

2013年9月20日 全14頁

来春の消費税増税後の焦点

逆進性の問題にどう対処すべきか

調査提言企画室
エコノミスト 神田 慶司

[要約]

- 政府は2014年4月の消費税増税を予定通りに実施する方向で最終調整に入った模様である。安倍首相は10月上旬に増税実施の最終判断を行う見込みであるが、法律通りの増税スケジュールが変更される可能性は低い。社会保障制度の持続性を高め、財政健全化を進めるための消費税増税ではあるが、増税である以上は景気の悪化は避けられない。問題は景気がどの程度悪化するかである。2015年10月の増税前には改めて経済状況の点検が行われるため、今回の一連の増税全体がもたらす経済への影響を整理しておくことは有用である。
- マクロモデルを用いてシミュレーションすると、3%ptの消費税増税は経済成長率を0.7%pt程度押し下げる。1度に引き上げる税率を小さくした方が経済へ与える悪影響は小さいが、引上げスケジュールを変えるメリットがデメリットよりも十分に大きいとは思えない。政府は今後、財政健全化の目標を達成する道筋を社会保障制度改革の成果と整合的な形で示す必要があり、さらなる消費税増税など追加の国民負担増が避けられないのであれば早期に議論を開始すべきである。
- 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、所得の低い人ほど税の負担率が高くなるという「逆進性」の問題がある。2015年10月の消費税増税時には、逆進性対策として軽減税率の導入が与党内で検討されている。しかし、軽減税率は逆進性のある程度緩和するにとどまり、それを解消できるわけではない。また増税で得られる税収は軽減税率を導入しない場合よりも減少するため、その減収分に見合う分だけ標準税率を引き上げる必要がある。さらに、政治的コストの上昇と消費税の非効率化をもたらすリスクもある。こうしたことに十分注意したうえで、導入の是非を判断すべきである。
- 軽減税率の導入が逆進性対策として不十分である理由は、軽減税率の恩恵が低所得者だけでなく高所得者にも及ぶためである。消費税で対処するのではなく、給付付き税額控除によって調整する方が望ましい。番号制度の導入前である2015年10月の消費増税時までは、次善の策として簡素な給付措置で対応することはやむを得ないが、2016年以降は番号制度の定着を図り、真の低所得者に限定して給付付き税額控除を行うことが望まれる。

1. 消費税増税論議の整理 ～経済・財政・物価への影響

消費税率は来春から8%へ

報道によると、政府は2014年4月の消費税増税を予定通りに実施する方向で最終調整に入った模様である。2012年8月に、民主・自民・公明の三党合意の結果として、消費税率は2014年4月に5%から8%へ、2015年10月に10%へ引き上げる税制抜本改革法が成立した。ただし、税制抜本改革法には附則があり、実際の増税の前に経済状況の点検を行う弾力条項が設けられている（図表1）。政府は8月26～31日に「今後の経済財政動向等についての集中点検会合」を開催し、国民各層の有識者・専門家など60人から幅広く意見を聴取した。参加者の発言をみると、逆進性対策や増税による悪影響を可能な限り回避するための措置の必要性について述べた意見も少なくないが、大勢は予定通りに実施すべきという考えを示している。

直近で発表された各種の経済指標は概ね景気回復を裏付ける内容であり、増税実施を後押しする材料となったと思われる。8月30日に発表された7月の鉱工業生産指数は前月比で3.2%上昇し、8月と9月も上昇傾向が続くと見込まれている。生鮮食品を除く消費者物価はエネルギーや円安の影響が大きいものの前年比0.7%となり、食品とエネルギーを除いたベースでも下落幅はごくわずかであった。完全失業率は3.8%と2ヵ月連続で4%台を割り込んでいる。有効求人倍率は0.94倍と5ヵ月連続で上昇し、地域間で改善度合いに温度差が見られるものの、すべての地域で改善傾向が続いている。9月19日に発表された8月の貿易統計では、輸出数量指数が前年比1.9%と2ヵ月連続で前年を上回り（大和総研による季節調整値では前月比1.2%）、緩やかな改善傾向が確認された内容であった。さらに、9月9日に発表された2013年4-6月期の実質GDP成長率は前期比年率3.8%と、一次速報時（同2.6%）から設備投資を中心に上方修正された。安倍首相は10月1日に発表される日銀短観の内容を確認して10月上旬に増税実施の最終判断を行う見込みであるが、点検会合の結果と足元の好調な経済状況を鑑みると、法律通りの増税スケジュールが変更される可能性は低い。

図表1 税制抜本改革法附則第18条

（第1項）消費税率の引上げに当たっては、経済状況を好転させることを条件として実施するため、物価が持続的に下落する状況からの脱却及び経済の活性化に向けて、平成23年度から平成32年度までの平均において名目の経済成長率で3パーセント程度かつ実質の経済成長率で2パーセント程度を目指した望ましい経済成長の在り方に早期に近づけるための総合的な施策の実施その他の必要な措置を講ずる。

（第2項）税制の抜本的な改革の実施等により、財政による機動的対応が可能となる中で、我が国経済の需要と供給の状況、消費税率の引上げによる経済への影響等を踏まえ、成長戦略並びに事前防災及び減災等に資する分野に資金を重点的に配分することなど、我が国経済の成長等に向けた施策を検討する。

