

消費税の設計シリーズ⑧

日本型軽減税率制度

政策調査部主任研究員

鈴木将覚

03-3591-1319

masaaki.suzuki@mizuho-ri.co.jp

- 与党税制協議会において「日本型軽減税率制度」（財務省案）が議論されている。同案では、店頭では標準税率が課され、後で飲食料品にかかる消費税のうち2%分が消費者に還付される。
- こうした内容は、表面的には給付付き税額控除を用いた逆進性対策と似ている面があるものの、基本的な性格はその名が示すとおり軽減税率である。
- 新制度には、①所得制限が設けられていないこと、②一般的な軽減税率と同じように適用対象品目を決める「線引き」の問題があること、③実務的に煩雑なことなど克服すべき課題が多い。

1. はじめに

2015年9月10日、財務省は与党税制協議会に対して正式に「日本型軽減税率制度」案を提示し、与党税制協議会は同案の検討に入った。「日本型軽減税率制度」は、消費税率10%時に導入される予定となっている逆進性対策の具体案である。消費税に対する軽減税率の導入は、与党が先の総選挙を戦うにあたって公約としてきたものであり、2017年4月の消費税率10%への引き上げを控えて、今年はその議論の進展が求められてきた。

与党税制協議会は、これまで食料品に対する軽減税率導入を既定路線として、軽減税率導入の範囲をどこに設定するかを中心に議論してきた。軽減税率の具体的な範囲としては、酒を除く飲食料品全般、その一部としての生鮮食品、さらに限定された精米という3つの案が検討されてきた（詳しい内容は、与党税制協議会・第3回消費税軽減税率制度検討委員会2015年5月27日資料等）。しかし、広い範囲の軽減税率を主張する公明党と軽減税率そのものに反対する議員もいる自民党の間で折り合いがつかず、軽減税率の具体的な方向性を定めるまでには至らなかった。その後軽減税率の具体案は財務省に委ねられたが、今月に入って財務省による軽減税率に関する新たな提案が突如として明らかになった。その内容がこれまでの軽減税率の検討案と大きく異なるものであったことから、消費税の軽減税率を巡る議論はにわかに注目を集め、与党税制協議会では激しい批判とともに同案の検討が続けられるに至っている。

現段階では、「日本型軽減税率制度」（財務省案）の概要が明らかにされているだけで、財務省が考えている制度の詳細について必ずしも正式な資料から情報を得ることはできない。このため、本稿では財務省案の概要として示されている内容を中心に、各種報道から得られる同案の詳細に関する内

容を加える形で「日本型軽減税率制度」（財務省案）を理解し、それを基に同案の暫定的な評価を試みる。

2. 消費税の逆進性緩和策の選択肢

財務省案の内容に入る前に、そもそも消費税の逆進性対策にはどのようなものがあり、何が望ましい対策であるかを明らかにしておきたい。その詳しい内容については、本シリーズの2回目（鈴木、2014）で既に議論したため、ここではその要点だけを簡単に示す。

まず指摘しておかなければならないことは、消費税の逆進性対策として軽減税率を利用することが、国際的に否定的に捉えられていることである。日本では、軽減税率を導入すべきとの主張の根拠として、欧州諸国において食料品等に対する軽減税率が導入されていることが指摘されることが多い。しかし、そうした常識に反して、欧州諸国における軽減税率の経験からは付加価値税（VAT）の逆進性緩和策として軽減税率を用いるべきではないとの教訓が得られている。その理由は、次のようなものである。

① 軽減税率は、VATの逆進性緩和効果が小さい

- ・ 食料品に対して軽減税率が導入されている場合、低所得者ほどエンゲル係数（消費に占める食費の割合）が高いため、軽減税率によって低所得者ほど税負担率（税額／所得）が大きく低下するが、絶対額で見ると食料消費が多い富裕層の方が軽減税率の恩恵を強く受ける。

② 軽減税率は、線引きの問題に直面する

- ・ 子牛→成牛→枝肉→精肉という段階を経る牛は、どの段階から食料品とするのか、お菓子和玩具が一体である場合や花とお菓子の入った母の日ギフトなどはどう扱うのか、ドリンク付きコンサートや旅館の宿泊代（食事付き）などはどうするか等の数多くの線引きの問題が生じる。

③ 軽減税率は、与党に対する陳情合戦を招く

- ・ 軽減税率が導入されると各業界団体から自らの製品に対する軽減税率適用の陳情が増えて収拾がつかなくなる。各業界団体が軽減税率の適用を求める現象は、欧州諸国では「me too（私も）症候群」と呼ばれている。

