

「消費税率 2015 年度 10%」実現に向けて解くべき3つの疑問

《ポイント》

・政府は消費税率引き上げに向けた関連法案を来年通常国会に提出する意向である。与党内でも反対論が聞かれるなか、政府が想定する「消費税率 2015 年度 10%」を実現するには、少なくとも3つの疑問——①「そもそもなぜ消費税増税なのか」、②「2015 年度までに 10%に引き上げた場合に景気はもつのか」、③「なぜ 2015 年度までに 10%なのか、それだけで十分なのか」——に適切な答えと対応策を用意することが必要になる。

・内閣府「経済財政の中長期試算」をベースにした試算によれば、経済成長率を高めることや歳出削減を行っても、増税なしでは財政再建目標は達成できないことが確認できる。ではどの税目を増税するかであるが、高齢化の進展で拡大する世代間不公平を是正する観点から、社会保障給付のための国庫補助の財源を、課税対象が引退世代にも及ぶ消費税に求めることは妥当といえる。しかし、そもそも消費税増税が国民に受け入れられる前提として、徹底した歳出の効率化に加え社会保障制度への信頼回復が不可欠である。後者には受益と負担の関係を明確にする仕組みを整備することが必要で、具体的には、医療・介護・保育の各制度において、受益と負担のレベルや内容を、保険者や自治体ごとに柔軟に選択できる仕組みを構築する、制度の抜本改革が求められる。

・景気の腰を折ることなく、2015 年度までの消費税率 10%を実現するには、官民が成長力引き上げに全力を尽くし、賃金を労働生産性に連動して引き上げるといふ労使合意を得ることが必要な環境整備となる。そのうえで、弾力条項として「2013~15 年度の平均成長率として概ね 1%程度を確保できる見通しが立つこと」を設けるとよいが、この条件が満たされない場合でも、引き上げ幅の圧縮などにより経済への負担を軽減する形で、可能な範囲での消費税増税は行うべきである。

・経常収支黒字消滅のタイミングからすれば、PBの 2015 年度赤字半減・2020 年度までの黒字化という目標は堅持すべきである。もっとも、2015 年度赤字半減は相応の達成可能性があるにしても、2020 年度までの黒字化については、名目成長率の高まりが十分でなければ消費税率引き上げによる経済への負担が大きくなり、実現できない可能性も相当程度ある。ならば、2020 年代にも経常黒字を残し、ファイナンス面から財政再建時期の後ずれが許容できる状況を整えておくべきでもある。それには経済成長パターンの転換が必要で、高コストの日本国内では収益が生めなくなっている部門は思い切って海外に移管し、海外であげた利益を投資収益の形で国内に還流する仕組みを構築することが必要になる。同時に国内は収益性の高い部門に特化し、国内での投資効率を引き上げる。そうすれば、投資額を量的に抑えることで企業部門の余剰資金を残しつつ国内成長率を高めることができ、投資収益の受け取りが増える形で経常黒字が残るだろう。

野田内閣は、社会保障と税の一体改革の素案を年内にまとめ、年明けに与野党協議を経て一体改革大綱を決定、それを踏まえて消費税率引き上げの関連法案を国会に提出するシナリオを描いている。報道によれば、政府は消費税率の引き上げ時期および税率について、2013年10月に8%へ、2015年4月に10%へと、2段階で引き上げる案を検討している。もっとも、与野党協議の難航が予想されるのみならず、与党内ですら増税に反対する声が多い。実施にあたって景気に配慮した弾力条項を付けるべきなどの慎重論も根強く、その実現への道筋は不透明といわざるをえない状況にある。

この一因には、政府が想定する時期・幅での消費税率引き上げの必要性について、納得的な説明が行われていないことが指摘できる。その意味で、「消費税率 2015 年度 10%」を実現させるには、少なくとも3つの疑問に対して納得的な説明や対応策を用意することが条件になろう。その疑問とは、第1に「そもそもなぜ消費税増税なのか」、第2に「2015年度までに10%に引き上げた場合に景気はもつのか」、そして第3に「なぜ2015年度までに10%なのか、それだけで十分なのか」である。

そこで以下では、これら3点について検討を加え、2015年度までの消費税率10%への引き上げを実現し、それを財政健全化という最終目標の達成につなげていくために求められる、経済・財政運営上の政策課題を考えたい。(なお、本稿では「消費税率 2015 年度 10%」の実現に向けた“環境整備”に議論を基本的に限定し、逆進性対策や国と地方の配分など、消費税引き上げを具体的にどのような設計で行うかという問題は扱わない。)

