

第5節 消費税その1

1 政策決定過程

中曽根・竹下両内閣の下でシャープ勧告以来の抜本的税制改革が行われ、昭和63年12月24日に税制改革関連6法案が成立、平成元年4月より消費税が導入されることが決まった。消費税は原則すべての財・サービス取引を課税対象とし、消費全般に広く負担を求める間接税であり、同様の税（付加価値税）はヨーロッパで既に導入されていた。我が国の間接税はそれまで、物品税など個別品目ごとに課税を行う方式をとっていたが、税制改革でそれらは廃止、¹⁾ 課税ベースの広い消費税に改められた。しかし、消費税に対する国民の反発は強く、その後の道のりは困難なものとなる。その結果、消費税改革は、第2章で扱う平成元年度から平成7年度税制改正までを通じて、税制改革の中心論題であり続けた。次の2以降でその過程を詳しく論じるが、以下でその概略を簡単に説明しておく。

まず、導入された消費税の仕組みを簡単に示すと、表2-5-1のようになる。課税の累積が生じない「前段階税額控除方式」の税であり、税率は3%（普通乗用車は3年間に限り6%）であった。ただし、「付加価値への課税」という点から課税除外とされるべき10品目（土地など）と、輸出取引は免税とされ、事業者による申告・納付は年2回（少額納税者は年1回）とされた。

その中で、消費税の最大の特徴の一つは、中小事業者に対する手厚い優遇措置であった。具体的には、第一に前々年²⁾ の課税売上高が3000万円以下の事業者は消費税の納税を免除されたこと（事業者免税点制度）、第二にその年の課税売上高が6000万円以下の事業者には、限界控除制度による課税軽減（本来納付すべき消費税額から〔本来納付すべき税額×(6000万円－課税売上高)/3000万円〕を控除する）が認められたこと、第三に前々年の課税売上高が年間5億円以下の事業者には選択制の下で簡易課税制度の適用が認められたことである。限界控除制度は少し複雑であるが、課税軽減効果を図示すると図2-5-1のようになる。また、簡易課税制度とは、売上に係る税額の80%（卸売業は90%）相当額を仕

表 2-5-1 消費税の基本的仕組み

-
- 事業者による財貨・サービスの販売、提供の各段階の売上げに課税
 - 課税の累積を排除するため、事業者の売上げに係る税額から仕入れに係る税額を控除

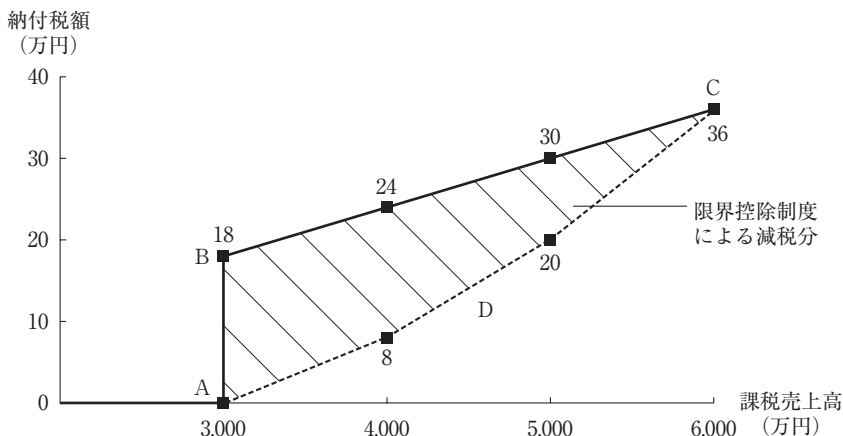
 〔帳簿上の記録又は納品書・請求書等の書類に基づき控除
 〔非課税売上げ5%超の場合は個別対応方式又は比例配分方式により控除税額を計算〕
 〕
 - 非課税取引等
 - ・ 輸取出引
 - ・ 消費に負担を求める税としての性格上課税対象とならないもの等
 - 〔土地の譲渡・貸付け、有価証券等の譲渡、支払手段の譲渡・両替、貸付金等の利子・保険料等、車馬券・宝くじの譲渡、郵便切手・印紙等、国際郵便為替・国際郵便振替・外国為替取引、住民票・戸籍附票に係る証明手数料等、医療保険各法等に基づく医療等、第一種社会福祉事業・保育所・助産所、一条学校・専修学校・各種学校（1年以上）等の授業料・入学検定料〕
 - 税率 3%（普通乗用車等については、3年間6%）
 - 申告、納付 年2回（課税期間1年又は1事業年度、中間申告・納付あり）
 少額納税者は年1回
 - 中小事業者の納税事務負担等に配慮して、売上げのみから税額を計算する簡易課税制度を設ける。
 （年間課税売上高5億円以下。みなし仕入れ率 卸売業者90%、その他80%）
 - 小規模事業者の事務負担等に配慮し、事業者免税点制度を設ける。
 （年間課税売上高3,000万円以下）
 なお、課税の影響を緩和するため、納付税額の全部又は一部を軽減する限界控除制度を設ける。
 （年間課税売上高6,000万円以下）
 - 適用期日 平成元年4月1日から適用
 - 経過措置 公布日前の契約に係る請負等、前売の旅客運賃・入場料金等
-

（出所）石弘光『現代税制改革史』（平成20年、東洋経済新報社）420ページにより作成。

入れに係る税額とみなして（これを「みなし仕入れ率」という）控除できる制度だが、「みなし仕入れ率」が高く設定されたため、その税負担軽減につながった。中小事業者は消費税の転嫁が困難で事務処理能力にも限界があるため、これらの措置で税額計算を簡素化するとともに、負担を軽減し執行を円滑化させることが目的であった。

消費税のもう一つの特徴は、仕入税額控除の方法に関してヨーロッパの付加価値税で用いられている「インボイス方式（税額票方式）」を採用せず、取引を帳簿で管理する「帳簿方式」を採用したことである。これによって、事業者は個別取引ごとに税額が記載されたインボイス（税額票）を用いて仕入税額を計算するのではなく、帳簿で管理した仕入れの総額に3%をかけて仕入税額の総

図 2-5-1 限界控除制度の図解



(注) 付加価値率20%、税率3%として算定。

(出所) 石弘光『消費税の政治経済学』(平成21年、日本経済新聞出版社) 170ページ。

額を計算し、それを課税売上総額に3%をかけた税額から控除する、という簡便な方法で税額を計算できることとなった。

これらの措置は納税事務を大幅に簡素化し、消費税の円滑な導入に役立ったが、一方で、その弊害も大きいことが指摘された。すなわち、インボイスを用いた税額管理がなされないために個別取引の税額が把握されず、特例が適用される中小事業者の課税取引の際に、消費者が支払った消費税額が事業者の手元に残り納税されない、という「益税」が発生した。この「益税」が消費税の最大の欠点ともされたが、これに関して次のような指摘がなされている。³⁾

新型間接税たる消費税の内容が、その導入を急ぐあまり、政治的に安易な妥協を重ね、国際的基準に遠く及ばない代物となっている。ヨーロッパの付加価値税先進国と比べ、これまで一般的な消費税の経験がないという点で、導入にある程度の妥協は許されよう。しかし簡易課税の適用範囲が広いほど、非課税水準が高いほど、かつ非課税品目が多いほど、不公平な税負担を招来する。いずれの点でも日本の消費税は問題含みであった。簡易課税制度の限度、年間売上高5億円はあまりに高すぎるし、非課税水準3000万円もヨーロッパ諸国と比べると数倍の規模である。売上税の折の非課税品目51と比較し、約10品目に抑

えたのはそれなりに評価しえよう。だがインボイスがない点、さらに小規模事業者の特例として限界控除制度を新設した点、あるいは外税か内税かを裁量制にした点など、多くの問題を抱えての出発とならざるをえなかった。

一方で、財・サービス取引全般に幅広く税をかける消費税への国民の反発も極めて強かった。まず、導入直後の参議院議員選挙（平成元年夏）で消費税反対を訴えた社会党が躍進、自民党が過半数割れの敗北を喫し、消費税の廃止が大幅見直しは必至、という状況に陥る。それを何とか乗り切った後、今度は非自民・非共産の連立8党派による細川内閣（平成5年8月に成立）の下で、少子高齢化時代の安定財源の確保を目的とした「国民福祉税」導入による実質的な消費税増税が検討されるが、国民の強い反発を招き、即座に改革案が撤回される。結局、細川内閣の後を受けた羽田内閣、更にその後の自社さ連立村山内閣の議論を経て、平成6年秋に消費税率は3%から5%（地方消費税の1%を含む）に引き上げられることが決まった。ただし、これらの改革を通じて、先に述べたような中小企業の特例措置も少しずつ是正されていく。これに関して、消費税導入時に主税局長を務めた尾崎護は「その後の改正は全部、いい方向に行っているんですね」と述べている。⁴⁾

