

経済産業研究所（RIETI）

BBL セミナー 配付資料

2011年4月7日

「復興財源として災害復興所得税の創設」

佐藤主光

<http://www.rieti.go.jp/jp/index.html>



提言

電力消費特別税の導入を

小黒 一正 一橋大学経済研究所

佐藤 主光（もとひろ）一橋大学政策大学院

去る3月11日に起きた東北関東大震災による東京電力発電所の被災に伴い首都圏を含む東電管轄内において電力不足が生じている。当面は地区別に一日の一定時間電気供給を停止する計画停電（輪番停電）で場を凌いでいる状態だ。しかし、実施が直前にならないと決まらないことから鉄道機関の乱れや「企業の生産や調達計画に弊害がある」などと計画停電による混乱が広がっている。計画停電の対象になる地区の世帯と対象外地区で特に電力を多く消費する世帯との間では不公平もある。仮に発電施設の復旧が遅れ、電力不足が長引くならば、こうした戦時体制にも近い電力の配給制度を続けることの経済的損害は測りしれない。日本経済の見通しを不透明にすることで、市場からの不信を高めることになるだろう。経済の復旧・復興の阻害要因となって、日本経済の成長力を長期的に損ないかねない。

一般に供給不足への対応としては、数量調整と価格調整があげられる。計画停電のような一律（かつ不確実）な数量調整より、利用者の誘因に働き掛け、その選択を尊重する価格調整の方が、限られた資源を有効に配分するという効率性に適っている。高い価格を払ってでも希少な資源の利用を欲する人は、そうではない人よりも高い利用価値を見出しているだろうからだ。需給のバランスを図るならば、価格メカニズムを利用することが市場経済の「王道」なのである。低所得者に不公平と思われるかもしれないが、節電すれば負担増は抑えられる。計画停電で電力消費ができなくなる状況より彼等にとっても望ましいはずだ。また、公平を改善するならば、別途、手当など再分配政策を講じることもできる。効率と公平という異なる目的は異なる手段で対処するのが政策の「王道」であろう。

無論、需要の変動の大きい電力の需給を価格調整のみに委ねることは心もとないかもしれない。その場合、数量調整で補完させることも選択肢であるが、一律ではなく、利用者のニーズに即して柔軟に対応する余地を残しておくことが肝要である。

本稿では試案ながら計画停電に代わる、かつ長期の節電に耐えうるスキームを提言したい。対象は、激甚災害法の指定を受けた被災自治体を除く東京電力の供給電力とし、(1) 東電と主に電力の大口需要者との節電に係る自主協定と(2) 家計を含む本協定に参加しない需要者に対する課税の二つの柱からなる。これらは電力不足が解消するまでの措置とする。電力不足の見通しが不透明であれば、とりあえず1年の時限措置として、必要に応じて延

長する。

第1の柱として、東電は大口需要者との間で電力消費量のピーク時間帯を中心に節電の目標値を設定、その実施を協定として取り交わす。子会社を含む企業グループ単位で参加することも可能とする。協定で電力利用に制限を受けるが、一定時間内、電力供給が完全に停止するより経済的損失は小さくて済む。また、各業種の電力使用の違いを反映できるように協定は消費量・消費のピーク時間帯を参加企業ごとに変えることができる。政府が検討している「総量規制」とは異なり、一律・強制的ではなく、自主的な協定であることが特徴である。電力利用権を割り当てるもので、協定を結んだ企業間で季節変動等を反映し、電力の利用枠の融通を訊かせ合うことも排除しない。対価は伴わないが排出権取引に類似する。

第2の柱は、東電の電力消費に対する消費税（国税）を現行の4%から50～100%まで引き上げ、税込の電力料金1.5～2倍に高める。これを「電力消費特別税」とする。具体的な税率は、電気料金と電気需要との関係（価格弾力性）に応じて定めればよい。価格弾力性が低いほど高率の課税が必要となる。ただし、生活必需品である電力需要の弾力性は一般に低いとされている。そこで「ナッジ」で家計の行動の誘導を図る。具体的には、幾つかのモデル世帯を作り、仮に電気料金が課税によって上がったとき、概ね同じ電気料金で済むような節電方法を示す。合わせてモデルでは電力消費が一定時間に集中しないようにする。これが「参照点」となって、家計の行動を誘導すれば、負担の増加を抑えつつ、節電に繋がる。

