

社会保障・税一体改革の課題

～大和総研中期マクロモデルによる 増税シミュレーション～

鈴木 準

要約

超高齢社会を乗り越え、また、財政の維持可能性を確保するには、それだけでなくとも増える負担増の幅を抑えるために、社会保障制度を効率化させることが必須である。これまでの日本の社会保障は引退層向けに偏っていた。

今後の超高齢化を見通せば一定の負担増は必要である。ただ、「社会保障・税一体改革成案」は高齢者医療制度や新しい年金制度がどのようなものか明らかにしておらず、2010年代後半以降の政策論議はこれからである。

必要な社会保障改革と増税を実施していくためには、中期財政フレームなどのツールをうまく活用すること、増税と景気との関係について事前にルールを設定しておくことなどが必要だろう。

消費税増税には逆進性問題が付きまとうが、そもそも逆進的とはいえない面も強く、また、軽減税率はその効果とコストの面から考えて導入すべきではない。還付方式による軽減にも慎重であるべきである。

消費税増税の影響をシミュレーションした結果からは、税率引き上げは10年代半ばが好機であること、デフレから脱却しないうちは増税を回避すべきこと、10年代後半以降の政策が重要であることが示された。

目次

- 1 章 社会保障の現状と課題
- 2 章 社会保障・税一体改革成案の評価と消費税増税の考え方
- 3 章 消費税増税と低所得者対策
- 4 章 消費税増税のマクロシミュレーション
- 補論 復興増税の考え方

1 章 社会保障の現状と課題

1. 超高齢社会では高齢者向け給付の効率化が負担増の前提

2010 年 12 月 14 日、政府は「社会保障改革の推進について」を閣議決定し、11 年 6 月 30 日には政府・与党社会保障改革検討本部が「社会保障・税一体改革成案」（以下「一体改革成案」）を決定した。そこでは、社会保障について「その本源的機能の復元と強化を図っていくことが求められている」とし、「まずは、2010 年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を 10%まで引き上げ、当面の社会保障改革にかかる安定財源を確保する」と述べられた。

その後、9 月 2 日には菅直人内閣に代わって野田佳彦内閣が誕生したが、与党と政府の関係がどのようになるかなど、政策決定プロセスの変化が見込まれるため制度改革の視界は必ずしも良好ではない。しかし、どのような政権になろうとも、今後の超高齢化を踏まえれば、中長期的に一定の負担増は避けられないだろう。野田首相はどちらかといえば財政規律を重視し、増税の必要性を唱えてきた論者といわれ、制度改革が一気に進む可能性も出てきた。どのようなタイミングでどの程度の消費税増税を実施すべきかが焦点になっていくだろう。

本稿では、1 章で社会保障の現状や財政再建との関係を述べ、2 章で一体改革成案の内容と消費税増税について議論する。3 章では、消費税増税に関する低所得者対策について試算などを示し、4 章では増税が経済に与えるインパクトをシミュレーションした結果を示す（さらに、一体改革の増税とは区別すべき、復興増税の考え方を補論で述べる）。

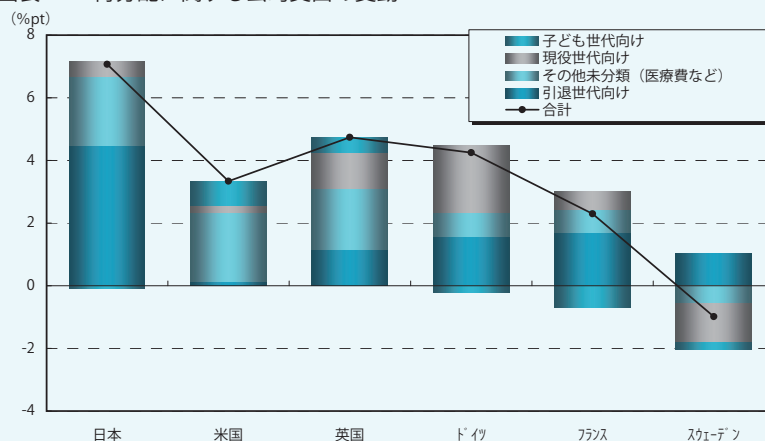
さて、国民負担増を人々が受け入れるには多くの前提条件があるだろう。超高齢社会を維持するための負担を、現役層や企業が過重に負うことになると、所得の拡大（経済成長）が妨げられる懸念がある。所得が拡大しなければ現役層と引退層とでそれを分配することもできない。すなわち、それだけでなく増える負担増の幅を抑えるために、社会保障制度を効率化させることが、超高齢社会を乗り越えるためには必須である。

日本の社会保障支出の国内総生産（GDP）比は、1990 年度には 10.7%と先進国で最低水準だったが、2008 年度には 19.3%と先進国の中では平均以上になっている（OECD〈経済協力開発機構〉の統計による）。ただし、その間に増やしたのは、もっぱら引退世代向けの給付であり、引退層向け給付は諸外国と比較して遜色ない水準になっている。

図表 1-1 では、1990～05 年の 15 年間における、社会保障を含む再分配支出の変化（GDP 比の差分）を国際比較している。図表中、引退世代向けとは主に年金給付であり、その他未分類には医療給付が含まれている。近年の医療費増分の大部分は、高齢者向けで説明ができる。日本では、現在を担っている現役世代や将来を担う子ども世代に対する再分配が軽視されているといわざるを得ない。

少子高齢化と賦課方式（現役層の負担で引退層の生活を支える仕組み）による社会保障制度の組み合わせがもたらす最大の弊害は、世代間不公平である。後の世代ほど社会保障の負担は重くなり、それと同時に、社会保障を何とか維持するために給付抑制が進められる。負担と受益の両面から、後世代になるほど厳しい状況に迫られる。過去には戻れない以上、すでに発生してしまってい

図表1-1 再分配に関する公的支出の変動

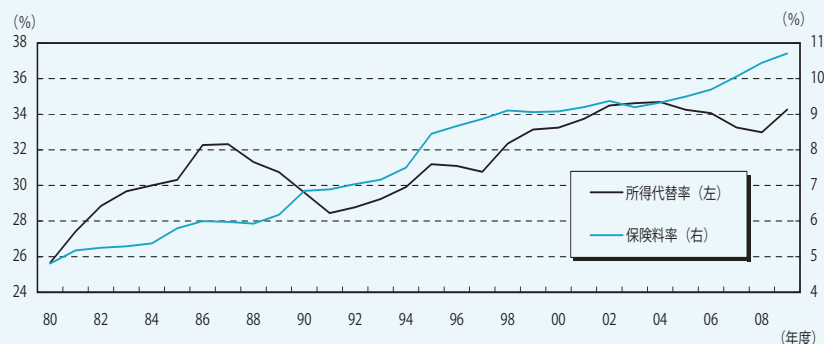


(注1) 1990年から2005年へのGDP比の変化差（ただし子ども世代向けは1995年から2006年への変化差）

(注2) 子ども世代向け：教育への公的支出、現役世代向け：障害者、家族、積極的労働政策、失業、住宅に関する公的支出、その他未分類：医療・健康、遺族に関する公的支出、引退世代向け：年金などの公的支出

