

所得税と個人住民税との関係について

ーわが国個人所得課税のメカニズムー

日 景 智

〔税 務 大 学 校〕
〔研 究 部 教 育 官〕

目 次

はじめに	431
第1章 所得税と個人住民税との対比	437
第1節 個人所得税の沿革	438
1 所得税の沿革	438
2 個人住民税の沿革	439
第2節 税額の確定手続	441
1 申告納税制度と賦課課税制度	441
2 所得税に係る税額確定手続	442
3 個人住民税に係る税額確定手続	443
(1) 個人住民税の申告書	443
(2) 個人住民税の申告書以外の資料	444
(3) 個人住民税の賦課決定	446
第3節 源泉徴収制度と特別徴収制度	447
1 所得税の源泉徴収	447
2 個人住民税の特別徴収	448
3 所得税の源泉徴収と個人住民税の特別徴収の相違点	449
第4節 税負担の時期	450
1 当年所得課税と前年所得課税	450
2 所得税に係る税負担の時期	451
3 個人住民税に係る税負担の時期	452
第5節 納税者の範囲	454
1 所得税の納税義務者	454
2 所得税の確定申告義務を課される納税義務者	455
3 所得税の任意的確定申告者	455
4 所得税の源泉徴収を通じた納税義務	456
5 課税庁が管理すべき所得税の納税義務者の範囲	457

6	個人住民税の納税義務者	457
7	個人住民税の申告義務者	458
8	市区町村が管理する納税義務者	458
第6節	実体法上の相違点	459
1	各種所得金額及び課税標準の計算	459
(1)	配当所得の取扱い	460
(2)	青色事業専従者給与の取扱い	461
(3)	非居住者期間の国内源泉所得の取扱い	461
(4)	青色申告に係る純損失の金額の取扱い	462
2	所得控除	462
(1)	雑損控除と医療費控除	462
(2)	生命保険料控除と損害保険料控除	463
(3)	寄付金控除	463
(4)	人的控除	464
第2章	個人所得課税における国と地方との協力関係	466
第1節	国から地方への情報提供	467
1	所得税の確定申告データの市区町村への提供	467
2	修正申告・更正等に係るデータの市区町村への提供	468
3	法定調書の閲覧	469
第2節	地方から国への情報提供等	470
1	個人住民税の賦課決定のための資料の分析	470
2	市区町村固有の情報	471
3	その他の協力関係（申告書の発送・収受等）	471
第3節	国と地方との協力関係の法的根拠	473
1	官公署等への協力要請規定	474
2	所得税に関する書類の供覧等	475
3	国税庁－旧自治省の合意	475
第3章	現行制度・執行体制への評価と今後の検討課題	477

第1節 我が国の個人所得税の構造とその評価	478
1 税額確定と徴税の流れから見た個人所得課税のメカニズム	478
(1) 所得税の確定申告と個人住民税の賦課決定	479
(2) 給与所得に係る源泉徴収・年末調整と特別徴収	480
(3) 個人住民税の申告と賦課決定	481
(4) 所得税の源泉分離課税の対象となる所得と個人住民税	481
2 納税者の範囲から見た個人所得税のメカニズム	483
3 個人所得課税のメカニズムに対する評価	484
(1) 国と地方との役割分担	485
(2) 所得税と個人住民税が併存する意義	488
4 現行制度の問題点	489
(1) 地方における自主性の確保の問題	489
(2) 個人住民税に係る納税義務者と応益負担原則の問題	490
(3) 特別徴収税額の負担感に関わる問題	490
(4) 給与の支払者に係る事務負担を巡る問題	491
(5) 個人住民税に係る実体法の問題	492
第2節 今後の検討課題	493
1 年末調整制度の廃止と個人所得課税のメカニズム	493
(1) 納税者の範囲から見た個人所得課税のメカニズムの変化	495
(2) 給与の支払者に係る事務負担の考慮の必要性	496
2 電子申告導入と個人所得課税のメカニズム	497
3 国と地方との情報交換と個人情報保護	499
結びにかえて	502

はじめに

わが国の個人所得課税は、国税である所得税と地方税である個人住民税によって行われている。

個人所得という同一の税源に国と地方とが別々に課税するようなこと⁽¹⁾は、一般論としていえば、国と地方とで徴税コストが重複するなど効率的でない面がある上、納税者側の負担する申告・納付等に要する納税コストを増幅させることにもなることから適切でないと考えられるところであるが、わが国では、このような重複的な課税のあり方の不都合を指摘し、その解消を求める動きは見られない。それどころか、所得税は国税の中で、個人住民税は地方税の中で、それぞれ基幹的なものとして位置付けられており、今後もそのようにあり続けることが期待されているものと考えられるところである。

