局長であった濱本は次のように語っている。²⁾「平成5年度改正で、例の62年、63年に改正したときの法律の附則にあった利子と株式譲渡益について5年後に見直しするという見直し作業の年に当たりました。しかし、この作業も結果的には何ら改正をしないという結論にどうやってこぎつけるかという作業だったわけでございます」。更に、「税調に小委員会をつくったりしていろいろ議論が行われましたけれども、納税者番号制度もまだ議論の途中でありましたし、実質的な公平とか中立性の観点から、ものすごく大量に、多様に発生する利子に対する課税上の処理はやはり簡潔さというか、簡素さが必要だということに議論の結論が進んでいきまして、これまでの分離課税に対する評価をいただくことができました」と述べ、税務当局としても現状維持を肯定していたことが分かる。

さて、その後、年度改正に向けて当事者の間で具体的な折衝が始まる。濱本は、その中で老人貯蓄の非課税枠を巡る舞台裏を次のように語っている。「たまたまこの利子を見直しますときに、時を同じくして老人の非課税貯蓄問題の限度額が、当時、300万円でごございましたけれども、この300万円を700万円にしろという要求が郵政省から出てまいりました。これに対して政府税制調査会のほうは、高齢者の間には比較的大きな資産格差があるけれども、その中で、一部の裕福な、つまりたくさん貯金できる人だけを何ゆえさらに優遇する必要があるのかという強い反対論があります一方で、党税調では「19年間、300万円ですべて伏せて置いているんだ。老人に対して、せめてこれぐらいの配慮は必要だ」と強い推進論がございまして、意見が真っ正面からぶつかり合っておりました。…(中略)…平成4年の12月になりまして、いよいよ意見を集約するという一番ホットな時期にたまたま内閣改造がございまして、小泉〔純一郎〕郵政大臣

が就任されました。なんと就任の記者会見で、「限度額の引き上げは必要がない」とおっしゃったわけでございます。…（中略）…結局、平成4年12月16日、ぎりぎりの日限、ぎりぎりの時刻に300万円を350万円にするということでやむを得ないと、大臣も党の決定に従う旨を表明されました。この50万円をどう見るかということは確かにございますけれども、我々としてはあと1歩のところまで頑張ったつもりでおりましたので残念でございました。強いて申せば、高齢者間にも資産格差があるとか、老人全体を十把一からげに論ずるのはいかがであろうとか、これから高齢者の増加につれて、課税所得から除外されていく所得、年金とか社会保険給付のいろいろなものが除外されていく、そういう所得がどんどん増加していくと、所得税の課税ベースがどんどん小さくなっていく、そういう懸念について、一体、どう考えるんですかといった我々の問題提起が、ある程度、議論されたことと、先生方の記憶に残ったことが救いだったように思います」。

〔注〕

- 1) 税制調査会「平成5年度の税制改正に関する答申」（平成4年12月）1-7ページ。
- 2) 濱本英輔・元主税局長口述記録。

4 「平成5年度税制改正の要綱」と改正内容¹⁾

答申は、平成5年度税制改正に向けて以上の検討を行った後、具体的な改正内容として

- (1) 固定資産税の土地の評価の均衡化・適正化に伴う税負担の調整
- (2) 地価税の着実な実施等
- (3) 課税の適正・公平の確保
- (4) 揮発油税、軽油引取税等

を挙げている。このうち国税に関してみると、地価税の着実な実施等とは平成4年については0.2%に軽減されていた税率を平成5年1月1日から本則税率(0.3%)に引き上げることを確認したものであり、課税の適正・公平の確保とは租税特別措置の整理合理化等を求めたものである。揮発油税等については、自動車税と並んで暫定税率の適用期限の延長と税率の見直しを求めるものであ

る。答申を受けて「平成5年度税制改正の要綱」が決定され、揮発油税の税率の引上げが図られた。

以上の改正による増減収見込額は次のとおりである。ここで「不動産等に係る相続税の延納利子税の軽減」とは、遺産に占める不動産等の価額が4分の3以上であった場合、相続税の延納に係る利子税を2年間の措置として、年4.2%（改正前4.8%）に引き下げるものである。

「利子非課税制度の限度額の引上げ」とは、上に述べたように、老人等の郵便貯金、少額貯蓄、少額公債の非課税限度額を300万円から350万円に引き上げるものである。同時に勤労者財産形成住宅（年金）貯蓄の非課税限度額が、500万円から550万円に引き上げられた。そのほか、「法人税における所得税額控除の控除不足額の還付に関する特例」とは、還付金の繰越制度であり、法人が支払いを受ける利子・配当、割引債の償還差益等について源泉徴収された所得税額のうち、当該事業年度の法人税額から控除できなかった部分については、2年間の措置として、翌事業年度以降の法人税額から4年間にわたり繰り越して控除する仕組みである（ただし、4年目には全額還付を認める）。

表 1-6-1 平成5年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額

（単位：億円）

改 正 事 項	平年度	初年度
1 租税特別措置の整理合理化等	370	180
2 不動産等に係る相続税の延納利子税の軽減	△150	△90
3 利子非課税制度の限度額の引上げ	△320	0
4 法人税における所得税額控除の控除不足額の還付に関する特例	—	650
5 揮発油税の税率の引上げ	1,460	370
6 地方道路税の税率の引下げ	△1,460	△370
7 その他	10	50
合 計	△90	790

（備考）上表には、特別会計に係るものを含む。

（出所）大蔵省『財政金融統計月報』『平成5年度予算特集』第493号 37ページ。

〔注〕

- 1) 税制調査会「平成5年度の税制改正に関する答申」（平成4年12月）8-13ページ、尾原榮夫「『平成5年度税制改正の要綱』について」（『ファイナンス』平成5年2月号）17-21ページ。

第7節 平成6年度の税制改正

1 政治経済の動向

平成6年度の税制改正に至る過程は、深まる不景気、政権交代、及びアメリカからの内需拡大や減税要求の中で激動の道をたどることになる。景気は平成3年後半から下降を続けていたが、平成5年度は実質でマイナス成長となった。政治面では、政治改革の国会審議が解決の糸口を見出せないままに、宮澤内閣への内閣不信任案が可決し、それを受けて衆議院は解散された。その後の総選挙を経て、8月には反自民党で結集した8党会派による連立政権が成立し、細川護熙を総理大臣とする内閣が発足する。昭和30年の保守合同から続いた自民党の単独政権（いわゆる「55年体制」）がここに終焉を迎えた。しかし、そこでも政治改革が最大の課題として持ち越された。その一方、平成5年1月から始まったアメリカのクリントン政権は、日米貿易不均衡の是正を求めて日本の通商政策や財政政策に対して圧力を強めていった。

こうした中、税制はその時々政権（政治）に大きな影響を受けることになる。このこと自身は自民党時代も同じであったが、新たに生じた事態は、政策に関する連立政権の中での意思統一が難しい中で、税制の方向づけが困難となっていったことである。それを最も的確に表しているのが、バブル経済崩壊後の不況の中で所得税減税をどのようにして進めるかであった。財源の裏付けのないまま借金（特例公債の発行）によって減税を先行させるか、直間比率の是正という税制の構造改革を旗印にしつつ、所得減税と消費税増税を一体で行うかという主張のぶつかり合いが、細川内閣発足直後からずっと続いた。

議論が深まると今度は恒久減税と特別減税の組み合わせで衝突が生じた。すなわち、累進性の在り方など所得税の制度改革を伴う恒久減税と一時的な税金還付（戻し税）による特別減税をどう選択するかが論点となった。財源として、少しでも消費税増税に頼る分を減らしたいグループは、特別減税の割合をできるだけ増やすことを主張し、減税財源の確保と直間比率の本格的な見直しを図ろうとするグループは、特例公債に依存する特別減税をできるだけ少なくする

ことを主張する。自民党と社会党というこれまで考え方の異なった2つの党とその間に新党さきがけが挟まる形で所得税減税論が延々と続き、その決着が平成6年9月に図られることになる。その間には、細川首相が平成6年2月3日の未明、「国民福祉税」の構想を発表し、その翌日には白紙撤回するという混乱的一幕もあった。

こうした混乱を背景にして、税制改正は次のように進められた。「国民福祉税」撤回の後、当面の減税方針とその後の税制改革の進め方について与党間の合意が成立した。それを確認した上、政府税制調査会が「平成6年度税制改正に関する答申」を提出（平成6年2月9日）、続いて「平成6年度税制改正の要綱」が閣議決定された（2月18日）。実際はこれで何か決まったというより、所得税減税に向けて仕切り直したと言って良いであろう。その後、細川首相が辞職、続く羽田内閣も短命に終わって、自民党、社会党と新党さきがけの連立政権である村山内閣が発足する。その下で9月に入って、所得税の先行的減税、その後に消費税率の引上げという所得税と消費税の一体処理の合意がなされ、その後の国会での審議を経て12月には法律が公布された。この改革は、平成7年度の所得税減税の一部を先取りしたものであり、それを踏まえて政府税制調査会は、「平成7年度の税制改正に関する答申」を行っている（平成6年12月15日）。

このように、平成6年度の税制改正に向けた動向は錯綜しているだけではなく、その一部に平成7年度以降の改正を巻き込んだものとなっている。そこで以下では、平成6年度改正に限定せず、平成5年から平成6年12月ころまでを一つの期間として、この間の日本を取り巻く内外の政治情勢及び税制改正の過程を検討する。具体的には、まず政治及び日米関係について論じる。続いて税制改正について、「国民福祉税」までと、その後「平成6年度の税制改正」までに分けて述べる。その後、政権が代わって、自民党、社会党、新党さきがけから成る新しい連立政権の下で決定された所得税と消費税の一体処理について述べる。改革の一環として、地方消費税の創設が決定されるが、その背景についても述べる。ここではまた、改革の特徴について検討を行った後、新聞の論評も参考にしながら、細川内閣が発足してからほぼ1年間かけて実現された改正とは何であったのか考えることにする。最後に、この間の税制全体を振り返って、この期間の税財政政策を政策当局者がどのようにとらえていたかを当

時主計局長であった齋藤次郎の口述記録を基に探ることとする。

(1) 政治動向

平成5年から平成6年12月ころにかけての政治、財政・経済動向について、以下の表にまとめた。本論に入る前に2つの断りをしておきたい。第1に、ここで掲げた事項は税制改正の目から関連が深いと思われる出来事であり、政治にしても財政・経済にしても対象期間の動向を包括的に明らかにしようとしたものではないことである。第2に、表では参考のため、出来事を「政治」と「財政・経済」に分けたが、実態としてこの区分は困難であり、これは全体を理解するための目安に過ぎないということである。

表 1-7-1 平成6年度及び平成7年度税制改正に関連する政治、財政・経済動向

年	月	日	政治	財政・ 経済	事 項
5	3	31	○		自民党、単純小選挙区制の導入を党議決定
	5	31	○		宮澤首相、政治改革について「この国会でやらなくてはならない。やるんです」との決意をテレビ番組にて表明。
	6	15	○		自民党執行部、単純小選挙区制で国会審議に臨むことを確認。
	6	18	○		宮澤内閣、不信任案可決（賛成255、反対220）、羽田・小沢派は同案に賛成。
	6	21	○		新党さきがけ結成（党首・武村正義）
	6	23	○		新生党結成（党首・羽田孜）
	7	18	○		衆議院議員選挙（自民党が過半数の議席獲得に至らぬ一方、社会党は敗北）
	8	5	○		細川護熙を内閣総理大臣に選出 8 党会派（社会党、公明党、新生党、民社党、日本新党、新党さきがけ、社民連、民生連合）が政権与党
	8	23	○	○	細川内閣総理大臣、特別国会にて所信表明演説 ・「本年中に政治改革を断行する」ことを私の内閣の最初の、そして最優先の課題とさせていただきます。 ・所得・資産・消費のバランスのとれた税体系の構築について、国民の皆様方の御意見にも十分耳を傾けながら総合的な検討を行ってまいりたいと存じます。現在、税制調査会では、このような方向で御審議をいただいているところであり、その検討の成果を尊重してまいりたいと考えております。

年	月	日	政治	財政・経済	事 項
5	9	3		○	細川首相、政府税制調査会にて挨拶。それをもって中期答申への諮問とする。
	11	18	○		政治改革関連4法案、衆議院で可決
	11	19	○	○	シアトル（アジア・太平洋経済協力閣僚会議）における細川、クリントン日米首脳会議 アメリカから日本の所得税減税への要求
	11	19		○	政府税制調査会、「「公正で活力ある高齢化社会」を目指して」と題した中間答申を提出。 「個人所得税、消費税及び相続税等の見直しを中心とする具体的な改正事項は、その全体が一体的に成案に取りまとめられ、実施されるべきである。」
	12	16	○		田中角栄元総理大臣死去
	12	16	○	○	経済改革研究会（首相の私的諮問機関、平岩研究会）、報告書を提出、「政府税制調査会の答申に従い、直間比率の見直しを内容とする総合的な税制改革の全体を一体として実施する」ことを提言。
	12	末	○	○	平成6年度予算の越年編成を決定
6	1	1	○	○	細川首相、記者会見にて「21世紀ビジョン」を発表。 福祉財源として必要な税負担の増大は避けて通れないことを示唆。
	1	15	○	○	武村官房長官、高松市での記者会見にて、所得税・住民税の減税財源に関して「何らかの国債によって賄う道を取らざるをえない」と発言。
	1	21	○		参議院において社会党等与党からの造反者により、政治関連法案否決。
	1	29	○		両院協議会にて政治改革法案の成立（議席配分は、小選挙区300、比例代表200、比例区は地域ブロック）
	2	3	○	○	細川首相「国民福祉税（仮称）」の創設を含む「税制改革草案」を発表
	2	4	○	○	「税制改革草案」の白紙撤回 武村官房長官談話。「過ちは改めるにしかず、という言葉もあります…（中略）…いったん決めたことは絶対変えないということは必ずしも正しくない場合もあると私は考えます。」

年	月	日	政治	財政・経済	事 項
6	2	8	○	○	「減税と税制改革に関する連立与党代表者会議合意書」 ・平成6年度、総額6兆円の減税先行 ・連立与党内に税制に関する協議機関を設立
	2	9		○	政府税制調査会、「平成6年度税制改正に関する答申」を提出
	2	11	○	○	ワシントンにおける細川、クリントン日米首脳会議 ・包括経済協議、合意に至らず ・「総合経済対策」による所得税減税規模、GDP比率1.2%に言及
	2	18	○	○	「平成6年度税制改正の要綱」、閣議決定
	3	25	○	○	衆議院において減税法案可決。附則5条「平成7年度以後の所得税については、速やかに…（中略）…抜本的な所得税の減税を行うものとする」との追加がなされた。
	3	29			参議院において減税法案可決
	4	8		○	政府税制調査会、委員の一部を改選して新たに発足（加藤寛会長）
	4	8	○		細川首相、辞意の表明。
	4	25	○		羽田孜を内閣総理大臣に選出、新生党、日本新党、民社党、自由党、「改革の会」5党派、統一党派「改新」を結成
	4	26	○		社会党、連立から離反。
	4	28	○		羽田内閣発足。
	5	27		○	大蔵省、「税制改革に関する機械的試算」を政府税制調査会に提出
	6	21		○	政府税制調査会、「税制改革についての答申」を取りまとめる。 「当調査会としては、今後、本格的な高齢化に適切に対応するためには、国民に対して一般的な税負担の増加を求めていることが必要であると考える。」
	6	25	○		羽田内閣、総辞職。
	6	30	○		村山富市を内閣総理大臣に選出。
	7	18	○	○	村山内閣総理大臣、所信表明演説 「平成7年度以降の減税を含む税制改革について、総合的な改革の論議を進め、国民の理解を求めつつ、年内の税制改革の実現に努力してまいります。」

年	月	日	政治	財政・経済	事 項
6	7	19	○	○	「与党税制改革プロジェクトチーム」による検討の開始
	9	22	○	○	「税制改正大綱」の決定、閣議報告。減税方法は、2階建て（恒久減税と特別減税の組み合わせ）2段階（先行減税のうえ消費税増税）とされた。
	10	4	○	○	「税制改正要綱」の閣議決定
	12	2	○	○	「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律案」、衆参本会議の可決を経て公布 ・ 所得税・個人住民税の恒久減税 ・ 消費税率の引上げ（平成9年4月1日より、3%から5%に。うち、1%は地方消費税。）

（出所）『ファイナンス』及び報道記事等により筆者作成。この表の作成に当たって、税制改正部分は宮内豊「消費税の創設と改正」（『ファイナンス』平成7年1月号）13-34ページを参考にした。

政治では、宮澤内閣の使命は海部内閣が果たせなかった政治改革を実現することであった。政治改革では既に述べてきたように、選挙区の改革、すなわち中選挙区制から小選挙区制を中心とした制度への移行が最大の争点であった。この点について、海部内閣後の自民党の方針は、500の選挙区をすべて小選挙区（単純小選挙区制）とするもので、平成5年3月31日にはこの案を党議決定している。宮澤首相は、その時テレビ番組に出演して、政治改革について「この国会でやらなくてはならない。やるんです」、「（自分の選挙からみて賛成、反対を言っている）みんな一緒にドロ船で沈んでしまう」、「納得させるのが、私の仕事だ」と自信のほどを示した。この発言の背後には、野党の主張する小選挙区に比例代表を組み合わせる案（小選挙区比例代表併用制ないし小選挙区比例代表並立制）との調整の可能性が残されていたのかもしれないが、結局自民党は単純小選挙区制で国会審議に臨み、それを宮澤首相が阻止できなかった。「他党と妥協できない案が、成立するのにか心配している。…（中略）…政治不信が、これ以上募ったら大変なことになる。あまり世の中を甘く見てはいかん」という鈴木永二（当時、臨時行政改革推進審議会会長）の心配が的中することになった。¹⁾

その結果、野党から内閣不信任案が提出され、それに羽田・小沢派の自民党議員が同調することによって、不信任案は国会を通過。それを受け宮澤首相は

衆議院を解散した（6月18日）。その後の政治の動きは素早かった。新党さきがけ（党首・武村正義）が6月21日に結成され、それを追って23日には新生党（党首・羽田孜）が結成された。国会解散中に開催された東京サミットの後、7月に行われた総選挙では自民党は第1党の議席を保ったが、過半数には及ばず、反自民の8党会派（社会党、公明党、新生党、民社党、日本新党、新党さきがけ、社民連、民生連合）が結集して日本新党党首・細川護熙を首班とする内閣が成立した。この内閣では、新党さきがけの党首・武村正義が官房長官、新生党の藤井裕久が大蔵大臣に就任した。

こうして発足した細川内閣の最大の使命は政治改革の断行であった。細川首相は、就任後間もない特別国会における所信表明演説（8月23日）で、「歴代の内閣が抜本的な政治改革の実現をその内閣の最優先の課題として取り組んでこられましたが、いまだ実現を見るに至っておりません。政治改革のおくれが政治不信と政治の空白を招き、そのことが景気の回復など多くの重要課題への取り組みの妨げとなり、これからの日本の進路に重大な影響を及ぼしつつあることを私は深く憂慮してまいりました。…（中略）…「本年中に政治改革を断行する」ことを私の内閣の最初の、そして最優先の課題とさせていただきます。そのため、選挙制度については、衆議院において、制度疲労に伴うさまざまな弊害が指摘されている現行中選挙区制にかえて小選挙区比例代表並立制を導入いたします」と政治改革に向けた決意を表明している。²⁾

その後、政治改革関連法案は国会に提出され、11月18日に衆議院を通過した。しかし、その後の参議院での審議は紛糾し、平成6年1月21日の参議院本会議での採決では社会党議員からの造反もあり政治改革関連法案は否決された。こうした事態の下、両院協議会が発足し、非自民を代表する細川首相と自民党総裁の河野洋平の話し合いを通じて、小選挙区300、比例代表（地域ブロック）200から成る小選挙区比例代表並立制の合意が形成され、国会を通過することになる。連立政権の原案が、小選挙区250、比例代表（全国区）250であったことからみると、連立政権側からすれば大幅な譲歩を行っての成立であった。

このように「本年中に断行」とされていた政治改革に時間がかかったことによって、税制改正は思わぬ大きな影響を受けることとなる。まず、平成6年度予算の編成を年内、すなわち平成5年12月中に行うか、越年するかという問題が生じた。問題の背景には、所得税減税をどう進めるかという問題があった。所

得税減税を行うということは、前年度改正から既に前提に近いものがあつたが、予算の年内編成の場合には税制改正の準備がなされていないためそれを特例公債によって行うことになる。言わば、財源の裏づけのない減税である。それに対して、予算が越年編成に持ち込まれれば、減税財源と予算とは切り離せなくなる。所得税減税の在り方についても、一過性の特別減税か制度改革を伴う恒久減税かという議論も必要となってくる。こうした隠れた論点を巡って、連立政権の中でも年内編成派と政治改革優先を理由とした越年編成派との間で意見が割れたが、結局予算は越年編成となった。

一方、平成6年2月には細川首相とクリントン大統領との日米首脳会議がワシントンで予定されており、ここでは、後述のアメリカからの「圧力」の下、所得税減税にも一定程度踏み込んだ回答を行わなければならない状態となっていた。しかし、上に述べたように政治改革についての目途が立ったのは、平成6年1月29日であった。それから2月11日に予定されている細川・クリントン会談までのわずか10日ほどの間に、所得税減税の進め方、すなわち特例公債による特別減税か財源措置（増税）を伴う減税かについて、政権内で合意が形成されていなければならない。そうした政権内の息詰まるせめぎ合いの中、2月3日未明、細川首相によって「国民福祉税」構想が発表される。それに至る過程、その内容、所得税減税を巡る政権内のその後の合意については、以下、税制改正の箇所ですべて述べることにする。

（2）日米関係

貿易不均衡の是正を巡ってアメリカから日本に対して強い政治的な要求がなされていたことは既に述べた。そうした厳しい交渉の中、平成5年1月にアメリカ大統領に民主党のクリントンが就任し、日本への圧力は更に増していった。その当時のクリントン大統領との首脳会談を振り返って、宮澤首相は次のように語っている。³⁾「93年〔平成5年〕4月に私は会談をしにワシントンへ行ったわけです。その時はやっぱり日米間の経済問題が一番やかましい話で、おまけにそれがだんだん追い詰まってきた、アメリカ側が日本側の輸出規制みたいなもの、あるいは貿易黒字の規制みたいなものを数値でもって表わすべきだということを主張した段階なんですね」。続けて、「『そういうことは貿易管理につながるので絶対にできない、断然反対だ』と、私などは一番先に反対し

たほうですが、その問題が一番の問題で、4月のワシントンでのクリントンと私の会談が行なわれたわけです。…（中略）…ニューメリカル・ターゲットはできない、駄目だという話をずいぶんして、二人で記者会見をしたんですが、なんとなくその記者会見は、重苦しい記者会見でした。あまり快活ではなかった。二人の意見の違いがはっきり出た記者会見で、私も覚えています」。

細川内閣になって、アメリカは日本の内需拡大策として所得税減税への要求を強めていった。その様子を伝えるものとして、『読売新聞』平成5年11月12日付の記事では、次のように伝えている。⁴⁾「クリントン米大統領が十九日の日米首脳会談を前に、細川首相に書簡を送り、所得税減税を中心とした内需拡大策と日米包括経済協議で日本側に具体的な要望を示したことが11日、明らかになった。書簡は、① 所得税減税は日本が検討している5、6兆円では不十分で、規模を拡大する② 消費税率の引き上げは日本の実質経済成長率が2%前後に達するまで見送り、最低3、4年の期間を置く③ 日米包括経済協議では自動車・自動車部品など優先交渉分野で日本側が一段と努力する——などを求めている」。

このように日米間では険しい交渉が繰り返されていたが、そうした交渉の一つの区切りが、上述した平成6年2月のワシントンにおける日米首脳会談であった。そこで、包括協議の中で話し合われてきた数値目標の設定については合意できなかったことが明らかにされた。一方、所得税減税については、既に5兆円から6兆円という規模が浮上していたが、細川首相から「総合経済対策」において所得税の減税規模をとりあえずGDPとの比率で1.2%としていることや、1年間議論して本格的な税制改正につなげていくことが表明された。細川首相の帰国後、直ちに平成6年度の税制改正に関して閣議決定がなされ、所得税と個人住民税を合わせて5.5兆円（所得税3.84兆円）規模の減税を1年限りの措置として実行することが決まった。すなわち、財源の裏付けについては、今後検討することとして特別減税が行われた。

〔注〕

- 1) 『読売新聞』平成5年6月17日朝刊。
- 2) 「衆議院本会議事録」平成5年8月23日。
- 3) 御厨貴、中村隆英『聞き書 宮澤喜一回顧録』（平成17年、岩波書店）318-319ページ。

- 4) 『読売新聞』平成5年11月12日朝刊。

2 税制改正の背景

細川内閣の発足と同時に政府税制調査会は活動を再開している。細川首相は、特別国会において政治改革と並んで税制改革に臨む姿勢を次のように表明している（平成5年8月23日）。¹⁾「税制については、平成元年度に抜本的な税制改正を行って以来、約5年が経過しておりますが、その間、バブルの発生とその崩壊、高齢化の一層の加速などの事態が生じております。私は、このような経済社会情勢の変化に現行の税制が即応したものになっているのかどうかを点検し、公正で活力ある高齢化社会を実現するため、年金など国民負担全体を視野に入れ、所得、資産、消費のバランスのとれた税体系の構築について、国民の皆様方の御意見にも十分耳を傾けながら総合的な検討を行ってまいりたいと存じます。現在、税制調査会では、このような方向で御審議をいただいているところであり、その検討の成果を尊重してまいりたいと考えております」。

続いて、9月3日に開催された政府税制調査会において、所信表明演説の上記部分にも触れつつ、「税制調査会に対する国民の期待は大変大きいものがありますので、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改めてお願い申し上げる次第でございます」と述べている。²⁾ 政府税制調査会は、この挨拶を実質的に新たな諮問であるとして、早速基本問題小委員会を設置して活動を開始している。政府税制調査会は小委員会の報告を受け、11月19日には「「公正で活力ある高齢化社会」を目指して」という副題をつけた中間答申を総理大臣に提出している。

この答申は、表題のとおり高齢化を迎える日本経済において公正と活力をどう実現していくのかを目標として、その中の税制の在り方について検討したものである。その概要は、答申の中に掲載されている図1-7-1のとおりであるが、所得課税、消費課税と資産課税の特徴に配慮しつつ、その間のバランスが重要であるとしている。その上で、税制改正に当たっては、この3つの課税を総合的に見直すべきだというものである。「一体的な成案化」という見出しの下、この点に関して答申は次のように論じている。

「今般の税制の総合的見直しは、以上に述べたとおり、「公正で活力ある高齢化社会」を実現するため、所得・消費・資産等の間でバランスのとれた税体系を構築し、社会の構成員が広く負担を分かち合うことを目指すものであることから、個人所得課税、消費税及び相続税等の見直しを中心とする具体的な改正事項は、その全体が一体的に成案に取りまとめられ、実施されるべきである。その具体的な実施に当たっては、現下の厳しい財政事情の下で、その更なる悪化を招き後世に大きな負担を残すような事態は厳に避けるべきであり、財政収支のバランスを確保することが中長期的な経済の安定成長にとって極めて重要な条件であることに留意すべきである。

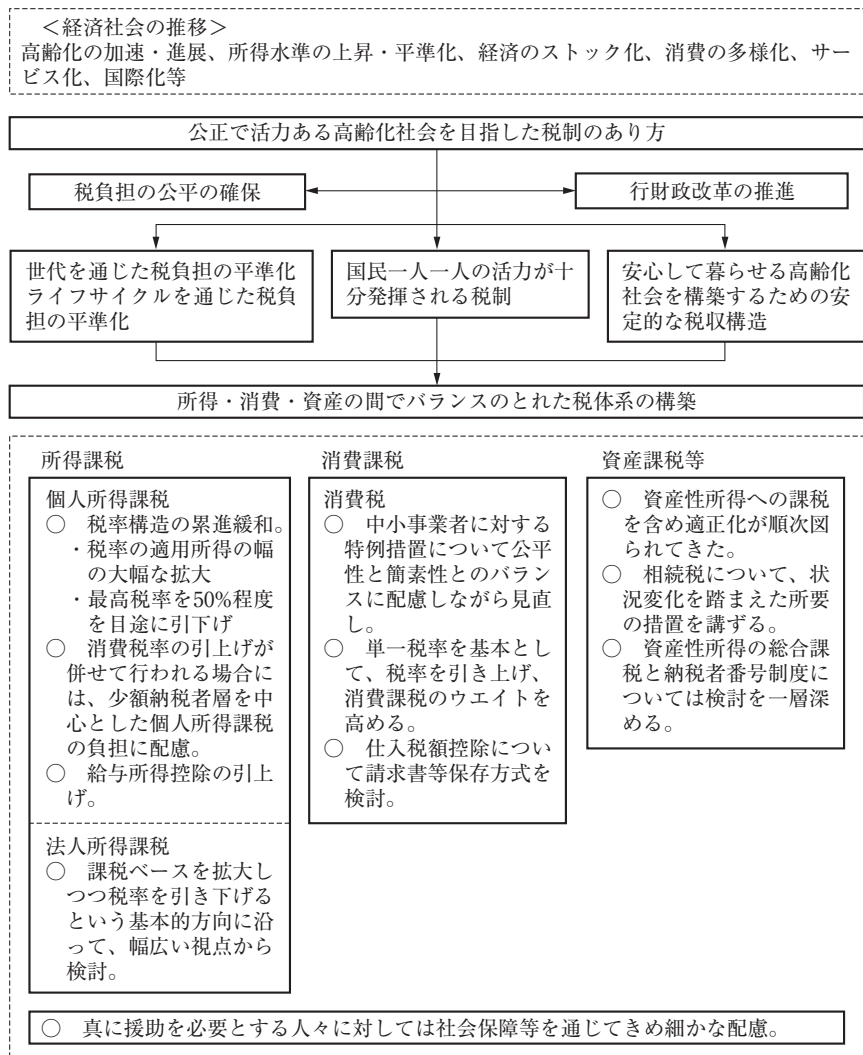
また、このように個人所得課税について累進構造の緩和を図り税体系のウェイトを消費課税にシフトさせる方向での見直しは、全体として勤労意欲や事業意欲に対し好ましい影響を与え、経済社会の活力を高めることとなると考えられ、ひいては先行きに対する不透明感を払拭し、経済に対しても好影響をもたらすものと期待される」。

ここで述べられているように、税制改正に当たっては、個人所得課税、消費税と相続税等の見直しを一体的に成案に盛り込むべきであって、財源の手当てのないまま所得税減税を行うべきではないというのが結論である。

この中間答申の後、上に述べたように政治改革を巡る国会審議が難航し、年内とされていた改革が翌年に遅れることになる。その間にあって、所得税減税の進め方について、財源の手当てのないまま先行するのか、財源に関する税制改正と同時に行うべきであるという主張のせめぎ合いが続く。平成5年12月には、首相の私的諮問機関である「経済改革研究会」（会長・平岩外四経団連会長）においても、当面の景気対策のための所得税減税の扱いを巡って混乱が生じ、結局、税制については政府税制調査会の結論を待ってという表現で落ち着いた。年が明けると、元日に細川首相は「21世紀ビジョン」を発表するが、婉曲ながら税負担の増大が必要となることを示唆する内容となっている。

そうした中で、新党さきがけの党首であり、細川内閣の官房長官であった武村正義は、1月15日に党支部のパーティーのため訪問していた高松市での記者会見において、所得税減税の財源について触れ、「何らかの国債によって賄う道を取らざるを得ない」という発言を行う。同時に、「そう遠くない将来に減税や福祉のあり方を基本に置き、何らかの増税に真剣に目を向けなければなら

図 1-7-1 「今後の税制のあり方についての答申」の考え方



（出所）税制調査会「今後の税制のあり方についての答申―「公正で活力ある高齢化社会」を目指して―」（平成5年11月）59ページ。

ない」とも話しているが、遠くない将来がいつかについて明言していないため、この発言は特例公債による所得税減税を支持したものと受け止められた。また、この発言が新党さきがけの党首としてのものであるのか、官房長官としてのものであるのか不明であったことも混乱を助長する一因であった。

所得税減税を巡って連立政権内での緊張は一気に高まった。一方、既に政治動向のところで述べたように、政治改革の決着が1月末まで長引き、かつ、細川・クリントンの日米首脳会議は2月11日にセットされていた。そこで出てきたのが、2月3日未明に細川首相が発表した「税制改革草案」であった。³⁾ この草案は、「現在の景気の低迷を打開するため、所得減税を先行して実施する必要がある」とした上で、国民福祉税（仮称）の創設、消費税の廃止、所得減税等、「21世紀ビジョン」の推進、年金生活者等への配慮、中小事業者に対する特例措置、インボイス方式、住民税減税に伴う地方税源の充実への配慮から構成されている。

具体的には、平成9年4月1日に税率7%の国民福祉税を創設し、それに伴い消費税を廃止する。それに先行して平成6年1月1日から所得税・個人住民税を中心とした減税を行う（そのほか、平成6年4月1日から法人特別税、自動車消費税、平成6年1月1日から相続税の減税を行う）。「21世紀ビジョン」の推進では、「高齢者保健福祉推進10か年戦略」（いわゆる「ゴールドプラン」）の見直しを行う。あとは、改革の方針を述べたものとなっている。

所得減税の財源については、「〔国民福祉税については、高齢化社会においても活力のある豊かな生活を享受できる社会を構築するための経費に充てることを目的とする〕旨法定し、下記の所得減税等と一体の税制改革として実施する」と明記されているとおり、減税と増税は一体であるとされている。歳入と歳出の内訳は以下のとおりである。

表 1-7-2 細川首相の示した税制改革草案（平成6年2月3日）

<純増収>	<歳出・使途面>
A：国民福祉税の創設（7%）+16.6兆円 B：消費税の廃止（3%）△7.1兆円 C：（小計（A+B））+9.5兆円 D：減税△6.0兆円 E：（小計（C+D））+3.5兆円 F：政府部門の公共サービス維持のための歳出増△1.3兆円	G：ゴールドプランの見直し等の社会保障制度の歳出増△0.8兆円 H：つなぎ公債の償還△1.4兆円
合計（E+F）+2.2兆円	合計（G+H）△2.2兆円

（注）減税の構成は、所得税・個人住民税5.3兆円、法人特別税0.3兆円、自動車消費税0.1兆円、相続税0.3兆円である。

（出所）小川是・元主税局長口述記録。

この表から、国民福祉税の創設と同時に行う消費税の廃止によって、ネットでは9.5兆円の増収が見込まれている。それは減税（6.0兆円）、消費税増税による政府部門の負担増である、政府部門の公共サービス維持のための歳出増（1.3兆円）、ゴールドプランの見直し等による社会保障費の増加（0.8兆円）及び先行減税のために発行する国債の償還費（1.4兆円）に用いられる。このように所得税・住民税の先行減税や社会保障の充実とそのためにかかる諸費用を全額（消費税を改名し）新たに「国民福祉税」と呼ばれる税によって賄うという仕組みとなっている。所得税減税の在り方から見れば、すべて制度改革を伴う恒久的減税であり、減税に伴う特例公債はいっさい行わないという方針が貫かれている。それどころか、読み方によっては9.5兆円の増税に対して、減税は6兆円なのかという指摘もあった。⁴⁾

国民福祉税を巡っては、発表後の記者会見において税率7%の根拠を問われて、細川首相が、「当面の21世紀ビジョンを示しているが、その財源を考えていくと、今から年金改正も始まるし、さまざまな高齢化社会の需要にこたえていかなければならない。様々な観点から判断して7%が適当であると判断した。正確にははじいていないが、腰だめの数字としてこの程度は必要である」⁵⁾と答えているが、これが国民に不信感を募らせる原因の一つとなった。

連立政権内でも、激しい意見のやり取りがあったが、そうした意見は細川首相の国民福祉税構想の発表の翌日に行われた武村官房長官の記者会見における発言に集約されていた。すなわち、「国民の前で総理自らが発表した責任は重い。

しかし、政治も絶対はありませんから、一般論としていうのですが、過ちは改めるにしかず、という言葉もありますし、修正するということが予算の支持をいただけるのであれば、再修正の場合もありえましょう。いったん決めたことは絶対変えないということは必ずしも正しくない場合もあると私は考えます」。

野党である自民党の小渕恵三からは、「社会党の対応がどうなるかだ。『一寸の虫にも五分の魂』ということもあるので（社会党の政権離脱という）独自の対応ということもありうべしということも考えていかなければならない」⁶⁾ というコメントがなされた。このように国民福祉税構想を巡って連立政権の内外から厳しい意見が噴出し、発表翌日の2月4日には白紙撤回となった。これはまた、連立政権内にあっては、反対の急先鋒に立った社会党、新党さきがけと新生党をはじめとするグループとの間の溝の深さを示すものでもあった。

3 平成6年度の税制改正に向けた政府税制調査会答申

国民福祉税の騒動の後、平成6年2月11日に決まっていたワシントンにおける細川・クリントン会談までに時間はほとんど残されていなかった。そうした中、上述の武村官房長官の発言がきっかけとなり、連立与党内で税制改正の進め方について議論が開始され、2月8日に「減税と税制改革に関する連立与党代表者会議合意書」の成立に至る。その内容は、「1. 平成6年度予算編成に当たって、総額6兆円規模の減税を先行させ、第129回国会には減税法案のみ提出する。一、連立与党内に、税制改革に関する協議機関を設置する」というもので、「年内の国会において関係の法律を成立させるものとする」ことも合意書に書き込まれた。⁷⁾

