

財政と社会保障における消費税

宮島 洋
(早稲田大学教授)

はじめに

1981年、第二臨調の「増税なき財政再建」宣言以来のことであろうか、徹底した経費節減が増税の前提という、誰も反対できない財政運営の正論が国民感情に浸透している。その一方、1990年代後半以降、国内動向では急速な高齢化による社会保障支出の多額の自然増と景気低迷および減税政策による大幅な税収減から、また、国際比較(表)では、もっとも高い高齢化率の割には低い水準の社会保障支出を反映した比較的小さい総支出規模の下での租税負担率のとりわけ低い水準から、今日では、連年の財政赤字の累積した長期債務残高が巨額に上っているという歪んだ財政構造の実態がすでに明白になっている。こうした財政構造下では、さすがに経費節減優先だけでは無理との認識が広まりつつあるが、社会保障の強化そして財政健全化のため大幅な増税に踏み切ることへの批判的感情は根強い。

財政と社会保障の歴史によれば、膨張傾向の強い社会保障に財政的自立を求める財政健全化の論理と、国民福祉の権利性・安定性の強化を求める社会保障の論理との合意が財政

本体(国・地方の一般会計)から切り離された社会保障制度の発展であった。ところが、近年の少子高齢化やグローバル化の進展にともない、世代間の不公平、セイフティネット機能の限界、保険行政の非効率、労働費用(社会保障料)の上昇等、社会保障制度への批判が強まり、「公費負担」という財政本体の財源負担の拡充による改善策に期待が高まっている。しかし、前述のような財政構造の下で、財政本体の収支改善や債務残高抑制という財政健全化を進めつつ、さらなる少子高齢化に対応できる社会保障を公費負担増で強化するには、早期かつ大規模な純増税型の税制改革、とりわけ消費税の極めて大幅な増税が必要となろうが、それがわが国ではいかに実現の難しい課題であるかを以下簡潔に論じる。

消費税増税の論拠

今日、財政健全化あるいは社会保障充実への多額の追加財源の確保には、消費税の大幅増税しか途はないという一般化した論調の有力な拠り所は、EU諸国の付加価値税の税率に比べて消費税の税率5%が著しく低いことである

表 主要国一般政府の財政構造(2007年)

(単位: %)

	日本	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン
高齢化率(65歳以上人口割合)	21.5	16.0	16.5	19.9	17.2
総支出GDP比	35.9	44.2	52.3	43.6	51.8
社会保障支出GDP比	18.6	21.3	29.2	26.7	29.4
経常収入GDP比	33.5	41.4	49.6	43.8	55.3
租税収入GDP比	18.0	29.5	27.4	22.9	35.7
付加価値税収入GDP比	2.5	6.6	7.4	7.0	9.3
付加価値税標準税率	5.0	17.5	19.6	19.0	25.0
社会保険料収入GDP比	10.3	6.6	16.1	13.2	12.6
財政収支GDP比	▲ 2.4	▲ 2.7	▲ 2.7	0.2	3.5
長期債務残高GDP比	167.0	47.4	69.9	65.3	47.4

(資料) OECD, Economic Outlook, No.86 database, November, 2009

ただし、高齢化率は、国立・社会保障人口問題研究所『人口研究』

社会保障支出(OECD基準の社会支出)は、OECD, Social Expenditure Database 2008

租税・社会保険料収入は、OECD, Revenue Statistics 1965-2008, 2009

う（2008年1月時点におけるEU加盟国の付加価値税・標準税率はキプロスとルクセンブルグが最低で15%、デンマークとスウェーデンが最高の25%）。しかし、これはEU共通税制という特異な条件、すなわち、EU結成にともなう税関の廃止により、域内貿易における付加価値税の課税方法が従来の加盟国間の税率格差を税関で調整する消費地原則（輸出還付・輸入課税という国境税調整）から、税率格差の調整をしない原産地原則へと変更されたため、域内貿易の円滑化に税率構造の共通化が必要となり、15%以上の標準税率の採用が加盟国に義務づけられたことを無視した単純な国際比較である。わが国にはこうした税率の国際共通化の外圧は存在しない。

