

財源としての消費税と福祉（wellbeing）

佐藤 主光*

要 旨

我が国にとって現在のコロナ禍が「いまそこにある危機」とすれば、人口減少・社会の高齢化は「これからの危機」といえる。将来に渡って年金、医療・介護等社会保障費の増加が見込まれる中、その財源確保が問われている。消費税は仕入れ税額控除によって投資・雇用を歪めないという意味で「生産効率性」を満たす上、仕向け地主義に従うことから国内立地企業の国際競争力を損なわない。よって、消費税は法人税や社会保険料などほかの税目よりも経済成長と親和性が高いとされる。他方、消費税には逆進性の批判がある。そのため2019年10月の消費税率の引き上げを契機に飲食料品への軽減税率が導入されたが、最適課税論に従えば、低所得層への給付の方が望ましい。消費税の税率は10%では留まらないだろう。財政規律を確保するためにも将来の消費税率の見通しについて「参照」となる工程表を示すことが望ましい。本稿では経済学の視点から消費税の経済的帰結とその在り方を概観する。合わせて、補論ではデジタル経済における消費税の新たな仕組みを提言する。

キーワード：消費税，仕入れ税額控除，仕向け地主義，インボイス，軽減税率，給付付き税額控除，財政の健全化，デジタル化

社会保障研究 2021, vol. 5, no. 4, pp. 516-529.

I はじめに

新型コロナの感染者が再び増加してきた。本稿を執筆する時点（2021年1月）では東京都では連日、千人を超える新規感染者が報告されるなど「第三波」が始まっている。政府は「経済と健康の両立」を図ってきたが、緊急事態宣言が再発令された。経済活動が再び低迷する懸念が広がっている。政府はこれまで経済の底支えと「V字回復」に向けて総額57兆円に上る第一次・第二次補正予

算を打ち出してきた。その中には国民への一律10万円の支給（特例定額給付金）、事業者への持続化給付金、観光促進策（Go Toキャンペーン事業）等が含まれる。更に15兆円超の第三次補正予算が組まれている。政府は否定的だが、消費税の減税を含めた更なる消費刺激策を求める向きもある。その背景には厳しい経済状況がある。2020年4～6月期の国内総生産（GDP）は（物価変動の影響を除いた）実質ベースでみて前期比7.9%（年率換算で28.1%）あまり落ち込んだ。リーマン・ショック後（2009年1～3期）の年率17.8%減を超える戦後

* 一橋大学大学院経済学研究科 教授

最大の落ち込みとなっている。その後、経済は持ち直したもののコロナ禍前の水準の回復には至らないまま、第三波を迎えることになった。しかし、特例定額給付金であれ、消費税減税の要求であれ、「一律」な支援は望ましくない。コロナ禍の影響はすべての業種で一樣というわけではないからだ。飲食業や観光業、百貨店などの売上が下がる一方、通販、ドラッグストア・コンビニなどは売上を伸ばしてきた。他方、インバウンドに依存してきた観光業は当面集客が見込めないかもしれない。ここで求められるのは実態に即したメリハリのある支援だ。

消費税は2019年10月、10%に引き上げられた。この増税にはコロナ以前から景気を悪化させる「原因」といった批判も少なくない。しかし、今回の増税は人口の高齢化に伴う社会保障費の増加という問題の「結果」である。仮に消費税でなければ、ほかの財源を求めるとか給付を抑制することが求められるだろう。実際、内閣府の試算によれば、社会保障給付費は現行(2018年度)の120兆円から2040年度には190兆円まで拡大する。こうした社会保障費の増加は高齢化という今世紀の我が国の構造問題に起因する。「景気がよくなれば何とかかなる」というものではない。よって問われるのは社会保障と財政の持続可能性をどのように確保するかだ。このため更なる財政再建が求められる。政府は新たな財政健全化計画として2025年度までの(国・地方を合わせた)基礎的財政収支(プライマリーバランス)の黒字化を掲げてきた。コロナ以前、計画の進捗を測る中間指標としては2021年度に「債務残高の対GDP比については、180%台前半、財政収支赤字の対GDP比については、3%以下」を掲げる。しかし、コロナ禍の中、財政健全化の見通しは到底、楽観できない。令和2年度の歳出は既に175兆円、基礎的財政収支(プライマリーバランス)赤字は69兆円に達した。国際通貨基金(IMF)は日本の一般政府の財政収支をマイナス13.8%(2019年はマイナス3.4%)と試算する(2021年1月)。一度広げた風呂敷を閉じることが出来ないようであれば、歳出の膨張に歯止めが利かなくなり財政は著しく悪化するだろう、

国の令和3年度予算は106兆円超で過去最大になっている。今回は「要求額は基本的に対前年度同額とする」一方、新型コロナ対策等には別枠として要求額に上限のない「緊要な経費」の計上が認められた。加えて、金額を定めない「事項要求」が幅広い項目に渡り、例年になく規模になっている。

我が国の危機は現在のコロナ禍だけではない。人口減少・社会の高齢化に伴い将来に渡って年金、医療・介護等社会保障費が増加、大きな財政負担になることが見込まれる。しかし、コロナ禍以前(=平時)から国債残高が1千兆円を超えるなど我が国の財政は悪化していた。本来、「平時」における健全な財政が、「非常時」における財政出動の「余力」の確保に繋がる。また、非常時の財政悪化が常態化することを避けるためにも、平時に向けた「出口戦略」が欠かせない。政府は「政府は「いまは財政再建を考える時期ではない」とするが、いずれ考えなければならぬ時期がくる。

II 社会保障の財源をどうするか？

社会保障の財源は大きく(1)消費税と(2)社会保険料に区別される。現在、約120兆円ある社会保障給付費のうち保険料が70兆円程度で、残りの50兆円は税で賄ってきた。このうち社会保険料は勤労世帯に負担が集中するなど、消費税と違って世代間で広く負担を分かち合う仕組みになっていない。国民年金や国民健康保険の保険料には定額部分があるため、低所得層の負担は重く、逆進的である。加えて、厚生年金や組合健保など企業の払う社会保険料は正規雇用への課税にあたり、正規雇用に代えて非正規雇用に拡大する誘因を助長しかねない。厚生労働省によると後期高齢者医療制度に対する現役世代から拠出金が2025年度に約8.2兆円に上るという(日本経済新聞(2020年11月29日))。勤労世代1人あたりの負担は20年度の約6.3万円から25年度には約8万円に増加する。保険料頼みの財源確保では勤労世代の負担がますます重くなるばかりだ。

