

Discussion Paper No.349

ニュージーランドのGST
-導入時における制度設計の議論-

中央大学経済学部
篠原 正博

June 2021



INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH
Chuo University
Tokyo, Japan

ニュージーランドの GST

－導入時における制度設計の議論－

篠原正博（中央大学経済学部）

【目次】

はじめに

I. 創設時における GST の制度

1. 税率
2. 課税ベース
3. 申告・納付

II. GST 法原案

1. GST の基本的仕組み
2. 免税点
3. 非課税

III. 諮問委員会第一次答申

1. 高い納税協力費用
2. 特定の財サービスに対する課税の影響

IV. 諮問委員会第二次答申

1. 金融サービス
2. 不動産取引

おわりに

<参考文献>

要旨

ニュージーランドの GST (Goods and Services Tax: 財・サービス税) は、VAT(Value Added Tax: 付加価値税)の成果指標である VRR (VAT Revenue Ratio) が付加価値税の導入されている OECD 諸国の中で最も高い。筆者は、篠原 (2021) において、ニュージーランドの GST に関してその導入の背景に焦点を当て論じたが、本稿では、導入時における制度設計の議論に注目し、どのような経緯で VRR の高い制度が形成されたのかを明らかにしたい。

GST の仕組みに目を向け、その関連で導入時の制度設計の議論を取り上げた先行研究 (大浦 (1995), 44~52 頁) は存在するが、VRR に焦点を当て、高い VRR が形成された導入時の制度設計の議論を、GST 法成立までの経緯に沿って考察する点に本稿の特徴がある。

GST は労働党政権の包括的税制改革の目玉として導入された。包括的税制改革は、「課税ベースを拡げ税率を引き下げる」ことにより税制の公平性、効率性および簡素性の改善を目的としており、GST もこのような基本理念に沿ったものであった。単一税率でゼロ税率が制限されたこと、非課税が限定的で課税ベースが包括的なこと、徴税コストを引き下げる諸々の制度の工夫が行われたこと、などにより高い VRR が実現した。

今後の課題として、GST 導入後の制度変更およびその背景、課税実態および問題点に関する検討が残されている。

はじめに

筆者は、篠原（2021）において、ニュージーランドの GST に関してその導入の背景に焦点を当て論じた。ニュージーランドの GST は単一税率で課税ベースが広く、VAT(Value Added Tax：付加価値税)の成果指標である VRR（VAT Revenue Ratio）が高い点に特徴がある¹⁾。VRR の値は、1988 年においても 0.89 と高く OECD 諸国中トップであった²⁾。本稿では、導入時における制度設計の議論に注目し、どのような経緯でそのような VRR の高い制度が形成されたのか明らかにしたい。

GST 法成立の経緯は、表 1 で示されるとおりである。1984 年 11 月 8 日の予算演説において、当時の財務大臣ロジャー・ダグラスが労働党政権下の税制改革の目玉として、次のように、単一税率で課税ベースの広い包括的な財・サービス税である GST を導入することを宣言した。「海外での同様な税の経験および卸売上税のニュージーランドでの経験から、効率的な税制のためには、新税は単一税率で財・サービスに対して包括的に適用されるべきである。これが我々の明白な基本方針である」³⁾。さらに、同日付でニュージーランド財務省によりその基本構造（課税取引、インボイス方式、輸出入の扱い、非課税、ゼロ税率、免税点、税収予想額、管理当局）および経済効果の概略が示された⁴⁾。ただし、基本構造に関してゼロ税率の対象としては輸出品があげられるが、非課税の対象および免税点の具体的内容には言及されていない。

1985 年 3 月には、GST 法の原案が公表され（New Zealand Parliament House of Representatives & New Zealand Treasury(1985)、以下白書）、その内容に対してパブリックコメントが募集された（締切日 1985 年 5 月 17 日）。さらに、提出された意見を検討するために民間の諮問委員会が設けられ、結局 1,459 通の意見書が提出された。諮問委員会は意見書の内容を検討した後、2 種類の答申を作成し、1985 年 6 月 4 日と 7 月 24 日にそれぞれをロジャー・ダグラス財務大臣に提出した。第一次答申(New Zealand Advisory Panel on Goods and Services Tax(1985a))には、諮問委員会の勧告に対する財務大臣による簡単なコメントも記載されている。第二次答申（New Zealand Advisory Panel on Goods and Services Tax(1985b)）は、もっぱら金融サービスと不動産取引に関するものである。諮問委員会の報告書の内容に関しては、その検討が議会の特別委員会に付託され、1985 年 8 月に GST 法原案の改訂版が作成された。そして、同年 11 月には GST 法が成立した。

¹⁾ 付加価値税は、その税率構造と課税ベースに注目して、伝統的 VAT（オールド VAT）と現代的 VAT（ニュー VAT）に分類される。前者は EU 型付加価値税、後者の代表例がニュージーランドの GST である。両者の比較に関しては、鎌倉（2018）、西山（2011;2016）、望月（2013）を参照。

²⁾ OECD (2018), pp.90-91.

³⁾ Douglas (1984), p.1433.

⁴⁾ New Zealand Department of Finance (1984), pp.13-23.

<表 1> GST 法成立の経緯

1984年10月	ロジャー・ダグラス財務大臣が、予算演説において GST の導入を宣言。 ニュージーランド財務省により、GST の基本構造が公表される。
1985年3月	GST 法の原案が公表される。
1985年5月	パブリックコメント締切
1985年6月	諮問委員会による第一次答申
1985年7月	諮問委員会による第二次答申
1985年8月	議会の特別委員会で議論され、GST 法原案の改訂版が作成される。
1985年11月	GST 法成立
1986年10月	GST が導入される。

(出所) Due(1988), pp.132-133 および Teixeira, Scott & Delvin(1986), p.3 を参考に作成。

さて、VRR は①式で示されるように分解可能である⁵⁾。ただし、VR は現実の付加価値税収、VR*は税法に基づく理論上の税収、FCE は最終消費支出額、r は付加価値税の標準税率である。国民経済計算における最終消費支出額には付加価値税額が含まれるため、分母の理論上の税収の計算において、最終消費支出額から現実の付加価値税額が控除される。

$$VRR = \frac{VR}{(FCE-VR) \times r} = \frac{VR}{VR^*} \times \frac{VR^*}{(FCE-VR) \times r} \dots \textcircled{1}$$

VRR はさまざまな要因に影響を受ける⁶⁾。①式における第1項は徴税要因であり、税務行政の効率性や納税協力の水準がその内容である。税務行政の効率性が高ければ VRR は引き上げられ、同様に納税協力水準が高ければ VRR は上昇する。税務行政の効率性は税務行政費用と、納税協力の程度は納税協力費用とにそれぞれ関係する。すなわち、税務行政費用が高ければ税務行政の効率性は低下し、また、納税協力費用が高ければ納税協力の水準は低下する。

第2項には、政策要因、マクロ要因および技術的要因が関係する。政策要因としては、税率、免税点、非課税の範囲、政府活動の扱い、国際貿易の課税ルール（仕向地原則 or 原産地原則）が挙げられる。マクロ要因は、国際貿易の状況（黒字 or 赤字）や消費パターンの変化が影響する。技術的要因は、国民経済計算における最終消費支出が必ずしも現実の付加価値税の課税ベースを反映しないことによる⁷⁾。最終消費支出には、現実の付加価値税の課税ベースには含まれないもの（e.g. 持家の帰属家賃）が含まれ、現実の付加価値税の課税ベースには含まれるもの（e.g. 住宅購入）が含まれていないからである。

本稿では上記の諸要因のうち徴税要因および政策要因に焦点を当て、GST 導入時における制度設計の議論を明らかにしたい。政策要因は、税率および課税ベースを通して VRR に影響する。標準税率以外の軽減税率やゼロ税率、免税点、非課税取引は VRR を引き下げる。反面、流通の中間段階で免税業者が介入すると、VRR は引き上げられることになる。また、表4で示されるように、税率・免税点・非課税取引などの政策要因は、納税協力費

⁵⁾ 望月（2013），104頁参照。

⁶⁾ 以下、OECD(2020), pp.52-54 参照。

⁷⁾ 詳細は OECD(2016), pp.109-112 参照。

用および税務行政費用を通して徴税要因に影響を与える。

GST の仕組みに注目し、その関連で導入時の制度設計の議論に触れる先行研究（大浦（1995）, 44～52 頁）は存在するが、VRR に注目し、高い VRR が形成された導入時の制度設計の議論を、GST 法成立までの経緯に沿って考察する点に本稿の特徴がある。議論の出発点である GST 法原案、GST 法原案に対する諮問委員会のコメント、諮問委員会答申に対する議論を眺めることにより、創設時の GST の制度形成の背景を明らかにしたい。

本稿の構成は次のとおりである。まず、GST とわが国の消費税に関して、両者の創設当時の制度を比較する（第 I 章）。次に GST 法原案の内容を紹介し（第 II 章）、GST 法案原案を検討した諮問委員会第一次答申および第二次答申の中身およびそれを巡る議論を考察する（第 III 章および第 IV 章）。

I. 創設時における GST の制度

創設時の GST の制度を、わが国の消費税と比較すると表 1 のようになる。VRR の値を 1992 年で比較すると、ニュージーランド 0.96、日本 0.68 である。

1. 税率

税率は 10% の単一税率であった。導入時におけるわが国の消費税率 3% より高いが、1988 年時点で比較すると、OECD 諸国の中では韓国（10%）と並んで低い水準である⁸⁾。

しかしながら、例外的にいくつかの項目に関してゼロ税率が適用された。ゼロ税率の対象となるのは、輸出品、新たに精製された貴金属（純度 99.5% 以上の金、純度 99.9% 以上の銀、純度 99.0% 以上のプラチナ）⁹⁾、旅客・貨物輸送、旅客・貨物輸送にかかわる保険サービス、海外の不動産・動産・知的財産権に関するサービス、海外の居住者に対するサービス、全国道路基金（National Roads Fund）によるサービス、自動車燃料に係る地方税を原資とする地方政府による財・サービス供給であった。財の輸出に関しては、仕向地原則に従いゼロ税率、輸入に関しては課税とされた。

2. 課税ベース

免税点は年間課税売上高 24,000NZ\$（約 280 万円）に設定され¹⁰⁾、それ以下の事業者は免税とされた。この水準はわが国（3,000 万円）と比較するとかなり低い、他の OECD

⁸⁾ OECD (1988), p.73.

⁹⁾ Butterworth of New Zealand LTD (1986) , p.4.

¹⁰⁾ 1985 年の為替レート 1 NZ\$ 118 円 (OECD, *Revenue Statistics* による) で計算。

諸国との比較で見ると、アイルランドおよびドイツに次いで高い水準となっている¹¹⁾。

非課税として、金融サービス（ゼロ税率の対象となるものを除く）、非営利団体による寄付を受けた財・サービスの供給、居住用土地の賃貸、賃貸による住宅の供給、5年以上賃貸住宅とされていた物件の譲渡、貴金属の譲渡（ゼロ税率のものを除く）が対象とされた。金融サービスのうちゼロ税率の対象とされるのは、旅客・貨物輸送にかかわる保険サービスである。

金融サービスの概念には、①両替、②小切手の発行・支払い・回収・譲渡、③債券の発行・抽選・割り当て・譲渡、④出資証券（equity security）もしくは参加型証券（participatory security）の発行・割り当て・譲渡、⑤出資証券、債権もしくは参加型証券発行の引受業務、⑥信用契約における信用供与、⑦債券、出資証券、参加型証券、信用契約の更新、⑧上記②～⑦の責任遂行に関する保証・損害賠償、⑨生命保険および再保険の契約・所有権譲渡、⑩年金プログラムの提供および運営、⑪先物為替の提供もしくは割り当て、などが含まれる¹²⁾。また、貴金属の譲渡については、ゼロ税率が適用されない新たに精製されていないものが対象である。

Muir(1992)によれば、金融サービスに含まれる生命保険は、「結婚、子供の誕生などの人生の不確実性によるリスクに備える」ためのものであり、GSTの課税対象となる保険は。「損失、被害、損傷等の一切のリスクに対する保険(再保険含む)もしくは保証(guarantee)」である¹³⁾。すなわち、金融サービスの定義の中に損害保険は含まれておらず、損害保険は課税対象とされるが、その背景には、損害保険は金融の仲介ではないとの損害保険業界の主張があったようである¹⁴⁾。

3. 申告・納付

課税期間は、納税者が4つのグループ（分類A、分類B、分類C、分類D）に分けられた。分類Cは6ヶ月毎であり、課税売上高が250,000NZ\$以下の事業者が対象となる。年間売上高が250,000NZドル（約2,900万円）を超える事業者は、分類Aおよび分類B、分類Dの対象となる。分類Aおよび分類Bは2ヶ月毎であり、前者は奇数月（1月、3月、5月、7月、9月、11月）、後者は偶数月（2月、4月、6月、8月、10月、12月）である。分類Dは1ヶ月毎である。2ヶ月毎の申告（分類Aおよび分類B）が基本パターンとなるが、事業者は税務当局に申請すれば分類Dを選択できる。これは、税額の還付が必要

¹¹⁾ 1986年12月末時点においてUS\$で表示すると、アイルランド34,987US\$、イギリス30,074US\$、ニュージーランド12,588US\$となっている。ちなみに、最も低いのはデンマークで1,362US\$である。以上、OECD(1988), p. 152 参照。

¹²⁾ Butterworth of New Zealand LTD (1986), p.8.

¹³⁾ Muir (1992), p.2.

