

第2節 所得税その1

1 政策決定過程

以下では、平成8年度税制改正から平成12年度までの所得税改正に関する政策決定過程について検討する。先の第2章と同様にこの第3章でも、第2節で税率や所得控除の改正経緯を議論し、所得税の個別項目（分離課税所得への課税など）の改正は次の「第3節 所得税その2」で検討する。

第2章で整理したように、平成元年度から平成7年度税制改正までにおける所得税改正のキーワードは「減税」であった。すなわち、日本経済がバブル崩壊以降急速に悪化する中で、平成3年後半から「所得税減税」要求が強まり、それが結果として細川内閣における「直間比率是正」（所得税減税と消費税増税を組み合わせる改革）の税構造改革に結びつく。しかし「国民福祉税」構想による税制改革が挫折する一方で、景気対策の必要性は強く叫ばれ、平成6年度は所得税・住民税の5.5兆円の特別減税を中心とする6兆円減税がまず実施される。その後、平成6年秋に自社さ連立村山内閣の下で、「直間比率是正」に基づく消費税増税と所得税・住民税減税が決定する。所得税・住民税減税5.5兆円のうち3.5兆円は「直間比率是正」に基づく税構造改革であり、これを消費税率の3%から5%への引上げと合わせると若干の増税となり、これが将来増加する社会保障費の財源に充てられることになっていた。しかし、消費税率の引上げは平成9年度からであり、更に景気対策上の特別減税である2兆円の減税を含めると、平成7年度の減税は大きな規模となる。このように、景気対策上の所得税減税が重要なテーマとなった。

結果的にみると、こうした平成7年度までの減税は、後に行われた一連の減税措置の序盤にすぎなかった。第3章で扱う平成8年度から平成12年度までの期間、特に平成9年秋以降は北海道拓殖銀行や山一証券といった大手の金融機関が相次いで破綻する厳しい経済状況となり、景気対策のための所得税減税要求は更に強まっていく。その結果、先の平成6年秋の税制改革における2兆円の特別減税は平成8年限りでいったん終了するものの、平成10年に再び所得

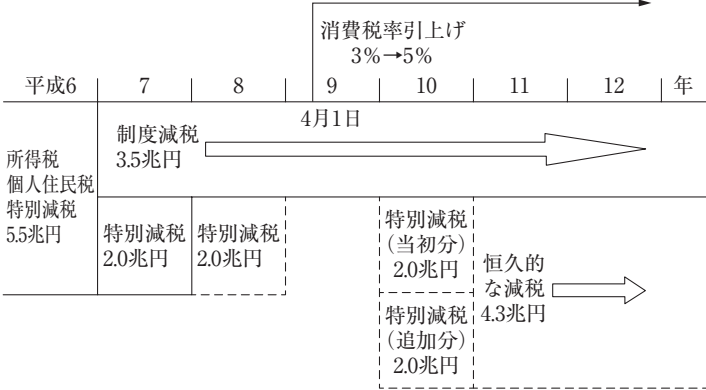
税・住民税の特別減税（総額4兆円）が行われ、更に平成11年度改正で「恒久的減税」（所得税・住民税減税4兆円を含む総額9兆円の減税）が実施される。このように、結果としてみると平成6年以降、本書が扱う範囲である平成12年度までの期間では、平成9年を除くすべての年で景気対策のための所得税・住民税減税が行われた。しかも、平成6年秋の税制改革議論までは「直間比率是正」による税構造改革の側面も強かったが、平成10年以降はこうした税構造改革の議論ではなく、景気対策がひたすら前面に打ち出された減税であった。

こうした相次ぐ減税は、財政規律の面で大きな摩擦を引き起こした。平成7年秋の武村蔵相による「財政危機宣言」により、平成8年度当初予算以降、再び赤字公債の大量発行が避けられない状況となり、橋本内閣の下で財政構造改革の動きが本格化する。まず、平成8年後半以降の景気動向が悪くはなく、同年10月の自民党の衆議院議員選挙での勝利も踏まえて、橋本内閣は先にも述べた所得税・住民税の2兆円特別減税を平成9年に打ち切り、更に翌平成9年4月からの消費税率の引上げを決断する。そして、自社さの連立与党の歴代首相・蔵相経験者や現役政府・与党幹部から成る大掛かりな「財政構造改革会議」の下で、今後の赤字公債の発行額を強制的に制限する「財政構造改革法」を検討し、平成9年11月に国会で法案を成立させる。

しかし、こうした財政構造改革路線は結局頓挫する。既に述べたように、平成9年秋以降、大手金融機関の破綻が相次いで日本経済は危機的状況に陥り、これを打開するための景気対策としての所得税・住民税減税要求が強まったからである。当初は成立したばかりの「財政構造改革法」に矛盾しない形での減税が模索されたが、このアプローチには批判も強く、財政構造改革路線は修正を迫られていく。そして、平成10年夏の参議院議員選挙で自民党は大敗、橋本内閣の退陣でこの路線修正は決定的となる。後を継いだ小渕内閣は「財政構造改革法」を凍結、その上で所得税・住民税の4兆円の「恒久的減税」を含む総額9.3兆円の減税を実施する。これ以降は赤字公債の大量発行が常態化することとなった。¹⁾

すなわち、平成6年度までの期間では「高まる減税要求に対して財政健全化をどう実現させるか、バブル崩壊後の「失われた10年」の中で、両者の相克が繰り返られ」²⁾ た期間であったが、平成9年後半以降は、減税要求が財政健全化路線を完全に抑え込む構図となった。図3-2-1は、こうした一連の所得税

図 3-2-1 平成7年以降の税制改革における所得税・個人住民税減税



(注) 平成8年及び平成10年の特別減税(当初分、追加分)は、平成6年当時予定されていなかった。消費税率の3%から5%の引上げは、制度減税3.5兆円におおむね見合うものである。

(出所) 石弘光『現代税制改革史』(平成20年、東洋経済新報社) 624ページにより作成。

表 3-2-1 所得税率の推移

平成元年		平成6年		平成7年		平成10年		平成11年	
所得	税率	所得	税率	所得	税率	所得	税率	所得	税率
0-300万円	10%			0-330万円	10%			0-330万円	10%
300-600万円	20%			330-900万円	20%			330-900万円	20%
600-1,000万円	30%	同左 (変更なし)	同左 (変更なし)	900-1,800万円	30%	同左 (変更なし)	同左 (変更なし)	900-1,800万円	30%
1,000-2,000万円	40%			1,800-3,000万円	40%			1,800万円超	37%
2,000万円超	50%			3,000万円超	50%				
		特別減税 (定率減税)	20% (200万円を限度)	特別減税 (定率減税) (平成8年も実施)	15% (5万円を限度)	特別減税 (定額減税)		特別減税 (定率減税)	20% (25万円を限度)

(注)「税率」は、各所得区分の部分に対して適用される税率である。

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』『租税特集』各号、『改正税法のすべて』各年版により作成。

表 3-2-2 人的控除の改正

区 分	平成 元年	平成 6 年	平成 7 年	平成 10年	平成 11年	平成 12年
人的控除						
基礎控除	35万円	⇒	38万円	⇒	⇒	⇒
配偶者控除	35万円	⇒	38万円	⇒	⇒	⇒
扶養控除	35万円	⇒	38万円	⇒	⇒	⇒
特別な人的控除						
障害者控除	27万円	⇒	⇒	⇒	⇒	⇒
特別障害者控除	35万円	⇒	⇒	⇒	⇒	⇒
老年者控除	50万円	⇒	⇒	⇒	⇒	⇒
寡婦・寡夫控除（注）	27万円	⇒	⇒	⇒	⇒	⇒
勤労学生控除	27万円	⇒	⇒	⇒	⇒	⇒
老人配偶者控除	45万円	⇒	48万円	⇒	⇒	⇒
同居特別障害者配偶者控除	65万円	⇒	68万円	73万円	⇒	⇒
同居特別障害者老人配偶者控除	75万円	⇒	78万円	83万円	⇒	⇒
年少扶養控除	—	—	—	—	48万円	—
特定扶養控除	45万円	50万円	53万円	58万円	63万円	⇒
老人扶養控除	45万円	⇒	48万円	⇒	⇒	⇒
同居老親等老人扶養控除	55万円	⇒	58万円	⇒	⇒	⇒
同居特別障害者扶養控除	65万円	⇒	68万円	73万円	⇒	⇒
同居特別障害者年少扶養控除	—	—	—	—	83万円	—
同居特別障害者特定扶養控除	75万円	80万円	83万円	93万円	98万円	⇒
同居特別障害者老人扶養控除	75万円	⇒	78万円	83万円	⇒	⇒
同居特別障害者同居老人扶養控除	85万円	⇒	88万円	93万円	⇒	⇒

(注) 1 「特別の寡婦」に該当する場合、控除額は35万円となる。

2 表中では、控除額に変更がなかったものを「⇒」、控除自体がなかったものを「—」で表している。

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』『租税特集』各号により作成。

表 3-2-3 給与所得控除率の改正

控除率	平成元年～平成6年	平成7年～平成12年
40%	0-165万円	0-180万円
30%	165-330万円	180-360万円
20%	330-600万円	360-660万円
10%	600-1,000万円	660-1,000万円
5%	1,000万円超	1,000万円超
最低控除額	65万円	65万円

(注) 上記表における「控除率」は、各所得区分の部分に対して適用される率である。

(出所) 大蔵省『財政金融統計月報』『租税特集』各号により作成。

改革の動きを図にまとめている。また、この期間における所得税の税率構造・所得控除の変遷を、表3-2-1、表3-2-2、表3-2-3にそれぞれ示した。

本節の検討手順は次のとおりである。次の2では、平成6年秋の税制改革で設定された2兆円の所得税・住民税特別減税の廃止について説明する。続く3では、「財政構造改革」の動きを簡単に述べる。「財政構造改革」は本シリーズ第2巻「予算」で重点的に扱われるが、既に述べたように、その後の所得税減税問題に大きな影響を与えており、その経緯を簡単に述べておきたい。次に4及び5では、橋本内閣による二度の特別減税の経緯を説明する。平成9年秋以降、経済は危機的状況に陥り、景気対策のための所得税減税要求が強まるが、一方でその時期に成立した「財政構造改革法」との間で政権は苦しい判断を迫られる。結局、二度の特別減税が実施されるが、景気は上向くことなく橋本内閣は退陣する。最後に6で、その後を受けた小渕内閣による所得税・住民税の「恒久的減税」を述べる。これによって財政構造改革路線は完全に撤回され、以降は赤字公債の大量発行が常態化することとなった。

〔注〕

- 1) 「恒久的減税」における「定率減税」は平成18年度税制改正で廃止された。
- 2) 石弘光『現代税制改革史』（平成20年、東洋経済新報社）600-601ページ。

2 所得税特別減税廃止まで（平成8年度及び平成9年度税制改正）

第2章で述べたように、平成6年秋の「直間比率の是正」による税制改革で、消費税率の5%への引上げとともに、所得税・住民税については5.5兆円の減税が実施されることが決まった。ただし、この5.5兆円はいわゆる「2階建て」構造であり、税率表そのものを変えることによる制度減税は3.5兆円にとどまり、残りの2兆円は景気が回復次第取りやめる特別減税であった。特別減税の具体的な方法は、税法に基づいて計算された所得税・住民税額から一定比率の税額を軽減する定率減税方式であり、減税比率は所得税・住民税ともに15%（ただし、所得税は5万円、住民税は2万円の上限あり）であった。2兆円を特別減税にした理由は、既に第2章で述べたように、それだけ消費税率の引上げ幅を抑えられるからであったが、その理由はどうあれ、この減税をいつ取りやめるべきか

