

「平成30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 2
IV. 震災復興	1 5
V. その他	1 5

はじめに

本年の「税制改正に関する提言」は、安倍晋三政権の経済財政運営に投げかけられたさまざまな疑問や懸念を踏まえた上で、厳しい注文を出す形となっています。

まず、政権の宿願であるデフレ脱却ですが、日銀の長期にわたる「異次元緩和」にもかかわらず、インフレ目標の達成が何度も先送りされたところか、その副作用に対する懸念が強まっています。アベノミクス最大の効果だった円安・株高にもブレーキがかかり、好調な企業業績の割には賃上げと消費への波及も鈍く、本格的な自律回復には至っていません。

その背景として成長戦略、とりわけ規制改革の大幅な減速が指摘されています。このため、提言では農業、医療などの岩盤規制に改めて切り込むよう求めました。また、中小企業に対するアベノミクス効果の浸透が不十分なまま終わってしまうのではないかと懸念から、改めて税制を含めた対応の必要性を強調しました。

財政規律の緩みに対し、強い懸念を表明したのも本提言の特徴です。「骨太の方針2017」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の達成が困難になる中、新たに達成が容易とされる債務残高対GDP（国内総生産）比引き下げを追加目標として設定しました。これは目標未達成の批判を回避するための布石とみられており、本提言としてはあくまで厳しい歳出・歳入一体改革による財政健全化を求めています。

世界経済は保護主義的なトランプ米政権の登場などにより、急速に不確実性を増しており、我が国は将来に向けた経済財政の基盤固めがますます急務となってきました。そのために本提言は改革の加速を促すと同時に改革姿勢の後退に強い警鐘を鳴らしたわけです。



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

「ワニの口」が示す「受益」と「負担」の不均衡

我が国の税財政のあり方を考えるには、まずその基本的構造を理解しておかなければなりません。それには国の一般会計の姿を端的に表した通称「ワニの口」と呼ばれるグラフ（資料Ⅰ参照）を見るのが最も分かりやすいでしょう。歳出と税収の推移を上下2本の折れ線で示しているグラフで、バブル崩壊後、ほぼ一貫して上下の線がワニの口のように広がっているのです。

健全な均衡財政なら歳出と税収の線は一致するはずですが、しかし、このグラフは歳出の増加に税収が追いつかず、その乖離幅がどんどん大きくなっている形です。つまり、財政は不均衡が拡大し悪化の一途をたどっていることを示しています。

なぜ、こんな姿になってしまったのでしょうか。一言でいえば、国民の「受益」と「負担」が一致していないからです。「受益」というのは国民が受ける行政サービスであり、それは歳出によって提供されます。「負担」とはそれを賄うべき税収のことです。つまり、国民は「受益」に見合う「負担」をしていないのです。

「中福祉・低負担」構造から抜け出せない日本

それを象徴しているのが、一般会計歳出の33%（2017年度予算）を占めて圧倒的に大きい歳出分野でありながら、「中福祉・低負担」といういびつな構造から依然として抜け出せていない社会保障なのです。我が国の社会保障支出（対GDP比）は、先進国が加盟するOECD諸国の中で中位に属していますが、租税負担率と社会保障負担率を合わせた国民負担率（対国民所得比）は明らかに低い水準にあります。

それは主要国と比較したグラフ（資料Ⅱ参照）をみれば一目瞭然です。とくに租税負担率は消費税率を8%に引き上げる前の2013年度ベースだと、自立自助を原則とした「低福祉・低負担」が基本構造となっている米国よりも低かったのです。税率を8%に引き上げた後でも26.1%（2016年度）ですから、欧州各国に比べればはるかに低い水準のままなのです。

我が国と対照的なのは租税負担率49.9%と極めて高い水準にあるス

ウェーデンですが、その分社会保障は充実しており、典型的な「高福祉・高負担」国家と呼ばれる所以です。要は「受益」と「負担」のバランスが取れているかどうかなのであり、スウェーデン型か米国型かはそれぞれの国民が選択する問題なのです。我が国は「中福祉・中負担」を目指しているわけですから、「受益」に見合った「負担」を確保しなければならないこととなります。それがなされていれば、「ワニの口」のような構造にはなっていなかったのです。

財政の“優等生”ドイツとの差に愕然

では、上顎（歳出）と下顎（税収）のギャップはどう埋めてきたのでしょうか。それはいうまでもなく、国債という名の借金です。その残高（資料Ⅲ参照）は年々増加し、今年度末には865兆円とGDP比で1.56倍に達する見込みです。これに地方債を加えた長期債務残高は1,093兆円、対GDP比で198%とほぼ2倍です。

これは先の大戦の戦費調達で急速に財政が悪化した昭和19年のレベルと同程度であり、戦時下並みの異常な水準とっていいでしょう。その悪化ぶりは国際的にみても突出しており、国・地方の公債残高より少し広義の一般政府ベースでみた債務残高対GDP比は253%と、先進7カ国(G7)の“劣等生”と揶揄されてきたイタリアのほぼ2倍に達しています（資料Ⅳ参照）。

“優等生”ドイツは、いち早くリーマン・ショックの影響による財政悪化から立ち直り、単年度の財政収支を黒字化させたとえ債務残高対GDP比もユーロの財政基準である60%にほぼ回復させています。1980年代には我が国がドイツを上回る“優等生”だったので、彼我の差には愕然とせざるを得ません。

財政規律に対する姿勢が優劣分ける

この優劣を分けたのは、財政規律に対する姿勢の違いだったのではないのでしょうか。ドイツは我が国と違ってバブルとその崩壊という異常な経験をしなかったという事情はありますが、フランスと共にユーロ創造を主導するため、自らにも厳しい財政規律を課しました。そして債務残高対GDP比などのユーロ財政基準のクリアに取り組み、その後も、この姿勢を持続してきたのです。

これに対し、我が国は財政規律が働いた小泉構造改革時代を除けば、ほぼ一貫して「景気悪化時には財政出動による対策」「景気回復時にはその果実の還元」というパターンを繰り返してきたのです。つまり、歴代政権が「受益」の抑制と「負担」の確保を怠ってきたわけです。しかも、超高齢化社会が到来することを分かっているが対応しなかったのですから、政治の怠慢といわれても仕方ないでしょう。

変質した社会保障と税の一体改革

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、遅まきながら財政規律を取り戻すための第一歩でした。その大枠は「受益」の面では「給付」を「重点化・効率化」によって抑制し、「負担」面では消費税率を2014年4月に8%、2015年10月に10%へ引き上げることでした。

ところが、この改革も給付と負担両面で早々に変質したのです。消費税率8%こそ予定通り実施されたものの、10%への引き上げは2017年4月へ延期され、さらに2019年10月へと大幅に再延期されたのです。しかも、再延期の理由として挙げられたのは「リーマン・ショック級のリスクが生じる懸念がある」というまったく説得力のないものでしたから、初めから再延期ありきだったのでしょう。

給付面では10%への引き上げ分の1%が「社会保障の充実」に充てられる予定だったのですから、本来ならこちらも延期するのが筋なのですが、保育士や看護師の待遇改善などの充実策が先行実施されました。これらの施策は少子高齢化対策として極めて重要ですが、それには安定的な恒久財源が不可欠なのです。

2020年度PB黒字化も2018年度中間目標も達成困難

この一体改革の変質は、明らかに財政規律の緩みによるものでしょう。当然ながら、これは財政健全化計画を狂わすことになりました。

我が国の財政健全化目標は「2020年度までに基礎的財政収支（プライマリーバランス＝PB）を黒字化し、その後、債務残高対GDP比を安定的に引き下げる」という内容であり、国際公約ともなっています。さらに、政府は2017年4月への消費税引き上げ延期に対する批判も考慮したのか、「骨太の方針2015」で新たに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1%程度を目安とする中間目標を設定したのです。

果たして、これらの目標は達成可能でしょうか。内閣府が本年7月に更新した「中長期の経済財政に関する試算」(資料V参照)によると、2018年度のPBは13.4兆円、対GDP比で2.4%の赤字となっており、中間目標の達成は絶望的です。

中間目標設定に伴って示した歳出面の目安である3年間で政策経費の増額を1.6兆円(社会保障費1.5兆円、その他0.1兆円)程度に抑制する計画は何とか過去2年間達成しています。このため、本提言は最終年度である来年度も確実に達成するよう求めましたが、それでも中間目標はとてもクリアできません。いうまでもなく、消費税率10%への引き上げを2019年10月へ再延期してしまったからです。

2020年度のPB黒字化目標はどうでしょう。内閣府試算では経済再生ケースでも8.2兆円、対GDP比で1.3%の赤字が残るとしています。経済再生ケースは2020年度の名目成長率を3.9%と現実離れたような高い水準を想定、これを前提に税収も大幅増を見込んでいるのに、これだけの赤字が残るのですから、こちらの目標も達成困難でしょう。

