

# 「平成25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	9
III. 国と地方のあり方	11
IV. 震災復興	15
V. その他	16

## はじめに

本年の「税制改正に関する提言」は、成立した社会保障と税の一体改革関連法に関する内容が中心テーマとなっています。提言の基本的スタンスは「はじめに」をお読みいただければ分かるように、この日本の将来を左右する国家課題に対し、「決められない」と批判されてきた政治が民、自、公3党合意により一定の政治決定を行ったことを評価しつつも、重要なのはこれからであることを強調しています。

一体改革は持続可能な社会保障制度の構築と財政の健全化の両立を目指すものですが、消費税10%への段階的引き上げを柱とした今回の関連法は、この二つの問題解決に向け一歩踏み出したに過ぎないと認識しているからです。このため、税制・税務小委員会など一連の会議では、今後の改革のあり方を中心に積極的な議論が展開され、何より重要なのは社会保障分野を含めた聖域なき歳出削減であるとの結論に至りました。

また、長引くデフレと欧州債務危機などによる世界経済の低迷が、地域経済と雇用の担い手である中小企業に大きな悪影響を与えているとの認識でも一致しました。こうしたことから、提言では政府がこれらの問題に対して全力で取り組むよう求めると同時に、とりわけ消費税の適正な価格転嫁対策と事業承継税制の充実が重要であることを指摘した次第です。

本解説は、提言の背景などをより理解していただく一助になるよう、新しく盛り込まれた提言項目を中心にポイントを絞りながら作成したもので、執筆は税制顧問の岩崎慶市が担当しました。

## I. 社会保障と税の一体改革と今後のあり方

### 持続可能な社会保障制度と財政健全化に一步

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的とする社会保障と税の一体改革関連法の柱は消費税の増税です。現行の税率5%は2014年4月に8%、15年10月に10%へ引き上げられます。これをどう評価したらよいでしょうか。

我が国は少子高齢化が先進国で最速のスピードで進んでおり、社会保障の「給付」が増大を続けています。一方で「負担」がそれに追いつかず、財政は先進国の中で突出して悪化しています。その様子をよく表しているのが通称「ワニグチ」と呼ばれているグラフ（資料I参照）です。

一般会計予算の歳出と税収を時系列的にみると、そのギャップがワニの口のようにどんどん開いているのが分かります。ギャップを埋めているのは、言うまでもなく国債です。歳出増の最大の要因は、これまた指摘するまでもなく社会保障給付の増大に伴う社会保障費の急増で、今後もこのままだと毎年約1兆円（来年度は特殊要因により8000億円）ずつ増える見込みです。いわゆる「自然増」です。改革によってこれを抑制せねばなりません。それでも一定の「負担」をしなければ持続可能な社会保障制度の確立も財政の健全化もできないわけです。

この密接不可分の関係にある構造的問題は、今に始まったわけではありません。従って、もっと早く手を付けていれば、ワニの口がこんなに開くことはなかったでしょう。その意味で一体改革は遅きに失したと見るべきですが、ともかく「負担」面で一定の改善がなされ、ワニの口の開くスピードを抑える効果はあるでしょう。日本経済にとっても、目の前に迫っていた財政破綻が当面は回避されることで、中長期的にみてプラスに働くでしょう。ただ、これでも開きすぎた口が一気に閉まるかということ、そうではありません。言い換えれば、持続可能な社会保障制度の確立も財政健全化もまだ一步を踏み出すに過ぎないということであり、これについては詳しく後述します。

### 「中福祉」「低負担」の意味

我が国は「中福祉」「低負担」にあるといわれています。先進34カ国（2012年1月現在）が加盟する経済協力開発機構（OECD）のまと

めた統計グラフ（資料Ⅱ参照）によると、政府の社会保障支出対GDP比は1995年の14.9%から2009年には23.3%に上昇し、ほぼ中位にあります。社会保障以外の支出は減少しているのですから、いかに社会保障費だけ増大してきたかが分かります。

これに対し、負担はどうでしょう。租税負担率と社会保障負担率を合わせた国民負担率（資料Ⅲ参照）をみると、下位に属しています。主要国では米国に次ぐ低さです。消費税を10%に引き上げることで国民負担率は少し上昇するでしょうが、依然として英国やドイツなどの中位国にはとても届きません。

因みに、これまでの提言は負担の指標として「潜在的国民負担率」も使用してきましたが、今回は控えました。潜在的国民負担率とは、将来の国民負担として位置付けられる財政赤字と国民負担率を合計したものです。しかし、「中福祉」「低負担」の構造を理解するには、現在の直接的な「負担」で示した方が分かりやすいため、「国民負担率」を用いたわけです。

### ばらまき給付を排し、重点化・効率化を

さて、一体改革関連法は成立しましたが、これから何が重要になるでしょうか。それは社会保障給付の抑制に尽きます。

指摘したように、我が国の社会保障は、まだ「中福祉」に見合う「中負担」になったとは言えません。それどころか、すでに100兆円を突破した社会保障給付は、高齢化社会の急進展で25年度には5割増の150兆円を上回ると政府は推計しています。これを分野別にみると、年金が54兆円から62兆円に、医療が34兆円から53兆円に、介護が8兆円から20兆円になります。年金は増加するものの伸び率は鈍化し、代わって医療と介護が著しく伸びる構造変化が見て取れます。特に医療は20兆円近くも増加し年金給付に追いつきそうな勢いです。

これに伴い公費負担も増加を余儀なくされますが、安易にそれをそのまま容認すると増税に際限がなくなる恐れが出てきます。そうした事態を防ぐにはばらまきの給付を排し、いかに重点化と効率化の徹底によって給付を抑制するかです。一体改革関連法では多くの課題について、有識者を中心として創設される「社会保障制度改革国民会議」に議論を委ねましたが、その場ではこの「重点化・効率化」をキーワードに議論を行うことが最も重要になるでしょう。

では、具体的にどんな方策が必要でしょうか。提言の「社会保障制度の

あり方に対する基本的考え方」では7つの項目を挙げました。それを少し分野別に説明しましょう。

### 全額税方式の最低保障年金は非現実的

年金分野にはまだいくつかの課題が残っていますが、人口動態や物価・賃金上昇率などのマクロ指標をもとに給付水準を抑制する「マクロ経済スライド」という方式が導入されたため、ある程度、将来見通しが立っています。前述したように給付の伸び率が鈍化しているのもこのためです。ただ、同方式はデフレを前提にしていなかったため、現在のようなデフレ下では給付を減額できるように見直す必要があります。

民主党政権がいまも旗を掲げている事実上の全額税方式による「最低保障年金」にも、非現実的として釘を刺しています。なぜなら、その必要財源は下方修正されたものの、新たに消費税換算で最大7%近くが必要になるからです。これから医療や介護の財政需要が急増するというのに、これではいくら消費税を上げても追いつかないでしょう。

### なぜ診療報酬を引き下げないのか

給付の伸び率、額をみても、最も抑制が必要なのが医療分野であることは誰の目にも明らかです。その方策として提言は診療報酬の抜本改革と大胆な規制緩和を挙げています。まず、複雑で分かりにくいといわれる診療報酬から簡単に説明しましょう。

