

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	揮発油税等の「トリガー条項」 －主な経緯と論点－
著者 / 所属	高木 夏子 / 財政金融委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	447号
刊行日	2022-7-8
頁	87-101
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20220708.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

揮発油税等の「トリガー条項」

— 主な経緯と論点 —

高木 夏子

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 制度の概要
3. 揮発油税等の税率水準とトリガー条項の創設・凍結の経緯
4. 原油価格高騰対策をめぐる経緯
5. トリガー条項に係る主な論点
6. おわりに

1. はじめに

揮発油¹を課税対象とする揮発油税及び地方揮発油税については、租税特別措置法（昭和32年法律第26号）により、本則税率よりも高い特例税率が適用されている。一方、揮発油の平均小売価格が3か月連続で160円/ℓを超えた場合には特例税率の適用を停止し、本則税率を適用するいわゆる「トリガー条項」が設けられているが、東日本大震災の影響等を踏まえ、現在は凍結されている。

令和3年秋以降、コロナ禍からの世界経済の回復に伴う原油の需要増などによる原油価格高騰に伴い、ガソリンを含む燃料油価格の高騰が大きな問題となる中、トリガー条項の凍結を解除し、発動できるようにすべきとの主張が多くなされ、第208回国会における議論の焦点となった。

本稿では、揮発油税・地方揮発油税の特例税率やトリガー条項の創設、今般の原油価格高騰への対応等をめぐる経緯を振り返るとともに、主な論点について述べる。

¹ 一般に揮発油とはガソリンを指すが、揮発油税法（昭和32年法律第55号）では、その用途等には関わりなく、「揮発油」とは、温度15度において0.8017をこえない比重を有する炭化水素油をいう」と規定され（第2条第1項）、ガソリンのみならずジェット燃料油と灯油の一部なども揮発油に含まれる。ただし、航空機燃料用揮発油及び灯油については揮発油税・地方揮発油税が免除される（揮発油税法第16条、第16条の2、16条の3、第16条の4、地方揮発油税法（昭和30年法律第104号）第6条）。

2. 制度の概要

(1) 揮発油税・地方揮発油税の概要

揮発油税及び地方揮発油税は、いずれも揮発油に課税され、揮発油の製造者及び揮発油を保稅地域から引き取る者が納稅義務者とされる。

揮発油税は国の一般財源であり、地方揮発油税は、揮発油税と併せて徴収され、その稅収の全額が地方揮発油讓与税として都道府県及び市町村（特別区を含む。）に讓与される（地方揮発油讓与税法（昭和30年法律第113号）第1条）。

揮発油税の本則稅率は1kℓにつき24,300円（揮発油税法第9条）、地方揮発油税の本則稅率は1kℓにつき4,400円（地方揮発油税法第4条）、合わせて28,700円である。ただし、租稅特別措置法第88条の8に兩税の特例稅率が定められており、当分の間、それを適用することとされている。揮発油税の特例稅率は1kℓにつき48,600円、地方揮発油税の特例稅率は1kℓにつき5,200円、合わせて53,800円である。

令和4年度予算における揮発油税の稅収は2兆790億円、地方揮発油税の稅収は2,225億円と見込まれている。

図表1 揮発油税・地方揮発油税の概要

	揮発油税	地方揮発油税
課稅物件	揮発油	
納稅義務者	揮発油の製造者及び揮発油を保稅地域から引き取る者	
納稅義務の成立	揮発油の製造場からの移出又は保稅地域からの引取りの時に納稅義務が成立	
納稅地	製造場から移出された揮発油については製造場の所在地、保稅地域から引き取られる揮発油については保稅地域の所在地	
稅率	48,600円/kℓ（本則稅率：24,300円/kℓ）	5,200円/kℓ（本則稅率：4,400円/kℓ）
稅収	20,790億円 （国の一般財源）	2,225億円 （地方の一般財源として全額讓与）

（注1）稅収は、令和4年度予算額である。

（注2）稅率は、租稅特別措置法による特例稅率である。

（注3）令和16年4月1日より、揮発油税の稅率については48,300円（本則稅率：24,000円）、地方揮発油税の稅率については5,500円（本則稅率：4,700円）となる。

（出所）財務省資料等を基に筆者作成

(2) 揮発油税・地方揮発油税の「トリガー条項」の概要

上述のとおり、揮発油には、揮発油税及び地方揮発油税の特例稅率（53,800円/kℓ）が課されているが、租稅特別措置法第89条には、揮発油価格の高騰時における兩税の特例稅率の適用停止等に関する規定が設けられている。

具体的には、小売物価統計調査²による揮発油の平均小売価格³が連続3か月にわたり160

² 小売物価統計調査は、統計法（平成19年法律第53号）に基づく基幹統計調査であり、物価の毎月の動向を明らかにする「動向編」と、地域別の物価構造を明らかにする「構造編」から成る。

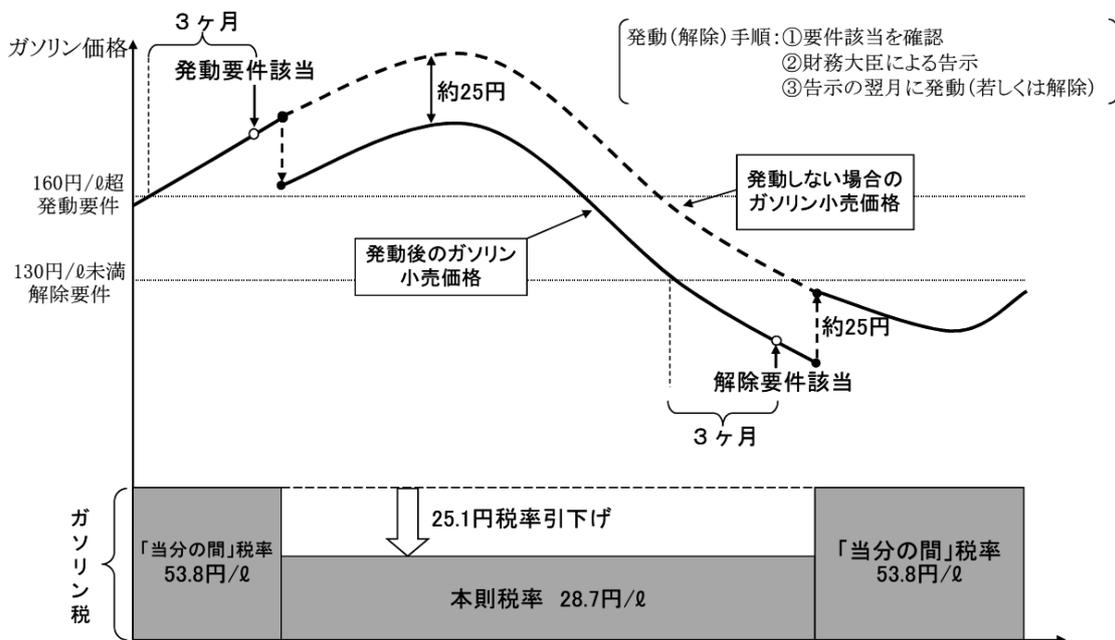
³ 「揮発油の平均小売価格」とは、小売物価統計調査規則（昭和57年総理府令第6号）第1条に規定する小売物価統計調査の各月の結果として公表された自動車ガソリンの都市別の小売価格（消費税及び地方消費税込み）を合計し、それを当該都市の数で除して得た額をいう（租稅特別措置法施行規則（昭和32年大蔵省令第

