

## 【特集】

# 令和時代の構造変化 と税制のあり方

本誌第240号では、政府税制調査会中期答申「わが国税制の現状と課題—令和時代の構造変化と税制のあり方—」（令和5年6月）を俯瞰し、マクロ的視点から税制全体の方向性を検討した。

今号の特集では、その議論をさらに一歩進め、令和時代の構造変化がもたらす具体的課題を、ミクロの視点から掘り下げる。人口減少やデジタル化、企業・個人の経済活動の多様化が進むなか、税制はいかに新たな経済社会に適応し、公平性と活力を両立できるのか。実務と理論の両面から、多角的に検討を試みる。

1—物価変動と税制●藤井 誠

2—事業承継税制のあるべき姿—元・政策立案者の視点から—  
●高橋達也

3—今後の事業承継税制はどのように在るべきか  
～これまでの適用状況等を踏まえて●大畑智宏

4—「税に対する公平感を大きく損なうような行為」に係る課題と税制  
●田代 浩

# 1 物価変動と税制

藤井 誠●法政大学教授

## I はじめに

バブル経済崩壊後の「失われた30年」と呼ばれる時代において、日本経済は長期の経済停滞に陥った。そのような経済環境に慣れていた人々は、近年の物価上昇に少なからず戸惑いを覚えている。しかし、長らく続いた経済環境が急に变化すると、戸惑うのは人々だけではなく、税制もまた同様のようである。

2025（令和7）年度税制改正では、喧々囂々の議論の末、所得税の基礎控除額と給与所得控除額の引き上げが行われたが、これは久方ぶりの引き上げであった。本稿では、物価変動と税制について、これまでの経緯を検証し、諸外国の税制を参考として、問題点の考察と改善策の提示を行う。

## II 所得税の基礎控除

所得税は、包括的所得概念に基づき、所得を10種類に分けたうえで、所得控除を行った後に超過累進税率を乗じるとというのが基本的な構造である。担税力の測定において、所得控除は重要な要素となる。所得税の基礎控除は、納税者本人の最低限の生活保障という性

格を持つ（田中〔2005〕4頁）ことから、その扱いには特に慎重な対応が求められる。

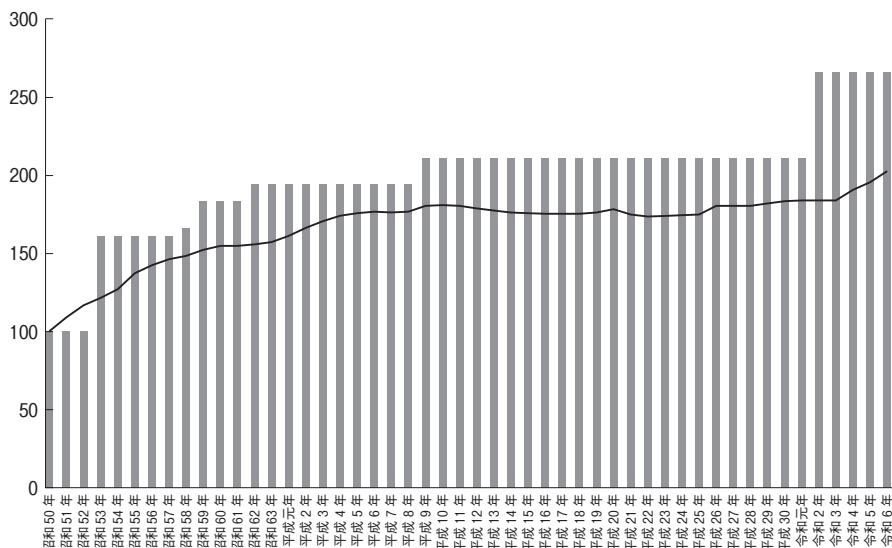
現在の税制の原型は、戦後のシャープ勧告によってできたものであるが、所得控除に焦点を当てて比較検討する場合、戦後の混乱期を含めるのは適切ではないことや、現在の形がおよそ50年前頃にはできていたと考えられることから、半世紀を振り返ることとする。

1975（昭和50）年から直近2024（令和6）年までの消費者物価指数（総合）と所得税基礎控除額指数の推移は図表1に示すとおりである。

基礎控除額指数は、1979（昭和54）年以降消費者物価指数を上回って推移し、消費者物価指数と基礎控除額指数の相関係数は0.913と非常に高い値を示している。なお、消費税は物価を押し上げる要素であるため、消費者物価には消費税の導入や税率の引き上げも反映されている。1987（昭和62）年に2万円、1997（平成9）年に3万円、基礎控除額が増額されたのは、消費税の導入または税率の引き上げに伴うものであったことから、きめ細やかな調整が行われてきたことがうかがえる。

国税庁の民間給与実態統計調査（令和5年度）によれば、日本の民間給与所得者数は6,068万人、そのうち1年間を通じて勤務した給与所得者は5,076万人となっており、正確な統計はないものの、所得税の納税者のう

図表 1 消費者物価指数と所得税基礎控除額指数の推移



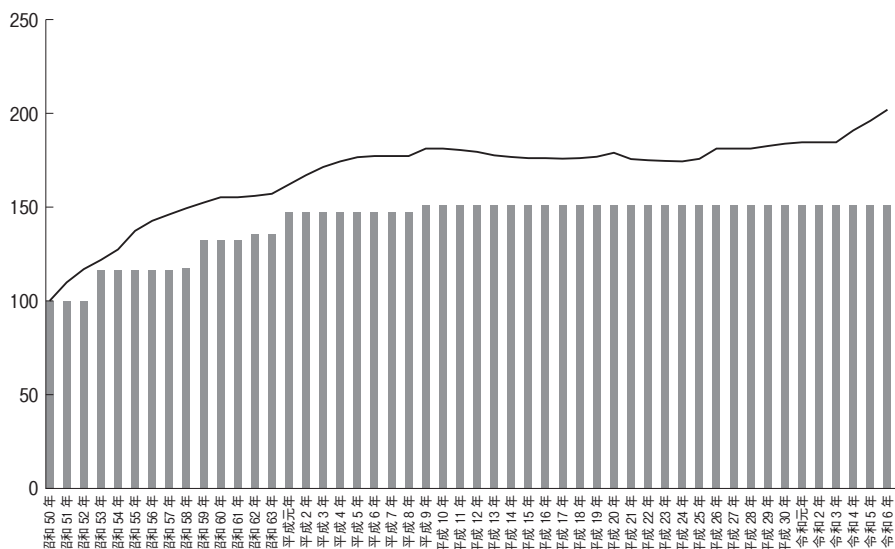
（出所）総務省統計局のデータおよび所得税法の規定変遷を元に筆者作成

（注）折れ線グラフ：消費者物価指数（総合）、棒グラフ：所得税の基礎控除額指数（いずれも昭和50年を100とする）。

ち給与所得者が相当数を占めている。所得税の納税者の多くが給与所得者であることを考慮し、基礎控除額に給与所得控除額を加味した金額も見てみよう。なお、給与所得控除額は給与収入額によって変動するため、最低控

除額を用いることとする。1975（昭和50）年から2024（令和6）年までの消費者物価指数と所得税基礎控除額＋最低給与所得控除額の合計額指数の推移は図表2に示すとおりである。

図表 2 消費者物価指数と所得税基礎控除額＋最低給与所得控除額の合計額指数の推移



（出所）総務省統計局のデータおよび所得税法の規定変遷を元に筆者作成

（注）折れ線グラフ：消費者物価指数（総合）、棒グラフ：所得税の基礎控除額と最低給与所得控除額の合計額の指数（いずれも昭和50年を100とする）。

図表 3 所得税に関する分析結果

| 被説明変数           | 説明変数  | 重決定 R2      | 有意 F        | P-値         | t           |
|-----------------|-------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 基礎控除額           | 消費者物価 | 0.832981306 | 2.78E-20    | 2.78E-20    | 15.47232941 |
| 基礎控除額+最低給与所得控除額 | 消費者物価 | 0.906293814 | 2.52329E-26 | 2.52329E-26 | 21.54621529 |

消費者物価指数と基礎控除額+最低給与所得控除額の合計額指数の相関係数は0.952と非常に高い値を示し、これは基礎控除額の場合の値よりも高い。基礎控除額指数または基礎控除額+最低給与所得控除額の合計額指数を被説明変数、消費者物価指数を説明変数として単回帰分析を行うと、図表3のとおりの結果となる。

いずれを被説明変数としても1%有意水準で有意となっており、回帰式の当てはまりも良好であるが、基礎控除額のみよりも、最低給与所得控除額を加味した金額の方がより説明力が高い結果となっている。

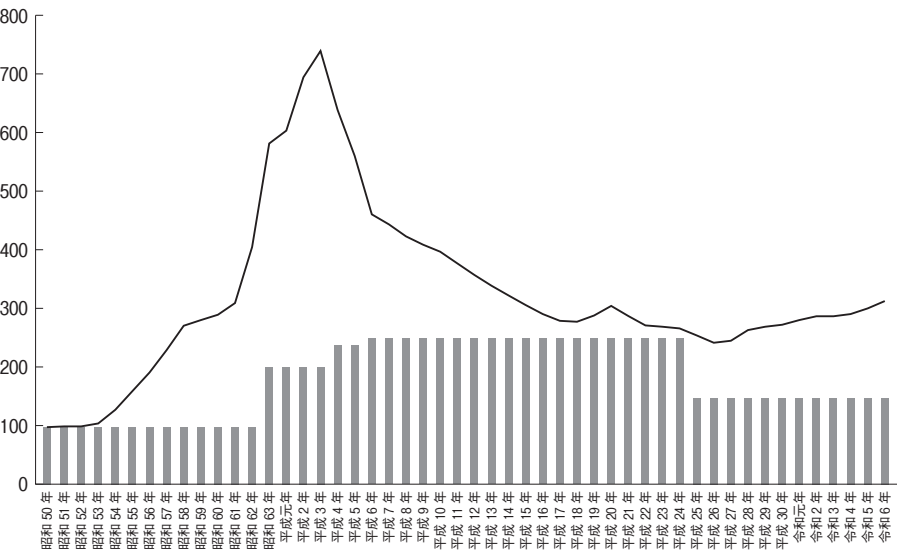
以上のことは、基礎控除額と最低給与所得控除額が一体として設計されてきたことを示

唆している。

### Ⅲ 相続税の基礎控除

相続税を財産税と捉えるのか、所得税の一種と捉えるのかについては諸説あるが、所得税と同様に基礎控除額が設けられていることから、比較対象として分析してみよう。相続税における基礎控除と関連があるのは、相続財産において大きな割合を占める土地の公示価格であろう。1975（昭和50）年から2024（令和6）年までの土地公示価格（全国）指数と相続税基礎控除額（法定相続人3人の場合を想定）指数の推移は図表4に示すとおり

図表 4 土地公示価格指数と相続税基礎控除額指数の推移



（出所）国土交通省の土地公示価格のデータおよび相続税法の規定変遷を元に筆者作成  
（注）折れ線グラフ：土地公示価格（全国）指数、棒グラフ：相続税の基礎控除額指数（いずれも昭和50年を100とする）

図表 5 相続税に関する分析結果（土地公示価格）

| 被説明変数 | 説明変数   | 重決定 R2      | 有意 F        | P-値         | t           |
|-------|--------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 基礎控除額 | 土地公示価格 | 0.233206733 | 0.000382318 | 0.000382318 | 3.820779856 |

図表 6 相続税に関する分析結果（消費者物価）

| 被説明変数 | 説明変数  | 重決定 R2      | 有意 F        | P-値         | t           |
|-------|-------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 基礎控除額 | 消費者物価 | 0.337700483 | 9.64779E-06 | 9.64779E-06 | 4.947197408 |

である。

土地公示価格指数と基礎控除額指数の相関係数は0.481とある程度の相関関係はあるものの、それほど高い値ではない。基礎控除額指数を被説明変数、土地公示価格指数を説明変数として単回帰分析を行うと、図表5のとおりとなる。

有意Fは1%未満、P値は5%未満、t値は2以上となっているが、寄与率（重決定R2）は低い値を示している。

つづいて、説明変数を消費者物価指数に変更して単回帰分析を行うと、図表6のとおりとなる。

土地公示価格指数よりも消費者物価指数の方が相関係数は若干高く、回帰式の当てはまりもわずかに良い結果を示している。少々意外にも思えるこの結果は、消費者物価に土地や住宅の購入費そのものは含まれていないものの、帰属家賃方式により持家世帯の住宅費用が算入されている<sup>(1)</sup>ことを考慮すれば、決して不思議なものではない。

相続税については、土地の価格変動が大きいという事情もあり、所得税に比べると物価変動への対応は相対的に鈍い傾向がある。グラフを見ても土地の価格変動推移に比べ、相続税の基礎控除の調整は小幅なものとなっており、分析によっても回帰式の当てはまりは良好ではない。この原因は、特に居住用の土

地について、小規模宅地の特例（租税特別措置法第69条の4）といった手当がなされていることによると思われる。

## IV 考察

何かと批判の多い所得税における基礎控除と給与所得控除であるが、50年間という期間で見ると、相当程度の柔軟性をもって改正が行われてきていることがわかる。特に相続税の基礎控除に比べると、物価変動への追従性は極めて高いと言える。それにもかかわらず、所得税の基礎控除および給与所得控除に対する批判に比べると、相続税の基礎控除に対する批判は穏やかなようである。その理由は、所得税が多く国民に直接関連するものであるのに対し、相続税は限られた富裕層に対する税であるためであろう。

既述のように、半世紀という長い期間で見れば、所得税の基礎控除額+最低給与所得控除額は、消費者物価の上昇に合わせて、適切に調整されている。しかし、1999（平成11）年から2024（令和6）年までの後半25年間に限って見ると、この間に消費者物価指数は180.4から202.0まで21.6ポイント（12%）も上昇しているのに対し、基礎控除額+最低給与所得控除額の合計額（103万円）はまった

（1）総務省統計局「消費者物価指数に関する Q&A」（<https://www.stat.go.jp/data/cpi/4-1.htm>）（令和7年9月2日閲覧）。

く調整されていない。

2025（令和7）年度改正により，基礎控除額は原則58万円<sup>(2)</sup>，最低給与所得控除額は65万円，合計123万円となり，合わせて20万円（19.4％）の引き上げとなった。この引き上げ幅はこの25年間の消費者物価上昇分にはほぼ等しい。この点は，今般の改正を評価することができる一方で，25年間引き上げが行われてこなかったことについては検証を要する。

1997（平成9）年から2016（平成28）年までの20年間，消費者物価指数が180.0から181.2とほとんど変化がないことを考慮しても，遅くとも2019（令和元）年頃には基礎控除額あるいは最低給与所得控除額の引き上げが行われるべきであった。特に，消費税導入時と税率を5％に引き上げた時には，これに合わせて基礎控除額の引き上げが行われたにもかかわらず，8％および10％への引き上げ時に基礎控除額の調整が行われなかった<sup>(3)</sup>ことは，一貫性を欠いた対応であった。

相続税の基礎控除については，所得税のそれに比べると，土地公示価格にせよ，消費者物価にせよ，物価変動への追従が鈍いことが見て取れる。基礎控除額が長期に固定されると，変更時の変化額が大きくなり，納税者間の公平が保たれなくなるという問題を引き起こす。そのため，相続税の基礎控除についても，所得税と同様の追従性が求められる。

## V 諸外国の物価変動対応

あらかじめ定められた方式によって，賃金，金利，年金などを物価指数に連動させて決める制度のことをインデクセーション（indexation：指数化）という。この発想を税制に取り入れ，基礎控除の調整をビルトインしておくことが，これまでの検討において浮き彫りになった問題点の解消に寄与する。