診療報酬は医師の人件費等にあたる「本体」と「薬価」からなっています。その財源は税金、健康保険料、患者負担の3つで、2年に1回改定されます。診療報酬が引き下げられれば、3つの負担が減りますが、引き上げられればその逆となります。企業が従業員の保険料を折半負担していることにも留意が必要です。

前回のデフレ以降の診療報酬改定をみると、引き下げられたことはありますが、その大半はジェネリック（後発医薬品）の使用促進による「薬価」の引き下げ効果です。「本体」はここ数年、むしろ引き上げられており、今年度も1.38%の引き上げ幅となりました。税金が使われている国家公務員給与はどうかというと、「民間準拠」の原則によって、多少なりとも引き下げられています。なぜ、税金が使われている医師の人件費だけが引き上げられるのか、理解に苦しむのではないのでしょうか。

## 医師不足の本質は偏在にあり

その大義名分となっているのが医師不足の解消です。しかし、医学部定員が大幅に増員されていることなどから見ても、これは大いに疑問です。多くの識者が指摘しているように、医師不足問題の本質は別のところにあるからです。それは病院勤務医と開業医、地方と都市部、産科・小児科と内科などにある偏在です。その構造を支えているのは、現在のいびつな診療報酬の配分体系です。それは医師の年収格差となっはつきり表れています。

例えば個人開業医の年収は平均で約2800万円に上りますが、激務でかつ高度医療を担うケースの多い勤務医はその半分です。こんな報酬体系の国はありません。3年前に米国の社会保障庁を訪ねて聞いたのですが、日本の開業医に似た家庭医の報酬を1とした場合、勤務状況が厳しく医療訴訟も多い産科は1.44、高度医療の放射線介入診断医は2.44などとなっており、専門性と勤務の厳しさに応じた報酬体系でした。

## 開業医の配分を削り勤務医などに

医療に税金を投入していないドイツでは医師の偏在を防ぐため、地域や診療科ごとに開業医の定員規制を設けています。日本の開業医は地域も診療科も自由で、かつ、指摘したように専門の勤務医より年収が高く税制の優遇措置まであります。せめて開業医の診療報酬を大胆に削って医師が不足する分野に回せば、少なくとも診療報酬は引き上げずに済むし、医師の偏在、つまり医師不足の解消にもつながるのではないのでしょうか。薬価もジェネリックの使用率が欧米よりはるかに低いことを考えれば、引き下げ余地はまだ十分にあります。

医療を成長分野と位置付け、「産業」としてとらえることも重要です。高齢化の急進展で医療需要は黙っていても増大するわけで、この分野に根強く残る多くの規制を改革して競争を促せば、重荷であるはずの医療が経済活性化に貢献するからです。その方策の1つが混合診療の解禁です。自由診療か保険診療かという二者択一の規制を改革すれば、患者にとっては高度医療を受けやすくなるし、保険のカバー範囲も拡大せずに済み、公費負担の軽減にもつながるでしょう。ほかに新薬の認可スピード短縮、アジアからの医療ツーリズム促進など、方策はいくらでもあります。

介護も医療と同様に成長産業として位置付け、給付にもメリハリをつけ



れば公費負担の抑制や雇用促進効果が期待できるはずですが、生活保護では問題になっている不正受給や給付水準のあり方など、制度を見直せば大幅に公費負担を削減できるでしょう。社会保障分野は決して聖域ではないのです。

## 消費税引き上げに伴う対応措置の重要性

次に消費税です。税率の引き上げは決まりましたが、これに伴う対応措置は多くが今後の議論に委ねられました。大きなポイントは2つです。低所得者ほど負担感が重いとされるいわゆる逆進性への対応と、円滑な価格転嫁ができるかどうかという問題です。これらは国民生活と企業の行動に大きな影響を及ぼすだけに、根強い消費税アレルギーを強めるのも弱めるのもその対応措置次第となります。従って、今後予想されるさらなる引き上げ論議の動向をも左右することになるでしょう。

まず、低所得者対策から検討してみたいと思います。これには2つの方法が挙がっています。政府・与党の案は「給付付き税額控除」で、その導入が実現するまでは「簡素な給付措置」で対応するとしています。これに対し、自民、公明の案は「軽減税率」の導入です。3党合意では結論が出ず、今後の議論に委ねられました。

## 対象者把握が難しい給付付き税額控除

給付付き税額控除というのは、控除される税額が納付すべき税額を上回る人や課税最低限以下の低所得者に現金を給付する仕組みで、欧米などで広く実施されています。しかし、そのほとんどは就労促進や児童支援などが目的であり、付加価値税の逆進性対策ではありません。また、給付対象の低所得者把握も難しいといわれています。不公平や不正受給を防ぐには事業所得、金融、不動産などの資産性所得を含めた総所得を把握せねばならないからで、社会保障・税の共通番号である「マイナンバー制度」を導入しても、この問題の解消は容易ではありません。

ただ、マイナンバーについては、「共通番号制度の導入について」の項でも指摘しているように、さまざまな情報を一元的に管理できれば、行政サービスの効率化だけでなく、サービスを受ける国民にとっても利便性が期待できます。もちろん、制度運営上のコストの明確化やプライバシー保護のための適切な措置が必要なことは言うまでもありません。

## 軽減税率は線引きと税収に問題

軽減税率はどうでしょうか（資料Ⅳ参照）。欧州連合（EU）諸国をはじめ多くの国で導入していますが、ほとんどは税率15%以上の国です。また、軽減税率には主に2つの問題が指摘されています。1つは適用品目の線引きの難しさです。例えばフランスではキャビアが標準税率でフォアグラが軽減税率となっているなど、様々な事情に左右されています。これに伴い税制は複雑化し事務負担も増すこととなります。

もう1つは税収です。軽減税率を導入すれば税収が減るわけで、その分の税収を得るには標準税率を高くせねばなりません。日本の場合、標準税率を10%に引き上げても食料品を5%に据え置くと、4分の1の税収が失われる計算です。食料品にゼロ税率を適用している英国でも、これらの矛盾を指摘した研究レポートが出されています。

こうしてみると、給付付き税額控除、軽減税率とも、それぞれ一長一短があります。提言が税率10%程度までは単一税率を維持し、低所得者対策もばらまきを排した「簡素な給付措置」が現実的としているのは、このためです。また、単一税率ならインボイスを導入せず現行の「請求書等保存方式」で対応は可能でしょう。

## 価格転嫁の成否は中小企業の死活問題

企業にとって重要なのは、消費税引き上げ分を適正かつ円滑に価格転嫁できるかどうかです。特に、財・サービスの価格決定プロセスにおいて立場の弱い中小企業にとっては死活問題といってもよいでしょう。政府も転嫁状況を監視・検査する体制整備や独禁法、下請法による必要な法制上の措置をとるとしていますが、切り札と呼べるものはないようです。価格表示のあり方を含めて余程周到で精緻な対策をとらないと、再び消費税への反発が強まるでしょう。

## 財政健全化はまだ一里塚

一体改革の一方の柱である財政健全化の面から、消費税引き上げをみてみましょう。内閣府が一体改革関連法の成立を受けて行った「経済財政の中長期試算」（資料Ⅴ参照）によると、国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス＝PB）の対GDP比赤字は慎重シナリオでも15年度に

