

# 「平成29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	14
V. その他	15

## 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政策「アベノミクス」が“曲がり角”に差しかかったとの基本認識を背景にしています。それは景気動向、税財政政策を問わず指摘されているからです。

景気動向で最も顕著な例は円安・株高の流れが変調をきたしていることです。その主因は日銀による異次元緩和の限界論にあります。デフレ脱却に向けて導入した究極の異次元緩和策ともいえるマイナス金利が想定した効果を発揮しないため、市場では金融政策に限界がきたとみているのです。

ただ、デフレ脱却と経済再生が金融政策だけで達成できないことは当初から予想されていました。つまり、金融政策が効果を発揮している間に成長戦略によってどう成長力を底上げするかが極めて重要だったのです。

法人実効税率「20%台」への引き下げ実現は、一つの大きな成果でしょう。しかし、柱となるべき規制改革には息切れ症状がでており、提言ではさらに岩盤規制に切り込むよう厳しく指摘した次第です。合わせて、アベノミクス効果が十分に浸透していない中小企業にも、成長を促すような税制措置を求めています。

税財政政策の“曲がり角”は、言うまでもなく消費税率10%への引き上げ再延期です。社会保障と税の一体改革の法制化で引き上げ時期が担保されていたにもかかわらず、またしても国民の納得できる説明もないまま重大な政策変更が行われたのです。

これは明らかな財政規律の緩みであり、財政健全化に大きな悪影響を及ぼすだけでなく、国民の将来不安を増幅し成長をも阻害しかねません。このため、本提言では強固な財政規律の確立と、歳出・歳入両面からの改革を改めて求めた次第です。



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

### 拡大する「受益」と「負担」の不均衡

まず、通称「ワニの口」と呼ばれるグラフ（資料Ⅰ）を見ていただきたい。国の一般会計の歳出と税収の経緯を折れ線グラフにしたもので、バブル崩壊後、ほぼ一貫して両者の折れ線の乖離がワニの口のように開いていることからこう呼ばれています。そして、ここに我が国財政の矛盾が凝縮されているのです。

歳出というのは国の行政サービスですから国民にとっての「受益」です。税収は言うまでもなく国民が「負担」したものです。健全な財政なら「受益」と「負担」は均衡するわけですが、我が国財政はひたすら不均衡を拡大し続けてきたのです。

不均衡は国債、つまり借金で埋めなければなりません。このため、その残高は今年度で838兆円と対GDP比で1.6倍に達し、地方債を含めると長期債務残高は1062兆円とGDPの2倍に上っています。これは先進国の中で突出して高い水準であり、財政危機に陥ったギリシャよりも悪化してしまっただけです。

国債残高の増加を時系列的にみると、急速に増え始めたのはバブル崩壊以降であり、今年度までの26年間で増加額は約664兆円と残高全体の8割方を占めています。その主な内訳を分析すると、「受益」、つまり歳出では1990年代が公共事業、近年は社会保障費が圧倒的となり、国債の種類も建設国債から赤字国債に移行しています。しかも、好不況を問わず国債残高は一貫して増加を続けています（資料Ⅱ参照）。

### 好況時も不均衡是正の政策取らず

これは何を意味しているのでしょうか。公共事業でいえば、不況時には景気対策により歳出を拡大し、好況時も景気の持続と成長の成果還元を大義名分に歳出を削減しなかったのです。社会保障費は高齢化社会の急進展による構造的な財政需要の増大が主因ですが、不況時には低所得者支援の拡大、好況時には「成長の分配」を理由とした「社会保障の充実」策を実施したため歳出抑制が不十分になったといわれています。

一方、「負担」の方はどうかというと、これも「受益」と同じようなパターンです。不況の時は景気対策を目的とした減税、好況の時は景気の持続

と「成長の分配」を大義名分とした増税の回避です。つまり、常に「受益」に見合った「負担」の確保を怠ってきた結果が、不均衡を拡大し極度に悪化した財政を生んだのです。

### 消費税引き上げ再延期は財政規律の緩み

この無責任ともいえる財政政策が財政規律の緩みに起因しているのは明らかです。時の政権は国民の支持を得ようと、国民に痛みを求める改革を敬遠する傾向にあります。もちろん、景気対策で財政出動を行わなかった小泉純一郎政権のように、財政規律を守って歳出改革を断行したケースもあります。しかし、この小泉改革でさえ「負担」の確保には至りませんでした。

何とか「受益」と「負担」の問題を正面からとらえようとしたのは、民自公(当時)の3党合意による「社会保障と税の一体改革」です。消費税率を10%に引き上げることで社会保障の安定財源を確保し、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のです。ところが、またまたこれが綻びを見せてしまったのです。

それは言うまでもなく、消費税率10%への引き上げ再延期を指します。消費税率は2014年4月に5%から8%に引き上げられましたが、さらに2015年10月に10%へ引き上げられる予定でした。これが2017年4月に延期され、今回はさらに2019年10月へと2年半も再延期されたのです。

### 根拠に乏しい再延期の理由

その理由ですが、最初の延期は「深刻な景気悪化」を条件に一体改革関連法で明記された「景気弾力条項」を適用しました。政府・日銀の景気判断は当時も「緩やかな回復基調」だったのですから、弾力条項適用には無理があったわけですが、今回の再延期の理由はこれと比べてもはるかに説得力を欠いています。

というのは、最初の延期の際に「リーマンショック級の危機が発生しない限り再延期しない」として景気弾力条項は削除されたのです。ところが、今回の再延期で示された理由は「リーマンショック並みのリスクが生じる懸念がある」という実にあいまいで不可解なものでした。

我が国経済の現状はデフレの完全脱却には至っていないものの、消費税

率8%への引き上げによる景気への影響もほぼ解消し回復基調を続けています。しかも、今回の引き上げ幅は前回より少ない2%であるうえ、引き上げを経験したことで国民の心理的抵抗力も増していると思われます。従って景気への悪影響は前回よりはるかに小さく、相応の景気対策を行えば十分に吸収できたとみられるのです。

世界経済も中国など新興国経済の減速リスクはありますが、肝心の米経済は拡大を続けており、英国の欧州連合（EU）離脱問題も当面のリスクは回避されています。つまり、世界的金融危機を引き起こしたリーマンショックと現状を比較すること自体、どう見ても無理があるのです。

この極めて根拠に乏しい消費税引き上げ再延期という政策変更を、財政規律の緩みと言わずして何と言ったらいいのでしょうか。景気が悪化局面ではなく回復基調にある中でも「負担」が確保できないなら、「受益」とのギャップは永遠に埋まらず財政は悪化し続けるでしょう。本提言が改めて財政規律の問題を厳しく問い直しているのはこのためです。

### 財政健全化の中間目標は達成不可能に

消費税引き上げ再延期が財政健全化に及ぼす悪影響は、すでに顕在化しています。消費税2%分の税収が得られないため、2018年度の国と地方を合わせた基礎的財政収支（プライマリーバランス＝PB）赤字対GDP比1%程度という財政健全化計画の中間目標が事実上達成不可能になったのです。この中間目標は「骨太の方針2015」で新たに掲げたものです。その旗をたった1年で降ろしてしまうようでは、政府目標としての重み、そして健全化に取り組む政権の本気度が問われて当然でしょう。

2020年度のPB黒字化目標は、2019年10月の消費税率10%を確実に実施すれば直接的な影響は何とか避けられるでしょう。PBは国債関連の収支を除いた単年度収支だからです。ただ、もう一つの目標である債務残高対GDP比の安定的引き下げについては、仮に消費税引き上げ再延期に伴う不足税収分を国債でカバーしようとするなら深刻な影響が避けられません。

### 極めて危うい2020年度のPB黒字化

いや、そもそも2020年度のPB黒字化目標は消費税を10%に引き上げても極めて達成が危ういのです。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Ⅲ参照)によると、消費税率10%を織り込んだ上、名目成長率3%台後半という高い成長を前提とした「経済再生ケース」でも、2020年度には5.5兆円の赤字が残るのです。

しかし、「骨太の方針2016」は、依然としてこの赤字を解消するための具体的道筋は示さず、税の自然増収に頼ろうとしているのが実情です。内閣府試算は2020年度に今年度を1.1兆円以上も上回る70兆円近いバブル期並みの国税収入を見込んでも、国のPB赤字は11.4兆円に上ると弾いているのです。しかも、税収というのは景気次第で上振れもすれば下振れもします。すでに来年度税収は大きく伸び悩むと見られており、政府の見通しの甘さを指摘せざるを得ません。

### せめて中間目標での歳出抑制数値は実現を

歳出面の甘さも同様です。来年度予算の概算要求基準(シーリング)では、またも歳出上限の設定が見送られました。さらに問題なのは、今年度の第2次補正予算などで対応する大規模な経済対策の財政措置です。政府は赤字国債の増発は避けるとしていますが、建設国債と前年度剰余金を想定しており財政健全化に逆行します。公共投資を目的とする建設国債といえども普通国債に変わりはありませんし、剰余金は主に国債償還に充てるのが筋だからです。

