

平成15年6月

少子・高齢社会における税制のあり方

税制調査会

## 税制調査会委員等名簿

本答申の審議に参加した委員、特別委員及び専門委員は、次のとおりである。

委員

石猪今上奥貝草神今榊佐島竹田津	瀬井野野原野津野原野田内中田	弘直博正俊忠十由長正晴佐直	光樹敬史寛民義月梨一人雄和毅正	福堀本松松松水水森森諸柳吉	原田間浦尾永本野野下井島永	義正幸好真和忠金次洋佑みち	春力明雄治理夫恒勝郎一虔吉子
-----------------	----------------	---------------	-----------------	---------------	---------------	---------------	----------------

特別委員

大奥神菊幸河佐中	宅本田池田野瀬里	映英秀哲正光守	子朗樹郎孝雄良実	中中長牧三村室和	嶋地野野山上町田	榮幸秀政鐘正	一宏彦力昭敏緒江
----------	----------	---------	----------	----------	----------	--------	----------

専門委員

神田	野近	直栄	彦治	官	島	洋
----	----	----	----	---	---	---

# 目 次

はじめに	i
<b>第一 少子・高齢化と税制</b>	
一 少子・高齢社会を支える税制	1
二 個別税目の改革	
1. 個人所得課税	
(1) 少子・高齢社会における個人所得課税の基本的考え方	3
(2) 年金課税等の見直し	4
(3) 給与課税等の見直し	6
(4) 人的控除の基本構造の見直し	6
(5) 個人住民税	7
2. 消費税	
(1) 少子・高齢社会における消費税の重要性	7
(2) 今後の検討課題	8
3. 法人課税	
(1) 少子・高齢社会における法人課税の基本的考え方	9
(2) 今後の対応の方向性	9
4. 相続税・贈与税	
(1) 基本的考え方と相続税・贈与税の一体化等	10
(2) 今後の検討課題	10
5. 個別間接税	11
<b>第二 地方分権と税制</b>	
一 基本的考え方	11
二 今後の対応の方向性	11
<b>第三 その他の課題</b>	
一 金融・証券税制	12

二	納税環境整備	
1.	納税者番号制度	
(1)	納税者番号制度の検討の必要性	13
(2)	今後の検討の進め方	13
2.	公示制度・資料情報制度	14
三	環境問題への対応	
1.	基本的考え方	14
2.	税制面で対応を検討する場合の留意点	15
四	国際課税	15
五	不良債権処理と税制	16

(略) 補論

	環境問題への対応	①
	不良債権処理に係る税制面の対応について	③

はじめに

少子・高齢化やグローバル化が急速に進展する中、わが国経済社会の活性化を実現するには構造改革の推進が急務であり、税制も 21 世紀の新たな社会に相応しい姿に再構築していく必要がある。当調査会は、このような問題意識の下、昨年 6 月に「あるべき税制の構築に向けた基本方針」（以下、「基本方針」という。）をとりまとめ、中長期的視点から持続的な経済社会の活性化を実現するためのわが国税制のあるべき姿の全体像を示した。平成 15 年度税制改正では、この全体像に基づき、人的控除の簡素化・集約化の第一歩としての配偶者特別控除（上乘せ部分）の廃止、研究開発税制・設備投資税制の集中・重点化、消費税の信頼性・透明性の向上に向けた改革、相続税・贈与税の一体化措置の導入、法人事業税への外形標準課税の導入、金融・証券税制や土地税制の見直しなど広範な税目にわたる改革を実現した。

本年 1 月、小泉内閣総理大臣から当調査会に対し、平成 15 年度税制改正の成果を踏まえ、「基本方針」で示した考え方のうち少子・高齢社会を支える税制などの課題について、更に検討を深めるようにとの指示があった。

わが国は少子・高齢化の進展とともに人口がまもなく減少傾向に転じるなど経済社会構造の大きな転換局面に立っている。21 世紀の展望を切り開き国民の自信を回復させるために、様々な分野における構造改革を推進し、活力にあふれる民間部門とそれを支える効率的で持続可能な公的部門を構築していく必要がある。また、わが国経済社会の高齢化・成熟化に伴いフローに比してのストックの重要性が高まるため、金融資産をはじめとする資産の効率的な活用が経済社会の活力の維持にとり重要な意味を持つ。