④ 軽減税率導入によって税収が減り、将来的な消費税率引き上げ幅が大きくなる

- ・ 軽減税率の導入によって消費税率1%当たりの税収が減少する。一方で、社会保障費を賄うための消費税増税額は変わらないため、結果として軽減税率導入は消費税率（標準税率）の引き上げ幅を大きくする。

こうしたことから、消費税の逆進性対策は軽減税率とは異なる方法で行われるべきと考えられる。具体的には、次のような措置が挙げられる。

① 所得税の累進性強化

- ・ 消費税の逆進性を必ずしも消費税のなかで解消する必要はなく、税制全体のなかで累進性が確保されればよい。所得税の累進性強化によって、税制全体として消費税の逆進性が緩和される。

② 社会保障給付の増加

- ・ 消費に対する課税が増えたとしても、低所得者に対してそれを部分的に相殺する社会保障給付を行えば、消費税の逆進性は緩和される。課税最低限を下回る家計に対する臨時福祉給付金（簡素な給付措置）はこの部類に入る。

③ 消費税クレジット（給付付き税額控除）の利用

- ・ 所得水準に関わらず食料品などに対する消費税を標準税率で一旦納めてもらい、後ほど食料品などに対する過度な課税分を所得税のなかで減税する。所得税を払っている人には減税を行い、所得税を払っていない人には給付付き税額控除を利用して税を還付する。但し、こうした仕組みを持つカナダのGSTクレジット（Goods and Services Tax Credit）では、各家計の減税・還付額は食料品消費額から厳密に計算されるのではなく、家族構成等によって概算される。

このうち、「①所得税の累進性強化」は税率構造を変えるものの、（既に最高税率の引き上げが行われたことに加えて）それ自体は低所得者の消費税負担の軽減には寄与しないことから、今の日本の文脈では逆進性対策として「②社会保障給付の増加」か「③消費税クレジット（給付付き税額控除）」を検討すべきということになる。所得税の課税最低限を下回る低所得者の場合は、社会保障給付でも消費税クレジットでも、その給付額が同じであれば逆進性対策の効果は同じである。所得税を納めている人については、消費税クレジットの場合は給付ではなく減税になる。②と③の政策の発想は、ともに軽減税率導入という消費税の枠内での再分配政策を行うよりも、個人の事情を考慮することができる制度の下で減税または給付を行うことにより、低所得者に焦点を絞った優遇措置を実施することである。

3. 「日本型軽減税率制度」（財務省案）の内容

では、「日本型軽減税率制度」（財務省案）の内容をみていこう（**図表1**）。第1の特徴は、消費税10%時に、酒を除く全ての飲食料品を対象として2%分の消費税負担が軽減されることである。但し、欧州型の軽減税率の導入ではなく、消費者が一旦店頭で10%の消費税を支払い、後で酒を除く全ての飲食料品にかかる2%分の消費税が税還付される形となる。軽減税率の対象商品である酒類を除く飲食料品の定義は、食品表示法を基本として決められる。税還付は、年間で数回受けられることが想定されている。

一旦消費税を標準税率で徴収し、後でその一部を還付するという方法は、表面的には給付付き税額控除を用いた逆進性対策（消費税クレジット）に似ている。しかし、後述するように、「日本型軽減

