

たばこ税の現状と課題

企画調整室（調査情報室） 河手 雅己

1. はじめに

21年度予算の編成過程でにわかに注目を浴びた、たばこ税率引上げの是非をめぐる議論は、与野党の枠を超えた広がりを見せたが、結局増税を見送ることで決着した。たばこ税率の引上げに係る議論はこれまで何年かおきに登場しており、決して目新しいものではない。従来、たばこ税は、目先の財源不足に対し「1本当たり1円の増税」など、どちらかと言えば消極的な調整財源という色彩が強かった。しかし、今回は「1箱1,000円」など大幅な値上げが主張されたり、医療費抑制と税収確保の両立がうたわれるなど、従来にない特徴も見られた。

「たばこ」自体は身近な嗜好品であるにもかかわらず、「たばこ税」については、その税収が他の税目に比して少額であることなどから、余り知られていない点は否めない。本稿では、たばこ税の仕組みや今後の在り方等について整理することとしたい¹。

2. たばこ税の概要

2-1. たばこ税の負担割合と税額の推移

喫煙者は、喫煙によって多額の税金を納めていると言われる。図表1は、1箱300円のたばこを例に取り、その税負担の金額と小売価格に占める負担割合を示したものである。

現在、たばこには消費税（地方消費税を含む）のほか、国税2種類（国たばこ税、たばこ特別税）、地方税2種類（道府県たばこ税、市町村たばこ税）の計5種類の税金が課されている。消費税抜き小売価格に占めるたばこ税の合計額は61.2%、消費税を含めると全体の63.1%が課税されている²。

増税の頻度を見ると、消費税が導入された平成元年度以降20年の間に、税率は3度引き上げられている（図表2）³。10年12月の引上げは、国鉄長期債務

¹ 本稿では、国税の一つとしての「たばこ税」と、たばこ関連税目の総称としての「たばこ税」との表記上の混同を避けるため、前者を「国たばこ税」と表記することとする。

² たばこ以外では、ビール46.2%、ガソリン37.3%、一般商品4.8%などとなっており、たばこは我が国において、最も税負担率が高い物品の一つとされている（JTホームページ）。

³ たばこ税の増税が検討されながら実現しなかった例としては、湾岸戦争の開戦を受けて編成された平成2年度第2次補正予算がある。同予算案では、湾岸平和基金への追加拠出金90億ドル（1兆1,700億円）の財源調達に当たり、たばこ税の増税も実施されることとなっていたが、最終的には実現に至らず、その大半が臨時特別公債で賄われた。

図表1 たばこに係る税負担の金額と負担割合

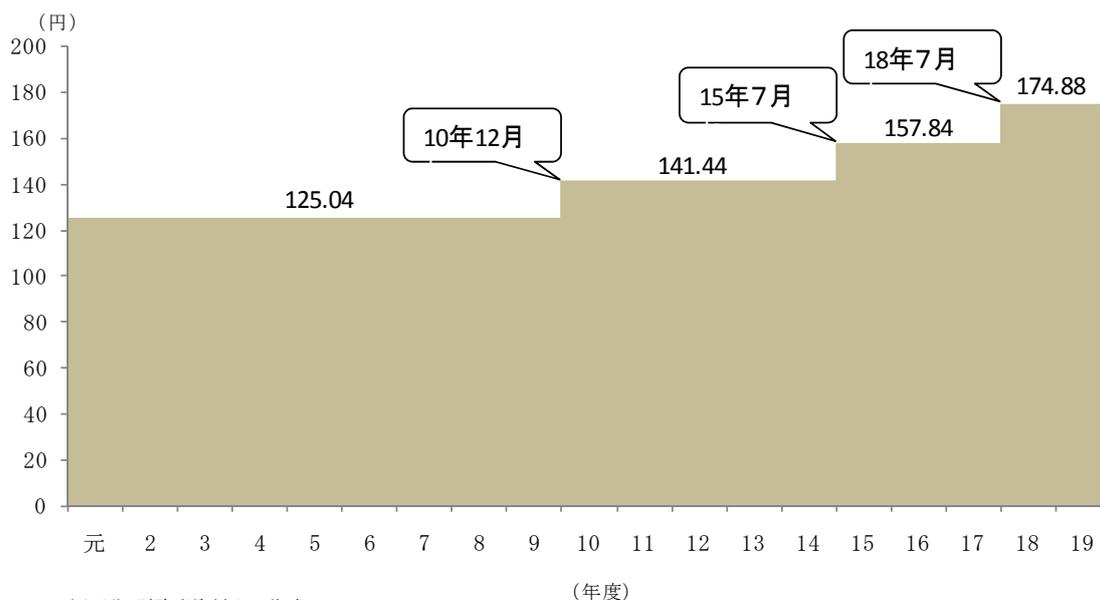
(単位：円)

