

# 平成の税制を振り返る

## 財政収支悪化、租税回避…課題山積

あと1年強で「平成」の時代が終わる。さまざまな分野で「平成」の意味を問う特集が組まれているが、本稿では平成の税制について、財務省で税制を担当してきた実感を振り返りながら、今後の課題について述べてみたい。経済や社会が大きく変動した中で、平成の税制も大きく変わり、デジタル経済や租税回避への対応というさらなる大きな課題を背負い込んでいるのである。

### 平成の税制を概観する

平成の世を振り返ると、バブル経済の絶頂期に始まり、その後バブルの崩壊を経て、長い失われた20年とデフレ経済、回復の兆しが見え始めたところでのリーマン・ショック、少子高齢化の下でもがき苦しむ時代、というのが大方のイメージだろう。税制という点からは、平成は消費税の導入（平成元（1989）年4月1日）から始まった。これは、戦前に形成され、シャープ税制により

強化された「所得税中心税制」からの脱皮を意味しており、抜本的税制改革と呼ばれている。

その後、バブル経済・土地神話への対策としての地価税が導入（4（92）年）されたが、バブル経済の崩壊とともに凍結された（10（98）年）。この税制の反省は、導入のタイミングが平成4年と遅れたことで、バブル抑制のためにはずが、バブル崩壊をダメ押しすることとなった。租税法律主義という憲法原則に基づき、国会で法律改正をする必要がある税

制の宿命とも言えよう。

バブル崩壊後は、経済対策と称して幾度の所得税・法人税減税が行われた。一方で、消費税は村山内閣で増税を決定、後を継いだ橋本内閣により3%から5%へと引き上げ（9（97）年）られたが、所得減税とセットでの、いわゆる「直間比率の見直し」「所得・消費・資産のバランスの見直し」という哲学の下で行われた。

自民党から民主党への政権交代を経て、24（2012）年に社会保障・

中央大学法科大学院教授・東京財団上席研究員  
森信茂樹

もりのぶ・しげき 京大法卒。73年大蔵省（現財務省）入省、主税局総務課長、財務省財務総合政策研究所長などを経て07年から現職。著作に「税で日本はよみがえる」（日本経済新聞出版社）、「消費税、常識のウソ」（朝日新書）、「日本の税制 何が問題か」（岩波書店）など。

税一体改革が3党合意の下で行われ、消費税率が段階的に10%に引き上げられることになった。これは初めての消費税ネット増税である。26（14）年に8%に引き上げられたが、10%への引き上げは2度延期され、現在予定されている2019年10月には、もう平成ではない。

### 改めて消費税の意義を考える

消費税導入時の大義名分（スローガン）は「直間比率の是正」つまり、所得税を軽減して消費税を導入し「公平で活力ある社会」を維持することであった。「勤労の成果ともいうべき所得への課税は勤労へのバツシングである。消費という欲望の充