（第3項）この法律の公布後、消費税率の引上げに当たっての経済状況の判断を行うとともに、経済財政状況の激変にも柔軟に対応する観点から、第2条及び第3条に規定する消費税率の引上げに係る改正規定のそれぞれの施行前に、経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、前二項の措置を踏まえつつ、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずる。

（出所）税制抜本改革法より大和総研作成

消費税増税が日本経済へ与える影響

集中検討会合では、景気や物価に配慮するために増税を先送りすべきであることや、1回の増税幅を抑えて引上げ回数を増やし、景気への悪影響を小さくすべきといった意見が一部の論者から聞かれた。消費税増税は主に家計の購買力の一部を政府に移すことであり、増収分を追加的な政府支出に回さなければ少なくとも短期的に景気は悪化する。2012年の社会保障・税一体改革で決められたように、消費税率の引上げ分（5%pt）のうち4%pt程度は財政赤字の主因となっている既存の社会保障費の財源に充てられ、社会保障支出のネットの拡大は1%pt分になる予定である。社会保障制度の持続性を高め、財政健全化を進めるための消費税増税ではあるが、増税である以上は景気の悪化は避けられない。

問題は景気がどの程度悪化するかである。来春の消費税増税が実施される可能性は極めて高いが、仮にそれによる経済の下押しが予想以上に大きくなれば2015年10月に予定される増税の実施が難しくなるかもしれない。社会保障・税一体改革で決定された内容に照らすと、消費税率8%はあくまでも通過点であり、10%までの引上げができなければ改革は失敗である。2015年10月の増税前には改めて経済状況の点検が行われるため、今回の一連の増税全体がもたらす経済への影響を整理しておくことは有用である。

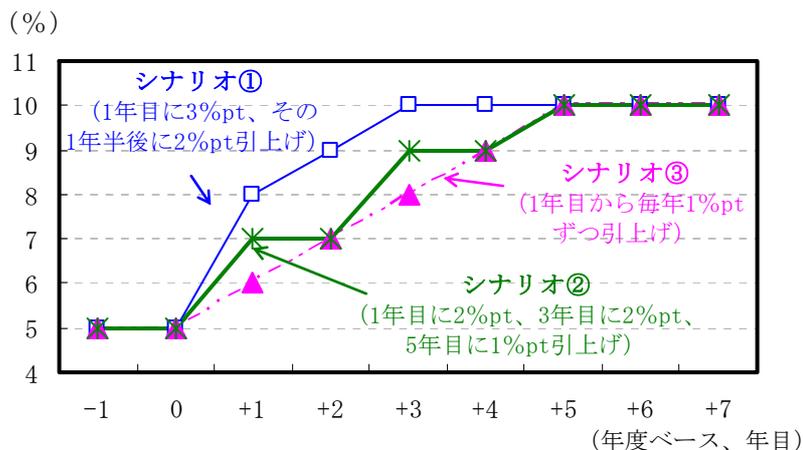
消費税増税が日本経済に与える影響や、税率の引上げ方を変えた場合の影響の違いを正確に知ることは難しい。しかし、こうした社会的実験を必要とする問題については、経済と制度のリンケージを描いてあるマクロモデルを用いることで、制度変更による経済への影響と経済の変化による制度への影響との相互作用が考慮されたおおよそのインパクトを知ることができる。

そこで、ここでは図表2のように3つのシナリオを想定し、大和総研の中期マクロモデルを用いてシミュレーションする¹。3つのシナリオとは、現行法が予定している通りに税率引上げを行う「シナリオ①」のほか、1年おきに2%pt、2%pt、1%ptのペースで引き上げる「シナリオ②」と、毎年1%ptずつ引き上げる「シナリオ③」である。なお、本シミュレーションは年度ベースのマクロモデルを使用するため、シナリオ①の2回目の引上げ（1回目の1年半後に2%ptの増税）は、年度で均すと2年かけて1%ptずつ引き上げる形となる。また、駆け込みやその後の反動減が推計結果に織り込まれていないことに留意が必要である²。

¹ 使用したマクロモデルの概要については近藤・溝端・神田「日本経済中期予測（2013年2月）」、大和総研レポート、2013年2月4日（http://www.dir.co.jp/research/report/japan/mloutlook/20130204_006771.html）、を参照。

² 駆け込み需要とその後の反動減は経済活動に混乱を与える点で問題があるが、あくまで短期的な影響であるため、中長期的に均してみれば経済へ与える影響は限定的である。

図表 2 消費税率引上げの3つの想定



(注) シナリオ①は、現行法通りに税率引上げを行うケースだが、年度ベースの試算であるため、年度半ばの2%ptの増税は2年かけて1%ptずつ引き上げる形となる。

(出所) 大和総研作成

シミュレーション結果をまとめたものが図表 3-1～3-4 である。まず実質 GDP 成長率に注目すると、3%pt の消費税増税は経済成長率を 0.7%pt 程度押し下げる（図表 3-1）。2～3%成長の基調が維持されている中では、3%pt の増税は許容できないというほどの大きなインパクトではないと言える。また、実際に増税が実施される際には、税制抜本改革法附則第 18 条第 2 項で、「消費税率の引上げによる経済への影響等を踏まえ、成長戦略並びに事前防災及び減災等に資する分野に資金を重点的に配分することなど、我が国経済の成長等に向けた施策を検討する」と述べられているように、政府が一定の経済対策を実施して景気の下支えを行う可能性が高い。従って、実際の景気への悪影響はここで試算したものよりも小さくなるだろう。