①小売価格		300.00	
②消費税		14.28	
③消費税抜き小売価格		285.72	
国税	④国たばこ税	71.04	} 87.44
	⑤たばこ特別税	16.40	
地方税	⑥道府県たばこ税	21.48	} 87.44
	⑦市町村たばこ税	65.96	
⑧たばこ税の合計額(=④+⑤+⑥+⑦)		174.88	
負担割合(⑧/③)		61.2%	
⑨合計税額(=②+⑧)		189.16	
負担割合(⑨/①)		63.1%	

(注) 平成20年1月現在の小売価格及び税率による。

(出所) 財務省資料より作成

図表2 平成元年度以降の国・地方のたばこ税額の推移



(出所) 財務省資料より作成

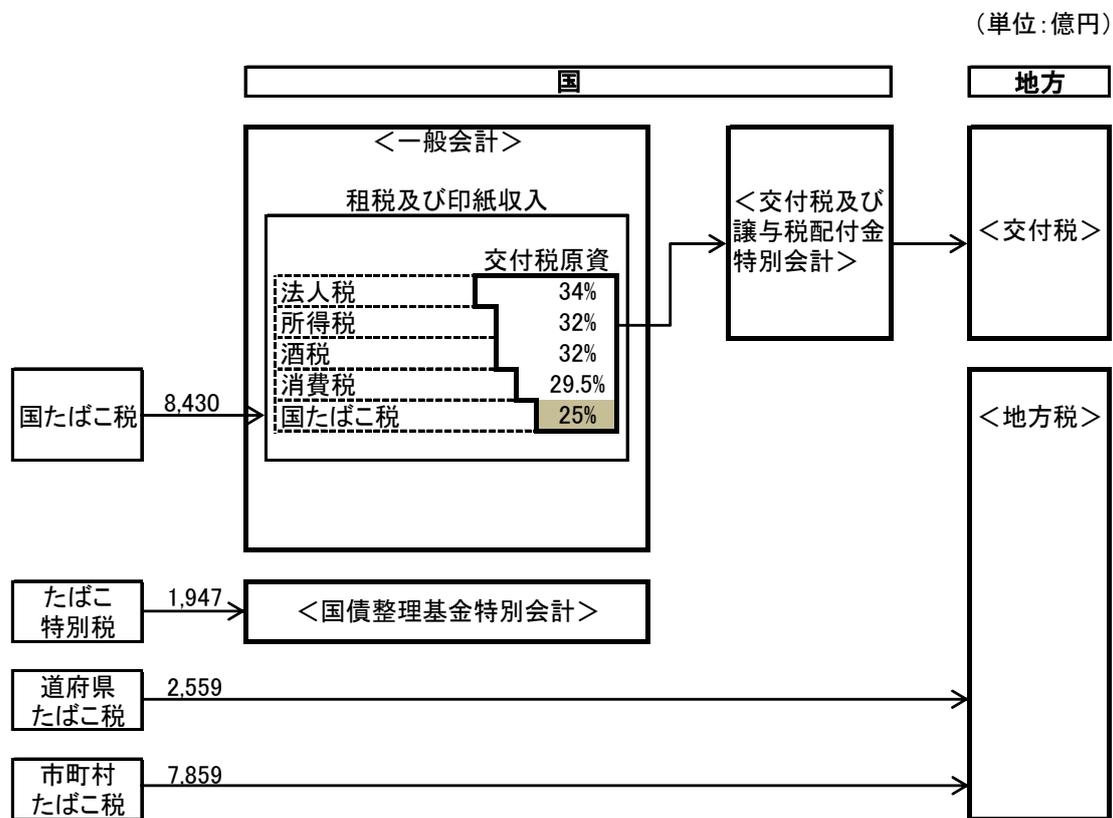
及び国有林野累積債務等の一般会計への承継に伴う債務の利払いに充てるため、国税として「たばこ特別税」が創設されたことによる。また、15年7月と18年7月は、いずれも厳しい財政事情にかんがみ国債発行を抑制するためであったとされる。

こうした債務処理や目先の財源調達を目的とするたばこ税率の引上げに対しては、その対応関係が明確ではないことを捉えて、「帳尻合わせではないか」などと批判的な声が多く上がったのも事実である。

