

消費税、論点あれこれ

東京財団政策研究所 研究主幹
中央大学 法科大学院 特任教授

森信 茂樹



■ 1. 消費税は「名誉」か「ババ」か

消費税の導入は平成元年（1989年）4月1日なので、平成という時代は消費税とともに始まったといってよい。導入の経緯は波乱に満ちており、1987年に中曽根総理（当時）が「売上税」という名称で法案化したのが、「大型間接税は導入しないという選挙公約違反だ」として野党が反対、廃案に追い込まれた。そ

の際野党と交渉し、衆議院議長の斡旋という妙案を練り出し、次につなげたのが当時自民党幹事長だった竹下登氏だ。中曽根総理の後任となった竹下総理は、「消費税」と名前を変えて昭和63年（1988年）12月消費税法案を成立させたのである。

歴代総理の中で、竹下総理が政治評論家などから高い評価を受ける理由は、今や所得税とともにわが国税収の20%を占める基幹税として高齢化社会を支える消費税の導入という業績である。この点最近の多くの政治家は、消費税をババ扱いし、「消費税の増税を語れば選挙で落ちる」「消費増税の責任を負いたくない」と口を閉ざす風潮にある。消費増税と政治の対応、政治家の責任について、考えてみた。

消費税は、1991年の細川内閣の国民福祉税（消費税率7%）騒動を経て、1994年に3年先行の所得減税とセットで1997年に3%から5%に引き上げられた。これが「失われた20

—〈目 次〉—

1. 消費税は「名誉」か「ババ」か
2. 消費税増税は財政再建のためか社会保障充実のためか
3. 消費税の意義と経済社会構造の変化
4. 益税批判とインボイス
5. 逆進性と軽減税率
6. 消費税の今後

(図表1) 消費増税先延ばし、野党の対応

	年月	総理	民主党 (2016年3月より) 民進党	選挙
消費増税延期一回目	2014年11月	(2014年11月14日 消費増税先送り、解散総選挙報道) 2014年11月18日 首相記者会見 「GDP速報より判断」	2014年11月14日 幹部会合で消費増税を延期する政府方針容認を決定。枝野幹事長が臨時記者会見 「消費税は引き上げられない環境に至った」 2014年12月2日 選挙公約に明記	(2014年11月21日 アベノミクス解散) 2014年12月14日 第47回衆議院議員選挙 争点：アベノミクス評価、集団的自衛権、原発再稼働 結果：自民勝利（与党で2／3超の326議席維持）
消費増税延期二回目	2016年6月	(2016年5月14日 消費増税再延期報道) 2016年6月1日 首相記者会見 「アベノミクスは道半ば。世界経済が不透明」	2016年5月18日 党首討論にて岡田克也代表が延期すべきとの見解 「消費が力強さを欠く中、先送りせざるを得ない状況」 2016年5月25日 消費税引き上げ延期法案を衆院に提出	2016年7月10日 第24回参議院議員通常選挙 争点：アベノミクス評価、憲法改正、働き方改革 結果：与党勝利、改選過半数（与党+改憲賛成議席で2／3超）

新聞情報等から筆者作成

年」の引き金になったという議論は後で触れるとして、その際の政権は自社さ政権で、法案の作成・国会成立時の総理は社会党の村山富市総理であった。また、2012年の税・社会保障一体改革の下での消費税率8%、10%への増税時の法案の作成・成立時は民主党（当時）の野田佳彦総理であった。

このことは、自民党の政治家の消費増税への消極的対応を物語っているといえよう。一方で引上げに尽力した社会党は事実上、民主党は完全に消滅した。

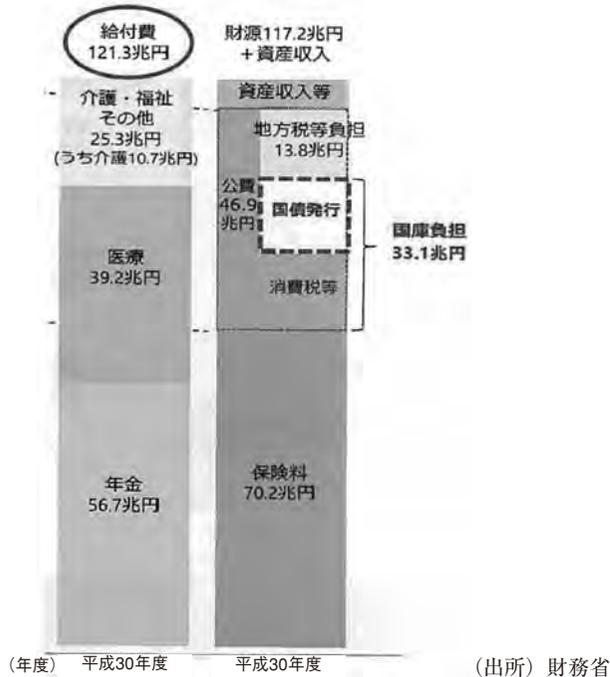
2012年の消費税率8%、10%への引上げは、初めてのネット増税ということもあり、「消費増税を政争の具にしない」という民主党・自民党・公明党の三党合意という形で行われたのだが、その後の展開を見ると、安倍総理は「逆」の意味で消費税を「政争の具」にし

