

経済社会の構造変化を踏まえた税制の
あり方に関する中間報告②
(税務手続の電子化等の推進、個人所得課税の見直し)

経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方については、本年6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2017」において、「経済社会の構造が大きく変化する中、引き続き、税体系全般にわたるオーバーホールを進める」とされている。特に、個人所得課税については、「所得再分配機能の回復や多様な働き方に対応した仕組み等を目指す観点から、引き続き丁寧に検討を進める」とされ、税務手続については、「国・地方における納税者の利便性を向上させるとともに、適正・公平な課税を実現し、税に対する信頼を確保するため、制度及び執行体制の両面からの取組を強化する」とされている。

当調査会においては、これまで、個人所得課税について、累次の「論点整理」（「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する論点整理」）や「中間報告」（「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する中間報告」）を取りまとめてきており、その中で安心して結婚し子供を産み育てるようになるなど若い世代に光を当て、所得再分配機能の回復や多様な働き方を踏まえた仕組みを構築することの重要性を述べてきた。

本年は、こうした基本的な考え方を堅持しつつ、ICT（情報通信技術）の発展・普及といった近年の経済社会の構造変化を踏まえながら、個人所得課税について、

- ・ 人的控除の控除方式のあり方
- ・ 働き方の多様化等を踏まえた個人所得課税のあり方
- ・ 老後の生活に備えるための自助努力を支援する公平な制度のあり方

を中心に議論を行った。

税務手続については、経済社会のICT化等により納税実務や税務行政を取り巻く環境が変化する中、納税者利便の向上や適正・公平な課税の実現といった観点から、税務手続をどのように見直していくべきかについて、昨年秋、当調査会として議論を開始した。本年は、4月～5月に諸外国の制度やその運用状況について調査を行った上で、税務手続の電子化を中心に議論を行った。

本中間報告は、以上の議論を踏まえ、特に、近年の経済社会の構造変化を踏まえた個人所得課税の見直しと税務手続の電子化の推進という2つのテーマについて、今後の検討に供するために取りまとめたものである。

1. 経済社会のICT化と働き方の多様化

近年、ICTが発展・普及する中、日本の経済社会は大きく変化している。

1990年代以降、パソコンをはじめとする情報処理機器やインターネット等の情報通信ネットワークが発展・普及し、特に企業においては、税務と密接に関係する財務・会計、人事・給与管理等の間接業務を含め、情報システムの活用が広がってきた。

さらに近年は、情報通信基盤が一層発達するとともにクラウドサービス等の新しい技術も登場し、ビッグデータを収集・活用した事業革新も進んでいる。また、個人についても、スマートフォンやタブレット型端末といった多様な情報通信機器が急速に普及し、買い物や銀行取引といった様々な手続・決済をオンラインで行うことが日常化している。

こうした中、民間経済活動においては、事業者の取引（事業者間（BtoB）取引、事業者・消費者間（BtoC）取引）においてICTの活用が進むだけでなく、近年は、インターネット上で商品やサービス等の「提供側」の個人と「消費・利用側」の個人が結びつく形態の経済活動、いわゆる「デジタルエコノミー」が発展している。これにより、事業者ではない個人が商品やサービス等の「提供側」を担う、消費者間（CtoC）や消費者・事業者間（CtoB）のオンライン取引が拡大している。

例えば、オンラインのCtoC取引（一部はCtoB取引）の一種であるシェアリングエコノミー（共有型経済）¹は、中古品売買、民泊、車両の乗り合い等に広がりつつある。また、クラウドソーシング²と呼ばれる個人への業務委託の仕組みも登場している。

このように取引形態が変化する中、個人の働き方や収入の稼ぎ方の多様化が進展している。例えば、給与所得者による副業・兼業や、請負契約等に基づいて働き使用従属性の高さという点ではむしろ被用者に近い自営業主（雇用的自営）が増加している。また、インターネットを通じて個別の仕事を請け負う働き方も広まっている（いわゆる「ギグエコノミー」）。

こうした経済取引や働き方の変化・多様化に税制として対応するためには、税務手続の電子化と個人所得課税のあり方等を併せて検討していく必要がある。

例えば、働き方の多様化に伴い、今後、申告手続に不慣れな給与所得者も副業・兼業に係る申告を行うこととなるなど、税務手続を行う者の増加・多様化が見込まれる。このため、ICTの更なる活用等を通じて、誰しものが簡便・正確に申告等を行うことができる利便性の高い納税環境の実現を目指すことが必要と考えられる。

また、企業活動におけるICTの利用が広がる中、後述するように、企業が保有する申告情報等をデータのまま円滑に税務当局に提出できる環境整備を進めることも、官民あわせたコストの削減や企業の生産性向上の観点から益々重要となっている。

個人所得課税について、現行制度は、特定の働き方等による収入にのみ手厚い「所

¹ 個人等の資産等（スキル等の無形資産を含む）をインターネット上のマッチングプラットフォームを介して他の個人等も利用可能とする仕組み。

² インターネット上のマッチングプラットフォームを介して不特定多数の人に業務を発注する仕組み。

得計算上の控除」を認める仕組みとなっており、実質的に給与所得者と同じような境遇にある「雇用的自営」等、多様な働き方の拡大を想定していない制度となっている。働き方の多様化を踏まえ、様々な形で働く人をあまねく応援する仕組みを構築することが重要である。

