

〔 平 27. 11. 13
総 28 - 1 〕

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
(案)

平成 27 年 11 月
税 制 調 査 会

目 次

はじめに	1
第1部	
今後の税制のあり方の検討にあたっての論点整理	3
I. 経済社会の構造変化を踏まえた税制の構造的見直しの必要性	3
1. 個人所得課税を巡る経済社会の構造変化	3
2. 資産課税を巡る経済社会の構造変化	4
3. 税制の構造的見直しの必要性	4
II. 個人所得課税の改革にあたっての基本的な考え方	5
1. 結婚して子どもを産み育てようとする若年層・低所得層に配慮する観点からの所得控除方式の見直し	5
(1) 若年層・低所得層を取り巻く負担の現状と経済社会の構造変化	5
(2) 所得控除方式の見直しにあたっての考え方	6
2. 働き方の多様化や家族のセーフティネット機能の低下を踏まえた「人的控除」の重要性	8
(1) 「所得計算上の控除」と「人的控除」の役割	8
(2) 働き方の多様化等と「人的控除」の重要性	9
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構築	10
(1) 老後の生活への備えを巡る環境変化	10
(2) 働き方・ライフコースに影響されない公平な制度の構築	11
4. 地域の公的社会サービスを支える個人所得課税のあり方	11
5. 個人所得課税改革の意義 ―社会的なセーフティネットの再構築と経済の成長基盤の強化	13
III. 資産課税の改革にあたっての基本的な考え方	14
1. 資産課税を巡る経済社会の構造変化	14
2. 相続税の見直しにあたっての考え方	15
(1) 資産再分配機能の適切な確保	15
(2) 「老後扶養の社会化」の進展を踏まえた遺産の社会還元	16
3. 贈与税の見直しにあたっての考え方 ―格差の固定化防止を図りつつ、資産移転の時期の選択により中立的な制度の構築	17
4. 固定資産税の見直しにあたっての考え方	17
IV. 今後の検討にあたって	18
(参考資料)	20

第2部

我が国経済社会の構造変化の「実像」について

～成長基盤と生活基盤の再構築に向けて～	37
I. 我が国経済社会の構造変化の「実像」の特徴	37
1. 若年層を中心とする低所得化と少子化、家族モデルの変容	37
2. 会社・家族のセーフティネット機能の低下と新たな課題	
～生活基盤が脆弱化するリスク～	38
3. 生産年齢人口の減少と人的資本形成の阻害	
～成長基盤が損なわれるおそれ～	39
II. 今後への視点 ～今後の税制等の諸制度のあり方を考えるための視座～	39
1. 希望すれば誰もが結婚し子どもを産み育てられる生活基盤の確保	40
2. 就労等を通じた社会とのつながりの回復	41
3. 経済力を踏まえた再分配機能の再構築	41
III. 結びにかえて ～成長基盤と生活基盤の再構築に向けて～	42
(参考) 我が国経済社会の構造変化に関する諸データや有識者からヒアリングの概要	45
I. データから見えてくる我が国経済社会の構造変化の概要	45
1. 人口構造の変化	45
2. 経済・産業構造の変化	49
3. 家族の変化	50
4. 働き方の変化	53
5. 家計・再分配の変化	56
II. 有識者からのヒアリングの概要	103

はじめに

本年6月30日に閣議決定された「骨太方針2015」（「経済財政運営と改革の基本方針2015」）において、税体系全般にわたるオーバーホールを進める中で、「将来の成長の担い手である若い世代に光を当てることにより経済成長の社会基盤を再構築する」との方向性が示された。また、税制の構造的な見直しについて、政府税制調査会を中心に具体的な制度設計に速やかに着手することとされた。

当調査会は、これに先だって、平成26年11月にとりまとめた「一次レポート」（「働き方の選択に対して中立的な税制の構築をはじめとする個人所得課税改革に関する論点整理（第一次レポート）」平成26年11月7日・税制調査会）において、「結婚し夫婦共に働きつつ子どもを産み育てるといった世帯」に対する配慮の重要性について指摘した。さらに、働き方の多様化等を踏まえ、より深く検討を行うべき課題を示した。「骨太方針2015」の方向性は、当調査会の問題意識とまさに軌を一にするものである。〈資料1〉

当調査会は、経済社会の構造変化の「実像」を把握し、「一次レポート」で示した問題意識をさらに発展させるべく、諸データの分析や有識者からのヒアリングを行った。こうした取組を通じ、この四半世紀の間に、人口減少やグローバル化が進展する中で、働き方や家族のあり方、所得・資産の分布等の面で、無視し得ない大きな構造変化が生じていることが確認された。若い世代に光を当て、「成長基盤」と「生活基盤」を再構築するとの基本的な視点から、税制をはじめとする社会システムを改革していくことが不可欠である。

こうした状況認識の下、個人所得課税や資産課税について、制度の沿革を振り返り、国際比較を行うことを通じ、その構造的特徴を把握するとともに、社会保険料を含めた負担構造の推移の分析や国際比較を行うなど、課題を浮き彫りにするための多角的な議論を重ねた。

本論点整理は、これまでの審議を踏まえ、第1部において、中期答申に向けて議論を進めていくにあたっての検討課題を整理するとともに、第2部において、税制をはじめとする諸制度について検討するための基礎として、この四半世紀の間の我が国経済社会の構造変化の「実像」を把握し、その特徴とそこから導き出される視点を示したものである。当調査会としては、本論点整理を契機として、税制にとどまらず、経済社会を支える様々な制度や政策のあり方について幅広い検討がなされることを期待したい。

第 1 部

第1部 今後の税制のあり方の検討にあたっての論点整理

I. 経済社会の構造変化を踏まえた税制の構造的見直しの必要性

1. 個人所得課税を巡る経済社会の構造変化

個人をとりまく社会環境は、この四半世紀の間に、大きく変化した。経済・産業のグローバル化等を背景として、年功賃金・終身雇用の正社員を核とする日本型雇用システムは維持できなくなってきた。若い世代においても非正規雇用が拡大し、ライフサイクルの中で賃金水準の上昇を享受できない人々が増加しており、会社が提供してきた従来のようなセーフティネット機能が低下している。また、家族を形成する経済的余裕のない若年層も増加しており、家族がいても十分な経済力がなく、お互いの生活を支えることができない場合が増えるなど、家族のセーフティネット機能も低下している。若年層・低所得層が意欲を持って働き、安心して結婚し子どもを産み育てることができるようにする観点から、所得再分配機能の重要性が高まってきている。

女性や高齢者の就労の拡大、正規雇用の多様化、転職機会の増加等、働き方が多様化している。自営業主の中でも店主や農家等のような伝統的な自営業主が減少し、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むしろ雇用者に近い自営業主の割合が高まっている。働き方の違いによって不利に扱われることのない中立的な制度を構築する必要がある。このような見直しは、個人が多様な働き方や起業形態を通じて能力と個性を発揮できる環境を整備することにもつながる。

高齢化の進展等により、公的年金の給付水準については、中長期的な調整が行われていく見込みとなっており、また、公的年金を補完することが期待されてきた企業年金についても、就労形態や勤務先企業によって実施状況が異なっている。会社や家族のセーフティネット機能が低下し、生涯を通じたリスクが高まっている中、現役世代が老後の生活等に備えるための自助努力を行うことに対する支援が重要となっている。