ないことに成功した。つまり「消費増税を延期する」ということを名目に解散・総選挙を行い、本来それを非難すべき野党が消費増税延期に同調した結果、消費増税は選挙の争点にならなかった。これは何とも皮肉な話ではないか。

経緯を詳しく見ていくと、三党合意に基づき2012年6月に成立した消費税法では、税率は2014年4月に8%へ、2015年10月に10%へと引き上げられる予定であったが、安倍総理は10%への引上げについて、最初は2014年11月の総理記者会見で2017年4月へ、再び2016年6月の記者会見で2019年10月へと2度延期した。

1度目の延期では、増税延期について国民に信を問う、という大義名分の下で解散・総選挙を行い、2度目の延期は米国の経済学者

(図表 2) 社会保障給付費と公費の内訳



などとの意見を踏まえた「新たな決定」だが、引き続き2016年7月に参議院選挙が行われた。このように、消費増税を延期することが選挙の大義名分にされたのである。

問題はその際の野党の対応である。1度目の延期の際には、総理記者会見の直前に、枝野幹事長が臨時記者会見で「消費税は引き上げられない環境に至った」と政府方針を容認した。

2度目の延期時には、安倍総理の決定前の2016年5月の党首討論において、岡田克也代表が延期すべきとの見解を示し、2016年5月25日に消費税引上げ延期法案を衆院に提出した。

つまり、総理の「正式な延期発表の前」に、野党も引上げ延期を決定したのである。この結果、旧民主党政権の下で税・社会保障一体改革として決められた消費税8%、10%への引上げについては、一度も選挙の争点とならなかった。

わが国の世論調査を見ると、「社会保障を持続可能なものにするためには消費増税はやむを得ない」という意見が3割前後見受けられる。しかし上述したような選挙の争点ははずしの結果、このような国民の声を意思表示する場は排除されてきたということである。このことは与野党ともに、社会保障と消費税という「受益と負担」の問題について、政治・

政治家が正直に向き合ってこなかったことを示しているといえよう。

わが国とはまったく逆の対応を見せたのがドイツである。ドイツでは、2005年、二大政党である社会民主党（SPD）とキリスト教民主／社会同盟（CDU／CSU）が国を二分して選挙を戦ったが、どちらも過半数を取ることができず、メルケル首相の下で大連立政権が樹立され、消費税と所得税を引き上げ、法人税を引き下げる税制改革が行われた。2007年より、消費税の標準税率の16%から19%への引上げ、所得税最高税率の引上げ（42%から45%へ）、消費税1%分を失業保険料（企業負担）の引下げに充当するというパッケージの改革である。

大義名分は、EUの財政基準（財政赤字GDP比3%以内）を守れていない状況の解消（財政規律の回復）だったが、あわせて、法人の負担を引下げ立地の競争力の確保、雇用の維持などの課題解決を目指す改革であった。

■ 2. 消費税増税は財政再建のためか社会保障充実のためか

消費税は、高齢化を支える財源といわれるが、そこには、消費税収は全額社会保障費用に使われる（消費税法）ということと、いまだ社会保障費は消費税収を超えておりそれ（赤字国債でファイナンスされている部分）を縮小させることが財政赤字の縮小につなが

