

論 説

## 確定申告にかかる納税者の負担軽減について

米国における施策と日本への示唆

前筑波大学大学院教授

中山 清

### SUMMARY

米国が電子申告の普及に本格的に取り組み始めたのは、1998年のIRS改革法を契機とするが、1986年の税制改革法以前より、納税者の確定申告にかかる負担軽減の観点から、我が国の年末調整に相当する制度や申告書に所得金額等を予め印刷した上で納税者に送付する制度の検討も行われてきている。2005年に設置された税制に関する大統領諮問委員会でも、これらの制度に関する公聴会が開催されている。また、米国では、比較的安価な手数料で申告書作成を依頼できる申告書代書業者やボランティアによる申告書作成補助が確定申告で大きな役割を果たしており、納税者の負担軽減に寄与している。

本稿は、電子申告と税制の簡素化以外の分野における、納税者の負担軽減に関連する米国での取組について概観した上で、我が国への示唆を考察したものである。

(税大ジャーナル編集局)

目 次

はじめに	29
I . 幻の年末調整制度	30
(1) 確定申告が不要な制度を採用している国	30
(2) 米国における申告不要制度の検討	30
(3) 米国に申告不要制度を導入する上での隘路	30
. 申告書作成業者の隆盛	32
(1) IRS の納税相談体制	32
(2) 申告書作成業者の役割	32
(3) H & R Block 社	32
(4) 申告書作成業者にかかる問題点	33
(5) 申告作成業者に対する規制の動き	33
. ボランティア	34
(1) 確定申告期におけるボランティアの役割	34
(2) ボランティアによる納税者サービスへのシフト	34
(3) ボランティアによる申告書作成の課題	35
. わが国への示唆	35
(1) 申告書不要制度	35
(2) 申告書作成業者	36
(3) ボランティア	36
4 . おわりに	37

はじめに

米国では、所得が課税最低限を下回らない限り、たとえ給与以外の所得がなく、当該給与所得が源泉徴収されていても、個人納税者は全員が申告する義務を負っており、2007年（2006年分）は、約1億3,300万人が所得税の確定申告をしている<sup>1</sup>。映画「アポロ13号」では、宇宙船の故障により生命の危険にさらされている宇宙飛行士が4月15日の確定申告期限に間に合わないことを心配しているシーン（打ち上げが1970年4月11日で爆発事故は13日に発生した。）があったが、現在イラクに派遣され戦闘任務についている兵士たちも確定申告の義務を負っている（但し、戦闘任務終了後180日間は申告期限が延長される）。確定申告のために費やさ

れる時間とコストは納税者側だけをみても膨大なもので、内国歳入庁（以下「IRS」という。）の推計<sup>2</sup>によれば、2000年分の申告では、32億時間（一時間当たり15ドルで換算すると約480億ドル、実際に払った費用188億ドルを加えると約670億ドル（約8兆円（1ドル=120円で換算。以下同じ。））に上る。

従来から、議会、財務省、IRSを中心に納税者の負担を軽減するための方策が検討、実施されてきている。近年は、電子申告の利用が推進されており、2007年の電子申告利用割合は58%に達した<sup>3</sup>が、電子申告以外にも、税制の簡素化、税務執行面での負担軽減策が検討されており、2002年には、IRSにOffice of Taxpayer Burden Reductionが設置され

ている。

米国が電子申告の普及に本格的に取り組み始めたのは、1998年のIRS改革法<sup>4</sup>を契機とするが、1986年の税制改革法<sup>5</sup>(いわゆるレーガン税制改革)以前より、納税者の確定申告にかかる負担軽減の観点から、わが国の年末調整に相当する制度や申告書に所得金額等を予め印刷した上で納税者に送付する制度の検討も行われてきている。2005年に設置された税制に関する大統領諮問委員会<sup>6</sup>でも、これらの制度に関する公聴会が開催されている<sup>7</sup>。また、米国では、比較的安価な手数料で申告書作成を依頼できる申告書代書業者やボランティアによる申告書作成補助が確定申告で大きな役割を果たしており、納税者の負担軽減に寄与しているともいえる。

本稿では、電子申告と税制の簡素化以外の分野における、納税者の負担軽減に関連する米国での取組について概観した上で、わが国への示唆を考察する。

## I. 幻の年末調整制度

### (1) 確定申告が不要な制度を採用している国

わが国では、給与所得のみの個人は、雇用者による年末調整により、各課税年度の最終的な納税義務が計算され、給与等が一定の金額以下の場合、通常は、確定申告を要しない。2004年分の所得税について見ると、4,171万人の給与所得者のうち、93%の3,875万人が年末調整だけで終わり、確定申告を行っていない<sup>8</sup>。同年分について確定申告を行ったのが2,318万人であるため、仮に、年末調整制度がない場合には、確定申告件数が、約2.7倍となっていた計算になる。源泉徴収されている給与所得以外の所得のない納税者について、源泉徴収義務者による課税年度末の調整により、確定申告を不要にするこの年末調整制度は、わが国以外にも、33カ国(1996年時点。米国議会会計検査院

