

「平成31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	1 1
III. 地方のあり方	1 4
IV. 震災復興	1 6
V. その他	1 6

はじめに

本年の「税制改正に関する提言」は、我が国経済が緩やかに拡大しているものの、依然として力強い自律的好循環には入っていないうえ、国家的課題である財政健全化も後退している点を指摘しつつ、政府の経済財政運営に厳しく注文をつけています。

まず、安倍晋三政権の宿願であるデフレ脱却ですが、2%のインフレ目標をクリアできず、日銀が目標達成の時期明示を取りやめるに至りました。さらに、異次元とされた大規模金融緩和策も副作用の顕在化により一部修正が余儀なくされたのです。

これはアベノミクス最大の効果を上げた政策が、ついに限界に達したことを示しています。裏を返せば、アベノミクスの中核となるべき成長戦略が規制改革の後退などで期待された効果を発揮せず、金融政策に依存しすぎた結果とみていいでしょう。

財政健全化では国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス＝PB）の黒字化目標を2020年度から5年も先送りしたほか、消費税収の使途を社会保障4経費から教育無償化にも拡大しました。これを本提言は「財政規律の毀損」という厳しい言葉で表現しています。

少子高齢化が先進国で最速のスピードで進展するなか、2022年度には団塊の世代が後期高齢者入りするなど社会保障給付は急増していく見込みです。このまま改革がずるずると後退すれば、財政破綻に向かうこと必至です。このため、本提言は政治だけでなく国民にも、残された時間は少ないとの強い危機感を共有するよう求めた次第です。

国際経済も近年では例がないほど懸念が強まっています。言うまでもなく、トランプ米政権の保護主義政策が本格化し、対中国をはじめ様々な通商摩擦を引き起こしているからです。我が国もこのリスクを回避できない状況に至っており、とりわけ、地域経済を担う中小企業は強い不安を抱えています。本提言はこうした認識の下、税制面などのさらなる経済活性化策の必要性を強調しました。



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。

的には対国民所得比でみた指標（資料Ⅲ参照）が使われますが、こちらも42.5%と、自助努力を基本とする米国に次ぐ低さです。

とりわけ低さが目立つのは租税負担率で、24.9%は米国とほぼ同水準だし、欧州主要国を大幅に下回っています。「高福祉・高負担」で知られるスウェーデンとは比較になりません。どのような社会保障と税財政の在り方を目指すかは、それぞれの国民が選択することですが、少なくとも「受益」と「負担」のバランスをとらねばならないのは共通の問題です。

分っていながら対応怠った“政治の罪”

周知のように、我が国は先進国で最速のスピードで進む少子高齢化と人口減少という構造問題を抱えており、「中福祉・低負担」という構造のままでは、社会保障制度も財政も立ち行かなくなり破綻に向かうこと必至です。これは子供でもわかる理屈です。危機を回避するには「中福祉・中負担」という現実的なバランス構造へ転換するしか方法はないのですが、それが遅々として進んでいないわけです。

なぜなら、「中福祉・中負担」実現に不可欠の条件である大胆な「受益」の抑制と、必要な「負担」の確保を歴代政権の多くが怠ってきたからです。しかも、超少子高齢化や人口減社会の到来が必然であることを、はるか以前から分っていながら対応してこなかったのです。この財政規律を軽んじてきた“政治の罪”は極めて大きいと言わざるを得ません。

大きく変質した「社会保障と税の一体改革」

こうした中で持続可能な社会保障制度の確立と財政健全化の両立を目指した「社会保障と税の一体改革」は、「受益」と「負担」のアンバランス是正に一步踏み出す画期的ともいえる改革でした。その枠組みを簡単に説明すると、「受益」では社会保障給付を「重点化・効率化」によって抑制し、「負担」では消費税率を10%へ2段階で引き上げるというものです。

しかし、税率8%への引き上げこそ予定通り2014年4月に実施されたものの、2015年10月に予定されていた10%への引き上げが、説得力ある理由を示されないまま2度も延期され、2019年10月へ大幅に先送りとなったのです。

「給付」面でもスケジュールをいとも簡単に変更しました。消費税率引き上げ幅5%のうち1%分を「社会保障の充実」に充てる予定だったのが、

引き上げを待たずに保育士や介護職員の待遇改善策を先行実施したのです。いくら待遇改善が必要だからといっても、その裏付け財源となる消費税収を確保していないのでは財政規律は保てません。

消費税の用途変更で毀損された財政規律

さらに、「骨太の方針2018」では一体改革の理念を根底から覆すような政策が盛り込まれました。一体改革では目的税化した消費税の用途を年金、医療、介護、子育ての社会保障4経費に限定しました。そして8%から10%に引き上げる際の2%分の税込5兆円について、4兆円を財政健全化に、残りをこの4経費に充てることになっていたのです。

ところが安倍政権は突然、「全世代対象型の社会保障」というもっともらしい理由をあげて、財政健全化に使う分の半分を教育無償化などに振り向けるとしたのです。これでは際限なく用途が拡大しかねませんし、将来の税率引き上げ論議にも影響を与えるでしょう。これは財政規律が緩んだというより毀損されたと表現した方が的確ではないでしょうか。

PB黒字化目標を2025年度へ大幅延期

その最たるものが財政健全化目標の達成先送りです。安倍政権は昨年、消費税率10%への引き上げ延期などを理由に、早々と「2020年度のPB黒字化目標は達成困難」と表明、「骨太の方針2018」に盛り込んだ新たな健全化計画で達成時期を2025年度へ大幅延期したのです。

周知のように我が国の財政は先進国の中で突出して悪化しています。健全化目標自体も他の主要先進国に比べて厳しさを欠いていたのです（資料IV参照）。しかも、2022年度には団塊の世代の先頭が75歳以上の後期高齢者に入り始め、その3年後にはすべてがそうなります。これに伴い医療や介護の財政需要が急増する見通しで、いわゆる「2025年問題」が目前に迫っているのです。

こうしたことを考えれば、2025年度PB黒字化という目標が妥当とはとても思えません。今年7月に更新した内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」（資料V参照）によると、PBが黒字化するのは成長実現ケースで2027年度となっています。安倍政権はそれを改革努力によって2年前倒しするとアピールしたいのですが、どうしてもポーズとしか思

えません。

達成できなかった2018年度の中間目標

では、ここで今年度に新たな健全化計画が策定された経緯を少し説明しておきましょう。

政府は「骨太の方針2015」で2020年度PB黒字化に向け、2018年度までの3年間を集中改革期間として、PB赤字対GDP比を1%程度とする中間目標を設定しました。これに伴い歳出抑制の目安として政策経費の増加額を1.6兆円（社会保障費1.5兆円、その他0.1兆円）とする計画を策定しました。

しかし、歳出抑制の目安は達成したものの、PB赤字対GDP比1%は未達成となりました。言うまでもなく消費税率10%への引き上げを2019年10月に再延期してしまったからです。このため、中間年度の2018年度で検証・見直し作業を行い、2019年度からの新たな計画を策定したわけです。問題はその期間なのです。

団塊の世代念頭に2022年度までの黒字化が必要

他の先進国もそうなのですが、中長期の財政健全化計画は5年とか10年で区切るのが一般的です。従来の計画が5年後を目標としたことを念頭に置けば、今回も2019年度から5年後の2023年度に目標を置くのが妥当なのに、7年後というのはあまりに中途半端で緩慢です。

団塊の世代すべてが後期高齢者となることを根拠に2025年度としたのでしょうか、それなら先頭が後期高齢者入りする2022年度を目標にすべきでしょう。そうしないと「2025年問題」への対応が困難になるからで、本提言も2022年度までに黒字化するよう求めたのです。

社会保障費の増加額抑制で数値示さず

2021年度を中間目標年度として位置付けた基盤強化期間についても、財政規律が働いているとは到底思えません。指摘したように、2018年度までの集中改革期間では大雑把ながら歳出抑制の目安となる数値を設定しましたが、今回の基盤強化期間ではそれを避けたのです。社会保障費の増加額抑制をめぐる調整がつかなかったからです。

財務省は基盤強化期間に後期高齢者となる人数が終戦前後生まれという事情から大幅に減少するため、社会保障費の増加額を2018年までの年間5千億円から4千億円以下に減額する意向でしたが、政権内での反発が強く断念せざるを得なかったようです。2022年度から団塊の世代が後期高齢者入りすることを考えれば、その前に社会保障の歳出を可能な限り抑制しておかねばなりません。

目標達成を可能にする仕掛けは成長率と長期金利に

2021年度に向けた中間目標自体も、まったく評価に値しません。それは①PB赤字の対GDP比を1.5%程度②債務残高対GDP比を180%前半③財政収支赤字を対GDP比3%以下——とする内容です。一見すると意欲的な目標に見えますが、実はそうではないのです。

改めて内閣府の試算（資料V参照）で2021年度の予測をご覧ください。PB赤字対GDP比こそ1.4%なので多少の改革努力が必要かもしれませんが、債務残高対GDP比は180.3%、財政収支赤字対GDP比も2.2%ですから、努力なしで十分クリアできるのです。

その仕掛けは、日銀が抑え込んでいる名目長期金利の異常な低さと楽観的すぎるともいえる高い名目GDP成長率の関係にあります。まず、債務残高からそのメカニズムを見てみましょう。両者の関係を単純化して考えると、GDPと債務残高が同額の場合、成長率と利払い費を決定する長期金利の水準が同じなら債務残高対GDP比は変わらないこととなります。ですから、長期金利をGDP成長率より低く想定すれば債務残高対GDPは低下していくわけです。

金利が正常化すれば健全化指標は逆に悪化する

我が国の場合、債務残高がGDPの2倍、毎年100兆円を上回る借り換え債の金利低下幅など複雑な前提を置いて計算せねばなりません。2021年度の名目成長率3%、名目長期金利0.3%を想定している内閣府試算が債務残高対GDP比の低下を導き出しているのは当然のことなのです。近年、国債残高が急増している割に利払い費が横ばいとどまっているのも、このメカニズムによるものといえます（資料VI参照）。

