

社会保障・税一体改革の論点に関する研究 報告書(要約)

平成23年5月30日
内閣府

1. 趣旨

- 現在、政府・与党は「社会保障改革に関する集中検討会議」において、社会保障の安定・強化のための具体的な制度改革案及びその必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について集中的に検討を進めている。
- 本報告書は、与謝野大臣から指示を受け、集中検討会議の議論の参考とすべく、消費税の逆進性や消費税率引上げがマクロ経済に与える影響について、学識経験者の見解及び行政の知見をとりまとめたものである。
- その際、5名の学界・有識者の幹事委員(集中検討会議)の下、各論点について有識者から頂いたご意見を基に、吉川洋幹事委員、井堀利宏教授(東京大学)が中心となってとりまとめを行い、内閣府が整理を行った。

2. 内容

(1) 消費税の逆進性

逆進性を何で測るか：生涯所得でみると縮小

- 消費税の逆進性とは、所得に対する消費税の負担率が、低所得者ほど重いことを指す。
- 一時点の所得でみた逆進性は必ずしも「不公平」を意味せず、単に調査時点の年齢の違い等を反映したものである可能性あり。
- 生涯所得でみた場合は、消費税は比例税であるとの指摘も多い。
- 生涯所得でみた消費税の負担は、ある一時点の所得でみた場合と比べ、逆進性が小さいという研究結果が海外でも日本でも報告されている【図表1-1, 2, 3, 4】。

逆進性の緩和策としての軽減税率の導入

- 仮に逆進性緩和策を講ずるとした場合、食料品への軽減税率の適用は、他の手段による対応に比べ、効果が小さいという見方が専門家の間では国の内外を問わず一般的【図表1-5】。
- 高所得者と低所得者の間で食料品の支出割合の差が小さく、食料品への軽減税率の適用は高所得者の負担も軽減される。

格差・貧困と再分配政策

- 格差や貧困の問題への対応においては、再分配がこれまで主として世代間で行われていたことを踏まえ、より同一世代内の再分配の機能を強化することが必要。
- 一時点の所得でみた消費税の逆進性は、所得税など他の税制や社会保障制度全体、さらには歳出面を含めた見直しの中で十分対応可能【図表1-12, 16】。
- 非正規労働者や若い世代・子育て世代なども視野に入れた対応を行うべき。

対応の方向性

- 格差や貧困の問題に対応するためには、①所得税の累進性を高める、被用者保険の適用範囲を見直すなど個々の政策手段の再分配効果を高める、②ある程度の支出を行うのに十分な税収の規模を確保する、③格差是正に有効な方法を歳出・歳入の中で組み合わせる【図表1-17】、という3つの方法が考えられる。

- 労働のインセンティブなどミクロ面に配慮した制度設計や、社会保障・税に関わる番号制度など徴税のインフラ整備が必要。

(2) 消費税増税のマクロ経済に与える影響

1997年の消費税引き上げの評価・教訓

- 1997年の景気動向については、アジア通貨危機(7月)、金融システムの不安定化(11月)という大きなショックに日本経済が見舞われたため、消費税増税そのものの影響を析出することは容易ではなく、さらにマクロの所得効果を見るためには、消費の駆込み・反動減という変動を取り除かなければならず、見解が分かれる【図表2-4】。
- 消費税増税が消費の落ち込みを通じて日本経済にマイナスの影響を与えたという見方もあるが、「家計調査」のミクロのデータを用いた最近の研究によれば、消費税増税は97~98年の景気後退の「主因」であったとは考えられない。

他の事例の評価・教訓

- 日本における定率減税の廃止(2006-07年)、社会保険料率の引き上げ(2004年以降毎年)や、海外の付加価値税率引き上げの事例(ドイツ(2007年)、英国(2010、11年))からみても、増税や負担増が必ずしも景気後退をまねくわけではない【図表2-6】。

消費税増税分を社会保障に充てる場合の経済効果

- 現行の受益と負担の構造の下で、社会保障制度の持続可能性に懸念が生じている現状においては、現行制度の安定化を含め、国民が払った税金が受益として返ってくることを実感できれば、制度に対する将来不安が払しょくされることにより、経済に与える影響は小さくなることが期待される【図表2-8】。
- いずれにせよ、社会保障制度は経済社会の環境変化に対応できるよう所要の機能強化を行うとともに、国民が制度の持続性について確信が持てるような制度の見直しを行うことが必要。

消費税の引き上げのタイミングとその引き上げ方

- 諸外国における付加価値税率の引き上げのタイミングは、GDPギャップが需要超過よりも供給超過の場合の方が多く(とりわけリーマン・ショック後)【図表2-11】、引き上げ幅については、既に付加価値税率が高くなっている国が多いこともあり、小幅なものが多い【図表2-15】。
- 消費税率を引き上げる場合には、景気の動向を正確に把握しつつ、GDPギャップのような経済活動の「水準」よりも、実際の成長率など経済活動の「変化」を重視して、先進諸国の多くの例にみられるように景気が成熟する前、勢いのある段階で引き上げを始めることが望ましい。【図表2-7、10】。
- 引き上げ方については、税率を一度に大幅に引き上げると、経済の変動を増幅する恐れがあることから、段階的な引き上げ方が望ましい。しかし、具体的には経済への影響だけでなく、必要な増収の大きさなど財政面の見通しや、徴税コストなど実務上の問題なども十分踏まえて、検討すべき課題。
- 我が国の債務残高対GDP比の推移を見ると、1997年と比べ財政状況が格段に悪化しており、消費税増税の必要性ははるかに高くなっていると考えなければならない【図表2-16】。