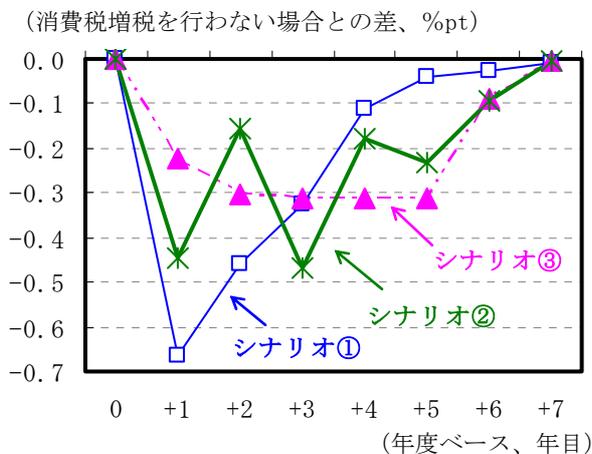
図表 3-1 の GDP の動きの違いをみると、景気の振幅はシナリオ①が最も大きく、毎年 1%pt ずつ引き上げるシナリオ③が最も小さい。その結果、増税実施からおおよそ 4 年間の実質 GDP の水準は、シナリオ②・③がシナリオ①を比較的大きく上回る（5 年目以降になればその差は非常に小さくなる、図表 3-2）。

試算結果からは、1 度に引き上げる税率を小さくした方が経済へ与える悪影響は小さいと言えるが、このシミュレーションには現行の引上げスケジュールを変えることで新たに発生するコスト（事務的費用や、増税に対する国民の理解が広がっている中でスケジュールを変更した場合に生じる混乱など）は反映されていない。また、実際にスケジュールを変更するとなれば、新たに法案を提出する必要がある。成長戦略や社会保障制度改革など重要な審議事項が山積するなかで、一度決めた消費税率の引上げを再検討することに費やせる時間は少ない。

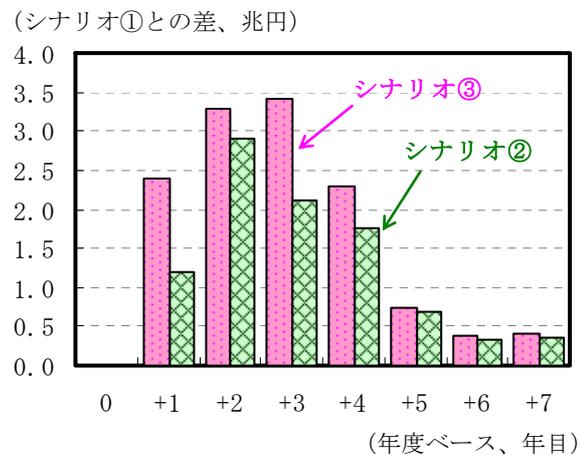
さらに財政面でのデメリットとしては、予定していた増税が遅れることで当初見込んでいた税収が得られなくなり、社会保障制度改革を予定通りに進めることができなくなるほか、財政健全化が遅れることが挙げられる。図表 3-3 をみると、どのシナリオでも 5%pt の消費税増税

は基礎的財政収支（プライマリー・バランス。以下、PB）を対 GDP 比で 2%pt 程度改善させるものの、増税実施 3 年目におけるシナリオ③の PB 改善幅はシナリオ①の半分程度にとどまる。増税実施からおおよそ 4 年間のシナリオ①の税収（GDP デフレーターによる実質金額）は、図表 3-2 の結果とは対照的に、シナリオ②・③を比較的大きく上回る（図表 3-4）。こうしたデメリットを考えれば、引上げスケジュールを変えるメリットがデメリットよりも十分に大きいとは思えない。

