

論 説

税制の円滑な実施を支えている要因の現状と 優先的に検討すべき制度的対応策

—税務執行の理論のポリシーメイカー的視点からの概論—

青山学院大学大学院法学研究科特任教授

荒 井 英 夫

◆SUMMARY◆

税制が円滑に実施されることは極めて重要であるが、これまでその現状と課題を概括的に議論したものは少ない。そこで、本稿では、申告納税制度の下で税制の円滑な実施を支えている要因の現状と課題を、関係資料の計数を使用しつつ、概括的に示すとともに、その課題に対する優先的に検討すべき制度的対応策を示している。

具体的には、税制の円滑な実施を支えている要因として、①申告納税制度における納税者、税務執行当局、税理士がその役割を実施する能力と、②申告納税制度を補充する税制上の仕組みが重要であることを示した上で、まず、②に関して、「人的所得控除制度」や「源泉徴収制度に基づく申告不要制度」などの税制上の仕組みと、その仕組みによる申告納税制度の現状を示している。次に、①に関して、納税者のうち事業者と当局の能力の現状を評価した上で、税制の円滑な実施を確保するためには、事業者の申告・納税に係る能力（特に、記帳習慣に係る能力）と、当局の調査・滞納整理に係る能力を補強することが必要であり、それらの課題に対する優先的に検討すべき制度的対応策として、④必要経費に係る「概算控除制度」の導入、⑤当局の資料情報収集体制の強化、⑥源泉徴収制度の拡充・導入があることを、④の具体策や⑥の強化の全体的方向性や検討課題などとともに示している。

なお、本稿は、筆者が税大ジャーナル 19 号（2012 年）に発表した「税制の円滑な実施に大きな影響を与えている要因についての概論」を再考・発展させたものである。

（令和 2 年 10 月 30 日税務大学校ホームページ掲載）

（税大ジャーナル編集部）

本内容については、全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

I	はじめに	46
II	申告納税制度を補充する税制上の仕組みと申告納税制度の現状	48
1	申告納税制度を補充する税制上の仕組み	48
2	申告納税制度を補充する税制上の仕組みによる申告納税制度の現状	50
	(1) 税制上の仕組みが申告者数に与える影響	50
	(2) 税制上の仕組みが税額に与える影響	52
III	納税者がその役割を実施する能力の現状と優先的に検討すべき制度的対応策	53
1	納税者の申告納税制度における役割と事業者における記帳習慣の重要性	53
2	事業者がその役割を実施する能力の現状と課題	54
3	優先的に検討すべき制度的対応策ー必要経費に係る「概算控除制度」の導入ー	57
4	納税者がその役割を実施する能力の現状	59
IV	税務執行当局がその役割を実施する能力の現状と優先的に検討すべき制度的対応策	60
1	税務執行当局の申告納税制度における役割	60
2	税務執行当局に負の影響を与えている外部環境の要因	60
3	税務執行当局による厳しい外部環境に対する業務の効率化の取組み	62
4	税務執行当局がその役割を実施する能力の現状と課題	63
5	優先的に検討すべき制度的対応策ー税務執行当局の資料情報収集体制の強化ー	65
V	制度的対応策の概括的整理と優先的に検討すべき制度的対応策	68
1	前記Ⅲ、Ⅳの検討の進め方に関する留意点	68
2	制度的対応策の概括的整理	69
3	優先的に検討すべき制度的対応策ー源泉徴収制度の拡充・導入ー	70
VI	終わりに	72

I はじめに

税制が円滑に実施されることは極めて重要である。このため、その現状と課題を概括的に把握した上で、税制の円滑な実施が確保されていない場合には、その対応策を検討・実施していく必要がある。しかし、これまで税制の円滑な実施に関して概括的に議論したものは少ない^①。その理由としては、①従来の租税法の議論が、租税実体法、租税手続法、租税訴訟法、租税罰則法という枠組み^②の中で解釈論を中心として議論されることが多く、このような枠組みの中では上記のような議論

が十分にできないこと、②税制の円滑な実施に関する議論が多岐にわたるため、概括的に課題の重要度や対策の有効性が議論されるというよりは、その時々に関心の高い課題を中心として、実現可能性を重視して、その対応策が税制改正の納税環境整備の項目などの中で議論されてきたこと、などがあげられる。

本論の目的は、近年の税制の円滑な実施に関連する動向や論考^③を踏まえた上で、申告納税制度の下で税制の円滑な実施を支えている要因の現状と課題を概括的に示すとともに、その課題に対する対応策として、税制改正に

よる制度変更を伴う対応策（以下「制度的対応策」という）の必要性と、優先的に検討すべき制度的対応策を示すことにある。なお、筆者は 2012 年に拙稿⁴⁾で税制の円滑な実施に関して論じているが、本論は当該拙稿を再考しつつ発展させたものである。この検討に当たっては、納税者の数も多く、その申告・納税に係る能力に大きな差がある所得税を中心に行う。このため、本論では、納税者は個人、税務執行当局は国税庁、法は所得税法を指すこととする。なお、税務執行当局の能力に関する検討では、所得税法の実施に係る能力に限定していない。

次に、本論での検討の前提となる基本的考え方を整理する。第一は、「税制が円滑に実施されている」とはどのような状態をいうのかについてである。税制の基本原則とされている、①公平、②中立、③簡素のうち、「簡素」は税制の実施面からの原則であり、具体的には納税者にとっての手間（納税に伴うコスト（納税協力費））と課税を行う際の行政コスト（税務行政コスト）が小さいことをいうとされている⁵⁾。このことに着目して、本論では、「税制が円滑に実施されている」とは、納税者の負担（納税協力費としての負担。以下同様）と税務執行当局の負担（税務行政コストとしての負担。以下同様）が負担可能な範囲に収まっている中で、税制が適正・公平に実施されている⁶⁾、別な言い方をすると、納税者の申告・納税が確実なものとなっている状況をいう、とする。

第二は、「税制の円滑な実施を支えている要因」として何に着目するのかについてである。税制の円滑な実施の前提となる申告納税制度の下では、納税者には自ら申告・納税する役割がある。また、税務執行当局と税理士には、納税者の申告・納税を支援する役割があり、加えて、当局には、納税者の申告・納税が適正に行われていない場合にそれを是正する役割もある。これらの役割が適切に実施される

ことによって、税制の円滑な実施が確保されることになるため、これらの役割を実施する能力は税制の円滑な実施に大きな影響を与えている。一方、申告納税制度の下で税制の円滑な実施を確保するために、税制は、所得者がすべての所得を申告・納税するようには仕組みられておらず、そこには、低額な所得者を申告・納税の義務から除外したり、特定の所得に関して自ら申告・納税することなく納税が終了する仕組みなどが組み込まれていると見ることができる。具体的には、後記Ⅱで詳述するが、「人的所得控除制度」や「源泉徴収制度に基づく申告不要制度」などの仕組みである。これらの税制上の仕組みも、多くの所得者の申告・納税を不要にしたり代替したりしているため、税制の円滑な実施に大きな影響を与えている。従って、「税制の円滑な実施を支えている要因」としては、①申告納税制度における納税者、税務執行当局、税理士がその役割を実施する能力と、②申告納税制度を補充する申告・納税に直接的に影響を与える税制上の仕組み、が重要である。また、これまでの税制の円滑な実施に関する議論の際に、①の能力のうち、納税者や税務執行当局の能力については、明示的な検討が行われず、その能力は常に十分にある（100%ある）ことを前提にする場合も多かったように思われるため、それらの現状の評価は特に重要である。

第三は、本論では、現行の税制の基本的な課税要件の枠組みの中で対応策を検討するということである。税制の円滑な実施を確保するためには、適正・公平な課税の実現に向けて経済社会の変化に対応した課税要件の見直しを行って、納税者の税制に対する信頼を確保していくことも重要である。具体的には、最近の経済のデジタル化に伴う国際課税上の課題へ対応するための課税要件の見直しの検討⁷⁾などがあげられる。しかし、本論では、このような観点からの検討は対象外としてい

る。

最後に、これまでの論考と本論との関係についてである。冒頭でも指摘したように、これまで税制の円滑な実施に関して概括的に論じたものは少ないが、増井良啓教授は、「税務執行の理論」の中で、「税務執行」を「租税制度を現実に動かす作用を広く指すもの」と定義した上で、税務執行に関するアプローチとしては、①法律家のアプローチ、②エコノミストのアプローチ、③ポリシーメイカーのアプローチがあるとしている。このうち、③のアプローチについては、「シャープ勧告は、納税協力や税務行政の役割を重視していた」ことや「IMFや世銀は、税務執行についてアドバイスをを行っている」ことなどをあげて、「このような活動から生まれる成果の中には、実際の経験に基づく有益な知恵が含まれていることが多い」としている⁽⁸⁾。このアプローチの代表的なものとしては、税制調査会で行われている納税環境整備に関する議論などがあげられると思われる⁽⁹⁾。増井教授の整理と上記のような本論の基本的考え方を踏まえると、本論は、税務執行の理論のポリシーメイカーのアプローチからの概論と位置付けることができると考えており、本論の副題にもそのことを示した。

このような基本的考え方を前提にして、Ⅱでは、申告納税制度を補充する税制上の仕組みと、その税制上の仕組みによる申告納税制度の現状を概観する。Ⅲでは、まず、納税者の申告納税制度における役割を確認した上で、納税者のうち事業者に焦点を当てて、事業者がその役割を実施する能力の現状を評価して、その能力に係る喫緊の課題として、その記帳習慣を前進させることが必要であることを示す。次に、その課題に対する対応策として、制度的対応策の必要性と、優先的に検討すべき制度的対応策として、必要経費に係る「概算控除制度」の導入があることを、その具体策とともに示す。Ⅳでは、まず、税務執行当

局の申告納税制度における役割を確認した上で、当局に負の影響を与えている外部環境の要因と、当局によるその厳しい外部環境に対する業務の効率化の取組みを概観する。次に、それらを踏まえた上で、当局がその役割を実施する能力の現状を評価して、その能力に係る課題として、当局の二つの役割を実施する能力のうち、調査・滞納整理の的確な実施に係る能力を補強することが必要であることを示す。更に、その課題に対する対応策として、制度的対応策の必要性と、優先的に検討すべき制度的対応策として、当局の資料情報収集体制の強化があることを、その強化の全体的な方向性と検討課題とともに示す。Ⅴでは、上記Ⅲ、Ⅳの検討を踏まえて、税制の円滑な実施を確保するための制度的対応策を概括的に整理するとともに、上記以外の優先的に検討すべき制度的対応策として、源泉徴収制度の拡充・導入があることを、その検討が必要な場面とともに示す。

なお、税制の円滑な実施を支えている要因として、税理士の役割は重要であるが、その役割を実施する能力の現状と課題については、近年の税制の円滑な実施に関連する動向を踏まえても、上記拙稿での論点を補充するものはないので、本論では省略する。

Ⅱ 申告納税制度を補充する税制上の仕組みと申告納税制度の現状

ここでは、表題に関して、1 でその税制上の仕組みについて概括して、2 でその税制上の仕組みによる申告納税制度の現状について概観する。

1 申告納税制度を補充する税制上の仕組み

申告納税制度の下での納税者の役割は、自ら申告・納税することであるが、自ら申告・納税するためには、①税制に関する知識の習得、②経済取引の記録、③それらに基づく申告書の作成・提出・納税を行うことが必要に

なる。しかし、これらをすべての所得者が自ら行うことを前提として税制を組み立てることは、納税者の負担だけでなく税務執行当局の負担も大きくなる⁽¹⁰⁾ため、税制の円滑な実施の観点からは問題がある。このため、実際の税制には、申告納税制度を補充する申告・納税に直接的に影響を与える税制上の仕組みとして、①低額な所得者を申告・納税の義務から除外する仕組み、②特定の所得に関して、その所得者が自ら申告・納税を行うことなく納税の義務が終了する仕組み、③特定の所得に関して、一部の納税を先行させた上で、その所得者が自ら申告・納税する仕組みなどが組み込まれていると見ることができる。

上記①の仕組みとしては、④基礎控除・扶養控除・配偶者控除等の「人的所得控除制度」⁽¹¹⁾、⑤譲渡所得、一時所得、山林所得に係る「特別控除制度」⁽¹²⁾、⑥給与所得、退職所得、公的年金等に係る「所得計算上の所得控除制度」⁽¹³⁾などがある。⑥の制度は、低額な所得者だけを対象としたものではないが、④の制度と相まって低額な所得者の申告・納税の義務を除外している点に着目してここに分類している。これらの制度は、理論的な理由や政策的な理由で設けられた制度であるが、結果として、自発的な申告・納税を確保することが困難な多数の低額な所得者を申告・納税の義務から除外する効果をもつものであり、納税者と税務執行当局の負担を大きく軽減する点で、税制の円滑な実施の観点から重要な税制上の仕組みといえる。

上記②の仕組みとしては、「源泉徴収制度に基づく申告不要制度」などがあり、具体的には、④給与所得に関する給与所得控除制度を前提とした源泉徴収制度・年末調整制度・申告不要制度⁽¹⁴⁾、⑥退職所得に関する退職所得控除制度を前提とした源泉徴収制度・申告不要制度⁽¹⁵⁾、⑦公的年金等に関する公的年金等控除制度を前提とした源泉徴収制度・申告不要制度⁽¹⁶⁾、⑧利子所得（一般利子等）に関す

る源泉分離課税制度・源泉徴収制度⁽¹⁷⁾、⑨上場株式等の配当所得等に関する源泉徴収制度・申告不要制度（選択した場合）⁽¹⁸⁾、⑩上場株式等の譲渡所得に関する特定口座制度（選択した場合）・申告不要制度（特定口座制度の源泉徴収口座を選択した場合）⁽¹⁹⁾などがある。

上記②の④、⑥、⑦の制度は、「所得計算上の所得控除制度」（概算控除制度）⁽²⁰⁾により源泉徴収の精度を高めるとともに、申告不要制度を導入することによって、所得者が自ら申告・納税を行うことなく納税が終了することを目指した制度である。特に、④の制度には、年末調整制度が加えられており、より源泉徴収の精度が高められている。また、④、⑦の申告不要制度は、他の制度における当該所得についてだけの申告不要制度とは異なり、当該所得以外の一定額以下の他の所得がある場合でも申告不要とする制度であり、よりその効果を高めるものとなっている。これらの中で、④、⑦の制度は、下記 2(1)で概観するように、上記④、⑥の制度と相まって、就業者の 9 割を占める雇用者と、雇用者数の 7 割となる公的年金等受給者の多くが、自ら申告・納税を行うことなく納税が終了する効果をもつものであり、納税者（雇用者、公的年金等受給者）と税務執行当局の負担を大きく軽減している点で、税制の円滑な実施の観点から重要な税制上の仕組みといえる。また、④の制度は、下記 2(2)で概観するように、雇用者の多額な納税を制度的に確実なものとしている点も併せると、特に重要な制度といえる。

