

# 軽減税率か、給付付き税額控除か 逆進性対策としての効果を比較する

消費税率を2015年10月から10%に法律通り引き上げると、安倍政権の重い決断が目ざれるが、これに併せて、低所得者対策としての軽減税率が導入されるかどうかについても大きな関心が寄せられている。与党税制協議会は、この問題について事業者ヒアリングを行ったが、多くの参加者は軽減税率に対して否定的な発言を行った。軽減税率を主張する公明党と、本音は反対の自民党との話し合いが続くが、一国の税制の根幹にかかわる問題だけに、政治的な駆け引きで安易な手打ちをすることになると、大きな禍根を残す。より問題が少なく効果的な政策である給付付き税額控除を、消費税還付制度として導入することが望ましい。

## 二つの対策

消費税の所得に対する負担割合を見ると、低所得者ほど消費性向が高いので、低所得者ほど重くなる。これは「逆進性」と呼ばれるものだが、経済学的には、人の一生は、生涯かけて稼いだ所得を生涯かけて消費すると考えられるので、消費税率が一定であれば、逆進性は存在しない。

しかし政治的には、税率を引き上げる際の短期的な負担が問題となり、その対処が求められる。これがわが国の現状である。

世界を見渡すと、消費税率を15%以上と定めている欧州諸国では、ほとんど大部分の国で軽減税率が導入されている。その対象品目は、消費税導入以前の取引高税などに存在していたものを、そのまま引き継いだ

という経緯によるところが大きく、また、年々政治的な駆け引きの中で拡大している。

しかし、最近消費税を導入した国では、圧倒的に軽減税率の導入を排除した国が多い。その代わりに逆進性対策として、社会保障給付、あるいは給付付き税額控除を導入することによって対応しているのである。このように、消費税の逆進性対策

中央大学法科大学院教授・東京財団上席研究員  
森信茂樹  
もりのぶ・しげき 京大法学部。73  
年大蔵省(現財務省)入省、主税  
局総務課長、財務省財務総合政  
策研究所長などを経て07年から  
現職。著作に「消費税、常識のウ  
ソ」(朝日新書)、「日本の税制  
何が問題か」(岩波書店)など。

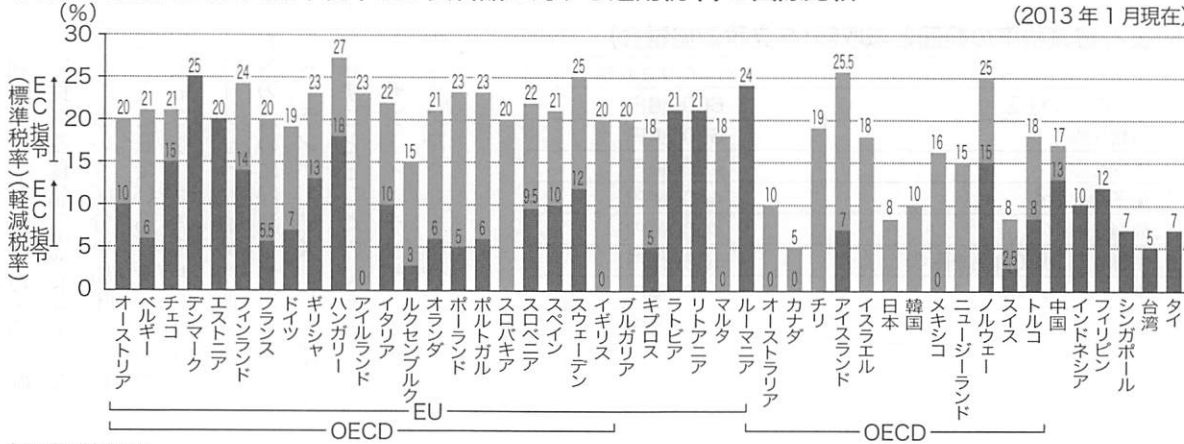
には、軽減税率と、給付あるいは給付付き税額控除の二つの手段がある。本年4月、東京に全世界の税制当局が集まって消費税について議論する経済協力開発機構(OECD)の国際フォーラム(VATフォーラム)が開催され筆者も参加したが、軽減税率に対して、OECD事務局などからネガティブな見解が示された。

