

# 「平成26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	14
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、安倍晋三・自公政権の経済政策「アベノミクス」に対する全体評価と税制面での注文が中心テーマとなっています。長引くデフレからの脱却と強い日本経済構築を目指したこの政策が、長期低迷に陥っていた日本経済に明るさをもたらしたことは疑いのない事実であり、これを抜きにした提言はあり得ないからです。

ただ、アベノミクスは「3本の矢」と称する「大胆な金融政策」「機動的な財政政策」「民間投資喚起による成長戦略」が一体的かつ着実に実行されてこそ効果を発揮するわけで、カギは成長戦略にあると言われていています。しかし、その軸となるべき規制改革や法人実効税率引き下げといった点で踏み込み不足が目立っています。また、税制・税務小委員会などの一連の議論では、アベノミクス効果が中小企業には届いていないという意見も多く出されました。従って本提言ではこうした問題に真正面から取り組むよう強く求めたわけです。

平成25年度税制改正に対する提言で中心テーマとした社会保障と税の一体改革についても、これから実行段階に入ることから幅広く注文を付けました。とくに、消費税の着実な段階的引き上げの実施と社会保障給付を抑制する必要性は、本提言でも引き続き指摘しています。また、今年の提言内容が大幅に反映された改正事業承継税制についても、中小企業にとって最重要課題の一つと位置付け、さらなる見直しを求めました。

本提言は政治状況の変化も重視しました。安倍政権は先の参院選でねじれを解消したうえ、向こう3年間は国政選挙が予定されていないという政治的安定を得ました。これにより困難な諸改革を実行可能にする条件を備えたわけで、そのチャンスを逃すことは許されません。本提言はそうした基本認識のもとに強く改革を迫った次第です。

本解説は、提言の背景などを各会の役員・税制委員をはじめ多くの方々に理解していただくため、税制・税務委員会で議論のあった事項について、税制顧問の岩崎慶市がポイントを絞って執筆しました。

## I. 社会保障と税の一体改革と今後のあり方

### 整った改革への政治的条件・環境

社会保障と税の一体改革はねじれ国会の下で、政権政党だった民主と野党の自民、公明による3党合意で決定されましたが、昨年暮れの総選挙を受けて自公連立の安倍政権が誕生、一体改革を実行する担い手が交代しました。そして、安倍政権は今夏の参院選大勝によってねじれを解消したうえ、向こう3年間は国政選挙が予定されていないことから、文字通りの安定政権となったわけです。

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一体改革は、我が国の将来を左右する国家的課題です。これを軌道に乗せるには安定的な政治基盤と強力なリーダーシップが必要になります。なぜなら、一体改革は国民にも痛みを求めないと成し遂げられない難事業だからです。安倍政権はそのための条件・環境を備えたわけで、どうしても改革を実行してもらわねばなりません。

### どう「給付」を抑制し、適正な「負担」を確保するか

我が国では少子高齢化社会が先進国で最速のスピードで進展する一方、財政が突出して悪化しています。これは社会保障の「給付」増大に伴う社会保障費の急増に「負担」が追いつかず、両者のギャップが拡大し続けているのが主因です。なぜなら、社会保障費は一般会計歳出の3割以上、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項目だからです。

財政悪化の様子は、通称「ワニグチ」と呼ばれているグラフ（資料I参照）を見れば一目瞭然です。一般会計予算の歳出と税収を時系列的に示したもので、そのギャップがワニの口のように開いているのが分かります。このギャップは言うまでもなく、国債という借金によって穴埋めされています。しかも、最大の歳出項目である社会保障費は、このままだと今後も毎年1兆円規模で増える見込みです。

一体改革は、この悪しき構造を是正するために欠かせない手法であり、やっとその第1歩を踏み出すことになったわけです。それは「給付」の増大をどう抑制し、どう適正な「負担」を確保するかにかかっています。「給付」面では昨年3党合意により、その土台作りを「社会保障制度改革国民会議」に委ね、「負担」面では消費税を2014年4月に8%、2015年

10月に10%へ段階的に引き上げる法律が成立しました。

### 消費税引き上げスケジュールを着実に

では、負担面からもっと詳しくみてみましょう。国の予算総則では消費税収のすべてを社会保障に使うことになっています。地方消費税は除いていますが、一体改革ではこれを含む5%の引き上げ分（13.5兆円）すべてを社会保障の安定財源としました。しかし、資料Ⅱをご覧ください。基礎年金国庫負担割合引き上げ分や社会保障の充実分などを除くと、後代への負担つけ回し軽減は7兆円にとどまり、社会保障4経費（年金、医療、介護、少子化対策）を賄うには17兆円、消費税換算で6.2%が不足しています。その分は国債などで埋め合わせることになるわけです。

もちろん、社会保障費すべてを消費税で賄うことになっているわけではありませんが、消費税は国民が広く負担するうえ税収が景気に左右されにくいことから、社会保障の安定財源として最適の税目といえるでしょう。こうした点からみても、持続可能な社会保障制度の構築と財政健全化には、消費税10%への段階的引き上げを着実に実施することが必要なのです。逆にこの引き上げスケジュールに狂いが生じれば、一体改革の全体構図が崩壊してしまうことにもなります。

### 取り返しのつかないリスク孕む先送り論

そこで、2014年4月の8%への引き上げスケジュールについて巻き起こった先送り論にも触れておかねばなりません。消費増税は景気回復の腰を折りデフレ脱却の大きな障害になるため、デフレ脱却後に実施すべきだとする主張です。その論拠として挙げられたのが、1997年秋に発生した金融危機です。つまり、同年4月に消費税を5%に引き上げたことが、金融危機の主因になったとの説です。

これに対し、予定通りの引き上げを実施すべきとの考えの論拠はこうです。確かに消費増税は経済に負荷を与えますが、その影響は一時的にとどまるとする見方です。実際、1997年の引き上げ時には駆け込み需要とその反動が発生しましたが、当時の経済指標は増税の影響がほぼ3カ月でなくなったことを示しています。このため、金融危機の主因は当時のアジア通貨危機と、翌年に金融ビッグバンを控えた不良債権問題の顕在化にあったというのが、マクロ経済学者たちの支配的な分析です。

さらに、引き上げ実施リスクと先送りリスクを比べると、大きな違いがあります。増税による経済への負荷は金融政策や財政政策で軽減可能ですが、増税先送りによって財政への信認が崩壊し金利が急上昇した場合、対応が極めて困難になるからです。金利は短期ならまだしも長期は市場で決定されるため、日銀の金融政策ではほとんどコントロールできません。仮に長期金利の上昇を抑えるために、日銀が国債を際限なく買い入れるとなれば、市場の火に油を注ぐ結果となるでしょう。そして企業の設備投資は言うに及ばず、株も円も暴落しアベノミクスどころではなくなります。これを財政で支えたとしたら、それこそ国家破綻という取り返しのつかないリスクを孕んでいるわけです。

### 市場が着目する租税負担率と増税余力

先送り論者は1500兆円に及ぶ個人金融資産により国債の国内消化が可能だから、長期金利の急上昇は起こらないと言います。確かにこれは日本の強みですが、負債を差し引いた純資産で見ると、国の借金残高の1000兆円に近付いており余裕はありません。さらに、団塊の世代が年金受給者になるなど、高齢化社会の急進展が資金取り崩しを促して家計貯蓄率を低下させるでしょう。日本のもう一つの強みである経常収支も貿易赤字の拡大により悪化の一途をたどっています。しかも、金融資産は足が速く、いつ海外に資金移動するかわかりません。

現在、超低金利が維持されているのは、日本には十分な増税余力があると市場が見ているためといわれています。我が国の租税負担率（対国民所得比、2010年現在）は22.1%と米国（22.6%）より低く、スウェーデン（46.9%）の半分以下で、英国（36.4%）、フランス（35.2%）、ドイツ（28.6%）と比べても大きく下回ります。とりわけ、消費税（付加価値税）の税率は、北欧諸国の25%前後、欧州諸国の20%前後と比較になりません（資料Ⅲ参照）。こうした中で段階的引き上げスケジュールが先送りされたら、市場が黙っていないでしょう。

### 医療、介護の給付抑制がポイント

次に給付の抑制についてです。すでに社会保障給付費は100兆円を突破していますが、政府推計によると2025年度には150兆円近くになる見通しです。分野別では年金が60兆円、医療が54兆円、介護が20

兆円となっています（資料Ⅳ参照）。絶対額では年金がトップですが、増加幅を2012年と比べると、医療が1.54倍、介護が2.34倍と年金の1.12倍を大きく上回ります。つまり、年金だけでなく医療、介護の給付抑制が今後のポイントといえるでしょう。

給付が増えれば一定の公費負担の増加も余儀なくされます。従って給付の抑制を怠れば、すでに指摘したようにいくら増税しても追いつきません。また、公費に頼り過ぎても同じ結果となります。持続可能な社会保障制度の確立と財政健全化を両立させるには、「重点化・効率化」による給付の抑制に加えて、患者負担など公費以外の適正な負担を確保していくことが何より重要になります。しかし、社会保障制度改革国民会議の報告とこれまでの政府内の議論をみると、残念ながら十分とはいえません。