債務残高対GDP比の新目標に隠された狙い

そこで「骨太の方針2017」が新たに追加目標として盛り込んだのが、2020年度PB黒字化目標を維持しつつ、「同時に」債務残高対GDP比の引き下げを目指すという文言です。当初目標もそうだったように、財政健全化はフロー面のPBとストック面の債務残高の両面で取り組むのが常道ですから、その意味で問題はありません。しかし、今回、「同時に」としたところに巧妙な狙いが隠されているとみられています。

もう一度、内閣府の試算(資料V)をご覧ください。国・地方の債務残高対GDP比(経済再生ケース)は、今年度の189.5%から年々低下し2020年度には179%まで下がります。つまり、PB黒字化の目標が未達成になっても、債務残高対GDP比の目標はほぼ確実に達成できるため、財政運営に対する批判を和らげることができるわけです。

長期金利が名目成長率を下回る異次元緩和のおかげ

では、債務残高対GDP低下のメカニズムを少し説明しましょう。通常、

債務残高対GDP比は、名目GDP成長率と名目長期金利の関係で左右されます。極端に単純化して考えると、GDPと債務残高が同額の場合、GDPの伸び率と利払い費を決定する長期金利の水準が同じなら、GDPの増加額と利払い費も同じなので債務残高対GDP比は変わらないことになります。しかし、実際には国債の発行時期や金額、その時々金利などがバラバラですから、単純計算通りにはいきません。

我が国の場合、債務残高がGDPの2倍、借り換え債の金利低下幅、新発債の規模と金利水準など複雑な前提を踏まえねばなりません。近年、国債残高が急増している割に利払い費が横ばい状態にとどまっているのは、金利が大幅に低下した効果によるためといえます(資料Ⅲ参照)。とりわけ、毎年、大量に発行している借り換え債では大きな金利低下メリットが発生しています。内閣府試算はこうしたデータを踏まえつつ、2020年度の経済前提について3.9%の高い名目成長率と、これを大幅に下回る1.4%の長期金利を設定し債務残高対GDP比の低下を導き出しているのです。

成長率と金利の逆転解消で債務残高対GDP比は上昇へ

長期金利と名目成長率の関係については、小泉政権時代にも議論がありました。財政健全化計画の策定をめぐり、成長による税の自然増収を重視する「上げ潮派」が長期金利を成長率より下に設定することにより、利払い費と債務残高対GDP比の見通しを低く見せて増税論を抑えようとしたのですが、「財政規律派」がこれに撤回させたのです。通常、先進各国の財政計画は名目成長率より長期金利を高く設定して策定するのが常識ですから当然の結末でした。

今回も金融政策が正常化すれば名目成長率と長期金利の逆転現象は解消に向かいます。実際、内閣府の試算でも2024年度から長期金利が成長率を上回る見通しとなっており、「低金利で発行した既発債の高い金利による借り換えに留意が必要」との表現で債務残高対GDP比上昇の可能性を示唆しています。

そもそも、長期金利は名目成長率を数%上回るのが普通であり、債務残高対GDP比を引き下げていくには相当のPB黒字確保が必要なのです。だから、まずPBを黒字化し、その後、債務残高対GDP比を引き下げるという従来目標が正解なのです。いわば今回の新目標は達成を容易にする異常な低金利を利用したもので、2020年度をやり過ぎすためだけの

仕掛けとみられても仕方ないでしょう。

事実上、破たんした税の自然増収に依存する手法

しかも、この新目標による悪影響は早くも顕在化し始めています。与党内では来年度予算編成に向け「政府支出を増やせばGDPは増加する」「GDPが増加すれば債務残高比率は下がる」「成長率が高まれば税収が増える」などとする安易極まりない論理による歳出圧力が高まっています。

しかし、考えてみれば財政健全化に対する安倍政権のスタンスは当初から「成長なくして財政再建なし」であり、税の自然増収に大きく依存する手法でした。確かに税収は異次元緩和による円安・株高と企業業績回復により大幅に増加しましたが、その効果は一巡し昨年度の国の税収は55.5兆円程度と当初予算見込みを約2兆円も下回っただけでなく、7年ぶりに前年度実績を割り込んだのです。とくに法人税は企業業績が好調なのに減収となるなど、税の自然増収に頼る手法は事実上、破たんしました。

消費増税の用途拡大で規律の緩みは決定的に

こうした中で、安倍政権は社会保障と税の一体改革にさらなる変更を加えようとしています。本年10月の解散総選挙に向け、首相が消費税を8%から10%へ引き上げることによる増収分の用途を幼児教育無償化と高等教育の一部無償化にも拡大する方針を表明したのです。本提言の策定後だったため提言では言及できませんでしたが、これは財政規律の緩みを決定的にしたといつてよいでしょう。

一体改革の計画ではこの2%引き上げ分の税収5兆円強の用途について、国の借金返済、つまり財政健全化に4兆円、残りを年金、医療、介護、子育ての社会保障4経費に限定していました。ところが、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ようとしているわけです。これは一体改革の変質どころか根本を揺るがすうえ、PB対象経費の歳出増加などで財政悪化に拍車をかけることになるのです。

首相もこの方針変更を理由に、2020年度のPB黒字化目標について「達成は困難」と先送りする意向を示しました。しかし、すでに指摘したように、この方針変更がなくても2020年度の黒字化は困難だったのです。つまり、この方針変更は目標未達成の言い訳材料としても利用されたとみていいでしょう。

「骨太の方針2006」を参考に厳しい改革工程を

では、今後の財政健全化はどう進めるべきでしょうか。2020年度のPB黒字化目標が先送りされる以上、遅くとも来年度には新たな目標年度設定など財政健全化計画を策定しなければなりません。その基本はやはり、歳出、歳入の一体改革とすべきです。歳入ではまず、2019年10月に延期した消費税率10%への引き上げを確実に実施することです。「骨太の方針2017」ではその文言が欠落していましたが、増税分の使途変更を国民に約束した以上、さらなる引き上げ延期は許されません。

歳出では本提言が求めたように聖域を設けず、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・抑制額を決め、それをどう実現するか工程表を策定し、国民監視の下で実行していくことです。これは小泉政権末期に策定された「骨太の方針2006」の手法を参考にしたものです。

現在の歳出改革工程は、前述したように2016年度から来年度までの3年間で政策経費の増加額を1.6兆円程度（社会保障費1.5兆円、その他0.1兆円）に抑制するというもので、対象分野が大雑把すぎるうえ抑制額も少ないといえます。来年度はまさに節目の年となるわけで、どこまで財政規律を働かせた健全化計画が策定できるかが大きな焦点となるでしょう。

日銀も市場対話など細心の政策運営を

すでに指摘したように、我が国財政は極度に悪化しています。財政危機の影を引きずるギリシャや南欧諸国以上とも言われています。まして、国際公約だった2020年度のPB黒字化目標まで先送りされようとしているのですから、いつ国債の信認が失われてもおかしくありません。そうなれば「国債金利（長期金利）の上昇→国債の利払い費増加（国の借金増）→さらなる財政悪化」という負のスパイラルを描いて最後には財政破綻に至ります。

長期金利の指標である国債金利が急上昇（価格は下落）すれば、大量に国債を保有する金融機関の財務を直撃するだけでなく、企業の資金調達や個人の住宅ローン借り入れも大変になります。そうした事態に陥らず、逆に異常な低金利を維持しているのは、何と言っても日銀が国債を買い支えているからです。

しかし、これも限界に達しつつあります。日銀の国債保有は発行残高の4割超を占めるに至り、上場投信（ETF）の保有シェアも圧倒的です。このため市場機能の低下が指摘されており、先送りされているインフレ目標達成まで市場で日銀のプレゼンスが高まり続けた場合、異次元緩和の出口戦略はますます難しくなります。従って、提言では政府だけでなく日銀にも丁寧な市場対話など細心の政策運営を求めました。

身の丈に合っていない社会保障給付の増加率

では、我が国の税財政を左右する社会保障問題に話を戻しましょう。「中福祉・中負担」のバランスよい社会保障制度を確立するには、相応の国民負担を確保するとともに、先進国の中で最速のスピードで進む少子高齢化社会下で増大を余儀なくされる社会保障給付を、重点化・効率化で可能な限り抑制することが不可欠であることを指摘しました。その給付面の見通しを具体的にみてみましょう（資料Ⅵ参照）。

2012年度をベースに2025年度を比較すると、その額は109.5兆円から148.9兆円と1.36倍に膨らみます。この給付を支える経済力、つまりGDPは1.27倍なのですから、明らかに身の丈に合っていない増加率といえるのです。

「2025年問題」の核心は医療と介護

とくに増加が激しいのは、介護の2.34倍と医療の1.54倍です。金額的には医療が35.1兆円から54.0兆円へ20兆円近くも膨らみ、マクロ経済スライド導入により増加が抑制される年金の60.4兆円に迫る勢いです。これは団塊の世代すべてが75歳以上の後期高齢者となるため、「2025年問題」と呼ばれています。