平成12年7月の税制調査会中期答申「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—」においても、「個人所得課税は、『所得』という経済活動に幅広く関わり、大きな規模の課税対象を持ち、相当の税收水準の確保が可能であり、また、個々の納税者の税負担能力（担税力）に応じて税負担を求めるものであることから、税制全体の中で基幹的な税目となって」おり、「個人所得課税は3割程度（所得税は国税の税收の3割程度、個人住民税は地方税の3割弱）を占めて」いることや、「経済活動を通じて所得を得た国民が、所得に

(1) 国と地方とが同一の税源に課税する例としては、消費税・地方消費税が挙げられる。ただし、現行の地方消費税は、消費税の付加税たる性格が強く、徴税事務も国（税務署）において、消費税と一括して行われているところであり、この点、所得税・個人住民税の重複課税とは性格が異なる。

また、法人税・法人住民税・法人事業税も、国税と地方税とで税源の重複する例であるが、法人住民税が法人税額を課税標準とするという付加税的性格の強い税であることや法人住民税と法人事業税とが申告納税制度を採用している点で、所得税・個人住民税の重複課税と異なっている。

なお、個人事業税は、事業者の事業所得にかかる税金であり、所得税・個人住民税と税源の重複が見られる税であるが、納税者の範囲等が両税と比較して狭いところから、本稿では取り上げない。

応じて公的サービスの財源を支え合っていくことは今後とも重要であり、個人所得課税は引き続き基幹税として税体系において中心的な役割を担うべきである」ことが指摘されている。個人所得課税に対するこのような捉え方については、昨今の個人所得税制を巡る議論においても、基本的に変わりはないものと考えられる⁽²⁾。

個人所得課税が、国と地方により重複的に行われているにもかかわらず、そのことに伴うデメリットを指摘されることなく、しかも、今後ともこれまでと同様の重複的な課税が行われることを前提に、税体系の中で基幹的な役割を担うことが期待されているということは、わが国において所得税と個人住民税とが実際に執行されてきた中で、重複的な課税に伴うデメリットが顕在化してこないような「仕掛け」が工夫されてきたからであるといえるのではないだろうか。この「仕掛け」というのは、制度面の様々な手当てだけでなく、国と地方との協力関係の構築や国と地方との双方における執行上の創意工夫といったものから構成されている、いわばわが国の「個人所得課税のメカニズム」ともいえるべきものである。しかしながら、従来、国も地方も個人所得課税の執行の全体像をあまり意識してこなかったこともあり、こうした「個人所得課税のメカニズム」というべきものについては、必ずしも明確にされていないのではないかと考える。

将来的な個人所得税制のあり方を巡っては、経済財政諮問会議や税制調査会における税制改革に関わる議論をはじめ、様々に議論が行われているところであり、昨今は、地方分権の推進、国から地方への税源移譲といった観点からの議論⁽³⁾も盛んである。しかしながら、これらの議論の中では、現行の「個人所

(2) 税制調査会『あるべき税制の構築に向けた基本方針』（平成14年6月）5頁は、累次の減税により現行の個人所得課税（国税：所得税、地方税：個人住民税）に係る税負担水準が極めて低く、基幹税として本来果たすべき機能を喪失しかねないという現状認識を示し、両税の基幹税としての機能の回復の必要性を指摘している。

(3) 例えば、地方分権推進委員会最終報告『分権型社会の創造：その道筋』（平成13年6

得課税のメカニズム」がどうなっているのか、そして、それをどのように評価するのかという視点が欠落しているように思われる。

仮に、このような視点が欠落した中で、今後の個人所得課税のあり方が決定されるとすれば、現行の「個人所得課税のメカニズム」に変調を来し、執行のレベル低下を招来するのではないかという懸念があるし、場合によっては、新しい税制が国税及び地方税の執行の現場に無用の混乱を招き、ひいては納税者に過大な負担を強いる結果ともなりかねないという危険性をも孕んでいるものとする。

例えば、地方分権推進・国から地方への税源移譲の観点から、個人所得税をすべて地方税として地方の自主財源確保を図るべきであるといった見解⁽⁴⁾も見られる。しかし、このような見解はいわば極論であり、個人所得税が「大きな規模の課税対象を持ち、相当の税収水準の確保が可能」であって、国税における所得税と地方税における個人住民税とがそれぞれ基幹税として位置付けられている現状から見て採用し難いものとする。更にいえば、このような考え方を採用するとすれば、本稿で明らかにしようとしている「個人所得課税のメカニズム」に変調を来し、執行レベルの低下により期待するような税収を確保できないといった事態を招き、結果として意図した効果が得られないといった危険性が高いということが指摘できよう。

他方、わが国の個人所得税については、主として税務行政の効率化の観点から、個人住民税を所得税付加税とすべきであるといった見解⁽⁵⁾も見られるが、

月14日)』

(4) 吉岡健次・和田八束『現代地方財政論』(有斐閣・1975年)80頁 [和田八束執筆]

