

第6節 消費税

1 政策決定過程

第2章で述べたように、平成6年11月に自社さ連立村山内閣の下で、「直間比率是正」による税制改革法案が成立した。所得税・住民税の5.5兆円を含む約6兆円の減税を、平成6年度に実施された特別減税も含めて3年間先行させる一方、平成9年4月1日より消費税の税率を3%から5%に引き上げる、という内容であり、それと併せて、消費税に関して中小事業者に認められていた特例の廃止・縮小も決定した。ただし、消費税率の引上げはこれで完全に決着がついたわけではなかった。すなわち、税制改革法案の附則に次のような条項が付されており、その4項目に関する検討作業を踏まえて、平成8年9月までに引上げに関する最終判断を行う必要があったからである。

第25条 消費税の税率については、社会保障等に要する費用の財源を確保する観点、行政及び財政の改革の推進状況、租税特別措置等及び消費税に係る課税の適正化の状況、財政状況等を総合的に勘案して検討を加え、必要があると認められるときは、平成8年9月30日までに所要の措置を講ずるものとする。

次の2以降では、この最終判断とそれ以降の動きを検討するが、その前に、以下でその概要を説明する。

消費税率引上げの最終的な判断作業は、村山内閣の後を受けた橋本内閣の手で行われたが、結果として「通常の税制改正と同じぐらいの作業」が行われた。¹⁾ 以下で述べるように、その結果、当初の予定どおり平成9年4月から税率引上げは実施されるが、その最終判断がなされる時期の直後（平成8年秋）に控えていた衆議院議員選挙への思惑も絡み、その道のりは平坦ではなかった。特に、今回の税制改革は増減税一体とはいえ、減税を先行させた後に後追いで増税を行う形であったため、困難を伴うものとなった。それについて、当時、

主税局長であった薄井信明は次のように述べている。²⁾

当時の景気との関係を考えれば、先行減税方式でなければあの改革は不可能だったろうし、あの時期を失っていたら、今日まであれだけの改革はできなかったらと思います。そうした法案の準備段階から完全実施までのすべてに、審議官、そして局長として関与できたことはたいへん有難く感謝しています。ただ、後半の「追いかけ増税の実施」の体験者として率直な感想を言わせていただければ、あのケースは恵まれていたのであり、先行減税方式は一般的にリスクが極めて大きいと感じました。減税が先行しているとはいえ、増税すれば経済にその分のマージナルな影響を及ぼすことは否定できません。また、納税者にとっては、先行減税後の負担が直ぐに当たり前となってしまう、後追いの増税は単独増税と同じような負担を感じるものです。ですから、後追い増税の開始時点が景気の悪い時期にぶつかった場合には、最悪の事態となりかねません。それを覚悟ならともかく、景気対策は本則改正に絡めることはできる限り避けたほうがよいと思います。

上記の薄井の言に加えて今回は、所得税・住民税の5.5兆円減税のうち2兆円を期限付きの特別減税としており、それを終了させるタイミングも検討する必要があったため、問題は一層難しくなった。その点では、最終的に税率引上げの判断が下される平成8年の春先から秋にかけての景気動向が比較的良好だったことは、政府にとって幸運であった。

こうして消費税の税率は平成9年4月1日に5%に引き上げられた。同時に所得税・住民税の特別減税も平成8年で終了し、これによって平成4年ごろの所得税減税問題から始まった一連の税制改革は区切りを迎えることになる。しかし、税率引上げ実施後の平成9年秋以降、日本経済は急速に悪化する。景気悪化を引き起こした直接原因の一つに、1997年（平成9年）7月のタイのバツ暴落に端を発するアジア通貨危機があったが、もう一つの要因として挙げられたのが、所得税・住民税の特別減税廃止とともに消費税率の引上げによる増税であった（ただし後述のように、消費税率引上げの後、景気悪化までに少し間があったことなどを根拠として、増税が景気悪化の主因ではないとの指摘も根強い。）。この後、北海道拓殖銀行の経営破綻や山一証券の廃業など大手金融機関の大型倒産も発生し、金融危機が深まる中で、翌平成10年7月に行われた参議院議員

