

経済調査レポート

No. 2005-01

消費税率の引き上げに向けた課題

篠原 哲

(:03-3512-1838)

shino@nli-research.co.jp

2005年11月

ニッセイ基礎研究所

経済調査部門

要旨

財政破綻を回避するために、政府は「2010年代初頭における国と地方のプライマリーバランス黒字の達成」を目標に掲げている。しかし、デフレからの脱却の兆しが見られるとはいえ、国と地方のプライマリーバランスの黒字化の達成を、税の自然増収のみに期待することは難しい。このため、財政赤字の解消に向けては、ゆくゆくは消費税をはじめとする増税により税収の増加を図っていくことも避けられなくなってくると考えられる。

しかし、消費税率の引き上げに際しては、解決すべき問題も多いと考えられる。まず税率の引き上げに際しては、経済動向への配慮という観点を重視することが求められ、デフレや景気の状態、および他の制度改革による影響をも見極めながら、引き上げの規模とタイミングを検討していくというスタンスが求められてくるだろう。

また、税率の引き上げは、あくまでも社会保障制度改革と一体となって考えていくべき問題であるということも重要である。財政再建の実現には、歳出部門の全般にわたり無駄な歳出を見直していくことが必要なことは言うまでもないが、社会保障給付の増加が財政赤字の主な拡大要因となっている現状では、給付の抑制を進め、歳出規模の増加に歯止めをかけていくことも不可欠である。特に社会保障給付の財源として、直接、消費税を用いていくのであれば、税率の過度な引き上げを防ぐためにも、国民が耐えられる負担水準のなかで社会保障給付を実施していく、という視点が重要になってくるだろう。

消費税率の引き上げの問題は、決して財政赤字の縮小という観点だけで完結するものではなく、社会保障制度などの、他の制度とも密接に関連した問題であると言える。このため、引き上げに向けては、経済動向への影響にも考慮するとともに、今後の社会保障制度のあり方も含め、税と社会保障制度を一体的に捉えた検討を進めていく必要があるのではないだろうか。

目次

はじめに	3
1. 拡大する財政赤字 - ゆくゆくは避けられない増税 -	4
1 - 1 拡大する財政赤字とその要因	4
1 - 2 避けられない今後の増税	7
2. 消費税率の引き上げの背景 財政再建と社会保障給付の拡大	8
2 - 1 所得税の大幅な増税は可能か?	9
2 - 2 社会保障制度と増税	10
3. 消費税率の引き上げのタイミングをどう考えるか?	11
3 - 1 デフレと財政再建の関係	11
3 - 2 不可欠となる景気動向への配慮	14
3 - 3 デフレ脱却の時期との関係	14
3 - 4 他の制度改革と関連する問題 ~97年度の状況	14
3 - 5 引き上げの時期はいつか?	16
4. 問題となる社会保障制度との関係	17
4 - 1 消費税率の引き上げはいつまで続くか?	18
4 - 2 国民負担の抑制に求められる視点	18
4 - 3 重要となる社会保障給付の抑制	20
おわりに	21

はじめに

谷垣財務大臣が 2007 年に消費税率引き上げ法案を国会に提出する意向を示したこともあり、足元では消費税率の引き上げに向けた議論が本格化している。消費税の問題については、昨年末に公表された「平成 17 年度与党税制改正大綱」では、「平成 19 年度を目処に消費税を含む税体系の抜本的改革を実現する」ことがすでに明記されていたが、10 月には自民党の財政改革研究会が、2015 年度頃までに消費税率を 12-15%程度にまで引き上げ、消費税の全額を社会保障給付の公費負担分に当てる「社会保障目的税」の導入を提言した。このような現状において、消費税率の引き上げがいよいよ視野に入ってきたと言える。

消費税に代表される増税の議論が活発となっている背景には、言うまでもなく、深刻さを増す我が国の財政赤字の存在がある。財政破綻を回避するために、政府は「2010 年代初頭における国と地方のプライマリーバランス黒字の達成」を目標に掲げている。しかし、デフレからの脱却の兆しが見られるとはいえ、国と地方のプライマリーバランス黒字化の達成を、税の自然増収のみに期待することは難しい。財政再建に向けては、歳出項目全般にわたり無駄な歳出を見直していくことは大前提であるが、ゆくゆくは消費税を始めとする増税により税収の増加を図っていくことも避けられなくなってくると考えられる。

しかし、消費税率の引き上げに際しては、解決すべき問題も多いと考えられる。

まず第一に、消費税率の引き上げのタイミングと規模をどのように考えるかは、大きな論点となるだろう。消費税は 1%の引き上げでも約 2.5 兆円の大規模な増税となる。それが景気や消費にマイナスの影響を与え、デフレ脱却の時期を遅らせてしまう可能性もある。財政バランスの均衡を最優先するあまり、そのときの経済状況に配慮しないまま税率の引き上げが実行されれば、急激な景気の悪化を招き、結果として財政再建を難しくしてしまう危険性も考えておくべきだろう。

第二に、消費税率を引き上げていく際には、社会保障制度との関係も重要になってくる。社会保障給付の増加が財政赤字の主な拡大要因となっている現状では、消費税率を引き上げて歳入を増加させることのほかに、同時に給付の増加幅の抑制を進め、歳出規模の増加に歯止めをかけていくことも不可欠である。特に自民党が主張するように、消費税を直接的に社会保障給付の税財源として用いていくのであれば、過度の税率の上昇を抑えるうえでも、国民が耐えられる負担水準のなかで、それに見合った社会保障給付を実施していく、という視点も必要になってくるだろう。

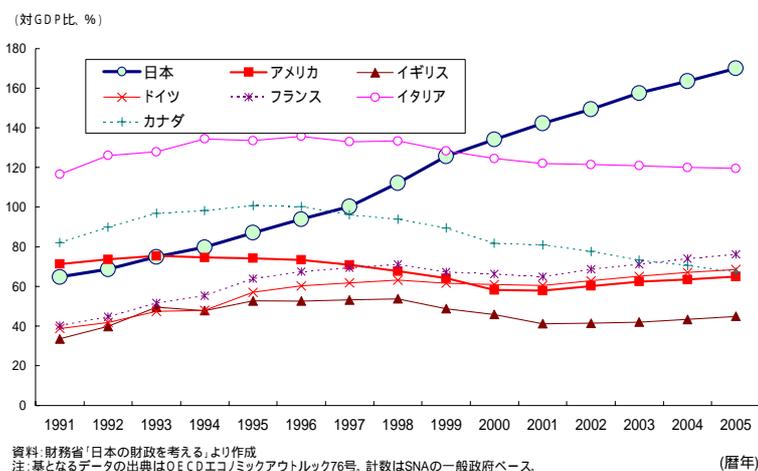
本稿では、上記の 2 点の問題意識に基づき、今後の消費税率の引き上げに向けた課題について考察する。

1. 拡大する財政赤字 - ゆくゆくは避けられない増税 -

1-1 拡大する財政赤字とその要因

消費税をはじめとした増税の議論が活発となっている背景には、深刻さを増す我が国の財政赤字の存在がある。日本の政府債務残高(一般政府ベース)は名目GDP比で170.0%¹にまで増加しており、先進国中でもすでに最悪の水準に至っている(図1)。また、単年度の財政収支を見ても、一般会計における2005年度当初予算では、国のプライマリーバランスは15.9兆円の赤字であり、依然として財政赤字の深刻な状況は続いている。

