

増税の先送りに何を学ぶのか

井手 英策

慶應義塾大学経済学部教授

なぜ消費増税は延期されたのか？

消費税の10%への増税が2017年4月へと延期された。この問題をめぐっては、衆議院の解散と重なって、アベノミクスの経済効果が主な論点として取り上げられた。

2014年4～6月期の実質GDP成長率は前期比年率7.3%減であり、東日本大震災直後の6.9%減を上回る悪化を示した。一方、名目雇用者報酬の伸びを強調する政府・与党と実質雇用者報酬の減少を重視する野党の間で、鋭く議論は対立した。これらの議論を踏まえたうえで、安倍首相は消費税の増税先送りを決定したのであった。

だが、景気の状態やアベノミクスの成否が消費税増税問題の核心なのであろうか。

2014年7～9月期に名目雇用者報酬が対前年比で2.6%伸びたのは事実である。だが、1994年をピークとする世帯あたり平均所得は2割近く落ち

込んできた。しかも専業主婦世帯数を共稼ぎ世帯数が大きく越えていくなかで、つまり働き手が一人から二人になっていくなかで、この落ち込みは生じた。雇用者報酬が名目値であれ、実質値であれ、豊かさを実感できるようになるためにはあまりに小さな数字の変化でしかなかったのではないだろうか。

むしろ問題だったのは「痛税感」である。図1を見て欲しい。消費税の8%への増税によって、税収は5兆円増大している。それに対して社会保障の拡充に向けられたのはわずか0.5兆円に過ぎない。5兆円の負担に対してその1割の受益なのだから、ほとんど生活の豊かさを感じることがないなかで、大きな税負担だけが人びとの肩に重くのしかかってきたはずだ。この点がほとんど議論されなかったことは残念なことだった。

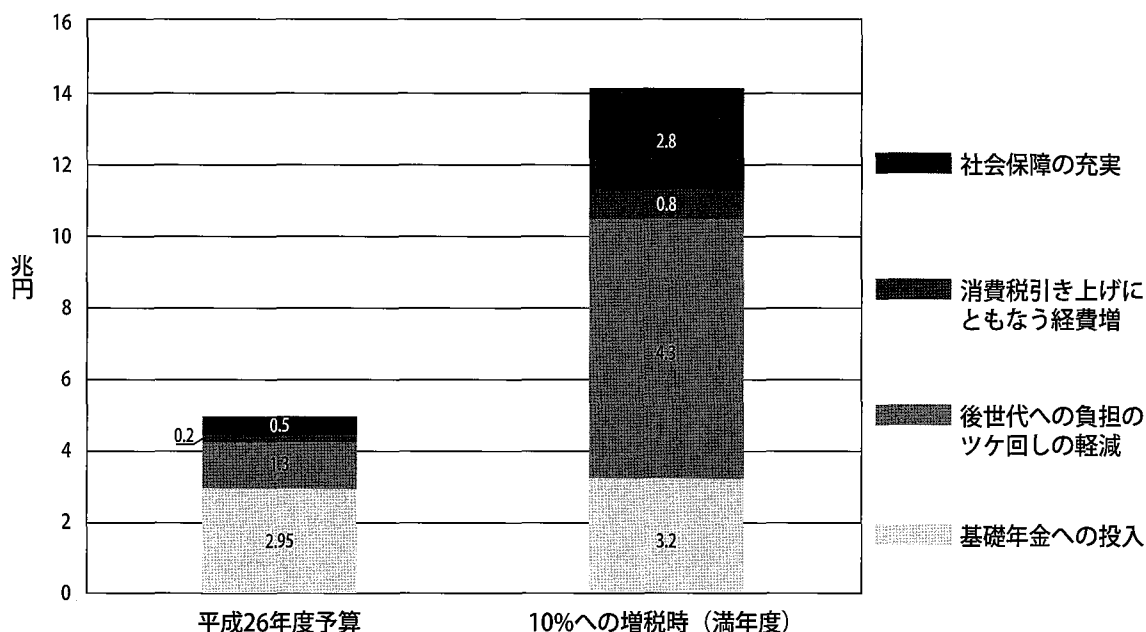
さらに問題は続く。民主主義の機能不全の問題だ。もう一度図1を見てみよう。5兆円のうちの大部分は年金の2分の1国庫負担部分に充当されている。これは10%への増税時に必要とされる額とほとんど変わりのない大きさである。増税がまずもって借金の返済に向けられていることは一目瞭然だが、問題なのはその決定過程の不透明さにある。

