

# 消費税率引上げの影響と今後の課題

## — 消費税率8%への引上げと増税延期を振り返る —

財政金融委員会調査室 伊田 賢司

### 1. はじめに

社会保障と税の一体改革を実現するため、安倍総理は、平成26年4月1日、予定どおり消費税率を5%から8%への引上げを決定したが、11月18日、駆け込み需要に伴う反動減等の影響が長期化する中で、10%への引上げを1年半延期する判断を下した。

今回の増税延期は、平成24年8月に成立した「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律(平成24年法律第68号)」(以下「税制抜本改革法」という。)附則第18条のいわゆる景気判断条項に基づき行われたものであるが、この判断に当たっては、平成9年4月の消費税率を5%へ引き上げた時の経験も大きい。当時は、消費税率の引上げ後に、アジア通貨危機の発生や金融機関の不良債権問題が顕在化したことなどから、景気が大きく後退し、税収がかえって減少したが、消費税率の引上げによる影響については結論が出ているとは言えない。こうした状況の下、今回のデフレ脱却を前にした増税についても、景気への影響等を中心に賛否が大きく分かれるなど、安倍総理の判断は、今後の増税の一つの目安になるもので、学ぶべき点は多いと言える。

本稿では、消費増税をめぐるこれまでの議論や平成9年の事例等も踏まえ、平成26年4月の消費税率の引上げ及び先般の増税延期が我が国の経済・財政に及ぼした影響等を整理するとともに、今後の課題について論ずるものである。

### 2. 税制抜本改革法

税制抜本改革法は、野田政権時において、民主党・自由民主党・公明党との三党協議を踏まえ、衆議院で政府案を修正した上で成立したものである(図表1)。同法では、社会保障の安定財源の確保と財政健全化を同時に達成することを目指すため、①4%の消費税率(地方消費税と合わせて5%)を平成26年4月1日から6.3%(同8%)、平成27年10月1日から7.8%(同10%)への引上げを行うこと、②消費税の用途を年金、医療、介護、少子化対策に限定(社会保障目的税化)<sup>1</sup>することとした。さらに、同法附則第18条では、③消費税率の引上げに当たって、経済状況等を総合的に勘案して行う旨の「景気判断条項」が規定された(図表2)。具体的には、消費税率の引上げについて、「経済状況を好

<sup>1</sup> 消費税率の引上げによる増収分は全額社会保障へ充てられる。具体的には、10%の段階で、社会保障の充実で消費税率1%程度、社会保障の安定化で同4%程度が充当される。なお、社会保障の安定化では、基礎年金国庫負担割合2分の1(3.2兆円)、現行国債発行で賄っている社会保障費(7.3兆円)等の経費に充てられる(『社会保障と税の一体改革』(平成27年4月)(内閣官房、内閣府、総務省、財務省、厚生労働省))。

転させることを条件として実施する」(第1項)としているが、同項の「平成23年度から平成32年度までの平均で名目3%かつ実質2%程度の経済成長率」について、平成24年6月15日の三党合意では、消費税率の引上げの前提条件ではなく政策努力の目標であることが確認された。

焦点となるのは、第3項において、具体的に経済状況をどのように判断するのか、さらに、「経済財政状況の激変にも柔軟に対応する」とはどのようなケースなのかについての解釈である。経済状況の判断については、「名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認」することと規定されているが、具体的な判断基準は明らかになっていない。この点について、三党合意においては、「その時の政権が判断」することが確認されているだけとなっている。また、「経済財政状況の激変にも柔軟に対応」する点については、リーマンショックや東日本大震災のようなことが起きた場合には、消費税の税率引上げを決めたとしても施行停止を行うとの政府見解<sup>2</sup>が示されている。

このように、リーマンショック等のケースを除けば、どのような経済状況であれば消費税率の引上げが可能なのか、明確になっておらず、安倍総理の判断の行方が注目された。

図表1 社会保障・税一体改革の経緯

平成21年 3月31日	所得税法等の一部を改正する法律(平成21年法律第13号)の公布。附則第104条(抜粋) 「政府は、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、(中略)遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。」
平成24年 2月17日 3月30日 6月15日 6月26日 8月10日 8月22日	社会保障・税一体改革大綱(閣議決定) 関連法案の国会提出 社会保障・税一体改革に関する確認書(民主党・自由民主党・公明党) 関連法案(修正後)の衆議院通過 関連法案(修正後)の成立 関連法の公布
平成25年 10月1日	平成26年4月1日からの消費税率引上げ(5%→8%)を閣議決定
平成26年 4月1日 11月18日	消費税率引上げ(5%→8%) 平成27年10月1日からの消費税率引上げ(8%→10%)を1年半延期(平成29年4月1日～)
平成27年 3月31日	所得税法等の一部を改正する法律(平成27年法律第9号)の公布。「景気判断条項」削除

(出所)社会保障制度改革国民会議資料等を基に作成

図表2 税制抜本改革法附則

第18条 消費税率の引上げに当たっては、経済状況を好転させることを条件として実施するため、物価が持続的に下落する状況からの脱却及び経済の活性化に向けて、平成23年度から平成32年度までの平均において名目の経済成長率で3パーセント程度かつ実質の経済成長率で2パーセント程度を目指した望ましい経済成長の在り方に早期に近づけるための総合的な施策の実施その他の必要な措置を講ずる。
2 税制の抜本的な改革の実施等により、財政による機動的対応が可能となる中で、我が国経済の需要と供給の状況、消費税率の引上げによる経済への影響等を踏まえ、成長戦略並びに事前防災及び減災等に資する分野に資金を重点的に配分することなど、我が国経済の成長等に向けた施策を検討する。
3 この法律の公布後、消費税率の引上げに当たっての経済状況の判断を行うとともに、経済財政状況の激変にも柔軟に対応する観点から、第2条及び第3条に規定する消費税率の引上げに係る改正規定のそれぞれの施行前に、経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、前2項の措置を踏まえつつ、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずる。

(注)下線は、衆議院で修正された箇所。

<sup>2</sup> 当時の安住財務大臣は、「経済財政状況の激変等が生じた場合には、消費税率引上げの直前のタイミングであっても機動的に経済状況等を総合的に勘案した上で引上げの停止等の措置を講ずる必要があると、二段構えである」との答弁をした。第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第9号21頁(平24.7.27)

### 3. 消費税率の引上げの判断<sup>3</sup>

#### (1) 8%への税率引上げの判断(平成25年10月1日)

安倍総理は、平成25年10月1日、8%への消費税率の引上げを決定した。焦点の経済状況の判断については、アベノミクスの三本の矢の効果で、日本経済は回復の兆しを見せているとの認識が示された。具体的には、実質GDPが2四半期連続で年率3%以上のプラス成長を実現したこと、有効求人倍率が0.95まで回復したこと、さらに、生産・消費・設備投資が持ち直していることなどを例に掲げ、「15年間にわたるデフレマインドによってもたらされた日本経済の縮みマインドは変化しつつある。」と評価した。

しかし、「経済対策をせずに増税だけを優先すれば、景気は腰折れしてしまうリスクが極めて高い。」として、消費税の税率引上げとともに、反動減を緩和するため、駆け込み需要を上回る<sup>4</sup>5兆円規模の経済対策等の実施を決定した。

このように、デフレ下の増税に懸念を示しつつも、「大胆な経済対策を果敢に実行し、この景気回復のチャンスをさらに確実なものにすることにより、経済再生と財政健全化は両立し得る。」と、消費増税と経済再生の同時達成を決断した。