## 欧州諸国の軽減税率

市場の統合を目指してきた欧州連合(EU)では、付加価値税(消費税)について可能な限りのハーモナイゼーションを図ってきた。本来は税率についても統一化を行うことが望ましいのだが、大きな国家を標榜する国とスリムな国家を標榜する国

〔図表1〕付加価値税率(標準税率及び食料品に対する適用税率)の国際比較

(2013年1月現在)



(出所)財務省HP。

(注)上記中、濃い部分が食料品に係る適用税率。なお、軽減税率が適用される食料品の範囲は各国ごとに異なり、食料品によっては標準税率が適用される場合がある。また、未加工農産物など一部の食料品について上記以外の取り扱いとなる場合がある。

### 軽減税率の問題点

まず、軽減税率が税制としての効率性を損なっているというのが、

との間で調整がつかず、「標準税率は15%以上とする。軽減税率は、1本または2本を設けることができるが、税率は5%以上とし、適用対象品目は別表に掲げる財・サービスに限る」(06年11月28日付加価値税共通システムに関する理事会指令)とされた。

具体的に別表に書かれている品目・サービスとして、以下の21項目が列挙されている。

食料品、水の供給、薬品、医療器具、旅客・荷物輸送、書籍(電子配信でないもの)・新聞・雑誌、興行・演劇・サーカス・見本市・遊園地・コンサート・博物館・動物園・映画館・展覧会等の入場料など(図表1)。

OECDやEU当局の認識である。OECDは、「C効率性(C-Efficiency)」という概念を使って、国ごとの消費税制度の効率性を図り、効率の悪い国に改善のプレッシャーをかけている。C効率性というのは、消費税収をその課税対象となる消費支出額で割り、実際の税収からみた消費税負担割合(実効消費税率)を計算して、その国の標準税率と比べたものである。

つまり、軽減税率や非課税品目が多く設けられていたり、事業者免税点制度の範囲が広がったり、事業者のタックスコンプライアンス(税務申告の都合)が悪い場合にはこの数値が悪化する。

一国の消費税制度の有効性を占うこの数値を見ると、世界で最も有効性の高いのはニュージーランドである。ニュージーランドの消費税には、軽減税率や非課税は原則として存在しない。消費税は税収を上げることだけに専念し、低所得者対策は後述する給付付き税額控除で対応している。わが国も軽減税率の導入がないことなどから、ニュージーランド、ルクセンブルクについてOECD諸国で3番目に高い効率性となっている。

そこで、最近消費税を導入した国では、多くが軽減税率を排除しているのである。

次に、税収の脱漏という面ではなく、事業者や消費者、さらには税務当局のコストという観点から考えてみよう。欧州諸国では、軽減かどうかの適用区分をめぐり、納税者や税務当局と事業者とのトラブル、訴訟などが多発し、社会的コストがかさんでいる。

税務当局(おそらくは事業者、さらには消費者)にとつて最も頭の痛いののは、ファストフード店などにおけるイトインとテイクアウトの区分であろう。マクドナルドなどのファストフード店でハンバーガーを買う場合、テイクアウトの場合には食料品として軽減税率が適用されるが、その場で食べると飲食サービスとなり標準税率が適用される。その区分をどうするかということである。

お客に尋ねてその都度判断するというのが一般的だが、これでは、「テイクアウトと言って購入しその場で食べる」という消費者を排除できない。

そこで、英国の税制当局は、「お客に聞いてテイクアウトかイトイン

ンかを判断する」だけでなく、「温かくして食べる食品(ホットフード)かどうか」という区分を加味して判断することとしている。テイクアウトする食品でも、マクドナルドのハンバーガーのように温めて渡すものや、お客のために保温してある場合は、レストランサービスとして標準税率を課すこととしたのである。もつとも、サンドイッチやデリカテッセンのように冷たいまま食べるもの