(出所) OECD "Society at a glance" "Education at a glance"等から大和総研作成

図表1-2 マクロ統計からみた年金の平均代替率と保険料率



(注) 所得代替率 = (年金給付総額 ÷ 60歳以上人口) ÷ ((雇用者報酬 + 混合所得) ÷ 15 ~ 59歳人口) × 100、保険料率 = 年金保険料総額 ÷ (雇用者報酬 + 混合所得) × 100

(出所) 内閣府「国民経済計算」、総務省「人口推計」から大和総研作成

る世代間不公平を完全に解消するのは不可能であるし、この問題は社会保障だけでは議論できない。だが、世代間不公平の是正効果がわずかであっても、そのための制度改革を進めることなしには、現在と将来の現役世代の十分な納得が得られず、社会保障制度を維持するのが難しくなる。その兆候は、年金保険料未納率の上昇問題にみられている。

社会保障費は高齢化によって増えるといわれてきたが、これまでの現役層の負担（保険料と税）は高齢化要因以上に増えてきた。すなわち、引退層の所得と現役層の所得の比を所得代替率というが、日本の社会保障ではこの代替率を引き上げてきた。引退層が増えて現役層が減れば、一定の保険料率上昇はやむを得ないが、保険料率の上昇を抑制する努力は不十分で、図表 1-2 に見るように

平均的な代替率は長期に上昇してきた¹⁾。高齢者が増えた分だけでなく、現役層対比で見た引退層の生活水準を上昇させる分も保険料率を引き上げてきたのである。誰にでも引退期はあり、高齢期の生活が豊かであるのは素晴らしいことだが、減り続ける現役層の負担だけを増やしながらかそれを実現するのは問題である。

また、負担増を現役層が引き受けていくためには、現役層の賃金上昇が必要である。現役層や企業に対する行き過ぎた負担増が経済活力や勤労意欲を損ねれば、現役層の負担能力は向上せず、引退層にとっても損失になる。現役の賃金が伸びなければ代替率が一定でも引退層への給付水準は上昇しないし、賃金が増えれば、代替率が多少低下しても給付水準は上昇する。

政府による手厚い再分配政策や重厚な社会保険を備えた政策体系は、社会民主主義的であるといわれる。自由市場主義のメカニズムだけでは、例えば、日本の労働市場は依然として硬直的・規制的存在であるため失業のリスクをうまくシェアできない。ただ、現状の社会保障は社会民主主義的でもなく、いわば儒教的である。儒教では、先代への

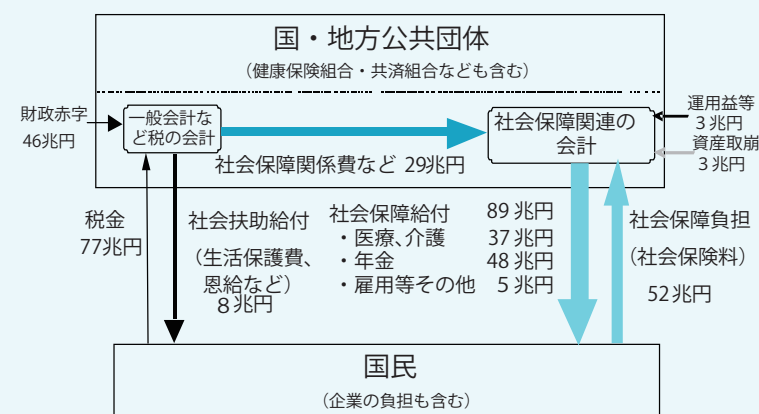
愛や道徳である「孝」の実践が第一歩とされ、年上の権威と年上に対する礼を尊ぶ。そのような価値観や秩序を大切にしたいと思う半面、高齢者比率が4割に向かう時代には、現役層と引退層が互恵的な関係でないと社会保障システムを維持するのは明らかに困難だろう。

2. 社会保障と財政健全化の関係

政府が掲げている財政健全化の現在の基本目標は、①遅くとも2015年度までに基礎的財政収支（P B、Primary Balance）赤字G D P比を10年度比で半減させること、②遅くとも20年度までにP Bを黒字化させること、③21年度以降において公債等残高G D P比を安定的に低下させること——である。これらは10年6月に閣議決定された「財政運営戦略」で規定されている。

財政改革や税制改革を通じた財政健全化は、様々な分野に関わってくるが、超高齢社会を突き進む日本における最大の課題は、社会保障制度をいかに維持していくかである。図表1-3は社会保障財政のマネーフローを示しているが、社会保障の財源は保険料と税（公費）のハイブリッド型に

図表1-3 社会保障財政のマネーフロー



1) 中曽根康弘政権の末期および小泉純一郎政権の下では代替率の上昇が食い止められた。

なっている。保険料にしろ、税にしろ、賦課方式による社会保障は、高齢化の進展に極めて脆弱である。財政運営戦略での上述した目標は税の会計を対象としたものだが、税の会計で大幅な赤字が継続してきた最大の要因は社会保障財政への資金移転が拡大し続けていることにある。

ただし、税の会計から社会保障の会計への移転を減らすだけでは、社会保障の会計でつじつまが合わなくなる。すなわち、社会保障制度の給付と負担そのものについて改革の方向付けをしなければ、税の会計の財政健全化は実のあるものにはならない。政府はこれまでも財政健全化に取り組んできた経緯があるが²⁾、それはもっぱら税の会計だけをにらんだ取り組みという傾向が強かった。まずは、日本の社会保障自体をどのようにするのか、その財源を保険料と税とでどのように分担して賄うのかといった筋道立った結論と合意を導かなければ、財政健全化自体も失敗に終わるリスクが高いだろう。

2章 社会保障・税一体改革成案の評価と消費税増税の考え方

1. 成案の評価と増税の条件

一体改革成案において 2010 年代半ばまでに必要とされた消費税率の引き上げ幅は、5 % pt である。ここには、①後世代につけ回しをせずに現在の社会保障を維持する費用、②社会保障の機能を強化するための費用、③高齢化がさらに進行することで増大する費用、④基礎年金国庫負担割合を2分の1に引き上げる費用、⑤消費税率引き上げで物価が上昇することにより政府支出が増える

分を賄う費用——と様々なものが織り込まれている。

一体改革成案においては、改革全体を通じて 3.8 兆円の充実と▲ 1.2 兆円の重点化・効率化により、15 年度においてネットで約 2.7 兆円の追加的な公費が必要になると見込まれている。社会保障を拡充すれば、当然に財源が必要になる。また、上記⑤のように、消費税率を引き上げることで増えようとする歳出分を賄う増税も想定されている。

しかし、制度にほころびが生じていて財政的な手当てが必要な分野があるとしても、大部分が財源不足を埋めるための負担増を求めようというときに、全体的・平均的な制度設計として歳出を増やしてしまったのでは所期の目的が達成できなくなる恐れがある。所期の目的とは、社会保障システムの持続可能性を超高齢社会の下でも確保することである。

