

消費税増税と低所得者対策

～求められる消費税の枠内にとどまらない制度設計～

鈴木 準／神田 慶司

要 約

税制抜本改革法で検討が求められている消費税増税時の3つの低所得者対策の選択肢と、それが実現するまでの暫定的な措置について考察する。

総合合算制度は再分配政策として理想的には優れているが、議論が進められている気配がほとんどなく、番号法もその実施を想定していないようだ。給付付き税額控除は、その目的が単なる消費税の逆進性対策であるのか、より広く、税制を使った所得再分配政策であるのかなど、制度の軸足を見定めていく必要がある。ただ、番号制度の定着が前提であるため、導入までには多少の時間を要するだろう。消費税の複数税率は一般の人々にとって負担の軽減が実感しやすいメリットがあるものの、逆進性対策の効果が薄く、導入する場合には減収分に見合う財源の確保が求められる。新たな政治コストの発生や経済活動への歪みが大きいことも懸念される。

低所得者対策は、消費税の枠を超えた税制全体や歳出の両面から設計されるべきである。給付付き税額控除は検討すべき点が残されているが、簡素な給付措置からの移行が想定されること、所得課税の再構築の中の重要な要素であることなどから考えて、重点をおいて導入に向けた議論を本格化すべきだろう。

目 次

- 1章 消費税増税と低所得者対策
- 2章 総合合算制度と給付付き税額控除
- 3章 消費税の軽減税率（複数税率）
- 4章 簡素な給付措置
- 5章 まとめ

1章 消費増税と低所得者対策

1. 消費増税と低所得者対策

2013年10月1日、政府は、消費税率（国・地方）を2014年4月1日に5%から8%へ引き上げることを閣議決定の形式で確認した。これは、2012年に成立した税制抜本改革法¹の附則第18条に基づき経済状況の点検等を行ったということであり、税率の引き上げ自体は2012年8月に施行された同法で既に決定済みであった。2014年においては、これも決定済みである2015年10月からの10%への税率引き上げに向けて、1年間を通じて議論が増えるだろう。

消費税率の10%までの引き上げは、2012年に決まった社会保障制度改革の各事項と一体的であり、消費税率8%はあくまでも通過点である。消費増税は全額が社会保障財源と位置付けられ²、長期にわたる財政赤字の主因ともなっている社会保障制度の持続可能性を高めるために増税が実施される。2008年のリーマン・ショック後の景気の落ち込みや東日本大震災クラスの国難が発生しない限り、税率の引き上げは粛々と行われるべきだろう。税率10%への増税の是非そのものについて議論の余地はもはや小さい。

また、現在の財政状況を鑑みれば、消費税率が10%となった後にさらなる引き上げ論議が続くとみられる。2013年8月8日に内閣府が経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」によれば、2013～22年度の平均経済成長率が名目3%程度、実質2%程度となる「経

済再生ケース」であっても2020年度までの基礎的財政収支黒字化という政府の財政健全化目標は達成できず、GDP比で2%程度の赤字が残る見通しとなっている。

また、2014年から順次講じられる見込みの社会保障制度改革においては、充実化としての給付増加や保険料減免が確実である一方、効率化による給付抑制効果は不透明である³。社会保障費の増大を背景とした財政赤字構造を今後も変えられなければ、財政健全化のための財源を消費税率引き上げに求めることになる可能性はかなり高いだろう。また、消費税を予定通り10%に引き上げたとしても、税率の水準は国際的に見れば依然として低いことから、引き上げ余地がある状況が続く点も指摘できる⁴。

そこで本稿は、消費税率の引き上げが中長期的に進められていくだろうという前提に立ち、2014年において検討が進むとみられる低所得者対策に焦点を当てる。一般に、消費税には逆進性があるとされ、何らかの逆進性緩和策を組み合わせないと十分な税率引き上げが政治的に実行できない公算は大きい。他方、低所得者対策は歳出増や歳入減を伴うことになり、増税の目的と効果を減殺することにもなる。消費税率の10%への引き上げや、2010年代後半以降の消費税問題に関して、低所得者対策についてどう考えるかは整理しておくべき論点である。

なお、低所得者層が対象となる低所得者対策と税負担者全員が対象となる逆進性問題は、本来は分けて考えるべきかもしれない。ただ、現実には

1) 法律の正式名称は「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」

2) 正確には、現在の地方消費税（税率1%分）を除く。

3) 神田 [2013b] 参照。

4) 神田 [2013a] 参照。

消費税の逆進性問題が低所得者対策の必要性という文脈で議論されることが多いことから、本稿では両者を明示的には区別しないこととする。

2. 逆進性問題に対する現行法の整理

消費税は、所得水準に関係なく消費額に対して定率の税負担が課されることから、消費性向が高い所得の低い人ほど税の負担率が高くなる。これが「消費税の逆進性」である。この逆進性をどうみるかについては様々な議論があるが⁵、低所得者の中に資産を保有しない真の貧困層が含まれているのは確かである。この点で、税制抜本改革法は、増税と組み合わせるべき施策の一つとして、低所得者対策について検討し、その結果に基づき必要な措置を講じるよう求めている。

具体的には、税制抜本改革法の第7条第1号イ

～ハがそれであり、図表1にまとめた通りである。同法は低所得者に配慮する観点から、番号制度の本格的稼働や定着を前提に「総合合算制度」や「給付付き税額控除」の導入を様々な角度から総合的に検討すること、また「複数税率」（軽減税率）の導入を同様に検討することを求めている。

さらに同法は、そうした低所得者対策を実現するまでの暫定的・臨時的措置として「簡素な給付措置」を実施することも規定している。2014年4月からの簡素な給付措置の実施は、既に2013年10月にアナウンスされた通りである。税制抜本改革法を読む限り、総合合算制度か給付付き税額控除、消費税の軽減税率のいずれか、または複数の制度が実施されない限り、原始的な低所得者対策である簡素な給付措置が続くことになる。

