

納税者番号制度をめぐる諸問題

—— 利子・配当所得の課税問題を中心として ——

野村昌夫

（税務研究部
大学教授校）

目次

| | |
|-----------------------------|----|
| 序 | 五 |
| 第一章 納税者番号制度導入の背景 | 八 |
| (一) 一般消費税試案の波紋 | 八 |
| (二) 不公平税制の是正をめぐる問題 | 一〇 |
| 第二章 利子・配当課税の沿革 | 一四 |
| (一) 明治二十年所得税法創設時 | 一四 |
| (二) 明治三十二年の改正 | 一五 |
| (三) 大正九年の改正 | 一六 |
| (四) 昭和十五年の改正 | 一八 |
| (五) 昭和二十二年の改正 | 二〇 |
| (六) シャウプ勧告による利子・配当所得課税への影響 | 二一 |
| (七) シャウプ勧告後における利子・配当所得課税の変遷 | 二三 |
| (1) 利子所得源泉選択制度の復活 | 二三 |
| (2) 配当所得に対する源泉徴収の復活 | 二四 |
| 第三章 タックス・イロージョンの問題 | 二六 |

| | | |
|-----|--------------------|----|
| 第四章 | 法定資料等の提出義務と収集管理の現状 | 三三 |
| (一) | 法定資料 | 三三 |
| (二) | 非課税申告書 | 三五 |
| 第五章 | アメリカにおける納税者番号制度 | 三五 |
| 第六章 | 納税者番号制度試案をめぐる問題 | 三六 |
| (一) | 国税庁試案の概要 | 三六 |
| (二) | 納税者番号制度に対する問題提起 | 三三 |
| (三) | 納税者番号制度の機能とメリット | 三四 |
| 結 | び | 四四 |

序論

オイル・ショック後における、いわゆる減速経済の影響から昭和五十年年度以降租税収入の減少による歳入欠陥が見込まれ、国債依存度は飛躍的に増加傾向を示し、昭和五十年年度は二五・三％、それ以後毎年度、赤字国債を含む国債の増発が続ぎ、五十四年度はついに国債発行総額十五兆二千七百億円（うち赤字国債八兆五百五十億円）となった。

このように、深刻な財政危機の現状から、国民は増税か歳出圧縮かの選択の問題を迫られることになった。

現状における歳出合理化も限度があり、また、「国債という借金のツケが後世代に回される」とする世代間の公平の問題等から、財政再建のためには、国、地方を通じ、既存の制度、既定経費の徹底した見直しにより歳出の節減合理化を図るとともに、歳入面においても積極的に税収を図ることが必要とされている。^(注一)

このような実情から、一般的な税負担の引上げを求める方策として、中期答申の提言を受け、昭和五十三年九月、一般消費税の試案が公表されたが、同試案公表以後その導入をめぐっての議論が激化してきた。^(注二)

その議論の中で、まず新税導入の前になすべきことは、不公平税制の是正や歳出の節減合理化が不十分であるとし、特に不公平税制の問題について厳しい意見が大勢を占めてきた。

税制調査会並びに大蔵省も、不公平税制の是正による税負担の公平確保については、税制及び執行面の両面から問題をとらえ、まず不公平税制のシンボルとされる医師優遇税制の是正と、^(注三) 利子・配当分離課税の総合課税への移行が検討された。特に、利子・配当所得については現行の課税の特例の適用期限が五十五年末までとされているが、総合課税へ

の移行に伴う問題として所得の把握が完全に可能かどうかが現実の問題として提起されている。

現行法上、利子・配当等については、所得税法第二二五条において、その支払者に対し支払調書の提出を義務づけているが、利子・配当等の源泉分離課税を廃止し総合課税の実施に踏み切った場合、支払調書の提出枚数が相当の枚数となることは明らかである。

これらの資料を、短期間に「名寄せ」し、適正な課税を行うためには、現在の税務体制では不可能に近い。

そこで、国税庁は、利子・配当所得の適正な把握のため「納税者番号制度」を導入し、これらの資料をコンピュータで管理することを目的とする試案を発表した。

本稿は、この議論の対象となっている利子・配当等の適正な課税につき、税務行政の執行面における問題点を踏まえつつ、「納税者番号制」の導入について論じることとした。

まず、第一章において、納税者番号制導入の背景をさぐり、第二章は、利子・配当等について永年分離課税を採用した沿革を概観し第三章では、タックス・イロージョンの問題、第四章で、現行法下の支払調書制度、第五章でアメリカの納税者番号制度を、そして第六章において納税者番号制度の導入の必然性とその問題点を整理することとした。

なお、納税者番号制度の導入をめぐるプライバシーの問題については、別稿(荒川浩平、プライバシーの権利と税務調査)に譲って、本稿では触れないことにした。

(注1) 昭和五十四年度の税制改正に関する答申一の1の(8)

(注2) 昭和五十二年十月四日「今後の税制のあり方についての答申」

(注3) 社会保険診療報酬の所得計算の特例については、昭和五十四年度税制改正において、社会保険診療報酬につき必要経費に算入する金額について、その収入金額の七二パーセント相当額による特例を次のように改正した。

| 収 入 金 額 | 率 |
|----------------------|-----|
| 2,500 万円以下 | 72% |
| 2,500 万円超 3,000 万円以下 | 70% |
| 3,000 万円〃 4,000 万円 〃 | 62% |
| 4,000 万円〃 5,000 万円 〃 | 57% |
| 5,000 万円〃 | 52% |

第一章 納税者番号制度導入の背景

(一) 一般消費税試案の波紋

昭和五十三年九月十二日、税制調査会が「一般消費税の試案」を発表して以来各界においてその新税導入をめぐる議論が華々しく展開された。^(注1)

一般消費税導入の必要性については、中期答申においてふれられているように、「国の財政は、昭和五十年以降連続三年間、歳入の約三割を特例公債を含む公債収入に依存している。この公債依存度は、わが国においては戦後最高のものであり、また、最近の諸外国においても例をみない高率のものである。」とし、更に「国及び地方の財政が大量の公債や借入金への依存を余儀なくされているのは、最近における経済活動の停滞により、歳入面では、税収の大幅な落ち込みがあり、また、その後における自然増収もかつての高度経済成長期に比し緩慢な伸びにとどまっている反面、歳出面では、景気回復を図るため公共事業支出を拡充するとともに、社会保障の充実等国民生活の安定向上のために必要な財政支出を確保する必要があることによるものである。」^(注2)として、この財政収支不均衡の及ぼす影響は、今後、仮に増税が実施されず、赤字国債に依存すると、六十年度に必要な国債発行額は十三兆九千五百億円に達し、国債費もその発行額とほぼ同額の十三兆円となる。^(注3)このことは、国債の利払いや償還費用に充てるために国債を発行するという異常事態となり、財政の硬直化などという生やさしい話ではなく、財政機能そのものが麻痺することになる。^(注4)

このような状況のもとにおいて、この深刻な財政収支の不均衡の規模からみて、現在予想される適正な経済成長率の

下では、現行税制に基づくと自然増収によって解決することは不可能であり、結局国民に一般的な税負担の引上げを求めざるを得ないことになる。しかし、税法系の中心的役割を果たしている所得税にその負担を求めるとしても、現在の累進構造の下においては現実的に困難であり、ここに一般消費税の導入を図らざるを得ないとする方針の下に、一般消費税の具体的仕組みについての試案がとりまとめられ公表された。^(注7) この一般消費税の答申が提出されて以来、歳出の節減と並んで、不公平税制の是正が先決問題であり、この是正がなされない限り一般消費税導入への国民のコンセンサスは得られないであろうとする意見の表明がみられ、不公平税制の是正の問題へと論議が拡大していくことになる。

(注1) 昭和五十三年八月二十日から同年九月二十五日までの一般消費税導入に関する賛否等にかかわる有力五紙(朝日・読売・毎日・日経・サンケイ)の新聞記事は五十八件であった。

(注2) 昭和五十二年十月「今後の税制のあり方についての答申」第一の1の(2)

(注3) 中期財政収支試算(五十四—六十年度)

(注4) サンケイ新聞・昭和五十三年四月十三日朝刊「財政再建への道」(8)

(注5) 前掲答申第一の2の(2)

(注6) 前掲答申第二の1の(3)「税率」について次のように述べている。

「我が国の所得税について、個人住民税と合わせて実効税率の曲線を描き、主要諸外国のそれと比べてみると、……中小所得者階層では低く、高額所得者階層ほど相対的に高くなっており、その累進度は国際的にみてもかなり急であると認められる。また、所得税の最高税率は、個人住民税の税率と合わせて考えた場合、もはや限界に達していると考えられる。」

(注7) 昭和五十三年九月一般消費税特別部会報告

(注8) たとえば、一橋大学石弘光教授は、「税制面での不公平を除去されなくては、とてもこれからの増税に応じかねるといえるのが、一般にわれわれの間でのコンセンサスである。」(税務弘報 Vol. 26, No. 10, 六頁)と述べており、また、日大井手文雄教授も「一般消費税を導入する前に、現行税制の不公平をできるだけ除去することが必要である。このことをしなければ、

