平成１２年７月

わが国税制の現状と課題
－２１世紀に向けた国民の参加と選択－

税　制　調　査　会

目　　次

（頁）

はじめに …… 1

序説 ― 税制のあり方の選択に当たって ― …… 2

第一　基本的考え方

一　租税の意義と役割

１．公的サービスと租税

(1) 公的サービスと政府の役割 …… 5

(2) 租税の基本的な機能 …… 6

２．租税と民主主義 …… 7

３．公的サービスと国民負担

(1) 租税の十分性 …… 10

(2) 政府の大きさと国民負担 …… 10

４．税制と経済社会との関わり …… 11

二　税制と基本原則

１．租税の種類と税体系 …… 13

２．税制の基本原則

(1) 公平 …… 16

(2) 中立 …… 18

(3) 簡素 …… 18

(4) 三つの原則の関係 …… 19

(5) 課税ベースと税率 …… 19

(6) 経済社会の活力 …… 19

(7) 税制の基本原則と国際的整合性 …… 20

(8) 税制の基本原則と租税特別措置等 …… 20

三　近年の税制改革の流れと現状
１．近年の税制改革の流れ
(1) 昭和62・63年の抜本的税制改革 …… 23
(2) 平成元年以降の税制改革 …… 25
２．わが国の税負担の現状と国際比較
(1) 税負担の現状と国際比較 …… 29
(2) 所得・消費・資産等の構成 …… 32

四　税制の検討の視点
１．経済社会の構造変化
(1) 少子・高齢化と人口減少 …… 35
(2) 国際化・情報化と企業活動 …… 37
(3) 金融取引の多様化・経済のストック化 …… 38
(4) ライフスタイルの多様化 …… 39
(5) 所得分布の動向 …… 41
２．財政の現状と課題
(1) わが国財政の現状 …… 44
(2) 国民負担率のあり方 …… 46
(3) 税収の状況と中長期的見通し …… 47
(4) 財政構造改革の必要性 …… 50
３．税と社会保障
(1) 租税と社会保険料 …… 53
(2) 基礎年金等の全額税方式化をめぐる議論 …… 54
(3) 社会保障給付と控除をめぐる議論 …… 57
４．地方分権と地方税財源の充実確保
(1) 地方分権の意義と地方税の役割 …… 58
(2) 地方分権推進の経緯 …… 59
(3) 地方税財源の充実確保についての基本的な考え方 …… 60
(4) 地方税財源の充実確保方策の方向 …… 62
(5) 課税自主権の活用 …… 63

五　わが国税制のあり方
１．税制の抜本的改革の必要性 …… 64
２．抜本的改革の視点 …… 65
３．税制論議への国民の参加と選択 …… 68

第二　個別税目の現状と課題

一　個人所得課税
１．個人所得課税の意義
(1) 個人所得課税とは …… 70
(2) 個人所得課税の特徴と役割 …… 70
(3) 個人所得課税の税体系における位置付け …… 71
２．個人所得課税の現状
(1) 個人所得課税の納税者数 …… 72
(2) 個人所得課税の負担水準 …… 73
(3) 個人所得課税の税収 …… 76
(4) 個人所得課税の国民所得に対する負担率 …… 77
(5) 個人所得課税の負担の分布 …… 77
(6) 個人所得課税の基本的な仕組み …… 78
３．個人所得課税の課題
(1) 個人所得課税の基幹税としての役割と負担のあり方 …… 82
(2) 課税ベースとしての所得のあり方 …… 82
(3) 所得再分配機能のあり方 …… 83
(4) 制度の簡素性 …… 84
(5) 個人住民税のあり方 …… 84
４．課税ベースとしての所得
(1) 所得の捉え方 …… 84
(2) 課税最低限と控除 …… 88
５．税率構造 …… 103

６．所得控除
(1) 所得控除の種類 …… 106
(2) 特別な人的控除 …… 107
(3) その他の控除 …… 107
(4) 所得控除のあり方 …… 109
７．各種の所得
(1) 所得の種類 …… 109
(2) 退職所得 …… 110
(3) 事業所得 …… 110
［補論］その他の所得 …… 112
８．課税単位と課税方式等
(1) 個人所得課税の課税単位 …… 115
(2) 個人所得課税の課税方式 …… 117
(3) 損益通算等 …… 118
９．年金税制
(1) 公的年金に係る税制の現状 …… 120
(2) 公的年金に係る税制のあり方 …… 122
(3) 企業年金等に係る税制 …… 123
10．土地譲渡益課税
(1) 土地譲渡益課税の現状 …… 125
(2) 土地税制と土地譲渡益課税 …… 127
11．金融税制
(1) 金融資産からの所得に係る税制 …… 128
(2) 各種の金融資産からの所得 …… 129
(3) 生損保控除、非課税貯蓄、課税繰延べ商品 …… 133
(4) 金融取引の多様化・複雑化と適正な課税 …… 134
12．租税特別措置等 …… 137
13．納税を支える制度
(1) 公正、簡素な納税過程 …… 139
(2) 確定申告 …… 140

(3) 源泉徴収・年末調整 …… 140
(4) 資料情報制度等 …… 142
(5) 納税者番号制度 …… 144
14. 個人住民税関係
(1) 個人住民税の意義 …… 144
(2) 個人住民税の現状 …… 145
(3) 個人住民税の課題 …… 147
［補論］主な租税論 …… 154

二 法人課税
1．法人税
(1) 法人税の意義 …… 156
(2) 法人税の現状 …… 160
(3) 法人税の課題 …… 164
(4) 税率と課税ベースの適正化 …… 165
(5) 企業組織再編への対応 …… 169
(6) 公益法人等 …… 186
(7) ＮＰＯ法人 …… 188
(8) その他の課題 …… 189
2．法人事業税
(1) 法人事業税の概要 …… 193
(2) 法人事業税の現状 …… 196
(3) 法人事業税の課題 …… 201
(4) 法人事業税への外形標準課税の導入 …… 202
(5) 社会保険診療報酬に係る課税の特例措置 …… 217
［補論１］外形基準について …… 217
［補論２］「銀行業等に対する東京都の外形標準課税について」のポイント …… 225

三 消費課税
1．消費課税の意義

(1) 消費課税とは …… 226
(2) 消費課税の特徴と役割 …… 226
(3) 消費課税の税体系における位置付け …… 227
2．消費課税の現状
(1) 消費課税の国民所得に対する負担率 …… 228
(2) 消費課税の税収 …… 228
(3) 収入階級別の税負担割合 …… 230
(4) 消費課税の基本的な仕組み …… 231
3．消費課税の課題 …… 231
4．消費税
(1) 消費税のこれまでの歩みとその意義 …… 233
(2) 消費税の仕組みと性格 …… 236
(3) 課税対象 …… 239
(4) 税率 …… 243
(5) 中小事業者に対する特例措置 …… 246
(6) 仕入税額控除 …… 252
(7) 申告納付 …… 255
(8) 消費税滞納への対応 …… 258
(9) 消費税と価格との関係 …… 259
(10) 国・地方間の配分 …… 262
(11) 消費税と社会保障 …… 263
5．地方消費税
(1) 創設と意義 …… 266
(2) 制度の概要 …… 267
(3) 税収の状況 …… 268
(4) 今後のあり方 …… 268
6．し好品課税
(1) し好品課税の意義 …… 268
(2) 酒税 …… 269
(3) たばこ税 …… 274

７．特定財源等
(1) 特定財源等の意義 …… 278
(2) 特定財源等の現状 …… 283
(3) 特定財源等の課題 …… 285
８．その他の地方税
(1) ゴルフ場利用税 …… 285
(2) 狩猟者登録税等 …… 286

四　資産課税等
１．資産課税等の意義
(1) 資産課税等とは …… 288
(2) 資産課税等の特徴と役割 …… 288
(3) 資産課税等の税体系における位置付け …… 289
２．相続税
(1) 相続税の意義 …… 290
(2) 相続税の現状 …… 291
(3) 相続税の課題 …… 298
(4) 課税ベース …… 303
(5) 税率構造 …… 306
(6) 贈与税 …… 306
(7) 国際化・情報化の進展等への対応 …… 308
３．地価税 …… 309
４．固定資産税
(1) 固定資産税の意義と沿革 …… 310
(2) 固定資産税の仕組み …… 312
(3) 固定資産税の負担の状況 …… 313
(4) 負担水準の均衡化 …… 315
(5) 非課税等特別措置の整理・合理化 …… 318
(6) 納税者の理解と信頼の確保 …… 318
(7) 今後の固定資産税のあり方 …… 320

５．特別土地保有税
(1) 特別土地保有税の沿革 …… 320
(2) 特別土地保有税の仕組み …… 321
(3) 特別土地保有税の意義 …… 322
(4) 特別土地保有税の負担の状況 …… 322
(5) 今後の特別土地保有税のあり方 …… 323
６．都市計画税
(1) 都市計画税の意義 …… 323
(2) 都市計画税の沿革 …… 323
(3) 都市計画税の仕組み …… 324
(4) 都市計画税の現状 …… 325
(5) 都市計画税の使途 …… 325
(6) 今後の都市計画税のあり方 …… 326
７．登録免許税
(1) 登録免許税の意義と仕組み …… 326
(2) 登録免許税の現状と今後の課題 …… 327
８．不動産取得税
(1) 不動産取得税の意義と沿革 …… 329
(2) 不動産取得税の仕組み …… 329
(3) 不動産取得税の現状と課題 …… 330
９．印紙税
(1) 印紙税の意義と仕組み …… 331
(2) 印紙税の現状と今後の課題 …… 332
10．事業所税
(1) 事業所税の意義と沿革 …… 333
(2) 事業所税の仕組み …… 334
(3) 事業所税の負担の状況 …… 335
(4) 今後の事業所税のあり方 …… 335

五　国際課税

１．国際課税の意義

(1) 国際課税とは …… 336

(2) 居住地国課税と源泉地国課税 …… 336

(3) 国際課税に係る議論の推移 …… 337

２．国際課税の現状

(1) 基本的な仕組み …… 339

(2) わが国の取組み状況 …… 341

３．国際課税の課題 …… 341

４．外国法人課税

(1) わが国の外国法人課税制度 …… 343

(2) 外国の多様な事業体の法人課税上の取扱い …… 343

(3) 制限納税義務者の判定基準 …… 344

(4) 外国法人の支店等に対する課税 …… 345

５．二重課税の排除

(1) 外国税額控除制度 …… 346

(2) みなし外国税額控除 …… 348

６．課税ベースの国家間調整

(1) 移転価格税制 …… 349

(2) 過少資本税制 …… 351

(3) タックス・ヘイブン税制 …… 351

７．租税回避への対応

(1) 高度化する租税回避 …… 352

(2) 執行当局による情報アクセスの確保 …… 353

８．有害な税の競争への対応 …… 353

９．国際的協調の必要性 …… 354

六　その他の諸課題

１．納税者番号制度

(1) 納税者番号制度の意義 …… 355

(2) 納税者番号制度の検討の必要性 …… 356
(3) タックス・コンプライアンスの向上 ― 納税者の立場からの論点 ― …… 358
(4) 納税者番号制度をめぐる諸状況の変化 …… 358
(5) 納税者番号制度をめぐる主な論点 …… 360
(6) 今後の検討の方向 …… 365
2．電子商取引と税制 …… 367
3．環境問題への対応
(1) 基本的考え方 …… 370
(2) 環境施策の諸類型と税制 …… 370
(3) 地球温暖化問題とＣＯ２の削減 …… 372
(4) 諸外国の動向 …… 373
(5) 今後の検討の方向 …… 374
4．税務行政
(1) 税務行政の現状と課題 …… 377
(2) 納税申告の手続の電子化 …… 378
(3) 税務行政を支える制度 …… 379

はじめに

21 世紀における日本を展望するとき、経済社会の構造変化に税制がどのように対応していくのか、財政のあり方との関連において租税の果たすべき機能をどのように考えるのか、といったことを改めて検討し、税制全体を 21 世紀にふさわしいものに改革していくことが求められています。このような検討に当たっては、国民一人一人の参加と選択が従来にも増して重要になっています。

当調査会は、税制論議への国民の参加と選択のために必要となる判断材料を幅広く提供するという考え方の下、税制と経済社会の関わり、税制についての検討の視点、各税の現状と課題などについて検討を行い、ここに答申をとりまとめました。答申においては、なるべく多くの方々に税制に関する諸論点を理解していただけるよう、基礎的な事項を含めて、幅広く盛り込むこととしました。

この答申により、税制の現状と課題についての国民の理解が深まり、国民参加の下に、21 世紀を展望した今後の税制改革論議が行われることを期待してやみません。

当調査会では従来から広く国民の皆様の御意見をお伺いしております。

(御意見の提出先)

郵送の場合　　〒100-8694　東京中央郵便局私書箱 1666 号

電子メールの場合　coo02tax@mof.go.jp

序説 ― 税制のあり方の選択に当たって ―

1．シャウプ勧告から50年が経過し、20世紀の最終年を迎え、わが国はあらゆる面で節目を迎えています。21世紀を展望すれば、少子・高齢化の進展はまもなく人口の減少という新たな局面に入ります。また、情報化を伴う国際化の進展とともに企業活動が多様化し、金融取引の多様化、経済のストック化、ライフスタイルの多様化など様々な構造変化が見込まれます。こうした構造変化の中で、バブル崩壊後、わが国経済は低迷を続け、同時に膨大な財政赤字の累積が進行しつつあります。1980年代後半以降、世界の多くの国々・地域が深刻な経済危機を克服して力強い回復を示す中で、わが国経済は貴重な10年間足踏みを続けたとの見方もありますが、21世紀に向けて明るい展望を拓き、「公正で活力ある社会」を実現するため経済社会のシステム全体の根本的な改革が求められています。

税制については、これまでも、少子・高齢化の進展への対応や経済の活性化などの観点から、消費税の創設をはじめ税制全般にわたる改革に取り組んできました。今後の経済社会を展望するとき、政府の役割や行政の手法を見直し、個人や企業の創意工夫をより尊重するための諸改革を進めるとともに、税制については、所得課税をはじめ、消費課税、資産課税等を含めた税制全般について抜本的な見直しを行い、税制全体を21世紀にふさわしいものに改革していくことが求められています。

2．近年の経済状況を振り返ると、わが国経済は、アジア通貨危機の影響や金融機関の相次ぐ破綻などにより、平成９年秋以降極めて厳しい状況に陥りました。このため、税制面では、特別減税を実施したほか、過去最大規模の個人所得課税及び法人課税の恒久的な減税が実施されています。また、歳出面では、公共事業の大幅な追加などの景気対策が実施されました。

わが国経済の現状を見ると、厳しい状況をなお脱してはいませんが、これらの政策効果もあって景気は緩やかに改善を続けており、今後、民需中心の本格的な景気回復が期待される状況になっています。

反面、わが国財政は、これらの景気対策の実施もあって、多額の公債発行に依存せざるを得ず、租税が果たすべき財源調達機能が極めて不十分となり、財政事情は極端に悪化しています。地方財政も厳しい状況にあります。まずはわが国経済が民需中心

の本格的な回復軌道に乗ることが確認されることが必要ですが、経済の持続的成長の観点からも財政構造改革は必ず実現しなければならない課題です。財政構造改革を検討する際には、社会保障のあり方、中央と地方との関係や経済社会のあり方まで視野に入れて取り組む必要がありますが、歳出のあり方についての徹底した見直し論議と併せて、税制についても国民的な議論を避けて通ることができないものと考えます。

3．税制は国民生活、経済活動、そして社会のあり方と密接に関連するものです。税制のあり方を考えることは、国のあり方をどのように考えていくかということでもあります。このため、国民一人一人が今後の税制論議に参加し、その上で、あるべき税制について選択していくことが重要です。

私たち国民は、今後のわが国税制のあり方について、どのような視点から議論を行い、そして、何を選択していかなければならないのでしょうか。

この答申では、まず、改めて租税の意義と役割を考えた上で、次のような様々な課題について検討を行っていくこととしています。

(1) 税制を考える場合、「公平・中立・簡素」という原則を常に念頭に置かなければなりませんが、具体的にはどういうことなのでしょうか。

(2) 先に述べたような様々な経済社会の構造変化が進む中、税制はどのような課題を抱えているのでしょうか。

(3) 今後の国・地方を通じたわが国財政のあり方をどのように考えればよいのでしょうか。財政構造改革が課題とされていますが、どのように取り組むことが適当なのでしょうか。また、このことと租税負担を含む国民負担の水準や税制のあり方の論議はどのように関わってくるのでしょうか。

(4) 地方分権の推進に伴い、国と地方の役割分担の見直しや地方税財源の充実確保など自立的な財政運営の確立が課題とされていますが、どのように検討していくことが適当なのでしょうか。

(5) 近年、所得課税の抜本的な見直しをはじめ、消費課税、資産課税等を含めた税制全般についての見直しが検討課題とされてきています。租税を国民皆が広く公平に分かち合いつつ、21 世紀の経済社会の構造変化や今後の財政状況に対応していくためには、具体的にどのような見直しが必要なのでしょうか。

① 個人所得課税は、従来から、各種の租税の中でも大きな規模の課税対象を持ち

国民一人一人の負担能力に応じた分担を実現できる税として、税体系の中で基幹的な役割を担っていますが、わが国の個人所得課税は、今、どのような負担状況となっているのでしょうか。21 世紀における個人所得課税の意義・役割をどのように考えていくべきなのでしょうか。

② 法人課税については、税率が既に国際的に見て遜色ない水準にまで引き下げられました。今後のあり方について、国際化の進展など経済社会の構造変化の中で、どのようなことが課題となっているのでしょうか。また、地方税である法人事業税への外形標準課税の導入が課題となっていますが、どのように進めていけばよいのでしょうか。

③ 消費税は、少子・高齢化の進展に伴う国民福祉の充実等に必要な歳入構造の安定化などに資するために平成元年から実施され、その後、平成６年の税制改革による税率引上げ・地方消費税の創設等（平成９年４月実施）を経て、税体系の中で重要な地位を占めるようになりましたが、今後、その役割やあり方をどのように考えていくべきなのでしょうか。

④ これらの税を含めて様々な税がありますが、先に述べたような経済社会の構造変化や財政状況の中で、各税がどのような課題を抱え、どのような観点から検討を行っていく必要があるのでしょうか。

以上のような諸課題について、以下、「第一　基本的考え方」、「第二　個別税目の現状と課題」に分けて、それぞれ論じていくこととします。

第一　基本的考え方

一　租税の意義と役割

1．公的サービスと租税

(1) 公的サービスと政府の役割

日々の生活に必要な様々な財やサービスが消費されています。この中には市場メカニズムに委ねておいては十分に提供されないものがあり、それらは政府が「公的サービス」として提供しています。外交、防衛や警察、消防、司法などは、誰もがその負担の有無にかかわらず便益を受け、ある人が便益を受けても他の人の便益を妨げないという性格から、市場からは全く提供されない可能性があります。また、生活や産業を支える基盤となる水道や道路などの社会資本、次代を担う人材を育成するための教育、安心できる生活を確保するための社会保障などは、市場のみに委ねた場合には必ずしも必要な量や水準が確保されないおそれがあります。

生命・財産を守り平和で安全な暮らしを確保するために、外交、防衛や警察、消防、司法といった公的サービスは、なくてはならないものです。これらは、およそ国というものが形成されるようになって以来その基本的な役割とされてきました。また、水道、道路といった社会資本は、便利で快適な生活を送ったり、産業を発展させ経済的に豊かな社会を築いたりしていくために、また、自然環境を守ったり災害を防いだりするために、重要な役割を果たすものです。さらに、教育によって子供たちが社会生活に必要な能力を取得していくこと、社会保障によって、貧しい人を社会全体で支えたり、病気、障害、老齢などに伴う生活上の不安を取り除いたりすることなどを通じて、より安定した社会を築いていくことが可能となります。

以上のように、公的サービスは、家計や企業の働きを補完し、広く社会の構成員全体の利益に適う役割を果たしており、私たち国民は、日々、様々な公的サービスの便益を享受しています。公的サービスは、社会を形成し、その社会を安全で安心できるものとし、経済活動などを通じて豊かなものとしていく上で欠かすことのできないものです。

（注）政府がどの範囲の公的サービスをどの程度提供するかは、最終的に国民が選択する問題です。政府の役割を、外交、防衛や警察、司法などに限定すべきという考え方（いわゆる「夜警国家

論」）もありますが、現代では、その範囲は、国民の生命・財産を守ることに始まり、社会資本の整備、教育、社会保障、産業政策など、幅広い分野にわたっています。

(2) 租税の基本的な機能

公的サービスは、このように国や社会を成り立たせるために欠かすことのできないものですが、その提供には費用がかかりそれを賄う財源が必要となります。様々な公的サービスの中には個々人が受ける便益が明確なものがあり、そのような場合には手数料や保険料といった形で費用を賄うことになります。しかし、公的サービスは、基本的には社会の構成員が広く便益を受けるものですから、個々人にとっての受益と負担とを直接結び付けることができない性格のものです。このため、公的サービスの費用は、価格を付けその対価を調達できないことから、直接の反対給付を伴わない租税という形で賄うことになります。

このように、租税の基本的な機能は公的サービスの財源を調達することにあります。租税は、社会を成り立たせるためになくてはならないものですから、民主主義社会では、社会の構成員である国民が自ら負担しなければなりません。また、公的サービスによる便益は社会の構成員が広く享受するものであることからも、租税は皆で広く公平に分かち合うことが必要です。このようなことから、租税は「社会共通の費用を賄うための会費」ということができます。

（注）租税の最も基本的な機能は以上のような公的サービスの財源調達機能ですが、経済社会との関連では、税制は所得再分配機能を担っているほか、経済自動安定化機能も有しています。

① 所得再分配機能

市場による所得や資産の分配は、遺産や先天的能力など個人の努力以外の要因による格差が存在することなどから、社会的に見て望ましいものになるとは限りません。税制は、個人所得課税や相続税の累進構造などを通じ、社会保障給付などの歳出とあいまって、所得や資産の再分配を図る機能を担っています。

② 経済自動安定化機能

個人所得課税や法人課税は、好況期には名目経済成長率の伸び以上に税収が増加して総需要を抑制する方向に作用し、不況期には逆に税収の伸びが鈍化して総需要を刺激する方向に作用することで、制度改正などを伴わず自動的に景気を安定化する役割（ビルトイン・スタビライザー機能）を果たしています。

２．租税と民主主義

(1) 歴史的に民主主義が確立していく過程で、国民一人一人が社会や国の運営に参加する権利と義務を有するようになってきたことに伴い、社会共通の費用を賄う租税は国民一人一人が広く公平に分担する必要があるという考え方が浸透してきました。

租税については、公的サービスの財源としてどの程度のものが必要か、それを具体的に誰が、どのように分担するか、というルール（税制）が必要です。民主主義の下では、このルールは最終的には国民の意思によって決定されます。租税を納めることは自らの受益と直接関係なく金銭等を拠出するものですから、あらかじめ定められた手続に基づいて国民の合意の下にルールが決められなければなりません。一方、国民皆がルールに基づいた納税を行わなければ、必要な税収は集まらず、また、不公平が生じますので、ルールに強制力を付すことによって実効性を持たせる必要があります。（これが国家の課税権と言われるものです。）

このようなことから、日本国憲法では、納税を国民の義務とし、また、租税法律主義を明記しています。

今日のわが国税制の礎を築いたシャウプ勧告（昭和 24 年９月）は、このような憲法の趣旨にも則り、個人所得課税を税体系の中心と位置付けつつ、申告納税制度を柱とした近代的で安定的な税制を提言したものでした。租税法律主義は、国民が経済社会の中でいつどの程度の租税を負担することになるのかについての予見可能性を保障し、また、法律が変更されない限り負担は変わらないという法的安定性を保障する役割も担っています。

（注１）日本国憲法の規定

- 第 30 条　国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負ふ。
- 第 84 条　あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。

（注２）シャウプ勧告

シャウプ勧告は、連合国軍最高司令官の要請により昭和 24 年５月 10 日に来日したカール・シャウプ博士を中心とする使節団により作成され、同年９月 15 日に日本税制の全面的改革案として発表されたものです。この包括的な税制改革提案は、昭和 24、25 年の税制改革においてその勧告内容の多くが実現され、現在までの日本の税制に大きな影響を与えています。

(2) 議会制民主主義の下では、税制は主権者である国民の意思を反映して議会で決め

られます。具体的には、国権の最高機関であり国民の代表で組織される国会で法律として議決されなければなりません。実際に国会の場で審議するのは国民の代表者ですが、私たち国民は代表者を選出することを通じてその議論に参加するほか、様々な場で議論に参加していくことが必要です。

租税は、公的サービスと表裏一体であり、国民が自ら拠出するものです。また、後に述べるように、税制は、経済社会と相互に深く関係しています。このようなことから、私たち一人一人が、国民として、納税者として、かつ有権者として、税制について考え、議論に参加することが求められることとなります。

(3) 現代の民主主義国家においては、20 世紀後半における経済の発展や社会保障の充実などに伴い、国民全体が豊かになり、国民一人一人の経済力もより大きなものとなってきました。また、公的サービスも多様な分野で提供され国民がより幅広く享受するようになってきています。したがって、現代国家においては、公的サービスを賄う租税を国民皆が広く公平に分かち合うことが、それ以前の時代に比べて格段に重要なものと考えられます。

ともすれば、人は自らには多くの公的サービスを求めつつ、租税の負担はなるべく少なくしたいと考えがちですが、一定の公的サービスを賄う場合には、自らの租税の負担軽減は他の人々への負担の増加を意味することを忘れてはなりません。

また、民主主義の下では、公的サービスの充実については合意しやすいものの公的サービスを賄うための個々人の負担を定める税制についての合意は得にくいという指摘があることに留意する必要があります。公的サービスの財源の多くを公債に頼ると、それにより公的サービスの提供に必要な費用が本来の水準より低いものであるとの錯覚が生じ、将来世代にその負担を安易に先送りし続けることとなりかねません。

私たち現世代は、公的サービスや租税のあり方を選択することにより、同時に将来世代の受益と負担に関することも少なからず決めてしまっている面があることから、現在投票権を行使できない将来世代に負担を先送りする選択を行っていないかということに常に留意しなければなりません。私たち国民は、社会の構成員として税制についての議論に参加していきますが、その際には、将来世代のことも併せ考えておくことが必要です。

(4) 租税のあり方を考えることは、社会の構成員であることを自覚し、公的サービス

のあり方、社会や国のあり方を考えることや、今日に至る民主主義の歴史を顧みることにもつながります。21 世紀の日本を担う子供たちにも、できるだけ早い時期から、租税について考える機会を持ってもらうことが重要です。

現在、学校教育の中で租税教育が行われていますが、租税の知識を学ぶだけでなく、外国の例に見られるように、租税の意義・役割などを身近な問題として受け止め、租税を通じて日常の社会生活を考えるようにしていくことが大切であると考えます。今後、学校教育の中で租税教育がより重視され、子供たちが、租税を通じて公的サービスのあり方、社会や国のあり方を考える機会が充実されていくことを強く期待したいと思います。

（参考）租税と民主主義の歴史

かつて国の主権が国王などの統治者にあった時代、統治者によって恣意的に租税が課されることがありました。1215 年イギリスにおける大憲章「マグナ＝カルタ」において、「一切の楯金（軍役内納金）もしくは援助金は、朕の王国の一般評議会によるのでなければ、朕の王国においてはこれを課さない。」という条項が挙げられたことは、そのような歴史を転換するきっかけの一つでした。

近代になり、常備軍と行政組織を有するようになった国家が自国の富を増やす活動のために課税を行い、他方で、課税される資本家（国民）が自由な企業活動を求めるようになり、国の政治への参画を求める議会制民主主義への要求へとつながっていきました。

イギリスにおいて、権利請願（1628 年）、権利章典（1689 年）を経て、租税を含む国家による金銭の徴収一切は国民の代表で組織する議会で法律として決められることとなりました。

アメリカ独立（1776 年）の際にも、「代表なきところに課税なし」として、国民がその代表者を議会に送り、国の政治に参加できなければ、租税を払う必要はないと唱えられました。

フランスの人権宣言（1789 年）においては、「武力を維持するため、及び行政の諸費用のため、共同の租税は不可欠である。それはすべての市民の間でその能力に応じて平等に配分されなければならない。」、「すべての市民は、自身でまたはその代表者により公の租税の必要性を確認し、これを自由に承諾し、その使途を追及し、かつその分担額・基礎・徴収及び存続期間を規定する権利を有する。」として、およそ民主主義国家にあっては、国家の維持及び活動に必要な経費は、主権者たる国民が共同の費用として代表者を通じて定めるところにより自ら負担すべきものであり、国民がその総意を反映する租税立法に基づいて納税の義務を負うことが

定められました。

このように、租税のあり方は、歴史的にも議会制民主主義の発展と深く結び付いてきました。わが国においてもこのような歴史の流れを経て明治憲法に租税法律主義が明記され、現在の憲法の規定へとつながっています。

３．公的サービスと国民負担

(1) 租税の十分性

租税の量はどのようにして決まってくるのでしょうか。私たち国民が必要とする公的サービスを求めることと租税でその費用を賄うこととは、国民全体として受益と負担という表裏一体の関係にあります。

公的サービスの提供を求める場合、それに対応する租税の負担を受け入れる必要があり、それができないのであれば、公的サービスの享受をあきらめなければなりません。このように、公的サービスは租税などで賄われる財源の範囲内で供給されることとなります。言い換えれば、租税は、公的サービスを賄うのに十分な量であることが求められます。

公的サービスは、市場における競争を経ないことから、ともすれば無駄な供給や過大な供給が行われかねないことに注意が必要です。租税の十分性を考える場合、公的サービスの供給が最も効率的なものとなっているかどうかについて常に点検が必要であることを忘れてはなりません。

(2) 政府の大きさと国民負担

現代においては公的サービスの中でも社会保障給付が重要な位置を占め、その費用は社会保険料でも賄われています。このため、租税負担にこのような社会保険料による負担（社会保障負担）を加えた全体の負担（国民負担）と、社会保障給付を含めた公的サービスとの関係を考えておかなければなりません（国民負担については「四　２．財政の現状と課題」で、社会保険料については「四　３．税と社会保障」で詳述します。）。

国民負担の大きさも、公的サービスの大きさに一致することが基本です。一方、租税や社会保険料は基本的には個人や企業の経済活動の中から分担していくものですから、過度に大きな負担は国民にとって自分の判断で自由に使える所得を小さくし、ひいては社会全体の活力を損なうおそれがあります。

このような国民負担を伴ってもなお必要な公的サービスの大きさとはどの程度のものなのでしょうか。「大きな政府か、小さな政府か」、「高福祉・高負担か、低福祉・低負担か」ということが言われます。これは、最終的には私たち国民がどのような公的サービスの水準とそれに対応する国民負担の水準を選択するかにかかっています。その際、公的サービスが最も効率的に提供されていることが前提であることは言うまでもありません。

４．税制と経済社会との関わり

(1) 一般に、社会は様々な年齢・職業にある人々や企業等の営みから成り立っています。その中で「社会共通の費用を賄うための会費」として、必要な租税を、誰が、どのように分担していくべきなのでしょうか。その方法を決めているものが税制です。私たち国民は、個々の税制をどのような仕組みとするのか、税制全体としてどのような税体系を構築していくのか、といったことを具体的に決めていかなければなりません。その際、様々な社会の構成員がいる中で、どのような税制が公平なのかという観点が特に重要です。租税は個々人が公的サービスから受ける便益と量的には直接結び付かないものであるだけに、すべての人が完全に満足するような税制というものは現実には見出しがたいのかもしれません。しかし、その中においても、私たちは、民主的手続を通じて、国民全体として最も納得のいく税制を選択していかなければなりません。

(2) 経済活動は、個人や企業等により行われ、その内容も様々なものがあります。例えば個々人は、働くことや事業を営むことなどにより所得を得て、所得や資産の取崩しによって財やサービスを消費し、所得のうち消費しなかった部分を貯蓄あるいは投資するなどの経済活動を行っています。租税は、これらの経済活動の循環の中で様々な局面において課されています。

(3) 租税は、公的サービスに必要な費用を基本的には個人や企業が経済活動の中から分担していくものですから、税制が経済社会に何らかの影響を与えることは避けられません。しかし、その場合でも、税制は、公的サービスの財源調達機能を十分に果たした上で、社会の活力や経済の発展の妨げとならず、個人や企業の自由な経済活動にできるだけ影響を与えないものであることが望まれます。このようなことから、税制は制度として安定していることが求められると同時に、経済社会に大きな

構造変化が生じる場合には、それに対応して見直していくことが必要となります。

以上のように、税制と経済社会とは相互に深く関わりますので、税制のあり方について検討を行う場合には双方の調和を保つという観点が重要です。

(4) 税制は国の様々な制度の中でも根幹的なものであり、個人や企業が経済活動を行う上で主要な「インフラ」とも言うべきものです。個人や企業は、自らの行動を計画する際、その時点の税制をも前提として織り込みます。したがって、先に述べたように税制の安定性が大切であるとともに、皆に理解しやすい仕組みとしていくことも重要です。

ニ　税制と基本原則

1．租税の種類と税体系

(1) 租税には様々なものがあり、国税と地方税という課税権の主体による分類をはじめ、いくつかの視点から分類が行われます。

「所得課税・消費課税・資産課税等」という分類があります。これは、税負担の尺度となる課税ベースを経済活動のいかなる局面に求めるかに着目した分類であり、国際的な統計でも用いられています。

① 個人の所得は、消費や貯蓄などに向けられる支払能力の源となるものです。この所得に租税の負担能力（担税力）を見出して課税するものが個人所得課税であり、所得税・個人住民税があります。また、法人の事業活動等から生じる所得に課税する法人税・法人住民税などの法人所得課税があります。

② 財・サービスの消費が所得を得たり資産を取り崩したりすることにより得られる経済力の行使であることに着目し、財・サービスの消費に担税力を見出して負担を求めるのが消費課税です。消費税・地方消費税、酒税、たばこ税、揮発油税などがあります。

③ さらに、資産を取得したり保有したりしている場合、所得の稼得や財・サービスの消費に着目した場合には捉えきれない担税力に着目し、資産に対しても課税が行われます。無償で資産を取得した場合に課税を行うものとして相続税など、資産を保有している場合に課税を行うものとして固定資産税、都市計画税などがあります。このほか、資産が移転するときなどに課される登録免許税、不動産取得税などがあります。

(2) 税制全体は、単一の税目のみではなく、いくつかの税目から成り立っています。それぞれの税目には、それぞれの長所があるとともに、相対的に見れば何らかの問題点も持っています。税収が特定の税目に依存しすぎる場合、その税目の課税対象となる人々の負担感が過重になるなどの問題点が出てきてしまいます。このため、所得・消費・資産等に対する課税を適切に組み合わせることにより、全体として偏りのない税体系を選択していくことが必要です。諸外国の税制においても複数の税が組み合わされています。

(3) 幅広い分野にわたる公的サービスの財源を賄うため複数の税が組み合わされてい

ますが、それらのうち、使途を特定せず一般経費に充てるために課税されるものを普通税、特定の経費に充てるために課されるものを目的税と言います。また、目的税を含め、税収の全額または一部を特定の公的サービスに要する費用の財源に充てることとされているものを特定財源等と言います。一般に、ある税の収入を特定の公的サービスに要する費用の財源に充てることは、その公的サービスの受益と負担の間にかなり密接な対応関係が認められる場合には一定の合理性を持ち得ますが、他方、資源の適正な配分を歪め、財政の硬直化を招く傾向があることから、その妥当性については常に吟味していく必要があると考えられます。

（注１）所得・消費・資産等に対する課税の各々には、相対的に見れば、それぞれのメリット・デメリットがあります。

① 所得課税は、垂直的公平に適う税です。各種控除などにより個々人の担税力に対してきめ細かい配慮が可能です。また、景気変動に伴う税収の変動が経済自動安定化機能を果たします。

一方、負担が過重となれば、累進構造による負担累増感が勤労意欲や事業意欲を阻害するおそれがあります。また、所得の正確な捕捉が必ずしも容易ではないという面があり、所得の種類により課税ベースの把握に差が生じるおそれがあります。

② 消費課税は、水平的公平、世代間の公平に優れた税です。消費に広く公平に負担を求めることができ、歳入構造の安定化に資するものです。なお、消費に負担を求める背景の一つとして、財・サービスの生産などにより得られた所得に対して課税するよりも、財・サービスを消費し、その効用を享受する際に課税する方が望ましいとするいわゆる支出税的な考え方もあります。

消費課税は消費に担税力を見出して比例的な負担を求めるものですが、所得が多いほど消費せずに貯蓄される割合が大きくなるため、消費課税の負担は所得に対しては逆進的であるという指摘がなされています。

③ 資産課税等は、富の再分配を通じた資産格差の是正や機会の平等の確保、所得課税の補完の観点から垂直的公平の確保に適しています。また、フローの経済活動への影響が少ないという見方もあります。

一方、様々な資産の価値を評価する難しさやキャッシュフロー（支払に充てるための資金）がないところにも課税する難しさがあります。

（注２）租税の分類には、以下のような区分があります。

① 国税と地方税：課税主体が国である税を国税、地方公共団体である税を地方税と言います。地方税は更に道府県税と市町村税とに分類されます。

② 直接税と間接税：法律上の納税義務者と担税者が一致することが予定されている租税を直接税と言い、納税義務者が税を財・サービスの価格に転嫁し、最終的には購入者（消費者）が負担することが予定されている租税を間接税と言います。直接税と間接税との税収の比率を直間比率と言うことがあります。直間比率は、その時々の経済状況や税制のあり方の検討の結果として出てくる数値であることに留意が必要です。

③ 従量税と従価税：数量１単位当たりの税率で課される税を従量税、価額単位で課される税を従価税と言います。

（資料１）国税・地方税の税目

	国税	地方税		国税	地方税
所得課税	所得税	個人住民税	消費課税	消費税	地方消費税
	法人税	個人事業税		酒税	地方たばこ税
		法人住民税		たばこ税	軽油引取税
		法人事業税		たばこ特別税	自動車取得税
		道府県民税利子割		揮発油税	ゴルフ場利用税
資産課税等	相続税・贈与税	不動産取得税		地方道路税	入湯税
	地価税	固定資産税		石油ガス税	自動車税
	登録免許税	都市計画税		自動車重量税	軽自動車税
	印紙税	事業所税		航空機燃料税	鉱産税
		特別土地保有税		石油税	狩猟者登録税
		等		電源開発促進税	入猟税
					鉱区税

（注）上記以外に「消費課税」に含まれるものとして、関税、とん税などがあります。

２．税制の基本原則

租税は、公的サービスを賄うために十分な量が必要であり、国民皆が社会の構成員として広く公平に分かち合っていかなければなりません。そのためにどのような原則により税制を構築することが望ましいかについては、従来から各種の租税原則が提唱されてきましたが、それらは結局「公平・中立・簡素」の三つに集約することができます。

「公平・中立・簡素」の意義や重点の置き方は、経済社会の構造変化に伴って変わってくることもありますが、この三つの原則が税制を考える上での基本であることは21世紀においても変わらないと考えられます。

(1) 公平

「公平」の原則は、税制の基本原則の中でも最も大切なものであり、様々な状況にある人々が、それぞれの負担能力（担税力）に応じて分かち合うという意味です。水平的公平と垂直的公平とがあり、さらに、近年では世代間の公平が一層重要となっています。

等しい負担能力のある人には等しい負担を求めるという水平的公平は、いかなる経済社会状況においても変わることのない最も基本的な要請です。経済が国際化・複雑化している中にあっても、税の制度面・執行面を通じてこの要請に常に応えていかなければなりません。なお、理論的に優れた制度であってもその執行が困難であればかえって不公平であることから、税制の検討に当たり、円滑な執行が確保できるのかという観点も重要です。

垂直的公平とは、負担能力の大きい人にはより大きな負担をしてもらうということです。これは、個人所得課税などの累進構造などによる再分配機能をどの程度発揮させるかということに関わってきます。かつて、現在より所得等の格差の大きかった時代には、垂直的公平を個人所得課税などの強い累進性により確保することが適当であるとの考え方が支配的でした。近年では、国民全体の所得水準の上昇と平準化を背景に、累進性を緩和させる方向で税制の見直しが行われてきました。今後については、所得等の格差がどのように変化していくか、それに対する国民の受け止め方はどうかについて、注視していく必要があります。

世代間の公平については、異なる世代を比較した場合の負担の公平が保たれているかという観点と、それぞれの世代の受益と負担のバランスが保たれているかという観点との両方から考える必要があります。少子・高齢社会においては、人数が相対的に少なくなる勤労世代だけが税負担を行うこととなれば、その負担が過重となり経済社会の活力を阻害してしまいかねません。このため、高齢者であっても個々人の経済事情・負担能力に着目し、経済力のある人はそれに見合った負担を行っていくことが重要になると考えられます。また、現世代が公的サービスを賄うための十分な租税を負担せず、その結果、公債という財源調達手段へ依存する場合、それが世代間の公平を損なうことになるという問題があります。公債は、参加と選択の機会のない将来世代にも負担を求めるものですが、現世代が負担を伴わない公的サービスを受けることが恒常化すれば公債が雪だるま式に累増し、将来世代の一人一

人に重い負担がかかることとなり、将来の経済社会の活力や発展に悪影響を与えます。特に、急速な少子・高齢化の進展の下では、このような意味における世代間の公平を確保することが極めて重要であり、現世代は、後世代の負担に対して従来以上に配意していくことが求められます。

（注１）応能課税・応益課税

必要な租税の量を国民皆で広く分かち合うような税制を構築する上での原則が「公平・中立・簡素」に集約される租税原則ですが、かねてより、何に応じて分かち合うか（「能力」か「利益」か）によって、応能課税、応益課税という分類があります。応能課税は各々の負担能力（担税力）に応じて課税するのが適当とする考え方、応益課税は各々が公的サービスから受ける便益に応じて課税すべきとする考え方です。

租税は、国民が広く便益を受ける公的サービスの費用を賄うものですから、応益の要素が存在します。他方、手数料や保険料のように負担と受益が個別に明確である場合と異なり、応益課税のみを貫くことも困難です。

なお、地域住民による負担分任という性格を持つ地方税には、応益課税の考え方がより求められると考えられます。

（注２）世代間の公平という議論に関連して、いわゆる「世代会計」が研究されています。世代会計は、時間の経過に沿って、政府からの受益と負担を世代別に分解し、生涯を通じた純受益又は純負担の割引現在価値を世代別に推計するものです。

定量的な分析については仮定の置き方による差異があることや統計の制約があること、また、税制や社会保障制度などが民間活動にもたらす影響は考慮していないことなどに留意して見ていく必要がありますが、これまでに世代会計を用いたいくつかの分析がなされています。

平成７年度の経済白書において、現世代及び将来世代の世代会計や将来の政府の財政収支に関する推計が行われ、現在の 40 歳代以下の世代では生涯の負担が受益を上回る一方、現在の 50 歳代以上の世代では下回る、また、「見えない政府債務」（将来の政府収支の割引現在価値）及び現在時点での政府の純債務の合計が将来世代にとって１世帯当たり約 1,300 万円の追加負担になるという分析が示されています。

平成 11 年度の経済白書では、拡大する財政赤字がどの世代に帰着するかについての試算が行われ、おおむね 40 歳代以上であれば、改革を先送りすればするほど負担の増加を免れることができるが、それ以下の世代では、改革を先送りすることにより負担が増加するおそれがあることなどが示されています。

日本銀行金融研究所が行った海外委託研究である「世代会計の国際比較」(「金融研究」1998年12月号)においては、新生児世代と将来世代の純税額について国際比較などを行っており、ほとんどの国において高齢化が進んでおり世代間不均衡が見られるものの、わが国では少子・高齢化の進展が著しいことから、諸外国に比べて特に世代間不均衡が大きなものであることなどが示されています。

このような世代会計の研究が行われるようになった背景には、将来世代の負担を従来の財政赤字という概念だけでは捉えきれないという問題意識があるとされており、少子・高齢化が急速に進展するわが国において、世代間の公平について検討していく際には、このような着眼点は有益と考えられます。

(2) 中立

租税は、基本的には個人や企業の経済活動の中から分担していくものですから、税制が経済社会に対して何らかの影響を与えることは避けられませんが、「中立」の原則とは、税制ができるだけ個人や企業の経済活動における選択を歪めることがないようにするという意味です。公的サービスの提供は、経済の発展に寄与するものですが、その財源調達手段となる税制ができる限り経済活動や経済の発展に支障を来さないようにすることが大切です。また、政府の役割が見直され、市場の機能を発揮することによる資源配分が従来以上に重視されるようになってきており、個人や企業の潜在能力を最大限に引き出して経済社会の活力を促すという観点から、「中立」の原則は一層重要なものとなっていくものと考えられます。近年では、特に、国際化・情報化と企業活動の多様化などに伴い、企業形態に対して中立的な税制を構築していくことや、国民のライフスタイルの多様化の中で就業形態、労働供給と余暇との選択、消費選択などに対する税制の中立性を確保していくことなどが求められるようになってきています。

(3) 簡素

「簡素」の原則とは、税制の仕組みをできるだけ簡素なものとし、納税者が理解しやすいものとするということです。

個人や企業が経済活動を行うに当たって、その前提条件として、税制は常に考慮される要素です。税制が簡素で分かりやすいこと、自己の税負担の計算が容易であること、さらに納税者にとっての納税コストが安価であることは、国民が自由な経済活動を行う上で重要です。

また、納税者側のみならず、執行側のコストが安価であることも税制を検討する上で重要な要請です。

さらに、そもそも税制の仕組みを国民に分かりやすいものとしていくことは、国民が税制論議に参加し、望ましい税制や公的サービスのあり方、国のあり方を選択していく上でも、極めて重要です。

(4) 三つの原則の関係

「公平・中立・簡素」は、常にすべてが同時に満たされるものではなく、一つの原則を重視すれば他の原則をある程度損なうことにならざるを得ないというトレード・オフの関係に立つ場合もあります。例えば、個人所得課税において、公平の観点から個人の担税力を調整するものとして、各種控除などによって個々の納税者に対するきめ細かい配慮を行うことが可能ですが、他方、制度の簡素性が損なわれることとなりかねません。

いずれにしても、税制を考えていく上では、税制全体として公平・中立・簡素の基本原則に則しているかどうかということが重要です。

(5) 課税ベースと税率

租税を検討する場合、課税ベースの広さと税率の高さはともに主要な要素です。同じ税収を確保する場合、両者は反比例の関係にあり、課税ベースが狭ければ税率は高くならざるを得ません。税収が一定という前提の下では、なるべく課税ベースを広くして、その分低い税率によって負担を求めていくことが、公平・中立・簡素という基本原則に整合的となります。すなわち、課税ベースを広くすることによって、経済力を広く捉えて公平に負担を求めたり、税制が経済活動に与える影響を小さくしたり、仕組みを簡素なものとしたりすることが可能となります。また、政策的配慮からの特殊な例外を極力設けないようにすることも重要です。

(6) 経済社会の活力

様々な経済社会の構造変化が進展する中で、経済社会の活力を維持していくことが求められており、この点は、税制のあり方を考える場合にも考慮していかなければならない視点です。

一定の税収を確保しつつ経済社会の活力を維持するためには、まず、税負担が特定の人々に偏ることなく、国民皆が広く公平に負担を分かち合うことが大切です。特に、少子・高齢化が進む中では、勤労世代のみの負担が過重となったり、いたず

らに将来世代へ負担の先送りをしたりすることは、現在及び将来の経済社会の活力の足枷となりかねないことに留意しなければなりません。また、個人や企業の能力を引き出しつつ、それらの自由で活発な経済活動ができる限り確保される必要があり、税制は個人や企業の経済活動における選択に対して「中立」であることが強く求められます。さらに、水平的公平が損なわれたり一定の垂直的公平が確保されなくなったりすると、税制への信頼が損なわれかねず、個人や企業が経済活動を行う上での社会基盤が安定したものにならなくなるおそれもあります。

このように、経済社会の活力を維持していくためにも、税制全体として、公平・中立・簡素という基本原則をどのようにバランスさせ、偏りのない税体系を選択していくかということが重要です。

(7) 税制の基本原則と国際的整合性

経済活動の国際化が進展する中、国際的な競争力や経済の活力維持などの観点から、わが国税制の仕組みや負担水準があまりに諸外国とかけ離れたものになることは望ましくありません。したがって、税制の検討に際しては、国際的な整合性の観点にも留意しなければなりません。このような観点から、法人課税の実効税率や個人所得課税の最高税率などについて、見直しが行われてきました。

一方、租税は公的サービスの財源調達手段ですから、わが国の税制と各国の税制とを比較する場合は、財政状況がそれぞれどうなっているかを踏まえておかなければなりません。また、そもそも各国の税制はその国の歴史や文化、経済や社会の仕組みを反映して構築されていることも念頭に置く必要があります。後に見るように、わが国では、個人所得課税の負担や消費税率を見ても、また、租税負担率を見ても諸外国に比べて低く、一方、財政赤字は諸外国に比べてはるかに巨額となっています。

このように、税制を検討する際、国際的整合性に留意することは必要ですが、まず、租税の基本的機能である財源調達機能が適切に果たされているかどうかを踏まえておくことが必要です。

(8) 税制の基本原則と租税特別措置等

特定の政策目的を実現するための政策手段として、租税特別措置等があります。これは、基本的に特定の人々の負担を軽減することにより、特定の政策目的の実現に向けて経済社会を誘導しようとするものです。このため、租税特別措置自体は、

「公平・中立・簡素」という租税原則に反するものとなります。

したがって、租税特別措置等については、そもそもその特定の政策目的自体に国民的合意があるのかどうか、政策手段として税制を用いることが本当にふさわしいのかどうか、「公平・中立・簡素」という原則より優先してまで講じるだけの政策効果があるのかどうか、政府による裁量的な政策誘導になりはしないかなどについて、慎重な検討が求められます。また、公的サービスの提供に必要な租税の量を一定とすれば、特定の人々に対する負担軽減は他の人々の負担増加につながるものであることも忘れてはなりません。

租税特別措置等についてすべてを不合理と断じるわけにはいきませんが、税制によって経済社会を誘導しようとすることには自ずと限界があります。また、一旦優遇措置が講じられるとそれが既得権益化し、政策効果の再検討が十分行われないまま優遇措置が長く継続してしまうことになりがちです。

租税特別措置等については、以上のような観点から、今後、そのあり方を見直していく必要があります。

（参考）租税原則

どのような租税をどのような理念に基づき課すべきか、といった税制の準拠すべき一般的基準を追求して説かれたものが租税原則です。有名なものとしては、アダム・スミスの４原則、ワグナーの４大原則・９原則、マスグレイブの７条件があります（資料２）。

租税原則は、各時代の経済社会情勢などを反映してそれぞれの力点の置き方が異なりますが、税負担の公平性、経済への中立性、制度の簡素さといった基本的な諸要請においては、相通じていると考えられます。

（資料２）　租　　税　　原　　則

	原　　則	内　　容
アダム・スミスの４原則	①公平の原則	税負担は各人の能力に比例すべきこと。言い換えれば、国家の保護の下に享受する利益に比例すべきこと。
	②明確の原則	租税は、恣意的であってはならないこと。支払時期・方法・金額が明白で、平易なものであること。
	③便宜の原則	租税は、納税者が支払うのに最も便宜なる時期と方法によって徴収されるべきこと。
	④最小徴税費の原則	国庫に帰する純収入額と人民の給付する額との差をなるべく少なくすること。
ワグナーの４大原則９原則	①財政政策上の原則	イ．課税の十分性……財政需要を満たすのに十分な租税収入があげられること。 ロ．課税の弾力性……財政需要の変化に応じて租税収入を弾力的に操作できること。
	②国民経済上の原則	ハ．正しい税源の選択……国民経済の発展を阻害しないよう正しく税源の選択をすべきこと。 ニ．正しい税種の選択……租税の種類の選択に際しては、納税者への影響や転嫁を見極め、国民経済の発展を阻害しないで、租税負担が公平に配分されるよう努力すべきこと。
	③公正の原則	ホ．課税の普遍性……負担は普遍的に配分されるべきこと。特権階級の免税は廃止すべきこと。 ヘ．課税の公平性……負担は公平に配分されるべきこと。すなわち、各人の負担能力に応じて課税されるべきこと。負担能力は所得増加の割合以上に高まるため、累進課税をすべきこと。なお、所得の種類等に応じ担税力の相違などからむしろ異なった取扱いをすべきであること。
	④租税行政上の原則	ト．課税の明確性……課税は明確であるべきこと。恣意的課税であってはならないこと。 チ．課税の便宜性……納税手続は便利であるべきこと。 リ．最小徴税費への努力……徴税費が最小となるよう努力すべきこと。
マスグレイブの７条件	①十分性	歳入（税収）は十分であるべきこと。
	②公平	租税負担の配分は公平であるべきこと。
	③負担者	租税は、課税対象が問題であるだけでなく、最終負担者（転嫁先）も問題である。
	④中立（効率性）	租税は、効率的な市場における経済上の決定に対する干渉を最小にするよう選択されるべきこと。そのような干渉は「超過負担」を課すことになるが、超過負担は最小限にとどめなければならない。
	⑤経済の安定と成長	租税構造は経済安定と成長のための財政政策を容易に実行できるものであるべきこと。
	⑥明確性	租税制度は公正かつ恣意的でない執行を可能にし、かつ納税者にとって理解しやすいものであるべきこと。
	⑦費用最小	税務当局及び納税者の双方にとっての費用を他の目的と両立し得る限り、できるだけ小さくすべきこと。

三　近年の税制改革の流れと現状

1．近年の税制改革の流れ

現在、シャウプ勧告から50年、消費税導入から10年といった節目の年を経過したところです。税制については、これまでも少子・高齢化や国際化の進展などの経済社会の構造変化などに対応して、消費税の創設をはじめ、個人所得課税、法人課税についても抜本的な改革を行うなど、税制全般にわたる見直しを進めてきています。

また、バブルの生成から崩壊に至る過程での土地税制や金融税制の見直し、恒久的な減税など近年の景気対策を優先した税制面での対応により、税制の姿は大きく変化しています。

税制の今後の課題を検討するに先立って、まず、近年、公平・中立・簡素の基本原則を踏まえつつ、どのような考え方の下にどのような税制改革が行われてきたかを概観することとします。

(1) 昭和62・63年の抜本的税制改革

高度経済成長から二度の石油危機を経て、わが国の経済社会は大きく変化しました。所得水準の上昇と平準化、消費の多様化・サービス化、人口構成の高齢化、経済取引の国際化といった経済社会の構造変化の中で、シャウプ勧告を基礎とするそれまでの税制について種々の問題が提起されるに至り、昭和62年から昭和63年にかけて、抜本的な税制改革が行われました。

諸外国においても1970年代末から80年代にかけて、石油危機に伴うインフレや経済成長の鈍化の中で政府部門の拡大及び所得課税負担の増加が生じていたことなどを背景に、税制の大幅な改正が行われていました。主要国では、イギリスのサッチャー首相による税制改革、アメリカのレーガン大統領による税制改革に見られるように、所得課税の重税感や高い限界税率による活力の低下などの弊害を取り除く観点から、課税ベースの拡大を図るとともに、個人所得課税の税率引下げ・累進緩和や法人課税の税率引下げが行われていました。ヨーロッパ諸国では、所得課税の負担軽減を図るための財源確保や財政赤字の削減のため、付加価値税の税率引上げ等が行われていました。

（注）その後の90年代には、アメリカにおいて、垂直的公平を回復させるという観点などから個人所得課税の税率の刻み数の増加、最高税率の引上げが行われるという動きもありました。

① 抜本的税制改革前の税制を見ると、しばしば減税が行われた高度成長期が終わり昭和50年代に入ってからは、個人所得課税の本格的な見直しが行われなかったこともあり、税体系が所得課税に大きく依存することとなり、個人所得課税の累進度がかなり強い下で負担の累増感が高まっていました。また、所得の種類間における捕捉のアンバランスが指摘されていたこともあって、税負担の水平的公平の確保に対する関心が従来以上に高まっていました。

それまでのわが国の消費課税は、主要国の中で唯一、長い間奢侈性や便益性などに着目して課税する物品税を中心とした個別間接税のみに依存するものとなっていました。このため、物品間での課税のアンバランスが生じ、また、サービスに対する課税が行われていなかったことなどから、消費の多様化やサービス化といった変化に対応しきれておらず、税制の公平・中立・簡素の観点から大きな問題を抱えていました。

また、本格的な少子・高齢化社会の到来を控え、より豊かな経済社会を築いていく視点からは、従来の税制のままでは、高齢世代に比べ相対的に人数が少なくなる勤労世代の負担がますます増大し、勤労意欲や事業意欲が阻害されることになりかねないと考えられていました。より多くの人々が社会を支えていけるような税体系を構築するとともに、社会保障をはじめ増大する財政需要を支えるために安定的な歳入構造を確保していくことが重要な課題となっていました。

② これらの状況を踏まえ、個人所得課税を引き続き税体系の中心と位置付けつつ、その負担が過重になって勤労意欲・事業意欲を阻害することのないよう大幅な負担軽減を図ることとし、税率構造の累進緩和・簡素化や各種控除の見直しが行われました。また、資産性所得について、課税の公平を確保するため、利子課税の見直し(一般的なマル優制度等の廃止・一律源泉分離課税制度の導入)や株式等譲渡益の課税化（原則非課税制度の廃止）を通じ課税の適正化が行われました。法人課税についても、税負担の公平の確保のほか、経済の活性化や税制の簡素化などの観点を重視して、課税ベースが拡大されるとともに実効税率の引下げが行われました。

消費課税については、税体系全体を通じた実質的な税負担の公平を図るとともに、高齢化の進展などにより増加する公的サービスの提供に必要な歳入構造の安定化に資するため、消費一般に対して広く公平に負担を求めていくことが必要と

考えられました。限られた物品・サービスにのみ負担を求めるそれまでの間接税制度を抜本的に改め、広く消費一般を課税対象とする売上税の創設が検討され、昭和62年に法案が国会に提出されましたが廃案となりました。その後、売上税をめぐって行われた指摘・論議を踏まえ、個別間接税を整理・合理化するとともに消費税を創設することが検討され、昭和63年12月、間接税制度の改革を含む税制改革関連法が成立し、消費税も平成元年4月に実施に移されました。

以上のように、昭和62・63年の税制改革は、経済社会の構造変化を踏まえ、公平・中立・簡素の基本原則に基づき、社会共通の費用を賄うための負担はできるだけ国民が広く公平に分かち合うことが望ましいとの考え方の下に行われた、シャウプ勧告以来の抜本的な改革でした。

(2) 平成元年以降の税制改革

平成元年以降の経済状況と税制の変遷は次頁の（資料１）のとおりであり、昭和62・63年の抜本的税制改革を踏まえつつ、その後の経済社会の構造変化に対応した税制の見直しが進められるとともに、その時々の景気情勢に配慮した措置も講じられてきました。

① 経済社会の構造改革に対応した税体系の改革等

平成６年の税制改革においても、少子・高齢化の進展をはじめとするわが国経済社会の構造変化などに対応するため、個人所得課税を税体系の中心に据えつつ、消費課税のウェイトを高める改革が行われました。また、バブルの生成と崩壊の過程において、土地や金融をめぐる状況の変化や企業活動の環境変化などに対応する各般の政策対応・制度改革が行われ、税制としても、これらに適切に対応する観点から様々な取組みが行われてきました。

イ．平成６年の税制改革

この税制改革は、少子・高齢化が進展していく中で、公正で活力ある福祉社会を実現するためには、公平・中立・簡素の基本原則に基づきつつ、高齢化社会を支える勤労世代に過度に負担が偏らないよう世代を通じた税負担の平準化を図り、社会全体の構成員が広く負担を分かち合うことが重要であるという考え方に立って行われたものです。平成６年11月に関連法が成立し、国民が公平感を持って納税し得るような税体系を構築する観点からの税制改革が実現されることとなりました。具体的には、個人所得課税について、中堅所得者層を中

（資料１）平成元年以降の主な税制の動き

	主な動き	個人所得課税	法人課税	消費課税	資産課税等
平成元年	抜本的税制改革(63年12月等)	・累進構造の緩和 ・課税最低限の引上げ	・税率引下げ ・外国税額控除制度の見直し	・消費税の創設 ・個別間接税制度の整理合理化	・相続税の減税（基礎控除の引上げ等）
平成２年	「土地税制のあり方についての基本答申」				
平成３年	土地税制改革	・個人住民税減税		・消費税の一部改正（非課税範囲の拡大、中小特例措置の縮減等）	・土地譲渡益課税の適正化
平成４年			・タックスヘイブン税制の見直し		・地価税の創設 ・相続税の減税
平成５年	「今後の税制のあり方についての答申」				
平成６年	「税制改革についての答申」 税制改革	・先行減税（～平成８年） （特別減税～平成６年中）		・消費税率の引上げ、中小特例措置の縮減等の法定 ・地方消費税の創設 ・酒税の税率引上げ	・相続税の減税 ・固定資産税評価の均衡化・適正化（地価公示価格の７割評価）
平成７年		（制度減税） ・累進構造の緩和 ・課税最低限の引上げ （特別減税～平成８年） ・自社株消却の特例			
平成８年	（財政構造改革）（金融ﾋﾞｯｸﾞﾊﾞﾝ）	・ストックオプション税制			・地価税率引下げ ・土地譲渡益課税の軽減
平成９年	「これからの税制を考える」 （財政構造改革法成立）		・金融機関のトレーディング業務に時価法導入	・消費税率の引上げ等の実施 ・地方消費税の実施 ・特別地方消費税廃止決定（平成12年４月実施） ・蒸留酒に係る酒税の税率改正（WTO勧告への対応）	・負担水準の均衡化を重視した固定資産税負担の調整措置の導入
平成10年	特別減税 （改正外為法施行） 法人税制改革 （財政構造改革法凍結）	・定額減税 ・国外送金等に係る資料提出制度等 ・帳簿書類の電子データ保存制度	・税率引下げと課税ベースの適正化 ・銀行持株会社に係る課税の特例	・たばこ特別税の創設	・地価税の課税停止 ・土地譲渡益課税の軽減
平成11年	恒久的な減税	・最高税率引下げ ・定率減税	・税率引下げ ・株式交換等に係る課税の特例	・消費税（国分）の福祉目的化	・有価証券取引税、取引所税廃止 ・株式等譲渡益課税の適正化
平成12年			・時価法の導入		

バブル経済と土地対策

バブル崩壊と景気対策

金融不安

景気対策

商法・企業会計等の見直し

心とした税負担の累増感を緩和するため、全体としての税率構造の累進緩和などによる税負担の大幅な軽減を行いました。消費税について、社会の構成員が広く負担を分かち合うよう、中小事業者に対する特例措置等について必要な見直しを行い、税率を引き上げることにより消費課税の充実が図られました。同時に、地方分権の推進、地域福祉の充実等のため、地方税源の充実を図る観点から、消費譲与税に代えて地方消費税が創設されました。

平成６年の税制改革は、経済社会の構造変化に対応した改革であると同時に、景気対策という側面をも併せ持ったものでした。すなわち、経済状況に配慮して、消費税率の引上げ等を平成９年４月実施としつつ、個人所得課税について、平成７年（度）以降の制度減税を行うとともに平成６年（度）から８年（度）の特別減税を組み合わせ、先行減税が実施されました。

平成９年４月から消費税率の引上げが実施されたことや個人所得課税の特別減税が平成９年（度）に継続されなかったことが、その後の景気後退の主な原因となったのではないか、との見方があります。消費税率の引上げ等は、わが国経済が緩やかながら回復を続けている中で、平成６年秋に法定（消費税率等についてのいわゆる検討条項も設けられていました。）されたとおり、平成９年４月から実施されたものです。平成９年１～３月期に消費税率引上げ前の駆込み需要が発生したため、同年４～６月期においてはその反動が現れ、民間最終消費支出の伸びがマイナスとなったことも事実です。しかし、同年７～９月期においては、民間最終消費支出は、対前期比でプラス 1.6%、対前年同期比でもプラス 0.5%と増加に転じており、駆込み需要の反動減の影響を脱して、緩やかながら回復傾向にあったものと見ることができます。平成９年度後半以降における経済の停滞については、様々な要因が指摘されていますが、同年秋以降の金融機関の相次ぐ破綻による金融システムへの信頼低下やアジアにおける通貨・経済危機が、バブル経済崩壊に伴う資産市場の低迷や不良債権問題の顕在化とあいまって、家計や企業の心理を悪化させるとともに、金融機関の貸出し態度を慎重なものとさせ、実体経済に影響を及ぼしたことに留意する必要があります。

ロ．土地税制

土地については、いわゆる土地神話などを背景に平成元年 12 月に土地の公

共性などを基本理念とする土地基本法が制定され、土地税制の見直しを含む総合的な土地政策の推進が求められました。平成３年から４年にかけて、土地譲渡益課税の適正化や地価税の創設など土地税制改革が実施されました。この改革は、土地に関する適正・公平な税負担の確保という視点と、土地の資産としての有利性を縮減し、土地投機を抑制しながら土地の有効利用等を図るという土地政策上の視点を踏まえたものでした。なお、土地税制については、その後の地価下落と景気低迷の中で税負担の軽減が図られてきており、平成10年には地価税を課税停止し、土地譲渡益課税についても平成７年度から11年度にかけての改正によってバブル期以前よりも低い税負担となっています。相続税についても、バブル期における地価の異常な高騰などを受けて、昭和63年以降累次にわたる減税が行われてきましたが、その後の地価の大幅な下落とあいまって、その負担は大きく緩和されています。

ハ．金融税制

金融については、金融の自由化・国際化が進展し、わが国の金融システムが市場の競争原理の下で大きな変革を迫られました。こうした金融システム改革に対して、税制として時機を失することなく対応を行いました。例えば、平成10年４月の外国為替管理制度の自由化に対応して国外送金等に係る調書提出制度が創設されたほか、特定目的会社（ＳＰＣ）、ストック・オプションに関する税制上の措置などが講じられました。平成11年度税制改正においては、株式等譲渡益課税の適正化と併せ、有価証券取引税、取引所税を廃止することとされました。また、円の国際化に資する観点から、一括登録国債利子の非居住者等の源泉徴収免除やＴＢ・ＦＢの発行時の源泉徴収免除といった措置が、代替的な適正課税の担保措置に併せ、講じられました。