税率制度」は税負担軽減の手続きが給付付き税額控除に似ているだけであり、基本的には軽減税率をインボイスなしで実現するための仕組みと捉えられる。

図表 1 「日本型軽減税率制度」の概要

<p>1. 骨子</p> <ul style="list-style-type: none">・ 対象品目への支出にかかる消費税額の一部をポイント制度の仕組みを活用して消費者個人に還付する。対象品目は、酒類を除く飲食料品（外食サービスを含む）を基本とする。・ 各個人は、対象品目を購入する際、10%の消費税を含む価格で代金を支払う。レジ等においてマイナンバーカードをかざし、消費税2%分の還付ポイントを得る。・ 政府内に「還付ポイント蓄積センター（仮称）」を設置する。還付ポイント相当額を一定の限度額の範囲内で個人の口座に還付する。 <p>2. 詳細設計の検討</p> <ul style="list-style-type: none">・ 酒類を除く飲食料品の定義は、食品表示法などの引用を基本に、執行可能性の観点から精査する。酒類を除く飲食料品以外の取り扱いは、低所得者への配慮や負担感の緩和などの観点から引き続き検討する。・ 還付限度額は、低所得者世帯が対象品目に支払う年間の消費税2%相当額を参考に、信頼できる統計に基づく算式をもって決める方向で検討する。・ 購入情報の蓄積については、現在の税務情報の管理システムと同様、購入情報の暗号化など厳格かつ高度な個人情報保護及び情報セキュリティ対策を講じる。購入時にレジ等において、個人番号や基本4情報（氏名、住所、生年月日、性別）を読み取らないなど、制度・運用上の仕組みを検討する。・ 施行する時期は、マイナンバーカードの普及見通しやマイナンバー制度に関する個人情報保護や情報セキュリティ対策の強化、事業者の準備スケジュール、行政実務の準備スケジュールなどを見極めながら検討する。 <p>3. 還付の基本手順</p> <ul style="list-style-type: none">・ 各個人は、対象品目を買う際にレジでマイナンバーカードをかざし、還付ポイントを取得する。・ 小売事業者は、対象品目の購入情報を還付ポイント蓄積センターに送る。レジなどからオンラインを通じて自動で送る。・ 還付ポイント蓄積センターは、還付ポイントを「符号」ごとに蓄積する。・ 各個人は、自宅のパソコンなどでポータルサイトから還付ポイントや還付可能額を確認し、本人名義の振込口座を登録して還付を申請。口座振り込みで還付を受ける。 <p>4. EU型軽減税率制度との比較</p> <ul style="list-style-type: none">・ EU型は購入の都度、消費者が軽減のメリットを実感できる。日本型は、購入の都度、還付ポイントを取得できる。・ EU型は、対象品目を広げると失われる財源が大きくなるため、対象を絞らざるを得ない。日本型は、還付限度の設定などで財源問題を解消できるため、対象を広く設定できる。・ EU型は、インボイスを含む新たな区分経理の仕組みを導入することが不可欠。日本型は単一税率による納税事務が続くため、インボイスを含む区分経理は要らない。

（資料）与党税制協議会・第4回消費税軽減税率制度検討委員会資料（2015年9月10日）及び日本経済新聞（2015年9月11日）を用いて、みずほ総合研究所作成

第2に、消費税の還付額を決めるために、マイナンバーの個人番号カードが利用される。消費者は、店のレジなどでマイナンバーをかざして「還付ポイント」を得る。「還付ポイント」は、「還付ポイント蓄積センター（仮称）」で集計され、政府はその情報にしたがって個人に消費税の軽減分を還付する。消費者は、自宅のパソコンなどを用いてポータルサイトで還付ポイントや還付可能額を確認し、振込口座を登録して還付を申請する必要がある。但し、パソコンを使えない高齢者等のために、郵便局やコンビニを利用した還付申請をできるようにすることも検討されている。こうした還付の仕組みではマイナンバーを用いた管理が行われることから、消費者からはセキュリティーに関する不安の声が上がっているが、財務省は店頭ではマイナンバーそれ自体は使わず、マイナンバーの個人番号カードのICチップにより、軽減税額が政府のサーバーに送られるだけと説明している。店頭では個人番号、氏名、住所、生年月日等を読み取らないことから、個人番号カードは大型家電量販店のポイントカードのようなイメージになる見込みである。また、消費者が消費税の負担軽減を実感できるように、消費者が受け取るレシートには還付金の額が記載されるようにすることが検討されている。

第3に、還付限度額が低所得者世帯の実際の消費額を基に決められる。現在、還付限度額は1人当たり年間4,000円にすることが検討されている。この場合、酒類を除く飲食料品の消費が年間22万円までは消費税が軽減される。消費税率が5%から8%に引き上げられる際に課税最低限を下回る低所得者に対して導入された臨時福祉給付金（簡素な給付措置）では、（2015年10月から）1人当たりの給付が年間6,000円とされていることから、「日本型軽減税率制度」の還付限度額はそれよりも低い。但し、同制度では限度額は子どもも含めて世帯で合算でき、夫婦子1人の場合は1万2,000円になる見込みである。税負担軽減措置の税収への影響は、還付限度額がない場合は1兆3,000億円であるが、還付限度額が設けられることで税収への影響が抑えられ、年間4,000円の還付限度額が設けられる場合にはそれが約5,000億円に縮小する¹。

4. 「日本型軽減税率制度」（財務省案）の懸念材料

では、こうした「日本型軽減税率制度」はどのように評価されるであろうか。同制度は、一旦消費税を標準税率で支払い、その後消費者が軽減税率分を税還付として受け取る方式であることから、消費税クレジット（給付付き税額控除）と同じであるかの印象を受ける。しかし、少なくとも現時点での「日本型軽減税率制度」案を見る限り、両者には根本的な違いがある。