このため、本提言では政府が中間目標設定に伴って示した歳出面の目安である2018年度までの3年間で政策経費の増加額を1.6兆円(社会保障費1.5兆円、その他0.1兆円)程度に抑制するという数値は確実に達成するよう強く求めました。消費税率引き上げ再延期による歳入不足で中間目標達成が事実上不可能になったのですから、せめて歳出で強力に歯止めをかけねばならないのは当然のことなのです。

そして、2020年度のPB黒字化目標に向けては、改めて歳出・歳入一体改革で取り組むよう求めました。これは小泉改革末期の「骨太の方針2006」を念頭に置いたもので、歳入については安易な税の自然増収を前提とすることなく、また歳出については聖域を設けずに分野ごとの具体的な削減の目標と方策を工程表に明示して着実に実行する方法です。

### 国債の信認低下が及ぼす影響

また、本提言は国債信認の問題について重ねて強い懸念を表明していま

す。周知のように財政悪化は財政（国債）の信認低下→国債金利の上昇→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（資料Ⅳ参照）を描いて最後は財政破綻に至ります。

当然ながら、長期金利の指標である国債金利の急上昇（価格は下落）は国債を大量に保有する金融機関の財務を直撃し、企業や個人の借り入れも難しくします。国債は地方債や企業の社債のベンチマークでもありますから、資金調達に大きな悪影響を及ぼします。つまり、国債の信認低下は民間経済をも左右するのです。

我が国の財政はギリシャよりも悪化しているのですから、本来ならすでに財政危機に陥っていてもおかしくありません。なぜそうならなかったのか。一つには租税負担率が国際的にみて低く増税余地が大きいこと、さらに膨大な家計金融資産や経常収支黒字があったためといわれていました。しかし、いまや金融資産も経常黒字も国債の信認を支える水準を維持できなくなりつつあります。

### 日銀の国債購入積み増しに限界論

それでも長期金利が異常な水準に低下しているのは、ひとえに日銀の異次元緩和によるものです。つまり、国債を年間80兆円のペースで買い増しているからで、その保有額は400兆円を上回りGDP比で7割に達しています。これは同じく量的緩和を進める欧州中央銀行（ECB）の1割、出口戦略に入った米連邦準備制度理事会（FRB）の1割強に比べて異常な水準にあります。

この結果、需給がタイトとなったことで市場機能の低下まで懸念され、日銀がこれ以上国債を買い入れるのは無理ではないかとの限界論が出てきたのです。これは日銀にとって財務上のリスク増大も意味します。異次元緩和はいつか転換するわけで、保有国債の評価額が大幅に下落する可能性があるからです。そうなれば日銀だけでなく、指摘したように民間金融機関の財務も直撃しますから、通貨信認の揺らぎや金融不安にもつながるでしょう。そうしたリスクを顕在化させないためにも、政府は財政健全化に取り組まねばならないのです。

### 「社会保障の充実」の先行実施が焦点に

消費税率10%への引き上げ再延期は、財政健全化だけでなく社会保障

も直撃します。社会保障と税の一体改革の一方の柱を変更したのですから当然のことです。とりわけ焦点になっているのは「社会保障の充実」についてです。

一体改革による消費税増収分の使途内訳（資料Ⅴ参照）をみてみましょう。今年度と税率10%時を比較してみると、基礎年金国庫負担割合2分の1引き上げ分はすでに税率8%時に確保されたので、配分額が変更を余儀なくされるのは後代への負担つけ回しの軽減、消費税率引き上げに伴う社会保障4経費の増、社会保障の充実です。税率引き上げの再延期で財源が確保できないのですから、一体改革の理念に照らせば配分額の増額も先送りするのは当然のことですが、安倍政権は社会保障の充実だけを先行実施しようとしているのです。

### 先行実施の財源は給付の見直しで

社会保障の充実では今年度で1.35兆円が子ども・子育て支援の充実、医療介護の充実、年金制度の改善などに充てられました。税率10%時には2.8兆円が予定されています。安倍政権はこのすべては無理としつつも、保育士や介護士のさらなる処遇改善、年金受給資格期間の短縮などを「ニッポン1億総活躍プラン」や「骨太の方針2016」に盛り込んで実施しようとしています

確かに保育士や介護士の賃金は他産業を大きく下回っており、待遇改善は極めて重要です。少子化対策や超高齢化対策を進める上では不可欠ともいえます。問題は財源です。安倍政権は「赤字国債は財源にしない」と表明しましたが、具体的な財源は明確になっていません。このため、本提言は仮に先行実施するなら財源は安定的でなければならず、それは給付面の見直しで捻出すべきだとしました。そうした規律ある厳しい姿勢で取り組まなければ、一体改革の理念が失われるだけでなく、将来も持続可能な社会保障制度の確立と財政健全化の両立は期待できないからです。

### 「2025年問題」と給付削減の必要性

ここで、改めて今後の社会保障給付費の推計をご覧ください（資料Ⅵ参照）。2012年度に109.5兆円だったのが2025年度には1.36倍の148.9兆円と150兆円の台に迫る勢いです。内訳をみると、増加率では介護が2.34倍と年金の1.12倍、医療の1.5

4倍を上回りますが、金額では医療が20兆円近く増加し54兆円と年金の60.4兆円に迫ります。団塊の世代がすべて後期高齢者になるからで、これが「2025年問題」と呼ばれる所以です。

社会保障給付費は公費（税金）と保険料を財源としており、すでに国の公費である社会保障費は一般会計歳出の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断トツに大きい歳出分野となっています。このまま給付が増加すれば一定の公費負担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、かつ医療・介護分野では適正な自己負担をどう確保するかが重要なのです。それなしには増税に際限がなくなる恐れがあるのです。

給付の抑制は社会保障の充実の安定財源捻出についてだけでなく、財政健全化の中間目標に伴う政策経費の増加額抑制にも直接的に関係します。すでに指摘したように、これは2018年度までの3年間で政策経費を1.6兆円程度の増加に抑制するというものですが、このうち1.5兆円が社会保障分野なのです。客観的にみてなかなか厳しい数字のようですが、これを着実に抑制しなければ政策経費の増加額抑制目標も達成できないのです。

### 先進各国の年金支給開始は67～68歳

さて、社会保障の個別分野についてですが、年金では昨年引き続き小手先ではない抜本的な見直しを求めました。このうち、「マクロ経済スライド」については一応実施の運びになっていますが、「支給開始年齢の引き上げ」や「高所得者の基礎年金国庫負担分の給付削減」には依然として政府の腰が引けています。

先進各国の支給開始年齢をみると、65歳への引き上げ途中である日本以外はほとんどが67～68歳で、すでに実施されているか近く実施する予定です（資料Ⅶ参照）。年金制度の性格上、引き上げ決定から実施まで相当な期間を要することを考慮すると、日本は周回遅れどころか2周も3周も遅れをとっているわけです。高所得者の給付削減にしても、税金で負担している分を削減するだけなら財産権の侵害にはならず、むしろ拡大する高齢者の所得格差是正に役立つでしょう。

## 依然として下がらない本体の診療報酬

次に医療についてですが、今年度が2年に1度の改定年に当たるとして注目された診療報酬は何とか引き下げられました。しかし、これはジェネリックの普及率向上などにより「薬価」が大幅引き下げとなったため、肝心の医師の人件費等にあたる「本体」は0.49%のプラス改定となりました。これまでの解説でも説明してきたように、問題は医師不足と医療の充実を理由に優遇されてきた「本体」なのです。とくに開業医は病院勤務医と比較にならないほど高いにもかかわらず、配分見直しは遅々として進んでいません。医師の人件費の財源構成をみると、患者の自己負担は一部であり多くは税金と保険料であることを納税者は認識すべきでしょう。

もちろん、「薬価」もさらに引き下げる必要があります。ジェネリックの普及率はここ数年、かなり上昇してきましたが、米国の9割、ドイツの8割に比べれば十分ではなく、8割の普及率目標は前倒しで達成すべきでしょう(資料Ⅷ参照)。あわせて先発医薬品の価格適正化も進めなければならず、診療報酬改定も「薬価」については毎年行う必要があります。

## 負担能力に応じた公平な負担と給付を

また、問題視されている医療費の地域格差に対応した都道府県ごとの医療費適正化を促進し、その実施状況を国民、住民に分かりやすく“見える化”する必要があります。“見える化”の必要性は介護費についてもいえます。医療・介護費の軽減につながるとして政府も力を入れ始めた健康寿命問題でも、対策と効果の因果関係を客観的にデータ分析し分かりやすく説明することが重要です。

そして、極めて限られた財源の中で今後の社会保障制度のあり方を考えると、負担能力に応じた公平な負担と給付の適正化が不可避となるでしょう。前述した高所得者の年金給付削減もその一つですが、医療や介護サービスでの高所得高齢者の負担のあり方などについても本格的な議論に入る必要があります。公的保険のカバー範囲についてももっと本質的な議論が望まれます。