2. 資産課税を巡る経済社会の構造変化

この四半世紀の間、経済のストック化の進展に伴い、金融資産の蓄積が進む一方、その分布は一部の高齢者に偏在しており、相続を機会に高齢世代の資産格差が次世代へ引き継がれる可能性が高まっている。さらに、今後の人口動態の変化を踏まえれば、少子化の更なる進展等により、こうした可能性は一層高まっていくことが見込まれる。このため、資産格差が次世代における機会格差につながらないように、資産再分配機能の重要性が高まっている。また、これまで家族が支えてきた老後の扶養を公的な社会保障制度の充実により社会的に支える、いわゆる「老後扶養の社会化」が相当程度進展している。

他方、高齢化の進展により、相続人自身も高齢者となる、いわゆる「老老相続」が増加している。これに伴い、相続による次世代への資産移転の時期がより後半にシフトしていることから、資産移転の時期の選択により中立的な制度を構築することが重要となっている。

3. 税制の構造的見直しの必要性

上に述べた変化は、この四半世紀の間に生じた経済社会の構造変化の一部に過ぎないが、その影響は極めて大きく、税制の構造に踏み込んだ抜本的な見直しが必要となっている。今後、まずは個人所得課税及び資産課税を中心に中期的な税制のあり方について検討を深めていくこととしたい。

なお、消費税、法人課税については、大きな改革の方向性が既に示されており、着実に取組を進めることが当面の課題となる。消費税については、「社会保障と税の一体改革」の一環として、社会保障財源化されるとともに、平成26年4月に税率が5%から8%に引き上げられ、平成29年4月には10%への引上げが予定されている。法人課税については、当調査会がとりまとめた「法人税の改革について」（平成26年6月・税制調査会）を踏まえ、企業の「稼ぐ力」の向上を後押しすべく、課税ベースの拡大と併せた実効税率の引下げによる「成長志向の法人税改革」が進められている。数年で法人実効税率を20%台まで引き下げることを目指し、今後とも改革を着実に推進する必要がある。

Ⅱ. 個人所得課税の改革にあたっての基本的な考え方

1. 結婚して子どもを産み育てようとする若年層・低所得層に配慮する観点からの所得控除方式の見直し

(1) 若年層・低所得層を取り巻く負担の現状と経済社会の構造変化

個人所得課税については、消費税の創設（平成元年施行）を含む昭和 62・63 年の抜本的税制改革において負担軽減を実施した。さらに、平成 6 年の税制改革において、中高所得層を中心に所得水準の上昇に伴う負担累増感を緩和する観点から、税率構造について大幅な累進緩和が行われた。

この見直しは、当時、

- ・ 我が国における所得分布の状況が諸外国に比してはるかに平準化していたこと
- ・ 年功序列の下で収入が勤続年数に応じて増加していくサラリーマンが一般的であったこと

を踏まえて行われたものであったが、結果として所得再分配機能が低下したことは否めない。その後、最高税率の引上げや給与所得控除の見直しなどが行われたものの、現在の累進構造は、平成 6 年以前と比べると緩やかなものとなっている。

社会保険料については、被用者は報酬比例方式で一定所得水準での頭打ちがあるとともに、自営業主等は定額となっている。この結果、社会保険料の負担構造は所得が高いほど負担率が低くなる、いわゆる逆進性を有している。また、個人所得課税における課税所得の計算上、社会保険料は所得控除されるため、社会保険料負担の増加は税負担を軽減する効果があるが、その効果は適用税率が高いほど大きい。このような負担構造の下、平成 6 年以降、高齢化の進展や社会保障関連施策の充実に伴い社会保険料負担が順次引き上げられてきている。

これらの結果、平成 6 年の税制改革から現在までの約 20 年間に於いて、個人所得課税・社会保険料を合わせた実効負担率は、低所得層において増加する一方、高所得層において低下している。また、昭和 62・63 年の抜本的税制改革以来の四半世紀の間で見ると、低所得層における負担の増加と中堅所得

層以上の負担減が生じている¹。〈資料 2、3〉

一方、平成 6 年の税制改革以降の約 20 年間において、若年層・低所得層を取り巻く経済社会の状況は大きく変化した。若年層における非正規雇用の増加等により所得格差が拡大し、所得再分配機能の重要性が高まっていることに加え、「片働き世帯」に代わって「共働き世帯」が主流となり、子どものいない世帯が増加するなど、人々の働き方や家族のあり方を巡る状況も大きく変化している。

(2) 所得控除方式の見直しにあたっての考え方

若年層・低所得層を取り巻く変化は、労働市場の変容や社会保険料負担の増加など、複数の政策分野にまたがって生じている。若年層を中心とする低所得層の働く意欲を阻害せず、安心して結婚し子どもを産み育てることができる生活基盤の確保を後押しするためには、社会保障制度、労働政策等の関連する制度や政策との連携を含めた総合的な対応を検討することが必要である。

その一環として、個人所得課税については、所得再分配機能の回復を図り、経済力に応じた公平な負担を実現するための見直しを行う必要がある。また、「一次レポート」は、「結婚して夫婦共に働きつつ子どもを産み育てるといった世帯」に対する配慮の重要性を踏まえつつ、働き方の選択に対して中立的な税制を構築する観点から、配偶者控除の見直しを軸とする 5 つの選択肢を提示した。生活を支えるために夫婦共に働く世帯の増加を踏まえ、これらの選択肢についてさらに検討を深める必要がある。今回、経済社会の構造変化の「実像」を把握してきた中で、所得格差の拡大が家族を形成できる人とできない人の分断を生んでいるとの指摘もあった。今後の検討にあたっては、家族の形成を社会全体で支えるという視点も重要となっている。その際、「ひとり親世帯」や単身の低所得者も存在することから、世帯の多様性を踏まえた丁寧な議論が必要である。

(参考) 「一次レポート」においては、働き方の選択に対して中立的な税制の構

¹ 日本の社会保障給付は、公費により賄われている割合が高く、その多くが公債発行に依存している。このため、日本の個人所得課税・社会保険料負担は、日本と同様に広く国民一般を対象とした社会保険方式の公的医療制度を持つドイツやフランスと比べれば、低水準に抑えられていることにも留意する必要がある。

策にあたっての選択肢として、①配偶者控除の廃止と子育て支援の拡充、②配偶者控除の適用に所得制限を設けるとともに子育て支援を拡充、③いわゆる移転的基礎控除の導入と子育て支援の拡充、④いわゆる移転的基礎控除の導入・税額控除化と子育て支援の拡充、⑤「夫婦世帯」を対象とする新たな控除の導入と子育て支援の拡充、を提示した。

個人所得課税の所得再分配機能の回復を図るためには、税率構造の見直しと課税ベースの見直しの双方が考えられる。しかし、国・地方を合わせた個人所得課税の最高税率は既に55%に達している。最高税率の見直し等による限界税率の引上げについては、人の移動がグローバル化していることや、労働供給の阻害要因となるおそれがあることに留意が必要である。所得控除方式²を採用している諸控除を見直し、税負担の累進性を高めることを通じて、低所得層の負担軽減を図っていくことを中心に検討すべきである。〈資料4、5〉

