

講演録

税務行政を取り巻く環境の変化と国税当局の対応

前 税 務 大 学 校 長
荒 井 英 夫

SUMMARY

平成 24 年 5 月 8 日、当時税務大学校長であった荒井英夫氏が、同年 4 月に国税職員として採用された国税専門官基礎研修生（第 42 期）に対して、「税務行政の現状と課題」と題して講話を行った。

同氏は、まず、「国民から信頼される税務行政」の重要性とそのための不断の努力の必要性を説いた上で、その不断の努力の具体例として、近年における税務行政を取り巻く環境の変化を説明し、それに対する国税当局の取組方針と具体的な取組みを納税環境整備、内部事務、調査・徴収事務、職場環境、国税のシステムに分けて、分かりやすく説明された。

国税の適正・公平な課税と徴収の実現を図るための国税当局の取組みと実績については、「国税庁の実績の評価」や各種の報道発表資料において公表されているが、税務行政を取り巻く環境の変化とそれに対する国税当局の具体的な取組みを分かりやすく述べたものは必ずしも多くない。

そこで、これらについて広く理解していただくことが有意義であると考え、同氏の了解を得て、編集部において、必要に応じて加筆等をした上で、「税務行政を取り巻く環境の変化と国税当局の対応」と題し、講演録として紹介することとした。（平成 24 年 7 月 31 日税務大学ホームページ掲載）

（税大ジャーナル編集部）

本内容については、すべて執筆者の個人的見解であり、税務大学校、国税庁あるいは国税不服審判所等の公式見解を示すものではありません。

目 次

はじめに	20
1 税務行政の外部環境の変化	21
2 国民からの負託と大きな取組方針	24
(1) 国民からの負託	24
(2) 三つの大きな取組方針	25
3 納税環境整備に係る取組み	26
(1) 納税者サービスの IT 化	26
(2) 税務相談の見直し	30
4 内部事務に係る取組み	32
5 調査・徴収事務に係る取組み	34
(1) 調査の見直し	35
(2) 調査以外の手法の活用	36
6 職場環境の整備	37
7 国税のシステム	38
おわりに	39

はじめに

本日は、皆さんに、「税務行政を取り巻く環境の変化と国税当局の対応」ということで、お話をさせていただきます。

最初に、国税の組織にとって、「国民から信頼される税務行政」を行っていくことが非常に重要だと考えていますので、そのことからお話させていただきます。行政にとっての力の源泉は何なのかということを考えると、それは国民からの信頼だと思います。仮に、国民からの信頼を失ってしまったところで行政を行っていくような事態になったら、職員がいくら真面目に仕事をしてもなかなか国民の納得が得られない、また、そのような職場で働く職員自身のモチベーションも上がらないということになってしまい、行政を行っていくためのコストが非常に大きなものとなってしまいます。したがって、行政を円滑に実施していくためには、国民からの信頼ということが非常に重要だということになります。

では、「国民から信頼される税務行政」を行うためにはどうすればいいのかということですが、二つあると思います。

第一は、あえて言うまでもないことかもしれませんが、職員一人一人が国民から信頼される職員になることです。具体的には、国税職員の場合には、国税の仕事である税法の適用についての専門性を高めることと、公務員としての規律をしっかりと守ることの二つが重要です。また、そのような職員から成り立っている組織が、「国民から信頼される税務行政」を行えるということになります。

第二は、「国民から信頼される税務行政」を行っていく努力を継続していくことです。今、国税の組織が行っている税務行政は、国民から信頼されていると思いますが、ここで、よく理解していただきたいのは、今行われている「国民から信頼される税務行政」は、努力を何もしないで行われている訳ではないということです。これは、長い間、先輩達が、い

ろいろな時代の変化にこの組織を適応させるための努力を積み重ねてきた結果として、今ここにある訳です。ですから、その努力を怠ってしまえば、今国民から信頼されている税務行政も、いつか国民の信頼を失ってしまうことにもなりかねないのです。皆さんは、これからこの国税の組織で長く働く訳ですが、このことをよく理解した上で仕事をしていただきたいと思います。

我が国の税務行政は、ここ 5 年くらいで、非常に大きく変わってきています。これは、税務行政の外部環境が大きく変化しているため、従来のやり方のままで税務行政を行っていかないと考えて、時代の変化にこの組織を適応させるための努力を行ってきた結果なのです。このような「国民から信頼される税務行政」を継続していくための具体的な努力を皆さんに理解していただいて、引き継いでいっていただきたいと思っています。そのため、これから、「税務行政を取り巻く環境の変化と国税当局の対応」ということで、ここ 5 年くらいの中に国税の組織が何を考え、どのように税務行政を変えてきたのかについて、国税当局における外部環境の変化への対応を多くの関係者の中の一人として実際に行ってきた者の視点から、個人的な見解も含めてお話をさせていただきます。

また、国税当局は、税制の円滑な実施という国の基本的な機能を支えています。今、税務行政の外部環境が非常に大きく変化してきていて、国税当局の業務の効率化の努力だけでは対応しきれないというような状況も今後は考えられます。そのような場合には、国税当局の枠を超えた、いろいろな対応を取っていかねば、国の基本である税制の円滑な実施が損なわれてしまうことにもなりかねません。したがって、国税の組織にとってみると、外部環境が大きく変化している中で、国税当局がどのような努力をしてきて、

どこまでできているのかということ、その限界も含めて外部に発信していく必要性が非常に高まっていると思っています。そこで、国税当局の取組みの現状について、どういう形で発信していくのかというようなことも念頭に置きつつ、これから皆さんに近年の国税当局の取組みについてお話をしていこうと思います。