## 改めて「税率10%なら単一税率で」を強調

ここまで消費税率10%への引き上げ再延期が及ぼすさまざまな影響について指摘してきましたが、この再延期で議論が冷めてしまった問題があります。それは税率引き上げに伴い低所得者対策として導入予定となっていた軽減税率制度とインボイス方式のことです。これが税率引き上げ再延期と同様に導入が2年半延期されたため、ほとんど議論の対象となっていません。

しかし、法人会はこれまで繰り返し①税率10%程度までは単一税率が望ましい②単一税率ならインボイスは不要で現行の「請求書等保存方式」で対応できる③低所得者対策は現行の「簡素な給付措置」の見直しで対応すべき—と主張してきました。このため、本提言も改めてこの考え方を確認しました。そうすれば導入延期期間中に軽減税率制度の是非論が再燃することも期待できなくはないからです。

## 政府の軽減税率制度案でも混乱は必至

なにしろ軽減税率制度は多くの欠点を有しています。その一つは軽減税率対象品目の線引き問題で、政府が示した案でも混乱するのは必至でしょう。そして、中小企業にとってはインボイス導入による事務負担の大きさが深刻な問題です。現在は商品を大きくくりに分類した請求書をまとめて記帳すればいいのですが、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、記帳も毎日のように行う必要があるからです。

さらに、税収の問題です。軽減税率は指摘したような欠点を有しているのに、それを実施すれば軽減分の税収まで逸失してしまいます。逸失税収を取り返すには標準税率を上げねばなりません。その議論はありませんから当初の想定税収に穴が空きます。従って2020年度のPB黒字化という財政健全化目標にもその影響は及ぶでしょう。

## 本格的な議員削減と政治資金の使途適正化を

消費税と行革の関係についても触れておきましょう。「行革の徹底」は増税で国民に痛みを求めるうえでの前提でした。そして、「まず隗より始めよ」の精神でその先頭に立つべき存在はいうまでもなく地方を含めた政府・議会なのです。この肝心な改革が遅々として進んでいないのです。

例えば衆議院は「0増10減」でお茶を濁しています。なぜなら、この議員定数削減は選挙制度をめぐる「一票の格差」是正を目的にしたものであり、本格的な定数削減には至っていないからです。さらに、本提言は政治資金の不適切な支出にも厳しく苦言を呈しました。前東京都知事の問題を念頭に置いたもので、税金が含まれる政治資金の使途の適正化を図るためには政治資金規正法の見直しが必要であることにも言及しました。

## マイナンバー制度と新たな税制改革

マイナンバー制度については、2016年1月から運用が開始されましたが、カード発行手続きの遅れなどもあり国民や事業者の理解が進んでいないのが実情です。このため、政府には引き続き制度の意義を周知させ、その定着を図るよう求めました。

さらに、今後の制度運用にあたっては、プライバシーの保護に万全を期すと同時に、現行では社会保障と税、災害対策となっている利用範囲をどこまで広げるかについて国民的議論が必要であることを指摘しました。金融所得や世帯収入の把握などに利用されていけば、これから本格化するといわれる所得控除の見直しをはじめとした所得税の抜本改革など新たな制度設計にも資するからです。

## Ⅱ. 経済活性化と中小企業対策

### 曲がり角のアベノミクス

アベノミクスが曲がり角に差し掛かったとの指摘の背景には、“3本の矢”の一つである日銀の「異次元緩和」に限界論がでてきたことがあります。これにより、我が国企業の業績や設備投資、個人消費を支えてきた円安・株高が明らかに変調をきたしたからです。

確かに、「異次元緩和」はマイナス金利という文字通り異次元の政策にまで踏み込んだにもかかわらず、金融機関の貸し出しは想定した伸びを示さず、むしろ収益圧迫などの副作用が指摘される状況となっています。国債市場も前述したように、日銀の大量購入による積み増しが続いているため、市場の流動性が著しく低下し市場機能と長期金利の不安定化が指摘されています。

「異次元緩和」は始まって3年半が経過しました。2%のインフレ目標達成期間は当初、2年としていたのに、いまだに達成時期が不透明なのです。原油価格の急落が大きな理由なのは確かですが、アベノミクス自体にも問題があります。

### 金融政策に頼らぬ成長戦略を

そもそも、金融政策だけでデフレを完全に脱却し経済を本格再生するには無理があり、「異次元緩和」はあくまでアベノミクスの先導役だったのです。つまり、この効果があるうちに最も重要な矢である成長戦略を軌道に乗せる必要があったわけです。いってみれば、「異次元緩和効果」によるモラトリアム期間を活かしきれなかったということでしょう。

もちろん、成長戦略が全く駄目だったわけではありません。法人実効税率は法人会も求めていた「20%台」を前倒しで実現しました。しかし、成長戦略の柱である規制改革では息切れが目立ちます。例えば農業分野での企業の本格参入、医療分野の混合診療解禁といった岩盤規制の改革は部分見直しにとどまったままなのです。

### 「成長と分配の好循環」で成長は可能か

そうした中で、安倍政権は「骨太の方針2016」などで「成長と分配の好循環」をキーワードにした成長モデル（資料Ⅹ参照）を打ち出し、「保育士や介護士の待遇改善」や「同一労働同一賃金」などをその主要政策に据えました。確かにこれらは極めて重要で不可欠な政策ですが、経済政策というよりむしろ社会政策に近く、成長や税収の押し上げ効果は限定的といっていいいでしょう。かつて菅直人民主党政権が、増税収入の大半を「社会保障の充実」に投入するという社会政策によって成長と財政健全化を図ろうとした考え方にどこか似ているように思えて仕方ありません。

真の経済再生には不断の規制改革により新たな産業と技術を生み出していくと同時に、中間所得層を中心とした実質所得の増加、個人消費の喚起、設備投資の促進といった成長サイクルを構築する必要があります。そのために政府には税制を含めた多角的政策が求められますし、企業も過剰な内部留保をこれらに振り向ける努力が不可欠なのです。

## 法人実効税率の国際的な格差は残るが…

では、具体的な税制提言についてですが、法人会にとって大きな関心があった案件が一応の決着をみたこともあり、今回は例年ほど目立ったものは盛り込んでいません。焦点だった法人実効税率は前倒しで「20%台」を実現しましたし、事業承継税制でも昨年1月に施行された大幅な納税猶予制度改正の適用状況がまとまっていないことから、新たな提言を行うまでには至らなかったのです。

ただ、法人実効税率についてはOECD加盟国やアジア主要国に比べ、依然として税率格差が残っていることを指摘したうえで、今回の引き下げ効果を確認しつつさらなる引き下げも視野に入れる必要があるという慎重な文言にしました。今後、税率引き下げの条件となった賃上げ問題や、引き下げ財源をめぐる中小法人課税などの議論を見極める必要があるからです。

### Ⅲ. 地方のあり方

#### 地方創生戦略の策定・実行状況の検証が必要

地方活性化では昨年に引き続き、地方創生戦略のあり方について取り上げました。「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」では地方創生の深化を実現する政策の推進をうたっていますが、それぞれの地域で策定される戦略が昨年の提言で求めたような民間の知恵・工夫を反映しているのか疑問だからです。

地方創生戦略はどう地域特性を生かすかが重要であり、そのカギは地元の産業や経済社会に精通した民間人が握っているのです。しかし、それぞれの地域の戦略がどう策定されているのか、また、それがどう実行され、どんな成果を上げているのか不透明なのです。まずはこれを検証し、成功例を参考に各地方が活性化を競うことが求められるのです。

#### 本質的問題も内包する「ふるさと納税制度」

自治体同士の競争という意味では、「ふるさと納税制度」の話題は特筆すべきでしょう。ただ、これが競争のあるべき姿かといえば、大いに疑問で

す。換金性の高い商品券や納税額並みの高額返礼品が登場するなど競争が過熱し、一部マスコミもこれを煽るような事態に至っているからです。

この結果、昨年度のふるさと納税受入額は前年度に比べ4.3倍の1653億円、件数は同3.8倍の726万件に急増し、もはや看過できない規模に達しています。このため、今回の提言では初めてこの問題を取り上げ適切な見直しを求めたのです。

提言はまた、この制度が内包する本質的な問題にも言及しています。適用自治体の対象が納税者の「ふるさと（出身自治体）」以外にも拡大されたことで制度本来の意味が変質しただけでなく、居住自治体が提供する行政サービスの対価（会費）である住民税が居住地以外に納税されるのは、地方税の原則にそぐわないのではないかとという根本的議論があることを指摘したのです。

## 国以上に必要な地方の財政規律

財政規律については、国以上に問題であることを改めて強調しました。国と地方の財政状況を比較すると、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、地方は近年、PB黒字が続いているうえ、長期債務残高の対GDP比も4割程度で安定しています。この傾向は今後も続く見込みです。