このほか、神野直彦「成熟化社会における個人所得課税のあり方」税研79号(日本税務研究センター・1998年)38頁は、「ボーダーレス化/グローバル化のプレッシャーから所得税をフラットかせざるをえない」と指摘しつつ、「フラット化せざるをえない所得税の比例部分を、スウェーデンのように勇気を出して地方税に委譲すべきである」と主張している。

(5) 税制調査会『長期税制のあり方についての答申(昭和46年8月)』25～27頁では、「住民税の所得割を所得税の付加税とすべきであるという意見」に関し、賛否両論

このような見解については、従来から、個人住民税の付加税化によって地方の行政効率がさほど改善されるわけではないといった反論がなされている⁽⁶⁾。そして、これについても、「個人所得課税のメカニズム」に重大な変調を来すことに伴うデメリットを指摘できるところである。

「個人所得課税のメカニズム」とは、端的に言えば、国（税務署）と地方（市区町村）とが、個人所得という同じ税源に対する所得税及び個人住民税の執行を、互いの課税権を尊重しつつ、納税者に過度の負担を強いることなく、効率的に行っていくためのメカニズムのことである。

国と地方とは、国の所得税の執行と地方の個人住民税の執行に関し、互いに協調し、協力し合う関係を構築してきた。このような協力関係については、従来、地方（市区町村）の国（税務署）への依存といった形で捉えられてきた面がある。そして、このことが地方税の自主性を重視する立場からは批判的に見られてきたように思われる。しかし、そういった捉え方は、わが国の個人所得税（所得税と個人住民税）の全体を通して見ると必ずしも的確とはいえないものとする。むしろ、個人住民税の執行における国側の地方への貢献と同様、所得税の執行における地方の国への貢献を抜きにしては、所得税と個人住民税の双方の執行レベルを維持することは困難であるという現状にあるといえるのであり、このことをより明確にしておくべきであるとする。

例えば、住民基本台帳などをはじめとして多くの個人情報が地方（市区町村）に集約されている上、地方（市区町村）では、これらの情報を活用して、全住民に係る個人住民税の課税・非課税の別のみならず、所得税の課税状況を集約・整理しているのであり、国（税務署）は、無申告者に係る税務調査を実施する場合など、必要に応じて、地方（市区町村）に情報の提供を求めることができるようになっており、このことが国（税務署）側や納税者側の事務負担の軽減に資することとなっていることが指摘できるところである。

が詳細に紹介されている。

（6）例えば、丸山高満『地方税の一般理論』（ぎょうせい・1983年）296～302頁

本稿は、以上のような問題意識から、ともに個人所得税である所得税と個人住民税とがどのような形で関連し、執行が行われているのかを整理することにより、「個人所得課税のメカニズム」の実態を明らかにするとともに、その評価を試みるものである。すなわち、本稿が扱おうとしているのは、租税法分野で扱われる解釈論や立法論ではなく、税務執行の現状分析を通じてその改善点を探るとともに、将来の税制改革へ向けた議論において、その改革の内容をいかに実現していくかという執行可能性の観点からの検討のための基礎資料（執行の現状がどのようになっているか）を提示することを目的とした「税務行政論」というべきものである。

本稿では、このような「個人所得課税のメカニズム」の実態を明らかにするため、次のような構成を採っている。

まず、第1章で所得税と個人住民税とを対比するとともに、相互の関連性を概観し、次に、第2章で個人所得税の執行に関する国と地方との協力関係の現状について整理している。

そして、以上を踏まえたところで、わが国の「個人所得課税のメカニズム」とはいかなるものかを明らかにし、その評価を試みている。更に、最近の個人所得税を巡るトピックとして年末調整の廃止論、電子申告の導入及び個人情報保護の問題を取り上げ、当面検討しておくべき課題について言及している。

なお、「個人住民税」とは、個人の都道府県民税及び市区町村民税⁽⁷⁾を併せた呼称として一般的に用いられている用語であるが、個人の都道府県民税の徴収に係る事務は、市区町村において、市区町村民税の徴収に係る事務と併せて行

(7) 地方税法上の道府県に関する規定は都に、市町村に関する規定は特別区（東京23区）に、それぞれ準用することとされている（地方税法1②）。本稿では、道府県民税や市町村民税に都民税や特別区民税を併せて、それぞれ、都道府県民税あるいは市区町村民税と表現している。

われており、特に、執行の観点からは、国税としての所得税に対比される地方税（個人の都道府県民税及び市区町村民税）を「個人住民税」として一括りで捉えることが適当であると考えられることから、本稿では、特に都道府県民税と市区町村民税を区分して提示する必要のない限り「個人住民税」という呼称を用いることとした。