これを受けて政府税制調査会は、2月9日に「平成6年度の税制改正に関する答申」を行っている。答申は、先に述べた中期答申（「今後の税制のあり方についての答申—「公正で活力ある高齢化社会」を目指して—」）を踏まえて取りまとめられたとして、平成6年度改正に当たっての基本的考え方を次のように記している。⁸⁾

基本的考え方

- (1) 当調査会は、中期答申において、「税制の総合的見直しは、『公正で活力ある高齢化社会』の実現を目指すものであり、そのためには、個人所得課税の累進緩和を通じた負担軽減と消費課税の充実などにより、所得・消費・資産等の間でバランスのとれた税体系を構築し、社会の構成員が広く負担を分かち合うことが重要である」との基本的考え方を示した。さらに、政府に対して、中期答申の提言に沿って、できる限り速やかに税制の総合的見直しの具体化に向けた努力を行い、改正事項の全体を一体的に成案化し、実施するよう要請したところである。
- (2) この中期答申を踏まえ、当調査会としては、平成6年度の税制改正において、税制の総合的見直しの具体化を目指して審議を進めてきたが、政府・与党間の協議の結果、最終的にはその実現が先送りされることとなったのは誠に遺憾である。

しかしながら、政府・与党間の協議においては、税制改革について、平成6年中の国会において関係の法律を成立させるとの方針が明示された。当調査会としては、政府がこの方針どおり、中期答申で示した基本的方向に沿って、早急かつ真剣に国の理解を求める努力を払い、その意見に十分耳を傾けながら、税制の総合的見直しに正面から取り組み、一刻も早くその一体的な実現を図るよう強く要請する。

このように答申は所得税減税に当たっては、それに関連する事項全体の一体的成案化を求めているが、「政府・与党間の協議の結果、最終的にはその実現が先送りされることとなったのは誠に遺憾である」と強い調子でその不満の意を表している。しかし、厳しい経済の実態を踏まえ、前記「連立与党代表者会議合意書」について次のような評価を行っている。「本年中の国会において税制改革を実現するとの政府・与党の方針が明らかにされているといった事情を踏まえると、当面の経済の低迷を打開するため、いわば緊急避難的な措置として、異例のことではあるが、1年間に限った所得減税を実施することもやむを得ないものと考え。ただ、このことが財政事情の更なる悪化を招き、後世代に大きな負担を残すようなことは厳に避けるべきであり、税制改革を推進する中で、この時限的な所得減税によって生ずる財政負担についても適切な対応がなされるべきであろう」。

所得減税として政府が提示している平成6年分の所得税額及び平成6年度分の個人住民税額から各々20%相当額を控除する方式について、答申は「この減税案については、中期答申で指摘した個人所得課税のあるべき姿を踏まえたものになっていないといった指摘があったが、(1) 当面、償還財源の具体的な手当てのない状況下で時限的に行われるものであること、(2) 現行の所得税制に直接影響を及ぼすような改正を回避しつつ、個々の納税者の現在の税負担に応じた負担軽減が図られること、(3) 納税者にとって分かりやすく実務的にも簡便なものであること等にかんがみれば、景気対策の緊要性に配慮した臨時異例の措置として、また税制改革実現に向けてのいわば橋渡しとして、これを理解することができると考える」として、抜本的見直しまでの臨時的措置として評価できるという考え方を示している。

そのほかの答申の内容は次のとおりである。相続税については、「昨今の地価の下落により、相続税負担は緩和されつつはあるものの、小規模な宅地の所有者においても相続税が相続人の居住や事業の継続を困難にしているとの指摘を踏まえ」、以下の減税措置を採るべきであるとしている。すなわち、(1) 累進構造の緩和、(2) 小規模宅地等の評価額から一定割合を減額する特例措置の拡大、(3) 生存配偶者の最低保障額の引上げによる負担の軽減が必要であるとしている。

法人特別税及び普通乗用自動車に係る消費税の税率の特例措置については、景気への配慮等の観点から、期限の到来をもって廃止すべきであるとしている。土地課税については、地価高騰の再発防止や投機的な土地取引の抑制という観点からも、土地税制の基本的枠組みからの逸脱を容認することはできないという原則を述べた上、「現在の土地を巡る諸状況、経済情勢等を十分に考慮した上で、現行の土地税制の基本的枠組みの範囲内において、国土政策等との調和に配慮しつつ土地の有効利用を促進する観点から適宜・適切な対応を図ることが必要であると考え」としている。

課税の適正・公平の観点から、公益法人等に対する課税、交際費課税、使途不明金への課税強化を求めている。租税特別措置、非課税等特別措置については、新たな政策的要請に応える一方、既に目的を達成したと認められるものや政策効果の乏しいものについては徹底した整理合理化を行う必要があるとし、具体的事例として、マスコミ等旧非課税7事業に係る特例、社会保険診療報酬

に係る特例などの見直しの必要性を指摘している。

酒税についても触れられており、「厳しい財政事情の下で、税負担水準が低下している酒類について負担の回復を図るとともに、近年の酒類消費の態様の変化等を踏まえ、酒類間の税負担の公平化の観点から税率の調整を行うことにより、適正な税負担水準を確保することが必要である」としている。具体的には、税負担を原則として、14円/ℓ（蒸留酒については37円/ℓ）相当引き上げることとし、清酒等の酒類については、原料事情、消費動向等に配慮して、引上げ幅につき所要の調整を行うことが適当であるとしている。

以上の答申の後、平成6年2月18日に「平成6年度税制改正の要綱」が閣議決定された。答申の内容を具体化したものとなっているが、所得税の特別減税について、当時主税局長であった小川是は、「特別減税は5兆3,000億円をとにかくやるということでしたから、所得税の20%相当額で、頭打ちを設けないというのも1つでしょうけれども、いくら何でもと言って、200万円という頭打ちを設けました。これは金額的にこれで合うというところもありました。個人住民税のほうは下が多いものですから、20万円が限度でした。しかし、こんな大きな減税は後にも先にもこのときだけだろうと思います、200万円もというようなやつは⁹⁾とその規模がいかに大きかったか語っている。

また、国会における所得税の特別減税の審議において、全会派一致で「平成7年分以後の所得税については、速やかに、税制全般の在り方について検討を加えて税制改革を行い、抜本的な所得税の減税を行うものとする」の一条が「平成6年分所得税の特別減税のための臨時措置法」（平成6年法律第29号）の附則に追加された。これによって、平成6年度中に所得税減税の在り方について結論を出すことが義務づけられた。

この改正による増減収額試算は次のとおりである。

表 1-7-3 平成6年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額

(単位：億円)

改 正 事 項	初年度	平年度
1 平成6年分所得税の特別減税	△38,430	△38,430
2 相続税の負担軽減		
(1) 税率構造の緩和	△920	△1,720
(2) 課税最低限の引上げ	△140	△270
(3) 配偶者の負担軽減措置の拡充	△410	△760
(4) 小規模宅地等に係る課税の特例の拡充等	△250	△470
計	△1,720	△3,220
3 法人特別税の廃止	△3,060	△3,150
4 普通乗用自動車に係る消費税の税率の特例の廃止	△700	△930
小 計 (1+2+3+4)	△43,910	△45,730
5 土地・住宅税制の改正		
(1) 住宅税制の拡充	△70	△70
(2) 地価税の特例の拡充	△80	△80
計	△150	△150
6 租税特別措置の改正		
(1) 高度省力化・中小企業機械投資促進税制の適用期限の延長	△210	△270
(2) 租税特別措置の整理合理化等	250	320
計	40	50
7 課税の適正・公平の確保	290	830
8 酒税の税率調整等	1,260	1,340
合 計	△42,470	△43,660

(備考)

- 1 普通乗用自動車に係る消費税の税率の特例の廃止による減収額には、消費譲与税に係るもの（初年度マイナス140億円、平年度マイナス190億円）を含む。
- 2 上表のほか、土地の固定資産税評価の適正化等に伴う登録免許税の負担調整として、不動産登記に係る課税標準の特例を創設することによる減収額は4640億円と見込まれる。

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成6年度予算特集」第506号 40ページ。

〔注〕

- 1) 「衆議院本会議事録」平成5年8月23日。
- 2) 税制調査会「今後の税制のあり方についての答申—「公正で活力ある高齢化社会」を目指して—」（平成5年11月）1-2、16ページ。当該答申については、古谷一之「公正で活力ある高齢化社会を目指して—税制調査会「今後の税制のあり方についての答申」の概要—」（『ファイナンス』平成5年12月）30-37ページにおいて、答申の内容だけでなく、背景及び答申提出後の会長談話についての説明が行われている。
- 3) 『改正税法のすべて』（平成6年版）8ページ。

- 4) 『日本経済新聞』平成6年2月4日朝刊では、「『国民福祉税』と名を変えた消費税の税率を7%にすることによって、大蔵省の計算でも3兆5000億円もの差し引き増税となる。これは明らかにおかしい」という指摘がなされている。
- 5) 『読売新聞』平成6年2月3日朝刊。
- 6) 国民福祉税を巡る武村、小渕の発言は、『読売新聞』平成6年2月4日朝刊による。
- 7) 『改正税法のすべて』（平成6年版）9ページ。
- 8) 税制調査会「平成6年度の税制改正に関する答申」（平成6年2月）1-6ページ。
- 9) 小川是・元主税局長口述記録。

4 自・社・さきがけ連立政権の下の税制改正—所得税と消費税の一体処理—

（1）新連立政権の発足

平成5年8月の細川政権発足以来、政治改革と並んで所得税減税は連立政権を揺るがすほど激しく議論された課題の一つであった。特に所得税減税の在り方を巡って、途中、一夜にして撤回された国民福祉税構想の出来事もあり、議論は迷走した。この間の論争は、これまで見てきたように、平成6年2月8日の「減税と税制改革に関する連立与党代表者会議合意書」とそれを踏まえてまとめられた政府税制調査会の「平成6年度の税制改正に関する答申」によって一時停戦となった。その内容は、ひとまず平成6年度に限って所得税・住民税減税の特別減税を行う、しかし、年内に税制関係の法律を成立させるというものであった。

平成6年度となり、政府税制調査会は委員の一部を改選して、いよいよ本格的税制改革の議論を進めようとしていた。その初回の細川首相を迎えた総会において思いもよらぬハプニングが生じた。この時のことを主税局長であった小川是は次のように語っている。「私が劇的な思いをしましたのは、4月8日は、新しい政府の税制調査会がスタートする日で、1時から総会を開いて総理の諮問を受けるということになっていました。通常ですと2時のところを、たしか1時からやりました。…（中略）…細川総理が来られて、諮問を読み上げられて帰られました。加藤寛会長と私は隣に座っていたんですけども、…（中略）…その途中で加藤寛さんがちょっと席を立たれて、すぐ戻って来られました。そしたら、私に「総理が辞任表明をしました」というメモを持ってこられまし

た。後で聞きましたら、加藤寛さんはいつも胸にバイブレーションを当時持っておられて、秘書がいろいろな大きなニュースが入るとどんなところでも電話をするようにというバイブレーションの合図で、それでパッと出られて、それを取って帰ってこられた。もちろん、その総会では1時間余り続く間はその話はなしで、したがって委員の方々はそんなこととは露知らず、総会を終えました」。¹⁾

このように税制改革は、再び政治の激震から始まることになる。佐川急便からの政治資金に関わる疑惑などによって細川首相は総理大臣の職を辞任、その後、4月25日には羽田孜が総理大臣に選出された。この時には既に新党さきがけは連立政権から離脱していたが、新総理大臣の決定と同時に連立政権内で紛争が生じる。総理大臣が決定したのと同時に、連立政権の中の社会党を除いた5党派が統一会派「改新」の届出を行う。それを知らされずに羽田内閣の発足に関わった村山富市社会党委員長は26日未明に談話を発表し、「社会党はこのような政権の恣意的な操作が行われることは、新しい連立政権の政治に対する国民の不信を増大させるものであり、許すことはできない。したがって社会党は連立政権の一員にとどまることはできず、国民とともに政治の改革を決意し、連立政権の組閣に応じることはできない」²⁾として、政権離脱を表明した。

その後、自民党・社会党・新党さきがけ（自・社・さきがけ）による連立政権の合意が成立し、平成6年度予算の成立を待つ内閣不信任案が提出され、村山内閣が6月30日に発足する。この間にあって羽田孜総理大臣は、5月10日の所信表明演説の中で税制改革について触れ、「6月中に成案を得て、必ずや年内に税制改革が実現されるよう最大限努力してまいりたいと存じます」³⁾と述べている。また、同日に開催された政府税制調査会総会において、「6月中には、個人所得課税の軽減と消費課税の充実を柱とする税制改革の具体案づくりに向けた適切な指針を賜りますようお願い申し上げます」⁴⁾と期限を限った審議を求めている。

自・社・さきがけ連立政権においても税制改革に向けたこうした姿勢は引き継がれ、「新しい連立政権の樹立に関する合意事項」（6月29日）の中では、「間接税の税率引き上げなど、現行消費税の改廃を含む総合的改革案を提示し、国民の理解を求めて、今年中に関連法案を成立させるよう努力する」とされた。それを踏まえ、村山富市総理大臣はその所信表明演説において、税制改革に向

けた政府の方針を次のように明らかにしている。「税制面では、活力ある豊かな福祉社会の実現を目指し、国・地方を通じ厳しい状況にある財政の体質改善に配慮しつつ、所得、資産、消費のバランスのとれた税体系を構築することが不可欠であります。このため、行財政改革の推進や税負担の公平確保に努めるとともに、平成7年度以降の減税を含む税制改革について、総合的な改革の論議を進め、国民の理解を求めつつ、年内の税制改革の実現に努力してまいります」。自・社・さきがけの合意事項と比べると、「間接税引上げ」に関する言及がない点で税制改革に向けた努力の度合いが希薄化した印象の免れない演説であった。⁵⁾

(2) 平成6年秋の改革—所得税と消費税の一体処理—

連立政権の枠組みが変わり、自・社・さきがけの連立政権となった。その間、政府税制調査会は、平成6年6月中には「税制改革の具体案づくりに向けた適切な指針を」という羽田首相の諮問に答えるべく検討を行い、6月21日に「税制改革についての答申」を提出している。その内容は、平成5年11月の中期答申の実現化を求めたものであるが、「諮問で示された新たな視点」として、「税制改革の具体化に当たって、バランスのとれた税体系の構築という観点にとどまらず、本格的な高齢化に伴って必要となる国民負担の増加への適切な対応や財政体質の改善といった新しい視点からの検討が要請されている」と述べ、高齢化に向けた財源確保の側面も強調されている。

続いて、「税負担増加の必要性」として、答申は次のように述べている。「行財政改革や歳出の節減合理化等歳出面での努力を従来にも増して強く推し進めるべきことは当然であるとしても、それによって、現在大幅な財政収支の不均衡を抱えている我が国財政が、今後21世紀に向けた活力ある豊かな社会を実現するため、社会保障関係経費の増加や社会資本整備の充実等の国民の要請に適切に対応することは困難である。また、これらの公共サービスは、今後の高齢化の進展に伴いいわば不可避免的に生じ、また、国民が広く享受するものであることを考えれば、そのためのコストは、国民が税負担の増加により広く分担すべきであると考え」として、一步踏み込んだ形で、「以上を考えれば、当調査会としては、今後、本格的な高齢化に適切に対応するためには、国民に対して一般的な税負担の増加を求めていくことが必要であると考え」と総括して

いる。高齢化を迎え今後を考えると、所得税と消費税の一体的処理だけでは不十分であり、増税もはや禁句ではないというのがここでの趣旨である。

具体的な改正として、「個人所得課税の軽減」と「消費課税の充実」を挙げている。個人所得課税では、「中堅所得者層を中心とした所得階層において、できるだけ負担累増感が生じることのないよう、税率構造の累進緩和を図ることが適当である」としている。消費課税の充実については、「消費税の中小事業者に対する特別措置等について、平成3年に行った見直し後の状況を踏まえて必要な見直しを進めるとともに、消費税率を引き上げ、税体系における消費課税のウエイトを高めることが必要である」としている。⁶⁾

その後、村山首相となり、与党税制改革プロジェクトチームを中心として、税制改革の取組が始まる。いよいよ決定の場合は政治に移され、9月22日にその内容が決まった。その後、国会の審議を経て「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律」として11月11日に衆議院、11月25日に参議院を通過し、12月2日に公布されている（法律第109号）。

改革に伴う増減収は表1-7-4に示されたとおりである。改革の中身及び決定に至る背後の状況などを主税局長であった小川是の口述によって探っていくことにする。改革に伴う減収額について、小川は次のように説明している。「所得税減税等による減収は個人住民税とあわせて3兆5000億です。そして計算上、先行していた相続税減税を含め3兆8000億の減税、減収となります。消費税の改革といいますのは、これはインボイスを直すとか、簡易課税を直すといったようなもので、3000億の増収。消費税率の引き上げは今回は税率で4兆1000億だという形で出しました。それは税収としては4兆8000億なんですけれども、歳出はね返り分〔国の消費税負担分〕があるものですから、7000億引いて、4兆1000億です。

それからこれは政府負担の消費税7000億のうち、これは自民党だから知恵が出てくるんで、加藤〔紘一〕政調会長が「公債はね返り分があるじゃないか」〔国の消費税負担のうち建設公債で負担している分〕と言って、この4000億は公債へ持っていかれて、ここでこの財源を吐き出させることになりました。そこでどうなったかといいますと、社会保障関係が年金の物価スライド、社会福祉の関係、4000億、1000億。これは政治折衝の中でくっつけられたものです。5000億を社会保障関係で低所得者向けにやると。つなぎ公債の償還財源は5000

億。30年で 5×3 は15兆ですね。〔平成6、7及び8年度の3年間の先行減税に伴う減収分の補填〕というようなことで、このフレームをつくりました。そこで所得税の減税が3兆5000億ですから、これに対して、あと残りの5兆5000億規模の平成6年にやった1年限りの減税とあわせるために特別減税を乗せる。これが2階建てと言われるものです〕。⁷⁾

表 1-7-4 所得税と消費税の改革（平成6年9月）

所得減税等による減収額	△3.8兆円
〔所得税・個人住民税の恒久減税 △3.5兆円〕	
〔平成6年度改正における相続税減税 △0.3兆円〕	
消費税の改革	+0.3兆円
消費税率引上げ（3%→5%）による純増収額 （増収額－政府負担の消費税増加分＝4.8－0.7兆円）	+4.1兆円
政府負担の消費税増加分のうち 公債発行により得るもの	+0.4兆円
つなぎ公債の償還財源	△0.5兆円
社会保障関係	△0.5兆円
〔年金等の物価スライド △0.1兆円〕	
〔社会福祉 △0.4兆円〕	
合 計	0.0兆円

（出所）『改正税法のすべて』（平成7年版）8ページ。

この改革で示された所得税減税は、制度改革を伴う恒久減税であり、平成7年分から実施されることになった。消費税率は平成9年4月1日から引き上げられることになったが、引上げに当たっては、下記の状況についての判断を必要とすることになった。

「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律」附則第25条：消費税の税率については、社会保障等に要する費用の財源を確保する観点、行政及び財政改革の推進状況、租税特別措置等及び消費税に係る課税の適正化の状況、財政状況等を総合的に勘案して検討を加え、必要があると認めるときは、平成8年9月30日までに所要の措置を講ずるものとする。

改革の更に具体的な内容は各税のパートで述べるが、所得税については政府税制調査会の答申で指摘されたように、中間段階の税率である20%の税率が適用されるブラケットの拡大がなされた。課税最低限については、消費税率引上げの影響を緩和するために、引上げがなされた。消費税については、① 事業者免税点制度では、資本金1000万円以上の新設法人についての設立2年間の納税義務を免除しないこと、② 簡易課税制度では、適用上限を4億円から2億円に引き下げること、③ 限界控除制度では、その廃止、④ インボイス制度では、請求書、領収書、納品書などの取引の事実を証する書類（インボイス）の保存を求めることとされた。

税率の引上げとも関係するが、地方消費税の創設も決定された。これは、3%の消費税率を5%に引き上げる際に、うち1%を地方消費税とするというものである。これまで国税である消費税の20%を地方譲与税として地方財源としてきたが、これを改正して、国税である消費税の25%を地方消費税とすることになった。したがって、改正内容をより正確に言えば、消費税率の3%から4%への引上げと同時に、1%の地方消費税が創設されたということである。⁸⁾

今回の税制改革に先立つ6月21日の政府税制調査会の答申では、地方消費税の在り方や導入について「可及的速やかに結論を得べく審議を行うこととしたい」とされていた。⁹⁾ しかし、その後、3か月の間に地方消費税の導入が決定されたが、その背景について小川是は次のように語っている。「地方消費税を初めて入れるということになりました。これは前年も、その前からも地方消費税の問題は苦勞してもらっていました。地方消費税はご案内のように、国境税調整のやりようがありませんから、消費税ではないんですね。付加価値税ではないんですけれども、これは今の滝衆議院議員、当時の滝税務局長で、私と一緒にだったんですけれども、彼は「そんな細かいことを言いなさんな。やるのが第一。自治労、知事会、みんな連れてくるからさ」と言って、彼はそれを守って、途中のここぞというときに、みんな何のことなく行きました。ただし、これは最後の最後、9月20日、21日にまとめたものです。でも税は理論的ですから、うちの中はそこをどうぐり抜けるか、ほんとうに苦勞してもらいたけれども、今はですから実行上は国税と地方税を同一の分割税みたいなものですね。みんな取っているのは国なんであり、しかし実際はということになっています。地方消費税のみそは、国の消費税を課税標準として、その25%相当

額であるとしてありますから、これから先、けんかのしようがないですね。先に国税で上げるか、地方税で上げるかというのはないんで、ぶら下がってれば、少なくとも25%は来るということになります」。¹⁰⁾

これを自治省のサイドからみると、当時自治大臣であった野中広務は地方消費税について次のように語っている。「私が就任〔村山内閣における自治大臣〕したときは、消費税を上げようというときでした。私は消費税反対論者だったので、こんな時期に上げるべきではないと思って話をしておりました。そうしたら、…（中略）…滝実君が税務局長で、僕のところに来て、「大臣の反対はわかりますが、この際、大臣のような人がなってくれたときに、この消費税の一部を地方団体に取るという仕掛けをしていただいたらどうでしょう」と言うんで「うん、そうだな」と言って、2%上げるうちの1%は地方に渡す、徴収は国がやって、それを各都道府県、政令指定都市に配分するという地方消費税を創設して、幕を下ろしたんです」。¹¹⁾

地方消費税については、大蔵大臣であった武村正義も語っている。小川主税局長が、「大臣、この問題〔地方消費税〕でいま困っているんです。いい知恵がなくて、自治省と真っ向から対立しています」と言ったことに対して、武村は西ドイツの仕組みを思い出して、「消費税の一定割合を地方消費税にしたらどうか。実質、形式上は、大蔵省が国税と一緒にして徴収し、5分の1は純粋に地方の税源として無条件で渡す、そういう案はどうだろう」と対応したと述べている。「そう言ったら、小川さんが飛びつきました。「それは面白いですね」という。…（中略）…そのあと帰って自治省の税務局に電話したんじゃないかな。それで今度は二人揃って来て、「大臣の案で行きます」といって、ポンポンと決まりました」。¹²⁾

地方消費税創設に関する上記の説明はいずれも興味深いものの、口述記録であり、事実をどのように反映しているかは明らかではない。しかし、結果的にみれば、課税ベースの在り方や課税方式は大蔵省の管理として、税収配分は地方に任せるといふ、大蔵省と自治省の痛み分けで終わったと言ってよいであろう。

（3）改革の特徴と評価

細川首相が政府税制調査会に所得税減税の進め方を含む検討を求めたのが平

成5年9月3日であるため、ほぼ1年かけて改革が取りまとめられた。その間に首相による国民福祉税構想の発表と一夜にしての撤回という出来事があったが、ここでは、この税制改革の特徴と評価について見ていくことにする。

平成6年9月に与党で合意された改革案の特徴は、「先行減税・2階建て・一体処理」から成る改革と言い表すことができる。先行減税とは、平成9年4月1日に予定されている消費税率の引上げに先立って、平成6年度の特別減税を含めて、平成7年度、平成8年度と所得税を中心とした減税を行うことを指している。2階建てとは、平成7年度と平成8年度では、平成6年度並みの総額5.5兆円の減税を行うが、それを3.5兆円の恒久減税の上に2兆円程度の景気対策のための特別減税を乗せる構造にするというものである。最後の一体処理とは、減税が先行するものの、増減税を一体で処理するということ指し、先行減税分の財源として発行されるつなぎ国債の償還費用を含めて、改革全体で収支均衡が達成されることになっている。

これを国民福祉税と比較すると、まず消費税率の引上げ幅が小さくなっている。国民福祉税では7%の税率であったが、上記一体処理では5%となっている。この差は、国民福祉税では所得税減税はすべて恒久減税として中堅層の負担軽減と直間比率の見直しを図ろうとしていたのに対して、一体処理では2階建て減税とすることによる恒久減税の規模を縮小したためである。更に、一体処理に伴う潜在的なリスクは、平成9年の消費税率引上げ時に特別減税も停止されることになっているため、国民にとって二重の負担と認識される可能性があることである。そうしたリスクを回避するためには国民に恒久減税と特別減税の違いをしっかりと理解させる努力が必要である。また、平成9年前後の時点での経済状況に大きな影響を受けるという危険もある。結果を先取りすれば、平成9年4月と税率引上げを決定した平成8年秋の時点では景気は堅調であり、消費税率の引上げが順調に行われた。しかし、同年後半からアジアで起きた経済危機の結果、景気は悪化し、平成10年に入ってから年度内特別減税が行われることになった。

以上が改革の特徴であるが、当時を振り返って、その進め方について小川主税局長は次のように語っている。¹³⁾「〔平成6年〕8月の下旬まで実は武村大蔵大臣が決断をされなかった。むしろその当時、2段階、2階建てという2つが問題になりました。2階建てというのは、来られてすぐに武村大蔵大臣が言わ

れたんですけれども、「まあ、減税は2兆ぐらいで、その後は3兆とか、要するに小さくて、後は景気対策なんだから、1年限りというんでええではないか」というところですね。つまり、減税を2階建てにしてはどうかと。それから2段階と。…(中略)…2段階というのは、とりあえず減税をやって、消費税は理解を求めて来年以降でいいではないかと。それに武村大蔵大臣が加わっているのは、「減税財源の消費税増税なんてないよ」ということです。財政がこんな状況で実質的にちゃんと増税をしなければいけない。福祉にいくらかかるかということを明らかにして、国民にこれだけだと。…(中略)…税率はそんな5%なんて低いのはだめだと。6%とか7%だと。こういう主張なんですね」。

この2階建て、2段階の進め方のうち、2階建てが改革方針となっていくた。一方、2段階については、税制改革がマスコミの大きな関心となる中で、所得税減税と消費税増税の一体処理の切離しが無責任だという批判が高まっていった。そうしたマスコミの圧力もあり、8月30日には武村蔵相自身も方針を転換して、「蔵相としては、増減税一体で議論した成果として、法的にも一体で処理されるのが一番望ましい」¹⁴⁾ という発言を行っている。

以下、一体処理の評価に移る。先行減税について小川主税局長は、「減税先行3年というのは経済との関係で結果的には非常に具合が悪いことだったということです。これはおよそ経済を考えることなく最初に決まってしまったことです」¹⁵⁾ と述べ、経済・財政状況についての検討を踏まえる前に、税制改革に走ってしまったことの問題点を指摘している。その後、主税局長として消費税率の引上げを行った薄井信明は、「「追いかけて増税の実施」の体験者として率直な感想を言わせていただければ、あのケースは恵まれていたのであり、先行減税方式は一般的にリスクが極めて大きいと感じました。…(中略)…後追い増税の開始時点が景気の悪い時期にぶつかった場合には、最悪の事態となりかねません。それを覚悟ならともかく、景気対策は本則改正に絡めることはできる限り避けたほうがよいと思います」¹⁶⁾ と述べている。先行減税に伴うリスクについては既に指摘したが、当時主税局長を務めた小川と薄井はそうしたリスクに関する実体験に基づいた証言であると言えよう。

予想されることではあるが、一体処理へのマスコミの論調は厳しいものであった。改革の決定した翌日(9月23日)の紙面で『日本経済新聞』は「時代

錯誤示す理念なき税改革」と題する社説を掲げて、「昨年来、最大の政治課題といわれた今回の税制改革の理念、ねらいは一体何だったのか。ようやく決着した政府・連立与党の税制改革案からはさっぱり見えてこない。最大の原因は、来年以降の恒久減税を約3兆5000億円と今年の定率減税（約5兆5000億円）を大幅に下回る金額に抑え込んだことである。減税を、消費税増税時に元に戻す定率減税部分（約2兆円）と恒久減税部分に分割するいわゆる2階建て構造にしたためである。…（中略）…社会党を中心に恒久減税の規模を圧縮しようという空気が強まった段階で税制改革の理念は捨て去られたのである。今回の恒久減税案は、単に税率区分の適用範囲の見直しでお茶を濁したに過ぎない」¹⁷⁾と手厳しい評価を下している。

同日の『読売新聞』の社説は、「これが「抜本的税制改革」なのか」という標題を掲げて、「改革への理念も原則も、中長期的な視点も欠き、ただ目立つのは、大衆迎合的で当座しのぎのつぎはぎ細工。これではとても「抜本的な税制改革」とは言えない。村山政権が連立与党間で妥協に妥協を重ね、ようやく決定した税制改革大綱のことである。…（中略）…社会党だけでなく自民党、新党さきがけも、来年の統一地方選、参院選などで有権者の反発を買うことを恐れ、消費税率を5%以下に抑えることを至上目的として税制改革作業に取り組んだとしか思えない。…（中略）…こうした中途半端な改革になったのも、繰り返すようだが、消費税率を5%以下に圧縮することを至上目的としたためだ。消費税増税をそれほど敬遠するなら、なぜ2兆円相当の行政改革・歳出削減を打ち出さないのか。行政改革を断行する意思もなく、増税もできるだけ先送りしようという姿勢には、中長期的視野に立つ政治的リーダーシップが、まるで見えてこない」¹⁸⁾。

「税制改革の理念は捨て去られた」、「中途半端な改革」という表現からうかがえるように両紙ともに所得税減税が2階建てで行われることに対して批判を下している。そうした批判がなされることは、与党政政治家もよくわかってのことであろうが、その先も日本内外を震源として経済危機ないしそれに近い状況が生じる可能性を考えると、この時点で所得税減税とその財源の確保の仕方、そして直間比率を含めたあるべき税構造に向けたもっと突っ込んだ検討や改革が行われるべきであったと思われる。実際、その後間もなく、内においては不良債権、外においてはアジア経済危機に端を発する不況の中で大幅減税の声が

高まっていったことを考えると、ここでの「中途半端な改革」に悔いが残されたといいであらう。

〔注〕

- 1) 小川是・元主税局長口述記録。
- 2) 『読売新聞』平成6年4月26日朝刊。
- 3) 「衆議院本会議議事録」平成6年5月10日。
- 4) 税制調査会「税制改革についての答申」（平成6年6月）4ページ。
- 5) 小川是・元主税局長口述記録附属資料。『読売新聞』平成6年7月18日夕刊では、この点について、「田連立与党サイドから、抜本的税制改革を先送りするのでは、との厳しい批判は避けられそうもない」との指摘がなされている。
- 6) 税制調査会「税制改革についての答申」（平成6年6月）4-19ページ。
- 7) 小川是・元主税局長口述記録。
- 8) 小川是・元主税局長口述記録附属資料。
- 9) 税制調査会「税制改革についての答申」（平成6年6月）4-19ページ。
- 10) 小川是・元主税局長口述記録。
- 11) 御厨貴、牧原出編『野中広務回顧録』（平成24年、岩波書店）148ページ。
- 12) 御厨貴、牧原出編『武村正義回顧録』（平成23年、岩波書店）242ページ。
- 13) 小川是・元主税局長口述記録。
- 14) 『読売新聞』平成6年8月30日夕刊。
- 15) 小川是・元主税局長口述記録。
- 16) 薄井信明・元主税局長口述記録。
- 17) 『日本経済新聞』平成6年9月23日朝刊。
- 18) 『読売新聞』平成6年9月23日朝刊。

5 バブル崩壊後の税財政政策の在り方

バブル崩壊後、貿易不均衡の是正も兼ねアメリカから内需拡大に向けて思い切った所得税減税を求められていたこと、そして平成5年になって所得税減税の声は国内でも阻止し難くなっていたことを述べた。一方、思い切った制度改革を行わない限り、高齢化の進展で社会保障費の増大は避け難くなってきた。そうした中で、どのように税財政政策を構想していくべきなのか。ここまでは、細川内閣の発足から村山内閣の下、平成6年9月に成立した税制改革についてみてきたが、最後にこの時期を通じて大蔵事務次官であった齋藤次郎の口述記録を基に、バブル崩壊後低迷する経済、進行する高齢化の中で税制にどう立ち

向かったらよいのかについて考えることにする。具体的には、国民福祉税をテーマにその発案の背景とは何であったのかについて検討を行う。¹⁾

齋藤は、バブル崩壊後の税財政運営について「財政の悪化が進行するなかで、大規模減税だけを先行させて、将来の増税を何ら担保しないままで良いのかという思いは、当時の私共の共通の懸念であったと思います」と語ったのち、「その当時〔次官就任当時の平成5年6月ごろ〕の私は、消費税増税については、むしろ、極めて慎重でありました。この不安定な政治情勢で、なかなか困難な課題ではないかと思っていたからです」と述べている。消費税に関するそうした認識が変わっていった過程として当時通商産業省の事務次官であった熊野英昭との議論が重要であったとして、その様子を次のように語っている。

「その当時の二人の議論の要旨は、(1) 日本経済は、バブル期過剰投資の結果、完全に供給過剰経済になっている。したがって、デフレ傾向は、今後一層顕著になる。名目の経済成長率はダウンする。(2) このような状況下では、このまま推移すると日本の財政は、回復不可能な状況にまで悪化する。税収は今後増加するよりむしろ減少するであろう。一方、歳出面でいえば、人口の急速な高齢化に伴い、社会保障関係費は増加する一方だし、公共事業関係費も景気との関係から、当面減少する目処が無い。一般歳出の2大項目が減少の見込みが無いのにどう対処するか。こういう状況下で、歳出を減少させるのは、絵空事である。(3) 国民負担の関係でいえば、このまま放置すると潜在的国民負担率が飛躍的に、上昇するばかりで、急速に少子化、高齢化が進み、活力が失われていく日本社会の将来を考えるとこのまま放置できない。特に、法人の負担について、考えると、現在は相対的にやや負担の多い税関係の負担より、社会保障関連の負担の方が確実に重くなっていき、両者の関係は、将来、逆転する。社会保障関係の負担が一種の外形標準課税であることを考えると、一刻も早くこの関係を改善しなければならない。(4) この場合、増税の対象としては、消費税しかない。消費税を導入している国の中で、日本は際立って低い税率の国である。(5) 消費税増税による景気悪化については、公共投資を一時増額するなど別途対策を講ずる。(6) いわんや、減税先行の場合、その穴埋めとしての消費税の増税については、これを行うのは論理的に考えて当たり前のことではないか。といったものでした。…(中略)…」

このような経緯で、次第に消費税増税の方向で努力を始めたのが平成5年の

後半ですが、政治の世界では、政治改革が総ての中心ということで、なかなかこの方向へ議論が向かわないという状況でした。

特に、細川首相は慎重でしたが、加藤、石という政府税調の主要なお二人が密かに公邸で、何回もその必要性を説かれ、最終的に、漸くその気になられたということがありました。このことは触れてはならないことと思っておりましたが、加藤さん御自身がお話になっておられますのでもう申し上げてもよいかと思い、お話いたしました。²⁾ こういうお話をするのは、当時、この構想が私共の全く独善でもなかったという例証になるのではないかと思うからです。このような状況でしたが、急に、平成6年1月末の政治改革の決着に伴い、消費税上げの機運が盛り上がってきたのです。それから後の「国民福祉税の」詳しい経緯については、関係の皆様のお話に譲ることとしますが、短期間とはいえ、それまでの議論の積み重ねの上に立って、濃密な議論が各党間で行われたと思います。

ただ極めて不幸なことは、政治的な対立関係が政権内部に生じており、その結果、総理が決断されたにも関わらず、官房長官がそれを知らんとおっしゃったり、実は、これは、さきがけの代表として園田〔博之〕代表幹事が議論に参加して、了承されていることですから、表面的には理解が難しいことなのですが、いろいろなことが、予測不能といってよいほど起こってしまい、結局、旨くいかなかったのです」。

齋藤の語った国民福祉税の発表に至る背景は以上のとおりであるが、まず、この当時の連立政権の下で行政も政治なしには動けなかった様子がうかがえる。税財政政策の在り方については、バブル崩壊後、経済が落ち込んでいても「人口の急速な高齢化に伴い、社会保障関係費は増加する一方だし、公共事業関係費も景気との関係から、当面減少する目処が無い」中で、現実問題としては消費税を引き上げざるを得ない。「いわんや、減税先行の場合、その穴埋めとして消費税の増税については、これを行うのは論理的に考えて当たり前のことではないか」というのが齋藤の結論である。それを政治との接点で実現しようとしたのが国民福祉税であったが、連立政権の不調和の結果、「いろいろなことが、予測不能といってよいほど起こってしまい、結局、旨くいかなかったのです」と述懐している。