他方、消費税であれば「勤労世代など特定の者

へ負担が集中せず」、すべての世代が負担を分かち合うことができる。加えて、「高い財源調達力を有し、税収が経済の動向や人口構成の変化に左右されにくく安定している」。無論、低所得層の負担が重く「逆進的」であり、景気を悪化させ、デフレ経済に逆戻りさせかねないといった批判が少なくない。しかし、経済学的に言えば、所得税や法人税といったほかの税目や消費税同様、社会保障の財源である社会保険料に比べて経済活動に及ぼす歪みは小さい。なぜか？ 消費税は原材料調達、加工・生産、卸し、小売の各段階で課される多段階の流通取引税である。このとき、事業者間取引で発生する消費税を累積させない仕組みが「仕入れ税額控除」だ。課税事業者であれば売上に係る消費税から原材料等の仕入れで支払った消費税を控除できる。よって、消費税の負担は生産過程に累積しない。企業の設備投資も即控除扱いのため、これを阻害しない。なお、消費者が消費税を負担するのは彼等が課税事業者ではない（仕入れ税額控除を受けられない）からである。

また、消費税は国内企業の国際競争力に対して中立的になる。その課税が「仕向け地主義」に拠ることから、輸出についてはゼロ税率が適用される一方、輸入は課税対象になるからだ。日本の消費税は海外市場で競争する国内の輸出企業に影響しない。他方、海外からの輸入品にも消費税が課されるため、これと競合する国内の課税企業は競争上、不利にならない。対照的に源泉地主義課税に拠る法人税や（実質的な人件費課税にあたる）社会保険料は国内企業の生産コストを高める結果、これらの税の低い国の製品に対する競争力を損ねてしまう。このようにヒト・モノ・カネが国境を越えて移動するグローバル経済において仕向け地主義課税の優位性が高まっている。実際、欧州諸国では法人税や社会保険料を抑えて、消費税（付加価値税）に代替するのが税制改革の潮流になってきた。

しかし、我が国では消費税は経済に悪影響を及ぼすと思われるがちだ。ここで経済活動を短期の景気と中長期の成長を区別してもらいたい。短期の景気は消費等、マクロの需要に左右されやすく、

消費税率の引き上げの影響を被る。他方、中長期の成長を決定するのは供給サイドの方である。働き方改革や規制の見直しを含む「構造改革」などは供給サイドの生産性の向上を図るものだ。消費税は、この生産性を損ねない税であり経済成長との親和性が高い。

法人税や社会保険料を軸とした従前の税制は社会保障の「支え手」である勤労世代の人口増と高い経済成長を前提としてきたといえる。他方、社会の高齢化や経済のグローバル化といった新しい経済環境に消費税を中心に据えた新たな税体系の構築が求められる。とはいえ、消費税は国民・政治家の間では嫌われる傾向にある。税が価格に織り込まれるため、「負担感」が大きいのがその理由の一つだろう。しかし、「痛税感」があればこそ国民は財政に関心を持ち、その規律を求めるようになるのではないだろうか？ 従来、国民は増税を避ける一方、政治家・官僚は財政の非効率（無駄使い）を許してもらおうという暗黙の「なれ合い」があったように思われる。消費税増税は国民と政治家・官僚の間で良い緊張関係に転換できるのではないだろうか？

Ⅲ 消費税のインフラ

消費税の適切な執行には適切なインフラが必要だ。それは「EU型インボイス」（適格請求書、以下インボイス）の導入である。インボイスはEU諸国では広く普及しており、我が国でも軽減税率の導入と合わせて実施が決まった。その特徴は①商品を標準税率、軽減税率対象等に区分した上で、②品目ごとに購入時の消費税額と③売り手の登録番号を記載しているところにある。簡単に言えば、誰が誰に何を売ったのかをクロスチェックすることで不正な還付を回避する仕組みである。このインボイスが無ければ課税事業者は仕入れに係る消費税額の還付を受けられない。従前の帳簿方式は（消費税を納めていない）非課税事業者からの仕入れにも税額控除を認めてきた、よって非課税事業者であっても税込みで売ることができる「益税」が問題視されてきた。現行制度のまま消

費税率が上がれば、この益税も大きくなって、消費税制度への信認自体を損ないかねない。ましてや軽減税率の導入となれば、税率の違いを利用した税逃れが横行する懸念もある。インボイスは消費税の適正な執行に不可欠な「インフラ」なのである。

インボイスは課税事業者間取引において価格転嫁を円滑にする上でも有用だ。2014年4月の増税時、政府は「消費税転嫁対策特別措置法」において大手小売事業者等による買い叩き防止策を打ち出した。例えば、税抜きの「本体価格」による交渉拒否は同措置法で禁止された。その背景には買い手の事業者が「税込み」価格で中小零細の事業者と仕入れ額を交渉することがある。現行の帳簿方式では①税込み価格のみを記載した請求書を認めており、②仕入税額控除でも税込み取引額に税率 \div (1+税率)を乗じて算出される。このため取引に係る消費税と本体価格の区別が意識されにくい。インボイスで消費税額を明記すれば還付される消費税額も自ずと明らかになる。消費税率が課税事業者間の取引に影響することはなくなるだろう。