3.2%となり、10年度比半減という第1段階の健全化目標はクリアする見通しになりました。だが、これで健全化目標が着実に達成されるかというと、そうではありません。

第2段階の目標を見てみましょう。黒字化が目標である20年度には、なおGDP比2.8%の赤字が残ります。金額にして15.4兆円、消費税換算で6%近くになります。さらに21年度からは債務残高対GDP比を引き下げる目標が待っています。基礎的財政収支は国債などの利払い費を含みませんから、すでにGDPの1.95倍に達している長期債務残高は増え続け、ゆうに2倍を超していきます。このため、債務残高対GDP比を引き下げるには、基礎的財政収支を単に黒字化するだけではなく、さらに相応の黒字幅が必要になります。

### 徹底した歳出削減が重要

しかも、民間エコノミストたちの多くはこの慎重シナリオでさえ、20年度までの平均名目成長率見通しを1%台半ばに置いたことなどから経済前提が甘いとしています。また、健全化目標のスピード自体、政府債務危機に揺れる欧州諸国に比べて周回遅れなのです。こうしてみると、第1段階の目標達成はほんの一里塚に過ぎないことがわかります。にもかかわらず、整備新幹線の未着工3区間の建設が認可されたほか、来年度予算編成にからんで消費税の増収増を当て込んだような防災名目の歳出圧力が噴き出てきたことは極めて憂慮すべきです。こうした歳出のタガの緩みを放置すると、いくら増税しても財政健全化は進みません。

### 「中期財政フレーム」では不十分

重要なのは徹底した歳出削減であり、それを実行するための歳出削減手法の確立です。現在の手法は向う3年間の予算の大枠「中期財政フレーム」によっています。その柱は①新規国債発行44兆円以下②基礎的財政収支対象経費の上限71兆円—の2つですが、これでは不十分です。国債44兆円枠については紙数の関係から詳しい説明は省きますが、鳩山政権が枠を設定した当初から水増しでした。PB対象経費71兆円もメリハリのないどんぶり勘定で、社会保障費の自然増を含めたばらまきの歳出も不透明な形で包含されてきました。何より問題なのは、この手法では健全化目標達成の進捗状況が明確にわからないことです。

## 分野別歳出削減の目標と工程表が必要

そこで提言は社会保障費を含めて各歳出分野別の削減目標を定め、達成までの道筋と工程表を明示するよう求めました。念頭に置いたのは小泉政権時代の2006年に策定された「骨太方針2006」です。どんな内容だったか、少しおさらいしてみましょう。

「骨太06」は基礎的財政収支の11年度黒字化を目指し、5年間の工程表を示したものです。まず、そのために必要な財源額をはじき出し、その財源は歳出削減を行って、それでも不足する分を増税で調達するという歳出・歳入一体改革の手法が基本でした。つまり、歳出削減が大きければ増税幅が小さくなり、逆に歳出削減が小さければ増税幅が大きくなるわけで、それだけ歳出削減を重視したのです。そして、聖域を設けずに社会保障費は自然増を毎年どれだけ削減するか、公共事業費や防衛費、政府開発援助（ODA）はそれぞれ削減率を何%にするかなど、歳出分野別に目標を設定しました。ただ、科学技術振興費だけは増額するとし、分野別に要不要のメリハリをつけたのです。

## 参考になる「骨太方針2006」の手法

因みに、中期財政フレームは英国がブレア政権時代に導入した「スペンディング・レビュー」と呼ばれる財政運営手法を参考にしたとされています。これは3年間の歳出総額と分野別歳出を原則固定化してしまうもので、さまざまな介入の余地を封じたのです。従って、毎年度の予算折衝も行われません。中期財政フレームは肝心の分野別歳出が欠落しており、むしろ、「骨太06」の方が英国の手法に近いといえるでしょう。残念ながら「骨太06」は安倍政権時代に社会保障費の目標達成で躓いた後、世界同時不況への対応によって雲散霧消しました。しかし、健全化目標も仕切り直しされたのですから、もう一度この手法に取り組むべきでしょう。

一体改革関連法には税制抜本改革として消費税以外の所得税や相続税などについての改革も盛り込まれましたが、具体的見直しについては3党合意によって今後の議論に委ねられました。法人税については後述しますが、その他の税目については「税目別の具体的意見」を見ていただければ分かるように、今年の提言内容を踏襲しています。

## Ⅱ. 経済活性化と中小企業対策

### PDCAサイクルで成果の検証が必要

言うまでもなく、日本経済をデフレから脱却させ成長軌道に乗せることは何より重要です。それは企業業績や雇用を改善すると同時に、税の自然増収という形で財政健全化にも貢献するからです。そのためには金融政策だけでなく、2国間のEPA（経済連携協定）拡大やTPP（環太平洋戦略的連携協定）参加を通じて主にアジアの成長を取り込む必要があります。また、今年7月に閣議決定された11の成長戦略を柱とする「日本再生戦略」も注目されています。しかし、政府はこれまで何度も成長戦略を策定しましたが、その実行度合いや効果については曖昧なままとなっています。

そこで、提言は民間企業で広く採用されている「PDCA（計画、実行、評価、改善）サイクル」の手法を本格導入するよう求めました。これは政策の遂行過程と成果を数値化して検証する上で効果がある手法で、カナダがリーマン・ショック後の経済対策の際に導入した例があります。この種の戦略を口先だけの絵に描いた餅に終わらせないよう、時の政権の責任を国民の前に明確にする必要があるからです。

### 法人税率は依然として欧州、アジア主要国と格差

法人税制ではさらなる法人実効税率の引き下げを求めています。平成23年度改正で実効税率は5%引き下げられ一歩前進しましたが、復興財源に充てる付加税が課されたため、実質的には3年後からの実施となります。さらに、たとえ5%引き下げられても英国をはじめとした欧州やアジア各国が大幅に引き下げているため、税率格差は依然として大きいままです(資料Ⅵ参照)。国際競争力の強化や外国企業による日本への直接投資促進を考えると、これで十分とは言えません。

ただ、税率引き下げに伴う課税ベースの拡大は曲がり角に差しかかっています。各種引当金の圧縮・廃止がそろそろ限界に近づいているとの指摘があるからで、税率引き下げの財源については、今後、議論になってくるでしょう。また、中小企業に適用される軽減税率の特例15%については、時限措置でなく本則化するよう新たに求めています。

## 事業承継税制は要件緩和が中心

事業承継税制では欧州主要国のように、事業用資産と一般財産を切り離し、事業用資産への課税を軽減あるいは控除する税制の創設を求めています。ただ、抜本的な提言は法人会が欧州主要国について外部に調査を依頼しているため、その報告を待ってからとしました。このため、提言内容は昨年と同様に平成21年度税制改正で創設された相続税、贈与税の納税猶予制度についての要件緩和と制度の拡充が中心となっています。

特に会員アンケートで要望が多かったのは、「納税猶予の適用から5年間、雇用の8割を維持する」という要件の緩和です。これについては財務省担当者と税制・税務小委員会との意見交換会でも、強い不満の声が示されました。現在のような不安定な経済状況下で、中小企業がこの要件を満たすのは容易なことではないからです。また、この意見交換会では適用申請時と適用後に求められる各種手続きの窓口が別々だと不都合が生じるとの強い意見が出されたため、手続きの簡素化に加えて、新たに窓口の一元化も提言に盛り込んでいます。

