

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よ」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る際には、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〕

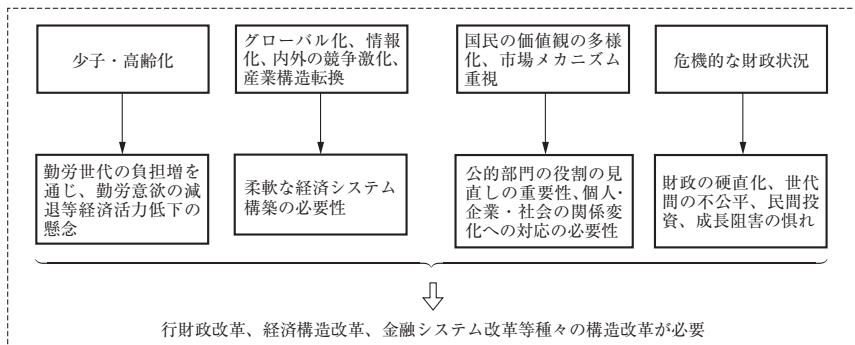
- 1) 『改正税法のすべて』（平成9年版）6ページ。
- 2) 小川是・元主税局長口述記録。
- 3) 薄井信明・元主税局長口述記録。
- 4) 『日本経済新聞』平成8年6月26日朝刊。
- 5) 『読売新聞』平成8年6月21日朝刊。
- 6) 以下の記述は、薄井信明・元主税局長口述記録によっている。
- 7) 同上。

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⁾

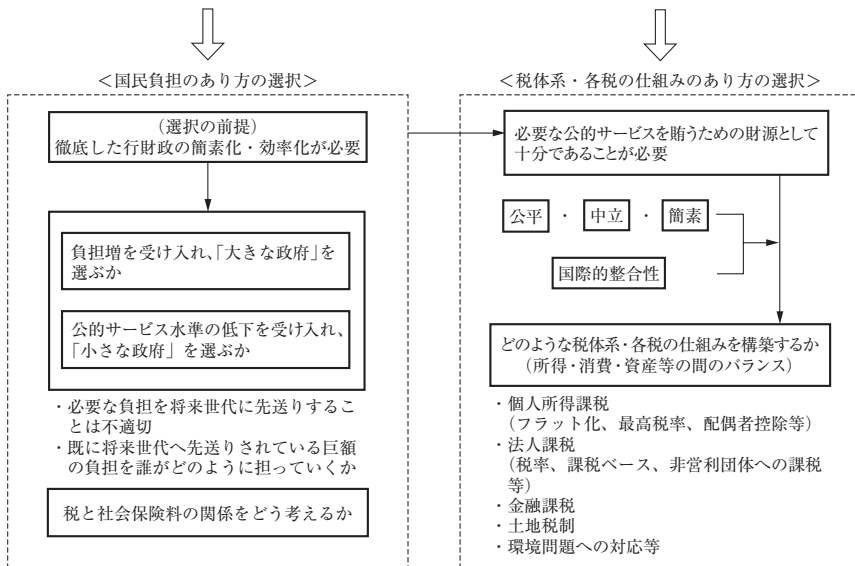
政府税制調査会は、法人課税改革に関する報告書のほかに、中期答申をまとめている。中期答申は年度答申とは違って、税調委員の在任期間中の3年をめぐりに経済、社会の変化を見据えて中長期的な視点から税制の在り方を論じるものであるが、「これからの税制を考える—経済社会の構造変化に臨んで—」と

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。