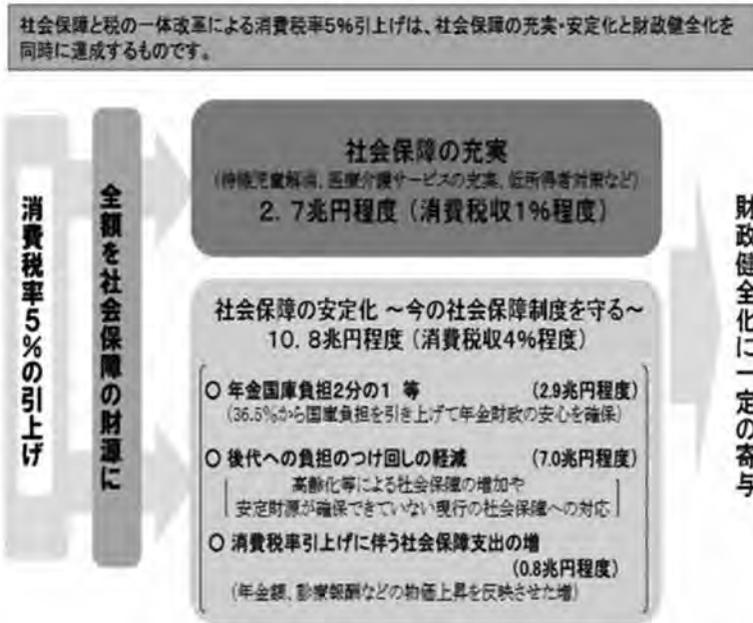
る、という2つの意味合いがある。

しかしお金に色がない以上、この区分はあいまいで、国民には分かりにくい。図表2（財務省作成）は、社会保障財源の不足分がすべて赤字国債でファイナンスされているという財務省の説明だが、これでは増税をしても、赤字部分は減るが社会保障の増分（社会保障の充実）はない、ということになる。国民から、「消費増税しても赤字の補てんに回るばかりで社会保障は充実しないではないか」という批判の声がでてくるのはこの点にある。

初めてのネット増税になった2012年の一体改革のスキームは、図表3のとおりで、消費税率を5%引き上げ、増収分を「全額を社会保障の財源に」あてるとしているものの、4%分と1%分を区分している。前者は「社会保障の安定化」として、国債に依存していた社会保障経費を増税分で賄い国債発行を減らすために使い、後者は「社会保障の充実」として、介護、医療、子育てなどに充てることとされている。国民から見れば、4%分は財政再建に回り社会保障の充実にはつながらないので、受益として実感できないということになる。

このような国民の声も踏まえて安倍総理は、2018年10月、消費税率を10%に予定通り引き上げるとともに、「消費税率の2%の引上げにより5兆円強の税収となるが、この増収分を①教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等と②後世代への負担の先送りの軽減（財政再建）とに、概ね半分ずつ充当

(図表3) 税・社会保障一体改革のスキーム



(出所) 財務省資料

する」と表明した。(図表4)