円/ℓを超えることとなったときは、財務大臣は、速やかにその旨を告示し、当該告示の日の属する月の翌月の初日（指定日）以後に揮発油の製造場から移出され、又は保税地域から引き取られる揮発油に係る揮発油税及び地方揮発油税については、特例税率の適用が停止され、本則税率（28,700円/ℓ）が適用されることと定められている（同条第1項）。

その後、揮発油の平均小売価格が連続3か月にわたり130円/ℓを下回ることとなったときには、同様に、財務大臣が告示し、当該告示の日の属する月の翌月の初日（適用日）から特例税率の適用を再開することとされている（同条第2項）。

この制度は、一定の要件を満たした場合にそれが引き金（トリガー）となって揮発油税等の適用税率が変動する仕組みとなっていることから、関係規定が「トリガー条項」⁴と呼ばれる⁵。

図表2 揮発油税等の「トリガー条項」



(出所) 財務省資料

ただし、同条は、「東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律」（平成23年法律第29号）第44条により、「東日本大震災の復旧及び復興の状況等を勘案し別に法律で定める日までの間、その適用を停止する」こととされている（後述3（3）ウ参照）。

15号）第37条の8）。

⁴ 地方税である軽油引取税についても同様にトリガー条項が設けられており（地方税法（昭和25年法律第226号）附則第12条の2の9）、揮発油税等のトリガー条項の適用停止と同様に、平成23年4月の地方税法改正で適用停止されている（同法附則第53条）。本稿では、基本的に国税である揮発油税等のトリガー条項について論じる。

⁵ 政府は、揮発油の平均小売価格が連続3か月にわたり160円/ℓを超え、特例税率の適用が停止されることをトリガー条項の「発動」、平均小売価格が連続3か月にわたり130円/ℓを下回り、特例税率の適用が再開されることをトリガー条項の「解除」と呼んでおり、本稿もそれに倣う。

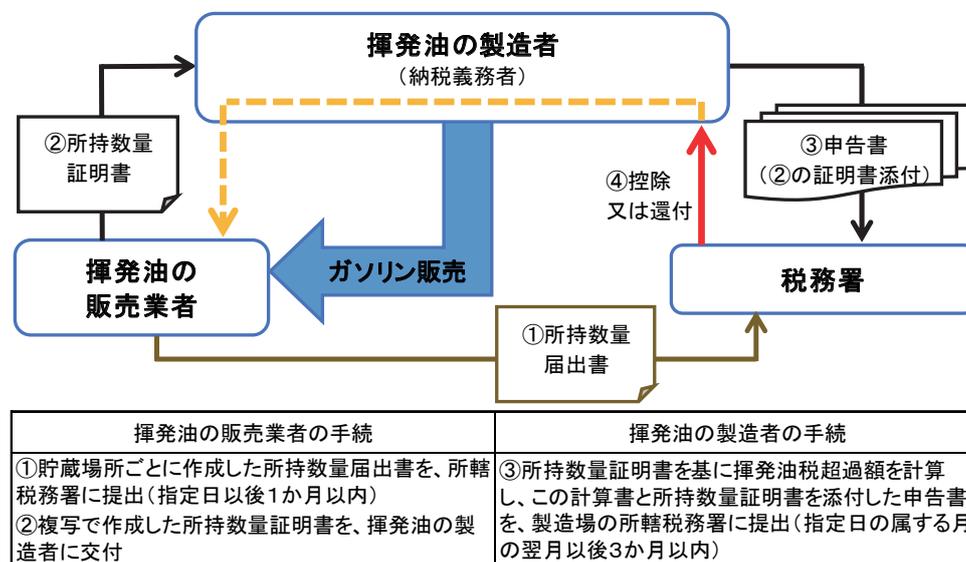
(3) トリガー条項の発動・解除時の手持品の取扱い

ア 特例税率の適用停止に伴う手持品控除

トリガー条項が発動された場合、指定日以後、揮発油税法及び地方揮発油税法の本則税率が適用されることとなるが、揮発油の販売業者の手持在庫となっている揮発油には、既に製造場からの移出等の段階で高い特例税率が適用されている。

そのため、販売業者が指定日に販売のために所持する揮発油（灯油を除く。）の数量を税務署に届け出るとともに、揮発油の製造者に証明することにより、揮発油の製造者は、特例税率と本則税率の差額（揮発油税超過額）について控除（又は還付）を受けることができる制度が設けられている（租税特別措置法第89条第4項）。

図表3 特例税率の適用停止に伴う手持品控除



(出所) 国税庁資料を基に筆者作成

イ 特例税率の適用再開に伴う手持品課税

トリガー条項が解除された場合には、適用日以後、揮発油税等の特例税率が適用されることとなるが、揮発油の販売業者の手持在庫となっている揮発油には、低い本則税率が適用されている。

そのため、揮発油の販売業者が適用日に販売のために所持する揮発油（灯油を除く。）が10kℓ以上であるときは、当該揮発油について、揮発油の販売業者を納税義務者として、本則税率と特例税率との差額の揮発油税等が課されることとされている（租税特別措置法第89条第18項）。

3. 揮発油税等の税率水準とトリガー条項の創設・凍結の経緯

(1) 揮発油税等の創設と道路特定財源化

揮発油に対する課税は戦前も行われていたが、昭和24年に、一般的な財政需要に応ずる必要から新しく「揮発油税法」（昭和24年法律第44号）が制定され、揮発油税が課されていた。同法は、昭和32年の全部改正等を経て、現行の揮発油税法に至っている。

