

平成14年2月18日

給与所得課税のあり方について

- 平成13年度諮問に対する答申 -

日本税理士会連合会
税制審議会

税制審議会委員名簿

本答申の審議に参加した特別委員及び専門委員は次のとおりである。

〔 特 別 委 員 〕

(会 長)金子 宏
(会長代理)杉 山 学
海老原 正
岡 部 直 明
角 田 博
狩 野 七 郎
木 村 弘之亮
品 川 芳 宣
田 近 栄 治
玉 置 和 宏
坪 田 秀 治
中 里 実
橋 本 一 美
松 田 英 三
水 野 忠 恒
柳 島 佑 吉
山 田 二 郎
若 泉 征 也

〔 専 門 委 員 〕

(専門委員長)岩 下 忠 吾
(同副委員長)小 池 正 明
池 淳 一
植 田 卓
杉 田 宗 久
山 田 俊 一

目 次

まえがき.....	1
1 給与所得の意義と現行税制の問題点.....	1
(1) 給与所得の意義.....	1
(2) 就業形態の変化と税制の問題点.....	2
2 給与所得課税のあり方.....	3
(1) 収入金額の範囲.....	3
(2) 給与所得控除の性格と問題点.....	3
(3) 特定支出控除制度の問題点.....	4
(4) 給与所得の必要経費の範囲.....	5
(5) 給与所得の必要経費控除のあり方.....	6
3 給与所得の確定手続のあり方.....	6
(1) 年末調整制度の問題点.....	6
(2) 給与所得と確定申告制度.....	7
おわりに.....	8

まえがき

給与所得に対する所得税は、収入金額から法定の給与所得控除額を控除した金額を課税標準とし、その納付は給与の支払者による源泉徴収により、税額の確定手続は年末調整により行われている。給与所得控除制度は大正 2 年に創設された「勤労所得控除」がその始まりであり、源泉徴収制度は昭和 15 年に導入され、また、年末調整制度は昭和 22 年の税制改正の際に設けられたものである。こうした沿革からみて、現行の課税制度は、長年にわたり広く定着しているところである。

しかしながら、労働形態や給与の支給形態が多様化し、国民の就業に対する認識が大きく変化しつつある今日において、現行の課税制度には少なからず問題点が含まれていると考えられる。例えば、法定の給与所得控除の画一的な適用が所得計算のあり方として適切か否か、また、給与所得者に確定申告を認めない年末調整制度が租税の確定手続として納税者の認識に合致しているか否かといった問題である。

当審議会は、平成 13 年 6 月 8 日付日連 13 第 224 号をもって諮問のあった「給与所得課税のあり方について」の検討に当たり、現行の給与所得に対する税制が必ずしも現状の経済実態に即応していないのではないかという問題意識の下に審議を行った。本答申は、総会 5 回、専門委員会 6 回を開催して行った検討の結果をとりまとめたものである。

1 給与所得の意義と現行税制の問題点

(1) 給与所得の意義

所得税法第 28 条は、給与所得について、「俸給、給料、賃金、歳費及び賞与並びにこれらの性質を有する給与に係る所得をいう。」として、その範囲を例示的に規定している。

昭和 62 年の所得税法の改正までは、過去の勤務に基づいて使用者であった者から支給される年金、恩給及び各種の法律の規定や共済制度等に基づく年金も給与所得とされていたが、同年の改正によりこれらの年金等は雑所得とされ、給与所得から除外して現行の定めとなっている。

給与所得は、使用者と被用者との間の雇用契約又はこれに準ずる関係に基づいて提供される人的役務の対価に係る所得であり、給与所得者は、使用者との関係において非独立的であることが特徴である。

他方、事業所得は、自己の計算と危険において営まれ、営利性と有償性を有し、かつ、反復継続して遂行する業務から生ずる所得をいうとされている。

給与所得と事業所得とは、対価の支払者との関係において、業務の遂行ないし労務の提供に場所的・時間的な拘束があるか否かによって区分される。給与所得の場合は、労務の提供が対価の支払者の指揮命令、監督に服して行われるのに対し、事業所得は業務の遂行に独立性を有しているという違いがある。

また、退職所得は、退職手当、一時恩給その他の退職により一時に受ける給与及びこれら

の性質を有する給与に係る所得とされている。使用者から支給される労務の対価に係る所得であることは給与所得と同様であるが、退職に伴って一時に支払いを受ける点で給与所得とは異なっている。