#### (2) 10%への税率引上げの判断(平成26年11月18日)

安倍総理は、平成26年11月18日、10%への消費税率の引上げを1年半延期することを決定した。まず、経済状況については、政権発足以来、雇用が100万人以上増えたこと、有効求人倍率が22年ぶりの高水準になったこと、さらに2%以上の賃上げが実現したことなどから、アベノミクスによって「経済の好循環」が生まれつつあるとした。しかし、8%への税率引上げ以降、実質GDP成長率は2四半期連続でマイナスになったことなどから、経済が「成長軌道には戻っていない」との認識を示した。

こうした状況を踏まえ、増税を延期した理由について挙げたのが景気への影響である。安倍総理は、消費税率の引上げによって景気が腰折れしてしまえば、国民生活に大きな負担をかけることになり、その結果、税率を上げてても税収が増えない状況に陥るとの懸念を示した。実際に、消費増税後の実質GDPが2四半期連続でマイナス成長となったが、その大きな要因として、GDPの6割を占める個人消費が4-6月期及び7-9月期に前年同期比で2%以上減少した点を挙げ、「現時点では、3%分の消費税率引上げが個人消費を押し下げる大きな重石」になっているとした。このため、平成26年4月の8%への税率引上げに続き、平成27年10月における10%への税率引上げについては、「個人消費を再び押し下げ、デフレ脱却も危うくなると判断した」と述べた<sup>5</sup>。

---

<sup>3</sup> 3. の本文における安倍総理の発言は、官邸ホームページから引用した。(平27.8.17最終アクセス)  
<[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2013/1001kaiken.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/1001kaiken.html)>(平成25年10月1日記者会見)、  
<[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2014/1118kaiken.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/1118kaiken.html)>(平成26年11月18日記者会見)

<sup>4</sup> 前回引上げ時(平成9年)の駆け込み需要の規模は2兆円程度で、今回(平成26年)は2.5兆円から3兆円程度と推計されている。『最近の経済動向について』(平成26年11月18日)(内閣府)

<sup>5</sup> 安倍総理は、平成26年11月18日の記者会見において、「私は何よりも個人消費の動向を注視してまいりました」、「経済政策において最も重要な指標、それはいかなる国においても雇用であり、賃金であります。」と発言している。(官邸ホームページ)

図表3 消費税率引上げについての安倍総理の判断（総理会見まとめ）

	8%への引上げの実施 (平成25年10月1日)	10%への引上げを1年半延期 (平成26年11月18日)
「経済状況の好転」の判断	アベノミクスの三本の矢の効果で、日本経済は回復の兆しを見せている ・GDPが2四半期連続で年率3%以上のプラス成長を実現 ・有効求人倍率が0.95まで回復 ・生産・消費・設備投資の持ち直し等	アベノミクスによって「経済の好循環」が生まれようとしている ・政権発足以来雇用が100万人以上増 ・有効求人倍率が22年ぶりの高水準 ・平均2%以上の買上げ(過去15年で最高)等 経済は成長軌道には戻っていない ・8%への引上げ以降、実質GDP成長率は2四半期連続でマイナス
増税の影響	経済対策をせずに増税だけを優先すれば、景気は腰折れしてしまうリスクが極めて高い	増税によって景気が腰折れてしまえば、税率を上げても税収が増えなくなる 増税により個人消費を再び押し下げ、デフレ脱却も危うくなる
増税に向けた環境整備 (経済対策、財政健全化)	大胆な経済対策を果敢に実行し、景気回復のチャンスをさらに確実なものにすることにより、経済再生と財政健全化は両立し得る →「好循環実現のための経済対策」 (国費:5.5兆円程度)	成長戦略の更なる実施によって、国民全体の所得を押し上げ、地方経済に景気回復の効果を十分波及させていけば、消費税率引上げに向けた環境整備は可能 →「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策」 (国費:3.5兆円程度) 景気判断条項を付すことなく(消費税の10%への引上げを)確実に実施

(出所)官邸ホームページを基に作成

さらに、成長戦略の実施によって、国民全体の所得を押し上げ、地方経済に景気回復の効果を十分波及させていけば、平成29年4月の消費税率の引上げに向けた環境が整うとして、具体的に、名目賃金と実質賃金が上がっていく状況を作っていきたいとした。

一方、国際公約となっている財政健全化への対応については、「景気判断条項を付すことなく確実に実施」するとした上で、平成27年の夏までに、平成32年度の財政健全化目標達成に向けた具体的な計画を策定するとした。しかし、リーマンショックのような事情の変更があった場合には、消費税の税率の引上げを行わない旨の見解も示された<sup>6</sup>。

#### 4. 消費税率8%への引上げ・再増税延期の影響と今後の課題

消費税率の引上げをめぐって政府は、有識者や専門家など国民各層から幅広く意見を聴取するなど慎重な対応に努めたが、平成9年4月の5%への消費税率引上げの経験等を踏まえ、デフレ脱却前の増税が懸念される一方で、財政健全化の観点から着実な増税の実施が求められるなど議論は分かれた。以下では、8%への消費税率の引上げや再増税延期による経済・財政等の影響とともに、今後の課題等を整理する。

##### (1) 経済への影響

図表4は、平成9年4月と平成26年4月の消費税率の引上げにおけるGDP成長率と民間最終消費支出の推移を示したものである。

5%への消費税率の引上げにおいては、駆け込み需要の反動減等により、平成9年4-6月期のGDP成長率がマイナスとなった。しかし、7-9月期にはGDP成長率と消費支出は共にプラスに転じたため、10-12月期以降のマイナス成長の要因はアジア通貨危機等

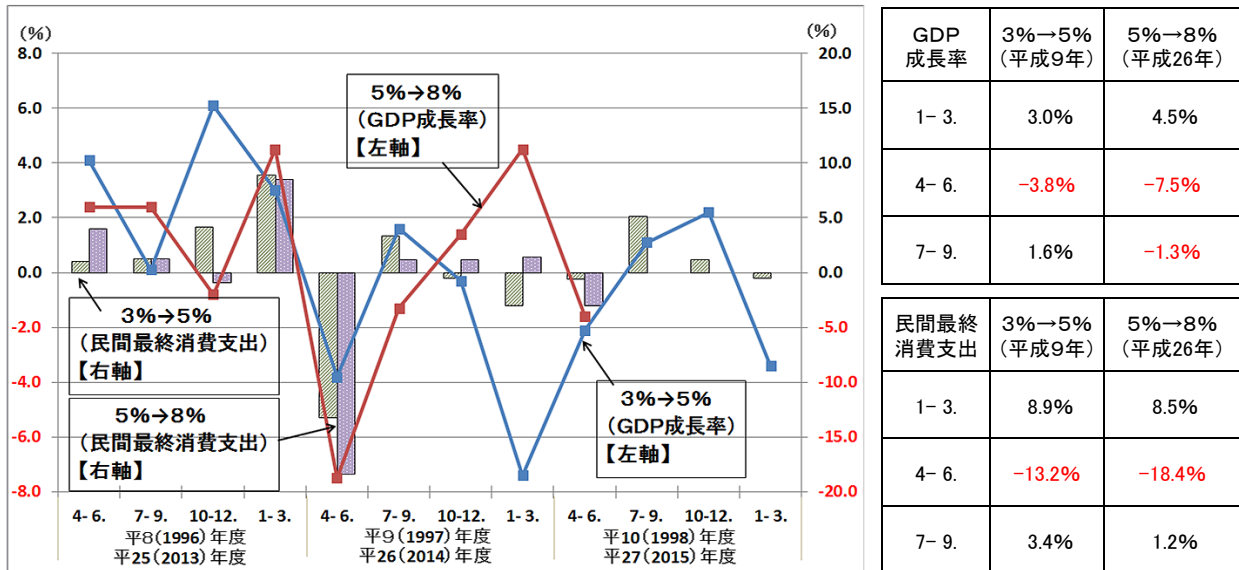
<sup>6</sup> 第189回国会参議院予算委員会会議録2号3頁(平27.2.2)

