

# 消費税に対するスタンスからみる 租税政策再構築の必要性

其田 茂樹

地方自治総合研究所 常任研究員

## 本稿の課題と消費税の概要

本稿の課題は、2022年の参議院選挙における消費税に関する争点を整理し、今後の租税政策の課題を析出することである。その際に、2023年10月に本格的に導入されるインボイス制度についても言及する。

議論に入る前に、消費税について簡単に整理しておこう。

『税務大学校講本』（国税庁ウェブサイトで見ることが出来る）によれば、「消費税は、資産やサービスの消費に着目して税の負担を求めるものであり、原則として、全ての物品の販売やサービスの提供を課税対象とし、製造から卸へ、卸から小売へ、小売から消費者へと行われる全ての取引段階で、それぞれの事業者の取引金額に対し（中略）課税する課税ベースの広い間接税」と説明されている。

さらに、消費税の垂直的公平については「消費水準に応じて比例的に税負担を求めることができるも

の、所得水準に対する税負担の逆進性が生じかねない」とする一方、水平的公平については「所得の種類等に関わらず、同等の消費水準の人には同等の負担を求めることができる」として高く評価し、中立性や簡索性、税収の安定性においても所得税と比較して積極的に評価し特徴づけている。

日本における消費税は、1989年に税率3%で導入され、地方消費税を含め5%、8%、10%と推移してきた（以下においても税率には地方消費税を含んで論述する）。インボイス制度との関連では、2019年10月に税率が10%となるに際して導入されたのが軽減税率制度であり、食料品などに対しては、税率を8%とすることとなっている。

図表1は、財務省が公表している一般会計税収の推移である。これによると、消費税は導入時点での税収3.3兆円から2022年度当初予算においては21.6兆円となっている。この間、消費税は税収の安定性を発揮し、税率の引き上げに伴って税収が増加した結果、法人税、所得税の税収を上回り最も税収の高い税目となっている。

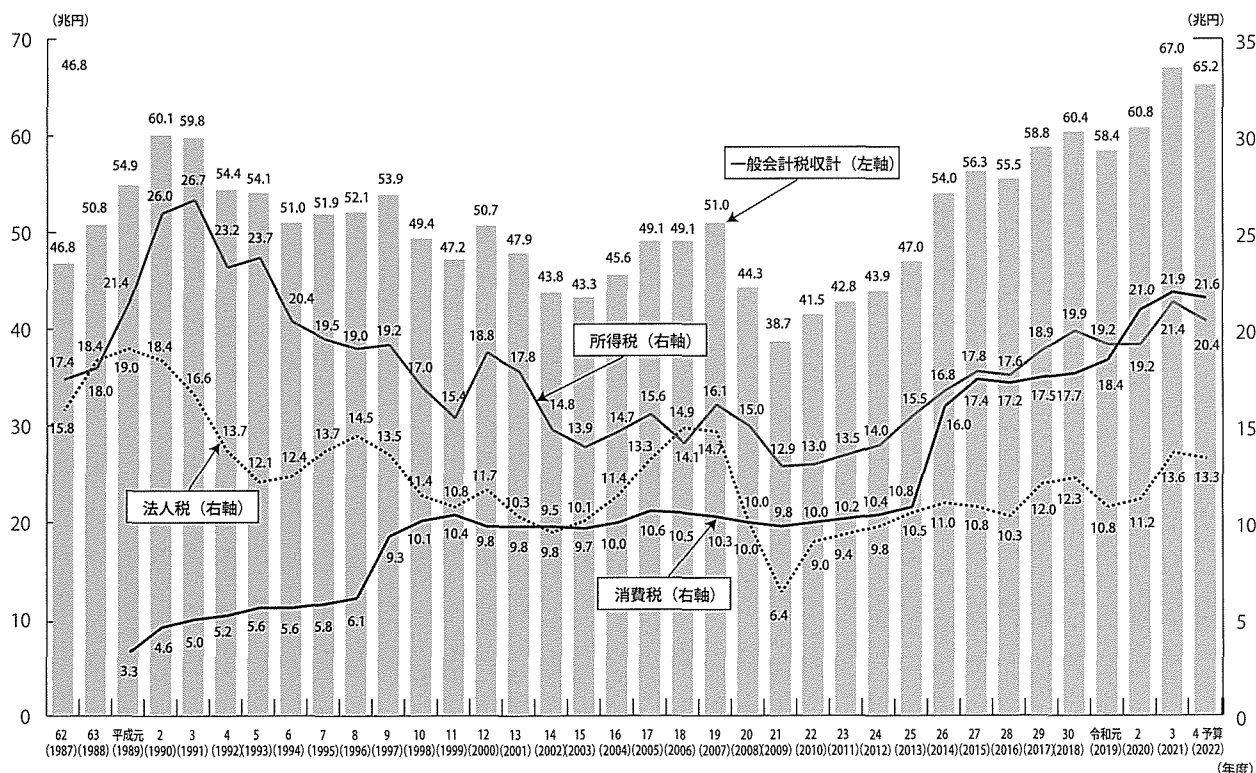
国税収入に占める個人所得課税、法人所得課税、消費課税の比率は、1990年度決算においてはそれぞれ41.4%、29.3%、22.0%であったものが、2022年度予算の段階では29.7%、24.3%、40.9%となっている。このように、消費税を中心とする消費課税が日本の国税収入の主要な位置を占めつつある現状を確認したうえで、次に、日本の消費税の導入に至る経緯や制度設計の特徴に触れ

### そのだ しげき

横浜国立大学大学院国際社会科学研究所、単位取得退学。財政学・地方財政論専攻。藤沢市生清区研究員などを経て2012年より現職。

共著に『生活を支える社会のしくみを考える』（日本経済評論社、2019年）、『国税・森林環境税』（公人の友社、2021年）、編著に『自治から考える「自治体DX」』（公人の友社2021年）など。

図表1 一般会計税収の推移



(注) 令和3年度(2021)以前は決算額、令和4年度(2022)は予算額である。  
 (出所) 財務省ウェブサイト

ておこう。

## 日本の消費税とインボイス制度

日本の消費税について、導入以前の構想も含めて簡単に振り返ると、大平正芳内閣において「一般消費税」の導入が掲げられ総選挙の争点となったが、選挙中に導入断念を表明(1979年10月)、中曽根康弘内閣においては、「売上税」の導入に向けその法案が国会に提出(1987年2月)されたものの、後に廃案になるなど構想は結実しなかった。

1989年4月、消費税導入にこぎつけた竹下登内閣もリクルート事件が影響したとはいえ間もなく退陣(1989年6月)以降においても細川護熙内閣の国民福祉税構想を発表したもののすぐに撤回(1994年2月)しその後辞任、橋本龍太郎内閣においては税率を5%に引き上げた(1997年4月)ものの、翌年の参院選で大敗、退陣に追い込まれている。消費税率を2度も引き上げながらそれなりに政権を維持できた安倍晋三内閣がむしろ異例であったことが確認できる。

消費税の制度設計をめぐることは、いわゆる益税問題が指摘されてきた。益税をもたらすものとして、売り上げの小さい事業者に対して消費税の納税義務を免除する免税点制度と消費税納付額の算出を簡素化する簡易課税制度(課税売上高に業種ごとに定められたみなし仕入率を用いて消費税額を計算できる)がある。消費税導入時における免税点は3,000万円、簡易課税制度の適用上限は5億円でみなし仕入率は90%、80%の2通りであった。

その後、免税点は1,000万円に簡易課税制度の適用上限は5,000万円、みなし仕入率は細分化されて業種によっては40%にまで引き下げられるなどしてきたが、それでも、フランス、イギリス、ドイツ等と比較して簡易課税制度の適用範囲が広いと思われる。

消費税導入の当初から、帳簿方式ではなくインボイス制度(EC型付加価値税)を導入すべきという声は一定程度あったが、結局のところ事業者の事務負担や取引慣行への配慮が優先されることとなった。竹下内閣退陣ののち、宇野宗佑内閣の退陣を経て海部俊樹内閣の下で実施された解散・総

図表2 主要国の付加価値税におけるインボイス制度の概要

(2022年1月現在)