諸外国における税制に関わるインデクセーション対応は，つぎのとおりである。

### (1) 米国

米国では，連邦所得税の税率区分，標準控除，個人控除その他の多くの税務規定を，毎年自動的に物価変動に合わせて調整する仕組みが導入されている。具体的には，所得税率の区分金額が消費者物価指数（CPI等）に応じて自動調整される（IRC§1）ほか，退職金に係る確定給付および確定拠出プランにおける年間給付額および拠出額の上限（IRC§415（d））や，代替ミニマム税（AMT），相続税なども調整対象となる。

### (2) ドイツ

ドイツの物価連動税制は，所得税の非課税所得基準をインフレに合わせて継続的に調整するというものであり，これは低所得者がインフレによって課税対象となることを防ぐ効果を発揮する。具体的には，単身者の所得税非課税年収基準額（Grundfreibetrag）は，

(2) 令和7（2025）年および令和8（2026）年の限定措置として，基礎控除額は，合計所得金額が132万円以下の場合95万円，132万円超336万円以下の場合88万円，336万円超489万円以下の場合68万円，489万円超655万円以下の場合63万円，655万円超2,350万円以下の場合58万円に，また，令和9（2027）年以降は，合計所得金額が132万円以下の場合95万円，132万円超2,350万円以下の場合58万円にそれぞれ変更となる。

(3) 令和2（2020）年度改正において，所得税基礎控除額が38万円から48万円に増額されたが，同時に最低給与所得控除額が10万円引き下げられた。このとき，これまで一律だった基礎控除額に所得制限が導入され，合計所得金額2,400万円超2,450万円以下の場合には32万円，同2,450万円超2,500万円以下の場合には16万円，同2,500万円超の場合にはなしとなった。

2023年に10,908ユーロ、2024年に11,604ユーロ、2025年に12,096ユーロへと物価に連動して引き上げられている（EStG§32a）。この物価連動税制については、中所得層の単独所得者はより不利な立場に置かれる一方、低所得層および高所得層は相対的に有利な立場に置かれているという研究結果がある（Nam; Zeiner [2015] pp.12-13）

### （3）英国

英国は2022年以降、所得税の個人控除額や税率区分の基準額をインフレに合わせて引き上げることが意図的に停止する「税率凍結（Freezing tax thresholds）」あるいは「財政的抵抗（Fiscal Drag）」と呼ばれる政策を採っており、これを2028年まで継続する予定となっている（Masala [2025] p.5）。現在、所得税の基礎控除額（Personal Allowance）は固定されているほか、相続税、社会保険料の基礎控除額の物価スライドも停止されている。この措置は2028年までの適用が予定されており、2027-2028年度の歳入はGDPの1%に相当する293億ポンドに上ると推計されている（Office for Budget Responsibility [2023] p.66）。英国ではこの40年間に、高所得者を対象とする税率区分への該当者が急激に増加するという問題が指摘されている（Delestre; Waters [2023] p.7）なお、英国では過去にもインデクセーションの適用と停止が繰り返されてきた。

このように、米国はインフレが納税者の実質所得を侵食するのを防ぐための包括的なインデクセーションを導入しているが、ドイツは低所得者保護という特定の目的に物価連動を制限的に適用し、英国は財政目標達成という観点からあえて適用を停止するという三者三様の施策を行っている。これは、税制の設計思想や経済財政政策の相違に起因する。

物価変動と税制の関係は基礎控除のみに限定されるものではない。累進税率構造を持つ

所得税や相続税では、名目所得が増加した納税者が、実質購買力が変わらないにもかかわらず、高い限界税率が適用される税率区分に移行することによる実質的な税負担の増加という「ブラケット・クリープ（Bracket Creep）」という現象をもたらし、これはインフレによる主要な税の歪みとして知られている（Heer; Süßmuth [2013] p.25）。EUでは、低所得者の税負担軽減に配慮した税制度の促進が重視されている（European Commission [2024] p.2）。

物価上昇局面では、政府は予定外の税収増を得ることができ、これは「ステルス増税（stealth tax）」と呼ばれ、一見すると良いことのようにも思える。しかし、物価連動税制を採用する政府はより高い経済成長率を達成する反面、ステルス増税の恩恵に浴する政府は納税者の所得よりも政府税収の伸び率が高く、経済成長において不利となることが指摘されている（Poulson; Kaplan, [2008] p.67）。物価変動対応のタイムラグが大きいと、雇用や生産量等の経済にマイナスの影響がもたらされることを示し、米国におけるインデクセーションの長所を指摘する研究もある（Heer; Süßmuth [2013] p.26）。

## VI おわりに

この半世紀を振り返ると、きめ細やかな調整が行われていた前半25年間と、ほとんど調整が行われなかった後半25年間では、あまりにも好対照であり、後半は税の硬直化とも言える状況に陥っていた。

税制というものが、国民の信頼の元に成り立つものであることに鑑みれば、一貫性のある理論に基づき、きめ細やかで柔軟な改正を行うことが求められる。そのためには、基礎控除にインデクセーションの仕組みを導入す

ることが有効である。ただし、インデクシングの制度設計においては、どの指数と連動させるのか、どの範囲まで連動させるのかをあらかじめ決めておく必要があるため、基礎控除の趣旨を改めて確認し、周知することが不可欠である。

ブラケット・クリープを含むステルス増税は、短期的には税収増をもたらすが、中長期的には好ましい結果をもたらさない。特に、累進税率を採用する所得税や相続税には、インデクセーションに基づく物価連動税制の導入が欠かせない。ただし、税収や財政政策との関連を十分に考慮することも必要となる。

#### [参考文献]

- ・ Delestre, Isaac; Waters, Tom [2023], "A deepening freeze: More adults than ever are paying higher-rate tax", *IFS Report*, No. R257, The Institute for Fiscal Studies (IFS).
- ・ European Commission [2024], "Growth-Friendly Taxation in a High-Inflation Environment", *European Economy Economic Briefs*, Economic and Financial Affairs.
- ・ Heer, Burkhard; Süßmuth, Bernd, [2013], "Tax bracket creep and its effects on income distribution" *Working Paper*, No. 123, University of Leipzig, Faculty of Economics and Management Science.
- ・ Masala, Francesco [2025], "Fiscal drag: An explainer", *Research Briefing*, House of Commons.
- ・ Nam, Chang Woon; Zeiner, Christoph [2015], "Effects of Bracket Creep and Tax Reform on Average Personal Income Tax Burden in Germany", *CESifo Working Paper No. 5626*, Ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich.
- ・ Office for Budget Responsibility [2023], *Economic and fiscal outlook*.
- ・ Poulson, Barry W.; Kaplan, Jules Gordon [2008], "State Income Taxes and Economic Growth", *Cato Journal*, Vol. 28, No.1.
- ・ 総務省統計局「消費者物価指数に関する Q&A」(<https://www.stat.go.jp/data/cpi/4-1.htm>) (令和7年9月2日閲覧)。
- ・ 田中康男 [2005]「所得控除の今日的意義—人的控除のあり方を中心として—」『税務大学校論叢』第48号。

## 2

事業承継税制のあるべき姿  
— 一元・政策立案者の視点から —

高橋 達也●税理士

## はじめに

令和時代を迎え、日本経済は人口減少や事業者の高齢化、中小企業の再編といった構造変化に直面している。特に中小企業においては、後継者不足や経営者の高齢化が深刻化しており、中小企業の事業承継は喫緊の課題となっている。

本稿では、中小企業の事業承継に係る重要な政策税制措置（政策手段）である事業承継税制について、その創設時（平成21年）から制度の企画・調整・立案に携わった者の視点から、制度創設の趣旨と背景、そして主な改正経緯を掘り下げる。さらに、現行の特例措置の課題・問題点について検証した上で、特例措置廃止後の「あるべき事業承継税制」について考察し、この制度の役割と将来のあり方を包括的に論じることとする。

I 事業承継税制の誕生とその  
歴史的背景

## 1 事業承継における相続税負担の問題

事業承継税制は、平成21年度改正において創設されたが、その基盤は前年（平成20年）に成立した「中小企業における経営の承継の

円滑化に関する法律」（経営承継円滑化法）にある。この法律は、制定当時、民法の遺留分特例、金融支援、そして税制措置という3本柱で、中小企業の円滑な事業承継を総合的に支援することを目的としていた<sup>(注)</sup>。

（注）令和3年に「所在不明地主に関する会社法の特例」が追加され、現在は4本柱となっている。

事業承継税制創設の根源的な目的は、中小企業の「雇用の維持」と「地域経済の活力維持」である。中小企業は地域経済の中核を担い、多くの雇用と技術を支えているが、事業承継に係る相続税について、次の2つの大きな課題に直面していた。

## (1) 内部留保の流出による経営不安

相続財産の大半が自社株などの非流動的な事業用資産で占められることが多いため、後継者が高額な相続税の納税資金を確保できない場合には、会社が自社株を買い取らざるを得ず、それによって、内部留保が流出し、資金繰りが逼迫する事態を招く恐れがあった。

## (2) 株式分散による経営不安

相続税負担を避けるために株式を親族等に分散させると、承継後に、後継者の経営権が不安定になり、安定的な事業継続に支障をきたす可能性があった。

中小企業庁は当時、事業承継を理由とした廃業が年間7万社に上り、それによって毎年20万～35万人の雇用が失われると推計してお

り、こうした事情を背景に、事業承継に係る課題を解決するための一環として、税制面での支援を求める機運が高まっていた<sup>(注)</sup>。

(注) 事業承継を理由とした廃業の主な理由は、「後継者が見つからない」ことである。その背後には、①後継者候補の不在、②経営者の高齢化・健康、③事業の将来性への不安などの要因がある。このように事業承継の課題は、多くの経営者や後継者にとって、承継コスト（事業承継に伴う相続税負担など）よりも、むしろ「後継者が見つからない」「事業の将来が不安」「経営者としての重い責任を負いたくない」といった“非財務的なもの”と言えよう。しかしながら、事業承継税制の創設当時は、承継に伴う相続税負担が、廃業の直接的かつ主要な原因であるかのようなムードがあったように思う。

## 2 制度創設への慎重論

他方で、制度化（政策税制措置の創設）には、「機会の均等」や「課税の公平性」といった観点からの慎重論も根強く存在した。具体的には、①親の財産に依存せず自力で起業する者との機会均等を損ねるのではないかと、②後継者の経営能力にかかわらず事業資産の移転を促進することは、資源配分の効率性を損ねるのではないかと、そして、③事業用資産を持たない者との課税の公平性を欠くのではないかなどが指摘された。また、同族株式を遺産として残す者は富裕層に属することが多いことから、その点にも配慮が必要であると、政府税制調査会も答申していた。

こうした議論を踏まえ、事業承継税制は、過度なインセンティブが新規創業を阻害しないよう、かつ事業継続が確実に担保される「制度の趣旨や課税の公平性等の観点からも許容できる、経済活力の維持のために真に効果的な制度」として設計されるべきであるという結論に至った。

## 3 政策目的を達成する手段としての“検証”

査定当局（財務省主税局）では、租税特別措置（特定の政策目的のために税負担の軽減等を行う政策税制措置）を創設・拡充・期限延長をする際には、一般的に、次の3つの指針に基づいて検証を行っている。

(1) **合理性**：背景となる政策に、今日的な合理性があるか。

＝ 法律に規定されるなど、所管官庁の政策体系の中で優先度や緊要性の高いものとして、明確に位置付けられているか。

(2) **有効性**：政策目的に向けた手段としての有効性が認められるか。

＝ 税収減に見合う（税収減を是認するような）費用対効果が客観的に確認されているか。適用件数が僅少であったり、想定外に特定の者に偏っていないか。

(3) **相当性**：他の政策手段（補助金など）と比較して「相当性」が認められるか。

＝ 適用実態などからみて、その政策目的を達成するための手段（政策手段）としての確であり、課税の公平原則に照らして、国民が納得できる必要最小限の特例措置となっているか。

事業承継税制も、この“3つの指針”による検証を踏まえて、「雇用確保・株式の分散防止・地域経済の活力維持」を政策目的として、その達成手段として創設された。当時の国会答弁でも、経済産業大臣や中小企業庁長官から「5年間の雇用確保という事業継続要件を設定することで、事業の継続・発展を通じた雇用確保や経済活力の維持を図ることを目的としており、単純な中小企業優遇策ではない」と説明されていた。この点からも、雇用確保要件は、事業承継税制の中核となる政策目的であることがうかがえる。

## 4 平成25年度改正における大幅な見直し

その後、平成25年度改正では、相続税・贈

与税の大幅な見直し（相続税の基礎控除の引き下げ、税率構造の見直しなど）と併せて、事業承継税制に係る様々な要件が緩和された。事業承継税制の創設当初は、（院政を防止するために）「先代経営者は、役員を退任し、無給であること」が求められていたが、「代表権」さえ返上すれば、取締役会長などの役職で会社に残り、給与を得続けることが可能となった。これは、制度理念と中小企業の実態との間で、より現実的な落としどころを探った結果である。

その一方で、制度の根幹目的である「雇用確保要件」は、時の経過と共に形骸化が進んだ。創設当初は、“毎年8割の雇用維持”が絶対条件であったが、リーマンショックなどの経済情勢を背景に“5年間平均で8割”へと緩和され、さらには特例措置（平成30年度改正）では、理由書添付で雇用を維持できな

くても許容される（納税猶予が取り消されずに継続できる）ようになった。この変化は、政策目的そのものが失われかねないという強い危機感を抱かせるものである。

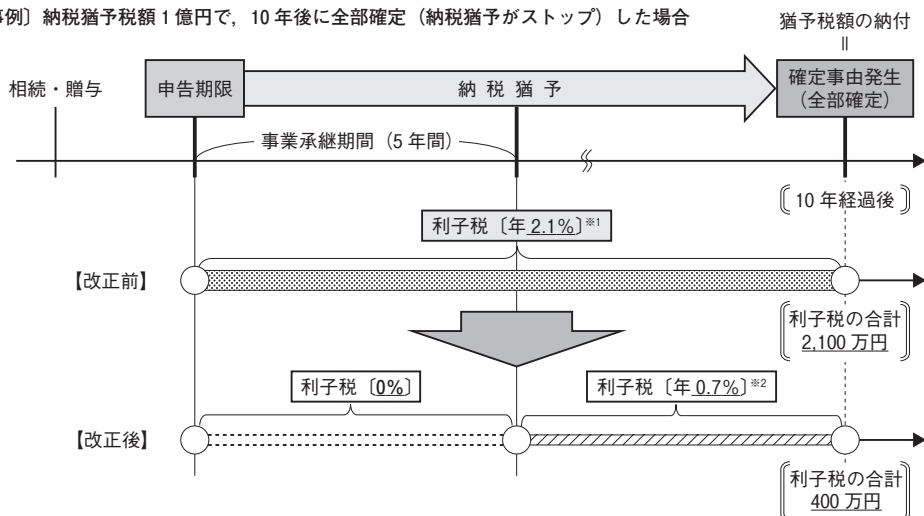
さらに、平成25年度改正では、業界等からの要望はなかったが、納税猶予が打ち切られた際の利子税負担を大幅に軽減する措置が導入された。これは、利子税負担の重さが制度利用を躊躇させる一因となっていたことを踏まえ、「実質5年間、無利子・無担保で納税資金を借り入れられる金融制度」として活用できる道を切り開くものと言える<sup>(注)</sup>。