社会保障給付費の財源は公費（税）と社会保険料です。このまま給付が増大すれば一定の公費負担の増加も避けられず、増税か借金で賄うしかありません。それを最小限に抑えるには、年金もさることながら、医療と介護の給付をどう抑制するかが極めて重要なのです。

診療報酬は「薬価」より「本体」が焦点

来年度は改定年が2年に1回の診療報酬と3年に1回の介護報酬が同時

改定となります。このため、本提言も来年度を今後の給付抑制の試金石としてとらえ、厳しい注文を出しています。とくに、診療報酬ではこれまでの引き下げが「薬価」のマイナス改定に頼ってきたことを指摘、医師の人件費にあたる「本体」への切り込みが焦点であることを強調しました。

もちろん、薬価も政府目標であるジェネリックの普及率80%を早期に達成せねばなりませんし、本提言が初めて求めたように薬価の実勢を適正に反映させるよう、2年に1度の改定を毎年実施することも重要です。しかし、何と云っても多額の税金と医療保険料が投入されている本体が、民間の賃金引き下げ局面下でも引き上げられてきたのは問題です。

とりわけ、医師不足により激務が指摘されている病院勤務医と高い報酬を得ている開業医の収入格差は、診療報酬の配分見直しが進まないことなどから是正されないままです。開業地域も診療科も自由という先進国ではまれな「自由開業制」の問題も指摘されています（資料Ⅶ参照）。例えばドイツでは地域や診療科ごとに定員規制があり自由に開業できません。我が国もこうした“人的規制”の議論をする段階にきたといえるでしょう。

負担能力に応じた公平な負担が基本

また、1人当たり医療費が都道府県によって大きくばらついているのも問題です。これはベッド数や入院日数などに大きな開きがあるためとみられており、政府も是正に乗り出しました。その背景には多くの患者を受け入れ診療行為をすればするほど収入が確保できる「出来高払い制」があるといわれおり、こうした点も改革が必要でしょう。

患者側の負担問題も正面から取り組まねばなりません。その基本は「負担能力に応じた公平な負担」です。政府も医療、介護分野の一部で高所得高齢者に負担増を求める措置を取り始めましたが、窓口自己負担引き上げを含め本格的な見直しはこれからです。年金でも本提言が求めた高所得高齢者の基礎年金国庫負担相当分の給付削減などが不可欠でしょう。

公平性など多くの問題を内包する「こども保険」

少子化対策では焦点となっていた幼児教育・保育の無償化の財源問題が、消費増税分の使途変更によって落ち着いたようにみえます。しかし、安倍政権は当初、有力な財源確保手段として位置付けられていた「こども保険」の創設も、依然として検討対象と考えているようです。その仕組みは社会

保険料に薄い率で上乗せして財源を確保し、幼児教育・保育の無償化に充てるというものです。給付と負担の関係がはっきりしているうえ、税や国債を財源としないため受け入れやすそうにみえますが、実は極めて多くの問題を内包しています。

まず、社会保険料だと折半負担となる企業と勤労者に負担が集中するだけでなく、子供のいない家庭も負担することになり不公平感が生じます。社会全体の公平性を確保するなら、退職した高齢者なども含めて負担する消費税がふさわしいでしょう。ただ、これは新たに消費税を引き上げる際に議論すべきことで、今回の使途変更が正当化されるわけではありません。

さらに本質論を言えば、将来のリスクを前提とする保険本来の概念に子ども保険が合致しているとは思えません。従って、本提言では「創設は慎重であるべき」とし、事実上の反対を表明しています。

赤字国債と同じ「教育国債」は容認できない

また、本提言では高等教育無償化の財源として与党内で浮上した「教育国債」創設については言及しませんでした。こちらも依然として議論がくすぶっているようなので少し触れておきましょう。結論からいえば、将来世代にツケを回す赤字国債と変わりはなく、とても容認できるものではありません。そもそも、大学や専門学校へ大半が進学している中で無償化による新たな教育投資効果が期待できるのか極めて疑問であり、「給付型奨学金」の拡充などで十分に対応は可能でしょう。

なお、本提言では少子化対策の施策の一つとして企業も積極的に子育て支援に関与できるよう、企業主導型保育事業のさらなる活用を求めています。これは法人会青年部がまとめた報告書を受けたものであることを付記しておきたいと思います。

あくまで「税率10%なら単一税率」を確認

さて、消費税のあり方について、改めて法人会としてのスタンスを確認しておきましょう。2019年10月の税率10%への引き上げを確実に実施することが極めて重要なことは指摘した通りです。単一税率か複数税率かについては、10%程度までなら単一税率が望ましく、低所得者対策も「簡素な給付措置」の見直しが適当であることをぶれずに表明しています。軽減税率とそれに伴うインボイスが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からです。

また、消費税引き上げに向けては、その前提にあった「行革の徹底」も、改めて国・地方の政府、議会に求めました。増税が国民に痛みを強いることに変わりはないからです。中小企業にとっては死活問題となる転嫁についても、さらに実効性ある対策をとるよう引き続き要請しました。

マイナンバー制度では運用段階に入ったにもかかわらず、国民や事業者の理解が十分でないことに懸念を示し、政府がさらに制度定着に力を入れるよう促しています。この制度は国民の利便性向上だけでなく、運用の仕方次第で多様な可能性をもっているからです。

Ⅱ. 経済活性化と中小企業対策

アベノミクスの“宴”は終わったのか

アベノミクスが曲がり角を過ぎ、すでにその“宴”は終わったのではないかとの見方が強まっています。先導役である異次元緩和の効果が続いている間に成長戦略を軌道に乗せ、自律的成長につなげるというアベノミクスのシナリオが狂ってしまったからです。

日銀の異次元緩和は4年半にわたっていますが、2%のインフレ目標達成は先送りするばかりで、市場機能面などで副作用も懸念されています。さらに最大の効果といわれた円安・株高の流れも止まってしまいました。企業業績こそ復調し失業率も3%を切るほどの低水準で人手不足感が強まっているにもかかわらず、賃金の上昇と設備投資が期待を下回っているのです。これでは実質所得、個人消費、設備投資がつながる好循環サイクルが実現しません。

新たな産業や技術生み出す規制改革の熱意消える

このように経済再生に力強さが欠けているのは、やはり1、2年前から急減速した成長戦略に大きな原因があります。円安やアニメなどのソフトパワーを背景に訪日客数が飛躍的に伸びた観光戦略など一部では成功していますが、成長の原動力となるべき規制改革が色あせているのです。とりわけ、農業分野の企業参入や医療分野の混合診療などといった岩盤規制は部分見直しにとどまるなど、新たな産業や技術を生み出す規制改革の熱意は失われてしまったようです。

これに代わるテーマとして登場したのが働き方改革や先に述べた教育無償化などの人材投資です。これらは経済政策というより社会政策に近く、どこまで潜在成長力引き上げに寄与するか疑問です。また、期待が大きかった環太平洋経済連携協定（TPP）も肝心の米国がトランプ政権の保護主義化で離脱、大枠合意した欧州連合（EU）との経済連携協定（EPA）の成功に望みをつなぐしかなくなりました。

法人税はトランプ税制改革の注視が必要

成長戦略で唯一の大きな成果といわれた「法人実効税率20%台への引き下げ」も、まだ目に見える効果がはっきりしません。むしろ、税率引き下げの条件の一つとなっていた賃金引き上げが不十分であり、減税メリットの多くが約400兆円に上る内部留保として積み上がっている状態なのです。この有効活用は政府にとっても産業界にとっても大きな課題といえるでしょう。

では、今後の法人実効税率の水準をどう考えるかですが、法人会も求めていた「20%台」が実現したことから、昨年同様、新たな提言は行いませんでした。事業承継税制でも一昨年に施行された大幅な納税猶予制度改正の適用状況をもう少し見守ることとし、昨年の提言内容を踏襲した次第です。

ただ、法人実効税率はOECD加盟国の平均約25%、アジア主要10カ国平均約22%と比べれば、依然として高いのも事実です(資料Ⅷ参照)。とくに米国の税制改革の行方は要注意です。トランプ大統領が目指す連邦法人税率を現行の35%から15%に引き下げる大胆な案は取り下げられたようですが、相応の引き下げは行われる見通しです。これらを注視しつつさらなる引き下げも視野に入れる必要があるでしょう。

Ⅲ. 地方のあり方

真の活性化につながらない「ふるさと納税」返礼品競争

地方活性化では深化段階に入った地方創生戦略について、地方の自立・自助を理念とし、それぞれの地域の特性と強みを生かした戦略が重要であることを改めて指摘しました。その戦略策定は官主導ではなく民間の知恵と工夫を結集すべきだとし、地元大学との連携による技術やビジネスの開