後述するが、今後消費増税を行う必要が生じた場合、財政再建か社会保障の充実かを巡って論点となるので、わかりやすい議論が必要だ。

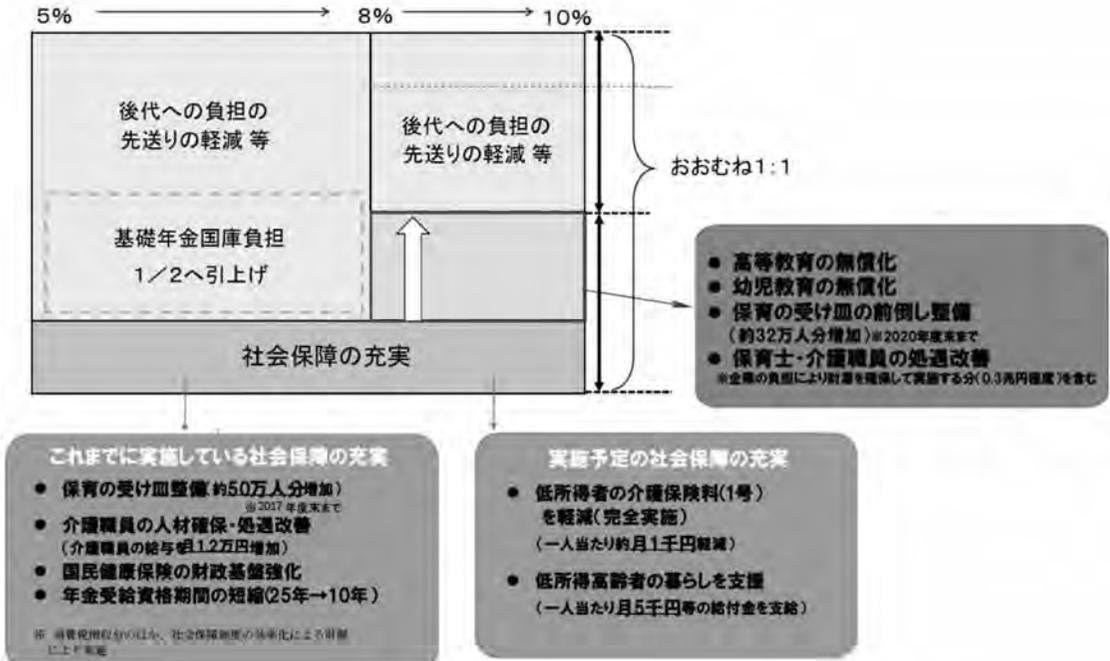
■ 3. 消費税の意義と経済社会構造の変化

税制改革は、経済や社会の構造を変える。逆に、経済や社会の構造の変化を税制に反映していくことが必要となる。そのような観点から消費税を考えてみたい。

消費税導入時の問題意識は、高齢化社会の

安定財源の確保に加えて、世代間の負担の公平性、あるいはライフサイクルを通じた税負担の平準化という観点も重要な課題であった。所得税や社会保険料負担が勤労世代に偏るのに対して、消費税は高齢世代も負担するので世代間での負担の公平性を高めることになる。また個人のライフサイクルという観点から見れば、税負担を平準化することになり勤労時代への税の集中を防ぎ勤労意欲を損なわせないという効果も生じさせる。とりわけ世代間の公平性という問題意識は、少子高齢化の進んだ今日さらに大きな意義を持ち、消費税率の引上げの最大事由として喧伝される。

(図表4) 消費税の使途見直しによる新たなスキーム



(出所) 財務省資料

英国サッチャー首相は消費税 (VAT) 引上げに際して、「勤労の成果である所得への課税は勤労へのバッシングになるが、消費という欲望の充足に対して課税することは消費者に選択をあたえる」と演説したが、これは英国のミル、カルドアといった経済学者・社会学者が「所得は勤労という社会への貢献の結果得られるものであるが、消費は社会資源の浪費といえるので、所得に課税するより消費に課税するほうが公平だ」という考え方や「個人が社会に貢献したときに得られる労働の対価としての所得 (プールへの注入) に課税するよりも、彼等が社会から取り出し消費

する (プールからの汲み出し) 時に課税する方が公平である」という考え方を踏まえたものだ。

筆者は、消費税の経済的なメリットも強調されるべきだと考えている。

第1に、消費を課税ベースとするということは、貯蓄には課税されないということで、貯蓄、ひいては投資を促進する効果を持つので経済成長につながるということである。

第2に、消費税は仕向け地で課税する方式なので、輸出時には消費税が還付される国境調整が行われ、わが国経済の国際競争力を損なわないという利点がある。

このような視点はわが国ではほとんど語られていないが、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必要がある。

■ 4. 益税批判とインボイス

導入時の平成元年（1989年）は、バブル絶頂期で、消費税導入にとっては僥倖といえるタイミングであったが、景気が良かっただけに、過剰転嫁する「益税」が大きな話題になった。

「益税」とは、一般的に、消費者の負担した消費税が納税されないまま事業者の手元に残ることを言う。例えば、免税事業者から、税抜き価格100円のを108円で購入した、という場合である。もっとも免税事業者も仕入れには消費税を負担しているので、「益税」額は8円ではなく、そこから仕入れにかかる消費税額を差し引いたものである。その後免税点が引き下げられたこと（課税売上3,000万円以下から1,000万円以下に）や経済がデフレ化して過剰転嫁できるような状況にならなかったことなどから、今日ではこの意味での「益税」批判は沈静化したといえる。

一方で、免税事業者からの仕入れも税額控除できることによる「益税」は依然存在している。これについては、2023年10月から導入されるインボイス（わが国では適格請求書）により適正化されることになる。

インボイスというのは、取引に際して発行

される書類で、取引事業者の住所氏名、税率ごとに合計した対価の額（税抜または税込）、適用税率、消費税額が記された書類のことである。課税事業者だけが発行でき、これを保存していなければ消費税の仕入れ税額控除はできない。その真正性をチェックするために登録番号（VAT番号）が付される。

インボイスの主な機能は、事業者間の価格転嫁を容易にすることと、インボイスに書かれた納税額で計算できるので、納税計算の手間を軽減させることであるが、免税事業者は発行できないので、免税業者からの仕入れが税額控除できず「益税」がなくなり、消費税制度の信頼向上につながる。これが最大のメリットだろう。