日本の置かれた経済構造的な問題を考えると、減税財源に消費税を充てるの

は当然ではないかという齋藤の結論は、国民福祉税の後成立する平成6年9月の税制改革ではひとまず貫徹することになる。それは国民福祉税に負うところがあったと思われる。しかし、こうして綱渡りのように保たれてきた財政規律を持続させることは、次第に困難となっていった。

〔注〕

- 1) 以下では、齋藤次郎・元事務次官口述記録によっている。
- 2) 加藤寛は『読売新聞』平成19年2月26日朝刊で国民福祉税発表の直前に訪問した官邸での細川首相とのやり取りについて語っている。

第8節 平成7年度の税制改正

1 平成7年度の税制改正に向けた政府税制調査会答申¹⁾

(1) 基本的考え方

平成7年度税制改正の所得税に関係する部分は、平成6年11月25日に成立した所得税の負担軽減と消費課税の増税の一体処理から成る税制改革関連法案で定められている。この改正は、平成6年度改正と連動して行われたため、本書では既に平成6年度改正の中でその過程、内容や評価について述べた。その後、政府税制調査会は平成6年12月15日に「平成7年度の税制改正に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。政府はこの答申を受け、12月20日に「平成7年度税制改正大綱」を取りまとめ、平成7年1月13日に「平成7年度税制改正の要綱」を閣議決定している。「租税特別措置法の一部を改正する法律」が、1月31日に国会に提出され、3月17日に成立している（平成7年法律第55号）。ここでは、所得税減税と消費税増税に係る大きな改革の後の政府税制調査会の審議内容について検討し、平成7年度税制改正の概要について述べる。

政府税制調査会は、平成6年秋に実現した改革を振り返って、「政府与党が税制改革大綱をとりまとめた本年〔平成6年〕9月22日の当調査会会長談話にあるように、今般の税制改革は、全体として見て、減税と増税とが一体として処理されたことを含め、基本的には、昨年11月の「今後の税制のあり方についての答申」（以下「中間答申」という。）や本年6月の「税制改革についての答申」（以下「改革答申」という。）に示した方向に沿ったものであり、これを評価するものである」としている。

続けて、今後の消費税率引上げに関しては次のようにその考え方を示している。「今般の税制改革をめぐる論議においては、国民の負担増が今後避けられないことを視野に入れつつ、活力ある高齢化社会に対してどのように対応していくのかを主たる課題として様々な検討が行われた。その結果、主として個人所得課税の負担軽減と消費課税の充実とが概ね見合う形の成案化がなされ、今後の負担増の問題については、いわゆる見直し規定の下において更に議論、検

討を深めていくこととされたところであり、政府としては、この規定の趣旨を踏まえ、行財政改革の推進及び社会保障の将来の姿の検討について、今後一層積極的に取り組んでいくとの方針を示している」と述べ、高齢化に伴って歳出が増加する場合には、増加した負担に見合って、きちんと消費税率を引き上げることを求めている。

以上を前提として、今後の取組についての基本的な考え方について次のように記している。

① 基本的考え方

今般の税制改革関連法案の可決成立を受けて、去る〔平成6年〕11月29日、村山内閣総理大臣から当調査会に対して、将来の我が国経済社会にとってあるべき税制に向けた取組みは、今般の措置によって終わるものではなく、今後とも、経済社会情勢並びに財政状況の進展を踏まえ、適切な税負担水準と公平の確保を目指して、不断の検討を進める必要がある旨の挨拶があった。

これまでの答申で述べているように、税負担の公平性、経済活動等への中立性、制度の簡索性が税制の最も基本的な理念である。これらの基本原則の下において、制度・執行両面における実質的公平の確保や、課税ベースの拡大といった方向で、今後の税制のあり方についての論議を深めていく必要がある。

また、その際には、我が国社会の高齢化の進展という問題にとどまらず、経済の成熟化、成長率の鈍化、ストック化、国際化といった様々な構造的変化が、近年とりわけ顕著に進展していることを背景に、これまで我が国経済の発展を支えてきた諸々の社会システムを大胆に改革する必要性が強く指摘されるようになってきていることにも留意しなければならない。

このような我が国経済構造の変化という大きな視点も踏まえながら、後述する資産課税や法人課税のあり方といった諸課題に、今後取り組んでいくことが重要である。

また、これまでの答申で述べているように、地方分権の推進という時代の大きな要請に応え、今後とも、地方における歳出規模と地方税収入の乖離をできるだけ縮小するという観点に立って、更に地方税源の充実確保に努めるとともに、より安定的な地方税体系の構築を図っていくことが必要である。

② 資産課税等のあり方

所得・消費・資産等のバランスのとれた税体系のあり方という考え方から

すると、消費課税のウエイトが高まるに伴い、また、今般個人所得課税の累進構造が緩和されたことも考えると、資産課税の充実を図ることが垂直的公平の観点から望ましいという指摘がなされている。

また、高齢化が一層進展する中、特に高齢者の場合は、大きな資産を保有する者とそうでない者との格差が大きいことから、今後の税制のあり方について検討する際、同一世代内の公平確保の観点も重要であるという指摘、更には、資産課税のあり方に関しては、資産形成に対する中立性や各種金融資産に対する課税の中立性の観点や、税制の国際的整合性の観点も重要であるとの指摘などがなされている。

こうした資産課税をめぐる種々の問題提起に関連して言えば、平成7年度税制改正との関連を含め、現在、各方面において論議の対象とされている諸項目、例えば土地税制及び有価証券取引税等の問題や、税負担の公平確保のための課題の一つとして議論されている利子・株式等譲渡益に対する課税のあり方の問題といったものの多くが資産課税に関係する問題であることにも留意が必要である。

資産課税については、当調査会の累次の答申で述べているように、利子・株式等譲渡益に対する課税ベースの拡大や土地税制の総合的な適正化等、資産課税の充実・適正化に向けたこれまでの取組みの基本的考え方を維持することがまずもって重要である。

その上で、前述した高齢化、ストック化、国際化といった我が国経済の構造的な変化の中、所得・消費・資産等の課税バランス、更には、資産の種類毎にその取得、保有、譲渡の各段階で課税が行われるという資産課税の性格等を踏まえて、当調査会としては、今後早い機会に幅広い観点からの検討に取り組む必要があると考える。

また、活力ある福祉社会の実現を目指す視点からは、年金課税の問題についても、これまでの答申でも述べているように、高齢者世代内や異なる世代間における税負担の公平確保を図るとの視点等を踏まえ、今後幅広い見地から基本的な見直しを進めていく必要がある。

③ 納税者番号制度

納税者番号制度については、適正・公平な課税を実現するための手段として有力な選択肢であり、近時、例えば21世紀初頭を目途に、その導入に向けた積極的な取組みを行うべきであるという指摘があることをも踏まえ、当調査会における今後の検討のための論点整理を行っておきたい。

- (i) 当調査会では従来より、個人に対する番号付与の方式として、公的年金番号を利用する方式と住民基本台帳を基に番号を付与する方式とを具体的に想定してきたが、「税務等行政分野における共通番号制度に関する関係省庁連絡検討会議」における最近の報告によれば、公的年金番号については、平成8年度より総合試験が開始され、平成9年1月の統一に向けて作業が進んでいる。

また、住民基本台帳をもとにした共通番号制度については、住民基本台帳の統一的な活用を図り、他の行政分野への利用方法等を検討するとともに、住民基本台帳を基礎とした統一番号制度のあり方（電算化・ネットワーク化等）等について2年間の予定で調査研究する研究会が自治省において設置され、作業が行われている。

これらの進捗状況を踏まえつつ、当調査会としても、今後、個人、法人それぞれに対する付番方式について検討を深めていく必要がある。

- (ii) また、納税者番号制度の効果に関しては、従来より、税務行政の機械化・効率化による課税の一層の適正化の観点、利子・株式等譲渡益などの資産性所得に係る課税方法の選択肢の拡大という観点、相続税等の資産課税や事業所得課税の分野における活用という観点から検討する必要がある旨指摘している。

更に、「改革答申」においては、納税者番号制度の検討に当たっては、上述の制度導入の目的・効果に応じた把握すべき情報の種類や対象となる取引範囲を類型化していくことが有益であると指摘している。

当調査会では、納税者番号制度については、制度に関する国民の理解が深まり、活発な議論が行われていくことが重要と考えており、それを期待する観点から、現時点での類型化イメージを示すとすれば、次のとおりである。

まず、現行の支払調書やその他の法定資料に番号を付することにより、税務行政上、名寄せ精度の向上等が図り得ると考える。これは、税務行政の機械化・効率化による課税の一層の適正化に向けた納税者番号の活用と位置付けることができ、法定資料の範囲を広げることにより、更なる課税の適正化を目指すことも考えられる。

次に、これまでの答申においても理論面、実態面から多角的に議論を深めていく必要があるとされている総合課税の実施に納税者番号を利用することとする場合には、租税特別措置法等により限定されている現行支払調書を、個人に対するもの等にも拡大していく必要がある。

更に、納税者番号を相続税等の資産課税に利用することとなる場合には、法定資料（支払調書等）の範囲を、例えば資産残高等の情報にも広げることが考えられる。また、こうした資産残高の情報は、税務当局が間接的に事業所得等を推定する端緒になるのではないかと考えられる。

ここで述べたイメージに関しては、番号の利用等に係る官民のコスト、資金シフト等の経済取引への影響、プライバシーの問題などについて、今後、更に子細な検討が必要である。

- (iii) いずれにせよ、納税者番号に係る問題については、今後、先に述べた納税者番号として利用し得る番号の整備状況を踏まえつつ、更に、国民の受止め方を十分に把握しながら検討していく必要がある。

④ 法人課税のあり方

所得・消費・資産等の税体系の中で取り組むべき課題としては、資産課税の問題に加えて、法人課税のあり方の問題もある。

特に最近においては、我が国経済が国際化する中、製造業等が急激な円高の進行や人件費・地価等のコスト高のために生産拠点を海外にシフトせざるを得なくなっており、このままでは我が国を支えるリーディング産業までが国外へ移転し、ひいては生産や雇用等、国内実体経済に悪影響が生じかねないといういわゆる「産業空洞化」論がある。

そして、そのような議論を背景に、法人課税の負担の軽減を検討すべきではないかという指摘があるが、「産業空洞化」論については、その実態や要因・背景を見極めていく必要があるものと考ええる。

いずれにせよ、法人所得課税のあり方及びその負担水準については、「中期答申」で指摘したように、主要諸外国の動向等を踏まえ、課税ベースを拡大しつつ税率を引き下げるといった基本的方向に沿って、我が国の税体系に占める法人所得課税の地位に留意しつつ、幅広い視点から検討を加えていくべき事柄である。

なお、事業税に外形標準課税を導入する問題については、地方消費税を創設した以上、その必要がないのではないかと意見もあったが、この問題については、消費課税としての地方消費税とは異なり、事業に対する応益課税としての事業税の性格、都道府県の税収の安定的確保、赤字法人に対する課税の適正化等の観点から、引き続き検討していく必要があると考える。

このように今後の取組として、資産課税等の在り方、納税者番号制度、及び

法人課税を挙げ、これまでの答申を踏まえて政府税制調査会の取り組むべき姿勢について論じている。資産課税については、所得税の累進性が緩和されたことにより資産課税の充実が必要なこと、同一世代内の負担の公平、資産形成に関する中立性などを指摘した上、政府税制調査会による「これまでの取組みの基本的考え方を維持することがまずもって重要である」としている。

納税者番号制度については、まず公的年金番号、住民基本台帳を基礎とした番号などの検討が進んでいることを紹介している。続いて、番号利用の「類型化イメージ」として、税務行政、名寄せ精度の向上、総合課税を行う場合に利用すること、相続税等資産課税において資産残高等の情報把握に用いることなどを挙げている。以上を踏まえて、「納税者番号に係る問題については、今後、先に述べた納税者番号として利用し得る番号の整備状況を踏まえつつ、更に、国民の受止め方を十分に把握しながら検討していく必要がある」としている。

法人課税についての記述は、上記2つの課題についての記述と比べて検討の方向をより明確に示している。すなわち、「法人所得課税のあり方及びその負担水準については、…（中略）…主要諸外国の動向等を踏まえ、課税ベースを拡大しつつ税率を引き下げるという基本的方向に沿って、我が国の税体系に占める法人所得課税の地位に留意しつつ、幅広い視点から検討を加えていくべき事柄である」として、税収確保面に配慮しつつ、税率の引下げを行うべきだとしている。

（2）改正の対象となった税目

以上を踏まえて、平成7年度税制改正の対象となる具体的な税目として、租税特別措置等の整理合理化、土地税制、有価証券取引税等を挙げている。租税特別措置等では、企業関係のものを対象として、「最近では、特に企業関係の租税特別措置等に関して、① そもそも現在の租税特別措置等が、あまりにも細かく個別的な政策目的に細分化され、極めて複雑なものとなっており、特定の者にしか分からなくなっている、② 租税特別措置等は種々の基準や行政当局の認定・承認等を適用要件としており、まさに規制緩和という経済社会の構造改革の流れに逆行する面がある、といった新しい論点も指摘されており、この問題を検討するに当たっては、制度の透明性・簡索性等の要素に特に留意が必要となっている」と述べ、その整理合理化を強く求める内容となっ

ている。租税特別措置が規制緩和の障害になるという指摘は、政府税制調査会のこれまでの答申ではなく、改正の必要性を強く訴えている。

土地課税では固定資産税、地価税、土地譲渡益課税を取り上げている。いずれも納税者の負担に急激な変化が生じないような総合的かつ適切な調整措置を講じつつ、政府税制調査会のこれまでの答申に沿った改正を行うことを求めている。固定資産税については、「土地評価に対する信頼を確保し、中長期的にその充実を図るという固定資産税の基本的考え方を今後とも維持していく必要があると考える」としている。地価税については、「国民の間に「土地は有利な資産」という意識が根強く残っている現状等にかんがみると、地価税の土地政策上の意義は失われていないのではないかと考える」との指摘を行い、「現行の地価税制度については、これを着実に実施していくことが必要と考える」としている。

土地譲渡益課税については、「個人の長期譲渡所得の1/2総合課税の原則に照らせば現行の税率水準（39%）は高過ぎるのではないかと、特に今回の税制改革における所得課税の負担軽減に対応して土地譲渡益に対する税負担も緩和すべきではないか、そもそも現行の土地譲渡益課税は土地取引を阻害しており土地流動化のためにはこれを軽減すべきではないか」という意見があるとしている。しかし、地価対策として土地譲渡益課税の有用性は高いとして、「土地譲渡益課税の軽減については、土地税制全体の基本的枠組みを崩すことのないよう、慎重な対応が必要である」と述べている。

有価証券取引税等については、金融・証券取引の海外流出に伴う市場の空洞化と低迷する株式市場等の活性化を図るためにも、廃止・縮減すべきだという主張がある。これに対して答申は、取引所における先物取引等のすべてについて低税率で一律に課税するなどの改正が実施されてきたことなどを踏まえて、指摘されている問題を引き続き検討し、税体系における資産課税の在り方を考えていくべきだとしている。

〔注〕

- 1) 本項の記述は、税制調査会「平成7年度の税制改正に関する答申」（平成6年12月）によっている。

2 平成7年度の税制改正の内容と評価

その後、閣議決定を経て国会で成立した改正は、租税特別措置の整理合理化、社会経済情勢の変化への対応、土地・住宅税制の見直し等から成っている。このうち、租税特別措置の整理合理化では、201項目あった租税特別措置のうち特定対内投資事業用資産の割増償却、開墾地等の農業所得の免税など8項目が廃止され、後述の社会経済情勢の変化に対応する等のための4項目が新設された。そのほか、税額控除等、特別償却、準備金などで助成の縮減が行われた。

社会経済情勢の変化への対応としては、内外の経済環境の構造変化への適応を目的とした事業革新の推進、中小企業の創造的事業の支援や事業用資産の買換えなどについて新規分を含めて特別措置がなされた。土地税制では、個人の土地等の長期譲渡所得課税について、特別控除後の譲渡益4000万円以下の部分の税率が30%から25%に引き下げられた。住宅取得促進税制では、適用対象者の所得要件を3000万円から2000万円に引き下げた上、適用期限を2年間延長した。¹⁾

以上の改正による増減収見込額は、次のとおりである。

表 1-8-1 平成7年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額
(単位：億円)

改 正 事 項	平年度	初年度
1 租税特別措置の整理合理化	630	470
2 その他の租税特別措置等の改正		
(1) 社会経済情勢の変化への対応	△210	△160
(2) 土地・住宅税制の見直し等	△30	△30
計	△240	△190
合 計	390	280

(注) これ以外に平成7年5月19日成立した「緊急円高・経済対策」に向けた対策による輸入促進税制の拡充により平年度140億円、初年度100億円、中小リストラ法の適用対象者の追加により初年度40億円の減収が見込まれている。

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』『平成7年度予算特集』第517号 36ページ。

このように、所得税減税と消費税増税の一体処理後の平成7年度税制改正は、今後の資産課税や法人課税の在り方を展望しつつも、実際の改正は限定的なものであった。しかし、新聞は平成7年度改正を限定的、ないし大きな改革後や

むを得ないものとはとらえていなかった。むしろ、連立政権の政策決定の矛盾や「55年体制」と変わらぬ実態を突いた、厳しい指摘がなされた。

『読売新聞』は、その社説に「一体なにを目指す税制改正か」（平成6年12月16日）という表題を掲げて、「基本政策も政治理念も違う政党が連立政権を組めば、出てくる政策は、ともすればどっちつかずの妥協の産物になりやすい。その結果、政権がどこを目指して進もうとするのか、国民にはさっぱり判断できないことになる。連立与党が決めた95年度税制改正大綱は、そんな悪しき前例を、またもや作ったようだ。その典型的な例が、92年から土地投機抑制のため増税された土地譲渡益課税の緩和をめぐる、自民党と社会党の攻防、その決着の仕方だ」という書きぶりで始めている。続いて、「自民党は、土地の流動化を進めることが景気浮揚につながるとして、改正前の税率に戻すことを求め、社会党は軽減すればバブルの再燃を招くとして大蔵省とともに現行税率維持を主張、最後まで対立した。結局、個人の長期保有土地（5年超）については、譲渡益4000万円以下の部分は所得税・住民税合わせて32.5%の軽減税率とすることになった。「所得税減税とバランスを取るため」というのが表向きの理由だが、この税率は現行の39%と、増税前の26%を足して2で割った数字でもある」と土地等に係る譲渡益課税の裏にあった自民党と社会党の主張のすれ違いを痛烈に指摘している。

そして、「先の所得税減税、消費税率引き上げを柱とする税制改革が、「2階建て減税」に象徴される中途半端な改革に終わったのも、同じ理由だ。政権としての共通の意思がないところでは、目先の課題を場当たりに妥協しながら処理していく結果に終わる。こんなことでは、改正大綱の言う「税制のリストラ」など、とても望めないではないか」で締めくくっている。²⁾

上記と同日の『日本経済新聞』の社説は、「何を議論してきたのか、税制改正」と題して、改正を次のように評価している。³⁾「一体、何を議論してきたのか。15日にまとまった来年度税制改正に関する与党税調の大綱および政府税調の答申を見ての率直な感想だ。税制改正の積極的な意味を見いだせないのである」と、ここでも改正の方針が見えないことの指摘から始まっている。続いて、「来年度税制改正の焦点は、長年のうみが積もった各種租税特別措置の抜本整理だった。政府税調の答申では、整理が必要な理由を、税負担の公平、中立に反するという基本的な問題のほかに、「種々の基準や行政当局の認定、承

認を適用要件としているため規制緩和という構造改革の流れに反する」と明確に述べている。ところが与党税調の大綱では、「大幅に縮減する」という約束を忘れたかのように、ほとんど前進はなかった。ある大蔵官僚が「政権に復帰した自民党への業界の期待があまりにも強い」と嘆いていたが、族議員の横行、業界の陳情合戦とかつての55年体制時と変わらない状況の中で理念は忘れ去られた」と述べている。

このように2つの社説は、前年の税制改革のあと方向性を示せないまま、政党間の妥協や旧来の利益誘導型税制に戻ってしまったことを指摘している。平成7年度改正については、当時主計局長であった篠沢恭助が税制改正と行政改革との関連について次のように語っている。⁴⁾ 平成7年度税制改正は、所得税と消費税の増減税一体処理という形で「全部中身が決定されておりましたことの、いわばはね返りといったしまして、行政改革、特に特殊法人の改革問題というのが政権の課題として出てきたわけであります。…（中略）…一番大きい問題は輪開銀〔日本輸出入銀行と日本開発銀行〕の統合論でありまして、そのうちに輪銀解体論みたいな声も出たり何かしている中で、最終的に…（中略）…輪銀と海外経済協力基金の統合というものが平成7年3月14日内閣の意思として…（中略）…決まると。これがある意味では、税制改革問題の余波の部分として決まってきたということであります」。細川連立内閣の発足以来、税制改正を含む様々な決定が、政治と深く関わりながら動いていたことを伺わせる指摘である。

〔注〕

- 1) 大武健一郎「平成7年度税制改正の概要」（『ファイナンス』平成7年2月号）18-22ページ。
- 2) 『読売新聞』平成6年12月16日朝刊。
- 3) 『日本経済新聞』平成6年12月16日朝刊。
- 4) 篠沢恭助・元主計局長口述記録。

3 そのほかの税制改正

平成7年度では、以上の改正に加えて、阪神・淡路大震災と「緊急円高・経済対策」に向けた税制上の対応があった。平成7年1月17日に阪神・淡路大震

災が起きるが、それに伴って、「災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予に関する法律」(昭和22年法律第175号)(以下では、「災害減免法」と表記することがある。)に基づく租税減免や徴収猶予に加えて、「阪神・淡路大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」(平成7年法律第11号)(以下では、「震災税特法」と表記することがある。)によって、次の対応がなされた。すなわち、目前に迫る確定申告期の混乱を回避するために、震災による住宅・家財等の損失に係る雑損控除及び「災害減免法」による減免を平成6年分の所得税から適用する。震災による事業用資産の損失については、平成6年分の事業所得の計算上、必要経費に算入することを認める。また、「災害減免法」による減免の適用所得要件を600万円から1000万円に引き上げた。

平成7年3月以降円高が続き、4月19日には1ドル79円75銭という空前の水準となった。この事態の中、4月14日に政府は「緊急円高・経済対策」を決定した。税制面では、輸入促進が図られ、法人税における輸入促進税制の準備金積立率と税額控除額の限度引上げが行われた。円高で経営環境が悪化した中小企業者については、欠損金繰り戻し還付停止の解除(1年)や特別償却・税額控除措置の適用対象に追加することが図られた。

第9節 平成8年度の税制改正

1 政治経済の動向

政府税制調査会は平成7年12月15日に「平成8年度の税制改正に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。政府は答申を受け、12月20日に「平成8年度税制改正の大綱」を取りまとめ、平成8年1月12日に「平成8年度税制改正の要綱」を閣議決定している。税制関連法案は国会に提出され、3月29日に成立している。

この税制改正に至る平成7年は、社会的には1月17日に阪神・淡路大震災が起き、3月20日にはオウム真理教によるサリン事件が起きるなど、日本を震撼させる出来事の続いた年であった。税制はそうした出来事に機敏に対応している。阪神・淡路大震災の被災者には、平成7年度の税制改正で述べたように、平成6年分の所得から震災被害に係る雑損控除を認めるなど機敏な対応がなされた。また、平成8年度改正では、(後述のとおり)オウム真理教のサリン事件を契機に、宗教法人を含む公益法人の課税の在り方の見直しも行われている。政治・経済においては、バブル崩壊後様々な問題が顕在化してきたのがこのころである。ここでは、まず平成8年度改正をとらえる上で重要な政治・経済の動向について述べる。続いて、平成8年度税制改正の背景について述べた上、政府税制調査会の答申内容を検討する。以上を基に実現した税制改正の概要について述べる。

政治的には、平成7年を通じて、自・社・さきがけが連立して政権を担っていた。野党側では、平成6年12月に新生党、民社党や公明党の一部などが合併して新進党が発足、党首に海部俊樹、幹事長に小沢一郎が選出されている。社会党は細川連立政権の時から新党結成の動きがあったが、阪神・淡路大震災の起きた日に会派離脱騒動が起きるなど不安定な状態が続いていた。平成7年7月23日の参院選では、そうした党内事情を反映して社会党が大きく議席を落とす一方、自民党は議席を増やしたが、この選挙で躍進したのは新進党であった。選挙後、自民党は9月29日に総裁選を行い、橋本龍太郎が小泉純一郎を破って

新総裁となっている。

経済では、バブル期の好景気は平成3年度になると減速を始め、その後平成5年度にはマイナス成長となる。そうした中にあって、本書でも既に述べたように、平成6年2月の細川・クリントンの日米首脳会談においても包括協議の合意に達することができなかった。また経済実態からみても、アメリカの、対日貿易赤字を含む経常赤字に改善が見られなかったことを背景に、円高が進んでいった。そこにメキシコ通貨危機が加わり、平成7年に入ると円高は更に進み、4月19日には1ドル79円75銭に達した。

その後、アメリカでは「強いドルがアメリカの国益」との考え方が明確に打ち出され、日米欧のドル買い共調介入も行われた。また、並行して日本単独の為替介入、公定歩合の引下げ（1%から0.5%）や大規模な経済対策を断行していく中、平成7年9月には、同年1月から8か月ぶりに1ドル100円の水準に戻った。¹⁾ それ以降、1ドル100円を下回る水準で推移し、平成10年8月11日には147円41銭まで下がることになる。平成7年の秋以降から経済は長い不況から脱出して、平成9年の第1・四半期ごろまで、バブル崩壊後としては高い成長を持続することができた。

このようにマクロ経済でみればバブル崩壊後、3年を超える不況にもようやくやっと曙光が射し始めていた。しかし、内部に目を転じると、度重なる大型経済対策の結果、財政状況は悪化していった。これに対して、平成7年11月14日、武村蔵相は「平成8年度の歳入不足の見込み額は、建設国債を9兆円近く発行したとしても、なお11兆5000億円にも及ぶ」との見通しを示し、当初予算としては平成2年度以来7年ぶりに特例公債を発行することになるとの「財政危機宣言」を行っている。

一方、バブル期の不良債権は金融機関の破綻という目に見える形となって人々の前に姿を現した。平成6年12月の東京協和・安全信用組合の経営破綻、それとほぼ同時にこの2信用組合の乱脈融資に絡んで大蔵省幹部への過剰接待が明らかとなる。平成7年に入っても7月に東京都のコスモ信用組合、8月に兵庫銀行、木津信用組合など銀行破綻が続き、9月には大和銀行ニューヨーク支店の巨額損失事件が発覚している。そうした中、平成8年度予算編成の最後の段階で、突如、住宅金融専門会社（以下では、「住専」と表記することがある。）の不良債権処理のために6850億円の財政資金を「緊急金融安定化資金」として

支出することが決定される。

国庫からの支援金がこの額になった経緯は次のとおりである。住専の借入金13兆円のうち回収不可能額は6兆3000億円である。そのうち、住専の設立母体行が3兆5000億円の債権額全部を、一般金融機関も1兆7000億円の債権を放棄する。それでも残る1兆1000億円のうち、農林系金融機関が5300億円を負担し、残りを財政資金で埋め合わせる。²⁾ 以上が住専債務処理のスキームであるが、実態は不良債権を母体行を中心として引き受けさせる際、住専の有力な貸し手の一つであった農林系金融機関の引受額を巡って話し合いがつかず、埋め切れなかった部分を財政資金に求めたものであった。

住専の不良債権を税金で補填することに対して、世論は猛反対であった。そうした中、政治的混乱が増していった。まず、平成8年度の予算編成が終わると篠沢恭助大蔵事務次官が人心一新を理由に辞任を表明した。次官就任後、わずか7か月であった。そして、平成8年に入ると、村山首相は、「元日に青空を見ながら、自分なりにいろんな事に思いを巡らした」という発言とともに1月5日に総理大臣を辞任、同時に武村正義大蔵大臣もその職を辞した。このように平成8年度予算の編成が済んで、国会審議を迎える矢先にその最も重要な当事者達が姿を消すことになった。代わって、平成8年1月11日に橋本内閣が発足、大蔵大臣は久保亘（社会党）、官房長官には梶山静六が就任した。1月19日、社会党は社会民主党（社民党）に改名、村山富市が委員長に選出された。

住専の不良債権処理を巡って、住専予算の修正を求める野党議員は国会で座り込みを行うなど徹底した審議拒否を行った。その後ようやく、「予算書の総則に第16条を追加し緊急金融安定化資金の6850億円については、制度を整備した上で措置する」などの約束を与野党間で取りつけた上、5月10日に予算成立に至った。

〔注〕

- 1) この時期の通貨政策については、「『国際マネーの攻防』榊原英資回想記 介入と市場心理」（『読売新聞』平成11年9月17日朝刊）、「『国際マネーの攻防』榊原英資回想記 1ドル＝100円の壁」（『読売新聞』平成11年10月10日朝刊）を参考にした。
- 2) 財政資金には、預金保険機構への出資金50億円が含まれている。

2 税制改正の背景

既にその成立の背景を含めて述べてきたように、所得税減税と消費税増税の一体処理は平成7年度の税制改正で決定されている。これは、平成6年度の特別減税を含む平成8年度までの3年先行減税と平成9年度からの消費税率の引上げを一体で定めたものである。平成7年度では、減税規模が平成6年度と同等になるように恒久減税に加え特別減税が行われたが、平成8年度改正においても景気回復を確実なものとするために、平成7年度に行われた特別減税を継続することとされた。平成8年度税制改正による減収額の総額は、初年度ベースと平年度ベースでそれぞれ1兆6080億円と1兆5680億円であるが、このうち所得税特別減税による減収額は1兆4050億円であるので、平成8年度改正による減収額のほとんどの部分は所得税減税によることがわかる。

以下では、この所得税と消費税以外の改正について、平成8年度税制改正の背景を当時主税局長であった薄井信明（主税局長在任期間：平成7年5月～平成10年1月）の口述記録などを参考にしてみていくことにする。公益法人課税、土地関連税制として地価税と土地譲渡所得課税、証券関係税制として有価証券取引税及び取引所税の順に述べる。

公益法人課税について薄井は、地下鉄サリン事件との関連に触れながら、次のように語っている。¹⁾「地下鉄サリン事件は、まさに「事件」そのものなのですが、これも税制論議、そして税制改正にも関係してきました。オウム真理教をめぐることは、事件前から何かと話題を呼んでいましたが、この事件を契機として、宗教法人課税のあり方が厳しく問われました。オウム真理教への課税自体は国税当局の問題ですが、宗教法人課税のあり方となると、すべての宗教法人に関係しますし、ひいては公益法人課税一般にも関係してきますので、その対応には苦劳しました。国会でも何回か取り上げられ、答弁も求められました。

平成8年度税制改正で、年間収入5000万円超の公益法人等について、収益事業を営んでいなくても、収支計算書を提出することを義務付けました。公益法人等には、財団法人、社団法人、学校法人等のほか宗教法人も含まれます。技術的な改正に見えますが、宗教法人はこの改正を宗教活動の中身の公表につながる厳しい措置と受け止めたようです。しかし、当時の世論は、オウム真理教

を宗教法人と認めた宗教法人制度そのものに強い怒りをぶつけていましたので、国会は大きな問題もなく通りました」。

このように公益法人課税の厳正化は、オウム真理教のサリン事件が引き金の一つとなっていることを薄井は指摘している。続いて薄井は、土地問題の切り札として広く国民に支持された地価税やそのほかの土地関連税制も、バブル崩壊後すっかり風向きが変わってきたと、その様子を次のように述べている。「地価税」は、社会問題化していた「地価の異常な高騰」への対応策の目玉として、自民党単独政権時代に創設された税です〔平成3年度〕。世の中が地価の高騰にあきれ、それを抑える妙薬として「地価税」が圧倒的な支持を受けたのです。…（中略）…「地価税」はこのような追い風を受けて創設されただけに、地価が下がり始め土地取引が止まると、風向きは一転して強い逆風になりました。「地価税」に対する熱が瞬く間に冷めて、この税を生んだ自民党税調でも、「地価税」に対して否定的な声が出てきました。…（中略）…「地価税」以外の土地関連税制、たとえば土地譲渡益課税制度も、平成3年度改正で重課の方向に大きく傾いていましたので、地価が下落傾向に転じると、振り子が戻るように、いやそれ以上に負担の軽減の方向にゆり戻しの力がかかってきました。私の局長時代は、まさに揺り戻しの時期にぶつかり、毎年度、負担軽減要望と格闘させられました」。

具体的な改正の背景と内容については、次のような説明がされている。「『自社』政権になってからの平成6年末の7年度税制改正作業及び7年末の8年度税制改正作業で、自民党は、「地価税」の廃止又は縮減を強く主張しました。ただ、社会党は「地価税」堅持の姿勢でしたから、7年度税制改正作業では、与党大綱に、「平成8年度税制改正において結論を得るべく努力する」と付記することでなんとか収まりました。7年末には、この大綱を根拠に、自民党と社会党の間で激しい議論の応酬があり、結局、税率0.3%を0.15%に半減することで決着しました。それでも自民党には強い不満が残り、2年後の平成10年度改正において、「地価税」の課税が10年以降停止されることとなりました。法律上は、「租税特別措置法」の規定で「当分の間、地価税を課さない」とされたわけで、その意味では、現在も「地価税法」自体は法律として残っています」。そして、地価税の全般的な評価として、「主税局は、初めから、「固定資産税が本来の機能を発揮するのならば、国税としての土地保有課税はいらない」とい

う考えでしたから、「地価税」は、いずれは凍結ないし廃止される運命の税金だったのです」と述べている。

そのほかの土地関連税制もバブル崩壊後の状況は同様であった。すなわち、「土地譲渡所得課税についても、先ほど触れましたように、平成3年度の改正で重課されました。そうすることが土地税制としても課税の公平の観点からも適切である、と考えられたのです。ところが、そうした措置がとられた頃から地価が下がり始めていたわけでして、次第に重課はおかしいという議論が強くなってきました。そこで、平成8年度改正で、税率を重課前に近い姿にまで戻すことになりました。ところが、その後も地価の下落に歯止めがかからず、10年度改正で、もう一段の負担軽減を余儀なくされました。小渕政権になってからの11年度改正では、これに加えさらに減税が行なわれました」。

このように地価の下落に伴って地価税は税率を引き下げられ、平成10年度改正で課税が停止されるに至る。土地譲渡所得課税はバブル期前よりも課税の軽減がなされた。土地関連税制の軽減と並行して証券税制の見直しの声も高まっていった。この点について薄井は、「株価が低迷するたびに、あるいは経済動向に陰りが見られるたびに、「有取税」〔有価証券取引税〕の負担軽減・廃止要望が強烈に出てきました。…（中略）…株式譲渡益が分離課税とはいえ原則課税になっていたことも、「有取税」に対する風当たりを強くしたのだと思います。主税局は、株式等譲渡益に対する税負担がもっと本格的なものにならなければ「有取税」の負担軽減等には応じられないと主張し、平成7年末の8年度改正作業で、株式譲渡益課税の強化とのセットで税率の引き下げに踏み切りました。「有取税」の税率の「千分の3から千分の2.1への引き下げ」と株式譲渡益のみなし利益率の「5%から5.25%への引き上げ」のセットです。いずれも、10年3月末までの時限措置でした。ともかく、筋は通せたというのがこのときの実感でした」。

なお、薄井は「取引所税」は先物取引に対する課税制度でして、戦前からあった歴史の長い税金です。「有取税」とちょっと性質は違うのですが、ある時期以降、取引課税ということで有取税と一緒に論じられるようになりました」と述べている。実際、この2つの税の税率は、平成8年度改正ではともに引き下げられ、その後は状況判断に委ねられていた。しかし、バブル崩壊後としては好調を取り戻していた景気も、両税の見直し時期の平成10年ころになる

とアジア経済危機に見舞われ、再びマイナス成長へと落ち込む。そうした中で、平成11年度改正ではともに廃止されることになる。

以上、平成8年度改正に至る背景について当時主税局長であった薄井の口述によって探った。公益法人課税、地価税、土地譲渡所得課税、有価証券取引税及び取引所税を取り上げたが、そのいずれも当時の社会や経済を反映して、それらに応じるべく税制の見直しが図られていったことがわかる。土地課税や証券税制はまた、長期にわたって低迷する経済の中で土地や有価証券などから成る資産への課税をどのように行っていくべきかという、長い目を持って考えるべき問題を投げかけていると言ってよいであろう。

〔注〕

- 1) 薄井信明・元主税局長口述記録。

3 平成8年度の税制改正に向けた政府税制調査会答申¹⁾

平成8年度税制改正の背景に続いて、政府税制調査会の「平成8年度の税制改正に関する答申」を見ていくことにする。答申はまず「今後の展望と取組み」という節を設け、これまでの税制改革の流れ、経済社会構造と税制などについて触れた後、財政の現状について述べている。既に武村蔵相が平成7年11月に財政危機宣言を行っていることを指摘したが、この点に関して次のように記している。