発、人材育成などを提言しています。

「ふるさと納税制度」については、昨年よりさらに厳しい提言内容となっています。一部には地方活性化に役立っていると評価する向きもありますが、過剰な返礼品競争に知恵を絞っているような安易な発想では、到底、真の活性化につながるとは思えません。

しかも、寄付総額は一部マスコミが煽ったこともあり、2008年度に81億円だったのが2015年度1,653億円、2016年度2,844億円と看過できない規模に達してしまっただけです。さすがの総務省も本年4月、返礼品の仕入れ価格を寄付額の3割以下に抑えるなどの通知をだしましたが、当然の措置でしょう。

「住民税は居住自治体への会費」が地方税の原則

そもそも、住民税は居住自治体の行政サービスに対する会費であり、それを居住自治体以外に納税することは地方税の原則にそぐいません。この制度には地域間の税源偏在を是正する効果があるとの議論もありますが、そうした自治体間の水平的財政調整は、すでに存在する地方消費税や法人住民税の一部を活用した制度を使って行うのが筋でしょう。

こうした本質的な問題は別としても、現行制度は制度創設に向けた当時の理念と比べても大きく乖離しています。当時の議論は「ふるさとの税金で育てられたのに、納税は故郷を離れた都会でしている。出身自治体にも納税して然るべき」というものだったのです。だから制度名に「ふるさと」が冠されているわけで、本提言ではせめて納税先を納税者の出身自治体に限定するなど制度創設当時の議論の原点に戻るよう求めています。

親は借金して仕送り、子は多額の貯金を積み上げ

財政調整基金など地方の基金残高が21兆円（27年度決算）と多額に膨らんでいる問題にも言及しました。「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、子供が多額の貯金（基金）をしているのはおかしい」との批判が強まっているからです。

もちろん、将来のリスクに備えるなどの適正な基金もあるでしょうから、総務省が各地方自治体の基金増加の背景や要因の分析・調査に乗り出したのは当然でしょう。しかし、交付税不交付団体だけでなく多額の交付税を受けている自治体までが多額の基金を積み上げている姿をみると、極めて

不可解といわざるを得ません。

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1.56倍に達していますが、地方は近年、ずっと黒字が続いているうえ、長期債務残高のGDP比も4割程度で安定しています。こうした中で、国は地方に総額15.6兆円に上る地方交付税を振り向けているのです。この奇妙な財政構造は、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「財源保障機能」が付いている結果だといわれています。つまり、国におんぶに抱っここの構図の中で基金が積み上がっているわけですから地方交付税総額の相応の削減は避けられないでしょう。

高止まりしたままの地方公務員給与

国と地方の奇妙な関係はこれにとどまりません。最も象徴的なのは地方公務員の高給与です。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）は、東日本大震災時の特殊要因を除くと、この10年余り100弱の水準に張り付いたままです。つまり、国家公務員と給与水準がほぼ同じなわけで、世間の常識から見てもおかしい話でしょう。

しかも、この給与水準は地域の民間企業を大きく上回っています。とくに、ラスパイレス指数の対象外となっている清掃職員や用務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。地方公務員の給与は国家公務員に準拠するのではなく、地域企業の水準に合わせる「民間準拠」の徹底が不可欠です。同時に民間にできることは民間に任せる民間委託を積極的に進め、行政のスリム化と効率化を図るべきでしょう。

地方議員は自らを律し行革の先頭に

地方議員の高額報酬も問題です。昨年解説でも指摘しましたが、日本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。市議会議員報酬の状況（資料Ⅹ参照）をみると、人口5万未満の市でも月額約33万円もの報酬をもらっているのです。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。

多額なのはこうした報酬だけではありません。政務活動費という名の別収入があるのです。本来は政策立案の調査研究に使うべきものですが、議員提案による条例の少なさをみると、何に使われているのか極めて疑問で

すし、不正受給も後を絶ちません。高額報酬を大胆に削減すると同時に、政務活動費も実費精算とし調査研究報告を義務付けたらどうでしょう。

地方公務員の高給与問題など行政の問題点を先頭に立ってチェックすべき地方議員がこんな有り様では、とても地方行革は進みません。人事委員会や選挙管理委員会など行政委員会も、多くが“スリーピング・ボード”化しているといわれているにもかかわらず、行政委員が多額の月額報酬を得ているのも問題です。

このように地方公務員の高給与や地方議員、行政委員の高額報酬がまかり通っているのはなぜでしょうか。やはり、こうした財源にも投入される地方交付税の制度矛盾を指摘せざるを得ません。それが税に対する意識の低さと財政規律や自立・自助の精神の欠如につながっているのではないのでしょうか。

IV. 震災復興

復興は道半ば、事業の十分な効果検証を求める

大震災の復興期間の後期にあたる「復興・創生期間」も2年目に入っていますが、依然、復興は道半ばであり、復興事業の効果検証も不十分であることを指摘しています。また、熊本地震についても、改めて東日本大震災の対応を踏まえた実効性ある措置をとるよう求めました。

V. その他

社会全体で税の意義や役割に理解深めたい

納税環境の整備では昨年同様、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ました。また、租税教育については学校教育だけでなく、社会全体で税の意義や役割に対する理解を深める必要性を強調しています。

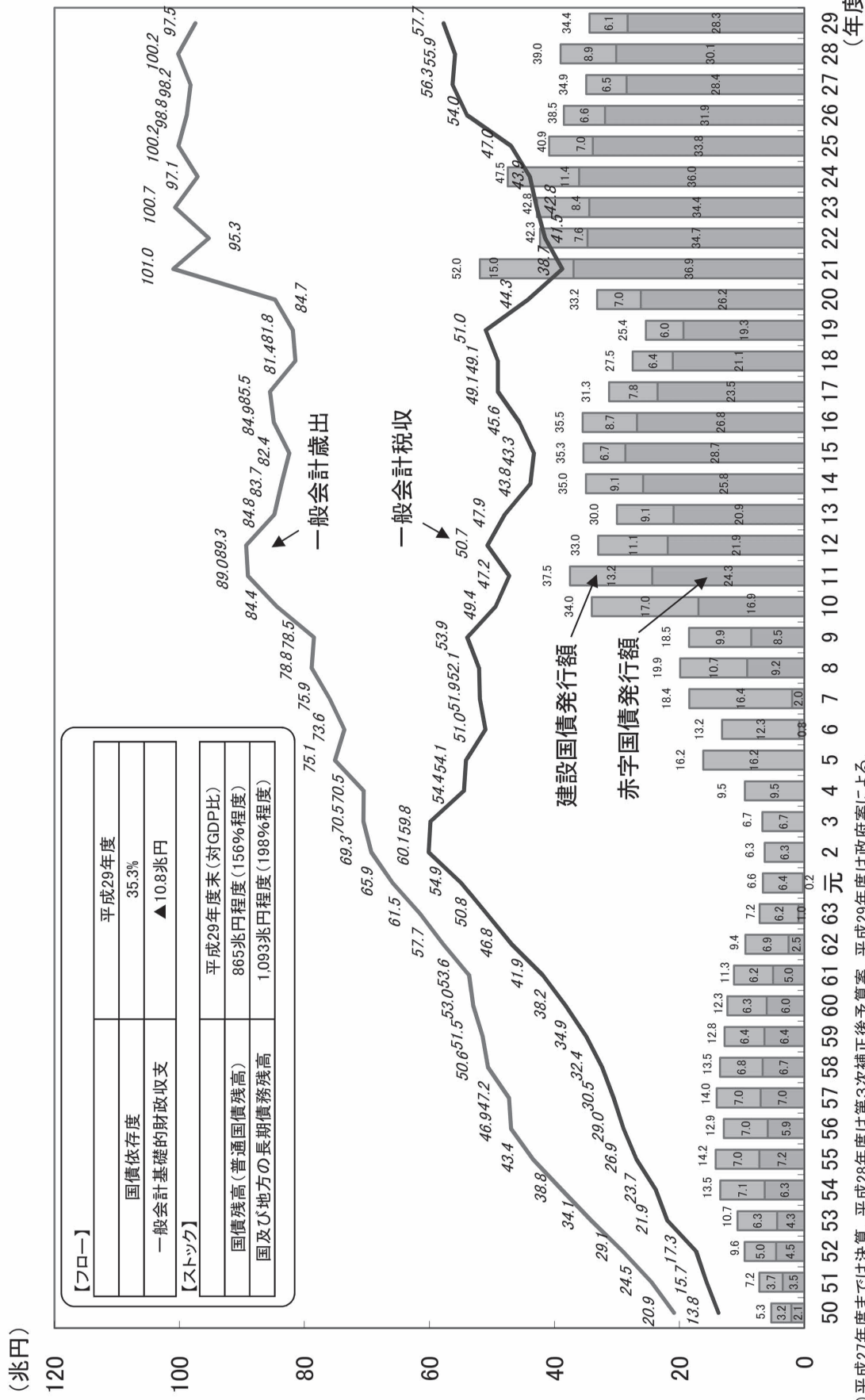
《参考資料》

- I. 一般会計税収、歳出総額及び国債発行額の推移
- II. 国民負担率の国際比較
- III. 国債残高、利払い費、金利の推移
- IV. 債務残高の国際比較
- V. 中長期の経済財政に関する試算
- VI. 将来の社会保障給付見通し
- VII. 我が国の医療・介護制度の特徴と改革の視点
- VIII. 法人実効税率の国際比較
- IX. 地方公務員給与の実態調査結果
- X. 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