## 一体改革関連法も「見直し」を明示

我が国企業の大半を占め、地域経済と雇用の担い手である中小企業が円滑に事業承継できなければ、経済社会にとっても大きな損失です。一体改革関連法でも「事業承継制度の見直し」が明記され、さらなる制度拡充の気運が盛り上がっています。法人会としてもこの機を逃さないことが重要でしょう。

なお、「中小企業の活性化に資する税制措置」では、交際費課税の見直しや役員給与の損金算入拡充などを求めています。基本的に昨年の提言を踏襲した内容です。

### Ⅲ. 国と地方のあり方

#### 地方に有利な消費税配分

我が国の中央集権的な行財政システムはさまざまな弊害が指摘され、地方分権は必然の流れとなっています。ただ、これを議論する際には表面的な言葉に踊らされることなく、国と地方の役割分担の明確化や税財政、行政のあり方をきちんと考えておく必要があります。つまり、分権と地方の責任は相関関係にあるということです。しかし、国に長い間頼ってきた地方は、この責任意識が希薄なようです。

国と地方は行政を担う「車の両輪」です。従って、一方だけに負担を偏らせることがあってはなりません。そうした観点から現在の国と地方の財政をみると、基礎的財政収支は国が大幅な赤字で破綻寸前なのに、地方は小幅ながらも黒字です。公債残高も国の709兆円（GDP比148%）に対し地方は200兆円程度（同42%）です。これを見れば、いかに地方が国依存から脱却し、自立・自助の体質に転換すべきかが分かるでしょう。

こうした状況の中で、消費税引き上げの国と地方の配分はどうなったのでしょうか。周知のように現在の消費税は国4%、地方1%ですが、新たな5%引き上げ分では国分3.8%、地方分1.2%となり、引き上げ率では地方が上回ったのです。その代わりに国の消費税から地方交付税として地方に配分される比率が現在より低くなります。しかし、地方交付税は地方の政治力が強いため、特別加算が常態化しており、今後も交渉次第でどうにでもなります。こうしてみると、消費税の配分は地方に有利な形になったと言っていいでしょう。

#### 国並みの人件費削減で1.2兆円の効果

国は消費税増税や復興増税に対する国民の理解を求めようと、国会議員の歳費や国家公務員の人件費を時限的に削減しました。地方はそうした努力を少しでも行ったのでしょうか。ただでさえ、国と地方の財政悪化度合いに大きな差があるのに、消費税の配分でも地方が大きなメリットを享受するのです。「まず隗より始めよ」を実行すべきは、むしろ国以上に地方ではないのでしょうか。提言では、そのために何をすべきかをいくつか指摘しました。

地方公務員給与からみてみましょう。国家公務員の給与水準を100として地方公務員給与を比較したラスパイレス指数は、高すぎるとの批判を受けて98程度に下がりました。しかし、これは本給の比較であり、さまざまな不可解な手当を加えると、地方の方がまだまだ高いといわれています。特に、この指数の対象外となっている技能労務職の給与は、民間と比べると驚くほど高いのです。都道府県平均で清掃職員が1.52倍、バス運転手は1.54倍、守衛や電話交換手は1.70倍を超えています。国家公務員同様、地方公務員の給与も「民間準拠」が原則なのに、是正は遅々として進んでいません。

いや、ラスパイレス指数自体、国家公務員人件費が復興財源を確保するため、2年間の時限措置とはいえ7.8%削減されましたから、現時点では100を超えて大幅に上昇しているはずです。少なくとも地方公務員にもこの削減率を適用すべきでしょう。国の削減効果は年間0.3兆円ですが、地方はその4倍とみられますから、1.2兆円程度に上るはずです。

## 地方議員報酬は欧米の10倍前後

「隗より始めよ」をもっと実践しなければならないのは、地方議会の議員です。地方公務員給与の引き下げなど、自治体の行財政改革を進めるには地方議員自ら率先して身を削る必要があるからです。にもかかわらず、地方議員の報酬は多少引き下げている自治体があるものの高止まりしており、国際的にみると異常な水準にあります。

「事業仕分け」で知られる政策シンクタンク「構想日本」が08年にまとめた地方議員の国際比較（資料Ⅶ参照）を見れば一目瞭然です。人口当たりの議員数こそ、直接民主主義制のスイスや典型的な分権国家であるドイツを下回っていますが、地方議員1人当たりの平均年間報酬（政務調査費や諸手当を含む）は680万円で欧米諸国の10倍前後です。韓国は240万円と欧米より少し高めですが、議員数は逆に極端な少なさです。このため、地方議員の年間費用総額でも、日本の4000億円強は米国、ドイツの4倍、英国の20倍以上となっています。

## 地方議員はボランティアの名誉職

なぜ、こうも違うのでしょうか。欧米の市や町などの基礎自治体では議会出席手当や議員活動に関する経費の実費支給が原則だからです。つまり、



日本のように期末手当まで含んだ議員報酬とは違い、ほとんど日当制かスイスに代表されるような無報酬なのです。もちろん、州レベルやロンドン、ベルリンといった特別都市では議員給与が支給されますが、これも日本の都道府県議会議員よりはるかに少ない額です。それは地方議員に対する考え方が基本的に違うからです。

欧米は地方議員をボランティアの名誉職と位置付けています。ドイツの地方自治法では「地方議員は名誉職」と規定していますし、英国でもそれを地方議会制度の伝統として守っています。だから、会社員でもだれでも議員活動ができるように、議会開始時間も多くの国が夕方からとなっています。

日本も戦前は名誉職でしたが、議員数は多く報酬も高いという地方議会になったのは、戦後の民主化政策によるものです。参考にしたのはドイツといわれています。しかし、議員数だけを参考にし、肝心の報酬の方は欠落していたようです。この結果、議員自ら条例で決める“お手盛り報酬”が定着してしまったのでしょうか。単純に欧米並みにしろとは言いませんが、福島県矢祭町のように日当制にした議会もあります。少なくとも議員報酬の大幅な引き下げが不可欠でしょう。

## 理解に苦しむ行政委員会委員の報酬

理解に苦しむ報酬を得ているのは、地方公務員や地方議員だけではありません。教育委員会や人事委員会、選挙管理委員会など行政委員会の委員もそうです。委員長以外は基本的に非常勤で、委員会開催数は月にせいぜい1～3回、1回あたりの審議時間も2時間程度です。しかも、委員のほとんどは経済的に余裕のある地元有力者や有識者とされています。いわば名誉職のようなものです。

これでどれくらいの報酬を得ているのでしょうか。報酬月額は条例で決められていますが、その額を知っている人はまずいません。国にも地方にもそのデータを一元的に集約しているセクションがないのです。そこで全法連は独自に調査してみました。それが資料Ⅷの表です。

## 東京都で月額43万円、市で30万円も

都道府県別では東京都が43万円と群を抜いて高いですが、多くの県も20万円台となっています。市区別でも東京が高いですが、福岡市のよう

に30万円というところもあります。ただ、最近は日額制併用や日額制のみに切り替える自治体も出てきており、選挙管理委員会でそうしたケースが目立ちます。しかし、日額制併用といっても、渋谷区のように合計報酬額ではあまり減額になっていないところもあります。完全な日額制を採用している自治体も名古屋市や高松市など少数に限られているようです。