（注）平成25年度改正で行われた相続税・贈与税の大幅見直しは、平成27年1月1日以後の相続若しくは遺贈又は贈与に適用される（平成27年1月施行）ものであったが、これと事業承継税制の拡充（要件緩和）は同時施行とされた。これは、両者の改正が不可分一体であることを内

#### 【事業承継期間（5年間）に係る利子税の免除&利子税率の軽減】平成25年度改正

事業承継期間（5年間）を経過した後、猶予税額の全部又は一部を納付する場合には、当該期間中の利子税を課さない（＝5年間分の利子税を免除する）。

【事例】納税猶予税額1億円で、10年後に全部確定（納税猶予がストップ）した場合



※1 措法93条による軽減後の割合（基準割引率が0.3%の場合） 本則 $3.6\% \times \frac{0.3\% + 4.0\%}{7.3\%} = 2.1\%$  【改正前】

※2 〃 （短期貸出平均利率が0.6%の場合） 本則 $3.6\% \times \frac{0.6\% + 1.0\%}{7.3\%} \approx 0.7\%$  【改正後】

（注）1 確定事由が生じた日から2月を経過する日を、納税猶予期限とする。

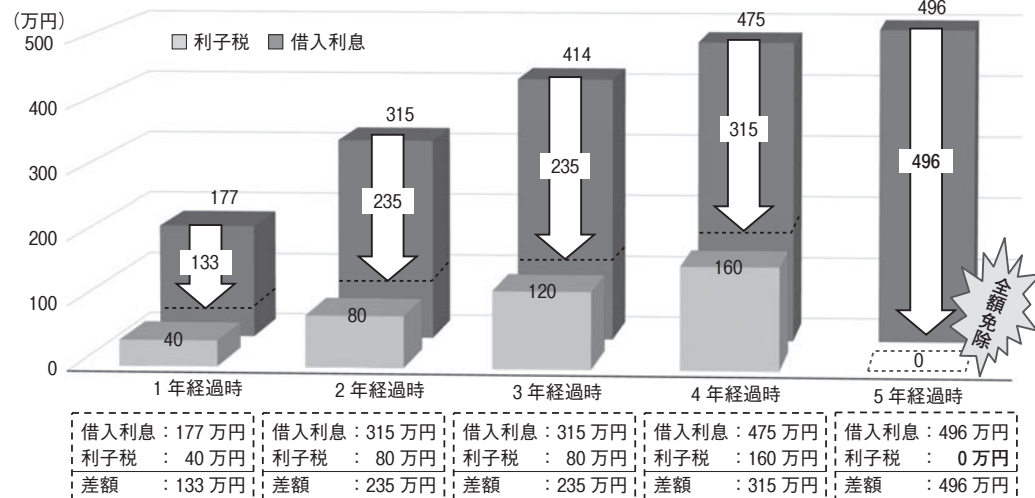
（注）2 改正後の制度は、原則として、平成27年1月1日以後の相続若しくは遺贈又は贈与について適用する。また利子税率の軽減は、平成26年1月1日以後の期間に適用する。

（注）3 改正後の制度においても、経営（贈与）承継期間内に確定事由が生じた場合には、納税猶予期限までの期間中の利子税を納付しなければならない。

# 【猶予取消（期限確定）となった場合の“利子税”負担（借入利息との比較）】

各経過時点までの  
借入利息・利子税  
の合計額

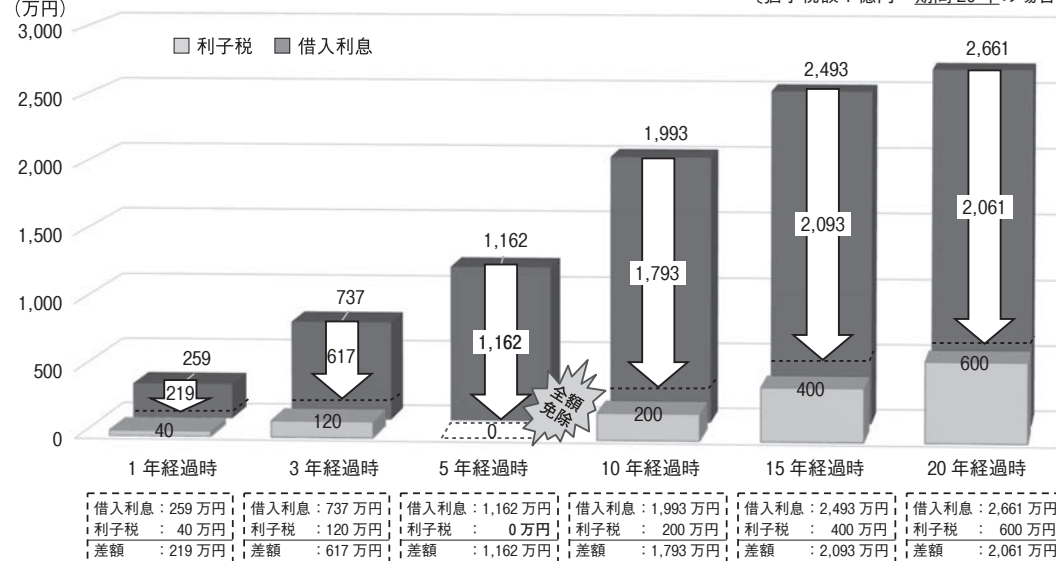
〔猶予税額 1 億円・期間 5 年の場合〕



- (注) 1. 「借入利息」は、納税資金 1 億円を日本政策金融公庫から借りた場合の利息である（返済期間 5 年・元金均等・基準利率 1.95%）。  
 2. 「利子税」は、特例基準割合 0.9% で計算した場合の利子税率 0.4% で計算している（本則  $3.6\% \times 0.9\% / 7.3\% = 0.4\%$  [小数点以下切り捨て]）。

各経過時点までの  
借入利息・利子税  
の合計額

〔猶予税額 1 億円・期間 20 年の場合〕



- (注) 1. 「借入利息」は、納税資金 1 億円を日本政策金融公庫から借りた場合の利息である（返済期間 20 年・元金均等 [月払]・基準利率 2.65%）。  
 2. 「利子税」は、特例基準割合 0.9% で計算した場合の利子税率 0.4% で計算している（本則  $3.6\% \times 0.9\% / 7.3\% = 0.4\%$  [小数点以下切り捨て]）。

外に伝えるメッセージと言える。

#### 〔参考〕

平成25年度改正における「相続税・贈与税の大幅な見直し」の背景には、「高齢層に滞留する個人金融資産を、早い時期に（消費性向の高い）若い世代へ移転させることにより、経済の活性化を図る」という意図があった。すなわち、相続税の基礎控除を引き下げて、税率構造を見直すことにより相続税を“強化”する一方で、贈与税の税率構造を緩和することにより贈与税を“軽減”することで、（相続へのディスインセンティブを高めて）生前贈与をより一層促進するという方向性である。

この相続税・贈与税の見直しに係る改正案の原型は、民主党政権時代に作られ、政権交代後も「三党合意」によってその骨格が引き継がれた。この過程で、当初改正案のパッケージ（平成23年度税制改正大綱（平成22年12月16日閣議決定））のうち「死亡保険金の非課税枠の見直し（縮小）案」は削除されたが、これは、財務

省が将来における「死亡保険金の非課税枠」の抜本改正のカードとして、「手つかずの宿題として残す」という戦略的な判断によるものと言えよう。

## Ⅱ 現行「特例措置」の検証と課題

平成30年度改正において、10年間の時限措置として（一般措置に係る要件を大幅に緩和して）創設された「特例措置」は、適用件数が年間1,200件超へと増加し、一定の効果を上げている。

他方で、特例措置は、与党税制改正大綱でも再三指摘されているように、「日本経済の基盤である中小企業の円滑な世代交代を通じた生産性向上が待ったなしの課題であるために事業承継を集中的に進める観点の下、贈

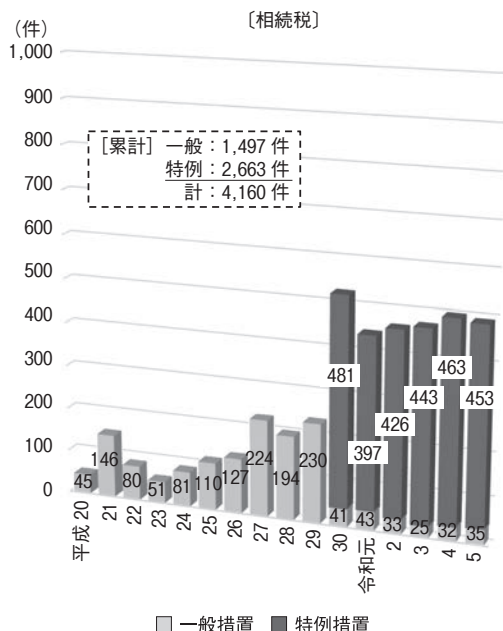
#### 【事業承継税制の概要（一般措置と特例措置の比較）】

|                      | 一般措置<br>(2008[H20].10.1～) ※1            | 特例措置<br>(2018[H30].1.1～<br>2027[R9].12.31)           |
|----------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 事前の計画策定等             | 不要                                      | 特例承継計画の提出<br>(2026[R8]年3月31日まで)                      |
| 適用期限                 | なし                                      | 10年以内の贈与・相続等<br>(2027[R9]年12月31日まで)                  |
| 対象株式                 | 総株式数の <u>3分の2</u> まで                    | <u>全株式</u>                                           |
| 納税猶予割合               | 贈与:100% 相続:80%                          | <u>100%</u>                                          |
| 承継パターン               | 複数の株主 ⇒ <u>1人</u> の後継者                  | 複数の株主 ⇒ <u>最大3人</u> の後継者                             |
| 雇用確保要件               | <u>承継後5年間<br/>平均8割の雇用維持が必要</u>          | <u>弾力化(実質撤廃※)</u><br>※ 雇用が5年平均8割を下回る場合でも、<br>納税猶予が継続 |
| 事業の継続が困難な事由が生じた場合の免除 | なし                                      | <u>あり</u><br>株式売却、廃業時点の株価で税額を再計算し、<br>承継時との差額を免除     |
| 相続時精算課税の適用           | 60歳以上の者から<br>18歳以上の <u>推定相続人・孫</u> への贈与 | 60歳以上の者から<br>18歳以上の <u>者</u> への贈与                    |

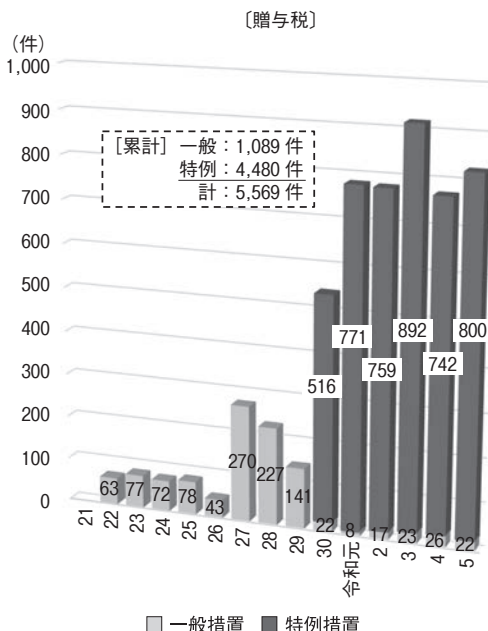
※1. 贈与税については、2009[H21]年4月1日から施行。

※2. 2026[R8]年3月末の特例承継計画提出期限後、未申請企業における事業承継税制の適用は“一般措置のみ”となる。

## 【事業承継税制（法人版）の「適用件数」の推移】



(注) 国税庁統計年報書による。



与・相続時の税負担が生じない制度とするなど、極めて異例の時限措置」と位置付けられており、その設計と運用・実態にはいくつかの課題が指摘されている。

(参考) 特例措置創設時における制度趣旨(「平成30年度税制改正の解説(財務省主税局)」より抜粋)

「中小企業の経営者の高齢化が進展しており、中小企業庁によれば、2025年頃までの10年間に平均引退年齢の70歳を超える中小企業・小規模事業者の経営者は約245万人に達する見込みで、このうち約半数の127万人が後継者未定と考えられています。さらに、この現状を放置すれば、中小企業等の廃業の急増により、この10年間で約650万人の雇用と約22兆円のGDPが失われる可能性があると考えられています。

このように事業承継の問題は、単なる企業の跡継ぎの問題ではなく、日本経済全体の問題であるとの認識のもと、中小企業の円滑な世代交代を集中的に促進し、生産性向上に資する観点から、この制度についても、10年間の贈与・相続に適用される時限措置として、抜本的に拡充

することとされました。」

## 1 政策目的(制度創設の趣旨)と現状との乖離

前記Ⅰの1のとおり、事業承継税制の根源的な目的は、中小企業の経営承継における税負担に係る問題(高額な相続税による内部留保の流出や株式の分散)を解決し、「雇用の維持」と「地域経済の活力維持」を図ることにある。特に、「5年間の雇用確保」は、この制度の「中核」とも言うべき政策目的と位置付けられていた。

しかし、その後の改正によって、この政策目的を担保するはずの「雇用確保要件」は段階的に緩和され、前記Ⅰの4のとおり、特例措置では、“5年平均で8割”を維持できなくても「理由書」の提出で許されるなど事実上「雇用確保要件」は撤廃され、実質的に「骨抜き状態」にあるとの強い危機感が示されている。これは、制度創設時の「政策誘導」という本来の役割(政策目的)が失わ

れ、「単なる軽減措置と化している」との批判に繋がっている。

また、特例措置では、承継パターンとして「最大3名までの後継者への承継」が認められているが、これは“株式の分散を防止する”という課題に背反するものであり、(将来的に)経営の安定性を損なう可能性が指摘されている。

政策税制措置は、特定の者に“税負担の軽減”という経済的利益を与えるという意味で補助金(「租税歳出」と言われることがある。)と同じである。単に「使いやすさ」を追求するのではなく、政策目的実現のための政策誘導(政策目的達成手段)としての役割を果たすべきであり、この政策目的を担保する「雇用確保要件」等のハードルを乗り越えた企業への「ご褒美(納税猶予・免除)」でなくてはならない。

#### 〔参考〕「手段と目的を混同」

税制改正作業に長年携わっていると、政策官庁(各省庁)の税制改正要望において、“手段”と“目的”が混同している場面に遭遇することがある。本来、政策立案においては、「政策目的」こそが最終的な目標であり、政策税制措置(租税特別措置)はその目的を達成するための「手段(具体的な施策)」である。すなわち、相続・贈与に係る税負担を猶予・免除する「事業承継税制」は“手段”であって、「雇用確保・地域経済の活力維持」こそが“目的”と言える。

当然のことだが、「適切な“政策目的”を設定し、効果的な“手段(施策)”を選ぶ」ことが、政策の質を左右する。“目的”を見失えば、“手段”自体が自己目的化してしまう。逆に、“手段”を誤れば、“目的”の達成は困難となる。政策立案・政策評価の場面では、この両者を常に意識することが強く求められている。

政策税制措置の適用要件等がどんどん緩和・廃止されていくことで、本来の“政策目的”が形骸化し、特定の者や企業の税負担を軽減・免除すること自体が“目的”となってしまった制度は、もはや政策税制措置とは言えず、“不公

平税制”の誹りを免れない。

## 2 「不公平税制」との批判

前記Ⅰの2のとおり、事業承継税制は、その創設当初から「機会の均等」(自力で起業する者との比較)、「資源配分の効率性」(経営能力にかかわらず事業承継を促進すること)、そして「課税の公平性」(事業用資産を持たない者との比較)の観点から、慎重論が根強く存在した。特に、同族株式を遺産として残す者は富裕層に属することが多いという指摘もあり、過度なインセンティブは新規創業を阻害する可能性があるかと懸念されていた。特例措置は、これらの公平性や効率性等の観点からも、さらなる議論を必要としている。

