

税制改正と財政運営の長期趨勢（1）

—1965-2018—

レジメ

2020.10.20

今井勝人

*本報告は『武蔵大学論集』（第68巻第1号）に投稿済みの標記「研究ノート」をもとにしている。そのため、恥ずかしながら、未完成論文の途中報告ということになる。研究ノート全体の構成は以下の予定である。

- I. はじめに一税制改正と財政運営
- II. 政府経済見通しと予算
 - (1) 政府経済見通し
 - (2) 政府経済見通し経済成長率と当初予算増加率・補正後予算増加率
 - ①当初予算増加率 ②補正後予算増加率
- III. 当初予算と税制改正・財政運営
 - (1) 当初予算の編成・審議・議決
 - ①予算提出内閣 ②予算提出日 ③予算の修正 ④暫定予算
 - ⑤参議院の否決と参議院での審議未了（自然成立） ⑥予算審議と税法審議
 - (2) 租税収入の年度間自然増減収と税制改正・財政運営
 - ①新税の導入 ②帰属会計の変更・税源移譲 ③現行税法の改正
 - (3) 予算増減率と予算増減額に占める租税収入増減額・公債金増減額の割合
(以上、今日の報告)
 - (4) 個別税目の自然増減収と増減税
 - ①所得税 ②法人税 ③消費税を除く間接税 ④消費税
- IV. 補正予算・税制改正・財政運営と決算
- V. 税制改正と財政運営—結びに代えて


I. はじめに一税制改正と財政運営

- ・旧稿（今井、2018）の続き：1965-2018年度を対象に税制改正・財政運営の長期趨勢を検討する
- ・視角：政府経済見通し→自然増減収額の見通し→税制改正（税法改正）→歳入当初予算→経済の実態（見通しとの違い）→年度内自然増減収額・歳入補正予算→歳入実績と決算」という流れの中で税制改正・財政運営を検討
- ・税制改正、国債発行高の決定、歳入・歳出予算の編成は連立方程式
1965年祖予算補正以降、内閣の歳入調達に関する選択肢の幅が広がる。
対象期間を1965年度以降にした理由

- ・複雑な連立方程式を解く任務が時の内閣にあり、それが内閣の財政運営
- ・政府経済見通しとそれに添付の主要経済指標が内閣による連立方程式を解くカギ
 - ・国会審議も財政運営にとって重要
 - ・一般会計に限る理由：参考表 1、参考表 2
 - ・先行研究との違い：年度を追っての検討ではない
- ①『昭和財政史－昭和 27－48 年度』、同編『昭和財政史－昭和 48－63 年度』、財務省編『平成財政史－平成元年度－12 年度』のシリーズ、特にそれぞれの『総説』、『予算』、『租税』、『特別会計』の巻。膨大かつ年度ごとの詳細な分析が中心。
- ②佐藤・宮島 (1990)、井手編 (2014)、諸富編 (2014)、小西編 (2014)、持田 (2019) 等々
- ・本稿の欠点：1965－2018 年度間の長期趨勢を自然増減収の発生という視点から特定の事項について検討していくので、先行研究とはいわば逆向きの検討になる。そのため、同一の年度があちこちに登場し、読みづらく理解しづらいという欠点があることは否定できない。また、所得税、法人税、消費税といった個別税目に関する税制改正についての詳細な検討はこれまでの研究にゆだねることにして、本稿では自然増収・自然減収への対応の中で、個々の税目がどう位置づけられていたかという関心のもとでの検討に限られる。


II. 政府経済見通しと予算

(1) 政府経済見通し

- ・内閣の経済政策、財政運営の経済的根拠
- ・主要経済指標が別添として公表
- ・： ①当初見通し経済成長率がマイナスになっている年度が 2002 年度 (-0.9%)、2003 年度 (-0.2%) のわずか 2 ヶ年度だけであること。
- ② (当初見通し経済成長率はプラス、実績経済成長率がマイナス)
1994 年度 (2.3%、-1.5%)、2000 年度 (0.7%、-0.1%)、2001 年度 (0.7%、-0.1%)、2004 年度 (0.5%、-1.0%)、2008 年度 (2.1%、-4.2%)、2009 年度 (0.2%、-4.1%)、2011 年度 (1.0%、-1.2%)、2012 年度 (2.0%、-0.1%) と 8 ヶ年度
8 ヶ年度のうち 7 ヶ年度が 2000 年代に入ってから

(2) 政府経済見通し経済成長率と当初予算増加率・補正後予算増加率

①当初予算増加率

- ・： 対前年度当初予算増加率
1983 年度までは予算規模の拡大期
1997 年度以降は予算規模の縮小期
1984-1996 年度が拡大期から縮小期への移行期