一方インボイスが発給できず取引から排除されるという点について、免税事業者から不満がある。確かに、個人タクシーのような免税事業者はインボイス発給ができないので、事業者は仕入税額控除ができず取引を敬遠する。この点欧州の免税事業者の多くは、免税という「特権」を放棄して「課税選択」をしている。免税事業者は自らの仕入れについて仕入税額控除ができず、価格転嫁できなければ自ら負担せざるを得ないが、課税選択をすれば控除ができるからである。手間がかかるという点については、インボイスにより軽減される。

■ 5. 逆進性と軽減税率

2019年10月に消費税率が10%に引き上げられる際、「酒類・外食を除く飲食料品と新聞購読料（週2回以上発行）」に対しては8%という軽減税率が導入されるが、この制度には多くの疑問や問題がある。

第1に、軽減税率の政策意義・効果が不明である。消費税は高所得者ほど負担が低くなるという逆進性を持っているが、高所得の方が低所得者より飲食料に支出する費用は多いので、その分多く軽減税率のメリットを受けることになり、金持ち優遇税制という批判さえ受けかねない。逆進性を軽減するためには、低所得者に限定した給付を行うことが最も効率的である。

第2に、消費者・事業者・税務当局に多大な執行のコストをかけることである。とりわけ、外食は標準税率（10%）なので、飲食料品（8%）との区分が必要となる。外食の定義は、「その場で飲食させるサービスの提供を行う事業を営む者が、テーブル、椅子その他のその場で飲食させるための設備（飲食設備）を設置した場所で行う食事の提供」とされている。したがってイートインコーナーの設置されたコンビニで飲食料品を買う場合、お店はその都度お客にテイクアウト（食料品、軽減税率）かイートイン（外食、標準税率）かを確認する必要がある。また事後的にはあるが、税務当局はその事業者の申告が

正しいかどうか税務調査でチェックする必要がある。このような消費者・事業者・税務当局の追加的なコストは、結局国民負担の増加となる。

欧州諸国でも外食か食料品かの区分を巡っては長年議論が続いており、英国のように温度（暖かいものは外食サービスで標準税率）で判断したり、カナダのように個数（ドーナツ6個以上の購入は食料品、5個以下は外食サービス）で決めたりと、試行錯誤が続いている。

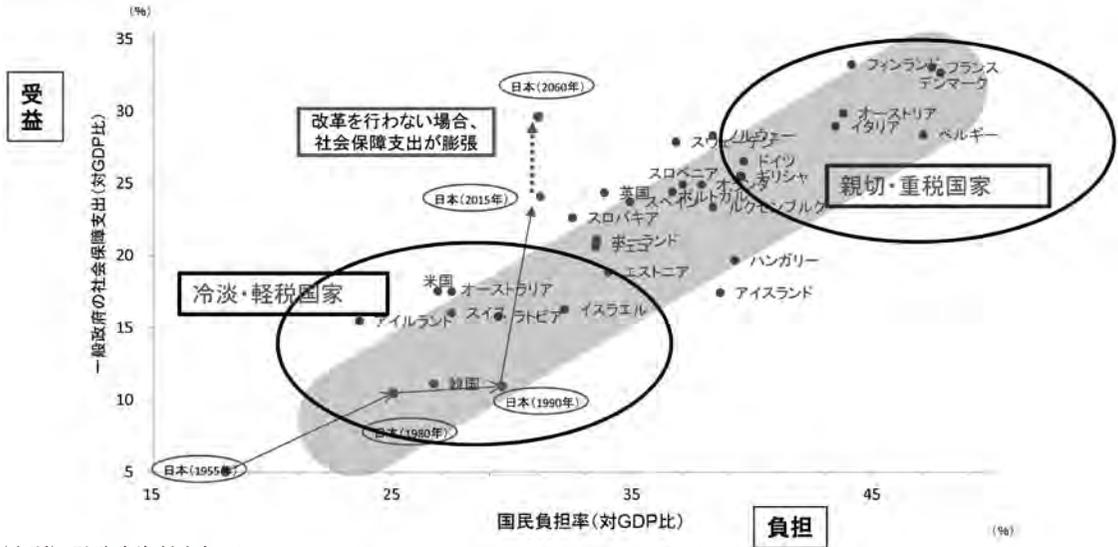
第3に、財源の問題である。軽減税率を導入すると毎年消費税収が1兆円超少なくなる。