資料 I

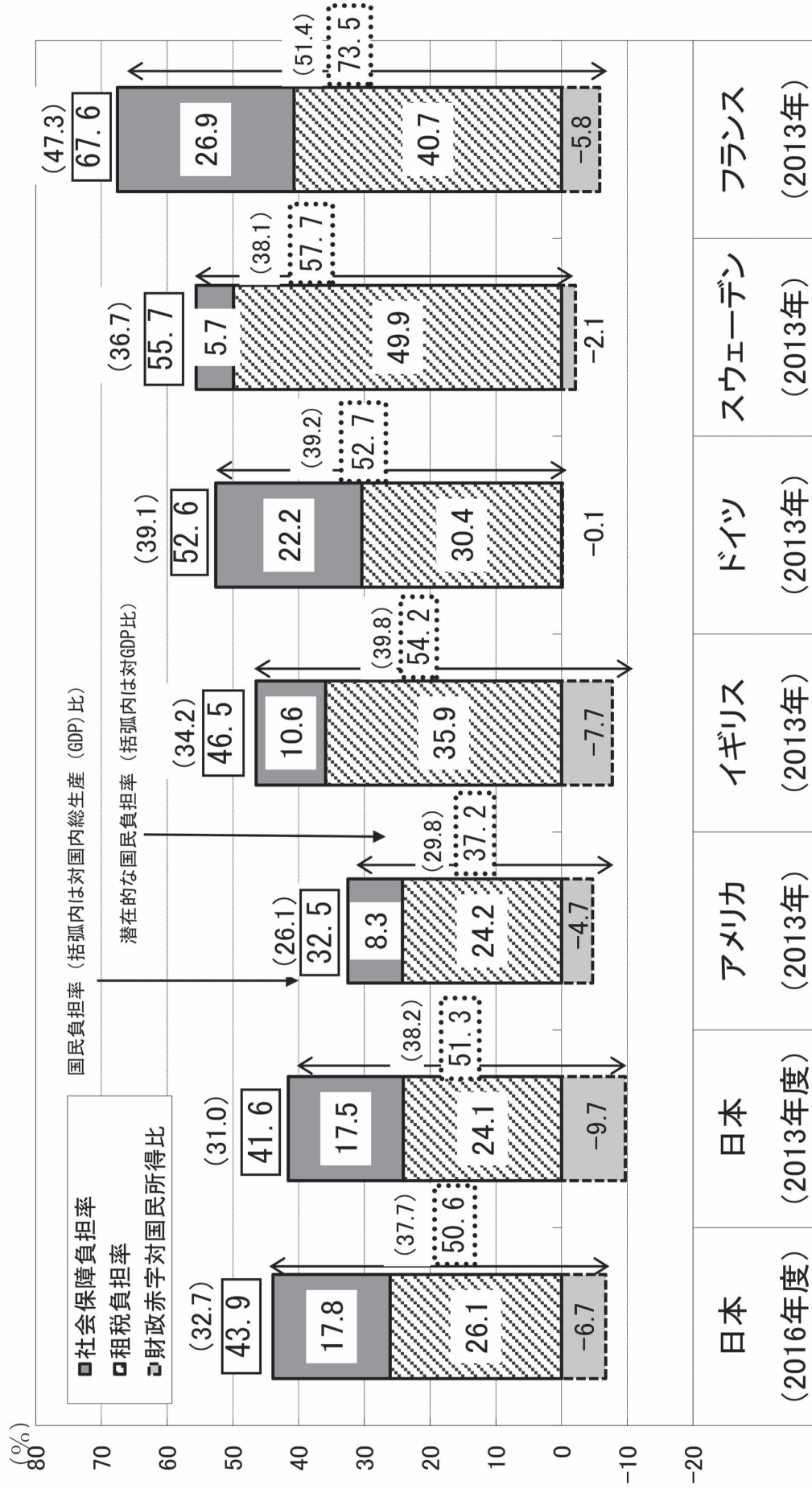
一般会計歳収、歳出総額及び国債発行額の推移



(注1) 平成27年度までは決算、平成28年度は第3次補正後予算案、平成29年度は政府案による。
 (注2) 国債発行額は、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国債、平成23年度は東日本大震災からの復興のために実施するための復興債、平成24年度及び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国債を除いている。
 (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。

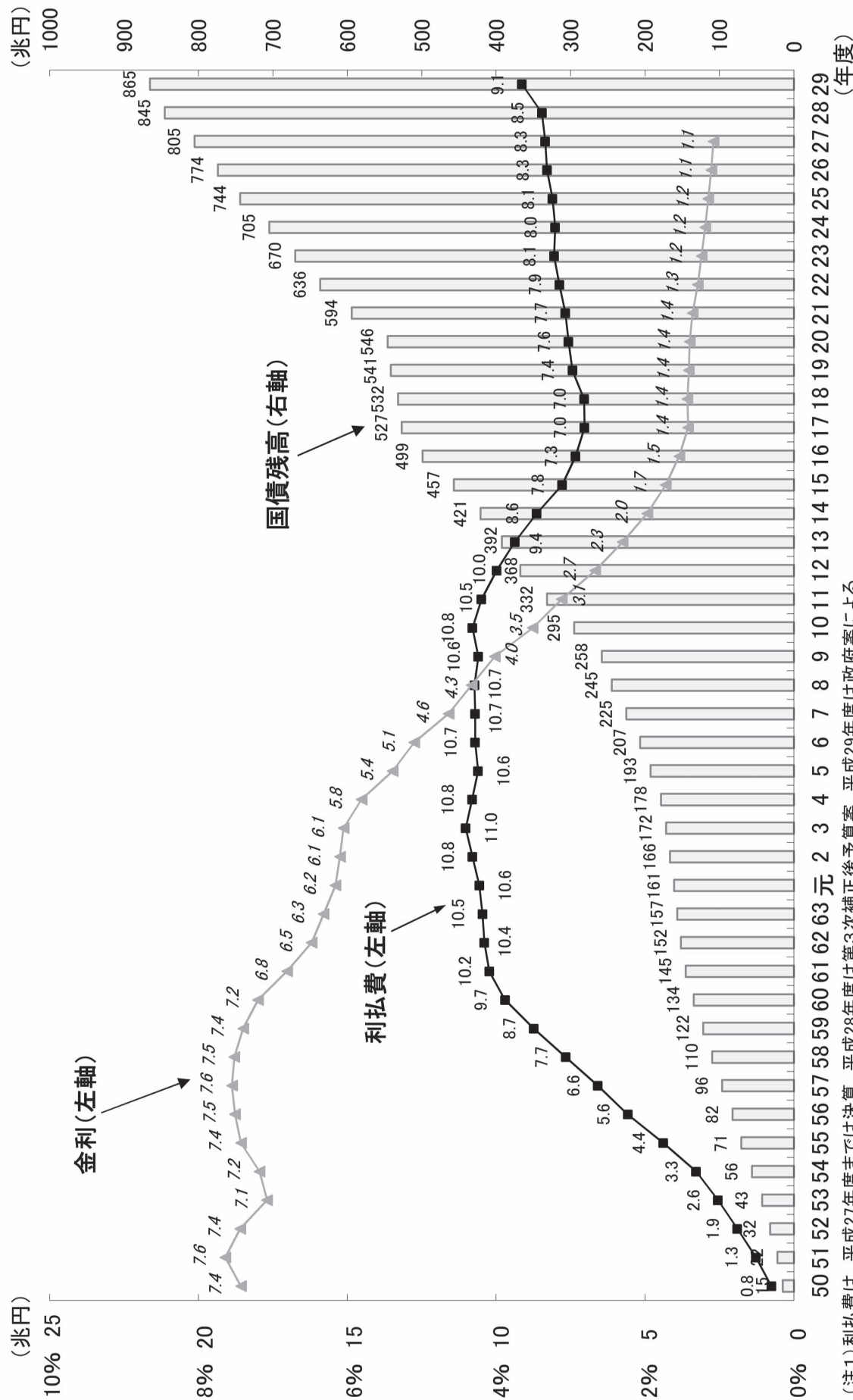
国民負担率の国際比較

[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2016年度 (平成28年度) 見通し。諸外国は2013年実績。
 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である。
 【諸外国出典】 "National Accounts" (OECD)、"Revenue Statistics" (OECD) 等