確かに年金の国庫負担に関する財源不足額は「つなぎ国債」によって賄われていた。このつなぎ国債をまず返済したというのが以上の財源配分への説明である。だが、この国債は年金特別会計が発行したものではなく、あくまでも一般会計債で得た財源が同特会に繰り入れられたというものであ

いで えいさく

2000年東京大学大学院経済学研究科単位取得退学。日本銀行金融研究所、東北学院大学、横浜国立大学を経て、現職。博士（経済学）。専門は、財政学、財政社会学。著書に、『経済の時代の終焉』（岩波書店、2015年）、The Political Economy of Transnational Tax Reform : The Shoup Mission to Japan in Historical Context (Cambridge University Press、2013年、共編著)、『日本財政—転換の指針』（岩波書店、2013年）など。

図1 社会保障・税一体改革の支出内訳



出所: 筆者作成。

る。つなぎ国債であれ、なんであれ、一般会計で発行した国債なのだから、増税の使い道をどのように決定するかという点はずっとオープンに議論されてよかったのではないだろうか。もし、5兆円の増税によって社会保障が劇的に豊かになっていたら、人びとの税への意識は一変しただろう。

このように見えてくると、アベノミクスの成否にばかり関心が集中した消費増税の先送り問題であったが、受益と負担の明らかなアンバランス、用途決定をめぐる不透明感、民主主義の形式化がもたらした「租税抵抗」の結果が増税回避であったように私には思われてならない。

ヨーロッパの失敗を追いかける日本

一方、次の消費税増税と関連して争点化することが予想されるのが軽減税率問題である。だが私は、この軽減税率に対しても強い疑問を感じている。

「ミード報告の時代には斬新だった付加価値税は、いま老朽化を始めており、イギリスが置かれている変貌を遂げた国際環境に不完全なかたちで順応した」——これは1996年にノーベル経済学賞を受賞したJ. マーリーズが中心となって作成したイギリスの「マーリーズ・レビュー」の一文である。

マーリーズたちがこう嘆いた最大の理由は、ゼロ税率・非課税措置も含めた軽減税率による付加価値税(Value-Added Tax, 以下VAT)の減収があまりにも大きくなっていったことにあった。イギリス、イタリア、スウェーデン、ドイツ、フランス等、多くのヨーロッパ諸国がこの問題に苦しんでいる。

VATの軽減税率が生み出す税収減の問題は欧州共通の病といってよい。OECD25カ国、欧州委員会、非加盟五か国の代表がスイスのルツェルンに集まって開催した国際カンファレンス、そしてそこでの議論に即しながら欧州委員会や欧州理事会が公表した見解、いずれを見ても、標準税率を条件として、ヨーロッパのVATの課税ベースは拡大されるべきであり、控除も可能な限り除去されるべきである、と強調されている。

以上の背景にあったのは、経済危機、そして財政危機である。2000年代をつうじて先進国では概ねVAT税率の引上げは回避されて来た。ところが、リーマンショック後の2009年1月から2012年1月にかけて、16のOECD加盟国が一斉に税率の引き上げを行った。大規模な景気刺激策による財政悪化、国際金融市場に広まった国債暴落への危機感が税率引上げの理由である。そして、既に高率に達しているVAT税率が議論の焦点となり、軽減税

率の見直しの機運が高まったのである。

これらの動向を読者はどう考えるだろうか。低所得層対策という部分だけを切り取れば多くの読者は軽減税率に賛成するかもしれない。しかし、近年のVATをめぐる研究を見てみると、そう楽観的ではいられないと思う。軽減税率には多くの論点、問題点がはらまれているからである。

そもそも、軽減税率は、一般に信じられているほど再分配の効果が強くない。

まず、一般に必需品とみなされるのは食料品であろう。これに軽減税率を適用するとしよう。しかし高額所得者であっても当然食料品は購入する。軽減税率の効果は低所得層だけではなく、彼らにも波及する。

あるいはこういう問題もある。低所得層という時に、高齢者や若年層がこれに該当することが多いが、いずれにせよ彼らが勤労世代のときには、あるいは勤労世代になれば、反対に相対的に低い負担という消費税の逆進性の「メリット」を受けた/受ける可能性がある。つまり、生涯における消費総額との関係を考えてとき、勤労世代時の低い租税負担に加え、退職前、退職後の時期に軽減税率による低い負担も享受できるとすれば、それは問題となるかもしれない。

