

ISSUE BRIEF

消費税を巡る議論

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 609 (2008. 2. 28.)

- はじめに
- I 消費税の導入と制度の見直し
 - 1 消費税の導入
 - 2 平成3年の見直し
 - 3 平成9年の税率引き上げ
 - 4 平成15年の見直し
- II 消費税への期待と懸念
 - 1 消費税導入の意義
 - 2 消費税への期待
 - 3 逆進性
- 4 経済への影響
- III 消費税を巡る課題
 - 1 逆進性への対策
 - 2 「益税」対策
 - 3 「目的税」化
 - 4 税率改定を巡る議論
- おわりに

平成元年の導入以降、20年近い歳月を経て、消費税は国の基幹税として定着している。平成19年の参議院選挙の結果を受けて、「消費税を含めた税制の抜本的改革」は仕切り直しの状況にあるものの、財政の再建、社会保障制度の維持、地方分権のための安定財源などの観点から、消費税への期待は大きい。

消費税を議論するためには、国民負担と政府の役割についての国民的な合意が欠かせない。税金の無駄遣いを徹底的に見直した上でも負担増が必要となる場合には、消費税だけではなく、所得税や法人税を含めて、公平と活力の両面から望ましい税制を構築することが求められる。同時に、消費税の諸課題(逆進性と益税への対応や「目的税」化の是非)についての議論が必要となる。本稿は、消費税制度の導入と法改正の推移、消費税への期待と懸念が集まる背景、消費税の制度的な課題などをまとめ、消費税を議論するための論点を整理する。

財政金融課

こいけ たくじ
(小池 拓自)

調査と情報

第609号

はじめに

平成元年の導入以降、20年近い歳月を経て、消費税は国の基幹税として定着している。国の消費税収は、所得税(16.5兆円)・法人税(16.4兆円)に次いで、10.6兆円に及び、地方消費税(2.6兆円)を合わせた総額は、13.3兆円となっている(平成19年度当初予算)。

バブル崩壊後に急激に悪化した財政の再建、高齢化社会を支える社会保障制度の維持、地方分権を実現するための安定財源の確保、所得課税から消費課税へ移行する国際的な潮流などの観点から、消費税への期待は大きい。参議院選挙が与野党逆転の結果となったため、平成19年度が目途とされた「消費税を含めた税制の抜本的改革」は、仕切り直しの状況にあるものの¹、消費税の議論は、日本の税財政の最大の焦点である。

本稿は、消費税制度の導入と法改正の推移、消費税への期待と懸念が集まる背景、消費税の制度的な課題などをまとめ、消費税を議論するための論点を整理する²。

I 消費税の導入と制度の見直し

1 消費税の導入

大平内閣(昭和53年-昭和55年)の「一般消費税」構想や、中曽根内閣(昭和57年-昭和62年)の「売上税」構想の挫折を経て、竹下内閣(昭和62年-平成元年)は、消費税の導入を政権最大の課題とした。昭和63年12月、「消費税法」(昭和63年法律第108号)が「税制改革6法」の1つとして成立し、平成元年4月に、税率を3%とする消費税が導入された³。消費税は、ほとんど全ての国内取引(商品とサービス)と外国貨物に課税される⁴。消費に対して広く薄く負担を求めることで、所得課税中心の戦後税体系を見直す端緒が開かれた。

消費税の導入にあたっては、所得税、法人税等の大幅な減税が実施されたため、ネットでは2.6兆円の減税となった⁵。しかし、食料品などの生活必需品を含めて一律に課税される点や低所得者層の負担が重い「逆進性」への反発は大きかった。

事業者の納税事務負担を軽減するための諸制度(帳簿方式、事業者免税点制度、簡易課税制度、限界控除制度)は、新税の円滑な導入に役立った。しかし、零細・中小事業者への手厚い措置は、消費税の一部が事業者の手元に残るとされる「益税」への批判を招いた。

2 平成3年の見直し

(1) 消費税の廃止論と見直し論

平成元年の参議院選挙では、リクルート事件の影響もあって、消費税の廃止を主張する日本社会党が議席を伸ばし、参議院で与野党が逆転する結果となった⁶。参議院で多数派と

¹ 深澤映司「平成20年度税制改正案の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』605号,2008.1.22.参照。

² 前回の税率引き上げ時(平成6年の法改正)の論点は、片山信子「消費税の論点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』231号,1993.11.11.参照。主要国の状況については、鎌倉治子「諸外国の付加価値税(仮題)」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』(本年刊行予定)参照。

³ 消費税の導入と改正については、竹下登・平野貞夫監修『消費税制度成立の沿革』ぎょうせい,1993, pp.299-449;森信茂樹『日本の消費税』清文社,2000,pp.29-92;渡辺裕泰「消費税法の沿革と改革上の諸課題」『租税法研究—消費税の諸問題—』34号,2006.6,pp.81-101などを参照した。

⁴ 税の性格上非課税とされた金融・不動産取引と、政策的配慮から非課税とされた医療・福祉・教育の一部を除く、ほぼ全ての取引が課税対象となった。

⁵ 所得税(3.3兆円)、法人税(1.8兆円)、相続税(0.7兆円)、個別間接税の調整(3.4兆円)の減税合計は9.2兆円に及び、消費税の導入(5.4兆円)と課税の適正化(1.2兆円)の合計は6.6兆円に過ぎなかったことから、ネットでは2.6兆円の減税となった。