¹⁴⁾ 辻 (2011), 154 頁。

な場合（e.g. 輸出業者、新興企業）である¹⁵⁾。

すべての登録事業者は、課税期間終了後1ヶ月と1日以内に申告書を提出し、税額を納付しなければならない。

<表2> GSTと消費税の創設時における制度の比較

		GST	消費税
導入日		1986年10月1日	1989年4月1日
課税取引		<ul style="list-style-type: none"> ・ニュージーランドにおける登録事業者による財・サービスの譲渡 ・財の輸入 	<ul style="list-style-type: none"> ・国内取引（国内において事業者が事業として対価を得て行う資産の譲渡、資産の貸付け及び業務の提供） ・輸入取引（保全地域から引き取られる外国貨物）
累積課税の排除方法		インボイス方式	帳簿方式
税率	標準税率	10%	3%
	ゼロ税率	<ul style="list-style-type: none"> ・財の輸出 ・精製業者による販売業者への貴金属の譲渡 ・旅客・貨物輸送 ・旅客・貨物輸送にかかわる保険サービス ・海外の不動産に関するサービス ・海外の個人動産に関するサービス ・海外の知的財産権に関するサービス ・海外の居住者に対するサービス ・全国道路基金によるサービス ・一部の地方公共サービス 	輸出免税（輸出取引には消費税が課されないが、仕入に係る税額を控除できる）
課税ベース	免税点	課税売上高が24,000NZ\$以下の事業者は免税	・課税売上高が3,000万円以下の事業者は免税
	非課税	<ul style="list-style-type: none"> ・金融サービス（ゼロ税率の対象となるものを除く） ・非営利団体による寄付を受けた財・サービスの供給 ・居住用施設の賃貸 ・居住用土地の賃貸 ・5年以上賃貸住宅とされていた物件の譲渡 ・貴金属の譲渡（ゼロ税率のものを除く） 	<ul style="list-style-type: none"> ・土地等の譲渡及び貸付け ・有価証券等の譲渡及び支払手段の譲渡 ・利子、保証料、保険料 ・郵便切手、印紙などの譲渡 ・商品券、プリペイドカードなどの譲渡 ・住民票、戸籍謄本等の行政手数料 ・国際郵便為替、外国為替 ・社会保険医療など ・一定の社会福祉事業など ・一定の学校の授業料、入学検定料
課税期間（申告・納付）		<ul style="list-style-type: none"> ・分類D（1ヶ月毎） ・分類Aおよび分類B（2ヶ月毎） ・分類C（6ヶ月毎） 	<ul style="list-style-type: none"> ・課税期間は、個人事業者（法人）は暦年（事業年度）。ただし、税務所長への届出書提出により、課税期間の短縮（3ヶ月毎）が可能。 ・課税期間狩猟後2ヶ月以内に確定申告書を提出し、納付。
【参考】VRR		1988年 0.89 1992年 0.96	1992年 0.68

（出所） GSTは篠原（2021）の表14を加筆修正。消費税は自由民主党（1988）および尾原（1989）、209～223頁。VRRはOECD（2018）、p.90を参照。

¹⁵⁾ Due（1988）、p.136.

II. GST 法原案

次に、GST 法原案で示された GST の基本的仕組みを明らかにし、課税ベースに係る免税点および非課税について見よう。GST 法原案の示された白書 New Zealand Parliament House of Representatives & New Zealand Treasury(1985)は、GST に関する基本的な技術的説明を行い、①納税者が税制変更に伴う行政手続きを理解し、かつ何が要求されるかを理解するための十分な時間を提供すること、②GST の運営を改善するための意見書提出の機会を提供すること、の 2 つの目的で公表された¹⁶⁾。

1. GST の基本的仕組み

(1) 登録事業者

年間売上高が 2,500NZ\$ (約 30 万円) を超える事業者は、税務当局へ登録され登録事業者となる。登録事業者には、定期的な申告が義務付けられる。

(2) 課税対象

課税対象 (Taxable Supplies) は、登録事業者により他の者に供給される財・サービス、登録事業者が私的目的で利用する財・サービス、輸入品である。

(3) 供給場所 (Place of Supply)

GST は、ニュージーランド国内 (大陸棚および領海を含む) で消費される財・サービスに適用される。

(4) 課税時点 (Time of Supply)

課税時点は、登録事業者が GST の説明責任を負うときであり、①財の移転、②サービスの提供、③インボイスの発行、④支払日のうちいずれか早い時点である。しかしながら、財の移転もしくはサービスの履行後 14 日以内にインボイスが発行された場合には、インボイス発行時点が課税時点となる。また、財・サービスの種類によっては特別なルールが適用される。

(5) 課税標準

GST の課税標準は、ニュージーランド国内で供給される財・サービスについてはその価格、輸入される場合には、関税および GST 以外の内国消費税、保険・輸送費、手数料を含んだ価格である。

¹⁶⁾ New Zealand Parliament House of Representatives & New Zealand Treasury (1985), p.4.

(6) 税率

税率は10%である。ただし、輸出品に関してはゼロ税率が適用される。輸入品は、輸入業者が登録事業者であろうとなかろうと、すべて標準税率での課税対象となる。登録輸入事業者は輸入に係る税額を売上げに係る税額から控除できる。

(7) 仕入税額控除

登録事業者は、仕入の際にインボイスに記載された税額を事業経費として控除できる。インボイスには、①インボイス番号、②販売者と購入者の氏名および住所、③販売者の登録番号、④インボイスの発行日、⑤インボイスの発行日と財・サービスの供給日が異なる場合には供給日、⑥供給される財・サービスの内容（財の数量を含む）、⑦GSTを除いた価格、⑧GSTの税額、⑨GSTを含んだ価格が記載される。

(8) 会計基準

インボイスの発行をベースとして、取引が発生した時点で費用（仕入れ）と収益（売上げ）が計上されるため、発生主義に基づく。

(9) 税額計算

税込価格からGSTの税額の割合(tax fraction)を求めるために、以下の式が利用される。税率が10%の場合、税込価格に占める税額の割合は10/110となり、税込価格に税額の割合を乗ずることにより税額が計算できる。

$$\text{税込価格に占める税額の割合} = \frac{\text{税率}(\%)}{100 + \text{税率}(\%)}$$

(10) 課税期間

登録事業者は、2ヶ月毎に申告をし、課税期間の終了後、翌々月の初日までに（申告後1ヶ月と1日以内に）納付しなければならない。例えば、課税期間が3月31日に終了するならば、5月1日までに納付しなければならない。申告に際して、納税者は税務当局により偶数月（2月、4月、6月、8月、10月、12月）と奇数月（1月、3月、5月、7月、9月、11月）の2つのグループに分類される。

(11) 罰則

納付期限を過ぎた場合、10%の追徴課税が行われる。さらに、1ヶ月遅れるごとに2%の課税が追加される。また、申告を怠るかもしくは脱税を行った場合には、個人の場合は2,000NZ\$（約24万円）、法人の場合は10,000NZ\$（約120万円）の罰金が課される。納税者はこれに対して不服申し立てを行うことができる。

2. 免税点

白書では、事業者が課税活動 (taxable activity) を行い税務当局に登録される基準値 (turnover threshold) と、小規模事業者の納税事務負担を軽減するための基準値 (small trader threshold) が区別される¹⁷⁾。前者に関しては、上述のとおり 2,500NZ\$ に設定される。後者は免税点を意味するが、免税点を設けるべきか否か、設定するとしたらどの水準に設定すべきかについては、国民により提出された意見書を検討した後決定するとしている。

3. 非課税

課税すべきか否かを検討すべき対象として、公共サービス、非営利団体の提供するサービス、中古品・競売品、クレジット販売および分割購入、不動産の譲渡、居住用不動産および宿泊施設の賃貸、賭博、金融サービスを挙げている。

この中で非課税とされるのは、不動産の譲渡および賃貸のうち、土地の譲渡 (建物を除く)、居住用不動産の賃貸である。前者に関しては、土地は消費財でないことがその理由として挙げられる。後者については、持ち家の帰属家賃に対する課税は困難であるから持ち家と賃貸の水平的公平を確保する必要があること、および家賃への課税は政治的に困難であることが指摘されている。さらに、ホテル・モーテル・ゲストハウス・キャンプ場等の賃貸宿泊施設への長期滞在 (滞在期間 4 週間超) も、居住用不動産の場合と同様非課税である。白書では課税の例として、事業用不動産の賃貸、上記宿泊施設への短期滞在 (滞在期間 4 週間以下)、建築工事、中古不動産の譲渡などに言及している。

非課税の対象とされる土地の譲渡、居住用不動産および宿泊施設の賃貸、課税対象とされる公共サービスおよび非営利団体の提供するサービスをめぐる詳細な議論は第 III 章で取り上げるとし、ここでは中古品・競売品、クレジット販売および分割払い購入、金融サービスに関する白書の見解を見よう。

中古品には GST が課税されるが、登録事業者である中古品販売業者が登録事業者でない個人から中古品を仕入れた場合、インボイスは発行されない。この場合、中古品販売業者は、仕入税額控除を可能とするため、販売者の氏名および住所、販売価格、販売日、財の数量、財の説明の記載された書類を販売者である個人に要求するものとする。競売品については、売り手が登録事業者の場合、他の財・サービスの場合と同様にインボイスが発行され、課税対象となる。クレジット販売は現金取引と同様に扱われ、課税対象とされる。

¹⁷⁾ 前者は registration threshold、後者は liability threshold と呼ばれる (Teixeira, Scott, & Delvin (1986), p.35)。

分割払い購入の場合、財・サービスの所有権は支払いが終了するまで移転しないが、分割払い購入の契約が成立した時点で課税対象となる。金融サービスの課税に関しては、難しい問題を含んでおり、さらなる検討が必要であるとして、具体的な提言は行われていない。

Ⅲ. 諮問委員会第一次答申

諮問委員会に提出されたパブリックコメントの提出元は、表3で示されるとおりである。1,459通のうち392通はGST全般に関わる懸念表明であるのに対し、1,067通は具体的な提案を含む意見表明であった。後者の提出元を見ると、非営利団体が約4割を占めている。

第1次答申の内容は、①高い納税効力費用、②特定の財・サービスに対する課税の影響、③特定の活動に対するGSTのキャッシュフロー効果、④卸売売上税からGSTへの移行に伴う諸問題、の4分野に関わるものであった。このうち③は、登録事業者が得るキャッシュフロー利益（キャッシュフロー損失）に注目しており、委員会では、もっぱら輸出業者と輸入業者のケース、および税務当局のGST還付の問題に焦点を当てている。④に関しては、委員会は政府にいくつかの勧告を行ったが、デリケートな問題であるという理由からその具体的内容は公表されていない。以下では、①および②を中心に論ずる。

<表3> GST法原案に対する意見書

パブリックコメントの性格	パブリックコメントの提出元	パブリックコメントの数
GST全般に関する懸念表明	-	小計 392 (a)
具体的な提案を含む意見表明	非営利団体	389
	スポーツ・レクリエーションクラブ	154
	社会奉仕クラブ	70
	慈善団体および教会	104
	その他	52
	事業者・職能団体	198
	民間企業	260
	会計士・弁護士	51
	地方自治体	45
	個人その他	124
		小計 1,067 (b)
	総計 1,459 (a+b)	

(出所) New Zealand Advisory Panel on Goods and Services Tax (1985a), p.1 より作成。

1. 高い納税協力費用

(1) 納税協力費用の概念¹⁸⁾

納税協力費用は GST の法的必要条件を満たすための費用で、貨幣費用（会計士や弁護士などの専門家からアドバイスを受けるための費用）、時間費用（セミナー参加や税務当局への問い合わせなどの、申告要件を満たすために必要な費用）、心理的費用（税制改正に対

¹⁸⁾ 以下は、Teixeira, Scott, & Delvin (1986), pp. 21-27 参照。

する不安、心配) から構成される。

これらのグロスの納税協力費用からキャッシュフロー利益を差し引いたものがネットの納税協力費用となる。キャッシュフロー利益は、財・サービスの販売から GST の申告・納付までタイムラグが存在することにより発生する。逆に、輸出業者や輸入業者にはキャッシュフロー損失が発生する。輸出の場合には、ゼロ税率が適用され仕入れに係る税額が還付されるが、税務当局による還付が遅れることにより損失が生ずる。後者に関しては、国産品の場合、通常取引条件では仕入の支払いは翌月の 20 日締めであるが、輸入品に対しては荷揚げの時点で関税とともに GST が課税されるため、輸入品を扱う業者は国産品のみを扱う業者と比較してキャッシュフロー面で不利に扱われる。

Sandford, et al. (1981) によれば、納税協力費用は、GST 導入以降の時間の経過を軸として、開始費用 (commencement cost)、一時的費用 (temporary cost)、定期的費用 (regular cost) に分類される¹⁹⁾。開始費用は、新税を立ち上げるために必要な一回限りの費用である。一時的費用は、導入時 (税制改正時) に新税 (改正後の税制) に不慣れなために発生する費用であり、納税者が慣れるにつれて低下する。定期的費用は、新税が軌道に乗ってから定期的に要する費用である。税務行政費用には、これらに加えて社会的費用 (social cost) も含まれる²⁰⁾。これは、税務当局の納税者に対する過度の干渉により発生する費用である。表 4 は、納税協力費用と税務行政費用に関して、以上の諸費用に影響を与える要因をまとめたものである。

納税協力費用と税務行政費用の間には、しばしばトレードオフの関係が生ずる。例えば、納税者教育がなければ税務行政費用は低下するが、納税協力費用は増加する。また、外部税監査が厳格に行われれば税務当局にとって税務調査の負担は軽減されるが、事業者にとっては記録保持の負担が増加する。

<表 4> 時間の経過から見た納税協力費用および税務行政費用に影響を与える諸要因

	開始費用	一時的費用	定期的費用	社会的費用
納税協力費用	<ul style="list-style-type: none"> ・納税者教育 ・税制の柔軟性 ・申告の頻度 ・課税期間の柔軟性 ・インボイスの書式変更 	<ul style="list-style-type: none"> ・専門家によるアドバイス 	<ul style="list-style-type: none"> ・登録基準点の水準 ・申告の頻度 ・税率の数 ・外部税監査 (audit trail) への対応 ・申告の複雑さ 	—
税務行政費用	<ul style="list-style-type: none"> ・スタッフの雇用と訓練 ・納税者の教育プログラムの開発とその実施 ・国民への GST に関する情報提供 	<ul style="list-style-type: none"> ・納税者数 ・申告件数と課税期間 ・事業者施設への訪問の頻度 ・事業者の GST に対する理解力 	<ul style="list-style-type: none"> ・登録基準点の水準 ・申告件数 ・非課税およびゼロ税率の適用対象の数 ・税率の数 ・外部税監査 (audit trail) の適切性 ・申告の複雑さ 	<ul style="list-style-type: none"> ・税務当局の納税者に対する過度の干渉

(出所) Teixeira, Scott, & Delvin.(1986), chap.3 より作成。

¹⁹⁾ Sandford, et al. (1981), pp.14-16.

²⁰⁾ Sandford, et al. (1981), p.17.

