

## テーマ：逆進性緩和効果の低い軽減税率

2013年12月9日(月)

～逆進性緩和効果に加え公平性やコスト面でも優れる定額給付～

第一生命経済研究所 経済調査部

主席エコノミスト 永濱 利廣 (03-5221-4531)

(要旨)

- 再来年10月の消費増税に対して何らかの形で逆進性への配慮が必要な場合、軽減税率の導入は適切ではない。そもそも、可処分所得対比で見ればそれほど逆進性は大きくない。
- 軽減税率は最も必需性が高い食料品等の税率を優遇するため、国民にとっては一見分かりやすい。しかし、所得の低い世帯ではそれだけ食料品等にも費やせる金額が少なく、軽減税率に伴う実質的な還付額も小さくなる。絶対額で見れば高所得者ほど実質的な還付額が大きくなり、軽減税率の目的である逆進性緩和の効果は高くない。
- 酒類と外食を除く食品全般と新聞・書籍等を対象品目とすると1%あたり4,900億円程度の減収になり、消費税率2%引き上げ時には1兆円近い減収になる。一方、内閣府の最新マクロモデルの乗数を用いて軽減税率導入の効果を試算すると、2015年度と2016年度の経済成長率をそれぞれ+0.1%押し上げるにとどまる。
- 消費税の逆進性対策として給付付き税額控除が効果的という議論があるが、わが国では所得把握のためのマイナンバー制度導入が2016年となっているため、再来年10月の消費税引き上げには間に合わない。仮に導入されたとしても、給付の線引きが難しく、所得の捕捉もれや貯蓄が把握できないため、所得は少なくとも貯蓄の多い世帯にまで優遇してしまう可能性がある。
- 最も公平で現実的な逆進性対策は、持続的な定額給付である。全員に同額を給付するため、支出額が大きいほど実質的な還付額が大きくなる軽減税率よりも逆進性軽減効果が高い。定額給付金の先例があることもあり、給付を先払いすれば、低所得者の資金繰りにも余裕をもたらす可能性が高い。
- 酒類と外食を除く食品全般、新聞・書籍等の生活必需品の消費税1%分で4,900億円の税収となるため、1%引き上げ毎に5,000億円程度の範囲で持続的な還付をすることが現実的。なお、来年4月からの消費増税における逆進性対策である住民税非課税世帯向け給付は、所得は少なくとも貯蓄の多い世帯にまで給付してしまうため公平性に難あり。需要創出効果を高めるのなら、期間限定の商品券を配ること等も検討に値する。
- 内閣府が公表している経済財政の中長期試算を考えると、消費税率を10%まで上げてプライマリーバランスの2020年黒字化は困難であり、更なる消費増税は不可避。ただ、消費増税を実施してもコストが低く公平性の高い逆進性対策を併用すれば、その後の消費増税も実施しやすくなるが、逆に逆進性対策をせずに国民の不満を高めてしまえば、その後の消費増税が政治的に困難になる。そういう意味でも、消費増税時の逆進性対策には慎重な対応が必要。

### ●可処分所得比では小さくなる逆進性

結論としては、再来年10月の消費増税に対して何らかの形での逆進性への配慮が必要な場合、軽減

税率の導入は適切ではないと考える。

そもそも、可処分所得対比で見れば、それほど逆進性は大きくない。理由としては、非消費支出の項目を見ると、所得税や住民税が累進課税となっているためである。事実、総務省「家計調査」を用いて、年収階層別にどれだけ消費税率2%引き上げに伴い負担が生じるかを試算した。参考のために、いわゆる額面である実収入対比と、そこから直接税や社会保険料を除いた可処分所得対比のそれぞれについて試算すると、実収入対比では確かに逆進性が検出される。それに対し可処分所得対比では、消費税に逆進性があっても、直接税の累進性で調整されており、結果的には実収入対比ほどの明確な逆進性は検出されない。

消費税率2%引き上げによる年収別負担増

	平均	250万円未満	250万円以上 300万円未満	300～350	350～400	400～450	450～500	500～550	550～600
負担増(円/年)	53,939	35,222	34,197	36,839	36,539	41,363	43,981	46,894	46,396
実収入比%	0.9	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8
可処分所得比%	1.1	1.3	1.2	1.2	1.0	1.1	1.0	1.1	1.0

