

# 「平成27年度税制改正に関する提言」の解説

公益財団法人 全国法人会総連合



## 目 次

はじめに

I. 社会保障と税の一体改革と今後のあり方	1
II. 経済活性化と中小企業対策	10
III. 国と地方のあり方	13
IV. 震災復興	16
V. その他	16

## はじめに

本年の「税制改正に関する提言」は、効果を発揮し始めた安倍晋三政権の経済政策「アベノミクス」を、税制面からどう持続的成長に結びつけるかが中心テーマになっています。デフレ脱却に向け物価が上昇傾向を示し、本年4月の消費税引き上げの悪影響がほぼ一時的にとどまったといっても、景気の自律的な好循環構造を構築できなければ、強い日本経済の再生はできないからです。

特に重視したのは、法人実効税率の引き下げです。復興特別法人税の前倒し廃止で約5%の引き下げが実現したとはいえ、税率は依然として欧州やアジアの主要国に比べると高いままです。政府が成長戦略の中核として示した「数年間で20%台」という引き下げ方針を着実に実行するよう強く求めたのは、このためです。合わせて、アベノミクス効果が十分に浸透していない中小企業についても、成長を促す税制措置を求めています。

成長戦略のもう一つの柱である規制改革については、農業や医療、雇用の分野でいわゆる“岩盤規制”に風穴をあけるとして、いくつかの改革策が打ち出されました。しかし、それを単なるお題目に終わらせないためには、今後の制度設計が何より重要であることを指摘し、さらに踏み込んだ改革も促しています。

また、消費税引き上げなど実行段階に入った社会保障と税の一体改革では、改めて社会保障給付の抑制を強く求めました。そして持続可能な社会保障制度の確立と財政健全化の両立が、我が国にとって最重要課題であるにもかかわらず、その中期的な道筋さえ具体的に示されていないことに強い懸念を表明し、歳出・歳入両面からの早急な取り組みを促しています。



本解説は、税制・税務委員会の議論を踏まえて策定された提言の背景などを各会の役員・税制委員はじめ多くの方々に理解していただくよう、税制顧問の岩崎慶市がポイントを絞って執筆したものです。

## I. 社会保障と税の一体改革と今後のあり方

### 一体改革は緒に就いたばかり

社会保障の安定財源を確保するため、本年4月に消費税が5%から8%に引き上げられるなど、社会保障と税の一体改革は実行段階に入りました。しかし、持続可能な社会保障制度の構築と財政健全化の両立を目指すこの改革は、まだ緒に就いたにすぎません。国民にも痛みを求めることになる難事業ですが、これを達成しなければ国民の将来不安は逆に解消しないし、日本経済も立ち行かなくなるでしょう。

一体改革の必要性を端的に表しているグラフ(資料I参照)があります。一般会計予算の歳出と税収を折れ線グラフで時系列的に示したもので、両者のギャップが年々、ワニの口のように拡大していることから、通称「ワニ口」と呼ばれています。言うまでもなくギャップは国債で埋めてきたため、国債残高は今年度末で対GDP比156%、780兆円に達することになったのです。これに地方を加えると、残高はついにGDPの2倍を超し1,010兆円に上ります。

### 「中福祉・低負担」のアンバランス是正を

このギャップ拡大をもたらした最大の要因こそ、先進国の中で最速のスピードで進展する高齢化社会を背景とする社会保障費の増大なのです。その額は国の今年度予算で30.5兆円と歳出全体の約32%、政策的経費である一般歳出の半分以上を占める断トツの歳出項目となっています。しかも、社会保障費は今後も毎年1兆円規模で増える見込みなのです。この歳出増大を税収でカバーできていないから、ギャップがどんどん拡大しているわけです。つまり、国民の「受益」ともいえる歳出と国民の「負担」である税収の間に著しいアンバランスが生じているのです。

こうした状況を先進各国と比べてみましょう。地方政府などを含む一般政府ベースでみた社会保障支出(2011年現在)は、対GDP比で約25%と先進国の中で中位に属しています。これに対し、租税負担率と社会保障負担率を合わせた国民負担率は39.8%と、米国(30.8%)こそ上回っているものの、英国(47.4%)、フランス(62.1%)、ドイツ(51.2%)といった主要国を大きく下回っています。とくに租税負担率は22.7%と米国の23.3%より低いのが実情です。我が国

が「中福祉・低負担」といわれる所以です。

一体改革はこのアンバランス是正を目指さなければならないわけです。それには「受益」にあたる社会保障の「給付」増大をどう抑制し、どう適正な「負担」を確保するかしか方法はありません。このため、「給付」のあり方では「社会保障制度改革国民会議」が土台作りを担い、「負担」面では社会保障の安定財源として消費税を2014年4月に8%、2015年10月に10%へ段階的に5%引き上げることが法律で決まり、実際に8%への引き上げは実現しました。しかし、持続可能な社会保障制度の確立と財政健全化の両立に明確な道筋ができたかという点、そうではありません。

### 超高齢化社会への対応が急務

まず、「給付」面からみてみましょう。政府推計(資料Ⅱ参照)によると、2012年に109.5兆円だった社会保障給付費は2025年度には148.9兆円へと急増します。その増加幅は医療(1.5倍)と介護(2.4倍)が年金(1.1倍)を大きく上回り、金額ベースでは医療が54兆円と年金の60兆円に迫る勢いです。団塊の世代が医療や介護分野で給付を受ける中心的世代になるからで、高齢化社会を通り越した超高齢化社会が到来することになるわけです。

給付が増加すれば、公費負担も一定の増加を避けられません。それを借金に頼れば財政は破綻に向かい、増税に頼れば消費税引き上げなどに歯止めがかからなくなります。こうした事態を避けるには、給付は「重点化・効率化」で可能な限り抑制すると同時に、患者負担など公費以外の適正な負担を確保していかなければなりません。しかし、残念ながら社会保障制度改革国民会議が策定した内容は年金、医療、介護、少子化対策とも十分とはいえませんでした。

### 「改革推進会議」は給付の重点化・効率化を

今後の制度改革は“ポスト国民会議”として新設された「社会保障制度改革推進会議」が担うこととなります。メンバーは国民会議と同様に民間有識者を加えた構成です。その役割は一体改革の進捗状況の点検と10年後を見据えた制度改革のあり方を議論することになっていますので、極めて重要といえます。

本提言はこれまで決定された改革の不十分な点と今後の議論に向けて必

要な点を指摘しています。そして、給付面では「重点化・効率化」が何より重要であることを改めて強調しています。では、それぞれの分野ごとに見てみましょう。

### 年金支給開始年齢引き上げへ早急な議論を

まず年金ですが、昨年と同様、物価や賃金水準などを基準に自動的に給付を抑制するシステムである「マクロ経済スライド」の厳格な適用や高所得者の給付削減、支給開始年齢の引き上げを求めました。いずれもこれまでの改革案では不十分だからです。とりわけ重要なのは、年金財政の改善に大きく貢献する支給開始年齢の引き上げでしょう。欧州ではリーマン・ショックの影響で財政危機に陥った南欧諸国だけでなく、主要国でさえ期限を定めて68歳や70歳への引き上げを予定しています。

我が国の財政悪化は欧州以上です。少子高齢化スピードの速さや平均寿命の長さもそうです。こうした条件を考えれば、支給開始年齢引き上げに向け早急な議論が必要です。小手先ではない思い切った改革を行わないと、世代間の不公平感はますます強まり、年金制度への信頼感も失われていくことになります。

### 疑問を感じる診療報酬の引き上げ

医療分野は、指摘したように著しい給付の増大が見込まれているにもかかわらず、年金以上に改革の遅れが目立っています。とくに問題なのは診療報酬です。これは医師の人件費等にあたる「本体」と「薬価」からなっており、その財源は税金、健康保険料、患者負担の三つで、2年に1回改定されます。今年度はその改定年となりましたが、結果はどうだったでしょうか。

「薬価」はジェネリック（後発医薬品）の使用促進により引き下げられました。が、「本体」は消費税引き上げなどを考慮してプラス改定となりました。「本体」はこれまでのデフレ局面でも引き上げられてきました。税金が財源の国家公務員給与は「民間準拠」の原則に従って多少なりとも引き下げられてきたのに、財源の一部に税金が投入されている医師の人件費だけは優遇されてきたのです。医療が消費税非課税のため税額を転嫁できないという事情を考慮しても、これまでの経緯をみれば多くの国民は疑問を感じるのではないのでしょうか。

## 適正な医療費支出目標の設定を

医師優遇の大義名分となっているのは、医師不足の解消と医療の充実です。しかし、医師不足の本質は昨年の提言解説でも指摘したように、病院勤務医と開業医、地方と都市部、産科・小児科と内科など他の診療科間の医師偏在にあるのです。そして、偏在の背景として指摘されているのが診療報酬のいびつな配分体系です。