(二) 不公平税制の是正をめぐる問題

租税負担が公平であらねばならないことは今更多言を要しない。しかし、課税の公平の実現が理論的にも実際上も非常に難かしいということは歴史的事実の示すところでもある。

租税理念における税負担の規範としての公平は古くからとりあげられてきており、課税を公正の問題とすることはギリシャの昔から行われていたといわれる。^(注2)

租税原則として最もよく知られている、アダム・スミスの「租税四原則」や、アドルフ・ワグナーの「租税九原則」においても、公平の原則は重要な課税原則とされてきた。^(注3)

ところで、課税の公平が最も重視されるのは所得税であり、一般的には二つの公平の基準、すなわち、水平的公平と垂直的公平の基準を満たさねばならないとする。このためには、課税ベースをできる限り拡大すべきであるとするいわゆる包括所得税(CIT)の提案がなされる。^(注4) 現在、わが国において論ぜられている課税の不公平は、一つには政策税制面からの問題であり、二つには所得の捕捉率からの問題である。^(注5)

前者については、既に中期答申において租税特別措置等についての整理統合等が具体的に提案されているが、後者における課税所得の捕捉率の問題から生ずるタックス・イロージョンについては、それが執行上の現実的な問題とも関係し、適正な課税所得の捕捉による公平の実現は非常に難かしいことを認識せねばならない。

既にふれたように、課税の公平の提言として包括的な課税所得概念があげられるが、課税ベースの拡大が新たな不公

平を生ずるとする批判の中には、理論上における課税所得の範囲の問題と同時に、課税所得の捕捉率についての現実的な問題も含んでいるといふこともできよう。^(註6)

巷間いわれるところの十・五・三や九・六・四の語源は、まさしく所得の捕捉率の面からの不公平を比喩的に表現したものであるが、現実には、たとえば給与所得者の税負担が他の所得に比べて相対的に過重であるとする批判が極めて強く、また、同業所得者間でも相当の負担の不均衡が厳しく指摘されている。^(註7) このことは、税制そのものからくる問題提起もさることながら、課税所得の捕捉率の不均衡を多分に示唆をしているものといえよう。^(註8)

シャープは、その勧告において次のように述べている。

「いかなる租税制度もそれが公平なものでなければ成果を上げられるものではない。また納税者によってそれが公平なものであることを認められるものでなければならぬ。

租税の公平とは、一面法に則して税務行政が行われることであり、他面税法が公平に制定されるということである。税務行政面における公平の細目については、これを税務行政担当者に委ねるが、税法の規定が公平なものとなることを保証するのはわれわれの主要な任務の一つである。」

現在のわが国の所得税及び法人税は、申告納税制度を採用しており自主的な納税制度となっている。この納税申告制度は自らその課税標準及び税額を確定するものであり、一方で民主的納税思想に適合し、他方で租税の能率的徴収の要請に合致するものであるが、申告納税制度が適正に機能するためには国民が高い納税意識をもち、自発的に正確な申告をすることが必要であり、理想である。^(註9)

しかし、税務官庁による調査の結果、申告所得税については、調査対象者の八〇%以上が常に申告漏れ所得のある現

実を深刻に受けとめなければならない。^(注10)

一般論として、課税所得の捕捉率を高めるといふ要請を満たすためには、税務職員による所得調査の強化の必然性につながるようになる。そのことは同時に現在の納税者数と税務職員数のアンバランスからくるギャップにどのように対応するかの問題でもある。^(注11)

このような現状の下において、不公平税制の一つとされている利子・配当所得の現行の特例の適用期限の到来により昭和五十六年分から総合課税へ移行された場合に、果して、課税所得の正確な把握が可能かどうかの問題がクローズアップされてくる。

これに対処するためには、抽象論ではなく最も实际的で、かつ実行可能な手段により、税務行政の効率化のための方法論として検討されなければならない。ここに納税者番号制度提案の必然性が求められることになる。

(注1) 和田八束著「租税政策の再検討」一七頁(文真堂・昭和五十一年第一版)

(注2) 井藤半弥著「租税原則学説の構造と生成」一七七頁(千倉書房・昭和四十四年版)

(注3) A・スミスの租税原則においては、公平の原則が第一にあげられているが、A・ワグナーの租税原則においては、公正の原則として第三番目にあげられている。なお、この公正の原則は、①普遍の原則と②公平の原則の二つの内容からなる。

A・スミスとA・ワグナーとの租税原則における最も著しい相違は、公平の原則をいかに解釈するかにあるとする。すなわち、スミスは、本来租税利益説の立場に立って国家から受ける利益に比例して納税すべきであるとしたのに対し、ワグナーは租税犠牲説の立場に立って、公平な課税とは各人に平等な犠牲を強いる課税であると説く、泉美之松著「税についての基礎知識」六九頁(税務経理協会第六版)

(注4) C I E T 概念については、一橋大学教授石弘光教授によって詳細に論ぜられている。「租税政策の効果」十三頁以下参照(東洋経済新報社)

(注5) 前掲答申第二の一の四

(注6) 金子宏 自治研究五十四卷六号、三頁

(注7) 昭和四十一年十二月「長期税制のあり方についての答申」第一、基本的な考え方(1)のロ

(注8) 朝日新聞社が、昭和五十三年十月十二、十三両日に行った世論調査によると、課税についての不公平感は一六七%にも達している。(昭和五十三年十一月四日 朝日新聞朝刊十一面)

(注9) 金子 宏「租税法」三五〇頁(弘文堂・昭和五十一年版)

(注10) 個人所得税についての過去五年間の調査件数に対する更正(修正申告を含む)件数の割合は次のとおりである。

昭和四十八年分

八七・八%

昭和四十九年分

八七・〇%

昭和五十年分

八五・九%

昭和五十一年分

八六・四%

昭和五十二年分

八九・〇%

(週刊税務通信 No.1373, 1424, 1483, 1527, 1577)

(注11) 昭和五十一年度の申告所得税納税者数は、四、九三九、七〇〇人、法人数は、一、四七七、五八八件(内普通法人数は一、四〇八、九四六件)である(昭和五十一年度国税庁統計年報書による)。

これに対し、調査事務に従事する直税系統の税務職員は次のとおりである。

調査査察部

二、二四八人

所得税系統

一三、七五六人

法人税系統

一〇、九六四人

(計)

二六、九六八人

(昭和五十一年度国税庁事務年報による。)

従って、地域差を無視した単純一人当たり担当件数は、所得税系統で三五九件、法人税系統（調査査察部人員を含めて）一一一件となる。

なお、昭和五十三年分の申告所得税の納税者数は、五、三六八、〇〇〇人、このほか還付申告書が四〇五万人から提出されている。（昭和五十四年五月七日付週刊国税広報 No.1043 より）

第二章 利子・配当課税の沿革

利子及び配当に対する課税の歴史は古く、明治二十年（一八八七年）の所得税創設の際既にその規定が置かれている。^{（注）} 制定当時の所得税は、いわゆる一般所得税の形態を採用し、所得をその源泉によって区別せず資産、営業または勤勞から生ずる所得をすべて総合して課税する建前を採り、後の第二種所得税におけるように、公社債、預金の利子等についても何等例外を設けていなかった。

（一）明治二十年所得税法創設時

明治二十年三月の所得税法創設は、わが国の租税制度の沿革上エポックを画する顯著なる事実であり、それまでの地租及び酒税中心主義からの脱皮を図る端緒となったが、政府の租税収入の大部分は依然として地租並びに酒税に仰ぐほかはないといった状況にあった。また、当時における各種の諸税は、すべての職種を通じてみたとき、租税の公平な負担がなされていたものとはいえず、むしろ、所得税が創設されて初めて負担の不公平の欠陥を補うことが得られたもの

(註2)
といふ。

制定当時の所得税法は全文二十九条からなり、年三百円以上の個人所得に対して課税するもので、五段階の累進税率を採用し、また同居家族の収入はこれを戸主の所得に合算して課税することとした(同法第一条)。

ここでは、公社債その他政府発行もしくは政府の許可を得て発行する証券の利子、非営業資金の利子、株式の利益配当金及び俸給等はその収入金額をもって所得とし、これ以外の所得と共に総合課税された。

(一) 明治三十二年の改正

明治二十年創設の所得税法は、その後明治三十二年に至るまで改正されずに経緯したが、日清戦役の戦後経営の歳出増大に伴い、増税の必要に迫られ所得税法の全体にわたって改正された。まず顕著なるものは、改正前の所得税法が個人所得についてのみ課税していたものを改め、所得の種類を三種に分ち、法人の所得を課税対象としたことである。その改正内容は次のとおりである。

第一種 法人の所得 税率 千分の二五

第二種 公社債の利子 税率 千分の二〇

第三種 前各種に属せざる所得(三百円以上の所得について十二段階の累進税率)

ここにおいて、それまで総合所得税の対象とされていた公社債利子が第二種所得として分類され源泉課税を行うこととしたが、これは著しい特色を有するものである(この制度は、その後わが国の所得税制度を支配し、昭和十五年の税制改正において、第二種所得を総合課税するという理論が制度上原則的に確立されるまで存続した^(註3))。

このように、総合課税されていた公社債の利子が、源泉課税のみに移行した動機は、無記名の公社債の利子に対する課税が困難であるという点に帰着しよう。^(注4)