所得控除方式による諸控除のうち「人的控除」は、納税者の家族構成などの事情に応じ、一定水準までの所得には課税しないこととするための機能を果たしている。同時に、所得控除なしで税率を適用する場合と比べると、実効税率(所得に対する税額の割合)の低下幅が低所得者ほど大きくなるなど、税負担の累進性を確保する機能も有している。他方で、適用される限界税率が高い高額所得者ほど軽減される税額が大きくなることから、所得再分配機能を高める観点から、所得控除方式に代わる制度のあり方についても検討を行う必要がある。〈資料6〉

諸外国の個人所得課税においても、我が国と同様に、納税者の家族構成などの事情を踏まえつつ、一定水準までの所得には課税しないという考え方が採られているが、それを実現するための方式は一様ではない。例えば、①課

² 我が国の個人所得課税においては、個人の様々な事情を踏まえた税負担能力(担税力)の減殺に対する斟酌や各種の政策上の配慮を行うため、課税対象となる所得を計算する過程で一定の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。所得控除をその性格に応じて大別すると、①基礎控除、配偶者控除、扶養控除等の人的控除、②災害等や疾病に伴う一定金額以上の支出による担税力の減殺を調節するための雑損控除、医療費控除、③社会保険料などの負担に着目した社会保険料控除等、④政策的な目的に基づく寄附金控除、生命保険料控除といった類型が挙げられる。

税所得の一部にゼロ税率を適用することにより税負担を求めないこととする方式（参考1）、②一定の所得金額に最低税率を乗じた金額を税額から控除することにより税負担を軽減する方式（参考2）といった例が見られる。また、③所得控除方式の下においても、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・消失させる方式を採用している例も存在する（参考3）。これらの方式の下では、ゼロ税率及び税額控除の場合には、所得水準にかかわらず一定の税負担の軽減がなされ、逡減・消失型の所得控除の場合には、高所得層の税負担軽減額が制限されるため、我が国の所得控除方式と比べ、より累進的な税負担の構造を実現することが可能となる。〈資料7〉

（参考1）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。

（参考2）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。

（参考3）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・消失させる仕組みが採用されている。

今後、これらの諸外国の例も参考にしつつ、所得控除方式を採っている諸控除のあり方について、それぞれの控除の性格や経済社会の構造変化も踏まえ、見直しの要否や、見直し後の新たな制度の基礎となる考え方を含めて幅広く検討していく必要がある。

2. 働き方の多様化や家族のセーフティネット機能の低下を踏まえた「人的控除」の重要性

(1) 「所得計算上の控除」と「人的控除」の役割

我が国の個人所得課税においては、所得はその源泉や性質に応じて10種類

の所得区分に分けられ、原則として、それぞれ必要経費や所得の種類に応じた「所得計算上の控除」を差し引いた上で合計し、この合計金額から、「人的控除」等の所得控除を行って、課税所得を計算する仕組みとなっている。「所得計算上の控除」は、所得の稼得に要する必要経費の概算控除としての性格を有するとともに、所得の種類ごとに負担調整を行う機能を有している。

我が国においては、シャウプ勧告を受けた昭和 25 年の税制改正において、納税者の個人的事情に適合した課税を実現する等の観点から、基礎控除、扶養控除といった「人的控除」の拡充が図られたが、当時の財政状況等を踏まえて小幅なものに止まった。その後、年功賃金・終身雇用を核とする日本型雇用システムの下で、給与所得者が増加し納税者の大半を占めるに至る中で、個人所得課税の負担軽減を行う際には、「所得計算上の控除」に著しく依存した見直しが行われてきた。一方で、「人的控除」は、累次の税制改正において拡充されてきたものの、所得水準の伸びほどには拡充されてこなかった。その結果、我が国の個人所得課税においては、税負担の調整に際して「人的控除」の果たしている役割が比較的小さなものに止まっている。

(2) 働き方の多様化等と「人的控除」の重要性

他方、我が国における働き方については、非正規雇用の増加に伴う若年就労の不安定化等に止まらず、正規雇用の多様化、退職金も含めた賃金形態の多様化、転職機会の増加等、様々な面で多様化している。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むしろ雇用者に近い自営業主の割合が高まっていることも指摘されており、給与所得と事業所得を明確に分ける意義が薄れてきている。〈資料 8、9〉

また、非正規雇用の増加により所得格差が拡大しており、家族を形成し、また、お互いの生活を支える上で十分な経済力がない場合が増えているとの指摘もあるなど、家族のセーフティネット機能が低下している。

これらの変化を踏まえると、個人所得課税における税負担の調整のあり方としては、所得の種類ごとに様々な負担調整を行うのではなく、家族構成などの人的な事情に応じた負担調整を行う「人的控除」の重要性が高まっていると考えられる。税負担の調整における「人的控除」の役割を高めるとともに、そのあり方を所得再分配機能の回復や家族のセーフティネット機能の再構築といった視点から見直していく必要がある。今後、このような観点から、

「所得計算上の控除」と「人的控除」のあり方を全体として検討していくべきである。その際、様々な経済社会の構造変化を踏まえ、それぞれの控除の役割を見直すとともに、できる限り簡素な制度を構築するという視点も重要である。〈資料 10〉

(参考) 主要諸外国の個人所得課税について見てみると、総じて言えば、税負担の調整における人的控除の役割が大きい。

- ・ アメリカにおいては、原則として勤労性の所得を含む全ての所得を一体的に総合課税の対象とした上で、全ての種類の収入に関し統一的に用いることのできる概算控除・人的控除が設けられている。イギリス・カナダにおいては、同様の総合課税の下、人的控除を主体とする税負担の調整が行われている。
- ・ ドイツ及びフランスにおいては、給料や公的年金に関し、実額の概算等の性格を有する特別の控除が存在するが、その額は比較的少額に止まっており、基本的には人的控除等で税負担の調整を行っている。

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構築

(1) 老後の生活への備えを巡る環境変化

高齢化の進展に伴い貯蓄率が低下する中、我が国の経済の成長基盤を維持するためには、個人金融資産を効率的に活用する必要性が増している。また、公的年金の給付水準について中長期的な調整が行われていく見込みとなっている中、会社や家族のセーフティネット機能も低下しており、生涯を通じて個人が低所得に陥るリスクが高まっている。公的年金を補完することが期待されてきた企業年金についても、実施する企業が減少し、特に中小企業においては、企業年金を実施できない企業が多いのが実情である。このため、厚生年金被保険者の6割以上が企業年金に加入できていない。また、働き方が多様化する中で、自営業主の中にも使用従属性の高さという意味では雇用者に近い者の割合も増加している。このような中で、現役時の働き方や勤め先の違いが老後所得の格差に影響しているとの指摘もある。企業年金制度自体の見直しに加えて、就労形態や勤務先企業にかかわらず、公平に自助努力を支援する必要性が増している。

(2) 働き方・ライフコースに影響されない公平な制度の構築

老後の生活に備えるための個人の自助努力に関連する現行の税制上の仕組みとしては、勤労者財産形成年金貯蓄やいわゆるNISAなどの金融所得に対する非課税制度のほか、企業年金・個人年金等に関連する諸制度が存在する。これらの制度は、就労形態や対象となる金融商品に応じて利用できる制度が細分化されており、個人の働き方やライフコースによって、受けられる税制上の支援の大きさが異なっている³。このため、金融所得や企業年金・個人年金等に関連する税制上の諸制度について、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の構築を念頭に、幅広く検討していく必要がある。