こうした国と地方の財政構造の背景にあるのは、国税5税の一定割合（消費税の2割強以外は約3割）を地方に振り向けている地方交付税の存在です。大赤字の国が地方の財政を支援するという奇妙な構造を支えているのは、地方交付税制度に「財源保障機能」がついているからだといわれています。これは地方の財源不足は国が自動的に埋めてくれるというもので、だから財政規律も働かないのです。

## 是正進めぬ地方公務員の高給与

それを象徴しているのは、何と言っても地方公務員の高給与でしょう。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）をみると、国家公務員給与が東日本大震災の復興財源捻出のために期間限定で引き下げられた平成24～25年度以外はこの10年余、100弱に張り付いたままです。

これは地域の民間企業の給与水準を大きく上回っている水準であり、ラ

スパイレス指数の対象以外となっている清掃職員や用務員などの技能労務職に至っては、民間の同職種とは比べようもないほどの高給与です。地方交付税は一般財源ですから、こうした地方公務員の高給与にも投入されているわけで、当該自治体住民だけでなく国民の税金も財源となっているのです。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」の徹底が不可欠なのです。

### 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同様です。日本の地方議員の一人当たり平均報酬は、欧米の10倍前後に上っています。なぜ、こんなに差があるかという点、欧米では巨大都市を除き地方議員は名誉職でボランティアが基本だからです。そこには自分たちの地域は自分たちが熱意と覚悟をもって治めるという地方自治本来の伝統が息づいています。だから、報酬は基本的に交通費などを中心に実費精算のみなのです。

日本の場合は高額な報酬以外に多額の政務活動費も支給されます。しかし、議員提案による条例数が極めて少ないことからみてもわかるように、政務活動費は政策立案の調査研究より自らの選挙活動に使っているのが実情ではないでしょうか。富山市議会では政務活動費の不正受給が発覚し大量の議員が辞職する事態も起こっています。高額報酬を大幅に削減することはもちろんですが、政務活動費も実費精算とし調査研究内容の報告を義務づける方法もあるでしょう。

しかも、日本の地方議員は数も多いのです。これは戦後の地方議会制度のあり方についてドイツを参考にしたためといわれていますが、報酬の方は参考にしなかったわけです。地方議員は「隗より始めよ」の精神で自らを律し、本来なら行政改革の先頭に立つ責務があるのです。

なお、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、日額報酬制に見直すべきであることは指摘するまでもありません。

## IV. 震災復興

### 大規模災害に対する予防的税制の必要性

東日本大震災については5年間の集中復興期間を終え、本年4月から「復

興・創生期間」に入りましたが、復興は道半ばといわれています。このため、これまでの事業の検証が極めて重要であることを改めて強調しています。また、本年4月の熊本地震についても実効性のある対策を講じるよう求めました。

また、新たに「大規模自然災害を想定した税制」の整備を検討する必要性にも言及しました。地震だけでなく急激な気候変動などによる大規模な災害が予想されるためですが、具体的な制度設計については今後の議論に委ねています。

## **V. その他**

### **学校だけでなく社会全体で租税教育を**

納税環境の整備では昨年と同様に、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の必要性と、学校だけでなく社会全体での教育の重要性を指摘しています。

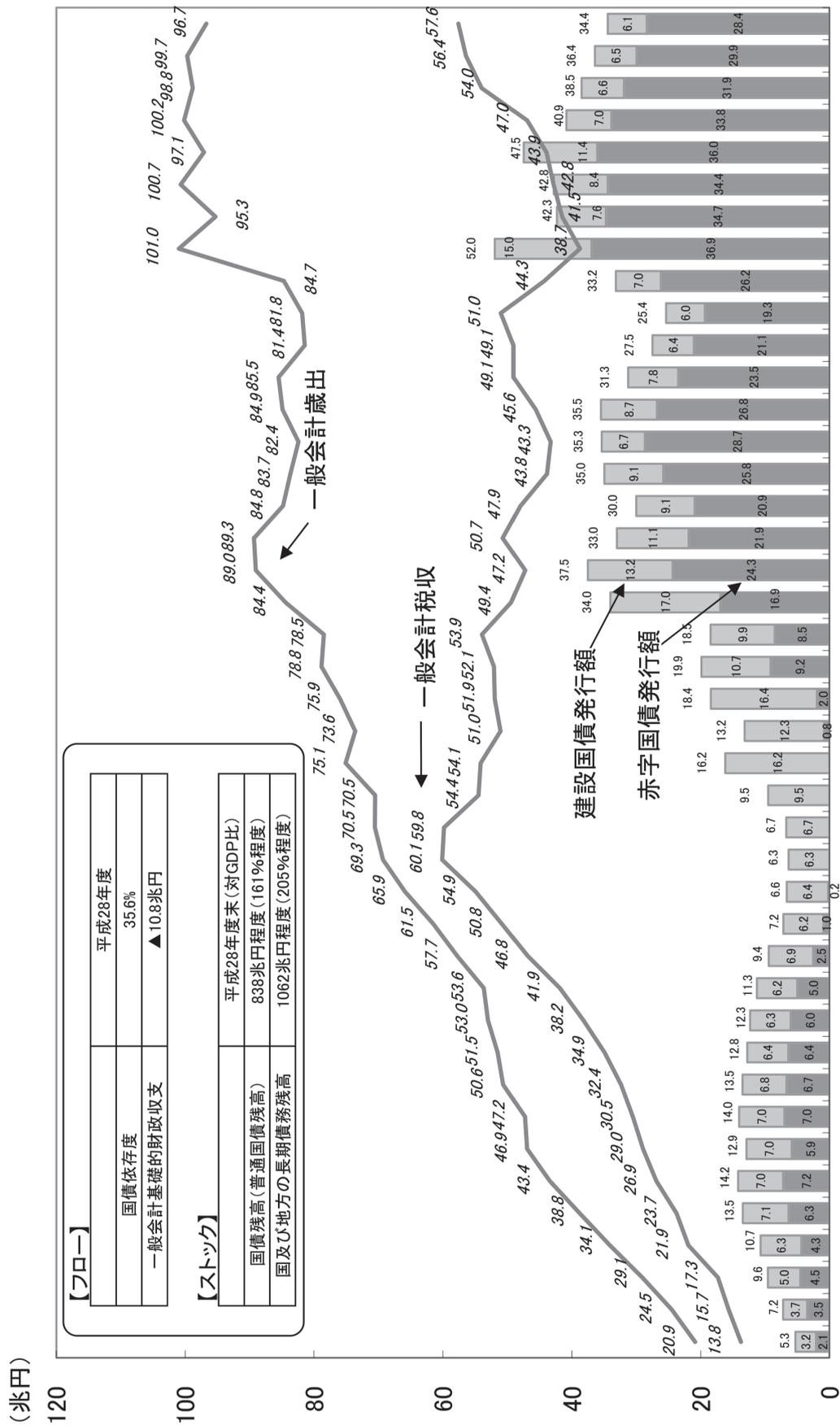
## 《参考資料》

- I. 一般会計税収、歳出総額及び国債発行額の推移
- II. 国債残高累増の推移
- III. 中長期の経済財政に関する試算
- IV. 国債金利の上昇による悪循環モデル
- V. 消費税5%引上げによる社会保障制度の安定財源確保
- VI. 将来の社会保障給付見通し
- VII. 年金支給開始年齢の引上げについて
- VIII. 後発医薬品の市場シェア
- IX. 成長と分配の好循環モデル
- X. 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