まず、「日本型軽減税率制度」はその発想として軽減税率の枠内の制度であることである。消費税クレジットは消費税の逆進性を消費税の枠外で行うものであるが、「日本型軽減税率制度」は軽減税率の税負担軽減手続きとして税還付を利用するだけである。つまり、「日本型軽減税率制度」は、消費税の逆進性を税制全体で捉えて個人所得税を用いてその逆進性を緩和しようという給付付き税額控除の考え方には基づいておらず、あくまで軽減税率の一種と捉えられる。「日本型軽減税率制度」は、インボイスのない消費税の下で幅広い品目に対して軽減税率を適用するためにどのようにすべきかという発想から考案されたものであり、それゆえ同制度は軽減税率の持つ欠点を大なり小なり共有している。「日本型軽減税率制度」の欠点としては、具体的に次のようなものが挙げられる。

第1に、消費税の負担軽減措置に所得制限が設けられていないことである。このため、富裕層も飲食料に係る消費税の軽減措置を受けることができる。前述のように、軽減税率と消費税クレジットの大きな違いは、前者は富裕層もその恩恵を受けることができ、後者はそれを防止できることである。「日本型軽減税率制度」には1人当たり年間4,000円という低水準の還付限度額が設けられていることから、これが富裕層への恩恵を大きく狭めていることは確かである。この点は「日本型軽減税率制度」の長所であり、それが欧州型の軽減税率と比べて大きく前進している点である。しかし、還付限度額には低所得者と高所得者の区別がなく、富裕層に対する負担軽減が生じる分だけ、逆進性対策としてはまだ無駄がある。

第2に、「日本型軽減税率制度」には軽減税率の線引きの問題がある。これが、同制度の最大の弱点である。この問題は、同制度があくまで軽減税率の一種にとどまっていることから生じているものである。同じ消費税の税還付策でも、カナダのGSTクレジットでは、税還付額が家族構成によって概算で決められる。単身者の税還付額が決められ、夫婦であれば単身者の2倍、子どもがいれば1人当たり大人の約半分の税還付額が加えられる。また、所得制限が設けられ、所得が大きくなると税還付額が徐々に減っていき、所得が一定限度に達すると税還付額がゼロになる。つまり、カナダのGSTクレジットは、名前こそ逆進性をターゲットとした税額控除になっている²ものの、実際には家族構成から計算されるいわば家族税額控除のようなものである。他の国ではより幅広い目的を持つ家族税額控除が導入されている国があるが、カナダのGSTクレジットも本質的にはそれに近い。こうした簡素な制度が設けられているのは、各個人が対象品目に対する消費をどれだけ行っているかを政府が把握することが難しいからである。

これに対して、「日本型軽減税率制度」は対象品目に対する消費額を個人ベースで正確に把握して、それに対して負担軽減措置を実施しようという国際的にも珍しい試みである。こうした考え方自体は、一旦納めた消費税を還付するという意味で、消費税クレジットの考え方を忠実に再現したものと捉えられるかもしれないが、その反面で消費者及び小売店の事務手続きが煩雑になる。最大の問題は、「日本型軽減税率制度」では酒類を除く飲食料品に対する消費税の負担を軽減することになっているため、その対象品目を厳密に決めなければならないことである。こうした線引きの問題については、欧州型の軽減税率と何ら変わるところはない。

第3の問題は、マイナンバーを用いた税務執行の実現可能性である。「日本型軽減税率制度」では、規模に関わらず消費者が購入する全ての小売店及び外食店で、消費者の購入情報を把握するために端末を設置しなければならない。大型店がこれに対応するのは容易かもしれないが、小型店が新たに端末を設置することができるかどうかという問題がある。政府が全ての店に端末を提供する案も検討されているが、端末から政府に情報を送信するためにも新たな費用が発生するかもしれない、それを含めた費用全般を誰が負担するかについては決まっていない。また、消費者からも買い物のたびに店頭で個人番号カードを提示する煩わしさに対する反発が出ることが予想される。仮に税還付に所得制限が設けられた場合には、個人番号カードの提示が自らの所得を示すものになってしまうというプライバシーの問題も生じるであろう。