繰り返しますが、これらの委員は事実上の名誉職であり、ボランティアです。しかも、教育委員会ではいじめ問題での機能不全が指摘され、人事委員会は引き下げるべき地方公務員の高給与を放置し、選挙管理委員会は選挙の時しか働かないなど、委員会のあり方も問題視されています。こうした点は別途、議論が必要でしょうが、少なくとも即刻、完全日額制に切り替えるべきではないでしょうか。

### 「事業仕分け」は地方でこそ有効

このように、地方は行政も議会も住民と距離が近いにもかかわらず、さまざまな無駄や矛盾が存在し、それが表面化していない状況にあります。一部自治体では市民オンブズマンが訴訟に持ち込むケースも見られますが、効果はまだまだです。そういう意味では、提言にも盛り込んだように、「事業仕分け」が有効でしょう。この手法は国が実施して広く知られるようになりましたが、元々は一部の自治体ですでに導入されているものです。しかも、この手法は本来、国の大掛かりな事業より自治体の小さな事業の要不用を判断するのに適しています。地方議員や行政委員会委員がチェック機能を果たせないのなら、地方の行財政に精通した専門家をメンバーとして事業仕分けしてもらう方がはるかに効果的だからです。こうした改革に後ろ向きの首長には住民が働きかけねばなりません。地方分権に伴う地方の自立には住民の意識改革も必要なのです。

## IV. 震災復興

### 復興スピードの加速が必要

あの「3.11」、東日本大震災から1年半以上が経過しました。しかし、復興の計画や財源がそろっているにもかかわらず、復興は遅々として進んでいません。その原因は予算執行の遅れや被災地域、被災者との調整不足など、国と自治体の行政側にあるといわれています。原発対応を含めてこうした問題を早急に解消して復興スピードを加速させることは、被災地のみならず我が国全体にとって求められるところです。

また、税制を含めた復興特区の進捗状況も注目されます。なぜなら、この成否は今後の日本経済を立て直す政策モデルのヒントになるとみられるからです。そういう意味では、ここにこそ「PDCAサイクル」を導入する必要があるかもしれません。

## V. その他

### 健全な納税者意識を養う租税教育

平成24年度税制改正で「地球温暖化対策のための税」として環境税が導入されました、しかし、内容は石油石炭税に上乗せした形であり、本格的な環境税とは呼べません。ただ、環境問題に対する税制上の対応については、他のエネルギー関連税制との調整や国際的動向も踏まえる必要があります、時間をかけて検討すべきでしょう。

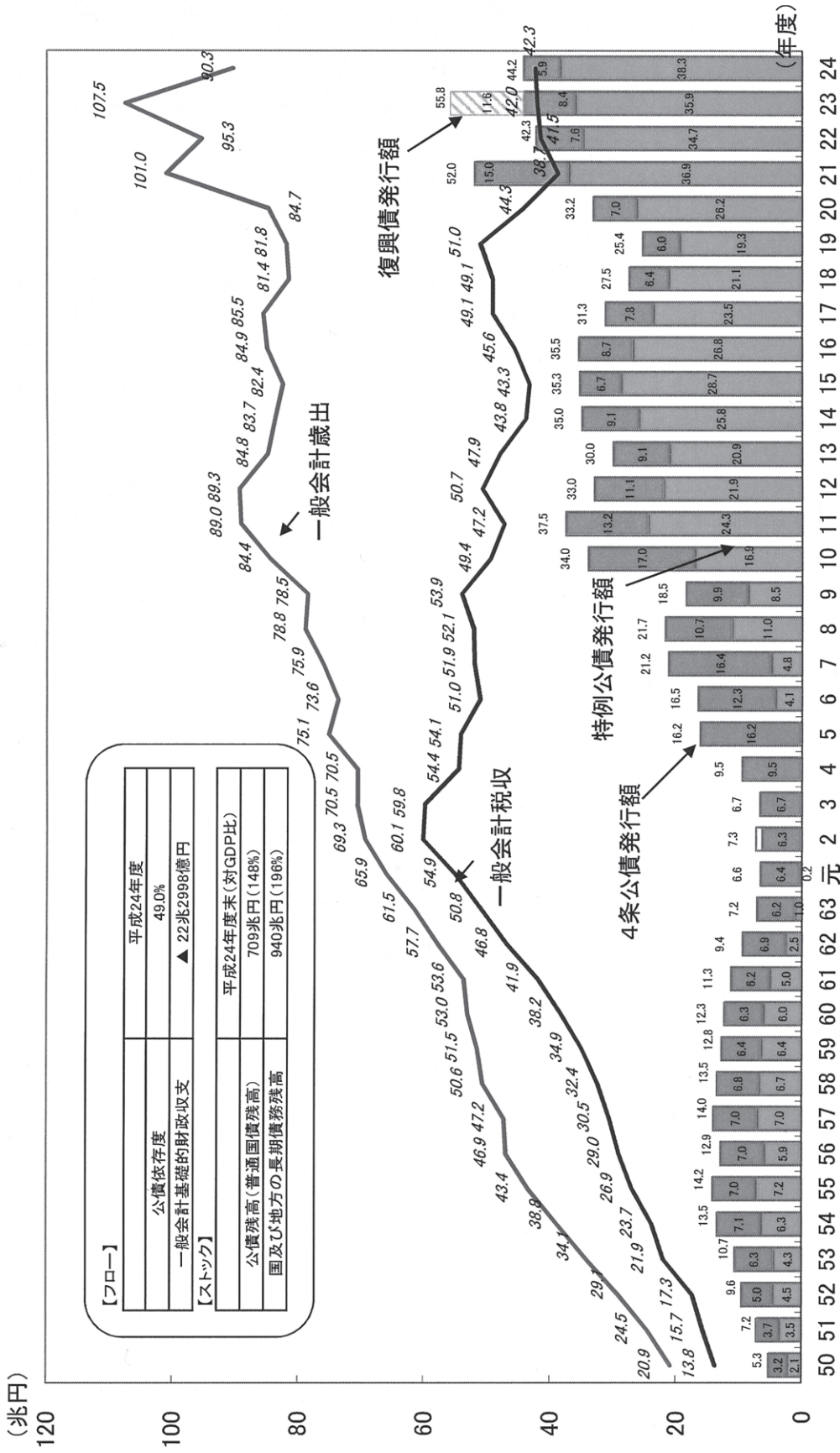
納税環境の整備や租税教育については、これまでの提言を踏襲していますが、租税教育は憲法で国民の納税義務が規定されているように極めて重要です。税は国や地方政府が供与する行政サービスの対価であり、国家を支える根幹だからです。一体改革関連法の柱となった消費税引き上げでは反対も目立ちましたが、仮にそれが感情論だったとしたら健全とはいえません。税が必要かどうか、またその用途について客観的に判断できる健全な納税者意識を養うために、小学校のころから租税教育を行うことが大事でしょう。

## 《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. 社会保障支出・社会保障以外の支出の対GDP比
- III. OECD諸国の国民負担率（対国民所得比）
- IV. 複数税率について
- V. 内閣府試算による財政健全化目標の達成状況
- VI. 法人所得課税の実効税率の国際比較
- VII. 地方議員の国際比較
- VIII. 主な自治体行政委員会の委員報酬

