

消費税における公平性と透明性について¹



中央大学法科大学院教授・東京財団上席研究員 森信 茂樹

はしがき 本稿は、平成27年3月12日開催の財政経済研究会における、中央大学法科大学院教授・東京財団上席研究員 森信 茂樹氏の『消費税における公平性と透明性について』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1. 軽減税率の議論

消費税については、税率の10%への引上げ時期が17年4月に延期されるとともに、15年度与党税制改正大綱で、「消費税軽減税率について、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。」と明記された。すでに与党税制協議会には、軽減税率の対象に関する8つの案が提示されており、この案を軸に今後年末まで議論が続くものと思われる。

食料品に軽減税率を適用することの問題点については、すでに指摘したところであるが、改めて要点をまとめると、以下のとおりである。

第1は政策効果である。軽減税率は、食料支出額が多い高所得者の方が受益額が大きく、低

所得者対策・逆進性の解決にはならない。軽減税率の家計所得に与える効果を全国消費実態調査（平成21年）から試算してみると、年収300万円の世帯の年間食料支出額は59万円、うち生鮮食料支出額は19万程度である。仮に8%の軽減税率を食料支出、生鮮食料支出に導入したとすると、その軽減額はそれぞれ1万2千円、4千円程度である。一方1000万円世帯の場合には、食料支出は96万円、生鮮食料支出は30万円なので、軽減税率に伴う受益額はそれぞれ2万円、6千円となり、高所得者ほど受益額が多くなる。

第2に、適用品目を巡る煩雑な議論と事務コストである。どのような食料品目を軽減税率の対象にするかに関して、業界を挙げての大議論が予想される。

すでに業界ヒアリングでは、「自らの販売する商品やサービスを軽減税率にしてほしい」との要望が、新聞、雑誌、医療、農協、住宅業界などから出されており、軽減税率対象品目を決定する自民党税制調査会には、軽減対象にしてほしい業界からの毎年の陳情合戦が容易に予想される。そもそも新聞や雑誌の軽減税率要望は、法律に規定する「低所得者に配慮する観点」という趣旨からはなれており、「事業者」の負担

¹ 本稿は、「租税研究」平成26年12月号に掲載の拙稿「軽減税率、給付付き税額控除とインボイス」と合わせ読んでいただければ幸いである。

軽減要望となっている。

自民党税制調査会では、業界からの要望を「電話帳」と呼ばれる分厚い一覧にまとめ、要求項目ごとに○×をつける作業が現在も行われているが、「政治とカネ」の問題が依然大きな課題であるわが国に、新たな利権を生じさせる可能性がある。

事業者の事務負担も大変である。与党税制協議会に提出された資料では、「生鮮食料品」を軽減税率にする場合、「たらこ、しめさば、ゆでだこ、釜揚げしらす、冷凍みかん、カットフルーツ盛り合わせ、いくら、ヨーグルト、こんにゃく」などの取り扱いが不明確とされており、販売の現場での混乱も予想される。

欧州諸国では、組み合わせ商品の税率適用が事業者の大きな負担となっている。英国ではクリスマスシーズンにバスケットの中にチョコレートやワインなど税率の異なる商品を入れて販売するが、事前に税務当局と相談して、商品の価格比率に応じた税率を個別に合意するということが行われており、事業者の事務負担増となっている。

後述するマーリーズ・レビューで指摘されていることだが、VAT（消費税）導入時にはなかったファスト・フード店などのビジネスモデルが出現し、それに伴う軽減税率の線引きが、欧州諸国で訴訟に発展するなど大きな問題となっている。

具体的には、外食サービス（標準税率）とテイクアウト食料品（軽減税率）の区分で、例えば英国では、顧客にテイクアウトかイトインかを尋ねることだけでは十分でないことから、温めて食べるものかどうか（hot food）と

いう基準も加えて判断しており、消費者、事業者双方に多大のコストをかけている。

最後に、軽減税率導入に伴う減収をどのようにカバーするの点である。生鮮食料をその対象とすると、1%当たり1800億円の減収につながるのと試算が与党税制協議会に提出されている。消費税増税分はすべて社会保障目的に使われることになっており、この減収分はそのまま社会保障財源の縮小につながる。そこで、この分の穴埋めをしなければならぬが、所得税・相続税などの増税を合意することは別途大きな議論が予想される。

このような課題のある消費税軽減税率の導入は可能な限り（あるいは永久に）先送りすべきである。

2. マーリーズ・レビューと消費税の効率性²

消費税制度の効率性を国際比較する指標としては、一般的にC効率性（C-Efficiency）が用いられる³。これは、消費税収をその課税対象となる消費支出額で割って法定税率と比べたもの、つまり、実際の消費税収と消費総額に標準税率を乗じて求めたものとの比率で、 $C\text{-efficiency} = (\text{付加価値税収} / \text{消費総額}) \div (\text{標準税率}) \times 100\%$ として求められる。但し、消費総額は、民間最終消費支出と政府最終消費支出の合計値であり、必ずしも各国の付加価値税の課税ベースと一致しているわけではない。