上記②の⑧、⑨、⑩の制度は、金融所得一体課税の文脈の中で整備されてきたものであるが、特に、雇用者や公的年金等受給者が金融所得を得ている場合でも、これらの制度によって申告不要となるため、上記④、⑦の制度による自ら申告・納税を行うことなく納税が終了する効果を支えている制度といえる。

この点で、これらの制度は、税制の円滑な実施の観点から重要な税制上の仕組みといえる⁽²¹⁾。なお、①の制度は、上場株式等の譲渡を行う納税者が特定口座とその中で源泉徴収口座を選択した場合に、その譲渡代金の本来の支払者である譲受人ではなく、仲介者である金融商品取引業者等が所得計算とそれに基づく源泉徴収を行うというものである。この制度は、この点で、本来の支払者が源泉徴収を行うという通常の源泉徴収とは異なる制度であるが、今後の税制の円滑な実施を確保するための制度的対応策を検討する際に留意すべき制度である。

上記③の仕組みとしては、①「源泉徴収制度」（上記②に属するものを除く。以下同様）がある。この制度は、上記②の仕組みとは異なり、これだけで所得者による申告・納税が終了せず、自らが申告・納税する必要があるが、一部の納税を確実なものとする効果をもつ制度である。この制度は、このような限定的な観点からではあるが、一部の納税を制度的に確実なものとするとともに、そのことによって税務執行当局の負担を軽減している点で、税制の円滑な実施を確保するための税制上の仕組みといえる。

2 申告納税制度を補充する税制上の仕組みによる申告納税制度の現状

ここでは、上記1で概括した申告納税制度を補充する申告・納税に直接的に影響を与える税制上の仕組みが、申告納税制度の現状に与えている影響について、申告者数と税額の観点から概観する。

(1) 税制上の仕組みが申告者数に与える影響

まず、上記1の①の仕組みの「人的所得控除制度」や「所得計算上の所得控除制度」などと、②の仕組みの「源泉徴収制度に基づく申告不要制度」などが、申告者数に与えている影響について概観する。これらの影響を示

す直接的な計数はないため、いくつかの計数を使って、全体的な影響と、雇用者と公的年金等受給者への影響を概観する。

表1の2018年の就業者数、公的年金実受給権者数から課税対象となり得る収入を得ている人員を大まかに推計する⁽²²⁾と、表1の「(参考)課税対象となり得る者」欄で示した、9,900万人程度⁽²³⁾となる。これに対して、表2の2018年分申告所得税の人員は2,219万人でその2割に過ぎない。この課税対象となり得る者と申告人員との差の7,700万人程度は、基本的には、収入を得ているが所得はマイナスとなっている者か、上記1の①と②の仕組みによって申告を行う必要がなくなった者と考えられ⁽²⁴⁾、制度的な要因としての①と②の仕組みによる影響は大きいと推測される。

次に、表1の就業者6,664万人の9割を占める雇用者5,936万人に対して、表2の給与所得に係る申告人員は、主たるものと従たるもの⁽²⁵⁾を合わせて1,190万人でその20%に過ぎない。この差の4,750万人程度（全申告人員の2.1倍程度）は、主に、上記1の①の④の「人的所得控除制度」と③の「給与所得に係る所得計算上の所得控除制度」及び上記1の②の④の「給与所得に関する給与所得控除制度を前提とした源泉徴収制度・年末調整制度・申告不要制度」の仕組みにより削減された人員と考えられる。また、表1の雇用者数の7割となる公的年金実受給権者数4,067万人に対して、表2の雑所得に係る申告人員は、主たるものと従たるものを合わせて909万人でその22%に過ぎない。雑所得の中には公的年金等以外の所得も含まれるが、それに係る申告人員に関する計数はない。このため、実態と大きなずれはないと推測されるが、雑所得はすべて公的年金等に係る所得と仮定すると、この差の3,160万人程度（全申告人員の1.4倍程度）は、主に、上記1の①の④と③の「公的年金等に係る所得計算上の所得控除制度」及び上記1の②の④の「公的年金等

に関する公的年金等控除制度を前提とした源泉徴収制度・申告不要制度」の仕組みにより削減された人員と考えられる。この差は、この仮定によって少な目になっていることに留意する必要がある。なお、これらの差については、上記1でも指摘したように、上記1の②の金融所得に係る㉔、㉕、㉖の制度によって支えられているが、これら金融所得に係る制度による申告者数への影響を示す計数はないため、主に、①の㉗と㉘及び②の㉙と㉚の仕組みによる影響として整理している。

以上のことから分かるように、申告納税制度の基本は納税者自らが申告・納税することであるが、所得税に関しては、上記1の①と②の仕組みによって、申告納税制度の実態が大幅に修正されていることが分かる。特に、雇用者と公的年金等受給者の申告に関しては、これらの仕組みによって大幅に申告人員が削減されている。別な言い方をすると、このような税制上の仕組みによって、所得税に係る税制の円滑な実施が確保されていると言える。

表1 2018年就業者数、雇用者数、公的年金実受給者数等

(人員：万人)

区分	15歳以上人口	就業者①			公的年金実受給権者③	(参考) 課税対象となり得る者①・②+③
			うち65歳以上②	うち雇用者		
人員	11,101	6,664	862	5,936	4,067	9,900 程度

(総務省統計局「労働力調査」⁽²⁶⁾、厚生労働省年金局「平成30年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」より作成)

表2 2018年分申告所得税所得種類別人員

(人員：万人、構成比：%)

区分	事業所得	不動産所得	給与所得	雑所得	その他	合計
主たるもの①	375	158	1,036	583	67	2,219 (100.0)
①の構成比	16.9	7.1	46.7	26.3	3.0	100.0
従たるもの②	74	170	154	326	199	
計①+②	449	328	1,190	909	266	
(参考) ①のうち還付申告をした者③	87	14	733	441	30	1,304 (58.8)
③の構成比	6.7	1.0	56.2	33.8	2.3	100.0

(注) () 内は人員①の合計に対する構成比。

(国税庁「平成30年度統計年報」より作成)

次に、表2の2018年分申告所得税の所得種類別人員の状況に関して、二つの点を指摘しておきたい。一つ目は、上記のような状況であるにもかかわらず、給与所得に係る申告人員(主たるもの。以下同様)は全体の47%、また、雑所得に係る申告人員は全体の26%を占めており、両者を併せると全体の73%を占

めている点である。公的年金等受給者は、今後の高齢化の進展によって更に増加することが予想されることを踏まえると、申告人員の多さという点からは、雇用者と公的年金等受給者の円滑な申告・納税の確保が、税制の円滑な実施の観点からは重要な課題であるといえる。二つ目は、還付申告人員が申告人員全

体の 59%を占めており、また、そのうち、給与所得に係るものが 56%、雑所得に係るものが 34%を占めており、両者を併せると還付申告人員全体の 90%を占めている点である。このことから、申告納税制度の実態は、税額を納める者が中心の制度ではなく、雇用者や公的年金等受給者を中心とした税額の還付を求める者が多数を占める制度となっているといえる。このことは、今後の税制の円滑な実施を確保するための制度的対応策を検討する際には留意すべき点である。

最後に、上記 1 の①と②の仕組みに係る税制改正が、申告件数に与える影響について確認する。当該仕組みは、申告を行う必要のある者を大幅に削減しているため、当該仕組みに係る税制改正は申告件数に大きな影響を与える（後記Ⅳ2 図 2 参照）。具体的には、2005 年に老年者控除の廃止、公的年金等控除の引下げ⁽²⁷⁾が行われた際には、所得税確定申告書提出件数は、2004 年分の 2,167 万件から 2005 年分の 2,318 万件と 151 万件（7%）増加した。一方、2011 年に一定の公的年金等所得者に係る申告不要制度の導入⁽²⁸⁾が行われた際には、2010 年分の 2,315 万件から 2011 年分の 2,185 万件と 130 万件（6%）減少した。このため、当該仕組みに係る税制改正については、特に、申告件数が大幅に増加することが予想される場合には、納税者と税務執行当局の負担が負担可能な範囲に収まるかどうかについて十分な検討が必要である。なお、後者の税制改正については、今後の高齢化の進展を踏まえると、公的年金等受給者の円滑な

申告・納税を確保するという観点から評価できる税制改正であるといえる。

（2）税制上の仕組みが税額に与える影響

ここでは、上記 1 の②の仕組みと、③の仕組みの「源泉徴収制度」が、税額に与える影響について概観する。まず、表 3 の 2017 年度の所得税の税収（決算額）を見ると、申告所得税 3.3 兆円に対して源泉所得税 15.6 兆円であり、所得税は税額面からは源泉徴収制度によって支えられている税であるといえる。また、源泉所得税の税額は、消費税よりは小さいが法人税よりは大きく、税収の大きな柱になっている。

次に、表 4 の 2018 年分源泉徴収税額を見ると、給与所得に係るものは 11.2 兆円であり、全体の 60%でその大宗を占めている。このことより、上記 1 の②の④の制度が、税制の円滑な実施の観点だけでなく、雇用者の多額な納税を制度的に確実なものにしているという観点からも重要な役割を果たしていることが分かる。また、公的年金等所得は報酬・料金等所得に含まれるが、報酬・料金等所得に係るものの額は 1.2 兆円で全体の 7%に過ぎないことからすると、上記 1 の②の④の制度の税額面からの重要度はあまり大きくないと考えられる。

金融所得関係では、配当所得に係るものが 4.6 兆円で全体の 25%と給与所得に係るものに次いで大きい。ただし、この計数には個人に対するものだけでなく法人に対するものも含まれている⁽²⁹⁾ことに留意する必要がある。

表 3 2017 年度租税及び印紙収入決算額（一般会計）

（金額：億円、構成比：％）

区 分	所得税		法人税	相続税	消費税	その他	合 計
	源泉所得税	申告所得税					
金額	156,271	32,544	119,953	22,920	175,139	81,048	587.875
構成比	26.6	5.5	20.4	3.9	31.1	13.8	100.0

（国税庁「平成 29 年度統計年報」より作成）

表 4 2018 年分源泉徴収税額

(金額：億円、構成比：%)

区 分	利子所得等	配当所得	特定口座内 保管上場株 式等の 譲渡所得等	給与所得	退職所得	報酬・料金 等所得	非居住者 等所得	計
金額	3,673	45,686	3,737	111,800	2,302	12,115	6,936	186,250
構成比	2.0	24.5	2.0	60.0	1.2	6.5	3.7	100.0

(国税庁「平成 30 年度統計年報」より作成)

なお、後記Ⅴで、申告納税制度を補充する税制上の仕組み等を参考にして制度的対応策の概括的整理を行う。

Ⅲ 納税者がその役割を実施する能力の現状と優先的に検討すべき制度的対応策

ここでは、表題に関して、1 で納税者の申告納税制度における役割と事業者における記帳習慣の重要性について確認し、2 で納税者のうち事業者に焦点を当てて、事業者がその役割を実施する能力の現状を評価して、その能力に係る喫緊の課題として、記帳習慣を前進させることが必要であることを示す。3 でその課題に対する対応策として、制度的対応策の必要性と、優先的に検討すべき制度的対応策として、必要経費に係る「概算控除制度」の導入があることを、その具体策とともに示す。4 で納税者がその役割を実施する能力の現状を評価する。

1 納税者の申告納税制度における役割と事業者における記帳習慣の重要性

申告納税制度における納税者の役割は、前記Ⅱ1 で示したように、自ら申告・納税することであり、そのためには、①税制に関する知識の習得、②経済取引の記録、③それらに基づく申告書の作成・提出・納税を行うことが必要となる。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行為であるため、その前提として、経済取引が正し

く記録されていることが必要となる。特に、事業者においては、日々いろいろな経済取引を行っているため、日々の経済取引の記録、すなわち、日々の経済取引の記帳が不可欠である。このため、事業者が自ら正しく申告するためには、②の経済取引の記録が特に重要である。

一方、申告納税制度の下で税制の円滑な実施を確保していくためには、納税者が自ら正しく申告することだけではなく、その申告内容が正しいことを必要に応じて税務執行当局が確認し、正しくない場合には是正していくことも必要である。一般的に、経済取引の記録のない事業者に対して当局が行う申告内容の確認は、それがある者に対するより手間と時間を要し、しばしば困難なものとなる。このため、当局によるこのような者に対する申告内容の確認・是正が的確に実施されない場合には、税に対する納税者の公平感の維持が困難となり、ひいては税制の円滑な実施が確保できないことになる。従って、当局が的確に事業者の申告内容を確認・是正していくためにも、上記②の経済取引の記録が重要である。

以上のことから分かるように、申告納税制度の下で税制の円滑な実施を確保していくためには、特に事業者による経済取引の記録、すなわち、記帳習慣の確立が不可欠である。このため、1947 年に我が国に申告納税制度が導入された際に、法人も含めた事業者の記帳習慣が十分でなかったことを踏まえ、シャウ

ブ勧告に基づいて、1950年に青色申告制度が所得税法、法人税法に導入された。青色申告制度とは、法人も含めた事業者（個人では、不動産所得、事業所得又は山林所得（以下「事業所得等」という）を生ずべき業務を行う者）のうち税務署長に承認申請書を提出して承認を受けた者に対して、帳簿書類を備え付けてこれに取引を記録し、かつ、当該帳簿書類を保存することを義務付ける⁽³⁰⁾一方で、それに基づいて正確に所得を計算する者に対しては税制上の特典を与える制度である。個人の青色申告者が備え付ける帳簿書類については、法人の場合とは異なり、その記帳能力や負担にも配慮して、①正規の簿記による記帳（1950年から）、②簡易帳簿による記帳（1953年から）⁽³¹⁾、③承認を受けた一定の小規模事業者による現金主義での記帳（1967年から。②より更に限られた帳簿による記帳）⁽³²⁾の三類型が設けられており、無理のない形で記帳ができるよう制度的な対応が行われている。

その後、1984年からは、税負担の公平確保を図る納税環境整備の一環として⁽³³⁾、一定の所得のある事業所得等を生ずべき業務を行う白色申告者⁽³⁴⁾に対する記帳・帳簿等保存制度が導入された。当該制度は、帳簿を備付けてこれに取引のうち総収入金額及び必要経費に関する事項を青色申告の簡易帳簿よりも更に簡易な方法により記録し、かつ、当該帳簿書類を保存することを義務付けるものである⁽³⁵⁾。当該制度導入の位置付けについては、記録及び記帳に基づく申告納税制度の整備は、「新たな義務の創設ではなく、本来、申告納税制度に内在している納税者の責務を明確化しようとするもの」⁽³⁶⁾であるとされており、申告納税制度が導入されてから30年以上が経過して、申告納税制度の下での税制の円滑な実施に不可欠な記帳と帳簿書類の保存が「納税者の責務」として義務化されたことになる。また、当該制度導入に当たっては、「原