その際、税務手続を電子化し、官民がデータをデータのままやり取りする環境を作ることによって、様々な情報の活用が可能となる。それにより、税務申告の適正性の確保やより正確な所得情報の把握・活用が進み、税制のみならず社会保障の給付や負担の公平性の向上にもつながりうるなど、個人の所得水準や負担能力に応じた制度を適切に設計することが可能となる。また、そうした制度が適切に運営され、その下で国民・納税者が利便性を享受できるようにするためにも、税務手続を電子化し、簡便・正確に手続を行うことができる環境の整備が重要である。このように、手続面の電子化と課税制度のあり方は相互に関連するものであり、双方相俟って適切な税制・税務執行が一体的に実現すると考えられる。

2. 税務手続の電子化等の推進

経済社会のICT化が進む中、これまで、税務分野においても、電子申告、電子納税、電子帳簿保存制度など、納税者がICTを利用して税務手続を行えるよう環境整備を進めてきた。政府としても、番号制度（マイナンバー、マイナポータル³、法人番号等）を導入し、社会のデータ活用のインフラとして活用すべく取り組んできている。

他方、その後も、上述のとおり情報通信基盤等が発展し、事業者等を中心に組織内でのデータの利活用や事業者間等でのデータ連携が加速してきた。また、個人については、スマートフォン等の多様な情報通信機器が発展・普及しているところである。

こうした中、政府の成長戦略（未来投資戦略2017（平成29年6月9日閣議決定））においても、IT技術や法人番号・マイナンバー等を活用して行政手続の簡素化・IT化を一体的に推進し、国民・事業者の利便性向上や、国民・事業者及び行政双方にとって効率的・効果的な制度・手続の構築に取り組むべきとの方向性が示されている。

このように、ICTは、生産性の高い経済社会を構築するとともに、国民の利便性や行政の効率性を高めるために重要なツールであり、税務分野においてもその積極的な活用が必要である。

具体的には、ICTの活用等を通じて納税者利便を更に高めながら、税務の情報が書面ではなくデータのまま活用・円滑にやり取りできる姿を実現し、社会全体の効率化を図る観点から、税務手続を再度見直すことが必要である。

なお、こうした検討に当たっては、規制改革推進会議による「行政手続簡素化の3原則」（①行政手続の電子化の徹底（デジタルファースト原則）、②同じ情報は一度だ

³ 各個人が自分のマイナンバーに関する特定個人情報やその取扱い等についてインターネット上で確認することができる仕組み（政府が運営するウェブサイト）。

けの原則（ワンスオンリー原則）、③書式・様式の統一）を踏まえるとともに、国税庁が本年6月の「税務行政の将来像」において示した税務行政におけるICT活用の中期的方向性も参考にすべきと考えられる。

当調査会としては、こうした認識の下、税務手続の電子化について、各手続を個別に取り上げて議論するのではなく、納税者による必要なデータの作成・保存、取得・活用・提出といった一連の情報の流れ全体を捉えて検討を行った。また、税務手続のシーンを大きく個人と法人に分けるとともに、国税・地方税当局において基本的に実施できる施策と、実施に当たり省庁横断的な検討作業やマイナポータル整備・活用等が必要となる施策の違いも意識した上で、議論を行った。

（1）国税関係

（1-1）個人関係（所得税）

① 現状と今後の方向性

所得税の確定申告・年末調整については、現状、納税者（被用者を含む）は、多くの場合、各種控除関係書類を書面で收受し、それらを参照しながら申告書を作成している。雇用者（源泉徴収義務者）は、年末調整手続において、書面の申告書等の確認・保管に事務負担を負っている。

今後は、経済社会のICT化を踏まえ、確定申告・年末調整手続の電子化を推進し、利便性を高めてオンライン手続の利用を促進することが必要である。特に、基本的な申告等であれば携帯電話端末（スマートフォン）で簡便に手続を完結できるようにすることが重要である。

そして、将来的に、マイナポータル整備・活用の進捗等にあわせて着実に、マイナポータル等において必要な情報を一元的に確認し、活用することができる仕組みの実現を図るべきと考えられる。

② 確定申告・年末調整手続の電子化

こうした将来像に向けて、まずは、確定申告・年末調整手続の電子化を進め、控除関係機関（保険会社・銀行等）→個人→税務署・雇用者（源泉徴収義務者）という情報の流れが基本的にオンラインで完結する仕組みを整備すべきである。「規制改革実施計画」（平成29年6月9日閣議決定）では、年末調整について、被用者・雇用者を含めた社会全体のコスト削減の観点から、原則全ての年末調整関係書類の電子交付を可能とするの方針が示されており、その着実な実現が必要である。

また、医療費控除については、平成30年1月から、保険者が発行する医療費通知データを活用して電子申告を行う仕組みが開始するが、各保険者において必要なシス

テム整備等が行われるよう、政府として働きかけを一層行うべきである。医療費通知データの取得は、まずは保険者のウェブサイトから納税者がダウンロードする方式が予定されているが、マイナポータル等を活用し一層簡便に電子申告につなげる仕組みの構築について、関係省庁において引き続き協議を行う必要がある。