当面する平成8年度の国の財政事情については、去る11月14日に大蔵省が公表した資料（「平成8年度財政事情」）によれば、次のように指摘されている。

- (1) 平成7年度税収は、補正後予算額を3兆円程度落ち込むと見込まれるとともに、これを土台とする平成8年度税収は、7年度当初予算額を下回ると見込まれる。一方、これまで予算編成過程で財源対策として講じてきた様々な工夫も限界に突き当たりつつある。
- (2) その結果、歳出歳入ギャップは10兆円を上回るものとなり、平成8年度予算編成において特例公債を発行せざるを得なくなるなど、我が国財政は、平成2年度予算において15年間に及ぶ特例公債の発行から脱却して以来、

再び構造的に容易ならざる事態に立ち至っている。

答申は続けて、こうした厳しい財政事情の下に、次のような平成8年度改正の基本的考え方を示している。

基本的考え方

- (1) 平成8年度税制改正の検討に当たり、先ず、最近の経済状況をみると、所得減税の先行実施や累次の経済対策の実施等により、景気はこのところ明るい面も見られるようになってきているが、依然として足踏み状態にあり、なお予断を許さない状況にある。

財政事情については、足許（平成8年度）には既に巨額の歳出歳入ギャップがある上に、将来的には財政収支不均衡が常態化する懸念すらあることは、前述したとおりである。

- (2) 平成8年度税制改正の検討における主要な論点は、このような経済・財政の諸事情の下、前述のような税制改革の流れを踏まえつつ、当面の経済状況への対応という課題にどう応えるかということであった。

これについては、当調査会としては、来年度の我が国経済についてその回復を確実なものとしていくとの観点から、制度の基本を崩すことなく、真に効果的なものに焦点を絞って、税負担の調整ないし軽減を図ることもやむを得ないとする。ただし、その場合でも、これまでの税制改革の流れや現下の財政事情等を勘案すれば、講じうる措置には自ずと限度があり、慎重に見極める必要があると考える。

なお、ある程度明るさが見えてきた経済状況を考えると、更に積極的な財政政策を採ることは慎重であるべきではないかとの意見があった。

- (3) さらに、累次の答申で指摘しているように、平成8年度税制改正においても、引き続き課税の適正・公平の確保に積極的に取り組むべきことは、言うまでもない。
- (4) 以下、個別具体的に検討状況を述べることとするが、意見の集約をみた事項については、政府において平成8年度税制改正事項としてとりまとめることを期待するとともに、それ以外の事項については、当調査会において、更に引き続き、検討を深めることとしたい。

答申はこのように述べ、経済状況が依然として足踏み状態にあること、及び、

財政事情は非常に厳しくなっていることを指摘している。その上に「来年度の我が国経済についてその回復を確実なものとしていくとの観点から、制度の基本を崩すことなく、真に効果的なものに焦点を絞って、税負担の調整ないし軽減を図ることもやむを得ないと考える」としている。これは、具体的には平成8年度の所得税の特別減税を認めることを含意している。すなわち、答申は基本的考え方に続けて、「現下の経済状況は前述のとおりであり、景気回復を今後確実なものとしていく必要があるとの判断から、財政事情が逼迫している状況下ではあるが、平成8年度においても特別減税を継続することはやむを得ないものとする。ただし、この特別減税の継続のための財源は、いずれは国民の税負担により賄われるべきものであることに十分留意すべきである」としている。

個別税目として、法人課税、土地税制、金融・証券関係税制、課税の適正・公平の確保、納税者番号制度、その他（消費課税、相続税の取得価額課税の特例）を挙げている。細部にわたるところは省略して、そのポイントを記す。

法人課税については、「中長期的には消費税率の引上げによって法人課税の実質的な負担を軽減すべきではないかとの意見もあったが、基本的には、課税ベースを拡大しつつ税率を引き下げるという方向に沿って検討することが適当であるとする」としている。その上で、「具体的な論点としては、例えば、租税特別措置、引当金、減価償却、費用・収益の計上基準、資産の評価方法、地方の法人課税のあり方などが考えられる」としている。

土地税制では、「土地税制改革後の土地を巡る状況変化に対応して、土地の保有・譲渡・取得の各段階にわたる税負担のあり方を全般的に見直し、一定の調整を行いうる余地があるものと考えられる。もとより、この調整は、「土地の公共性」を基礎とする現行土地税制の基本的枠組みを逸脱しない範囲内において行われるべきものであることは改めて言うまでもない」として、地価の下落を踏まえて土地税制の見直しが必要であることを認めている。

地価税については、「土地保有に関する負担の公平を確保するとともに土地の資産としての有利性を縮減する観点から、土地の資産価値に応じた適切な負担を求める役割を果たすために導入された税である。現在、固定資産税が負担調整措置を講じている結果、土地の資産価値に応じた負担を求めていることを考えると、地価税が基本的枠組みを変えることなく引き続きその役割を果た

していく必要がある」と政府税制調査会としての言わば公式見解を述べている。その上に立って、「なお、地価税は地価高騰を抑えるための政策税制であり、地価が下落した現在、廃止すべきであるとの意見もあった。これに対し、このような状況においても地価税は堅持すべきであるとの意見があった」として、地価税の在り方について政府税制調査会内でも両論が並立していたと述べている。

土地譲渡所得課税については、「(1) 逡増する保有税負担とのバランスを総合的に考えれば譲渡益課税の負担を軽減・調整する余地がありうるのではないか、(2) 取引ごとの譲渡益の規模が縮小したことにより、これまでと同程度の税負担を求めなくても資産格差の是正に資することになるのではないか、と考えられる。以上の事情を総合勘案すれば、土地譲渡益課税については、「土地の公共性」を基礎とする現行制度の基本的枠組みを逸脱しない範囲内において、一定の調整を行いうる余地があるのではないかと考える」として、地価の下落をもっと反映するように負担軽減を図るべきだと主張している。

金融・証券税制については、「株式市場活性化のためには、有価証券取引税を一時的に停止すべきではないかとの意見があった。これに対して、有価証券取引税の軽減が株価や出来高にどの程度の影響を及ぼすのか必ずしも明らかではないといった意見があった。また、主要な海外の証券市場並みの取引コストを実現し、証券市場の空洞化を防止する観点から有価証券取引税を軽減ないし廃止すべきではないかとの意見がある。諸外国の例をみると、株式について取引段階での課税が行われている国がかなりあるとともに、取引課税のほかに譲渡益課税や保有課税を組み合わせるバランスのとれた課税が行われている」と述べ、有価証券取引税には賛否両論があり、直ちに軽減ないし廃止の結論とはならないと論じている。

株式等譲渡益課税については、「基本的には総合課税を目指すべきではあるが、納税者番号制度を含め株式取引の把握体制が整備されていない現状にあっては、現行の分離課税方式を前提として、その適正化について検討する必要がある」と述べ、分離課税をベースとした改善を求めている。この背後には、源泉分離課税を廃止し、申告分離課税に一本化することが念頭にあると思われる。

課税の適正・公平の確保では、オウム真理教のサリン事件に対して高まる人々の批判を踏まえて次のように述べている。「一部の公益法人等の活動につ

いて世論の批判があるが、当調査会としては、各公益法人等が課税上の特典を享受していることを十分自覚するとともに、主務官庁が適時適切にその業務運営等の適正化を図ることを強く期待したい」として、公益法人の指導は主務官庁が行うべきであるとしている。これは、「公益法人等のあり方に関連して、目的外の活動や政治献金等をした場合には課税できないか、非課税措置を課税当局の承認制に改められないか」という点に関しては、「宗教法人だけを他の公益法人等から切り離して課税上厳しい取扱いをすることは、現行の法体系上困難であり、また主要諸外国においても、その例はない」からであるとしている。

そのほか、酒税についての言及もなされている。蒸留酒については日本の課税方式の是正を求めてEU、アメリカ及びカナダが世界貿易機関（WTO）に提訴し、紛争解決小委員会において検討がなされていることが記されている。発泡酒についてはビールとの負担の均衡に留意しつつ、課税の在り方を見直すべきだとしている。

〔注〕

- 1) 本項の記述は、税制調査会「平成8年度の税制改正に関する答申」（平成7年12月）によっている。

4 平成8年度の税制改正の内容¹⁾

政府税制調査会の答申を踏まえて、平成8年1月12日に閣議決定された「平成8年度税制改正の要綱」は、「当面の経済状況等を踏まえ、平成8年においても所得税の特別減税を継続して実施するとともに、土地税制、証券税制等について適切な対応を図る一方、公益法人等に対する課税の適正化、租税特別措置の整理合理化その他所要の措置を講ずること」としている。その内容は、上で検討した政府税制調査会の答申の具体化を図ったものである。

所得税の特別減税は、平成7年分と同様の仕組みで、「平成8年分所得税額の15%相当額（ただし上限額5万円）」を控除するものである。これによって、所得税と個人住民税を合わせた減税額は、平成7年分と同じく、制度（恒久）減税3.5兆円、特別減税2兆円であり、これは平成6年分の特別減税額と同額と見込まれている。

土地税制では、地価税と土地譲渡益課税の軽減が図られた。地価税は、税率が0.3%から0.15%に引き下げられた。ただし、資本金1億円超の法人に係る定額控除額が改正前の10億円から資本金10億円超の法人では5億円、資本金1億円超10億円以下の法人では8億円へと引き下げられた。土地譲渡益課税は、個人の（所有期間5年超の）長期保有の場合、譲渡益が4000万円以下の場合、税率は32.5%（所得税25%、住民税7.5%）から26%（所得税20%、住民税6%）へと引き下げるなど負担の軽減が行われた。法人でも同様に（所有期間2年以下の）超短期では、分離課税の税率を30%から15%に、それを超える（所有期間2年超5年以下の）短期保有では追加課税分の税率を20%から10%に、（所有期間5年超の）長期保有では追加課税分の税率を10%から5%に引き下げた。

証券税制では、薄井主税局長の説明のところで記したとおり、平成8年度と平成9年度の間の株券等の譲渡に係る有価証券取引税を0.3%から0.21%に引き下げた。同時に同時期の上場株式等の譲渡に係るみなし譲渡利益率を5%から5.25%に引き上げた（これによって、分離課税率は1%（ $= 5\% \times 20\%$ ）から1.05%（ $= 5.25\% \times 20\%$ ）となる）。

公益法人等への課税では、小規模法人（年間収入5000万円以下の法人）を除き、収支計算書を税務署に提出する特例措置が導入されることになった。消費税では簡易課税のみなし仕入率の細分化が行われ、課税の適正化が図られた。発泡酒についてはビールとの税率格差の是正が図られた。そのほか、租税特別措置の整理合理化が行われた。

こうした改正による増減収見込額は次のとおりである。

表 1-9-1 平成8年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額

(単位：億円)

改 正 事 項	初年度	平年度
1 平成8年分所得税の特別減税	△14,050	△14,050
2 地価税の税率の引下げ等	△1,640	△1,620
3 有価証券取引税の税率の特例等	△650	△650
4 課税の適正化等	130	440
5 その他の租税特別措置の改正	130	200
合 計	△16,080	△15,680

(備考) 1 上表には、特別会計に係るものを含む。

2 上表のほか、登録免許税の特例による減収額は1480億円と見込まれる。

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成8年度予算特集」第529号 41ページ。

〔注〕

- 1) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成8年度予算特集」第529号 35ページ、福田進「平成8年度税制改正について」（『ファイナンス』平成8年2月号）20-24ページ。

第10節 平成9年度の税制改正

1 政治経済の動向

政府税制調査会は平成8年12月18日に「平成9年度の税制改正に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。政府は答申を受け、平成9年1月10日に「平成9年度税制改正の要綱」を閣議決定している。要綱に基づき国会に提出された税制改正法案は3月24日に成立した。改正の対象となったのは、酒税と租税特別措置等であったが、このうち酒税の改正は平成9年10月1日から、租税特別措置等の改正は平成9年4月1日から施行された。

以下では、まずこの改正の背景となった平成9年の政治経済の動向について述べる。続いて、税制改正の審議の内容を見ていくことにする。この年の改正で最も重要な課題の1つは、平成9年4月1日から消費税率を上げるに当たって、平成6年秋の改正の「附則25条」で定められた事項の検討を行い、消費税増税の準備を整えることであった。政府税制調査会は、その検討結果を平成8年6月21日に「消費税率に関する意見」としてまとめている。そのほか、昭和63年の抜本改革以来の懸案となっている法人課税の見直しが開始され、政府税制調査会は法人課税小委員会の報告書を平成8年11月に提出している。報告書で示された改正の指針は、その後、産業界や企業会計との調整を経て平成10年度の改正で実現している。

平成9年度（及び平成10年度）では、酒税の改正が行われている。ここでは蒸留酒課税が問題となった。すなわち、同じ度数であっても焼酎には軽く、ウイスキーなどには重い日本の酒税の在り方が国際的な問題となり、紛争はWTOの調停にまで持ち込まれ、そこで日本の主張は通らず、酒税の大幅な改定が行われた。

以上が平成9年度改正に向けた検討の背景であるが、政府税制調査会ではそのほか、少子・高齢化社会における財源の在り方と経済社会の構造変化に対応した税制をテーマにした中期答申（「これからの税制を考える」）をまとめ、平成9年1月24日に提出している。以下では、こうした改正の背景と中期答申につ

いて検討を行った上、政府税制調査会の「平成9年度の税制改正に関する答申」の内容及びそれに基づいて施行された改正について述べる。

平成8年度改正で述べたように、平成8年は1月5日の村山首相の辞職と、その後を追った武村蔵相の辞職から始まった。その後、自民党総裁であった橋本龍太郎を首班とする内閣が発足したが、住専問題を巡って国会は紛糾した。既に述べたように、住専とそれに関連した問題の究明を求めて野党は審議拒否、国会内での座り込みも辞さなかったが、5月10日に平成8年度予算が成立した。その後、6月18日に財政資金の投入を含む住専の不良債権処理のための法案が成立した。

住専問題は、その後もバブル期の借り手の不正取引や脱税行為、住専の経営者の不正融資に係る背任行為などが明るみに出て、当事者たちの逮捕も続いた。そのほか、エイズ被害問題に関する省内の情報開示を巡って厚生大臣であった菅直人と厚生省職員との対立や年末には厚生省の事務次官の汚職事件が発覚するなど、公務員への風向きは厳しかった。そうした中、大蔵省の財政・金融の分離が与党の行政改革の一環で取り上げられ、平成8年12月には金融行政を大蔵省の外部に配置する改革提案がなされ、その後金融監督庁の発足（平成10年6月）へと繋がっていった。¹⁾

このように住専の不良債権の後始末の過程で明らかとなった不祥事や公務員を巡る様々な諸問題が紙面を賑わしていたが、景気は平成7年の中ごろから回復し、平成8年はバブル崩壊後最も高い成長率を達成している。このころの新聞も「92年度から3年も続いた「ゼロ成長経済」からようやく脱したことになる」と経済の明るさを感じさせる社説を掲げている。²⁾ 好景気を背景として、平成8年10月20日に衆議院議員選挙が行われた。結果は、自民党が単独過半数には至らなかったが議席を伸ばした。社民党は選挙の間際に「消費税は白紙から議論します」と主張した土井たか子が衆議院議長を辞し、村山富市に代わって新たな党首として戦ったが、結果は惨敗、退潮が一層明らかとなった。新党さきがけは2議席の確保に終わった。一方、野党は新進党が改選前の議席を確保できず敗北。躍進したのは、選挙の直前、新党さきがけから離党した鳩山由紀夫と菅直人らが結成した民主党であった。また、新進党ではその後自民党で活躍する数多くの議員が離党したり、羽田孜とともに離党して太陽党を結成する者もいた。自民党はそうした離党者などを自らの陣営に迎えることによって、

平成9年5月には単独で過半数の議席確保に成功する。³⁾

選挙後、橋本内閣の大蔵大臣には三塚博、官房長官には引き続き梶山静六が就任した（平成9年9月に村岡兼造に交代）。その後、11月29日に行われた橋本首相の所信表明演説は好調な経済と力を増す政治勢力を背景として、次のように改革の前進を力強く謳ったものであった。⁴⁾「私は、国民一人一人が将来に夢や目標を抱き、創造性とチャレンジ精神を存分に発揮できる社会を目標といたします。その実現のために、行政改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革、財政構造改革の五つの改革を本内閣の最重要課題といたします。3党政策合意に基づく協力関係のもと、政策面で考え方を一にする方々とも協力しながら、新しい世紀の幕あけを国民全体が希望に満ちた気持ちで迎えることができるよう、改革の実行に全力を尽くします」。その後、教育改革が加わり橋本内閣は「6つの改革」の実現に向けて進むことになる。

橋本首相は演説の中で各改革の中身にも触れているが、行政改革では、「私みずからが会長となる行政改革会議において、21世紀における国家機能のあり方、それを踏まえた行政機関の再編のあり方と官邸の機能強化策という3つの課題について検討し、発足後1年以内に成案を得る考えです。その結論に基づき、…（中略）…遅くとも5年以内、できれば21世紀が始まる2001年1月1日に移行を開始することを目指したいと考えます。また、中央省庁全体の再編に先駆け、日本銀行及び金融行政機構のあり方については、与党3党の大蔵省改革についての報告を踏まえ、次期通常国会に所要の法案を提出したいと考えております」と述べている。

財政改革については、「来年度予算編成に向けて、財政構造改革元年にふさわしいものとして、既存の歳出に思い切ってメスを入れるとともに、3兆円以上の公債減額を実現するよう最大限努力いたします。…（中略）…財政構造改革は痛みを伴うものでもあり、政府のみならず幅広く国民的議論を行い、その上で決断し、推進することが政治の責任であります」と思い切った歳出削減の意志を表明した上で、税制については、「財政構造改革を推進するためにも、所得税、個人住民税の恒久減税と一体となった消費税率の引き上げ及び地方消費税の導入については、予定どおり来年4月から実施させていただきます。その際、真に手を差し伸べるべき弱い立場の方々に対し、臨時給付金の交付など必要な措置を講じてまいります」と平成9年4月からの消費税率の引上げを明

言している。この演説では述べられていないが、財政構造改革元年を念頭に平成6年度から平成8年度まで続けられた所得税の特別減税も継続しないことを明らかにしていた。

橋本首相はこの勢いで諸改革に臨んでいくが、平成9年の後半になるとアジア経済危機を引き金に日本経済も厳しい不況に直面する。そうした中で、再び所得税の特別減税が大きな問題となって浮上するが、以下では平成9年度税制改正に焦点を絞って検討を進める。

〔注〕

- 1) 大蔵省の財政・金融行政分離と金融監督庁、その後の金融庁に至る過程については、西村吉正『日本の金融制度改革』（平成15年、東洋経済新報社）393-400ページを参考にした。
- 2) 『読売新聞』平成8年6月20日朝刊。
- 3) 当時、自民党幹事長代理であった野中広務は、「北海道の北村直人君が入ってきたとき、そのときが自民党の議席が250を超えたときなんです（1997年5月）」とその時の様子を語っている。御厨貴、牧原出編『野中広務回顧録』（平成24年、岩波書店）239ページ。
- 4) 「衆議院本会議事録」平成8年11月29日。

2 税制改正の審議過程

（1）消費税率引上げに向けた検討作業

既に述べたように、平成9年4月からとされていた消費税率の引上げに当たって、所得税減税と消費税増税を一体処理した際に挿入された「附則第25条」で定められた検討が必要であった。これは「消費税の税率については、社会保障等に要する費用の財源を確保する観点、行政及び財政の改革の推進状況、租税特別措置等及び消費税に係る課税の適正化の状況、財政状況等を総合的に勘案して検討を加え、必要があると認めるときは、平成8年9月30日までに所要の措置を講ずるものとする」という内容であった。¹⁾

そこで消費税率の引上げに当たって、「附則」に掲げられている社会保障財源の確保、行財政改革の進捗状況、課税適正化と財政の状況についての検討が行われた。このうち社会保障財源の確保と消費税率の見直しの関係については、附則が挿入された時の主税局長であった小川是は次のように語っている。「こ

こで言っているのは、実はこれは、上げるのか下げるのか、だれも下げるとは思いませんが、上げるのが頭にあるわけです」。²⁾ したがって、「附則」の挿入時点では、消費税率は引き上げられることも十分考えられていた。

こうした状況の中で平成9年4月からの消費税率引上げの準備を進めている薄井主税局長は、検討の進め方として、「所要の措置を講ずるものとする」について「閣議決定の形で政府として確認しておいた方がよいと考えました。施行半年前までに政府・与党として判断しなければならない、しかも、閣議レベルで確認しなければならない、これは問題が問題だっただけにたいへんなプレッシャーでした」³⁾ と述べ、消費税率引上げを確かなものとするために検討結果について閣議の了承を求める方針を立てたと語っている。

検討の過程において最も問題となったのは、小川が述べているように消費税率の引上げ幅が決まっていたわけではないということである。この点について薄井も、「政府・与党内が「5%」で完全に一致していたわけではなく、実施までの2年間にさらに検討しよう、という思いが一部に残っていたということです。このことは、検討項目の最初が「社会保障等に要する費用の財源を確保する観点」であることに反映されています。つまり、社会保障等との関係で、「国民がより高い税率でも許容するケースがありうる」という見方があったということです」と述べている。すなわち、附則で求められた検討は形式的なものではなく、消費税率を5%よりも更に引き上げるという選択も含まれていたのである。しかし、薄井によれば、いざ検討が始まると「現実とは異なり、税率引上げの議論はほとんどなく、平成8年に入ると、当時の経済状況や予定されていた選挙との関係から、実施時期を延長するかどうかといった議論ばかりでした」というのが実情であった。

附則で定められた4つの課題の検討は、政府税制調査会の場に委ねられ、平成7年5月に「懇談会」を発足、その後総会でのヒアリングと議論を重ねた。薄井によれば、その締めくくりは次のようであった。「平成8年の6月18日、19日、21日の3日間にわたって最終的な確認作業が行われ、21日に政府税調としての「消費税率に関する意見」がまとめられました。…(中略)…その中で「法律の規定通りの消費税率は、平成9年4月1日から確実に実施する必要がある」と結論付けています」。その後、この結論は平成8年6月25日に閣議決定されている。平成8年12月12日には更に与党3党の間で、「消費税の引き上

げに伴う与党3党確認」がまとめられている。新進党からは12月13日に消費税率据置き法案が提出されているが、これは否決されている。

こうした消費税率の引上げの全体を振り返って薄井は、「附則により、施行の半年前までに法律通り実施するかどうかを最終判断することになっていました。橋本内閣は、その判断期限の3ヶ月ほど前の平成8年6月末に、法律通り実施することを閣議決定で宣言しました。永田町では、その秋の総選挙が常識となっていたなかで、橋本総理は迷うことなく毅然とこの判断をされました。選挙の結果は先ほど述べたとおり、橋本「自民党」の大勝でした。国民は先行減税とリンクした消費税率引き上げを冷静に受け入れてくれたということです」と語っている。

消費税率引上げについて、新聞の社説は次のように論じている。『日本経済新聞』は、「消費税増税へ残された課題」（平成8年6月26日）と題して、「来年度から消費税の税率を5%（地方消費税含む）とすることが正式に決まった。これによって89年の消費税導入後、初めて税率が引き上げられることになる。私たちは、5%への引き上げはやむをえないと考える。高齢社会を支えるには、直間比率の是正による税制改革が、避けて通れないと判断しているからだ」と述べた上、消費税率引上げの条件の1つとして、「年間2兆円相当の特別減税分を制度減税に組み込み、すでに先行実施されている年間3兆5000億円相当の減税分と合わせ、中堅所得層以上の累進税率の引き下げにつなげることである。これによって積み残されている所得税改革が実現し、税制改革の基盤ができあがる」としている。⁴⁾

『読売新聞』は、「行財政改革に大ナタを振るえ」（平成8年6月21日）と題して、「政府税制調査会と、連立与党の税制改革プロジェクトチーム（与党税調）が、現在3%の消費税率を予定通り1997年4月から5%（うち1%は地方消費税）に引き上げることを確認、近く正式に決まる見通しとなった。…（中略）…景気が遅いながらも好転の兆しを見せはじめたいま、当初の予定通り引き上げることは必要な措置と言える。2兆円の特別減税も、秋までに景気回復がはっきりすれば打ち切るのが筋であろう」として、消費税率の引上げと特別減税の停止を支持している。消費税率の5%への引上げについては、「消費税率の「見直し条項」には、社会福祉財源の確保、行財政改革の進み具合などとともに、財政状況も含まれ、必要な場合は税率を6%以上に引き上げることも検

討される含みがあった。まだ不透明さが残る景気情勢では、6%以上に上げることは無理がある。だが一方で、過去数年間、深刻な不況による税収減と、景気対策のための公債発行による急速な財政事情の悪化は目を覆うばかりだ。これ以上、財源措置のないまま3.5兆円にのぼる恒久減税を続け、財政赤字を増やすことは許されない」として、5%への引上げは、所得税恒久減税のためのものであることを指摘している。⁵⁾

このように2つの社説はともに消費税率の引上げを支持しつつも、所得税の特別減税については大きく異なる論陣を展開している。その後、平成9年中ごろから景気後退が進み、12月になって橋本首相が訪問先のクアラルンプールから突然、4月に打ち切った特別減税の復活を指示するというハプニングが起きるとは、まだ誰も予想のつかないことであった。再び、所得税減税が税制改正で最も熱く議論されるテーマの一つとなっていくた。

(2) 法人課税改革に向けた審議⁶⁾

平成9年度改正に向けて、政府税制調査会は消費税率の在り方のほか、法人課税改革と「中期答申」について審議を進め、既に述べたように、ともに報告書を提出している。このうち法人課税について薄井は、「平成元年の税制の抜本改革は、個人所得課税、法人所得課税、一般消費課税、個別消費課税、資産課税を含めた網羅的な税制改正でした。これに対し、6年秋の税制改革は、個人所得課税と一般的消費課税の分野で平成元年の抜本改革を補完するものであり、法人所得課税については、準備不足で手を付けることができませんでした」と述べ、法人課税の見直しが積み残された課題となっていたとしている。

法人税については、従来から経済界を中心に欧米並みの税率にするよう強い減税要求が出されていたが、薄井によれば主税局の見解は次のようであった。「日本の税率水準は高いかもしれないが、課税ベースとなる課税標準等については、欧米にはない措置が講じられていて、実質的な負担水準は指摘されるほどの差はないと見ていました。ですから、税率水準を相当程度引き下げの際には、課税ベース等についても抜本的に見直さなくてはならない、と考えていました。具体的には、引当金の廃止・縮減、工事完成基準の廃止、経費概念の厳格化等も、法人所得課税制度の改革には欠かせない、というスタンスです。もうひとつ、連結納税制度という大問題がその先に控えているという認識もあり

ました。そうすると、検討に相当時間もかかりますし、企業の理解も得なければなりませんから、簡単には制度改正に踏み切れなかったのです」。

こうした課題認識を前提として、薄井は「連結納税制度は切り離し、「税率の引き下げと課税ベース等の見直しを、税収中立の範囲内で行う」というコンセプトで法人所得課税改革に着手することになりました」と法人税改革の検討方針について述べている。そして、審議経過については、「改革案は、政府税調に設けられた「法人課税小委員会」で検討していただくことになりました。審議は、平成6年秋の税制改革が一段落してほぼ1年経過した7年秋からスタートし、1年半ほどの間に26回重ねられ、8年11月に小委員会報告書が作成されました」と述べている。

このように法人税改革に当たっては、課税ベースの拡大と税率カットを一体で進めるというのが主税局の方針であり、それに向けた報告書も作成されたが、平成9年度改正までに関係者の合意が形成されなかった。また、薄井が指摘するように「企業会計原則等との関係もありますので、十分検証する必要がある」という背後事情もあり、「平成9年度税制改正で法人税改正案をまとめることは見合わせ、精査のうえ平成10年度改正で実現させること」になった。

その結果実現した改正は、「課税ベースの適正化と基本税率の3%の引き下げを骨格とするものでして、30年振りともいえる大改正」であった。また、薄井は「平成10年度改正で、これが〔法人実効税率が49.98%から〕46.36%まで下がりました。この3.62%分の実効税率の引き下げに必要な財源は、課税ベースの拡大等で稼ぎ出しました」と述べている。

しかし、これには後日談がある。平成10年度改正以降の話となるが、薄井は「その年〔平成10年〕の夏に小渕内閣になり、小渕内閣は「景気対策のための6兆円減税」の一環ということで、11年度税制改正で法人税の基本税率を34.5%から30%に一挙に引き下げました。「法人税法」や「租税特別措置法」の一部改正によらず、負担軽減措置に関する特別の法律を制定し、「抜本的な見直しを行うまでの間」の特別措置として税率引き下げを行ったのです。法人所得課税の実効税率ベースでは、5.49%下がり40.87%になりました」と小渕内閣による法人税減税について触れている。

続いて、平成10年度改正と比較して次のように語っている。「課税ベース等の見直しを伴わずに基本税率を4.5%下げたのですから、たいへんな減税です。

3%の引き下げのために2年間にわたり苦勞した直後だっただけに、景気対策とはいえ将来の財源の当てもなく4.5%も税率を下げたことは驚きでした。あの時、「法人税」、「所得税」トータルで6兆円もの減税が行われたわけですが、それにより経済が活性化して十分な増収に繋がったという兆候は見られません。減税が景気対策の有力な手段の一つであることに異論はありませんが、税は歳出を賄うために存在するものであり、相応の税収があって初めて減税が可能となるのです。税制を景気対策に使うことの難しさを認識させられた一件でした」と語っている。

最後に、法人税改革全体について、「小渕内閣の「法人税」の大減税は景気対策ではありましたが、効果としては国際的に見て重くなっていた法人所得負担を一挙に調整する役割を果たしたのかもしれませんが、もっとも、そうであるならば、必要な税収の確保という観点からは、その分を個人の所得課税や消費課税で補填しなければならないのですが、今日に至ってもそういう状況にはなっていません」と述べ、法人税減税だけを近視眼的にとらえるべきではなく、税制全体の中で考える必要性を強く指摘している。

(3) 酒税の見直し⁷⁾

酒税改正の全体像について、主税局長であった薄井は次のように述べている。「平成7年の1月にWTOがGATTに代わる機関として発足したのですが、これを契機にそれまでもやもやしていた酒税格差問題が再燃します。その中身は、同じ蒸留酒に分類される焼酎とウイスキー等との酒税負担に格差があり、外国にとって輸出障害になっているという指摘です。局長になって1カ月ほど経った頃〔平成7年6月〕でしたが、EUから、WTO提訴の前段階措置としての二国間協議の要請が届きました。翌7月には、アメリカとカナダから同様の要請が届きました。問題が問題ですから、対外交渉とはいえ国際金融局や財務官にお願いできる話ではなく、基本的には主税局だけで対応しました。交渉が完全に決着したのは、約2年半後の9年12月ですから、私の局長在任期間とほぼ重なったわけです」。

薄井は問題の所在を次のように説明している。「EU、アメリカ、カナダは、「日本の酒税法がアルコール度数に税金の重さがリンクしていないこと自体、信じられない」、「蒸留酒だけに絞ってみても、ウイスキー、ウォッカなどの欧

米産の酒に重い税をかけ、同じ蒸留酒である国産の焼酎には低い税しかかけないのは、輸入を阻害して国産品を守るための措置に違いない」と本気で思っていたようです。結局、欧米型の酒税法の考え方がスタンダードとされ、蒸留酒という限られた世界についての判断でしたが、「日本の酒税制度はおかしい、速やかに改正すべきである」ということになってしまいました」。

紛争は、WTOの調停まで持ち込まれたが、日本の酒文化の観点からなされた焼酎とウイスキーの税率格差の主張は通らなかった。交渉の過程ではまずEUとの間で平成8年12月に税率格差是正とその完全実施までの経過措置がセットで合意された。格差是正案の内容は、焼酎の税率を引き上げる一方、ウイスキー類の税率を引き下げ、度数間の税率格差の是正を行うというものであった。ただし、税率是正は段階的に行うこととされ、この改正は平成9年度に行われた。しかし、アメリカとは合意に至らず、平成9年12月15日になって税率の改正時期の繰上げと（税率引上げ期間をWTOの仲裁期間より長期化することの）代償措置として、輸入蒸留酒に係る関税撤廃がなされた。この合意内容はカナダやEUにも適用され、平成10年度改正では平成9年度で定められた税率引上げ期間の短縮が図られた。

〔注〕

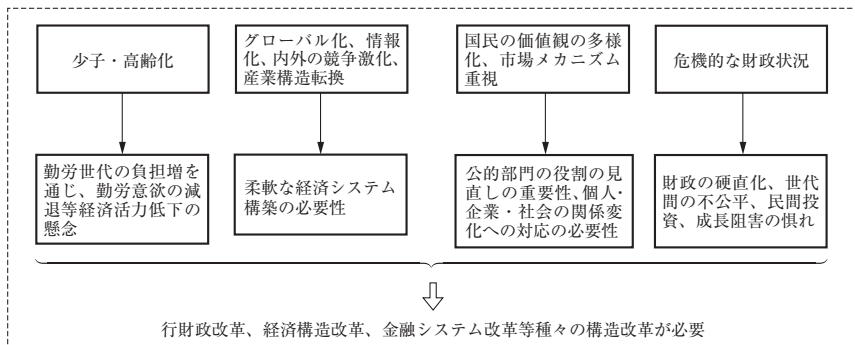
- 1) 『改正税法のすべて』（平成9年版）6ページ。
- 2) 小川是・元主税局長口述記録。
- 3) 薄井信明・元主税局長口述記録。
- 4) 『日本経済新聞』平成8年6月26日朝刊。
- 5) 『読売新聞』平成8年6月21日朝刊。
- 6) 以下の記述は、薄井信明・元主税局長口述記録によっている。
- 7) 同上。

3 「これからの税制を考える—経済社会の構造変化に臨んで—」(中期答申)¹⁾

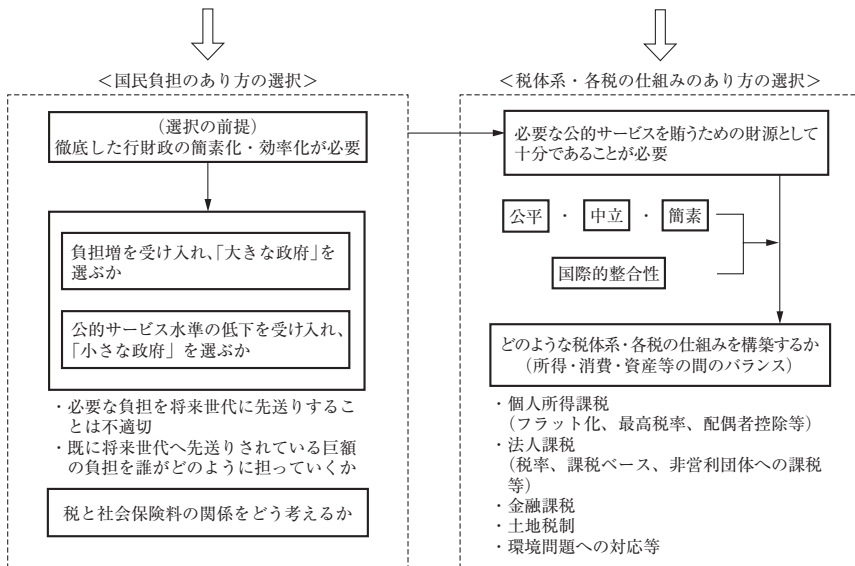
政府税制調査会は、法人課税改革に関する報告書のほかに、中期答申をまとめている。中期答申は年度答申とは違って、税調委員の在任期間中の3年をめぐりに経済、社会の変化を見据えて中長期的な視点から税制の在り方を論じるものであるが、「これからの税制を考える—経済社会の構造変化に臨んで—」と

図 1-10-1 「これからの税制を考える—経済社会の構造変化に臨んで—」

＜わが国経済社会の構造変化＞



21世紀へ向けて活力ある経済社会を構築していくためには税制をどのように考えていくのか



（出所）税制調査会「これからの税制を考える—経済社会の構造変化に臨んで—」（平成9年1月）。

題された報告書が平成9年1月24日に提出されている。

その全体像は、答申の最後に付されている図に示されたとおりであるが、その特徴は個別の税ごとに仕組みや問題を取り上げるのではなく、今後増大する負担に対する国民の心構えを求めるものとなっていることである。まず、我が国の経済社会の構造変化として、少子・高齢化、グローバル化・情報化、価値観の多様化及び危機的な財政状況を挙げ、その下に今後の税制の在り方を「社会を支えるコストをどのように負担していくのか」と「経済社会の構造変化に税制はいかに対応するのか」の2つの観点から検討している。

第1の「国民負担のあり方の選択」については、一般的には大きな政府と小さな政府の選択があることを記しているが、国・地方の財政赤字を含めた「潜在的な国民負担率」が平成6年度には既に39.2%、平成37年度には73%程度になることから、「既に「大きな政府」の方向に踏み出してしまっているのが実情ではないでしょうか」と選択の余地の少ないことを指摘している。続いて、公平、中立、簡素などの視点から今後の税制の在り方について検討を行っているが、「所得の平均水準が高く、かつ平準化が進んでいるわが国においては、経済力が同等の人々には同等の負担を求めるという「水平的公平」の意義はより大きくなって」いるとしている。また、中立の基本原則がこれまで以上に重視され、「経済活動に対し中立的な税制を築いていくことが、中長期的には、個人、企業の経済活動の「活力」を引き出し、それがひいては社会の活性化につながるものと考えます」としている。