始記録から始まってそれを所得計算に結び付けたものが申告所得であるということが制度的に明確にされ、社会的に確認されれば、給与所得者と事業所得者との間に見受けられる対立感ないし摩擦感の解消に役立つことになると思われる」⁽³⁷⁾とされており、その導入の背景には、記帳と帳簿書類の保存が義務化されていないことによる、給与所得者の事業所得者に対する不公平感を解消することもあったことが示唆されている。当該制度は、2014年1月からはその対象者の所得制限が撤廃されており、すべての事業所得等を生ずべき業務を行う白色申告者に記帳と帳簿書類の保存が義務化されている。ただし、青色申告制度、当該制度とも義務違反の場合の罰則はなく、青色申告の場合には青色申告の承認取消しができるが、白色申告の場合にはそのようなものではなく、課税処分は推計課税⁽³⁸⁾で行うことになる。

上記の白色申告者に対する記帳・帳簿等保存制度が2014年から全面的に義務化されたことは、記帳習慣の確立という観点からは非常に重要な転換点である。実際に記帳習慣がこの義務化によって前進したかどうかは別として、この前後では、記帳習慣の確立に関して、所得税法の目指す世界が大きく異なることに留意する必要がある。すなわち、現行の所得税法は、すべての事業所得等を生ずべき業務を行う者が記帳と帳簿書類の保存を行うことを求めているのであり、当然のこととして、所得税法の解釈や記帳習慣の確立に向けた対応策の検討は、まずはこのことを前提とする必要がある。

2 事業者がその役割を実施する能力の現状と課題

上記1を踏まえて、納税者のうち事業者に焦点を当てて、事業者がその役割を実施する能力の現状を評価する。事業者がその役割を実施する能力、すなわち申告・納税に係る能

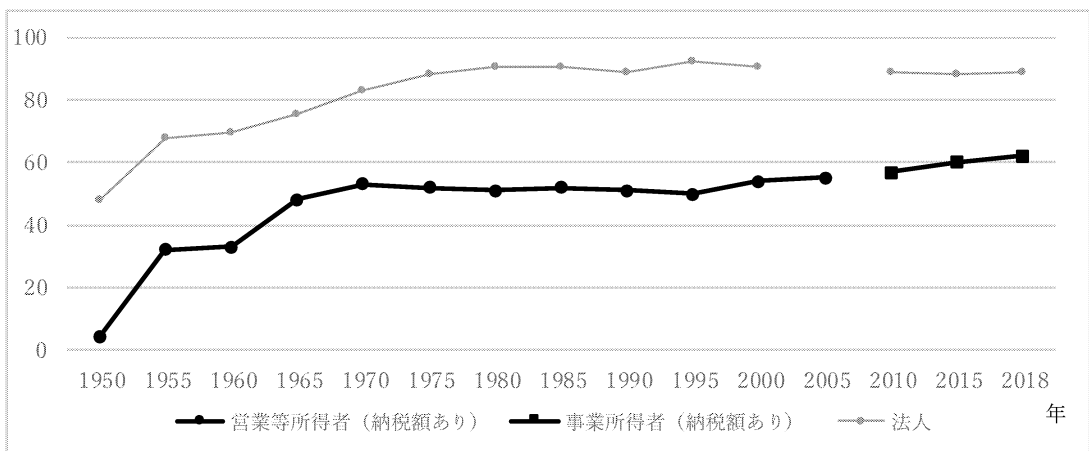
力については、当該能力を直接的に示す計数はない。このため、申告納税制度における事業者の記帳習慣の重要性を踏まえて、事業所得等を生ずべき業務を行う者の中から、事業所得者⁽³⁹⁾（納税額あり）（統計資料の関係から 2007 年分以前は営業等所得者⁽⁴⁰⁾（納税額あり））の青色申告者割合（年分）（以下「青色申告者割合」という）をその代理変数として評価する。この場合、白色申告の事業所得者（納税額あり）で記帳と帳簿書類の保存を行っている者が含まれないことになるが、このような者は、青色申告控除⁽⁴¹⁾等の税制上の特典のある青色申告に移行することが予想されるため、実態との大きなずれは生じないと考えられる。このため、白色申告者の記帳割合を示す計数はないことを考え併せると、限られた計数の中では妥当な代理変数であると考ええる。

図 1 にあるように、青色申告者割合は、青色申告制度が導入された 1950 年の 4% から上昇したが、1965 年頃から 1995 年頃までは 50% 程度で頭打ちになり、2000 年頃からは微増傾向⁽⁴²⁾ではあるが 2018 年で 62% に過ぎない。また、表 5 の 2018 年分の青色申告者

割合を所得階層別に見ると、所得階層が高くなるに従って同割合も高くなり、500 万円超 1,000 万円以下で 82%、1,000 万円超で 93% と高い割合になっているが、300 万円以下では 52% に留まっており、所得階層が低いほど記帳習慣の確立が困難となっている。なお、所得階層 300 万円以下の事業所得者数は全体の 59% を占めている。一方、図 1 にあるように法人の青色申告普及割合⁽⁴³⁾（事務年度末（事務年度は 7 月から翌年 6 月まで。以下同様））は、1975 年頃に 90% 程度になりその後は横ばいで推移している。

従って、筆者としては、事業者の申告・納税に係る能力の現状については、長期間にわたる頭打ちの状況を脱して近年は微増傾向にあるものの、多くの事業者の能力は法人と比べるとかなり低いと評価している。このように、実際の所得税の申告納税制度は、十分な申告・納税に係る能力を持たない多くの事業者を抱えている制度であるといえる。また、このことは、前記 I で指摘した、納税者がその役割を実施する能力は常に十分にある（100% ある）ことを前提にはいけないことを示すものでもある。

図 1 営業等所得者・事業所得者（納税額あり）の青色申告者割合と法人の青色申告普及割合の推移（割合：%）



（国税庁「日本における税務行政（平成 15 年版）」⁽⁴⁴⁾、「統計年報」、「事務年報」⁽⁴⁵⁾より作成）

表 5 2018 年分所得階層別事業所得者（納税額あり）の青色申告者割合

（人員：万人）

所得階層	人員①	青色申告者数②	青色申告者割合 ②/①	人員①の合計人員 に対する割合
300 万円以下	99.1	51.6	52%	59%
500 万円以下	37.4	25.3	68%	22%
1,000 万円以下	21.6	17.7	82%	13%
1,000 万円超	10.3	9.5	93%	6%
合計	168.4	104.0	62%	100%

（国税庁「平成 30 年度統計年報」より作成）

以上のような事業者の申告・納税に係る能力の現状の評価を踏まえると、事業者の当該能力を補強することが、税制の円滑な実施を確保する観点からの課題である。特に、この課題の中でも、税制の円滑な実施に不可欠な事業者の記帳習慣を前進させることは、喫緊の課題である。あえて、これを喫緊の課題としたのは、記帳と帳簿書類の保存を行っていない事業者が未だ多数存在することに対して、有効な対応策を見いだせない状況を継続してきたことによって、税制を公平に実施するという観点から申告納税制度に大きな歪みを生じさせていると考えるためである。具体的には、このことによって、上記 1 で指摘した、白色申告者に対する記帳・帳簿等保存制度の導入の背景にあった給与所得者の事業所得者に対する不公平感が、未だに解決されていないだけでなく、事業者の中に、税務執行当局からの課税処分という制裁を回避するために意図的に記帳と帳簿書類の保存を行わない者（帳簿書類が保存されているにもかかわらず税務調査の際に提示しない者を含む。以下同様）を生み出すことによって、より大きな不公平感を生じさせていると考えるためである。酒井克彦教授が、青色申告者が増えない理由の一つとしてあげている「積極的理由に基づく青色申告不選択者」、すなわち、①「計画的過少申告者・無申告者」、②「制裁措置・罰則

適用回避者」、③「調査等非協力者」という「制裁を回避したいというグループ」に対応する者である⁽⁴⁶⁾。

このような事業者は無申告者になる場合が多いが、彼らを生み出している背景には、記帳と帳簿書類の保存を行わないことが、必ずしも彼らの不利にならないことがあげられる。具体的には、税務執行当局による税務調査が行われた場合でも、①記帳と帳簿書類の保存を行わないことに対する直接的な罰則や過少申告加算税等の加重措置がないこと、②記帳と帳簿書類の保存を行わない方が、当局による重加算税の賦課や、推計課税による正確な税額の把握が困難になること、③現行の推計課税は、「真実の税額」に近づける手法であるため、推計課税による税額が実際の税額よりも大きくなった場合には、根拠を示せば「実額反証」を行うことができること、などがあげられる。③の推計課税に関する文脈の中で、佐藤英明教授は、「本当に狡猾な納税者は、実額で所得額等を計算した上で推計課税による処分を待ち、処分の示す税額が実額よりも多ければこれを争い……、少なければ処分を受け入れる、という行動をとるのが、最も合理的である」として、このような「狡猾な納税者」を生じさせている現在の「推計課税を実額課税とは別の性質のものと位置付け、かつ、制裁の性格もあわせ持つような制度とするな

ど、推計課税を実額主義の軛から解き放つ制度設計が求められる」としている⁽⁴⁷⁾。この「狡猾な納税者」も上記の意図的に記帳と帳簿書類の保存を行わない事業者の一類型と考えられる。

最後に、白色申告者に対する記帳・帳簿等保存制度が1984年に導入され、2014年から全面的に義務化された効果について確認する。上記でも指摘したように、制度の対象となる白色申告者が記帳と帳簿書類の保存を行うことになれば、青色申告控除等の税制上の特典のある青色申告に移行すると予想される。しかし、図1からも分かるように、2000年頃以降の青色申告者割合は微増傾向にあるものの、1984年、2014年を境にした大きな変化は見られない。このため、この予想を前提とした場合には、これらは記帳習慣に目立った効果を与えていないと考える。

3 優先的に検討すべき制度的対応策—必要経費に係る「概算控除制度」の導入—

上記2で、事業者の記帳習慣を前進させることが、喫緊の課題であることを示したが、そのための対応策について検討する。上記2で示した状況を踏まえると、この課題に対する対応策を検討する際には、記帳と帳簿書類の保存を行わない事業者を、①意図的でない者と②意図的な者に分けて検討する必要がある。上記2で確認したように小規模零細事業者であっても青色申告者はいるが、③のグループは主に小規模零細事業者から構成され、また、人員としても多数いると考えられる。

このように二つのグループに分けた上で、まず、この課題に対する対応策として、制度的対応策の検討が必要かどうかについて検討する。その際の論点は、制度的対応策以外の対応策をとった場合に、納税者と税務執行当局の負担が負担可能な範囲に収まるかどうかに関する、次の二つに整理できると考える。一つ目は、多数の小規模零細事業者から構成

される④のグループに対して、当局による更なる記帳指導や税務調査によって、「納税者の責務」としての記帳習慣を前進させることが、納税者や当局の負担の観点から適切であるのか、である。二つ目は、⑤のグループに対して、当局が税務調査を強化することによって、このグループの記帳習慣を前進させることが、当局の負担という観点から適切であるのか、である。

筆者としては、上記の論点に対する回答としては、どちらも「適切ではない」と考える。その理由としては、この課題に対して有効な対応策を見いだせない状況が継続してきたことを踏まえると、納税者だけでなく、後記IV2で確認するような厳しい外部環境の中にある税務執行当局に更なる負担を求めていくことは困難であると考えためである。特に、⑤のグループに対しては、推計課税であっても、帳簿書類の保存がない中で合理的な推計方法によって真実の税額を明らかにしていくことは、通常の調査に比べて極めて困難なものとなるため、当局の負担は非常に大きなものとなっている。従って、両グループの記帳習慣を前進させる、納税者や当局が負担可能で、有効な制度的対応策の検討が必要である。また、その検討の際には、併せて、多数の小規模零細事業者から構成される④のグループの申告所得の正当性にどのように法的根拠を与えていくのか、についての検討も必要になる。

優先的に検討すべき制度的対応策を検討する際の参考となるのは、2005年6月の税制調査会・基礎問題小委員会の「個人所得課税に関する論点整理」で提言されている、事業所得に関する、必要経費に係る正しい記帳の場合の実額控除とそうでない場合の「概算控除」という、必要経費に係る「概算控除制度」である。「論点整理」では、「現在、情報技術の進展により、それほど困難を伴わず事業所得者が記帳を行い得る環境が整ってきている。

事業所得について、売上げ、必要経費の記帳に基づく申告納税の趣旨の重要性を再認識する必要がある。簡素な税制を構築する狙いから、事業所得に関しては、実額での必要経費は正しい記帳に基づく場合のみ認めることとし、そうではない場合には一定の『概算控除』のみを認めるとの仕組みを導入することも考えられよう⁽⁴⁸⁾ (圈点筆者) と提言している。また、「記録及び記帳に基づく申告制度」に関して、「申告納税制度の定着、記帳水準の向上、情報技術の進展といった状況を踏まえ、記帳義務について、申告納税制度の本旨に則した見直しを行うべきである。事業所得について、……必要経費に係る『概算控除制度』を導入すれば、記帳水準が自ずと向上していくことが期待されよう⁽⁴⁹⁾」としている。このように、「論点整理」では、簡素な税制を構築する観点から、事業所得に関して、「実額での必要経費は正しい記帳に基づく場合のみ認めることとし、そうではない場合には一定の『概算控除』のみを認めるとの仕組み」の導入により、記帳水準の向上を目指すことを提言している。

上記の「論点整理」の提言と数少ない先行研究⁽⁵⁰⁾を参考としつつ、納税者や税務執行当局に過度の負担とならずに、上記の両グループの記帳習慣を前進させる対応策になり得る必要経費に係る「概算控除制度」の具体策としては、以下のような制度が考えられる。すなわち、事業所得に関して、小規模零細事業者に対して、必要経費に係る実額と「概算控除」との選択制を導入した上で、「概算控除」を選択した小規模零細事業者以外の事業者が、税務調査の際に帳簿書類の保存又は提示がない場合には、税務署長は推計課税とは別に「概算控除」による課税処分を行うことができるという制度である。この制度の位置付けは、記帳習慣を前進させることを目的とした政策的措置とする。また、「概算控除」を選択した小規模零細事業者に適用される経費率は、記帳習慣を前進させることが目的であるため、

実額による場合より不利なものとし、それ以外の事業者に税務調査の際に適用される「概算控除」の経費率は、小規模零細事業者が「概算控除」を選択した場合に適用される経費率より更に不利なものとする。更に、この制度の位置付けを踏まえて、課税処分で「概算控除」を適用された場合には、それ以降の「実額反証」は認めないこととする。本制度には、実額計算を基本とする所得税法上の原則との関係をどのように整理するのかといった理論的論点や、経費率を合理的根拠に基づいてどのように決めていくのかといった技術的論点などがある。筆者としては、前者については、記帳習慣を前進させることを目的とした政策的措置という本制度の位置付けと、記帳と帳簿書類の保存が義務化されている中で調査の際に帳簿書類に基づいた説明責任を果たさなかった場合にだけ適用されるという本制度の仕組みにより、また、後者については、消費税の簡易課税制度を参考にすることにより、解決できると考える。また、不公平感の増大という申告納税制度に与える歪みの大きさや、制度対象者を当面は限定するという観点から、一定規模以上の事業者が、税務調査の際に帳簿書類の保存又は提示がない場合に「概算控除」による課税処分を行うことができるという制度を先行させることも考えられる。