第二に、政治的な対立が助長される可能性も考慮する必要がある。例えば、フランスであれば、キャビアが標準税率である一方、フォアグラやトリュフには軽減税率が適用される。この線引き、つまり何をもって「奢侈品」と考えるかは、結局政治に委ねられるほかない。このことは業界団体間の対立を強めさせなかねいことにくわえ、キャビアを使っていた富裕層が他の2つの高級食材に乗り換えるとすれば、再び、所得の多い人たちが軽減税率によって利得を得る可能性が浮かび上がってくる。

第三の問題として、政策課税的に軽減税率を用いようとした場合を考えよう。例えば、環境を破壊する可能性のある経済活動に高い税率をかけ、反対に環境改善につながるようなそれには軽減税率を課す場合を考えてみよう。環境破壊の源泉を特定することは難しいが、もし、ある必需品の使用が環

境破壊につながるにもかかわらず、低所得層対策として軽減税率が適用されるとすると、環境破壊が進むかもしれない。また、教育のような価値財に対して、公平の観点から税率を下げた場合も、中高所得層ばかりが消費を大幅に増加させる可能性がある。

最後に行政コストとコンプライアンスコストについて触れておこう。複数税率は報告業者の報告のためのコストを高めずにはおかない。値札の変更や商品管理システムの変更を必要とするし、仕入れ税額控除を適切に機能させるためには、インボイスの導入が必要だという議論もある。また、納税事務コストも高まるし、軽減税率の導入をめぐって、政治のロビー活動を活発化させ、当初の想定以上に税制を複雑なものとする可能性もある。さらにいえば、こうしたコストは中小企業に集中するだろう。軽減税率の導入は政治的にも、経済的にもコストのかかる政策選択であることは間違いない。

軽減税率ではなく、給付を重視する

確かにVATの持つ逆進性、軽減税率は、所得再分配の観点から問題となる。だが、そのような政治的な合理性の一方で、税収のロスを引き起こすから、VATの標準税率も含め、その他の税率の引き上げにつながることが多い。こうした連鎖は、追加的な非効率性を生み出すと同時に、新たな所得分配上の問題という政治的非合理性を招き、さらにいっそうの行政コスト、コンプライアンスコストをもたらすこととなる。

所得再分配の観点から効果的に政策目標を達成したいのであれば、低所得層に受益が限定されることが明確な施策を優先的に実施すべきであろう。マーリーズ・レビューが明らかにしたように、所得再分配の観点からは、税収を所得支援、失業手当、税額控除、住宅手当等に活用する方がはるかに効果は大きい。こうした方向性をどのように追求するかということが日本においても議論されてしかるべきである。

低所得層向け給付の拡充を通じた再分配は明

と考えている。しかし、J.ウォルフのいう「恥ずべき暴露」をとまなうのが「救済」であるとするならば、金銭的な公平が人間の尊厳の破壊に繋がる可能性を無視するわけにはいかない。あるいは、その道徳的規範が社会経済的な基盤を失い、多くの人びとにとって説得力を失うとすれば、私たちはどうすればよいのだろうか。いま私たちが直面しているのはまさにこの問題である。

だが希望はある。中間層の受益強化、低所得層の負担強化というパッケージに「現物給付の普遍主義化」という方向性を加味すれば、じつは有力な選択肢へと変化する。普遍主義とは所得や性別、年齢で受益者を区別しないという考え方である。つまり、現物給付にかんして、所得制限や年齢制限等を取り払っていけば、中間層を受益者としながら、またあらゆる人に課税を行っても、結果的に格差を是正することができるのである(図2)。これは別に奇抜なアイデアではない。この視点はOECDのレポートでも明らかにされており、現物給付の拡充は一般に低所得層に対してより大きな所得増大効果を持っていることが知られている。

私がここで言いたかったのは、消費税の逆進性ばかりを強調することは、議論として正しい方向性ではないということ、そしてその誤った方向性に基づいて軽減税率を導入するとするならば、消費税の持つ本来のメリット(水平的な公平性と多収性)が損なわれるということである。消費税それ自身に逆進性があるとしても、所得税の累進制強化や相続税の増税とセットで議論すればどうなるだろう。いや、それ以前に、給付面で普遍主義的な給付を行っていけば、逆進的な税制であっても格差は是正される。それだけではない。低所得層がそれなりに負担をし、中間層が受益者となることで、租税抵抗は緩和され、社会的な連帯も強化されるだろう。

中間層の受益と公平な租税負担の追求が、結果的な再分配を可能にし、再分配が結果的な成長を引き出し、そして成長が結果的な財政再建を可能とするということである。格差の是正を訴え続けるとは中間層に拒絶される、そのような政治から脱却し、新しい財政モデル、格差是正モデルについて真剣に考えるべき時である。■

