

## 国会参考人意見陳述 消費税軽減税率導入の問題点（16年2月29日）

中央大学法科大学院教授 東京財団上席研究員 森信茂樹

1、10%引上げ時の軽減税率導入には反対の立場です。

17年4月からの消費税率10%引上げ時に軽減税率を導入することについては以下のような問題があります。

第1に、所得再分配政策上の効果です。軽減税率は、高所得者ほど多くの恩恵が及ぶので、低所得者対策ではないという点であります。加えて、今回軽減税率1兆円の財源として、低所得者対策である総合合算制度の取りやめが予定されていますが、これらをあわせて考えますと、政策の軸が「低所得者から高所得者へ」シフトすることになり、これまで推し進めてきた税・社会保障一体改革の理念に逆行することになると思います。

2番目の問題は、軽減税率の実施に伴い、国民全体の手間・コストが増大するという点です。そもそも消費税の長所の一つは、「収入から経費を差し引いて計算する所得税」と比べて、納税(徴税)コストが少ないという点です。これが軽減税率の導入により、区分経理をする必要が出てきます。納税義務者である事業者だけでなく、消費者や国(税務当局)のコストも増加します。外食サービスにおけるイートインとテイクアウトの区分は、今も欧州諸国で悩みの種となっており、今後わが国でも同様の問題・混乱が生じることが予想されます。

また複数税率による益税や不正の拡大も予想されます。このようなコストはすべて最終的には国民の負担になるわけです。

3番目に、今後軽減税率の適用拡大を巡って、利権型政治が繰り返される可能性が高いという問題があります。すでに医療(社会保険診療報酬)や住宅(産業)などが、今後の軽減税率導入を目指して世論喚起を始める動きがあります。かつて行われてきたような、陳情合戦・利権政治が復活し、「政治と金」の問題がまたぞろ大きな問題となりかねません。

欧州諸国では、政党の選挙マニフェストに軽減税率の拡大がうたわれるという例がありますが、今後わが国でも同じようなことが懸念されます。

2014年6月わが国で、OECD主催のVATフォーラムが開催され先進諸国の税制当局者が一堂に会しました。その場で、軽減税率が極めて効率の悪い制度であることが話題になりました。

OECD事務局、IMFのエコノミストなどが、「欧州の軽減税率・非課税制度は、消費税制度の効率性を損なっており、なるべく縮小すべだ」という見解を述べ、参加者全員が賛同し、プレスリリースには次のように書かれました。

「低所得者世帯の負担を緩和するため、軽減税率を導入している国もあるが、消費税グローバルフォーラムにおける議論においては、軽減税率は、低所得者を支援する方策として、対象者を限定した給付措置に比べると極めて非効率であるということが確認された」と。

また、旧知のパスカル・サンタマン OECD 租税委員会事務局長と雑談した際、筆者に、「(軽減税率については) **Don't follow Europe**」とアドバイスしてくれました。

さて、筆者が最も問題だと考える点は、軽減税率を決定する際に、その財源も併せて国民に提示すべきですが、それが提示されていないという点です。軽減税率という減税部分だけ国民に見せておいて、その財源、つまり「増税部分は参議院選挙後に議論する」というその発想・手法は、国民を愚弄しているのではないかと考えます。

本来の議論の在り方は、「1兆円の軽減部分については、消費税の標準税率を引き上げることにより補てんする」ということです。私の目の子計算では、軽減税率を導入するのであれば、標準税率は0.5%引き上げて10.5%にしなければつじつまが合わないわけです。そもそも消費税は全額社会保障財源に充てられる目的税なので、こう考えるのが筋ではないでしょうか。

つまり、国民に、「標準税率10%」か、「標準税率10.5%と軽減税率8%」の両方の選択肢を提示して、消費税改革法の選択肢である「給付付き税額控除」とメリット・デメリットを比較しながら議論することが本来の議論の在り方です。しかし今回行われてきた議論は、「軽減税率導入賛成か反対か」だけでした。

このような議論の方法では、国民は減税である軽減税率に賛成することは目

に見えています。最後までこのような議論に終始したことの責任の一端は、新聞の報道ぶりに問題があると考えています。新聞業界は、自らの新聞への軽減税率の適用を与党に要望してきましたので、軽減税率の代替案である給付付き税額控除についてのメリットなどを議論する機会はほとんどなく、その報道は中立・公平なものではなかったと思います。今後も、軽減税率の適用を受けるといことで、公平性・中立性に疑念を持たれないような報道をお願いしたいところです。

では、軽減税率に代わる低所得者対策としては、どのような政策が考えられるでしょうか。

税制改革法は、給付付き税額控除を上げていますが、その具体案を考えてみたいと思います。その際ヒントとなるのは、カナダの給付付き税額控除（GST 控除）です。この制度は、世帯収入 300 万円以下の者に対して、大人一人当たり 269 ドル（ざっと 2 万円強）、子供はその半分を、家族の人数に応じて定額で給付するというものです。この給付額は、低所得世帯の基礎的な消費支出にかかる消費税額を計算したものです。納税者が所得税申告時に、GST 控除の適用を希望する旨の申請を行い、その後当局が有資格かどうか所得条件などを審査し、納税者の口座に直接給付額を振り込むようになっていますので、不正もほとんどありません。