政府は本格的なインボイスの導入を2023年10月からとしている。それまでの間は軽減税率品目にチェックを入れた上で、従来通り、税込み取引額のみを記載した「区分記載請求書」が認められる。加えて、増税時は区分経理の困難な事業者について売上・仕入れの一定比率を軽減対象取引と見做す特例も講じられる。いずれも適正な執行(益税・税逃れ)や課税事業者間での価格転嫁(買い叩き)に懸念が残る。2023年10月より前倒してインボイスの導入・普及を進めるべきだ。税率が8%のまま一律であっても、消費税額の明記や事業者番号の付与は執行の適正化や価格転嫁の円滑化に繋がる。最初は大規模事業者から始め、中小事業者を対象を拡充していくことも一案だ。非課税(零細)事業者についても課税事業者になってインボイスを発行することを選択できるようにする。合わせて課税売上高5千万円以下の事業者に認めている簡易課税制度(売上の一定割合を仕入れと見做して仕入れ税額控除できる仕組み)は段

階的に縮小・廃止、2023年10月からはインボイスに一本化するべきだろう。加えてインボイスの電子化を徹底させる。これは小売・流通のDX(デジタル・トランスフォーメーション)推進の契機にもなるだろう。政府は行政のデジタル化を進めてきた。電子化はその一環でもある。

Ⅳ 消費税の逆進性

消費税には「逆進性」の批判が多い。もっとも、この逆進性という言葉には幾つかの誤解が伴う。第1に「低所得層ほど負担が高くなる」ことはない。当然のことながら、耐久財を含む消費支出は所得の高い層ほど多くなる。消費税は(医療や家賃などの非課税品目はあるとはいえ、おおむね)この消費支出に対する課税にあたる。従って、消費税の支払額は所得に応じて増えていく。所得税であれ消費税であれ、一般に課税が累進的か逆進的かは課税額の所得に対する「比率」が所得水準に応じて増加するか、あるいは減少するかで判断される。つまり、消費税が逆進的とされるのは消費税支払額の対所得比が低所得層で高くなることを指す。第2に消費税収の用途への留意が必要だ。「社会保障と税の一体改革」で謳われている通り、消費税収が社会保障サービスに充当され、かつ、その多くを低所得者が受益するのであれば、課税と給付を一体的に考えれば(高所得層から低所得層へ)「再分配的」になっているともいえる。本来、財政の「再分配」機能は税と給付が一体で完結するものである。

第3に所得をどの期間で測るかが重要になる。前述の「対所得比」は「年間」所得で評価されることが多い。しかし、豊かさや税の支払い能力を測る所得水準として必ずしも年間所得が妥当というわけではない。今年、所得が低い(例えば若年層)であっても後年、所得が高くなることもある。その逆(例えば自営業者)も然りだ。経済学では豊かさを「生涯」ベースの所得で測定する。生涯に渡って稼得する所得は、いずれかの時点で消費される。(今日の貯蓄はいずれ将来消費に充てられる。)とすれば、消費に課税することは間接的に

生涯所得に課税していることに相当する。言い換えると対生涯所得比で見れば、消費税はおおむね「比例的」となる。この場合、逆進性の批判は当たらない。無論、すべての所得が消費されるとは限らない。使い残された所得は遺産として次世代に相続されるかもしれない。この遺産も次世代の所得として消費されるだろう。仮に一世代で課税を完結させるならば、消費税を相続税で補完することも一案だ。これに関連して「死亡消費税」が話題に上ったことがある。死んだ人間に課税するというのは穏やかではないが、これは消費しないで使い残した所得（資産）への課税にあたる。

いずれにせよ、一口に「逆進性」といっても、その意味するところについては留意が必要だ。その定義は①税額ではなく対所得比であり、②税収の用途とは織り込まず、かつ③年間所得ベースに拠る。

V 軽減税率の課題

仮に上記の定義でもって逆進性を定義するとして、その是正策が問われなければならない。

逆進性対策として挙げられるのが①食料品等生活必需品に対する軽減税率の適用と②税と給付を一体化させた「給付付き税額控除」である。このうち、軽減税率とは基礎的食料品など特定の財貨・サービスに対して、ほかよりも低い税率を設定することを指す。早期に消費税（付加価値税）を導入し、「標準税率」の高い欧州諸国において採用されてきた。このため逆進性対策の先行事例として取り挙げられることが多い。しかし、結論を先に言えば、軽減税率は逆進性（低所得者）対策として効果的とは言いがたい。第1に軽減税率の恩恵は低所得層に限らない。軽減税率が適用される基礎的食料品は中高所得層も購入するだろう。しかも、その購入金額は低所得者よりも多くなるはずだ。消費支出の絶対額は所得水準とともに増加することは先述の通りである。とすれば、軽減税率による減税「額」自体は低所得者よりも中高所得層の方が高くなる。世論調査をすれば、軽減税率には一般に支持が高い。これは軽減税率が低所

得者に限らない、消費者全般への減税になっているからにほかならない。納税者の視点に立てば、税は低くなるに越したことはない。

第2に軽減税率の適用対象を選別することが難しい。一口に「基礎的」食料品と言っても、「基礎的」に明確な定義があるわけではない。コメは基礎的食料品とされるが、同じコメの中にも魚沼産コシヒカリのようなブランド米もある。魚もアジ・イワシから値段の高いマグロやウナギ、フグまでさまざま。高額で取引されるブランド品は基礎的食料品には当たらない。とはいえ基礎的と非基礎的な食料品を線引きする客観的な基準はない。他方、食料品全般を軽減することはブランド品等奢侈品の減税にもなってしまう。英国では食料品にはゼロ税率、レストランサービスには標準税率が課されている。しかし、ファーストフードのテイクアウトを食料品と見直すか、外食サービスと見直すのかは難しい。そこで「冷たい」テイクアウトは自宅に持って帰るだろうから食料品、「温めた」ときはその場で食べるので外食とされている。カナダでは5個以下のドーナツは標準税率の外食サービス、同じドーナツでも6個以上買えば、税率ゼロの食料品とのこと。他人事だから笑い話で済むが、実施するとなれば現場に混乱を招きかねない。なお英国ではゼロ税率適用の是非をめぐって訴訟まで起きている。