2-2. たばこ税に係る資金の流れ

図表3は、21年度予算案の計数を用いて、たばこ税に係る資金の流れを示したものである。これによると、国たばこ税は、国税5税（他の4つは所得税、法人税、消費税、酒税）の一つとして地方交付税の原資となり、その一定割合（国たばこ税は25%）が「交付税及び譲与税配付金特別会計」の歳入に繰り入れられ、最終的には地方交付税として、地方税と並ぶ地方の一般財源となる。地方たばこ税（道府県たばこ税、市町村たばこ税）は、それぞれ直ちに地方の歳入となる。一方、たばこ特別税は国税ではあるが、一般会計ではなく特別会計（国債整理基金特別会計）の歳入となり、国鉄長期債務等の償還原資となる。

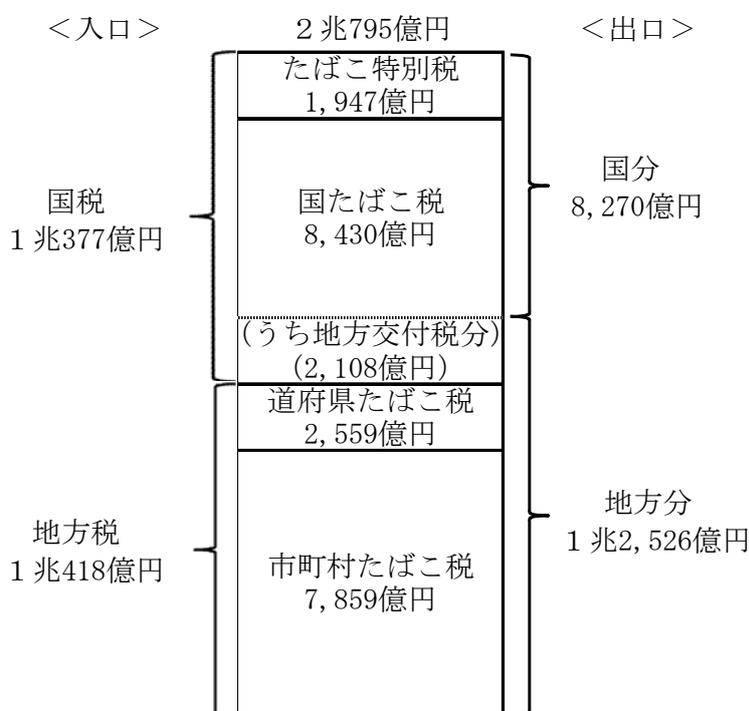
図表3 たばこ税に係る資金の流れ



(注) 計数は、国は21年度予算(案)、地方は21年度地方財政計画額。
 (出所) 財務省「予算の説明」、総務省「地方財政計画」より作成

したがって、国税（国たばこ税、たばこ特別税）と地方税（道府県たばこ税、市町村たばこ税）の比率は5：5であるが、図表3のような経路をたどる結果、最終的な配分は国が4に対し、地方は6となる（図表4）。さらに、国債の償還分を除くと、国の政策的経費に充当できるのは全体の3割にすぎないことに注意が必要である。

図表4 たばこ税の配分



(注1) 計数は図表3に同じ

(注2) 四捨五入により、内訳と合計が一致しない場合がある。

3. たばこ税の行方を左右する各種要因

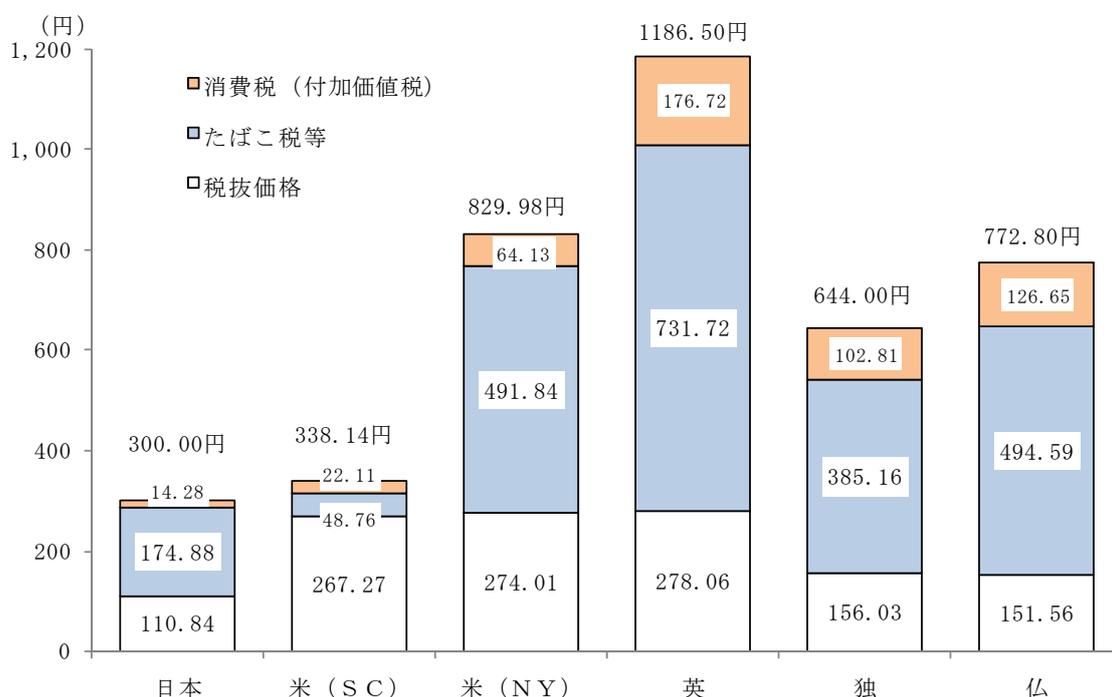
3-1. 国際比較では依然安価な我が国のたばこ

今後のたばこ税の在り方を考えるに当たり、まず我が国のたばこ税や喫煙環境が、国際比較ではどのような位置付けにあるのかについて概観する。

1箱約300円という、我が国のたばこの価格は安すぎるという声は少なくない。国際的に見て我が国の喫煙率が高いのは、たばこが安いからだとも言われている。図表5は、たばこの価格や税額について国際比較を行ったものである。図表1でも確認したように、我が国のたばこには、1箱(20本)につき国と地方を併せて174.88円のたばこ税、14.28円の消費税が課税されている。米(SC)を除けば、諸外国のたばこ税額は日本の倍以上であり、最も高い英国に比べれば、我が国はその4分の1に満たない水準である⁴。これを、小売価格に占める税負担割合等の観点から見たものが図表6である。前述のように、我が国ではたばこは最も税負担率が高い物品の一つとされているが、図表を見る限り、

⁴ 本稿執筆時(21年2月)の為替レートは、図表5で邦貨への換算に使用したレートに比べ円高が進んでいる。たばこの内外価格差は、為替レートに応じて変動することに留意しなければならないが、これを加味しても我が国のたばこが安いという事実には変わりはない。

図表5 諸外国のたばこ1箱当たりの価格と税額

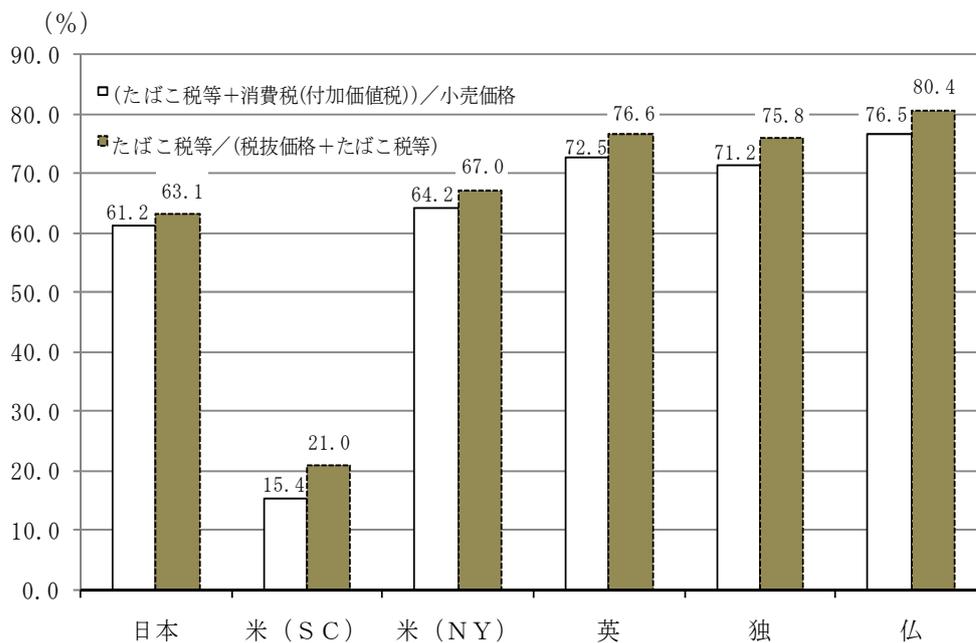


- (注1) 米の“S C”はサウスカロライナ州コロンビア市、“N Y”はニューヨーク州ニューヨーク市。
- (注2) 銘柄は日本がマイルドセブン、米がマールボロ、英がベンソン&ヘッジス、独がハーバー、仏がゴロワーズ。
- (注3) 平成20年7月現在の価格に基づく1箱(20本、独は17本)当たりの数値である。
- (注4) 各国の付加価値税の税率は次のとおり。日本(消費税等)5%、米(小売売上税)コロンビア市7%・ニューヨーク市8.375%、英17.5%、独19%、仏19.6%。
- (注5) 邦貨換算は、1ドル=106円、1ポンド=210円、1ユーロ=161円(換算レートは、平成20年下半期に適用される基準外国為替相場及び裁定外国為替相場による。)
- (注6) 米においては、紙巻たばこに対して連邦政府及び州(州ごとに税率が異なる。)が課税しているほか、ワシントン特別区及び一部の郡・市がたばこ税を課税している。なお、平成20年1月時点で、州のたばこ税と市のたばこ税の合計でみれば、ニューヨーク州ニューヨーク市が最も高く、サウスカロライナ州コロンビア市が最も低い。
- (出所) 財務省資料

我が国だけが突出して高いというわけでもなさそうである。EUに税率引上げの動きがあることにかんがみると⁵、「1箱1,000円」は唐突であるとしても、若干の引上げ余地はあると思われる。また、過去20年程度の喫煙率の推移を見ると、女性は13~14%前後でほぼ横ばいであるが、男性は低下傾向にあり、足元では40%を割り込んでいる(図表7)。一方、諸外国と比較すると、我が国女性

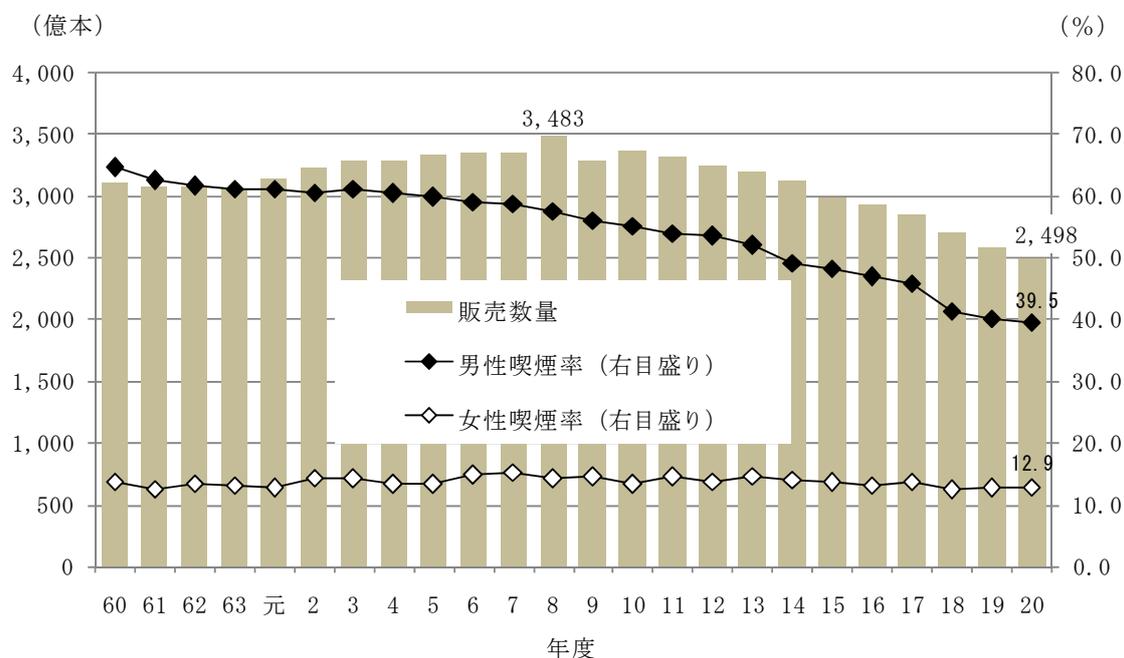
⁵ 欧州連合(EU)の欧州委員会は、2008年7月16日、たばこの最低税率を段階的に引き上げる計画を加盟国に提示した。EU全体で平均57%の最低税率を、2014年までに平均63%に高める。欧州委は、たばこの消費量を10%削減するには25%程度のたばこ価格の引き上げが望ましいと訴え、加盟国に大幅な増税を求める方針である(『日本経済新聞』平成20年7月17日夕刊)。