なお、将来的に、給与・報酬等の支払者から支払を受ける者のマイナポータル等に支払金額等を正確かつ効率的に通知する仕組みが整備されれば、所得情報も含めて情報を一元的に確認し活用する仕組みが実現する可能性がある。これについては、働き方や収入の稼ぎ方の多様化が進展する中で、税務手続に関する利便性を高めるものとして、マイナポータルの整備・活用の進捗等を踏まえ、検討を進めるべきである。

こうした取組を通じて、納税者の手作業を要する部分を減らしていくことにより、納税者自身で正確かつ簡便に申告を行うことができる環境整備が進むと考えられる。

③ 携帯電話端末（スマートフォン）等からの電子申告の実現

今般、国税当局から、平成 31 年 1 月に特にニーズの強い基本的な申告の類型について、携帯電話端末（スマートフォン）やタブレット型端末からの所得税の電子申告を可能とし、その後も対象範囲を段階的に拡大するという方針が示された。スマートフォン等が様々な手続・決済の標準的な手段となりつつある中、税務手続における対応も着実に進め、納税者の利便性を高めることが重要である。

④ e-Tax（国税電子申告・納税システム）の認証手続の簡便化

個人の e-Tax 利用について、現在は ID・パスワード及びマイナンバーカードを用いて本人認証を行っているが、利便性の向上を求める声が強い。国税当局では平成 31 年 1 月に個人に係る認証手続の簡便化を予定しており、これにより一定程度利便性が高まると考えられるが⁴、その後も、技術の進展等により税務手続を取り巻く環境が変化する中で、情報セキュリティに係る政府全体の方針も踏まえつつ、納税者利便の向上の観点から不断に検討を行うべきである。

⑤ マイナンバー制度の普及促進

真に利便性の高い納税環境を実現するためには、マイナンバー制度を社会の情報連携インフラとして最大限活用することが不可欠である。このため、政府全体として、個人情報の厳格な保護や情報セキュリティ対策等、制度に対する国民の信頼を高める措置を講じながら、国民や事業者への周知を行い、マイナンバーカードの取得やマイ

⁴ 平成 31 年 1 月以降は、マイナンバーカードを用いて e-Tax を利用する場合、e-Tax の ID・パスワードの入力の省略を可能とする。また、税務署における事前の本人確認に基づき交付された ID・パスワードのみ（マイナンバーカードなし）による e-Tax 利用も可能とする。

ナポータルの利用を促進する必要がある。

また、関係省庁で連携し、マイナポータルにおける税・年金等のオンライン・ワンストップサービスを実現するなど、マイナンバーカードやマイナポータルの利便性を高める努力が重要である。本年 11 月、マイナポータルの本格運用等が開始したが、国民にはマイナンバー制度の利便性の実感がまだ乏しいとの指摘もあり、政府全体として真摯に受け止め取組を加速する必要がある。

⑥ その他の環境整備

税務手続の電子化を円滑に進めるためには、租税教育や広報活動を通じ、税の役割や ICT の意義などに関する国民の理解（リテラシー）を醸成することも重要である。また、電子申告等の利用を促進する仕組みを設けることも一案との意見もあった。

なお、税務手続の電子化を進める一方で、ICT への対応に困難を感じる納税者への配慮・支援も引き続き行うべきと考えられる。

（1-2）法人関係（法人税）

法人については、現状、企業活動では ICT が広く普及しているにもかかわらず、申告・申請のデータがそのまま電子的に提出されず、書面で提出され、税務当局において再びデータ化（入力・読取）されて処理が行われることが少なくない。

今後は、ICT で作成・管理されたデータがデータのまま円滑に提出できる環境を整備し、e-Tax の利便性を高めてその利用を一層促進することにより、法人の基本的な手続は原則として e-Tax で行われるという姿（法人税等の電子申告利用率 100%）の実現を目指すべきである。

このため、法人側のニーズを踏まえ、e-Tax システム自体の機能改善、提出書類の見直し、認証手続（電子署名）の簡便化等を行うほか、法人が ICT で作成・管理するデータが円滑に e-Tax で提出できるよう、情報セキュリティ等にも配慮しつつ e-Tax に提出可能なファイル形式の多様化等も検討すべきと考えられる。

また、国・地方に共通して情報を提出している場合は、e-Tax と eLTAX（地方税電子申告システム）の双方に重複して入力作業等を行うことなく、一度のオンライン手続で処理を行えることができるよう検討を進める必要がある。

こうした環境整備を進めるとともに、まずは大法人について、法人税等の電子申告義務化を着実に実施すべきである。

中小法人については、国税当局において、「規制改革実施計画」を踏まえ、法人税等の電子申告利用率の引上げ（平成 31 年度までに 85% 以上）に取り組んでいるところであるが、税理士会等との連携を含め、様々な取組により、確実にその達成を図るべきである。

(1-3) その他（個人・法人共通）

① 行政機関間のデータ連携拡大

以上のとおり納税者からの情報提出のデータ化を促進するに当たっては、「ワンスオンリー原則」⁵の下、行政機関間のデータ連携により納税者からの情報提出の重複を削減し、納税者の事務負担を軽減することが重要となる。