(Government Accountability Office(2004年7月までは、General Accounting Office<sup>9</sup>)以下「GAO」という。)調べ<sup>10</sup>。)が採用している。

一方、OECD加盟国の半分は、米国のように、個人納税者は原則として全員が確定申告をする必要がある制度を採用している<sup>11</sup>。この全員申告の原則の下で納税者の確定申告にかかる負担を軽減する観点から、税務当局が雇用者や第三者からの情報申告を基に、各納税者の申告書を作成し、その申告書を納税者に送付し、納税者はそのまま受け入れる、あるいは修正した上で当局に提出する「Pre-populated Tax Return System」(以下「事前印刷申告書制度」という。)(Tax Agency Reconciliation Filing System(当局調整制度)ともいう。)が1988年にデンマークで初めて導入された。その後、スウェーデンなども導入し、2006年現在で、北欧を中心に8カ国がこの制度を採用している。この制度の利点としては、納税者の負担軽減以外にも、税務当局の事務効率化や申告水準の向上などが指摘されている<sup>12</sup>。

### (2) 米国における申告不要制度の検討

米国では、その所得の全てについて源泉徴収制度を通じて納税している場合であっても、多くの納税者が毎年申告しなければならないことによる負担を軽減すべきとの問題意識に基づき、1986年の税制改革法<sup>13</sup>がIRSに対して、当局調整制度の実現可能性についての調査を義務付けたほか、1998年のIRS改革法<sup>14</sup>も財務長官に対して、2007年までに申告不要制度<sup>15</sup>(return-free tax system)を施行できるように検討することを義務付けている。GAOもこれらの申告不要制度の実現可能性について調査を行っている。

### (3) 米国に申告不要制度を導入する上での隘路

IRS改革法が定めた期限である2007年になっても、申告不要制度は導入されておらず、

前述したように、税制に関する大統領諮問委員会で同制度についての公聴会は開催されたものの同委員会の報告書<sup>16</sup>にはこの制度に関する言及はない。

上記の IRS、GAO の調査や 2003 年に財務省が議会に提出した報告書<sup>17</sup>によれば、申告不要制度を導入した場合には、制度の内容にもよるが、個人納税者全体の 8% から最大 54% について申告書の提出が不要になると推計されている<sup>18</sup>。これらの推計どおりであれば、少なくとも納税者側の負担軽減の効果は大きいと考えられるが、上記の調査や報告書は申告不要制度を導入している諸外国の制度を検討した上で次のような問題点（障害）を指摘している。

#### 年末調整制度

- イ . 米国のように夫婦合算申告を認めている場合で夫婦双方が働いていると税額計算が極めて困難であること。
- ロ . 利子、配当所得について、免税あるいは課税を限定的にする必要があること。
- ウ . 所得控除や税額控除を限定的にする必要があること。
- エ . 最低税率以外の税率が適用される納税者も年末調整制度の対象にする場合、複雑な源泉徴収税率を適用する必要があること。

#### 事前印刷申告書制度

- イ . 雇用者から提出された前年分の給与に関する情報申告を処理し、各納税者の申告書を作成し、納税者に送付し、納税者が確認する一連の作業を 4 月 15 日の確定申告期限までに行うことが事務的に難しいこと。
- ロ . 州所得税の多くが連邦所得税の課税標準、税額を課税標準としており、しかも、申告期限が多くの場合、4 月 15 日となっていること。（イの問題が解決されても州所得税には間に合わない。）
- ハ . 申告書の作成を IRS に任せることに納税者が不信感を持っていること。
- ニ . 制度の対象となる納税者の多くが還付申

告をしており、早期に還付金の支払いを受けるために、早い時期（1、2 月）に申告する者の割合が高いこと。（確定申告期限まで待つことは納税者の利益に反する。）

両制度に共通して指摘されていること

- イ . 現行税制の大幅な改正が必要であり、執行だけでは対応できないこと。
- ロ . 申告不要制度の導入によって個人納税者の負担が軽減しても、源泉徴収義務者や税務当局の負担が増加することが予想され、全体で見ると確定申告にかかる負担は変わらないのではないか。
- ハ . 納税者の負担軽減のためには、電子申告の普及と税制の簡素化をさらに推進することが効果的であり、また、そのことが申告不要制度を導入する上での障害を除去することになる<sup>19</sup>。