一方、財政については、国の歳出額の約半分しか税収で賄えていない。多額の長期債務残高を抱え、国・地方を通じて財政は危機的状況にある。持続可能な財政の確立に向けて、2010 年代のできるだけ早い時期にプライマリーバランスの均衡化を達成することがまずもって重要であり、そのために着実な財政収支改善努力を行っていく必要がある。今後の高齢化の進展に伴う年金・医療・介護給付の増大も見込まれ、国民の負担増は避けられない。これからの負担増について国民の理解を得るためにも、国・地方を通じた徹底した行財政改革による公的部門の効率化を図ることが大前提となる。

さらに、わが国の構造改革の重要な柱として、地方の自己決定権と自己責任を拡充し、地方分権の推進を図っていくことが求められている。

税制もこのような構造改革の動きと軌を一にして改革していかねばならない。

当調査会は、このような認識に基づき、総理指示を踏まえ、「少子・高齢化と税制」、「地方分権と税制」、「金融・証券税制」などの課題に焦点を絞って審議を進めた。審議の過程では4月下旬から5月上旬にかけて北米・北欧において関連する動向について調査した。

本答申は「基本方針」の内容を更に深め、両者一体で中長期的視点に立ったわが国税制のあり方について提案を行うものであり、これらの提案をもとに今後とも税制の再構築に向けて国民の間で幅広く建設的な議論が行われることを期待している。

## 第一 少子・高齢化と税制

### 一 少子・高齢社会を支える税制

少子・高齢化の進展により、21世紀のわが国は超高齢・人口減少社会を迎える。長寿化と少子化の進行により、わが国はこれまでも世界の主要国に例を見ない速さでの高齢化を経験してきた。今後もこの傾向は続き、いわゆる「団塊の世代」が高齢期を迎えた2015年頃には国民の4人に1人が高齢者となり、また、人口は2006年をピークに減少に転じると見込まれている。

人口構造の大幅な変化は、家族のあり方をはじめとして、わが国経済社会に多大な影響を及ぼす。少子・高齢化に伴う労働力人口の減少や貯蓄率の低下を要因とする経済成長率の低下、現役世代の社会保障の負担増などに対する懸念から、今後の少子・高齢社会を悲観的にとらえる見方もある。しかしながら、様々な分野における構造改革を推進することにより、経済規模が人口減少に伴い縮小しても一人当たりで見ればより豊かな社会を築くことも可能である。

技術革新を通じた生産性の向上、女性や高齢者の社会参画の推進、持続可能な社会保障制度の構築など取り組むべき課題は山積しており、少子・高齢社会に適合する姿に諸制度を再設計することが重要である。税制についても、以下の3つの視点に基づき改革に取り組んでいく必要がある。

#### ① 将来にわたる安心をもたらす税制

今後の高齢化の進展に伴い社会保障などの公的サービスの増加は避けられないと見込まれる。財政が国・地方を通じて極めて厳しい状況にある中、国民は将来の税負担や社会保障負担の増加について先行き不透明感を抱いている。このため、本来国民に安心をもたらすはずの諸制度が逆に将来への不安を増幅させ経済の活力を削ぐ要因ともなっている。社会保障制度は少子・高齢社会を支える必要不可欠なセーフティネットであるが、国民の将来不安の払拭には、将来にわたり持続可能な社会保障制度と財政構造の構築が必要である。そのためには、社会保障を含む歳出面での徹底した改革とともに、税制面では、所得・消費・資産等の間でバランスのとれた税体系に配意しつつ、必要な公的サービスを安定的に支える歳入構造の構築が重要となる。

#### ② 若者から高齢者までがともに支える税制

これからの負担増について国民の理解を得ていくには、税負担の公平を確保することが重要となる。

最近の高齢者は、積極的に社会活動に参画し経済的にも現役世代と遜色のない者がいる一方で、健康状態がすぐれず経済力が低下した者もいるなど極めて多様な姿となっている。今後の少子・高齢社会では、こうした高齢者の多様性を踏まえ、年齢だけを基準に画一的・固定的に高齢者を取り扱う発想からの転換が求められている。他方、現役世代は、右肩上がり経済の終焉とともに経済環境が激変し雇用不安や賃金の低迷などの困難に直面している。