また、社会保障の効率化と機能強化について様々な述べられている一体改革成案では、それによる財政への定量的な影響については、部分的にしか明らかにされていない。特に、各世代が納得できる高齢者医療制度や民主党が掲げている新しい年金制度とはどういうものであるのかが不透明なままである。一体改革というからには、どの部分をどこまで効率化・スリム化し、どの部分を充実させるのかの全体について国民的合意がなければ、その負担の必要性も明らかにならないはずである。現状の社会保障の全てが合理的で効率的なものであるか議論が尽くされたとは思えず、また、社会保障の水準と負担増の組み合わせについて選択肢が示されたわけでもない。

要諦は、規模や伸び率が大きい引退層向け社会保障をどうするかである。社会保障を維持するた

2) 代表的なものとしては、橋本龍太郎内閣での「財政構造改革法」や、小泉純一郎内閣での「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（いわゆる「骨太の方針 2006」）がある。

めの増税をするには、世代間不公平をできるだけ是正して各世代が納得する必要があるが、就職できない新卒者や希望通りの正規雇用に就けない若者が多い中で、引退層向け給付を一切見直さないというわけにはいかないだろう。子ども手当制度への賛否は別にしても、夫婦で月額 20 万円超、総額約 50 兆円の公的年金を 1 円も減らさずに、政権公約の半分にすぎない月額 1.3 万円、総額 2.7 兆円の子どもの手当を減らすのは正しい政策と理解されるだろうか。現在の 1 人当たり公的年金はデフレ下での物価スライドを適切に行ってこなかったため、本来の水準より 2.5% 高い状況にある。50 兆円の 2.5% だから、この点を正すだけでも 1 兆円超の恒久財源が生まれ、それだけ負担増を減らせる。

それでも公的年金は 1999 年改革や 2004 年改革で、かなりの程度の制度整備がなされてきており、今後は医療や介護こそが問題かもしれない。医療や介護は需要であり成長産業でもあるから、人々がそれに対し支出を拡大させることは何ら問題ではないが、その費用負担をどうするかは問題である。セーフティーネットとしての国民皆保険は当然に維持すべきだが、民間保険などを活用せず全面的に政府財政に依存していけば、現役層と企業への強制的な負担が著しく増大する恐れがある。

どの程度の負担増が必要かは、社会保障の内

容・規模や財政の守備範囲をどのようにしていくかで相当の幅が出る。また、生産性の向上によって実質賃金が上昇して現役層の所得水準が高まっていく中で、引退層の所得水準を財政がどこまで保障するかによって決まる（この点は、鈴木・原田〔2010〕参照）³。

他方、国民負担が増えても給付として国民に還元される、という説明⁴もミスリーディングに映る。当面必要とされる 5% pt の消費税増税のうち機能強化分は 1% pt であり、それ以外は、従来、赤字で行っている給付分と増税ゆえに歳出が増える分とに充当される。8 月 12 日に内閣府が公表した「経済財政の中長期試算」でも、社会保障の機能強化については消費税率 1% 引き上げにつき 0.2% 相当の新規歳出が追加されるのみと想定されている。

今後の超高齢化を展望した時間軸で見た場合には、日本の社会保障財政は 2020 年代に厳しさをさらに増すと見込まれる。ところが、一体改革成案は主に 15 年度までの議論にとどまっており、10 年代半ば以降の受益と負担についての実質的な議論はこれからである。中長期的な観点から社会保障制度を維持し、財政的にも健全性を確保していくには、静学的な収支尻合わせ、単なる赤字の穴埋めではなく、負担のベースとなる所得や消費、給付のコントロールについて動学的な視点に立って考えていく必要がある。

3) すなわち次のとおりである。まず、現役層が減っていく中で、これまでのように生産性の上昇率以上の給付充実を進めれば財政は破綻するだろう。生産性の上昇に合わせて引退層向け給付を増やす（現役層と引退層の格差である代替率を一定に維持する）と考えた場合も、高齢化によって現役層の負担はかなり増えるを見込まれる。給付を最大限抑制するとすれば、現在の高齢者 1 人当たりの実質給付を維持ないし削減することになるが、それは長期的に所得代替率を引き下げていくことを意味し、それにも限界がある。要するに、現役層の実質賃金の伸び方をどう見通し、様々な選択肢がある中で引退層の実質受給額の伸び方をどう制度設計するかによって、今後の国民負担増はまるで違ってくる。

4) 政府としては、増税は社会保障の機能強化のためであり、また、負担した税は国民への給付に回ることから景気への悪影響は大きくないという趣旨を強調したいものと推測される。

2. 増税の実施手法

ここまで述べてきたような観点からの社会保障の改革が前提であるが、日本の国民負担率は現状で非常に低いことを踏まえると、世界で最も高齢化していく以上は一定の国民負担増が不可避である。

8月12日には、当面の予算編成を拘束する「中期財政フレーム（平成24年度～平成26年度）」が閣議決定された。中期財政フレームとは、既述の「財政運営戦略」で定めた財政健全化目標を達成するために、経済の見通しや財政の展望を踏まえながら複数年度を視野に入れて毎年の予算編成を行う仕組みである。毎年半ば頃に翌年度以降3年間の財政の枠組みが決められる。最初の改訂となる今回は、2012年度の新規国債発行額（復興債を除く）が11年度当初予算の水準（44兆円）を上回らないよう努力すること、近年の税制改正大綱や一体改革成案を踏まえ11年度中に税制改革について必要な法制上の措置を講じること、国のP B対象経費について12～14年度は71兆円を上回らないことなどが記述された。

毎年1兆円といわれる社会保障費（公費）の自然増が見込まれる中で、P B対象経費（歳出の大枠）が横ばいとされた点は一定の評価ができるだろう。ただし、今回の中期財政フレームには、増税措置を講ずるという定性的な事項を除き、一体改革成案に基づく定量的な情報が基本的に反映されていない。今後、一体改革成案の内容が法制化されるプロセスにおいて、社会保障の効率化と機能強化、適切な増税措置等が、中期財政フレームに分かりやすく反映される必要があるだろう。社会保障改革の歳出側については来年度の中期財政フレーム改訂で織り込まれる旨が今回明らかに

なっているのだが、歳入側を含めた財政運営の見通しが示される必要がある。

なぜなら、社会保障改革、税制改革、財政健全化は一体的に扱う必要があるからである。一体改革成案で示された個別分野の具体的改革をいかに進展させるかが重要だが、そのためには毎年の予算編成や税制改正を規定するツールである中期財政フレームにそれらの内容を完全に取り込む必要がある。そうしたことなく、給付の膨張と負担増だけを先行させ続けたのでは、社会保障と財政の維持可能性は回復しないだろう。

もう一点、増税は経済への影響との比較考量が必要という難しさもある。増税は、多くの人々が必要性を認めたとしても、実際にはそれに踏み切る政治プロセスは生まれにくいという性格がある。一方には「財政問題をこれ以上深刻化させないために、増税を忌避し続けるべきではない」という議論があり、他方には「増税を実施すれば景気が悪化してしまう、場合によっては税収がむしろ減ってしまう可能性すらある」という議論がある。一体改革成案に向けた論議の中では、諸外国の事例では増税が景気後退を招いていないこと、増税のタイミングは景気の「水準」よりも景気の「変化」を重視すべきこと、景気の高まりが直前に増税すべきこと（高まった後の増税は高まりを低下させる恐れがあること）などの指摘がみられた。だが、景気がどの局面にあるのかは現実には判断が難しく、景気への影響は増税の規模にもよるだろう。また、実際に増税をすれば、増税をしなかった場合との比較はできない。