また、会計検査院も、平成29年11月の報告書(随時報告)において、事業承継税制が「必ずしも必要最小限のものとなっていない」と指摘した上で、①多額の資本剰余金や高額な課税所得を有する会社への適用、および②資産保有型会社等であっても事業実態要件を満たせば特定資産を含む全ての資産が納税猶予の対象となることについて、政策目的との整合性の観点から問題視している。これは、「租税特別措置が“公平・中立・簡素”という税制の基本原則の例外である以上、その効果を不断に検証し、真に必要なものに限定すべき」という原則に反するとの見解に基づいている。

## 3 制度運用の課題と実務上の問題点

### (1) 役員退任要件の緩和とその影響

創設当初の厳格な役員退任要件は、中小企業の経営実態に即していないとの批判を受け、前記Ⅰの4のとおり、平成25年度改正で「代表権」を返上すれば有給役員として残留できる形に緩和された。これにより、先代経営者の知見や人脈を活かすことが可能となる

が、その一方で、「事業承継の形骸化」、すなわち先代経営者が院政を敷く（親離れが進まない）という懸念は残る。

## (2) 承継パターンの拡大（最大3名までの後継者への承継）の功罪

特例措置を使って3人の子に株式を承継させたとしても、次の世代（孫の世代）では、（特例措置の適用期限後となり、一般措置が適用されることになれば）後継者1名しか事業承継税制を利用できないこととなるため、「はしごを外された」状態が生じ、長期的な事業承継計画に支障をきたす可能性も指摘されている。

## (3) 手続きの複雑さと事務負担

特例承継計画の提出のほか、（一般措置でも課されている）承継後の年間報告書や継続届出書<sup>(注)</sup>の提出義務は、納税者や税理士にとって大きな事務負担となっていると指摘されている。特に、都道府県への年次報告書の提出（当初5年間・毎年）は、その提出漏れを防止するための「都道府県からの通知」が、都道府県によっては来ない場合も多いため、管理が難しいという声も聞かれる。

（注）税務署へ提出する継続届出書については、その提出漏れを防止するため、所轄税務署から通知が行われている。

## (4) 制度に対するネガティブな印象

金融機関や一部の顧問税理士らが中小企業の経営者に対して、事業承継税制について「使い勝手が悪い・手続きが面倒・取り消されるリスクが大きい」といったネガティブな印象を与えているという指摘がされている。これは、金融機関が（事業承継税制の有利性を軽視して）自社株買いによる融資ビジネスを優先して営業をしたり、顧問税理士が（相続税に不慣れなために）事業承継税制に対して消極的になっていることに起因すると言われている。

# Ⅲ 特例措置の適用期限後における“あるべき事業承継税制の姿”

特例措置の適用期限は令和9〔2027〕年12月末であり、与党税制改正大綱でも「期限を延長しない」と再三明言されているため、政府・与党内では期限延長に否定的な意見が強く、特例措置の内容がそのまま一般措置として恒久化される可能性は低いと見られている。他方で、日本商工会議所など経済界からは「特例措置の恒久化」や「一般措置への特例措置内容の継承」が強く要望されている。

特例措置廃止後の「あるべき事業承継税制」については、令和9年度改正での成案に向けて、議論は難航することが予想されるが、どのような決着の形になるにしても、政策税制措置として、本来の政策目的を明確にし、公平性・有効性・持続可能性を追求した精錬された制度とする必要がある。

## 1 政策目的達成手段としての精錬化

制度の中核である「雇用確保」や「地域経済の活力維持」といった政策目的を曖昧にせず、政策目的を担保するための具体的な要件と、きちんとリンクさせるべきである。適用対象・要件の安易な拡充・緩和は、制度の正当性を失わせるだけでなく、「親ガチャ」のような格差固定化の懸念を増幅させ、政策税制全般に対する国民の納得が得られなくなる。

税制改正における査定当局（財務省主税局）のスタンスは、「合理性・有効性・相当性」という3つの指針に基づいて、政策税制措置を検証することである（前記Ⅰの3）。これは、政策税制措置が、単なる税負担の軽減ではなく、政策目的の達成に協力し社会に貢献した者（企業）への「ご褒美（インセンティブ）」としての位置付けられるものであることを意味する（前記Ⅱの1）。

事業承継税制について、「富裕層の租税回避手段」との批判を払拭し、国民の納得が得られて“課税の公平性等の観点からも許容できる、真に効果的な制度”とするために、「経営承継における税負担の問題（高額な相続税による内部留保の流出や株式の分散）を抱えながらも、地域雇用や経済に貢献している中小企業」に射程を絞った“必要最小限の措置”として、どこまで仕組む（制度設計する）ことができるかがカギとなると考える。

### （1）政策目的の再確認と具体的要件の再評価

事業承継税制の「中核」である雇用確保要件を再評価し、その実効性を伴う形での復活が不可欠だと考える。単なる8割維持ではなく、企業が積極的に雇用を創出・拡大するインセンティブを付与するなど、より政策誘導の趣旨に合致した要件についても検討すべきであろう。例えば、納税猶予額を従業員数に応じて算定するなど、政策目的に対して“より直接的な貢献度”を反映する仕組みについても、議論されるものと思われる。

### （2）事業実態要件の厳格化と租税回避防止

資産管理型会社等に対する適用については、「事業実態要件」をより厳格化し、真に事業継続を目的とする企業に限定すべきである。会計検査院の指摘（前記Ⅱの2）を踏まえ、特定の資産（有価証券や使用されていない不動産など）の割合が高い企業や、実質的な事業活動が乏しい中小企業への適用を制限したり、猶予税額を縮減することなどはもちろん、政府税制調査会の指摘や指針（合理性・有効性・相当性）を踏まえ、適用対象企業にキャップをはめるなどの工夫も検討すべきと考える。

### （3）承継パターンの拡大（最大3名までの後継者への承継）の見直し

特例措置で導入された「最大3名まで」の後継者要件は、“株式の集中”による経営の安定性に逆行するものであり、将来の世代間

承継に問題を抱える可能性がある（前記Ⅱの3(2)）。「経営者（代表）は1人であるべき」という原則に立ち返り、見直しを検討すべきである。もし複数承継を容認するならば、各後継者の経営能力や事業への貢献度を評価する仕組みを導入するなど、厳格な条件を設ける必要があるだろう。

（注）「子供達の間で、不平不満が起きないように（できるだけ平等に）承継させたい」という“親（先代経営者）の思い”は理解できなくはないが、事業承継の場面では、（私情を抑えて）経営者の視点での決断が不可避である。親の思いとは裏腹に、曖昧な決断が将来（親が居なくなった後）へ禍根（経営不安、後継者間の紛争など）を残すことになりかねない。親が元気なうちに、しっかりとした事業承継（後継者の選定）の決断をすることが、その後の経営の安定に繋がるものと考えられる。後継者の選定・育成を含めれば、事業承継には相当の時間を要する。早めに取り組むことが肝要である。

## 2 税務執行の円滑化と納税者の利便性向上

税制が複雑過ぎたり、継続要件が不明確であったりすることは、制度の利活用を阻害する。納税者が安心して制度を利用できるよう、手続きの簡素化や、猶予取消事由の明確化、そして、長期的な予見可能性を与える制度設計が求められる<sup>（注）</sup>。

（注）事業承継税制は、制度創設（平成21年）から特例措置創設（平成30年）までの間、中小企業庁等からの要望によって、数年に1度のペースで適用対象の拡大や要件緩和が行われてきた。朝令暮改は、要望省庁等が（業界等の声に応えるために）毎年度の要望事項を少しでも実現させようと取り組んだ結果であるが、こうした状況は、経営者（納税者）らに「もう少し待てば、もっと使いやすい（有利な）制度になる」という期待感を抱かせることに繋がり、ひいては、事業承継自体を先送りする要因ともなりかねない点に注意が必要である。

### (1) 手続きの簡素化とワンストップ化

特例承継計画の提出から、年間報告書・継続届出書の提出に至るまでの手続きについて、重複書類や提出先の一本化（ワンストップ化）をさらに強く推進すべきである。現状、都道府県と税務署への二重の報告義務があり、添付書類の重複については相当程度解消されているが（平成25年度改正）、報告漏れを防止するための「都道府県からの通知」が来ないケースがある（前記Ⅱの3(3)）。この課題についても解決していくことで、納税者や専門家の負担や不安を大幅に軽減できるものと考ええる。

### (2) 利子税負担軽減措置の維持・拡充

平成25年度改正で導入された、5年間の利子税免除措置は、事業承継税制を「実質無担保・低金利の納税資金調達手段」として活用する、隠れたメリットを提供した（前記Ⅰの4）。この措置は、納税猶予が打ち切られた際の納税者の負担を軽減し、制度利用の心理的障壁を下げる効果があるため、今後も維持すべきである。

### (3) 相続時精算課税制度との連携強化

贈与税の納税猶予を検討する際に、相続時精算課税制度を併用することが“実務上の鉄則”である現状を踏まえ、この「併用スキーム」を制度設計の前提とし、納税者の利便性を向上させるべきである。株価固定効果や、万が一納税猶予が取り消された際のリスク軽減（納税額は一律20%で済み、将来の相続時に精算される）というメリットを最大限に活用できるよう、制度間の連携をより明確化し、その周知を徹底すべきである。

### (4) 情報提供と専門家支援の強化

制度の複雑性やリスクに関するネガティブな印象を払拭するため、国税庁や中小企業庁、認定経営革新等支援機関などが連携し、制度のメリット・デメリット、手続きの流れ、リスクと対策について、より分かりやす

い情報提供と相談体制を強化すべきである。特に、中小企業を顧問先とする税理士などの実務家に対して、セミナー等による情報提供や相続専門税理士との連携強化を推奨することで、制度の適正かつ積極的な活用を促すことが期待される。

## 3 「格差固定化」への配慮と社会全体の理解

「親ガチャ」という言葉が流行語になったように、相続や親の資産が個人の人生を左右するという問題意識が社会に広がる中で、事業承継税制が「格差の固定化」を助長しているとの批判にも対応する必要がある（前記Ⅲの1）。

### (1) 制度の透明性の向上

納税猶予額の累計や適用件数だけでなく、どのような属性の企業（資本金、売上規模、従業員数、資産構成など）が制度を利用し、どのような政策効果（雇用の維持・創出、地域経済への貢献など）が実際に生じているのかについて、より詳細なデータを開示し、国民に対する説明責任を果たすべきである。

特に、中小企業庁は、特例措置創設の理由として強く主張していた2025年問題（前記Ⅱの前文（参考））について、その実態と施策の効果（費用対効果を含む。）を検証するほか、前記の会計検査院の指摘（前記Ⅱの2）についても、政策官庁としてきちんとした調査・検証をして、その分析結果を開示することが望まれる。

### (2) 「事業承継税制は、単なる優遇策ではない」というメッセージの再確認

事業承継税制は、「雇用確保」や「地域経済の活力維持」という明確な政策目的を達成するために存在する「政策税制措置」であって、納税者（中小企業経営者）の「頑張り（政策目的達成への貢献〔公益実現〕）」に対する「ご褒美」であることを明確に打ち出し（前記Ⅲの1）、社会全体の理解を深める努力

が必要である。

こうした視点を取り入れることで、事業承継税制は、令和時代の構造変化に対応し、中小企業の円滑な世代交代と持続的な成長を支え、国民各層から支持された、より精練された政策手段として機能することができると考える。

## おわりに

これまで述べてきたとおり、特例措置は、中小企業経営者を対象とした“極めて異例な措置”“不公平税制”と言われるほど、中小企業経営者にとってみればメリット最大の制度であるが、令和10〔2028〕年1月以降は廃止されることがほぼ確実となっている。特例措置廃止後に、一般措置がどのような形に改正されたとしても、現行の特例措置よりも優遇度合いが大きくなることはない。

そのため、今現在、承継コスト（税負担）が事業承継を躊躇する要因となっている経営

者の方には、「あとの祭り」とならないために、承継のタイミングを多少前倒ししてでも、特例措置の適用を至急検討されることをお勧めしたい。

税制は、単なる税の賦課・徴収手段ではなく、社会経済・国民生活をより良い方向へ誘導する強力なツールである。特に、事業承継税制は、日本の多くの中小企業が直面する事業承継問題（承継コスト）を解決しつつ、その事業活動、ひいては地域経済や雇用を維持・発展させるため重要なインフラである。

他方で、政策税制措置の設計と運用に当たっては、常に税制の公平性、政策目的との整合性、そして未来世代への影響を意識した「バランス感覚」が不可欠である。

特例措置の期限が迫ってきている。“適用対象・要件の拡大・緩和”の声に安易に流されることなく、真に必要な事業承継を支援し、かつ課税の公平の観点からも許容される、経済活力維持のために真に効果的な「あるべき事業承継税制の姿」について、建設的な議論が深まることを強く期待したい。

## 3

# 今後の事業承継税制はどのように在るべきか～これまでの適用状況等を踏まえて

大畑 智宏●税理士

## はじめに

今後の事業承継税制の在り方については、Ⅰ 制度の背景等、Ⅱ 本税制の適用状況等を踏まえ、下記2点の見直しが必要と考える。さらに、Ⅲ 今後の本税制のあるべき姿では、当該見直しについて具体的内容を提言した。

(1) 企業の継続に重大な支障を及ぼす場合における必要最小限の救済を前提とすべく、中小企業の区分に応じ猶予適用額を限定すること。

(2) 事業規模の小さい企業も使いやすい制度とするため、猶予適用期間を限定すること。

## Ⅰ 制度の背景等

### 1 平成21年度税制改正（制度創設時）の背景

事業承継税制については、中小企業の経営

の承継の円滑化に関する法律（以下「経営承継円滑化法」）の制定を踏まえ、平成21年度税制改正において、非上場株式等についての相続税・贈与税の納税猶予制度（以下「本税制」）が創設された。本税制創設の趣旨は、「平成21年度税制改正の解説」によれば、「中小の法人企業の事業の承継については、これらの企業が多くを雇用を抱え、様々な技術を有するなど地域経済の中核を担っている一方で、事業規模の大きい企業の場合にはその企業の資産価値等に応じて株式の価額が相対的に高額となり、株式以外の資産がほとんどない場合でも多額の相続税を納税することもあるため、後継者がこれを避けるために、株式を分散して相続することになり、安定的な事業の継続に支障をきたすことになります。そこで、地域経済の活力を維持し、雇用を確保する観点から、このような非上場会社の株式に係る相続税の特例の大幅な拡充が求められるようになりました。」<sup>(1)</sup>と説明されている。

一方で、本税制の導入に際し「事業用資産を持たない者との課税の公平性や親族間の相続（世襲）による事業承継を支援することの必要性の観点から、十分な吟味が必要」<sup>(2)</sup>と

(1) 財務省「平成21年度税制改正の解説」については財務省 HP ([https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9551815/www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2009/explanation/pdf/P309-P403.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9551815/www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2009/explanation/pdf/P309-P403.pdf)) [最終確認日：2025年8月13日] 310頁を参照。

いう点、さらには「同族株式を遺産として残す者は、平均的にみれば、相続税の課税対象者の中でも富裕層に属していることにも留意する必要がある。」<sup>(3)</sup>点についても指摘されていた。