5. 給付付き税額控除型の逆進性対策を

このように、「日本型軽減税率制度」は一見したところ給付付き税額控除を利用した逆進性対策に近いものように見えるが、その内実はインボイス導入を回避しつつ軽減税率を導入するという奇策である。「日本型軽減税率制度」に対しては今のところ公明党内で否定的な見方が強く、9月10日の与党税制協議会では「軽減税率もどき」との強い批判が出たと報道されている。しかし、「日本型軽減税率制度」は税務上の手続きこそ給付付き税額控除に似ているものの、それ以外は軽減税率の性質を帯びており、そうした批判は的を射ていない。むしろ、給付付き税額控除を用いた手法を唱える人から「日本型軽減税率制度」は「給付付き税額控除もどき」との批判が出る方が自然とも思われる。

「日本型軽減税率制度」は、軽減税率とは言っても欧州型軽減税率と異なり、消費者が店頭で一旦は食料品に対して標準税率で課税されることから、痛税感が大きいとの指摘もある。日本型でも、税軽減額がレシートに記載されて後でそれが還付されるので、日本型と欧州型の痛税感にどれほどの差があるのだろうかとの疑問が浮かばないではないが、その辺は消費者の感覚に依存するものなので判断が難しい。明確なことは、必要とされる消費税収が一定であるならば、欧州型の軽減税率のように富裕層にも恩恵を与える逆進性対策では、大きな減収分を補うために標準税率の引き上げ幅が拡大することである。消費税の負担感ではなく、実際に低所得者の負担額がどうなるかに我々はもっと注意を払うべきである。

財務省案の評価は、消費税の望ましい逆進性対策のあり方を念頭に置いて行われなければならない。消費税の逆進性対策としては、軽減税率の適用よりは消費税クレジットの方が効率性の観点からみても、線引き問題の観点からみても望ましく、出来ることなら給付付き税額控除を用いた逆進性対策に切り替えた方がよい。実際に、財務省案に次のような修正を施すことによって、これは比較的容易に実現することができる。これは、①税還付に所得制限をつけて富裕層に対する恩恵を防ぐこと、②税還付額を家族構成や所得を基準として簡素な計算で決める（マイナンバーによる消費税額の把握は止める）ことである。つまり、財務省が示した税還付を用いた枠組みを用いて、そのなかでより簡素な方法で税還付を行えば、結果として消費税クレジットのような効果的かつ実務上の煩雑さのない逆進性対策になるのである。財務省案が消費税クレジットへの誘導を意図して作られたものであるかどうかは定かではないが、税還付の仕組みさえ承認されれば、あとは実務的に簡素な方法を採用すれば望ましい逆進性対策に変身するのであるから、財務省案には一縷の望みが託されているようにもみえる。

いずれにせよ、財務省案は今後与党税制協議会でその設計が議論されることになるが、そこで消費税の逆進性対策の詳細まで合意されれば、その内容は同対策の将来の方向性を決定づける重要なものになると考えられる。もし財務省案のようにマイナンバーを用いた対象品目に対する消費税額の正確な把握が行われるようになれば、消費税の逆進性対策は幅広い意味で軽減税率を用いた方法に決まる。そして、これが蟻の一穴となり、将来軽減税率の対象品目が拡大していくかもしれず、また将来消費税にインボイスが導入されれば、それを契機に欧州型の軽減税率に移行する可能性もある。逆に、今回マイナンバーによる家計消費の正確な把握を諦め、消費税の逆進性対策がカナダのGSTクレジット

のような案（給付付き税額控除）に落ち着くならば、効率的かつ実務コストの小さい逆進性対策が日本に定着することが期待できる。

消費税の逆進性対策に関する議論は、政治の舞台では納税者の痛税感という必ずしもその本質ではないものに焦点を当てられる傾向があるが、逆進性対策の手法自体は税負担率の構造を踏まえた上で、技術的な考察から決められるべき性質のものである。軽減税率を用いて消費税の枠内で逆進性対策を行うのか、それとも給付措置を含めた税制全体を視野に入れた対策を講じるのかといった逆進性対策の根幹部分に目を向けて、年末に向けた「軽減税率」論議が行われることが期待される。

【参考文献】

鈴木将覚（2014）「消費税の設計シリーズ②軽減税率を導入すべきか」（みずほ総合研究所『みずほインサイト』）

¹ 日本経済新聞 2015年9月12日。

² カナダの GST では逆進性対策は基礎食料に対するゼロ税率と GST クレジットの2つの方法で行われている。基礎食料に対してはゼロ税率が適用されていることから、GST クレジットは灯油など基礎食料以外の生活必需品の消費に対する GST 負担を軽減する役割を果たしていると考えられる。