わが国では高齢者と現役世代の比率が1 : 3.6 (2000年) から1 : 1.9 (2025年) へと急速に変化する。このような状況の下で、今後急増が見込まれる社会保障などの公的サービスにかかる費用の負担を大幅な賃金上昇が期待できない現役世代に求める構造を維持した場合、将来の現役世代の負担が過重となり社会の活力の発揮は期待しがたくなる。

こうした中、税制面では、低所得者層に配慮しながら、高齢者を年齢だけで一律に優遇する税制の歪みを見直し、年齢にかかわらず能力に応じて公平に負担を分かち合うことが重要となる。そうすることにより、世代間の公平とともに高齢者間の公平の確保にも資することとなる。

### ③ 個人や企業の活力を引き出す税制

高齢化・成熟化するわが国経済社会を活力にあふれるものとするには、個人や企業が潜在力を十分に発揮できる社会を築く必要がある。このため、生涯現役社会や男女共同参画社会の構築に向けて、能力と意欲のある高齢者や女性の社会参画を妨げない制度づくりが重要な課題となっている。また、高齢者の役割が高まる今後の社会では、民間非営利活動には新たな活力の源泉として高い期待が寄せられている。さらに、人口減少社会で経済的な豊かさを実現する鍵となるのが生産性の向上であり、生産活動の主役である企業が今後ともグローバル化等の構造変化に対応し柔軟に活動できる環境を整備していくことが必要となる。税制面では、個人や企業の活力を引き出す観点から、個人の就労や企業の選択を歪めない中立的な税制、簡素で分かりやすい税制を基本としつつ、今後とも構造改革を促進し経済社会の活性化を図るために必要な対応を行うべきである。

これらの視点を踏まえれば、昨年6月の「基本方針」でも述べたとおり、将来の少子・高齢社会を支える税制の構築に当たっては、個人所得課税の基幹税としての機能を回復すること及び消費税の役割を高めていくことが基本となる。このような改革は、国民の負担



増を伴うものであり、国民の理解を得るには、徹底した歳出削減、行政改革を断行するとともに、とりわけ税制上の歪みや不公平の是正といった観点に立って取り組むことが肝要である。以下、このような基本認識の下、各税目の課題について列記する。

## 二 個別税目の改革

### 1. 個人所得課税

#### (1) 少子・高齢社会における個人所得課税の基本的考え方

① わが国の個人所得課税の負担は、国民所得比で見ると、主要国が二桁の水準であるのと比べ極めて低い水準となっている（平成15年度：6.1%）。特に税率構造について見れば、大多数の納税者が最低税率のみに分布しており、主要国の中でも特異な構造となっている。これらは累次の減税により、諸控除の拡充のほか、税率の引下げやブラケットの拡大による累進緩和がなされた結果である。当調査会は、既に「基本方針」において、諸控除や税率構造の改革の方向に加え、継続している定率減税についても、経済情勢を見極めつつ、廃止していく必要があることを示した。今後、このような考え方を踏まえ、財源調達機能や所得再分配機能が適切に発揮されるよう、基幹税としての機能の回復に取り組んでいく必要がある。かかる視点からあるべき個人所得課税を将来にわたり構築することは、国民の負担増を伴うものとならざるを得ず、経済情勢も見極めながら改革に取り組んでいかなければならない。

こうした改革に当たっては、まず、近年の経済社会の構造変化に対応して、税制の様々な歪みや不公平を是正し、個人の経済・社会活動上の多様な選択を妨げないような負担構造を構築していく必要がある。この取組みは単純な増税論や年金制度改革のための財源論を論ずることではない。大切なことは、少子・高齢社会での個人所得課税のあり方として、どのような負担構造を目指すのかという問題である。

② 個人所得課税が様々な税制上の歪みを抱えている要因としては、公的年金等控除のように特定の収入だけに適用される特別の控除や非課税措置が多く存在することがあげられる。その結果、多くの収入が課税ベースに含まれないこととなり、他の収入との間で負担にアンバランスが生じ、納税者に不公平感を抱かせ、ひいては自由な経済・社会活動を妨げる結果ともなっている。

例えば、公的年金等控除は、年金収入であれば高齢者の他の収入状況に関わりなく適用されるため、高所得者であっても課税ベースからの脱漏が生じ、現役世代との間はもちろん、高齢者間でも負担のアンバランスを引き起こしている。また、給与所得控除や退職所得控除については、就労形態の多様化などが進む中で、税制と経済社会の変化との間に乖離が生じている。