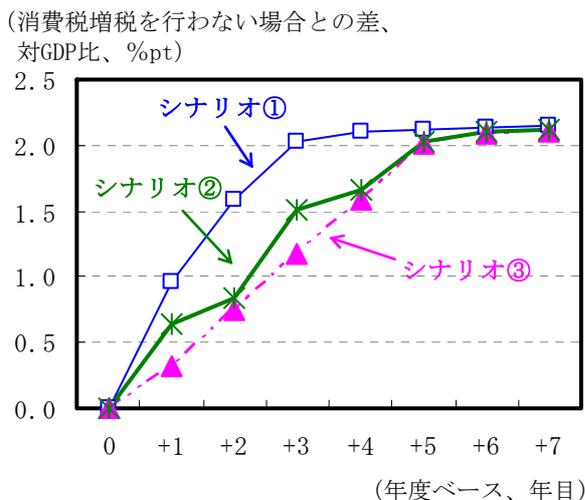
図表 3-1 実質 GDP 成長率への影響



(出所) 大和中期マクロモデルより作成

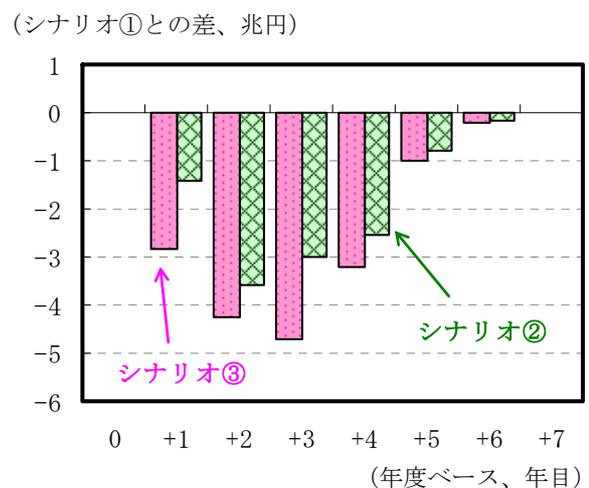
図表 3-2 増税スケジュールの違いによる
実質 GDP (金額) の差

図表 3-3 基礎的財政収支への影響



(注) 中央・地方政府ベース。右図の税収はGDPデフレーターによる実質金額。

(出所) 大和中期マクロモデルより作成

図表 3-4 増税スケジュールの違いによる
税収の差

政府は財政健全化目標を達成する道筋を具体的に示すべき

2011年度における日本のPBは対GDP比で▲6.6%³である。5%ptの消費税増税はPBを同2%pt程度改善させるとみられるため、足元の赤字幅を3分の1程度縮小する効果がある。増税でも埋めきれない残りの赤字は、成長戦略によって増税を減らしつつ、社会保障費を中心に、歳出全般を効率化・抑制することで対応することが基本となる。もっとも、超高齢社会を突き進む日本において社会保障費のスリム化に限界があるとすれば、追加の国民負担増も視野に入れなければならない。

政府は6月13日に「経済財政運営と改革の基本方針」（いわゆる骨太の方針）を決定し、2015年度までにPBの対GDP比を2010年度に比べて半減（同▲3.3%）させ、2020年度までに黒字化し、その後債務残高対GDP比の安定的な引き下げを目指すという目標を発表した。だが、8月8日に内閣府が経済財政諮問会議に提出した2023年度までの見通し（内閣府試算）によれば、2013-22年度の実質GDP成長率は年平均2.1%、名目で同3.4%と高めの経済成長率とデフレ脱却を見込むものの、2020年度までのPB黒字化の目標を達成できない⁴。2020年度のPBはGDP比で▲2.0%と予想しており、その後も赤字が続く見通しである。内閣府試算では現在の潜在成長率が1%程度とされていることを踏まえると、政府の経済見通しは成長戦略が十分に奏功した理想的な成長パスと言える。

そうした成長パスが実現するとしても、PB黒字化の政府目標を達成するには、この予測に織り込まれていない社会保障制度改革による収支の改善が必要になる。8月6日に社会保障制度改革国民会議は報告書を安倍首相へ提出し、21日には報告書の内容に沿って政策の実施時期や法案提出のタイミングなどを記述したプログラム法案の骨子が閣議決定された。今後、政府は秋の臨時国会の冒頭に改革の全体像と進め方を盛り込んだプログラム法案を提出するが、この改革によって財政がどの程度改善するかは現時点で不透明である。

これに関連して、厚生労働省が8月30日に日本再興戦略等を踏まえた数値目標を発表した。具体的には、2025年度までに医療・介護の給付費を約5兆円抑制するという。給付費の一部は保険料で賄われているため、公費負担の削減額はGDP比で0.4%程度とみられる。ただし、給付費を削減すると家計の所得や政府消費などを減らしてGDPが減少することから、実質的なPBの改善効果は同0.4%ptを下回るだろう。政府が想定するPBの赤字幅を埋めるほどの規模とは言えない。そこで仮に、残りの赤字分（同1.6%pt以上）を追加の消費税増税で埋めて目標を達成しようとするならば、1%ptの消費税増税はPBを対GDP比で0.4%pt程度改善させるため、10%の消費税率をさらに5%pt程度引き上げなければならない。政府は今後、財政健全化の目標を達成する道筋を社会保障制度改革の成果と整合的な形で示す必要があり、さらなる消費税増税など追加の国民負担増が避けられないのであれば早期に議論を開始すべきであろう。

³ 復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。特殊要因は除く。

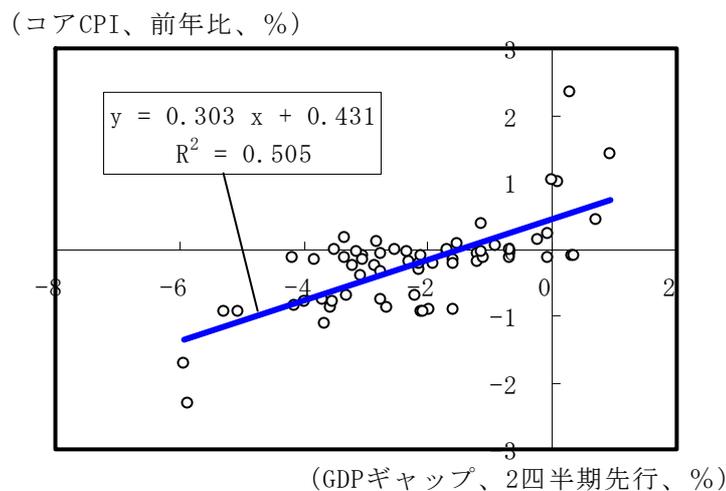
⁴ 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2013年8月8日）の経済再生ケース。