図表1 税制抜本改革法第7条に規定された低所得者対策に関する検討条項の概要

次に定める基本的方向性によりそれらの具体化に向けてそれぞれ検討し、それぞれの結果に基づき速やかに必要な措置を講じなければならない。

消費課税については、消費税率の引上げを踏まえて、次に定めるとおり検討すること。

- ① 低所得者に配慮する観点から、番号法による番号制度の本格的な稼働及び定着を前提に、関連する社会保障制度の見直し及び所得控除の抜本的な整理と併せて、総合合算制度、給付付き税額控除等の施策の導入について、所得の把握、資産の把握の問題、執行面での対応の可能性等を含め様々な角度から総合的に検討する。
- ② 低所得者に配慮する観点から、複数税率の導入について、財源の問題、対象範囲の限定、中小事業者の事務負担等を含め様々な角度から総合的に検討する。
- ③ 税率引上げ等の消費税法改正規定の施行から、①と②の検討の結果に基づき導入する施策の実現までの間の暫定的・臨時的な措置として、社会保障の機能強化との関係も踏まえつつ、対象範囲、基準となる所得の考え方、財源の問題、執行面での対応の可能性等について検討を行い、簡素な給付措置を実施する。

(出所) 税制抜本改革法から大和総研作成

5) 消費税の逆進性は一時点の所得でみているにすぎない点は重要である。すなわち、一生涯の消費は生涯所得を財源になされるから、遺産を無視すれば所得と消費のいずれを課税ベースにしても同等の課税となる。消費税の負担率が高い低所得者層には年金生活者が多く含まれるが、引退世代のフローの所得が低いのは当然であり、消費税の負担率が高い層はライフステージの中でそういう局面にある（負担率の違いは年齢の違いで説明される部分が多い）という面も強い。例えば、現役時代に獲得した所得が多くても、現役時代の貯蓄が大きければ、現役時代の負担率は高くない。その後、引退後に貯蓄を取り崩して大きな消費をしているケースで負担率が高いとしても問題とはいえないだろう。低所得であっても高消費である場合は、消費税の負担能力は決して低くない。

2章 総合合算制度と給付付き税額控除

1. 総合合算制度

総合合算制度は、かつて社会保障改革論議の中で菅直人首相（当時）が検討を強く指示した政策である⁶。医療や介護等における自己負担が重複している世帯を支援するために、制度単位ではなく、医療・介護・保育・障害者支援等に関する自己負担の合計額をトータルに捉えて、所得との関係も踏まえながら上限を設定する制度である⁷。

現行制度上、社会保障の各分野では個別に低所得者対策が講じられている⁸。この点、例えば、基礎的な消費支出などを勘案して各世帯の負担上限額を年収の一定割合とするなど、低所得者に対してきめ細かく設定することができれば再分配機能を強化することができる。社会保障・税一体改革では、総合合算制度の導入のために2015年度以降、最大4,000億円程度の公費を用いることを見込んだ。

総合合算制度を導入するためには、各種の制度分野ごとに支払った費用や所得を個人単位や世帯単位で統一かつタイムリーに把握する必要が

ある。それには国民一人ひとりが固有の番号を持つことを通じて複数の機関にある個人情報を一元管理する仕組みの運用が不可欠である。ただ、後述するように、2013年5月に番号法⁹が成立し、公布されているが、給付付き税額控除とは異なり、総合合算制度の当該番号制度の適用の有無については明確にされていない。

実際、総合合算制度に関する議論は、2012年2月に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」以降は実質的に進められている気配がなく、2012年11月から2013年8月にかけて20回開催された社会保障制度改革国民会議においても議論の進展は見られなかった。2013年12月13日に施行された今後の社会保障制度改革に関するプログラム法にも特段の記述はない¹⁰。税制抜本改革法に規定されている以上、政府は総合合算制度についての検討を避けることはできないが¹¹、その実現の可能性が十分に高いとは言えないだろう。各制度にある既存の低所得者向け施策にはそれぞれに根拠や背景、歴史的経緯があり、現場の事務処理も異なっている。制度と実務が縦割りになっている理由と現実を整理できるかどうかが課題と言えよう。

6) 2011年5月23日、菅首相（当時）は「社会保障改革における『安心3本柱』について一総理指示一」において、子育て支援強化、非正規労働者への社会保障適用拡大、制度の縦割りを越えた自己負担「合算上限制度」の導入検討を指示した。

7) 「社会保障・税一体改革大綱」（2012年2月17日閣議決定）参照。

8) ただし、制度横断的な「高額医療・高額介護合算療養費制度」が2008年度から始まった。これは、医療・介護保険の自己負担額を合算し、所得などに応じて定められた限度額を超えた分が保険者から支給される制度である。

9) 法律の正式名称は「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」

10) プログラム法の正式名称は「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」。同法には、「負担能力に応じた負担を求める観点からの高額療養費の見直し」が記載されたが、これは従来の高額療養費制度をきめ細かくすることを示唆したもので、総合合算制度とは異なる。

11) 2013年11月1日の衆議院本会議においては、民主党の長妻昭議員（元厚生労働大臣）が「（社会保障の）充実の目玉である、社会保障の自己負担全体を合算して一定額で頭打ちにする総合合算制度が、このプログラム法からすっぱり抜け落ちております。いつから実施するのですか。」と質問したところ、田村憲久厚生労働大臣は「総合合算制度につきましては、税制抜本改革法において既に検討規定が設けられていることから、プログラム法案に新たに規定は置いておりません。税制抜本改革法の規定に基づき、社会保障・税番号制度の本格的な稼働、定着を前提に、所得や資産の把握の問題、執行面での対応の可能性等を含め、さまざまな角度から総合的に、導入について検討を行ってまいります。」と答弁している。

2. 給付付き税額控除

番号制度との関係

図表1に示したように給付付き税額控除は、番号制度の稼働と定着が前提となる点で、総合合算制度と共通している。この点、2013年5月に公布された番号法には「政府は、給付付き税額控除の施策の導入を検討する場合には、当該施策に関する事務が的確に実施されるよう、国の税務官署が保有しない個人所得課税に関する情報に関し、個人番号の利用に関する制度を活用して当該事務を実施するために必要な体制の整備を検討するものとする。」との一文が国会審議の過程で修正され、明記された¹²⁾。

すなわち、2016年からの運用開始が見込まれている番号制度は、給付付き税額控除の適用を直接に想定しているとはいえ、一定の検討と体制整備が必要となる。そもそも、全国規模で新規に情報インフラを整備する必要がある番号制度自体、すぐに本格運用ができるわけではない。政府は現時点でのロードマップ案として2017年1月から国の機関間の連携を開始し、2017年7月をめどに地方公共団体などとの連携も開始している。また、税制に番号制度を組み込んでいくためには、番号制度が利便性の高いものであり、負担と受益の運用について公正さを担保するものであるという認識と理解が国民の間に普及する必要があるだろう。そうした点や所得税が暦年課税となっていることを考えると、給付付き税額控除が導入できる時期は早くとも2018年ということになる。

