

2007年12月26日

# 民主党税制改革大綱

## －納税者の立場に立ち「公平・透明・納得」の税制を築く－

民主党税制調査会

### I 民主党の税制改革のビジョン

#### 1. 税の根本に立ち戻る

税は私たちが一人ではなく、社会を作って共同生活を行う上で必要とされる経費を、その社会の構成員の間で分担する、いわば“会費”のような存在である。したがってそのあり方は構成員の意思によって決められるべきものである。

「代表なくして課税なし」の言葉に象徴されるように、議会制度は税と共に生まれ、発展してきたとあってよい。つまり議会制民主主義における税のあり方は、あくまでも税を納める納税者の立場に立って決められるものであり、税を徴収する為政者の立場から決められるべきものではない。

ところがわが国においては、税制論議はこれまで政府与党を中心に行なわれ、国会での議論に十分な時間をとってこなかった。そのため現行の税制のあり方は、納税者の立場に立ったというより、むしろ為政者の立場に立って決められているといっても過言ではない。こうした姿勢は失政によって膨大に積みあがった財政赤字という借金を、政府与党が真摯に反省することも、その責任を明確にすることもなく、加えて税・保険料の無駄遣いの根絶や歳出削減も不徹底なままで、国民に増税という形で負担を求めようとする姿に象徴的に表れている。

私たちは税の根本に立ち戻り、納税者の立場に立って、国会においてあるべき税制のあり方を徹底的に議論した上で、現在のわが国の税制を根本から作り直す。

#### 2. 公平・透明・納得

納税者の立場に立ったあるべき税制の姿は、公平で仕組みが透明で分かりやすく、その仕組みに基づいて納税することについて、誰もが納得できるものである。

したがって私たちは新しい税制のあり方を考えるに際しては「公平・透明・納得」という納税者の視点に立った原則を定め、この原則の下、税の仕組み、

所得把握の方法、徴収のあり方等、税に関わる全ての体制を新たに作り直す。

### 3. 社会の変化・時代の変化に対応する

わが国は世界に先駆けて人口減少社会に突入し、人口の高齢化率も世界の先端を走っている。つまり私たちは世界の他の国がかつて経験したことのない、まったく新しい社会の中で生きているのである。

税制は社会保障制度などと同様に、社会の基本的な仕組みのひとつである。したがって本来、社会が変化すれば、その変化に伴って、そのあり方も見直されなければならない。

戦後のわが国の税制は、昭和24年（1949年）に提案されたシャープ勧告をベースにスタートした。その後、消費税の導入など、いくつか大きな変更はあったものの、誰に（課税主体）、何を対象にして（課税客体）、どのような理由で（課税根拠）といった、基本的考え方には大きな変更はない。

はたしてこのような半世紀以上も前の社会状況の中で提案された税に対する考え方が、これまでにない新しい社会に直面しているわが国の状況に適応しているといえるだろうか。いま必要なのは、社会の変化を正しく理解し、変化に適応した税制のあり方をその根本にまで立ち戻って見直すことである。

その際、忘れてはならないのは、グローバル化への対応である。

近年のグローバル化の進展に伴い、もはや世界のどの一国も、他の国との関係なくしてその存在は考えられない。すなわち私たちが日常生活の中で目にし、体験する様々な事象はすべてなんらかの形で世界とつながっているのである。税もその例外ではない。

かつて国は人や企業を事実上、その内に囲い込むことができた。したがって税のあり方を考えるに際しても、その時点でその国に存在する人や企業をその対象として考えることができた。しかしいまや国はすべての人や企業を囲い込むことはできない時代となった。特に担税力の高い人や企業になればなるほど自由に世界を飛び回り、納税する場所さえ、自分たちで決めることができるような状況になっている。

新しい税制の仕組みを考えるにあたっては、国内の社会の変化だけでなく、こうしたグローバル化した世界の中でのあり方も十分に考慮に入れなければならない。

### 4. 世界の税制改革の流れを取り入れる

このような状況もあって、世界においてはすでに新しい時代に合わせた税制改革の取り組みが始まりつつある。

たとえば各国で広がる格差拡大、それによる低所得者の増加に対して、税制

と社会保障制度とを組み合わせた仕組みが導入されている。その具体例が所得控除を税額控除へと転換し、かつ控除しきれない税額控除額についてはその分を還付の形で、低所得者へ給付する「給付付き税額控除」の導入である。

