

消費税は本当に逆進的か

大阪大学社会経済研究所教授

大竹文雄

大阪大学国際公共政策研究科助教授

小原美紀

1. 小さな政府と重い税負担感

「日本は大きな政府であるから、小さな政府を目指すべきだ」、という考え方は、あまりにも当然のこととして日本では受け入れられているように見える。日本では、単に無駄遣いをなくすことが小さな政府を目指すことと混同されているが、本来小さな政府とは、所得再分配機能が小さな政府のことを言う。

大きな政府の証拠として、高い国民負担率がしばしば指摘される。国民負担率は、国内総生産（GDP）に対する租税と社会保険料負担の合計の比率で、これが、50%を越えないようにするというのが小泉政権の目標である。

国民負担率を大きくしない、という議論の背景には、日本の政府が既に大きすぎて、より「小さな政府」を目指すべきだという暗黙の了解があるように思える。しかし、二〇〇四年における日本の一般政府総支出の対GDP比は三七%で、米国の三六%に並んで世界の先進国の中では最も低い。ちなみに、OECD諸国の平均は約四一%である。

ではどうして、日本の財政赤字は先進国の中で最も深刻なのであろうか。当たり前のことであるが、日本の税率が先進国の中で最低の水準にあるからである。実際、二〇〇四年の租税負担率は二一・一%で、先進国の中で最低の水準である。中でも、個人所得税の対GDP比は、六・一%にすぎず、米国の一四・八%、フランスの一〇・九%と比較しても低い。

実は、日本の個人所得税負担は低下してきている。一九八六年には個人所得税の対GDP比は八・九%だった。それが、二〇〇四年には、六・一%にまで低下しているのだ。「そんなバカな」と思う人は多いだろう。給与明細をみても、税引き前の賃金と手取り賃金はずいぶん違う。非常に重い税負担をしていると感じている人が大半であろう。最近では税金が毎年増えて大変になっていく一方だと感じている人も多いはずだ。しかし、九〇年代は減税が行われてきた。

ここまで税負担が低い先進国も少ない。6月21日に税制調査会が「個人所得課税に関する論点整理」を発表して、「サラリーマン増税だ」、と非難を浴びた。9月の衆議院選挙でもサラリーマン増税をしないことを各党は公約に掲げた。先進国で最も税負担が低い国なのに、少しでも負担が上がりそうになると、大きな反対が生じる。どうしてだろう。

税負担が低いにもかかわらず負担感が大きい理由の一つは、税金の使途が国民が望むものではないことではないだろうか。「税金が高くなっても、教育が充実するわけではなく、老後も安心できない。なにも仕事をしていない公務員の給料になっているだけではないか。 unnecessaryな公共事業にばかり使われているのではないか。」「 unnecessaryなことしかしない政府な

ら、税金も払いたくないし、政府はもっと小さい方がいい。」という政府の仕事の中身に対する不満だ。

この不満を解消する方法は、政府支出の中身を変えることだ。どう考えても、不要な仕事をしている公務員は多い。産業別の付加価値や従業員数の分布と、それを管理する公務員の担当産業別分布の間には大きな乖離がある。この理由は、仕事がなくなっても部門の人員を減らすことは難しいということにある。

削減されそうになった担当部門は、削減に反対するために様々な政治的な行動を取ることが、成長部門よりも楽だ。というのは、もともと仕事がなくなっているから簡単に余剰人員を政治活動に振り向けることができる。暇な分だけ表向き立派な宣伝文書を作成することもできる。これに対し、成長部門を担当している部門は、ただでさえ忙しいので、政治活動に時間がさけないし、見栄えのする宣伝活動もできない。評価する側が本当の評価能力をもっていない場合は、結局、不必要なことをする部門だけを肥大させることになる。このような政治的な政府部門の歪みをなくす方法を考えることが政府支出の中身を変えることにつながる。

また、政府部門間の人員の配置転換や希望退職のシステムを機能させることも必要だ。批判されるべき天下りも多いかもかもしれないが、民間企業のように割増退職金の制度をうまく使えば、結果的に必要なことしかしない小さな政府が達成できる。ほしいことをしてくれる政府であれば、もっと税金を払ってもいい、という人も現れるだろう。