これで見ると、ゼロ税率・軽減税率や非課税品目が多い英国の消費税制度の効率性は、OECD諸国の中で極めて低い水準にあり、消

² マーリーズ・レビューにおける“Value-Added Tax and Excises”の章は、Ian Crawford, Micheal Keen, Stephen Smithの3人の共著である。これに対して、Richard BirdsとIan Dickson, David Whiteの3人がそれぞれコメントするという体裁をとっている。筆者は座長として、「マーリーズ・レビュー研究会報告書」（財団法人企業活力研究所）を取りまとめた（平成22年6月）。本文の記述は、報告書第4部「消費課税のあり方」に基づいている。

³ <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/syutyukento/dai9/siryous3-7.pdf> 参照。

費税の税収調達能力が低下していることや、コンプライアンスコストが高いことを示している。単一税率をとるわが国の消費税の効率性は、ニュージーランド、ルクセンブルク、スイスについて世界で4番目に高くなっている。

マーリーズレビューは、非課税や軽減税率について、以下のような指摘をしている。

「非課税範囲を拡大すると、消費税の仕入れ税額控除のChainが断ち切られるので、税の累積を招き価格体系にゆがみを生じさせる。つまり、仕入税額控除できない消費税分が価格の中に入り込み、そこにまた消費税がかかることにより税の累積が生じるのである。また、公益活動を行う団体のサービスを非課税とすることは、競合する民間事業者の競争を阻害することになるという公平性の問題も生じる。

複数税率を設けると、国庫の歳入の減少を生じさせるだけでなく、対象品目を選定する段階で議論が錯綜したり、業者間の確執が生じたりする。また、たとえば労働集約的な事業を行う零細事業者には軽減税率を適用すべきではないかといった、本来の趣旨からはずれた項目への拡大という問題も指摘している。」

(以上筆者要約)

いずれにしても、消費者の嗜好が多様化している中で、優遇税率の範囲を合理的・具体的に

定めることは困難で、膨大なレギュレーションの山と格闘することになり、税務執行コストも納税者のコンプライアンスコストが増加する。

その上で、優遇税率の政策意義・効果についても以下のような疑問を投げかけている。

「逆進性の問題は、所得に対する消費税負担の比率でとらえられ議論されているが、消費税負担の絶対額で考えることも重要だ。優遇税率を適用されている食料支出は、高所得者層の方が多いので、優遇を受ける金額の多寡で比較すると、金持ちの方が受益が多いことになる」とし、「優遇税率は、低所得者の負担に配慮するという目的のために導入されているが、同じ目的を持つ他の政策手段に比べて、効率が悪く効果が小さいという問題がある。現行税制では、100ポンドの税収を上げるごとに11.5ポンドの税収を失っている。一方英国には、所得税(給付付き)税額控除、社会保障給付といった、低所得者への所得移転のツールをいろいろ持っており、それを活用する方が効果的・直接的である。ゼロ税率で失われている税収を低所得者にまわせば、より公平の目的が達成できる上に、所得税の標準税率を引下げたり、課税最低限を引き上げ(減税する)たりすることが可能となる」としている(同上)。

図表1 OECD諸国における付加価値税率とC効率性(2008年)(OECD資料)

	標準税率(A)	C効率性(B)	実効消費税率 (A)×(B)
英国	17.5	42	7.35
ドイツ	16	50	8
フランス	19.6	45	8.8
イタリア	20	35	7
スウェーデン	25	51	12.8
カナダ	7	50	3.5
ニュージーランド	12.5	87	10.9
日本(5%)	5	65	3.3

(注) 実効消費税率は筆者の試算

3. インボイス(区分経理)の必要性

与党の税制協議会では、軽減税率に加えてインボイス(区分経理)の取り扱いについて以下の4案とそれぞれの問題点などが公表されている。公明党案は、「売手が軽減品目に印をつけ、買い手がそれに基づき判断・経理区分する」というものだが、多くの事業者の反応は、事務が

煩雑になり過ぎるというものである。

与党税制協議会の事業者ヒアリングでは、公明党案以外の区分経理に対しても、多大の事務コストがかかると反対・消極的な意見が圧倒的に多かった。

しかし、仮に生鮮食料品に軽減税率が導入されとなれば、事業者はインボイスがなければ適正な仕分けができないので、むしろインボイスを導入してほしいという立場に変わる可能性