図表6 諸外国のたばこの税負担割合



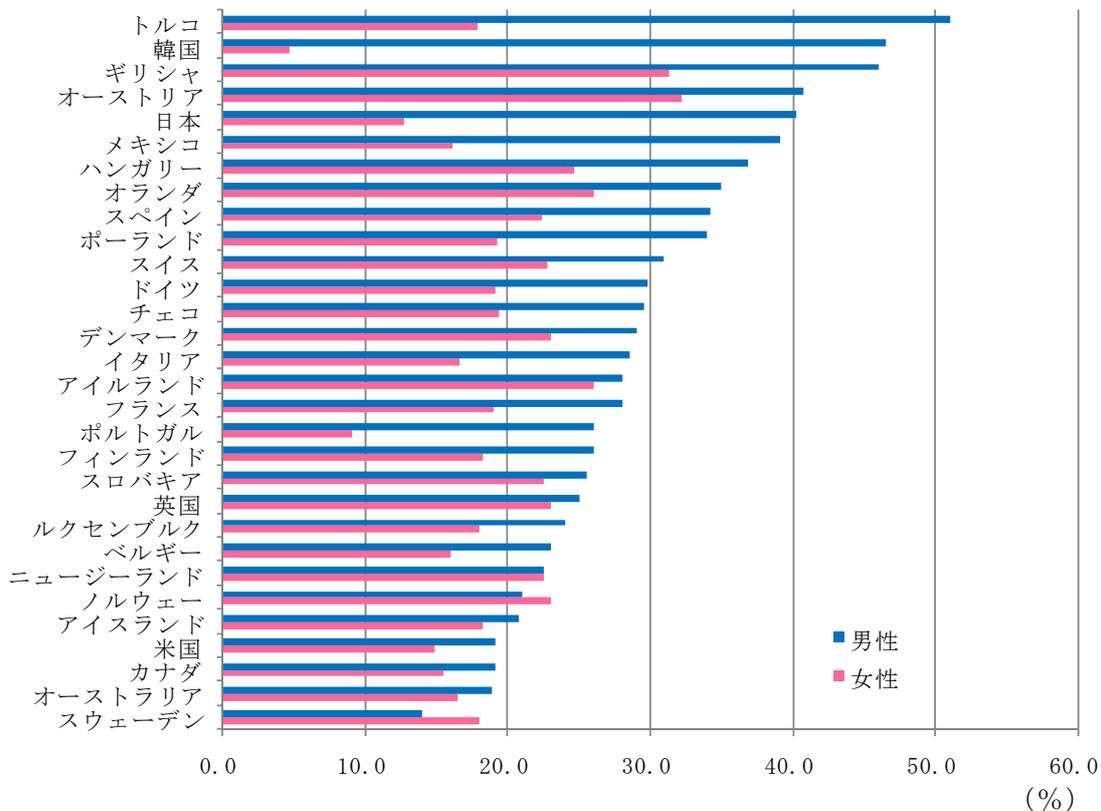
(注) 小売価格=税抜価格+たばこ税等+消費税(付加価値税)
 (出所) 財務省資料

図表7 たばこの販売数量と男女別喫煙率の推移



(注1) 喫煙率は全年齢平均
 (注2) 20年度の販売数量は、4-1月分を年換算。
 (出所) 日本たばこ協会資料等より作成

図表8 喫煙率の国際比較



(注) 15歳以上の毎日喫煙者の比率。上から男性喫煙率の高い順。1999～2007年の最新年。

(出所) OECD Health Data 2008より作成

の喫煙率は低いものの、男性は依然として高い水準にある(図表8)。これが「価格が安いから喫煙率が高い」と言われるゆえんであり、増税を主張するよりどころの一つともなっている。

しかし、たばこ価格の上昇傾向と喫煙率の漸減傾向との因果関係は、必ずしも明確なものではない。喫煙者に対するアンケート調査には、500円に引き上げると53.9%、1,000円では79.4%が禁煙に踏み切るとの結果もあるが⁶、質問の仕方により回答に幅も見られる⁷。したがって、増税が喫煙率、販売数量、ひいては税収に及ぼす影響も、前提の置き方次第で大きく変動することに留意しなければならない。

⁶ ファイザー株式会社「日本全国のニコチン依存度チェック」(2008年5月15日)

⁷ ファイザー株式会社の調査結果は、「タバコの価格がいくらぐらいになれば、禁煙しようと思いますか?」との設問に対し、価格帯ごとの回答割合を累計したものである。これに対し、図表9の「たばこ税増税の効果・影響等に関する調査研究」では、価格が変動した場合の喫煙者の行動変容を問うており、回答項目も「たばこをやめる」以外に「安い銘柄に変え本数を減らす」など、複数用意されている。なお、この調査では、たばこが1箱500円になった場合に「たばこをやめる」と回答したのは全体の30.6%、1,000円の場合は同36.1%となっている。

3-2. 税収を上回るたばこの経済損失

喫煙は、喫煙者の健康を損なうことによる医療費の増加などの直接的なコストをもたらすが、喫煙者が属する共同体に対しても、間接的なコストをもたらすおそれがある。これを「外部不経済」と考えれば⁸、増税によるその消費抑制には大義名分が立ちやすい。