重い税負担感の第二の理由は、一般の人にとって税金と社会保険料の区別があまりついていないことではないだろうか。「税金が先進国の中で低いというのは信じられない。毎月、源泉徴収でこんなに取られている。」という意見が多い。でも、源泉徴収票をよくよく見ると、所得税の負担額よりも社会保険料の負担額の方が多い人が多いのではないだろうか。社会保険料は所得比例の部分が多いので、低所得者でもかなりの負担率になっている。しかも、高齢化で社会保険料率が高まることが予想されている。実際、社会保険料は継続的に引き上げられてきた。一方、所得税減税は最高税率の引き下げを中心とした累進度の低下を中心に行われてきた。つまり、事実上比例税である年金保険料が引き上げられてきたことで、日本の租税体系は所得再分配機能を弱めてきたのである。デフレの継続で所得があまり上がらない中で、社会保険料の引き上げが続くと、低・中所得者は重税感を感じることになる。

その上、現在の社会保険制度が本当に所得再分配効果をもっているのかも疑問である。特に、公的年金制度は問題を抱えている。現在の年金受給世代においては、年金受給額が高い豊かな高齢者ほど、若い世代からの所得移転をより多く受けていることが、明らかにされている（例えば八田達夫・小口登良『年金改革論：積み立て方式へ移行せよ』、日本経済新聞社、99年）。

確かに、社会保障は、一時点の所得でみると所得が高い人から低い人への再分配である。実際、社会保障による所得再分配効果は大きいように見える。しかし、その大部分は、現

在の勤労者から引退者への所得の再分配である。引退者の中には、勤労期の所得や資産を考えると、現在の勤労者より豊かなものも多い。勤労期に多くの所得を得ていた高齢者ほど、現在の勤労者からより多くの所得移転を受けるのはどう考えてもおかしい。再分配なら、貧しい高齢者により多く移転しなければならない。

こうした問題が発生するのは、過去の公的年金保険料が受給額に比べて低すぎたことが理由である。年金保険料が引き上げられた後の世代にはこのような逆進的な現象は生じない。おまけに若い世代にとっては、高齢層への所得移転のために、公的年金の収益率は著しく低くなっている。再分配制度として機能していない公的年金が原因で、社会保険料が上昇していくのであれば、まさに「負担」が増えていくと人々が認識してもおかしくない。公的年金制度におけるこのような再分配のひずみは、少子化の進行によって加速されてしまう。

社会保険料の負担感を減らす方法は原理的には簡単である。年金や医療保険を個人勘定にすればいい。こうすれば、社会保険料は一種の貯蓄であるから、自分の貯蓄をするのに負担が重い、という人はいないだろう。結局、使うのは自分なのだから。年金はもともと寿命の不確実性に対処するものである。予想外に長生きした場合のリスクに備えた保険なのだ。年金における本来の再分配機能は、高所得者から低所得者への再分配ではない。短命の人から長命の人への再分配なのである。その意味では、予想外に長生きした世代に公的年金を通じて所得移転が行われることは、ある程度正当化できる。若いころに予想していた寿命と比べて実際の寿命が急激に伸びた現在の70歳以上の世代への所得移転には合理性がある。しかし、最初から平均寿命を正確に予想できた団塊の世代が、より若い世代から所得移転を受けることは正当化できない。

強制加入制度にしなければならないのは、二つの理由がある。第一に、自分の寿命をある程度正確に予想できるならば、年金加入希望者は長寿を予想するものだけになる。短命を予想するものが加入しないので、短命のものから長命のものへの所得移転というメリットがなくなるので、年金保険料が高くなりすぎてしまう。低い保険料で年金制度を機能させるためには、強制加入が必要なのである。第二に、人々はどうしても直近の生活を重視しすぎる傾向があるため、老後貯蓄を過小にしすぎる。そうすると老後を迎えた高齢者の中での貧困問題が発生してしまう。

