

「平成28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. 税・財政改革のあり方	1
II. 経済活性化と中小企業対策	10
III. 地方のあり方	12
IV. 震災復興	15
V. その他	15

はじめに

本年の「税制改正に関する提言」は、2020年度の基礎的財政収支黒字化という財政健全化目標達成に向けて、「骨太の方針2015」で初めて政府の財政健全化計画が示されたため、これを重要テーマの一つとして位置付けました。そして、この計画の甘さを指摘し厳しい注文を付けているのが大きな特徴です。なぜなら、持続可能な社会保障制度の確立も中長期の持続的成長もこれにかかっていると考えるからです。

安倍晋三政権の経済政策「アベノミクス」については、企業収益や所得・雇用の改善などで一定の効果をあげていると評価しつつも、日本経済を好循環軌道に乗せるには依然として課題が山積しているとの基本認識を示しています。その一つはデフレ脱却ですが、日銀の強力な「異次元緩和」実施にもかかわらず、インフレ目標の達成時期は先送りされてしまいました。

成長戦略にしても、着手した法人実効税率の引き下げでは目標とする「20%台」に向けた道筋が実現時期を含めて示されていません。成長戦略の中核を担うべき規制改革でも昨年に比べ踏み込み不足が目立っています。提言ではこうした点に強い懸念を示すとともに、大胆な取り組みを求めています。

アベノミクス効果が中小企業には十分浸透していないことも改めて強調しています。地域経済と雇用を担う中小企業が活性化しなければ日本経済の真の再生はできないと考えるからで、地方創生戦略を絡めた対策や税制上の対応が必要であることを指摘しました。



本解説は、税制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. 税・財政改革のあり方

「受益」と「負担」のアンバランス

社会保障と税の一体改革が実行段階に入り、また2020年度の基礎的財政収支（プライマリーバランス＝PB）黒字化に向けた財政健全化計画が「骨太の方針2015」で示されたのを受け、本提言は税・財政のあり方を本質論から説き起こしています。それは「受益」と「負担」のアンバランスという構造問題です。

「受益」とは国民が享受する行政サービス、つまり、予算の歳出で、「負担」とはそれを賄うべき税金による歳入です。これがアンバランスだからどんどん財政が悪化してしまうのです。その構造は通称「ワニ口」と呼ばれているグラフ（資料Ⅰ参照）を見ていただければ一目瞭然です。

これは国の一般会計の税金と歳出を折れ線グラフにしたものですが、歳出の増加に税金が追いつかないため、両者のギャップが年々拡大しているのが分かります。まるでワニが口を開いているように見えるため、「ワニ口」と呼ばれているわけです。このギャップを何で埋めているのかというと、言うまでもなく国債という名の借金です。

先の大戦レベルに悪化した財政

その発行残高は積もりに積もって今年度末には807兆円と国内総生産（GDP）の1.6倍に達する見込みです。これに地方債残高を加えた国・地方の長期債務残高は1,035兆円とGDPの2倍以上に上ります。この財政状況は先の大戦の戦費調達で急速に悪化した昭和19年のレベルに匹敵するといわれています。つまり、我が国財政は平時にもかかわらず戦時と同じような異常事態にあるわけです。

この異常な財政悪化は国際的に見ても際立っています。国・地方の公債残高より少し広義の一般政府ベース（国・地方・社会保障基金を合わせたもの）で、債務残高対GDP比を国際比較（資料Ⅱ参照）してみましょう。先進各国とも財政はリーマン・ショックの影響を受けて軒並み悪化しました。しかし、我が国の債務残高はGDPの2.3倍と、イタリアの1.5倍を大幅に上回る突出ぶりです。いや、財政不安が指摘されるポルトガルやスペインなどの南欧諸国だけでなく、危機に陥ったギリシャの1.8倍さえ上回っているのです。

新たに中間目標も設定した財政健全化計画

こうした異常事態を考えれば、財政健全化が国家的課題であることはだれの目にも明らかです。政府もかねて①2015年度に国・地方のPB赤字を対GDP比で2010年度に比べ半減する②2020年度に黒字化し、債務残高対GDP比を安定的に引き下げる——という財政健全化目標を掲げてきました。2015年度の赤字半減目標は、社会保障と税の一体改革により消費税率が8%に引き上げられたことなどで何とか達成見込みとなりました。しかし、肝心の2020年度黒字化に向けた財政健全化計画の策定は、税率10%への引き上げが2017年4月へ1年半延期されたこともあって先送りされてきたのです。

その健全化計画が「骨太の方針2015」でやっと示されたのです。経済再生と財政健全化の両立を目指すとする計画の内容は、2020年度の黒字化目標の堅持を再確認したうえで、新たに2018年度までを集中改革期間と位置づけ、PB赤字対GDP比1%程度を目安とする中間目標を設定するというものです。しかし、この中間目標を含め達成は容易ではありません。

「経済再生ケース」でも残る多額の赤字

内閣府が本年7月に示した新たな「中長期の経済財政に関する試算」(資料Ⅲ参照)を見てみましょう。試算は実質成長率1%台、名目成長率2%台という慎重な「ベースラインケース」と、アベノミクスの成功により実質2%台、名目3%以上という高い成長を見込んだ楽観的な「経済再生ケース」の二通りを示しています。因みに、両ケースとも消費税率10%への引き上げを前提としています。

それによると、2020年度の国・地方を合わせたPB赤字は「ベースラインケース」で11.9兆円(対GDP比2.2%)、「経済再生ケース」で6.2兆円(1.0%)に上っています。なお、「経済再生ケース」の赤字は本年2月試算の9.4兆円(同1.6%)から一気に3兆円以上も改善しています。これには説得力のある説明がなされていないとして不可解さが指摘されていますが、それでも黒字化にはほど遠い数字となっています。

中間目標年である2018年度のPB赤字はどうでしょう。「経済再生ケース」でも9.5兆円、対GDP比で1.7%となっており、目標の1%

には届きません。つまり、2018年度、2020年度とも健全化目標を達成するには相当の努力が必要だということです。

税の自然増収に頼る安易さ

では、この財政健全化計画はどんな手法で目標を実現しようとしているのでしょうか。それは「経済再生なくして財政健全化なし」という基本哲学に表れています。具体的にいうと、増税は経済再生を阻害するとし、税の自然増収と歳出削減だけで目標を達成するという考えです。従って、消費税率10%への引き上げ以外の増税は想定していません。果たして、これで目標は達成できるのでしょうか。

まず、税の自然増収について検討してみましょう。2020年度に6.2兆円のPB赤字が残るとした「経済再生ケース」で、同年度の国税収入をどの程度見込んでいるかという点、今年度より15兆円も多いバブル期並みの70兆円近くです。健全化計画はこれを上回る自然増収を期待しているわけです。そもそも、税収というのは景気次第で上振れもすれば下振れもする不安定さを有しているのです。このため、先進各国の財政健全化計画は堅実な税収見通しが前提となっています。税の自然増収に頼っているようではまともな計画とはいえないでしょう。

歳出面でも安易さが目立ちます。健全化計画は中間目標年である2018年度までの3年間で政策経費の増加額を1.6兆円程度に抑制するとしています。内訳は社会保障費1.5兆円、その他0.1兆円としているだけで、その数字を裏付ける具体的抑制策は示されていません。抑制対象の大半を占める社会保障費については詳しく後述しますが、いずれにしてもこの計画はあまりに甘いといわざるを得ません。

主要先進国は日本より厳しい財政指標を採用

甘いといえば、財政健全化目標の指標自体が欧米に比べてもともと甘いのです。我が国が指標としている基礎的財政収支(PB)は国債の利払い費を含めません。しかし、主要先進国はこれを含めた財政収支を指標としています。内閣府試算は財政収支についても公表していますが、それによると2020年度の赤字は「経済再生ケース」でも22.7兆円、対GDP比で3.8%となっており、黒字化など夢のまた夢なのです。

これに対し、主要先進国はどうかという点、例えばドイツはすでに財政

収支を黒字化していますし、フランスも2017年までに対GDP比の財政収支赤字を3%以下に引き下げることを目標としています。そのために、いずれも歳出では社会保障費を中心に大胆に削減し、歳入では増税措置にも踏み込んでいます。我が国の財政健全化計画はそのスピードも遅いわけで、せめてPBの黒字化目標くらいは確実に達成しなければなりません。

歳出・歳入一体改革で堅実に

このため、本提言では歳出、歳入の一体的な改革によって財政健全化に取り組むよう強く求めています。これは2011年度のPB黒字化を目指して小泉純一郎政権末期に策定された「骨太の方針2006」の「歳出・歳入一体改革」を念頭に置いたものです。この健全化計画はその後の政権の姿勢変化やリーマン・ショックの影響で頓挫しましたが、財政規律を働かせた堅実な手法は今も大いに参考になります。