という問題が残った。以下では、この過程について検討を行う。

特別減税の取りやめが難しくなるのは珍しいことではない。すなわち、一度特別減税を実施するとそれが当たり前になってしまい、それを停止することが実質的に増税と同じような心理的効果を与えるからである。しかし、今回の所得税・住民税減税の取りやめ判断が難しくなったもう一つの理由は、平成9年4月の消費税率の引上げが絡んだことであった。特別減税取りやめと消費税率の引上げを合わせると、総額7兆円の「増税」となるが、それが景気動向に影響を与える可能性があった。これに関して以下のような記述がある。¹⁾

税制改革関連法が検討されていた1994年9月の段階で、定率分の特別減税がとりやめられると増税になると懸念されていた。この時点ですでに、1996年以降の特別減税のとりやめは、実質成長率を0.1～0.2%押し下げる。さらに1997年4月からの消費税率引上げで0.5～0.6%のマイナス効果が出ると、民間のシンクタンクでは試算されていた。²⁾ かくして特別減税はいったん実施されたものの、景気動向との関連でその廃止が可能かどうか、政府はむずかしい判断を迫られることになった。

まず、税制改革が実行に移される平成7年度は予定どおり減税を実施、その後平成8年度については当初「景気動向が改善した場合は取り止めることもありうる」ということであったが、相変わらず経済状況が良くなかったため、村山首相が早々と継続を表明した。また、政府税制調査会も「平成8年度の税制改正に関する答申」で、景気状況が予断を許さないことを念頭に、次のようにその継続を認めている。³⁾

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考ええる。

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。

問題は平成9年以降どうするかであり、この判断は村山内閣の後を受けた自民党の橋本龍太郎を首班とする内閣に委ねられた。税制改革の当初言われてい

た「減税先行3年（平成6年の減税も含む）」を考えると、減税は平成8年いっぱいまで打ち切りとなるが、平成9年4月からの消費税率の引上げと合わせると平成8年から平成9年への税負担増が大きくなるという問題に加えて、平成8年秋に総選挙が想定されていることも重要な要素であった。そのため、簡単に減税廃止を打ち出せる状況ではなく、慎重な判断を求められることになった。「第6節 消費税」で述べるように、平成8年6月25日に、翌平成9年4月1日から消費税率を予定どおり5%に引き上げることにについて閣議決定がなされたが、その際も所得税減税の継続可否は判断を持ち越している。当時の報道は、秋の衆議院議員選挙をにらんで、与党議員の中にむしろ減税継続が勢いを増したことを伝えている。⁴⁾

94年に消費税率の引き上げを決めた際、減税については3兆5000億円規模の恒久減税に景気配慮のための2兆円規模の特別減税を上乗せした2階建て方式を採用。このうち特別減税はこのままなら96年いっぱいまで打ち切られる。

今回の与党税制改革プロジェクトチーム（与党税調）の作業では、減税問題への深入りは避けたものの、メンバー間の認識は「予定通り打ち切るべきだ」との原則論で大筋一致していたという。

しかし、これらの実務者を除く与党全体の空気は、景気判断などの条件付きも含めると減税継続を容認する声が大勢。社民党の佐藤観樹幹事長は24日の記者会見で、減税継続の必要性を強調。財政再建の必要性を訴える新党さきがけの鳩山由紀夫代表幹事も25日の記者会見で「消費税率引上げと特別減税打ち切りはダブルパンチ。景気に水を差すのは間違いなく、景気動向を見定めて結論を出す必要がある」と柔軟な姿勢を示した。

また、政府税制調査会会長の加藤寛もインタビューの中で、減税の継続可否は「景気次第」と述べている。⁵⁾

こうして、減税の問題は秋以降の景気次第、更に予定された衆議院議員選挙の結果次第となった。しかし、この選挙で橋本首相率いる自民党は勝利、その後の景気見通しも良く、更にもう一つの大きな要因として、次項で説明する「財政構造改革」による財政赤字削減の動きが進んでいたことが影響した。政府税制調査会は「平成9年度の税制改正に関する答申」で、景気が回復過程にある一方で減税の財源を赤字公債に頼らざるを得ないことを考えると、平成9

年度に「特別減税を実施することは適当でない」と述べている。⁶⁾ これを受けて与党税調でも減税打切りが大半を占めたため、最終的に橋本首相の判断でその打切りが決まった。こうした過程について、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。⁷⁾

半年前に、橋本総理は、消費税率引き上げの法律どおりの実施を決断していましたが、それに加えて特別減税の継続を中止することには悩まれたと推測します。結局、「平成9年分所得税の特別減税」は行わないと決断されたのですが、多分、橋本総理は、来年度経済がまずまずと見込めるならば、財政構造改革の推進のために中止すべきであると考えたのだと思います。8年末に政府が見込んだ9年度の経済成長率は、…（中略）…消費税率引き上げと特別減税廃止を織り込み済みで、名目3.1%、実質1.9%でした。

〔注〕

- 1) 石弘光『現代税制改革史』（平成20年、東洋経済新報社）623-624ページ。
- 2) 『日本経済新聞』平成6年9月23日朝刊。
- 3) 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）6ページ。
- 4) 『日本経済新聞』平成8年6月26日朝刊。
- 5) 同上。
- 6) 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）3ページ。
- 7) 薄井信明・元主税局長口述記録。

3 財政構造改革の動き（平成8年、平成9年）

平成9年の所得税・住民税特別減税の打切りに影響を与えた出来事の一つは、当時進んでいた財政構造改革の動きであった。そのきっかけは平成7年11月の武村蔵相（村山内閣）による「財政危機宣言」、すなわち、平成8年度当初予算で、平成2年度以来、当初予算では発行していなかった赤字公債（ただし、平成6年度以降の先行減税の財源を賄う「つなぎ公債」は財源の手当てがついているとして除く。また補正予算では、平成7年1月の阪神・淡路大震災対応で、平成6年度及び平成7年度に赤字公債が発行された。）の大量発行が不可避なことが明らかになったことである。¹⁾ これを契機に、財政構造改革の議論がまず財政制度審議会で1年ほど行われた。その後、財政構造改革は橋本内閣による「6大改

革」の一項目となり、更に歴代首相・蔵相経験者と政府・与党首脳が一堂に会する「財政構造改革会議」での討議を経て加速、最終的に平成9年11月の「財政構造改革法」成立にたどりつく。この法律には歳出カットや赤字公債発行額の縮小に関する具体的数値が盛り込まれ、平成10年度以降の毎年の予算編成に大きな影響を与えるはずであった。しかし実際には、平成9年秋以降、大手金融機関が相次いで破綻する厳しい経済状況に直面し、その対応のための所得税減税要求が強まる中で、修正を余儀なくされ、橋本内閣退陣後に法律は凍結される。財政構造改革は本シリーズ第2巻「予算」で詳細に記述されることになるが、後の税制改革にも大きな影響を与えるため、以下でその流れを簡単に記しておく。²⁾

表3-2-4は、この問題の一連の検討経緯を示すが、既に述べたように、きっかけの一つは平成7年11月の「財政危機宣言」である。これを受けて財政制度審議会で財政構造改革特別部会が立ち上げられ、議論が開始された。そして半年後の平成8年夏に中間報告、冬に最終報告書がまとめられたが、この最終報告書の内容は後の「財政構造改革法」の基礎になる内容を含んでいた。

財政制度審議会での討議を受けて、政府は12月19日に「財政健全化目標について」を閣議決定した。具体的には次の3項目である。

(1) 国及び地方の財政健全化目標

- ① 平成17年度（2005年度）までのできるだけ早期に、国及び地方の財政赤字対 GDP 比を3%以下とし、公的債務残高の対 GDP 比が上昇しない財政体質を実現する。
- ② ①の目標達成後、速やかに公的債務残高が累増しない財政体質を構築する。

(2) 国の一般会計の財政健全化目標

- ① 財政健全化の第一歩として、早急に現世代の受益が負担を上回る状況を解消すべく、国債費を除く歳出を租税等の範囲内とする。
- ② 平成17年度（2005年度）までのできるだけ早期に、特例公債依存から脱却するとともに、公債依存度の引下げを図る。
- ③ 特例公債依存からの脱却後、速やかに公債残高が累積しない財政体質を構築する。

(3) 財政健全化の方策

表 3-2-4 財政構造改革の道のり

平成8年	平成9年
2月8日	1月21日
財政制度審議会財政構造改革特別部会（以下、「特別部会」と記す）第1回会合	第1回財政構造改革会議開催
7月10日	3月18日
特別部会が中間報告「財政構造改革を考える――明るい未来の子どもたちに――」を答申	第4回財政構造改革会議で総理から「財政構造改革5原則」を提示
12月12日	6月3日
特別部会が「財政構造改革特別部会最終報告」を答申	第8回財政構造改革会議で「財政構造改革の推進方策」を決定
12月19日	
橋本内閣が「財政健全化目標について」を閣議決定	
	6月16日
	これを受けて「財政構造改革の推進について」を閣議決定
	6月17日
	第9回財政構造改革会議で、法律化すべき事項を盛り込んだ「財政構造改革のための法律案の内容の骨子」を了承
	9月26日
	「財政構造改革のための法律案の内容の骨子」を閣議報告
	9月29日
	「財政構造改革の推進に関する特別措置法（いわゆる「財政構造改革法」案）」を閣議決定
	11月28日
	「財政構造改革法案」を国会提出 「財政構造改革法案」が可決・成立

（出所）『ファイナンス』（平成10年1月号）7-8ページ、石弘光監修『財政構造改革白書』（平成8年、東洋経済新報社）、石弘光監修『財政構造改革の条件』（平成9年、東洋経済新報社）により作成。

財政健全化目標の達成のため、歳出全般について聖域なく見直しを行い、国においては、一般歳出の伸率を名目経済成長率よりも相当低く抑える。
地方に対しても、国と同様に、歳出の伸率を抑制するよう要請する。

なお、橋本首相率いる自民党が衆議院議員選挙で勝利し、平成9年の所得税・住民税特別減税の廃止を決定したのはちょうどこのころである。また、総選挙後に橋本内閣は「経済社会を21世紀にふさわしいものに再構築する」ための「6大改革」に着手するが、財政構造改革もその一つに加えられ、改革は本格化する。

その後、財政構造改革は政治主導で大きく動いていった。すなわち、自社さ連立与党の歴代首相・蔵相経験者と現役の政府・与党幹部を含めた24名から成る「財政構造改革会議」（議長は橋本首相）が設置され、そこでより具体的な改革の内容が決められていった。首相や蔵相経験者だけでなく連立与党の幹部もすべて会議に参加させる大掛かりな仕掛けを作ることで、改革をトップダウンで進める狙いがあったと考えられる。平成9年3月にはそこで「財政構造改革5原則」が発表され、6月3日に「財政構造改革の推進方策」が決定、同日に「財政構造改革の推進について」が閣議決定された。こうした状況について、当時、大蔵事務次官を務めた小川是は次のように述べている。³⁾