(2) 寄せられた意見

GST に対する圧倒的な懸念は、納税協力費用が高いことであり、特にスポーツクラブや社会奉仕クラブ、慈善団体などの小規模事業者から以下のような意見が寄せられた。

① 登録基準点が 2,500NZ\$ (約 30 万円) とされ、免税点もその水準に設定されると低すぎる。より高い水準、例えば 50,000NZ\$ (約 60 万円) にすべきである。

② 2ヶ月毎の申告は困難である。

③ 申告の締切日が月末に設定されているが、請求・支払の期日は企業によってばらつきがあり、例えば月の最終金曜日や 19 日の場合もある。

④ 納税協力費用を許容の範囲に抑えるには、単一税率および包括的な課税ベースが望ましい。

⑤ 白書で要求された多くの情報を掲載したインボイスの発行は面倒である。現実の取引においては、少額の取引(e.g. パーキングメーター、新聞販売)ではインボイス(伝票)は発行されていないし、多額の取引(e.g. 農家による家畜・ミルク・羊毛の販売、テレビの長期賃貸サービス、銀行口座自動振替、果物と野菜の競売)においてもインボイスが発行されないことがある。

⑥ GST の税額は、白書で示された税込み価格に占める税額の割合(tax fraction)を利用して計算すべきである。

⑦ 課税時点に関して、白書ではさまざまな条件および例外を設けており、事業者にとってわかりにくい。

(3) 諮問委員会の提言

以上を踏まえた諮問委員会の提言は、表 5 で示されるとおりである。GST 法成立までの流れがわかるように、各項目に関して白書での GST 法原案、財務大臣の見解、GST 法と比較してある。

<表 5> 諮問委員会の勧告(納税協力費用)

	【参考】GST 法原案	諮問委員会の勧告	財務大臣の見解	【参考】GST 法
登録基準値および免税点	<ul style="list-style-type: none"> 登録基準点と免税点を区別する 登録基準点は、年間課税売上高 2,500 NZ\$ とする。 免税点については、今後の検討課題とする。 	<ul style="list-style-type: none"> 登録基準値と免税点を区別せず、年間 20,000NZ\$ とする。 免税点の水準は物価動向を踏まえて見直す 	年間 24,000NZ\$ とする	課税売上高 24,000NZ\$ 以下の事業者は免税
課税期間(申告・納付)	<ul style="list-style-type: none"> 2ヶ月毎の申告 納税者を偶数月と奇数月に分類 	<ul style="list-style-type: none"> 小規模事業者は、2ヶ月毎、6ヶ月毎、1年毎の申告を選択できる。 納税者は、申告期間を請求・支払の期日に合致することを選択 	<ul style="list-style-type: none"> 条件付き賛成 条件付き賛成 	<ul style="list-style-type: none"> 分類 D (1ヶ月毎)、分類 A および分類 B (2ヶ月毎)、分類 C (6ヶ月毎) すべての輸出業者は 1ヶ月毎に申告できる

		<p>できる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一定の条件を満たす輸出業者は、1週間毎もしくは1ヶ月毎に申告できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・賛成 	<ul style="list-style-type: none"> ・税務当局は、輸出業者に対して15日以内に還付を行わなければならない。
税率および非課税	<ul style="list-style-type: none"> ・税率10% ・輸出品はゼロ税率 	単一税率で非課税取引を一部に限定する	賛成	<ul style="list-style-type: none"> ・税率10% ・非課税取引は一部に限定
インボイス	<p>インボイスには、下記が記載される。</p> <ul style="list-style-type: none"> ①インボイス番号 ②販売者と購入者の氏名および住所 ③販売者の登録番号 ④インボイスの発行日 ⑤インボイスの発行日と財・サービスの供給日が異なる場合には供給日 ⑥供給される財・サービスの内容(財の数量を含む) ⑦GSTを除いた価格 ⑧GSTの税額 ⑨GSTを含んだ価格 	<ul style="list-style-type: none"> ・インボイスの発行が困難なきわめて少額の取引(e.g. パーキングメーター、新聞)に関しては、インボイスの発行を要求しない。 ・取引高100NZ\$以下の取引に関しては、簡素化したインボイスの発行を認める。 ・取引の実施およびGSTの支払いが証明できるような書類があれば、インボイスの発行を要求しない。 ・インボイスの記載事項は、白書で示されたものより簡略化できる。 	条件付き賛成	<ul style="list-style-type: none"> ・インボイスに求められる記載事項は、①目に付く所に「インボイス」の単語、②販売者の氏名と登録番号、③購入者の氏名と住所、④インボイスの発行日、⑤供給される財・サービスの説明、⑥供給される財・サービスの数量、⑦次のいずれか、(a) 税額総額、税抜価格、税込価格、(b) 簡易計算法の場合には、販売価格とそれが税込価格であることの表示 ・販売価格が20NZ\$以下の場合には、インボイスの発行は不要。 ・販売価格が21NZ\$~100NZ\$の場合、インボイスの記載事項を簡略化できる。 ・中古品販売業者には、インボイスに代て一定の記録の保持が求められる。
税額計算	税込価格に占める税額の割合は、10/110として計算する。	簡易計算法 (tax fraction method) で計算できるようにすべきである。	賛成	簡易計算法を採用
課税時点	原則、①財の移転、②サービスの提供、③インボイスの発行、④支払日のうちいずれか早い時点。	インボイスの発行日もしくは支払日のいずれか早い方とする	原則賛成	インボイスの発行日もしくは支払日のいずれか早い方とする
会計基準	発生主義	GSTの会計処理は、現金基準もしくは発生基準を選択できる。	賛成	一部の登録事業者は、現金主義もしくは発生主義を選択できる。

(出所) New Zealand Parliament House of Representatives & New Zealand Treasury (1985)、New Zealand Advisory Panel on Goods and Services Tax (1985a)、pp.6-13 および Butterworth of New Zealand LTD. (1986)、Teixeira, Scott, & Delvin (1986)より作成。

①登録基準点および免税点

白書では、税務当局に登録される基準点と免税点が区別されていた。これにより、税務

当局にとっては多くの事業者を申告制度に取り込み監督することが可能となり、事業者にとっては取引高が増加して免税点を超えたとしても申告に伴う追加的業務負担が抑えられる²¹⁾。委員会の答申ではこの区別がなくなった。答申では、年間売上高 20,000NZ\$（約 240 万円）に免税点が設定され、年間売上高 20,000NZ\$ を超える事業者は登録事業者となり、GST を課税されることとされた。ただし、20,000NZ\$ 以下の事業者であっても、登録事業者となることの選択を認めた。また、免税点の水準は、物価動向を踏まえて少なくとも半年ごとに見直しを行うべきだとされた。

委員会に提出されたパブリックコメントでは、白書で示された 2,500NZ\$ の水準を支持する見解が予想外に多く、中にはゼロを主張する意見もあった。これは、水準を高く設定すると、小規模事業者の納税協力費用は軽減される反面、免税業者は仕入に係る税額を控除できず取引から排除される可能性が存在すること、および登録事業者にとっては免税取引が増え税額計算が困難になることがその背景にあった。

答申で 20,000NZ\$ の水準に設定された理由は、第一に、20,000NZ\$ であれば、フルタイムの事業者のほぼすべてが登録事業者となり、年間売上高がその水準前後にある事業者間での競争条件を歪めないだろうと判断されたことがあった。第二に、納税協力費用が税収を上回ると予想されるパートタイムの事業者や非営利組織の多くが課税を免れると予想された。

財務大臣の回答は、委員会の基本的考え方には賛成するが、免税点の水準は 20,000NZ\$ ではなく 24,000NZ\$（約 280 万円）に設定するというものであり、小規模事業者の納税協力費用の軽減により配慮した形となった。また、物価動向に応じた水準の見直しに関しては、物価調整は GST だけでなく税制全般の改革において議論されるべきだとした。GST 法でも、財務大臣による以上の見解が反映された。

②課税期間

第一に、小規模事業者は、納税協力費用を抑えるために、白書で提案された 2 ヶ月毎の申告に加え、6 ヶ月毎、1 年毎の申告を選択できる。ただし、この場合の小規模事業者は、会計システム上迅速な税額計算が困難であるとの理由から、年間付加価値額が 150,000NZ\$（約 1,800 万円）以下の業者に設定された。また 1 年毎の申告の場合は、途中で仮納付が必要とされた。これに対する財務大臣の回答は、小規模事業者の定義は付加価値額ではなく取引高に基づくべきだということと、申告の選択肢としては 2 ヶ月毎に加えて 6 ヶ月毎とし、その対象は年間売上高が 250,000NZ\$（約 3,000 万円）以下の事業者とするというものであった。

第二に、課税期間について、事業者は課税期間の最終日を月末ではなく、各自の請求・支払日に合わせることを選択できる。このことにより、納税事務負担が軽減される。財務

²¹⁾ Teixeira, Scott, & Delvin (1986), p.35.

大臣は、請求・支払日を課税期間の最終日（月末）から7日以内にする（申告期間を月末から7日以内であれば延長することができる）という条件付きでこれに賛成した。

第三に、輸出業者は、キャッシュフロー損失を軽減するために、1週間もしくは1ヶ月毎に申告できる。申告内容に問題がない場合には、税務当局は1週間以内に還付を行わなければならない。上記の措置が適用される輸出業者の定義については、輸出による売上高が総売上高の75%以上を占める登録事業者が望ましいとした。財務大臣は、輸出による売上高が総売上高の75%以上を占める輸出業者に関しては、1ヶ月毎の申告を認め、速やかに仕入税額の還付が行われるべきであるとした。

申告・納付の回数が頻繁であると、小規模事業者にとっては納税事務負担が増える。そこで、課税期間を長くして申告・納付の回数を減らすと、納税事務負担が軽減されるとともにキャッシュフロー利益が増え、ネットの納税協力費用は低下する。他方、事業者にとってのキャッシュフロー利益は政府にとっては費用（税収損失）となる。したがって、事業者の納税協力費用を軽減するとともに、政府にとっての税収損失を抑制するように課税期間を設定する必要がある。そのためには、小規模事業者の課税期間を長くし、大規模事業者の課税期間を短くすることが必要であるとの研究が公表された²²⁾。

諮問委員会の勧告およびGST法は、この研究結果に沿ったものである²³⁾。GST法では諮問委員会の勧告を受け入れ、白書で提案された2ヶ月毎に加えて1ヶ月毎（分類D）および6ヶ月毎（分類C）の申告が認められた。分類Cは課税売上高25,000NZ\$（約2,900万円）以下の場合に認められ、登録事業者の約53%がその対象になると予想された。分類Dに関しては、輸出による売上高が75%以上という条件付きではなくすべての輸出業者が対象とされた。その背景には、75%以上の条件を満たす登録事業者はほとんどいないと予測されたことがあった。意図的に輸出を増やして75%以上という条件を満たそうとする登録業者に対しては、それを抑制するための規定が設けられた。申告に問題がなければ、税務当局は15日以内に還付を行わなければならない、遅延した場合には延滞利子が課されることとされた。

③税率および非課税

納税協力費用を最小化するには、白書で示されたように、単一税率で非課税を一部の取引（土地、居住用住宅の賃貸）に限定すべきである。財務大臣もこれに同意した。

答申では、税率の具体的な水準に言及していないが、白書では10%とされ、GST法でもその水準に決定された。なぜ10%とされたかに関して、ロジャーダグラス財務大臣は次のように述べている。「政府はGSTの税率として10%から15%の間を考えていた。将来の税制改革と給付改革を行うためには十分な財源が必要である。しかしながら、政府支出

²²⁾ Teixeira, Scott, & Delvin (1986), pp.64-67.

²³⁾ 以下は、Teixeira, Scott, & Delvin (1986), pp.67-68 参照。

の抑制および財政赤字削減に成功したことにより、税率 15%まで必要ないことが明らかになった。したがって、政府は税率を 10%に決定した。諸外国と比較して低い税率が可能となったのは、GST の課税ベースが広いからこそである」²⁴⁾。これは、10%から 15%の間を考えていて 15%までは必要ないから 10%にしたという記述であるが、当初は税率 12.5%として財政シミュレーションが行われたが、財政赤字の見通しが改善したため 10%にされたようである²⁵⁾。さらに、10%は税額計算が容易で、納税者の導入前教育にとっても都合が良いとの判断も働いたようである²⁶⁾。

④インボイス

GST で仕入税額控除を機能させるためにはインボイスが必要である。白書でインボイスの記載事項として挙げられているのは、前述のように (a) インボイス番号、(b) 販売者と購入者の氏名および住所、(c) 販売者の登録番号、(d) インボイスの発行日、(e) インボイスの発行日と財・サービスの供給日が異なる場合には供給日、(f) 供給される財・サービスの内容 (財の数量を含む)、(g) GST を除いた価格、(h) GST の税額、(i) GST を含んだ価格の 9 点である。

答申では、インボイスに関して以下の 4 点が提案されている。

(a) インボイスの発行が困難なきわめて少額の取引 (e.g. パーキングメーター、新聞販売) に関しては、インボイスの発行を要求しない。

(b) 取引高 100NZ\$ (約 12,000 円) 以下の取引に関しては、簡素化したインボイスもしくは領収書の発行を認める。

(c) 取引の実施および GST の支払いが証明できるような書類があれば、インボイスの発行を要求しない。

(d) インボイスの記載事項は、白書で示されたものより簡略化できる。

(a) および (c) は実態に即した提案である。(b) は、文房具店での少量の用紙の購入、街角の販売店での少量の紅茶・ビスケットの購入などが該当する。簡素化されたインボイスもしくは領収書には、販売者の氏名および登録番号、日付、価格に GST が含まれるという表示、GST 込みの価格、品名が記載され、購入者の氏名と住所、GST を除いた価格、GST の税額は省略される。(d) に関しては、財・サービスの供給日を省略し、供給される財・サービスの内容について白書で提案されたものよりも簡略化できるとした。以上に対する財務大臣の回答は、支払いに関する記録の十分な保持が行われるという条件付きで賛成するというものであった。

GST 法では、以下のように決定された。第一に、インボイスに求められる記載事項とし

²⁴⁾ Douglas (1985), p.10.

²⁵⁾ Douglas & Callen (1987), p.216.

²⁶⁾ Teixeira, Scott, & Delvin (1986), p.40.