⁶ 日本社会党は改選議席の2倍を超す46議席を獲得した。自由民主党は36(改選69)議席に留まり、

なった野党は、平成元年 12 月、消費税廃止法案等を参議院で可決したが、同法案は衆議院では審議されず、廃案となった。

与党・自由民主党は、消費税の見直しの議論を開始し、平成 2 年 2 月の衆議院総選挙では、「消費税見直し」を公約として、過半数を確保した。総選挙後の第 118 回国会では、与党の主張する「消費税の見直し」と、野党の主張する「消費税廃止」が審議されたが、衆参ねじれ現象のため、どちらの法案も成立しなかった。このため、同国会の会期末に、「税制問題等に関する両院合同協議会」（以下「協議会」とする。）が設置された。

（２）見直しの内容

協議会では、税制全体や間接税についての議論を経て、消費税の運用益問題、益税問題、逆進性問題が議論され、（日本共産党を除いて）一定の合意に達した。平成 3 年 5 月、第 120 回国会で「消費税法の一部を改正する法律」（平成 3 年法律第 73 号、議員立法）が成立した。

この法改正は、平成 3 年 10 月 1 日に施行され、① 非課税範囲、② 簡易課税制度、③ 限界控除制度、④ 申告納付制度の 4 点が見直された（巻末別表A）。非課税範囲は、逆進性緩和策として、社会福祉事業、教育などの分野において拡大された⁷。簡易課税制度や限界控除制度は、益税問題への対処として、縮減と精緻化が図られた。事業者の運用益を抑制するため、一定規模以上の企業の申告納付は、年 2 回から年 4 回に改められた。

3 平成 9 年の税率引き上げ

高齢化に伴う社会保障費用の増大やバブル崩壊後の財政悪化を踏まえ、宮澤内閣以降、抜本的な税制改革の議論が始まった。細川内閣⁸、羽田内閣、村山内閣と、政権の枠組みは大きく変化したものの、高齢化社会に備えて、経済活力を高め、安定的な歳入構造を実現するため、直間比率の見直しを含めた税制改革が必要との認識は定着していった。

日本社会党委員長を首班とする自社さ連立政権である村山内閣（平成 6 年-平成 8 年）は、所得税を減税して消費税率を引き上げる「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律」（平成 6 年法律第 109 号）を、平成 6 年 11 月、第 130 回国会で成立させた。所得税は、累進構造が緩和され、人的控除の見直しによって課税最低限度が引き上げられた。消費税は、新たに導入した地方消費税を含めて 5%（国 4%、地方 1%⁹）に税率が引き上げられ、益税批判に対処するため、中小事業者への特例措置が大幅に縮減された（巻末別表A）。具体的には、① 限界控除制度の廃止、② 事業者免税点制度の範囲縮小、③ 簡易課税制度対象の縮小と精緻化が実施された。また、事業者の運用益を更に抑制するため、年 4 回の申告納税が必要となる事業者の範囲が拡大された。

所得減税は平成 7 年度から実施される一方、消費税率の引き上げを含む消費税法改正の施行は、平成 9 年 4 月となった。この改正では、先行する減税と社会保障支出の増加によって、国民負担はほとんど変化しなかった¹⁰。なお、税率については、平成 8 年 9 月までの検討条項が設けられており、平成 8 年 6 月、橋本内閣（平成 8 年-平成 10 年）は、法定された 5%（国 4%、地方 1%）での実施を閣議決定した。

非改選議席 73 と合わせて 109 議席となって、過半数(127)を下回った。

⁷ 食料品の取扱い(逆進性対策として非課税あるいはゼロ税率を導入)については、継続協議となった。

⁸ 細川護熙首相(当時)は、平成 6 年 2 月、「国民福祉税(仮称)」構想を提案したが、後に撤回した。

⁹ 厳密には、地方消費税の税率は、国の消費税率の 25 %とされている(地方税法第 72 条 83)。税率 3% の導入当初は、全て国税とされ、25%相当が消費譲与税として地方へ移転されていた。

¹⁰ 所得税・個人住民税(3.5 兆円)、相続税(0.3 兆円)、社会保障支出の増加(0.5 兆円)で、減税・受益の合計は 4.3 兆円。消費税率の引き上げ(4.1 兆円)と消費税の課税強化(0.3 兆円)の合計は 4.4 兆円。

4 平成 15 年の見直し

小泉内閣(平成 13 年-平成 18 年)は、消費税に対する国民の信頼性や制度の透明性を高める観点から、平成 15 年度の税制改正を実施した。中小事業者に対する特例措置は更に削減され、中間納付の回数は最大で年 12 回となるよう強化された(巻末別表A)。事業者免税点制度の適用上限が 1,000 万円に引き下げられたことで、免税事業者は大幅に減少(368 万から 231 万、免税事業者比率は 62%から 39%に減少)した。簡易課税制度の適用上限が 5,000 万円に引き下げられたことで、簡易課税適用事業者数が半減(106 万から 50 万、免税事業者比率は 47%から 22%に減少)した¹¹。零細・中小の事業者の税負担や納税コストの増加が懸念されるものの、「益税」の温床として批判される特例措置は、諸外国と同水準に縮小した。

同時に、消費者の便宜を図ることを目的として、価格の総額表示が義務付けられた。財務省は、総額表示によって税込価格が明瞭となり、外税表示と内税表示の混在が解消されて価格の比較が容易となることから、消費者の利便性が高まると説明した。内税化は税の負担感を薄め、将来の税率の引き上げの布石となるとの見方もある。

II 消費税への期待と懸念

1 消費税導入の意義

消費税を導入し、その税率を引き上げた背景には、① 所得税中心のシャープ税制の限界と、② 高齢化社会への対処の 2 つがあった¹²。

【所得税中心の限界】

戦後税制は、所得税中心であるため、累進課税による重税感、捕捉の不公平(いわゆる「クローン」問題)、各種の控除による複雑化などの問題が生じた。「公平・中立(効率)・簡素」¹³とされる税の基本原則を踏まえ、所得税が減税¹⁴され、徴税と納税の執行コストが抑制される点で「簡素」な税として、単一税率の付加価値税である消費税が導入された。所得税と比較して、消費税は、経済力が同等の人が等しく負担する点で「水平的公平性」に富み、個人及び企業の経済活動(勤労、投資、消費)に対しての中立性が高いことが利点である。