第2の「税体系・各税の仕組みのあり方の選択」では、法人課税、土地税制、情報化・電子化等への対応、個人所得課税の在り方、金融税制や環境問題への対応などが検討されている。いずれも変化する経済構造の中の対応という視点が強調されているが、内容的にはこれまでの政府税制調査会の指摘の繰り返しとなっている。すなわち、法人課税では、「負担軽減を議論する場合には、その財源をどのように賄うのかについて検討を進め国民の選択を求めているかなければなりません」と、財源の裏付けのない負担軽減論に釘を刺している。土地税制では、地価税の在り方を念頭に、「保有課税については、固定資産税と地価税の関係も含め、中長期的視点に立った幅広い検討が早急に必要です」と述べられている。情報化・電子化等への対応では、納税システムや税務行政との接点の重要性を指摘している。成熟した社会における税の在り方の一つとして、

個人所得課税が取り上げられ、これまで進められてきた累進構造のフラット化に続いて、国と地方合わせて65%となっている最高税率を引き下げるのが適当だとしている。金融税制では検討すべきことがたくさんあることを指摘した上で、「金融システム改革を進めていく以上、結果として、税制全体としては移動可能性の低い労働や消費に対する負担が相対的に重くなることも念頭に置かなければなりません」としている。環境問題への対応では、総合的な対応の1つとして、税制面における議論の進展に注視しつつ、更に調査・研究を進めていく必要があると述べられている。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、税制調査会「これからの税制を考える―経済社会の構造変化に臨んで―」（平成9年1月）によっている。この中間答申の説明については、加藤寛「「これからの税制を考える」について」（『ファイナンス』平成9年2月号）14-18ページがある。

4 平成9年度の税制改正に向けた政府税制調査会答申¹⁾

以上進められてきた検討を踏まえて、政府税制調査会は「平成9年度の税制改正に関する答申」を行っている。その基本的な考え方は次のとおりである。

基本的考え方

(1) 消費税率の引上げ及び地方消費税の創設

平成9年4月からの消費税率（地方消費税率を含む。以下同じ。）の5%への引上げは、平成6年秋の税制改革において、所得税・個人住民税の恒久的な制度減税（3.5兆円規模の負担軽減）と概ね見合うものとして一体的に措置された。この税制改革は、税制面から我が国経済社会の構造改革を進めるものである。このうち、所得税・個人住民税の制度減税は平成7年度から先行的に実施されており、法律の規定どおり消費税率の引上げを行わなければ、危機的な財政構造を更に悪化させることになる。

以上を踏まえ、当調査会は本年6月、「消費税率に関する意見」をとりまとめ、「法律の規定通りの消費税率は、平成9年4月1日から確実に実施する必要がある。」旨を確認した。

この税制改革については、消費税率の引上げのみが注目されがちであるが、所得税・個人住民税の恒久的な制度減税は平成7年度から既に始まっており、さらに平成7年度及び平成8年度は景気対策として特別減税（2兆円規模）が上乘せされている。

また、地方分権の推進、地域福祉の充実等のため、平成9年4月に消費譲与税に代えて地方消費税が創設されることとなっており、地方税源の充実が図られている。

この税制改革に関連して、当調査会は、国及び地方において行政改革、歳出削減を中心とする財政構造改革等に取り組む必要性を強く訴えてきた。今後とも、これまで以上に真剣に取り組んでいくことを求めている。

(2) 経済社会の構造的変化と税制

① 当調査会は、昨年春以来、経済社会の構造的変化を踏まえた中期的な観点からの税制のあり方を念頭に置きつつ、様々な議論を行ってきた。議論を重ねるにつれ、少子・高齢化による財政負担の増大にどう取り組んでいくのか、国際化（ボーダーレス化）、情報化の進展の中で税制はどう対応していくのか、といった問題意識を強く持つようになった。

当調査会は、今回、国民への問題提起、あわせて次期調査会への申送りといった意味合いで、上記の問題意識を本答申とは別にとりまとめることとしている。

② 納税者番号制度、利子及び株式等譲渡益の総合課税化、法人課税の見直しといった当調査会の過去の答申において指摘してきた検討課題は、経済社会の構造的な変化に税体系や各税の仕組みをどう対応させていくかという問題である。

特に、法人課税については、公正・中立で透明性の高い税制を構築するという基本的視点に加え、我が国産業の国際競争力の維持や企業活力の発揮、新規産業の創出の観点とともに、法人課税が財源・税体系に占める重要性に留意しつつ、「課税ベースを拡大しつつ税率を引き下げる」との方向に沿って検討を行った。

(3) 経済及び財政の状況

① 我が国経済の現状は、所得減税の先行実施や累次の経済対策の実施等により、個人消費は緩やかな回復傾向にあり、住宅建設は高い水準で推移するなど、民間需要は堅調さを増しており、景気は回復の動きを続けている。

② 我が国の財政は、平成8年度予算において、特例公債を含め21兆円に上る公債を発行するなど、主要先進国中最悪ともいえる危機的な状況にある。

地方財政は、3年連続して大幅な財源不足が続いており、平成8年度の財源不足額は過去最大の8.6兆円となっている。

急速に進展している少子・高齢化などを踏まえれば、財政構造改革を従来にも増して強力に推進していかなければならない。政府は、平成9年度予算において、「財政構造改革元年」にふさわしいものとして、過去最大の公債減額幅を上回る3兆円以上の公債減額の実現を目標に掲げている。これが中期的な財政健全化に向けた第一歩となることを強く期待したい。

さらに、当調査会としては、国・地方を通じた行政改革、財政構造改革、社会保障制度改革、地方分権等について、関係審議会等と密接に連携を取り、今後とも真剣な議論を進めていくこととしたい。

- ③ 平成9年度税制改正においては、経済社会の構造的変化とそれに対する様々な制度改革の取組みや、足元の経済・財政事情に十分に留意して検討を進めることが必要である。財政構造改革元年にふさわしく、引き続き経済動向に配慮しつつも、全体として、財政赤字を拡大しない方向で対応すべきである。

(4) 地方分権の推進と地方税源の充実

地方分権は時代の要請であり、今後、地方分権を推進していくに当たっては、地方団体自らが、住民の意向を十分踏まえて、事務事業の見直し、組織・機構の簡素・合理化など幅広く行財政改革を積極的に進めるとともに、その財政基盤となる地方税について課税自主権を尊重しつつ充実確保を図り、安定的な地方税体系を確立することが必要である。

平成9年度改正に当たって示された以上の基本的な考え方は、いずれも既に改正の背景や中期答申の検討の中で指摘したとおりであるため、繰り返しての検討は省く。ここでは以下、平成9年度改正に向けて答申の示した具体的な提案について見ていくことにする。まず、平成9年度の特別減税について答申は、「平成9年度については、我が国経済は回復過程にあること、特別減税実施の財源は赤字公債によらざるを得ず、危機的な財政状況を更に悪化させ財政の対応力を損なうとともに、我が国経済の活力を蝕んでいくおそれがあること等を踏まえると、特別減税を実施することは適当でない」として、停止するべきであるとしている。

続いて酒税が取り上げられている。その内容は、既に改正の背景で述べたと

おりであるが、WTO 勧告に従って焼酎の税率を引き上げ、ウイスキー類の税率を引き下げることで思い切った格差の縮小を図らざるを得ないというものである。引上げ時期については、「大幅な税率引上げによる消費者や製造者等への影響に十分配慮し、適切な激変緩和措置を講ずることが適当である」としている。

土地保有課税については、地価税の在り方が問題の1つとなっていたが、「地価税負担については、法律上定められた5年ごとの検討の期限よりも1年前倒しで見直しが行われ、平成8年度税制改正において、税率を半減する軽減措置等が講じられた。地価税は、土地の毎年の資産価値の変動に応じた適切な負担を求めるために、長期的・体質改善的な措置として導入された税であり、引き続きその役割を果たしていく必要がある」として、平成9年度改正では前年度改正の様子を見るという内容になっている。土地取得課税では、登録免許税について、これまで負担軽減がなされてきたが、「引き続き一定の調整措置を講じることが適当である」としている。

そのほか、租税特別措置については、「「財政構造改革元年」にふさわしく、徹底した整理・合理化を行っていくことが重要である」として、企業関係のもの以外に、個人関係でも(1)住宅取得促進税制、(2)生命保険料・損害保険料控除、(3)老人マル優等、(4)複利型預貯金商品等に対する課税の在り方等の見直しを求めている。法人課税については、既に見てきたように、税収中立を前提として「課税ベースを適正化の観点から再点検し、その結果、課税ベースの拡大の余地があるならば、法人税の基本税率を引き下げ、他の主要先進諸国並みに近づけることが望ましい」としている。このほか、外国為替取引の自由化に伴って、租税回避行為が増大することなどを理由として、課税の適正化のための諸措置の検討を求めている。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、税制調査会「平成9年度の税制改正に関する答申」（平成8年12月）によっている。

5 平成9年度税制改正の内容と評価

(1) 改正内容¹⁾

政府税制調査会の答申の後、「平成9年度税制改正の要綱」が閣議決定され（平成9年1月10日）、国会審議を経て税制改正が行われた。答申と要綱の最も大きな違いは、答申において整理・合理化すべきとされていた住宅取得促進税制が、要綱では景気の足取りをより確かなものとするを目的に、一層の強化が図られていることである。住宅取得促進税制は、持ち家の取得を促進することを目的にして、住宅居住後6年間にわたって住宅ローンの一定割合の税額控除を認めるものである。改正前では6年間の税額控除限度額の合計が160万円であったが、平成9年居住分は180万円に引き上げられ、その後は漸次引き下げられ、平成10年居住分は170万円に、平成11年居住分は160万円、平成12年及び平成13年居住分は150万円とされた。これだけ見ると、景気対策として住宅の取得を促すように思われるが、その後の改正においても控除限度額の引下げを遅らせたり、限度額の大幅な引上げを図るなどして、政府税制調査会の答申の趣旨は生かされなかった。そのほか、住宅取引にかかる登録免許税や印紙税の負担の軽減がなされた。

新たな租税特別措置も導入された。その一つが、中小企業の創造的事業活動の促進を目的とした「エンジェル税制」であり、特定中小企業が発行する株式の取得に伴う損失に対して、そのほかの株式等の譲渡益から控除してもしきれない金額がある場合の、その控除しきれない金額の繰越控除を認めるなどの優遇措置が図られた。そのほか、基盤的技術を有する中堅及び中小企業に対する税制優遇措置、地域振興を理由にした沖縄路線への優遇措置などが導入された。

酒税については、答申に沿った改正が行われた。こうした改正による増減収見込額は次のとおりである。

表 1-10-1 平成9年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額

(単位：億円)

改 正 事 項	初年度	平年度
1 住宅・土地関係の改正		
(1) 住宅取得促進税制の見直し	△400	△820
(2) 住宅用家屋等に係る登録免許税の軽減	△200	△200
(3) 不動産譲渡契約書等に係る印紙税の軽減	△210	△210
2 社会経済情勢等への対応		
(1) 沖縄振興のための航空機燃料税の軽減	△30	△40
(2) そ の 他	△20	△30
3 その他の租税特別措置の改正	20	40
4 蒸留酒に係る酒税の見直し（WTO 関係）	△180	△290
合 計	△1,020	△1,550

(備考) 上記のほか、航空機燃料税の軽減に伴う特別会計分の減収額は、初年度5億円、平年度8億円と見込まれる。

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成9年度予算特集」第541号 37ページ。

(2) 改正の評価

平成9年度改正に関して、『日本経済新聞』の社説は「ビジョン欠く税制改正案」(平成8年12月20日)と題して、「来年度税制改正案は、法人税改革が先送りされたうえ、税率引き下げによる所得税改革や消費税の中身の改善になんらの前進も見られない最悪の内容である。増税だけを国民に押しつけたといわれてもやむをえまい。今回の税制改正の焦点の一つは、30年も手が付けられていない法人税制の抜本見直しに道筋をつけることだった。とりわけ国際的に高い税率の引き下げに一步踏み込むことが期待されたが、結果は、財政難を理由に「税収中立」にこだわる大蔵省と自民党との折り合いがつかず、高度成長型の課税ベースの見直しを含めてすべてご破算となった。来年度に大幅な税率引き下げを実施することが不可能なことはわかるが、だからといって経済環境の変化に合わせた改革に全く手を付けないというのでは、話にならない。改革の方向を時期を区切って明示し、その第一段階に着手すべきだった」として、法人課税の改革が遅れたことを批判している。²⁾

『読売新聞』の社説は、「新たな税制改革へ出直しを」(平成8年12月19日)と題して、「秋の総選挙実施で時間不足という事情もあったかもしれない。それにしても来年度の税制改正は、結果的には主な懸案を軒並み先送りし、将来の税制改革への展望も欠くものとなった。その最大の理由は、焦点となっていた

法人課税の改革が、大蔵省、政府税制調査会と財界、自民党との意見対立で調整がつかず、見送られたことだ。大蔵省や政府税調は、法人税減税について、貸倒引当金・退職給与引当金の縮小など、課税ベース（課税所得の範囲）見直しによる増収の範囲内にとどめる「税収中立」案を主張、増収額を上回る「ネット減税」を要求する財界などと対立したまま結局、時間切れとなってしまった」として、平成9年度改正で法人課税改革が先送りされたことに対する失望感を表明している。³⁾ このように新聞紙上では、平成9年度改正に関して、期待されていた法人税改革の一步が踏み出されなかったことから、物足りなさが残ったという論評がなされた。

〔注〕

- 1) 木村幸俊「「税制改革」及び平成9年度税制改正について」（『ファイナンス』平成9年2月号）23-25ページ、『改正税法のすべて』（平成9年版）3ページ、税制調査会「平成9年度の税制改正に関する答申」（平成8年12月）6ページ。
- 2) 『日本経済新聞』平成8年12月20日朝刊。
- 3) 『読売新聞』平成8年12月19日朝刊。

第11節 平成10年度の税制改正

1 政治経済の動向

政府税制調査会は平成9年12月16日に「平成10年度の税制改正に関する答申」をまとめている。政府は答申を受け、12月20日に「平成10年度税制改正の大綱」を取りまとめ、平成10年1月9日に「平成10年度税制改正の要綱」を閣議決定している。税制改正に至る例年のこの運びの中で、この年度改正では異例の事態が生じている。

政府税制調査会が答申をまとめたその翌日、ASEAN 非公式首脳会議から帰国した橋本首相は記者会見を行い、「アジアの経済状況が深刻なことを改めて痛感した。わが国経済の状況は家計、企業の景況感に厳しさが見られ、わが国の金融システムやアジアの経済状況など国民の不安感が払しょくできない状況にある。そして、クアラルンプールで日本発の世界恐慌の引き金は絶対に引かないと私は内外に言明した」とアジア通貨危機の深刻さを指摘した。続いて、「そうした状況を踏まえて改めて思い切った施策を講じなければならないとの思いから、特別減税を緊急に実施することを決心した。与党幹部、自民党税制調査会幹部、関係閣僚に97年度補正予算で2兆円特別減税を行うことについて指示した。今後、自民党、政府税調で具体的内容について早急に詰め、政府としても早急に作業を進める」¹⁾と突然の（所得税と個人住民税を合わせた）2兆円減税案を発表した。

この時は既に政府税制調査会の答申は提出されているので、それから年末を挟んで2兆円減税を「平成10年分所得税の特別減税」として改正要綱に盛り込み、合わせて大至急でその後の審議が進められた。すなわち、平成10年1月19日に特別減税に係る「平成10年分所得税の特別減税のための臨時措置法」が国会に提出され、1月30日に可決・成立、これによって平成10年2月と3月の減税の施行が可能となった。この2か月間は平成9年度内であるので、「平成10年分の特別減税」であっても、そのための財源は同年度の補正予算で工面することができる。平成10年度を「財政構造改革元年」と称していた橋本内閣にとって、

この措置は特別減税による赤字国債を平成10年度に持ち込まないために重要なものであった。そのほか、法人税制、金融税制、土地税制及び帳簿書類の電子データ保存に関する税制改正関連法案は3月に国会を通過している。たばこ特別税の創設にかかる法律は10月に国会を通過し、12月1日から実施されている。

以上を念頭に置いて、ここではまず、平成9年の政治経済の動向について述べる。続いて、税制改正の背景について述べる。具体的には、法人税制、証券税制、及び外国為替自由化への税制対応について取り上げる。次に、上に述べた平成10年1月に決定した所得税の特別減税と平成10年度予算が国会を通過後、4月に決定された「総合経済対策」に含まれている税制上の施策について述べる。この施策の中には、2兆円規模の平成10年分所得税と個人住民税の追加的な特別減税が含まれている。以上を踏まえて、政府税制調査会の「平成10年度の税制改正に関する答申」の考え方について検討を行い、実際に施行に移された平成10年度改正の内容について述べる。最後に、この改正に関する新聞の論評についても触れることとする。

橋本首相は、行政改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革、財政構造改革及び教育改革の「6つの改革」の実現を目指していたが、税制との関わりでは、行政改革と財政構造改革の二面において重要な決定がなされた。行政改革では、橋本首相を座長として平成8年11月21日に行政改革会議が発足し、ほぼ1年の審議の後、平成9年12月3日に最終報告が提出され、中央省庁はそれまでの1府22省庁から1府12省庁に再編されることになった。そこではまた、大蔵省は財務省へと名称変更されること、再編は平成13年1月を目標とすることとされた。この報告の内容は、平成10年6月9日に成立した「中央省庁等改革基本法」(平成10年法律第103号)で定められ、省庁再編の時期は、平成11年7月8日に成立した中央省庁等改革関連法によって、平成13年1月6日とすることが決定された。²⁾

一方、財政構造改革については、平成9年1月13日に「自社さ」の3党合意の下に橋本首相を議長とする財政構造改革会議が発足し、平成9年11月28日に「財政構造改革の推進に関する特別措置法」(平成9年法律第109号)(以下では、「財政構造改革法」と表記することがある。)が成立した。財政構造改革会議の様子について、当時官房副長官であった与謝野馨は次のように語っている。「私は、首相経験者、蔵相経験者による超党派の会議を設置することを考えました。派

閣の領袖クラスなので、党内に強い公共事業削減反対論などを抑え込める。「用心棒みたいなもの」と言ったところ、梶山さん〔官房長官〕は「俺が話をつけよう」と根回ししてくれました。翌97年1月、中曽根さん、竹下登さん、宮澤喜一さん、村山富市さんら首相経験者4人と蔵相経験者らによる「財政構造改革会議」が発足します。竹下さんからは、「君は俺たちを『用心棒』と言ったそうだが、『用心棒様』と呼んでくれよ」と冷やかされましたが、中曽根さん、竹下さんらの「長老」は、当時の党執行部から敬遠されがちでしたので、首相官邸という表舞台で議論できることを歓迎し、党内を抑えてくれました」。³⁾

こうして歳出削減の反対論者を抑えて「財政構造改革法」が成立するが、その内容は(1) 平成15年度までに財政赤字をGDP比3%以下とする、(2) 特例公債発行は同年度までにゼロとする、(3) 公共投資、社会保障費などの個別歳出項目の平成9年度予算からの削減率などを設定することなどであった。特に公共投資については、平成10年度予算では平成9年度の当初予算と比べて7%以上の削減とするなど、財政健全化に向けて相当厳しい内容となっていた。

このような行政改革と財政構造改革で進行する審議を背景として、橋本首相はかねてから表明していたとおり、平成9年4月には消費税率の引上げと平成6年度から毎年度続けられてきた所得税・住民税の特別減税の停止を行った。しかし、アジアの通貨危機を震源の一つとして、平成9年の第2・四半期くらいから景気は悪化の一路をたどっていく。その国内での最も顕著な表れは、相次ぐ金融機関の倒産であった。「財政構造改革法」が審議されている最中にも、11月3日に三洋証券の「会社更生法」(昭和27年法律第172号)適用申請、続いて17日には北海道拓殖銀行の破綻、24日に山一証券が自主廃業となっている。こうした動きに加え、平成10年1月には大蔵省の金融検査官らが逮捕されるという不祥事が起き、1月28日には三塚博大蔵大臣が辞任し、その後いったん橋本首相が蔵相を兼任した後、30日には新しい蔵相に検事出身の松永光が就任する。また、1月29日には大蔵省の小村武事務次官も辞任、田波耕治に代わっている。

不況と倒産の嵐の中で、平成10年度予算に向けて歳出カットどころか、歳出の増大が不可避となっていた。まず、金融危機への対応では、平成9年12月に入って前官房長官の梶山静六による「10兆円」の構想が浮上した。これは公的資金注入による不良債権処理・金融システムの安定化を目的としたもので、

「緊急金融システム安定化対策本部」（本部長・宮澤喜一）での検討を踏まえて、平成10年2月に関連する金融法案が成立した。これによって、緊急時には交付国債（必要な時に現金化できる公債）を発行する準備が整えられたが、その総枠は当初の10兆円から30兆円になった。⁴⁾

こうした金融不安への対応によって、「財政構造改革法」で定められた公債発行の枠を守ることは困難となっていったが、平成9年の年末には、上に述べたように首相自らが年度内の所得税と個人住民税の特別減税を指示する事態となった。以下では、この特別減税を含めて、平成10年度税制改正に至る審議の背景について述べることにする。

〔注〕

- 1) 記者会見における橋本首相の発言は、『読売新聞』平成9年12月17日夕刊による。
- 2) 大蔵省内の財政・金融の分離では、金融の企画・立案機能を大蔵省内に置くべきか否かについて、行政改革会議の最終報告まで決着がつかなかったが、中央省庁等改革関連法によって、その機能を大蔵省から分離させ、内閣府の下に金融庁（平成12年7月1日発足）に移すことになった。
- 3) 『読売新聞』平成25年1月28日朝刊。
- 4) こうした公的資金のバックアップが整うにつれて、金融不安も次第に収束に向かった。すなわち、平成10年3月には大手銀行への公的資金の投入が行われた。平成10年10月には「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」（平成10年法律第132号）（以下では、「金融機能再生法」と表記することがある。）や「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」（平成10年法律第143号）（以下では、「金融機能早期健全化法」と表記することがある。）が成立し、日本長期信用銀行や日本債券信用銀行は一時国有化されたが、市場の混乱は次第に収まっていった。

2 税制改正の背景

（1）法人税における課税ベースの在り方

平成10年度改正の審議の背景として、ここでは法人税制、証券関連税制、及び外国為替自由化に伴う税制対応を取り上げる。平成10年度改正では、このほか平成10年1月に決定した所得税の特別減税と4月になって経済対策閣僚会議が決定した「総合経済対策」に盛り込まれた租税施策があるが、これらについては項を改めて述べる。そのほかにも、平成10年度には土地関連税制において

地価税の課税の停止や土地譲渡所得課税の大幅な軽減がなされているが、これについては既に「平成8年度税制改正の背景」において平成3年度の地価税創設以来の土地関連税制の見直しを跡づける中で述べた。

法人税の見直しに向けて、政府税制調査会は平成7年10月24日に「法人課税小委員会」を設置し、その後の検討を経て報告書を平成8年11月26日にまとめている。この報告書を基に、平成9年度の改正に向けた議論が行われたが、税率の引下げ幅や課税ベースの在り方について産業界等との合意にまでは至らなかった。その後、関係者間の調整を経て、改正は平成10年度に実現する。この改正の検討過程については、既に平成9年度の税制改正を論じた際に改正の背後事情の一つとして取り上げた。そこではまた、その後、平成11年度に行われたより大規模な法人税改正とその評価についても触れた。

平成10年度の改正では、課税ベースの見直しとして引当金、減価償却、有価証券の評価、収益及び費用などの面で改正が行われた。ここでは、「法人課税小委員会」の報告書に戻って、この改正に至った考え方について述べる。¹⁾ この報告書の特色は、課税ベースの見直しに当たって、いわゆる確定決算主義と税法によって定める課税所得の関係から議論を始めていることである。報告書は、確定決算主義の内容として次の3点を掲げている。「① 商法上の確定決算に基づき課税所得を計算し、申告すること。② 課税所得計算において、決算上、費用又は損失として経理されていること（損金経理）等を要件とすること。③ 別段の定めがなければ、「一般に公正妥当な会計処理の基準に従って計算すること」。

このように課税所得は「商法」上の決算を基に計算されるが、この点について報告書は税法、「商法」、企業会計原則はそれぞれ固有の目的と機能を有しており、その結果、課税所得は企業会計上の所得と異なることがあるとしている。すなわち、「商法」会計の目的は、株主及び会社債権者の利益保護のための利害調整と情報提供であり、「証券取引法」会計の目的は投資者保護のための情報提供である。これに対して、「税法は、税負担の公平、税制の経済に対する中立性の確保等をその立法の基本的な考え方とし、適正な課税の実現のため、国と納税者の関係を律している。したがって、税法において、適正な課税の実現という税法固有の考え方から、商法・企業会計原則と異なった取扱いを行う場合があることは当然である。例えば、交際費の損金不算入、受取配当の益金

不算入、引当金の繰入限度額にみられるように、税法固有の取扱いが以前から存在している」として、税法上の所得、すなわち課税所得が企業会計上の所得と異なることは、むしろ当然であるとしている。

ここまでは、確定決算主義と課税所得の関係についての一般論であるが、報告書はもう一步踏み込んで、「現行法人税法が商法・企業会計原則における会計処理の保守主義〔企業経営の健全性を配慮した会計処理〕や選択制を容認している結果、企業間の税負担の格差や課税所得計算の歪みをもたらされている面があることも否定できない」と論じている。その上に立って、「法人税の課税所得は、今後とも、商法・企業会計原則に則った会計処理に基づいて算定することを基本としつつも、適正な課税を行う観点から、必要に応じ、商法・企業会計原則における会計処理と異なった取扱いとすることが適切と考える」と述べ、適正な課税のためには税法独自の益金、損金の判断が必要となるとしている。

企業会計上の所得と課税所得の在り方に関する以上の議論は、実は法人税の課税ベースの拡大の根拠となっている。上に指摘したように、企業会計上の保守主義や選択制は課税所得を歪めているとされているが、それを企業課税改革の視点から見れば、課税所得計算においてそれらを見直すことによって課税ベースを拡大するべきだという主張と繋がる。

報告書は続けて、課税ベース拡大のための以下の具体的な検討事項を掲げている。

- ① 費用又は収益の計上時期の適正化
- ② 保守的な会計処理の抑制
- ③ 会計処理の選択制の抑制・統一化
- ④ 債務確定主義の徹底
- ⑤ 経費概念の厳格化
- ⑥ 租税特別措置等の一層の整理合理化等
- ⑦ 国際課税の整備

平成10年度改正は、こうした視点を実際の改正に反映させたものとなっている。引当金の廃止や縮小は、「保守的な会計処理の抑制」や「債務確定主義の

徹底」の観点から、費用の過度の計上や（前倒しにされている）計上時期の適正化を図るために必要であるとされている。建物の減価償却方法を定額法とする改正は、「会計処理の選択制の抑制・統一化」によっている。有価証券の評価において切放し低価法を廃止したのもまた、保有有価証券の評価額を低く抑えている「保守的な会計処理の抑制」を理由としている。長期請負工事や割賦販売等に係る収益や費用については、「会計処理の選択制の抑制・統一化」の観点から、実態をより反映した会計方法への改正を行った。そのほか、中小企業の交際費の縮小や役員の親族である使用人への過大な給与の損金不算入は、「経費概念の厳格化」を図ったものである。

このように課税ベースを拡大することによって、法人税の基本税率（普通法人）を37.5%から34.5%に引き下げた（同時に、都道府県税である法人事業税の税率は、12%から11%に引き下げられた）。法人税収は景気によって大きく影響を受けるので、税制改正による税収変化を推計するのが困難であるが、課税ベースの拡大と税率引下げによるネットの法人税の増減収額は、初年度は3260億円の減収、平成10年度から平成15年度では平均2140億円から2580億円の減収、それ以降は引当金等の増収効果が無くなることから、改正の効果だけでみると1兆円の減収と推計されている。²⁾ 法人税率の引下げ幅については、この改正後も更に要求が高まり、橋本内閣が退陣し、小渕内閣となった後の平成10年11月に、法人税の基本税率を平成11年4月から30%（法人事業税9.6%）へと更に引き下げることが決定された。この時、課税ベースの見直しはいっさいなされなかったため、減税規模（法人事業税分を含む）は2兆円へと増大した。

（2）証券関係税制の見直し

証券関係税制も、平成10年度で見直しが必要とされていた。平成8年度改正の「税制改正の背景」の項で述べたように、この年度の改正によって、平成10年3月までの時限措置として、株式譲渡益課税の強化とセットで有価証券取引税と取引所税の税率が引き下げられた。そこで平成10年度改正では、この2つの税のより根本的な見直しが求められていた。その検討過程について当時主税局長であった薄井信明は次のように述べている。³⁾「この改正〔平成8年度改正〕のほぼ1年後の平成9年5月に、政府税調に金融課税小委員会が発足しました。経済・金融取引のグローバル化に伴って、金融システム改革が進みまし

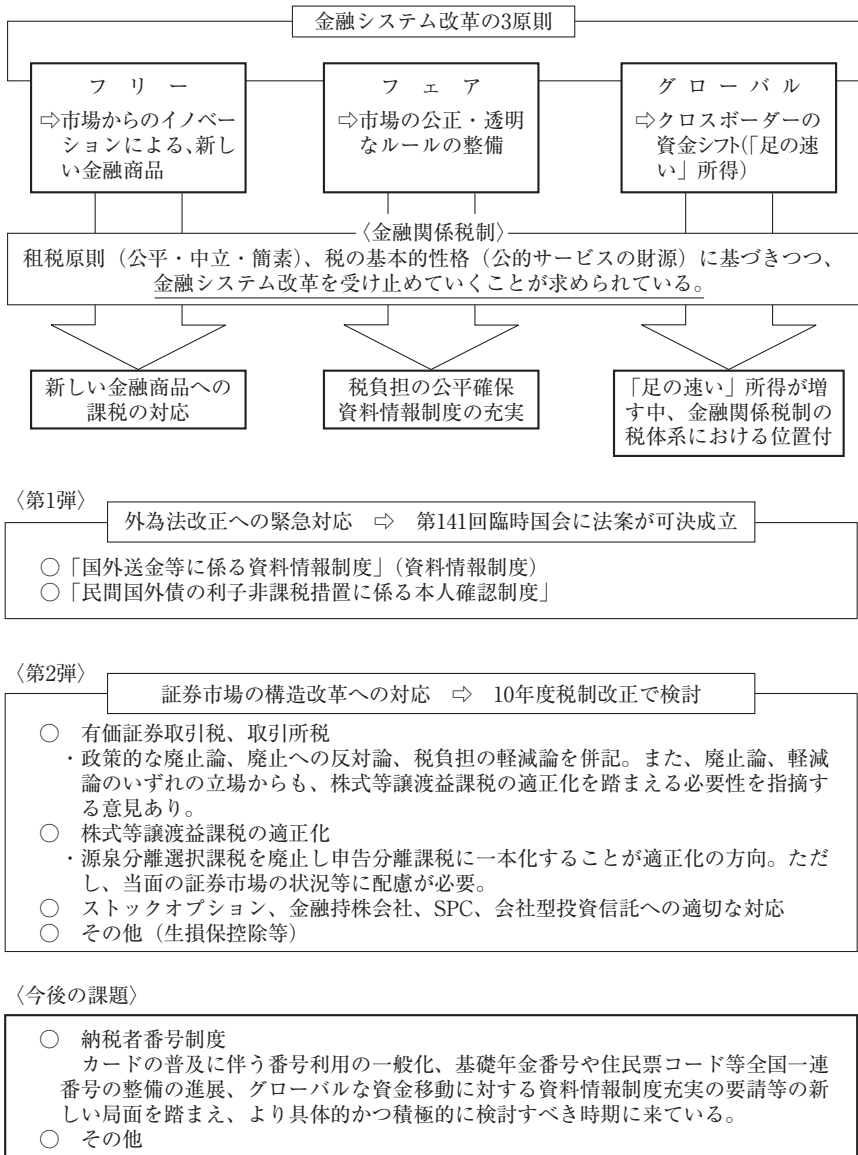
たので、金融税制も時代に即応したものにするというのが、小委員会の発足のねらいでした。12回審議を経て、この年〔平成9年〕の12月に、「金融システム改革と金融税制—小委員会中間報告」がまとめられました。そこでは、「有取税」については、「具体的スケジュールはともかく、思い切って廃止の方向を示すべきである」、「株式等譲渡益課税について申告分離一本化が実現されないなかで取引課税のみを廃止することは適当でない」、「金融のグローバル化に伴い所得の捕捉が困難になっていく中では、取引課税には一定の意義が認められる」といった意見が併記されました」。

図1-11-1は、金融課税小委員会中間報告のあらましを示したものである。小委員会ではまず金融改革の理念は、フリー（市場原理が働く自由な市場に）、フェア（透明で信頼できる市場に）、グローバル（国際的で時代を先取りする市場に）から成る3つの原則に示されるとして、それに対応する税制の在り方を検討している。その第1弾は、平成10年4月から施行される「外国為替及び外国貿易法」（昭和24年法律第228号）（以下では、「外為法」と表記することがある。）の改正により、国境を越えた資金移動が自由化されることへの税制の対応である。具体的には、「国外送金等に係る資料情報制度」と「民間国外債の利子非課税措置に係る本人確認制度」であり、第2弾が薄井の言及している証券関係税制、すなわち「有価証券取引税、取引所税」、「株式等譲渡益課税の適正化」などである。

このうち第1弾は、国内の利子や金融類似商品には源泉分離課税が行われていることにより、金融機関から税務当局に対する支払調書が提出されていないため、新たに情報の提供や確認を求めたものである。その検討過程と結果については後述する。

第2弾の金融の取引課税である「有価証券取引税、取引所税」については、薄井が述べているように、委員会の中で意見が分かれた。金融システム改革の推進のためには思い切った廃止を求める意見、株式等譲渡益課税について申告分離一本化という適正化ができていない中で取引課税のみを廃止するのは適当でないという意見、その折衷の、金融のグローバル化に伴い所得の捕捉が困難となる中で、税率次第では取引への影響も少ないことから、取引課税はある程度やむを得ないという意見に分かれた。小委員会は結論を持ち越して、翌年度税制改正を検討する政府税制調査会の場で、「現下の経済・財政事情、税制改

図 1-11-1 「金融課税小委員会中間報告」のあらまし



正全体の中での位置付け等を総合的に勘案した上で、成案がまとまることを期待する」としている。

「株式等譲渡益課税の適正化」については、小委員会の結論はもっと明解であった。すなわち、申告分離課税の実績も上がっていることから、「申告分離課税へ一本化したとしても適正な申告を期待できる状況になっている」こと、「実額により所得計算をして申告することは申告納税制度の基本」であること、及び昭和63年に原則非課税から原則課税に移行した時と比べ、分離課税の枠組みの中で行う変更の影響は小さいことなどを理由に挙げて、「当小委員会としては、源泉分離選択課税方式は廃止し、申告分離課税に一本化することが適正化の方向と考える」と取りまとめている。

このように小委員会報告書では、「有価証券取引税、取引所税」については、委員会内部でも意見の集約に至らず、経済・財政全体の事情、すなわち景気判断を踏まえて方向性を定めるべきだという結論となっている。より端的に言えば、政治の場で両税が廃止となるのであればやむを得ないという判断がうかがえる。それに対して、「株式等譲渡益課税の適正化」については、みなし譲渡益に基づく源泉分離課税の廃止を強く求めるという内容になっている。

薄井は、続いてこの報告前後の証券関係税制に関する与党内における検討の様子について述べている。⁴⁾「平成9年の秋から年末にかけての与党税調では、予想通り、10年度末期限切れの証券関係税制の取り扱いが争点の一つとなりました。あの金融危機のさなかでしたし、年末に、急遽、特別減税が飛び出したような経済環境でしたから、課税公平論は負担軽減を求める声にほとんど掻き消されてしまいました。結局、「有取税」と「取引所税」の税率は現行水準のおよそ半分の水準に引き下げられ、株式譲渡益課税はそのまま2年間延長することとなりました」。

このように金融機関の不良債権処理を巡る政府・与党内の調整で時間を取られ、証券関係税制の改正については一時停戦ということになった。その後について、薄井は次のように語っている。「平成10年度改正では、このように有取税及び取引所税の廃止は免れたのですが、この時の与党の「税制改正大綱」と政府の「税制改正要綱」において、「有取税及び取引所税については、11年末までに、金融システム改革の進展状況、市場の動向等を勘案して見直し、株式等譲渡益課税の適正化と併せて廃止する」と明記されました。これを、今、冷

静に読めば、廃止の方向を宣言するものであり、内容的にも整合性が取れている、と読むことができます。ところが、当時は、「譲渡益課税の適正化」は無視され「両税の廃止」だけが実現されていくのではないかと疑っていましたし、同じ時期に「地価税」凍結という事態に直面していたことも重なり、強い敗北感を感じたものです。それでいて、約2年先の条件付廃止だし、法律で決めたことでもないのだから、別の展開もあるのではないか、という淡い期待も抱いていました。…（中略）…平成11年度税制改正作業で、「有取税」等の廃止は11年末ではなく、前倒しされ11年3月末となりました。株式等譲渡益課税については、申告分離課税に一本化し、2年間の経過措置として従前どおり源泉分離課税の選択も認められました。株式等譲渡益課税に着実な進展があったことで、ホッとしたものです」。

このように昭和63年の抜本的税制改革以来ずっと懸案であった証券関係税制の在り方については、証券取引に重複して課される取引税を廃止する一方、株式等譲渡益については分離課税を続けつつ、源泉分離課税を廃止し、申告分離課税に一本化することとなった。これをもって、「ホッとしたものです」という薄井の感慨に至ったのである。