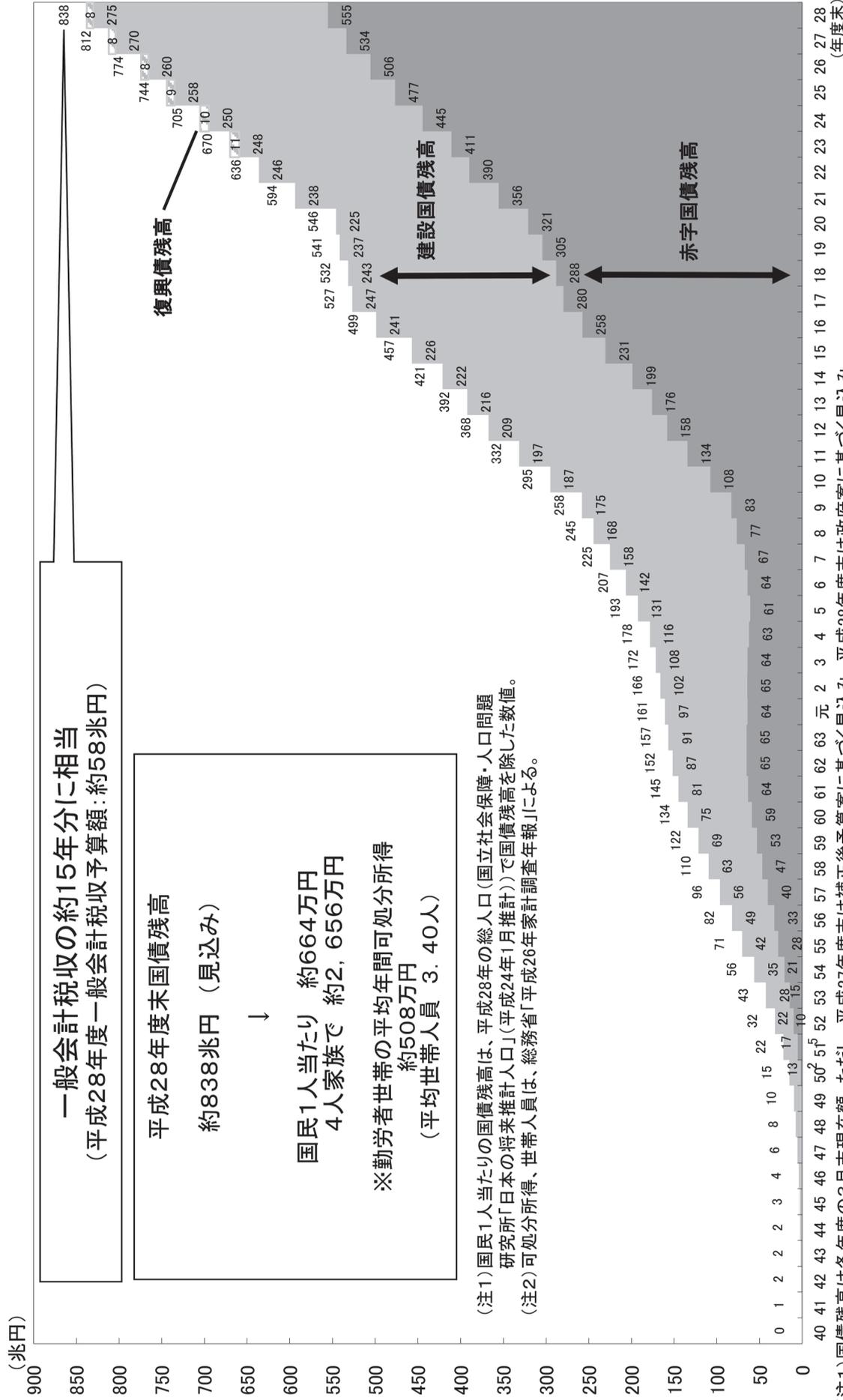


(注1)平成26年度までは決算、平成27年度は補正予算案、平成28年度は政府案による。

(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施策の財源を調達するための復興債、平成24年度及び25年度は基礎年金国債負担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。

# 国債残高累増の推移



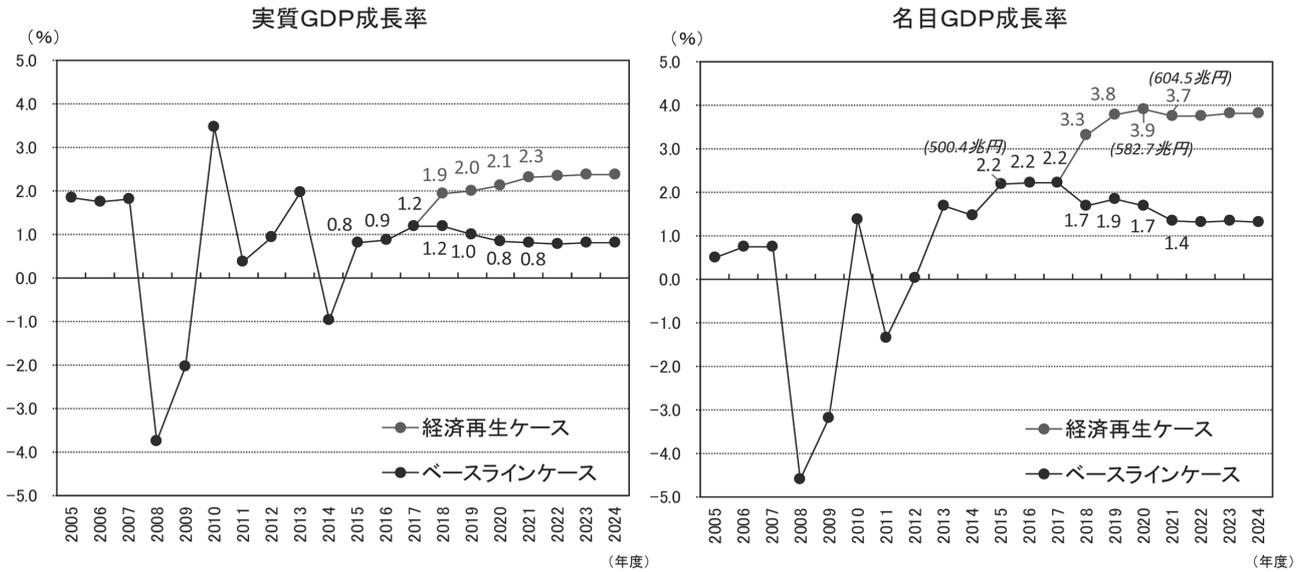
(注1) 国民1人当たりの国債残高は、平成28年の総人口(国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」(平成24年1月推計))で国債残高を除いた数値。  
(注2) 可処分所得、世帯人員は、総務省「平成26年家計調査年報」による。

(注1) 国債残高は各年度の3月末現在額。ただし、平成27年度末は補正後予算案に基づく見込み、平成28年度末は政府案に基づく見込み。  
(注2) 赤字国債残高は、国鉄長期債務、国有林野累積債務等の一般会計承継による借換国債、臨時特別国債、減税特別国債及び年金特別国債を含む。  
(注3) 東日本大震災からの復興のために実施するために必要な財源として発行される復興債(平成23年度は一般会計において、平成24年度以降は東日本大震災復興特別会計において負担)を国債残高に含めている(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:7.8兆円、平成28年度末:7.6兆円)。  
(注4) 平成28年度末の翌年度借換のための前倒限年度額を除いた見込額は790兆円程度。

## 中長期の経済財政に関する試算(2016年7月)

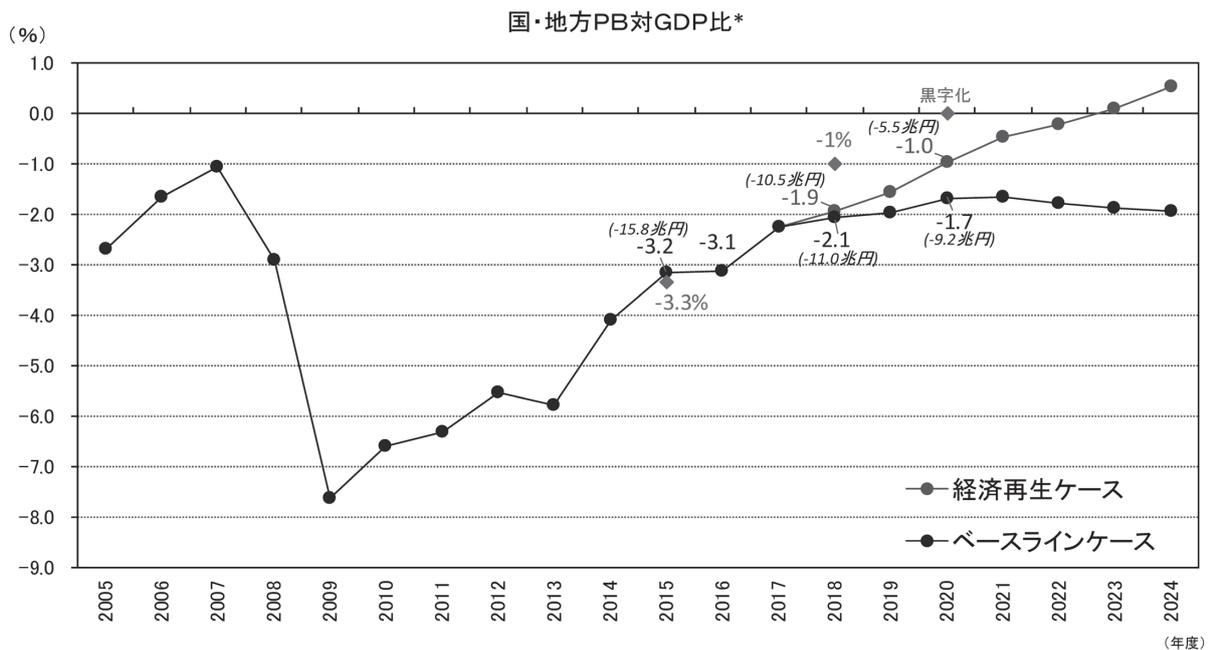
### OGDP成長率

経済再生ケースでは、実質GDP成長率は中長期的に2%以上、名目GDP成長率は中長期的に3%以上となり、名目GDPの水準でみると、2020年度頃に600兆円を達成する姿(2021年度 604.5兆円程度)。



