経済教室

消費税 軽減税率の視点㊦

税額票の導入が不可欠

複数税率の弊害 緩和

「給付措置にも限界」指摘も

ポイント
- 軽減税率は逆進性緩和策として一層普及
- 給付措置は所得捕捉や申請主義が障害に
- 将来の消費増税のためにも税額票導入を

諸富 徹 京都大学教授

消費税の逆進性緩和策をめぐって、軽減税率導入の方向が固まった。これまで多くの経済学者・財政学者が軽減税率導入を批判し、低所得者に所得の多寡に応じて給付する「給付付き税額控除」などの給付措置で対応すべきだと指摘してきた。経済協力開発機構（OECD）も主として欧州の付加価値税の経験から、軽減措置は望ましくないと繰り返し提言している。筆者もそう考えてきた一人である。

だが現実には、OECDの多くの国で軽減税率が採用され、一向に減少しない。2008年のリーマン・ショック以降、財政危機のため付加価値税率を引き上げた国が多いが、軽減税率は据え置かれるか、わずかな引き上げ率にとどまったという。結果、両税率の差はむしろ拡大した。

米国でも、小売り段階のみ単段階で課される一般消費税として「小売り売上税」がほぼすべての州で導入されている。税率は州により異なるが、だいたい5%前後だ。大半の州（38州とワシントンDC）が食料品に軽減税率か免除を適用。バージニア州では04年、軽減税率を3%から2・5%に引き下げている。

軽減税率は減るどころか、逆進性緩和策として一層活発に用いられている。われわれはその要因を先入観なく理解すべき時かもしれない。本稿ではこうした問題意識から、軽減税率のより望ましい適用について論点を整理したい。

まず、これまで軽減税率の何が問題だとされてきたのか振り返る。第1に、逆進性の緩和効果が小さいという問題だ。軽減税率は全員に適用され、消費額の大きい高所得者により大きな恩恵をもたらす。給付措置ならば低所得者に対象を絞り込んで、より効果的な逆進性緩和が可能だ。

第2に、軽減税率対象品目と、それ以外の品目の線引きが困難で煩雑である。いったん決まっても、常に拡大圧力が政治的に働く。第3に、軽減税率の執行のために、事業者に多大の事務費用が発生する。第4に、一律税率の場合に比べ税収ロスが発生する。それを補おうとすれば、支出を削るか、消費税率をより高めなければならなくなる。

給付措置ならば、こうした問題は発生しないと、われわれは考えてきた。だがそれは、あくまでも給付措置が理論の想定通りに機能する場合だ。

実際のところ、給付措置にも執行面での問題がある。

第1は、所得の捕捉問題である。給付措置の実施には、課税最低限以下の所得層の所得を正確に把握する必要があるが、往々にして困難を伴う。実際、給付付き税額控除を実施している欧米では、不正受給問題に悩まされている。

第2は、「申請主義」に伴う問題だ。給付を受けるためには本人が必要書類を取りそろえて申請し、審査と決定通知を受けなければならない。しかし一般に、申請主義を採用すると、申請率が低くなるという問題が発生する。

消費税率が5%から8%に上がった時に導入された日本の「臨時福祉給付金（簡素な給付措置）」がその典型例だ。同制度では、住民税の均等割が課税されない人に、15年度で1人6千円が定額給付される。だが14年度実績では給付申請率が全国的に低迷。横浜市の66・1%をはじめ、6～7割台にとどまる自治体が相次いだ。なぜだろうか。

この制度が「申請」という形で、消費者に負担をかける仕組みとなっているからだ。書類に記入し、本人確認書類や通帳コピーなど個人情報をそろえ、役所に提出する必要がある。加えて、給付申請には「スティグマ（貧困というらく印）」が伴うことが知られており、申請をためらう人々がいると推測される。逆に、申請率の高い自治体は相当の手間暇をかけており、多大な行政コストが生じている。