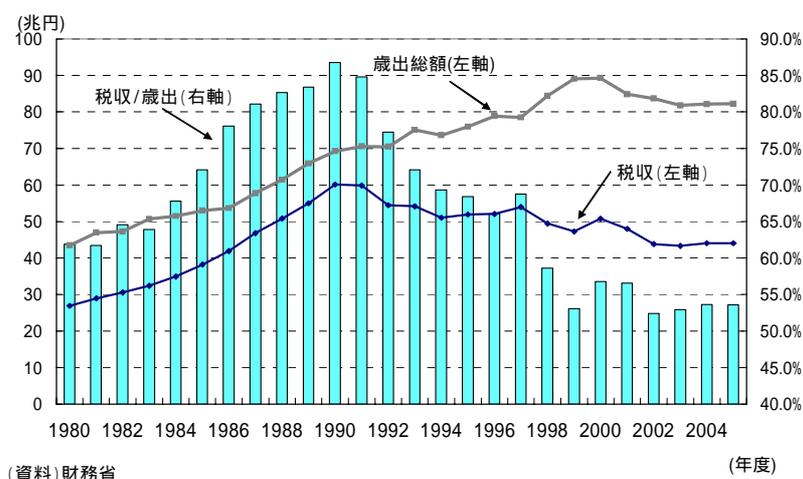
図1 政府債務残高対名目GDP比の国際比較



以下では、国(一般会計)の財政に焦点を当てて、財政赤字が拡大した原因について、歳入と歳出の両面から考えてみることにする。一般会計の赤字が拡大した要因は、歳入面では、税収の減少を挙げることができる。国の歳出に占める税収の割合を見てみると(図2)1990年代以降の景気低迷や、景気刺激のために減税が実施されたことにより、1990年の86.8%から、2005年度当初予算では53.5%にまで低下しており、財政赤字を拡大させる大きな要因となっていることが分かる。かつては、毎年の税収で当年の歳出の約9割弱を賄っていたが、現在では歳出の約半分しか賄っていないことになる。

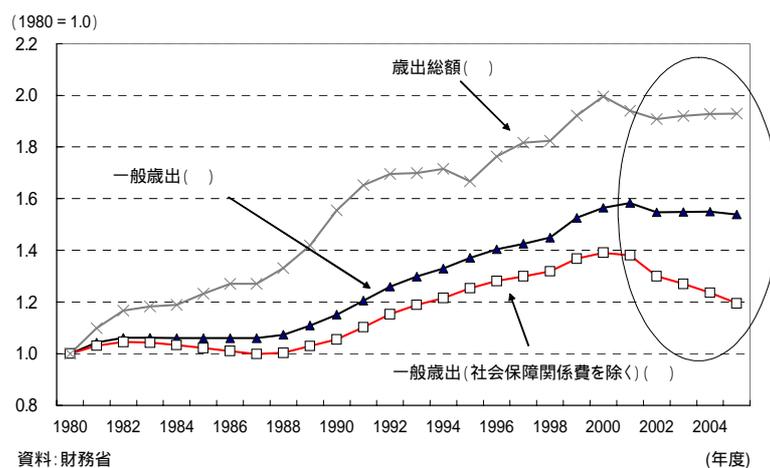
¹ OECDエコノミックアウトルックによる計数。

図2 歳出に占める税収の割合（一般会計）



一方、歳出面において、財政赤字拡大の大きな要因となっているものは、年金・医療などに代表される社会保障関係費の増加である。図3では一般会計の歳出総額（ ）公共投資関係費などの政策的経費を示す一般歳出の額²（ ）そして一般歳出から社会保障関係費のみを除いた額（ ）について、1980年度を基準（1980 = 1.0）として、その後の伸びをプロットしている。これより、歳出総額（ ）および一般歳出（ ）については、1998年度以降でほぼ横ばいの状態が続いており、大幅な削減には至らずとも、歳出規模の抑制については一定の成果が現われていることが確認できる。

図3 歳出規模の推移（一般会計：当初予算）

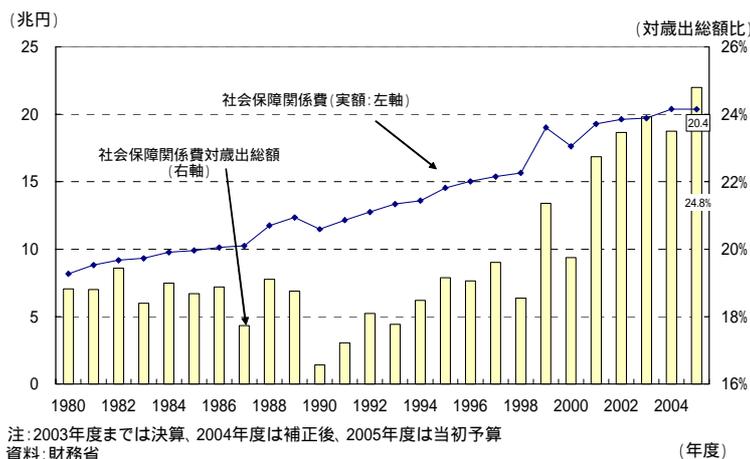


² 2005年度当初予算における一般歳出は47.3兆円である。82.2兆円の歳出総額のうち、他の歳出項目としては、国債費（18.4兆円）、地方交付税交付金等（16.1兆円）、改革推進公共投資事業償還時補助等（0.4兆円）がある。

さらに、一般歳出から社会保障関係費を除いた歳出額（ ）の推移を見てみると、2002年度以降では減少傾向が明確となっていることが分かる。一般歳出の内訳を見ても、一般的に無駄な歳出として問題にされることの多い公共事業関係費などは、近年では毎年3%ほどのペースで削減されており、社会保障関係費以外の一般歳出については、ある程度は歳出の削減が進捗しているとも言えるだろう。

社会保障関係費は、現在の国の財政（一般会計）の歳出項目の中で、最大のウェイトを占めており、2005年度当初予算では20.4兆円と、82.2兆円の歳出総額の約4分の1の規模にまで達している。1990年では11.5兆円に過ぎなかった社会保障関係費であるが、2005年度まで、ほぼ一貫して増加し続けており、年間の自然増加額は約8000億円に及ぶ。一般会計の歳出総額の削減が、なかなか進まないのは、社会保障関係費の拡大に歯止めがからないためであり、これが歳出面における財政赤字拡大の主因となっている（図4）。

図4 社会保障関係費の歳出総額に占める割合（一般会計）



ここで簡単に、国の財政赤字と社会保障給付費の拡大の関係についても触れておきたい。表1は一般会計における社会保障関係費の内訳を示したものであるが、2005年度当初予算では、社会保障関係費20.4兆円のうち、社会保険費が15.9兆円と、そのうちで最大の項目となっている。現在の社会保障制度は、その給付財源の一部を財政が国庫負担という形で賄っているが、この社会保険費こそが、年金や医療の給付費に対する国の財政からの拠出分のことを指している。

基礎年金ではその給付額の2分の1が国庫負担で賄われているが、今後、高齢化などにより年金の給付額が増加すると、一般会計からの支出額もそれに合わせて増加することになる。このように社会保障と国の財政は国庫負担を通じて密接に連動していると言える。