財政収支赤字対GDP比の低下も同じ理屈です。財政収支は利払い費を含むため、これを除くPBより厳しい目標とされており、他の主要先進国は

この指標を採用しています。我が国もやっこの指標を採用、しかも対GDP比3%以下というユーロの財政基準と同じ目標としたため意欲的に見えるわけですが、これも超低金利により一時的に抑制されるだけなのです。

金利は景気の拡大とともにいずれ正常化していきます。そうなれば名目成長率と名目長期金利の関係は逆転し、債務残高対GDP比も財政収支赤字対GDP比も急速に悪化していくことになります。目先の数年だけ良く見ればいいという目標は、逆に国民に大きな誤解を与えるのです。本提言はこの危険性を見逃さないよう強く警鐘を鳴らしています。

消費税引き上げの環境整備で懸念されるバラマキ

来年度予算編成については、消費税率10%への引き上げをめぐる景気への悪影響を緩和する環境整備が焦点になっています。今回は予定通り引き上げるとみられますが、問題は特別枠となった景気への悪影響緩和策です。前回の引き上げの影響が予想以上に長引いたことから、この緩和策に名を借りた様々な要求が出かねません。

特に来夏には参院選が控えており、歳出圧力が一層高まる可能性があります。もちろん、悪影響は最小限に抑えなければなりません。日銀の試算では税率引き上げによる家計の実質負担増加額は前回の8兆円に対し今回は2.2兆円にとどまるとしています。バラマキ政策は厳しくチェックせねばなりません。

危険水域での政策運営のミスは許されない

すでに指摘してきたように、我が国の財政は危険水域に入っています。財政の信認をかりうじて支える根拠となってきた経常収支も十分な黒字を確保するのが難しくなっています。少子高齢化により家計貯蓄率の低下も必至です。このため、家計の金融純資産と地方などを含めた一般政府の総債務の差が縮小しており、国内で財政赤字をファイナンスできる余裕がなくなってきました。

こうした状況では、いつ「国債価格の急落（金利の急上昇）→国債の利払い費急増→さらなる財政悪化」という負のスパイラルに陥っても不思議ではありません。そうした事態が回避されている大きな要因の一つは、日銀が大量に国債を買い支えている異次元の大規模金融緩和にあります。

しかし、これも限界にきました。詳しくは後述しますが、大規模金融緩和

和の副作用が顕在化し、日銀も政策の一部修正を余儀なくされたのです。財政と金融の政策運営を一步誤れば、大量に国債を保有するに至った日銀や金融機関の財務を直撃し、日本発の金融危機を引き起こす可能性さえ否定できません。本提言はこれまで以上に政府と日銀に細心の注意を促しています。

「骨太2006」の歳出・歳入一体改革を参考に

繰り返しますが、これ以上の財政規律の毀損は許されません。いま求められているのは、これまでの提言でも再三にわたって指摘してきたように、「骨太の方針2006」のような歳出・歳入一体改革による財政健全化計画を策定・実施することです。この計画は5年後のPB黒字化を目指して所要額を提示したうえで、各歳出分野の削減・抑制額の数値と改革政策を工程表に明示し、所要額に達しない分を増税で賄うというものでした。

この計画は社会保障分野ではころびが出て頓挫しましたが、本来なら2019年度からの新しい健全化計画でもこうした手法が必要なのです。先に指摘したように、中間目標である基盤強化期間くらいは2018年度までの集中改革期間で実施した社会保障費を中心とした政策経費の増加額抑制目安を示すべきでしょう。

2040年度の社会保障給付は190兆円に増大

さて、その社会保障分野ですが、今後の税財政を左右するだけに、改めて考えてみましょう。

持続可能な社会保障制度を確立するには、増大する社会保障給付を、「重点化・効率化」でできるだけ抑制すると同時に、国民の相応な負担を確保する必要があることはすでに指摘しました。では、まず給付面の見通しから見てみましょう。

政府が本年、初めて公表した社会保障給付の長期見通し（資料Ⅶ参照）によると、「団塊ジュニア」が年金受給年齢に達するなど高齢者人口がピークを迎える2040年度には190兆円と今年度の約121兆円を70兆円近く上回ります。その前の焦点である「2025年問題」、つまり団塊の世代がすべて後期高齢者となる同年度は約140兆円ですから、今年度より20兆円近く増加する計算です。

これをGDP比で見ると、2018年度が21.5%なのに対し、

2025年度が21.8%、2040年度が24.0%へと上昇します。GDP比は国全体の負担能力との関係を判断する指標といわれていますから、社会保障給付は身の丈以上の増加率となるわけです。

医療と介護の給付抑制がカギ

中でも増加率が高いのは介護で、2040年度には25.8兆円と今年度の2.5倍に達します。増加額では医療が最大で、今年度の39.2兆円から2040年度は68.5兆円へと30兆円近く増える見通しです。当然ながら年金も増加しますが、物価や現役世代の賃金などを基準に給付を自動的に調整する「マクロ経済スライド」の導入などで増加ペースが緩やかになります。

社会保障給付の財源は公費（税）と社会保険料ですから、給付が増大すれば一定の公費負担増は避けられません。それは増税か借金で賄うしかありません。このため、医療と介護の給付をいかに抑制するかが重要なカギとなります。

またも引き上げられた診療報酬の「本体」

その意味で、今年度は診療報酬と介護報酬が同時改定となる節目の年として注目されました。しかし、焦点とされた診療報酬は薬価こそ引き下げられ、かつ2年に1度の改定を毎年実施して実勢価格を反映することになりましたが、肝心の医師の人件費にあたる「本体」は引き上げられました。

改めて強調しておきますが、診療報酬には多額の公費と保険料が投入されているのです。公費が原資となる公務員給与と似ているわけですが、これまでのデフレ局面で公務員給与が民間に準じて引き下げられた時期にも、診療報酬の本体は引き上げられてきた経緯があります。医師不足などが根拠となりましたが、果たしてそれに説得力はあるのでしょうか。

海外を参考に医師の偏在を是正する改革が必要

病院勤務医は人員不足によって診療所（開業医）と比較ならないような激務が強いられて問題になっていますが、これは医師不足というより医師の偏在が大きな要因でしょう。そして、その原因は病院勤務医を大幅に上回る開業医の高い収入にあると指摘されています。

その背景には我が国独特の医療制度があるといわれています。たとえば、高度な専門医も開業医も診療報酬の点数は同じで、その配分見直しも進んでいません。開業する地域も診療科も自由という問題もあります。米国では高度な専門医の報酬は開業医をはるかに上回りますし、ドイツでは開業する場合、地域や診療科ごとに定員規制があり、医師の偏在を防いでいます。我が国もこうした例を参考に正面から改革に取り組む段階にきたのではないのでしょうか。

「骨太の方針2018」で議論された検討項目も重要

「骨太の方針2018」策定の間でも、①外来受診に際しての定額負担の導入②後期高齢者などの窓口自己負担の見直し③医療費を抑制するための自動調整メカニズムの導入——などが検討項目として議論されました。いずれも重要ですが、患者の自己負担のあり方から考えてみましょう。

我が国医療制度の特徴でもある低い患者負担を可能にしている国民皆保険と、だれもがどんな医療機関にもアクセス可能な「フリーアクセス」は、ややもすると医療に対する患者側のコスト意識を阻害することになります。したがって効率的な医療を目指すには、どうしても適正な負担を求めることが必要になるのです。

基本原則は「負担能力に応じた公平な負担」

その際の原則のあり方についてですが、これまでは後期高齢者制度に代表されるように、年代別に負担割合を区別する傾向にありました。しかし、世代にかかわらず低所得者と高所得者は存在するわけで家計の負担能力には差があります。現在もこうした点を考慮して改革が進み始めましたが、今後はさらに負担できる者がより多く負担する「負担能力に応じた公平な負担」を基本に制度設計をしていくよう本提言は求めました。

また、医療費をマクロ的に抑制するうえで、自動調整メカニズムの効果も評価に値するでしょう。これは経済成長や人口減少を前提としながら医療費の増加に伴い自己負担を自動的に調整する案などで、医療分野の「マクロ経済スライド」ともいえる方式です。この方式を診療報酬にも当てはめるよう提唱する学者もいます。とかく政治力学に左右されがちな医療制度には、こうした自動的調整こそ向いているのかもしれない。

高所得高齢者の基礎年金国庫負担分の給付削減は妥当

「負担能力に応じた公平な負担」原則は、格差是正の観点から着手された給与所得控除や基礎控除に関する所得税制見直しにも表れていますが、介護や年金の分野でも少しずつ進展し始めました。多額な金融資産を所有する者に対する介護料の自己負担増の方向性や、年金1,000万円超の人などを対象とした公的年金等控除引き下げなどがそれです。だが、この原則を徹底させるにはまだまだ不十分です。

年金ではたとえば、高所得高齢者の基礎年金国庫負担相当分の年金給付削減が議論に上りながら、なかなか実現しません。基礎年金の半分は国庫負担であり、そのために消費税が引き上げられたのですから、税金で負担している分については、これまで払い込んだ保険料という財産権が侵害されるとする主張は説得力を欠いています。したがって給付を削減しても問題はないはずです。

年金支給開始年齢は主要先進国並みに引き上げを

年金の支給開始年齢の引き上げについても、早急に議論を具体化せねばなりません。我が国と主要先進国の支給開始年齢（資料Ⅷ参照）を比べると、完全に後れを取っていることがわかります。我が国は2000年に65歳に引き上げを決定（2013年から開始）したままですが、ドイツは2012年に67歳支給を開始、英国も2018年に68歳支給を開始しています。