私は、主計局長にお願いしたのは唯一、こういう連立政権のもとであるということと、それから、過去に行われた財政再建や税制改革の経験から、とにかく政治主導でやってもらうことで、だれがどう考えたって大蔵省だけでできるような状況ではない政治情勢です。政治主導でということ。これは、とても政治主導がきいたと思います。3党を巻き込み、元総理大臣や大蔵大臣も全部この会議に出る。したがって、ここだけを見たら、この当時進んでいた全体の政策の中で、つかの間の財政構造改革のヒートアップだと思います。97年3月に橋本5原則とか出してやったわけです。政治主導でそれだけヒートアップしたわけには、その後が非常に変わっていったわけですから、後代への責任を果たさなければいけないという政治の責任論、あるいは議論がこのときほどきちっと表立って行われたことはないと思います。

これによって「財政構造改革法」の骨格がほぼ固まり、平成9年9月に法案は国会へ提出された。その内容をごく簡単に説明するとまず、平成15年度を中期の目標年度とし、それまでに国・地方の財政赤字を対GDP比3%以下とした上で、赤字公債発行から脱却することを掲げた。特に、赤字公債の発行額は毎年縮減させることとし、そのために特別会計を含む歳出構造の見直しを行うこととした。より具体的には平成10年度から平成12年度の3年間を集中改革期間と定め、表3-2-5に示したように、当初予算に関して「主要な経費」ごとの量的縮減目標を設定した。

その後、「財政構造改革法」は11月6日に衆議院で可決、11月28日に参議院で可決され成立した。この時期に策定された平成10年度当初予算は当然緊縮予

表 3-2-5 当初予算作成に当たっての「主要な経費」に係る量的縮減目標等

	平成10年度	平成11年度・平成12年度
社会保障関係費	3000億円を加算した額を下回るようにする。	おおむね100分の102を乗じた額を上回らないようにする。
公共投資関係費	100分の93を乗じた額を上回らないようにする。	前年度の額を下回るようにする。
文教予算 国立学校特別 会計へ繰入 私学助成 (経常費)	前年度の額を上回らないようにする。	
防衛関係費	前年度の額を上回らないようにする。	
政府開発援助費	10分の9を乗じた額を上回らないようにする。	前年度の額を下回るようにする。
主要食糧関係費	前年度の額を上回らないようにする。	
科学技術振興費	おおむね100分の105を乗じた額を上回らないようにする。	増加額をできる限り抑制する。
エネルギー対策費	前年度の額を上回らないようにする。	
中小企業対策費	前年度の額を上回らないようにする。	
人件費	総額を極力抑制する。	
その他	前年度の総額を極力上回らないよう、抑制する。	
一般歳出	前年度の額を下回るようにする。	〔平成15年度まで〕抑制する。
地方財政計画 一般歳出	政府は、前年度の額を下回るよう、必要な措置を講ずる。	〔平成15年度まで〕政府は、抑制されたものとなるよう、必要な措置を講ずる。

(出所)『ファイナンス』(平成10年1月号)9ページ。

算となり、赤字公債の発行額も平成9年度より抑えられたものとなった。こうして財政再建に向けた機運が大いに高まるはずであったが、その当時の雰囲気はむしろ逆であった。すなわち、夏以降景気は後退を始めていたが、11月以降、北海道拓殖銀行や山一証券が相次いで破綻して金融システムが機能不全に陥り、決定的な景気の悪化局面を迎えていたからである。景気浮揚のための財政支出や減税が必要とされる時期に、逆にそれに対して強力なタガをはめる「財政構造改革法」の成立に対しては、以下のような強い批判が浴びせられた。⁴⁾

同法〔財政構造改革法〕では、来年度から3年間で「集中改革期間」だが、金融不安が払しょくされず、景気が下降局面にある中で、さらに財政面からのデフレ圧力を加える懸念がある。財政収支の改善には税収の回復が不可欠だが、無理な財政赤字の削減は、税収減の悪循環を引き起こしかねない。

経済状況しだいでは、例えば2003年度に国と地方の財政赤字を国内総生産（GDP）比3%以内に抑えるという大枠の中で、集中改革期間を後ろにずらすような柔軟性も必要だ。「急がば回れ」という時に危険な近道を直進する愚は避けたい。

21世紀の初頭までの予算編成を拘束する重要な法案を、かくも短時間で通した国会の責任は重い。次期通常国会で以上指摘した諸点を踏まえ必要な改正をすべきだ。政府、国会に求められているのは「過ちを改める」勇気である。

次の4以降で詳しく述べるように、この後景気悪化に対応するための減税要求が高まり、財政構造改革路線はその成立直後から修正を迫られることになる。そして、平成10年夏の参議院議員選挙後の橋本内閣退陣・小渕内閣の成立を経て、法案成立からほぼ1年後の平成10年12月に、実質的な効力を発揮することなく、法律は凍結されることとなる。

〔注〕

- 1) 平成8年度は消費税率の引上げ・所得税の特別減税廃止前のため、先行減税分の「つなぎ公債」である5兆円弱については赤字公債の発行を正当化できたが、それを超える額の発行が問題視された。なお、実際の平成8年度当初予算における赤字公債発行額は、これを大きく上回る約12兆円であった。一方、平成9年度で所得税の特別減税が廃止され、消費税率も引き上げられたため、これ以降の赤字公債の発行は（赤字公債を認めないという立場からは）正当化できなくなった。
- 2) この議論の詳細は、石弘光『現代税制改革史』（平成20年、東洋経済新報社）578-588ページを参照のこと。
- 3) 小川是・元事務次官口述記録。
- 4) 『日本経済新聞』平成9年11月29日朝刊。

4 定額減税の実施（平成9年秋から12月まで）

（1）減税実施までの経緯

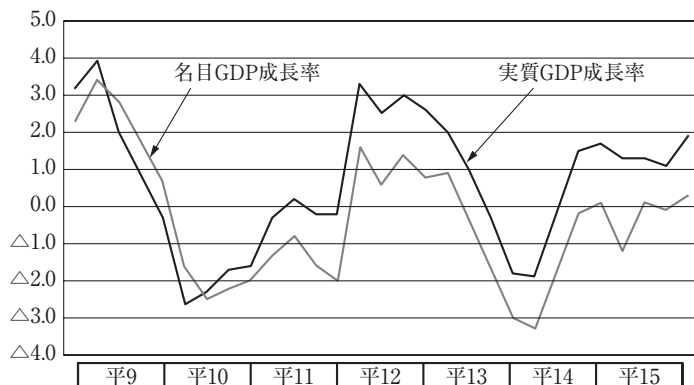
「財政構造改革法」の骨格がほぼ固まった平成9年秋、日本経済は再び悪化

を始めていた。11月には山一証券や北海道拓殖銀行などの大手金融機関が相次いで破綻、金融システムの機能不全を伴う厳しい経済状態に突入する。その中で、「財政構造改革法」が成立するものの、当時の雰囲気はむしろ逆であり、景気対策のための財政出動や減税の要求が相次ぐ状態であった。橋本首相はクアラルンプールで開催された ASEAN（東南アジア諸国連合）非公式首脳会議出席後の記者会見（12月17日）で「所得税減税をしない」というこれまでの方針を転換し、2兆円（所得税1.4兆円、住民税0.6兆円）の特別減税の実施を突如表明する。この2兆円減税は以下で述べるように、苦肉の策によって「財政構造改革法」と矛盾しない形で実施されるが、その財源は赤字公債であることに変わりはなく、その後更なる減税要望が強まるにつれて、財政再建路線は次第に見直しを迫られていく。以下では、この平成9年12月の特別減税に関する政策決定過程を説明する。

平成9年秋以降の景気の急激な悪化を引き起こした理由の一つに、この年の4月からの消費税率の引上げと所得税・住民税特別減税の平成8年いっぱいでの打ち切り、更に平成9年9月からの社会保険料の引上げによる総額9兆円の負担増が挙げられた。これによる消費の減退が景気の足を引っ張ったとの主張がなされている。「第6節 消費税」で述べるように平成9年4～6月期の消費落ち込みが7～9月期にいったん戻ったことから、これらの増税が景気悪化の直接原因との見解に異論もあるが、消費税率の引上げを目前にした平成8年度中の住宅投資の駆け込み需要の反動が、平成9年度以降の住宅建設を大きく減少させたといった影響はあったようである。¹⁾ 一方で、これ以外のもう一つの不況の要因が、この夏以降、タイから各国に広がったアジア通貨危機であった。通貨危機は7月のタイ・バーツの大幅下落で本格化し、その後各国へ飛び火した。10月に香港・韓国に広がり、これによる香港株の急落が世界同時株安を引き起こした。これが、当時不良債権に苦しみ経営が不安定であった日本の金融機関を直撃し、10月の三洋証券を皮切りに徳陽シティ銀行、北海道拓殖銀行、山一証券の破綻を引き起こした。こうした金融システム不全による金融収縮が实体经济に大きく影響し、景気を大きく悪化させた。図3-2-2にあるように、日本経済はこれ以降6期連続のマイナス成長という長い不況に突入することになる。

一方、国会では「財政構造改革法」の審議中であったが、10月ごろから野党（新進党（小沢一郎党首）や太陽党（羽田孜党首））を中心に所得税の減税要求が

図 3-2-2 GDP 成長率（前年同期比）



（出所）内閣府「国民経済計算」、「四半期別国民所得統計速報」により作成。

出始め、与党である自民・社会・さきがけの中にも、先に廃止された特別減税の復活を求める声が強まってきた。²⁾ しかし、加藤紘一幹事長を中心とする自民党中枢は、「財政構造改革法」審議の傍らでその精神に反するような所得税減税の検討を行うことに否定的で、土地や住宅などの政策減税を中心とすべき、との声が強かった。政府は11月18日に規制緩和や土地取引活性化などを中心とする「緊急経済対策」をまとめたが、この中には既に実施が決まっていたものも含まれ、税制については既に議論が進んでいた法人税や金融システム税制、土地税制に関して年末の税制改正に向けた整理を行う、との表現が盛り込まれたただけであった。しかし、景気の悪化は極めて急であり、金融機関の相次ぐ破綻や株価急落で、「日本発の金融恐慌」が現実味を帯びるほど深刻な状況となった。これに対し、以下の報道にあるように、「即効性がある」所得税減税を求める声が急激に高まった。³⁾

政府は先月〔平成9年11月〕「緊急経済対策」と銘打った政策をまとめた。規制緩和の前倒しを含んだ構造対策としては評価できるが、悲観色が充満している産業界や家計に生気を呼び戻すような緊急の施策は見当たらない。コール市場での一瞬の需給ミスマッチで有力金融機関がいとも簡単に破たんする綱渡りの緊張が続く経済のなかで、「中長期的に60兆円の需要創出効果」と胸を張って見せても違和感が残る。

必要なのは政府がきぜんとした態度で景気や金融システム不安など足元の課題と取り組み、将来に対して明確なビジョンを示すことである。景気がこのまま後退していくと財政や企業の構造調整が進まず、雇用や将来の不安だけが拡大する。アジアに広がった金融システムの動揺を終息させるのも難しくなる。購買力を復活させる思い切った所得税・法人税の減税実施と、預金者保護のための不良債権処理への公的資金導入が不可欠である。景気を窒息させた政府に蘇生（そせい）の責任もある。