【高齢化社会】

高齢化社会においては、生産年齢比率が縮小するため所得税収が減少し(歳入問題)、社会保障費(年金、医療、介護など)が増大する(歳出問題)。消費税は、勤労者世代に偏ることなく、高齢者も含めて、幅広く負担を共有する税制であり、経済情勢に左右されにくい。増加する歳出を安定的に賄うため、消費税の役割が大きくなっている。

2 消費税への期待

(1) 財政再建

毎年の財政赤字(フロー面)、累積する債務残高(ストック面)の双方から、財政再建は日本にとって重要な課題となっている。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」(いわゆる「骨太の方針 2006」、平成 18 年 7 月 7 日閣議決定)¹⁵は、3 つの優先課題の 1 つとして、財

¹¹ 財務省「平成 15 年度税制改正要綱の参考資料 消費税」p.1.

<http://www.mof.go.jp/seifuan15/zei001siryou_g.pdf>

¹² 森信茂樹『抜本的税制改革と消費税-経済成長を支える税制へ-』大蔵財務協会,2007,pp.49-61.

¹³ 税負担の公平性、経済への中立性あるいは経済効率の向上、制度の簡素さを意味する。

¹⁴ 所得減税は、勤労意欲増進による経済活性化を意図して累進税率が緩和された。

¹⁵ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」首相官邸HP

政健全化を掲げ、歳出・歳入の一体改革によって、平成 23(2011)年度にプライマリー・バランス(基礎的収支)¹⁶を黒字化するとしている。

目標の達成には、経済の成長を促しつつ、今後 5 年間で、国と地方を合わせて、社会保障、人件費、公共投資などの歳出を 11.4 兆円から 14.3 兆円削減し、同時に 2.2 兆円から 5.1 兆円の増税を行って、財政収支を 16.5 兆円改善することが必要となっている。増税の対象として、消費税が注目される理由としては、前述した所得税中心の限界や高齢化社会への対処に加えて、日本の消費税率が外国と比して低いことや(巻末別表 B)、法人税は企業の国際競争力維持の観点から上げにくいことなどがある。

(2) 社会保障財源・地方財源・法人税減税財源

消費税を積極的に拡充し、社会保障財源、地方財源、法人減税財源として活用¹⁷することが、様々な立場の識者から提案されている。

【社会保障財源】

平成 21(2009)年度までに基礎年金の国庫負担を 1/3 から 1/2 に引き上げることを含めて、高齢化によって、社会保障歳出は増加傾向にある。年金・医療・介護の歳出は、平成 27(2015)年度までに 26 兆円膨み(89.8 兆円→116 兆円)、公費負担は 12 兆円増加(28.8 兆円→41 兆円)することが見込まれる(表 1)。社会保障を持続可能な制度とするため、経済の好不況や高齢化に耐えられる安定財源¹⁸である消費税への期待は大きい(「目的税」化の是非はⅢを参照)。

表 1 社会保障の給付と負担の見通し(平成 18 年 5 月厚生労働省推計)

	2006年度 (平成18)		2011年度 (平成23)		2015年度 (平成27)		(参考)2025年度 (平成37)	
	兆円	%	兆円	%	兆円	%	兆円	%
社会保障給付費	89.8 (91.0)	23.9 (24.2)	105 (110)	24.2 (25.3)	116 (126)	25.3 (27.4)	141 (162)	26.1 (30.0)
年金	47.4 (47.3)	12.6 (12.6)	54 (56)	12.5 (12.9)	59 (64)	12.8 (13.8)	65 (75)	12.0 (13.8)
医療	27.5 (28.5)	7.3 (7.6)	32 (34)	7.5 (8.0)	37 (40)	8.0 (8.7)	48 (56)	8.8 (10.3)
福祉等	14.9 (15.2)	4.0 (4.1)	18 (20)	4.2 (4.5)	21 (23)	4.5 (4.9)	28 (32)	5.3 (5.8)
うち介護	6.6 (6.9)	1.8 (1.8)	9 (10)	2.0 (2.3)	10 (12)	2.3 (2.7)	17 (20)	3.1 (3.7)
社会保障に係る負担	82.8 (84.3)	22.0 (22.4)	101 (105)	23.3 (24.3)	114 (121)	24.8 (26.3)		
保険料負担	54.0 (54.8)	14.4 (14.6)	65 (67)	14.9 (15.4)	73 (77)	15.9 (16.6)	143 (165)	26.5 (30.5)
公費負担	28.8 (29.5)	7.7 (7.8)	36 (38)	8.4 (8.9)	41 (45)	8.9 (9.7)		
国民所得	375.6	—	433	—	461	—	540	—

(注 1)
%は対国民所得。額は、各年度の名目額(将来の額は現在価格ではない)。

(注 2)
公費は、2009 年度に基礎年金国庫負担割合が 1/2 に引き上げられたものとしている。

(注 3)
カッコ外の数値は改革反映、カッコ内の数値は改革前のもの(筆者注:改革とは、平成 16 年の年金改革、平成 17 年の介護改革、平成 18 年の医療改革を指す)。

(注 4)
経済前提は A ケース(筆者注:標準ケース)。

(出典) 厚生労働省「社会保障の給付と負担の見通し」2006.5,p.8.