一方、配当所得については、法人の所得を課税対象としたことにより、既に源泉課税済であるから株主社員には課税せずとの主義を採り個人所得税は非課税としたことも一つの特色である。^(注5)

(三) 大正九年の改正

明治後半から大正初期にかけ、所得税の負担の権衡、課税組織の問題が審議されてきたが、所得税制の根本的な改正までには至らず推移した。

その後大正九年度の予算編成に当り、恒久的国防計画の実行のために確定的財源を必要とし、その財源を租税収入に求める趣旨から各種租税中普遍的にして、かつ、最も弾力性のある所得税及び負担の余地ありと認められる酒税の増税を検討した。^(注6) その前提として、従来の所得税法は、その課税体系に幾多の不備が存し、課税の公平が期し難いという観点から所得税制度の根本的の改革を行い、増税の目的を達成しようとした。^(注7)

ここに、所得税法の全文改正を行うこととし、大正九年一月第四十二回帝國議會に所得税法改正法律案を提出した。

この改正法律案の特色は、一つには、それまで、個人所得として課税されていなかった法人からの配当金及び賞与金を、第三種所得として個人に総合課税して負担の公平を図ろうとしたことで、これに伴い第一種所得を四種に分けて課税することとした。二つには、第三種所得とされていた銀行の定期預金及びこれと同様の性質を有する銀行預金の利子を、第二種所得として源泉課税することとしたことである。

この理由として、明治大正財政史では、次のように述べている。「蓋し銀行の定期預金及之と同様の性質を有する銀行預金の利子は現行法に於ては第三種の所得として課税すべき規定なるも、従来所得者は動もすれば其の申告を怠り、銀行業者等は又各人預金の内容を開示するを好まざる事情あるに依り、其の課税多くは脱漏し、課税上権衡を失ふること大なるものあるを以て、改正案に於ては調査及徴税の便宜上、之を第二種の所得として源泉課税を為すことと改めたり。」^(註8)

この改正法律案をめぐる衆議院における審議の経緯をみると、現在提起されている利子・配当分離課税による不公平税制の問題と同質の議論が行われていたことは興味深いものがある。^(註9)

この所得税法改正案は、第四十二議會では成立せず、第四十三特別議會において成立することになるが、たまたま、第一次世界大戦後の経済界の不況を反映し、法案も原案からは後退を余儀なくされた。

所得税法改正案の根本ともなる配当金の総合課税も法律案提出原案においては、その全額を個人所得に総合することとしていたが、第四十二議會における修正案では配当金の二割を控除して所得とすることに改め、第四十三議會においては更にその控除割合を増加し三割としたが、^(註10)最終的には四割を控除し配当金の六割をもって課税所得とした。また、定期預金利子などについては第二種所得として源泉課税のみとすることは原案どおりであった。

なお、この改正法によれば銀行預金のうち、定期預金又は定期預金の性質を有する銀行預金の利子のみが第二種所得の取扱いを受け、その他の銀行預金の利子は貯蓄預金の利子を除き総て第三種所得として総合課税されることになっていたが、實際上、第三種所得に属する銀行預金利子は把握上の問題があり殆んど課税されていなかった。大正十二年一月第四十六回帝国議會において、銀行預金利子課税の公平を図るため、貯蓄預金を除くほかは総ての銀行預金の利子を

第二種所得として、源泉課税することに改めた。^(註11)

四 昭和十五年の改正

昭和十五年の税制改正は、いわゆる長期建設の段階にあった当時のわが国財政経済の諸事情に即応する税制を整備確立することを目的とし、根本的な税制改正を図った。

その中軸をなすものは、直接国税の体系を改組して所得税について分類所得税及び総合所得税を併用することとし、収益税制度を廃止した^(註12)ことである。^(註13)すなわち、総合所得税の採用と分類所得税の導入により税率に大きな弾力性を与え、負担の普遍化と公平化を図ったものである。

ここにおいて、それまで第二種所得として源泉課税のみが行われていた利子等に対する総合課税問題が取り上げられ、総合課税へ移行することとなった。

所得税・法人税制度史草稿によれば、「すなわち、昭和十二年臨時租税増徴法の施行以来数次にわたって所得税の増徴が行われた結果、等しく投資所得でありながら、株式配当については第三種所得に総合される関係上高額所得者の配当所得者に対しては負担が著しく増加したにもかかわらず、公社債利子、銀行預金利子等については源泉課税のままある程度比例税率を引き上げたのに止まったので、配当所得との間の負担の差違はますます甚だしくなり、当時最も緊要とされた生産力拡充にも支障を生ずるようなおそれも予見されるに至った。さりとて源泉課税を存続したまま税率を無制限に引き上げること一般金利の引下その他金融上にも面白からぬ結果を招来することとなり、また戦時下においてこのような課税上の不公平を許しておくことは社会通念にも反すると認められたので、多年の懸案である第二種所得の

総合課税を断行することとなったのである。」と述べている。

なお、この利子等の総合課税案に対し、金融界は全面的に反対の意思を表明したといわれているが、その主なる反対理由は次の点にあったようである。^(注14)

- (1) 預金の移動が起り、銀行経営を不安ならしめる。
- (2) 秘密が暴露される結果、銀行預金の妙味が喪失し貯蓄心を害する。
- (3) 物への転換を助長し、貯蓄奨励、公債消化に悪影響を来す。
- (4) 利廻計算を不明確にし、起債の基準を失わせしめる。
- (5) 預金の分割が行われ脱税を誘発する。
- (6) 貯蓄預金に対し普通銀行並みの税率をもって課税することは不合理であって、免税限度を郵便貯金との釣合に求めることは、郵便貯金よりやや上層の少額所得者を貯金者に持つ貯蓄銀行の意義を抹殺するに等しい。
- (7) 貸付信託の利益に対する総合課税は信託会社の破綻を招来する。

要するに、金融界としては、営業政策的な面から総合課税に対し全面的な反対を表明したと思われるが、これに対し、学者達は、負担の均衡、税制体系の整備、社会正義の見地等から総合課税制度を支持した。

特に、社会正義上の観点から、大口預金が財産隠匿の手段となり脱税に悪用されている実情からすれば、総合課税を行うべきであるとする意見は、現在にも相通するものがあるが、既に述べたように所得の捕捉率との関連において、租税理論以前の問題が内在するところに総合課税の困難性が窺われる。

この第二種所得総合課税の問題は、結果的には、財政収入上及び金融政策上総合課税を行うこととなったが、なお、

公債消化、貯蓄奨励等の観点から、その折衷案として当分の間源泉選択制度を採用することとなり、次のような税制となった。

- (1) 分類所得税については、国債利子四%、国債以外の公債利子九%、その他一〇%^(注15)。
 - (2) 一般所得税については、四割控除の上総合課税を行うが、当分の間一五%の比例税率による源泉選択課税を行う^(注16)。
- 以上のように、従来第二種所得として比例税率による源泉課税のみであった社公債、銀行預金の利子等に対する課税が、他の所得と同様比例税率による分類所得のほか、更に累進税率による総合所得税が課せられることになった。もともと、総合課税への移行による急激な税負担を緩和するための四割控除制度や源泉選択課税制度を導入したことは前述のとおりである^(注18)。

(四) 昭和二十二年の改正

戦後、所得税については応能負担の原理に基づく課税の公平を図ることとし、次の点を中心に根本的な改正が行われた。一つは分類所得税及び総合所得税による二本建課税を廃止し一般所得税のみの課税とする。二つには、総合課税の拡充強化、三つには、予算申告納税制度の採用である。

しかし、利子・配当所得にかかわる所得税は従来通り源泉徴収によっており、利子所得に対する源泉選択制度も存置された。

なお、利子・配当等に対する源泉所得税率は二〇%、源泉選択課税の場合は六〇%であった。

内 シャープ勧告による利子・配当所得課税への影響

戦後税制は、実質的には昭和二十五年度（一九五〇年）に実施されたシャープ税制からスタートしたといわれるように、昭和二十四年九月十五日発表された「シャープ勧告」のわが国戦後税制に与えた影響は大きい。

シャープ税制の根幹をなすものは完全な総合所得主義であり、キャピタルゲインはもとより、利子・配当所得も含めてあらゆる種類の所得を総合して累進税率を適用する総合課税方式にその特徴がみられる。^(注19)

このような総合課税主義においては、従来採用されていた利子等の源泉選択課税の存在は、当然、許されないものとなる。

銀行預金利子等に対する課税問題は、戦後わが国の経済政策との関連において貯蓄増強—資本蓄積の観点から優遇されるべきであるとする主張がなされてきたが、このような特別措置に対するシャープ使節団の態度は次のような勧告となつて表われている。

「銀行預金には比例税率で源泉課税を行い、その他の所得税は一切これを課すべきでないという提案については、われわれはいかなる長所をも発見できない。

所得税が大幅に遁脱されている現状に鑑みてこの比例税率による課税が必要であり、これこそ多額の税額を徴収する唯一の方法であるという主張も行われている。しかしこれを真実であるとすれば、預金者に対して、利子所得ばかりでなく他の源泉から生ずる所得をも匿す目的のために預金を匿名で無数の口座に分散することを容認するような政策に、その大部分の責が負わされるべきものである。