ニ．法人税制

法人課税については、昭和40年の法人税法全文改正以来、全般的な課税ベースの見直しは行われていませんでしたが、平成10年度税制改正において課税ベースと税率の両面にわたる法人税制改革が行われました。これは、法人課税について、経済活動に対する税の中立性を高めることにより企業活力と国際競争力を維持する観点から、引当金、償却制度等について課税ベースを適正化するとともに実効税率を引き下げることとしたものです。

② 近年の景気対策と恒久的な減税等

わが国経済は、アジア通貨危機の影響や金融機関の相次ぐ破綻などにより、平成９年秋以降極めて厳しい状況に陥りました。平成９年度の実質ＧＤＰ成長率はマイナス 0.1％と昭和 49 年度以来のマイナスを記録し、翌平成 10 年度もマイナス 1.9％となるなど、深刻な状況が続きました。このため、景気回復を図る観点から、財政・金融などあらゆる政策手段を駆使して対応することが求められ、税制面でも景気に最大限配慮することが求められました。平成 10 年（度）には個人所得課税について二度にわたる特別減税が実施されました。平成 11 年度税制改正においては、１年限りの減税では景気対策としての効果が不十分ではないかとの指摘をも踏まえ、景気に最大限配慮して、個人所得課税及び法人課税について６兆円を相当程度上回る恒久的な減税をはじめ、住宅ローン減税などを含む過去最大規模の減税が実施され、現在、これが継続されています。この恒久的な減税の一環として、個人所得課税の最高税率の引下げ、法人課税の実効税率の国際水準並みへの引下げが実現しました。恒久的な減税は、このように将来の抜本的改革の方向を一部先取りした内容を含んでいますが、景気への配慮から負担軽減となる措置のみを実施したものでした。個人所得課税や法人課税の課税ベースなどの見直しは今後の検討課題として残されました。

２．わが国の税負担の現状と国際比較

わが国の今後の税制のあり方を考えるに当たっては、わが国の税負担の現状がどうなっているのか、どこに特徴があるのかということについて、諸外国との比較を含めて把握しておくことが必要です。

(1) 税負担の現状と国際比較

国税・地方税を合わせた税収規模は平成 12 年度で約 86 兆円であり、税目ごとの税収見込みは次頁の（資料２）のとおりです。税収の国民所得に対する割合（租税負担率）は 22.5％（見込み）で、わが国の租税負担率は主要先進国の中で最も低くなっています（資料３）。特に、個人所得課税の負担率が諸外国に比べ低くなっており、このことが租税負担率の低さの要因の一つとなっています。個人所得課税については、累次の税制改革における負担軽減や景気対策としての減税により、負担水準は主要先進国中最も低く、特に、中低所得者の負担が小さいものとなっています。

（資料２）国税・地方税の税目別内訳（12年度）

［国　税］

単位：億円）

税目	予算額
所得税 源泉分	156,610
所得税 申告分	30,190
所得税 計	186,800
法人税	99,470
相続税	16,710
地価税	10
消費税	98,560
酒税	18,600
たばこ税	9,000
揮発油税	20,780
石油ガス税	150
航空機燃料税	870
石油税	4,820
自動車重量税	8,320
関税	7,300
とん税	90
印紙収入	15,110
一般会計分計	486,590
地方道路税	2,965
石油ガス税(譲与分)	150
航空機燃料税(譲与分)	158
自動車重量税(譲与分)	2,773
特別とん税	113
原油等関税	522
電源開発促進税	3,699
揮発油税	6,934
たばこ特別税	2,716
特別会計分計	20,030
総計	506,620

［地方税］

《道府県税》　単位：億円）

税目	地方財政計画額
道府県民税	42,844
個人	24,285
法人	6,493
利子割	12,066
事業税	38,827
個人	2,299
法人	36,528
地方消費税	25,438
不動産取得税	5,831
道府県たばこ税	2,875
ゴルフ場利用税	827
特別地方消費税	146
自動車税	17,894
鉱区税	4
狩猟者登録税	17
固定資産税(特例分)	95
普通税計	134,798
自動車取得税	4,556
軽油引取税	12,989
入猟税	12
目的税計	17,557
合計	152,355

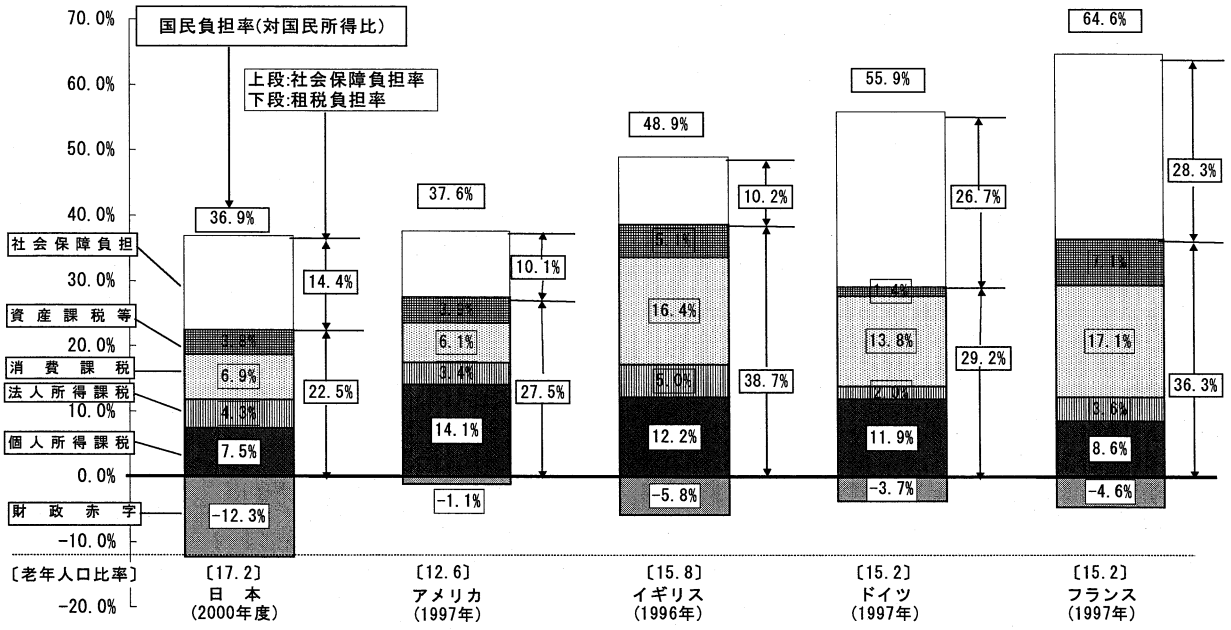
《市町村税》　単位：億円）

税目	地方財政計画額
市町村民税	79,222
個人	61,197
法人	18,025
固定資産税	91,789
土地	37,898
家屋	35,388
償却資産	17,620
交付金	883
軽自動車税	1,211
市町村たばこ税	8,836
鉱産税	15
特別土地保有税	547
普通税計	181,620
入湯税	231
事業所税	3,185
都市計画税	13,176
水利地益税等	1
目的税計	16,593
合計	198,213

国税合計	506,620億円
地方税合計	354,838億円
国税・地方税合計	861,458億円

(注) 地方税合計の354,838億円は、地方財政計画額350,568億円に超過課税、法定外普通税を加えた数値である。

（資料３）国民負担率の内訳の国際比較



(注)1. 日本は12年度当初予算ベース。日本以外は「Revenue Statistics 1965-1998 (OECD)」「National Accounts (OECD)」及び各国資料により作成。
2. 租税負担率は国税及び地方税合計の数値である。また所得課税には資産性所得を含む。
3. 日本の法人所得課税の租税負担率(4.3%)の内訳は国税2.6%、地方税1.7%
4. 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。
5. 老年人口比率は、日本については2000年度の数値(「日本の将来推計人口」(国立社会保障・人口問題研究所、平成９年１月推計)による)、その他の国は1995年度の数値(国連推計による)である。

（注） 所得税負担の国際比較を見ると、例えば、アメリカの連邦所得税は 98.5 兆円（1999 年度実績）であり、わが国の所得税の約 5.3 倍となっています。これはアメリカの人口がわが国の約 2.1 倍であり、あるいは国民所得が約 1.9 倍であることを考え併せたとしても、わが国の所得税収が相当に低い水準にとどまっていることを示しています。

また、地方消費税分を含む消費税率は、主要先進国中、最も低い水準となっており、消費課税の負担率もヨーロッパ諸国に比べ低いものとなっています。租税負担率に社会保障負担率を加えた国民負担率で見ても、わが国は諸外国に比べて低い水準にあります（国民負担率については、「四　２．財政の現状と課題」で取り上げます。）。

一方、わが国は諸外国をはるかに上回る財政赤字を抱えており、国・地方を合わせた政府の財政赤字は国民所得比で 12.3%（平成 12 年度見込み）にも達しています。

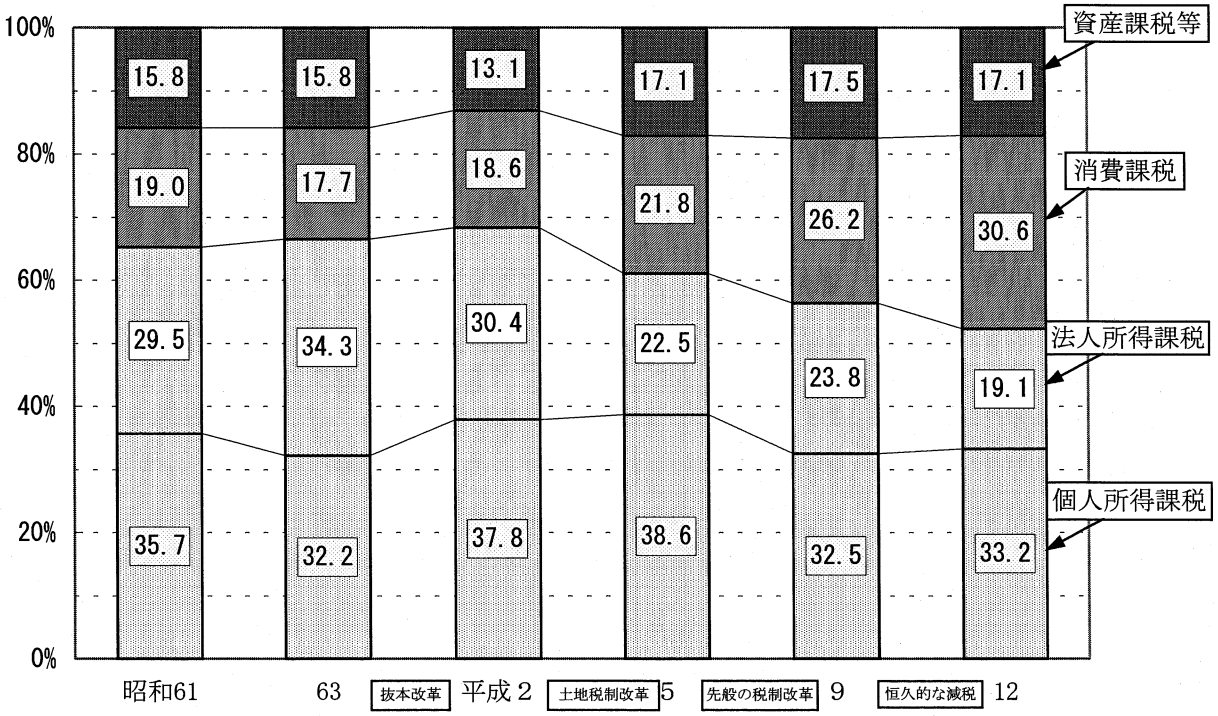
国民負担率と財政赤字の国民所得比を加えたものを公的サービスの水準とすれば、その水準はヨーロッパ諸国の水準に近いものとなっている一方で、租税負担を含む国民負担の水準はアメリカを下回り、結果としてそのギャップが巨額の財政赤字となっています。

(2) 所得・消費・資産等の構成

所得・消費・資産等の構成を見ると、平成12年度では52：31：17の見込み（国税・地方税の合計）となっています。近年の推移を見ると、昭和62・63年の抜本的税制改革後は消費課税の比率が高まってきています。また、足元では個人所得課税、法人課税について景気対策として大幅な負担軽減を行っていることもあり、結果として、所得課税の比率が低くなっています。諸外国を見ると、アメリカでは所得課税に大きなウェイトが置かれ、ヨーロッパ諸国では消費課税に大きなウェイトが置かれています。なお、わが国は、租税の果たすべき財源調達機能が極めて不十分となっていることから、所得・消費・資産等の構成について単純に国際的な比較を行うことはできないことに留意しなければなりません。

（資料４）所得・消費・資産等の税収構成比の推移（国税＋地方税）

（資産性所得分を所得課税に含めた場合）

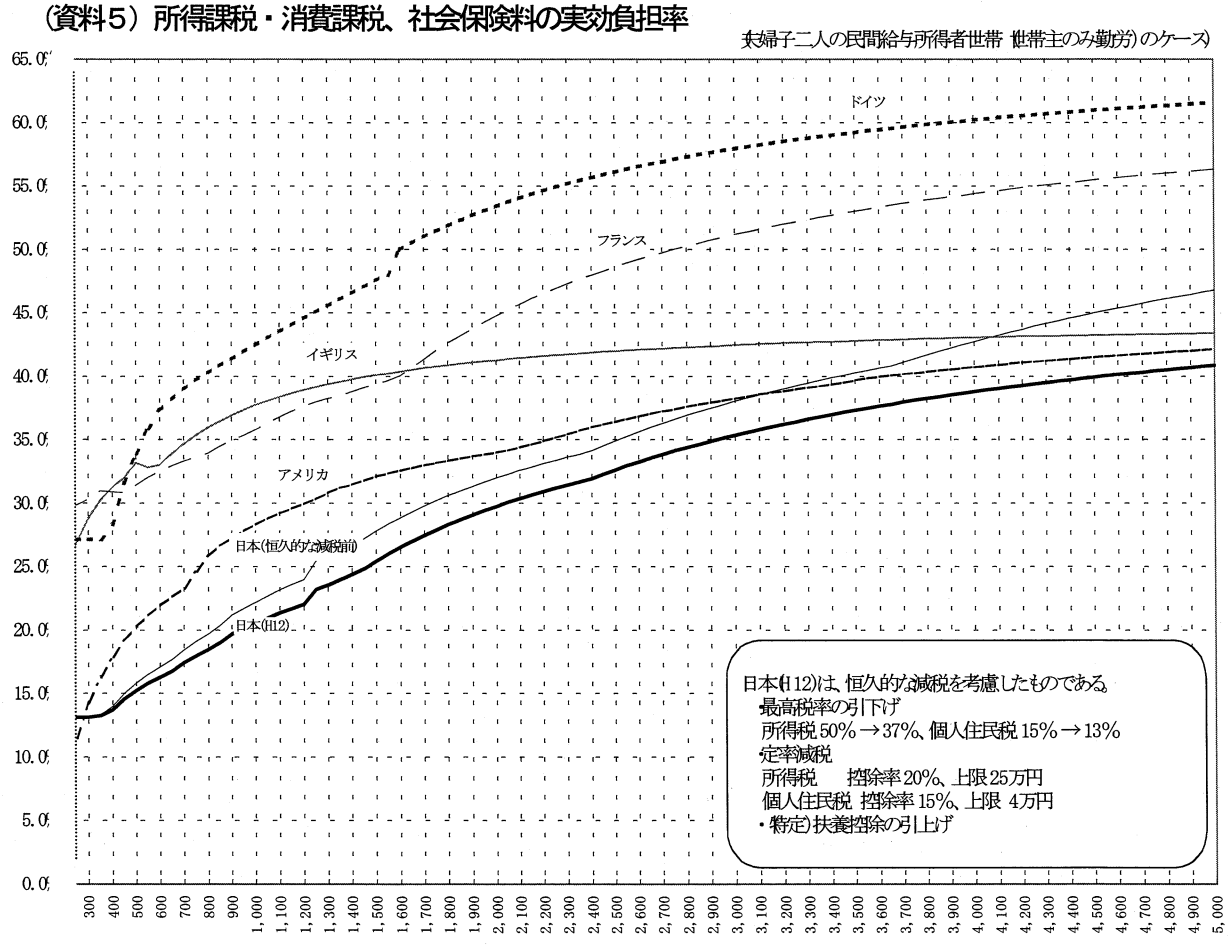


（注）平成９年度までは決算額、平成１２年度については、国税は予算額、地方税は見込額による。

（参考）個人（家計）の負担の国際比較

それぞれの個人（家計）が実際どの程度の負担を行っているかについて、個人所得課税負担に社会保険料負担を加え、さらに、消費税負担を推計し、一定の仮定の下に収入階級別の実効負担を試算したものが（資料５）です。主要先進国と比較すると、全体の実効負担はほとんどすべての収入階級において諸外国を相当下回っていることが分かります。

（資料５）所得課税・消費課税、社会保険料の実効負担率



(仮定)

1・日本、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランスの各国における個人所得課税と社会保険料の実効負担率について試算した。

・試算に当たっては夫婦子二人の民間給与所得者で世帯主のみ勤労している世帯のケースを想定している。

2・想定した世帯について、それぞれの国の制度に基づき、各種控除を適用して所得課税(地方税を含む)の実効税率を計算した。その際、日本は子のうち１人を 16～22 歳、１人を 16 歳未満として、アメリカは子のうち１人を 16 歳以下として計算している。また、アメリカの住民税はニューヨーク州個人所得税を例にしている。

3・社会保険料については、各国の制度に基づいて試算している(日本の試算に当たってはボーナスを3カ月分と仮定している。)。
・社会保険は拠出に応じて給付を受ける仕組みとなっており、所得再分配などにも配意する税制とは制度の趣旨が異なることに留意する必要がある。
・各国の制度ごとに受けるサービスが異なることに留意する必要がある（例えばアメリカには一般向けの公的医療保険はない。また、イギリスの公的医療サービスは社会保険制度を採っていない。)。

4・消費課税については、統計上の限界から、厳密な形で試算を行うことは困難である。本試算では、各国比較の参考までに、あえて大胆な仮定を置いて消費課税負担の試算を行うこととしている。
・消費課税として、日本の消費税、アメリカの州小売売上税、その他諸国の付加価値税を対象としている。
・消費課税相当額については、給与収入から所得課税と社会保険料を引いた可処分所得に消費性向（一律75%を想定）を乗じて計算した消費支出と、各国の付加価値税などの負担割合（付加価値税収をSNA上の民間消費支出で割ったもの）を用いて計算している（各国間、収入階級間での消費性向の差異などは考慮されていない。)。

5・いずれも、政府と納税者の関係において、納税者が政府に支払うグロスの税・保険料負担を試算したものであり、別途、政府が低所得に着目した給付などを行う場合があり得る。

6・今回の試算における邦貨換算は次のレートによる。1ドル＝112円、1ポンド＝180円、1マルク＝60円、1フラン＝18円

四　税制の検討の視点

1．経済社会の構造変化

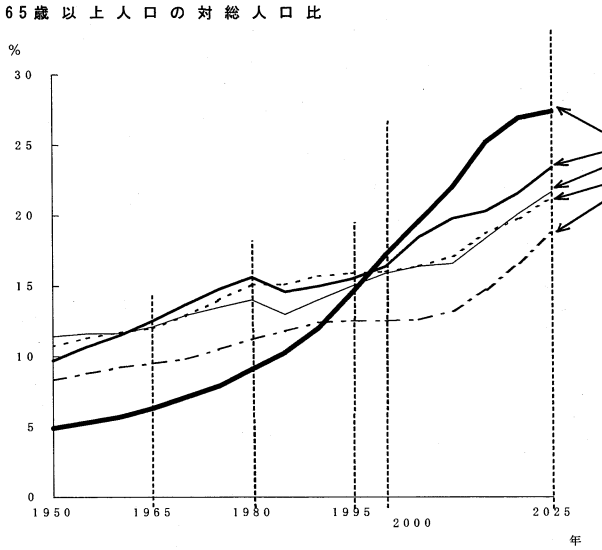
21 世紀の経済社会を展望するとき、少子・高齢化と人口減少、国際化・情報化の進展と企業活動の多様化、金融取引の多様化・経済のストック化、ライフスタイルの多様化、所得分布の動向など経済社会は大きく変化しつつあります。また、地方分権を推進するため、既に多くの改革がなされていますが、地方分権の更なる取組みが求められています。

このような経済社会の構造変化が進展する中で、「公正で活力ある社会」を築いていくことが求められており、税制が、公的サービスの財源を賄うために十分な税収を確保しつつ、経済社会の構造変化に対応していくためには、今後、どのような見直しを行い、どのような税体系を築いていくことが望ましいのでしょうか。

(1) 少子・高齢化と人口減少

① わが国社会は少子・高齢化が急速に進展し、21 世紀初頭（2007 年（平成 19 年））には総人口が減少するという新たな局面を迎えると見込まれています。1998 年（平成 10 年）現在わが国の高齢者（65 歳以上）が全人口に占める割合は 6 人に 1 人ですが、2050 年には 3 人に 1 人となる見込みです。このように高齢者人口が増加していく中で、社会保障などの公的サービスに必要な費用は、相当の制度改革を行っても増加が避けられず、今後それに伴う負担も増大していかざるを得ないと見込まれています。

（資料１）急速な高齢化の進展



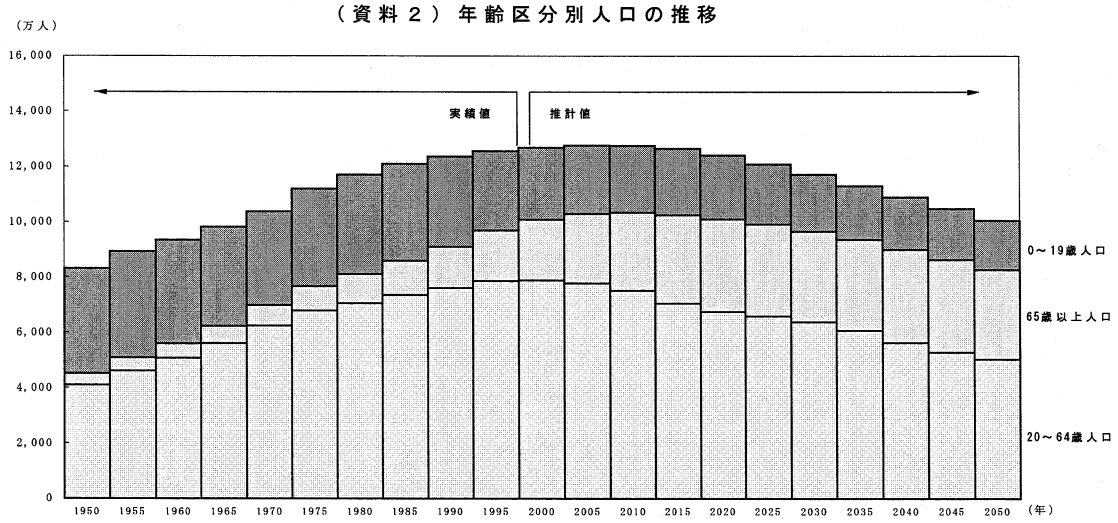
	1965	1980	1995	2000	2025	1965→1995	1995→2025
日本	6.3	9.1	14.5	17.2	27.4	8.2	12.9
ドイツ	12.5	15.6	15.5	16.4	23.4	3.0	7.9
フランス	12.1	14.0	15.0	15.9	21.7	2.9	6.7
イギリス	12.0	15.1	15.9	16.0	21.2	3.9	5.3
アメリカ	9.5	11.2	12.5	12.5	18.8	3.0	6.3

（注）１．日本は「国勢調査」及び「日本の将来推計人口」（国立社会保障・人口問題研究所、平成９年１月推計）による。
２．外国は国連推計による。

他方、出生率が低下し、生産年齢人口は既に（1997年（平成９年）がピーク）減少に転じており、労働力人口も減少が見込まれます（労働省推計）。このような中で、勤労世代だけに過度の負担を求めることは経済社会の活力、さらには持続的な経済成長の観点から望ましくなく、あらゆる世代が広く公平に負担を分かち合うことが求められます。また、社会保障制度をはじめとする公的サービスは、景気変動にかかわらず提供される必要があり、景気に左右されない安定的な歳入構造を確保することが必要です。

このようなことから、少子・高齢化と人口減少は、今後の財政・税制のあり方を考えていく上で極めて大きな影響を及ぼすものです。

（資料２）年齢区分別人口の推移

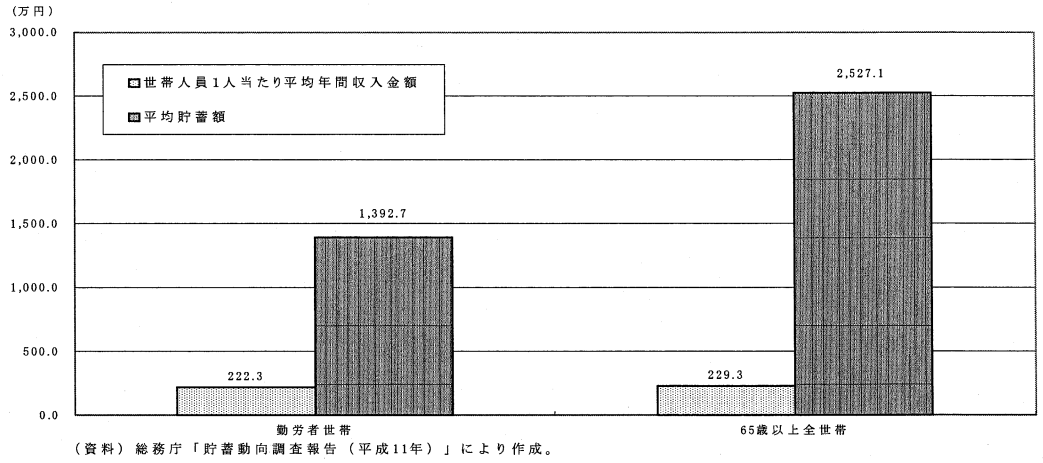


（備考）1.「日本の統計1999」（総務庁統計局）、「日本の将来推計人口」（平成9年1月推計、国立社会保障・人口問題研究所）により作成。
2.推計値は中位推計の値。

② 税制面においては、これまで、少子・高齢化の進展に対応するため、消費税を創設し、また、その税率引上げと地方消費税の創設を行うなど、国民福祉の充実等に必要な歳入構造の安定化に資するとともに、あらゆる世代が社会共通の費用を広く公平に分担する方向へ向けた改革が行われてきています。このような観点から、消費課税の役割は今後ますます重要なものになっていくものと考えられます。

また、個人所得課税は、恒久的な減税もありその負担水準は主要諸外国と比べ低い水準にありますが、少子・高齢化の進展の下、引き続き税体系の中心を担う税として重要です。近年では、高齢者の保有する資産は平均的に見ると勤労世代をはるかに上回り、高齢者世帯の一人当たりの所得水準及び分布も勤労世代と比べて変わりがないこと、高齢者の就業・自立が今よりも進んでいく可能性もある

（資料３）勤労者・65歳以上世帯の1人当たり平均収入金額と貯蓄額



（資料）総務庁「貯蓄動向調査報告（平成11年）」により作成。

ことなどから、高齢者であるということのみで一律に社会的弱者として扱うことは必ずしも適当でなくなってきています。このような観点からすれば、真に配慮が必要な高齢者への対応を行うことは当然ですが、例えば、年金課税のあり方などについて、世代間の公平の観点から検討していくことが必要です。

高齢化の進展に伴い介護も含め公的な社会保障が充実してきており、相続のもつ意味が近年変化しているのではないかという議論があります。相続税については、このような点も含め、広範な観点から見直しが必要となっています。

以上のように、少子・高齢社会に対応するために、所得課税・消費課税・資産課税等それぞれの税制をどのように考え、全体としてどのような税体系を構築していくのかということが大きな検討課題となります。

(2) 国際化・情報化と企業活動

① 近年、国内企業の海外進出が活発化するとともに、わが国市場に対する外国企業の参入も増加しているなど、経済の国際化はますます進展しています。このような中、国際競争力や経済の活力を維持していくことが重要です。

法人課税については、1980年代半ば以降、主要先進国において、企業間・産業間の税制の中立性の確保や経済の活性化などの観点から「課税ベースを拡大しつつ、税率を引き下げる」という方向での法人税改革が行われてきました。わが国の法人課税についても、平成10年度の法人税改革において課税ベースの適正化とともに税率引下げが行われ、平成11年度においても税率が大幅に引き下げられた結果、その税率水準は、既に国際的に遜色のないものとなっています。

企業が国境を越えて活動し、広く競争が行われる中で、わが国企業の競争力を

維持・確保する観点から、柔軟な組織再編を可能にする法制度の整備が進められています。税制としても、企業の経営形態に対する中立性などの観点から、会社分割に係る税制や連結納税制度は極めて重要な課題であり、その導入に向けて検討を進める必要があります。

② 近年、経済の活力維持の観点から、成長性の高い新規企業の創出・発展が重要になってきています。このため、既に、ベンチャー企業の育成の観点からいわゆるエンジェル税制などの特例措置を講じてきているところです。税制面での更なる特例を求める意見もありますが、課税ベースが結果的に既存企業に有利になっていないかなど、経済活動に歪みを与えない税制を検討していくことが必要です。

③ 経済の国際化は、情報化の進展とあいまって、ヒト、モノ、カネの移動の一層の活発化をもたらしています。また、近年、国際的な取引形態は多様化・複雑化しています。このような中、国際課税の分野においては、国際的な協調がますます重要となってきており、また、課税の公平性・中立性を確保する観点からも様々な対応が求められています。さらに、近年、インターネットの普及などを背景に電子商取引が急速に発展し、国境を越えた取引も容易になっています。こうした状況の下、制度面・執行面での新たな対応をも含め、適正・公平な課税を確保していく方策を検討していく必要があります（国際課税、電子商取引と税制については、それぞれ「第二　五　国際課税」、「第二　六　２．電子商取引と税制」で詳述します。）。

(3) 金融取引の多様化・経済のストック化

① 金融の自由化・国際化の進展は著しいものがありますが、特に近年のいわゆる金融ビッグバンはその動きを飛躍的に加速させました。いわゆる金融システム改革法が施行され、金融取引の多様化、業態の変化、市場の改革などが進むとともに、外国為替取引制度の自由化により国際的な資本取引が活発化しています。加えて、情報通信技術・金融技術の発達、特定目的会社・投資法人など多様な集団投資スキームの整備など、新たな展開を見せています。

また、個人資産、特に金融資産の蓄積が進み、個人金融資産は 1,300 兆円にも達しており、経済のストック化が進んでいます。なお、地価はバブル崩壊に伴い、下落が続いています。

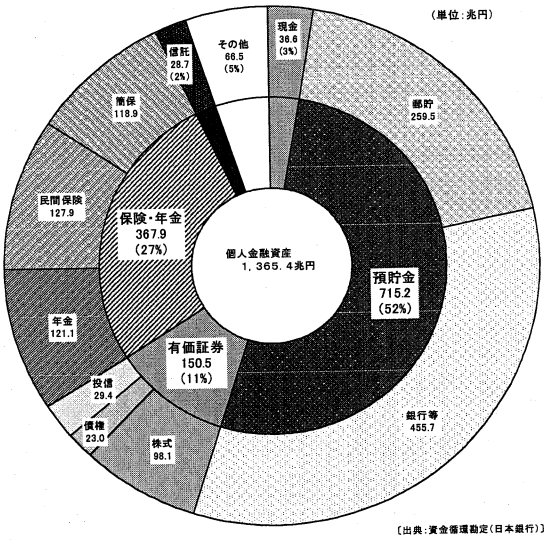
② 金融取引が多様化・複雑化しており、金融商品のいわゆる「足の速さ」からそ

の捕捉が困難になってきている傾向が見られることから、課税の公平性・中立性が損なわれないよう適切に対応することが求められています。

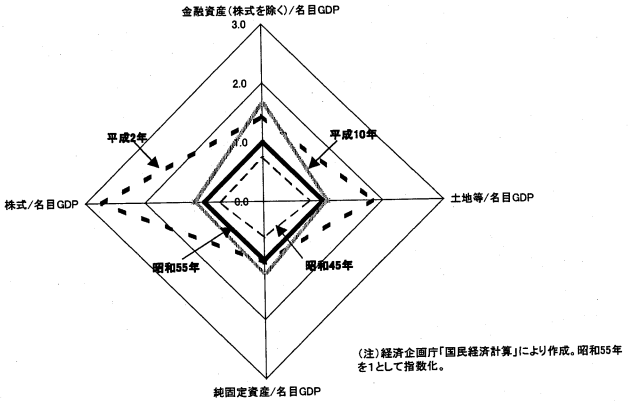
③　経済のストック化の進展に伴い、フローのみならずストックの面でも課税の公平性を確保していくことがますます重要になります。

資産性所得に対して適正・公平に課税を行うことが一層求められているほか、相続税の役割についても改めて検討していく必要があります。また、土地税制については、土地の公共性などに留意しつつ、中長期的な観点から、取得、保有、譲渡の各段階を通じた適正かつ安定的な課税のあり方を考えていくことが必要です。

（資料4）個人金融資産の運用先（平成11年12月末）



（資料5）日本経済のストック化



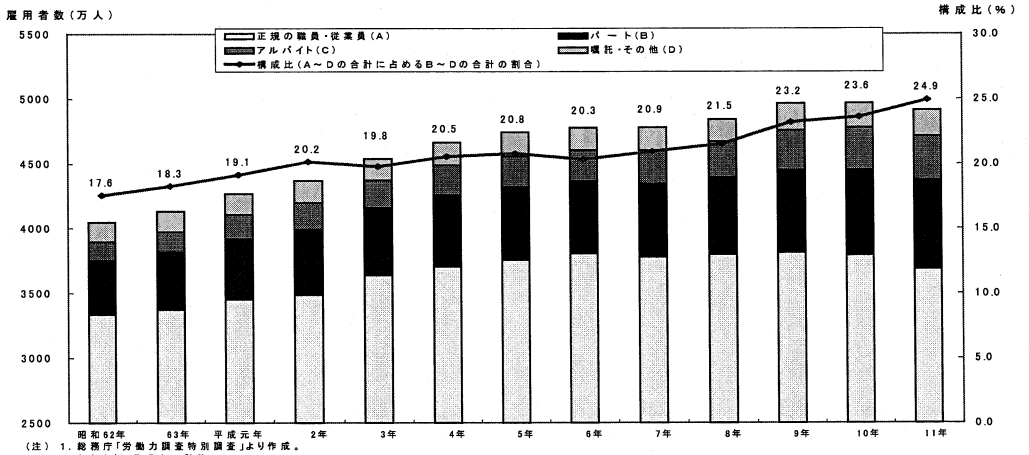
(4) ライフスタイルの多様化

①　経済が発展し社会が成熟する中で、個人の価値観が多様化し、働き方、消費行動などの面で様々な生き方や生活様式が見られるようになってきています。例えば、企業の経営形態の変化などともあいまって、これまでの終身雇用や年功序列といったいわゆる日本型雇用慣行には近年変化が見られるようになり、転職したりする人々や、パートタイム労働、派遣労働、在宅就業など、多様な働き方を選択する人々が増加しています。賃金についても、能力給や年俸制を採用する企業が増加してきており、年功序列型賃金体系が変化していく兆しが見られます。企業の提供する福利厚生についても、そのあり方を見直す動きがあります。また、

女性の社会進出が進み、21 世紀に向けて、男女ともに積極的に参画できる社会の実現に向けた取組みが進められています。このような動きの中で、個人の生涯を通じた生活設計のあり方も多様なものとなっていく可能性があります。

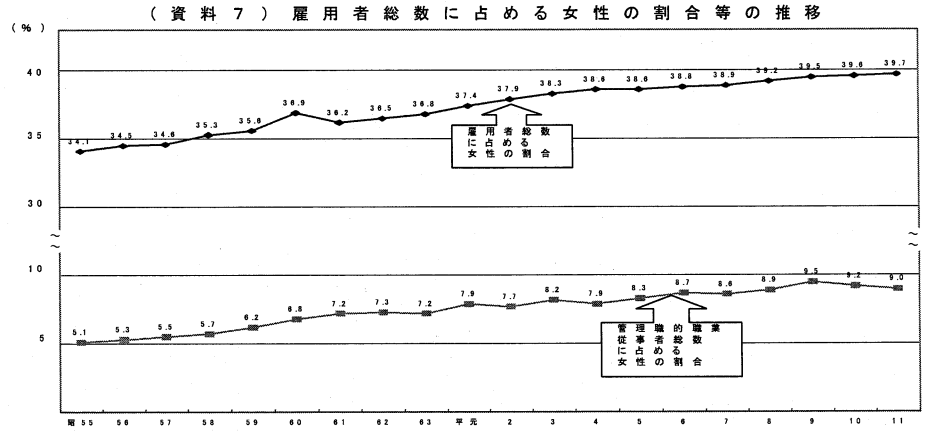
また、消費の面においても、消費者が財・サービスを選択する際の価値観や判断基準は人それぞれに異なるものとなってきており、消費生活のパターンはますます多様化しています。

（資料６）雇用形態別雇用者数（役員を除く）の推移



（注）1．総務庁「労働力調査特別調査」より作成。
2．各年とも2月現在の計数。

（資料７）雇用者総数に占める女性の割合等の推移



（備考）「労働力調査」（総務庁）による。

② 税制は、このようなライフスタイルの変化に対して、中立性をより重視する必要があります。例えば、個人所得課税については、各種控除のあり方や退職金税制について、このような観点からの検討が課題となります。また、個人と企業との関係の変化に鑑みれば、フリンジベネフィットや福利厚生に対する課税についても検討課題です。

消費税・地方消費税については、生涯の一時期に負担が大きく偏ることがなく、また、消費選択に対して中立的であるという特徴があります。ライフスタイルの

多様化が引き続き見られる中で、このような特徴を活かしていくことが必要です。

(5) 所得分布の動向

① 以上のような様々な経済社会の構造変化の中で、経済社会の活力を維持していく観点からは、自己責任原則を重視し、市場機能を一層発揮させることが、これまで以上に重要になってきています。

税制は、社会保障給付と併せて所得等の格差を緩和する所得再分配の役割を担っています。税制のこのような役割は、社会の安定を通じて、個人や企業が自由に活動し経済社会の活力を維持するためにも不可欠のものです。この機能を公的部門がどの程度発揮することが適当かは、国民が社会の安定との関連を含め所得等の格差の存在をどこまで許容するか、その再分配のあり方をどう考え公的部門にいかなる役割を求めるのか、という問題であり、再分配機能のあるべき姿を定性的にも定量的にも一概に論じることは困難です。結局、この問題はその時々の「機会の平等」や「結果の平等」に対する国民の考え方によるものであり、最終的には国民的な議論の下に選択がなされる性格の問題と考えられます（(参考) 参照。）。

② わが国の所得分布は高度成長期を経て平準化してきましたが、近年、ジニ係数などの推移から見て、所得格差・資産格差が拡大する傾向にあるのではないかとの指摘があります。この点については、高齢者世帯や単身世帯の増加の影響が大きいとの指摘もあり、現段階でこれらの格差が拡大しているのかどうかについては必ずしも明らかではありません。いずれにしても、近年の所得分布にはかつてのような平準化の動きは見られず、今後、市場機能が発揮される中で就業・雇用形態の多様化などが所得等の格差の拡大の方向に働く可能性を考慮すれば、税制の所得再分配機能の重要性が減少することはないものと考えられます。

（注）ジニ係数とは、所得分配などの均等度を表すものであり、０から１までの値をとり、０に近いほど所得分配などが均等であることを示します。ジニ係数には、税や社会保障による再分配前のものと再分配後のものとがあります。各種統計によるジニ係数などの時系列変化については、高齢化の進展による高齢者世帯の増加や晩婚化などによる単身世帯の増加といった事情を考慮する必要があり、統計のデータ上の制約もあることから、どのように捉えるべきか明確ではありません。また、統計の取り方の問題などから、ジニ係数などの単純な国際比較も困難であることに留意する必要があります。

（参考）「公平」に対する様々な考え方

そもそも何が「公平」で社会的に望ましいかについても、アリストテレスから、ベンサム、ロールズ、そしてセンなど、有史以来その時々の社会状況とそれを捉える視点によって様々な考え方があります。

アリストテレスは、人々の他人に対する羨望に関して、「正当な羨望（義憤）」と「不当な羨望（嫉妬）」の２種類があると考えていたと言われています（de la Mora (1987)）。「不当な羨望（嫉妬）」とは、例えば、一生懸命に働かないために貧しい者が、汗水垂らして働いた結果豊かになった者に対して抱くような羨望のことで、「純粋に努力の差によって生じる結果の差」に対する羨望です。「正当な羨望（義憤）」とは、例えば、貧しい一般市民の家庭に生まれた子供が豊かな貴族の子供の生活に対して抱くような羨望で、「（自分ではどうすることもできない）運・機会の差によって生じる結果の差」に対する羨望です。アリストテレスは、基本的に、人々の「貢献」に応じた分配を行うことが「公平」で社会的に正義であると考え、社会への「貢献」を怠った人々の抱く「不当な羨望（嫉妬）」を社会的に配慮する必要はないと考えていました。このような公平観について、後にハイエク、フリードマンなどは市場と自由を重視し、自由な市場原理に基づく社会へ「貢献」を行った人々がその「貢献」に応じて市場から分配されることが「公平」でそれが社会的に正義となると主張しました。

他方で、アリストテレスの考え方は、人々が（自分ではどうすることもできない）機会の差によって生じる「正当な羨望（義憤）」さえ抱くことのない社会を築いていくことにつながると言われています。近代以降、民主主義の確立と資本主義の進展とともに、人々が少なくとも人間らしく生活できる機会、さらには自由で様々な活動を展開する機会を得るために「必要」なものを「必要」に応じて（再）分配することが「公平」で社会的に正義であるとする考え方が出現しました。そして、その（再）分配の基準として人々の「必要」をどのように特定化し指標化するかによって様々な考え方が現れました。

ベンサムをはじめとする功利主義者は、人々の幸福・満足を「効用」として数値化し、社会的な望ましさ（厚生）をその総和で表すことにより、１単位の追加的消費に伴って増加する効用（限界効用）が一番大きい人に、それらの財を一番「必要」な人として、より多くの資源を配分することによって、「最大多数の最大幸福」が得られてより望ましい社会となり、そのような分配をすることが「公平」で社会的に正義であると考えました。

これに対し、ロールズは、「最大多数の最大幸福」のみを正当化すると、豊かな人々の限界効用が貧しい人々の限界効用より大きい場合、豊かな人々への（再）分配政策を正当化し

てしまうという問題点を指摘しました。そして貧しい人々に焦点を当て、彼らに対して、その数値化された効用に着目するのではなく、その効用を高める機会を得るために「必要」な手段（「社会的基本財」）を保障するような（再）分配をすることが「公平」で社会的に正義であると考えました。このような主張に対しては、貧しい人々以外をどのように考えれば良いかという問題が残ります。また、豊かな人々の生活を大幅に良くし、貧しい人々の生活は僅かに良くする社会も正当化してしまう可能性があるという問題もあります。

センは、人々は多様な評価基準を持つと指摘し、功利主義者が人々の幸福・満足を「効用」として数値化することをまず批判しました。そして、ロールズの重視する「社会的基本財」に対しては、その財は単に貧しい人々にとって「必要」であるにすぎず、その財が人々にどのような満足を与えるかという視点を欠いていると批判しました。また、功利主義者に対しては、彼らの「効用」という考え方そのものについても、財が人々にどのような満足を与えるかについては示しているものの、人々がその財をいかに活用しようとするかという視点を欠いていると指摘しました。そして、人々はそれぞれ財を活用する基本的な「潜在能力」を有し、様々な目的・基準に基づいた様々な活動を展開する機会を得るために「必要」なものを「必要」に応じて（再）分配することが「公平」で社会的に正義であると考えました。

以上のように、そもそも何が「公平」で社会的に望ましいかについて、時代の変遷の中で、様々な立場や価値観などによって多様な考え方が示されてきています。

（注１）アリストテレス Aristotel s（384-322 B.C.）古代ギリシアの哲学者。プラトンの弟子。「形而上学」「自然学」「ニコマコス倫理学」をはじめ、論理学、政治学、詩学、博物学などに関する多数の著作がある。

（注２）ハイエク Friedrich August von Hayek（1899-1984）オーストリアの経済学者・社会哲学者。1974 年ノーベル経済学賞受賞。著書は「資本の純粋理論」など。

（注３）フリードマン Milton Friedman（1912-）アメリカの経済学者。シカゴ学派を代表する。マネタリスト。1976 年ノーベル経済学賞受賞。著書は「資本主義と自由」など。

（注４）ベンサム Jeremy Bentham（1748-1832）イギリスの思想家。功利主義の代表者。「最大多数の最大幸福」の実現を説いた。著書は「道徳及び立法原理論序説」など。

（注５）ロールズ John Rawls（1921-）アメリカの政治哲学者。政治社会の公正の判断基準として正義の理論を提唱。著書は「正義論」など。

（注６）セン Amartya Sen（1933-）インド出身イギリスの経済学者。1998 年ノーベル経済学賞受賞。著書は「集合的選択と社会的厚生」など。

２．財政の現状と課題

(1) わが国財政の現状

① わが国財政を国の一般会計で見れば、平成 12 年度予算における歳入歳出は 85 兆円です。歳出の内訳は、地方交付税交付金等 14.9 兆円、一般歳出 48.1 兆円であり、一般歳出の内訳は、社会保障関係費 16.8 兆円、公共事業関係費 9.4 兆円、文教・科学技術振興費 6.5 兆円、防衛関係費 4.9 兆円などとなっています。公債の元利償還に必要な国債費は 22.0 兆円と一般会計歳出の 25.8%をも占め、このうち利払費が 10.7 兆円（一般会計歳出の 12.6%）にも上っています。歳入の内訳は、税収は 48.7 兆円で歳入全体に占める割合は６割にも満たない状況となっており、国債発行による公債金収入が 32.6 兆円（うち特例公債 23.5 兆円）にも達しています。

地方財政についても、平成 12 年度には 13.4 兆円（恒久的な減税の影響分 3.5 兆円を含む。）の財源不足が生じ、地方財政計画総額 88.9 兆円の 15.0%に達する規模となっています。また、個別の地方公共団体の財政事情を見ても、公債費負担比率が一般的に警戒ラインとされる 15%以上の団体が全体の 60.2%（平成 10 年度決算）に達するなど極めて厳しい状況にあります。

② 歳入・歳出ギャップは従来から存在していましたが、特に最近の景気回復に向けた諸施策に伴う歳出の増大や恒久的な減税などの実施により、そのギャップは大幅に拡大しました。フローベースで見ると平成 12 年度予算における公債依存度は 38.4%となっています。また、ストックベースで見ると国・地方の長期債務残高は、ここ３年間で約 150 兆円も増加し、平成 12 年度末には 645 兆円（ＧＤＰの約 1.3 倍）にも達する見込みです。このような財政状況は主要先進国中最悪であり、危機的な状況にあります。

（資料８）国及び地方の長期債務残高（平成 12 年６月）　　（単位：兆円）

	平成２年度末 (1990 年度末) （実　績）	平成７年度末 (1995 年度末) （実　績）	平成 10 年度末 (1998 年度末) （実　績）	平成 11 年度末 (1999 年度末) (2 次補正後)	平成 12 年度末 (2000 年度末) （予　算）
国	２００程度	２９７程度	４０８程度	４５１程度	４８５程度
普通国債残高	１６６程度	２２５程度	２９５程度	３３５程度	３６４程度
地方	６７程度	１２５程度	１６３程度	１７９程度	１８７程度
国と地方の重複分	▲２程度	▲１２程度	▲１８程度	▲２２程度	▲２６程度
国・地方合計	２６６程度	４１０程度	５５３程度	６０８程度	６４５程度
対ＧＤＰ比（%）	６０．６	８３．７	１１１．２	１２３．１	１２９．３

（注１）ＧＤＰは、平成 11 年度は速報値、平成 12 年度は政府見通し。
（注２）11 年度末の国の長期債務残高及び普通国債残高は、それぞれ実績ベースでは、449 兆円程度、332 兆円程度となる。

（資料９）国及び地方の債務残高（SNAベース、ＯＥＣＤ／エコノミック・アウトルック〔66号（1999年12月）〕）

（ＧＤＰ比、％）

（暦年）	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
日　本	58.2	59.8	63.0	69.4	76.0	80.6	84.7	97.3	105.4	114.1
米　国	65.5	68.1	69.7	68.9	68.3	67.7	65.4	62.4	59.3	57.1
英　国	40.1	46.9	56.2	53.7	58.9	58.5	58.9	56.4	54.0	51.2
ドイツ	40.1	43.4	49.0	49.2	59.1	61.9	62.8	63.3	62.6	61.7
フランス	40.3	44.7	51.6	55.3	59.4	62.3	64.5	64.9	65.2	64.6
イタリア	107.4	116.1	117.9	124.0	123.1	122.2	120.4	118.2	117.7	115.2
カナダ	80.9	88.2	96.8	98.0	99.2	98.9	94.1	91.7	86.9	82.5

（注）日本政府推計による国及び地方の債務残高の対GDP比（年度、SNAベース）は、1999年度末123.1％程度（2次補正後）、

（資料10）国及び地方の財政収支（SNAベース、ＯＥＣＤ／エコノミック・アウトルック〔66号（1999年12月）〕）

（ＧＤＰ比、％）

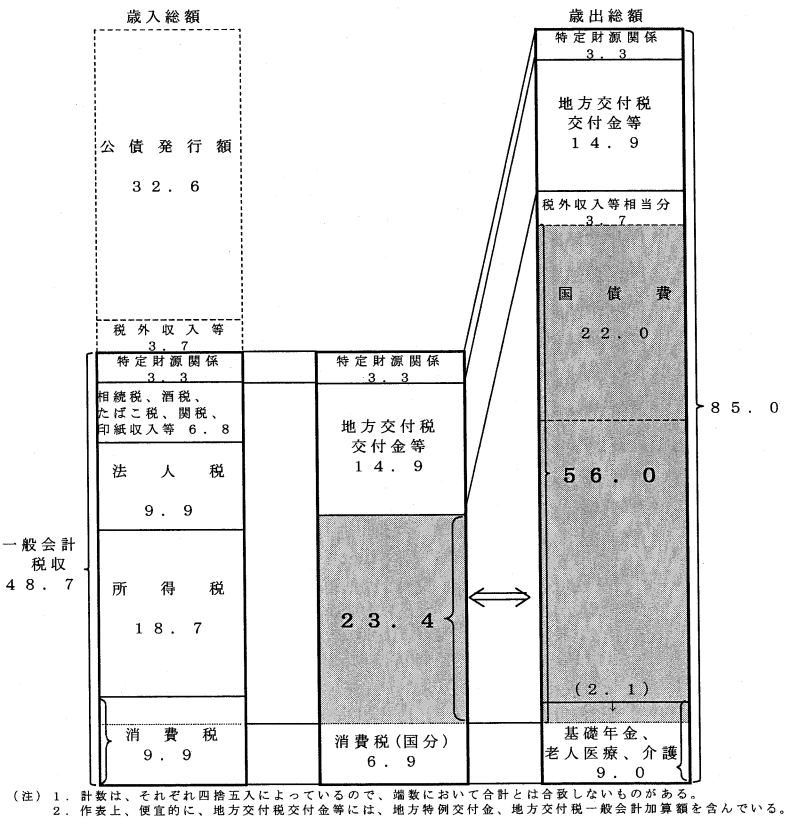
（暦年）	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
日　本	▲ 0.8	▲ 2.0	▲ 4.8	▲ 5.1	▲ 6.4	▲ 6.9	▲ 6.0	▲ 8.5	▲ 9.9	▲ 10.1
米　国	▲ 5.9	▲ 6.7	▲ 5.7	▲ 4.5	▲ 3.9	▲ 3.1	▲ 1.9	▲ 0.8	▲ 0.4	▲ 0.6
英　国	▲ 2.8	▲ 6.5	▲ 8.0	▲ 6.8	▲ 5.8	▲ 4.4	▲ 2.0	0.2	0.7	0.8
ドイツ	▲ 2.9	▲ 2.5	▲ 3.2	▲ 2.5	▲ 3.2	▲ 3.4	▲ 2.6	▲ 1.7	▲ 1.6	▲ 1.2
フランス	▲ 2.2	▲ 4.2	▲ 6.0	▲ 5.6	▲ 5.6	▲ 4.1	▲ 3.0	▲ 2.7	▲ 2.2	▲ 1.7
イタリア	▲ 10.0	▲ 9.5	▲ 9.4	▲ 9.1	▲ 7.6	▲ 6.5	▲ 2.8	▲ 2.7	▲ 2.3	▲ 1.6
カナダ	▲ 7.2	▲ 8.0	▲ 7.6	▲ 5.6	▲ 4.3	▲ 1.8	0.8	0.9	1.6	1.6

（注）修正積立方式の年金制度を有する日本及び米国は、実質的に将来の債務と考えられる社会保障基金を除いた値。
（注）日本政府推計による国及び地方の財政収支の対GDP比（年度、SNAベース）は、1999年度▲10.7％程度（2次補正後）、

③　社会保障を含む歳出構造と税収構造を見るとき、いわゆる「消費税の福祉目的化」が行われていることにも留意が必要です。これは、平成11年度及び12年度予算において、国の消費税の収入（地方交付税を除く国分）を基礎年金、老人医療及び介護に充てることを予算総則に明記することとしたものです。平成

（資料11）平　成　１２　年　度　予　算

（単位：兆円）



（注）１．計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは合致しないものがある。
２．作表上、便宜的に、地方交付税交付金等には、地方特例交付金、地方交付税一般会計加算額を含んでいる。

12年度一般会計予算の歳入・歳出構造を、この関係を踏まえて見てみると、前頁の（資料11）のような姿となっています。まず、消費税収（国分）が6.9兆円であるのに対して、これが充てられる対象経費は9.0兆円となっており、消費税収（国分）だけでは賄いきれていません。また、福祉目的化などの結果として、国の一般会計税収48.7兆円のうち、使途が特定されていない部分が23.4兆円であるのに対して、これによって賄うべき歳出は2倍を超える56.0兆円（うち、国債費が22.0兆円）であり、不足分が公債によって賄われているという状況になっています。

（注）仮に、今後とも消費税収（国分）の使途を福祉目的に限定していく場合、それ以外の歳出の規模と消費税収以外の税収とをどのようにバランスさせていくのかということが大きな課題となります。

(2) 国民負担率のあり方

① 先にも述べたとおり、受益と負担は表裏一体のものですから、国民が一定の公的サービスを求める場合、同時に、それに対応する国民負担を選択しなければなりません。

国民負担率は、公的サービスに要する費用を賄うために法律に基づいて国民に課される負担の大きさを示すもので、租税収入の対国民所得比である租税負担率と、社会保険料収入の対国民所得比である社会保障負担率との合計です。また、国民負担率に国・地方の財政赤字の対国民所得比を加えたものを潜在的国民負担率と呼んでいますが、これは、現在のみならず将来の国民に先送りしている負担をも含めて政府の活動の大きさを示すものです。公債により公的サービスの財源調達を行うことは、その時の国民が享受する公的サービスの受益と負担の関係を見えにくくし、将来世代に過重な負担を先送りすることとなりかねません。

② わが国の租税負担率は平成12年度において22.5%、国民負担率は36.9%となっており、諸外国に比べ低い水準にあります。一方、潜在的国民負担率は49.2%に達しており、ヨーロッパ諸国に近い高い水準となっています（「三（資料３）」参照。）。このように、わが国においては、公的サービスはヨーロッパ諸国並みに近づく一方で国民負担はアメリカ以下であり、そのギャップが大きな財政赤字となっており、将来世代の負担において、高い水準の公的サービスを享受しているのが実状です。なお、わが国の租税負担率・国民負担率を諸外国と比較する場合

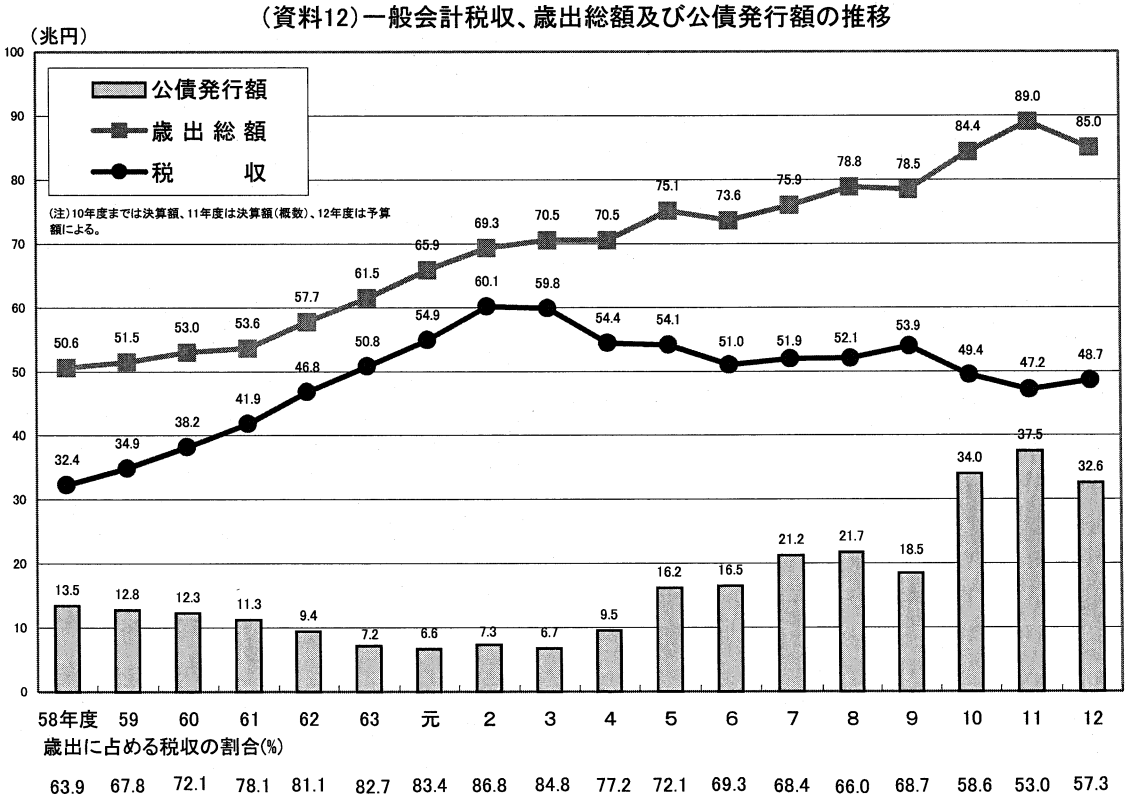
には、わが国においては北欧諸国などと異なり公的年金等の給付に対する課税がほとんど行われていないことから、実質的な社会保障給付の水準に比して租税負担率が低く現れることにも留意が必要です。

③ 今後、高齢化に伴う社会保障等の公的サービスに要する費用の増加が避けられない見通しであることなどを考慮すると、国民負担率は長期的にはある程度上昇していかざるを得ないと見込まれています。一方、国民負担率が過重となることは、個人・企業の経済活力を阻害することとなりかねず、好ましくありません。このため、国民負担率の上昇を極力抑制していくことが必要です。

(3) 税収の状況と中長期的見通し

① 税収（一般会計税収）は、平成 12 年度については郵便定額貯金の大量満期による税収増という特殊要因があるにもかかわらず、累次の減税、景気の低迷などの影響もあり、昭和 62 年度の水準である 50 兆円を下回る状況（見込み）となっています。税収比率（一般会計税収の歳出総額に対する割合）は平成 12 年度において 57.3%という低い水準となっています（資料 12)。また、平成 12 年度地方税収についても減税などの影響があり、地方財政計画の地方税伸び率はマイナス 0.7%と３年連続のマイナスとなっています。

（資料12）一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



（注）昭和55年の当調査会の「財政体質を改善するために税制上とるべき方策についての答申」においては税収比率について「昭和40年代におけるわが国の水準や主要諸外国における現在の水準を参酌して、まず、80%程度にまで引き上げることができるならば、財政構造の健全化はかなり進展が図られ、国民のニーズに応えつつ安定的な財政運営を維持することが可能となり、財政の対応力も相当程度回復されることとなろう。」とされていました。

② 今後景気が本格的な回復軌道に乗れば、税収は名目経済成長率を大きく上回って増加し、それによってもたらされる自然増収によって財政の歳入・歳出ギャップは大きく改善されるのではないか、との主張があります。

経済成長と税収の関係については、例えば、個人所得課税は、名目所得が増えれば、課税最低限を上回る人の増加や累進税率の適用による税額の増加などにより、所得の伸び率以上に税収が増加する仕組みとなっています。また、法人課税は、企業収益が企業経営の改善を伴いつつ増加すれば、税収は経済の伸び以上に増加することとなります。このようなことから、税収は名目経済成長率をある程度上回って増加することになります。なお、消費課税の税収は、消費におおむね比例しますから、経済の伸びを大きく上回って増加することは基本的にありません。

（注）税収（税制改正要因の影響を除いたもの）の伸び率を名目経済成長率で除した値を税収弾性値といいます。これは、税収の伸びと名目経済成長率とを比較するときに用いられます。税収弾性値の推移は（資料13）のとおりですが、短期的には上下に振れますので平均的な値を見るのが適当です。過去の長期的な平均値は国税1.1、地方税1.0です。

バブルの時期には、土地や株の価格急騰や取引の急増に

（資料13）昭和50年度以降の一般会計税収伸率及び弾性値の推移

（単位：%）

区分 / 年度	税収伸率	税収伸率（税制改正調整後）	GDP伸率・弾性値 名目	GDP伸率・弾性値 弾性値
昭和 50	▲ 8.5	▲ 3.5	10.0	▲ 0.35
51	13.9	12.3	12.4	0.99
52	10.7	12.4	11.0	1.13
53	26.5	10.0	9.7	1.03
54	8.3	14.4	8.0	1.80
55	13.2	10.9	9.0	1.21
56	7.8	3.3	6.2	0.53
57	5.4	4.0	4.8	0.83
58	6.1	5.9	4.5	1.31
59	7.9	7.4	6.8	1.09
60	9.4	5.6	6.3	0.89
61	9.6	8.8	4.6	1.91
62	11.8	16.0	4.8	3.33
63	8.6	13.3	6.8	1.96
平成 元	8.1	10.5	7.1	1.48
2	9.4	8.2	8.0	1.03
3	▲ 0.5	0.2	5.6	0.04
4	▲ 9.0	▲ 9.9	1.9	▲ 5.21
5	▲ 0.6	▲ 1.3	1.0	▲ 1.30
6	▲ 5.7	2.3	0.4	5.75
7	1.8	2.4	2.3	1.04
8	0.2	0.4	3.0	0.13
9	3.6	▲ 4.2	0.6	▲ 7.00
10	▲ 8.4	▲ 6.8	▲ 2.0	3.40

伴い、税収の伸びが名目経済成長率を大幅に上回りましたが、その後の経済の推移を見ても、バブル期のような経済は長続きせず、今後再びそのような経済状況が訪れることを期待することも適当ではありません。また、税収については景気回復局面には一時的に高く伸びることはありますが、景気循環が必ずあることから、景気後退局面においては逆に低い伸びとなります。

将来の税収は、名目経済成長率がどの程度になるかということに大きく依存します。今後、経済構造の改革により生産性の向上を通じる経済成長を目指していくことが求められていますが、一方で今後の人口減少などは経済成長率の押下げ要因となります。このため、高い率の経済成長は期待しがたくなると考えざるを得ず、税収についても大幅な伸びは見込みがたくなります。

加えて、税制の構造の面においても、

イ．近年の税制改正、とりわけ平成11年度税制改正において過去最大規模の個人所得課税、法人課税などの減税が行われ、今後の税収増加の土台となる税収規模が小さくなっていること、

ロ．消費税・地方消費税の創設などにより、税体系における消費課税のウェイトが高まってきていること、

ハ．個人所得課税の累進構造の緩和、法人税率・法人事業税率の引下げなどにより、税収の伸びが名目経済成長率をある程度上回るとしても、その程度は小さくなっていると考えられること、

ニ．近年の景気の低迷などから法人の累積欠損は約84兆円（平成10年）に達しており、これが今後の法人税の減収要因として働くと考えられること、

などを踏まえれば、名目経済成長率に対する税収の伸びは相対的に鈍化していると考えられます。

以上を考え合わせると、今後景気が回復すれば中長期的に名目経済成長に応じてある程度の税収増を見込むことはできるとしても、名目経済成長率を大幅に上回る税収の伸びは期待しがたく、経済成長に伴う税収増のみでは現在の巨額の歳入・歳出ギャップを大きく改善させることは困難であると考えます。

③　現在のアメリカの財政事情の好転を例に挙げ、景気が良くなれば大幅な自然増収が期待できるのではないか、という主張があります。しかしながら、アメリカでは1985年のグラム・ラドマン法以来、累次にわたり財政赤字削減に向けた努力

が行われており、1990年、1993年の包括財政調整法などの下、裁量的経費の上限を定める“Cap”や義務的経費の増及び減税に係るスクラップ・アンド・ビルドを定めた“pay-as-you-go”といった基本的な枠組みを導入し、国防費の大幅な削減や今後とも増加の見込まれる社会保障支出の抑制をはじめとした歳出削減策や所得税の最高税率の引上げなどの増収策を講じていることに留意しなければなりません。また、アメリカ経済が高率で史上最長の経済成長を遂げていることに加え、所得課税が連邦税収の９割を占め、わが国に比べ経済成長率を上回る税収増加が生じやすい税収構造にあることにも留意が必要です。さらに、1990年代の米国における財政赤字の最悪期の公債依存度が21%であったのに対し、現在のわが国の公債依存度は30%をはるかに超える水準に達しており、より深刻な状況にあることにも留意しなければなりません。