結局、受給資格を持つ人々のうち3～4割も受給できない結果となり、政策手段として効率が悪いのが現実だ。この視点から軽減税率を見直すと、極めて効果的であることが浮き彫りになる。買い物の際に、レジで即座に軽減税率が適用されるため、誰に対しても100%確実に、しかも即座に必要額を軽減できる。

軽減額を消費者が別途申請する必要もないので、「スティグマ」も発生しようがない。ただ事業者には、複数税率化に伴う事務負担の増大など、一定の費用が発生する。

「軽減税率の適用は高所得者に、絶対額でみてより大きな恩恵をもたらす」という問題点はどうだろうか。

図は、OECD20カ国における軽減税率による再分配効果を示す。横軸は所得分位を示し、右に行くほど高所得者となる。「絶対額」でみると、消費額が大きい高所得者により大きな軽減額をもたらす。一方で、相対的な「軽減率」でみると、低所得者により大きな改善効果を発揮する。しかもその効果は軽減対象を食料品に限った時により大きくなるという。つまり軽減税率は低所得層に、相対的により大きな恩恵をもたらす。

高所得者にも恩恵が及ぶという問題は、所得にかかわらず軽減税率を一律適用する結果、生まれる副作用である。しかしそれは申請主義によらず、買い物をすれば自動的に低所得者の税負担を軽減できるというメリットの「対価」だとみる必要がある。世界で軽減税率が広く支持されるのは、この利点のためであろう。

消費税の逆進性緩和に、完璧な政策手段は存在しない。いずれも、その執行には手間と費用がかかるし、政策実施に伴う副作用が発生する。われわれは、その利害得失を勘案したうえで、より望ましい政策手段を選ぶ必要がある。

軽減税率の採用にあたり、必ず実施せねばならないことがある。インボイス（税額票）制度の導入である。インボイスとは、取引ごとに適用税率と税額が書き込まれた税額票のことであり、日本以外のすべてのOECD諸国の付加価値税で採用されている。日本の現行の「請求書等保存方式」では、適用税率と税額の記載は義務づけられていない。

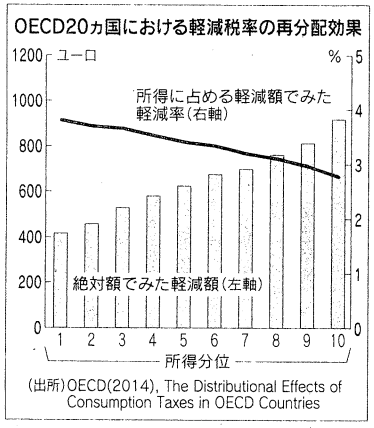
日本でインボイス制度が導入されていないのは、事業者の事務負担への配慮と、一律税率のもとで弊害が比較的少なかったからだ。しかし、17年4月の消費税率引き上げと同時に軽減税率が導入され、税率が複数化すると、問題が顕在化する。一つは既に存在している「益税」が拡大する問題である。もう一つは複数税率化により、適正な税額計算が困難になる問題である。

インボイス制度に移行すれば、3つのメリットが生じる。第1に、複数税率のもとでも、取引ごとに適用税率を明記し、税額を算出するので、正確な税額計算が可能になる。第2に、もしこの税額計算に誤りがあれば、取引業者の税額計算にも影響が及ぶので、正確な税額計算がなされているか、業者間で相互チェックする「けん制機能」が働く。

第3に、第1、第2のメリットから、事業者間で消費税額が正確に転嫁されるようになる。消費税率が8%に引き上げられた際、消費増税分を力関係で取引業者に転嫁できない事例が問題となったが、インボイス制度ではそのような問題は発生しない。

インボイス制度の導入は、益税問題の解消にも有効だ。納税者に対して透明かつ公正な制度にしていくことは、将来の消費増税のための前提条件となる。軽減税率導入がこれを可能にするのならば、画期的な税制改正として記憶にとどめられることになろう。

もろとみ・とおる 68年生まれ。京都大博士（経済学）。専門は財政学、環境経済学



（出所）OECD(2014), The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries