

2015年3月16日

調査レポート

軽減税率の導入に関する問題点

- 日本の一般政府ベースの財政収支は、社会保障関連支出の増加を背景に赤字が続いている。財政健全化に向けて、今後、社会保障給付を中心に歳出を抑制するとともに、社会保障のための安定的な歳入を確保する必要がある。そうした中で、日本の消費税率は国際的にみて低く、長期的には、歳入において消費税収が果たす役割がいつそう高まる可能性がある。
- 政府は、消費税率を2017年4月に10%に引き上げる方針であり、10%時には低所得者を中心に税負担を軽減するため、飲食料品を対象に軽減税率の導入を検討している。軽減税率は、日本よりも付加価値税率（標準税率）が高い欧州では多くの国で、さまざまな理由から食料品などに対して導入されている。軽減税率による負担軽減の程度を所得階級別にみると、負担軽減額は、所得が高いほど大きいといった傾向がみられ、軽減税率の導入により所得の高い世帯ほど恩恵が大きい形となっている。
- 日本について、飲食料品を対象に軽減税率が導入された場合の負担軽減額について試算を行うと、標準税率と軽減税率との差が小さいことから、欧州のケースほどではないものの、所得が高いほど負担軽減額が大きくなるという結果となっている。軽減税率の導入の主な目的を、低所得者に対する負担軽減と理解するならば、目的を効率的に実施する政策とは言えない。
- 軽減税率の導入にあたっては、軽減税率の対象の決定の難しさや、企業の事務負担の増加といった問題が指摘されており、税制が複雑化することなどに加えて、その財源をどのように確保するかという課題もある。こうした中、2016年1月には社会保障・税番号制度（マイナンバー制度）が稼働する予定であり、この制度を利用すると低所得者に対象を限定して負担軽減策を実施することが可能となると考えられる。マイナンバー制度の活用を含め、消費税率引き上げに伴う、低所得者の負担軽減に向けた支援の在り方について改めて検討する必要があるのではないだろうか。

三菱UFJリサーチ & コンサルティング株式会社

調査部 副主任研究員 中田 一良
〒105-8501 東京都港区虎ノ門 5-11-2
TEL: 03-6733-1070

はじめに

社会保障・税一体改革に基づき、消費税率が2014年4月に8%に引き上げられたが、2015年10月に予定されていた10%への引き上げは、2017年4月に延期されることとなった。与党は、低所得者の負担軽減を念頭に、消費税率が10%時に生活必需品などを対象に軽減税率を導入する検討を進めているが、軽減税率に関しては、個別品目を中心に導入を要望する意見がある一方、食品スーパーの業界団体が導入について反対する意見を表明しているなど、意見がまとまっている状況ではないと考えられる。

本稿では、軽減税率の導入に関して、消費税率の引き上げが必要となっている財政の現状をみたうえで、軽減税率の負担軽減効果や軽減税率を導入するにあたっての問題点について検討する。

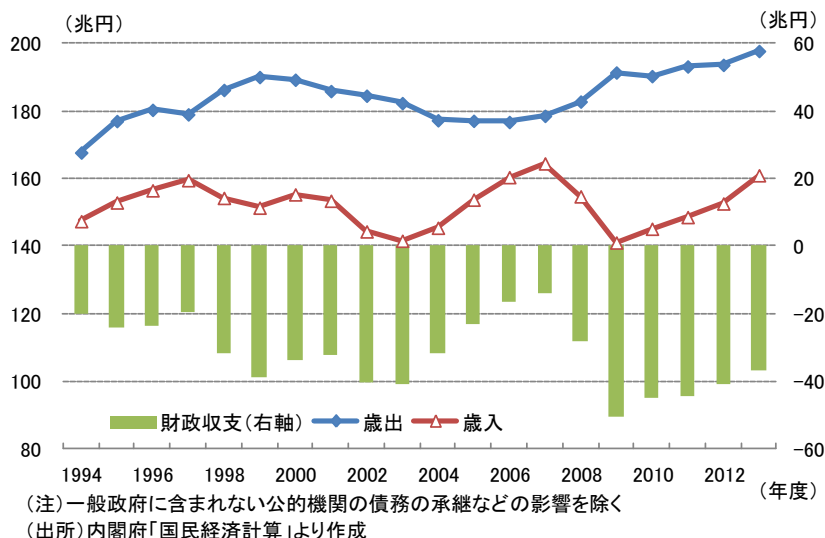
1. 日本の財政の現状

国と地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）¹は、比較可能な1994年度以降、赤字が続いている。リーマン・ショックの影響などにより2009年度に赤字が大幅に拡大した後は改善が続いているものの、2013年度は-26.4兆円（GDP比-5.5%）と依然として大幅な赤字となっている。この背景には、社会保障給付が拡大しているものの、それに見合う財源が確保されていないことがあげられる。

この点を詳しくみるために、国と地方に、社会保障関連の給付などを行う社会保障基金をあわせた一般政府ベースの財政収支の動向をみてみよう（図表1）。歳出の動向をみると、2000年代に入ってから減少傾向で推移していたが、2009年度に大きく増加した後、2013年度にかけて増加傾向にある。他方、歳入は、2009年度に景気の悪化を反映して大きく落ち込んだ後、増加が続いており、2013年度には1994年度以降のピークに近い水準にまで持ち直してきている。

¹ 政策経費（公債の元利払いを除く）を借入に頼らずにどの程度賄えているかを示すものであり、政府は、2020年度までに黒字化することを目標としている。

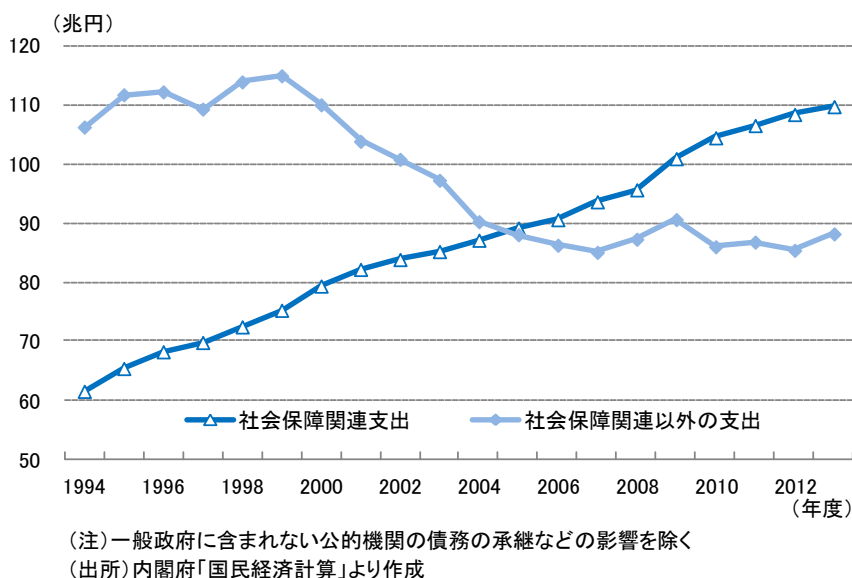
図表 1. 一般政府の財政収支



拡大が続いている歳出を、社会保障関連支出とそれ以外に分けてみると、社会保障関連支出は一貫して増加しており、2013年度には1994年度の約1.8倍となる110兆円程度となっている(図表2)。最近は、医療や介護向けの支出が社会保障関連支出の増加の主な要因である。ここで医療や介護向けの支出とは、社会保障基金も含めて考えているため、医療や介護サービスに必要な費用のうち自己負担以外の金額のことである。高齢化の進展とともに、医療や介護サービスへの需要の拡大が続いていることが社会保障関連支出の拡大の背景にある。

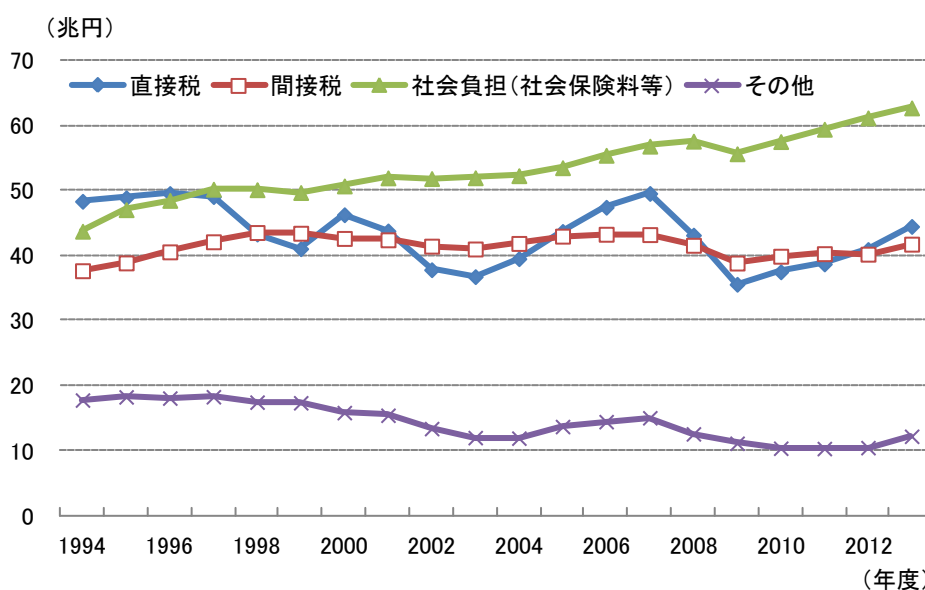
他方、社会保障関連以外の支出は、2000年代に入ってから減少が続いた。特に、2000年代前半には社会保障関連支出の増加を上回るペースで減少したことから、歳出全体は減少が続いた。しかしながら、2000年代半ば以降、社会保障関連以外の支出は横ばい傾向で推移しており、社会保障関連支出の増加が歳出全体を拡大させる形となっている。

図表 2. 歳出の動向



社会保障関連支出の増加を反映して、公的年金をはじめとする社会保険料率は引き上げが続いているため、歳入のうち社会保険料などの社会負担は、増加傾向で推移している（図表3）。他方、税収については、間接税はほぼ横ばいで推移している。直接税については景気変動の影響を受けて間接税よりも変動が大きい中、近年は持ち直しの動きが続いているものの、2013年度時点では1994年度以降のピークには達していない状況となっている。「その他」には、利子所得などの財産収入が含まれるが、低金利などの影響により、2000年代に入ってから低水準で推移している。

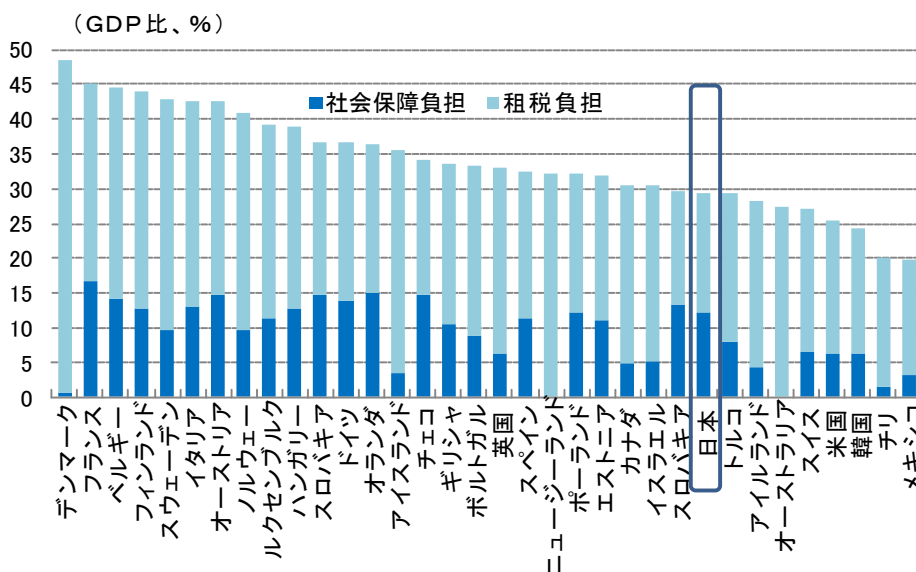
図表3. 歳入の内訳



(注)一般政府以外の公的部門からの繰入などを除く
(出所)内閣府「国民経済計算」より作成

国際的にみると、日本の場合、一般政府ベースの歳出額のGDP比はそれほど大きくないこともあり、国民負担のGDP比は29.5%（2012年時点）と、OECD加盟国の単純平均の34.1%を下回っている（図表4）。国民負担を租税負担と社会保障負担に分けてみると、各国の社会保障・税制度が異なることに留意する必要があるが、すでに述べたように日本では社会保険料率の引き上げが続いていることから、社会保障負担のGDP比はOECD加盟国34か国の中で12番目の高さとなっているのに対して、租税負担のGDP比は低い方から3番目であり、租税負担は低い状況にあると言える。