そこで、この問題を乗り越える知恵が、「どういう経済的環境が整えば増税を断行するか」あるいは「どういう経済状況になった場合には予定した増税を先送りするか」といったことを、検討し

て事前に明確にしておくということである。そうした条件を示すことは、経済と財政の両方にバランスよく目配りしていることを示すという大きな意味がある。

この点、一体改革成案は「税制抜本改革については、（中略）経済状況を好転させることを条件として遅滞なく消費税を含む税制抜本改革を実施するため、平成21年度税制改正法附則104条に示された道筋に従って（中略）必要な法制上の措置を講じる」と述べている。経済状況の好転については「名目・実質成長率など種々の経済指標の数値の改善状況を確認しつつ、東日本大震災の影響等からの景気回復過程の状況、国際経済の動向等を見極め、総合的に判断する」とし、法制上の措置の後、実際に増税を実施するに当たっては「予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みと

する」という。そして、「これらの事項については、政府・与党において参照すべき経済指標、その数値についての考え方を含め十分検討し、（中略）法制化の際に必要な措置を具体化する」ことを明確にしている。

果たして、どの程度まで法令上で具体化されるか現時点では不明だが、判断に恣意性が入り込まない客観的なものである必要があるだろう。生産、消費、投資、雇用、物価などそれぞれについて、何をもって「経済状況の好転」と定義するのか、あるいは、増税にいくらかのマイナスインパクトがあるとしても、経済状況がどの程度悪い状況であれば弾力条項を発動するのかということを、ルールとして整備することが、必要な増税を実施していく上で不可欠であると思われる。



3章 消費税増税と低所得者対策

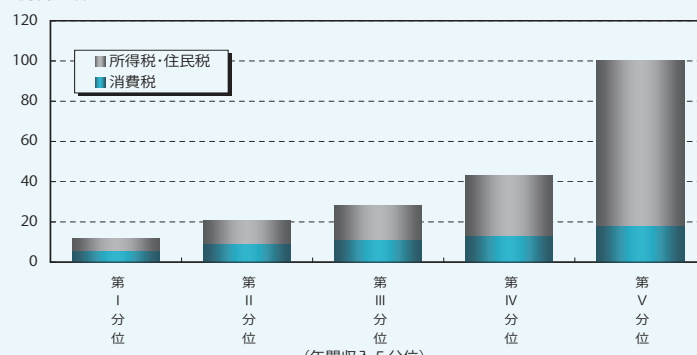
1. 消費税の逆進性をどう考えるか

消費税増税の反対論の一つに、消費税の逆進性がある。図表 3-1 は、所得階層ごとの消費税と所得課税（勤労所得税および個人住民税）の負担額を 10 年について推計したものである⁵。また、

図表 3-2 は、それぞれの負担率（年間収入に対する負担額の割合）を示している。消費税は定率の比例的課税であるのに対し、所得課税は累進的な課税となっている。消費税の負担率は低所得者層ほど高く、高所得者層ほど低いという逆進性の特徴がある。

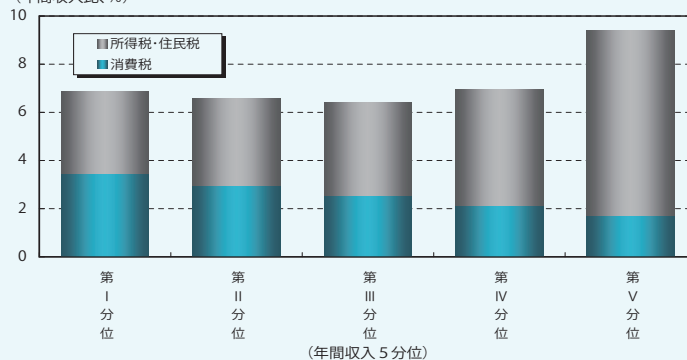
もっとも、この逆進性は一時点の所得で見た話

図表3-1 世帯当たりの税負担（2010年）
（万円／年）



（注）一定の仮定・想定をおいた総世帯ベースの推計
（出所）総務省「家計調査」から大和総研作成

図表3-2 世帯当たりの税負担率（2010年）
（年間収入比、%）



（注）一定の仮定・想定をおいた総世帯ベースの推計
（出所）総務省「家計調査」から大和総研作成

5) ここでは、勤労者世帯（給与所得者）だけでなく自営業主世帯や年金生活者などの無職世帯を含み、また、単身世帯を含む総世帯ベースで税負担を試算している。あまりに細分化されたデータは誤差率が大いことから、ここでは年間収入 5 分位を用いた。家計調査において所得税や住民税の調査は勤労者世帯のみの調査であることから、勤労者世帯ベースの各分位における年収と税額の平均金額を線形に補完し、総世帯ベースの各分位の平均年収を当てはめて求めた。消費税の負担額については、非課税品目等を考慮するため、民営家賃、公営家賃、給与住宅家賃、地代、その他の家賃の 2 分の 1、医療診療代、歯科診療代、出産入院料、他の入院料、授業料等、教科書、信仰・祭祀費の 2 分の 1、葬儀関係費の 2 分の 1、非貯蓄型保険料、寄付金、保育所費用、介護サービス、贈与金、つきあい費、住宅関係負担金、他の負担金、仕送り品を消費支出から控除し、住宅取得に相当する財産購入を加えたものに 105 分の 5 を乗じて求めた（2 分の 1 としている費目はそれらの中に課税支出と非課税支出が混在しているものである）。

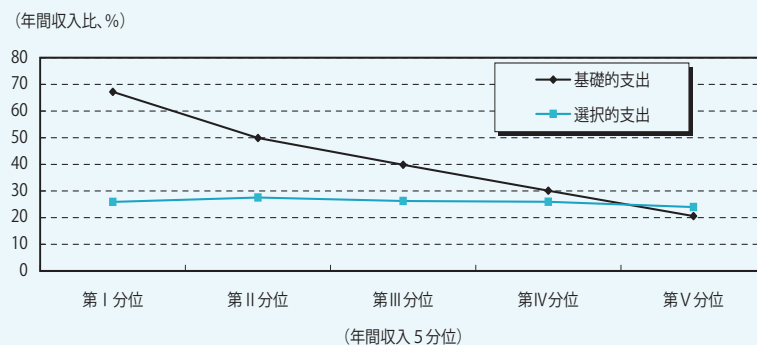
にすぎない。消費は生涯所得を財源としてなされることから、遺産を無視すれば所得と消費のいずれを課税ベースにしても同等の課税となる（少なくとも、消費税に逆進性はない）という議論も有力である。確かに、消費税の所得に対する負担率が高い低所得者層には年金生活者などが多いが、引退世代のフローの所得が低いのは当然であり、消費税の負担率が高い層はライフステージの中でそういう局面にある（負担率の違いは年齢の違いで説明される部分が多い）ということにすぎない可能性が高い。生涯所得（現役時代に獲得した所得）が多くても、現役時代の貯蓄が大きければ、現役時代の消費税負担率は高くはならない。その後、引退後に貯蓄を取り崩して大きな消費をしているケースで消費税負担率が高いとしても問題とはいえない。低所得であっても高消費である場合は、担税力は決して低くない。