その手法はこうです。まず、黒字化に必要な金額、つまり所要額を算定します。そして歳出削減(抑制)で所要額のどこまで確保できるかを決め、不足分は増税で賄うというものです。歳出削減の努力次第で増税幅は変わってくるので、歳出削減か増税かについて国民の理解を得るためにも本気度が求められるわけです。

従って、歳出削減には聖域を設けず、社会保障、地方交付税、公共事業、文教・科学振興、防衛などすべての歳出分野ごとに削減額を決め、計画期間中に毎年どう削減するかの工程表を策定して実行するのです。こうすればどこでどう実行を怠っているのかが分かりますから、国民の監視の目も届きやすくなります。財政健全化を実現するには、こうした厳格で堅実な手法以外にないのです。

「中福祉・低負担」構造の是正を

では、2018年度の間目標に向けた政策経費の増加額抑制で、その大半を占める社会保障費について少し詳しくみてみましょう。

社会保障費は指摘するまでもなく、国の一般会計歳出の3分の1、いわゆる政策的経費である一般歳出の半分以上を占める最大の歳出分野です。これが高齢化社会の進展とともに増大を続け、それを賄うための負担が伴わなかったことから財政悪化に歯止めがかかっていないわけです。

その構造を経済協力開発機構（OECD）加盟の先進各国と比較してみると、我が国は地方政府などを含めた一般政府ベースの社会保障支出対GDP比で中位に属する中福祉国です。これに対し、負担は資料Ⅳをご覧くださいただけで分かるように、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、自己責任原則が徹底されている米国よりも低いのです。とくに、租税負担率の低さが際立っています。

この「中福祉・低負担」というアンバランスを是正しなければ、持続可能な社会保障制度は構築できません。このアンバランス是正を目的とした社会保障と税の一体改革はほんの一步にすぎず、さらなる歳出の抑制と適正な負担確保という険しい道程が待っているのです。

医療・介護の給付費抑制が喫緊の課題

とりわけ我が国は先進国の中で最速のスピードで少子高齢化が進んでいます。このため、公費（税）と社会保険料を財源とする社会保障給付費は2000年度に78.1兆円だったのが、2012年度には109.5兆円となり、2025年度には148.9兆円と150兆円に迫る見込みです（資料Ⅴ参照）。この給付を支える経済力、つまりGDPが同様に増加すれば何とか対応可能といわれていますが、残念ながら給付の伸びはGDPのそれをはるかに上回る見通しとなっています。

中でも伸びの大きい分野は介護と医療です。団塊の世代がすべて75歳以上の後期高齢者になる10年後の2025年度の給付費は、2012年度に比べて介護が2.3倍、医療が1.5倍に達します。給付が増加すれば公費負担の一定の増加は避けられず、増税か借金で賄うしかありません。このため、給付を「重点化・効率化」でいかに抑制し、かつ適正な自己負担を確保するかが喫緊の課題なのです。

絵に描いた餅になりかねない抑制目標

「骨太の方針2015」の財政健全化計画に示された政策経費の増加抑制策は、こうした重要な課題にどう対応しているのでしょうか。今後3年間で社会保障関係費の伸びを1.5兆円に抑制するとした目標は、なかなか意欲的です。なぜなら、毎年約1兆円と見込まれる自然増の半分にあたるからです。年間にすると5,000億円になりますが、これは毎年2,200億円の抑制目標が達成できずに頓挫した「骨太の方針2006」

を大幅に上回る数字なのです。

このため、「骨太の方針2015」は目標達成に向けて都道府県間で最大1.5倍に達している医療費の地域差是正や後発医薬品の普及率を欧米並みの80%へ大幅に引き上げることなど、さまざまな対策を掲げています。しかし、ほとんどの対策はその実現時期や効果について明示されていません。これでは意欲的な目標も絵に描いた餅になりかねないとして、本提言は対策の実現工程や数値目標の明確化を求めたわけです。

高所得者の年金給付は税金負担分の削減を

そして本提言は年金分野について、給付の削減に大きな効果が期待されるとして先進各国が実施を予定している「支給開始年齢の引き上げ」や、現役世代の賃金動向などを基準に自動的に給付を抑制する「マクロ経済スライドの厳格対応」のほか、新たに「高所得者の基礎年金国庫負担相当分の給付削減」を盛り込みました。

高所得者の給付削減については、これまで与党内などで積み立てた年金保険料に対する財産権の侵害であるとの議論がありました。しかし、我が国の年金制度は積立方式ではなく、現役世代が納付する保険料から給付を行う賦課方式です。また、今回の消費税引き上げの1%分が基礎年金国庫負担割合を3分の1から2分の1に引き上げる財源に充てられた経緯をみても分かるように、基礎年金財源の半分は国庫負担、つまり税金です。税金分の給付削減なら財産権の侵害には当たらないわけで、むしろこの給付削減は世代間の不公平感や拡大する高齢者の所得格差の是正に資するといえるでしょう。

診療報酬本体の引き下げが試金石

医療については、来年度が2年に一度の診療報酬改定年にあたるため、改めてその削減・抑制を強調しました。指摘したように、社会保障給付増大の多くは医療分野が占めています（資料V参照）。これを抑制するには診療報酬をいかに抑制・削減するかにかかっていますが、改定交渉はいつも難航しています。今回は財政健全化計画が示された後だけに、その本気度をはかる試金石とっていいでしょう。

これまでの解説でも説明しましたが、診療報酬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

者負担の三つです。昨年度はジェネリックの使用促進により「薬価」は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。

今回はジェネリックの使用促進による「薬価」引き下げだけでなく、「本体」をどう引き下げるかが焦点です。税金を財源とする国家公務員給与はこれまでのデフレ局面で多少なりとも引き下げられてきたのに、一部とはいえ税金を財源とする医師の人件費は、医師不足の解消と医療の充実を理由に優遇されてきたからです。

しかし、医師不足の本質が病院勤務医と開業医の間、地方と都市部の間、各診療科の間にある医師偏在であることは多くの識者が指摘している通りです。その原因が収入格差や勤務形態の違いなどにあることも指摘されています。とりわけ、開業医の優遇は問題視されており、これを是正すれば診療報酬の引き下げや医師不足の解消につながるともみられています。

健康寿命問題は対策と効果の因果関係分析が重要

本提言では健康寿命の問題にも言及しました。健康寿命が延びれば医療費や介護費の抑制に効果が期待できるからです。しかし、健康寿命の問題は社会保障の原則である「自助」「公助」「共助」の中で「自助」「共助」が大きな役割を占めています。健康寿命を大義名分にどんな事業や施策でも公費を投入していたのでは本末転倒になります。このため、健康寿命問題は対策と効果の因果関係について客観的なデータ分析に基づく取り組みが重要であることを指摘しました。

縮小する国債の国内消化余地

ここまで読んでいただければ分かるように、本提言は財政健全化についてさまざまな厳しい注文を出しています。なぜかという、仮に健全化目標が達成できずに財政への信認が崩れるようなことになれば、金利の急上昇などにより我が国経済に多大な悪影響を及ぼすからです。改めて、それを検証してみましょう。

すでに指摘したように、我が国財政は財政危機に陥ったギリシャよりも悪化しており、本来ならすでに危機に瀕していても不思議ではありません。にもかかわらず、長期金利は異常な水準に低下（価格は上昇）しています。租税負担率の低さからみた増税余地の大きさが理由の一つとされて

いますが、直接的には安定した国内の国債消化力と日銀の異次元緩和によるといわれています。しかし、これがいつまでも続くわけではありません。

国債消化力をみる上で重要なのは、一般政府債務とそれを消化可能にする家計金融資産の関係、さらに国の富である経常黒字の動向です。それを見ると、住宅ローンなどを差し引いた家計金融純資産に政府債務が並びかけており、消化余地がほとんどなくなってきました。経常収支にしても、最近の円安効果で貿易収支の赤字が改善傾向をみせていますが、所得収支の黒字で何とかその赤字をカバーし黒字を維持しているのが実情です。

日銀の国債大量保有が内包するリスク

そして日銀の国債保有の問題です。日銀は異次元緩和の追加措置により資金供給量を毎年80兆円に拡大しましたが、その大半は国債購入によるものです。この結果、国債保有残高はすでに300兆円を超す異常な水準に達し、そのうち国債発行残高の半分を占めるとみられています。これが国債市場の需給をタイトにして金利上昇を抑えているわけですが、逆に内包するリスクも増大させているのです。

そのうちインフレ目標の達成が視野に入ってくれば、現在の米国のように金融政策は正常化せねばなりません。その過程で問題になってくるのが大量に保有する国債の扱いです。これを一步誤れば金利が急上昇（価格は急低下）するだけでなく、日銀の急速な財務体質悪化と通貨信認の喪失につながりかねないのです。