<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/05/dl/h0526-3a.pdf>>

【地方財源】

地方経済の構造的な問題や、三位一体改革への不満¹⁹を背景として、地方の税収格差が

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/060707honebuto.pdf>>

¹⁶ 「借入を除く税収等の歳入」から「過去の借入に対する元利払いを除いた歳出」を差し引いた値。これがプラス(黒字)であれば、毎年度の税収等によって、元利払いを除いた歳出を賄っていることになる。

¹⁷ 林宏明・関西大学教授は、消費税への期待をこの 3 点に大別している(林教授「今日の消費税への期待」『国際税制研究』19 号,2007.11,pp.39-45.)。

¹⁸ 石弘光「社会保障と消費税の役割」『税研』135 号,2007.9,pp.28-33.

¹⁹ 同改革では、法人事業税の分割基準の見直し(平成 18 年度)や個人住民税の比例税率化(平成 19 年度)により税収格差の縮小が図られたが、税源移譲(3 兆円)に対して、国庫補助負担金の削減(4.7 兆円)と地方交付税の削減(5.1 兆円)が大きく、地方の不満は大きい(小池拓自「地方税財政改革と税収の地域間

大きな問題となっている。消費税は、経済情勢の影響を受けにくい安定性を持ち、地域間の偏在が小さい。このため、基礎的な住民サービスを提供する地方自治体にとって、拡充が望まれる税目である²⁰。地方税財政学者は、応益性や負担分任性(すべての住民が負担する性質)の観点²¹からも、消費税は地方税に相応しいとの見方を示している²²。

ただし、国が地方消費税の徴収を代行しているため、地方自治体は説明責任も徴税努力も免れているとの指摘や、地方消費税の偏在が小さい要因は人口などの清算によるものに過ぎないとの指摘もあり、地方消費税の拡充に懐疑的な見解もある²³。

平成 20 年度税制改正では、地域間の税収格差を是正するため、法人事業税の 1/2 相当を国税化して、地方法人特別譲与税として、再配分することが検討されている(与党税制大綱²⁴)。地方消費税を拡充させる方向での国と地方の税源交換は、地域間格差是正の根本的な方策として、平成 21 年度以降の課題となっている。

【法人減税財源】

日本の法人実効税率は、平成に入り、急速に低下しているものの、国際比較では、米国と同様に、欧州各国よりも 10%程度高い(表 2)。日本経団連は、財政再建を進め、高齢化社会を支えるため、消費税率の引き上げの必要性を指摘しつつ、企業は経済成長のエンジンであるとして、法人税率の引き下げを主張している²⁵。

表 2 法人所得課税の実効税率の国際比較(未定稿)

2007 年 7 月現在

日本 (東京都)	米国 (カリフォルニア州)	ドイツ (全ドイツ平均)	フランス	イギリス	中国	韓国 (ソウル)
40.69%	40.75%	38.65% 29.83% (2008 年)	33.33%	30.0% 28.0% (2008 年)	33.0% 25.0% (2008 年)	27.5%
別途、付加価値割と資本割あり	州によって、差異が大きい	2008 年 1 月に大幅減税と課税ベース拡大	別途、法人利益社会税あり	2008 年 4 月に減税実施		別途、資本金額と従業員数に応じた均等割あり

(出典)財務省 HP<<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryuu/084.htm>>

法人税の引き下げは、設備投資を促し、技術進歩に資するとの視点から、法人減税・消費増税が必要との見方²⁶がある。しかし、法人税率を 1%引き下げても、設備投資の増加は 0.1%から 1%程度と限定的との見方²⁷や、近年の税制改正が法人減税に偏っているとの批判もある²⁸。また、各種の政策減税や社会保険料負担の多寡があるため、企業の実質的な負担を議論するためには、法人税率だけではなく、課税ベースや社会保険負担を同時に比較検討する必要もある。減税の効果、所得税などとのバランス、企業の実質的な負担などを考慮しつつ、税率の引き下げが潮流となっている国際的な「租税競争」を踏まえて、日本

格差-ふるさと納税を巡る議論を超えて-『調査と情報-ISSUE BRIEF-』593 号,2007.9.13.参照)。

²⁰ 全国知事会『第二期地方分権改革』への提言』平成 19 年 7 月、

<http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2007_7_x14.pdf>

²¹ 地方税には、① 安定性、② 地域普遍性、③ 応益性、④ 負担分任性、⑤ 自主性の 5 つの固有原則があるとされる(関野満夫『地方財政論』青木書店,2006,pp.102-105.)。

²² 林宜嗣「自治体税収格差の是正議論と求められる税制の対応」『税理』50 巻 11 号,2007.8,pp.69-75。

²³ 林宏明 前掲注 17;石弘光「地方分権と地方消費税」『税務経理』8750 号,2007.6.22,p.1。

²⁴ 「与党税制改正大綱」2007.12.13.< <http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2007/pdf/seisaku-031a.pdf> >

当初、地域間の税収格差は是正策とされた「ふるさと納税」は、納税者の「思い」を実現する枠組みとされている。

²⁵ 日本経団連「日本の未来をささえるために今、みんなで考えよう-税、財政の一体改革に向けて-<パンフレット>」2007.11.< <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/pamphlet200711.pdf> >

²⁶ 横山彰「経済教室 福田政権重点課題を問う(上)消費税議論から逃げるな」『日本経済新聞』2008.9.27。

²⁷ 鈴木将覚「法人税率引き下げが経済に及ぼす影響」『みずほ総研論集』16 号,2007.10,pp.1-41。

²⁸ 北野弘久「公正・公平な税」の確立」『旬刊国税解説速報』1637 号,2004.9.28,pp.6-9。

の税源を確保していく観点から、法人税の扱いを丁寧に検討する必要がある²⁹。

3 逆進性

所得税は基礎控除によって最低限度の生計費への課税を回避できるが、消費税はほぼ全ての商品とサービスに課税されるため、応能負担の原則に反するとの批判がある³⁰。消費税は、所得捕捉の問題がないため、「水平的公平性」に優れているものの、大きな経済力を持つ人がより多く負担する「垂直的公平性」を満たすことは難しい。低所得者ほど生計費に占める生活必需品の割合は高く、消費性向が高くなることから、所得に対する消費税の負担率は高くなる。この「逆進性」が、消費税の最大の問題である(表3)。