### 国・地方PB対GDP比

- 2015年度に▲3.2%程度(▲15.8兆円程度)となり、赤字半減目標を達成することが見込まれる。
- 国・地方PB黒字化目標年度である2020年度には、経済再生ケースでは▲1.0%程度(▲5.5兆円程度)となり、引き続き、経済・財政一体改革を着実に推進していくことが重要。



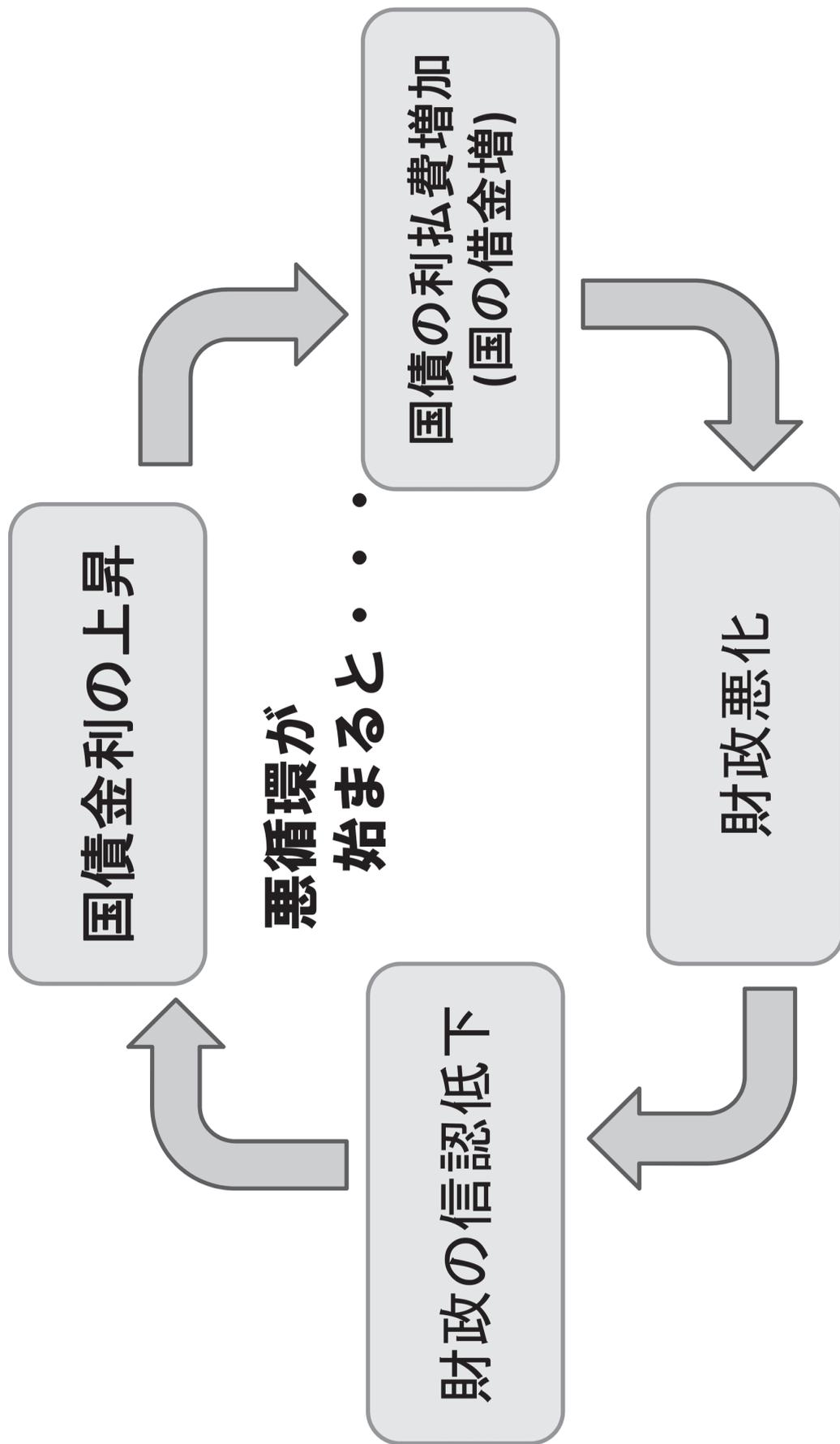
\* 復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース

\*\* 「経済・財政再生計画」(「基本方針2015」第3章)における2018年度のPB対GDP比▲1%程度の目安について、2017年度予算の姿も見極めつつ、過度な歳出抑制にならぬよう、消費税率再引上げの2019年10月への延期の影響に関し点検・適切な対応を行うこととしている。

\*\*\* 消費税の軽減税率制度の導入に伴う減収に対応し、「所得税法等の一部を改正する法律」を踏まえて確保する安定的な恒久財源について、本試算では、総合合算制度の見送りにより確保する財源を織り込んでいる。織り込まれていない残りの所要額については、同法において、歳入及び歳出における法制上の措置等を講ずることにより、確保することとしている。

## 国債金利の上昇による悪循環モデル

現在は、安定した国内での購入等によって低く抑えられている日本国債の金利ですが、一旦金利が上昇すると、国債の利払費が増加し（＝財政悪化）、それによって財政の信認が低下することで、さらに国債の金利が上昇するという悪循環が引き起こされます。



## 消費税5%引上げによる社会保障制度の安定財源確保

- 消費税率(国・地方)を、2014年4月より8%へ、2017年4月より10%へ段階的に引上げ
- 消費税収の使い途は、国分については、これまで高齢者3経費(基礎年金、老人医療、介護)となっていたが、今回、社会保障4経費(年金、医療、介護、子育て)に拡大
- 消費税収は、全て国民に還元し、官の肥大化には使わない

1%  
程度

### 社会保障の充実

+2.8兆円程度

### 社会保障の安定化

+11.2兆円程度

○基礎年金国庫負担割合1/2の恒久化

3.2兆円程度

○後代への負担のつけ回しの軽減

7.3兆円程度

・高齢化等に伴う自然増を含む安定財源が確保できていない  
既存の社会保障費

○消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増

・診療報酬、介護報酬、子育て支援等

についての物価上昇に伴う増

0.8兆円程度

4%  
程度

### ○子ども・子育て支援の充実

0.7兆円程度

- 子ども・子育て支援新制度の実施による、幼児教育・保育と地域の子ども・子育て支援の総合的推進・充実、「待機児童解消加速化プラン」の実施 など

### ○医療・介護の充実

1.5兆円程度

- 病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等、地域包括ケアシステムの構築、医療保険制度の財政基盤の安定化、保険料に係る国民の負担に関する公平の確保、難病、小児慢性特定疾病に係る公平かつ安定的な制度の確立 など