図表2 インボイスの取扱い

現行方式	請求書等保存方式
A案 公明党案	区分経理に対応した請求書等保存方式
B案 A案の修正案	A案に売り手の請求書交付義務を追加
C案 番号なしインボイス	消費税額別記、事業者番号(VAT番号)・請求書番号なし
D案 EU型インボイス	消費税額別記、事業者番号(VAT番号)・請求書番号あり

与党税制協議会2014.6.5

がある。その場合、公明党案では対応できず、C案、D案にならざるを得ない。

そもそもインボイスは、納税者間で取引に伴う消費税をダブルチェックすることにより課税の適正を確保するためにある。売手と買手の間には、仕入れ税額控除という制度のもとで相互けん制効果が働き、それにより納税の正確性が担保されるのである。

同時にインボイスには、軽減税率に伴う煩雑な作業を軽減する効果もある。特定の品目が軽減税率の対象になるかどうか、売手と買手の認識をインボイスにより一致させることができるので、逐一チェックをする必要がないのである。事業者は、消費税申告の計算に際して、インボイスに記された、売上と仕入れにかかわる税額を足し上げていけば、納税額が算出できる。つまりインボイスは、軽減税率に伴う複雑な事務手間を省くためのツールであるといえよう。

こう考えてくると、インボイスの導入は事務コストがかかって大変、というのは正確ではない。確かに導入コストはかかるが、一度入れてしまえば、あとは軽減税率のややこしい事務

を軽減することになるのである。この点関係者に誤解がある。

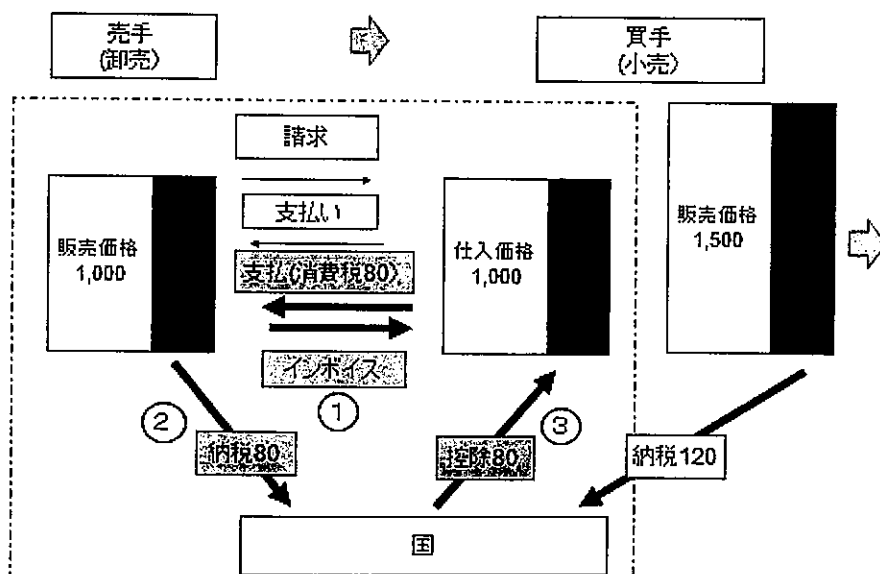
もう一つインボイスには重要な機能がある。それは、事業者間で価格を転嫁しやすくするという機能である。買手は、売手がインボイスに記載した消費税額を売手に支払うが、買手が負担した消費税額は、自らの仕入れ税額控除額となるので、負担は生じない。消費税額は「通過するだけ」である。

事業者間の価格は税抜きで決まり、消費税額はインボイスにより相手事業者にきちんと転嫁できる、これが欧州の取引の姿である。

このように見ていくと、インボイスには、簡素で正確な納税計算、確実な転嫁というメリットがあるので、軽減税率導入の成否にかかわらず、導入すべきものとも考えられる。

また導入に際しては、わが国に根付いた請求書などを活用して、「番号を付さない税額別記方式」C案（「日本型インボイス」）から始めていくことが実践的だろう。大半の領収書にはすでに消費税額が別記されているので、追加的な手間は大きくはないはずだ。

図表3 消費税の仕組みとインボイス



(筆者作成)

4. 軽減税率に変わる給付付き税額控除（消費税還付制度）⁴

消費税率の引上げを決めた税制抜本改革法第7条は、低所得者対策として、軽減税率とならんで、給付付き税額控除の検討を規定している。この制度は本来ワーキングプアや子育てのために欧米で考え出された制度であるが、カナダでは消費税低所得者対策として導入されている。⁵ その内容は、低所得世帯の基礎的な支出に係る消費税額を、定額で、世帯の人数に応じて社会

保障給付するというもので、消費税還付制度とも呼ぶべきものである。わが国で現在行われている「簡素な給付措置」を、マイナンバーの活用などにより進化させたものと考えることができる。

