

## 消費税法における軽減税率の問題点と改善策

— Problems and remedies for reduced tax rates under the Sales Tax Act —

塚 辺 博 崇  
Hiroataka TSUKABE

中 山 幸 則  
Yukinori NAKAYAMA

1. はじめに
2. 消費税の納税義務者
3. 消費税額の算定方法
4. 軽減税率制度の問題点
  - (1) 線引きの難しさ
  - (2) 富裕層が有利
  - (3) 事務的な手間の増加
5. 問題の解決策
6. むすびにかえて

### 1. はじめに

わが国の消費税は昭和63年に導入が決定したが<sup>1</sup>、議論は昭和40年代から活発化してきたといわれる。当時は生活必需品に対する課税には強い抵抗感があり、課税はぜいたく品に課されるのが公平という考え方から個別消費税が採用され、物品税として品目を限定して課されてきた。しかし、次第に所得水準が上昇し豊かになっていくなかで、サービスに対する支出の増加や消費に対する価値観の多様化が生じ、多くの人を納得させられるような課税物品と税率の設定が次第に困難になりつつあった。また、所得税の重税感や直接税と間接税の比率の改善、財政立て直しのための大型間接税の必要性が議論され、長い議論の末に消費税<sup>2</sup>が導入された。

消費税は個別消費税のデメリット<sup>3</sup>を解消できる一般消費税の形で「広く薄く」課税するという体系が適当とされたが<sup>4</sup>、広くうすくというメリットは、裏を返せば生活必需品を含むあらゆる物品やサー

1 昭和63年に公布、平成元年から適用された。

2 本稿の消費税は、消費税法に規定される消費税及び地方消費税とする。

3 金子（2019）によるとデメリットの例としては、①ポテンシャルの小ささ②消費中立性に欠ける③制度が複雑化する④所得税とパッケージで改革がしにくいなどがあるとしている。

4 税制改革法第10条1項では「現行の個別間接税制度が直面している諸問題を根本的に解決し、税体系全体を通ずる税負担の公平を図るとともに、国民福祉の充実等に必要な歳入構造の安定化に資するため、消費に広く薄く負担を求める消費

ビスに課税されるという事であり、消費者の負担感は所得税の減税など税制改革をもってしても強いものとなった。税率も当初3%という「薄い」単一税率で導入されたが<sup>5</sup>、社会保障費用の増加や消費税以外の減税分の補填などの理由から、長い時間を要しつつも5%、8%と増税が進み令和元年10月より10%となり、徐々に「厚く」なっている。

この消費税は「広く」という性質上、最も身近な税金となったことから議論の対象となることが多い。特に議論となるのは、逆進性と景気への影響だ。景気への影響は消費に担税力を見出し、本体価格に課される消費税が、消費に対する対価を増加させることから消費を落ち込ませる可能性が指摘されている。そしてもう一つの逆進性という問題も消費税がもつ性質から必然的に発生するものである。

そもそも税には3大原則があり簡素・中立・公平とされる。この中でも公平性は水平的公平と、垂直的公平があるとされるが、近年は世代間の公平性も議論になることが多い。水平的公平性とは、負担能力が同じ者には同じ負担をさせることで公平と考えるもので、垂直的公平性とは、負担能力が高い者には高い負担をさせることが公平と考えるものである。世代間の公平は、給与所得が中心の現役世代と、貯蓄や年金等が中心の高齢者世代では、現役世代の負担が高齢者世代より高くなる傾向があるという不公平を是正しようとするものである。消費税は、消費に担税力を見出す制度のため、消費をすれば課税される。一般的に消費は所得の増加とともに増加していくが、所得の増加よりも消費の増加の方が低く、所得が低い場合の負担割合が大きくなってしまう。これが逆進性（逆累進性）とされる。

この逆進性が消費税反対の理由の一つとなっている。つまり低所得者の所得に対する消費税の負担割合が高くなってしまい、所得の高い人に比べて公平ではないという主張である。この点、低所得者に対する税負担の問題は消費税単体で解決する問題ではなく、所得税などとのタックスミックスで考えるというのが、政府の考え方の中心となっているが、低所得者の救済を求める声は政権内部からも強く、消費税率が10%に上がるのを機に軽減税率が導入されることになった。