図2-5-2は以上で述べた消費税改正の経緯を、簡単にまとめたものである。本書では、このうち消費税導入から平成3年5月の消費税見直し論議決着までをこの第5節で扱い、細川内閣以降の議論を次の第6節で検討する。この第5節の構成を述べると、以下のとおりである。次の2では消費税導入に向けた政府の取組みや導入直後の状況を説明する。我が国で初めて実施する税であったため、その導入に際しては様々な不安や問題が指摘され、政府はその対応に追われた。その準備が功を奏したこともあり、実務面では大きな混乱は発生せず、比較的スムーズに国民生活に定着した。次に3から5では、平成元年の夏から平成3年にかけて行われた消費税の見直し論議を説明する。平成元年の参議院議員選挙で自民党は敗北し、消費税廃止の機運が高まるが、その後の衆議院議員選挙で今度は自民党が安定多数を確保、議論は衆・参両院議員による「税制改革に関する両院協議会」の場に移る。その協議会での議論、更に政府税制調査会での見直し論議などを経て、平成3年春に最終的に消費税の見直し案がまとまった。まず3では、平成元年の参議院議員選挙における自民党敗北から翌

図 2-5-2 消費税制度改正の歩み

【創設時】	【平成3年改正】	【平成6年秋の税制改革等】 (注) 平成9年4月施行
①税率：3%-----		▶4%（消費税率換算1%相当の 地方消費税を合わせると5%）
②免税点制度 適用上限3,000万円-----		資本金1,000万円以上の新設法人 は不適用
③簡易課税制度 ○適用上限 5億円-----▶4億円-----▶2億円 ○みなし仕入率 90%、80%の2区分-----▶90%、80%、70%、 60%の4区分 50%の5区分 └▶（不動産業、運輸・通信業、 サービス業）		
④限界控除制度 適用上限6,000万円-----▶5,000万円-----▶制度の廃止		
⑤仕入税額控除：帳簿方式-----▶請求書等保存方式		

(出所) 池田篤彦「わが国税制の現状と課題—21世紀に向けた国民の参加と選択—について」
 (『ファイナンス』平成12年9月号) 32ページ。

平成2年の衆・参両院議員による両院協議会の設置決定までを検討する。続く4では政府税制調査会における見直し議論を総括し、最後に5で、両院協議会での議論を経て、平成3年5月に消費税の見直し案が決定するまでを検討する。

〔注〕

- 1) 物品税以外にも、トランプ類税、砂糖消費税、入場税、通行税（以上、国税）、電気税、ガス税及び木材引取税（以上、地方税）が廃止された。
- 2) より正確には「前々年」ではなく、「課税期間の基準期間」であり、個人事業者は前々年、法人事業者は前々期である。簡易課税制度についても同様である。
- 3) 石弘光『現代税制改革史』（平成20年、東洋経済新報社）425-426ページ。
- 4) 尾崎護・元主税局長口述記録。

2 消費税の導入前後における政府の対応について

昭和63年12月24日に税制改革関連6法案が成立し、翌平成元年4月1日より

我が国で消費税が導入されることになった。税制改革関連6法案を巡る国会の混乱に加え、いわゆる「リクルート事件」によって、宮澤蔵相が昭和63年12月9日に辞任、竹下首相もその後の平成元年4月25日に予算成立後の辞任を表明（6月3日に退陣）するなど、当時、政治的に極めて不安定な時期であった。そうした中で、日本でこれまで実施したことがないタイプの税である消費税の導入についても、様々な不安や問題が指摘され、政府はその対応に追われた。そしていよいよ4月1日を迎えるが、事前の準備が功を奏したこともあり、結果的に導入は比較的スムーズに行われた。消費税はその後、野党の廃止要求で政治的に困難な局面を迎えるが、一方で実務面では大きな混乱もなく定着が進むことになる。消費税導入に向けた政府の取組や、導入直後の状況は第1章で議論したが、重要な問題なので、再度ここで扱っておく。

消費税導入を直前に控えた平成元年当時の新聞を見ると、連日、その導入に向けた動きが報道されており、初めて実施される税に対する期待と不安が交錯した様子を見ることができる。例えば、3月6日には「消費税実施まで1か月周知に準備におおわらわ」と題した新聞記事で、国税庁に消費税説明会の講師派遣要望が殺到していることや、レジスター購入が急増していること、税の表示方式を巡る様々な議論などが伝えられている。¹⁾ また、物品税の廃止で逆に4月以降値下げされる商品について、その売込みに向けた動きなども報道されている。

一方、消費税の実施を直前に控えた行政側の心情は、第1章第3節で既に当時の主税局長であった尾崎護の口述を紹介した。「ほんとうに頭の中は消費税の実施でいっぱい」²⁾ という尾崎の言にあるように、当時4月1日に様々な混乱が起こることが予測された。特に中小企業が消費税分の価格転嫁をできないのではないかといった点や便乗値上げの問題は、消費税の円滑な実施のために政府が最も恐れる問題であった。

当時の竹下首相は「消費税の9つの懸念」を示し、これらの問題を解消することが消費税の円滑な実施に向けて必要、との見解を示している「9つの懸念」は第1章で詳しく説明したが、重要な内容なので再度示す。

第一の懸念 逆進的な税体系となり、所得再分配機能を弱めるのではないか。

第二の懸念 結局、中堅所得者の税の不公平感を加重するのではないか。

第三の懸念 所得税のかからない人たちに過重な負担を強いることになるのではないか。

第四の懸念 いわゆる痛税感が少ないことから税率の引上げが容易になされるのではないか。

第五の懸念 物価を引き上げ、インフレが避けられないのではないか。

第六の懸念 商品価格に転嫁できるか。

第七の懸念 新しい税の導入により、事業者の事務負担が極端に重くなるのではないか。

第八の懸念 簡易課税制度、事業者免税点制度などにより、消費者が負担した税が納税されないことになるのではないか。

第九の懸念 地方税等の減収により、地方団体の財政運営に支障が生じるのではないか。

これらの懸念事項に対して、政府は大きく次の二つの対応をとった。第一に、消費税の円滑実施のための予算措置や税制措置である。まず、昭和63年度の補正予算や平成元年度の予算では、その円滑実施のための経費として、1625億円と210億円をそれぞれ計上した。具体的には新税制の広報活動などに加え、中小企業対策や、消費税負担増の影響が大きいとされたお年寄りに対する給付金に係る費用であり、特に給付金は、税制改革関連6法案の採決の際に公明党や民社党と協議の上、決定された項目であった。一方、税制については、中小企業者が購入するレジスターの購入費用の一括損金算入や、消費税導入に伴うコンピューターソフトウェアの開発費用について任意償却を認めるといった特例措置がとられた。また、消費税の執行は9月30日まで弾力的に運営することも確認された。³⁾

政府がとった第二の対応は、竹下首相を本部長とする「新税制実施円滑化推進本部」を平成元年1月10日に立ち上げ、大蔵省や国税庁だけでなく、政府全体で円滑な実施への対応を行ったことである。表2-5-2はその全容を示すが、所管の業界への周知徹底など政府が一体となって問題に取り組んだことが示されている。中でも税負担の円滑な転嫁と便乗値上げの防止は重要とされた。公正取引委員会は6法案が成立した直後の昭和63年12月30日に早々と「「消費税の転嫁と独占禁止法」についての手引き」を発表し、中小企業による税の円滑な転嫁と便乗値上げ防止の点から、暫定措置として消費税の転嫁方法や表示方

法の決定に関するカルテルを認めている。また、消費税導入に伴う価格表示のガイドライン（「消費税導入に伴う価格表示について」）が平成元年2月17日に発表された。こうした様々な取組みについて、尾崎護は次のように述べている。⁴⁾

いろいろなことを言われている。…（中略）…全くまじめな議論として、物価が上昇するんじゃないかと。あるいは転嫁しようとする、消費税分だけ値切られてしまうんじゃないかと。…（中略）…それから、これで消費に対して非常に悪影響が及ぶのではないかという話。あるいは業者の事務負担が大変で、中小企業がかなわんという話。そういういろいろな声がありまして、そういうものに対して、みんな、対策を講じていったわけです。例えば自動的に計算できるようなレジを買う人に対しての補助金を出すとか、今、私がおります国民生活金融公庫（当時国民金融公庫）で、そういう関係の融資をするとか、いろいろなことを考えて、ほんとうに全省をあげて協力していただいたわけです。

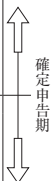
直接的な事業者に対する説明というのは、国税庁が物すごくやってくれました。ちょっと数は忘れましたが、びっくりしてしまうような数の説明会を開いた。何しろ、この間まで主税局長で苦勞していた水野さんが長官でありますから、その熱の入れ方も大変なもので、ほんとうにありとあらゆる事業者に対して説明をするということをしてくれました。そういうようなことをやって、4月1日を迎えたわけであります。

こうしていよいよ4月1日を迎え、消費税は実施に移された。便乗値上げなどに関する問い合わせが導入直後に若干集中したが、それも次第に収まり、大きな混乱は伝えられなかった。導入直後の深夜のコンビニの様子に関する尾崎の口述も既に第1章で紹介した。「「今までのあの騒ぎは一体何だったんだ」という感じでしたが、それと同時に、ほんとうにほっとしたのを覚えています」という言葉が印象的である。また尾崎は翌日の日中の様子も以下のように述べている。⁵⁾

翌日、夜が明けてから、今度は横山町やら浅草やらに行ってみました。いろいろなところをのぞきまして、浅草で傘を1本買いましたら、その正札のとりの値段なんですね。3%を取らないんです。それで「3%、いいの？」と聞いたんです。そうしたら、その傘屋のおばさんが「これはまだ消費税がつく前