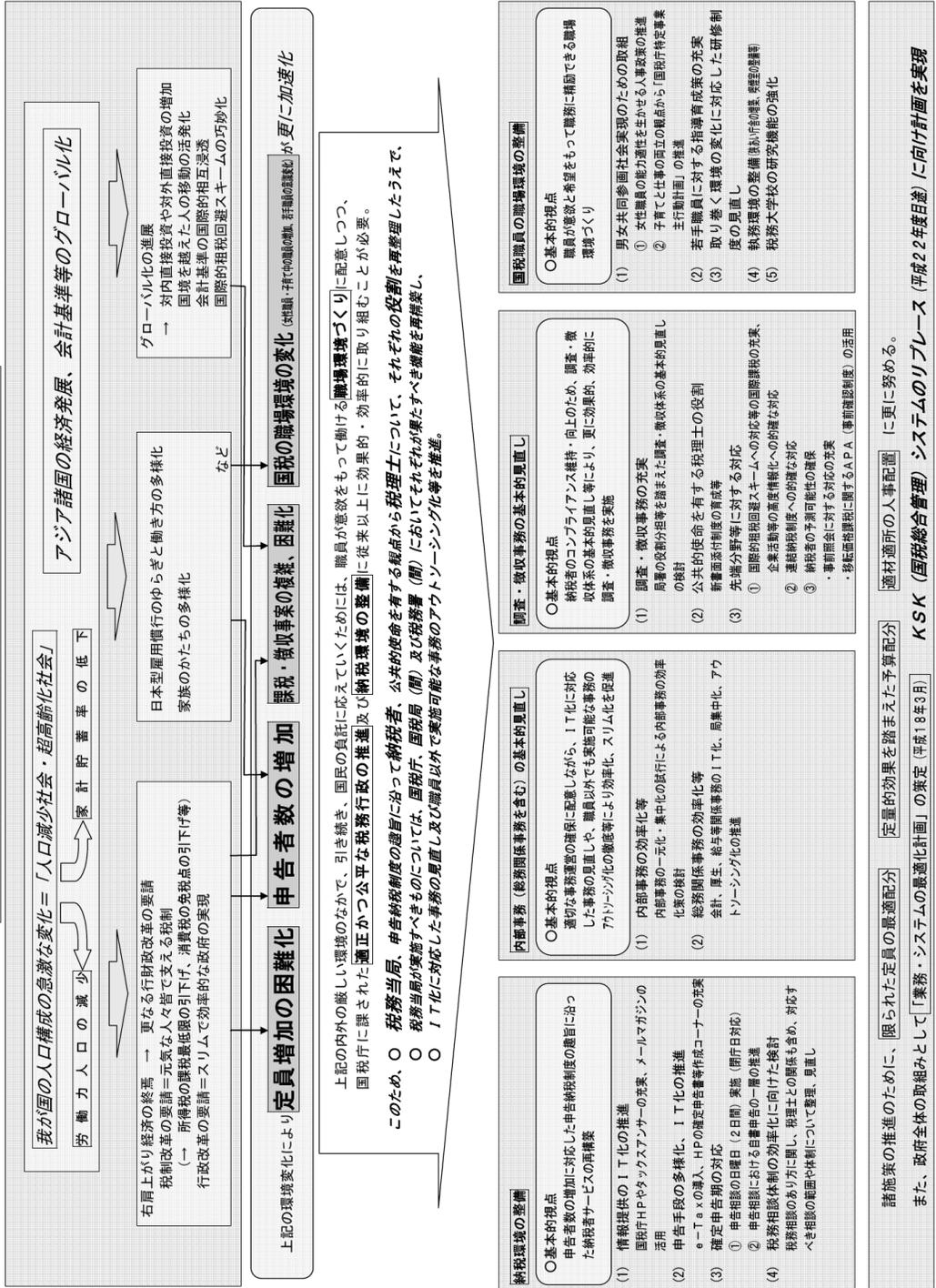
1 税務行政の外部環境の変化

まず、近年の国税当局の取組みの全体を理解するための参考として、図表 1 と図表 2 をご覧ください。この資料は、平成 17 年 3 月に開催された第 7 回国税審議会に、国税当局が税務行政の動きを説明するために提出した資料です。国税当局が、その当時までに行ってきた様々な取組みや議論を踏まえて、その置かれている外部環境の変化やそれに伴って直面することになった課題、更にはそれに対する対応の方向性を示したものです。近年の国税当局の各種の取組みは、基本的にはこの方向性に沿って実施されているものが多いので、この資料に基づいてお話しすることがその全体像を理解するためには分かり易いのではないかと思います。少し古い資料ではありますが紹介させていただくことにしました。

図表 1 の上段部分を見ていただくと、税務行政を取り巻く環境の変化として、一つ目としては、我が国の少子高齢化社会への移行とそれに伴う右肩上がりの経済の終焉などによって財政状況の悪化や働き方・家族のかたちの多様化が進展していること、また、二つ目としては、経済のグローバル化が進展していることの二つが大きなものとしてあげられています。このような大きな変化は、税務行政にもいろいろな影響を与えていて、国税当局に対して、定員増加の困難化、申告者数の増加、課税・徴収事案の複雑困難化、国税の職場環境の変化という課題をもたらしています。

図表 1

税務行政を取り巻く環境の変化と国税庁の対応について



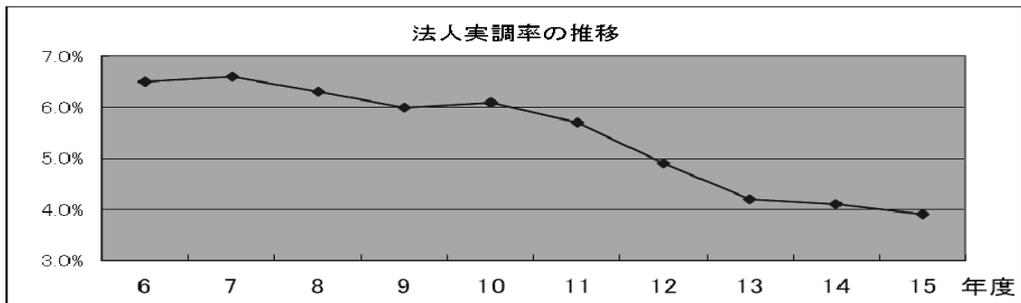
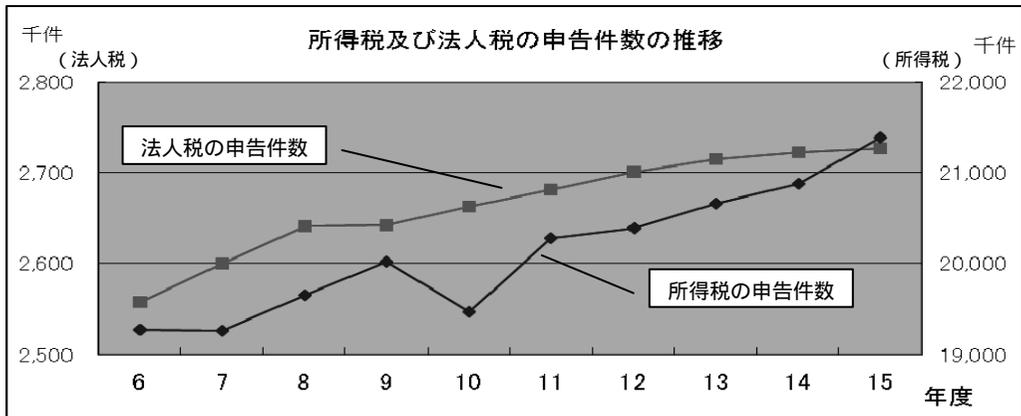
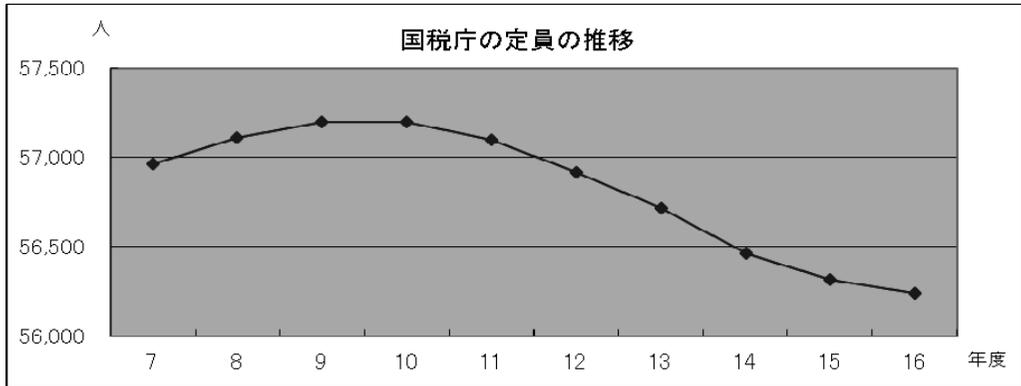
出典：第7回 国税審議会 資料2【平成17年3月4日開催】より。

<http://www.nta.go.jp/kohyo/katsudou/shingi-kenkyu/shingikai/050304/shiryo/pdf/02.pdf>

そして、申告者数の増加は、国税当局の業務の量的な増大要因であり、課税・徴収事案の複雑困難化は、業務の質的な増大要因となっています。このような業務の量・質両面での増大と我が国の厳しい財政事情からの定員増加の困難化は、国税当局が税制の円滑な実施に関して担っている役割に対して、大きな負の影響を与えています。また、この国税

当局が直面する課題を理解する上で重要な点は、これらの課題が、我が国の少子高齢化や経済のグローバル化といった経済社会の大きな変化に起因している面があるため、中長期的にもこの傾向が継続すると予想され、国税当局はこのような厳しい外部環境の中で仕事をしていかなければいけないということです。

図表 2



出典：第7回 国税審議会 資料2【平成 17年 3月 4日開催】より。

<http://www.nta.go.jp/kohyo/katsudou/shingi-kenkyu/shingikai/050304/shiryo/pdf/02.pdf>

少し計数的な面を見ていただくために、図表2を見てください。平成17年当時の資料なので、最近の状況を反映していませんが、国税庁の定員は、厳しい財政事情のため、平成9年度がピークで、平成18年度までの9年間に1,000人を超える定員が減少しており、その後は微増にとどまっています。また、所得税や法人税の申告件数は、最近では増加に歯止めがかかっていますが、国税の申告件数全体としては増加傾向が継続しています。また、今お話したように、定員の増加が困難化している中で、経済のグローバル化などによって調査・徴収事案の複雑困難化が進展しており、例えば、法人に対して1年間にどれくらいの割合で調査をしているのかを示す「法人実調率」は減少傾向となっています。

2 国民からの負託と大きな取組方針

このような厳しい外部環境の中で、国税当局が引き続き国民の負託に応えていくために平成17年当時考えられたのは、従来のような個々の業務の効率化の積重ねによる対応ではなく、組織全体を視野に入れた大きな戦略性を持った対応が必要であるということでした。

(1) 国民からの負託

戦略的な対応を行っていくためには、まず、国税当局が何を国民から負託されているのかということを中心に整理する必要があります。国税庁の任務は、財務省設置法第19条により、「内国税の適正かつ公平な賦課及び徴収の実現を図ること」とされています。図表1の中段部分にあるように、この任務を果たすために、具体的には、「納税環境の整備」と「適正かつ公平な税務行政の推進」を行っていくことが求められています。