民間金融機関も1%の金利上昇でさえ保有国債の評価損は7～8兆円に上ると試算されていますから、金融不安のリスクさえ考えておかねばなりません。当然ながら国の利払い費も急増しますので、財政悪化に拍車がかかることとなります。日銀が折にふれて政府に財政健全化の実現を強く求めているのは、こうした背景があるからなのです。

消費税10%程度までは単一税率維持を

さて、消費税率10%引き上げに関してですが、提言は国民に痛みを求める以上、政府、国会とも行革の徹底が不可欠であることを強調したうえで、中小企業にとって死活問題である価格転嫁の円滑化を図るさらなる環境整備を求めています。そして従来の提言通り、10%程度までは単一税率を維持し、低所得者対策は「簡素な給付措置」の見直しで対応するのが

適当としました。なぜなら、軽減税率は高所得者も大きな恩恵を受けるため低所得者対策として不相当との指摘があるだけでなく、ほかにも多くの問題点があるからです。

与党の税制協議会が軽減税率対象を議論して絞った「酒類を除く飲食料品」「生鮮食品」「精米」の3案を検討してみましょう（資料Ⅵ参照）。この中で「精米」は低所得者対策としても意味をなさないとみられるので、候補は残る2つとなります。

軽減税率は線引き、事務負担、税収とも問題

まず問題なのは線引きの困難さです。例えば「生鮮食品」のケース（資料Ⅶ参照）をみると、マグロの刺身は軽減税率ですが、マグロとタイの刺身盛り合わせは標準税率となります。同様にすじこといくら醤油漬、生しらすとしらす干し、生卵とゆで卵など、その境界があいまいで複雑な商品を挙げればきりがありません。この線引き問題は軽減税率を導入している欧州各国でも悩みの種となっています。

次に事務負担の大きさと煩雑さです。2つのケースとも区分経理が複雑になるため現行の請求書等保存方式では対応しきれず、欧州のようにインボイス方式（資料Ⅷ参照）の導入が不可欠とされているからです。現在は大きなくくりで商品进行分类した請求書をまとめて記帳するケースが多いようですが、インボイス方式だと請求書に個別の商品ごとの税率と税額を記載し、記帳も毎日行うことが必要になります。これは中小零細企業にとってかなりの重荷になるでしょう。

そして税収の問題です。「酒類を除く飲食料品」のケースだと、軽減税率幅2%で1.3兆円の減収になります。財政健全化計画ではこの減収額を想定していませんから、代替財源探しが新たな課題となるでしょう。生鮮食品にゼロ税率を適用している英国でも、権威ある専門家リポートが軽減税率による減収が標準税率の水準を高める結果につながるという問題提起をしています。

さまざまな展開が考えられるマイナンバー制度

こうした中で急ぎよ提示された財務省案にも少し触れておきましょう。この案は消費者がいったん10%の消費税を支払う際にマイナンバーカードを店頭の端末にかざして情報を入力し、後で軽減税率分の一定額が還付

される仕組みです。従ってインボイスは不要となりますが、消費者にとっては煩雑さを伴いますし、マイナンバー制度の定着も前提となるでしょう。

ただ、マイナンバー制度については、今後、さまざま展開が考えられます。現在は利用範囲が社会保障と税、災害対策となっていますが、金融所得や世帯収入の把握などにも利用されていけば、新たな税制の設計にもつながるでしょう。そのためには年金情報流出などで高まっている国民の不安感を払しょくする必要があり、提言では個人情報保護の徹底を求めた次第です。

Ⅱ. 経済活性化と中小企業対策

成長戦略で自律的成長軌道に

日本経済はアベノミクスが一定の効果をあげ、緩やかな回復を続けていますが、円安・株高や企業収益の改善も「異次元緩和」の追加措置など金融政策によるところが大きいとされています。ただ、指摘したように異次元緩和はリスクを内包しており、できるだけ早期に国民の実質所得、個人消費、設備投資の好循環による自律的成長軌道に乗せなければなりません。

そのためには提言が指摘したように、実効性ある成長戦略を構築し、それをどう実行していくかです。その柱となるのは経済活性化に不可欠といわれる岩盤規制をはじめとした規制の改革と、国際競争力の強化や対日投資促進につながる法人実効税率のさらなる引き下げでしょう。

法人実効税率 20%台への道筋を早急に

では、実行段階に入った法人実効税率の引き下げからみてみましょう(資料区参照)。今年度は34.62%から32.11%に引き下げられ、28年度には31.33%となります。焦点だった引き下げ財源も、欠損金繰越控除の圧縮や法人事業税の外形標準課税強化などの課税ベース拡大による恒久財源で確保しました。

しかし、アジアや欧州各国との税率格差は依然として残っています。このため、政府もドイツ並みの29%に引き下げることが表明していますが、その日程については「数年間で」とするにとどまっています。まずは20%台への引き下げをいかに早期に実現するか、そしてそのための恒久

的引き下げ財源をどう確保するかが重要であり、本提言はその道筋を早急に示すよう求めています。

課税ベース拡大で中小法人課税も候補に

こうした中で注目しておきたいのは、課税ベースの拡大です。来年度まではその対象から中小企業はほとんど除外されましたが、平成27年度与党税制改正大綱では引き続き「中小企業への配慮」を表明しているものの、それ以降の検討項目として外形標準課税のさらなる強化や中小法人課税などを挙げているからです。

また、法人税法における中小企業の認定基準となっている「資本金1億円」が妥当かどうかという議論も進んでいるようです。大企業並みの売り上げや利益を計上している企業が、資本金を1億円以下にして中小企業の優遇措置を享受しているのは問題だとの指摘があるからです。このため、資本金に代わる基準を模索する動きもありますから注視する必要があるでしょう。

ただ、さらなる実効税率の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。課税ベース拡大について具体的議論をどこまで掘り下げることができるか、「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も重い課題といえるでしょう。

なお、関心の高い事業承継税制については、平成27年1月から納税猶予制度が改正され、要件緩和や手続きの簡素化など大幅な見直しが行われました。本提言はその実施状況を見極める必要があることから、昨年の内容を踏襲するにとどめています。

小粒にとどまった規制改革

次に規制改革です。成長戦略の大きな柱でありながら、今年度に示された改革メニューは、病院と薬局の医薬分業について一部緩和などが盛り込まれた程度で実に小粒です。昨年は一応、いわゆる“岩盤規制”に一歩踏み込みました。例えば医療では「患者申し出療養制度」により限定的に混合診療を認めたり、農業では不十分ながらも農協改革に乗り出したりしたのです。

本来なら、今年は医療、農業、雇用などの規制改革に本格的に取り組むべきなのです。しかし、混合診療の原則解禁や企業の本格的農業参入など

核心部分の改革は、またまた先送りされました。これではアベノミクスの成否を握るといわれる成長戦略も色あせてしまうでしょう。経済再生の看板を掲げるなら、不退転の決意で規制改革を実行すべきなのです。

Ⅲ. 地方のあり方

地方創生は民間の知恵が重要

地方活性化では「骨太の方針2015」が地方創生の深化を打ち出すなど、政府の取り組みが本格化してきました。地方創生は地域経済と雇用を担う中小企業にも深く関係することから、本提言としてもこれを中心的テーマとして位置付けました。そして、その基本理念が地方分権と同様、「地方の自立・自助」にあるべきであることを強調しました。国に頼っているだけでは、実効性ある地方活性化策など生み出せないと考えたからです。

その意味で、昨年策定した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に基づき、それぞれの自治体が地方の特色と強みをいかした「地方版総合戦略」をつくるという政府方針の方向性は妥当といえるでしょう。ただ、その戦略作りを自治体だけに任せてしまっただけでは、これまた問題です。

つまり、官製ではなく民間の知恵をどう取り込むかが重要なのです。地元の産業や経済社会の実態に通じているのは、経営者や地域活動を行っている民間人です。提言が求めた地域特性に根差した技術の活用、さらに地元大学との連携などによる技術集積づくりや人材育成は、彼らが主体になってこそ可能になるのです。

大企業は“創業地回帰”を

また、税制優遇措置が講じられた本社機能移転には、自治体と民間が一体となって取り組まなければなりません。大企業が本社機能を東京などから地方に移転させれば、地元経済や自治体財政への貢献は極めて大きく、即効性も期待できます。自治体や地元経済団体は、そのための環境整備に積極的に対応する必要があるでしょう。

