

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。

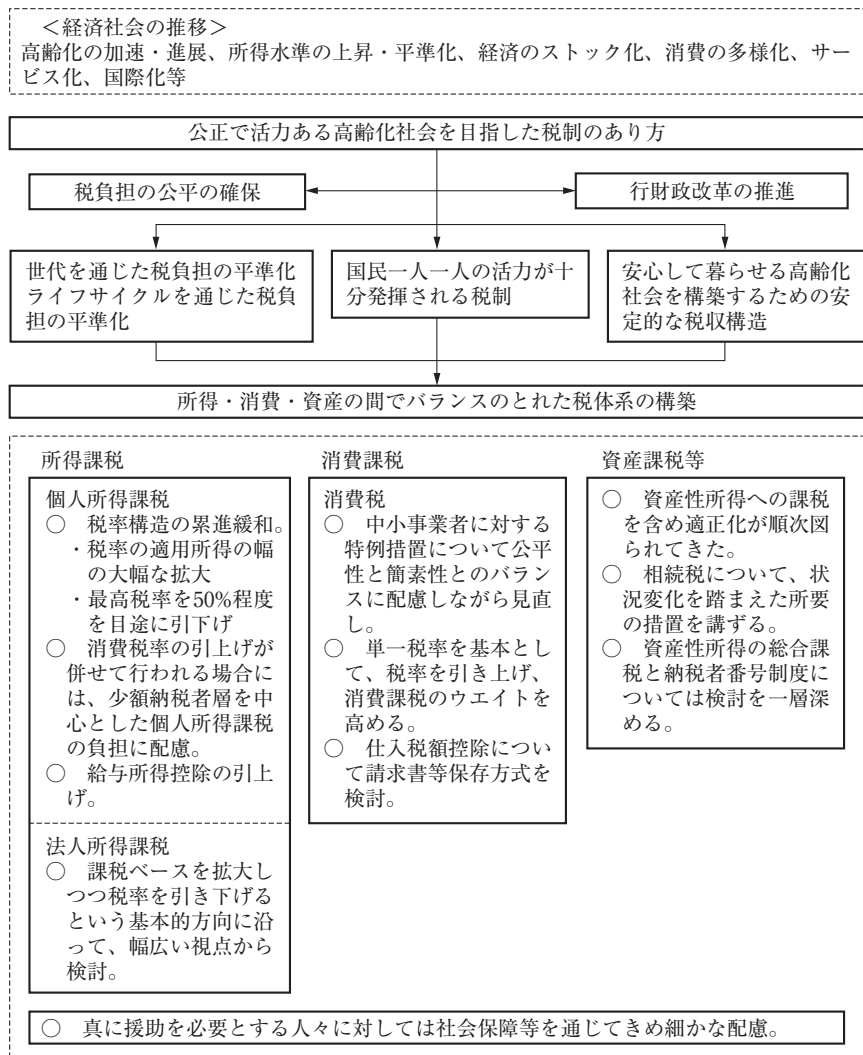
また、このように個人所得課税について累進構造の緩和を図り税体系のウェイトを消費課税にシフトさせる方向での見直しは、全体として勤労意欲や事業意欲に対し好ましい影響を与え、経済社会の活力を高めることとなると考えられ、ひいては先行きに対する不透明感を払拭し、経済に対しても好影響をもたらすものと期待される」。

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	G：ゴールドプランの見直し等 △0.8兆円
B：消費税の廃止（3%）△7.1兆円	の社会保障制度の歳出増
C：（小計（A+B））+9.5兆円	H：つなぎ公債の償還 △1.4兆円
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 △1.3兆円 維持のための歳出増	
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、答申の内容だけではなく、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って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。