第1章 所得税と個人住民税との対比

冒頭に述べたとおり、所得税と個人住民税とは、個人の所得を税源とする税ということで共通しているが、互いに独立した税目であり、様々な点で異なっている。

それぞれの税制に求められる理念については、当然共通する点はあるものの、特に、個人住民税が地方税であるという点に由来する相違点が指摘されるところである。

わが国では、税制のあり方を巡る議論の中で、「公平」・「中立」・「簡素」が基本原則として、常に尊重されてきた。これらの理念は、実際には互いにトレード・オフの関係に立つ場面も少なくないところであるが、国税である所得税においても、地方税である個人住民税においても、常に追求されるべきものとして位置付けられてきたといえることができる。

しかし、地方税については、こういった税制の基本原則以外に、地方税固有の「地方税原則」というものが主張されてきたところである。例えば、平成9年9月に旧自治省税務局編で出された「地方税制の現状とその運営の実態」においては、①普遍性、②安定性、③伸張性、④伸縮性、⑤負担分任性及び⑥応益性といった理念が地方税の原則として示されている。このほか、「時代の要請である地方分権の推進」の見地から要請される「課税の自主性」がクローズアップされているところであるが、個人住民税に関しては、従来、⑤負担分任性及び⑥応益性の理念が特に注目されてきたといえることができる。

このように、所得税と個人住民税とは、単に課税主体が異なるだけでなく、制度そのものに求められる理念について異にしており、それぞれの仕組みに関して異なるところも少なくない。そこで、わが国の個人所得課税のメカニズムを考察していく前提として、両税を対比する形で整理しておくことが有益であると考えられる。

第1節 個人所得税の沿革

1 所得税の沿革

わが国の個人所得税の歴史は、明治20年に創設された所得税から始まった。当時の所得税は、免税点が高く最高税率も3%と低いものであって、納税者数は12万人足らずにすぎず、その税収の国税全体に占める割合も2%にも満たなかったが、その後、明治32年と同37年の税率の引上げ等に伴いその税収のウェイトも徐々に増していき、大正8年には、国税全体の20%を超えるほどまでになった⁽⁸⁾。

このころの所得税の課税方式は、地域ごとに納税者の中から選出された所得調査委員らから成る所得調査委員会（明治31年以前は所得税調査委員会）の審査を経た所得に基づいて税務署長（明治31年以前は郡区長、同32年から35年は税務管理局長）により賦課決定が行われる仕組みが採用されていた。なお、明治32年には、公社債の利子について、源泉徴収の方法による分離課税方式が採用されている⁽⁹⁾。

その後、大正15年の税制改正では、所得税が直接税の中核に据えられることとされ、基幹税としての地位が確立した。更に、昭和15年の税制改正では、分類所得課税と総合課税との併用方式が採用されるとともに、現在の給与所得に相当する「勤労所得」について源泉徴収制度が導入されるなどの改正が行われた⁽¹⁰⁾。

そして、第二次世界大戦後、昭和22年に、それまでの賦課課税制度を申告納税制度に改めるとともに、包括的所得概念に基づく総合課税を基調とする

(8) 税務大学校研究部編『税務署の創設と税務行政の100年』（大蔵財務協会・1996年）248～254頁、286頁　なお、大正8年の所得税に係る税収ウェイトは、法人所得に対する「第一種所得税」の額を含んだところによっている。

(9) 同上45頁

(10) なお、昭和15年度の税制改正で法人所得に対する「第一種所得税」が廃止され、法人税が創設されている。

制度が導入された。なお、給与所得に係る年末調整制度もこの際に導入されたものである。申告納税制度と包括的所得概念に基づく総合課税を基調とする課税のあり方は、シャープ勧告を受けた昭和25年の税制改正でより鮮明に打ち出された。その後は、利子・配当等や株式に係る譲渡益、土地の譲渡益に対する課税方法に巡って、様々な改正が繰り返されて現在に至っているが、申告納税制度と包括的所得概念に基づく総合課税を基調とする所得税のあり方は、基本的に維持されてきているといえることができる。

2 個人住民税の沿革

個人住民税は、個人所得を課税客体とする「所得割」のほか、人頭税的性格を帯びた「均等割」によって課税されるものであり、均等割の淵源は、明治11年に創設された「戸数割」（種々の要素を勘案した「見立て」により課税）まで遡ることができる⁽¹¹⁾。

一方、「所得割」に相当する地方税としては、明治21年に市町村において、同41年に府県において、それぞれ導入された所得税付加税にその萌芽を見ることができよう⁽¹²⁾。所得税付加税は、国税である所得税に付加して負担を求める方式の税であり、現行の個人住民税所得割とはその性格を異にするところがあったものの、第二次世界大戦前においても、現在と同様、国、府県、市町村の3段階において個人所得を税源とする課税が行われていたということが注目されるところである。