また環境問題や健康問題に対する人々の関心の高まりや事態の深刻化に対応するため、環境や健康に対して負荷を与えることを税負担を求める根拠とする「グッド減税・バッド課税」（注：グッド減税とは環境や健康によいものには逆に税制上の優遇を与えること）という考え方が示されている。環境税などは、まさにその象徴である。

わが国において新しい税のあり方を考えるに際しては、こうした諸外国の新たな取り組みを積極的に取り入れていく。

## 5. 平成20年度税制改正について

私たちは以上のような考え方の下、政権交代を実現した暁には、直ちに根本的な税制改革に取り組む。その際には、同時に行う歳出構造、社会保障制度の抜本改革との平仄をとって改革を実行することはいうまでもない。

平成20年度税制改正については、①私たちが政権獲得後にめざす新しい税制のあり方に一步でも近づくこと、②これまでマニフェストで約束してきたことの実現につながること、③「国民の生活が第一」との考え方の下、現下の国民生活の状況を最大限考慮すること、との基本的考え方に立ち、以下のような具体的改正を提案する。

## Ⅱ 各税目における将来の方向性

### 1. 所得税・相続税

国際化、情報化等に伴う競争の激化や産業構造の変化、雇用の不安定化等に対する政府の無策から格差の拡大が進行している。さらなる格差の拡大は人々の生活を破壊し、社会の安定性を低下させ、これがさらに一人ひとりの生活を破壊するという悪循環を招きかねない。このような状況にあつて、税制においても、この格差拡大への対応が求められており、所得の再分配機能を有する所得税においては、特にその機能の強化が求められている。

また、これまでの歳出によるセーフティネット機能が危機的な財政状況の中で十分な対応ができず、さらに所得控除が相対的に高所得者に有利な側面を有することなどの問題点も指摘されている。

以上のような社会経済状況の変化による求められる機能の変化、財政の状況、制度的な問題点を払拭するために、所得税においては中期的に以下のような改革が必要である。

その第一は、格差の下への拡大を止めるために、所得税に給付付き税額控除制度を導入することである。現在の社会保障給付は所得を基準とすることが多いが、社会保障給付にあたって前提となる所得の捕捉が十分にできていない。そのため適切な給付がなされていない側面があるが、社会保障給付と税額控除を一体的に行うことによって、所得税の再分配機能が高まる。

また所得控除では税制上のメリットを十分に受けられない低所得者に対する支援を行うことが可能になり、制度の仕組み方によって就労支援や消費税の逆進性緩和の機能を持たせることも可能である。

第二は、特に人的控除を精査した上で、必要なものについては、相対的に高所得者に有利な所得控除から手当へと転換することである。これによって、たとえば課税最低限に届かない低所得者等も制度のメリットを受けられることになる。

第三は、給与所得控除のあり方を見直すことである。給与所得者においても、実際にかかった経費の実額を控除することが本来の姿であるが、給与所得者の経費の確定が実務上困難であることから、給与所得控除による概算控除となっている。可能な限り本来の姿に近づけていくためには、現在、非常に使いづらい特定支出控除（通勤費など一定の経費の実額を収入から控除する制度）を抜本的に見直し、より使いやすい形にすると共に、給与所得控除についても適用所得の上限を設けるなどの見直しが必要である。

なお本来、所得税において実質的公平性を追求しようとするれば、全ての所得

を合算して課税する「総合課税」が望ましいが、「貯蓄から投資へ」の流れの中で金融所得の多発性や金融資産の流動性を考えれば、当分の間は、金融所得については分離課税とした上で、損益通算の範囲を拡大していくことが適当である。

また相続税についても世代間格差縮小の観点からの見直しが必要である。我が国社会の安定や活力に不可欠な中堅資産家層の育成に配慮しつつ、相続税の課税ベースや税率構造を見直していく必要がある。また歳出面でも社会保障の財源とすることを検討するべきである。同時に格差の固定化に結びつかない、たとえば寄付などの形で社会に還元する意志を被相続人が持っている場合には、その意志を可能な限り尊重できるように、相続税における寄付控除対象を拡大することを検討していくべきである。その中で「富の一部を社会に還元する」考え方に立つ「遺産課税方式」への転換も合わせて検討すべきである。