	600～650	650～700	700～750	750～800	800～900	900～ 1,000	1,000～ 1,250	1,250～ 1,500	1,500万円 以上
負担増(円/年)	56,247	61,386	60,450	57,879	63,521	64,695	72,621	76,704	103,143
実収入比%	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.9	0.8	0.6	0.7
可処分所得比%	1.1	1.1	1.2	1.0	1.1	1.1	1.0	0.9	1.0

(出所)総務省「家計調査(2012年)」をもとに第一生命経済研究所作成

### ●逆進性緩和の効果が実は小さい軽減税率

こうした中で、軽減税率は最も必需性が高い食料品等の税率を優遇するため、国民にとっては一見分かりやすい逆進性対策に映る。しかし、所得の低い世帯では、それだけ食料品等に支出する金額が少なく、軽減税率に伴う実質的な還付額も小さくなってしまふ。逆に考えると、それだけ軽減税率の対象を広げれば、支出額の高い高所得世帯に実質的な還付額が増えることになる。

特に、EU諸国には多くの示唆がある。注目すべき点は、EU諸国はすでに軽減税率を導入している国が多いが、多くの問題点が指摘されていることである。

まず、軽減税率の適応範囲を合理的に設定することが困難であるため、業界を挙げての議論となり収拾がつかなくなる可能性がある。また、軽減税率に伴い事業者の事務負担が増加するという問題がある。実際に、食料品は軽減税率であっても、食料品を生産するためのエネルギーや設備等は標準課税となる。このため、取引により税率が異なり、そのための事業者や当局の事務コストが増加する状況に陥る。更に加工食品等については、食材については軽減税率でもその他の部分は標準税率となるため、軽減税率を導入しても加工食品の価格は上がらざるを得ない。

こうした問題点がある中で、絶対額で見れば高所得者ほど実質的な還付額が大きくなり、軽減税率の目的である逆進性緩和の効果が限定的となる。更には、軽減税率による減収分を標準税率の引き上げ幅を大きくして補わなければならないことからすると、EU諸国ですでに導入されているからと言って、日本でも必ずしも軽減税率を導入すべきとは言いきれない。

つまり、消費税の逆進性対策を施す場合には最大限の公平性やコストへの配慮が必要なのである。実際、OECDやIMFの税制に関連する報告書を見ると、軽減税率に対する批判的な記述が多い。これは、逆進性の緩和に応えるための軽減税率はコストが高くつき、非効率な方策であることを物語っている。

### ●給付付き税額控除にも問題あり

一般的な試算では、酒類と外食を除く食品全般と新聞・書籍等を対象品目とすると、1%あたり4,900億円程度の減収になるため、再来年10月の2%引き上げ時には1兆円近い減収になる。しかし、代替財源は示されていない。これは、社会保障財源を毀損するため、他の分野で負担増が必要となることを示唆している。

更に、内閣府の最新マクロモデルの乗数を用いて上記の軽減税率導入の効果を試算すると、2015年度と2016年度の経済成長率をそれぞれ+0.1%押し上げるにとどまり、プラス効果は限定的となる。

一方、消費税の逆進性対策として給付付き税額控除が効果的という議論があるが、これは次回の消費増税時には導入できない。なぜなら、わが国では所得把握のためのマイナンバー制度導入が2016年となっているため、再来年10月の消費税引き上げには間に合わないからである。また、実際導入できれば逆進性解消の効果は高いが、どの程度を低所得とみなして給付するか線引きが難しく、所得の補足もれや貯蓄が把握できない。このため、所得は少なくとも貯蓄の多い世帯にまで優遇してしまう可能性があることにも注意が必要だ。

### ●デメリットの少ない持続的な定額給付

筆者は、最も公平で現実的な逆進性対策は、持続的な定額給付であると考えている。理由としては、全員に同額を給付するため、支出額が大きい人ほど実質的な還付額が大きくなる軽減税率よりも逆進性を軽減する効果が高くなるためである。また、定額給付金で先例があることもあり、給付を先払いすれば、低所得者の資金繰りにも余裕をもたらす可能性が高い。

以上を踏まえて、実際に先ほどの消費税率2%引き上げのケースに、軽減税率導入と同財源を使うことによる恒久的な定額給付により逆進性がどう軽減するかを試算した。具体的には、消費税率を8%から10%に引き上げて逆進性対策をしないケースをベンチマークとして、「軽減税率導入」「恒久的定額給付」で負担軽減額を試算した。結果は当然のことながら、軽減税率導入よりも同じ財源を持続的に定額給付したほうが逆進性の緩和効果が高いということになる。