## 2 平成30年度税制改正の概要

その後、雇用要件の緩和措置や親族外承継を可能とする措置等の改正（平成25年度・平成29年度改正）が行われたが、「その適用件数は、相続税及び贈与税合わせて年間500件程度（平成27年分）」<sup>(4)</sup>に留まるものであった<sup>(5)</sup>。そのため、「事業承継の問題は、単なる企業の後継ぎの問題ではなく、日本経済全体の問題であるとの認識のもと、中小企業の円滑な世代交代を集中的に促進し、生産性向上に資する観点」<sup>(6)</sup>から、平成30年1月1日から令和9年12月31日の間の贈与又は相続に適用される特例措置として、猶予対象株式の制限撤廃・複数名からの承継・最大3名の後継者に対する承継・実質的雇用確保要件の撤廃等、抜本的な拡充が行われた。

## Ⅱ 本税制の適用状況等

### 1 会計検査院報告

会計検査院は本税制の適用状況等について

の報告（評価実施時期：平成28年8月 分析対象期間：平成25年度～31年度）を行っているが、注目すべき報告<sup>(7)</sup>を次に掲げる。

#### (1) 納税猶予税額の階層区分別にみた適用状況

贈与税について、納税猶予税額1億円未満は約74%（153者中113者）、1億円以上は約26%（153者中40者）であったが、一方で納税猶予税額合計に占める割合では、納税猶予税額の大きい上位4者で約36%（約242億円のうち約87億円）、上位13者で約61%（約242億円のうち約149億円）を占めている（図表1）。また、相続税について、納税猶予税額1億円未満は約77%（226者中175者）、1億円以上は約23%（226者中51者）であったが、一方で納税猶予税額合計に占める割合では、納税猶予税額の大きい上位5者で約39%（約275億円のうち約106億円）、上位9者で約49%（約275億円のうち約136億円）を占めている（図表2）。

#### (2) 特定資産の合計額が50億円以上となっている会社の資産総額及び特定資産の状況

特定資産（有価証券等、現に自ら使用していない不動産、ゴルフ会員権、レジャー会員権等、絵画、彫刻、工芸品、貴金属等、現預金、代表者・同族関係者等に対する貸付金・未収金等）の合計額が50億円を超えている22社のうち14社は、特定資産割合が70%以上と

(2) 税制調査会「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」（平成19年11月）については、公益社団法人日本租税研究協会 HP（[https://www.soken.or.jp/sozei/wp-content/uploads/2019/09/s\\_h1911\\_bappontekinazeiseikaikaku.pdf](https://www.soken.or.jp/sozei/wp-content/uploads/2019/09/s_h1911_bappontekinazeiseikaikaku.pdf)）〔最終確認日：2025年8月13日〕27頁を参照。

(3) 前掲注（2）27頁。

(4) 財務省「平成30年度税制改正の解説」については財務省 HP（[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11344177/www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2018/explanation/pdf/p0586-0645.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11344177/www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2018/explanation/pdf/p0586-0645.pdf)）〔最終確認日：2025年8月13日〕596頁を参照。

(5) 前掲注（4）596頁。

(6) 前掲注（4）597頁。

(7) 会計検査院随時報告「租税特別措置（相続税関係）の適用状況等について」（平成29年11月）（<https://report.jbaudit.go.jp/org/h29/ZUIJ11/2017-h29-Z1011-0.htm>）〔最終確認日：2025年8月13日〕。本稿図表1・2は図表32を本稿図表3・4は図表37を参照。

図表 1

## 贈与税

(単位：千円、人、件)

| 納税猶予税額の階層区分        | 納税猶予税額     | 経営承継受贈者 | 贈与承継会社 |
|--------------------|------------|---------|--------|
| 1,000万円未満          | 53,884     | 10      | 10     |
| 1,000万円以上5,000万円未満 | 2,092,341  | 79      | 79     |
| 5,000万円以上1億円未満     | 1,689,302  | 24      | 24     |
| 1億円未満 小計           | 3,835,527  | 113     | 113    |
| 1億円以上5億円未満         | 5,508,364  | 27      | 27     |
| 5億円以上10億円未満        | 6,163,555  | 9       | 9      |
| 10億円以上             | 8,717,895  | 4       | 4      |
| 1億円以上 小計           | 20,389,815 | 40      | 40     |
| 計                  | 24,225,343 | 153     | 153    |

図表 2

## 相続税

(単位：千円、人、件)

| 納税猶予税額の階層区分        | 納税猶予税額     | 経営承継受贈者 | 承継会社 |
|--------------------|------------|---------|------|
| 1,000万円未満          | 395,875    | 82      | 87   |
| 1,000万円以上5,000万円未満 | 1,819,702  | 69      | 72   |
| 5,000万円以上1億円未満     | 1,726,403  | 24      | 24   |
| 1億円未満 小計           | 3,941,981  | 175     | 183  |
| 1億円以上5億円未満         | 9,993,666  | 42      | 45   |
| 5億円以上10億円未満        | 2,967,927  | 4       | 4    |
| 10億円以上             | 10,639,845 | 5       | 5    |
| 1億円以上 小計           | 23,601,438 | 51      | 54   |
| 計                  | 27,543,420 | 226     | 237  |

なっている（図表 3，4）。さらに、承継会社15社のうち9社については、特定資産合計額が100億円を超えている一方で、納税猶予税額については、1社を除き1億円台から7億円台に分布し、特定資産合計額に対する猶予税額比率は、0.5%～7.6%となっている（図表 4）。その結果から、当該企業は類似業種比準価額が100%適用される企業と推察される。

これらの結果に対し、同報告では「会計検査院において適用状況をみたところ、多額の

資本剰余金を有している会社等が事業承継税制の対象となっていたり、特定資産割合が70%以上となっている会社等が要件を満たすことにより事業実態<sup>(8)</sup>がある資産保有型会社等として、特定資産を含めた全ての資産の価額が納税猶予税額の計算の対象となっていたりして、事業承継税制の政策目的に照らして、必ずしも必要最小限のものとなっていないと考えられる状況が見受けられた。」<sup>(9)</sup>と記している。

(8) 3年以上にわたり、商品の販売等を行っている・親族外従業員の数が5人以上である・親族外従業員が勤務している事務所、店舗、工場その他これらに類するものを所有し又は賃借していること（租税特別措置法施行令40の8⑥、経営承継円滑化法施行規則6②）。

図表 3

## 贈与承継会社

(単位：千円)

| 図表34<br>図表35 | 別表 4 | 納税猶<br>予税額 | 有価証券<br>① | 不動産<br>②  | ゴルフ会員<br>権絵画等<br>③ | 現金預貯金<br>④ | 貸付金等<br>⑤  | 特定資産合<br>計額<br>⑥=①+②+<br>③+④+⑤ | 資産総額<br>⑦   | 特定資産割合<br>⑥/⑦ |
|--------------|------|------------|-----------|-----------|--------------------|------------|------------|--------------------------------|-------------|---------------|
| b            | -    | 1,023,535  | 7,348,530 | 86,458    | -                  | 9,451,973  | 21,755,283 | 38,642,245                     | 152,794,982 | 25.2%         |
| s            | -    | 5,322,516  | 787,641   | 63,529    | 105,911            | 5,304,291  | 25,844,059 | 32,105,433                     | 83,897,555  | 38.2%         |
| c            | 3    | 783,893    | 2,034,024 | 4,906,335 | 700                | 354,781    | 1,400,000  | 8,695,841                      | 8,806,829   | 98.7%         |
| -            | 5    | 516,131    | 1,101,915 | 6,073,942 | 39,690             | 1,056,687  | -          | 8,272,235                      | 9,405,992   | 87.9%         |
| k            | -    | 204,073    | 59,022    | 5,450,927 | 21,200             | 1,633,478  | -          | 7,164,628                      | 30,994,561  | 23.1%         |
| -            | 7    | 140,547    | 277,354   | 5,083,876 | 33,074             | 1,240,042  | 6,133      | 6,640,481                      | 7,074,441   | 93.8%         |
| a            | 1    | 1,150,775  | 2,843,363 | 1,690,805 | -                  | 211,743    | 410,005    | 5,155,917                      | 5,520,901   | 93.3%         |

図表 4

## 承継会社

(単位：千円)

| 図表34<br>図表35 | 別表 4 | 納税猶<br>予税額 | 有価証券<br>① | 不動産<br>②   | ゴルフ会員<br>権絵画等<br>③ | 現金預貯金<br>④ | 貸付金等<br>⑤  | 特定資産合<br>計額<br>⑥=①+②+<br>③+④+⑤ | 資産総額<br>⑦  | 特定資産割合<br>⑥/⑦ |
|--------------|------|------------|-----------|------------|--------------------|------------|------------|--------------------------------|------------|---------------|
| n            | 21   | 3,537,317  | 9,057,762 | 1,737,759  | 91,944             | 38,393     | 10,806,669 | 21,732,528                     | 25,158,252 | 86.3%         |
| -            | 41   | 120,916    | 1,704,438 | 7,768,285  | -                  | 10,764,503 | -          | 20,237,227                     | 24,783,421 | 81.6%         |
| -            | 7    | 250,436    | 973,286   | 11,402,350 | 56,597             | 1,689,464  | 1,640,000  | 15,761,697                     | 16,503,495 | 95.5%         |
| p            | -    | 279,262    | 4,802,079 | 1,467,319  | 139,654            | 1,083,341  | 4,441,465  | 11,933,859                     | 19,909,035 | 59.9%         |
| -            | 30   | 451,155    | 1,960,649 | 5,917,893  | 137,948            | 3,084,071  | 200,000    | 11,300,562                     | 12,758,719 | 88.5%         |
| -            | 32   | 180,353    | 2,664,091 | 7,068,634  | 350,350            | 861,235    | -          | 10,944,311                     | 11,448,986 | 95.5%         |
| -            | 3    | 445,206    | 3,837,342 | 328,220    | 63,003             | 6,332,301  | 146,247    | 10,707,115                     | 11,431,892 | 93.6%         |
| v            | -    | 306,991    | 3,840,612 | 556,985    | 52,490             | 5,388,495  | 256,464    | 10,095,048                     | 32,476,139 | 31.0%         |
| -            | 1    | 761,156    | 5,217,664 | 1,109,540  | 9,192              | 3,663,798  | -          | 10,000,196                     | 11,982,992 | 83.4%         |
| o            | -    | 3,069,664  | 1,322,860 | -          | 21,300             | 6,367,057  | 1,132,811  | 8,844,029                      | 17,208,088 | 51.3%         |
| i            | -    | 1,731,654  | 3,905,907 | 79,895     | 54,432             | 4,497,939  | -          | 8,538,175                      | 30,428,542 | 28.0%         |
| -            | 6    | 260,669    | 51,357    | 17,363     | 5,047,627          | 2,854,885  | 1,800      | 7,973,033                      | 9,249,199  | 86.2%         |
| -            | 29   | 510,430    | 285,114   | 1,187,505  | -                  | 3,993,751  | 2,223,728  | 7,690,100                      | 7,954,954  | 96.6%         |
| u            | -    | 466,507    | 1,159,456 | 680,629    | 38,253             | 4,535,835  | 868,357    | 7,282,532                      | 25,220,916 | 28.8%         |
| -            | 5    | 279,095    | 77,109    | 5,742,326  | -                  | 234,547    | 238,887    | 6,292,870                      | 7,194,323  | 87.4%         |

## 2 東京税理士会アンケート

1の結果は、本税制にかかる一般措置の適用状況を示したものである。そのため、平成

30年度税制改正によって導入された特例措置の適用状況についても検証する必要がある。

今般、東京税理士会会員向けアンケート

(9) 前掲注(7) 3 (3) ウ(ウ)を参照。

(令和6年度支部法対策委員会等における課題検討「取引相場のない株式の評価と今後の事業承継税制等について」(令和7年1月)評価実施時期:令和6年10月(以下「東京会アンケート」))では、主に特例措置の適用状況について、アンケートを実施し検証を行った。

### (1) 適用状況について

本税制の適用状況については、全体回答者数847名のうち、690名(81.5%)が「利用していない」、100名(11.8%)が「利用した」、79名(9.3%)(重複回答あり)が「今後、利用する予定である」であった。

### (2) 適用会社等の実態

事業承継税制を「利用した」又は「今後、利用する予定である」と回答した者のうち、納税猶予を受けた(受ける予定の)税額(複数回答可)については、下記の内容となった(図表5)。

図表5

|    |                   | 回答数 | %     |
|----|-------------------|-----|-------|
| 全体 |                   | 154 | 100.0 |
| 1  | 2,000万円以下         | 34  | 22.1  |
| 2  | 2,000万円超5,000万円以下 | 40  | 26.0  |
| 3  | 5,000万円超1億円以下     | 54  | 35.1  |
| 4  | 1億円超3億円以下         | 48  | 31.2  |
| 5  | 3億円超5億円以下         | 19  | 12.3  |
| 6  | 5億円超10億円以下        | 10  | 6.5   |
| 7  | 10億円超             | 10  | 6.5   |
|    | 無回答               | 9   | 5.8   |

猶予税額については、1億円以下が215社(無回答を除く。以下同じ)中128社(約60%)、1億円超が215社中87社(約40%)であった。この結果はⅡ1と比較すると、猶予税額が大きい者の適用割合が増加していることが分かる。また適用会社の規模については、中会社が最も多く、純資産価額方式の適用会社としては、中・小会社を併せて78.5%であった(図表6)。

図表6

|    |     | 回答数 | %     |
|----|-----|-----|-------|
| 全体 |     | 154 | 100.0 |
| 1  | 大会社 | 47  | 30.5  |
| 2  | 中会社 | 90  | 58.4  |
| 3  | 小会社 | 31  | 20.1  |
|    | 無回答 | 14  | 9.1   |

さらに、「事業承継税制を『利用した』又は『今後、利用する予定である』と回答した者のうち、資産管理会社で事業実態基準を満たすことにより納税猶予の適用を受けた(受ける予定の)会社はありますか」との質問に対しては、適用会社等のうち特定資産を70%以上有している会社の割合は約20%(無回答を除く。)となっている(図表7)。

図表7

|    |     | 回答数 | %     |
|----|-----|-----|-------|
| 全体 |     | 154 | 100.0 |
| 1  | ある  | 29  | 18.8  |
| 2  | ない  | 118 | 76.6  |
|    | 無回答 | 7   | 4.6   |

### (3) 今後の適用可能性について

猶予税額が2,000万円未満でも利用すると回答した者は32.9%となり、半数以上は猶予税額が5,000万円以上であれば利用するという回答であった。

また、「一定期間経過による免除措置」の前提がある場合の本税制の適用可能性についての回答は、「利用する」及び「期間次第で利用する」が54.2%を占めた。さらに「期間次第で利用する」と回答した278名のうち、免除期間ごとの「利用する」割合については免除期間5年以下(5年以下~20年以下累計)が85.0%、7年以下(7年以下~20年以下累計)が49.7%、10年以下(10年以下~20年以下累計)が37.8%となった。

図表 8

|    |       | 回答数 | %     |
|----|-------|-----|-------|
| 全体 |       | 278 | 100.0 |
| 1  | 3年以下  | 39  | 14.0  |
| 2  | 5年以下  | 98  | 35.3  |
| 3  | 7年以下  | 33  | 11.9  |
| 4  | 10年以下 | 85  | 30.6  |
| 5  | 15年以下 | 6   | 2.2   |
| 6  | 20年以下 | 14  | 5.0   |
|    | 無回答   | 3   | 1.0   |

#### (4) 見直しの方向性について

本税制に係る今後の見直しの方向性（A又はB）を問う質問については下記の回答結果となった。

A 規模の大きい会社（例示、時価純資産が100億円超の会社など。以下同じ。）は納税猶予対象会社について一定の制限（猶予額の縮小等）を設け、比較的規模の小さい会社（例示、時価純資産を5億円以下など）を、一定の要件及び手続のもと期間による免除規定を創設する。519名（61.3%）