しかも、我が国は少子高齢化の急進展で高齢者人口を支える現役世代人口の割合が最も少ないのです。平均寿命の伸び方や潜在成長力を支える労働力人口確保という観点からも、定年延長の検討と合わせて主要先進国並みの年金支給開始年齢引き上げを実現していくことは急務なのではないでしょうか。

中小企業への配慮欠く「消費税還元セール」容認

消費税のあり方については、すでに軽減税率の導入が法制化されていますが、改めて法人会としての考えを表明しておくことにしました。それは税率10%程度までなら単一税率が望ましく、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だというものです。政府は軽減税率

とそれに伴うインボイスが中小事業者の事務負担や税収確保面などで多くの欠点を有していることを十分認識する必要があるからです。

提言では、消費税引き上げによる景気変動抑制策として政府が検討している「消費税還元セール」の表示容認についても、中小企業に対する本体価格引き下げ要求を誘発しかねず、配慮を欠いていると指摘しました。しかも、こうしたセールは消費者までの適正な転嫁を前提とする消費税の本質を否定することにもつながりかねませんから、その視点からも慎重な検討が求められるのです。

国民の期待裏切り不信感高める行政と国会

また、本提言は消費税引き上げの前提であったはずの「行革の徹底」が、政府・議会ともに極めて疎かになっていることを強く批判しています。「まず隗より始めよ」の精神で自ら身を削らなければならないのに、国民の期待を大きく裏切るような事態になっているからです。

その象徴が「1票の格差是正」などを理由に定数を6増やした参院です。この手法で1票の格差を是正していったら今後も定数は増加する一方になります。国民が望んでいるのは大胆な国会議員の削減ですから、明らかに改革に逆行しています。また、森友問題をめぐる財務省の公文書改竄や働き方改革に関する厚生労働省の誤ったデータ提示問題などを念頭に、行政に対する国民の不信感が極度に高まっていることを指摘しました。

Ⅱ. 経済活性化と中小企業対策

金融政策の限界証明した大規模緩和の一部修正

日銀がデフレ脱却の目安となる2%のインフレ目標の達成時期明示を取りやめる一方で、2013年4月に異次元緩和を導入して以降、初めて大規模金融緩和の一部修正に入りました。この政策変更は、これまでのアベノミクスを総括するうえで極めて重要です。

目標達成時期の明示をやめたのは、再三にわたってそれを先送りしてきたうえ、ついに達成の見通しがつかなくなったという意味でしょう。つまり、デフレ脱却を目指したアベノミクスの先導役「大胆な金融政策」に限界がきたことを証明したといえます。

市場の機能と健全性を損ないかねない副作用

そして、デフレ脱却まで超金融緩和を継続する方針を示しつつ、国債の大量購入で「0%程度」に抑えてきた長期金利の誘導目標を0.2%まで容認する修正も行いました。さらに、上場投資信託（ETF）の買い入れ額変動も容認したのです。

このちぐはぐにみえる政策の一部修正の理由はどこにあるのでしょうか。一つには長期にわたる超低金利により金融機関の収益が圧迫されていることもありますが、大規模金融緩和が市場にもたらしている副作用が看過できなくなったことの方が大きいとみられています。

国債市場では日銀の保有割合が異常な水準に達したことから市場機能に懸念が生じているし、株式市場も日銀によるETF大量買入で市場の健全性が損なわれる危険性が指摘されているのです。何より、大規模金融緩和がこのまま続いた場合、いずれ必要になる出口戦略に際して、膨張するリスクが管理不能になることを恐れているのでしょう。

金融政策に依存しすぎで規制改革は後退

金融政策が明らかに限界を超したのは、言うまでもなくアベノミクスがこの政策に依存しすぎた結果です。裏返せば中核となるはずの成長戦略が、いかに不十分だったかなのです。とりわけ、安倍政権がその“一丁目一番地”と位置付けていた規制改革が中途半端に終わり、むしろ後退しているようにみえるのは残念でなりません。

たとえば、岩盤規制に風穴を空けると取り組んだ農業では、企業の農地保有自由化などの議論が頓挫したままです。将来の成長産業といわれる医療も、それに欠かせないとされる混合診療の解禁問題などが忘れ去られています。また、円安やソフトパワーを背景にした訪日外国人とインバウンド消費の急増には目を見張るものがありますが、成長を支える柱となるには力不足です。政府が積極的な働き方改革も経済政策というより社会政策に近いわけで、成長戦略の今後の原動力となる政策は見当たりません。

法人実効税率の議論はOECD平均を視野に

これまでの成長戦略の中で最も大きな成果と言っている法人実効税率の引き下げ効果はどうでしょうか。国際競争力や成長力の強化などを目的に

今年度で29.74%まで引き下げられましたが、どうもその効果についてはまだ鮮明ではないようです。

たとえば税率引き下げの条件の一つとなっていた賃金引上げですが、減税メリットは企業の好業績と相まって内部留保として積み上がり、賃上げへの波及は限定的なようです。実際、昨年度末の内部留保は前年度を40兆円も上回る約446兆円と、6年連続で過去最高を更新しました。力強い自律的景気拡大につなげるには、これを賃上げや配当、さらに設備投資に振り向ける必要があります。政府も産業界も内部留保の活用にも真剣に取り組まねばなりません。

また、本提言は今後の法人実効税率の水準について、少し様子を見ることとしました。注目されていたトランプ米政権は連邦法人税の大幅引き下げを実施しましたが、カリフォルニア州を例にとると実効税率は我が国を少し下回る程度にとどまったからです（資料Ⅹ参照）。ただ、OECD加盟国の平均25%、アジア主要10カ国平均22%と比べると、依然として高く、さらなる引き下げを視野に入れた議論が必要になるでしょう。

保護主義食い止め自由貿易の先頭に

国際経済、いや我が国にとっても看過できないリスクとなったトランプ米政権の保護主義政策についても言及せねばなりません。対中国をはじめとした通商摩擦は深刻度を増しており、下手をすると自由貿易体制が崩れかねません。我が国も回避を模索していた2国間の貿易協定に向けた交渉開始に追い込まれました。こうした流れを食い止めるには、自由貿易を経済外交の根幹とし、そのメリットを最大限享受してきた我が国が先頭に立たねばなりません。

それには環太平洋経済連携協定（TPP）を離脱した米国をどう復帰させるかはもちろんですが、米国抜きの「TPP11」を円滑に運用することが極めて重要になります。さらに合意した欧州連合（EU）との経済連携協定（EPA）の早期発効と連携強化を絡めながら、強固で精緻な戦略を構築することです。そして、保護主義がいかに愚かで危険な政策かを世界に知らしめる必要があります。

事業承継税制の見直しを評価しつつさらなる改善指摘

中小企業にとって極めて関心の高い事業承継問題では、今年度税制改正

で予想を上回る見直しが行われました。団塊の世代などの世代替わりを円滑に促進するため、10年間の特例措置として相続税の納税猶予割合の拡大など事業承継税制が見直されたのです（資料X参照）。本提言はこの見直しを評価しつつ、使い勝手の面や同制度の適用要件などでさらなる改善が必要であることを指摘しました。

また、事業用の資産については一般財産と切り離して相続税を軽減・免除する欧州主要国並みの本格的な事業承継税制の創設も改めて求めました。地域経済と雇用の担い手である中小企業が承継されなければ我が国経済社会の根幹が揺らぐことになるからです。

Ⅲ. 地方のあり方

地方分権も活性化も基本理念は自立・自助

本提言は、財政や行政の効率化を図る地方分権化も地域経済活性化を目指す地方創生戦略も、地方の自立・自助の精神を基本理念にすべきであることを昨年に引き続き強調しました。地方自身がそれぞれの特色や強みを生かす戦略を描き、それを自らの責任で実行していかなければ、地方の再生は絵空事に終わってしまうからです。

とくに、地域経済活性化では官主導ではなく民間の知恵と工夫が極めて大事になります。たとえば伝承された地場の技術を地元大学との連携などで新たな技術に発展させるとか、新たなビジネス手法を開発するとか真正面から地道に取り組むことが真の地方再生につながるのです。

「ふるさと納税」はせめて出身自治体に限定を

地域経済に効果があると一部で評価されている「ふるさと納税」制度をこうした観点に照らしてみると、安易と言うしかありません。ただただ高額な返礼品競争に血道をあげる自治体が、真の地方再生に取り組もうとしているのか疑問を感じざるを得ません。

さすがに総務省も高すぎる返礼品は地域振興に結び付かない例もあるとして、すでに要請している「返礼品は寄付額の3割以下」を守らない自治体を税優遇対象から外す考えです。ここ数年で急増した寄付額は昨年度で3,653億円に達しており、総務省の対応は当然でしょう。

この制度は居住自治体の行政サービスに対する会費である住民税を関係

のない自治体に納めるわけで、そもそも地方税の理念である応益原則にそぐわないといえます。このため、本提言はせめて制度創設当時の議論の原点に戻り、納税者の「ふるさと」である出身自治体に寄付を限定するよう求めています。

大赤字の国が黒字の地方を財政支援する矛盾

財政調整基金など地方の基金残高が21.6兆円（平成28年度決算）と膨らんだままなのも問題です。これは昨年、「親（国）は借金（国債発行）までして子供（地方）に仕送り（地方交付税）をしているのに、子供は多額の貯金（基金）をしている」と批判されましたが、今年度の地方交付税は15.51兆円と前年度に比べ500億円程度しか減少せず、基金問題がどこまで考慮されたのかもわかりません。

そもそも、国と地方の財政状況（資料Ⅺ参照）を比べると、国のPBは黒字化に程遠く、長期債務残高も対GDP比156%なのに、地方は近年ずっとPB黒字で、債務残高対GDP比も35%程度にとどまっています。それなのに、なぜ国が多額の地方交付税を振り向けて財政支援しているかというところ、地方交付税制度には地方の財源不足を国が自動的に埋める「財源保障機能」が存在するからです。