とはいえ、国会が給付付き税額控除の導入を念頭に置きつつ、番号法を成立させた点も見逃すべきではない。後述する消費税の軽減税率は総合合算制度や給付付き税額控除と異なり、所得の捕捉や番号制度が不要である。つまり、今後の社会保障制度や税制の重要なインフラとすべき番号制度と給付付き税額控除をひもづけしながら、他方で軽減税率を検討するのはある種の矛盾である。

給付付き税額控除の目的と諸外国の例

給付付き税額控除とは、一般に、給付（手当）と組み合わせられた税額控除制度を指す。日本では2000年代になってから議論がみられるようになり、2007年頃からは政府の税制調査会等でも本格的に取り上げられるようになった。

その結果、2009年度の税制改正法附則第104条では「個人所得課税については、格差の是正及び所得再分配機能の回復の観点から、各種控除及び税率構造を見直し、最高税率及び給与所得控除の上限の調整等により高所得者の税負担を引き上げるとともに、給付付き税額控除（中略）の検討を含む歳出面を合わせた総合的な取組の中で子育て等に配慮して中低所得者世帯の負担の軽減を検討すること（以下、省略）」と法律に書き込まれた。すなわち、給付付き税額控除というアイデアは、民主党政権以前の自公政権当時から議論されてきた蓄積がある。民主党政権が誕生してからも、例えば「平成23年度税制改正大綱」（2010年12月）では、「所得税については、（中略）所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当へという改革を進めます。」と述べていた。

12) 現在、国税当局は所得税の納税者以外（課税最低限以下の者の所得や世帯）に関する情報を有していない（栗原[2012]）。また、仮に資産に関する何らかの情報を税額控除や給付の要件とするのであれば、導入が予定されている番号制度では預貯金が捕捉されない問題が改善されなければならない。

所得控除のメリットは限界税率が高い高所得者層ほど大きい面があるのに対して、税額控除は低所得者層にとって恩恵の大きい制度である¹³。また、2011年の所得税納税者数は5,099万人で就業者の約8割にとどまる¹⁴。約2割の非納税者や失業者、非労働力人口を合わせた約7,700万人の人々は納税額がないため、その必要がある場合には税額控除ではなく給付（手当）を行うことが考えられる。

注意したいのは、給付付き税額控除は単に低所得者対策や消費税の逆進性への対応ということではなく、格差の是正や所得税制における所得再分配機能の回復、さらには各種のインセンティブ付与といった様々な角度から議論されてきた経緯があるということである。

諸外国には給付付き税額控除について多くの事例がある。米国において規模が大きいのは、勤労所得税額控除（1975年導入）と児童税額控除（1998年導入）である。前者は所得が増大すると控除額が増加し勤労のインセンティブになるとされる。後者は所得制限以下であれば、人的所得控除に加えて17歳未満の児童1人当たり年間1,000ドルの控除を受けられる制度である。米国の内国歳入庁統計（2011年）¹⁵によると、申告書数は前者2,791万、後者4,429万、金額規模は前者629億ドル、後者567億ドルとなっている。

英国でも1990年代末に子どもを有する世帯への現金給付が2000年代前半にかけて育児支援や就労支援としての税額控除に改められた（鎌倉

[2010]、栗原[2012]など）。英国の就労税額控除では就労時間が一定以上になると控除額が加算される仕組みになっている。税制調査会[2012]によると、両税額控除の費用は270億ポンド（2009年度）であるという。

その他にも多くの国々で、給付付き税額控除ないし税額控除と手当を併用した各種の制度が見られる。類型としては低所得者に対する就労支援、育児支援が多いが、やや特殊なものとしてカナダのGSTクレジット（Goods and Services Tax Credit）がある。これはまさに付加価値税（GST）の逆進性対策としての制度であり、生活必需品に係るGST相当額が還付されるものである。この意味では所得税ではなく付加価値税の税額控除であり、税額控除というよりは単純な給付と言った方がよいかもかもしれない。カナダ歳入庁¹⁶によると、最も低い所得区分におけるGSTクレジットは、本人と配偶者がそれぞれ265カナダドル（単身者の場合は本人分に139カナダドル加算）、18歳以下の子が1人当たり139カナダドルなどとなっている（2012年度）。所得が34,561カナダドルを超えるとその超えた額の5%に相当するGSTクレジットが減額され、家族類型にもよるが5万カナダドル前後を超えるとGSTクレジットがゼロになる。

今後、日本において給付付き税額控除を導入しようという場合には、その目的が何であるかを明確にする必要があるだろう。目的によって制度設計上の議論の広がりや異なると思われるからである。仮に、育児支援ということであれば、現在の

13) 例えば、50万円の所得控除は限界税率5%の納税者にとっては2.5万円の税負担減であるが、限界税率50%の納税者にとっては25万円の税負担減となる。税額控除であれば税負担減が同額となるため、低所得者ほどその恩恵は大きい。

14) 財務省「財政金融統計月報」（2013年7月号、第735号）参照。

15) 米国内国歳入庁のウェブサイト（<http://www.irs.gov/>）のIndividual Income Tax Return Statisticsによる。

16) カナダ歳入庁のウェブサイト（<http://www.cra-arc.gc.ca/>）による。金額はGSTと調和がとられた州売上税（HST）のクレジット分を含む。

児童手当や今後導入が予定されている教育・保育給付との関係が問題となる。また、貧困対策であれば技能修得費（生業扶助）を含む生活保護との関係も検討されなければならないだろう。

給付付き税額控除は、単なる消費税逆進性対策であるのか、より広く、税制を使った所得再分配政策であるのか、あるいはインセンティブを重視した政策減税であるのか、税制に限定されない社会保障制度の充実であるのかなど¹⁷、今後どの辺に軸足を置くのか、国民的議論を深める必要がある。