また、導入コストを比較すると、定額給付は自治体の事務負担が増えるものの、国民的には本人確認と振込先銀行口座の登録で済む。これに対し、軽減税率は事業所の事務負担増や仕入れ税額控除の作業煩雑化、特例措置等との整合性の困難、導入に伴う政治的コスト等を考えると、コストが極めて高いといえる。

消費税率2%引上げ(軽減税率導入)による年収別負担増

	平均	250万円未満	250万円以上300万円未満	300～350	350～400	400～450	450～500	500～550	550～600
負担増(円/年)	42,736	26,241	26,521	27,592	28,361	32,240	34,004	37,043	36,326
実収入比%	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6
可処分所得比%	0.8	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8

	600～650	650～700	700～750	750～800	800～900	900～1,000	1,000～1,250	1,250～1,500	1,500万円以上
負担増(円/年)	44,788	50,023	48,630	46,656	50,089	50,771	58,086	62,206	85,970
実収入比%	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.5	0.6
可処分所得比%	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8

(出所)総務省「家計調査(2012年)」をもとに第一生命経済研究所作成

消費税率2%引上げ(軽減税率分を定額給付)による年収別負担増

	平均	250万円未満	250万円以上300万円未満	300～350	350～400	400～450	450～500	500～550	550～600
負担増(円/年)	42,736	24,019	22,994	25,636	25,335	30,160	32,777	35,691	35,193
実収入比%	0.7	0.8	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	0.7	0.6
可処分所得比%	0.8	0.9	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7

	600～650	650～700	700～750	750～800	800～900	900～1,000	1,000～1,250	1,250～1,500	1,500万円以上
負担増(円/年)	45,044	50,183	49,247	46,676	52,318	53,492	61,417	65,501	91,940
実収入比%	0.7	0.7	0.8	0.6	0.7	0.7	0.7	0.5	0.6
可処分所得比%	0.9	0.9	0.9	0.8	0.9	0.9	0.9	0.8	0.9

(出所)総務省「家計調査(2012年)」をもとに第一生命経済研究所作成

●需要創出のために商品券配布も一案

以上をまとめると、政治面や実務面のハードルが高く、効果が低いことからすれば、軽減税率の導入は困難であると思われる。しかし、何かしらの逆進性緩和策が必要となれば、逆進性緩和の効果や実務的コストが低い持続的な定額給付は有力な手段といえる。ただ、その財源捻出が物理的に困難となれば、逆進性緩和措置なしで消費税率を上げざるを得ないが、さすがに10%を超える消費増税時には効果的な逆進性対策が必要と考えられる。

ただ、消費増税は財政健全化を進めるためのものであることからすれば、できるだけ減収は少ないほうが良い。先の通り、酒類と外食を除く食品全般、新聞・書籍等の生活必需品の消費税1%分で4,900億円の税収となる。つまり、消費税率1%引き上げるにあたり生活必需品の負担増が5,000億円程度になるため、あくまで筆者の考えだが、この必需品の負担増分だけ国民に平等に還付すれば逆進性の軽減につながる。したがって、1%引き上げ毎に5,000億円程度の範囲で持続的な定額給付をすることが検討に値しよう。

一方、来年4月からの消費増税における逆進性対策として低所得者給付が打ち出されている。しか

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

し、これは住民税非課税世帯が対象となっていることに問題がある。なぜなら、所得は少なくとも貯蓄の多い世帯にまで給付してしまう可能性があるからである。したがって、逆進性対策として今後も住民税非課税世帯向け給付に頼るのは危険であろう。

効果的と考えられる持続的な定額給付では、定額給付金で先例があることから事務手続きは対応可能であり、給付を先払いすれば低所得者の資金繰りにも余裕ができると考えられる。なお、定額給付となると貯蓄に回ってしまうとの指摘に比べるとすれば、景気対策としての需要創出効果というものも必要になってくる可能性がある。そこで、需要創出効果を高めるには、現金のみではなくて期間限定の商品券を配ること等も検討に値しよう。

結局、内閣府が公表している経済財政の中長期試算を考えると、消費税率を10%まで上げててもプライマリーバランスの2020年度黒字化は困難であり、更なる消費増税は不可避な状況である。ただ、更なる消費増税を実施してもコストが低く公平性の高い逆進性対策を併用すれば、その後の消費増税も実施しやすくなるが、逆に逆進性対策をせずに国民の不満を高めてしまうとその後の消費増税が政治的に困難になる。そういう意味でも、消費増税時の逆進性対策には慎重な対応が必要であると考えられる。