この国税当局に求められている二つは、申告納税制度を支えるために必要不可欠のものです。申告納税制度の下では、納税者が自ら

申告・納税を行うことになりませんが、納税者の中には、税制に関する知識が十分でない方や申告書の作成・提出・納税についての経験のない方も多くいるため、このような納税者の申告・納税を支援するための体制の整備、すなわち「納税環境の整備」が必要になります。また、調査や滞納整理が的確に実施されないと、納税者の納税に関する公平感の維持が困難となり、正しく申告している方が「じゃあ、自分も正しく申告しなくてもいいのだろう。」ということになってしまい、納税者が自ら正しく申告すること自体の確保が困難になってしまいます。こうなると、申告納税制度は円滑に実施されなくなってしまいますので、「適正かつ公平な税務行政の推進」が必要になります。なお、調査や滞納整理の実施に当たっては、法令に則って適正に行われる必要があることはいうまでもありませんが、ここでいう「適正」とは、このことを指しています。以上のことから、「納税環境の整備」と「適正かつ公平な税務行政の推進」の二つをきちんと行うことが、国税当局が国民から負託を受けていることになります。

そして、図表1の中段部分には、もう一つ、「職場環境づくり」ということが書かれていますが、国税の組織は基本的には「人」で成り立っています。企業のように工場があって機械があって仕事をするという職場ではありません。ほとんどが「人」で仕事をしている職場です。実際、国税庁の予算の約8割は人件費です。そのため、職員のモチベーションが高くないと、仕事が円滑に進まないということになりますので、「職場環境づくり」が重要となります。

以上をまとめると、図表1の中段部分の上にあるように、「職場環境づくり」に配慮しつつ、「適正かつ公平な税務行政の推進」と「納税環境の整備」に、従来以上に効果的、効率的に取り組むことが、国民からの負託を踏まえた、国税当局に課せられた目標ということ

になります。

(2) 三つの大きな取組方針

次に、この目標を着実に実施していくための三つの大きな取組方針が示されました。これが、図表1の中段部分の下にある、税務当局、申告納税制度の趣旨に沿って納税者、公共的使命を有する観点から税理士について、それぞれの役割を再整理したうえで、税務当局が実施すべきものについては、国税庁、国税局（間）及び税務署（間）においてそれぞれが果たすべき機能を再構築し、IT化に対応した事務の見直し及び職員以外で実施可能な事務のアウトソーシング化等を推進するという方針です。

の意味は、先程もお話したように、業務が量・質両面で増大しているにもかかわらず、定員が増えないという厳しい状況の中では、これまで行ってきた仕事のすべてを行っていくことができないこともあるので、国税当局が真に行うべきものは何なのかということを引きちん見極める必要があるということです。そして、その見極めは、申告納税制度は、納税者と税理士と国税当局の三者によって支えられていますので、申告納税制度の中における納税者の役割や税理士法において申告納税制度に関して公共的使命を有すると位置付けられている税理士の役割を引きちんと整理する中で行っていこうということです。

まず、納税者の役割については、申告納税制度の下では自ら申告することが期待されているということです。次に、税理士の役割についてですが、少し説明しますと、税理士法の第1条で、「税理士は、・・・独立した公正な立場において、申告納税制度の理念にそって、・・・租税に関する法令に規定された納税義務の適正な実現を図ることを使命とする。」と規定されています。ですから、税理士は、決して納税者側でも国税当局側でもない、独立した公正な立場で申告納税制度の理念に沿って業務を行うという位置付けになってい

ます。このような位置付けの下で、税理士法の第52条で、税理士業務はいわゆる無償独占となっています。無償独占というのは、お金をもらわなくても、すなわち無償であっても、税務書類の作成や税務相談などの税理士業務は、税理士以外はやってはいけないということです。納税者が必要としている時に税務書類の作成や税務相談などの支援が提供されることは、申告納税制度が円滑に実施されるためには不可欠なことです。無償独占であるということは、仮に、国税当局が納税者に対してこれらの支援を提供できない場合には、提供できるのは税理士以外にはないということです。ですから、この無償独占は、税理士によって、必要としている納税者に対して、これらがきちんと提供されることが予定されていると言えます。このように、申告納税制度の下で、税理士の役割は非常に大きく、また、公共性が高く、申告納税制度を国税当局と共に支える役割を担っているということが出来ます。

以上をまとめると、の意味は、申告納税制度の下での納税者や税理士の役割を今一度きちんと確認した上で、もう少し納税者の方や税理士の方に行っていただくことはあるのか、また、国税当局が行っていたもので足りないものはあるのか、そこを引きちんと整理して、国税当局が真に行うべきものを見極めていこうということです。

次に、で国税当局が真に行うべき仕事を整理した後は、それをどのように国税当局で処理するのかということになります。その処理方法の第一が、に書かれている内容です。国税当局が実施すべきものについては、国税庁、国税局及び税務署においてそれぞれが果たすべき機能を見直ししていくこととされました。それまで、国税当局の仕事のやり方は、各税務署において、その税務署で必要とされるすべての事務を行うことを基本としていました。例えば、物品の調達であれば、各税務

署で使用する文房具は税務署ごとに調達を行っていましたし、管内の納税者からの問合せへの対応も署ごとに行っていました。要するに、必要とされるすべての機能を各税務署に持たせることを前提にして、国税の仕事が成り立っていました。しかし、個々の事務によっては、税務署単位で行うより、地域の中心署や国税局でまとめて実施したほうが効率的なものもあります。そこで、そのような事務については、最適な場所に集めて実施しようということになりました。

更に、**①**で一番効率的に行える場所に配分された事務をどのように処理するのかということですが、それが処理方法の**②**で、**①**に書かれている内容です。IT化に対応した事務の見直しや職員以外で実施可能な事務のアウトソーシング化などを推進することによって、更なる効率化を図ることとされました。それまでも、国税の組織においてIT化やアウトソーシング化はかなりの程度進展していましたので、更なる効率化を行っていくためには、実際に行われている事務を単にIT化、アウトソーシング化していくのではなく、IT化、アウトソーシング化の効果が出やすいように事務のやり方そのものを見直すことによって行っていくということになりました。

このような、三つの大きな取組方針の下で、**①**の図表1の下段部分にあるように、**①** 納税環境の整備、**②** 内部事務の見直し、**③** 調査・徴収事務の見直し、**④** 職員の職場環境の整備の項目ごとに施策を行っていくこととされました。各項目について、更に一般的な言い方をすると、主として、**①**が納税者サービスの向上、**②**・**③**が納税者サービス以外の事務の見直し、**④**が職員のモチベーションの維持向上ということになります。ここに書かれている各項目内の施策については、平成17年当時に実際に実施されていたり、実施が予定されていた施策のように、具体的なレベルの施策もあれば、当時においては抽象的なレベルで

の方向性だけが示されてその後の議論の中で具体化されていくことになる施策もあります。

次に、この三つの大きな取組方針を踏まえて実施された主な施策について、お話をさせていただきます。

3 納税環境整備に係る取組み

まず、納税環境の整備についてですが、納税環境の整備とは、納税者の申告・納税を支援するための体制の整備です。具体的には、多数の納税者を対象とした、申告・納税に係る情報の提供、相談への対応、申告の支援などです。納税環境の整備に関しては、申告者数の増加に対応した申告納税制度の趣旨に沿った納税者サービスの再構築を行っていくことを基本的な視点として、各種施策を実施していくこととされました。具体的には、当時、インターネットが急速に普及していたので、インターネットを利用したサービスの提供などIT化を中心とした納税者サービスを構築することによって、納税者利便の向上と業務の効率化を図っていくこととされました。

(1) 納税者サービスのIT化

これからお話しする納税者サービスのIT化については、**①**の図表3を見ながら聞いていただければと思います。まず、納税者に対する申告・納税に係る情報の提供については、国税庁ホームページが大きな役割を担っています。このホームページでは、申告・納税に係る情報の提供だけでなく、申請・届出様式、所得税等の申告書作成システムである「確定申告書等作成コーナー」などの提供も行われています。国税庁ホームページの開設は、平成10年11月ですが、情報提供の中心として育てていくため、必要な情報に簡単にアクセスできるようにトップ画面を変更したり、有用なコンテンツを追加するなどの改善を行ってきた結果、**①**の図表4の上の図にあるように、年間アクセス件数が5年前の平成17年度に

は 7,800 万件、その前の平成 16 年度には 4,300 万件であったものが、平成 22 年度には 1 億 2,500 万件まで拡大してきています。

1 億件を越すアクセス件数があるということは、インターネットへのアクセスができる方に対しては、ほとんどこのホームページで情報提供のサービスが提供できていると考えられますので、納税者利便の向上と業務の効率化が図られていると言えます。