## 2. 法人税

冷戦崩壊後、急速に進む国際化、情報化等により企業を巡る環境は非常に厳しくなっている。企業は多くの国民にとって生活の糧を得る場であると同時に、その能力を発揮し、それぞれの価値を実現する舞台であることを考えれば、企業活動を支援することの意義は大きい。とりわけ、中小企業は我が国経済の基盤であり、地域経済の柱であり、雇用の大半を支え、そして将来的には我が国経済を支えるまでに成長する可能性を秘めた存在である。このような観点から税制により、中小企業の規模に応じて、その活性化や競争力の向上を支援することは必要である。特に、中小企業は団塊世代のリタイア時期を迎える中で事業承継に不安を抱えており、これを重点的に支援することによって安定的な活動を支えることは重要である。

また活発な新陳代謝が経済の活力であることや、国民生活や産業構造が大きく変化していく中で、将来の経済や社会の新たな担い手が求められていることを考えれば、起業にかかわる税制を全般的に見直し、起業者・出資者・誕生直後の企業それぞれを対象に、より使いやすく、効果の高い支援を実現していく必要がある。

以上のように税制面から企業を支援する意義は大きいですが、一方で租税特別措置については様々な問題点がある。民主党では、今般、租税特別措置全般について調査を進めてきたが、多くの租税特別措置について税務当局も要求官庁もその効果を証明できず、また減収額さえ把握していないものも多かった。租税特別措置は実質的な補助金であり、「税金をおまけする」という形で財政資源を使うのであれば、制度を創設した関係省庁も、メリットを受ける企業も、国民に対して明確に効果について説明する義務を負っている。その観点から、現在

の租税特別措置は問題が多く、これは抜本的に見直す必要がある。

民主党は2，3年以内に法律に基づき個々の租税特別措置の透明化を進め、これを評価し、その上で必要なものについては法律の本則とし、必要性に乏しいものについては廃止することとする。法人税の税率については、租税特別措置の透明化を進める中で、租特を含めた実質的な負担水準を明らかにし、それにより課税ベースが拡大した場合には、水準を見直していく。

なお地方税の租税特別措置についてはさらなる精査が必要であるが、分権社会における地方の課税自主権の重要性を考えれば、原則として地方税における租税特別措置は地方の判断によるべきものとする。

また東京都など一部地方が実施している法人超過課税は、超過分も含む納税額全額が損金に算入されているために法人税の減収に繋がり、法人税の一定割合が地方交付税財源となっていることから、結果として地方交付税総額の減につながっている。超過課税を実施している団体が都市部に多いことを考えれば、格差の拡大に繋がっているとも考えられるため、地方法人課税全体を検討する中で、この超過課税分の税制上の取り扱いについても検討を加えることとする。

### **3. 消費税**

消費税はほとんどの国民が負担する普遍性や景気変動の影響が少ない安定性という特性を持っている我が国の基幹税であるが、導入から既に20年近くを経過しているにもかかわらず、多くの国民が消費税に対して不満を抱いている。その主たる理由の一つは使い方の問題であり、低所得者も含むほぼ全ての国民が負担している税が無駄な公共事業や官僚の天下りに使われているのではないかという疑念である。これはすなわち、政治や行政に対する不信である。もう一つの大きな理由は、消費税のあり方にある。ある意味で低所得者に対してより大きな負担を求めることになる逆進性があり、また現在の制度では「益税」が発生しやすいなど、消費税自体の仕組みについて、国民は不満を抱いているのである。

消費税の特性を考慮しつつ、消費税に対する国民の信頼を得るためには、その税収を決して財政赤字の穴埋めには使わないということを約束した上で、国民に確実に還元することになる社会保障以外に充てないことを法律上も、会計上も明確にすることが必要である。中でも、全ての国民に対して一定程度の年金を保障する「最低保障年金」や国民皆保険を担保する「医療費」など、最低限のセーフティネットを確実に提供するための財源とすることによって、国民の不満や疑念を払拭することができる。また制度に対する不満を解消するためにインボイスを早急に導入することとし、将来的には基礎的消費に係わる消費税額を還付する制度を創設する。

消費税率については、社会保障目的税化やその使途である基礎的社会保障制度の抜本的な改革が検討の前提となる。その上で、引き上げ幅や使途を明らかにして国民の審判を受け、具体化するものである。

#### **4. 個別間接税**

##### ①基本的な考え方

消費税創設の際に原則として個別間接税は整理されるはずであったが、20年近くを経過した今もなお残存しているものがある。単一の経済行為に2種類の課税を行うことになる個別間接税は速やかに整理し、経済行為の基盤となる担税力に着目した間接税は、消費税に一本化すべきである。