表 2-5-2 新税制実施円滑化のための主な政策スケジュール

新税制実施円滑化推進本部 ◎：実施済又は実施中（平成元年3月17日）				
	内閣・総理府	大蔵省・国税庁	通商産業省	経済企画庁
12月	・税制改革 法案成立 (24日) ・公布 (30日)		◎消費税導入円滑化対策推 進本部（本部長：事務次 官）の設置（27日）	◎物価担当官会議（消費税 転嫁の物価対策及び公共 料金等の改定について決 定、27日）
1月		◎相談窓口の設置（国税局 及び税務署、税関） ◎テレビ・ラジオ番組 (1月～) ◎新聞広告 ◎関係民間団体等説明会 (1月中旬～) 2万4000回 ◎輸出入業者等への説明会 900回（1月～3月） ◎業界団体等への通達による 円滑かつ適正な転嫁の 要請 ◎事業者向けパンフ520万 部 ◎一般向けパンフ400万部 ◎「消費税の解説」30万部 ◎詳細な事業者向けパンフ 330万部 ◎事業者向けポスター45万 枚 ◎一般向けポスター（その 1）500万枚	◎第1回消費税導入円滑化 対策推進本部会合 (5日) ◎独禁法適用除外カルテル に関する説明指導・助言 (1月～) ◎中小企業関係4団体と総 理との懇談（18日） ◎親事業者等に対する下請 取引適正化の通達 (20日) ◎レジスター・ソフトウェ ア等の対応要請 (1月～) ◎事業者への説明会500回 (1月下旬～3月) ◎大企業、業界団体等への 通達により、適正な転嫁 及びその受入要請 (23日) ◎第2回消費税導入円滑化 対策推進本部会合 (25日)	◎消費者に対する広報資料 の作成、広報体制の整備 (1月～) 〔パンフ、ビデオ、ポス ター、新聞、テレビ、 地方公共団体の広報誌〕 ◎物価安定政策会議政策部 会（27日） ◎都道府県等物価・生活担 当部長会議（1日） ◎都道府県等物価・生活担 当課長会議（2日） ◎物価モニターによる事前 の価格調査 (事前第1回) ◎消費者に対する説明会 (都道府県等主催、 2月～) ◎一般向けパンフ50万部 ◎消費税導入に伴う便乗値 上げの防止等について関 係各省に協力依頼 (15日)
2月	◎一般向けパン フ130万部 ◎第2回推進本 部会合（10日） ◎政府刊行物 (2月～3月) ◎テレビ特別 番組 ◎物価問題関係 閣僚会議（公 共料金の改定 了承28日）	◎一般向けポスター（その2） ◎事業者向けしおり1000万 枚 ◎タックスアンサー（税務 相談電話自動回答システ ム）に消費税の項目を追 加（上旬～） ◎テレビ特別番組 ◎税制モニター等との懇談 会（2月～3月） ◎海外旅行者向けパンフ61 万部	◎相談窓口開設（産業政策 局、中小企業庁及び各地 方通産局、26日） ◎事業者向けパンフ150万 部（1日～） ◎下請事業者向けパンフ27 万部（3日～） ◎親事業者等向けポスター、 新聞広告（3日～） ◎総理と主要業界との懇談 会（9日） ◎事業者向けポスター150 万枚（2月上旬～3月） ◎親事業者に対する講習会 (2月～)	◎既存間接税の廃止等によ り価格低下が見込まれる 商品について関係業界か らのヒアリング実施 (15日～) ◎物価安定政策会議特別部 会（17日） ◎消費者団体との懇談会 (20日)
3月	◎月刊誌 ◎テレビス ポット ◎物価問題関係 閣僚会議（公 共料金の改定 了承17日） ◎第3回推進本 部会合（17日） ・車内吊広告	◎週刊誌（2月～3月） ◎テレビ・ラジオスポット ◎テレビ特別番組 ・新聞広告 ◎地域別説明会8000回 (3月～4月) ◎月刊誌 ◎市町村広報誌 ◎デパート等の協力を得て の懸垂幕広告（3月～）	◎第3回消費税導入円滑化 対策推進本部会合 (8日) ◎消費税導入円滑化中小企 業対策の実施（3月～） ・9電力会社及びガス大手 3社の料金改定認可 (17日)	◎物価モニターによる事前 の価格調査 (事前第2回) ◎物価安定対策事業の調 査・監視のための基準と なる価格調査 (農水・通産共同) ◎物価安定政策会議政策部 会（3日） ◎消費生活センター職員等 研修会（3月～4月） ◎相談窓口の拡充 ・物価モニターによる価格 調査（第1回） ・物価安定対策事業の調査 ・監視（第1回、農水・ 通産共同）
4月	・消費税適 用 (1日～)		・製造、流通及び小売の各 段階における価格動向調 査（4月以降毎月） ・不当な買いたたきの監視 のための特別調査（4月 以降）	・物価モニターによる価格 調査（5、6、10月） ・物価安定対策事業の調 査・監視（5月以降毎月、 農水・通産共同）
5月 以降				



確定申告期

	公正取引委員会	自治省	外務省	文部省	厚生省	農林水産省
12月	◎「消費税の転嫁と独占禁止法についての手引」(ガイドライン)の公表(30日)	◎消費税に関する通知(地方公営企業)(30日)				
1月	◎届出・相談窓口開設(4日) ◎ガイドラインについてのパンフ16万部等 ◎ガイドラインについての説明会550回(1月～) ◎親事業者に対する下請取引適正化の通達(20日) ◎下請法運用協力団体会議(25日)	◎地方公共団体に対し新税制実施円滑化推進本部の設置を通知するとともに税制改革の周知等の推進を要請(10日) ◎地方公共団体に対し予算上の消費税の取扱いを通知するとともに転嫁に対する適切な対応等を要請(13日、30日)	◎新税制のマクロ経済に対する影響等についての対外説明、広報(1月～)	◎新税制実施円滑化のための省内連絡会議(議長:総務審議官)の設置(7日)及び開催(19日、30日、2月7日) ◎国立学校の授業料等の改定に伴う措置に関する指導(24日)	◎消費税実施円滑化推進本部(本部長:事務次官)の設置、第1回会合(18日) ◎相談窓口の設置(本省等) ◎転嫁のための共同行為に関する説明指導・助言(1月～) ◎事業者、都道府県担当者等に対する説明会(1月～) ◎事業者向けパンフ約250万部(1月～3月)	◎消費税導入円滑化対策本部(本部長:事務次官)の設置、第1回会合(10日) ◎中央卸売市場開設者等に対しセリ取引に係る消費税の取扱いについて指導通達(11日) ◎相談窓口の設置(本省及び地方農政局)(13日) ◎米穀の政府売渡価格の改定を告示(25日) ◎地方農政局等担当者会議(1月～3月) ◎パンフ100万部(1月～3月) ◎事業者等への説明会(1月～) ◎転嫁のための共同行為に関する説明指導・助言(1月～3月)
2月	◎親事業者に対する講習会(2月～) ◎転嫁・表示カルテルの届出状況の公表(14日) ◎消費税の導入に伴う価格表示に関する考え方の公表(17日) ◎消費税の導入に伴う再販売価格維持制度の運用に関する考え方の公表(22日) ◎納入取引・下請取引における不当な買いたたき等に対して迅速・厳正に対処するよう通達(22日) ◎価格カルテルによる便乗値上げ監視のための特別審査チームの編成	◎消費税に関する地方公営企業担当課長会議(26日) ◎都道府県等への説明会(1月下旬～3月) ◎知事会、市長会、町村会等地方関係団体に対し新税制実施円滑化推進要請 ◎全国都道府県総務部長・企画部長合同会議(総理出席)(30日) ◎全国都道府県財政課長・地方課長会議(1日、3日) ◎63年度地方財政補正措置及び平成元年度地方財政計画の策定等(28日) ◎税制モニター等との懇談会(2月～3月)		◎都道府県・指定都市教育委員会教育長会議(6日) ◎国立大学学生部長会議(10日) ◎学校法人運営協議会(18日) ◎都道府県主管課長会議等 ◎事業者等への説明会(2月～3月)	◎業界団体等に対し通達により適正な転嫁、その受入等について指導(7日)	◎関係団体等に対し消費税の農林水産業、食品産業等への円滑な導入と円滑かつ適正な転嫁等について指導通達(3日) ◎地方農政局長会議(6、7日) ◎都道府県主務部長会議(7、8日) ◎農水大臣と農林漁業等関係団体との懇談会(総理出席)(8日) ◎消費税導入に伴う直轄工事等の取扱いに関する事務次官通達(10日) ◎相談窓口の設置(食糧事務所)(22日) ◎取引業界と情報交換等を行う転嫁円滑化協議会(2月～3月) ◎農林漁業者等に対する消費税導入円滑化対策の実施(2月～3月)
3月	◎転嫁・表示カルテルの届出状況の公表(2日) ◎「カルテル110番」の設置 ◎消費者モニターによる事前の価格調査(3月中旬)	・地方公共団体向けパンフ		◎芸能実演家団体並びに劇団日本体育協会及びプロスポーツ関係団体に対し入場税の廃止及び消費税の導入について指導通知(10日)	◎臨時福祉特別給付金取扱要領を各都道府県知事に通知(10日) ・薬価基準及び診療報酬の引上げを告示	
4月	・消費者モニターによる価格・表示調査(4月中旬) ・下請取引における不当な買いたたきの監視及び特別調査の実施(4月～) ・下請取引改善協力委員等の活用(4月～)					◎地方農政局長会議(3日) ◎消費税導入円滑化対策本部第2回会合(6日) ・価格動向調査(4月～)
5月以降	・消費者モニター等を引き続き活用(5月～)					