<sup>7</sup> 政府は、8%への消費税率引上げの判断の際と同様に、10%への税率引上げにおいても、「今後の経済財政動向等についての点検会合」を開催した(平成26年11月から5度開催)。

によるものが大きく、消費増税の影響から回復に向かっていたとの見方もある<sup>8</sup>。

一方、8%への消費税率の引上げにおいては、平成26年4-6月期は反動減等の影響が5%への税率引上げ時と比べて大きくなり、また、7-9月期は在庫調整による影響など民需が低迷したこともあり、GDP成長率は2四半期連続でマイナスとなった。平成26年度の通期でもマイナス(-0.9%)成長となったが、10-12月期から2四半期連続でプラス成長となったこと等を踏まえると、基本的に消費増税の影響から一巡したものと見られる。

図表4 消費税率引上げ前後の経済状況



(注) 前期比年率(実質値)  
(出所) 『国民経済計算(GDP統計)』(内閣府)を基に作成

図表5 消費税率引上げ後の経済成長率

	前 回			今 回		
	平成9年度 (1997年度) 実績 (%)	平成10年度 (1998年度) 実績 (%)	平成11年度 (1999年度) 実績 (%)	平成26年度 (2014年度) 実績 (%)	平成27年度 (2015年度) 試算 (%程度)	平成28年度 (2016年度) 参考試算 (%程度)
実質GDP	0.1	-1.5	0.5	-0.9	1.5	1.7
名目GDP	1.0	-2.0	-0.8	1.6	2.9	2.9

(注) 前年度比  
(出所) 『平成27年度の経済動向について(内閣府年次試算)』(平成27年7月22日)(内閣府)等を基に作成

このように、8%への消費税率の引上げにおいては、駆け込み需要に伴う反動減等の影響が長期化し、平成26年度のGDP成長率がマイナスとなるなど、経済への影響は小さいとは言えなかったが、消費増税からの影響は一巡したと見られる中で、政府が掲げた平成27年度及び28年度の名目3%、実質2%の成長率目標の達成に注目が集まっている。こ

<sup>8</sup> 「年度当初は、消費税率引上げに伴う駆け込み需要の反動減が予想以上に大きく現れましたが、その後回復に向かっていました。しかし、秋以降の金融機関破たんによる金融システムへの信頼低下やアジア経済・通貨危機等が影響する中、家計や企業の心理の悪化、金融機関の貸出態度の慎重化等が实体经济に影響を及ぼしました。」『平成10年度年次経済報告』(経済企画庁)(平成10年7月)

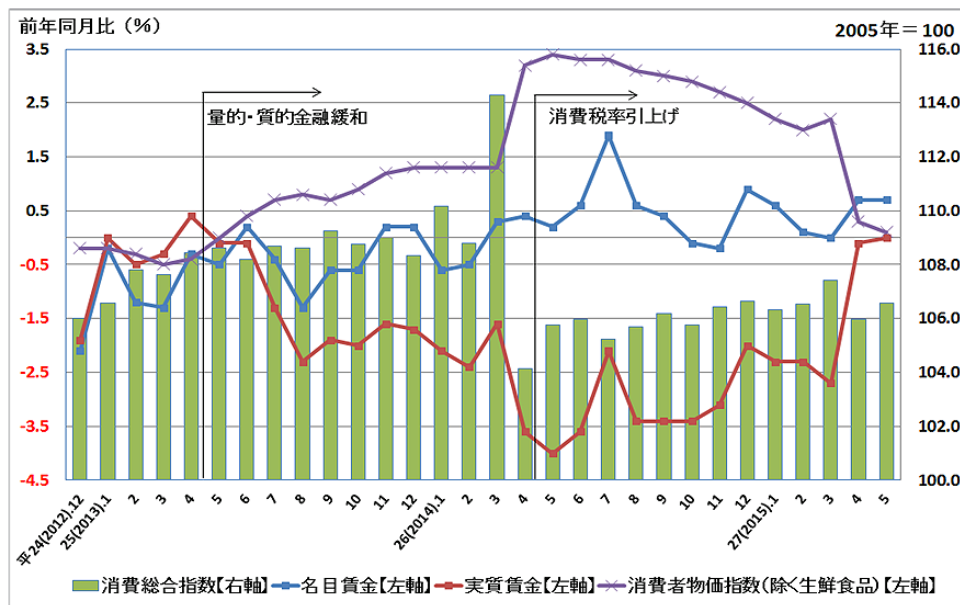
うした中で、平成 27 年 4-6 月期の実質 GDP 成長率が、個人消費や輸出の不振等で 3 四半期ぶりにマイナスとなるなど、経済の先行きに不透明感が生じているものの、不良債権問題等が顕在化した平成 9 年の消費増税時と比べると、経済状況は良いものと考えられる（図表 5）。

## （2）消費動向

8%への消費税率の引上げ以降、消費支出の回復は遅れている。この点について政府は、駆け込み需要の反動減のほか、夏（平成 26 年）の天候不順の影響に加え、輸入物価の上昇、さらには消費税率引上げ分を含めた物価の上昇に家計の所得が追い付いていないことなどを要因として挙げた<sup>9</sup>。消費増税が消費に及ぼす影響としては、一般的に、代替効果と所得効果の二つの側面があるとされており<sup>10</sup>、前者が消費の前倒し、すなわち駆け込み需要とその反動減である。また、後者は、税率の上昇により可処分所得が減少することで消費が恒常的に減るというもので、日銀の試算によれば、8%への消費税率の引上げにより消費者物価指数（除く生鮮食品）は前年比で+2%ポイント程度押し上げられるとした<sup>11</sup>。

さらに、物価上昇という観点からは、平成 25 年 4 月から導入された日銀による量的・質的金融緩和の影響も作用した。日銀の金融政策の変更に伴い、円安が進行し、輸入物価が上昇したこと等により、平成 26 年 4 月以降の消費者物価指数（除く生鮮食品）は消費税分を含め、前年比 3%台前半で推移<sup>12</sup>したとされる。

図表 6 賃金及び消費の動向



（出所）『消費総合指数』（内閣府）、『毎月勤労統計調査』（厚生労働省）、NEEDS-FinancialQUESTを基に作成

<sup>9</sup> 第 189 回国会参議院本会議録 5 号 11 頁（平成 27. 2. 12）

<sup>10</sup> 『1997 年の消費税率の引上げと当時の経済状況について』（内閣府）（平成 25 年 8 月）

<sup>11</sup> 消費者物価（除く生鮮食品）の前年比は、現行の課税品目すべてにフル転嫁されると仮定した試算によるもの。日本銀行『通貨及び金融の調節に関する報告書』（平成 26 年 12 月）14 頁

<sup>12</sup> 日本銀行『通貨及び金融の調節に関する報告書』（平成 26 年 12 月）14 頁。なお、エネルギー価格下落の影響を主因としてプラス幅は縮小し、平成 26 年度末にかけてはゼロ%程度になったとしている。『通貨及び金融の調節に関する報告書』（日本銀行）（平成 27 年 6 月）14 頁