### 欧州並みに年金支給開始年齢の引き上げを

年金では、高所得者への給付削減と物価や賃金などの経済指標によって給付を自動的に調整する「マクロ経済スライド方式」のデフレ対応で多少踏み込んでいるものの、肝心の支給開始年齢の引き上げについては中長期的課題として先送りしています。欧州では財政危機に陥った南欧だけでなく、多くの国が支給開始年齢を68歳や70歳に引き上げようとしています。我が国はこうした国よりはるかに財政が悪化し高齢化が進展しているのですから、先送りしている場合ではありません。

問題の医療はどうでしょうか。この分野は二つの側面からとらえる必要があります。一つは言うまでもなく、給付の抑制や患者負担のあり方など社会保障制度の観点ですが、もう一つは成長戦略という視点です。

まず患者負担の問題ですが、1割に凍結されていた70～74歳の窓口負担は法定通りの2割に戻されることとなります。保険財政が厳しい国民健康保険では保険者機能を市町村から財政基盤がより安定している都道府県に移管するほか、組合健保からの支援も拡充されます。

### 診療報酬の配分は抜本見直しが必要

これらについては一定の評価が可能ですが、給付の抑制面は極めて不十分です。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当たる「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。来年度は改定年に当たりま

すが、「本体」は前回に続いて引き上げられるといわれています。

これまで「薬価」はジェネリック（後発医薬品）の使用促進により再三にわたって引き下げられましたが、「本体」はデフレ下でも引き上げられてきました。同じように税金を財源とする国家公務員給与は、「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、なぜ、医師だけが優遇されるのでしょうか。大義名分は医師不足の解消と医療の充実です。

しかし、この問題は病院勤務医と開業医、地方と都市部、産科・小児科と内科など他の診療科の間にある偏在が原因で、医師の数が主因ではありません。こうした偏在の背景にあるのは、いびつな診療報酬の配分体系です。開業医の年収は激務を強いられている病院勤務医の2倍に上っていますし、高度な医療を行う専門医より高いのです。こんな制度は先進国のどこにもありません。

優遇される開業医の診療報酬を大胆に削減して医師不足の分野に振り向ければ、診療報酬は引き上げないで済むのではないのでしょうか。また、我が国ではどの地域でもどの診療科でも開業が自由ですが、ドイツでは定員規制を行っています。こうした手法も医師偏在解消に有効でしょう。

また、「薬価」についても引き下げ余地が十分あります。ジェネリックのシェア（数量ベース）は40%まで上昇しましたが、米国の90%、ドイツの80%に比べれば半分以下ですし、ジェネリックのある先発医薬品の薬価も高止まりしているのが実態なのです。

## 混合診療の解禁などで医療を成長産業に

医療を成長産業としてとらえる視点も重要です。医療需要は黙っていても増えるからです。ただ、これを産業化するには“岩盤規制”と呼ばれる強固な規制の改革が必要です。その代表例が国民会議も手を出せなかった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、患者の利便性が高まるのはもちろん、医療の技術革新や保険のカバー範囲拡大が抑制され公費負担の軽減につながります。これには国民皆保険制度が崩壊し低所得者が必要な医療を受けられなくなるとの反対意見もありますが、むしろ保険財政の持続可能性が高まるのではないのでしょうか。

介護についても成長産業としてとらえることが重要です。もちろん、給付に「重点化・効率化」でもっとメリハリをつける必要がありますが、雇用促進などさまざまな効果が期待できるはずです。また、少子化対策では

民主党政権が重視した現金給付から保育所の拡充など政策効果が高い現物給付に大きく転換するよう求めました。しかし、安倍政権でも現金給付の所得制限などでまだ甘さが目立っているようです。

### 消費税引き上げへの対応措置は重要な課題

「消費税引き上げについての対応措置」については、二つのポイントがあります。一つは低所得者ほど負担感が重いとされる逆進性への対応であり、もう一つは引き上げ分を企業が円滑に転嫁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行動に大きな影響を及ぼすため、2015年10月に10%にする段階的引き上げスケジュールだけでなく、その後の消費税論議をも左右する極めて重要な課題と言えるでしょう。

では、低所得者対策ですが、民主党政権下の政府・与党案は、所得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支給する「給付付き税額控除」を基本とし、その導入が実現するまでは「簡素な給付措置」で対応するというものでした。これに対し、自民党案は8%段階では「簡素な給付措置」、10%段階で「軽減税率」導入を基本としたため、折り合いがつきませんでした。政権交代で自民党案の線に進む見通しとなりました。

### 軽減税率は線引きや税収面で問題あり

ただ、昨年の提言の解説でも指摘したように、軽減税率にはいくつかの問題があります。資料Ⅲを見れば明らかなように、例えば英国ではハンバーガーなど温かいテイクアウト商品が標準税率で、スーパーの惣菜が軽減税率（ゼロ税率）になっているなど、適用品目の線引きが極めてわかりにくく複雑です。こうした線引きには業界の利害や政治的事情が絡んでいるといわれ、日本でも大混乱になるでしょう。また、複数税率になればインボイス導入が不可欠と言われており、中小企業にとっては大きな事務負担が強いられます。

税収の問題もあります。軽減税率を導入すれば必然的に税収が減りますから、その分の税収を確保するには標準税率を高くしなければならないわけで、英国の権威ある研究レポートもこの矛盾を指摘しています。我が国でも標準税率を10%に引き上げて食料品に5%の軽減税率を適用すると4分の1の税収が失われると言われてしています。

しかも、欧州諸国の標準税率は平均で20%強、食料品への軽減税率は平均11%強です。こうしたことから、提言は税率10%程度までは単一税率とし、インボイスではなく現行の「請求書等保存方式」で対応可能としているわけです。

### **念には念を入れた消費税転嫁対策が必要**

消費税の転嫁対策ではかなり多角的な措置が取られることになりました。転嫁対策特別措置法では大規模小売事業者などの中小業者に対する買いたたきや、税抜き価格での交渉拒否を禁じて違反者名を公表しますし、消費者に対しては条件付きで税抜き表示も認められています。価格決定力の弱い中小業者などには「転嫁カルテル」も認めました。また、転嫁状況について大規模な調査を行うほか、転嫁拒否などを調査する転嫁対策調査官も大量に配置するなど取り締まりを強化するといえます。ただ、いくらこうした措置を実施しても、どこまで実効性が確保できるかはやってみなければ分かりません。従って、実際に混乱が生じるような場合は速やかに新たな措置をとるなど念には念を入れる必要があるでしょう。

### **財政健全化できなければ成長を阻害**

消費税引き上げと財政健全化についてはすでに指摘しましたが、ここでは今後の健全化計画の関係から少し詳しくみてみましょう。アベノミクスによってデフレから脱却できたとしても、財政が持続可能でなければ国債への信認が失われ長期金利の上昇などで、逆にアベノミクスが目指す成長を阻害してしまうからです。安倍政権がデフレ脱却と財政健全化の両立を表明しているのはこのためでしょうが、その割には財政健全化に取り組む姿勢に甘さが目立つと言わざるを得ません、

安倍政権の健全化目標は2015年度に国・地方を含めた基礎的財政収支赤字の対GDP比半減、2020年度黒字化です。その後には長期債務残高対GDP比の安定的引き下げが待っています。これは民主党政権時代の目標と同じであり、国際公約ともなっています。これを達成するには、向こう3年間の新規国債発行枠と基礎的財政収支対象経費の歳出上限を定めた民主党政権時代の「中期財政フレーム」より厳しい財政規律が必要とされてきました。

## 「中期財政計画」は「中期財政フレーム」より甘い

しかし、安倍政権が打ち出した「中期財政計画」と来年度予算の概算要求基準（シーリング）では歳出上限が設定されませんでした。新規国債の発行こそ2015年度まで今年度以下にするとしましたが、それを実現するための具体的歳出削減策は示していません。しかも、2020年度の黒字化に向けても、2015年度予算を踏まえ2016年度から具体的道筋を描くとして先送りしたのです。

安倍政権は発足時に中期財政計画について1期5年にすると説明していました。それがうやむやになったのは、15年度以降の消費税引き上げについて現段階で言及したくないためとみられています。これでは健全化の道筋がまったく見えませんし、民主党政権時代の中期財政フレームより甘いと言われても仕方ありません。

内閣府が今年8月に公表した「中長期の経済財政に関する試算」（資料V参照）は、消費税を2015年度に10%へ段階的に引き上げたうえ、アベノミクス効果により今後10年の名目成長率が平均3.4%で推移すると仮定した「経済再生ケース」で、2020年度にはGDP比2%、金額にして12.4兆円の基礎的財政収支赤字が残るとしているのです。債務残高対GDP比も187.9%と高止まりします。これは楽観シナリオなのです。慎重シナリオにあたる平均名目成長率2.1%の「参考ケース」で見ると、対GDP比3.2%の赤字で、債務残高対GDP比も207.3%に達してしまいます。