### ○年金制度の改善

0.6兆円程度

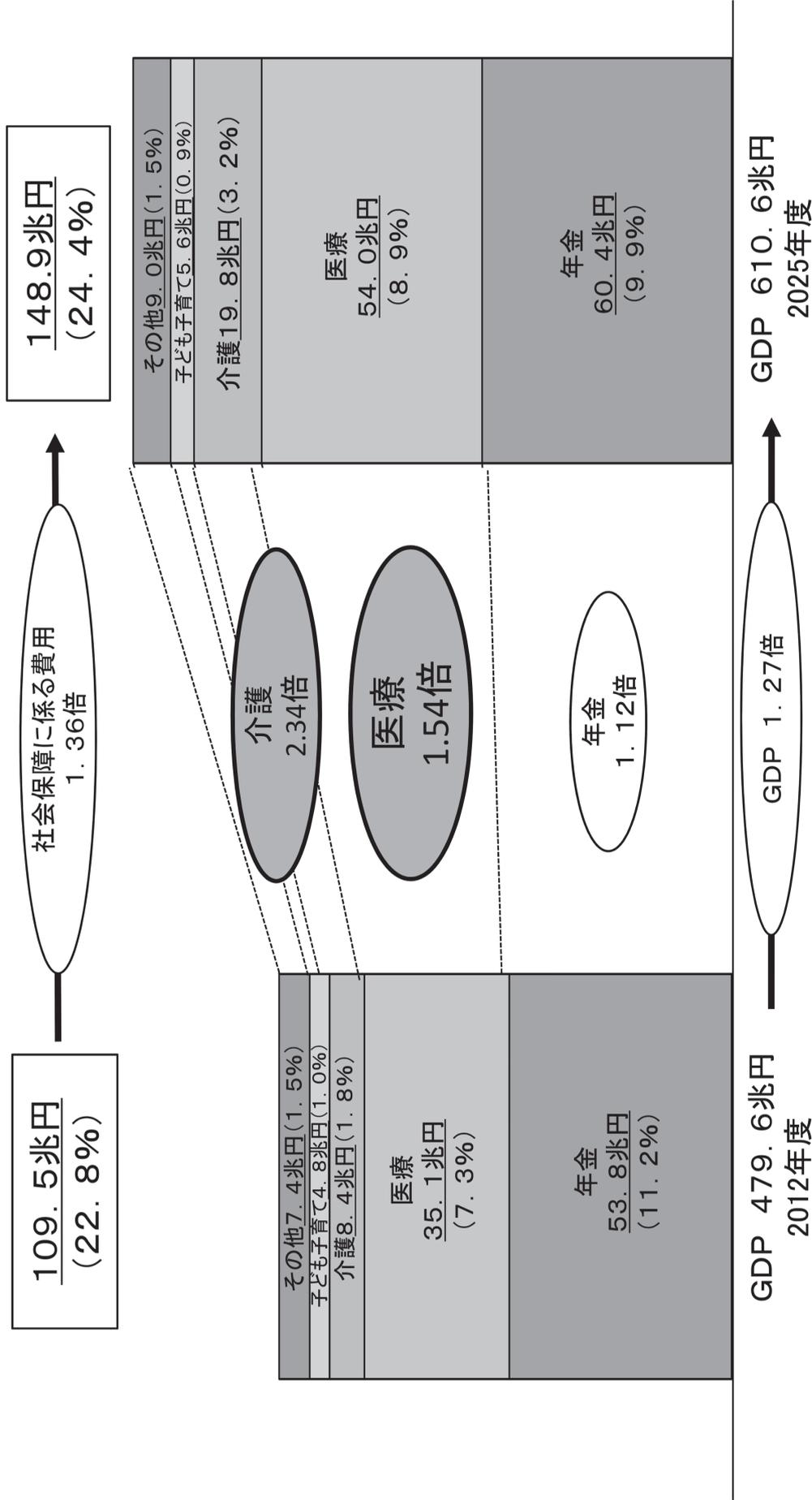
- 低所得高齢者・障害者等への福祉的給付、受給資格期間の短縮 など

(注) 税制抜本改革法に沿って消費税率が平成29年4月に10%に引き上げられ、増収分が平成30年度に満年度化した場合、5%引き上げ分の14.0兆円程度のうち、1%程度の2.8兆円程度が充実に充てられる。

# 資料VI

## 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、財源調達のペース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。

## 年金支給開始年齢の引上げについて

- 日本以外の全てのG7諸国では支給開始年齢の67～68歳への引上げが実施されている。
- 日本は、65歳への引上げの途中であり、また、引上げ後においても、平均寿命が長いことから、他国と比べて平均受給期間が長い。過去の例を見ると、支給開始年齢の引上げの決定から実施までに相当の期間を要している。
- 今後労働人口が減少していく中で、高齢者の就労促進が課題となっていることを踏まえれば、高齢期の就労と年金受給のバランスの観点から、高齢者雇用の環境整備と合わせて、年金支給開始年齢の更なる引上げについて早急に検討し、結論を得、現在の支給開始年齢の引上げが終了する2025年度に引き続いて実施していくことが必要ではないか。

	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
カナダ	65歳→67歳	2012年	2023年 (2029年)	11年	男性:19.0年 女性:22.3年	4.2人→2.2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)、財団法人年金シニアプラン総合機構「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。カナダについては、支給開始年齢が67歳に引き上げられるのは、老齢保障年金(OAS)のみ。

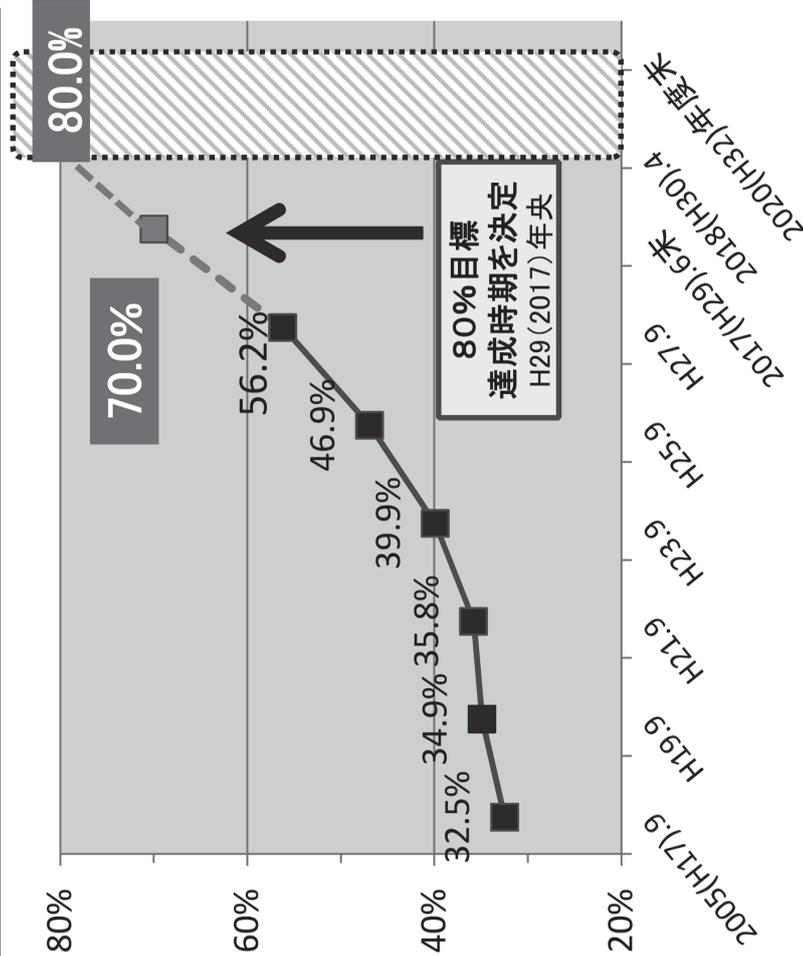
# 後発医薬品の市場シェア

## 資料VIII

我が国の後発医薬品の数量シェアの推移と目標

### 数量シェア目標

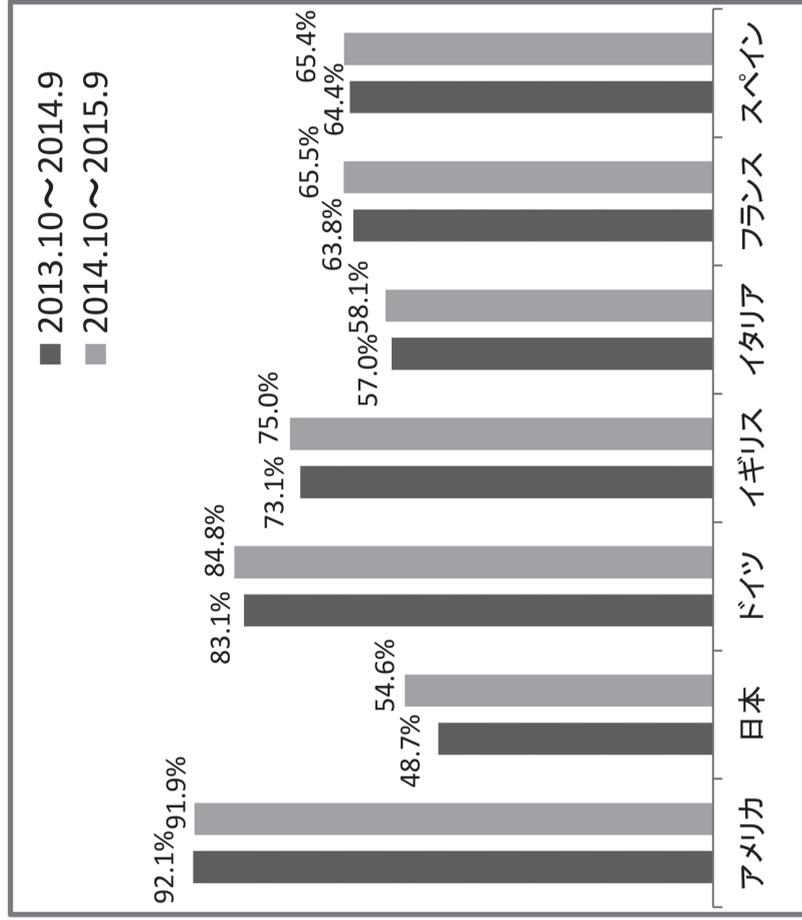
- ① 2017年(平成29年) 中に70%以上
- ② 2018年度(平成30年度) から2020年度(平成32年度) 未までの間のなるべく早い時期に80%以上



注) 数量シェアとは、「後発医薬品のある先発医薬品」及び「後発医薬品」を分母とした「後発医薬品」の数量シェアをいう

厚生労働省調べ

各国の後発医薬品のシェア (数量ベース、年平均値)