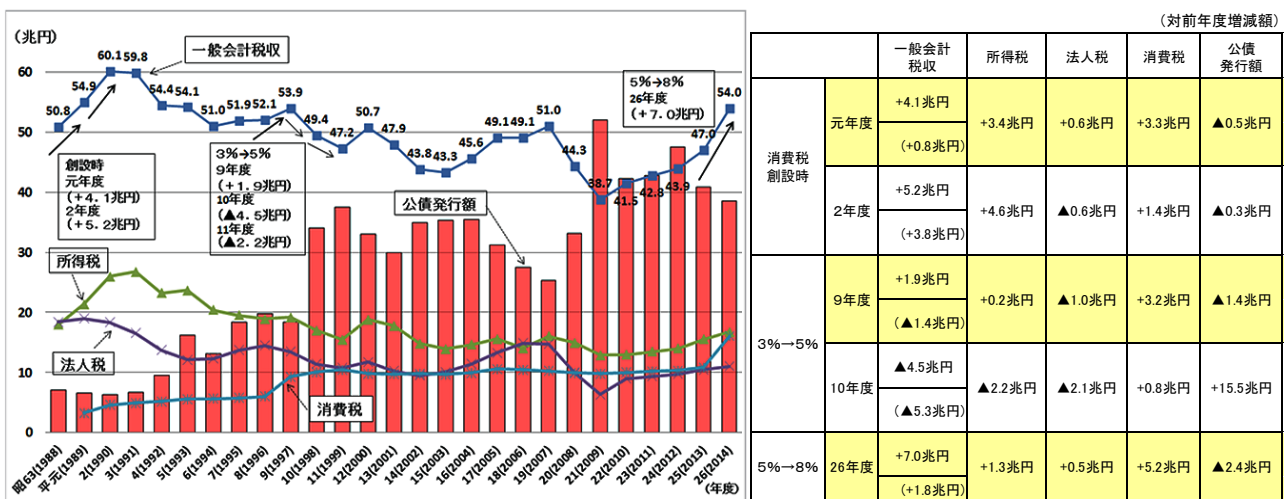
図表 6 は、第二次安倍内閣発足からの賃金と家計消費の動向を示したものであるが、平成 25 年 4 月の量的・質的金融緩和政策の実施以降、実質賃金は下落しマイナスになった。特に、平成 26 年 4 月の 8%への消費税率の引上げ以降、消費者物価指数と比べ、名目賃金の伸び率が追いつかず、実質賃金の低下を通じて、家計消費が萎縮する一因になったとみられる。

その後、エネルギー価格の下落の影響等から、消費者物価指数（除く生鮮食品）は低位で推移しているが、日銀が平成 28 年度の早期に達成を目指している 2%の物価安定目標への取組が進められる中で、企業の賃上げが実質賃金の上昇につながるかが焦点となる。

### (3) 税収動向

消費増税による懸念材料は、景気の落ち込みによる税収への影響である。平成 9 年 4 月の 5%への消費税率の引上げにおいては、増税の翌年度（平成 10 年度）から 2 期連続で名目 GDP 成長率は前年度比でマイナス（図表 5）となり、税収も景気対策による減税の影響を考慮する必要はあるが、平成 10 年度▲4.5 兆円、平成 11 年度▲2.2 兆円となった。また、増税当初の平成 9 年度税収は+1.9 兆円の増収であるが、消費税収を除くと▲1.4 兆円になるなど、景気の落ち込みによる影響は否めない（図表 7）。

図表 7 一般会計税収と公債発行額の推移及び消費税率引上げ後の対前年度増減収額



(注1) 税収及び公債発行額は決算額。  
(注2) 右図表の一般会計税収のカッコ内の数値は消費税を除いたもの。  
(出所) 財務省資料を基に作成

一方、8%への消費税率の引上げにおいては、前述のとおり、平成 26 年度の実質 GDP 成長率は消費増税の影響等によりマイナス（▲0.9%）（図表 5）となったが、名目 GDP 成長率ではプラス（1.6%）となり、平成 26 年度の一般会計税収は前年度と比べ、およそ 7 兆円の増収となった。主な内訳は、所得税+1.3 兆円、法人税+0.5 兆円、消費税+5.2 兆円であり、消費税を除いても+1.8 兆円の増収となった。第二次安倍内閣の発足以降、法人税の減税が続いている中で、法人税の増収が確保されたことは、景気動向が税収に反映された証左とも言える。

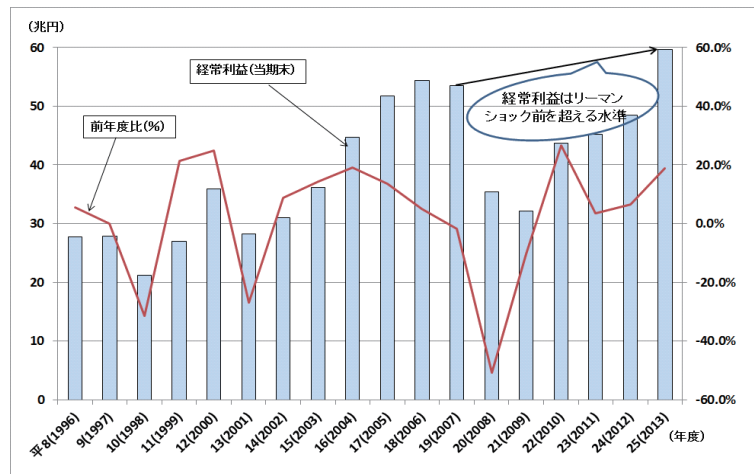
このように、消費税の創設時を含め、税率の引上げを行った年度の税収は、消費税の引上げの効果もあって増収となったが、問題は、景気に左右されやすい所得税や法人税の税収動向を見る必要がある。

前述のとおり、5%への消費税率の引上げでは、消費税の増収分を除いたベースでマイナス(▲1.4兆円)となった。その大きな要因について、財務省は、資産価格の下落等による特別損失によって法人税収が▲1兆円減少したことが影響したとしている。また、平成10年度においても資産デフレの影響が続き、特別損失や一時的な経常利益の減少により法人税が▲1.7兆円、所得税においても減税実施による税収減のほか、給与や土地譲渡の所得の減少等により▲2.2兆円となったとしている。つまり、平成9年の増税では、7月のアジア通貨危機やその後の山一証券・北海道拓殖銀行の破綻など金融危機が発生し、不良債権問題が顕在化する中で、急速に実体経済が悪化したとみている。

一方、8%への消費税率の引上げでは、デフレからの脱却は実現していないが、不良債権問題は解決し、企業の財務基盤が改善した状況で、経常利益はリーマンショック前の水準を超えた(図表8)。また、近年法人税率が引き下げられているが、税務上の欠損金が減少し、法人税の増収につながりやすい環境にある(図表9)。さらに、今後、雇用・賃金が改善していく過程で、株式市場の動向と併せて、所得税の増収効果も期待される。

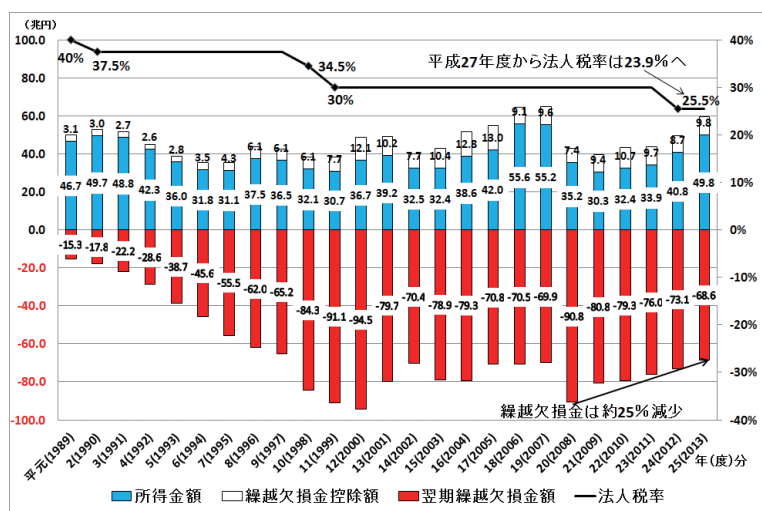
平成9年の経験から我が国では、消費増税によって景気が腰折れ、かえって減収になるとの懸念もあった。しかし、平成26の増税では、実質GDP成長率は平成26年度でマイナスと経済に影響はあったものの、景気の後退局面は短期間で<sup>13</sup>、緩やかな景気回復は続くと思われる。堅調な企業業績の下で雇