表1 国庫負担を通じた財政と社会保障制度の関係（2005年度：一般会計）

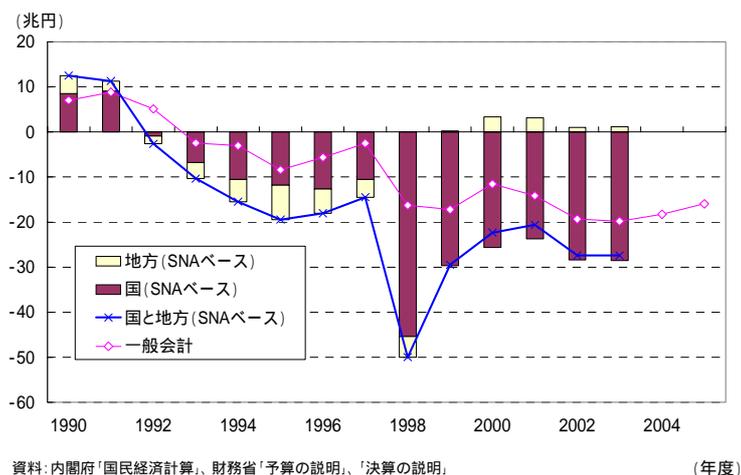
(兆円)		(兆円)	
	2005年度 一般会計	社会保障関係費	20.4 (24.8%)
国債費	18.4 (22.4%)	社会保険費	15.9 (19.3%)
地方交付税等	16.1 (19.6%)	社会福祉費	1.6 (2.0%)
一般歳出	47.3 (57.5%)	生活保護費	1.9 (2.3%)
社会保障関係費	20.4 (24.8%)	その他	0.9 (1.2%)
公共事業関係費	7.5 (9.2%)		
その他	19.4 (23.6%)		
歳出計	82.2 (100.0%)		

(資料)財務省

1-2 避けられない今後の増税

政府は、財政再建に向けて、2010年代初頭にプライマリーバランス³の黒字化を達成することを目標としている。2003年度時点における、国と地方を合わせたプライマリーバランスは約27.4兆円の赤字であり、国の一般会計では、先にも述べたように2005年度の段階で約15.9兆円の赤字となっている(図5)。増加が続く債務残高の規模を引き下げていくためには、ゆくゆくはプライマリーバランスの黒字化が必要となると考えられるが、まずはそのための第一歩として、歳出の削減と税収の増加により、プライマリーバランス均衡を実現することが求められてくる。

図5 プライマリーバランス(基礎的財政収支)の推移



資料:内閣府「国民経済計算」、財務省「予算の説明」、「決算の説明」

(年度)

³ プライマリーバランス(基礎的財政収支)とは、毎年の利払い費及び債務償還費を除いた歳出と、公債金収入以外の収入の収支のことである。仮にプライマリーバランスの均衡が達成されれば、毎年の政策に必要な経費は、その年の税収で賄うことができ、必要とされる公債金収入は過去の債務の元利払いに充てる分だけとなる。この時、名目GDP成長率と名目利率が等しいとすると、債務残高と名目GDPは同率で増加することになるため、債務残高の対名目GDP比の増加を食い止めることが可能となる。

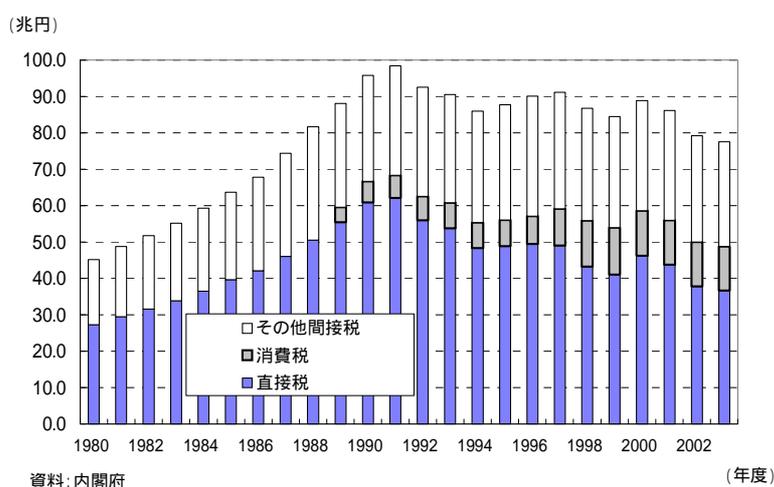
ただし、デフレ脱却の兆しが見られるとはいえ、これらの赤字額の縮小を、税の自然増収だけに期待をすることは難しい。2003年度時点の税収は国民経済計算（SNA）によると77.5兆円であるが、仮に3%程度の名目経済の高成長が実現しても、期待される税収の自然増加は2.6兆円ほどである⁴。さらに、社会保障給付の拡大による歳出増加の影響も踏まえると、税収の自然増だけで2010年頃までに27.4兆円のプライマリーバランス赤字を解消することは困難と考えられる。

一方、社会保障給付費の自然増が続くなかでは、財政の歳出規模を大幅に削減することも困難であると考えられる。したがって、プライマリーバランスの黒字化に向けては、徹底した歳出部門の合理化が求められることは大前提であるが、現実には、増税により税収を増加させることも必要となってくるだろう。

2. 消費税率の引き上げの背景 財政再建と社会保障給付の拡大

現在の我が国における、マクロベースの税収規模を、国民経済計算（SNA）を用いて確認してみると（図6）直接税と間接税⁵を合計した税収は1991年度をピークにして低下しているが、税収の減少に寄与しているのは、所得税や法人税などの直接税であり、消費税、酒税、たばこ税等に代表される間接税は、消費税率の引き上げなどもあり1991年度の36.3兆円から2003年度40.8兆円へ増加し、すでに直接税を上回る規模となっていることが分かる。そのなかでも、消費税⁶は2003年度で12.1兆円と税収総額の約16%を占めており、その割合は年々拡大傾向にある。

図6 税収に占める消費税の規模（SNAベース）



⁴税収の弾性値として1.1（財務省「平成17年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」より）を用いた。

⁵93SNAでは直接税は「所得・富等に課せられる経常税」、間接税は「生産・輸入品に課せられる税」と標記されているが、本稿では直接税、間接税という表記に統一する。

⁶SNAにおける消費税は付加価値型税（VAT）の項目を用いた。

前章で述べたように、財政再建に向けては、ゆくゆくは増税の実施は避けられないものと考えられるが、そのなかでも、特に焦点となってくると考えられるものが、消費税率の引き上げである。昨年末に公表された「平成 17 年度与党税制改正大綱」では、「平成 19 年度を目処に消費税を含む税体系の抜本的改革を実現する」ことがすでに明記されていたが、最近では谷垣財務大臣が 2007 年（平成 19 年）の通常国会で、改正消費税法案を提出する意向を示したこともあり、早ければ 2008 年頃に税率の引き上げが実施される可能性も高まっている。しかし、増税を実施することは避けられないところであるが、なぜ所得税などの直接税ではなく消費税率の引き上げが求められるのだろうか？