1 なぜ消費税増税なのか

そもそも消費税率引き上げが俎上につけてきたのは、先進国中最悪ともいえるべき財政事情の悪化がある。しかし、財政再建は必ずしも消費税増税に頼る必要はない。増税の対象としては法人税も個人所得税も資産税もある。社会保障支出の結果としての財政赤字であれば社会保険料の引き上げという手段も考えられる。あるいは経済成長率を高めることによる自然増収で十分かもしれない。さらに、歳出を大幅にカットするという手もある。つまり、「なぜ消費税増税が必要なのか」という疑問に答えるには、a) 経済成長率を高めることや歳出削減では財政再建は達成できないこと、および、b) 増税には消費税率引き上げが必要であること、の2つの論点について明らかにすることが求められる。

◆経済成長率を高めることや歳出削減だけでは財政再建は達成できない

まず、a) 経済成長率を高めることや歳出削減では財政再建は達成できないこと、について検討しよう。これに関しては、内閣府が2011年8月に公表した試算(経済財政の中長期試算)が有益な判断材料を提供している。この試算の前提としては、歳出面では①2012~14年度については「中期財政フレーム」を踏まえる、②その後の期間では、社会保障歳出は高齢化要因等で増加、それ以外の一般歳出は実質横ばいとする、③消費税率1%引き上げにつき0.2%相当の新規歳出増が生じる、とされている。一方、歳入面では2015年度までに消費税率を10%に引き上げるとしている。

このとき、平均名目成長率が1%台後半の場合、2020年度のPB(プライマリー・バランス)は、名目GDP比で3.3%の赤字となるという試算結果が示されている。さらに、平均名目成長率が3%程度に高まった場合でも1.6%の赤字が残ることも示されている(なお、これは、復旧・復興のための時限的財政措置の期間は10年間と想定した場合の数値であり、実際には25年間となった点からすれば、

現実には赤字額はこの試算よりも大きくなるといえるが、大勢には大きな影響はないと判断される)。

ここで、名目成長率を持続的にどこまで引き上げることができるかを考えてみよう。趨勢的な名目成長率は、労働人口伸び率+労働生産性伸び率+物価変動率、で与えられる。わが国はすでに生産年齢人口の大幅な減少局面に入っており、女性就業率の引き上げや高齢者雇用の促進でも、せいぜい労働力の伸びをゼロにすることがやっとならう。90年代以降で最も状況の良かった2002~07年の平均労働生産性伸び率は1.6%である。物価上昇率については、中長期的にみて物価が安定していると理解する物価上昇率(「中期的な物価安定の理解」として日銀政策委員が示した中心値が1%である。これらを合計すると2.6%(=0+1.6+1.0)となり、わが国の中期的な名目成長率は合理的な範囲でせいぜい3%とみられる。仮にこれを上回る成長が一時的にみられても、景気立ち上がり時期の一時的な高まりや、バブルである可能性が高く、その持続性は疑問である。

以上のように考えれば、平均名目成長率が3%程度のケースは名目成長率がほぼ最大のケースと考えられる。そのうえで、①消費税率引き上げを行わない、②社会保障費を相当抑制する、という修正を行った場合に、2020年度のPBがどうなるかを算定してみよう。

まず、消費税率1%引き上げで得られる税収増分はGDP比0.5%に相当するため、5%の消費税率引き上げがなければ税収は引き上げた場合に比べGDP比2.5%減少し、その分PBの赤字が拡大する。

社会保障給付費はGDPの約2割に達し、2005~09年度平均で概ね年3%増加しているため、仮に伸び率を半分に抑制した場合、2012~2020年度の9年間でGDP比2.7%(=1.5%×0.2×9)分歳出が抑えられ、その分PBの赤字が縮小する。

以上の場合、2020年度のPBはGDP比で1.4%の赤字(=▲1.6+▲2.5+2.7)となる。つまり、少なくとも合理的な範囲で経済成長率を高めることや大幅な歳出削減を行っても、増税なしでは財政再建は達成できないことが確認できる。

◆消費税率引き上げの前提として社会保障の抜本改革が必要である

では、b)増税が避けられないとした場合になぜ消費税増税なのか。近年の財政赤字発生の主因は社会保障費の増大であることに着目すれば、この疑問への適切な答えを得るには、社会保障費の調達財源としてどういった負担のあり方が妥当かということ踏まえる必要がある(政府が掲げる「社会保障と税の一体改革」が必要な理由がここにある)。社会保障の調達財源のあり方としては、「税方式」と「社会保険方式」があるが、わが国は原則「社会保険方式」であり、しかも毎年の収入でその年の支出を賄う賦課方式が基本となっている。このため、高齢化が進むほど現役世代から引退世代への所得移転が大きくなり、世代間不公平の問題が深刻になっていく。

