

論壇

軽減税率導入の経緯を振り返って



平井満広 【芝】

1. はじめに

平成27年12月16日、与党は軽減税率の導入を盛り込んだ平成28年度税制改正大綱を正式決定した。平成29年4月の消費税率10%引き上げにともない、軽減税率が適用されることとなる。

軽減税率の議論の発端は、民主党政権下の平成24年2月17日に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」までさかのぼる。大綱では、年1兆円規模で増大する社会保障費の安定財源確保と財政健全化策として、消費税率の引上げ（平成26年4月に8%、平成27年10月に10%）が明示され、同時に消費税が抱える逆進性の問題を緩和するため、総合合算制度や給付付き税額控除といった低所得者に配慮した施策を導入する。

【税制改正大綱 抜粋一部 省略】  
軽減税率の対象は次のとおり。  
(1) 飲食料品の譲渡（食品衛生法上の飲食店営業、喫茶店営業その他の食事を提供する事業者が、一定の飲食設備のある場所等において行う食事を除く。）  
(注) 上記の「飲食料品」とは、食品表示法に規定する食品（酒税法に規定する酒類を除く。）をいう。

(2) 定期購読契約が締結された新聞（一定の題号を用い、政治、経済、社会、文化等に関する一般社会

る、とされた。なおこの時点では「単一税率を維持」とされ、軽減税率の導入は検討されていない。同年3月30日に国会に法案が提出された。その後、法案成立に向けて民主・自民・公明で協議を行い、同年6月15日に修正案で三党が合意、同年8月10日に法律が成立した。この修正協議の中で追加されたのが「複数税率の導入」だった。その後、自民党政権下の平成25年1月24日に与党から公表された「平成25年度税制改正大綱」において「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」とされ、単一税率の維持の方針が一転、軽減税率導入の議論が本格的にはじまった。

2. 軽減税率の効果

軽減税率とは「特定の物品やサービスに対して標準より低い税率を設定する」という制度である。消費税が抱える逆進性の問題を緩和する効果があるといわれている。逆進性とは「高所得者よりも低所得者の方が税負担割合が大きくなる」という課税の公平に逆行する傾向のことだ。一般的に、低所得者は貯蓄する余裕がなく収入のほとんどを消費にまわさざるを得な

い。一方、高所得者は貯蓄するゆとりがあり、収入に占める消費の割合は相対的に低い。この「収入に対する消費の割合の違い」が消費税の逆進性が生じる要因だ。与党税制協議会の資料（全品目10%税率の場合）では、低所得者層（平均年収176万円の世帯）は収入に対する消費税の負担割合が6・85%のに対し、高所得者層（平均年収1,077万円の世帯）は負担

割合が3・40%となっており、▲3・45%の負の差異（逆進性）が生じている。仮に「酒類を除く飲食料品に8%の軽減税率を適用」した場合、低所得者層の負担割合が6・37%、高所得者層の負担割合が3・22%で差異は▲3・15%、単一税率に比べ差異が0・30%縮小する、とされている。この負の差異の縮小が逆進性の緩和である。資料に従えば確かに軽減税率には逆進性の緩和効果は限定的と考えられる。

3. 軽減税率の問題

一方、軽減税率にはいくつか問題があることも指摘されている。一つめが財源不足の問題だ。軽減税率は国民の税負担を軽減する制度なので国家はその分税収が減ってしまう。実際、今回の軽減税率導入によって1兆円の税収減になるといわれている。財源確保の具

体策は先送りされたが、医療や介護費の国民負担を抑制する「総合合算制度」を見送って予算4,000億円を充てる、との一部報道もある。そもそも社会保障費の財源確保で増税の議論を始めたのに、軽減税率を導入したことで財源が足りず社会保険費を削るといって、本末転倒の事態を招きつつあるようだ。二つめは対象品目の線引きの困難さ

である。今回の飲食料品の線引きを巡る与党間の議論も二転三転した。自民党は当初「生鮮食品のみ」としていたが、公明党の反発で「加工食品（酒類と外食を除く飲食料品全般）」まで対象範囲を拡大。ようやく決着と思われた矢先、今度は自民が「外食（を含む飲食料品全般）」まで広げるべき、とこれまでの真逆の主張。土壇場まで議論は紛糾した。最終的には財務大臣の意見もあって「酒類及び外食を除く飲食料品」に落ち着いたが、線引きの基準づくりは困難を極めた。軽減税率が導入された後も「持ち帰りで買った飲食料

品が気が変わって店内で食べた場合」など、線引きの判断が難しいケースが出てくるのが予想される。導入当初はビジネス現場の混乱を招くだろう。三つめの問題は事業者の負担増である。インボイス制度の正式導入は平成33年4月まで先送りされ、区分経理についても簡便計算の経過措置が設けられたが、事業者の作業がこれまでよりも増えることは間違いない。これまでも消費税免除だった事業者は、取引から排除されるのを回避するためにあえて課税事業者を選択する必要が出てくるかもしれない。小

4. 軽減税率はなぜ導入されたのか

専門家や経済界の異論が多いなか、軽減税率はなぜ導入されたのか。制度の良さ悪しよりも国民感情を優先した結果のように映る。大手新聞社の世論調査で8割近くが軽減税率に賛成だったこともあり、冷静に議論できる情勢ではなかったのかもしれない。ではこうした世論はどうやってできたのか。当初から軽減税率の導入に賛成していた新聞社の存在は無視できない。平成27年9月10日、財務省は「ポイント還付制度（日本型軽減税率制度）」の試案を提示したが、「日本新聞協会」は同9月17日に声明を発表。『事業者を優先し、消費者

の対象品目となった。確かに欧州でも新聞を軽減税率にしている国は多いが、食品と新聞「だけ」を軽減税率にしている国はない。低所得者対策であれば、先に水道光熱費や携帯電話代を軽減税率にしてもよさそうなものだ。また、新聞を軽減税率の対象とするところでいくらの財源が必要になるかも議論された形跡がない。この点、財務省にも問い合わせてみたが「そうした公表資料はない」とのことだった。経済産業省の「平成26年特定サービス産業実態調査」で調べたところ、一般紙（全国紙と地方紙）の新聞販売収入は254社で約1兆円なので必要な財源は200億円程度だろう。この金額は低所得者対策としては効果が小さいとされた「精米のみを軽減税率の対象とした場合」の半分ではない。新聞に軽減税率を適用しても規模が小さく低所得者対策になると思えない。また新聞料金の支払いは大抵、月に一度と購入頻度が少なく痛税

5. おわりに

にしわ寄せしている、税の公平性や制度の簡便性の観点からも看過できない、消費時点の痛税感の緩和に限り、国民生活に混乱を招くことは必至」と猛反発した。これらの取り組みが実を結んだのか、念願が叶って新聞は軽減税率の対象となったのか、疑問が残る。大綱に書かれていない別の理由もあるのかと勘繰ってしまう。

税務の円滑な運営には国民と国家の信頼関係が不可欠である。そのためには公平中立の原則に沿った税制でなければならぬ。制度を構築する立場の方々は、今一度肝に銘じてほしい。

（参考文献）  
与党税制協議会「消費税軽減税率制度検討委員会資料」  
経済産業省「平成26年特定サービス産業実態調査」  
日本新聞協会「消費税の軽減税率制度に関する声明」