揮発油税の税収の使途については、「道路整備費の財源等に関する臨時措置法」（昭和28年法律第73号）に基づき、昭和29年度以降の5年間、道路特定財源とされた。同法では、立ち後れた我が国の道路を緊急かつ計画的に整備する観点から、道路整備5箇年計画を策定するとともに、揮発油税収に相当する金額を、道路整備の財源に充てなければならないこととされた。

昭和33年には、道路整備費の財源等に関する臨時措置法が廃止される一方、「道路整備緊急措置法」（昭和33年法律第34号）が制定され、以後、揮発油税の収入額に相当する金額は、同法に基づき道路整備財源に充てられてきた。なお、同法は、平成15年に「道路整備費の財源等の特例に関する法律」、平成20年に「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」へと改題された。

他方、昭和29年には、「昭和二十九年度の揮発油譲与税に関する法律」（昭和29年法律第190号）が制定され、同年度限りの措置として、揮発油税の一部を地方公共団体に譲与し、道路に関する費用に充てなければならないこととされた。さらに、昭和30年度以降の地方道路財源を確保するため、「地方道路税法」（昭和30年法律第104号）により、揮発油に地方道路税を課すこととされ、「地方道路譲与税法」（昭和30年法律第113号）により、地方道路税の全額を地方の道路財源として譲与することとされた（地方道路譲与税）。

（2）「暫定税率」と道路特定財源制度

ア 「暫定税率」の創設（昭和49年）

揮発油税及び地方道路税については、創設後、道路整備5箇年計画の改定と合わせて累次の税率引上げが行われた。昭和49年度税制改正においては、第7次道路整備5箇年計画に必要な財源を確保するため、両税の税率を引き上げることとされたが、その際、本則税率の引上げではなく、租税特別措置法による暫定的な措置として、本則税率よりも高い特例税率（以下、平成21年度までの特例税率を「暫定税率」という。）を適用することとされた。

イ 暫定税率の水準と道路特定財源制度に関する議論（平成20年）

揮発油税等の暫定税率は、上述のとおり道路特定財源として道路整備と密接な関係を有していることから、道路整備5箇年計画等との関連等も踏まえ、税率改正や適用期限の延長が行われた⁶。一方、道路特定財源制度をめぐっては、道路の整備状況や財源の使途、暫定税率の在り方等について議論が行われ⁷、平成18年5月に成立した行政改革推進法⁸にのっとり、一般財源化を図ること等を前提とした検討を進めることとされた。

その中で、暫定税率については、厳しい財政事情や環境面への影響にも配慮し、現行

⁶ 揮発油税等の暫定税率については、昭和51年度及び54年度にも税率の引上げが行われた。また、昭和58年度、60年度及び63年度には適用期限の延長、平成5年度には税率の見直し（揮発油税の税率を引き上げ、その分地方道路税の税率を引き下げるもの）が行われ、平成10年度及び15年度に適用期限の延長が行われた。

⁷ 例えば、道路特定財源のうち道路整備に充てられない額が大きくなり、国土交通省のレクリエーション費用などに充てられていた問題や、その一方で国の直轄事業負担金を地方に拠出させていた問題などが指摘され、一般財源化や暫定税率の廃止を求める主張が多くなされた。

⁸ 「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成18年法律第47号）第20条第3項。政府・与党の「道路特定財源の見直しに関する基本方針」（平成17年12月9日）の内容が法文化された。

の税率水準を維持する方針が示された^{9、10}。そして、平成20年度税制改正法案¹¹においては、揮発油税等の暫定税率について、10年間を計画期間とする「道路の中期計画(素案)」

(平成19年11月13日)等を踏まえ、適用期限を平成30年3月末まで延長することとしていた。しかし、同法案は、参議院で野党勢力が多数となる状況で年度開始までに採決に至らず、平成20年4月30日に衆議院本会議で再可決・成立した。そのため、同年4月1日から4月30日までの1か月間は、揮発油税等の暫定税率の適用が停止され、揮発油税・地方道路税については25.1円/ℓ低い本則税率が適用される結果となった。

ウ 道路特定財源の一般財源化(平成21年)

一方、道路特定財源制度については、その後の検討を経て¹²、平成21年度予算において道路特定財源制度を廃止し、一般財源化することとされた。また、揮発油税等の暫定税率も含めた税率の在り方については、税制抜本改革時¹³に検討することとされた。

これを受け、「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律等の一部を改正する法律」(平成21年法律第28号)によって、揮発油税等の税収を道路整備費に充てることとする道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律第3条の規定が廃止された。また、平成21年度税制改正では、地方道路税法の改正により、都道府県及び市町村に対し道路に関する費用に充てる財源を譲与するためとする目的規定が、都道府県及び市町村に対し財源を譲与するためと改められるとともに、同法は地方揮発油税法へと改題され、地方道路税は地方揮発油税へと改められた。また、地方道路譲与税法の改正により、使途制限が廃止されるとともに、同法は地方揮発油譲与税法へと改題され、地方道路譲与税は地方揮発油譲与税へと改められた。

(3) トリガー条項の創設から凍結まで

ア 「暫定税率」から「当分の間税率」へ(平成22年)

平成21年9月の政権交代後、財務大臣を会長とし、各省の副大臣等を構成員とする税制調査会において、マニフェストの記述¹⁴を踏まえて揮発油税等の暫定税率の在り方等について検討が行われた。その結果、平成22年度税制改正において暫定税率は廃止された。しかし、厳しい財政事情や、地球温暖化対策との関係に留意する必要があること等

⁹ 「道路特定財源の見直しに関する具体策」(平成18年12月8日閣議決定)、「道路特定財源の見直しについて」(平成19年12月7日政府・与党合意)

¹⁰ 「平成20年度税制改正大綱」(平成19年12月13日自由民主党・公明党)は、「真に必要な道路整備の計画的な推進や既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化等の措置を着実に進める必要性及び、厳しい財政事情や環境面への影響にも配慮し、20年度以降10年間、暫定税率による上乗せ分を含め、現行の税率水準を維持する」とした。

¹¹ 「所得税法等の一部を改正する法律案」(第169回国会閣法第3号)

¹² 「道路特定財源等に関する基本方針」(平成20年5月13日閣議決定)、「道路特定財源の一般財源化等について」(平成20年12月8日政府・与党合意)