(4) 財政構造改革の必要性

① 財政構造の問題点

わが国財政は、巨額の財政赤字・累積債務を抱えており、租税の基本的機能の面からいえば、公的サービスの財源調達機能が極めて不十分な状況にあります。今後、わが国経済が本格的な景気回復軌道に乗ったとしても、税収の増加には先に述べたとおり大きなものは期待できません。一方、歳出については、急速な高齢化の進展に伴う社会保障経費の増大などが見込まれています。近年、金利が低下しているため、公債残高が年々増加し、その発行規模も拡大しているにもかかわらず、利払費はここ10年間ほぼ横ばい（10兆円台）にとどまっていますが、景気回復に伴い金利が上昇すれば利払費が急増します。このように、歳出面では大幅な増加要因を抱えており、このままの財政構造を放置すれば、現在の巨額の歳入・歳出ギャップが改善することは期待できません。また、フローの赤字が続けば債務残高は累増し、過去の債務をどのように返済していくのかという問題が深刻化します。

例えば、一定の仮定の下に試算した「財政の中期展望」においては、名目経済成長率が3.5%の場合、経済成長に伴う税収の増加は毎年約２兆円程度しか見込めず、中期的には国債費の増加や社会保障関係費等の一般歳出の増加などによる歳出の伸びが歳入の伸びを上回ると試算されており、その結果、30兆円にも上る公債発行額が更に増加し、公債残高の対ＧＤＰ比は上昇し続けるという試算とな

っています。

このような現在の財政構造を放置すれば、公債発行が民間投資を阻害（クラウド・アウト）したり、インフレを招いたりしかねないなど、経済社会に深刻な影響を与えかねません。また、公債もいずれ確実に返済されなければなりませんが、将来世代に負担を先送りすることは、将来世代の一人一人に重い負担がかかることとなり、世代間の不公平をもたらしたり、国民の生活水準の切下げを余儀なくさせたりして、将来の経済社会の活力の足枷となりかねません。

したがって、21 世紀のわが国経済社会を公正で活力あるものとしていくためには、財政構造改革は避けて通れない課題です。財政健全化のためには、まず、景気回復を確かなものとすることが重要です。しかし、景気が回復すれば公債によるクラウド・アウトや利払費の急増が顕在化するおそれがあること、まもなく世界に例を見ない高齢社会が到来し、これに伴う経費の増大が見込まれる中で世代間の公平が速やかに確保される必要があることなどから、わが国経済が民需中心の回復軌道に乗った段階においては、時機を逸することなく、国・地方ともに、財政構造改革について具体的な措置を講じていくことが必要です。

財政支出の拡大による大量の公債発行や公債残高の累増が長期的な経済成長の阻害要因となり得るということについては、主要先進国において共通の認識となっており、かつてはわが国と同様に財政赤字の問題を抱えていた各国とも財政健全化に果断に取り組み、成果を上げています。

② 歳出の見直しの必要性

財政構造改革に取り組むことにより、今後、公的サービスについての受益と負担をバランスさせていくことは、先に述べた実際の国民負担と潜在的な国民負担との差（すなわち国・地方合わせ 47 兆円程度（平成 12 年度見込み、SNA ベース）の財政赤字）をいかにして縮減していくか、ということを意味します。

そのためには、公的サービスのあり方や内容を見直すことにより歳出を減らすか、租税負担の増加などにより歳入を増やすか、あるいはその組合せしかなく、国民がどのような選択を行っていくかにかかっています。

当調査会は、従来から、財政の健全性を確保するためには歳出の抑制が重要であることを指摘してきたところです。今後、再び財政構造改革に取り組む際には、まずは、歳出の合理化・効率化・重点化等に従来にも増して積極的に取り組むこ

とが必要と考えます。このため、既存の施策・制度の効率性、有効性等を徹底して見直すことが必要であり、社会保障、公共事業などをはじめとする各歳出分野について、義務的経費や裁量的経費といった各経費の性格の違いなども踏まえつつ、制度や事業のあり方そのものの見直しなどを含め、国民的な議論の上での選択が行われることが不可欠です。

③　行政のあり方の見直しの必要性

当調査会としては、従来から、行政の簡素化・効率化を徹底することにより、一定の負担水準の下でも公的サービスの改善に努める必要があることを指摘してきました。行政改革については、平成 13 年 1 月から中央省庁等の再編が実施されることになっていますが、今後、行政改革の成果が発揮されるよう、引き続き努力することを要請したいと思います。

行政機関の機構・定員の合理化による歳出削減効果には限界がありますが、行政改革に求められるものは行政のスリム化だけではありません。規制緩和の推進を含め政府の役割や行政の手法を見直し、個人や企業の創意工夫をより尊重することを通じ、経済構造を改革し、新規産業の創出など経済社会の活力を取り戻すことが重要です。これらにより経済の規模が拡大していけば財政構造改革にも資するものと考えられます。諸外国においては、例えば、民間企業の経営理念や経営手法を可能な限り行政の現場に導入するという、いわゆるＮＰＭ（ニュー・パブリック・マネジメント）の考え方に立った政策評価手法の活用や、公共施設等の整備などに民間の資金や経営能力等を活用するＰＦＩの推進などにより、行政部門を活性化・効率化しながら財政健全化に努めてきている例が多く見られ、これがその後の経済社会の活力の礎となっていることも参考とする必要があります。

さらに、当調査会は、政府保有株式の放出を含め国有財産の売却を進めることも不可欠の課題であるとの指摘を行ってきました。国有財産の売却による収入は一度限りのものですが、当調査会の提言などをも踏まえ、かつてない積極的取組みが行われています。引き続き、国有財産の売却に努めるとともに、民間における有効利用を含む国有財産の積極的活用を図ることも重要と考えられます。

④　財政構造改革についての選択

財政構造改革は、単なる財政面の問題にとどまらず、21 世紀の経済社会に対応

した社会保障のあり方や、中央と地方の関係まで視野に入れて取り組むべき課題です。また、先に述べたように高齢化に伴う社会保障経費の増大や今後の金利上昇に伴う利払費の増加が予想されることなどからすれば、歳出の徹底した節減・合理化などを行ったとしても危機的な財政状況を脱することは容易ではなく、財政構造改革は国民にとって厳しい内容とならざるを得ません。フローとストックともに財政赤字は深刻ですが、まずはフロー面での収支改善を考えた場合でも長い年月にわたって取り組まねばならないものと考えられます。この点に関し、過去の財政構造改革や歳出見直しの議論においては、まずはフローの財政収支を改善する観点から、プライマリー・バランスの均衡を達成する、財政赤字の対ＧＤＰ比を一定水準以下に抑える、赤字国債の発行をゼロとする、などといった目標が挙げられてきていますが、いずれにしても、財政構造改革を実現するためには歳出・歳入両面にわたる国民の選択が求められます。

このようなことから、景気回復後に財政構造改革について具体的な検討を行う際には、財政の将来の見通しなど必要な論議の材料を国民に分かりやすく示し、開かれた議論が行われることが必要と考えられます。

（注）プライマリー・バランスの均衡とは、国債費を除いた歳出が公債金収入以外の収入で賄われている状況を言います。この場合、現世代の受益と負担が均衡し、金利が名目成長率に等しければ債務残高は対ＧＤＰ比で一定に保たれます。

ただし、近年は金利が名目成長率を上回っており、プライマリー・バランスが均衡している場合でも債務残高の増加率はＧＤＰ成長率を上回ります。

近い将来、財政構造改革との関連で税制全体の姿を検討することが課題になると考えられます。この問題については、財政構造改革を具体的に検討する段階において、先に述べたような国民に開かれた議論を経て、公的サービスの水準をどの程度とするのが適当か、その裏付けとしての国民負担のあり方はどうあるべきか、という点について将来世代のことをも併せ考えながら十分な議論が行われた上で、国民的な選択がなされるべきものと考えます。

３．税と社会保障

(1) 租税と社会保険料

社会保障制度は、国民に生涯健やかで安心できる生活を保障するため、国民の生

活の安定が損なわれた場合に生活を支える給付を行うものです。生活上の不安を取り除くための方策は、自助、共助、公助と区分することができますが、社会保障制度は、年金・医療といった共助を中心とする分野と生活保護などの公助の分野とを含んでいます。

社会保障給付は、多かれ少なかれ、租税によっても賄われています。公助については基本的には租税で賄われ、共助については社会保険料を基本としつつ制度の安定的運営を確保する観点から租税も組み合わされています。これらの財源によって給付を行うことにより、社会保障制度は所得再分配を行っています。

租税と社会保険料とは、法律に基づいて国民に負担を求めるものであるという点において共通の性格を有していることから、両者を合わせた負担の水準が国民負担率と捉えられています。このため、税制を検討する際には、社会保険料の負担をも勘案することが必要であり、臨時行政調査会・臨時行政改革推進審議会以来、国民負担率を一つの政策的な目安としてきているのもこのためです。一方、後ほど述べるとおり、社会保険料は、国民生活の安定を損なうリスクに対して、自立した個人が社会連帯の精神を基礎として支え合うもので、給付を受けるために納付が求められるなど、給付と負担が強く関連付けられている点で、租税とは異なる性格を有しています。

高齢化の進展に伴い、引き続き年金・医療・介護といった社会保障給付は大幅な増大が見込まれます。

このことを踏まえ、社会保障の給付の水準やこれに見合う負担の水準についてどのような選択を行っていくのか、社会保障の財源として社会保険料と租税の組合せについてどのような選択を行っていくのか、といった点について国民的な議論が必要となります。これらは、社会保障制度のあり方そのものの問題ですが、今後の税制のあり方に大きく関わる論点の一つでもあります。

（注）厚生省が平成９年９月に行った推計においては、社会保障制度を現行制度のままとした場合には、年金・医療・介護に係る給付の増大から、2025 年（平成 37 年）の社会保険料と租税を合わせた国民負担率は 50%ないし 56%（社会保障以外に係る国民負担率については不変との前提の下での試算。なお、財政赤字分は考慮されていません。）となるとされています。

(2) 基礎年金等の全額税方式化をめぐる議論

年金制度においては、少子・高齢化の進展に対応し将来にわたり安定的で効率的

な制度とするため累次にわたり保険料の引上げや給付の抑制が行われてきています。このような中で、制度に対する不安感や保険料の負担感が高まっているのではないか、実質的に賦課方式に近くなっており、現役世代から高齢者への所得移転が生じていることから、世代間で給付と負担の関係が不公平になっているのではないか、国民年金の未納・未加入が多くなっているのは問題ではないか、といった指摘があります。こうしたことを背景として、例えば基礎年金の財源として、保険料に代えて全額税を充ててはどうかとの議論（税方式化論）があります。

社会保険方式か税方式かという議論については、単に財源をどう調達するかという問題ではなく、社会保障の理念や給付の性格も含めた社会保障制度の基本設計をどうするかという制度の根幹に関わる問題であり、次のような点についてどう考えるか、ということを含めて議論が行われなければなりません。

社会保険制度は、「保険」という言葉が示すとおり、基本的には、加齢に伴う稼得能力の減退や疾病といった国民に共通するリスクに対し、各自があらかじめ保険料を負担しておき、実際に老齢になったり病気になったりした時に給付を行うことによって、そのリスクの分散を図る仕組みです。したがって、予防的性格が強く、自立した個人の自己責任を基礎とし、その社会連帯、相互扶助によって支え合うという考え方に適う制度です。このような仕組みにおいては、給付は保険料負担の見返りという位置付けとなりますので、税だけを財源にする場合と比べて、給付と負担の関係が明確で、給付における国民の権利性が明らかな仕組みといえます。また、このことを通じて、コスト意識に基づく制度改革インセンティブも期待できます。

（注）現行の年金制度は、積立方式の要素を持ちつつも実質的に賦課方式に近くなっていることや、基礎年金の給付費の３分の１が国庫負担となっていることから、各人の保険料負担額と給付額との間には差があります。しかしながら、税だけを財源とする場合と異なり、負担が大きいほど給付も大きい、本来負担すべき保険料を負担しない人は給付を受けることができない、といった点で給付と負担が関連付けられており、社会保険方式としての特徴を備えています。国民年金の未納・未加入問題を議論する際には、こうした点を十分踏まえる必要があります。もちろん社会保険方式において未納・未加入を放置しておくことは適当でなく、その防止に向けた取組みを徹底することが求められます。

これに対し、税だけを財源とする場合には、各自の負担と無関係に給付が行われることから、結果としての救済の性格が強くなり、社会保障給付の性格は現行の「共

助」から「公助」に変わることとなります。その場合には、給付の要件として負担の有無が問われませんので、負担能力の乏しい人も含め必要性に応じたより確実な保障を行い得るのではないかという指摘もあります。一方、一般財源による場合には、生活保障という政策目的に照らした給付の必要性が問われることや他の歳出分野との優先度の問題が生じることから、税方式を採用しているカナダなどに見られるように、所得が少ないなど一定の要件に該当する人々のみを給付対象とする制度となるものと考えられます。

社会保険方式か税方式かという問題は、上記のように、個人の自立を基本とする社会における自己責任のあり方についてどう考えるかといった問題でもあります。また、消費税を財源とする場合には現在事業主が負担している社会保険料が個人の租税負担に置き替わることになることをどう考えるか、社会保険料を廃止する分の税負担増のあり方をどうするのかなどの論点を含め幅広い観点から、国民的な議論が行われる必要があります。

（注）平成12年3月に成立した年金改正法においては、基礎年金について、「平成16年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の2分の1への引上げを図るものとする」旨の附則が設けられています。基礎年金の国庫負担割合の引上げは、相当規模の財源（平成12年度において約2.3兆円）を要することから、安定した財源確保のための具体的な方法と一体として幅広い国民的な議論の中で検討する必要があります。

（参考）消費税と社会保障

先に述べたとおり、消費税の福祉目的化によって、消費税収（国分）の使途は基礎年金、老人医療及び介護とされていますが、消費税収（国分）ではこれらの経費の国庫負担分を賄いきれていません。

税方式化論に関して、消費税を「福祉目的税化」し、その収入によって基礎年金等の社会保障給付を賄うべきとの議論があります。この点については、「第二　三　消費課税」で詳述しますが、消費税の「福祉目的税化」については、目的税化は財政の硬直化を招くおそれがあること、諸外国においても消費税等を目的税としている例は見当たらないことなどの問題点が指摘されています。

仮に基礎年金、老人医療及び介護に係る給付の全額を消費税収によって賄う場合、先に述べた厚生省が平成9年9月に行った推計などを基に機械的に計算すれば、現行の消費税収（国分）

に加えて消費税の税率引上げ分はすべてこれらの給付のみに充当したとしても、国・地方を合わせた消費税率は、平成12年度（2000年度）ベースで約13%、平成37年度（2025年度）ベースで約28%まで引き上げる必要があると試算されます。

また、この税率引上げ分についても現行の地方交付税制度（国の消費税収の29.5%を配分）が適用されると仮定した場合には、国・地方を合わせた消費税率は、平成12年度ベースで約16%、平成37年度ベースで約37%まで引き上げる必要があると試算されます。さらに、現行の地方消費税制度（国の消費税額の100分の25が地方消費税額）も適用されると仮定した場合には、その分国・地方合わせた消費税率は高くなります。

なお、追加的な消費税負担が社会保障給付に与え得る影響（年金額の物価スライド等）や国・地方の歳出に含まれる消費税負担の増加などを勘案した場合、必要な税率の引上げ幅は更に大きくなることに留意する必要があります。

(3) 社会保障給付と控除をめぐる議論

一定の政策目的のために、社会保障給付による方法と個人所得課税の控除により税負担を調整する方法との関係を検討する必要があるのではないかとの指摘があります。

これに関連して、少子化対策の観点から、個人所得課税の児童に係る扶養控除を児童手当に代替させてはどうかという考え方があります。

児童手当のあり方については、少子化対策としての効果や保育サービスなどの他の施策との関係、費用負担のあり方、さらに、給付費規模に見合う具体的な財源確保の方策などについてそれぞれ考える必要があります。

他方、児童に係る扶養控除の部分のみを縮減する場合には、扶養親族の人数等の世帯構成に応じた税負担能力の調整機能を損なう、あるいは、他の基礎的な人的控除とのバランスを失するといった個人所得課税の基本に関わる問題があります。

4．地方分権と地方税財源の充実確保

(1) 地方分権の意義と地方税の役割

地方公共団体は、地域住民のために、福祉、教育などの対人サービスや道路・上下水道をはじめとした社会資本の整備など、住民の毎日の生活に密着した行政サービスを提供し、また、経済社会の変化に応じて生じる地域社会での様々な課題に対応しています。

地方税は、地方公共団体が、このような行政を行うために必要な経費を賄うものであり、地域の共通の経費をその地域の住民がその能力と受益に応じて負担し合うものと言えます。このため、地方税については、負担分任性（分かち合い）や応益性を有する税制が望ましいとされています。地方税の負担を求めるに当たって、地方公共団体が、どの程度の行政水準を、どれだけの経費で実現しているのか、住民に対して情報公開を行い、説明責任を果たし、住民の参加と選択を求めることにより、責任ある地方自治が構築されます。地方税は言わば、民主主義の学校である地方自治の存在証明とも言えるものです。

（注）シャウプ勧告では、地方自治の確立のため、地方税収の充実と地方税制の自主性の強化が提言されました。これを受けた税制改正においては、税制の理念として、地方自治の進展を期するためには、財源を豊かにするとともに、地方公共団体自らの責任においてこれを確保させ、もって自治運営に対する住民の監視と批判とを求めていくことが必要であるとされました。

地方分権の推進は、地方分権推進委員会において示されたように、個性豊かな地域社会の形成、少子・高齢社会への対応、国・地方を通ずる行財政改革などにも資するものであり、これまでに、様々な改革が行われています。こうした地方分権の潮流は、各国において歴史や国の成り立ちが異なりますが、日本だけでなく、諸外国でも見られます。例えば、ヨーロッパにおいては、「ヨーロッパ自治憲章」が合意され、地方公共団体における税制・財政を含めた基本的あり方が示されています。

21 世紀の日本を展望したとき、福祉、教育、環境対策、安全対策などますます増大する地域の行政サービスの需要に的確に対応するため、地方公共団体は、地域住民の理解を得て地方税の負担を分かち合いながら、その行政について責任を持って運営しなければなりません。そのためには、住民の身近なところで税を納め、その使途をチェックするという機能を十分に活用することが必要であることから、地方税財源の充実確保について、更なる取組みが求められています。

(2) 地方分権推進の経緯

地方分権の推進については、平成７年５月に地方分権推進法が成立し、同年７月に地方分権推進委員会が発足して以来、大きな進展が見られます。地方分権推進委員会の累次にわたる勧告を受けて、平成 10 年５月には地方分権推進計画が、平成 11 年３月には第２次地方分権推進計画がそれぞれ閣議決定され、平成 12 年４月から「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）が施行されました。これにより、従来の機関委任事務制度の廃止や、地方公共団体に対する国の関与・必置規制の整理合理化、地方公共団体への権限委譲など、地方分権推進に向けての抜本的な改革が行われました。

地方分権推進計画において、「国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保」の中で、地方公共団体の自主性・自立性を高める見地から、国と地方の財政関係につき、事務の実施主体が費用を負担するという原則を踏まえつつ、国庫補助負担金の整理合理化、存続する国庫補助負担金の運用・関与の改革、地方税・地方交付税等の地方一般財源の充実確保の三点について基本的な見直しを行うこととされています。

これまで、地方税財源の充実確保に関しては、既に、課税自主権の尊重の観点から、個人市町村民税の制限税率の廃止や、法定外普通税の許可制度から事前協議制度への移行、法定外目的税制度の創設などが行われてきました。

また、地方分権一括法の附則では、「政府は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保の方途について、経済情勢の推移等を勘案しつつ検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とされており、さらに、地方分権推進法もこの５月に１年間延長されました。

今後、地方税財源の充実確保の方策を検討していくことが必要であり、当調査会としても、こうした経緯を踏まえた上で、地方税財源の充実確保の方策についての考え方を明らかにしていく必要があると考えます。

（注１）国庫補助負担金は、一般的に国庫負担金と国庫補助金に区分されます。国庫負担金とは、国と地方公共団体相互の利害に関係のある事務について国が義務的に支出すべき給付金を言うのに対して、国庫補助金とは、奨励的ないし財政援助的意図に基づいて国から支出される給付金を言うのが一般的です。

（注２）地方交付税は、国税５税（所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税）の収入額の一定割合を交付することとされているもので、地方交付税法では、「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。」とされています。

(3) 地方税財源の充実確保についての基本的な考え方

① 地方財政における自主性の向上

地方分権の進展の下、地方公共団体が地域住民の参加・参画を得て総合的に施策の選択を行い、活力のある地域社会の実現に責任を持って取り組めるようにすることが重要です。このためには、機関委任事務制度の廃止、国の関与・必置規制の整理合理化、権限委譲に併せて、地方公共団体の財政面における自己決定権と自己責任を確立することが必要です。その意味で、地方分権の進展に伴い、地方税の充実確保を図る重要性が高まる中で、国庫補助負担金、地方交付税などの地方財政制度も新たな局面を迎えていると言えます。

現在、国と地方の歳出純計に占める地方の歳出の割合は約63%であるのに対し、租税総額に占める地方税の割合は約41%であり、地方の歳出規模と地方税収入には乖離があります。基本的に、この乖離をできるだけ縮小するという観点に立って、課税自主権を尊重しつつ、地方税の充実確保を図る必要があります。

地方公共団体は、地域の事情が様々に異なる中で、住民の生活に身近で基礎的な行政サービスを広く担う必要があり、安定的な財政基盤を確立するためには、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系が必要です。

② 地方税の充実確保と行財政改革の推進

地方税の充実確保を図る場合には、地方公共団体が自立的な行財政運営を行えるよう、国と地方の役割分担を踏まえつつ、国庫補助負担金の整理合理化や地方交付税の見直しを図るとともに、国と地方の税源配分のあり方について検討することが必要です。

このように、自主財源である地方税を充実し、国からの移転財源への依存度をできるだけ少なくすることに加えて、課税自主権を活用することにより、地方公共団体の財政面における自立度が高まり、福祉・教育、社会資本整備など様々な

行政サービスによる受益と負担の対応関係のより一層の明確化が図られ、国・地方を通ずる行政改革や財政構造改革の推進にもつながるものと考えます。

国も地方もともに財政状況が極めて厳しい状況にあることを踏まえれば、国において行財政の改革を行うだけでなく、地方においてもまずは自ら汗をかいて行政改革に取り組み、民間委託の推進や資産の有効活用の観点からの総点検を行うとともに、超過課税や法定外普通税・目的税などの課税自主権の活用や、行政サービスの有料化等により歳入確保に努めることが必要です。市町村合併や広域行政の推進についても積極的に取り組んでいくことが求められますし、自ら行政評価を行うとともに情報公開を徹底して住民の監視機能を活用することも重要です。

③　国・地方を通ずる行財政制度のあり方の検討

地方公共団体の行財政運営については、国庫補助負担金を通じた地方への国の関与とこれに大幅に依存したコスト意識の希薄な行財政運営、法令などによる定数などの基準の設定、事務実施の義務付けなどを見直すべきではないかという意見や、税源の乏しい地方公共団体にも一定の行政水準を確保できるよう財源保障している現行地方財政制度の下で、地方公共団体がややもすると財政運営に緊張感を欠き、自ら財源を確保しようという意欲を損なうことにつながっているのではないかという意見もあります。

これらは、国・地方公共団体の役割分担のあり方、国庫補助負担事業のあり方、定数などの地方公共団体に対する義務付けのあり方、公共投資や社会保障の水準、国・地方を通じた行政水準のあり方、さらには国の財政政策そのものにも関わるため、当調査会だけで結論が出せるものではありませんが、幅広い観点から取り組むべき課題であると考えます。

いずれにせよ、地方税財源の充実確保については、国の財政・税制と深く関わるものであり、国庫補助負担金や地方交付税を含めた国・地方を通ずる行財政制度のあり方を見直し、改革することが必要となります。しかし、現在のような危機的な財政状況の下では、国と地方の税源配分のあり方について見直しを行うことは現実的ではないことから、今後景気が本格的な回復軌道に乗った段階において、国・地方を通ずる財政構造改革の議論の一環として、取り組むのが適当であると考えます。当調査会としては、関係方面との連携を図りつつ、地方税の充実確保の方策について、具体的な検討を進めていくこととします。

(4) 地方税財源の充実確保方策の方向

上に述べた基本的な考え方に沿って地方税の充実確保を図る際には、所得・消費・資産等の間における均衡がとれた国・地方を通ずる税体系のあり方等を踏まえつつ、税源の偏在性が少なく税収の安定性を備えた地方税体系を構築することが重要です。

地方税の基幹税目の中では、個人住民税や固定資産税は、安定的で税収の変動が少なく、どの地方公共団体にも税源が広く存在し、その偏在が少ないという性格を持っており、また、地方消費税は、清算を行うことにより、同様の特徴を有しています。個人住民税は地域住民が地域社会の費用の負担分任の原則の下に負担する税であり、受益と負担の明確化という観点や自治意識の涵養という点からその充実が望ましいと考えられます。地方消費税については、福祉・教育など幅広い行政需要を賄う税として重要な役割を果たしており、今後その役割がますます重要なものになっていくと考えられます。

また、市町村の基幹税目である固定資産税についても、引き続きその安定的な確保に努める必要があります。

（資料14）地方の基幹税目

（単位：億円）

税　目	税　の　性　格	12年度税収見込額
個人住民税	地域住民による地域社会の費用の負担分任 ※ 安定的・普遍的	９７，５４８
法人住民税	地域の構成員である法人による地域社会の費用の負担分任	２４，５１８
法人事業税	事業活動と行政サービスとの受益関係に着目した事業に対する課税	３６，５２８
地方消費税	消費に広く負担を求める地方消費課税 ※ 安定的・普遍的（清算後）	２５，４３８
固定資産税	固定資産の保有と行政サービスとの受益関係に着目した資産価値に応じた課税 ※ 安定的・普遍的	９０，９０６

（注）１　個人住民税には利子割を含む。
　　２　法人事業税については、税収安定化等の観点から、外形標準課税の導入を検討中。
　　３　「安定的」とは、他の基幹税目と比較して対前年度伸び率の変動が小さいこと、
　　「普遍的」とは、他の基幹税目と比較して各課税団体の収入の偏在が少ないことをいう。

なお、都道府県の基幹税目である法人事業税への外形標準課税の導入は、地方分権を支える安定的な税源の確保、応益課税としての税の性格の明確化、税負担の公平の確保、経済の活性化、経済構造改革の促進等の重要な意義を有する改革です。このため、外形標準課税については、景気の状況等を踏まえつつ、早期に導入を図ることが必要です。

(5) 課税自主権の活用

地方公共団体の課税自主権の尊重の観点から、現在、超過課税と法定外税（法定外普通税及び法定外目的税）が地方税法上認められています。

超過課税は、地方税法上標準税率が定められている税目について、標準税率を超える税率で課税するものであり、平成11年4月1日現在で、都道府県で延べ53団体、市町村で延べ2,409団体が実施しています。

法定外税については、地方分権推進の一環として、課税自主権の尊重、住民の受益と負担の関係の明確化、地方公共団体の課税の選択の幅の拡大などの観点から、法定外普通税については、許可制が自治大臣の同意を要する協議制に改められ、税源の所在や財政需要に関する事項が協議事項から外されるとともに、新たに法定外目的税の制度が創設されました。

法定外普通税は、平成12年4月1日現在で、都道府県で14団体、市町村で4団体が課税しています。

地方公共団体では、財政事情が大変厳しいということもあり、地方分権推進のための制度改正の趣旨も踏まえて、課税自主権の活用について積極的な検討が始まっています。地方公共団体が、地域住民の意向を踏まえ、自らの判断と責任において、課税自主権を活用することにより財源確保を図ることは地方分権の観点から望ましいものです。その際、公平・中立などの税の原則に則ることが必要です。

また、国においてもできるだけこれらの動きを支援する必要があると考えます。

（注）法定外普通税と法定外目的税について、地方公共団体からその新設又は変更に関する協議の申出を行ったときは、以下の①～③の場合を除き、自治大臣は、これに同意しなければならないとされています。

① 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること。

② 地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること。

③ 国の経済施策に照らして適当でないこと。

五　わが国税制のあり方

１．税制の抜本的改革の必要性

税制については、これまでも、少子・高齢化や国際化の進展などの経済社会の構造変化などに対応して、消費税の創設をはじめ、個人所得課税、法人課税についても抜本的な改正を行うなど、税制全般にわたる見直しを進めてきました。

ここ数年の税制改正を振り返ると、経済社会の構造変化に対し税制面からの対応を行いつつも、深刻な経済状況を背景に、景気への配慮を最優先してきました。例えば、個人所得課税については、平成11年度の恒久的な減税において最高税率の引下げと定率減税が行われましたが、課税ベース等のあり方や個人所得課税の税体系における位置付けなど個人所得課税全体としての検討は今後の課題とされ、抜本的な見直しが求められています。法人課税についても、課税ベースの問題や事業税の外形標準課税導入の問題などが残されています。また、相続税については個人所得課税の抜本的見直しとの関連において幅広い検討が求められています。

経済社会はこれまでの少子・高齢化や国際化などが新たな展開を見せながら21世紀に向けて大きな構造変化を遂げようとしています。その中で「公正で活力ある社会」を築いていかなければなりません。財政事情は歴史的に見ても国際比較で見ても最悪の状況となっており、歳出の増加もあって租税が果たすべき公的サービスの財源調達機能が極めて不十分となっています。わが国経済が民需主導の本格的な回復軌道に乗った後、速やかに財政構造改革について具体的な検討が行われることが必要です。

また、地方分権の進展に伴い、国と地方の役割分担のあり方の見直しを踏まえ、地方分権を一層推進するため、地方税財源の充実確保に取り組むことが求められています。

税制について、21世紀のあるべき経済社会を展望し、租税が公的サービスを賄うのに十分な財源を社会の構成員である国民皆が広く公平に分かち合うものであることを改めて認識した上で、経済社会の構造変化と調和のとれた望ましい税制を構築するという大きな課題が残されています。所得課税をはじめ、消費課税、資産課税等を含めた税制全般についての抜本的な税制改革が必要であると考えられます。

2．抜本的改革の視点

(1) 税制の検討に当たっては、まず、租税が、社会の構成員である国民皆が広く公平に分かち合うものであることを改めて認識することが出発点となります。また、租税は国民の選択する公的サービスの水準に見合う財源を賄うのに十分でなければなりません。

税制は少子・高齢化など様々な経済社会の構造変化に対応し、21 世紀において「公正で活力ある社会」を築いていくためには、「公平・中立・簡素」という税制の基本原則は、今後ますます重要です。特に、国民負担の増加が見込まれる中で、税制が「公平」であることが何よりも強く求められることとなります。課税ベースは広く確保されているか、租税特別措置等を見直さなくてよいのか、などについて、既存の税制を再度点検し、より「公平」な税制を目指して検討していくことが必要です。「中立」については、個人や企業の経済活動が多様化し、効率性が従来以上に求められていることから一層重要になってきます。「簡素」については、税制論議に国民が参加し選択していく上で分かりやすい制度であることが大切であることから、その重要性が増してきます。「中立」の観点からも、「簡素」の観点からも、課税ベースが広く確保されることが求められます。

以上のようなことを考え、現在各税が抱えている課題について、今後、国民的な議論を経ながら答えを見出していかなければなりません。その際、公的サービスを賄う租税を国民皆が広く公平に分かち合い、全体として偏りのない税体系を築いていく観点から、所得・消費・資産等に対する課税をどのように組み合わせるかについても国民の選択が必要です。

(2) 昭和 63 年及び平成６年の抜本的税制改革においては、所得課税を減税し消費課税を充実する方向での改革が行われ、これらの改革は、「直間比率の是正」と呼ばれることがあります。直間比率は結果として決まってくるものですが、その比率を見る場合も、租税が必要な歳入を賄った上でのものであるのかどうかに留意しなければなりません。近年の景気に最大限配慮した個人所得課税・法人課税の減税などにより、その比率は相当変化しています。今後については、所得課税の負担水準は景気対策のための減税もあって極めて低いものとなっていること、財政状況は極めて深刻なものとなっていることなどから、これまでのような所得課税の減税を伴う改革は行い得ないと考えられます。

（注）直接税と間接税等の比率（国税）

昭和63年度　73：27　　平成5年度　69：31　　平成11年度（決算（概数））　57：43

(3) 個人所得課税は、大きな規模の課税対象を持ち、国民一人一人の負担能力に応じた分担を実現できる税であり、所得再分配機能を持ち、垂直的公平に適う税です。

また、租税は「社会共通の費用を賄うための会費」の性格を有していますが、個人所得課税は、申告納税制度を基本とするものであり、社会の構成員としての意識を養うことにも役立つものです。給与所得者については、今後の選択肢の一つとして、給与所得控除のあり方の見直しとの関連で、年末調整に代え、確定申告を行う途を広げることも考えられます。

個人所得課税の現状は、近年の税制改革や景気対策としての減税もあって、その負担水準は諸外国に比べて最も低くなっています。

課税最低限は諸外国に比べて高くなっており、そのあり方について種々の議論がなされています。課税最低限は、各種の控除のあり方との関連で決まってくるものですが、公的サービスを賄うための負担は国民が皆で広く分かち合うことを基本にそのあり方を議論することも必要です。

少子・高齢化の進展や国民のライフスタイルの多様化など経済社会の構造変化が進む中で、各種の控除のあり方などについて、公平性・中立性といった観点から検討することが必要となっています。

以上を踏まえ、今後、勤労意欲・事業意欲が損なわれないよう留意しつつも、個人所得課税が本来持っている役割や機能を十分に果たすことができるよう、その再構築に向けた議論が必要と考えられます。

(4) 法人課税は、法人に公的サービスの費用の負担を求めるものであり、経済の発展と企業活動の進展に伴い、税体系において基幹的な税目の一つとなっています。

近年、企業活動の国際化が進む中で、わが国の法人課税の実効税率は、わが国企業の競争力を確保する観点から、大幅に引き下げられ、その水準は既に国際的な水準になっています。

経済活動において法人部門は大きな比重を占めており、法人課税のあり方は、企業活力の発揮や経済全体の効率性の向上などに影響を与えるものであり、課税ベースの広い公正・中立な法人課税は、わが国経済社会の活力を維持していく上で重要です。

今後も、税体系全体における適切な役割を果たしつつ、国際化の更なる進展といった経済社会の構造変化に対応するとともに、公正・中立で透明性の高い法人税制を構築することが求められます。

特に、わが国企業を取り巻く環境が大きく変化してきていることに対応して、企業の柔軟な組織再編を可能にするための法制の整備が進められていますが、法人税制としても、企業の経営形態に対する中立性や税負担の公平等の観点から、会社分割に係る税制や連結納税制度の導入といった、抜本的な見直しが必要と考えます。

また、最近における非営利活動の多様な展開を踏まえ、ＮＰＯ法人（特定非営利活動法人）等の税制のあり方についても検討していくことが必要です。

地方税において、当面する課題である法人事業税への外形標準課税の導入については、地方分権を支える安定的な地方税源の確保、応益課税としての税の性格の明確化、税負担の公平性の確保、経済の活性化、経済構造改革の促進等の重要な意義を有する改革であることから、景気の状況等を踏まえつつ、早期に実現を図ることが必要です。

(5) 消費課税については、これまでの税制改革の流れの中で、少子・高齢化の進展に対応し国民福祉の充実等に必要な歳入構造の安定化に資するなどの観点から消費一般に広く公平に負担を求める消費税を創設し、その後、その税率引上げ、中小事業者に対する特例措置等の抜本的な見直しを行うとともに、地方分権の推進、地域福祉の充実などの観点から地方消費税の創設を行うなど、重要な改革を行ってきました。

消費課税は、勤労世代に偏らずあらゆる世代に公平に負担を求めることができ、また、ライフサイクルの一時期に負担が大きく偏ることがないという特徴があります。さらに、消費に充てられる資金がどのような形で得られたものであっても、消費に応じて一律に負担を求めることが可能であり、水平的公平の確保に資するものと言うことができます。

今後、少子・高齢化が更に急速に進展し、人口の減少が避けられない21世紀を展望し、経済社会の活力を維持していくためには、公的サービスの費用を広く公平に分担していく必要があるとともに、世代間の公平やライフサイクルを通じた負担の平準化という視点が重要です。また、安定的な税収構造を持った税体系を構築していく必要があります。これらを考えるとき、消費課税の役割はますます重要なもの

になっていくものと考えられます。その際、消費税の中小事業者に対する特例措置、仕入税額控除方式などのあり方について、制度の公平性、透明性及び信頼性の観点から、事業者の実務の実態なども踏まえながら、検討を行っていく必要があります。

(6) 相続税や固定資産税をはじめとする資産課税等は、全体として偏りのない税体系を築いていく上で、あるいは、景気の動向に大きく左右されない安定的な税収を確保していく上で、重要な役割を担っています。また、相続税については、その累進構造を通じて富の再分配機能を有していますが、個人所得課税の抜本的見直しとの関連において税率構造や課税ベース等について幅広く検討していくことが必要となっています。

今後の資産課税等のあり方については、個人所得課税や消費課税が適切な機能を発揮していく中で、少子・高齢化や経済のストック化の進展などの経済社会の構造変化に対応しつつ、その機能を十分に果たしていくことが求められます。

3．税制論議への国民の参加と選択

(1) 公的サービスは国や社会を支えるために欠かすことができないものです。租税はそのような公的サービスを賄うために必要な財源を調達するものです。少子・高齢化、国際化、ライフスタイルの多様化など、わが国経済社会はこれまでにない大きな変化に直面しています。21 世紀に向けてわが国があらゆる面で節目を迎える中、明るい展望を拓くためにも、国民一人一人が、社会を支える一員として、税制を自らの問題として捉え、その現状や諸課題について理解を深め、将来世代のことも考えながら、税制論議に参加していくことが求められます。

当調査会は、そのために必要となる判断材料を国民に幅広く提供することが重要と考えます。また、国や地方公共団体がそれぞれの行政についての情報をこれまで以上に分かりやすく提供していくことが必要なことは言うまでもありません。

(2) 近年、財政赤字の累積が進行しつつあります。わが国財政の厳しい現状を踏まえ、さらに 21 世紀を展望するとき、現世代は自らが選択してきた公的サービスを賄うのに十分な負担を行ってきたと言えるでしょうか。将来世代が真に必要な公的サービスを享受できるような財政構造を築き上げていくことが必要ではないでしょうか。公的サービスを賄うための費用を将来世代に先送りすることは避けなければならないと考えます。財政構造改革は必ずや取り組まねばならない課題ですが、その際、

私たち国民は、公的サービスによる便益とその費用の負担について、便益を見直すのか、負担を見直すのか、あるいはその両者を組み合わせていくのか、選択を行っていかなければなりません。

(3) 経済社会の活力を維持していく観点から、税制は先に述べたような経済社会の構造変化に対し適切に対応していくことが必要です。まず、国民皆が広く公平に負担を分かち合うことが何よりも大切です。また、税制と経済社会との調和が保たれているのかどうかについて「公平・中立・簡素」という基本原則に照らして点検し、必要な改革に取り組んでいくことが求められます。わが国の税制は様々な課題を抱えていますが、こうした観点からどのような見直しを行っていくのか、私たち国民は選択していかなければなりません。

(4) 以上のような税制論議への参加や今後の財政・税制についての選択を経て、所得課税・消費課税・資産課税等それぞれの機能や役割を活かしながら、社会共通の費用を広く公平に分かち合うという観点に立ち、21 世紀の経済社会にふさわしい税体系のあり方について、私たち国民は責任ある選択をしていかなければなりません。

第二　個別税目の現状と課題

一　個人所得課税

1．個人所得課税の意義

(1) 個人所得課税とは

人々は、経済生活において、様々な形で経済的な価値を稼得しています。すなわち、会社に勤務して給与を得たり、また、事業を営むことによってその利益を得ます。また、預貯金をして利子を得たり、株式に投資して配当を得たりします。土地や株式などの資産を売却して譲渡益を得ることもあります。高齢になってからは年金を受給します。このようにして稼得される経済的な価値を「所得」と呼びます。稼得された所得は、消費や貯蓄に充てられ経済生活を営むための原資となっています。

個人所得課税は、このような所得に税を負担する能力を見出して、個人が所得を稼得した段階で、控除や累進税率の仕組みを通じて、その負担能力を示す暦年ごとの所得の大きさに応じて税負担を求めるものです。このように個人の所得に着目した税には、国税では所得税があり、地方税では個人住民税があります。

(2) 個人所得課税の特徴と役割

所得は経済生活の様々な場面において生じるものです。経済全体として見て、国民所得の大きさからも理解されるように、所得は、経済との広い関わりを有するとともに、大きな規模を持った課税対象です。

また、所得は個人が行った経済活動の成果であり、消費や資産購入などに向けられる支払能力の源となるものであることから、個人の税負担能力（担税力）を示す指標として優れています。個人所得課税は、このような性格を有する所得を基準にして、個々の納税者の税負担能力（担税力）の大きさに応じた税負担を求めるものです。まず、各種の控除を通じて、個々の納税者が有する事情を斟酌することができます。また、所得控除と累進税率を通じて、例えば、他の人の２倍の所得を有する人は、他の人の２倍より大きな税金を負担します（このような負担の仕組みを累進性と呼んでいます。）。このように個人所得課税は、税負担の公平、特に垂直的公平の確保を図る機能を担っています。

このようなことから、個人所得課税は税体系の中でも基幹的な税目となっています。

国民は皆、通常、何らかの所得を得て生活しているため、基本的には、個人所得課税の納税者として関わることとなります。また、個人所得課税は、自ら所得や税額を申告し、納税することを基本とする租税であることからも、公的サービスの財源を調達する租税を広く公平に分かち合って負担するという社会の構成員としての意識を養うことにも大きく役立つものと考えられます。

このような特徴を有する個人所得課税の役割を財政の機能の観点から見ると、既に述べたように、財源調達に基幹的な役割を担うとともに、所得再分配機能においても重要な役割を担っており、さらに経済の自動安定化機能も有しています。

個人所得課税の税負担は、所得控除と累進税率を通じて、所得が増加するに伴い、累進的に大きくなります。所得が大きな者と小さな者の個人所得課税の負担を比較すると、比例的な税率であっても所得の大きな者は税負担も大きいため一定の所得再分配は行われますが、累進税率の下では、所得の大きな者はその大きさの割合以上に大きな税を負担することとなり、所得再分配の効果はより大きなものになります。所得再分配は社会保障などを含め財政全体を通じて機能するものですが、税制の中で、累進的な税負担を課す個人所得課税は、所得再分配機能について中心的な役割を担っています。なお、この機能を考えるに当たっては、国民の間の所得分布の状況などがどのようになっているのかという国民経済的な観点に留意していく必要があります。

さらに、所得は経済状況に応じて変動しますが、税負担は控除と累進税率によって所得の変動割合以上に大きな割合で変動します。好況期には、所得の増加率を上回る比率で税負担が増加し、不況期には、逆に、所得の減少率以上の比率で税負担が減少します。このように、可処分所得の増減幅を緩和することにより個人所得課税は景気変動の振幅を緩和する経済自動安定化機能（ビルトインスタビライザー機能）を担っています。

(3) 個人所得課税の税体系における位置付け

個人所得課税はわが国の税体系において基幹的な税目となっており、税収別構成を見ると、個人所得課税は３割程度（所得税は国税の税収の３割程度、個人住民税は地方税の３割弱）を占めて、中心的な地位を占めています。なお、消費課税が抜

本改革前の約２割から現在では約３割へと割合を高めている一方で、個人所得課税は、近年の税制改革や景気対策としての減税によってその割合を減少させています。

（参考）個人所得課税の沿革

個人所得課税の沿革を顧みると、所得税は明治 20 年（1887 年）に導入され、第二次世界大戦後、昭和 24 年のシャウプ勧告に基づく改革により、包括的な課税ベースに対する総合課税や申告納税を中心とする制度が施行されました。

また、個人住民税は明治 11 年（1878 年）の「戸数割」を起源とし、シャウプ勧告に基づく改革により、均等割と所得割による制度が設けられました。

その後、高度成長期には自然増収を背景に減税がしばしば実施され、また、控除の創設・拡大、各種の非課税措置、分離課税、特定の政策目的のための租税特別措置等が導入されました。

昭和 62・63 年の抜本的税制改革においては、消費税の創設とともに、個人所得課税については、税率の累進緩和、人的控除の拡充、マル優制度などの原則廃止と利子所得の源泉分離課税化、株式等譲渡益の課税化が行われました。

その後、平成６年の税制改革をはじめとして、税率構造の見直しや、個人所得課税の負担軽減などが行われ、平成 11 年度からは、景気に最大限配慮して、最高税率の引下げ、20%の定率減税などが実施されています。

世界的な歴史をたどると、個人所得課税は 18 世紀末のイギリスにおいて世界で最初に導入されました。その後、19 世紀半ば以降から主要国において導入され、20 世紀に入って各国の社会情勢を背景に累進税率や控除制度が整備され、第二次世界大戦以降、1970 年代にかけて高い累進構造となっていました。70 年代末から各国で税制改革が行われ、イギリスのサッチャー首相による税制改革やアメリカのレーガン大統領による税制改革に見られるように、個人所得課税の税率構造のフラット化が世界の流れとなりました。しかし近年再び、アメリカでは最高税率の引上げが行われています。

２．個人所得課税の現状

(1) 個人所得課税の納税者数

個人所得課税のうち所得税の納税者数を見ると、就業者総数が 6,470 万人、雇用者総数が 5,350 万人であるのに対して、給与所得の源泉徴収に係る納税者数は 4,595 万人、事業所得者などの申告所得税の納税者数は 818 万人となっています（平成 12

年度予算の見積り)。就業者総数に対する全納税者数の割合は、統計上の制約はありますが、おおむね８割程度と考えられます。

(注) 就業者とは、収入を伴う仕事を１時間以上した者などです。納税者のうち、申告納税者の中には土地の譲渡など就業者以外の所得者も含まれています。また、給与所得者でも収入が2,000万円を超える者などは確定申告を要するため、給与所得の源泉徴収に係る納税者数と申告所得税の納税者数には重複して含まれる者がいます（300万人程度と見込まれます。)。

(2) 個人所得課税の負担水準

個人所得課税の現状を見ると、消費税の導入を含む累次の税制改革における負担軽減や景気対策としての減税を経て、税負担の水準は低下しています。

これを給与所得者で夫婦子二人の世帯の税負担で見ると、平成12年の税負担額は、給与収入500万円の場合で税額は11.5万円（13.4万円)、700万円の場合で31.9万円(37.0万円)、1,000万円の場合では85.9万円(98.6万円)となっています(注)。昭和62・63年の抜本的税制改革前の税負担額は、給与収入500万円の場合で39.4万円、700万円の場合で89.0万円、1,000万円の場合では188.7万円でしたから、賃金上昇（昭和61年から平成10年まで約25%）を勘案しても、現在の負担額は大きく軽減されています。

（注１）税負担額のモデル計算

給与収入に応じた個人所得課税の税負担額については、様々な控除のうち一般的に適用されるもの、すなわち給与所得控除、基礎控除、配偶者控除・配偶者特別控除、扶養控除及び社会保険料控除を所得から差し引いてモデル計算しています。

（注２）税負担額のモデル計算に用いる社会保険料控除の近似式の係数改訂

社会保険料控除については、支払った医療や年金等の社会保険料の全額が、所得税及び個人住民税の計算上、所得から控除されます。この場合、社会保険料の支払額については、各種の制度により社会保険料率などが異なり、支払額が区々となることから、税負担額のモデル計算に当たっては、税務統計における社会保険料支払の実態に基づき、給与収入に応じた社会保険料控除の額について一定の近似式を設定して算出することとしています。

現在の近似式については、昭和59年に改訂されましたが、その後、個人所得課税においては、人的控除の拡充や税率の緩和など、税制改正が度々行われたため、税制改正による税負担の変化を一定の期間、継続して比較可能なものにすることなどの観点から改訂を行ってきませんでした。この間、社会保険料率については、累次の引上げが行われてきており、近似式に比

べ実際の保険料の支払額が相当増加してきており、モデル計算上の税負担額は、実際より高めに出てきていると指摘されてきました。

このようなことを踏まえ、今般、実態に即して近似式を改訂し、税負担額の再計算を行ったところです。

（従来の近似式）

給与収入	控除額
500万円以下	7%
500万円超1,000万円以下	2%＋25万円
1000万円超	45万円

⇨

（新しい近似式）

給与収入	控除額
900万円以下	10%
900万円超1,500万円以下	4%＋54万円
1,500万円超	114万円

近似式の係数の改訂による税負担の比較は次のとおりであり、本文には、係数改訂後の負担額とともに括弧内に改訂前の負担額を示しています（以後も同様に、係数改訂後の負担額とともに括弧内に改訂前の負担額を示します。）。

（資料１）わが国の個人所得課税の時系列比較

給与収入	抜本改革等（※）前の税額（62年９月改正前）(1)	負担率	抜本改革等後の税額（平成7年）(2)	負担率	恒久的減税（平成11年）後の税額（現行）(3)	負担率	抜本改革等及び恒久的減税による軽減額 (1)-(3)	軽減割合
	円	%		%	円	%	円	%
300万円	78,125	2.6	0	0.0	0 0	0.0 0.0	78,125 78,125	100.0 100.0
500万円	394,050	7.9	169,000	3.4	115,375 133,750	2.3 2.7	278,675 260,300	70.7 66.1
700万円	890,200	12.7	457,000	6.5	318,550 369,700	4.6 5.3	571,650 520,500	64.2 58.5
1000万円	1,887,100	18.9	1,180,000	11.8	858,600 986,000	8.6 9.9	1,028,500 901,100	54.5 47.8
1500万円	4,182,250	27.9	3,036,000	20.2	2,358,100 2,654,800	15.7 17.7	1,824,150 1,527,450	43.6 36.5
2000万円	7,008,250	35.0	5,173,500	25.9	4,400,600 4,697,300	22.0 23.5	2,607,650 2,310,950	37.2 33.0
3000万円	13,504,150	45.0	10,111,500	33.7	8,897,900 9,242,900	29.7 30.8	4,606,250 4,261,250	34.1 31.6

（注）1. 夫婦子2人（子のうち１人は特定扶養親族に該当）のサラリーマンの場合である。
2. 一定の社会保険料が控除されるものとして計算している。
3. (3)の上段は、社会保険料控除の近似式の係数改訂を行った後の計数である。
※ 抜本改革等とは、昭和62年９月、63年12月及び平成６年11月の税制改革等を言う。

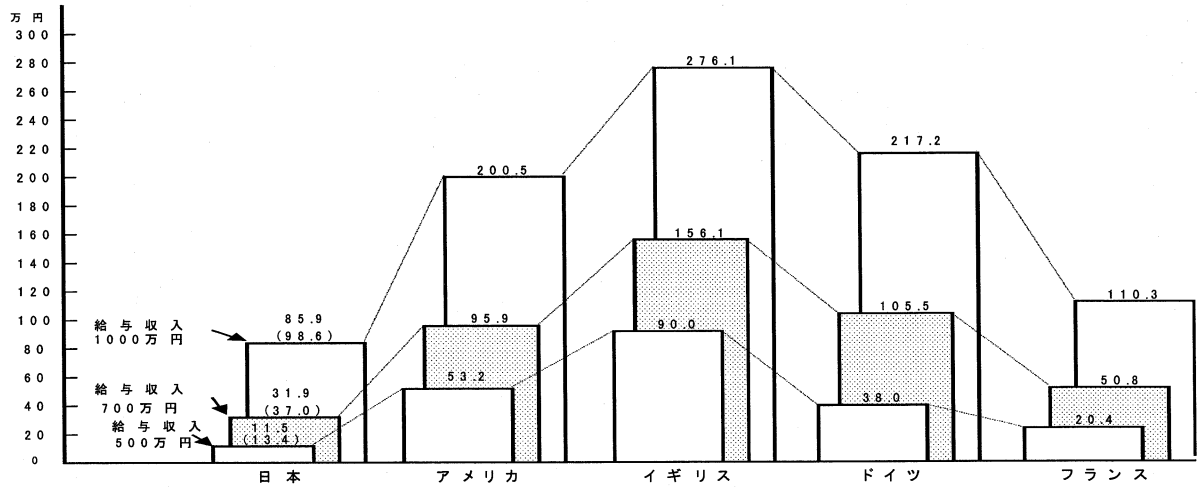
（参考）世帯構成別の給与収入階級別税負担額

給与収入	独身		夫婦のみ		夫婦子1人		夫婦子2人	
	円		円		円		円	
300万円	154,025 (	165,050)	65,175 (	76,200)	20,750 (	31,775)	0 (	0)
500万円	344,950 (	369,700)	229,325 (	252,800)	184,900 (	203,275)	115,375 (	133,750)
700万円	646,200 (	726,800)	465,650 (	539,200)	407,200 (	458,350)	318,550 (	369,700)
1,000万円	1,285,800 (	1,413,800)	1,098,200 (	1,225,600)	1,004,400 (	1,131,800)	858,600 (	986,000)
1,500万円	2,919,400 (	3,216,100)	2,762,500 (	3,059,200)	2,605,600 (	2,902,300)	2,358,100 (	2,654,800)
2,000万円	4,961,900 (	5,258,600)	4,805,000 (	5,101,700)	4,648,100 (	4,944,800)	4,400,600 (	4,697,300)

（注）（ ）書きは社会保険料控除の近似式の係数改訂前のものである。

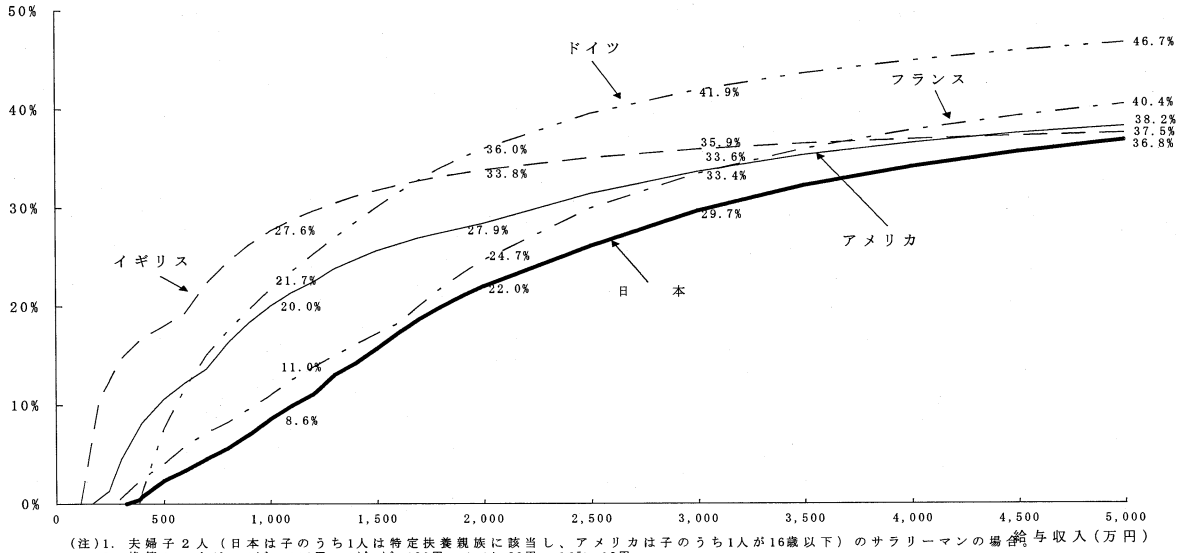
この個人所得課税の負担について国際比較をすると、わが国は主要国中、最も低い水準にあり、特に中低所得者の負担が小さいものとなっています。例えば、アメリカにおける個人所得課税の負担額を見ると、収入 500 万円の場合で、53.2 万円、700 万円の場合で 95.9 万円、1,000 万円の場合では 200.5 万円であり、アメリカにおける税負担はわが国の負担を大きく上回っています。

（資料２）個人所得課税の負担水準の国際比較



（注）1 夫婦子2人（日本は子のうち1人は特定扶養親族に該当し、アメリカは子のうち1人を16歳以下としている。）のサラリーマンの場合である。
2 （ ）書は社会保険料控除額の近似式の係数改訂前の負担額である。
3 日本の個人住民税は所得割のみである。アメリカの住民税はニューヨーク州の所得税を例にしている。
4 邦貨換算レートは次のレートによる。1ドル=112円、1ポンド=180円、1マルク=60円、1フラン=18円（基準外国為替相場及び裁定外国為替相場：平成11年6月から平成11年11月までの実勢相場の平均値）

（資料３）個人所得課税の実効税率表

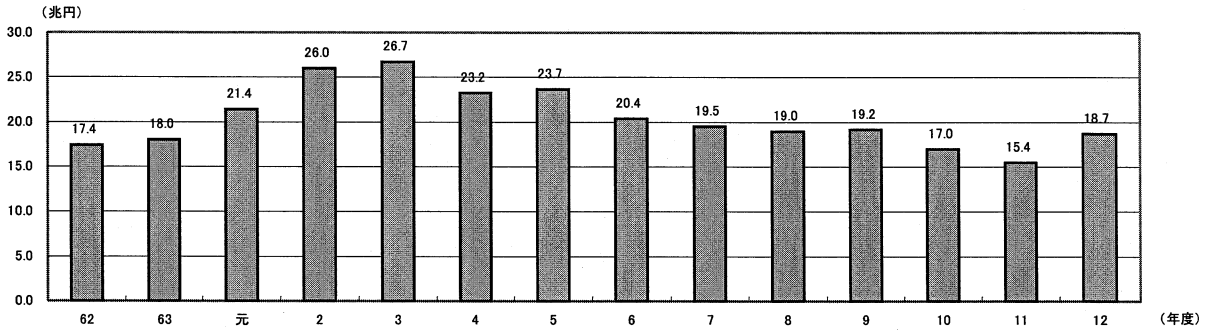


（注）1. 夫婦子２人（日本は子のうち1人は特定扶養親族に該当し、アメリカは子のうち1人が16歳以下）のサラリーマンの場合である。
2. 換算レートは、1ﾄﾞﾙ=112円、1ﾎﾟﾝﾄﾞ=180円、1ﾏﾙｸ=60円、1ﾌﾗﾝ=18円。
（基準外国為替相場及び裁定外国為替相場：平成11年６月から平成11年11月までの実勢相場の平均値）
3. 表中の数値は、給与収入 1,000万円、2,000万円、3,000万円及び5,000万円の場合の各国の実効税率である。

(3) 個人所得課税の税収

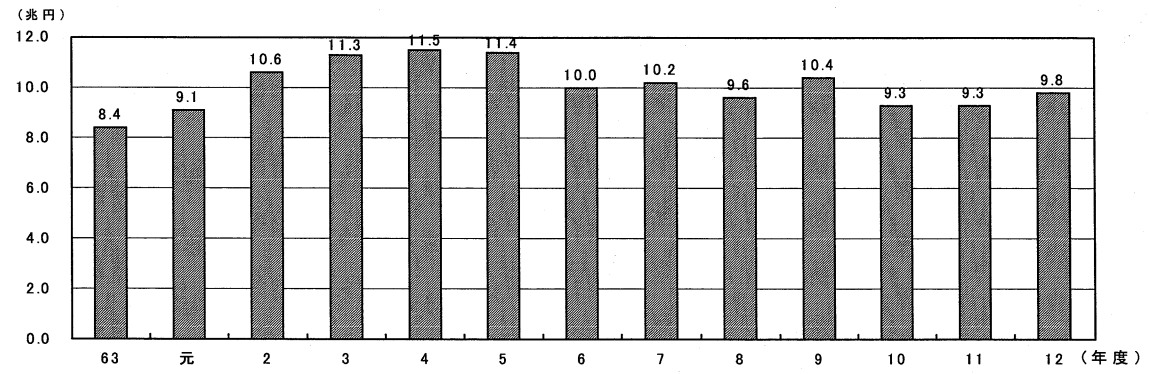
個人所得課税の税収を見ると、平成12年度予算における所得税は18.7兆円、平成12年度地方財政計画における個人住民税は9.8兆円（道府県民税利子割を含みます。以下同じ。）です。所得税のうち、給与所得に対する源泉所得税は8.8兆円、申告所得税は3.0兆円、そのほか、利子所得、配当所得などに対する源泉所得税が6.9兆円となっています。給与所得に対する源泉所得税は、例年、所得税収の５～６割程度を占めています。また、個人住民税のうち、道府県民税は3.7兆円（均等割0.1兆円、所得割2.4兆円、利子割1.2兆円）、市町村民税は6.1兆円（均等割0.1兆円、所得割6.0兆円）となっています。

（資料４）所得税収の推移



（注）10年度以前は決算額、11年度は決算額(概数)、12年度は当初予算額である。

（資料４－２）個人住民税収の推移



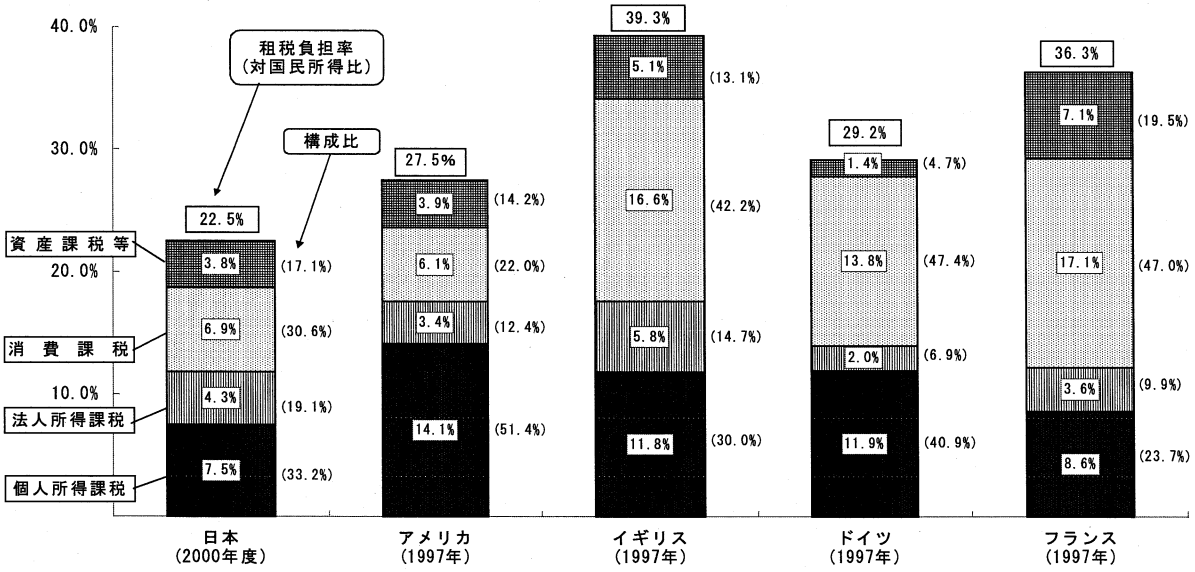
（注） 個人住民税収は、均等割、所得割及び利子割の合計額であり、10年度までは決算ベース、11年度及び１２年度は地方財政計画額である。

税収の国際比較をすると、例えば、アメリカの連邦所得税は 98.5 兆円（1999 年度実績）であり、わが国の所得税の約 5.3 倍となっています。これはアメリカの人口がわが国の約 2.1 倍であり、あるいは国民所得が約 1.9 倍であることを考え合わせたとしても、わが国の所得税収が相当に低い水準にとどまっていることを示しています。

(4) 個人所得課税の国民所得に対する負担率

個人所得課税の負担をマクロ的に、国民所得に対する負担率で見ると、わが国は国民負担率 36.9%、租税負担率 22.5%という中で 7.5 %の負担率となっています。アメリカの 14.1%はもとより、消費課税の割合の高いヨーロッパ諸国、イギリスの 11.8%、ドイツの 11.9%、フランスの 8.6 %と比較しても、最も低い水準にあります（わが国は平成 12 年度、諸外国は 1997 年）。

（資料５）租税負担率の国際比較



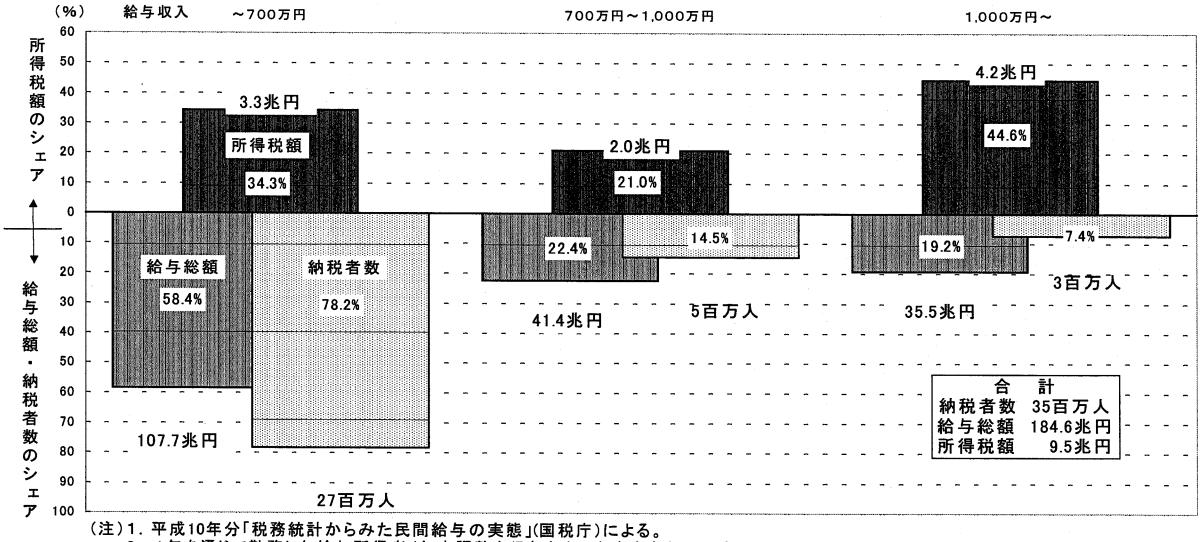
(注)1. 日本は12年度当初予算ベース。日本以外は、「Revenue Statistics (OECD)」等により作成。
2. 所得課税には資産性所得を含む。
3. 日本の法人所得課税の租税負担率(4.3%)の内訳は国税2.6%、地方税1.7%。