(図表2) 軽減税率の範囲と減収額(与党税制協議会)

ケース	1%当たり減収額
1、全ての飲食料品	6600億円
2、酒類を除く	6300億円
3、外食を除く	4900億円
4、菓子類を除く	4400億円
5、飲料を除く	4000億円
6、生鮮食料(加工食品を除く)	1800億円
7、米、みそ、しょうゆ	200億円
8、精米	200億円

は、お客の申告により判断している。ドイツの税制では、このようなケースについては、お客のイートインかテイクアウトかという申告に従って区分してよいこととなっている。しかし、ドイツのマクドナルドで筆者が実際に経験したのは、大変ユニークな対応であった。イートインもテイクアウトも、同じ料金(税込み)で販売しているのである。テイクアウトとイートインで値段が異なれば、テイクアウトと言って買ってその場で食べるお客が増えてトラブルになりかねず、それを避けたいという店側の配慮からの値段設定だ。もつとも、税務申告に際しては、イートイン(標準税率)とテイクアウト(軽減税率)の区別をきちんとしておく必要がある。お客にそのことをきちんと聞く必要がある。

この方式にも問題がある。それは、店側がテイクアウトとイートインの人数を正確に申告しているかという点で、ドイツの税務当局は、その店の申告するイートインとテイクアウトの割合が本当かどうかをチェックする。このように多大なコストをかけて軽減税率は執行されている。

ノーベル経済学者マリーリース(Mirrlees) 卿が09年に英国税制当局に提出した報告書「マリーリース・レビュー」は、軽減税率について以下のように記述している。

「付加価値税(VAT)の優遇税率は、低所得者にコミットしているというスタンスを政治的に示すために導入されたものだが、多額の税収を失わせている。給付付き税額控除などの社会保障給付で対応すれば、失われる税収も節約できるし、低所得者の生活水準の向上も達成できる」(筆者要約)

### わが国における議論

わが国の軽減税率をめぐる議論はどうか。消費税率引き上げを決めた消費増税法は、「税率引き上げに伴う低所得者対策として、給付付き税額控除か軽減税率の導入を検討すること、それまでの間は簡素な給付措置を行うこと」(筆者要約)と記している。昨年末の与党税制改正大綱では、軽減税率について、「社会保障と税の一体改革の原点に立って必要な財源を確保しつつ、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」と記されている。

これを受けて本年夏前に与党税制協議会での事業者ヒアリングが行われ、医師会や新聞業界などが、自ら扱う商品やサービスにかかる税負担の軽減を要望した。これに対し、スーパーや百貨店などの流通業者や経団連、日本商工会議所などの経済団体、さらに消費者団体などは導入反対の意見を述べた。反対の理由は、「事務負担の増加」「低所得者対策にはならない」「社会保障財源に穴が開く」という3点に集約される。

食料品への軽減税率の適用は、巨額の財源を失う。財務省の試算では、すべての飲食料品を軽減税率にすると、1%あたり失われる税収は6600億円にも上る(図表2)。その分、標準税率の引き上げ幅を大きくしなければ社会保障財源に穴が開くが、いまさら消費税率を10%以上に引き上げるとするのは現実的ではないし、所得税でそれだけの財源を捻出することは不可能である。これが根本的な問題である。

筆者が最も問題にするのは、軽減税率は消費税率の逆進性対策にはならないということである。以下この点を、代替案である給付付き税額控除

〔図表3〕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 (5%から10%へ)	軽減税率 (10%時)
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