そこで、わが国でもカナダ型の低所得者対策を参考に、次のような消費税還付制度の試案を作成してみた。

「世帯収入300万円未満の世帯に一人当たり3万円、300万円から400万円までは半額の1.5万円を給付する。所要財源は4,800億円程度」という内容である。

図表4 簡素な給付措置、給付付き税額控除、軽減税率

	簡素な給付措置 (5%から8%へ)	給付付き税額控除 (消費税還付制度) (5%から10%へ)	軽減税率 (生鮮食料品 に適用)
対象者	住民税非課税者 (被扶養者も含む)。生活保護者 を除く	世帯収入400万円未 満の世帯全員。 年金受給者を除く	全員
給付額 (一人当たり)	1万円 年金受給者は1. 5万円	3万円(300万円未満 の世帯全員) 1.5万円(300万から 400万未満の世帯全 員)	生鮮食料品 を7%に軽減
給付総額	3000億円	4600億円	5400億円

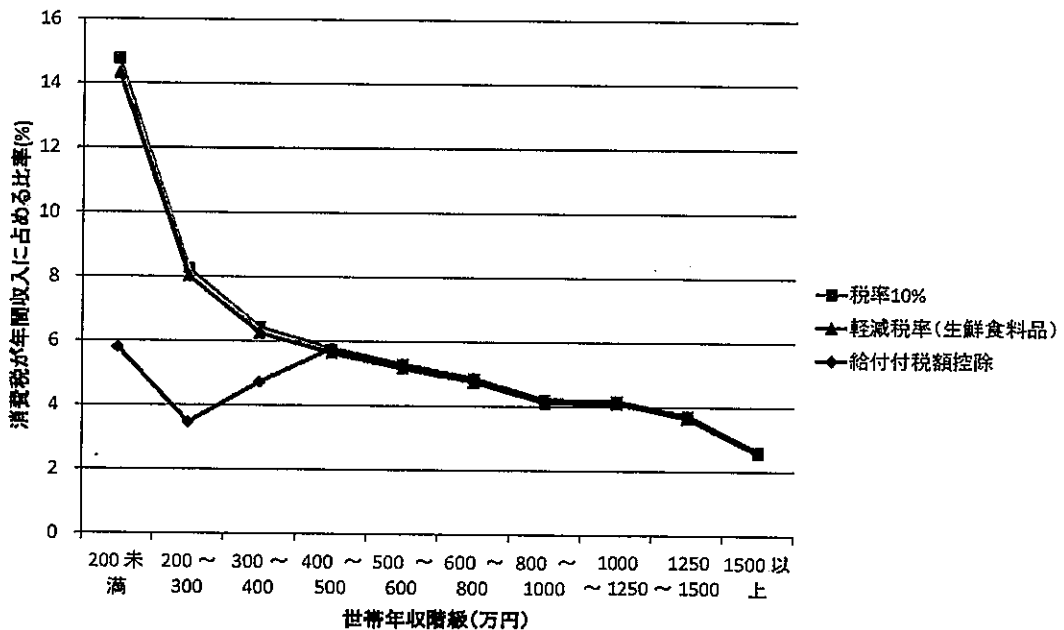
この案の家計に及ぼす効果を、軽減税率と比較するには、軽減税率の減収額をほぼ同額にそろえる必要がある。与党税制協議会の資料によると、生鮮食料品を軽減対象にした場合、1%当たりの減収額が1,800億円と試算されている

ので、これをもとに財源を合わせると、軽減税率は7%（減収額は1,800億円×3%、減収額5,400億円）となる。双方を比較したのが下図である。

⁴ 詳細は平成26年12月号の拙稿を参照。

⁵ 森信（2015）参照。

図表5 消費税負担割合の比較：夫婦と子供二人（子供が小・中学生）



出所：全国消費実態調査(平成21年)を基に筆者が日立コンサルティングの協力を得て作成

図表から見てとれることは、生鮮食料品を7%とする軽減税率では、低所得者の軽減効果は極めて少なく、逆進性は何ら解消されていないこと、給付付き税額控除（消費税還付制度）では、低所得者に財源が集中されることから、負担が累進になり、低所得者対策になっていることである。

制度の執行にあたっては、マイナンバーによる世帯所得の名寄せ機能を活用し、現在行われている「簡素な給付措置」のインフラを活用す

ることが現実的である。財源は国が確保し、実際の給付事務は地方自治体が行う。消費税率10%の引上げは17年4月からであり、番号制度が導入される16年1月から1年以上経過しているので、制度設計や執行は十分可能と考えられる⁶。

このようにして、わが国の高齢化に必要な消費税収を公平かつ透明に確保することが可能になるのである。

(参考文献) 拙著「税で日本はよみがえる」(日計新聞出版社) 2015年3月

⁶ 平成27年2月27日の衆議院予算委員会で、古川元久議員は、総理、財務大臣に給付付き税額控除の検討の必要性を主張した。