

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年の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見ると、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)	小淵 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	小淵 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 泰夫 (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