いずれにしても、事業者の記帳習慣に関して、現行の所得税法の目指す世界と現実が大きく乖離しており、そのような状況が継続してきたことによって、税制の公平な実施の観点から申告納税制度に大きな歪みを生じさせていると思われる現状を考えると、今一度、必要経費に係る「概算控除制度」の導入を基本にした制度的対応策を検討していく必要があると考える。

最後に、白色申告者に対する記帳・帳簿等保存制度の全面的な義務化を決定した 2011 年度税制改正大綱において、「白色申告者に記帳が義務化されることを踏まえ、今後、正し

い記帳を行わない者の必要経費についてどのように考えるか」について、「今後検討を行います」とされていた⁽⁵¹⁾ことを政策関係者は思い起こす必要があると考える。

4 納税者がその役割を実施する能力の現状

上記 2 では、事業者に焦点を当てて、事業者の申告・納税に係る能力の現状を評価したが、ここでは、納税者全体の申告・納税に係る能力の現状を評価する。

上記 2 で評価した事業者と同様に、納税者全体の当該能力についても、それを直接的に示す計数はない。このため、納税者が申告書を提出する場合には、①税理士の支援を受ける場合（以下「税理士支援分」という）、②税務署等の支援を受ける場合（以下「税務署等支援分」という）、③納税者自身で作成する場合（以下「納税者作成分」という）、の三つの場合があることに着目して、納税者作成分の傾向を推測することによって、納税者全体の能力を評価する。上記の税務署等支援分の中には、税務署だけではなく地方公共団体や税理士会の支援を受けた者もいる。しかしながら、これらの者の申告書の提出割合を示す資料については、2011 年の税制調査会の研究会の報告に、「所得税の確定申告については、99%の市町村において、申告書総数の概ね 2 割程度の収受（税務署への取り次ぎ）を行っている」との記述があるなど⁽⁵²⁾の他には見当たらない。このため、税務署等支援分をとりあえず税務署支援分だけとして、税理士支援分を所得税申告書の税理士関与割合（年度）、税務署支援分を税務署で作成された所得税確定申告書の提出人員の割合⁽⁵³⁾（年分）として、表 6 にこれらの計数の推移を示す。

表 6 からは、2012 年からの限られた計数ではあるが、税理士支援分は、20%前後のほぼ一定の水準で推移していることが分かる。一方、税務署支援分は、2008 年の 16%から微増傾向であったものの、2013 年の 23%を

ピークとして微減傾向になり、2018 年には 19%になっていることが分かる。上記の通り、税務署等支援分には地方公共団体や税理士会支援分が含まれるが、これらの支援分に大きな影響を与える制度改正もなく、また、税務署支援分の計数に大きな増減もないため、税務署等支援分の計数についても税務署支援分と同様の傾向であると推測される。これらのことより、2013 年頃からの税理士支援分と税務署等支援分の合計は微減傾向であることが推測されるため、この間の納税者作成分は微増傾向であると推測される。従って、筆者としては、納税者全体の申告・納税に係る能力の現状の評価としては、最近は微増傾向であると評価している。この評価は、上記 2 の事業者の申告・納税に係る能力の評価と概ね同様である。

なお、表 6 に参考として、納税者が国税庁ホームページ（以下「国税庁 HP」という）の所得税等の確定申告書作成システムである「確定申告書等作成コーナー」（以下「作成コーナー」という）で作成した所得税確定申告書の提出人員の割合（年分）を示している。この計数は、納税者自身が自宅から ICT（「作成コーナー」）を利用して作成した申告書の提出人員の割合であり、上記の納税者作成分の内数である。この割合は、2008 年に 10%であったが、その後、急速に増加しており、2018 年では 27%になっている。この推移からは、納税者自身が申告書を作成する際の ICT の利用が急速に進展していることが分かる。しかしながら、上記のように納税者作成分は微増傾向に留まっていると推測されることより、それが納税者全体の申告・納税に係る能力の向上を示していないと考えられる。すなわち、これまで納税者自身で申告書を作成していた者の中で、ICT の利用が急速に進展していると考えられるということである。この点については、納税者全体の当該能力の現状を評価する際には留意すべき点である。

表 6 所得税確定申告書の税理士支援分、税務署支援分の構成比の推移

(単位：%)

区 分	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018年
税理士支援分	-	-	-	-	19.2	19.5	19.9	20.0	20.2	20.2	20.3
税務署支援分	16.1	19.7	21.4	22.2	22.7	23.3	23.2	22.6	21.8	20.9	19.3
(参考) 国税庁 HP 作成 コーナー作成分	9.9	11.1	12.3	14.0	15.1	16.4	18.0	19.8	21.6	24.0	26.9

(財務省「国税庁実績評価書」⁽⁵⁴⁾、国税庁「所得税等、消費税及び贈与税の確定申告状況等について」
【報道発表資料】⁽⁵⁵⁾より作成)

Ⅳ 税務執行当局がその役割を実施する能力の現状と優先的に検討すべき制度的対応策

ここでは、表題に関して、1 で税務執行当局の申告納税制度における役割を確認し、2 で当局に負の影響を与えている外部環境の要因について、3 で当局によるその厳しい外部環境に対する業務の効率化の取組みについて概括する。次に、4 で当局がその役割を実施する能力の現状を評価して、その能力に係る課題として、当局の調査・滞納整理の的確な実施に係る能力を補強することが必要であることを示した上で、5 でその課題に対する対応策として、制度的対応策の必要性と、優先的に検討すべき制度的対応策として、当局の資料情報収集体制の強化があることを、その強化の全体的な方向性と検討課題とともに示す。

1 税務執行当局の申告納税制度における役割

国税庁の主な任務は、財務省設置法 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」とされている。この任務を達成するために、税務執行当局は種々の役割を担っているが、申告納税制度の下で税制の円滑な実施を確保するための重要な役割としては、①納税者に対する申告・納税に係る支援と、②調査・滞納整理の的確な実施がある。

①については、申告納税制度の下では、納税者が自ら申告・納税を行うことが基本とな

るが、納税者の中には、税制に関する知識や申告書の作成・提出・納税についての経験が十分でない者も多くいる。このため、税制の円滑な実施を確保するためには、納税者の申告・納税を支援するための体制の整備が必要となる。具体的には、④納税者一般を対象とした申告・納税に係る情報提供と、⑤個々の納税者を対象とした税務相談への対応や申告支援などである。我が国においては、これらの役割を税務執行当局と税理士が担っている。

②については、税制の円滑な実施を確保するためには、調査・滞納整理の的確な実施が必要である。この点については、前記Ⅲ1 で指摘したように、税務執行当局による申告内容に対する確認・是正が的確に実施されない場合には、税に対する納税者の公平感の維持が困難となり、ひいては税制の円滑な実施が確保できなくなるためである。また、この点については、滞納整理についても同様である。

2 税務執行当局に負の影響を与えている外部環境の要因

上記 1 で示した税務執行当局の二つの役割については、税理士も行うものを除いて当局が担っている。このため、これらの役割が当局によって円滑に実施されることが、申告納税制度の下で税制の円滑な実施を確保するためには重要である。しかしながら、近年、当局がこれらの役割を果たしていく上で、負の影響を与えている二つの外部環境の要因が増

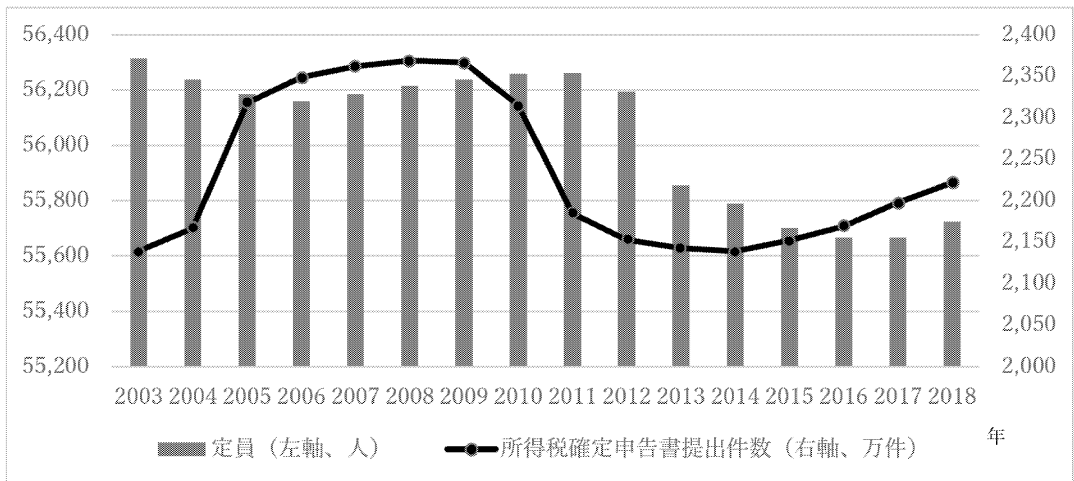
大している。

第一は、業務の量・質両面での負荷の増大である。具体的には、業務の量の面での申告件数の増加傾向と、業務の質の面での調査・滞納整理事案の複雑・困難化の進展という負荷の増大である。まず、業務の量の面での計数として、図2にある所得税確定申告書提出件数（年分）の推移を見る。その件数は、近年、増加傾向にあり2008年の2,369万件がピークとなっている⁽⁵⁶⁾。その後、前記Ⅱ2(1)で指摘したように、2011年の一定の公的年金等所得者に係る申告不要制度の導入によって大幅に減少したが、最近、また増加傾向となっている。次に、業務の質の面での計数として、図3の調査関係事務割合⁽⁵⁷⁾（事務年度）と調査等件数⁽⁵⁸⁾（事務年度）の推移を見る。経済取引のグローバル化・ICT化などに伴い調査・滞納整理事案の複雑・困難化が進展している結果として、国税庁の定員が減少している中で、調査関係事務割合は増加させているものの、調査等件数は減少しており、国税通則法（以下「通則法」という）の改正に伴う税務調査手続の変更（2013年1月（2012事務年度）より実施）後の減少を補いきれていない状況にある。また、法人実調率⁽⁵⁹⁾の推移

を別資料から見ると、2008年に5%程度であったものが、2017年には3.2%に減少しており、同様の傾向を示している⁽⁶⁰⁾。

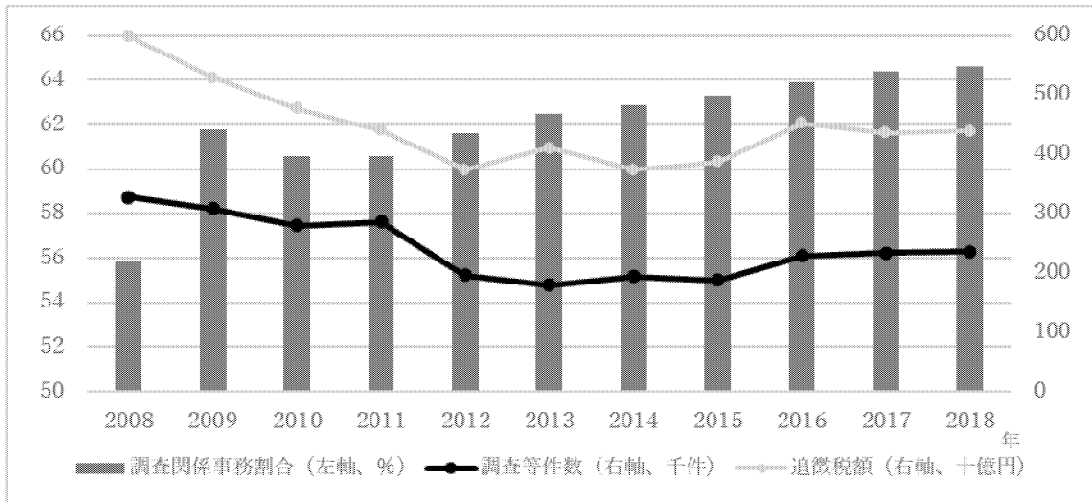
第二は、定員の増加の困難化である。我が国の財政事情は大変厳しく、上記のような業務の量・質の両面での負荷の増大にもかかわらず、定員の増加が困難となっている。国税庁の定員（年度末）は、1997年の57,202人をピークとして2006年までの9年間に1,040人程度減少し⁽⁶¹⁾、図2にあるように、その後2011年まで微増したが、その後再び600人程度減少して、2018年は前年から若干増加したものの55,724人⁽⁶²⁾に留まっている。そして、これらの外部環境の要因の増大は、我が国の人口減少・少子高齢化の進展や右肩上がり経済の終焉、また、これらに伴う国の財政の悪化や働き方・家族のかたちの多様化、更には、経済取引のグローバル化などといった我が国の経済社会の大きな変化に起因している面があると考えられる。このため、これらの要因が短期的に解消するとは考えられず、中長期的にもこの傾向は継続していくことが予想され、税務執行当局は、このような厳しい外部環境に中長期的に直面しながら、その役割を果たしていく必要があるといえる。

図2 国税庁定員と所得税確定申告書提出件数の推移



（財務省「国税庁実績評価書」⁽⁶³⁾より作成）

図3 調査関係事務割合、調査等件数、追徴税額の推移

(財務省「国税庁実績評価書」⁽⁶⁴⁾より作成)

3 税務執行当局による厳しい外部環境に対する業務の効率化の取組み

税務執行当局としても、上記のような厳しい外部環境の変化については、定員の増加の困難化が明確になってきた 2005 年頃から明確に認識するようになったと思われる⁽⁶⁵⁾。そして、その頃から、当局は、そのような変化の中で、上記 1 で示したその役割を引き続き果たしていくためには、個々の業務の効率化の積み重ねだけではなく、組織全体を視野に入れた戦略性を持った対応が必要であるとの考え方の下に、業務の効率化に向けた各種取組みを継続的に行ってきた。具体的には、①納税環境整備に係る取組み（納税者サービスに係る ICT の活用、「税務相談の集中化」（下記 4 で詳述）など）、②内部事務に係る取組み（「内部事務の一元化」⁽⁶⁶⁾、総務関係事務の効率化など）、③調査・徴収事務に係る取組み（重点分野を踏まえた調査体系の見直しや人的資源の投入、調査以外の手法の活用など）などである（以下、これらの取組みを「これまでの取組み」という）。それぞれの取組みの業務の効率化に関する基本的考え方は、①に関しては、ICT の活用等により納税者利

便の向上と業務の効率化を目指すものである。また、②に関しては、既存の事務の流れを見直すことにより、更なる ICT の活用やアウトソーシングを行えるようにすることによって、業務の効率化を目指すものである（「内部事務の一元化」は併せて納税者利便の向上も目指すものである）。更に、③に関しては、調査・滞納整理を的確に実施するために、調査に関しては、組織的な強化の必要な重点分野の確認を行うとともに、富裕層による資産運用の多様化・国際化への対応や国際的租税回避行為への対応といった重点分野を踏まえて、調査体系の見直しや人的資源の投入を行うことなどによって、業務（調査・徴収事務）の効率化を目指すものである。①、②、③の取組みの全体としての位置付けは、①の取組みによって納税者利便の向上を図りつつ、①、②の取組みによる業務の効率化によって振向け可能な人的資源を生み出し、それを③の取組みによるものも含め、調査・滞納整理の重点分野に投入するというものである⁽⁶⁷⁾。