かような政策は、何としても弁明することはできない。われわれは、今後、いかなる銀行にも、相当の理由によって預金者の真正な名義で行われていないと信ぜられるような預金は、一切これを禁止するように勧告する。

更に、納税者の所得調査の目的を以て、税務調査官が相当の令状を呈示して、銀行の書類を検査できるようにすべきである。これらの措置が講ぜられれば、おそらく正当な所得税を免れるような利子額は消失するであろう。

更に、源泉において多額の金額を徴収するために、最終的に一定の比例税率で課税することは必要ではない。二〇％ないし二五％の源泉課税が行われれば、大抵の納税者の利子所得に関する責任は果されたことになるであろう。したがって、その利子額が所得税申告書に記載されていなくとも、脱税額は比較的少いであろう。しかしながら、かかる所得に対して、これ以上課税せぬことを法律で定めれば、利子所得はもはや完全に課税当局の力の及ばないところとなり、巨額な利子所得といえども、比較的軽少な税を課されるにすぎぬものとなる。かくて銀行預金は富裕階級のための脱税の避難所と化し、累進所得税の原則は完全にじゅうりんされてしまうであろう。^(注20)」

このようなシャアップ勧告に基き、昭和二十五年年度の所得税法改正では、預金利子などについての源泉選択制度を廃止し、総ての所得を総合して累進課税する総合課税主義を採用した。

また、配当所得については、源泉課税を廃止し、所得税額から控除する配当所得の比率を一五％から二五％とした。^(注21)

(七) シャアップ勧告後における課税の変遷

シャアップ勧告に基き、利子・配当所得を含めた総合課税方式も次のように変遷していった。

(1) 利子所得の源泉選択制度の復活

昭和二十六年、預金の無記名制度と共に、五〇%の源泉所得税率による源泉選択制度が復活した。このことにつき制度史草稿は「所得税の正統的な理論からすればこのような変則的な課税方法は強く排撃せられるべきであるが、預金の秘密性保持に立脚する総合課税反対論との妥協策として昭和十五年以來、こうした方式が認められてきたのである。しかし源泉選択制度廃止直後朝鮮動乱の勃発によって資本蓄積の要望が叫ばれるに至り、再びこの制度復活の機運が動き始め、殊に預貯金の増勢が鈍化したのは源泉選択制度の廃止に基因しているという観測もあながち誇張ではないと認められる点もあって、資本蓄積措置の一環としての源泉選択制度が再び脚光を浴びることとなった。源泉選択が認められた範囲内において所得は総合されず、市町村民税もこの所得については課税標準となし得ないこととなり課税の公平が害せられるという議論は成り立つであろうが、この際としては資本蓄積に優先性を認め、租税理論は一步後退せざるを得なかったであろう」と述べている。^(注22)

このように貯蓄の奨励——資本蓄積の優先性の下に源泉選択制度の特別措置がその後継続されて行くことになる。

昭和二十六年に五〇%であった源泉選択税率は、その後の経済政策との関連において、二十八年には源泉分離課税となり、その税率は一〇%、二十九年には、個人の一年以上の定期性預金の利子所得等に対する税率を特に五%に引下げ、更に三十年には、同年七月から三十二年三月までの臨時措置として預金利子・公社債利子等を非課税とした。この臨時措置は、長期性預金の利子について、三十四年三月末まで適用が延期された。^(注23)三十四年四月以降は税率の異動はみられないが、その基本的課税方式は変ることなく現在に至っている。

また、少額貯蓄非課税制度は昭和三十八年に導入され、導入当時の非課税限度額五十万円からその後三百万円に拡大し現在に至っている。^(注24)

(2) 配当所得に対する源泉徴収の復活

配当所得に対する課税は、キャピタル・ゲイン課税と関連して総合所得税の中核をなすものであるが、源泉課税については昭和二十五年度に廃止されていた。しかし配当所得に対する所得税課税の充実を期する趣旨の下に昭和二十七年一月一日以後支払の確定する配当について二〇%の税率で源泉徴収を行うこととされ、シャープ勧告によって廃止されたこの制度は再び復活することになった。

昭和二十五年分の所得税をみると、同年中の配当金額は約二百億と認められるが、これに対し同年分の所得として申告された配当金額は僅かに三六億円に過ぎない状況にあった。もちろん所得税の課税を受けない者の配当所得が若干あるとしても、相当部分の者は配当所得の申告をしなかったのではないかと推測されたのである。しかも法人収益の増大に伴って配当率が著しく上昇し配当所得が増加しつつあるときに、こうした状態に放置することは所得税負担の公平を期する上からも許され難いとする理由に基づくものようであった。^(注25)

すなわち、源泉徴収制度の復活理由が、配当所得の把握上の問題から生じていることを考えると、これらの総合課税の問題は税制面の改革以上に納税モラルの問題と、適正な申告納税制度を担保するための具体的な課税技術の面から検討されなければならない。

以上、利子配当課税方式の沿革と変遷を概観したが、利子、配当所得について常に総合課税方式が提案されながらも、源泉分離(選択)課税方式を採用せざるを得なかった背景には、金融政策的な一面もさることながら、現実には、利子・配当所得の捕捉の問題、すなわち税務執行上における問題が歴史的事実として存在することを認識することが必要である。

(注1) 創設時の所得税法(明治二十年三月二十三日勅令第五号)第二条は次のように規定している。

第二条 所得ハ左ノ定則ニ拠テ算出スベシ

第一 公債証書其他政府ヨリ発シ若クハ政府ノ特許ヲ得テ発スル証券ノ利子、營業ニアラサル貸金預金ノ利子、株式ノ利益配当金、官私ヨリ受クル俸給、手当金、年金、恩給金及割賦賞与金ハ直ニ其金額ヲ以テ所得トス

(注2) 大蔵省編さん「明治大正財政史」第六卷 内国税(上) 七頁

(注3) 雪岡重喜「所得税・法人税制度史草稿」六頁

(注4) 渡辺善蔵「所得税法・資本利子税法積義」(自治館昭和四年版)

(注5) 所得税法(明治三十二年法律第十七号)第五条、左ニ掲クル所得ニハ所得税ヲ課セス

一六 省略

七 此ノ法律ニ依リ所得税ヲ課セラレタル法人ヨリ受クル配当金及割賦賞与金

(注6) 大蔵省編さん 前掲書 二二〇頁

(注7) 前掲書 一〇八一頁

(注8) 前掲書 一〇八六頁

(注9) 所得税法改正法律案外六件委員會議録 第二回より抜粋 大正九年一月三十一日(原本、国立国会図書館所蔵)

○小川郷太郎君 ソレカラ私ハ進ミマシテ所得税ノ内容ニ就テ少シク伺ヒタイト思ヒマス、第一番ニ法人所得税ニ於キマシテ、源泉課税ヲ廢シタト云フコトデアリマス、是ハ私等ハ確ニ税法ノ進歩デアルト賛成スルモノデアリマスガ、併シ政府ノ意思ヲ明カニシマス為メニ、此源泉課税ヲ廢シタ理由ヲ一応承ツテ置キタイト思フノデアリマス、源泉課税ヲ廢シタト申シマスノハ、多分個人ノ担税力ニ応ジタ課税ヲスル為メニ、個人ノ総テノ所得ヲ集メテ見ナケレバ担税力ガ分ラナイカラ源泉課税ヲ廢止サシタト思フノデアリマスケレドモ、此論拠ガ明カデナイト税法ノ精神ガ分ラナクナリマスカラ一応政府ノ見ル所ノ理由ヲ御説明アリタイト思ヒマス

○国務大臣(男爵高橋是清君) 源泉課税ヲ配当ニ就テ廢止シマシタ理由ノ主ナルモノハ、源泉課税デアリマスと云フト、

如何ニモ人々ノ所得カラ言ヒマスルト、不公平デアル、例ヘバ僅ニ百円ノ配当ヲ受ケル人モ、數百万円ノ配当ヲ受ケル人モ、同シ税率ノ源泉課税デアルト、是ニ於テ所得税ノ不公平ト云フコトニナル、ソレデ之ヲ個人ニ綜合シテ課税スルガ公平ヲ得ルト云フ見地カラ、源泉課税ヲ廃止シタノデス