<資料 11～13>

その際には、拠出・運用・給付の各段階を通じた体系的な課税のあり方について、公平な税負担の確保や、高齢化の進展、貯蓄率の低下等の構造変化を踏まえた検討が必要である。また、給与・退職一時金・年金給付の間の税負担のバランスについて、働き方やライフコースの多様化を踏まえた検討が必要である。

金融所得に対しては、他の所得と分離して比例的な税率で課税するとともに損益通算の範囲を拡大する金融所得課税の一体化の取組が進められてきた。今後とも、グローバルに移動する資本から生じる所得に対して累進的な税負担を求めることは難しいことも踏まえ、金融所得課税の一体化を引き続き進めていく必要がある。その際、勤労所得との間での負担の公平感にも留意することが求められる。<資料 14>

4. 地域の公的社会サービスを支える個人所得課税のあり方

人口減少や高齢化が地域ごとに様々な様相で進行し、また、働き方が多様

³ 平成 27 年度税制改正案においては、個人型確定拠出年金の加入可能範囲の拡大（国民年金の第 3 号被保険者、公務員、企業年金加入者が加入可能となる。）等が盛り込まれているが、引き続き、就労形態や勤務先企業の企業年金等の実施状況によって個人が受けられる支援の程度が異なる状況が続いている。（現在、関連法案（確定拠出年金法等一部改正法案）が国会審議中）

化し家族のセーフティネット機能が低下するという社会状況の変化がある中、若年層・低所得層が意欲を持って働き、安心して結婚し子どもを産み育てることができる社会を構築するためには、その基盤として、地方公共団体が地域の実情に即した住民サービスを維持・充実させ、地域における社会的なセーフティネットとしての役割を果たすことが必要不可欠である。

このため、地方税である個人住民税を考える場合、若年層・低所得層の税負担への配慮等の観点から個人所得課税改革の中で税制のあり方を検討するのみでなく、地方公共団体が住民サービスを提供することが社会的セーフティネットにおいて重要な位置を占めていることを踏まえたその財源の適切な確保という観点が極めて重要である。この観点から考えると、税源の偏在性が小さく税収が安定的な、地方自治を支える基幹税としての個人住民税の果たす役割は、今後とも重要である。

個人所得課税の再分配機能の回復を図り、税負担の調整のあり方を再構築する観点から控除のあり方を全体として検討するにあたっては、所得税における控除のあり方と併せて、個人住民税における控除のあり方も検討課題となる。その際には、個人住民税が比例税率であることから各種方式の選択による税負担調整の効果に制約があることに加え、上に述べたような個人住民税の果たすべき役割を踏まえた検討を行う必要がある。また、検討にあたっては、マクロでの財源確保と併せて、個人住民税の税収の地域間の格差を拡大しないようにするといった視点も重要である。

個人住民税は、地域社会の会費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（地域社会の会費的性格）を有しており、このような性格から、幅広い納税義務者から一定額の税負担を求める均等割が存在し、また、比例税率である所得割においても低めの課税最低限が設定されている。税負担の調整のあり方の再構築の観点から個人所得課税における控除のあり方を検討する場合、課税最低限等については、個人住民税においては地域社会の会費的性格から広く住民が負担すべきであることを踏まえ、納税義務者数の減少を招かないように留意すべきである。〈資料 15～18〉

さらに、様々な社会保障や福祉の制度の適用基準等に、個人住民税制度における課税・非課税の別や、その合計所得金額、基礎控除後の総所得金額などが広く用いられていること、また、個人住民税制度における非課税限度額の基準が生活保護基準額を勘案して設定されていることなど、社会保障制

度と個人住民税制度が実質的にリンクしていることにも留意が必要である。今後、個人住民税制度における基準等の見直しを具体的に検討するにあたっては、マイナンバー制度の導入により所得把握の精度向上が見込まれることも踏まえつつ、社会保障制度との整合性も念頭に置いた対応が必要となると考えられる。〈資料 19、20〉

5. 個人所得課税改革の意義 — 社会的なセーフティネットの再構築と経済の成長基盤の強化

この「基本的な考え方」が目指す個人所得課税の改革は、若年層を中心とする低所得層の働く意欲を阻害せず、安心して結婚し共に働きつつ子どもを産み育てることができる生活基盤を確保するため、経済力に応じ必要な負担を求めようとするものである。また、働き方が多様化する中で、個人がどのような働き方を選択しても有利不利が生ずることなく、意欲的に働き、家族を形成し、老後の生活に備え、最大限に能力と個性を発揮できる社会環境を整備するものである。

このような改革は、若年層・低所得層のみならず、経済力のある層を含め、国民が安心して暮らせる社会的なセーフティネットを再構築し、経済の成長基盤を強化していくとの意義がある。具体的には、

- ① 現在の我が国社会においては、経済と労働市場を巡る環境変化により、会社や家族のセーフティネット機能が低下し、今は順調な人生を送っている経済力のある層についても、失業や病気等をきっかけとして低所得に陥るリスクが大きくなっている。所得再分配機能を高めることは、経済力がある者も含む社会全体のセーフティネットを充実させ、社会の安定性の維持につながる。
- ② 若年層・低所得層の活力を維持していくことは、将来の社会保障制度の持続可能性を高める上でも不可欠である。壮年層にとっては、自らが高齢者となったときに社会保障をはじめとする公的サービスを支えていくのは現在の若年層である。その活力を維持することは、壮年層にとっても将来に備えるセーフティネットとして重要である。
- ③ 若年層を中心とする低所得層の働く意欲を阻害しないことは、経済の活

力を維持することにつながる。また、個人が等しく機会を得て最大限に能力と個性を発揮できる社会環境を整備することは、経済全体の生産性の向上にもつながる。さらに、若い世代に経済的な余裕がないことが、子どもを産み育てることをためらわせる要因ともなっていることも踏まえれば、個人所得課税の改革は、社会全体にとって、経済の成長基盤を強化し、人口減少問題に対応していく上で重要である。

- ④ 所得再分配機能を高めることは、所得の格差が子どもへの教育投資に影響を与えること等を通じて、世代を超えて格差が継承・固定化することを防ぎ、人的資本の蓄積の向上を通じて潜在成長力を高め経済の成長基盤の強化につながるものと考えられる。

(参考) OECD報告「格差と成長」(2014)

- ・ 格差は、社会的に不利な状況に置かれている者の教育機会と技能開発を損ない、これは経済成長を妨げるだけでなく、格差の固定化につながるおそれがある。
- ・ OECD諸国の1990年から2010年の25歳～64歳人口1人あたりのGDP成長率を分析すると、ジニ係数の3ポイントの上昇は、当該成長率を毎年0.35%ずつ、過去25年間で累積的に8.5%低下させている。

今後、個人所得課税の改革について、このような意義を念頭に置き、「骨太方針2015」で示された税収中立の考え方を基本として、総合的かつ一体的に税負担構造の見直しを行うとの観点から、検討を深めていくことが必要である。