ただし、このような個人所得に対する重複的な課税のあり方は、昭和15年の税制改正における所得税付加税の廃止により、いったん解消される。なお、この税制改正の際には、「戸数割」が同時に廃止され、代わって創設されたのが、人頭割的な性格の市町村民税であり⁽¹³⁾、これが現在の個人住民税（均

(11) 自治省税務局編『地方税制の現状とその運営の実態』（地方財務協会・1997年）180頁、322頁

(12) 同上

(13) 同上 322頁 なお、市町村民税は、「その後戦争の激化に伴い増嵩する財政需要を

等割)の前身であるということができる。

個人住民税が現在のように「均等割」と「所得割」とで構成されるようになったのは、シャープ勧告に基づく昭和25年の税制改革で創設された市町村民税を嚆矢とするが、この当時の「所得割」は、その課税標準を所得税額、所得税に係る課税総所得金額又は課税総所得金額から所得税額を控除した金額のいずれかによることとされ、その後昭和29年に創設された道府県民税の「所得割」も前年分の所得税総額を基礎とした配賦課税方式⁽¹⁴⁾によることとされていた。

すなわち、個人住民税の「所得割」は、いわば所得税の付加税的性格の濃いものとして出発したもの⁽¹⁵⁾といえるところであるが、その後、昭和36年には所得税改正による自動的な影響をできる限り遮断し、地方税として自主的な運営を可能とする観点から、個人住民税独自の所得控除制度が採用(昭和37年から適用)されるなど、地方税としての独自性を確保する見地からの改正が行われてきたところである。とはいえ、例えば、納税者に申告などを重複して行うことを求めることで、納税者の過大な事務負担を招き、税務行政が煩雑化することを回避する見地からは、所得税と完全に袂を分かつような仕組みを選択し得なかった面があることも否定できないところである。

充足するため、…漸次応能的色彩を加えるようになってきた」とされている。

- (14) 自治省税務局編・前掲 181頁 「各道府県が当該道府県の前年分の所得税総額を基礎として所得割の総額を算定し、これを区域内の市町村に対して所得税額に応じて配賦し、配賦を受けた市町村は、その配賦額を市町村民税所得割額に応じて賦課するとともに、市町村民税とあわせて徴収するもの」

- (15) シャープ使節団日本税制報告書Ⅱ巻185頁

この点に関し、日本租税研究協会編『シャープ勧告とわが国の税制』(1962) 362頁〔碓井光明執筆〕では、「独立税主義を基調とするシャープ勧告の中において、矛盾があるかのようにみえるが、おそらく、課税方法の選択を認めることによって、純粋に附加税たる性質を有しているものではないと考えていたのではないかと思われる」と指摘されている。

第2節 税額の確定手続

1 申告納税制度と賦課課税制度

わが国では、ほとんどすべての国税について申告納税制度が採用されている。所得税についても、昭和22年にそれ以前の賦課課税制度から、納税者による確定申告に税額確定の効果を認める申告納税制度に移行し、現在に至っている。ただし、わが国の所得税収の大部分は申告によるものではなく源泉徴収によるものであり、特に、給与所得に係る源泉徴収については、年末調整という手続により年間の税額を一応確定することができるようになっていることにも注目しておかなければならない。

これに対し、個人住民税については、賦課課税制度が採用されている。賦課課税制度とは、課税庁が主体的に各納税者の税額を決定し、納税者に通知することによりその税額が確定する仕組みであることから、このシステムを有効に機能させていくためには、課税庁に税額の計算に必要な情報が供給されるような仕組みが構築されていることが不可欠であるといえる。このため、一般に賦課課税制度を採用する税目にあっても、納税者に課税標準申告書の提出を義務付ける例が少なくないところであり、個人住民税についても、納税者に課税標準や所得控除等に関する申告書の提出を義務付ける規定が設けられているところである。ただし、この規定には、後述するように、いくつかの例外措置が講じられており、個人住民税の課税庁たる市区町村がその賦課決定に当たり用いる情報の大部分は、所得税の確定申告書など所得税と深い関連を有するものとなっており、この点が所得税と個人住民税という二つの異なる税目の執行面における重要な接点となっていることを指摘できるところである。

以上述べてきたように、税額確定システムとして、所得税は基本的に申告納税制度を採用し、個人住民税は賦課課税制度を採用しているという違いがあるのであるが、以下、両税の具体的な税額確定手続について概観する。

2 所得税に係る税額確定手続

所得税については、一般的に、その年の課税標準（所得金額）の合計額が所得控除の合計額を上回った納税者に、第三期（その年の翌年2月16日から3月15日までの間）において税務署長に確定申告書を提出する義務が課される（所法120①）。わが国の申告納税制度の下では、納税者による納税申告書の提出によってその納税者の税額が確定することになるが、所得税の確定申告には、このような税額確定という意義に加え、源泉徴収や予定納税によってあらかじめ納税者が負担している税額を最終的に精算するという意義がある。このため、確定申告義務を課されない納税者であっても、源泉徴収税額等の還付を受けるための申告書を提出することができることとされている（所法122①）。