なお、上記の問題点は税制全体との整合性や経済的な負担の観点等からの指摘であるが、申告納税制度のあり方という観点からの問題点も指摘されている。前述した大統領諮問委員会の本件に関する公聴会では、「税は目に見える、痛みを感じるものでなくてはならず、申告不要制度は増税を容易にする」という主張<sup>20</sup>もあった（2005 年 5 月 17 日開催の公聴会）他、第 2 次世界大戦中の源泉徴収制度の導入に参画した Milton Friedman 博士も「源泉徴収制度は徴税の便宜のために導入されたが、第 2 次大戦後に源泉徴収制度を廃止していれば現在の大きな政府はなかった」旨の発言をしている（2005 年 3 月 31 日開催の公聴会）。

また、申告不要制度は、税務関連産業の利害にも影響することが考えられる。1990 年代の調査では、申告書作成業界の代表は、彼らの顧客は、IRS が正確な申告書を作成することができるかについて懐疑的であり、申告不要制度が導入されても、引き続き申告書作成業者を利用するであろうとの発言もして

いる<sup>21</sup>。しかし、事前印刷申告書制度を最近試行的に導入したカリフォルニア州では、確定申告ソフトの大手メーカーが、同制度（Ready Return Filing Program）に反対する政治家に多額の政治献金をするなどして反対運動を展開しており<sup>22</sup>、将来申告不要制度を導入する場合には慎重論を展開することも予想される。

### ・申告書作成業者の隆盛

#### (1) IRS の納税相談体制

米国は、日本の約 27 倍という広い国土であるが、納税者が利用できる IRS の施設は、税務相談室を含めても約 400 箇所しかない<sup>23</sup>。（人口 800 万人のニューヨーク市でさえ、3 箇所しかない。）また、これらの施設では、納税者は各種の相談をできるが、申告書の作成を求めることができるのは、所得が 3 万 9 千ドル未満の者に限定されており（2006 年分）2006 年における申告書作成件数は、21 万件<sup>24</sup>（全体の申告書の 0.2% 未満）である。電子申告の普及に伴い IRS 施設における申告書作成は低下してきているが、2001 年にさかのぼっても 79 万件であり、税務当局の施設において作成される申告書の割合は、従来から極めて少なかったといえる。なお、申告書は、これらの施設ではなく、所定のサービスセンターに送付する必要がある。（たとえば、ニューヨーク市に住んでいる納税者は、申告書の種類に応じて、マサチューセッツ州やテキサス州のセンターに送る必要がある<sup>25</sup>。）

#### (2) 申告書作成業者の役割

2006 年分所得税申告の総数の約 62% に当たる約 8 千 2 百万件の申告書が作成業者（広義）によって作成されている。また、約 8 千 2 百万件の申告書の約 3 分の 2 が電子申告によるもので、電子申告利用割合の増加に寄与している<sup>26</sup>。米国では、有料で連邦所得税の申告書を作成することになんらの資格や登

録を求めているため、作成業者には、弁護士、公認会計士、Enrolled Agent のように資格が必要で、IRS に対して納税者を代理するには IRS への登録が必要な Practitioner といわれる者と、H & R Block 社に代表される、いわゆる代書業者といわれる、資格を要しない（IRS にも登録を要しない）者が含まれる。1999 年の IRS の推計では、作成業者の総数は、120 万人である<sup>27</sup>が、そのうち、無登録の業者は、30 万人から 60 万人とされている<sup>28</sup>。本稿では、所得税の申告書作成の大部分を担当している資格を要しない作成業者（狭義）を中心に取り上げる。

#### (3) H & R Block 社

申告書作成業者の最大手である H & R Block 社（以下「ブロック社」という。）は、2007 年の確定申告では、約 2 千万件の申告書を作成し、その手数料だけで、25 億ドル（約 3 千億円）に上っている<sup>29</sup>。同社は、1955 年以来申告書作成業を行っているが、同社がこのように大きなシェアを維持している原因としては、まず、膨大な店舗網が考えられる。昨年の確定申告期間中は、全米で約 1 万 2 千箇所で作成サービスを提供している<sup>30</sup>。納税者が利用できる IRS の施設が全米で 400 箇所しかないことを考えると、納税者にとっては、より利用しやすいサービスといえる。また、手数料は 1 件当たり平均 165 ドル（2007 年）であるが、低所得者層も、Earned Income Tax Credit（以下「EITC」という。）<sup>31</sup>等により還付を受けるケースが大半であるので、この程度の手数料であれば、大きな負担とはいえないとも考えられる。

ブロック社の他の特徴としては、同社が作成した申告書が、後日 IRS や州当局により非違を指摘された場合には、加算税および延滞税を同社が負担するが、顧客がさらに 29 ドル払えば、同社が税務調査の立会いをする他、非違の原因が同社にある場合は、追徴税額の最大 5 千ドルまで負担するという