Ⅲ. 資産課税の改革にあたっての基本的な考え方

1. 資産課税を巡る経済社会の構造変化

この四半世紀を見ると、経済のストック化の中で、家計資産における金融資産の額が著しく増加しており、特に、高齢者世帯ほど資産蓄積が多く、家計資産の格差も高齢者世帯において顕著となっている。その一方で、現役世代にとっては、世帯収入の減少により、所得の一部を貯蓄し、資産を形成し

ていくという道が細くなっていることがうかがえる。〈資料 21〉

また、高齢化の進展により、相続人自身も高齢者となるいわゆる「老老相続」が増加している。「老老相続」では、相続時点で既に相続人自身の資産形成が相当進んでおり、相続財産が相続人の生活基盤を形成するという意味合いは従来に比して一層薄れてきている。〈資料 22〉

さらに、今日では公的な社会保障制度が充実し、老後の扶養を社会的に支えているが、このことが高齢者の資産の維持・形成に寄与することとなっている。このため、相続によって次世代の一部に引き継がれる資産には、「老後扶養の社会化」を通じて蓄積されたものという側面もある。

次の四半世紀の人口動態の変化を見ると、死亡者数は増加を続けることから、今後、相続による大規模な世代間の資産移転が発生することが見込まれる。他方、出生率の低下により相続人の数は年々減少してきており、今後もそうした傾向が続くものと見込まれるため、相続人の取得する一人あたり財産額はさらに増加していくと考えられる。これらを踏まえると、相続を機会に高齢世代内の資産格差が次の世代に引き継がれる可能性が一層増してきている。〈資料 23、24〉

また、地域別の人口について、この 15 年間でみると、三大都市圏では増加する一方、地方圏では減少しており、次の 10 年間ではほぼ全ての都道府県で減少し、高齢化もさらに進展する見込みである。〈資料 25、26〉

地価については、10 年前は全ての都道府県で下落していたが、足下の三大都市圏平均では、住宅地、商業地ともに上昇を継続し、地方圏平均では、住宅地、商業地ともに下落率が縮小している。今後、人口減少の進展等に伴う地価の変動が見込まれる。〈資料 27〉

2. 相続税の見直しにあたっての考え方

(1) 資産再分配機能の適切な確保

相続税については、主にバブル期における地価の上昇等に伴い、負担軽減の観点から基礎控除の引上げや税率構造の緩和、居住及び事業の承継等に配慮した各種特例の拡充が行われ、さらに、平成 15 年度税制改正では最高税率

の引下げを含む税率構造の緩和が行われた。一方、地価の下落に伴った見直しが行われてこなかったことから、相続税の負担は大幅に緩和され、その資産再分配機能は大きく低下していた。

こうした中、「社会保障と税の一体改革」の一環として、税制全体としての再分配機能の回復を図るため、資産課税についても見直しを行うこととされた。そこで、平成 25 年度税制改正では、相続税の資産再分配機能を回復させるため、基礎控除については、物価・地価が現在と同程度であった昭和 50 年代後半と実質的に同水準まで引き下げるという考え方で見直しが行われた。また、税率構造についても、より高額の遺産取得者を中心に負担を求めるという考え方で見直しが行われた。

このような経緯を踏まえると、今後の相続税のあり方については、

- ① この四半世紀の間の経済社会の構造変化の中で、平成 25 年度税制改正が企図した、資産再分配機能の回復という所期の目的が果たされたか、
 - ② 将来の人口動態の変化等も見据えた上で、資産格差が次世代における機会格差につながらないように、資産再分配機能が適切に確保されるか、
- との観点から、平成 25 年度税制改正の影響をよく見極めながら、検討していくことが必要である。

(2) 「老後扶養の社会化」の進展を踏まえた遺産の社会還元

上に述べたとおり、充実した社会保障が老後扶養を社会的に支え、高齢者の資産の維持・形成に寄与している。また、「老後扶養の社会化」に伴い増大した社会保障給付は、公費により賄われている割合が高く、その多くが公債発行に依存している。これらを踏まえると、被相続人が生涯にわたり社会から受けた給付を清算するという観点から、相続税の対象の範囲のあり方について、なお検討していくことが考えられる。

また、税を通じた再分配だけではなく、遺産による寄付等を促進するなど、遺産を子・孫といった家族内のみで承継せずに、その一部を社会に還元することにより、次世代における機会の平等や世代内の公平の確保等に資する方策を検討することが重要である。

3. 贈与税の見直しにあたっての考え方 ― 格差の固定化防止を図りつつ、資産移転の時期の選択により中立的な制度の構築

贈与税については、相続税の課税回避を防止する観点から、相続税に比べて高い税負担水準が設定されてきた。しかし、高齢化の進展に伴って相続による次世代への資産移転の時期が大幅に遅くなったため、資産移転の時期の選択に対する中立性を確保することが重要となった。このため、平成15年度税制改正において、相続税・贈与税の一体化措置である相続時精算課税制度が導入された。

直近では、デフレ脱却・経済再生を早期に実現するという観点から、高齢者が保有する資産の早期移転を促すため、時限措置として各種の非課税措置が設けられている。これらの措置は、資産が子・孫といった家族内のみで非課税で承継され、格差の固定化につながりかねない面もあることから、今後、期限の到来を見据えて、見直しを行っていく必要がある。

その際、高齢者の資産保有が増加し、「老老相続」が一層進んでいる現状を踏まえると、贈与税については、資産移転の時期の選択により中立的な制度の構築について、相続税との関係も含め、さらに幅広く検討していく必要がある。

4. 固定資産税の見直しにあたっての考え方

固定資産税は、どの市町村にも広く存在する固定資産を課税客体とし、その保有と市町村の行政サービスとの間の受益関係に着目して、毎年経常的に課税される財産税であり、税源の偏在性が小さく税収が安定的な市町村の基幹税である。

土地に係る固定資産税については、バブル期の地価の上昇等を背景として、公的 land 評価の均衡化・適正化を図るため、平成6年度の評価替えにおいて、地価公示価格の7割を目途として宅地の評価を実施するとともに、各宅地の評価額の上昇割合にばらつきが生じたことから、税負担が急増しないよう、なだらかな負担調整措置や住宅用地の課税標準の特例措置の拡充等が講じられた。その後、地価が大きく下落する中で、平成9年度税制改正において、

負担水準の均衡化をより重視した負担調整措置が導入され、平成 18 年度税制改正では、負担水準が低い宅地について均衡化を促進する負担調整措置の見直しが行われた。また、平成 24 年度税制改正において、住宅用地の課税標準額を前年度課税標準額に据え置く措置が段階的に廃止された。〈資料 28〉

このように、負担水準の均衡化・適正化を図ってきた結果、負担水準の均衡化は相当程度進展したが、一部ばらつきが残っており、課税の公平の観点からさらに促進することが必要である。

今後、人口減少、高齢化が進展していく中、市町村が住民サービスを提供するために必要となる財源として、個人住民税だけではなく、固定資産税について、その負担の公平を図りつつ安定的に確保していくことが重要であり、さらに幅広く検討していく必要がある。