## 歳出分野別に削減目標と工程表の策定を

赤字は歳入増と歳出削減で埋めるしかありません。歳入増を図るには増税か税の自然増収の二つですが、どうも安倍政権は自然増収に重心を置いているようです。確かに高い成長により自然増収を確保できれば、それに越したことはありません。しかし、経済は生き物であり机上の計算通りにはいきませんから、これは賭けのようなものです。従って、財政健全化の王道は増税と歳出削減をどう組み合わせるかなのです。つまり、将来の増税幅を圧縮したいとするなら、いかに歳出削減を徹底するかなのです。

ただ、歳出削減は多方面から歳出圧力がかかるため、口で言うほど簡単ではありません。このため、提言では昨年引き続き最大の歳出項目である社会保障費を含め、各歳出分野別にメリハリをつけて削減目標を定めて

具体的方策と工程表を策定するよう求めたのです。この手法は小泉純一郎政権時代の「骨太方針2006」を念頭に置いたもので、英国でも効果を発揮した実績があるからです。

## Ⅱ. 経済活性化と中小企業対策

### アベノミクス成功のカギは成長戦略に

経済の活性化では、「大胆な金融政策」「機動的な財政政策」「民間投資を喚起する成長戦略」を3本の矢とするアベノミクスを抜きには語れません。長引くデフレで低迷してきた日本経済に明るさをもたらしたのは、この経済政策に対する期待感であるとみてよいからです。

1本目の「大胆な金融緩和」は、政府・日銀の合意により導入された「2%のインフレ目標」を2年後に達成するための「異次元緩和」です。これは円安・株高を呼び込んで企業業績の回復や個人消費を促したほか、3大都市圏の地価底打ち感にもつながったようです。長引くデフレの発端が資産デフレにあったことを考えると、日本経済は大きく方向を転換したとみてよいでしょう。10兆円の財政出動を伴った昨年度補正予算を含む2本目の「機動的な財政政策」も、経済波及効果が小さい公共投資中心だったものの、来春の消費税引き上げの主要な判断指標となった今年4—6月期のGDPを押し上げる効果は発揮しました。

しかし、これらはあくまで呼び水の的な効果であり、賃金上昇と設備投資に支えられた本格的な自律回復につなげるには、3本目の「民間投資を喚起する成長戦略」が欠かせません。仮に2本目までで終わったとすると、物価上昇と財政信認の揺らぎによる成長を伴わない悪い金利上昇だけを招く結果になりかねません。これでは国民生活が苦しくなるだけでなく、個人消費と設備投資への悪影響が成長の足を引っ張り、財政も国債の金利負担増加でさらに悪化します。

### 医療と農業分野の規制改革が試金石

では、成長戦略の内容は十分でしょうか。政府が今年6月にまとめた案では、1人当たり国民総所得を10年後に150万円増やすとか3年間で民間設備投資を年間70兆円の水準にするなどの高い目標を掲げましたが、それを裏付ける具体的政策とデータが定かではありません。とくに、安倍政権自ら成長戦略の「1丁目1番地」と位置付ける規制改革で不十分さが目立っています。

強固でなかなか崩れないため“岩盤規制”と呼ばれる規制が残っているのは、主に医療と農業分野です。共に改革反対勢力が強いためですが、こ

こは最大の成長分野でもあります。その意味で、この規制をどう打破するかは安倍政権にとっても試金石とっていいでしょう。

まず、医療分野ですが、一般用医薬品のインターネット販売を原則解禁する措置などにとどまりました。社会保障制度改革のところでも指摘したように、医療の産業化に欠かせない肝心の混合診療については、適用範囲を少し拡大する程度で解禁には踏み込んでいません。国家戦略特区での実施を検討しているようですが、これでは不十分です。

農業分野で目立つのは、耕作放棄地を集約して貸し出す制度を創設する程度で、企業の本格参入に欠かせない企業の農地所有の自由化や農業委員会の抜本見直しには手が付けられませんでした。こうした改革を進めなければ、耕作放棄地の貸し出し制度も円滑に進まないし、何ととっても効率的で強い農業を構築するのは難しいでしょう。農業分野は日本経済にとって極めて重要な環太平洋経済連携協定（TPP）交渉でも最大のポイントとなっており、その競争力強化は不可欠なのです。

### 投資と賃上げでさまざまな減税措置

税制面で目立つのは投資減税です。生産性の高い設備を導入した場合、即時償却や税額控除する制度の新設などで、今年末の来年度税制改正の議論を待たずに前倒ししました。賃金上昇を促すために賃上げした企業への減税も拡充する方針です。ただ、一連の投資減税は対象がどうしても大企業中心になりそうなので、提言では中小企業投資促進税制の拡充などを求めた次第です。

しかし、こうした企業減税には“何でもあり”ではないかとの批判が出ていることも承知しておく必要があります。消費税引き上げによる負担を緩和しようとするあまり、その効果や財源の議論が十分ではなかったとの側面があるからです。その意味で、これらは是が非でも一定の効果を上げなければなりません。

### さらなる法人実効税率の引き下げが本筋

やはり、税制面での成長戦略は、法人実効税率の引き下げによる競争力強化が本筋でしょう。それは業種を問わず効果が及ぶうえ、賃金引き上げや設備投資意欲を支えるからです。また、外国企業の対日直接投資を促すことにもつながります。

我が国の地方税を合わせた法人実効税率は平成23年度税制改正で35.64%に引き下げられましたが、震災復興の財源を確保するための時限的な特別法人税を設けたことから、実質的には27年4月からの実施となっていました。安倍政権は成長戦略と消費税対策の一環として、これを1年前倒し廃止し来年度から実施する方針です。しかし、さらなる実効税率引き下げについては、来年度以降に検討することになるようです。

### 欧州、アジア主要国との税率格差は大きいまま

我が国の35.64%という税率水準は、アジアや欧州の主要国が次々と引き下げているため、国際的にみると依然として高いままです（資料VI参照）。とくに、英国が近い将来、さらに20%に引き下げる予定のほか、我が国の引き下げに危機感を募らせているオバマ米政権も、一気に30%以下に引き下げる方針を打ち出しています。このままでは主要国との税率格差は埋まるどころかさらに開くこととなります。提言が20%台を求めたのも、こうした背景によるものです。

問題は実効税率引き下げのための財源です。税率を引き下げれば成長が促され、逆に税収が増えるから財源確保は必要ないという「法人税パラドックス」の考え方もあるでしょう。しかし、これはあまりに不確実性リスクが高く、財政が極度に悪化している我が国ではどうでしょうか。ドイツが2008年に実効税率を一気に10%引き下げた時も、地方税である営業税の損金算入をやめるなど課税ベースの拡大で6分の5の財源を確保しました。我が国では租税特別措置見直しなどによる課税ベース拡大が限界に近づいており、ドイツのように地方税に手を付けるか、また税体系全体の中で財源調整するのかなど大掛かりな議論が必要になるでしょう。

### 事業承継税制はさらなる見直しを

中小企業にとって最も関心の高い税制の一つである事業承継税制では、今年度改正で大幅な見直しが行われました（資料VII参照）。例えば、納税猶予制度の適用要件では①「5年間毎年、雇用の8割以上を確保」が「5年間平均で8割以上」②親族以外の後継者にも制度を適用する一などに緩和されました。また、手続き面でも経産局と税務署への資料提出の重複が排除されるなど大幅に簡略化されました。これらは法人会メンバーからの強い要望が反映されたものとして評価していいでしょう。

ただ、ドイツなど欧州主要国の本格的な事業承継税制に比べると、まだ大きく見劣りしています。このため、事業用資産については事業従事を条件として一般資産と切り離して課税を軽減、または控除する制度を創設するようさらに求めています。また、交際費課税の見直しや役員給与の損金算入の拡充についても引き続き求めました。

### Ⅲ. 国と地方のあり方

#### 「国が強者で地方は弱者」は誤り

地方分権は我が国行財政システムの硬直性是正や地域活性化の観点から、その必要性が叫ばれて久しいですが、なかなか具体的議論は進んでいません。国と地方の役割分担とそれに対応する行財政のあり方という本質論が置き去りにされているからで、現在の議論は地方の財源確保面だけが先行しているようです。これは国が強者で地方が弱者という誤った見方によるもので、分権に伴う地方の自立や責任といった視点が欠けているのではないのでしょうか。

国と地方の財政状況を比較してみましょう（資料Ⅷ参照）。基礎的財政収支は国がずっと大幅な赤字なのに、地方は平成17年度に黒字転換して以来、ずっと黒字を維持しているのです。今年度も国は35.8兆円の赤字、地方が1.9兆円の黒字で、今後もこの傾向が続く見通しです。長期債務残高も国は累増を続け今年度で777兆円に上っていますが、地方は200兆円前後で安定しています。こうした中で、国は国税5税の一定割合を地方交付税として地方へ振り向けるだけでなく、借金をしてまで特別加算を行っているのです。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という不可解な「財源保障機能」が付いているからです。