（注）政府公表の資料などから引用

# 一般会計収収、歳出総額及び国債発行額の推移



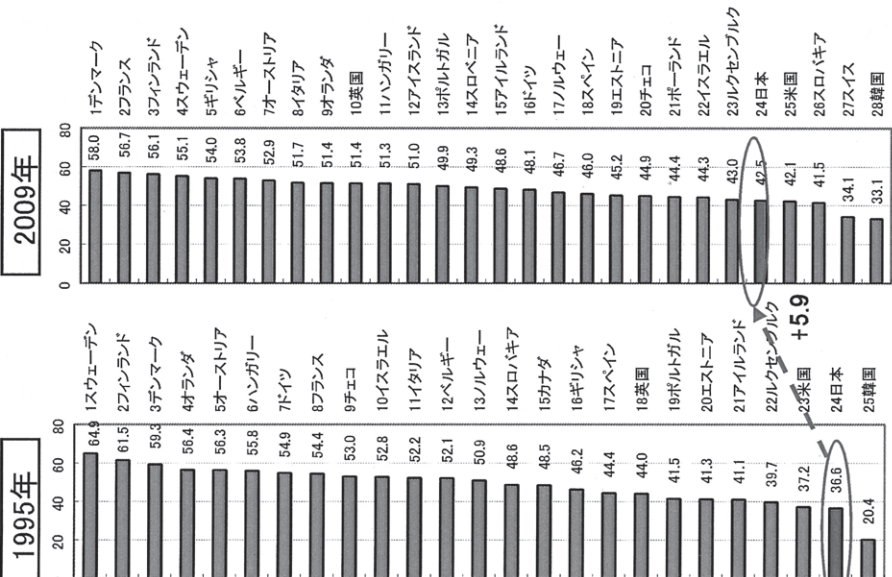
(注1) 平成22年度までは決算、23年度は4次補正後予算、24年度は政府案による。  
 (注2) 平成2年度は、湾岸地域における平和回復活動を支援するための臨時特別公債を調達するための財源を約1.0兆円発行。  
 (注3) 平成23年度は、東日本大震災からの復興のために平成23年度～平成27年度まで実施する施策に必要な財源について、復興特別税の収入等を活用して確保することとし、これらの財源が入るまでの間のつなぎとして復興債を発行(平成23年度:11.6兆円)。  
 (注4) 一般会計基礎的財政収支(プライマリ・バランス)は、「国債費-公債金」として簡便に計算したものであり、SNAベースの中央政府の基礎的財政収支とは異なる。

社会保障支出・社会保障以外の支出の対GDP比

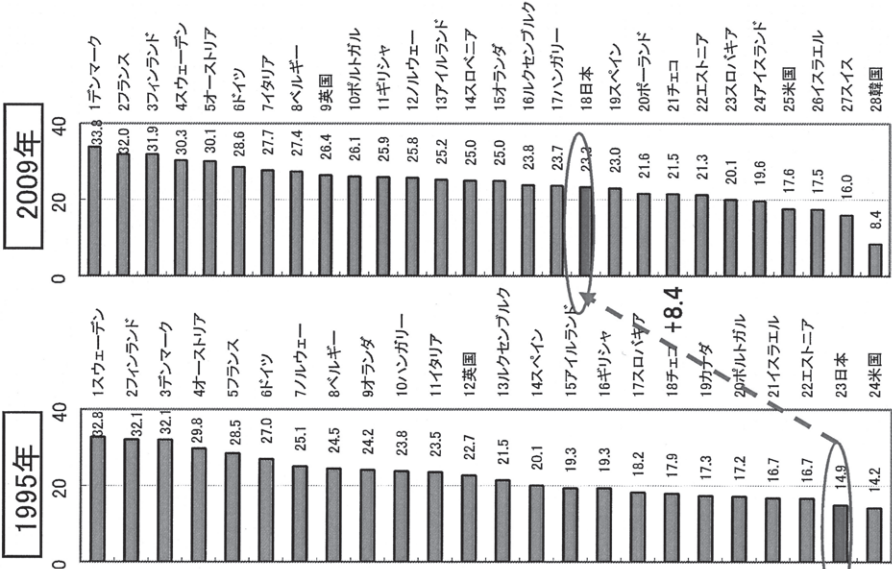
日本においては、高齢化により社会保障支出が増加する一方、社会保障以外の支出はOECD諸国中最低の水準までに減少。歳出削減の努力は重要だが、財政を健全化できるほどの歳出削減の余地があるわけではない。

※2009年の財政赤字対GDP比は▲9.3%

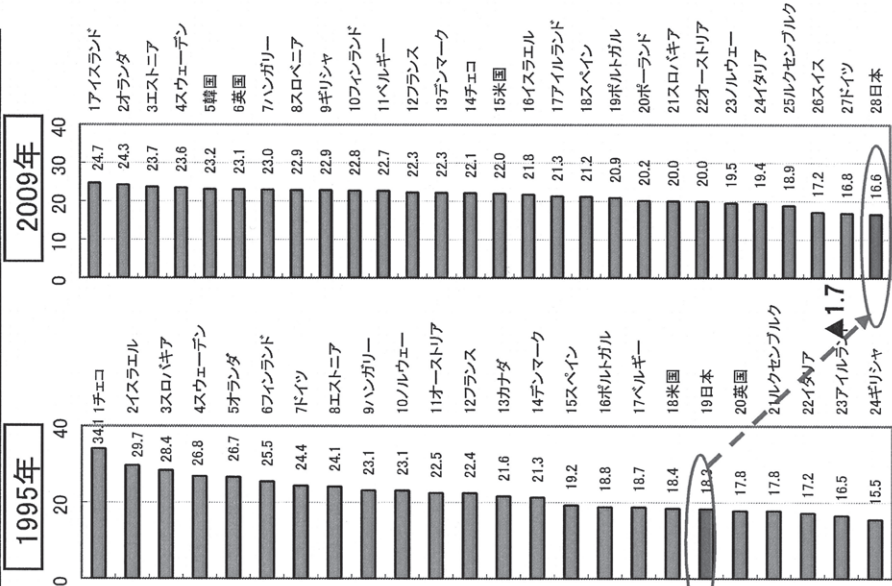
政府の総支出(対GDP比)



政府の社会保障支出(対GDP比)



政府の社会保障以外の支出(対GDP比)  
※利払費を除く



(出典) 財政赤字対GDP比はOECD「Economic Outlook90」、OECD「Stat Extracts National Accounts」、EU「Euro stat Government Finance Statistics」。  
 (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。ただし、財政赤字対GDP比は社会保障基金を除き、単年度限りの特殊要因を除いた数値。  
 (注2) 政府の総支出には利払費が含まれている。