ただし、一時点で見た低所得層の中には低消費である真の貧困層も含まれている。消費税率を上げることにすれば、真に困窮している人々に

とっては厳しい負担増となることも事実である。消費税率の引き上げに際しては、政治的にも経済実態的にも低所得層に対して何らかの配慮が不可欠だろう。

消費課税において所得に対する負担率が低所得者ほど高くなるのは、低所得者ほど消費性向が高い（貯蓄率が低い）からだ。消費性向の内訳では生活必需的な支出の所得に対する割合が高いからである。所得階層による消費性向の違いは基礎的支出（支出弾力性が1未満のいわゆる必需品）に起因するものであり、選択的支出（支出弾力性が1以上のいわゆる贅沢品）の消費性向は所得の多寡と無関係にほぼ一定である（図表3-3）。つまり、所得に対する生活必需的な支出の割合の高さが、消費税の逆進性をもたらしている。消費税負担率の所得階層による違いは贅沢品で生じているわけではなく、したがって逆進性対策として生活必需品を非課税ないし軽減するという発想が生まれる。

図表3-3 必需品と贅沢品の別に見た消費性向



(注) 総世帯ベース
(出所) 総務省「家計調査」から大和総研作成

2. 軽減税率導入の効果に関する試算

そこで、消費税率を例外なく10%に引き上げた場合と、食料品（一般外食と酒類を除く）および住宅取得については5%に税率を据え置いた場合の消費税負担の変化を試算してみた。結果は図表3-4、図表3-5のとおりである。

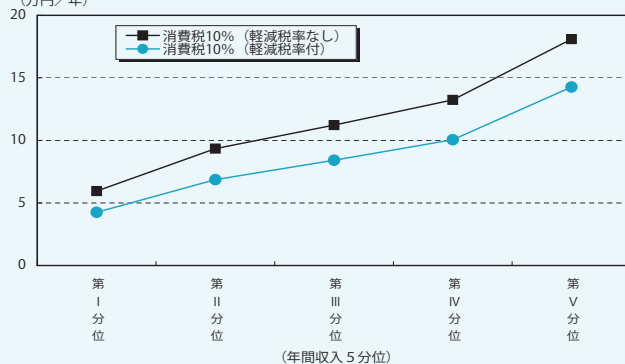
まず、他の条件を一定として消費税率を10%に引き上げると、第Ⅰ分位で5.9万円、第Ⅲ分位で11.2万円、第Ⅴ分位で18.1万円の消費税負担増となる。また、ここで所得課税の負担が変化しないとすれば、消費課税と所得課税を合わせた負

担率で見て低中位所得層で逆進的な負担構造となる（図表3-5において、第Ⅰ分位は10.4%、第Ⅲ分位は9.0%の負担率）。

では、軽減税率を導入した場合かどうかといえば、消費税の負担増は第Ⅰ分位で4.3万円、第Ⅲ分位で8.4万円に低下する。しかし、その負担減は思いのほか小さく、低中位所得層での逆進的な税負担構造は軽減税率を導入しない場合よりはいくぶん緩和されるものの、解消されるわけではない。日々の食料品は増税されないという場合においても、その効果は極めて限定的である。

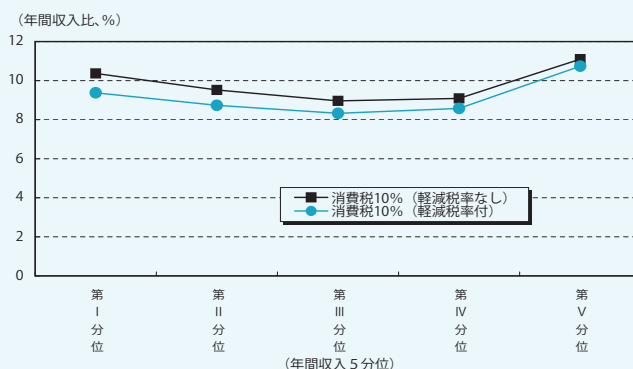
軽減税率が機能しない理由は、第一に、軽減の

図表3-4 消費税増税した場合の税負担
(万円/年)



(注) 軽減税率は食料（一般外食と酒類を除く）と住宅取得に5%で適用。
2010年の総世帯ベースで試算
(出所) 総務省「家計調査」から大和総研作成

図表3-5 消費税増税後の税負担率（所得課税を含む）



(注) 軽減税率は食料（一般外食と酒類を除く）と住宅取得に5%で適用。
2010年の総世帯ベースで試算
(出所) 総務省「家計調査」から大和総研作成

範囲が生活必需品の一部にとどまっているためである。ここで消費税課税対象支出に占める軽減税率適用比率は、第Ⅰ分位で28.5%、第Ⅱ分位で26.5%にとどまっている。低所得者層における基礎的支出の消費性向はかなり高く（前掲図表3-3参照）、軽減税率によって逆進性を緩和しようとするれば軽減範囲の拡大や軽減税率の引き下げが必要になる。ただ、軽減の程度があまりに広がると、消費課税の機能そのものが損なわれることになる。

軽減税率が機能しない第二の理由は、その恩恵が高所得者にも及ぶからである。第Ⅴ分位においても軽減税率適用比率は21.2%あり、その金額は第Ⅰ分位の2.3倍に及ぶ。軽減税率は高所得者層にもかなりの減税効果をもたらすのである。

多くの論者が軽減税率の採用に消極的であるのは、税収を犠牲にする割には、逆進性の緩和効果が小さいためだと思われる。また、何を軽減品目にすべきか（生活必需品とは何か）を決定するに際しての政治コストが膨大になる恐れがあり、税制を複雑にするという無視できないデメリットがある。さらには、複数税率の下で正確な仕入税額控除額を計算するためには実効的なインボイス方式を導入することが不可欠になり、事業者の事務負担増や免税業者の取り扱いなどについて検討すべき点が多い。

所得階層別の税負担のあり方は、消費税という単独の税だけで考えるべきではないというのが正論であろう。仮に消費税に逆進性があることを認めるとしても、それは所得課税など他の政策によって対応することが可能である。番号制度を整備して、給付つき税額控除などを実施することが対策として妥当であろう。

あるいは、低所得者層があまり負担していない

所得課税ではなく、社会保険料負担で調整することも検討に値する。社会保険料は定額部分があったり、受益者負担が強調されていたりするために、低所得者層でも相当の負担を負っている。そのため、社会保険料の負担こそ、かなり逆進的という評価が可能である。社会保険料は主に現役層が負担しており、外見上フローの所得が少ない引退層はあまり負担していないことから、その調整は真の弱者に配慮した政策となり得る。

なお、ここで付言しておく、消費税の還付方式による低所得者対策にも慎重であるべきである。例えば、フローの所得だけで見れば年金受給者の大半は年収300万円以下だが、そうした層に消費税増税を求めないことになると、一部の現役層だけの負担では社会保障を維持できないゆえ、広く消費税で国民全体に負担を求めるという趣旨と完全に相反し、何のために増税をするのか分からなくなる。社会保障目的の消費税増税の際には、引退層向け給付の物価スライドを行わないこと、単純で一律的な低所得者向け軽減を導入しないことが必須である。これは引退層向けの実質給付を引き下げることだが、増税と社会保障給付のスリム化を組み合わせれば、社会保障の持続性は確保していけるだろう。