例えば開業医の年収は激務といわれる病院勤務医の2倍に上りますし、高度な医療を行う病院専門医より高いといわれています。しかも、開業はどここの地域でもどんな診療科でも自由です。米国では医療の高度化の度合いに応じて医師の所得が大きく違ふし、ドイツでは地域や診療科の定員規制などで偏在を防止しています。日本も開業医の優遇措置を是正すれば、診療報酬の削減や医師不足の解消につながるのではないのでしょうか。

もちろん、ジェネリックの使用拡大による「薬価」のさらなる引き下げも必要です。ジェネリックのシェア(数量ベース)は4割を超しましたが、欧米に比べればまだ半分程度だからです。また、「薬価」改定も実勢価格を反映するためには、2年に1回ではなく毎年行うべきでしょう。

また、政府が来年度に導入する方針という都道府県別の適正な医療費支出目標も、医療費抑制の一つの手段となるでしょう。地域によって1人あたりの医療費に大きなばらつきがあり、例えば最も高い高知県と最も低い千葉県の格差は1.6倍に上ります。ベッド数や入院日数、医師の処方などに左右されるとみられており、的確な算定基準を策定し医療提供体制の改革につなげる必要があるでしょう。

## 混合診療解禁はまだ一步にすぎない

医療分野には、規制改革という重要な問題もあります。医療需要は黙っていても増えるわけで、これを産業化すれば有望な成長分野となります。それには“岩盤規制”と呼ばれる強固な規制の改革が必要になります。その代表例が自由診療か保険診療かの二者択一となっている規制を取り払う混合診療の解禁で、政府もようやく新成長戦略の一環としてその改革に乗り出すことになりました。

患者の同意により、政府指定の中核病院に限って先進医療の一部に混合診療を認める「患者申し出療養制度」の創設がそれです。ただ、制度設計はこれからですし、混合診療の解禁に向け一步踏み出したにすぎません。



また、解禁に反対する人たちは将来、同制度の適用分野もすべて公的保険でカバーするよう求めています。これは給付拡大につながる可能性があるので注意する必要があるでしょう。

### 容易でない50年後の人口1億保持

介護分野は来年度が保険料改定の年にあたります。保険料を抑制するには、給付の「重点化・効率化」をより一層進めてメリハリをつける必要があります。また、今後さらなる深刻化が見込まれる介護士不足に対応するには、待遇改善が急務です。政府はその財源の一部として社会福祉法人に積み上がった巨額な内部留保の活用も考えているようです。保険料や財政資金だけに頼ることなく、さまざまな方策も検討してかなければならないでしょう。

人口減少社会に入った我が国にとって、少子化対策も極めて重要です。政府の「骨太方針2014」では、「50年後に1億人程度の安定した人口構造の保持を目指す」との方針を掲げました。国民もこの具体的数字に人口減少の深刻さを改めて認識したことと思いますが、人口動態の将来推計などをみると、1億人を保持するのさえ容易ではありません。

人口減少は労働人口の減少や市場規模の縮小につながりますから、成長を持続するにはこれに歯止めを掛けねばなりません。つまり、少子化対策や女性の活用は成長戦略の面からも重要なのです。そうした中で、専業主婦優遇との指摘がある配偶者控除の見直しが議論されています。ただ、この問題は単に税制だけで解決できるものではありません。保育所の充実や企業の人事制度見直しなど多角的なアプローチが必要になるのではないのでしょうか。

### 景気に配慮して「消費税10%」へ

次に「負担」面をみてみましょう。当面の焦点となっているのは、2015年10月に予定されている消費税率10%への引き上げです。これは指摘したように法律で決まっていますが、本年4月の8%への引き上げによる駆け込み需要の反動減で、4-6月期のGDPが大きく落ち込んだことから、引き上げ延期論などさまざまな議論が出ています。

ただ、この落ち込み幅は想定を大きく上回ったというわけではありません。7月以降の個人消費を中心とした回復のずれ込みも、西日本をはじめ

とした異常気象による要因が大きいとされています。このため、政府、日銀とも「ゆるやかな回復」という判断は基本的に変えていません。安倍政権は来年10月の引き上げについて、今年末までに7-9月期のGDPなどをみたくうえで最終判断する方針ですが、予定通り引き上げを実施することが重要でしょう。

### **転嫁対策は万全な措置が必要**

なぜなら、予定が変更されれば、まず、一体改革の柱である持続可能な社会保障制度に向けた構図が崩れてしまうからです。5%の引き上げで確保される財源の使途は、1%分が「社会保障の充実」に、4%分が「社会保障の安定化」に充てられることになっています。この財源に穴が開けば改革スケジュールに狂いが生じることになるのです。

もちろん、消費税10%への引き上げにあたっては、国民に痛みを求めることになるのですから、政府も国会も行革の徹底が欠かせません。経済への負担を和らげる財政などの措置も必要になるかもしれません。とりわけ、価格決定プロセスで立場の弱い中小企業にとっては、円滑な価格転嫁ができるよう万全の環境を整えることが極めて重要です。現行の「消費税転嫁対策特別措置法」が一定の効果を発揮しているためか、本年4月の8%への引き上げに際しては比較的スムーズに転嫁が進んだようですが、各種調査の結果ではまだ万全とはいえないからです。

### **税率10%段階では軽減税率必要なし**

政府・与党が低所得者対策として「税率10%時」の導入を目指し、今年末に向けて対象品目などについて議論している軽減税率の問題もあります。来年10月の税率引き上げ時点での導入は日程的に困難との見方が支配的ですが、提言では昨年同様、10%程度までは単一税率を維持すべきで、インボイスではなく現行の「請求書等保存方式」で対応は可能としています。

これまでの提言解説でも指摘してきたように、軽減税率にはいくつかの問題があります。政府・与党に示された飲食料品を対象とした場合の「線引き例」(資料Ⅲ)をご覧ください。定義試案では「すべての飲食料品」「外食」「加工品を除く」などに線引きされていますが、実際に該当商品特定しようとするのは極めて難しいでしょう。これは英国やフランスなど軽

減税率を導入している欧州各国が悩んでいる問題であり、我が国でも大混乱に陥るのは必至といわれています。しかも、複数税率になればインボイスの導入が不可欠とされていますから、中小企業にとっては大きな事務負担になります。

### 低所得者対策は「簡素な給付措置」拡充で

税収面も問題です。線引きをできるだけ単純化しようとして、仮にすべての飲食料品に軽減税率を適用したとすると、税率1%当たりの減収額は6,600億円に上ります。従って、同じ税収を確保するには、その分、標準税率を高くする必要があります。こうしたことから、英国の権威ある研究レポートなども軽減税率を批判しています。

また、欧州の標準税率が平均で20%強、食料品の軽減税率が平均11%強であることを考慮すると、10%段階での軽減税率導入は必要ないでしょう。低所得者対策は現行の「簡素な給付措置」方式を拡充すれば、対応は十分に可能なのです。

### 楽観できないPB赤字半減目標の達成

そして、2015年10月に消費税を10%に引き上げることは、一体改革のもう一つの目的である財政健全化との関係で何より重要なのです。我が国は①2015年度に国・地方を含めた基礎的財政収支(プライマリーバランス＝PB)の対GDP比赤字を2010年度比で半減する②2020年度に黒字化し、長期債務残高の対GDP比を安定的に引き下げる——という2段階の財政健全化目標を掲げています。これは国際公約でもあり、市場も織り込み済みとなっています。

内閣府が本年7月に示した「中長期の経済財政に関する試算」(資料Ⅳ参照)によると、2015年度の対GDP比PB赤字は半減目標の3.3%を下回る3.2%とされています。しかし、半減目標との差である0.1%は金額にすると0.7兆円しかありません。

内閣府試算は同年10月の消費税10%への引き上げを前提としたものですし、軽減税率を導入した場合の減収分や法人実効税率の代替財源問題などは考慮していません。つまり、消費税引き上げが先送りになる場合はもちろん、ちょっとした情勢変化でも半減目標の達成は危うくなるのです。

## 財政信認支える要因に構造変化

仮に目標が達成できず、財政への信認が崩れたらどうなるでしょう。いや、国債残高がGDPの1.5倍を超し、地方債を含めると2倍以上に達し、先進国の中で突出して悪化した財政は、本来ならずで信認が崩れていておかしくないのです。にもかかわらず、10年物国債を基準とする長期金利が異常な水準に低下（価格は上昇）しているため、危機感が薄いようです。

しかし、何とか財政の信認を支えてきた要因が構造的に変調をきたしているのです（資料V参照）。租税負担率の低さから増税余地に対する市場の判断が変わりはありませんが、国債の国内消化を支える根拠とされる家計の金融純資産は政府総債務に近づいて余裕を失いつつあります。経常収支も貿易赤字を所得収支の黒字でカバーしきれず黒字基調を維持できなくなりました。

## 国債市場の環境変化も予断許さず

国債の市場環境も予断を許しません。日銀はデフレ脱却を目指す異次元緩和の一環として国債を急激に買い増し続けており、すでに保有残高は200兆円をオーバーシユアも20%を超えています。市場の需給がタイトになり金利が低下しているのはこの結果です。しかし、これがいつまでも続くわけではありません。物価は予想以上に順調な上昇を示しており、目標の2%に近づけば出口戦略を模索せねばなりません。