IV. 今後の検討にあたって

今後の中長期的な税制のあり方については、少子高齢化の進展や人口減少を踏まえ、勤労世代に負担が偏らず、資本蓄積を極力、阻害しないものとするのが重要である。また、経済活動や資本移動のグローバル化を踏まえると、国境を越えて移動する所得に対する課税には限界があり、その中で、社会保障等の公的サービスの財源を安定的に確保していかなければならない。近年、国民負担に占める社会保険料、消費税の割合は増加しており、個人所得課税及び資産課税において税負担の累進性を高めることで低所得層の負担軽減を図り、再分配機能を果たす重要性が増している。

国民が安心して暮らせる社会を構築するという目的は、個人所得課税及び資産課税の改革のみによって達することはできない。個人が自らの能力を高め、多様な働き方や事業への参画を通じて所得水準を向上させていけるような環境を作り上げていくことが重要である。また、社会保険料負担の増加を踏まえ、税負担と社会保険料負担を一体のものとして考える必要がある。社会保険制度をはじめ、社会のセーフティネットとなる各種制度のあり方を再構築する必要があることも忘れてはならない。税制のみならず、教育再生や成長戦略の実行、社会保障制度や労働政策といった関連する制度・政策との連携を含め、総合的な対応が必要である。

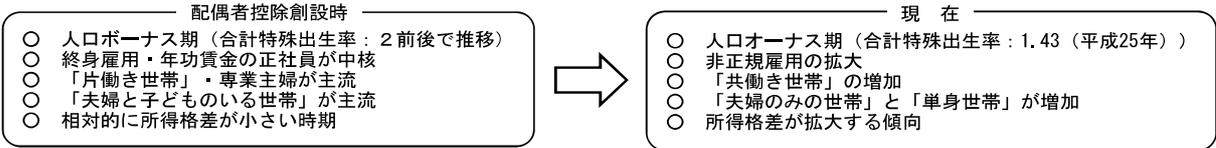
社会保障制度における給付等の基準として、個人所得課税に係る合計所得金額や税額等を用いている例があるなど、個人所得課税の制度は、所得情報の把握・提供を通じて社会保障制度の基盤となっている。この点を含め、個人所得課税が地域の住民や国民に対するサービスを支える役割を果たし続けることが重要である。働き方の多様化等を踏まえた個人所得課税のあり方に関する今後の検討は、税制以外の各種制度についても働き方の多様化等を踏まえた見直しを検討するための土台となるものである。

今後、本論点整理を踏まえて議論を深めていくにあたっては、税制を簡素化し、納税者の利便性や予測可能性の向上を図り、国民が安心して円滑に納税できる環境を整備するという視点が重要である。また、租税回避行為の防止に向けて、制度・執行の両面を通じて適切な対応をとっていくことが、税制に対する納税者の信頼を高め、公平な税制を実現する上で不可欠である。

個人所得課税及び資産課税等の改革については、論点が多岐にわたり相互に関連していることから、理論的・技術的な観点も含め深度ある検討が求められる。また、家族のあり方や働き方など国民の価値観に深く関わるものであることから、「一次レポート」でも触れたとおり、幅広く丁寧な国民的議論を期待したい。当調査会としては、本論点整理を踏まえ、中期答申に向けてさらに検討を深めていくこととしたい。

1. 配偶者控除創設以来の社会・経済の構造変化と税制上の配慮の見直し

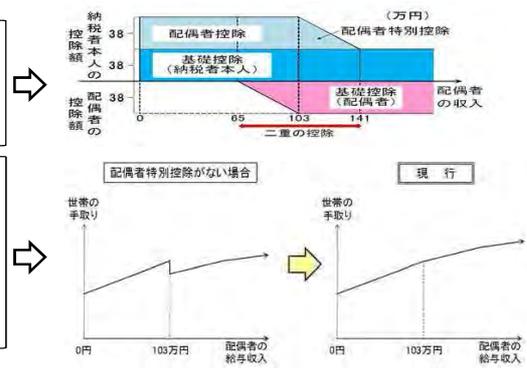
- 所得税においては昭和36年（1961年）に、夫婦は相互扶助の関係にあって一方的に扶養している親族と異なる事情があることなどに鑑み、扶養控除から分離する形で配偶者控除を創設。



- 若い世代においても非正規雇用の比重が高まり、所得の低い層を中心に、経済的な理由で結婚ができない、結婚しても片働きでは十分な世帯収入が維持できない、子どもを産み育てる余裕がないといった状況。
⇒「結婚し夫婦共に働きつつ子どもを産み育てるといった世帯」に対する配慮の重要性が高まる。

2. 配偶者控除に関する問題点の指摘

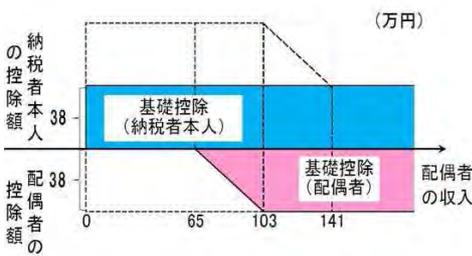
- 現行の配偶者控除については、以下の指摘がなされており、そのあり方についての見直しが必要と考えられる。
 - 共働きが増加している中で、片働きを一方的に優遇するなど、個々人の働くことへの選択を歪めることは適当ではないとの指摘。
 - 「パート世帯」においては、配偶者が基礎控除の適用を受けるとともに納税者本人も配偶者控除の適用を受けている（いわゆる「二重の控除」が行われている）ため、「片働き世帯」や「共働き世帯」よりも控除額の合計額が多く、アンバランスが生じているとの指摘。
 - 配偶者の収入が103万円を超えると納税者本人が配偶者控除を受けられなくなることが配偶者の就労を抑制する「壁」になっているとの指摘（いわゆる103万円の壁）。
これについては、配偶者特別控除の導入により、配偶者の収入が103万円を超えても世帯の手取りが逆転しない仕組みとなっており、税制上の103万円の壁は解消。他方で、「103万円」が、心理的な壁として作用しているのではないか、また、企業の配偶者手当の支給基準として援用されているとの指摘。



3. 働き方の選択に対して中立的な税制の構築にあたっての選択肢と論点

いずれの選択肢についても検討すべき論点が存在しており、また、これら以外の選択肢もあり得ることから、今後、十分な国民的な議論と検討が必要。

選択肢 A-1・・・配偶者控除の廃止と子育て支援の拡充

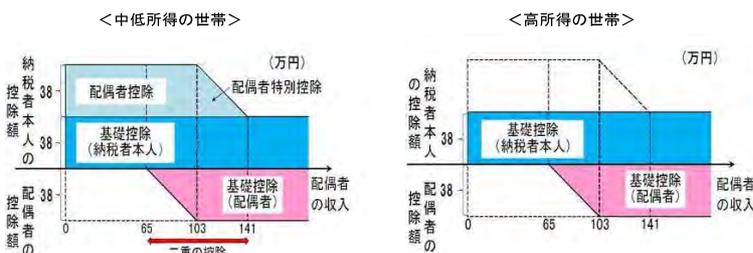


- 配偶者の収入により納税者本人の控除額が影響を受けない中立的な仕組みとするため、配偶者控除を廃止。同時に、「子どもを産み育てようとする世帯」に配慮して子育て支援の拡充を行う。