(5) 個人所得課税の負担の分布

給与所得者の個人所得課税負担の分布について、例えば、民間の給与所得者の給与収入階級別の所得税の納税者数、給与総額及び所得税額の構成によって見てみると、給与収入 700 万円までの納税者は納税者数の８割を占めていますが、この８割の納税者が所得税額の３割強を負担しています。他方、給与収入 1,000 万円超の納

税者は納税者数の１割弱ですが、所得税額の４割強を負担しています。個人所得課税の税負担の分布は、その累進性を反映しているものと考えられます。

（資料６）民間の給与所得者の給与収入階級別の所得税の納税者数等



（注）1．平成10年分「税務統計からみた民間給与の実態」(国税庁)による。
2．１年を通じて勤務した給与所得者（年末調整を行わなかった者を含む。）である。

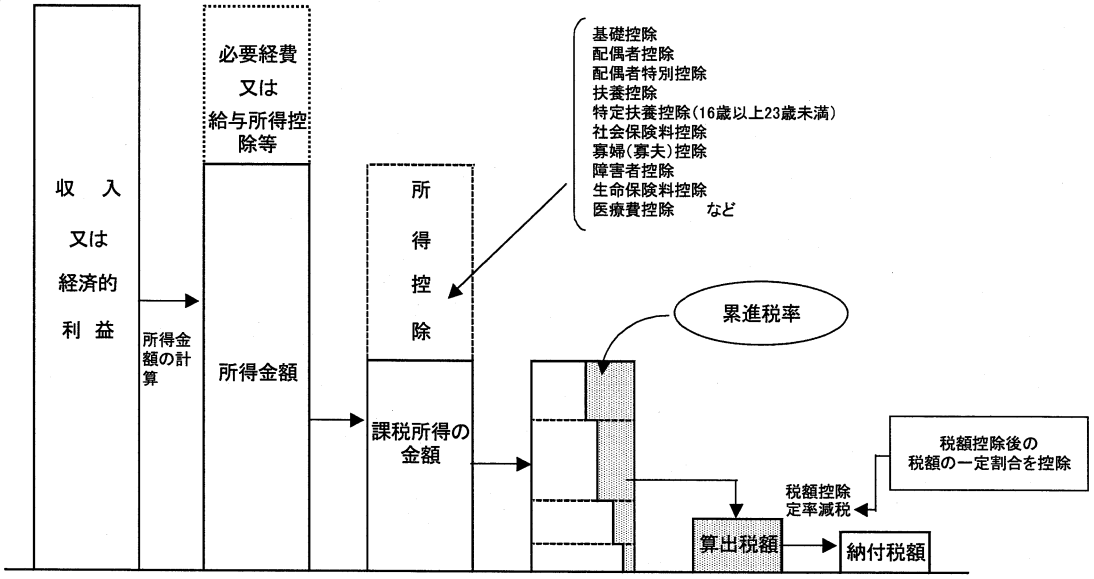
(6) 個人所得課税の基本的な仕組み

個人所得課税の基本的な仕組みを概観すると、課税の対象となる「所得金額」は、事業、給与、配当などの収入から、それぞれの必要経費や給与所得控除等を差し引いて得られた金額です。

この所得金額から、基礎控除、配偶者控除、扶養控除などの個々の納税者の世帯構成などの事情に応じた人的控除や、社会保険料控除、医療費控除など特別の事情に応じた控除からなる「所得控除」を差し引いて、「課税所得金額」を求めます。

課税所得金額に税率を適用して「税額」を算出します。税率としては、課税所得金額の大きさに応じて段階的に区分（税率適用所得区分（ブラケット）と言います。）し、より高い区分に進むに従って、その区分に含まれる部分の課税所得金額に対して、より高い税率を適用するという超過累進税率が採られています。

（資料７）個人所得課税の基本的な仕組み（イメージ）



（参考１）個人所得課税の税額の計算の例

一例として、夫婦子二人（子の一人は特定扶養親族(16 歳以上 23 歳未満の者)）の年間給与収入 700 万円のサラリーマンについて所得税の税額を算出してみます。

① まず、給与収入から、事業所得（収入から必要経費を差し引いて求めます。）の場合の必要経費等に対応する給与所得控除を差し引きます。給与収入 700 万円の場合の給与所得控除額は 190 万円であり、給与所得の金額は 510 万円になります（給与収入に応じて決まる給与所得控除額については、後述します。）。

② これから基礎控除 38 万円、配偶者控除 38 万円及び配偶者特別控除 38 万円、扶養控除 38 万円及び特定扶養控除 63 万円、社会保険料控除 70 万円（39 万円）といった各種の所得控除の金額の合計額 285 万円（254 万円）を差し引き、課税所得金額 225 万円（256 万円）が算出されます（括弧内は社会保険料控除の近似式の係数改訂前の額です。）。

③ これに超過累進税率 10%（最も低い段階の税率です。）を適用して、算出税額 22.5（25.6）万円が計算されます。現在は、定率減税が実施されているので、20%相当額（最高 25 万円）を差し引いた 18 万円（20 万 4,800 円）がその年分の所得税額となります。

同様に個人住民税の所得割を計算すると、その納付税額は 13 万 8,550 円（16 万 4,900 円）となります。これらの合計 31 万 8,550 円（36 万 9,700 円）が個人所得課税の納付税額です。

給与収入		700 万円		
給与所得控除	190 万円			
給与所得（①）		510 万円		
	（所得税）		（個人住民税所得割）	
基礎控除	38 万円		33 万円	
配偶者控除	38 万円		33 万円	
配偶者特別控除	38 万円		33 万円	
扶養控除	38 万円		33 万円	
特定扶養控除	63 万円		45 万円	
社会保険料控除	70 万円（39 万円）		70 万円（39 万円）	
（所得控除合計）（②）		285 万円（254 万円）		247 万円（216 万円）
課税所得（①－②）		225 万円（256 万円）		263 万円（294 万円）
算出税額		22.5 万円（25.6 万円）		16.3 万円（19.4 万円）
定率減税後の税額		18 万円（20 万 4,800 円）		13 万 8,550 円（16 万 4,900 円）

また、年間給与収入が 1,000 万円の場合には、所得税の課税所得金額は 471 万円（520 万円）となり、このうち 330 万円以下の部分については税率 10%が適用され、330 万円を超え 471 万円（520 万円）までの部分については税率 20%が適用されるため、算出税額は 61 万 2,000 円（71 万円）となり、定率減税後の所得税額は 48 万 9,600 円（56 万 8,000 円）となります。個人住民税の所得割の納付税額は 36 万 9,000 円（41 万 8,000 円）であり、合計は 85 万 8,600 円（98 万 6,000 円）です。

（参考２）超過累進税率

税額を算定するため課税所得金額に適用される割合である税率には、課税所得金額の大小によってその割合の異なる「累進税率」と、常に割合が同一である「比例税率」があります。累進税率の中では、課税所得金額が大きくなるに従い課税所得全体に対してより高い税率を適用する「単純累進税率」と、課税所得金額の大きさに応じて段階的な税率適用所得区分に分け、より高い区分に進むに従って、その区分の課税所得金額に対してより高い税率を適用する「超過累進税率」があります。わが国を含め主要国は超過累進税率を採っています。

超過累進税率の下では、より高い税率の適用を受けるのは、それに対応する所得区分に属す

る所得のみであることから、税引後の所得額が減少することがないようになっています。上記（参考１）における年間収入 1,000 万円の場合の例のように、所得税においては、471 万円の課税所得の場合、330 万円以下の金額の部分については税率 10%が適用され、330 万円を超え 471 万円までの 141 万円の金額の部分（超過部分）についてのみ税率 20%が適用されるのであり（330 万円×10%＋（471 万円 - 330 万円）×20%＝61.2 万円）、471 万円の課税所得全体について単純に 20%の累進税率が適用される（471 万円×20%＝94.2 万円）のではありません。

納税については、自らの所得を最もよく知る立場にある納税者が自ら収入、必要経費を基に所得金額とそれに対する税額を計算して申告し、納付するという申告納税制度を基本としています（個人住民税は賦課課税制度によります。）。複雑な経費の計算を伴わない給与や利子等には支払が行われる際に源泉徴収（個人住民税は特別徴収）が行われています。

このような課税の仕組みを採ることから、個人所得課税においては、まず、課税の対象となる所得の範囲をどこまでとするかなど、課税ベースである所得の範囲の捉え方が重要となります。また、納税者の負担能力に関わる様々な事情についてどのような配慮をどの程度まで行うのか、そのために、どの程度の控除と累進税率の仕組みを採るのか、という判断が重要となります。さらに、所得を的確に捕捉して、適正な課税を確保できるかなどの、税制の執行の手続や事務負担なども勘案する必要があります。

３．個人所得課税の課題

個人所得課税については、平成 11 年度のいわゆる恒久的な減税を定める負担軽減措置法及び地方税法附則に規定されているように、近年におけるわが国の経済社会の構造変化、国際化の進展などに対応するため、公平・中立・簡素の税制の基本原則を踏まえて、抜本的な見直しを行うことが必要となっています。恒久的な減税は景気に最大限配慮して負担軽減となる措置のみを実施したものであることから、これを抜本的改革へのいわば掛け橋として、21 世紀にふさわしい個人所得課税のあり方を考えていくことが必要です。

抜本的な見直しが必要とされる個人所得課税については、基本問題小委員会及び二つのワーキング・グループで２年間にわたって詳細な検討を行ってきました。

個人所得課税については、経済社会の構造変化などに応じて、基幹税としての役割、課税ベースとしての所得の捉え方、所得再分配機能、制度の簡素性、また、それら相互の関連にも留意し、さらに個人住民税のあり方にも留意しつつ抜本的に見直す必要があります。

(1) 個人所得課税の基幹税としての役割と負担のあり方

個人所得課税は、「所得」という経済活動に幅広く関わり、大きな規模の課税対象を持ち、相当の税収水準の確保が可能であり、また、個々の納税者の税負担能力（担税力）に応じて税負担を求めるものであることから、税制全体の中で基幹的な税目となっています。経済活動を通じて所得を得た国民が、所得に応じて公的サービスの財源を支え合っていくことは今後とも重要であり、個人所得課税は引き続き基幹税として税体系において中心的な役割を担うべきであると考えます。

個人所得課税の税負担は、前述のとおり、累次の税制改正の結果、既に相当の負担軽減が図られており、その水準は主要先進国中最も低く、特に中低所得者の負担が小さいものとなっています。また、国民所得に対する負担率で見ても最も低い水準にあります。

このような負担水準の現状や、厳しい財政状況を勘案すれば、個人所得課税の減税は既に限界に達しており、少なくともこれ以上の減税は行うべきではないと考えられます。

(2) 課税ベースとしての所得のあり方

個人所得課税は、所得という納税者の負担能力に応じて累進的な税負担を求めるものです。したがって、前述したとおり、累進税率が適用されることとなる課税対象すなわち課税ベースとしての所得の範囲をどのように捉えるかが重要です。何らかの所得を得ているのであれば、それに応じて公平に負担するという考え方からは、所得から適切な理由なく除かれたり、漏れたりするものがないように、「所得」をできる限り広く、包括的に捉えることが必要となります。このことは水平的な公平を確保するためにも非常に重要です。

しかしながら、現行の制度においては、各種の控除等によって課税ベースとしての所得から除かれているものが少なくありません。これらの仕組みにはそれぞれ設けられた趣旨がありますが、経済社会の構造変化の中で、改めて、これらの控除等のあり方について見直しの余地がないか検討を加える必要があります。

例えば、勤労形態を見ると、被用者が就業者の８割を超えるようになっており、また、その雇用形態はいわゆる終身雇用や年功序列型賃金制に変化が見られ、多様な形態に進展しつつあります。女性の社会進出が進み、男女共同参画社会の実現が課題となっています。このように、社会の変化の中で、個人が職業や婚姻など、そのライフスタイルを選択するに当たり、税制が公平性・中立性を妨げている点がないか、給与所得控除や配偶者控除・配偶者特別控除などのあり方を検討する必要があるでしょう。

また、近年著しいペースで少子・高齢化が進展しています。高齢者の生活状況は必ずしも一様ではありませんが、高齢者世帯の一人当たりの所得水準は現役世代と比べて遜色ない水準にあり、分布で見ても他の年齢層とほとんど変わりありません。さらに、高齢者の平均的な保有資産は現役世代を上回っており、分布で見ても高い水準にあります。高齢者であっても個々人の経済事情・負担能力に着目し、経済力のある人はそれに見合った負担を担っていくことが重要になると考えられます。高齢化が進展するとともに少子化も進行していることから、社会保障などを支える若い世代の負担は一層重いものとなると見込まれています。したがって、世代間の公平にも留意して、年金税制のあり方などを検討していく必要があります。

このほかにも金融取引の多様化・複雑化や、経済取引の電子化・国際化などの変化が見られます。

このような経済社会の構造変化を踏まえて、控除のあり方や各種の所得計算の枠組みなど課税ベースとしての所得のあり方について見直しを行う際には、個々別々に見直すのではなく、総合的に見直していく必要があると考えます。

(3) 所得再分配機能のあり方

累進性を有する個人所得課税は税制全体の中で所得再分配機能の中心的な役割を果たしています。今後この機能のあり方についてどう考えるべきでしょうか。近年の所得の分布状況を見ると、少なくともかつてのような明確な平準化の動きは見られません。むしろ、市場原理や自己責任を重視した経済活動が進展する中で、国際化、情報化の下で個人や企業の経済活動が多様化することにより、所得格差の拡大の方向に働く可能性や、消費課税の割合が高まってきていることをも考慮すると、税制全体の所得再分配機能を維持していくことが必要です。以上の点を踏まえれば、個人所得課税の果たす役割は引き続き重要と考えます。

(4) 制度の簡素性

個人所得課税は累次の税制改正を経て複雑な制度になっているとの指摘があります。納税者の事情などに配慮するため、また、政策的な要請に対応するために、きめ細かい措置を講じると、その反面で、税制は複雑なものになります。複雑でわかりにくい制度の下では、納税者の事務負担・費用が大きくなり、また、税務行政の効率化を損なうことになりかねません。さらに、複雑な制度を利用した租税回避行為の誘因となるおそれもあります。個人所得課税は広範な経済取引や多数の納税者に関わる税目であるだけに、納税者に分かりやすい簡素な税制が求められます。簡素化は不断の課題ですが、個人所得課税の抜本的な見直しに当たっては特に配意する必要があります。

(5) 個人住民税のあり方

個人住民税は、基幹税として地方財政を支える税であるとともに、地域社会の費用を住民がその能力に応じ広く負担を分任するという独自の性格（負担分任の性格）や地方公共団体が少子・高齢化に伴い提供する福祉等の対人サービスなどの受益に対する対価として、対応関係を明確に認識できるという性格（応益性）を有しており、地方自治を支える税として位置付けることができるものと言えます。こうしたことから、個人住民税は所得税に比較してより広い範囲の納税者がその負担を分かち合うものとなっています。

個人住民税については、地方分権の推進や少子・高齢化の進展に対応し得る税制として、このような性格などを踏まえつつ、そのあり方を検討する必要があります。

4．課税ベースとしての所得

(1) 所得の捉え方

① 所得の包括的な捉え方

「所得」とは、事業の利益、役務の報酬、投資の配当など、個人が１年間に新たに稼得する経済的な価値です。稼得した段階でどれほどの大きさの価値が得られたのかを捉えるものであるので、それが消費に充てられるか、貯蓄に充てられるかという使途を問いません。

個人所得課税は、上述した「所得」に税負担能力（担税力）を見出して、その大きさに応じて累進的に税負担を求めるものです。したがって、所得の大きさが

異なれば、負担も異なってきます。ある個人が稼得したある経済的な価値はその所得に含まれるが、別の経済的な価値は所得に含まれないというようなことがあれば、その個人の税負担能力（担税力）を的確に捉えていないことになります。そこで、累進税率が適用されることとなる課税対象、すなわち課税ベースとしての「所得」の範囲に、個人の税負担能力（担税力）を増加させる価値を得ているものがあれば、漏れるものがないように、すべてを含めることとし、「所得」をできる限り広く、包括的に捉えるという考え方が基本です。

このように、課税ベースとして包括的に所得を捉える考え方に立って、課税ベースのあり方を見直していくことが必要です。現行の税制における各種の控除や非課税措置等については、各々、その設けられている趣旨がありますが、経済社会の構造変化に応じて、それらのあり方について見直しを行う余地がないか検討を加える必要があります。

（参考１）所得の算出

課税ベースとしての「所得」の金額を算出する一例として事業所得を取り上げてみます。所得の金額は収入金額そのものではなく、収入金額から、販売商品の売上原価や販売管理費など、収入を得るために要した経費を控除したものです。

この際、個人は所得を稼得する主体であるとともに、稼得した所得により消費する（所得を処分する）主体でもあることに留意しなければなりません。すなわち、個人の支出の中には、所得を得るための「必要経費」と、所得の消費に当たる「家事費・家事関連費」があります。したがって「所得」を適正に捉えるためには、家事費・家事関連費を所得の金額の計算上、必要経費のように控除することは適当ではありません。このように「所得」の算出に当たっては、「必要経費」と、「所得の処分」として行われる様々な生活上の支出とを区分することが重要です。

（注）必要経費については、戦前においては所得の範囲を制限的に捉えていたこととの関連で、限定的に考えられてきましたが、現在は、事業上の資産損失も必要経費に算入されます。

「所得」の金額の計算のほかの例として給与所得を見ると、給与収入の金額から、給与所得者の必要経費を概算的に控除するなどの趣旨から設けられている給与所得控除を差し引いて算出されます。また、利子のように必要経費がなく、収入金額がそのまま所得の金額

となるものもあります。

（参考２）包括的所得と制限的所得

所得の捉え方については、経済的利得のうち、利子、配当、地代、事業からの利潤、給与などの、反復的、継続的に生じる利得のみを捉えるのか（制限的所得概念、所得源泉説）、これらに加え、資産の譲渡益のような一時的、偶発的な利得も含めるのか（包括的所得概念、純資産増加説）により、二つの考え方があります。アメリカは包括的に所得を捉えてきたのに対し、ヨーロッパ諸国は、かつては所得を制限的に捉え、譲渡益のような利得を除外してきましたが、現在では包括的に所得を捉えるようになっています。

わが国でも戦前は所得を制限的に捉えていましたが、昭和22年度の税制改正以来、利子、配当、地代、利潤、給与など反復的、継続的に生じる利得のみならず、譲渡益など一時的、偶発的な利得を含め包括的に捉えています。

（参考３）未実現のキャピタルゲインや帰属所得

値上がりしているものの売却されていない資産に係る未実現のキャピタルゲイン（資産価値の増加による利益）や、持家に住む場合の家賃相当額や家事労働などを外部に委託した場合に支払う報酬に相当する帰属所得（インピューティド・インカム）は、理論的には所得概念に含まれるものの、その評価、捕捉が困難であることから、現実の税制においては課税の対象とはされていません。主要国においても、原則として課税されていません。

（参考４）長期間を経て実現される所得と課税繰延べ

個人所得課税は１年間に得られた所得に対して累進的な負担を求める暦年課税の原則を採っています。長期間を経て実現される所得については、その所得が一度に実現されることへの配慮が求められる面もあります。他方で、所得の実現まで課税の繰延べがなされていること、例えば、複利型の金融商品については満期などまで収益の支払が繰り延べられており、課税もその時点まで猶予されていることなどについて留意しなければなりません。

（参考５）包括的所得と個人所得課税の機能

包括的に所得を捉えることにより、課税の対象が広がり、これに対して累進税率を適用することにより所得再分配機能が適正に発揮されることとなります。また、所得の範囲が広がることにより、経済の自動安定化機能を高めることになります。

② 非課税所得等

課税ベースとして所得は包括的に捉えることが原則ですが、例えば、給与所得者に支給される旅費などや非課税貯蓄、社会保障給付などのように、その性質や政策的要請により非課税とされて、課税ベースから除かれている所得があります。

これらの非課税所得については、それぞれ制度の設けられた趣旨がありますが、本来、所得は漏れなく、包括的に捉えられるべきであることを踏まえ、経済社会の構造変化の中で非課税とされる意義が薄れてきていると見られるものがある場合には、そのあり方について検討を加えることが必要です。

（注）主な非課税所得には次のようなものがあります。

- 給与所得者の旅費や職務の性質上欠くことのできない現物給付などの実費弁償的性格に基づくもの
- 家具などの生活用動産に係る譲渡所得などの担税力の考慮に基づくもの
- 雇用保険上の失業等給付、生活保護給付をはじめとする社会保障給付などの社会政策的配慮に基づくもの
- 老人マル優、財形住宅などの一定の貯蓄からの利子等に対する特定の政策的見地によるもの
- 当座預金の利子など少額不追求の見地によるもの

また、所得には、金銭による収入のみならず、現物給付、すなわち物や権利その他の経済的利益による収入も含まれますが、被用者に対する社宅の貸与、食事の支給、従業員割引など、一定の条件を満たす少額の現物給与など一定のものについては、税務執行上追求しないなどの趣旨から課税しない取扱いがされています。

こうしたものを含むいわゆるフリンジベネフィットについては、「会社人間」とも言われるような個人の企業依存体質に変化が見られる中で、経済的利益の供与の仕方などが異なることによって税負担の公平を失することがないように、法人課税との関係にも留意しつつ、検討する必要があります。

（参考）非永住者に対する課税

納税義務者は居住者と非居住者に分かれます。一般の居住者については、国内源泉所得のみならず国外源泉所得に対しても課税されます（全世界所得課税）。非居住者については、国内源泉所得に対してのみ課税されます。ただし、居住者のうち、国内に永住する意思がなく、かつ、現在まで引き続いて５年以下の期間国内に住所又は居所を有する個人（非永住者）については、国外源泉所得に関しては、国内に送金されない限り課税されません。

(2) 課税最低限と控除

① 課税最低限

個人所得課税においては、すべての納税者について認められる基礎控除のほか、個々の納税者の税負担能力（担税力）を減殺させる事情がある場合、これを調整するために、配偶者控除等、扶養控除などの人的控除、さらに医療費控除、社会保険料控除などの所得控除が設けられています。なお、給与所得については、所得金額の計算の段階で、給与収入を得るために必要な経費を概算的に控除することなどの趣旨から給与所得控除が設けられています。

各種所得の金額の合計額からこれらの諸控除を差し引いた金額が課税対象となる金額となりますので、各種の所得の金額の合計額が諸控除の合計額以下であれば課税はされません。この点に着目して、納税者の大半を占める給与所得者について、その水準以下では課税されず、その水準を超えると課税が始まる給与収入の水準を示す指標を課税最低限と呼んでいます。具体的には、様々な控除のうち、一般的に適用されるもの、すなわち、給与所得控除、基礎的な人的控除（納税者の世帯構成などの事情に応じて適用される基礎控除、配偶者控除及び配偶者特別控除、扶養控除の各控除を言います。）、社会保険料控除の各控除額を合計した額が課税最低限となります。なお、課税最低限は、控除額の積重ねとして決まるため、世帯構成などに応じてそれぞれ異なる金額となります。

課税最低限は、経済生活を通じて所得を得た国民が個人所得課税の負担を分かち合う際に、ここまでは税負担を求めないという給与収入の水準を示すこととなります。また、この水準を超える者にとっても、課税最低限を構成する基本的な控除は、税率とあいまって、その税負担を左右する要素となっています。

このように課税最低限は、一定の基本的な控除の控除額を積み上げた結果定まるものですが、個人所得課税の負担構造を示す重要な指標として使われています。

なお、個人住民税の課税最低限は、その負担分任の性格から基礎的な人的控除の額が所得税に比べ低く設定されているため、所得税より低い水準になっています。

（資料８）個人所得課税の課税最低限の内訳及び算出方法

給与所得控除	社会保険料控除	基礎控除	配偶者控除	配偶者特別控除	扶養控除	特定扶養控除
（所得税）1,308千円	384千円	380千円	380千円	380千円	380千円	630千円
（個人住民税）1,155千円	325千円	330千円	330千円	330千円	330千円	450千円

給与収入
（所得税） 3,842千円
（3,684千円）
（個人住民税）3,250千円
（3,095千円）

（注）１．夫婦子2人の場合(子のうち1人は特定扶養親族に該当)
２．（ ）内は社会保険料控除額の近似式の係数改訂前の金額である。

（所得税）
X － （X × 0.2 + 540,000） － X × 0.1 － 2,150,000 = 0 この式によって計算すると X ≒ 3,842千円
（個人住民税）
X － （X × 0.3 + 180,000） － X × 0.1 － 1,770,000 = 0 この式によって計算すると X ＝ 3,250千円
給与収入 給与所得控除 社会保険料控除 基礎控除
配偶者控除
配偶者特別控除
扶養控除
特定扶養控除

わが国の個人所得課税の課税最低限は、各種控除の累次にわたる拡充によって、引き上げられており、例えば、夫婦子二人の給与所得者について見ると、平成12年の所得税の課税最低限は384万2,000円（368万4,000円）と、主要諸外国に比して高い水準となっています。夫婦子一人の場合は283万3,000円(269万8,000円)、夫婦のみの場合は220万円（209万5,000円)、独身の場合は114万4,000円（110万7,000円）です。

また、平成12年度における個人住民税の課税最低限は夫婦子二人の場合は325万円（309万5,000円)、夫婦子一人の場合は250万円（238万円)、夫婦のみの場

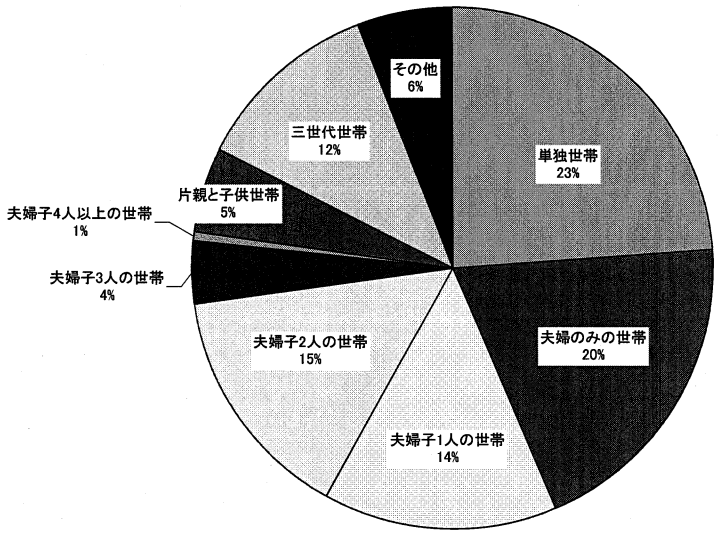
合は195万円（185万7,000円）、独身の場合は108万8,000円（105万3,000円）です。

（資料９）所得税の課税最低限の国際比較

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
夫婦子２人の給与所得者	384.2 （368.4）万円	21,883 ドル 245.0 万円	6,305 ポンド 113.4 万円	64,153 マルク 384.9 万円	163,543 フラン 294.3 万円
夫婦子１人の給与所得者	283.3 （269.8）万円	19,083 ドル 213.7 万円	6,305 ポンド 113.4 万円	52,003 マルク 312.0 万円	141,319 フラン 254.3 万円
夫婦のみの給与所得者	220.0 （209.5）万円	12,950 ドル 145.0 万円	6,305 ポンド 113.4 万円	36,505 マルク 219.0 万円	119,112 フラン 214.4 万円
独身の給与所得者	114.4 （110.7）万円	7,200 ドル 80.6 万円	4,335 ポンド 78.0 万円	19,495 マルク 116.9 万円	74,682 フラン 134.4 万円

（注）１．日本の欄の（ ）内は社会保険料控除の近似式の係数改訂前のものである。
２．夫婦子２人の場合、日本は子のうち１人が特定扶養親族に該当するものとし、アメリカは16歳以下に該当するものとして計算している。
３．換算レートは1ドル＝112円、1ポンド＝180円、1マルク＝60円、1フラン＝18円。

（資料10）世帯構成の状況



（出典）平成10年 国民生活基礎調査(厚生省)

課税最低限の水準のあり方については、様々な考え方がありますが、税は公的サービスを賄うものであり、公的サービスの便益は国民が広く多様な分野で享受するものであることを考えると、公的サービスを賄うための負担は国民が皆で広く分かち合うことが基本でしょう。個人所得課税は経済生活を通じて得る所得に応じて負担を求める税であり、社会の構成員である私たちにとって関わりの深い税です。このような個人所得課税の負担を累進性の下で広く分かち合うという観点からは、課税最低限があまり高いことは望ましくないものと考えます。

また、課税最低限は、個人所得課税の基本的な仕組み、負担水準全般に関わることから、税体系全体の中における個人所得課税の位置付けや役割などをも踏まえて総合的な検討が必要であるとの意見がありました。

課税最低限が各種の基本的な控除の積重ねであることから、そのあり方を考える際には、控除一つ一つのあり方を検討する必要があります。税負担の公平を確保するために、経済社会の構造変化を踏まえつつ、課税ベースとしての所得をできる限り広く捉えるべきとの観点、複雑な制度を簡素化するとの観点などから、これらの控除のあり方について検討していくことが適当です。

なお、かつてわが国の国民の生活水準が国際的に低かった時期には、生計費からの観点が重視される傾向にありました。その後、高度成長期から安定成長を経て、国民の所得水準は大幅に上昇するとともに、国民の保有資産も相当程度増加してきています。このような経済社会の構造変化などに鑑みると、課税最低限については、生計費の観点からのみではなく、個人所得課税を通じて公的サービスを賄うための費用を国民が広く分かち合う必要性などを踏まえて総合的に検討していく必要があります。

② 主要な控除

イ．基礎的な人的控除

個人所得課税においては、納税者の税負担能力（担税力）を減殺させる事情がある場合、これを斟酌するために、所得金額から一定額を差し引く所得控除の仕組みが設けられていますが、特に、納税者本人に係る基礎控除、その配偶者に係る配偶者控除・配偶者特別控除、扶養親族に係る扶養控除を合わせて基礎的な人的控除と呼んでいます。これらは、世帯構成などといった納税者の税負担能力(担税力)を減殺させる基本的な事情を斟酌するため設けられているものです。

基礎的な人的控除については、世帯構成の変化、女性の社会進出、高齢化の進展などの社会の変化を踏まえ、公平・中立の観点などから、簡素化、集約化の余地がないか検討を加えていく必要があります。

なお、これらの人的控除は個々の納税者の税負担能力(担税力)に関する諸事情を斟酌するための基本的な仕組みとして納税者に定着していることに留意すべきであるとの意見がありました。また、検討に当たっては、配偶者控除等や

扶養控除との関係で、納税者本人に係る基礎控除の役割を重視すべきではないかとの意見もありました。

ロ．基礎控除

一定の額までの少額の所得については負担能力を見出すには至らないと考えられることから、すべての納税者（本人）に対して適用される基礎控除（所得税：38 万円、個人住民税：33 万円）が設けられています。

主要国においても同様に一定額までの所得については税負担を課さない仕組みが設けられています。

（参考）主要国における制度

アメリカには納税者本人、配偶者、扶養親族に共通して適用される仕組みとして一人当たり定額の「人的控除」の制度があります。イギリスでは納税者本人のための基礎控除が設けられています。ドイツ及びフランスにおいては税率が適用されない課税所得が定められており、本人に基礎控除を認めるのと同様の機能を果たしています。

ハ．配偶者控除及び配偶者特別控除

納税者が、一定所得金額以下の配偶者を有する場合、その納税者本人の税負担能力（担税力）の減殺を調整する趣旨から、配偶者控除（所得税：38 万円、個人住民税：33 万円）及び配偶者特別控除（所得税：最高 38 万円、個人住民税：最高 33 万円）が設けられています。配偶者特別控除は、配偶者の収入に応じて控除額が減少する消失控除（収入の増加に伴い、控除額を段階的に減少させる控除であり、税引後の手取額の変化を緩和する役割を果たしています。）となっています。

配偶者については、かつて一人目の扶養親族として扶養控除が適用されていましたが、夫婦は相互扶助の関係にあって、一方的に扶養している親族と異なる事情があることなどに鑑み、昭和 36 年度に扶養控除から独立させて配偶者控除が創設されました。

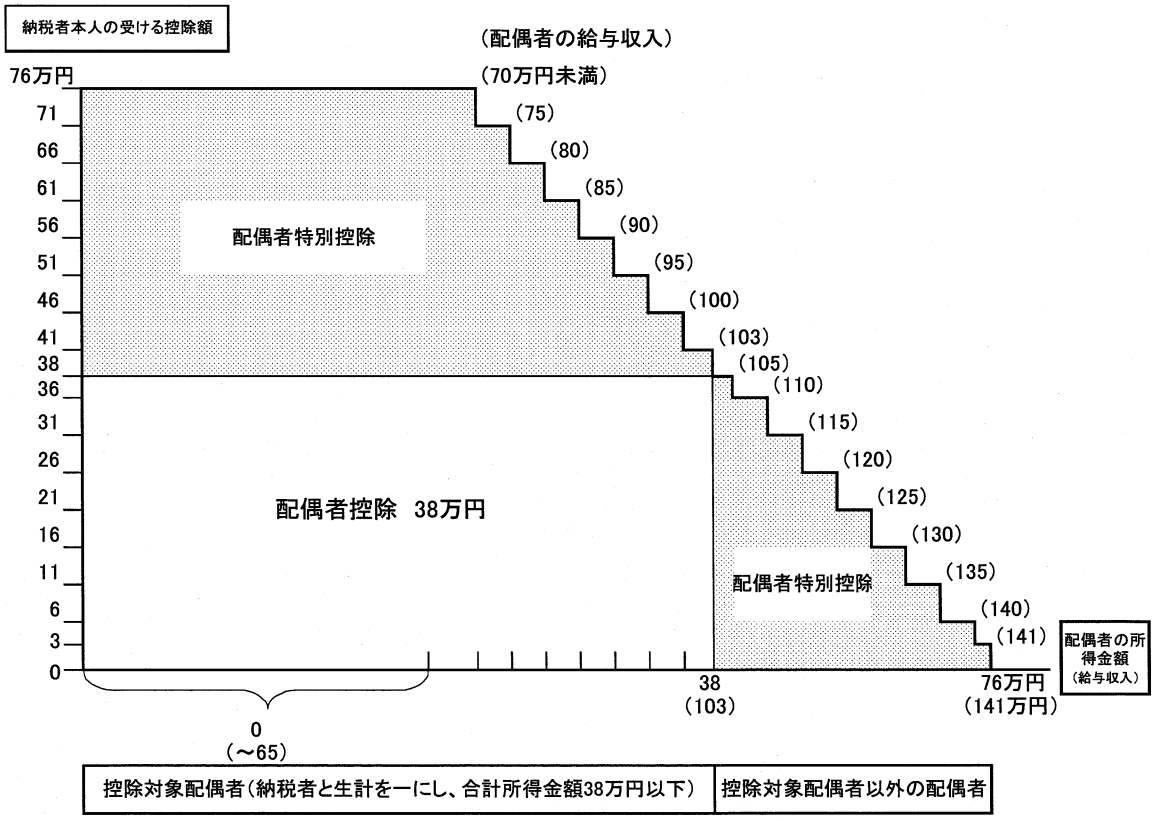
その後、昭和 62・63 年の抜本的税制改革の際に、納税者本人の所得の稼得に対する配偶者の貢献に配慮し、税負担の調整を図る観点や、いわゆるパート問題、すなわちパートで働く主婦の所得が一定額を超える場合に、配偶者控除が

適用されなくなることから、かえって世帯全体の税引後手取額が減少してしまうという手取りの逆転現象への対応の観点などから、配偶者特別控除が消失控除の形で創設されました。この配偶者特別控除の創設によって、税制上の手取りの逆転現象は解消されています。

（注）パート問題と税制、社会保険制度、賃金制度

上述のとおり、パート問題について税制面においては解決が図られていますが、依然、パート収入をめぐり手取りの逆転現象が指摘されています。これは、パート収入が一定水準に達すると、配偶者手当が支給されなくなったり、社会保険制度の上で被扶養者として扱われなくなり、独立の被保険者として保険料を負担しなければならなくなったりすることがあるためです。配偶者の取扱いについては、それぞれの制度の趣旨がありますが、社会保険制度や賃金制度がパート問題に密接に関わっていることに留意しなければなりません。

（資料 11）所得税の配偶者控除及び配偶者特別控除の仕組み



（注）個人住民税の配偶者控除額及び配偶者特別控除額の限度額は、それぞれ33万円である。

主要国を見ても、税制上、配偶者に関して何らかの配慮をする制度が設けられています。

（注）主要国における配偶者への配慮に関する制度

アメリカでは納税者本人、その他の扶養親族と同一の人的控除が適用されます。また、夫婦単位課税の選択が認められています。イギリスでは夫婦者控除が設けられています（2000年度から廃止予定）。ドイツでは控除はありませんが、夫婦単位課税の選択が認められており、フランスも控除はなく、家族数に応じたN分N乗方式により配慮が行われています。

配偶者に係る控除、とりわけ、配偶者特別控除については、女性の社会進出、男女共同参画社会の進展などを踏まえ、就業に対する税の中立性の観点から、その性格、あり方の見直しが必要であるとの意見が高まってきています。

基礎的な人的控除が世帯構成員の数などに応じて納税者の税負担能力（担税力）を調整するための仕組みであることを踏まえると、配偶者を有する納税者への配慮として配偶者控除と配偶者特別控除の二つの控除の適用を認めていることは、納税者本人や扶養親族に係る配慮と比較してかなり大きいものとなっています。

また、就業している配偶者であっても、所得が一定額以下であれば、自らは基礎控除の適用を受けて課税関係が生じない一方で、その者の配偶者である納税者本人は、その課税所得金額の計算上、配偶者控除等の適用を受けており、その意味でいわば二重の人的控除を享受する結果となっています。

したがって、女性の社会進出、男女共同参画社会の進展などを踏まえ、税負担能力（担税力）の減殺を調整するといった所得控除の趣旨や他の基礎的な人的控除とのバランス、制度の簡明性などの観点から、配偶者に係る控除のあり方について検討を加える必要があると考えます。なお、その際には、消失控除の仕組みによる税引後の手取りの逆転現象への対応の必要性にも留意しなければなりません。

なお、配偶者控除等は現実に多数の世帯に適用され、定着していることなどからも、慎重な検討を要するのではないかとの意見もありました。

（注）配偶者が所得を有する場合に、納税者本人と合算して世帯単位（夫婦単位）で個人所得課税の負担を求めることを世帯単位課税（夫婦単位課税）と呼びます。わが国は個人単

位課税ですが、個人単位の下でも配偶者を有する納税者について控除等による何らかの負担調整を講じることは国際的にも広く行われています。課税単位と控除の問題は区別して論じる必要があります（なお、課税単位の問題については後述の「８．課税単位と課税方式等」を参照。）。

ニ．扶養控除

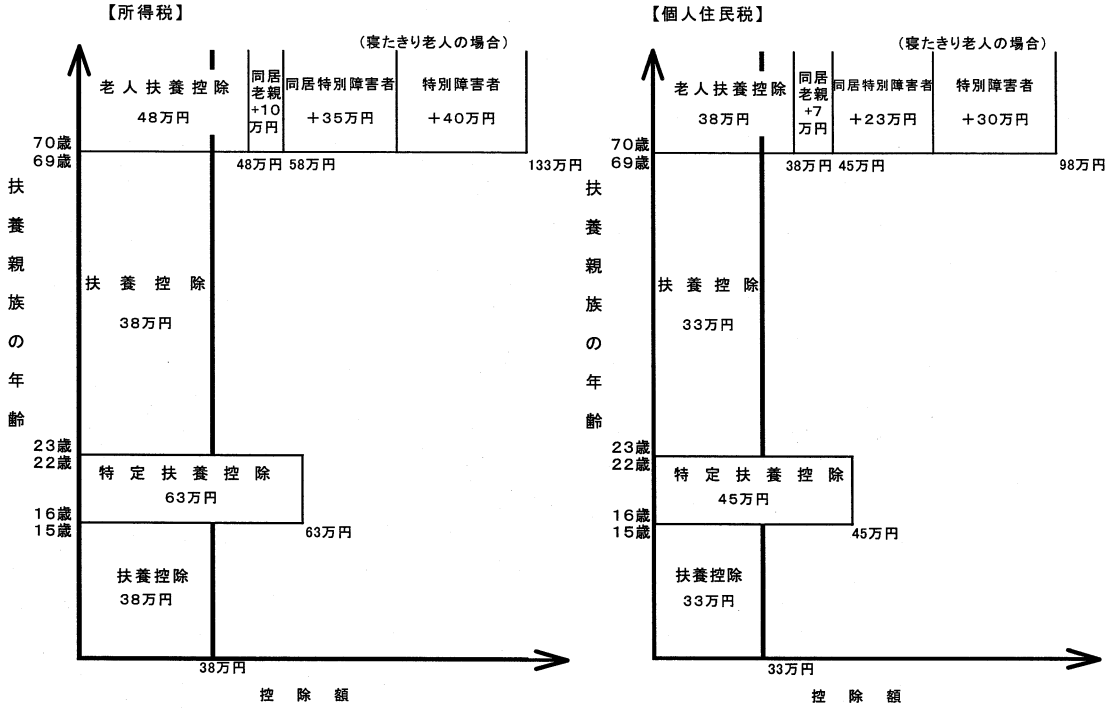
自己と生計を一にする扶養親族を有する納税者に対して、その税負担能力（担税力）の減殺を調整する趣旨から、扶養親族の人数などに応じた扶養控除（所得税：38 万円、個人住民税：33 万円）が設けられています。その控除額は基本的には基礎控除や配偶者控除と同額となっており、世帯構成員数などに応じた担税力の調整が行われる仕組みとなっています。

ただし、16 歳以上 23 歳未満については特定扶養控除（所得税：63 万円、個人住民税：45 万円）、70 歳以上については老人扶養控除（所得税：48 万円、個人住民税：38 万円）というように基本的な扶養控除の金額よりも割増しされた控除額が設けられています。さらに、扶養控除の控除額に加算する形で、同居老親等加算（所得税：10 万円、個人住民税：7 万円）、同居特別障害者加算（所得税：35 万円、個人住民税：23 万円）が設けられています。

これらの控除、加算によって、扶養親族の様々な特徴を考慮して、きめ細かな配慮を行うことが可能となっています。しかしながら、その反面、扶養控除の制度はかなり複雑なものとなっています。年金、医療、介護などの社会保障制度の整備状況などをも勘案すれば、税制として、扶養親族について細かな区分を設け、控除制度を細分化することが適当かどうか、基礎控除、配偶者控除等の他の人的控除とのバランス、扶養親族間におけるバランスなども踏まえながら、検討を加える必要があります。

なお、成人している親族などに対しては扶養控除による配慮をする必要があるかどうか検討する余地があるのではないかとの意見がありました。

（資料 12）扶養控除の概要



扶養控除をめぐっては、少子化対策の観点から、特に児童に係る配慮として、児童手当に代替させてはどうかという考え方があります。主要国における児童の扶養に係る税制及び児童に係る財政上の措置のあり方を見ると、おおむね何らかの税制上の措置が講じられているものの、手当のみの例、控除と手当の有利な方を適用している例もあり、様々な制度が採られています。

扶養控除は、前述のとおり、納税者に扶養親族がいる場合、累進税率を適用する前の課税所得を捉える段階で、所得からその人数などに応じた金額を差し引くことにより、税負担能力（担税力）を調整するものであり、世帯構成などに応じた所得控除を差し引いて課税所得を算出するという個人所得課税の基本的な考え方に基づくものです。

したがって、基礎的な人的控除のうち児童に係る扶養控除の部分のみを縮減する場合には、扶養親族の人数などといった世帯構成に応じた税負担能力（担税力）の調整機能を損なう、また、老人扶養親族などの他の扶養親族に係る扶養控除や、納税者本人に係る基礎控除、配偶者に係る配偶者控除等の他の基礎的な人的控除とのバランスを失するといった個人所得課税の基本に関わる問題点があります。

（参考１）主要国における児童の扶養に係る税制上の措置等

アメリカでは控除のみが行われており、児童手当は支給されていません。イギリスでは現在、児童手当のみが実施されています（2001年度から控除が改めて導入される予定。）。ドイツでは控除と手当の有利な方が適用されることになっています。フランスでは控除に代替するＮ分Ｎ乗方式の世帯単位課税と手当が併用されています。

（参考２）所得控除と税額控除

人的控除のあり方について、所得控除では所得が大きい納税者ほど税負担の軽減が大きくなることから、所得の大小にかかわらず一定の税額を軽減する税額控除によって配慮を行うようにすべきとの意見があります。この点に関しては、個人所得課税においては、納税者の税負担能力（担税力）を示すものは累進税率の対象となる所得であるため、税負担能力（担税力）の減殺に対する調整は、所得の大きさを測る段階で所得控除により行うことが基本的な考え方です。所得の大きさを測る段階で、納税者が扶養している者の数などに応じて、税負担能力（担税力）の減殺を調整するための所得控除を差し引き、その上で、累進税率を適用することにより、所得に応じた累進的な負担を求めるという現行の所得控除方式が長年定着しており、また、こうした方式を採ることが簡明かつ合理的であると考えます。

所得控除により所得が大きいほど税負担軽減額が大きくなるのは、大きな所得に対して累進税率が適用される結果、より大きな税負担を求めていることの「裏返し」にすぎません。

ホ．社会保険料控除

社会保険料控除は、納税者が自己又は自己と生計を一にする配偶者その他親族が負担することになっている社会保険料を支払った場合には、社会保険が強制的加入であることなどを考慮して、その支払金額の全額を控除するものです。

社会保険料控除については、強制性があるものの、所得の処分であることにも留意し、控除の対象となる社会保険の個々の制度ごとに、その制度の趣旨などに照らして、そのあり方を考えていく必要があります。

主要国における社会保険料に係る税制上の措置を見ると、このような控除制

度が設けられている国、設けられていない国、また、他の保険料と合わせて一定限度までの控除が設けられている国など、国によって取扱いは様々です。

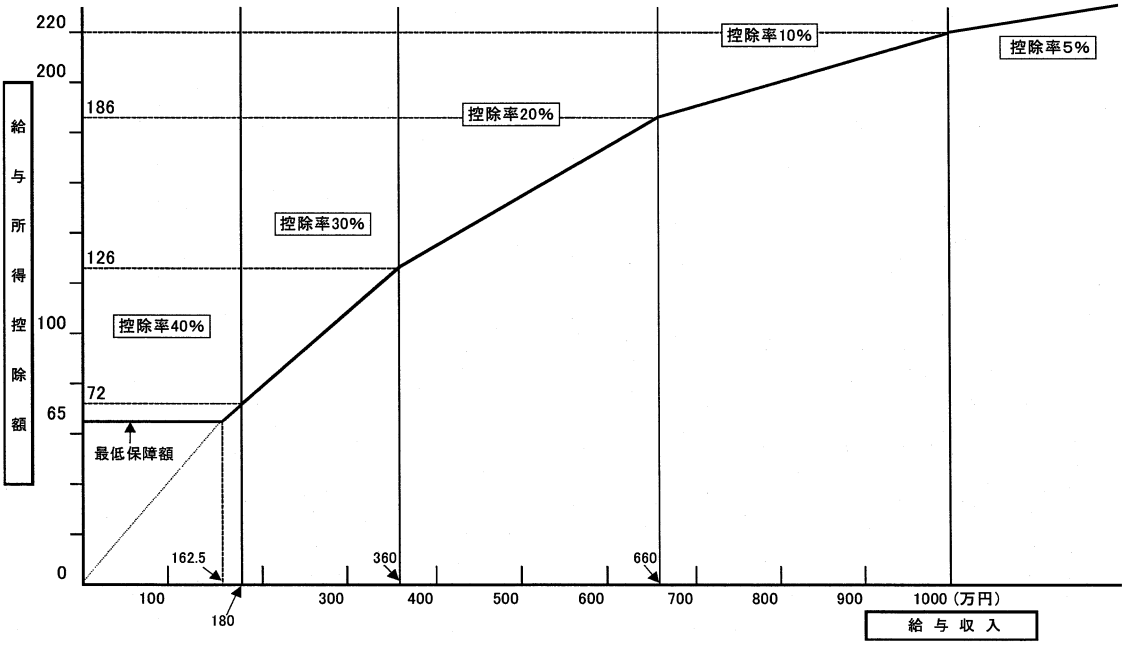
（参考）主要国における社会保険料に係る税制上の措置

アメリカやイギリスにおいては社会保険料に係る控除は認められていません。ドイツにおいては一定の生命保険・損害保険の保険料と合わせて控除の上限金額が設定されています。フランスにおいては社会保険料の控除が認められています。

へ．給与所得控除

給与所得は、給与収入の金額から、その収入金額に応じて算定される給与所得控除の額を差し引いて算出されます。給与所得控除の趣旨について考えると、まず、給与所得者が給与収入を得るためには何らかの経費を要すると考えられ、少なくともこれについて収入金額から差し引く必要があります。

（資料13）給与所得控除の仕組み



こうした観点から主要国を見ると、アメリカ、ドイツ、フランスでは給与所得者について必要経費の概算控除が設けられているとともに、これに代えて実額による控除が認められています。実額控除の対象となる経費については、旅

費、制服などの勤務に直接必要と考えられる一定の範囲の支出に限って認められています。なお、各国とも通常の生活上の支出の控除が認められないのは言うまでもありません。

（参考１）主要国における給与所得者に実額控除が認められる経費の範囲

主要国において、給与所得者に実額控除が認められる経費の範囲を見ると、一般的には、旅費、通勤費、衣服費、研修費等が対象とされるにすぎません。いずれの国も旅費は自己の負担した職務上の旅費に限って認めており、自己負担の通勤費は控除を認める国と認めない国に分かれています。衣服費は職業上必要とされる特殊な衣服（制服など）に限って認められています。研修費は、雇用主の要請など、職務上必要とされる一定の場合に限り認められています。その他、転勤費用などを認めている国があります。

（参考２）主要国における給与所得者の必要経費に関する概算控除

主要国における給与所得者の経費に関する制度を見ると、アメリカでは給与所得者であっても全員が確定申告を行う制度の下、給与所得者の必要経費について実額控除が認められていますが、これに代えて概算控除を選択することも認められており、実際には大半の納税者が概算控除（夫婦共同申告の場合 7,350 ドル（82.3 万円））を選択しています。

イギリスでは概算控除の制度はなく、一定の旅費（通勤費は認められない）などについてのみ実額控除が認められています。

ドイツでは実額控除と概算控除（2,000 マルク（12 万円））の選択が認められています。

フランスでは必要経費概算控除（社会保険料控除後の給与収入金額の 10%、最高控除額 7,850 フラン（140.1 万円））、または実額控除が選択でき、さらに、その控除後の所得に対して 20%の給与所得控除が認められています。

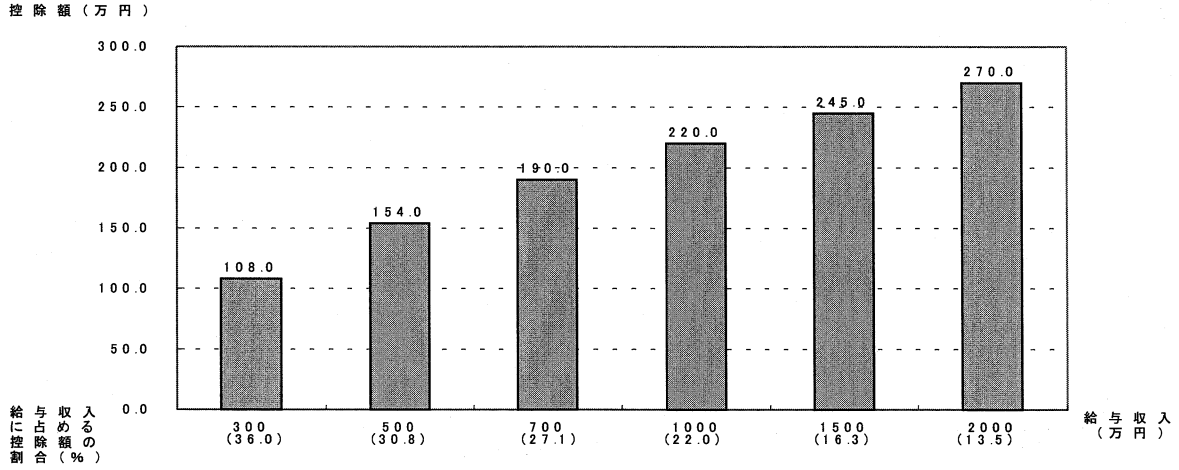
このように各国の制度は様々ですが、概算控除の水準はわが国の給与所得控除に比べておしなべて相当に低いものとなっています。

わが国の給与所得者が収入を得るために必要とする勤務費用が実際にどの程

度になるのか把握するために、家計調査により、主要国で給与所得者に認められている勤務費用に相当する支出を含め、給与所得者の必要経費ではないかと言われるものを広めに拾い出してみると、その金額は平均で年間 50 万円程度になり、年間収入（674 万円）の１割弱程度という試算が得られます。

これに対して、給与収入に応じた給与所得控除額は給与収入 500 万円の場合 154 万円、700 万円の場合 190 万円などとなっています。また、マクロ的に給与所得控除の水準を見ると、給与収入総額の３割程度が控除されています（平成 12 年度予算ベースで給与総額 228.4 兆円に対して、給与所得控除総額は 64.2 兆円。）。このように、現行の給与所得控除の水準は、給与所得者の必要経費に関する概算的な控除としては相当手厚いものとなっていることが分かります。

（資料 14）給与収入に応じた給与所得控除額



（資料 15）勤労者世帯（標準世帯）の年間収入階級別１世帯当たり品目別年間支出金額調　（平成 10 年）

・この表は、従来から、給与所得者の勤務に関連する経費ではないかといわれることがある支出の含まれていると思われる品目を幅広く抜き出し、その年間支出額を調べたものである（支出品目は従来から同一のものを使用している。）。
・したがって、実際には、給与所得者の勤務とは関係がない支出も含まれていることがあろうし、また、勤務に関連する部分もあるのではないかといわれる支出であっても、むしろ家事上の支出と見るべきものもあることに留意する必要がある。

年間収入５分位階級	年間収入額（A）	年間支出額								（B）/（A）
		衣料品	身の回り品	理容・洗濯	文具	新聞・書籍	こづかい	つきあい費	計（B）	
	万円	千円	円	円	円	円	円	円	円	円	%
Ⅰ（　～ 512）	4,313	20,303	9,947	11,861	1,212	43,720	191,533	8,521	287,097	6.7
Ⅱ（　～ 621）	5,413	22,866	14,386	20,962	2,007	52,603	270,287	13,163	396,274	7.3
Ⅲ（　～ 736）	6,448	27,224	16,424	21,520	2,567	65,613	325,155	14,910	473,413	7.3
Ⅳ（　～ 890）	7,633	42,728	18,934	29,663	3,081	69,147	406,283	17,270	587,106	7.7
Ⅴ（890 ～　）	9,910	61,735	27,464	35,012	2,499	90,557	522,677	23,865	763,809	7.7
平　均	6,743	34,969	17,433	23,804	2,273	63,928	343,187	15,545	501,139	7.4
支出品目別内訳		背広、男子コート、男子ズボン、男子ワイシャツ、他の男子シャツ	男子靴下、男子靴、大人靴、傘、ネクタイ、他のバッグ	理髪料、洗濯代	筆記・絵画用具	新聞、教科書・学習参考教材、書籍	こづかいの内訳は不明			

（備考）１　この表は「家計調査」（総務庁統計局）の「4人世帯＜有業者1人＞年間収入5分位階級別1世帯当たりの支出金額、購入数量及び平均価格」により作成した。
2　支出額には世帯主以外の家族の分も含まれている。
3　年間収入額は「月平均実収入×12」としている。

こうした点を踏まえ、給与所得控除の性格について更に考えてみます。当調査会では、従来、給与所得控除の性格については、「勤務費用の概算控除」及び「他の所得との負担調整のための特別控除」の二つの要素が含まれるものと整理してきました。「他の所得との負担調整」とは、いわゆるサラリーマンが専ら身一つで、使用者の指揮命令に服して役務提供を行うことから、失業などの不安定性のほか、有形、無形の負担、拘束を余儀なくされ、その役務の提供による成果のいかんにかかわらず、その対価があらかじめ定められた給与の支給にとどまるといったサラリーマンに特有の事情に対して斟酌を加えるものです。

最近の就業の状況を見ると、就業者に対する被用者の割合はかつては５割程度でしたが、いまやその約８割を占めるに至っており、社会の典型的な就業形態となっています。

また、近年、雇用形態は多様化・流動化が進んでおり、いわゆる終身雇用制や年功序列型賃金制度が変化して、能力給や年俸制を採用する企業が増加するとともに、転職、中途採用が広がりつつあります。パートタイム労働、派遣労働、在宅就業など、多様な働き方を選択する者が増加しています。このように従来指摘された被用者としてのサラリーマン特有の事情にも変化が見られます。

これまで見てきたように、給与所得者は社会の典型的な就業形態となっていること、雇用形態の多様化などが進み、被用者としてのサラリーマン特有の事情にも変化が見られること、手厚い水準の給与所得控除は職業選択など就業に対する中立性を損なうおそれがあるとも考えられること、主要国の概算控除の水準はわが国に比較して低いことなどを踏まえると、給与所得者に対して「他の所得との負担調整」といった一定の配慮を加える必要性があるとしても、その必要性は薄れてきていると考えられます。

したがって給与所得控除については、今後、勤務費用の概算控除としての性格をより重視する方向で、そのあり方について検討を行っていく必要があると考えます。

給与所得控除の関連で、特定支出控除の実際の適用件数が少ないという指摘があります。給与所得は、支払われる度に一定の税額が源泉徴収され、その年の給与所得の総額に対する税額と源泉徴収された税額との過不足については年末調整により精算されますが、給与所得者が勤務に直接必要な特定の支出（通

勤費、転任に伴う引越費用、研修費、資格取得費、単身赴任者の帰宅旅費の５種類）をした場合に、その年中の特定支出の合計額が給与所得控除額を超えるときは、確定申告により、その超える部分を特定支出控除として控除することが認められています。これは昭和62・63年の抜本的税制改革においてサラリーマンが確定申告を通じて自らの所得及び税額を確定させることができる途を拓いたものです。

しかしながら、特定支出控除の適用実績を見ると、実際の適用件数は僅少で推移しています。特定支出控除の対象となる勤務費用の範囲は諸外国と比較しておおむね同等である（なお、わが国では支給された通勤費や旅費は非課税となっています。）にもかかわらず、特定支出控除の適用が少ないのは、給与所得控除の水準が相当に高いためであると考えられます。

仮に、選択肢として、現行の給与所得控除を勤務費用の概算控除としての性格をより重視する方向で見直しを行うこととすれば、特定支出控除の選択的適用が増加し、給与所得者が確定申告を通じて自らの所得及び税額を確定させる途を広げることにつながります。

なお、同族会社の役員に対する報酬等について給与所得控除が認められていますが、一般の被用者とは相当に事情が異なるにもかかわらず、被用者に対する「他の所得との負担調整」の性格を含んだ給与所得控除の適用を認めるのは適当ではないとの指摘がありました。

（参考３）給与所得控除の沿革

給与所得控除は、大正２年（1913年）に勤労所得（俸給、給料、手当、歳費）について、その収入の10%相当額の控除を認めた勤労控除に由来します。

戦後、昭和22年に所得税が総合所得税に一本化されるに伴い、勤労控除の控除率が引き上げられるとともに、控除額には一定額の上限が設けられました。シャウプ勧告では、事業所得などに対する課税とのバランスや、給与収入を得るための概算経費控除の性格をより重視する趣旨から、当時25%であった勤労控除の控除率について引下げが勧告され、昭和25年度税制改正において15%に引き下げられました。昭和28年度税制改正で勤労控除は給与所得控除と改称されました。

昭和36年度税制改正で、給与所得者の経費のうちの固定費的な部分を概算控除する

という考え方から、給与収入の多寡にかかわらず一定額を控除する定額控除が導入され、定額控除と定率控除の組合せによる控除となりました。昭和 49 年度税制改正で、定額控除と定率控除とを統合し、一定額の控除を認める最低保障額を設置するとともに、控除の「上限」の撤廃が行われ、現在の仕組みとなりました。

５．税率構造

個人所得課税においては超過累進税率が採用されています。このような累進的な税率構造は、所得増加の割合以上に税負担が増加することになるため、比例的な税率構造と比較してより大きな所得再分配機能を有しています。

現行の所得税の税率構造は 10%から 37%までの４段階、個人住民税の税率構造は、５%から 13%までの３段階となっています。

（資料 16）所得税の税率

課税所得	夫婦子二人の給与所得者の給与収入	税率
330 万円以下	831.2 万円（784.0 万円）以下	10%
330 万円超 900 万円以下	1,429.6 万円（1,360.0 万円）以下	20%
900 万円超 1,800 万円以下	2,380.0 万円（2,307.3 万円）以下	30%
1,800 万円超		37%

（資料 16-2）個人住民税所得割の税率

課税所得	夫婦子二人の給与所得者の給与収入	税率
200 万円以下	615.7 万円（584.6 万円）以下	５%
200 万円超 700 万円以下	1,209.8 万円（1,149.4 万円）以下	10%
700 万円超		13%

（注）（ ）書は社会保険料控除の近似式の係数改訂前のものである。

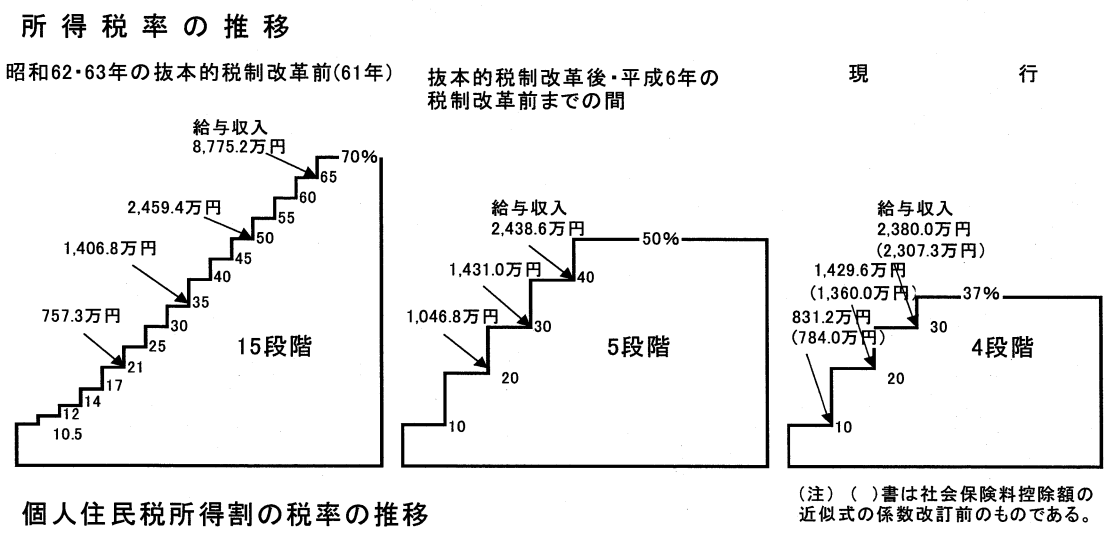
税率構造については、1970 年代末から 90 年代にかけて、主要国において勤労意欲、事業意欲への影響に配意して、そのフラット化が行われました。わが国においても所得水準の上昇、平準化などを背景として、限界税率の累進が強すぎたり、その水準が高すぎたりする場合には、勤労意欲や事業意欲を阻害しかねないことなどから、税率

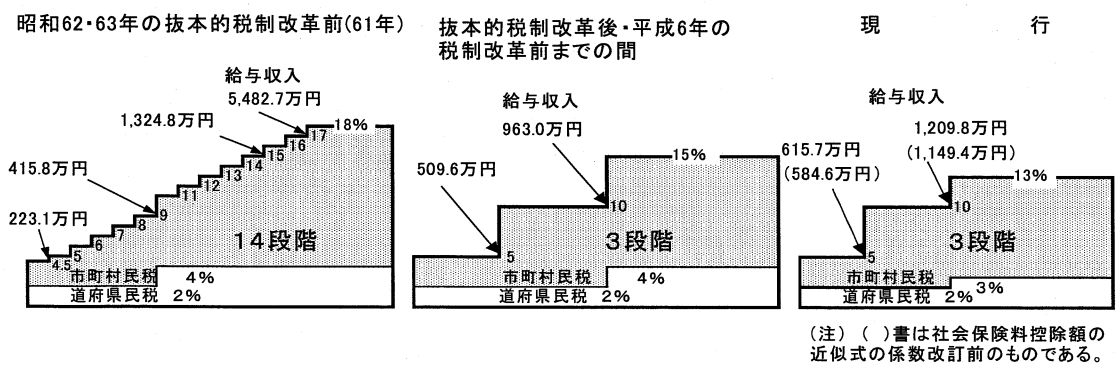
の累進緩和が行われてきました。

昭和62・63年の抜本的税制改革の前は、所得税は10.5%から70%の15段階の税率構造、個人住民税は市町村民税が2.5%から14%の13段階、道府県民税が２%及び４%の２段階の税率構造でした。抜本的税制改革において税率構造の簡素化、フラット化が進められ、所得税は10%から50%の５段階、個人住民税は５%から15%の３段階となりました。その後、平成６年の税制改革では、中堅所得者の負担の累増感などに配慮して、税率適用所得区分（ブラケット）が広げられました。

さらに、平成11年度に最高税率の引下げが行われ、所得税は37%、個人住民税は13%とされて、両者合わせた最高税率は50%となりました。これにより、平成５年の答申で示した「所得税・個人住民税を合わせて50%程度を目途に引き下げていく」という課題については実現が図られたものと考えられます。