次に、申告の支援について見ます。法人の大部分は申告に税理士が関与していますの

で、国税当局による支援は、個人を中心に行われていますが、その中で大きな役割を果たしているのが、今お話しした「確定申告書等作成コーナー」と e-Tax と呼ばれている「国税電子申告・納税システム」です。「確定申告書等作成コーナー」は、平成 15 年 1 月に導入されましたが、納税者が画面に従って申告データを入力すると自動的に税額を計算して申告書が作成できるという大変便利なシステムです。

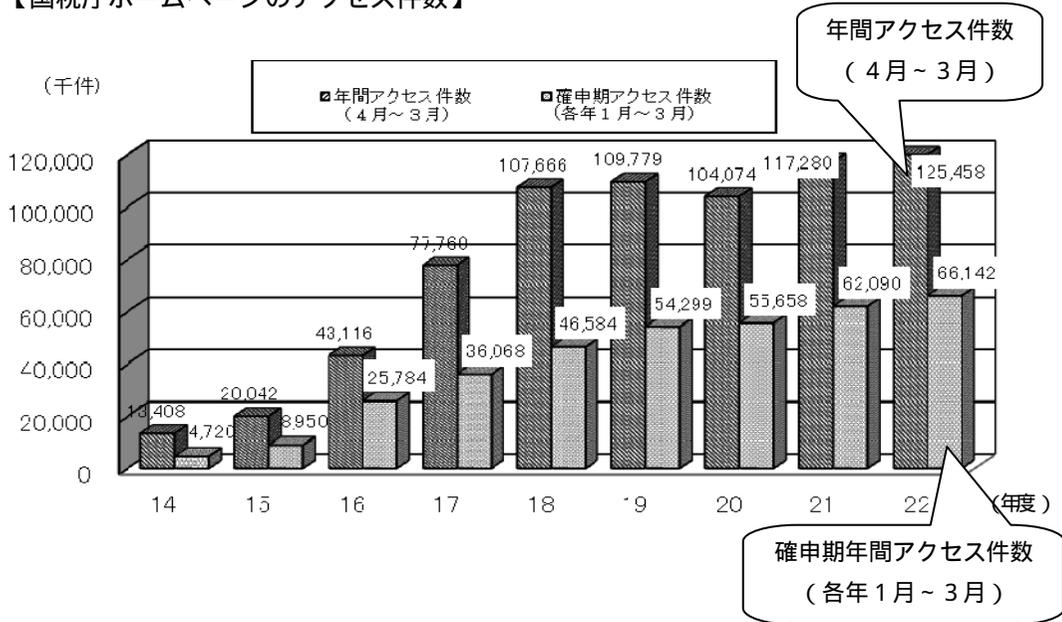
図表 3

【IT化への取組の歴史】

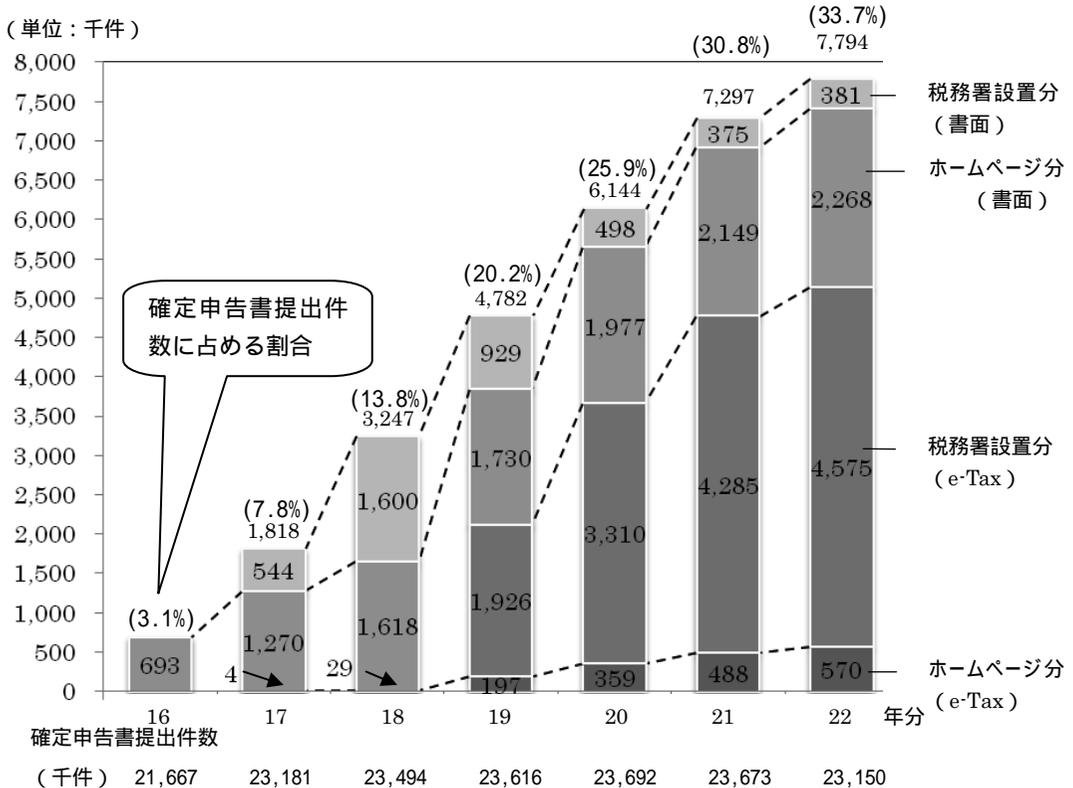
S62.1	税金自動応答システム(タックスアンサー)の導入
H4.6	タックスアンサーにファクシミリサービスを追加
H9.1	タックスアンサーホームページ開設
H10.11	国税庁ホームページ開設
H11.1	タッチパネル方式による自動申告書作成機(所得税)導入
H13.10	国税庁ホームページに路線価図等閲覧コーナー開設
H15.1	国税庁ホームページに「所得税の確定申告書等作成コーナー」開設
H16.2	国税電子申告・納税システム(e-Tax)を名古屋局で導入
H16.2	申告相談会場に「作成コーナー用パソコン」(いわゆる「オフライン版」)を設置
H16.6	国税電子申告・納税システム(e-Tax)を全国に拡大
H18.1	国税庁ホームページに「所得税の確定申告書等作成コーナー」からe-Tax送信
H20.2	申告相談会場の「作成コーナー用パソコン」から e-Tax 送信

図表4

【国税庁ホームページのアクセス件数】



【確定申告書等作成コーナーを利用した所得税確定申告書提出件数】



また、e-Tax は、平成 16 年 6 月に全国拡大されましたが、インターネットで申告・納税ができるシステムです。両システムについては、平成 18 年 1 月から両システムを一体化して、「確定申告書等作成コーナー」で作成して e-Tax で送信できるようになりました。また、毎年 2 月 16 日から 3 月 15 日までの所得税の確定申告期には、多くの納税者の方が申告相談のために税務署に来られますが、その申告相談会場に、平成 20 年 2 月から「確定申告書等作成コーナー」と e-Tax が利用できるパソコンを設置して申告相談を行っています。このような施策によって、「確定申告書等作成コーナー」と e-Tax の利用者が拡大しています。

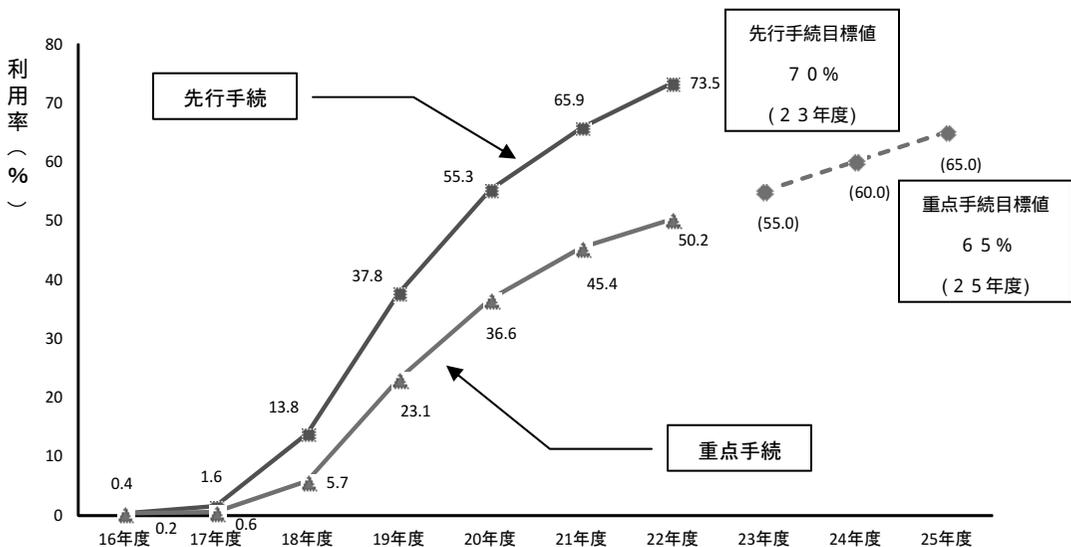
図表 4 の下の図にあるように、「確定申告書等作成コーナー」により作成された平成 22 年分の所得税の確定申告書は 779 万件で、この数字の上の括弧内に 33.7% という数字がありますが、これは所得税の全申告書件数に