○小川郷太郎君 源泉課税ヲ廃シタ理由ハ拝承致シマシタ、是ハ株ノ配当ニ就テノ御説明デアリマスガ、併シ唯今申サレマシタ理由ト云フモノハ、唯々ソノ配当ダケニ止マラスト思フ、勿論公平ヲ期スルト云フ点ニ於テハ、他ノ源カラ来ル所ノ所得モ同シ論法ヲ以テ言ヘルト思フノデアリマス、随ッテ此ノ源泉課税ヲ廃スルト云フ理由ヲ附ケル以上ハ、所得税全体ニ亘ッテサウ云フ方針デナケレバナルマイト思フノデアリマス所ガ此改正法案ヲ見マスルト、所謂今日マデ称サレテ居ル、第二種所得税ト云フモノハ源泉課税デアル、第二種所得税ハ公債及社債ニ対シテ、之ヲ個人ニ綜合シテ課税スルノデナクシテ、其公債ノアル処其社債ノアル処ニ就テ、ソレダケ別ニ税ヲ取ルノデアリマスカラ、是ハ源泉課税デアルト思フノデアリマス、唯今大蔵大臣ノ御話ニナッタ例ヲ以テ言ヘバ、株ニ代フルニ公債社債ト云フモノヲ、百円ノ利子ヲ得ル者ト、或ハ數十万円、數百万円ノ利子ヲ得ル者ト同シ率ヲ以テ課税スルカラ是ハ大變不公平デアル、唯今ノ論理ヲ以テ行キマス、公債社債ニ就テ此源泉課税ヲ取ッテ居ルト云フコトハ甚ダ不都合デアル、ソレデアリマスカラ源泉課税法ヲ廃止スルト云フ論理ヲ取ルナラバ、宣シク第二種所得税ト云フモノハ、矢張廢メテ是モ個人ノ所得ニ綜合シテ課ケベキモノデアラウト思フ、然ラザレバ是ニ於テ論理ノ矛盾ガ起ル、所得税法改正ノ方針ガ徹底シナイト云フコトニナルト思フノデアリマス、ソコデ私ハ御尋シタイノハ、第二種所得税ヲ何故源泉課税ヲ廃止スルノ理由ニ依ッテ株ノ配当ト同ジヤウニ取扱ハヌカト云フコトデアリマス、尚ホソレヲモウ少シ分ケテ御尋致シマスガ、公債ト申シマスケレドモ、唯今御答ガアリマシタデスガ、私ノ記憶スル所デハ、國債ハデス、是ハ何等税ガナイト記憶シテ居リマス、百分ノ二デアリマセヌデ國債ハ全然私ハ税ガ課カッテ居ナイモノト思フ、ソレカラ地方債ニ於テ百分ノ二、社債ニ於テ百分ノ三ト、斯ウ云フコトニナッテ居リマスガ、國債デアッテモ、其人ガ利子ヲ於ハ十万円、或ハ五十万円ト云フヤウナ利子ヲ得ル者ガナイトモ限ラヌ、サウ云フ者ガ全然所得税ヲ免レルト云フコトハ、是ハ不都合ナ事デハナイカト思フノデアリマス、ソレガ唯々此源泉ニ課ケルト云フコトデアレバ、成程國債ト云フモノハ一方ハ五分ノ利子ヲ約シテ、其中カラ一部分ヲ取ッテ或ハ四分九厘

ダケニシマスルト、国庫ガ約束ニ背イタト云フコトハ言ヘルカモ知レマセヌガ、ソレモ誤ッテ居ルト思ヒマスガ併シ源泉課税ヲ廢シテ個人ニ綜合シマスルト、ソノ非難ニ些トモ起ラヌ、ソレデアリマスカラ、國債ノ利子ト云フモノヲ何故個人ニ綜合シナイカ、社債ノ利子ヲ何故個人ノ所得ニ綜合シテ課税シナイカ、ソレヲ分チテ御尋シマス、尚ホ一歩進ミマシテ同ジ此源泉課税廢止ノコトニ關聯シテ居リマスカラ御尋致シマスガ、今回ハ銀行ノ預金ト云フモノヲ又源泉課税ヲ持ッテ来タ、銀行ノ預金ト云フモノモ實ハ個人ノ所得ニ綜合シテナケレバ分ラヌ管デアラウト思フノデアリマス、然ルニ今度ノ税法ハ、株ノ方ニ付テハ源泉課税ヲ廢シテ居リナガラ、尚ホ源泉課税ヲ多クシタノデアリマス、定期預金ト云フモノニ對シテ、源泉課税ヲヤルト云フコトハ、是ハ非常ナ矛盾ノコトデアルト思ハレルノデス、唯今大藏大臣ハ定期預金ト云フモノニ就テハ、中々銀行モ申告シナイ、個人モ申告シナイカラ、斯ウ云フ風ニ出タト云フ御話デアリマシタガ、若シ第二種所得税モ入レテ之ヲ課税スコトガ出来ルナラバ、銀行ヲシテ申告セシムルコトガ出来ル、又個人ニモ申告セシムルコトガ出来ルナラバ、綜合課税ヲシテモ矢張出来ルト言ハナケレバナラヌ、此源泉課税ニシテ、第二種所得ニシタカラ、初メテ十分ノ申告ガ取レルト云フ理由ガ私ハ明白デナイト思フデアリマスカラ唯今マデハ隱シテ居ッテ、今度隱サナイヤウニスルト云フ理由デハ、此所ニ持ッテ来タ訳ガ十分ニ私ハ分ラナイト思フ、モウ一ツハ山林ノ所得ト云フモノハ、以前綜合課税ニシテアッタ、ソレヲ今回ハ之ヲ源泉ニ於テ課スル、別ニシテ免ニ角綜合シナイデ課ケルト斯ウ云フ仕組ニセラレマシタノハドウモ株ノ配当金ニ就テヤッタ方針ト全然反對ナ方針ニ走ッテ居ルト思フノデアリマシテ、是ハ改正法ノ少クトモ私ハ欠点デナイトカト思フ、何故ニ之ヲ皆綜合シテ課税スルコトニシナイノデアルカ、此事一ツ御伺ヒシタイノデアリマス、ソレデアリマスカラ全体ニ綜合課税ト云フコトヲ眞カナカッタ理由、尚ホソレヲ小別ニ致シマシテ、國債ト云フモノヲ無税ニシ之ヲ綜合シナイト云フ理由、社債ヲ矢張其儘ニ置イテ居ッタ其理由、預金及山林所得ト云フモノヲ更ニ第二種所得税ニ加ヘタ理由、之ヲ十分御説明アラントヲ希望シマス

○國務大臣(男爵高橋是清君) 成程理論一遍カラ考ヘマズレバ、源泉課税、第二種ノ所得税、斯ウシテ居ルノハ矛盾デア
ル、一貫シテナイト云フ御議論ノアルノハ御尤デアリマス、凡ソ税法ヲ定メルニ唯ミ理論一遍カラ定メ雖イモノテアッテ、
之ヲ実行ノ上ニ於テ脱税者等ノ弊ノ成ベク無イヤウニ、成ベク營業者ナドノ帳簿ナドニ立入ッテ深く營業ノ秘密ナド迄モ

謂ベナケレバナラヌト云フコトモ、成ベク避ケナケレバナラス、ソレデ株券ノ如キハ各会社ガ考課状ヲ出シマス、之ニ依ツテ稅務署デハ漏レナク分ル訳デアリマス、隱スコトノ出来ナイモノデアリマス、ケレドモ勸業銀行ノ債券デアリマストカ、地方ノ債權デアリマストカ云フモノハ、是ハ申告ヲ待ツヨリ仕方ガ無い、若シ納稅者ガ納稅ノ義務ヲ重シテ、偽リナク正直ニ皆申告スル時代ニナリマスレバ、總テ是ハ綜合所得デモ差支ナイノデアリマスルケレドモ、ドウモ今日ハサウ往カナイノデアリマス、成ベク其脫稅ノ無イヤウニシナケレバナラス、サウシテ見ルト云フト、此債券ノ如キ斯様ナモノハ先ヅ源泉デ課稅スレバ脱漏ガナイ、脱漏ガナイト云ノ方ニ近イノデアリマス、是ハ各国共ニ此所得稅ニ於テモ種類ガ分レテアル、其性質ニ依ツテ徵收方法モ違フ、今ノ預金ノ如キモノモ矢張サウデアル、若シ悉ク之ヲ綜合所得稅ト云フコトニシマスレバ、考課状ナンカノヤウニ明ニ世ノ中ニ現ハレテ、確實ニ分カルモノ、外ハ總テ本人ノ申告ニ依頼シナケレバナラス、本人ノ申告ガ不当ナリトスレバ、立入ツテ其人ノ家庭ノ帳簿デモ見ナケレバナラヌト云フコトニナルノデアリマス、サウ云フコトノ煩ヲ避ケ脱漏ノ無い、ヤウニ已ムヲ得ズサウ云フモノニ限ツテ源泉課稅ヲスル、ソレカラ山林ノ所得ノ如キモ、是ハ第二種デナイ、矢張直ニ本人カラ取ルノデアリマス、御承知ノ通り山林ノ利益ハ是ハ永年ニ亘ツテ、三十年、或ハ四十年目ニ、一度ナリ二度ナリ利益ガ出ル、其間何等利益ヲ得ズニ居ル、サウ云フヤウナ所得ニ對シテハ別ニ其所得稅ノ徵收方法ヲ定メルト云フコトハ適當ダラウト思フ、三十年目ニ木ヲ伐ツタ、山ヲ売ツタ、ソレガ為メニ俄カニ一年ニ其人ノ所得ガ大ニ膨レタ為メニ、之ヲ總テ綜合シテ累進率デ高イモノヲ持ツテ往クト云フコトハ稍々苛酷デハナイカ、ソレデ山林ノ所得ハサウ云フ訳デ別ニシタ訳デアリマス、寧ロ此方ガ公平ダラウ、適當ナモノデアラウ、斯ウ云フノデアリマス