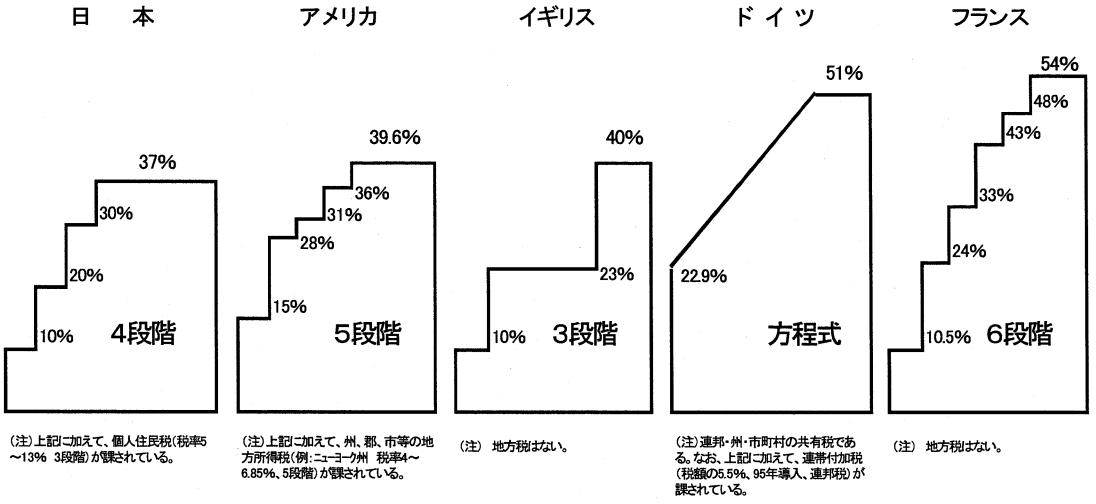
（資料17）税率の推移





現行の税率構造を国際的に見ると、所得税の最低税率は主要国の中で最も低く、所得税、住民税を合わせた最高税率も遜色ない水準となっています。

（資料 18）所得税率の国際比較



（注）上記に加えて、個人住民税（税率5～13% 3段階）が課されている。

（注）上記に加えて、州、郡、市等の地方所得税（例：ニューヨーク州 税率4～6.85%、5段階）が課されている。

（注） 地方税はない。

（注）連邦・州・市町村の共有税である。なお、上記に加えて、連帯付加税（税額の5.5%、95年導入、連邦税）が課されている。

（注） 地方税はない。

税率構造のあり方については、機会の平等か結果の平等かというような国民の平等に関する意識の状況、勤労意欲や事業意欲への配慮、また、個人所得課税の課税ベースのあり方や財政状況など、様々な観点から検討する必要があります。とりわけ、近年の所得分布の動向を見ると、少なくともかつてのような明確な平準化は見られません。むしろ、市場原理や自己責任を重視した経済活動が進展する中で、国際化、情報化の下、個人や企業の経済活動が多様化することにより、所得格差の拡大の方向に働く可能性や、消費課税の割合が高まってきていることをも考慮すると、税制全体の所得再分配機能を維持していくことが必要です。以上の点を踏まえれば、個人所得課税の果たす役割は引き続き重要と考えます。

このような見地からは、少なくとも今以上の累進緩和は適当ではなく、現行の個人所得課税の税率構造は基本的に維持すべきであると考えます。

（参考）主要国における税率のフラット化

主要国においては、1970 年代末から 90 年代にかけて、イギリスのサッチャー首相の下での税制改革、アメリカのレーガン大統領の下で課税ベースの拡大と併せて行われた税制改革に見られるように、勤労意欲に配意した経済活性化の観点などから税率のフラット化が行われました。な

お、アメリカでは90年代に入って垂直的公平をより重視するという観点から税率の刻み数の増加、最高税率の引上げが行われています。

６．所得控除

(1) 所得控除の種類

「課税所得金額」は、収入から必要経費や給与所得控除等を差し引いて得られる各種の所得の金額の合計額から、さらに各種の所得控除の額を差し引いて算出されます。

所得控除は、様々な事情により納税者の税負担能力（担税力）が減殺されることを斟酌して、これを調整するため、所得から一定額を差し引くものです。具体的には、①納税者本人や配偶者、扶養親族の世帯構成等に応じた基礎的な人的控除、②障害や高齢など特別な人的要因を斟酌する特別な人的控除、③災害、疾病などに関連して多額の支出を余儀なくされたことなどを斟酌するその他の控除等があります。さらに、④人的控除について様々な加算や割増を行う仕組みがあり、現在、次の16種類の控除と８種類の加算が設けられています。

① 基礎的な人的控除： 基礎控除、配偶者控除、配偶者特別控除、扶養控除

② 特別な人的控除： 障害者控除、老年者控除、寡婦控除、寡夫控除、勤労学生控除

③ その他の控除： 雑損控除、医療費控除、社会保険料控除、小規模企業共済等掛金控除、生命保険料控除、損害保険料控除、寄付金控除

④ 控除の加算、割増：

（配偶者控除）老人控除対象配偶者、同居特別障害者加算

（扶養控除）特定扶養親族、老人扶養親族、同居老親等加算、同居特別障害者加算

（障害者控除）特別障害者

（寡婦控除）特定寡婦加算

これらのうち、基礎的な人的控除等については既に述べましたので、以下では、それ以外の控除について検討することとします。

(2) 特別な人的控除

基礎的な人的控除に加えて、障害や高齢など特別な人的事情のために追加的費用を要することによって税負担能力（担税力）が減殺されることなどを斟酌して調整するとの見地から、障害者控除、老年者控除、寡婦控除、寡夫控除及び勤労学生控除といった特別な人的控除が設けられています。

特別な人的控除については、それぞれの制度の趣旨などを踏まえながら、経済社会の構造変化や社会保障制度の整備状況に照らして、制度創設時に比べて状況に変化が見られるのではないかとの観点などから、検討を加えていくことが必要です。

（参考）障害者控除は、精神又は身体に障害があることなどに配慮するものです。

65 歳以上の納税者本人に適用される老年者控除については、70 歳以上の扶養親族に適用される老人扶養控除等と併せ、少子・高齢化の進展によって高齢者が増加している中で、高齢者の生活実態が多様になっているため、単に高齢であるということのみに着目した配慮をどの程度行うべきか、各種の年金や介護保険といった社会保障制度の整備状況、年金税制との関係などを考慮しつつ検討を行うことが必要です。また、同様の観点から、控除の各種特別加算のあり方についても検討が必要です。

寡婦控除及び寡夫控除は、配偶者と死別または離婚した後に扶養親族を扶養しなければならない事情などに配慮するものですが、女性の社会進出などを踏まえて、両控除の差異も含め、そのあり方を考えていくことが必要です。

勤労学生控除については、諸外国にも例のない制度であること、制度創設時の戦後の時期とは勤労学生の生活の事情も変わってきていることなどから存在意義は乏しくなってきていると考えられます。

(3) その他の控除

特別の支出などに伴って、税負担能力（担税力）が減殺されることを斟酌したり、また、一定の政策的要請を勘案するため、雑損控除、医療費控除、社会保険料控除、小規模企業共済等掛金控除、生命保険料控除、損害保険料控除、寄付金控除が設けられています。

これらの控除についても、経済社会の構造変化を考慮し、制度の趣旨を踏まえつつ、公平・中立・簡素の観点から、控除のあり方について検討を加えることが必要

です。

（参考１）雑損控除は、災害や盗難などにより住宅、家財などについて損失が生じたことに伴う税負担能力（担税力）の減殺を斟酌し、調整する制度です。

医療費控除は、本来は生計費の一部である医療費について、一般的な家計負担の水準を上回って偶発的に支出を余儀なくされる場合の税負担能力（担税力）の減殺を斟酌し、調整する制度です。近時、家計の平均的な医療費負担が上昇していることを踏まえ、医療費の負担が特に大きい場合の税負担能力の調整という控除の趣旨に照らして、医療費控除の適用下限額について、検討が必要です。

寄付金は、一般的には他人に対する金銭等の贈与であって、所得の任意処分であるため、個人所得課税の課税ベースに含めるべきものです。ただし、所得税においては特定の公益目的の寄付、すなわち教育又は科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献などに資するものについては、支出した特定寄付金（１万円を超える部分）を控除することができる寄付金控除が認められています。一方、個人住民税の寄附金控除については、控除を行う地方公共団体と寄附金による地方公共団体の受益との対応関係が必要であるため、所得税に比較し、極めて限定されたものとなっています。なお、個人がＮＰＯ法人に対して寄付金を支出した場合の税制上の取扱いについては、制度の趣旨や法人の実態を踏まえ、相当の公益性を担保するための基準や仕組みをどのようにするかを含め、広範な観点から検討を進めていかなければなりません（ＮＰＯ法人に関する課税については、別途、「二　１．(7) ＮＰＯ法人」で後述します。）。

（参考２）税額控除

税額控除は、課税所得に税率を適用して算出した税額に対して調整を行う仕組みであり、①法人所得課税と個人所得課税の負担調整の観点から、個人株主の配当所得について税額から一定額の控除を認める配当税額控除や、②納税者が外国に源泉のある所得について、その国の法令により所得税または個人住民税に相当する租税を課されたときに、わが国と外国の所得課税における課税の重複を調整する目的から、税額からの控除を認める外国税額控除等があります。

(4) 所得控除のあり方

これまで見てきたように、所得控除制度は、累次の税制改正においてその種類や加算措置を増やしてきたことによって、制度全体がかなり複雑になってきています。納税者が置かれた状況の差異によって税負担に差異を設けることには自ずから限界があると考えられ、所得控除については、それぞれの控除が設けられている趣旨・背景を踏まえながら、経済社会の構造変化を勘案しつつ、公平性・中立性を損なっている点はないか、簡素化、集約化の余地はないか、検討を加えていく必要があります。

また、新規控除や既存の控除の上乗せなど、様々な国民の生活態様の中から特定の条件や家計支出（所得の処分）を抜き出して斟酌する種々の措置を講じることについては、制度がいたずらに複雑になりかねず、また、そもそも稼得された「所得」に負担を求める個人所得課税の性格から、基本的に適当でないと考えられます。

例えば、住宅ローン利子所得控除など特定の支出に係る控除を設けることは、個人所得課税の課税ベースである各個人が稼得した所得から、所得の処分として各個人の選択により行う家計支出を除くものであり、稼得した所得の大きさに応じて負担を求める個人所得課税の根幹を損ないかねません。

（注）こうした考え方は、アメリカにおいて、1913年の連邦所得税の創設以来、住宅に限らずあらゆるローン利子の所得控除が認められていたものの、住宅関係を除き廃止されたことや、イギリス、ドイツ、フランスにおいて住宅ローン利子に関する所得控除が税負担の公平に反することから廃止されてきているという国際的潮流にも現れています。

7．各種の所得

(1) 所得の種類

所得には様々な種類のものがありますが、現行税制は、経常的に発生するか一時的に発生するか、必要経費があるかどうかなど、所得の発生形態、性質などに応じて、「利子」、「配当」、「不動産」、「事業」、「給与」、「退職」、「山林」、「譲渡」、「一時」、「雑」という10種類の所得に分類しています。

それぞれの「各種所得」について、例えば、事業所得であれば、その年中の事業の収入金額から必要経費を差し引き、給与所得であれば、給与収入から給与所得控除を差し引いて、「各種所得の金額」を算出します。

これらの各種所得のうち給与所得については、既に述べました。

(2) 退職所得

退職金は、一般に、長期間にわたる勤務の対価の後払いとしての性格とともに、退職後の生活の原資に充てられる性格を有しています。

このような退職金の性格を踏まえて、退職所得に対する課税については、一時に相当額を受給するため、他の所得に比べて累進緩和の配慮が必要と考えられることから、退職金の収入金額から退職所得控除額を控除した残額の２分の１を所得金額として、他の所得と分離して累進税率により課税されます。退職所得控除は、勤続年数20年までは１年につき40万円、勤続年数20年超の部分については１年につき70万円となっています。

主要国においても、退職所得については、Ｎ分Ｎ乗方式または一定の控除額の設定によって、税制上、一定の配慮が行われています。

近年、退職金の支給形態が徐々に一時金から年金方式に移行する動きが見られます。また、雇用形態の多様化・流動化の下で、長期に至らずに退職金を受け取る従業員が増加するとともに、退職金を支給する代わりに給与を増額する企業も見られるようになっています。

現行の退職所得課税の仕組みは、勤務年数が長いほど厚く支給される退職金支給形態を反映したものとなっていることから、退職金の支給形態の変化などを踏まえると、今後も長期勤続の場合を特に優遇していくことが適当かどうか検討する必要があると考えられます。

他方、現行の退職所得課税を前提とした税引後収入が老後の生活設計に織り込まれているという実態や、企業における給与体系の変更には時間を要することを考慮する必要があるとの意見がありました。

なお、近時、短期間のみ在職することが当初から予定されている役員などに対して、給与支給を通常より少なくして、その分、退職金を手厚く支給するといったことが行われているとの指摘があり、この動きに対しては適切な対応が必要であると考えます。

(3) 事業所得

事業所得は、個人が営む事業から得られる所得であり、総収入金額から必要経費を控除して所得金額が算出されます。事業所得の必要経費については、法人の場合

と基本的に同様で、売上原価、販売費、一般管理費などが含まれるほか、減価償却費等も含まれます（さらに、青色申告の場合には、引当金、準備金、特別償却等の制度の適用が認められています。）。

なお、所得を得るための必要経費と異なり、所得の処分に当たる家事費・家事関連費は、所得の計算上、必要経費のように差し引くことは認められません。このため事業上の必要経費と家事費・家事関連費とを区別することが必要です。

このような事業所得を稼得する納税者が、自らの所得を適正に申告し、その所得に対する税額を納税するためには、正確な記帳が必要です。適正な記帳を奨励するため、シャウプ勧告を受けて、青色申告制度が設けられ、一般の記帳より水準の高い記帳を行う納税者に対して、青色申告特別控除をはじめ、特別の軽減措置を講じたり、更正や不服申立ての手続上、有利な取扱いを認めたりするなどの優遇措置が講じられています。青色申告が一層普及し、正確な記帳が行われることは今後とも重要です。

（注）記帳の内容に不正があると認められた場合には青色申告の承認が取り消されることがあります。

（参考）青色専従者給与等

青色申告制度の普及を奨励する観点から、青色申告者に対していわゆる青色専従者給与制度が設けられています。なお、白色申告者に対しては事業専従者控除が認められています。

本来、生計を一にする配偶者などの親族への対価の支払は、事業所得の必要経費とは認められません。しかし、一定の帳簿を備え、記帳を行うことにより、事業と家計を明確に分離できる青色申告者に限っては、その事業専従者の給与の全額を必要経費とすることができます（完全給与制）。一方、白色申告をしている事業所得者の場合は、事業に専従している配偶者については最高86万円、その他の親族については最高50万円を白色専従者控除としてその事業所得の金額の計算上、概算的に控除できます。

これらの制度により、特に青色申告者の事業所得については、専従者給与の支払による配偶者などへの所得分与が可能となっている面があるとの指摘があります。この点については、就労の実態などに照らして、過大な給与の支払などがある場合には制度の厳正な運用により対処することが適当であると考えます。

また、個人事業者は、交際費について、法人の場合と異なり、事業との関連があれば、上限なく必要経費への算入が認められていますが、事業との関連性は個人事業者の個別判断に委ねられて客観性が少ないとの指摘があります。法人においては交際費の損金算入を制限し、中小法人に対してのみ一定の損金算入枠を認めるような仕組みが設けられていることとの均衡や、冗費抑制の観点からの検討が必要であるとの意見がありました。

事業の経営形態については、わが国では、いわゆる「法人成り」が多く見られ、実態が個人企業と異ならない法人が多くなっているのは、役員報酬への給与所得控除の適用などにより、法人形態の方が税負担が軽減されるためではないか、経営形態の選択への中立性にも十分配慮すべきではないかとの意見があります。個人形態を採るか法人形態を採るかの選択に当たっては、取引における信用や最低資本金制度の水準など、種々の要因が勘案されており、税制のみが決定要因ではないと考えられます。また、課税の仕組みを見ると、個人所得課税は累進性、所得再分配機能を有していることから、法人課税と同一の制度にすることは困難であると考えます。

（注）一定の個人企業を税制上、法人のように取り扱うかつてのみなし法人課税制度については、経費の二重控除などの問題から廃止された経緯もあります。なお、個人所得課税については、最高税率の引下げが行われてきたことや、主要国においても最高税率は法人課税の税率を上回っていることなどにも留意しなければなりません。

事業所得について考える際には、事業所得と給与所得など各種の所得の間の不均衡感、いわゆるクロヨンについての指摘があることにも留意しなければなりません。不均衡感の問題については、税務執行体制の充実を図りながら、納税環境の整備など、より一層の課税の公平の確保に努め、青色申告の一層の普及など、納税者の自覚と協力を得つつ、適正な申告水準の維持、向上を図ることが重要です。

このほか、事業所得に関連して、個人事業者にも適用される企業関係租税特別措置の整理・合理化を行っていく必要があります。

［補論］その他の所得

①　不動産所得

不動産所得は、不動産、地上権などの不動産の上に存する権利、船舶・航空機を貸し付けることによって生じる所得です。

昭和22年に不動産所得はいったん事業所得等に統合されました。その後、昭和25年に個人単位課税が採用された際に、資産分散防止の観点から例外措置として、生計を一にする夫婦と未成年の子などの、利子、配当、不動産といった資産所得を合算する制度が設けられました。現行の「不動産所得」は、この合算課税の対象となる資産所得の範囲を確定するために設けられたものです。しかし平成元年に、資産所得合算課税制度が廃止された後も、そのまま存置されています。

「不動産所得」については、いったん事業所得等に統合され、消滅した後、資産所得合算課税制度の対象として復活した経緯、同制度が税制の簡素化の見地から廃止されたことなどに鑑みると、事業所得、雑所得と区分して独立の所得分類として存置する必要性を含め、そのあり方を検討する必要があるのではないかと考えます。

② 山林所得

山林所得は、一般的には長期間にわたり育成した立木を譲渡することにより生じるものであり、長期間を経て発生する所得が一時に実現するものであることなどに鑑み、分離課税とされ、５分５乗方式で所得が計算されます。また、概算経費率、特別控除等が設けられ、山林所得に対して特別な配慮がなされています。

③ 譲渡所得

譲渡所得は、資産の譲渡により生じる所得であり、譲渡価額から取得費等を控除して算出されますが、所有資産のキャピタルゲイン（価値の増加による利益、増価益）について、資産の譲渡により、それが実現される機会を捉えて課税するものです。

包括的な所得の考え方からは、未実現のキャピタルゲインも経済的価値であるため、課税ベースとしての所得に含めるべきものであるとされますが、キャピタルゲインを時価評価、発生主義で捉えて、未実現の所得に課税することは容易でないことから、主要国と同様に、課税は所得の実現時に行われています。このため、毎年生じる資産価格の値上がり益について、譲渡時まで課税が繰り延べられている面があります。したがって、譲渡など資産の移転があれば、この機会を捉えて実現されたキャピタルゲインに対して適正に課税することが公平の確保などの観点から必要です。

また、所得が発生する時点、すなわち譲渡の時点を納税者が自由に選択できるという意味で裁量性が高い所得であることに留意しなければなりません。

譲渡所得の基因となる資産のうち、土地等（建物等を含みます。）及び株式等の譲渡による所得については分離課税が行われており、その他の資産の譲渡による所得については総合課税

が行われています。

④　一時所得

一時所得は、営利を目的とする継続的行為から生じた所得以外の一時の所得で、労務などの役務や資産の譲渡の対価としての性質を有しないものをいいます。例えば、遺失物拾得者の受ける報労金、法人からの寄付、懸賞の賞金やギャンブルの払戻金などです。一時所得の金額は、総収入金額からその収入を得るために支出した額（直接必要なものに限ります。）及び特別控除を控除して算出し、その２分の１に相当する金額を、総所得金額を計算する際に、他の所得と総合します。

一時所得については、一時に得られた所得に対して何らかの配慮を必要とするとしても、一律に特別控除や２分の１課税を認める所得計算のあり方については検討の余地があります。

⑤　雑所得

雑所得は、10 種類の所得分類のうち、利子所得から一時所得までの他の９種類の所得分類に該当しない所得であり、いわゆる受皿的な所得区分です。雑所得の中には、公的年金等に係るものとそれ以外のものがあり、後者に該当する所得の例としては、株主優待券、作家以外の者の原稿料や講演料などがあります。

公的年金等については、かつて給与等とみなして給与所得控除の適用を認めていましたが、昭和 62・63 年の抜本的税制改革において、給与所得と同一の事情にない公的年金に、勤務費用の概算控除等の趣旨から設けられている給与所得控除を適用することは合理的ではないことから、公的年金等控除を設けるとともに、所得分類を雑所得に改めて現在に至っています。公的年金等については公的年金等控除が適用されるのに対して、その他の雑所得は収入から必要経費を差し引いて得られ、両者の間でかなり異なる所得計算方式が採られています。

このような所得計算方式の違いや、公的年金の受給者が増加していること、年金に係る所得が増大していることなどに鑑み、公的年金等に係る所得については、その所得区分のあり方について検討することが適当であると考えます。

（参考）所得分類の沿革

所得分類の沿革を見ると、明治 20 年（1887 年）の所得税創設時には、各種所得の種類、名称を定めてはおらず、昭和 15 年度の税制改正において、不動産、利子配当、事業、勤労、山林、退職の６種類に限定し、異なる税率で課税することとしました。他方、臨時利得税として、昭和 14 年には船舶、鉱業権等の譲渡所得に課税が行われ、昭和 17 年には不動産の譲

渡所得にも課税されるようになりました。戦後、昭和21年には臨時利得税が廃止されるとともに、従来の譲渡所得は所得税に含まれることとなりました。昭和22年には不動産所得を事業所得等に統合し、利子所得と配当所得を区分するなど、利子、配当、臨時配当、給与、退職、山林、譲渡、一時及び事業等の９種類の所得分類を規定しました。これにより、有価証券の譲渡が譲渡所得に含められるとともに、一時的な所得が所得税の対象とされました。さらにシャウプ勧告後の昭和25年度の税制改正により、不動産所得の復活、雑所得の創設が行われ、今日のような10種類の所得分類に整備され、現在に至っています。

８．課税単位と課税方式等

(1) 個人所得課税の課税単位

納税者の世帯のうちで、配偶者や扶養親族も所得を稼得している場合に、課税対象となる所得を、所得を有する個人ごとに捉えるのか、世帯全体として捉えるのかということが課税単位の問題です。所得を稼得する個人ごとにその所得に対して課税する方式を個人単位課税と呼び、生計を同じくする世帯ごとに所得を合算して課税する方式を世帯単位課税（夫婦を単位とする夫婦単位を含みます。）と呼びます。わが国は個人単位課税を採っています。

世帯単位課税には、世帯構成員の所得を合算し、分割（人数に応じて平均）しないで課税する「合算非分割制」と、分割して課税する「合算分割制」があります。夫婦を単位として、その所得を合算し、均等に分割して課税する方式が「二分二乗制」です。

（注）世帯単位課税を個人単位課税と比較すると、累進税率の下で、世帯単位の合算非分割制は、例えば、夫婦者世帯について同一の所得を有する二人の単身者の場合と比べると、より高い税率が適用されるというように、婚姻に対して抑制的な効果を持ちます。他方、合算分割制は、同一の所得を有する単身者世帯と夫婦者世帯を比べた場合、一般的には夫婦者世帯に有利になるというように、婚姻に対して恩典を与えることになります。

課税単位に関して、二分二乗方式など世帯単位課税（合算分割制）を採用してはどうかという指摘が見られます。

各国における課税単位のあり方を見ると、民法上の夫婦の財産制度といった関連する社会制度などの違いにより、必ずしも国際的に一様ではなく、主要国でも歴史を反映して様々です。しかし、イギリス、北欧において世帯単位課税から個人単位

課税へ移行しているなど、ＯＥＣＤ諸国全体では29カ国中25カ国で個人単位が採られており、世界的には個人単位課税が主流です。

個人が一定の所得を稼得する場合、通常その所得はその個人に帰属することから、所得が帰属する個人に税負担を求めるのが適当です。また、二分二乗方式を採用した場合には、適用される累進税率が平均化されるために、独身者世帯に比べて夫婦者世帯が有利になること、共稼ぎ世帯に比べて片稼ぎ世帯が有利になること、高額所得者に税制上大きな利益を与える結果となることなどの問題点が考えられます。このようなことから、課税単位については引き続き個人単位とすることが適当と考えます。

個人単位に基づく個人所得課税の下においても、所得の稼得者が扶養している者の数などに応じた税負担能力（担税力）の減殺を調整する観点から配偶者控除、扶養控除などが設けられていますが、世帯構成などに関し、どの程度の税制上の配慮が適当かについては、課税単位の問題とは別次元の、人的控除のあり方の問題であることに留意しなければなりません。

（参考１）課税単位の沿革

わが国においては、所得税創設以来、明治民法の家族制度の下で、家族内の所得分割による租税回避防止の観点を踏まえて、同居家族の所得をすべて合算して累進税率を適用する世帯合算非分割制度が採られていました。戦後、「家」制度を廃止し、夫婦別産制とした家族制度の改正を背景として、シャウプ勧告が世帯合算課税の廃止を勧告し、昭和25年から個人単位課税とされて以降、課税単位としては個人単位が維持されています。

（参考２）主要国における課税単位

アメリカにおいては、所得税の導入当初は個人単位課税が採られましたが、州によって財産制度が異なり、夫婦別産制の州と共同財産制の州とが存在していたことを背景に、1948年に単一税率表の下で個人単位課税と二分二乗方式の選択適用が認められました。その後、二分二乗方式による夫婦世帯への負担軽減効果を考慮し、寡婦等に対する負担の調整を行うため、独身世帯主用の税率表や独身者用税率表が設けられました。また、夫婦個別申告用の２倍の税率適用所得区分（ブラケット）を持つ夫婦共同申告用の税率表が作成されて、二分二乗方式を実質的に保持したまま税額計算の簡便化が図られました。

イギリスは夫婦別産制ですが、1799年の所得税創設以来、夫婦の課税所得を合算し、その合計額について税率を適用する夫婦合算非分割課税が採られていました。しかし、この制度の下では、夫婦者世帯の方が、より高い限界税率を適用される場合があり、独身者世帯に比較して相対的に税負担が重くなること（いわゆる「結婚に対するペナルティ」）や既婚女性のプライバシーと独立性が損なわれていることなどを考慮し、1990年から個人単位課税に移行しました。

ドイツでも、原則、夫婦別産制の下で、1920年の所得税創設以来、世帯合算非分割課税が採られていましたが、連邦憲法裁判所の違憲判決を受けて、1958年から個人単位課税と二分二乗方式との選択制となっています。

フランスは、原則として法律で一定の財産を夫婦の共通財産と定める法定共通制の下で、1914年の所得税創設以来、世帯合算非分割課税が採られていました。1945年には、世帯単位の下で家族除数方式（N分N乗方式：夫婦及び扶養親族の所得を合算し、それを家族除数で除した金額について税率を適用して算出した税額に家族除数を乗ずる方式）を採用しています。

(2) 個人所得課税の課税方式

個人所得課税の課税方式としては、「総合課税」と「分離課税」があります。

「総合課税」においては、各種の所得を合算して課税所得を計算し、累進税率を適用して税額を算出します。総合課税は、稼得した所得をすべて総合するので、納税者の総合的な税負担能力（担税力）に応じて、累進税率を適用することになるため、垂直的公平の確保に優れています。

「分離課税」においては、所得を発生形態、性質に応じて区分し、異なる税率（一般的には、比例税率）を適用して税額を算出します。したがって、分離課税において、退職所得、山林所得や利子、土地の譲渡益のように所得の発生形態、性質などに応じた課税が可能となります。また、把握体制などが十分でない状況の下で実質的な公平に資するといった利点が挙げられます。

（参考）分離課税の種類

「分離課税」には、「申告分離課税」（確定申告によって納税するもの。例えば、土地譲渡益、株式等譲渡益の場合）と「源泉分離課税」（所得を稼得する際に、所要の税額が源泉徴

収され、改めて申告納税する必要のないもの。例えば利子、株式等譲渡益の場合）があります。なお、「源泉分離課税」には、さらに、「一律源泉分離課税」（個人の選択の余地なく一律に適用されるため、手続は不要なもの。例えば、利子の場合。）と「源泉分離選択課税」（源泉分離課税を選択する旨の申告書の提出が必要なもの。例えば、平成13年3月末まで認められている株式等譲渡益の場合）があります。

- 総合課税
- 分離課税
  - 申告分離課税
  - 源泉分離課税
    - 一律源泉分離課税
    - 源泉分離選択課税

個人所得課税に垂直的公平を確保する機能を期待し、累進的な税率構造を採用する以上、その課税ベースとなる所得はできる限り包括的に捉える必要があり、広く公平に税を負担する個人所得課税の理念として、総合累進課税が基本であると考えられます。

しかしながら、退職所得、山林所得のように所得の性質上、累進課税の適用に当たって配慮が必要なものもあります。また、納税者番号制度の整備など、所得捕捉の体制の整備が十分ではない現状においては、直ちにすべての所得について総合課税を行うことは実質的公平を損ないます。

したがって、個人所得課税の基本的な枠組みとしては、総合課税を原則としつつも、所得の性質、把握体制の整備状況などを踏まえ、所得の種類によっては分離課税を組み合わせることが適切と考えます。

(3) 損益通算等

① 損益通算

各種の所得を合算して総所得金額等を算出する際に、不動産所得、事業所得、山林所得又は譲渡所得の金額の計算上、損失が生じている場合には、その損失を他の所得の金額から控除して、「損益通算」します。損益通算を行い、総所得金額等を算出した後に、累進税率を適用して税額が算出されます。

ただし、株式等の譲渡益に対して分離課税により一律の税率が適用されている一方で、株式等の譲渡損失について、総合課税により累進税率が適用される給与や事業などの他の所得との損益通算を認めることは、譲渡益と譲渡損失との取扱

いに均衡を欠き、公平の観点から問題があることなどを踏まえ、その譲渡損失は他の株式等の譲渡益との間でのみ相殺できることとされています。

また、マンションなどを借入金により購入してこれを貸し付け、利払費や減価償却費を計上することにより、不動産所得の損失を生じさせ、これを給与所得や事業所得から損益通算により控除することにより節税を図る動きが見られます。このような動きに対しては、負担の公平を確保するため、現在講じられているように借入金に係る損失について損益通算の制限措置が必要です。

さらに、譲渡所得の基因となる資産のうちゴルフ会員権など一般に生活に通常必要でないと認められる資産に係る損益通算のあり方については、実態を踏まえつつ検討を加えることが必要と考えられます。

近年、金融取引の多様化、複雑化などに伴い、「11. 金融税制」でも述べるように、租税回避のための仕組み（タックス・シェルター）が巧妙になり、例えば操作性の高い所得を利用して意図的に損失を創出し、所得を小さくして、累進的な税負担を逃れるといった租税回避行為が多く見られるようになっています。

このような損失を利用する租税回避行為への対応としては、損益通算の制限が考えられます。アメリカにおいては、租税回避行為に対して、パッシブ・アクティビティ・ロス・ルールのように損益通算を制限する措置などが講じられています。

わが国においても、租税回避行為への対応として、操作性の高い投資活動から生じた損失と事業活動などから生じた所得との損益通算の制限について検討が必要と考えます。

（参考）アメリカにおける主な租税回避行為防止のための措置（損益通算関係）

イ．支払利子控除の制限

投資目的の借入金に係る支払利子の所得控除は、投資所得額の範囲内でのみ認められます。

ロ．アット・リスク・ルール

個人納税者が課税所得の算定上控除できる損失の額は、当該納税者がその投資活動において実際に負担するリスク総額が限度とされます。

ハ．パッシブ・アクティビティ・ロス・ルール

自らが実質的に事業を行っているとは言えない投資（「受動的活動」）に係る損失（パッシブ・アクティビティ・ロス）と他の所得との通算は制限されています。

② 繰越控除

個人所得課税においては、1 年間に稼得した所得を捉え、その所得の大小に応じて累進的な負担を求める課税であることから、暦年ごとに所得を把握するのが基本であり、所得計算において生じた損失については、原則として、翌年以後の所得金額の計算に影響させないこととしています。

ただし、暦年課税の例外として、各種の所得と損失の損益通算を行っても、災害や盗難などによる雑損失や青色事業者の純損失が残った場合などにおいては、その雑損失の金額及び純損失の金額等を翌年以後３年間（個人住民税は翌々年度以後３年度間）にわたって繰り越すことが認められています。

９．年金税制

(1) 公的年金に係る税制の現状

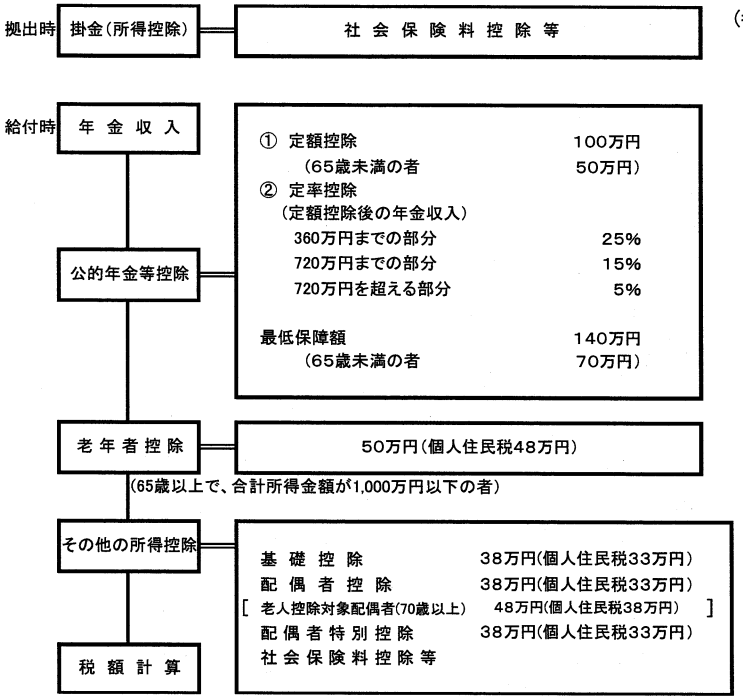
国民年金や厚生年金などの公的年金に係る税制の現状を見ると、拠出段階において本人が拠出する保険料については、その全額が社会保険料控除により所得から控除され、課税対象から除かれています。給付段階においては、次に述べるように、受給する年金から公的年金等控除や老年者控除等が控除され、実質的に課税対象から除かれています。

給付段階の公的年金等控除は、高齢者の生活において公的年金等が大きな役割を果たしていることなどから設けられた控除です。最低保障額を 65 歳以上 140 万円、65 歳未満 70 万円とし、定額控除（65 歳以上 100 万円、65 歳未満 50 万円）及び定率控除（定額控除後の年金収入について 360 万円までの部分の 25%、720 万円までの部分の 15%、720 万円を超える部分の５%を合わせた額）から成ります。

なお、65 歳以上の者には老年者控除（所得税：50 万円、個人住民税：48 万円）が適用されます。

このような仕組みから、公的年金収入によっている年金生活者（年齢 65 歳以上）の課税最低限は給与所得者の場合より高い水準となっています。また、わが国の公的年金に係る税負担は国際的に見ても極めて低いものとなっています。

（資料19）公的年金に係る課税の仕組み



（参考）課税最低限の比較

（所得税）

	独身	夫婦	
		老人配偶者なし	老人配偶者あり
公的年金受給者（65歳以上）	2, 363千円（2, 342千円）	3, 399千円（3, 346千円）	3, 543千円（3, 488千円）
公的年金受給者（65歳未満）	1, 125千円（1, 110千円）	2, 183千円（2, 137千円）	2, 326千円（2, 279千円）
給与所得者	1, 144千円（1, 107千円）	2, 200千円（2, 095千円）	

（個人住民税）

公的年金受給者（65歳以上）	2, 288千円（2, 268千円） 老年者等非課税限度額 2, 666千円	3, 156千円（3, 105千円） 老年者等非課税限度額 2, 666千円	3, 227千円（3, 176千円） 老年者等非課税限度額 2, 666千円
公的年金受給者（65歳未満）	1, 071千円（1, 057千円）	1, 967千円（1, 924千円）	2, 039千円（1, 995千円）
給与所得者	1, 088千円（1, 053千円）	1, 950千円（1, 857千円）	

（注）（ ）書きは、社会保険料控除の近似式の係数改訂前の額である。

（参考１）年金生活者の課税最低限と年金等に係る課税状況

例えば、本人が65歳以上で老人配偶者がある公的年金受給者の所得税の課税最低限は354万3,000円（348万8,000円）となっており、一般の給与所得者（夫婦のみの世帯）の220万円（209万5,000円）と比較して、相当に高い水準にあります。

また、その場合の公的年金受給者の個人住民税の課税最低限は322万7,000円（317万6,000円）となっており、一般の給与所得者（夫婦のみの世帯）の195万円（185万7,000円）と比較して相当高い水準となっています。

公的年金等に係る課税状況を見ると、公的年金等控除、老年者控除等の適用により、源泉徴収の対象となる部分は公的年金等支払金額33.2兆円のうち、2.1兆円にすぎません（平成8年度調査）。

なお、公的年金の掛金に係る社会保険料控除に伴う所得税の減収額は1.6兆円、個人住民税の減収額は0.8兆円に達しています（平成9年度調査）。

（参考２）主要国における公的年金に係る税制

主要国における公的年金に係る税制を見ると、アメリカにおいては、公的年金の給付段階では軽減措置により実質的に非課税となっているものの、拠出段階で本人拠出掛金の所得

控除は認められていません。

イギリスでも同様に、公的年金について本人拠出の掛金は所得控除が認められておらず、給付段階でも控除はなく、年金額全体が課税対象となります。ドイツでは本人拠出については保険料控除が認められますが、給付段階では課税対象となります。フランスでは本人拠出の掛金は所得控除が認められ、給付金に対する一定の控除があります。

(2) 公的年金に係る税制のあり方

近年、少子化の進行、平均寿命の伸びなどにより、少子・高齢化は予想を超えて急速に進展しています。また、経済基調が変化しており、これまでのような高い経済成長、賃金上昇は見込めなくなっています。高齢化の進展の下、社会保障などを支える若い世代の負担は、少子化もあいまって、より一層大きくならざるを得ないと見込まれています。これらを背景に、給付と負担の適正化、公的年金、企業年金及び個人年金の適切な役割分担などが図られるよう年金制度改革が行われてきています。

また、高齢者の生活状況は必ずしも一様ではありませんが、高齢者世帯の一人当たりの所得水準は現役世代と比べて遜色ない水準にあり、分布で見ても他の年齢層とほとんど変わりありません。さらに、高齢者の平均的な保有資産は現役世代を上回っており、分布で見ても高い水準にあります。個々人の経済事情・負担能力に着目し、高齢者であっても経済力のある人はそれに見合った負担を担っていくことが重要になると考えられます。

公的年金等に係る税制については、年金が各種の控除によって課税ベースからほとんど除かれており、拠出段階から給付段階に至るまで、主要国と比べても、極めて低い税負担となっていること、高齢化の進展の下で年金受給者が増加し、また、年金所得も増大していることや、高齢者の所得水準の上昇に伴い生活実態が多様化していることを勘案しながら、世代間の公平をはじめ、公平・中立・簡素の観点から、拠出・運用・給付を通じた負担の適正化に向けて検討を行っていく必要があります。

なお、公的年金に係る税制の見直しについては、公的年金制度が長期間にわたる制度であることなどから、相当の期間にわたる経過的な取扱いを要するのではないかとの指摘があります。

(3) 企業年金等に係る税制

厚生年金基金や適格退職年金などの企業年金を見ると、拠出段階では、厚生年金基金の従業員の本人拠出たる掛金相当額は社会保険料控除により所得から控除され、適格退職年金の本人拠出は稀であるものの、その拠出掛金は生命保険料控除の対象となります（控除額相当額が課税対象から除かれることとなります。）。給付段階では、いずれも公的年金等控除等が適用されます。

国民年金基金についても、拠出段階の本人拠出は社会保険料控除により所得から控除され、給付段階では公的年金等控除等が適用されます。

企業年金等に対する税制を考えるに当たっては、公的年金についてはその他の年金と比較して加入に強制性があるのに対して、企業年金、個人年金は基本的に任意の制度となっていることに留意しなければなりません。また、年金といっても各種の制度が存在している中で、いわゆる１階の基礎年金、２階の厚生年金（報酬比例部分）、任意の企業年金、個人年金など、それぞれの特色や役割の違いも勘案する必要があります。さらに、年金と貯蓄が経済的には類似していること、貯蓄については自らの所得の処分であり、所得控除が認められていないことなど、貯蓄課税との関係に留意しなければなりません。

企業年金等に係る税制のあり方についても、少子・高齢化の進展、高齢者の生活実態を勘案して、貯蓄課税との均衡、世代間の公平などの観点を踏まえながら、拠出・運用・給付を通じた負担の適正化に向けて検討を行っていく必要があります。

（注）なお、企業年金の実態を見ると、給付を受けるに当たり一時金方式と年金方式とが本人の裁量によって選択可能なものがあり、年金に代えて一時金が選択される割合が高いと言われますが、この点に関して、年金として受給する場合より退職一時金として受給する場合の方が税制上有利であることがその原因であるとの指摘が見られます。このように支給実態に影響を与えているような税制については、税の公平・中立の観点から、そのあり方の見直しが必要であるとの意見があります。

（参考１）退職年金等積立金に対する法人税

退職年金等積立金に対する法人税（特別法人税）は、事業主が従業員の年金給付に充てるために拠出する掛金等が損金算入される一方（その段階で、本来は、従業員の給与所得になると言えます。）、従業員が稼得する利得については年金受給時まで課税されないことから、

このような課税繰延べによるいわば遅延利息相当分の負担を求める趣旨で設けられているものです。退職年金等積立金を運用している信託銀行などの法人が特別法人税の納税義務者となっていますが、これは、退職年金等積立金から支払われています。このように特別法人税は、拠出・運用段階における課税繰延べに対して、公平の観点から設けられているものであり、必要な制度であると考えられます。なお、現在の金利の状況、企業年金の財政状況などを踏まえ、平成11年度税制改正において、２年間の時限措置として、その課税が停止されています。

（参考２）主要国の企業年金に係る税制

主要国の企業年金に係る税制を見ると、アメリカにおいては、拠出段階では原則として所得控除は認められず、給付段階では給付金（本人掛金の控除後）全体について課税されています。なお、特例としての４０１Ｋプラン（確定拠出型年金の一類型）については、拠出段階で一定額まで課税繰延べを認めていますが、給付段階では拠出段階で課税繰延べの対象とならなかった本人掛金を差し引いた給付全体に課税されています。

イギリスにおいては、拠出段階では一定額の限度、所得控除が認められ、給付段階で課税されています。ドイツにおいては、一定の限度で所得控除が認められ、給付段階で利子部分について課税される制度及び拠出段階での被用者負担がなく、給付段階で課税される制度があります。フランスにおいては、拠出段階で一定額を限度に所得控除が認められますが、給付段階で課税されます。

（参考３）確定拠出年金に係る税制上の措置

わが国においても、これまでの確定給付型年金に加えて、年金制度の新たな選択肢として、確定拠出年金を導入することとされ、所要の法案が先の第147回国会に提出されました（審議未了廃案）。

確定拠出年金については、同法案において

・　拠出段階において、企業型年金については、事業主掛金を損金に算入するとともに、従業員の給与課税は行わず、また、個人型年金については、加入者掛金を所得控除（小規模企業共済等掛金控除）の対象とする。

・　運用段階においては、特別法人税を課税する。

・　給付段階においては、分割（年金）払いの老齢給付金を公的年金等控除の対象とするほ

か、一時金払いの老齢給付金は退職手当等とみなす。

などの税制上の措置を講じることとされたところです。

（参考４）個人年金に係る税制

元利金を年金方式で受け取る個人年金については、多種多様なものがありますが、いずれも個人が任意に積み立てる私的年金であり、その性質は基本的に貯蓄と言えます。そのうち個人年金保険については、拠出段階で個人年金保険に係る生命保険料控除の適用を受ける上、給付段階では、受給額から負担した保険料等の額を控除した額が課税対象となります。ただし、公的年金等控除の適用はありません。

10. 土地譲渡益課税

(1) 土地譲渡益課税の現状

土地譲渡益課税については、かつて総合課税が採られていましたが、昭和44年度に、土地政策の一環として、土地取引に係る税負担の明確化などの観点から、土地等の譲渡所得に対する分離課税制度が導入されました。その後、土地譲渡益課税は種々の変遷を見せてきました。

（参考１）土地譲渡益課税の沿革

昭和 50 年度税制改正において、土地譲渡所得について相応の税負担を求める観点から、所得税法本則の２分の１総合課税による税負担に比べ高めの負担である、いわゆる４分の３総合課税方式が導入されました。昭和 57 年度税制改正において、長期・短期の区分を所有期間 10 年によることとし、課税長期譲渡所得 4,000 万円超について２分の１総合課税とすることとされました。

平成元年の土地基本法の下、平成３年度の土地税制改革の一環として、長期所有土地の譲渡益の税率引上げ（地方税を含め 39%）などが行われました。平成７年度以降、地価下落、土地取引の状況などを踏まえ、税率の引下げなどの措置が講じられています。

現行の土地譲渡益課税においては、５年以下の短期保有の土地等の譲渡益については 40%及び個人住民税 12%の税率による税額か、総合課税をした場合の上積税額の１割増しの税額のいずれか高い方、５年超の長期保有の土地等の譲渡益につい

ては平成 12 年末までの時限措置として所得税 20%及び個人住民税６%の税率による分離課税が行われています。また、土地政策上の観点などから各種の特別控除、軽減税率、買換特例などの特例措置が設けられています。

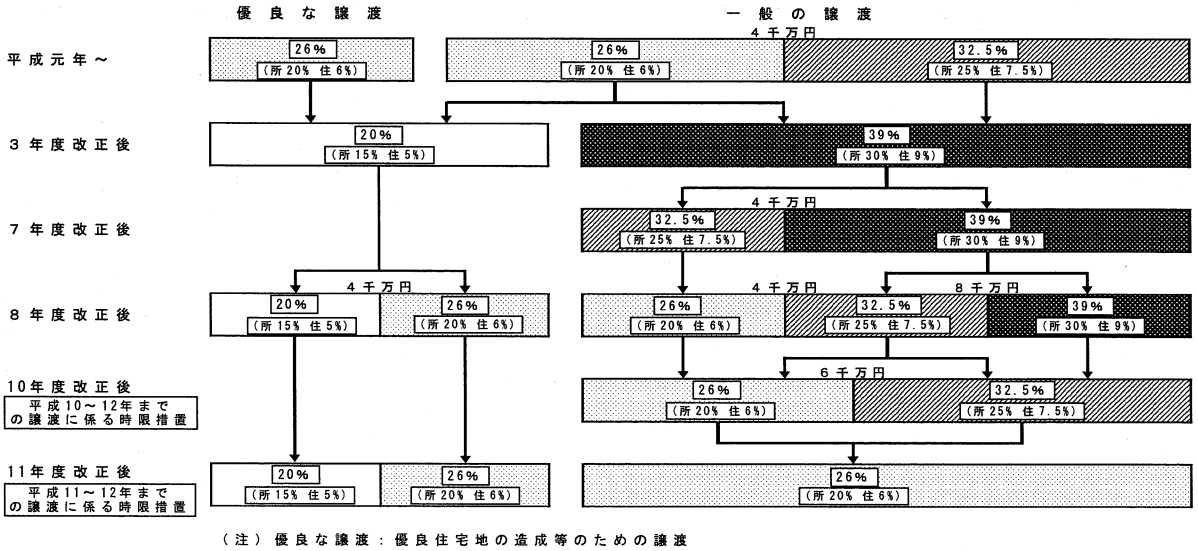
これらの特別控除等によって、土地譲渡益課税は極めて複雑な制度となるとともに、土地譲渡益のかなりの部分が課税ベースから除かれています。土地の譲渡所得の課税状況を見ると、譲渡価額 19.6 兆円から取得費・譲渡費用を控除した譲渡益 10.9 兆円であるに対して、特別控除等のために課税ベースが相当狭められており、課税譲渡所得は 3.8 兆円となっています（平成 10 年分調査)。

（参考２）土地譲渡益に係る特別控除、軽減税率

特別控除制度としては、①収用等の場合について 5,000 万円特別控除、②特定の土地区画整理事業等の場合について 2,000 万円特別控除、③特定住宅地造成事業等の場合について 1,500 万円特別控除、④農地保有合理化等の場合について 800 万円特別控除、⑤居住用財産の場合に 3,000 万円特別控除が設けられています。

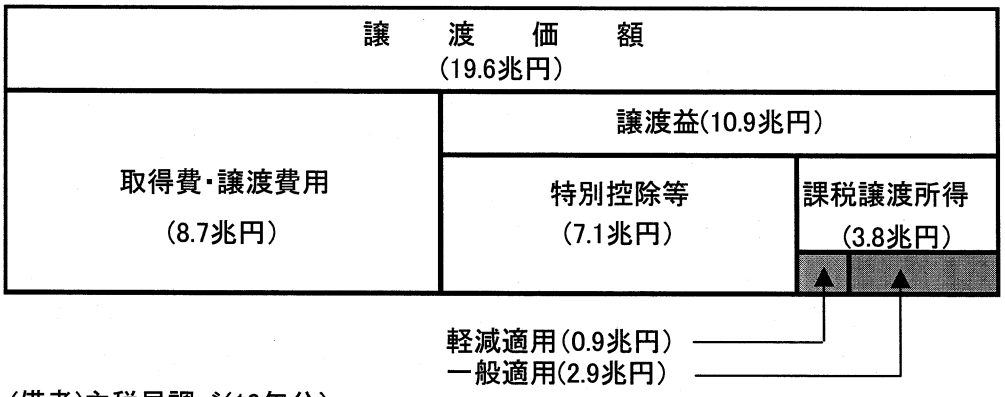
軽減税率の特例としては、①優良住宅地の造成等の場合には 4,000 万円以下の部分に所得税 15%及び個人住民税５%、4,000 万円超の部分に所得税 20%及び個人住民税６%の軽減税率、②所有期間 10 年超の居住用財産の場合には 6,000 万円以下の部分に所得税 10%及び個人住民税４%、6,000 万円超の部分に所得税 15%及び個人住民税５%の軽減税率が設けられています。

（資料 20）個人の土地譲渡益課税の変遷



（注）優良な譲渡：優良住宅地の造成等のための譲渡

（資料 21）土地の譲渡所得の課税状況



(備考)主税局調べ(10年分)

(2) 土地税制と土地譲渡益課税

土地については、土地基本法において、現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源であること、国民の諸活動にとって不可欠の基盤であること、その利用が他の土地の利用と密接な関係を有するものであることなど公共の利害に関係する特性を有するものとされています。また、土地は、その価値が主として人口及び産業の動向、社会資本の整備状況などの外部的条件により上昇するなどの資産としての特性を有するものとされています。

土地に対する課税については、以上の土地の公共性や資産としての特性を踏まえ、税負担の公平を確保する見地から、土地という資産の取得・保有・譲渡の各段階において適切な税負担を求めていくことが重要であり、また、長期的な視野の下で安定的な制度であることが望ましいと考えます。

このような土地税制の基本的な考え方の下で、土地譲渡益に対する課税については、土地が公共性を有し、その価値が主として外部的要因により増加するものであることに鑑み、その譲渡益に対して、給与や事業などを通じて稼得される所得との間の税負担の公平の確保に配慮しつつ、適正な負担を求めることが必要です。

課税方式については、土地譲渡益が取得から売却までの一定期間を経て生じること、適正・公平な税負担の確保を図ること、土地の取引に伴う税負担額を明確にすることなどの観点を踏まえ、適正な税率による分離課税の方式が現実に即したものと考えられます。

また、土地譲渡益課税に係る特別控除等については、これにより譲渡益のかなり

の部分が課税ベースから除かれていることから、土地の譲渡益の性格などを踏まえ、他の所得の税負担との公平に配意しつつ、相応の税負担を求めるという観点、また、税制の簡素化の観点から検討を加える必要があります。

さらに、土地譲渡益課税については投機的取引抑制の観点にも十分留意しなければなりません。

11. 金融税制

(1) 金融資産からの所得に係る税制

預貯金や株式等の金融資産から生じる利子、配当、株式等譲渡益などは、その性質の差異などに応じて、利子所得、配当所得、譲渡所得などに該当することとなり、個人所得課税の対象となります。

昭和62・63年の抜本的税制改革において、利子については、一般的な少額貯蓄非課税制度（マル優制度）の下で巨額の利子が課税ベースから除かれていることに鑑み、マル優制度を廃止して、老人マル優等のみに限った非課税貯蓄制度とした上で、源泉分離課税方式により課税することとされました。株式等譲渡益については、昭和 62・63 年の抜本的税制改革において従来の原則非課税措置は課税の公平上問題が多いことから廃止され、申告分離課税を基本としつつ、源泉分離課税との選択方式が設けられました。このように、把握体制の状況などを踏まえて、実質的公平に資するために分離課税制度を採りつつ、金融資産からの所得に対する課税ベースを抜本的に拡大した制度が確立されました。

その後の金融税制をめぐる状況を見ると、金融資産残高の累増というストック化が進展しており、個人金融資産は約1,300兆円に達しています。その構成を見ると、過半を預貯金が占め、保険が約３割、そのほかを株式、債券、信託が占めています。また、金融取引・市場においては、金融派生商品（デリバティブ）、証券化、資産流動化、仕組み金融（ストラクチャード・ファイナンス）、集団投資スキームなど様々な金融技術の革新が進んでおり、新たな金融商品が出現するとともに、海外の多様な金融商品の利用も増加する傾向にあります。

このような金融資産の増加や金融取引・市場の変化の下で、当調査会としては、平成９年に金融課税小委員会を設けて、金融資産からの所得に対する課税方式の問題や金融の変化を踏まえた税制のあり方などの検討を行いました。

その後、外国為替管理法の改正に応じた国外送金等に係る調書提出制度の創設、株式等譲渡益課税の申告分離課税への一本化などの改正が行われてきました。

金融資産からの所得に対する税制のあり方として、現在のような利子、株式等譲渡益について他の所得とは別個に一定の税率を適用する分離課税方式が適当か、あるいは、利子、株式等譲渡益についても給与や事業などの他の所得と合算して累進税率を適用する総合課税の方式が適当かという問題があります。この点については、課税理論においては、個人所得課税の累進機能を重視し、包括的な課税ベースの下で、総合課税が望ましいとする包括的所得税論がある一方で、様々な所得の性質に応じて最も経済的に合理的な課税方法が必要であり、貯蓄に対する課税の影響などを踏まえ、金融資産に対する分離課税が望ましいとする最適課税論も提唱されています。

前述したように、個人所得課税においては、垂直的公平の確保の役割を期待し、累進性を維持していくべきという見地から、累進税率が適用される課税ベースは、できる限り包括的に捉える必要があることから、個人所得課税の理念として総合累進課税が基本であると考えます。

しかしながら、金融資産からの所得全般について総合課税を行うためには、各種の所得の性質の差異などに留意した上で、資料情報制度の充実、納税者番号制度の導入など、所得捕捉の体制の整備が不可欠であることから、現状においては、利子等について分離課税を維持することが現実的と考えられます。

(2) 各種の金融資産からの所得

① 利子

利子については、大量に発生すること、その元本である預貯金等が多種多様で、容易に商品間の代替が可能であることなどの特性を踏まえ、納税者番号制度などの所得の捕捉体制が整備されていない下で、実質的な課税の公平の確保に加え、課税の費用面、手続面などからの諸制約も考慮して、所得税15%及び個人住民税5%の一律源泉分離課税が採られています。

(注) 平成10年3月末における銀行預金（個人預金）、郵便貯金の口座数は約15億口座です。

② 配当

配当については、総合課税を基本としつつ、税率35%の源泉分離選択課税制度

（１回の支払配当金額が 25 万円（年１回 50 万円）未満）及び納税の事務負担に配慮した、源泉徴収を伴う少額配当の申告不要制度（１回の支払配当金額が５万円（年１回 10 万円）以下）が設けられています。個人住民税については原則総合課税、少額配当は非課税です。

配当の基本的な性格は、法人事業への出資に対する成果の分配という事業参加的な所得の性格を有し、法人の事業の成果や配当政策に応じて分配額が決まるものであり、あらかじめ約定された利率で定期的に発生する利子等と性格を異にしている面があることに留意しなければなりません。

なお、株式を取得するために要した借入金利子については配当所得から控除できます。

証券投資信託（公募）の収益の分配などについては所得税 15%及び個人住民税５%の一律源泉分離課税が採られています。

（資料 22）利子・配当課税制度の概要

区分			概要	
			所得税	住民税
利子	預金及び公社債の利子、合同運用信託及び公社債投資信託の収益の分配等		源泉分離課税 （15%の源泉徴収）	［住民税5%］
配当	株式等	1回の支払配当の金額が25万円（年1回50万円）以上のもの又は発行済株式総数の5%以上の株式に係る配当	総合課税 （20%の源泉徴収）	総合課税
		発行済株式総数の5%未満の株式に係る配当で1回の支払配当の金額が25万円（年1回50万円）未満のもの	総合課税 （20%の源泉徴収）	総合課税
			源泉分離選択課税 （35%の源泉徴収）	総合課税
		1回の支払配当の金額が5万円（年1回10万円）以下のもの	確定申告不要 （20%の源泉徴収）	非課税
	公募証券投資信託の収益の分配等		源泉分離課税 （15%の源泉徴収）	［住民税5%］

③　株式等譲渡益

株式等譲渡益については、所得税 20%及び個人住民税 6%の申告分離課税を基本としつつ、上場株式等については源泉分離課税の選択も認められていました。この源泉分離課税については諸外国にも例のないみなし利益課税であること、申告分離課税との使い分けによって意図的に税負担の軽減が図られることなどに鑑み、当調査会は公平の確保の観点などから適正化を行う必要があると指摘してきました。また、個人住民税が非課税であることからも適正化が必要であると指摘してきたところです。

こうした指摘を踏まえ、平成11年度税制改正において、平成11年4月1日より、有価証券取引税等を廃止するとともに、株式等譲渡益課税については申告分離課税に一本化されることとなりました。なお、源泉分離課税については引き続き2年間（平成13年3月31日まで）適用できることとする経過措置が講じられたところです。

株式等譲渡益は、

- 株式相場の状況などに応じて、株式等の譲渡の時期を選択することにより、納税者が所得の発生する時点を自由に選択できるという意味での裁量性の高い所得であり、したがって課税の繰延べが容易であること
- 株式等の譲渡により値上がり益が実現したときに得られる所得であり、譲渡価額から取得費等を控除して算出されることから、たとえ譲渡価額が同じでも、所得金額が同じとは限らず、本来、譲渡価額を基準とした源泉徴収になじみにくいこと
- 株主権の行使を伴う事業参加的な投資の収益の性格をも有すること

などの性質を有しています。このような点を踏まえ、株式等譲渡益課税については申告分離課税が採られています。

（注）申告分離課税への一本化に関する広報

申告分離課税への一本化に当たっては、これまで源泉分離選択課税制度の下で申告納税になじみのなかった投資家も申告を行うことになります。取得価額の把握方法や申告手続についての不安が見受けられるとの指摘もあることから、取得価額については取引報告書の保存があればそれによることはもとより、そのほかにも株主名簿など様々な資料や方法により合理的に把握ができればそれによることが可能であることなど、制度の円滑な移行に向けて、政府に対して、適切な広報を行うことを求めたところです。

（参考）株式譲渡益と利子

株式譲渡益課税のあり方については、例えば、金融資産からの所得として株式等譲渡益を利子と比較すると、利子は収入金額がそのまま所得となり、また一定期間ごとに経常的に得られるのに対して、株式等譲渡益は譲渡価額から取得費等を控除した額が所得となり、また、投資家たる納税者の意思で譲渡の時期を自由に選択でき、そのため株式相場によっては短期間で高い利益を得ることも可能なことなどから、両者の間には所得の性質などに差異があり、

さらに、預貯金と株式等とで保有階層が異なっていることにも留意しなければなりません。

なお、株式とその他の金融商品間のバランスにも配意する必要があるのではないかとの意見がありました。

（資料23）株式等譲渡益課税の概要

区　　分	概　　要
上　場　株　式 （・上場株式 ・店頭登録株式）	次の申告分離課税又は源泉分離課税のいずれかを取引ごとに選択 ①　申告分離課税 譲渡益×20%（住民税を含め26%） （注）　公開前から3年超保有していた株式を公開後1年以内に売却した場合：譲渡益の2分の1に対して課税（実質13%） （いわゆる創業者利益に対する優遇措置） ②　源泉分離課税　⇒　13.3.31をもって廃止 譲渡代金×5.25%（転換社債は2.5%、信用取引はその差益）を所得とみなし、20%源泉徴収で課税（住民税非課税） 所得＝　譲渡代金×5.25% 税額＝　所得×20% ＝（譲渡代金×5.25%）×20% ＝　譲渡代金×1.05%
その他の株式等	申告分離課税（上記①）

④　その他

預貯金や株式等以外の金融資産からの所得については、所得課税の原則に則り、一時所得（満期保険金など）、譲渡所得（海外の有価証券の譲渡益など）、雑所得（為替差損益など）等に区分され、総合課税が行われています。

特に預貯金と競合関係の見られる、いわゆる金融類似商品からの所得（定期積金及び相互掛金の給付補てん金、抵当証券の利息、金貯蓄（投資）口座の利益、外貨建定期預金の為替差益、一時払養老保険及び一時払損害保険等の差益）や懸賞金付預貯金等の懸賞金等については、利子所得との均衡などの観点から、利子と同様の所得税15%及び住民税５%の一律源泉分離課税が行われています。

割引債の償還差益については、その商品の特性から、発行時に原則所得税18%の源泉分離課税が行われています。なお、個人住民税については非課税です。

（参考）主要国の金融税制

主要国の金融税制を見ると、アメリカにおいては、納税者番号制度の下、金融資産からの所得全般について確定申告による総合課税が行われています。原則として金融商品について源泉徴収は行われていませんが、利子や配当については、納税者番号を示さな

い場合、31%の源泉徴収が行われます（裏打ち源泉徴収と呼ばれています。）。1年超保有の株式の譲渡益については軽減税率が設けられており、地方税と合わせると、例えば、ニューヨーク市では約28%となっています。

イギリスにおいては、金融資産からの所得全般について総合課税が行われています。利子については 20%の源泉徴収が行われていますが、給与等の所得に関して基本税率23%以下の税率の適用を受ける者（納税者の9割以上を占めているとされます。）については、申告は不要で、源泉徴収により課税関係が終了することになっています。株式譲渡益については7,100ポンド（127.8万円）までは課税されず、3年超保有の株式の譲渡益については軽減措置が設けられています。

ドイツにおいては、利子について30%の源泉徴収を伴う総合課税が行われていますが、利子が3,000マルク（18万円）までの場合、課税されない貯蓄者控除が設けられています。配当については 25%の源泉徴収を伴う総合課税が行われています。株式等譲渡益については投機性のものなど一定の場合に総合課税が行われ、それ以外のものは非課税となっています。

フランスでは利子について源泉徴収のない総合課税と25%の源泉分離課税の選択方式が行われています。配当について総合課税が行われています。株式等譲渡益課税について26%の申告分離課税が行われていますが、譲渡益が5万フラン(90万円)以下であれば免税とされています。

なお、イギリス、ドイツ、フランスにおいては納税者番号制度はありませんが、イギリス、フランスでは網羅的な資料情報制度が設けられています。

(3) 生損保控除、非課税貯蓄、課税繰延べ商品

金融税制において適正化が必要と指摘してきたものに、生損保控除、非課税貯蓄、課税繰延べ商品があります。これらについては、これまでの答申の指摘も踏まえつつ、金融商品間における課税の公平性及び中立性の確保の観点などから、そのあり方を検討することが必要です（生命保険料控除・損害保険料控除、非課税貯蓄については「12. 租税特別措置等」で述べることとします。）。

（課税繰延べ商品）

複利型の預貯金商品（利払いが長期間経過後に一括して行われ、その期間中は利子課税が先送りされる金融商品）に係るいわゆる課税繰延べ問題については、

毎期利払いが行われる金融商品に比べて実質的な税負担が軽減されるといった問題があります。

他の金融商品との公平・中立性などを踏まえ、法人においては時価法の考え方の下でアキュムレーション（満期までの利息について毎期、所得として認識する方法）が採られていることなどにも留意しつつ、適正化の方向で検討していく必要があります。

(4) 金融取引の多様化・複雑化と適正な課税

金融税制においては近年、金融技術の革新に応じて様々な措置が講じられてきました。現在も金融取引の多様化、複雑化が進展していますが、今後とも、公平・中立・簡素の租税原則を踏まえ、税制面でも適切な対応を図っていく必要があります。また、新たな金融商品に関しては、照会などに応じて、できるだけ速やかに課税関係を明確化するように努めていくことが肝要です。

金融商品はいわゆる「足の速さ」、すなわち国内外における資産の移動が容易なこと、転々流通に伴いその保有者、所得の帰属者が頻繁に代わり得ること、したがって取引把握や保有者の確認が難しいといった特徴を有しています。金融取引の多様化、複雑化、さらに取引の国際化、電子化に伴い、このような金融商品の「足の速さ」が著しくなるものと考えられます。したがって金融資産からの所得に対する適正な課税の確保を図っていくことがより一層重要となります。このような点に鑑みれば、金融商品に対する源泉徴収は、所得の支払の段階を捉えて適正かつ確実な課税を担保できることから、今後、果たす役割はますます重要になると考えられます。また、支払調書制度については、支払の段階で一定の情報を得られることから、適正な課税の担保として重要です。このほか、記録保存義務、税務当局の資料徴求権、税務行政の国際協力など、納税、執行を支える制度の充実を図っていくことも必要と考えます。