ては、①目に付く所に「インボイス (tax invoice)」の単語、②販売者の氏名と登録番号、③購入者の氏名と住所、④インボイスの発行日、⑤供給される財・サービスの説明、⑥供給される財・サービスの数量、⑦次のいずれか、(a) 税額、税抜価格、税込価格、(b) 簡易計算法の場合には、販売価格とそれが税込価格であることの表示、であるとされた。

第二に、販売価格が 20NZ\$ (約 2,400 円) 以下の場合には、インボイスの発行は不要とする。

第三に、販売価格が 21NZ\$ (約 2,500 円) ~100NZ\$ (約 12,000 円) の場合、インボイスの記載事項を簡略化できる。具体的には、①目に付く所に「インボイス」の単語、②販売者の氏名と登録番号、③インボイスの発行日、④供給される財・サービスの説明、⑤供給される財・サービスの数量、⑥販売価格とそれが税込価格であることの表示、を記載する。

第四に、中古品の販売業者には、仕入の際に、インボイスに代えて①販売者の氏名と登録番号、②中古品の購入日、③販売された財の説明、④販売された財・サービスの数量、⑤販売された財の価格に関する記録の保持が求められる。

結局、GST 法の内容は、委員会が指摘した 4 項目を踏まえ、納税協力費用の負担軽減に配慮したものとなった。中古品に関しては、中古品販売業者より GST の導入断念もしくは古書販売を非課税にすべきとの強い要望があり、それに対応する措置として、インボイスに代わる記録の保持、販売価格 20NZ\$ 以下のインボイス不要措置が適用された²⁷⁾。

⑤税額計算

事業者の税額計算は、白書で示された簡易計算法で行うべきであると提案し、財務大臣も賛成した。簡易計算法の適用は、ゼロ税率や非課税取引の適用が限定的であるほど容易になる。簡易計算法は GST 法でも採用された。

⑥課税時点

白書において課税時点は、原則、(a) 財の移転、(b) サービスの提供、(c) インボイスの発行、(d) 支払日のうちいずれか早い時点とされたが、多くの例外措置や制限が設けられた。答申では、課税時点は、インボイスの発行もしくは支払日のどちらか早い方へ設定すべきであるとした。これにより、財の移転やサービスの提供の時点に関する考慮が不要となった。財務大臣の回答は、諮問委員会の見解に原則賛成 (Agree in principle) であり、GST 法でも採用された。

⑦会計基準

白書では、GST の会計処理に関して発生主義を要求したが、諮問委員会は、現金主義も

²⁷⁾ Teixeira, Scott, & Delvin (1986), p.78.

しくは発生主義のいずれかを選択できるとした。この背景には、一般に大企業は発生主義を採用しているが、地方公共団体や非営利団体、農村部門などでは現金主義が採用されており、発生主義への転換は負担が大きいと考えられたことがある。財務大臣も委員会の提案に賛成した。

GST 法においても、現金主義もしくは発生主義のいずれかを選択できるとされた。ただし、それが認められる対象が、国の政府機関、地方公共団体、非営利団体、課税売上高 500,000NZ\$（約 6,000 万円）以下の登録事業者に限定された。最後の項目に関しては、1985 年 8 月に作成された GST 法原案の改訂版では 250,000NZ\$（約 30,000 万円）以下とされていたが、その水準が引き上げられたのは、発生主義の採用している大企業でも現金主義での対応を望む事業者の可能性を考慮した措置であった²⁸⁾。

2. 特定の財・サービスに対する課税の影響

(1) 基本的立場

特定の財・サービスの扱い（非課税もしくはゼロ税率適用）に関しても多くの意見が出された。委員会の基本的立場は、納税協力費用を最小化するためには、単一税率および包括的な課税ベースが望ましいというものである。食料品のような特定の財を非課税にしても GST の負担構造に大きな影響を与えず、かつ複数税率の運営費用が単一税率よりも大きいとしたら、政府により提案された単一税率を拒否する積極的理由はないとしている。また、仮に特定の組織が GST の導入により大きく影響を受けるとしても、政府による直接的経済支援が望ましいとしている。

上記のうち GST の負担構造に関して、答申はヴィクトリア大学政策研究所 (Institute of Policy Studies) の研究 (Scott, Goss, & Davis(1985)) に言及しているので、ここでその内容を見よう。同研究では、1983 年度の家計支出・所得調査 (Household Expenditure and Income Survey) を利用して、GST の負担構造を分析している。

表 6 は、主たる生活必需財について可処分所得に占める消費支出の割合を示したものである。可処分所得は総所得から所得税を控除した概念として定義される。上段は夫婦子供 2 人、下段は夫婦で年金生活者のケースである。いずれのケースにおいても、低所得者にとって相対的に食料品の支出割合が大きいことがわかる。可処分所得 7,500NZ\$ 未満の場合、可処分所得に占める食料品の割合は 17.81% (17.02%) であるが、その割合は可処分所得の上昇とともに次第に低下し、33,500NZ\$ 超では 13.21% (11.20%) となっている。

²⁸⁾ Teixeira, Scott, & Delvin (1986), pp.75-76.

<表 6> 可処分所得に占める消費支出の割合 (%)

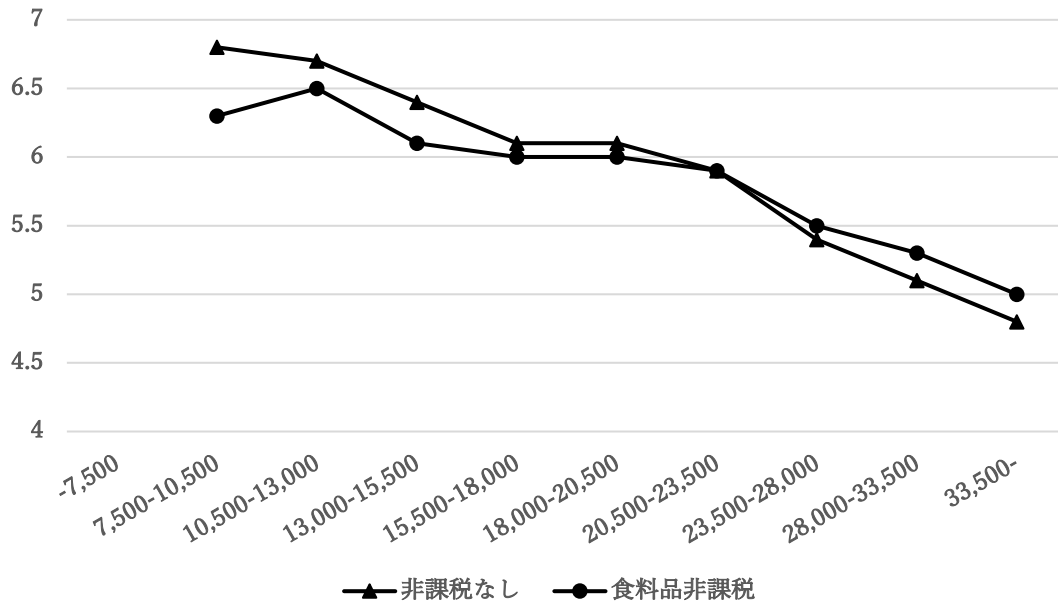
可処分所得 (NZ\$)	食料品	子供服	その他 の衣類	レイト (地方 税)	都市公 共交通	薬代	雑誌・ 書籍	診察費	その他	総計
-7,500	17.81	1.04	3.70	3.16	0.60	0.15	0.63	0.4	72.49	100.0
	17.02	0.00	1.30	3.61	0.41	0.00	1.34	0.00	76.32	100.0
7,500-10,500	18.08	3.97	6.53	0.94	0.19	0.38	1.03	0.24	68.61	100.0
	21.20	0.24	3.85	2.99	0.27	0.50	1.22	0.91	68.82	100.0
10,500-13,000	19.41	1.21	4.10	0.90	0.02	0.24	1.19	0.26	72.67	100.0
	17.64	0.10	5.43	3.44	0.29	0.49	1.41	0.91	70.29	100.0
13,000-15,500	17.15	1.88	3.54	1.99	0.29	0.41	0.89	0.19	73.87	100.0
	16.64	0.21	4.51	3.43	0.33	0.50	1.20	1.33	71.80	100.0
15,500-18,000	16.77	1.75	4.33	1.82	0.52	0.31	0.90	0.73	72.88	100.0
	14.85	0.16	3.57	3.25	0.78	0.37	1.13	0.14	75.74	100.0
18,000-20,500	17.88	1.92	3.33	2.21	0.26	0.36	1.13	0.93	72.00	100.0
	14.25	0.26	3.84	2.84	0.36	0.32	1.23	0.50	76.39	100.0
20,500-23,500	16.03	1.72	3.21	2.36	0.27	0.38	0.99	0.47	74.58	100.0
	12.21	0.15	6.72	2.52	0.36	0.21	1.58	0.67	75.58	100.0
23,500-28,000	15.02	1.36	4.07	2.06	0.37	0.28	1.20	0.48	75.16	100.0
	11.89	0.41	4.56	2.11	0.47	0.41	0.87	0.20	78.96	100.0
28,000-33,500	14.52	1.65	5.63	1.75	0.28	0.29	1.36	0.57	73.94	100.0
	10.25	0.08	3.19	2.84	0.12	0.63	1.35	0.73	80.82	100.0
33,500-	13.21	1.44	4.41	2.30	0.20	0.16	0.91	0.40	76.98	100.0
	11.20	0.00	5.40	2.75	0.10	0.28	1.47	0.24	79.58	100.0
100.0 全体	16.19	1.64	4.09	2.04	0.31	0.31	1.05	0.54	73.82	100.0
	15.97	0.18	4.54	3.03	0.34	0.44	1.27	0.74	73.48	100.0

(注) 上段の数値は、夫婦子供 2 人のケース、下段は夫婦でかつ年金受給者のケース。

(出所) Scott, Goss & Davis(1985), pp.70-71 より作成。

図 1 は、食料品を非課税にした場合の効果を見たものである。横軸は世帯所得 (NZ\$)、縦軸は負担割合 (%) である。税率は 10% と想定されている。また、税収中立の仮定が置かれており、食料品非課税により他の消費支出の税率が引き上げられている。世帯別 (単身で年金生活者、単身で年金生活者以外、大人 2 人で年金生活者、大人 2 人で年金生活者以外、大人 1 人子供 1 人、大人 2 人子供 2 人、大人 2 人子供 3 人以上、大人 3 人以上子供なし、大人 3 人以上子供あり、大人 1 人子供あり) の分析も行われているが、図 1 は全世帯のケースを取り上げている。明らかのように、食料品を非課税にすることにより逆進性は是正される。しかしながら、その程度は小さい。世帯所得 75,00NZ\$ から 10,500NZ\$ の世帯で負担軽減の効果は -0.5%、1 週間で 90NZ¢ でしかない。また、食料品以外の消費支出に対する税率が引き上げられることにより、可処分所得が 23,500NZ\$ 超の場合は、逆に負担割合が増加している。

<図1> 食料品非課税の効果 (%)



(出所) Scott, Goss & Davis(1985), p.62 および p.71 より作成。

以上では、消費支出において世帯類型が考慮されていない。そこで、大人2人の場合を1.00として、世帯類型別に消費支出を調整すると表7のようになる。図2はこのような調整を行った後の食料品非課税の効果を示したものである。図1と比較して低所得者の負担割合の軽減の程度が大きい。負担軽減の効果は、最も大きい可処分所得 7,500NZ\$ から10,500NZ\$ の世帯で可処分所得の-0.7%、1週間で1.20NZ\$ の軽減となる。しかしながら、このことをもって、直ちに食料品非課税を正当化するのは問題がある²⁹⁾。まず、家計支出・所得調査のデータは、消費支出が高めに出る傾向がある。消費支出は消費者へのアンケート調査に基づいており、記載に重複があると考えられるからである。しかも、その傾向は特に低所得者層で強い。また、負担軽減のメリットは非課税のデメリットを上回るほど大きくないと考えられる。

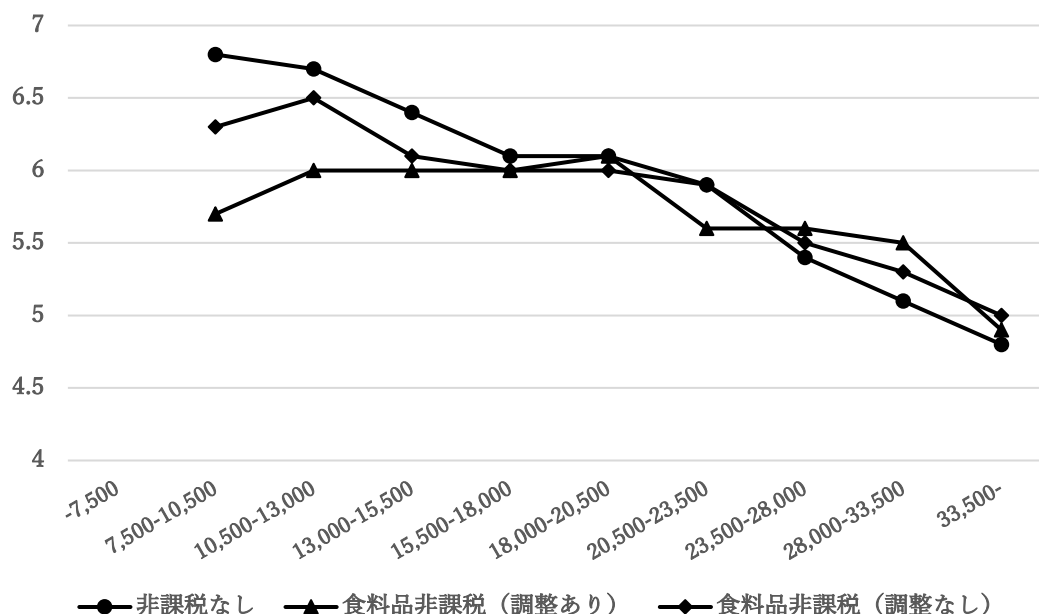
<表7> 消費支出の調整

	0 (子供の数)	1	2	3	4
1 (大人の数)	0.60	0.92	1.20	1.48	1.70
2	1.00	1.27	1.53	1.77	2.00
3	1.35	1.80	1.84	2.06	2.28
4	1.67	1.90	2.12	2.34	2.55

(出所) Scott, Goss & Davis(1985), p.22.