増税による物価への影響は限定的

消費税増税によって深刻なデフレ状況に陥るのではないかと懸念する声もあるが、増税が物価に与える影響は限定的と思われる。

景気の悪化による物価の下落という経路は、マクロの需給バランスを表す GDP ギャップ（実質 GDP の潜在 GDP からの乖離率）と CPI の関係、いわゆるフィリップス曲線から考えるのが一般的である。経験則から言えば、景気が悪化（拡大）して GDP ギャップが緩む（引き締まる）と、半年ほどのラグをもって物価に下落（上昇）圧力がかかる。図表 4 は 1998 年以降のデータを用いてフィリップス曲線を描いたものである。図中の回帰式に注目すると、GDP ギャップが 1% 緩むとコア CPI の前年比変化率は 0.3%pt 押し下げられるという関係が見られる⁵。マクロモデルを用いたシミュレーションによれば、3%pt の消費税増税は GDP ギャップを 0.6%pt 程度緩ませる。この試算結果を用いて、図のフィリップス曲線に基づけば、コア CPI の変化率は 0.2%pt 程度（=0.6%pt×0.3）の低下に留まる。従って、消費税増税による物価への下落圧力は大きくなく、デフレを深刻にさせるほどのものではないと思われる。

図表 4 フィリップス曲線（1998 年 1-3 月～2013 年 4-6 月）



(注) GDPギャップは大和総研による推計。

(出所) 各種統計より大和総研作成

消費税率 10%は実効ベースでも国際的に低い

以上のようにマクロモデルを用いて増税のインパクトを見てきたが、消費税の負担感を国際的に比較しても、10%の消費税率は他国よりもまだ低いため、日本経済が許容できないことはないと思われる。

⁵ なお、GDP ギャップに対する物価の感応度は以前よりも小さくなっている。推計期間を 1985 年まで遡って回帰式を求めると、GDP ギャップに対するコア CPI の弾性値は 0.45 へ上昇し、回帰式の説明力を表わす決定係数も 0.75 へ上昇する。

日本の消費税は、海外で広く導入されている付加価値税（Value Added Tax, VAT）に相当する。高率の付加価値税を導入している国の多くは日本のように単一の税率を適用するのではなく、標準税率と軽減税率といった形で複数の税率を適用している。例えば、EU加盟国は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に基づいて税率を設定している。付加価値税率は国によって異なるうえに、複数の税率が適用されていたり非課税品目が存在したりするため、付加価値税率の高さを国際比較するには何らかの方法で各国の税率を調整する必要がある。

そこで、ここではOECDが算出している付加価値税収比率（VAT Revenue Ratio、VRR）を用いて調整する。VRRとは、すべての課税対象品目に対して例外なく標準税率を適用した場合に得られる税収に対して、実際の付加価値税収がどれくらいの割合を占めているのかを比率で表したものである⁶。VRRが高いほど軽減税率を適用した品目や非課税の品目が少なく、幅広い品目に対して標準税率を適用している（一般性がある税になっている）ことを表している。日本は軽減税率を導入していないが、家賃や医療サービス、授業料などは非課税⁷であるため、VRRは2009年で0.67と1を下回っている。しかし、諸外国のなかでは高め（図表5の33カ国のうち6番目）に位置している。さらに、VRRにその国の標準税率を掛けることで得られる数値は、政府の徴税力（効率性）をも考慮された実効ベースの付加価値税率と解釈できるため、日本の消費税率の相対的な高さを知ることができる。

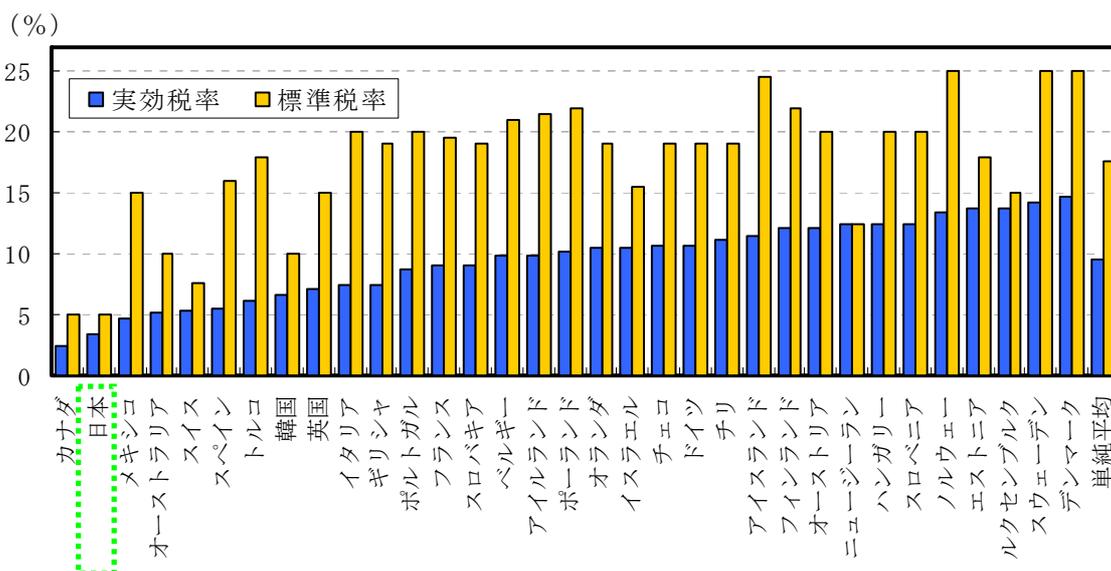
図表5が、OECD加盟33カ国における実効ベースの付加価値税率（実効税率）と制度的な標準税率を比較したものである（データは2009年初時点）。標準税率をみると20%前後の国が過半を占めるが、実効税率で15%を超える国はない。北欧諸国は標準税率も実効税率も高く、実効税率で最も高いデンマークのそれは14.8%である。一方で、欧州政府債務危機の中心となった重債務国（ギリシャなどのいわゆるGIIPS）の実効税率は低めに位置している。これは標準税率が低いわけではなく、VRRが0.4前後と低いことが影響している。なお、重債務国は2010年から2012年初にかけて付加価値税率を引き上げているため、現在の実効税率は図が示すほどには低くない。