〔図表1〕平成税制の概要

近年の主な税制改正の推移

	抜本的税制改正 (S62-S63年)	税制改革(H6年)	H10年～	H24年～29年
〔消費〕	・消費税創設 (+5.4兆円)元年～ ・個別間接税の廃止 (▲3.4兆円)元年～	・消費税引き上げ (+5.1兆円)9年～	・中小特例措置の縮減 事業者免税点制度適用上限引き下げ 簡易課税制度適用上限引き下げ 16年～	・消費税率引き上げ 5%→8%(+8兆円程度)26年4月～ 8%→10%(+5兆円台半ば)31年10月～ ・軽減税率制度の実施 (▲1.0兆円)31年10月～
〔個人所得〕	・制度減税 税率構造の累進緩和、 人的控除の引き上げ、 特定扶養控除の創設等 (▲5.5兆円)62年・63年～	・制度減税 税率構造の累進緩和、 人的控除の引き上げ、 給与所得控除の引き上げ (▲3.5兆円)7年～ ・特別減税 (▲5.5兆円)6年～ (▲2.0兆円)7年～ (▲2.0兆円)8年～	・最高税率引き下げ 11年～ ・諸控除の見直し 配偶者特別控除、 公的年金等控除等 16・17年～ ・特別減税 (▲4.0兆円)10年(2回分) ・定率減税 (▲3.5兆円)11年～18年 ・税源移譲 16年～ (国→地方:3.0兆円)	・最高税率引き上げ 27年～ ・給与所得控除の見直し 28年～ ・配偶者控除等の見直し(29改正案) 30年～ ・復興特別所得税等 25年～
〔法人所得〕	・税率引き下げ (▲0.6兆円)62年～ (▲1.8兆円)元年・2年～		・税率引き下げ・課税ベース拡大 10年～ ・税率引き下げ 11年～ ・研究開発・設備投資減税等 15年～ ・減価償却制度の見直し 19年～	・税率引き下げ 課税ベース拡大 24年～ ・復興特別法人税 24～26年
〔その他〕	・相続税減税 税率構造の累進緩和 基礎控除の引き上げ (▲0.7兆円)63年～ ・株式譲渡益の原則課税化等 (+1.2兆円)元年～	・相続税減税 税率構造の累進緩和、 基礎控除の引き上げ (▲0.3兆円)6年～	・相続税減税 最高減税の引き下げ等 15年～	・地球温暖化対策のための 税の導入 24年から段階的に実施 ・相続税の見直し 基礎控除の引き下げ 税率構造の見直し等 27年～ ・酒税改革(29改正案) 税率構造の見直し 32年10月から段階的に実施

(出所)税制調査会資料を筆者が加工

足に対して課税することは、消費者に課税の選択を与え、抵抗感があり、公平である」という英国の哲学に由来する考え方である。さらに加えて、所得税は「クロヨン」に代表されるように所得把握の問題があるが①消費税率は消費行為に課税するので実質的な公平性が高い②安定的な税

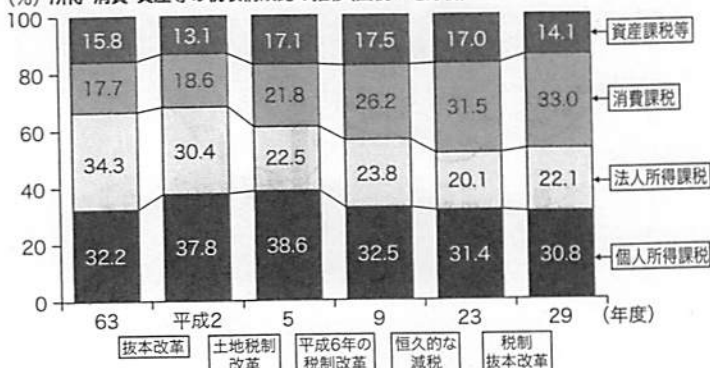
収が得られるので社会保障制度が安定する③年金受給者らも負担するので世代間での負担の公平性が高まる——ことなども理由として挙げられた。筆者が最も強調したい点は、経済的な観点である。

第一に、消費税は仕向け地主義なので、国境調整(輸出時還付)が行われ、わが国の国際競争力を損なわないという利点がある。第二に、消費税を課税ベースとするため貯蓄は課税されないの、貯蓄・投資を促進する効果を持つということである。しかし残念ながら、このような視点はわが国ではほとんど語られていない。今後、消費税が経済に与える負荷の少ない税制であるという利点をもっと国民に周知していくことが必要ではないだろうか。いずれにしても、導入時期の平成元年は、いまだバブル絶頂期で、それがバブルだとは多くの国民が気付いていない時期であったが、これは消費税導入にとつては僥倖であつたと言えよう。

その後、細川内閣の国民福祉税騒動を経て、6(95)年

〔図表2〕わが国の税収構成比の推移

(%) 所得・消費・資産等の税収構成比の推移(国税+地方税)