また、税務執行当局は、2017 年 6 月に「税務行政の将来像—スマート化を目指して—」を公表している⁽⁶⁸⁾。そこでは、当局を取り巻

く環境の変化についての認識を示すとともに、ICT やマイナンバーなどの活用により、④ ICT 社会に対応した「納税者の利便性の向上」と、⑤「課税・徴収の効率化・高度化」による富裕層に対する適正課税の確保や国際的租税回避への対応といった重点課題への的確な対応を目指して、スマート化した税務行政の具体的な将来像（④に関しては、①カスタマイズ型の情報の配信、②税務相談の自動化、③申告・納税のデジタル化の推進。⑤に関しては、①申告内容の自動チェック、②軽微な誤りのオフサイト処理、③調査・徴収での AI 活用。おおむね 10 年後のイメージ）を示して、その実現に向けた取組みを開始している（以下、これらの取組みを「新たな取組み」という）。また、これらの取組みの中には、税務署の内部事務や行政指導事務の集中処理などの業務改革を推進するという、「これまでの取組み」の上記②の内部事務に係る取組みに対応するものも含まれている。この「新たな取組み」は「これまでの取組み」を踏襲したものであり、当局を取り巻く厳しい外部環境に対する認識だけでなく、業務の効率化に向けた取組みの枠組みや各取組みの全体としての位置付けなどは共通していると考えられる。大きく異なる点は、近年における ICT・AI の進展やマイナンバー制度の導入を強く意識して、それらを税務行政の中に取り込むことによって、納税者利便の向上と業務の効率化を進展させようとしている点であり、その意味で、まさしく「スマート化を目指して」である。「新たな取組み」については、2019 年 6 月にその最近の取組状況が公表されている⁽⁶⁹⁾。

税務執行当局による業務の効率化は、「これまでの取組み」により大幅に進展しているとともに、「新たな取組み」も加わることによって、これからも更に進展していくことが期待されている。その具体的な進展状況については、前者の取組みについては、筆者は 2013

年に拙稿⁽⁷⁰⁾で既に論じており、また、後者の取組みについては関係資料が公表されているため、その詳細についてはここでは省略する。「これまでの取組み」の上記①の納税環境整備に係る取組みの近年の進展状況については、下記 4 で確認する。

4 税務執行当局がその役割を実施する能力の現状と課題

上記 2、3 を踏まえて、税務執行当局がその役割を実施する能力の現状を評価する。まず、当局がその役割を実施する能力の現状を評価する際に、着目すべき要因としては、上記 2 で指摘した、当局に負の影響を与えている「業務の量・質両面での負荷の増大」と「定員の増加の困難化」という外部環境の要因と、上記 3 で示した当局による「業務の効率化」の要因がある。このため、当局の能力が十分にあるかどうかは、基本的には、当局による「業務の効率化」によって、上記の外部環境の負の影響を補うことができるかどうかで決まってくると考えており、例えば、外部環境の負の影響があまりにも大きい場合には、当局による「業務の効率化」の努力が最大限に行われているとしても、当局の能力は十分にあるとはいえない状況になることがあると考える。また、このことは、前記 I で指摘した、当局がその役割を実施する能力は常に十分にある（100%ある）ことを前提にはしていないことの根拠でもある。

次に、税務執行当局がその役割を実施する能力の現状を、上記 1 で示した、①の納税者に対する申告・納税に係る支援と、②の調査・滞納整理の的確な実施の二つの役割ごとに評価する。ただし、当局の当該能力を直接的に示す計数はなく、また、適切な代理変数も見当たらないため、当局がその役割を実施した結果を示すいくつかの計数から評価する。

まず、①の役割を実施する能力の現状を、上記 1 で示した、④の納税者一般を対象とし

た申告・納税に係る情報提供と、⑤の個々の納税者を対象とした税務相談への対応や申告支援に分けて評価する。④については、国税庁 HP が大きな役割を果たしており、申告・納税に係る情報の提供だけでなく、申請・届出の様式も提供されているほか、所得税等の確定申告書作成システムである「作成コーナー」などの提供も行われている。国税庁 HP の 2018 年度の年間アクセス件数は 3 億 3,283 万件であり、2008 年度の 1 億 407 万件に比べて 2 億 2,876 万件 (220%) 増と大幅な増加となっており⁽⁷¹⁾、情報提供の拡大や迅速化などによる納税者利便の向上だけでなく、納税者からの問合せの減少などによる業務の効率化にも大きく貢献している。

⑤の税務相談への対応については、上記 3 で触れた「税務相談の集中化」が大きな役割を果たしている。これは 2008 年 11 月より実施しているもので、これまで税務署で行っていた税務相談を一般相談と個別照会に分けて、一般相談を国税局の電話相談センターに集中するとともに、個別照会を予約制で署で実施するものである。また、相談が増加する確定申告期には税理士を中心とした確定申告電話相談センターを局に増設している。これらにより、納税者に対する質の高い迅速な回答による納税者利便の向上と、税務相談事務の業務の効率化が大きく進展している。

⑥の申告支援については、大部分の法人には税理士が関与しているため税務執行当局による申告支援は個人を中心に行われているが、上記の「作成コーナー」と国税電子申告・納税システム (以下「e-Tax」という) が大きな役割を果たしている。納税者自身による申告書作成の支援を目的としている「作成コーナー」の利用については、納税者自身が国税庁 HP の「作成コーナー」を利用して申告書の作成を行う場合と、税務署の確定申告相談会場に用意されている「作成コーナー」と e-Tax がインストールされたパソコンを利用

して申告書の作成を行う場合がある。後者の場合には、当局の直接的な申告支援を効率的に受けることができ、更には、次回からは前者の利用方法に移行することも可能となる。

「作成コーナー」で作成された 2018 年分の所得税確定申告書の提出人員は 1,026 万人であり、2008 年分の 614 万人に比べて 412 万人 (67%) 増と大幅な増加となっており、提出人員全体の 46% (2008 年分 26%) を占めるまでになっている⁽⁷²⁾。また、前記Ⅲ4 で指摘したが、前者の利用方法で作成した 2018 年分の申告書の提出人員は全体の 27% (2008 年分 10%) となっており、近年急速に増加している。また、e-Tax についても、所得税申告の利用率は、2018 年度は 58% であり、2008 年度の 31% に比べて 27 ポイント増と大幅な増加となっており、また、法人税申告の利用率についても、2018 年度は 84% であり、2008 年度の 38% に比べて 46 ポイント増と大幅な増加となっている⁽⁷³⁾。両システムの普及の拡大によって、納税者にとっては、申告書の入手や提出に時間を割かれることなく都合のよい時に作成や提出ができるとともに、税務署での効率的な申告支援が受けられるなど、納税者利便の向上が図られている。一方、当局にとっては、申告支援事務の減少や効率化が図られるだけでなく、申告書の誤記載の訂正事務の減少や、e-Tax に関しては書面の申告データの電子データへの変換事務が不要となるなど大きな業務の効率化が図られている。

このように、納税者に対する申告・納税に係る支援に関する税務執行当局の能力の現状については、その役割の実施結果である ICT の活用による納税者利便の向上が、業務の効率化を伴いつつ、10 年前から継続的に進展している状況が見られる。従って、筆者としては、限られた実施結果からの判断ではあるが、この分野における当局の能力の現状については、十分にあるかどうかは別にして、10 年前に比べて ICT の活用により質の高い申告・納

税に係る支援が行われているという意味で、その能力は高まっていると評価しており、相当程度の能力があると考え⁽⁷⁴⁾。

次に、上記②の調査・滞納整理の的確な実施に係る能力のうち、調査に係る能力の現状について評価する。上記 2 の図 3 で見たように、その役割の実施結果である調査等件数(事務年度)は、調査関係事務割合は増加させているにもかかわらず、2018 年は 23.6 万件であり、2008 年の 32.8 万件に比べて 9.2 万件(28%)減と大幅な減少となっており、また、最近では微増傾向にあるものの、上記 2 で指摘したように、通則法の改正に伴う税務調査手続の変更後の減少も補いきれていない状況にある。調査に係る能力については、調査等件数が減少しても調査の質の向上(例えば、重点分野を踏まえた調査体系の見直しや人的資源の投入、調査対象者の選定方法の改善、資料情報収集体制の強化)があれば必ずしも能力が低下したことにはならない。このため、調査の質も含めた実施結果と考えられる図 3 の追徴税額(事務年度)を見ると、2018 年の追徴税額は 4,391 億円と 2008 年の 5,989 億円に比べて 1,598 億円(27%)減とこちらも大幅な減少となっている。なお、追徴税額については、税務調査手続の変更後の減少を補う水準まで回復してきている。

このように、調査の的確な実施に係る税務執行当局の能力の現状については、上記 3 で見た「これまでの取組み」や「新たな取組み」による調査などに係る業務の効率化の取組みにもかかわらず、当局に負の影響を与えている厳しい外部環境の進展の中で、その役割の実施結果は上記のようになっている。従って、筆者としては、限られた実施結果からの判断ではあるが、この分野における当局の能力の現状については、十分にあるかどうかは別にして、10 年前に比べてその能力は低下していると評価せざるを得ない⁽⁷⁵⁾。また、調査に係る能力のこのような現状から、滞納

整理に係る能力の現状についても、その能力を維持していくことが容易ではない状況にあると推測される。

以上のような税務執行当局がその役割を実施する能力の現状の評価を踏まえると、当局の二つの役割を実施する能力のうち、調査・滞納整理の的確な実施に係る能力を補強することが、税制の円滑な実施を確保する観点からの課題である。この課題をあえて喫緊の課題としなかったのは、下記 5 で確認するように、近年、毎年のようにこの課題に対する制度的対応策が実施されているためである。

5 優先的に検討すべき制度的対応策—税務執行当局の資料情報収集体制の強化—

上記 4 で示した、税務執行当局の調査・滞納整理を的確に実施する能力を補強するという課題に対する対応策について検討する。まず、この課題に対する対応策として、制度的対応策の検討が必要かどうかについて検討する。その際の論点は、当局による「業務の効率化」によって、当局の当該能力を補強することが、当局の負担の観点から適切であるのか、である。筆者としては、この論点に対する回答としては、「適切ではない」と考える。その理由としては、上記 2 で指摘したように、当局に負の影響を与えている「業務の量・質両面での負荷の増大」と「定員の増加の困難化」という外部環境の要因の増大は、中長期的に継続していくと考えており、一方で、当局による「業務の効率化」については、上記 3 で見たように、当局としては、「これまでの取組み」に加えて「新たな取組み」も行っているところではあるが、これらの厳しい外部環境の要因の増大を上回る更なる業務の効率化を当局に求めていくことには限界がある⁽⁷⁶⁾と考えるためである。特に、外部環境としての「業務の質の面での負荷の増大」、具体的には、調査・滞納整理事案の複雑・困難化については、①経済のグローバル化の進展に伴い納税

者・滞納者が我が国の当局の調査権限や徴収権限が及ばない海外での経済取引や資産保有を増加させていること⁽⁷⁶⁾、②我が国の経済社会の変化に伴い新たな経済取引が普及拡大しており、その実態を把握することが容易ではないと考えられること⁽⁷⁷⁾、また、③従来の経済取引についても、上記①、②による複雑・困難化の進展により、人的資源の投入が困難になっていると考えられること、などを背景として益々進展していくと考える。従って、当局の当該能力を補強する、当局が負担可能で、有効な制度的対応策を検討・実施していかなければ、その能力は、調査に係る能力を中心としてこれからも継続的に低下していくと考える。

税務執行当局の調査・滞納整理に係る能力を補強するための、優先的に検討すべき制度的対応策としては、当局の資料情報収集体制の強化があると考え。当局の資料情報収集体制の強化が重要であることは今も昔も変わらないが、近年その重要性が特に高まっている背景には、上記①～③があげられる。このような背景を踏まえると、当局の当該能力の継続的な低下に歯止めをかけるためには、その能力を質的に向上させるという観点からの当局の資料情報収集体制の強化の検討・実施が重要となる。

このため、近年、毎年のように、このような観点からの税務執行当局の資料情報収集体制の強化が実施されてきている。過去 10 年間（2010～2019 年度）の税制改正等から主なものをあげると、2010 年度税制改正による、④租税条約等による海外税務当局との情報交換制度に係る国内法整備⁽⁷⁸⁾。2011 年度税制改正による、⑤金地金等の譲渡対価の受領者の告知及び支払調書制度の創設⁽⁷⁹⁾、⑥一定枚数以上の調書等の電子データ（光ディスク等。以下同様）による提出義務化⁽⁸⁰⁾。2012 年度税制改正による、⑦租税条約等による海外税務当局との情報交換制度に基づき情報提供す

るための調査に係る国内法整備⁽⁸¹⁾、⑧国外財産調書制度の創設⁽⁸²⁾、⑨税務行政執行共助条約等に対応した徴収共助に係る国内法整備⁽⁸³⁾。また、2013 年 5 月にいわゆるマイナンバー法⁽⁸⁴⁾及びその施行に伴う関係法律の整備法⁽⁸⁵⁾が公布され、⑩税務関係書類への番号（個人番号又は法人番号。以下同様）の記載を義務付ける等のための整備⁽⁸⁶⁾が行われている。2014 年度税制改正による、⑪国外証券移管等調書制度の創設⁽⁸⁷⁾。2015 年度税制改正による、⑫非居住者に係る金融口座情報を海外税務当局と自動的に交換するための報告制度の整備⁽⁸⁸⁾、⑬財産債務調書制度の創設⁽⁸⁹⁾。また、2015 年 9 月にマイナンバー法等の改正法⁽⁹⁰⁾が公布され、⑭金融機関等が預貯金者等情報を番号により管理することを義務付ける制度の創設⁽⁹¹⁾が行われている。2016 年度税制改正による、⑮移転価格税制等に係る多国籍企業グループ情報の各国共通の様式に基づく報告制度の整備⁽⁹²⁾、⑯個人番号の記載対象書類の見直し⁽⁹³⁾。2018 年度税制改正による、⑰大法人等の電子申告義務化⁽⁹⁴⁾、⑱調書等の電子データによる提出義務の基準引下げ⁽⁹⁵⁾。2019 年度税制改正による、⑲事業者への協力要請規定の整備⁽⁹⁶⁾、⑳特定することが困難な一定の取引を行う特定取引者に係る報告を取引の相手方又は場を提供する特定事業者等へ求める措置の創設⁽⁹⁷⁾、㉑証券会社等及び振替機関が証券口座情報を番号により管理することを義務付けるとともに証券会社等から振替機関に番号等の提供を求めることができる制度の創設⁽⁹⁸⁾などがあげられる。