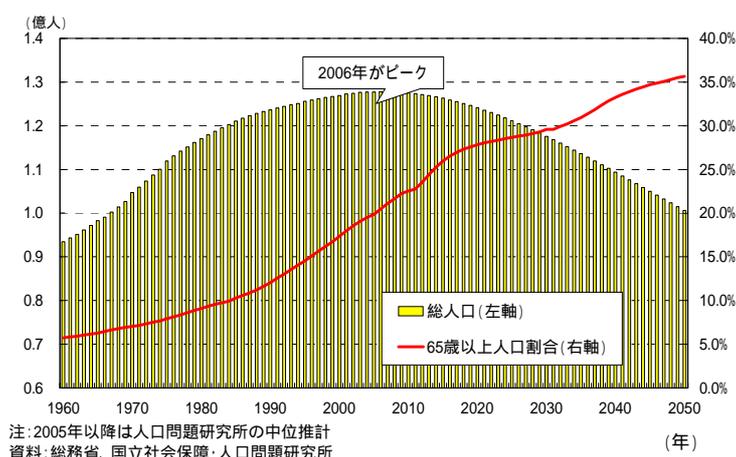
以下では、消費税率の引き上げが求められている背景について考えてみたい。

2 - 1 所得税の大幅な増税は可能か？

財政再建を図るうえで、ひとつの障害となるものが、少子高齢化の進展であると考えられる。国立社会人口問題研究所の予測では、総人口（図 7）は 2006 年度をピークに減少に転じるものとされているが、労働力人口は 1998 年をピークに、すでに減少に転じており、今後も総人口の減少を上回るスピードで減少していくことが予想されている。

少子高齢化の進展は、社会保障給付の増加要因となる。現時点でも、一般会計における社会保障関係費の自然増加額は年間 8000 億円であるが、このような社会保障関係費の増加は歳出面からの財政赤字拡大の要因となり、財政再建をより困難なものとしていることは先に見たとおりである。

図 7 少子高齢化の進展

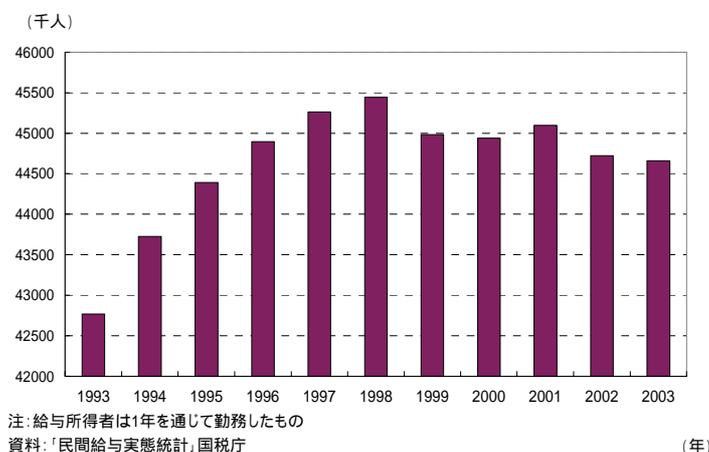


一方で、少子高齢化が進展するなかでは、現在の基幹税である所得税を負担する現役世代の人口は、長期的に減少していくことが避けられない。国税庁の「民間給与の実態調査」では、失業者の増加という要因もあるものの、給与所得者数は 1998 年度をピークにすでに減少に転じている（図 8）。財政赤字が拡大した大きな要因として、景気低迷等により税

収が落ち込んだことを挙げることができるが、今後は、これに主な税の担い手である現役世代の減少という要因も加わることになる。

少子高齢化の進展により、現役世代が相対的に減少するなかで、財政の歳出規模は社会保障関係費により、さらに拡大していくことが予想される。このなかで、プライマリーバランス赤字の縮小を、所得税等の直接税の増税で確保していくとしたら、現役世代一人当たりに対する増税規模は現役世代が減少する分だけ、従来よりも大きなものとならざるを得ず、現役世代の勤労意欲にも悪影響を及ぼす恐れが大きい。世代間の公平性に配慮し、かつ安定的な税収の拡大を実現していくには、所得税などの直接税の増税だけでなく、国民全員が「広く薄く」負担する、消費税に代表される間接税の増税が求められてくる。

図8 減少する給与所得者数



2 - 2 社会保障制度と増税

少子高齢化の進展は、社会保障給付の増加を促すとともに、現役世代が相対的に減少していくことで、財源である保険料収入を減少させ、社会保障制度の持続を困難にさせる。

このなかで、社会保障財政を健全化すべく現役世代の保険料を引き上げていくと、直接税の増税と同様に、現役世代の一人当たり負担が大幅に増え、勤労意欲を阻害する可能性がある。さらに、保険料率の引き上げは、保険料を折半する企業の人件費負担を重くし、雇用の悪化に繋がってしまう可能性があることも重要である⁷。

このため、将来にわたり保険料率を大幅に引き上げていくことは企業からの反発が強まることも予想され、料率を抑えるかわりに、国庫からの拠出規模を拡大していく動きが出てくることも考えられる。実際に、2004年の年金改革では将来的な保険料水準を抑制すべく、基礎年金に対する国庫負担割合を、従来の「3分の1」から「2分の1」とすることが決定されている。

⁷ 年収130万円未満のパートタイム労働者は社会保障料を負担する必要はないが、将来的にはパートタイム労働者への負担範囲が拡大される可能性も高い。

ただし、ここで留意すべきは、国庫負担割合を引き上げることは、国の一般会計の歳出規模をさらに拡大させることに直結する点である。現状のように、大幅な国の財政赤字が続くなかで、国庫負担の割合を引き上げるには、それに見合うだけの新たな財源が必要となろう。実際に、基礎年金の国庫負担割合の引き上げに当たっても、それに必要とされる約 2 兆 7000 億円の財源については、年金課税の強化や、定率減税の廃止による税財源が充てられる方針である。

このように増税の実施は、社会保障制度を維持するためにも避けられないものとなってきている。世代間の公平性に配慮しつつ、財政再建や、社会保障制度の維持を図っていくためには、現役世代のみならず、年金などを受給する高齢世代でも、年金課税の強化や、消費税の負担という形で給付財源の一部を負担するという枠組みも必要となってくると言える。

3 . 消費税率の引き上げのタイミングをどう考えるか？

3 - 1 デフレと財政再建の関係

前章までで述べたように、財政再建に向けて消費税の役割は重要なものとなってくる。しかし増税は消費の低迷や景気動向の悪化を招くとともに、デフレ圧力を高めてしまう恐れがあり、財政再建を更に困難なものとなってしまう可能性がある。以下では、デフレが財政再建に及ぼすマイナスの影響について考えてみる⁸。

図 9 は、プライマリーバランス収支と公債発行の関係について図表化したものである。これより、プライマリーバランスの均衡が達成されると、過去の元利払い費以外の公債発行を行う必要がなくなることが分かる。財政再建に向けてプライマリーバランス黒字の達成が求められているのは、この定義からも明らかなように、プライマリーバランス収支を均衡させれば、政策的経費を当年の税収により賄うことが可能となるためである。

しかし、仮にプライマリーバランス収支の均衡を達成できても、それだけで債務残高の増加を抑制できるわけではない。当期の政策活動に対しては借金をする必要がなくとも、過去の債務に対する利払いは続く。このため当期の名目金利の水準が当期の名目成長率を上回る場合には、債務残高規模の増加が、名目 GDP の増加を上回り、債務残高対名目 GDP 比の上昇は続いてしまう。

⁸ デフレと財政再建の関係については、基礎研レポート 2005 年 11 月号「デフレからの脱却と財政再建」を参照いただきたい。 <http://www.nli-research.co.jp/>

図9 プライマリーバランス均衡と債務残高の関係

プライマリーバランス均衡		プライマリーバランス赤字	
歳入	歳出	歳入	歳出
公債金収入 (国債発行等)	国債費 (債務償還費・利払費)	公債金収入 (国債発行等)	国債費 (債務償還費・利払費)
税金等	一般歳出等 (公共事業費・社会保障費・ 地方交付税交付金等)	税金等	プライマリーバランス赤字 一般歳出等 (公共事業費・社会保障費・ 地方交付税交付金等)