このため、納税者から加工可能なデータ形式による情報提出を促しながら、国・地方の税務当局間で効率的にデータ連携を行い、特にオンライン手続については、国・地方間及び地方公共団体間の情報提出の重複を徹底して排除すべきと考えられる。

また、社会保障分野を含むその他の行政機関との情報連携についても、ワンスオンリー化により納税者利便の向上につながる場合は、情報セキュリティやシステムの開発費用等を踏まえつつ、可能な限り実現を図る必要がある。

例えば、政府では、平成 31 年度を目途に国税・地方税間で法人設立届出書等の電子的提出を一元化すべく調整が行われているほか、「未来投資戦略 2017」に基づき、税・社会保険・登記を含むすべての法人設立関係手続をオンライン・ワンストップ化する検討が行われており、関係省庁が連携して着実に具体化を進めるべきである。

② 電子帳簿等保存制度の利用促進

電子帳簿等保存制度は、改ざんなど課税上問題となる行為を防止する観点から保存方法等について一定の要件を設けた上で、帳簿書類の電磁的記録等による保存を可能とする制度である。

当該制度創設から約 20 年が経過し、近年は金融に係る ICT の活用（FinTech）も進展するなど、経済社会の ICT 環境は大きく変化している。この間、電子帳簿等保存制度の利用件数は堅調に増加してきたが、伸びしろは依然大きい。こうした中、社会のデータ活用の促進や納税者の文書保存に係る負担軽減を図る観点から、当該制度の利用促進のための方策について検討を行うべきである。ただしその際、適正課税の観点から、帳簿書類の正確性を担保する仕組みにも配慮が必要である。

③ 納付のキャッシュレス化推進

国税・地方税の納付については、現金納付が依然多い状況にある。現金納付の場合、納税者には金融機関や税務当局の窓口へ赴き納付を行う手間がかかるほか、現金管理等の行政コストも生じることとなる。

クレジットカードや電子マネーなど、現金以外の手段による決済が徐々に増加する

⁵ 事業者が提出した情報について、同じ内容の情報を再び求めないこと。（規制改革推進会議「行政手続部会取りまとめ」（平成 29 年 3 月 29 日））

中、後述する地方税の電子納税のインフラ整備とあわせ、国税の納付も利便性向上やその方法の多様化を図り、より一層、現金以外の手段で納税が行われるよう取り組んでいくことが重要である。

（２）地方税関係

（２－１）共通電子納税システム（共同収納）関係

地方税については、税目の特性から eLTAX を利用する手続は法人が中心となっている。法人が複数の地方公共団体に事務所等を開設して事業活動を行う例や、従業員の住所地が複数の市区町村にまたがっている例が多く、その場合には、法人は複数の地方公共団体に申告、納税を行うこととなる。このため、全国共通の基盤システムである eLTAX を利用して手続できることはメリットが大きい。

地方税における税務手続のうち、法人から地方公共団体へ申告等のデータを提出する手続（地方法人二税、固定資産税（償却資産）、個人住民税（特別徴収）等）については、平成 27 年度までに全地方公共団体が eLTAX による手続の受付体制を整えている。一方、納税に関しては、電子納税に対応している地方公共団体は限られている状況にある。複数の地方公共団体に納税する法人は全ての納税先で電子納税ができなければ電子納税を選択しないと考えられることから、ICT を活用してこうした法人が納税しやすい仕組みを構築することが重要である。

このため、全国統一的なシステムによって、全地方公共団体に対して、一斉に電子納税を行うことができるよう、全地方公共団体が共同利用している eLTAX の仕組みを活用した共通電子納税システム（共同収納）の構築に向けて準備が進められている。国においても、運用開始目標である平成 31 年 10 月に、このシステムが確実に稼働できるよう、法制面を含め必要な措置を講じるべきである。

（２－２）電子申告等関係

eLTAX による電子申告については、eLTAX の更なる利便性向上に資する取組を積極的かつ着実に進め、その利用率の向上を図っていく必要がある。具体的には、地方公共団体間の地方法人二税の共通入力事務の重複排除や複数の地方公共団体への法人設立届出書等の電子的提出の一元化などを進めるべきである。併せて、税務当局間や他の行政機関との情報連携をさらに進めることが必要である。

こうした環境整備を進めるとともに、地方法人二税の電子申告について、国税と歩調を合わせて電子申告利用率の向上を図り、将来的には、法人の基本的な手続は原則として eLTAX で行われるという姿（地方法人二税の電子申告利用率 100%）の実現を目指すべきである。

このため、大法人の地方法人二税の電子申告義務化を着実に実施するとともに、中

小法人についても、「規制改革実施計画」を踏まえ、地方法人二税の電子申告利用率を平成31年度までに70%以上とするとの目標を達成できるよう、税理士会等の協力も得つつ、取組を進めるべきである。なお、将来的には、ICT環境の進展等も踏まえながら、中小法人の地方法人二税の電子申告義務化の実現を図るべきと考えられる。