地方公務員の高給与は「民間準拠」で是正を

この制度がもたらす矛盾は様々なところに現れていますが、地方交付税の投入がなければ維持できないとされる地方公務員の高給与は、その代表例の一つです。国家公務員を100として地方公務員の給与（一般行政職）を比較したラスパイレス指数（資料Ⅻ参照）は、東日本大震災時の特殊要因を除くと、この10年あまり100弱の水準に張り付いたままです。

つまり、地方公務員の給与水準が国家公務員と同じであること示しているわけですが、これで驚いてはいけません。地域の民間企業と比べると大幅に上回っており、とりわけラスパイレス指数の対象外のため表面に出にくい清掃職員や給食職員などの技能労務職は、民間の同職種の1.5倍というところもザラです。地方公務員なら地域の民間企業の給与水準に合わせる「民間準拠」を徹底すべきでしょう。

自治体首長と地方議員は自らを律し改革を

地方議員の高額報酬も同根の問題です。我が国の地方議員の平均報酬は欧米の10倍前後に上っています。欧米の地方議員は大都市を除き名誉職のボランティアで、報酬は基本的に交通費などの実費精算のみです。これに対し、我が国は市議会議員でも平均報酬月額が約42万円で、人口5万以下の市でも約33万円と多額なのです。

しかも、小規模な市町村では議員のなり手がいないとし、報酬の引き上げや議員年金の復活を求める議論が出ています。しかし、欧州のように議会を夜間に開催するなどサラリーマンや主婦にも議員への門戸を広げる工夫をするのが先決ですし、報酬も月額ではなく日当制への移行を積極的に推進すべきでしょう。

最近では地方議員、自治体の首長によるパワーハラスメントやセクシャルハラスメントなどの不祥事も目立ちます。地方再生に向け先頭に立って行政や議会の改革を進めねばならないのに、その自覚を欠いたあまりに低次元な行為と言わざるを得ません。政治家は国、地方を問わず自らを厳しく律せねばならないのです。

IV. 震災復興

復興事業の効果検証と適正な予算の執行促す

東日本大震災の復興期間の後期にあたる「復興・創生期間」も3年目に入りました。しかし、被災地の再生は道半ばであり、これまでの効果の検証と予算の適正な執行などを促しました。熊本地震についても、東日本大震災の対応を踏まえて実効性ある措置を求めています。

V. その他

租税教育は社会全体での取り組み必要

納税環境の整備では納税者の利便性向上を図るため、課税の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たほか、租税教育については学校だけでなく社会全体で取り組む必要性を指摘しました。

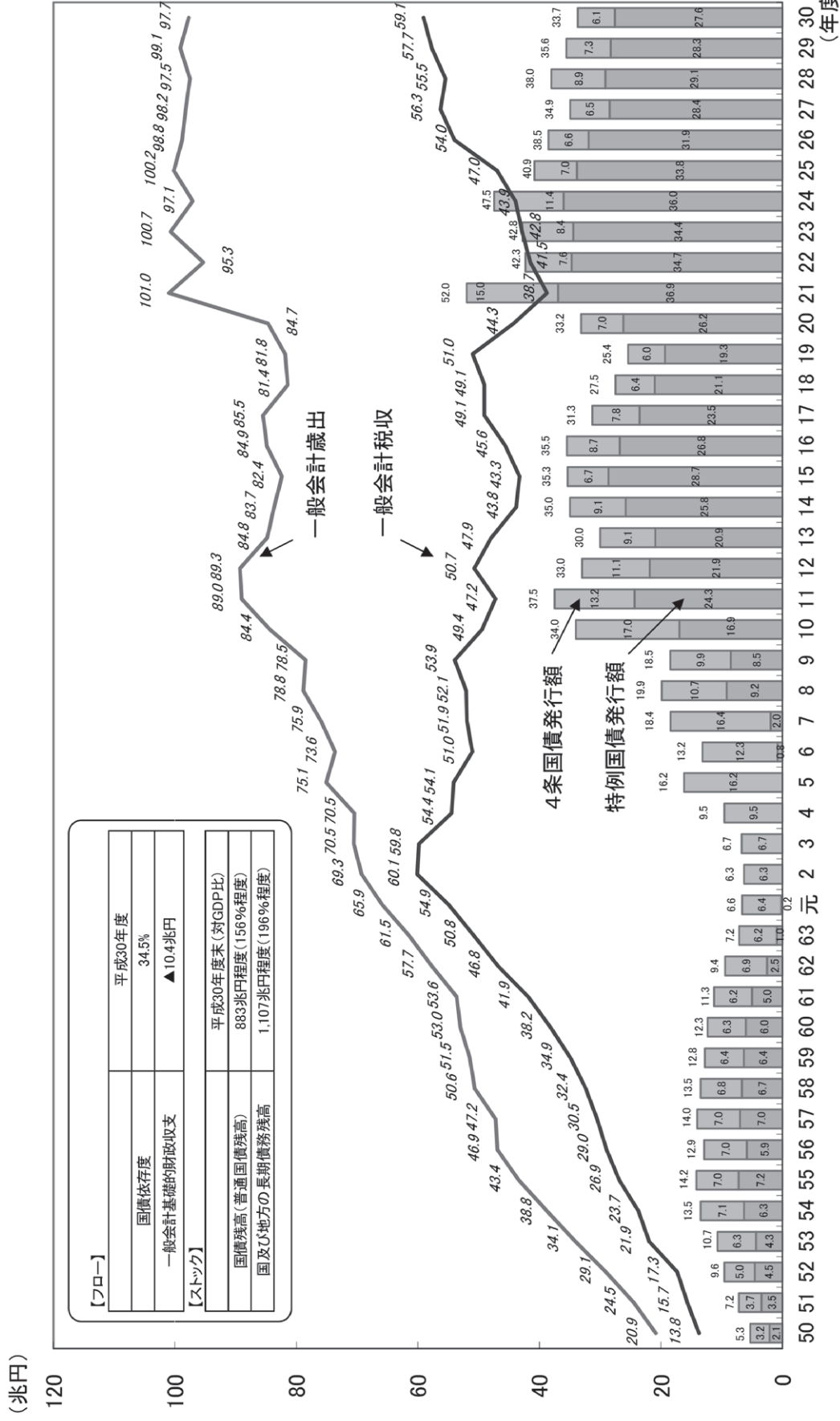
《参考資料》

- I．一般会計税収、歳出総額及び国債発行額の推移
- II．OECD諸国における社会保障支出と国民負担率の関係
- III．国民負担率の国際比較
- IV．主要先進国における財政健全化目標と財政状況
- V．内閣府試算による中長期の財政の姿
- VI．利払い費と金利の推移
- VII．社会保障給付費の長期見通し
- VIII．諸外国の年金支給開始年齢
- IX．法人実効税率の国際比較
- X．事業承継税制の特例について
- XI．国と地方の財政状況（フロー）
- XII．地方公務員給与の実態調査結果

（注）政府公表の資料などから引用

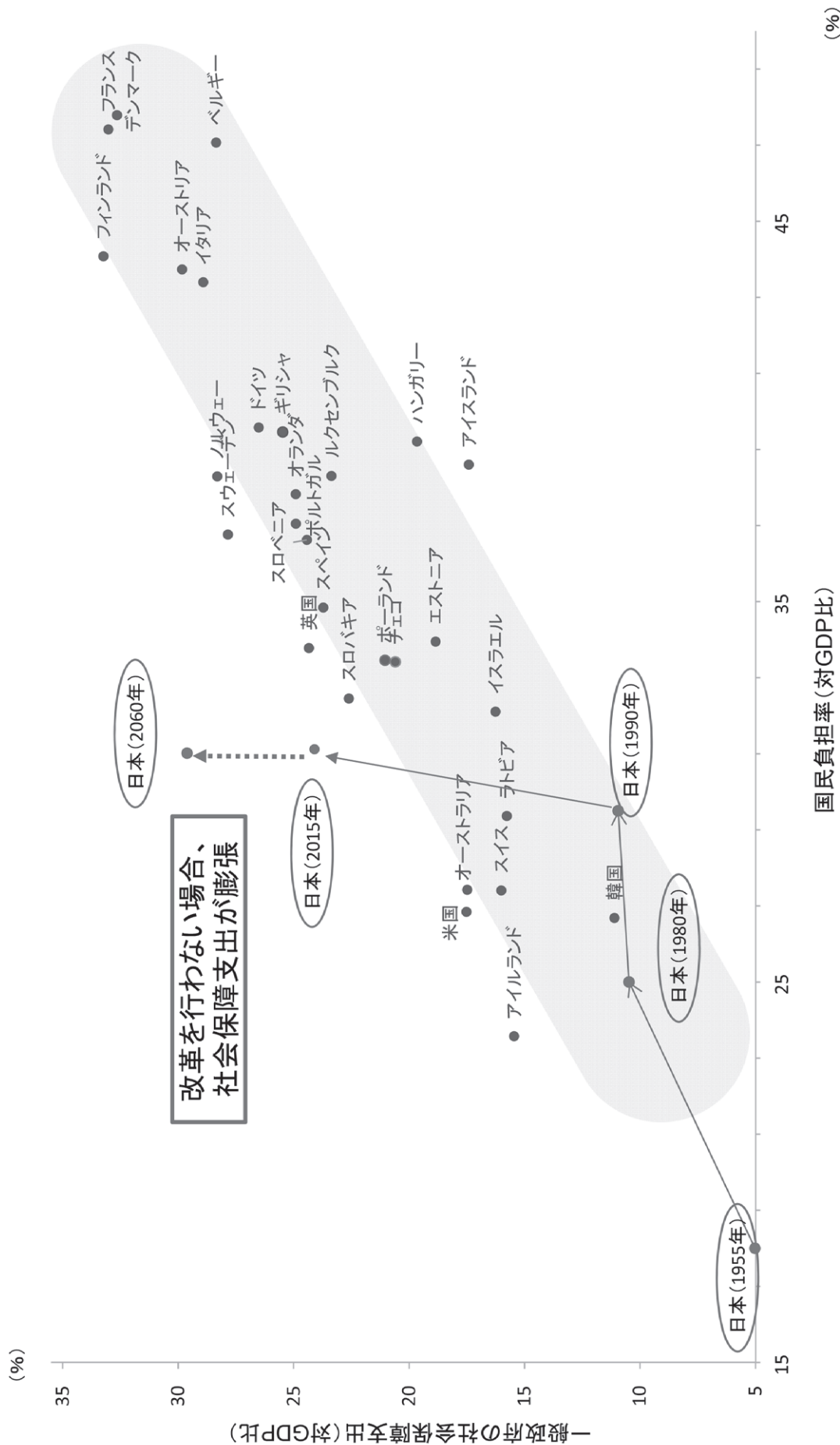
資料 I

一般会計税収、歳出総額及び国債発行額の推移



(注1)平成28年度までは決算、平成29年度は補正後予算案、平成30年度は政府案による。
 (注2)国債発行額は、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国債、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げ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国債、平成23年度は東日本大震災からの復興のための施策を調達するための復興債、平成24年度及び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国債を除いている。