（3）外国為替取引の自由化と税制

外国為替取引の自由化への税制上の対応が必要になり、「金融課税小委員会中間報告」でもその第1弾の課題となっていることについては述べた。この検討の背景として、薄井は次のように述べている。⁵⁾

「私が主税局長時代の金融分野は文字通り激動の時期、それも金融危機へまっしぐらの時期でした。平成7年には、コスモ信組等の破綻、大和銀行ニューヨーク支店問題、住専処理の閣議決定があり、8年から9年前半にかけては、外為制度の抜本改正、日銀法改正、金融監督庁設置の話が論議されました。9年秋には、三洋証券、北拓、山一証券の問題が続発しました。

これらのうち直接的に税制に絡んだのは、外為制度の抜本改正でした。それまでは、資金の出入りについて為替の世界で規制が効いていましたから、税制はそれに依存していればよかったのですが、為替の門戸が完全に開かれることになり、税金逃れの資金流出を防ぐために税制面で整備しなければならなくなったのです。榊原〔英資〕国際金融局長はかなり早い時期に相談、というか

通告に來ました。私は、為替の自由化はこれからの方向と思いましたが、税制面の手当てをしないままに踏み切られてはたいへんですので、税制改正のための時間的余裕がほしいと頼みました。外為法の改正・施行にも時間が必要だったようで10年4月施行となりましたので、9年秋の臨時国会に「国外送金等調書提出改正法」を提出するという異例の措置をとりました。11月には国会を通りましたので、外為法と同時期に、新制度を施行することができました。

これにより、国外送金をする法人、個人は、原則として、銀行や郵便局等に告知書を提出することが義務付けられ、一方、告知書の提出を受けた銀行等は、本人確認をすることと一回あたり200万円超のものについて調書を税務署に提出することが義務付けられました。…（中略）…

この種の規定の創設は理屈の上では当然なのですが、国民と金融機関等に新たな税制上の義務を負わせ、自由な経済活動を規制する規定ですから、ひと昔前だったら強い反対を受ける性格のものです。ですから、与党内や国会での論議は相当難航するだろうと覚悟して臨みましたが、予想外にスムーズに理解を得ることができました。国民の意識が大きく変わっているのを痛感したものです」。

このほか、外国為替取引の自由化に伴い、「民間国外債の利子非課税措置に係る本人確認制度」も導入された。これもまた、改正「外為法」によって国境を超えて自由に利子を受け取れることになることから、民間国外債の利子を受け取る者が非居住者であることの確認を求めた制度改正である。

このように資本取引の国際化と自由化によって、これまでの国内の資本所得課税の仕組みでは税の抜け穴に対処できない問題が顕在化してきた。金融課税小委員会の報告書は、以上のほか、役員・従業員へストックオプションを付与した場合の課税、金融持株会社解禁に伴う三角合併時の現物出資への課税、日本版パススルー事業体である「特別目的会社（SPC）」への課税、会社形態での投資信託課税など、新しい金融取引への課税の在り方が議論されている。

〔注〕

- 1) 税制調査会「法人課税小委員会報告」（平成8年11月）22-25ページ。
- 2) 「法人課税小委員会」で示された法人税の課税ベースの在り方については、川北力

「法人税課税ベース論」の基礎」（『ファイナンス』平成9年6月号）48-55ページ、平成10年度の法人税改革については、藤城眞「平成10年度税制改正における法人税制改革の概要」（『ファイナンス』平成10年4月号）74-91ページを参考にした。

- 3) 薄井信明・元主税局長口述記録。
- 4) 同上。
- 5) 同上。

3 所得税の特別減税と「総合経済対策」の税制上の施策

（1）所得税の特別減税

既に述べてきたように、平成10年1月30日に「平成10年分所得税の特別減税のための臨時措置法」（平成10年法律第1号）が成立した。特別減税は定額方式によって行うこととし、減税額は本人1万8000円、控除対象配偶者9000円、扶養親族（1人当たり）9000円とされ、給与所得者であれば、平成10年2月1日以降支払われる給与等に対する源泉徴収額から特別減税額を控除し、控除しきれない金額については、以後それ以降の源泉徴収額から順次控除するというものであった。ここでは、この特別減税の背後にあると思われるアメリカからの要求と、平成9年12月に橋本首相がこの減税を指示してからほぼ1か月後に法律が成立するまでの間の準備で配慮された点について述べる。

日本に対するアメリカの要求は、アメリカ国内の好景気を反映して、90年代中ごろまでの個別品目の数量目標を設定した上での包括経済協議に代わって、マクロ経済政策を通じる日本の内需拡大へと移っていった。そうした様子を伝えるものとして、次の記事がある。「ローレンス・サマーズ米財務副長官は〔平成9年2月〕28日、ワシントンの日米協会で「第二期クリントン政権の対日経済政策」と題する講演を行い、日本の対米黒字が二度と増加に転じないように内需主導の成長を続ける努力を強く求めた。また、日本に対するアメリカの関心の対象が、従来の市場開放要求から金融改革を含めた構造改革の進展に移行したことを明言した。…（中略）…特に、日本の構造改革で「最も重要なのは金融改革」と強調。① 競争機会の拡大② 透明性と情報開示の促進③ 強力でダイナミックな日本の金融制度の再構築の確認——の3点を注視する姿勢を示した。このほか、サマーズ副長官は内需主導の成長を求めた点に関して、「日本は潜在的な内需の強さを見極めながら財政再建のペースを決めることが重要。

日本の財政赤字（の深刻さ）は中程度で財政政策に余力はある」として、財政再建を理由に歳出抑制を図る日本政府をけん制した」。¹⁾

アジア通貨危機が深刻となっていくにつれ、アメリカの日本への圧力は高まっていった。平成9年11月、バンクーバーでの日米首脳会議の後、ローレンス・サマーズ米財務副長官は再び、「① 内需主導の経済成長の推進、② 設備投資への資金供給を促すための金融システムの立て直し、③ 消費者の自信を復活し個人消費を回復させる対策の実行」を求め、大型減税による個人消費の活性化を言外ににじませた。²⁾ 更に、12月に入ると、訪米中の小渕〔恵三〕外務大臣とルービン財務長官との面談について、次のような報道がなされている。「長官は、最近の日本の状況について、「内需主導の成長を回復することが不可欠だ」と述べ、財政出動による本格的景気対策が必要との考えを示唆した。また、「日本経済の回復はアジアや世界経済への貢献としても必要だ」と強調した」。³⁾

橋本首相は、12月17日に2兆円の特別減税を表明後、その内容を直ちにクリントン大統領に電話で伝えているが、それに対して、大統領からは「最近のアジア経済の混迷が深まる現状に照らし、非常に建設的な措置として歓迎する」と首相の決断を評価する返答があったと伝えられている。⁴⁾ こうしたアメリカ財務省要人の一連の強硬な発言と特別減税に対してクリントン大統領から即座に示された強い賛同を重ねて考えると、橋本首相が「クアラルンプールの二日間、本当に考えに考えぬいた揚げ句に」⁵⁾ 決断した特別減税の背後には、アジア通貨危機の真ただ中であって、アメリカからの内需拡大への強い圧力があり、橋本首相もそれに抗し切れなかった側面もあったと思われる。

次に特別減税に向けた準備について見ていくことにする。その様子を当時、主税局長であった薄井は次のように述べている。⁶⁾ 「この時の特別減税は、経済対策が最大のねらいでしたが、財政構造改革元年となる平成10年度予算の骨格を大きく変更しないですむものであることも求められました。三田共用会議所に主税局、国税庁だけでなく、官房や主計局の幹部なども加わって協議し、国会の日程、法律構成、事業者の実施のいずれの面においてもかなり無理があることを承知のうえで、9年度内に、つまり翌年3月までに、できるだけまとまった減税が可能となる案を搾り出しました。直ちに法案作成と減税実施の準備作業に取り掛かり、翌年1月19日、「平成10年分所得税の特別減税のための

臨時特別法案」を国会に提出。「所得税」の確定申告期が始まる2週間前の1月29日に、参議院で可決成立しました」。

薄井は特別減税の方式について、「このときの特別減税は、前年までの定率減税方式の特別減税と異なり、定額減税方式を採用しました。…（中略）…定額減税方式を採用したのは、できるだけ早い時期に、しかも平成9年度内に、まとまった額の減税分を実施するための窮余の一策だったのです。もっとも、こうした離れ業が可能となったのは、特別減税法案の早期成立について与野党に大きな異論がなかったからでして、普通の年には考えられないことでした」と述べている。

このように特別減税を実施するに当たって最も配慮されたことは、財政構造改革元年とされていた平成10年度の特例公債の上乗せを避けるために、できるだけ早く実施するということであった。しかし、平成9年所得分については、平成9年12月には既に年末調整が終わっていて、そこから減税を行うことは困難であった。そこで、減税の方式も迅速に行える定額方式として、平成9年度内である平成10年2月と3月の所得税から特別減税を適用することになった。

（２）「総合経済対策」の税制上の施策

上に述べた所得税減税に加えて、政府は平成10年度予算成立後の平成10年4月24日に「社会資本整備と減税による思い切った内需拡大策を講じ、国内需要の喚起を図る」ことを目的に、12兆円規模の財政負担（うち、特別減税4兆円、政策減税・福祉給付金等0.6兆円、そのほかは一般公共・施設費など）、総事業費16兆円超となる「総合経済対策」を決定する。税制上の対策としては、次の施策を行うこととされた。⁷⁾

① 特別減税の追加・継続

平成10年分の所得税・平成10年度分の個人住民税について、定額減税方式によって更に2兆円の特別減税を行う。平成11年分も2兆円の特別減税を行う。

② 政策減税

<投資減税>

(i) 民間投資を促進するための税制上の措置

(ii) 研究開発を促進するための税制上の措置

<住宅減税>

住宅取得促進税制の拡充等

③ 法人課税

今後3年のうちにできるだけ早く、国・地方を合わせた総合的な税率を国際的な水準並みにするよう、検討を行う。

④ 所得課税

公正・透明で国民の意欲が引き出せるような税制を目指し、幅広い観点から検討を行う。

平成6年度から平成8年度まで続いた所得税・個人住民税の特別減税は、既に述べたように、平成9年度には停止された。しかし、平成10年分の特別減税の当初分は平成9年度の最後の2か月に適用されていることを考えれば、実態的には特別減税は平成6年度から平成10年度まで切れ目なしで続いたことになる。このように、つい数か月前までの財政構造改革の勢いは失速し、平成9年11月に成立したばかりの「財政構造改革法」は改正を余儀なくされた。平成10年6月に行われた改正後の同法の姿は次のとおりである。平成15年度までに財政赤字をGDP比3%以下、特例公債発行はゼロとする目標を平成17年度まで延ばし、更に、激甚災害や経済活動に著しい停滞が生じた場合などには特例公債の発行の縮減を停止することができるという弾力条項の加わったものとなった。⁸⁾

〔注〕

- 1) 『読売新聞』平成9年3月1日夕刊。
- 2) 『読売新聞』平成9年11月26日朝刊。
- 3) 『読売新聞』平成9年12月6日夕刊。
- 4) 『読売新聞』平成9年12月18日朝刊。
- 5) 『読売新聞』平成9年12月17日夕刊。
- 6) 薄井信明・元主税局長口述記録。
- 7) 経済対策閣僚会議「総合経済対策」（平成10年4月24日）1、6-9ページ、梶山参事官室「総合経済対策のポイントについて」（『ファイナンス』平成10年5月号）57ページ。
- 8) 「財政構造改革法」の内容と停止に至る改正過程については、杉本和行が「財政と法的規律—財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営—」（『フィナンシャル・レビュー』平成23年第2号（通算第103号）65-90ページ）において論じている。

4 平成10年度の税制改正に向けた政府税制調査会答申¹⁾

政府税制調査会は、平成9年12月16日に「平成10年度の税制改正に関する答申」を提出している。平成10年度の税制改正は、この答申の後に橋本首相から特別減税や「総合経済対策」に含まれる税制上の施策について追加的指示が出されるという、例年と比べて変則的な形で進行したが、ここでは、改正の原点となった政府税制調査会の答申を振り返る。その全体を貫く考え方は、答申第1節の次の部分に示されている。なお、この年度から答申の文体は、「である体」から「です、ます体」に変わり、文章も読者により親しみやすい形となった。

検討に当たっての視点とその背景

(1) 平成10年度税制改正をとりまく環境

① 経済社会の構造改革にどう対応するのか

わが国経済社会の潮流は、加速的に変化しつつあります。少子・高齢化は予想を上回る速度で進展しています。グローバル化・情報化が進む中で、産業構造の転換が求められており、金融システムは市場の競争原理の下で大きな変革が迫られています。

こうした中で、昨年来、橋本内閣においては、活力ある21世紀に向けて、行政改革、財政構造改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革及び教育改革の「6つの改革」が推進されています。当調査会は、本年1月に「これからの税制を考える」をとりまとめて、経済社会の構造変化に臨んでの税制の望ましい姿や選択肢を提示しました。戦後50年間、わが国を支えてきた経済社会システムが、今やわが国の活力ある発展を妨げる面もあるという認識の下、「6つの改革」が一体的に実現されることを政府に強く要請します。

税制は、公的サービスの財源調達手段であり、国民生活や企業活動の基盤をなすものとして安定性が重視される一方で、「公平・中立・簡素」の基本的考え方に基づきつつ、経済社会の構造変化に適切に対応していくことが求められています。これまでも、このような観点から、昭和63年前後の抜本改革や平成6年の税制改革などが実施されており、税制は時代の変化に応じて大きく変わってきています。平成10年度税制改正においても、更

に法人税制や金融関係税制などについて、経済構造改革や金融システム改革などの諸改革に、時機を失することなく対応していくことが重要と考えています。

② 現在の金融動向と経済情勢にどう対応するのか

わが国の金融は、護送船団方式という言葉に象徴されるシステムが限界にきています。また、いわゆるバブル経済の後遺症から依然として脱することができません。昨今、金融市場の国際的な競争が進展する中で、土地担保融資に起因する不良債権問題等を背景として、金融機関の経営問題が相次いで発生し、金融システムに対する不安感が国民の間にみられます。また、金融機関が財務体質の改善を図る一方で、そのことが実体経済に与える影響も懸念されています。わが国の経済については、バブル期の後、政府が累次の経済対策を実施してきたにもかかわらず、いまだ力強い景気回復の軌道には乗っていません。こうした中で、経済の先行きに対する不透明感が経済を足踏み状態に至らせています。今や、金融システムの安定と信頼確保に全力を尽くし、わが国経済を早急に順調な回復軌道に乗せることが、極めて重要な課題となっています。

このため政府は、預金者保護を目的として、公的支援を含めた施策の検討に踏みきったところです。税制面でも、こうした施策にあわせて適切な措置をとることが求められています。バブル経済の発生・崩壊が、実体経済と資産価格との不均衡によるものであることから考えると、「資産」への適切な対応が実体経済の活性化にも役立つのではないかと考えます。具体的には、土地の有効利用の促進や土地取引の活性化、証券市場の活性化などにつながるような税制面での措置を検討していく必要があると考えます。

③ 財政構造改革との整合性

一方、わが国の財政は危機的な状況に立ち至っていることも事実です。現在の財政構造を放置すると、少子・高齢化などの経済社会の構造変化に対し、行政が的確に対応できなくなるおそれがあります。将来の世代へと負担を先送りすることは世代間の不公平を招くことになります。また、非効率な財政支出がこのまま続くと、民間投資や経済成長の足かせとなりかねません。

当調査会は、国民の税制への信頼を確保するためには、まず、適正範囲・適正水準の政府であることが大前提であると考え、「これからの税制を考える」などのこれまでの答申において、徹底した行財政改革の必要性を繰り返し訴えてきました。先般、平成15年度までに国及び地方の財政赤字対

GDP 比を 3 % 以下に抑え、赤字公債発行ゼロを達成することを内容とする財政構造改革法が制定されたことは、当調査会として評価します。平成10年度税制改正に関しては、財政構造改革との整合性を図ることが望まれています。

④ 平成10年度税制改正と 3 つの要請

これまで述べたように、平成10年度税制改正は、経済社会の構造改革、金融動向・経済情勢への対応及び財政構造改革という 3 つの要請に適切に対応していかなければなりません。

当調査会としては、税制は経済社会構造の基盤であるとの認識の下、まず、構造改革に対応した税制の改革を続けることの必要性を強調したいと考えます。経済構造改革に対応した法人税制改革や金融システム改革に対応した証券税制の見直しなど、わが国の経済社会が抱える構造的な諸課題に対して、税制面からも積極的に取り組んでいくことが、消費者や企業の将来に対する不透明感を払拭し、21世紀に向けてわが国の経済を自律的な安定成長へと導くものであると考えます。これが、ひいてはわが国の税收構造を安定化し、財政構造改革にも資することになるものと考えます。

現下の金融動向・経済情勢に対応するためには、財政構造改革を一時的に棚上げしてでも思いきった減税を行うことが望ましいとの意見や、土地税制などについて緊急の措置を講じる必要があるとの意見がありました。また、一方で、現在の短期的な痛みは覚悟しつつ諸改革を推進する必要があるとの意見もありました。当調査会はこれまでも財政構造改革の重要性を指摘してきましたが、これは税制が経済情勢に弾力的に対応していく余地を否定するという意味ではありません。現在、金融システム安定化や景気回復のための諸施策がとられる中で、平成10年度税制改正においては、税制面でも緊急の措置を講じていくことが必要であると考えます。

以上の平成10年度答申の総論部分から、次の 2 点が浮かび上がってくるように思われる。第 1 点は、平成10年度に改正すべき具体的な課題である。この点について答申は、少子・高齢化、グローバル化・情報化が進む中で、橋本首相の掲げる 6 つの改革を一体的に推進することを政府に要請するとした上で、平成10年度改正において、「法人税制や金融関係税制などについて、経済構造改革や金融システム改革などの諸改革に、時機を失することなく対応していくことが重要と考えています」と述べている。このように平成10年度改正では、こ

れまで懸案であった法人税制と金融関係税制が焦点となることが明記されている。

答申の第2の論点は、現下のアジア通貨危機の中にあって税制の採るべき対応についてである。この点について答申は、「平成10年度税制改正に関しては、財政構造改革との整合性を図ることが望まれています」として財政規律を求めつつ、「これは税制が経済情勢に弾力的に対応していく余地を否定するという意味ではありません。現在、金融システム安定化や景気回復のための諸施策がとられる中で、平成10年度税制改正においては、税制面でも緊急の措置を講じていくことが必要であると考えます」と述べている。この答申が提出された明くる日に橋本首相は、財政構造改革の推進を難しくする特別減税の実施を表明するが、答申はそうした可能性のあることを既に読み込んでいるようにも思える。政府税制調査会としては、財政規律の重要性を明記しつつ、景気対策のための特別減税はある程度容認せざるを得ないという姿勢を示したものと見ることができる。

答申は、平成10年度改正に向けた課題をこのように定めた上、法人税制、金融関係税制及び土地税制を中心として具体的な検討を行っている。その内容については既に「税制改正の背景」の箇所でも述べた。ここでは、そこでは論じていなかった「たばこについての税制上の措置」について述べる。

国鉄長期債務と国有林野累積債務の処理方法が検討される中で、その財源をどこに求めるかが問題となった。財政構造改革会議は、平成10年度より本格的な処理を行うことを決定し、その元本償還部分は国が引き受け、利払い部分に郵便貯金特別会計からの特別繰入れとたばこからの収入を充てることを提案した。政府税制調査会はこの提案に対して、なぜ国鉄と林野庁の長期債務の返済財源の一部にたばこ税が充てられるのか、意見集約に至らなかった。その様子を答申は、「特定の事項の処理に特定の税目をあてることは好ましくないとの意見も多く出されました」、「先送りの許されない問題であり、何らかの対応をせざるを得ないとの指摘もありました」と述べている。結論の出ないまま、答申は「いずれにせよ、仮にこれを行う場合には、臨時・異例の措置であり、これまでの国と地方のたばこ税の関係を基本的に変更するものではないことから、特別税の形式を採らざるを得ません」としている。その後、「平成10年度税制改正の要綱」に「たばこ特別税（仮称）」の創設が盛り込まれ、収入は国債整

理基金特別会計の歳入に組み入れることとされた。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、税制調査会「平成10年度の税制改正に関する答申」（平成9年12月）によっている。

5 平成10年度税制改正の内容と評価

（1）改正内容¹⁾

平成10年度税制改正は、平成10年1月の改正要綱と4月の「総合経済対策」による部分から成っている。2つの改正の背景と概略については既に述べた。改正による増減収見込額は以下に示した表1-11-1と表1-11-2のとおりである。ここでは、この表を参考にしながら改正内容の説明の補完を行う。

表1-11-1に記された（改正要綱による）平成10年分所得税の特別減税については、これまで説明してきたとおりである。法人税関係の具体的な改正内容についても一部繰返しになるが、引当金においては、貸倒引当金の法定繰入率の廃止、賞与引当金の廃止、退職給与引当金の累積限度額の40%から20%への引下げ、製品保証等引当金の廃止、特別修繕引当金の繰入限度額縮減と特別修繕準備金への改組が行われた。減価償却では、建物の減価償却の定額法への限定及びその耐用年数の短縮をはじめ、償却額の拡大が図られた。そのほか、一定規模以上の工事について工事進行基準の採用、割賦販売等について割賦基準の廃止、中小企業の交際費の縮減、役員の親族である使用人への過大給与の損金不算入など収益と費用面での改正が行われた。既に述べたように、これらの改正によって課税ベースを拡大しつつ、法人税の基本税率を37.5%から34.5%（中小企業の軽減税率は28%から25%、公益法人・協同組合等の軽減税率は27%から25%）に引き下げるようになった。

金融関係税制についても既に述べたとおりであるが、有価証券取引税と取引所税の税率が平成10年4月1日以降半減されるようになった。また、この2つの税は平成11年末までに、株式等譲渡益課税の適正化と合わせて廃止されることになった。

土地・住宅税制では、地価税の課税を当分の間停止することになった。法人

表 1-11-1 平成10年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額

(単位：億円)

改 正 事 項	初年度	平年度
1 平成10年分所得税の特別減税	平成10年度減収 見込額 △4,240 〔平成9年度減収〕 見込額 △9,790	△14,030
2 法人税制改革関係		〔備考〕を参照
(1) 税率の引下げ	△8,190	
(2) 課税ベースの見直し等 計	4,930 △3,260	
3 金融関係税制の改正		
(1) 有価証券取引税の税率の引下げ	△1,910	△1,910
(2) 取引所税の税率の引下げ 計	△200 △2,110	△200 △2,110
4 土地・住宅税制の改正		
(1) 地価税の課税の停止	△1,340	△1,340
(2) 居住用財産の買換えの場合の譲渡損失の 繰越控除制度の創設	—	△130
(3) その他 計	△140 △1,480	△160 △1,630
5 その他の改正		
(1) 中堅所得者層等の税負担への配慮	△660	△660
(2) 企業関係租税特別措置の改正	170	200
(3) その他 計	△180 △670	△100 △560
合 計 (2 + 3 + 4 + 5)	△7,520	—
一般会計分計 (1 + 2 + 3 + 4 + 5)	△11,760	—
6 たばこ特別税（仮称）の創設	1,202	2,600

(注) たばこ特別税（仮称）は、平成10年10月1日から実施され、その収入は、国債整理基金特別会計の歳入に組み入れられる。

(備考) 法人税制改革関係の増減収見込額の経過措置期間（平成10年度～平成15年度）における平均値を、その計算の基礎となる課税所得等の計数の平成11年度以降の伸び率が3.5%及び1.75%（「構造改革のための経済社会計画」で見込まれている名目経済成長率）の場合について機械的に計算すると、次のとおりである。

(1) 税率の引下げ △13,800～△14,420

(2) 課税ベースの見直し等 11,220～ 12,280

計 △2,580～△2,140

（「～」の左側の計数は名目経済成長率1.75%の場合、右側の計数は名目経済成長率3.5%の場合である。）

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』「平成10年度予算特集」第553号 43ページ。

の土地等の譲渡益課税では、長期（5年超）保有と短期（2年超5年以内）保有に課せられていた追加課税を3年間停止するとともに、超短期（2年以内）保有については追加課税を廃止した。そのほか、住宅の買換時に発生した譲渡損の3年間の繰越しを認める制度が創設された。このほか、表に示されているように、中堅所得者層等の所得税負担の軽減（16歳から22歳の被扶養者を対象とする扶養控除額の増額）などの改正が行われた。

「総合経済対策」における税制上の措置は、表1-11-2に示されたとおりである。このうち、所得税の特別減税は、上に述べた特別減税を少し増額したものであり、本人分2万円、控除対象配偶者1万円、扶養親族（1人当たり）1万円の定額控除を、給与所得者であれば平成10年8月1日以降に支払われる給与等から適用することとされた。政策減税では、詳細は省略するが、主として中小企業を対象として、投資や研究開発に対して税額控除や特別償却制度を適用することとしている。住宅取得促進税制では、平成10年分居住に対する控除限度額の総額が170万円から180万円に引き上げられた。

表 1-11-2 「総合経済対策」における税制上の措置による減収見込額

(単位：億円)

項 目	初年度	平年度
○ 平成10年分所得税の特別減税	△14,060	△14,060
○ 政策減税		
1 投資減税		
(1) 中小企業投資促進税制の創設	△640	△940
(2) 特定電気通信設備の特別償却制度の拡充	△10	△10
(3) 中小企業技術基盤強化税制の拡充	△20	△60
計	△670	△1,010
2 住宅取得促進税制の拡充	0	△1,620
合 計 (1 + 2)	△670	△2,630
総 計	△14,730	△16,690

(出所)『改正税法のすべて』（平成10年版）12ページ。

(2) 改正の評価

平成10年度税制改正について、『日本経済新聞』は「減税を軸に日本経済の展望示せ」と題された平成9年12月26日の社説で次のように論評している。

「求められるのは、日本経済の構造転換を促す経済活性化策だ。その柱は減税である。来年度予算の政府案には、法人税率の引き下げなどの減税が盛り込まれてはいる。しかし、法人税の実効減税は3300億円にとどまり不十分だ。今年度の補正予算で2兆円の特別減税を実施することを橋本首相が決断したことは評価できる。消費税率引き上げなどによる9兆円の国民負担増を緩和する効果がある。問題は、この特別減税実施をてこにどう経済再生の道を開くかである」と述べている。その上で更に、「これを今年度限りの措置で終わらせては効果も減殺される。来年度は制度減税に切り替えて継続することだ。情勢しだいでは、規模の拡大を検討すべきだ。所得税の累進構造を是正すれば、働く意欲も高まる」として、法人税率の引下げを評価しつつも、その一層の引下げが必要であるとしている。また、補正予算による2兆円減税についても評価をしているが、更にそれを制度減税（恒久減税）に切り替えることを求めている。²⁾

『読売新聞』は平成9年12月17日の社説で「まだ道半ばの法人課税改革」と題して次のように論評している。「一方では財政構造改革による財政再建、一方では景気・金融不安対策として大減税を求める声をにらみながら、来年度の税制改正案が決まった。自民党税制調査会の税制改正大綱によると、国・地方を合わせた減税規模は8500億円弱という。数兆円の減税を期待する経済界などは不満だろうが、厳しい財政状況を考えれば、いまできる減税としてはギリギリの線ではないか。とくに、来年度改正で最大の柱である法人税改革では、国税の法人基本税率は3%引き下げられ、戦後最低の34.5%となる。米国の35%を下回る水準だ」と厳しい財政事情の中で決定された法人税率の引下げを評価している。

そのほか、凍結された地価税については、「土地の有効利用に逆行するなどの理由で反対論も根強い。だが、不良債権などによる金融不安が高まっている現状では、制度を残しての凍結は緊急措置としてやむを得ない面もある。これを機会に固定資産税を含めて土地保有税のあり方を、さらに深く検討する必要がある」として、受け入れざるを得ない選択であったとの評価を下している。最後に「旧国鉄債務の処理に関連して、たばこ税引き上げが突然浮上したことだ。こうしたご都合主義的な増税は税制全体への不信感を助長させる恐れがある。厳に慎むべきだ」として、政府税制調査会での議論と同じく、国鉄債務と関連の薄いたばこ特別税の創設を批判している。³⁾

『読売新聞』は2兆円の特別減税について、平成9年12月18日の「首相はもっと明確に説明せよ」と題された別の社説の中で、次のように論じている。「世界恐慌の可能性がどの程度あるかどうかはともかく、首相が出張先のクアラルンプールで二日間、アジアおよび日本経済の行く末を熟慮し、責任を持つての決断であれば、その決定を尊重したい。だが、こうした異例の減税が、景気対策上やむを得ない選択としても、なお疑問は残る。その最大のものは、財政構造改革路線との整合性だ」と述べ、「過去にも何度か財政再建目標を掲げながら、ずるずると先延ばしに延ばし、結局、バブルによる税収の“自然増”に頼るしかなかった経緯がある。そうした失敗を繰り返さないためにも、首相は緊急措置の必要性、今後の財政運営などについてもっと分かりやすく、納得できる説明を行うべきだ。それが政治への信任を取り戻す道である。このままでは態度急変の印象しか残らない恐れがある」として、財政構造改革路線における特別減税の位置づけを明確にすることを求めている。⁴⁾

このように減税を巡っては、『日本経済新聞』と『読売新聞』の2紙とも、法人税率の引下げを評価している。しかし、特別減税を巡っては、一層の減税を求める『日本経済新聞』とそれが財政構造改革を逸脱するものであってはならないとする『読売新聞』の間には論評に差異が生じている。

〔注〕

- 1) 大蔵省『財政金融統計月報』『平成10年度予算特集』第553号 32-35ページ、森信茂樹「平成10年度税制改正について」（『ファイナンス』平成10年2月号）16-17ページ、『改正税法のすべて』（平成10年版）10-12ページ。
- 2) 『日本経済新聞』平成9年12月26日朝刊。
- 3) 『読売新聞』平成9年12月17日朝刊。
- 4) 『読売新聞』平成9年12月18日朝刊。

第12節 平成11年度の税制改正

1 政治経済の動向

政府税制調査会は平成10年12月16日に「平成11年度の税制改正に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。政府は答申を受け、平成11年1月12日に「平成11年度税制改正の要綱」を閣議決定している。要綱に基づく税制関連法案は、その後国会の審議にかけられ、3月24日に可決・成立、3月31日に公布された。このように、平成11年度改正において、前年12月の政府税制調査会の年次答申の提出から始まる税制の年度改正の手順に変わりはないが、そこには例年がない政治的な背景があった。

それは平成10年7月12日に行われた参議院議員選挙で橋本首相率いる自民党が敗北し、代わって小渕内閣が発足することによっている。橋本首相は選挙後、直ちに退陣を表明し、自民党は総裁選挙を行う。その結果を受けて、小渕内閣が7月30日に発足する。小渕内閣が最も重点を置いた政治公約の一つは「恒久減税」であったが、政権の発足後、平成10年11月には「緊急経済対策」を決定し、その中で平成11年度税制改正の方針を定めている。したがって、平成11年度改正に向けた政府税制調査会の答申は、既に政府の決定している大規模減税を前提として、それをどのようにして税制全体の中に位置づけるか、及びその執行を円滑に行うに当たって配慮すべき点などについて審議した報告となっている。このように平成11年度改正の過程は、政府税制調査会の答申を基に政権与党の税制改正案などを踏まえて進められていく、例年の税制改正の過程とは異なるものであった。

もっとも、平成10年度改正でも、政府税制調査会が税制改正の答申を提出した明くる日に橋本首相が2兆円の特別減税を指示し、税制改正要綱はそれを反映したものとなったことを考えると、税制改正は2年続けてこれまでになかった決定過程で進められた。これは、アジア通貨危機を引き金とした急速な景気後退と深刻化する金融機関の破綻を前に、景気刺激策としての減税が経済政策で大きな役割を期待されていたことの表れであった。

以下では、橋本首相が退陣に追い込まれた参議院議員選挙に至る政治経済的な側面について述べる。次に、「9兆円」と言われる平成11年度の史上空前の減税へとつながっていく小渕首相の総裁選時の公約、首相就任後の所信表明演説、そして上に述べた「緊急経済対策」における減税内容について述べる。続いて、所得税減税の在り方を中心として税制改正の背景について検討を行った後、政府税制調査会の「平成11年度の税制改正に関する答申」の考え方、改正内容とその評価について述べる。

平成10年7月の参議院議員選挙に先立って、政党の再編成が盛んに行われた。まず、新進党は平成9年12月18日に小沢党首を再選したが、その直後に党内が分裂し、小沢一郎を党首に同月27日には自由党が結成される。民主党はいったん解散し、新しく生まれた自由党を除く党派（民政党、新党友愛、民主改革連合）を吸収する形で平成10年4月27日に新たに発足した。菅直人を党首、羽田孜を幹事長とする体制での出発であった。一方、与党を形成した社会党と新党さきがけは、平成10年6月1日に自民党との連立を解消している。

そうした中で参院選は行われるが、当時の迫りくる経済危機という時代認識の下、各党の選挙公約はあたかも減税合戦であった。そこに恒久減税を巡って、橋本首相の「政府税制調査会に既に検討を始めてもらっているし、（自民）党税調も参院選後に（検討を）始める。結論として、特別減税のようなものではなく、恒久的な税制改革として打ち出されていくと期待しているし、その方向になるだろう」¹⁾ という発言が飛び出す。それを巡って、減税を選挙の争点としていた野党からは、「何か中身のないことを言って、マスコミが勘違いし、宣伝してくれたらそれだけもうけたと思ったのなら、あまりにも情けない」²⁾（共産党・不破哲三委員長）、「国民向けには恒久減税を実施するかしらないかはつきりしないのに、米国には実施すると言っているらしいが、それでは二枚舌だ。選挙がここまで来て、（恒久減税の）においだけかがせるのは、選挙詐欺だ」³⁾（自由党・野田毅幹事長）と厳しい批判が繰り広げられた。

それに対して、橋本首相は「税は所得課税だけを論じても、あまり意味がない。…（中略）…見直した結果、増税になるとは思わない。中立かも知れない」⁴⁾と税制全般の中で所得税を見直すべきだとの見解を示し、恒久減税を決めたわけではないという趣旨の発言を行った。しかし、投票日が近づくにつれて、橋本首相はその発言を更に「恒久的な税制の見直しの結果、国民に支持さ

れる減税を来年から実施したい」⁵⁾と修正した。こうした発言のぶれも原因の一つになって、折からの不景気の中、自民党は改選前の61の議席を46にまで落とす結果となった。この選挙で大きく議席を伸ばしたのは民主党と共産党であった。自民党は参議院での過半数の議席を獲得することができず、衆議院と参議院のねじれ国会の下で困難な法案審議に臨むことになる。この参院選の敗北の結果を受け、橋本首相は直ちに退陣の意を表明した。

この選挙結果について『日本経済新聞』の社説は次のように論じている。「橋本氏は首相在任の2年半、行政改革などの6大改革に全力を尽くしてきたと言ってよい。私たちも6大改革の方向を基本的には支持してきた。しかし、橋本氏の6大改革は財政再建に重点を置きすぎて、構造改革や地方分権の視点が希薄だった。景気対策への配慮も極めて不十分だった。私たちはこうした点を踏まえ何度も警鐘を鳴らして恒久減税の必要性や財政構造改革法の改正を訴えたが、首相の対応が後手後手に回ったのは極めて残念である」。⁶⁾選挙結果についての厳しい論調であるが、選挙を通じた景気回復に寄せる強い期待感を反映したものであると思われる。

〔注〕

- 1) 『読売新聞』平成10年7月3日夕刊。
- 2) 『読売新聞』平成10年7月6日朝刊。
- 3) 同上。
- 4) 『読売新聞』平成10年7月6日朝刊。
- 5) 『読売新聞』平成10年7月9日朝刊。
- 6) 『日本経済新聞』平成10年7月14日朝刊。

2 小渕首相による減税表明

参院選後、自民党の総裁選には小渕恵三、梶山静六と小泉純一郎の3人が立候補し、小渕が選出され、7月30日に小渕内閣が発足する。大蔵大臣には宮澤喜一、官房長官には野中広務が就任した。小渕首相は総裁選において、金融機関の早急な不良債権処理と景気回復にメドをつけることを公約の要として、その中軸の一つに「総額6兆円超の減税」構想を掲げた。¹⁾この減税規模について、総裁選の公約作りにかかわった大原一三は次のように述べている。「とりあえ

ず公約では「6兆円超の減税」という表現にすることに落ち着いた。しかしながら所得税・法人税のほかに住宅ローンの追加減税も公約に織り込んでおり、また有価証券取引税の繰上げ廃止の可能性や土地流動化、中小企業対策等のための減税要求を考慮すれば、その程度の規模ではとうてい収まらないことは当初から知りえたところである」。²⁾ このように大原は、小渕減税が始めから総額6兆円に収まらないことを想定していたと述べている。

こうした総裁選における公約を踏まえて、小渕首相は総理大臣就任後の所信表明演説に臨んでいる。³⁾ その内容は次のとおりである。まず、経済の現状認識と内閣の課題については、「現下の最大の問題は、長期化する景気の停滞と金融システムに対する信頼の低下であります。先の参議院議員通常選挙において示されたのは、国民が何よりもまず、わが国の経済情勢を極めて深刻に感じ、その一日も早い回復を願っているということでありました。私は、こうした国民の声を真摯（しんし）に受け止め、この内閣を「経済再生内閣」と位置づけ、果敢に取り組んでまいります。日本の金融システムが健全に機能し、日本経済が再生することこそ、アジアを始めとする世界に日本が貢献する最大の道であります」と述べ、自らの内閣を「経済再生内閣」と名づけ、金融システムを健全化させ、日本経済を再生させることをその課題に設定した。