これは現在わが国で行われている所得制限付きの児童手当と基本的にかわらないわけで、決して複雑でも面倒でもありません。現在自治体を窓口にして、簡素な給付措置が実施されています。そのインフラがそのまま活用できます。1 月からマイナンバーを導入したわけですから、世帯の収入を合算して低所得者世帯に給付することも可能になります。制度設計は国が行い、実際の給付事務は自治体が行うということです。

カナダの制度には、注目すべき点があります。単身者のラインが右上がりになっています。これは、勤労所得に応じて給付額が増えることにより勤労インセンティブが働くように設計されており、ワーキングプア対策の役割も担っているのです。つまり、このような制度をわが国に導入することは、単に消費税の逆進性対策というだけでなく、ワーキングプア・非正規雇用層への支援にもなるわけです。この点については後述します。

### 3、具体案に基づく比較

これを参考にしつつ、図2のような具体案を作ってみました。これは、300万円未満世帯には、一人当たり4万円、300万円から400万円の世帯には、一人当たり2万円を給付するというものです。この制度の財源は、5000億円程度です。なお年金受給者には消費税率引き上げに伴う物価スライドがあるので、給付対象からは外しています。

以上の案と軽減税率について、家計にどのような効果をもたらすのか、実際の統計に基づいて、世帯収入ごとにその影響を試算すると第3図のようになります。

これらの図表を見てわかることは、軽減税率では逆進性はほとんど変化なしですが、「給付付き税額控除」の方は、ほとんどの世帯で累進的な負担となるなど、逆進性の解消が行われていることです。

### 4、結論

以上述べてきたように、軽減税率で失う1兆円の社会保障財源があれば、単なる低所得者対策だけでなく、子育て支援や非正規雇用・ワーキングプア対策にも活用できる給付付き税額控除ができます。130万円の壁といわれるパート労働者の問題も解決できます。

わが国の経済を取り巻く環境はますます悪化しています。国内経済に目を転じて、中国経済の不振や円高による企業業績の下振れが生じており、個人も実質賃金が3年連続でマイナスとなるなど、アベノミクスのほころびが目立ってきました。

このような状況のもとでは、政策の軸を高齢者から若年層・勤労世代に移し少子化対策に、より多くの財源を振り向け、非正規雇用の増大に伴うワーキングプアの増大に対して抜本的な対策を行うこと、このような政策こそが経済を底支えすると思います。実は、ワーキングプアについての整合的な政策を持っていないのは、先進諸国では日本ぐらいなのです。

### 5、益税・不正とインボイス

最後に、軽減税率導入となれば、2つの税率を区分して経理する必要が生じるので、インボイス（適格請求書）の導入が必要になります。売上げ・仕入れの

あらゆる取引について適用税率ごとの税額を算出して、消費税額を計算する必要があります。インボイスには、適正なものかどうかをチェックするために、登録番号（VAT 番号）の記入が義務付けられます。このインボイスには、事業者の抵抗が強いといわれており、今回の法案でも、2021年まで導入が先延ばしになっております。

しかし、欧州諸国でインボイスを長年見てきた私には、これは大きな誤解ではないかと思えます。

インボイスは、まず、益税や不正を防止するという役目を持ちますが、それだけではなく他に大きなメリットがあるということです。

それは、軽減税率導入に伴う複数経理、この納税計算を簡素にするという役があります。さらには、事業者間の価格転嫁を容易にするという大きなメリットがあるのです。

図表に基づいて説明すると、1，2，3で消費税分は最終消費者まで先送りされるわけです。政府は、このメリットを国民や事業者に周知すべきです。

インボイスの導入は2021年4月からとなっていますし、また、その後6年間は、インボイスの出せない免税事業者からの仕入れについても一定割合で税額控除ができることとなっています。つまりこの間は、「益税」（消費者が負担した消費税が事業者の手元にとどまること）を黙認することになります。

インボイス制度が導入されると免税事業者が取引から排除されるといいますが、実際欧州諸国の例を見ますと彼らは、免税事業者という特権を放棄してまで課税選択をしています。その理由は、その方が自らも仕入れ税額控除ができて、有利になるからです。また事務手間は、インボイスがあるので、それほど大きな手間をかけずに税額計算をすることができるのです。

このようなことから、インボイス制度の導入はもっと早く行うべきだと思えます。消費税制度は、事業者、消費者、国民全員の信頼の上に成り立っている制度です。その信頼性を損なう特例措置（免税事業者からの仕入れ税額控除）は、速やかに廃止することが必要でしょう。

以上、いろいろ述べましたが、消費税軽減税率を、消費税10%引上げ時に導入することには、反対の立場であります。