²⁹⁾ Scott, Goss & Davis (1985), pp.25-26 および p.41、p.45 参照。

<図2> 食料品非課税の効果（消費支出調整後）



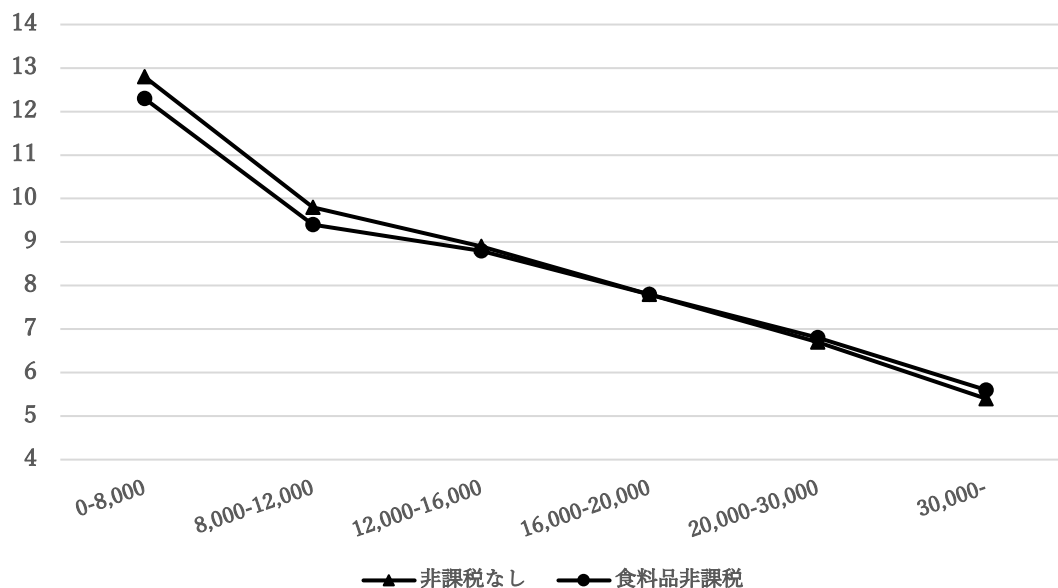
（出所） Scott, Goss & Davis(1985), p.72 および p.73 より作成。

同様の指摘はマッカー委員会報告でも行われている³⁰⁾。分析に際しては、①1979年度における家計調査（Household Survey）の所得および消費支出のデータに基づく、②税制改革により消費者の消費支出および消費パターンは大きく変化しない、③税収中立（食料品非課税による税収損失は、食料品以外の消費支出に対する税率引き上げで賄われる）の諸前提が置かれる。

図3は、卸売売上税に代えてGST（食料品非課税）を導入した場合の負担構造の変化を見たものである。横軸は世帯所得（NZ\$）、縦軸は負担率（%）を示している。ただし、委員会では卸売売上税の廃止およびGST導入により追加的税収（1,000百万NZ\$もしくは500百万NZ\$）が発生することを想定している。図3は1,000百万NZ\$のケースを示している。また、世帯別（大人1人、大人2人、夫婦および子供1人、夫婦および子供2人、その他）の分析も行われているが、図3は全世界帯のケースである。食料品を非課税にすることで恩恵を被るのは世帯所得が8,000NZ\$以下（-0.5%）および8,000NZ\$～12,000NZ\$の家計（-0.4%）である。逆に20,000NZ\$超の家計では、食料品以外の消費支出に対する税率が引き上げられることにより負担が増えている。しかしながら、全体的に見て、食料品を非課税にしても負担構造には大きな変化はない。このような結果は、追加的税数を500百万NZドルにしても変わらない。

³⁰⁾ McCaw (1982), pp.199-203.

<図3> 食料品非課税の効果 (%)



(出所) McCaw(1982), p.202 より作成。

以上の分析を踏まえて、委員会は次のように指摘する。「食料品を非課税にしても、家計所得が 8,000NZ\$ 以下の場合を除いて負担構造に大きな影響はない。同様に、衣料品を非課税にしても、家計調査によれば衣料品への消費支出は所得に対して比例的であるから、負担構造へほとんど影響を与えない。課税ベースを包括的にすることにより租税務行政上の利益が発生し、また租税回避を防げることを考慮すると、委員会は、低所得者の所得を維持するためには、食料品を非課税にするのではなく、所得税および社会福祉制度による別の手段が検討されるべきであると考え」³¹⁾。

(2) 諮問委員会の勧告・見解

諮問委員会は、表 8 で示されるように、財・サービスの輸出、海外居住者へのサービス供給（外国人観光客へのサービス、国際輸送サービス（貨物および旅客））、財・サービスの輸入、非営利団体、政府機関に関して検討している。ただし、表中の下線部は、勧告の形で明示されていないが、委員会の見解として示されたものである。

³¹⁾ McCaw (1982), p.203.

<表 8> 諮問委員会の勧告・見解（特定の財・サービスに対する課税）

	【参考】GST 法原案	委員会の勧告・見解	財務大臣の見解	【参考】GST 法
財・サービスの輸出（ニュージーランド国内で観光客により購入された財）	特に言及なし	・ニュージーランド国内で観光客により購入された財が一定期間内に国外へ持ち出された場合には、その財に対して支払われた GST を還付する。	反対	・還付は認めない
財・サービスの輸出（海外の居住者に対するサービス）	特に言及なし	ゼロ税率	コメントなし	ゼロ税率
外国人観光客へのサービス	特に言及なし	ゼロ税率の対象としない	輸出サービスをゼロ税率の対象とする点で原則賛成	ゼロ税率の対象としない
国際輸送サービス（貨物、旅客）	特に言及なし	・国際貨物サービスは、ニュージーランドへの輸送の場合は課税、ニュージーランドから海外への輸送は非課税。 ・国際旅客サービスはゼロ税率		国際輸送サービスはゼロ税率の対象
財・サービスの輸入	課税	ゼロ税率を適用	検討中	標準税率で課税
非営利団体の供給するサービス	課税	・原則課税 ・現金および財・サービスの寄付、および寄付された財・サービスの販売は非課税。	賛成	・原則課税 ・寄付を受けた財・サービスの販売は非課税
政府機関の供給する財・サービス	課税	・国が政府省庁や公共団体に補助金を交付する場合、 <u>ゼロ税率を適用。</u> ・ <u>地方公共サービスは課税</u>	コメントなし	・政府省庁や公共団体に対する補助金は課税対象とする ・自動車燃料に係る地方税を原資とする地方公共サービスはゼロ税率の対象

(注) 下線は見解、それ以外は勧告。

(出所) New Zealand Advisory Panel on Goods and Services Tax (1985a), pp.13-23、Butterworth of New Zealand LTD. (1986)、Teixeira, Scott, & Delvin (1986)、Barrand (1991)より作成。

①財・サービスの輸出

白書では、輸出品に対してゼロ税率を適用することは示されたが、外国人観光客がニュージーランドで購入した財の扱いや、ニュージーランドの納税者により提供されたサービス（e.g. 司法サービス、建築サービス、エンジニアリングサービス、設計サービス）が海

外で消費される場合やについて言及していない。

委員会は、前者に関してニュージーランドで購入された財がある一定期間内（たとえば1ヶ月）に国外に持ち出された場合には、それらの財に係る GST を還付することを提言している。しかしながら、財務大臣は、諸外国での経験に照らし合わせると、制度が複雑になるという理由で反対した。GST 法でも還付は認められなかった。後者については、委員会はゼロ税率を勧告している。これに対する財務大臣のコメントは特にないが、GST 法ではゼロ税率の対象とされた。

②海外居住者へのサービス供給

(a) 外国人観光客へのサービス

ニュージーランド国内における外国人観光客へのサービス（e.g. 宿泊、レストランでの食事、バスツアー、マオリコンサート）に関しては、観光業界から輸出品の場合と同様にゼロ税率の対象とすべきとの意見が出された。しかしながら、委員会は、輸出品がゼロ税率の対象となるのは輸出を促進するためではなく海外で消費が行われるからであり、外国人観光客に提供されるサービスはニュージーランド国内で消費されるから、ゼロ税率の対象にすべきでないとした。

(b) 国際輸送サービス

この場合も、原則はニュージーランド国内で消費されれば課税、国外で消費されれば非課税である。したがって、国際貨物輸送に関しては、ニュージーランドへの輸送の場合、運送費、荷揚げ料などは GST の課税対象となる。逆に、ニュージーランドから海外への輸送の場合、それらの費用は非課税である。国際旅客輸送については、旅行業界への影響を考慮して、インバウンド（海外→ニュージーランド）、アウトバウンド（ニュージーランド→海外）の両方に関してゼロ税率を適用すべきだとした。

財務大臣は、外国人観光客へのサービスおよび国際輸送サービスに関する以上の提言に対して、輸出サービスをゼロ税率の対象にするという点に関しては賛成した。GST 法は、外国人旅行客へのサービスに関しては標準税率での課税、国際輸送サービスについては貨物および旅客の両方をゼロ税率の適用対象とした。

③財・サービスの輸入

財・サービスの輸入に関して、白書では課税対象とされた。しかしながら、委員会は登録事業者によって輸入される財・サービスに係る GST は非課税（もしくはゼロ税率）³²⁾にすべきとした。

このような勧告の背景には、前述のように（12 頁）、輸入業者は、輸入品が引き渡され

³²⁾ 委員会は、登録事業者の輸入する財・サービスに課税しない（no GST be charged on goods imported by registered person）と述べているのみで、それが非課税なのかゼロ税率なのかを明らかにしていないが、Teixeira, Scott & Delvin (1986)、pp.52-53 ではゼロ税率として議論を展開している。

る前に荷揚げの段階で関税と同時に GST の支払いを要求されるため、輸入品を扱う割合の高い事業者にはキャッシュフロー損失が発生し、国産品のみを扱う事業者と比較して不利になると考えられたことがあった。輸入品を非課税（もしくはゼロ税率）にすることにより、税務当局（この場合は関税局）の負担が軽減される一方、キャッシュフロー面では、国産品を扱う業者が輸入業者と比べて相対的に不利となる。さらに、GST の課税対象の 40%超が輸入品に対するものであると予想されるため、非課税（もしくはゼロ税率）の適用は政府にとって税収損失をもたらす³³⁾。

委員会の勧告に対する財務大臣の反応は「検討中」であり、GST 法では採用されることなく、輸入に対しては標準税率で課税されることとなった。ただし、1986 年 10 月以降、関税については最大 7 週間の延納が認められることになり、それに伴い GST の納税に関しても同様の扱いを受けることとなった³⁴⁾。

④非営利団体

白書では、非営利団体によって提供される財・サービスは課税対象とされるが、これに対して関係組織からは、納税事務負担や売上げ減少に対する懸念が示された。

委員会は、非営利団体の提供するサービスは原則課税対象とすべきであるが、現金および財・サービスの寄付、寄付された財の販売（e.g. チャリティショップ、リサイクルショップ）については課税対象から除外すべきであるとした。非営利団体に対する現金および財・サービスの寄付は、会費の場合と異なり、同組織の提供する財・サービスに対する対価ではないから非課税である。また、寄付された財の販売を課税対象とすると、会計処理に不慣れな多くの人々を管理する必要が生じ税務行政費用が増えることになる。また、税収に対するネットの効果はゼロである。以上に関して、財務大臣は賛成した。GST 法においても、寄付を受けた財・サービスの供給は非課税とされた。

委員会によれば、以上の勧告に加え登録基準点・免税点の水準を 20,000NZ\$（約 240 万円）にすることが受け入れられるならば、大部分の非営利団体が免税点以下になり、納税事務負担が発生しないとしている。

非営利団体からは、GST は財務状況に大きな影響を与えサービスの提供に支障をもたらすという理由から、ゼロ税率適用の要望も出された。ゼロ税率に対する委員会の基本的立場は、前述のとおり（19 頁）否定的である。ただし、純粋な慈善活動（pure charities: e.g. 薬物更生、囚人の社会復帰、教会を母体とした老人ホームおよびホスピス、海外援助）を行う特定の非営利団体に関してはゼロ税率適用の根拠はあるとした。しかしながら、純粋な慈善活動とは何か、立法上の定義が困難であると指摘した。

³³⁾ Teixeira, Scott & Delvin (1986), p.52.

³⁴⁾ Teixeira, Scott & Delvin (1986), p.53.

⑤政府機関

Scott & Davis (1985)は、政府機関により提供される財・サービスを、(a) 中央政府および地方政府の事業活動、(b) 中央政府および地方政府の非事業活動、(c) レイトを財源とする地方政府の活動、(d) 準政府機関による活動の4つに分類し、GSTの課税について検討している³⁵⁾。

(a) 中央政府および地方政府の事業活動

これは、政府機関が民間部門と同様に事業活動を通して財・サービスを提供するケースであるから、GSTの課税対象となる。

(b) 中央政府および地方政府の非事業活動

これには、租税や受益者負担（使用料、手数料）により国民に財・サービスが供給されるケース、および政府機関が供給する財・サービスを他の政府機関が購入するケースが該当する。前者においては、租税が財源の場合、供給される財・サービスとの間に個別報償関係は成立しないから、非課税である。受益者負担で財源が賄われる場合、個別報償関係が成立し、課税となる。しかしながら、個別報償関係の有無により、仕入の区分に関するやっかいな作業が必要となる。後者については、政府機関が供給するサービスは課税対象となる。

(c) レイトを財源とする地方政府の活動

レイトは地方政府の提供する公共サービスの対価であるから、個別報償関係が成立し、課税対象となる。

(d) 準政府機関による活動

準政府機関には、まず、全国道路委員会(National Roads Board)や事故補償団体(Accident Compensation Corporation)などの組織がある。これらが供給するサービスは、利用者の支払う料金により賄われているから、課税対象となる。また、政府の補助金により運営される医療・教育組織の提供するサービスも、同様のサービスが民間部門でも供給されるから、課税対象とされる。

このように、政府機関により提供される公共サービスのほとんどが課税対象とされるが、その根拠としてBarrand(1991)は次の4点を指摘している³⁶⁾。

(a) 税務行政の簡索性

政府活動を事業活動（民間部門と競合する）と非事業活動に区分して課税するか否かを定める作業は、税務当局と納税者の双方にとって事務負担が大きい。

(b) 政府運営の説明責任と透明性

民間部門と競合するサービスを政府機関が供給する場合、両者の税込価格が異なれば課税の中立性が阻害される。政府はその点を明らかにする説明責任を負う。

³⁵⁾ 以下は、Scott & Davis (1985), pp.47-49 参照。

³⁶⁾ Barrand (1991), p.15.