4章 消費税増税のマクロシミュレーション

1. 消費税率引き上げのパターン分けと日本経済の想定

消費税増税の現実味を帯びた議論が深まるにつれて、企業経営者や市場関係者の間では、それがどのような経済的なインパクトを及ぼすのか、数量的に把握したいというニーズが非常に高まって

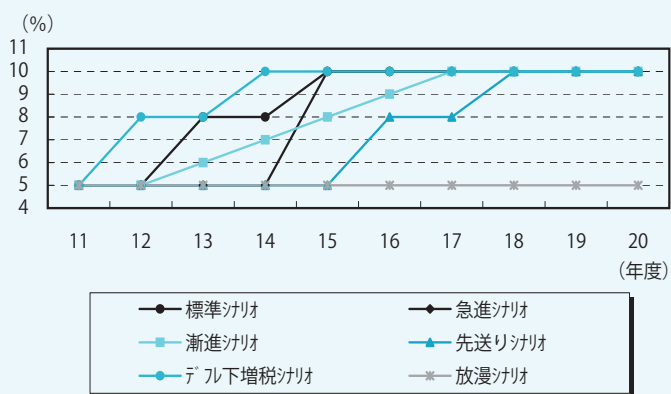
いる。そこで、大和総研の中期経済マクロモデルを用いて増税が経済に与える影響についてシミュレーションを行ってみた。

まず、図表4-1がシミュレーションを行う消費税率のケース分けである。合計6つのシナリオを設けた。第一は標準シナリオで13年度8%、15年度10%に設定した。第二は2段階ではなく15年度に一気に10%に上げてしまう急進シナリオ、第三は13年度から1%ptずつ上げて17年度に10%に達する漸進シナリオである。第四は16年度8%、18年度10%という標準シナリオの3年

先送りシナリオである。第五はデフレ下増税シナリオで、まだデフレから脱却できないと見込まれる12年度に増税を始めるシナリオである。第六が全く増税をしない放漫シナリオである。

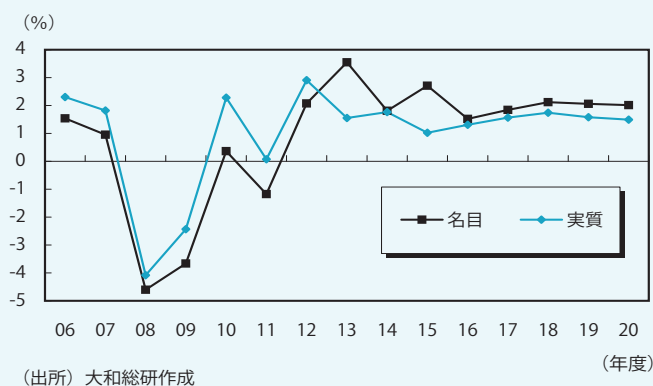
シナリオによる違いを考えるに当たり、そもそも、今後の10年程度を視野に入れたとき、日本経済がどのようなパスをたどりそうかが重要だろう。図表4-2が標準シナリオでの名目と実質の経済成長率見通しである。これによれば、今後10年間の日本経済は実質年率平均1.5%で成長すると見込まれる⁶。これは、5%ptの消費税率引き

図表4-1 消費税引き上げ時期の想定



(出所) 大和総研作成

図表4-2 標準シナリオでの経済成長率



(出所) 大和総研作成

6) 鈴木・溝端・神田 [2011] 参照

上げを織り込んだ予測結果であり、この程度の増税をこなせる体力を日本経済は一応持っているという評価できる。

もちろん、増税をするときには実質成長率が下落する。その最大の理由は実質所得が減るからである。消費税率を上げると物価が上がるが、それに見合って名目賃金が上がらない限り、家計部門の実質所得が減り、消費が減る。消費が減れば企業の設備投資も減るという循環がマクロ経済で発生して景気が悪くなる。

他方、増税をすれば財政収支が改善する。それだけ政府債務残高が増えないことは、長期金利の低下要因となる。つまり、増税しない場合と比べて長期金利が低くなる分だけ、設備投資や住宅投資にはプラスの要素が生じることも考えられる。ただ、日本の場合、景気が悪く金利が低いときに景気対策として財政赤字を拡大させてきたという経緯もあり、財政赤字と金利の関係はそれほど明確ではない。過去の経済変数から構築されているマクロモデルによって、増税による財政赤字縮小

で金利低下が起き、投資が増えることで景気悪化が大きく相殺されるという姿は描きにくい。いずれにせよ、マクロモデルによるシミュレーションは、そうした消費税増税のマイナス面とプラス面の両方が考慮された結果である⁷。

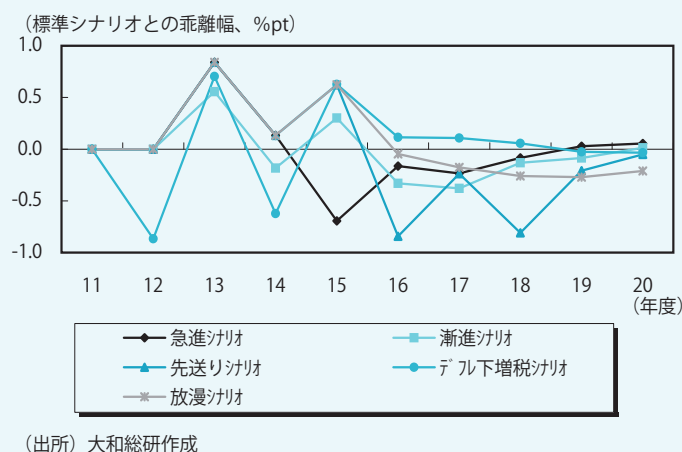
なお、消費税増税をすると物価の総合指標であるGDPデフレーターが上昇するから、名目GDPが増え、名目成長率が一時的に高まる。もちろん、これは一時的・人為的なものであって、普通の物価上昇、名目成長率の上昇とは全く異なる。

2. 実質国内総生産（GDP）への影響

経済見通しの概要と消費税増税の影響についての考え方を説明した上で、シナリオ別のシミュレーション結果を見てみよう。

図表4-3-1はシナリオ別の実質成長率が標準シナリオとどのように乖離するかを示している。したがって、全く上げない放漫シナリオとの乖離幅は標準シナリオでの成長率へのマイナスインパクトを示していることになる。放漫シナリオの13

図表4-3-1 実質GDP成長率（乖離）



7) 増税で社会保障制度の持続可能性が高まり、それによって将来不安が軽減したり、投資マインドや消費マインドが改善したりするといったことまでは本シミュレーションでは考慮していない。

年度を見ると0.8% ptだから、消費税率を3% pt上げると成長率は0.8% pt下押しされる。あるいは消費税率をさらに2% pt上げて10%にしている15年度には0.6% pt成長率が下押しされている。増税によってマイナス成長になるほどではないと思われるが、税率を上げない場合と比べると成長率はそのくらい下押しされるということだ。