B Aの期間による免除規定を設けず、従来通り規模の大きい会社も含め、全ての非上場会社を納税猶予対象会社とする。319名（37.7%）

無回答9名（1.2%）

## Ⅲ 今後の本税制のあるべき姿

### 1 概要

本税制の特例措置が、令和9年12月末に適

用期限を迎えるにあたり、今後の本税制はどのようにあるべきか検討する。

相続税の意義は「相続を契機とした無償の財産取得に担税力を見出し、課税するものであり、所得の稼得に対して課される個人所得課税を補完するものと考えられています。その際、累進税率を適用することにより、富の集中を抑制し、資産の再分配を行うことを通じ、格差の固定化を防止し、機会の平等を図るという役割も果たしています。」<sup>(10)</sup>と定義付けられている。資産の再分配の観点から、当然、担税力がある財産を取得した者については、一定の課税が行われることは、当該意義に合致する。一方で本税制が規定されている租税特別措置等は「『公平・中立・簡素』という租税原則に反しますが、特定の政策目的の実現を目指して、例外的に特定の者の税負担を軽減するものです。」<sup>(11)</sup>とされている。

これに本税制の創設趣旨を照らし合わせる。「特定の者」は「多くの雇用を抱え、様々な技術を有するなど地域経済の中核を担っている」者であり「事業規模の大きい企業の場合にはその企業の資産価値等に応じて株式の価額が相対的に高額となり、株式以外の資産がほとんどない場合でも多額の相続税を納税することもあるため、後継者がこれを避けるために、株式を分散して相続することになり、安定的な事業の継続に支障をきたす」ことを踏まえ、税負担を軽減し事業を維持することで「地域経済の活力を維持し、雇用を確保する」ことが政策目的とされている<sup>(12)</sup>。すなわち、本税制は①多くの雇用を抱える、②事業規模の大きい企業を対象としている。

(10) 税制調査会「わが国税制の現状と課題—令和時代の構造変化と税制のあり方—」（令和5年6月30日）については内閣府 HP（[https://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/5zen27kai\\_toshin.pdf](https://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/5zen27kai_toshin.pdf)）〔最終確認日：2025年9月13日〕123頁を参照。

(11) 前掲注（10）14頁。

(12) 前掲注（1）310頁。

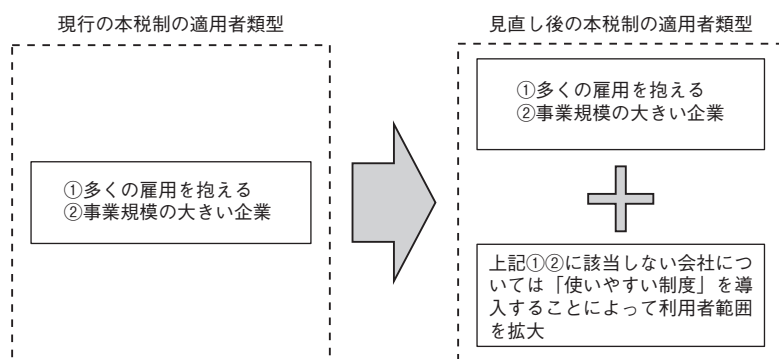
実際に本税制を適用した前3事業年度の平均課税所得金額が年15億円を超えている企業の従業員数は400名～5,000名台という統計データ<sup>(13)</sup>もあり、これらの企業が対象となったことは、本税制の政策目的は一定程度達成されていると推察する。

一方で本税制の趣旨から外れる①多くの雇用を抱えない、②事業規模の小さい企業であっても、「経営後継者となるべき者に対して課せられる相続税の負担が、場合によっては企業の継続に重大な支障を及ぼしている。」<sup>(14)</sup>ことを踏まえるのであれば、これらの企業の救済について、今後は特に注視すべきと考える。具体的な当該企業のイメージとしては、地価の高い地域に町工場等を有する中小企業等、総資産価額のうち相当割合が事業資産の価額となっている企業などである。

売上高や純資産価額等の事業規模の大きい企業は「類似業種比準価額を適用する割合がより高くなる規模の大きな区分の会社ほど評価額が相対的に低く算定される」<sup>(15)</sup>傾向にあるとされている。さらに、本税制の適用によって、事業承継に係る税負担は著しく軽減されている可能性がある。

それに対し、事業規模の小さい企業は、純資産価額が株価に反映されるため株価は高く算定される傾向にある。さらに、多くの雇用を抱えていない従業員数の少ない企業は、納税猶予確定リスクも高く<sup>(16)</sup>将来の見通しも不透明であるため、本税制の適用を避ける傾向にあると推察される。また、預貯金等が少なく財政状態の厳しい企業については、本税制の手続等に係るコストを負担する余裕がないことも本税制を適用しない要因と考えられる。そのため、これら規模の小さい企業について事業の永続性を担保すべく本税制の適用を普及させる必要がある。Ⅱ1にある通り現行の本税制の適用額は、極めて上位に属する企業に偏っているが、下位に属する企業にも満遍なく適用額の配分がされる見直しを図るのが望ましい。今後の本税制の在り方として、限られた財源のもと「特定の政策目的」及び税負担を軽減する「特定の者」の位置付けを見直す必要がある。今後の具体的な見直しの方向性については「企業の継続に重大な支障を及ぼす承継負担の救済」「下位に属する企業が使いやすい制度」(図表9)を基礎として、次の2、3で検討する。

図表9



(13) 前掲注(7)図表35参照。

(14) 中小企業承継税制問題研究会「中小企業事業承継税制に関する報告書」(昭和56年3月)10頁。

(15) 会計検査院「令和5年度決算検査報告」については会計検査院HP([https://www.jbaudit.go.jp/report/new/all/pdf/fy05\\_zenbun.pdf](https://www.jbaudit.go.jp/report/new/all/pdf/fy05_zenbun.pdf))〔最終確認日:2025年9月13日〕672頁を参照。

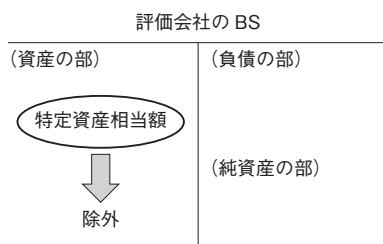
(16) 親族外従業員の数が5人未満、かつ、特定資産割合が70%以上となる場合には原則的には猶予が確定する。

ける必要最小限の救済を前提とする場合には、猶予適用額を限定する方法が考えられる。当該方法の例示として「事業の骨格となる資産」に限定し猶予適用額を算定する方法がある。その「事業の骨格となる資産」をどのように限定すべきかについては、財産評価基本通達185の純資産価額を用いた評価による場合、定性的に資産及び負債を事業に必須なもの（事業用資産）と、そうでないもの（非事業用資産）に区分することが可能である。その区分の例示として、資産保有型会社の特定資産のうち一定の特定資産相当額（特定資産から運転資金相当額の預貯金等を除外した金額）を非事業用資産とし、それ以外を事業用資産に分類する方法が考えられる。非事業用資産を除外する（事業の骨格となる資産を限定する）株価の計算方法は、下記【参考】の通りである。また、類似業種比準方式

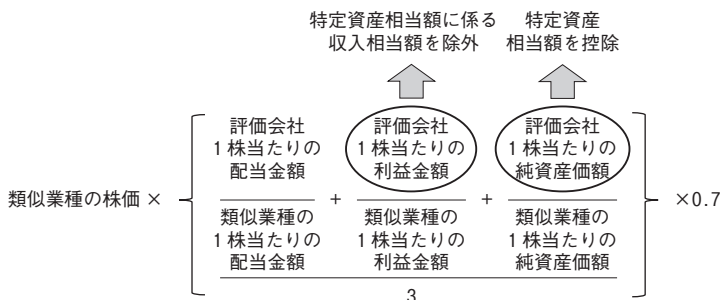
本税制は、中小企業である一定の要件を満たす非上場会社全般が対象となっているが、その中小企業の規模等の幅は多岐に渡る。特に適用会社の中には、Ⅱ 1 (2) に記載の通り、多額の特定資産を有する会社も含まれる。さらに、税制調査会資料によると平成19年と比較すると令和4年では中小企業の利益剰余金及び預金は、2.0倍に増加している統計値もある<sup>(17)</sup>。

考】の通りである。また、類似業種比準方式

### ◆純資産価額方式

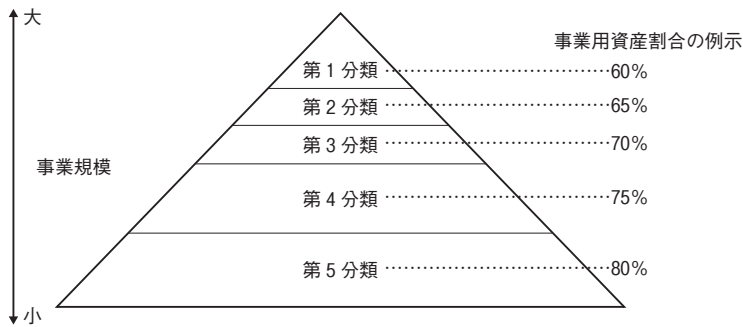


◆類似業種比準価額（仮に類似業種比準価額の計算も除外計算をする場合）



ZEIKEN-2025.11 (No.244)

図表10 中小企業規模別事業用資産割合の例示



が適用される株式にも猶予を適用するか否かについては、一定の検討が必要と言えるが、仮に適用する場合のイメージについても同【参考】に示した。

一方で本来は、このように定性的に猶予対象となる資産を絞ることが理論的ではあるが、租税回避行為の認定や、事業用資産等の判定や区分など、執行面において煩雑になるという課題がある。そのため、定性的に区分する方法の代替案として、事業規模に応じ純資産価額に1未満の一定割合（事業用資産割合）を乗ずる等、定量的に猶予対象となる資産額を限定する方法も検討すべきである（図表10）。事業規模を区分する基準としては、売上高・従業員数・利益金額・純資産価額等などが想定される。

### 3 猶予適用期間の限定等

本税制を複数の代に渡り継続して適用する場合、原則的には、後継者は何代にも適用要件<sup>(18)</sup>に見合う形で会社を維持し、一定の手続を行い続けることとなる。仮に適用要件を満たせなくなる場合、当該後継者に、ま

とまった株式承継に係る多額の税負担が生ずることになるため、後継者は、代々に渡り税負担というリスクを永続的に背負うこととなる。企業は、内外の経営環境等により、事業内容・資産の構成・従業員数などその中身は大きく変容し、これらについて先の見通せない状況も想定される。そのため、農地等を引き継ぐ者がいる場合において、猶予及び免除が永続的に繰り返し適用される農地等の納税猶予制度と同様の制度設計とすべきかについては、検討が必要と考える。

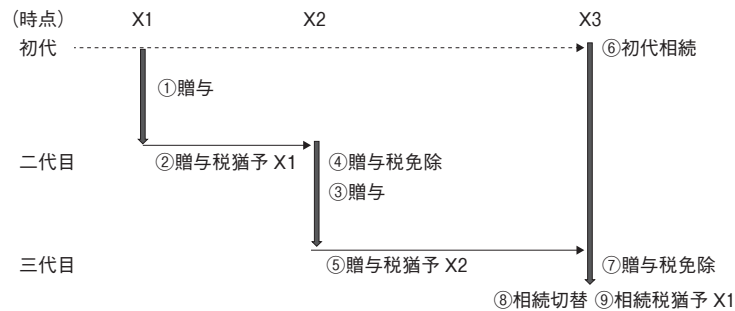
ここで具体的なケースについて検証する（図表11）。本税制について初代から二代目（後継者）の贈与に適用され、さらに、（特例）経営贈与承継期間<sup>(19)</sup>の末日の翌日以後に、二代目から三代目の贈与について適用がされるケースである。この場合、三代目は初代に相続が発生した際には、贈与税が免除となる一方で初代から引き継がれた猶予対象株式をX1時点の時価で相続により取得したとみなされ相続税が課税される。当該課税について三代目が相続開始時点（X3）において適用要件<sup>(20)</sup>を満たす場合、相続税の猶予が

(18) 後継者が代表者、同族関係者で50%超の議決権を有する、同族関係者の中で筆頭株主等であること、資産保有型会社等に該当しないこと、一定の雇用確保（一般措置）等。

(19) 「（特例）経営贈与承継期間」とは、原則として、その会社の株式等に係る最初のこの制度の適用に係る贈与税の申告期限の翌日から同日以後5年を経過する日までの期間（租税特別措置法70の7②六）。

(20) 前掲注（18）。

図表11 現行の本税制の全体像



適用される。三代目の株式承継時点（X2）から初代相続開始時点（X3）まで長期間に及ぶ可能性もあり、相続開始時点（X3）の企業及び後継者の状況等を予め予測することは、著しく困難である。

また、相続税の計算においては、三代目以外の他の相続人が取得する財産と猶予対象株式は合算されるため、他の相続人に係る当該相続税額の予測も難しい。さらに親族外承継では後継者が被相続人の遺産の全体像を把握することは困難を極め、後継者自身が適正な税額を算定することも難しい。これは昨今親族外承継が増加する中<sup>(21)</sup>、懸念される事象と言える。実際に筆者顧問先の親族外承継の事例では、納税者本人が経験した相続切替時の相続人とのやり取りや適用要件維持に対する精神的な負担等から、次の後継者には、本税制を適用させないことを決断した者もあった。

このように納税者及び税理士は、将来の企業の状況等が不透明な中、後継者に係る税負担リスクを可能な限り検証し、初代が行う贈与時点（X1）において本税制の適用有無を判断しなければならない。

そのため、本税制を実際に適用している者の類型は、長期に渡る適用要件管理等のコス

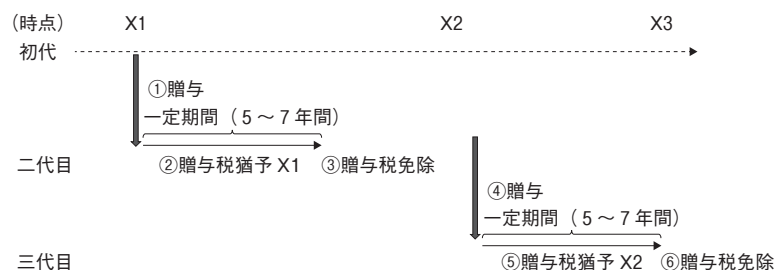
トを上回る税負担軽減があり、さらに長い将来に渡り存続が可能な財政状態が一定程度確保されている企業と推察できる。一方で、財政状態の脆弱な会社は、本税制の適用要件を維持できるかが不透明である場合も多く、当該適用を諦めるケースも散見される。実際にⅡ 2 (3) にもある通り、多くの会員が「一定期間経過による免除措置」の有無が本税制を利用するか否かの判断基準としている。

今後の事業承継税制の在り方として、遍く一切の中小企業の承継について多大なコスト及び負担をかけず利用できるようにするという観点、特に先に示した図表10の下位に分類される事業規模の小さな会社をも救済する観点から、適用期間に区切りのある使いやすい制度の創設がされるべきと考える。具体的には、2に記載した猶予適用額の限定を前提とし、贈与又は相続後一定期間（例えば5～7年）で免除となる制度設計が望まれる（図表12）。また、仮に経営贈与承継期間経過前に、贈与者に相続が発生した場合は、従前の贈与税の猶予期間と相続切替による相続税の猶予期間を併せ上記期間を経過した場合に、免除となる制度設計が考えられる。