日本の大企業の多くは、もともと、それぞれの地方の風土や伝統的技術という地域特性に根差して誕生しました。それが規模の拡大などに伴って

創業地を離れ、“東京一極集中”を形成したわけです。しかし、欧米ではこうした一極集中構造はみられず、現在も創業地などの地方都市に分散したままです。

日本の一極集中は行政や経済システム、情報などを東京に集中させて発展してきたことが背景にあるとみられますが、今やグローバル経済の時代です。地方から直接、世界中にアプローチできるわけで、東京に本社機能を置いておく必然性は小さくなりました。さらに、グローバル経済下では創業理念や技術の原点を再確認し、そこから企業統治の確立や新たな技術の開発など行う必要性が指摘されています。そうしたことから“創業地回帰”は大きな意味を持つのではないのでしょうか。

赤字の国が黒字の地方を財政支援

次に地方の税財政改革です。一般的に「国が強者で地方は弱者」とみられていますが、国と地方の財政状況を比較すれば決してそうではありません。指摘したように、国のPBは黒字化にほど遠く長期債務残高も対GDP比で1.6倍に達していますが、地方はPBの黒字が続いているうえ長期債務残高対GDP比も40%前後で安定的に推移しています。

なぜ、こうした財政構造になっているのかというと、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・ショック後の特別加算もまだ完全には廃止していません。国が大赤字の中で地方の財政支援を続けるという矛盾した構造は、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」が地方交付税制度に存在するからだといわれています。

地方公務員給与は「民間準拠」が筋

地方交付税は補助金とは違ってひも付きではない一般財源ですから、使途は自由です。従って、これが地方公務員の高給与や地方議員の高額報酬を支える財源にもなっていると指摘されています。まず、ここに改革のメスを入れることが極めて重要なのです。

国家公務員を100として地方公務員の給与（一般行政職の本給）を比較したラスパイレス指数（資料X参照）をみてみましょう。平成16年度にやっと国家公務員を下回った後、横ばいを続けてきた指数は、24、25年度に急上昇し26年度に98.9と急降下しています。急上昇した

のは震災復興財源を捻出するために2年間限定で国家公務員給与を削減したからです。裏を返せば地方公務員が給与削減にほとんど協力しなかったわけで、急降下後も国家公務員並みの水準を維持しているのです。

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もっと問題です。国家公務員の同職種よりはるかに高いし、民間とは比べようありません。例えば清掃職員の平均給与月額41.9万円に対し民間28.8万円、用務員は同37万円に対し同20.7万円といった具合です。税金を財源とする地方公務員の給与が民間よりはるかに高いというのでは筋が通りません。早急に「民間準拠」を徹底するべきなのです。

地方議員は高額報酬と定数の是正を

地方議員の高額報酬も問題です。提言では消費税引き上げの前提に「行革の徹底」があったことを強調しましたが、それは国会に限ったことではありません。地方消費税の引き上げ率は国より大きいのです。地方議員は「隗より始めよ」の精神により、自ら高額報酬と議員定数を削減して地方公務員の高給与削減の先頭に立たねばならないのです。

これまでの提言解説でも指摘したように、我が国の地方議員の一人当たり平均報酬は欧米に比べ10倍前後に上っています。例えば平成25年の市議会議員の平均報酬月額（資料XI参照）をみると、人口5万未満の市でも32万円を上回っていますし、引き下げ率も前年比0%台とスズメの涙程度と報酬是正は遅々としているようです。

欧米では地方議員は基本的にボランティアという考え方であり、ドイツなどではそれを法律で規定しています。従って、報酬は交通費などを中心に実費精算のみです。ベルリンやロンドンなど巨大都市の議員は職業政治家として位置付けられ報酬も支給されますが、日本の政令指定都市よりはるかに少額です。さらに、多額の政務活動費を得ながら議員提案による条例数は極めて少ないという実態を考えれば、これも大胆に削減して然るべきでしょう。

また、人事委員会や選挙管理委員会など行政委員の多額な月額報酬も見直さなければなりません。委員長以外はほとんど非常勤、しかも委員会開催はせいぜい月に2～3回なのですから日額報酬制で十分なのです。

IV. 震災復興

5年間の効果の検証が重要

今年には5年間の集中復興期間の最終年となりました。いわば節目の年なのですが、いまだ復興は道半ばといわれています。目標のどこが達成でき、どこが未達成なのか、またその原因はどこにあるのかを十分に検証する必要があるでしょう。提言はそれを強調すると同時に、原発事故への適切な対応も求めています。

V. その他

租税教育で促したい税の使途チェック

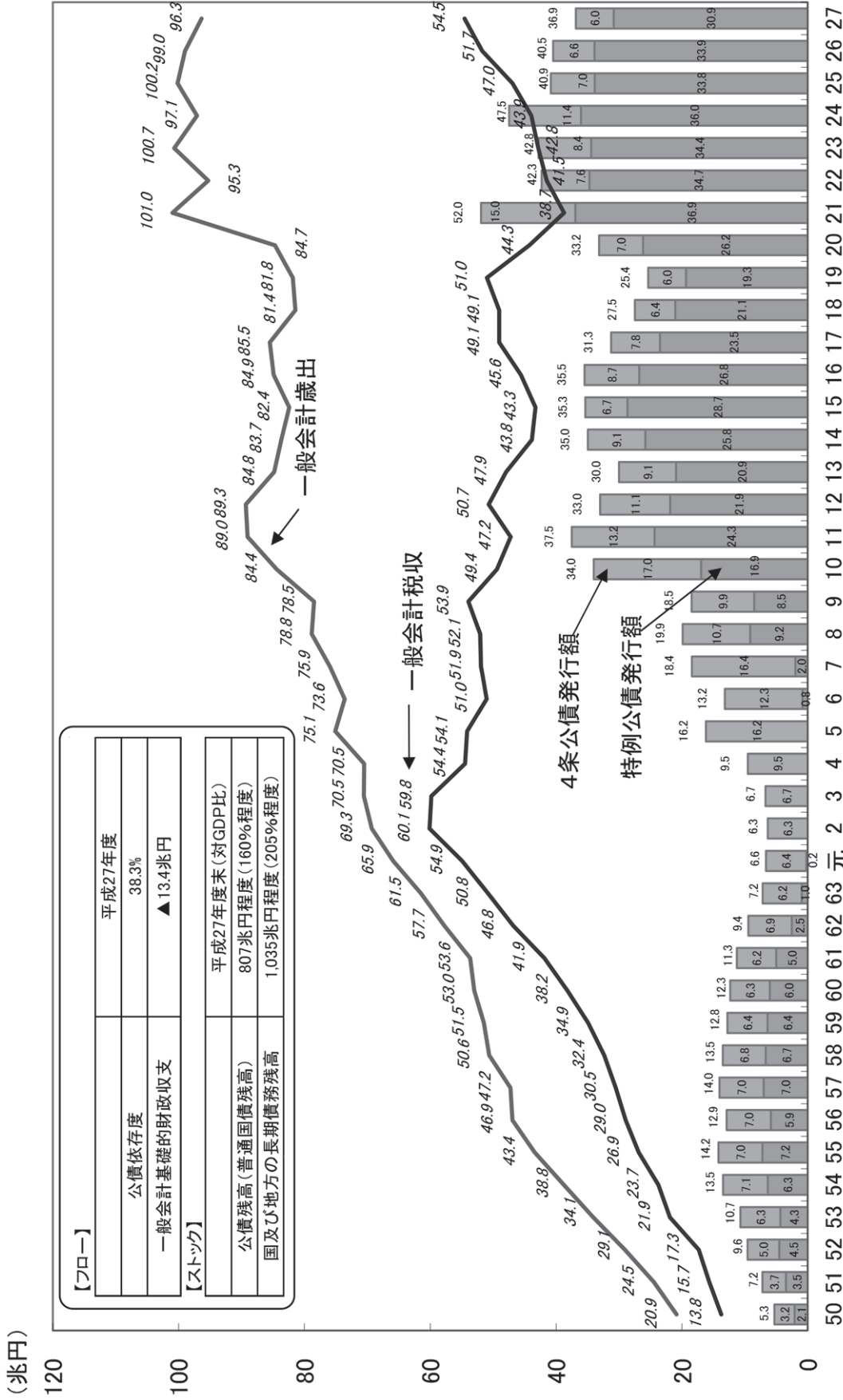
納税環境の整備では納税者の利便性向上と事務負担の軽減を図るため、課税基準を同じくする国税と地方税の申告納税手続きの合理化を求めています。また租税教育については、引き続き税の使途チェックを促す必要性を強調しました。それは納税者の権利であり義務だからで、学校だけでなく社会全体での教育の必要性を指摘しています。

《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. 財政状況の国際比較（債務残高対GDP比）
- III. 中長期の経済財政に関する試算
- IV. 主要国の国民負担率（対GDP比）及び付加価値税率
- V. 社会保障給付費の見通し
- VI. 消費税の軽減税率制度についての3案
- VII. 生鮮食品を軽減税率対象とした場合の類似品の境界
- VIII. 軽減税率の導入による請求書の記載内容の変化と区分経理
- IX. 法人税改革の枠組み
- X. 平成26年地方公務員給与実態調査結果等のポイント
- XI. 人口段階別にみた市議会議員の平均報酬月額