¹³ 平成21年度税制改正法(「所得税法等の一部を改正する法律」(平成21年法律第13号))附則第104条に、消費税を含む税制の抜本的な改革の基本的方向性に関する規定が設けられた。

¹⁴ 平成21年8月の第45回衆議院議員総選挙に際し民主党が公表したマニフェストには、揮発油税等の暫定税率を廃止して、2.5兆円の減税を実施する旨が記述されていた。同年10月8日の内閣総理大臣による税制調査会に対する諮問において、マニフェストで実施することとしている税制改正項目について、その詳細を検討することとされた。

を考慮し、当分の間、暫定税率の水準（53,800円/kℓ）を維持することとされた（以下、平成22年度以降の揮発油税等の特例税率を「当分の間税率」という。）。

イ トリガー条項の創設（平成22年）

他方、平成21年12月16日に公表された民主党の「平成22年度予算重要要点」において、暫定税率の水準を維持する一方で、「平成20年度上半期のような原油価格の異常高騰時には、国民生活を守るために暫定税率の課税を停止することができるような法的措置を講ずる」よう要望がなされ、「平成22年度税制改正大綱」（平成21年12月22日閣議決定）にもその旨記述された¹⁵。これを踏まえた検討の結果、平成22年1月18日の税制調査会において具体的な制度内容が決定され、平成22年度税制改正において、租税特別措置法にトリガー条項が創設された。

ウ トリガー条項の凍結（平成23年）

平成23年に入り、中東・北アフリカ情勢の影響で原油価格が高騰し、燃料油価格の値上がりの動きが見られる中、3月11日に東日本大震災が発生した。一部製油所の機能停止や流通の障害等が発生する中で、仮にトリガー条項が発動された場合、全国的に燃料需給が逼迫するとともに、トリガー条項の発動の前後でガソリンの買い控えやその反動の需要増が発生することにより、流通が混乱し、被災地の復旧・復興の妨げになることが危惧された。また、トリガー条項の発動によって大幅な税収減が生じ、復旧・復興のために必要な財源の確保に影響が出ることも懸念された。

そこで、東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律において、トリガー条項については、東日本大震災の復旧及び復興の状況等を勘案して別途法律で定める日までの間、その適用を停止することとされた。これにより、トリガー条項は発動実績のないまま凍結されて今日に至っている。

4. 原油価格高騰対策をめぐる経緯

（1）「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」

令和3年10月、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により落ち込んでいた原油価格は欧米を中心とした世界経済の回復等により上昇基調をたどり、約7年ぶりに80ドル/バレル（ドバイ原油先物価格。以下同じ。）を突破した。これに伴い、ガソリン等の燃料油の価格も上昇し、レギュラーガソリン全国平均価格（資源エネルギー庁石油製品価格調査（週次）による。以下「ガソリン価格」という。）は同月4日調査時点で160.0円/ℓとなった。

このような状況の中、政府は「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和3年11月19日閣議決定）において、「エネルギー価格高騰への対応」として、「燃油の卸売価格の

¹⁵ 平成22年度税制改正大綱では、「国民の生活を守るため、原油価格の異常な高騰が続いた場合には、ガソリン及び軽油について本則税率を上回る部分の課税を停止できるような法的措置を講ずることとします。具体的には、ガソリン価格が一時180円/ℓに達した平成20年度上半期の平均価格も勘案し、一定の価格水準（発動基準価格）を定めた上で、指標となるガソリン価格がその価格を持続的に上回る場合には、本則税率を上回る部分の課税を停止するような法的措置を講じます。上記の場合において、現在比較的安定的に推移している足元のガソリン価格の水準も勘案し、一定の価格水準（解除基準価格）を定めた上で、指標となるガソリン価格がその価格を持続的に下回った場合には、元の税率水準に復元する仕組みとします。」とされ、制度の詳細について速やかに具体化を図ることとされた。

抑制のための手当てを行うことで、小売価格の急騰を抑制する時限的措置を講じる」とした。同経済対策に基づき、原油価格の高騰がコロナ下からの経済回復の重荷になる事態を防ぐための激変緩和措置として、「コロナ下における燃料油価格激変緩和対策事業」が実施されることとなった（以下、燃料油価格の激変緩和措置として実施される補助事業を「激変緩和事業」という。）。同事業は、全国平均のガソリン価格が170円/ℓを超える場合に発動し、5円/ℓを上限に燃料油（ガソリン・軽油・灯油・重油）の元売事業者等に補助金として支給¹⁶し、これを通じて小売価格の急騰を抑制することにより、消費者の負担を低減しようとするものである（令和4年3月末までの措置）。

原油価格は、新型コロナウイルス感染症のオミクロン株の感染拡大により令和3年11月には下落したものの、一部産油国の生産停滞などにより再び上昇し、令和4年1月には83ドル/バレルまで上昇、2月には90ドル/バレルを超えた。ガソリン価格は1月24日調査時点で170.2円/ℓとなり、同事業は同月27日に発動された。

（2）「原油価格高騰に対する緊急対策」

その後、ロシアによるウクライナ侵略などの地政学的な変化が、世界の原油価格や需給に大きな影響を与える可能性が生じていること等を踏まえ、政府は「原油価格高騰に対する緊急対策」（令和4年3月4日原油価格高騰等に関する関係閣僚会合）を策定した。その中で、激変緩和事業を拡充し、「元売事業者等に対する価格抑制原資の支給額の上限を5円から25円に引き上げることにより、急激な価格上昇を抑制し、国民生活や企業活動等への不測の影響を緩和する」こととされた。拡充後の事業¹⁷は同月10日から適用された。

原油価格の高騰は続き、令和4年3月には110ドル/バレルを超える水準に達した。ガソリン価格は3月14日調査時点で175.2円/ℓとなり、3月17日の週には補助金の支給額が早くも上限の25円/ℓに引き上げられた。

岸田内閣総理大臣は、3月25日の月例経済報告等に関する関係閣僚会議において、同事業を令和4年4月末まで延長した上で、原油価格や物価の高騰による国民生活や経済活動への影響に対応するための緊急対応策を4月末までに取りまとめると表明した。

（3）トリガー条項の凍結解除に関する議論

一方、国会等においては、燃料油の価格高騰への対応策として、トリガー条項の凍結を解除し、発動できるようにすることの必要性が指摘されてきた。第207回国会には、トリガー条項の凍結解除等を内容とする議員立法¹⁸が野党会派から衆議院に提出され、いずれも第207回国会及び第208回国会において継続審査とされた。第208回国会においては、トリガー条項の取扱いをめぐり、委員会等において活発な質疑が行われた。これに対して岸田