上記の近年の税務執行当局の資料情報収集体制の強化に係る税制改正等からは、これらによって、当局の調査・滞納整理に係る能力をどのように質的に向上させていこうとしているのか、その全体的な方向性は直接的には見えにくい。また、税制調査会における種々の議論からもそのようなものは見当たらない。筆者なりに、これらの制度的対応策を全体的

な方向性を踏まえて整理すると、大きく二つのグループに分けることができると考える。一つは、当局が必要とする経済取引や資産保有に係る資料情報を新たに入手できるようにするものと、もう一つは、既存の資料情報の効率的な活用を促進するためのものである。そして、前者については、更に、①上記①に対応する当局の調査権限等が及ばない海外の経済取引や資産保有に係るもの(上記㉔、㉕、㉖、㉗、㉘、㉙、㉚、㉛)と、②上記②・③に対応する新たな経済取引や従来の経済取引に係るもの(上記㉜、㉝、㉞、㉟)、後者については、③情報基盤としてのマイナンバー制度の活用に係るもの(上記㊱、㊲、㊳、㊴)と、④収集する資料情報の電子データ化に係るもの(上記㊵、㊶、㊷)に区分できると考える。

そして、このような区分を踏まえて、当局の調査に係る能力の質的向上の全体的な方向性を示すと次のように整理できると考える。まず、③・④の分野からは、申告書や法定調書等に含まれる基礎的かつ大量の資料情報に対する番号の記載とその電子データ化を促進することによって、既存の資料情報から行える申告内容の確認・是正を効率的に実施していくという方向性が見えてくる。この場合、既存の資料情報でできる申告内容の確認・是正は一部に留まるため、実地調査は引き続き重要であること、また、一方で、番号の記載や電子データ化によって、当局による「新たな取組み」の中で示されている、AIを活用した調査必要度の判定なども可能になると思われるため、その効率化の効果は単純な申告内容と資料情報の突合だけに留まるものではないこと、に留意する必要がある。次に、上記3でも指摘したように、このような調査事務も含めた業務の効率化により生み出された振向け可能な人的資源を、富裕層に対する適正課税の確保や国際的租税回避への対応などの実地調査における重点分野に投入していくとともに、①・②の分野からは、当局が必要と

する経済取引や資産保有に係る資料情報を新たに入手できるようにすることによって、これらの重点分野を中心として、実地調査の確な実施を確保していこうとする方向性が見えてくる⁽⁹⁹⁾。このような全体的な方向性は、滞納整理に係る能力の質的向上に関しても、基本的には同様であると考ええる。そして、このような全体的な方向性は、当局による「これまでの取組み」や「新たな取組み」、特に「新たな取組み」と基本的な方向性は一致していると考えられる⁽¹⁰⁰⁾。

上記の全体的な方向性を踏まえて、税務執行当局の資料情報収集体制を強化していくための検討課題を示すと次の通りである。①の分野に関しては、海外受送金だけでなく、海外資産保有、海外金融口座に係る資料情報の収集や、海外税務当局との情報交換などに関する制度の整備・創設が集中的に実施されてきており、資料情報収集体制の充実が図られてきている。しかしながら、調査・滞納整理事案の複雑・困難化に対応していくためには特に重要な分野であるため、制度的対応策の検討・実施が引き続き必要である。特に、この分野における法定調書の拡充や、現行の法定調書の提出の実効性を高めるための見直し⁽¹⁰¹⁾などについては不断の検討・実施が必要である。また、BEPSプロジェクト最終報告書で提言されたタックスプランニングの義務的開示制度の創設については、早急な検討・実施が必要である⁽¹⁰²⁾。②の分野に関しては、資産保有に係る資料情報の収集や、特定することが困難な取引の報告を求める措置などに関する制度の整備・創設が実施されてきており、資料情報収集体制の強化が進展している。この分野も①の分野と同様に重要な分野であるため、多数の申告漏れが想定される分野における法定調書の拡充とともに、現行の法定調書の提出や上記の報告を求める措置の実効性を高めるための見直しなどの制度的対応策の検討・実施が引き続き必要である。③の分

野に関しては、これまでも着実に実施されてきているが、資料情報を申告内容の確認・是正に効率的に活用する観点から、申告書や法定調書等への番号の記載やそのための番号の告知が確実に行われるよう、その実施状況を踏まえつつ、制度的対応策の検討・実施が必要である⁽¹⁰³⁾。また、上記⑩の制度と関係するが、経済取引や資産保有に係る基礎的な資料情報となる預貯金口座については、番号での検索を可能にするため、金融機関等による番号の入手を可能とする制度的対応策の検討・実施が必要である⁽¹⁰⁴⁾。この検討の際には、振替機関に地方公共団体情報システム機構からの個人番号等の提供を可能とした⁽¹⁰⁵⁾上で、証券会社等が振替機関に番号等の提供を求めることのできる制度（上記⑪の制度）も参考になると思われる。④の分野に関しては、この分野もこれまでも着実に実施されてきているが、③の分野と同様の観点から、資料情報の電子データ化の義務化の拡大や誘因策の導入などの制度的対応策の検討・実施が必要である。なお、将来的な課題ではあるが、2023年10月から、消費税の仕入税額控除の方式として適格請求書等保存方式が導入されるが、この請求書のデータは事業者間取引の基礎的な資料情報となるため、その実施状況を踏まえつつ、電子データ化の検討が行われるべきである。

税務執行当局に負の影響を与えている厳しい外部環境の進展の中で、当局の調査・滞納整理に係る能力の継続的な低下に歯止めをかけるためには、引き続き、当局の資料情報収集体制の強化に係る上記の検討課題に対する検討・実施が必要である。また、当局の納税者に対する申告・納税に係る支援に関する能力についても、当局による「新たな取組み」などによって、引き続き、その能力を高めていくことが必要であることは言うまでもない。

V 制度的対応策の概括的整理と優先的に検討すべき制度的対応策

ここでは、表題に関して、1で前記Ⅲ、Ⅳの検討の進め方に関する留意点を示した上で、2で税制の円滑な実施を確保するための制度的対応策を概括的に整理するとともに、3で2を踏まえて、前記Ⅲ、Ⅳで示したものの以外の優先的に検討すべき制度的対応策として、源泉徴収制度の拡充・導入があることを、その検討が必要な場面とともに示す。

1 前記Ⅲ、Ⅳの検討の進め方に関する留意点

前記Ⅲ、Ⅳにおいては、まず、申告納税制度の下で税制の円滑な実施を支えている要因である、納税者と税務執行当局がその役割を実施する能力の現状を評価した上で、①納税者については事業者の申告・納税に係る能力が十分でないこと、また、②当局については調査・滞納整理の的確な実施に係る能力が低下していることを示した。次に、このため、税制の円滑な実施を確保するためには、納税者と当局の当該能力を補強することが課題であり、納税者と当局の負担が負担可能な範囲に収まるような対応策として、制度的対応策の検討が必要であることを示した。その上で、優先的に検討すべき制度的対応策として、前者の課題に対しては、その中の喫緊の課題である事業者の記帳習慣を前進させるために、必要経費に係る「概算控除制度」の導入が、後者の課題に対しては、当局の資料情報収集体制の強化があげられることを示した。

このような検討の進め方は、論旨を明確にするために取られた面があるため、三つの留意点を指摘しておきたい。第一は、実際は以下のような場合が多いと考えられるが、ある分野で税制の円滑な実施が確保されていない状況、別な言い方をすると、納税者の申告・納税が確実なものとなっていない状況に着目して検討を進める場合には、上記①と②はそ

の原因となるものであるが、どちらか一方の原因というよりも両方の原因による場合が多いと考えられる点である。

第二は、これらの制度的対応策は、納税者と税務執行当局の当該能力の補強に関しては、直接的か間接的かの違いはあるものの、どちらも両者の能力を補強する対応策となっている点である。すなわち、必要経費に係る「概算控除制度」の導入は、納税者の記帳習慣を前進させる誘因が働くことによって納税者の能力を直接的に補強するだけでなく、調査の必要度や負担が減少するという点からは当局の能力も間接的に補強することになる。また、当局の資料情報収集体制の強化についても、当局の能力を直接的に補強するだけでなく、納税者が正しい申告を行う誘因が働くという点からは納税者の能力も間接的に補強することになる。

第三は、納税者と税務執行当局の当該能力を補強するための制度的対応策は、上記の二つに限られたものではないという点である。これらの制度的対応策に限定して検討したのは、優先的に検討すべき制度的対応策に焦点を当てたためである。

2 制度的対応策の概括的整理

ここでは、上記1の第三の留意点を踏まえるとともに、税制の円滑な実施を確保するための制度的対応策の選択肢の全体像が見えにくいため、選択肢となる主なものを概括的に整理する。整理に当たって、①前記Ⅱで概括した現行の申告納税制度を補充する税制上の仕組み、②近年の税制調査会における納税環境整備に係る検討課題、③近年の納税環境整備に係る税制改正を参考にすると、④源泉徴収制度の拡充・導入、⑤必要経費に係る「概算控除制度」の導入、⑥罰則等の強化、⑦立証責任の分配の見直し、⑧税務執行当局の資料情報収集体制の強化、の五つに整理できると考える。

上記①からは、選択肢となる主なものとして、上記④の源泉徴収制度の拡充・導入があげられる。具体的には、前記Ⅱ1で②、③の税制上の仕組みとして示した「源泉徴収制度に基づく申告不要制度」や「源泉徴収制度」の拡充・導入である。「源泉徴収制度」については、一定の経済取引に係る納税を確実なものとするために、単に源泉徴収制度を拡充・導入する場合と還付申告を前提として拡充・導入する場合が考えられる。後者については、前記Ⅱ2(1)で指摘したように、還付申告人員が申告人員の過半を占めるようになっており、納税者に還付申告手続が一定程度周知されてきている状況が見られることを背景として、より納税を確実なものとする効果がある。また、「源泉徴収制度」の源泉徴収義務者には、前記Ⅱ1で指摘したように、本来の支払者だけではなく仲介者になる仕組みもあるため、このような仕組みの導入も考えられる。なお、①の中には、前記Ⅱ1で①の仕組みとして示した、「人的所得控除制度」、「所得計算上の所得控除制度」などもあるが、これらの制度は税制の円滑な実施に大きな影響を与えている制度ではあるが、税制の円滑な実施を確保するための制度的対応策として検討される可能性は小さいと考えられる。

上記②に関しては、前記Ⅲ3で取り上げた2005年6月の税制調査会・基礎問題小委員会の「個人所得課税に関する論点整理」で指摘されている、納税環境整備に係る検討課題から整理する。この「論点整理」は、所得税をめぐる主要課題全般についての検討を行っており、2009年以前の税制調査会における検討のまとめともいえるものである。ここからは、選択肢となる主なものとして、上記④の源泉徴収制度の拡充・導入、⑤の必要経費に係る「概算控除制度」の導入、⑥の罰則等の強化、⑦の立証責任の分配の見直し、⑧の税務執行当局の資料情報収集体制の強化があげられる⁽¹⁰⁶⁾。④に関しては、給与所得者に対

する源泉徴収を前提として、税務執行面にも配慮しつつ、給与所得者が自ら申告を行う機会を拡大していくことは望ましいとした上で、これに関連して、年末調整のあり方や特定支出控除の拡大、また、適切な源泉徴収と確定申告での還付を組み合わせる仕組みが検討課題とされている。更に、公的年金等に関して源泉徴収のみで課税関係が終了する仕組みへの移行も検討課題とされている。④に関しては、一般的に立証責任は課税庁が負うものとされているが、今後、納税者が自ら説明責任を果たすことが相応しい項目については、個別に制度的枠組みを整えていくことが検討課題とされており、⑤もこのような観点からの対応策と位置付けることができるとしている。

なお、2019年9月の税制調査会の「経済社会の構造変化を踏まえた令和時代の税制のあり方」では、デジタル時代における納税環境整備として、「ICTの活用により、納税者の利便性の更なる向上……を図りつつ、同時に取引や申告の段階から正確な手続を行うことができるような仕組みを構築することを目指すべきである」とした上で、その具体例として、オンライン上のプラットフォーム事業者や関係行政機関等の協力を得て、申告に必要なデータをマイナポータルに集約するとともに、e-Taxとも連携して簡便に申告する仕組みなどが考えられるとしている⁽¹⁰⁷⁾。このようなICTを活用した申告手続の簡素化の仕組みは、納税者利便の向上を超えて、納税者の申告・納税に係る能力を補強するための制度的対応策となり得るものであり、極めて重要な検討課題であると考ええる。しかしながら、当該仕組みの導入に関しては、現時点では、税制調査会においてもその具体化には更なる検討が必要であると考えられるため、本論においては、とりあえず、税制の円滑な実施を確保するための制度的対応策の選択肢からは外している。

上記③からは、選択肢となる主なものと

して、上記④の源泉徴収制度の拡充・導入、⑤の罰則等の強化、⑥の税務執行当局の資料情報収集体制の強化があげられる。具体的な主な税制改正としては、④については、2011年度税制改正による、一定の公的年金等所得者に係る申告不要制度の導入と公的年金等に係る源泉徴収制度の整備⁽¹⁰⁸⁾があげられる。⑤については、2010年度税制改正による、脱税犯及び秩序犯に係る法定刑の引上げ等⁽¹⁰⁹⁾、2011年度税制改正による、無申告遁脱犯及び消費税の受還付犯の未遂罪の創設⁽¹¹⁰⁾、2016年度税制改正による、無申告加算税及び重加算税の加重措置の創設⁽¹¹¹⁾があげられる。⑥については、前記IV5で示した通りである。

次に、上記1の第二の留意点を踏まえると、上記④から⑥の五つの制度的対応策は、納税者の申告・納税に係る能力を直接的に補強する対応策と税務執行当局の調査・滞納整理に係る能力を直接的に補強する対応策に分類できる。前者には、④、⑤、⑥が該当すると考えられ、後者には、④、⑥が該当すると考えられる。これらの分類と上記の近年の税制改正の状況からは、近年は、後者の⑥の検討・実施が中心となっていることが分かる。

3 優先的に検討すべき制度的対応策—源泉徴収制度の拡充・導入—

ここでは、上記2の制度的対応策の概括的整理を踏まえて、税制の円滑な実施を確保するために優先的に検討すべき制度的対応策について整理・検討を行う。

まず、どの制度的対応策を優先的に検討すべきものとして整理するかについて検討する。上記2の⑥の必要経費に係る「概算控除制度」の導入、⑥の税務執行当局の資料情報収集体制の強化、については、既に、前記III3、IV5で優先的に検討すべき制度的対応策として整理しているため、上記2の④の源泉徴収制度の拡充・導入、⑤の罰則等の強化、④の立証責任の分配の見直し、について検討する。上