一方で、税によって社会に益をもたらす特定の品目の普及や使用を促進したり、社会的コストを生じる特定の品目の普及や使用を抑制し、あるいはその社会的コストの一部の負担を求めることは、適当であると考えられる。このような観点に立って、残存する嗜好品やエネルギーに係わる個別間接税は「グッド減税・バッド課税」の考え方に基づいた課税体系に改めるべきである。

##### ②自動車関係諸税

我が国の自動車関係諸税は、あまりに複雑であり、かつ一部が二重課税となっているなど自動車ユーザーに過重な負担を強いている。税負担の公平を図り、税制に対する信頼性を回復するためには、これを抜本的に整理していく必要がある。整理にあたっては間接税の基本的な考え方にに基づき、二重課税の排除などを行うと同時に、自動車の資産性や温暖化ガスの排出、交通事故、騒音などの社会的なコストを生じていることに着目し、これに対する負担を求めることとする。

以上のような考え方から、自動車関係諸税について以下のように整理する。自動車取得税は消費税との二重課税を回避する観点から廃止する。自動車重量税及び自動車税は、保有税（地方税）に一本化し、その税収を自動車から生じる社会的負担に広く対応する地方の一般財源とする。ガソリン等の燃料に対する課税は、一般財源の「地球温暖化対策税（仮称）」として一本化する。

#### **5. 納税環境整備**

納税者の権利を明確にする「納税者権利憲章（仮称）」を制定する。納税者としての意識や税金の使途に対する監視意識を高めるため、給与所得者の年末調整を廃止し、原則、納税者全員が確定申告を行うこととする。

所得の捕捉を進め、「必要な人に適切な給付」を確実に実現するため、税と社会保障共通の番号制度を導入する。社会保険庁を廃止し、国税庁に統合する「歳

入庁」を創設し、税と社会保険料を一体徴収する。

## **6. 地方税財源のあり方**

国と地方の役割分担の大幅な見直しと合わせて、それぞれの担う役割に見合った形へと国・地方間の税財源の配分のあり方を見直す。また現在の個別補助金は基本的に全廃し、地方が自由に使える財源として一括交付する。一括交付分と現在の地方交付税の一本化など、より強い調整機能を持つ、新たな財政調整制度の創設を検討する。

### Ⅲ 平成20年度税制改正への対応

前記の「税制改革のビジョン」「将来の方向性」を踏まえつつ、平成20年度改正においては以下の具体的な対応をとる。

#### 1. 格差是正に向けた取り組み

格差拡大に歯止めをかけることは喫緊の課題であり、税制においても早急な対応が必要であることから、格差是正を来年度改正の最重要課題と位置づける。

##### ①個人の格差への対応

- 社会全体で子育てを支援するという考えに立ち、「控除から手当へ」の原則に基づいて「子ども手当」を創設し、所得税の「配偶者控除（配偶者特別控除の残存部分を含む）」「扶養控除（一般）」から転換する。
- 年金課税について「公的年金等控除」「老年者控除」を、平成16年度改正以前の状態に戻す。控除の適用には所得制限を設けるが、適用の前後で税負担が急増しないよう、適切な措置を講じる。
- 証券税制について、株式・公募株式投信の譲渡益課税に係わる軽減税率の延長は行わない。配当課税については、二重課税調整、安定的な個人株主育成の観点から軽減税率を維持する。

##### ②地方の格差への対応

- 法人事業税の一部国税化は税制として矛盾しており、また地方分権の流れに反することから認めない。地方間の財政格差は、財政調整制度の調整機能の強化によって対応すべきである。
- 「ふるさと納税」は住民税の間での所得再分配であり、住民税の会費性や受益と負担の関係を明確にした住民税率のフラット化に反する。個々人のふるさとへの想いは所得税における寄付税制の拡充で実現すべきものである。

#### 2. 地域と生活の活性化

景気の先行きが不透明な中で現状でも厳しい環境にある中小企業、小泉改革などで疲弊した地域、9兆円もの負担増を押しつけられた個人の生活を元気づける。

- 「恒久的減税」では、定率減税導入と法人税率引き下げがセットで行われたが、本年度、定率減税のみ廃止された。本来なら法人税率の見直しも検討すべきではあるが、現下の経済状況を踏まえ、これは維持する。
- 消費税率は現行の5%を維持した上で、税込全額相当分を年金財源とする。
- 中小企業に係わる軽減税率を、当分の間、現行の22%から11%に引き下