「Peace of Mind (心の平穩)」サービスも提供している。

また、合計 69 時間の所得税入門セミナー (授業料は、約 200 ドル) を全美各地で開催しており、修了者の中から確定申告期の従業員を採用することもある。

#### (4) 申告書作成業者にかかる問題点

申告書作成業者が個人の確定申告において果たしている役割には、大きなものがあり、電子申告によって提出された申告書のうち 70% が広義の申告書作成業者によるものである<sup>32</sup>。また、作成業者を利用した納税者の中から抽出した者に対して、GAO が 2003 年に行ったアンケート調査では、77% の回答者が、作成業者は正しい申告をしていると評価している<sup>33</sup>。

しかし、申告書作成業者 (狭義) については、次のような問題点が指摘されている。

##### 過少申告あるいは過大申告

GAO が 2006 年に都市部にあるチェーン店方式の作成業者の店舗で行った覆面のサンプル調査では、調査対象の 19 箇所全てで、作成された申告書に非違が把握された<sup>34</sup>。非違の内容としては、不正確な事実確認に基づいた税額控除の請求等による所得の過少申告や実額控除が有利であるのに、概算控除を選択したことによる所得の過大申告などがある。限定的なサンプル調査の結果を一般化することには慎重でなければならないが、IRS が 2001 年に行った申告水準調査<sup>35</sup>でも、作成業者が作成した申告書の非違割合は 56% で、納税者自身が作成した申告書の非違割合 47% より高いことが判明している。年間 8 千万件以上の申告書を作成業者が作成していることを踏まえると、申告書作成業者によって作成されている不正確な申告書の枚数が相当多いことが予想される。<sup>36</sup>

##### 還付金担保ローン (Refund

Anticipation Loan (以下「RAL」という。)  
RAL は、申告書作成業者に還付申告書の

作成を依頼した納税者に対して、還付金を担保として、手数料分を前取りして差し引き、貸し付ける商品である。民間機関の調査では、2005 年には、960 万人が RAL を利用し、総計で 9 億 6 千万ドル、一人当たり、100 ドルの手数料を払っている<sup>37</sup>。RAL は、IRS による還付金の支払いが申告書提出から数週間を要していた時期からの商品であるが、電子申告を利用すると、現在は、申告から 3 週間で還付金が支払われ、さらに銀行振り込み (Direct Deposit) を利用すると 10 日から 2 週間で支払われることを考えると、100 ドルの手数料は還付金の額によっては、年利換算で 100% を超える利率に相当することになる。RAL の利用件数は、2005 年に大幅に減少しており (前年比 22% 減) 多くの利用者から訴訟を提起されたブロック社は、新しいタイプの RAL では手数料を引き下げている。低所得者層にとっては、一日も早く還付金を受け取りたいことから、この RAL が利用され続けているのであろうが、低所得者層の勤労者に対する社会政策でもある EITC 等の相当部分が申告書作成業者に流れていることになる。

#### (5) 申告作成業者に対する規制の動き

申告書作成業者が納税者の負担軽減のためにこれまで果たしてきた役割にもかかわらず、上記の問題点等もあり、納税者の保護及び適正な課税確保の観点から、作成業者に対する規制の動きが強まっている。

狭義の作成業者は、資格も要しない上、IRS への登録も不要なため、現時点で行われている IRS による主な規制は、作成業者に対する税法上のペナルティ<sup>38</sup>の賦課、悪質な業者の刑事訴追である。

近年は、州によっては、すべての申告書作成業者に対して、一定の資格や毎年の研修を義務付けるところも出てきており<sup>39</sup>、また、IRS の納税者擁護委員会も年次報告書で、納税者保護のため、能力だけでなく犯罪歴など

の前歴調査も行う免許制の導入を勧告している<sup>40</sup>。

なお、IRS は、一般の納税者に対して、申告書作成業者を選ぶ上での留意事項<sup>41</sup>をホームページ上で示しているが、同文書は、無資格、無登録の作成業者よりも資格があり IRS に登録している作成業者を使うように勧めている他、誰が申告書を作成した場合でも、納税者本人が申告書上の情報について法的に責任を負い、脱税の場合、最高 5 年の服役及び 25 万ドルの罰金の刑事罰が課されることを明記して注意喚起している。また、納税者は、IRS に作成業者の過去の懲戒処分歴を照会することができる。

## ・ ボランティア

(1) 確定申告期におけるボランティアの役割  
米国民のボランティアに対する高い意識と IRS の支援体制もあいまって、確定申告期にボランティアが果たしている役割には大きなものがある。

2006 年の確定申告では所得税申告書全体の約 2% に相当する約 227 万件の申告書がボランティアによって作成されている<sup>42</sup>。これらの申告書作成のボランティア活動は、全米約 1 万 2 千箇所で行われ、約 7 万人のボランティアが参加している。