選挙で自民党は敗北、橋本内閣は退陣する。

これまで述べたように、消費税はその誕生から常に政治的な困難を伴ってきたが、この平成9年の税率引上げ後の事態はそうした運命を決定的にしたようである。その結果、平成9年以降しばらくの間、財政赤字は未曾有の規模に達したにもかかわらず、税率は5%のまま据え置かれ、制度的に大きな改正もなされなかった。次に話が大きく動くのは、民主党の野田佳彦内閣の下での「社会保障と税の一体改革」における消費税率引上げ議論（平成24年）である。本節ではまず次の2で、平成9年4月の消費税率引上げが最終的に決定されるまでの過程を検討する。続く3では、消費税のその後の展開について、ごく簡単に説明を加える。

〔注〕

- 1) 小川是・元主税局長口述記録。
- 2) 薄井信明・元主税局長口述記録。

2 消費税率の引上げ実施まで

以下で扱うのは、平成6年11月に税制改革法案が成立し税率引上げが決まって以降、平成9年4月1日にそれが実施に移されるまでの期間である。以下ではこの期間を二つに分けて検討する。一つは平成8年6月末に内閣の最終判断として、消費税率の引上げに関する閣議決定がなされるまでの期間であり、もう一つはその後、平成8年10月の衆議院議員選挙での自民党勝利を経て、実際に税率が引き上げられるまでの期間である。

（1）平成8年6月閣議決定まで

既に述べたように、税制改正法案は平成6年秋に成立したが、その附則の扱いが残ることになった。その附則では、次の四つの事項について検討を行った上で、税率引上げを実施する半年前（すなわち平成8年9月末）までに、最終的に税率の見直しを行うかどうかを決定することになっていた。四つの事項とは、社会保障等に要する費用の財源見通し、行政及び財政の改革の進捗状況、租税特別措置等及び消費税に係る課税の適正化の状況、財政状況等であった。

税率引上げを最終的に決めるに当たり、内閣での閣議決定が必要と考えられた。第1章でそれに関する元主税局長の薄井の口述を記したが、当時の状況を伝えるものであり、再度引用する。¹⁾

税率について「所要の措置を講ずる」ということは、たとえば税率水準や施行日を変更するということであり、8年9月末までに法律改正も済ませておかねばなりません。法律の原案どおり施行する場合にどうするのかについては迷いましたが、結局、後で混乱を招かないためにも、閣議決定の形で政府として確認しておいた方がよいと考えました。施行半年前までに政府・与党として判断しなければならない、しかも、閣議レベルで確認しなければならない。これは問題が問題だっただけにたいへんなプレッシャーでした。

もっとも、大蔵省や政府税制調査会の中には、この附則の解釈を異なる考え方でとらえる向きも少なくなかった。すなわち、税率を5%ではなく6～7%に引き上げるべきだとの主張も、根強いものがあつた。その背景として、平成7年秋の武村蔵相（村山内閣）による「財政危機宣言」（平成8年度当初予算において赤字国債の大量発行が避けられない見通しが発表された。）に示されるように、財政収支が急激に悪化したこと、新ゴールドプラン策定や介護保険設立の動きに見られるような、高齢化の急速な進行による社会保障費の増大が挙げられる。しかし、以下で述べるように、実際に検討が始まってみると、税率を更に引き上げる議論はほとんどなされず、税率引下げや延期を行うべきかどうか、といったことばかりが議論された。

検討作業に際し注意すべきもう一つの事情は、消費税率の引上げ見直しを行うかどうかを決めるリミットとされた平成8年の秋に衆議院議員選挙が想定されたことであつた。これまでの政治的な困難も考えると、税率引上げ決定の判断をこれに近い時期に行うことは、避けなければならなかつた。その結果、最終的な「閣議決定」の時期は以下のように決められた。²⁾