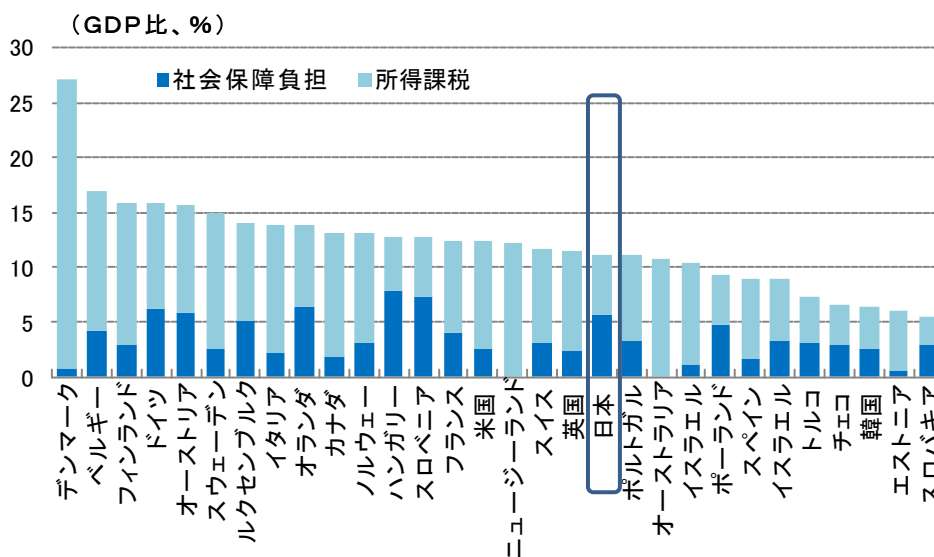
図表 4. OECD加盟国の国民負担



(注) 日本、オーストラリア、ポーランド、オランダは2012年時点。他は2013年時点。
 (出所) OECD "Revenue Statistics"

国民負担のうち、家計の所得課税と社会保障負担（企業負担分は含まない）のGDP比をみると11.2%（2012年時点）と、OECD加盟国の中では19番目の高さとなっている（図表5）。このうち、社会保障負担のGDP比は5.7%とOECD加盟国の中では高いグループに属する一方、所得課税のGDP比は5.5%とOECD加盟国の中では低いグループに属している。

図表 5. OECD加盟国の家計の負担

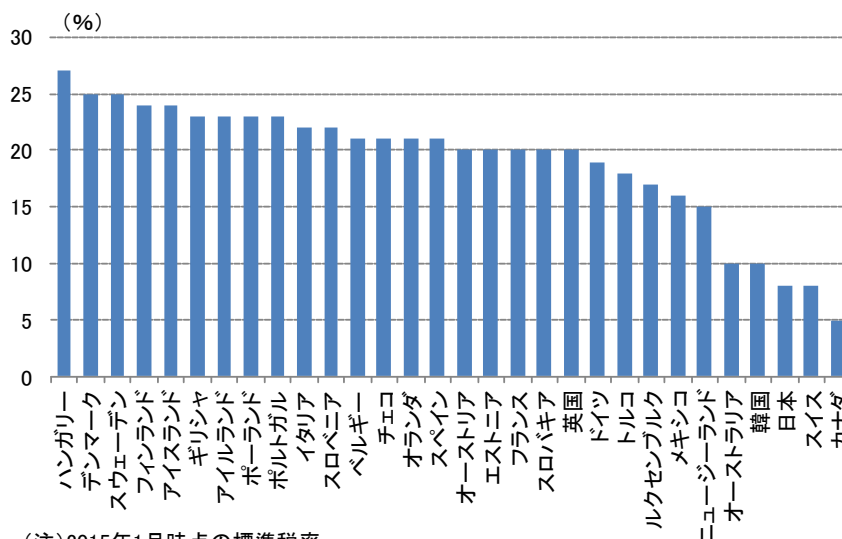


(注) 日本、オーストラリア、オランダ、ポーランドは2012年、他の国は2013年の値。
 (出所) OECD "Revenue Statistics"

図表5は、家計の負担として所得課税と社会保障負担のみについてみたものであり、最終的には家計が負担していると考えられる間接税については考慮していない。EUが付加

価値税の標準税率の下限を 15%（2015 年 12 月 31 日まで）と定めていることから、欧州諸国の付加価値税の標準税率はスイスを除いて日本よりも高い（図表 6）。このため、日本の付加価値税（消費税）の GDP 比は、国際的にみるとかなり低い。したがって、間接税も含めた家計の社会保障・税負担は、日本の場合、国際的にみると低いと言える。

図表 6. OECD 加盟国の付加価値税率



(注) 2015年1月時点の標準税率

(出所) European Commission "VAT Rates Applied in the Member States of the European Union" などをもとに作成

財政健全化に向けては、今後、高齢化の進展を背景に増加が続くと見込まれる社会保障給付費を抑制するとともに、社会保障の安定的な財源の確保を通じて歳入を増やす必要がある。歳入面については、経済成長を通じた税収の増加が期待できるが、財政健全化を着実に進めるためには、高い経済成長を期待することなく、改革を進める必要がある。この点で、消費税は幅広い人が負担するため、税率引き上げによる税収増の効果が大きい一方で、直接税と比較すると景気変動による影響を受けにくいといった特徴がある。社会保障の財源を確保するために、2017年4月には消費税率は10%に引き上げられるが、長期的には歳入において消費税収が果たす役割がますます高まる可能性がある。