（注）政府公表の資料などから引用

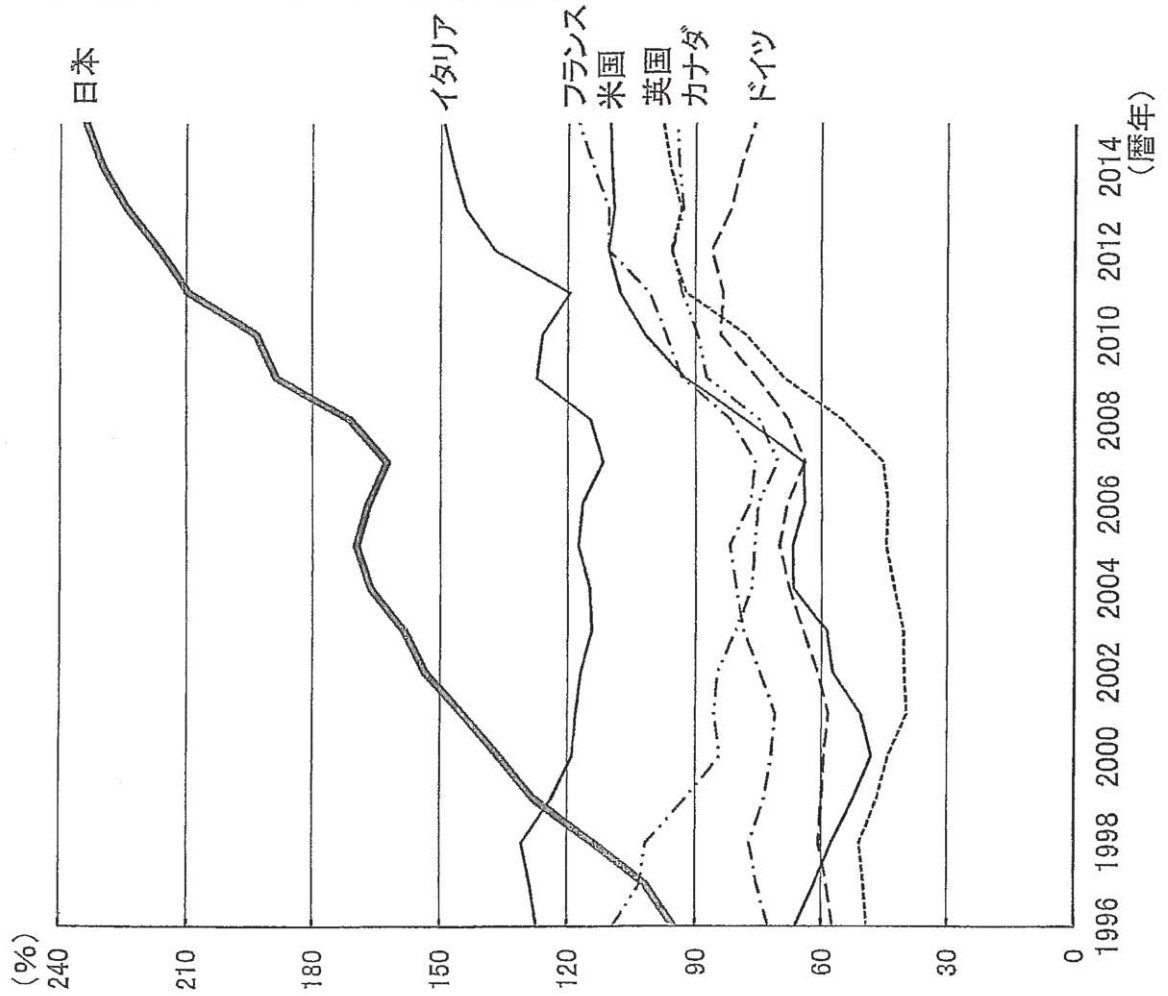
一般会計税収、歳出総額及び国債発行額の推移



(注1) 平成25年度までは決算、平成26年度は補正後予算案、平成27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相対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。

財政状況の国際比較(債務残高対GDP比)

■ 先進主要国の財政状況



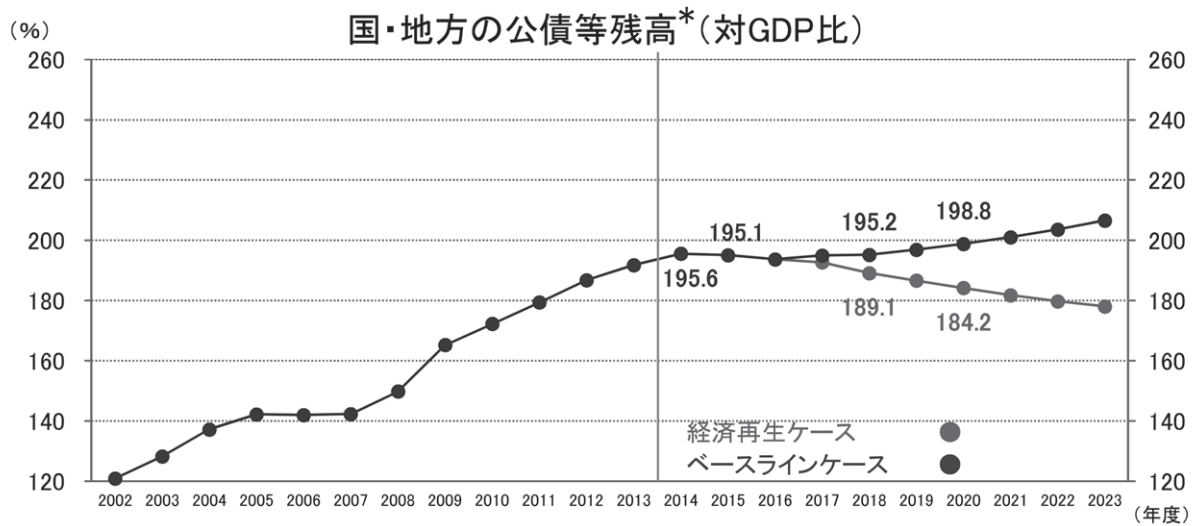
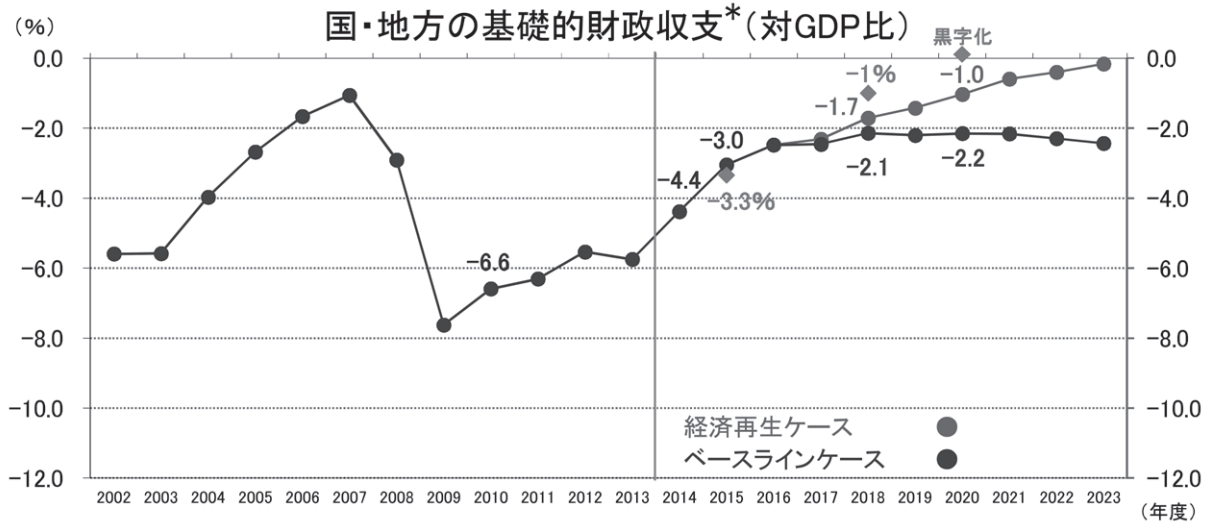
■ GIIIPS諸国の財政状況

	2010	2011	2012	2013	2014
ギリシャ	128.6	111.1	166.0	181.5	182.3
アイルランド	83.7	97.8	120.8	128.9	116.6
イタリア	125.9	119.4	137.0	144.0	146.9
ポルトガル	104.1	108.1	136.0	140.0	142.4
スペイン	75.2	86.8	105.2	126.2	130.8
(参考) 日本	193.3	209.5	216.5	224.2	230.0