記2で指摘したように、近年の納税環境整備に係る税制改正からは、税務執行当局の調査・滞納整理に係る能力を直接的に補強する③の検討・実施が中心となっているが、上記1の第一の留意点で指摘したように、納税者の申告・納税が確実なものとなっていない状況の原因としては、当局の調査・滞納整理に係る能力の低下だけでなく、納税者の申告・納税に係る能力が十分でないことも原因と考えられる場合も多い。特に、納税者の申告・納税に係る能力が十分でない者の中には、前記Ⅲ2でも指摘したように、意図的に記帳と帳簿書類の保存を行わない者が含まれている場合も多いと考えられる。従って、納税者の申告・納税に係る能力を直接的に補強でき、その効果も見えやすい、④については、優先的に検討すべき制度的対応策に整理できると考える。次に、③、④については、制度的対応策として重要なものであるが、③は直接的な効果が見えにくいこと、また、④は、上記2の「論点整理」でも指摘されているように、それ自体として検討されるというより、個別の対応策の中で検討されるものであることから、ここでは、優先的に検討すべきものからは外している。

次に、④の源泉徴収制度の拡充・導入の検討が必要な場面について検討する。申告納税制度の下における源泉徴収制度⁽¹¹²⁾は、申告納税制度を代替するものではなく補充するものとして位置付けることが適切であり、また、このことは源泉徴収義務者の負担の観点からも適切であると考えられる。このため、④については、ある分野で納税者の申告・納税が確実なものとなっていない状況、具体的には、多数の申告漏れが想定される状況において、その制度的対応策として検討することになると考える。このような状況において、検討が必要な場面としては、まず、既存の支払調書はあるが、それへの番号の記載やそのための番号の告知を確実なものとするのが困難な場

面が考えられる。このような場面では、既存の源泉徴収制度があれば税率の引上げなどがない場合には新たな源泉徴収制度の導入の検討が必要となる。この場面での税率については、還付を前提にしたものになると考えられる。次に、上記の状況ではあるが、既存の支払調書がない場面が考えられる。このような場面では、制度的対応策の選択肢として、新たな支払調書等の法定調書の創設などの税務執行当局の資料情報収集体制の強化とともに、新たな源泉徴収制度の導入の可能性についての検討が必要となる。この場面では、支払者だけでなく仲介者を源泉徴収義務者にすることの検討も必要である。実際、最近の税制調査会・納税環境整備に関する専門家会合において、近年の経済社会のICT化等に伴う仮想通貨やシェアリングエコノミーなどの新たな経済取引の拡大を踏まえて、納税環境整備の在り方について検討が行われた際には、適正申告の実現に向けた方策として、納税者に対する更なる情報提供や当局の資料情報収集体制の強化だけでなく、源泉徴収制度の導入についてもその留意点も含めて検討が行われている⁽¹¹³⁾。このように、ある分野で納税者の申告・納税が確実なものとなっていない状況では、④についても優先的に検討される必要があると考える⁽¹¹⁴⁾。

最後に、以上の優先的に検討すべき制度的対応策の検討を踏まえると、税制の円滑な実施を確保していくためには、事業者全般の申告・納税に係る能力を補強するために、その記帳習慣を前進させることを目的とした、必要経費に係る「概算控除制度」の導入を図りつつ、納税者の申告・納税が確実なものとなっていない個々の分野に対しては、税務執行当局の資料情報収集体制の強化や源泉徴収制度の拡充・導入などの制度的対応策の選択肢の中から、有効な対応策を時機を逸することなく検討・実施していくことにより対応していくという姿が見えてくる⁽¹¹⁵⁾。また、同時に、

税制の円滑な実施を確保していくためには、納税者に対する申告・納税に係る支援についても ICT の活用などにより引き続き質的向上を図っていくことが重要である。

VI 終わりに

前記 I でも指摘したように、税制が円滑に実施されることは極めて重要であるが、その現状と課題を概括的に把握した上で、その対応策を検討したものは少ない。このため、税制の円滑な実施を確保するための対応策が、税制の実施に係る現状を概括的に評価した上で、その課題の重要度や対策の有効性が議論されるというより、時々に関心の高い課題を中心として、実現可能性を重視して議論されることが多いと感じている。具体的には、例えば、①前記Ⅲ3 で指摘したように、事業者の申告・納税に係る能力を補強すること、そして、その中でも事業者の記帳習慣を前進させることが喫緊の課題であるが、この課題に対する制度的対応策の検討が進んでいないこと、②前記Ⅳ5 で指摘したように、税務執行当局の調査・滞納整理に係る能力を補強する必要がある、その課題に対する制度的対応策が検討・実施されてきているが、その全体的な方向性が見えにくく、個々の制度的対応策の重要度が分かりにくいこと、また、③前記Ⅴ2 で指摘したように、税制の円滑な実施を確保するための制度的対応策の選択肢の全体像が見えにくいとともに、制度的対応策については、納税者の申告・納税に係る能力を直接的に補強するものも重要であるが、当局の調査・滞納整理に係る能力を直接的に補強するものが検討・実施の中心となっていること、などがあげられる。

本論は、前記 I でも示したように、申告納税制度の下で税制の円滑な実施を支えている要因の現状と課題を概括的に示すとともに、その制度的対応策の必要性和優先的に検討すべき制度的対応策を示すことの試論であり、

特に、現状については、この分野における資料は限られているが、可能な限り計数を示すことによって評価することに努めた。この試論によって、上記のような問題点や傾向が見えてきたことは、現状と課題、そして、その課題に対する優先的に検討すべき制度的対応策の概括的な整理の必要性を示すものであると考える。今後、この試みが、前記 I で指摘した増井教授の整理によるところのポリシーメイカー的視点からの税務執行の理論の進展や、税制の円滑な実施を確保するための制度的対応策が、実現可能性ではなく、その重要度や有効性に応じて着実に検討・実施されていくことに、少しでも貢献できれば幸いである。

-
- ① 税制の円滑な実施を視野に入れた論考としては、①増井良啓「税務執行の理論」ファイナンシャル・レビュー65号（2002年）169頁、②増井良啓「租税手続法の新たな潮流」日本租税研究協会『税制抜本改革と国際課税等の潮流（日本租税研究協会第64回租税研究大会記録）』日本租税研究協会（2012年）98頁などがある。
 - ② 金子宏『租税法〔第23版〕』弘文堂（2019年）の枠組み参照。租税実体法、租税手続法、租税訴訟法、租税罰則法の枠組みの中で、税制の円滑な実施は租税手続法の中で議論されることが多い。
 - ③ 最近の税制の円滑な実施に関連する論考としては、①高橋祐介「租税法の手続的基層—手続・執行面の法的統制」金子宏監修・中里実＝米田隆＝岡村忠生編『現代租税法講座第1巻理論・歴史』日本評論社（2017年）157頁、②佐藤英明「申告納税制度の定着と展望—所得税を中心として」租税法研究45号（2017年）87頁、③佐藤英明「情報通信技術の進展と税務行政—沿革と現状」論究ジュリスト26号（2018年）68頁などがある。
 - ④ 拙稿「税制の円滑な実施に大きな影響を与えている要因についての概論」税大ジャーナル19号（2012年）99頁。
 - ⑤ 貝塚啓明『財政学〔第3版〕』東京大学出版会（2003年）217頁。

- (6) 財務省設置法 19 条は「内国税の適正かつ公平な賦課及び徴収の実現」を国税庁の任務の一つとしている。
- (7) 税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた令和時代の税制のあり方」(2019 年 9 月) 16~17 頁参照。
- (8) 増井①・前掲注 (1) 170~172 頁。
- (9) 増井教授は、税務執行のカバーする主な領域の例示として、税制調査会の中期答申(「わが国税制の現状と課題—21 世紀に向けた国民の参加と選択—」(2000 年 7 月))が税務執行に関連して言及している、①公正、簡素な納税過程、②確定申告、③源泉徴収・年末調整、④資料情報制度等、⑤納税者番号制度、⑥税務行政、をあげている(増井①・前掲注 (1) 170~171 頁)。
- (10) 納税者の負担としては、自ら申告・納税することがあげられる。また、税務執行当局の負担としては、納税者の申告・納税に対する支援や適正な申告・納税が行われているかの確認と行われていない場合に是正することがあげられる。
- (11) 法 83 条、法 84 条、法 86 条ほか。
- (12) 法 32 条 3~4 項、法 33 条 3~4 項、法 34 条 2~3 項。
- (13) 法 28 条 2~4 項、法 30 条 2~3 項・5 項、法 35 条 2 項 1 号・4 項。
- (14) 法 121 条 1 項、法 183 条以下(年末調整制度は法 190~193 条)。
- (15) 法 121 条 2 項、法 199 条以下。
- (16) 法 121 条 3 項、法 203 条の 2 以下。
- (17) 租税特別措置法(以下「租特法」という) 3 条、法 181 条 1 項、法 182 条 1 項 1 号。
- (18) 租特法 8 条の 4~8 条の 5、法 181 条、租特法 9 条の 3。
- (19) 租特法 37 条の 11 の 3~37 条の 11 の 5。
- (20) 給与所得には、給与所得控除の例外として、特定支出控除がある(法 57 条の 2)。
- (21) 同旨の指摘として、佐藤英明『スタンダード所得税法〔第 2 版補正版〕』弘文堂(2018 年) 186 頁参照。
- (22) 課税対象となり得る収入を得ている者には、就労、年金以外の譲渡や利子・配当などだけから収入を得ている者もいるが、これらの者の人員に関する計数はないので、ここではこれらの者は除外している。
- (23) 表 1 の「(参考) 課税対象となり得る者」欄にあるように、表 1 の①-②+③により推計している。
- (24) この他に、上記 1 で指摘した納税者や税務執行当局の負担から、正しい申告を行わない者も含まれている可能性は考えられる。
- (25) 給与所得を有する者のうち、主たるものの人員は、各種所得のうち給与所得の金額が最も大きいものの人員、従たるものの人員は、それ以外の人員をいう。他の所得についても同様。
- (26) 「15 歳以上人口」、「就業者」は、資料の長期時系列データ(基本集計)表 2 より、「65 歳以上」は、同表 3(3)より、「雇用者」は同表 1(a-1)の月別結果から年平均を計算して作成。
- (27) 老年者控除(50 万円)の廃止と公的年金等控除のうち 65 歳以上の者の上乗せ措置の廃止等。
- (28) 公的年金等所得者のうち、公的年金等の収入金額が 400 万円以下で、それ以外の所得金額が 20 万円以下である場合(法 121 条 3 項)。
- (29) 日本取引所グループ「2018 年度株式分布状況調査」によると「個人・その他」の株式保有比率は 17.2%である。
- (30) 法 143 条以下、法人税法 121 条以下。
- (31) ①、②ともに法 148 条、法施行規則 56 条、昭和 42 年大蔵省告示 112 号。
- (32) 法 67 条、法施行令 195~196 条、前掲注(31)。
- (33) 税制調査会「今後の税制のあり方についての答申」(1983 年 11 月) 34 頁。
- (34) 前々年分又は前年分の事業所得等の合計額が 300 万円を超える白色申告者。
- (35) 法 232 条 1 項、法施行規則 102 条、昭和 59 年大蔵省告示 37 号。
- (36) 税制調査会・前掲注 (33) 35 頁。
- (37) 税制調査会・前掲注 (33) 35 頁。
- (38) 法 156 条、法人税法 131 条。
- (39) 事業所得者とは、各種所得の金額のうち事業所得の金額が他の各種所得の金額の合計額より大きい者。
- (40) 事業所得者は営業等所得者と農業所得者に区分されており、営業等所得者とは、営業等から生ずる所得が最も大きい者。また、この場合の事業所得者とは、事業所得だけを有する者及び事業所得の金額が他の所得金額より大きい者。
- (41) 租特法 25 条の 2。

- (42) 2000 年頃からの青色申告者割合の微増傾向の要因については、商工会議所・商工会、青色申告会等の記帳指導によるものと思われるが、今後、この微増傾向が継続するののかも含めて注視していく必要があると考える。
- (43) 全法人数に対する青色申告法人数の割合。
- (44) 「営業等所得者」の青色申告者割合の 2000 年までは、資料の表 7「個人の青色申告者数の推移」より、「法人」の青色申告普及割合の 2000 年までは、資料の表 8「法人数及び青色申告法人数の推移」より作成（国税庁「日本における税務行政（平成 15 年版）」（<https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/report/2003/japanese/contents.htm> 2020 年 8 月 1 日最終閲覧）参照）。
- (45) 「法人」の青色申告普及割合の 2010 年からの計数は、資料の第 2 部・第 1 章・第 4 節法人税・2 申告の状況・(1)法人数、の記載より作成（国税庁「事務年報」（<https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/jimuneno/index.htm> 2020 年 8 月 1 日最終閲覧）で示されたリンク先を参照）。
- (46) 酒井克彦「申告納税制度における記帳や帳簿保存の意義—青色申告制度と加算税制度が意味するもの—」税大ジャーナル 16 号（2011 年）13～14 頁。
- (47) 佐藤・前掲注（21）409～410 頁。
- (48) 税制調査会・基礎問題小委員会「個人所得課税に関する論点整理」（2005 年 6 月）4 頁。
- (49) 税制調査会・基礎問題小委員会・前掲注（48）16 頁。
- (50) 浅井要「事業所得者の課税のあり方の検討—事業所得における概算経費控除の導入の検討を中心として—」税大論叢 72 号（2012 年）403 頁。浅井氏によれば、事業所得における概算経費控除の導入の検討の論点としては、①納税者による選択を認めることの可否（認めない場合は、新たな概算経費率による推計課税の規定を設けることと同様であり、認める場合には、所得計算の特例として設けることになるとしている）、②概算経費率の決め方、③いわゆる「実額反証」を認めることの可否、があるとしており、具体的な提言も行っている（同 487～495 頁参照）。
- (51) 「平成 23 年度税制改正大綱」（2010 年 12 月

- 16 日）7 頁。
- (52) 税制調査会・地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会「中間取りまとめ」（2011 年 10 月）14 頁。また、土屋雅一「地方収受分の所得税確定申告書についての e-Tax の利用促進策」税大ジャーナル 16 号（2011 年）110 頁に「総務省の推計によれば、市町村における所得税確定申告書の収受割合は、所得税確定申告書総数のおおむね 2 割程度とされており」との記述がある。なお、支援分は収受分の内数となることに留意する必要がある。
- (53) 税務署の支援を受けて申告相談会場で作成された所得税確定申告書は、原則、ICT（下記の国税庁 HP の「作成コーナー」をインストールしたパソコン）を利用して作成されているため、税務署で ICT を利用して作成された申告書の提出人員の全体に対する割合を、「税務署で作成された所得税確定申告書の提出人員の割合」としている。
- (54) 「税理士支援分」は資料の参考指標「税理士関与割合」より作成。
- (55) 「税務署支援分」は、資料の表「ICT を利用した所得税等の確定申告書の提出人員」の「税務署での ICT 利用」より、「国税庁 HP 作成コーナー作成分」は、同表の「国税庁 HP の作成コーナーで作成・e-Tax で提出」と「国税庁 HP の作成コーナーで作成・書面で提出」の合計より作成（年によって表記が異なる）（本論中、【報道発表資料】の表示のある資料については、国税庁「報道発表・国税庁発表分」（<https://www.nta.go.jp/information/release/index.htm> 2020 年 8 月 1 日最終閲覧）で示されたリンク先を参照。以下同様）。
- (56) 所得税確定申告書提出件数の長期の推移については、国税庁「第 20 回国税審議会・説明資料『参考資料』」（2019 年 3 月 13 日）4 頁参照（国税庁「国税審議会・説明資料」については、国税庁「国税審議会」（<https://www.nta.go.jp/about/council/kenkyu.htm#a01> 2020 年 8 月 1 日最終閲覧）で示されたリンク先を参照。以下同様）。
- (57) 調査関係事務とは、国税庁課税部内の部署が所管するもので、①実地調査や実地調査以外の調査（納税者に来署を依頼して帳簿書類等の提出を求めて申告内容を確認する事務）のほか、②行政