今後、消費税率を引き上げると、消費税は逆進性を持つため、低所得者の負担が増すという問題が生じることになる。次にこの問題について考えてみよう。

2. 消費税の逆進性と軽減税率の効果

(1) 消費税の逆進性

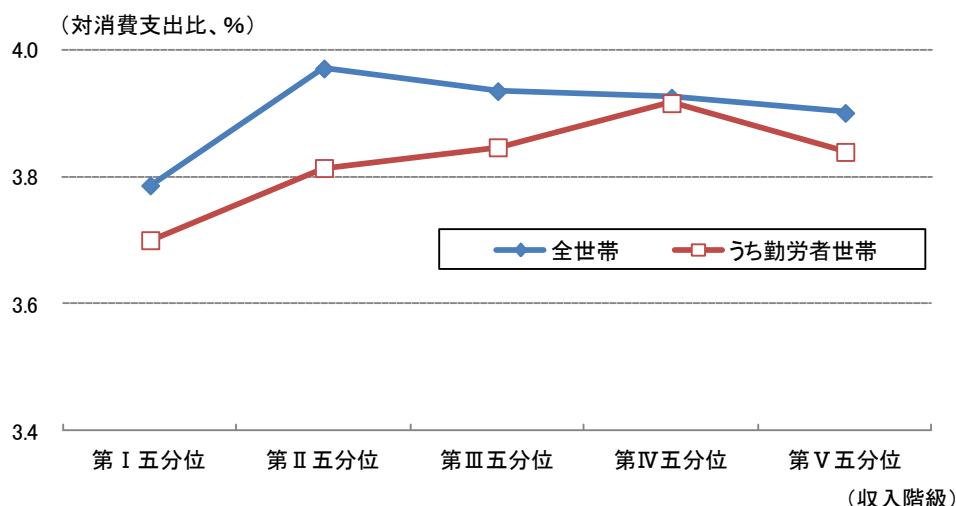
消費税は、消費支出に応じて負担を求めるものであり、日本のように課税対象品目に対して単一の税率を適用する場合、消費税の負担額と消費支出は基本的には比例関係にある。すなわち、消費税の負担額は、所得課税とは異なり、負担する人の所得水準に直接には依

存しないので、対消費支出比では所得水準にかかわらず一定になると考えられる。

実際には、社会政策的な配慮から、公的医療保険サービス、福祉、教育、家賃などは消費税がかからない非課税品目とされているほか²、土地の譲渡や有価証券の譲渡、貸付利子や保険料なども取引の性質から非課税品目とされている。これらは国際的にみても一般に非課税とされている品目であり、総務省「家計調査」をもとに試算すると、非課税品目が消費支出（消費税を除く）に占める割合は全世帯平均で約 14%となっている。

非課税品目の消費支出に占める割合は所得階級によって異なることから、消費税の負担額の対消費支出比は、所得階級別にみた場合に必ずしも一定ではない。図表 7 をみると、サンプル要因の影響がみられると考えられるものの、所得の低い世帯ほど負担額の対消費支出比が高くなるという意味での逆進性は基本的には見られないといっていよう。

図表 7. 消費税の負担額の試算（対消費支出比、2013 年）



(注1)消費税率は5%で、消費税を除く消費支出に対する比率

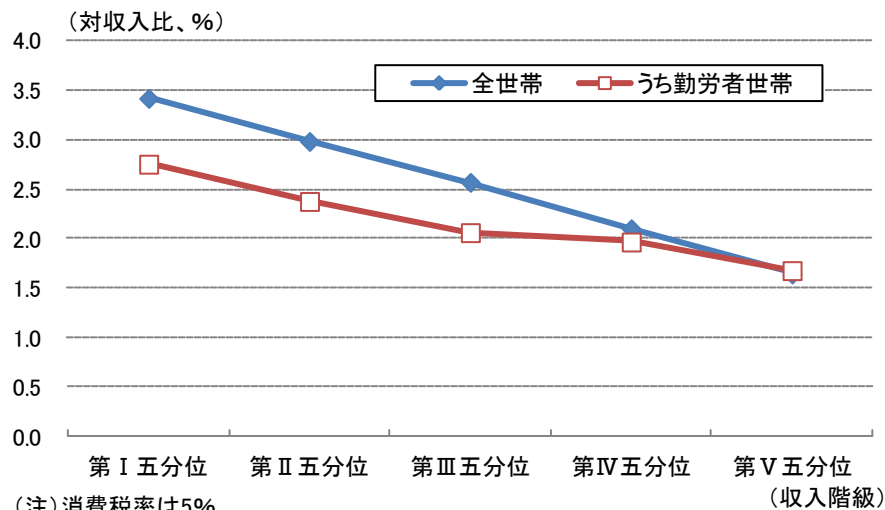
(注2)世帯を所得の低い方から順番に並べて、5等分して5つのグループをつくり、所得の低い方から順に第 I 五分位階級、第 II 五分位階級、...としている

(出所)総務省「家計調査」(2013年)をもとに作成

しかし、消費税の負担額の対収入比をみると、状況は異なる。所得と消費支出の関係は、所得が高くなるにつれて消費支出も大きくなるものの、その関係は必ずしも比例関係ではなく、一般には、消費支出の対所得比は所得が低いほど高い傾向がみられる。したがって、課税対象品目の消費額に課税する消費税の負担額を収入比で見ると、所得が低いほど高い傾向にあり、逆進的ということになる（図表 8）。

² 家賃などは 1989 年の消費税創設時には課税対象とされていたが、1991 年の見直しで非課税とされた。

図表 8. 消費税の負担額の試算（対収入比、2013年）



(注)消費税率は5%
(出所)総務省「家計調査」(2013年)をもとに作成

このため、消費税率を引き上げると、消費税の負担額の所得比は低所得者ほど上昇の程度が大きくなる。そこで、消費税率が 10% 時に、低所得者の負担を軽減することを目的として、必要な財源を確保したうえで、生活必需品に対して低い税率を適用する軽減税率を 2017 年度に導入することを目標に与党税制協議会で検討が行われている。

日本よりも付加価値税率(標準税率)が高い海外諸国での軽減税率の導入状況をみると、オーストラリアの標準税率は 10% で、軽減税率は導入されていないが、例えば食料品は一部を除いてゼロ税率となっている。ニュージーランドの標準税率は 15% であり、軽減税率は導入されていないものの、給付付き税額控除制度が導入されている³。欧州では、デンマークでは付加価値税率の標準税率は 25% と高いものの、軽減税率は導入されていない⁴が、デンマークを除く国では軽減税率が導入されている(図表 9)。EU では低所得者に対する負担軽減をはじめ、さまざまな理由から食料品、水道水、新聞、雑誌、医薬品、旅客輸送、宿泊施設の利用、外食サービス等に対しては、5% 以上の軽減税率を 2 段階まで設定することが認められている(ただし、1991 年以前に付加価値税を導入していた一部の加盟国については、超軽減税率(5% 未満)やゼロ税率を適用することが特例措置として認められている)。したがって、例えば、ドイツでは食料品、水道水、雑誌、書籍、旅客輸送、宿泊施設の利用等に対して 7% の軽減税率が適用されている。フランスでは、新聞や医薬品には 2.1%、書籍や食料品には 5.5%、旅客輸送や外食サービスには 10% といった、複数の軽減税率が適用されている。

³ ジェトロホームページによると、カナダの標準税率は 5% と日本よりも低いですが、牛乳や野菜、パンといった基本的な食料品はゼロ税率となっているほか、GST (Goods and Services Tax) 控除制度が導入されている。