図表8 企業の経常利益の推移



(出所)『法人企業統計』(財務省)を基に作成

図表9 法人税の繰越欠損金の推移等



(出所)「会社標本調査」(国税庁)等を基に作成

<sup>13</sup> 熊野英生『景気後退期が短い理由～なぜ消費税反動減はスパイラル悪化にならなかったか～』(第一生命経済研究所 平27.2.9)



用や所得環境が改善されていけば、所得税や法人税を中心として、今後の総税収が増加するものと考えられる<sup>14</sup>。

#### （４）財政健全化目標の達成と市場の信認

我が国の財政は、平成 27 年度末の国・地方の長期債務残高の対 GDP 比でおよそ 2 倍と見込まれるなど極めて厳しい状況にある。こうした中で、2015（平成 27）年度において国・地方の基礎的財政収支（以下「PB」という。）の対 GDP 比を 2010（平成 22）年度と比べて半減すること、さらに 2020（平成 32）年度の国・地方の PB を黒字化することが事実上、我が国の国際公約と位置付けられている。しかし、この財政健全化目標の達成に向けて政府は、消費税率を 10%に引き上げつつ、我が国としては比較的高い経済成長率（名目 3%、実質 2%）の実現を前提にしても、平成 32 年度において 9.4 兆円の PB 赤字<sup>15</sup>を解消しなければならない。このため、消費税の再増税ができなければ、市場の信認が得られるのかどうか大きな論点となった。

安倍総理は、平成 26 年 11 月 18 日に消費税の再増税を延期したが、市場の信認確保に向けて、①景気判断条項を付すことなく平成 29 年 4 月に確実に実施すること、②平成 27 年の夏までに平成 32 年度の PB 黒字化に向けた具体的な計画を策定することを表明した。しかし、再増税を延期する一方で、平成 29 年 4 月の増税は再び延期することはないとの発言は、経済状況に関わらず増税を実施しようとするものであり、先般の増税延期の判断との整合性が問題となる。また、リーマンショックのような経済状況の激変によっては再増税の延期にも言及したことから、景気判断条項を削除する必要があったのか疑問も残る。

こうした状況の中で、懸念された市場の動向であるが、増税の先送り後の 12 月 2 日、ムーディーズは平成 23 年 8 月以来 3 年 3 か月ぶりに日本国債を格下げ<sup>16</sup>するとともに、格下げを検討していたフィッチ・レーティングスは、平成 27 年 4 月 27 日、10%への消費率引上げの先送りや財政健全化策の具体化ができていないことなどから、格付を 1 段階引き下げた<sup>17</sup>。このように、欧米の格付機関は、消費税の再増税の先送りなどを理由に日本国債

<sup>14</sup> 英国においても 2010 年 1 月と 2011 年 1 月に 2.5%ずつ付加価値税率を引き上げ、合計 5%の増税を実施したが、その後の経済は成長し、総税収が増えたことも参考になる。経済成長率は 2009 年-4.3%、2010 年 1.9%、2011 年 1.6%、2012 年 0.7%である (OECD.Stat)。また、総税収は、2009 年 3,823 億 £、2010 年 4,196 億 £、2011 年 4,376 億 £、2012 年 4,374 億 £である (財務省資料 (平成 25 年 8 月))。なお、2 回の増税のうち 2010 年 1 月の増税は、リーマンショックに伴う世界的な金融危機を背景に、付加価値税の標準税率が、一時的に (2008 年 12 月～2009 年 12 月までの 13 か月間) に 17.5%から 15.0%へと引き下げられていたものが、期限到来により 15%から 17.5%へ引き戻されたものである (城田郁子「欧米主要国における最近の税制改革の動向」『財政金融統計月報』第 696 号 (2010 年 4 月) 7 頁)。

<sup>15</sup> 『中長期の経済財政に関する試算』(内閣府) (平成 27 年 7 月 22 日) では 6.2 兆円となる見込みである。

<sup>16</sup> Aa3 から A1 に格下げとなったが、当時、G7 の中でイタリア (Baa2) に次いで低いものとなった。日本国債の格下げの理由について、ムーディーズ・インバスターズ・サービスのシニア・バイスプレジデントのトーマス・J. バーン氏は、消費税の再増税が延期されたことや 8%への消費税率引上げ後の政府の成長見通しにダウンサイドリスクがあることなどを掲げた。『東洋経済 ONLINE』(平 26.12.2)

<sup>17</sup> 引下げの理由については、政府が平成 27 年度に続き平成 28 年度においても法人税減税を実施する意向であること、平成 26 年度の税収の上振れ分を補正予算の財源に使ったことなどから、「財政再建に対する政治的なコミットメントをめぐる不透明感を増大させるもの」とした。『朝日新聞』(平 27.4.28)

の格下げを行ったが、長期金利の推移（図表 10）などから、市場への影響を指摘する声は特に見られず、国債に対する市場の信認は維持されていると見ることができよう。

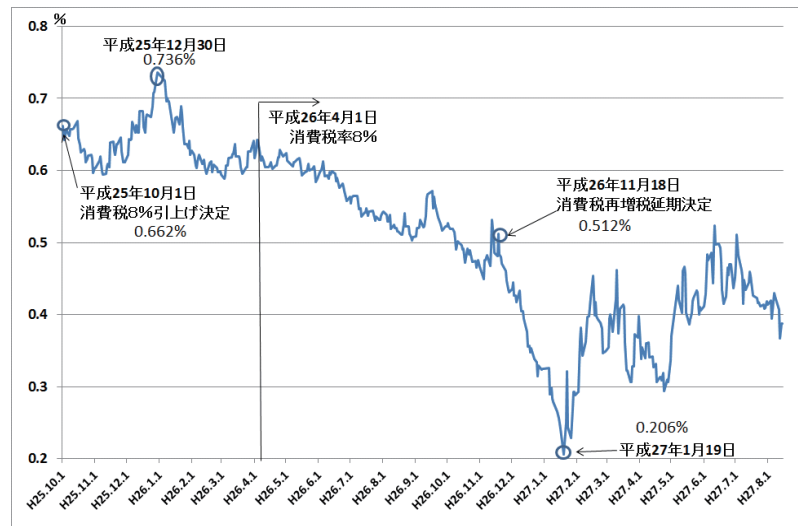
今回、10%への消費税率の引上げを先送りしたものの、景気回復による税収増等を背景に、平成 27 年度の P B 半減目標の達成が見込まれることは、国債に対する市場の信認にとって極めて重要なことであるが、一方で、日銀の量的・質的金融緩和によって長期金利が低く抑えられていることにも留意が必要と言えよう。

今後、経済が成長軌道に乗り長期金利が上昇すれば、国債費の伸びが税収のそれを

上回ることが予想されるなど、財政悪化要因となりかねない。例えば、財務省の「平成 27 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（平成 27 年 2 月）によれば、名目経済成長率が + 1 % 変化した場合の平成 32 年度の税収は当初より + 3. 8 兆円増加する一方、金利が + 1 % 変化した場合の国債費は + 6. 2 兆円増加すると見込まれている<sup>18</sup>。実際、4 % の名目経済成長率については、内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」（平成 27 年 7 月 22 日）の「経済成長ケース」においても今後 10 年の想定に入っていないが、金利については平成 32 年度には 3. 9 % と見込まれるなど現実的な数値とも言える。