(注10) 大蔵省編さん前掲書 一一〇〇頁

(注11) 前掲書 一一六〇頁

(注12) 従来ノ直接國稅ノ体系は所得稅を中心とし、その補完稅として地租、營業収益稅、資本金子稅の三つがあつた、なお、資
本利子稅は大正十五年の稅制整理に際して創設されたものである。

(注13) 雪岡 前掲書 六二頁

(注14) 雪岡 前掲書 七一頁

(注15) 昭和十五年法(法律第二四号)

第二二条 分類所得税ハ左ノ税率ニ依リ之ヲ賦課ス

第一 不動産所得 百分ノ十

第二 配当利子不所得

甲種

1 國債ノ利子 百分ノ四

2 國債以外ノ公債ノ利子 百分ノ九

3 其ノ他 百分ノ十

乙種

(以下省略)

(注16) 第三〇条 個人ノ總所得ハ左ノ各号ノ規定ニ依リ之ヲ算出ス

1 省略

2 本法施行地ニ於テ支払ヲ受タル公債、社債、銀行預金及第二二条第二項ニ規定スル預金ノ利子竝ニ命令ヲ以テ定ムル

合同運用信託ノ利益ハ前年中ノ収入金額(無記名ノ公債及社債ノ利子ニ付テハ支払ヲ受ケタル金額)ヨリ其ノ十分ノ四

ヲ控除シタル金額

3 以下省略

第一〇六条 個人ノ總所得中本法施行地ニ於テ支払ヲ受タル公債、社債、銀行預金及第二二条第二項ニ規定スル預金ノ利

子竝ニ命令ヲ以テ定ムル合同運用信託ノ利益ニ付テハ当分ノ内納税義務者ノ申請ニ依リ他ノ所得ト区分シ利子又ハ利益

ノ支払ノ際其ノ利子金額又ハ利益金額ヲ課税標準トシ百分ノ十五ノ税率ニ依リ其ノ總所得ヲ賦課スルコトヲ得

前項ニ規定スル總所得税ハ其ノ利子又ハ利益支払ノ際支払者ニ於テ之ヲ徴取シ翌月十日迄ニ政府ニ納付スベシ(以

（下省略）

〔注17〕 四割控除は沿革的な理由に基く過渡的な負担の緩和にすぎなかったが、この控除制度は昭和二十一年の税制改正の際廃止するまで続くことになる。

〔注18〕 利子に対する源泉分離（選択）課税制度は一時期を除き現在まで続いている。

〔注19〕 石光 弘「租税政策の効果」二頁

〔注20〕 「シャープ使節団日本税制報告書」九八頁～九九頁

〔注21〕 シャープ勧告は、法人課税について従来の観念を根本的に改め、法人税を個人所得税の源泉徴収に当るものと考え、法人と個人との二重課税の排除については配当所得の控除という特別の方式を採用した。

〔注22〕 雪岡 前掲書 三一四頁

〔注23〕 林 栄夫教授は「無記名預金制度と利子所得免税の制度のもとでは、金融機関は単に利子所得だけではなくあらゆる脱税所得の避難場所と化していることを注意すべきであろう」と述べている。（戦後日本の租税構造 有斐閣 三七八頁）

〔注24〕 現行所得税法第十条

〔注25〕 雪岡 前掲書 三三七頁

第三章 タックス・イロージョンの問題

シャープ勧告に基づく税制は、利子・配当所得、キャピタル・ゲインを含め、包括的課税ベースによる総合課税の徹底を理想とした。

しかし、この総合所得税体系は、当時の日本経済の現状に必ずしもマッチせず、その後の政治的乃至は経済政策的な

面から後退を重ねて行った。

所得税は総合課税をベースとし、累進税率構造を用いて課税の公平を実現するのに最良の租税であるといわれている。^(注1)

しかし、現行税制上、特定の政策目的から特定の所得の一部又は全部の非課税、あるいは特定の所得について分離課税方式の適用が行われている。特に利子・配当所得については伝統的に分離課税の優遇的地位が与えられてきた。

このように総合課税方式からの後退は、本来課税所得に含まれる筈の所得を課税ベースから除外したり、また本来徴収すべき税収が漏れるといった現象が生じてくる。いわゆるタックス・イロージョン (taxation) の問題として提起される。^(注2)

このイロージョンをもたらす要因について植松守雄先生は次のように述べられている。^(注3)

「イロージョンは、税制の各般の仕組みに根差している。まず各種所得の金額の計算段階で、非課税、控除等の形で課税ベースを直接「浸食」するものがあり、次にその「総合」の段階で、累進税率の対象となるべき総合所得からの脱落という形で表れ、さらに各種の所得・税額控除その他税制の様々の仕組みの中にその要因がある。」

本来、担税力のある資産所得を課税ベースから除外し、あるいは総合課税主義よりの逸脱については、不公平税制としての批判が強い。税制調査会の報告^(注4)においても、「資産所得は比較的高額の所得者に集中しているので、資産所得の優遇は所得税の累進構造を弱め、所得税の所得再分配機能を著しく阻害していることを認識する必要がある。また、これらの優遇措置は単に利子、配当、譲渡所得等の優遇のみならず、その元本に対する税のは脱の手段としても利用され、この面からも所得税の機能をそこなっている。」ことが指摘されている。

課税上優遇されている資産所得のうち、利子、配当所得の分離課税による税収のイロージョンはどの程度の大きさであるだろうか。

石教授は、一九七二年のわが国の所得税制の下における利子・配当・退職・分離譲渡所得について、法定累進税率が適用されたと仮定した場合の総合課税方式による税収を、一兆四七八七億円と計測しており、そのうち、利子所得一、三二二億円、配当所得二、一四九億円の税収のイロージョンをもたらししていると分析している。^(注5)

利子・配当所得の税収イロージョンが理論的計測結果として推計されているが、それが税制の手直しによって直ちにイロージョンの問題が解決できるものではない。

むしろ、総合課税方式へ移行した後において課税所得の把握率の低下から派生するところの税収イロージョンについては慎重な対応策が考慮されなければならない。

(注1) 石 弘光「シャウ勧告の今日的意義」税理五十三年三月号 五頁

(注2) 石 弘光・前掲書 六頁

(注3) 植松守雄「所得税法における「課税所得」をめぐって」一橋論叢 第七十七卷第二号一五三頁

(注4) 昭和三十九年十二月税制調査会答申・別冊 二一五～二一六頁

(注5) 石 弘光「租税政策の効果」東洋経済新報社 四五～四八頁

第四章 法定資料等の提出義務と収集管理の現状

申告納税制度を採用しているわが国においては、納税者自らの自主的な申告によって、納税義務を履行することが法

の期待しているところである。しかし、現実には、無申告による納税義務の不履行、不正行為、故意又は過失により適正な申告を怠る納税者の存在も否定しえない事実である。

課税庁は、このような事実に対し申告を更正し、租税債権を決定することになるが、この更正・決定を行うためには、課税要件事実に関する資料の入手が必要となる。しかし、課税庁による任意の資料収集には限界があるところから税法は必要な資料の収集を可能ならしめるために、納税者及びその者と一定の関係がある者に対し資料の収集についての協力義務を課している。すなわち、納税者に対する質問検査の受忍義務と法定された資料の提出義務である。前者は調査対象者に対して直接的・個別的に課税要件に関する証拠資料を収集するものであり、後者は源泉徴収義務者等が提出する支払調書等で所得税法及び相続税法に規定されており、いわゆる「法定資料」と呼ばれるものである。

(一) 法定資料

法定資料の提出義務は大正二年に所得税法に規定されたのが最初である。当時は「給与等の支払に係る調書」のみであったが、申告納税制度が採用された昭和二十二年以降急速に増加の傾向をたどり、現在法定資料の種類は、利子・配当・給与・退職ならびに生命保険契約等の一時金の支払調書等所得税法に規定するもの二十七種類及び生命保険金受取人別支払調書等の相続税法に規定するもの四種類合計三十一種類に及んで^(註一)いる。

所得税法に規定する法定資料は、当初源泉徴収義務を伴う支払いについて提出義務を課していたもので例外的に「信託の計算書」があるにすぎなかったが、昭和三十二年頃から不動産取引に係る支払調書等のように、源泉徴収を伴わない支払いに係る資料も法定されるに至っている。

このように、法定資料の種類増加や内容の変化は、複雑、多様化する経済取引社会に対応しつつ納税者の所得の把握率を高めるための必要な措置であり租税負担の公平を実現するために必要な税務行政への協力要請と考えられる。^(注1)

金子宏教授は「所得の把握体制を整理するためには、各納税者ごとにファイルを作ってその所得や資産に関するデータを総合的に集収、管理することが必要不可欠であるが、法人及び個人の所得は、長期及び短期の貯蓄や不動産、証券等への投資に向けられることが多いから、これらの貯蓄や投資に関するデータを納税者ごとに集めることができるならば、所得の把握体制は飛躍的に改善されるであろう。支払調書の制度は、この目的に奉仕するものである」と述べている。^(注2)

これらの法定資料は所定の様式により、提出期限までに税務署長へ提出されることになるが、さらに法定資料の不提出又は不実記載については、質問検査権違反と同様の罰則を規定している。^(注3)