国債残高、利払い費、金利の推移



(注1) 利払費は、平成27年度までは決算、平成28年度は第3次補正後予算案、平成29年度は政府案による。
 (注2) 国債残高は各年度3月末現在高。ただし、平成28年度末は第3次補正後予算案に基づく見込み、平成29年度末は政府案に基づく見込み。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:10.7兆円、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:7.7兆円、平成29年度末:6.6兆円)及び、基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源調達するための年金特例国債(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)を含む。

債務残高の国際比較(対GDP比)

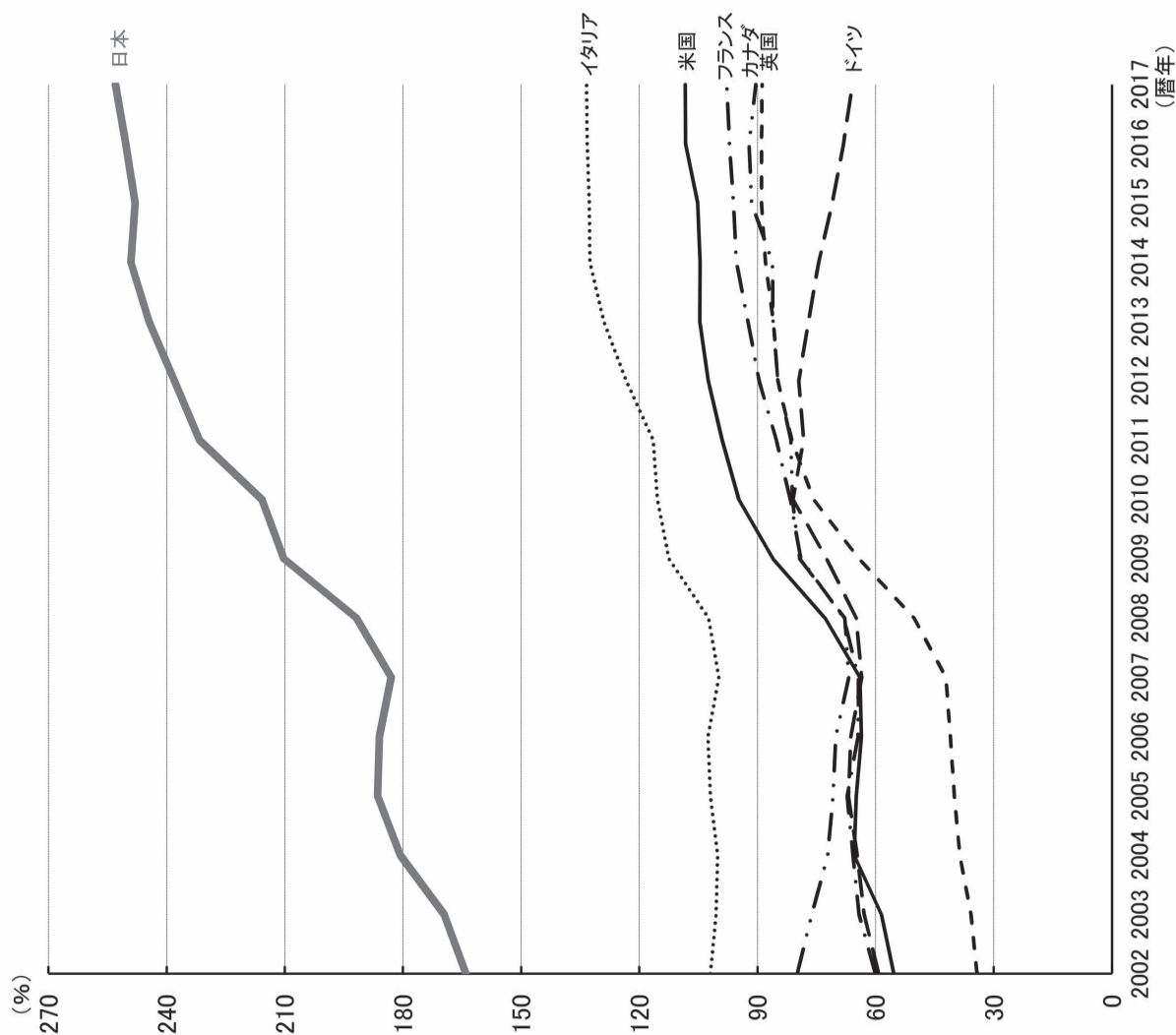
暦年	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
日本	164.0	169.6	180.7	186.4	186.0	183.0	191.8	210.2
米国	55.4	58.5	65.5	64.9	63.6	64.0	72.8	86.0
英国	34.2	35.8	38.7	40.0	41.0	42.2	50.3	64.2
ドイツ	59.2	62.9	64.7	66.9	66.3	63.5	64.9	72.4
フランス	60.1	64.2	65.7	67.2	64.4	64.4	68.1	79.0
イタリア	101.9	100.5	100.1	101.9	102.6	99.8	102.4	112.5
カナダ	79.9	76.2	72.1	70.9	70.1	66.8	67.8	79.3

暦年	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
日本	215.8	231.6	238.0	244.5	249.1	248.0	250.4	253.0
米国	94.7	99.0	102.5	104.6	104.6	105.2	108.2	108.4
英国	75.7	81.3	84.8	86.0	87.9	89.0	89.0	88.8
ドイツ	81.0	78.3	79.5	77.1	74.5	71.0	68.2	65.9
フランス	81.7	85.2	89.6	92.4	95.3	96.1	97.2	97.8
イタリア	115.4	116.5	123.3	129.0	132.5	132.7	133.2	133.4
カナダ	81.1	81.5	84.8	86.1	86.2	91.5	92.1	90.5

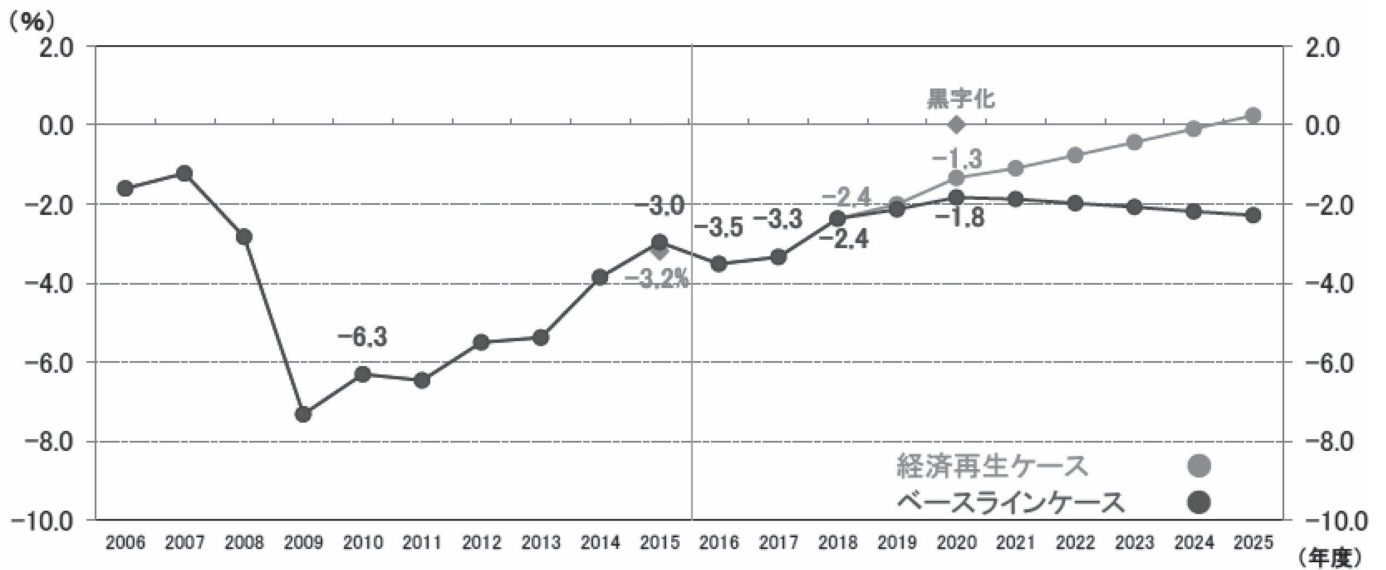
(出典)IMF “World Economic Outlook Database” (2016年10月)