IRS が関与している申告書作成ボランティア活動には、低所得者向けの VITA (Volunteer Income Tax Assistance Program) と高齢者向けの TCE (Tax Counseling for the Elderly) がある。

### VITA

年間所得 3 万 9 千ドル以下 (2006 年分) の中低所得者で自分では申告書を作成できない納税者に対象としている。このボランティア活動は、地域の図書館、学校、ショッピングモールなど便利な場所で提供されており、多くの場所では、無料で電子申告をすることもできる。ボランティアは、大学生、口

ースクールの学生、会計士等の団体や退職者の団体等のメンバーで、IRS の提供する教材と講師による研修 (例年 12 月から 1 月に開催) と IRS の認定 (certificate) を受けなければならない。

### TCE

60 歳以上の高齢者を対象にした無料の申告書作成等のサービス。ボランティアは、IRS から補助金を受けている非営利団体の会員である退職者である場合が多い。IRS の補助金は、これらのボランティアの交通費や食費などの費用を支弁している。

TCE の中でもっとも大きなパートナーは、AARP<sup>43</sup> (全米退職者連盟) で、中低所得者層の高齢者向け申告書作成のボランティア活動に資金援助を行うだけでなく、その会員のうち、3 万 2 千人<sup>44</sup>が申告書作成のボランティアに従事している。

(2) ボランティアによる納税者サービスへのシフト

IRS は、税務相談室 (Taxpayer Assistance Center。以下「TAC」という。) における対面式の納税者サービスから、電話相談や IRS のホームページを利用した納税者サービスやボランティアによる申告書作成サービスに重点を移しつつある。TAC における申告書作成サービスの (IRS にとっての) コストが、1 件当たり 46 ドルであるのに対して、ボランティアの場合は、19 ドルであり、税法の質問についても、電話相談の方が、TAC の半額の 22 ドルのコストで済み、正確性、顧客満足度でも TAC より高いこと等がその理由として説明されている<sup>45</sup>。前述したように、IRS の施設において作成された申告書は、約 21 万件 (2006 年) であるに対し、同年のボランティアによって作成された申告書は、約 227 万件であり、2001 年の 95 万件の 2 倍以上に増加している。GAO も、申告書作成のように時間のかかる納税者サービスをより費用のかからない、しかも、納税者にと

ってより便利な VITA にシフトさせる IRS の取り組みを評価している<sup>46</sup>。

(3) ボランティアによる申告書作成の課題

一方、ボランティアによる申告書作成については、誤りが多いことが指摘されており、2007 年の確定申告のサンプル調査では、ボランティアによって作成された申告書が正確であった割合は 70%となっている<sup>47</sup>。また、VITA 等を利用できる中低所得層の納税者が依然として、有料の申告書作成業者を利用しており、前述したように、RAL の利用件数も多い。

これらの問題点を踏まえ、IRS が予算および人員面でもっとボランティア活動を支援すること、監督を強化することや中低所得者や高齢者にこのプログラムを周知し、利用しやすくさせることなどが、納税者擁護委員会等から勧告されている<sup>48</sup>。具体的には、

イ . よくある間違いの発生防止のために、ボランティアの研修、認定を強化、厳格化する。

ロ . 老人ホームなどへの定期的な訪問や VITA 拠点の開設時間を夜間や週末に拡大する。

ハ . 潜在的なボランティア希望者に VITA 等を周知する。

ニ . すべての VITA 拠点を IRS に適切に登録させる。

ことなどが目標として掲げられている。

・わが国への示唆

(1) 申告書不要制度

あるべき論と納税者の負担の観点

わが国の現行税制と高いレベルのコンプライアンスを維持している源泉徴収義務者が精度の高い年末調整制度を可能にしている現状をどう評価するかは、論者によって異なるであろう。個人課税のあり方が今後仮に見直される場合には、「税負担を目に見えるものにするために、米国のような全員申告に

すべき」という考え方も予想されるが、それに伴う、納税者や行政側の負担増も踏まえた議論が必要であろう。

米国における電子申告利用割合が高い背景

現在わが国で年末調整により確定申告が不要となっている個人納税者は、約 4 千万人と考えられるが、これらの納税者が全て電子申告すれば、会員申告制度になっても理論的には、負担増の問題は相当解決できることになろう。また、2006 年分の確定申告では、電子申告の利用割合が前年の 14 倍の 2% (49 万件) に増加している<sup>49</sup>が、全員申告制度にして、新たに申告義務が生じた納税者すべてが電子申告をすれば、電子申告の利用割合は、60%を超える計算になり、2010 年度までに申告書全体の 50%を電子申告にするという政府目標をクリアできることになる。電子申告利用割合を高めるために全員申告にするのは本末転倒で論外であろうが、米国において電子申告を行っている個人納税者の相当部分が申告不要制度が導入されれば、同制度の対象となる給与以外に所得のない者であると考えられており<sup>50</sup>、日米の電子申告利用割合を比較する場合に考慮すべき要素であろう。