図表 9 喫煙がもたらす経済損失に係る試算の例

	内容	合計
「たばこ税増税の効果・影響等に関する調査研究」 (平成14年3月)	○喫煙による超過医療費 1兆3,086億円 ○喫煙関連疾患による労働力損失 5兆8,360億円 ○喫煙がもたらす火災による労働力損失 94億円	7兆 1,540億円 (11年度)
「喫煙と禁煙の経済影響に関する研究」 (平成19年3月)	○直接費用 ・医療費の増加 1兆3,116億円 ○間接費用 ・入院による損失 188億円 ・死亡による損失 3兆5,737億円 ・火災による財産損失 171億円 ・火災による死亡 83億円 ・火災による負傷 2億円	4兆 9,297億円 (17年度)

図表 9 では、平成 13 年度と 18 年度に厚生労働省が行った研究事業の推計結果を示した。喫煙がもたらす経済損失額は、研究結果により幅があるものの、近年 2兆 2,000 億円前後で横ばいを続けてきた、たばこ税収の額を大きく上回る規模に達することが見込まれている。

3-3. たばこ税は地方の安定財源の一つ

たばこ税は税収こそ少ないものの、地方自治体にとって安定的な財源の一つになっている⁹。都道府県ごとに各税目の 1 人当たり税収額を計算し、最も多い都道府県の税収額を最も少ない都道府県の税収額で除すことにより、税源の地域偏在度を見ることができる。すなわち、この計数が小さいほど税源の偏在度が小さく、普遍性が大きいことを示している。18 年度決算の計数を基にした試算では、個人住民税が 3.3 倍、法人二税が 6.1 倍、固定資産税が 2.3 倍、地方消費税（清算後）が 1.9 倍などとなった¹⁰。たばこ税について計算すると、道府

⁸ ある経済主体の行動が他の経済主体の行動に影響を与えることを、「外部効果」という。このうち、有利な効果をもたらすものは「外部経済」、不利な効果をもたらすものは「外部不経済」と呼ばれる。

⁹ 地方の歳入に占めるたばこ税の割合は、過去 20 年を見ると 3%前後、国は 2%前後であり、累次の増税にもかかわらず、大きな変動は見られない。

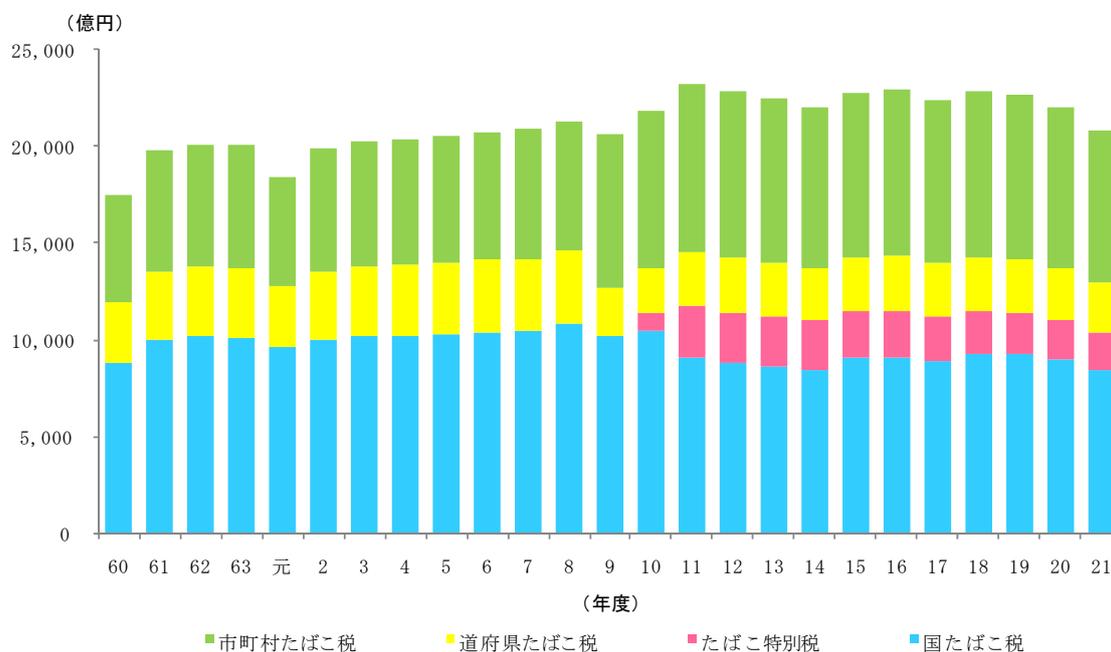
¹⁰ 個人住民税、法人二税、固定資産税については、超過課税及び法定外税を除いている。

県・市町村ともに 1.6 倍と、主要税目の中では最も偏在性の小さい地方消費税よりも更に小さい。そのため、三位一体改革の過程において、国から地方に移譲する税源候補の一つとして注目されたことがあり、地方財源の充実に資する次善の策として、健康対策とは異なる観点からその増税に期待する向きもある¹¹。