さらに、現行法では、行政側も本税制の長期に渡る管理が必要となり、納税者や税理士

(21) 中小企業庁「2021年版中小企業白書」第2部第3章第1節第1項については中小企業庁HP（[https://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/2021/PDF/chusho/04Hakusyo\\_part2\\_chap3\\_web.pdf](https://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/2021/PDF/chusho/04Hakusyo_part2_chap3_web.pdf)）〔最終確認日：2025年9月13日〕Ⅱ-317頁を参照。

図表12 新たな本税制の全体像



のみならず一定のコストが費やされていると推察されるが、この見直しがされる場合、これらの者に係るコストは大幅に軽減されると推察される。

また、日本税理士会連合会においても、猶予の適用会社の範囲及び納税猶予税額を限定した上で、一定期間経過を猶予手続の区切りとする新たな猶予制度を創設すべきという建議<sup>(22)</sup>をしている。さらに「先進諸国においては、相続税制自体が廃止・縮小されるとともに、国家の経済的資産といえる中小企業の事業承継に係る大胆な保護税制を講ずるなど大きな潮流が起こっている。」<sup>(23)</sup>との報告もあり、日本においても、事業の骨格となる部分に猶予対象を限定しつつ、納税者にとって

予測可能な保護政策が講じられることを期待したい。

#### 4 本税制の見直しに際しての課題等

中小企業庁の事業承継ガイドラインでは「親族内承継においては、相続税対策に重点が置かれすぎるあまり、事業とは無関係な資産の購入や、節税を目的とした持株会社の設立等により株価を意図的に低下させるなど、中小企業の事業継続・発展にそぐわない手法が用いられる場合があるとの指摘がなされている。」<sup>(24)</sup>とある。そのため、本税制の見直しの際には不当な組織再編等の租税回避行為が行われないよう細心の注意を払った制度設計が行われることが望まれる。

(22) 日本税理士会連合会「令和8年度税制改正に関する建議書」（令和7年6月25日）については日本税理士会連合会 HP（<https://www.nichizeiren.or.jp/wp-content/uploads/whatsnew/doc/kengisyo-R8.pdf>）〔最終確認日：2025年9月14日〕18頁を参照。

(23) 日本税理士会連合会国際税務情報研究会「事業承継税制に関する国際比較に基づく研究」（2020年1月）については日本税理士会連合会 HP（[https://www.nichizeiren.or.jp/wp-content/uploads/doc/nichizeiren/business/taxcouncil/toushin\\_R1-2.pdf](https://www.nichizeiren.or.jp/wp-content/uploads/doc/nichizeiren/business/taxcouncil/toushin_R1-2.pdf)）〔最終確認日：2025年9月14日〕42頁を参照。

(24) 中小企業庁「事業承継ガイドライン（第3版）」（令和4年3月改訂）については中小企業庁 HP（[https://www.chusho.meti.go.jp/zaimu/shoukei/download/shoukei\\_guideline.pdf](https://www.chusho.meti.go.jp/zaimu/shoukei/download/shoukei_guideline.pdf)）〔最終確認日：2025年9月13日〕36頁を参照。

# 「税に対する公平感を大きく損なうような行為」に係る課題と税制

田代 浩●大分大学経済学部教授

## はじめに

本稿は、「税制調査会 わが国税制の現状と課題—令和時代の構造変化と税制のあり方—（令和5年6月）」（以下「中期答申」という。）が、「Ⅵ. 納税環境の整備」の一項目である「5. 税に対する公平感を大きく損なうような行為への対応」で指摘する事項について、近時の経済社会の構造変化等を背景とした制度・執行上の課題を類型別に整理しつつ、直近の税制調査会での議論の動向も踏まえた上で、今後考え得る対応策について、他の行政分野での措置等も参考に私見を述べるものである。

## I 「税に対する公平感を大きく損なうような行為」への対応の必要性

近年、経済社会の構造変化に伴い、資料情報や質問検査権等を活用した取引実態及び所得等の適切な把握が困難化するとともに、不正に税負担を逃れたり還付を受けたりする方

法等が急速に拡大するといった課題に直面している。この点は、税制調査会においても、国税庁による税務調査困難事例の報告等により問題提起され、議論が続けられてきた。それらも踏まえ、中期答申は、制度・執行の両面での「納税環境の整備」を行うことを通じ、申告納税制度の定着と適正・公平な課税・徴収の実現を一層推進することにより、納税者間の税負担の公平を確保し、税制や税務行政に対する国民の信頼をより強固なものとする必要性を強調している<sup>(1)</sup>。

中期答申は、「納税環境の整備」における重要な項目として、主に3点を指摘している。具体的には、①デジタル化等を通じて税務手続の利便性と申告内容の適正性を同時に向上させていくこと、②納税者や第三者からの情報提供の重要性に鑑み資料情報をより一層活用できるようにすること、③（本稿のテーマである、）誠実に納税を行う納税者の税に対する公平感を損なうことがないよう「税に対する公平感を大きく損なうような行為」に対しては厳正に対処することである<sup>(2)</sup>。

とりわけ、「税に対する公平感を大きく損なうような行為」のうち、中期答申や直近の税制調査会における議論で未解決の課題とし

（1）中期答申「Ⅵ. 納税環境の整備」の「1. 近年の経済社会の構造変化を踏まえた納税環境の整備の意義」（242～245頁）参照。

て認識されている類型は、租税債権の性格、すなわち、税務当局と納税者の間の情報の非対称性という特殊性に起因するものであると説明できる。この点、中期答申は、「租税債権の場合には、通常の契約上の金銭債権の多くとは異なり、債権者である税務当局よりも債務者である納税者の方が、債権発生基礎となる事実（所得等）に関する十分な情報と証拠を持っており、税務当局と納税者の間に情報の非対称性が存在するという性格があります。税務当局には、質問検査権が付与されているものの、限られた人員・体制の下で大量かつ反復的に課税処分を含む納税者への対応を行う必要があるため、適正・公平な課税を実現するためには、納税者による情報提供が適切に行われることが不可欠です。このため、主要諸外国においては、申告された所得等の適正性についての税務訴訟における立証責任は納税者側にある国が多くなっていますが、我が国においては、立証責任は一般的に税務当局側にあるとされています。こうした中、申告された所得等が適正か否かの証拠となる帳簿書類等の提示・提出等を税務調査において納税者が行わないような場合には、税務当局が膨大な事務量を投下しても課税処分を行うための十分な証拠を収集することができず、取引等の実態に即した課税処分を行うことが困難となる場合があります。上述した租税債権の性格も踏まえ、納税環境の整備に取り組んでいく必要があります。」<sup>(3)</sup>と指摘している。より端的に言うと、適正・公平な課税を実現するための不可欠の前提である「納税者による情報提供が適切に行われること」が、納税者の非協力等や制度・執行上の

限界等により実現できていないため、公務の適正な執行（申告内容の適正性を確認する目的の質問検査権に基づく税務調査等）の大きな足枷となっている場合があるという課題に直面しているということである。具体的には以下の行為類型である。

- 類型1：税務調査時等における証憑書類等の不保存、不提示・不提出、税務職員の質問への不応答
- 類型2：第三者が虚偽の領収書等を発行するなどして納税者による不正な申告に加担するような行為
- 類型3：国際的な経済取引等に係る「国外所在情報」に関する資料の提示等の拒否

これらの行為類型は、実効的な解決を図る必要性が高い喫緊の課題であると考えられることから、次章以降で具体的に論じることとしたい。

## Ⅱ 「類型1」について

### 1 課題と解決の方向性

この類型に係る問題点は、中期答申も指摘するとおり、税務調査対象者による調査への非協力的な対応、調査妨害的な行為等、申告内容の適否を確認するのに必要な情報提供を適切に行わない場合について、それに対応するペナルティが、刑事罰のみしか存在せず、適切な情報提供を確保する（促す）ための仕組みとして十分に機能していないということである<sup>(4)</sup>。

そのため、質問検査権の実効性を担保するための行政上の措置を充実させる必要がある

(2) 中期答申「Ⅵ. 納税環境の整備」の「2. 税務手続のデジタル化の推進と記帳水準の向上」, 「3. 地方税務手続のデジタル化等の推進」, 「4. 資料情報を活用した適正な申告・納税の実現」, 「5. 税に対する公平感を大きく損なうような行為への対応」(246~260頁) 参照。

(3) 中期答申244~245頁。

と考えられる。具体的には、中期答申も指摘するとおり、まず、申告納税制度及び徴収納付制度の定着と発展を図るため、申告義務及び徴収納付義務が適正に履行されない場合に課される行政上の義務履行確保措置<sup>(5)</sup>として既存の租税制度にある加算税による対応を検討することが考えられるが、同時に、加算税による対応の限界についても検討し、既存の租税制度にはない新たな行政上の措置等を講ずることも視野に入れた対応を検討することである<sup>(6)</sup>。

この点、直近の税制調査会においても引き続き議論されているものの、具体的な対応策については、現時点では明らかとなっていない。

## 2 加算税での対応について

加算税の枠組みで新たに対応すべきかについて検討を要するのは、「申告時の納税義務違反行為を推認しうる間接事実である法定申告期限後の不作為（記帳・保存・情報開示・調査受忍義務違反）」、具体的には、調査の接

触不応答、税務調査時・更正の請求時（及びその調査時）における証憑書類の不保存、帳簿書類その他の物件の不提示・不提出、質問検査不応答といった違反行為・事実（以下「当該違反行為・事実」という。）への対応であると考えられる<sup>(7)</sup>。

これを念頭に置いた場合、過少申告又は無申告である納税者がその修正申告等があった日前に、税務職員から、税務調査時・更正の請求に係る調査時における質問への応答又は税務調査時・更正の請求に係る調査時における帳簿書類その他の物件の検査、提示・提出を求められた場合において、その求められた日から一定の日を超えない範囲内でその準備に通常要する日数を勘案して当該職員が指定する日までに応じなかったとき（納税者の責めに帰すべき事由がない場合を除く。）を課税要件とし、それを満たす場合に、修正申告等に基づき納付すべき税額（増差税額）に対して、過少申告加算税・無申告加算税の税率を加重する<sup>(8)</sup>、又は過少申告加算税・無申

（４）中期答申は、「近年、税務調査に対し、接触を一切拒否する等の対応をとることにより取引の十分な説明がなされない事例（中略）など、誠実に納税を行う納税者の税に対する公平感を大きく損なうような事例がみられるようになってきています。現行制度上、税務調査への非協力等は罰則の対象となっていますが、こうした罰則の適用は極めて限定的となっており、帳簿書類等の適切な提示・提出等を求める質問検査権の実効性を担保する効果も限定的となっていると言わざるを得ません。」と指摘している（257～258頁）。

（５）金子宏（2021）『租税法（第二十四版）』弘文堂904頁。

（６）中期答申は、「これまでの累次にわたる加算税の見直しにより制度が複雑化している面もあることから、納税者がより理解しやすい制度とし、不正を抑止する効果や予見可能性を高める観点から、その見直しを行っていく必要があるとの指摘もあります。こうした状況を踏まえ、今後、例えば、質問検査権に基づく資料の提示・提出の求めを正当な理由なく長期間にわたって拒否する行為などの税務調査への非協力（中略）については、現行の加算税による対応の限界を考慮し、新たな行政上の措置等を講ずることも視野に入れた検討を行う必要があると考えられます。その際、加算税や延滞税、更正の期間制限といった基本的な枠組みについても、引き続き総合的に検討を行っていく必要があります。」と指摘している（258頁）。

（７）令和４年度税制改正で措置された不記帳・記帳不備に係る加算税の加重措置のうち、不提示・不提出に係る部分については、本件と射程が一部重複するため、整理が必要となる。また、不記帳・記帳不備に係る加算税の加重措置は、記帳状況・帳簿の保存状況を要件としており、税務調査時の不提示・不提出をもってそれを判断するが、法定申告期限後の事象を捉えて判断事由としているものではなく、法定申告期限時（加算税成立時期）に既に違反行為があったものとして整理していると考えられる。証憑書類等の不保存、不提示・不提出や、税務調査等への不応答についても、同様の整理を行った上で、加算税で対応することは可能であると考えられる。

告加算税に代えてよりペナルティの重い新たな加算税を課すことが考えられるのではないだろうか。それにより、当該違反行為・事実の防止（シグナリング効果を含む。）が期待されると考えられる。

ただし、加算税の制度的拡充で対応する場合、「当該違反行為・事実により免れた税額」を基礎とする以上、当該違反行為・事実が是正されない状態で税額を確定させる必要があることからすれば、金銭的不利益を課す時点においては既に税額が算定されており、当該違反行為・事実を是正する必要性は失われている。そのため、当該措置は直接的な義務履行促進効果を持たず、当該違反行為・事実により金銭的な負担が課され得るということに基づく予防効果を持つに留まり、それは現行の刑罰の機能と基本的には重なることとなる（行政上の措置の意義は刑罰と異なり機動的に発動できるという点にのみ求められる。）。また、加算税は、税務調査が終了し、免れた税額が算定されない限り賦課できないことから、反面調査や推計課税等の他の方法により税額を算定することが困難な場合には、そもそも措置を発動できないケースもあり得る。

このように、不作為という現に義務違反が存するという状況に対して、将来に向かって義務履行を促進させるということについての

実効性の確保について、そもそも「過去の違反に対する制裁」としての意味のある制度である加算税での対応で十分かという課題があり、これが、「現行の加算税による対応の限界」というべき問題であると考えられる。

### 3 「新たな行政上の措置」について

中期答申が指摘する「新たな行政上の措置」について検討するにあたっては、上記2で述べた限界を考慮し、「将来に向かって義務履行を促進させる措置として実効性があるか」を重視する必要があるが、この点については、行政法学において「行政上の義務履行確保の制度」等として理論的に整理されている他の行政分野の措置等を参考に、租税制度への適用の是非を検討することが有効であると考ええる。

この点、現に義務違反が存するという前提に立って、将来に向かって義務履行を促進するため、金銭負担を（繰り返し）課す性質の行政制裁（行政法学における「執行罰」<sup>(9)</sup>）の性質の制度。ここでは当該金銭を「義務履行促進負担金」と仮称しておく。）を措置することが考えられるのではないだろうか<sup>(10)</sup>。

具体的には、不作為の判断基準となる「質問文書」を発出し、当該文書の内容の不履行があった場合に「義務履行促進負担金」を賦課する手続に移るということになるだろう。

(8) 例えば、短期間に繰り返して無申告又は仮装・隠蔽が行われた場合の無申告加算税等の加重措置（平成28年度税制改正）や、連年無申告に対する無申告加算税等の加重措置（令和5年度税制改正）等と同様に、既存の無申告加算税等の税率を加重するイメージ。

(9) 「義務者に自ら義務を履行させるため、あらかじめ義務不履行の場合には過料を課すことを予告するとともに、義務不履行の場合にはそのつど過料を徴収することによって、義務の履行を促す間接強制の方法である。」（櫻井敬子・橋本博之（2025）『行政法（第7版）』弘文堂177頁）。

(10) 行政上の執行罰については、現在、砂防法に唯一の例があるにとどまる。砂防法では、私人が義務を怠るときは、国土交通大臣等が一定の期限を示し、期限内に履行しないとき、もしくは履行が不十分であるときは、過料に処することを予告してその履行を命ずることができるとされている（36条）。戦後、不作為義務等の履行確保については刑罰によるのが一般的で、執行罰の効用が評価されることはなかったが、近年、刑罰よりも柔軟に利用することが可能であり、金額の設定によっては実効性も期待される執行罰を、違法行為抑制のための手段として活用すべきという考え方が有力に主張され、他の行政分野では制度措置の検討も行われている（宇賀克也（2024）『行政の実効性確保』勁草書房290～296頁等参照）。