	運輸省	郵政省	労働省	建設省	その他の省庁（警察庁 総務庁 環境庁 国土庁 科学技術庁 北海道開発庁 等）
12月				○消費税導入に伴う建設工事の取扱いに関する事務次官通達 ○中央公契連及び各ブロックにおける地方公契連の開催（12月～） ○地方建設局担当課長等会議（12月～） ○事業者等への説明会（12月～）	
1月	○消費税導入円滑化対策推進会議（議長：事務次官）設置（6日） ○第1回消費税導入円滑化対策推進会議合（11日） ○相談窓口の設置（本省及び地方運輸局等） ○地方運輸局長等会議、企画部長会議など地方運輸局等との連絡会議（1月～） ○第2回消費税導入円滑化対策推進会議合（25日） ○消費税の運賃・料金への転嫁に関するガイドラインの決定・公表（25日） ○転嫁のための共同行為に関する説明指導・助言（1月～） ○運輸関連業界団体及び特殊法人等に対し、消費税の円滑かつ適正な転嫁及びその受入について通達（27日） ○事業者等への説明会（1月～3月）	○消費税実施円滑化推進本部（本部長：官房長）の設置（20日） ○相談窓口の設置（本省及び地方電気通信監理局等） ○転嫁のための共同行為に関する説明指導・助言（1月～） ○事業者向けパンフ（1月～3月） ○地方電気通信監理局等担当者会議（4日） ○関連業界団体及び特殊法人等に対し、消費税の円滑かつ適正な転嫁等について通達 ○事業者等への説明会（2月中旬～3月中旬） ○地方郵政局等担当者会議（22日） ○NTTの電報・電話料金改定を認可（28日）	○政労会見（12日）	○消費税導入に伴う建設省所管事業の執行について事務次官通達（1日） ○事業者向けパンフ140万部（2月～） ○関連業界団体等に対し、消費税の円滑かつ適正な転嫁及びその受入れについて通達（8日、17日） ○消費税導入に伴う直轄工事等の取扱いに関する事務次官通達（8日）	↑
2月	○事業者向けパンフ（2月～3月） ○国内航空運賃の改定認可（28日）				
3月	・旅客鉄道会社、大手民鉄・営業地下鉄、6大都市タクシー及び路線トラックの運賃・料金の改定認可（17日） ・利用者等に対する運賃料金の改定に関するPRのためのポスター・ステッカー ・第3回消費税導入円滑化対策推進会議合	○郵便規則等の一部を改定する省令公布（郵便料金の改正等）（15日） ・郵便利用者向けポスター（全郵便局）（3月～4月） ・郵便利用者向けパンフチラシ4800万部（3月～4月） ・郵便ポスト用ステッカー（全ポスト）（3月～4月） ・郵便利用者向けラジオスポット	○産業労働懇話会（1日）	○昭和63年度補正予算成立時の執行通達（事務次官通達）で消費税の円滑な転嫁について要請（7日） ○民間賃貸住宅の家賃及びマンション管理委託に係る消費税の円滑かつ適正な転嫁について通達（8日）	
4月				・平成元年度予算成立時の執行通達（事務次官通達）で消費税の円滑な転嫁について要請	
5月以降				・建設業界の元請・下請関係合理化指導要綱改訂（5月以降）	↓

（注）本スケジュール表は各省庁の主なスケジュールを掲げており、各省庁で行っている所管業界への説明、相談、指導等には省略しているものがある（なお、公共料金の改定については、物価問題に関する関係閣僚会議に付議するもののみを掲げてある。）。

（出所）森信茂樹『日本の消費税—導入・改正の経緯と重要資料』（平成12年、納税協会連合会）286-288ページ。

に仕入れた分ですからいいです」と言ったんですね。ほんとうに日本の事業者のレベルというのは高いなと。そんなに慌てふためいてもいないなという印象をますます強く持ちました。

また、この4月1日は、消費税アピールを兼ねて竹下首相以下の政府首脳が街で買い物をする様子が大きく報道された。

その後も政府は、「新税制実施円滑化推進本部」で引き続き実施状況を見守った。一方、政府税制調査会も「実施状況フォローアップ小委員会」を立ち上げ、そのフォローを行った。弾力的運用によって消費税の納税は9月末まで実質的に延期されていたため、最初の納税が集中する10月頭が一つの山と考えられたが、そこでも大きな混乱は起きなかった。

導入直後の状況は、「新税制実施円滑化推進本部」や政府税制調査会の「実施状況フォローアップ小委員会」に提出された資料に具体的に示されている。まず、表2-5-3は消費税導入前後の消費者物価指数の変動を示すが、全体を示す「総合」欄を見ると、消費者物価指数は平成元年4月以降対前年同月比で2～3%に上昇しており、消費税導入の影響が見てとれる。この中にはもともと値動きの大きい生鮮食料品などが含まれるため、ここから消費税の影響だけを明確に取り出すことは難しいが、全体としては消費税による物価上昇幅は想定内であったことがうかがわれる。また、表2-5-4、表2-5-5は個別の商品をいくつか抜き出して調査を行った結果であるが、大半の品目で3%値上げが実施されたことが示されている。ただし、この表にも消費税以外の要素が含まれるため、少数品目で3%超の値上げや3%未満の値上げにとどまったケースがある。

一方、表2-5-6、表2-5-7は5月末段階の販売業者に対するアンケート調査であり、価格転嫁の実態をヒアリングしたものである。これによると、製造・卸売業者では転嫁は順調に進んだが、小売業者で転嫁が完全ではないケースも見受けられる。ただし、先の「1 政策決定過程」で述べたように、導入された消費税には簡易課税制度などの中小事業者に対する軽減措置が広範に認められており、政府税制調査会の実施状況フォローアップ小委員会は、小売業で価格転嫁が十分でない点について「各事業者が、事業者免税点制度・簡易課税制度等の存在や顧客との関係等諸般の要因を考慮し、自由競争の下で主体的な経営判断を行っていることによるものと考えられる」と述べている。⁶⁾ こうした資

表 2-5-4 消費税実施前後の価格の状況（商品別）

(自動販売機売り1商品を除く。)

商 品	3%値上げ の品目数	3%超値上 げの品目数	3%未満・据置・値下の品目数				計	平均価格 上昇率
			(小計)	3%未満 値上げ	据置き	値下げ		
食料品10 商品	7,997 (87.3)	588 (6.4)	576 (6.3)	173 (1.9)	95 (1.0)	308 (3.4)	9,161	2.8
日用雑貨 8 商品	6,461 (89.4)	380 (5.3)	388 (5.4)	49 (0.7)	106 (1.5)	233 (3.2)	7,229	2.7
サービス 等 4 商品	2,092 (59.4)	428 (12.2)	1,002 (28.4)	133 (3.8)	785 (22.3)	84 (2.4)	3,522	2.5
総計	16,550 (83.1)	1,396 (7.0)	1,966 (9.9)	355 (1.8)	986 (5.0)	625 (3.1)	19,912	2.7

(注) () 内の数字は商品ごとの計の数字を100とした比率であり、四捨五入の関係で合計が100とならない場合がある。

(出所) 税制調査会「税制調査会関係資料集」(平成2年3月)102ページ。

表 2-5-5 消費税実施前後の価格の状況（小売業態別）

(自動販売機売り1商品を除く。)

小売業態	3%値上げ の品目数	3%超値上 げの品目数	3%未満・据置・値下の品目数				計
			(小計)	3%未満 値上げ	据置き	値下げ	
百貨店	663 (90.0)	40 (5.4)	34 (4.6)	11 (1.5)	3 (0.4)	20 (2.7)	737
大型スーパー	5,819 (87.9)	420 (6.3)	378 (5.7)	88 (1.3)	18 (0.3)	272 (4.1)	6,617
中小スーパー	4,303 (90.5)	251 (5.3)	202 (4.2)	54 (1.1)	17 (0.4)	131 (2.8)	4,756
中小小売店	4,028 (68.9)	597 (10.2)	1,224 (20.9)	180 (3.1)	908 (15.5)	136 (2.3)	5,849
生協・農協	1,571 (89.6)	74 (4.2)	108 (6.2)	21 (1.2)	28 (1.6)	59 (3.4)	1,753
その他	166 (83.0)	14 (7.0)	20 (10.0)	1 (0.5)	12 (6.0)	7 (3.5)	200
計	16,550 (83.1)	1,396 (7.0)	1,966 (9.9)	355 (1.8)	986 (5.0)	625 (3.1)	19,912

(注) () 内の数字は小売業態ごとの計を100とした比率であり、四捨五入の関係で合計が100とならない場合がある。

(出所) 税制調査会「税制調査会関係資料集」(平成2年3月)102ページ。

表 2-5-6 価格転嫁の程度の割合

転嫁の程度 段 階	消 費 税 額 分 を			分からない	回答事業者数
	おおむね転嫁 している	ある程度転嫁 している	ほとんど転嫁 していない		
製造業者	99.8% (98.6)	0.2% (0.4)	－ % (－)	－ % (1.0)	406
卸売業者	98.8 (96.6)	0.6 (1.1)	0.5 (1.3)	0.1 (1.0)	1,119
小売業者	75.9 (73.0)	9.8 (10.0)	14.1 (16.6)	0.2 (0.4)	2,402
全体	84.9 (83.6)	6.2 (6.0)	8.8 (9.8)	0.2 (0.6)	3,927
需要業者（生 産財）の受入	99.3 (98.7)	－ (0.2)	0.1 (0.4)	0.6 (0.7)	802