⁴ ただし、ゼロ税率が適用されているものがある。

図表 9. 欧州諸国の付加価値税率

				(%)			
国名	標準税率	軽減税率	超軽減税率	国名	標準税率	軽減税率	超軽減税率
オーストリア	20	10	-	イタリア	22	10	4
ベルギー	21	6, 12	-	ラトビア	21	12	-
ブルガリア	20	9	-	リトアニア	21	5, 9	-
クロアチア	25	5, 13	-	ルクセンブルク	17	8	3
キプロス	19	5, 9	-	マルタ	18	5, 7	-
チェコ	21	10, 15	-	オランダ	21	6	-
デンマーク	25	-	-	ポーランド	23	5, 8	-
エストニア	20	9	-	ポルトガル	23	6, 13	-
フィンランド	24	10, 14	-	ルーマニア	24	5, 9	-
フランス	20	5.5, 10	2.1	スロバキア	20	10	-
ドイツ	19	7	-	スロベニア	22	9.5	-
ギリシャ	23	6.5, 13	-	スペイン	21	10	4
ハンガリー	27	5, 18	-	スウェーデン	25	6, 12	-
アイルランド	23	9, 13.5	4.8	英国	20	5	-

(注)2015年1月時点。ゼロ税率を含まない。

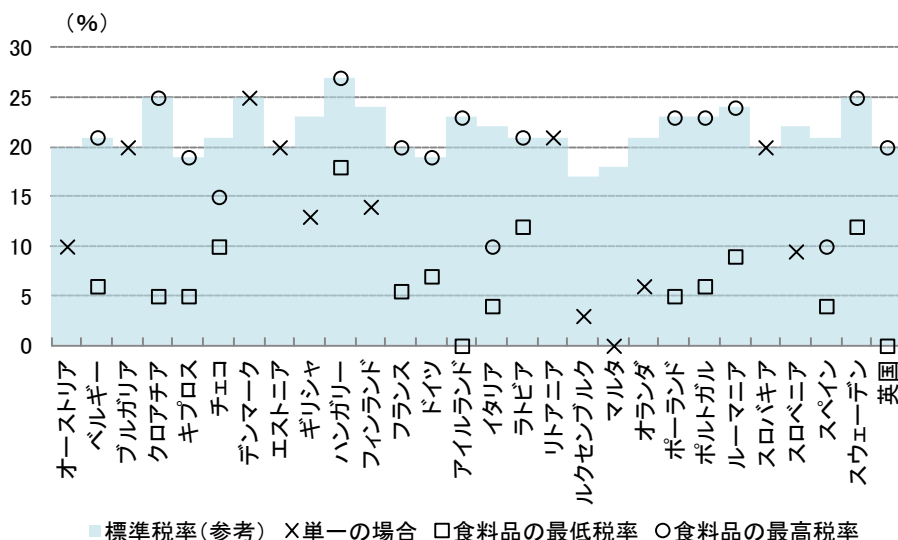
(出所)European Commission “VAT Rates Applied in the Member States of the European Union”

(2) 軽減税率の負担軽減効果

与党税制協議会では現在、軽減税率の対象を食料品とすることを想定して検討が行われていることから、ここでは食料品の軽減税率の負担軽減効果について考えてみよう。

まず、欧州の食料品に対する付加価値税率の適用状況を見ると、ブルガリアやデンマークのように他の品目と同様に標準税率を適用している国があるものの、多くの国では軽減税率が導入されている(図表 10)。もっとも、その状況は国によってさまざまであり、食料品に対して、オーストリアやギリシャのように単一の軽減税率を適用している国もあれば、スペインやイタリアのように複数の軽減税率を導入している国もある。そうした中で多いのは、ドイツやフランスのように軽減税率を導入しているものの、食料品の中でも品目によっては標準税率を適用している国である。

図表 10. 欧州諸国における食料品の付加価値税率

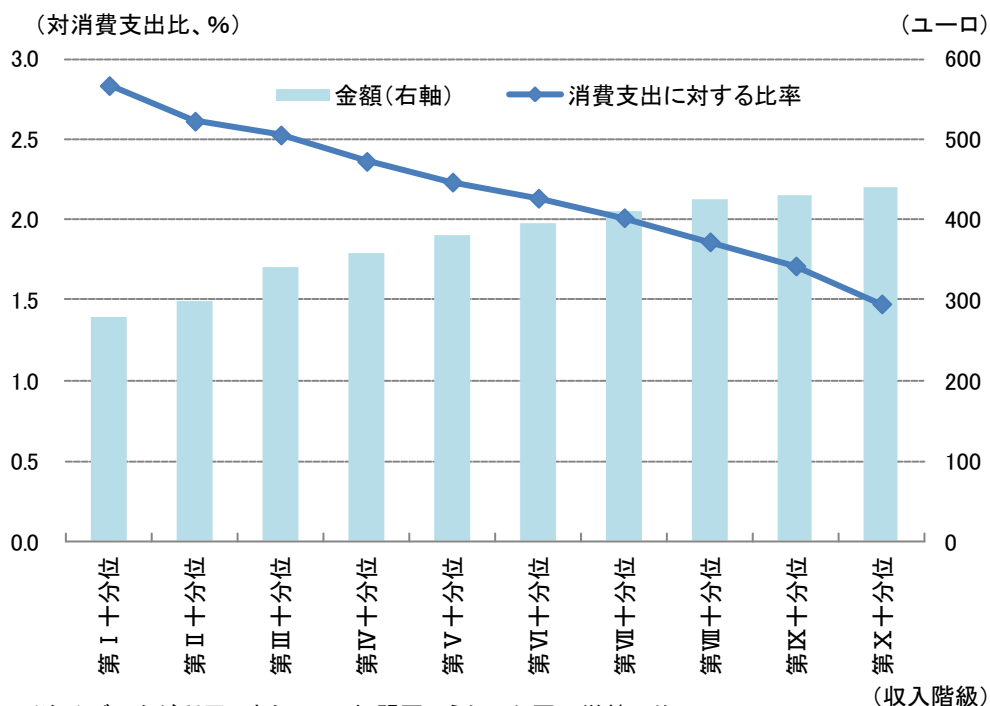


(出所)European Commission “VAT Rates Applied in the Member States of the European Union”より作成