給付付き税額控除導入の課題

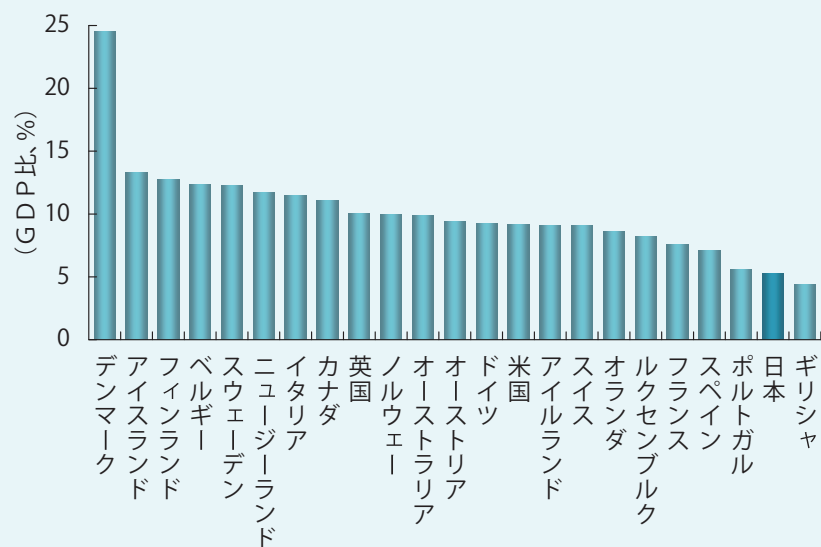
給付付き税額控除の目的や設計にもよるが、その導入のためには税務執行上も解決すべき課題がある。栗原〔2012〕は、諸外国の制度と執行状況をサーベイした上で、①不正受給の防止、②世帯単位の所得の算定、③資産性所得の合算や資産要件、④執行方式と関係機関における情報共有のあり方、⑤制度の簡素性——がポイントであるとしている。

これら課題の一部は、実効的な番号制度の整備によって解決できるかもしれない。ただ、日本の所得税制は基本的に個人単位で設計されて

いるため、給付付き税額控除を個人ベースと世帯ベースのいずれの制度とすべきかという問題もある。また、給付付き税額控除を実施するためには、低所得者を含めて多くの国民が確定申告を行い、所得を正確に把握する必要がある。従来も何らかの手当てを受けるには申請が必要であるから工夫次第かもしれないが、諸外国の例を見ても給付付き税額控除は計算が複雑になりがちという傾向があり、受益の合理性と制度の効率性をどう折り合わせるかという問題が出てくるかもしれない。

また、そもそも論として、個人所得税については、課税ベースが狭く、最低税率が5%という、全体的に極めて低位な負担と税収にあるという問題がある（図表2）。諸外国の給付付き税額控除は数兆円という単位で行われているケースもあるが、税収が貧弱であると十分な税額控除や給付を行えないという意味で、個人所得課税全体の改革

図表2 個人所得課税の規模



(注) 原則として2011年の値。オーストラリア、ギリシャ、オランダ、ポルトガルのみ2010年の値

(出所) OECD "Revenue Statistics"から大和総研作成

17) オランダやスウェーデンでは税と社会保険料を合わせた額で控除を行う仕組みとなっている。

の中で給付付き税額控除が検討されなければならない。給付付き税額控除をある程度の規模で導入するには、日本の場合は個人所得課税を基幹税として再構築することが前提条件となるだろう。

3章 消費税の軽減税率（複数税率）

1. 与党内の最近の論議

消費税の軽減税率とは、文字通り、一部の財やサービスの消費には標準的な消費税率よりも低位の税率を適用する仕組みである。これを導入すると消費税制に複数の税率が存在することになる。日本の消費税は単一税率の制度を維持しており、前述の社会保障・税一体改革大綱でも単一税率の維持が明確に述べられていた。だが、その後の政治過程を経て、税制抜本改革法に複数税率の検討が盛り込まれたのだった。軽減税率は日々、個々の消費の現場でそのメリットを享受するかどうかが決まるため、所得の捕捉が不要であり、一般的には分かりやすい制度である。

総合合算制度や給付付き税額控除と比較すると、消費税の複数税率については政治サイドで具体的な議論が進んでいる。これは、2012年12月の総選挙において現在の与党の一角を占める公明党が軽減税率の導入を選挙公約に掲げたためである。2013年1月にまとまった与党の「平成25年度税制改正大綱」では、「消費税率の10%引き上げ時に、軽減税率制度を導入することをめざす。そのため与党税制協議会で、速やかに（中略）協議を開始し、本年12月予定の2014年度与党税制改正決定時までには、関係者の理解を得た上で、結論を得るものとする。」とされた。協議すべき課題としては、対象・品目、軽減する消費税率、

財源の確保、インボイス制度など区分経理のための制度の整備、中小事業者等の事務負担増加、免税事業者が課税選択を余儀なくされる問題への理解、などが挙げられた。

その後、協議が進められた結果、2013年12月にまとまった与党の「平成26年度税制改正大綱」では、「消費税の軽減税率制度については、『社会保障と税の一体改革』の原点に立って必要な財源を確保しつつ、関係事業者を含む国民の理解を得た上で、税率10%時に導入する。このため、今後、引き続き、与党税制協議会において、これまでの軽減税率をめぐる議論の経緯及び成果を十分に踏まえ、社会保障を含む財政上の課題とあわせ、対象品目の選定、区分経理等のための制度整備、具体的な安定財源の手当、国民の理解を得るためのプロセス等、軽減税率制度の導入に係る詳細な内容について検討し、平成26年12月までに結論を得て、与党税制改正大綱を決定する。」とされた。

「税率10%時」との表現については、税率を10%へ引き上げる際なのか、10%である時期の間（さらなる引き上げまでに）という意味であるのか、玉虫色であるとの解説がなされている。いずれにせよ、具体的な財源の確保や関係者の理解などを条件として改めて結論が先送りされた格好である。後述するように、軽減税率を簡易な会計事務で実施することが可能との見方がある一方、多段階で課税される付加価値税において正確な税の転嫁を行い、益税等の問題を回避するには、欧州型のインボイス制の導入が不可欠であるとも考えられる。そのほか、軽減税率にはいくつかの課題や懸念があるため、与党内や税制当局内には慎重論が根強いものと推察される。

従って、消費増税に伴って、低所得者対策と

して何を採用するかは依然として不透明である。軽減税率はその分かりやすさやマスコミが取り上げる頻度の高さもあって人々の認知度が高まっているが、導入の是非はもちろんのこと、仮に導入するとした場合の設計には紆余曲折が予想される。