#### 地方公務員給与は「民間準拠」で大幅削減を

地方は財政が火の車の国から支援を受けているのですから、自ら歳出削減努力をするのは当然なのですが、それができていません。国家公務員を100として地方公務員の給与水準を比較したラスパイレス指数（一般行政職対象）を見れば一目瞭然です（資料Ⅸ参照）。世間の批判を受けて何とか98程度まで低下したのですが、平成24年度には107.0に跳ね上がりました。98でもまだ高すぎるのに、国家公務員を7ポイントも上回ったのです。これは復興財源を確保するため、国家公務員人件費を2年間の時限措置とはいえ7.8%削減したのに、地方公務員はそれをしなかったからです。さすがに今年度は国の要請で削減に乗り出しましたが、期間は7月からの9か月間だけにすぎません。

ラスパイレス指数の対象外である技能労務職の給与に至っては、国家公務員のそれより2割以上も高く、民間の類似職とは比較にならないほどの

水準です。例えば守衛は1.9倍、用務員と電話交換手が1.8倍、バス運転手1.7倍、自動車運転手1.6倍、清掃関係1.5倍、調理員1.4倍という具合です。こうした地方公務員の高給与構造の背景には、組合などがつくりあげたいびつな給与体系があるからだといわれています。

地方公務員給与は国家公務員に準拠するだけでなく、「民間準拠」の原則もあるのです。民間が納める税金で民間よりはるかに高い給与をもらっているのはおかしい話です。従って、今回の提言では「民間準拠」を強調しています。

### 地方議員も「隗より始めよ」の姿勢が大事

昨年の提言では地方議員と行政委員会委員の高額報酬も指摘しましたが、今回もその削減を強く求めています。地方公務員給与の引き下げを促すためにも、彼ら自らが「隗より始めよ」の姿勢で報酬を大幅に削減する必要があるからです。

日本の地方議員は昨年の解説でも説明しましたが、1人当たりの平均年間報酬（政務調査費や諸手当を含む）が680万円と欧米の10倍前後に上っています。議員数も総じて多く、年間費用総額は4000億円強と米国やドイツの4倍、英国の20倍以上なのです。それでいて、是正すべき地方公務員の高給与を放置しているのですから、納税者の代表としてチェック機能を果たしているとは到底言えないでしょう。

欧米の地方議員は巨大都市を除けばボランティアの名誉職として位置付けられており、議員本人たちもそれを自覚しています。だから、ほとんどが日当制だし、スイスのように無報酬の国もあります。しかも、議会の開催時間を夕方以降にするなど、サラリーマンでも議員が務まる工夫がなされています。自分たちの地域は自分で責任を持って治める本来の「地方自治」が確立されているわけで、日本の地方議会制度もこうした理念に基づいた根本的な改革が必要でしょう。

昨年の提言で初めて取り上げた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報酬では今回も日額制導入などを加速するよう求めています。行政委員は地方議員以上に名誉職のボランティアであり、本来は日額制が原則です。委員長以外は基本的に非常勤で、委員会開催も月にせいぜい1～3回で、1回当たりの審議時間も2時間程度だからです。それなのに、多くの自治体が条例で多額の月額報酬を支給している実態は、納税者として見逃すことはできません。

## IV. 震災復興

### 復興の遅れを多角的に点検し必要な措置を

東日本大震災から2年半以上が経過しましたが、復興の進捗状況はまだまだのようです。復興計画や予算はそろっているのになぜなのか。行政側と被災地域、被災者間の調整不足、さらには建設作業員の不足などが指摘されています。せつかく税制を含めた復興特区が設けられたのです。これを地域経済振興の政策モデルとしても生かすことができるよう、税制を含め改めて多角的に点検し必要な措置を取るべきでしょう。

とりわけ懸念されているのは、汚染水問題など次々とトラブルが発生している原発への対応です。これは我が国のエネルギーコストのあり方というマクロ経済面からみても影響が大きく、政府には早急で適切な対応が求められます。

## V. その他

### 消費税引き上げで重要性増す租税教育

環境問題に対する税制上の対応については、昨年度税制改正で石油石炭税に上乘せした「地球温暖化対策のための税」が導入されましたが、これは本格的な環境税とはいえません。最近の異常気象などをみれば、温暖化対策は地球規模で早急に進めねばならないでしょうが、我が国では原発事故の問題から温暖化ガス削減計画の抜本的な見直しが迫られています。従って、まず骨太なエネルギー政策を策定することが必要で、環境税は国際的動向を踏まえながら他のエネルギー関連税制と調整するなど、時間をかけて検討した方がよいでしょう。

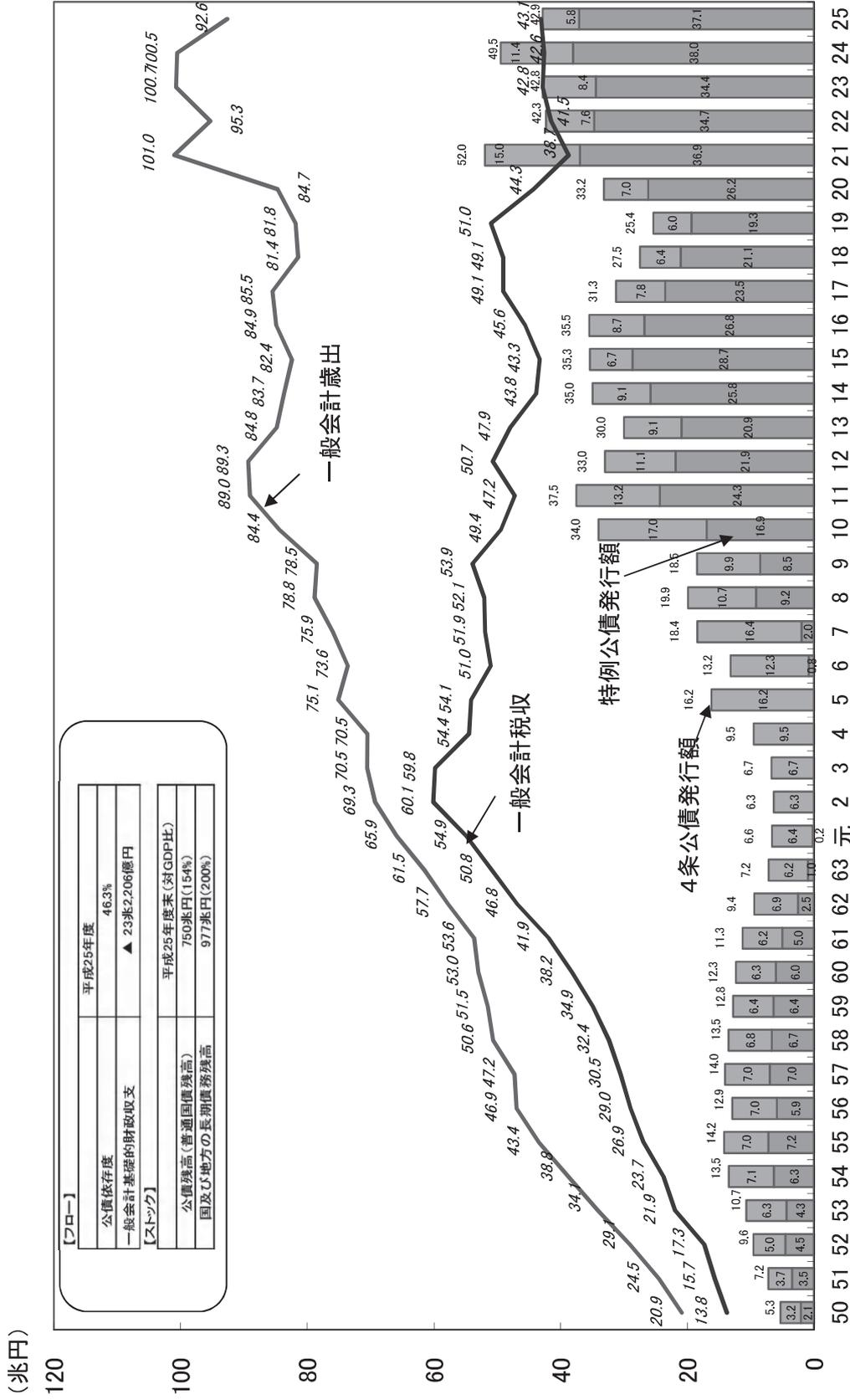
納税環境の整備と租税教育の充実は昨年までの提言を踏襲していますが、消費税の引き上げ局面を迎え、双方とも重要性を増しています。納税環境では納税者の利便性向上と事務負担の軽減がより必要になりますし、租税教育では「受益」と「負担」の関係を分かりやすく丁寧に説明していかなければなりません。とくに、租税教育では政府が供与する行政サービスの対価という税の基本だけでなく、税の用途チェックという点も重要です。それが健全な納税者意識を養うことにつながるからです。