【主な論点】

- 家族の助け合いや家庭における子育てを積極的に評価すべきとの観点から配偶者がいることに対する税制上の配慮を残すべきではないか。
- 「片働き世帯」・「パート世帯」にとって負担増となり得る。特に「子どものいない低所得の世帯」に負担増となることについて所得再分配の観点からどう考えるか。

選択肢 A-2・・・配偶者控除の適用に所得制限を設けるとともに子育て支援を拡充



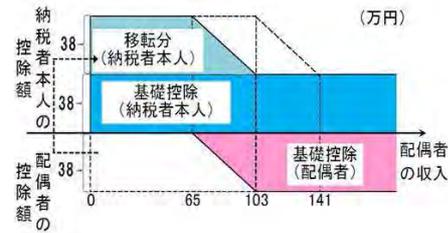
- 配偶者控除の適用に納税者本人の所得に応じた制限を設ける。同時に、「子どもを産み育てようとする世帯」に配慮して子育て支援の拡充を行う。

【主な論点】

- 中低所得の世帯において、現行の配偶者控除が存続し、引き続き配偶者の働き方によって納税者本人の控除額が影響を受けることとなる。
- 高所得の納税者に対して配偶者控除の適用に所得制限を設ける場合には、扶養控除その他の人的控除についても同様の検討が必要となるのではないか。

選択肢B-1・・・いわゆる移転的基礎控除の導入と子育て支援の拡充

<所得控除額のイメージ>



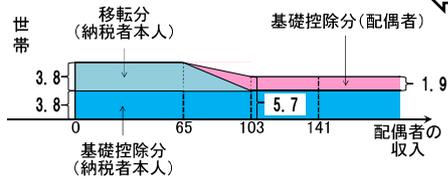
- いわゆる二重の控除によるアンバランスを解消し、中立的な税制に近づけるため、配偶者控除に代えて、配偶者の所得の計算において控除しきれなかった基礎控除を納税者本人に移転するための仕組み（いわゆる移転的基礎控除）とすることにより、配偶者の収入によらず夫婦2人で受けられる控除の合計額が一定となるようにする。同時に、「子どもを産み育てようとする世帯」に配慮して子育て支援の拡充を行う。

【主な論点】

- ・ 夫婦別産制の下では、世帯単位で税負担を捉える考え方に基づくこの選択肢よりも、むしろ個人単位課税を維持すべきではないか。
- ・ 基礎控除を所得控除制度としたままで移転的基礎控除の仕組みを導入する場合、夫と妻で適用される税率が異なるときには配偶者の就労に対し抑制的な効果が働き中立性が確保されない場合もあることについてどう考えるか。
- ・ 「パート世帯」にとって負担増となり得る。特に子どものいない低所得の「パート世帯」に負担増となることについて所得再分配の観点からどう考えるか。

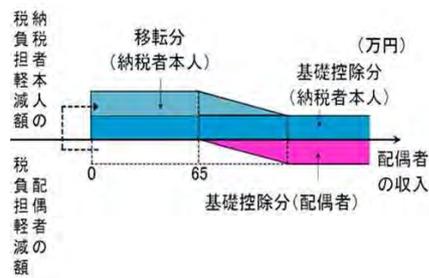
<税負担軽減額のイメージ>

・本人の税率10%、配偶者の税率5%の場合



選択肢B-2・・・いわゆる移転的基礎控除の導入・税額控除化と子育て支援の拡充

<税負担軽減額のイメージ>



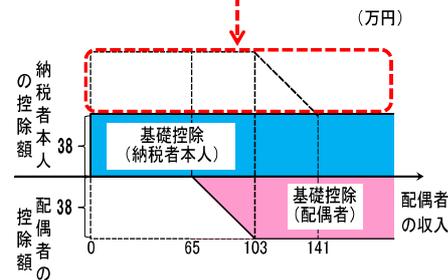
- 移転的基礎控除の導入とあわせ、基礎控除を税額控除化することにより、配偶者の収入によらず控除により夫婦2人で受けられる税負担軽減額が一定となるようにする。これにより、働き方の選択に対して中立的な税制とするとともに、所得再分配機能の回復を図る。同時に、「子どもを産み育てようとする世帯」に配慮して子育て支援の拡充を行う。

【主な論点】

- ・ 再分配機能を回復するために基礎控除を税額控除化するのであれば、扶養控除その他の人的控除についても同様の検討が必要となるのではないか。

選択肢C・・・「夫婦世帯」を対象とする新たな控除の導入と子育て支援の拡充

「夫婦世帯」を対象とする新たな控除を創設。
所得税・個人住民税の諸控除のあり方を全体として改革する中で実現。



- 配偶者控除に代えて、「夫婦世帯」に対し、若い世代の結婚や子育てに配慮する観点から新たな控除を創設する。新たな控除は配偶者の収入にかかわらず適用されることとし、働き方の選択に対して中立的な税制とする。あわせて、子育て支援の拡充を行う。
- 「夫婦世帯」においても、働き方や所得水準などの状況は様々であることから、新たな控除を創設する場合には、税負担能力に応じた公平な負担を実現する観点から全般的な負担調整の検討が必要。
「夫婦世帯」、「単身世帯」を問わず経済力のある者に対する配慮措置を見直すことを含め、所得税・個人住民税の諸控除のあり方を全体として改革する中で実現する必要。

【主な論点】

- ・ 税負担能力への配慮や税負担の公平性の観点からは、高所得の「夫婦世帯」にまで新たな控除を適用する必要はないのではないか。（この場合、高所得の「専業主婦世帯」・「パート世帯」は負担増となる。）
- ・ 税制が結婚に対して中立的でなくなるため、その是非について十分な議論が必要なのではないか。
- ・ 「夫婦を形成せずに子育てを行っている世帯」に対する配慮についてどう考えるか。