さらに、多様化、複雑化する金融商品を利用して、租税回避行為（課税繰延べ、所得帰属主体の変更、所得源泉地の転換、所得種類の転換など）がより一層巧妙になり、ますます実態把握が困難になっているとの指摘があります。こうした動きに対して適正な課税を確保するための方策について検討を進めていくことも重要です。その一環として、前述したような、操作性の高い投資活動から生じた損失と事業活動などから生じた所得との損益通算の制限などについて検討することが必要である

と考えられます。

（参考１）近年講じられた金融関連の税制上の措置

（平成 10 年）

- 国外送金等に係る調書提出制度の創設（外国為替管理法の改正への対応）
- ストック・オプション税制の拡充（商法上のストック・オプション導入への対応）
- 銀行持株会社に係る税制上の措置
- 特定目的会社（ＳＰＣ）、会社型投信に係る税制上の措置

（平成 11 年）

- 有価証券取引税、取引所税の廃止
- 株式等譲渡益の源泉分離選択課税の廃止
- 一括登録国債利子の非居住者等の源泉徴収免除
- ＴＢ、ＦＢの発行時の源泉徴収免除
- 株式交換等に係る税制上の措置

（平成 12 年）

- ＳＰＣ、投資信託等に係る税制上の措置

（参考２）集団投資スキーム

集団投資スキームに関しては、ＳＰＣや投資信託等について対象資産の拡充などの大幅な整備が行われました。これに対応して、平成 12 年度税制改正において、ＳＰＣ、信託等のいわゆる投資事業体の収益段階で法人税を課税するとの原則の下で一定の要件を満たす支払配当については損金算入措置を認め、収益の分配を受ける投資家段階では証券の内容に応じて、社債、株式等と同様な課税を行う仕組みが整備されました。

集団投資スキームに関する税制については、その事業や投資活動の内容、法的性格、投資家と集団スキームとの関係などを踏まえ、課税の公平・中立を図る仕組みを維持していくべきと考えます。

（参考３）債券の多様化、複雑化

公社債のうち、利付債については、利子の支払時に源泉徴収が行われる一律分離課税制度が採られ、一定の割引債については、発行時に発行額と償還額との差額（償還差益）につ

いて源泉徴収が行われる一律分離課税制度が採られています。公社債の譲渡益については、利子課税との関連で非課税とされています。

債券は転々流通することから、適正な課税を担保するために、源泉徴収や支払調書制度のあり方が重要です。

国内外の債券市場において債券の多様化が進む中で、例えば、満期支払まで長期間を要する割引債や低利の利付債など、毎期一定の利子を発生する債券と異なって、償還差益の形で長期の課税繰延べが生じることとなる債券の所得発生時期をどのように捉えるか、また、他社株転換社債など仕組み債の譲渡益をどのように取扱うかなど、適正な課税のあり方について検討が必要です。その際、現物債の流通が許容されている現行の流通制度や決済システムの整備状況などにも留意していく必要があると考えます。

（参考４）非居住者等に対する源泉徴収

平成11年度税制改正において、円の国際化に資するため、非居住者、外国法人について振替決済制度の下で一括登録された国債の利子に対する源泉徴収を免除する措置（非課税）及びＴＢ、ＦＢについて発行時に振替決済制度内で一括登録されたものに関して発行時の源泉徴収を免除する措置が講じられました。

非居住者等に対する源泉徴収の問題については、わが国の課税権に関わる基本的な問題であること、金融の多様化、国際化の中で取引の把握や本人確認が難しくなっていること、金融を支えるインフラの状況などに留意しなければなりません。

（参考５）金融資産からの所得に係る一律的な取扱い

金融商品の種類によって所得分類・課税方式が異なることは中立性の観点から問題があるのではないかとの見地や、利子、配当、株式等譲渡益といった典型的な金融商品と異なり、ハイブリッド商品や仕組み金融商品など、所得分類をまたぐ性格の所得の取扱いに整合性をもたせるべきではないかとの見地などから、金融資産からの所得に係る一律的な取扱いを検討すべきであるとの意見があります。

金融資産からの所得については、例えば、利子は収入金額がそのまま利子所得になるのに対して、株式等の譲渡所得は譲渡価額から取得費等を控除したものであるというように、各種の金融資産からの「所得」の性質、発生形態、計算の枠組みなどが異なっているため、それぞれに応じた適切な「所得」の算出、それに対応する課税が必要とされます。したがっ

て、金融資産からの所得に対して、一律的な区分を設けても、その中でそれぞれの性格に応じた取扱いは依然として必要であり、かえって複雑になるおそれもあります。また、金融取引や市場のあり方が大きく変化しているときに、新たな所得分類を設けることは容易ではなく、かえって混乱を招くおそれもあります。したがって、このような一律的な取扱いを設けることについては慎重に考える必要があります。

なお、様々な金融商品の中で、例えば、いわゆる金融類似商品の中には預貯金と異なりリスクの高い商品が見られますが、このようなリスクの高い金融商品については税制上異なる取扱いを検討してはどうかという意見がありました。

12. 租税特別措置等

個人所得課税において、課税ベースを狭めているものに、各種の租税特別措置等があります。所得税関係の租税特別措置による減収額は平成12年度で1兆6,900億円に達しており、法人税などの他の税目も含めた租税特別措置による減収額全体の6割を超えます。所得税関係の主な減収項目は、住宅ローン税額控除（5,590億円）、生命保険料控除・損害保険料控除（2,770億円）、老人マル優等（6,560億円）、青色申告特別控除（730億円）などとなっています。

個人住民税関係の非課税等特別措置による減収額は平成12年度で4,110億円です。このうち主な減収項目は、生命保険料控除・損害保険料控除（1,060億円）、青色申告特別控除（390億円）、老人マル優等（2,190億円）となっています。

租税特別措置等については、それらが特定の政策目的のための措置として、公平・中立・簡素の税制の基本原則の例外として設けられているものであることから、今後とも、その政策目的、効果などを十分吟味しつつ、公平・中立などの観点から絶えず見直して、整理・合理化を図っていくことが必要です。

（住宅ローン税額控除）

住宅ローン税額控除は、住宅問題を背景とした持家取得の促進及び住宅投資の活発化を通じた景気刺激の観点から措置されてきましたが、平成11、12年度税制改正において、厳しい経済情勢を踏まえ、一両年中にわが国経済を回復軌道に乗せていくための措置の一環として、２年半の間に限り、控除期間、控除率などについて思い切った拡充がなされました。

住宅ローン税額控除については、持家が相当普及してきていること、景気対策と

して拡充された経緯、個人の資産形成に対する異例の税制上の措置であること（住宅ローン税額控除の適用により所得税の額がゼロとなる給与収入額は、例えば、夫婦子二人で最大934.8万円（880.6万円）となっています。）などを踏まえ、税負担の公平の観点などから、措置のあり方を見直す必要があります。

（生命保険料控除・損害保険料控除）

現行の所得税の生命保険料控除は、昭和26年に長期貯蓄を奨励するための誘因的な措置として設けられたものです。昭和59年には別枠で個人年金に係る生命保険料控除が設けられました。損害保険料控除は、昭和39年に住宅、家財等についての不慮の事故による損失に共同で備え、国民生活の安定に資するなどの政策的要請に応えて設けられたものです。なお、個人住民税の生命保険料控除は昭和37年度、損害保険料控除は平成３年度に創設されています。

生命保険料控除・損害保険料控除については、租税特別措置として制度創設後長期間が経過し、保険の加入率も相当の水準に達して変化も見られないことから、制度創設の目的は既に達成されているものと考えられます。また、保険にも貯蓄性、投資性の高いものが多く、その貯蓄としての機能に着目すれば、他の金融商品と同様であると指摘されているところであり、保険を税制上特別扱いして、保険料の一部を所得控除によって課税ベースから除いていることは、広く包括的に所得を捉える考え方や金融商品間の税負担の公平性及び中立性に照らして問題があると考えられ、そのあり方について見直しを行っていく必要があります。さらに、これらの控除について年末調整に要する事務負担や、公的年金に未加入・未納であっても個人年金保険料については生命保険料控除の適用を受けている者が相当数に上っているとの指摘にも留意を要します。

（注）所得税の生命保険料控除の適用割合は８割程度となっています。損害保険料控除の適用割合は民間給与所得者で４割程度、申告納税者で６割程度（なお、火災保険に付されることの多い持家の保有割合は６割程度。）となっています。

また、個人住民税の生命保険料控除の適用割合は８割程度、損害保険料控除の適用割合は５割程度となっています。

（参考）主要国における生命保険料や損害保険料の税制上の取扱い

主要国では生命保険や損害保険に係る控除は設けられていないのが通例です。アメリカ、

イギリス、フランスには生命保険料控除、損害保険料控除はありません。ドイツでは生命保険、損害保険の保険料は社会保険料と合わせて一定限度内で控除が設けられています。

（非課税貯蓄）

非課税貯蓄制度については、昭和62・63年の抜本的税制改革の際に根本的な整理が行われましたが、残された老人等に対する少額貯蓄非課税制度（老人マル優等）についても、高齢者の生活実態、世代間の税負担の公平などの観点から、そのあり方の検討が必要です。

財形住宅貯蓄・財形年金貯蓄についても、制度の趣旨やその利用実態などを踏まえ、同じ利子所得であるにもかかわらず特別扱いする理由は少ないと従来から指摘されていることに留意しつつ、課税の公平性及び中立性の観点から、そのあり方の検討が必要です。

（青色申告特別控除等）

記帳水準の向上の観点から、事業所得等に係る取引を正規の簿記の原則に従い記録している青色申告者について、青色申告特別控除が設けられています。この特例制度については、平成４年度税制改正において、それまでの「みなし法人課税」制度及び青色申告控除制度の廃止と併せて、青色申告の一層の普及・奨励を図り、適正な記帳慣行を確立し、申告納税制度の実をあげるとともに事業経営の健全化を推進する観点から創設されたものです。その後、拡充されて、55万円の控除となっていますが、今後、この租税特別措置の政策効果の状況を注視していく必要があります。

（注）みなし法人課税

「みなし法人課税」は、家計と経営の区分を明確にする観点から本人自身に対する給与相当額の支払いを認め、給与所得控除の適用を認めるものでしたが、収入から必要経費が差し引かれた事業所得から更に給与所得控除を差し引くことは経費の二重控除となるなどの問題が指摘され、廃止されました。

13. 納税を支える制度

(1) 公正、簡素な納税過程

今後とも、納税者の税制に対する信頼を確保するためには、納税者がどのような

形で、どの程度、納税過程に関与するかという納税者の立場から見たタックス・コンプライアンス（税制への信頼と納税過程における法令遵守）の観点、また、常に適正・公平な執行を確保していくという行政庁側の観点をともども踏まえて、公正・簡素な納税過程を確立していくことが必要です。

この関連で、適正・公平な課税を実現する中で、納税者の事務負担・費用などのタックス・コンプライアンス・コストがどの程度になるか、どの程度まで許容されるかという視点も大切でしょう。

また、近年、金融取引の多様化、複雑化、国際的な資本移動の一層の進展、電子化などによって、租税回避行為が高度化して、巧妙になっていることを踏まえれば、適正な課税の確保を図っていく必要性が一層高まっています。

(2) 確定申告

所得税は、納税者自らが所得額と税額を確定して申告し、自主的に納付する申告納税制度を基本とし、毎年、前年の所得について２月 16 日から３月 15 日までに確定申告書を税務署に提出することとされています。確定申告書の提出者は年々増加しており、平成11年度には2,028万人となっています(平成11年分確定申告状況)。

（注）このうち、事業所得者などの納税申告者数は 740 万人、医療費控除等による還付申告件数は 981 万件となっています。

申告納税を行うには、納税者が所得額と税額を計算するために必要な記録を保存し、取引を記帳することが重要です。したがって一般的な記録保存制度と記帳制度が設けられています。また、一定の優遇措置を講じることにより一般の記帳より水準の高い記帳を促進する青色申告制度が設けられており、こうした制度を通じてなお一層の記帳、申告水準の向上が望まれます。

なお、納税者の分割納税の便宜などを図るため、前年分の税額に基づいて確定申告の前に概算で３分の１ずつ分割して納付する予定納税の制度が設けられており、確定申告によって精算します。

申告の方法に関しては、納税者の利便、税務行政の効率化などの観点から、電子申告の検討を進めていく必要があります。

(3) 源泉徴収・年末調整

(源泉徴収)

個人所得課税においては申告納税制度を基本としつつ、適正で確実な課税を確

保し、納税者の便宜に配意するなどの観点から、給与や利子等について、雇用主や金融機関などの支払者が支払の際に一定の税額を徴収して納付する源泉徴収制度（個人住民税においては特別徴収制度）が設けられています。主要国においても給与、利子等に対して一般的に源泉徴収が行われています。

（注）わが国所得税における平成10年分の源泉徴収義務者は749万人です。

（給与に係る源泉徴収・年末調整）

給与に対する納付の手続を見ると、源泉徴収義務者である給与の支払者は、給与の支払時に一定の税額を源泉徴収して、納付します。そして、その年の最後の給与を支払う際に、「年末調整」を行い、給与の総額に対する最終的な税額と、年間を通じて納付された源泉徴収税額の合計額との過不足を調整する仕組みになっています。基本的にはこの年末調整により税額が精算されるので、一般のサラリーマンは確定申告を要しないことになっています。

（注）サラリーマンについても複数の勤務先から給与を得ている場合、不動産の貸付けなどによる所得を得ている場合、医療費控除等の適用を受ける場合などは確定申告を行うことになります。

諸外国を見ると、ドイツにおいても年末に調整することとなっており、イギリスにおいては給与の支払の都度、調整することとされています。これに対して、アメリカでは年末調整のような仕組みがありませんが、給与支払に際して源泉徴収は行われており、源泉徴収額と税額の精算は給与の支払を受ける納税者が確定申告において行っています。なお、フランスでは源泉徴収は行われていませんが、前年の税額が一定額以上の納税義務者には年２回、３分の１ずつを予納する義務があり、また、前年の税額を基準にした「月払い」を選択することも可能となっています。

給与の源泉徴収は適正な課税を担保し、納付の便宜、平準化などに資するために必要な制度です。給与所得について確定申告を行うこととすれば、源泉徴収は不要になるのではないかとの指摘がありますが、以上のように、年末調整を行うか確定申告を行うかという論点と源泉徴収を行うこととは、別の次元の事柄であり、主要国でも、年末調整の有無にかかわらず、適正で確実な課税を担保する観点から、源泉徴収が広く行われていることに留意しなければなりません。

年末調整は、納税者の手続を簡便化し、納税に係る社会的な費用をできる限り

最小化する仕組みとして評価できるものと考えられます。年末調整に代えて確定申告の途を広げていくとすれば、納税者の申告の事務負担や税務行政の定員・経費が増加することに留意しなければなりません。この点に関し、サラリーマン自らが年末調整の代わりに申告によって税額の精算、確定を行うことは、社会の構成員として社会共通の費用を分かち合っていく意識を高める観点から重要であると指摘されています。前述したように、仮に、選択肢として、現行の給与所得控除を勤務費用の概算控除としての性格をより重視する方向で見直すこととなれば、特定支出控除の選択的適用が増加し、確定申告により自ら税額の確定を行う途を広げることとなります。

（金融取引等に係る源泉徴収）

金融取引が多様化、複雑化している中で、金融取引等に係る源泉徴収は、適正な課税を担保する仕組みとして、ますます重要な役割を果たすと考えます。

(4) 資料情報制度等

個人所得課税においては申告納税制度の下、納税者が自主的に申告することとされていますが、適正・公平な課税を確保するため、税務当局においても所得の算定などに関する事実関係を把握する必要があります。このため、利子、配当、株式等譲渡益の支払調書、報酬、料金等の支払調書、給与所得、退職所得、公的年金等の源泉徴収票などの支払調書等の作成提出などが、これらの支払を行う者に対して義務付けられています。

（参考１）主な支払調書制度

利子等の支払調書、配当等の支払調書、

不動産所得等の支払調書、

株式等の譲渡の対価の支払調書、ストック・オプション制度に関する調書、

生命保険料契約等給付の支払調書、損害保険契約等給付の支払調書、

無記名割引債の償還金の支払調書、特定短期国債等に関する調書、

報酬、料金等の支払調書、

給与所得、退職所得、公的年金等の源泉徴収票、

（個人住民税は給与支払報告書、退職所得特別徴収票、公的年金等支払報告書）

非居住者等の所得の支払調書、

信託の計算書、

国外送金等調書

（注）支払調書及び源泉徴収票等については、書類に加えて磁気テープ、フロッピーディスク、光磁気ディスクによる提出が認められるようになっています。

主要国においては資産面を含めた網羅的な資料情報制度、または金融機関などに対する資金のフロー、ストックを含めた税務当局への資料提出要求権限が整備されています。

（参考２）主要国の支払調書制度

アメリカは納税者番号制度を伴う総合課税を採用していることから、網羅的な法定資料制度が整備されています。イギリスも利子等について総合課税を採用していることから関連の法定資料が整備されており、また、税務当局に金融機関などに対して資料提出を要求する権限が認められています。フランスにおいては利子は総合課税又は分離課税の選択制であり、株式等譲渡益は申告分離課税を採用していますが、網羅的な法定資料制度が整備されています。ドイツにおいては法定資料制度がなく、税法上、税務当局が金融機関に対して不特定の納税者に関する資料の提出を求めることは認められていませんが、連邦憲法裁判所の違憲判決において、このために利子所得などの効果的な調査が妨げられていると指摘されています。

金融取引をはじめとして取引形態が多様化、複雑化している中で、適正・公平な課税を確保し、税制への信頼を維持、向上させるためには、支払調書の提出制度がますます重要な役割を果たすと考えられることから、主要国の制度も参考としつつ、金融資産の取引に係る資料情報の拡充、各種の支払調書の提出基準額の見直し、官公署等の協力義務の拡充など、資料情報の制度を充実させる観点からの検討が必要であると考えます。

なお、わが国においては挙証責任は一般的に税務当局にありますが、諸外国では納税者にある国も多く、そのあり方についても検討していく必要があるとの意見がありました。また、諸外国の所得税についての賦課権の除斥期間と比較してわが国の除斥期間は短いのではないかとの意見もありました。

(5) 納税者番号制度

納税者番号制度については、従来、主として総合課税との関連において議論がされてきましたが、番号利用の一般化、行政における一連番号の整備、国際的な資金移動の高まり、電子商取引の発展などを踏まえ、所得捕捉などを通じて税制の信頼を高め、タックス・コンプライアンスの向上を図っていくとの観点などから、資料情報のあり方など納税を支える他の諸制度のあり方とも併せて検討を行っていく必要があります。また、付番方式のあり方、コストと効果、プライバシー保護などの残された課題もあり、これらも併せた諸論点について国民の間で更に議論が深まることを期待するとともに、検討を進めていく必要があります（納税者番号制度については、別途、「六　１．納税者番号制度」において詳述します。）。

14. 個人住民税関係

(1) 個人住民税の意義

① 地方自治を支える個人住民税

個人住民税は、地域社会の費用を住民がその能力に応じ広く負担を分任するという独自の性格（負担分任の性格）を有していることから、課税最低限は所得税よりも低く、税率も緩やかな累進構造となっています。

地方公共団体は、住民に対し、日常生活に密着した様々な行政サービスを提供していますが、個人住民税は、このような行政サービスの実施主体である地方公共団体がその課税主体となり、受益者である住民に広く課税するものであり、住民は、身近な地方公共団体からの受益とそれに対する負担との関係を明確に理解することができます。

また、それにより、住民が地方行政に対する理解と関心を深めることとなり、地方自治の運営に参画することにつながるとともに、自ら負担する税がどのような行政サービスに使われるかを監視することにより、住民の需要に応じた効率的な地方行政が推進されることとなります。

② 地方財政を支える個人住民税

現在、個人住民税は、道府県税の２割程度、市町村税の３割程度を占める地方税の基幹税となっています。

また、個人住民税の税収入は、年度間を通じて安定的であるとともに、将来の財

政需要の増大に即応し得る伸長性を備えており、加えて、各地方公共団体において普遍的であるという性格を有しています。

（参考）個人住民税に関する制度改正の流れ

明治11年（1878年）の地方税規則により導入された個人住民税の起源である戸数割は、地方税の基幹税となっていましたが、昭和15年の国・地方を通ずる税制改革で廃止されるとともに、市町村民税が設けられ、また、昭和21年には、府県民税が設けられました。

シャウプ勧告では、地方自治の重要性から、地方公共団体の独立性を増すため、地方税収入を増加することが必要であるとし、個人住民税については、市町村の財源として維持強化すべきものとされました。これを受けて、昭和25年には、市町村民税を基幹税とし、世帯単位課税から個人単位課税へ改正するとともに、均等割及び所得割により課税することとするなどの改革が行われました。また、昭和29年には、道府県民税が創設されました。

昭和37年には、高度経済成長期の自然増収による個人所得課税の減税が図られる一方、地方に安定的かつ普遍的な税源を付与して歳入構成を是正し、地方財政の自主性及び健全性を高めるため、所得税の一部を道府県民税に移譲するとともに、たばこ消費税の税率を引き上げ、これらに伴って入場譲与税を廃止しました。また、移譲に伴う税源偏在の拡大に対処するため、道府県民税の所得割の13段階の累進税率を２段階の比例税率に改めました。

また、昭和62・63年の抜本的税制改革、平成３年度税制改正及び平成６年の税制改革では、税率構造の簡素化などにより大幅な負担軽減が行われ、さらに、平成11年より恒久的な減税が行われています。

一方、地方分権の推進の観点から課税自主権を拡大するため、平成10年には道府県民税の所得割につき標準税率と異なる税率で課す場合の自治大臣への届出が廃止されるとともに、道府県民税との均衡等も考慮し、市町村民税の制限税率が廃止されました。

(2) 個人住民税の現状

① 個人住民税の納税義務者数

平成11年度の市町村民税の所得割の納税義務者は、「市町村税課税状況等の調（自治省税務局）」によれば、5,232万人となっており、多くの住民が広く負担を分任していると言えます。このうち、所得税の納税義務を有しない者は233万人（4.5%）となっており、所得割のみの納税義務者（均等割の納税義務を負う夫と生

計を一にする妻（生計同一の妻）に対する均等割の非課税措置の対象者）は884万人となっています。

また、市町村民税の均等割の納税義務者は4,679万人となっており、このうち、均等割のみの納税義務者は331万人となっています。

（資料24）平成11年度分個人市町村民税の納税義務者の状況

所得割の納税義務者	A(B+C)	5,232 万人
うち 所得割及び均等割の納税義務者	B	4,348 万人
所得割のみの納税義務者（生計同一の妻）	C	884 万人
うち 所得税の納税義務を有しない者	D	233 万人
同上の比率	D／A	4.5 %
均等割の納税義務者	E(F+G)	4,679 万人
うち 均等割及び所得割の納税義務者	F	4,348 万人
均等割のみの納税義務者	G	331 万人

「平成11年度市町村税課税状況等の調」（自治省税務局）による。

② 個人住民税の基本的な仕組み

イ．納税義務者

個人住民税の納税義務者は、

(イ) 市町村（都道府県）内に住所を有する個人

(ロ) 市町村（都道府県）内に事務所、事業所又は家屋敷を有する個人で当該事務所、事業所又は家屋敷を有する市町村内に住所を有しない者

とされており、(イ)の者に対しては均等割額及び所得割額の合算額によって、(ロ)の者に対しては均等割額によって課税することとされています。

（参考）人的非課税

個人住民税が非課税となる者は以下のとおりです。

① 均等割及び所得割が非課税となる者

（ｉ）生活保護法の規定による生活扶助を受けている者

（ii）障害者、未成年者、老年者、寡婦又は寡夫で前年の合計所得金額が125万円以下の者

② 均等割が非課税となる者

（ｉ）均等割のみの納税義務者のうち、前年の合計所得金額が均等割の非課税限度額以下である者

（ⅱ）均等割の納税義務を有する夫と生計を一にする妻で夫と同一の市町村内に住所を有する者

③　所得割が非課税となる者

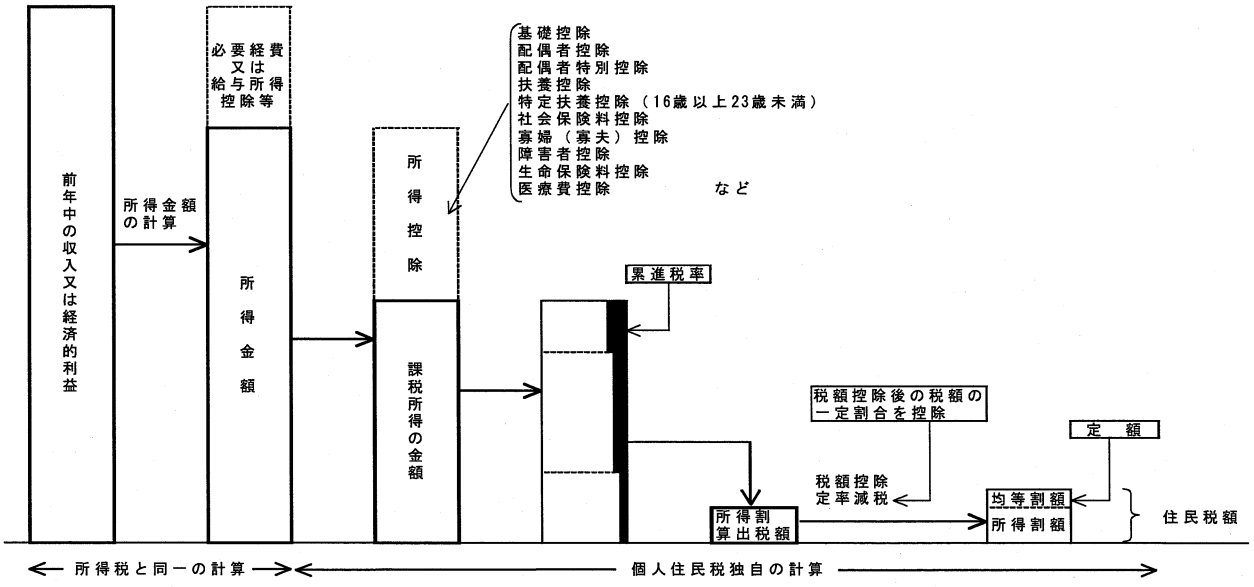
前年の合計所得金額が所得割の非課税限度額以下である者

ロ．課税の基本的な仕組み

個人住民税の税額は、均等割額と所得割額とを合わせて算出されます。

所得割額については、前年中の収入等について、所得税と同様の所得区分に従い所得金額を計算した上で、個人住民税独自の所得控除額を控除して算出した所得割の課税所得金額に、３段階の累進税率を乗じ、必要な税額控除を行い算出されます。

（資料 25）個人住民税の課税の基本的な仕組み（イメージ）



(3) 個人住民税の課題

①　個人住民税の充実確保

地方分権の推進に伴う地方税財源の充実確保については、地方分権推進計画に基づき、経済情勢の推移や国・地方の財政状況等を踏まえつつ、総合的に検討してい

く必要があります。

また、少子・高齢化の進展により、保育サービスや様々な子育て支援策等の少子化対策、あるいは、在宅や施設における福祉サービスや介護サービス等の高齢化対策など住民の日常生活に密接に関連する行政サービスは今後ますます増加していくことが見込まれますが、このような生活者を重視した行政サービスは、住民の生活の状況などに応じて行われる必要があるため、住民に身近な地方公共団体において提供すべきものです。

個人住民税は、負担分任の性格を有するとともに、地方公共団体が少子・高齢化に伴い提供する福祉等の対人サービスなどの受益に対する負担として、対応関係が明確に認識できるものであり、このような明確化は、国・地方を通ずる行政の簡素化・効率化につながることともなります。

さらに、税収入の面で見れば、個人住民税は、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えています。

個人住民税については、今後、地方分権推進計画に基づき地方税財源の充実確保について検討を行う中で、このような性格などを踏まえつつ、その充実確保について検討する必要があります。

② 所得割の所得控除と課税最低限

所得割の所得控除及び課税最低限のあり方については、個人住民税の負担分任の性格から所得税に比較してより広い範囲の納税義務者がその負担を分かち合うべきものであるため、所得税と一致させる必要はないと考えられます。

また、生命保険料控除、損害保険料控除といった貯蓄の奨励など国家的な政策の見地からの控除については、地方税である個人住民税においては極力整理すべきであると考えられます。

なお、所得割の非課税限度額制度については、今後の課税最低限の水準、地方財政の状況などに留意しながら低所得者層の税負担に配慮を加える措置として、引き続き存続することが適当です。

（参考１）所得割の所得控除と課税最低限に係る経緯

当初の所得割の課税標準は所得税と連動していたため、所得税の減税により自動的に所得割の税収及び納税義務者数が減少するという問題がありました。また、課税標準について

市町村が５種から１種を選択することとなっていたため、市町村間の著しい負担の不均衡という問題も生じていました。

（注）所得割の課税標準については、昭和25年には、(ⅰ)所得税額、(ⅱ)所得税の課税所得金額、(ⅲ)所得税の課税所得金額から所得税額を控除した金額の３種から市町村が１種を選択することとされ、昭和26年には、さらに、(ⅳ)所得税の所得金額から基礎控除額を控除した金額、(ⅴ)所得税の所得金額から基礎控除額及び所得税額を控除した金額の２種が加えられ、５種から１種を選択することとなっていました。また、これらは、いずれも所得税と連動するものでした。

このため、昭和36年には、所得割の課税の基礎となる所得の範囲及び金額の計算方法は、納税義務者の負担軽減と税務行政の簡素化の見地から、所得税と同様としますが、所得割の課税所得金額は、所得税の改正の影響をできるだけ遮断するため、所得金額から個人住民税独自の所得控除を行うこととされ、その後一定の経過を経て、昭和40年には課税標準が統一されました。

その後、個人住民税は所得税に比較してより広い範囲の納税義務者がその負担を分かち合うべきものであるという観点から、所得割の所得控除額は所得税に比較し一般に低く設定されてきています。

なお、昭和56年には、地方財政が極めて厳しい状況にあり、所得割の課税最低限の引上げは困難な状況にありましたが、一方では国民生活水準などとの関連で、一定の所得金額以下の低所得者層に配慮する必要があったことから、それらの者について所得割を課さないものとする非課税限度額制度が設けられました。

（参考２）所得割の課税最低限の状況

所得税の課税最低限に対する所得割の課税最低限の状況（夫婦子２人、子のうち１人は16～22歳の給与所得者の場合）については、昭和42年度には所得税53.7万円に対し所得割38.1万円で所得税の70.9%となっていましたが、平成12年度税制改正後では所得税384.2万円（368.4万円）に対し所得割325万円（309.5万円）で所得税の84.6%（84.0%）となっており、両者の差は縮小しています。

（注）括弧内の額及び率は、社会保険料控除の近似式の係数の改訂前における額及び率です。

③　金融税制

個人住民税における利子・配当所得などへの課税は、従来、所得税で総合課税による場合のみ課税とされ、源泉徴収による場合には非課税とされていましたが、昭和62年の抜本的税制改革により道府県民税利子割が創設され、原則として課税することとされました。また、平成11年度税制改正では、従来個人住民税が非課税とされていた株式等譲渡益の源泉分離課税制度を廃止し、平成13年度から申告分離課税に一本化することとされ、国・地方を通ずる課税の適正化が図られました。

これに対し、割引債の償還差益、所得税で確定申告不要制度が採られている一定の少額配当については現在個人住民税が非課税となっているため、その適正化を図る必要があります。

④　均等割

イ．均等割の意義

均等割は、住民が地方公共団体から様々な行政サービスを受けている対価として、地域社会の費用の一部を等しく分担するものであり、負担分任の性格を有する個人住民税の基礎的な部分として位置付けられるものです。

また、少子・高齢化の進展に伴い、住民が税負担を広く分かち合うことが必要となっていることからも、均等割が果たすべき役割は大きいものと考えられます。

（参考）均等割の税率の推移

均等割の税率については、昭和25年度に、標準税率が年額で人口50万以上の市800円、人口５万以上50万未満の市600円、その他の市及び町村400円と人口に応じて３段階に区分して設定されました。

昭和26年度にはそれぞれ100円ずつの減税が行われ、昭和29年度の道府県民税の創設に伴い市町村民税から道府県民税へ100円の税源移譲が行われましたが、その後、税率は昭和51年度まで据え置かれました。

昭和51年度には、均等割の税率があまりにも少額になっていること、地方公共団体の行政サービス水準がはるかに高くなっていることなどを考慮し、少なくとも物価水準の変動を考慮した見直しを行うこととし、税率について年額で道府県民税300円、市町村民税1,700円、1,200円、700円に引き上げられました。なお、この際、均等割のみの納税義務者のうち低所得者層について、負担の軽減を図るため均等割を課さないものとする非課税限度額制度が併

せて設けられました。

その後、物価水準の変動などを考慮し、平成８年度税制改正を含め３回の税率改正が行われ、現在税率は年額で道府県民税1,000円、市町村民税3,000円、2,500円、2,000円となっています。

（資料 26）　均等割の税率改正と収入額等の推移

区　分			昭和25年度	昭和26年度	昭和29年度	昭和51年度	昭和55年度	昭和60年度	平成8年度
市町村民税	標準税率	人口50万以上の市	800円	700円	600円	1,700円	2,000円	2,500円	3,000円
		人口5万以上50万未満の市	600円	500円	400円	1,200円	1,500円	2,000円	2,500円
		その他の市及び町村	400円	300円	200円	700円	1,000円	1,500円	2,000円
道府県民税（標準税率）			—	—	100円	300円	500円	700円	1,000円

個人住民税収入額（億円）		道府県民税 A	—	—	125	8,599	14,146	21,002	26,095
		市町村民税 B	464	470	538	16,123	28,901	45,028	64,075
		計 C	464	470	663	24,722	43,047	66,030	90,170
	うち均等割	道府県民税 D	—	—	19	98	174	266	456
		市町村民税 E	85	83	70	383	529	749	1,143
		計 F	85	83	89	481	703	1,015	1,599
D／A			—	—	15.2	1.1	1.2	1.3	1.7
E／B			18.3	17.7	13.0	2.4	1.8	1.7	1.8
F／C			18.3	17.7	13.4	1.9	1.6	1.5	1.8

注）１　税率は、年額である。
　　２　各年度とも、決算額である。
　　３　道府県民税均等割は、昭和２９年度に創設された。なお、昭和２９年度の道府県民税均等割の収入額は、個人道府県民税の決算額を地方財政計画による所得割と均等割の収入見込額により按分した数値による。

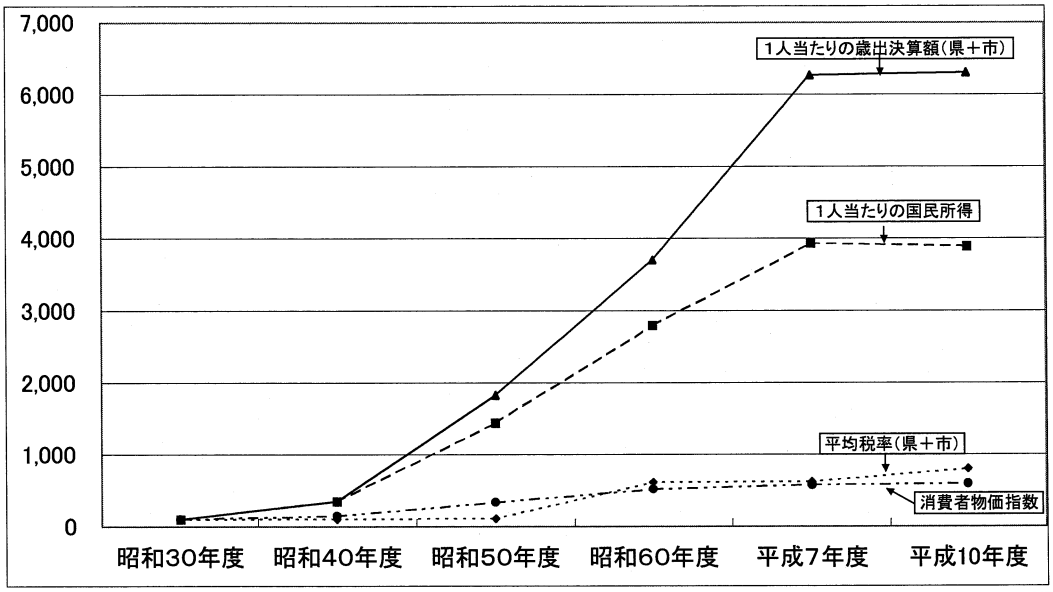
ロ．均等割の課題

(イ) 税率のあり方

均等割税収の個人住民税収全体に占める割合は、昭和 25 年度 18.3%から平成８年度 1.8%に低下しています。また、道府県民税と市町村民税を合わせた均等割の平均税率は、昭和 30 年度と平成 10 年度を比較した場合約８倍となっていますが、この間１人当たりの国民所得は約 40 倍、都道府県と市町村を合わせた１人当たりの歳出決算額は約 60 倍と上昇しており、均等割の負担水準は大きく低下してきています。

このため、均等割の税率については、過大な負担とならないよう配慮しつつ、負担水準の見直しを図る必要があると考えられます。

（資料 27）　均等割の平均税率等の推移（昭和 30 年度＝100）



	昭和30年度	昭和40年度	昭和50年度	昭和60年度	平成7年度	平成10年度	対平均税率比
平均税率 (県＋市)(円)	439 (100)	466 (106)	487 (111)	2,689 (613)	2,709 (617)	3,511 (800)	1
消費者物価指数	(100)	(147)	(333)	(514)	(577)	(591)	0.7
1人当たりの歳出決 算額(県＋市)(円)	12,652 (100)	43,877 (347)	231,228 (1,828)	469,082 (3,708)	793,744 (6,274)	797,954 (6,307)	7.9
1人当たりの 国民所得(円)	77,605 (100)	269,659 (347)	1,117,548 (1,440)	2,168,845 (2,795)	3,054,134 (3,935)	3,020,187 (3,892)	4.9

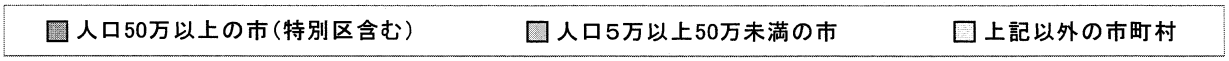
注1　市町村の平均税率は、「市町村税課税状況等の調」による均等割額を納税義務者数で除したものであり、道府県民税の平均税率は、標準税率である。ただし、昭和30年度については均等割収入額を納税義務者数（地方財政計画による）で除したものである。
2　消費者物価指数は、持家の帰属家賃を除く総合指数であり、平成7年基準消費者物価指数を基に計算したものである。
3　1人当たりの歳出決算額は、各会計相互間及び地方公共団体相互間における重複部分を控除した額を住民基本台帳人口で除したものである。
4　1人当たりの国民所得は、「国民経済計算（新SNA、平成2年基準）」による国民所得を住民基本台帳人口で除したものである。
5　（　）は昭和30年度を100とした数値である。

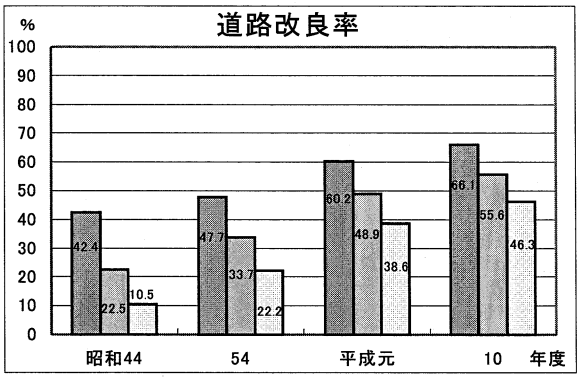
(ロ) 市町村民税における人口段階区分に応じた税率設定

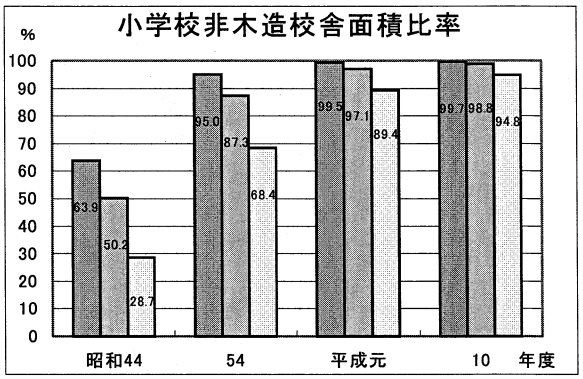
市町村民税の均等割の税率が人口規模に応じて３段階に区分して設定されている理由としては、住民が市町村から受ける受益は都市化の進展に伴い増加することなどが挙げられています。

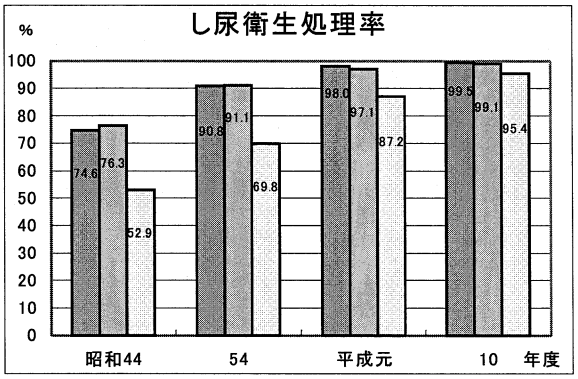
これに対し、住民が市町村から受ける行政サービスの内容は人口規模別に見ても均質化の傾向にあることから、昭和 55 年度税制改正以降の改正においては、各人口段階ごとの税率の引上げ額を同額とすることにより、人口段階区分に応じた税率の格差が縮小されてきていますが、今後ともその格差縮小を図る必要があると考えられます。

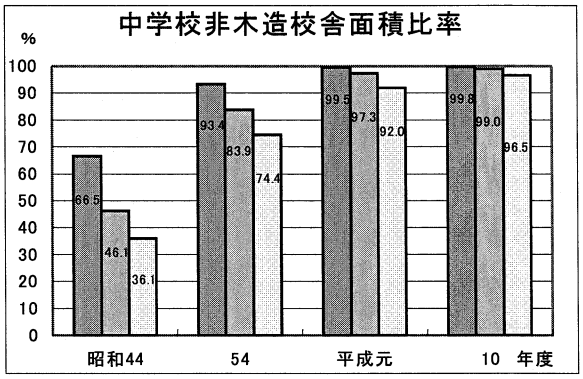
（資料 28）　人口規模別地方公共財の整備状況等の推移

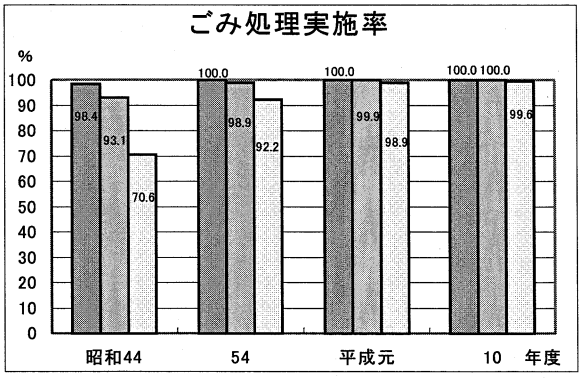












（注）各年度とも「公共施設状況調（自治省財政局）」による。なお、各比率は、次の計算式によって算出したものである。

・道路改良率＝改良済延長（m）／実延長（m）×100

・し尿衛生処理率＝（下水道マンホール投入＋処理施設処理＋下水道放流＋し尿浄化槽）処理量（kl）／年間総排出量（kl）×100

・ごみ処理実施率＝ごみ処理人口（人）／処理計画人口（人）×100

・小・中学校非木造校舎面積比率＝

非木造校舎面積（㎡）／校舎面積（㎡）×100

(ハ) 生計同一の妻に対する非課税措置

均等割の納税義務を負う夫と生計を一にする妻に対しては均等割が非課税とされていますが、その趣旨は、夫婦を社会生活上の単位として一体とみなして、夫に課税した場合には妻に対して二重に課税しないとするものです。

この非課税措置については、妻も地方公共団体から行政サービスを受けてお

り、また、一定の所得を稼得する妻は税負担能力（担税力）を有するため、個人単位課税の観点からそのあり方を見直す必要があると考えられます。

［補論］主な租税論

租税の望ましいあり方について、理論的にはどのように考えればよいかに関し、主に個人所得課税のあり方をめぐって、従来から学術的な議論が積み重ねられてきています。これらを「租税論」と言うことがありますが、代表的なものとしては、以下のような考え方があります。

① 「包括的所得税論」は、その名称のとおり、所得税の課税対象となる「所得」について包括的な把握を行おうとするものです。担税力の指標として、希少な経済資源を利用し得る能力（「経済力」）に着目し、一年間において経済力の増加に寄与するあらゆる種類の所得を区別なく合算した上で、総合課税を行うことが望ましいとしています。ここで言う経済力の増加分は、現在における経済資源の利用に資する分（消費）と、将来における経済資源の利用に資する分（貯蓄の蓄積や保有資産の価値増加）とを問わず、両者を合わせたものとなります。

担税力として一定期間内の経済力の増加分を測るに当たっては、所得の多寡のみが問題となることから、所得の種類や実現のタイミングといった異質性については捨象されています。したがって、包括的所得税では、源泉を異にする勤労所得、事業所得、資産所得等が、発生時点において、すべて等しく課税ベースに算入されることになります。このため、フリンジベネフィット、帰属家賃、未実現キャピタルゲイン及び社会保障給付等も、経済力を増加させることから、課税ベースに含まれます。このように課税ベースを漏れなく広く捉えることで、水平的公平の達成を目指すとともに、そうした包括的所得に対して累進税率を適用することで、垂直的公平を達成することを目指しています。

② 「支出税論」は、消費を課税ベースとした個人に対する直接税を提唱するものであり、基本的には包括的所得税との比較において議論されています。なお、直接税と間接税という大きな相違があるとはいえ、消費一般に広く負担を求めようとするという点においては、支出税は付加価値税（消費税）とも共通点を有していると言うこともできます。

一年間の経済力の増加分に対して課税する包括的所得税とは異なり、支出税は、一生の間の所得を担税力の指標として用いています。その上で、一生の間の所得は、各年の消費を一生にわたって積み上げたものにほぼ一致することに着目し、各期間の消費を課税ベースとすることが望ましいとしています（ただし、遺産・贈与の取扱いについては、別建ての資産移転税を組み合わせる等の対応が必要であると指摘されています。）。

支出税の課税ベースの算定に当たって、個人の日々の消費額を逐一記録させ、それらを積み上げる形で適正な申告を求めることは不可能です。そのため、各期間において包括的所得と純貯蓄を算出し、その差額を消費とみなして申告する方式等が提唱されています。ただし、純貯蓄の算出のためには、各年において個人の貯蓄や借入れを完全に把握しなければならないこと等から、支出税には実行可能性に難点があり、実施に移された例はほとんどありません。

③ 「最適課税論」は、課税による資源配分の効率性や所得分配の公平性等の観点を考慮し、両者の調整を図りつつ、望ましい課税のあり方を模索する議論です。資源配分の効率性のみを重視した場合には、消費と貯蓄の選択、あるいは労働と余暇の選択といった納税者の経済活動が、課税により何らの攪乱的な影響を受けないとの条件を満たすという点において、定額の一括税が最適であるとする結論が導き出されます。一方で、個人の経済状況を一切考慮しないような人頭税が、公平性の観点から問題があることは言うまでもありません。このように、効率性と公平性に関する価値判断の置き方によって、最適な税に関する結論は変わり得ます。

最適な所得税に関する議論を例に取ると、効率性を重視する立場からは、労働、資本、土地等の生産要素について、それぞれの供給の価格弾力性が異なることを前提として、税率を差別化した分類所得税が望ましいとする立場がある一方、効率性に加えて垂直的公平の観点も考慮する立場も有力です。後者の立場では、通常はトレード・オフの関係にある効率性と公平性の両基準につき、どのようにウェイト付けするか（社会的厚生をどのように評価するか）によって、結論は変わり得ます。例えば、低所得者の厚生を重視する場合（ロールズ的基準）における最適な所得税制は、すべての家計を等しく位置付ける場合（ベンサム的基準）と比べて、課税後の所得が平準化される一方、課税による資源配分の歪みが大きくなるとされています。

このように、最適課税論は、納税者の効用や社会厚生の捉え方によって得られる結果が異なってくることから、現実の政策決定に用いるには難しい面もあるとされていますが、適切な税制のあり方は様々な与件の下で変わり得るものであることを示唆しています。

④ さらに、所得を勤労所得と資本所得とに二元的に捉える考え方があります。この議論においては、資本は労働よりも流動的である（供給の価格弾力性が大きい）ことを前提として、勤労所得に対しては累進税率を適用する一方、資本所得に対しては勤労所得に適用する最低税率以下の税率により分離課税することが望ましいとしています。また、経済の国際化に鑑み、「足の速い」資本所得の流出に対する問題意識から、資本所得に対して低い税率で課税する意義を見出す議論もあります。

二　法人課税

1．法人税

(1) 法人税の意義

①　法人税とは

経済社会において、法人企業の営む活動は多岐にわたっています。企業は、その生産活動に必要な資金を調達し、従業員を雇い入れ、原材料を購入するなどして、財・サービスを生産・販売して、利益を獲得します。そして、これにより得た利益を、企業は、株主に配当したり、社内に留保して将来の投資に備えます。法人税は、法人に対して、このような企業活動により得られる利益を基礎に税負担を求めるものです。

法人税は、経済活動における法人部門の比重の増大に伴い、法人からも公的サービスの費用を賄うための負担を求めるべきであるとの考えから成立・発展してきました。経済の発展と企業活動の進展に伴い、法人税の比重は次第に高まり、現在においては、法人税は、わが国においても諸外国においても、政府の歳入として重要な地位を占めるに至っており、個人所得課税と並んで所得課税の一翼を担うものとして税体系において基幹的な税目となっています。

②　法人税と所得税との間の負担調整

法人税は、基本的には、法人が１年間（事業年度）を通じて生み出した所得金額に、税率を乗じることにより求められます。

法人は、法人税の課税後の所得を株主に配当したり、あるいは再投資のために社内に留保します。したがって、法人所得のうち、配当に対しては、法人段階での法人税だけではなく、配当を受け取る個人株主の段階で所得税が課されることになるため、法人税と所得税との間の負担調整をどうするかという問題があります。

配当に対する法人税と所得税との間の税負担の調整がまったく行われない場合には、企業の資金調達の方法や資本市場に影響を及ぼす可能性があることなどが指摘されています。

配当に対する法人税と所得税との間の調整については、アメリカを除く主要諸外国において税負担の調整措置が講じられていますが、わが国においても、シャ

ウプ勧告以降、基本的には税負担の調整が必要との考え方に基づき、調整措置が講じられています。現行の個人と法人をめぐる法人税の基本的仕組みは、所得税において配当税額控除制度が設けられており、株主の受取配当に対する所得税負担を軽減することにより、配当に対して課される法人税と所得税との間の税負担の一部を個人株主段階で調整するものです。

（参考１）法人税・所得税の負担調整に関する基本的仕組み

個人と法人をめぐる法人税の基本的仕組みについては、法人の性格をどのように考えるかによって、考え方が分かれてきました。すなわち、法人は株主とは独立した存在であると見る法人実在説の立場からは、法人税は法人独自の負担であり、配当に対する法人税と所得税の税負担の調整を行うことは不要であるとの主張がなされてきました。一方、法人は個人（株主）の集合体であるとの法人擬制説の立場からは、法人税は所得税の前取りであり、配当に対する法人税と所得税の税負担の調整を完全に行うべきであるとの主張がなされてきました。

法人の活動の社会的実態を見ると、法人は株主と別個の独立した主体として経済活動を営み、成果をあげていることは事実です。しかしながら、同時に、法人の経済活動によって得られる所得が配当の形で株主に帰属するという側面があり、また、これが法人という企業形態の存立目的であることも否定することはできません。このような二面的な性格を有する法人について、法人実在説あるいは法人擬制説という形で一面的に割り切ることは困難と考えられます。

（参考２）法人税の「負担」

法人税に関する古典的な議論によれば、法人税は、短期的に見ると、消費者や労働者よりも、主として企業とその株主に帰着するものとされ、また、法人税は、利潤に対する課税であり、企業の利潤極大化行動を前提にすると、短期的には、企業の生産量には影響を与えないものとされていました。

しかし、現実の市場や企業行動を踏まえると、法人税の「負担」は、企業の価格設定や賃金・利潤の分配、さらには生産活動にも影響を与えていると考えられます。法人税の転嫁の度合いは、その企業が生産する財・サービスの市場の競争状態や需給関係、価格弾力性がどのようになっているか、企業が資本や労働などの生産要素の組合せをいかに早く変

更することができるか、資本や労働の移動可能性があるか、といった点に左右されます。近年の経済動向を踏まえれば、経済の自由化・国際化を通じて企業の価格支配力が一般に弱まっていることから、消費者に対する短期的な転嫁の可能性は以前より低下しているという見方があります。その一方、生産要素の間では、資本市場の拡大や国際的な流動性の高まりの中で、相対的に移動が困難な労働の対価である賃金への転嫁が容易になっているとの見方もあります。

法人税の「負担」は、このように、法人（あるいはその株主）のみならず労働者や消費者などにも帰着しているものと考えられます。

法人税の「負担」を誰がどの程度負うのかについては、一義的に想定することはできませんが、一般に、中長期的には、法人（あるいはその株主）のみが「負担」すると考えるのは適当ではありません。

③ 法人税の課税所得

法人税の課税所得は、各事業年度の収益から費用及び損失を控除して算出される企業会計上の利益に、受取配当の益金不算入等の税法上の調整を加えて計算されます。これに税率を乗じ、税額控除等の調整を行って、法人税額が算出されます。

法人の課税所得計算においては、その期に企業が稼得した利益の額を基礎とするという基本的な考え方に加えて、減価償却費や引当金の繰入れなどの企業の内部取引について恣意性を排除する必要があることなどから、株主総会において報告・承認された商法上の確定決算を基本とするという、いわゆる「確定決算主義」が採られています。

「確定決算主義」の具体的な内容としては、一般に、以下の点が挙げられています。

イ．商法上の確定決算に基づき課税所得を計算し、申告すること。

ロ．課税所得計算において、決算上、費用又は損失として経理されていること（損金経理）などを要件とすること。

ハ．別段の定めがなければ、一般に公正妥当な会計処理の基準に従って計算すること。

④　商法・企業会計原則との関係

税法と商法・企業会計原則は、企業の所得あるいは利益を計算するという点で共通するところがあります。しかし、これらは、それぞれ固有の目的と機能を持っています。

企業の会計には、財産・持分をめぐる株主や債権者などの利害関係者の間の利害を調整する機能と、関係者に企業の財政状態と経営成績を開示するという情報を提供する機能の２つの機能があります。具体的には、商法会計は、株主及び会社債権者の利益の保護を目的として、配当可能利益の計算などによる利害調整機能を有するとともに、株主などに対する情報提供機能を有しています。また、証券取引法会計は、投資者の保護を目的とした情報提供機能を有しています。

一方、税法は、税負担の公平や税制の経済に対する中立性を確保することなどを基本的な考え方としており、適正な課税を実現するため、国と納税者の関係を律しているものです。したがって、適正な課税を実現するという税法固有の考え方から、税法における課税所得の捉え方が商法・企業会計原則と異なる場合があることは当然です。例えば、受取配当の益金不算入、引当金の繰入限度額や寄附金の損金算入限度額といった制度は、税法固有の取扱いとされているものです。

また、法人税法が、商法・企業会計原則における会計処理の保守的な考え方や選択制をそのまま容認すれば、企業間の税負担の格差や課税所得計算の歪みがもたらされる場合があります。

法人税の課税所得については、今後とも、適正な課税を実現するという税法固有の目的を確保する観点から、必要に応じ、商法・企業会計原則における会計処理と異なった取扱いをすることが適当です。

（参考）法人税の沿革

わが国においては、明治 20 年（1887 年）に所得税が創設されましたが、この所得税が、明治 32 年（1899 年）に、分類所得税として全面的に改組され、個人の納税者の範囲が明確化されるとともに、法人に対しても所得税が課税されるようになりました（税率 2.5%）。

その後、昭和 15 年には、所得税の大幅な改正が行われ、これまで第１種所得として所得税において課税されてきた法人税が、所得税から切り離され、18%の比例税率の独立の租税として創設されました。

さらに、戦後、昭和25年のシャウプ勧告に基づく税制改革では、35%の単一税率が導入されるとともに、法人段階と個人株主段階の税負担の調整のために個人株主段階での配当税額控除及び法人間の重複課税排除のための法人間配当益金不算入制度が設けられました。

なお、法人税率については、昭和27年に公益法人等・協同組合等について、昭和30年に中小法人について軽減税率が導入されました。

その後、昭和36年には、企業の株式による資金調達を容易にし、自己資本充実を図るという政策目的に資する観点から、配当軽課制度が導入され、法人所得のうち配当に充てられた部分については基本税率の約4分の3の軽減税率を適用することとされ、これに対応して、所得税における配当税額控除率が従来の4分の3に引き下げられました。

しかし、昭和63年の抜本的税制改革では、この配当軽課制度は、制度を簡明にするなどの見地から廃止され、個人株主段階での配当税額控除に調整を一本化することとされました。また、法人間の配当についても、法人企業による株式保有の増大などの経済実態を踏まえ、一定の親子会社間の場合を除き20%を益金に算入する制度に改められました。

(2) 法人税の現状

① 負担の水準

イ．法人課税の実効税率

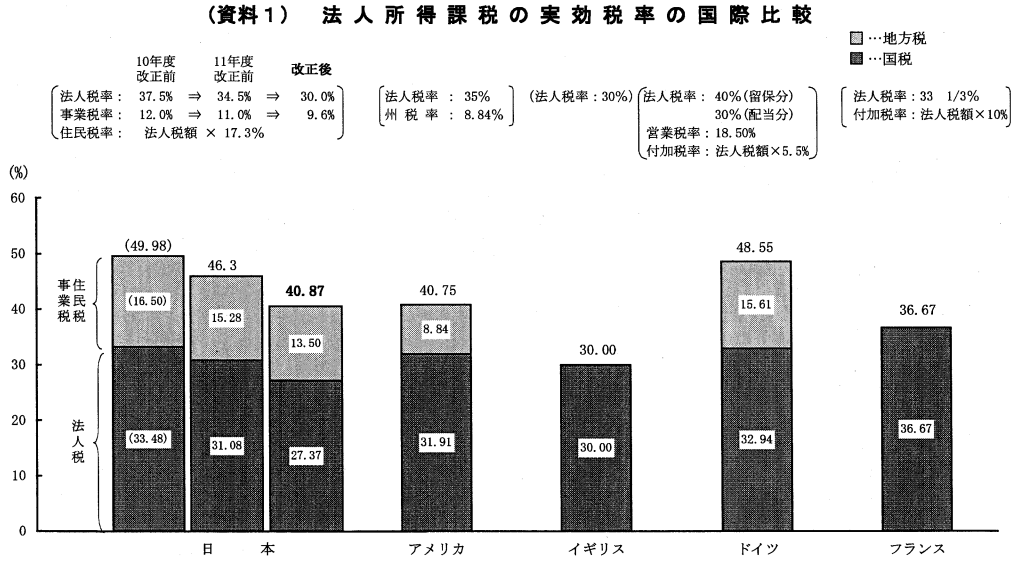
わが国においては、平成10年度税制改正において、経済活動に対する税の中立性を高めることにより、企業活力と国際競争力を維持する観点から、法人税の課税ベースの大幅な見直しが行われました。これと併せて、法人税の基本税率が37.5%からアメリカの水準以下の34.5%に、法人事業税の基本税率が12%から11%にそれぞれ引き下げられ、法人課税の実効税率は49.98%から46.36%に引き下げられました。

さらに、平成11年度税制改正においては、景気情勢に配慮し、課税ベースの見直しは行わずに税率の引下げを行い、法人税の基本税率を30%に、法人事業税の基本税率を 9.6%にそれぞれ引き下げることにより、法人課税の実効税率は40.87%に引き下げられました。

その結果、平成10年度及び11年度の2年間で、法人税の基本税率は7.5%ポイント、法人事業税の基本税率は 2.4%ポイントそれぞれ引き下げられたことになり、法人課税の実効税率は10%ポイント近く引き下げられました。

法人課税の実効税率を国際比較で見ると、わが国の現在の法人課税の実効税率である 40.87%は、アメリカとほぼ同じ水準となっており、他の主要国と比較しても遜色なく、国際水準並みになっています。

（資料１） 法 人 所 得 課 税 の 実 効 税 率 の 国 際 比 較



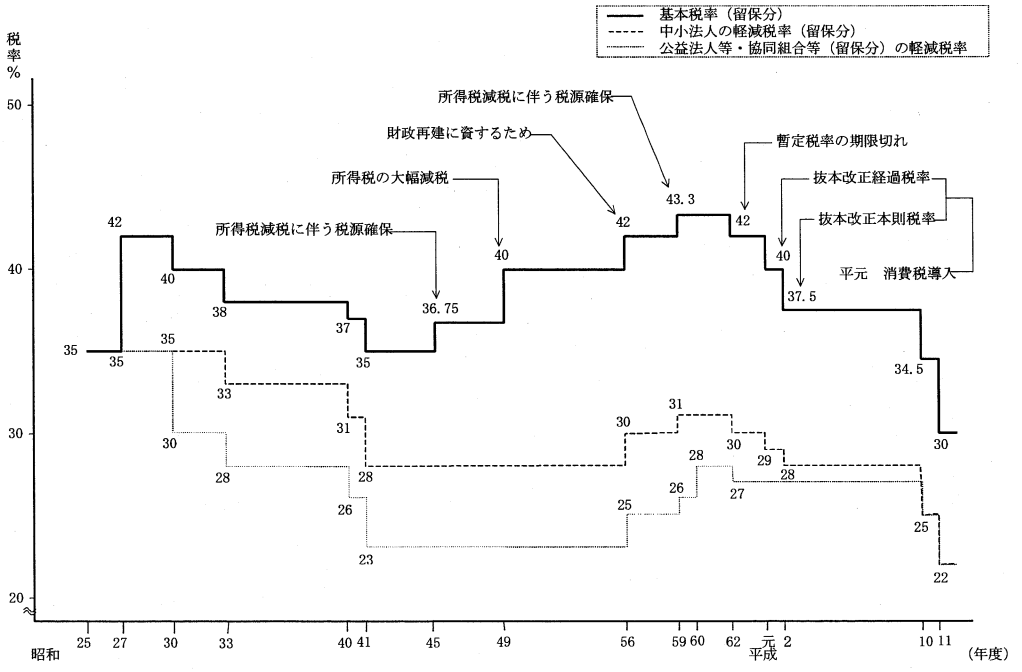
(注) 1．日本の実効税率は、法人事業税が損金算入されることを調整した上で、「法人税」「法人住民税」「法人事業税」の税率を合計したものである。

2．アメリカの「地方税」は、カリフォルニア州（州法人税）の例である。なお、一部の市では市法人税が課税される場合があり、例えばニューヨーク市では連邦税・州税・市税をあわせた実効税率は45.79%となる。このほか、一部の州・市では、法人所得課税のほか、支払給与額等に対して課税される場合もある。

3．ドイツの実効税率は、付加税（法人税額の5.5%）を含めたものである。なお、ドイツの「国税」は、連邦と州の共有税（50：50）であり、「地方税」は、営業収益を課税標準とする営業税である。また、留保分、配当分にかかる税率を一律25%にすること等の改革案が提出されている。

4．フランスの実効税率は、付加税（法人税額の10%）を含めたものである。なお、フランスでは、法人所得課税のほか、職業税（地方税）が課税される。

（資料２） 法 人 税 率 の 推 移



ロ．税負担の国際比較

「税負担」は、「課税ベース」と「税率」を掛け合わせたものであり、その国際比較を行う場合には、「課税ベース」と「税率」の双方について検討する必要があります。しかしながら、「課税ベース」については定量的な比較は容易ではありません。例えば、わが国はアメリカと比較すると、引当金の存在やキャピタルロスを通常の所得と通算しているなどの点で、わが国の方が課税ベースが狭くなっています。

また、わが国の企業風土の特徴として、法定外福利厚生費などの支出が諸外国と比べ相対的に大きくなっていることも課税ベースに影響するものと考えられます。課税ベースの国際比較を行う際には、税制の取扱いだけではなく、給与の支給形態や雇用慣行など、比較の前提となる企業慣行が国際間で異なっていることにも留意しなければなりません。

（注）マクロ指標を用いた法人税負担の国際比較については、法人の「税負担」を表す指標として適当なものを見出すことは困難な面があります。例えば、法人課税の税収の法人所得に占める割合など、マクロ指標を用いて国際的な税負担を比較する場合には、次のような限界があります。

(イ) 分母の法人所得は、赤字企業の欠損と黒字企業の所得とが通算された結果であるため、赤字企業の欠損が多い場合には、指標の数値が大きくなります。

(ロ) また、そもそもわが国では人口比での法人数が多いのに対し、ドイツのように法人数の少ない国もあり、法人課税の税収にも差異が存在していることなども考慮する必要があります。

② 法人税収

わが国においては、法人税収は、昭和30年代後半から国税収入のおおむね30%程度を占め、昭和63年度には35.3%を占めるまでに至りましたが、その後割合は低下し、近年はおおむね20%台前半で推移してきています。

平成12年度（予算額）を見ると、わが国の国税収入50兆6,620億円のうち、法人税収は9兆9,470億円となっており、国税収入に占める法人税収の割合は19.6%となっています。なお、この法人税収の水準は、景気の影響や法人税率の引下げなどもあり昭和58年とほぼ同じ水準となっています。