さらに、市場参加者の構造も変化しています。投資行動が短期的な海外投資家の占める割合が急上昇しているのです。とくに、相場形成のリード役となっている先物市場では、その割合が昨年段階で44%と3年前に比べ9ポイントも上昇しています。これはいつ、どんな理由で日本国債が大量売却されるかわからないリスクがあることを意味します。

日銀の試算によると、金利が1%上昇しただけで金融機関の評価損は8兆円に上ります。もちろん、この低金利下でさえ毎年、約10兆円に上っている国債の利払い費も急増しますから、財政悪化にも拍車がかかります。こうした状況を考えれば、2015年度のPB赤字半減目標の着実な達成がいかに重要か分かるはずです。

## 道筋なき2020年度のPB黒字化

2020年度のPB黒字化と債務残高対GDP比の安定的引き下げという健全化目標に至っては、まったく具体的な道筋が示されていません。もう一度、内閣府の試算(資料Ⅳ)をご覧ください。2020年度のPBは「参考ケース」で対GDP比2.9%、金額で16.2兆円、「経済再生ケース」で同1.8%、11兆円の赤字が残ります。もちろん、「2015年10月に消費税10%」を織り込んだ上での試算です。

「経済再生ケース」というのは、アベノミクスが成功した形の楽観的シナリオで、2016年度以降の名目成長率を3.5%前後、2020年度の税収もバブル期並みの70兆円近くを見込んでいます。通常、財政健全化計画は慎重シナリオ、つまり「参考ケース」を前提として描かねばならないのですが、楽観的シナリオでもこれだけの赤字が残るのです。

政権与党である自民党は当初、政権公約で期間を5年とする「中期財政計画」の策定を掲げましたが、道筋を示したのは2015年度までで、それ以降の計画を先送りしました。「骨太方針2014」でも2015年度予算を踏まえ早期に策定するとの方針にとどまっています。しかも、来年度予算の概算要求基準(シーリング)では、歳出上限額の提示さえ2年連続で見送ったのです。

## 歳出・歳入一体改革の工程表を

2020年度黒字化を達成するには、緩んだ財政規律を立て直す必要があります。それには歳出・歳入の両面から取り組むことが不可欠です。これだけの赤字を一方だけで解消するのは不可能だからで、提言でもその必要性を強く求めています。

参考になるのは小泉政権末期に策定された「骨太方針2006」の歳出・歳入一体改革でしょう。PB黒字化に向けた所要額を算定し、まず、可能な限り歳出を削減するため、聖域を設けずに各歳出分野に削減目標を設定し、その具体的手法と工程表を策定したのです。そのうえで、不足額は増税を中心とした歳入改革で対応することにしました。税の自然増収に頼り過ぎると規律が甘くなるからです。財政規律を確立するには財政責任法などで、厳しく改革の実行を担保することも必要になるでしょう。



## Ⅱ. 経済活性化と中小企業対策

### アベノミクス効果を実体経済に

デフレ脱却と強い日本経済の再生を目指すアベノミクスは一定の効果をあげ始めましたが、問題はこれをどう持続的成長につなげるかです。それには円安・株高の定着、3大都市圏の地価上昇傾向、雇用情勢の改善、産業界の賃上げ、物価の上昇傾向という効果を拡大させつつ、技術革新や設備投資、個人消費という実体経済に結び付けなければなりません。こうして初めて持続的な成長サイクルが生まれ、日本経済は再生するからです。

そのカギはアベノミクス開始当初から指摘されているように、やはり実効性のある成長戦略でしょう。これに失敗すれば、アベノミクスが内包するリスクとして指摘されている「景気低迷下の物価上昇」という一種のスタグフレーションに陥りかねないからです。

では、安倍政権が本年6月に発表した法人実効税率の引き下げと医療、農業、労働分野の“岩盤規制”改革を柱とする新たな成長戦略を検討してみましよう。

### 法人実効税率引き下げ方針の着実な実行を

まず、焦点となっている法人実効税率の引き下げからみてみましょう。実効税率は復興特別法人税が1年前倒しで廃止されたことにより、すでに決まっていた35.64%へ約5%の引き下げが実現しました。しかし、アジアの主要国や欧州各国に比べれば、税率格差（資料Ⅵ参照）は依然として大きいため、法人会としても国際競争力の強化や外国資本誘致などの観点から20%台への引き下げを求めてきました。

その意味で、安倍政権が「来年度から数年間で20%台に引き下げる」との方針を明確に打ち出したことは評価に値するでしょう。具体的には、首相が「ドイツ並みを目指す」と明言したことから、29%が目安になります。本提言はまず、この引き下げ方針を着実に実行していくよう強く求めています。また、中小企業にはアベノミクス効果が十分に浸透していないとして、軽減税率の特例15%の本則化や適用所得金額の大幅引き上げなどを合わせて求めました。

## 代替財源は恒久財源の確保が原則

問題は2. 5兆円～3兆円と見込まれる税率引き下げの代替財源です。政府や与党の税制調査会では恒久財源の確保を原則としており、本提言も同じ考えを示しました。税の自然増収を活用すべきだとの意見もありますが、これは好不況の波に大きく左右されます。つまり、景気が悪化すれば代替財源に多額の不足が生じかねません。それは財政健全化目標の達成に直接影響しますから、逆に税率を引き上げねばならないような事態も想定されます。

英国やドイツ、フランスなど主要国の法人税引き下げ過程をみても、多様な課税ベースの拡大による恒久財源の確保で引き下げ財源を賄うことが原則となっています（資料Ⅶ参照）。仮に自然増収を活用する場合は、恒久財源を確保するための制度改正の期限を担保し、それまでのつなぎ財源として少額に止めることが必要でしょう。

## 中小企業も対象になった課税ベース拡大

与党や政府の税調は年末までに来年度の税率引き下げ幅や代替財源など具体的内容を煮詰める予定です。その議論のたたき台として政府税調では課税ベース拡大の候補リストを公表しています（資料Ⅷ参照）。これをみると、租税特別措置の見直しのほか、欠損金の繰越控除制度や減価償却制度の見直し、さらに中小法人課税や地方法人課税の見直しなどが挙がっています。

この中で中小企業への影響が大きいとみられるのは、提言が本則化を求めた軽減税率特例の見直しや、都道府県税である法人事業税を中心とした外形標準課税の強化などです。例えば法人事業税ですが、平成15年度改正で資本金1億円以上の法人を対象に、4分の1を所得基準ではなく資本金や人件費などの外形基準とする制度が導入されました。今回の議論はこの適用対象範囲を広げようというものです。

## 税のオピニオンリーダーとして掘り下げた議論を

地方税には身近な公共サービスという受益に対して、広く公平に負担を求める「応益課税原則」があります。外形標準課税自体はこの原則に沿った形といえますが、担税力の弱い中小企業にとっての負担感は重いものに

なるでしょう。このため、本提言では「応益課税原則」に配慮しつつ、中小企業への対象範囲拡大には反対する形となっています。

自民党税調は一応、課税ベースの拡大にあたっては「中小企業に配慮する」とし、本提言もその点を強調しました。しかし、実効税率引き下げを求める以上、相応の負担増は避けられない見通しとなっています。具体的な代替財源について、どこまで深く議論を掘り下げられるかは、「税のオピニオンリーダー」という理念を掲げる法人会にとって、今後も重い課題になるでしょう。

なお、大幅な見直しが行われた事業承継税制については来年からの施行状況を見極める必要があるため、本提言は欧州主要国並みへの制度改正を求めるなど昨年の内容を踏襲するにとどめています。

### 岩盤規制改革の効果は制度設計次第

次に“岩盤規制”の改革ですが、医療分野はすでに指摘した通りです。労働分野では年収1,000万円以上の専門職に、労働時間ではなく成果で評価する方式を2016年春から導入するとしています。農業分野ではJA全中の権限縮小とJA全農の株式会社化などの農協改革が柱です。

これまでより踏み込んではいませんが、いずれも制度設計はこれからであり、効果もその内容に左右されそうです。なぜなら、例えば全農の株式会社化にしてもスケジュールは長期的で、郵政民営化のように途中で大幅な変更が加えられる可能性もあるからです。

また、政府は“岩盤規制”に風穴をあけるとしていますが、農業でいえば企業の本格参入、医療分野では混合診療の原則解禁など核心部分の改革は先送りされました。「PDCA（計画、実行、評価、改善）」サイクル機能をしっかり働かせ、改革の進捗状況と効果を検証しながら新たな改革に真正面から取り組んでいかねばなりません。



### Ⅲ. 国と地方のあり方

#### 地方の財政は国ほど悪化していない

地方分権は我が国の行財政システムの硬直性是正や地域活性化の観点から半ば国民的合意となっていますが、国と地方の役割分担と行財政のあり方についての本質的議論に至っていません。また、分権に伴って地方に不可欠となる自立や責任に対する自覚も不足していると言わざるをえません。その背景には、地方は弱者で国に依存するのが当然という意識があるからではないでしょうか。