表3 収入階級別の実収入に対する税負担(平成16年)

収入階級	第I分位	第III分位	第V分位	第VII分位	第IX分位
実収入	305万円	464万円	572万円	687万円	1,133万円
税合計	22万円	38万円	50万円	69万円	154万円
同負担率	7.3%	8.1%	8.7%	10.1%	13.6%
内消費税	9万円	12万円	14万円	17万円	23万円
同負担率	3.0%	2.6%	2.4%	2.4%	2.0%

(出典)「政府税制調査会第21回企画会合資料」2007.11.2.p.29(総務省「家計調査(勤労者世帯)」(平成16年)から財務省推計)より抜粋
< <http://www.cao.go.jp/zeicho/siryoku/pdf/k21kai21-3-5.pdf> >

一時点の所得に対する消費税の逆進性だけを取り出すことに疑義を呈する意見もある。大竹文雄・大阪大学教授は、①生涯所得階級別にみた消費税負担率に逆進性が見られないこと(一生のスパンでの検証)、②累進構造を持つ所得税などを加えた税負担率では累進性が維持されていること(税全体での検証)、③社会保険負担は逆進的であっても、その給付を加えれば所得再分配効果が大きいこと(負担と給付を合わせた検証)などを、データによって明示している³¹。逆進性を議論するためには、多角的な視野が必要となる³²。

ただし、低所得者の実感としては、消費税の負担感が大きいことは事実であり、将来、消費税率の引き上げが選択される場合には、逆進性への対策が重要な論点となろう。対策メニューの主なものとしては、①食料品などの生活必需品への軽減税率の適用(欧州各国で実施、巻末別表B)、②給付付き税額控除の導入(カナダで実施)、③財政措置(低所得者や老人への臨時給付等)の3つ(①②の詳細はⅢに整理する)がある³³。

4 経済への影響

(1) 負の所得効果

消費税率の引き上げを論じる際に、景気への悪影響が指摘されることが多い。非課税の商品・サービスを除いて、税率改定相当の価格が上昇(価格転嫁が出来ない部分は事業者のマージンが減少)し、負の所得効果によって実質ベースの消費が減少する。日本総合研究所の

²⁹ 森信茂樹「法人税減税問題は「あせらず、じっくり、引下げの方向で」議論をすべし」『金融財政事情』2743号,2007.5.28,pp.30-33.

³⁰ 北野 前掲注 28

³¹ 大竹文雄・小原美紀「消費税は本当に逆進的か(特集 人口減少)-負担の「公平性」を考える-」『論座』127号,2005.12,pp.44-51.;大竹文雄「日本の所得・消費格差と再分配構造(政府税制調査会調査分析部会資料)」2007.5.11.< <http://www.cao.go.jp/zeicho/siryoku/pdf/k9t4kai1.pdf> >

³² 例えば、消費税の増税を避けて、社会保障給付の削減と社会保険料負担の増加を選択した近年の政策決定は、結果として、所得の再分配を弱め、逆進性を高める選択であった。

³³ 森信 前掲注 12,pp.168-178.

推計によれば、消費税率1%ポイントの引き上げは、消費者物価を0.9%押し上げ、実質個人消費は0.6%、実質GDPは0.4%の下押し圧力を受ける³⁴。

消費税率の引き上げと同時に、減税や(社会保障の拡充を含む)財政支出を行えば、その分だけ消費増税による負の所得効果が相殺される。他方、消費税率の引き上げを回避しても、その他の増税、公共投資の削減、社会保険料の引き上げ、社会保障給付の削減などを実施すれば、景気への悪影響はある。歳出・歳入の一体改革においては、消費税率の引き上げだけを問題視することなく、歳出削減、直接税増税、社会保険料負担増などとの比較、各々の実施時期、結果としての国民負担全般の動向への配慮が重要になるろう。

(2) 平成9年の税率改定

平成9(1997)年の消費税率引き上げ後に、日本経済が厳しい不況に見舞われたため、消費税率引き上げが経済に悪い影響を及ぼすことを過度に懸念する見方は少なくない。消費税率の引き上げ(5兆円)に加えて、特別減税の廃止(2兆円)や、医療費の自己負担増(2兆円)が重なり、これらの総額9兆円に及ぶ国民負担増は、景気の下押し要因となった。ただし、このような財政要因よりも、同年夏以降のアジア通貨危機等に起因する外需の減少や金融システムの不安定化に伴う景況感の悪化が景気後退の主因とする見方もある³⁵。

同年秋の大手金融機関の破綻によって、日本の金融システムは未曾有の危機に陥り、株価や不動産価格は著しい下落、設備投資の大幅な減少、雇用不安の台頭、貸し渋り問題などによって不況は深刻化した。その後の小渕内閣の大型財政出動や、日本銀行の超金融緩和政策³⁶だけでは構造調整は完了せず、最終的には抜本的な不良債権処理が必要となった。この事実は、消費税率の引き上げよりも、アジア通貨危機と国内金融不安をきっかけに顕在化したバブル経済(資産価格の高騰、過剰設備、過剰債務)の清算による金融危機が、デフレ不況の最大の原因であることを示唆している。

(3) 経済環境の見極め

小泉内閣は、公共投資を削減し、減税措置を廃止し、社会保険料を引き上げたが、同時期の日本経済は回復を持続した。このように、消費税率の改定を含む国民負担の増加と景気動向の関係は、時々々の経済状況によって異なる。したがって、税制改革にあたっては、経済情勢に注意を払うことが求められる。現在であれば、米国のサブプライム問題の世界経済への波及を注意深く見守る時期であろう。また、偶発的な経済危機に対しては、緊急の減税、財政政策、金融政策などの措置を速やかに発動することが必要となるろう。

ただし、経済を完全に予測することは不可能である。目先の景気を重視するあまり、中長期的な経済や社会の持続性が危機に瀕することのないよう、バランスのとれた判断が求められる³⁷。

Ⅲ 消費税を巡る課題

1 逆進性への対策

³⁴ 小方尚子「消費税率引き上げの影響を考える」『ビジネス・エコノミック・レビュー』185号,2006.3,pp.60-69.