なお、現在米国では、年間所得が 5 万 2 千ドル以下 (2006 年分) の個人納税者に対して、無料で電子申告ができる「Free File」プログラムを IRS が提供しており、このプログラムの対象者は、個人納税者全体の 70%に相当する 9 千 5 百万人になるにもかかわらず、実際の利用者は、260 万人 (2007 年 3 月 13 日現在) にとどまっている<sup>51</sup>。既に述べたように、電子申告を利用して提出された申告書の 70%は、納税者本人ではなく、手数料を取る申告書作成業者 (広義) が作成したものである。

事前印刷申告書制度

事前印刷申告書制度は、現時点では、わが



国には不要であろう。ただ、法定調書によって国税庁に報告された情報を確定申告前に納税者に周知させることについては検討する余地があるかもしれない。すなわち、毎年確定申告後に行われている、申告書の誤りの是正を納税者に求める、いわゆる事後処理において、仮に非違の原因が申告書と源泉徴収票や支払調書等との不突合にあるのであれば、非違を未然に防ぐ上で有効な施策と考えられる。源泉徴収義務者等から納税者本人に法定調書の写しが確定申告前に送付されているので重複することになるが、それによって、事後処理の件数が減少すれば、加算税の賦課を免れることになる納税者だけでなく、税務当局にとっても、事後処理に要する事務量を实地調査に当てることができ、メリットがあることになる<sup>52</sup>。米国においても、法定調書(情報申告書)と確定申告書に不突合がある場合には、先ずは、文書照会(under-reporter program)により非違の是正が図られているが、事前印刷申告書制度の導入によって、かかる非違は正のコストを軽減できるメリットも指摘されている<sup>53</sup>。

## (2) 申告書作成業者

### 税務署における納税者サービスの差

IRS に無登録の申告書作成業者が長年にわたって確定申告において一定の役割を果たしてきているのは、前述したように、IRS よりはるかに多くの場所でサービスを提供していることや EITC などの税額控除により低所得者層も還付金を得られるので一定の手数料を払うことに抵抗がないということなどが原因であろうが、何よりも、納税者の IRS に対する不信感が影響していると考えられる。わが国のように確定申告期に多数の納税者が税務署を利用するのは<sup>54</sup>、税理士会や関係民間団体、地方税当局と連携しながら、税務署を挙げて納税者サービスに万全を期すべく、長年にわたって努力をしてきた国税当局の努力の成果であり、納税者の信頼感

の現れと肯定的に評価すべきであろう。もっとも、「納税者に優しい税務署」が続く限り、これまで税務署で確定申告をし、税務署の対応に満足してきた納税者のうち電子申告に移行していく納税者の割合が短期間で増加していくことは予想しがたいのではないかと考えられる<sup>55</sup>。

申告書作成業者に対する規制、監督の強化への資格も要しない上、IRS への登録も不要という米国の現行制度の下では、申告書作成業者(狭義)によって作成された申告書に非違が多いのは当然とも言え、申告書作成に資格要件を課す米国の動きは、遅きに失したともいえる。

なお、近年、米国では、税務に関連する弁護士や公認会計士等(以下「税務実務家」という。)の職業倫理が問題とされている。無登録の作成業者は対象ではない<sup>56</sup>が、税務実務家に対する監督強化のために、2003年に、Office of Professional Responsibility が IRS に設置され、Circular230(税務実務家の業務規範)の遵守状況を監督し、必要な場合は、資格剥奪などの懲戒処分を行っている。また脱税に関与した税務実務家等への刑事訴追も、2006年度には、153件について行われ、同年度に下された判決109件の89%が実刑判決(平均18ヶ月の服役)となっている<sup>57</sup>。税理士法第1条に示されているように、高い職業倫理に基づき、税法を遵守した適正な申告と納税者の権利保護に貢献しているといわれている、わが国の税理士制度からは、想像しがたい状況であるが、納税者の遵法精神に日米間で極端な差がないとすれば、税務実務家の脱税への関与状況(刑事訴追の状況)についての日米間の大きな差は興味深い。

## (3) ボランティア

### 税理士法との関係

税理士法が、無償による申告書の作成も税理士以外の者が行うことを禁じている(同法52条)ため、わが国では、ボランティアに

よる申告書作成は認められないと解されている。

#### 予想されるメリット

厳冬期であるにもかかわらず、税務署に出かけている納税者、特に高齢者にとっては、自宅の近所の公民館、図書館等でボランティアによる申告書作成の補助を受けることができるようになれば、現在よりも便利になることは否定できないであろう。また、これらの従来は税務署の納税相談会場に来ていた納税者が税理士に申告書の作成を依頼することはまれであろうし、ボランティアによる作成補助を還付申告等の平易なものに限定すれば、税理士の職域を侵害することにもならないであろう。現在も税理士会による無料相談が確定申告期にショッピングモールなどで開催されており好評を博しているとのことであるが、この税理士会によるボランティア活動を拡大していくことには、繁忙期でもあり、限度があるであろう。