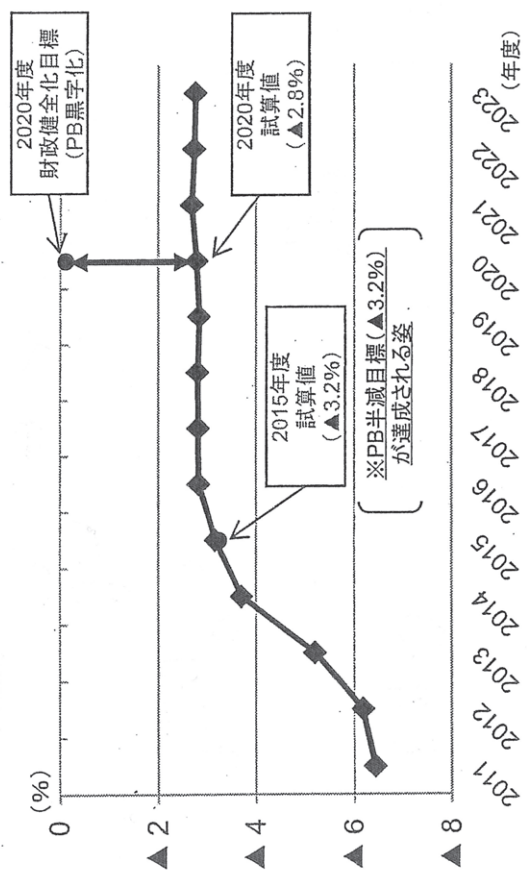


# 内閣府試算による財政健全化目標の達成状況

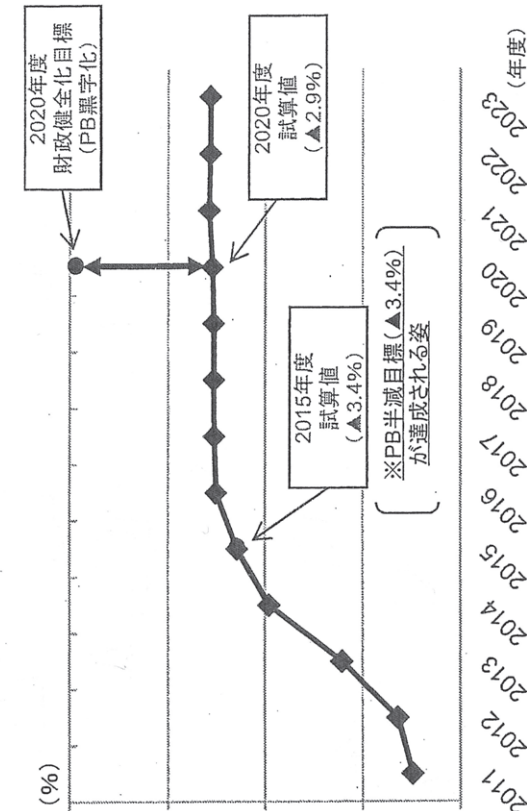
## 資料V

### 試算結果(慎重シナリオ)

＜国・地方合算の基礎的財政収支(対GDP比)＞



＜国単独の基礎的財政収支(対GDP比)＞



(注1) 社会保障・税一体改革関連法等を踏まえ、消費税率(国・地方)が2014年4月1日より8%へ、2015年10月1日より10%へ段階的に引き上げられること、及び社会保障制度改革の実施などにより一定の歳出増が生じることを想定。  
 (注2) 2012年度、2013年度は特例公債法案の修正案を踏まえて、年金差額分(基礎年金国庫負担2分の1と36.5%の差額)について年金特例公債の発行により措置されることを想定。  
 (注3) 上記の数値は、復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース

### 財政健全化目標の達成状況(慎重シナリオ)

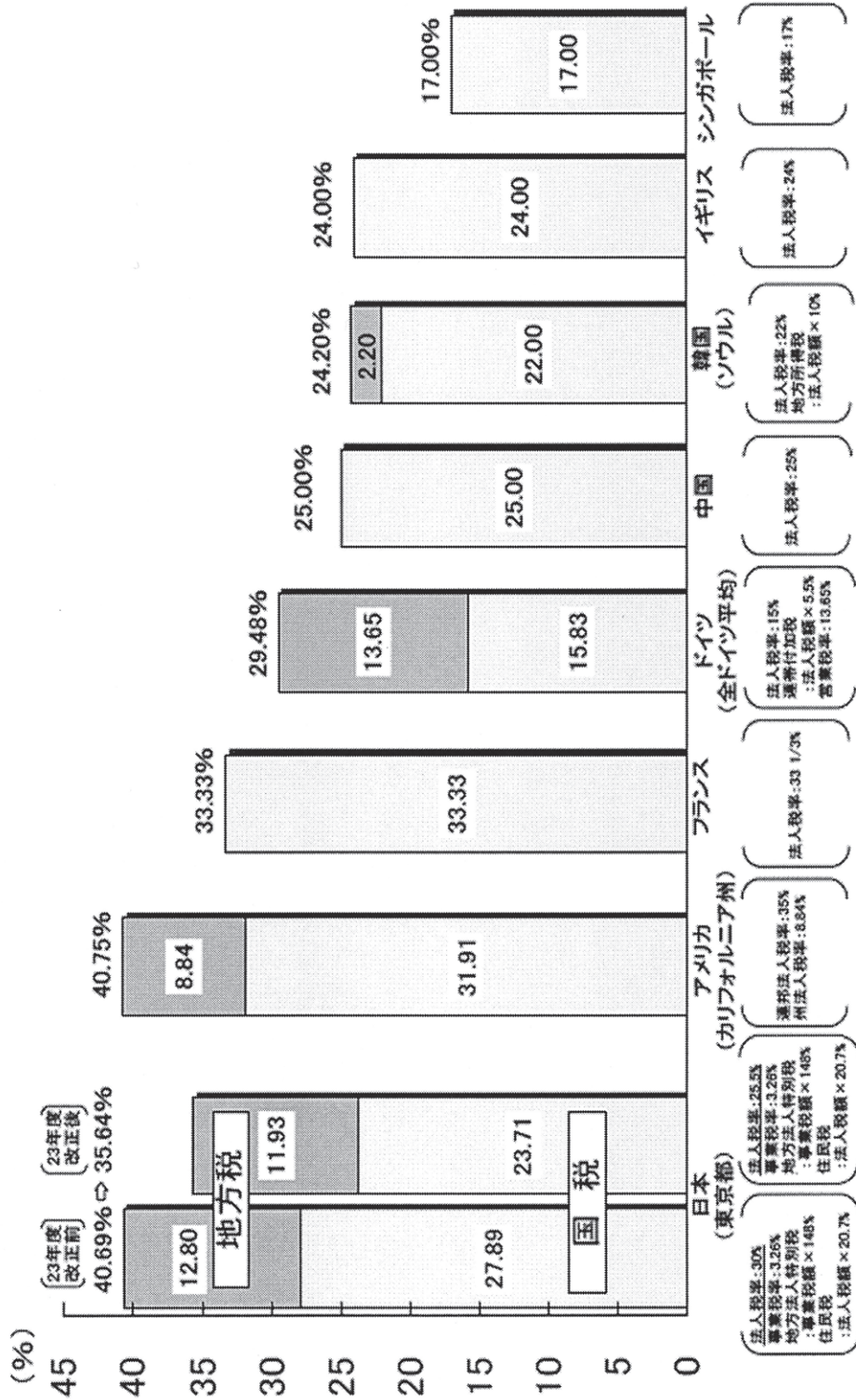
( [ ] は対GDP比 )

	国+地方		国単独	
	基礎的財政収支	健全化目標の達成状況	基礎的財政収支	健全化目標の達成状況
2015年度	▲16.1兆円 [▲3.2%]	PB赤字半減目標(▲3.2%)が達成される姿	▲17.4兆円 [▲3.4%]	PB赤字半減目標(▲3.4%)が達成される姿
2020年度	▲15.4兆円 [▲2.8%]	PB黒字化目標までにはさらなる収支改善が必要	▲16.1兆円 [▲2.9%]	PB黒字化目標までにはさらなる収支改善が必要