検討条項に基づいて仮に新たに「措置」する場合には、法律の国会審議が必要ですから、少なくとも期限である平成8年9月30日の3、4ヶ月前までに方針を決定しなければならないことは明白です。では、法律通り実施する場合の

閣議決定はいつとすべきか、これは難問でした。平成8年の4、5月では、多分、早過ぎて批判されかねない。9月では、秋に想定されている総選挙に近すぎる。7、8月には、議員が選挙区に帰ってしまっていて議論ができない。ということで、閣議決定は6月末と決まりました。

そして、その6月末に向かって約1年前から、まずは政府税制調査会で検討を開始することになった。³⁾ これについて再び薄井の言を借りておく。

いずれの項目にも、具体的に何がどうであればどうする、とまでは書いてありません。ですから、どういうスケジュールでどう検討を進めていけばよいのかについても迷いました。「検討」の最終判断があまり早くても検討条項の趣旨に照らしてもおかしいし、期限直前に短期間「検討」して判断するのもいがかか、ということで、政府税調にお願いして、早めにまずは検討を始めていただくことにしました。この政府税調での「検討」は、平成7年度税制改正の国会審議が山を越えた7年5月に「懇談会」形式でスタートし、10月以降、「総会」の場でヒアリングと議論を重ねていただきました。

そのスケジュールの概要を表3-6-1に示した。その作業はまず、社会保障の見直しに関するヒアリングから始まり、その後、行政改革のヒアリング、財政状況のヒアリングと進んでいる。また、もう一つの検討事項である消費税の課税適正化については、表には記していないが、平成8年度税制改正で、平成9年度から廃止される限界控除を前倒しで縮小させる改正が実施されている。

こうした審議を経て、平成8年4月ごろには税率を（6～7％に引き上げたり、逆に引上げを4％にとどめたりするのではなく）当初の予定どおり5％に引き上げることで議論が収斂していった。6～7％への引上げについては、平成8年初頭の通常国会で住宅金融専門会社（住専）に対し6850億円の税金を投入することが決まり、それに対する国民の反発が極めて強かったことから、政治的にも不可能となった（なお、この「住専問題」の国会審議が始まる直前の平成8年1月11日に村山内閣は退陣、自民党の橋本龍太郎を首班とする内閣が成立した。ただし、自民・社会・さきがけによる連立内閣である。）。しかし一方で、平成7年11月の武村蔵相による財政危機宣言の後、「第2節 所得税その1」で説明したように、財政構造改革に向けた議論が財政制度審議会で開始された時期でもあり、所得

表 3-6-1 政府税制調査会における消費税率関係の審議状況

回次	年月日	会 議 の 内 容
	平成6.12.15	「平成7年度の税制改正に関する答申」
懇2	平成7.5.23	○社会保障について厚生省から説明
32	平成7.10.20	○行政改革について総務庁行政管理局及び自治省行政局から説明 ○社会保障について厚生省から説明
36	平成7.11.14	○8年度財政事情について主計局から説明 ○税収等について事務局から説明
37	平成7.11.21	○財政審との私的懇談会の報告 ○財政事情の国際比較について事務局から説明
38	平成7.11.30	○財政状況・税収動向について主計局、自治省財政局、事務局から説明
	平成7.12.15	「平成8年度の税制改正に関する答申」
43	平成8.4.23	○検討条項の4勘案項目の取組み状況について事務局から説明
44	平成8.5.21	○社会保障の将来推計について事務局から説明
45	平成8.6.18	○消費税率の最終的な確認作業
46	平成8.6.19	○消費税率の最終的な確認作業
47	平成8.6.21	○消費税率の最終的な確認作業

(出所) 税制調査会「消費税率に関する意見」(平成8年6月)付属資料1ページ。

税・住民税の先行減税を賄う財源を確保するためにも、税率を5%より下げる選択肢もあり得なかった。

約1年の審議を踏まえて政府税制調査会は平成8年6月21日に「消費税率引上げに関する意見」を発表し、当初の予定どおり平成9年4月より消費税率を5%に引き上げるべきことを表明、また、連立与党税制プロジェクトチーム(与党税調)も同日に同様の内容の報告書を提出した。これらを受ける形で、6月25日に橋本内閣として、最終的に消費税率の引上げを予定どおり平成9年4月より行うことを閣議決定し、政府レベルでは税率5%への引上げが決定した。ただし、この段階ではいくつかの問題は年末までに詰めるとされ、懸案として残された。第一に所得税・住民税の2兆円の特別減税を平成9年以降も継続するかどうか、第二に消費税の負担増の影響が大きい低所得世帯への配慮をどうするか、第三に石油などの一部の個別間接税に関して、個別間接税が課された後の価格に消費税が課されるという「タックス・オン・タックス」の問題が以前から指摘されており、これをどうするか、であった。

こうした消費税率引上げの判断に対しては、マスコミから以下のような厳しい批判がなされている。⁴⁾

もともと今度の消費税率引上げは「活力ある福祉社会」をうたい文句にネット増税を通した。ところがまだ不十分ということで公的介護保険なるものが登場し、介護保険ができれば消費税の再増税が欠かせないというように議論が進んでいる。

財政再建、国民負担の抑制という今日的課題とかみ合わないまま、消費税増税が確定しようとしている。

消費税率を5%にするのがいいのかどうか、判断材料のひとつに挙げていた行政改革も素通り同然である。これまでの行革で消費税増税を国民が納得するかどうか、税調にはきちんと評価する責任がある。

確かに、今回の検討項目に挙げられた4項目は一つ一つが「大きな問題ばかり」であり、⁵⁾ 介護保険の検討が当時始まったばかりであったこともあるが、その答えが検討を通じて明確に示されたとは言えないとの声もある。⁶⁾ もっとも、これだけの大きな問題をどこまで検討すれば「答え」になるかという点も、また難しいことに間違いはない。しかし、この時の税率引上げは、所得税の先行減税を賄う財源であり、とにかく予定どおり税率引上げが行われる方向で議論が進んでいくこととなった。

(2) 消費税率引上げ実施まで(平成9年4月まで)

このように閣議決定がなされたとはいえ、最終的に引上げが決まるまでにはもう一つの大きなハードルがあった。それは平成8年秋に想定されていた衆議院議員選挙である。消費税率の引上げは相変わらず政治的に人気がなく、例えば世論調査などでは主婦の6割が税率引上げに反対(容認は3分の1)といった報道もなされている。⁷⁾ こうした状況を受けて、選挙が迫るにつれて自民党からも公然と引上げ撤回を求める声が起きるようになった。⁸⁾ また連立与党のうち新党さきがけは「5%」を主張したが、社会民主党(村山首相退陣直後の平成8年1月に党名を変更)は衆議院議長であった土井たか子が解散に伴って議長の任を解かれた際、社民党に復帰する条件に5%への税率引上げを見直すこ

とを挙げたため、見直しの方向に軸を移した。⁹⁾ 一方、この年の夏に社民党・さきがけの多くが合流してできた民主党（党首は鳩山由紀夫と菅直人）は、これまで与党の一部だったこともあり「5%を容認」した。¹⁰⁾ しかし、自社さ政権前に消費税率の引上げを主導した連立政権（新生党・公明党・民社党・日本新党・民主改革連合）が合併して平成6年12月に創設された新進党は、今度は5%引上げに明確に反対した（党首の小沢一郎は、党首就任時に「10年後に10%にする」としたが、一方で5年間は税率を据え置くとし、今回の税率引上げには反対する立場をとった）。共産党は一貫して税率引上げ反対の立場をとった。¹¹⁾