近年のボランティア活動に対する国民の意識の高まりを考慮すると、退職者や大学生を中心に申告書作成ボランティア希望者は十分に確保できると考えられるし、ボランティアに対する研修等を通じて、ボランティア自身の税に対する知識が高まることも期待できる。

#### 検討に当たっての留意点

この問題は、これまで行われてきた税理士会による税務援助や青色申告会等の活動との補完関係を考える必要もある他、間違った申告書を作成した場合の責任を誰が取るのか、国税庁の監督を受けない無資格者による申告書作成を如何に防止するかなど、解決すべき事項が多くあり、仮に検討する場合であっても、慎重な議論が必要であろう。

あくまでも仮定の議論であるが、たとえば、税理士会が国税庁の委託を受けた上で、有志の税理士が中心になって、ボランティアに対する研修、ボランティアによる納税相談の監

督を行えば、現行の税理士法の枠組みを維持しつつ、納税者の利便を向上させ、さらに確定申告期の税理士の負担を増やすことなく、税理士の社会的地位のさらなる向上につながるのではないかと考えられる。また原則として、電子申告によることで間違いを少なくし、併せて、電子申告割合を高めることができる。青色申告会等と共催するという形もありえよう。

#### 4. おわりに

米国の税制や税務執行を研究することは、わが国が税制や税務執行を考えていく上で有意であることが多い。しかし、留意しなければならないのは、税制全体、税務執行あるいは、民間の税務関連産業の実態についてのわが国との差異を踏まえた上でわが国が導入すべき制度、施策を検討する必要があることである。単純に米国並みの水準を求めるとか特定の制度や施策を導入するとかえって、税務行政上の効率面だけでなく、納税者の負担や申告水準等にも負の影響を与える可能性がある。

米国において、納税者のコンプライアンスコストを如何に減少させるかという観点から、長年にわたって続いてきた全員申告制度の見直しが行われていることやこれまで規制が厳格でなかった申告書作成業者に対して、納税者保護の観点から、税務当局による規制、監督が強化されてきていることも示唆的である。

(文中の意見は、筆者の個人的な見解である。)(了)

<sup>1</sup> IRS「Filing Year 2007 (Tax Year 2006) Report」(2007年8月24日)。なお、課税最低限を下回る所得の納税者も還付申告をする場合が多い。

<sup>2</sup> John L. Guyton 他「Estimating the Compliance

Cost of the U.S. Individual Income Tax」(2003年5月)

<sup>3</sup> 前掲注 1。

<sup>4</sup> Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act of 1998。

<sup>5</sup> Tax Reform Act of 1986。

<sup>6</sup> President's Advisory Panel on Federal Tax Reform

<sup>7</sup> 2005年5月17日。

<sup>8</sup> 国税庁「国税庁レポート2006」48頁。

<sup>9</sup> 会計検査院の本来の任務を適切に表現するために、創設以来83年間使用した名称を変更した由。Roll Call誌(議会関係者の間で専ら購読される専門誌)2004年7月19日号に掲載された検査院長 Davis M. Walker 氏の投稿記事「GAO Answers the Question: What's in a Name?」が名称変更に至った経緯を説明している。

<sup>10</sup> GAO「Tax Administration-Alternative Filing Systems」(1996年10月)4,5頁。国によって、制度の具体的内容は異なる。

<sup>11</sup> OECD, CTPA「Using Third Party Information Reports to Assist Taxpayers Meet their Return Filing Obligations - Country Experiences With the Use of Pre-Populated Personal Tax Returns」(2006年3月)4頁。

<sup>12</sup> 前掲注 11。13頁。

<sup>13</sup> 同法第1582条。

<sup>14</sup> 同法第2004条。

<sup>15</sup> 年末調整制度と当局調整制度を含む。

<sup>16</sup> President's Advisory Panel on Federal Tax Reform「Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System」(2005年11月)。

<sup>17</sup> 米国財務省「Return-Free Tax Systems: Tax Simplification Is a Prerequisite」(2003年12月)

<sup>18</sup> 前掲注 17。16頁。

<sup>19</sup> 上記イの事務処理上の問題は、情報申告書の電子申告化などにより、解決できる可能性があると考えられる。

<sup>20</sup> Americans for Tax Reform 会長の Norquist 氏の発言。

<sup>21</sup> 前掲注 10。19ページ。

<sup>22</sup> San Francisco Chronicle「Tax board votes to extend ReadyReturn pilot program-Software firms, rights groups say move is illegal」(2006年12月5日)