結局、線引きには政治的な恣意性を伴わざるを得ない。いわば政治家の裁量が効くわけだ。コメを軽減税率にすれば、麺やパンの業界も軽減税率化を陳情し始めるだろう。スーパー業界はお惣菜などに軽減税率を求めるかもしれない。こうした陳情合戦は消費税の「政治化」を進めてしまうことになる。これは法人税や所得税にある租税特別措置が既得権益化していくのに似ている。陳情には政治資金や選挙協力が伴うから政治家が軽減税率を志向するのは驚くべきことではない。しかし、これは社会保障や財政の健全化に向けて「国民全体が広く薄く」負担を分かち合うべき消費税の趣旨にかなわない。

第3に軽減税率は長い目でみれば、我が国の経済活動の「高付加価値化」を阻害しかねない。家

計は標準税率が課される財貨・サービスから軽減税率が適用される財貨・サービスへと消費をシフト（代替）させるだろう。税込みで見れば後者の方が前者よりも割安になるからだ。軽減税率が「生活必需品」に限られるとすれば、比較的質の低い財貨・サービスが多く含まれることになる。企業（製造業や流通業）からすれば質の良し悪しだけではなく、モノは売れなければいけない。売れるモノを開発・販売するためにあえて（生活必需品のカテゴリーに入るよう）質を下げて、消費税率を低めようという動きが出てくるかもしれない。実際、このケースに該当するのがビール業界である。我が国の酒税の税率は成分に応じて異なる。このため「ビールと間違えて」もビールとは成分が異なる、よって税率が低く収まる発泡酒や第三のビールなどの開発にメーカーは凌ぎを削ってきた。確かにビールに比べてカロリーが控えめなど健康志向のニーズに応えた面もあるだろうが、税が低くなることで値段が抑えられ、消費が伸びたことに違いはない。結果、ビールの高品質化は進んで来なかったともいえよう。世界に日本の旨いビールを売り出す機会をみすみす逃しているのではないだろうか？ 流通業からしても、収益性の低い「薄利多売」からいつまでも抜け出せない。なお、2018年の酒税法改正により、2023年10月以降、「ビール」、「発泡酒」と「新ジャンル」の区分を段階的に廃止、2026年10月には一本化され、同じ税率が適用されることになっている。

いずれにせよ軽減税率は①政治的・大衆的に好まれる理由はあるにせよ、②その線引きは実務的に困難を伴う上、③経済の高付加価値化の阻害要因になる。④消費税の逆進性（低所得者）対策としても（軽減税率の恩恵は中高所得層にも及ぶ以上）効果的ではない。「軽減税率は、効果が期待できないばかりか、長期的な財政問題をより深刻にしまうことが、理論的にも他国の経験によっても既にわかっている」として筆者を含む多くの経済学者が連名で軽減税率に反対する声明を出している（「軽減税率に関する緊急政策提言」（2019年3月28日））。

Ⅵ 給付付き税額控除

税制には役割分担がある。それは大きく①財源の調達と②所得の再分配に分けられる。消費税が優れているのは財源調達機能にある。これで社会保障サービスの財源確保や財政収支の改善が図られるというわけだ。他方、前述のとおり、所得再分配は税と給付が一体になって実現する。また、ヒト（中高所得層）からヒト（低所得層）への所得移転であるならば、所得税を含む直接税が再分配としては「効果的」だ。既に述べたとおり、軽減税率など間接税である消費税の枠内で再分配を実現することには無理がある。つまり、財源調達機能＝消費税、再分配機能＝所得税等直接税という役割分担があってしかるべきだ。これは最適課税論の文脈では「Atkinson and Stiglitz命題」（所得課税が最適化されていれば再分配を目的とした間接税率の差別化は不要）として知られている。

所得税による再分配といえ（高い所得層に課される）最高税率の引き上げを想起するかもしれない。しかし、繰り返すが再分配は移転があって完結する。低所得層への給付が別途、仕込まなければならない。「給付付き税額控除」は税制の中に給付を組み込んだ制度である。学術界では「負の所得税」とも言われるが、従来、制度的に分立してきた課税と給付を一体化させる（一貫性を担保する）ものだ。米国や英国ではワーキングプアや育児世帯への支援として活用されてきた。消費税の逆進性対策への活用事例としてはカナダのGSTクレジットがある。給付付き税額控除は単身世帯、子供の有無などより詳細な世帯の属性を反映するほか、一定の所得水準前後で給付に壁を作らない。給付が所得によって増減あるいは減減する領域を設けていることが特徴だ。つまり、給付額はなだらかに増減する。しばしば、「貧困の罟」と称されるが、所得が増えるにつれて同額給付が減じられることは実質的に100%の所得税率が課されていることに等しい。手取り（可処分）所得に変化がないからだ。給付付き税額控除はこの税率を抑える、あるいは（増増部分では）マイナス

にすることで就労を促進する効果を持つ。

軽減税率に比して給付付き税額控除は低所得層に対象を絞ることができる。逆進性緩和の程度や給付の総額は①給付の基準額（所得がゼロのときに対応する世帯人員一人あたりへの支給額）や給付を②減額する所得水準及び③減額率（実質的な税率に当たる）に拠る。これらを適切に組み合わせることができれば、給付付き税額控除は軽減税率よりも「再分配」として効果的になる。明示的な給付には「ばらまき」との批判がある。しかし、軽減税率であってもばらまき批判は免れない。給付することも、（本来取るべき）税を取らないことも結果に変わりはないからだ。

Ⅶ 消費税とセイフティーネット

給付付き税額控除を含め、我が国では所得情報の活用には幾つか不備がある。国は年末調整を行った者については500万円超の給与所得者など一部の所得情報（「給与所得の源泉徴収票」）しか保有していない。これは国の所得捕捉がもっぱら課税目的だからだ。他方、市町村には「給与支払報告書」が居住する各市町村に提出される。しかし、「給与支払報告書」の提出が実際の支払いの翌年というタイミング上、市町村が把握するのは前年の所得となる。仮に今年、失業などで所得が低くなくても、それに応じて保険料の減免や給付措置が受けられるわけではない。タイムリーな所得情報が把握できていない。加えて、低所得層への支援が彼等の所得にきめ細かく対応できているわけではない。「簡易な給付措置」は世帯員全員が市町村民税非課税の世帯を対象とし、減免額（一人5千円）は非課税世帯の間で同じであった。その背景には非課税世帯＝低所得層の所得情報に正確性が欠くところがある。