対する 779 万件の割合です。所得税の確定申告書件数は年間約 2,300 万件ですが、その 3 分の 1 は「確定申告書等作成コーナー」で作成されていることとなります。5 年前の平成 17 年分のそれぞれの数字を見ると、182 万件と 7.8% ですので、ここ 5 年くらいで急速に利用が伸びてきていることが分かります。

また、e-Tax については、図表 5 を見てください。e-Tax が利用できる申告や届出などの手続にはいろいろなものがありますが、この図表には、その中で、所得税、法人税、消費税の申告手続などの重要な手続を集めた「重点手続」と利用環境が整っている法人が多く利用する手続を集めた「先行手続」の利用率の実績値の推移と目標値が示されています。平成 22 年度の利用率は、「重点手続」で 50.2%、「先行手続」で 73.5% まで拡大していき、平成 25 年度は、「重点手続」の利用件数は 1,757 万件ですので、多くの手続がインターネットで行われるようになってきています。

図表 5

【オンライン利用拡大行動計画（ ）における利用率の実績値と目標値】



平成 23 年 8 月 3 日に、IT 戦略本部において、「新たなオンライン利用に関する計画」が決定されたことに伴い、本計画は廃止となっている。

また、5年前の平成17年度の利用率は、それぞれ0.6%、1.6%と非常に低いものでしたので、e-Taxについてもここ5年くらいで急速に伸びてきていることが分ると思います。

両システムの普及によって、納税者は、申告書の作成が簡単にできるようになりますので、申告相談のために確定申告期の混雑した税務署に行く必要がなく、自宅で都合のよい時に作成や提出ができるようになります。一方、国税当局は、超繁忙期である確定申告期における相談事務や申告書の誤り記載の訂正事務などを減らすことができます。また、e-Taxで提出された場合には、書面で提出された場合に必要となる申告データの電子データへの変換事務が不要となります。このため、両システムの普及は、納税者利便の向上と業務の効率化に大きく貢献しているといえます。

また、所得税の確定申告期には多くの納税者の方が申告相談のために来署されますが、これまでは、この対応は職員が中心となって行ってきました。今は、先程お話ししましたが、両システムが利用できるパソコンを相談会場へ導入して、パソコンの操作ができる方にはご自身で入力してもらうようにしています。また、この導入に伴って、職員が行っていた事務をパソコンの操作補助と税務相談に分けることにした結果、操作補助の部分については非常勤職員や派遣社員によるアウトソーシング化が可能となり、職員は税務相談に特化することができるようになりました。このため、この面でもかなりの業務の効率化が図られています。このような事務の見直しは、先程お話しした大きな取組方針の三番目の方針に沿ったものといえます。このような施策によって、確定申告期の申告相談は、パソコン中心の会場に変わり、そこでは多くの非常勤職員や派遣社員の方が納税者の方のパソコンの操作補助を行い、その後ろで職員が税務相談に応じているという仕事のやり方になっていまして、ここ5年くらいで申告相談会場の

光景も大きく変わってきています。

ここで、今、国税当局はe-Taxの普及に積極的に取り組んでいます。e-Taxが業務の効率化に与える潜在的な影響力について、少しお話をさせていただきたいと思います。国税の業務の基本的な流れは、納税者が申告書という紙を決められた税務署、すなわち、所轄の税務署に提出して、所轄の税務署ではその紙の申告書の処理を行うとともに、内容の確認を行って、必要があれば、所轄の税務署が調査を行うというものになっています。このような仕事の流れは、基本的には、申告書が紙で提出されているためです。申告書を紙で提出しますので、納税者が紙の申告書をどこに提出するかが決まっていなければなりません。また、申告書の情報は、基本的なものしか電子化されていませんので、それ以外のものは提出された紙の申告書の中にあります。そのため、申告書の処理や、その内容の確認とそれに基づく調査も、申告書の情報のある所轄の税務署で行うやり方で仕事が組み立てられています。もし、これらのことを所轄の税務署以外の署で行おうとすると紙の申告書の移動が必要になり大きなロスが生じてしまいます。ところが、e-Taxが普及してくると、申告書の紙としての制約がなくなり、申告書の提出については、所轄の税務署へ提出するといった考え方がなくなってきます。実際、e-Taxでは、申告書の情報は、まず、国税庁のサーバーに送られて、そこから各税務署に送られます。また、申告書の処理や確認・調査についても、所轄の税務署以外の署でも申告書の情報にアクセスできるようになります。このため、e-Taxの更なる普及は、申告書の紙としての制約を弱め、すぐにはできませんが、所轄の税務署を中心に行ってきた仕事をより効率的な場所で行える可能性が出てくると言えます。

(2) 税務相談の見直し

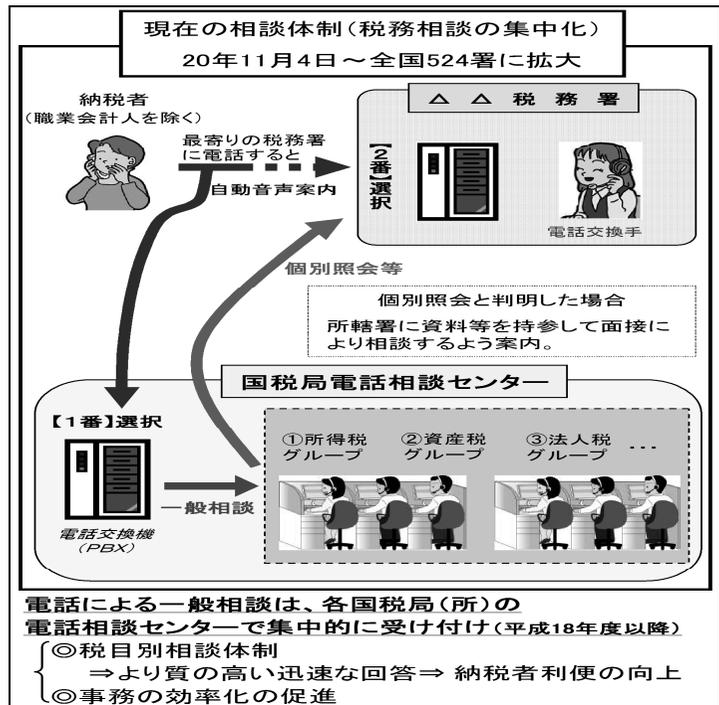
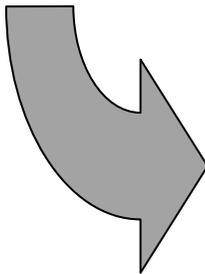
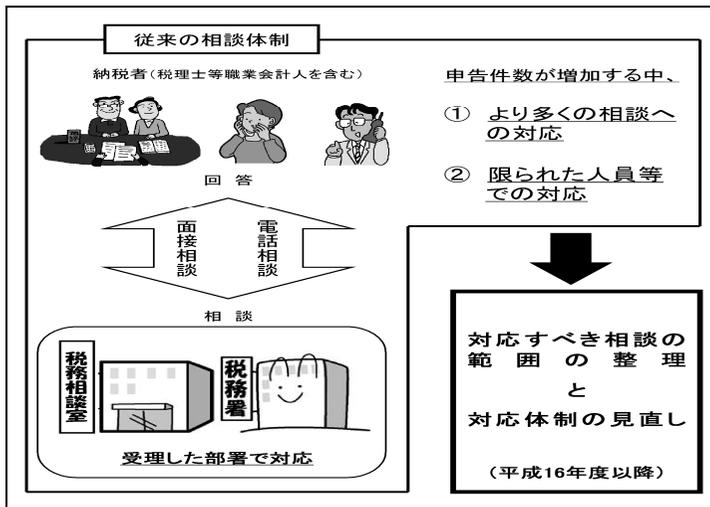
次に、税務相談への対応ですが、税務相談