(消費税還付制度)と比較しつつ述べてみたい。  
軽減税率の代替案とされている給付付き税額控除の具体例として、カナダが実際に導入している制度(GST控除)の概要は以下の通りである。  
およそ330万円程度下の世帯(いわゆる低所得者世帯)に対して、大人1人当たり2万6000円程度、

子供はその半分を、世帯の人数に応じて定額で給付する。給付額は、低所得世帯の基礎的消費支出にかかる消費税相当額として計算されている。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という「消費税還付制度」である。

この方法は、所得制限が付いていないわが国の児童手当などと基本的に変わるものではない。

筆者は、これを手本として、消費税10%引き上げに伴う低所得者対策としての給付付き税額控除の具体案を作成した。財源については、この夏からわが国で行われている消費税8%引き上げ時の対策である「簡素な給付措置」が3000億円であることから、10%引き上げ時の場合には5000億円程度の財源とした。内容はカナダ型の一定収入以下の世帯への一律給付である。

「簡素な給付措置」というのは、住民税(均等割)が課税されていない者を対象に1人当たり1万円を給付するもので、そのうち年金受給者には5000円を上乗せし1万

5000円とされている。この結果、年金受給者が1200万人、それ以外の該当者が1200万人、合計で2400万人が該当し、給付費総額は3000億円である。

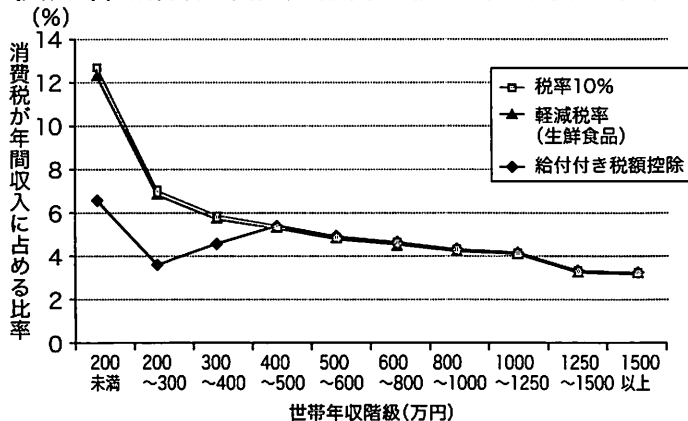
これに対して給付付き税額控除は、統計と財源を念頭に置いて、世帯収入300万円を低所得者の基準とし、400万円までは半額給付とした。対象者の子供(被扶養者)についても、子育て支援の意味合いも持たせるために大人と同額を一律支給することとした。物価スライドがある年金対象者は除いた(図表3)。

効果の比較

二つの案が家計にどのような効果をもたらすのかを比べるには、軽減税率の減収額をあわせる必要がある。生鮮食料品を対象にすると1%当たりの減収額が1800億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、5000÷18000≒約3%となる。つまり、軽減税率は7(10-3)%となる。実際の統

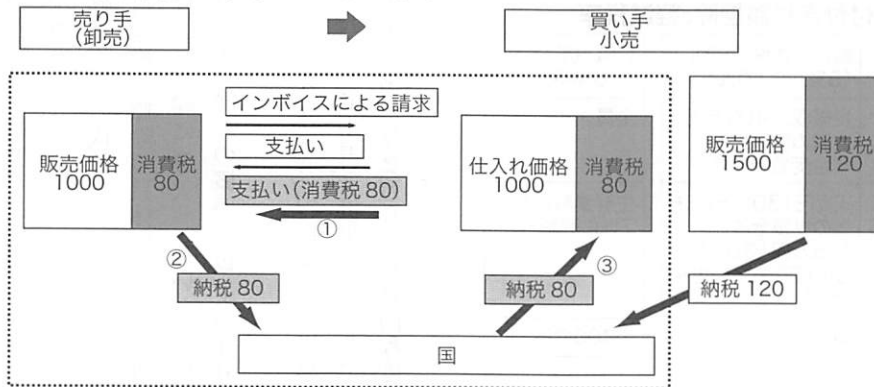
計に基づいて世帯収入ごとにその影響を試算したのが図表4である。  
生鮮食料品を7%とする軽減税率のケース(▲)では、その効果が高所得世帯に及ぶこともあり、低所得者の軽減効果は極めて少ない。ほぼ同ラインで、逆進性は何ら解消されていない。  
一方、給付付き税額控除(◆)の方は、消費税負担が大きく軽減されており、200万から400万円の