	英国	ドイツ	フランス	EC指令	《参考》日本 【区分記載請求書等保存方式】	《参考》日本 【適格請求書等保存方式】 (R5.10.1～)
仕入 税額控除	インボイス保存が要件 インボイス記載の税額を 控除	インボイス保存が要件 インボイス記載の税額を 控除	インボイス保存が要件 インボイス記載の税額を 控除	インボイス保存が要件 インボイス記載の税額を 控除	帳簿及び請求書等の保存 が要件 仕入れ等に係る税込価額 から一括して割り戻す形 (税込価額×7.8/110(軽 減対象の場合6.24/108)で 計算した消費税額を控除	帳簿及び適格請求書等(イン ボイス)の保存が要件 ①インボイスに記載のある消 費税額等を積上げて計算する 「積上げ計算」 ②適用税率毎の取引総額を 割り戻して計算する「割り戻し 計算」のいずれかを選択して 計算した消費税額を控除
発行資格・ 義務者	登録事業者(付加価値税 番号が付与される) ※非登録事業者(免税事 業者)は発行不可	事業者 ※免税事業者もインボイ スの発行はできるが、税 額の記載不可	事業者 ※免税事業者もインボイ スの発行はできるが、税 額の記載不可	事業者 ※免税事業者は税額の 記載不可	請求書等の発行者に制 限なし	登録事業者(登録番号が付 与される) ※非登録事業者(免税者)は 発行不可
記載事項	①年月日 ②付加価値税番号 ③供給者の住所・氏名 ④発行番号(連続番号) ⑤顧客の住所・氏名 ⑥財貨・サービスの内容 ⑦税抜対価 ⑧適用税率・税額 等	①年月日 ②付加価値税番号 ③供給者の住所・氏名 ④発行番号(連続番号) ⑤顧客の住所・氏名 ⑥財貨・サービスの内容 ⑦税抜対価 ⑧適用税率・税額 等	①年月日 ②付加価値税番号 ③供給者の住所・氏名 ④発行番号(連続番号) ⑤顧客の住所・氏名 ⑥財貨・サービスの内容 ⑦税抜対価 ⑧適用税率・税額 等	①年月日 ②付加価値税番号 ③供給者の住所・氏名 ④発行番号(連続番号) ⑤顧客の住所・氏名 ⑥財貨・サービスの内容 ⑦税抜対価 ⑧適用税率・税額 等	【請求書等の記載事項】 ①年月日 ②書類の作成者の氏名又 は名称 ③書類の交付を受ける当 該事業者の氏名又は名称 ④資産又は役務の内容(軽減 税率対象である場合その旨) ⑤税率の異なるごとに区 分して合計した税込対価 ※税額の記載は任意	【インボイスの記載事項】 ①年月日 ②書類の作成者の氏名又は 名称及び登録番号 ③書類の交付を受ける当 該事業者の氏名又は名称 ④資産又は役務の内容(軽減 税率対象である場合その旨) ⑤税率の異なるごとに区 分して合計した対価(税抜き 又は税込み) ⑥税率の異なるごとに区 分して合計した消費税額等 ※税額の記載は任意
免税事業 者からの 仕入れ	インボイスがないため、 仕入税額控除できない。 非登録事業者がインボイ スを発行した場合にも、 インボイス受領者が善意 である場合を除き、原則 税額控除不可(当該免税 事業者には、記載税額の 納付義務あり)。	インボイスに税額の記載 がないため、仕入税額控 除できない。 免税事業者が税額を記載 した場合にも、税額控除 不可(当該免税事業者に は、記載税額の納付義務 あり)。	インボイスに税額の記載 がないため、仕入税額控 除できない。 免税事業者が税額を記載 した場合にも、税額控除 不可(当該免税事業者に は、記載税額の納付義務 あり)。	—	免税事業者が発行した請 求書等の場合にも、税額 控除を容認。	インボイスがないため、仕入 税額控除ができない。

(注) 上記は、各国における原則的な取り扱いを記載。なお、日本及び付加価値税の存在しない米国を除くOECD諸国ではインボイス制度が導入されている。

(出所) 財務省ウェブサイト

選挙(1990年2月)においては、この間、野党は消費  
税廃止法案を参議院通過させるなどし、消費税廃  
止を公約していたものの自民党の政権基盤を切り  
崩すには至らず(議席は減らしたものの安定多数)、日  
本社会党は躍進したが、公明党、民社党、日本共  
産党は議席を減らす結果となっている。

日本の消費税は、2019年10月に軽減税率が  
導入されるまでの期間において地方消費税の導入  
はなされたものの単一の税率で推移してきた。した  
がって、帳簿方式でも対応可能であったのだが、軽  
減税率により複数の税率で取引することになるとイン  
ボイスは不可欠のものになる。このことは、消費  
税導入の議論の当初から指摘されていることであ  
り、図表2で確認できるように多くの国々で採用さ  
れている方式であることから、特に日本においての  
み、導入のハードルが高いということは考えにくい。