公的年金の目的がこの二つを解決するためのものであるならば、強制加入の個人勘定方式の年金制度にすれば十分である。ちょうど自動車保険の強制保険のようなものである。何も国が保険料を運用する必要もないし、若者から高齢者に所得を移転する必要もない。

「それでは、社会保険のもつ低所得者への再分配機能がないではないか。」という人もいるだろう。この部分は、税金をもとにして、低所得者に限定した給付をするか、一律固定給付をすることで解決すべきである。

いわば「ねずみ講方式」で破綻した公的年金を立て直す方法は、高い収益率で受け取ることになる人々の収益率を引き下げるか、大量の移民を受け入れるしかない。出生率上昇

政策は、仮に来年から出生率が上がったとしても来年生まれた子供たちが保険料負担を始めるのは約 20 年後であり、とても高齢化のピークに間に合わない。大量移民受け入れが困難なら、保険料が低すぎた 70 年生まれ以前の世代の人々に追加的に支払ってもらうか、彼らの年金受給額を引き下げるしか解決方法はない。世代別の保険料を導入するか、現在の受給者を含めた年金受給額を低下させるか、年金所得課税を強化するのである。

急に生活水準を下げるのが困難であれば、過大受給世代の相続税率を引き上げるのも一つの方法である。公的年金制度は、「世代間の助け合い制度」ではなく、「世代内の長寿者を助ける制度」なのである。

2. 少子高齢化社会で逆進性をどう考えるか

深刻な日本の財政赤字を解消する方法は、財政支出を削減するか、税収を上げるしかない。税収を上げるには、景気をよくするか、増税するかという方法がある。財政再建の切り札として候補に上がってくるのが、消費税の引き上げである。民主党が 9 月の総選挙で公約に掲げたように、基礎年金の財源として消費税を考えるという案もある。

広く薄く負担し、捕捉の問題が比較的小さいとされる消費税は、財政再建や社会保障財源としての有力な候補である。しかし、消費税には広く知られた問題点がある。逆進性の存在である。低所得者ほど、所得に対する消費税の負担率が高くなるため、税制が所得を不平等化する原因になるという批判である。

実際、統計的にもこの事実は確認できる。2002 年の『家計調査』(総務省)を用いて財務省が勤労者世帯の所得階級別の消費税負担率と所得税負担率を計測した結果を図 1 に示した。調査結果によれば、所得が最も低い第 1 分位の階層においては、所得の 2.8%にあたる消費税を負担している。所得階級が高まるにつれて消費税の所得に対する負担割合は低下し、最高所得階級で 2.1%の消費税負担率になる。つまり、所得が高いほど、所得に占める消費税の負担額は低くなる。消費税は逆進的であると判断できる。これに対し、所得税は所得水準が高くなる。最低所得階層での所得税負担率は 4%であるが、最高所得階層では 12%になっている。確かに、所得税は累進的である。

このように消費税が逆進的な正確をもつ理由は簡単である。第一に、金持ちの方が、所得のうち消費する比率は小さく、貧しい人の方が、所得の多くを消費にあてている。第二に、一般には所得の変動よりも、消費の変動は小さい。所得が変化したからといって、生活水準をすぐに変えることはない。したがって、所得が低めの方は、所得に対しより多くの消費を行い、消費税の負担率が高いのである。

税金が累進的であるとか逆進的であるという議論をする場合には、一時点の所得を念頭にしていることが多い。しかし、少子化時代における税負担の公平性を考える際には、特に生涯所得に対する負担の公平性に気を配る必要がある。人口構成が若い時代には、全員が勤労世代であるとみなして、税負担の公平性を考えてもそれほど問題は生じなかった。しかし、少子高齢化時代では、引退後の生活をしている人の比率が高まっている。勤労世

代と老齢世代の税負担の公平性を考えるには、引退して勤労所得がなくなっている人の担税能力をどう評価するかが鍵になる。勤労所得がないからといって、貧しいとは限らない。勤労期に蓄えた豊かなストックをもっている高齢者も多い。