この軽減税率は飲食料品など<sup>6</sup>に8%の税率が適用されるものであり、10%の標準税率と共に消費税を構成することから、消費税は複数税率となった。

飲食料品などへの軽減税率が低所得者救済につながったかについては議論のあるところだが複数税率となったことで、納税義務者の事務負担が増加したことは疑いの余地はない。そこで、どのように低所得者負担と納税義務者の事務負担を軽減するかを検討する。

## 2. 消費税の納税義務者

納税義務者とは租税債務を納税する者<sup>7</sup>をいい多くの場合は、租税を負担する者と納税する者は同一となる。租税の中でも間接税と呼ばれる租税を負担する者と納税する者が異なる租税があるが、

税を創設する」と創設の趣旨を規定した。

5 ただし、物品税として高い付加価値税が掛けられていた普通乗用自動車及び小型乗用自動車はそれぞれ23%と18.5%から、経過措置として当初6%の消費税が課税されていた（平成3年から4.5%になり、平成5年に廃止された）。

6 「酒類・外食を除く飲食料品」と「定期購読契約が締結された週2回以上発行される新聞」に適用される。

7 金子宏（2019）p.156

消費税は間接税になる。

消費税の納税義務者は、国内において「課税資産の譲渡等及び特定課税仕入れを行った者<sup>8</sup>」及び「外国貨物を保税地位から引き取る者<sup>9</sup>」とされているが、これらの取引を行った者が必ずしも納税義務者となるわけではない。消費税法では、零細な事業者の事務負担や税務行政の執行面を配慮して、課税期間に対応する基準期間の課税売上高が1,000万円以下の事業者<sup>10</sup>に該当する事業者の納税義務を免除している。この事業者を「免税事業者」という<sup>10</sup>。

つまり免税事業者は、消費税を納める義務がないため売上げる際には定価に消費税を上乗せして消費者に代金を請求する必要がなく売上げる品目又は購入した物品が軽減税率対象品目（図表）であるかどうか判断しなくてよいため軽減税率制度の影響を受けるのは課税事業者<sup>10</sup>に該当する事業者になる。

### 3. 消費税額の算定方法

消費税の課税事業者<sup>10</sup>に該当する事業者は、納める消費税額を課税期間における課税売上高に係る消費税額から、その期間中の控除対象仕入税額を控除して算定する。この控除対象仕入税額の計算方法には、実際に支払った課税仕入れ等の税額を合計する本則課税と簡易課税制度の二種類ある。簡易課税制度とは、基準期間における課税売上高が5,000万円以下で簡易課税制度の適用を受ける旨の届出書を事前に提出している事業者は実際に支払った課税仕入れ等の税額で控除対象仕入税額を計算するのではなく課税売上高に係る消費税額にみなし仕入率と呼ばれる業種ごとに区分された一定の割合を乗じて計算した金額の合計額が控除対象仕入税額になる。そのため実際に支払った課税仕入れ等の税額を正確に把握する必要がなく本則課税に比べ単純な計算方法である。

したがって、軽減税率制度の影響を受ける納税義務者は簡易課税制度を適用している事業者のうち軽減税率対象品目を販売している事業者及び本則課税により消費税を計算する事業者になる。

### 4. 軽減税率制度の問題点

消費税の税率は、令和元年10月1日に8%から10%に引き上げられた。また10%への税率引き上げに伴い、「酒類・外食を除く飲食料品」と「定期購読契約が締結された週2回以上発行される新聞」を対象に消費税率軽減制度が実施されている。つまり令和元年10月1日からの消費税等は標準税率と軽減税率の複数税率になった。複数税率を適用すると下記の3つの問題点が発生していると考えられる。