ただし、16年度と18年度に税率を上げる先送りシナリオを見ると、2% ptの税率引き上げである18年度にも、3% pt引き上げである16年度と同じくらい成長率が下押しされている。つまり、2010年代後半になると、増税による悪影響が大きくなる可能性がある。GDPの金額で示した図表4-3-2に見るように、6つのシナリオのうち、最終的な（20年度の）実質GDPの水準が最も低くなるのは先送りシナリオである。

この原因については、日本経済が今後5年程度は中期の設備投資循環上のモメンタムが比較的

強く、東日本大震災からの復興需要も見込まれる局面にあり、10年代後半になると投資循環上の弱さを抱えるという要因があるとみられる。仮に増税をするのであれば、10年代半ばのタイミングが大きなチャンスであることが示唆されるところだ。

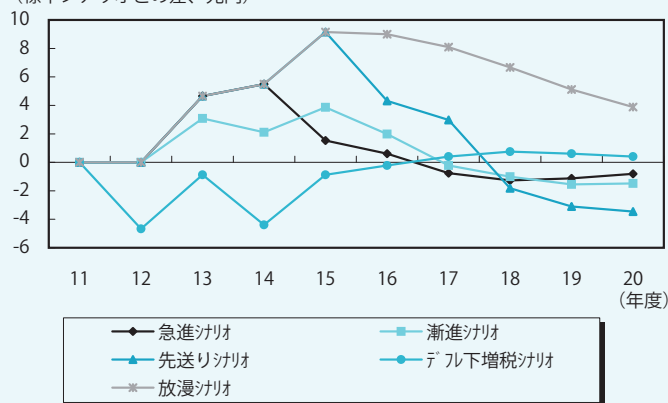
3. デフレ下の増税は回避すべき

また、図表4-3-2で注目すべきは、デフレ下増税シナリオである。これはデフレを克服できていない12年度から増税を始めてしまうシナリオだが、デフレ下では緊縮財政と緩和的な金融政策というポリシーミックスを実施しにくく、そもそもデフレ下では消費や投資が非常に弱い状況である。図表4-3-2のプラス側とマイナス側を合計した面積を中期的な影響と考えると、デフレ下増税シナリオでは経済的損失が最も大きくなる。デフレ下の増税は避けるべきだろう⁸。

今回のシミュレーションでは、急進シナリオと

図表4-3-2 実質GDP金額（乖離）

（標準シナリオとの差、兆円）



（出所）大和総研作成

8) なお、その意味では放漫シナリオでプラス側の面積が最大であり、最終的な実質GDPの水準が高くなる。だが、こうしたシミュレーションでは、政府債務残高GDP比が300%でも400%でも際限なく上昇する結果に計算上はなり得る。現実には、政府債務残高GDP比が上昇し続けられれば、どこかの時点で何かをきっかけに日本のソブリンリスク問題が惹起してしまうと思われる。すなわち、本シミュレーションは、放漫シナリオでも何とかうまく行くということを示すものでは決していない。

漸進シナリオとで実質GDPに与える影響に大きな違いは現れなかった。これは雇用に与える影響も同様で、短期ではなく中期のマクロモデルで試算すると、税率を一気に上げるか、段階的に上げるかによって、10年タームで見れば極端な差は得られなかった。おそらく、この点はここで用いた中期モデルの限界と考えられ、別のアプローチを組み合わせる必要があるだろう。実際の景気や雇用の動向に応じて経済が耐えられる税率の引き上げ幅を検討・検証しながら税制改正を進めるべきということではないかと思われる。

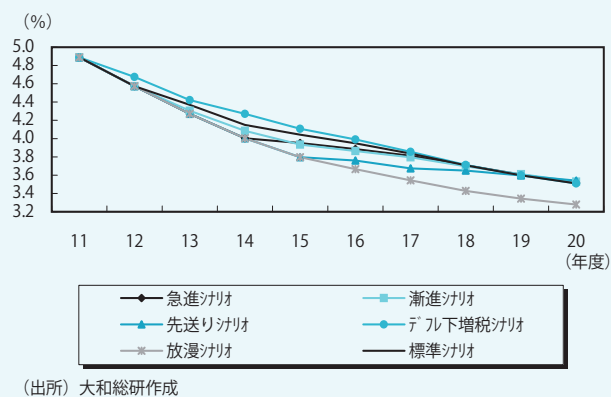
ただ少なくとも、デフレ下増税シナリオは雇用

面からも望ましくない結果が現れた。図表4-4を見ると、標準シナリオと比べてデフレ下増税シナリオでは失業率の上がり方が緩慢になっており、それだけ雇用機会が失われることを意味する。雇用面から見ても、デフレが終わってから10年代半ばのタイミングを狙って増税することが税制改革の戦略になると考えられる。

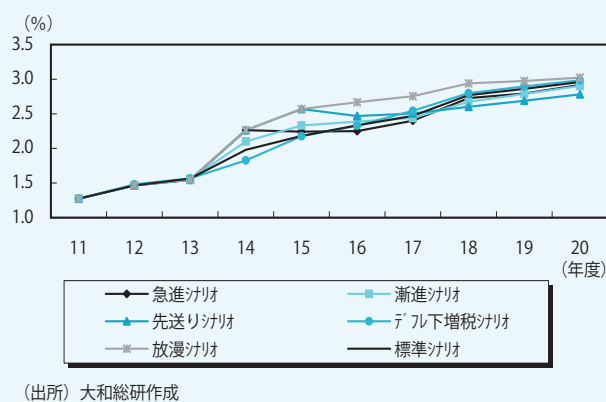
4. 金利と財政への影響

増税しない放漫シナリオでは、増税した場合と比べて金利が高くなる結果となった（図表4-5）。そもそも、標準シナリオにおいても長期金利が右

図表4-4 失業率の推移



図表4-5 長期金利の推移



上がりになっているのは、今後10年間の実質成長率や物価動向などが反映された結果である。名目長期金利は経済の実態に即して緩やかに上昇していくと予想され、実質金利についてそれほどの上昇を見込んでいるわけではない。しかし、増税を回避したり、遅らせたり、不十分であったりすると、経済の実態を超えた金利上昇が起きる可能性がある。金利上昇は設備投資などにマイナスの影響を与えて、経済を悪化させる。

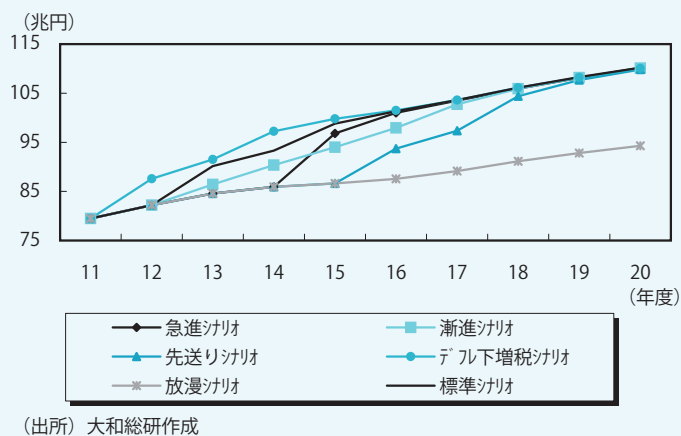
現在、日本の財政を観察すると、政府債務残高が膨れ上がり、金利の支払負担がすでに増加する方向に転換している。これまで財政赤字と金利の関係は必ずしも明確でない局面が多かったが、政府債務残高が現在のように高水準となり、世界的に各国の国債への注目度が高まっている市場環境を踏まえると、財政問題に起因する金利上昇を何としても回避する必要がある。増税を安易に避け