¹⁶ 支給額の算定根拠（基準価格）は4週間ごとに1円ずつ切り上げることとされた。

¹⁷ 事業名は「コロナ感染症及び国際情勢の緊迫化に伴う燃料油価格激変緩和対策事業」に変更された。

¹⁸ 日本維新の会、国民民主党・無所属クラブ：「揮発油等の価格の高騰から国民生活及び国民経済を守るための東日本大震災の被災者等に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律及び地方税法の一部を改正する等の法律案」（第207回国会衆第2号）、立憲民主党・無所属：「現下の揮発油等の価格の高騰から国民生活及び国民経済を守るための揮発油税等に関する法律の臨時特例等に関する法律案」（第207回国会衆第3号）

総理は、トリガー条項も含めたあらゆる選択肢を排除せず、国民生活や日本経済を守るための対策を検討すると答弁した¹⁹。

その後、自由民主党、公明党及び国民民主党の3党の党首会談等を踏まえ、3党の実務者で構成する「原油価格高騰・トリガー条項についての検討チーム」（以下「3党検討チーム」という。）が設けられ、激変緩和事業の延長も含めた対応が検討されることとなった。3党検討チームは、令和4年4月19日に検討結果を取りまとめ、「原油価格高騰・トリガー条項について」（以下「検討結果」という。）を公表した²⁰。

検討結果では、トリガー条項及び激変緩和事業において支給される補助金のそれぞれの課題等を整理した上で、今後の対応としては激変緩和事業の拡充を行うこととした。一方、トリガー条項の凍結解除については、「検討チームにおいて確認された諸課題などを踏まえ、制度の見直しも含め、真に実効性のある原油価格高騰対策のあり方について早期に結論が得られるよう、引き続き検討する。」とした。

（４）「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」

令和4年4月26日には、原油価格・物価高騰等に関する関係閣僚会議において、「コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」」が決定された。その中で、第一の柱として原油価格高騰対策が掲げられ、激変緩和事業について、長引く原油価格の高騰・乱高下がコロナ禍からの経済回復や国民生活への悪影響を与えることを防ぐ観点から、制度の拡充を行うこととされた。具体的には、基準価格を172円から168円に引き下げ、支給幅を35円/ℓとするとともに、更なる超過分についても2分の1を支援する制度を設けることとされた。また、これまでの4油種に加え、航空機燃料が新たに事業の対象とされた。さらに、事業の実施期間を更に延長し、令和4年度上半期中実施することとされ、終了時に大幅な価格変動が生じることがないように、一定期間経過後、基準価格の見直しを検討することとされた。

ガソリン価格は、5月16日調査時点で170.4円/ℓとなり、5月19日の週の補助金支給額は36.1円/ℓと上限の35円/ℓを超える額となった²¹。その後のガソリン価格は、一時168円台へと低下した後、6月20日調査時点では173.9円となっている。

5. トリガー条項に係る主な論点

以下、国会の議論や3党検討チームによる検討結果の中で指摘された内容を中心に、トリガー条項の発動に際しての課題等を概観し、主な論点を整理する。

（１）トリガー条項発動に際しての主な課題等

ア 対応できる燃料油の範囲

トリガー条項発動と激変緩和事業との大きな相違点として、トリガー条項は揮発油税

¹⁹ 第208回国会衆議院予算委員会議録第16号41～42頁（令4.2.18）等

²⁰ <<https://new-kokumin.jp/wp-content/uploads/2022/04/20220419182128.pdf>>（令4.6.23最終アクセス）

²¹ 経済産業省は、補助がない場合の5月23日時点のガソリン価格を205.2円/ℓと見込み、基準価格168円との差額が37.2円であるため、補助上限35円とそれを超えた分の半分1.1円を合計した36.1円を支給することとした。

及び地方揮発油税が課されるガソリンと軽油引取税が課される軽油にしか影響を及ぼせない点がある。他方、激変緩和事業はガソリン及び軽油に加え、灯油、重油及び航空機燃料を対象としている。政府もこの点を同事業の利点としており、暖房用として一般家庭でも使用される灯油や、農業や漁業、産業用ボイラーなどに使用される重油も対象とすることで、「全国の消費者のみならず、幅広い産業にも直接恩恵」があるとしている²²。

イ 発動・解除時の混乱

トリガー条項については、発動・解除時に大きな価格変動が生じ、税率引下げ前の買い控えや、税率引上げ前の駆け込み需要などにより、小売現場等における混乱が予想されることも課題とされる²³。

平成20年4月に1か月間だけ揮発油税等の暫定税率が失効した際には、暫定税率失効前の1か月間には買い控えが生じ、失効後1か月間はその反動と駆け込み需要が生じた。経済産業省の石油統計年報によれば、平成20年3月のガソリンの国内向け販売数量は4,443,219kℓと、前年同月の5,167,689kℓから約14%減少した。一方、平成20年4月の販売数量は5,766,944kℓであり、前月比約30%増となった。また、一部のガソリンスタンドに車の行列が生じるなど、流通や販売の現場における大幅な混乱が生じた。

トリガー条項発動による小売現場等の混乱については、創設当時の国会においても度々議論された。例えば、トリガー条項発動後、価格が130円/ℓをわずかでも下回った状態が3か月続くと25.1円も価格が上がることは消費者の納得を得られないとの指摘²⁴や、販売業者等においてトリガー条項が発動されるようにあえて価格を引き上げるなどの価格操作が行われる懸念なども指摘された²⁵。当時の政府も、トリガー条項発動によって現場で様々な問題が生じることを認識している旨答弁していた²⁶。

ウ 事業者の負担

トリガー条項が発動された場合、事業者顧客対応を含めた事務負担や資金面の負担が生じることも懸念されている²⁷。

トリガー条項には、販売業者の手持在庫に課せられた特例税率と本則税率との差額について控除・課税する手持品控除・手持品課税の制度（**2（3）**参照）が設けられている。これらの制度は、本来は揮発油税等の納税者ではない個別の販売業者に対し、トリガー条項発動時には手持在庫に係る揮発油税等の還付申請に係る事務を、解除時には手持在庫に係る揮発油税等の納税義務をそれぞれ負わせるものとなっている。また、ガソリンの製造者においても、自身が保有する在庫分と、販売業者から申請があった在庫分について、税務当局に還付請求し、還付金を各販売業者に支払う義務が生じるなどの負担が掛かることになる。