2. 諸外国の軽減税率とインボイス制度の必要性

複数税率は多くの付加価値税導入国で採用されている。EU加盟国では、EU指令により15%を下限に標準税率を適用し、食品や書籍など21項目の商品やサービスに対しては2種類の軽減税率（下限は5%）を適用できるというルールがあり、多くの加盟国が複数税率を採用している。

ただし、どのような品目を軽減税率の対象とするのか、あるいは軽減税率をどの程度の水準にするかは国によって様々であり、採用品目や税率に傾向はあるものの多様な状況にある。現在、EU諸国の標準税率は平均約21%であるが、例えば食料品に対する軽減税率は、英国0%、フランス5.5%、ドイツ7%、スウェーデン12%などとなっている。軽減の対象範囲は、食料品以外に、水道、新聞・書籍、医薬品、旅客運送、宿泊などが見られる。また、必需品の代表である食料品であっても、デンマークやブルガリアなどは標準税率を適用し、軽減措置をとっていない。

現在、日本における軽減税率の導入論議でポイントの一つとなっているのは、インボイス制度の必要性である。インボイスとは適用税率や税額の明記が義務付けられた取引単位で発行される取引伝

票のことであり、事業者はインボイスに記載された税額のみを控除することができる。欧州ではインボイス制度が採用されており、個々の取引ごとに適用税率が異なる中でも課税額を正確に把握することができる。なお、インボイスには課税事業者の登録番号が記載され、免税事業者はインボイスを発行できない。免税事業者からの仕入れについては税額が控除できないため、小規模事業者が取引から排除されるという問題が指摘されている。

現在、日本では課税額は帳簿をもとに課税売上に係る消費税額から課税仕入等に係る消費税額を控除して算出しており¹⁸、仕入税額控除の要件として帳簿と請求書等の保存が義務付けられている（請求書等保存方式¹⁹）。ただし、単一税率であれば請求書等の金額から逆算して課税額を計算できるため、請求書等には適用税率・税額の記載義務がない。逆に言えば、現行制度で複数の税率が適用されると仕入税額を正確に把握することができないため、何らかの制度変更を行う必要がある。

軽減税率導入を主張する論者の中には、インボイス方式を導入しなくても、帳簿や請求書を活用した簡易な経理方式で対応できるという主張もある。確かに、現行方式を維持しつつ、請求書等に適用税率ごとの取引を追加で記載することで対応することは不可能ではないかもしれない。しかし、税率ごとの取引の記載を義務づけるのであれば、事業者の事務負担が増加することには変わりはない。仮に、事務負担の軽減措置として一部の事業者の追加記載義務を免除すれば、仕入税額の計算が不正確となって益税や損税が増加し、消費税

18) ただし、事業者の納税事務の負担等を軽減するために、基準期間（原則として、個人事業者についてはその年の前々年、法人についてはその事業年度の前々事業年度）の課税売上高が5,000万円以下の場合には簡易課税制度が、1,000万円以下の場合には事業者免税点制度が適用される。

19) 帳簿の保存に加え、取引の相手方（第三者）が発行した請求書等という客観的な証拠書類の保存を仕入税額控除の要件としている。

制に対する国民の信頼が損なわれる恐れがある。また、インボイス方式が免税事業者を取引から排除することになるとはいつても、欧州でそれが実現できていて日本で実現できないという理由はどこにあるのだろうか。あるいは事業者免税点を引き下げること、消費増税を国民に求めていく上で検討されるべきことだろう。仮に軽減税率を導入するのであれば、増税分の価格転嫁を正確に行うためにも実効性のあるインボイス方式の採用が不可欠ではないだろうか。

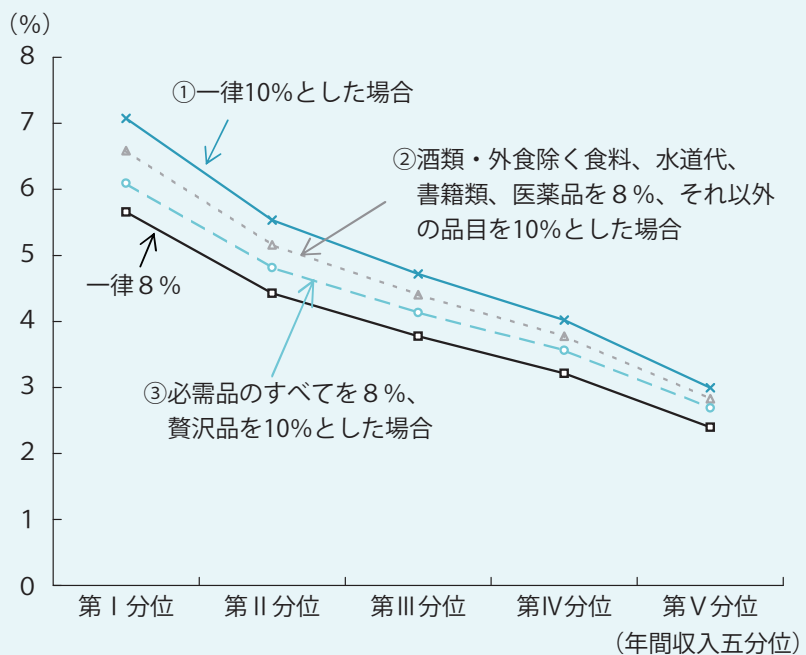
3. 軽減税率は逆進性対策にならない

軽減税率は逆進性の問題を解決する効果が小さい点も認識されるべきである。図表3は所得階級別に見た年間収入に対する消費税負担率を表したものである。図表3では、消費税率を8%へ引き上げた上で、ケース①：軽減税率を導入せずに一律10%へ引き上げる、ケース②：必需品の一部（酒類・外食除く食料、水道代、書籍類、医薬品）については税率を8%で据え置き、それ以外の品目は10%へ引き上げる、ケース③：必需品はすべて8%で据え置き、贅沢品は10%へ引き上げる——の

3つのケースについてシミュレーションを行った結果である。ここで必需品とは支出弾力性が1未満の品目である²⁰。

さて、消費税率が8%のときと比べると、ケース①の消費税負担率は第I分位で1.4%pt、第V分位で0.6%pt上昇する一方、幅広く軽減税率を導入したケース③では第I分位で0.4%pt、第V分位で0.3%ptの上昇にとどまる。すなわち、ケース①とケース③を比べると第I分位の上昇幅は1.0%pt異なるのに対して、第V分位のそれは0.3%ptと抑制されるから、逆進性（図表3の折れ線の傾き）が緩和される。言うまでもなく、逆進性の緩和効果は標準税率と軽減税率の差が大きくなるほど大きくなる。仮に、標準税率を10%