こうした中で、日本の標準税率はカナダと同じく掲載国で最も低い5%であり、実効税率で見ても2番目に低い3.4%である。日本の消費税率が10%へ引き上げられた段階でVRRが変わらないとすれば、10%の消費税率は実効ベースでみて韓国（6.7%）並みとなる。33カ国を単純平均した実効税率が9.5%であることを踏まえると、日本の消費税率は10%でも実質的に低い。また、仮に15%まで消費税増税を行ったとしても、国際的にみて顕著に税率が高いというほどの水準ではない。

⁶ VRRは、「付加価値税収 ÷ { (最終消費支出 - 付加価値税収) × 標準税率 }」という式を用いて算出される。式中の「最終消費支出」はSNAベースの最終消費支出を付加価値税の理論的解釈に合わせて修正したもので、具体的には、民間最終消費支出に政府最終消費支出や住宅購入などを加え、帰属家賃や一般政府の集合消費などを控除している。

⁷ 詳しくは国税庁ウェブサイト (<http://www.nta.go.jp/taxanswer/shohi/6201.htm>) を参照。

図表5 付加価値税率の国際比較（実効税率と標準税率）



(注1) 税率は2009年初の時点。実効税率は標準税率に付加価値税率比率（OECDが算出）を乗じたもの。

(注2) 付加価値税率比率 = 付加価値税率 ÷ { (最終消費支出 - 付加価値税率) × 標準税率 }

(注3) 上記式の「最終消費支出」はSNAベースの最終消費支出を付加価値税の理論的解釈に合わせて修正したもの。具体的には、民間最終消費支出に政府最終消費支出や住宅購入などを加え、帰属家賃や一般政府の集合消費などを控除している。

(出所) OECD "Consumption tax trends 2012" より大和総研作成

2. 来春の消費税増税後の焦点 ～逆進性にどう対処すべきか

2012年8月に民主・自民・公明の3党合意に基づいて成立した税制抜本改革法では、法案の審議過程で民主党が給付付き税額控除の導入を主張し、自公両党が軽減税率の導入を主張した結果、両案を「総合的に検討する」と明記された。2012年12月に自公政権が発足すると、再び自民・公明両党の間で軽減税率の導入が協議された。自民党は対象品目の線引きが難しく準備に時間がかかるため、早期の導入に慎重な立場を取ったのに対して、公明党は8%へ引き上げる段階での導入を求めた。最終的には、8%へ引き上げる段階では「簡素な給付措置」を実施することで合意した。さらに与党の平成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し、与党税制協議会で対象品目や税率、財源の確保などについて速やかに協議を開始して、「本年12月予定の2014年度与党税制改正決定時までに、関係者の理解を得た上で、結論を得る」ことが盛り込まれた。2014年4月の消費税増税の実施可能性が極めて高いことを考えると、今後は2015年10月の増税実施へ向けた経済状況の点検とともに、軽減税率の導入が議論の焦点となるだろう。最終的に軽減税率の採用に至るのか予断できないが、本章では軽減税率の導入について検討したい。

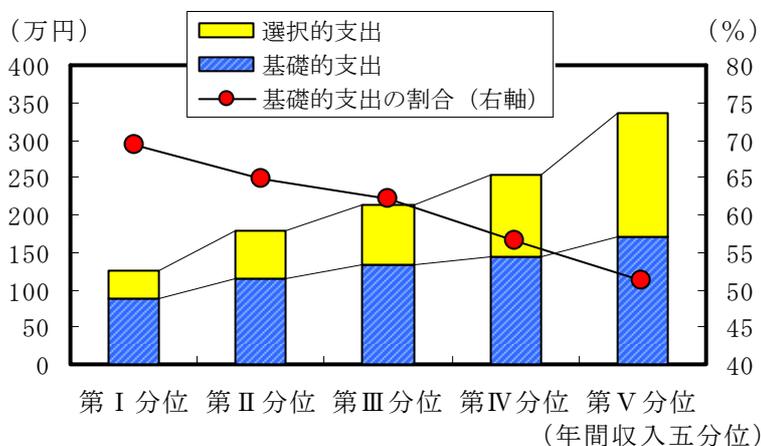
消費税は、所得水準に関係なく消費額に対して定率の税負担が課されることから、所得の低い人ほど税の負担率が高くなるという「逆進性」の問題がある。そのため、逆進性対策のために軽減税率を導入すべきであるという意見は少なくない。実際に、多くの付加価値税導入国で

は軽減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一概には言えない。例えば欧州を見ると、必需品の代表とも言える食料品は、多くの国で軽減税率の対象となっているが、ブルガリアやエストニア、デンマークなど標準税率を適用している国もある。