OECD諸国における社会保障支出と国民負担率の関係



(出典) 国民負担率：OECD “National Accounts”、“Revenue Statistics”、内閣府「国民経済計算」等。
 社会保障支出：OECD “National Accounts”、内閣府「国民経済計算」。

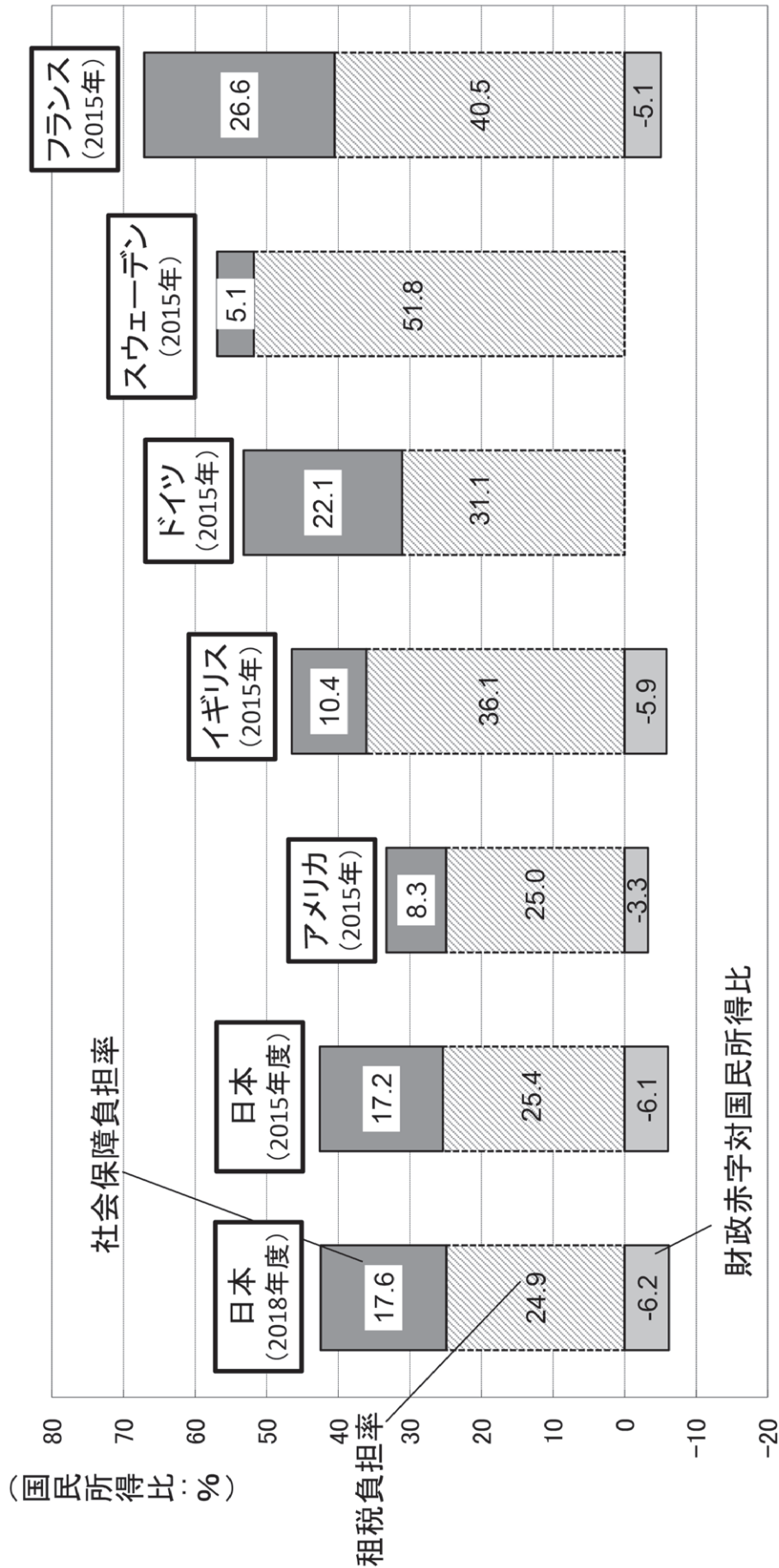
(注1) 数値は、一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの)ベース。

(注2) 日本は、2015年度まで実績、諸外国は2015年実績(アイスランド、ニュージーランド、オーストラリアについては2014年実績)。

(注3) 日本の2060年度は、財政制度等審議会「我が国の財政に関する長期推計(改訂版)」(平成30年4月6日 起草検討委員提出資料)より作成。

国民負担率の国際比較

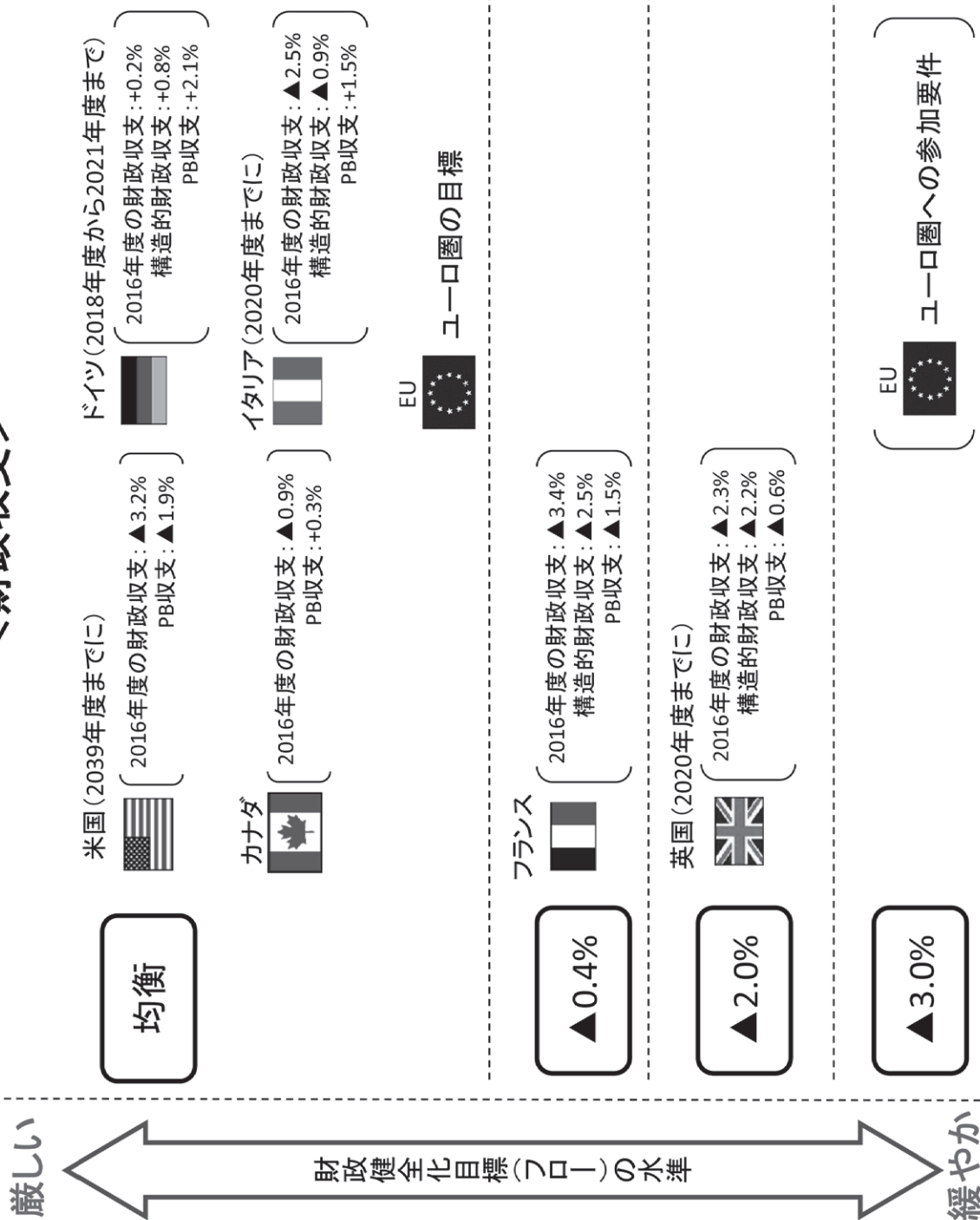
【国民負担率＝租税負担率＋社会保障負担率】 【潜在的な国民負担率＝国民負担率＋財政赤字対国民所得比】