移行期の設定：プラスとマイナスの期間が短期間で入れ替わっている

- ・ **図 3**：経済成長率当初見通しと当初予算増加率

長期的にみれば内閣は当初見通し経済成長率をベースに予算編成を行って
当初予算増加率がプラスかマイナスの境目は経済成長率 5 %前後

②補正後予算増加率

- ・ **図 4**：予算補正の回数と補正後予算増加率（対当初予算）

補正後予算増加率

①減額補正は少ない

②増加率の年度による変動は 1980 年代後半から大きくなった

- ・ **図 5**：実績見込み経済成長率と補正後予算増加率（対前年度補正後）

III. 当初予算と税制改正

(1) 当初予算の編成・審議・議決 **表 1**

①予算提出内閣

- ・ 予算国会提出時の内閣は圧倒的に自民等) 内閣、自民党を中核とする連立内閣
- ・ 非自民党内閣の税制改正：

①細川内閣の国民福祉税構想

②村山内閣による消費税税率引き上げ

①、②は後に

③民主党内閣の税制調査会廃止と消費税増税をめぐる民主党の混乱・分裂
消費税をめぐる民主党内閣の財政運営は混乱

野田内閣が消費税増税に本格的に踏み出す

2012. 2.17 に「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定

審議の過程で注目すべき点は

①民主党・自民党・公明党の 3 党協議が法案成立の前提

②法案に反対する民主党議員が 2012. 6.20 の衆議院での採決に際し反対
票、離党し(後に民主党から除籍処分)、いわゆる小澤新党を結成

- ・ 長期に政権を担っている自民党政権も連立政権を組んでいることにも注目

最初の連立政権：1983. 12. 27 の第 2 次中曽根康弘内閣

その後も 1996. 1. 11 成立の第 1 次橋本内閣以降、連立内閣が続く。

①連立内閣の根拠は参議院でも安定多数を確保

②1999. 10. 5 の小渕第 2 次改造内閣以降ずっと公明党が連立政権に参加

②予算提出日

③予算の修正

- ・ 1972 年度予算（第 1 次田中内閣）
- ・ 1991 年度予算（海部内閣）

「湾岸平和基金拠出金」：1990 年度第 2 号補正予算で決定

財政法特例法によらない特例国債発行とその償還財源確保のための税制改正等

③暫定予算

④参議院の否決と参議院での審議未了（自然成立）：

- ・9ヵ年度：いわゆるねじれ国会
- ・参議院の審議未了（自然成立）

1989年度予算（竹下内閣）

4.28に衆議院で自民党の単独審議・可決、参議院に送付。

参議院の審議はリクルート問題で空転

衆議院議決後30日を経過

衆議院の議決が国会の議決 5.28（自然成立）（憲法第60条2項後段の規定）

⑥予算審議と税法審議

予算は成立しても税法改正案、新税法案が国会を通過しないこともある。

第3次中曽根内閣の売上税法案

(2) 租税収入の自然増減収と税制改正・財政運営

「税制改正等」の3つの意味

- ① 現行税法の改正（租税特別措置法の改正を含む）、
- ② 新税を課税するための新しい税法の決定、
- ③ 税法自身の改正あるいは税法とは別の法律改正によって当該租税収入の帰属する会計が変更される場合や国税の都道府県や市町村への税源移譲である。

表2：②一般会計の新税導入：会社臨時特別税・地価税・法人特別税

表3、表4：②帰属会計の変更：税源移譲：帰属会計の変更＝税源移譲
三位一体改革の税源移譲（地方分権問題）・エネルギー問題・特別会計問題と
いったその時々々の政策課題に、税制改正によって応えようとするもの

図6、表5：①現行税法の改正（計数には②、③を含む）

- ・（経済成長率プラス ⇒ 自然増収の発生）、（経済成長率マイナス ⇒ 自然減収の発生）という関係

例外で特に目立つ：1979年度（大平内閣）（9.5% ⇒ -0.5%）

1978年の国税収納金整理資金法の改正（税収所属年度の変更）

5月—4月を1978年度から6月—5月に変更

1978年度：5月—5月の13か月分の税収

1979年度以降：6月—5月の12か月分の税収に戻る

- ・経済成長率5%以下で自然減収：1979年度のほか3ヵ年度 珍しい

図7：増減税額の自然増減収額に占める割合（%）

異常年度：1979（-424.0%）、1994（-189.3%）、1999（-217.1%）、

2003（+187.2%）、2004（-109.9%）、2005（-107.0%）、2006（-439.4%）

（以下、表5を参照）。

1979 年度（大平内閣）：前年度の税収が 13 ヶ月分のため自然減収
税制改正は 4410 億円の増税、
増税規模自体は前年度増税 3480 億円と大差ない。

1994 年度予算（細川内閣）：国民福祉税構想をめぐる税制改正の混乱
新税構想の白紙撤回

1994. 2. 8 の与党代表者会議：1994 年度年度税制改正は「総額 6 兆円規模の
減税を先行」の税制改正案を予算国会に提出、「連立与党内に税制改革に関
する協議機関を設置し、・・・減税とその財源について、新税創設も含めて
協議」し、年内の国会で関係法律を成立させる。