(c) GST の包括性

公共サービスが非課税にされると、それと競合する民間サービスに関しても同様な措置を求める要求が起こり、GST の課税ベースが浸食される。

(d) 経済運営

政府消費支出は最終消費支出の約 2 割を占めており、公共サービスを GST の課税対象とすることにより、将来の税率変更による経済運営（需要管理）が有効になる。

以上を踏まえて、白書およびそれに対する諮問委員会の意見を見よう。まず白書は、政府機関の提供する財・サービスに対して課税すべきことを提言した。

第一に、政府機関が財・サービスを、民間部門と競合して国民に供給する場合、他の政府機関に供給する場合、民間部門が商業ベースで財・サービスを提供する場合と同様に課税対象とされる。また、政府機関は登録事業者として、他の登録事業者と同様に、インボイスの発行および記録の保管が義務付けられる。

第二に、政府省庁（government department）や公共団体（public body）が国（Crown）から補助金を交付される場合、国に対して提供する財・サービスに対する対価とみなされ補助金は課税される³⁷⁾。

第三に、地方自治体が住民に地方公共サービスを提供する場合においても、その対価であるレイトや受益者負担が課税対象となる。

以上のような白書の提言に対して、委員会では勧告の形ではなく、以下のような見解が示された。第一に、政府省庁に対する国からの補助金に関しては、中央政府内の異なる部門間での資金移転であるから、ゼロ税率を適用すべきである。

第二に、地方公共サービスの提供を課税対象とする件に関しては、地方自治体よりゼロ税率の要望が出された。その理由として、(a) レイトに GST を課税すると税が累積する（tax on a tax）こと、(b) レイト制度自体が時代遅れでかつ不公平であり、GST の課税により状況がさらに悪化すること、があげられた。委員会はレイト制度の早急な見直しの必要性を認めながらも、民間サービスとの間の中立性を確保するためにレイトに課税すべきだとした。ただし、論理的にはレイトに課税するなら国税（e.g. 所得税）にも課税すべきである。しかしながら、この点に関しては、所得税に GST を課税すると、それによって発生する追加の税収が所得税減税に利用される可能性が高いから、現実的でないとした。

GST 法では、政府省庁や公共団体に対する補助金は、それらの組織が供給する財・サービスに対する対価であるとみなされ課税対象とされた。また、地方自治体からのゼロ税率の要望に対しては、自動車燃料関連税を原資とする地方公共サービスのみを対象とすることとされた。

³⁷⁾ ニュージーランドでは、国（Crown）と省庁（government department）が明確に区別される。国は省庁の生産する財・サービスの「購入者」であると同時に、省庁の「所有者」でもある（詳細は和田（2006）、33～35 頁参照）。

IV. 諮問委員会第二次答申

諮問委員会第二次答申では、まず、金融サービスに対する課税に関して具体的な提言が行われている。金融サービスへの課税に関して、委員会は金融サービスを保険とそれ以外に分類し検討している。さらに、不動産取引に関してより細かな検討が実施された。不動産取引を取り上げた理由として、「不動産取引に対する課税に関しては、基本的考え方、運用、政治的課題に関して多くの見解が示され、ほとんど合意を得られなかった」ことが挙げられている³⁸⁾。委員会の勧告内容は表9に示されるとおりである。

<表9> 諮問委員会の勧告

	【参考】GST 法原案	委員会の勧告	財務省の見解	【参考】GST 法
金融サービス	— (具体案なし)	<ul style="list-style-type: none"> ・外国為替取引に関しては制限付きであるが、金融サービス(除く保険)の全価格に対して課税する。 ・高金利や納税事務負担の理由で、全価格に対する課税が困難な場合は、当面、ゼロ税率とする。 ・損害保険は課税対象とする。 ・純粋生命保険機能は課税対象とする。 	<ul style="list-style-type: none"> ・全価格での課税(保険以外)には反対 ・生命保険は非課税 	金融サービスは非課税(ゼロ税率となる旅客・貨物輸送にかかわる保険サービスを除く)
不動産取引	<ul style="list-style-type: none"> ・土地の譲渡、居住用不動産および宿泊施設(滞在期間4週間超)の賃貸は非課税、それ以外は課税。 	<ul style="list-style-type: none"> ・土地取引に関しては、未改良地のみ非課税とする。改良地の場合、改良部分の割合を取引総額の一定割合に定め、その部分については課税対象とする。 ・居住用不動産および宿泊施設(滞在期間4週間超)は課税対象 	<ul style="list-style-type: none"> ・土地取引の改良部分への課税は賛成。 ・賃貸住宅の家賃および賃貸宿泊施設の賃貸料への課税には反対。 	<ul style="list-style-type: none"> ・土地取引はすべて課税 ・①居住用施設の賃貸、②居住用土地の賃貸、③5年以上賃貸住宅とされていた物件の譲渡は非課税

(出所) New Zealand Advisory Panel on Goods and Services Tax (1985b)より作成。

1. 金融サービス³⁹⁾

(1) 金融サービスの概念

まず、金融サービスの概念を明らかにしよう。一般に、金融サービスは以下のような取

³⁸⁾ New Zealand Advisory Panel on Goods and Services Tax (1985b), p.2.

³⁹⁾ 以下では、諮問委員会第二次答申に加え、New Zealand Advisory Panel on Goods and Services Tax; New Zealand Treasury; New Zealand Inland Revenue (1985)も参照。また、金融サービスに対する課税全般に関して、篠原(2016)、鈴木(2009)、中里(1998)、沼田(2011)、渡辺(2017)を参照した。

引により提供される⁴⁰⁾。

①金融仲介取引

金融仲介取引は、もっぱら資金の貸し付けおよび借り入れ、利子の受払により成り立つ。この場合、利子は純粹利子と金融仲介サービスのマージンとから構成される。前者は家計が消費を将来に延期することに対する報酬で、単なる資金の移転にすぎない。

これに対して後者は、金融機関により提供されるリスク管理や情報提供サービスの対価であり、貸付利子と預金利子の差額として計算される。貸し手（預金者）と借り手が直接交渉していた場合に成立していたと考えられる利子率よりも高い貸付利子率として借り手によって、また、預金利子の低下という形で貸し手によりそれぞれ負担される⁴¹⁾。このマージンの部分が金融仲介取引の付加価値であり、GSTの課税対象となる。ただし、取引全体のマージンの把握は可能であるが、個々の取引に関してマージンを把握するのは容易でない。

②金融資産取引

金融資産取引は、金融資産の売買活動のことである。金融資産には、債券、手形、株式、譲渡性預金証書、外国為替などが含まれる。この場合、GSTの課税ベースは金融資産取引により得られる利益となる。

③手数料取引

申込金（application fee）、取引手数料、ブローカー手数料などを獲得する目的で行われる取引が手数料取引（Fee and Commission Activity）である。このような取引の場合、金融サービスの価格は手数料等となり、GSTの課税は容易である。

④保険取引

保険取引は、生命保険サービスや損害保険サービスの提供のことである⁴²⁾。保険会社が提供するサービスは、受取保険料総額（および保険積立金の投資運用益）から支払保険金総額（および仕入れ）を控除した額として定義され、これは事務費用（管理費用）総額に等しい。何故ならば、保険会社の観点から見れば、保険積立金および仕入れの存在を除くと、次の関係が成り立つからである⁴³⁾。

$$\text{受取保険料総額} = \text{支払保険金総額} + \text{事務費用（管理費用）総額}$$

⁴⁰⁾ Bakker & Chronican (1985), pp.8-12.

⁴¹⁾ 以上に関しては、篠原（2016）、322～324頁も参照。

⁴²⁾ 前述のように、GST法では損害保険業界の要望が受け入れられ、損害保険は金融サービスには含まれていない。

⁴³⁾ 篠原（2016）、332頁。

したがって、保険会社は受取保険料総額に課税され、仕入税額控除として支払保険金総額に係る税額を控除できる。ただし、保険料および支払保険金の性格に注目すると、生命保険と損害保険とでは事情が異なる。まず、保険料を構成する要素として、生命保険の保険料には貯蓄の要素があるが、損害保険にはない。貯蓄に関する部分は単なる資金移転であるから、課税対象とならない。しかしながら、現実には、保険料から課税対象とならない貯蓄部分を取り出すことは困難である。

さらに、生命保険の場合、支払保険金は貯蓄の性格を有する（貯蓄の結果生ずる元本と利子である）ため GST の対象とならない⁴⁴⁾。これに対して、損害保険の場合、支払保険金に貯蓄の要素はないので仕入税額控除の対象となる。

（２）保険以外のサービス

①非課税の問題点

委員会は、金融サービス（除く保険）に対して、原則、課税することを主張する。付加価値税を実施している諸外国の多くで金融サービスは非課税であり、また、非課税は金融機関にとって GST 導入による移行期の負担が回避できるという長所がある。しかしながら、非課税には次のような問題があるとする。

第一に、登録事業者の納税事務負担が増える。登録事業者が金融サービス（非課税）とその他の財・サービス（課税）を供給する場合、前者については仕入に係る税額を控除できないが、後者についてはできるため、仕入に係る税をそれぞれに仕分けする必要がある。金融機関においても、金融サービス以外の財・サービスの供給を行っている場合には同様の問題が生ずる。

第二に、非課税は金融機関の顧客にとって租税回避のチャンスを与えることになる。このことは輸出サービスがゼロ税率となっていることから生ずる。ニュージーランドの金融機関がオフショアの子会社へ貸付を行うと（金融サービスを供給すると）、貸付に関連した税額を控除できる。オフショアの子会社はニュージーランドの顧客に対して、GST の課税を受けずに貸し付けることができる。これにより、税収損失が発生する。さらに、金融サービスの価格が相対的に引き下げられることにより、課税対象となる他の財・サービスとの間で、またオフショアの子会社を通じた租税回避が可能な金融機関とそうでない金融機関との間で中立性が阻害される。

このような租税回避に対しては租税回避条項を設けることも考えられるが、制度が複雑になり望ましくないとされた。また、税収損失に対しては、輸出の際に仕入税額控除を認めないことも考えられるが、それはニュージーランドの金融機関の国際競争力を低下させることになる。

第三に、非課税では仕入に係る税額の控除が認められないため、金融機関に自家調達バ

⁴⁴⁾ 渡辺（2017），81 頁。

イアスが生じ、自家調達可能な金融機関とそうでない金融機関との間で中立性が阻害される。例えば、コンピューター管理をコンピューターサービス会社に外部委託している金融機関は、委託先で発生した税額を控除できないため、自社内でコンピューター管理をした方が仕入に係る税額分だけ経費を節約できる。

第四に、非課税により税が累積する。金融機関は仕入税額控除ができないため、その負担を埋め合わせるために、金融サービスの価格を引き上げるだろう。また、取引の中間段階で金融サービスが非課税にされると、金融サービスを消費する事業者は仕入税額控除ができない。したがって、増税効果が働き、金融サービスが課税の場合と比較して最終消費者の税負担額は上昇する。

②課税とその問題点

委員会は、他の財・サービスの場合と同様に金融サービスにおいても、その全価格 (full price) に対して課税すべきとする。この場合の全価格は、金融サービスの供給者の総収入 (gross receipts) である⁴⁵⁾。

銀行業を例にとりこのことを説明しよう。預金者が登録事業者の場合には、預金者に支払われる利子も課税対象となる。この場合、銀行は貸付利子に課税され、預金利子について税額控除を受ける。しかしながら、預金者の多くは登録事業者ではない個人であると考えられるから、預金利子は課税対象とならない。個人の預金利子が非課税で登録事業者の預金利子が課税であると、様々な混乱が予想されるため、一般に預金利子に課税することは望ましくなく、代替手段として貸付利子に対して課税することが考えられる⁴⁶⁾。この場合の全価格は、銀行が融資により受け取る貸付利子総額である。銀行業は、貸付利子総額を課税標準として課された税額から貸付に係る経費を仕入税額控除できる。ただし、全価格に対する課税には以下のような問題点があるとしている。

第一に、全価格は、金融サービスの付加価値 (貸付利子と預金利子の差額) を上回る。したがって、全価格を課税標準とする課税は過剰なものであり、金融サービスの価格を上昇させ、資金需要者には金融機関からの借入を抑制する誘因が働く。このような現象は、登録事業者でない個人の借入れ (e.g. 住宅ローン) の場合に問題になると考えられる。企業の場合には、支払利子に係る GST を仕入税額控除できるが、登録事業者でない個人の場合はそれが認められないからである。

第二に、全価格に対する課税はすべての金融サービスに適用できるわけではない。金融サービス (保険以外) は、両替サービス、資金移動サービス、信用供与サービスの3種類に大別できる。両替サービスの場合、ニュージーランドでは、通常特別な料金が請求されないから GST は非課税となる。特別な料金が課される場合、課税対象となるが、外国為替

⁴⁵⁾ OECD (1988), p.178.

⁴⁶⁾ このような課税方法は、アメリカ財務省の報告書 US Department of Treasury (1984), pp.49-50 にも示されている。

取引に関しては、ニュージーランド国内での取引を抑制しないためにゼロ税率の適用が望ましい。資金移動サービス（振込・振替）については、その手数料が課税対象となる。信用供与に対する支払い（金融機関から見れば売上げ）は、利子以外の手数料や手形割引の形で行われることもあるが、GST はこれらの総額に対して課税される。

第三に、政治的課題がある。GST 導入が議論されていた当時、消費者信用のコストが上昇傾向にあり、金融サービスへの課税がさらにそのコストを引き上げるという批判があった。政治的コストについては委員会への付託事項ではないとしながらも、委員会は課税の場合の政治的コストの評価は、非課税の場合の政治コストとの比較検討が必要であるとす。非課税の場合の政治コストとして委員会が挙げているのは、(a) 登録事業者が金融サービスとその他の財・サービスを供給する場合に必要な仕入に係る税の仕分けの負担、(b) 金融機関に対して仕入税額控除が認められないことによる消費者信用のコスト上昇、(c) 金融機関が取引の中間段階に入る場合、金融サービスを利用する事業者に仕入税額控除ができないことによる他の財・サービスの価格上昇、の3点である。

③その他の課税方法

さらに委員会は、金融サービスへ課税する方法として、金融取引税、加算法、仕入税額控除付き非課税（Exemptions with Credit）、ゼロ税率に関しても検討している（表10）。

金融取引税は、口座からの引き落としおよび一定水準以上の債権に対して低い税率で課される税である。同税は、金融サービスを非課税にすることより発生する課題のうち、特に仕入に係る税の仕分けおよび税の累積の問題を是正する。しかしながら、多くの金融機関は、金融機関により金融取引税の影響が異なるとして反対した。その理由として指摘されたのは、(a) 大量の取引を管理するにはコンピューターシステムが整備されていることが必要であり、整備されていない金融機関にとって納税事務負担が大きいこと、(b) 少数の大規模取引を扱う投資銀行が、多数の小規模取引を扱う貯蓄銀行や住宅金融組合よりも優遇されることになることであった。さらに、金融取引税の対象となる金融機関の範囲をどのように設定するかも問題となる。答申では、クレジット販売を行う家具小売業者の例を引き合いに出し、課税対象とみなしてよいか、もしそうならばどの取引を課税対象とすべきかを問うている。

加算法は、生産要素の投入に注目して金融サービスの付加価値全体に課税する方式である。加算法によれば、付加価値は賃金・給与、減価償却費、間接税（個別消費税、関税）、営業余剰などから構成される。加算法による課税は、個別の金融サービスの付加価値を計算する必要がなく計算が容易である。しかしながら、付加価値の概念から預金の積立金（contribution of deposits）が除外されるため、金融サービスの全価格に対する課税ができない。また、金融機関ではないが金融サービスを供給する事業者も課税対象とされ、GSTの下では免税とされる小規模事業者も課税対象とせざるを得ない。