の体制についても大きく変わってきています。図表6を見てください。

従来は、納税者からの相談は、電話にしても、対面での相談にしても、税務署単位で行っていました。ですから、相談があれば、税務署に電話をするか、税務署に行って相談をするというのが基本的な形でした。このよ

うな税務相談のやり方について、業務の効率性や納税者利便の観点からいろいろと検討した結果、これまで税務相談として一括して対応していたものを、一般的な相談と個別的な相談に分けた上で、それぞれに相応しい相談体制をとることになりました。

図表6
【税務相談の見直し】



一般的な税法の適用などについての相談であれば、どこでも対応できますので、これを一般相談と整理して、基本的に電話での対応とし、各国税局単位に設置された電話相談センターで税目別の専門的な相談員が集中的に対応することにしました。一方、相談の中には納税者の個別の事情に基づくものもありますので、これを個別照会と整理して、各税務署はこの個別照会に特化して、原則、事前予約制を導入して対応することにしました。このような見直しを平成 20 年 11 月から実施していますので、この施策も、ここ 5 年以内のものであります。この見直しによって、税務署に電話を架けると、以前は交換手が出てきて電話の振分けを行っていましたが、今は、最初に音声ガイダンスが出てきて、その指示に従って、一般相談なのか個別照会を含む署の個別の事務に関する要件なのかの振分けを行っています。

また、所得税の確定申告期には、納税者の方からの電話での相談も増加しますので、通常の電話相談センターでは対応できなくなってしまいます。このため、税理士会等の公募による参加を得て税理士を中心とした確定申告電話相談センターを各国税局単位に設置して対応しています。

この見直しによって、納税者に対しては、質の高い迅速な回答が可能となり、納税者利便の向上が図られています。また、これまで税務署に配置されていた専担の相談員が国税局へ集中配置され、確定申告期以外の時期においては、この相談員以外の職員が対応していた一般相談も含めて対応可能となっていますので、かなりの業務の効率化が図られていると言えます。これらの施策は、基本的には、先程お話しした大きな取組方針の三番目の方針に沿って、税務相談を一般相談と個別照会に区分するという事務の見直しによって可能になったものですが、その他の大きな取組方針、すなわち国税当局と税理士と納税者の間の役

割分担の再整理や税務署で行われていた事務の庁、局、署の最適な場所への再分配という取組方針にも沿ったものと言えます。

4 内部事務に係る取組み

次に、内部事務の見直しについてですが、内部事務の見直しに関しては、適切な事務運営の確保に配慮しながら、IT 化に対応した事務の見直しや、職員以外でも実施可能な事務のアウトソーシング化の徹底などによる効率化、スリム化を促進することを基本的な視点として、各種施策を実施していくこととされました。

この内部事務に係る取組みの主な施策としては、平成 21 年 7 月から全税務署で実施されている「内部事務一元化」があります。図表 7 を見てください。従来の国税の事務は、基本的には、税目ごとに行われていました。例えば、所得税であれば、所得税の申告書を受け取って処理をするという申告書関係の内部事務と、その内容を確認して、必要があれば、調査を行うという調査関連の事務を一連のものとして個人課税部門で、また、法人税についても同様の事務を一連のものとして法人課税部門で行ってききましたが、納税関係の内部事務は、税目にかかわらず管理部門という部門で行ってきました。このような仕事のやり方について、業務の効率性や納税者利便の観点からいろいろと検討した結果、申告から納税までの一連の内部事務は仕事のやり方が似ているので、これらの同種の内部事務をまとめて一つの部門で行う方が業務の効率化になる、また、これらの事務は納税者の手続に関連するので一つの部門で行えば納税者の窓口が一つになるということで、これまで行われてきた仕事のやり方を大幅に見直して、「内部事務一元化」を行うことになりました。この施策によって、例えば、以前であれば、納税者が所得税の申告と納税のために税務署に行くと、まず個人課税部門に行って申告書

を提出して、次に管理部門に行って納税をするというように複数の窓口での手続が必要で

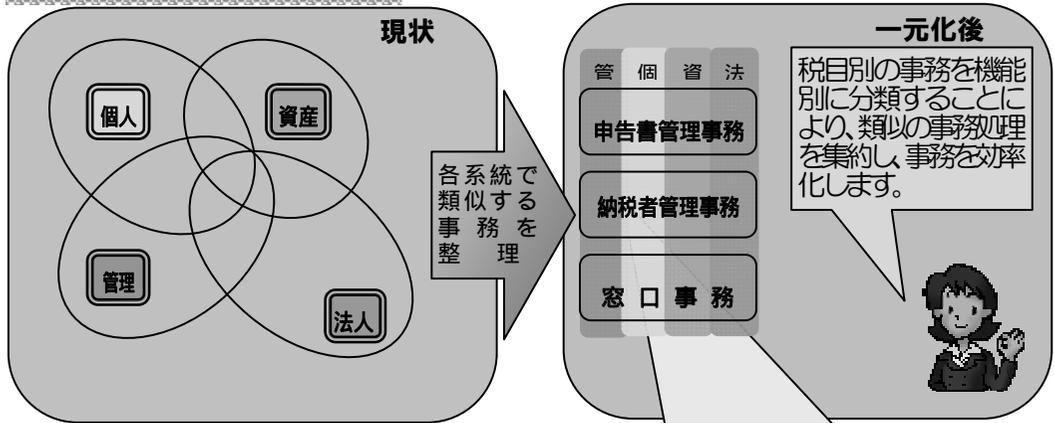
したが、ワンストップサービスが可能になり、納税者利便の向上につながります。

図表 7

【内部事務の一元化とは】

「内部事務の一元化」とは、事務系統別に行っていた内部事務を事務系統や税目といった垣根を取り払い、各税目の事務を標準化・共通化し、同種の事務作業を統合して事務系統横断的に一元処理することをいいます。

各事務系統間のイメージ



個別事務のイメージ【窓口事務】



内部事務一元化で考えられるメリット

- ・ 事務系統横断的に処理を行うため、税目別の繁閑が平準化されます。
- ・ 窓口関係事務が集約されることにより、納税者利便が向上します。

一方、同種の内部事務をまとめて一つの部門で処理するので、スケールメリットを活か

して業務の効率化が図られますし、それまで個人課税部門や法人課税部門、管理部門でそ

それぞれの内部事務を行っていた時には事務に繁閑が生じていましたが、それも平準化されます。また、これまで部門ごとで活用していた非常勤職員についても、効率的に使えるようになります。そして、更なる効率化という点では、従来は、例えば、個人課税部門の内部事務担当者は、個人課税の内部事務しか行っていなかったのですが、「内部事務一元化」になると他の税目の内部事務も行うようになり、一人の職員がいろいろな税目の内部事務を行うことができるようになるため、このことによる業務の効率化も期待されています。

「内部事務一元化」の実施は、管理部門の全部と個人課税部門、法人課税部門などのうち申告書関係の内部事務を行っていた部分を統合して、新たに管理運営部門という部門

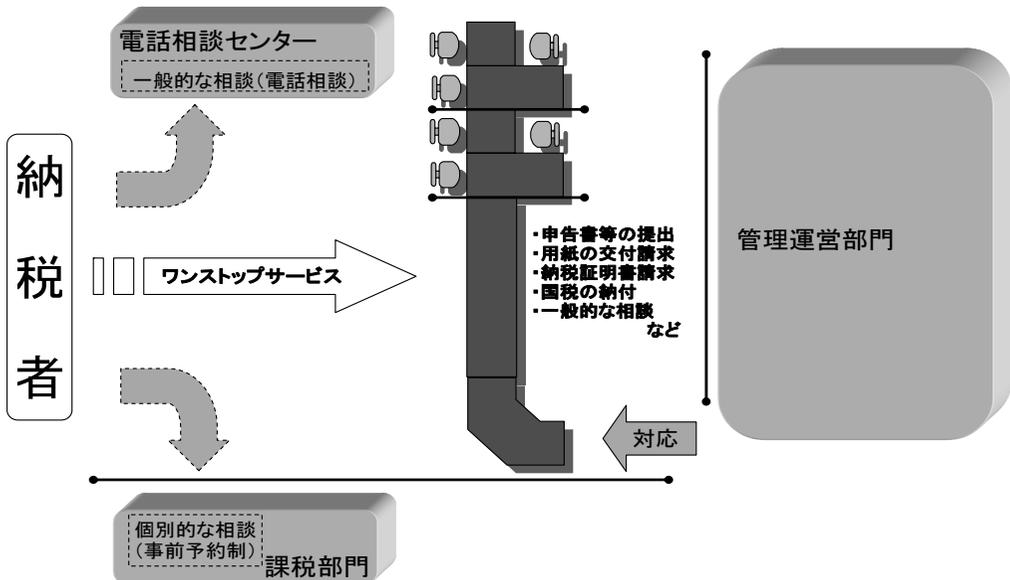
を設置するという大きな機構再編を行って実施しています。図表 8 にあるように、納税者のためのワンストップサービスの窓口が新たに設けられ、そこで申告や納税に関する手続が行われ、また、この窓口のバックヤードで管理運営部門という新たな部門が新たに一元化された内部事務を行っているという姿になり、納税者の窓口や内部事務の処理体制が大きく変わりました。このような見直しも、先程お話したように、平成 21 年 7 月からの施策ですので、ここ 5 年以内のものであります。