③ 課税の概況

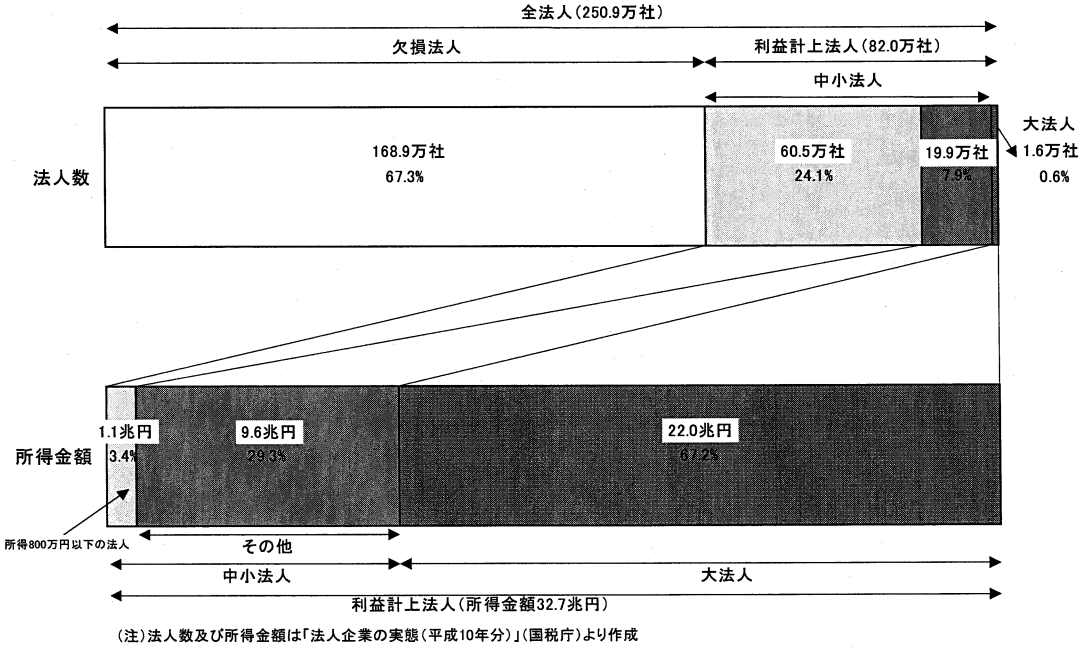
イ．法人税の課税状況

わが国の法人数は、平成10年分の「法人企業の実態」（国税庁）によれば、約251万社に上っています。

一般の法人に適用される法人税の税率には、基本税率のほか、中小法人（資本金1億円以下）の所得800万円以下の部分に適用される軽減税率があります。平成10年分の法人税の申告状況から、適用されている税率ごとの法人の分布を見ると、黒字申告法人であって基本税率のみが適用されている大法人（資本金1億円超）が法人全体のうち0.6%、所得が800万円超であって中小軽減税率とともに基本税率が適用されている中小法人が同7.9%、中小軽減税率のみが適用されている中小法人が同24.1%、赤字申告法人（大法人・中小法人）が同67.3%となっています。

一方、利益計上法人の所得金額の合計のうち、大法人の占める割合は約7割という状況にあります。

（資料3）法人の内訳（法人数、所得金額）



（注）法人数及び所得金額は「法人企業の実態（平成10年分）」（国税庁）より作成

ロ．法人税の課税対象

法人税の課税対象は、大企業から個人類似の小規模法人に至るまでその規模が多岐にわたるほか、株式会社・有限会社・合名会社・合資会社、上場会社・未上場会社、普通法人・公益法人等・協同組合等、様々な形態のものから構成されています。

(3) 法人税の課題

① 税率と課税ベースの適正化

課税ベースを適正化することにより、産業間で実質的な税負担が異なっていたり税制が特定の産業・企業に奨励的ないし抑制的になっていることを改めることは、税制の中立性の向上に資するものです。

主要な先進国においても、法人課税について、企業間・産業間の税の中立性の確保及び経済の活性化などの観点から、「課税ベースを拡大しつつ、税率を引き下げる」という法人税改革が、1980 年代半ばから 90 年代にかけて行われています。既に述べたように、わが国においても、同様な観点から、平成 10 年度税制改正において、法人税の課税ベースの大幅な見直しと法人税の基本税率の引下げが併せ行われましたが、平成 11 年度税制改正においては、景気情勢に配慮し、課税ベースの見直しは行われないまま税率の引下げが行われました。

わが国の現在の法人課税の実効税率は、既に述べたように、国際水準並みとなっています。わが国の厳しい財政状況などを考えると、法人税率の更なる引下げの余地はないと言えます。

また、課税ベースの問題については、平成 11 年度税制改正の経緯にも十分留意しつつ、公正・中立で透明性の高い税制を構築する観点から、今後、残された課題について、その一層の適正化に向けて取り組んでいくことが重要です。

② 企業組織再編への対応

企業が国境を越えて活動し、広く競争が行われる中で、わが国企業の競争力を維持・確保する観点から、柔軟な組織再編を可能にする法制度の整備が進められています。税制としても、企業の経営形態に対する中立性などの観点から、会社分割に係る税制と連結納税制度は極めて重要な課題であり、その導入に向けて検討を進める必要があります。これらは、いずれも、法人税制の基本的枠組みを大きく変えるものであり、法人税法をはじめ各税法における抜本的かつ広範な見直しを必要とするものです。

③　その他の課題

公益法人等に対する課税のあり方については、これまでも課税の公平・中立の観点から必要な見直しが行われてきていますが、収益事業の範囲を含め、その課税のあり方について見直しを行っていく必要があると考えられます。

また、非営利活動の担い手の新たな類型として設けられたＮＰＯ法人に関する税制上の措置については、その実態を見極めた上で、相当の公益性を担保するための基準や仕組みをどのようにするかを含め、広範な観点から検討していく必要があります。

金融の自由化や経済活動の国際化に伴い事業体の多様化が進展してきている中で、特定目的会社（ＳＰＣ）や投資法人といった法人制度が導入されるとともに、これらと同様の経済的意義を有する信託を使ったスキームも導入されています。このように、投資や事業の主体が多様化していく中で、多様な事業体に対する課税のあり方について検討する必要が生じてきています。

さらに、法人についても公的サービスを享受する以上一定の負担を求めるべきとの指摘がある中で、恒常的に赤字法人の割合が高いということについて、所得課税である法人税としてどう考えていくかという問題があります。

(4) 税率と課税ベースの適正化

①　税率

イ．基本税率

現在の法人税の基本税率である30％は、シャウプ税制改革時に35％で始まった戦後の法人税制において最も低い水準であるほか、国税の基本税率の水準としてはイギリスと並んで主要先進国の中でも最低の水準となっています。

企業活動の国際化が進んでいる現状に顧みれば、わが国の法人課税の負担水準が主要諸外国と比較してかけ離れたものとなることは適当でないと考えられます。

ロ．軽減税率

法人税には、現在、基本税率（30％）のほかに、中小法人の所得800万円以下の部分に係る軽減税率（22％）と公益法人等及び協同組合等に係る軽減税率（22％）が設けられています。

中小法人に対する軽減税率については、法人税制は企業の規模・形態に対し

中立的であることが望ましく法人税率は単一の比例税率が適当であること、税負担回避のための会社分割を招く懸念があること、中小企業に対しては既に税制上様々な特例措置が講じられていることなどを考慮すれば、基本税率との格差を縮小する方向で検討していくことが適当です。

また、公益法人等及び協同組合等に対する軽減税率（22%）については、これらの法人の営む事業と一般法人の営む事業とは競合しており、税制が競争条件を異なるものとすることは適当ではないことから、基本税率との格差を縮小する方向で検討していくことが適当です。

（注）個人所得課税においては、所得が大きくなるとともに高い税率が適用される累進税率が採用され、所得再分配の機能を果たしています。所得の再分配という概念は、本来、自然人である個人についてのみ考えられ、法人については当てはまらないと考えられます。

② 課税ベースの適正化

法人課税については、昭和40年の法人税法全文改正以来、全般的な課税ベースの見直しは行われていませんでしたが、近年、経済社会の構造変化や国際化が進展する中で、税の公正性・中立性・透明性に対する要請が一層強まっていることから、これに対応するために、当調査会の法人課税小委員会において、課税ベースの問題を中心に専門的・技術的な検討が行われ、平成8年11月に「法人課税小委員会報告」としてとりまとめられました。

この報告では、課税ベースの見直しの視点として、「課税ベースの全般的な点検の中で、その拡大の可能性を探っていく際には、社会経済情勢の変化や税制に対する新たな要請を踏まえつつ、公正・中立で透明性の高い税制を構築する観点から、望ましい方策を追及する必要がある。そのためには、企業業績を、その実態に即して、的確に把握し課税することが重要である。また、課税ベースの拡大に直ちに結びつくものでなくとも、その適正化の観点から改正すべき点は、併せて措置すべきである。」とされています。

具体的には、以下の視点から課税ベースの見直しが検討されました。

イ．費用又は収益の計上時期の適正化

税制の立場から、各年の企業業績を的確に把握するため、費用又は収益の計上時期の適正化が必要である。

ロ．保守的な会計処理の抑制

商法・企業会計原則においては、いわゆる保守主義の観点から、企業の健全性に配慮した会計処理方法を規定している。これは、費用や損失の計上を収益の計上よりも優先させるものとなっており、法人税法においては、課税所得計算の適正化を確保する観点から、過度に保守的な会計処理を抑制する必要がある。

ハ．会計処理の選択制の抑制・統一化

会計処理方法の選択制は、商法・企業会計原則の面からは合理性があるとしても、課税所得計算に差異をもたらし、同様な条件の下にある企業間に税負担の格差をもたらすことになる。課税所得計算の裁量性を抑制し、制度の透明性の向上と企業間の税負担の格差の是正を図る観点から、法人税法においては、会計処理の選択制の抑制・統一化が必要である。

ニ．債務確定主義の徹底

費用の計上時期の適正化を図る場合においても、課税の公正・明確化の観点から、不確実な費用や長期間経過後に発生する費用の見積り計上は、法人税法においては、これを極力抑制する必要がある。

ホ．経費概念の厳格化

法人が支出する「経費」の中には、事業遂行上通常必要とされないものも含まれているおそれがあるので、法人税法においては、経費概念を従来以上に厳格に捉える必要がある。

ヘ．租税特別措置の一層の整理・合理化

産業間・企業間の中立性の確保の観点から、租税特別措置の一層の整理・合理化が必要である。また、利用者が特定の者に偏在している措置については、これを極力抑制し、真に必要性があるものに限る必要がある。

ト．国際課税の整備

経済の国際化が進展する中で、租税回避を防止するなどの観点から、移転価格税制、タックス・ヘイブン税制、外国税額控除制度の適正化など、国際課税のより一層の整備を図る必要がある。

こうした視点から課税ベースの38項目について検討が行われ、平成10年度税制改正においては、引当金の廃止・縮減、減価償却（新規取得建物の定額法への一本化、建物耐用年数の短縮など）、上場有価証券の評価（切放し低価法の廃止）、

長期大規模工事の工事進行基準への一本化、割賦基準の廃止など19項目の見直しが行われました。

今後は、法人課税小委員会報告で指摘された見直しの視点を中心として、残された課題を含め、法人課税の課税ベースの一層の適正化に向けて引き続き取り組むことが重要です。

こうした課税ベースの適正化により、産業間で実質的な税負担が異なっていたり税制が特定の産業・企業に奨励的ないし抑制的となっている場合に、これを改めることは、税制の中立性の向上に資するものです。

また、公正・中立で透明性の高い税制を構築する観点から課税ベースを見直すことにより、企業活力の発揮や新規企業・産業の創出、経済全体の効率性の向上など、経済社会の構造改革に資すると考えます。

（資料４）法人課税小委員会報告（平成８年11月）における法人課税の課税ベースの見直しの検討項目

○　費用・収益の計上基準（工事、割賦販売等、長期金融商品、短期前払費用、支払利子）
○　資産の評価（棚卸資産、有価証券、外貨建債権債務）
○　減価償却、リース資産、繰延資産
○　引当金等（貸倒引当金、賞与引当金、退職給与引当金、製品保証等引当金、返品調整引当金、特別修繕引当金、準備金）
○　法人の経費（役員報酬等、福利厚生費、交際費、寄附金、外国の罰金）
○　租税特別措置等、金融派生商品、欠損金の繰越し・繰戻し、法人間配当
○　企業分割・合併等（現物出資の課税の特例、合併清算所得課税、連結納税等）
○　同族会社に対する留保金課税、公益法人等、保険・共済事業
○　国際課税（外国法人に対する課税、外国税額控除、タックス・ヘイブン税制、移転価格税制）
○　事業税の外形標準課税

③　租税特別措置の整理・合理化

当調査会は、累次の答申により租税特別措置の整理・合理化の必要性を指摘しており、各年度の税制改正においても整理・合理化が進められてきています。

租税特別措置は、特定の政策目的を実現するための政策手段の一つではありますが、税負担の公平・中立・簡素という税制の基本理念の例外措置として設けられているものです。

個人・企業の自由な経済活動を尊重し、それらの経済活動に中立的な税制とすることが求められる 21 世紀の経済社会の中で、特定の政策目的のために税制上の優遇措置という手段を用いることは極力回避されるべきであり、また、税制によって経済社会を誘導しようとすることにはおのずと限界があることを十分認識する必要があります。租税特別措置は、特定の企業の税負担を軽減するものであることから、政策目的自体に国民の理解が得られるか、政策目的達成のための手段として税制が適当か、といった視点を踏まえて、そもそも税制の基本理念の例外措置として値するものかどうか十分検討しなければなりません。

この他、利用実態が特定の者に偏っていないか、利用実態が低調となっていないか、創設後長期間にわたっていないか、といった視点も含め、今後も十分に吟味を行い、徹底した整理・合理化を進めなければなりません。

（参考）租税特別措置の手法

法人税に関する租税特別措置の手法としては以下のようなものがあります。

第一は、法人税を軽減するもので、税額控除によるものや一定の金額を損金の額に算入することによるものがあります。

第二は、法人税の課税の繰延べを行うもので、普通償却額を超えて償却を行う特別償却によるもの、積立額の一定限度額内の損金算入を認める準備金の形によるもの、資産の取得価額の圧縮を認めるいわゆる圧縮記帳の制度などがあります。

（資料５）租税特別措置による減収額（26,540 億円）の内訳（平成 12 年度ベース）

所得税 16,900億円(63.7%)				法人税 7,540億円(28.4%)		その他
住宅ローン控除	生・損保控除	老人マル優等	その他	法人税	投資減税（景気対策）	その他
(21.1%) 5,590億円	(10.4%) 2,770億円	(24.7%) 6,560億円	(7.5%) 1,980億円	(11.8%) 3,140億円	(16.6%) 4,400億円	(7.9%) 2,100億円

（注）上記のほか、交際費課税の特例による増収（＋7,580億円）がある。

(5) 企業組織再編への対応

近年、経済の国際化が進展するなど、わが国企業の経営環境が大きく変化する中

で、企業の競争力を確保し、企業活力が十分発揮できるよう、商法などにおいて柔軟な企業組織再編を可能とするための法制の整備が進められるとともに、企業会計においても国際的な調和の観点から大幅な見直しが行われています。

法制面では、平成９年に、持株会社を解禁するための独占禁止法の改正や合併法制の合理化が行われ、平成10年には、銀行持株会社設立の解禁のための法整備がなされました。また、平成11年には、円滑な持株会社化を可能にするため、株式交換・株式移転制度を創設するための商法改正が行われました。さらに、企業組織の再編を容易にするため、会社分割法制を創設する商法改正法が、平成12年５月に成立したところです。

この間、企業会計においても、会計基準の国際的な調和の流れの中で、税効果会計の導入、連結財務諸表制度の抜本的見直し、金融商品に対する時価評価の導入、退職給付会計の整備などが行われています。

（資料６）企業組織等に関連する法制・企業会計の改正の動向

独占禁止法等	商法等	企業会計
9.12　持株会社設立の解禁	9.10　合併手続の簡素合理化	
10.3　銀行持株会社設立の解禁 銀行持株会社設立に係る課税の特例	10.3　自己株式の取得・消却要件の緩和 資本準備金による自己株式消却への対応	11.4　・連結財務諸表制度の抜本的見直し ・連結キャッシュ・フロー計算書の導入 ・税効果会計の導入
	11.10　・株式交換・移転制度の創設 株式交換等に係る課税の特例 ・金銭債権の時価評価の導入	
	12.5　会社分割法制の創設を含む商法改正法が可決・成立	12.4　・中間連結財務諸表制度の導入 ・金融商品に対する時価評価の導入 金融商品に対する時価評価等の導入

（注）1. 独占禁止法及び商法の年月は改正法の施行日、企業会計の年月は適用開始事業年度を示している。
2. 枠内は税制上の対応を示している。

このように企業を取り巻く環境が急速に変化する中で、税制についても適切な対応が求められており、税制としても、こうした商法や企業会計などの動向を踏まえつつ、これまで、銀行持株会社設立に係る課税の特例や株式交換・株式移転に係る課税の特例、金融商品への時価法の導入など、必要な対応を行ってきています。

さらに、当調査会は、平成11年７月以降、法人課税小委員会を再開し、企業の組織再編に関する税制として、会社分割に係る税制や連結納税制度について、その導

入に向けた検討を進めています。その検討に当たっては、税負担の公平、企業の経営形態に対する中立性の観点を基本とすることが重要と考えます。

① 会社分割に係る税制

イ．会社分割法制の整備とその内容

会社分割とは、一般に、会社からその一部を切り離すことにより、一つの会社を法律上独立した複数の会社に分けることをいいます。

今回法整備された会社分割は、会社の営業の全部又は一部を他の会社に承継させることにより、会社を分割するというもので、従来のわが国商法にはなかった概念が導入されたものです。

（注）これまでは、会社の分割は商法上認められている現物出資などにより可能でした。この場合、裁判所が選任する検査役が出資財産やその価格などについて調査することとされています。しかし、その調査にどのくらいの期間を要するか予測が困難であり、その間、営業を停止しなければならない、また、会社設立の時期が決められない、といった問題が指摘されています。さらに、債務の引受けについては、債権者の個別の同意を得なければなりません。これに対し、今回法整備された会社分割制度においては、検査役の調査が不要とされ、また、会社分割の効果として、債務を含めた権利義務が包括承継されるため、債権者の個別の同意が不要となるなどのメリットがあります。

分割の種類としては、分割する会社の営業を承継する会社が既存の会社である「吸収分割」と、承継する会社が分割により新しく設立される会社である「新設分割」が規定されています。また、会社分割に際して、営業を承継する会社は株式を発行しますが、その株式を分割する会社に割り当てる「物的分割」と、これを分割する会社の株主に割り当てる「人的分割」のいずれもが認められています。さらに、これらの中間的形態や複数の会社が共同で行う新設分割も可能とされており、商法上認められる会社分割の形態や方法は多様となっています。

ロ．会社分割制度と税制

今回の商法改正による会社分割制度の創設を踏まえ、当調査会は、法人課税小委員会において、平成13年度税制改正における会社分割に係る税制の整備に向けて検討を進めています。

会社分割が行われた場合、会社間の資産の移転、各種引当金などの引継ぎ、

株式などの交付といった局面で課税の取扱いが問題となります。

諸外国の例を見ると、会社分割により移転する資産については、その譲渡益に課税することを原則としています。しかし、会社分割には多種多様なものがあり、このうち、通常の資産の移転とは異なり、分割の前後で経済実態に実質的な変更がない会社分割については、税制上も中立的な取扱いとするとの考え方から、特例として課税の繰延べを行うものとされています。また、合併に係る税制上の取扱いについても、会社分割に係る税制と整合性のある取扱いとなっています。

会社分割についての法的構成は、会社分割を合併と同質の事象として組織法的に構成する大陸型と、会社分割を現物出資による財産の譲渡とその対価として取得した株式の株主への分配の組合せとして構成するアメリカ型の２つがあります。

このうちアメリカ型の会社分割は、今回のわが国商法の改正においては手当てされておらず、わが国に導入される会社分割とは基本的に形態が異なっています。したがって、わが国において、会社分割に係る税制を検討するに当たっては、今回の商法改正により法整備がなされた会社分割制度を念頭に置いて、検討を進めることが適当と考えます。

諸外国においては、会社分割税制について、会社分割の形態や手法は多様なことから、非常に詳細な規定が設けられており、また、会社分割の内容が課税繰延べの適格要件を満たさない場合、大きな税負担が生じ得ます。このため、例えばアメリカにおいては、会社分割については、その税制上の取扱いについて課税当局に事前に確認するいわゆるアドバンス・ルーリングの取得などが行われています。また、フランスにおいては、大蔵大臣による事前承認制が採られています。

ハ．会社分割に係る税制の検討の視点

会社分割に係る税制を検討するに当たっては、株主や会社債権者の利益の保護を目的とする商法と適正課税の実現を目的とする税法との違いにも留意しつつ、税制の観点から十分な検討が必要です。そのためには、商法における計算規定など会社分割の具体的取扱いや資産・負債の分割の際の取扱いの詳細、会計処理のルールの明確化が期待されます。

会社分割に係る税制上の対応を検討する際の論点は、広範かつ多岐にわたっていますが、主なものとしては以下の４点があります。

(イ) 合併・現物出資などの資本等取引と整合性のある課税のあり方

会社分割には、その経済実態が合併や現物出資と同様なものがあります。また、増減資、自己株式の消却、残余財産の分配あるいは実質的な利益の資本組入れなどの資本等取引が生じ得ます。

このため、合併、増減資など各種の資本等取引と整合性のある課税のあり方を確保する必要がありますが、その際、合併などに係る現行税制についても併せて広範な検討を行う必要があります。

(ロ) 株主における株式譲渡益課税やみなし配当課税に対する適正な取扱い

分割する会社の法人株主及び個人株主は、会社分割により、分割する会社の株式を保有したまま、あるいは分割する会社の株式と交換に、新設・吸収会社の株式を取得しますが、この場合、法人税及び所得税における株式譲渡益やみなし配当の課税関係について、適正な取扱いを確保する観点から検討を行う必要があります。

(ハ) 納税義務・各種引当金などの意義・趣旨などを踏まえた適正な税制措置のあり方

会社分割が行われる場合の商法・企業会計における具体的な取扱いを踏まえ、納税義務・各種引当金の引継ぎなどについて、分割する会社及び新設・吸収会社における法人税法及び租税特別措置法などの広範な各税法の適用関係がどのようになるのか整理し、その意義・趣旨などを踏まえた適正な税制措置のあり方について検討を行う必要があります。

(ニ) 租税回避の防止

会社分割は、その形態や方法が多様となることから、租税回避の手段として利用されるおそれがあります。例えば、保有する資産を他の会社に対し譲渡する場合には、譲渡益課税がなされるのが当然ですが、吸収分割を利用して実際にはこれと同じことを行うことが可能です。この場合、譲渡益課税がなされないとすれば、会社分割が租税回避の手段として利用されることが考えられます。このようなことのないように、万全の措置を講じる必要があります。

会社分割に係る税制については、上記のような論点を含め、改正商法による具体的な取扱いや企業会計の検討の動向を見極めつつ、引き続き、法人課税小委員会で具体的な検討を進めていく必要があります。

（参考）諸外国における会社分割税制の概要

イ．アメリカの会社分割税制

アメリカにおいては、会社法に会社分割に関する特段の規定はありません。

税法上、会社分割は、(a)親会社が財産出資により子会社を設立して子会社株式を取得し、その株式を親会社の株主に分配するスピン・オフ、(b)親会社が財産出資により子会社を設立して子会社株式を取得し、その株式を親会社の株主が保有する親会社株式と交換（親会社は減資）するスプリット・オフ、(c)親会社が財産出資により複数の子会社を設立してこれらの株式を取得し、その株式を親会社の株主に分配し、親会社は清算するスプリット・アップ、の３つの類型に分類されています。

アメリカにおいては、原則として、子会社への財産の移転については親会社に対する譲渡益課税、親会社の株主に対する株式の分配は配当課税又は譲渡益課税とされていますが、一定の要件を満たす会社分割の場合にはこれらの課税を繰り延べることができます。

しかし、このような取扱いは、会社分割を利用した租税回避行為を助長する可能性があることから、

(イ) 子会社株式の分配の直前において、親会社が子会社株式の80%以上を保有し、子会社を支配していること、

(ロ) 当該分配が、収益を分配する仕組みとして行われるものではないこと、すなわち、租税回避を目的とするものでないこと、

(ハ) 株式の分配後、親会社、子会社ともに積極的に事業活動を行うこと、

などの要件の下、課税の繰延べが認められることとされています。

ロ．ヨーロッパの会社分割税制

ヨーロッパにおいては、1982年、ＥＵ加盟国の会社法調整の一環として、会社分割に関する規定を調整することを目的とした欧州理事会第６指令が採択されています。第６指令の特徴は、本指令制定当時既に存在していたフランスの会社法にならって、会社分割は合併の反対の事象と位置付け、これらを類似の法的行為として捉えている

点にあります。フランス、ドイツなどにおいては、本指令を踏まえた法整備がなされています。また、今回のわが国商法の改正で導入された会社分割制度も、基本的考え方を同様としています。

(イ) フランス

フランスにおいては、消滅分割と資産一部出資の２つの会社分割の形態があります。活用事例が多いと言われている資産一部出資についての税制上の取扱いは以下のとおりです。

分割会社については、移転資産の譲渡益課税を原則とし、大蔵大臣の事前承認を得るなど一定の要件を満たす場合に限り、課税の繰延べが認められることとされています。ただし、(a)組織的に独立したものとして区分できる事業の分割であること（独立事業要件）、(b)対価として交付された株式を 3 年以上保有すること、(c)株式を譲渡した場合は、移転資産の帳簿価額を基礎に譲渡益を算定することといった要件を満たす場合には、大蔵大臣の事前承認が不要とされています。事前承認を得た場合、あるいは事前承認が不要な場合で、移転資産の帳簿価額を実質的に引き継ぐなどの要件を満たす場合、課税の繰延べが認められることとなります。また、分割会社は、分割事業年度においては移転資産及び交付を受けた株式に係る申告（帳簿価額・時価など）を、翌事業年度以降においてはその株式に係る申告をそれぞれ行う義務があり、承継会社にも同様の義務があります。申告義務不履行の場合には、移転資産の時価との差額に対し年当たり５％のペナルティが課されることとされています。

また、承継会社は、分割会社が会社分割に係る特例の適用要件を満たす場合には、分割会社の帳簿価額を実質的に引き継ぐとともに、分割会社が計上していた引当金は引き継がなければならないこととされています。

株主については、会社分割の対価が株式及びその株式の額面の 10%以下の金銭である場合には、その金銭部分を除き、課税を繰り延べることができます。ただし、消滅分割については、分割会社が課税の特例の対象とならない場合には、株主の課税繰延べは認められません。

(ロ) ドイツ

ドイツにおいては、第６指令の採択を受けて、1995 年、会社分割の規定を含む組織変更法が制定され、これに併せて、組織変更税法の制定が行われました。

会社分割の形態としては、消滅分割、存続分割、分離独立の３つの形態があります。活用事例が多いと言われている存続分割についての税制上の取扱いは以下のとおりです。

分割会社の課税関係については、(a)独立事業要件を満たすこと、(b)対価としての金銭の交付がないこと、(c)移転資産の価額を帳簿価額とすることといった要件を満たす場合には、資産移転に伴う譲渡益課税を繰り延べることとされています。このような要件を満たさない場合、移転する資産について、分割する会社において譲渡益課税が発生することになります。

また、承継会社においては、分割会社の移転する資産・負債に係る税務貸借対照表における価額を受入価額としなければならないほか、事業の継続の要件を満たす場合に限り、一定の繰越欠損金を引き継ぐことができることとされています。

なお、会社分割を通じた租税回避を防止する観点から、会社分割後５年以内に承継会社の株式の20%超を譲渡した場合は、会社分割により移転した資産については、分割の日に遡って、譲渡益課税がなされます。

分割する会社の株主段階においては、株式で対価の交付を受ける部分については課税が繰り延べられますが、金銭やその他の資産で対価の交付を受ける部分については課税の繰延べは認められていません。

②　連結納税制度

イ．基本的考え方

連結納税制度とは、企業集団の経済的一体性に着目し、企業集団内の個々の法人の損益などを集約することにより、あたかも企業集団を１つの法人であるかのように捉えて課税する仕組みです。

連結納税制度の検討に当たっては、法人課税の体系全般にわたる検討が必要であることから、当調査会は、昨年、法人課税小委員会を再開し、その導入に向けた検討を開始しています。これまで、法人課税小委員会においては、わが国に連結納税制度を導入する必要性や導入する場合の連結納税制度の類型について検討するとともに、連結納税制度の検討を進める際の具体的な検討項目の洗い出しを行っています。

これを受けて、当調査会は、「平成12年度の税制改正に関する答申」におい

て、企業経営における企業集団の一体的経営の傾向の強まりや企業組織の柔軟な再編成を可能とするための独占禁止法、商法における見直しが進められる中で、企業の経営環境の変化に対応する観点や国際競争力の維持・向上に資する観点、企業の経営形態に対する税制の中立性の観点から、わが国においても、連結納税制度の導入を目指すことが適当であるとしたところです。

また、わが国に、連結納税制度のような企業集団に着目した新たな税制を導入するに当たっては、企業集団の一体性に着目して制度を構築するという理念が重要です。こうした理念の下に、イギリスやドイツで行われているような損益振替型ではなく、アメリカにおいて導入されているような本格的な連結納税制度を導入すべきと考えます。

今後、本格的な連結納税制度の導入に向けて、法人課税小委員会においてとりまとめられた具体的な検討項目について検討を深め、国際的にも遜色のない、21 世紀のわが国経済のインフラとなる連結納税制度を構築する必要があると考えます。

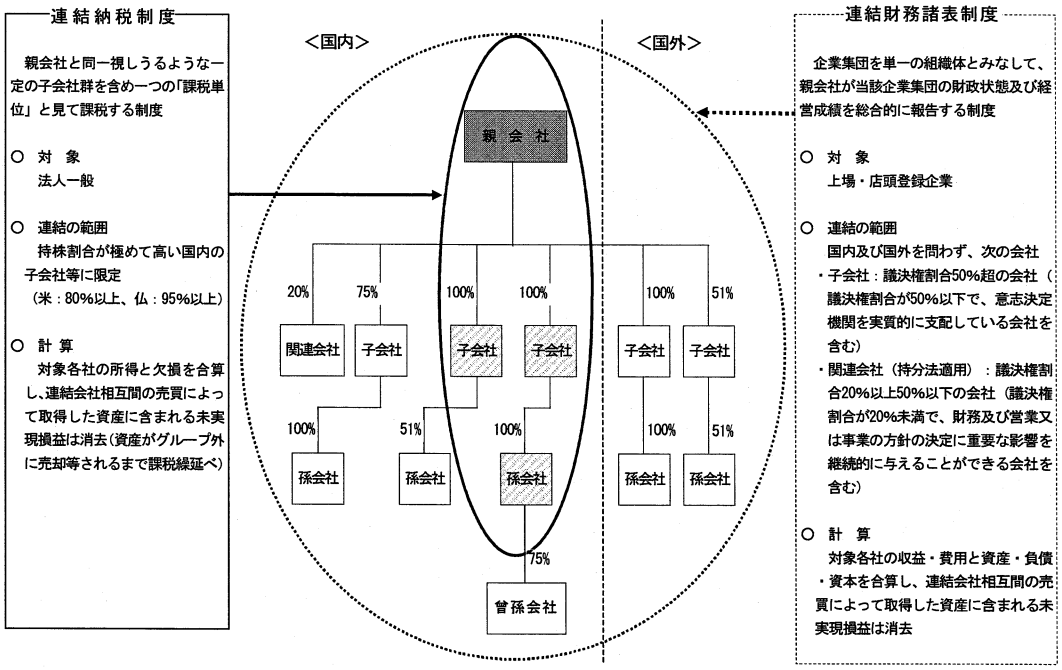
ロ．連結納税制度と連結財務諸表制度の違い

連結納税制度について議論する際、連結財務諸表制度が導入されているにもかかわらず、なぜ連結納税制度が併せて導入されないのか、との意見があります。

こうした意見が出てくるのは、連結財務諸表制度と連結納税制度は、いずれも、個々の会社という法的主体を越えて、経済的主体である企業集団を一つの単位として認識するという点で、共通の考え方があることによるものと考えられます。

しかし、連結財務諸表制度は、親会社が企業集団全体の財務状況や経営成績を株主などの利害関係者に開示することによって、利害関係者の意思決定に資することなどを目的とするものであるのに対し、税法は、税負担の公平の確保などを基本的な考え方とし、適正な課税を実現するという目的を有していることから、諸外国において導入されている連結納税制度をみても、連結グループの範囲などの適用要件、所得の計算方法などにおいて、連結財務諸表制度とは異なる別個の制度として構築されています。

（資料７）連結納税制度と連結財務諸表制度（イメージ図）



ハ．諸外国における本格的な連結納税制度

わが国において導入を目指すべき本格的な連結納税制度の例としては、アメリカとフランスの連結納税制度が代表的です。当調査会としては、本年春に、これらの国の連結納税制度の仕組みや実態について調査を行いました。

アメリカの連結納税制度は、親会社が子会社株式の 80%以上を保有する場合など一定の要件を満たす企業集団について、各法人の損益を通算し、また、各法人間の取引から生じる内部利益を繰り延べることにより、連結課税所得を計算するものです。この制度は、1917 年に、累進税率による超過利潤税の下で、累進課税を回避するための企業分割に対処し、企業集団を一体として課税するため、強制的に適用される制度として導入されたものです。その後、連結会社の範囲の見直し、税収減を考慮した２%の付加税の導入・廃止など、種々の改廃を経て、法人課税において定着してきています。

また、フランスにおいては、親会社によって株式の 95%以上を保有されている子会社を連結の対象とした本格的な連結納税制度が導入されています。フランスでは、1966 年から、厳格な要件・手続を要する大蔵大臣の個別承認による連結納税制度が認められていました。このため、極めて少数のグループのみが連結納税制度を活用するにとどまっていたと言われています。1988 年、経営形

態に対する税制の中立性を図る観点から、個別承認制を廃止するなどの改正が行われて現在の連結納税制度となっています。

ニ．今後の検討項目

アメリカやフランスで導入されているような本格的な連結納税制度は、企業集団の経済的一体性に着目して、あたかも企業集団を単一の主体として捉えて課税を行うものであり、これをわが国に導入することは、法的主体である個々の法人を課税単位としている現行のわが国法人税体系に新たな法人税体系を導入するものです。

また、連結納税制度を導入しても、すべての法人が連結対象法人となるわけではないことから、法人税の課税体系は、現行の個々の法人を課税単位とする体系と、企業集団を一つの課税単位とする体系との双方が併存することになります。

このため、連結納税制度については、連結納税を行うことができるようにするために措置しなければならない連結納税制度固有の問題のみならず、個々の法人に対する課税体系と企業集団に対する課税体系との間の整合性を確保するための措置など、法人課税の体系全般にわたる広範な検討が必要です。このような検討を十分行わないまま制度を導入すれば、様々な形で租税回避が行われるおそれがあります。

こうした観点を踏まえ、連結納税制度の導入に向けて、例えば、納税義務者を親会社一社とするのか連結グループ各社とするのか、連結対象となる子会社の範囲をどうするのか、個々の法人が課税単位であることを前提とした個々の法人の資本金額・所得金額・業種などを基準とする各種の措置の取扱いをどうするのか、連結グループへの加入・連結グループからの離脱があった場合の課税関係の継続性をどのように図っていくか、連結グループへの加入・連結グループからの離脱などを利用した租税回避行為の問題に対しどのように対応するかなどについて、今後具体的な検討を深めていく必要があります。

さらに、赤字法人の割合が高いというわが国の状況に照らせば、大きな税収減が生じることが考えられますが、この税収減の問題にどのように対応するかについても、十分な検討が必要です。

（参考１）連結納税制度に関する主要な具体的検討項目

イ．連結納税制度の基本的仕組み

(ｲ) 対象法人

ａ．様々な組織形態の法人、例えば、公共法人などといった普通法人以外の法人や、普通法人であっても企業組合などが存在することから、連結納税制度の適用対象となる法人の範囲をどのように考えるか。

ｂ．連結納税制度において、中小法人をどう取り扱うか。

(ﾛ) 連結グループの範囲

ａ．連結対象となる子会社の範囲について、どう考えるか。連結納税制度の基本的考え方である連結グループの経済的一体性をどう捉えるか。

ｂ．その際、少数株主の問題を考慮する必要があるのではないか。商法に少数株主保護のための規定の整備がなされない場合、少数株主に不利益が生じる可能性があることについてどう考えるか。

ロ．納税義務、申告・納付等

(ｲ) 納税義務者等

ａ．納税義務者を親会社一社とするのか、各構成会社とするのか。連結課税所得の計算の仕組みとの関係や連結グループへの加入・離脱の場合の課税の継続性の確保の観点をどう考えるか。

ｂ．連結法人税を連帯納税義務とするなど、その確実な徴収確保のための措置を講じる必要があるか。

(ﾛ) 申告

親会社及び子会社はそれぞれどのような申告を行うこととするのか。納税義務者についての検討内容と同様、連結課税所得の計算の仕組みとの関係や連結グループへの加入・離脱の場合の課税の継続性の確保の観点をどう考えるか。

(ﾊ) 納税額の分担

連結法人税額の配分（又は分担方法）についてどのように考えるか。

(ﾆ) 適用要件

ａ．適用は選択制とするか、強制とするか。

ｂ．継続適用とするか、あるいは、一定年限で更新することとするか。仮に、選択制とした場合、租税回避に利用されないような仕組みとする必要があるので

はないか。

c．連結対象となる子会社は、全社加入を要件とするか。租税回避の防止との関係をどう考えるか。また、資本関係という形式基準については、子会社株式の取得・譲渡により、連結グループへの加入・離脱が可能となることについて、どう考えるか。

(ホ) 事業年度

親会社と子会社の事業年度は統一するか。

(ヘ) 会計方法

親会社と子会社の会計方法は統一するか。

(ト) 青色申告要件

青色申告要件について、どのように考えるか。

(チ) 帳簿の作成・保存等

連結納税用の帳簿書類の作成・保存をどのように求めるか。また、その内容をどうするか。さらに、連結納税制度の適用に係る届出書などの諸手続をどうするか。

(リ) 罰則の取扱い

罰則の対象者等、罰則の取扱いについて、どう考えるか。例えば、連結納税申告に不正などがあった場合、誰を罰するか。特に、子会社において不正などがあった場合どうするか。

(ヌ) 解散・合併

連結グループ法人について、解散・合併が行われた場合の取扱いをどう考えるか。

ハ．連結課税所得の各種計算規定等

(イ) 基本的仕組み

連結課税所得の計算をどうするか。確定決算主義との関係をどう考えるか。連結グループ内の個々の法人の確定した決算に基づき計算した所得に一定の調整を行って計算することとするか。

(ロ) 単体課税を前提とした各種計算規定の取扱い

法人の資本金額や所得金額、さらには業種などを基準とした各種の措置の取扱いについて、どう考えるか。

例えば、寄附金の損金算入限度額の計算や交際費の損金不算入額の計算といった法人の資本金額や所得金額を基準とした各種措置の限度額計算についてどう考えるか。また、各種租税特別措置においても、資本金額、所得金額、業種などが用いられているが、その適用関係についてどう考えるか 。

(ハ) 内部取引に係る損益

a．内部取引に係る損益の取扱いについて、どう考えるか。

b．これを繰延べ又は消去する場合には、その対象や方法について、どのように考えるか。例えば、棚卸資産について、どう考えるか。また、グループ内で授受される受取配当、寄附金、グループ内法人に対する貸付金に係る貸倒引当金、グループ内で移転した資産に係る圧縮記帳などについて、どう考えるか。

(ニ) 繰越欠損金等

a．連結グループへの加入・離脱があった場合の繰越欠損金の取扱いについて、どのように考えるか。例えば、欠損法人の買取りによる租税回避行為に対応するためにも、アメリカやフランスと同様に、連結グループ加入前の繰越欠損金については、制限が必要ではないか。また、連結グループから離脱した法人の連結期間中に生じた繰越欠損金の取扱いについてどう考えるか。

b．資産の含み損の取扱いについて、どう考えるか。子会社が連結グループ加入前に有する資産の含み損については、繰越欠損金の制限の潜脱として租税回避に利用される可能性があることについて、どう考えるか。

(ホ) 投資修正（子会社株式の帳簿価額にその子会社の所得又は欠損金額を加減算する取扱い）

a．投資修正について、どう考えるか。

b．子会社株式の譲渡損の取扱いについて、どう考えるか。

(ヘ) 連結法人税額の計算

a．法人の規模などに応じて適用される法人税率に格差があるが、その取扱いについてどう考えるか。また、連結グループに対して適用する税率について、どう考えるか。

b．法人の規模を基準とした各種の税額控除制度の取扱いについて、どう考えるか。

c．地方税と一体で制度設計されている外国税額控除の取扱いについて、どう考

えるか。

d．土地譲渡益追加課税や同族会社の留保金課税の取扱いについて、どう考えるか。

(ﾄ) 加入・離脱の場合の課税関係の継続

連結グループへの加入・離脱があった場合、課税関係の継続性をどのように図っていくか。例えば、欠損金の取扱いなど、単体課税の体系と企業集団課税の体系との間の整合性を確保する必要があるのではないか。

ニ．租税回避行為の問題

連結グループへの加入・離脱や欠損金などを利用した租税回避行為の問題に対し、どのように対応するか。

ホ．税収減の問題

連結納税制度を導入すれば、赤字法人の割合が高いというわが国の状況に照らせば、大きな税収減が生じるものと考えられるが、この税収減の問題について、どのように対応するか。アメリカの連結付加税を参考とすることが考えられるか。

ヘ．他の税との関連

連結納税制度を導入すれば、その具体的仕組みいかんにもよるが、関連して法人住民税などについても検討すべき点が出てくるのか、必要に応じ考えるべきではないか。

ト．地方税の問題

(ｲ) 地方税収全体の減少や個々の地方公共団体の税収変動、地方公共団体ごとの受益に応じた税源帰属などの問題について、どのように考えるか。

(ﾛ) 法人事業税については、外形標準課税の導入の議論を前提に考えるべきではないか。

(参考２) アメリカ・フランスにおける連結納税制度の概要

イ．アメリカの連結納税制度

(ｲ) 連結申告の選択

a．連結グループは、そのグループを構成するすべての法人の同意を条件に、個別申告に代えて、連結納税申告を選択できる。

b．連結納税申告を選択した場合には、その取止めについて、内国歳入庁長官の

承認を受けた場合を除き、継続して連結納税申告を行う必要がある。

(ﾛ) 連結グループの範囲

a．連結グループは、株式所有関係を通じた親会社と子会社により構成される。

・親会社：企業グループ内の一社以上の法人の議決権株式及び株価総額の80%以上を直接保有している法人。

・子会社：企業グループ内の他の一社以上の法人により議決権株式及び株価総額の80%以上を保有されている法人。ただし、連結グループから離脱した法人は、その後５年間は同一連結グループの子会社となることはできない。

b．外国法人は、原則として、親会社・子会社から除かれる。

(ﾊ) 連結課税所得及び連結税額の計算

単体所得について、内部取引に係る損益の繰延べなどの連結調整を行った上で、連結課税所得及び連結税額を計算する。

(ﾆ) 連結納税申告書の提出及び連結税額の納付

a．連結グループの親会社は、連結納税申告書を提出し、連結税額を納付する。

b．連結納税申告に係る納税の義務は、連結グループの親会社及び子会社がそれぞれ負うが、親会社は自らの義務の履行と子会社の代理人たる地位に基づく子会社の義務の履行として、これらの行為を行う。

(ﾎ) 事業年度

子会社の事業年度は、親会社の事業年度に合わせる必要がある。

(ﾍ) 連結課税所得計算上の特有な取扱い

a．内部取引の取扱い

連結グループ内法人に対する資産の譲渡など一定の連結グループ内の取引に係る損益については、その資産が連結グループ外へ譲渡される時まで、売り手側において繰り延べられる。

b．欠損金の取扱い

連結納税制度においては、連結グループ内の法人の欠損金を他の法人の所得から控除することができるが、その法人の連結グループ加入前に生じた欠損金については、次のような制限がある。

(a) ＳＲＬＹ（Separate Return Limitation Year）ルール

子会社の連結グループ加入前に生じた欠損金について、連結納税申告における繰越控除の対象金額は、その子会社の連結申告年度における累積の課税所得の額までに制限される。

(b) 株主持分が著しく変動した場合の繰越欠損金の控除の制限措置

欠損法人の株主持分に著しい変動（３年間に、５％以上の持分を有する株主の持分が 50%ポイント超増加）が生じた場合には、その繰越欠損金に係る各年度の控除限度額は、その欠損法人の持分変動前の株式の時価の一定額に制限される（注：連結に特有な制度ではなく、一般的措置。）。

c．資産の含み損の取扱い

子会社が連結グループ加入時に有していた資産に含み損がある場合において、加入後にその含み損が実現した時は、上記ｂと同様の制限措置が適用される。

d．子会社株式の帳簿価額の修正（投資修正）

子会社株式の帳簿価額について、その子会社の所得金額又は欠損金額を加算又は減算する修正を行う。

e．子会社株式の譲渡損の否認

連結グループ内の法人が譲渡した連結子会社株式に係る譲渡損については、原則として、損金に算入しない。これは、投資修正によって増額された子会社株式の帳簿価額が譲渡原価となることによって、一旦、連結課税所得として取り込んだ子会社の利益が相殺されてしまうことを防ぐ趣旨で講じられた措置とされている。

ロ．フランスの連結納税制度

(ｲ) 連結納税申告の選択

a．連結グループの親会社と子会社は、個別納税申告に代えて連結納税申告を選択することができる。

b．連結納税申告の選択は５年間有効とされ、更新も認められる。

(ﾛ) 連結グループの範囲

a．連結グループは、株式所有関係を通じた親会社と子会社により構成される。

・親会社：他の法人によって直接又は間接に発行済株式（議決権及び配当権のあるもの）の 95%以上を保有されていない法人。

・子会社：親会社によって直接又は間接に発行済株式（同上）の95%以上を保有されている法人で、連結納税申告の対象法人となることに同意したもの。なお、子会社は、連結納税申告の選択後に任意に離脱できる。

b．外国法人は、親会社・子会社から除かれる。

(ハ) 連結課税所得及び連結税額の計算

単体所得について、固定資産の内部取引に係る損益の繰延べなどの連結調整を行った上で、連結課税所得及び連結税額を計算する。連結グループ加入前の欠損金の控除については、連結所得からは控除できないなど、一定の制限を受ける。

(ニ) 連結納税申告書の提出及び連結税額の納付

a．連結納税申告書の提出及び連結税額の納付については、親会社が義務を負う。

b．連結グループの各法人は、原則として、一般規定に従って計算した所得金額などを記載した個別申告書を提出する。連結税額が未納の場合、連結グループ内の子会社は、個別申告を行った場合に計算される当該法人に係る税額相当額を限度として納付の責任を負う。

c．連結税額は、連結グループ内の契約により配分される。ただし、子会社に対する配分税額が過少であるときは、資金的な援助と認識し、その子会社が連結グループを離脱するなどの場合、前５年間の援助額を親会社の所得に加算することとされている。

(ホ) 事業年度等

a．親会社と子会社の事業年度は、同一でなければならない。

b．アメリカの連結納税制度における投資修正（子会社株式の帳簿価額について、その子会社の所得金額又は欠損金額を加算又は減算する修正を行うもの。）のような措置は講じられていない。

(6) 公益法人等

現行法人税法は、財団法人、社団法人、宗教法人、社会福祉法人、学校法人などの公益法人等、人格のない社団等、ＮＰＯ法人などについては、その営む事業が一般法人の営む事業と競合する場合については、課税の公平性・中立性の観点から、その収益事業から生じた所得に対しては法人税を課税することとしています。現在、収益事業として物品販売業、請負業をはじめ33の事業が定められていますが、近年

公益法人等の各種団体の行う事業内容が次第に拡大し、かつ多様化してきている中で、民間企業が行う事業内容との間に大きな違いがなくなってきているのではないかと考えられます。

したがって、現在収益事業とされていない事業であっても民間企業と競合するものについては、これを随時収益事業の範囲に追加していくことが適当です。しかし、そうした対応に限界があるとすれば、公益法人等が対価を得て行う事業については、原則として課税対象とし、一定の要件に該当する事業は課税しないこととするといった見直しなどを行うことも考えられます。いずれにしても、公益法人等が行っている事業には様々なものがあることから、公益法人課税についての見直しを行う場合には、まず、その実態を十分把握する必要があります。

また、本来収益事業に該当する事業であっても、特定の公益法人等が営む一定の事業については、その法的位置付けなどに着目して、課税の対象とされていないものがあります。しかし、課税の公平・中立の観点からは収益事業課税の原則に則ることが適当であり、この制度については、一般法人の営む事業との競合の実態などを踏まえ、そのあり方について検討していくことが必要ではないかとの意見があります。

公益法人等の利子・配当などの金融資産収益については、収益事業に属するものを除き、法人税が非課税とされています。金融資産収益については、会費や寄附金収入とは異なり、公益法人等の段階で新たに発生した所得であって経済的価値においては現在収益事業とされている金銭貸付業から生じた所得と同じであることなどから、公益法人等に対しても一定の税負担を求めてもよいのではないかとの指摘もあります。

なお、一部の公益法人等の活動について批判がなされることがありますが、当調査会としては、公益法人等が課税上の特典を享受していることを十分自覚するとともに、主務官庁が適時適切にその業務運営などの適正化を図ることを強く期待します。

（注）公益法人等に対する課税については、近年の税制改正において、収益事業課税の適正化の観点から、収支報告書制度の導入や寄附金の損金算入限度額の特例に係る限度額の引下げが行われています。

（資料８）公益法人等に対する法人税の課税制度の概要

課　税　対　象	収益事業から生ずる所得に対してのみ課税される。 （注）収益事業の範囲は、物品販売業等33事業を政令で規定
適　用　税　率	22％の軽減税率　　［普通法人の基本税率：30％］
寄附金に係る特例	公益法人等の寄附金の損金算入限度額は、収益事業から生ずる所得の20％（学校法人、専修学校を設置する準学校法人、社会福祉法人及び更生保護法人については50％と年 200万円のいずれか多い額）とされている。
みなし寄附金	収益事業部門から非収益事業部門への支出は、寄附金とみなすものとされる。
金融資産収益 （利子・配当等）	収益事業部門から生じるもののみ課税される。

（資料９）収益事業の範囲

収　益　事　業		
1. 物品販売業	14. 席貸業	27. 遊技所業
2. 不動産販売業	15. 旅館業	28. 遊覧所業
3. 金銭貸付業	16. 料理店業その他の飲食店業	29. 医療保健業
4. 物品貸付業	17. 周旋業	30. 洋裁、和裁、着物着付け、編物、手芸、料理、理容、美容、茶道、生花、演劇、演芸、舞踊、舞踏、音楽、絵画、書道、写真、工芸、デザイン（レタリングを含む。）、自動車操縦若しくは小型船舶の操縦（技芸）の教授又は入試、補習のための学力の教授若しくは公開模擬学力試験を行う事業
5. 不動産貸付業	18. 代理業	
6. 製造業	19. 仲立業	
7. 通信業	20. 問屋業	
8. 運送業	21. 鉱業	
9. 倉庫業	22. 土石採取業	31. 駐車場業
10. 請負業	23. 浴場業	32. 信用保証業
11. 印刷業	24. 理容業	33. 無体財産権の提供等を行う事業
12. 出版業	25. 美容業	
13. 写真業	26. 興行業	

(7) ＮＰＯ法人

近年、ボランティア活動・非営利活動の重要性についての認識が高まってきたことなどを踏まえ、平成10年３月にＮＰＯ法（特定非営利活動促進法）が成立しました。同法は同年12月に施行され、その附則などにおいて、税制を含めた制度全体の見直しを早期に行うこととされています。

ＮＰＯ法人は、非営利活動の担い手の一つとして、21世紀に向けて活力のある経済社会を構築していく上で今後その役割を果たしていくことが期待されています。

現在、ＮＰＯ法による法人格の取得が進み、またＮＰＯ法人としての事業初年度を終えたものも出てきており、今後、まずはその活動の内容や業務運営などの実態を十分見極めていく必要があります。

ＮＰＯ法人制度は、そもそも公の関与からなるべく自由を確保するという制度となっています。ＮＰＯ法では、行政の裁量を極力排する観点から、申請内容が形式的な要件を満たす場合には、所轄庁は申請団体をＮＰＯ法人として認証しなければならないこととされています。一方、税制上の優遇措置を設ける場合については、課税の公平を確保するため相当の公益性を担保する必要があり、それを判断する基準と仕組みが必要です。諸外国においてもそうした基準や仕組みが備わっています。

例えば、アメリカやイギリスでもＮＰＯ法人と同様の非営利団体に対する税制上の優遇措置が講じられていますが、その対象となる団体については、法令などにおいて、その行う事業が慈善・科学・教育などを目的とすることや収入金額のうち一定割合以上の寄附を受けていること、本来目的の活動に実質的にすべての所得が充てられること、活動内容や寄附金、役員に関する詳細な情報を公開することといった様々な基準が定められており、さらに、政治活動、内部関係者との取引や役員の報酬などに厳しい規制が設けられています。また、このような基準に基づいて、アメリカでは内国歳入庁（ＩＲＳ）が、イギリスではチャリティ委員会が内国歳入庁（ＩＲ）などと協議しつつ、審査を行っています。

また、ＮＰＯ法人に関する税制の問題は、ＮＰＯ法人制度や公益法人制度のあり方、寄附金税制のあり方、さらには補助金制度のあり方などにも関連する問題であることに留意しなければなりません。

ＮＰＯ法人に関する税制上の措置については、その実態を見極めた上で、相当の公益性を担保するための基準や仕組みをどのようにするかを含め、広範な観点からその検討を進めていかなければなりません。

(8) その他の課題

① 多様な事業体に対する課税のあり方

金融システムの改革が進められる中で、資産の流動化や金融商品の多様化を図る観点から、特定目的会社（ＳＰＣ）や投資法人（旧証券投資法人）といった法人が創出されました。

これらの法人に対しては、他の法人と同様に法人税が課されることになります。しかし、その機能は、投資家と投資先を結び付ける言わば「導管」にすぎないものであることから、その事業年度に係る利益の配当の支払額が配当可能利益の90％を超えることなど、導管としての実態が確保される場合には、支払配当を損

金算入することとして、その部分については実質的に法人課税を行わないこととしています。

また、平成12年度においていわゆるＳＰＣ法などの改正により創設された特定目的信託及び投資信託は、ＳＰＣが行う資産の流動化や投資法人が行う資産の運用を新たに信託スキームにも認めるものです。信託については、これまで法人税の課税対象ではありませんでしたが、これらの信託は、ＳＰＣ及び投資法人と同様の経済的意義を有するものであることから、原則として法人税の課税対象とすることとし、ＳＰＣ及び投資法人と同様に導管としての実態が確保される場合には、分配した利益を損金算入することとされました。

このように、金融商品の組成に関する横断的な集団投資スキームの法制度の整備が行われる中で、それぞれの事業体の実質的な事業内容などを踏まえた税制上の措置が講じられてきていますが、これらの取扱いは、民法、商法、その他の私法において規定される「法人」を、法人税の課税対象とするというこれまでの取扱いとは異なるものとなっています。

さらに、近年、外国で設立されるパートナーシップやリミテッド・ライアビリティー・カンパニー（ＬＬＣ）といったわが国には制度のない外国の事業体が、わが国で事業活動を行ったり、逆に、わが国企業がこうした外国の事業体に投資する例も増加してきています。後に「五　国際課税」でも述べますが、これらのわが国に制度のない事業体に対する課税のあり方も、今後検討する必要が生じてきています。

今後も投資や事業の主体が多様化していくことが予想されますが、法人税の課税対象となる事業体が、法人格の有無により決定されるというこれまでの取扱いについては再検討する必要があり、その事業や投資活動の内容、経済的意義、法的性格などを踏まえ、適切な課税を確保する観点から、その課税のあり方について検討する必要があります。

②　赤字法人

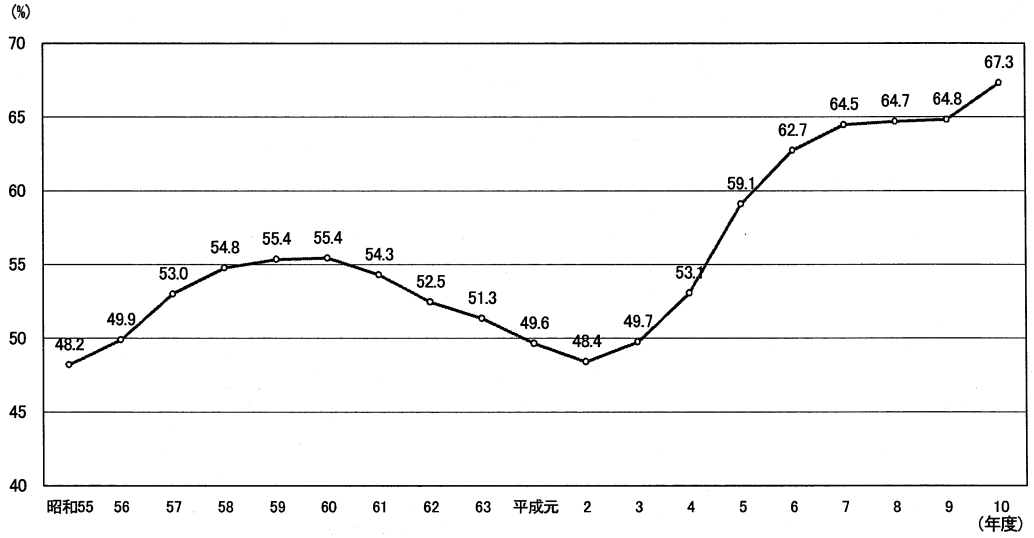
法人税の申告状況を見ると、赤字申告法人が全法人に占める割合は、昭和50年代から５割前後となっていました。この割合は、いわゆるバブルの崩壊後上昇してきており、平成10年分の税務統計では、赤字申告法人は法人全体のうちの約67%を占めています。また、法人全体に占める赤字申告法人を法人の規模別に見

ると、資本金１億円以下の中小法人ではその約68%が赤字申告法人となっているのに対し、資本金１億円超の大法人では赤字申告法人の割合は約46%となっています。

赤字申告法人となっている理由には様々なものがあると考えられます。近年の景気の影響等により赤字申告となっている法人が多いと思われますが、企業経営者による私的経費の法人経費化などにより赤字となっているものも含まれ得ることが指摘されています。

赤字法人の問題については、まずは執行面での対応が重要ですが、税制面においても、赤字法人となっている実態を十分見極めた上で、幅広い観点から検討を行っていくことが必要です。

（資料10）欠損法人割合の推移



	昭和55	56	57	58	59	60	61	62	63	平成元	2	3	4	5	6	7	8	9	10
欠損法人数(千社)	699	748	817	865	899	920	924	935	951	974	1,006	1,103	1,216	1,385	1,487	1,550	1,576	1,598	1,689
全法人数(千社)	1,450	1,499	1,541	1,578	1,624	1,660	1,702	1,783	1,852	1,962	2,078	2,217	2,291	2,344	2,369	2,404	2,436	2,465	2,509

（備考）資料は、「法人企業の実態」（国税庁）よる。各年2月1日から翌年1月31日までの間に終了した事業年度についての計数である。

（参考）同族会社の課税制度

同族会社については、少数の株主が意思決定権を有するため、法人の所得を役員報酬などを通じて分割することや、所得を会社に留保することによって所得税の累進税率を回避することが可能となるといったことが指摘されています。

このような問題に対応して、現行税制上、同族会社の行為計算の否認規定や留保金課税の

制度が設けられています。同族会社の行為計算の否認規定は、同族会社の法人税負担を不当に減少させるような行為や計算が行われた場合、それを修正して適正な課税を行うものです。また、留保金課税制度は、同族会社に対して通常の法人税のほか、一定額を超える内部留保に対して追加的な課税を行うことにより、間接的に配当支出の誘因としての機能を果たしつつ、法人形態と個人形態における税負担の差を調整しようとするものであり、現行の法人税と個人所得課税の基本的仕組みを前提とする以上、今後とも必要な制度です。

2．法人事業税

(1) 法人事業税の概要

① 法人事業税の性格

地方公共団体が供給する行政サービスは、法人の事業活動に様々な形で寄与しています。その受益を定量的に捉えることは難しいことですが、企業に対する直接のサービスのみならず、福祉、教育、環境保全、産業・都市基盤整備、警察や消防・防災など、極めて広範に及んでいます。

法人事業税は、法人が行う事業そのものに課される税であり、法人がその事業活動を行うに当たっては地方公共団体の各種の行政サービスの提供を受けていることから、これに必要な経費を分担すべきであるという考え方に基づいて課税されるものです。昭和24年のシャウプ勧告においても、「事業及び労働者がその地方に存在するために必要となってくる都道府県施策の経費」を負担する税とされています。法人事業税の負担額が法人所得計算において損金に算入されていることも、こうした法人事業税の性格を反映したものです。

このように、法人事業税は、法人に対し、その企業活動により得られる利益を基礎にして税負担を求める法人税とは、課税の根拠、課税客体などを異にしているものです。

現在、法人事業税は、都道府県の税収に対し24%を占めており（平成12年度地方財政計画ベース。なお、昭和35、36年度には50%）、昭和23年に創設されて以来、都道府県の基幹税目として一貫して重要な地位を占めています。

② 法人事業税の課税の仕組み

イ．法人事業税の課税標準

法人事業税は、法人の事業活動と地方の行政サービスとの幅広い受益関係に着目して事業に対して課される税であることから、その課税標準は、法人の事業活動の規模をできるだけ適切に表すものであることが望ましいと考えられます。こうした観点などから、電気供給業、ガス供給業、生命保険業及び損害保険業にあっては、これらの業の事業活動の規模を適切に表すものとして各事業年度の収入金額が課税標準とされています。しかしながら、その他の事業にあっては、各事業年度の所得及び清算所得によることとなっています。

ただし、事業税のうち所得及び清算所得を課税標準としているものについて

は、地方税法第72条の19の規定により、事業の情況に応じ、資本金額、売上金額、家屋の床面積又は価格、土地の地積又は価格、従業員数等の外形基準を課税標準として用いることができるものとされています。この規定は、原則として所得及び清算所得を課税標準としている事業税の現状を踏まえつつ、事業活動と地方公共団体の行政サービスとの応益関係に着目して事業に課される税であるという事業税の本来の性格に鑑み、外形基準である収入金額を課税標準としている事業以外の事業についても、一定の場合に外形基準を課税標準として用いることができる途を開いているものです。

なお、法人事業税の課税標準である所得は、原則としては法人税の課税標準である所得の計算の例によって算定することとなっていますが、必ずしも法人税の所得と一致するものではありません。例えば、法人税においては、内国法人について、国外に源泉のある所得があるときでも、これを国内に源泉のある所得と区分しないで各事業年度の所得に対して課税される制度となっていますが、法人事業税については、地方公共団体の提供する各種の行政サービスと事業活動との受益関係に着目し、地方公共団体の経費の負担を求めるという性格を有することから、国内における所得のみを課税対象とし、外国における所得を課税対象としていないなど、所得計算に当たって法人税の例によらないものがあります。

ロ．分割基準

事業を行う法人の事務所等が二以上の都道府県に所在するときは、それら複数の都道府県が課税権を有することとなるため、当該法人の課税標準である各事業年度の所得及び清算所得又は収入金額を一定基準に従って事務所等の所在する都道府県に分割し、その分割された課税標準について各都道府県が課税権を行使することとされています。この分割の基準となるものを分割基準と言います。

この分割基準については、事業税の課税の根拠が応益原則にあることから、

・　各都道府県内における事業の規模、活動量などを的確に表すものであること

・　税務実務上できるだけ単純かつ明確であること

との考え方により設定されています。

ハ．申告・調査

法人事業税の徴収は、申告納付の方法によるものとされています。

申告納付は、一般的に、納税者がその納付すべき租税の課税標準及び税額を自ら計算して申告するとともに、その申告した税額を納付することになりますが、その申告の内容が正当でない場合においては、調査により、税務行政庁がその課税標準及び税額を更正します。また、納税者が申告すべきであるにもかかわらず、これをしなかった場合においては、税務行政庁がその課税標準及び税額を決定することができるものとされています。

しかしながら、法人事業税において課税標準を所得としている法人については、その所得の計算は原則として法人税の所得の計算の例によっているので、納税者が二重の調査を受けるはんさを避けることにより税務行政の簡素化を図る観点から、法人事業税の更正又は決定は、法人税の課税標準を基準として行わなければならないこととされています。したがって、法人税の課税標準について更正又は決定が行われないときは、地方税法第72条の40の規定により、法人税について更正又は決定を行うよう税務官署へ請求することができることとされていることから、都道府県知事において自ら調査したところに基づいて直ちに法人事業税の更正又は決定をすることはできない制度となっています。

（参考）法人事業税の沿革等

事業税の前身である営業税は、明治11年（1878年）に、課税客体を諸会社及び卸売業、諸仲買商、並びに諸小売商及び雑商とする府県税として創設され、明治15年（1882年）には、商業のみならず、広く商工業一般に賦課されることとなりました。明治29年(1896年)に、営業税は地方税から国税に移管され、資本金額等の外形基準によって課されることとなり、府県は、国税としての営業税に付加税を課するとともに、国税の営業税の課税対象とされない小営業に対して、府県税としての営業税を課することとされました。大正15年(1926年)には、営業税が廃止され、純益を課税標準とする営業収益税が創設され、府県は、この営業収益税に対して付加税を課するとともに、営業収益税の課税対象とされない業種及び営業収益税の免税点以下の小売業に対して、営業の純益、収入金額、営業用建物の賃貸価格など外形基準を課税標準とする地方税としての営業税を課することとされました。昭和15年に、営業収益税と営業税は統合され、新たに営業の純益を課税標準