日本においては、インボイス制度(適格請求書等

保存方式)を導入する手前で、図表2にあるような区  
分記載請求書等保存方式を導入、2023年10月  
以降も事業者によってはインボイス制度導入に一  
定の経過措置が設けられることになっている。

## 消費税に関する各党のスタンス

ここで、2022年7月の参議院選挙における消  
費税に関する公約等を簡単に比較する(ここでは、  
自由民主党、立憲民主党、公明党、日本維新の会、日本  
共産党、国民民主党、れいわ新選組、社民党を対象とす  
る)。報道等で明らかなように、与党(自由民主党・公  
明党)は、消費税率に関しては維持するとの立場で  
あった。したがって、公約等において消費税率への  
言及はないが、選挙戦を通して「引き下げは考えて  
いない」(岸田文雄首相)、「消費税は社会保障を支  
えるために使われている」(山口那津男代表)との主

張を展開した旨報じられている（『朝日新聞』2022年7月4日など）。

野党で消費税に対して最も厳しい姿勢で選挙戦に臨んだのはれいわ新選組であった。同党は、れいわ新選組参議院選挙2022緊急政策の筆頭に「消費税は廃止 インボイス廃止」を掲げ、「消費税収は社会保障の一部にしか使われていません。法人税減税と消費税増税は常にセット。消費税収の約73%が法人税減税の穴埋めに使われていたといえます。」などと主張した。

社民党は、「コロナ禍からの生活再建のため、消費税の3年間ゼロ税率を提案します。消費税の減税は、幅広く消費者に恩恵を行き渡らせることができます。」との主張を【参院選2022】選挙公約に掲げている。

立憲民主党、日本維新の会、日本共産党、国民民主党の各党は、消費税率の5%への引き下げを公約した。具体的には、「コロナ禍や物価高騰により、国民生活や国内産業に甚大な痛みが生じていることを踏まえ、税率5%への時限的な消費税減税を実施します。」（立憲民主党政策集2022）、「消費税の軽減税率を現行の8%から段階的に3%（状況により0%）に引き下げ、現下の物価高騰に対応します。その後は消費税本体を2年を目安に5%に引き下げ、日本経済の長期低迷とコロナ禍を打破します。」（日本維新の会2022政策パンフレット）「【消費税をただちに5%に減税します】消費税減税は、物価高騰から暮らしと営業を守るうえでも、日本経済を強くするうえでも、今、いちばん求められる対策です。」（日本共産党2022年参議院選挙政策）「物価が上がり景気が低迷するスタグフレーションに陥らないため、賃金上昇率が物価+2%に達するまでの間、消費税減税（10%→5%）を行います。」（国民民主政策パンフレット）等の主張である。

減税の期間について、3年としている社民党は、「課税の再開にあたっては、本来の役割であった社会保障財源として検証を行い、税制全体の改革をすすめます。」と、若干の含みを残しているようにも思われる。また、日本共産党は、特に言及がなく恒久的な減税を想定しているものと思われる。立憲

民主党は、「時限的措置の終了（税率の再引き上げ）の時期は、物価・経済及び家計負担の状況などを踏まえ、総合的に判断します。」（生活安全保障PR冊子）として、具体的な期間は区切っておらず、日本維新の会は2年程度、国民民主党は賃金上昇率を減税期間終了の判断材料としていることがわかる。

## インボイス制度に関する各党のスタンス

次にインボイス制度について確認しておこう。日本維新の会の公約等においてインボイス制度への言及は見受けられないが、「物価高騰、コロナ禍に対する特例措置終了後は、消費税については軽減税率制度を廃止した上で8%とし、将来的な地方税化と税制改革を合わせて検討します。」（日本維新の会 政策提言 維新八策 2022）とあり、インボイス制度よりも将来的な単一税率化を優先しているように思われる。

自由民主党は、「事業者の方々には、引き続き制度の周知・広報や相談への丁寧な対応を徹底するとともに、特に中小事業者のバックオフィスの負担軽減に資する取組みを着実に実施してまいります。更に、制度移行にともない、小規模事業者が一方的に不当な値引きなどを求められないよう、独禁法や下請法といった関係法令に基づいて適切に対処してまいります。」（自民党総合政策集2022 J-ファイル）と公明党は「インボイス制度への対応も見据え、中小企業のITツールの導入やPC等のハード購入補助等を行います。また、免税事業者からインボイス発行事業者に転換する場合の環境変化への対応を支援します。」（公明党参院選政策集 Manifesto2022）として、円滑な導入に向けた施策の展開を主張している。