軽減税率は逆進性を「緩和」する効果があるが「解消」するのは難しい

そこでまず、家計調査を用いて軽減税率が逆進性を緩和する効果があるのかを確認する。図表 6 は所得階級別にみた消費税の課税対象品目の消費額（消費総額から家賃や授業料などの消費税非課税品目、こづかい、交際費、仕送り金を除いたもの）である。年間収入で 5 つのグループに分けて平均消費額を比較しており、第 I 分位が最も所得が低く、第 V 分位が最も高い。図の棒グラフは基礎的支出（必需品）と選択的支出（贅沢品）に分けているが、所得の低い世帯ほど課税対象の消費総額に占める必需品の割合が高いという傾向が明確に見える⁸。従って必需品に軽減税率を適用すれば、必需品の消費割合が高い世帯ほど軽減税率の恩恵を受けられるため、逆進性は軽減税率の導入によって緩和することが可能である。

図表 6 所得階級別にみた消費税課税対象品目の消費額



(注) 2012年で総世帯ベース。家賃や授業料などの消費税非課税品目、こづかい、交際費、仕送り金を消費総額から除いている。
(出所) 総務省統計より大和総研作成

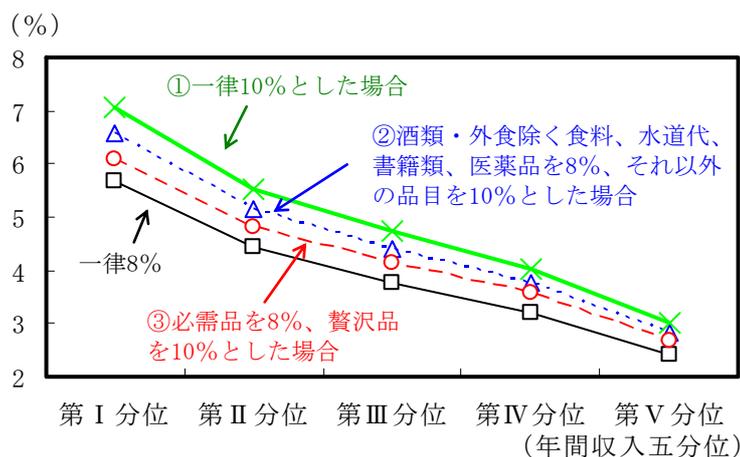
しかしながら、軽減税率は逆進性を解決するほど効果が大きくない上に、デメリットも少なくない。図表 7 は所得階級別にみた年間収入に占める消費税負担割合を表したものである。図

⁸ 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 1.00 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。1.00 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、2014年4月に消費税率を8%へ引き上げた上で、2015年10月に、①軽減税率を導入せずに一律10%へ引き上げる、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、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つのケースを設けている。

消費税率が8%のときと比べると、ケース①の消費税負担割合は第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上昇する。第I分位の上昇幅は第V分位よりもかなり抑制されることになり、たしかに逆進性は緩和される。さらに、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、前述の想定を踏襲しつつ、標準税率を10%ではなく20%とした場合、ケース①の消費税負担割合は第I分位で8.5%pt、第V分位で3.6%pt上昇する一方で、ケース③では第I分位で2.6%pt、第V分位で1.8%pt上昇する。

図表7 所得階級別にみ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) 総務省統計より大和総研作成

ただし、軽減税率は所得の低い人ほど消費税の負担が大きいうという絶対的・平均的な傾向そのものを解消するわけではない。ケース③の折れ線グラフは消費税率が8%のときの折れ線グラフを上方へ平行移動させたような形状であり、右肩下がりの傾きをほとんど変化させない。軽減税率を導入しても、消費税負担割合の上昇幅は低所得者よりも高所得者の方が抑えられている。こうした現象は標準税率を20%とした場合でも同様である。その理由として、軽減税率の恩恵が低所得者だけでなく高所得者にも及ぶことが挙げられる。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ものの、金額でみれば低所得者よりもかなり大きい。前掲図表6をみると、基礎的支出の実額は第I分位が88万円であるのに対して第V分位は173万円と、約2倍の金額の開きがある。軽減税率の適用範囲を狭めると逆進性を緩和する効果が小さくなるが、範囲を必需品全般へ広げたとしても、逆進性は解消できない。

幅広く軽減税率を適用すれば標準税率をさらに引き上げる必要あり

さらに、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は導入しない場合よりも減少するという大問題がある。従来、予定には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がセットで提案されなければならない。

例えば、2015年10月に消費税率を8%から10%へ引き上げるとき、必需品については軽減税率として8%で据え置いたとしよう。すると、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割であるため、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%（ $=8\% \times 0.6 + 10\% \times 0.4$ ）となる。この実質的な税率を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。この試算は機械的なものであるが、幅広い品目で軽減税率を適応した場合に標準税率をさらに引き上げなければ、社会保障・税一体改革や財政健全化に向けた政府目標との整合性が保てなくなるだろう。実行性の面からみると、標準税率を10%で維持しつつ、仮に軽減税率を導入するとすれば、その対象を必需品のごく一部に限定することが現実的な想定と思われる。だが、そうすると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から、結局、軽減税率は有効な政策にならない。

軽減税率の導入は政治コストの上昇と税の非効率化をもたらす

必需品に対しては軽減税率を適用すべきだという主張は一般的に受け入れられやすい。一部の品目に限定した軽減税率が逆進性をほとんど改善できないとしても、実感ベースで軽減税率の適用に多くの人が賛同するのであれば、政治的判断で軽減税率を導入することは民主主義国家としてあり得ることである。

しかし、どのような基準で必需品の中から対象品目を選ぶのかという問題は極めて扱いが難しい。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巡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こり、13年間にわたって法廷闘争が繰り広げられた。最終的には、軽減税率が適用される旨の判決が出された⁹。現代社会にはじつ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。通常必需品へ分類されそうな品目であっても高価なものも存在することも珍しくない。また、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たな財やサービスが市場に出回る可能性も十分に考えられる。