なお、給与所得者で年間給与総額が2000万円以下であるものについては、給与に係る源泉徴収義務者によりその年の最後の給与が支給される際に年末調整が行われることによって給与に係る年税額が精算される（所法190）。そして、このような給与所得者のうち、その年において年末調整の対象となった給与以外に給与を受給しておらず、かつ、給与所得又は退職所得以外の所得の金額が20万円以下であるものなどについては、所得税の確定申告書の提出を要しないこととされており（所法121①）、年末調整で適用を受けることのできない雑損控除や医療費控除などの適用を受けるために確定申告書を提出するような場合を除き、年末調整が所得税額の確定手続になっているといえることができる。このため、現在就労人口の大部分を占める給与所得者の大半が年末調整により所得税額を確定しているのが実情である。

ところで、申告納税制度の下では、一義的には、納税者の確定申告により税額が確定されることになっているのであるが、納税者が確定申告義務を履行しない場合には、税務署長がその調査したところに基づき「決定処分」（通法25）を行うことにより税額を確定することとされている。また、調査によって、納税者の提出した確定申告書に記載された税額に誤りがあることが判明した場合には、税務署長は、その調査したところに基づく「更正処分」（通

法24) によって確定税額を改め、納税者に対し不足税額の納付を求める（又は過納税額を還付する）こととされている。

なお、確定申告義務のある納税者が法定期限内に確定申告書を提出しなかった場合には、税務署長による決定があるまでは期限後申告書（通法18）を、既に提出した確定申告書に記載した税額が過少であるなどの場合には、税務署長による更正があるまでは修正申告書（通法19）を、それぞれ提出することができることとされている。このように、納税者が自己の納税義務違反を自ら正す手続が設けられていることは、申告納税制度の本旨に沿うものであると評価されるところである。

一方、納税者が既に提出した確定申告書に記載した税額が過大であるなど、自己にとって不利益である一定の事由に該当する場合には、原則として、確定申告期限から1年以内に限り、税務署長に対し、減額更正を求める「更正の請求」（通法23）を行うことができることとされている。また、税務署長による「決定処分」や「更正処分」に不服のある納税者については、これらの処分に係る通知を受けた日から2か月以内に税務署長に対し「異議申立て」を行うことができるなどの救済措置が設けられている（通法75）。

3 個人住民税に係る税額確定手続

（1）個人住民税の申告書

個人住民税については、前述のとおり、一般的に、納税者（具体的には、その年の1月1日においてその市区町村内に住所を有する個人）に、前年の課税標準や所得控除などに関する申告書を3月15日までに市区町村長に提出することが義務付けられている（地方税法317の2、45の2）。個人住民税の申告書は、その記載事項の大部分が所得税の確定申告書と重複するものではあるものの、所得税の確定申告書のようにその提出によって税額が確定するもの（納税申告書）ではなく、市区町村長による賦課決定のための参考資料とされるもの（情報申告書）にすぎない。

このように個人住民税の申告書は、個人住民税の賦課決定のための参考

資料となるものであるが、給与所得者で給与支払報告書をその市区町村に提出した支払者から受給した給与以外に所得のない者や公的年金等受給者で公的年金等支払報告書を提出した支払者から受給した公的年金等以外に所得のない者については提出義務が免除されており（地方税法317の2、45の2）、また、税務署に所得税の確定申告書を提出した者についてはその提出の日に個人住民税の申告書の提出があったものとみなす措置が講じられている（地方税法317の3、45の3）。

（2）個人住民税の申告書以外の資料

したがって、個人住民税の賦課決定のための主要な資料は、①給与支払報告書、②公的年金等支払報告書、③個人住民税の申告書及び④所得税の確定申告書の4種類であるということができる。

まず、給与支払報告書は、記載内容が給与所得の源泉徴収票と同一であり、書式も、通常、同じものが使用されている。このことは、これらの書面の作成・提出義務を課される所得税の源泉徴収義務者である給与の支払者の負担に配慮したものであるといえる。給与の支払者は、1年間の給与の支給額や源泉徴収税額など法定事項を記載した給与支払報告書をその年の翌年1月末までに、受給者ごとの住所地の市区町村に提出することとされている（地方税法317の6①）。これは、給与支払報告書の提出義務が個々の市区町村の条例に基づくものである以上当然のことと考えられるが、給与所得の源泉徴収票の提出先が源泉徴収に係る所得税の納税地を所轄する税務署のみであるのと比較して、その提出に係る事務負担が大きくなっている点が注目される。