²² 第208回国会衆議院経済産業委員会議録第7号4頁（令4.4.6）

²³ 第208回国会参議院本会議録第2号5頁（令4.1.20）、第208回国会衆議院予算委員会議録第5号29頁（令4.1.28）等

²⁴ 第174回国会衆議院総務委員会議録第5号3頁（平22.3.1）

²⁵ 第174回国会参議院総務委員会議録第6号20頁（平22.3.23）

²⁶ 第174回国会衆議院財務金融委員会議録第2号11頁（平22.2.19）

²⁷ 第208回国会参議院財政金融委員会議録第4号37頁（令4.3.16）

手持品控除等は、平成20年の暫定税率失効時に、多くの給油所が高い税率で課税された在庫を赤字覚悟で安売りせざるを得ない状況となった²⁸ことを踏まえ、こうした事態を避けるために設けられた制度である。しかし、実務的な課題として、全国に約3万件ある給油所等において、手持品控除の届出等に必要な在庫管理が適切に行えるかという問題がある。在庫管理のシステムを導入していない小規模な給油所等が対応できず、平成20年当時のような状況に陥る可能性もある。

事業者の資金面の負担としては、税率引下げ後に還付が行われるまで一定の時間を要するため、販売業者においてキャッシュフローを確保する必要が生じるほか、製造者においても、販売業者に還付金を渡す際の振込手数料などの負担が生じるとされる²⁹。

一方、激変緩和事業についても、元売事業者に負担を生じさせる側面がある。例えば、元売事業者において、抑制額を毎月請求するなどの事務負担や、補助金が月単位での支給となるため、キャッシュフローの負担が生じていることなどが指摘されている。

エ 機動的な対応

トリガー条項については、日々変動するガソリン価格に柔軟に対応することができないことも課題とされている³⁰。

トリガー条項の発動基準は、統計法上の基幹統計調査である小売物価統計調査における都市別の小売価格を平均した額とされている。同調査は、毎月12日を含む週の水曜日、木曜日又は金曜日のいずれか1日が調査日とされる。毎月の集計結果は総務省統計局で取りまとめられ、主要品目の都市別小売価格については原則として翌月の19日を含む週の金曜日に公表されることとなっている。したがって、トリガー条項の発動要件の達成は、ガソリンの平均小売価格が160円/ℓを超えた3か月目の翌月の後半にならないと確認できず、その後速やかに告示が行われたとしても、税率の変更は更にその翌月となるため、実際の価格上昇から税率引下げまで2か月程度のタイムラグが生じることとなる。さらに、トリガー条項が発動され、その後解除条件が満たされたとしても、実際の税率引上げ時には価格上昇局面に入っているようなケースも考えられ、混乱を招くおそれがある。

こうした点については、制度設計を見直し、発動要件や税率の変動幅などを政令等で規定することや、発動基準を資源エネルギー庁の石油製品価格調査（週次）等に基づいて判定することで、機動的で柔軟な対応が可能となるという指摘もあり得る。

しかし、税制には日本国憲法第84条³¹に規定される「租税法律主義」の基本原則がある。租税法律主義は、国民の経済生活に法的安定性と予測可能性とを与えるため、国民の代表で構成される議会の定める法律に基づかなければ、租税を賦課・徴収することはできないとするものである。その具体的な内容の一つに「課税要件法定主義」があり、課税要件の全てと租税の賦課・徴収の手続は法律によって規定されなければならないとされ

²⁸ 『読売新聞』（平20.4.3）、『日本経済新聞』（平20.4.5）

²⁹ 前掲脚注20

³⁰ 第208回国会衆議院内閣委員会議録第10号22頁（令4.3.18）

³¹ 「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。」

る。また、課税要件等を政令・省令等に委任することは、具体的・個別的委任に限り許容され、一般的・白紙的委任は許されないとされている³²。

3党検討チームによる検討結果も、「税制においては法的安定性や予見可能性の観点から、重要な課税要件が明確に法定されている必要があり、政令等によって税率を変更できるような仕組みとすることはできない。また、統計法上の基幹統計ではない業務統計（資源エネルギー庁石油製品価格調査（週次））等に基づいて毎週税率が変更されるような仕組みは採り得ない」との見解を示している³³。

他方、激変緩和事業は、毎週月曜日にガソリンの価格調査を行い、その価格と原油価格の変化を基に、水曜日に補助金の支給単価を公表し、元売事業者が木曜日に卸売価格に反映させる（元売事業者は事後的に国に補助金を請求する）仕組みとなっている。政府は、機動性を重要視し、補助金の活用を優先したと答弁している³⁴。

オ 財政への影響

トリガー条項が発動された場合、国・地方の財政への影響も懸念される。政府は、仮にトリガー条項が発動が1年間続く場合、国は約1.0兆円、地方は約0.5兆円、合計で1兆5,700億円の減収が生じると見込んでいる³⁵。一方、財政に影響を及ぼすのは激変緩和事業でも同じであり、同事業の財源として確保された額は既に1.8兆円超に上り³⁶、トリガー条項が発動が1年間続いた場合の減収見込額を上回る規模となっている。

ただし、トリガー条項発動の場合は、地方財政に影響が及ぶことに留意が必要である。平成20年4月に揮発油税等の暫定税率の適用が停止された際は、1か月間で地方全体では656億円（自動車取得税³⁷117億円、軽油引取税493億円、地方道路譲与税46億円）の減収が生じ、地方公共団体で予算の執行が停止されるなどの混乱が生じた³⁸。その後、地方の減収分については、「地方税等減収補てん臨時交付金に関する法律」（平成20年法律第84号）により、地方税等減収補てん臨時交付金を交付することによって埋めることとされた。仮にトリガー条項が発動される場合には、地方の減収を国が補填するのか、補填するとしたらどのような方法によるのかなど、対応を検討する必要がある³⁹。

³² 金子宏『租税法〔第24版〕』（弘文堂、令和3年）77～82頁

³³ 小売物価統計調査を含む基幹統計調査は、正確な統計を作成する必要性が特に高いことなどを踏まえ、統計法において、報告義務やかたり調査の禁止など、一般統計調査にはない特別な規定が定められている。他方、石油製品価格調査は、国の行政機関等が作成する公的統計であるが、業務データを集計することにより作成される業務統計に位置付けられ、正確な報告を法的に確保するための報告義務等の対象とならない。