プライマリーバランス均衡が達成された状態では、公債金収入が債務償還費と利払費のみに充てられるため、債務残高の増加は利払費に充てる分だけとなる。この場合、名目GDP成長率が名目利率に等しければ、債務残高は名目GDPと同率で増大し、結果として債務残高の対GDP比は一定に保たれる。

資料：財務省「財政の現状と今後のあり方」を基に作成

この債務残高の名目GDP比と、プライマリーバランスの関係は以下の(1)式で表される。

$$\frac{D_t}{GDP_t} = \frac{PB_t}{GDP_t} + \frac{D_{t-1}(1+r)}{GDP_{t-1}(1+g)} \quad (1).$$

ここで、 D は名目債務残高、 GDP は名目GDP、 PB はプライマリーバランス赤字額、 r は債務にかかる名目利率の水準、 g は名目成長率である。上記の式からは、プライマリーバランス赤字がゼロであれば、今期の債務残高の名目GDP比は、以下の(2)式のように、名目利率と名目成長率の関係により決定されることが分かる。

$$\frac{D_t}{GDP_t} = \frac{D_{t-1}(1+r)}{GDP_{t-1}(1+g)} \quad (2).$$

このとき仮に、

$$r = g$$

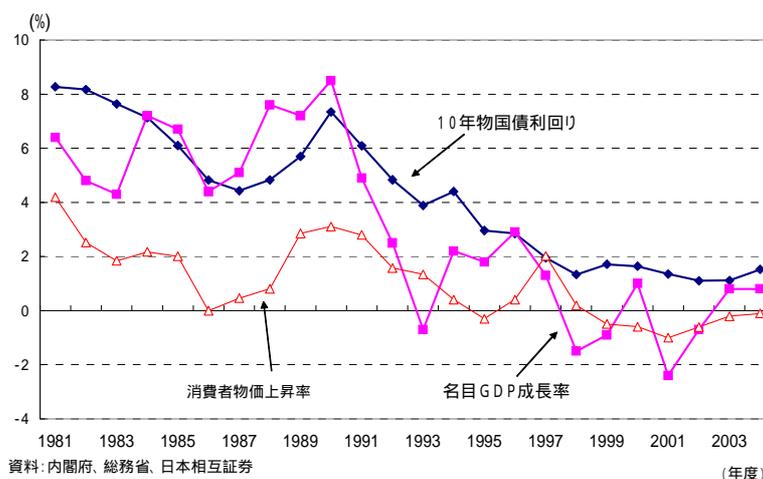
が成り立っていれば、今期の債務残高/名目GDP比は前期と等しくなり、債務残高は名目GDP比で発散しない状況となる。

逆に言えば、たとえプライマリーバランス均衡が達成されても、名目利率が名目成長

率を上回る状況 ($r > g$) が続いていれば、債務残高の名目 GDP 比での増加は続いてしまうことを示すものである。この定義式からは、財政再建に向けて、債務残高対名目 GDP 比の水準を一定とするためには、プライマリーバランス均衡に加えて、名目成長率と名目利子率が同水準になくなくてはならない。

近年はデフレが長期化し、名目成長率もたびたびマイナスとなることもあった。このように名目成長率が、名目利子率(ここでは 10 年国債利回りを使用)を恒常的に下回る状況が続くなかでは(図 10)、プライマリーバランス収支の均衡を達成したとしても、上の(1)式からも明らかのように、利払いにより債務残高の名目 GDP 比での増加は続く。このため債務残高を名目 GDP 比で減少させていくためには、より大きなプライマリーバランス黒字が必要となる。しかし、税収の低迷が続く現状では、このためには大規模な増税を実施する必要があり、さらに長期的な景気の低迷やデフレ圧力の拡大を招き、上で示した「名目利子率 - 名目成長率」の乖離幅が拡大してしまう危険性もあるだろう。財政再建に向けて増税を実施しても、景気やデフレを悪化させてしまうようであれば、結果として財政再建が難しくなってしまうという悪循環には留意する必要がある⁹⁾。

図 10 名目 GDP 成長率と長期金利の推移



プライマリーバランス均衡を達成することは、財政再建の実現に向けての第一歩であることは言うまでもなく、このためには消費税に代表される増税を避けることはできないだろう。しかし、増税は消費を抑制しデフレ圧力を高めてしまう可能性もあるため、プライマリーバランス赤字の解消のみを目的として大幅な増税を実行すると、逆に財政再建を困

⁹⁾通常、長期金利の水準が、名目 GDP 成長率を長期的に上回ることは困難であると考えられるが、この点について東京大学の吉川洋教授は、6月6日の財務省財務総合政策研究所のシンポジウムにて、「両者の関係が逆転する年が1年でも2年でも3年でもあることが、財政再建にとって大きなボーナスとなる。」と共に「デフレの下では財政再建は不可能」とコメントしている。

難にってしまう危険性もある。増税の実施に際しては、景気の悪化やデフレ圧力を高めすぎないように、足元の経済状況に配慮しながら、その規模とタイミングを計っていくという視点が重要になる。

3 - 2 不可欠となる景気動向への配慮

財政再建に向けては、消費税率を二桁まで引き上げる必要性が主張されているが、一度にそのような規模の引き上げを実施することは現実的ではないだろう。消費税率を1%引き上げると税収は年間で約2.5兆円増加するとされており、この場合、当研究所マクロモデルによれば、民間消費を中心に国内需要が抑制され、実質GDPは0.38%押し下げられる（名目GDPは0.18%押し上げられる）。また、個人消費、住宅投資を中心に、税率引き上げ前の駆け込み需要が前年度に発生し、消費税率引上げ後にはその反動減が起こることも予想される。財政再建のみを最優先し、そのときの経済状況に配慮しないまま税率の引き上げが実行されれば、かえって急激な景気低迷や、デフレを深刻化させる恐れもあり、結果として財政再建をさらに難しくしてしまう危険性も考えられる。

このため、消費税率の引き上げに際しては、繰り返しになるが、経済状況を見極めながら、景気やデフレを大幅に悪化させないように、その引き上げ幅や引き上げ時期を考えていくことが必要となってくる。

3 - 3 デフレ脱却の時期との関係

税率の引き上げの時期を考える際には、デフレ脱却の時期も考慮する必要がある。デフレからの脱却が明確とならない間に、消費税率の引き上げなどの大規模な増税を実施することは、脱却の時期を遅らせてしまうリスクを高めることになるためだ。このため、税率の引き上げが実施可能となるには、デフレからの脱却が実現していることが、ひとつの条件になるものと考えられる。

日本銀行が10月31日に公表した「経済・物価情勢の展望」では、2005年度中にはデフレからの脱却が実現するとの見解が示されており、経済状況についても、海外経済の拡大基調が続くなかで、企業収益の増益基調が維持されることや、雇用者所得も緩やかに増加していくことが予想されている。

谷垣財務大臣のコメントにもあるように、実際に税率が引き上げられるのは2008年ごろになる可能性が高まっている。しかし、仮に日銀の展望に反して、景気が低迷し、デフレからの脱却の時期が日銀の見通しより遅れてくるようであれば、消費税率の引き上げ時期もそれに連動して遅れることになり、2008年の引き上げが難しくなる可能性も生じてくるだろう。