³⁵ 井堀利宏ほか「90年代の財政運営:評価と課題」『フィナンシャル・レビュー』63号,2002.7,pp.36-68.

³⁶ 小池拓自「「ゼロ金利」時代の金融政策-政策推移とその論点-」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』550号,2006.10.6参照。

³⁷ むしろ増税によって、社会保障制度への信頼を高めることが、格差社会を是正し、消費を活性化させ、経済成長を促すとする見方もある(橘木俊詔「「消費税」はいつまでも先送りでもいいのか」『週刊東洋経済』6053号,2007.12.2,pp126-127.)。

(1) 複数税率

消費税の最大の欠点である逆進性を緩和するため、軽減税率の導入は有力な対策である。食料品などへの消費税には、軽減税率(またはゼロ税率)が適用される国が少なくない(巻末別表B)。ただし、軽減税率の採用は、① 経済活動に対する中立性が低下する、② 納税・徴税のコストが増加する、③ 軽減税率の適用対象の決定が困難、④ 税収の総額を維持するために標準税率が高くなる、⑤ 高額所得者にも軽減のメリットが及ぶ、などの問題がある。

発泡酒や軽自動車の販売動向に見られるように、税は経済活動に大きな影響を持つ。いかなる商品やサービスに軽減税率を適用し、その幅をどの程度とするか(例えば、食品の範囲や外食の扱い)は大きな論争となろう³⁸。軽減税率を実施すれば、事業者の納税計算の手間が大きくなる。仕入税額計算の透明性のため、インボイス制(後述)の導入が課題となろう。

このように、消費税の重要なメリットである中立・簡素が損なわれる点が、軽減税率採用の最大の問題である。逆進性への対処については、所得税や相続税の累進課税の見直し、新たな財政措置、給付付き税額控除、などの方策と比較考量することが必要である³⁹。

(2) 給付付き税額控除

カナダは、必要最低限の生活費にかかる消費税額相当を税額控除し、税額が控除額に満たない低所得者には、その差額を給付する「GST(Goods and Services Tax:連邦財貨サービス税)還付制度」を導入している⁴⁰。この制度は、「給付付き税額控除⁴¹」(「還付可能な税額控除」)の一形態であり、従来の所得控除のデメリット(限界税率の高い高額所得者への減税効果が大きくなる点)や、通常の税額控除の限界(控除前税額がゼロあるいは少ない者への恩恵が小さくなる点)を超えて、所得再分配機能の強化が可能となる。

給付付き税額控除は、上記のようにメリットが大きいものの、① 社会保障制度と税制の一体的な見直し、② 税務部門と社会保障部門の連携、③ 世帯単位での所得の正確な把握(納税者番号制度導入の検討)、④ 低所得であっても多額の資産を保有する世帯の扱いの検討などが必要となる。特に、③④次第では、消費税のメリットである水平的公平性が損なわれる点に注意が必要である。なお、政府税制調査会(平成20年度答申⁴²)と民主党(2008年度税制改革大綱⁴³)は、給付付き税額控除の検討を提言している。

2 「益税」対策

「益税」問題⁴⁴の対策として、零細・中小事業者に対する諸制度(帳簿方式、事業者免税点制度、簡易課税制度、限界控除制度)は、順次、見直されてきた(巻末別表A)。消費税制度の透

³⁸ 文化振興の目的で書籍・雑誌も軽減税率の対象となる国は少なくない。生活必需品の観点から、高額ではあるが、住宅建築への軽減税率が必要との意見もある(篠原二三夫「消費税率アップと住宅への課税について－EU各国等の取り扱いからみた考察－」『ニッセイ基礎研report』115号,2006.10,pp.10-17.)。

³⁹ 例えば、2007年のドイツの付加価値税率引上げ(16%→19%)では、同時に所得税最高税率の引上げや、失業保険料の引下げが実施され、逆進性の緩和が図られている。

⁴⁰ GST還付は世帯単位で、夫婦(単身であれば本人)の所得、配偶者の有無、子供の数に基づいて計算され、夫婦と子ども2人世帯で最大708カナダ・ドル(約7.8万円)/年の還付となる(西中隆「カナダ連邦所得税におけるGST還付制度について」『地方税』645号,2005.10,pp.85-90.)。

⁴¹ 給付付き税額控除制度は、所得税制度と社会保障制度を一体化した制度である。勤労や子どもの養育を給付条件とすることが多い。

⁴² 政府税制調査会「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方(平成20年度答申)」2007.11.20, <<http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/pdf/191120a.pdf>>

⁴³ 民主党「税制改革大綱」2007.12.26.<<http://www.dpj.or.jp/news/files/071226zeiseitaiko.pdf>>

⁴⁴ 「益税」問題については、橋本恭之「消費税の益税とその対策」『税研』105号,2002.9,pp.48-52;平野正樹「消費税の論点整理と益税問題」『岡山大学経済学会雑誌』36巻4号,2005.3,pp.529-541.に詳しい。