## 《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. 社会保障の安定財源の確保について
- III. 複数税率について
- IV. 社会保障給付費の見直し
- V. 国・地方の基礎的財政収支と公債残高の試算
- VI. 法人所得課税の実効税率の国際比較
- VII. 事業承継税制の抜本的な見直し
- VIII. 国と地方の財政状況の推移
- IX. 給与関係経費～地方公務員給与と国家公務員給与の比較

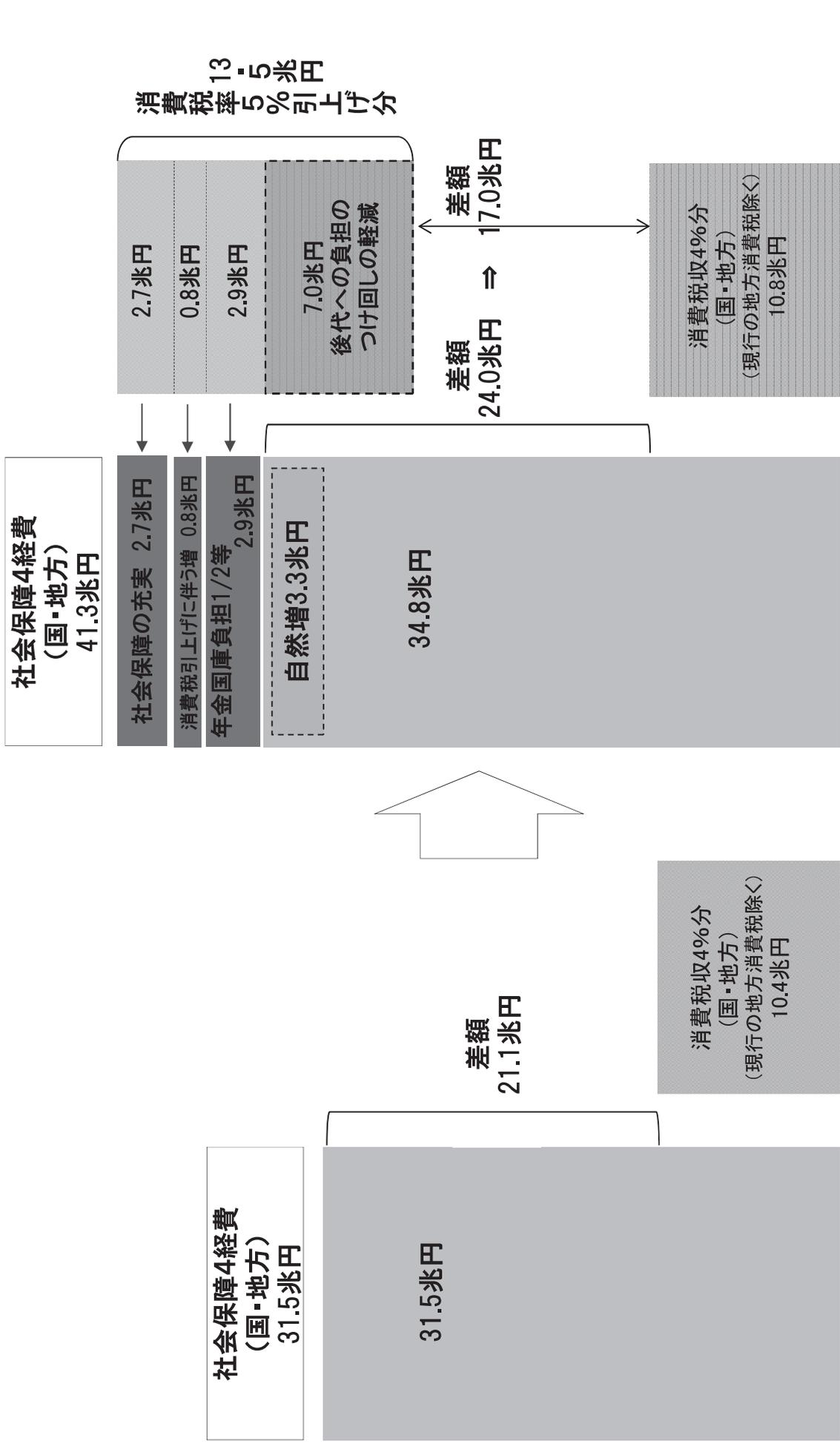
(注) 政府公表の資料などから引用

# 一般会計税収、歳出総額及び国債発行額の推移



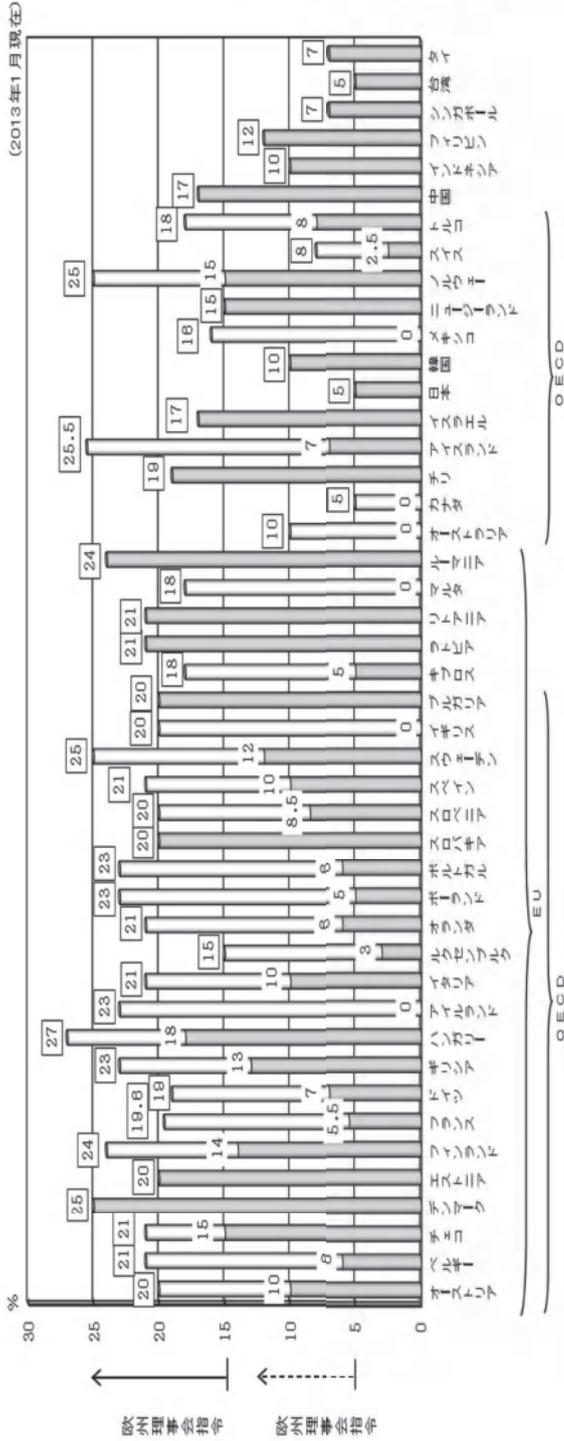
(注1) 平成23年度までは決算、24年度は補正後予算案、25年度は政府案による。  
 (注2) 公債発行額は、平成2年度は湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特別公債、平成23年度は東日本震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための復興債、平成24年度、25年度は基礎年金国庫負担2分の1を実現するための年金特別公債を除いている。  
 (注3) 一般会計基礎的財政収支(プライマリー・バランス)は、「税収+その他収入-基礎的財政収支対象経費」と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。

社会保障の安定財源の確保について



## 複数税率について

付加価値税率（標準税率及び食料品に対する適用税率）の国際比較



諸外国の食料品の税率は、平均すると10%程度の水準

例えば...