しかし、以下の数字をみれば、必ずしも地方を弱者とは呼べません。国と地方の財政状況は、すでに指摘したように国の基礎的財政収支が大幅な赤字を続けている一方、地方は平成17年度に黒字転換してからずっと黒字のままです。今年度の長期債務残高も国が対GDP比で156%に達してしまっただのに対し、地方は40%前後で安定的に推移しています。つまり、財政の悪化度合いは国よりはるかに小さいのです。

#### 地方交付税制度が有する構造的矛盾

これは国税5税の一定割合を地方交付税として地方に振り向けているからで、リーマン・ショック後は特別加算まで行っています。つまり、国は国債残高を増大させながら地方を財政支援していることになるわけです。この矛盾した財政構造が存続しているのは、地方交付税制度に地方の財源不足を国が自動的に埋めるという「財源保障機能」が付いているからだといわれています。

政府は「骨太方針」などで再三にわたってその機能縮小を目指してきましたが、地方の強い反対で改善されていないのが実情です。このため、かねて批判されてきた地方公務員の高給与がなかなか是正されないのも、地方交付税で財源保障していることが一因とされています。

#### 地方公務員給与は「民間準拠」の徹底を

国家公務員を100として地方公務員の給与（一般行政職対象）を比較したラスパイレス指数（資料Ⅹ参照）は、昭和49年度に110.6だったのが平成16年度に何とか100を下回りましたが、同24年度には国

家公務員給与を震災復興財源ねん出のため7.8%削減したことから107に急上昇しています。今年度はこの削減期間が終わったため98台に戻ったとみられますが、それでも国家公務員とほぼ同水準ですから、依然として高すぎるとみるのが一般的でしょう。

ラスパイレス指数の対象外となっている技能労務職の給与は、国家公務員の同じ職種と比べると、同24年度は2割以上も上回っていました。民間の類似職種との給与格差はもっと顕著で、調理員が1.4倍、清掃関係や自動車運転手が1.5倍、バス運転手が1.7倍、守衛に至っては1.9倍となっています。こうした現業部門の民間委託も、国に比べて大幅に遅れていると指摘されています。

これでは自立や責任に対する意識が薄いといわれても仕方がないのではないのでしょうか。「骨太方針2006」は技能労務職の給与を地域の民間水準に合わせるよう強く求めましたが、一般行政職も含めて「国家公務員準拠」ではなく「民間準拠」にすべきでしょう。こうした行革を徹底していけば、地方交付税は特別加算だけでなく全体を大幅に削減できるはずです。

### 地方議員の高額報酬も率先して削減を

地方議員や行政委員会委員の高額報酬も極めて問題であり、本提言では引き続き削減を求めています。地方議員自らが「隗より始めよ」の精神により率先して報酬を削減すれば、地方公務員の高給与削減を促す大きな動機付けにもなるからです。

これまでの提言解説でも指摘しましたが、我が国の地方議員は数の多さもさることながら、報酬が欧米と比べて格段に高いのです。議員1人当たりの年間報酬（政務活動費や諸手当を含む）は、欧米の10倍前後に上っています。欧米では巨大都市の議員は職業政治家という位置づけで報酬が支給されていますが、それ以外はボランティアという考えが伝統だからで、スイスのように無報酬の国もあります。

### “お手盛り”体質になりやすい地方議会

なぜ、我が国の地方議会がこのような姿になったかですが、戦後の制度改革で議員数は典型的な分権国家で議員数の多いドイツを参考にし、報酬は議員自らが条例で定めることにしたからだといわれています。つまり、

こと議員待遇については与野党一致の“お手盛り”になりやすい体質を有しているのです。“号泣議員”で話題になった兵庫県議会の政務活動費の件でもそうした体質が垣間見えました。従って、本提言では政務活動費の適正化も盛り込みました。

地方議員すべてをボランティアにせよというのは極論としても、地方の有力者を中心に構成されている人事委員会や選挙管理委員会など、行政委員会委員についてはそれを原則としてもいいでしょう。委員長以外は非常勤であり、委員会開催はせいぜい月1～3回、1回当たりの審議時間も2時間程度と極めて少ないのに、多額の月額報酬が支給されています。これなら日額報酬制で十分でしょう。

### **地方創生は地方独自の知恵を絞れ**

本提言では、安倍政権がアベノミクス効果を全国に波及させるため、地方創生本部を立ち上げて取り組み始めた地方活性化策にも言及しています。首相は全国を“金太郎あめ”のように画一的にするのではなく、地方それぞれの強みと特色を生かして活性化するという考えを表明しています。これは従来型の「均衡ある国土の発展」との理念からの完全脱却を意味し、方向としては正しいといえるでしょう。

しかし、一方ではそれが新たな歳出圧力を生むのではないかとの懸念も出ています。実際、来年度予算の概算要求では地方創生に名を借りた政策が目白押しです。安易に国の財政支援に頼るだけでは、とても地方の活性化はできません。それぞれの地方自身が行政と民間の知恵を絞って独自の政策を企画・立案して実行することが極めて重要なのです。

## IV. 震災復興

### 求められる復興予算の円滑な執行

東日本大震災から3年半以上が経過しました。しかし、被災地の復興は依然として遅れているようです。その理由として地元との調整おくれや建設関係者の人出不足などが指摘されていますが、復興予算の円滑な執行は欠かせません。また、税制を含めた復興特区についても効果の検証を行い、新たな対策に生かす必要があります。原発事故についても、エネルギー政策全体も視野に入れながら迅速な対応が必要でしょう。

## V. その他

### 税の使途チェックも租税教育で

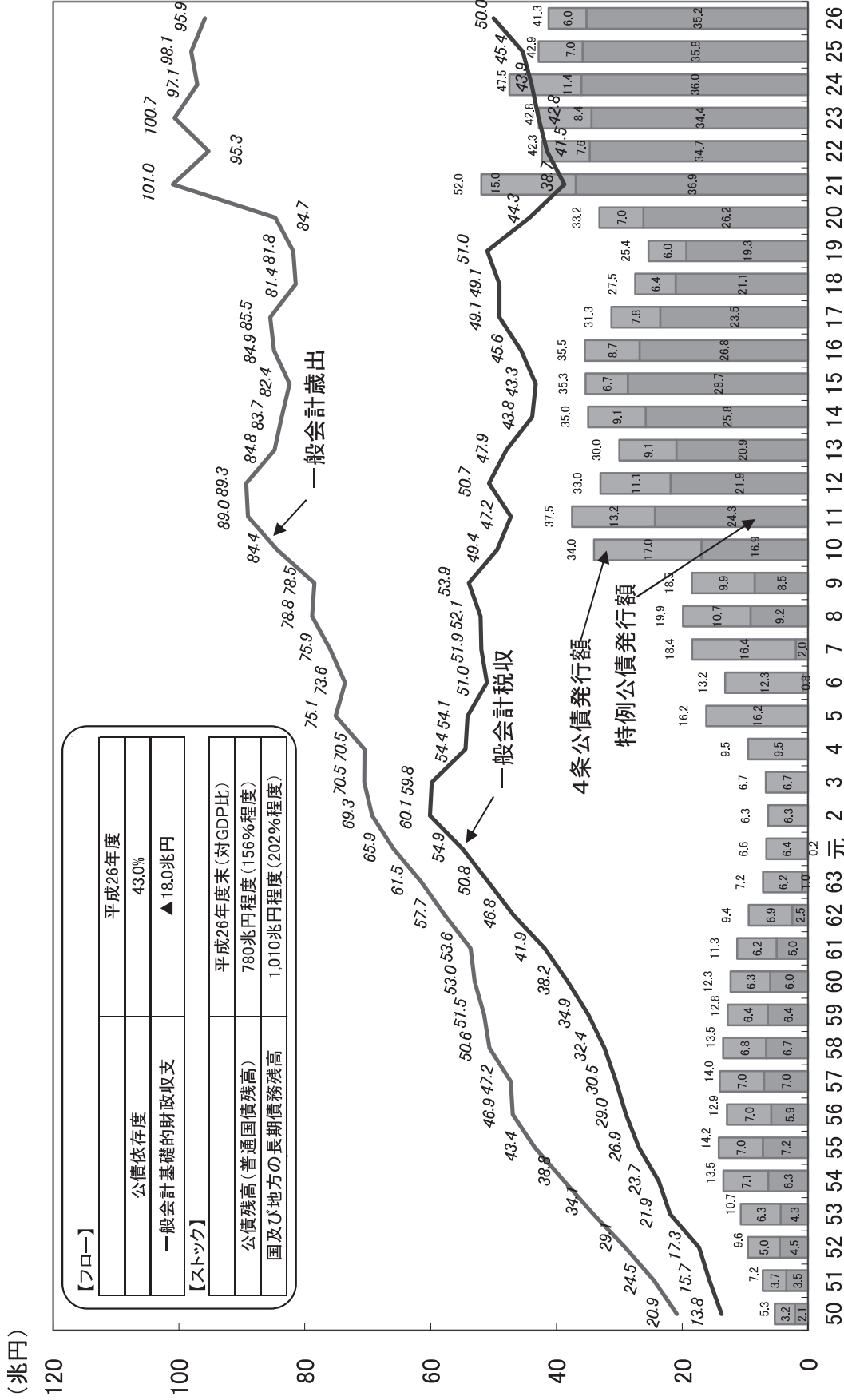
納税環境の整備と租税教育は、消費税が引き上げ段階に入って国民の負担感が強まったことで、共にその重要性は増しています。納税環境では、より納税者の利便性向上と事務負担軽減の必要性が高まっていますし、租税教育でも「受益」と「負担」の関係について、正しい理解を促すことが極めて重要だからです。また、税の使途チェックが納税者の権利であり義務であるという納税者意識の向上についても、租税教育の柱として取り組んでいく必要があるでしょう。