ここで注目すべきは、わが国の制度は形式的には「社会保険方式」だが、実質的には「税方式」との混合形式だということである。年金や医療保険の財源は社会保険料のみならず、巨額の国庫補助で賄われているのである。この点を勘案すれば、税制を通じて世代間不公平を是正すればよいといえよう。所得税の場合基本は現役世代への課税であるが、消費税は引退世代にも負担を求める。このように考えれば、近年の財政赤字発生の主因である社会保障費の財源調達として、消費税増税は妥当な判断といってよいだろう(なお、消費税には逆進性が指摘されるため所得再配分機能を強化する必要があるが出てくる。そのために欧米諸国では所得税の改革(所得控除から税額控除へ)や還付つき税額控除制度の導入を図っている)。

このように、世代間不公平是正の観点からすれば、消費税に財源を求めることは妥当だといえよう。ただし、国民が消費税増税を受け入れる前提として、公務員人件費削減や戸別所得補償制度の見直し等歳出の効率化・合理化が求められることはいうまでもない。加えて重要なのは、社会保障費の財源調達として消費税増税を行う以上、そもそも国民が消費税増税を受け入れる前提として社会保障制度に対する信頼回復が必要になることである。それには受益と負担の関係を明確にする仕組みを整備することが不可欠となる。現行制度では、元来受益と負担の対応関係が分かりやすい社会保険方式は仕組み全体の一部を構成しているに過ぎず、税を財源とする国庫や支援金といった形で巨額の所得移転が行われている。結果として受益と負担の関係はあいまい化し、「負担感なき受益」が給付増圧力となる一方、「受益感なき負担」が負担増への抵抗となっている。現在政府・与党が社会保障と税の一体改革として取り組んでいるものは、こうした制度の構造を存置させたままで、給付削減、負担増、機能強化をバラバラに積み上げているに過ぎず、根本的な解決にはなっていない。真に求められているのは、例えば、医療・介護・保育の各制度において、受益と負担のレベルや内容を、保険者や自治体ごとにかんがりの程度柔軟に選択できる仕組みを構築するといった、制度の抜本改革である。

2 10%に引き上げた場合に景気はもつのか

消費税率引き上げで景気が持つかどうかの客観的な判断基準を設けるのは難しいが、消費税増税の負担分を吸収するだけの家計所得増があるかどうかの一つのメルクマールとなる。13年度から15年度の3年間で5ポイントであるならば、1年当たり1.7ポイント、約4兆円の家計負担となる。雇用者報酬が244兆円なので労働分配率を一定とすれば1.6%の成長が必要である。これは物価変動率をゼロとして、前回景気回復期（2002～07年）並みの平均実質成長率（1.7%）を実現すれば達成可能である。

この点からすれば、「2013～15年度の平均成長率として1%台半ば以上を確保すること」が、経済的な観点からみた消費税率引き上げの条件となる。もっとも、この条件を下回ったから直ちに景気が腰折れするわけではないし、次節で見るように、財政再建には消費税率2015年度10%はまずは越えるべき一里塚にすぎないことも勘案する必要がある。弾力条項としては「2013～15年度の平均成長率として概ね1%を確保できる見通しが立つこと」と、純粹に経済的な観点からの条件よりもやや低めのハードルを設定するのが妥当であろう。一部で経済成長率2%以上を条件にしようという声があるが、経済的にそこまでの必要はないと考えられる。一方、成長率が1%を下回るほど脆弱であると、消費税率の引き上げが景気後退の引き金を引くことになり、結果的に財政再建が遠く恐れがある。ただし、その場合でも、引き上げ幅の圧縮などにより経済への負担を軽減する形で、可能な消費税増税は行うべきである。

ここで重要なのは、この弾力条項をクリアするために必要な2つの対応策をきちんと講じることである。その一つは、向こう1～2年は自由貿易協定締結、農業・医療分野での規制改革、大幅な法人減税など、これまでに踏み込めなかったものにも踏み込む形で成長戦略に全力を尽くすことである。もう一つは、名目成長率とほぼ同率の賃金の上昇を実現する環境を整備することである。過去に見られたような景気回復時に労働分配率が大幅に低下して賃金が伸びないのでは消費税増税分を吸収できないため、名目成長率の高まりに伴って家計所得が増えることが必要になるためである。