指導として行う事務（申告書に計算誤り等がある場合に自発的な見直しを要請する事務や資料情報を任意で収集する事務等）などをいう。なお、2009 年の調査関係事務割合の増加については、後掲注（66）参照。

- (58) 調査等件数は国税庁課税部内の部署が所管するものの件数で、簡易な接触（比較的容易に申告額等の適否の確認及び非違事項の是正ができる納税者に対して文書・電話又は来署依頼による面接等により行うもの）は除いている。
- (59) 法人実調率は、実地調査件数を法人数（休業中・清算中法人を含む）で除したものの。
- (60) 国税庁・前掲注（56）8 頁参照。
- (61) 国税庁定員の長期の推移については、国税庁「第 19 回国税審議会・説明資料『参考資料』」（2018 年 1 月 24 日）4 頁参照。
- (62) 2018 年の定員は、前年に比べて 57 人増加しているが、うち 50 人は新たな障害者雇用の推進のための定員である。
- (63) 「国税庁定員」は資料の参考指標「国税職員の定員の推移」より、「所得税確定申告書提出件数」は資料の参考指標「申告書の提出件数（個人）」より作成（年によって表記が異なる）。
- (64) 「調査関係事務割合」は資料の測定指標「調査関係事務の割合」より、「調査等件数」、「追徴税額」は資料の参考指標「税務調査等の件数及び追徴税額等」より作成（「調査等件数」は参考指標の内書きの計数。年によって表記が異なる）。
- (65) 国税庁「第 7 回国税審議会・説明資料『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』」（2005 年 3 月 4 日）参照。当該説明資料は、当時の国税庁の税務行政を取り巻く環境の変化に関する認識とそれに対する国税庁の取組みを図示したものである。
- (66) 2009 年 7 月から実施しているもので、これまで税務署の複数の部門で行われていた申告から納税までの一連の事務や納税者の移動に伴う事務などの内部事務を調査事務と区分して、一つの部門で実施するものである。内部事務に係る業務の効率化を目指すとともに、納税者の申告・納税に係る一般的な手続の窓口を一つ（ワンストップサービス）にして納税者利便の向上も目指すものである。なお、この内部事務と調査事務の区分により、調査関係事務割合が増加している（図 3 参

照）。

- (67) 拙稿「（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」税大ジャーナル 20 号（2013 年）21～38 頁参照。国税庁・前掲注（65）の説明資料「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」の考え方とそれに基づくその当時までの国税庁の取組みを説明している。
- (68) 国税庁「税務行政の将来像—スマート化を目指して—」（2017 年 6 月 23 日）【報道発表資料】。
- (69) 国税庁「『税務行政の将来像』に関する最近の取組状況—スマート税務行政の実現に向けて—」（2019 年 6 月 21 日）【報道発表資料】。
- (70) 拙稿・前掲注（67）26～37 頁参照。
- (71) 「国税庁 HP のアクセス件数」は、財務省「国税庁実績評価書」の参考指標「国税庁ホームページのアクセス件数」より作成。
- (72) 「『作成コーナー』で作成された所得税確定申告書の提出人員」は、前記Ⅲ4 の表 6 の「税務署支援分」と「国税庁 HP 作成コーナー作成分」の合計の人員の計数であり、出典も同様（前掲注（55）参照）。
- (73) 「e-Tax の利用率」は、国税庁「e-Tax の利用状況等について」【報道発表資料】より作成。
- (74) 税務執行当局の能力を 10 年前（2008 年）と現在（20018 年）を比べて概括的に評価しようとする本論での試みとは方法が異なるが、財務省は、毎年国税庁の実績評価において、実績目標やその下位の業績目標を設定して、それらを定量・定性の測定指標で評価することによってその達成度を評定している。参考までに、実績目標 1・2「納税者サービスの充実」の 2012～2018 事務年度の評定を示すと、2012 事務年度が「達成に向けて進展があった」、2013 事務年度が「相当程度進展あり」、2014～2017 事務年度が「進展が大きい」、2018 事務年度が「相当程度進展あり」である。当該実績目標の下位の業績目標は、①「広報・広聴活動等の充実」、②「相談等への適切な対応」、③「電子申告等 ICT を活用した申告・納税の推進」であり、ICT の活用以外の分野についても評価を行っている。2014～2017 事務年度の評定が「進展が大きい」となっている主な要因は、③の所得税等の e-Tax 利用率の目標値が達成できなかったことによるものであり、この測定指標を除けば、①、②も含めて概ね目標を達成し

ている。また、2008～2011 事務年度は、当該実績目標の設定はなく下位の二つの業績目標 1-1-2 と 1-1-3 (上記①・②と③に相当する目標) のみであったが、業績目標の評定は、「達成に向けて進展があった」又は「達成に向けて相当の進展があった」となっている。このような実績評価の結果は、本論の評価と概ね同様なものとする。なお、2013 事務年度に評定区分の変更があった。

- (76) 前掲注 (74) と同様に、参考までに、国税庁の実績評価における業績目標 1-3-1 「適正申告の実現及び的確な調査・行政指導の実施」(2011 事務年度以前は、同様の目標である業績目標 1-2-2) の 2008～2018 事務年度の評定を示すと、2008～2012 事務年度が「達成に向けて進展があった」、2013 事務年度が「相当程度進展あり」、2014～2016 事務年度が「目標達成」、2017～2018 事務年度が「相当程度進展あり」である。当該業績目標を達成するための施策は、「有効な資料情報の収集」、「的確な調査事務の運営」、「社会・経済状況に対応した調査への取組」、「悪質な脱税者に対する査察調査の実施」であり、「的確な調査事務の運営」の二つの定量的測定指標(調査関係事務の割合及び同(調査課分)。全期間で目標値を達成している)を除いて定性の測定指標で評価しており、本論における測定指標とは異なる。筆者としては、当該実績評価の結果については、各施策の測定指標の目標(値)に対する達成度を評価しているため結果に異存はないが、各施策が進展しているにもかかわらず、厳しい外部環境の中で税務執行当局の能力が低下しているという状況までは示し切れていないと考える。なお、2012 事務年度以前の当該業績目標の表記は異なる。また、2008 事務年度の施策は三つにまとめられている。
- (77) 税務執行当局は、調査権限や徴収権限が及ばない海外事案では租税条約に基づく要請による情報交換制度や徴収共助制度を活用している。
- (78) 税制調査会においても、近年の経済社会の ICT 化等に伴う偽装通貨やシェアリングエコノミーなどの新たな経済取引の拡大を踏まえて、納税環境整備の在り方について検討が行われている(税制調査会・納税環境整備に関する専門家会合「経済社会の ICT 化等に伴う納税環境整備のあり方について(意見の整理)」(2018 年 11 月 7 日)参照)。

- (79) 「租税条約等の実施に伴う所得税法、法人税法及び地方税法の特例等に関する法律」(以下「租税条約等実施特例法」という) 8 条の 2。財務省「平成 22 年度税制改正の解説」536 頁以下参照(財務省「税制改正の解説」については、財務省「税制改正の概要」

(https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/index.html 2020 年 8 月 1 日最終閲覧)で示されたリンク先参照。以下同様)。

- (79) 法 224 条の 6、法 225 条 1 項 14 号。財務省「平成 23 年度税制改正の解説」89 頁以下参照。
- (80) 法 228 条の 4 第 1 項ほか。前々年に 1,000 枚以上提出している調書等が対象。財務省・前掲注 (79) 93 頁以下参照。
- (81) 租税条約等実施特例法 9 条 1 項ほか。財務省「平成 24 年度税制改正の解説」211 頁以下参照。
- (82) 「内国税の適正な課税の確保を図るための国外送金等に係る調書の提出等に関する法律」(以下「国外送金等調書法」という) 5 条ほか。財務省・前掲注 (81) 616 頁以下参照。
- (83) 租税条約等実施特例法 11 条 1 項ほか。財務省・前掲注 (81) 509 頁以下参照。広い意味での税務執行当局の資料情報収集体制の強化に含まれるとして、ここにあげている。
- (84) 「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」。
- (85) 「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」。
- (86) 通則法 124 条 1 項ほか。
- (87) 国外送金等調書法 4 条の 3 ほか。財務省「平成 26 年度税制改正の解説」200 頁以下参照。
- (88) 租税条約等実施特例法 10 条の 5 ほか。財務省「平成 27 年度税制改正の解説」624 頁以下参照。
- (89) 国外送金等調書法 6 条の 2 ほか。財務省・前掲注 (88) 890 頁以下参照。
- (90) 「個人情報保護に関する法律及び行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の一部を改正する法律」。
- (91) 通則法 74 条の 13 の 2。
- (92) 租特法 66 条の 4 第 6 項ほか。財務省「平成 28 年度税制改正の解説」565 頁以下参照。
- (93) 通則法 124 条 1 項ほか。財務省・前掲注 (92) 876 頁以下参照。

- (94) 法人税法 75 条の 3 ほか。財務省「平成 30 年度税制改正の解説」1052 頁以下参照。
- (95) 法 228 条の 4 第 1 項。前々年に 100 枚以上提出している調書等が対象。財務省・前掲注 (94) 127 頁以下参照。
- (96) 通則法 74 条の 12 第 1 項。財務省「令和元年税制改正の解説」864 頁以下参照。
- (97) 通則法 74 条の 7 の 2。財務省・前掲注 (96) 866 頁以下参照。
- (98) 通則法 74 条の 13 の 3～74 条の 13 の 4。財務省・前掲注 (96) 869 頁以下参照。
- (99) 税務執行当局の調査の方向性については、実地調査の重要性に関して、異なる見方がある。高橋祐介教授は、課税庁の人員・予算の増加の困難化や調査の手続的保障などにより実地調査件数が減少することを考え合わせると、「今後は課税庁側が実地調査に積極的に乗り出して納税者の申告書の非違を暴くよりも、むしろ納税者には様々な情報の申告ないし書類の提出が要求され、課税庁側はそれをデータ・マッチングにかけて不整合な部分を見つけ出し、不整合部分について納税者に説明を求める（あるいはデータ・マッチングでは不整合が暴けない部分のみ実地調査を行う）という形で申告納税制度が運営される傾向がますます強まるであろう」としている（高橋・前掲注 (3) 165 頁）。
- (100) 国税庁・前掲注 (68) 1～2 頁参照。
- (101) 見直しの検討対象としては、不提出等に対する罰則のない法定調書については罰則の創設、また、国外財産調書や財産債務調書に係る過少申告加算税等の加重措置のような制度の創設などが考えられる。下記②の分野に関する検討課題においても同様。
- (102) 税制調査会・前掲注 (7) 23 頁では、「富裕層や多国籍企業等による複雑なタックスプランニングについては、BEPS プロジェクトでベストプラクティスとして取り上げられた義務的開示制度 (MDR: Mandatory Disclosure Rules) など、諸外国の取組等も参考にしつつ…検討を行っていくことが重要」としている。
- (103) 検討対象としては、番号の記載義務はあるが番号の告知義務のない法定調書等については告知義務の創設、不告知等に対する罰則のない告知義務については罰則の創設などが考えられる。また、

- 佐藤英明教授は、「マイナンバー等の告知義務を課すべきである」とした上で、「マイナンバーの告知義務を履行しない受給者については、支払時に所得税の最高税率で源泉徴収する『補充的源泉徴収』の制度を創設すべきである」としている（佐藤③・前掲注 (3) 74 頁）。
- (104) 税制調査会・マイナンバー・税務執行ディスカッショングループ「論点整理」（2014 年 4 月）7 頁では、「預金口座へのマイナンバーの付番について早急に検討すべきである」としている。なお、一般利子等に関しては、源泉分離課税で課税関係が終了するため、一般利子等の支払を受ける者及びその支払をする者は番号の告知及び支払調書の提出の義務から除外されている（租特法 3 条 3 項）。
- (105) マイナンバー法 9 条（別表 1 の 38 の 2）、同法 14 条 2 項、同法施行令 11 条、住民基本台帳法 別表 1 の 44 の 3。
- (106) 税制調査会・基礎問題小委員会・前掲注 (48) 14～18 頁参照。ここでは、納税環境整備として、①納税者番号制度、②記録及び記帳に基づく申告制度、③立証責任、④源泉徴収・年末調整、⑤公示制度、⑥罰則、が検討課題としてあげられている。②で必要経費に係る「概算控除制度」の導入について言及されている。税務執行当局の資料情報収集体制の強化については、項目建てはされていないが①、③で言及されている。
- (107) 税制調査会・前掲注 (7) 19～20 頁。税制調査会における税務手続の電子化の議論については、税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する中間報告 2」（2017 年 11 月 20 日）3～10 頁も参照。
- (108) 法 121 条 3 項、法 203 条の 3 第 1 項 1 号ほか。財務省・前掲注 (79) 75 頁以下参照。
- (109) 法 238 条～242 条ほか。財務省・前掲注 (78) 622 頁以下参照。
- (110) 法 238 条 3～4 項、消費税法 64 条 2 項。財務省・前掲注 (79) 671 頁以下参照。
- (111) 通則法 66 条 4 項、同 68 条 4 項。財務省・前掲注 (92) 874 頁以下参照。
- (112) 源泉徴収制度は、我が国に申告納税制度が導入される以前からある制度であり、沿革的には申告納税制度とは独立に発展してきて、戦後の申告納税制度の導入以後に両制度が併存するように

なったものである（金子宏「わが国の所得税と源泉徴収制度—その意義と沿革—」日税研論集 15号（1991年）6～27頁参照）。

⁽¹¹³⁾ 税制調査会・納税環境整備に関する専門家会合・前掲注（77）5～10頁参照。

⁽¹¹⁴⁾ 源泉徴収制度の拡充・導入に対しては、消極的な意見もある。高橋祐介教授は、「申告納税制度が…支持されるとすれば、…源泉徴収制度は、あくまでその例外に過ぎず、本来の納税義務者の税額の把握と納付が適切に行われる限り、その縮小、あるいは究極的には廃止が考えられるべきことになる」とした上で、「近年の改正傾向を見ても、…源泉徴収自体の制度強化は目につかず、…我が国の源泉徴収制度も円熟期に入りつつあるのかも知れない」としている（高橋・前掲注（3）168頁）。

⁽¹¹⁵⁾ 上記で指摘した ICT を活用した申告手続の簡素化の仕組みが具体化してきた場合には、納税者全般の申告・納税に係る能力を補強するために優先的に検討すべき制度的対応策として、当該仕組みの導入が加わることになる。