(注1) 日本は2018年度(平成30年度)見通し及び2015年度(平成27年度)実績。諸外国は2015年実績。
 (注2) 財政赤字の国民所得比は、日本及びアメリカについては一般政府から社会保障基金を除いたベース、その他の国は一般政府ベース。
 (出典) 日本: 内閣府「国民経済計算」等 諸外国: National Accounts (OECD) Revenue Statistics(OECD)

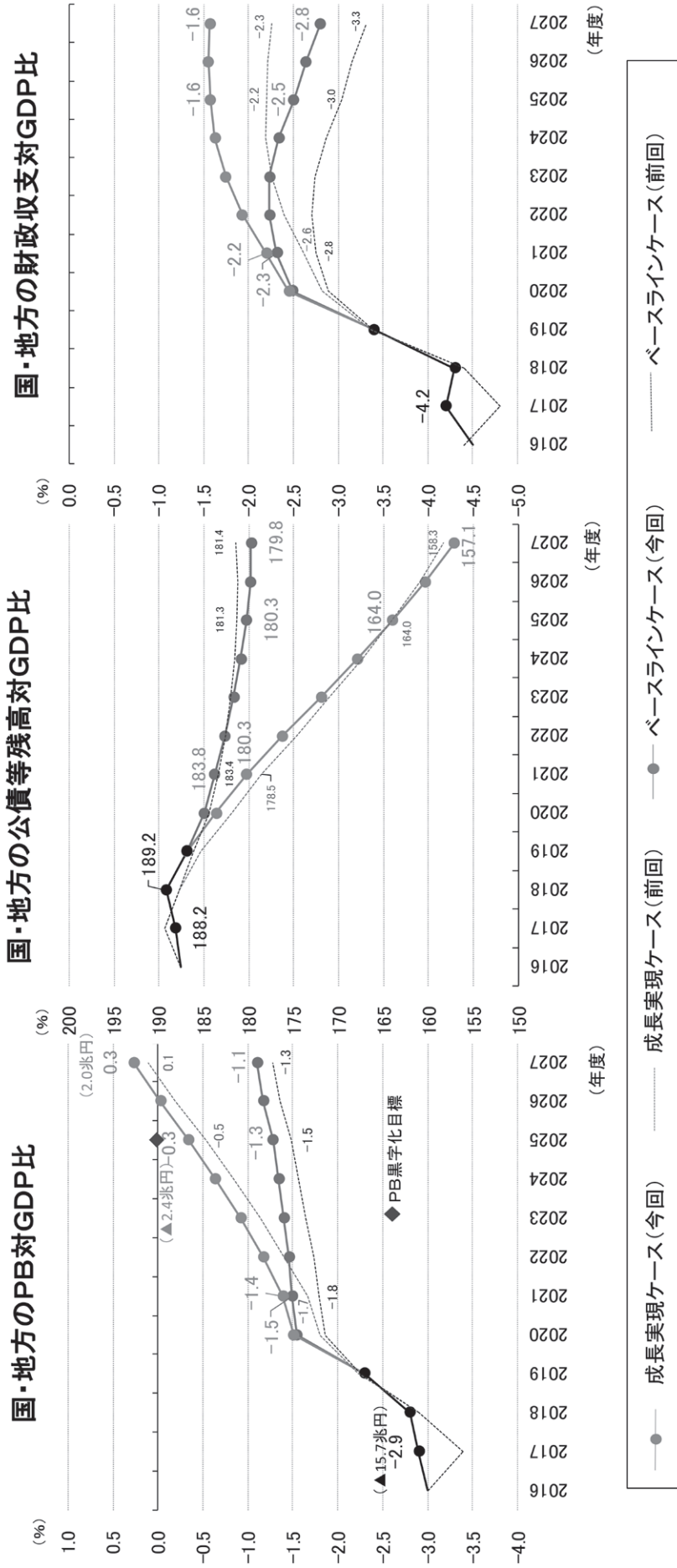
主要先進国における財政健全化目標と財政状況

＜財政収支＞



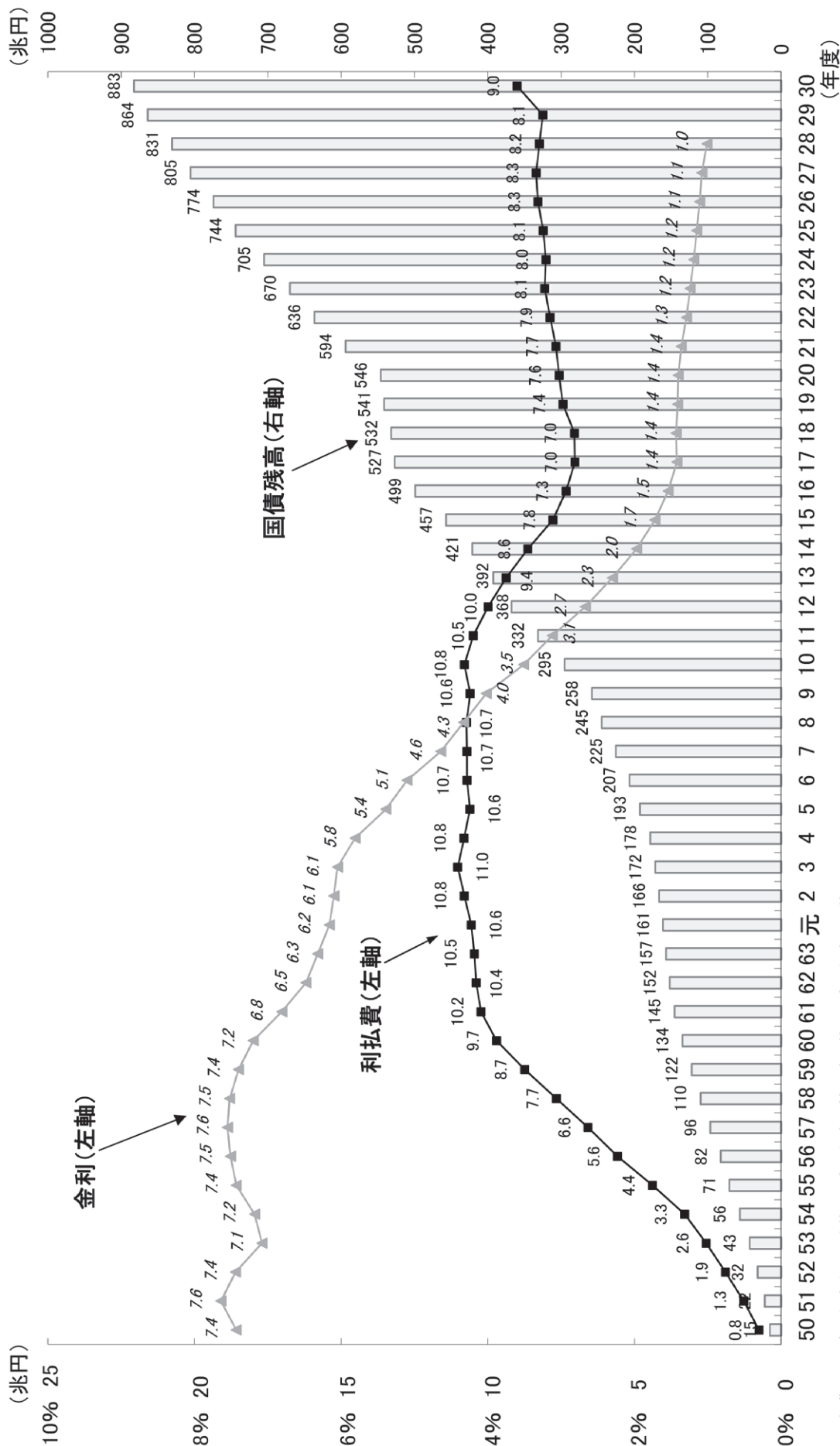
(出典) 日本: 内閣府(中長期試算)、米国: 行政管理予算局、英国: 財務省、ドイツ: 連邦財務省、フランス: 経済財務省、カナダ: 財務省、イタリア: 経済財務省
 (注1) 日本は国・地方の計数、米国及びカナダは連邦政府の計数、英国は公的部門の計数、フランス及びイタリアは一般政府の計数。ドイツの財政収支は、連邦政府の計数、その他は一般政府の計数。
 (注2) ユーロ圏の目標は、原則、財政収支均衡だが、構造財政赤字対GDP比0.5%以内でも可。
 (注3) 英国、フランス及びイタリアの財政収支の目標は、構造財政収支に関する目標。