## 《参考資料》

- I. 一般会計税収、歳出総額及び国債発行額の推移
- II. 社会保障に係る費用の将来推計について
- III. 軽減税率の対象としての飲食料品の「線引き例」等について
- IV. 国・地方の基礎的財政収支（対GDP比）の推移
- V. 日本の一般政府債務・家計金融資産と経常収支の推移
- VI. 国・地方合わせた法人税率の国際比較
- VII. 主要国における法人税率の引下げと課税ベースの拡大措置等
- VIII. 法人税の改革について（政府税制調査会資料より作成）
- IX. ラスパイレス指数の推移

（注）政府公表の資料などから引用

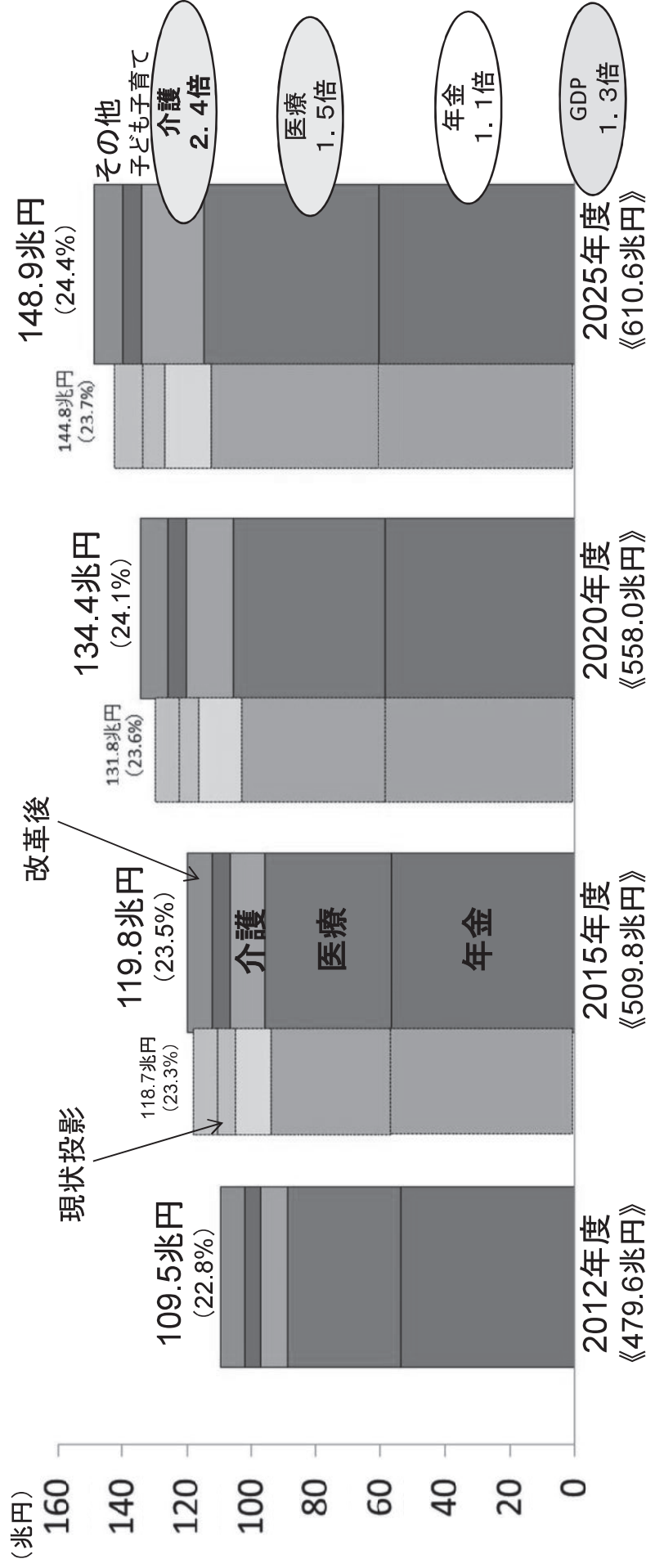
一般会計税収、歳出総額及び国債発行額の推移



(注1) 平成24年度までは決算、平成25年度は修正後予算案、平成26年度は政府案による。  
 (注2) 公債発行額は、平成2年度は沿岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特別公債、平成23年度は東日本大震災からの復興のための復興債、平成24年度、25年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特別公債を除いている。  
 (注3) 一般会計基礎的財政収支(プライマリーバランス)は、「税収+その他収入-基礎的財政収支対象経費」として簡便に計算したものであり、SNAベースの中央政府の基礎的財政収支とは異なる。

## 社会保障に係る費用の将来推計について

- 給付費は、2012年度の109.5兆円(GDP比22.8%)から2025年度の148.9兆円(GDP比24.4%)へ増加
- 2025年度にかけて、医療・介護の給付費が急激に増加



※ 平成24年3月に厚生労働省において作成した「もの

注1: 「社会保障改革の具体策、工程及び費用試算」を踏まえ、充実と重点化・効率化の効果を反映している。

(ただし、「Ⅱ 医療介護等 ②保険者機能の強化を通じた医療・介護保険制度のセーフティネット機能の強化・給付の重点化、逆進性対策」

および「Ⅲ 年金」の効果は、反映していない。)

注2: 上図の子ども・子育てでは、新システム制度の実施等を前提に、保育所、幼稚園、延長保育、地域子育て支援拠点、一時預かり、子どものための現金給付、育児休業給付、出産手当金、社会的養護、妊婦健診等を含めた計数である。