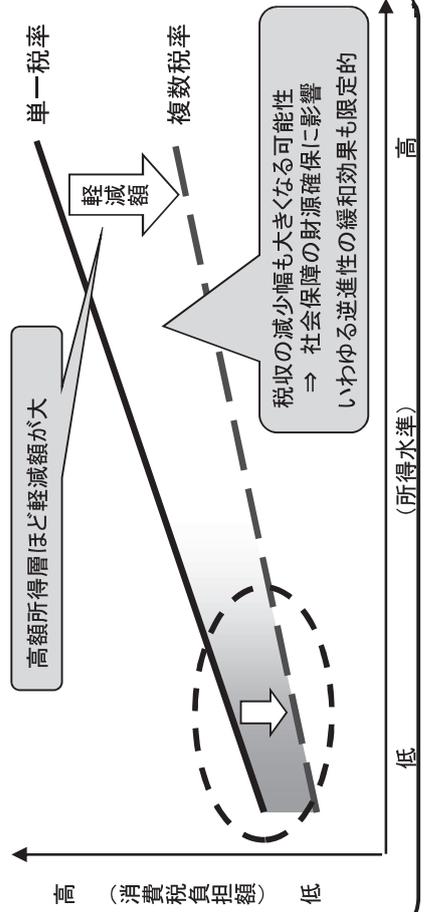
EU諸国(27カ国)

- ・標準税率(平均) 21.2%
- ・食料品に対する適用税率(平均) 11.3%

諸外国においては、「贅沢品か否かの違い」や「外食と食料品の違い」で適用税率が異なります。

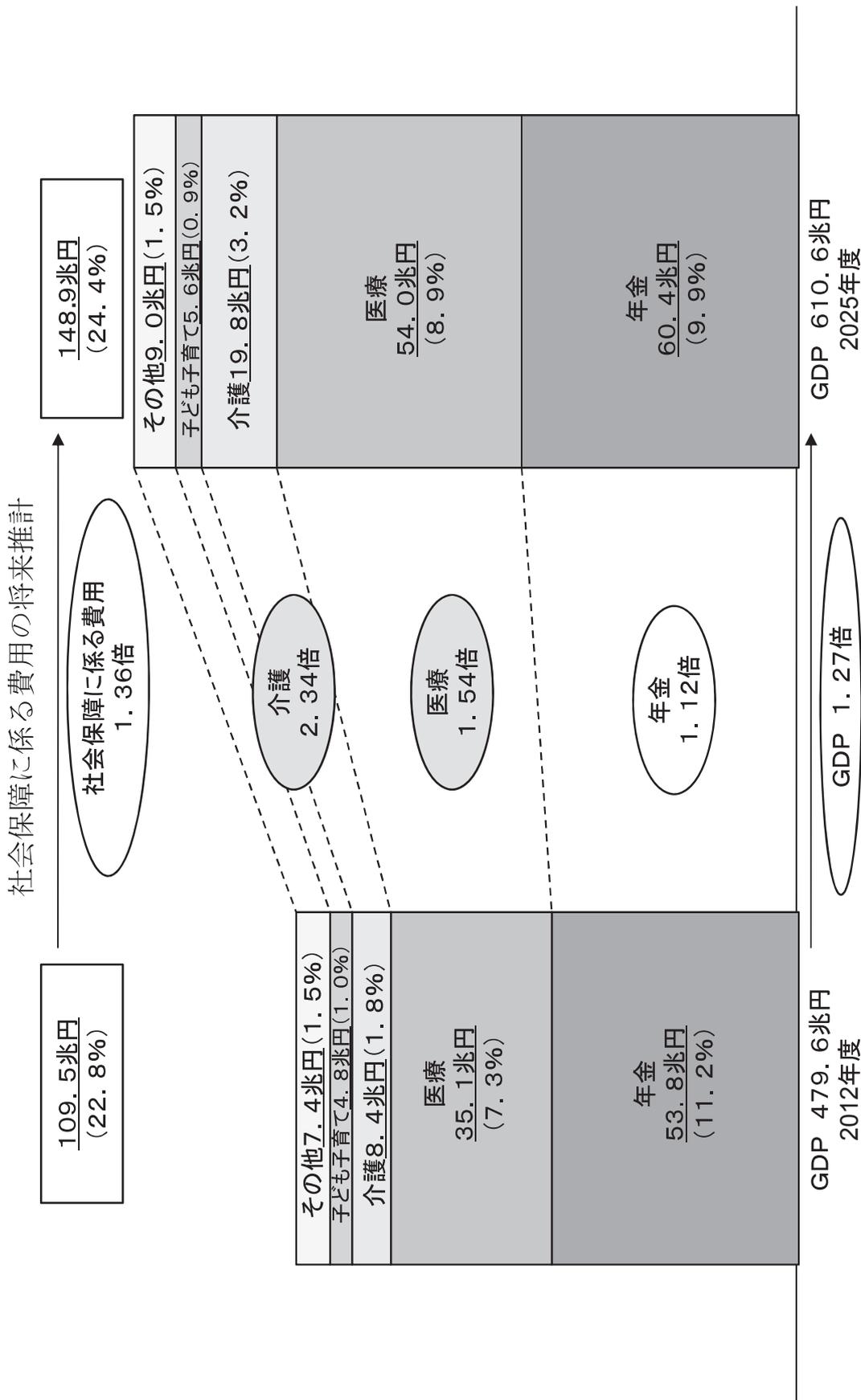
標準税率	軽減税率
【フランス】 キャビア フォアグラ トリュフ	デリカテッセンなどスーパーの惣菜 
【イギリス】 フィッシュ&チップスやハンバーガーなど温かいテイクアウト商品 	

軽減税率は高所得者の方にも負担軽減効果が及び、その分、税収の減少幅も大きくなります。



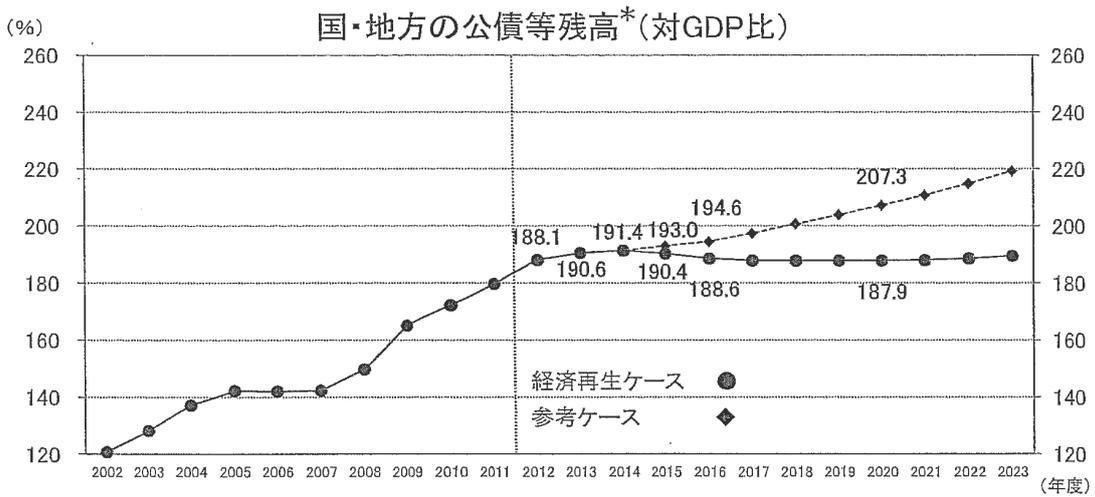
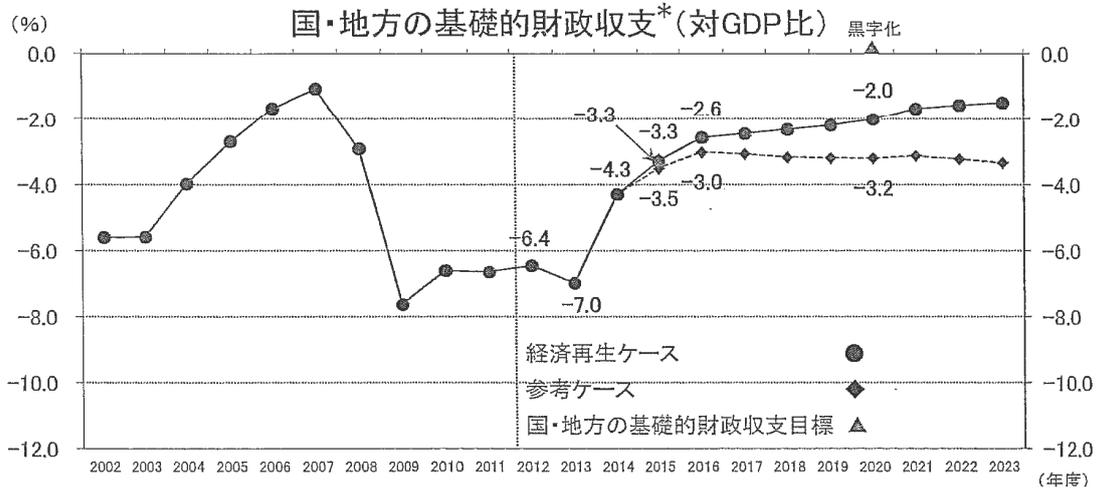
## 社会保障給付費の見通し

今後、高齢化に伴って、医療・介護をはじめとして、経済成長や税収・保険料収入以上に支出が伸びると見込まれる。税制抜本改革による安定財源確保とともに、支出の抑制が必要。



(出典) 平成24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(平成24年3月)」より作成。  
 (注1) 表記額は表額、( )内の%表示はGDP比。  
 (注2) 「社会保障改革の具体策、工率及び費用試算」を踏まえ、充実と重点化・効率化の効果を反映している。