その意味で、消費税の逆進性を一時点の所得水準に対する消費税負担率で計測することには問題がある。この問題は少子高齢化が進めば進むほど深刻になってくる。

例をあげて説明してみよう。世の中に、全く同じ所得水準の人しかいなかったとする。20歳から60歳まで、年収が500万円、60歳以降は年金所得が200万円、80歳まで生きるとしよう。人々は、生涯同じレベルの消費水準を達成できるように貯蓄し、それを取り崩すとする(図2)。ここで、簡単化のために、金利をゼロとすると、人々は毎年400万円ずつ消費すれば、60歳まで毎年100万円ずつ貯蓄し、60歳以降は毎年貯蓄を200万円ずつ取り崩すと、80歳でちょうど貯蓄を使い果たすことになる。これが、経済学でライフサイクル仮説と呼ばれる消費行動を説明する理論のもっとも簡単なケースである。

このとき、消費税率が5%だとすれば、50歳の人の消費税の負担額も70歳の消費税負担額も、約19万円になる。所得に対する負担率を計算すると、50歳で所得500万円、所得に対する消費税負担率は約3.8%、70歳で年金所得200万円の人の消費税負担率は約9.5%である。この指標では、所得の少ない高齢者が、所得の多い勤労者に比べて、高い消費税負担比率となっているため、逆進的な状況を示している。

しかし、この両者は年齢が違っただけで生涯所得は同じであるから、生涯所得に対する生涯消費税負担で考えると、どちらも、約4.8%の消費税負担率ということになる。このように、狭い意味のライフサイクル仮説が成り立つと生涯所得=生涯消費であるため、消費税が比例税である限り、生涯所得に対して消費税には逆進性はなく、あくまで比例税にすぎない。

高齢者が少ない場合には、その時の所得水準で逆進性を定義しても、それほど大きな問題にはならなかった。しかし、少子高齢化社会を迎えて、現時点の所得が少なくとも貯蓄水準が高く、高いレベルの消費をしている高齢者と、所得が高くとも老後の生活のための貯蓄をためている勤労層の所得に対する消費税負担率を比較しても本当の逆進性を計測することはできない。本来の逆進性を計測するためには、生涯所得に対する消費税の負担率が、生涯所得階級別に消費税負担率が低下するか否かを検証する必要がある。

したがって、消費税の逆進性の程度や再分配効果を分析するためには、生涯にわたる所得、消費、給付を分析する必要がある。ところが、同一個人を長期にわたって追跡した調査は日本に存在しない。生涯所得や恒常所得を反映しているのは、一時点の所得ではなく消費額であるという経済学の標準的な枠組みにそって生涯所得に対する消費税の逆進性を検証してみよう。具体的には、消費階級別データを恒常所得階級別(生涯所得階級別)データであると考え、消費階級別に所得に対する消費税負担率を計測する。

仮に、低所得者ほど消費性向が高いならば、消費階級別データにおいても消費階級が低

いほど所得に対する消費税負担額の比率は高くなるはずである。一方、ライフサイクル仮説が正しければ、所得に対する消費税負担率は消費階級に関わらず一定になる。

単純なライフサイクル仮説を前提とすると、所得の相対的順位は毎年変化する可能性があるが、消費階級の相対的順位は年齢が変わっても変化しないと考えられる。そこで、つぎのような方法で、生涯所得階級別、消費税負担額を計測する。第一に、年齢階級別に、消費階級の十分位データごとの平均消費額（および平均消費税負担額）と平均所得額を算出する。第二に、消費階級は年齢が変わっても変化しないという仮定のもとで同一消費階級データをすべての年齢について合計することで、生涯所得、生涯消費、生涯消費税額などを求める。

データは、『全国消費実態調査』を用いる。消費階級別データは公表されていないため、特別集計をおこなって必要なデータを作成した。また、『全国消費実態調査』では、年間の税額および社会保険料負担額は調査されていない。そこで、調査から得られる情報を用いて、所得税、住民税、社会保険料の負担額を各世帯について算出した。