内閣府試算による中長期の財政の姿



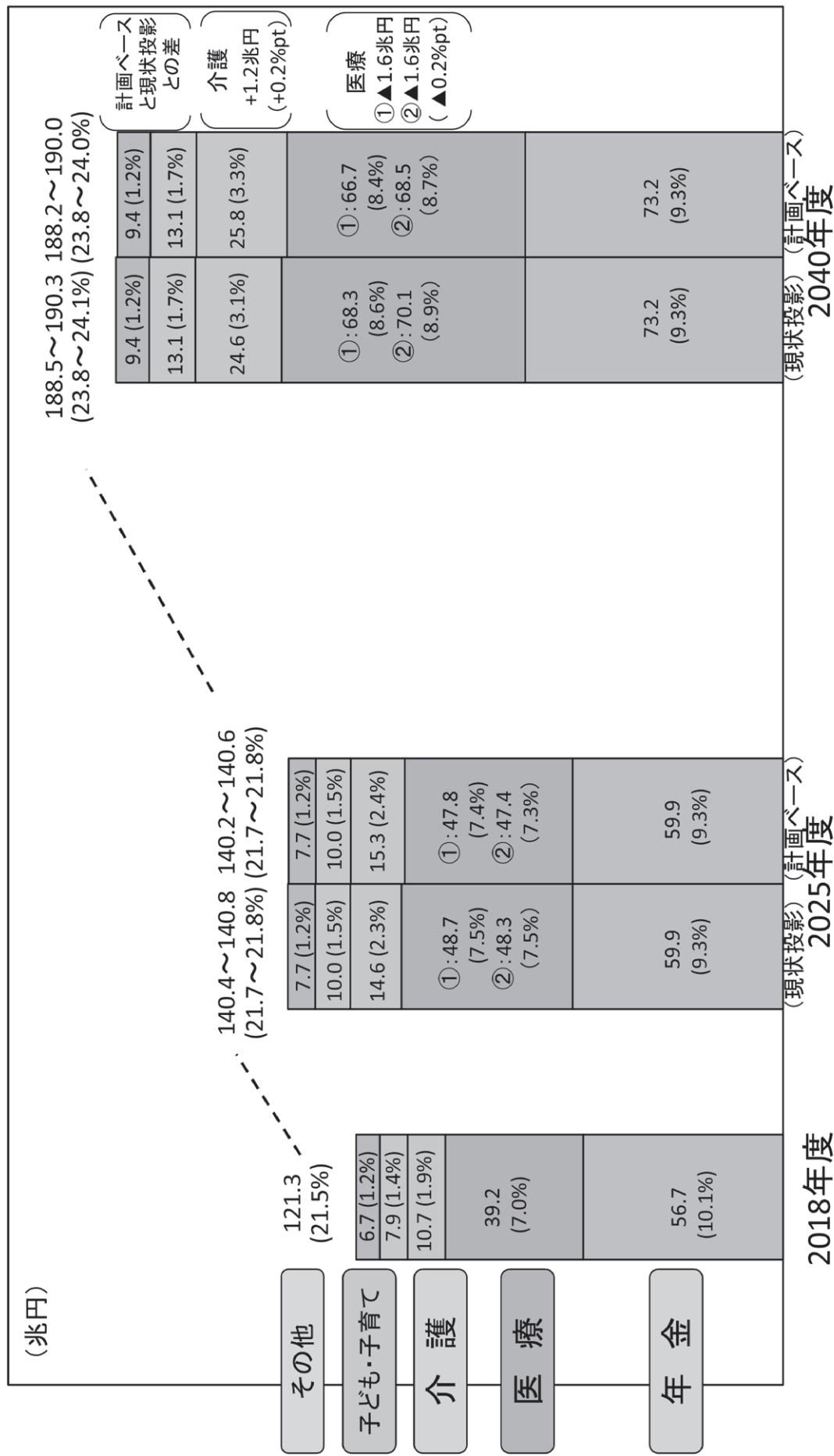
(注) なお、長期金利の上昇に伴い、低金利で発行した既発債のより高い金利による借換えが進むことに留意が必要である。

利払い費と金利の推移



(注1) 利払費は、平成28年度までは決算、平成29年度は補正後予算、平成30年度は予算による。
 (注2) 国債残高は各年度3月末現在高。ただし、平成29年度末は補正後予算に基づき見込み、平成30年度末は予算に基づき見込み。また、国債残高は、東日本大震災からの復興のために実施する施策に必要な財源として発行される復興債(平成23年度末:10.3兆円、平成24年度末:10.3兆円、平成25年度末:9.0兆円、平成26年度末:8.3兆円、平成27年度末:5.9兆円、平成28年度末:6.7兆円、平成29年度末:6.4兆円、平成30年度末:5.8兆円)及び、基礎年金国庫負担2分の1を実現するための年金特別国債(平成24年度末:2.6兆円、平成25年度末:5.2兆円、平成26年度末:4.9兆円、平成27年度末:4.6兆円、平成28年度末:4.4兆円、平成29年度末:4.1兆円、平成30年度末:3.9兆円)を含む。

資料Ⅶ 社会保障給付費の長期見通し(経済：ベースラインケース)



《GDP 564.3兆円》
《GDP 645.6兆円》
《GDP 790.6兆円》

(注1) ()内は対GDP比。医療は単価の伸び率について2通りの仮定をおいており給付費に幅がある。
(注2) 「現状投影」は、医療・介護サービスの足下の利用状況を基に機械的に計算した場合。「計画ベース」は、医療は地域医療構想及び第3期医療費適正化計画、介護は第7期介護保険事業計画を基礎とした場合。

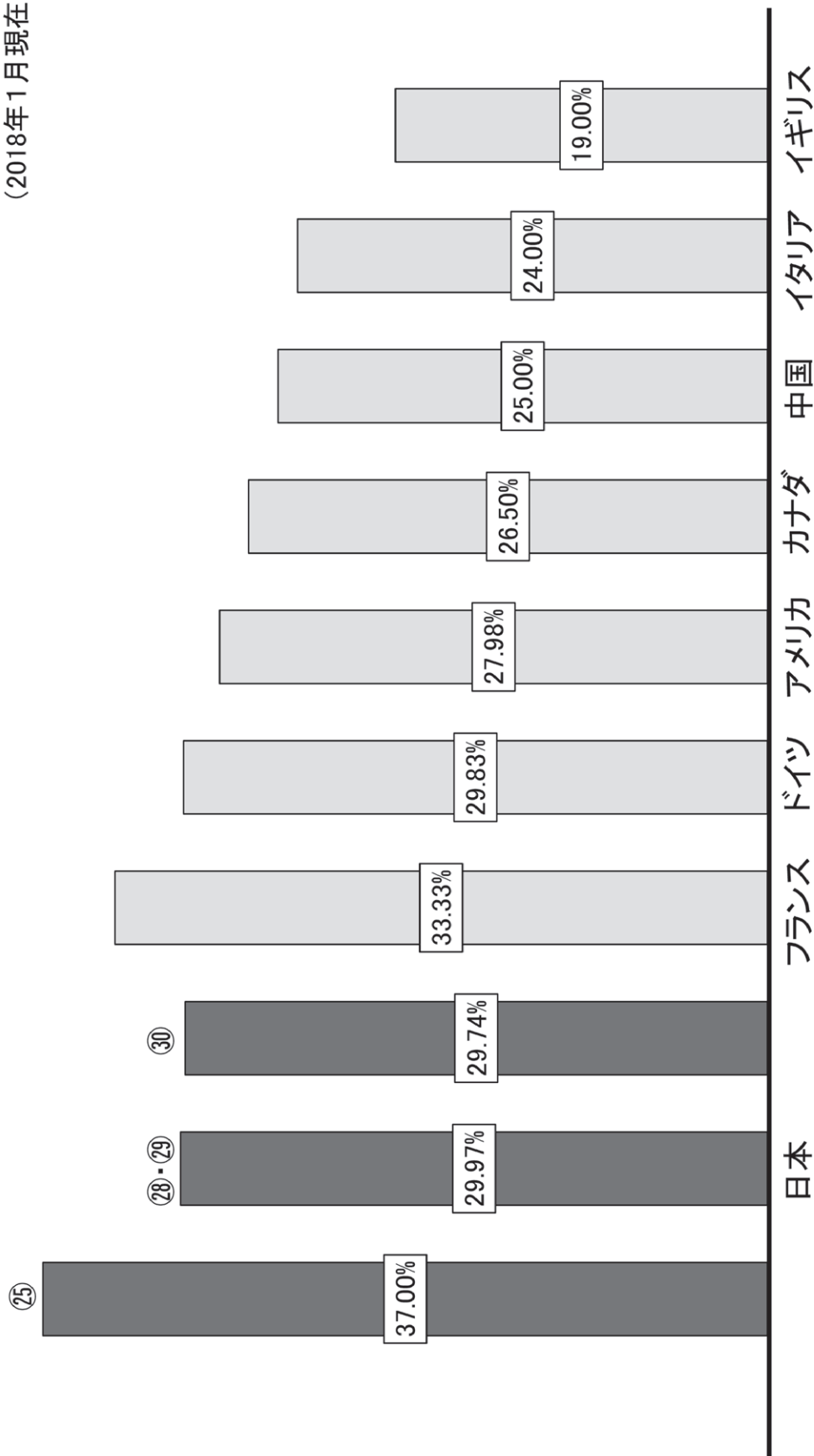
諸外国の年金支給開始年齢

	引上げ内容	決定時期	開始時期 (完了時期)	決定から開始 までの期間	2050年時点の 平均受給期間	勤労者世代人口(20~64歳)の 高齢者人口(65歳以上)に対する 比率(2012年→2050年)
日本	60歳→65歳 (報酬比例部分・男性) 60歳→65歳 (報酬比例部分・女性)	2000年 2000年	2013年 (2025年) 2018年 (2030年)	13年 18年	男性:21.9年 女性:27.0年	2.4人→1.3人
米国	65歳→67歳	1983年	2003年 (2027年)	20年	男性:18.8年 女性:21.7年	4.4人→2.5人
英国	65歳→68歳	2007年	2018年 (2046年)	11年	男性:18.2年 女性:20.9年	3.5人→2.2人
ドイツ	65歳→67歳	2007年	2012年 (2029年)	5年	男性:19.1年 女性:22.0年	2.9人→1.5人
フランス	満額受給:65歳→67歳 (一部受給:60歳→62歳)	2010年	2016年 (2022年) (一部受給:2011 →2017年)	6年	男性:18.9年 女性:23.1年	3.3人→2.0人
イタリア	66歳(民間女性労働者62歳等) →一律66歳、その後 平均余命の伸びに連動 (2021年に67歳)	2010年、 2011年	2012年 (2018年)	1年	男性:17.9年 女性:21.4年	2.9人→1.5人