注3: ( )内は対GDP比である。( )内はGDP額である。



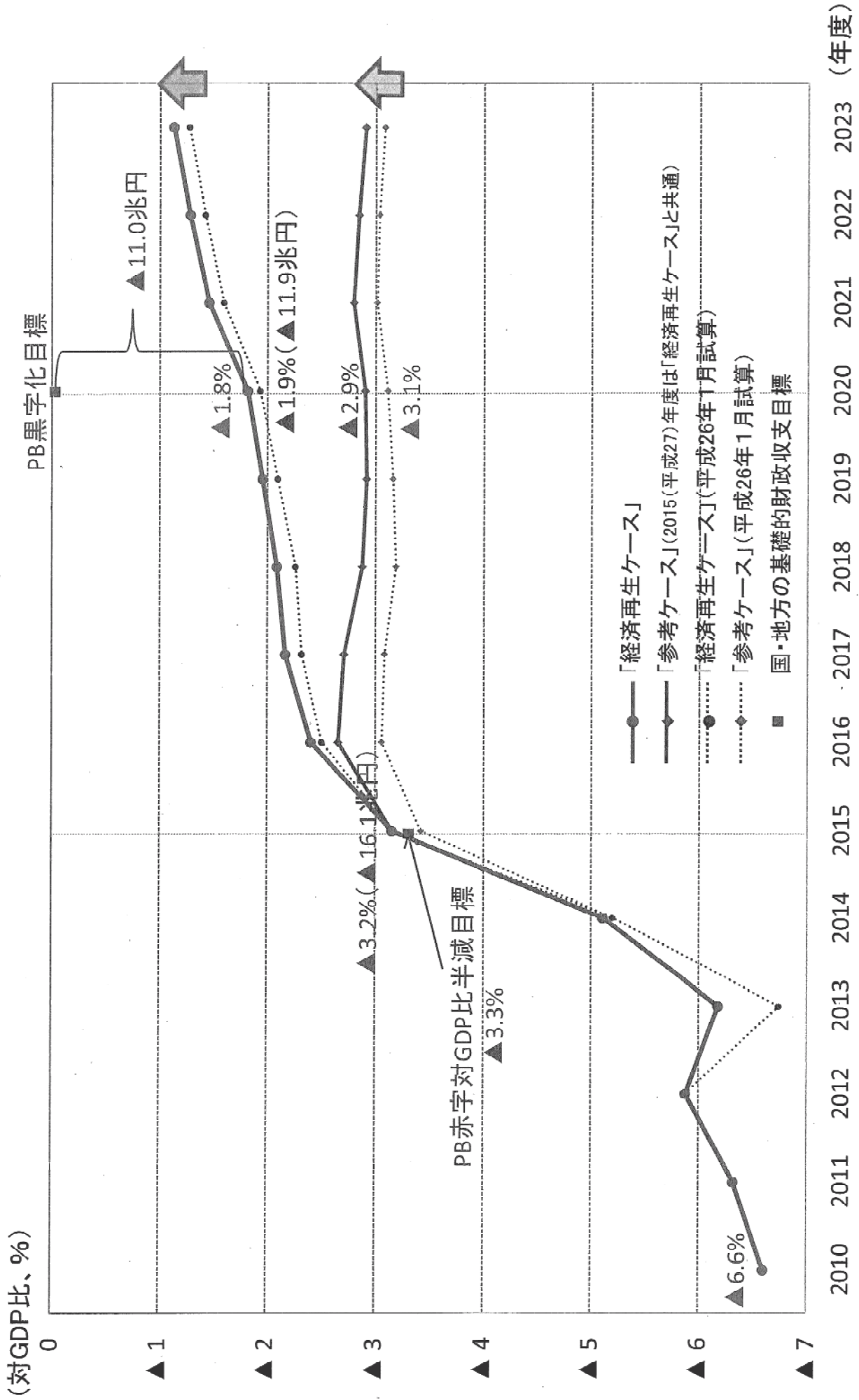
## 軽減税率の対象としての飲食品の「線引き例」等について

(与党税制協議会資料より作成)

	定義試案	1%当たりの 減収額
全ての飲食品		▲6,600億円
酒	① アルコールが含まれている飲料（○：料理酒） ② 酒税法における酒類（○：本みりん ×：料理酒）	300億円 (▲6,300億円)
外食	① すぐに食べられるように調理をした食品の提供 （○：テイクアウト、ケータリング、イートイン） ② ①を当該調理した主体が管理する場所において提供 （○：イートイン ×：テイクアウト、ケータリング） ③ すぐに食べられるようにその場で加温等の調理をした食品を、当該調理した主体が管理する場所 において提供	1,400億円 (▲4,900億円)
菓子類	① 菓子類（一般に菓子と呼称されるもの）	600億円 (▲4,400億円)
飲料	① 通常、人の飲用に供されるもの ② ①（粉末飲料その他溶かして又は希釈して飲用に供されるもの及びスープ等のうち食品衛生法上の清涼飲料水に該当するものを含む）又は抽出若しくは浸出して飲料とするための茶葉等 （○：おしるこ缶、コンポータージュ缶 ×：食事に供されるスープ、だし汁）	400億円 (▲4,000億円)
加工食品を除く（生鮮食料品に限定）	① 穀類、野菜、果物、肉類、魚類、海藻類、貝類等のうち全く加工されていないもの及び脱穀や製粉など、生産物本来の性質が変わらない程度の1次加工を経て食用に供されるもの ② ①及び単純加工食料品	2,200億円 (▲1,800億円)
米・みそ・しょうゆ	① 米・みそ・しょうゆ（本来の性質と変わらない程度の1次加工を経ているものを含む）	▲200億円
精米	① 関税定率法別表第1006・30号に掲げる精米	▲200億円