(2) 就業形態の変化と税制の問題点

戦後の我が国の経済成長は、多くの企業が採用した終身雇用制、企業別の社会保険制度、年金制度、退職金制度などの整備・拡充によるところが大きい。とりわけ終身雇用制を前提とした給与体系は、被用者の年齢と勤続年数に応じて賃金が逡増する仕組みであり、企業の維持発展に不可欠となる安定的な労働力を供給する要因の一つであった。しかしながら、近年の経済社会構造の急激な変革は、雇用形態の多様化と流動化を促し、次のような事象を生じさせている。

従業員の会社や職場に対する帰属意識が希薄化し、よりよい労働環境を求めて転職することが日常的となってきたこと。

人材派遣制度が普及し、企業が効率的な労働力の調達に積極的になったこと。

いわゆるフリーターなど定職にこだわらない短期の就労者が増加するとともに、企業も人件費の負担を考慮して固定的な雇用関係を避けるようになりつつあること。

企業がフレックスタイム制を導入したことにより効率的、機能的な就労が可能となり、また、在宅勤務の採用により、いわゆる家内労働との差異がなくなってきたこと。

役員及び従業員の労務に対するインセンティブとしてストックオプション制度などを導入する企業が増加し、役務提供の対価が固定的な金銭支給に限られなくなったこと。

いわゆる能力給や年俸制を導入する企業が増加するなど、給与の支給形態が多様化するとともに、短期の就労者が増加し、退職金と給与の区分が不明確になりつつあること。

役員が会社に損害を与えた場合の賠償責任を問う株主代表訴訟制度が整備され、給与所得者である役員についても、事業所得者と同様の職務上の責任と危険負担が求められるようになったこと。

給与所得者である公務員においても、不作為等により国民に不利益を与えた場合には、会社の役員や事業所得者と同様に責任が追及されること。

これらの事象は、被用者の就労に対する意識の著しい変化を示しており、我が国特有の終身雇用制も崩壊しつつある。また、給与所得者といえども自己の職務上の責任と危険負担が求められるようになるなど、給与所得者をめぐる社会環境は大きく変化している。

このような状況からみると、人的役務の提供に係る対価について、所得税制上、現行の所得区分が適切か否かという疑問が生ずる。被用者に対して職務上の責任と危険負担が求められるとすれば、給与所得に区分される労務の対価であっても、その実質は事業所得に類似すると考えられる。

また、終身雇用制に基づく退職金制度を採用する企業が減少していること、将来の退職金

を給与に上乗せして就労期間中に支給する企業があること、短期の就労者が増加していることなどからみると、その労務の対価は、現行法上は給与所得であっても、その対価のうちには退職金に相当する部分が含まれているという見方もできる。

所得税法が 10 種類の所得区分を置いているのは、所得の源泉や性質等に応じた担税力を測定し、的確な課税を行うためである。給与所得の金額は、収入金額から法定の給与所得控除額を差し引いて算定することとされているが、これは給与所得がもっぱら個人の労働に依存しているため、資産性所得や事業所得等と比べて担税力が低いと考えられてきたことによる。

しかしながら、上述したような近時における状況の変化をみると、給与所得は他の所得と比べて担税力が低いという考え方は必ずしも適切とは言い難い。また、現行所得税法が予定している給与所得の概念や範囲が整備された当時と、今日の経済社会状況は明らかに異なっており、税制が実態に即したものとはいえなくなっているのではないかという見方もできる。

このような観点から、現行所得税法における給与所得の範囲や所得区分の見直しを検討すべきであると考えられるが、仮に現行税制を維持するとしても、労務の提供を源泉とする所得について、給与所得と事業所得との間の課税上の均衡を図ることは、従来にも増して重要になりつつある。

2 給与所得課税のあり方

(1) 収入金額の範囲

所得税法第 36 条は、「各種所得の金額の計算上収入金額とすべき金額又は総収入金額に算入すべき金額は、別段の定めがあるものを除き、その年において収入すべき金額（金銭以外の物又は権利その他経済的な利益をもって収入する場合には、その金銭以外の物又は権利その他経済的な利益の価額）とする。」と定めている。

給与所得の収入金額には、俸給、給与、賃金、賞与、各種手当など労務の対価として支給を受ける金銭のほか、使用者から受ける金銭以外の物又は権利としての現物給与などのいわゆるフリンジベネフィットも含まれる。

フリンジベネフィットは、給与所得として課税されているものもあるが、交際費、福利厚生費などとして非課税ないし課税対象外として取り扱われるものや捕捉されていないものもあり、その多くが課税ベースから欠落しているのが現状である。