このように、巨額の債務を抱える我が国では、金利上昇が財政悪化に直結する潜在的なリスクをはらんでいるため、政府における財政健全化への道筋が注目された。しかし、平成 27 年 6 月の「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（閣議決定）で策定された財政健全化計画には、平成 32 年度までの P B 黒字化に向けた具体策は示されたとは言い難い。楽観的な経済成長を前提にしても P B 黒字化の達成には 6. 2 兆円を改善しなければならない中で、安倍総理は、将来的な 10% 超の消費税率の引上げを否定<sup>19</sup>した。平成 32 年度の P B 黒字化目標の達成は財政健全化への一里塚に過ぎず、今後、財政収支を改善し、着実に債務残高を減らしていくためにも、市場の信認を得る政府の姿勢がより一層重要となろう。

図表 10 長期金利（10 年国債）の推移



（出所）財務省ホームページを基に作成<[http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/interest\\_rate/index.htm](http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/interest_rate/index.htm)>（平27.8.17最終アクセス）

<sup>18</sup> この試算は、「経済成長 3. 0% ケース」によるもので、平成 32 年度の名目経済成長率が 3. 0%、金利（10 年国債）が 2. 6% とそれぞれ想定している。この前提からの変化幅をそれぞれ + 1 % とすると、名目経済成長率は 4. 0%、金利が 3. 6% となる。

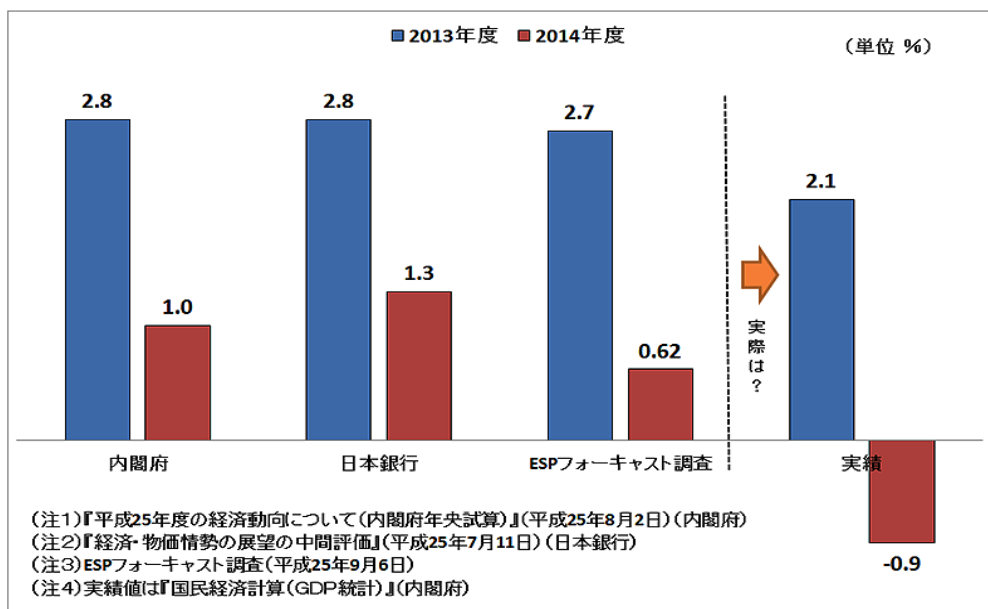
<sup>19</sup> 第 189 回国会衆議院財務金融委員会議録 5 号 7 頁（平 27. 3. 13）

## (5) 判断時期

消費税率の引上げに当たっては、準備期間との関係などから、前もって増税実施の判断を行うことが必要と考えられるが、今回の2回の判断を通じて、その判断時期の問題点が明らかになった。そもそもいつ判断するのかについては、税制抜本改革法などで必ずしも明確にされていないが、国会審議における当時の政府見解で、およそ半年前を目安に行うとしていたこと<sup>20</sup>や、消費税率を5%に引き上げるための法律<sup>21</sup>の検討条項において「消費税の税率については、(中略)必要があると認めるときは、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」<sup>22</sup>とあったことなどから、半年前の判断が想定された。

こうした中で、8%への消費税率引上げの判断は半年前の平成25年10月1日に行われたが、実際に経済状況の好転が判断できたのか見てみる。図表11は、8%への税率引上げ判断前のGDP成長率の見通しと実績を示したものであるが、政府、日銀、民間の各々の予測と実績の差は大きく、税率引上げの半年前でも予測は困難であったことが分かる。

図表11 8%への消費税率引上げを判断する前のGDP成長率の見通しと実績



そして、平成27年10月の10%への消費税率引上げの判断においては、予算編成上の技術的な問題点<sup>23</sup>ということで、およそ11か月前の平成26年11月18日に判断が行われた。

<sup>20</sup> 「例えば経済的に長期の請負契約に係る経過措置の期限が税率引上げの大体半年前ぐらいに商取引上行われること等を勘案すれば、大体実施のおおむね半年前辺りが一つの判断の、(中略)節目になる。」第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第9号21頁(平24.7.27)

<sup>21</sup> 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)

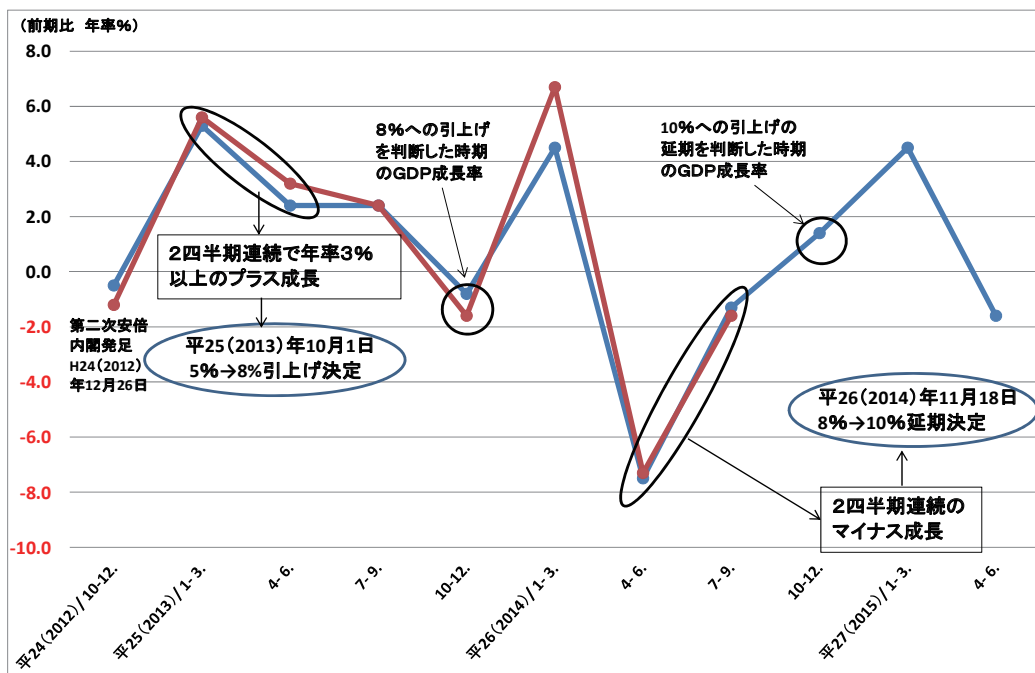
<sup>22</sup> 「検討条項」の趣旨については、「行財政改革などの努力を行ってもなお社会保障等の歳出需要から今後の負担増が必要ではないかと思込まれる場合には、消費税率について更に議論、検討していくことを求めているもの」としている(『消費税率に関する意見』(税制調査会 平成8年6月21日)。政府は、平成8年6月25日、この条項に基づき、平成9年4月に消費税率を5%に引き上げることを閣議決定した。

<sup>23</sup> この技術上の問題点について、麻生財務大臣は、「消費税率の引上げを行う場合には、社会保障の充実など、歳出予算においてもその影響を的確に織り込むことが必要」とした上で、「予算編成作業を、財政法第27条の規定により、毎年、次年度の予算編成案を決定することが通例となっている12月末までに終える必要がある」と答弁している。第186回国会参議院本会議録第7号4頁(平26.3.7)