(注) () 内は前月（4月）の数値。

(出所) 税制調査会「税制調査会関係資料集」（平成2年3月）90ページ。

表 2-5-7 前月と比較した価格転嫁状況の変化

転嫁の状況 段 階	消費税額分の転嫁の状況は前月に比べ			分からない	回答事業者数
	改善した	変わらない	悪化した		
製造業者	3.7%	92.8%	0.2%	3.3%	405
卸売業者	5.5	93.7	0.5	0.3	1,082
小売業者	10.6	83.4	3.6	2.4	2,350
全体	8.5	87.3	2.3	1.9	3,837

(出所) 税制調査会「税制調査会関係資料集」（平成2年3月）90ページ。

料や当時の新聞報道から判断すると、総じて消費税の導入は順調に行われたと
考えてよいと思われる。

このように、消費税の導入が実務的に大きな混乱を引き起こさなかった理由
の一つとして、日経連会長の鈴木永二は次のように述べている。⁷⁾

会計処理も帳簿方式になっていますので、手数、費用もかからない。売上税
のときには何十億円かかるとか、機械をえらい増設しなきゃならんという話が
ありましたが、私どもは、コンピューターも増設しておりませんし、人員もふ
やしておらずに、平常の業務の中で行われております。おかげさまで、従来の
会計システムに順応して、経理ができるということで大変喜んでおります。

消費者の方からは、簡易課税業者、免税業者が税をどうしているだろうとい
うことをよくいわれますけれども、私どもの会社のような事業者間の取引をし

ている場合は、全然これは違いがございますね。もうびちっとそれで会計処理できます。

すなわち、導入がスムーズだった理由の一つとして、帳簿方式や簡易課税制度による事業者の事務作業円滑化が挙げられる。しかし、これらの措置に対しては、消費者が納めた税金が事業者の懐に入るという「益税」の点から消費者の批判が強く、その後の税制改正の中で見直しが進むことになる。実際、この問題に関しては当時、次のような報道がなされている。⁸⁾

売り上げ5億円以下の簡易課税業者は仕入れ額を売上高の80%（卸売業者は90%）とみなして納付税額を計算できるが、これも業種によってはうまみが大きい。「仕入れというものがほとんどない人材派遣会社やソフト開発会社は、実際の仕入れ以上に税を控除できることがわかってニンマリしている」という税理士の指摘もある。

事業者の喜びは、えてして消費者の不満となる。東京都地域婦人団体連盟の田中里子事務局長は「消費者の不満は、食料品にも税金がかかるということと、納めた税金がちゃんと国庫に入っていない点だ」という。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成元年3月6日夕刊。
- 2) 尾崎護・元主税局長口述記録。
- 3) 森信茂樹『日本の消費税—導入・改正の経緯と重要資料』（平成12年、納税協会連合会）52ページ。
- 4) 尾崎護・元主税局長口述記録。
- 5) 同上。
- 6) 税制調査会「実施状況フォローアップ小委員会中間報告」（平成元年11月）5ページ。
- 7) 「新税制が実施されて」（『ファイナンス』平成元年5月号）4ページ。
- 8) 『日本経済新聞』平成2年3月29日朝刊。

3 消費税見直し論議（平成元年7月（参院選の自民党敗北）から平成2年6月（両院合同協議会設置）まで）

このように、実務面は比較的円滑だったが、一方で、日常の消費活動に幅広

表 2-5-8 消費税法成立以後の推移

国 会 等			政 府
63. 12. 24	成立		64. 1. 6 新税制実施円滑化推進本部 設置
30	公布		元. 1. 8 〃 第1回会合
			2. 10 〃 第2回会合
			3. 17 〃 第3回会合
元. 4. 1	消費税導入		4. 14 〃 第4回会合
			4. 消費税の価格転嫁状況調査 (通産省、4月以降毎月)
			5. 19 新税制実施円滑化推進本部 第5回会合 竹下総理「消費税に対する懸念と実施後の状況 等について(メモ)」を公表
			5. 下請取引等の特別調査(通産省・公取共同、5 ～6月)
6. 3	宇野内閣発足		6. 28 税調 第28回総会(実施状況フォローアップ小 委員会設置)
			6. 30 新税制実施円滑化推進本部 第6回会合
7. 23	参議院通常選挙		7. 28 税調 実施状況フォローアップ小委員会第1回 会合
8. 10	海部内閣発足		
9. 28	第116回国会(臨時会)招集 野党4会派 消費税廃止法案、税制再改革法案 等国会提出		10. 3 新税制実施円滑化推進本部 第7回会合
10. 26	野党4会派 代替財源法案国会提出		11. 24 税調 実施状況フォローアップ小委員会「中間 報告」を総会に提出
11. 8	参議院税特委 設置		
12. 1	自民党「消費税の見直しに関する基本方針」決定		12. 19 税調「平成2年度の税制改正に関する答申」決定
12. 11	参議院 消費税廃止関連9法案修正可決		12. 24 大蔵省「平成2年度税制改正の大綱」閣議提出
12. 16	第116回国会(臨時会)閉会 消費税廃止関連 9法案審議未了廃案		12. 26 新税制実施円滑化推進本部 第8回会合
12. 19	自民党「平成2年度税制改正大綱」決定		2. 1. 12 「平成2年度税制改正の要綱」閣議決定
12. 25	第117回国会(通常会)招集		2. 28 「平成2年度予算」閣議決定(同日国会提出)
2. 1. 24	衆議院解散		3. 6 消費税見直し法案 閣議決定(同日国会提出)
2. 18	衆議院総選挙		
2. 27	第118回国会(特別会)招集		
2. 28	第2次海部内閣発足		
4. 19	野党4会派 消費税廃止関連4法案国会提出		
5. 10	平成2年度予算 衆議院通過		
5. 17	衆議院税特委 設置		
6. 7	平成2年度予算 成立		
6. 11	衆議院本会議 両法案 趣旨説明		
6. 22	衆議院本会議 両法案 採決 (見直し法案可決⇒参議院へ回付、廃止関連4 法案否決)		
6. 26	第118回国会(特別会)閉会、見直し法案審議 未了廃案、税制問題等に関する両院合同協議会 設置(同日協議会及び同協議会専門者会議第1 回会合開催)		
7. 6	税制問題等に関する両院合同協議会専門者会議 第2回会合開催		
8. 7～8	同専門者会議第3回、第4回会合開催(予定)		

(出所) 税制調査会「税制調査会関係資料集」(平成3年3月)377ページ。

く課税が及ぶ消費税に対する国民の反発は非常に強かった。平成元年夏の参議院議員選挙で社会党が勝利、自民党は過半数割れに追い込まれ、野党が共同で国会に提出した「消費税廃止関連9法案」が参議院で可決される（衆議院は廃案）など、消費税廃止機運が高まる。一方で、自民党も食料品への軽減税率導入を決断するが、平成2年2月の衆議院議員選挙で今度は自民党が安定多数を確保、これによって衆参の「ねじれ状態」が発生し、議論は膠着状態に陥る。その間、消費税が国民生活に完全に定着したことが重要であった。その後、当初は廃止を主張した公明党・民社党がより柔軟な態度に転換し、結局、簡易課税制度や限界控除制度の見直しと、非課税品目の限定的な拡大といった内容で、平成3年4月に消費税の見直し論議が決着する。この間の大きな動きを表2-5-8に示したが、この3で扱うのは、このうち平成元年7月の参議院議員選挙以降、平成2年6月までである。

先に述べたように、実務面では消費税は大きな混乱もなく比較的順調に導入されたが、一方で国民の反発は依然強かった。また、「リクルート問題」の影響も大きく、竹下首相は平成元年6月に平成元年度予算の成立と引換えに退陣、後を受けた宇野首相の女性問題が発覚するに及び、自民党に対する批判は頂点に達する。この直後の7月23日に実施された参議院議員選挙で土井たか子率いる社会党が勝利、自民党は過半数割れの大敗を喫し、これによって消費税廃止の機運が一気に高まった。

その後9月28日に、社会党・公明党・民社党・連合参議院の野党4会派は共同で消費税廃止関連9法案（ただし、代替財源関連法案だけは10月26日）を参議院に提出した。その内容は、消費税を平成2年3月末日で廃止した後に税制再改革を実施するというものであり、消費税の廃止による6兆円の代替財源も記した。その内訳を以下に示したが、¹⁾ 法人税、有価証券や土地譲渡への所得税の課税強化と物品税復活などで約4.5兆円、税収見積もりのやり直しによる自然増収で約1.5兆円、合計6兆円を賄う内容となっている。