所得税の課税の公平を図るためには、給与所得者が享受するフリンジベネフィットに対して適正な課税を行うよう検討すべきである。

(2) 給与所得控除の性格と問題点

所得税法は、各種所得の金額の計算に当たり、収入金額からその収入を得るための必要経費を控除する方法を基本としている。

給与所得の金額は、原則として収入金額から法定の給与所得控除額を控除して算定することとされているが、このような仕組みからみると、給与所得控除額には、給与所得に係る必要経費に相当する金額が含まれていることは明らかである。ただし、実際に支出した経費がない場合であっても給与所得控除が適用される反面、納税者が明らかに必要な経費として支出したものであっても、特定支出控除制度が適用されない限り、その経費は控除の対象にならない。こうした点からみると、給与所得控除制度は、必要経費を控除した所得に課税するという所得税法の基本的考え方とは異なった観点から定められていると考えられる。

給与所得控除の性格は、一般に、勤務に伴う概算経費控除、給与所得と他の所得との捕捉の違いを考慮した負担調整、源泉徴収制度の適用により申告納税者に比べて早期に納税することの利子相当額の調整、給与所得の担税力が他の所得より低いことを考慮した負担調整、といわれている。

しかしながら、現行の給与所得控除額にこれらの内容がどの程度の割合で含まれているかの客観的基準はなく、また、これを実証することはほとんど不可能である。したがって、その性格は極めて不明確であり、その結果、給与所得者からみると、必要経費の控除が認められていないという誤った認識が生ずるとともに、事業所得者の所得の捕捉に不信感を持っている。一方で、事業所得者等からみれば、実際に支出していない経費の控除が認められていることから、給与所得者は不当に優遇されているのではないかという不信を招きかねない。

給与所得控除の性格とそのあり方を検討してみると、上記に示した内容のうち、の申告納税者との間の利子相当額の調整は、現行の金利水準等からみて、ほとんど必要ないと考えられる。また、近時の就労状況の変化や給与の支給形態の多様化等からみて、上記の給与所得の担税力が他の所得より低いという考え方は、前述したとおり、必ずしも適切ではない。したがって、給与所得控除の意義は、必要経費の概算控除と他の所得との捕捉の違いを考慮した負担調整の2つにあるとみることができるが、このうち後者の所得間の捕捉の違いは、税務執行上の問題であり、現実には捕捉の差異があるとしても、これを制度面で調整することは適切ではないという見方もできる。

このような観点から給与所得控除制度をみると、仮に現行制度を存置するとしても、給与所得に係る必要経費の概算控除と位置付けるべきであるが、所得計算の基本を踏まえ、他の所得との均衡を図る観点からは、現行の給与所得控除制度に代えて、実額による必要経費控除制度によることが望ましい。

(3) 特定支出控除制度の問題点

給与所得は、明治20年に我が国に所得税法が制定された当初から課税の対象とされてきたが、その課税標準の算定に当たり、実額による必要経費を控除する制度は未だかつて制定されたことはない。これは、給与所得に必要な経費が存在することは認められるとしても、給与所得者が支出した費用について、収入を得るための経費であるか、家事上の経費とみるべき

かの判別は実際問題として極めて困難であり、仮に実額による必要経費控除制度を導入しても、税務執行上の混乱が避けられないとされてきたことによる。

しかしながら、個別の事情を斟酌することなく、法定された給与所得控除の画一的な適用に対して、給与所得者に不満や不平が存在してきたことも事実である。こうした問題を背景として、昭和 62 年の税制改正において、実額による経費控除に類似する「特定支出控除制度」が創設されている。

特定支出控除制度は、通勤費用、転任に伴う転居のための引越費用、研修費、一定の資格取得費、単身赴任者の帰宅旅費を対象とし、これらの支出金額の合計額が給与所得控除額を超える場合に、給与所得控除後の金額からその超える部分の金額を控除して給与所得の金額を算定するものである。この制度は、給与所得者に対しても確定申告を通じて税制に参画できる途を拓くとともに、税負担の公平感の維持と納税意識の形成という意味では重要な制度と位置付けることができる。

ただし、特定支出のうち単身赴任者の帰宅旅費などは、収入を得るための経費というよりも、むしろ家事費又は家事関連費としての性格を有していること、その対象費用が上記の 5 項目に限定されていること、これらの支出額の合計額が給与所得控除額を上回る場合にのみ適用されることなどからみると、この制度は、給与所得者に特有の支出が多額に生じた場合の負担調整とみるべきであり、実額による必要経費控除制度とは本質的に異なるものである。また、制度創設以来の実際の適用件数は僅少にとどまっており、事実上形骸化しているという批判も少なくない。