(注1)平成23年度までは決算額、29年度については、国税は予算額、地方税は見込額による。  
(注2)所得課税には資産性所得に対する課税を含む。  
(出所)財務省資料

に「所得・消費・資産のバランス」をスローガンとして所得減税が3年先行し、消費税は9(97)年に5%に引き上げられる。そして、社会保障・税一体改革で、費率が8%、10%へと2段階で引き上げられることが決まり、社会保障目的税としてネット増税の時代に移っていく。

消費税率8%への引き上げは法律通り26(2014)年4月に行われたが、10%への引き上げは2度延期

され、2019年10月という平成を超えての実現(予定)となる。ネット増税というものがどれだけ国民にとって、そして政治家にとつて受け入れにくいものを物語っていると同時に、国会の意思である法律で決められた消費増税の時期を「総理の決断」という内閣の意思で事実上決めてしまつてよいのだろうか、立法府と行政府のチェックアンドバランスという憲法の仕組みが軽視されているのではないか、という筆者の問題意識を記しておきたい。

## グローバルスタンダードの金融税制

金融税制も大きく変わった。背景には、金融の自由化・グローバル化とりわけ平成10(98)年の外国為替管理制度の自由化に対応して金融税制も必要な改革を迫られたことがある。11(99)年度には、株式等譲渡益課税の適正化と併せ、有価証券取引税、取引所税が廃止された。その後、株式譲渡益課税の申告分離課税への一本化、および軽減・簡素化、証券特定口座制度の導入、配当課税の軽減・簡素化、株式投資信託課税の見直しなどの広範な改正が立て続

けに行われた。

この結果、わが国の金融税制は、配当・株式譲渡損益・国債利子が損益通算された上で分離課税され、特定口座で行えば源泉徴収だけで申告不要という世界に類を見ないグローバルスタンダードの税制となった。背景には「貯蓄から投資へ」という政策要請の下で、巨額な家計金融資産の大半を占める預貯金を、株式や株式投資信託にシフトさせていくという政策的要請があり、哲学としては、1990年代にスウェーデンをはじめとする北欧諸国で採り入れられ、ドイツなど欧州所得への広がりを見せた「二元的所得税」の流れをくんだものである。この税制は、勤労所得と金融・資本所得を分離して、前者は所得再分配の必要性から累進税率を課すが、後者には経済効率への配慮から比較的低率の比例税率を課すという税制である。

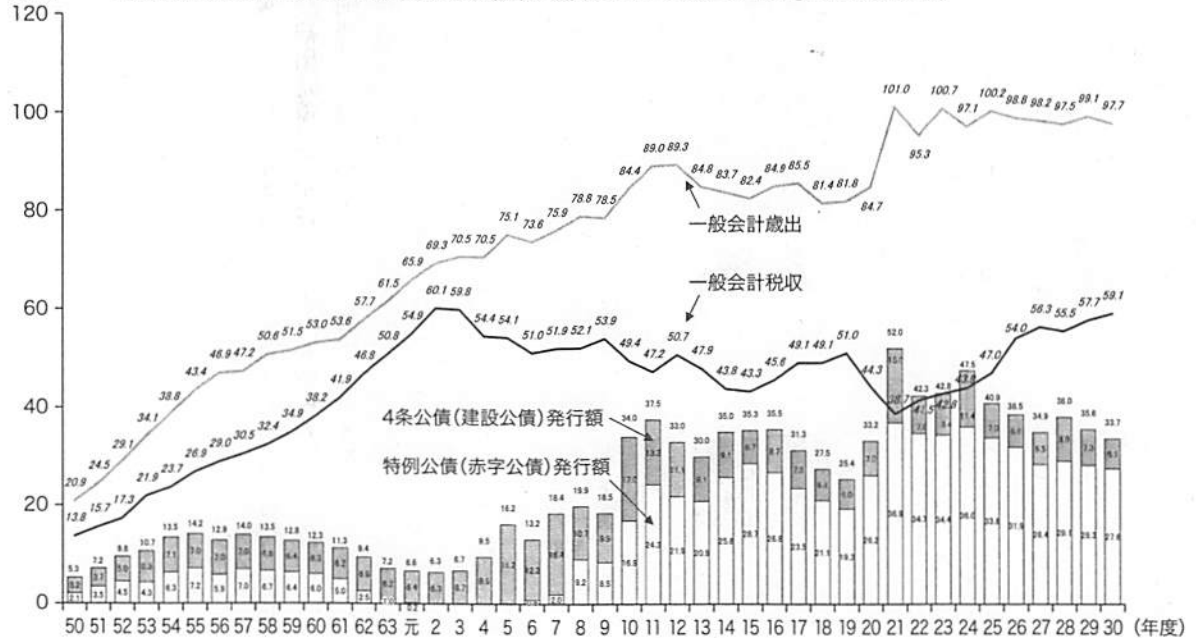
個人的な思い出としては、2007年にドイツの財務省主税局長と会談した際、わが国の証券特定口座・税制の仕組みを高く評価しており、ドイツも導入したい、と発言されたことである。現実にドイツは、09年からわが国同様の税制である利