4. 財源としての将来性

3章ではたばこ税の行方に影響を与える因子に着目したが、これを踏まえてたばこ税の財源としての将来性について検討する。

図表 10 我が国のたばこ税収の推移



(注 1) 国のたばこ税の19年度までは決算額、20年度は2次補正後、21年度は予算(案)
(注 2) 地方のたばこ税の19年度までは決算額、20年度・21年度は地方財政計画額
(出所) 財務省「予算の説明」「決算の説明」、総務省「地方税に関する参考計数資料」「地方財政計画」より作成

たばこ税収を見積もる際、価格と並んで重要なのは販売数量である。図表 7 では、昭和 60 年度から平成 20 年度(見込み)までの、たばこの国内販売数量の推移を見た。これによると、販売数量は平成 8 年度の 3,483 億本をピークに減少傾向にあり、20 年度は 2,498 億本と、8 年度比 28.3%も減少している。

これに対し、図表 10 は同期間のたばこ税収の推移を見たものである。価格を漸進的に引き上げてきたにもかかわらず、販売数量が漸減傾向にあることから、

¹¹ 全国知事会の麻生渡会長(福岡県知事)は、21 年度予算の概算要求で地方交付税が減額されたことを受け、地方財政を穴埋めする方策として「一つの方法はたばこ税だ」と指摘し、増税を支持する考えを示していた(『日本経済新聞』平成 20 年 8 月 29 日)。

両者を掛け合わせた税収自体は大きな増減を見せておらず、2兆2,000億円前後で推移している。今後の販売数量を占うと、喫煙人口の減少、路上・タクシー内での禁煙の広がり、成人識別カード「タスポ」導入など、喫煙を取り巻く環境は年々厳しさを増していることから、その漸減傾向は今後も続くと予想される。そのため、「1本当たり1円」に象徴される従来型の増税を行ったとしても、税収全体としてはおおむね横ばいで推移すると見るのが妥当であろう。

増税の是非をめぐる議論の過程では、価格を一気に1箱500円や1,000円に引き上げることで、医療費抑制と税収確保の両立が可能になるという試算も散見された。大幅な増税で喫煙率の低下は期待できようが、医療費は高齢化の動向や薬価などその他様々な要因の影響を受けるため、喫煙率の低下は医療費抑制の万能薬とはならない。また、税収の増加に与える影響については、専らたばこの価格弾力性をどう見るかに依存するため¹²、前提の置き方次第で増収・減収のいずれにもなりうる。

大幅な増税は、健康増進のための消費抑制策としてはあり得るとしても、喫煙者を減らす目的で増税する傍ら、その増収分を当てにするのでは筋が通らないという指摘もある。課税ベース自体が縮小している現実を踏まえると、引上げ幅の大小にかかわらず、安定財源として大きな期待をかけることは難しい。

何より、拡大の一途をたどる社会保障財源の一環として、規模が大きく異なるたばこ税が登場すること自体、消費税を中心とする税制・歳入改革が先送りされてきたことを示している¹³。たばこに係る税負担の議論は、社会保障などの財源論とは切り離れた上で、「外部不経済をもたらす財の適正価格はどうあるべきか」という観点からのみ行うべきであろう。

5. おわりに

価格の6割強が税金で構成されるたばこは、元来、健康増進等の理由から、増税されやすい税目である。これまで、主に当面の財源調整のため漸進的に引き上げられてきたが、今回は医療費抑制などの観点から、大幅な値上げが主張された。

我が国のたばこは、国際比較では依然として割安な水準にあるなどの理由から、値上げの余地は残る。しかし、課税ベースの縮小傾向にかんがみると、期

¹² 価格弾力性とは、価格が1%変化したとき需要が何%変化するかを示す概念であり、需要の変化率(%) / 価格の変化率(%) で表される。

¹³ いわゆる「骨太の方針2006」(平成18年7月7日)における「歳出・歳入一体改革」では、2011(平成23)年度にプライマリーバランスを黒字化させるに当たり、歳入改革は歳出改革で対応できなかった残余額への対応という位置付けとされた。これが、税制改革を中心とする歳入改革が停滞した一因と考えられる。歳出改革を優先することは、一方で歳入改革をいたずらに遅延させるおそれがあることにも、今後はより留意すべきであろう。

待する増収効果にも限りがある。社会保障財源とは規模が大きく異なるたばこ税が注目されるのは、本来の税制改革が先送りされていることの裏返しにほかならない。たばこに係る税負担の議論は、社会保障などの財源論とは切り離して行うことが求められる。

(内線 75042)