野党4会派「消費税廃止に係る代替財源法案」の具体的な内容（総額5兆9400億円）

(1) 税制改正によるもの

約4兆5310億円

① キャピタル・ゲイン課税等（有価証券や土地譲渡益への課税強化）

約6250億円

- ② 法人税強化（平成2年より実施される税率引下げの延期、貸倒引当金や賞与引当金の圧縮・廃止など）

約1兆3800億円

- ③ その他（相続税や贈与税）

約70億円

- ④ 間接税（物品税の復元など）

約1兆2690億円

- ⑤ 地方税（電気税、ガス税、料理飲食等消費税、娯楽施設利用税等の復元）

約6000億円

ほかに、国税改正による地方税へのはね返り

約6500億円

- (2) 税収見積もり是正による税収増（すなわち、自然増収）

約1兆4090億円

この9法案は、法案不備などを一部修正の上、平成元年12月11日に参議院で可決された。自民党が多数を占める衆議院ではこの法案の実質的な審議はされず廃案となるが、それでも野党が提出した法案が参議院で可決されたことのインパクトは非常に大きかった。

一方、自民党の議論も混乱した。まず、参院選敗北直後に金丸信元副総理が「消費税廃止」を打ち出し、大きな波紋を呼んだ（直後に発言は撤回）。その後、宇野首相の後継を決める総裁選で海部俊樹を総裁に選出、海部内閣の下で「消費税は存続させるものの大胆な見直しを行う」との方針が固まった。しかし、見直しの内容を巡って議論は紛糾、結局、平成2年度の税制改正方針を決める自民党税制調査会は12月1日に、出産費用や火葬・埋葬料等の非課税品目の拡大と食料品に対する軽減税率導入を柱とする以下のような改正案を固める。²⁾

自民党の消費税見直し基本方針の骨子

〔食料品〕

- ・ 小売段階を非課税とし生産・卸段階に軽減税率1.5%を適用。食料品すべてのほか、原料、食品添加物、種子なども含む（平成2年10月1日から）

〔新たに非課税にする品目〕

- ・ 出産費用、火葬・埋葬料、入学金・施設設備費、学生証明などの手数料、教科書、身体障害者用物品、老人福祉センター経営など第2種社会福祉事業、ホームヘルパーなど在宅サービス、個人契約の家賃（平成2年10月1日から）

〔年金受給者に対する減税〕

- ・ 所得税、個人住民税の公的年金等控除額の引き上げ（所得税には平成2年分から、個人住民税は平成3年度分から）

〔中小事業者への特例措置〕

- ・ 免税点制度、簡易課税制度は申告・納付が一巡する来年5月までさらに実態を調査した上で見直しを検討
- ・ 簡易課税制度のみなし仕入れ率は政令で改正内容を規定

〔表示・転嫁カルテル〕

- ・ 独禁法に関する特別調査会で廃止に向け方策を検討

〔税額表示〕

- ・ 事業者間取引では外税方式が堅持されるよう配慮
- ・ 消費者との取引では総額表示方式の普及に向けて指導

〔事務処理の円滑化〕

- ・ 消費税関連ソフトウェアの任意償却の適用期限を1年間延長
- ・ 特定事務機器の即時償却の適用期限を1年間延長
- ・ 平成2年12月31日までに簡易課税選択届出書や免税事業者課税選択届出書を提出した場合には、同年10月1日を含む課税期間からそれぞれの制度を適用

〔その他〕

- ・ 高齢化に対応した公共福祉サービスの充実（在宅福祉対策の充実などの目標を定め10年間で5兆円を上回る支出を確保）
- ・ 事業者の交際費などにかかる消費税は仕入れ税額控除を認めない（平成2年10月1日から）
- ・ 売上高が大きい事業者の中間申告・納付回数を増やす（平成2年10月1日以降開始する課税期間から）

特に、食料品については当初は完全非課税も検討されたが、税収ロスが大きいとして、小売段階を非課税とし生産・卸段階に軽減税率1.5%を適用する、という複雑な方法となった。また、導入当初から批判の強かった中小企業に対する優遇措置の問題は、納税が一巡してデータがそろった平成2年度以降に再度

議論することとされた。³⁾

しかし、野党、自民党のどちらの案に対しても、批判は強かった。例えば、野党案に対しては、代替財源として自然増収があてにされたことや物品税の復活に対して疑問が示された。一方、自民党案に対しては、食料品について小売段階を非課税とし生産・卸段階で軽減税率を適用する制度に対し、複雑な割に価格引下げの効果が小さいことや、中小事業者の特例の問題が先送りされたことに対して問題が指摘された。『日本経済新聞』は平成元年12月1日付の社説で、「もみくちゃにされる消費税を憂慮」と題した次のような厳しい論説を展開している。⁴⁾

消費税をめぐる政策の方向が与党自民党の今回の見直し案にせよ、野党の廃止案にせよ、あまりに場当たり的である。これでは国民は戸惑うばかりだろう。

消費税が実施され、まる8か月が経過した。全く新しい税ということで、導入の直後に多少の混乱はあった。しかし、それ以上に混乱しているのが、国会における消費税論議ではないか。

「廃止」という結論ではスッキリしている野党の案も、将来の税制改革のビジョンを持ち合わせていない。「とりあえず廃止」というだけである。しかも「とりあえず」の間の代替財源の手当ても、個別物品税の復活や、あてにもならない自然増収に期待するといった思いつきの案でしかない。

自民党のもたつきも、ひどい。〔平成元年11月〕29、30両日の党内の調整、折衝の経緯をみれば、それは明白である。

現行の消費税には改善の余地はある。しかし、ここで場当たり的な手直しをすれば、改善どころか改悪にさえなりかねない。自民党にとって「見直し」は、さきの参院選にからむ公約だからやらずに済ませるわけにはいかない。

だが、高齢化社会への対応、直接税偏重の税体系の是正など、消費税という新税を導入するに至った背景なり、哲学から逸脱したものであってはならない。

こうした中で重要な転機となったのが、平成2年2月に行われた衆議院議員選挙であった。この選挙で自民党が敗北すれば消費税は廃止が確実であったが、結果は自民党が安定多数（275議席）を確保する。社会党も議席を伸ばしたが、公明党と民社党、共産党が自民党、社会党に埋没する形で議席を減らし、自民党への批判票が大きく伸びることはなかった。この選挙で消費税と共にもう一

つの争点となったのが、いわゆる「体制選択」の問題であったとされる。平成元年6月の中国における天安門事件や11月のベルリンの壁崩壊など、社会主義政権が相次いで動揺する中で、国民が変化よりも安定を望んだことが、こうした選挙結果をもたらしたとされる。

いずれにせよ、自民党が勝利したことで野党による消費税廃止法案は可決の見込みが無くなり、これ以降消費税は「廃止」から「見直し」へと議論の軸を移すことになる。野党は選挙後に開かれた特別国会に再び消費税廃止関連法案を提出（今回は代替財源関連は提出せず）、一方自民党も先にまとめた消費税の改正案を国会に提出する。しかし、衆議院は自民党、参議院は野党がそれぞれ多数を占めるため、いずれの法案も成立に至らず廃案となり、議論は膠着状態に陥る。この状況を打開するために、特別国会が閉会された平成2年6月26日に衆・参両院の与野党議員による「税制問題に関する両院合同協議会」が国会に設置され、引き続き協議を続けることになった。

〔注〕

- 1) 以下の表は、森信茂樹『日本の消費税—導入・改正の経緯と重要資料』（平成12年、納税協会連合会）313-314ページにより作成。
- 2) 『日本経済新聞』平成元年12月2日朝刊。
- 3) なお、自民党が決定した見直しに対し、野党は「これが「思い切った見直し」か—自民党の消費税見直しを斬る—」とする批判を12月8日に発表している。
- 4) 『日本経済新聞』平成元年12月1日朝刊。

4 政府税制調査会における消費税の見直し議論

一方、政府税制調査会も、こうした政治の混乱を横目に消費税の実施状況や改正の方向性について審議を行っていた。審議は主に、実施状況フォローアップ小委員会で行われ、その検討結果は平成元年11月に発表された「実施状況フォローアップ委員会中間報告」（以下では、「中間報告」と表記することがある。）と平成2年10月に発表された「消費税の中小事業者の事業負担等に配慮した諸措置に関する基本的考え方」（以下では、「最終報告」と表記することがある。）の二つの報告書に示された。また、「中間報告」直後の平成元年12月には、「平成2年度の税制改正に関する答申」の中で、「中間報告」を踏まえる形で消費税

改正について言及している。以下では、これらの内容を説明する。

(1) 「中間報告」と「平成2年度の税制改正に関する答申」の内容

まず、平成元年11月の「中間報告」では、消費税導入後、半年を経過した段階での税制改革の評価と消費税の実施状況のレビューを行い、続いて中小事業者の特例措置の是非を検討している。ただし、中小事業者の特例については、納税が一巡していないこともあって明確な方向性を示すには至らず、結論を1年後の「最終報告」に先送りしている。その点で「中間報告」の主な目的は、税制改革の評価と実施状況のレビューにあったと言える。当時は、野党による消費税廃止法案が国会で審議中であり、報告書の内容はそうした「消費税廃止」の主張に対する反論が主体となっている。