(出所) OECD “Economic Outlook 96” によるデータを用いており、
2015年度予算(政府案)の内容を反映しているものではない。

(注) 数値は一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの)ベース。

中長期の経済財政に関する試算



* 復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。

主要国の国民負担率(対GDP比)及び付加価値税率

	①租税負担率	②社会保障負担率	国民負担率 (①+②)	付加価値税率 (2014年4月時点)
日本	22.7%	17.1%	39.8%	8%
アメリカ	23.3%	7.5%	30.8%	8.875% 〔ニューヨーク州及び ニューヨーク市の合計〕
イギリス	36.7%	10.7%	47.4%	20%
フランス	37.0%	25.2%	62.1%	20%
ドイツ	29.5%	21.7%	51.2%	19%

(注) 1. 国民負担率は、日本は平成23年度(2011年度)実績、諸外国は、OECD "Revenue Statistics 1965-2012" 及び同 "National Accounts" による。

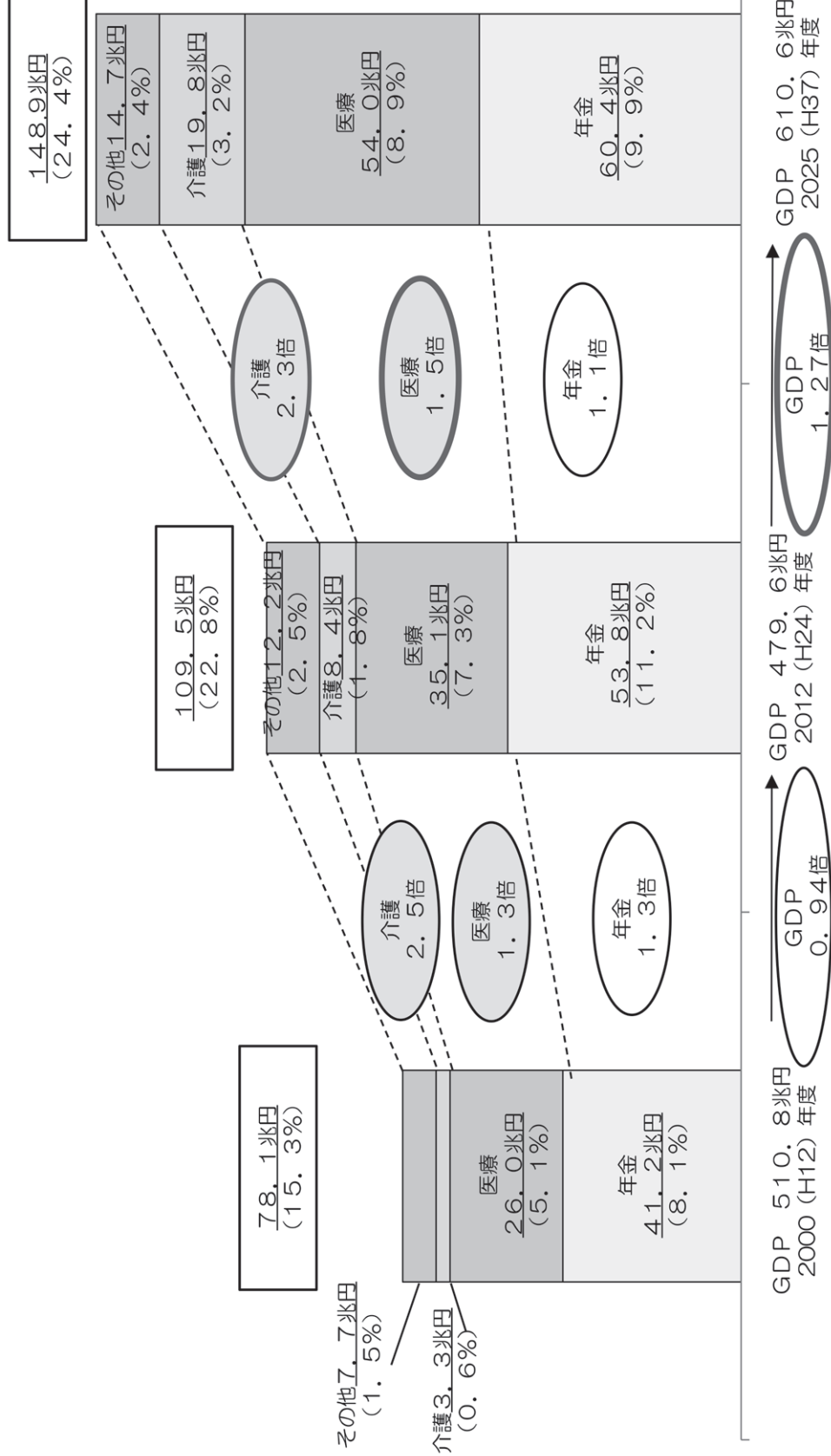
2. 租税負担率は国税及び地方税の合計の数値である。また所得税には資産性所得に対する課税を含む。

3. 四捨五入の関係上、各項目の数値の和が合計値と一致しないことがある。

社会保障給付費の見通し

資料V

- 2025 (H37) 年には、いわゆる「団塊の世代」がすべて75歳以上となる「超高齢社会」を迎え、医療・介護のニーズもピークに向かう。
- 社会保障給付は、高齢化とともに今後も急激な増加が見込まれ、税・社会保険料といった国民負担の増大が見込まれる。特に、医療・介護分野における給付の増加が顕著であり、国民負担（財源調達力）のベースとなるGDPの伸び（消費税込）及び現役世代の負担能力の伸び（保険料収入）を上回って増加の見通し。



(出典) 2000年度における社会保障給付費は国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」、GDPは内閣府「国民経済計算」による。2012年度及び2025 (H37) 年度における社会保障給付費及びGDPはH24年3月30日厚労省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について (H24年3月)」による。

(注1) 表記額は実額、()内の%表示はGDP比。

(注2) 「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。

消費税の軽減税率制度についての3案

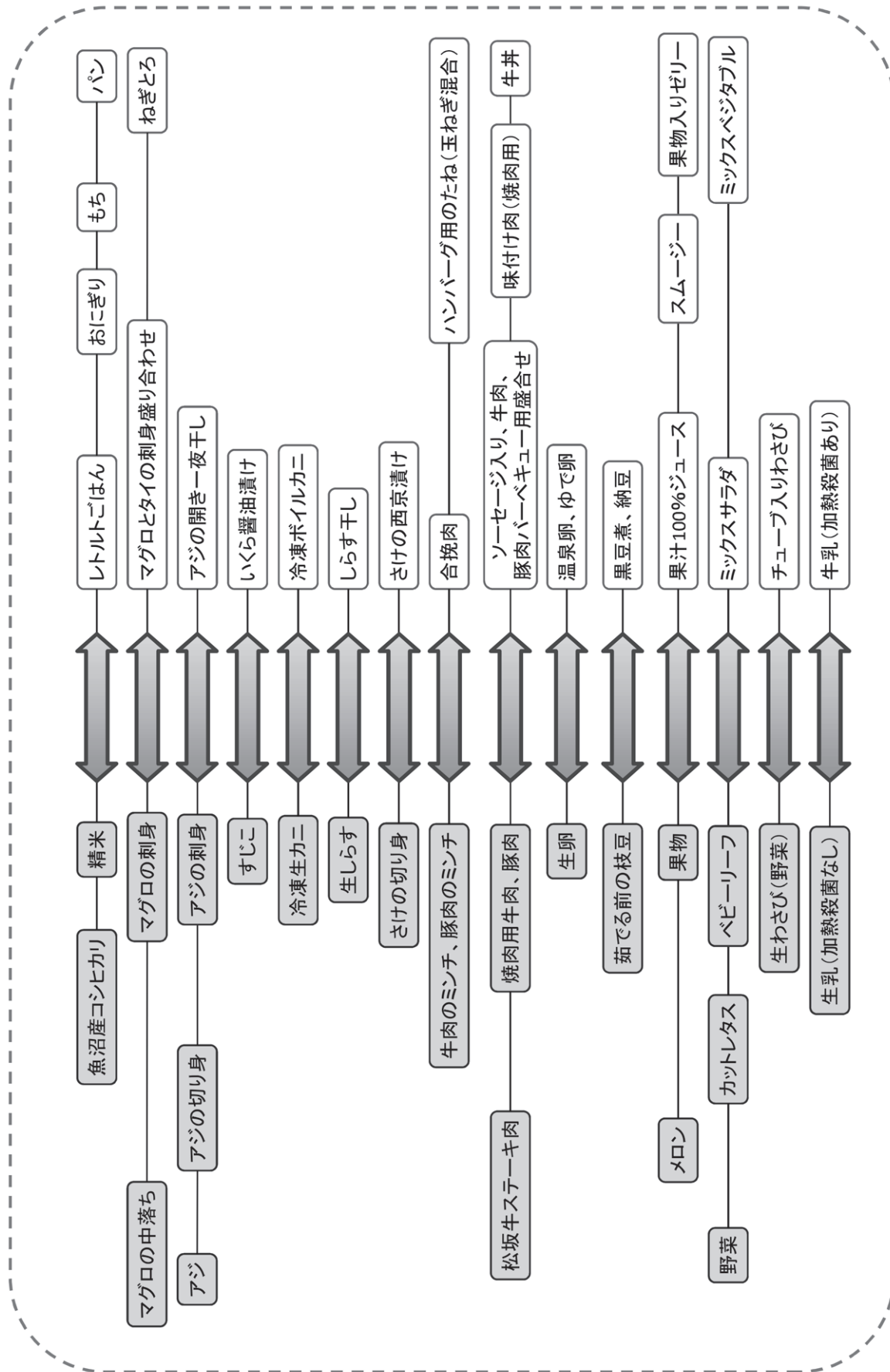
※ この資料は、第1回消費税軽減税率制度検討委員会（2月9日開催）での議論を踏まえ、まずは飲食料分野を対象とする制度案について具体的な検討を進めるとの方針の下、今後の検討に資するため、「消費税の軽減税率に関する検討について」（平成26年6月5日、与党税制協議会）で示された対象品目8案のうち、「酒類を除く飲食料品」、「生鮮食品」、「精米」を対象とする場合のそれぞれの具体案と課題をまとめたものである。