なお、「財政構造改革法」が成立するのは、ちょうどこのころ（11月28日）である。

この当時、もう一つ注目が集まったのが、梶山静六前官房長官の発案とされる金融機関への公的資金注入案（10兆円の国債発行で調達した財源を、金融システム危機の回避を目的として金融機関に注入する）であった。政府はこれを基にした金融安定化策を12月16日にまとめ、発表している（「財政構造改革法」と矛盾しないように制度設計がなされた）。⁴⁾ こうした金融安定化策の検討が進む中で、もう一方の柱である総需要拡大のための所得税減税に対する要望が更に高まっていく。しかし、当時は「財政構造改革法」の成立直後であったため、政策転換は政治責任を伴う可能性があった。連立与党首脳は12月16日に減税見送りを決定、同日に政府税制調査会もそうした内容を含む「平成10年度の税制改正に関する答申」を発表している。

しかし、この方針は、翌12月17日の橋本首相による2兆円の特別減税の実施表明で急きょ転換された。政府税制調査会・連立与党が既に方針を決めた後の方針転換は極めて異例であり、当時の新聞でも驚きをもって伝えられている。マレーシアのクアラルンプールで開催されていたASEAN 非公式首脳会議に首相が出席し、アジアの経済状況の悪化を聞いて日本経済の立て直しの重要性を認識したことが減税に踏み切る直接の原因であったとされる。また、アメリカのクリントン大統領から、減税に踏み切るよう強い催促があったことも、大きなきっかけとされる。12月17日の記者会見で橋本首相は次のように述べている。⁵⁾

今回 ASEAN 非公式首脳会議に出席をして、十分その状況を把握していたつ

もりでしたが、それ以上にアジアの経済状況が極めて深刻であることを改めて痛感させられました。我が国の経済の状況については既に皆さんが御承知のとおり、家計あるいは企業の景況感に厳しさが見られ、また我が国の金融システムやアジアの経済状況など、国民の不安感が払拭出来ない状況にあることも事実です。

そして、クアラルンプールにおける会見の際にも日本発の世界恐慌の引き金は絶対に引かないということを私は内外に鮮明にしてきました。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。そのような思いから特別減税を緊急に実施することを決心しました。

このため先ほど与党の幹部、自民党税制調査会の幹部、更には大蔵大臣、自治大臣など、関係閣僚にお集まりをいただいて、私の方から平成9年度補正予算において2兆円の特別減税を行うことについての指示を行いました。

ただし、この減税については、三塚蔵相の指示により、その方法などについて事前到大蔵省内で検討がなされていた、との記述がある。興味深いところがあるので、以下に引用しておく。⁶⁾

橋本の側近からは「特別減税の発案者は実は蔵相〔三塚博蔵相〕だった」という証言も漏れてくる。加藤〔紘一・自民党幹事長〕や山崎〔拓・自民党政調会長〕は無論のこと、江田〔憲司・総理秘書官〕もあずかり知らぬうちに、三塚から大蔵省事務局には橋本の決断に備えた「減税即応」の指示が下りていた。クアラルンプールでアジア経済危機の深刻さと日本経済の窮状を考え抜いた体裁を整えた末、橋本は日本に戻る機中で大蔵省出身の坂篤郎〔総理秘書官〕にだけ決断を打ち明け、連絡先のリストをつくらせた。

大蔵省の事務方による減税方法の検討結果は三塚蔵相に報告がなされたと考えられ、そうした状況を橋本首相も認識した上での減税実施の決断であったと考えられる。

ただし、こうした突然の政策変更は自民党の加藤幹事長らにも前日深夜まで伝えられず（しかも、先に述べたように、連立与党はこの日、減税見送りを正式に決定していた）、連立与党内でも議論を呼んだ。その様子について、以下の二つの記事を紹介する。⁷⁾

首相から電話がかかってきた16日夜、加藤幹事長は与党の幹事長、政策責任者会議のさなかだった。首相は「今晚は黙っておいてほしい」と言った。

加藤氏は同じ会議に出ていた山崎拓政調会長と話し込んだ。「一晩考えてみようよ」。社民党の減税要求を「財政構造改革を推進する立場から所得減税は見送らざるを得ない」として突っぱねてきたことなどを考えると、とてもすぐには結論を出せなかった。

17日朝、2人はもう一度協議した。「葛藤（かっとう）はあるが、首相が決めた以上、従わざるを得ない」が結論だった。

緊急会見に先立って、17日午前官邸で開いた与党3党の幹部との協議で、園田博之新党さきがけ幹事長がかみついた。「さきがけは財政再建が何よりも大切との立場だ。財政構造改革との兼ね合いはどうなるのか」。首相は言葉をさへぎって「現在は国家・国民にとって重大な局面だ。内閣がもたないという声もあるが、このままでは国がもたない状況だ。総理が決断したということは、政治生命をかけているということなんだッ」と一気にまくし立てた。野中広務自民党幹事長代理も「その通りだ。今は国家存亡の秋（とき）だ」と同調した。

ただしこの減税は、次の(2)で詳しく述べるように「財政構造改革法」に触れない形で実施されており、この点で名目的には財政構造改革路線は堅持された。しかし、その財源は赤字公債であることに変わりはなく、また、これ以降更なる減税要求が強まり、その路線は次第に見直しを迫られることとなる。

（2）定額減税の実施

こうして2兆円（うち所得税は1.4兆円）の特別減税の実施が決まったが、問題は先に成立した「財政構造改革法」との兼ね合いであった。成立したばかりの「財政構造改革法」の凍結や修正は、政治責任が発生する可能性があるためタブーとされ、それと矛盾しないように減税を行うにはどうすべきかが検討された。これについて、第1章でも示した当時の主税局長の薄井信明のコメントを再度引用する。⁸⁾

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。

すなわち、減税を平成9年度中に実施してしまえば、「財政構造改革法」の対象となる平成10年度予算に影響を与えることはなく、その法改正は不要、ということであった。こうした事情から今回の減税では、従来行ってきた定率減税方式（毎月の源泉徴収額から一定率を減税する）ではなく、1回で減税を行うことができる定額減税方式が採用された。具体的には、本人2万6000円（所得税と住民税の内訳はそれぞれ1万8000円と8000円）、控除対象配偶者又は扶養親族1人につき1万3000円（所得税9000円、住民税4000円）の税額を、所得税・住民税額から引くこととし、これを平成10年2月の源泉徴収で実施する（2月にすべて引き切れない場合は翌月に繰り越す）というものであった。また、源泉徴収のない事業所得者は平成10年の第1期予定納税時に減税を行う（引き切れない場合は第2期）ことになった。この方法に関して、少し長くなるが、薄井信明の言を引用しておく。⁹⁾

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）…昭和52年春に初めて特別減税を実施した時はこの方式をとりました。ところが、事業者と税務署の手間がかかりすぎたという反省から、時間的な余裕さえあれば、定率減税方式のほうがよいというのが通説となっていました。にもかかわらず、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。

…（中略）…

それまでの特別減税、例えば「平成8年分所得税の特別減税」であれば、8年3月末までに法律が通り、給与所得者については、4月以降に支払われる給与の毎月の源泉徴収時に、事業主が給与所得者一人ひとりの徴収税額をおおむね減税率分だけ減額し、年内最終の支払い給与で年末調整するというものでした。事業所得者については、予定納税と翌年3月の確定申告の際に減税分を減額した残額を納税します。ところが、平成9年分所得税については、既に12月に入っ

てしまっており、各事業主は既に年末調整の計算はもとよりボーナスの支払いも終わっているところがあり、国税庁がそのやり直しをお願いするわけもいきません。それならば「平成10年分所得税の特別減税」法案を国会に出して早く成立させればよいかというと、1月中に通っても、定率減税方式では減税効果のほとんどが10年度以降となってしまいます。それでは、経済対策にならないばかりか、10年度の予算の骨格にもろに影響してしまいます。

結局、それらの難点を避けるためには、定額減税方式で「平成10年分所得税の特別減税」を仕組み、1月中にも法律を成立させていただいて、10年2月の源泉徴収から減税効果を発揮できるようにするしかないという結論に達しました。

2兆円特別減税の法案は平成10年1月29日に成立し、実施された。減税は平成9年度の補正予算として実施されたため、(平成10年度予算以降に縛りをかける)「財政構造改革法」との矛盾は発生していない。しかし、この後も景気の悪化は続き、更なる減税の追加、そして期限付きの特別減税ではなく恒久減税への要望が次第に強まっていくことになる。

〔注〕

- 1) 新規住宅着工件数は、平成8年度は160万戸と前年から大きく増大する一方、平成9年度は130万戸に大きく減少した。景気の急激な悪化が住宅購入意欲に影響を及ぼし、平成10年度では更に120万戸を割るまで減少している。
- 2) 『日本経済新聞』平成9年10月7日朝刊など。
- 3) 『日本経済新聞』平成9年12月7日朝刊。
- 4) 財政構造改革との整合性を重視し、預金保険機構にとりあえず国債(要求払い型国債)を交付するものの、要求が出たときに政府がそれを現金化する仕組みとし、実質的に即座に借金をする必要がある方式をとった。また、この国債の償還財源にはNTT株の売却益を充て、財源の充てを確保するなど、「財政構造改革法」の精神に反しない手法をとり、その上で金額も政府保証の20兆円を加え30兆円となった。
- 5) 平成9年度特別減税の決定に関する橋本内閣総理大臣記者会見(首相官邸ホームページ 橋本内閣総理大臣演説等)。
- 6) 清水真人『官邸主導 小泉純一郎の革命』(平成17年、日本経済新聞社)143ページ。
- 7) 『朝日新聞』平成9年12月18日朝刊、『日本経済新聞』平成9年12月18日朝刊。
- 8) 薄井信明・元主税局長口述記録。
- 9) 同上。

5 二度目の定額減税の実施と橋本内閣の退陣（平成9年12月から平成10年7月まで）

（1）二度目の定額減税実施

こうした2兆円の特別減税を行ったにもかかわらず、年が明け平成10年になっても景気は悪くなる一方であり、特に消費低迷が目立っていた。そして年明け早々の段階で早くも、状況を打開するには1年限りの特別減税では効果がなく恒久減税にすべきだ（すなわち、経済理論的には消費を刺激するためには「恒常所得」が増えなければならず、そのためには特別減税ではなく恒久減税が必要だ）、との論調が高まった。『日本経済新聞』は社説で再三にわたり恒久減税を求め、民主党共同代表の菅直人が国会で6兆円の恒久減税を求めている。¹⁾ また、自民党からも森喜朗総務会長が減税の恒久化を要求したことが伝えられている。²⁾

しかし、橋本首相や加藤幹事長ら政府・与党執行部はこうした主張に反対し続けた。その理由は次の2点と考えられる。一つは日本の所得税・住民税負担が既に十分低く、減税を恒久化させるとそれが更に低くなってしまうことであった。これに関して、薄井信明の後、平成10年1月に主税局長に就任した尾原榮夫は次のように述べている。³⁾

恒久減税に対しての反論でございますが、先に述べた景気対策としての効果論に加え、日本の所得税といえますのは課税最低限が他の国と違って高い、そして税負担も低い。つまり恒久減税をしたら税制として成り立たない姿になるというようなことを申し上げました。

そんなことで、この平成10年の通常国会では、橋本総理は、恒久減税を行えという質問に対しましては、数字を挙げて課税最低限の国際比較をして、日本の課税最低限は361万と高い状況にあるという答弁をしておられました。つまり、恒久的減税ができるような税制ではないということを述べておられたと思います。