また、個人住民税の特別徴収手続において、給与支払報告書の提出や特別徴収税額通知（特別徴収義務者用）については、既にeLTAXを用いて電子的に行うことが可能となっているが、特別徴収税額通知（納税義務者用）は、現在、書面で送付されているため、企業に多くの労力とコストが掛かっているとの指摘がある。そのため、「規制改革実施計画」に沿って電子化を進めるべきであり、具体的には、市区町村がeLTAXを経由して特別徴収義務者に電子的に送付して従業員に通知する仕組みの検討を進めていく必要がある。その上で、給与支払報告書の電子的提出率の向上と併せて、特別徴収税額通知の電子的送付の拡大を図るとともに、将来的には、原則として書面の通知が残らないような姿の実現を目指すべきである。

（2-3）マイナンバー関係

本年11月から情報提供ネットワークシステムを介した情報連携⁶の本格運用が開始され、社会保障分野等における申請手続の際に課税証明書等の添付が不要となるなど、納税者の利便性が向上するとともに、マイナポータルにより、納税者は自らの個人住民税の課税情報等を閲覧することが可能となっている。

今後、少子高齢化が進行する中、マイナンバー制度の活用により、福祉分野への正確な所得情報の提供等を進め、低所得者への社会保障サービスの提供などをはじめ、公平できめ細かな社会保障制度の充実等を図ることが益々重要となる。このため、国・地方の税務当局間で効率的なデータ連携を行いつつ、マイナンバーを用いて地方税関係情報を的確に把握していくべきである。

（3）今後の進め方等

経済社会のICT化は目覚ましく進展しており、我が国の成長戦略においても、新たな技術やデータの活用が最優先課題の一つとなっている。

こうした中、税務についても、ICTの活用等を通じて納税者利便を高めるとともに、納税者による帳簿等の作成・保存、申告手続等における情報の取得・活用、税務当局への提出、そして行政機関間の情報連携という一連のプロセス（情報の流れ）について、データ活用を推進していくことが重要である。

これにより、働き方の多様化に伴い税務手続を行う者の増加・多様化が見込まれる中、すべての納税者が計算誤り等の不安もなく簡便に正確な申告等を行うことが可能

⁶ マイナンバー制度において、異なる行政機関等の間で専用のネットワークシステム（情報提供ネットワークシステム）を用いた個人情報のやり取りを行うこと。

となり、様々な関係機関から添付書類を収集する手間や、申告書の提出のために税務署等まで足を運ぶ負担も軽減されていく。

また、官民を含めた多様な当事者がデータをデータのまま活用・円滑にやり取りできる姿が実現し、官民あわせたコストの削減、企業の生産性向上に資する効果が期待できる。税務行政においては、事務運営の効率化や高度化も期待できる。

ただし、こうした電子化の推進に当たっては、プライバシー保護に係る国民の懸念も踏まえ、情報セキュリティを適切に確保する必要がある。この点、国税当局においては、現在も、納税者情報を管理する業務用システムをインターネットから分離して保護しているほか、各職員についても、定期的な研修等によりICTへの理解（リテラシー）を高めつつも、職務上必要な納税者情報しか閲覧できない仕組みとするなど、情報の漏えいや不正利用の防止に取り組んでいる。他方、ICTやデータの活用を更に拡大していく上では、一度に大量の情報が流出し得るといった、従来の書面でのやり取りでは想定しにくいリスクも踏まえ、情報セキュリティ対策の充実を図るべきである。

今後の税務手続の電子化等の進め方については、国税・地方税当局において基本的に実施できる施策と、実施に当たり省庁横断的な検討作業やマイナポータルの整備・活用等が必要となる施策の違いはあるものの、別添の工程表をベースとして、スピード感をもって取り組むことが必要である。また、各施策の円滑な実施のためには、税務行政の執行を担う国税庁や地方公共団体におけるシステム構築や必要な体制の整備、関係機関及び税理士会・税務関係民間団体との連携も重要と考えられる。当調査会としては、今後、こうした取組が総合的に推進される中で、税務手続の電子化が着実に進められることを強く求めたい。

3. 個人所得課税の見直し

現在の個人所得課税の仕組みは、「学校卒業後、1つの会社で定年まで勤めあげ、年金生活に入る」といったライフコースを念頭に構築されてきたものと考えられる。他方、近年、経済社会のICT化等の進展に伴う働き方の多様化は、これまでの典型的なライフコースを相対化させるものであり、個人所得課税はこうした経済社会の構造変化に追いついていない側面があるのは事実である。経済社会のICT化や働き方の多様化等を踏まえた所得計算や所得把握のあり方について、あらためて検討を行う必要がある。

(1) 人的控除の控除方式のあり方

我が国の人的控除については、基本的に、所得の多寡によらず一定金額を所得から控除する所得控除方式が採用されているが、高所得者にまで税負担の軽減効果を及ぼ

す必要性は乏しいのではないかと、高所得者ほど税負担の軽減額が大きいことは望ましくないのではないかと指摘がある。

こうした指摘を踏まえ、「ゼロ税率方式」や「税額控除方式」、「逡減・消失型の所得控除方式」といった主要国における負担調整の仕組み（参考1）も参考にしつつ、我が国の人的控除の控除方式のあり方についても見直しに向けた検討を進めていくべきである。