仕入税額控除付き非課税は、金融サービスを非課税とするが、同サービスを供給するの

に必要な仕入に係る税額の控除を認める制度であり、実質、ゼロ税率と同じである。ゼロ税率との違いは、ゼロ税率では個々の金融サービスの売上高が明らかにされなければならないのに対し、仕入税額控除付き非課税ではその必要性がない点にある。これにより、金融サービスとその他の財・サービスを供給する登録事業者（金融機関を含む）は、すべての仕入れについて仕入税額控除が可能となる。しかしながら、一部のケースでは仕入れに係る税を仕分けする必要がある。答申が例として挙げているのは、クレジット販売である。クレジット販売の場合は、販売の対象となる財・サービスは課税対象であるが、クレジットの手数料は非課税である。さらに、金融サービスを非課税にすると他の財・サービスとの間の中立性が阻害される。

ゼロ税率においても、仕入税額控除付き非課税の場合と同様、仕入に係る税の仕分けが必要なケースが残るとともに、課税の中立性が損なわれる。また、金融サービスとその他の財・サービスを供給する登録事業者（金融機関を含む）は、ゼロ税率の適用される金融サービスと適用されない財・サービスの価格の区分が必要となるため、納税事務負担が増加する。このように、ゼロ税率は仕入税額控除付き非課税と同様の問題を有するが、全価格での課税への道を円滑に開く点で望ましいとした。

<表 10> 金融サービス（保険以外）に対する課税方法の比較

	長所	短所
全価格での課税	・非課税による諸問題を是正できる	・金融機関からの借入れを抑制 ・すべての金融サービスへの適用が困難 ・政治的課題
金融取引税	・仕入れに係る税の仕分けが不要 ・税の累積が生じない	・金融機関の種類により影響が異なる ・課税対象となる金融機関の定義が困難
加算法	・金融サービスの付加価値の計算が容易	・全価格での課税が困難 ・金融機関の定義が困難
仕入税額控除付き免税	・仕入に係る税の仕分けが不要（金融サービスとその他の財・サービスを供給する登録事業者はすべての仕入れについて仕入税額控除を適用可能）	・一部のケース（e.g. クレジット販売）では仕入れに係る税の仕分けが必要
ゼロ税率	・全価格での課税への道を開く	・一部のケースでは仕入にかかる税の仕分けが必要 ・登録事業者は、ゼロ税率の適用されるサービスと適用されない財・サービスの区分が必要。

（出所）New Zealand Advisory Panel on Goods and Services Tax; New Zealand Treasury; New Zealand Inland Revenue (1985b), pp.6-17 より作成。

④委員会の勧告

以上を踏まえて、委員会は金融サービス（保険を除く）の課税に関して、次のような勧告を行った。

（a）GST は、金融サービスの全価格に対して課税されるべきである。ただし、外国為

替取引に関してはゼロ税率を適用すべきである。

(b) 高金利や納税事務負担の増加などの理由で全価格での課税が当面困難な場合、全価格での課税への移行を円滑に実現するために、仕入税額控除付き免税ではなくゼロ税率で課税すべきである。

(3) 保険

① 損害保険

損害保険には貯蓄の要素がない。したがって、損害保険サービスの価値に対して課税すべきであるとする。すなわち、受取保険料に課税し、保険会社が支払った保険金は仕入税額控除の対象となる。

保険会社が事業リスクを回避するための再保険 (reinsurance) に関しても同様な扱いがされる。再保険サービスの供給場所に関しては次のように述べている。ニュージーランドの保険会社がイギリスの保険会社と再保険契約を結んだ場合には、再保険サービスの消費はニュージーランドで行われるから輸入サービスとして標準税率で課税され、海外の保険会社がニュージーランドの保険会社と再保険契約を結んだ場合には輸出サービスとしてゼロ税率の対象となる。

② 生命保険

委員会は、生命保険には2種類の役割、貯蓄機能と純粋生命保険 (pure life insurance) 機能があり、純粋生命保険機能は課税対象にすべきであるとしている。生命保険サービスの価値は、受取保険料総額から仕入総額を控除した差額である。ただし、損害保険の場合と異なり、支払保険金は貯蓄の性格を有するため仕入税額控除の対象とならない。このように委員会は課税を純粋生命保険機能に限定すべきとしながらも、課税方法としては、生命保険会社は貯蓄部分を含めた保険料の全額に課税し、仕入に係る税額を控除できるとした。

(4) 財務省の見解

ニュージーランド財務省は、諮問委員会第二次答申で示された勧告内容に対して、以下のように否定的な見解を示した⁴⁷⁾。内国歳入庁 (Inland Revenue Department) は諮問委員会の見解に好意的であったが、全価格での課税 (保険以外) に関しては、海外での事例がないこともありさらなる検討が必要との姿勢を示した。結局、GST法においては財務省の見解が支持され、金融サービスは非課税とされた。

① 保険以外のサービス

⁴⁷⁾ 以下は、New Zealand Treasury (1985b;1985c;1985d;1985e)参照。

(a) 非課税の問題点に関する反論

まず、委員会が非課税の問題点として指摘した3つについて、反論している。

第一に、登録事業者が金融サービス（非課税）とその他の財・サービス（課税）を供給する場合における仕入にかかる税の仕分けに伴う負担に関して、まず、より単純で効率的な方法があるとする。それは、イギリスで実施されているように、取引高が一定水準以下の登録事業者については、すべて課税対象となる財・サービスを供給しているとみなすやり方である。さらに、委員会の勧告に従い金融サービスに課税するにしても、課税部分と非課税部分の区分の問題は生ずると指摘する。例えば、分割払いや住宅ローンなどの金融取引においては、元本（非課税）と利子（課税）の区分が必要になる。

第二に、オフショアの子会社を通じた租税回避に関しては、それによる利益（仕入税額控除）が費用（オフショアの子会社を通じた取引の設定）を上回ると考えられるため、海外でも事例がない。仮にこのような租税回避が問題になるとしても、輸出に認められるゼロ税率の適用を廃止するか、仕入税額控除の金額を制限するかなどの手段で対応可能である。

第三に、税の累積について、非課税では確かにそのような現象は発生するが、その程度は小さいとする。金融機関の予想仕入総額は約780百万NZ\$であり、税率を10%とすると、仕入税額控除ができないことによる金融サービスの価格の引き上げ可能額は約78百万NZ\$と推計される。この金額は、金融サービスの総価値約2,200百万NZ\$と比較すると小さい。また、卸売売上税の廃止により、金融機関の購入する財に税が課されないため、その分税の累積は軽減される。

(b) 委員会の勧告に対する見解

委員会は、金融サービスの全価格に対して原則課税すべきだとしながらも、暫定的な措置としてゼロ税率の適用を勧告した。これに対して財務省は、委員会の勧告は非課税の場合と比較して大きな利点はなく、かつ実現可能性は低いとし、非課税の方が望ましいとした。ただし、金融サービスが、課税対象となる財・サービスの供給を補助していると考えられる場合には、非課税売上高の最大限5%までの仕入税額控除が認められるとした。

全価格での課税に反対する理由として挙げられたのは、まず、金融機関から納税事務負担が大きいとの意見が寄せられたことがあった。また、答申では金融資産取引に関して言及されていないことも問題視された⁴⁸⁾。さらに、そのような方式での課税に関して海外での事例がなく、さらなる研究が必要であるとした。

課税の例外として外国為替取引に対してゼロ税率を認めることに関しては、節税の機会を与えると指摘された。また、全価格での課税が実現するまでの暫定的にゼロ税率を適用することに対しては、金融機関の納税協力費用、税収損失、他の財・サービスとの間にお

⁴⁸⁾ 1982年度において、金融サービスの総価値は2,155百万NZ\$であり、その構成は金融仲介取引1,021百万NZ\$（47.4%）、金融資産取引および手数料取引496百万NZ\$（23.0%）、保険取引638百万NZ\$（29.6%）となっている（Bakker & Chronican (1985), p.13）。

ける中立性の阻害などが問題になるとした。

②保険

委員会は、生命保険の機能を貯蓄機能と純粋生命保険機能の2つに分類し、後者に相当する保険料に対して課税すべきであるとした。これに対して、財務省は以下のような理由で非課税を主張した。

第一に、生命保険の保険料の性格についてである。財務省によれば、それは(a)被保険者の死亡時の支払期待費用、(b)保険会社により保険契約者のために運用される貯蓄としての要素、(c)上記(a)と(b)を実現するために必要な生命保険会社の管理費用の3つに分けられ、このうち(a)と(b)は保険契約者に還元されるべき貯蓄の性格を有しており、課税対象とされるのは純粋生命保険機能に相当する(c)の部分であるとする。委員会が主張するように、保険料の全価格を課税ベースとするならば(a)と(b)の部分にも課税されることになり、過剰課税が発生する。課税に際しては生命保険料のうち純粋生命保険機能に相当する部分を把握する必要があり、その作業は生命保険会社の納税事務負担を増大させることになる。

第二に、仮に課税を行っても、税収が生命保険会社の納税協力費用に見合ったものにならないと予想される。1986年度において、生命保険会社の付加価値は約280百万NZ\$であると推計されるが、そのうち(c)の部分はわずか15%(42百万NZ\$)であり、税率を10%とすると期待される税収は420万NZ\$にすぎない。

2. 不動産取引

(1) 白書の問題点

不動産取引に関する白書の提言に対して、委員会は以下のような実際上の問題点が発生すると指摘した。

第一に、白書では土地取引は非課税とされるが、内国歳入庁によれば、それは未改良地(unimproved land)の場合であり、建築物の建築などを含む開発行為が実施されている場合には課税対象になるとされた。未改良地を非課税とすることには賛成するが、改良地(improved land)の場合、取引が行われる度に、未改良部分と改良部分のそれぞれの価値を別々に明らかにする必要がある。

第二に、非課税である賃貸住宅および賃貸宿泊施設(滞在期間4週間超)とその他の課税対象となる不動産とが同じ施設内に混在する場合(e.g. ショッピングセンターとその一角にあるアパート、商業ビルとその中にある管理人の住まい)、取引の際には課税部分と非課税部分の価値を区分しなければならない。

第三に、ホテル、モーテル等の宿泊施設への滞在に関して、滞在期間4週間を基準としてそれ以下の場合は課税、それを超える場合は賃貸住宅と同様に非課税とされるが、この

ような区分は、会計システムが未整備な施設（e.g. 学生寮、老人ホーム、ホスピス）にとっては事務負担が重い。

（２）土地取引

上記のうち土地評価に関する事柄に関して、委員会は４つの選択肢を検討している。①登録事業者間での不動産取引にはゼロ税率を適用し、登録事業者と非登録事業者間での取引に関してのみ評価を要求する。②資本価値（capital value）に占める改良部分の割合を適用する。③地価（land value）に占める改良部分の価値の割合を任意に定める。④取引総額を課税ベースとする。

以上に対する委員会の見解は次のとおりである。①は、土地は消費財でないからそもそも課税対象とすべきではなく、さらに、ゼロ税率に対する要求が他の取引へ拡大する可能性がある。②については、改良の中身が問題となる。排水・掘削工事、開拓・干拓等も改良に含まれ、それらの作業に関わる記録の保持が土地所有者、特に農家にとって負担になると考えられる。③は、地価に占める改良部分の割合をどの水準に決定するのが困難である。④に関しては、未改良部分を課税対象とすることにならず、また、取引総額を課税ベースとすると住宅価格の上昇につながる。

結局、委員会はいずれの選択肢も理想的でない判断し、(a) 土地取引については、改良部分は課税対象とする、(b) 改良部分の割合は取引総額の一定割合（70%）に定める、(c) 納税者が改良部分の割合が70%よりも低いと考える場合、それを証明することを選択できる、ことを勧告した。改良部分の割合70%はほとんどの土地取引において若干高い水準であり現実的であるとした。

（３）賃貸住宅および賃貸宿泊施設

前述のように、白書では、賃貸住宅への課税が困難な理由として、持ち家を賃貸よりも有利にすることと、政治的に困難であることの２点を挙げたが、委員会はこれに対して異議を唱えた。

前者に関する委員会の見解は次のとおりである。居住するために新築住宅を購入する場合と賃貸するために新築住宅を購入する場合とを比較すると、いずれのケースにおいても購入時に GST が課税される。両者の違いは、持家所有者の帰属家賃には課税されないのに対して、賃借人の支払う家賃には課税されることにある。家賃には、賃貸人の賃貸経営に要する時間とマージン、および未改良地の価値（地価）が反映される。しかし、賃貸住宅のマージンはかなり小さいから、家賃に係る GST の影響は小さいと考えられる。また、車の場合、自家用車の帰属賃貸料には課税されないが、レンタカーの料金には課税される。同じ資産であるのに、住宅と車で扱いが異なる理由が明らかでない。

後者に関しては、政治的判断は政治家が行うべきであるとしながらも、賃貸住宅が新たに購入され賃貸される場合と既存の賃貸住宅が賃貸される場合の２つケースについてシミ

ュレーションを行い、賃貸住宅を課税対象としても家賃への影響は小さいから、政治的な反対は小さいことが予想されるとした。

結局、答申では、以上に加え白書の問題点として指摘した前述の2番目の事柄（課税部分と非課税部分の区分）を考慮すると、賃貸住宅および賃貸宿泊施設の賃貸料に課税することが望ましいとされた。

（４）財務省の見解

答申に対する財務省の見解は以下のとおり、土地取引の改良部分への課税は賛成するが、賃貸住宅の家賃および賃貸宿泊施設の賃貸料への課税は支持しなかった⁴⁹⁾。結局、GST法では土地取引はすべて課税対象とされたが、その理由としては、全面的課税により未改良部分と改良部分を区分する必要がなくなること、および土地取引を課税対象に含めた場合のGSTの課税ベースの増加は年9,000万NZ\$（約11億円）程度であり、課税の影響は小さいことが指摘された⁵⁰⁾。賃貸住宅の家賃および賃貸宿泊施設の賃貸料に対しては、自宅の一部を賃貸している納税者の数が多く、彼らには節税の可能性があることなどが懸念され、非課税とされた。

①土地取引

委員会は、改良部分の価値を売却価格の70%という任意の水準に定め、納税者が70%よりも低いと考える場合はそれを証明するという選択肢を認めたが、財務省はそのような勧告は不要であるとする。その理由として指摘されるのは、以下のような事柄である。