こうした新しい給付を実施するには所得のタイムリーな捕捉が欠かせない。毎月の支払いには源泉徴収の仕組みがあるが、適格な課税の執行が目的であり、所得情報をほかに転用しているわけではない。ここで参考になるのが英国の事例だ。英国では2013年4月からは雇用主が従業員に給与を

支払う度に源泉徴収額と合わせて給与（所得）情報をオンライン提出することを義務付けた。これを「リアルタイム情報システム」という。ICTの活用を徹底することでタイムリーな所得情報の収集を可能にした。このリアルタイム情報システムは低所得の勤労世帯への給付（「ユニバーサルクレジット」）にも活用される。結果、給付額に1か月前の収入が反映される。コロナ禍において英国政府は収入を失った個人事業主を対象に所得の8割を支給することを決定した。対象者については歳入税関庁（HMRC）がデータから割り出すなど、ここでも課税と給付を連結させている。非正規やフリーランスなど収入が不安定な雇用が増えていることを勘案すれば、リアルタイムの所得捕捉とそれに応じた給付等の支援の実施は平時に限らず、「収入（所得）の急減した家計・事業者」への支援が必要な非常時においても有益となろう。

今回のコロナ禍は我が国のデジタル化の遅れを露呈させた。国民への「一律10万円」の支給に係る混乱にしてもマイナポータルを用いたオンライン申請自体に欠陥があるのではなく、平時からオンライン申請を活用してこなかった利用者及び担当者の「不慣れ」が問題の根本といえる。そもそもマイナンバーが銀行口座に付番され、給付にあたってマイナンバーが利用できていれば、申請手続きはもっと簡素だっただろう。マイナンバーに限らない。コロナ以前からテレワークや遠隔授業、オンライン診療など経済・行政のデジタル化は求められてきた。これが遅々として進まなかった結果、韓国や台湾などにもコロナ対策で遅れを取ることに繋がった。これを挽回すべくオンライン診療、テレワークを更に普及させるための環境を整備することが望ましい。実際、欧州諸国では経済のデジタル化やグリーン化を見据え、財政出動をこれらの分野に重点化させてきた。短期の需要喚起に留まらず、将来の経済の成長力の向上や地球温暖化対策に繋げる狙いがある。我が国でも新型コロナウイルス禍が過ぎれば元に戻るといった「原状回復」を期待して従前の体制に固執することは許されない。コロナとの長期戦を見据えるなら、この機を逃すことなく、マイナンバーの利用範囲を拡

げるとともに経済・行政のデジタル化を進めるべきだ。政府も「デジタル庁」の設置などデジタル化の加速を図っている。(ただし、マイナンバーの金融口座への紐づけの義務化は「時期尚早」として見送られている。)合わせて、従前の「課税のための所得捕捉」に留まらず、低所得者を対象とした「給付のための所得捕捉」への税務のパラダイムシフトを図る。

Ⅷ 消費税と財政健全化

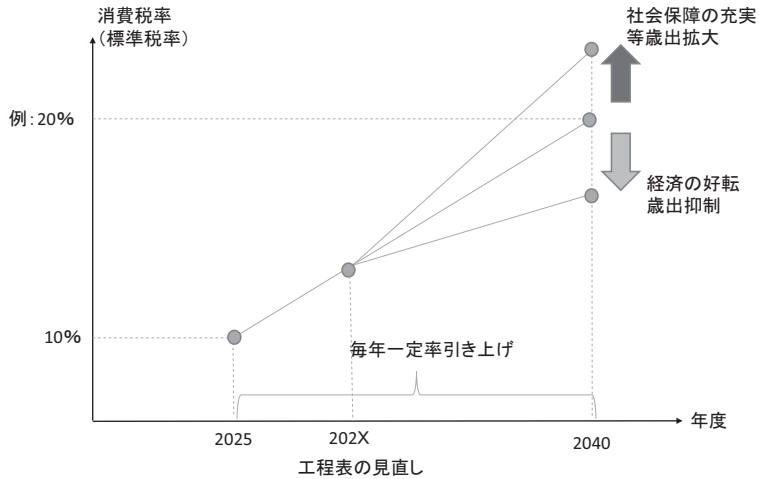
消費税の更なる増税は「10年間検討しない」との向きもある。しかし、コロナ後の財政・経済の状況を見据えると10%のままでは到底思えない。経済同友会(2018年5月)は、ベースシナリオにおいて2045年度までPB黒字を維持するために必要な消費税率を17%と試算する。生産性の伸びが低い水準に留まる悲観シナリオでは、この税率が22%となる。また、国際通貨基金(IMF[2018年11月])は、2030年までに債務残高の対GDP比を安定化させるとともに、医療・介護費用の増加に対応するために必要な財政収支の改善を対GDP比の7%と試算し、その半分(3.5%)を消費税率の15%までの漸進的な引き上げで埋めることを提言している。経済協力開発機構(OECD[2019年4月])は、財政再建の規模を対GDP比の5~8%として、これをすべて消費税増税で賄うとすれば、将来的に消費税率は20~26%に達するものと見込む。いずれにせよ、経済の前提条件(成長率、金利等)や対象期間(2030年あるいは2045年度まで等)、財政健全化の目標(PB黒字化、債務残高の対GDP比の安定化)・シナリオ(増税と歳出カットのバランス)などの違いで幅はあるが、今後15~20%超への消費税の再増税は必須といえよう。とはいえ、将来的な消費税率が「不確実」なままでは国民の不安・不信も高まるだろう。企業や投資家も将来見通しが立て難い。

そこで本稿では、(1) 堅実な経済シナリオ(後述)に基づいて債務残高の対GDP比を安定化させるという意味で財政を持続可能にするための最終的な消費税率(最終消費税率)をあらかじめ定め