食料品に対する軽減税率は、主に低所得者に対する負担を軽減することを目的として導入されているが、所得階級別にみた場合に、どの程度の負担軽減効果をもたらしているだろうか。OECD（2014）では、データが利用できる加盟国について、食料品に対する軽減税率⁵がすべて撤廃された場合と現状の付加価値税の負担額を比較することにより、軽減税率の導入による負担軽減額の対消費支出比を試算している。その結果によると、所得が低い世帯ほど負担軽減額の対消費支出比は高い傾向にあることが示されており、所得が最も低い世帯は2.8%に対して、所得が最も高い世帯は1.5%となっている（図表11）⁶。これは、所得が低い世帯ほど軽減税率の対象となっている品目の消費支出全体に占める割合が高いためであると考えられ、この観点からは軽減税率の導入は、高所得世帯よりも低所得世帯の負担を大きく軽減しているように見える。

もっとも、負担軽減額そのものに注目してみると、所得が高くなるにつれて負担軽減額は増加し、所得が最も低い世帯の278ユーロに対して、所得が最も高い世帯は440ユーロと、所得が最も低い世帯の1.6倍となっている。すなわち、所得が高い世帯ほど、食料品に対する軽減税率の導入を通じた政府からの『給付金』をたくさんもらっていると言えることができる。

図表 11. 食料品の軽減税率の負担軽減効果



(注1) データが利用できたOECD加盟国のうち14か国の単純平均

(注2) 世帯を収入の低い順番に並べて、10等分して10のグループをつくり、収入が低いグループから順に第1十分位階級、第2十分位階級、...としている

(出所) OECD “The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries”

⁵ 超軽減税率およびゼロ税率を含む。

⁶ OECD（2014）は、軽減税率が撤廃されると需要は安価なものへとシフトすると考えられることから、試算は過大推計となっている可能性があるとして述べている。

なお、欧州諸国では前述のように食料品以外に、文化・教養活動に対する支援を目的に書籍などにも軽減税率が適用されている。書籍に対する軽減税率による負担軽減額を所得階級別にみると、所得が高いほど負担軽減額が大きくなるといった傾向が、食料品以上に顕著にみられることがOECD（2014）において示されている⁷。また、非熟練労働集約型産業に対する支援の観点から、レストランサービスやホテル宿泊料に対して軽減税率が適用されている国もあるが、それらの負担軽減効果についても書籍と同様の結果が示されている。そして、こうした所得階級別にみた負担の軽減に関する結果は、欧州の多くの国で導入されているさまざまな軽減税率の効果について、一つ一つ慎重に検討する必要があることを示唆していると述べられている。

次に、日本で軽減税率が導入された場合、所得階級別にみた負担軽減効果はどのようなのか、総務省「家計調査」を利用して試算してみよう。その際、家計の消費行動は軽減税率の導入によって影響を受けることがないと仮定する。与党税制協議会において現在、軽減税率の対象として検討されているのは、以下のとおりである（図表12）。

図表 12. 軽減税率の対象と税収減額

軽減税率の対象品目	1%あたり税収減額(億円)
すべての飲食料品(*)	6600
(*)から酒類を除く	6300
(*)から酒類と外食を除く	4900
(*)から酒類と外食と菓子類を除く	4400
(*)から酒類と外食と菓子類と飲料を除く	4000
生鮮食品	1800
米、みそ、しょうゆ	200
精米	200

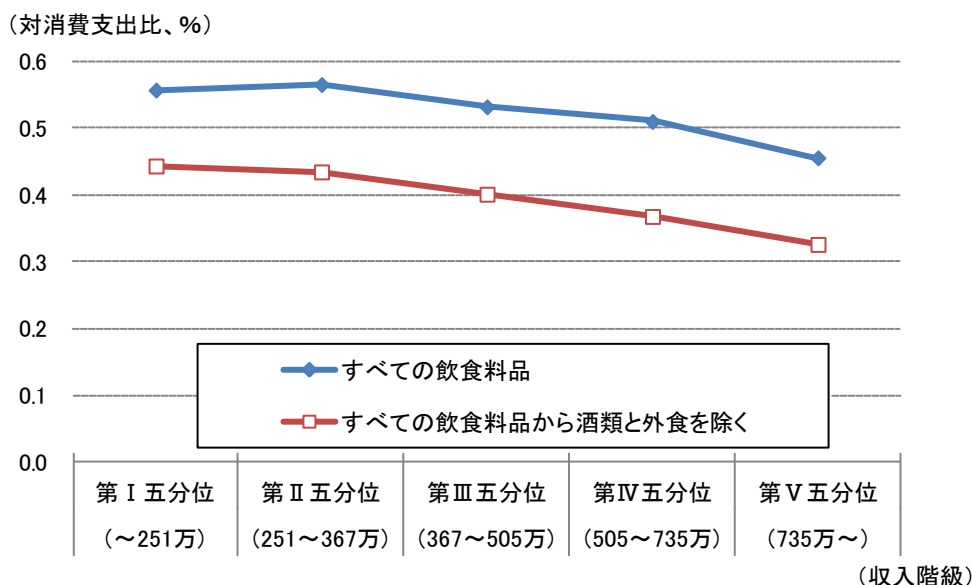
(出所)自民党・公明党(与党税制協議会)「消費税の軽減税率に関する検討について」(平成26年6月5日)

ここでは、すべての飲食料品に軽減税率が適用される場合と、飲食料品のうち酒類と外食以外の品目に対して軽減税率が適用される場合を取り上げる。これらは、軽減税率の対象が比較的広いことから、負担軽減額が大きい場合である。

まず、軽減税率導入に伴う負担軽減額の対消費支出比を所得階級別にみると、欧州のケースと同様に、所得が低いほうがわずかではあるが、大きくなっている（図表13）。欧州のケースと比較すると、全体的に負担軽減額の対消費支出比の値が小さく、所得階級間の差が小さいのは、日本の場合は標準税率と軽減税率の差が2%と、欧州と比較すると小さいためであると考えられる。

⁷ 負担軽減額の対消費支出比は、書籍の場合は所得が高いほど上昇する傾向がみられる一方、新聞・雑誌の場合は所得に関わらず、概ね一定といった傾向がみられるとの結果が示されている。