(出所) 堀江奈保子「年金支給開始年齢の更なる引上げ～67歳支給開始の検討とその条件～」(「みずほ総研論集2008年I号」より)、公益財団法人年金シニアプラン
総合研究機構「年金と経済 2010年1月」、各国政府HP、OECD「Pensions at a Glance 2013」、"Society at a Glance 2014"、"Pensions Outlook 2012" ほかより作成。
(注) フランスについては、満額拠出期間を満たす者は62歳から満額受給が可能。

法人実効税率の国際比較

(2018年1月現在)



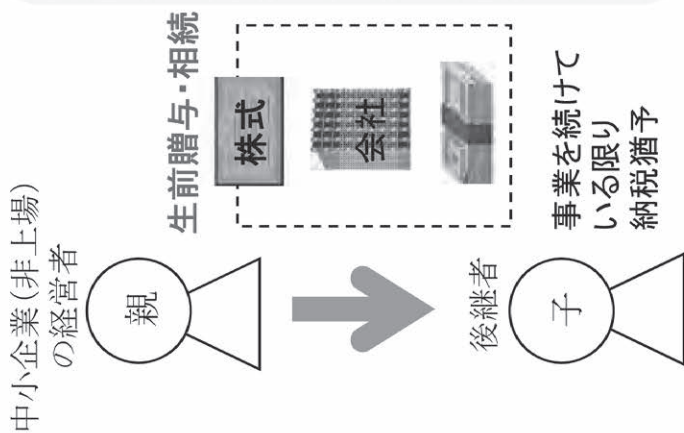
(注1) 法人所得に対する税率(国税・地方税)。地方税は、日本は標準税率、アメリカはカリフォルニア州、ドイツは全国平均、カナダはオンタリオ州。フランスについては、課税所得のうち50万ユーロ以下の部分の税率は28%。なお、法人所得に対する税負担の一部が損金算入される場合は、その調整後の税率を表示。

(注2) フランスにおいては、2018年から税率を段階的に引き下げ、2022年には25%となる予定。イギリスにおいては、2020年度から17%に引き下げる予定。

(出典) 各国政府資料等

事業継承税制の特例について

今後10年間の贈与・相続に対する特例として、代替わりを促進。



入口の要件の抜本緩和

- 総株式の最大3分の2が対象
- 猶予割合80%
- 承継後5年間平均8割の雇用維持が必要

- 経営者が保有する全株式が対象
- 猶予割合100%
- 雇用要件は弾力化

5年後に平均8割を満たせず、かつ、経営悪化している場合などについて認定支援機関の指導助言

承継後の負担の抜本軽減

経営環境変化に対応した減免制度

会社を譲渡(M&Aなど)・解散した場合には、その時点の株式価値で税額を再計算して差額を減免。

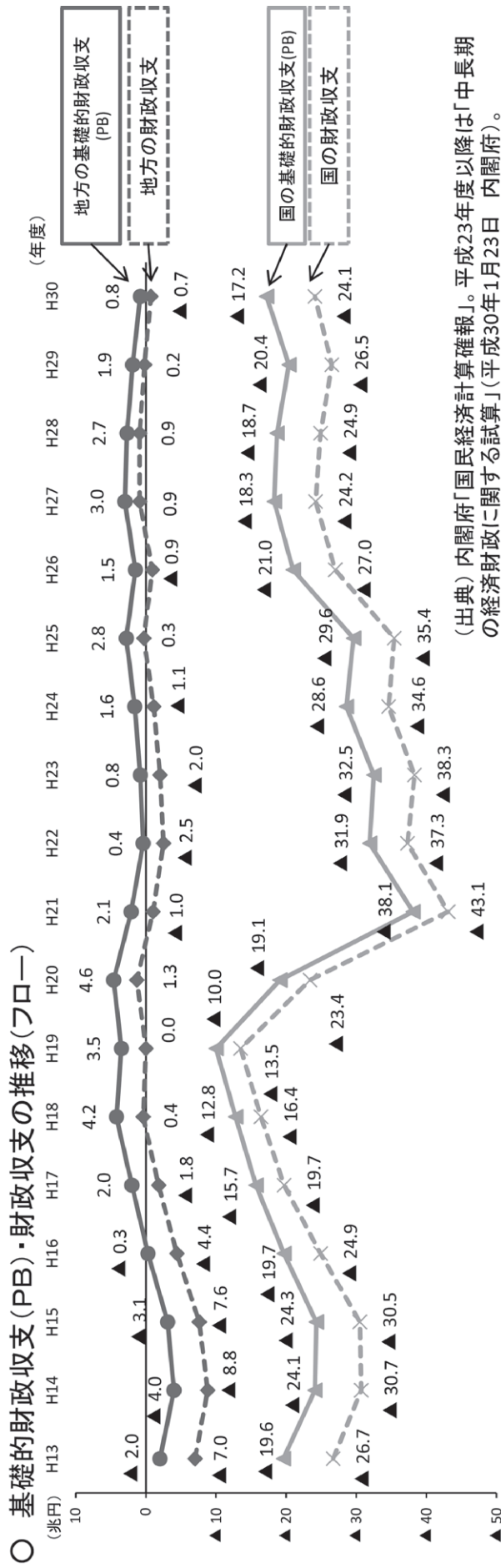
承継パターンの拡大

- ・ 複数人→1人への承継
- ・ 1人→最大3人への承継
- ・ についても事業承継税制の対象とする
- ・ 親族外の後継者について相続時精算課税の対象とする

5年以内の承継計画の届出 → 10年以内の贈与・相続が対象

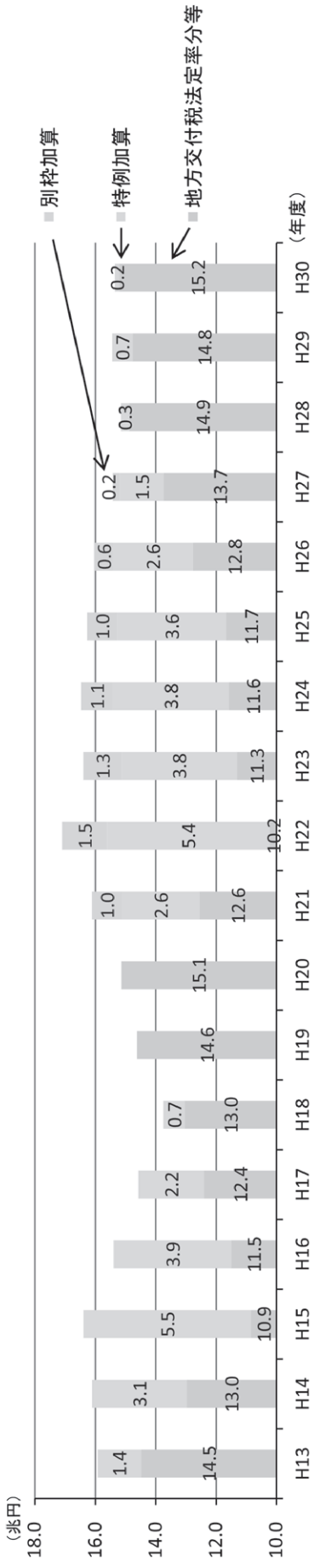
- ・ 経営者が作成
 - ・ 後継者指名や経営見通し等
 - ・ 金融機関その他の認定支援機関の指導助言
- その後の猶予期間も含めて
本頁の特例が適用される

国と地方の財政状況(フロー)



(出典) 内閣府「国民経済計算確報」。平成23年度以降は「中長期の経済財政に関する試算」(平成30年1月23日 内閣府)。
 (注) 国・地方とも、平成23年度以降については、復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。

○ 地方交付税交付金(一般会計ベース)の推移



地方公務員給与の実態調査結果

資料Ⅻ

ラスパイレス指数(全団体加重平均)

○ 平成29年4月1日現在 99.2 (前年 99.3 Δ0.1)

※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。

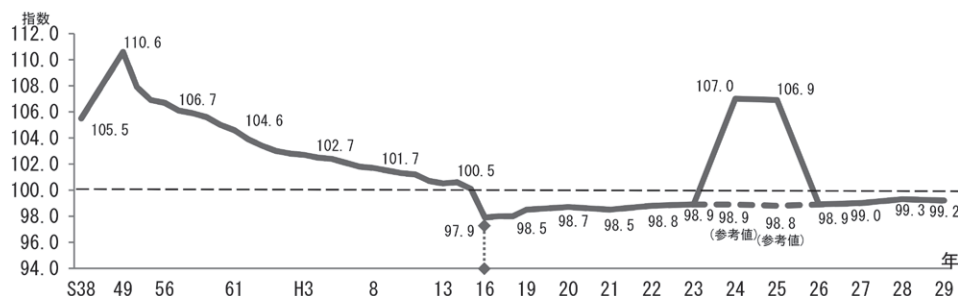
(1) 団体区分別平均

区 分	S49.4.1	H28.4.1	H29.4.1	増 減	
				S49→H29	H28→H29
全地方公共 団体平均	110.6	99.3	99.2	△ 11.4	△ 0.1
都道府県	111.3	100.3	100.2	△ 11.1	△ 0.1
指定都市	116.1	100.1	99.9	△ 16.2	△ 0.2
市	113.8	99.1	99.1	△ 14.7	0.0
町 村	99.2	96.3	96.4	△ 2.8	0.1
特別区	—	99.4	99.6	—	0.2

(2) 団体区分別最高値・最低値

区 分	H29.4.1			
	最高値		最低値	
都道府県	103.1	静岡県	94.8	鳥取県
指定都市	103.6	静岡市	94.2	大阪市
市区町村	103.7	埼玉県越谷市	77.5	東京都青ヶ島村

(3) ラスパイレス指数の推移



※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。

(4) その他

- ・地域手当補正後ラスパイレス指数
 - 全地方公共団体平均 99.1
 - (ラスパイレス指数との差 Δ0.1)
- ・ラスパイレス指数に指定職を含めた場合の試算値
 - 全地方公共団体平均 98.6
 - (ラスパイレス指数との差 Δ0.6)