もう一つの理由は、この年の夏に予定された参議院議員選挙であった。橋本内閣で成立した「財政構造改革法」の下で策定された平成10年度予算は緊縮予

算であったが、その成立前に恒久減税の検討を始めることは、政治的な責任問題に発展する可能性があった。参議院議員選挙を考えると、そうした問題を引き起こす恒久減税は執行部としては認められない要求であった。このように、「財政構造改革法」の縛りは政策にも大きな影響を与えていた。

そこで、自民党執行部は「財政構造改革法」の枠内での景気対策を検討した。具体的には平成10年度当初予算は原案どおり成立させた上で、直後に補正予算を提出し、そこで大規模な公共事業と政策減税を中心とした景気対策を行うことである。財源はすべて国債発行での資金調達となるが、以下の理由から「財政構造改革法」には触れないとされた。すなわち、①「財政構造改革法」は公共事業費の当初予算額のキャップをはめていたが、補正については制約をはめていなかったこと、②公共事業のための国債発行は建設公債であり、赤字国債の新規発行を伴わないこと、また③金額の少ない政策減税ならば「財政構造改革法」の枠内で赤字国債の発行額を抑えることが可能であること、であった。こうして、3月の下旬ごろには事業規模16兆円の景気対策が固まりつつあった。

しかし、景気の状態は更に厳しくなり、平成9年度の経済成長率が23年ぶりのマイナスになる公算が強まっていく。加えて、アメリカからの内需拡大要求も強まり、円・株・債券のトリプル安の状況が発生した。こうして事態が切迫するにつれて、加藤幹事長ら自民党執行部の中に、平成11年度も平成10年に急ぎょ実施した2兆円減税を継続させ、そのために「財政構造改革法」を部分的に修正する案が浮上する。

しかし、こうした案を更に拡大させる形での特別減税の実施が、ここでも橋本首相による突然の決断で決定される。平成10年度予算が成立した直後の平成10年4月9日に橋本首相は記者会見を行い、16.7兆円の「総合経済対策」の一環として再度、特別減税の実施を表明した。その内容で波紋を呼んだのは、事前に報道で伝えられた平成11年度の2兆円減税の継続だけでなく、平成10年の特別減税として（先の減税に加え）更に2兆円を上積みし、それを合計4兆円とすることであった。また、平成10年の減税を翌平成11年度も継続させることを表明し、「一度限りの特別減税は効果がない」とする批判に配慮を行っている。その一方で、こうした特別減税と併せて、所得税・住民税の抜本的な改革の検討を始める意向を示した。4月9日の記者会見で、橋本首相は次のように述べ

ている。⁴⁾

まず第一に、私は4兆円を上回る大幅減税を行いたいと思います。所得税、住民税については、今年〔平成10年〕既に2兆円の減税を実施中ですが、更に今年中に2兆円の減税を上積みをし、来年〔平成11年〕も2兆円の特別減税を継続します。そのほか、国民生活や経済活動にとって、必要かつ有効な税制上の特別措置を講じたいと思います。いわゆる政策減税と言われるものです。福祉、教育、あるいは投資など、さまざまなお考えがありますが、このような考え方を念頭に置いてよく検討していきたいと思います。

ただし、この決断も加藤幹事長ら自民党首脳には直前まで知らされなかった。このため、政策転換による政治責任を危惧する自民党執行部と橋本首相の間で亀裂が生まれたことが報じられている。⁵⁾

この減税実施で問題となるのが、「財政構造改革法」の修正問題であった。すなわち、この新たな2兆円減税を行うと、その財源を賄うために必要な平成10年度の赤字国債の発行額が前年度（平成9年度）を超えてしまうが、「財政構造改革法」ではそれを毎年縮減させることを求めていた。そこで法改正が避けられないが、これに関して橋本首相は記者会見で次のように述べている。⁶⁾

明日から私が議長をさせていただいている財政構造改革会議を開催して、財政構造改革法について議論を始めたいと思います。財政構造改革の必要性はいささかも変わるものではありません。しかしながら、今のような深刻な経済情勢にかんがみ、私は現在の財政構造改革の基本的な骨格は維持しながら、緊急避難的にどのような対応を取るべきかを早急に検討すべきだと考えます。そのような緊急対応としての性格を明確にして、特例国債発行額の弾力化を可能にする、そうした措置を導入するということが考えられてよいと思います。

しかし、この場合でも安易に公債に頼るだけではなくて、さまざまな財源確保の道を政府自身の努力で求めなければならないことは言うまでもありません。いずれにせよ、財政構造改革法の基本は変更せず、緊急避難的に最小限の修正を行うことにとどめたいと思います。

すなわち、「財政構造改革法」に対する橋本内閣の姿勢はそれを大幅に見直

すのではなく、小幅に修正することであった。具体的には、法律に「弾力条項」を加えて、経済が危機的な状況に陥った場合には赤字国債の発行を一時的に弾力的に行えるようにすることと、財政再建の最終目的年度を平成15年度から2年ずらして平成17年度とすること、の2点が柱となった。

(2) 定額減税の実施方法とその効果について

こうして二度目の2兆円の特別減税の実施（うち所得税が1.4兆円、住民税が0.6兆円）が固まるが、次に、この減税の方法について述べる。既に平成10年2月に定額減税を一度実施しており、なおかつ減税効果をなるべく早く出したいとの意向から、今回の追加減税も定額減税で行う以外に方法はないとされた。当時の主税局長である尾原榮夫は次のように述べている。⁷⁾

減税方式としては、どの階層も同じ減税の割合になる定率減税方式が、課税最低限も動かず税制のゆがみを最小にできるのですが、先に行った2兆円の減税は定額方式でございます。景気対策として効果を速やかに出すためには直ぐに実施できなければなりません。また、源泉徴収義務者等の事務負担のことも考えなければなりません。結局、同じ年分の所得税について、定額と定率という二つの方式を混在させることは事務的に実施困難ということで、追加減税分も定額方式でやらざるを得ないということになり、関係法律を国会に提出いたしました。

具体的には、先の減税に加えて更に、本人2万9000円（所得税と住民税の内訳はそれぞれ2万円と9000円）、控除対象配偶者又は扶養親族1人につき1万4500円（所得税1万円、住民税4500円）の税額を、税法を基に計算した所得税・住民税額から引くというものである。サラリーマンに対してはこの追加減税を平成10年8月の源泉徴収で実施する（8月にすべて引き切れない場合は翌月分以降からも控除可）一方、源泉徴収のない事業所得者は7月から始まる第1期の予定納税の納期を1か月延ばした上で、その納税額を減ずる（引ききれない場合は第2期分からも控除可）方法がとられた。

こうした平成10年の2回の定額減税が家計の税負担に与える効果を世帯構成ごとにまとめると、表3-2-6のようになる。「定額減税」の問題は、これによ

表 3-2-6 特別減税の額（世帯構成別）

区 分	特 別 減 税 の 額		
	所 得 税	個人住民税	合 計
独 身	38,000円	17,000円	55,000円
夫 婦	57,000円	25,500円	82,500円
夫婦子1人	76,000円	34,000円	110,000円
夫婦子2人	95,000円	42,500円	137,500円

（注）上記の額が、それぞれ平成10年分所得税額・平成10年度分個人住民税所得割額を超える場合には、その平成10年分所得税額・平成10年度分個人住民税所得割額に相当する金額が特別減税の額とされる。

（出所）『改正税法のすべて』（平成10年版）19ページ。

表 3-2-7 特別減税前後の所得税・個人住民税の課税最低限（給与所得者・世帯構成別）

区 分	所 得 税		個人住民税	
	特別減税前	特別減税後	特別減税前	特別減税後
独 身	110.7万円	151.6万円	105.3万円	141.9万円
夫 婦	209.5万円	300.0万円	185.7万円	266.6万円
夫婦子1人	269.8万円	386.3万円	238.0万円	346.0万円
夫婦子2人	361.6万円	491.7万円	303.1万円	427.3万円

（注）1 夫婦子2人の場合については、子のうち1人が特定扶養親族に該当するものとして計算。

2 一定の社会保険料が控除されるものとして計算。

（出所）『改正税法のすべて』（平成10年版）19ページ。

て課税最低限が上がり過ぎることであるが、そうした実態が表に現われている。すなわち、2回の定額減税で、減税前の平成10年の所得税額が3万8000円未満の個人はすべて税額ゼロとなるため、表3-2-7によると、例えば夫婦子2人世帯の場合の課税最低限は362万円から492万円に大きく上昇する。同じ特別減税でも「定率減税」ならばこうした問題は起きないが、これまで述べてきた経緯により、今回は定額減税方式が選択された。これに関して、再度、尾原の言を借りておく。⁸⁾

課税最低限は減税前までは361万6000円という数字でございました。これが第1回目の特別減税により423万2000円に引き上がり、追加特別減税分まで入れますと課税最低限は夫婦子2人の場合で491万7000円まで引き上がりました。これで700万人程度納税者がいなくなったというふうに試算していたと思います。所得税はできるだけたくさんの人に負担してもらうというのが基本ですから、こ

のような減税は国のあり方としておかしいというような議論が、国会でもなされましたが、景気対策として速やかに実施するためには、定額方式しかなかったということかと思います。

こうした問題が指摘されたものの、とにかく景気対応が優先された時期であった。そして、特別減税と公共事業支出を柱とする総額16兆円の経済対策に関する補正予算に加えて、「弾力条項」の追加と目標年度の2年延期を柱とする「財政構造改革法」の修正が、この年の6月に成立することとなる。⁹⁾

(3) 橋本内閣の退陣

この二度目の減税実施も事態の好転にはつながらなかった。結局、直後に実施された参議院議員選挙で自民党は敗北、橋本内閣は退陣する。次に、この経緯を簡単にみておく。

橋本内閣にとっての誤算の一つは「特別減税ではなく恒久減税を実施すべきだ」との要望が、二度目の減税が決定しても弱まらなかったことと思われる。例えば、『日本経済新聞』の社説は橋本首相の二度目の特別減税表明の2週間後の社説で、早くも「財政構造改革法」改正を前提とした恒久減税の実施を要求している。¹⁰⁾

確かに財政構造改革法には98年度以降2003年度まで、毎年度の赤字国債発行額を前年度以下に抑えるという条文がある。この規定を一時的に停止するのが「弾力条項」ということのである。

いかにも事務的な、ささいな議論に拘泥しているとしか言いようがない。今年、来年と特別減税を追加し、不況による歳入欠陥も予想されるので、赤字国債の発行余地を確保しておこうということではしかない。

これでは所得税・住民税の恒久減税も法人税減税もできない。毎年毎年、赤字国債の扱いを決めなくてはならず、しかも経済情勢次第という「弾力条項」と恒久減税とは論理的にかみ合わない。

「赤字国債の削減に関する弾力条項」など、そもそも無用である。「赤字国債の削減」を規定した条文をそっくり削除すれば、弾力条項もなにもない。それこそが恒久減税の通り道になり、小さな政府への意思表示になる。公共事業のための建設国債は大盤振る舞いで増発し、恒久減税に道を開く国債は出し渋る

という財政構造こそが改革を迫られていることを改めて強調しておく。

一方で、先に述べたように、橋本首相は平成10年4月9日の記者会見で「所得税・住民税のあり方について…（中略）…深みのある見直しを行いたい」として、夏の参議院議員選挙後に抜本的な税制改革を行う可能性を示唆したが、厳しい景気状況の下で、こうした構想も結局挫折する。次にこの動きについて若干触れる。