るという選択肢はとりにくいだろう。

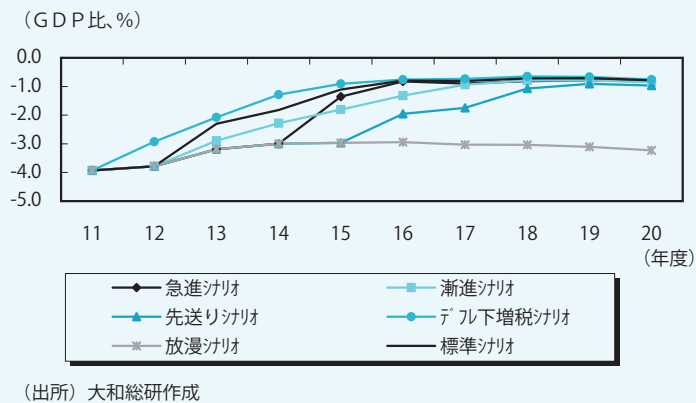
増税をすれば一定の税収が増え、増税がなければ増えないのは当然だが、図表4-6により政府財政に与える影響について、放漫シナリオと標準シナリオを比べると13年度の3%pt増税時点で、差が5.6兆円と試算された。消費税率1%分はしばしば2.5兆円といわれ、したがって機械的には3%ptの引き上げは7.5兆円の税収増と計算されるが、経済への影響を経由する結果、他の税も含めた計算では約5.6兆円の増収になっている。

さらに、15年度では今よりも5%pt高い税率になっており、付加価値である名目GDPが徐々に増えていくことで税率1%分の税収が2.5兆円より増えていくこともあるが、15年度には12.2兆円の増収効果がシミュレーション結果に表れた。

図表4-6 中央・地方政府の税収



図表4-7 中央・地方政府の基礎的財政収支



税収が増える結果、図表 4-7 に示すとおり、財政収支は改善に向かう。ただ、ここで重要なことは「財政運営戦略」の目標である、遅くとも 20 年度までの基礎的財政収支（P B）の黒字化はいずれのシナリオでも達成できないということである。これはいずれのシナリオでも政府債務残高 GDP 比は右上がりのまま推移してしまうということを示す。

したがって、2 章 1 節でも述べたように、10 年代半ばに消費税率を 10% まで引き上げた後の政策が決定的に重要であり、それが不明であることは問題である。

【補論】復興増税の考え方

増税論議は、社会保障と税の一体改革だけでなく、東日本大震災からの復興財源についても意見が激しく戦わされている。本稿執筆時点でもその

方向性は定まっていない。この問題は社会保障と税の一体改革とは区別して考える必要があるだろう。

7 月 29 日には「東日本大震災からの復興の基本方針」が決定されている。そこでは、15 年度末までの 5 年間（集中復興期間）に実施する施策・事業の規模が 19 兆円、その後の 5 年間も含めた 10 年間で 23 兆円とされている（原子力発電所の事故に伴い電力会社が負担すべき経費は含まれない）。19 兆円の財源としては、歳出削減や税外収入のほか時限的な税制措置により 13 兆円程度を確保するとされており（差額の 6 兆円は 11 年度の第 1 ～ 2 次補正予算で措置済み）、うち歳出削減や税外収入は 3 兆円と仮置きされている。つまり、10 兆円程度の臨時増税が想定されている⁹。

もちろん、当初の段階では復興財源を国債（復興債）の発行で調達することになる。その償還財源を、どの税でどのくらいの期間をかけて賄うか

⁹ 実際には、11 年度第 1 次補正予算で震災復旧に転用された 2.5 兆円の年金財源を補填する分の増税上乗せも予定されている。

というのがここでの増税問題である。税制措置は「基幹税などを多角的に検討する」とされており、基幹税とは常識的には所得税や法人税、消費税などを指す。

震災からの復旧・復興に関しては、救助・復旧事業（災害救助、生活再建、がれき処理、インフラ復旧等）が10兆円程度、復興事業（「地域づくり」等のインフラ投資等）が9兆円以上と考えられている。これらの政府支出のうち、消費支出や民間への移転支出としての性格を持つ歳出に関する復興債は、政府に見合いの資産が政府に残るわけではないから、比較的短期間に償還財源を確保する必要があるだろう。

一般の赤字国債について償還財源をシステムチックには確保していないのに、復興債に限って償還財源（近い将来の増税）を考えるのはおかしいという意見もあろう。しかし、赤字国債の発行を恒常化させた望ましくない現在の財政運営に倣えばよいというのも詭弁に映る。諸外国と比べた場合、日本は平時の財政運営が健全でないこと（経常的な収支の大幅かつ継続的な赤字）が、大震災という有事への対応を制約しているといわざるを得ない。世界的に各国の国債に対する信用力が揺らいでいるマーケット環境を踏まえると、予定外の国債増発をするからには、財政問題への配慮を的確に示すべきだ。

復興債のうち、投資支出に対応する部分についてはその便益が将来世代にも及ぶことから、現在世代だけの負担ではなく、将来にわたる負担で償還していくのが合理的である。ただし、投資支出とは、まさに長期的に便益が発揮されるものという意味であり、例えば稼働率が低い公共施設の建設は投資とはいえない。効果的な復興戦略の立案とともに、経済的・社会的便益が高いと見込まれ

る真の投資を厳選すべきで、結果として将来の税負担につながる復興債の発行額が無用に拡大しないよう支出の中身を吟味すべきである。正しい投資であれば、その資本ストックの耐用年数に合わせて復興債を償還すればよいから、各年度での税負担はそれほど大きなものとはならない。

改めて確認したいのは、被災した東日本を未来に向かってどう作り変えるかというビジョンと、それを具体化させた有効なアイデアを積み上げることが日本の将来にとって極めて重要だということである。すなわち、復興のための増税ができるかどうかは、景気を支え、経済成長を促すような復興事業を戦略的に進められるかどうかで決まってくる。「復興増税ができるかどうかは景気次第」「復興増税は景気を悪化させる」というのでは知恵がない。様々な財源を組み合わせ、戦略的復興として何をするかが肝心だ。

【参考文献】

- ・鈴木準・原田泰 [2010] 「財政を維持するには社会保障の抑制が必要－社会保障の抑制幅が増税幅を決める」 2010 年 12 月 29 日、大和総研経済社会研究班レポート No.2
- ・鈴木準・溝端幹雄・神田慶司 [2011] 「日本経済中期予測（2011 年 6 月）－大震災を乗り越え、実感ある成長をめざす日本経済」 2011 年 6 月 16 日、大和総研 Economic Report

[著者]

鈴木 準（すずき ひとし）



経済調査部 兼 調査提言企画室
主席研究員

担当は、日本経済の中長期見通し、
税制・財政問題や人口問題等に関
する調査・分析