まず、消費税の実施状況については、(本稿でも既に述べたように)物価状況や転嫁状況、納税申告状況などを基に、消費税が国民生活に定着しつつあることを述べている。その上で「消費税を廃止すべき」との意見に対しては、次のような理由を挙げて明確に否定している。すなわち、高齢化社会への対応や個別間接税制度の問題の是正といった目的で行われた先の改革努力が徒労に終わること、廃止した場合の財源の問題、そして日本経済が消費税に既に順応を始めていること、などである。このように、消費税の存続を前提とした上で、「中間報告」は消費税見直しのポイントとして、免税点や簡易課税、限界控除制度などの中小事業者に対する課税特例の扱いや、帳簿方式の是非などを挙げている。先に述べたように、この点について明確な判断を下すには至っていないが、¹⁾ 非課税取引の拡大については慎重な姿勢を示している。

この「中間報告」の1か月後に、政府税制調査会は「平成2年度の税制改正に関する答申」を発表するが、その内容は基本的に「中間報告」を踏襲している。ただし当時、自民党が食料品について小売段階非課税、製造・卸段階の軽減税率導入を決めた直後であり、これを念頭に置いて非課税の拡大について以下のように述べ、慎重姿勢をより明確に打ち出している。²⁾

特に、非課税取引の問題については、消費税の持つ基本的性格を逸脱したり、経済取引を大きく攪乱するものであってはならない。なお、帳簿方式の下では、非課税取引の範囲の拡大については自ら限度があることに留意する必要がある。

(2) 「最終報告」の内容

一方、平成2年10月の「最終報告」では、「中間報告」の際に先送りされた消費税の見直し問題、具体的には中小事業者への特例措置見直しについて、データの分析も踏まえて検討している。消費税はこの半年後の平成3年4月に与野党協議の末、見直しが決定されるが、この報告書は結果としてその一部を先取りするものとなった。その点で、重要な内容を含んでいると言える。

「最終報告」で検討されたのは主に、簡易課税制度、事業者免税点制度、限界控除制度の3点であるが、これらの制度は、「1 政策決定過程」で述べたように、消費税の転嫁が難しく事務処理能力にも限度がある中小事業者への配慮のために設けられた。表2-5-9と表2-5-10によると、納税者全体のうち簡易課税制度を選択した事業者は実に7割以上、限界控除制度の適用者も4割弱を占める。また、免税点もヨーロッパに比べるとかなり高く設定されるなど、³⁾

表 2-5-9 一般・簡易別納税申告の状況

(平成2年5月末現在)

項目 区分	納 税 申 告									簡易課税制度の 適用割合	
	一 般 申 告			簡 易 申 告			合 計			件 数	税 額
	件数	税額	1件当たり	件数	税額	1件当たり	件数	税額	1件当たり		
個人	千件 157	百万円 34,248	千円 218	千件 473	百万円 94,118	千円 199	千件 630	百万円 128,366	千円 204	% 75.1	% 73.3
法人	334	3,277,135	9,811	844	370,144	439	1,178	3,647,279	3,096	71.6	10.1
計	491	3,311,383	6,744	1,317	464,262	353	1,808	3,775,645	2,088	72.8	12.3

(注) 1 簡易申告は、納税申告のうち簡易課税制度を適用して申告した件数・税額を掲げている。

2 簡易課税の適用割合は、納税申告に占める件数、税額の割合を掲げている。

(出所) 税制調査会「税制調査会関係資料集」(平成3年3月)394ページ。

表 2-5-10 限界控除制度の適用状況

(平成2年5月末現在)

項目 区分	① 納税申告 件 数	② うち限界控除の適用 が あ っ た 件 数	③ 適用割合 ②/①	④ 限界控除の適用があつた 者 の 申 告 税 額
個人	千件 630	千件 386	% 61.3	百万円 26,791
法人	1,178	289	24.5	18,076
計	1,808	675	37.3	44,867

(出所) 税制調査会「税制調査会関係資料集」(平成3年3月)395ページ。

特例が中小事業者に幅広く適用される点が、消費税の特徴であった。しかし、これによって消費者が支払った税の一部が事業者の手元に残る「益税」が発生しており、消費者の不満が強かった。そこで報告書は、事業者の事務処理の習熟度など、執行の実態を分析した上で、これらの措置を縮小すべきかどうか個別に検討している。

まず、簡易課税制度については、①「卸売業は90%、それ以外の業種は80%」というみなし仕入率が実際の仕入れに対して大きすぎる、② 適用上限である課税売上5億円は高すぎる、との2点に関して検討した。みなし仕入率についてはデータやサンプル調査を基に以下のように述べている。⁴⁾

- ① 業種ごとの仕入率に差があり、平均的な仕入率が小さい業種ほど簡易課税を選択する事業者の割合が大きくなっている。
- ② 同一業種においても、売上げ規模の小さい事業者ほど仕入率が小さくなり、また、簡易課税を選択する事業者の割合が大きくなっている。〔たとえば、売上高に占める簡易課税売上高の比率は、売上高が5億円に近くと6割程度の一方で、売上高が1億円程度の場合は8割に及び、簡易課税を選択する比率が高い。〕

その結果、改正の方向として、現行の「卸売業とそれ以外」という事業者区分を更に細分化した上で、みなし仕入率の設定を実態に即して引き下げるべき、と結論付けている。また、簡易課税の適用上限についてもデータより以下のように述べている。⁵⁾

- ① 簡易課税の適用対象事業者においては、売上げ規模が大きいほど本則計算を行う事業者の割合が大きくなり、売上げ規模の大きい層では相当程度の事業者が既に本則計算を行っていること、
- ② 事業者の事務処理能力については、売上げ規模によって明確な格差が認められるわけではないものの、売上規模が大きくなるに伴って向上していくことがうかがえ、売上げ5億円程度の事業者の場合、相当数の従業員及び経理担当者がいること

こうした実態を踏まえ報告書では、現行の適用上限5億円を引き下げるべき、

と述べている。

次に、免税点については、現行の課税売上3000万円というレベルは高すぎる、との指摘に対し、以下の理由からその引下げに慎重な見方を示している。すなわち、データによると零細の小売業者は消費税の転嫁をあまり行っておらず、免税点を下げて、こうした零細小売業者を課税事業者に取り込んでも、事業者が消費税を円滑に転嫁できるかどうかについては疑問も残るとした。その事務処理能力なども考えると、今回のタイミングで免税点を下げることについて、慎重な見方を示している。

最後に、限界控除制度については、まず制度の位置付けを「消費税導入準備に伴って発生する中小零細事業者の納税事務コスト（例えばレジスターの購入など）の補填」と述べている。その上で、限界控除制度による税負担軽減額（平均12万円程度とされた）が、そうした事務処理費用（大体5万円から10万円程度とされた）を上回っており、また、消費税導入準備は納税の一巡によってほぼ終了したことから、長期的には制度の廃止も検討すべきとしつつ、まずは制度を縮減すべきと提言している。

これ以外の項目として「最終報告」では、仕入税額控除の方法について、帳簿方式をインボイス（税額票）方式に改めることに関する検討を行っている。将来的にはインボイスの導入が望ましいものの、当面は我が国の企業取引慣行などにも配慮すべきとして、そうした制度の早期導入に対して慎重な見解を示している。

このように報告書では、中小事業者に認められた優遇措置について個別に検討を行い、簡易課税制度と限界控除制度について縮小の方向を打ち出した。この後の消費税見直し議論は、結果として報告書が指摘した方向でまとまっていくこととなった。

〔注〕

- 1) 中小事業者の特例措置見直しについて明確な判断をしていないことについては、メディアから批判も出ている（例えば、『日本経済新聞』平成元年11月25日朝刊）。
- 2) 税制調査会「平成2年度の税制改正に関する答申」（平成元年12月）2-3ページ。
- 3) 税制調査会平成2年10月11日提出資料（「各国の付加価値税における中小事業者に対する特例措置」（税制調査会「税制調査会関係資料集」（平成3年度改正）433ページ）によると、ヨーロッパ諸国の免税点は西ドイツで約750万円、イギリスで574万円であ

る。

- 4) 税制調査会「消費税の中小事業者の事務負担等に配慮した諸措置に関する基本的考え方—実施状況フォローアップ小委員会報告—」（平成2年10月）5ページ。具体的なデータは税制調査会「税制調査会関係資料集」（平成3年度税制改正）402-405、410ページに記載がある。
- 5) 税制調査会「消費税の中小事業者の事務負担等に配慮した諸措置に関する基本的考え方—実施状況フォローアップ小委員会報告—」（平成2年10月）5ページ。具体的なデータは税制調査会「税制調査会関係資料集」（平成3年度税制改正）402-405、422ページに記載がある。

5 消費税見直し論議、決着へ

（1） 両院協議会における検討経緯（平成2年6月から平成3年5月まで）

国会では平成2年6月以降、衆・参両院の与野党議員による「税制問題に関する両院合同協議会」で消費税の在り方に関する協議が始まった。社会党が「消費税の原則廃止」を主張し、当初、協議は難航するが、次第に議論は（廃止でなく）「見直し」で収斂していくこととなる。議論の収斂をもたらした要因として、次の2点が挙げられる。第一に、消費税が国民生活に完全に定着したことである。先に述べたように、実務面で導入が比較的スムーズであり、その後既に1年以上が経過する中で、それをいまさら廃止するのは非現実的、との意見が出るようになった。第二に、公明党・民社党が消費税廃止から見直しへと姿勢を変化させたことである。両党はこれまで「廃止」を掲げていたが、先の衆院選で自民党・社会党に埋没する形で敗北した。その後、民社党は新しく委員長に就任した大内啓伍の下で「見直し」へ積極的に舵を切り始め、公明党も「廃止」を強硬に主張することはなくなっていた。そうした当時の状況は次のように報じられている。¹⁾