4. 選択肢を踏まえた今後の検討について

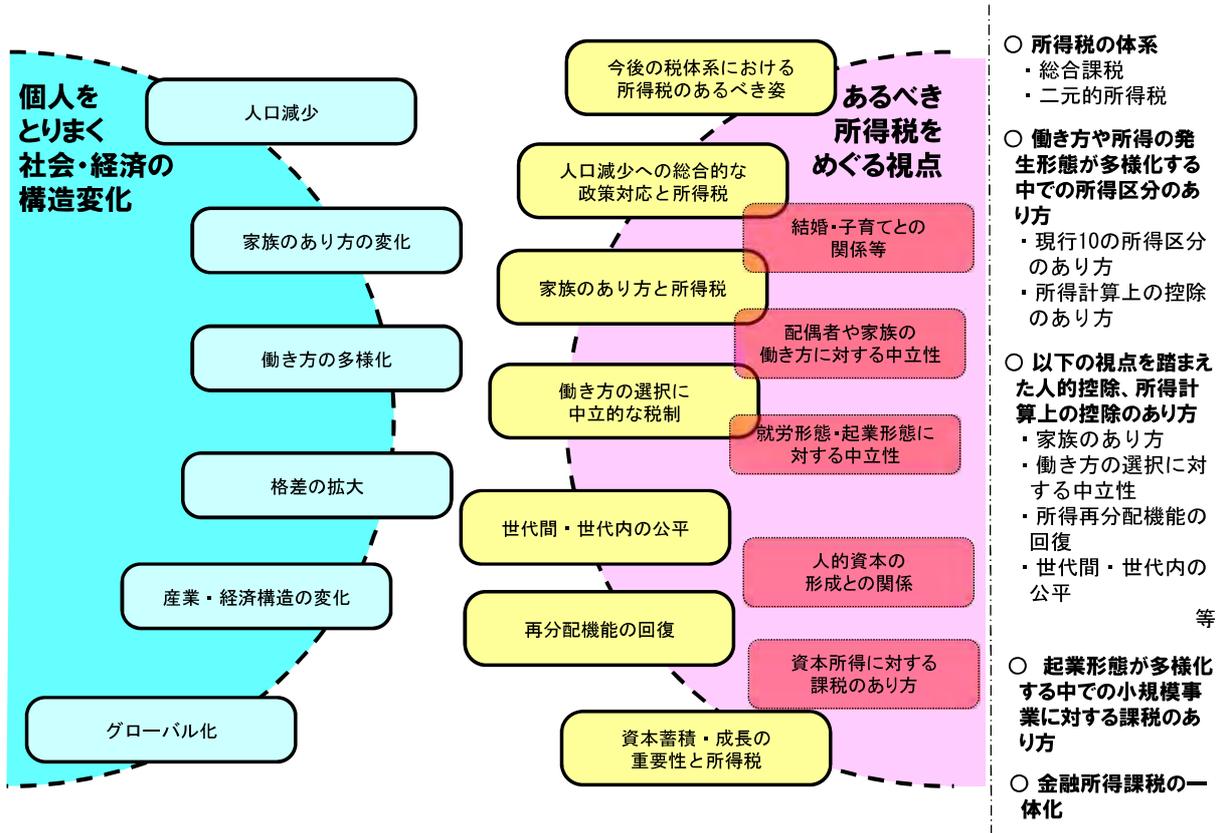
- 上記のいずれの選択肢が望ましいかについては、家族のあり方や働き方に関する国民の価値観に深く関わることから、今後、幅広く丁寧な国民的議論が必要。今後の議論によってさらに新たな選択肢が提案されることも考えられる。
- 今回の見直しは、これからの社会によりふさわしい負担構造を構築するとの観点から行うことを踏まえれば、改正全体としては税収中立あるいは財政中立を念頭に行っていく必要。
- なお、配偶者の働き方の選択に対しては、社会保険制度や企業の配偶者手当制度による世帯の手取りの逆転現象がより大きな影響を与えているため、こうした制度についても十分検討を進めることを強く求めたい。

(注1) 社会保険制度では、配偶者の給与収入が130万円を超えると、被保険者本人の被扶養配偶者からはずれることとなり、配偶者自身に社会保険料負担が発生する。

(注2) 配偶者手当については、配偶者の収入が一定額以下（39%の企業が103万円以下、16%の企業が130万円以下）の場合に支給する企業が多い。

5. さらなる個人所得課税の改革について

- 社会・経済の構造変化の実像を改めて把握しながら、所得税・個人住民税のあり方について、幅広い観点から検討を進める必要。

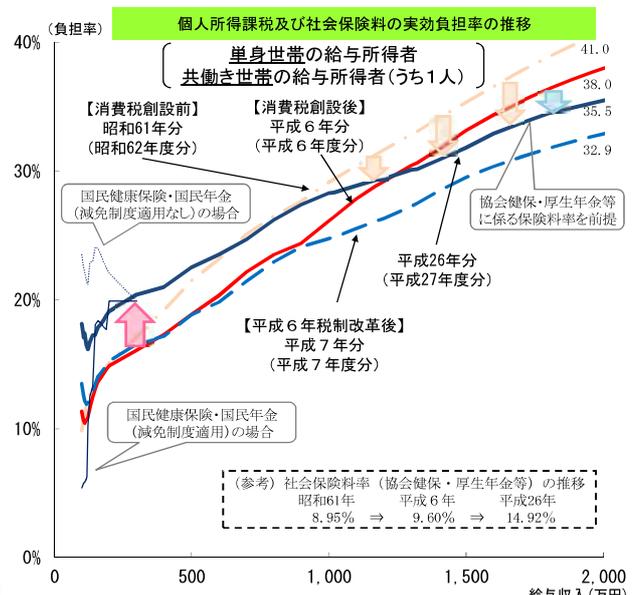
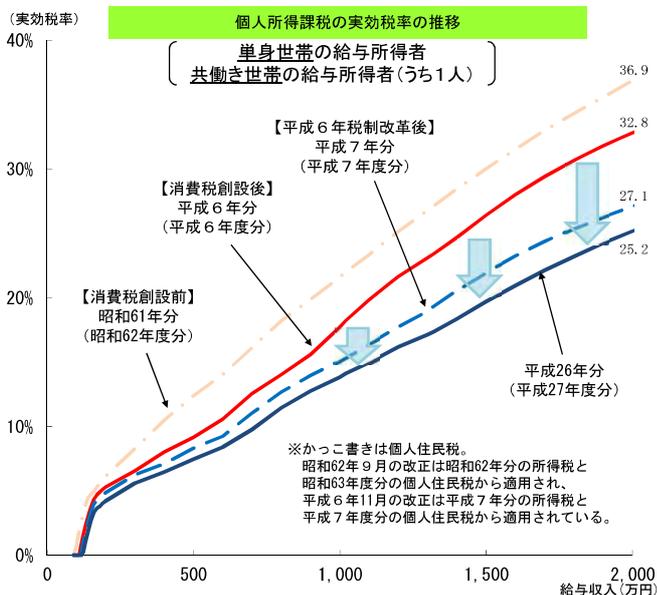


個人所得課税及び社会保険料の負担の推移

資料2
単身
共働き(うち1人)

- 昭和62・63年の消費税の創設(平成元年)を含む抜本的税制改革において、個人所得課税の負担軽減を実施した結果、平成元年以降、全ての所得階層で実効税率が大幅に低下。
- 平成6年秋の税制改革において、所得分布の状況が諸外国に比してはるかに平準化しているとの認識の下、収入が勤務年数に応じて増加することに伴う税負担の累増感を緩和することを目的として、平成7年分以降の個人所得課税について、税率構造の累進緩和等を進めたこと等により、中堅所得層以上の負担が大幅に軽減。

- このような個人所得課税の見直しや社会保障給付の増大に伴う社会保険料負担の増加により、平成6年分から平成26年分にかけて、社会保険料負担を含めた実効負担率は、低所得層において大幅に増加する一方、高所得層において低下。
- 抜本的税制改革以来の四半世紀間をみると、低所得層における負担の増加と中堅所得層以上の負担減が生じている。



(注1) 平成7年(平成7年度分)は特別減税前の実効税率である。平成26年分は復興特別所得税を加味して計算している。
 (注2) 社会保険料は各年1月に適用される被用者の全国健康保険協会管掌健康保険(平成26年は全国平均料率)・介護保険・厚生年金保険・雇用保険に係る保険料率を用いて計算している。算出の前提として給与所得者の収入が100万円以上である場合にはその者に協会健保・厚生年金等が適用されるものとしている。国民健康保険料率は4方式かつ旧たし書き方式採用の市町村の平均保険料率を用いて計算している。