〔図表4〕低所得者の負担軽減効果比較:夫婦と子供1人世帯



(出所)全国消費実態調査を基に筆者と日立コンサルティング作成  
(注)生鮮食料品支出が食料品全体に占める割合(年収400万円未満で32%、年収400万円以上で30%)を仮定

〈図表5〉消費税の仕組みとインボイス



間では、負担が累進になるなど逆進性の解消も行われている。このように、給付付き税額控除はその効果が見事に表れる。ただ、給付付き税額控除にも多くの課題がある。まず、給付付き税額

控除を正確に執行するには、世帯の所得を正確に捕捉する必要がある。で、マイナンバーの活用が不可欠である。

消費税率の引き上げが15年10月、マイナンバーが導入されるのが16年1月なので、法定調書の収集スケジュールを考慮すると、2017年度からの開始とならざるをえない。しかし、いったんこのような給付制度が導入されれば、児童手当などの制度と整合性を取りながら、子育て支援やワーキングプア対策にも活用できるので、子供の貧困対策にも大きな効果がある。

### インボイスについて

欧州諸国では、消費税を仕組み通り執行していくために、インボイス制度が導入されている。インボイスというのは、取引にあたって、売り手（納入側）が買い手（仕入れ側）に、取引価格（税抜き価格）に係る消費税額を請求するツールである。

わが国では、これまで単一税率というところでインボイスが導入されず、代わりに帳簿等保存方式で運用されてきたが、軽減税率が導入されれば、インボイス制度の導入は不可欠であ

る。

6月の軽減税率具体案の公表に併せて、「区分経理のための仕組みについて」という表題で、わが国にインボイスを導入する場合の選択肢が4通り示されている。

インボイスの導入には、多大のコストと事務負担がかかるとして事業者の反対が根強い。しかし、これは誤解である。事務負担がかかるのは軽減税率であり、インボイスはその手間を省くためにあるのである。

インボイスの機能を、図表にそって説明したい。まず買い手はインボイスに記載された消費税額を売り手に支払う（図表5①）。売り手はそれを国に納税（②）、買い手は後日、インボイスにより仕入れ税額控除をする（③）。買い手にとって、売り手に支払った消費税は自らの納税時に控除（仕入れ税額控除）されるので、結果として自らの負担はない。納税するが控除になるので、いわば通り過ぎていくだけの存在である。「事業者は納税義務者であるが負担者ではない」という仕組みが貫かれるのだ。

この制度の下では、事業者間の価格は税抜き価格で交渉されるので、

消費税分は確実に転嫁できることになる。計算方法も簡単で、軽減税率の下でもインボイスに記載されている消費税額を仕入れ分と売り上げ分をそれぞれ合計して、差額を求めることにより納税額が計算できる。国（税務当局）も、インボイスによって、売り手から納税される消費税額と買い手からの控除消費税額をダブルチェックすることが可能になる。

このように、インボイスは相手方への価格転嫁を確実にさせ、納税計算も簡単にさせるのである。そのためドイツやフランスでは、本来免税事業者である小規模事業者の多くが免税という「特権」を返上して、仕入れ税額控除を受けるための課税選択をしている。

インボイスは事務コストがかかるとして事業者からの反発が多いが、システム導入コスト（インシャルコスト）はかかるものの、導入後はスムーズに流れていき、価格転嫁も容易になる。わが国でも、軽減税率導入にかかわらず、多くのメリットを持つインボイスを検討する時期にきていることを付け加えておきたい。