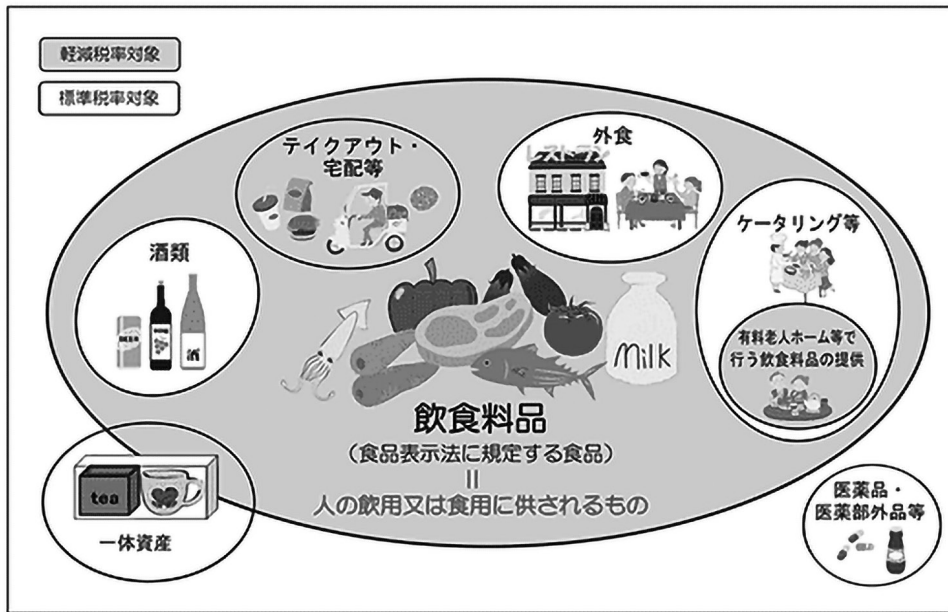
---

8 消費税法第5条1項

9 消費税法第5条2項

10 中島茂幸（2018）p.170

図表 軽減税率制度の範囲



国税庁「よくわかる軽減税率制度」より

### (1) 線引きの難しさ

軽減税率の対象品目である「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<sup>11</sup>を除く。以下「食品」という。）をいい、食品と食品以外の資産があらかじめ一の資産を形成又は構成している一体資産のうち、一定の要件<sup>12</sup>を満たすものである。また、飲食料品の中でも外食やケータリングは軽減税率の対象にはならない。たとえば、ケーキ屋さんで買ったケーキを持ち帰れば軽減税率の対象となるが、買ったケーキを店内で飲食すると標準税率が適用される。軽減税率又は標準税率が適用されるかはケーキを購入する際に店員に店内で飲食するかどうかの明示を行ったかで適用税率が変わる。そのため、店内で飲食しないと明示しテイクアウト用の箱に詰めたあとに購入者が箱からケーキを取り出し店内で飲食を始めた場合は軽減税率が適用されることになる。

このように、購入する品物の判断及び購入者がどこで飲食を行うかで軽減税率が適用されるかが分かれるため線引きが難しいといえる。

### (2) 富裕層が有利

所得税は、所得金額に応じた累進税率が採用されていることから明らかなように担税力に応じた税負担を求める内容になっている。所得が多い者ほど、所得に占める税負担の割合が高くなる。

それに対して、消費税はすべての課税取引に対して一定の税率を適用することから比例税率と言われ、所得の少ない者ほど所得に占める消費税の割合が高くなる。消費税の税率引上げが議論されるときは、この所得に対する「逆進性」が必ず問題となる。