るとともに、(2) 増税の道筋(工程表)を明らかにすることを提言したい。具体的には、最終年度を固定するとともに消費税増税を始める年度を決めておく。仮に最終年度を2040年度、増税開始はコロナ後を見据えて2025年度としたとき、最終消費税率が20%と試算されれば、毎年おおむね0.7%(=10%÷15年)の消費税率を引き上げるといふ工程表が示される(図表1)。従来、財政再建に必要な財政赤字の改善幅は対GDP比で表記されてきた。本稿の提言はこれを対消費税率に置き換えることにも等しい。GDPより消費税率の方が実感をもって受け止められやすいだろう。なお、軽減税率も標準税率との差を現行水準に抑えるよう、例えば18%に引き上げる。

ここで「堅実な経済シナリオ」は、内閣府「中長期試算」のベースラインケースなど足元の経済の動向を反映させるとともに、最終消費税率はOECDの試算同様、(社会保障関係費を含む)歳出が現行ペースで増加し、消費税以外の税目も課税ベースの見直しなどの制度変更は行わず(増収は自然増のみ)、消費税だけで財政再建する場合に必要な税率とする。GDPや失業率等経済の客観的な指標に景気後退が表れるなど増税が困難になった年度については、翌年度以降に税率引き上げを先送りする「免責条項」を定める。ただし、最終消費税率(例:20%)や最終年度(例:2040年度)は変えず、翌年度以降の増税幅を引き上げる。

最終消費税率、工程表は確定ではない。むしろ(3) 最終税率は毎年、現状を鑑みて見直すPDCAサイクル(計画、実行、評価、改善の仕組み)に掛ける。例えば、経済成長が(経済再生シナリオにあたる)実質2%など工程表の想定(ベースラインケースでは1%)よりも高まったとすれば、応じて最終税率を引き下げる(例えば、20%から18%など)。あわせて最終年度を前倒しするか、毎年の増税ペースを抑える。逆に、当初の経済シナリオが楽観的すぎて経済の実績がそれを下回り続けるなら、財政再建目標を達成するための消費税率と毎年の増税ペースは引き上げられなければならない。最終年度(ここでは2030年度)は変えず、



図表1

財政再建を先送りするという選択肢は与えない。医療費・介護費の適正化を含む社会保障改革などが進んで現行ペースよりも歳出増が抑えられれば、最終消費税率も（例えば、15%に）下方修正される。所得税の課税ベースの拡大等ほかの税目の見直しで追加の増収があれば、これも最終消費税率を下げる方に働くことになる。他方、全世代型社会保障や国土強靱化対策が想定よりも拡充されれば、（最終年度はそのままに）最終消費税率および増税ペースも引き上げられなければならない。つまり、①成長等経済見通しの見直しや、②歳出改革・消費税以外の税制改革の動向が最終消費税率及び増税ペースに「連動」することになる。その含意は次の2点である。

第1に国民からすれば何もしなければ消費税は（例えば、2030年度までに税率20%と）現行より高い水準になる一方、構造改革（成長戦略）や歳出改革によって最終消費税率が引き下げられる形で財政再建の帰結が「見える化」する。財政再建が進まない理由の一つに国民・政治家が財政再建を進めないとき、最終的に何で「辻褃合わせ」するのか、明確な見通しを持っていないことがある。「消費税ではなく、所得税・法人税などほかの税目が増税されるだろう」「歳出のカットや政府資産の売却が先行されるべき」「経済成長が高まれば

何とかなる」といった各々にとって「都合の良い」シナリオで事態を楽観視してきた。最終消費税率はこの何もしないときのシナリオ（帰結）を一本化する。とはいえ、消費税だけで辻褃合わせするわけではない。構造改革や歳出改革からの利益が特定団体や政治家・官僚など一部関係者だけではなく、最終消費税率の引き下げという形で広く国民に及ぶことを明らかにする。

第2に最終消費税率の減税は構造改革や歳出改革・税制改革を進める原動力にもなろう。これまでは経済の先行きを楽観視する、あるいは社会保障等の将来歳出を甘く見積もることで消費税増税を回避していた傾向がある。これに代えて堅実な経済シナリオ及び現行ペースの歳出増を前提にして最終消費税率を算出、これにコミットする。もって政治家・官僚のマインドを（自ずと高い成長が実現する、人々が健康になれば医療費が下げられるといった）楽観的な計画の策定から、最終消費税率を下げるための確実な計画の実行に転換する。ここでは最終消費税率は構造改革や歳出改革等の「起点」になっている。

IX 試算

以下では消費税率の見通しについて簡単な試算

図表2 試算結果

年度	経済成長の前提:ベースラインケース		経済成長の前提:成長実現ケース	
	医療・介護現状投影	医療・介護計画実現	医療・介護現状投影	医療・介護計画実現
	%	%	%	%
2020	10	10	10	10
2025	16.31	16.31	15.68	15.69
2030	16.99	16.97	16.08	16.07
2035	17.75	17.72	16.65	16.64
2040	18.46	18.45	17.17	17.16

注1：2020年は実績値（10%で公費のすべてを賄っているわけではない）。
 注2：医療の単価伸び率は「将来見通し」における伸び率①に対応したもの。
 データの出所：「2040年を見据えた社会保障の将来見通し」（厚生労働省）。

をしたい。データは厚生労働省の「2040年を見据えた社会保障の将来見通し」（以下「将来見通し」）に拠る。「将来見通し」には2025年度から2040年度まで5年おきに年金、医療・介護、子育ての社会保障4経費に要する「公費」（国・地方負担）が試算されている。試算にあたって経済の前提としては現行の成長力を前提とした①「ベースラインケース」と高い成長が達成される②「成長実現ケース」に分けられる。更に医療・介護について現状を伸ばした（1）「現状投影」と（2）「計画実現」の2ケースを想定する。「計画ベース」は、地域医療構想に基づく2025年度までの病床機能の分化・連携の推進、第3期医療費適正化計画による2023年度までの外来医療費の適正化効果、及び第7期介護保険事業計画による2025年度までのサービス量の見込みを基礎として算出される。本稿ではこれら4つのシナリオに基づいて試算を行う。このうち経済の前提＝ベースラインケース、医療・介護＝現状投影を標準シナリオとする。各年度において社会保障4経費への公費を賄うために要する消費税率は次のように試算される：