- 2015年度については、国・地方のPBは対GDP比▲3.2%程度(2010年度の水準からの赤字半減目標:▲3.2%)、国単独は対GDP比▲3.4%程度(赤字半減目標:▲3.4%)となり、PB赤字半減目標が達成される姿。
- 2020年度におけるPB黒字化目標を達成するためには、いずれもさらなる収支改善が必要。
- 2021年度以降において、国・地方の公債等残高(対GDP比)を安定的に低下させるとの目標に対し、今回の試算では累増する姿。(2015年度:194.5%、2020年度:209.2%、2023年度:220.8%)

# 法人所得課税の実効税率の国際比較

(2012年4月現在)



1. 上記の実効税率は、法人所得に対する租税負担の一部が損金算入されることを調整した上で、それぞれの税率を合計したものである。  
 2. 日本の地方税には、地方法人特別税(都道府県により国税として徴収され、一旦国庫に払い込まれた後に、地方法人特別譲与税として都道府県に譲与される)を含む。また、法人事業税及び地方法人特別税については、外形標準課税の対象となる資本金1億円超の法人に適用される税率を用いている。なお、このほか、付加価値割及び資本割が課される。  
 3. 日本の改正後の実効税率は、平成24年4月1日以後開始する事業年度のものである。なお、平成24年度以降の3年間は法人税額の10%の復興特別法人税が課される。

## 地方議員の国際比較

国名	人口(万人)	地方議員数 (万人)	国民100万人当 りの議員数(人)	報酬等(手当て・諸 費用含む、億円)	議員1人当たりの 報酬等(万円)
日本	12,000	6	500	4,090	680
アメリカ	29,000	17	586	1,100	65
ドイツ	8,000	20	2,500	1,000	50
イギリス	6,000	2.3	383	170	74
フランス	6,000	52	866	—	—
韓国	5,000	0.4	80	96	240
スウェーデン	900	1.5	1,608	議員の約9割は日当のみ(執行委員 など1割は年間600万円程度)	
スイス	700	5.3	7,571	ほとんどが無報酬(日当のみ)	

\* 数値は2005年現在(スウェーデンは2006年)。

# 主な自治体行政委員会の委員報酬

資料Ⅷ

【都道府県】

(単位:円/月)

	選挙管理委員会		教育委員会		人事委員会	
	委員長	委員	委員長	委員	委員長	委員
東京都	525,000	430,000	525,000	430,000	525,000	430,000
千葉県	240,000	203,000	263,000	240,000	263,000	240,000
埼玉県	249,000	215,000	249,000	215,000	249,000	215,000
茨城県	218,000	198,000	232,000	213,000	232,000	213,000
北海道	325,000	240,000	334,700	291,000	334,700	291,000
宮城県	241,000	202,000	241,000	202,000	241,000	202,000
秋田県	70,000 * 20,000	57,000 * 20,000	185,000	172,000	70,000 * 20,000	57,000 * 20,000
愛知県	180,000 * 26,000	160,000 * 24,000	180,000 * 26,000	160,000 * 24,000	180,000 * 26,000	160,000 * 24,000
静岡県	* 38,600	* 35,100	* 38,600	* 35,100	* 38,600	* 35,100
石川県	170,000	150,000	200,000	170,000	200,000	170,000
福井県	150,000	140,000	170,000	160,000	170,000	160,000
大阪府	* 38,000	* 32,000	* 38,000	* 32,000	* 38,000	* 32,000
広島県	122,000 * 24,400	117,000 * 22,200	122,000 * 24,400	117,000 * 22,200	122,000 * 24,400	117,000 * 22,200
香川県	41,000 * 30,000	38,000 * 28,000	191,000	180,000	191,000	180,000
福岡県	107,000 * 35,500	92,000 * 30,700	284,000	246,000	284,000	246,000
長崎県	237,000	198,000	237,000	198,000	237,000	198,000
熊本県	63,000 * 25,700	50,000 * 23,100	86,000 * 25,700	61,000 * 23,100	72,000 * 25,700	61,000 * 23,100
沖縄県	188,000	162,000	222,000	195,000	214,000	181,000

【市】

(単位:円/月)

	選挙管理委員会		教育委員会		人事委員会	
	委員長	委員	委員長	委員	委員長	委員
新宿区	* 35,000	* 30,000	307,000	246,000		
渋谷区	150,000 * 25,000	140,000 * 25,000	150,000 * 25,000	140,000 * 25,000		
板橋区	312,000	249,000	312,000	249,000		
立川市	82,000	70,000	149,000	123,000		
さいたま市	132,000	99,000	240,000	200,000	240,000	200,000
水戸市	65,000	55,000	95,000	85,000		
札幌市	* 32,500	* 23,500	301,000	251,000	301,000	251,000
帯広市	59,000	44,000	124,000	96,000		
仙台市	243,000	203,000	243,000	203,000	243,000	203,000
秋田市	49,000 * 10,000	36,000 * 10,000	81,000 * 10,000	67,000 * 10,000		
名古屋市	* 29,500	* 27,000	* 29,500	* 27,000	* 29,500	* 27,000
沼津市	58,600	47,800	87,800	68,300		
岐阜市	* 26,700	* 23,500	107,900	94,300		
金沢市	90,000	80,000	130,000	110,000		
大津市	* 28,000	* 23,500	* 28,000	* 23,500		
奈良市	95,000	61,000	247,000	150,000		
大阪市	* 42,100	* 35,100	* 42,100	* 35,100	* 42,100	* 35,100
吹田市	63,500	54,000	206,000	195,000		
広島市	235,000	180,000	300,000	255,000	300,000	255,000
高松市	* 19,700	* 16,400	* 19,700	* 16,400		
福岡市	255,500	215,000	350,000	300,000	350,000	300,000
佐世保市	64,500	52,600	125,000	108,000		
熊本市	90,000	59,000	144,000	88,000	165,000	139,000
那覇市	64,000	49,000	150,000	113,000		

注1) 「\*」を付したものは日額方式による。注2) 二段記載は、月額と日額の併用合算支給方式による。

注3) 人事委員会は都道府県及び政令指定都市に必置。

注4) 条例の特例規定により記載の報酬額と異なる場合がある。

注5) 報酬額は各自治体の例規集から引用(平成24年9月現在、全法連調べ)。

## 平成 25 年度税制改正に関するスローガン

- 待ったなし。国・地方とも  
聖域なき行財政改革の断行を！
- 活力ある経済社会の実現を目指し、  
抜本的な税制改革を！
- 予算の迅速な執行など、  
万全な体制により被災地の早期復興を！
- 所得税は広く薄く負担を求め、  
努力した人が報われる税制の構築を！
- わが国企業の国際競争力確保のためにも、  
さらなる法人税率の引き下げを！
- 地域の活性化・雇用確保に資するためにも、  
欧米並みの本格的な事業承継税制を！
- 増税だけに頼るのではなく、  
徹底した歳出削減の実施を！
- 地方分権の推進のため、  
三位一体改革の更なる徹底を！
- 年金・医療・介護制度について改革を断行し、  
持続可能な社会保障制度の確立を！



