

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ないかははっきりしないのに、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して、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。そうなると、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。