例えば、以下の手順を踏むイメージとなる。

- ①税務調査上必要な内容を特定
- ②質問文書の発出（①の内容の履行を期限を付して促す）
- ③質問文書の記載内容の不履行があった場合に「義務履行促進負担金」の戒告（期限を付して書面で実施，具体的には以下の内容）
  - ・質問文書の内容の不履行があったため，「義務履行促進負担金」〇円／日を課す旨
  - ・質問文書の内容の不履行があったことについて，納税者の責めに帰すべき事由がない場合には，義務履行促進負担金は賦課されないが，履行ができない理由を証する書類等の提出が必要である旨
  - ・日時の指定（一定の日数を超えない範囲で期限を設定）
  - ・「義務履行促進負担金」が賦課された場合に，それに不服があれば不服審査手続に移行できる旨
- ④期限までに当該書面の内容について履行がなければ，「義務履行促進負担金」の賦課決定（③・④は，一定の回数の上限を設定し，その範囲内で義務が履行されるまで繰り返し実施）
- ⑤賦課決定を行っても納付がない場合は，強制徴収手続へ移行
- ⑥納税者が賦課決定に不服がある場合には，不服審査手続に移行

推計課税との関係については，「義務履行促進負担金」の手続の最中においては，税務当局は推計課税を実施しない（他方で，「義務履行促進負担金」の手続を開始しなければ推計課税は可能。）こととし，繰り返された

戒告・賦課決定によっても義務履行がない場合は，強制徴収によって手続は終了し，推計課税を行うという整理を行うことが考えられる（この場合の推計課税については，下記Ⅳで詳述するように，反面調査による課税庁による実額での立証が極めて困難であることを理由に，課税庁による所得推定や損金・必要経費否認を含む「推定的課税」とすることも別途考え得る。）。

この対応策の場合，納税者が無資力だったり，接触を一切拒否したりするケースではどのように徴収するかといった課題等は考えられるものの，税務当局単独で賦課できる実益は大きい。

この他，行政調査の妨害・拒否に対する将来の義務履行確保に係る他の行政分野の法的措置を参考とした場合，当局が出頭を命じて審尋する「報告・出頭命令等」を措置している場合がある<sup>(11)</sup>。ただし，報告・出頭にに応じない場合，結局は刑罰で義務履行確保を図らねばならず，その場合の実効性の確保は課題である。

また，義務を履行しない者の氏名（個人名ないし企業名）・住所等を公表する制度<sup>(12)</sup>を措置している場合がある。ただし，当該公表制度を措置したとしても，「過去の違反に対する制裁」（加算税と同趣旨）を強化したものと整理でき，類型1への対応策として実効的であるかということに加え，義務違反とペナルティの程度の均衡が確保されているか，他の悪質性のある行為等への適用をどうするかといった様々な検討・整理等が必要になるのではないだろうか。

(11) 他の行政分野では，労働基準法104条の2，私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（独占禁止法）40条，金融商品取引法26条等に例がみられる。

(12) 他の行政分野では，国土利用計画法26条，食品衛生法69条等に例がみられる。

## Ⅲ 「類型2」について

### 1 課題と解決の方向性

この類型に係る問題点は、現行の加算税は原則として納税者本人による行為を対象としており、納税者以外の第三者が、実態のない取引や課税上の租税負担が軽減されるような虚偽の内容に係る書類（請求書・領収書等）を発行することで納税者による不正に加担するような場合、それに対応する当該第三者に対する行政上のペナルティが存在しないということである（刑事罰についても、不正に加担する第三者も射程に入るものとしては、法定調書の不提出・虚偽記載、質問・検査等拒否、偽造インボイスの発行等があるが、適用場面は限定的である。）。

通常、税務調査は、納税者が作成保存した帳簿書類を尊重し、納税者の手元に保存された帳簿書類の検査によって申告の適正性の確認を極力完了させることを基本とし、調査上必要のある場合に限って、納税者の取引相手に反面調査することとしている。それにもかかわらず、不正加担という行為は、口裏を合わせ又は反面調査の可能性が極めて低い多数の取引相手の一人として、実態のない取引に係る又は実態と異なる虚偽の内容の書類を作成し、税務当局による取引実態の解明を阻害し、税務調査という確認手続と処分を最終的な担保とする申告納税制度の根幹を揺るがす

悪質な行為であり、納税者一般による税制・税務執行全般に対する信頼の根底を揺るがす影響があることから、これに適切な制裁を行う必要があるものと考えられる。そのため、中期答申も指摘するとおり、新たな行政上の措置等を講ずることも視野に入れた検討を行う必要があると考えられる<sup>(13)</sup>。

この点についても、直近の税制調査会においても引き続き議論されているものの、具体的な対応策については、現時点では明らかとなっていない。

### 2 「新たな行政上の措置」について

まず、納税者以外の第三者の不正行為への対応に係る既存の制度として、令和5年度税制改正で措置された脱税相談等を行う税理士等でない者に対する命令制度及び命令をすべきか否かの調査のための権限の整備がある。税理士等でない者による脱税相談等により納税義務の適正な実現に重大な影響が及ぶ事態を防止するために、より機動的な対応が可能となる行政上の措置であるが、脱税相談等に対象が限定されている。この命令制度及び命令をすべきか否かの調査のための権限の対象を納税者による不正に加担する第三者一般に拡充することが考えられる。ただし、命令制度については、上記Ⅱでも述べたとおり、命令に応じない場合の実効性の確保は課題である。

この点、上記Ⅱと同様に行政法学における他の行政分野の措置等を参考に検討すると、過去の違反行為の制裁として過料（行政法学に

(13) 中期答申は、「現行の加算税は原則として納税者本人による行為を対象としていますが、納税者以外の第三者が、納税者による不正について指南や加担を行う事例も顕在化しています。SNSやセミナーを通じて多数の納税者に対して脱税や不正還付の指南を行う事例に対しては、令和5年度税制改正において一部対応することとされましたが、第三者が虚偽の領収書等を発行し納税者による不正に対して加担するような事例等については、措置を講じる必要性が依然として残っています。（中略）こうした状況を踏まえ、今後、例えば、（中略）虚偽の領収書等の発行といった納税者による不正に対する第三者の加担といった行為については、現行の加算税による対応の限界を考慮し、新たな行政上の措置等を講ずることも視野に入れた検討を行う必要があると考えられます。」と指摘している（258頁）。

おける行政罰の一種である「秩序罰」<sup>(14)</sup>の性質の制度。ここでは当該過料を「不正加担制裁金」と仮称しておく。)を措置することが考えられるのではないだろうか。

「不正加担制裁金」を賦課する方式については、上記Ⅱの「義務履行促進負担金」のように、質問文書の内容の不履行をトリガーとすることには馴染まない。そのため、納税者の不正行為に対する第三者による加担等の行為に対して、過料を科す旨を書面で通知し、意見陳述後、正当な理由がないのに当該行為が行われたと判断された場合は、そのまま過料の賦課決定を行い、直ちに強制徴収手続により徴収することが考えられる。具体的な賦課金額は、例えば、法令違反取引金額の一定割合と最低限の定額のいずれか大きい金額とするといったことが考えられる。

この「不正加担制裁金」は、先般導入された消費税のインボイス制度との関連で、不正インボイスの発行を未然に防止する措置としても効果が期待できるのではないだろうか。インボイス制度が長く定着している欧州においては、不正インボイス発行後、短期間で解散等する不正スキーム（いわゆるミッシング・トレーダー等）も見られる。日本における今後の動向は未知数ではあるものの、不正インボイスの横行を未然に防止することは適

正・公平な課税を確保する上で極めて重要である。不正インボイスの発行は刑事罰の対象となっているものの、刑事罰のみでの対応ではその適用に機動性を欠くことが懸念され、実効的な対応ができるかという課題が残るものと考えられる。

## Ⅳ「類型3」について

### 1 課題と解決の方向性

この類型に係る問題点は、中期答申も指摘するとおり、日本の税務当局においては、海外当局との租税条約等に基づく情報交換や資料情報制度を活用し税務調査等を行っているものの、執行管轄権の制約上、日本の税務当局が相手国に赴いて質問検査権に基づき情報提供を求めることには限界があるほか、海外当局との租税条約等に基づく情報交換により取引の全容を解明するのには相当な時間を要する等、日本の税務当局が実態把握を十分に行うことができない状況が生じていることである<sup>(15)</sup>。これが理由で、適正な課税処分を行えない（課税を放棄する）ことが生じるとすれば、誠実に納税を行う納税者の税に対する公平感を損なうことに繋がりがかねない。

この点は、直近の税制調査会において、日

(14) 「行政上の秩序に障害を与える危険がある義務違反に対して科される金銭的制裁である。」（櫻井敬子・橋本博之、前掲注（9）188頁）。他の行政分野では、引越し等に伴う転入届・転居届・転出届等を正当な理由なくして届け出なかった者に5万円以下の過料を科す例（住民基本台帳法52条2項）や、出生届・死亡届等について、正当な理由なくして期間内に届出をしない者は5万円以下の過料に処せられる例（戸籍法135条）等がみられる。

(15) 中期答申は、「増加する国際的な経済取引等への対応として、海外当局との租税条約等に基づく情報交換に加え、国外財産調書等をはじめとする資料情報制度の拡充が行われてきたほか、平成30（2018）年から共通報告基準（CRS）に基づく非居住者の金融口座情報の自動的情報交換が開始されました。税務当局においてはこれらによって得られた情報を活用して税務調査等が行われています。しかし、執行管轄権の制約上、日本の税務当局が相手国に赴いて質問検査権に基づき情報提供を求めることには限界があるほか、海外当局との租税条約等に基づく情報交換により取引の全容を解明するのには相当な時間を要するなど、税務当局が実態把握を十分に行うことができない状況が生じています。」と指摘している（259頁）。

本の税務当局が国外取引の全容解明をするため日本国内の調査対象法人の国外に所在する関連法人に係る資料の提供を調査対象法人に求めたが十分な資料提供がなく、日本の税務当局が反面調査により必要な情報を追加的に得ようとしても、執行管轄権の制約もあり事実関係の把握に困難が伴う等の税務調査事例が報告されている。それを受け、税制調査会では「納税者に協力を促すための措置」について具体的な議論が進められており、新たな制度的対応も見込まれると考えられる<sup>(16)</sup>。

## 2 「納税者に協力を促すための措置」について

上記Ⅰで述べた租税債権の性格、税務当局と納税者の間の情報の非対称性という特殊性が生じているのは、税務当局に質問検査権という広範な調査権限があることにより証拠を収集し得ることが一つの前提になっていると考えられる。ただし、納税者の非協力等によってそれが実現できないことがないよう、納税者の義務履行を確保するための更なる措置が必要である旨を上記Ⅱで論じたところであるが、これは税務当局が申告された所得等の適正性を最終的には可能な限り実額で立証

することを貫くことを前提にしている。

しかしながら、類型3のように、国外取引等については、執行管轄権の問題により反面調査の可能性が大幅に制限され、この前提が成立しないケースがあり得るという更に難しい問題に直面しているということだと考えられる。

この点については、まずは、質問検査権が国外所在情報に及ぶことも明確化した上で、国外所在情報という限られたものに限定するという条件の下、一定の場合に、少なくとも所得減算要因等の納税者に有利な情報については、日本国内の納税者自身に資料の提出（立証）を求める具体的な手続・権限を整備することが必要であると考ええる。

そして、上記資料提出の実効性を確保するための担保措置（納税者の不履行・非協力等への対応）も必要であり、上記Ⅱ2・3で述べたものと同様の対応も考えられるが、反面調査の可能性が大幅に制限されているという実情を重視し、資料の提出がない場合には、課税庁による所得推定や損金・必要経費否認を含む「推定的課税」を認めることとするとも考えられるのではないだろうか<sup>(17)</sup>。

---

(16) 税制調査会「経済社会のデジタル化への対応と納税環境整備に関する専門家会合」第1回（2024年11月13日）以降の議論参照。

(17) 税制調査会「経済社会のデジタル化への対応と納税環境整備に関する専門家会合」第1回（2024年11月13日）においては、佐藤英明特別委員より、「このようなタイプの事例に対しては、もちろん加算税あるいは新しいタイプの執行罰のようなものも有効かと思いますが、最終的には租税実体法の改正によって納税環境整備をするのが適切であろうと考えております。近年であれば、所得税法第221条第2項以下を設けて源泉所得税の推計による強制徴収ができるようにしたことであるとか、あるいは所得税法第45条第3項、法人税法は第55条第3項、無申告等の場合における当初に申告されなかった経費の必要経費・損金不算入というような実体法による対応が有効であろうと考えます。とりわけ事例2、事例3（筆者注：本稿の類型3に当たる事例）のような国外取引に関連する場合においては、調査対象法人等に資料提出義務を課し、そして、そこから十分な資料が得られない場合には広告宣伝費あるいはこのシェアードコストの支払いの損金算入を否認する、否定する実体法上の規定を設けるというような方向性が有力に考えられるので、意見として聞いていただければ幸いです。」という指摘があった（同回議事録6頁）。非常に重要な指摘であり、筆者も同意見である。他方、このような反面調査の可能性が大幅に制限されている場面においては、「租税実体法の改正」による対応の必要性は理解を得られるものと考えられる一方で、射程はどの範囲まで認めるべきかという点、とりわけ、類型1のような場合についても「推定的課税」により対応すべきかについては、一層の検討が必要になるのではないだろうか。

## V おわりに

以上、「税に対する公平感を大きく損なうような行為」の具体的課題を明らかにし、考え得る対応策等について論じてきたが、これらは、「納税環境の整備」に必要な一側面に過ぎないことを最後に強調しておきたい。

中期答申も、OECD「税務行政3.0 (Tax Administration 3.0)」の記述を引用し、「経済社会のデジタル化の進展に伴う新たな税務行政の将来像として、納税者が日常生活・業務で利用するシステムに課税プロセスが組み込まれていくことで、納税が日常生活・業務に統合されてシームレスに行われるようになり、これによってコンプライアンスが促進さ

れるとともに、ノンコンプライアンス等は意図的かつ手間暇がかかるものに収れんされていく旨が示されています。』<sup>(18)</sup>と指摘しているが、申告納税制度の定着と適正・公平な課税・徴収の実現のためには、とりわけ、直近の税制調査会でも議論されている<sup>(19)</sup>取引から会計・税務までのデジタル化（デジタルシームレス）を推し進めることで「secure」な納税環境を整備し、納税者が意図しない過少申告等が生じるリスクを最小化していくことが第一義的には重要である<sup>(20)</sup>。

それと同時に、ノンコンプライアンスの更なる巧妙化・困難化等を想定し、資料情報をより一層活用できる環境の整備に加え、誠実に納税を行う納税者の税に対する公平感を損なうことがないように、必要な担保措置も着実に整備していくべきであると考えます。

(18) 中期答申245頁脚注150。

(19) 税制調査会「経済社会のデジタル化への対応と納税環境整備に関する専門家会合」第1回（2024年11月13日）以降の議論参照。

(20) 令和7年度税制改正で措置された「電子取引の取引情報に係る電磁的記録に係る重加算税の加重措置の見直し」は、人の手を介することなく授受及び保存を行うことが可能な会計ソフト等の利用を促すものであり、これまで以上に事業者のデジタルデータの保存等に係る事務負担の軽減につながるほか、適正な納税申告が確保されることが期待されるものであるから、デジタルシームレスを進めて行くのに資する制度的対応だと評価できる。