図表3 所得階級別に見た年間収入に占める消費税負担割合



(注) 2012年で総世帯ベース。医薬品は消費額の半分を市販薬とみなした
(出所) 総務省統計から大和総研作成

20) 基礎的支出（必需品）と選択的支出（贅沢品）は、総務省が支出弾力性（消費支出総額が1%変化する時に当該品目が何%変化するか）をもとに分類している。具体的には、支出弾力性が1未満の支出項目は基礎的支出に分類され、食料、家賃、光熱費、保健医療サービスなどが該当する。1以上の支出項目は選択的支出に分類され、教育費、教養娯楽用耐久財、月謝類などが該当する。

ではなく 20%とした場合、軽減税率がない場合の消費税負担率は第 I 分位で 8.5% pt、第 V 分位で 3.6% pt 上昇する。このとき、必需品全体を 8%のままにしたとすると、負担率の上昇は第 I 分位で 2.6% pt にとどまり、第 V 分位では 1.8% pt の上昇となる。

ただ、軽減税率によって所得の低い人ほど消費税の負担率が高いという絶対的・平均的な傾向そのものを解消できるわけではない。消費税増税を行う以上は、軽減税率を導入しても消費税負担率の上昇幅は低所得者よりも高所得者の方が小さい。その理由の一つは、軽減税率の恩恵は低所得者だけでなく高所得者にも及ぶからである。また、高所得者は低所得者に比べて必需品へ支出する割合は低い、金額で見れば低所得者よりもかなり大きい。図表 3 に即して述べると、基礎的支出(必需品の支出)の実額は第 I 分位が 87 万円であるのに対して第 V 分位は 172 万円と、約 2 倍の金額の開きがある。

また、実はここで、総世帯で平均した課税対象の消費総額に占める必需品の割合は約 6 割に達しており、ケース③は、もはやいずれが標準税率であるのか分からないほどに軽減対象を拡大させたケースである。現実には最大限の範囲で軽減を行うとしてもケース②が限界だろうから、軽減税率による逆進性の緩和はなおのこと、限定的ということになる。

4. 標準税率の引き上げが必要

軽減税率を導入すると、消費税増税によって得られる税収がその分だけ減少するという問題もある。

国民経済計算ベースの外出・酒類を除く食料品の名目消費額は 38.3 兆円(2012 年度)である。この金額から一定の仮定を置いて試算すると、外出・酒類を除く食料品の消費税率を 1% pt 引き下げた場合、税収は約 3,640 億円減少する²¹⁾。2% 分の軽減で 7,280 億円、3% 分の軽減で 1.1 兆円の減収効果を毎年もたらす。

これは軽減範囲を食料品の一部にとどめた場合であり、税収減の効果は軽減率が大きいほど、軽減範囲が広いほど大きい問題となる。消費税増税はその税収を社会保障制度の充実・安定化と財政健全化の同時達成に充てることになっており、軽減税率でどのくらい税収が浸食されるかは論点である。元来は予定になかった軽減税率を導入するとすれば、その減収分に見合うだけ標準税率を引き上げることなどの財源確保がセットで提案されなければならない。

最大のケースを考えるとという意味で、2015 年 10 月に消費税率を 8% から 10% へ引き上げるとき、必需品全体について税率を 8% で据え置きましょう。前述のように、このケース③は課税ベースに占める必需品の消費割合が約 6 割に達するため、標準税率を 10% としたときの(家計消費額で加重した)実質的な消費税率は 8.8% (= 8% × 0.6 + 10% × 0.4) に落ち込むことになる。この場合の減収規模は 3 兆円を上回り、実質的な税率を 10% まで引き上げるためには、標準税率を 10% ではなく 13% まで引き上げなければならない。また、ケース②について同様に機械的試算を行うと、標準税率は 11% とする必要がある。「税率 10% 時」に軽減税率を導入する場合、社会保障・

21) 報道によれば、財務省は外出・酒類を除く食料品に軽減税率を適用した場合に、税率を 1% pt 引き下げることにより税収が約 4,900 億円減ると試算している(2013 年 11 月 26 日付の産経新聞)。税収に与える影響は本稿の試算結果よりも大きい可能性がある。

税一体改革や財政健全化に向けた政府目標との整合性を保つために、その「10%」自体をどこまで引き上げるかを検討する必要があるだろう。

標準税率の引き上げを回避するためには、軽減率や軽減範囲をごく一部に限定せざるを得ない。だが、そうすると低所得者対策や逆進性対策という本来の目的がほとんど果たせなくなる。

5. 政治コスト上昇と税の非効率化という問題

軽減税率が実際には政策的効果が薄いものであるとしても、多くの国民がそれに賛同するのであれば、民主主義の帰結として軽減税率を導入することはあり得る。一部の品目に限定されるとしても必需品に課される消費税が軽減されることは、給付付き税額控除と比べて負担の減少を実感しやすいことは間違いないだろう。

しかし、問題はどのような基準で必需品の中から対象品目を選ぶかである。欧州では以前から軽減税率を導入してきたが、対象品目の線引きをめぐって様々な問題が生じており、時には訴訟に発展したこともある。

具体的な例としては、英国のティーケーキが挙げられる。英国では、ケーキには軽減税率が適用され、ビスケットには標準税率が適用されている。そこでティーケーキにはどちらの税率を適用すべきかという問題が起り、13年間にわたって法廷闘争が繰り広げられたが、最終的には軽減税率が適用される旨の判決が出されたという²²⁾。そのほかにも食料品の中で何が標準税率を適用すべき

贅沢品か、標準税率を適用すべき外食と軽減税率を適用すべき内食の線引きはどこになるのかなど、各国とも苦心をしている²³⁾。

渡辺[2012]は欧州委員会が2010年に今後の付加価値税のあり方について検討した「グリーンペーパー」や、その後2011年に出されたフォローアップレポートの含意などをまとめている。それによれば、簡素であることのメリットを重視するEUは、軽減税率の適用をこれまでより限定していくことが必要であり、また、軽減税率は所得再分配を行うための最適な手段ではないと考えているという。渡辺[2012]は日本の消費税について、「いったん、免税や軽減税率を導入すれば、それらがいかに不合理なものであると判明しても、それらをなくすことは非常に困難になってしまうことも、EU VATの経験から学ぶべきであろう」と述べている。