こうした観点からみると、現行の特定支出控除制度は、廃止を含めて抜本的に見直すことが適当であり、事業所得等との均衡を図りつつ実額に基づく新たな必要経費控除制度を検討すべきである。

(4) 給与所得の必要経費の範囲

給与所得における必要経費を検討してみると、通勤費用、出張旅費及び転任旅費、職務上着用が義務付けられる制服などの衣服費、職業上必要な図書費や研修費で給与所得者が自己負担したものの、事務機器等の備品や営業社員が職務に要する自動車の取得費又は償却費などが考えられる。また、在宅勤務における光熱費や通信費などのほか、大学教授等の研究資料の収集に要したアルバイト代なども必要経費となり、また、勤務先関係者との交際費も必要経費としての性格を有しているという見方もできる。

これら必要経費について、給与所得者の職務内容が様々である以上、その範囲も多岐にわたるところであるが、基本的には事業所得における必要経費と同様に、その職務の遂行のために支出した費用のうち、収入を得るために通常必要と認められるものということができる。

給与所得の必要経費について、仮に実額による控除制度を導入するとすれば、課税の公平を確保するため、法令に一般的基準を置く必要があることはいうまでもないが、執行上の問

題を勘案すれば、実額控除の対象となる費用や支出の範囲について、具体的かつ例示的に示した基準を設定する必要がある。

また、控除の対象とした経費について、事業所得の場合と同様の記帳と証憑書類の保存を義務付けるなど、適正な申告が担保される制度を構築する必要がある。

(5) 給与所得の必要経費控除のあり方

給与所得の必要経費控除の方法について、上記(2)に示した所得計算の基本を踏まえ、事業所得等との課税の均衡を図るためには、現行の給与所得控除制度を廃止して、実額による経費控除制度とすべきである。

しかしながら、我が国においては、給与所得者が職務上必要とする旅費等の支出や備品等の購入費は使用者が負担するのが通例であり、給与所得者自身が負担する費用はほとんどないこと、仮に実額による控除制度を導入した場合には、その範囲を具体的に定めた基準を設けたとしても、実際問題として執行上の混乱は避けられないと予測されることなどを考慮すると、現行の給与所得控除制度を廃止して、直ちに実額控除制度に移行することは現実的ではないという見方もできる。

こうした問題点を踏まえると、さしあたり実額控除と法定の概算控除との選択制とするか、あるいは最低保証控除額としての概算控除額に実額控除額を加算する制度のいずれかによることも考えられる。

いずれの方法によっても、これらにおける法定の概算控除額は、現行の給与所得控除額を相当程度下回る水準とすることが適当である。したがって、給与所得者が実際に支出した必要経費の額にもよるが、実額控除制度を導入した場合の給与所得の課税標準額は、多くの場合、現行よりも引き上げられると予測される。この場合の給与所得者の税負担の増加については、課税最低限や租税負担率のあり方を検討した上で、所得税率の見直し等によって対処することが適当である。

3 給与所得の確定手続のあり方

(1) 年末調整制度の問題点

給与所得に対する所得税は、給与の支払者において源泉徴収され、年間の給与収入が2,000万円を超える場合又は他の所得がある場合を除き、年末調整により税額の精算が行われている。

源泉徴収制度は、給与所得者の納税手続の簡素化に資するとともに、徴税コストを抑制し、税収の平準化を図るといった機能を果たしている。また、年末調整制度は、納税者である給与所得者と税務行政当局のいずれに対しても、課税手続に伴う事務負担を最小化する仕組みとして評価されている。

しかしながら、納税者が自らの課税標準額を計算し、税額を確定させる申告納税方式は、

租税の確定手続の原則であり、民主的な租税制度にふさわしいものである。これに対して、年末調整制度は、租税を通じた給与所得者と国との関係を希薄化し、納税者の税制に対する関心を弱め、結果的に税制の民主化にも影響を与えていると考えられる。

実務的な観点から年末調整制度をみると、給与所得者はその家族構成のほか、配偶者の職業や所得金額、加入している生命保険契約や損害保険契約の内容などを使用者に通知しなければならず、プライバシーの保護の面からの批判も少なくない。また、源泉徴収義務者である企業からみると、その事務負担は相当なものとなっているという指摘もある。