しかし、8%への税率引き上げの半年前でさえも、予測が困難であったことを踏まえると、予算編成上の問題とはいえ、11か月前に判断することが適切な対応であったか疑問も残る。

結果的に、10%への消費税率引き上げの判断においては、11月に公表された平成26年7-9月期の実質GDP成長率が4-6月期に続いて2四半期連続のマイナス成長となったことなどから増税は延期されたが、10-12月期から2四半期連続でプラス成長となった(図表12)。平成27年4-6月期では、天候不順等による個人消費の低迷や中国経済の減速等による輸出の鈍化などが要因で実質GDP成長率(前期比)はマイナスとなったものの、政府は、景気が緩やかな回復基調が続いていることは変わらないとみている。

図表12 第二次安倍政権発足以降のGDP成長率の推移と消費税率引き上げの判断



(注1) 赤線は、10%への消費税率引き上げを延期した平成26年11月18日の直近のGDP成長率の数値(平成26年7-9月期1次速報値)(平成26年11月17日公表)。

(注2) 青線は、平成27年4-6月期1次速報値(平成27年8月17日公表)。

(出所)『国民経済計算(GDP統計)』(内閣府)を基に作成

このように、景気回復が持続しているときでも四半期ごとの成長率は上下することから、7-9月期のGDP成長率の結果を重視すべきであったのか<sup>24</sup>、疑問が持たれる。特に、増税直近の平成26年10-12月期GDP成長率を踏まえて判断しても遅くないとの指摘<sup>25</sup>もあるように、消費税率の引き上げに当たって正確な景気判断が必要であるならば、画一的に予算編成を行うのではなく、柔軟な対応ができなかったのか、税率引き上げの際の予算編成の在り方を検討する必要があるだろう。

また、財政健全化の観点から、財政再建の取組に欠かせない消費増税の判断を短期的な経済指標で決めることが妥当であったのかについても今後の重要な課題と言えよう。

<sup>24</sup> 谷内満早稲田大学教授「経済教室」『日本経済新聞』(平26.10.9)

<sup>25</sup> 浜田宏一内閣官房参与『毎日新聞』(平26.3.4)

## (6) 社会保障目的税化の意義

再増税の延期によって焦点となったのは、消費税が社会保障目的税化されている中で、社会保障の充実等に必要な財源をどのように確保するかにあった。しかし、安倍総理は、国民生活等への影響を踏まえ、平成 27 年度予算において、子育て支援策等の財源を措置することとしたが、今回の政府の対応を通じて、社会保障目的税化の意義が改めて問われているものと言えよう。

消費税の用途を法律上規定している国がないとされている中で<sup>26</sup>、我が国が消費税を社会保障目的税化したのは、増税に対する国民の理解を得る面が大きい。消費税に対しては、制度創設当初から、所得の捕捉が十分でない中での大衆増税への不満や、益税や逆進性問題など制度への不信等があり、過去の増税時においても国民の理解を得るためのハードルは決して低くなかった。長期間景気が低迷したとはいえ、平成元年に消費税が創設されて以来、四半世紀で 2 度の税率引上げにとどまったのもその証左であろう。

一方で、少子高齢化が急速に進展する中で、社会保障制度や国家財政を持続可能なものとするためには、安定的な税収が得られ、世代間の公平にも資する消費税の役割が欠かせない。こうした中で、平成 24 年の税制抜本改革法では、消費税収は全て国民に還元し、官の肥大化には使わないとの趣旨等を明確にするため、消費税の社会保障目的税化を法律上規定した。しかし、消費税を社会保障目的税化したとはいえ、5%の税率引上げ分のうち、社会保障の充実分は 1%に過ぎず、残り 4%分は実質的に国債償還等に充てられる。また、社会保障 4 経費を賄うには更なる消費税率の引上げ<sup>27</sup>が必要となるなど持続可能な社会保障制度や財政制度の構築に向けて根本的な解決には程遠い。

さらに、社会保障給付の重点化・効率化など歳出削減に向けた更なる取組が不可欠な中で、年金課税の強化なども検討されている。こうした状況の下で、国民が消費税の社会保障目的税化にどの程度理解を示したのか疑問が持たれる。

税制抜本改革法の審議では、社会保障・税一体改革によって、社会保障の充実・安定化が図られ、財政健全化が達成できれば、むしろ増税しても消費にプラスの影響が及ぶことなども期待された<sup>28</sup>が、8%への消費税率の引上げでは、消費の低迷が予想以上に長期化した。前述のとおり、消費税率が 10%では社会保障 4 経費を全て賄うことができない中で、社会保障給付と消費税との間に受益と負担との関係性を持たせること自体に問題があるものと考えられる。

## (7) 所得減税か法人減税か

税制抜本改革法の附則第 18 条においては、「消費税率の引上げに当たっては、経済状況

<sup>26</sup> 『平成 12 年度の税制改正に関する答申』（税制調査会 平成 11 年 12 月）3 頁

<sup>27</sup> 財政制度等審議会財政制度分科会提出資料（財務省主計局 平成 26 年 10 月 8 日）によれば、改革を織り込んだ場合の社会保障 4 経費は国・地方の合計で 44.5 兆円である。一方、消費税収（5%引上げ分を含む）は 25.2 兆円で、その差額は 19.3 兆円である。これを全額消費税で賄うために必要な税率引上げを機械的に計算すると +7%程度となる（消費税 1%分の税収を 2.7 兆円又は 2.8 兆円とした場合）。

<sup>28</sup> 税制抜本改革法の審議において、当時の野田総理は、「経済に対する、あるいは将来に対する不安がなくなったときに、それは負担だけで見なければ、私は経済の活性化にもつながる」旨の発言をした。第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 11 号 21～22 頁（平 24. 7. 31）

を好転させることを条件として実施」すると規定されるなど、景気に配慮した増税の実施が求められた。安倍総理は8%への税率引上げに際しては、景気の腰折れリスクを懸念して、駆け込み需要を上回る5兆円規模の経済対策と減税等の実施を決定したが、税制面から見ると、平成9年の5%への税率引上げと比べ、個人向けから企業向けの減税を重視したことが分かる。

図表13は、消費税率引上げ法の成立年度から消費税率引上げまでの主な税制改正による増減収額をまとめたものである。5%への消費税率の引上げにおいては、増税を前に3年間で9兆円規模の所得税の先行減税を実施した<sup>29</sup>。内訳は、平成6年から平成8年までの特別減税で6.6兆円、税率構造の見直し等の制度減税で2.4兆円と巨額の対策が採られた。

一方、8%への消費税率の引上げでは、所得税減税は住宅ローン減税等にとどめ、特別減税は実施せずに、最高税率の引上げや給与所得控除の上限設定等とともに、相続税も最高税率の引上げや基礎控除の縮小などが行われた。このように、個人向けの減税は封印される一方で、富裕層向けの増税によって、所得や資産の再配分機能の強化を図ることとした。

さらに、平成26年の8%への税率の引上げでは、経済状況を好転させるため、企業の生産性向上や収益を賃上げに反映させるよう、税制面を中心にインセンティブ措置が講じられた。具体的には、投資減税や研究開発減税のほか、雇用促進税制の拡充や企業が従業員の給与等を拡大した場合の所得拡大促進税制の創設・拡充が行われた。また、平成26年度税制改正では、企業収益を従業員の賃金に還元することを前提に、復興特別法人税を1年前倒しで廃止するとともに、総理自らが政労使会合の場で賃上げ等を働きかけるなど異例な対応が採られた。