子、配当、株式譲渡益について25%の分離課税(申告不要)を導入した。

最近の課題を挙げれば、金融所得税率が分離され20%(国税5%で課税される)であることが、1億円以上の高所得者の実効税率を引き下げているという批判があり、年末にか

〈図表3〉ワニの口

(兆円) 一般会計収収、歳出総額および公債発行額の推移(税収と歳出とのギャップが「ワニの口」と呼ばれている。)



(注)平成28年度までは決算、平成29年度は補正後予算案、平成30年度は政府案による。  
(出所)財務省資料

けて税率を中心とした見直し議論が進んでいくということである。所得再分配の必要性と、株式市場活性化のせめぎ合いの議論となろう。

### 景気対策と恒久的な減税

一方で、税制の最大機能である税源調達機能はめつきり弱くなった。その主要な要因は、バブル経済崩壊後の経済対策として幾度も繰り返された所得減税、さらにはデフレ経済への対応として行われた小減税である。平成9年秋以降、わが国経済はアジア通貨危機や国内の金融機関の相次ぐ破綻などから極めて厳しい状況に陥り、石油ショックの昭和49（1974）年度以来のマイナスを記録、「失われた10年」の始まりとなった。

この間、景気回復を図る観点から、財政・金融政策を総動員して対応することが求められ、平成10年度には個人所得課税について二度にわたる特別減税が実施され、11年度には、個人所得課税、および法人課税について過去最大規模の6兆円を相当程度上回る「恒久的な減税」（いわゆる小減税）が実施された。個人所得課税の最高税率の引き下げ、法人

課税の実効税率の国際水準並み（当時）への引き下げである。「恒久的な減税」は、将来の抜本的改革の方向を先取りした内容を含んでいたが、景気への配慮から負担軽減を優先したので、課税ベースの見直しは行われなかった。個人所得税の恒久的減税部分は、8、9年度の2年度に分けて廃止されたが、法人税制の課税ベースの拡大という課題は、その後も手が着けられず恒久減税となった。これらの減税の結果、歳入（税収）は大幅に減少する一方、景気対策としての度重なる公共事業の追加、高齢化の進展に伴う社会保障費の経常的な増大が続き、1990年代の財政収支は大幅に悪化した。この間、総額120兆円近くにも上る経済対策が行われたが、景気の本格的な回復にはつながらず、財政を均衡路線へと転換する機会を逸し続けたというのが、現在の財政危機の最大原因だと筆者は考える。90年代、バブル経済崩壊後の日本の経済・財政政策には大きな問題があったと言え、今後のさらなる検証が必要である。歳入と歳出のギャップを示す「ワニの口」はここから開き始め、今日まで閉じることはない。