現代社会には実に様々な種類の財やサービスが存在し、何が必需品で何が贅沢品かをルールで決めるのは無理がある。また、企業は常に新しい商品やサービスを開発しており、新市場に適用される税率が不明確であるのは望ましいことではない。軽減税率の対象品目と標準税率の対象品目が混在する新商品が登場する可能性もある。経済取引に対して複数の税率が存在することで、事業者や消費者の行動を歪めることになる点は見逃してはならないだろう。

結局、対象品目の線引きを経済合理的に決定することは困難であり、何を軽減するかは各業界の要望の強さや政治判断に委ねられることになる。

22) 軽減税率をめぐる具体的な問題については西山[2011]参照。

23) 税制調査会[2010]によると、フランスではキャビアには標準税率が適用されるが、国内産業を保護するためにフォアグラやトリュフには軽減税率が適用されている。ドイツではハンバーガーについて店内飲食は外食であるとして標準税率が適用されるが、持ち帰り用は食料品として軽減税率が適用される。英国ではハンバーガーでも温かいテイクアウト商品は標準税率だが、温かくはないスーパーの惣菜は軽減税率が適用される。

しかも、一度軽減税率の対象とした品目を標準税率に戻すことは容易でないだろうから、時代が変化しても既得権益化する恐れが強い。また政権が不安定になると、国民からの支持を得ようと、時の内閣が軽減税率の対象品目を増やそうという誘惑に駆られる事態も起きかねない。デンマークが軽減税率を原則として導入していないのは、歳入に与える負の影響や徴収の非効率化、対象品目の線引きの難しさなどの理由からだという²⁴。

4章 簡素な給付措置

既述の通り、総合合算制度か給付付き税額控除、もしくは消費税の複数税率（軽減税率）について検討し、それによって低所得者対策が実現するまでの間は、暫定的・臨時的な措置として、簡素な給付措置を実施することになっている。簡素な給付措置とは、一定の対象者に一定額を現金給付するという、極めて原始的な低所得者対策である。

実際、2013年10月1日に閣議決定された「消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う対応について」において、2014年4月における消費税率引き上げを確認する際、簡素な給付措置の実施がアナウンスされた。具体的には、給付対象者は市町村民税（均等割）の非課税者のうち、①市町村民税（均等割）が課税されている者の扶養親族等、②生活保護制度内で対応される被保護者等、を除いた者とされ、対象者数は2,400万人程度と見込まれている。給付額は、消費税増税による1年半（消費税率が10%に引き上げられる2015年10月前まで）を対象に1人当たり1万円とされた。金額は食料品の支出増加額を参考に設定さ

れたもようであるが、年金受給者等（約1,200万人）にはさらに1人当たり5,000円が加算される。全体で簡素な給付措置の財政規模は3,000億円（=1.5万円×1,200万人+1万円×1,200万人）となる。

なお、厚生労働省は2013年度補正予算の要求において、簡素な給付措置として3,420億円を計上している。簡素な給付措置は事務・費用の両面でできる限り簡素で効率的なものとするが、3,000億円との差額は事務費とみられる。お金を配るために、配る金額の1割以上のコストがかかる制度である点は踏まえておきたい。

簡素な給付措置は消費税を導入した1989年や消費税率を3%から5%へ引き上げた1997年にも実施された。ただし対象者数は、前々回は563万人、前は890万人に限定された。今回は総人口の約5分の1に達する規模であり、格段に大規模である。公的年金等受給者には住民税非課税者が多いことから、給付対象には多くの高齢者が含まれることになる。消費税増税の目的が主として高齢者向け社会保障給付の持続性を確保することにあることを考えると、本来、簡素な給付措置は真の低所得者に限定すべきだろう。1回限りの暫定措置と説明されているとはいえ、前述した低所得者対策の検討に結論が出るまで、総人口の5分の1を対象にするという意味で大規模なバラマキ政策が続くことになる。

また、本稿の趣旨からは蛇足となるが、今回、2014年4月にも一部分が実施される年金に関する特例給付水準の解消を考慮して、年金受給者等に限り5,000円の加算を行うとしたことは理解に苦しむ。特例給付水準の解消とは、2000～02

24) 税制調査会 [2004]

年度にデフレを反映して年金の給付水準を引き下げるべきところを特例で据え置いた（年金のルールを曲げて実質給付を引き上げた）ことにより、給付水準が本来より高い状態で推移してきた問題を解消する措置である。過払い額は累計で約9.6兆円に上る見込みである。既に払われた年金はどうしようもないが、今後の年金水準を遅ればせながら段階的に適正化することになっている。給付の適正化を進めようとしている一方で、それに逆行することを行っては何が正しい政策であるのかを分からなくさせる。

もっとも、本来の制度へのつなぎの措置である簡素な給付措置は、低所得者対策の財政規模としては3,000億円（年率では2,000億円）にとどまっているといえるかもしれない。総合合算制度は4,000億円程度の規模が想定されていたこと、給付付き税額控除は他国の例を見ると兆円単位となり得ること、軽減税率も軽減率と軽減範囲によっては兆円単位になり得ることと比較すれば規模が限定されているという評価が可能である。逆に言うと、簡素な給付措置が本来の低所得者対策の実現までの暫定措置であるならば、検討後に導入される本来の低所得者対策も1年当たり2,000億円規模で実施できるものということが一つの基準と言えるだろう。

5章 まとめ

1. 各低所得者対策の利点と問題点

以上、本稿では、税制抜本改革法で検討が求められている3つの低所得者対策と、それが実現するまでの暫定的な措置について考察した。3つの低所得者対策については、それぞれ利点や検討すべき点、問題点などがある。

総合合算制度については、再分配政策として理想的には優れていると思われるが、縦割りの制度に横串を刺すために幅広い検討が求められることに加え、議論が進められている気配がほとんどなく、公布された番号法もその実施を想定していないようである。

給付付き税額控除については、番号法が一定の想定を置いているが、単なる消費税の逆進性対策であるのか、より広く、税制を使った所得再分配政策であるのか、あるいは勤労や育児に関するインセンティブを重視した政策減税であるのかなど、その軸足を今後見定めていく必要がある。番号制度の定着を前提とし、また、不正受給対策を講じながら所得税制全体の改革の中で実現されるべきものと考えられることから、その導入までには多少の時間を要すると見込まれる。