また、その他の内部事務についても、各税務署で行なわれていた会計、厚生、給与などの事務の各国税局への集中化と、集中化によって量的拡大が図られますので、更なるアウトソーシング化も行なわれています。

図表 8

【一元化された内部事務を処理する部門のイメージ】

平成 21 年 7 月 10 日以降



5 調査・徴収事務に係る取組み

次に、調査・徴収事務の見直しについてですが、調査・徴収事務の見直しに関しては、納税者のコンプライアンスの維持・向上のため、調査・徴収体系の見直しなどにより、更に効果的、効率的に調査・徴収事務を実施することを基本的な視点として、各種施策を実施していくこととされました。ここでは、調

め、調査・徴収体系の見直しなどにより、更に効果的、効率的に調査・徴収事務を実施することを基本的な視点として、各種施策を実施していくこととされました。ここでは、調

査体系の見直しについてお話をさせていただきます。

(1) 調査の見直し

国税当局が的確な調査を行って納税者の公平感を維持していくことが、申告納税制度を支えるために必要不可欠であることについては、先程お話したとおりです。税を申告するという行為は、実際の経済取引を基礎として税法の規定に従って所得金額と税額を計算していくことですので、国税当局の調査は、この経済取引の実態をいかに把握していくかということが基本となります。ところが、この経済取引は、経済の国際化や高度情報化などの進展によって、次々に新しい取引や複雑な取引が出てくるため、この大きな変化に的確に対応していかなければ的確な調査自体もできなくなってしまいます。先程お話ししたように、全体としての定員の増加は難しい状況となっている訳ですが、経済取引が大きくかつ継続的に変化している中で、限られた定員で的確な調査を行って納税者の公平感を維持していくことは、並大抵のことではありません。

そこで、どのように調査を見直すかについての議論が平成 19 年度頃から行われ、国税当局が行っている調査の基本的な部分は問題ないので、組織的な強化が必要な分野、すなわち、国税当局が組織的に調査手法や調査体制を強化していかなければ、納税者の納税に対する意識が低くなってノンコンプライアンス分野になりかねない分野に重点的に資源を投入していこうということになりました。ただ、そのような分野に資源を投入すると言っても、資源があり余っている訳ではありません。そのため、調査以外の事務については、これまでお話ししてきたように、業務の効率化を図ることによって、また、これまで行ってきた調査については、これまで以上にメリハリのある調査を行うことによって、少しでも資源を捻出する、そして、この捻出した資源を組織的な強化が必要な分野に優先度を決め

て重点的に投入するというやり方で調査の見直しを行っていくことになりました。

次に、組織的な強化が必要な分野はどこのかということで議論が行われ、富裕層による資産運用の多様化・国際化への対応は、そのような分野の一つであるとされました。所得税の申告状況を見ると、申告している上位 10%の方の所得は全所得の 50%程度になっていまして、所得が上位の所得階層に集中していますが、このようないわゆる富裕層の方は、一般的に、資産運用の多様化・国際化を行って多くの所得を得ていると考えられます。しかしながら、国税当局の従来の調査手法は、事業活動に対する売上高や経費などの経営指標からのアプローチが中心となっているため、資産運用のように事業としての活動や経営指標的な資料がなく、稼いだお金を運用して果実を産み出すだけの経済活動を把握して的確に課税していくという分野は、組織的な強化が必要な分野であるとされた訳です。また、富裕層による資産運用に限らず、経済取引全般の国際化が大きく進展していますので、国税当局としては従来からこの分野に対する対応を強化してきましたが、国税職員の調査権限は国内にしか及ばないため、どうしても国際取引の把握は困難なものとなる状況でした。そのため、国際的租税回避行為への対応についても更なる組織的な強化が必要な分野の一つとされました。

これらの分野については、国税局の調査部門や、税務署の特別国税調査官や国際課税調査を専担する国際税務専門官などの調査能力の高い部門が中心となって、新たな調査手法の開発も視野に入れて、海外との受送金に関する資料である「国外送金等調書」などの各種資料を活用した調査を積極的に実施していくこととされました。また、これらの分野に関する新たな資料源の開発も重要ですので、局署の資料開発部門はこれに優先的に取り組むこととされました。また、体制面の整備と

しては、国際税務専門官を増員したり、国際的租税回避行為を中心に資料情報の収集・分析や調査の企画・立案を専断的に行う国際担当統括国税実査官を主要な国税局へ設置するなどの対応も行われました。更には、これらの分野の調査については、外国税務当局との連携が非常に重要となってきますので、最近そのネットワークが拡大している租税条約の情報交換規定に基づく外国税務当局に対する情報提供要請の積極的な実施や JITSIC（国際タックスシェルター情報センター）への職員派遣による国際的租税回避スキームに関する外国税務当局との情報交換などにも取り組んでいます。制度面からの整備についても、最近では、平成 24 年度税制改正に盛り込まれた国外財産調書制度の創設や税務行政執行共助条約に基づく徴収共助に係る国内法の整備などが行われています。

このように、限られた資源ではありますが、組織的な対応の必要な分野に重点的に資源の投入が行われており、成果も出てきています。

(2) 調査以外の手法の活用

一方、国税当局の厳しい状況を考えると、納税者のコンプライアンスの維持・向上を図るためには、従来の国税当局による調査という手法だけでは十分でないため、公共的使命を有すると位置付けられている税理士や納税者自身によってコンプライアンスの維持・向上を図っていくような施策についても積極的に実施していくこととされました。

税理士に関する施策としては、書面添付制度の普及・定着があります。書面添付制度は、税理士法に規定されている制度で、税理士が申告書の作成の際にいろいろと気がついたことや相談に応じたことなどを書面に書いて提出すると、調査する際には、まず税理士から意見を聴取するという制度です。この制度を活用して、申告内容を税理士の方にきちんと見てもらうことによって、申告内容の質を上げていこうという施策です。また、税理士に

とつても、信頼される税理士制度の確立に結びつきます。そのため、国税当局としては、書面添付制度の普及・定着に積極的の取り組んでおり、添付書面の記載内容の充実や添付割合の向上が図られるよう税理士会との協議を行い運営上の改善なども行ってきています。また、税理士会の事業計画においても、e-Taxの利用促進とともに、この書面添付制度の普及・定着が重点施策となっていて、税理士会においても積極的な取り組みが行われています。このような取り組みによって、税理士の関与のある法人のうち書面添付のある割合は、平成17年度で4.9%、平成22年度で7.0%と徐々にではありますが拡大してきています。

また、納税者自身によるコンプライアンスの維持・向上を促進するための施策としては、事前照会への対応を充実させていくこととされ、納税者の予測可能性を確保する観点から事前照会の文書回答手続の改善などを積極的に行ってきています。これは納税者サービスの充実という面もありますが、納税者の疑問に事前に回答することによって、申告水準の向上にもつながっていくと考えています。

更に、最近では、大企業の税務コンプライアンスの維持・向上を促進する観点から、大企業のコーポレートガバナンスの充実についても積極的に取り組んでいます。大企業については、各国税局で調査部又は調査査察部という部署で数年ごとに調査が実施されていますが、調査の際に税務に関するコーポレートガバナンスの状況を確認したり、調査終了時にはトップマネジメントとの意見交換を行うなどの施策を実施しています。このような取り組みによって、調査必要度の判定を行う際に、税務に関するコーポレートガバナンスの状況を重要な判断材料の一つとして活用できるようになり、より調査の必要度の高い法人へ資源を重点的に配分していくことが可能となります。また、大企業にとつても、企業として必要とされるコーポレートガバナンスが向上

することにもなります。

6 職場環境の整備

次に、職場環境の整備についてですが、職員の職場環境の整備に関しては、職員が意欲と希望をもって職務に精励できる職場環境づくりを行っていくことを基本的な視点として、各種施策を実施していくこととされました。先程お話したように、国税の組織は「人」で成り立っている組織ですから、職員のモチベーションをしっかりと維持していくことは、仕事を円滑に行っていくために重要なことです。そのため、きちんとした職場環境づくりを行っていく必要があります。