ただ、前述の国際比較で指摘したわが国の租税負担率の低さを踏まえれば、財政健全化あるいは社会保障強化という観点から、低い消費税率が問題視されて然るべきではある。例えば、本年6月に閣議決定された「財政運営戦略」の「慎重シナリオ」による中長期試算によれば、社会保障歳出が高齢化要因で増加をするだけでも、2020年度に国・地方の基礎的収支の黒字化を達成するには、22兆円程度、消費税率換算で10%程度の増税、つまり、現行の5%の3倍、15%程度への消費税率の引上げが必要となる。

しかし、わが国の政治環境では、こうしたEU並み税率への大幅増税の早期実現に、税率の低さは促進条件ではなく、むしろ制約条件と解するのが現実的であろう。これまで、財政の健全化や社会保障の安定財源確保を実質的には先送りし、低い租税負担率を愛好・享受してきた国であるからこそ、各政党とも消費税の大幅増税という中長期課題だけは示唆できても、実際には税の自然増収、歳出の削減、特別会計の剰余金等に頼って、消費税増税の先送りを重視せざるをえず、ますます消費税増税を難しくしているからである。

付加価値税発展史における欧州諸国と日本

今日の欧州諸国の高い租税負担率を支える付加価値税の原型は、第一次大戦の非常時に戦費調達やインフレ対策を目的にドイツやイタリアが採用した取引高税であり、第二次大戦後は課税目的を高齢化に応じた社会保障の拡充等に転換するとともに、取引高税の改善・共通化を欧州市場統合への梃子として推し進めたのである。すなわち、EC結成を契機に域内貿易の促進を図るため、前述の消費地課税の的確な実施に支障となる取引高税の取引段階毎の累積課税をインボイス方式の仕入税額控除によって

解消した新税・付加価値税をEC共通税制として採用したことである。これが今日のEU共通付加価値税にまで急速かつ広範に普及した最大の理由は税制共通化という強い外圧にあった。

これに対し、わが国では、第二次大戦後にインフレ対策等を目的に導入された取引高税、シャープ勧告に従って道府県税として法制化された附加価値税がともに経済・税制の実情に合わないという理由から短期間で廃止または実施断念の運命を辿ったことに加え、その後の経済成長で所得・法人課税の自然増収に恵まれたこと、少子高齢化への政策認識が漸く1990年代に入って本格化したことなどから、それまではそもそも付加価値税導入の必要性には迫られなかったのである。第二次大戦後、そうした所得・法人課税中心の税制と低い租税負担率が長年にわたり当然視されてきたわが国では、石油危機後の世界的経済成長の鈍化と財政赤字の拡大、急速な少子高齢化の進展、経済グローバル化の深化等という大きな社会経済変動にもかかわらず、付加価値税の導入も増税も極めて難しい政治課題とならざるをえなかったのである。

わが国における消費税導入の経緯

わが国で付加価値税の導入構想が本格化したのは、石油危機後の財政赤字の常態化に対応した提案「一般消費税」であるが、1979年の総選挙で財政再建目的への国民の強い拒否反応から撤回された。次いで、1987年に国会提出された「売上税」では、財政再建ではなく、消費課税体系の整理合理化という税制構造改革目的が前面に打ち出されたが、EC型付加価値税という新税の説明不足等とも重なり、国会審議もないまま廃案となった。そして、1988年末に漸く成立をみた「消費税」では、給与所得税の重税感・不公平感や経済的な非中立性という税制の歪みを是正する税制構造改革がもっとも重視され、高齢社会への対応という目的は中長期的視点にとどめられた。実際、売上税廃案の教訓から、税収面では消費税導入はむしろ所得税減税等を強調するものであったし、税制の具体的設計でも、5%から3%への税率の引下げに加え、仕入税額控除のインボイス（税額票）方式からアカウント（帳簿）方式への変更、寛大な簡易課税制度の導入等の事業者対策が重視された。こうした導入時の特異な初期条件が今日まで消費税の抜本改革論議をなお強く制約しているのである。