### 今後の課題

このような歴史を通じて今後の課題として残る点を挙げてみたい。

第一に、税制の最大の機能である財源調達機能は低下したまま、というところである。租税負担率（租税収入の国民所得比）は、平成元年の27・7%がピークで、アベノミクスがデフレ脱却から成功したと言っても、29（2017）年度の租税負担率は25%強にすぎず、いまだ回復はしていない。平成の時代は、税制が財源調達機能を失ってきた30年と言え、これを回復させることこそが平成の次の税制の最大の課題と言つてよいだろう。

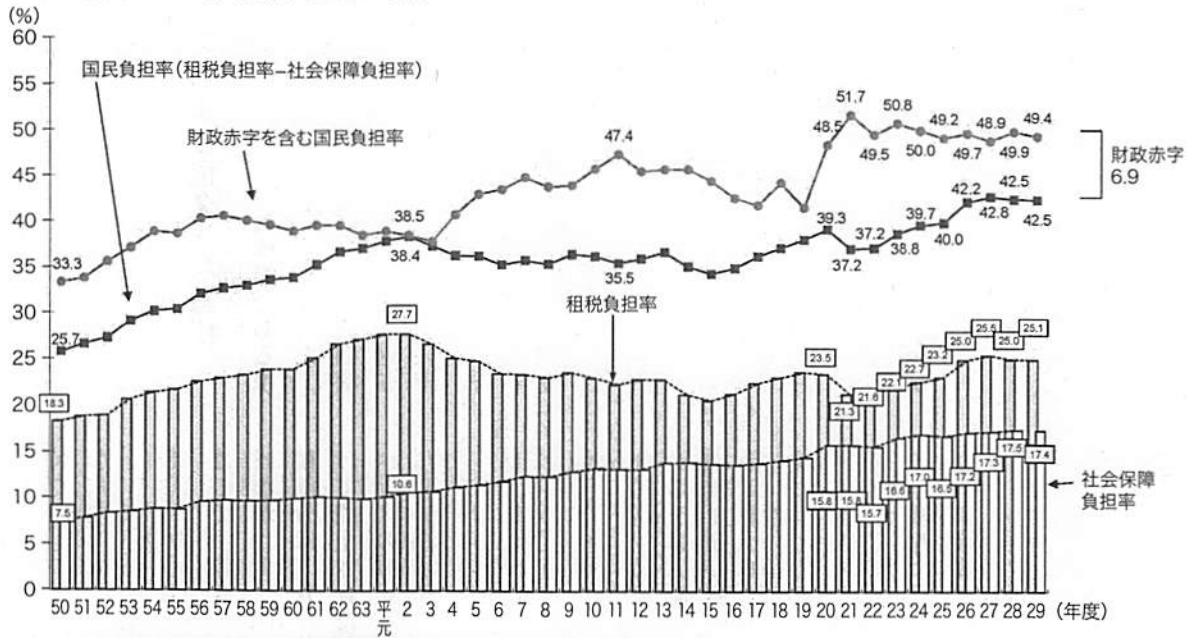
第二に、消費税の導入・引き上げは、基幹税として税収を安定的なものにした一方で、併せて行われた累次の所得減税が、わが国の所得再分配機能を脆弱なものにした、というところである。わが国の所得税負担国民所得比で比べると、先進諸外国の6割程度となつていことがその証左である。中間層の健全な世論形成を促すためにも所得再分配機能の弱体化は問題で、強化に向けての税制改革が必要となろう。30（18）年