(注1)数値は一般政府ベース。

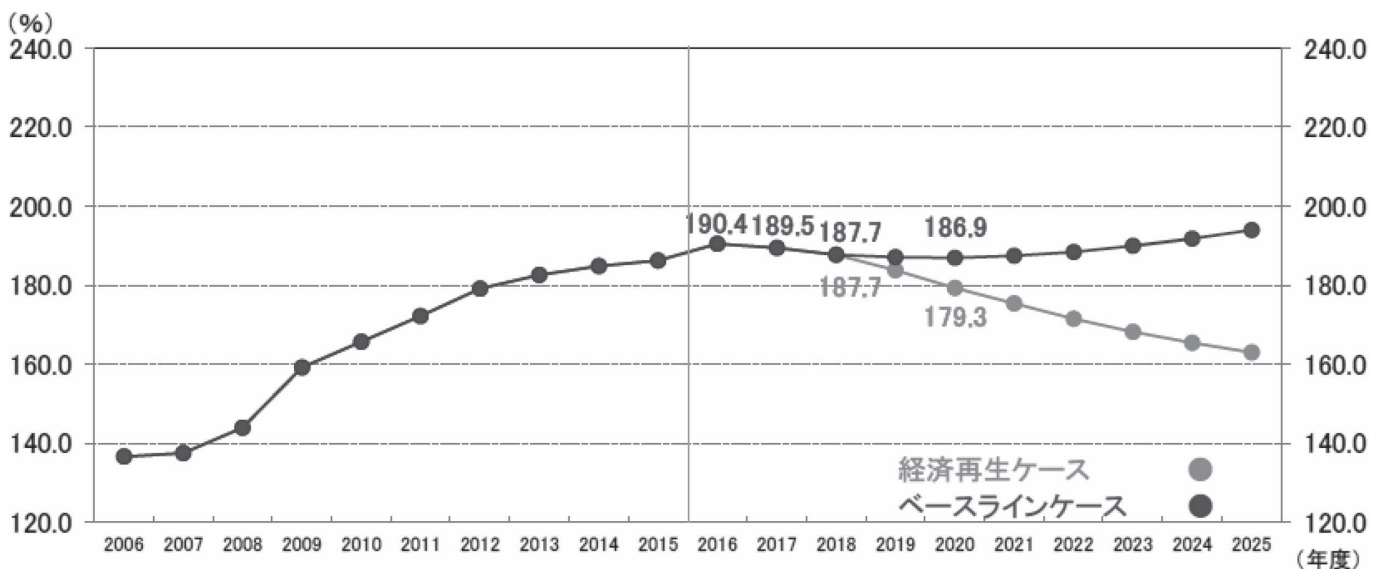
(注2)本資料はIMF “World Economic Outlook Database”による2016年10月時点のデータを用いており、2017年度予算(政府案)の内容を反映しているものではない。



○国・地方の基礎的財政収支*(対GDP比)

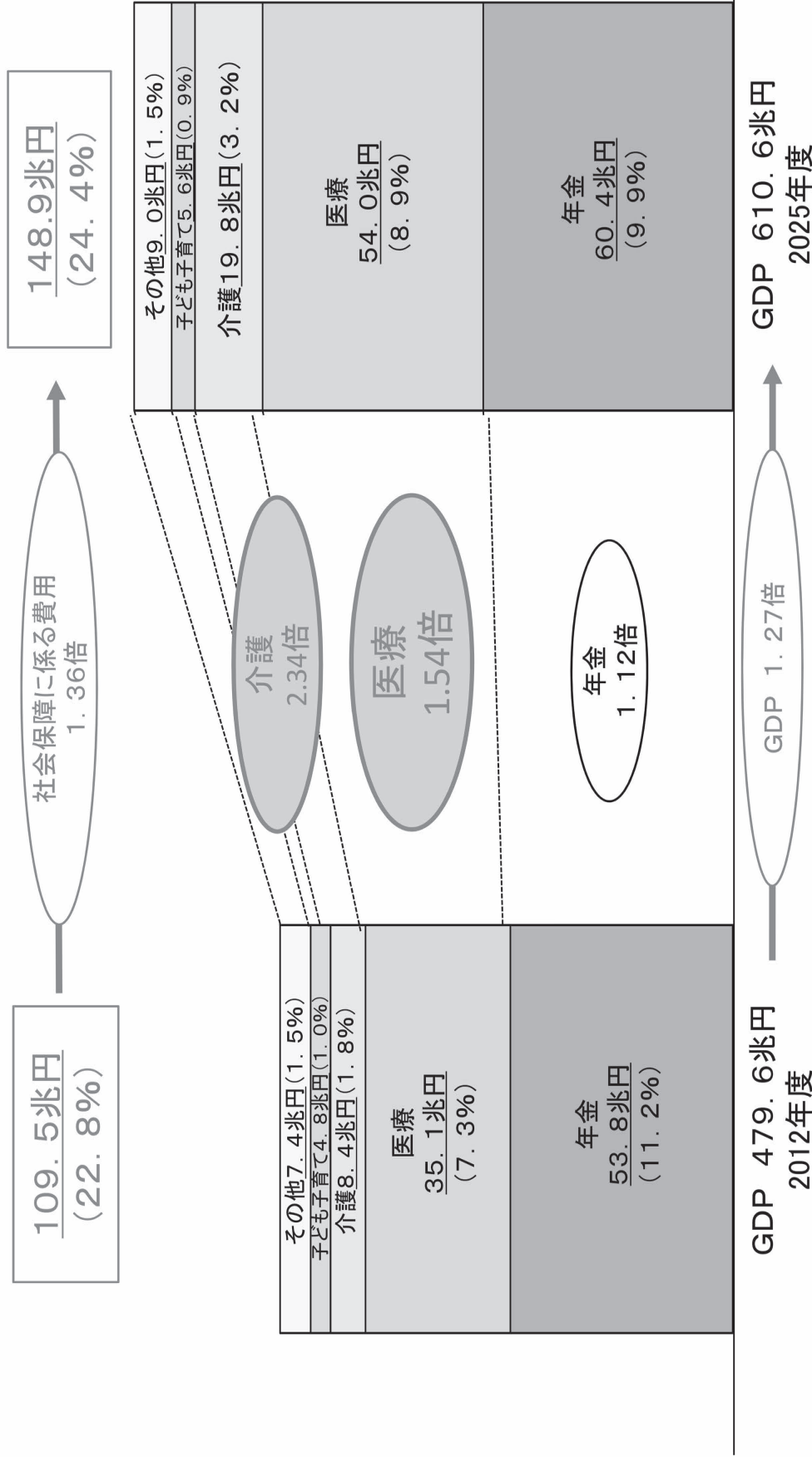


○国・地方の公債等残高*(対GDP比)



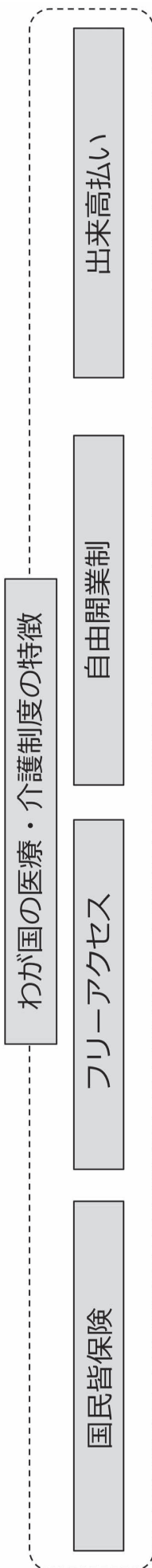
将来の社会保障給付見通し

社会保障給付は、高齢化により今後も急激な増加が見込まれます。団塊の世代全員が75歳以上となる2025年に向けて、特に医療・介護分野の給付は、財源調達のベースとなるGDPの伸びを大きく上回って増加します。団塊の世代が75歳以上となる前の2020年代初めまでに、受益と負担の均衡が取れた社会保障制度を構築していく必要があります。

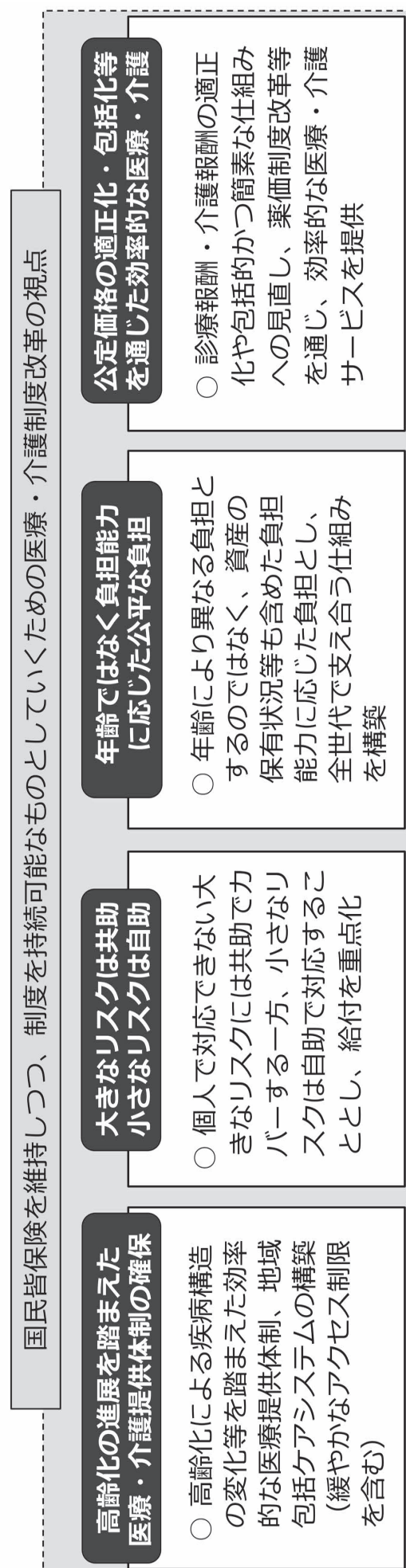


(出典)厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について(平成24年3月)」。
 (注)()内の%表示はGDP比。