³⁴ 第208回国会参議院予算委員会会議録第8号17頁（令4.3.4）

³⁵ 第208回国会参議院予算委員会会議録第8号18頁（令4.3.4）

³⁶ 令和3年11月26日にエネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定予備費23億円の使用が閣議決定され、同年12月20日に成立した令和3年度補正予算において800億円（うち300億円はエネルギー対策特別会計予備費）が計上された（既定経費の活用を含めると893億円）。また、令和4年3月4日に令和3年度一般会計予備費から3,500億円、エネルギー対策特別会計予備費から300億円の使用が閣議決定された。さらに、令和4年4月28日に、5月までの激変緩和事業の経費として令和4年度一般会計予備費2,774億円の使用が閣議決定され、その後、6月以降の経費として、令和4年度補正予算に1兆1,655億円が計上された（同年5月31日成立）。

³⁷ 自動車取得税についても、昭和49年以降5%の暫定税率（本則税率は3%）が設けられていた。平成22年度税制改正で「当分の間税率」として税率水準が維持された。その後、平成26年度税制改正における税率の見直しを経て、令和元年度税制改正において自動車取得税は廃止され、自動車税の環境性能割が導入された。

³⁸ 『朝日新聞』（平20.5.1）、『産経新聞』（平20.5.1）

³⁹ 第208回国会において、金子総務大臣は、仮にトリガー条項が発動された場合は地方財源の確保に尽力する

カ 価格への影響

トリガー条項の利点として、国民にとっての分かりやすさがしばしば挙げられる⁴⁰。トリガー条項は、発動・解除の要件や税率の引下げ幅等が法律上に規定されているため、制度が明確で分かりやすいと言える。

また、元売事業者に補助金を支給する激変緩和事業では、補助金分が小売価格に十分に反映されないおそれがある一方⁴¹、トリガー条項発動による減税は、直接的にガソリン価格の値下げにつながり、国民の負担を軽減する効果があるとの指摘もなされた⁴²。小売価格引下げによる家計の税負担軽減を通じて需要喚起効果を高めるためには、補助金よりもトリガー条項を活用する方が効果的との見解もある^{43、44}。

他方、揮発油税等はガソリン流通の「上流」、つまり製造場からの出荷時点で課税されるため、トリガー条項が発動された場合も、補助金の場合と同じで「下流」に位置する給油所の小売価格に直接反映されるわけではないとの指摘もある⁴⁵。

また、激変緩和事業は、補助金支給単価相当額が卸売価格に反映されたことが確認できたもののみ事後的に補助金を支給する仕組みとされ、卸売価格への反映が担保されているほか、小売価格についても全数調査を実施するなどの対応が採られている。一方で、事業の実施が長引く中、市場の価格形成メカニズムをゆがめているとの批判も多い⁴⁶。

(2) 「当分の間税率」の在り方

既に見てきたように、トリガー条項の創設は、揮発油税等の暫定税率を廃止すべきという議論が出発点となっており、暫定税率分の税率を「当分の間税率」として維持せざるを得なかったことの代替措置として創設された旨の答弁もなされている⁴⁷。このように、トリガー条項と「当分の間税率」は密接な関係を有している。

旨答弁している（第208回国会参議院総務委員会会議録第4号19頁（令4.3.16））。なお、トリガー条項創設当時の原口総務大臣は、「国の政策により生じる大規模な減収である以上、確実な補てんが必要」とし、平成20年の暫定税率失効時に臨時交付金で補填した事例が参考になる旨答弁している（第174回国会衆議院本会議録第7号21頁（平22.2.16）、第174回国会参議院総務委員会会議録第6号21頁（平22.3.23））。

⁴⁰ 第208回国会衆議院予算委員会会議録第17号32頁（令4.2.21）、第208回国会参議院予算委員会会議録第8号19頁（令4.3.4）等

⁴¹ 萩生田経済産業大臣は、激変緩和事業は、飽くまで当面の間の緊急避難的な措置であることに加え、価格の急激な上昇を抑制するものであり、ガソリンなどの価格を下げて消費を助長するものではない旨答弁している（第208回国会参議院予算委員会会議録第6号33頁（令4.3.2））。

⁴² 第208回国会参議院経済産業委員会会議録第5号（令4.4.7）等

⁴³ 永濱利廣「岸田政権の物価高対策に対する評価①～需要喚起を優先すれば、補助金や給付金よりも減税の方が効果的～」(2022.5.10) 第一生命経済研究所ウェブサイト<<https://www.dlri.co.jp/report/macro/186900.html>>（令4.6.23最終アクセス）

⁴⁴ なお、暫定税率が失効した平成20年4月のガソリンの平均価格は対前月比21.9円減の130.8円、同年5月には同29.3円増の160.0円であった（平成20年3月のガソリンの平均価格は同年3月3日、10日、17日、24日、31日調査時点のガソリン価格の平均、4月の平均価格は4月7日、14日、21日及び28日調査時点のガソリン価格の平均、5月の平均価格は5月7日、12日、19日、26日時点のガソリン価格の平均である。）。

⁴⁵ 佐藤主光「小手先「トリガー条項」への対案『週刊東洋経済』(2022.4.9)

⁴⁶ 『日本経済新聞』(令4.4.7)、『朝日新聞』(令4.4.18)、『日本経済新聞』(令4.4.27)、『読売新聞』(令4.4.27)

⁴⁷ 野田財務大臣（当時）は、トリガー条項の創設の経緯について「暫定税率を税率分、維持せざるを得ないという間の、そのための代替措置としてできたものでありますが、これは一つの政策論だったというふうにあります。」と答弁している（第177回国会衆議院財務金融委員会会議録第16号13頁（平23.4.22））。

トリガー条項の創設当時、政府は、民主党のマニフェスト⁴⁸も踏まえ、地球温暖化対策のための税として揮発油税等の「当分の間税率」の在り方を見直し、その際に併せてトリガー条項についても見直す方針を示していた⁴⁹。しかし、地球温暖化対策のための税については、その後の税制調査会等における検討を経て、石油石炭税⁵⁰を活用する仕組みとすることとされ、平成23年度税制改正に盛り込まれた^{51、52}。その一方で、揮発油税等の「当分の間税率」は維持することとされた。

揮発油税等の暫定税率や「当分の間税率」については、その廃止や見直しが度々模索されてきたものの、実現が困難であったという経緯がある。しかし、「暫定的な措置」や「当分の間」とされながら、数十年間にわたって本則税率よりも高い税率が維持されているために、国民の理解を得にくい側面があると考えられる。