対象品目の線引きを合理的に決定することは困難なため、最終的には政治的な判断に委ねら

⁹ 軽減税率をめぐる具体的な問題については西山由美「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「ファイナンシャル・レビュー」平成23年第1号（通巻第102号）pp.146-165、2011年1月、を参照。

れる。しかしどの品目にも利害関係者がいる以上、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。また政権が不安定となれば、国民からの支持を得ようと軽減税率の対象品目を増やし、消費税の効率性（1%引き上げたときの徴税力）を低下させてしまうという事態も起きかねない。なお、デンマークで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、軽減税率を原則として導入していない¹⁰。

以上のように、軽減税率の導入は逆進性対策として不十分なうえに、政治的コストの上昇と消費税の非効率化をもたらすリスクがある。そのことに十分注意したうえで、導入の是非を判断すべきであろう。

逆進性の問題は給付付き税額控除によって対応すべき

前述したように、軽減税率の導入が逆進性対策として不十分である理由は、軽減税率の恩恵が低所得者だけでなく高所得者にも及ぶためである。そこで、こうした特性のある消費税で逆進性に対処するのではなく、定額の税額控除などによって低所得者の購買力を直接的に改善できれば、効率的で政治的コストもはるかに小さいと思われる。また、軽減税率を導入するにあたっては、個々の取引によって適用される消費税率が変わるため、売上と仕入の課税額を正確に把握することができるインボイス制¹¹を導入する必要があるとされている。しかし、インボイスの発行や管理などに対する事業者の事務負担が大きいことを懸念して、中小企業などからは制度導入に反対する声もある。今後、長期的な消費税率引上げを円滑に実施していくためには、実効的なインボイス制度の導入は不可欠と考えられるが、現段階における逆進性対策を効果や実行可能性という観点から考えた場合には、軽減税率の導入が合理的な方策とはいえないだろう。

所得税における税額控除とは、課税所得金額に税率を乗じて計算した算出税額から一定の金額を控除するものである。ただし、所得税をある程度納めていないと納税額が税額控除を下回って十分な対策を講じることができないうえに、低所得者ほど納税額が少なかったりそもそも税を納付していなかったりする場合がある。従って、納税額が税額控除を下回った場合はその差額を現金給付する給付付き税額控除が望ましい。そこで問題となるのは、所得をいかに正確に把握して「真の低所得者」を選別するかという点であるが、2016年から運用が始まる「社会保障・税番号制度」（番号制度）によってある程度は解決できると思われる。番号制度とは、国民一人ひとりに社会保障・税番号（個人番号）が与えられ、行政機関や地方公共団体など複数の機関が持つ情報を個人番号によって整理・統合し、社会保障・税制度の効率性や透明性を高めるものである¹²。

ただし、番号制度が導入されてもすべての所得を完全に把握できるわけではない。とりわけ、

¹⁰ 税制調査会 第15回総会・第18回基礎問題小委員会（2004年9月）、[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）](#)

¹¹ 取引ごとに発行されるインボイス（税額が明記された取引伝票）に基づいて納付すべき税額を算出する制度。

¹² 詳しくは、吉井一洋、鳥毛拓馬、小黒由貴子「[マイナンバー法 \[1\] ～今国会で成立した個人番号関連法～](#)」、『大和総研調査季報』2013年夏季号（Vol. 11）、を参照。

真の低所得者を選別するうえでは「高資産・低所得」の高齢者をどのように把握するかがカギとなる。総務省「平成 21 年全国消費実態調査」によれば、世帯主年齢が 60 歳以上の世帯が持つ金融資産は全体の約 6 割を占めており、70 歳以上でも約 3 割を占めている。平均的にみれば、高齢者世帯は無職者が多いため低所得である一方で、多額の金融資産を持っている。しかし、利子所得は源泉徴収であるため、税務当局は金融資産についての情報を持っておらず、番号制度が導入されても預貯金等の多寡を把握できない。社会保障制度改革国民会議が安倍首相へ提出した報告書では、社会保障の負担の在り方を従来の「年齢別」から「負担能力別」に切り替え、「社会保障・税番号制度も活用し、資産を含め負担能力に応じて負担する仕組みとしていくべき」と述べられている。今後は報告書の提言に沿った形で、利子所得についても番号制度の範囲に含まれるような税制の改正が期待される。

報道によれば、来春の消費税増税時は「簡素な給付措置」として、住民税の非課税者を対象に 1 人当たり 1 万円程度の現金を給付する方向で検討されている。前出図表 7 において、仮に消費税率を一律 10%へ引き上げるケース①の第 I 分位に 1 万円の現金給付を行ったとすると、第 I 分位の年収に対する消費税負担割合は 7.1%から 6.5%へ低下する。これは、食料や水道代など一部の必需品に軽減税率を導入したケース②における第 I 分位の消費税負担割合と同程度となる。その意味で、1 万円という現金給付額の水準は一定の妥当性があるように思われる。しかし、公的年金等受給者には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。

真の低所得者を十分に選別できずに給付するという問題は残るものの、番号制度の導入前である 2015 年 10 月の消費税増税時までは、次善の策として簡素な給付措置で対応することはやむを得ない。そのうえで、2016 年以降は番号制度の定着を図り、真の低所得者に限定して給付付き税額控除を行うことが望まれる。

— 以 上 —