3. 生涯所得で計測した消費税の逆進性

消費階級データから生涯所得と生涯消費税負担率を計算した結果を図3に示した。まず、生涯所得に対する消費税負担率について検討しよう。驚くべきことに、消費階層別に生涯所得階級を定義すると、消費税負担は「累進的」である。1999年において、消費階級第1分位の消費税負担率は1.59%、第10分位の負担率は4.05%である。非耐久財でも同様の傾向がある。必需品だと考えられる食費の負担率は、消費階級別データで見ると生涯消費額階級に関わらず、所得の一定割合である。その意味で、食費は他の費目に比べると所得に対してほぼ比例的であるといえる。しかし、食費にかかる消費税も決して逆進的であるとは言えない。

ただし、外食費を除いた食費に対する消費税負担率は、生涯所得が高いほど低い。1999年のデータでは、消費による生涯所得の中位所得階層までは、外食費を除いた食費の消費税負担は、生涯所得の約0.55%であるが、最高所得階層では0.4%になっている。外食費を除いた食費では、程度は低いもののわずかに逆進性は観察される。

一方、所得税や住民税は、生涯所得階級でみても累進的な構造をもっている。住民税の累進度は、消費税の「累進度」とほとんど変わらないのも特徴的である。

図には示していないが、課税前所得階級で生涯所得を作成した場合は、消費税に逆進性が観察できる。課税前所得階級で最低所得階級である第1分位では、消費税の負担率は5.29%、最高所得階級である第10分位では1.79%である。つまり、伝統的な所得階層別データで見れば、生涯所得を計算しても、消費税の負担率は逆進的に見える。

ここまでの分析結果はつぎのようにまとめることができる。第一に、生涯所得階級で定義した所得税・住民税負担率は、生涯所得が高いほど高いという累進的構造をもっている。第二に、生涯所得階級別に計測した消費税負担率は、生涯所得が高いほど高いと

いう「累進的構造」をもっている。消費税の「累進度」は所得税の累進度に比べればはるかに小さいが、住民税の累進度と同じ程度である。ここで示した計測結果は、『全国消費実態調査』をもとにしているが、『国民生活基礎調査』を用いてもほぼ同様の結果が得られる。

4．少子高齢化社会での再分配の確保

消費税の逆進性という問題は、一時点の所得を租税の負担能力であると見なしたために生じた間違いである。生涯所得を租税の負担能力と考えるならば、本来消費税は、所得に対する比例税に過ぎない。ここで示した計測結果によれば、生涯所得が高い人ほど、生涯所得に対する消費性向が高いため、消費税は「累進的」でさえあった。その意味で、少子高齢化社会における財源として、消費税の「逆進性」を問題視すべきではない。税だけで所得再分配効果をみるべきではなく、公的年金の基礎年金という国民に対する定額補助金を、消費税という比例税で賄うと考えれば、税から補助金を引いた「純税負担率」は、生涯所得が高い人ほど高くなるので、累進度は確保できる。公的年金の改革案には、様々な意見があつてまとまりにくい。しかし、基礎年金を消費税で全額賄うという案については、消費税の逆進性そのものが深刻な問題ではない以上、真剣に検討してみてもどうだろうか。