政府税制調査会は橋本首相の発言を受けて、「基礎問題小委員会」を設置し、5月19日より審議を開始した。抜本的な改革に向けた具体的な論点は次の2点であった。第一に、所得税・住民税を合わせた最高税率が65%と諸外国に比べて高く、50%程度に引き下げるべき、という点である。最高税率の引下げについては、前回の税制改革時の平成5年11月に発表された政府税制調査会の中期答申などで既に触れられたが、そうした長年の懸案を今回の改革で是正することが考えられた。第二に、課税ベースの拡大であった。先に特別減税で課税最低限が大きく上昇した問題について述べたが、これは一時的としても、そもそも我が国の所得税構造に関して、当時の主税局長であった尾原榮夫は次のような問題を指摘している。¹¹⁾

所得税については平成元年に消費税が導入されたとき大減税をし、それから平成6年の改正でも、先行減税で所得税を減税しましたので、日本の所得税制というのは、国際的に見て負担は相当低いものになっているわけです。税負担が国際的に見て低くなっている大きな原因は、課税最低限の問題もありますが、累進の最初の適用税率が低く、かつ、課税ベースが相当抜けていることに原因があります。

さて、平成元年の税制抜本改革により、将来の社会保障等に必要となる財源は、所得税ではなく消費税がその役割を担うという税体系上の位置づけがなされたのかなとは思いますが、税収が足りなくなるたびに消費税を引き上げていくということは、理論的に可能であっても政治的に実行可能であろうかという問題があります。その場合、所得税がそれなりのかたちで保たれれば、いわば累進課税の世界ですから、減税をしない限りは自然増収が期待できる。そういう所得税の構造を基礎において消費税を考える。そうすれば消費税の引き上げを少しでも少なくすることができる。そういう意味では、所得税もある程度しか

りしたものにしておかなければならないという問題意識がありました。

更に、これらの2点に関する橋本首相の当時の考えについて、尾原は以下のよう述べている。¹²⁾

総理は国会審議で所得税の検討については、最高税率の話や年金課税、課税最低限の問題を含めて、基本から検討したいと述べておられ、特別減税を行った後の所得課税を再構築したいという意図があったと思います。なお、検討の期限はありませんでした。

しかし、こうした最高税率の引下げと課税最低限の引下げによる税制改革に対しては、高額所得者優遇との批判が予想された。¹³⁾ 景気が非常に悪いだけでなく参議院議員選挙が控えていることもあり、課税ベース拡大の実施は政治的にはほとんど不可能であったといえる。こうして課税ベースの問題は、この後ほとんど議論もされずに早々と見送りが決まり、¹⁴⁾ 議論の焦点は最高税率の引下げを含む「恒久減税実施の可否」に絞られていく。

ただし、減税の障害は、ここでも「財政構造改革法」であった。先に「弾力条項」を入れたとはいえ、恒久減税となると減税を毎年行うことになるため、この規定では対応できないことが明らかであった。そのため、「財政構造改革法」の抜本見直しに関する議論が身内の自民党からも公然と出るようになり（なお、それまで連立を組んでいた社民党と新党さきがけは、参議院議員選挙を前にした6月に連立を解消している）、また、平成10年5月15日から17日にかけてイギリスのバーミンガムで開かれたサミットでも、アメリカだけでなくヨーロッパ諸国の首脳までが日本に恒久減税を要求する状況となっていた。そして、7月の参議院議員選挙が近づくにつれて、各党が大々的に減税を公約に掲げ、そのボルテージは更に高まりを見せていく。各党の選挙公約に関して、尾原榮夫は以下のよう述べている。¹⁵⁾

民主党は6兆円の恒久減税。公明党は6兆円の恒久減税に総額4兆円の商品券、これはたしか消費税が3%から5%に上がった分を商品券で割り戻せということであったかと思います。自由党は10兆円ということで、減税何兆円という数

字が踊る選挙であったわけであります。

こうした中で7月3日になされた「恒久減税」に関する橋本首相の発言が、大きな波紋を引き起こした。『日本経済新聞』は当日の夕刊で、「首相、恒久減税検討を表明」という大きな見出しとともに以下のように報じている。¹⁶⁾

橋本龍太郎首相は〔平成10年7月〕3日昼、参院選遊説で訪れた熊本市内で記者会見し、焦点の税制改革について「所得課税のあり方を聖域なく見直す。その結論として特別減税のような姿ではなく、恒久的な税制改革として打ち出されることを期待しているし、そういう方向になるだろう」と、来年度の税制改正で所得税・住民税の恒久減税の実施を検討する方針を表明した。

これに対して、橋本首相は直後に「私は恒久減税という言葉は使っていない」と反論したが、これが発言のぶれとしてまた大きく報道された。この結果、以下のようになった。¹⁷⁾

全体では恒久減税を期待するムードでございますから、減税を行うとは言っていないのですが恒久減税を約したと受け取られました。そこで翌々日のテレビでは「恒久減税とは言っていない」と、総理が反論することになり、騒動となります。結局、最後は「恒久的な減税を含む抜本的な税制改革を実施する」との発言で収められました。

こうした橋本首相の「発言のぶれ」も選挙に影響を与えたとされる。結局、この直後に行われた7月12日の参議院議員選挙で自民党は敗北、過半数割れに追い込まれる。消費税率の引上げから「財政構造改革法」へのこだわりといった一連の「経済失政」が最大の敗因とされた。橋本首相は選挙後に退陣を表明、これによって財政構造改革路線は終わりを告げ、恒久的な所得税減税を含む積極的な財政政策へと大きく舵が切られることとなった。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成10年1月13日夕刊。
- 2) 『日本経済新聞』平成10年1月10日朝刊。

- 3) 尾原榮夫・元主税局長口述記録。
- 4) 橋本総理記者会見（平成10年4月9日）。
- 5) 『日本経済新聞』平成10年4月10日朝刊。
- 6) 橋本総理記者会見（平成10年4月9日）。
- 7) 尾原榮夫・元主税局長口述記録。
- 8) 同上。
- 9) 2回の特別減税が、政府税制調査会の答申などを一切踏まえず総理官邸主導で行われたことも異例とされた。この点について税制調査会の委員であった水野勝（元主税局長）は著書（水野勝『税制改革五十年史—回顧と展望』（平成18年、大蔵財務協会）659ページ）で次のように述べている。
「1年の間に二度も定額方式の特別減税が行われ、そのいずれもが税制調査会の審議や答申と直接の関連なしに総理官邸主導で行われたことは、異例のことである。」
- 10) 『日本経済新聞』平成10年4月22日朝刊。
- 11) 尾原榮夫・元主税局長口述記録。
- 12) 同上。
- 13) ただし、所得控除の縮小による税負担増は、高い限界税率に直面する高所得層で大きくなることが知られている。したがって、この批判が的を射たものであるかは検討の余地があると思われる。
- 14) 『日本経済新聞』平成10年5月24日朝刊。
- 15) 尾原榮夫・元主税局長口述記録。
- 16) 『日本経済新聞』平成10年7月3日夕刊。
- 17) 尾原榮夫・元主税局長口述記録。

6 恒久的減税の実施

これまで述べたように、参議院議員選挙の自民党の敗因は、消費税率の引上げ以降、「財政構造改革法」の成立とそれによる経済危機への対応の失敗とされ、衆議院で過半数の議席を保持する自民党は引き続き政権を担当するものの、政策転換は避けられない状況であった。橋本内閣の後を受けた小渕内閣は財政再建路線を完全に棚上げし、景気対策のための大規模な所得税減税の実施に向けて進んでいく。以下では、この政策決定過程について検討する。

（1）「恒久的減税」の実施

橋本内閣の退陣表明後、直ちに自民党総裁選挙（事実上、総理大臣を決める選挙）が実施された。選挙は小渕恵三、梶山静六、小泉純一郎の3氏の間で行われたが、参議院議員選挙での「経済失政」による敗北の影響は大きく、いずれ

の候補の選挙公約でも「財政構造改革法」は廃止又は凍結した上で、所得課税の恒久減税を実施することが共通事項となっていた。ただし、減税の規模については、小渕恵三が法人税も合わせて6兆円超としたほかは明確な数字が示されず、また税率については3氏ともに所得税・住民税を合わせた最高税率の引下げに言及し、小渕は最高税率の65%から50%への引下げを明言したが、それ以外は明らかでなかった。¹⁾ このように、財政構造改革路線の撤回と大規模減税の実施は不可避だったが、具体案は総裁選後の課題として残された。なお、所得控除の縮小による課税ベースの拡大は、景気状況から考えても見送りが必至であった。

総裁選は平成10年7月24日に行われ、最大派閥の小渕派が支持する小渕恵三が勝利、そのまま7月30日に内閣を発足させる。自民党は参議院で過半数割れの状態であり、このあと新たな連立政権への模索が進むことになる。しかし、政策面での最大の問題はやはり深刻な景気状況であり、「失政」批判に応えるためにも、減税の実施を含む財政政策の方針を早急にまとめる必要があった。この難局を乗り切るために、小渕首相は元首相の宮澤喜一を蔵相として迎えるという異例の人事を行い、新蔵相に対し減税の具体的な方法を早急に検討するよう指示を出している。また当時、日本長期信用銀行の経営危機が伝えられており、その問題の対処としても、宮澤蔵相への期待は大きかった。

宮澤蔵相は就任後、直ちに減税の方法に関する検討を開始した。従来のように、自民党税制調査会での議論を基にするのではなく、蔵相自らがトップダウンで検討を行った結果、異例の速さでその方向性がまとまり、8月4日には早くもその骨格が報道されている。²⁾ それによると、まず「財政構造改革法」を凍結し、その上で所得税・住民税の最高税率を65%から50%へ引き下げ、それと期限を定めない形での暫定的な定率減税を組み合わせる案となっている。ただし、後述のように、この定率減税が「恒久減税」か「恒久的な減税（期限は当面定めないが、景気が回復次第停止）」かに関して、若干議論が起こるが、いずれにしてもこの「宮澤プラン」が後の減税の骨格となった。

その後、日本長期信用銀行の急激な経営悪化に対応するための「金融再生法」や「早期健全化法」が緊急を要する問題となり、減税問題は一時的に棚上げされるが、その問題が決着した11月ごろより再び自民党税制調査会などで税制改革の検討が開始され、12月にその内容が決定する。³⁾ 減税は法人税やその

他の政策減税も加えた結果9兆円を超えるほどに膨れ上がったが、そのうち約4兆円が所得税・住民税の減税となった（その内容の詳細は、次項で説明する）。自民党は参議院で過半数割れの状態だったが、自由党（小沢一郎党首）との連立、更に公明党（神崎武法代表）との協力で参議院でも過半数を確保した。これによって平成11年初頭の通常国会で税制改正法案は成立、平成11年1月より減税が実施されることになった。⁴⁾

（2） 所得税・住民税の「恒久的減税」の内容について

表3-2-8で示したように、今回の減税は総額9.4兆円に及んだが、このうち所得税・住民税の減税は4兆円であった。次に、その内容を説明する。それは表3-2-9に示したが、具体的なポイントは次の3点、すなわち第一に「恒久減税」ではなく「恒久的な減税」であること、第二に最高税率の引下げと定率減税の組合せであること、第三に国と地方（すなわち、所得税と住民税）の減税の配分問題であった。以下では、これらのポイントごとに説明をしていく。