消費税の複数税率（軽減税率）については、政治の場で議論が進められており、一般の人々にとって負担の軽減が実感しやすい点がメリットである。ただし、実際には逆進性緩和の効果は薄く、インボイス制度などによる課税の適正化を犠牲にするようなことがあると国民の消費税に対する信頼が損なわれる可能性もある。また、多様化した社会で何を軽減すべきかを規則によって合理的に決めることは難しく、政治コストや経済活動への歪みが大きいことも懸念される。

財源に関しては、総合合算制度は4,000億円規模で消費税収を充てることが想定されている。給付付き税額控除は制度設計次第で数千億円から数兆円となることも考えられるが、所得控除から税額控除へという検討の経緯があり、所得税における課税ベースの拡大とセットとすることで歳入中立とすることが基本となるだろう。これに対して、軽減税率は社会保障・税一体改革の中でも元来想

定されていなかったため、十分な財源がない。場合によってはやはり兆円単位となる減収分について、標準税率の10%超への引き上げなど、中期財政計画で規定されているペイアズユーゴーの原則に従って財源を捻出する必要があるだろう。

また、暫定的・臨時的措置とされている簡素な給付措置が3,000億円（年率では2,000億円）という規模で決まった。このことからすれば、本来の恒久的な低所得者対策もそれを大きく超えるような規模では実施されないという議論の整理もあり得よう。

2. 意見

簡素な給付措置は原始的な現金バラマキ型の低所得者対策である。真の低所得者にきめ細かく目配りし、受益の適格性が担保された本来的な低所得者対策の設計をできるだけ早期に行うべきである。

ただし、その場合、まず、そもそもの程度の低所得者対策を行う必要があるのかを明らかにする必要がある。社会保障と税の一体改革では、決まったか決まっていないかは別にして、実質的な年金加算である年金生活者支援給付金の導入、低所得の国民健康保険加入者に対する保険料軽減の拡充、高齢者医療支援金・介護納付金に係る定額制から総報酬制への転換、高額療養費制度の拡充、介護1号保険料の公費による低所得者軽減など、低所得者対策が重層的に行われようとしている。消費税増税はいわば弱者である社会保障給付の受給者に対する施策の持続性を高め、一部充実させ

るために実施されようとしている。消費税を財源に低所得者対策を行おうというときに、消費税増税という点だけを取り上げ、それはそれで低所得者対策が必要だと考えるのは、あまりに一面的であると思われる。どのような低所得者対策が必要かをデザインするためには、消費税率10%時に低所得者の受益と負担の構造がどう変化するかを改めて整理する必要がある。

その上で、真の低所得者には一定の政策的配慮が確かに必要だが、低所得者の消費性向が高所得者よりも高い以上、負担の逆進性は消費税の本質である。逆進性が譲ることのできない問題であるならば、そもそも消費税増税を採用すべきではなく、逆進性の是正を個々の消費行動の際に課税される消費税の枠内で考えることに根本的な無理がある。軽減分だけ標準税率を引き上げることを一体的に議論し、また、欧州のように厳格なインボイス制度を導入するならば複数税率も選択肢となるだろう。だが、そうでないならば、低所得者対策は消費税だけでなく、所得税や相続税、さらには社会保障や福祉などの政府支出面も含めた全体の中で検討されるのが理にかなっている。

この観点からは、簡素な給付措置はもともと給付付き税額控除との接続に配慮して実施するとされていた²⁵。給付付き税額控除にも検討すべき点が残されているが、簡素な給付措置からの移行が想定されること、所得課税全体の再構築の中の重要な要素であること、賃金上昇や少子化対策といった各種の成長戦略との親和性があることなどは踏まえらるべきポイントである。3つの選択

25) 2012年3月30日閣議決定「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案及び社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案の国会提出に伴う今後の対応について」、および2012年4月17日「五大臣会合決定」参照。

肢の中では、給付付き税額控除が今後、重点をおいて導入に向けた議論を本格化すべき低所得者対策ではないだろうか。

【参考文献】

- ・鎌倉治子「諸外国の給付付き税額控除の概要」国立国会図書館『調査と情報』（第 678 号）、2010 年 4 月 22 日
- ・神田慶司「来春の消費増税後の焦点：逆進性の問題にどう対処すべきか」大和総研レポート、2013 年 9 月 20 日
- ・神田慶司「これで社会保障制度改革は十分か：『木を見て森を見ず』とならないよう財政健全化と統合的な改革を」大和総研レポート、2013 年 10 月 11 日
- ・栗原克文「給付付き税額控除制度の執行上の課題について」『税大ジャーナル』（第 18 号）、2012 年 3 月
- ・国税庁「消費税のあらまし（平成 25 年 6 月）」、国税庁ウェブサイト
- ・佐藤主光「所得税・給付つき税額控除の経済学—『多元的負の所得税』の構築—」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』、2011 年 1 月
- ・鈴木準『社会保障と税の一体改革をよむ』日本法令、2012 年 11 月
- ・税制調査会「税制調査会海外調査報告 デンマーク、ノルウェー、スウェーデン」、2004 年 9 月
- ・税制調査会「税制調査会海外調査報告」、2009 年 8 月 6 日
- ・税制調査会「資料（消費課税）」、2010 年 11 月 1 日、税制調査会第 10 回専門家委員会
- ・税制調査会「資料（諸外国の制度について）」、2012 年 5 月 28 日、税制調査会第 13 回専門家委員会
- ・西山由美「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—」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』、2011 年 1 月
- ・野辺英俊「子育て世帯に対する手当と税制上の措置—諸外国との比較—」国立国会図書館『調査と情報』（第 704 号）、2011 年 3 月 8 日
- ・渡辺智之「欧州委員会グリーンペーパーの含意—VAT システムはグローバル化に対応できるか」中央経済社『税務弘報』、2012 年 7 月
- ・European Commission, "VAT Rates Applied in the Member States of the European Union", July 2013

[著者]

鈴木 準（すずき ひとし）



調査提言企画室長
主席研究員
担当は、日本の経済社会、税制・財政問題、人口問題等に関する中長期的な視点からの調査・分析

神田 慶司（かんだ けいじ）



調査提言企画室
エコノミスト
担当は、日本経済（中期予測）、社会経済構造分析