税率の差別化を消費税制度の中で行うことは、インボイスのない我が国では執行上、困難とされてきた。しかし、同消費税の納税義務者は東電のみであることから、異なる税率でもって課税することに税務上、問題はないだろう。料金徴収上、利用者の所在も分かっているから、東電管轄区内で被災地と被災地以外を区別することも可能だ。

課税事業者には税額還付が適用される。消費税の形を取るのは、この還付の論理的一貫性と実効性を担保するためである。自主協定の参加企業については100%の還付を認め、電力消費特別税が当該企業の負担にならないようにする。従って、電力消費特別税は参加企業の生産コストを増加させない。当該企業が輸出企業であれば、その国際競争力を損ねない仕組みになっている。協定を遵守しなかった企業に対しては、還付を認めず、協定違反の期間を遡って追徴課税する。一方、非参加企業の還付金は支払い額の半分程度に留めておく。家計を含む非課税事業者は、電力消費特別税を全額負担することになる。

このように事業者に配慮した仕組みになっていることについては不公平との異論もあるか

もしれない。しかし、税額控除を認めなければ、生産費用に堆積することで、東電管轄内の企業の競争力を総じて減じてしまい、生産の縮小や事業所の域外への流出を招きかねない。その結果、雇用が失われて損失を最終的に被るのは一般世帯に他ならない。迅速な経済の復旧・復興も進まなくなってしまう。

非課税事業者の中には低所得者のほか、医療機関（病院・有床診療所）や自宅で医療機器を使用している世帯も含む。こうした機関・世帯には別途、「電力消費税手当」を給付する。消費税増税の逆進性を是正するために、近年議論されている給付付き税額控除に類似した仕組みである。

電力消費特別税からの税収、つまり現行の消費税率5%に対する上乗せ税率から上がってくる税収は電力消費税手当と被災地の復興支援の財源とする。この重い税を負担する納税者からも理解を得ることができるだろうし、膨大な費用が見込まれる復旧・復興事業の助けにもなる。我が国の財政の一層の悪化に対する一定の歯止めにもなろう。今こそ連帯・助け合いが求められているというならば、電力消費特別税を払うことが、義援金同様、被災地への支援に繋がるはずだ。他方、消費税としてではなく、電気料金の上乗せをする場合、超過料金収入に対して、政府は別途、新しい税を課さなければならなくなる。

こうした（1）企業との自主協定と（2）電力消費に対する加算課税は、既に環境税としてデンマークにおいて導入されている仕組みに近い。デンマークでは、環境税と合わせて、地球温暖化ガス削減の数値目標の設定とその遵守について企業と政府との間で自主協定を交わしている。こうした企業に対しては環境税の支払いを消費税と同様に税額還付することによって実質的に免除している。協定に参加しない企業や家計に対しては環境税を課すことで、地球温暖化ガスの排出抑制を図っている。

本稿が提言するスキームの利点をまとめれば次のようになるだろう。第1に、電力需要者の節電を促すことで、電力不足への対処となる。自主協定と協定企業間の電力使用の融通を柔軟にすることで、その経済活動を可能な限り阻害しない。第2に、電力消費特別税は自主協定に参加する輸出関連企業に累積しないため、その国際競争力を低下させない。今回の震災の難局と経済のグローバル化への対応という一見両立しがたい課題に対応できる。第3に、財源は被災地の復旧・復興に充てることができる。助け合いのための「連帯税」としての性格上、納税者からに対して、この特別税の説明責任を果たすことにもなる。ベストな仕組みではなくとも、この非常時において現行の計画停電よりもベターといえよう。

政治的な観点からすれば、こうした一連の措置は電力不足の責めを負うべき東電に甘いという批判があるだろう。需給ギャップを解消するよう中長期的には電力自由化の流れを加

速させることが見込まれる。電力消費特別税は東電が供給する電力のみを対象としているため、新規電力会社の参入を妨げない。税の掛からない新規電力会社の電力は東電に比べて、かなり割安になる。このため東電以外に対する潜在的需要が生み出されるだろう。これに応えるよう新規参入がおきれば、東電は顧客を奪われることになる。それが責任者としての東電に対する政治ではなく市場メカニズムによる懲罰となる。