ところで、年末調整を受けた給与所得に係る源泉徴収票には、所得税額の計算過程を明らかにする情報が記載することとされているが、年末調整の対象とされた給与以外に所得のない者について、その源泉徴収票と同一の記載内容の給与支払報告書に基づいて個人住民税の額を計算することができるように、生命保険料や損害保険料について個人住民税固有の控除額の計算が可能となるよう付加的な情報も併せて記載することとされている

(所規別表第六(一))。

なお、年末調整を受けた給与所得者が年末調整で適用を受けることのできない雑損控除や医療費控除などの適用を受ける場合には、通常、税務署に確定申告書を提出することになるので、個人住民税の額は、その確定申告書の記載内容に基づいて計算すべきこととなる⁽¹⁶⁾。

次に、公的年金等支払報告書は、その提出期限が給与支払報告書と同様、1月末であり(地方税法317の6③)、公的年金等の源泉徴収票との関係については、給与支払報告書と給与所得の源泉徴収票との関係とほぼ同様のことがいえるところである。ただし、公的年金等については、給与のような年末調整制度がないため、通常、公的年金等支払報告書から得られる情報のみで個人住民税の額を計算することはできない。この点に関しては、公的年金等受給者の中には、年間の受給額が公的年金等控除額の最低額(65歳未満は70万円、65歳以上は140万円)に満たないものが少なくなく、それ以外の公的年金等受給者については、源泉徴収税額の精算等のため所得税の確定申告書を提出するものが多数を占めているといった実態からすれば、特に問題となっていないものと考えられる⁽¹⁷⁾。

また、所得税の確定申告書については、前述のとおり、所得税の確定申告義務のある納税者は、第三期(その年の翌年2月16日から3月15日までの間)に確定申告書を税務署に提出することとされているが、確定申告義務のない納税者が還付を受けるために提出する申告書も、大半がこの時期に

(16) 地方税法上は、このような場合、雑損控除等に関する事項を記載した申告書を市区町村長に提出することとされている(地方税法317の2③、45の2③)が、納税者(給与所得者)は、通常、所得税法上の雑損控除等の適用を受けるために所得税の確定申告書を提出することにより、個人住民税の申告書の提出を要しないこととなるものと考えられる。

(17) 地方税法上、公的年金等受給者で前年中に公的年金等以外に所得のなかったものでも、公的年金等支払報告書に関連する事項の記載されない社会保険料控除等の適用がある場合には、個人住民税の申告義務は免除されないこととされている(地方税法317の2、45の2)。

税務署に提出される。したがって、市区町村は、通常、所得税の確定申告に係る情報を毎年3月下旬から4月にかけて入手できるようになっている。

なお、所得税の確定申告書の書式は、法定されているわけではなく、一般に用いられているものは、国税庁において所得税関係法令（地方税法を含む。）で確定申告書に記載すべきものとされている事項を網羅して作成しているもので、税制改正等を織り込んで所要の改訂が行われてきた⁽¹⁸⁾。

（３）個人住民税の賦課決定

以上見てきたように、市区町村は、個人住民税の賦課決定のための主要な資料をおおむね4月までに入手できるようになっており、これらの整理・分析を経て、市区町村長による賦課決定が行われる。具体的には、普通徴収（地方税法319の2、41）に係るものは、毎年6月はじめに納税者に直接「納税通知書」が送付され、特別徴収（地方税法321の3、41）に係るものは、毎年5月中に特別徴収義務者経由で「納税通知書」が送付され、税額が確定することになる⁽¹⁹⁾。

なお、市区町村長は、納税義務者による所得税に係る修正申告書の提出等の事実に基づいて普通徴収に係る税額の変更決定を行うこととなっており（地方税法321の2）、特別徴収に係る税額についても、誤りがあることが判明した場合に変更決定を行うこととなっている（地方税法321の6）。

また、市区町村長による賦課決定（変更決定を含む。）に不服のある場合には、市区町村長に対する「異議申立て」ができることとされている（地

(18) 平成12年分以前の所得税に係る確定申告書の様式は、各年分に対応するものを毎年作成していたところであるが、平成13年における抜本的改訂によって、今後、様式の記載項目等に異動を伴う税制改正などのない限り、改訂の必要のない様式が採用されている。

(19) 地方税法上、普通徴収の場合は「納期限前十日まで」に、特別徴収の場合は5月31日までに（特別徴収義務者を通じて）納税通知書を交付しなければならないこととされている（地方税法319の2、321の3）。なお、具体的な事務の流れについては、自治大学校地方行政研究会監修・相模原市税務実務研究会著『市民税課 納税課』（ぎょうせい・1998年）を参照。

方税法19、行審法3）。

第3節 源泉徴収制度と特別徴収制度

1 所得税の源泉徴収

わが国の所得税では、給与や利子、配当などの所得について採用されている源泉徴収の仕組みが申告納税制度を補完する役割を担っており、また、所得税の税収の大部分が源泉徴収によるもので占められていることから、所得税における源泉徴収制度の重要性が認識されるところである。