このように、法定資料は納税者等の経済的、精神的負担を伴って提出される以上、提出された法定資料は適確な管理の下に効率的に活用されなければならない。

これら法定資料の昭和五十二年分の提出枚数は二、三一五万枚に及び年々増加の傾向をたどっている。^(注4) これに法定資料以外のいわゆる任意資料を加えれば、膨大な枚数になろう。

これを短期間に、しかも効率的に活用するためには、現在の税務機構、定員の中で人力による「名寄せ」も既に限界に達しているということができる。

更に、利子・配当所得について自己申告を前提とする総合課税方式に移行した場合、この利子・配当にかかわる法定資料が億単位になる恐れもあるといわれており、その管理の困難さを充分考慮しなければならない時期にきているとい

える。

(二) 非課税申告書

現行所得税法における少額貯蓄非課税制度いわゆる「マル優」制度の利用による銀行等金融機関及び証券会社等の少額貯蓄の非課税申告書数は一五、三三九万件、その他少額公債、財形貯蓄、郵便貯金等の非課税申告書数が、二六、二三五万件、合計数では実に四一、五七四万件の膨大な件数となる。^(注7)しかも、このマル優制度の著しい乱用は常々指摘されているところであり、このチェックシステムも必要とされている。^(注8)

(注1) 支払調書の提出義務については、所得税法第二二五条、第二二八条、相続税法第五九条に規定されている。

(注2) 右山昌一郎氏は「税務官庁のみの課税権では、租税負担の公平に関し満足な結果を期待することは不可能に近いから、納税者自らの誠実な申告とともに、行政組織機構の欠陥を補い、国家負担の軽減を図り、かつ租税負担の公平を具現していくために広く他の納税者の証拠資料の提出を義務づけているものとすれば、支払調書の提出は国民全体の利益という観点からも、忍従すべき国民の義務である。」と述べている。(会計ジャーナル一九七一年十二月号 八八頁)

(注3) 自治研究 五四卷六号 四頁

(注4) 所得税法第二四二条ならびに相続税法第七〇条

(注5) 国税庁調べによる。

(注6) 税務経理 五十三年九月二十二日号 三頁

(注7) 前掲書 六頁

(注8) T局M署において、某金融機関のマル優扱い貯蓄者を監査した結果、仮名マル優等による悪用の事実が把握されている。

(税務経理 五十三年十月二十四日号 七頁)

第五章 アメリカにおける納税者番号制度

アメリカにおける納税者番号制度は、一九六一年、ケネディ大統領の租税教書の勅告を受け内国歳入法典の改正によって導入された。^(注1)内国歳入法典六一〇九条がそれである。その制度の概要は次のとおりである。^(注2)

(1) 一九六二年以降、申告書等を税務署に提出する者はすべて、当該申告書等に納税者番号を記載することが義務づけられた。

(2) 個人の納税者番号としては、社会保障関係事務に使用されている社会保障番号が用いられており、また法人をはじめとする個人以外の者の納税者番号としては、雇用主番号が用いられている。

(3) 社会保障番号は税務上の必要のみによっても付番が行われ、付番者の数は、内国歳入庁によれば国民の九割以上とされている。

(4) 利子・配当所得課税上

① 金融機関等は、口座開設時より四五日以内に口座開設者の納税者番号を入手し、これを他の一定の資料とともに保持すること等が、法令上義務づけられている。

② 一暦年中に十ドル以上の利子・配当を支払った場合、当該支払者は税務署に対し、当該受取人の納税者番号等を記載した支払調書を提出することが、税法上義務づけられている。

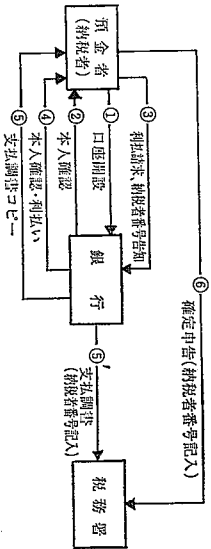
このように、アメリカにおける納税者番号は、税務行政目的のために新たに付番されたものではなく、個人について

は社会保障法によって各人に与えられている社会保障番号 S S N (Social Security Number) が、また法人納税者の申告書には社会保障もしくは源泉税納付書目的で使用されていた雇用者番号 E I N (Employer Identification Number) が使用された。また内国歳入法六六七条は、合理的理由なしに申告書その他税務書類に必要な番号を記入しなかつた場合は、制裁として一回につき五ドルの罰金を課することとしている。^(注6)

アメリカにおいて総合課税制度がうまく機能しているのは、国民性の問題もなることながら本人確認手段としての納税者番号が普及していることが大きな要因であるといわれる。^(注4) 確かに、納税者番号制度が法の期待どおりに機能する限り、利子・配当所得の把握率を高め、申告の適否の検証手段としても、効果的に作用することとなる。^(注5)

なお、アメリカにおける預金利子課税制度のプロローチャートは次のようになっている。

預金利子総合課税制度のプロローチャート



(備考) 久我康博「アメリカの総合課税制度」(金融財政事情 53.10.9)による。

- ① 口座開設時 Statement に S.S.N. を記入して提出。
- ② 口座開設後45日以内に S.S.N. で確認 [Regulation 108.34]
- ③ 利払時に S.S.N. を告知 [Internal Revenue Code 6109]
- ④ S.S.N. で確認
- ⑤ 支払調書コピーを交付 [Internal Revenue Code 6049]
- ⑥ 暦年10フル超について送付(名寄せ後) [Internal Revenue Code 6049]
- ⑦ 支払調書コピー添付のうえ確定申告(翌年4月15日まで)

(注一)

諸外国における統一コードとしての納税者番号制度の概要（国税庁調べによる）

| 国名 | 番号の種類 | 適用業務 | 付番者(数) | 人口 | 付番維持管理機関 | 根拠法 | 備考 |
|--------|--------|---|-----------------|------------------------|---------------------|----------------|--|
| アメリカ | 社会保険番号 | (行政機関) 税務, 社会保険, 兵役(年金) 預金口座の開設 身分証明 | 3億2千万人 (累 数) | 2億1,139万人 (1974年現在) | 社会保険庁 | 社会保険法 内国歳入法 | ・1935年より社会保険事務処理のために付番 ・1961年より内国歳入庁が納税者番号として利用 |
| カナダ | 社会保険番号 | (行政機関) 失業給付, 年金, 税務(間) (給与支払) | 国民の約60% | 2,244万人 (1974年現在) | 厚生省 (失業保険委員会) | 不明 | ・1964年より実施 |
| デンマーク | 統一コード | 税務, 保険年金, 諸統計, 住民管理, その他個人データの作成 | 全 国 民 | 502万人 (1973年現在) | 内務省中央個人登録局(CPFR) | 不明 | ・個人コード統一実施日1968年4月1日 ・データ非公開 |
| スウェーデン | 統一コード | (行政機関) 税務, 社会保険, 諸統計, 住民管理(間) 教養システム (銀行口座番号, 銀行証券番号) | 全 国 民 | 816万人 (1974年現在) | 大蔵省国民登録全国委員会(国民登録所) | 不明 | ・個人コード統一実施日1964年 ・個人番号に関するシステム作成公開 |
| ノルウェー | 統一コード | 税務, 社会保険, 選挙, 社会保険, 自 | 全 国 民 | 399万人 (1974年現在) | 中央統計局 | 人口登録制度に関する法律 | ・個人コード統一実施日1964年 |

| | | | | | | |
|-------------------|--|--|--|--|--|-------|
| 労働通帳免許証 人口動態統計 | | | | | | 10月1日 |
|-------------------|--|--|--|--|--|-------|

- [注] 1. 西ドイツにおいては、税務署ごとの納税者番号はあるが、連邦をとおした統一した納税者番号はない。統一個人コードを設定するための連邦登録法は、連邦議会は通過したが、州議会審議中のため、未だ実施されるには至っていない。
2. フランスでは、国立経済統計研究所の管理のもとに、全国民に14桁の個人コードが付き、主として社会医療事務に利用されているほか、税務にもある程度利用されているが、詳細は明らかでない。
- (注2) 国税庁「利子・配当等課税関係資料(続)」(昭五三・九 総一七一)
- (注3) 石村耕治稿「アメリカの納税者番号制の現況」(ジヤリスト六八二号 一〇〇頁)
- (注4) 久我康博稿「アメリカの総合課税制度」(金融財政事情、五十三年十月九日号 三三三〜三四頁)
- (注5) 金子・前掲書 八頁

第六章 納税者番号制度試案をめぐる問題

国税庁は、昭和五十三年九月二十六日首相の諮問機関である税制調査会に納税者番号制度の試案を提出した。既に述べたように、利子・配当所得について確実な総合課税を行うためには、真実の所得者の確認と膨大な数量によるであろう支払調書の「名寄せ」を必要とする。しかし、現在の執行体制の下においては適正な所得の把握並びに納税申告書とこれら関係資料の照合検証に限界があることを指摘した。

コンピューターシステムの発達と共に、経済取引社会は言うに及ばず、私生活上においても効率的な事務処理のため

にコンピュータは大きな役割を演じてきている。

税務行政においても複雑かつ、流動的な経済社会に対処し適確な課税処理を行うためには、租税資料の効率的な集中管理が必要となる。そのためには、情報処理システムが効果的に活用できる具体的な方法の提案が必要であった。それが国税庁試案による納税者番号制度である。その概要は次のようである。