我が国の医療・介護制度の特徴と改革の視点

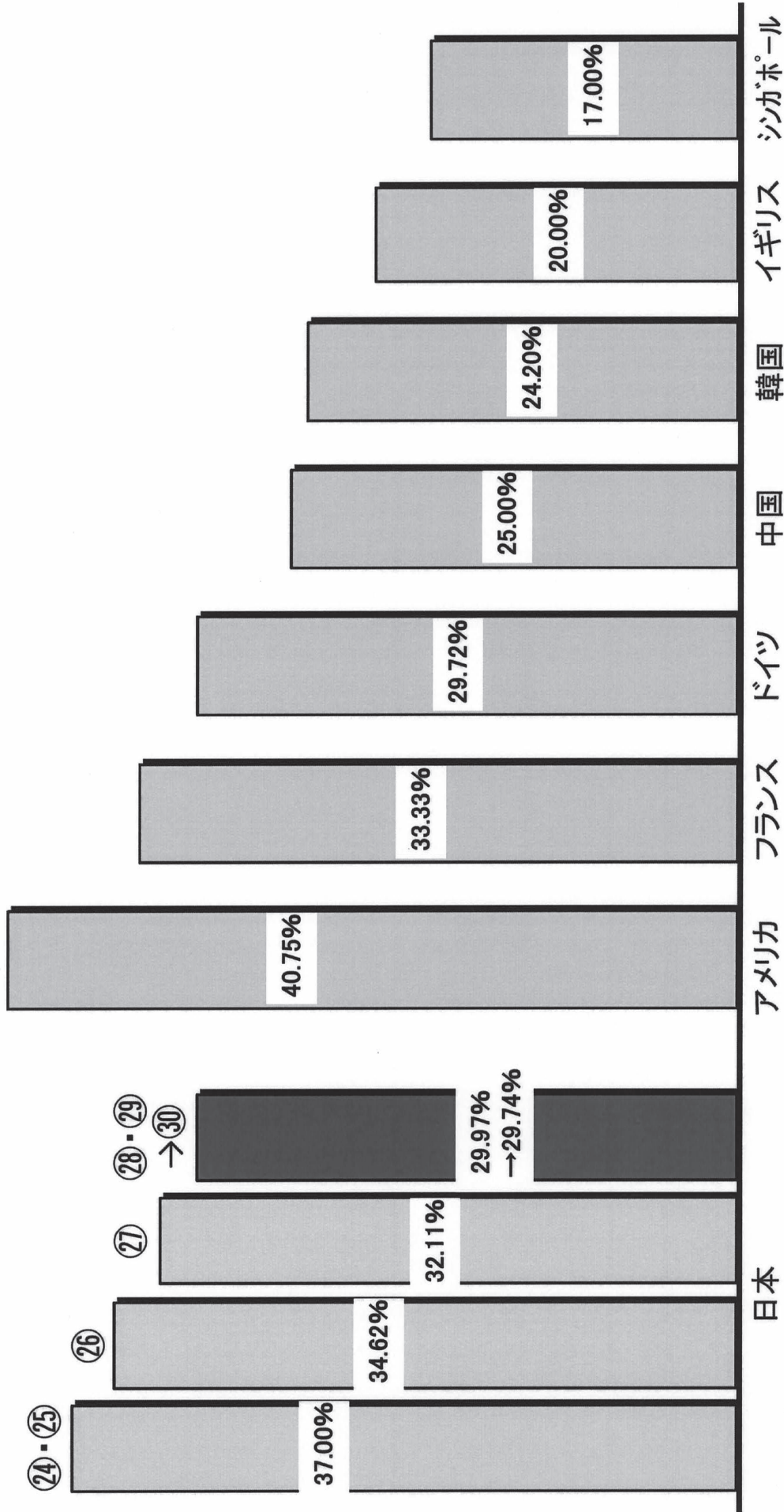


医療・介護費の増大を招きやすい構造



法人実効税率の国際比較

(2015年12月現在)



(注) 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、韓国はソウル市。
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。

(出典)OECD、各国政府資料等

1 ラスパイレス指数(全団体加重平均)

○ 平成28年4月1日現在	99.3	〔 前年 99.0 +0.3 〕
---------------	------	------------------

※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。

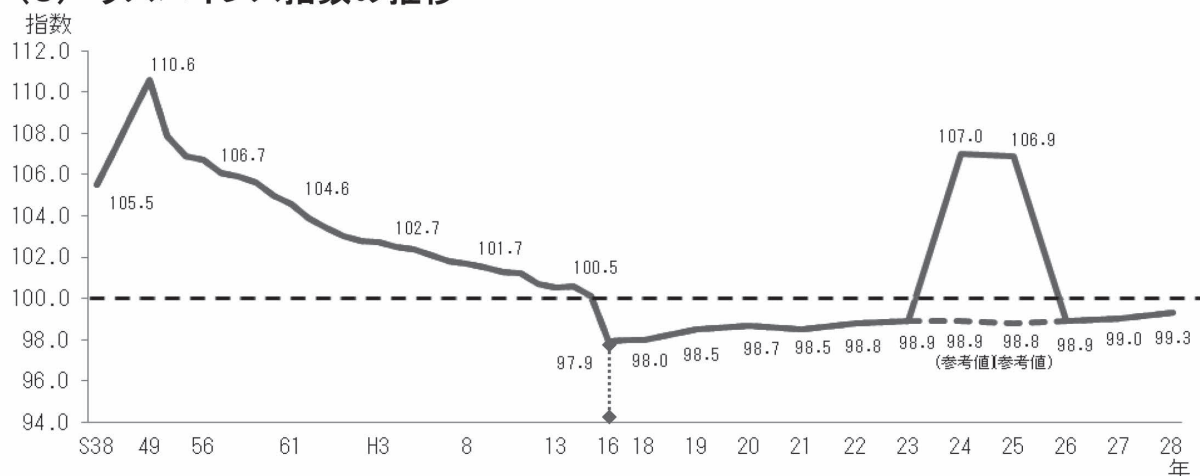
(1) 団体区分別平均

区 分	S49.4.1	H27.4.1	H28.4.1	増 減	
				S49→H28	H27→H28
全地方公共団体平均	110.6	99.0	99.3	△ 11.3	0.3
都道府県	111.3	99.7	100.3	△ 11.0	0.6
指定都市	116.1	101.2	100.1	△ 16.0	△ 1.1
市	113.8	98.7	99.1	△ 14.7	0.4
町村	99.2	95.8	96.3	△ 2.9	0.5
特別区	—	98.2	99.4	—	1.2

(2) 団体区分別最高値・最低値

区 分	H28.4.1			
	最高値		最低値	
都道府県	103.6	神奈川県	93.7	鳥取県
指定都市	103.8	静岡市	94.2	大阪市
市区町村	104.1	埼玉県越谷市	76.3	大分県姫島村

(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。

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28年12月31日現在)				平均報酬月額(万円) (平成27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	269	41.21	35.57	33.03	262	41.13	35.51	32.98	金額	0.08	0.06	0.05
									伸び率(%)	0.19	0.17	0.15
5～10万未満	258	47.50	41.84	39.02	264	47.32	41.68	38.83	金額	0.18	0.16	0.19
									伸び率(%)	0.38	0.38	0.49
10～20万未満	157	55.77	49.90	46.37	155	55.49	49.63	46.11	金額	0.28	0.27	0.26
									伸び率(%)	0.50	0.54	0.56
20～30万未満	46	68.55	61.28	55.18	48	68.03	60.76	54.84	金額	0.52	0.52	0.34
									伸び率(%)	0.76	0.86	0.62
30～40万未満	27	72.18	65.23	59.20	27	71.89	64.97	58.95	金額	0.29	0.26	0.25
									伸び率(%)	0.40	0.40	0.42
40～50万未満	22	74.98	67.96	62.61	21	74.59	67.52	62.11	金額	0.39	0.44	0.50
									伸び率(%)	0.52	0.65	0.81
50万以上	35	91.52	81.61	72.14	36	89.42	80.02	70.98	金額	2.10	1.59	1.16
									伸び率(%)	2.35	1.99	1.63
全国平均	814	51.66	45.62	42.10	813	51.48	45.46	41.96	金額	0.18	0.16	0.14
									伸び率(%)	0.35	0.35	0.33

(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。

2 伸び率(%)は、小数点第3位を四捨五入している。