- ③ 今後の個人所得課税のあるべき負担構造としては、広く公平に負担を分かち合うため、様々な要因による収入をできるだけ課税ベースに取り込んだ上で、個人の人々の諸事情への配慮は、基礎控除や扶養控除といった人的控除にまとめて措置する方向が基本的に望ましい。

こうした負担構造の構築に当たっては、現役世代に負担が偏らないよう世代間の公平を確保するとともに、個人の経済・社会活動の選択に対し中立的な制度とする観点が必要である。また、少子化の進展に対し、社会保障制度との関連にも配慮しながら、次世代の担い手である子供の扶養へ配慮することも考慮すべきである。

平成 15 年度税制改正において配偶者特別控除（上乘せ部分）が廃止された。これは課税ベースを拡大すると同時に、配偶者の就労に対して中立的な税制に近づけることを意図したものであり、経済社会の構造変化に即応した改革の第一歩と位置付けられる。

## （２）年金課税等の見直し

わが国の年金課税の現状は、社会保険料拠出を全額所得控除する一方で、給付についても公的年金等控除などの適用によって実質的に非課税に近い状態となっている。これについては、次のような問題がある。

- ・ 少子・高齢化の進展に伴い、今後ますます増大する社会保険料拠出と年金給付がともに課税ベースから脱漏することとなり、個人所得課税の基幹税としての機能が更に減殺されていく。
- ・ 年金課税の整合性という観点からみて、拠出段階を非課税としたまま給付段階も実質非課税とする現行税制は一貫性を欠いている。
- ・ 高齢者の経済状況は様々であるにもかかわらず、高所得者に該当する高齢者まで一律に現役世代と比べて優遇しており、高齢者間だけでなく、世代間でも不公平が生じている。

このような問題に対し、次の点を念頭に年金課税の改革を行う必要がある。

- ① 少子・高齢社会においては、現役世代の活力を維持する方向で改革を進めることが重要である。したがって、年金課税の見直しについては、年金収入のみで生計を立てる低所得者の取扱いについて十分配慮した上で、給付段階での優遇措置の適正化に取り組むべきである。公的年金収入を課税ベースに取り込み、担税力のある高齢者に現役世代と同じように、能力に応じた負担を適切に求めていくことは、高齢者間のみならず世代間の公平にも資することとなる。
- ② 公的年金等控除は、昭和 62 年改正時に、それまで年金給付を給与とみなして給与所得控除が適用されていたことを改めるとともに、負担調整を図るという趣旨で創設されたものである。しかし、高齢者の担税力に対する配慮としては、老年者控除と趣旨・機能が重複している。また、65 歳以上の高齢者に対して適用される措置については、低所得者・高所得者に関係なく適用され、「年齢だけで高齢者を別扱いする制度」となっている。さらに、高齢の就業者の増加とともに給与収入を得ながら年金を受給する者が増加しており、これに給与所得控除と公的年金等控除が各々適用され、課税ベースの脱漏が生じている。したがって、これらの問題点を是正し、真の担税力に応じた適切な課税を行っていく必要がある。
- ③ 社会保険料控除については、公的年金に対する強制拠出に加え、自助努力による任意拠出についても控除対象となっている。今後、社会保険料の増大とともに、個人所得課税の課税ベースがますます浸食される懸念がある。今後の社会保険料控除のあり方については、年金制度改革全体の方向性とも関連付けて控除対象の範囲を検討していかなければならない。この場合、将来、公的年金に対する保険料控除に一定の限度額を設けるとともに、企業年金などの私的年金については、拠出時控除・給付時課税の枠組みを徹底する方向で基本的な改革を行うことにより、税制適格な私的年金を確立することが考えられる。
- ④ 課税ベースの拡大の観点からは、控除の見直しとともに、社会保障給付に対する課税上の取扱いについて、諸外国での事例も踏まえ、課税対象を拡げる方向で検討すべきである。特に、遺族年金給付や失業等給付のように、受給者の他の所得の有無や資産の保有状況と関係なく支給される非課税給付については、今後、見直しを進めていく必要がある。その際、低所得者に対する担税力への配慮は人的控除等で行うべきである。