明性をさらに向上させるには、仕入税額控除の要件として、インボイス(税額が明記された請求書)を用いる制度の導入が必要である。すべての商取引が記録されるインボイス制の導入には、事業者の大きな反発が予想されるが、消費税制度の公正を担保する観点からは、議論を避けることは出来ない。将来の消費税率の引き上げや、ゼロ税率を含めた複数税率の採用にあたっては、「益税」問題の抜本的解決策として、インボイス制が検討されよう⁴⁵。

3 「目的税」化

平成10年12月、自由民主党と自由党の連立政権協議において、消費税の「福祉目的化」が合意され、平成11年度予算から、予算総則に、「消費税の用途を基礎年金、老人医療及び介護に限る」ことが明記された。これ以降、消費税は一般会計の中で、「福祉目的化」されている。平成19年度当初予算では、地方消費税(2.6兆円)と地方交付税分(3.2兆円)を除いた7.5兆円が福祉に充当されることになるが、基礎年金(6.6兆円)、老人医療(4.2兆円)、介護(1.9兆円)の合計は、12.8兆円に及んでおり、実質的な意味は乏しい。

消費税に対する国民の理解を得るため、税収の用途を福祉などに限定することを法定し、特別会計を設けて厳格に管理する「目的税」化を主張する意見は少なくない⁴⁶。消費税を社会保障財源に限定することで、給付と負担の国民的な議論が進むとする見方もある。

しかし、新たに巨大な特別会計を設けることは、特別会計改革と矛盾する上、①消費税と福祉の間に負担と受益の関係がない、②道路特定財源に見られるように、歳出の肥大化リスク(社会保障財源が不足すれば、全般的な歳出削減を行うことなく、自動的に消費税率を切り上げる口実とされる)がある、③他の歳出との優先順位の比較が行われず、財政の硬直化を招く、④税制全体での制度設計が困難になる、などの弊害が指摘されている。

「目的税」化を多くの人々が受け入れ易いことは、行動経済学の指摘する心理バイアスの一形態である「メンタル・アカウンティング」で説明可能であり、意思決定としては合理性に欠ける。増税への国民の理解を得るため、現実的かつ政治的な判断として、「目的税」化の選択はあり得るが、メリットとデメリットを冷静に議論することが求められよう。

4 税率改定を巡る議論

小泉内閣、安倍内閣の時代は、消費税率の引き上げは封印され、デフレ経済からの脱却、経済成長の促進、歳出の削減が優先された。福田内閣になって、財政再建や社会保障制度の維持の観点から、必要な歳出と歳入額を見積もり、その額を消費税率の引き上げ幅に換算する試算が、相次いで公表された。

経済財政諮問会議に示された試算によれば、現在の社会保障の給付を維持し、その財源を消費税率に換算した場合、最大で12.25%(税率17.25%)、歳出削減が進んだ場合であっても、6%(税率11%)の消費税率の引き上げが必要となる⁴⁷(基礎年金を全額税負担とする場合、消費税であれば、5%から7%引き上げることが必要とされている⁴⁸)。財政制度等審議会での試算では、

⁴⁵ インボイス方式については、高井有一・柿本国弘「消費税制におけるインボイス方式導入の不可避性—現行制度の欠陥と将来課題の面から—」『岐阜経済大学論集』38巻2号、2005.2、pp.47-111を参照。

⁴⁶ 政府税制調査会は、「消費税の社会保障財源化」につき、選択肢の一つとして幅広く検討を行うべきとしている(政府税制調査会 前掲注42)。民主党は、消費税について、「社会保障以外に充てないことを法律上も、会計上も明確にする」としている(民主党 前掲注43)。

⁴⁷ 経済財政諮問会議「有識者議員提出資料(給付と負担の選択肢について)」2007.10.17。
<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2007/1017/item2.pdf>>

⁴⁸ 経済財政諮問会議「有識者議員提出資料(持続可能な基礎年金制度の構築に向けて)」2007.10.25。
<<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2007/1025/item1.pdf>>

欧州並みの財政再建を進めるためには、消費税に換算して 11%の引き上げが必要とされている⁴⁹。自由民主党の財政改革研究会は、少子高齢化社会における安定的な社会保障財源として、「消費税を社会保障税(仮称)に改組」し、「2015 年度に少なくとも 10%程度」とすることを想定している⁵⁰。

これらの試算は、実質経済成長、インフレ率、長期金利水準、歳出削減(含む社会保障給付の水準)などの前提によって大きく変動する。歳出削減などの前提が不十分として、増税幅が過大となっているとの批判がある⁵¹。しかし、高い成長と歳出削減が実現し、増税に頼らない基礎的収支の黒字化が平成 23(2011)年度までに達成されたとしても、その後は、高齢化社会の進展によって、社会保障の削減か歳入増かの選択が必要となる⁵²。社会保障の維持を選択するならば、増税の選択肢の一つとして消費税率が検討対象となろう。

おわりに

消費税の歴史を振り返れば、衆参ねじれ国会(協議会の設置と平成 3 年改正)や度重なる政権交代といった厳しい政治情勢(平成 6 年改正)および政権協議(平成 10 年の福祉目的化)において、制度改革が進められている。現在の政治・経済情勢は、極めて厳しい状況ではあるが、過去の事例を見れば、消費税に関する議論が進まないとは決めつける必然性はない。

消費税率が高い北欧諸国は、高福祉・高負担を国民が選択した結果である。日本の場合、年金や医療への国民の期待は大きいものの、行政改革の余地が大きいとの見方が強く、消費税率の引き上げについての世論は割れている⁵³。仮に消費税率の改定を行う際には、国民の批判が強い税金の無駄遣いを正し、国民負担と政府の役割についての国民的な合意を形成した上で、財政と社会保障が持続するための負担増に理解を求めることとなろう。負担増においては、消費税だけではなく、所得税や法人税を含めた税制全体を見直し、公平と活力の両面から望ましい税制を構築する必要がある。消費税を見直すならば、固有の諸課題(逆進性と益税への対応や「目的税」化の是非)⁵⁴についての議論が不可欠となる。