1994 年度の税制改正：「減税」先行、(2 兆 2570 億円の自然増収、4 兆
2729 億円の減税、減税率－189.3%)

1999 年度予算（小渕内閣）いわゆる財政構造改革法の凍結を前提
税制改正（自然増収額 2 兆 6010 億円、減税額 5 兆 6470 億円、減税率－
217.5%） cf. 前年度の(減税 1 兆 1770 億円、減税率－33.9%)

2003 年度（第 1 次小泉内閣）の税制改正

税制改正のアリーナに経済財政諮問会議が新たなプレイヤーとして参加
「迷走する税制改革」と評されることもあるが、プレイヤーしかも強力
なプレイヤーが新たに加われば「迷走する」のは当然かもしれない。

2003 年度：2002 年度に続いて例外的に経済成長率がマイナス、自然減収
も発生した年度で（図 6）ここでは両年度をまとめて検討しておく。

2002 年度、2003 年度の予算編成：第 1 次小泉内閣

2002 年度、2003 年度は経済成長率当初見通し：例外的に－0.9%、
－0.2%とマイナスになった年度である。

2002 年度の税制改革：自然減収額・2 兆 7980 億円、減税 200 億円

2003 年度の税制改革：自然減収額は 8670 億円、1 兆 6230 億円の減税、
減税率は 187.2%、中心は法人関連税制改正 1 兆 3010 億円の減税

2004, 2005, 2006 年度の税制改正：大幅な税源移譲

2005, 2006 年度は、[表 4](#)の B/A 欄が 100%を超えていることに示されて
いるように、税源移譲が行われた所得税以外の税では増税

[表 5](#)（自然減収が発生した年度の検討は除く）

- ・（自然増収・減税）18 ヶ年度、（自然増収・増税）14 ヶ年度
 - ・（自然増収・減税）が 3 ヶ年度以上継続するのは 1965-1971 年度の 7 ヶ年度、1973-
1975 年度の 3 ヶ年度、1987-1991 年度（4 ヶ年度）、1996-2001 年度（6 ヶ年度）、
2011-2017 年度（7 ヶ年度）の 5 回
- （自然増収・増税）が 3 ヶ年度以上続くのは 1980-1986 年度の 7 ヶ年度
1 回だけである。

- ・減税か増税：1975年度までは減税、1976年度増税、1977年度減税の後、1978年度から1986年度まで増税が続く。その後、1988－1991年度の減税、1992、1993年度の増税、1994年度の減税、1995年度の増税と短期間で増税・減税が入れ替わるが、1996年度以降は2009、2012年度に増税が実施されただけで、あとはすべて減税である。

長期的にみると

1970年代中頃まで減税の時代、1970年代末から1980年代中頃までが増税の時代、1990年代後半以降は再び減税の時代

図7：1970年代中頃までの減税の時代、1970年代末から1980年代中頃までの増税の時代の増減税率の変化は、1979年度を例外として、比較的安定していた。1990年代後半以降の減税の時代の後半は安定した動きであるが、前半の増減税率の変動は激しかった