<sup>23</sup> IRS ホームページ。

<sup>24</sup> GAO「2007 Tax Filing Season-Interim Results and Updates of Previous Assessments of Paid Preparers and IRS's Modernization and Compliance Research Efforts」(2007年4月)16頁。

<sup>25</sup> 元 IRS 職員に確認したところ、納税者が IRS の施設に申告書を持参した場合は受け取る由。

<sup>26</sup> 前掲注 1。なお、実際に作成業者によって作成された申告書で当該業者の署名のないものは、62%の中に含まれない。

<sup>27</sup> GAO「Tax Administration- Most Taxpayers Believe They Benefit from Paid Tax Preparers, but Oversight for IRS Is a Challenge」(2003年10月)3頁。

<sup>28</sup> GAO「Paid Tax Return Preparers-In a Limited Study, Chain Preparers Made Serious Errors」(2006年4月)1頁。

<sup>29</sup> ブロック社の2007年5月10日付プレスリリース。

<sup>30</sup> 10年前に筆者が見聞したところでは、都市部の利用者が多い店舗は、週7日24時間営業のところもあった。

<sup>31</sup> 低所得の勤労者を対象にした税額控除。控除しきれない額は、納税者に還付(支給)される。2006年分所得については、夫婦合算申告を選択していて、扶養する子供が2人以上の場合、同控除の適用を受けることができる所得の上限は、38,348ドル、また、税額控除は、最大4,536ドル。

<sup>32</sup> 前掲注 1。

<sup>33</sup> 前掲注 27。4頁。

<sup>34</sup> 前掲注 24。19頁。

<sup>35</sup> National Research Program。

<sup>36</sup> 前述したように、ブロック社は、自社で作成した申告書について IRS によって非違が発見された場合、延滞税や加算税分を顧客に払うことになっているが、本来よりも多く税額を払っている場合には、顧客自らが非違に気がつくことは通常少ないと考えられる。

<sup>37</sup> Consumer Federation of America の2007年2月5日付プレスリリース。

<sup>38</sup> わが国とは異なり、過少申告等の場合には、納税者への加算税とは別に、IRS は、業者の帰責事由の程度によって、1件当たり50ドルから1千ドルを賦課することができる。(Internal Revenue Code 第6694条、6695条。)いわゆる偽りその他の不正に該当する悪質な場合には、作成業者に対して、最大10万ドルと最高3年の服役という刑事罰が課される(同7206条)。

<sup>39</sup> 前掲注 28。13、14頁。

<sup>40</sup> IRS Taxpayer Advocacy Panel「2006 Annual Report」84頁。

<sup>41</sup> Tips for Choosing a Tax Preparer

<sup>42</sup> IRS Data Book 2006

<sup>43</sup> American Association of Retired Persons。会員資格は、50歳以上で、現在3千9百万人の会員がいる。退職者の利益擁護のための政治活動

から、文化活動、税も含めた様々なボランティア活動等を行っている。

<sup>44</sup> AARP ホームページ。

<sup>45</sup> IRS 2005年5月27日付プレスリリース。

<sup>46</sup> 前掲注24。16、17頁。

<sup>47</sup> 前掲注24。17頁。

<sup>48</sup> 前掲注40。86、87頁。

<sup>49</sup> 国税庁「平成18年分の所得税、消費税および贈与税の確定申告状況について(記者発表資料)」(2007年5月)

<sup>50</sup> 1999年分の申告データに基づく財務省の推計ではあるが、財務省の電子申告した納税者の半分が申告不要制度の対象となりうる。前掲注17。24頁。

<sup>51</sup> IRS 2007年3月14日付プレスリリース。

<sup>52</sup> もっとも、誤りの原因が計算誤りや控除の適用誤りであれば、確定申告前に国税庁から納税者に法定調書を送付する意義はないことになる。

<sup>53</sup> 前掲注10。13頁。

<sup>54</sup> 国税庁は、確定申告書の税理士作成分、郵送分、税務署での作成分等の内訳を公表していないが、国税庁レポート2005によれば、税務署を中心に設定されているタッチパネルによって作成された申告書が2004年分では、407万件あったことから、少なくとも確定申告書全体の4分の1は、税務署及び地方税当局の納税相談会場で作成されたと考えられる。

<sup>55</sup> 米国のように自分で申告書を作成し郵送していた、あるいは申告書作成業者に依頼していた納税者が多い場合には、紙媒体での申告よりも還付金の受け取りが早くなる等のメリットがあり、平易で安価な電子申告の環境が整備されれば、その利用割合が増加するのは当然であろう

<sup>56</sup> IRSの小規模企業/自営業者局(Small Business/Self Employed Division)のCompliance Divisionが担当。

<sup>57</sup> IRS プレスリリース「Tax Return Preparer Fraud」(2007年1月)