図1 消費税・所得税の所得階級別負担率

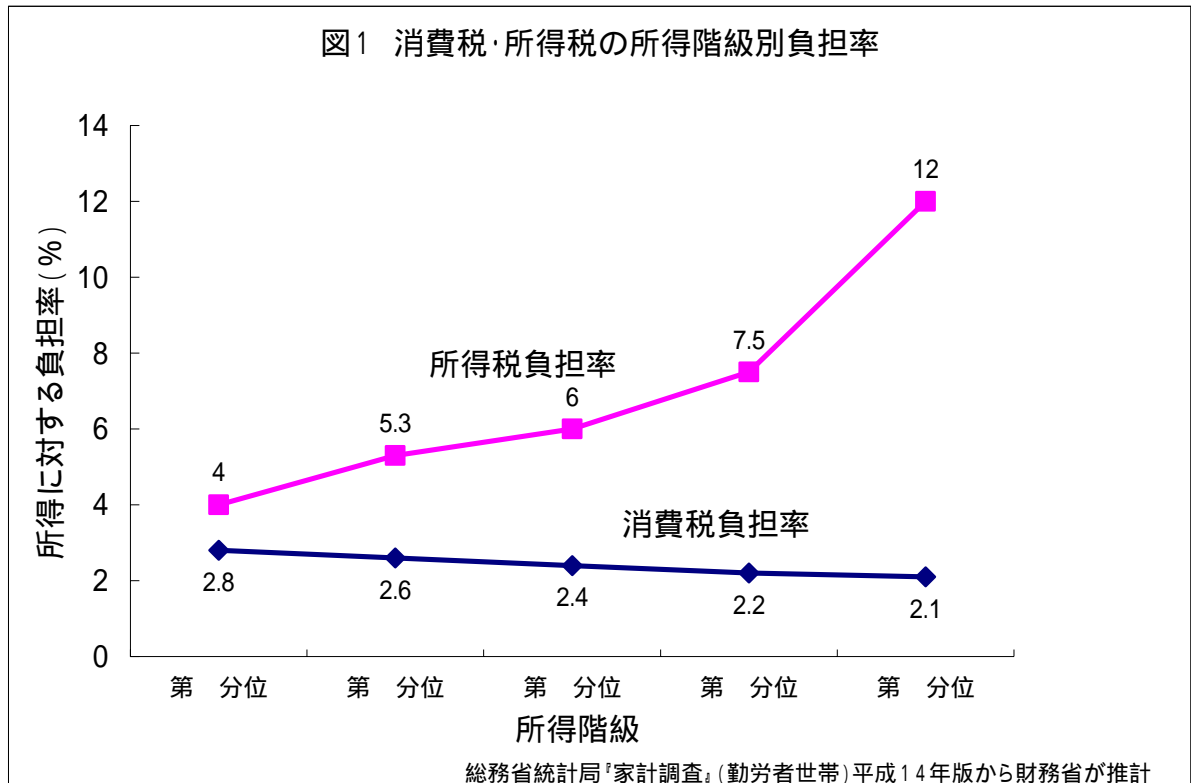


図2 ライフサイクルモデルにおける消費行動

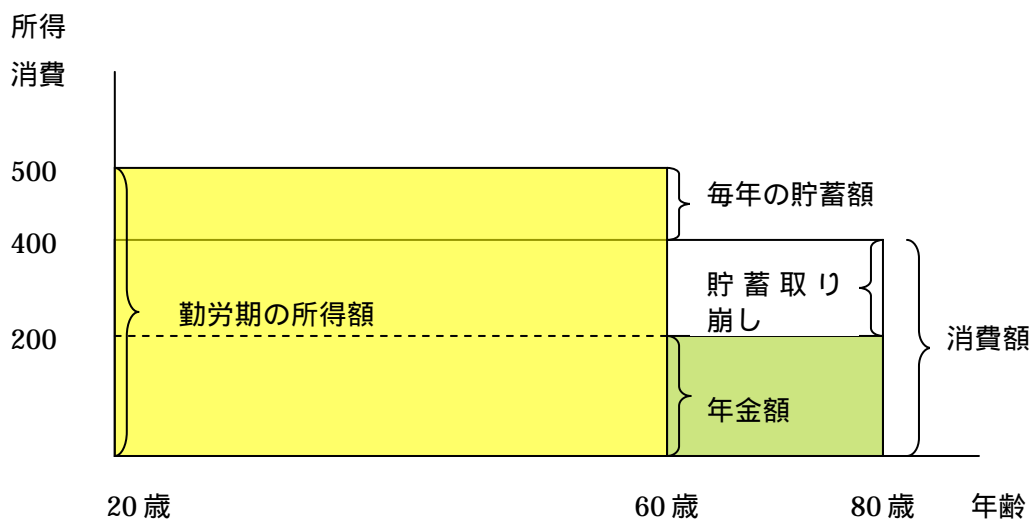


図3 生涯税負担率1999 (%生涯所得)