最後に、軽減税率の適用拡大を巡って、利権型政治が復活する可能性が出てくる。すでにわが国でも、軽減税率の適用を要望する業界団体が政治家に働きかける動きがあり、今後業界団体の利害をくんだ利権政治が復活する可能性がある。

このような問題の多い軽減税率が導入された経緯を見ると、国民的な議論が行われたという状況はなく、官邸と軽減税率を主張する公明党（さらには一部の新聞も加担し）の間で、安保法制での協力などを考慮して、さらには当時の自民党税制調査会長を更迭してまで決めたことがわかる。国民不在のところで、政治の利害で決まったものということである。

唯一のメリットは、軽減税率の導入により、インボイスの導入がセットで決まったことで

(図表5) OECD諸国における社会保障支出と国民負担率の関係



(出所) 財務省資料を加工

あろう。

6. 消費税の今後

今後のわが国の経済社会情勢を考えていくと、財政赤字リスクの軽減と増加する社会保障費などのために、消費税の引上げは不可避の選択となる。その際の論点をまとめてみた。

第1は、国民的な「受益」と「負担」の議論を行うことである。安倍総理の10%への引上げは、財政再建と社会保障の充実を半分としたが、今後の増税に当たっては、財政再建と社会保障充実にどう振り分けるのか、国民的な議論が必要となる。とりわけ消費税の用途について、安倍総理は事実上「教育」にまで振り向けることとした。

図5は、OECD諸国の国民負担と社会保障の規模を比べたものだが、大きなトレンドにあることが見て取れる。社会保障の規模が大きい国は、国民負担も重いし、その逆もあるということで、筆者は、前者を「親切・重税国家」、後者を「冷淡・軽税国家」と呼んでいるが、わが国はこのトレンドからはずれ、「親切・軽税国家」になっている。結果が世界最大規模の財政赤字である。

この状況を抜け出すには、「受益」と「負担」についての具体的な姿や選択肢を示して国民の選択として議論していくことが必要である。

第2は、経済との関係である。平成9年(1997年)に5%に引き上げられたが、同時に社会保険料負担も上がり、さらには金融危

機も加わって、増税が、その後続く「失われた20年」の引き金になったという議論が行われている。筆者は、冷静に経済指標（GDP）を見る限り、1997年1－3月期は駆け込み需要、4－6月期はその反動減、7－9月期は前年同期比プラスとなっており、そこから判断する限り消費増税の影響は7－9月期にはふっしょくされており、その後生じた金融危機の影響の方が大きかったと考えている。

また2014年4月からの8%への引上げは、大きな駆け込み需要と反動減が生じ、それが経済を混乱させ、正常化するのに予想以上の時間がかかったという点が反省点である。正確に振り返れば、4－6月期はマイナス7.3%と大きな反動減を記録したが、7－9月期はほぼ横ばいとなり、その後はプラス成長が続きほぼ一年経過して増税の影響が回復している。

今後の方策として、経済変動を平準化させることが極めて重要な課題となる。そこで、価格決定に対する小売事業者の自由度を拡大するとともに、税率引上げの幅を小刻みにしていくことが必要ではないか。具体的には、1%ずつあるいは0.5%ずつ数年かけて継続的に引き上げるという方法を検討すべきだろう。1%であれば、わが国の潜在経済成長率の範囲内で経済に与える影響も少ない。小刻みな引上げはこれまで事業者の手間がかかるということで現実的な選択肢ではなかったが、軽減税率の導入でレジが近代化され、インボイスも入るような状況では、このような

選択肢は決して非現実的なものではなくなったといえよう。

現に、2005年度の年金見直しで行われた社会保険料の改定は13年かけて行われたものである。例えば厚生年金については、2005年10月から毎年0.354%ずつ引き上げ2017年度に18.30%となり終了した。国民年金も2005年4月から毎年月額280円引き上げ2017年度に16,900円となった。

最後に、消費税の導入・引上げは、基幹税として税収を安定的なものにした一方で、合わせて行われた累次の所得税減税が、わが国の所得再分配機能を脆弱なものにした。わが国の所得税収の国民所得比を見ると、先進諸外国の6割程度となっている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、所得控除の税額控除化など再分配機能の強化に向けた税制改革が必要となろう。また、歳出である社会保障と一体的に設計をすることも極めて重要な点である。