図表13 消費税率引上げまでの主な税制改正の増減収額

(単位)億円

	5%への引上げ時		8%への引上げ時	
	①平6~平8	②平9	①平24~平25	②平26
所得税	▲90,550	▲820	2,452	740
法人税	▲3,150	—	▲3,320	▲11,583
相続税	▲3,220	—	2,420	—
消費税	—	32,479	—	51,997
主な改正項目	(所得税)H6~H8特別減税の実施、税率構造の見直し、人的控除の引上げ、給与所得控除の拡充、住宅ローン減税の拡充、(法人税)法人特別税の廃止、(相続税)税率構造の緩和等		(所得税)最高税率の引上げ、給与所得控除の上限設定、住宅ローン減税の拡充、(法人税)投資減税・研究開発減税・所得拡大促進税制の拡充等、復興特別法人税の1年前倒しでの廃止、(相続税)税率構造・基礎控除の見直し等	

(注1)①は、消費税率引上げ法成立年度から税率引上げ前までの主な税制改正による増減収見込額。  
(注2)②は、消費税率引上げ年度の主な税制改正による増減収見込額。なお、消費税収は決算額で、前年度との差額を単純計算したものである。  
(注3)①、②の増減収見込額は、税制改正の年度でまとめたもので、実施年度のものではない。例えば、所得税の最高税率の引上げ(25年度改正)は、平成27年分以降の所得税について適用される。  
(出所)財務省資料を基に作成

<sup>29</sup> 個人住民税を加えた先行減税は13兆円規模となる。なお、平成7年度の制度減税(恒久措置)を平成8年度でも計上すれば、平成6年度から平成8年度までの先行減税は国及び地方の合計で16.5兆円となる。

このように、安倍総理が重視した法人税減税であるが、企業収益が雇用や賃金等に反映され、地方も含めて経済の好循環が生まれてくるには相当な時間が掛かると考えられる。5%への消費税率の引上げ時には巨額の所得税減税など家計所得に直接影響が及ぶ対策が実施されたが、実質賃金がマイナスの状況の下で税制面の有効な手段は、即効性の期待できる所得税減税だったのか、経済の好循環を狙った法人税減税だったのか、検証が必要であろう。

#### (8) 逆進性対策

これまで消費増税をめぐる課題等を述べてきたが、今後の最大の焦点となるのは消費税の逆進性対策であろう。税制抜本改革法（第7条）では、低所得者に配慮する観点から、給付付き税額控除又は複数税率の導入について総合的に検討することが規定されていることから、幅広い観点からの検討が求められている。こうした中で、与党では、税率が10%となる平成29年度からの軽減税率の導入を目指して検討<sup>30</sup>が進められている。

軽減税率制度は、欧州諸国で一般的に導入されているが、その前提は標準税率が15%以上であることが想定されている。こうした中で、我が国では消費税率が10%の段階で軽減税率の導入を目指すことになったが、税率が軽減されているとの実感は得られやすい反面、多額の減収が発生し標準税率をその分引き上げる必要があること、対象品目（食料品等）の選定が困難であること、さらに逆進性対策としての有効性が疑問視されるなど課題が多い。実際に与党税制協議会においても様々な案が検討されているが、厳しい財政状況の下、減収を抑えるために対象品目を絞り込めば対策の効果が低くなり、対象品目を広げれば減収額が大きくなるなど制度設計の課題が表面化した。さらに、軽減税率の恩恵は、高額所得者ほど大きく及ぶため本格的な逆進性対策とならない。このため、軽減税率の導入とともに、別の低所得者向けの対策が必要となれば、制度導入の意義も問われかねない。

こうした状況の下、所得把握を前提に、給付付き税額控除の導入を推す声も多い。給付付き税額控除は、減税や給付などを組み合わせて、真に対策が必要な者にピンポイントで措置を講ずることが可能とされている。しかし、2016年4月から導入予定のマイナンバー制度では、金融等の資産の全てが対象となっているわけではなく、所得や資産の把握を完全に行うことはできないため、諸外国のような不正受給や過剰給付等の懸念が残る。プライバシーとの関係について国民の理解を得た上で、マイナンバーの対象を広げていくことができるかが大きな焦点となる。

もともと、諸外国の給付付き税額控除を逆進性対策として導入している例は少なく、就労や子育て支援等と組み合わせた仕組みとなっている。また、軽減税率とともに導入している国も多くみられる（図表14）。このため、我が国において逆進性対策として給付付き税額控除を導入する場合に、他の給付措置や現行の所得税の諸控除の制度等との関係を整理するなど幅広い検討が必要となる。

<sup>30</sup> 自由民主党・公明党の平成27年度税制改正大綱（平成26年12月）では「消費税の軽減税率制度については、関係事業者を含む国民の理解を得た上で、税率10%時に導入する。平成29年度からの導入を目指して、対象品目、区分経理、安定財源等について、早急に具体的な検討を進める。」としている。

図表 14 諸外国における付加価値税の負担軽減策

	付加価値税			給付付き税額控除	
	標準税率	軽減税率	ゼロ税率	制度名	仕組み
アメリカ(注1)				勤労所得税額控除 児童税額控除	税額控除(控除しきれない額を給付)
イギリス	20%	5%	○	勤労税額控除 児童税額控除	全額給付(税額から控除せず)
ドイツ	19%	7%	—	児童手当	全額給付(税額から控除せず)
フランス	20%	10%,5.5%,2.1%	—	雇用のための手当	税額控除(控除しきれない額を給付)
カナダ(注2)	5%	—	○	GSTクレジット 児童手当 勤労所得手当	全額給付(税額から控除せず) 税額控除(控除しきれない額を給付)

(注1)アメリカには州、郡、市により小売売上税が課されている(ニューヨーク州及びニューヨーク市の合計 8.875%)。

(注2)カナダは、連邦の付加価値税のほか、ほとんどの州で付加価値税等が課されている(オンタリオ州 8%)。

(注3)網掛けは付加価値税の負担軽減策。

(出所)財務省資料を基に作成

このように、両制度にはそれぞれ一長一短あるが、どちらか一方を検討するのではなく、国民の理解が得られるよう幅広い検討が求められよう。今後の検討に当たっては、財源問題とともに、逆進性対策の意義を改めて踏まえることが重要であろう。財源問題として、軽減税率だけがクローズアップされるが、給付付き税額控除においても、所得制限の設定等によって財源も大きく変わってくることに留意が必要である。こうした中で、富裕層にも恩恵が及ぶ軽減税率が妥当なのか、プライバシーの問題から完全な所得・資産の把握が困難な給付付き税額控除が妥当なのか、逆進性対策の意義を踏まえた検討が重要である。

政府は、軽減税率の導入について、準備期間が1年半ほど要することが見込まれるとの見解<sup>31</sup>を示しているなど検討する時間も限られているが、消費税率が10%になった段階で本格的な逆進性対策を講ずることとなっている以上、平成29年度の導入に向けて、早急な対応が求められる。

## 5. おわりに

以上、8%への消費税率の引上げや再増税延期について、平成9年の5%への消費税率引上げとの比較とともに、その経過を見てきた。デフレ脱却前の消費増税については、経済等への影響も懸念されたが、消費低迷は続いているものの、結果的に増税の影響は限定的だったとみられる。安倍総理の再増税延期の判断が妥当だったのかなど、次の再増税に向けた検証が求められよう。

現下の厳しい財政状況の下で、社会保障制度と財政制度の持続可能なものとしていくためには、今後も消費税の役割がますます高まるものと考えられるが、税制全体としては、再分配機能の強化や国際競争力の強化など課題は山積している。経済再生と財政健全化の両立が図られるような、所得・資産・消費の一体的な税制抜本改革の検討が待たれる。

(いだ けんじ)

<sup>31</sup> 第186回国会参議院財政金融委員会会議録4号20頁(平26.3.17)