このように、消費税率の引上げは衆議院議員選挙における争点の一つとなったが、橋本首相は「5%」を明確に掲げて10月20日に実施された選挙に勝利し、これによって事実上平成9年4月1日からの税率引上げは確定した。その後、自社さの連立3党は12月12日に「消費税率の引上げに伴う与党3党確認」で引上げを再度確認し、その際に低所得世帯に対する特別措置（生活保護受給者や福祉年金受給者、65歳以上の低所得者などに対し、1～3万円を支給）を行うことを併せて確認した。また、石油などにおける個別間接税との「タックス・オン・タックス」問題は、石油業界における不正問題（いわゆる「泉井事件」）を契機に見直し機運が急速にしばんでいった。そして、所得税・住民税の特別減税については「第2節 所得税その1」で説明したように平成8年の夏から冬にかけての景気動向が良好だったため、平成8年で廃止されることになった。政府は4月からの税率引上げに当たり、円滑な転嫁がなされるよう今回も消費税導入時と同様に「税制改革実施円滑化推進本部」を設置して準備を行ったが、4月1日には大きな混乱は伝えられなかった。こうして、平成4年以降の所得税減税問題に端を発する一連の税制改革は、一応終結することとなった。

〔注〕

- 1) 薄井信明・元主税局長口述記録。
- 2) 同上。
- 3) 同上。
- 4) 『日本経済新聞』平成8年6月20日朝刊。
- 5) 『日本経済新聞』平成7年10月5日朝刊。
- 6) 政府税制調査会が平成8年6月21日に発表した「消費税率に関する意見」には、4点の課題に関する検討結果について、資料とともに記述されている。

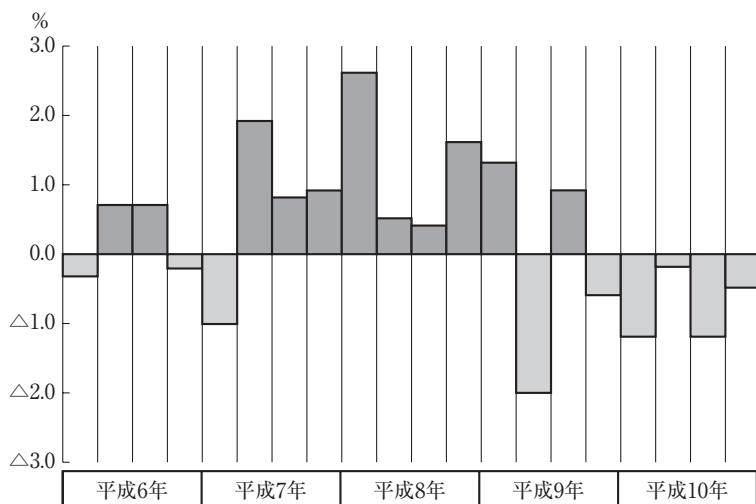
- 7) 『日本経済新聞』平成8年6月25日朝刊。
- 8) 『日本経済新聞』平成8年8月31日朝刊。
- 9) 『日本経済新聞』平成8年9月26日朝刊。
- 10) 『日本経済新聞』平成8年9月29日朝刊。
- 11) 『日本経済新聞』平成8年8月26日朝刊。

3 消費税率引上げ実施以降平成12年度まで

こうして、消費税率は平成9年4月1日に3%から5%に引き上げられた。しかしその後、財政状況は大きく悪化するにもかかわらず、しばらくの間その税率引上げ議論は封印された。これまでの歴史から明らかなように、消費税は政治的な困難と隣り合わせにあり、その扱いは常に内閣の命運がかかる問題となる。行政改革、社会保障の見通し、不公平税制の是正等の問題に答えを出すことが税率引上げの要件となるが、これらの一つ一つが非常に大きく難しい問題であり、もちろん必要なこととはいえ答えはなかなか出ず、それが逆に税率の在り方を議論する際の障害になっている感も否めない。また、今回の税率引上げについて言えば、所得税の先行減税を埋め合わせるものとの位置付けであり、税率を上げないという判断は、財政当局としてとりようのないものだったと言える。