3 - 4 他の制度改正と関連する問題 ~ 97年度の状況

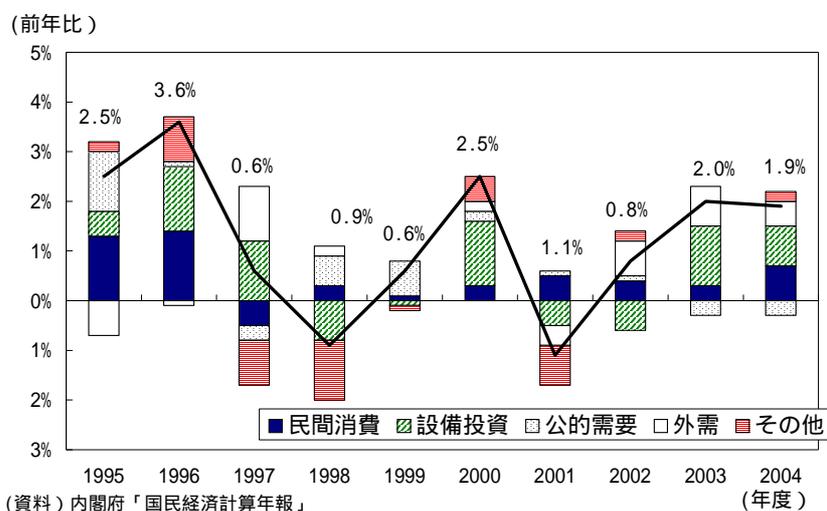
消費税以外にも、今後は所得税、住民税、および社会保険料など負担増をとまなう制度

改正が実施される予定であるが、税率の引き上げ時期を考える際には、これらの制度改正との兼ね合いをどのように考えていくかという点も重要なポイントとなる。現時点では2005年度と06年度に予定されている制度改正だけでも、家計への負担増はそれぞれ前年度比で2兆円を越える規模と考えられる。

ここで思い出されるのが、前回、消費税の税率が引き上げられた1997年度の状態である。97年度には、消費税以外にも厚生年金保険料の引き上げや、特別減税の廃止などの、合計して9兆円規模の負担増となる制度改正が実施された。その結果、実質GDP成長率は前年度の3.6%成長から、97年度は0.6%成長にまで鈍化し、なかでも個人消費は、前年の2.6%増から97年度は0.9%減と大幅に落ち込んだ(図11)。

もちろん、ここまで消費が落ち込んだのは、前年の駆け込み需要の反動や、アジアの通貨危機や金融機関の破綻などの影響もあったものと考えられるが、政府の各部門が、個別にそれぞれの制度改正を実施したため、それらを合計した国民の負担は大きく膨れ上がり、結果として消費の落ち込みを大きなものとしてしまったことも否定できない。したがって、消費税率の引き上げ時期や規模を検討していく際には、消費税のみの影響だけでなく、それ以外の、家計に対する制度改正による影響も総合的に考慮したうえで、引き上げの規模やタイミングを考えていくことも重要となってくる。

図11 実質GDP成長率の推移(年度)

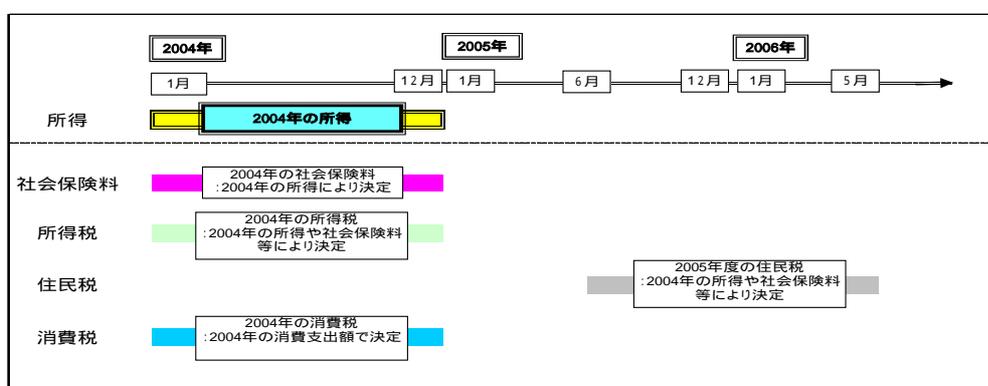


なお、他の制度改正の影響を考える際には、各制度改正の影響が表面化する時期が、税や社会保険料のそれぞれで異なる点についても留意する必要がある。特に住民税については、当年の所得に対しての課税額は翌年の6月以降に徴収されるため、通常では制度改正の影響が表面化する時期も他の制度より遅れることになる(表2)。消費税率の引き上げの時期の検討に際しては、制度ごとに影響が表面化する時期の差異も踏まえたうえで、総合

的な国民の負担増の影響を把握していくという視点も必要であると考えられる¹⁰。

また税制改正は、通常、実施が決定されてから実行されるまで1年程度のラグが生じることも重要な点である。昨年の税制改正で問題となった定率減税の縮小を例に取ってみても、縮小自体は2004年12月の時点で決定されたが、実際に家計に税負担の影響が表面化してくるのは2006年1月からである。そのため、増税が決定された時点では景気が回復局面にあっても、制度改正の影響が表面化するときには景気が後退局面入りしている状況も想定されるため、実施時期と規模の決定は、決して機械的なスケジュールに基づくのではなく、その時々々の景気の現状に十分に配慮していくことが必要となろう。

表2 税・保険料の徴収タイミング例



3 - 5 引き上げの時期はいつか？

谷垣財務大臣の見解からは、2008年度頃には消費税率の引き上げが実施される可能性が高まっている。当研究所の中期経済見通し(2005年10月発表)でも、消費税率の引き上げは2008年度と予想している。2005年度内には消費者物価指数は前年比でプラスに転じるものと想定されるが、その当初は、必ずしもプラスとなる局面が安定的に続くとは言えず、再びデフレへと逆戻りしてしまうリスクも高い。さらには2007年には定率減税の廃止が実現する公算が高く、これに消費税引き上げの影響が加わると、97年度のように、国民に対する負担が過大になってしまう危険性もある。これらの経済状況を踏まえると、デフレから脱却し、さらに定率減税の廃止など、他の増税も実施された後である、2008年度ごろには2%程度¹¹の税率の引き上げが可能になるものと考えられる。

もちろん、税率の引き上げの実施に際しては、経済動向への配慮という観点を重視することが求められるため、引き上げ時期ありきの増税の検討を進めるのではなく、経済の状況を見極めながら、引き上げの規模とタイミングを検討していくというスタンスが求められてくる。本章で述べたように、デフレからの脱却時期が2006年度よりも遅れたり、定

¹⁰ 最近では、住民税の課税時期を所得税同様に当年の所得にかかるように変更すべきという意見もある。

¹¹ 仮に2008年度に2%以上の引き上げを実施すると、試算では実質GDP成長率がマイナスに転じてしまう。

率減税の縮小などの影響により、景気が著しく低迷したりすれば、2008年からの税率の引き上げは困難となる可能性も出てくる。場合によっては、定率減税の半減の際にも議論されたように、税制改正で増税が決定された後でも、実施される前に急激に景気が悪化した場合などには、その実施時期を翌年以降にずらす余地を残しておくことなども、視野に入れておく必要性が出てくるのではないだろうか。