	対象品目	区分経理	所要財源	主な特徴
「酒類を除く飲食料品」 を対象とする場合	<ul style="list-style-type: none"> ○ 食品表示法に基づく食品表示基準の対象となるものの譲渡 ○ 食品衛生法の許可を受けて飲食店営業等を営む事業者が行う飲食料品を飲食させる役務の提供（風営法の許可・届出が必要となる者が行うものを除く） 	<ul style="list-style-type: none"> ○ EU型インボイス方式（6月5日資料（注）D案）を導入。ただし、経過措置として、当面3年程度は、区分経理に対応した請求書等保存方式（6月5日資料B案）とする。 （注）「消費税の軽減税率に関する検討について」（平成26年6月5日 与党税制協議会） 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 税率軽減幅を1%とする 場合：6,600億円程度 ○ 税率軽減幅を2%とする 場合：1.3兆円程度 ○ 安定財源の確保策について、別途検討が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 対象品目の範囲が広く、紛れがないため、消費者にとつて分かりやすく、対象品目の線引き判断に係る事業者の事務負担も相対的に軽い。 ○ 対象品目の範囲が広いため、類似性・代替性のある品目間の税率差は生じにくい。 ○ 関連事業者の範囲が広く、適正課税の観点から、EU型インボイス方式の導入が必要。 ○ 所要財源が大きく、安定財源の確保の調整に困難が予想される。
「生鮮食品」 を対象とする場合	<ul style="list-style-type: none"> ○ 食品表示法に基づく生鮮食品に係る食品表示基準の対象となるものの譲渡 	<ul style="list-style-type: none"> ○ EU型インボイス方式（6月5日資料D案）を導入。ただし、経過措置として、当面3年程度は、区分経理に対応した請求書等保存方式（6月5日資料B案）とする。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 税率軽減幅を1%とする 場合：1,700億円程度 ○ 税率軽減幅を2%とする 場合：3,400億円程度 ○ 安定財源の確保策について、別途検討が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 生鮮食品のみを対象とすることや、生鮮食品か否かの線引きについて消費者の納得を得ることは困難であり、事業者の線引き判断やクレーム対応等に係る事務負担が大き。 ○ 低所得者の購入頻度の高い加工食品が対象外となり、痛税感の緩和が減殺される。 ○ 類似性・代替性のある品目間（米とパン・うどん等）で税率が異なり、消費行動等を歪めるおそれ。 ○ 関連事業者の範囲が広く、適正課税の観点から、EU型インボイス方式の導入が必要。 ○ 所要財源の規模は中程度であり、安定財源の確保の調整が必要。
「精米」 を対象とする場合	<ul style="list-style-type: none"> ○ 関税込率法の別表関税率表に定める精米の譲渡 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 区分経理に対応した請求書等保存方式（6月5日資料B案）を導入。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 税率軽減幅を1%とする 場合：200億円程度 ○ 税率軽減幅を2%とする 場合：400億円程度 ○ 安定財源の確保策について、別途検討が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 対象品目の範囲が狭く、消費者の納得が得られにくい。対象品目の線引き判断に係る事業者の負担は相対的に軽い。 ○ 代替性のある品目間（米とパン・うどん等）で税率が異なり、消費行動等を歪めるおそれ。 ○ 対象品目、関連事業者の範囲が限定されており、区分経理に対応した請求書等保存方式で対応。 ○ 所要財源は小さい。

生鮮食品を軽減税率対象とした場合の類似品の境界

軽減税率

標準税率



軽減税率の導入による請求書の記載内容の変化と区分経理

現在、請求書については、週・月などにまとめて交付することが通例。

1ヶ月1枚

請求書 2015/12/〇

〇〇御中 (11月分) 御請求額 1,100,000円

商品名	品数	単価	金額
11月分食品等一式	-	-	1,100,000
			1,100,000
			1,100,000

記載内容の変化

例：1週間1枚

仕入側（買手）においては、税率・税額が記載された請求書がなければ正確な区分経理を行うことは困難。従って、品目毎に税率・税額が記載された請求書を納入側（売手）に求めることとなる。

請求書 2015/11/〇

〇〇御中 (11月第1週分) 御請求額 275,000円

商品名	品数	単価	税率	税額	金額
鶏肉	50kg	3,000	8%	12,000	162,000
精米	120kg	400	8%	3,840	51,840
焼鳥用串	10袋	3,000	10%	3,000	33,000
割り箸	1袋	2,873	10%	287	3,160
∴	∴	∴	∴	∴	∴
					275,000

請求書に個別の商品毎の税率・税額の記載をしたもの



インボイス

日々の記帳が必要となってくる。

小規模零細事業者には、請求書をためておいて、数ヶ月に1回など、まとめて記帳する事業者も多い。

売上	計 2,200,000円	⇒ × 10/110 = 200,000円 (売上税額)
仕入	計 1,100,000円	⇒ × 10/110 = 100,000円 (仕入税額)
	差引	税額 100,000円

※売上・仕入の合計に税率をかけて税額計算

区分経理が必要

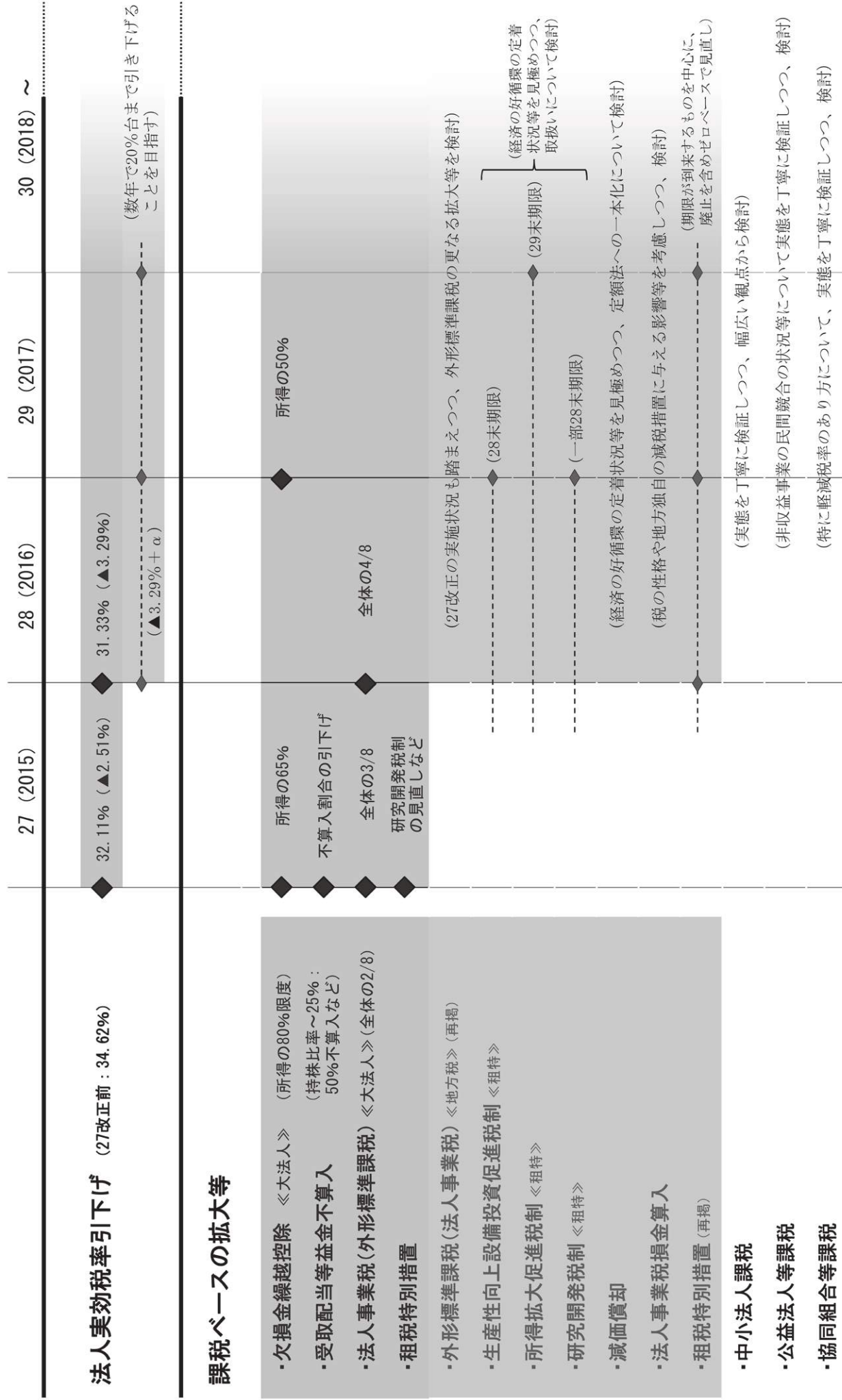
売上	税率 8%	弁当	216,000円	(税額 16,000円)
	税率 10%	本店	1,100,000円	(税額 100,000円)
		支店	880,000円	(税額 80,000円)
仕入	税率 8%	鶏肉	162,000円	(税額 12,000円)
		精米	51,840円	(税額 3,840円)
	税率 10%	焼鳥用串	33,000円	(税額 3,000円)
		∴	∴	∴
		差引	税額	110,000円