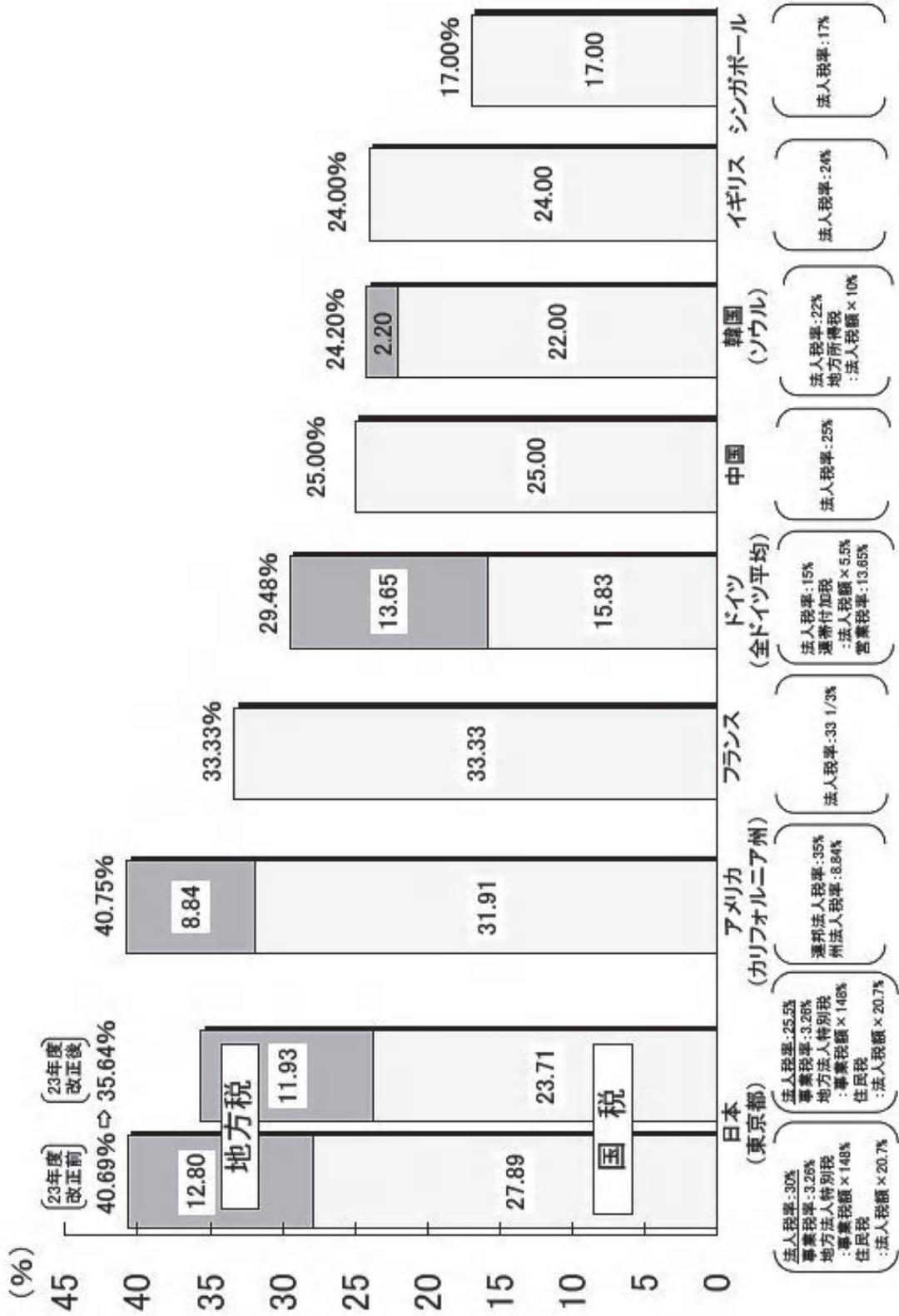
## 国・地方の基礎的財政収支と公債残高の試算



\* 復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。

## 法人所得課税の実効税率の国際比較

(2012年4月現在)



## 事業承継税制の抜本的な見直し

○ 要件の緩和 ～より多くの中小企業が活用できるように～

1. 雇用確保要件の緩和 ⇒ **「毎年の景気変動に配慮」**  
現行の要件（「毎年8割以上確保」）を「5年間平均で8割以上確保」に緩和する。
2. 後継者の親族間承継要件の廃止 ⇒ **「優秀な番頭さんも後継者に」**  
親族外の後継者への相続又は贈与の場合であっても、相続税・贈与税の納税猶予の適用対象とする。
3. 先代経営者の役員退任要件〔贈与税〕の緩和 ⇒ **「先代経営者の知見も活用」**  
先代経営者（贈与者）は、贈与時に代表者を退任すれば、贈与後に引き続き役員であっても贈与税の納税猶予の適用対象とする。

○ 負担の軽減 ～安心して制度を利用していただくために～

4. 利子税の負担軽減 ⇒ **「利子税への不安を軽減」**
  - (1) 納税猶予期間に係る利子税率を引下げ（現行：2.1%⇒0.9%（足元））
  - (2) 納税猶予期間が5年を超える場合には、事業承継期間（5年間）の利子税を免除する。
5. 猶予税額の再計算の特例の創設（猶予税額の一部免除） ⇒ **「事業の再出発に配慮」**  
民事再生計画等に基づき事業を再出発させる際に、猶予税額を再評価し、税額を一部免除する。
6. 納税猶予税額の計算方法の見直し ⇒ **「猶予される税額が、より多くなるように」**  
先代経営者の個人債務・葬式費用を相続税額の計算に反映されやすくする。

○ 手続の簡素化 ～手間暇を少なくし、使い勝手の良い制度へ～

7. 事前確認制度の廃止 ⇒ **突然、経営者が亡くなった場合にも制度活用可能に**  
相続又は贈与前の経済産業大臣による事前確認を不要とする。
8. 提出書類の簡略化(減量) ⇒ **経産局と税務署の資料の重複を排除**  
相続税等の申告書、継続届出書等に係る添付書類を大幅に減量する。
9. 株券不発行会社への適用拡大 ⇒ **株券を発行しなくても制度活用可能**  
株券を発行しなくても、担保提供を可能とし、株券不発行会社に制度活用の途を開く。
10. 猶予税額に対する延納・物納の利用 ⇒ **手元資金がない場合に配慮**  
雇用確保要件が満たされなかった場合において、猶予税額を納付しなければならぬときには、  
延納又は物納の利用を可能とする。

○ その他(適正化措置等)

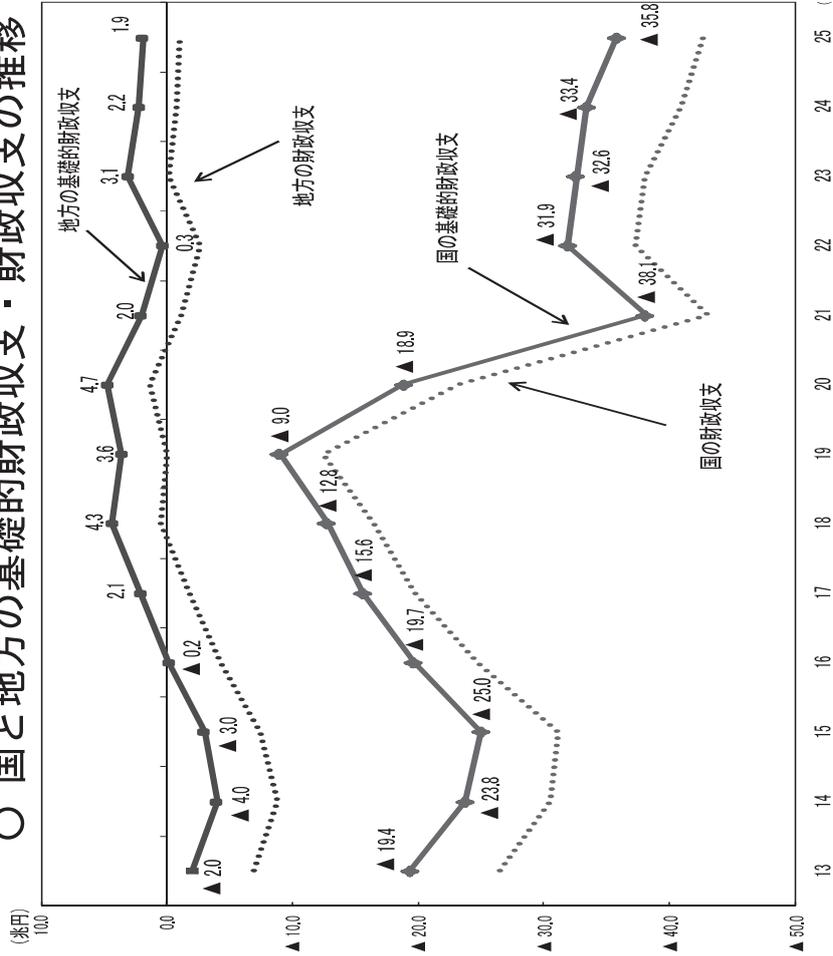
11. 資産管理会社の要件の見直し
12. 総収入金額の計算方法の見直し
13. 資産管理会社に該当する場合で、上場株式等(1銘柄の発行済株式等の3%以上)を保有するとき  
には、その猶予税額の計算上、その上場株式等相当額は算入しない。
14. 贈与税の納税猶予の取消事由(役員である贈与者が認定会社から給与の支給等を受けた場合)の  
見直し
15. みなし配当課税に係る特例措置の拡充
16. 制度の名称の変更