まず、女性職員が働きやすい職場づくりについてですが、近年の新規採用者の半分程度は女性職員になっていますので、女性職員の割合は年々増加しており、今は5%程度ですが、今後もこの割合は増加していくと予想されています。そのため、従来から女性職員が働きやすい職場づくりには、積極的に取り組んできています。この分野については、政府全体の取組みとして、次世代育成支援対策推進法という法律に基づいて、子育てと仕事の両立を図りながら安心して職務に精励できるような職場環境を整備するため、「特定事業主行動計画」という計画を作成して対応していくこととされていまして、国税の職場においても、「安心子育て応援プラン」という計画を作成して取り組んでいるところです。

次に、若手職員の育成についてですが、民間企業も同様ですが、今は大量退職の時代に入っており、ベテラン職員が大きな塊として次々に退職していく状況になっています。そして、それを埋める形で皆さんのような若手職員が入ってきていますが、今後大量に退職するベテラン職員が在職するうちに、国税の組織が持っている調査・徴収のノウハウを若手職員にいかにも円滑に伝えていくかということが、非常に大きな課題になっています。し

かも、それを、先程お話したように、業務が量・質の両面で増大しているにもかかわらず、定員の増加が難しいという厳しい状況の中で行っていかなければいけませんので、従来以上に効果的・効率的に行っていく必要があります。もし、若手職員に組織が持っている調査・徴収のノウハウをうまく伝えられなければ、10年ぐらい経つと国税の組織の調査・徴収能力が大幅に落ちてしまいます。そうなれば、これも先程お話しましたが、申告納税制度を支えるために必要不可欠な納税者の公平感を維持することができなくなってしまいますから、国税の組織が国民からの信頼を失うだけでなく、申告納税制度の円滑な実施自体が損なわれることにもなりかねません。そのため、若手職員の育成には、組織をあげて取り組んでいるところです。具体的には、税務署に配属された若手職員が、OJTによって体系的・計画的に調査事務の習得ができるように、3年間の「指導育成プログラム」を作成して育成に当たっています。また、署に配属される前に税務大学校で実施される研修と署におけるOJTの連携を強化する取組みなども行ってきています。

更に、職員研修の体系についても、今年の3月に職員に周知したところですが、国税当局を取りまく厳しい状況を踏まえて、若手職員の育成も含めた研修体系全体を効果的・効率的なものにしていくために、必要な見直しを行うこととしています。この見直しに当たっては、若手職員を対象とした研修、国際課税及び審理を中心とした専門分野の研修、管理者を対象とした研修、職員研修全体を通じた人材育成の四つの分野ごとに研修の目的を明確にした上で、効果的・効率的な研修を徹底していくことや、自己研鑽や職務との連携を強化していくために職員の段階的な能力向上が見えるような研修体系を構築していくことなどを見直しの基本的な方針としています。具体的には、例えば、若手職員

の育成については、研修の目的を若手職員の調査・徴収能力の段階的かつ着実な向上、すなわち、早期に一人前の調査マン、徴収マンに育成していくことと明確にした上で、その目標を実現するために、税務大学校における若手職員を対象とした研修体系の見直し、また、税務署における OJT が更に円滑に実施されように、組織横断的な育成方針の作成や署長による若手職員育成に関するマネジメント体制の整備などを行うこととしています。また、国際課税や審理の分野については、一般職員の全体的なレベルアップと同時に、高度な専門的知識・技能を有する職員の育成が重要となってきましたので、そのことをこの分野における目標として明確にして、その目標を実現するために、税務大学校における研修体系を見直して、一般職員の全体的なレベルアップに関しては、新たに通信研修を導入することとしています。皆さんは、このような新しい研修体系の中で、今後ステップアップしていくことになります。

7 国税のシステム

これまでお話しした施策をよりよく理解していただくために、最後に、図表 1 の一番下に書かれている国税の組織におけるシステムについて、少しお話をさせていただきます。

国税の組織は、あまり知られていませんが、実を言うと非常に大きなシステムを持った組織であります。まず、多数の納税者の申告と納税に関する情報を管理していく必要があります。また、これらの情報を分析して調査や滞納整理に活用していく必要もあります。そのため、大きなコンピュータシステムでこれらを行っています。いわゆるメインフレームといわれるものですが、このシステムを国税総合管理システム、部内では KSK システムと呼んでいます。銀行でも顧客の口座情報を管理するために非常に大きなシステムを持っていますが、それと同じようなものを持って

いると考えていただければいいと思います。これ以外にも大きなシステムとして、納税者との間をインターネットでつなぐ e-Tax のシステムも持っています。このシステムも、先程お話しましたが、年間で 1,700 万件以上の利用があるシステムになっています。これは、銀行で言えば、インターネットバンキングのようなシステムだと考えていただければいいと思います。

国税の組織は、このような大きなシステムを持って仕事を行っていますが、その中心となっている KSK システムのネットワークは全国の 524 の税務署を結んでいて、皆さんが税務署に配属されるとだいたい一人に一台パソコンがあり、そのパソコンは KSK システムに結ばれていて、それでいろいろな業務を行っていくこととなります。すなわち、KSK システムの上に国税の業務が成り立っているということです。ですから、何か業務の効率化を行っていかこうとすると、この KSK システムについての理解がしっかりとできていないと何もできないということになります。

実際、業務の見直しとシステムの見直しは非常に密接にリンクしているので、政府全体でも業務とシステムを最適なものとするために「業務・システム最適化計画」を作成して取り組むことになっています。国税の業務についても、「業務・システム最適化計画」を作成して、それに沿って、事務処理の簡素・効率化、納税者利便の向上、調査・滞納整理に関するシステムの高度化、システムの安定性・信頼性及び情報セキュリティの確保、システム関係経費の削減及び調達の透明性の確保を行っています。これまでお話しした多くの施策が、この「業務・システム最適化計画」に関係していますが、この他の業務の効率化に関する最近の例としては、所得税の確定申告書の情報を地方公共団体と連絡する方法を書面からデータ送信に変更したことがあります。これは、かつては、所得税の確

定申告書には地方税の申告書が付いていて、申告書が提出されると地方税の申告書部分を剥がして、地方税当局の方に紙で渡していたのですが、それを電子データで渡すようにしたというもので、これによって、地方公共団体も含めて、かなり業務の効率化が図られています。また、システム面の効率化としては、KSK システムを互換性の高いシステムに移行するオープンシステム化などを行っています。

おわりに

最後になりますが、これまでの話も踏まえた上で、冒頭でも触れたことではありますが、まとめとして二つのこととお話させていただきたいと思います。一つは、「国民から信頼される税務行政」を行っていくことが非常に重要であり、そのためには、「国民から信頼される税務行政」を行っていく努力を継続していく必要があるということです。このことを理解していただくために、その具体的な努力としての近年の国税当局の取組みについてお話ししてきました。我々の世代は、先輩からこの組織を引き継いで、今お話ししたような努力をしてきて、皆さんに引き継いで行く訳です。こういう引継ぎの歴史が連綿と続いてきて、今のこの「国民から信頼される税務行政」が成り立っている訳です。皆さんは、この引き継いだ組織を次の世代に引き継ぐ時に、「国民から信頼される税務行政」という姿で次の世代に引き継いで行かなければいけません。それが、皆さんの非常に重要な役割です。そのことを忘れずに、これから仕事を行っていただきたいと思います。

もう一つは、我々のようなこの組織の管理者の立場からの話ですが、管理者としては、今行っている業務の効率化に向けての努力はそれとして非常に重要であります。そのような努力に加えて、組織として主体的に、次に何をしていくのかということを考えて、的

確に選択をして、それを実行に移していくことも非常に重要だと思います。ただ、税務行政の外部環境の変化が非常に大きく、また、厳しいものとなっていますので、今までのような国税の組織内の努力の積重ねを継続していくという方向性だけでは、対応しきれないような状況になるのではないかと思います。そのため、組織内の努力だけではなく、制度的な手当てなどの国税の枠を超えた対応も視野に入れたところで考えていくことが、今まで以上に必要になっていると思います。ですから、国税の組織の現状について、今まで以上に広く理解していただくための外に対する発信の努力が非常に重要になってきていると思います。

いずれにしても、皆さんは、7月から職場に配属されますが、今お話ししたことを頭の片隅に置きつつ、これからいろいろなことに直面すると思いますが、いろいろな努力を積み重ねていただいて、まずは、国民から信頼される税務職員になっていただきたいと思います。