図表 13. 軽減税率導入による負担軽減額の試算（対消費支出比）

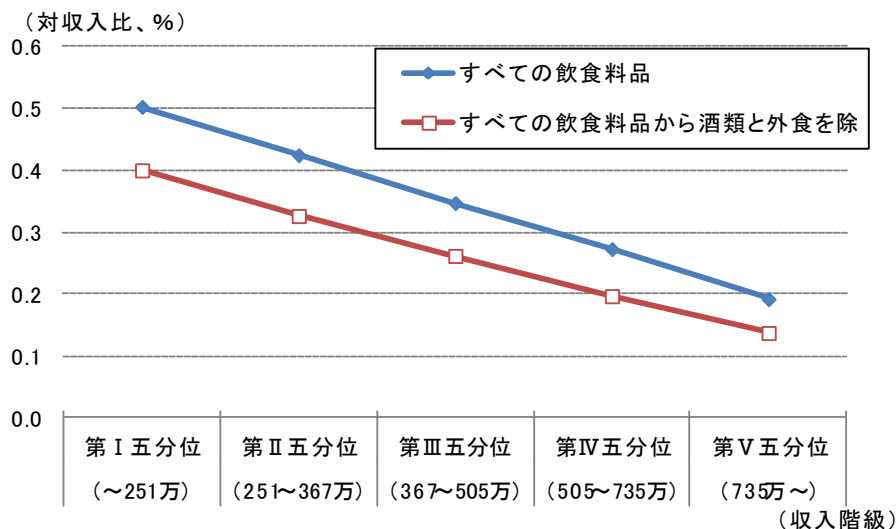


(注1)軽減税率(8%)の対象を「飲食料品すべて」、「飲食料品すべてから酒類と外食を除く」とした場合に、消費税率10%の場合と比べて税負担がどの程度軽減されるかを試算したもの
 (注2)消費税を除く消費支出に対する比率
 (出所)総務省「家計調査」(2013年)をもとに試算

負担軽減額の収入比をみると、所得が低い世帯のほうが軽減税率導入による恩恵が大きい形となっている（図表 14）。軽減税率の対象から酒類と外食を除いた場合を、軽減税率の対象をすべての飲食料品とした場合と比較すると、軽減の対象が縮小することから、いずれの所得階級でも収入比でみた負担軽減効果は低下し、その低下幅は低所得者世帯のほうが大きくなっている。これは、軽減税率の対象外と仮定した酒類と外食に対する支出額の対収入比は、所得が低い世帯のほうが高いためである。その結果、負担軽減額の対収入比の第Ⅰ五分位世帯と第Ⅴ五分位世帯の差は、すべての飲食料品が対象の場合は 0.31%ポイントであるのに対して、必ずしも生活必需品とは言えない酒類や外食を軽減税率の対象から除いた場合は 0.26%ポイントとわずかではあるが縮小する結果となっている⁸。

⁸ 「家計調査」における「外食」は、原則として飲食店における飲食費とされており、飲食店により提供された飲食物は、出前、持ち帰り等の別にかかわらず、すべて「外食」に分類される。たとえば、懐石料理、ディナーフルコースなどが含まれる一方で、ハンバーガー、カレーライスのように日常的に飲食されるものも含まれる。このように幅広い品目が含まれる「外食」のデータを用いていることが、こうした結果の背景にあると考えられる。

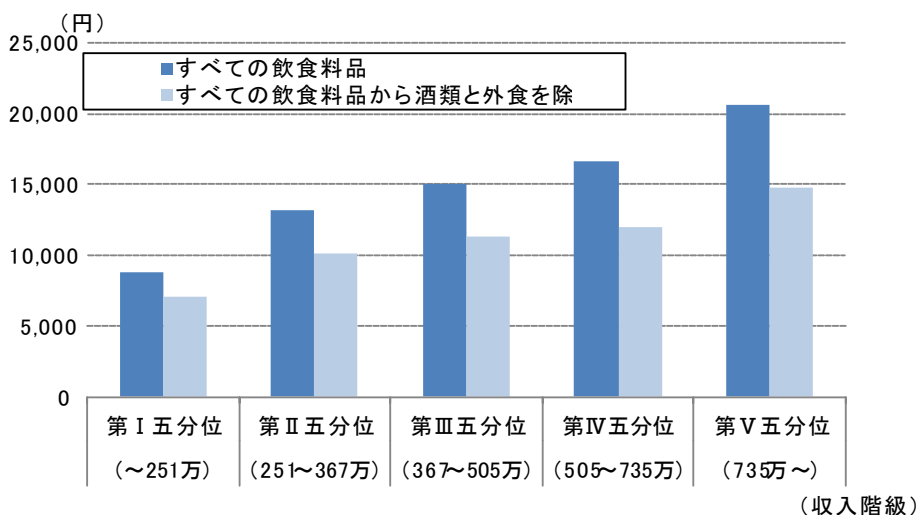
図表 14. 軽減税率導入による負担軽減額の試算（対収入比）



(注)軽減税率(8%)の対象を「飲食料品すべて」、「飲食料品すべてから酒類と外食を除く」した場合に、消費税率10%の場合と比べて税負担がどの程度軽減されるかを試算したもの(出所)総務省「家計調査」(2013年)をもとに試算

負担軽減額は、すべての飲食料品に軽減税率が適用された場合、所得が最も低い世帯では8,900円程度、所得が最も高い世帯では20,700円程度という試算結果となっている(図表15)。酒類と外食を軽減税率の対象から除いた場合には、所得が高い世帯と所得が低い世帯の間の負担軽減額の差は縮小するものの、所得が高い世帯のほうが負担軽減額が大きいことにはかわりはない。

図表 15. 軽減税率導入による負担軽減額の試算（金額）



(注)軽減税率(8%)の対象を「すべての飲食料品」、「すべての飲食料品から酒類と外食を除く」とした場合に、消費税率10%の場合と比べて税負担がどの程度軽減されるかを試算したもの(出所)総務省「家計調査」(2013年)をもとに試算

消費税率が2014年4月に8%に引き上げられた時には、市町村民税(均等割)が課税されていない人を対象に「簡素な給付金」という形で1人につき1万円(老齢基礎年金受給

者などに対しては5,000円を加算)が支給された。消費税率10%時の導入を目指して検討が行われている軽減税率は、所得水準にかかわらず、すべての人がその恩恵にあずかり、その程度は所得が高いほど大きくなる。この点で、軽減税率は、低所得者の負担を軽減するものではあるものの、軽減税率の導入の主な目的を低所得者に対する負担軽減と理解するならば、目的を効率的に実施する政策とは言えない。

3. 軽減税率導入にあたっての問題点

軽減税率の導入にあたっては、対象を決定する際の問題や、実際に納税を行う事業者の実務上の問題が指摘されているうえに、財源をどのように確保するかという課題がある。

すでに述べたとおり、現在、与党税制協議会では軽減税率の対象を飲食料品とすることを想定して検討が行われているが、軽減対象品目をどのように決定するかという問題がある。与党税制協議会「消費税の軽減税率に関する検討について」(平成26年6月5日)によると、たとえば、「外食」を軽減税率の対象から除外する場合、同じ店舗で販売するハンバーガーであっても、「外食」の定義の仕方によっては、テイクアウトの場合は外食にはならないため軽減税率が適用されるが、店舗で食べる(イートイン)場合は外食となり、標準税率が適用されるケースが出てくる。さらには、牛丼屋で食べる牛丼は外食であるため標準税率が適用される一方、すき焼き用のブランド牛肉には軽減税率が適用される状況が生じる可能性があるとして指摘されている。