「当分の間税率」そのものを廃止すべきとの主張は、第208回国会においてもなされた⁵³。これに対して政府は、廃止には慎重であるべきとの立場である。その理由として、「当分の間税率」は地球温暖化対策の観点や厳しい財政事情を踏まえてそれまでの税率が維持されたものであり、現在、いずれの状況もより深刻となっていることや、仮に廃止した場合には国・地方に大幅な減収をもたらすことが挙げられている⁵⁴。

実際、気候変動が世界的に深刻な社会課題となる中、地球温暖化対策の必要性は年々高まっている。そして、我が国の財政状況については、国及び地方の長期債務残高が令和4年度末に1,244兆円に上ると見込まれるなど、厳しさを増している状況にあることは言うまでもない。しかし、現行の税率水準を維持することが我が国にとって不可欠であるならば、本来は、「当分の間税率」を租税特別措置に位置付けたままにするのではなく、揮発油税法等を改正し、本則税率化することも含めて議論すべきとも思われる。

政府税制調査会の答申⁵⁵では、気候変動対策を進めることが喫緊の課題となっているこ

⁴⁸ 平成21年の民主党のマニフェストには、暫定税率の廃止と併せて、将来的に「ガソリン税、軽油引取税は「地球温暖化対策税（仮称）」として一本化」することが掲げられており、これを踏まえ、平成22年度税制改正大綱では、「当分の間税率」の見直しを含めた地球温暖化対策のための税について、平成23年度実施に向けて成案を得るべく更に検討を進めることとされていた。

⁴⁹ 峰崎財務副大臣（当時）は、トリガー条項について、「これは大変大きな問題を私、抱えていると思っています。ですから、先ほど申し上げたように、できるだけ早くこの制度を、トリガー税制というものが発動されないように、できる限りこれを早く地球温暖化対策税へと振り替えて、この制度をある意味では早くやめた方がいいというふうに思っているわけであります。」と答弁している（第174回国会参議院財政金融委員会会議録第3号8頁（平22.3.18））。

⁵⁰ 石油石炭税は、原油、輸入石油製品、ガス状炭化水素及び石炭に課税され、採取場から移出された場合は採取者が、保税地域から引き取られた場合には引取者が納税義務を負う。石油石炭税の税収は燃料安定供給対策及びエネルギー需給構造高度化対策に充てられる。

⁵¹ 税制による地球温暖化対策を強化するとともに、エネルギー起源CO₂排出抑制のための諸施策を実施していく観点から、石油石炭税について、CO₂排出量に応じた税率を上乗せする「地球温暖化対策のための税」を創設することとされた（租税特別措置法第90条の3の2）。現行制度の上乗せ税率は、原油・石油製品は760円/kℓ（本則税率2,040円/kℓ）、ガス状炭化水素は780円/t（本則税率1,080円/t）、石炭は670円/t（本則税率700円/t）とされている。

⁵² 「地球温暖化対策のための税」は、平成23年度税制改正法案が修正された際に削除されたが、平成24年度税制改正に改めて盛り込まれ、成立した。

⁵³ 第208回国会参議院本会議録第6号7頁（令4.3.4）、第208回国会参議院財政金融委員会会議録第4号38頁（令4.3.16）

⁵⁴ 第208回国会参議院財政金融委員会会議録第4号38頁（令4.3.16）

⁵⁵ 税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた令和時代の税制のあり方」（令和元年9月）

と等を踏まえ、エネルギー関係諸税の課税の在り方について、中長期的な検討を行う必要性が指摘されている⁵⁶。目下、政府は、2050年カーボンニュートラルを掲げ、炭素税を含むカーボンプライシングに関する検討を進めている。また、骨太方針2022⁵⁷においては、グリーントランスフォーメーション（GX）への投資について、今後10年間に150兆円超の官民の投資を実現するとしている。このように脱炭素化に向けた動きが加速しつつある中、揮発油税等を含むエネルギー関係諸税の在り方について、脱炭素化の観点も踏まえて再検討することも今後の課題となろう。

6. おわりに

揮発油税等のトリガー条項については、創設前に政府内で十分な時間をかけて検討されたとは言い難く、発動に際して様々な課題があることは当時から指摘され、また、政府もそれを認めていた。一時は「当分の間税率」とともにトリガー条項を見直す方針が示されたものの、実現しないまま東日本大震災が発生し、トリガー条項は凍結された。その後約10年間、その発動を前提とした詳細な議論が行われることはほとんどなかったが、一般の原油価格高騰によって改めて焦点が当てられ、単純に凍結解除を行うことによって生じ得る様々な課題が、実務的な側面も含めて認識されることになった。

その中でも、発動・解除時の小売現場における混乱や、給油所等に生じる事務負担等、実務上の問題が特に大きい。現場の混乱の懸念については、創設時から国会において度々指摘されてきており、トリガー条項が凍結された理由の一つでもあった。トリガー条項の凍結を解除するのであれば、こうした課題について明確な解決策を示す必要がある。

また、トリガー条項の制度設計の見直しによって、発動に伴う課題を解決できるのではないかとの指摘もあったが⁵⁸、税制である以上、租税法律主義との関係から、柔軟で機動的な制度とすることが難しいという制約がある。原油価格高騰による国民生活への影響を緩和する対策を講じることは重要であるが、その手段として税制を活用することが最も効果的であるかどうかも含め、引き続き検討が求められよう。

さらに、トリガー条項と密接な関連性を持つ揮発油税等の「当分の間税率」については、これまで地球温暖化対策の観点も踏まえて税率が維持されてきた経緯がある。気候変動への対応が国際的にも重要な課題となり、我が国で2050年カーボンニュートラルに向けた取組が進められる中、改めて、トリガー条項や揮発油税等の税率水準、そしてエネルギー関係諸税全般の在り方についても、議論を深めることが必要であろう。

(たかぎ なつこ)

⁵⁶ 「エネルギー関係諸税や自動車関係諸税等について、関連する政策との関係、国際的な動向、国民生活や産業への影響等を踏まえながら、国・地方の財源を安定的に確保していくことを前提に、その課税のあり方について、中長期的な視点に立って検討を行う必要がある」としている。

⁵⁷ 「経済財政運営と改革の基本方針2022」（令和4年6月7日閣議決定）

⁵⁸ 第208回国会衆議院予算委員会議録第4号29頁（令4.1.26）等