第一に、未改良地および改良地の評価は、税務処理上多くのケースにおいてすでに実施されており、新たに評価を行う必要性は低い。

第二に、不動産の種類により改良部分の割合は異なるから、任意の水準に設定するのは困難である。

委員会の勧告に対して、内国歳入庁からは未改良部分と改良部分を区分する方法として、直近の評価実績（未改良部分と改良部分の比率）を利用することが提案され、財務省は納税事務負担を軽減する観点から、この提案に賛成した。

②賃貸住宅および賃貸宿泊施設

財務省は、持ち家であれ賃貸であれ、居住者は住宅サービスを消費している。したがって、持ち家の帰属家賃および賃貸の家賃に課税して仕入税額控除を認めるのが理想であるとしながらも、以下のような理由から賃貸住宅の家賃および賃貸宿泊施設の賃貸料への課

⁴⁹⁾ 以下は、New Zealand Treasury (1985a)参照。

⁵⁰⁾ Teixeira, Scott, & Delvin (1986), p.45 参照。1980年度におけるGSTの課税ベースは約10,400百万NZ\$であると推計され (McCaw(1982),p.222)、これを基準にすると土地取引の課税ベースの割合は約0.9%である。

税に賛成しなかった。

第一に、持ち家の帰属家賃の評価は困難である。

第二に、持家所有者に節税の機会を与える。例えば、持ち家を改築してその一部を賃貸すると、改築費用にかかる GST は仕入税額控除の対象となる。家賃に対して GST が課税されても、その分だけ税負担は軽くなる。このことは、帰属家賃が非課税な持家所有者をさらに優遇する。

第三に、課税により、賃借人および土地所有者の需要が持ち家へとシフトする。土地所有者による賃貸住宅および賃貸宿泊施設の供給抑制の程度が賃借人による需要抑制の程度を上回るならば、賃貸住宅および賃貸宿泊施設の価格は上昇する。所有者は、収益率を課税前と同水準に維持するためには賃貸料を値上げせざるを得ず、それによりさらに賃貸住宅および賃貸宿泊施設への需要および供給が低下する。

第四に、課税により課税部分（賃貸住宅および賃貸宿泊施設以外の不動産）と非課税部分（賃貸住宅および賃貸宿泊施設）の区分は必要なくなるが、反面、賃貸住宅や賃貸宿泊施設を経営する土地所有者が納税者となることにより新たな問題が発生する。賃貸住宅や賃貸宿泊施設以外の財・サービスも供給する土地所有者は、仕入れに係る税額のうち賃貸住宅や賃貸宿泊施設に関連する部分を仕分けする必要があるため、納税事務負担が増加する。また、納税者が増えることにより、税務当局の負担も増加する。

おわりに

GST の制度設計の基本的方向性は、当時の財務大臣ロジャー・ダグラスにより、単一税率、包括的課税ベースの 2 点が示された。これは、海外での付加価値税の実態および GST 導入前にニュージーランドで実施されていた卸売売上税の経験に基づくものであった。後者に関しては、税率構造が複雑で、非課税品目が多くかつサービス課税も不十分であり、効率性および簡素性の観点から問題であった⁵¹⁾。このような基本方針に従い、GST 法案（白書）の公表、パブリックコメントの募集、諮問委員会の設立および答申、議会の特別委員会での検討を通して GST 法が成立し、1986 年 10 月に GST が導入された。

本稿では、付加価値税の成果指標である VRR に影響を与える要因を徴税要因、政策要因、マクロ要因、技術的要因に分類し、このうち徴税要因および政策要因に注目して GST 導入時の制度設計の議論を明らかにした。徴税要因は税務行政の効率性および納税協力の水準である。政策要因は税率、免税点、非課税取引などであり、これらは税務行政費用および納税協力費用を通して徴税要因に影響を与える。

単一税率および包括的課税ベースは、効率性および簡素性の観点から支持されるが、公平性（垂直的公平）の観点からは、複数税率および非課税の可能性もある。しかしながら、

⁵¹⁾ 詳細は、篠原（2021）参照。

ニュージーランドでは、複数税率の徴税コストが単一税率のそれを上回ること、生活必需品（e.g.食料品）を非課税にしても負担軽減のメリット（逆進性緩和）は非課税のデメリット（徴税コストの増加）を上回るほど大きくない、といった理由で複数税率および生活必需品の非課税化の手段は採用されなかった。

単一税率を10%とした背景には、財政赤字削減のための財源として十分な水準であること、税額計算が容易で納税者の導入前教育にとって都合が良いこと、などがあった。ゼロ税率に関しては、仕向地原則に基づき輸出品がその対象とされたほか、輸出サービスとみなされる国外で提供されるサービス（海外の不動産・個人動産・知的所有権に関するサービス、海外の居住者に対するサービス）、国際輸送サービス（貨物および旅客）などもその対象とされた。

課税ベースに関しては、免税点、非課税取引が問題となる。白書では登録事業者を決める登録基準点と課税対象とされる免税点が区別されていたが、諮問委員会の答申ではこの区別がなくなり免税点に一本化された。結局、免税点の水準は24,000NZ\$に決定されたが、これは当時のOECD諸国の中でも高い水準であった。

非課税取引に関しては、非営利団体の提供する財・サービス、政府機関の供給する財・サービス、金融サービス、不動産取引の扱いが論点とされた。非営利団体の提供する財・サービスに関しては、諮問委員会においては、原則課税とするが税務行政費用の増加等の理由により、寄付された財・サービスの販売については非課税が勧告された。GST法でも同様な立場が採られた。

政府機関が供給する財・サービスは、白書では民間部門が供給する財・サービスと同様、課税対象とされた。諮問委員会ではこの件に関して具体的な勧告は行われなかったが、国からの政府省庁に対する補助金にはゼロ税率を適用し、地方公共サービスは課税すべきとの見解が示された。GST法は、結局、白書の立場を踏襲し、政府機関の提供する財・サービスは課税対象とした。ただし、地方自治体からのゼロ税率の要望に応じ、自動車燃料に係る地方税を原資とする地方公共サービスのみをゼロ税率の対象とした。

金融サービスの扱いに関しては、白書では具体的な方向性は示されず、諮問委員会の検討課題とされた。諮問委員会の勧告は、保険以外の金融サービスについては全価格（金融サービスの供給者の総収入）を課税ベースとして課税、保険に関しては、損害保険は課税、生命保険については純生命保険機能に課税するというものであった。財務省は全価格での課税に対して、納税事務負担が増加すること、および海外での事例がないこと等の理由により反対した。また、生命保険に関して、純粋生命保険機能の把握が困難であること、および生命保険会社の納税協力費用に見合った税収が得られないことを理由に非課税を主張した。結局、GST法では金融サービスは非課税とされた。ただし、損害保険は金融サービスの概念には含まれず課税、旅客・貨物輸送にかかわる保炎サービスはゼロ税率の対象とされた。

不動産取引については、土地取引と賃貸住宅および賃貸宿泊施設の扱いが議論の対象と

なった。白書では土地取引、居住用不動産および滞在期間4週間超の宿泊施設の賃貸は非課税とされた。これに対して諮問委員会では、土地取引について改良部分を課税対象とすること、居住用不動産および滞在期間4週間超の宿泊施設の賃貸に関しては課税対象とすることを勧告した。土地取引のうち改良部分を課税することに関しては財務省も賛成したが、居住用不動産の家賃および賃貸宿泊施設の賃貸料への課税は支持しなかった。GST法では、改良部分と未改良部分の区分に伴う納税事務負担に配慮して土地取引は全面的課税、居住用不動産および賃貸宿泊施設に関しては自宅の一部を賃貸している納税者の節税の可能性を懸念して非課税とされた。

以上に加えて、徴税要因として VRR の上昇に影響を与える制度設計が行われた。小規模事業者に対する課税期間の配慮、小規模取引に対するインボイス発行の免除もしくは記載内容の簡素化、税額計算における簡易計算法の採用、会計基準（現金主義 or 発生主義）の選択などである。

GST は労働党政権の包括的税制改革の目玉として導入された。包括的税制改革は、「課税ベースを拡げ税率を引き下げる」ことにより税制の公平性、効率性および簡素性の改善を目的としており、GST もこのような基本理念に沿ったものであった。単一税率でゼロ税率が制限されたこと、非課税が限定的で課税ベースが包括的なこと、徴税コストを引き下げる諸々の制度設計が行われたこと、などにより高い VRR が実現した。

本稿では導入時の制度設計の議論に注目して、ニュージーランドの VRR が高い背景を考察したが、導入後の制度変更およびその背景、課税実態および問題点に関する検討は今後の課題として残されている。

<参考文献>

- Bakker, C. & Chronican, P. (1985), *Financial Services and the GST: A Discussion Paper*, Victoria University Press for the Institute of Policy Studies.
- Barrand, P. (1991), "The taxation of non-profit bodies and government entities under the New Zealand GST", *VAT Monitor*, January, pp.2-19.
- Butterworth of New Zealand LTD. (1986) , *The Consolidated Goods and Services Tax Act 1985 (incorporating the Goods and Services Tax Amendment Act 1986)*.
- Douglas, Hon. R. O. (1984), "Financial Statement", *Parliamentary Debates*, Vol.458, pp.1412-1437, House of Representatives.
- Douglas, Hon. R. O. (1985), *Statement on Taxation and Benefit Reform 1985*, Government Printer.
- Douglas, Hon. R. O. & Callen, L. (1987), *Roger Douglas : Toward Prosperity*, David Bateman.
- Due, J. F. (1988), "The New Zealand Goods and Services (Value-Added) Tax – A Model for Other Countries", *Canadian Tax Journal*, Vol.1, pp.125-144.
- McCaw, P. M. et al. (1982), *Report of the Task Force on Tax Reform*, National government publication.
- Muir, R. (1992), "The treatment of insurance transactions under the New Zealand GST", *VAT Monitor* December, pp.2-5.
- New Zealand Advisory Panel on Goods and Services Tax (1985a), *Report of the Advisory Panel on Goods and Services Tax to the Minister of Finance*, National government publication.
- New Zealand Advisory Panel on Goods and Services Tax (1985b), *Second Report of the Advisory*

- Panel on Goods and Services Tax to the Minister of Finance*, National government publication.
- New Zealand Advisory Panel on Goods and Services Tax; New Zealand Treasury; New Zealand Inland Revenue (1985), *Proposed application of GST to financial services*, National government publication.
- New Zealand Department of Finance (1984), *Goods and Services Tax: a booklet explaining measures announced in the 1984 budget*, Government Printer.
- New Zealand Parliament House of Representatives & New Zealand Treasury (1985), *Proposals for the administration of the goods and services tax: presented to the House of Representatives by leave (White paper on goods & services tax)*, National government publication.
- New Zealand Treasury (1985a), *Advisory panel on GST: second report – land and residential rents*, 5 August, The Treasury.
- New Zealand Treasury (1985b), *GST and financial services*, 5 August, The Treasury.
- New Zealand Treasury (1985c), *Second report of the advisory panel on goods and services tax: financial services section*, 5 August, The Treasury.
- New Zealand Treasury (1985d), *GST and financial services*, 16 August, The Treasury.
- New Zealand Treasury (1985e), *GST and life insurance*, 16 August, The Treasury.
- OECD (1988), *Taxing Consumption*, OECD Publishing.
- OECD (2016;2020), *Consumption Tax Trends 2020*, OECD publishing.
- Sandford, C. Godwin, M. Hardwick, P. & Butterworth, I. (1981), *Costs and Benefit of VAT*, Heinemann Educational Books.
- Scott, C. D. & Davis, H. (1985), *The Gist of GST*, Victoria University Press for the Institute of Policy Studies.
- Scott, C. D. Goss, P. & Davis, H. (1985), *The incidence of indirect taxes Vol.1. A discussion paper concerning the impact of the GST on the distribution of income*, Victoria University Press for the Institute of Policy Studies.
- Teixeira, A. Scott, C. & Delvin, M. (1986), *INSIDE GST: The Development of Goods and Services Tax*, Victoria University Press for the Institute of Policy Studies.
- US Department of Treasury (1984), *Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth, Vol. 3: The Treasury Department Report to the President; Value Added Tax, Washington, DC: Office of the Secretary, Dept. of the Treasury* (アメリカ財務省編 塩崎潤訳 (1984)『公平・簡素および経済成長のための“税制改革”レーガン大統領に対する財務省報告 第3巻 付加価値税』今日社)。
- 大浦一郎 (1995), 「第 I 部 ニュージーランドの財政－1980 年代労働党政権下の行財政改革を中心として」, 大宮僕一・大浦一郎『ニュージーランドの財政金融政策』世界書院, 7～109 頁。
- 尾原榮夫監修 (1989), 『図説 税制改革－新税制の基礎－』第一法規。
- 鎌倉治子 (2018), 『諸外国の付加価値税 (2018 年度版)』国立国会図書館調査及び立法考査局。
- 篠原克岳 (2016), 「金融取引に係る消費税の取扱いについて」『税務大学校論叢』86 号, 309～384 頁
- 篠原正博 (2021), 「ニュージーランドの GST－導入の背景－」 *IERCU Discussion Paper*, No.338, 中央大学経済研究所, 2021 年 1 月。
- 自由民主党 (1988), 「税制の抜本改革大綱」。
- 鈴木将覚 (2009), 「VAT における金融サービス課税～非課税科の問題とその対応策～」『みずほ総研論集』2009 年 II 号, 37～60 頁。
- 辻 美枝 (2011), 「保険取引への消費課税－ニュージーランドの制度との比較から－」『税法学』565, 149～168 頁。
- 中里 実 (1998), 『金融取引と課税－金融革命下の租税法－』有斐閣。
- 西山由美 (2011), 「EU 付加価値税の現状と課題－マリーズ・レビューを踏まえて－」『フィナン

- シャルレビュー』第 102 号, 146～165 頁。
- 西山由美 (2016), 「消費税の税率構造とインボイスー伝統的消費税と現代的消費税からの示唆」『税理』第 59 卷 第 5 号, 2～9 頁。
- 沼田博幸 (2011), 「保険取引に対する消費課税についてー損害保険に対する課税を中心としてー」『会計論叢』第 6 号, 明治大学大学院会計専門職研究科, 13～54 頁。
- 望月正光 (2013), 「付加価値税の新潮流ーオールド VAT からニューVAT へー」『経済系』第 254 集, 関東学院大学経済研究所, 96～105 頁。
- 和田明子 (2006), 『ニュージーランドの公的部門改革ーNew Public Management の検証ー』第一法規。
- 渡辺智之 (2017), 「家族の消費と租税ー付加価値税における不動産と保険の扱いを中心に」金子宏監修『現代租税法講座第 2 卷 家族・社会』第 3 章, 日本評論社。