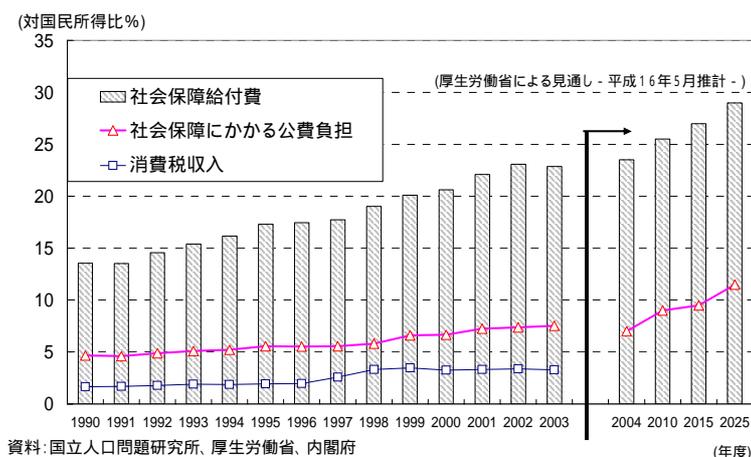
4. 問題となる社会保障制度との関係

第2章でも触れたように、我が国の社会保障給付の財源は保険料および、国庫負担を通じた税財源で賄われており、現在、財政赤字が拡大している要因は、社会保障給付の増加によるところが大きい。図12は、2004年5月に厚生労働省が公表した社会保障給付費の長期見通しであるが、それによると社会保障給付費の国民所得比は2004年度の23.5%から、2025年度には29%にまで上昇するものとされている。

社会保障給付の増加傾向が続くことは、社会保障給付の財源の一部を負担する財政にとっても、歳出規模の拡大が続くことは避けられないことを示すものである。同見通しでも、国庫負担に地方自治体による負担を加えた、社会保障給付にかかる公費負担の国民所得比は、2004年度の7%から2025年度には11.5%に増加することが見込まれている。

財政再建の実現に向けては、増税の実施により歳入の増加を図っていくことは避けられないところであるが、一方では同時に社会保障給付の増加幅を抑制することで、歳出規模の拡大に歯止めを掛けていくことも不可欠になってくると考えられる。歳出規模の増加が続くなかでは、仮にプライマリーバランスの黒字化が達成できても、その後再び赤字に転落し、再度の増税が必要となるリスクも高まるためである。

図12 社会保障給付と消費税の国民所得比



4 - 1 消費税率の引き上げはいつまで続くか？

消費税率の引き上げは、社会保障給付の増加と連動した問題である。10月25日には自民党の財政改革研究会が消費税を社会保障目的税化し、2015年度には税率を12-15%にまで引き上げるとともに、その全額を社会保障給付の公費負担分に充てるという方針を提言した。このように、社会保障給付の財源に充てるという名目の下では、一般的には、消費税率の引き上げへの国民の理解を得やすいと考えられる。しかし、その一方では社会保障給付費の拡大が続くなかでは、それに合わせて消費税率の引き上げも長期的に続いてしまう可能性があることには、留意する必要がある。

図12を見ても明らかなように、消費税の国民所得に対する割合は、97年度の引き上げ以降は、ほぼ3%強の水準で安定的に推移している。消費税は、累進的な税率が設定されている所得税などと比較して、国民所得比での税収の変動は小さいものと考えられる。これより消費税の国民所得比を、社会保障給付に合わせて大幅に上昇させていくためには、税率を引き上げ続けていく必要が生じるものと考えられるだろう。

世代間の公平性という観点からは、消費税率の引き上げの方が所得税の増税に比べて望ましいとしても、税率を引き上げれば国民全体における税と保険料を合わせた国民負担が増加することには変わりはない。消費税率の引き上げについては、国民もある程度の理解を示しているという調査結果¹²もあるが、仮に2015年度以降に税率の引き上げが続いても、同様の理解を示すかは判断が難しいところだ。

経済財政諮問会議などでは、潜在的な国民負担率を将来にわたり50%以内に抑制する方針を打ち出しているが、財政再建の実現のみならず、国民負担の過度な上昇を抑制するうえでも、消費税率の引き上げを検討していく際には、同時に社会保障給付の増加の抑制を図ることを通じて、歳出規模の拡大に歯止めを掛けていくことが不可欠と考えられる。

4 - 2 国民負担の抑制に求められる視点

国民の負担という観点からは、消費税の負担増加のみならず、社会保障負担率の上昇にも留意する必要がある。昨年¹³の年金改革では、厚生年金保険料は2017年まで毎年引き上げられることが決定しているが、これらの制度改正による社会保障負担の増加も考慮すると、2015年ごろの税と社会保障を合計した国民負担率は、消費税率の引き上げによる税負担の増加のみで捉えるよりも、大きな規模となっている可能性が高い。

図13では直接税、間接税、そして社会保障負担の国民所得に対する割合をみているが、SNAベースで見た近年の国民負担率の水準自体は、1990年度に38.1%とピークをつけた後は、概ね30%台後半で推移しており、2003年度では35.1%となっている。しかし、その内訳に目を向けてみると、直接税と間接税を合計した租税負担率は低下している反面、

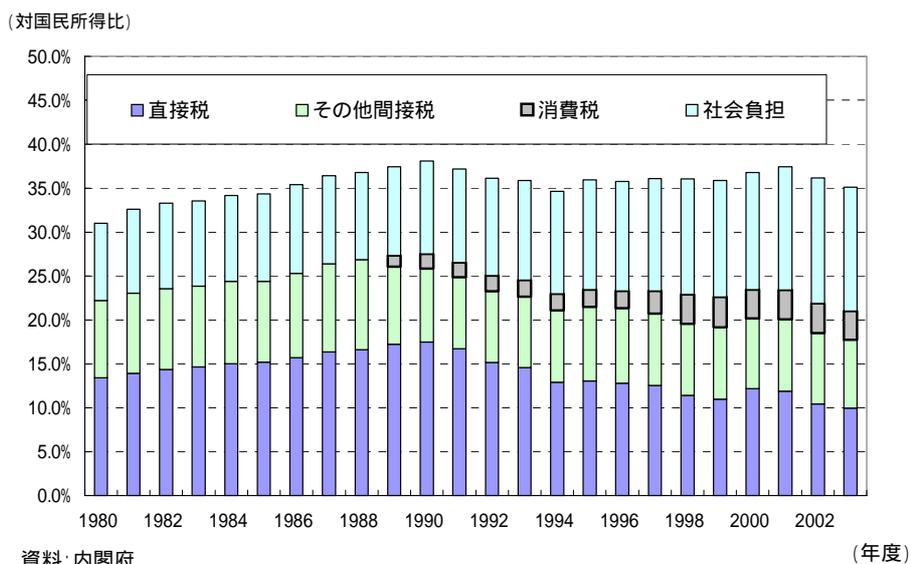
¹² 例えば日本経済新聞による11月2日の世論調査。消費税率の引き上げを容認する意見は、年金財源に限定するなどの条件付を含めて48%に達するとしている。

社会保障負担率は上昇している。その結果として、国民負担率の水準に大きな変化が現れていないことが分かる。

社会保障負担率が上昇したのは、90年代以降で、年金や医療などの保険料率の引き上げが頻繁に実施されてきたためであるが、一方で租税負担率が低下してきた理由は、景気の低迷に加え、所得税や法人税などの直接税の減税が実施されてきたことも原因として考えられる。従来は税負担と社会保障負担は別個のものとして捉えられ、それぞれの制度改正も個別に実施されてきた。このため、景気刺激を目的とした減税の効果を、社会保障制度改革による社会保障負担の増加が相殺してしまった可能性が指摘できる。