度税制改正で給与収入850万円超の給与所得者への負担増などが行われたことは、その先駆けとも言える。

第三に、租税回避との闘いである。違法な脱税でもない合法的な節税でもない「租税回避」(Tax avoidance)は、国際的・国内的に広がっている。この問題がクローズアップされる直接のきっかけとなったのは、スターバックスの英国での納税額が低過ぎるとして2012年に起きた不買運動だ。その後、この問題は、先進8カ国(G8)や20カ国・地域(G20)レベルで議論されることとなり、米国のIT企業の国際的租税回避の防止をターゲットとして、経済協力開発機構(OECD)租税委員会にBEPS(税源侵食と利益移転、Base Erosion and Profit Shifting)プロジェクトが立ち上がった。15年秋に最終報告書がまとまり、各国がそれを受けて国内法や租税条約の整備に手を着け始めている。わが国でも「ヤフー事件」や「IBM事件」などが租税回避との関連で話題となった。どちらも、損失を「合法的に」利用することにより税負担の軽減を図る点において共通点があるが、これに対するわが国



〈図表4〉国民負担率・租税負担率の推移



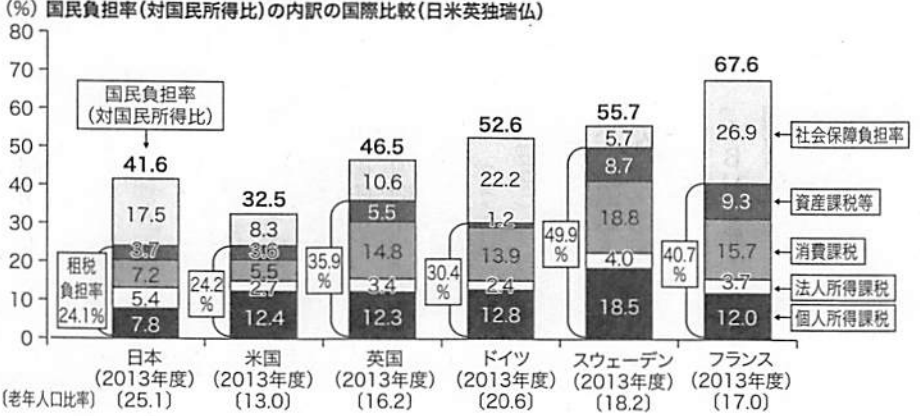
(注)平成27年度までは実績、28年度は実績見込み、29年度は見通しである。  
(出所)財務省資料

の税法の整備は極めて遅れており、これをグローバルスタンダードなものにする必要がある。具体的には、わが国の租税回避に対する議論を深め、否認すべき取引について法律の規定・適用要件を明確化することである。この際参考になるのは、13年に租税回避に対する否認の基準を導入した英国の方式である。わが国の租税回避の議論は、国際標準から大きく遅れたものになっているが、

これは税制当局や税法学者の怠慢と言えよう。G20という最高首脳レベルでBEPSの議論が続くこの機会に、わが国でも論点を国民に示しつつ議論を深め、課税の公平性、競争条件の公平性を図りながら、経済取引の不確実性を軽減するための租税回避防止規定の整備が必要である。

最後に、デジタルエコノミーへの対応である。本件については、本誌昨年4月27日号の「デジタルエコノミーと税制」で述べたところであるが、グローバルなデジタルエコノミーの広がり、国家主権の下に構築されている税制と大変相性が悪い。これをどうバランスさせていくのか、欧州連合(EU)やOECDなどの検討に積極的に参加する必要がある。この問題は、国内問題にも波及していく。シェアリングエコノミーの発達によるネットワーカーの増加が見られ、「ギグエコノミー」と呼ばれているが、所得区分や所得把握

〈図表5〉先進諸国との税体系の比較



(注1)平成23年度までは決算額、29年度については、国税は予算額、地方税は見込額による。  
(注2)所得課税には資産性所得に対する課税を含む。  
(出所)財務省資料

の困難性、社会保険などのセーフティネットの漏れなどの問題を生じさせており、安倍政権が「働き方改革」を進める上で、同時に対応していくべき問題である。平成の次の世に向けての課題は、山積している。