3 なぜ2015年度までに10%なのか、それだけで十分なのか

◆2015年までの10%への引き上げは2020年度PB黒字化を保障せず

政府が2015年までの消費税率10%への引き上げを目指す背景には、2020年度までのPB黒字化という財政健全化目標がある（「財政運営戦略」2010年6月22日閣議決定）。そこに至るまでの中間目標として、「2015年度までにPB赤字のGDP比を2010年度から半減」というものがあり、政府試算（経済財政の中長期試算）によれば、それには2015年度までの消費税率10%への引き上げが必要というわけである。つまり、2015年度までの消費税率10%の引き上げは、あくまで財政健全化に向けた一里塚に過ぎない。ならば、それは、2020年度PB黒字化という最終目標達成にとって十分であるか、を検証する必要があるだろう。

内閣府試算によれば、平均名目成長率が3%程度まで高まれば、2020年度時点でPBの赤字はGDP比1.6%である。これを解消するのに追加的な消費税率の引き上げは4%で十分であり、実現可能性は高いと考えられよう。しかし、平均名目成長率が1%台半ばにとどまった場合、2020年度時点でPBの赤字はGDP比3.3%残る。これを消費税で解消するには、2016年度以降2020年度までにさらに7%の引き上げが必要になる。5年間で7ポイント、つまり年あたり1.4ポイントとなり、家計所得が名目成長率（1%台半ば）並みで増加すれば計算上は吸収できる。

しかし、経済の実力では平均名目成長率が1%台半ばを確保できる状態になったとしても、2013~2020年度までのわずか7年のうちに合計12ポイントも消費税率を連続して引き上げたとき、現実の経済が回復基調を維持できるかどうかは不確実性が高い。そうなれば、2020年代中のPB黒字化という最終目標達成を確実にするには、2015年度までの消費税率引き上げ幅を10%から上乘せすることが必要になる。しかし、それでは今度は景気の腰を折るリスクが高まることになり、ディレンマといってよい状況である。

◆2020年度までのPB黒字化という財政健全化目標は堅持すべき

ここで、そもそもなぜ2020年代にPBを黒字化する必要があるかという疑問が出てくる。その根拠は必ずしも明確ではないが、多くのエコノミストの見方では、2020年前後には経常収支が赤字化し、国内貯蓄で財政赤字をファイナンスできなくなり、財政破綻のリスクが一気に高まる。こういった見方が暗黙の根拠になっていると思われる。このことは逆に言えば、2020年度以降も経常黒字が確実に維持できるのならば、財政削減目標達成が後ずれしたとしても危機を回避できる。

現実には、経済低迷・デフレが続く結果として経常黒字が残るといったシナリオがありうる。ISバランス論からすれば、家計貯蓄率が高齢化によって減少しても、投資抑制によって企業部門で資金余剰が大幅に発生すれば、財政赤字はファイナンスできるからである。ならば、経済低迷・デフレという現状を放置した方がよいのか。もちろんそうではない。この場合は問題の先送りにすぎず、投資不足で国内経済が一段と疲弊し、潜在成長率が低下していく。そのとき、実質賃金は減り、若年を中心に雇用の悪化が深刻化していることが予想される。それは将来の成長力を一段と低下させることを意味する。そうした状況が長々と続けば、いずれは国内が完全に空洞化した結果として成長率が低いにもかかわらず経常赤字に陥るであろう。それは端的には、現在のギリシャのような状況がわが国にも訪れることを意味する。つまり、問題を先送りすればするほど、より厳しい状況がその先に待っている。

したがって、やはり経済活性化は可能な限り早く達成すべきであり、2020年度までのPB黒字化とい

う財政健全化目標は堅持すべきである。しかしまたその一方で、**経済成長率の引き上げに成功した場合に、それに伴って金利が大幅に上昇する可能性が出てくることへの対応も必要**である。わが国の政府債務残高はGDPの約2倍に上る。こうした状況のもとで、景気の回復に伴って金利が上昇しはじめると、利払いが大きく増えて政府支出が税収を上回るペースで増加する可能性が出てくるからである。この場合、財政赤字が減らないままとなり、投資増加で民間の余裕資金が減少してしまうと国債の市中消化が難しくなり、国債金利が急騰し、一段と利払いが増える悪循環に陥る恐れがある。こうして金利が急騰すれば、再び経済は停滞状態に逆戻りである。こうしたリスクは高齢化に伴って家計貯蓄率が低下していくほど高まるわけで、そうした面でも財政健全化の達成は早ければ早いほどよい。