1988－1995年度間の短期間で増税・減税が入れ替わった時期は増減税率の変動が大きかった時期

減税の時代の前半期は変動の大きかった1988－1995年度に続く時期

租税収入の対前年度補正後租税収入に対する増加率：図8

年度ごとの変動が大きい

増加率がマイナスになった年度：8ヵ年度

図2の一般般会計当初予算全体の対前年度補正後増加率が1980年代以降マイナスになる年度が非常に多くなるということと対照的

マイナスになった年度のうち1999、2003、2004、2005、2006年度の5ヵ年度は図7のいわば特異年度

毎年度の税制改正は、増税にせよ減税にせよ、予算補正を含めると少なくとも前年度補正後の租税収入水準は確保しようとしていた

(2) 予算総額増加率と予算総額増加額に占める租税収入増減額・公債金増減額の割合
I節で述べた連立方程式を解くこと：予算総額の増減、租税収入の増減、公債金の増減

をいかに組み合わせるか、組み合わせは8通り、

- ① (予算総額の増額・租税収入の増額・公債金の増額)
- ② (予算総額の増額・租税収入の増額・公債金の減額)
- ③ (予算総額の増額・租税収入の減額・公債金の増額)
- ④ (予算総額の増額・租税収入の減額・公債金の減額)
- ⑤ (予算総額の減額・租税収入の増額・公債金の増額)
- ⑥ (予算総額の減額・租税収入の増額・公債金の減額)
- ⑦ (予算総額の減額・租税収入の減額・公債金の増額)
- ⑧ (予算総額の減額・租税収入の減額・公債金の減額)

表 6 : (参考図 1) (参考表 3)

- 予算総額増減率と予算総額増加額に占める租税収入増減額と公債金増減額の割合
(対前年度補正後比)
 - (A) : 予算総額増減率
 - (B) : 予算総額増減額に占める租税収入増減額の割合
 - (C) : 予算総額増減額に占める公債金増減額の割合
- 予算規模の拡大期、移行期、縮小期に分けて示す
- 各年度の後ろに記した番号が上の組み合わせの番号である。
 - 1965 年度 : 前年度補正後に国債発行はなく当初予算でも国債発行なし
 - 2002 年度は 2001 年度補正後国債発行額と当初予算の国債発行額が同額のため
- 公債金の増減についても議論
 - 図 9 一般会計予算に占める租税収入と公債金の割合 (公債金依存度)
- 予算規模の拡大期、移行期、縮小期の組み合わせ :
 - 拡大期 : 1960 年代、1970 年代に①の組み合わせが続いたが、1980 年代に入ると②の組み合わせが連続する。
 - 移行期 : ⑥の組み合わせと②の組み合わせが交互に現れる
 - 縮小期 : ⑥の組み合わせが多くなる。⑧、⑦、③も
 - 拡大期と移行期に共通してあらわれる①と②の違い :
 - 予算規模の増加率の違いである。表 6 の (ア) 欄
- 1984 年度予算 (第 2 次中曽根内閣) :
 - (経済成長率低下 ⇒ 予算規模の縮小) という流れの始まり
 - 初めて⑥が登場した年度
 - 「増税なき財政再建」の目標年
 - 税制改正 : (自然増収 2 兆 6290 億円・増税 650 億円・増税率 2.5%) (表 5)
 - 租税収入増 2 兆 6940 億円の大部分は自然増収
 - 公債金は 12 兆 6800 億円、前年度補正後に比べ 1 兆 6209 億円の減
 - 公債金 12 兆 6800 億円のうち特例国債は 6 兆 4550 億円
 - 財政再建の目標は達成できず
 - 増税なき財政再建という財政運営 :
 - 大平内閣による一般消費税導入構想の挫折のもとで始まった鈴木内閣
 - この時期は 1879 年度に年度に始まる経済成長率の低下の時期
 - 鈴木内閣は行政改革も
- 1990 年度予算 (海部内閣) : 財政再建の目標が実現 組み合わせ⑥
 - 税制改正 : (自然増収 4 兆 1270 億円、減税額 3500 億円、減税率 8.5%、表 5)
 - 自然増収額の 8.5%を減税にまわしても 3 兆 7770 億の増収になるほどの自然増収
 - バブル経済
 - (バブル経済 ⇒ 財政再建) であれば (バブル経済崩壊 ⇒ 財政運営の困難増)