中道政党では、大内委員長が福祉目的税的な再見直しを示唆するなど従来から与野党協議入りを主張する民社党だけでなく、公明党も志向を鮮明にしつつある。公明党の市川〔雄一〕書記長は6日の都内での党墨田総支部大会でのあいさつで、「今国会で法案のケリをつけたうえで、政治家が話し合うのがスジだ」と述べ、従来の「廃止・凍結を前提とした話し合い」という表現を避け、廃止に固執しない柔軟姿勢を示した。

両党には「独自性を発揮するうえで消費税問題は足カセ。不毛の対立をいつまでも演じ、現行消費税が残れば国民にはマイナスだし、社会党にいい格好をさせるだけ」（公明党幹部）との思いがある。

連合の山岸〔章〕会長も4日の連合関東ブロック政策討論集会で「野党は限りなく廃止に近い抜本的な消費税見直しをめざすべきだ」とあいさつ、廃止にこだわらない大幅見直しでの決着を促している。こうした状況下で、社会党内にも「孤立するわけにはいかない。与野党協議入りもやむを得ない」（幹部）との判断が出ている。これまで「ダメなものはダメ」と明言してきた土井氏に傷がつかない形での方向転換を探る動きが水面下で進行している。

一方、社会党は依然「消費税廃止」を掲げていたが、公明・民社の路線変更で孤立感が深まり、結局、見直し協議に応じざるを得ない状況となっていた。こうして次第に、問題解決の糸口が見出だされていくことになる。

協議は主に「両院合同協議会」の「専門委員会」で行われたが、益税問題への関心が高まる中で「現行の消費税がそのまま残るのは最悪」との判断から、まず自民党が10月に緊急的な見直し案を提案した。そこでは①平成3年度予算編成に向けて、まず、簡易課税制度見直しなど現行消費税の欠陥の緊急是正策をまとめる、②その後にあるべき間接税の在り方を協議する、という2段階の改正案が提示された。緊急是正の対象となったのは「益税の問題」に加えて「逆進性の緩和」、「(消費税の納税が年2回しかないことで)運用益が生まれている問題」の3点とされた。²⁾

その後、12月6日に専門者会議の加藤六月座長が具体的な改正試案を提出した。その試案では「益税」に関して、簡易課税の上限引下げやみなし仕入率の是正と限界控除制度の適用上限引下げ、「運用益」の問題に関して、規模の大きい事業者は納税申告の回数を増やすこと、「逆進性」に対しては住宅家賃や入学金などの非課税措置が提案された。そうした中で、与野党の対立が最後まで残ったのが食料品の税率の扱いであった。自民党は製造・卸売段階非課税、小売段階は軽減税率適用という従来の案を主張、野党側は従来の完全非課税を主張し、決着がつかなかった。意見が一致したほかの部分の見直しをまず進めることが検討されたが社会党が応じず、³⁾結局、平成3年度税制改正で消費税改正は見送りとなった。

しかし、こうした改正見送りに対し批判が集中、議論の外堀が埋まっていくことになった。結局、翌平成3年4月に社会党は食料品の完全非課税要求を取り下げ、意見の一致が得られた部分、すなわち「益税」や「運用益」、食料品非課税を除く「逆進性」について見直しを進めることになり、最終的に4月25日に共産党を除く与野党が合意した。法案は議員立法の形で国会に提出され、5月7日に衆議院で可決、8日に参議院で可決・成立し、平成3年10月1日より施行された（詳細な内容は、この後、項を分けて説明する）。

なお、この改正では、最後まで意見が分かれた食料品の税率は現行制度のまま（すなわち、軽減税率や非課税は一切行わない）とし、引き続いて両院合同協議会で協議を行うことになった。しかし、与野党で意見の一致が見られず、10月に協議会は解散している。すなわち、自民党の主張した軽減税率、野党の主張した非課税はともに実現しなかった。

こうして、中曽根内閣による売上税問題以降の一連の間接税改革はいったん幕を閉じることとなった。

（２）消費税の改正内容

以下で、平成3年5月に成立した消費税の見直しの内容を簡単に述べておく。主な内容は非課税範囲の拡大、簡易課税制度と限界控除制度の見直し、そして納付回数の見直しである。まず、非課税品目の拡大については、以下の項目が新たに加えられた。⁴⁾

① 国内取引

(i) 社会福祉事業

社会福祉事業法に規定する第2種社会福祉事業及び社会福祉事業に類する事業として行われる資産の譲渡等

(注1) 社会福祉事業に該当する授産施設を経営する事業において授産活動としての作業に基づき行われる資産の譲渡等については、非課税対象から除く。

(注2) 社会福祉事業に類するものの範囲…児童福祉施設を経営する事業として行われる資産の譲渡等及び心身障害者福祉協会が福祉施設において行う援護等並びに老人居宅生活支援事業等に類する事業として行われる一定の資産の譲渡等で厚生大臣が大蔵大臣と協議して指

定するもの。

(ii) 助産

医師、助産婦その他医療に関する施設の開設者による助産に係る資産の譲渡等

(iii) 火葬・埋葬

墓地、埋葬等に関する法律第2条に規定する埋葬及び火葬に係る埋葬料及び火葬料を対価とする役務の提供

(iv) 身体障害者用物品

身体障害者の使用に供するための特殊な性状、構造又は機能を有する一定の身体障害者用物品の譲渡、貸付け等

(注1) 身体障害者用物品の範囲…義肢、盲人安全つえ、義眼、点字器、人工喉頭、車いすその他の物品で厚生大臣が大蔵大臣と協議して指定するもの

(注2) 対象となる資産の譲渡等の範囲…身体障害者用物品の譲渡、貸付け及び製作の請負並びに厚生大臣が大蔵大臣と協議して指定する一定の修理

(v) 教育

学校教育法第1条に規定する学校その他一定の教育施設における教育に係る入学金、施設設備費、学籍証明等手数料を対価とする役務の提供

(vi) 教科用図書

学校教育法に規定する一定の教科用図書（いわゆる検定済教科書等）の譲渡

(vii) 住宅家賃

住宅の貸付け（一時的に使用させる場合等を除く。）

(注) 一時的に使用させる場合等とは、貸付けの係る期間が1月に満たない場合及び当該貸付けが旅館業法に規定する旅館業に係る施設の貸付けに該当する場合をいう。

② 輸入取引

次に掲げる外国貨物の引取りを新たに非課税とする。

(i) 一定の身体障害者用物品

(ii) 一定の教科用図書

(適用関係) 平成3年10月1日以降に国内において行われる資産の譲渡等、保税地域から引き取られる外国貨物について適用。

次に、簡易課税制度については、以下のように適用上限の引下げとみなし仕入率の細分化・適正化が行われた。⁵⁾

① 適用上限の引下げ

簡易課税制度の適用限度額を4億円（改正前5億円）に引き下げることとされた。

② みなし仕入率の細分化

改正前の簡易課税制度のみなし仕入率は、卸売業90%、その他の事業80%とされていたが、みなし仕入率をより実態に合わせたものとなるよう次の4事業に細分化することとされた。

(i) 第一種事業（卸売業）…90%

第一種事業とは、卸売業（他の者から購入した商品をその性質及び形状を変更しないで他の事業者に対して販売する事業）をいう。

(ii) 第二種事業（小売業）…80%

第二種事業とは、小売業（他の者から購入した商品をその性質及び形状を変更しないで販売する事業で第一種事業以外のもの）をいう。

(iii) 第三種事業（製造業等）…70%

第三種事業とは、農業、林業、漁業、鉱業、建設業、製造業（製造小売業を含む。）、電気業、ガス業、熱供給業及び水道業をいい、第一種事業又は第二種事業に該当するもの及び加工賃その他これに類する料金を対価とする役務の提供を行う事業を除く。

(iv) 第四種事業（その他の事業）…60%

第四種事業とは、第一種事業、第二種事業及び第三種事業以外の事業をいう。

（適用関係）平成3年10月1日以後に開始する課税期間から適用。

また、限界控除制度については、従来では課税売上高が6000万円までの事業者には適用が認められたが、それを5000万円までに引き下げた。この制度の下では本来納税すべき税額から〔本来納付すべき税額×(5000万円－課税売上高)/2000万円〕が控除される。なお、免税点の引下げは今回の改正では見送られ、依然として課税売上高は3000万円以下とされた。最後に、消費税の納付回数が少ないことで事業者が運用益を得ている、との問題に対しては、直前の課税期間の確定消費税額が500万円を超える事業者について、中間・確定を合わせた

納付回数を従来の2回から4回に改めることとした。

なお、中小事業者の特例措置については、簡易課税制度と限界控除制度が縮小されたが、依然大きいとの指摘もなされた。こうした特例は次の第6節以降で扱う平成5年以降の税制改正で再び議論の対象となり、更なる縮小が図られていくこととなる。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成2年6月13日朝刊。
- 2) 『日本経済新聞』平成2年10月13日朝刊、11月22日朝刊。
- 3) 『日本経済新聞』平成2年12月15日朝刊。
- 4) 森信茂樹『日本の消費税—導入・改正の経緯と重要資料』（平成12年、納税協会連合会）66-67ページ。
- 5) 同上 67-68ページ。