そして、その後の消費税率の引上げを更に困難にする出来事が、この平成9年4月の税率引上げの後にもう一つ加わることになる。すなわち、平成8年度は比較的良好だった経済状況が、平成9年の秋以降に急速に悪化した事実である。図3-6-1に示したように、実質GDPは平成9年の第4・四半期以降マイナスが続くが、こうした経済の急速な悪化を引き起こした原因の一つが、所得税・住民税の特別減税廃止とともに消費税の税率引上げによる増税であるとされた。平成9年の10月からは健康保険料負担の引上げもなされ、これと併せて総額9兆円の負担増が消費を減退させて景気を悪化させた、との指摘である。もっとも、この図で平成9年4～6月期の消費減少は税率引上げによる前期までの駆け込み需要の反動による一時的なもので、7～9月に消費はいったん回復したことから、¹⁾ その後の消費低迷は消費税の問題と無関係との見方もある。ただし、消費税率の引上げは平成8年度の住宅などの駆け込み需要を誘発、その反動で平成9年度以降の住宅着工を大きく減少させたとの報道が新聞などで

図 3-6-1 実質成長率の動向：平成6年～平成10年



(注) 実質GDPの四半期別（季節調整）データの対前期増加率。

各年左端より、1-3月、4-6月、7-9月、10-12月となっている。

(出所) 経済企画庁『国民経済計算年報（平成12年度版）』509-513ページ。

なされている。一方、この1997年（平成9年）7月にはアジア通貨危機が発生し、更に不良債権を抱える日本の金融機関（北海道拓殖銀行や山一証券）の倒産が相次ぎ、それが経済を大きく悪化させたとの説もある。消費税率引上げ後ちょうど1年経った日の報道で、不況の原因を巡る以下のような国会議論が紹介されている。²⁾

特別減税廃止や医療保険改革と合わせて9兆円の負担増が、消費税に対する国民の悪印象を強めている。〔平成10年3月〕30日の衆院予算委員会で平和・改革の北側一雄氏は「消費税率引き上げを断行した橋本内閣は見通しの誤りを認めよ」と追及。橋本龍太郎首相は「昨年1-3月の税率上げ前の駆け込み需要が予想以上だったが、その後のアジアや国内の金融不安の影響も大きい」と、消費税を不況の主犯とみる野党側に反論した。

こうした経済の急激な悪化に対応するために（「第2節 所得税その1」で示したように）当時、財政構造改革路線を強硬に進めていた橋本内閣は方針を修正、

特別減税などの景気対策を急ぎよ実施するが、最終的に平成10年夏の参議院議員選挙で敗北、退陣を表明する。

ことの真実がいずれであったにせよ、こうした増税直後の状況が、その後の消費税率の引上げを更に困難にしたことは間違いのない事実である。その後、平成11年度から、自民党と自由党（小沢一郎党首）の連立政権の下で消費税率の使途を基礎年金・介護・医療に限定する（予算総則にそれについて明記する。）ことが決まり、更に平成15年度改正で簡易課税制度の適用上限や免税点の大幅な引下げが実施されたが、それ以外には消費税に関する大きな改正はしばらくの間なされなかった。税率の引上げは小泉内閣の5年半（平成13年4月～平成18年9月）は凍結され、その後、麻生政権の下で平成21年度税制改正によって3年後の税率引上げが明記されたが、直後の衆議院議員選挙で民主党の鳩山内閣が成立、4年間は税率の引上げを行わないことが明言された。しかしその2年後の野田内閣により、「社会保障と税の一体改革」の下で税率引上げ議論が活発となる。この展開は、将来の別の機会に改めて検討がなされることになる。

〔注〕

- 1) こうした見解を示すものとして、ほかには石弘光『現代税制改革史』（平成20年、東洋経済新報社）626ページ、清水真人『官邸主導 小泉純一郎の革命』（平成17年、日本経済新聞社）148ページなどがある。
- 2) 『日本経済新聞』平成10年3月31日朝刊。