こうした問題点をみると、給与所得について必要経費の実額控除制度を導入すると否とに関わらず、年末調整制度は廃止することが適当であるが、仮に現行の給与所得に対する課税制度を維持するとしても、年末調整を行うか否かは給与所得者の選択によることとすべきである。

なお、源泉徴収制度は、税収を安定させるという財政機能からみてこれを維持することが適当であるが、年末調整制度を廃止するとすれば、給与に対する源泉徴収税額は、収入金額に一定割合を乗じた金額とするなど、その仕組みを簡素化し、源泉徴収義務者の事務負担の軽減を図ることが望ましい。

(2) 給与所得と確定申告制度

給与所得に対する所得税の確定手続について、年末調整を選択制とした場合において、給与所得者がその選択をしないときは、自らが事業所得者等と同様に確定申告を行うこととなり、また、給与所得の必要経費について、実額控除を加味した方法を導入した場合には、必然的に確定申告に移行することとなる。

確定申告方式は、既に述べたとおり租税の確定手続の原則である申告納税方式の趣旨を最もよく反映したものであり、給与所得者にもその途を拓くこととすれば、租税の確定手続の面でも給与所得者と事業所得者等との間の均衡が図れることとなる。

しかしながら、給与所得者の多くが確定申告を行うことになると、納税者と税務当局の双方にとって事務負担が増大するとともに、行政費用の増加も避けられないという問題が指摘されている。

この点に関しては、いわゆる電子申告制度の導入によって相当程度の問題が解消されると考えられる。平成 13 年 3 月 30 日に閣議決定された規制改革推進 3 年計画では、「国税の申告等手続について、平成 15 年度から、一部税目についてインターネット等による申告を可能とする。」こととされ、平成 13 年中に電子申告の実験も実施されている。このような電子申告制度が普及すれば、行政事務の効率化が図られ、給与所得者の多くが確定申告を行うこととなっても対応できるものと考えられる。また、行政費用の多少の増加があっても給与所得者の確定申告を導入すべきである。

なお、電子申告制度の導入に関して、適正な申告を担保するために納税者番号制度の導入

を検討する必要があるのではないかと意見があった。また、電子申告制度の普及を促進するため、同制度を利用した納税者に対しては、現行の青色申告特別控除に準じた措置を講じることについても検討してよいのではないかと意見もあった。

おわりに

所得税は、個人に帰属する所得を課税客体とする税であることはいうまでもないが、所得とは、収入金額からその収入を得るために支出した経費を控除した金額をいう。このことは、特別な理由や政策的配慮などにより非課税とし又は税負担を軽減すべき場合を除き、所得の種類を問わず共通不変の原則であるとするのが当審議会の基本的考え方である。

これを踏まえ、本答申は、上記のとおり、給与所得に係る現行の給与所得控除制度を見直し、事業所得など他の所得と同様に、収入金額から実額による必要経費控除を行って所得金額を算定するとともに、申告納税制度の本旨に沿って、給与所得者自身による確定申告制度への移行を提言するものである。

現行の給与所得に対する税制は、不明確な性格を有する給与所得控除制度によって所得計算の原則から逸脱したものとなっており、他の所得との間の課税の均衡が図られておらず、その結果、国民に不公平感が生じ、ひいては税制に対する信頼の欠如にも繋がっているのではないかというのが当審議会の問題意識である。したがって、本答申における給与所得控除制度の見直しの主旨は、あくまで所得計算の方法に公平性と明確性を求めるものであり、必ずしも給与所得者の税負担増を意図するものでないことを付言しておきたい。

給与所得控除制度の見直しによる税負担の増加については、税率など給与所得控除以外の制度によって調整することが適当であり、給与所得の計算の仕組みは、所得課税の原則を維持するとともに、給与所得者からみても、給与所得者以外の者からみても、可能な限り透明なものとすることが重要である。

なお、給与所得者の税額確定手続について、確定申告制度へ移行することは、税務執行上の問題のほか、給与所得者に対し所得計算における拳証責任という新たな問題が生ずることとなる。こうした問題は、給与所得にはなじまないという見方もできるが、経済構造の変革によって、すべての国民にいわゆる自己責任が求められつつある。この点は、税制における給与所得者も例外ではないと考えられる。

給与所得者は所得税の納税者の大多数を占めており、給与所得の課税のあり方は、国民の税制に対する認識に影響する重要な問題である。適切な給与所得の課税制度を再構築することによって、国民の税制に対する信頼感が高まることを期待したい。