このような状況が今後も続けば、たとえ国民の税負担の過度な増加を抑制すべく、消費税を引き上げる代わりに、直接税の負担率を抑制したとしても、社会保障負担の増加が続けば、税と社会保障を合計した国民負担の上昇には、歯止めが掛からなくなる恐れもあるだろう。

図 13 国民所得に占める消費税負担割合 (SNA ベース)



実際に、政府の各審議会等においても、消費税の税率の引き上げ、所得税の控除縮小、または年金保険料の引き上げなど、個々の制度改正の議論や検証はなされているが、それらを合計した国民負担の将来像についての議論は、ほとんどされていないのが現状であろう。しかし、今回の自民党による消費税の「社会保障目的税化」の議論に留まらず、実際には、社会保障給付の財源の一部には税が用いられていることから考えると、そもそも両者は完全に切り離して考えられる問題でもないのではないか。

このため、今後、国民負担の過度な上昇を防ぐという観点から求められてくることは、社会保障負担と税負担を別個のものとして考えるのではなく、両者を合計した負担水準が

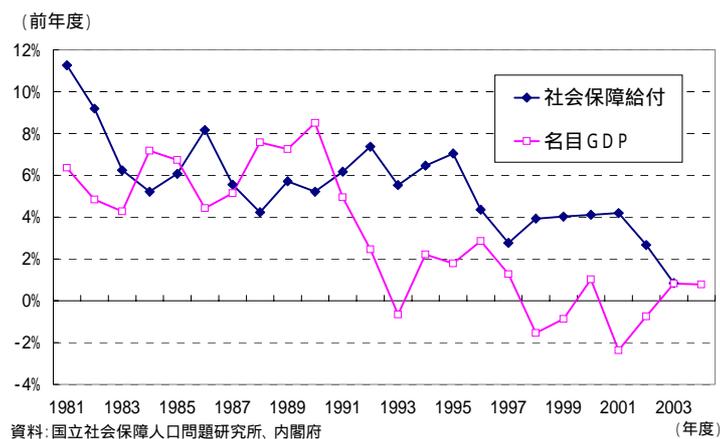
過大にならぬように考慮して、それぞれの制度改革を実施してくことではないだろうか。そのうえで、国民が耐えられる税と社会保障を合わせた負担水準のなかで社会保障給付を実施していく、という視点も重要になってくるだろう。

しかし、しばしば指摘されていることであるが、わが国では省庁間はもちろん、省内の各部局間においても縦割りで政策が立案されているのが実情である。そして、そのことが、税と社会保障制度改革の議論、検討が個別に実施されてしまう要因にもなっていると言えよう。こうした事態を回避し、両者の一体的な改革を実現していくためにも、経済財政諮問会議などには、政府の各部門間の調整役として、更なるリーダーシップの発揮が求められてくる。

4 - 3 重要となる社会保障給付の抑制

社会保障給付費の抑制をどのように実現していくかは、財政再建を実現していくうえのみならず、消費税率の引き上げに伴う国民負担の増加幅を抑制するためでも、重要な問題である。すでに年金給付については、2004年の年金改革の際にマクロ経済スライドが導入されており、物価が上昇した際の給付額は、物価上昇率より一定率¹³が調整された額となるなど、給付を抑制する仕組みも導入された。また、医療費についても、2006年度の医療制度改革に向けて、厚生労働省から試案が公表されており、高齢者の自己負担の引き上げなどで医療給付を抑制する取り組みが議論され始めている。さらに、今後の社会給付費抑制に向けた議論の焦点となると考えられるものが、経済財政諮問会議などで提案されている、社会保障給付費の伸びを名目成長率以下に抑えて管理するという方法であろう。

図 14 名目成長率を上回る社会保障給付の伸び



¹³ 2025年までのマクロ経済スライドによる調整率は、約0.9%とされている。このため当面の公的年金のスライド率は(物価上昇率 - 0.9%)で計算される。なお物価上昇率がプラスでかつ0.9%に満たない場合にはスライドは実施されないが、物価上昇率がマイナスとなった場合は、それに応じて名目給付額が減額されることになる。

この手法については、医療給付などを機械的に管理することは不適切という批判もあるが、一方では、近年の社会保障給付の増加率は、名目成長率および国民所得の伸び率を総じて上回る状況が続いているのも事実である（図 14）。社会保障給付の伸びを抑制しない場合には、先にも見たように財政赤字が拡大し、その財源についても消費税率を引き上げ続けることなどで確保していかざるを得なくなるだろう。

給付の抑制と負担増をどのように組み合わせるかは、最終的には国民の判断に委ねる問題であり、名目 GDP の伸び率が、社会保障給付の伸びを管理するうえで最適な指標であるかについても、十分に議論することが必要ではある。しかしながら、財政再建という観点から、歳出総額の削減を実現していくためには、歳出項目全般について効率化を図っていくことに加え、経済規模に見合った範囲で社会保障給付の規模を管理していく、という方向性も必要になってくると考えられる。例えば、機械的な管理にそぐわないという批判もある医療などの専門性が高い分野では、国民が負担可能な枠内で給付総額を設定し、そのなかでどのような給付内容を重視し、または縮小すべきか等の制度設計については、専門家の検討・判断に委ねることもひとつの方法であろう。

おわりに

財政再建に向けては、ゆくゆくは消費税率の引き上げを避ける事はできないと考えられる。しかし本稿で論じてきたように、引き上げに関してはいくつかの課題も残されていると言える。

まず税率の引き上げに際しては、経済動向への配慮という観点を重視することが求められ、デフレや景気の状態、および他の制度改正による影響をも見極めながら、引き上げの規模とタイミングを検討していくというスタンスが求められることが指摘できる。

また、税率の引き上げは、あくまで社会保障制度改革と一体となって考えていくべき問題であるということも重要である。財政再建の実現には、歳出部門の全般にわたり無駄な歳出を見直していくことが必要なことは言うまでもないが、社会保障給付の増加が、財政赤字の拡大要因となっている現状では、消費税率の引き上げにより歳入の増加を図ると同時に、社会保障給付費の抑制を進め、歳出規模の増加に歯止めをかけていくことも不可欠である。特に社会保障給付の財源として消費税を用いていくのであれば、国民が耐えられる負担水準のなかで社会保障給付を実施していく、という視点も重要になってくるだろう。

このように消費税率の引き上げの問題は、決して財政赤字の縮小という観点だけで完結するものではなく、社会保障制度などの、他の制度とも密接に関連した問題であることが指摘できる。消費税率の引き上げに向けては、経済動向への影響にも考慮するとともに、今後の社会保障制度のあり方も含め、税と社会保障制度を一体的に捉えた検討を進めていく必要があるのではないだろうか。

さらに消費税については、これらの問題以外にも従来から指摘されている、逆進性や益税に関する問題も存在する。税率を引き上げていく際には、これらの諸問題についても解決を図っていくことも必要となることは言うまでもない。特に、逆進性の問題については、税率の引き上げが続くようであれば、欧米諸国のような軽減税率の導入も検討していく必要も生じるだろう。本稿では触れなかった、このような消費税の引き上げと、所得階層別の負担の公平性の観点等については、今後のレポートで分析していきたい。