金融機関の不良債権問題については、「金融再生トータルプランの実行に伴い、金融システムの再生のために公的資金を活用することとなりますが、その必要性について国民の皆様のご理解をいただけるよう、内閣を挙げて責任を持って取り組みます」と述べ、破綻及びその危険性のある銀行への公的資金の注入を可能とする法案の成立を目指すとしている。

橋本内閣後の財政と税制改正については、いずれも思い切った見直しと大規模な減税の断行を表明している。すなわち、財政改革については、「わが国の厳しい経済情勢を直視し、私は、財政構造改革法を当面凍結することとし、そのための法案を次の通常国会に提出します。また、景気回復に向け、政治が主導して全力を尽くすことを内外に明らかにするため、平成11年度予算案の概算要求の基本方針は、財政構造改革法の凍結を前提として設定します」と述べ、景気回復を最重要課題として、そのために「財政構造改革法」を凍結すること、及び平成11年度予算はその凍結を前提にすることを明言している。

税制については公約を踏まえて、思い切った減税を進めることを表明してい

る。「わが国の将来を見据えたより望ましい制度の構築に向け、抜本的な見直しを展望しつつ、景気に最大配慮して、6兆円を相当程度上回る恒久的な減税を実施いたします。個人所得課税につきましては、国民の意欲を引き出せるような税制を目指し、所得税と住民税を合わせた税率の最高水準を50%に引き下げます。景気の現状に照らし、課税最低限は引き下げる環境にないと考えており、減税規模は4兆円をめどとします。法人課税につきましては、わが国企業が国際社会の中で十分競争力が発揮できるよう、総合的な検討を行い、実効税率を40%程度に引き下げます。所得課税の改正は来年1月以降、法人課税の改正は来年度以降、それぞれ実施することとし、関連法案を次の通常国会に提出するよう準備を進めます。減税の財源としては、徹底した経費の節減、国有財産の処分などを進めながら、当面は赤字国債を充てることといたします。長期的には、今後の経済の活性化の状況、行財政改革の推進等と関連づけて検討すべき課題だと考えております」と述べ、「6兆円を相当程度上回る恒久的な減税」を行うこと、その財源は、当面赤字国債によると明言している。正に、赤字国債の発行によって、これまでになかった規模の大減税を行うことが表明されたのである。

以上が小渕首相の首相就任に当たっての所信表明演説であるが、その後直ちに開始されたのは、金融機関の不良債権処理であった。ねじれ国会で審議は難航したが、野党の修正案を大幅に受け入れることで、10月12日に、破綻した金融機関を一時国有化する枠組み（特別公的管理制度）等を導入するための「金融機能再生法」が、16日に、破綻に至っていないものの過少資本の状況にある金融機関等に公的資金を注入する枠組み等を導入するための「金融機能早期健全化法」が成立した。「金融機能再生法」の下で、日本長期信用銀行と日本債権信用銀行の一時国有化が決定された。平成10年6月には金融監督庁が発足していたが、12月には金融機関の破綻認定などを行う金融再生委員会を新たに設置し、金融監督庁はその下に置かれることになった。それに先立って、10月には柳澤伯夫金融担当相が就任している。その後、中央省庁再編の過程で平成12年7月には金融再生委員会が廃止され、新たに発足する金融庁にその機能が統合された。またその際、金融行政も金融庁の下に一元化されることになった。

平成10年度の所得税減税について、アメリカからの内需拡大の要求があったことを指摘したが、アジア通貨危機が広がる中で要求は一層高まっていった。

「「ぐずぐずしている余裕ない」米財務長官が景気策で警告」⁴⁾と題された新聞記事は、アメリカの対日要求のそうした高まりを伝える内容となっている。「ロバート・ルービン米財務長官は〔平成10年7月〕30日、米公共ラジオのインタビューで日本経済について、「日本はぐずぐずしている余裕はない。直ちにやるべきことを実行することがカギだ」と述べ、景気回復と金融システムの立て直しに向けて一刻の猶予もないと小渕新政権に警告した。さらに「財政による景気刺激策としては恒久減税が有効だ」と語った。ローレンス・サマーズ財務副長官も同日記者団に対し、小渕新政権の課題として、「不良資産の流動化による不良債権処理、公的資金の注入も含めた金融機関の再建、さらに迅速かつ効果的に日本市場の規制緩和を進めて欲しい」と具体的に注文した」。橋本首相と同じように小渕首相も、不良債権処理の加速化と内需拡大に向けたアメリカからのこうした強い要求の下に財政経済戦略を練らねばならなかった。

〔注〕

- 1) 『読売新聞』平成10年7月18日朝刊。
- 2) 大原一三『日本再生の条件』（平成11年、東洋経済新報社）12ページ。
- 3) 『読売新聞』平成10年8月7日夕刊。
- 4) 『読売新聞』平成10年7月31日夕刊。

3 税制改正の背景¹⁾

（1）所得税減税の仕組み

小渕首相が自民党の総裁選において大規模な減税を公約に掲げて戦い、総裁に選出されたことを述べた。当時主税局長であった尾原榮夫は、さっそく臨時国会での所信表明演説やその後の質疑に向けた準備を開始する。総裁選での公約のうち制度減税を必要とする所得課税に関する公約をどう具体化するかが、ここでのポイントであった。尾原は、「恒久減税といっても景気対策を主眼としているわけですから、深刻な財政状況の中で、景気が回復した後も巨額の減税を続ける必要性はありません。仮に税率構造を改正して減税を行えば、景気が回復した後も負担を戻すことは困難になります。また、税率構造の議論をするならあわせて課税ベースの議論を行う必要がありますが、負担増の方向に働

く課税ベースの見直しについて議論をし結論を得られるような環境にはありません。更に、所得税は所得再分配の機能を持つ税ですが、どのような所得分布を前提にして検討したらよいのか、経済が悪化している状況下では、考えようもありません」と述べ、恒久減税であっても景気対策のために行われる減税であり、景気が回復した後は、負担を元に戻せるようにする必要があるとしている。

所得税の最高税率について尾原は、60%から50%への引下げは政府税制調査会の考え方とも合致していることを指摘している。そこで恒久減税の進め方についての尾原の結論は、「以上のような考え方から、最高税率の引き下げは別にして個人所得課税の減税方式については、期限を定めずに〔税率構造を改正しない〕定率減税方式で行わざるを得ないということとなります。宮澤大臣は、景気回復のためこの6兆円の減税というのは、公約どおりきちっとやる、という方針でした。減税のやり方としては税率構造の見直しを考えておられた節がありますが、最後は定率減税方式で了解されました」。

減税方式とも関係するが、恒久減税なのか恒久的減税なのかという減税の呼び方も論点となった。この点について、小渕首相の所信表明演説の後の衆議院予算委員会で民主党の菅直人代表は、「総理大臣は、総理大臣になられた日は恒久減税と言われていたんですね、たしか記者会見で、翌日ですか。その後の国会答弁は全部、的が入ってきたのですね。恒久的減税。何かこれは的を入られた理由があるんですか。総理の口からお答えいただきたいと思います」と小渕首相に質している。

それに対して、小渕首相の答えは次のようであった。「単年度単年度で行われる特別減税という用語に対しまして恒久減税という用語は、消費喚起の観点から1年限りの減税でなく将来に向かって継続される減税を行う方が効果があるという意味でこれまで新聞等で多く用いられてきておりまして、総裁選での私の公約におきましてもその意味で恒久減税という言葉を用いました。…（中略）…一方、本来税制は、毎年税制改正が行われているように、社会経済情勢に適切に対応するよう不断に見直しを行っていくべきものであり、未来永劫に改正しないということはありません」と述べている。そこで私としては、恒久減税という用語は、私の述べた趣旨を超えまして未来永劫にということとして受けとめられかねない面もありまして、1年限りでなく期限を定めな

いで制度改正を行い、その後特に法律改正を行わない限り継続していくという趣旨で恒久的な減税と表現したものでございます」。²⁾

恒久減税と恒久的減税について小渕首相はこのように答え、税制改正の一般論を絡めながら、所得税減税が1年限りではないが、その見直しを排除するものではないとの考えを示している。これは、尾原の言う景気対策としての「恒久減税」の性格を明確にしたものである。

その後、この恒久的という改正の趣旨を法案にどのように反映させるかが問題となった。この点について尾原は、所得税や法人税の本法の改正でも租税特別措置でもなく、両税制の特例として提出することになったと述べている。すなわち、法律名を「経済社会の変化等に対応して早急に講ずべき所得税及び法人税の負担軽減措置に関する法律」（平成11年法律第8号）として、その第1条（趣旨）に、「この法律が施行された後の我が国経済の状況等を見極めつつ抜本的な見直しを行うまでの間、所得税法（昭和40年法律第33号）及び法人税法（昭和40年法律第34号）の特例を定めるものとする」と書き込むことによって、恒久的減税を元に戻す可能性が残されたのである。

その後、所得税・個人住民税の定率減税は元に戻されることになるが、尾原はこの点について、「17年度で定率減税を半分に、18年度で全部なくすということになりました。そういう意味では、史上最大の減税に携わりましたが、元に戻しやすいようにという当時の工夫が生きたかなという思いで、少しだけほっとしております」³⁾と所得税の恒久的減税を巡る様々な配慮とその結果を締めくくっている。

所得税減税ではこのほか、6兆円に達する減税額を国と地方がどのように分担するかが問題となった。国の政策として行う所得税減税による減収額を地方がどう負担するかが問題の根本にあるが、税収減は交付団体（地方交付税を受け取っている団体）だけでなく、東京都などの不交付団体にも及ぶ。したがって、単に地方交付税の増額で済む問題ではなかった。国（大蔵省）と地方（自治省）との間の話し合いは難航したが、その交渉を振り返って尾原は次のように述べている。「折衝の結果ですが、最高税率については37%と13%になりました。本来、所得税が所得再分配機能を担うのであるならば、所得税は40%というのが一つの考え方です。そうすると、個人住民税は10%になるわけですけども、自治省を説得できず、所得税の最高税率は37%というわかりにくい数字になっ

てしまいました。それから、法人税の方は30%にして事業税は9.6%という形で固まりました」。

これが大筋の合意であるが、そのほか尾原の説明に従えば次のようになった。「税込全体の中で地方税の割合を高めるべきという地方サイドの議論があり、たばこ税を少し国から地方に渡すことにより、地方税の割合に配慮したということでもあります。その次に、…（中略）…交付税率の上乗せが行われ、地方特例交付金ということで、不交付団体にも配ると。それから、減税補てん債〔地方税収の減少を補填するための赤字地方債〕を出すとなりました。全体として見ますと、これまでの所得税、住民税の減税の比は7対3でございましたけれども、7.25対2.75という形で、国が減税を多くかぶったわけでもあります」。このようにして、所得税・個人住民税減税に係る国と地方の負担の調整は決着した。その後、「三位一体改革」によって平成18年度改正では、所得税の最低税率を10%から5%に引き下げることによって国から地方に税源移譲を行いつつ、個人住民税率（道府県4%、市町村6%）を10%の比例税率とした。その結果、所得税の最高税率は40%となった。

（2） そのほかの改正

小渕首相の公約によるそのほかの減税について、尾原は次のように語っている。まず、法人課税については、「景気対策というより、国際競争力の維持という観点からの問題ですが、税率を引き下げるなら、課税ベースの見直しが必要というのが政府税制調査会の考え方です。課税ベースの見直しは、10年度改正の法人税引き下げに際しすべてを対象に検討し、実施したばかりです。結局、課税ベースの見直しの方は将来の課題にせざるを得ませんでした」と述べ、当面、課税ベースの拡大を伴わない税率の引下げもやむを得なかったとしている。

平成11年度改正において、恒久的減税による6兆3000億円の減収を含めて、減税規模は総額9兆円を超す規模となるが、その中で住宅ローン減税による減収分は1兆2000億円にも達している。この点について尾原は、「15年間にわたって最大587万円、税金が安くなるかという制度になりました。景気対策とはいえバランスの取れない税制になりました」と述べている。

特定扶養控除の引上げについて尾原は、「小渕公約には書いてございませんでしたけれども、このような大減税をやるということになりますと、税制改正

のたがが外れるとでもいいのでしょうか、特定扶養控除がさらに5万円加算されて58万から63万円になる。それから、その16歳未満の扶養者についても年少扶養控除と称しておりますが、38万から10万円上げられるというような改正もなされました」と語っているが、経済危機を理由として小渕内閣が、これまでになかった減税を断行していった様子をうかがうことができる。

そのほか、長年にわたって議論されてきた有価証券取引税と取引所税は、平成11年3月31日で廃止されることが決定した。上場株式等に係る譲渡所得等の源泉分離選択課税制度は、平成13年3月31日までに申告分離制度に一本化するとされた。⁴⁾ こうした小渕減税に最前線で接し、その具体化を図った尾原は、その全体について、「それで、この恒久的減税をどう評価するかということがございます。当たり前の話ですが公的サービスの財源を調達するのが税制本来の機能ですが、この恒久的な減税は歳入調達手段という税制の本来の機能の喪失をもたらしたと言ってよろしいかと思います。大変残念ながら、そういうことであった」と語って、恒久的減税によって税制の財源調達機能が大きく失われたことを指摘している。

続いて、「景気対策としてどういう効果があったか、どう評価するかという話があるわけでございます。この減税が景気を拡大する効果があったかという、それはなかった方に軍配を上げざるを得ないのかなという感じがいたします。ただ、金融機関の破綻が相次ぎ、危機的な経済情勢が続く中で、経済を落ち込まないように下支えする効果はあったのではないかと考えております」と述べて、史上最大と言われた小渕減税の景気浮揚効果についても、景気の下支えに寄与した程の効果でしかなかったのではないかととの評価を行っている。

なお、平成11年度の税制改正には直接影響を及ぼしていないが、予算と税制両方にかかわる事項として、消費税の目的税化がある。自民党と自由党が連立政権を樹立するための政策合意の一つに、「消費税は、その用途を基礎年金、老人医療、介護に限定する」⁵⁾ という1項が挿入されたことによって、消費税の用途に制約が課せられることになった。具体的には、消費税の用途の限定を予算総則に盛り込むもので、厳密には（税法によって）消費税を目的税と定めるわけではないが、高齢化に伴って必要な社会保障財源に消費税を充てるということが決定されている。これはその後の消費税の在り方を巡る議論で重要な役割を果たすことになった。

〔注〕

- 1) 本項の記述は、尾原榮夫・元主税局長口述記録によっている。
- 2) 「衆議院予算委員会議事録」(平成10年8月17日)。
- 3) そのほか、平成11年度改正による個人所得税の最高税率の引下げ、特定扶養控除(16歳以上23歳未満)の加算、法人税率と法人事業税率の引下げは、平成18年度改正において本法化された。
- 4) その後更に延長されたが、平成14年度改正で一本化が実現している。
- 5) 「自由党との協議の確認」平成10年12月16日。

4 平成11年度の税制改正に向けた政府税制調査会答申¹⁾

小渕内閣は発足後、金融機関の不良債権処理に取り掛かり、上に見たように関連法案を平成10年10月に成立させている。続いて、景気対策ではデフレ・スパイラルからの脱出を目指して11月16日に「緊急経済対策」を決定している。²⁾ その「はじめに」では、この対策が「現下の厳しい情勢に鑑み、日本経済を一兩年(平成11年度、12年度)のうちに回復軌道に乗せる第一歩として立案されたものである」と記し、平成11年度には以下の3つの目標を達成することとしている。

- (1) 平成11年度の経済を、はっきりプラス成長と自信を持って言える需要創造
- (2) 失業者を増さない雇用と起業の推進
- (3) 国際協調の推進、とりわけ対外経済摩擦の抑制

平成11年度にプラス成長を実現する「経済再生のための緊急対策」の切り札の一つとして、「恒久的な減税等」が掲げられている。小渕首相の自民党総裁選での公約や首相になって初めての所信表明演説で示された減税方針が、こうして政府決定となった。その内容は以下のとおりである。

- (1) 個人所得課税について、平成11年から最高税率の50%への引下げ等による4兆円規模の恒久的な減税を行うとともに、法人課税について、平成11年度から実効税率の40%程度への引下げを行うこととし、その具体的内容

について結論を得る。その際、地方財政の円滑な運営には十分配慮する。

- (2) 現下の厳しい経済情勢に対応するため、景気回復に資するよう、住宅建設・民間設備投資等真に有効かつ適切な政策税制について精力的に検討し、早急に具体案を得る。
- (3) 個人消費の喚起と地域経済の活性化を図るため、一定年齢以下の児童を持つ家庭及び老齢福祉年金等の受給者等に、事業規模0.7兆円程度の「地域振興券」を交付する。

また、橋本首相が積極的に進めた財政構造改革については、「財政構造改革を推進するという基本的考え方は守りつつ、まずは景気回復に向けて全力を尽くすため、財政構造改革法を凍結することとし、所要の法案を次の国会に提出する」こととされた。こうして総事業規模17兆円超、減税6兆円超を含めれば、20兆円を大きく上回る景気対策が決定された。

その後、政府税制調査会は、平成10年12月16日に「平成11年度の税制改正に関する答申」を提出しているが、その内容は「緊急経済対策」で示された減税の実現に向けた検討と今後の課題の整理から構成されている。以下では、恒久的減税に関する政府税制調査会の考え方をまとめた部分（答申第2節）を掲げることとする。内容的には既に改正の背景の箇所で、主税局長であった尾原が語っていたこととほぼ一致している。

(2) 平成11年度税制改正の諸課題

① 恒久的な減税

(i) 位置づけと具体化に当たっての基本方針

今回の恒久的な減税は、期限を定めなくて6兆円超という大規模な減税を行うものであり、全体として景気に最大限配慮したものと位置づけられます。

また、個人所得課税の最高税率については、当調査会の累次の答申において、課税ベースの拡大や他の税目による財源の確保を検討しながら、50%程度へ引き下げることが適当であるとされていました。

法人課税については、平成10年度税制改正において、法人税の課税ベースの適正化を図りつつ基本税率を3%ポイント引き下げました。また、法人事業税については、基本税率を1%ポイント引き下げました。今後は、

事業税における外形標準課税の検討が法人課税の実効税率の議論にもつながることを念頭に置きながら、法人課税の実効税率のあり方について検討を進めることが適当とされていました。

以上のような点を踏まえれば、今回の減税のうち、個人所得課税の最高税率及び法人課税の実効税率の国際水準並みへの引下げは、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“架け橋”としていかなければならないものと考えます。

このような今回の減税の位置づけに鑑み、その具体化に当たっては、景気に最大限配慮するとしても、将来取り組むべき抜本的な税制改革の妨げとならないようにするという観点が重要となります。

また、現在基本問題小委員会及び地方法人課税小委員会において進められている将来のあるべき税制についての議論は更に精力的に進めていく必要があります。

(ii) 国税・地方税の取扱い

恒久的な減税の具体化に当たり、まず、国・地方の分担を決定する必要があり、当調査会においても議論が行われました。この問題は、緊急経済対策において「地方財政の円滑な運営には十分配慮する」とされ、地方財政対策にも関連することから、政府部内の協議に委ねられ、次の通りになりました。

すなわち、個人所得課税については、所得税の最高税率を37%へ（現行50%）、個人住民税の最高税率を13%へ（現行15%）それぞれ引き下げることとし、減税規模は、定率減税を含め所得税2.9兆円、個人住民税1.1兆円とされました。

法人課税については、法人税の基本税率を30%へ（現行34.5%）、法人事業税の基本税率を9.6%へ（現行11%）それぞれ引き下げることとされました。

また、今般の恒久的な減税の実施に伴い、地方財政の円滑な運営に十分配慮するとの観点から、当分の間の措置として、国のたばこ税の税率引下げと同額の地方のたばこ税の税率引上げが行われることとされました。

この他、地方の減収に対応する地方財政対策として、法人税に係る地方交付税率の上乗せや、不交付団体を含む全地方公共団体に対する地方特例交付金（仮称）の交付といった、恒久的な減税に伴う当分の間のできる限りの措置を講ずることとされています。

このように、恒久的減税に関する政府税制調査会の議論のポイントは、「緊急経済対策」で既に決定された減税をどのようにして「将来取り組むべき抜本的な税制改革の妨げとならないように」位置づけるかにあった。この観点に立つと、「緊急経済対策」で示された所得税の最高税率と法人税率の引下げは、将来の改正方向と一致しており、「将来の抜本的改革へのいわば“架け橋”」として考えてよいものであった。

以上を「緊急経済対策」で決定された減税を実施する上での方針として、答申は次に、所得税減税の方式の在り方についての検討を行っている。まず定額減税を取り上げ、この方式は、結果的に低所得者層に手厚い減税となるが、課税最低限が上がるため納税者が大幅に減少すること、減税額が所得の多寡とは無関係に世帯人員等によって決まるという点で所得税制にふさわしくないこと、また所得税の納税者が大幅に減ることは基幹税としての所得税の役割からして望ましくないと指摘している。

それに対して、「定率方式の減税は、あらゆる所得階層に対して滑らかな税負担軽減とすることができ、納税者間の税負担のバランスを崩さない等の長所を有しています。したがって、今回の減税を将来の抜本的改革への“架け橋”としていく観点から、以上のような長所を有する定率方式を採用することが適当です」と指摘し、所得税減税は定率方式で行うべきであるとしている。すなわち、将来、課税ベースや税率構造の改正を伴う抜本的な税制改革を行うという観点からは、定額方式より定率方式による減税の方がよいというのが答申の判断である。

そのほか、平成11年度改正において論点の一つとなったものに、住宅税制の在り方があった。住宅建設を促進するための税制として日本では、住宅ローン残高の一定割合を所得税額から控除する住宅取得促進税制を採用し、住宅ローンの利子控除、すなわち住宅取得に係る利子を所得から控除する制度は導入してこなかった。この点は日本の所得税において長年にわたる論点の一つであり、長期にわたって税負担を軽減できることや中古住宅の取得者にも利用できることなどを理由に、住宅ローンの利子控除を導入すべきだという意見が絶えなかった。厳しい不況の中で、平成11年度改正においても、この点を巡って特に多くの議論がなされた。そうした議論を踏まえて答申は、住宅ローンの利子控除について次のように論じている。

「この制度については、各個人の選択に委ねられている所得の処分を所得課税の課税ベースから除くものであるため、課税ベースの浸食につながりかねず、所得税制の根幹に関わる問題があります。また、帰属家賃（持ち家を所有することにより家賃を払わなくてすむことによる利益）が課税されないこととのバランスがとれないこと、高額所得者に有利であり、最高税率の引下げに加えて住宅ローン利子の所得控除の適用による更なる負担軽減を受けられるようになること、最気対策の観点から臨時的に導入するとしても、たまたまこの時期に住宅を取得した者だけがローン返済の全期間にわたり特別措置の適用を受けること、節税策として利用され得ること、アメリカを含む先進諸国でも縮小の方向にあることなどから税制上難点があります」。

このように答申は、住宅ローンの利子控除の導入に当たって懸念される問題点を指摘している。そのほか、住宅建設には歳出面からも多額の公費が投入されていることや将来のあるべき税制の方向に背馳しないようなものであることなどを理由として、「住宅税制の拡充を行う場合には、景気対策の観点、更には良質な住宅取得にも資するとの観点から、臨時的に現行住宅取得促進税制を大幅に拡充することで対処していくことが適当と考えられます」という結論を下している。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、税制調査会「平成11年度の税制改正に関する答申」（平成10年12月）によっている。
- 2) 経済対策閣僚会議「緊急経済対策」（平成10年11月16日）1-4、12ページ。

5 平成11年度税制改正の内容と評価

以上述べてきた「緊急経済対策」とその実施に当たっての方針を示した政府税制調査会の答申に基づいて「平成11年度税制改正の要綱」（平成11年1月12日）が閣議決定され、税制改正が行われた。改正による減税額の概要は表1-12-1に示されたとおりである。なお、これまでは改正による国税の増減収見込額の表を示してきたが、平成11年度改正は「緊急経済対策」によって始めから国税と地方税を合わせた減税が計画されてきたことから、以下では両税を合わ

せた減税額を示す。

表 1-12-1 平成11年度税制改正（国税・地方税）による平年度減税概算
（単位：兆円）

1 恒久的な減税		
(1) 個人所得課税減税	△4.0	(国税 △2.9)
(2) 法人課税減税	△2.3	(国税 △1.6)
(小計)	△6.3	(国税 △4.5) ①
(3) 扶養控除の特例の創設	△0.3	(国税 △0.3)
(4) 中小軽減税率等	△0.2	(国税 △0.1)
(小計)	△0.5	(国税 △0.4) ②
2 国税関係の政策減税		
(1) 住宅・土地税制		
住宅ローン減税（平成11年、平成12年居住）		△1.2
登録免許税等		△0.1
(2) 投資促進税制		
特定情報通信機器の即時償却		△0.3
中小企業投資促進税制等		△0.2
(3) 金融関係税制		
有価証券取引税・取引所税廃止等		△0.2
(4) その他の改正		
特別法人税の課税停止		△0.2
相続税の事業承継等		△0.1
(小計)		△2.3 ③
3 国税の減税額（①＋②＋③）		約7.2兆円 ④
4 地方の減税額		約2.2兆円 ⑤
国税・地方税減税額（④＋⑤）		約9.4兆円

（参考）平成11年度税収

国 税 49.1兆円
地方税 35.8兆円

└─84.9兆円

（出所）『改正税法のすべて』（平成11年版）11ページ。

表1-12-1から明らかなように、平成11年度改正による減税額は国・地方合わせて約9.4兆円と巨額となっている。恒久的な減税の部分だけでも6.8兆円に及び、当面そのすべてが赤字国債によって賄われることになった。小渕首相が自民党の総裁選で約束した減税はこうして実現された。改正の主たる内容は既に述べてきたとおりであり、ここでは繰り返しての説明を行わないが、「特別法人税

の課税停止」について補足する。退職年金等では、事業主負担の掛金への課税を年金受給時まで繰り延べていることによって発生する利子分への課税として、毎年、積立金に課税する仕組みとなっている。この課税のことを「特別法人税」と呼ぶが、その停止とは、金利が低いことや企業年金の厳しい財政状況を踏まえて、年金積立金への課税を停止することを意味している。

次に、平成11年度税制改正に関する新聞の論評をみていくことにする。『日本経済新聞』は、「八方美人で評価を下げた9兆円減税」と題した社説において、¹⁾ 平成11年度改正による減税規模は極めて大きいものであったが、「企業や家計に笑顔はない。株式市場の反応も冷淡で、これでは厳しい財政事情をさらに悪化させてまで実施する過去最大減税も台無しである。…(中略)…そうした実感のなさ、得体の知れないところが今度の減税の特徴である。まるで八方美人のように、あらゆる所得層、あらゆる業種に良く思われたいとする。あれもこれも少しずつ配っているうちに規模が膨らみ、表情の乏しいものになってしまった」と厳しい評価を下している。続いて、次のように所得減税を強化することで、もっとメリハリのある減税とすべきだったと主張している。

「不況の根本原因が消費の落ち込みにあるなら、大胆に所得税・住民税を減税するのに限る。そのためには減税規模を今年の4兆円以上に拡大する。なかでも中堅層の消費力を高める。不況時は生活救済的な減税よりも比較的余裕のある層の可処分所得を増やすほうが全体の消費と景気を押し上げるからである。しかし、政府、自民党の減税案は所得課税の減税規模は今年と同じ。定率減税方式にするのは今年の頭数定額減税よりは前進だが、規模を据え置いたのとは中低所得層からの不満を気にした結果、29万円の上限が付いた。それでも中低所得層からの反発が気になるらしく、「日本の課税最低限は高すぎる」と口癖のようにいっているながら「子育て減税」の名目で扶養控除を引き上げた。住宅建設の刺激策として経済界の要望が強かった住宅ローン利子の所得控除制度創設も大蔵省のなりふり構わぬ抵抗で見送りになった」。

『読売新聞』の社説は「減税を税制抜本改革の一步に」という題を掲げて、次のように論じている。²⁾ 「政府と自民党の税制調査会が、99年度の税制改正案をまとめた。景気回復を最優先し、9兆円を上回る大型減税を打ち出している。日本経済をデフレの危機から回避させるため、当然の措置だ。減税をてこに景気回復を図らなければならない。評価できるのは、所得・住民税を合わせ

た最高税率を65%から50%に引き下げることだ。法人課税の実効税率も46%台から40%台に下げ、国際水準にする」と述べ、景気回復に果たす小規模減税への期待感を表明している。

住宅取得促進税制についても、「2年間に限定して実施される「住宅ローン控除」は、減税上限が170万円から587万円に増えるほか、床面積などの制限も緩和される。冷えきった住宅建設の復活への起爆剤となることを期待する」と好意的な評価を行っている。

そして最後の部分で、「相次ぐ景気対策によって、今年度の補正後の国債発行額は34兆円に達した。地方財政も極度に悪化している。景気回復後は、財政再建が課題となる。中期的にはすべての税目を広く薄く課税する方向に改革する必要があるが、税収が安定しているのは消費税だ。消費税は用途を基礎年金財源などに限定する福祉目的税とし、国民の理解を深めるべきである」として、当面赤字国債の発行による大規模減税を支持しつつ、景気回復後の財政再建の必要性について指摘している。

このように史上空前の規模で行われた減税について、2つの論評とも景気対策としての役割は肯定したものとなっている。ただ、減税の在り方について『日本経済新聞』はより厳しい指摘を行っている。住宅ローンの利子控除制度も政策決定の背後で重要な論点となっていたこともうかがえる。いずれにせよ、この減税を含む「緊急経済対策」によって、20兆円を大きく上回る規模の財政出動がなされ、平成11年度予算は宮澤蔵相が言う「大魔神が初回から登板する」³⁾展開となった。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成10年12月17日朝刊。
- 2) 『読売新聞』平成10年12月17日朝刊。
- 3) 『読売新聞』平成10年12月26日朝刊。

第13節 平成12年度の税制改正

1 政治経済の動向

政府税制調査会は平成11年12月16日に「平成12年度の税制改正に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。政府は答申を受け、平成12年1月14日に「平成12年度税制改正の要綱」を閣議決定している。要綱に基づき税制改正法案が2月1日に国会に提出され、3月24日に参議院で可決・成立している。アジア通貨危機と金融機関の不良債権処理の中で景気は落ち込み、平成10年度はマイナス成長となったが、その中で経済再生を内閣の旗印に史上空前と言われた小渕減税が断行されたことをみてきた。平成11年に入って景気は底打ちをしたが、平成11年度の実質成長率は0.5%であり、力強い景気回復を実感できるものではなかった。

税制面では、平成11年度に国・地方合わせて9兆円を超える減税を行ったこともあり、平成12年度の改正は小規模であったが、政府税制調査会は当面の改正のほか、企業課税を巡って審議を重ねた。すなわち、平成11年度改正以降で国税による法人税負担は軽減されたが、それ以上の引下げには地方法人課税との調整が必要となっていた。また、地方、特に都道府県では、バブル期前後を挟んで法人からの税収が大きく変動したことによって、税収が不安定化していることが問題となっていた。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」を設置しているが、平成11年7月にはその報告書を提出している。

このほか、経済のグローバル化を背景に、企業分割に向けた「商法」改正もあり、こうした変化への税制上の対応も求められていた。それと関連して連結納税制度の導入も急がれていた。政府税制調査会は、委員の3年間の任期の終了を前に中期答申を出すことがこれまでの慣例であったが、平成12年がその年に当たっていた。厳しい景気の落込みの中で具体的な税目の増税にまで踏み込んだ提言は困難であったが、平成12年7月、抜本改革に向けた考え方の整理と各税の検討を行った「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—」（以下では、「中期答申」と表記することがある。）を提出している。その後、

政府税制調査会は平成12年9月に森喜朗首相から新しい諮問を受け、¹⁾ 加藤寛に代わって石弘光を新しい会長に迎えて審議を再開した。

ここではまず、平成12年度税制改正に至る政治経済状況について述べる。次に、税制改正の背景として、上に述べた地方法人課税小委員会の報告書と中期答申の検討内容について述べる。以上を踏まえて、政府税制調査会の「平成12年度の税制改正に関する答申」に示された考え方と実際に行われた改正、及びそれに対する新聞の論評についてみていくことにする。

平成10年7月の参議院議員選挙で自民党は大幅に議席を失い、既に連立を解消していることもあって、政権運営が困難となっていた。同年8月からの国会では破綻銀行の処理策を巡って野党から厳しい批判を浴び、法案修正を余儀なくされていた。そうした中、自民党は次第に自由党や公明党との連携を強化していった。既にみてきたように、平成10年11月の「緊急経済対策」の「恒久的な減税等」には、公明党が不況対策として参議院議員選挙で訴えた商品券の配布が事業規模7000億円程度の地域振興券として盛り込まれていた。また、平成11年度予算では、自由党との協議を反映させ、消費税収の用途を高齢者3経費（基礎年金、老人医療及び介護）に限定することを予算総則に明記した。こうした連携による関係強化によって、平成11年1月14日には、いわゆる「自自」（自民党と自由党）連立政権、10月5日には公明党を加えた「自自公」連立政権が成立している。

「自自公」の連携によって、連立政権は衆参両院で過半数を超える議席数を確保した。その効果は迅速な国会審議となって直ちに現われ、平成11年度と平成12年度の予算はともに過去最速となる3月中旬に成立している。この間、平成11年9月21日の自民党総裁選挙で小渕首相は加藤紘一と山崎拓を破って再選され、その後10月5日の内閣改造では宮澤蔵相は留任、官房長官は野中広務から青木幹雄となった。平成12年度税制改正は、このように「自自公」の連立政権によって支えられた。その後、平成12年4月1日、小渕首相は小沢自由党党首との会談の後、自由党との連立解消を表明、翌4月2日に緊急入院した後、5月14日に死亡した。その間、自由党は分裂し、4月3日には自由党を離党した議員達が保守党を結成し（扇千景党首、野田毅幹事長）、4月5日に自由党に代わって保守党を加えた「自公保」による連立政権が森喜朗を総理大臣として発足している。

以上が税制改正の背後の政治状況であるが、経済は上に述べたように、平成12年の初めを景気の谷として回復過程に入っていた。しかし、その足取りは確かなものとは言えず、政府は平成11年11月に「経済新生対策」をまとめている。前年の「緊急経済対策」から「経済新生対策」へと名前は変わったが、補正予算によって景気の下支えが必要との政府の認識は変わらなかった。

「経済新生対策」は、「金融改革をはじめとする構造改革が進捗すると同時に、我が国経済は5四半期連続マイナス成長から2四半期連続プラス成長となるなど、緊急経済対策をはじめとする各般の政策は着実な成果を上げつつある。しかし、いまだ民需の回復力は微弱であり、雇用情勢は依然として厳しい。また金融再編や産業再編が進んでいるものの、21世紀の知恵の時代にふさわしい経済社会の発想転換と基盤の整備も未だしの感が深い」との日本経済の先行きについて厳しい見通しから出発している。そうした経済認識の下、「今次の経済新生対策は、このような現状認識に立って、雇用不安を払拭しつつ、公需から民需へのバトンタッチを図り、我が国経済を早急に本格的回復軌道に乗せるとともに、21世紀型社会への新たな考え方の確立と基盤の整備への契機を創ろうとするものである」とし、「このために、中小企業政策の理念を改め、情報化の推進、社会資本の整備、都市・地域開発、技術開発などの発展基盤の整備においては、新規性、期待性、訴求性を持つ施策を盛り込むこととした」と述べている。²⁾

「経済新生対策」の事業規模は17兆円程度、介護対策を含めれば18兆円程度で、平成11年度第2次補正予算の規模は3.5兆円であった。税制面では、平成11年度に大規模な減税を行っていることから、マクロ経済対策としてではなく、中小企業の強化が中心となっている。すなわち、「景気の本格的回復と新たな発展基盤の確立を目指す観点から、中小企業・ベンチャー企業支援に資する措置、民間投資の促進に資する措置等、真に有効かつ適切な措置について検討を行い、結論を得る」としている。平成12年度税制改正は、経済活性化に関する政府のこうした指針に基づいて行われることになる。

〔注〕

- 1) 諮問は以下のとおりである。「わが国税制の現状及び諸課題を踏まえ、今後の経済社会の構造変化等に対応した21世紀初頭における望ましい税制の構築に向けての審議を

- 求める」。税制調査会「平成13年度の税制改正に関する答申」（平成12年12月）1ページ。
2) 経済対策閣僚会議「経済新生対策」（平成11年11月11日）1-2ページ。

2 税制改正の背景

（1）「地方法人課税小委員会報告」（平成11年7月）

上にみてきたように、平成12年度の税制改正は中小企業支援などを中心とした小規模なものであるが、法人課税の在り方については大きな課題が残されていた。また、政府税制調査会にはこの年度、年度答申とは別に、抜本的改革を視野に入れた中期答申の提出という宿題もあった。以下では、法人課税の在り方として、「地方法人課税小委員会報告」の内容と、組織再編税制と連結納税制度に向けた主税局の準備状況について述べた上、中期答申で示された税制の課題についてみていくことにする。