- 1994 年度予算補正では再び財政法特例法による特例国債 8106 億円の発行が再開
- 1994 年度（細川内閣編成、成立時は羽田内閣）：
 - 当初予算の時点ですでに財政法特例法によらない特例国債の発行
 - 予算規模縮小期の最初の年度、組み合わせは㊸（組み合わせの初めての登場）
 - 税制改正：（自然増収 2 兆 2570 億円、減税 4 兆 2720 億円、189.3%の減税）
 - 減税 4 兆 2720 億円のうち 3 兆 8450 億円が所得税減税：
 - 法的根拠は通常の所得税法改正ではなく、「平成 6 年分所得税の特別減税に関する特別措置法」
 - 公債金増額 13 兆 6430 億円のうち、10 兆 5092 億円が建設国債、3 兆 1338 億円が特例国債。この特例国債が減税財源
 - 「平成 6 年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律」を根拠にしている。
 - 公債依存度 28.0%のうち財政法特例法による特例国債を含めて特例国債依存度は 18.8%である。
- 税制改正と結びついた財政法特例法によらない特例国債はその後も続く。
 - 消費税の税率を 3%から 1997 年度に 5%に引き上げる際の特例国債の発行
 - 消費税率引き上げ；1994. 11. 25 に非自民党内閣（村山内閣）による税制改革関連法
 - 消費税率の引き上げ実施前に租税負担の軽減を図るために所得税の減税・財政法特例法によらない特例国債発行 1996 年度も。所得税減税と特例国債発行の根拠法は異なる 組み合わせは㊹
- 財政法特例法によらない特例国債の発行：
 - 湾岸危機・湾岸戦争時に発行されていたが、その特例国債は償還財源（国債整理基金特別会計帰属の法人臨時特別税、石油臨時特別税）が決められていたので、財政法特例法によらない特例国債という考え方もそれなりに理屈は通っていた。
 - 先行減税財源確保のための財政法特例法によらない特例国債には償還財源は法定されていなかった。したがって先行減税財源確保のための特例国債の発行は財政法特例法で、あるいは減税ならば増税と同時に、あるいは減税は必要ないなど様々な考え方もしかしそうした考え方は「減税財源確保を含め税制改革年内実施が図られることから、中長期的に特例国債依存体質をもたらすような歯止めなき特例公債とは異なるものとなり得ると考えられる」という財政制度審議会のお墨付き（「平成 6 年度の予算編成に関する建議」（1994. 2. 9））が出ることによって、立ち消えていった。
- 財政法特例法によらない特例国債の発行という手法はいつまでも続けられない。
 - 次に登場した考え方が消費税の軽減税率の採用、消費税増税分の社会保障財源化（特定財源化）であるが、これらについては次項の消費税の個所で検討することにする。
 - さらに、いわゆる景気条項。
 - 野田内閣時の 2012. 8. 10 に消費税の税率を 2014 年度に 5%から 8%に、2015 年 10 月

1日から8%を10%に引き上げることが決まっていたが、2014年度に引き上げるかどうかは経済情勢をみながら13年秋の時点で内閣が判断するというものである。8%への引き上げは当初の予定通り実施された(第3次安倍内閣)が、10%への引き上げは延期され、実現したのは2019.10.1(第4次安倍内閣)である。消費税増税が経済状況にマイナスの影響を与えるという考えがいかに強いかを示す。

- ・ 財源確保のための特例国債の発行は時限的。しかし1994年度予算補正で始まった財政法特例法による特例国債の発行はその後も続き、公債依存度の上昇は避けられなかった。1994年度補正後の時点で22.6%であった公債依存度は1995年度補正後では28.8%に達していた。

- ・ 橋本内閣による財政構造改革の推進に関する特別措置法(財政構造改革法)が成立(1997.12.5)

特例国債発行額を2003年度まで削減していく

主要な経費ごとに量的削減を定める

歳出削減目標を法律で定める：概算要求基準は閣議決定

厳しい歳出統制

財政構造改革路線：

1997.7のタイ・バーツ危機や1997年秋の日本の金融危機を契機に破綻

小渕内閣の下で1998.12.18にはいわゆる財政構造改革法を停止する法律が成立

- ・ 特例公債依存度の上昇

- ・ 小泉内閣：「改革なくして成長なし」をスローガンに、第2次橋本内閣・小渕内閣・森内閣の財政運営を批判して登場

公債依存度でみる限りその財政運営は失敗

小泉内閣に続く自民党政権、続く民主党政権の税制改正・財政運営：今井(2004)

図9：2010年度から2013年度の間、歳入合計に占める公債金の割合が租税収入の割合を超えている

いずれの年度も⑥の組み合わせ

租税収入が歳入の根幹であるべきだという考え方からすれば、異常の事態が4ヵ年度

- ・ 安倍内閣：2013年度－2018年度の予算編成

経済政策：アベノミクス

経済成長率当初見通しは2%台後半から3%台であり、それまでに比べ高い水準

(図1)。

自然増収：表5

税制改正：2018年度・増税(増税率1.0%)

他の年度は減税(表5)。どの年度も⑥

公債依存度：2013年度・49.1% ⇒ 2018年度・34.2%

前回の底である2008年度の30.5%にはまだ届いていない(図9)。

例国債に依存した財政運営からの脱却がいかに困難であることを示す

図9からは公債金と租税収入が代替関係にあることは明らかなので、特例国債に依存した財政運営からの脱却が最優先の課題であるとすれば、残された手段は増税か歳出削減しかない。その増税にしても、どの税目で増税をするか、増税の税と減税の税を組み合わせるのといった問題が残されている。次項では個別税目について検討し、それを全体としてみた税制改正の中に位置づけてみたい。（参考図2）