（参考1）主要国における負担調整の仕組み

- ・ ドイツ、フランス等の諸外国においては、所得控除方式の基礎控除が存在しない一方、課税所得の一部にゼロ税率を適用する制度が導入されている。
- ・ カナダにおいては、基礎控除等の人的控除について、一定の所得金額が設定され、この額に最低税率を乗じた金額を税額から控除する仕組みが採用されている。こうした仕組みは、当該一定の所得金額が、最低税率が適用される所得のブラケットの範囲内であれば、ゼロ税率と同様の効果がある。
- ・ アメリカの人的控除やイギリスの基礎控除においては、所得控除の仕組みとしたままで、控除額に一定の上限を設け、所得の増加に応じて控除額を逡減・消失させる仕組み（逡減・消失型の所得控除方式）が採用されている。

なお、見直しの方向性として、簡素な仕組みとする観点から収入にかかわらず税負担の軽減額が一定となる「税額控除方式」とすべきとの意見があった一方、平成29年度改正における配偶者控除等の見直しを含め、現在の所得控除方式は広く定着していることを重視する観点から、所得控除方式を維持しつつ高所得者について税負担の軽減額が逡減・消失する「逡減・消失型の所得控除方式」とすべきとの意見もあった。いずれの方式を採用するにせよ、垂直的公平に寄与するものであり、見直しの意義や効果について国民の理解を広げていくことが重要である。

（2）働き方の多様化等を踏まえた個人所得課税のあり方

（2-1）働き方の多様化等を踏まえた所得計算のあり方

（「所得計算上の控除」と「人的控除」の負担調整のあり方）

「論点整理」や「中間報告」においても指摘してきたとおり、働き方の多様化が進展している。例えば、国勢調査のデータを基にした分析によれば、請負契約等に基づいて働き、使用従属性の高さという点ではむしろ被用者に近い自営業主（雇用的自営）の割合が高まっていることが指摘されている。また、就業構造基本調査によれば、副業を希望する就業者数も年々増加している状況にある。国勢調査と就業構造基本調査の最新公表データがそれぞれ平成22年、24年である中、近年の急速なICT化の進

展を踏まえれば、足元ではこうした傾向はさらに強まっていると考えられる。

他方、我が国の個人所得課税は、こうした多様な働き方の拡大を想定しているとは言いがたい。事業所得等については事業収入等から必要経費を差し引く一方、給与所得については給与収入から給与所得控除額（または一定の支出額が給与所得控除額の2分の1を上回る場合には、当該2分の1を上回る部分の支出額（特定支出控除）と給与所得控除額の合計額）を差し引くこととされている。また、公的年金等収入については、経済的稼働力が減退する局面にある者の生計手段とするための公的な給付であること等を考慮し、公的年金等控除を差し引くこととされている。このように、働き方や収入の稼働方法により所得計算が大きく異なる仕組みとなっている。

働き方の動向としては、被用者が引き続き就業者の大宗を占めるものの、前述のとおり「雇用的自営」や副業を希望する者は増加しており、今後、さらなるICT化の進展等により、働き方が一層多様化すると見込まれることや世代内・世代間の公平性を確保する必要性を踏まえれば、現行の所得分類による税制上の取扱いの差を解消することが、重要になるものと考えられる。したがって、特定の働き方等による収入のみ適用される給与所得控除や公的年金等控除といった「所得計算上の控除」から、どのような働き方等による所得にでも適用される基礎控除等の「人的控除」に、負担調整のウェイトをシフトさせていくことが適当であると考えられる。また、所得分類のあり方についても、今後、検討を進めていく必要がある。

（給与所得控除のあり方）

給与所得控除については、基本的に、勤務経費の概算控除であることを踏まえ、給与所得者が収入を得るために必要とする勤務経費が実際にどの程度かを把握するために、家計調査を用いて給与所得者の勤務に関連する経費ではないかと指摘される支出を拾い出してみると、現行の給与所得控除と比べて相当程度低い水準となっている。

また、主要国における概算控除の水準を見ると、我が国の給与所得控除に比して相当低くなっており、その仕組みも、給与収入によらず一定の定額制か、又は一定以上の給与収入で控除額が頭打ちとなるよう上限が設定されている。このような観点からも、我が国の現行の給与所得控除の水準は、相当手厚いものと評価できる。

以上のような状況を踏まえ、給与所得控除については、近年の税制改正において、高所得者に対して控除限度額が導入されるとともに、限度額自体の引下げも行われてきている。しかし、未だ、実際の勤務関連経費や主要国の水準との間には大きな乖離があることから、中長期的には主要国並みの控除水準とすべく、漸次適正化のための見直しが必要である。当面、特に乖離が著しい高所得者の給与所得控除の水準について、引き続き見直しを進めていくことが適当と考えられる。

（公的年金等控除のあり方）

公的年金等控除については、65歳以上の者に対する最低保障額の特例を含め、基本的に給与所得控除の水準を上回っており、給与所得控除とは異なり収入が増加しても控除額に上限はない手厚い仕組みとなっている。

年金に対する課税のあり方としては、主要国をみると、大別して、拠出・運用段階は非課税（控除あり）、給付段階は課税とする「EET型」と、拠出段階では課税（控除なし）、運用・給付段階では非課税（控除あり）とする「TEE型」が存在する。我が国の公的年金等に対する課税は「EET型」に属するが、この手厚い公的年金等控除により、実質的に「EEt型」、「EEE型」になっているとの指摘もある⁷。拠出・運用・給付を通じた課税のあり方について総合的に検討する必要がある。