(注) 原則として、平成27年1月1日以後の相続若しくは遺贈又は贈与について適用する。

# 国と地方の財政状況の推移

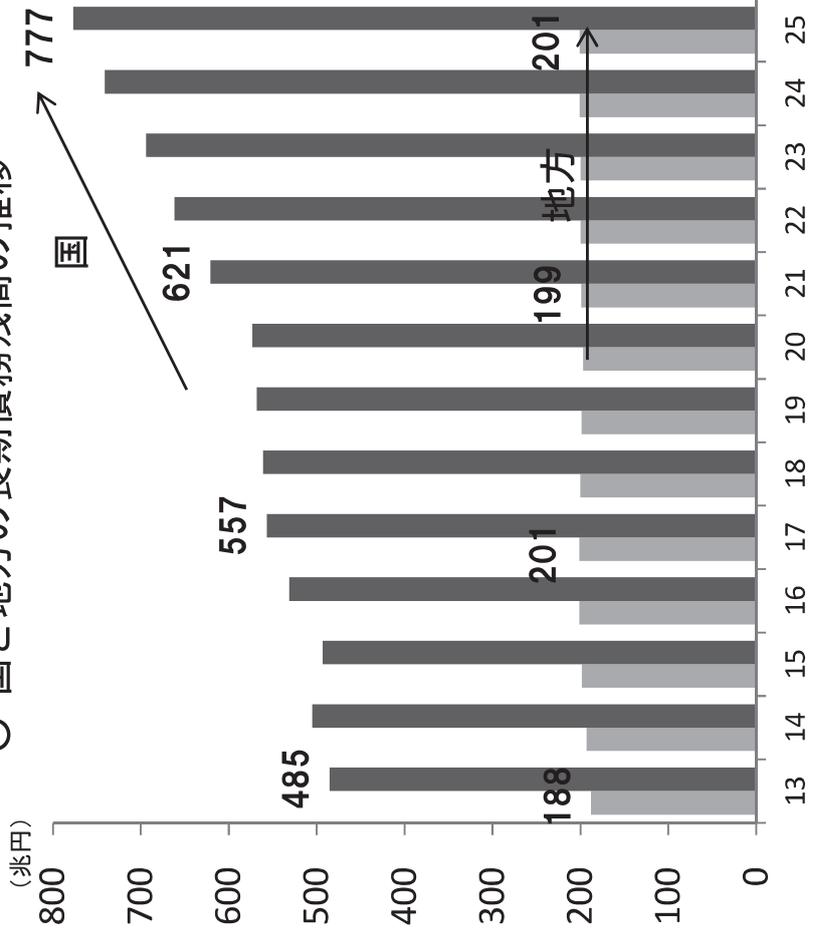
- 近年の国と地方の財政状況を比較すると、国は著しく悪化する一方、地方は改善傾向。すなわち
  - ・国が巨額の基礎的財政赤字・財政赤字を抱え、債務残高が累増する一方で、
  - ・地方は、基礎的財政収支の黒字化に加え、財政赤字もわずかであり、債務残高も安定
- こうした国・地方のアンバランスな財政状況の下、国は赤字国債を発行しながら、現在の地方交付税の水準を確保しているのが実情。
- 地方の財源不足を縮小するためには、地方歳出の抑制と地方税等の歳入確保を図っていく必要。

○ 国と地方の基礎的財政収支・財政収支の推移



(出典)「国・地方のプライマリーバランス等の推移」(平成25年2月28日閣内府)。  
 (注1)平成18年度、20年度、21年度、22年度及び23年度は財政投資資金勘定(18年度においては財政融資資金特別会計)から国債整理基金特別会計または一般会計への繰入、20年度は日本高速道路保有・債務返済機構から一般会計への繰入、23年度は独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構から一般会計への繰入等を除いている。  
 (注2)平成23年度から25年度については、復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。

○ 国と地方の長期債務残高の推移



(注)長期債務残高は、平成23年度までは実績値、24年度は実績見込み、25年度は予算(政府案)に基づく見込み。交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金は地方負担分であることから、地方に計上。

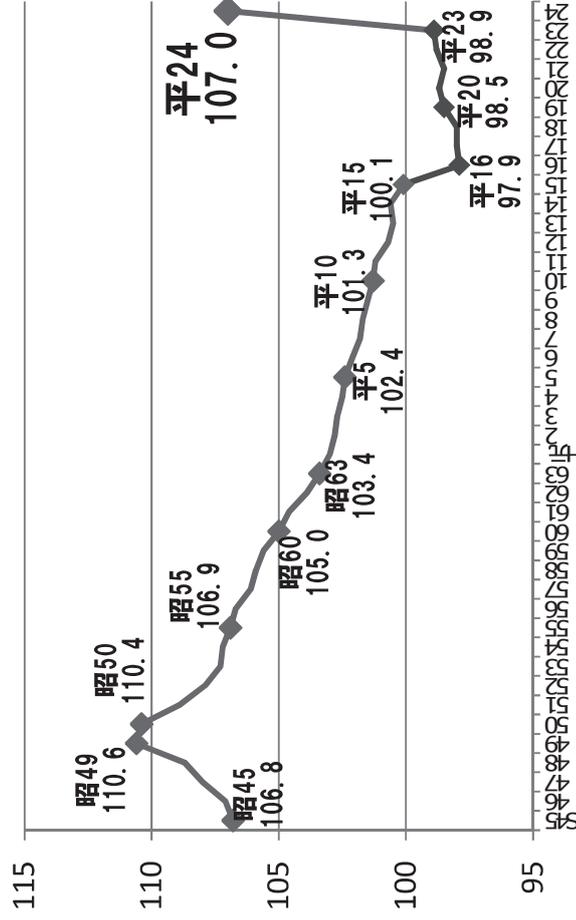
# 給与関係経費

～地方公務員給与と国家公務員給与との比較～

資料Ⅹ

- 平成24年4月1日現在のラスパイルズ指数(全地方団体平均)は107.0と、近年にない高水準。
- 9割弱の自治体の地方公務員給与が、国家公務員給与の水準より高い状態。

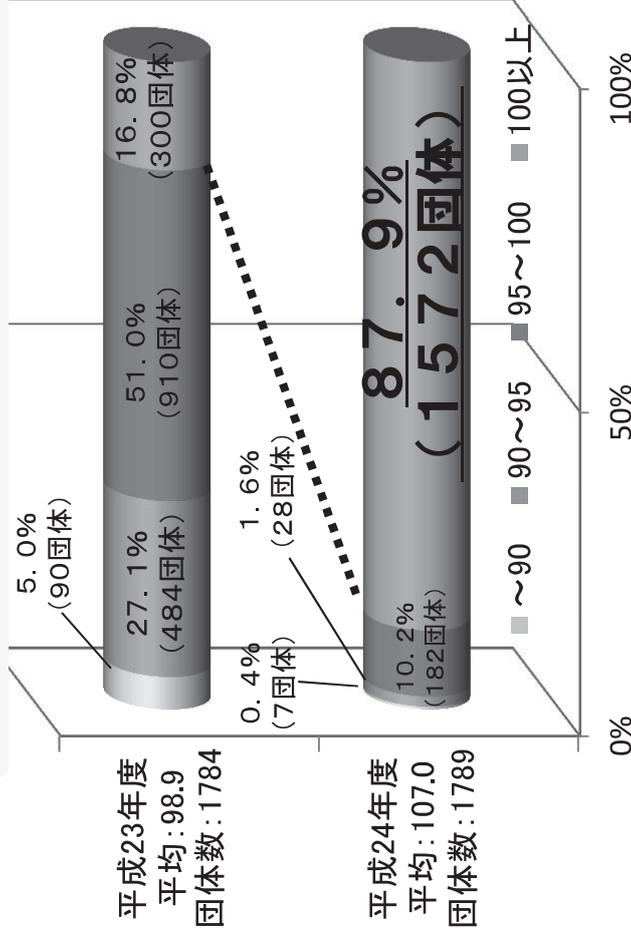
## 地方のラスパイルズ指数の推移 (全地方団体ベース)



(注1)「地方公務員給与実態調査結果」(総務省)より。

(注2)ラスパイルズ指数とは、地方公務員と国家公務員の給与比較をするため、国家公務員を100とした場合の地方公務員の給与水準を示す指数。学歴、経験年数別の職員構成比を国家公務員と同じと仮定して計算。

## 地方団体のラスパイルズ指数の分布状況



**「国家公務員を大幅に上回る地方公務員の給与」というものは、全国民の負担でありすぎいわゆる地方交付税によって保障しているわけですから、これは国民の理解というのは得られないんじゃないでしょうかというところで、7.8%の給与の削減につきましては、・・・地方公務員給与の積算に反映させていただきたくということになるんだと思うと。是非その点は実行していただきたい旨申し上げます。」(平成25年1月15日麻生財務大臣臨時閣議後記者会見)**