今後の税制改正は、従来のようなネット減税は難しい。このような厳しい条件の中で、政府のあり方を含めた国家論、税制全体のあり方、消費税固有の諸課題への対応策などについて、国民的な議論を深めて集約していくためには、相当の時間が必要である。デフレ解消、歳出削減が先であり、消費増税の議論はすべきではないとする意見もあるが⁵⁵、先送りは将来に禍根を残す⁵⁶。国会での論戦を通じて与野党が政策を競うことによって、国民の納得する選択が実現することが期待される。

⁴⁹ 財政制度等審議会(財政制度分科会・財政構造改革部会)「財政の持続可能性についての分析」2007.10.26. <<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseib191026/04.pdf>>

⁵⁰ 自由民主党財政改革研究会「中間とりまとめ」2007.11.21.

<<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2007/pdf/seisaku-026.pdf>>

⁵¹ 原田泰「消費税 17%」の内閣府試算に異議あり『エコノミスト』3930 号,2007.11.27,pp.88-91;高橋洋一「大増税キャンペーンに騙されるな」『文芸春秋』86 巻 1 号,2008.1,pp.154-163.

⁵² 原田泰ほか「基礎的収支の赤字脱却後も社会保障の抑制か増税が必要」2007.10.25,大和総研 HP<<http://www.dir.co.jp/research/report/harada/07102501harada.pdf>>

⁵³ 「社会保障財源に消費増税「納得できぬ」54% 本社世論調査」『朝日新聞』2007.11.6;「消費税上げ「やむなし」50% 本社世論調査」『読売新聞』2007.11.21.

⁵⁴ 本稿で言及しなかった論点として、① ガソリン、酒・たばこ等、高率の物品課税商品への消費課税批判、② 医療等の非課税に伴う「損税」批判、③ 不正還付問題(「消費税の不正還付「税率アップなら横行も」国への詐欺脱税よりも悪質」『読売新聞』2007.12.12.)、④ 離島等の優遇策、などがある。

⁵⁵ 例えば、竹中平蔵「手順踏まぬ経済政策の愚」『日経ビジネス』1423 号,2008.1.7,p.108.

⁵⁶ 吉川洋「やはり消費税を上げねばならない」『週刊東洋経済』6118 号,2007.12.22,p.9.

別表 A 消費税制度改正の推移

		創設	平成 3 年法改正	平成 6 年法改正	平成 15 年法改正
施行		平成元年 4 月	平成 3 年 10 月	平成 9 年 4 月	平成 16 年 4 月
税率		3%	→	5%(うち地方 1%)	→
非課税範囲		金融・不動産取引 政策的配慮 医療・福祉・教育の一部	非課税範囲の拡大 社会福祉事業、助 産、火葬・埋葬、身 障者用物品、住宅 家賃、入学金等、 教科用図書	→	→
事業者免税点 制度		課税売上高 (基準期間) 3,000 万円未満	→	免税点変更なし 資本金 1,000 万円 以上の法人の設立 2 年間の納税義務 免除を廃止	課税売上高 (基準期間) 1,000 万円未満
簡易 課税 制度	適用上限	年間課税売上高 5 億円	年間課税売上高 4 億円	年間課税売上高 2 億円	年間課税売上高 5,000 万円
	みなし 仕入れ率	2 段階 卸売業者 90% その他業者 80%	4 段階 第一種事業 90% (卸売業) 第二種事業 80% (小売業) 第三種事業 70% (製造業等…注) 第四種事業 60% (その他)	5 段階 左記に追加 第 5 種事業 50% (不動産業等…注)	→
限界控除制度		年間課税売上高 6,000 万円未満	年間課税売上高 5,000 万円未満	廃止	→
申告納付 年当たり回数 (消費税額別)		60 万円超 2 回 60 万円以下 1 回	500 万円超 4 回 60 万円超 2 回 60 万円以下 1 回	400 万円超 4 回 48 万円超 2 回 48 万円以下 1 回 (実質変更なし)	4,800 万円超 12 回 400 万円超 4 回 48 万円超 2 回 48 万円以下 1 回
帳簿等保管		帳簿または請求書等 のいずれかを保存	→	帳簿および請求書等 のいずれも保存	→
その他		ネット大幅減税	議員立法	減税先行 地方消費税創設	総額表示義務化

(注) 製造業等: 農業、林業、鉱業、建設業、製造業、電気業、ガス業、水道業等
不動産業等: 不動産業、運輸通信業、サービス業

(出典) 脚注資料 3 及び財務省 HP から筆者作成

別表 B 欧州諸国の付加価値税との比較

	日本	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン	EC 指令
標準税率	5%	17.5%	19%	19.6%	25%	15%以上
軽減税率 または ゼロ税率	なし	食料品、水道 水、新聞、雑 誌、書籍、国内 旅客輸送、医薬 品、居住用建物 の建築、障害者 用機器等 ゼロ税率 家庭用燃料及び 電力等 5%	食料品、水道 水、新聞、雑 誌、書籍、旅客 輸送等 7%	食料品、雑誌、 書籍、旅客輸 送、肥料等 5.5% 新聞、医薬品 等 2.1%	医薬品(医療機関 による処方)等 ゼロ税率 食料品、宿泊施設 の利用等 12% 新聞、書籍、雑 誌、スポーツ観 戦、映画、旅客 輸送等 6%	ゼロ税率及び 5%未満の超軽 減税率を否定。 軽減税率は、食 料品、水道水、新 聞、雑誌、書籍、 医薬品、旅客輸 送等 5%以上(2 本以下)

(出典) 財務省「主要国の付加価値税の概要」<<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryu/108.htm>>から抜粋