必要な消費税率＝社会保障4経費への公費投入の所要額÷1%あたり税込

2018年度の地方消費税を含む消費税収は22兆5千億円であり、これを当時の税率8%で除すると「1%あたり税込」は2兆8千億円と計算される。これをGDP成長率に比例させることで将来の「1%あたり税込」を試算した。ここで消費税のGDP弾力性は1と仮定されている。2019年10月以降、飲

食料品等に軽減税率（8%）が適用されているが、便宜上、税率は一律としている。（軽減税率の扱い次第、すなわち8%に据え置かか、前節の通り、標準税率との乖離を2%のまま引き上げるかによって実際の標準税率は異なってくる。）図表2は試算の結果を与えている。

標準シナリオでは2040年の消費税率は18.5%程度まで引き上げられなければならない。仮に医療・介護のコストを抑える「計画」が実現したとしても、大きな変化は見られない。計画自体の適正化効果が乏しいことが示唆される。他方、高い経済成長が達成されれば、同年の消費税率は17.2%と約1%抑えることができるようになる。粗い試算ではあるが、将来の消費税率の見込みを「見える化」させることは、国民の間で社会保障に係るコスト意識を喚起するとともに、将来の見通しを定かにするだろう。

補論：デジタル化と消費税

デジタル技術の進展に伴い、近年、経済の「デジタル化」が目覚ましい。フィンテック（IT技術と金融ファイナンスの融合）やIOT（インターネットとモノの融合）の分野の発展に留まらず、オンライン上での契約・決裁の普及はメルカリのように個人がネット上で商品を売買したりすることも容易になった。個人間取引は民泊やライドシェア（自動車の相乗り）にも及び、国内外で「シェアリング・エコノミー」が新たな経済活動として成長を続けている。こうした経済のデジタル化は税制にとっても大きな転換点となりそうだ。

経済主体を家計・消費者等P(=Person)と企業等B(=Business)に大別すると、我が国では従前、税の徴収を後者に大きく依存してきた。消費税を徴収・納税する課税事業者も、給与・報酬等に係る所得税の源泉徴収義務者も企業等=Bである。制度上、所得税は直接税に分類され、納税義務者である個人が税を納める仕組みと解説されるが、実態はBを介した徴税であるという点で間接税である消費税と大差はない。しかし、海外の拠点があって、国内に店舗・事務所等(PE)を持たないインターネット企業が電子書籍・音楽といったデジタルコンテンツを国内の消費者=Pに販売するとき、その売り上げに消費税や法人税等を課すことは難しい。

消費税については平成27年度税制改正において、サービス提供者が国外事業者のとき、(1)国内事業者=Bとの取引については、サービスの受け手=国内事業者が納税義務を負う「リバース・チャージ方式」を適用する一方、(2)国内消費者=P向け取引の場合、当該国外事業者に対して国内に納税管理人をおくことを求めた上で(国内の課税事業者同様)納税を行わせることになった。また、平成30年度税制改正では法人税の課税根拠となるPE(恒久的関連施設)の定義をOECDのBEPS(税源浸食と所得の移転)対策に即する形で見直し、倉庫についても利益につながる価値が創造されたと認定できる施設はPEとみなすことになった。法人税・消費税の適正化に繋がるのが期待されているが、課税逃れの穴を塞げるか否かは定かでない。加えて、今後、企業—消費者間(B to C)取引からシェアリング・エコノミーのような個人間(P to P)取引に経済活動がシフトしていくとすると、企業=Bに依存した徴税の見直しが必須となろう。この問題に関してはサービスの提供者と受け手をネット上で仲介するプラット・フォーマー(メルカリやウーバーなど)に消費税の納税や所得税の源泉徴収義務を課する方法もある。ただし、プラット・フォーマー自体が国内に事業拠点(PE)を有さないとすれば、執行は難しいかもしれない。

この補論ではデジタル化が進んだ「近未来」的

な状況における税制として個人=Pに徴税義務を課す可能性について考えていく。対象は個人間(P to P)取引であり、徴税義務は消費税の納税(リバース・チャージ)及び所得税の源泉徴収を指す。無論、こうした義務を個人が率先して果たす誘因は乏しい。個人が納税義務を果たすための前提は財貨・サービスの購入や借入・利払いを含むすべての取引が①クレジット・デビットカード決済等でデジタル(オンライン)化されていることだ。換言すれば、経済のキャッシュレス化である。また、②個人が海外の口座で決済をするケースに備え、口座の保有状況について国家間での情報交換が必要となろう。現金決済とデジタル決済の大きな違いは取引の匿名性の有無にある。後者であれば支払先や取引の性格(実物取引か金融取引か等)を捕捉することは比較的容易になる。一方、こちらもデジタル化に伴い発展の目覚ましい仮想通貨の場合、匿名性が高いが、この問題については後述する。

新たな徴税制度では、(1)個人(自営)・企業、金融機関等を含む国内外の事業者を「登録事業者」か否かで区別する(図表3参照)。登録事業者は原則、消費税の徴収や給与・報酬等、所得税の源泉徴収の義務を負う。これらの事業者と取引する個人・企業等は消費税込みの価格を支払い、課税後の給与・報酬を受け取ることになる。現行制度と大差はない。当然、登録金融機関への住宅ローンの返済などは金融取引だから消費税の課税対象にはならない。無論、登録事業者には明瞭会計が求められる。(2)大学等教育研究機関、非営利団体も登録事業者になることができる。これらの団体に対しては消費税を非課税にして納税義務を負わないようにすることができるが、登録事業者に指定されることで、後述のリバース・チャージが避けられる。(3)登録事業者以外の取引の中には自分名義の銀行口座間での資金移動や家族の口座への振り込みなどもある。個人は予め自身や家族のマイナンバーを申請した「登録口座」にしておけば、こうした口座間での取引に課税が発生しない。支払い先が本当に家族か否かは登録されたマイナンバーと住民票・戸籍をマッチングさせ