軽減税率制度は、購入した物品自体で軽減税率の適用を行うか判断するため購入する側の所得金

11 酒税法において酒類とは、アルコール分1度以上の飲料をいう。

12 食品から構成されている部分の価額の占める割合として合理的な方法により計算した割合の3分の2以上が要件である。

額は関係していない。そのため高所得者であっても軽減税率が適用される場合があり低所得者との逆進性が広がったと考えられる。

### (3) 事務的な手間の増加

消費税を納める事業者が軽減税率対象品目を販売もしくは購入している場合には、納める消費税額を標準税率のものと軽減税率のものを分けて計算する必要がある。実際の実務においては会計ソフトを導入して仕分入力を行うことで納める消費税額を自動計算している事業主がほとんどであるが、今までの仕分入力は軽減税率対象物品と対象外物品を一緒に購入しても単一税率であったため1枚のレシートもしくは請求書の合計額を1回会計ソフトに入力すれば済んでいた。しかし、軽減税率制度が適用され複数税率となったことで軽減税率対象物品と対象外物品を一緒に購入した場合には、1枚のレシートまたは請求書から軽減税率対象品目の合計額と対象外品目の合計額をそれぞれ入力しなくていけないため入力回数が倍の2回になる。また、控除対象仕入税額として課税売上高に係る消費税額から控除することができる課税仕入れ等は、課税仕入れ等の相手方の氏名・名称、取引年月日、課税仕入れ等にかかる資産または役務の提供の内容、支払対価の額の記帳を行っていたが、軽減税率対象品目を仕入れた場合の帳簿の記録には軽減税率対象品目であることが会計帳簿上でもわかるように記号などをつけて記帳しなくてはいけなくなった。

このように、軽減税率対象品目を販売もしくは購入する事業者は記帳作業が増加したと考えられる。

## 5. 問題の解決策

前項の(1)から(3)を分類すると(1)と(3)は実務的問題点、(2)は制度的問題点に分けられる。この実務的問題点と制度的問題点の解決には2つの解決策が必要と考えられ1つめは複数税率をやめ単一税率に戻す。2つめは購入者の所得水準に応じて受けられる税制優遇を創設することである。

1つめの複数税率をやめ単一税率に戻す解決策を実行すれば実務的問題点は解決されることが考えられる。なぜなら令和元年9月30日までは単一税率であったのだから単一税率に戻せば従来の事務作業に戻るだけである。これは軽減税率対象物品を多く取り扱う小売業又は飲食業などの納税義務者の事務負担を軽減させる効果があり、税は簡素であるべきという税の原則に適合し、徴収コストの低減などにも寄与すると考えられる。

2つめの所得水準に応じて受けられる税制優遇制度の創設により税制的問題点は解決されることが考える。消費税は所得税と違い一律の税負担を求めているため垂直的公平を保っていないといえる。この問題を解決するためには消費税を負担する担税者の所得に基づいた税制優遇が必要なのではないかと考える。平成26年4月に実施された消費税率の引上げによる影響緩和のため一人あたり15,000円支給される臨時福祉給付金<sup>13</sup>があったが、これは支給を受ける人が住民税を課税されていな

13 平成30年3月に終了。住民票がある市町村に自ら申請することで給付された。

いことが条件とされているものであった。この制度を応用した消費税還付制度ができるのではないかと考え支給対象者の条件、支給者を考察する。

支給対象者の条件は個人の所得のみで判断するのではなく所得の逆進性を緩和するため世帯単位で判断することが適切であると考え。なぜなら妻の収入が100万円、夫の収入が900万円の世帯収入が1,000万円の夫婦Aと妻の収入が500万円と夫の収入が500万円の世帯収入が1,000万円の夫婦Bがいたとして個人の収入で給付を受けることができるかどうかを判断するのであれば夫婦Aの妻は支給対象者に該当する可能性が高いと言えるからである。

次に還付を行う支給者は、市区町村が適任だと考える。所得が給与収入しかない者<sup>14</sup>は勤めている会社で年末調整を行いその会社が給与支払報告書を市区町村に提出することで住民税の計算が行われる。フリーランスのような自営業者は確定申告を行うことで確定申告の情報が市区町村に伝わり住民税の計算が行われる。計算が終わり確定した住民税は毎年6月に住民税決定通知書が送られてくるため、少なくとも毎年6月には各個人の所得が判明していることになる。

各個人の所得と世帯の構成が把握できる市区町村であれば支給対象者の条件さえ決めてしまえば給付することができる。その支給対象者の条件は個人の所得のみで判断するのではなく所得の逆進性を緩和するため世帯単位で判断することが適切であると考え。なぜなら妻の収入が100万円、夫の収入が900万円の世帯収入が1,000万円の夫婦Aと妻の収入が500万円と夫の収入が500万円の世帯収入が1,000万円の夫婦Bがいたとして個人の収入で給付を受けることができるかどうか判断するのであれば夫婦Aの妻は支給対象者に該当する可能性が高いと言えるからである。

各個人の所得と住民票により世帯の構成が把握できる市区町村であれば支給対象者の条件をみただけで判断することができ条件を満たしている世帯に還付が受けられる通知を行えると考える。