(一) 国税庁試案の概要

(1) 納税者番号制度の基本的な仕組み

① 制度の基本的な考え方

イ 一定範囲の個人と法人に固有の納税者番号を付番して、各人にその番号を記載した納税者カードを交付し、納税申告書、非課税貯蓄申告書及び支払調書には、この番号を記載して税務署に提出してもらう。

ロ 金融機関及びその他の支払調書提出義務者は、預金者又は取引先の納税者番号を、各人が所持する納税者カードによって確認する。

ハ 税務署は、提出された非課税申告書及び支払調書を納税者番号によってADPに入力し、ADPによりこれらの一人別名寄せ及び管理を行う。

② 納税者番号制度として想定した二類型

納税者番号制度についてはいくつかの考え方があるが、とりあえず二つのケースを想定した。

| | 全 国 民 付 番 制 度 | 有 所 得 者 付 番 制 度 |
|-------------------|---|--|
| A D P 処 理 対 象 業 務 | ① 非課税貯蓄限度額の一人別管理 ② 支払調書の一人別名寄せ | 支払調書の一人別名寄せ |
| 付 番 対 象 者 | イ 個 人 ① 国内に住所又は居所を有する者 ② ①以外の者で納税申告書の提出を要する者 ③ ①, ②以外の者で支払調書提出の対象となる取引を行う者 ロ 法人(人格のない社団等を含む。) ① 国内に事務所等を有する者 ② ①以外の者で納税申告書の提出を要する者 ③ ①, ②以外の者で支払調書提出の対象となる取引を行う者 | イ 個 人 ① 納税申告書の提出を要する者 ② ①以外の者で支払調書提出の対象となる取引を行う者 ロ 法 人 イに同じ。 |

[注] 上記のケースは、検討の便宜上、現行制度を前提としている。郵便貯金はこれに含まれていない。

⑤ 試算経費

所要経費は、前掲のとおり無税の課税により大きく異なる。このため、試算が、

| | 全国民付番制度 | 有所得者付番制度 |
|---------|-------------|----------|
| 開 発 費 用 | 100億円 | 20～25億円 |
| 運 用 費 用 | 650～1,500 | 150～350 |
| 運 用 費 用 | 200～350 | 150～250 |
| | 初年度 経常年度 | |

[注] 1. 付番対象者は、全国民付番制度の場合1億2,600万件、有所得者付番制度の場合2,800万件と想定する。

2. 各費用の額は、人件費を含む。

Ⅰ 課税詳細に関する市町村税制

| | A 全 国 民 付 番 制 度 | B 有 所 得 者 付 番 制 度 |
|-----------------------|---|--|
| <p>付番対象の範囲</p> | <p>所得のない未成年者にまで付番する必要があるか。</p> | <p>納税申告書の提出を行う者についてはともかく、支払調書提出の対象となる取引を行う者についても、納税者番号の交付申請を義務付けることについて、問題はないか。</p> |
| <p>新規付番対象者の把握</p> | <p>① 国民の一人一人が税務署に来て納税者番号の交付申請を行うことについてどう考えるか。 ② もし、それが適当でないという場合には、市町村等の協力を得る必要があるが、これについてどう考えるか。</p> | <p>① Aの①、②に同じ。 ② 市町村等の協力が得られるとしても、すべての者に付番されているわけではないので、異動を生じた者の中から付番済の者を抽出することにかたりの事務量を要する。</p> |
| <p>氏名、住所等の異動情報の把握</p> | <p>① 本人からの届出が期待できるか。 ② ①の問題点を避けるためには、市町村等の協力を得る必要があるが、これについてどう考えるか。</p> | |
| <p>納税者番号の公開の可否</p> | <p>納税者番号は公開しない。(第三者からの照会にも応じない。)こととするのが適当であると考えるがどうか。</p> | |

(二) 納税者番号制度に対する問題提起

国税庁の納税者番号制度試案の公表に対し各層から幾多の問題提起や批判がなされているが、その要旨とするところは次の点にある。^(注1)

その第一は、制度的、技術的な問題で、まずなんのために番号制を導入するかという点である。もし利子・配当所得の総合課税化を進めるだけが目的なら、源泉徴収税率を思い切って高くして、大部分の人が総合課税にした方が節税になるようにしておけばいいはずではないかとの問題提起であり、第二は、納税者番号制が持つ政治、社会的関係——つまり、番号制の導入でプライバシーが侵害されるようなことはないかの問題である。

しかし第一の問題として提起されている源泉税率の高率化については、それだけでは解決しえない問題が残されてくる。一つには、税率の上限の問題と源泉税率を高くしても、高額所得者についての不公平感を払拭しきれない問題が残ろう。またより重要なことは、税務署との接触を好まない納税者が存在することである。その結果、源泉税率よりも適用税率が低い場合であっても還付請求を行わないときには、そこに新たな不公平が生じてくることになる。特に利子課税については、歴史的にも源泉税率のみでは解決しえない事実のあることを認識する必要がある。^(注2)

また、納税者番号の導入は個人のプライバシーを侵害するとする議論について、簡記しておく。

現行法上、納税義務者には申告義務が課されており、また、課税庁には、租税負担の公平の実現のため強力な質問検査権が与えられている。その結果、納税義務者その他の個人の個人的及び経済的な秘密は税務職員の知るところとなることは、避けることができない事実である。そして、納税者番号制度の採用は、その可能性をいっそう大きくすること

も予想される。^(注3)

プライバシーの問題は、本来税務につきものということができる。それ故に調査に関連して得られた納税者等の秘密は、国家公務員法、更には各税法^(注4)によって保護され、税務職員には厳い守秘義務が課されることになる。

もともと、税務行政の効率化という視点からすれば、納税申告等一連の税務処理のコンピューター化は不可欠のものである。従ってコンピューターを利用することについては、何ら批難されるべき理由は存在しない筈である。また、プライバシーを侵害されるという理由は、納税者各人の租税資料を集中管理すること自体にあるのではなく、それらのデータが不当に利用されることにあると解すべきである。^(注5)

(三) 納税者番号制度の機能とメリット

試案によれば納税者番号制度は、本人にカードを渡し、その番号を納税申告書、非課税申告書、利子等の支払調書に記入することが義務づけられる。また、金融機関は預金者の本人確認のために使用されることになる。従って、それが適正に機能する限り、仮名預金の排除や、取引の不正防止の索制手段として効果的に作用することになる。また、本来の目的として、利子・配当等の支払調書の効率的管理や、今日、著しく乱用されているマル優制度のチェックが容易となることも事実である。

金子教授は「納税者番号制度の採用は、所得のより正確な把握を可能にするのみでなく、租税特別措置の整理をも容易にするであろう。

このことは、次の二つの意味をもっている。

第一に、納税者番号の利用によって把握の可能となる所得は、主として事業所得（そのうち預貯金や有価証券投資に向けられる部分）と利子・配当・譲渡所得などの資産性所得であるから、納税者番号制度の採用によっていわゆる九・六・四の現象は多少とも改善されるであろう。第二に、わが国では、所得税法が勤労性所得軽課・資産性所得重課の考え方をとっているにもかかわらず、実際には、種々の特別措置の結果として、勤労性所得が資産性所得よりも重課される結果になっているが、納税者番号の利用によって資産性所得に対する特別措置の整理が容易になるであろうことを考えると、納税者番号制度の採用は、この点でも改善の一助となりうるであろう。」と述べている。^(注6)

一方、このような規制が強まるほどループホール(loop hole)もふえるのが人の世であるところからこれを防止することを考えなければならぬ。そのためには、国税庁試案における類型の一つである「全国民付番制度」によらなければならぬ。また、郵便貯金についてもその対象としない限り、公平性を維持することはできないことにならう。

(注1) 昭和五十三年十月二日付日本経済新聞社説

(注2) 昭和二十六年には源泉選択税率が五〇%とされた。

(注3) 金子 宏 前掲書 一一頁

(注4) 所得税法第二四三条、法人税第一六三条等

(注5) 昭和五十三年十月十四日付朝日新聞論壇(岩尾達男)

(注6) 金子 宏 前掲書一〇〇～一一頁

七 結 び

以上、利子・配当所得課税の沿革を中心として、納税者番号制度の必要性について論じてみた。いうまでもなく納税者番号制度は、租税負担の公平の実現のための具体的手段として、また、税務行政の効率化のために必要な制度であつて、これ以外の目的に利用するものではない。

納税申告制度の母国といわれ、他国の国民より納税モラルが高いとされるアメリカにおいて、始めて納税者番号制度が採用されたという歴史的事実こそ如何に課税の公平と脱税の防止が困難であるかを物語っているものといえよう。

しかし、納税者等に関する情報の集中管理の中で、納税者のプライバシーの侵害の不安感の除却には十分配慮しなければならぬ。

そのためには、租税資料の開示の禁止はもとより、納税者の利益保護について、法的側面からより慎重な検討が望ま

れよう。

最後に、コロンビア大学のロバート・C・ゴールドスタインの言葉を引用しておきたい。

「個人に関するデータが蓄積されることは、個人が現代の複雑な社会に生きるのに支払わねばならぬ代償の一つである。」