まず、第一に「恒久減税」ではなく「恒久的な減税」であることである。その意味は、今回の減税はこれまでの減税のように期限付きではなく、期限を定めず「恒久的」に実施する一方で、将来的に景気が良くなった段階で元に戻すこととし、その点で「恒久減税」とも異なる、ということであった。これまでのように1～2年の短期間で特別減税を実施すると、恒常所得を変化させないことから減税分が貯蓄に回ってしまい、消費刺激効果が小さいとの批判が繰り返しなされてきた。しかし一方で、減税を完全に恒久的のものとすることは財政状況の点からも問題が多く、その間をとって減税を「恒久的」なものとするにととされた。

もともと小渕首相は自民党総裁選の段階では「恒久減税」と表現していたが、首相就任後、「恒久的な減税」に改めたとされる。これに関して、第1章でも引用した平成10年8月17日の衆議院予算委員会での民主党の菅直人代表に対する小渕首相自身の答弁が参考となる。少し長いが重要な部分であり、再度引用する。⁵⁾

恒久減税あるいは恒久的な減税について種々議論されておりますが、やや言葉がひとり歩きしている面も否めませんので、お許しをいただきまして、この際、

表 3-2-8 平成11年度税制改正（国税・地方税）による平年度減税概算（再掲）
（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	└─84.9兆円
地方税	35.8兆円	

（出所）『改正税法のすべて』（平成11年版）11ページ。

私として率直に整理をして考え方を述べたいと思っております。

すなわち、単年度単年度で行われる特別減税という用語に対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その意味で恒久減税という言葉を用いました。

つまり、私が公約で申し上げたかった趣旨は、将来どうなるかは不確定な1年限りの減税ではなく、期限を定めないで制度改正を行い、その後、特に法律

表 3-2-9 個人所得課税の減税の概要

1 減税規模（概数）	所得税・個人住民税	計	4兆円
	（国税 2.9兆円、地方税 1.1兆円）		
2 減税の内容			
(1) 最高税率の引下げ	計	0.5兆円程度	
		（国税 0.3兆円程度、地方税 0.2兆円程度）	
① 所得税			
	（現 行）		（改 革）
課税所得		課税所得	
3,000万円超の金額	50%	1,800万円超の金額	37%
② 個人住民税			
	（現 行）		（改 革）
課税所得		課税所得	
700万円超の金額	15%	700万円超の金額	13%
（注）個人住民税の最高税率の引下げについては、市町村住民税の最高税率引下げ（12%→10%）で対応。			
(2) 定率減税	計	3.5兆円程度	
		（国税 2.6兆円程度、地方税 0.9兆円程度）	
① 所得税			
・その年分の所得税額から当該所得税額の20%相当額（25万円を限度）を控除。			
② 個人住民税			
・その年度分の個人住民税所得割額から当該個人住民税所得割額の15%相当額（4万円を限度）を控除。			
3 実施時期			
・平成11年（度）分の所得税・個人住民税から適用。			
・給与所得者等に係る所得税の源泉徴収については、平成11年4月支給分から適用。（同年1～3月支給分の源泉徴収税額については、年末調整で精算。）			

（出所）税制調査会「税制調査会関係資料集」（平成11年3月）750ページ。

改正を行わない限り継続していくというものでございまして、このような私の公約の具体化につきまして、大蔵大臣と党幹部との間で調整をしてもらった結果を踏まえまして、私としては、今回の減税が、御案内のとおり、所得・住民税の最高税率の引き下げ、定率減税及び法人課税の実効税率の引き下げを内容とする制度改正を行い、全体として期限を定めない6兆円を相当程度上回る減税とするということとしたものであり、私が公約で述べた趣旨を実現したものであると考えております。

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。と思っております。

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ような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くて制度改正を行い、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。

このように、「恒久減税」でなく、期限付きの特別減税でもないという性質を踏まえて、今回の所得税減税は所得税の本法改正ではなく、従来の租税特別措置法でもなく、特別の法律⁶⁾を制定する方法がとられた。

次に、今回の減税の第二のポイントは、最高税率の引下げと定率減税の組合せによる減税という点である（この点は、第三のポイント「国と地方の減税割合」にも深くかわかるが、この問題は話を分けて後ほど議論する。）。まず、最高税率は所得税・住民税合計で65%から50%に引き下げられたが、この点は前回（平成6年）の税制改革以来、政府税制調査会の答申でもたびたび指摘された項目であった。今回も早い段階で主要論点に挙げられており、その議論がそのまま踏襲された。一方、減税を最高税率の引下げだけに留めると、その恩恵がごく限られた富裕層にしか及ばない問題があり、これに対応するために「定率減税」が設けられた。すなわち、税法に基づいて計算した税額から一定比率を軽減する方法であり、減税の比率は所得税が20%、住民税が15%（ただし、減税額に対して所得税25万円、住民税4万円の上限を設定する）とされた。

「定率減税方式」が採用された理由をもう少し詳しく述べると、先に実施された「定額減税」に対する批判が挙げられる。すなわち、橋本内閣の下で行われた定額減税によって税負担を一切負わない世帯が低・中所得世帯に急増し、夫婦2人の世帯では課税最低限は給与額で490万円（平均給与にも達しようとする額である）にもなった。しかし、国民から広く負担を求める観点から、さすがにこの実態は問題が多いとされ、今回はこうした問題を起こさない「定率減税方式」が選択された。また、税率表を見直すのではなく一律的な定率減税を採用した理由として、税率構造などの細かな検討が不要なため、早急に方針を確定できるという宮澤蔵相の判断と、将来的に景気が回復した場合に減税を元に戻しやすいという大蔵省の要望が重なったためと言われる。⁷⁾

このように、今回の所得税・住民税の「恒久的な減税」は最高税率の引下げと定率減税の組合せで構成されたが、当時の新聞報道をみると実質的には最高税率の引下げは「恒久」減税、定率減税は「恒久的」な減税との扱いがされたようである。実際に、定率減税は平成19年で廃止されるが、最高税率はその際に、三位一体による地方への税源移譲とともに本則に盛り込まれる形で恒久化された。⁸⁾ にもかかわらず、当時、どちらも法律上「恒久的な減税」とされた理由として、当時の主税局長の尾原榮夫は以下のように述べている。⁹⁾

「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」として国会に提出され、審議、可決されたわけです。

第1条の目的規定を見てください。前段が「経済社会の構造的な変化、国際化の進展等に対応するとともに」と書いております。改正事項をこの法律にどこまで取り込むかという話とも関連しますが、この部分は法人税を国際水準並みに引き下げる、あるいは所得税の最高税率を引き下げることと対応するわけです。

「とともに現下の著しく停滞した経済活動の回復に資する」ということで、これは何かというと、いわば景気対策であります。それを早急に講じなければならない。「この法律が施行された後」の後ろに書いてございますが、「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の特例」ということで、本法でもなし、租税特別措置でもない、特別の法律をつくることにしたわけがあります。景気がよくなれば、定率の率を縮めることも可能です。ただ、この法律を廃止するためには、抜本的な見直しが必要とされています。たとえば税率を下げるならば課税ベースの見直しなど抜本的な見直しを行うべきであるという政府税調の考え方が入っております。この辺の考え方は、平成11年度の政府税制調査会の年度答申に詳しく書かれておりますのでご覧ください。一言で言えば、恒久的減税は抜本的改正への架け橋にしなければならないということかと思えます。

すなわち後述する政府税制調査会の評価にあるように、大蔵省は今回の税制改正を、将来行われる課税ベースの拡大と税率引下げによる抜本改革までの暫定的な措置（「架け橋」）と位置付けていた。課税ベースの拡大を伴わない今回の改正では、最高税率の引下げ部分も定率減税とともに「恒久的な減税」とし、

将来の抜本税制改革時に恒久減税として本法に移行することが考えられたようである。

最後に第三のポイントは、国と地方で減税をどのように割り振るかという問題であった。前回の定額減税では国と地方の減収割合は、これまでの慣例に倣い7:3とされてきた。しかし、景気悪化で地方自治体の財政状況が大きく悪化しており、これにどう配慮するかが大きな議論となった。これについては結局、大蔵・自治の大臣直接会談を通じて決着が図られた。すなわち、所得税・住民税の減税4兆円について、従来の国と地方の比率(7:3)に対し、7.25:2.75(2.9兆円と1.1兆円)と国の負担を少し大きくした上で、更に地方の減収分について地方交付税などの分配を厚くすることで対応することになった。具体的には、所得税・法人税・たばこ税・消費税の地方交付税配分率を引き上げ、また東京都のような不交付団体への配慮として、地方特例交付金が設けられた。こうした措置と併せて所得税・住民税の具体的な税率構造が検討され、最高税率は所得税が50%から37%に、住民税が15%から13%(合計では65%から50%)に引き下げられることが決まった。また、定率減税の減税比率は、先に述べたように所得税20%、住民税15%(ただし上限あり)となった。

以上が所得税・住民税の「恒久的な減税」の概要であるが、これによる所得税・住民税負担の変化を国際比較の形で示すと図3-2-3のようになる。人口が集中する給与1000万円以下の所得階層に注目すると、その税負担は他国と比べても更に大きく軽減されたことが分かる。

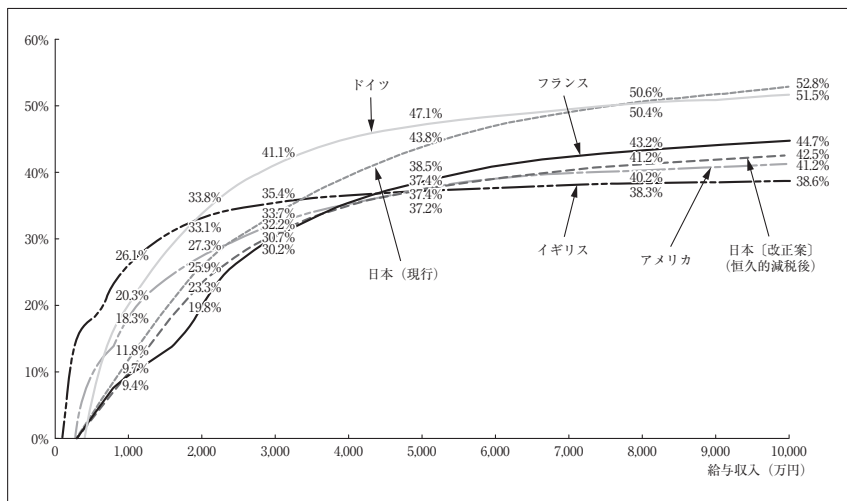
次に、この減税に対する報道機関の評価をみると、やはり芳しいものではなかった。代表的な論調は次のようなものである。¹⁰⁾

第一に、政府も苦慮しているように、これではどう工夫しても、中堅所得層以下では、今年の特別減税(計4兆円)[2回の定額減税]に比べて減税額が減り、実質的に増税になる。

周知のように、今年実施された特別減税は需要拡大に結びつかなかった。まして圧倒的多数の世帯が減税どころか、実質増税となるのでは、消費が増えるのを期待するのは無理というものだ。