法人税の在り方を巡っては、平成10年度改正で課税ベースの見直しを図りながら、税率の引下げが行われた。平成11年度では経済再生を公約とした小渕内閣による思い切った経済対策によって、課税ベースなどの見直しを図ることなく税率の引下げが行われた。その結果、法人税と法人事業税の基本税率はそれぞれ30%と9.6%となり、両者を合わせた実効税率は40.87%となった。その後も経済の国際化と国内経済の活性化から、産業界からは法人税率の引下げへの要望が続いた。それに対しては、法人税の税率引下げが困難であっても、法人事業税（所得割部分）の税率が引き下げられれば、法人実効税率は40%より下げることが可能となる。

実際、当時主税局長であった尾原榮夫は、「事業税に付加価値を組み入れた外形標準課税が導入できれば、事業税の一部は所得課税からはずれ、所得に対する実効税率負担は下がるわけであります。そのようなこともありまして、地方法人課税小委員会の検討が始まったわけです¹⁾」と述べている。それと並行して、法人事業税を最大の税収源としている都道府県では、バブル期からその崩壊後の過程で、法人事業税からの税収の大きな変動と落ち込みを経験して、その是正が大きな課題となっていた。

そうした国と地方の法人課税に関する課題を背景として、法人事業税の見直しが急務となっていたが、政府税制調査会は平成11年7月に「地方法人課税小

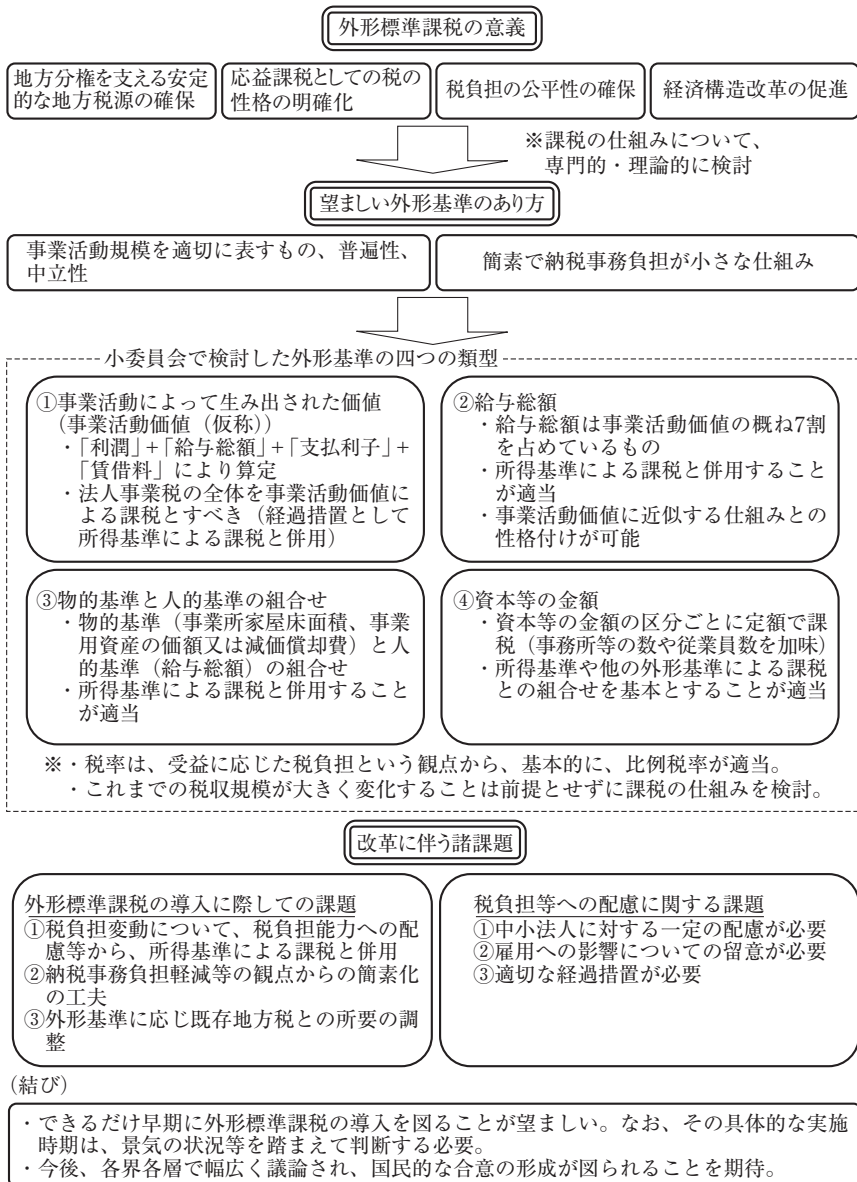
委員会報告」(以下では、「報告書」と表記することがある。)を提出している。ここでは、法人事業税の課税標準として所得と並んで、外形基準を導入することが適当であるとした報告書の考え方をみていくことにする。なお、報告書のあらましは、報告書の最後に掲載されている図1-13-1に示されたとおりである。

報告書は、「現行の都道府県の税制は、法人所得に対する課税が大きなウエイトを占めているため、経済情勢の影響を受けやすく、特にバブル経済崩壊以降は、極めて不安定な状況が続いている」という都道府県財政の現状について指摘した上、「こうしたことから、地方の法人課税のあり方について検討が求められており、特に、都道府県の最大の税目である法人事業税に外形標準課税を導入し、応益課税としての事業税の性格を明確にするとともに、都道府県税収の安定化を図ることが重要な課題となっている」と問題の所在を明らかにしている。

続いて、外形標準課税の意義として次の4点を挙げている。第1点は「地方分権を支える安定的な地方税源の確保」であり、(主として)法人所得を課税標準とすることによって生じている法人事業税の景気による変動を安定化させるためには、所得以外の基準に基づく法人事業活動への課税、すなわち外形標準課税が必要であるとしている。第2点は「応益課税としての税の性格の明確化」であり、法人は事業を行うに当たって地方団体から提供されている行政サービスの経費を負担すべきだ、すなわち応益に基づいた法人への課税が必要である、というものである。第3点は「税負担の公平性の確保」であり、赤字法人への課税を求めるものである。報告書は6割を超える法人が欠損法人となっていることを指摘し、法人事業税が所得を課税標準とする限り、この問題を是正できないことを指摘している。

第4点は「経済構造改革の促進」であり、上の3点と比べて日本経済全体の構造改革の視点に立って、「所得に比例して税負担が増加する現行の所得基準による課税よりも、外形基準に課税の方が、より多くの利益をあげることを目指した事業活動を促し、企業経営の効率化や収益性の向上に資するものと考えられる。したがって、外形標準課税の導入は、そのような効果を通じて、経済構造改革に資することが期待できる」としている。しかし、この考えには大きな疑問が付されている。すなわち、「法人事業税に外形標準課税を導入した場合には、その負担が固定的な経費となって価格に影響し、我が国企業の国

図 1-13-1 「地方法人課税小委員会報告」のあらまし



際競争力の低下要因となるおそれがあるのではないかと意見があった」ことが指摘されている。この点に関して報告書は、「外形標準課税により税負担が薄く広く、かつ、安定的なものとなることは、企業にとって計画的な経営を行いやすくする面もあるのではないかと考えられる」として、外形標準による薄く広い負担によって、計画的な経営が行いやすくなるという反論を行っている。

このように法人事業税に外形標準課税を導入することの意義について論じたのち、報告書はその在り方としては、「事業活動の規模をできるだけ適切に表すとともに、特定の地域の法人や特定の業種の法人に偏って存在する指標でなく、多様な法人に普遍的に見られる基準であることが望ましい」としている。その上で、外形基準の4つの類型を提示している。

第1の型は「事業活動によって生み出された価値」で、具体的には資本、労働や土地・建物などへの対価である、利潤、給与総額、支払利子及び賃借料の合計から成る付加価値を指す。企業課税として付加価値に課税するためには、控除方式、すなわち消費税のように売上税額から仕入税額を控除する方式ではなく、法人の利潤に給与総額などを加えてから課税する加算方式によることになる。第2型は「給与総額」で、これは企業活動の人的活動量を反映したものである。しかし、これだけでは企業活動の全体をとらえることはできないので、所得との併用が必要となる。その場合には、付加価値と近いものとなる。第3型は「物的基準と人的基準の組合せ」で、事業所の面積と給与総額を組み合わせることで企業規模を反映させようとするものである。第4型は「資本等の金額」であり、これも企業規模を一定程度反映したものであるが、給与額の場合と同じく企業活動を反映した他の指標との併用が必要となる。

このように外形基準の課税標準として四つの類型が示されているが、実態的には加算法による付加価値額が企業活動規模を最も包括的に反映したものであることは明らかである。必要に応じて、それに他の課税標準を適切に組み合わせるべきだということになる。報告書はまた、外形標準課税の導入による企業負担の激変を回避するために、所得基準と外形基準による課税の併用が考えられるとしている。報告書はそのほか導入に当たって配慮すべき課題として、中小法人、創業期法人の取扱い、雇用への配慮、経過的な措置を挙げている。ここでは、一般的に中小事業者の負担への配慮の必要性を指摘しつつ、所得基準と比べて「外形標準課税の方が、結果的に経営の効率化や経済全体の活性化に

つながる面があると考えられ、必ずしも雇用に影響を及ぼすおそれがあるとはいえないのではないか」という意見があったとしている。

以上を基に報告書は、「法人事業税の課税標準に法人の事業活動規模を表す外形基準を導入することが適当であるとの考え方を示すとともに、併せて、その場合の望ましい外形基準のあり方及び関連する諸問題についても、小委員会としての考え方を取りまとめた」と締めくくっている。²⁾

その後、平成15年度地方税制改正において、資本金1億円超の法人を対象として、外形基準の割合を4分の1とする外形標準課税制度が創設され、平成16年度から適用された。具体的には、法人事業税の所得割の税率を9.6%の4分の3である7.2%に引き下げた上、付加価値と資本への外形標準課税が導入された。ただし、付加価値への課税において、報酬給与額が収益配分額（報酬給与額、純支払利子と純賃貸料の合計）の70%を超える場合には、超過部分は課税対象から除くこととされた。上に述べてきたように、法人事業税への外形標準課税の導入は、応益税として赤字法人への課税を目的の一つとしていたが、資本金1億円超の企業を対象とすることによってその目的は大幅に縮小され、また、雇用への配慮として給与額への課税の軽減措置が導入された。

こうして資本金1億円超の企業しか対象とされなかったことで、報告書が外形標準課税の意義として掲げた、（企業規模に従った）応益課税や赤字法人企業課税は実質的には達成されなかった。しかし、これは外形標準の原則が貫徹なかったというより、導入に当たって企業負担を精査していく中で、企業の税支払い能力を反映した所得ではなく、所得以外の外形に税負担を求めることがいかに困難であるかが、次第に明らかとなったとみることができる。また、外形標準課税による雇用への影響も実際の税制改正の過程で懸念が強まっていったと思われる。最後に、法人事業税の税収額を変えずに、所得課税部分を外形標準部分に移すことによって、法人税の実効税率が下がっても、企業の税負担自身が下がるわけでもなく、この意味でも改革は不徹底であった。

なお、法人の外形標準課税については、以上の議論とはほぼ時を同じくして、東京都の導入した「銀行税」が問題となった。石原慎太郎東京都知事は、平成12年2月7日、都独自に平成12年度から外形標準課税の導入を発表した。その内容は、資金量5兆円以上の金融機関を対象にして、繰越欠損金の控除前の「業務粗利益」を課税標準として原則3%の課税を行うというものであった。

金融機関はバブル崩壊後、不良債権処理の最中であって赤字決算に陥り、それを繰り越すことによって赤字を続け、法人税や法人事業税の負担を免れてきた。

この点に目をつけた東京都は、法人事業税を繰越欠損金の控除前の業務粗利益に課すことによって、税収の確保を図った。突然の発表であり、平成12年度からさっそく課税を行うというものであったが、公的資金投入への不満や低金利に悩まされている人々の日ごろの大銀行へのうっぷんを晴らすかのような課税であったことから、都議会での承認を得ることは容易であった。

こうした事態に対して政府は直ちに、「銀行業等に対する東京都の外形標準課税について」（閣議口頭了解、平成12年2月22日）を発表して、銀行業という特定の業種、更に資金量5兆円以上という銀行業に課税を限定していることなどの問題点を指摘し、東京都に慎重な対応を求めている。その後、銀行税についての判断は司法の場に移るが、1、2審で東京都は敗訴、平成15年になって最終的には東京都と銀行側が和解しているが、東京都は還付加算を含めた銀行への返金を行うとともに、税率を0.9%へと引き下げている。また、実際の課税徴収は停止していたが（平成13年4月1日施行）、大阪府も銀行側と和解し、銀行税の税率を0.9%に引き下げている。東京都と大阪府の銀行税は、外形標準課税の導入と同時に廃止されている。

（2）組織再編税制と連結納税制度に向けた主税局の準備³⁾

組織再編税制と連結納税制度が導入されるのはそれぞれ平成13年度と平成14年度であり、本書の対象とする平成12年度以降のことであるが、ここでは両税の導入に向けた主税局の準備状況について、尾原主税局長の口述を基にみていくことにする。まず、組織再編税制について尾原は、「商法に分割の制度が入りまして、13年度には、組織再編税制としてこれに対応することとなりました。分割により、事業部門を子会社にしたり、切り分けしたりするわけでございますね。この税制のポイントは、分割といっても、売買とみるのか、あるいは売買と見ないで税金をかけないのか、その区別をどうするのかということにあります。また、合併、現物出資という、今まである税制をどう考えるか、その調整をどうするか。実は、資本の部の税制というのは一番難しいところでございまして、大変な改正でありましたが、皆の努力で何とかできあがりまして」と語って、分割に当たって資本の部、すなわち分割による株式等の譲渡益への課

税上の扱いが最も難しかったとしている。

次に連結納税制度については、「商法」改正により分割制度が導入されたことへの対応を優先して、平成14年度改正で対応したとした上、「単体の法人を納税義務者とするそれまでの仕組みに連結納税を入れるわけですから、大変な改正作業となります。連結納税により発生する減収をどうするかという問題もあります。私の局長時代は、米国型の本格的な連結納税制度にするという方針を固め、その骨格と問題点を整理しましたが、具体的な仕組みについては、「次の主税局長である」大武〔健一郎〕さんに引き継ぐことになりました」と述べている。

以上を踏まえて、法人税の課税ベースの在り方から始まる、この間の法人税改正全体を振り返って次のように述べている。「法人税につきましては、かねてから、税法と企業会計と商法との関係、この3つのトライアングル体制をどう考えるかという問題がございましたけれども、一連の改革、改正の方向は、必要な部分はすべて税法で書き切るといいましょうか、税法固有の立場から必要な分野は、幅のある企業会計によるのではなく、すべて税法で手当てするというふうになりました。つまり、税の公平公正のためには、企業会計、商法から離れるべきところは離れて税法で規定するという法人税になってきたのだと思います。ちなみに、一連の法人税制改革の結果、法人税の本法だけで言いますと、条文の分量は前よりも2倍ぐらいに膨れ上がったわけであります」と締めくくっている。

（３）「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—」

（平成12年7月）⁴⁾

政府税制調査会は、加藤寛会長の任期が最後を迎える平成12年7月に、400ページを超える中期答申をまとめている。その全体を貫く論点は、租税の適切な規模とは何かであった。すなわち、中期答申は「租税の量はどのようにして決まってくるのでしょうか。私たち国民が必要とする公的サービスを求めることと租税でその費用を賄うこととは、国民全体として受益と負担という表裏一体の関係にあります」と述べ、租税は人々が必要だと思う公共サービスを賄うのに十分な量であることが求められるとしている。

続いて、「公平・中立・簡素」から成る課税原則について検討を進めている。

このうち「公平」の原則は、税制の基本原則の中でも最も大切なものであり、垂直的、水平的公平と並んで、近年では世代間の公平が重要となってきたとして、次のように論じている。「少子、高齢社会においては、人数が相対的に少なくなる勤労世代だけが税負担を行うこととなれば、その負担が過重となり経済社会の活力を阻害してしまいかねません。このため、高齢者であっても個々人の経済事情・負担能力に着目し、経済力のある人はそれに見合った負担を行っていくことが重要になると考えられます。また、現世代が公的サービスを賄うための十分な租税を負担せず、その結果、公債という財源調達手段へ依存する場合、それが世代間の公平を損なうことになるという問題があります」。

次に「中立」の原則とは、「税制ができるだけ個人や企業の経済活動における選択を歪めることがないようにするという意味です。…（中略）…個人や企業の潜在能力を最大限に引き出して経済社会の活力を促すという観点から、「中立」の原則は一層重要なものとなっていくものと考えられます」としている。最後に「簡素」の原則とは、税制の仕組みをできるだけ簡素なものとして、納税者が理解しやすいものとするものであるとしている。

以上を踏まえて、「公平・中立・簡素」の原則は相互背反的である場合もあることを指摘している。例えば、個人所得課税において公平の観点から所得控除によって決め細かな対応をすれば、簡素性が損なわれる。こうした観点から、租税特別措置を取り上げ、その問題を次のように指摘している。すなわち、「特定の政策目的を実現するための政策手段として、租税特別措置等があります。これは、基本的に特定の人々の負担を軽減することにより、特定の政策目的の実現に向けて経済社会を誘導しようとするものです。このため、租税特別措置自体は、「公平・中立・簡素」という租税原則に反するものとなります」として、課税原則の観点から租税特別措置の問題を指摘している。その上で更に、「租税特別措置等についてすべてを不合理と断じるわけにはいきませんが、税制によって経済社会を誘導しようとするには必ずと限界があります」とその効果に対して厳しい目で接するべきだとしている。

こうした租税の在り方や原則に立って、中期答申は日本の財政状況について検討を行い、租税負担率に対して（国・地方の財政赤字を加えた）潜在的国民負担率ははるかに大きく、公的サービスの水準はヨーロッパ諸国並みに近づく一方、国民負担はアメリカ以下であると指摘している。換言すれば、日本の租税

は公共サービスを賄うものでなければならないという、租税の根本的な役割を果たしていないことになる。こうした状況の原因とそれへの対処について、中期答申は次のように述べている。「財政事情は歴史的に見ても国際比較で見ても最悪の状況となっており、歳出の増加もあって租税が果たすべき公的サービスの財源調達機能が極めて不十分となっています。わが国経済が民需主導の本格的な回復軌道に乗った後、速やかに財政構造改革について具体的な検討が行われることが必要です」。

このように景気対策としての減税の中でこれまで取り残されてきた税制の根本的な改革を、租税の財源調達機能の回復を図りつつ行うべきだというのが中期答申の主張となっている。改革に向けた各税の課題については、次のように述べている。まず、個人所得課税については、その負担水準が諸外国と比べて最も低くなっていること、及び課税最低限が高いことがその原因となっていることを踏まえて、「勤労意欲・事業意欲が損なわれないように留意しつつも、個人所得課税が本来持っている役割や機能を十分に果たすことができるよう、その再構築に向けた議論が必要と考えられます」として、課税ベースの見直しの必要性を訴えている。

第2に法人課税については、二度にわたる改正で税率は国際的な水準になっているという認識に立って、「今後も、税体系全体における適切な役割を果たしつつ、国際化の更なる進展といった経済社会の構造変化に対応するとともに、公正・中立で透明性の高い法人税制を構築することが求められます」として、税収をしっかりと確保した上で、国際化に対応すべきだと述べている。そのほか、「商法」の改正に伴う会社分割への税制上の対応や連結納税制度の導入を早急に行うべきだとしている。市場における役割を増している非営利活動に対しては、NPO 法人（特定非営利活動法人）等の税制の整備の必要性を指摘している。

第3に消費課税については、「今後、少子・高齢化が更に急速に進展し、人口の減少が避けられない21世紀を展望し、経済社会の活力を維持していくためには、公的サービスの費用を広く公平に分担していく必要があるとともに、世代間の公平やライフサイクルを通じた負担の平準化という視点が重要です。また、安定的な税収構造を持った税体系を構築していく必要があります。これらを考えるとき、消費課税の役割はますます重要なものになっていくものと考えられます」として、少子・高齢化の中で基幹となる税として消費課税の重要性

を指摘している。

第4に相続税や固定資産税を始めとする資産課税等については、「全体として偏りのない税体系を築いていく上で、あるいは、景気の動向に大きく左右されない安定的な税収を確保していく上で、重要な役割を担っています」としている。相続税については、個人所得課税の抜本的な見直しと連動して税率構造や課税ベース等について検討していく必要性を指摘している。

以上が中期答申の総論部分である。厳しい経済状況の下で減税が先行したが、その多くは景気回復のための一時的な減税であり、所得税の最高税率や法人税率の引下げを除けば、抜本的な税制改革の多くは手つかずのままである。そうした事実を踏まえて、景気回復後速やかに、「租税の量」の確保を図りつつ、課税ベースの見直しなど税制のより本質的な課題に取り組むべきだというのが中期答申の主張である。総論部分に続いて、中期答申は各税について、これまで政府税制調査会が行ってきた検討内容を取りまとめている。正に「税制白書」というべき内容であるが、政府の審議会としてこうした形で検討経過と内容を公表し、その後の税制改革の議論の資料として提供することも、政府税制調査会の重要な役割であると言ってよいであろう。

〔注〕

- 1) 尾原榮夫・元主税局長口述記録。
- 2) 以上の記述は、税制調査会「地方法人課税小委員会報告」(平成11年7月)1-20ページによっている。
- 3) 以下の記述は、尾原榮夫・元主税局長口述記録によっている。
- 4) 以下の記述は、税制調査会「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—」(平成12年7月)によっている。

3 平成12年度の税制改正に向けた政府税制調査会答申¹⁾

(1) 消費税の福祉目的税化と児童手当の在り方

政府は平成11年11月に決定した「経済新生対策」において、平成12年度税制改正では中小企業・ベンチャー企業の活性化を中心とした施策について検討を行い、結論を得るとしている。政府税制調査会は、政府のこの方針に基づいて検討を行い、「平成12年度の税制改正に関する答申」をまとめている。景気に

明るさが見えてきたとはいえ、平成10年度のマイナス成長以来の厳しい不況から脱し切れていない中で、政府税制調査会は増税を含む抜本的な税制改革の議論を始めることは困難であった。そのため答申の検討内容は、当面の課題を中心とした限定的なものであった。

答申は「平成12年度税制改正をとりまく状況」から始まり、「平成12年度税制改正」及び「その他」から構成されている。既に平成12年度税制改正の背景となる政治経済状況についてはみてきているので、ここでは答申の総論における消費税の福祉目的税化と、児童手当との関連で扶養控除の在り方についての部分を取り上げる。この2つはそれぞれ、「自自公」連立政権の中で自由党と公明党が主張している部分に当たっている。次に、平成12年度改正の課題設定、及び各税の検討内容のうち主要なものについて述べる。

消費税の福祉目的税化に関する答申の考え方は以下のとおりである。

少子・高齢化の進展に伴い、今後、急速に増加することが見込まれる社会保障給付の財源に充てるため、消費税を福祉目的税化すべきとの議論があります。

平成11年度予算においては、消費税収（地方交付税分を除く国分）を基礎年金、老人医療及び介護に充てることを予算総則に明記する、いわゆる「福祉目的化」が行われました。この結果、平成11年度当初予算では、一般会計税収のうち使途が特定されていない分が23.0兆円（所得税、法人税、酒税及びたばこ税の収入から地方交付税分を差し引いた分並びに相続税、印紙収入等）であるのに対して、これによって賄うべき歳出は2倍以上の54.1兆円であり、不足分は公債発行に頼っています。こうした財政の現状にかんがみると、消費税収（国分）の使途を福祉目的に限定していく場合、それ以外の歳出の規模と消費税以外の税収とをどのようにバランスさせていくのかということが大きな課題となります。

消費税を福祉目的税化するということは、予算総則による「福祉目的化」の場合と異なり、消費税の使途を制度的に福祉目的に特定することを意味していると考えられます。当調査会においては、消費税は、今後、わが国の税財政にとってますます重要な役割を果たすべき基幹税であること、目的税化は財政の硬直化を招くおそれがあること、さらには、諸外国においても消費税等を目的税としている例は見当たらないことなどから、消費税を福祉目的税とすることについては、慎重に検討すべきであるとの意見が多数ありました。

他方、将来の税財政のあり方を考える上で、消費税の充実が必要であるとす

れば、福祉目的税化も検討に値する考え方であり、その是非について十分な議論を行うことが必要であるとの意見がありました。また、仮に、敢えて福祉目的税化を行う場合には、将来世代へ負担を先送りせずに社会保障給付の増加と消費税負担との対応関係を明確にしていくのであれば、その意義は見出せないのではないかなどの指摘がありました。

いずれにしても、この問題は、税制、財政及び社会保障のあり方に深く関わるものであり、今後、社会保障制度のあり方等についての検討を踏まえつつ、国民的な議論が行われるべきものと考えます。

なお、最近の経済情勢等を背景として消費税の滞納発生が増加していますが、税制への信頼を確保するためにも、政府全体として取り組むことを求めます。

このように答申は、消費税の用途を高齢者社会保障に係る3経費（基礎年金、老人医療及び介護）に限定することによって生じる予算の硬直化と、それに伴って赤字国債の増発の可能性が高まることを指摘している。また、こうした消費税の用途の限定を税の出口部分である予算総則で定めるのではなく、高齢者福祉目的税として税の入口部分で定めることは外国にも例がないとして、慎重に検討すべきであるとしている。しかし、高齢化が進む中で社会保障財源をどこに求めるかは避けられない問題であり、それを「消費税の充実」に求めるのであれば、国民の支持を得る上でも消費税の福祉目的税化以外の選択肢は次第に狭まっていくことも考えられる。

答申の児童手当の部分は、次のように記されている。「児童手当のあり方との関連で、個人所得課税の扶養控除を整理してはどうかという議論があります。当調査会は、これまで、控除制度について、経済社会情勢に応じ、その整理・合理化を検討していく必要があると指摘してきたところであり、基本的には個人所得課税の抜本的な見直しの中で、引き続き検討すべき課題です」。

答申は児童手当と扶養控除の関係についてこのように述べ、扶養控除を児童手当との関連でのみ切り離すべきではなく、所得課税における控除の在り方全般の中でとらえることの重要性を指摘している。この点については、既に取り上げた中期答申でも論じられていて、そこでは、児童手当の在り方はまず、社会保障給付として少子化対策としての効果の面などから考えるべきだとしている。その上で、「児童に係る扶養控除の部分のみを縮減する場合には、扶養親

族の人数等の世帯構成に応じた税負担能力の調整機能を損なう、あるいは、他の基礎的な人的控除とのバランスを失するといった個人所得課税の基本に関わる問題があります」²⁾と指摘して、児童手当の拡充と扶養控除の縮減を1対1で対応づけることによって所得課税のバランスが失われる危険性があるとしている。

(2) 年度改正に向けた考え方

上に述べてきたように、景気回復に力強さが実感できない中で、答申の平成12年度税制改正に向けた基本的な考え方は次のとおりである。

基本的考え方

- ① 平成12年度税制改正においては、以上のような状況を考慮すれば、まず、景気を本格的な回復軌道に乗せていく上での配慮が求められています。また、経済の国際化に伴う企業経営の環境変化など、わが国経済社会の変化に適切に対応することも求められているところです。

今後、税制全般にわたる抜本的な見直しが必要とされていることを考慮すれば、平成12年度税制改正に当たっても、その妨げとならないよう、今後のあるべき税制の姿を見据えた上での検討が行われなければなりません。加えて、わが国財政が深刻な状況にあることにも、特に留意する必要があります。

- ② 景気への配慮については、平成11年度税制改正において、個人所得課税及び法人課税について6兆円を相当程度上回る恒久的な減税を実施し、これが継続していることに留意する必要があります。また、本年11月に政府がとりまとめた経済新生対策においては、税制に関し、中小企業・ベンチャー企業支援に資する措置、民間投資の促進に資する措置等について検討することとされていますが、これらについては、政策税制として真に有効な措置について適切に対応することが適当です。

答申はこのように述べ、平成12年度の税制改正が今後の抜本的な見直しの妨げとならないように配慮すべきであるとしている。また、財政が深刻な状況にあることを指摘し、安易な減税を行うべきではなく、「政策税制として真に有効な措置」を活用することを主張している。各税の具体的な検討においては、法人課税などこれまで検討してきた内容が繰り返されているが、以下その後の

改正と関わる諸点について述べる。

相続税では、その最高税率の見直しの必要性が論じられている。すなわち、相続税の最高税率については、個人所得課税の最高税率が引き下げられたことによって、両者間の較差が拡大したこと、及び諸外国との比較においても相当高いことから、その引下げが適当であるとしている。年金課税については、確定拠出年金制度が導入されたことへの対応について論じられている。ここでは、この制度によって老後の資産形成の促進や雇用形態の多様化・流動化に資することが期待できることから税制上の優遇が必要であるという意見と、任意拠出による貯蓄に代わる個人財産の形成であり、更なる年金優遇税制は不要であるという意見が併記されている。それを踏まえて答申は、「適正・公平な課税の確保の観点から適切に対応していくことが必要」としている。

中小企業税制では、いわゆるエンジェル税制の拡充として、ベンチャー企業株式の譲渡損失の他の所得との通算を認めるべきかが問題となった。この点について答申は、「株式の譲渡益に対しては分離課税により一律の税率が適用されていることから、株式の譲渡損失について総合課税により累進税率が適用される他の所得との損益通算を認めることは、譲渡益と譲渡損失との取扱いにバランスを欠くことになり、現行のわが国の個人所得課税の基本的な考え方になじまないと考えられます」として、エンジェル税制を譲渡損失の通算にまで拡充することに慎重であるべきだとしている。ただし、これは個人所得課税の抜本的見直しの際の検討事項であるとしている。

その他の検討事項として、環境問題への対応が上げられている。具体的な税目の検討は行われていないが、環境汚染に伴う社会的費用は汚染者負担を原則とするべきであるとし、政府税制調査会として「今後の税制のあり方の検討の中で、環境関連税制についても、国内外における議論の進展を注視しつつ、国・地方の環境施策全体を視野に入れた幅広い観点から検討を行っていきたいと考えます」としている。

〔注〕

- 1) 以下の記述は、税制調査会「平成12年度の税制改正に関する答申」（平成11年12月）によっている。
- 2) 税制調査会「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—」（平成

12年7月) 57ページ。

4 平成12年度税制改正の内容と評価

政府税制調査会の「平成12年度の税制改正に関する答申」ののち、閣議決定された「平成12年度税制改正の要綱」(平成12年1月14日)に基づいて、この年度の税制改正が行われた。その内容はおおむね、政府税制調査会の答申で検討されたものであり、改正に伴う増減収見込額は表1-13-1に示されたとおりである。この中で、「16歳未満の扶養親族に係る扶養控除制度の見直し」は増収となっているが、これは平成11年度改正で導入された年齢16歳未満の扶養控除の割増(10万円加算)の特例を廃止し、それを原資にして児童手当の拡充を図るものである。したがって、財政全体でみれば増収とはなっていない。その結果、平成12年度改正は企業関係租税特別措置の整理合理化を除けば、平成11年度に続いてほぼすべて減税であった。

改正事項をみていくこととする。住宅ローン税額控除制度では、税額控除額の適用期間の延長が図られた。特定情報通信機器の即時償却制度は、取得価額100万円未満の特定の情報通信機器などの取得価額全額の損金算入を認めたものである。また、ベンチャー企業の株式譲渡益課税や同族会社の内部留保金課税の一層の軽減が図られた。

確定拠出型年金の課税については、政府税制調査会の答申でも議論され、優遇税制の適用については両論併記であった。これに対して平成12年度改正では、限度額を設定して、企業型年金の事業主掛金の損金算入を認めた上で、従業員の給与所得の計算上も、収入金額に算入しないこととされた。そのほか、個人型年金においても限度額を設けた上、個人の支払った掛金を所得控除の対象とした。運用段階では、特別法人税を課すこととされた。しかし、特別法人税の課税は停止されているため、実態的には運用段階の利子への課税は行われない。給付段階では、公的年金等控除が適用されることとされた。16歳未満の扶養親族に係る扶養控除制度の見直しは、既に言及したとおり、連立与党に加わった公明党の要求を反映して、児童手当を拡充するための財源として行われた。¹⁾

表 1-13-1 平成12年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額
（単位：億円）

改 正 事 項	平年度	初年度
1 民間投資等の促進等		
(1) 住宅ローン税額控除制度	△2,800	—
(2) 特定情報通信機器の即時償却制度	△2,950	△2,360
(3) 中小企業投資促進税制	△1,450	△990
(4) その他	△230	△120
計	△7,430	△3,470
2 確定拠出型年金制度（仮称）に係る税制上の措置	△1,410	0
3 16歳未満の扶養親族に係る扶養控除制度の見直し	2,030	2,030
4 その他		
(1) 企業関係租税特別措置の整理合理化	250	140
(2) その他	△130	△170
計	120	△30
合 計	△6,690	△1,470

（注） 住宅ローン税額控除制度の平年度減収額は、平成13年1月1日から同年6月30日までの居住分について、現行税制に比して増加する減収額としている。

（出所） 大蔵省『財政金融統計月報』『平成12年度予算特集』第577号 42ページ。

次に平成12年度税制改正への評価として、『日本経済新聞』と『読売新聞』の論評をみていくことにする。『日本経済新聞』は、「理念のない場当たりの税制改正」と題する社説において税制改正を次のように論じている。²⁾「所得税・法人税減税が実施され、一方で税制全体を見据えたいわゆる抜本改革は2001年度以降との暗黙の前提が関係者にあったことから、予想はされていたが、全体に課題に正面から立ち向かう気概が感じられない」という改正全体への印象を述べた上、「理念不在を象徴するのは、児童手当拡充のための年少扶養控除引き下げである。この年少扶養控除は、少子化対策として今年度の改正で引き上げられたばかりである。それを同じ名目で今度は元に戻すというのは一体どうしたことか。そもそも所得控除や児童手当が出生率の上昇に結びつくのかどうか、という基本的な問題があるのだが、それを別にしても無節操である」と16歳未満の扶養控除の引き上げを手厳しく批判している。

そのほかの改正についてもおおむね批判的で、「固定資産税や、中小企業の事業承継税制、さらにはベンチャー企業向け投資支援のためのエンジェル税制にしてもきちんとした議論がないままのなし崩し改正でお茶を濁した感が強い」、「確定拠出型年金への税制優遇も、現段階ではやむをえない線に収まった

といえないことはないが、いかにも腰だめという印象も免れない。公的年金の補完なのか貯蓄なのか、さらになんのためにこの制度を導入するのか、という本質論からの整理が不可欠である」という内容となっている。

消費税については、「政府税調の答申からは、消費税増税への足音が聞こえてくる。消費税の福祉目的税化は、十分に検討に値するが、消費税率引き上げの地ならしのための戦術論であってはならない。政府税調は財政構造の変革には歳出の抜本見直しが先行すべきだと主張してきたはずだ。この原点を忘れてはなるまい」として、消費税の福祉目的税化と増税を絡めた議論を行っている。最後に「評価できるのは、汚染者負担の原則を前面に打ち出すことによって環境税の導入を示唆している点だ。これを機に国民を巻き込んだ議論に発展していくことを期待したい」としている。

『読売新聞』の社説は、「「活力」の視点欠いた税制論議」と題して、税制改正を次のように論じている。³⁾ まず、「政府と自民党の両税制調査会で、来年度税制改正の審議がヤマ場を迎えている。税制を含む来年度予算は、極限に達した財政赤字に目配りをしつつ、いまだ危うさの残る景気を、民需中心の回復軌道に確実に乗せるものにしなければならない。来年度は、9兆円超の減税を実施した今年度のような景気刺激型の税制改正は難しい。少ない減税額で、より効果的に景気を回復させる税制にすることが中心課題となる。その際重要なのは、改革を通じ、日本経済に活力を吹き込むという視点だ」と平成12年度税制改正の鍵となるのは経済の活力強化だと述べている。社説は続けて、「しかし、これまでの両税調の審議からはそうした意気込みが伝わってこない。現行税制に経済活力をそぐ側面が多々あるのは明らかなのに、旧来型の所得再配分を重視したり、税収確保を絶対視する姿勢が目立つのである」と厳しい評価を下している。

「その代表が、相続税の減税と法人税の連結納税制度をめぐる議論だ」として、所得税・住民税の最高税率が50%となったにも関わらず、相続税の最高税率が70%のまま引き下げられなかったことを批判している。連結納税制度については、自民党税調が既に平成13年4月からの導入を約束し、それを前提に多くの企業が分社化や子会社の再編などに動いていることを指摘し、「分社化税制の先行は理解できるが、連結納税を遅らせる理由にはならない。日本企業が国際競争を勝ち抜くには、企業組織の柔軟性を高めることが必要であり、連結納税

はそのために欠かせない。先送りせず、分社化税制と同時に導入すべきだ」と、改正の遅れを批判している。

そのほか、「病院や開業医の社会保険診療報酬は、法人・個人事業税（都道府県税）が非課税とされ、減収額は840億円にのぼる。税の専門家が「最大の不公平税制」と指摘する優遇制度だ」と述べ、その廃止を求めている。法人課税では、「法人事業税を巡っては、赤字法人にも負担を求め、税収を安定させる外形標準課税の導入が検討されている。近い将来の導入を確実にするため、同じ税目に残る不公平は一刻も早く解消しなければならない」と外形標準課税によって赤字法人の課税強化を行うべきだとしている。

〔注〕

- 1) 以上の記述は、中村信行「平成12年度税制改正について」（『ファイナンス』平成12年2月号）8-13ページによっている。
- 2) 『日本経済新聞』平成11年12月17日朝刊。
- 3) 『読売新聞』平成11年12月9日朝刊。