残る各党は、「免税事業者が取引過程から排除されたり、不当な値下げ圧力を受けたり、廃業を迫られたりしかねないといった懸念や、インボイスの発行・保存等にかかるコストが大きな負担になるといった問題があることから、廃止します。」（立憲民主党）、「零細な事業者やフリーランスを苦しめるインボイスの導入は、ただちに中止します。」（日本共産

党)、「中小事業者の負担などを踏まえ、インボイス制度は導入しません。」(国民民主党)、「中小・個人事業者から免税事業者が取引から排除されかねない、コスト負担が過大であるなどの声があがっています。導入時期の延期と制度の改善を検討します。」(社民党)、「中小事業者やフリーランスに過剰な負担を強いる「インボイス制度」の導入は撤回する。」(れいわ新選組)との主張が展開された。

消費税の廃止や減税にともない、複数税率ではなくなる(減税時等において軽減税率は設けない)ことからインボイス制度を重視していない可能性もあるが、インボイス反対の主張としては、単一税率でスタートした日本の消費税導入時における議論と大きく変わらないように見受けられる。

## 求められる租税政策の再構築

以上において、本稿では消費税の概要を整理しつつ参議院選挙における各党のスタンスを整理してきた。コロナ禍を経たという特殊な事情もあり、財政再建をめぐる議論はほぼ棚上げされた一方で、本稿で取り上げられなかった政党等も含め、消費税に関してはその減税や廃止を主張するものが目立つ。これらは、コロナ禍にあって生計の維持に苦慮する家計が見受けられたところから、一見わかりやすくそれらの家計を支援する政策として主張されたものと思われる。また、海外において付加価値税の減税を実施した事例などが紹介されており、それが影響した可能性もある。ただし、海外において実施された減税の多くは、特定の品目やサービスの消費に関するものであったり、中小企業等を対象とした減免であったりするものであり、付加価値税そのものの税率を実際に引き下げた事例はドイツなどごく一部に限られる(ドイツでは、2020年7月から半年間標準税率を3%、軽減税率を2%それぞれ減税している)。

紙幅の関係で個別には言及しないが、消費税減税に対する財源の措置として富裕層への課税強化、企業の内部留保への課税、法人税率の引き上げ・累進課税化などが挙げられている。消費税減

税によるインパクトは、社会保障のみならず地方交付税や、地方消費税にも及ぶ。それらを埋め合わせるだけの富裕層への増税等の具体像が示されるのは至っておらず、また、財政健全化を目指すか否かに関わらず、どの程度の税収の水準を目指すかについてのビジョンが示されている公約も少なかったように思われる。

かつて、選挙公約とマニフェストを区別してマニフェストにおいて具体的な工程や財源を示すべきとした主張もあったように記憶するが、本稿の執筆にあたり確認した限りにおいて、参議院選挙であったことも影響してかそのような意味でのマニフェストは見受けられなかった。

財政政策そのものが、選挙の争点になることは多くなく、日本においては消費税の導入・税率の変更は数少ない事例であろう。しかし、この間、図表1でみたように消費税が日本において主要な税目となった現状における政策論争としては課題が多かったように思われる。

むしろ、インボイス制度についてはその導入よりも、中小事業者やフリーランス(消費税創設時と比較すると、この、フリーランスへの言及がやや新しいと思われる)の収益がいわゆる益税を含めたかたちで判断されていることの方が問題なのであり、これらの検討から、雇用等への問題へ展開する必要があったのではないかと思われる。

例えば、自由民主党は、「シルバー人材センターについて、消費税におけるいわゆるインボイス制度への対応を含め、安定的な事業運営や更なる活用のための環境の整備を図ります。」と言及しており、地方議会等からは、シルバー人材センターについてインボイス制度の適用から除外するような要望が出されているが、そもそも、会員の高齢者とシルバー人材センターとの間に雇用関係がないことをどのように考えるのかなどの方が、争点としては重要であると思われる。

このように、税制も含めて従来の制度を所与とするばかりではなく、少子高齢化・人口減少が進んだ現状において社会保険料との関係も含めた租税政策の再構築が求められているように思われる。■