その後、急速な少子高齢化が顕著となった

1990年代以降、消費税論議の重点は少子高齢化対策となり、新たに地方分権という目的も加わって、1994年税制改正で消費税率の4%（地方消費税含め5%）への上げが決定されたが、この時も消費税増税を上回る所得税減税等が先行実施された。また、1999年度予算以降、高齢者関係社会保険の国庫負担に対する消費税収の用途特定が予算総則で定められているが、2010年度は実に10兆円近い税収不足であることなど、社会経済・財政の大きな構造変化にもかかわらず、消費税制の抜本改革は掛け声だけに終わっている。ちなみに、2004年の年金改革で決定された基礎年金国庫負担割合の1/2への上げに要する安定財源も実はまだ確保されておらず、特別会計剰余金の活用という特例で凌いでいる実情である。こうした閉塞状況を財政健全化や社会保障充実の観点から打破する戦略が消費税の社会保障目的税化に他ならないが、これも言葉だけ先行し、目的税の具体的な制度設計にまで踏み込んだ議論はほとんど見出せない。

少子高齢・グローバル社会における消費税

社会保障財源としての付加価値税（消費税）の適性の第一は税収の多取性と安定性にあるとされる。確かに、その特徴は経済成長が鈍化する中で、長期安定的な運営とそれを裏付ける財源が必要とされる社会保障にもっともふさわしい。ただし、消費支出の安定性、特に必需的消費の定額のないし固定的な性格に由来する税収安定性は、所得階層別の負担構造としてみれば、負担の逆進性に他ならないのである。この税収安定性イコール負担逆進性という付加価値税の特徴こそ、社会保障財源としての適格性と社会保障充実の必要性という相互関係の根拠であり、この脈絡で、例えば、北欧諸国を代表するスウェーデンでの双方とも高水準の付加価値税率と社会保障水準との相関関係がよく理解できるであろう（表参照）。逆に、食糧品など必需的消費をゼロ税率なり非課税にするといった逆進対策を強化すればするほど、消費税の安定性と多取性を損なうことに注意しなければならない。

社会保障財源としての消費税の適性の第二は負担の一般性、すなわち、少子高齢社会における世代間の公平性とグローバル経済における経済的な中立性にあるとされる。一年間ではなく生涯期間をとれば付加価値税と社会保険料の負担はともに本源的な労働所得に帰着する点では同等であるが、社会保険料の負担が現役勤労世代に集中するのに対し、消費税

は高齢退職世代も負担する点で世代間公平の改善に寄与するとともに、現役勤労世代の社会保険料負担が軽減される分、貯蓄促進という経済効果も期待できるからである。ただし、そうした効果は、社会保障給付の物価スライド制の廃止が、したがって、消費税負担分だけ社会保障給付の実質価値（購買力）の低下がともなうことを忘れてはならない。

消費税の税務行政

所得税や社会保険料の徴収行政への強い関心とは対照的に、消費税の税務行政への関心は薄いだけでなく、その確実性や効率性を暗黙の前提とする傾向がある。社会保障財源としての適性の第三はこの行政適性にあると思われるが、それは事業者（企業等）を納税義務者とし消費者への税額転嫁を前提とした間接消費税であることに尽きる。しかも、消費税の税務行政を吟味すると、行政の優越性という前提的理解も実は疑わしい。そして、大幅な増税ほど、消費税の税務行政の問題点が顕在化し増幅されるのは言うまでもない。

まず、国際的には唯一アカウンタ方式を採用した消費税の不透明で概算的な仕入税額控除制度では、消費者の負担した税額が事業者から国庫に全額確実に納付される保証がない。これが益税問題で、課税個人事業者の大半が選択している「みなし仕入方式」の簡易課税制度、仕入税額がないにもかかわらず「みなし仕入税額控除」を容認している「免税事業者からの仕入」といった特例だけでなく、本来は課税売上比例方式に拠るべき課税仕入税額計算を簡略化し、課税売上割合95%以上の場合には仕入税額全額の控除を認めるという本則からも発生する。また、国庫に全額納付されない点では、滞納も同様の問題であるが、消費税には実は国税で最大の4000億円前後もの新規滞納が毎年度発生しているのである。

さらに、個人事業者（国民年金第1号被保険者）も消費税だけは消費に応じ漏れなく負担している、という社会保障目的税の根拠とされる皆負担論も実は疑わしい。個人事業者の経理で事業経費と家事経費（個人事業者の課税対象「消費」のため仕入税額控除は否認される）が厳格に区別されない限り、家事経費の課税仕入への混入により消費税の負担を実質的に回避できるのである。この家事経費の定義は所得税制に依拠しているが、税制調査会答申が繰り返し指摘しているように、事業経費と実際に区別できる担保はないのである。