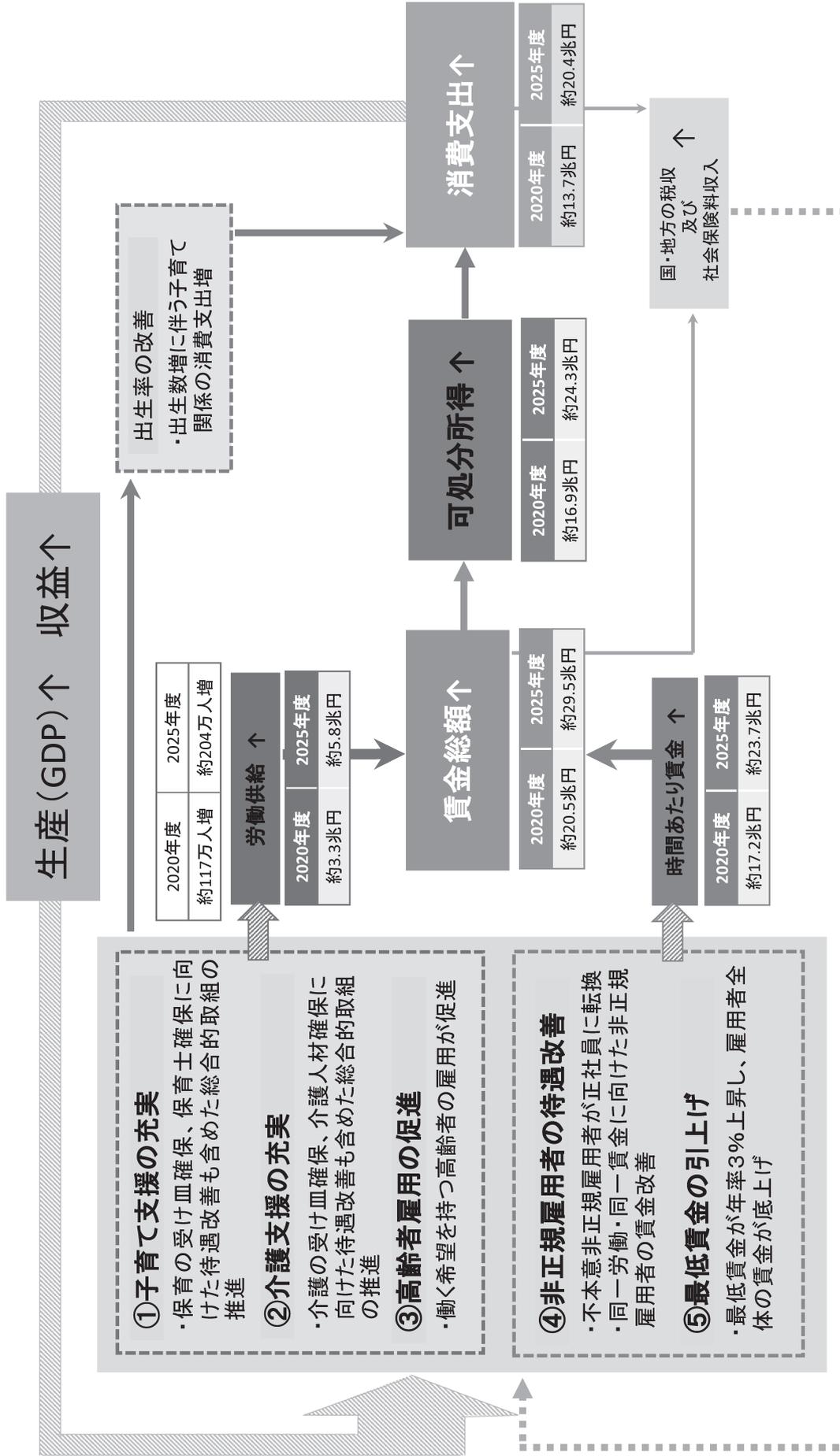


注) 後発医薬品のシェア=後発医薬品/(後発医薬品+長期収載品)×100(%)  
・2013.10~2014.9と、2014.10~2015.9で、以下のとおり、後発医薬品、長期収載品の定義が必要になっていることに注意が必要である。  
後発医薬品: EARLY ENTRY GENERIC PRODUCTS(先発品保護期間中に上市されたオナーライズドジェネリック)  
後発医薬品: BIO-COMPARABLE PRODUCTS(バイオ後発品)  
長期収載品: NON-GENERIC PRODUCTS(後発医薬品でなく、過去保護されていたが現在は保護が切れているもの、バイオ後発品の参照対象となる先行バイオ医薬品を含む。)  
後発医薬品: EARLY ENTRY GENERIC PRODUCTS(後発医薬品でなく、過去保護されていたが現在は保護が切れているもの、バイオ後発品の参照対象となる先行バイオ医薬品を含む。)  
長期収載品: BIO-COMPARABLE PRODUCTS(バイオ後発品)  
後発医薬品: BIO-COMPARABLE PRODUCTS(後発医薬品でなく、過去保護されていたが現在は保護が切れているもの、バイオ後発品の参照対象となる先行バイオ医薬品を含む。)  
長期収載品: NON-GENERIC PRODUCTS(後発医薬品以外の各国の数量(SU)ベースでの後発医薬品のシェアを算出。IMS MIDAS dataでは、画面分の数量把握できないため、後発医薬品の数量が他国と比較して低い日本については、IMS Health社データにおける日本の数量シェアを算出している。  
(出典1)©2016 IMS Health, MIDAS, Market Segmentation, MAT Sep 2014, RX only (PRESCRIPTION BOUND)  
(出典2)©2016 IMS Health, MIDAS, Market Segmentation, MAT Sep 2015, RX only (PRESCRIPTION BOUND)

無断転載禁止

## 成長と分配の好循環モデル

一賃金・所得・消費の循環を中心とした試算一



1) 一億総活躍社会の実現に向けた取組として①～⑤を取り上げ、労働供給の増加と賃金上昇を通じた直接的な政策効果について、仮定を置いて試算したものであり、GDP600兆円への道筋の全体像を示すものではない。

2) 効果額は政策が行われない場合との差分のみを示したものであり、人口動態による労働供給の減少効果や一般物価の上昇による効果は含まない。また、潜在需要の顕在化効果や投資リターンの上昇、それに伴う設備投資増加の効果、産業間の労働移動の影響などについては、試算の対象としていない。なお、試算の内容は不確実性を伴うため、相当な幅を持って理解される必要がある。

# 地方公務員給与の実態調査結果

## 資料 X

### ラスパイレス指数(全団体加重平均)

○ 平成27年4月1日現在 **99.0** (前年 98.9 +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。

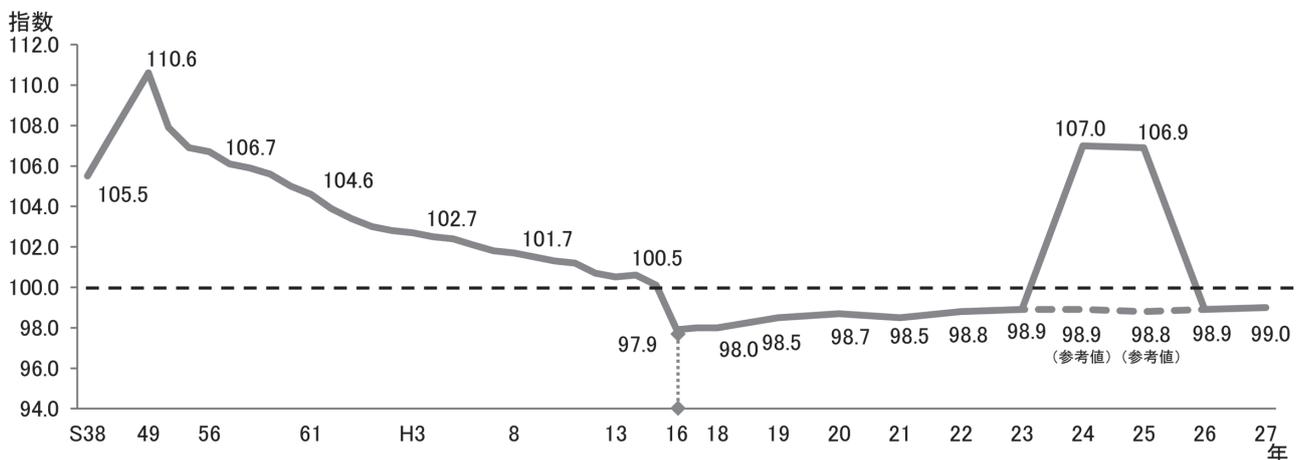
#### (1) 団体区分別平均

区 分	S49.4.1	H26.4.1	H27.4.1	増 減	
				S49→H27	H26→H27
全地方公共団体平均	110.6	98.9	<b>99.0</b>	△ 11.6	0.1
都道府県	111.3	99.9	<b>99.7</b>	△ 11.6	△ 0.2
指定都市	116.1	100.1	<b>101.2</b>	△ 14.9	1.1
市	113.8	98.6	<b>98.7</b>	△ 15.1	0.1
町村	99.2	95.6	<b>95.8</b>	△ 3.4	0.2
特別区	—	99.7	<b>98.2</b>	—	△ 1.5

#### (2) 団体区分別最高値・最低値

区 分	H27.4.1			
	最高値		最低値	
都道府県	104.1	神奈川県	91.8	鳥取県
指定都市	103.8	川崎市	97.2	大阪市
市区町村	104.7	兵庫県芦屋市	75.7	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。