このように、世帯収入から給付の判断を行うような形で支給すれば、臨時福祉給付金のように申請して給付される制度よりも受給者の負担が軽減すると考える。市区町村の事務負担の増加となる懸念もあるが、住民税の計算と共に行うことで事務負担の増加も抑えられると思われる。

かつて検討された日本型軽減税率制度<sup>15</sup>は、還付による逆進性対策であり、マイナンバーカードなどを使って個人の購買状況を把握し、還付を行うというものであった。様々な問題があったが、実務的に複雑なシステムであったことも議論が進まなかった要因の一つである。個人の購買データにより還付するというのは過剰な還付がないなどメリットもあるが、多数のデータを集め処理するためのシステムが煩雑になってしまう。日本型軽減税率制度に限らず、より公平なシステムを目指すことは複雑なシステムになってしまう可能性が高い。そのため還付に比べて支給額が多くなったとしても、一定額の給付は簡素化というメリットがあり逆進性対策として検討すべきである。

## 6. むすびにかえて

14 二か所以上から給与を受けている人及び給料の年間収入金額が2,000万円を超える人を除く。

15 財務省から与党税制審議会に対して提示された。

事業者など納税義務者の負担軽減と、逆進性の解消にはいかなる方法があるか検討した。我が国においては消費税導入時の反対が強く、事業者負担を軽減するという措置のために様々な制度を導入し、益税の問題など多くの副作用を生じた。批判の多かった益税の問題も制度改正を通じて徐々に解消されつつあるとはいえ、消費者が負担した税金の一部は納税されないという問題は残っている。益税の更なる解消には制度設計の見直しだけではなく、事業者の事務負担を軽減させていくことも重要であるため、より「簡素」な制度設計が重要となるが、軽減税率など複数税率は複雑化を招くことになる。税法は独立した体系となっているが、特定の税の問題はそれ自体で解消するのではなく他の税などとのバランスを考慮して解消していくことが望ましい。

加えて低所得者への逆進性対策に関しては、還付という公平性を求める制度ではなく、一律給付など簡便性を重視すべきである。そもそも事業者など納税義務者に対しては簡易課税制度などが設けられており事務負担軽減のためには公正さを犠牲にして、簡便さを優先している。逆進性対策で給付による便益が発生しても、支給の簡便さを重視し、不要なコストを削減することを重視すべきである。

課税の厳格さを重視することは、姿勢としては求められるべきであり、あるべき姿とも映るが、経済的合理性も重視した政策決定が求められる。

---

## 参考文献

- 太田達也『消費税の「軽減税率とインボイス制度」完全解説』税務研究会出版局，2019年  
金子宏『租税法〔23版〕』弘文堂，2019年  
木山泰嗣『教養としての「税法」入門』日本実業出版社，2017年  
熊王征秀ほか『消費税率引上げ・軽減税率・インボイス〈業種別〉対応ハンドブック』日本法令，2018年  
熊王征秀『10%対応 消費税の軽減税率と日本型インボイス制度』税務研究会出版局，2018年  
中島茂幸・櫻田譲編『ベーシック税務会計[第3版]〈企業課税編〉』創生社，2018年  
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』18巻，2012年，pp.108-110.  
埋橋孝文「給付付き税額控除制度とは？—その概要と意義・問題点」『公益財団法人日本学術協力財団』15巻，2010年，pp.74-75.  
国税庁『よくわかる軽減税率制度』  
鈴木将覚「日本型軽減税率制度」『みずほ総合研究所』2015年，pp.1-6.  
<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/pl151001.pdf>（2020年11月10日）  
高田具視「食料品等に対する軽減税率の導入問題」『税大論叢』46号，2004年，pp.151-266.  
橋本恭之「費税の逆進性とその緩和策」『会計検査研究』41巻，2010年，pp.35-53.  
餅川正雄「消費課税の種類と日本の付加価値税の諸問題に関する研究」『広島経済大学研究論集』第39巻，2016年，pp.51-74.  
森信茂樹「消費税の逆進性対策を考える」『会計検査研究』No40，2019年，pp.12-16.  
横田信武「消費増税における逆進性緩和策」『早稲田商学第』434号，2013年，pp.269-287.