とする国税としての営業税が創設されました。

昭和22年に、営業税は国税から移譲され、再び道府県の独立税として、法人及び個人の営業に対し、それぞれ、純益又は営業収益を課税標準として課税することとされました。昭和23年に営業税はその名称を事業税と改められ、新たに個人の農林業、水産業などの原始産業を課税対象に加えるとともに、別に特別所得税を新設し、自由業などを課税するものとされました。

昭和24年の第一次シャウプ勧告において、事業税の課税標準については、「原料等、他の事業から購入したものの価値に、その企業が附加したところの額である」と述べられ、事業税の課税標準を事業の所得によるのではなく、附加価値を採用すべきである旨勧告されました。この勧告を踏まえ、昭和25年に、事業税及び特別所得税に代え、道府県税の主柱として附加価値税が創設されました。この附加価値税の課税標準は、事業の総売上から特定の支出金額を控除した金額とされました。その後、昭和25年の第二次シャウプ勧告を受け、昭和26年に附加価値税の課税標準での加算法の選択的採用などが含まれた地方税法の一部改正がなされ、青色申告の提出を認められている法人については、課税標準を各事業年度の所得並びに当該事業年度中において支払うべき給与、利子、地代及び家賃の額の合計額とする加算法も選択できることになりました。なお、加算法によって課税標準を計算する場合における各事業年度の所得の計算は、原則として法人税法の規定による各事業年度の所得の計算の例によるものとし、給与、地代、家賃及び利子の額は、所得計算上損金に算入されるべきものに限るとされました。しかし、この附加価値税については法律は制定されたにもかかわらず、暫定的に実施を延長した後に、社会経済事情の推移や世論の動向などがその実施を許さず、結局、実施されないままに昭和29年に廃止され、それまで暫定的に存続されていた従来の事業税と特別所得税が統合され現行の事業税となりました。

しかしながら、専ら所得を課税標準とする現行の事業税のあり方については、事業税本来の性格などからその改革の必要性が当調査会などにおいて指摘されてきているところです。

(2) 法人事業税の現状

① 負担の水準と税収規模

イ．法人事業税の税率

法人事業税の税率は、収入金額を課税標準とする法人と所得金額を課税標準とする法人とに区分され、標準税率は、

・　収入金額を課税標準とする法人については、1.3%の税率

・　所得金額を課税標準とする普通法人について、所得のうち年800万円を超える金額及び清算所得については9.6%の税率（基本税率）。ただし、所得のうち年400万円を超え800万円以下の金額については7.3%、所得のうち年400万円以下の金額については５%の軽減税率

が適用されます。なお、都道府県は標準税率を超える税率で事業税を課する場合には、その標準税率にそれぞれ1.1を乗じて得た率を超えない税率で課することができることとなっています。

このように、所得金額を課税標準とする法人のうち、普通法人の所得のうち年800万円以下の金額については軽減税率が適用されていますが、本来法人事業税が受益に応じた税負担であるという観点からは、累進税率ではなく比例税率とするのが適当であると考えられます。この軽減税率は、中小法人は事実上担税力が少ないこと、中小企業対策として税負担を軽減する必要があることに基づくものであるとされていますが、大法人であっても年800万円以下の金額に基づいて適用されることとなっており、この点、中小企業対策として適切なものかどうか、こうした観点からも検討を行うことが必要であると考えます。

なお、基本税率については昭和25年以降改正されることがありませんでしたが、平成10年度税制改正においては標準税率の引下げと軽減税率の適用範囲の拡大を、平成11年度税制改正においては、恒久的な減税としての標準税率の引下げをそれぞれ行っています。

（参考）平成10年度、平成11年度の税制改正について

法人課税については、平成10年度税制改正において、経済活動に対する税の中立性を高めることにより、企業活力と国際競争力を維持する観点から、課税ベースの大幅な見直しが行われるとともに、法人税の基本税率が37.5%から34.5%に、法人事業税の基本税率が12%から11%にそれぞれ引き下げられました。

平成11年度税制改正においては、景気情勢に鑑み、わが国企業が国際競争力を十分に発揮できるようにする観点から、法人税の基本税率を34.5%から30%に引き下げるとと

もに、法人事業税についても標準税率が引き下げられ、年400万円以下の所得は5.6%から5%に、年400万円超800万円以下の所得は8.4%から7.3%に、年800万円超の所得及び清算所得は11%から9.6%とされました。

ロ．法人事業税の税収規模

法人事業税は都道府県の基幹税目ですが、法人事業税の税収を見ると、ピーク時には約6兆5千億円（平成3年度決算額）ありましたが、平成10年度（決算額）では約4兆2千億円、さらに、平成12年度（地方財政計画計上額）では約3兆7千億円まで減少しており、特に、大都市地域を抱える都道府県において、非常に大きな減少幅となっています。法人事業税の税収が都道府県税収に占める割合も、平成元年度には43%であったものが、平成10年度には27.5%に、平成12年度（地方財政計画計上額）では24.0%にまで低下しています。

法人事業税は、現在、原則として法人の所得を課税標準としていることから、景気変動の影響を受けやすく、税収の変動幅が大きくなっています。過去の推移を見ても、法人事業税収は前年度と比べて大きく増加したり、減少したりしており、都道府県の歳出総額が比較的安定的に推移しているのに対し、その変動幅の大きさは特徴的になっています。

法人事業税は都道府県の基幹税目であるため、この税収の不安定性が、都道府県の財政運営に大きく影響しているといえます。

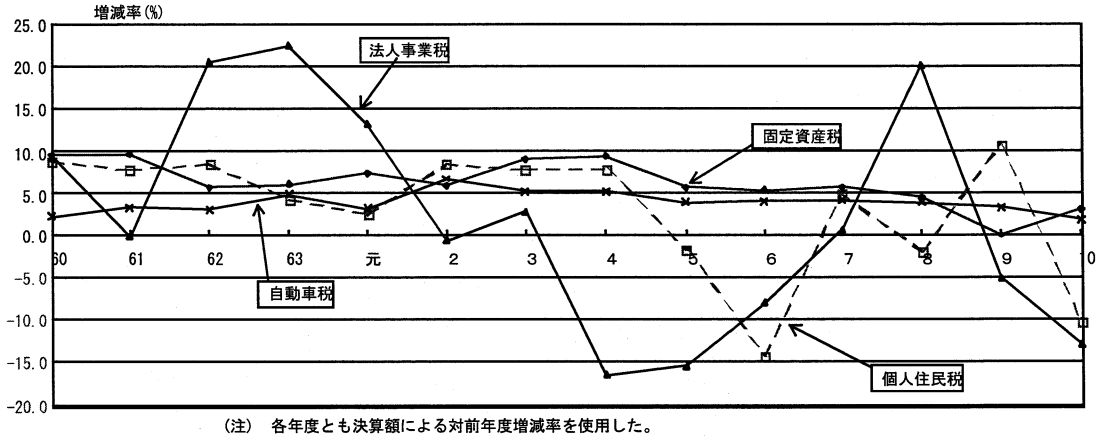
（資料11）　　都道府県歳入・税収と法人事業税収の推移

（単位：億円、%）

	都道府県歳入総額	都道府県税収総額		法人事業税収額		
			対都道府県歳入総額比		対前年度増減率	対都道府県税収総額比
元年度	385,992	147,541	38.2	63,369	13.1	43.0
2年度	417,479	156,463	37.5	62,926	△0.7	40.2
3年度	440,004	161,835	36.8	64,763	2.9	40.0
4年度	462,106	148,330	32.1	54,075	△16.5	36.5
5年度	483,603	138,779	28.7	45,680	△15.5	32.9
6年度	491,892	136,079	27.7	42,029	△8.0	30.9
7年度	519,104	139,090	26.8	42,352	0.8	30.4
8年度	516,394	145,915	28.3	50,840	20.0	34.8
9年度	509,627	149,478	29.3	48,295	△5.0	32.3
10年度	535,854	153,195	28.6	42,114	△12.8	27.5
12年度（地財計画）	―――	152,355	―――	36,528	―――	24.0

（注）平成元年度～10年度の数値は決算額、平成12年度の数値は地方財政計画計上額である。

（資料12）　　主要税目の税収の対前年度増減率の推移



（注）　各年度とも決算額による対前年度増減率を使用した。

（資料13）　　法人事業税収の推移

（単位：億円、％）

	元年度	２年度	３年度	４年度	５年度	６年度	７年度	８年度	９年度	10年度	左のピーク時に対する 増減額	増減率
東　京	15,806	14,734	14,811	11,707	9,722	8,495	8,445	10,724	9,868	9,297	-6,509	-41.2
大　阪	7,174	6,952	6,674	5,541	4,431	4,039	3,852	4,626	4,376	3,572	-3,602	-50.2
愛　知	5,010	5,538	5,232	4,411	3,577	3,206	3,279	4,019	4,395	3,384	-2,154	-38.9
神奈川	4,463	4,505	4,171	3,289	2,760	2,537	2,578	3,039	3,019	2,380	-2,125	-47.2
全国計	63,369	62,926	64,763	54,075	45,680	42,029	42,352	50,840	48,295	42,114	-22,649	-35.0

※網掛け部分は、その都府県のピーク時の税収を表す。
※各年度とも決算額による。

② 課税の概況

わが国の法人の状況を見ると、約３分の２にも及ぶ法人が欠損法人となっており、法人事業税を負担していない状況にあります。

事業活動を行っている法人は、その事業活動の規模に応じて地方の行政サービスから一定の受益を得ているものと考えられますが、事業税のこうした負担の状況は、事業税の性格も踏まえれば、負担の公平という点から見て適当でないと考えられます。

（資料14）　利益法人及び欠損法人の状況

（平成１０年度道府県税の課税状況等に関する調より）

	法人数	利益法人数	利益法人比率	欠損法人数	欠損法人比率
	社	社	%	社	%
全　法　人	2,450,418	824,113	33.6	1,626,305	66.4
資本金１億円以下	2,421,271	809,046	33.4	1,612,225	66.6
資本金１億円超	29,147	15,067	51.7	14,080	48.3

(注) 法人数は、平成１０年２月１日から平成１１年１月３１日までの間に事業年度が終了する活動中の普通法人（清算法人及び収入金額課税の適用を受けるものを除く。）である。

（参考）法人住民税について

地方の法人課税としては、法人事業税以外に法人住民税があります。

法人住民税は、地域社会の費用について、その構成員である法人にも個人と同様幅広く負担を求めるために課される税です。

法人住民税とは、道府県民税と市町村民税における法人課税の総称であり、個人住民税の均等割と所得割に対応するように、均等割と法人税割によって構成されています。具体的には、法人の道府県民税は、資本等の金額に応じて定額で課される均等割と原則的に法人税額を課税標準として課される法人税割（標準税率 5.0%）によって構成されています。また、法人の市町村民税については、資本等の金額と従業者数に応じて定額で課される均等割と原則的に法人税額を課税標準として課される法人税割（標準税率 12.3%）によって構成されています。

法人住民税の主な沿革は、次のとおりです。現行の市町村民税は、昭和 24 年の第一次シャウプ勧告を踏まえ、昭和 25 年に創設されましたが、その際、個人については所得割と均等割を課し、法人については、法人は株主たる個人の事業活動、営利追求のための手段に過ぎず、その所得は個人の所得に帰属するとの同勧告に基づいて、均等割のみの課税とされました。しかしながら、昭和 25 年の第二次シャウプ勧告の指摘を踏まえ、従来、均等割のみの課税とされていた法人に対して、法人税額を課税標準とする法人税割が課されることになりました。その後、道府県に負担分任性のある税目を欠いていることなどの理由により、昭和 29 年に、市町村民税の一部を割いて市町村民税と同様に均等割、所得割、法人税割により構成される道府県民税が創設されました。

現在、法人の道府県民税の税収は、平成 12 年度地方財政計画ベースで約６千５百億円（うち、均等割が約１千３百億円、法人税割が約５千２百億円）となっており、また、法人の市町村民税の税収は、約１兆８千億円（うち、均等割が約４千億円、法人税割が約１兆４千億円）となっており、地方税において基幹税目として位置付けられています。

このように、法人住民税は、住民たる法人に対して負担分任の観点から税負担を求める基幹税目ですが、法人税及び法人事業税とは、課税の根拠、税の性格、課税客体、さらには課税団体も異なっており、このことに留意することが必要です。

(3) 法人事業税の課題

① 税収の不安定性

地方公共団体は、福祉、教育、環境保全、産業・都市基盤整備、警察や消防・防災など、幅広い行政サービスを供給しています。地域における住民の日常生活や産業活動を支える地方公共団体の行政サービスは安定的に供給される必要があり、その財源の根幹をなす地方税は、できる限り、安定的で税収の変動が少ないものであることが求められます。

しかし、現行の都道府県の税制は、法人所得に対する課税が大きなウェイトを占めているため、経済情勢の影響を受けやすく、特にバブル経済崩壊以降は、極めて不安定な状況が続いています。

こうしたことから、都道府県の最大の税目である法人事業税に外形標準課税を導入し、応益課税としての事業税の性格を明確にするとともに、都道府県税収の安定化を図ることが重要な課題となっています。

② 経済の活性化、経済構造改革の促進

経済のグローバル化、ボーダレス化が進む中で、国際的な競争が激しくなるに伴い、我が国の経済構造を改革して、国際競争力を強化し、活力ある社会を築いていくことが重要な課題となっています。そのためには、企業が努力し、利益をあげる意欲を阻害しないような環境を整えることにより、経済の活性化を促すことが重要です。

法人事業税への外形標準課税の導入を図り、薄く広く税負担を分担する仕組みに改革していくことは、企業の努力の成果としての所得に集中的に税負担がかからないこととなり、企業経営の効率化や収益性の向上につながるため、こうした経済構造改革にも資するものと考えます。

同時に、地方公共団体においては、産業基盤の整備などによって産業の振興を図るための行政サービスのみでなく、地域経済の振興を目指して、地域における生活機能、環境、文化など固有の地域資源を活かしながら地域に根ざした多様な経済活動の活性化を図るための行政サービスの提供に取り組んでいくことに重点が移りつつあります。その意味で、地方公共団体が、産業の振興のみならず、人的サービスなどの多様な行政サービスを提供し、地域の経済活動の活性化を図り、その成果（経済活動量の増加）に応じて安定的に税収が増加するという関係を築

くことが望ましいところです。

この点からも、地域での経済活動量に応じて課税する仕組みである外形標準課税の導入が望まれています。

なお、外形標準課税の導入については、雇用・投資などに影響を与え、経済の活性化を妨げることもあるのではないか、また、法人の負担能力という点から慎重に考えるべきではないか、という意見がありました。

法人事業税への外形標準課税の導入については、現行の地方税法が制定されて以来、税収の安定化、応益課税としての税の性格の明確化、税負担の公平化などの観点から長い間検討が続けられてきていますが、近年、その検討の必要性が特に高まっています。

(4) 法人事業税への外形標準課税の導入

① 外形標準課税の導入

イ．これまでの検討経緯

昭和25年に法定化された附加価値税が昭和29年に施行されないまま廃止された後、当調査会においても、事業の規模ないし活動量あるいは収益活動を通じて実現される担税力を所得以外の何らかの基準によって把握して事業税を課税すべきとの観点から、外形標準課税の検討が積み重ねられてきました。具体的には、昭和39年12月の「今後における我が国の社会、経済の進展に即応する基本的な租税制度のあり方についての答申」や、昭和43年7月の「長期税制のあり方についての答申」、平成8年11月の法人課税小委員会報告などにおいて、加算法による所得型付加価値を課税標準として用いることを中心として検討を行ってきました。

この間、地方公共団体においても、外形標準課税の導入が検討され、昭和52年には全国知事会において、地方税法第72条の19に基づき、各都道府県の条例によって、加算法による所得型付加価値を外形基準とし、既存の所得基準と併用する形で外形標準課税を実施する案が提示されています。

当調査会では、「平成10年度の税制改正に関する答申」において、「地方の法人課税については、平成10年度において、事業税の外形標準課税の課題を中心に総合的な検討を進めることが必要」とし、これを受けて平成10年4月に地

方法人課税小委員会を設置し、専門的、理論的な検討を行ってきました。平成11年7月には、地方法人課税に係る改革の必要性や外形標準課税の意義を整理した上で、外形標準課税を導入する場合に望ましいと考えられる外形基準や課税の仕組みのあり方、さらに、改革に伴う諸課題について、同小委員会が報告を取りまとめました。

その後、総会での議論を踏まえ、平成11年12月の「平成12年度の税制改正に関する答申」においては、「地方税のあり方として望ましい方向の改革であり、景気の状況等を踏まえつつ、できるだけ早期にその導入を図ることが望ましいと考えます。そのため、望ましい外形基準として、小委員会報告に示された四つの類型（事業活動価値（仮称）、給与総額、物的基準と人的基準の組合せ、資本等の金額）を中心に、具体的な課税の仕組みや外形標準課税の導入に伴う税負担の変動、中小法人の取扱い、雇用への配慮、適切な経過措置など導入に当たっての諸課題等について、当調査会として、引き続き、導入に向けた具体的な検討を進めていく」とされました。

ロ．諸外国の状況

諸外国においても、地方公共団体の行政サービスに対する費用をサービスの受益者となる企業が分担するという考え方の下、地方公共団体が所得以外の基準によって法人課税を行っている例があります。

アメリカについては、例えば、ミシガン州においては、利潤、賃金、純支払利子、減価償却費の外形基準を課税標準とした単一事業税が課税されています（単一事業税については、ミシガン州における景気好況による財政余剰の発生に伴い、2.3%の税率を毎年0.1%ずつ引き下げることとする法律が1999年（平成11年）に成立しているところです。なお、減税政策の性格上、財政調整基金が２億 5,000 万ドルを下回る年の翌年はこの税率引下げ措置は停止することとなっています。）。このほか、ニューハンプシャー州の企業事業税など、州レベルで外形標準課税を実施している例があり、これら以外の州においても新たに導入を検討している州があります。

ドイツにおいては、営業収益及び営業資本に課税する営業税、フランスにおいては、給与総額及び資産価値に課税する職業税、オーストリアにおいては、給与総額に課税する賃金総額税があります。

このうち、ドイツ営業税やフランス職業税については、近年、見直しが行われていますが、この点については、ドイツにおいては、法人所得に対する実効税率がそもそも国際水準に比して高い上に営業資本税が課税されていましたが、旧東独地域に営業資本税が課税されていなかったことを踏まえ、営業税の大宗を占める営業収益税は存続させた上で、1998 年（平成 10 年）に営業資本税を廃止したものです。また、フランスにおいては、長引く失業問題に対応するための週 35 時間労働制の導入を契機に、給与総額に課税する部分について 2003 年（平成 15 年）に廃止する予定で段階的縮減が進められておりますが、職業税の重要な部分を占める資産価値に対する課税は継続しています。

一方、イタリアにおいては、地方分権を推進するため独自の地方税源を付与する観点、中小企業における負債依存体質を改善し自己資本比率を高め経済構造改革を進めるという観点、税制を簡素化するという観点などから、1998 年（平成 10 年）に州生産活動税が創設され、新たな外形標準課税として実施されています。

このように、外形標準課税をめぐる動向については、各国それぞれ固有の事情によって異なっています。また、こうした各国における課税標準のあり方などについても、非常に多様です。これは、各国ごとに、それぞれの社会経済や歴史などを背景として作り上げられたものです。したがって、我が国においても、これまでの経緯や地方公共団体の役割などを踏まえて、我が国の実情にふさわしい外形標準課税のあり方を検討することが適当です。

② 外形標準課税の意義

イ．地方分権を支える安定的な地方税源の確保

地方公共団体が提供する住民の日常生活や産業活動を支える幅広い行政サービスは安定的に供給されることが必要であり、地方公共団体の自主財源の根幹をなす地方税は、できるだけ安定的で、変動の少ない税であることが望まれます。外形標準課税の導入は、税収の安定性を向上させるとともに、地方税としての自主性を高めることとなり、地方分権を支える地方税体系を構築する上で重要な役割を果たすことになると考えます。

また、都道府県においては、自らの課税努力により確保する税目が少ないことから、外形標準課税の導入は、実質的な意味でも都道府県独自の基幹税を持

つことにつながり、地方自治のあり方として望ましいものであると考えます。

なお、応益課税の負担を求めるという観点からは、地方公共団体は、より一層の情報公開と説明努力を必要とすることから、外形標準課税の導入は、責任のある地方自治の構築に資するという指摘もなされています。

ロ．応益課税としての税の性格の明確化

法人事業税本来の性格を踏まえれば、その課税標準は、法人の事業活動の規模をできるだけ適切に表すものであることが望ましいところです。

しかしながら、現行の法人事業税は、原則として法人の所得を課税標準としているため、事業活動の規模との関係が適切に反映されず、本来の応益課税の性格から見て、望ましいあり方になっていないところです。

法人事業税への外形標準課税の導入は、事業税本来の性格の明確化を図るという観点からも、大きな意義を有する改革になるものと考えます。

ハ．税負担の公平性の確保

我が国の法人の状況を見ると、約３分の２にも及ぶ法人が欠損法人となっており、法人事業税を負担していない状況にありますが、事業活動を行っている法人は、その事業活動の規模に応じて、地方の行政サービスから一定の受益を得ているものと考えられ、事業税の性格を踏まえれば負担の公平という観点から見て適当でないという指摘があります。また、欠損法人をはじめ、事業活動規模に比して所得が少ない法人は、その事業活動規模にふさわしい事業税を負担しておらず、事業活動規模に比して所得が大きい法人の負担が大きくなっています。また、同一法人でも、特別損益の影響も含めて、年度間での納税額が大きく変動し、事業活動規模を反映したものとなりにくい状況にあります。

外形標準課税の導入により、地方公共団体の行政サービスから受益を得ている法人が、その受益に応じて、薄く広く税負担を分担する仕組みに改革していくことは、税負担の公平の観点からも重要です。

さらに、事業活動規模に応じて税を負担することとなり、応益原則による地方税の負担をより公平に分担する税制の構築につながるものと考えます。

このような観点から外形基準による課税の例外は極力少なくすることが求められます。

ニ．経済の活性化、経済構造改革の促進

外形標準課税の導入は、所得に係る税負担を相対的に緩和することとなり、法人全体で薄く広く税負担を分かち合うこととなります。このため、所得に比例して税負担が増加する現行の所得基準による課税よりも、外形基準による課税の方が、より多くの利益をあげることを目指した事業活動を促し、企業経営の効率化や収益性の向上に資するものと考えられます。したがって、その導入は、そのような効果を通じて、経済の活性化、経済構造改革の促進に資することが期待できます。なお、外形基準の採り方によっては、経済の活性化を妨げるのではないかという意見もありました。

また、外形標準課税により税負担が薄く広く、かつ、安定的なものとなることは、企業にとって計画的な経営を行いやすくする面もあるのではないかと考えられます。

③　望ましい外形基準のあり方

イ．外形基準の四つの類型の特徴等

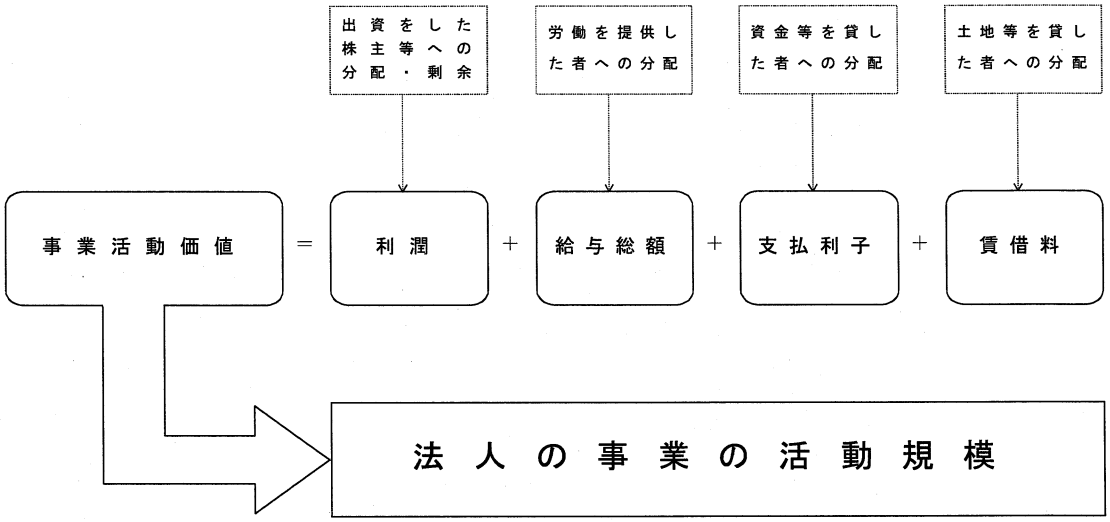
当調査会としては、平成11年7月の地方法人課税小委員会報告において「事業活動規模との関係、普遍性、中立性」、「簡素な仕組み、納税事務負担」という観点から望ましいとされた四つの外形基準について、さらに同小委員会を中心に各外形基準の課税の仕組みについて検討を行うとともに([補論１]参照)、それぞれの特徴等を整理しました。

(イ) 事業活動価値

ａ．法人の事業活動の規模は、その事業活動によって生み出された価値の大きさという形で把握することが可能と考えられます。

事業活動によって生み出された価値の算定については、生産要素である労働、資本財及び土地等への対価として支払われたものが当該価値を構成すると考えられることから、法人の各事業年度における利潤に、給与総額、支払利子及び賃借料を加え、通算することによって行うことができます(この方式によって算定したものを以下「事業活動価値」(仮称)と言います。)。

（資料 15）事業活動価値（仮称）



（資料 16）事業活動価値の内訳（平成元～10 年度の平均値）

利潤	給与総額	支払利子	賃借料	合計
25.0 兆円	188.5 兆円	26.6 兆円	23.5 兆円	263.6 兆円
(9.5%)	(71.5%)	(10.1%)	(8.9%)	(100.0%)

（注）１．平成元～10 年度法人企業統計年報から算出し、区分は次によった。
利潤＝税引前当期純利益、給与総額＝役員給与＋従業員給与＋福利厚生費、
支払利子＝支払利息・割引料、賃借料＝動産・不動産賃借料
２．農林水産業、鉱業及び金融保険業に係るものは、含まれていない。

b．事業活動価値は、事業活動によって生み出された価値に着目して法人に負担を求める税の課税標準として、法人の人的・物的活動量を客観的かつ公平に示すと同時に、各生産手段の選択に関して中立性が高いものとなると考えられることから、外形基準としては理論的に最も優れていると考えられます。

c．課税ベースが広く、安定的であるため、企業にとっても計画的な経営を行いやすくする面と地方分権を支える安定的な地方税源の確保に資する面を有していると考えられます。

d．事業活動価値については、外形基準を導入した場合に予想される税負担の変動についても、他の基準の場合よりも、業種区分ごとのばらつきが比較的小さくなる傾向があると考えられます。

e．なお、基本的には、法人事業税全体をこれによって課税する仕組みとすべきと考えますが、当面の経過的な措置等として、所得基準による課税と併用することが適当と考えます。

f．事業活動価値については、消費型付加価値を実質的な課税ベースとする消費税・地方消費税が既に存在していることとの関係や、給与総額、支払利子及び賃借料に関する課税標準算定のための納税者や課税庁の事務負担の問題が生じるほか、人材派遣業の活用など企業のアウトソーシングの実態などを踏まえれば、課税標準を割り振らなければならない場合も生じるなど、慎重な検討が必要ではないかとの意見がありました。また、様々な配慮から適用除外などの特例措置が設けられれば、薄く広く税負担を分担するという理念から離れた不公平な税制となるおそれがあるのではないかという意見がありました。これらについては、引き続き留意していくことが必要と考えます。

g．なお、売上高から仕入高を控除する方法により事業活動によって生み出された価値を算定し、これに基づいて課税する仕組みが外形標準課税として考えられるのではないかとの意見がありました。この方法は、制度的に消費者に負担を求める消費課税とならざるを得ないのではないかと考えられ、企業課税としての法人事業税の外形標準課税に含めて検討することはなじまないものと考えます。

このように、事業活動価値は、法人の事業活動の規模を表す外形基準としては、理論的に最も優れていると考えられることから、他の類型において所得基準を併用する場合、事業活動価値に近似するように構成すれば理論的により適切であると考えられます。

(ﾛ) 給与総額

a．給与総額は、法人の人的活動量を示すこと、事業活動価値のおおむね７割を占め事業活動の規模を相当程度反映していること、実務上の簡便性に優れていることを踏まえ、外形基準として採用することも考えられます。さらに、事業活動規模を適切に反映させるという観点から、給与総額による課税のみでなく、所得基準による課税を併用することが適当と考えられ、この場合に事業活動価値における利潤のウェイトと同じように併用すれば、

事業活動価値の簡便な方式とも観念できます。

b．また、事業活動価値に近似する仕組みとしての所得基準の併用の割合を、更に高くした場合には、後述する負担の激変の緩和及び中小法人に対する配慮方策に資するものと考えられます。

(ハ) 物的基準と人的基準の組合せ

a．給与総額は、人的な活動量を中心として事業活動の規模を表す基準ですが、これに、事業活動価値の構成要素である支払利子及び賃借料と一定程度相関性のある物的基準を組み合わせて用いることにより、事業活動の規模を相当程度総合的に表す仕組みとなると考えられます。この場合、両基準の比重を事業活動価値に近似させることにより、理論的には事業活動規模をより適切に表すとの観点から検討すべきであると考えられます。

b．また、物的基準と人的基準の組合せによる課税については、事業活動規模を適切に反映させるという観点から、所得基準による課税を併用することが適当と考えられますが、この場合に事業活動価値における利潤のウェイトと同じように併用すれば、事業活動価値の簡便な方式とも観念できます。

c．また、事業活動価値に近似する仕組みとしての所得基準の併用の割合を、更に高くすることとすると、後述する負担の激変の緩和及び中小法人に対する配慮方策に資するものと考えられます。

(ニ) 資本等の金額

a．資本金に資本積立金を加えた金額（以下「資本等の金額」と言います。）も、法人の規模をある程度表しており、事業活動の規模もある程度示すものであると考えられ、納税・課税事務の負担の少ない簡素な課税の仕組みとして、資本等の金額に着目した仕組みを考えることができます。

b．しかし、法人の事業活動規模を適正に反映させるという観点からは、法人事業税全体をこの形に改革することは現実的ではなく、所得基準による課税や他の外形基準による課税と組み合わせて用いるよう検討すべきであると考えます。

（参考）その他の外形基準

① 東京都や大阪府において導入される銀行業等に対する外形標準課税の課税標準は、業務粗利益ですが、これは、一般の企業においては、売上総利益に相当するものと考えられます。

② 売上総利益については、企業会計上の位置付けも明確であることなどから課税標準として活用することも考えられるのではないかという意見もありました。

③ しかし、

- 事業活動価値の算定に当たっては、現行の法人税の所得計算を活用できますが、売上総利益の算定については、「売上原価」と「販売費及び一般管理費」の区分処理が企業によって異なり、企業会計の慣行を変えざるを得なくなるなどの問題
- 製造部門と販売部門が分離している場合、原則として、製造部門は売上原価として課税対象から外れることとなり、地方税の応益課税の観点から問題があるとの指摘がありました。

（資料17）各外形基準の特徴等

	①事業活動価値（仮称）	②給与総額	③物的基準＋人的基準	④資本等の金額	（参考） 売上総利益
特徴等	・法人の人的・物的活動量を客観的かつ公平に示し、法人の事業活動規模を表すものとして最も理論的。 ・各生産手段の選択に関して中立的。 ・課税ベースが広く、安定的。 ・課税・納税事務の複雑化につながらないよう検討することが必要。	・法人の人的活動量を示す。 ・給与総額は事業活動価値の７割を占めることから、簡便な基準として事業活動価値を代替。 ・所得基準と併用する場合には、事業活動価値に近似する仕組みとして性格付けられる。	・物的側面と人的側面の両面から事業活動量をとらえており、事業活動の規模を相当程度総合的に表す。 ・所得基準と併用する場合には、事業活動価値に近似する仕組みとして性格付けられる。 ・使用者課税を前提とした場合、物的基準の把握について工夫が必要。	・法人の事業活動規模をある程度示す。 ・資本等の金額それ自体は、簡素な基準であり課税及び納税事務の負担が少ない。 ・所得基準による課税や他の外形基準による課税と組み合わせて用いることを基本として考えることが適当。	・課税ベースが広く、安定的。 ・企業会計上の位置づけが明確。 ・売上原価に区分するのか販売費・一般管理費に区分するのかが明確でないものが存在。 ・売上原価と比較して、販売費・一般管理費の比重の高い業種の負担が大きくなることが想定されるのではないか。

以上のように、当調査会としては、事業活動価値が理論的に最も優れているとの考え方に留意しつつ、さらに事業活動価値を含めた各外形基準案について、納税・課税事務負担の観点から検討を進めていくことが適当であると考えます。

ロ．その他

（イ）個人及び収入金額課税法人の取扱い

個人の事業については、事業税の性格に照らして考えれば、本来のあり方

としては、法人の事業と同様に扱うべきでありますが、個人の会計処理の面における法人との格差や申告納付制度への移行に伴う事務負担の増加といったことを考慮しつつ、今後、検討すべきものと考えられます。

また、法人事業税においては、現在、電気供給業、ガス供給業、生命保険業及び損害保険業の４業種について、所得基準による課税によっては事業の活動規模を十分に反映できないため、収入金額に基づく外形標準課税が行われています。したがって、これらの業種については、基本的には現行の仕組みを維持することとしますが、今後、具体的な外形標準課税の導入の状況などを踏まえて検討する必要があるのではないかと考えます。

（参考）個人事業税について

個人事業税は、個人の行う第一種事業（物品販売業、製造業などの37業種）、第二種事業（畜産業、水産業、薪炭製造業の３業種）及び第三種事業（医業、弁護士業などの31業種）に対し、前年の不動産所得及び事業所得を課税標準として事務所又は事業所所在の都道府県において、その個人に課するものです。標準税率については、第一種事業について５％、第二種事業について４％、第三種事業については５％（ただし、あん摩、はり、きゅうなどの医業に類する事業などについては３％）となっており、標準税率の1.1倍が制限税率とされています。個人事業税の賦課徴収は、都道府県知事がその課税標準額、税額などを決定し、納税通知書を納税者に交付することによって、納税関係を確定する方法（普通徴収）によって行います。税収規模は、平成12年度地方財政計画ベースで約2,300億円となっています。

個人事業税における課税対象事業のあり方などについては、今後、社会経済情勢の変化に伴い適宜見直しを検討すべきであると考えられます。

（ﾛ）税率

外形標準課税に係る税率構造のあり方については、受益に応じた税負担という観点から、基本的に、累進税率ではなく、比例税率とするのが適当です。

また、課税ベースが極めて大きな数値となるため、広い課税ベースに対して低い税率で課税が行われることになるものと考えます。

（ﾊ）欠損金の繰越控除制度

法人事業税の課税標準は、税の性格からして、各事業年度における法人の事業活動規模を表すものとして用いられるべきであり、外形基準に併せて所

得基準が用いられる場合にあっては、その所得については欠損金の繰越控除制度を適用する前のものとすることが適当と考えます。

(ニ) 国境税調整の問題

国境税調整に関しては、法人事業税は事業活動を行う企業が負担者となる直接税であることから、現行の法人事業税についても国境税調整は行われていませんが、輸出に対する中立性を確保する観点から輸出に対する政府の補助及び直接税の免除を禁止しているＷＴＯ協定の存在を考えれば、外形標準課税を導入した場合においても、法人事業税において国境税調整を行うことは不適当であると考えます。

また、国境税調整を行うこととすれば、基本的には、制度を地方の間接税として仕組むしかありませんが、このことは、行政サービスの受益は企業が受けるにもかかわらず、その受益の対価を消費者に負担させることとなり、企業課税の検討として適当ではないものと考えます。

(ホ) 地方公共団体の課税の自主性

地方分権の時代においては、行政サービスの受益と負担との関係を各地方公共団体において判断し、地方公共団体が自主的・主体的に行財政運営を行うことが必要であることから、外形標準課税を導入する場合においては、各都道府県が税率設定について、自由度を有する仕組みとすることも重要です。

課税標準については、各都道府県ごとにこれが異なることとなると、複数の県で事業を展開している法人の納税事務負担の増大などの問題があり、外形基準を導入する場合については全国共通のものとすることが適当です。

（参考）銀行業等に対する外形標準課税

平成12年３月に東京都において、また、同年５月に大阪府において、銀行業等に対して次のような仕組みが地方税法第72条の19を根拠に導入されました。

- 納税義務者　銀行業又はこれに類する事業を営むもの。ただし、事業年度末の「資金量」の残高が５兆円以上の法人
- 課税標準　事業年度末の「業務粗利益」
- 税率　３％（ただし、「特別法人」については２％）
- 分割基準　現行事業税の分割基準を適用

・　その他　５年間の時限措置

こうした制度については、「銀行業等に対する東京都の外形標準課税について」（平成12年２月22日閣議口頭了解）に示されているような問題を孕むものと考えられるため、あくまで、全国共通で幅広い業種において外形標準課税を導入することが適当です（[補論２]参照）。

④　改革に伴う諸課題

イ．外形標準課税の導入に際しての課題

(ｲ) 外形標準課税の導入に伴う税負担の変動

課税の方法を変更し、薄く広く税負担を分担するという考え方に立って外形標準課税を導入すれば、基本的には一定の範囲で税負担の変動が生じるのは避けられません。この場合に生じる税負担の変動については、事業活動規模に比して所得が多い法人であるかどうか、あるいは、課税標準とされた外形基準に係る生産要素を多く用いる法人であるかどうかなどによって異なってきます。また、欠損法人について新たな負担が生じるという点についても、その負担は、各法人の事業活動の規模に見合ったものにとどまるものであることに留意する必要があります。

このような外形標準課税の導入に伴う税負担の変動については、税負担能力に配慮するなどの観点から、所得基準による課税と外形基準による課税とを併用して負担の変動幅を縮小することが適当です。

(ﾛ) 納税事務負担

納税事務負担などに係る実務上の課題については、課税の公平性や中立性の確保の観点との整合性も考えながら、課税標準の内容や納税手続などを工夫することにより、簡素化を図っていくことが可能と考えます。当調査会で検討した外形基準の四つの類型については、損益計算書などの財務諸表や現在法人が作成を義務付けられている法定資料などを活用した簡素な納税手続の仕組みを整えることが可能であると考えられます。

(ﾊ) 既存の地方税との関係

法人事業税の課税標準に外形基準を導入する場合には、外形基準の採用の仕方によっては、既存の地方税との関係で所要の調整を行う必要が生じる場

合も考えられます。ただし、そのような場合においても、個人・法人を通じた地方税全体の税体系について十分留意することが必要であると考えられます。

ロ．税負担等への配慮に関する課題

(イ) 中小法人の取扱い

中小法人は、一般的に、収益性が低く、担税力も弱いケースが多いと考えられることから、外形標準課税の導入に当たっては、中小法人についての特別な配慮が必要ではないかとの指摘があります。

この点については、外形基準による課税は、本来、事業活動規模に応じた課税を行うものであるため、事業活動規模が小さい法人の場合は、それに見合った税負担にとどまるものである点を基本として考えるべきです。したがって、外形基準による課税の下では、利益計上法人の場合、例えば、中小企業と大企業が同額の利益を計上していれば中小企業の方が税負担は低くなるということとなります。しかしながら、規模が小さな法人については、課税の中立性・公平性の確保の観点や、応益原則に基づいた薄く広い税負担の実現という観点を踏まえつつ、その担税力に配慮することが適当と考えられることから、外形標準課税の導入の際には、中小法人に対する一定の配慮を行うことが必要ではないかと考えます。

考えられる方策としては、軽減税率方式、基礎控除方式、免税点方式、導入率変更方式などがありますが、外形標準課税の導入意義や各配慮方策の本来の趣旨などを踏まえ、薄く広く税負担を求めるという観点から検討することが適当であると考えます。

また、所得基準による課税と外形基準による課税とを併用することによって欠損法人をはじめとする収益性の低い法人の税負担の増加を緩和することとすれば、それは、中小法人の税負担に配慮する措置にもなるのではないかと考えられます。

（資料 18）各配慮方策の効果の特徴

	軽減税率方式	基礎控除方式	免税点方式	導入率変更方式
概要	一定条件を満たすものについて、低い税率を適用するもの	課税標準から一定の額を控除するもの	免税点以下のものについて、課税を行わないこととするもの	一定条件を満たすものについて、外形基準による課税の適用率を低くするもの
特徴	・軽減税率の対象となる法人を含め、全ての法人に対して薄く広く負担を求めることができる。 ・課税庁の事務負担が他の方式と比べて、大きいのではないか。	・課税標準が基礎控除額以下の法人については、納税義務が生じない。 ・課税標準が基礎控除額以上の法人の税額も軽減される。 ・免税点方式に比べ、課税標準が基礎控除額を超えた段階から税負担が急激に増加することはない。 ・薄く広く税の負担を求めるという外形標準課税の導入意義にそぐわないのではないか。	・課税標準が免税点以下の法人については、納税義務が生じない。 ・課税標準が免税点を超えた段階から急激に税額が増加する。 ・薄く広く税の負担を求めるという外形標準課税の導入意義にそぐわないのではないか。	・税負担の変動幅を緩和することになる。 ・導入率が低いと外形標準課税の導入意義が薄れるのではないか。

(ロ) ベンチャー企業の取扱い

創業期の法人（いわゆるベンチャー企業）については、創業から初期投資を回収するまでの期間は利益をあげにくい場合があると考えられることから、外形標準課税がその発展の支障となる可能性があるのではないかとの指摘があります。

しかしながら、ベンチャー企業は、多くの場合、中小法人に該当するものと考えられることから、中小法人の税負担に対する配慮措置によって対応することが可能ではないかとも考えられますが、ベンチャー企業の育成が地域経済にとっても課題となっていることを踏まえつつ、更なる政策的配慮が必要かどうか、今後具体的に検討する必要があります。

(ハ) 雇用への配慮

外形標準課税を導入する場合に給与総額を用いることが考えられます。応

益課税の税の性格から、課税標準は法人の事業活動の規模を適切に表すものが望ましく、給与総額は法人の人的活動量を客観的かつ公平に示すものの一つと考えられることから、これを課税標準とすることにも合理性があります。また、例えば、事業活動価値の場合、課税の対象とされているものは、法人の事業活動によって生み出された事業活動価値全体であり、結果として分配される給与総額そのものではないことに留意することが必要です。

一方、外形基準に給与総額を用いる場合に、雇用に関するコストアップを招き、雇用や給与水準に影響を及ぼすのではないかという点に留意することは、重要であると考えます。

外形標準課税の導入に当たっては、雇用への影響を極力少なくするよう十分留意し、具体的な課税の仕組みを検討することが必要であると考えます。

(ニ) 経過的な措置

外形標準課税の導入については、各外形基準の内容に応じて、所得基準による課税と併用することを想定して検討しましたが、さらに、実際に導入するに当たっては、税負担の激変の緩和を図るなどの観点から、導入当初は所得基準の併用率を高く設定した上、段階的に併用率を引き下げる方法など、適切に経過的な措置を講じていくことも必要であると考えます。

⑤ 導入の時期

法人事業税への外形標準課税の導入は、地方分権を支える安定的な地方税源の確保に資すること、応益課税としての税の性格の明確化につながるとともに、地方の行政サービスによって受益を得ている法人が薄く広く税を負担することを通じて、税負担の公平化につながること、さらに、所得に係る税負担を相対的に緩和することとなり、より多くの利益をあげることを目指した事業活動を促し、経済の活性化、経済構造改革の促進に資すること等の重要な意義を有する改革であり、極めて厳しい地方財政の現状等を踏まえれば、すべての都道府県において幅広い業種を対象に、薄く広く負担を求める外形標準課税について、景気の状況等を踏まえつつ、早期に導入を図ることが必要です。

外形標準課税の導入に当たっては、導入に伴う税負担の変動、中小法人等の取扱いなどの諸課題に対応するとともに、課税団体である都道府県が納税者である法人などに対し外形標準課税に関する理解を得るための取組みを一層積極的に

進めることが重要であると考えます。

(5) 社会保険診療報酬に係る課税の特例措置

社会保険診療報酬については、昭和27年の国会審議における議員修正により非課税措置が講じられ、当該措置が現在に至っています。

この特例措置については、事業を行っている以上、事業税は公平に課税されるべきものであり、その所得が非課税となっていることは、他の事業者にとって不公平感を招くものとなっています。また、社会保険診療報酬に係る課税の特例措置の取扱いについては、国税において、社会保険診療に係る経費について概算経費率制度を採用し、一定の見直しが行われてきています。

このようなことから、事業税における社会保険診療報酬に係る課税の特例措置については、累次の当調査会の答申などにおいて示されているとおり、税負担の公平を図る観点から、その見直しを検討することが必要です。

[補論1]外形基準について

1．事業活動価値の考え方

各外形基準のうち、事業活動価値については次のように考えることもできるのではないかという指摘がありました。

- 企業の事業活動は、民間資本・労働・土地・技術など及び行政によって提供される広義の社会的インフラを利用して、付加価値を生み出します。理論上、応益課税の観点からは、行政の提供する社会的インフラが生み出す付加価値を課税対象とすべきです。しかし、現実には当該付加価値は他の生産要素と分離して捕捉することは技術的に困難です。このため、行政の提供する社会的インフラの貢献分が他の生産要素に分属するものと想定し、これらに課税する方法が考えられます。

  この場合、行政の提供する社会的インフラを除いた他の生産要素に対し、広く比例的、中立的に課税するものが事業活動価値であると考えることができます。

- また、事業活動価値の構成要素である給与総額、支払利子及び賃借料が損金に算入されるため、これらが増加すると、利潤がその分減少し、結果として事業活動価値そのものの額は変化しないため、企業の各生産手段の選択に関して中立性が高いものと考えられます。

（資料19）事業活動価値の構成要素のうち、損金に算入されるものと利潤の関係

1　損金と利潤の関係

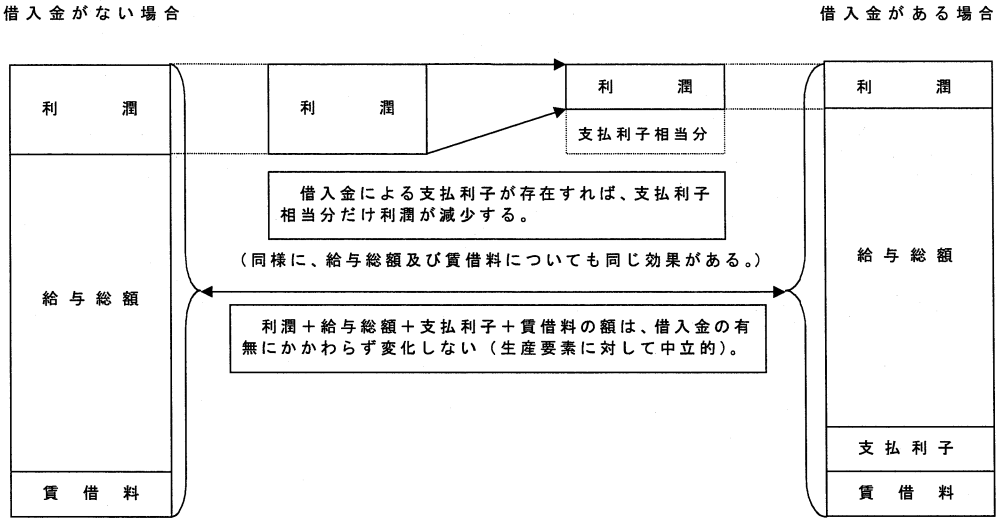
原則として、

○　損金の増加→利潤の減少

○　損金の減少→利潤の増加

2　具体的事例（支払利子と利潤の関係）

借入金の有無の違いによる事業活動規模について（借入金の有無以外は、条件が同じとする。）



2．各外形基準の仕組みの検討

各外形基準の課税の仕組みについては以下のように考えることが適当です。

(1) 事業活動価値

課税標準の構成要素については、次のように考えることが適当です。

① 「利潤」は、納税側・課税側双方にとって簡便で、正確性を期すことができる数値として、税法の規定に従って当該事業年度の益金の額から損金の額を控除した金額とします。

なお、キャピタルゲイン（ロス）については、事業活動価値を付加価値と捉えれば、事業活動価値における利潤に含めるべきではないという意見もありましたが、一方、担税力という観点から、利潤に含めて税負担を求めることも考えられるのではないかとの指摘がありました。

また、銀行業・不動産貸付業等以外の一般の法人の受取利子・受取賃借料については、事業活動価値を付加価値と捉えれば、課税標準に含めないこととすべきではないかという意見がありました。一方、地方の行政サービスからの受益は法人の活動量に反映されているという観点から事業活動価値の課税標準を考えれば、企業の活動を事業全般と捉え、その活動から生み出される価値がどのように帰属するかという分配局面で課税標準を把握すればよく、受取利子・受取賃借料を控除しなくてもよいのではないかという意見もあり、この点については、今後、事業活動規模との関係や納税事務負担などといった観点も踏まえ、検討することが必要であると考えます。

さらに、利潤について、損金の額が益金の額を上回り、欠損金額が生じた場合には、当該欠損金額を当該事業年度の他の構成要素の合計額から控除することが適当と考えます。

② 「給与総額」は、生産要素としての労働に対する法人の支出としての性格を有するものについてはできるだけ課税標準に算入するという考え方もありますが、福利厚生費などの取扱いについては、簡素な仕組みとするという観点からの検討も必要であると考えられます。ただし、長期的な給与の性格を有する退職手当等については、これを平準化して給与に算入している法人とそうでない法人の間において、課税の公平性を確保するため、課税標準に算入することが適当であると考えますが、その際には、法人が社外に積み立てる企業年金も課税対象とするなど、全体として課税の公平性が担保されるような仕組みとすることが必要であると考えます。

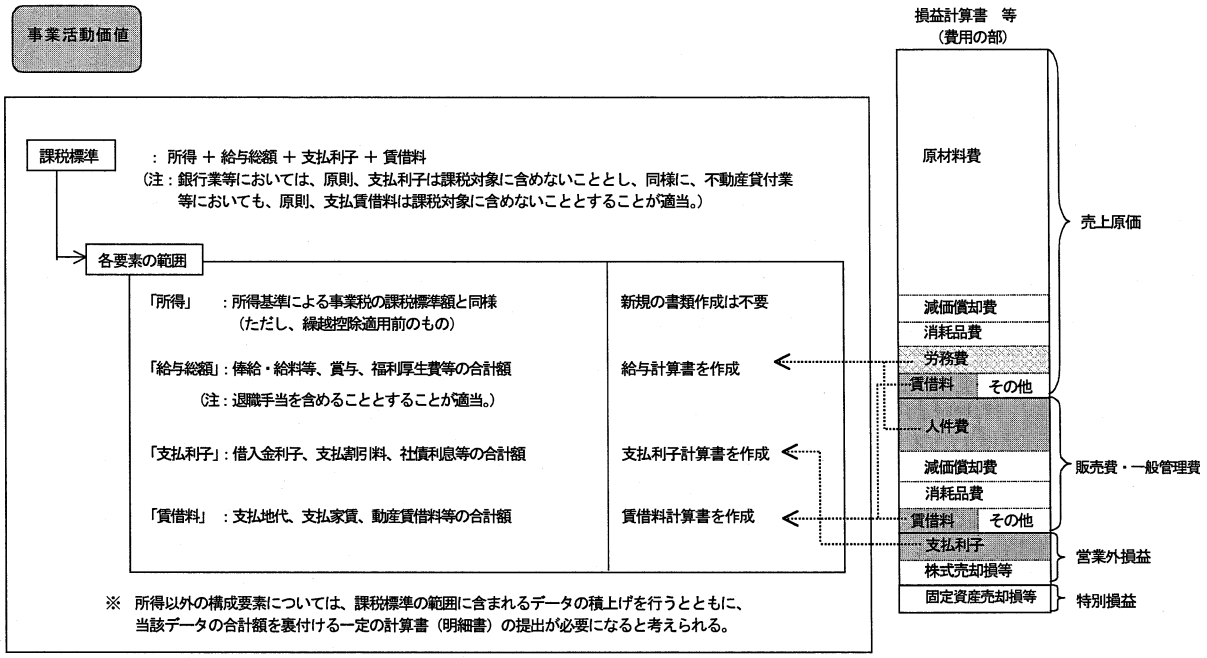
③ 「支払利子」や「賃借料」は、それぞれ、借入金利子、支払割引料、社債利息などの合計額、支払地代、支払家賃、動産賃借料などの合計額とすることが考えられます。この場合において、例えば、銀行業等については、その業の仲介業務としての性格を踏まえれば、その受取利子を課税標準に含めることとした上で、支払利子は原則として課税標準に含めないこととすべきではないかとの指摘や、これらの業における支払利子は一般の事業における原材料費に当たるという整理もできるのではないかとの指摘があり、その仲介業務に係る支払利子は、課税標準に算入しないことが適当ではないかと考えます。

また、不動産貸付業等の賃借料についても、同様に考えることができます。

④ 利潤について多額の欠損金額が発生し事業活動価値全体がマイナスとなった場合には、当該年度の事業活動規模を表す指標として事業活動価値を用いるという考え方からすれば、翌事業年度以降に当該マイナスの額を繰り越して控除することは行わないことが適当と考えます。

⑤ この仕組みの場合には、法人は、次の資料に示すように申告納付をすることとなります。なお、複数の都道府県に事務所等を有する法人の場合には、分割基準を用いて課税標準を分割した上で、各都道府県に納税することとなると考えます。

（資料 20）事業活動価値における申告イメージ



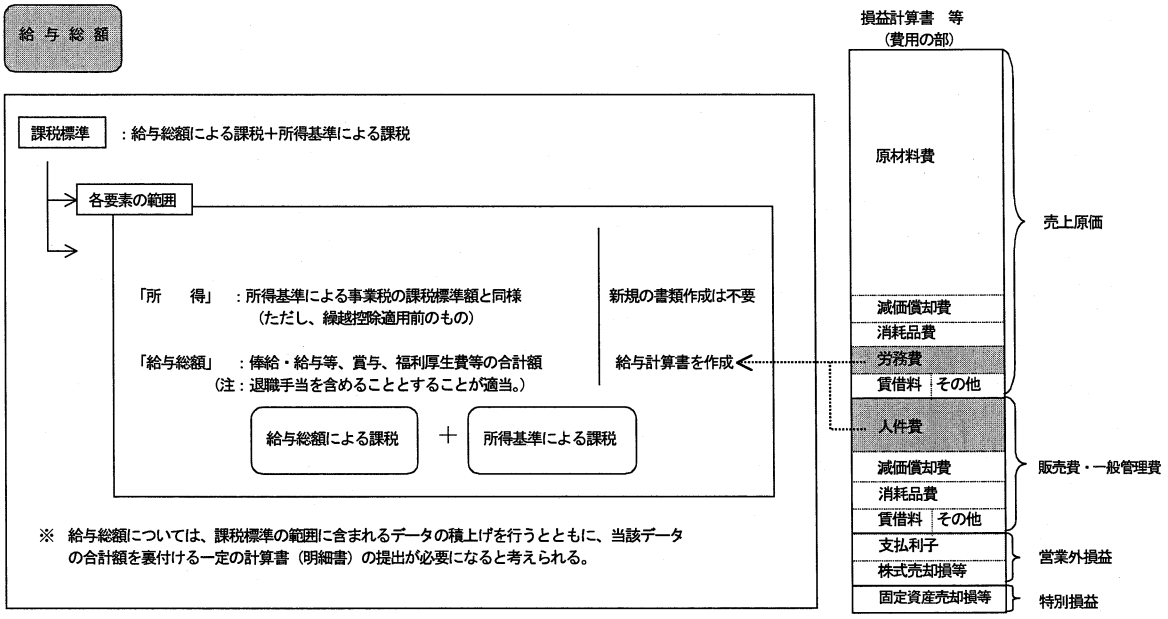
（注） 法人は、この他に、法人税申告書の付属明細書、労働基準法で義務づけられている賃金台帳、所得税の月別源泉徴収高表等を作成している。

(2) 給与総額

① 給与総額の具体的な課税の仕組みについては、事業活動価値における給与総額と同じ仕組みとすることが適当です。

② この仕組みの場合には、法人は、次の資料に示すように、申告納付をすることになります。なお、複数の都道府県に事務所等を有する法人の場合には、分割基準を用いずに各都道府県に納税する方法と、分割基準を用いる方法とが考えられます。

（資料21）給与総額における申告イメージ



（注）　法人は、この他に、法人税申告書の付属明細書、労働基準法で義務づけられている賃金台帳、所得税の月別源泉徴収高表等を作成している。

(3) 物的基準と人的基準の組合せ

① 物的基準としては、例えば、事業所家屋床面積や、事業用資産（家屋及び償却資産）の価額、又は各事業年度の事業活動に用いられた資産の減価償却費を用いることが考えられます。この場合、物的基準の取扱いについては、事業税の性格に鑑みれば、実際の事業の用に供している使用者に課税することを原則とすることが適当と考えます。

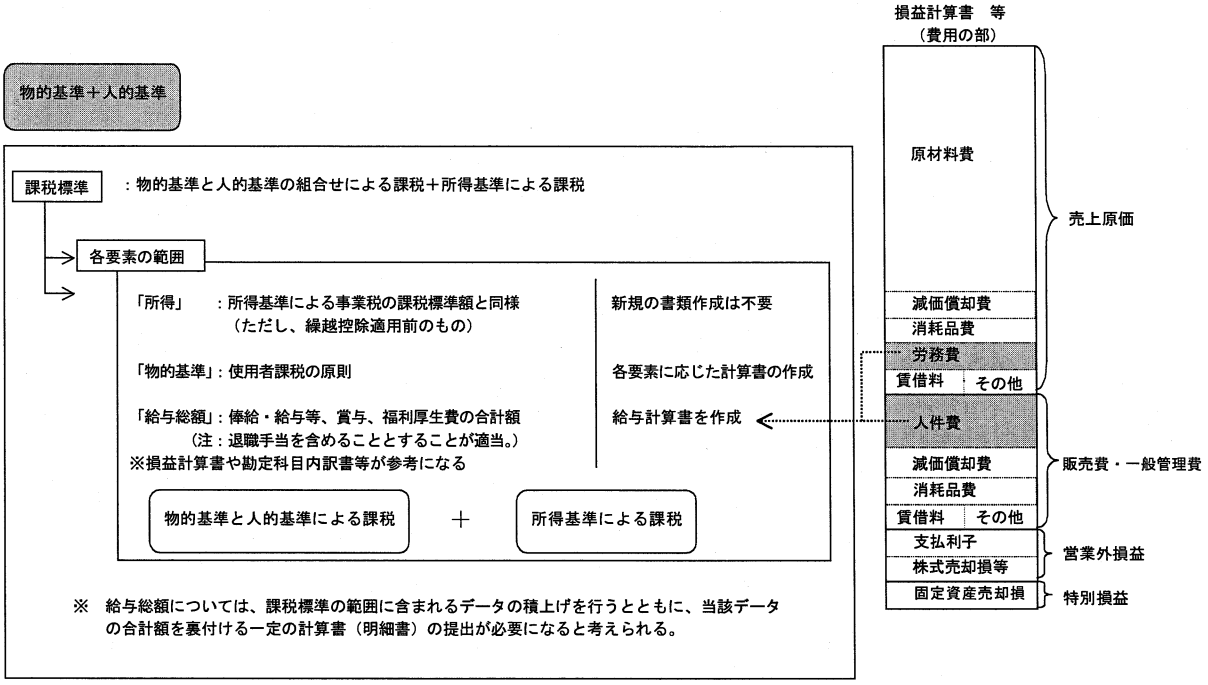
② なお、使用者課税を前提とした場合、物的基準の把握について、例えば、事業所家屋床面積ならば、各事業年度の変動性が低い上、課税庁として比較的把握が容易であると考えられますが、事業用資産（家屋及び償却資産）の価額や資産の減価償却費については、各事業年度の変動性が高いこともあり、課税庁の把握に当たって、制度上の工夫が必要であると考えられます。

（資料 22）各物的基準の特徴について

	確実に関連する生産要素	生産要素の調達手段	使用者課税を前提とした場合の特徴
家屋床面積	建　物	購　入 （支払利子）	・所有者と使用者が一致しない場合でも、課税庁として把握が容易 ・変動性が低い
資産の価額	建　物 機械　等 （残存価額）		・所有者と使用者が一致しない場合、課税庁が把握するには制度上の工夫が必要 ・変動性が高い
減価償却費	建　物 機械　等 （償却価額）	賃　借 （賃借料）	・所有者と使用者が一致しない場合、課税庁が把握するには制度上の工夫が必要 ・変動性が高い

③　物的基準と人的基準を組み合わせる場合も、法人は次の資料に示すように申告納付をすることになります。なお、複数の都道府県に事務所等を有する法人の場合には、組み合わせる基準の内容により、分割基準を用いずに各都道府県に納税する方法と、分割基準を用いる方法とが考えられます。また、事業所家屋床面積については、面積の把握・確認に係る事務負担の軽減を図り、簡素な課税の仕組みとする観点から、例えば、床面積の広さに応じて階層区分を設け、当該区分ごとに税額を定めることも考えられます。

（資料 23）物的基準と人的基準の組合せにおける申告イメージ



（注）　法人は、この他に、法人税申告書の付属明細書、労働基準法で義務づけられている賃金台帳、所得税の月別源泉徴収高表等を作成している。

(4) 資本等の金額

① 資本等の金額に着目する場合には、例えば、資本等の金額の大きさに応じて階層区分を設け、当該区分ごとに税額を定めると同時に、事務所数や従業者数を加味することによって、法人の事業活動規模をより反映した仕組みとなり得ると考えられます。例えば、資本等の金額の区分ごとに定める税額を事務所等１ヶ所当たりの税額とすること、あるいは、資本等の金額と従業者数との組合せに応じて税額の区分を設けることなどが考えられます。この場合、資本等の金額は、それが直接に課税の対象となる訳ではなく、当てはめるべき税額の区分を定めるための指標として用いられることに留意しなければなりません。

（資料 24）資本等の金額

（例１）

資本等の金額	税　額
×××円未満	α円
×××円以上△△△円未満	β円
△△△円以上	γ円

× 事務所数 ＋ 所得基準や他の外形基準による課税

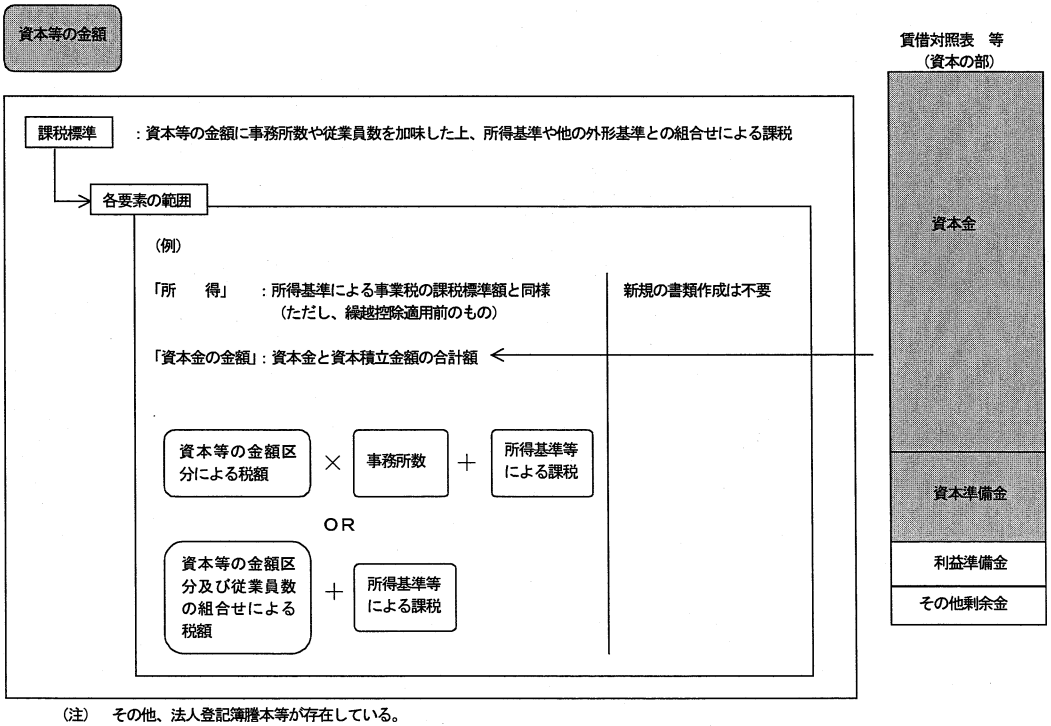
（例２）

	従業者数		
資本等の金額	×××人未満	×××人以上△△△人未満	△△△人以上
×××円未満	α_1円	α_2円	α_3円
×××円以上△△△円未満	β_1円	β_2円	β_3円
△△△円以上	γ_1円	γ_2円	γ_3円

＋ 所得基準や他の外形基準による課税

② なお、法人住民税の均等割の現行税率を大幅に引き上げることにより外形標準課税の導入と同様の効果が得られるのではないかとの意見もありますが、法人住民税均等割と法人事業税とは税として異なる性格を有していることに留意する必要があります。

（資料 25）資本等の金額における申告イメージ



（注）　その他、法人登記簿謄本等が存在している。

［補論２］「銀行業等に対する東京都の外形標準課税について」（平成 12 年２月 22 日閣議口頭了解）のポイント

- 資金量５兆円以上の銀行業等に対してのみ、外形標準課税を課すことについて合理的理由があるか疑問がある。
- 地方税法における外形標準課税についての規定との関係において、東京都案には疑問がある。
- 東京都案により、今後の東京都以外の地方公共団体の税財源が減少することとなる。
- 政府税制調査会を中心に、全ての都道府県において、幅広い業種を対象に薄く広く負担を求める外形標準課税導入を検討している中で、今回の提案が妥当か疑問がある。
- 東京都案は、政府が進めている金融安定化策との整合性を欠き、自己資本の減少などの問題が生じることが懸念されるとともに、東京金融市場に対する予見可能性、信頼性について、国際的な疑念を招くおそれがある。