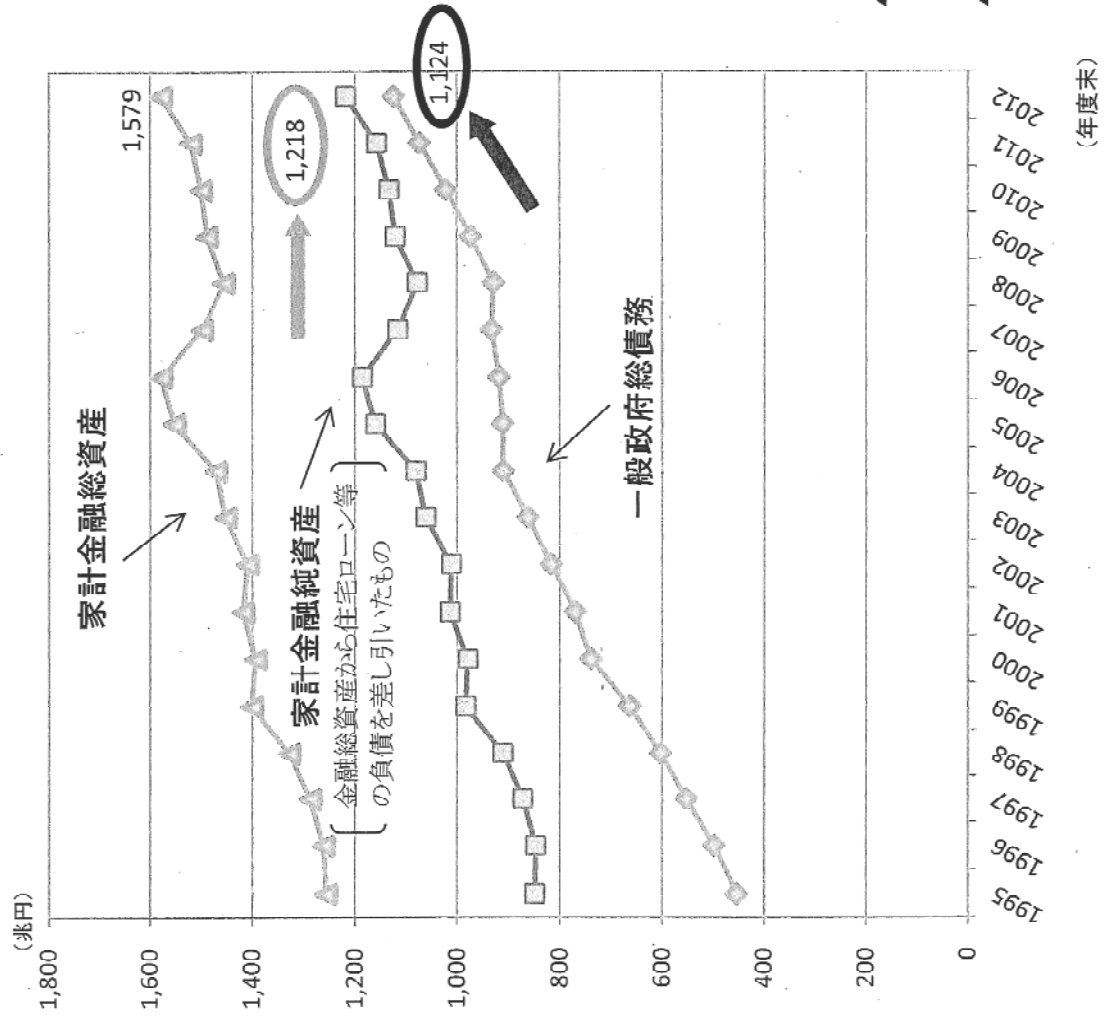


# 国・地方の基礎的財政収支(対GDP比)の推移



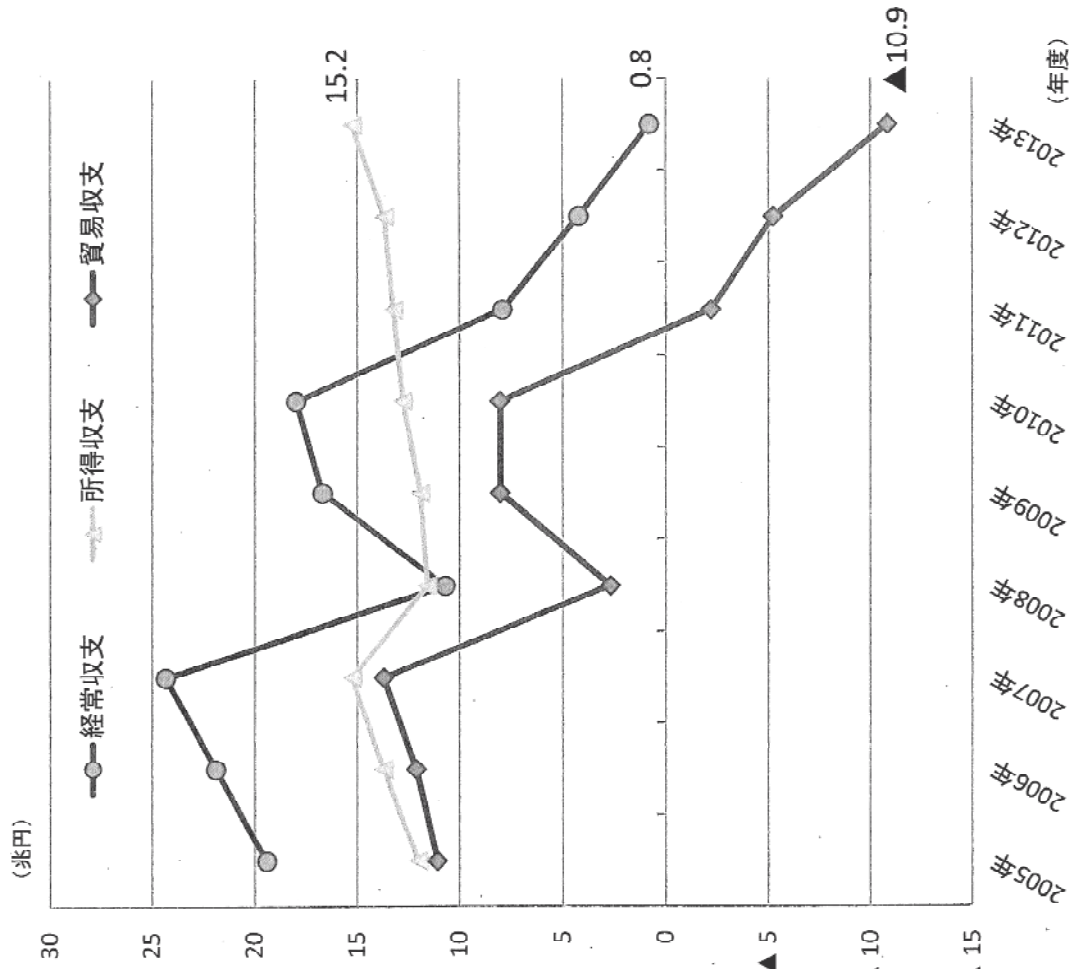
# 日本の一般政府債務・家計金融資産と経常収支の推移

## ①一般政府債務・家計金融資産の推移



(出所)日本銀行「資金循環統計」(2013年12月末速報)

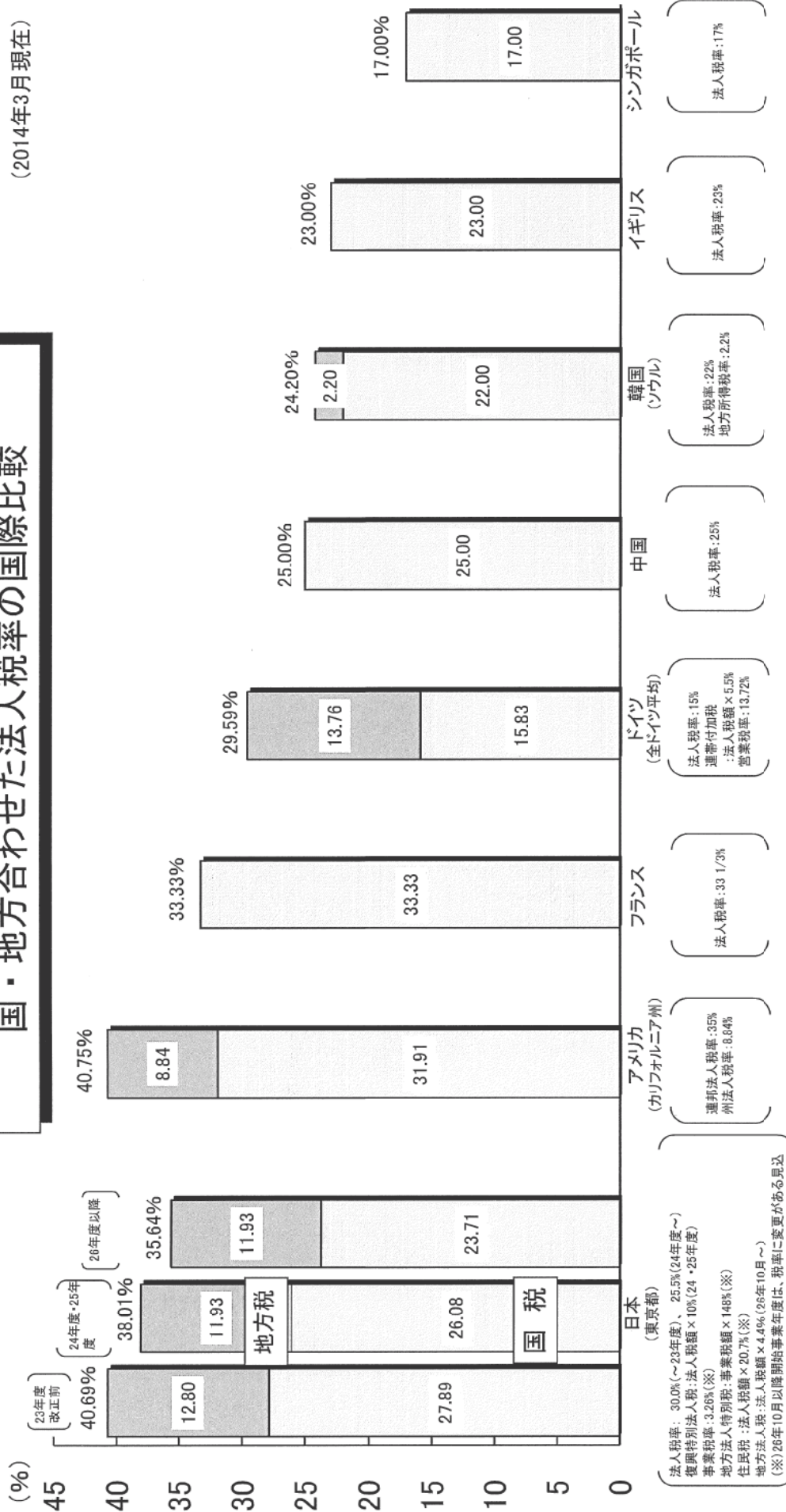
## ②経常収支の推移



(出所)財務省「国際収支統計」

(2014年3月現在)

## 国・地方合わせた法人税率の国際比較



## 主要国における法人税率の引下げと課税ベースの拡大措置等について

 イギリス

法人税率の引下げ	主な課税ベースの拡大措置等
1997年度改正 [33⇒31%] 【▲14億ポンド】	・配当に係る還付制度の廃止等 【計67億ポンド】
1999年度改正 [31⇒30%] 【▲7億ポンド】	・外国子会社合算税制の見直し 【計1億ポンド】
2008年度改正 [30⇒28%] 【▲10億ポンド】	・機械設備に係る減価償却率引下げ等 【計17億ポンド】
2011～15年度改正 [28⇒20%] 【▲153億ポンド】	・機械設備に係る減価償却率引下げ(+47億ポンド) ・銀行税の導入・税率の引上げ(+105億ポンド)等 【計175億ポンド】

 ドイツ

法人税率の引下げ	主な課税ベースの拡大措置等
2001年度改正 [52⇒39%] 【▲103億ユーロ】	・減価償却率の引下げ(+69億ユーロ) ・過少資本税制の強化(+5億ユーロ) 等 【計74億ユーロ】
2003年度改正 } 税率引下げなし	・配当による法人税還付の制限(+10億ユーロ)
2004年度改正 } 税率引下げなし	・連結納税制度適用の制限(+12億ユーロ) ・欠損金の繰越限度額の設定(+6億ユーロ) 等 【計38億ユーロ】
2007年に付加価値税率の引上げと所得税の最高税率の引上げにより財政黒字を達成	

2008年度改正 [39⇒30%] 【▲267億ユーロ】	・営業税の損金算入否認(+114億ユーロ) ・支払利子の損金算入制限(+11億ユーロ) 等 【計234億ユーロ】
------------------------------	---

(注) ドイツの法人税率には、連邦と州の共有税である法人税、連帯付加税（法人税額の5.5%）、市町村税である営業税の税率が含まれる。

 フランス

法人税率の引下げ	主な課税ベースの拡大措置等
1991年度改正 [37⇒34%] 【▲4億ユーロ】	・法人の有価証券に係るキャピタルゲイン課税の税率引上げ 【計4億ユーロ】
1993年度改正 [34⇒33.3%] 【▲4億ユーロ】	・法人概算課税の税率引上げ 【計4億ユーロ】