げる。

- いわゆる「特殊支配同族会社」の役員給与に対する損金不算入措置は廃止した上で、給与所得控除全般の見直しの中で、改めてそのあり方を検討する。
- 中小企業の事業承継に係わる税制については、事業や雇用の継続を条件に、非上場株式についても事業用宅地並みの軽減措置（納税猶予）を適用する。
- 平成4年度から凍結されている繰戻還付制度は、凍結を解除する。

### **3. 市民が公益を担う社会の実現**

不祥事を繰り返す官が社会経済の変化に対応できないことは明らかである。今後の社会は、官に過度に依存することなく、一人ひとりが公益を担うことの重要性に鑑み、これを税制で大胆に支援する。

#### **①寄付税制の拡充**

- 所得税の寄付優遇税制に「税額控除」を創設する。主として公益を担う一定範囲の団体（事業を含む）等から、納税者が選択した対象に寄付を行った場合、所得税額の5%を上限に税額控除できる制度を創設し、「総所得の40%」を上限とする所得控除制度との選択制とする。

#### **②特定非営利活動法人（以下、NPO）支援税制**

- NPO税制については、パブリック・サポート・テストなどの認定要件を大幅に緩和すると共に事務手続きの簡素化を進める。
- 認定NPOにおけるみなし寄付の損金算入限度額の引き上げ、NPOに対する寄付の税額控除制度創設などを行う。

#### **③新たな公益法人制度に係わる税制**

- 平成20年12月に施行される新たな公益法人制度については、公益の認定基準に省庁OBの在籍や国との契約状況などを加えるなど税制面から制度改革の趣旨を担保した上で、NPOと整合的な優遇税制を適用する。

#### **④政治資金の公平性確保**

国会議員、都道府県会議員等に対する政治献金は寄付優遇税制の対象となるが、市区町村の議員・首長に対する寄付は対象とならない。各級議員の政治活動の公平性を確保するため、市区町村議員・首長に対する政治献金を寄付優遇税制の対象とする。

### **4. 租税特別措置の見直し**

- 租税特別措置の抜本的見直しを図るため、「租特透明化法案」を次期通常国会

に提出する。

#### 【租特透明化法案の概要】

- ◇減税明細書の制度化
- ◇企業向け租特の利用実績の公表
- ◇租特に関する政策評価の制度化
- ◇期限到来の租特に対する会計検査院検査の実施
- ◇現行の租特について、平成20年度中に減税措置の適用状況、政策評価などを明らかにした上で、本則化あるいは廃止の方向性を明確にする。

- 平成20年度改正における租特の改廃・延長等については、国民生活や経済への影響や激変回避の観点を踏まえて判断する。  
(個別租税特別措置への対応については、別表参照)

### 5. 自動車関係諸税の改革等

- 自動車関係諸税の内、特定財源に係わるものについて、地方分を含めて全て一般財源化する。
- また暫定税率も、地方分を含めて全て廃止する。暫定税率廃止後においても、地方における道路整備事業の水準は、従来水準を維持できるよう、確保する。

なお、平成21年度以降においては、個別補助金を原則廃止した上で創設する「一括交付金」を、過疎等条件不利地域のある地域に重点的に配分するなど特に地方の財源に配慮する財政調整として活用し、地方が道路整備事業の水準を主体的に判断できる財政的基盤の構築を進める。

- 温暖化抑制策の総合的な取り組みの一環として、一般財源の「地球温暖化対策税（仮称）」を導入することとし、平成20年度中に具体的な制度設計を行う。

### 6. 徴税の適正化

- 毎年、1兆円弱の新規滞納が生じている現状に鑑み、徴税の適正化を図る。また個人・法人合計で1000億円近くも加算税が生じている状況を是正するため、罰則の強化や重加算税割合の引き上げを行う。
- 消費税の還付額が年間3兆円にも達しているが、その中に相当額の不正な還付が存在する。これを防止するため、還付に係わる調査機能を強化する。
- 企業活動の国際化に伴い、「移転価格税制」が課題となっている。企業活動の

円滑化を図るため、速やかに関係各国と調整を行う体制を整えると同時に、一部に見られる租税条約の乱用等不適切な事案の摘発を強化する。

以上