ることで確認する。

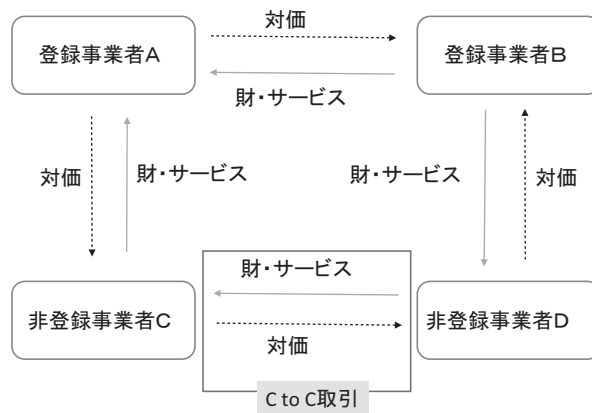
更に(4)自身が登録事業者ではない個人が登録事業者・登録口座以外との取引する場合、支払い手の当該個人は消費税の徴収(リバース・チャージ)と所得税の源泉徴収をする。対象には零細事業者、民泊等副業を営む個人、海外の拠点をおく(国内PEのない)インターネット企業が含まれよう。例えば、消費税率を10%、所得税率を10%とするとサービス提供の対価が1万1千円の場合、支払い手は千円(=消費税率*税込み価格÷(1+消費税率))の消費税と千円(=所得税率*税抜き対価)の所得税を徴収することになる。(5)ただし、中古住宅など消費税の非課税の財貨・サービスの取引である旨のデジタル化された証明書等があれば課税はされない。譲渡益があれば現行制度同様、申告で所得税の納税が求められる。

無論、システム上は個人が税務署に納税するというよりも、当該個人の口座を管理する金融機関が先の例でいえば、1万1千円の振り込みに対して消費税1千円、所得税1千円を差し引いて売り手(非登録事業者)の口座に払い込み、納税額=2千円を税務当局の口座に移転させることになる。課税当局には購入した財貨・サービスではなく、金額(加えて軽減税率があれば、軽減税率適用取引か否か)のみが通知されるため個人情報(プライバシー)は保護される。

非登録事業者は(国内では)税込み価格で仕入

れる一方、売上げからは消費税と所得税が差し引かれる格好になる。仮に消費税の簡易課税制度を適用するとすれば、みなし仕入れ率に応じて実質負担率(=名目税率*(1-見なし仕入れ率))は軽減されよう。負担の急増を避けるよう所得税の源泉徴収も(税率5%など)低めにするのはあってよい。非登録事業者が確定申告をするならば、申告税額から源泉徴収分を控除することができる。一見すると非登録事業者には不利な仕組みだが、登録は事業者の裁量であり、登録事業者になれば、納税(消費税・所得税の源泉徴収)の義務が課される一方、経費等の控除も認められる。海外ネット企業のように国内に拠点が無い場合、登録事業者として前述の国内納税管理人をおけば良い。中古品の個人売買については当該財貨には過去に消費税が支払われており、更に消費税を課することは二重課税との批判もあろう。売買を仲介するプラット・フォーマーが登録事業者になっていれば、売り手は消費税をリバース・チャージしなくても良い。中古住宅売買を仲介する不動産業者同様、プラット・フォーマーへの仲介手数料のみが消費税の対象となる。

仮想通貨の場合、匿名性が高いため、上のスキームをそのまま適用することは難しい。消費税に関していえば、一案は(1)個人(非登録事業者)が仮想通貨をデジタル決済で取得するとき消費税を一旦「前払い」させた上、(2)当該仮想通貨で



図表3 取引形態

もって登録事業者からサービス等を購入したときの消費税を（売り手の発行する）インボイスを元に（仕入れ税額控除のように）「還付」することだ。消費税自体は登録事業者から納税されるため政府にとって税収減にはならない。一方、(3) 個人間取引（C to C）についてはインボイスがないため還付の対象にならない。

こうした新たな徴税制度は（非登録の）海外ネット企業やシェアリング・エコノミー（民泊）など個人（非登録事業者）間取引（C to C）への消

費税の課税を可能にする。所得税についても個人に源泉徴収義務を課すこともあり得るだろう。無論、その条件は決済のデジタル化であり、仮に税によって利便性が損なわれ（現金取引の方が税制上有利になって）、その普及を阻害するならば本末転倒でしかない。デジタル化を進め、その定着を待ってから導入するのが望ましい。

（さとう・もとひろ）

Consumption Tax as Revenue Resources and Welfare

SATO Motohiro*

Abstract

While the current Covid-19 disaster is “the crisis that is there” for Japan, the population decline and the aging of society can be said to be the “future crisis”. As social security expenses such as pensions, medical care and long-term care are expected to increase in the future, it has been asked how to secure financial resources for them. Consumption tax (VAT) satisfies “production efficiency” in the sense that investment and employment are not distorted by the input tax credit. In addition, due to the destination principle, the international competitiveness of domestically located companies will not be impaired. Therefore, the consumption tax can be regarded being consistent with economic growth than other tax items such as corporate tax and social insurance premiums. On the other hand, the consumption tax has been criticized for its regressive-ness. Therefore, a reduced tax rate for food and drink has been in place since the consumption tax hike in October 2019, but according to the optimal taxation theory, benefits to low-income groups such as refundable tax credit are preferable. The consumption tax rate will not remain at 10%. In order to ensure fiscal discipline, it is desirable to provide a road map that serves as a “reference” for the outlook for the future consumption tax rate. This article gives an overview of the economic consequences of the consumption tax and how it should be from the perspective of economics. In the appendix, I also propose a new mechanism of consumption tax in the wake of the digital economy.

Keywords : Consumption Tax (VAT), Input Tax Credit, The Destination Principle, Invoice, Reduced Tax Rate, Refundable Tax Credit, Fiscal Consolidation, Digitization

* Professor at Graduate School of Economics, Hitotsubashi University