また、公的年金等控除については、基本的に公的年金等収入のみを有する者を念頭に設けられたものであることから、公的年金等収入以外の所得がどれほど高くても、公的年金等収入のみで暮らす者と同じ控除が受けられる仕組みとなっている。また、公的年金等収入と給与収入の双方を有する者については、公的年金等控除と給与所得控除の双方を受けることができる仕組みとなっている。しかし、近年では、高齢者世帯においても公的年金等収入以外の所得を得る者が半数近くに上っており、今後、健康寿命の延伸に伴い、その割合や金額が増加することを踏まえれば、公的年金等収入のみを有するとの前提は時代に合わないものとなっている。

全世代型の社会保障制度を導入するにあたっては、負担も全世代で分かちあう必要があり、年齢ではなく負担能力に応じた制度を構築することが重要と考えられる。例えば、アメリカにおいては、公的年金等収入のみならず、公的年金等収入以外の所得の多寡も踏まえて、公的年金等に対する課税割合が決まる仕組みとなっている。我が国の公的年金等控除については、こうした仕組みも参考にしながら、公的年金等が、通常、経済的稼働力が減退する局面にある者の生計手段とするための公的な給付であること等を考慮しつつ、世代内及び世代間の公平に配慮する観点から特に高額所得者について、見直しを行うことが適当と考えられる。

（２－２）経済社会のICT化等を踏まえた所得把握のあり方

経済社会のICT化に伴い、前述のとおり、いわゆる「デジタルエコノミー」が発展し、これにより、例えばシェアリングエコノミーのような消費者間（CtoC）や消費者・事業者間（CtoB）のオンライン取引が拡大し、インターネットを通じて個別の仕事を請け負う新たな働き方（いわゆる「ギグエコノミー」）も増え始めている。こうした動きは、新たな成長市場を創出する可能性があり、我が国経済にとって、その成長と発展が望まれることは言うまでもない。他方、ICT化が進展した経済社会における取引については、一般に、

⁷ EはExempt（非課税）、TはTaxed（課税）を表す。年金の拠出・運用・給付のどの段階で課税が行われるかに応じた制度類型の表記方法で、日本の公的年金等は、制度上は給付段階で課税される「EET型」に属するが、公的年金等控除が手厚く、実質的な課税割合はかなり小さくなっているため、「EEt型」、「EEE型」になっているとの指摘がある。

- ・ 市場参加者の匿名性が高いこと
- ・ 事業者と顧客の1対1の取引ではなく、ネットワーク上にいる全市場参加者の多数対多数のマッチング市場で行われるものであること
- ・ 商品・サービスの消費者と提供者が、卸売等の仲介事業者を挟まず、直接接触し、取引が行われること

などの特徴を有しているが、従来型の経済取引を前提とした様々な枠組みや制度が、このような新たな取引の実態に十分に追いついていない面があり、市場の健全な発展のためにも適切な対応が求められる。

税制との関係では、デジタルエコノミーにおける取引を通じて稼得する者の所得をいかに適切に把握するかが論点となるが、当調査会としては、こうした課題について、諸外国においてどのような対応が行われているか調査を行った。

一連の海外調査を通じて、主要国においては、大別して、①一定の者から関連する情報を税務当局に提出させる法定調書の仕組みや、②調査対象者が個別に特定されていない段階でも、一定の条件の下、税務当局が第三者に対し取引情報等の提供を要請する仕組みが整備されていることが確認された。

まず、法定調書については、我が国においても、基本的に、一定の取引を行い、報酬を支払う「企業」が税務当局に提出する仕組みとされているが、「個人」が報酬を支払う場合には、基本的に提出義務がないことから、個人同士がインターネットを介して取引を行うケースでは、所得の把握が困難であるという課題がある。他方、無数の個人に法定調書の提出を求めることは、事務負担や適正な執行を担保する面から課題がある。

この点、主要国においては、同様の問題意識から、法定調書により、資金決済機関やインターネット上で様々な取引の仲介等を行う事業者に情報の提出を求めるといった対応を行っている国があることが確認された。（詳細は下記の参考2を参照）

また、税務当局が必要に応じて第三者に対し不特定の納税者に係る情報の提供を要請する仕組みについても、従前からこうした制度が存在していた国があるほか、近年、インターネット取引に関連する課税漏れの増加等に対応するため制度整備を行った国もあることが確認された。（詳細は下記の参考3を参照）

こうした情報提供要請権限については、機動的な情報収集を可能としつつ権限行使の適正性を担保するための枠組みをどうするかが課題となるが、今後も変化・多様化し続けるデジタルエコノミーの取引形態に関して柔軟に情報収集を行うためには有効なツールと考えられる。また、国際課税の文脈では、国際的租税回避商品の購入者等の把握が重要となっているが、不特定の納税者に関する情報提供要請権限が導入された場合、そうした課題に対しても有用となる可能性がある。

デジタルエコノミーにおける取引を通じて稼得する者の所得の適切な把握については、我が国においては未だ黎明期にあるデジタルエコノミーの普及拡大の重要性に留意しつつ、関係者の事務負担、税制以外の制度の整備状況を踏まえ、諸外国の制度も参考に具体的な方策に関する検討を進める必要がある。