◆成長率を高めつつ経常黒字を残す術

とはいえ、名目成長率3%達成は決して容易ではなく、**結果として財政健全化が遅れる可能性は相当程度ある**。では、その場合に備え、**経済活性化を達成しつつ経常黒字を残す方策はあるのだろうか**。経済成長パターンの転換ができればそれは可能である。具体的には、高コストの日本国内では収益が生めなくなっている部門は思い切って海外に移管し、海外であげた利益を投資収益の形で国内に還流する仕組みを構築する。加えて、国内は収益性の高い部門に特化し、国内での投資効率を引き上げる。そうすれば、投資額を量的に抑えることで企業部門の余剰資金を残しつつ、国内成長率を高めることができる。この場合、投資収益の受け取りが増える形で経常黒字が残り、2020年度にPBの赤字が残っても、金利の大幅上昇を抑えることができるだろう。

以上を総合すれば、**財政危機回避の確実性向上に向けて、2020年度PB黒字化という財政健全化目標は堅持すべきであり、そのための一里塚である点と景気との両立を勘案すれば、消費税率の「2015年度10%」は適切な設定といえる**。ただし、**経済回復に伴う金利急騰リスクを回避し、財政健全化目標の達成後ずれの可能性も勘案して、成長率を高めつつ経常黒字を残すための成長パターンの転換にも同時に取り組む必要がある**といえよう。

4 「2015年度10%」実現に向けて取り組むべき政策課題

以上でみてきたことを改めて整理すると以下の通りである。

①2010年代半ばまでに消費税率10%を引き上げる、というのは妥当な政策目標であり、その達成に全力を挙げるべきである。ただし、そもそも消費税増税が受け入れられる前提として、**徹底した歳出効率化と社会保障制度への信頼回復**が不可欠であり、後者には受益と負担の関係を明確にするための制度の抜本改革が求められる。

②消費税率引き上げでも景気回復を維持するには、当面、従来できなかった項目に踏み込んだ**成長戦略の断行**に全力を傾けるとともに、**名目成長率とほぼ同率の賃金上昇を実現する環境整備**が必要である。そのうえで「**2013~15年度の平均成長率として概ね1%程度を確保できる見通しが立つこと**」を弾力条項として設ければよいが、この条件が満たされない場合でも、引き上げ幅の圧縮などにより経済への負担を軽減する形で可能な消費税増税は行うべきである。

③消費税率10%の引き上げの向こうに設定されている財政健全目標である「**2020年度までのPB均衡化**」は堅持すべきである。ただし、**低くはないハードル**でもあり、無理やり行くと経済がもたない可能

性もある。その意味では、安易に目標を取り下げるべきではないものの、同時にP B均衡化の達成目標が後ずれしても良い状況を整備しておくことが必要である。それには、**2020年代に入って経済成長率が高まっても確実に経常黒字が残る経済成長パターンの創出**が求められる。

以上を踏まえれば、2015年度消費税率10%への引き上げを実現し、最終的な財政危機回避をより確実にするための環境整備として、向こう1～2年の間に政府が取り組まなければならない経済財政運営上の優先政策は、以下の3つとなる。

第1は、**受益と負担の関係を明確にする社会保障の抜本改革**である。現在の社会保障改革は現行制度を前提に単に合理化と機能強化をバラバラに積み上げたに過ぎない。医療や介護、保育では、自治体や健康保険ごとに受益と負担のレベルや内容が選択できる仕組みを構築する方向が求められる。もちろん、向こう1～2年で抜本改革を断行することはほぼ不可能であり、重要なのは基本設計と改革工定表の国民的合意を得ることである。

第2は、**景気回復時の労働分配率の維持**である。賃金ファンドの増加率を労働生産性上昇率に合わせるといふ、新しい生産性基準原理を労使で議論してルール化することが求められる。これにより、家計所得が持続的に増加をはじめ、デフレ脱却の道もみえ、名目成長率引き上げにも貢献するであろう。

第3は、**経常黒字の確保につながる技術・資本輸出促進型の経済成長パターンへの転換**である。こうした成長パターンの転換が、新興国の追い上げが厳しいなかで賃上げを実現し、内外需両輪で成長率を高める有効な方策でもある。経済成長戦略は単に分野別に政策を列挙するのではなく、こうした全体としてのビジョンや基本的な考え方を示した上で、政策課題を明示する必要がある。個別施策としては、T P P、F T Aを通じた知的財産権の保護強化、法人税率の一段の引き下げ、国内利益還元への税制優遇などが優先されるべきであろう。

以 上

◆『日本総研 政策観測』は、政策 이슈 に研究員独自の視点で切り込むレポートです。本資料に関するご照会は、下記あてお願いいたします。

調査部 山田 久 (Tel : 03-3288-4245)