第二に、政府案では、今回の減税は、最高税率の引き下げを除けば、一定の期間が経過すれば元に戻すことを前提にした特別減税の性格が強いことだ。「恒

図 3-2-3 恒久的減税前後における所得税・個人住民税の実効税率変化と国際比較
(夫婦子2人の給与所得者)



- (注) 1 日本は子のうち1人は特定扶養親族に該当し、1人は16歳未満とし、アメリカは子のうち1人を16歳以下として計算してある。
 2 換算レートは、1ドル=130円、1ポンド=215円、1マルク=72円、1フラン=21円。
 3 表中の数値は、給与収入1000万円、2000万円、3000万円、5000万円、8000万円及び1億円の場合の各国の実効税率である。

(出所) 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) 44ページ。

「恒久的」減税というのもこのあたりを配慮した言い方だが、これでは、国民の財布が緩むはずがない。この点も、特別減税で実証済みである。国民は、可処分所得の増加が一時的ではないということを確信してはじめて、消費行動を変えるのである。

第三に、これと関連するが、消費税導入およびその後の税率引き上げの際に、政府がその理由として掲げた、直間比率の是正という目的が、所得税については今回も実現しないことになる。消費税の基礎はできても、累進税率の全面引き下げによる所得税改革は先送りとなったままになる。

第一の点は、「定率減税」という減税のやり方、すなわち、前年(平成10年)に行われた「定額減税」は所得の低い階層での税負担軽減効果が大きく、これを「定率減税」に変えることで中・低所得階層の多くは「前年と比べれば」むしろ増税となるという批判である。こうした状況は表3-2-10に示されるが、前

表 3-2-10 所得税・個人住民税の恒久的減税案による負担軽減状況
(夫婦2人の給与所得者)

給与収入	現行制度による 税額		恒久的減税による 軽減額		恒久的減税後の 税額		平成10年(度) 分定 額減税後の税額 (減税額 137,500円)		恒久的減税後の税 額と平成10年(度) 分定額減税後の税 額との差額
		負担率		軽減割合		負担率		負担率	
円	円	%	円	%	円	%	円	%	円
1,000,000	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0
2,000,000	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0
3,000,000	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0
4,000,000	59,500	1.5	23,175	38.9	36,325	0.9	0	0.0	36,325
5,000,000	169,000	3.4	43,250	25.6	125,750	2.5	32,500	0.7	93,250
6,000,000	293,000	4.9	66,600	22.7	226,400	3.8	157,500	2.6	68,900
7,000,000	457,000	6.5	95,300	20.9	361,700	5.2	321,500	4.6	40,200
8,000,000	652,000	8.2	139,600	21.4	512,400	6.4	516,500	6.5	△4,100
9,000,000	916,000	10.2	174,800	19.1	741,200	8.2	780,500	8.7	△39,300
10,000,000	1,180,000	11.8	210,000	17.8	970,000	9.7	1,044,500	10.4	△74,500
11,000,000	1,465,000	13.3	248,000	16.9	1,217,000	11.1	1,329,500	12.1	△112,500
12,000,000	1,775,000	14.8	296,600	16.7	1,478,400	12.3	1,640,500	13.7	△162,100
13,000,000	2,233,000	17.2	358,200	16.0	1,874,800	14.4	2,098,500	16.1	△223,700
14,000,000	2,608,500	18.6	392,200	15.0	2,216,300	15.8	2,474,000	17.7	△257,700
15,000,000	3,036,000	20.2	411,200	13.5	2,624,800	17.5	2,901,500	19.3	△276,700
20,000,000	5,173,500	25.9	506,200	9.8	4,667,300	23.3	5,039,000	25.2	△371,700
30,000,000	10,111,500	33.7	905,600	9.0	9,205,900	30.7	9,977,000	33.3	△771,100
40,000,000	15,749,500	39.4	1,793,600	11.4	13,955,900	34.9	15,615,000	39.0	△1,659,100
50,000,000	21,924,500	43.8	3,218,600	14.7	18,705,900	37.4	21,790,000	43.6	△3,084,100

(注) 1 子のうち1人は特定扶養親族に該当し、1人は16歳未満であるものとして計算している。
 なお、扶養控除額の加算(所得税10万円、5万円、個人住民税2万円)を織り込んでいる。

2 一定の社会保険料が控除されるものとして計算している。

(出所) 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)45ページ。

年の定額減税で多くの低所得世帯の税負担がゼロとなっており、その定額減税を定率減税に変えることで給料800万円程度以下の所得階層は、前年に比べてすべて税負担が増加する。ただし、この批判に対しては、これまで述べたように、「定額減税」にむしろ問題がある、との指摘にも耳を傾ける必要があると考える。

一方、批判の第二点は、いずれ減税を取りやめるのであれば特別減税と変わらず、その結果、消費刺激効果が薄れること、第三の点は所得税・住民税の抜本改革が先送りされる、という批判であった。この指摘に同調するかのよう、政府税制調査会は今回の改革を課税ベース拡大と税率の引下げによる将来の抜本改革への「架け橋」と位置付けている(後述)。

なお、今回の減税ではもう1点、子育て世帯への負担軽減の観点から、子供に対する扶養控除が引き上げられた。すなわち、16歳未満の扶養親族（年少扶養親族）に係る控除を38万円から48万円に、16歳以上23歳未満の扶養親族（特定扶養親族）に係る控除を58万円から63万円に、それぞれ引き上げた。しかし、もともと課税ベースの拡大が議論されるべきところを景気動向で見送った経緯の中で、更に所得控除を拡張させたことへの批判も一部で見られる。¹¹⁾ ただし16歳未満の年少扶養親族に対する10万円の扶養控除の上乗せは、翌平成12年度改正で、児童手当の引上げと振り替わる形で、1年限りで廃止されている。

（3）政府税制調査会の評価

橋本内閣による二度の特別減税と小渕内閣の下での減税では、その是非に関して政府税制調査会が事前に答申などで意見を述べることがなく、その点で当時としては「異例」¹²⁾の展開をたどったと言える。橋本内閣の二度の減税は橋本首相自身による突然の政治決断という背景があるが、橋本首相は二度目の減税表明時に、参議院議員選挙後の抜本税制改革に向けた審議を始めることを述べ、政府税制調査会でも基本問題小委員会の下に二つのワーキング・グループを設置して審議を開始している。しかし、その次に政府税制調査会が答申を発表したのは、減税の内容がほぼ固まった平成10年12月（「平成11年度の税制改正に関する答申」）であり、その書き方も政府が決定した案を後追いの形で評価する形をとっている（基本問題小委員会は10月27日に中間取りまとめを発表したが、その内容は問題提起にとどめ、具体的な改革を議論する内容とはなっていない。）。答申が後追いとなった理由の一つは、最高税率の引下げなどがこれまでの答申に沿った方向での改革であったこととされるが、¹³⁾ もう一つの大きな理由は、今回の改革が課税ベースの拡大を伴う抜本的な税制改正ではなく、景気対策の様相が極めて強くなったことにあると考えられる。政府税制調査会が答申を行う場合、課税ベースの拡大に触れざるを得ないが、景気動向からそうした情勢にはないために事前の答申を見送り、改正後の今後の課題を述べる、という形をとらざるを得なかった可能性がある。そうした状況は以下の記事で短く伝えられている。¹⁴⁾

小渕政権が8月に打ち出した7兆円規模の減税策で、当分の間、構造改革に

手を付けないことが決まった。税制の本格的な見直しをすると、課税最低限の引き下げ、所得控除制度の縮小など部分的に増税になる所得階層が出てくるため、消費に悪影響を及ぼすとの判断からだ。

大蔵省は「将来の税制の構造改革に向けた議論は予定通り進めていく。中間報告も年内には出したい」（主税局）としているが、実施が凍結されたままでは、国民的な議論は期待しにくい情勢だ。

そこで以下では、減税の内容を事後的に評価した「平成11年度の税制改正に関する答申」の内容を見ておく。それをまとめると、以下のようになる。まず、答申の基本的なスタンスは、財政赤字の増大による後世代への負担のつけ回しについて強く留意しつつも、減税の実施については厳しい景気状況の中でやむを得ない措置であったとの評価である。まず、最高税率の引下げについては従来の答申でも取り上げた問題であり、長年の懸案が解決したと述べている。また、橋本内閣の下で行われた「定額減税」が課税最低限を大きく引き上げたことについて、それを定率減税方式に変えたことを積極的に評価している。

その上で答申からは、今回の減税を、課税ベースの拡大を伴う将来の抜本的な税制改革につなげるべきである、との主張を読みとることができる。¹⁵⁾

勤労意欲、事業意欲の維持・向上の観点、個人所得課税と法人課税の税率バランス等の観点から、累次の答申で指摘されていた最高税率の引下げという所得税制の抜本的改革の一部が実現したこととなります。最高税率の引下げは、本来、諸控除等課税ベースや資産性所得課税の見直し、納税者番号制度の検討などの抜本的改革の一環として実施すべきものと考えますが、現在の景気状況を考えれば、課税ベースの見直しなどは今後の課題と位置づけられます。

…（中略）…

また、税率構造は、諸控除等の課税ベースや課税方式と相まって、課税の基本構造を構成していることから、個人所得課税のあり方を考える場合、課税ベース等の見直しを行わない今回の恒久的な減税において、税率構造だけを切り離して見直しを行うことは適当ではありません。

これに対し、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。

その後、「恒久的な減税」のうちの定率減税については、平成18年度改正で廃止された。しかし、政府税制調査会が主張した課税ベースの大胆な拡大を伴う抜本的な税制改革は結局、本書執筆時点（平成25年）まで行われるには至っていない。また、これ以降財政赤字は深刻化することになったが、それに関して尾原榮夫は次のように述べている。¹⁶⁾

もはやバブル後ではない〔口述は平成18年という景気が上向いていた時期に行われた。〕と言われておりますが、この財政面での負担というのは、これから国民が背負う以外にないわけで、それが終わらないと、バブル崩壊の後始末は完全に終わっていないということかなと思います。また、在任中の大減税について言えば、現役の方に大変苦勞をかけることになってしまったということかと思っています。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成10年7月23日朝刊。
- 2) 『日本経済新聞』平成10年8月4日夕刊。
- 3) 政府は平成10年11月16日に事業規模23.9兆円の「緊急経済対策」を実施しているが、そこには所得税・住民税と法人税の「恒久的減税」分6兆円が計上されている。
- 4) 税制改革法案が成立したのは平成11年3月24日であったが、既に源泉徴収を終えている1月から3月分の減税については6月以降の源泉徴収で調整することとされた。
- 5) 「衆議院予算委員会会議録」平成10年8月17日。
- 6) 法律の名称は「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）。
- 7) 『日本経済新聞』平成10年8月6日朝刊、尾原榮夫・元主税局長口述記録。
- 8) 税制改正は平成18年度改正であったが、実施は平成19年からとなった。
- 9) 尾原榮夫・元主税局長口述記録。
- 10) 『日本経済新聞』平成10年11月28日朝刊。
- 11) 例えば『日本経済新聞』平成10年12月17日朝刊。
- 12) 水野勝『税制改革五十年史—回顧と展望』（平成18年、大蔵財務協会）659ページ。
- 13) 石弘光『現代税制改革史』（平成20年、東洋経済新報社）637ページ。
- 14) 『日本経済新聞』平成10年9月28日朝刊。
- 15) 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）6-7ページ。
- 16) 尾原榮夫・元主税局長口述記録。