※個別の売上・仕入品目の税額を積み上げて計算

軽減税率を導入する場合、事業者は売上、仕入のそれぞれにおいて、適用税率の異なる商品毎に区分経理しなければ正しい税額計算が困難。

法人税改革の枠組み

資料IX



平成26年地方公務員給与実態調査結果等のポイント

1 ラスパイレス指数(全団体加重平均)

<p>○ 平成26年4月1日現在 98.9</p>	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 5px;">前年</td> <td style="text-align: right; padding: 5px;">106.9</td> <td style="text-align: right; padding: 5px;">△8.0</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">前年参考値(注)</td> <td style="text-align: right; padding: 5px;">98.8</td> <td style="text-align: right; padding: 5px;">+0.1</td> </tr> </table>	前年	106.9	△8.0	前年参考値(注)	98.8	+0.1
前年	106.9	△8.0					
前年参考値(注)	98.8	+0.1					

※ラスパイレス指数: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。
 (注)参考値:給与改定・臨時特例法による国家公務員の給与削減措置がないとした場合の値

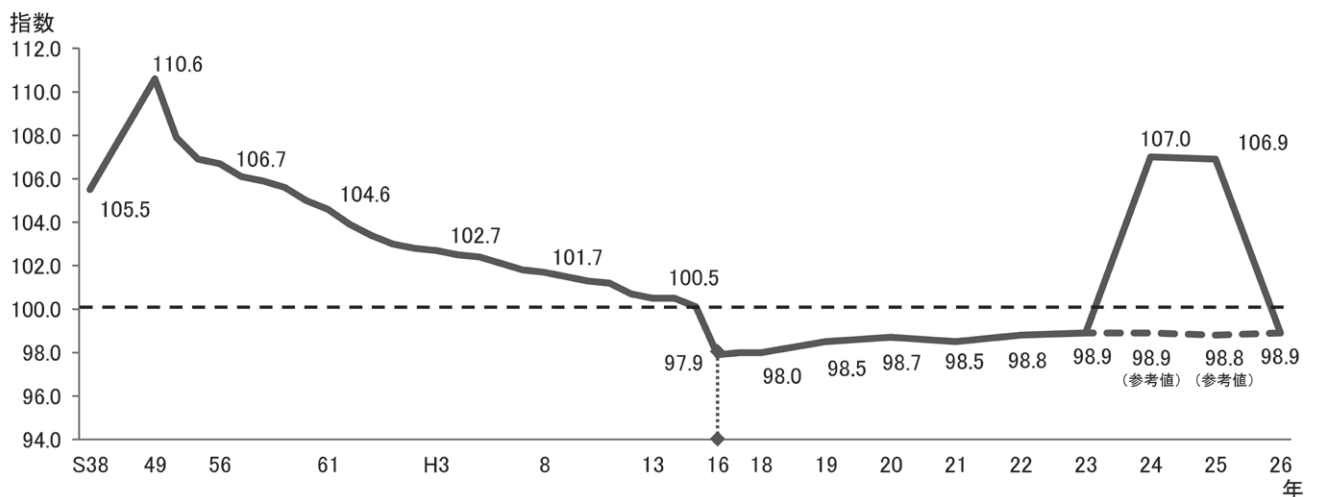
(1) 団体区分別平均

区 分	S49.4.1	H25.4.1 (参考値)	H26.4.1	増 減	
				S49→H26	H25→H26
全地方公共 団体平均	110.6	106.9 (98.8)	98.9	△ 11.7	△ 8.0 (0.1)
都道府県	111.3	107.4 (99.3)	99.9	△ 11.4	△ 7.5 (0.6)
指定都市	116.1	109.1 (100.8)	100.1	△ 16.0	△ 9.0 (△ 0.7)
市	113.8	106.6 (98.5)	98.6	△ 15.2	△ 8.0 (0.1)
町村	99.2	103.2 (95.4)	95.6	△ 3.6	△ 7.6 (0.2)
特別区	—	108.2 (100.0)	99.7	—	△ 8.5 (△ 0.3)

(2) 団体区分別最高値・最低値

区 分	H26.4.1			
	最高値		最低値	
都道府県	102.9	愛知県	91.8	鳥取県
指定都市	104.0	川崎市	91.5	大阪市
市区町村	105.8	兵庫県芦屋市	74.9	大分県姫島村

(3) ラスパイレス指数の推移



人口段階別にみた市議会議員の平均報酬月額

区分 人口	平均報酬月額(万円) (平成25年12月31日現在)				平均報酬月額(万円) (平成24年12月31日現在)				平均報酬月額(万円) 対前年比較			
	市数	議長	副議長	議員	市数	議長	副議長	議員		議長	副議長	議員
5万未満	257	40.50	34.96	32.47	251	40.79	35.23	32.67	金額	▲ 0.29	▲ 0.27	▲ 0.20
									伸び率(%)	▲ 0.71	▲ 0.77	▲ 0.61
5～10万未満	270	46.64	41.07	38.28	270	46.74	41.09	38.32	金額	▲ 0.10	▲ 0.02	▲ 0.04
									伸び率(%)	▲ 0.21	▲ 0.05	▲ 0.10
10～20万未満	156	55.39	49.47	45.84	157	55.11	49.21	45.67	金額	0.28	0.26	0.17
									伸び率(%)	0.51	0.53	0.37
20～30万未満	46	67.46	60.26	54.36	49	68.00	60.68	54.57	金額	▲ 0.54	▲ 0.42	▲ 0.21
									伸び率(%)	▲ 0.79	▲ 0.69	▲ 0.38
30～40万未満	26	69.67	63.00	57.57	28	70.93	64.30	58.90	金額	▲ 1.26	▲ 1.30	▲ 1.33
									伸び率(%)	▲ 1.78	▲ 2.02	▲ 2.26
40～50万未満	23	74.91	67.72	61.84	21	75.50	68.00	61.94	金額	▲ 0.59	▲ 0.28	▲ 0.10
									伸び率(%)	▲ 0.78	▲ 0.41	▲ 0.16
50万以上	34	87.35	78.18	69.61	35	88.60	79.38	70.64	金額	▲ 1.25	▲ 1.20	▲ 1.03
									伸び率(%)	▲ 1.41	▲ 1.51	▲ 1.46
全国平均	812	50.80	44.85	41.40	811	51.19	45.18	41.70	金額	▲ 0.39	▲ 0.33	▲ 0.30
									伸び率(%)	▲ 0.76	▲ 0.73	▲ 0.72

表3 人口段階別にみた市議会議員の平均報酬月額(調査対象:「812市」)

—平成25年12月31日:市議会議員報酬調査—

注1) 各平均報酬月額の数値は、十円単位を四捨五入している。

注2) 伸び率(%)は、小数点第3位を四捨五入している。