こうした例からわかるように、軽減税率の対象に関する「線引き」は、どのように決めようとも、すべての国民・事業者が納得できるような合理的なものにはなりえない。与党税制協議会『「消費税の軽減税率に関する検討について」ヒアリング概要』(平成26年10月)によると、食料品に限らず、特定の品目について軽減税率の対象とすることを要望する意見がある。今後の検討状況によっては個別に対応せざるを得ないケースが出てくることも否定できず、制度が複雑化することも考えられる。ヒアリングの概要ではそうした状況を懸念する意見もみられる。

また、実際に納税する事業者の実務上の問題も指摘されている。事業者は、販売した際に購入者から預かった消費税から仕入れにかかる消費税を控除した額を納税する。軽減税率が導入されると、仕入れにかかる消費税控除額を、軽減税率適用分と標準税率適用分に分けて算出する必要があるが出てくる。その金額を納入側と購入側で一致させることなく、購入側の事業者が自ら控除額を計算できるようにすると、本来は軽減税率が適用されているにもかかわらず、標準税率を適用して控除額を過大に計算して、納税額を過少に申告することで、差額を自らの利益とする益税が発生することになる。

益税の発生を防ぐためには、仕入れにかかる消費税の控除額について、納入側と購入側

で一致させる方式にすればよい⁹。しかし、その場合には免税事業者からの仕入れにかかる消費税を、購入者側は仕入れにかかるものとして控除することができないため、免税事業者が事業者間取引において避けられる可能性が出てくる。また、納入側と購入側の税額を一致させるため、納入側の事業者は税額を明記した請求書を発行する必要がある、現状と比較すると事務負担が増えることになる。

さらに、現在、年間売上高が5000万円以下の事業所は、事務負担軽減のため、納税すべき消費税額の算出にあたり売上高にみなし仕入れ率を乗じる簡易課税制度を利用することができる。軽減税率が導入されると、簡易課税制度を利用する事業者は軽減税率の対象にあわせて売上高を区分したうえで、税額を計算する必要性が生じる。そして、その際に使用されるみなし仕入れ率を、税制で細かく設定する必要性が生じるため制度が複雑化し、簡易課税制度の本来の目的にそぐわないものになる可能性が指摘されている。

日本の現在の消費税制は、非課税品目以外には単一の税率を適用するといった比較的簡素で中立的なものとなっている。しかし、軽減税率の導入により、似たような品目でも軽減税率の対象となるものとそうでないものが存在することになる可能性が高く、実際に納税を行う事業者はそれらを確認する必要性が生じるなど制度が複雑化することになる。税制の基本原則である「簡素」や「中立」といった観点からは、こうした状況は好ましいとは言えない。

また、これらの問題とは別に、軽減税率導入のための財源をどのように確保するかという課題もある。消費税率を10%に引き上げた場合、5%時と比較すると税収は14.1兆円増加するとみられており、その増加分は社会保障の充実や現在は赤字に依存している社会保障の財源に充てられることになっている。しかし、軽減税率の導入により、増収分が減少し、その分だけ社会保障のための財源が不足することになる。図表12によると、仮に軽減税率の対象が食料品全体の場合には、税率1%あたりで6600億円の減収と試算されていることから、標準税率10%に対して8%の軽減税率が適用された場合には1.3兆円程度の減収となる。これは消費税率換算では0.7%程度に相当するとされている¹⁰。

軽減税率導入に伴う不足分を、他の分野の歳出削減や歳入の増加によって賄おうとすれば、たとえば、消費税率の標準税率をさらに引き上げなければならないといったことも考えられる。結局、軽減税率の導入により税負担がみかけ上は軽減されるものの、財政収支が黒字とならない限りは、他の部分で何らかの負担が増えることになる。

軽減税率導入に伴う財源の確保を、例えば高所得者を対象とする所得税の増税といった形で行うことにより、結果として低所得者のみの負担が軽減されるようなことも可能であろう。しかし、そうするのであれば、当初から低所得者のみに焦点を絞ったうえで負担軽減策を実施したほうが、効率的であると考えられる。

⁹ 軽減税率が導入されている欧州では、納入側と購入側の税額を一致させるインボイス方式が導入されている。

¹⁰ 出所は図表12に同じ。軽減税率対象品目を除いた消費税収をもとに、税率何%分に当たるかを換算したものの。

おわりに～マイナンバー制度の活用～

社会保障・税番号制度（マイナンバー制度）は、2015年10月から個人に番号が割り当てられ、2016年1月から稼働する予定となっている。この制度は、政府のマイナンバー制度に関するホームページによると「住民票を有する全ての方に1人1つの番号を付して、社会保障、税、災害対策の分野で効率的に情報を管理し、複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であることを確認するために活用されるもの」であり、「所得や他の行政サービスの受給状況を把握しやすくなるため」、「本当に困っている方にきめ細かな支援を行えるようになる」とされている。

消費税率は、当初の予定では2015年10月に10%に引き上げられる予定であったが、安倍首相は引き上げ時期を2017年4月に延期することを決定した。延期に伴って、消費税率が10%に引き上げられる前に、マイナンバー制度が稼働することになり、この制度を活用すれば、軽減税率よりも効率的に、低所得者向けの負担軽減措置を講じることが可能になると考えられる。

その場合にも、例えば支援対象世帯の所得水準の上限や支援金額をどのように決定するかという問題や、不正受給といった問題が生じる可能性は存在するものの、軽減税率の導入の目的とも言える、支援を必要とする人に対して効率的に支援を行うことができると考えられる。与党税制協議会において、消費税率10%時の軽減税率導入に向けてこれまで議論を続けてきたという経緯はあるものの、与党税制協議会が実施したヒアリングでは軽減税率の導入に対する要望がある一方、軽減税率の導入には事業者の負担増加といった問題も伴うことから慎重な意見もみられる。マイナンバー制度の活用を含め、消費税率引き上げに伴う、低所得者の負担軽減に向けた支援の在り方について改めて検討する必要があるのではないだろうか。

（参考文献）

森信茂樹（2010）『日本の税制－何が問題か』岩波書店

OECD（2014）*The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*,
OECD Tax Policy Studies No. 22

－ ご利用に際して －

- 本資料は、信頼できるとされる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一した見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡下さい。