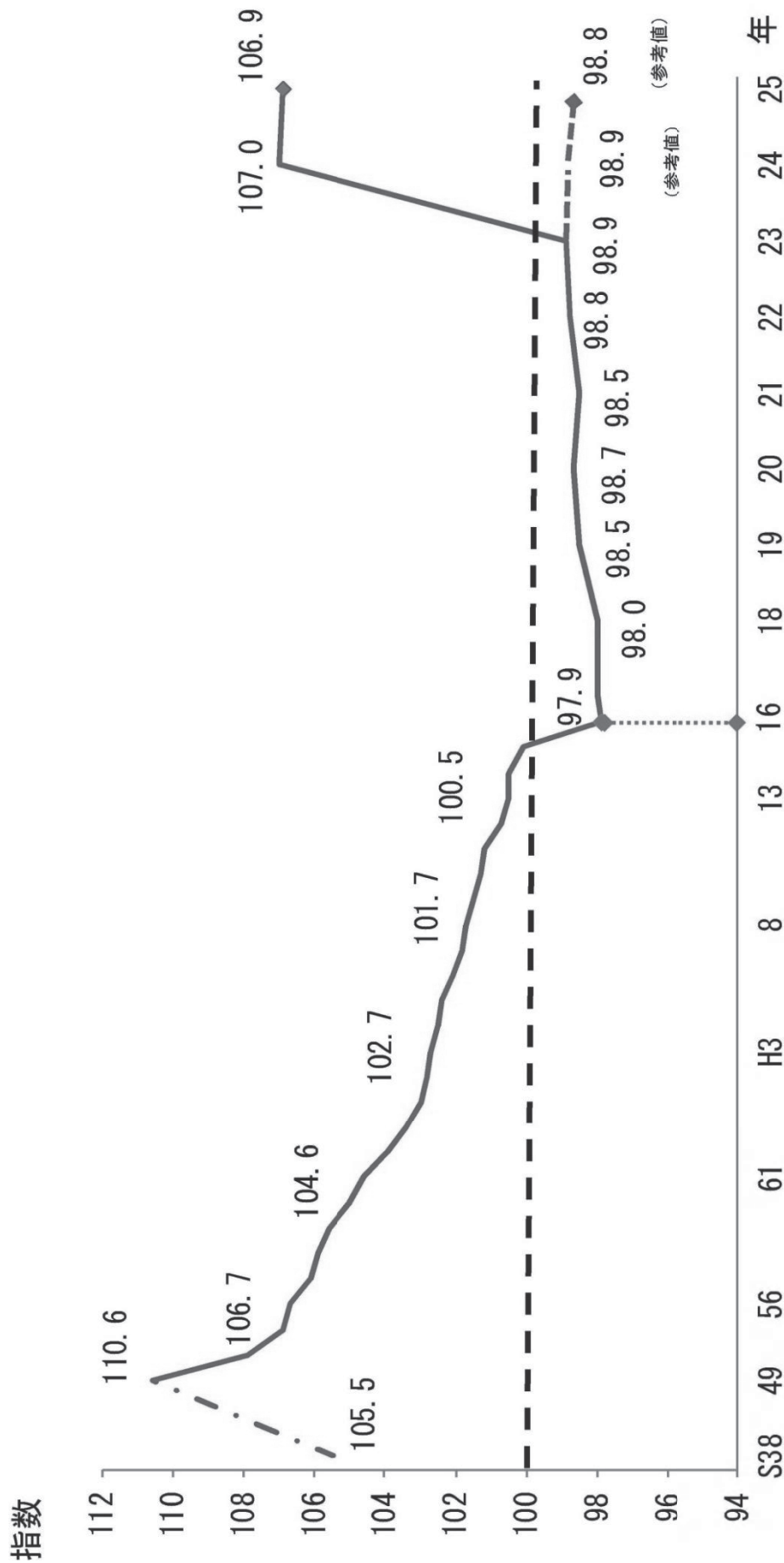
※ 法人概算課税とは、売上高に応じて一定額を課すもの。法人税を納めない法人に課税する目的で1974年に導入。



## 法人税の改革について（政府税制調査会資料より作成）

項目	改革の方向性
租税特別措置の見直し	<p>1：期限の定めのある政策税制は、原則、期限到来時に廃止する</p> <p>2：期限の定めのない政策税制は、期限を設定するとともに、対象の重点化などに見直しを行う</p> <p>3：利用実態が特定の企業に集中している政策税制や、適用者数が極端に少ない政策税制は、廃止を含めた抜本的な見直しを行う</p>
欠損金の繰越控除制度の見直し	<p>長期間での税負担の平準化を図ることが望ましく、繰越控除期間を延長し、あわせて控除上限額を引き下げる見直しを行う。見直しに当たっては、中小企業への配慮が必要である。</p>
受取相当等の益金不算入制度の見直し	<p>支配関係を目的とした株式保有と、資産運用を目的とした株式保有の取扱いを明確に分け、益金不算入制度の対象とすべき受取相当等の範囲や、益金不算入の割合などについて、諸外国の事例や、会社法における各種の決議要件、少数株主権などを参考にしつつ、見直す。</p>
減価償却制度の見直し	<p>定率法を廃止し、定額法に一本化するべきである。その際、デフレ脱却に向けた「集中投資促進期間」において様々な政策対応が採られていることとの整合性を踏まえて検討する必要がある。</p>
地方税の損金算入の見直し	<p>財源確保の一環として、地方税の各税目の性格や事業者への影響を勘案しつつ、地方税の損金算入の見直しについて、具体的な方策を検討すべきである。</p>
中小法人課税の見直し	<p>企業規模を見上での資本金の意義は低下してきており、資本金基準が妥当であるか見直すべきである。仮に資本金基準を継続する場合でも、中小法人に対する優遇措置の趣旨に鑑みれば、真に支援が必要な企業に対象を絞り込むべきであり、1億円という水準の引下げや、段階的基準の設置などを検討する必要がある。</p> <p>同じ所得金額には、同じ税率を適用するべきであり、特に基本税率を引き下げ、所得金額のうち800万円以下の金額に適用される法人税法による19%への軽減税率は厳しく見直す必要がある。また、リーマンショック後の対応として設けられた時限的な軽減税率（15%）はその役割を終えている。</p> <p>①「法人成り」の実態を踏まえ、給与所得控除など個人所得課税を含めた検討を行う必要がある。</p> <p>②法人税率引下げによって個人所得課税との差が拡大すれば、「法人成り」のメリットがさらに拡大するため、この観点からも軽減税率など中小法人に対する優遇措置を見直す必要がある。</p> <p>③個人所得課税の税率と法人税率の差が拡大した場合、配当を恣意的に抑制して利益を法人内に留保し、個人所得課税を繰り延び延べる誘因が大きくなる。特定同族会社の内部留保に対する留保金課税は、中小法人については適用除外とされているが、法人税率引下げにあわせて適用を検討する必要がある。</p>
公益法人課税等の見直し	<p>公益法人等の成り立ちや果たしている役割を踏まえながら、公益法人等の範囲や収益事業の範囲を見直すべきである。特に収益事業の範囲であっても、特定の事業者が行う場合に非課税とされている事業で、民間と競合しているもの（例えば社会福祉法人が実施する介護事業）については、その取扱いについて見直しが必要である。公益法人等の収益事業からの所得には、軽減税率のみならず寄附金制度が適用されている。公益目的事業への所得の活用を促す措置ではあるが、みなしに寄附金制度の適用を受けた上に、軽減税率の適用も受けることは過大な対応であり、見直しが必要である。さらには、配当等の金融資産収益については、会費や寄附金収入とは異なり、事業活動の中で新たに発生した収益であることから、その課税のあり方についても見直しを行うべきである。</p>
地方法人課税の見直し （法人事業税を中心に）	<p>現在の付加価値割の比重を高め、法人所得に対する税負担を軽減していくことが望ましい。あわせて、事業活動規模をより適切に反映し、税の簡素化を図る観点から、資本金割を付加価値割に振り替えることが望ましい。</p> <p>① 観点から、資本金1億円以下の法人についても付加価値割を導入すべきとの意見が多く出された。このため、法人事業税における付加価値割の趣旨に沿って、資本金1億円以下の法人についても付加価値割を導入すべきとの意見が多く出された。このため、法人事業税における付加価値割の趣旨に沿って、資本金1億円以下の法人についても付加価値割を導入すべきである。その際は、創業会社や中小法人への配慮などを検討すべきである。</p> <p>② 外形標準課税の趣旨に基いて課税されている法人住民税均等割についても増額し、法人所得に対する税負担を軽減することが望ましい。</p> <p>③ 資本金等の額と従業者数に基づいた区分に応じた課税されている法人住民税均等割についても増額し、法人所得に対する税負担を軽減することが望ましい。</p> <p>④ 資本金等の額や従業者数は、いずれも企業規模をみる指標としては意味が薄れている。このため、法人住民税均等割の増額について、新たな指標の作成や区分の再検討を含めて検討すべきである。</p> <p>⑤ 行政サービスの受益を広く負担し合う地方税の趣旨に鑑みれば、法人所得に過度に依存することなく、住民税や固定資産税等のあり方も含めて検討していくことが必要である。</p>
法人所得課税	<p>法人所得課税の減税を行う場合には、個人所得課税における資本所得課税の強化を検討すべきである。その際、金融所得課税の一体化の流れ等に留意する必要がある。</p>
給与所得控除	<p>法人形態にすることでオナー自身への給与等を損金に算入し、さらに個人段階では給与所得控除を受けることができることが、「法人成り」の誘因の一つであることが指摘されている。給与所得控除の水準を含めた検討が必要である。</p>
住民税や固定資産税	<p>地方税については、行政サービスの受益に応じてその費用を広く分担するという考え方が重要であることを踏まえ、住民税や固定資産税等について充実を検討すべきである。</p>

## ラスパイルス指数の推移



※1 ラスパイルス指数: 全地方公共団体の一般行政職の給料月額を同一の基準で比較するため、国の職員数(構成)を用いて、学歴や経験年数の差による影響を補正し、国の行政職俸給表(一)適用職員の俸給月額を100として計算した指数

※2 参考値は、国家公務員の時限的な(2年間)給与改定・臨時特例法による給与減額措置が無いとした場合の値

出典: 地方公務員給与実態調査結果による。