(参考2) 主要国における取組（法定調書）

- ・ アメリカでは、銀行等の決済機関及び第三者決済機関が、売上等の決済情報を税務当局に報告する法定調書が存在している。
- ・ フランスでは、インターネット上で様々な取引の仲介等を行う事業者が、当該取引の当事者の収入等に係る情報を税務当局に報告する法定調書が 2020 年から導入される予定。

(参考3) 主要国における取組（情報提供要請権限）

- ・ フランスでは、2014 年に、インターネット取引を通じて稼得された所得に係る課税漏れの増加等に対応する観点から、調査対象者が特定されていない段階でも、税務当局が第三者に対し一定の条件を指定し、該当する取引情報等の提供を要請することが可能とされた。
- ・ イギリスでは、税務当局が不特定の納税者に係る情報提供要請を行う仕組みについて、2013 年・2016 年の法改正により、一定の条件の下で、情報提供要請の対象となる第三者の範囲が、様々な取引の仲介等を行う事業者等に拡大された。
- ・ ドイツでも、判例に基づき税務当局が不特定の納税者に係る情報提供要請を行うことが可能であったが、2017 年の法改正により、こうした権限が法律上明文化された。
- ・ アメリカやカナダでは、従前から、一定の手続的統制の下で、税務当局が不特定の納税者に係る情報提供要請を行う仕組みが存在している。

(3) 老後の生活に備えるための自助努力を支援する公平な制度のあり方

公的年金の役割を補完する観点から、老後の生活に備えるための自助努力を支援していく必要性が増している。こうした自助努力に関連する制度としては、現在の企業年金・個人年金等に関連する諸制度や、勤労者財産形成年金貯蓄やいわゆる N I S A などの金融所得に対する非課税制度が存在する。これらの制度については、就労形態や勤務先企業によって、また、投資対象となる金融商品によって利用できる制度が細分化されており、受けられる税制上の支援の大きさも異なっている。また、退職給付についても、給付が一時金払いか年金払いによって税制上の取扱いが大きく異なる仕組みとなっていることに加え、退職所得控除は勤続期間が 20 年を超えると控除額が急増する仕組みとなっていることが、転職に対して中立的ではなく、働き方の多様化を想定していないとの指摘がある。

老後の生活に備えるための個人の自助努力を支援し、個人の働き方やライフコースに影響されない公平な制度を構築していく観点から、上記の諸制度を包括的に見直していくことが重要である。多くの納税者が長期的な観点から資産運用や生活設計を行っていることにも十分に留意しつつ、細分化された各制度を包括的に取り扱う総合的

な枠組みについて、社会保障制度等の関連する政策との連携を含め、検討を進めるべきである。まずは、こうした実情も踏まえた専門的・技術的な見地から専門家の間で論点を整理した上で議論を行うことが適切である。

（４）個人住民税のあり方

個人住民税は、各地域において少子高齢化が深刻化し、地域経済の再生が喫緊の課題となる中で、子育て・教育、医療・福祉をはじめとした地域の住民サービスを支える基幹税として、その役割は益々重要となっている。

今般の個人所得課税の見直しにあたっては、個人住民税における「所得計算上の控除」、基礎控除など「人的控除」の体系、金融所得に対する非課税制度等は、所得税と基本的に同様となっていることから、個人住民税についても、働き方の多様化等を踏まえ、前述した見直しの方向性に沿った検討を進めていくことが適当である。その際、個人住民税は、その役割を踏まえ、充実強化を基本とすべきである。また、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性格を有することや、応益課税としての性格を明確化する観点から比例税率により課税されていることなど、その性格等を踏まえる必要がある。

なお、個人住民税における課税・非課税の別や所得金額等は、社会保障制度等において各種給付等の基準として利用されていることから、個人所得課税の見直しがこれらの制度に与える影響について留意する必要があるとともに、今後とも所得の適切な把握に努めていく必要がある。

4. おわりに

税務手続の電子化については、国民の利便性向上や官民あわせたコスト削減、企業の生産性向上に資するものであり、国民・企業がそうした実感を得ることができるよう、関係機関が連携し、スピード感をもって一つ一つの施策を具体化すべきである。

個人所得課税について、所得再分配機能の回復や多様な働き方を踏まえた見直しを進める必要があることはこれまでも述べてきたとおりだが、個人所得課税を含め、租税の最も重要かつ基本的な機能は「公的サービスの財源調達機能」である。少子高齢化が進展する中、全世代型の社会保障制度を構築するために必要な財源をどのように確保していくかについて国民的議論を進める必要がある。

また、様々な税制の見直しを進めるにあたっては、国民の税制に対する信頼を確保することが不可欠である。税務手続の電子化を含め、適正・公平な課税に向けた取組を一層進めていくことが重要である。

本中間報告に示されている見直しは、あるべき税制の構築に向けた第一歩であり、今後も、経済社会の構造変化に応じた対応を進めていく必要がある。特に、個人所得

課税の見直しは、人々の生活に密接に関連するものであるとともに、国民の意識や価値観にも深くかかわるものであることから、幅広く丁寧な議論が早期に積み重ねられていくことを期待したい。