所得税の源泉徴収制度は、所得税法や租税特別措置法の規定の中で特定された種類の所得について、その支払者（源泉徴収義務者）に対し、支払の際にこれらの法律で規定されたところに従って、その支払額から所得税を徴収し、国に納付することを義務付けるものであり、該当する所得の稼得者である納税者にとっては、その所得について当年度課税を受けているということができる。

ところで、所得税の源泉徴収は大きく二つのタイプに大別できる。

第一のタイプは、確定申告による精算を前提としたいわば所得税の前払に相当するものである。通常の配当や給与、退職所得、公的年金等、報酬料金等に係る源泉徴収がこれに当たる。

第二のタイプは、源泉徴収により所得税の課税関係が終了するもので、その源泉徴収に係る所得について確定申告を要しないものである。利子やいわゆる金融類似商品に係る源泉徴収がこれに当たる。このような源泉分離課税制度には、一定の配当や株式譲渡益などのように納税者の選択により適用されるものもある。

ところで、所得税の源泉徴収制度については、「徴税の確保」のほか「納税者及び課税庁の事務負担の軽減」という意義を指摘することができる。これについては、特に、第二のタイプである源泉分離課税に係る源泉徴収について指摘し得るところであるが、第一のタイプの源泉徴収においても、給与

所得について一定の要件に該当するものが年末調整の対象とされていることや退職所得が分離課税とされていることなどによって、確定申告の対象から除外され、結果的に「納税者及び課税庁の事務負担の軽減」に資することとなっているものも少なくない。

いずれにしても、所得税の源泉徴収制度は、源泉徴収義務者の事務負担によって、納税者及び課税庁（国）の事務負担を大きく軽減する効果を有しているものといえることができる。

2 個人住民税の特別徴収

個人住民税の特別徴収は、前述のとおり、普通徴収と並んで個人住民税の徴収方式の一つとされているものであり、給与所得や退職所得⁽²⁰⁾のほか、都道府県民税の利子割（地方税法71の5～71の10）についても採用されている徴税方式である。この徴税方式は、所得税における源泉徴収と同様、特別徴収義務者の事務負担によって、納税者及び課税庁（地方公共団体）の事務負担を大きく軽減する効果を有するものであるといえる。

ところで、地方税法上、特別徴収については、「地方税の徴収について便宜を有する者にこれを徴収させ、且つ、その徴収すべき税額を納付させることをいう」（地方税法1①九）と定義されている。したがって、「所得税の源泉徴収とその拠って立つ制度は異なるが、納税者以外の第三者に租税を天引きにより徴収させ、当該租税を納付させる制度であるという点で共通点を有する」⁽²¹⁾ものといえることができる。また、給与所得に係る個人住民税の特別徴収義務者については、「当該年度の初日において……納税義務者に対して給与の支払をする者……のうち所得税法第183条（源泉徴収義務）の規定によって給与の支払をする際所得税を徴収して納付する義務がある者」を条例

(20) 退職所得は、個人住民税において特別徴収による分離課税とされている（地方税法328～328の7、50の2～50の7）。

(21) 高野幸大「徴税方式の法的課題」日本税務研究センター『地方税の法的課題』（日税研論集46・2001年）89頁

によって指定することとされており、所得税の源泉徴収義務者と同義であると理解されている。この点に関しては、退職所得や利子割に係る特別徴収義務者についても同様であるといえることができる。

なお、個人住民税の特別徴収については、旧特別消費税等の特別徴収とは異なり、①課税要件が賦課期日（その年の1月1日）において完成しており、単に徴収のみが分離されている、②納税義務者本人個人の課税標準・税額に着目して特別徴収がなされる、③納税義務者本人に申告・届出等の手続をなす資格が付与されている、④支払金額から税額を差し引く控除型の特別徴収である、などの特徴が指摘されている⁽²²⁾。

3 所得税の源泉徴収と個人住民税の特別徴収の相違点

給与所得に係る所得税の源泉徴収と個人住民税の特別徴収とは、前述したような類似点を有しているが、前者が年間所得確定前に税負担を求める前取りの性格を有するのに対し、後者が既に確定した前年の所得に対する税額を分納させるものである点で根本的に異なっている。また、給与所得に係る源泉徴収税額は、その天引きの行われる給与の額に応じて計算されるものであるのに対し、住民税の特別徴収額は、前年の所得に対する税額をベースに計算されるものであり、しかも、納税者の選択によっては給与以外の所得に対応する個人住民税の額を給与から特別徴収されることがあるなど、その天引きの行われる給与の額とは関連性がないという点で異なっている⁽²³⁾。

なお、給与所得に係る所得税の源泉徴収については、源泉徴収義務者に納税者の1年間の給与支払額や源泉徴収税額などを記載する源泉徴収票を作成し、当該納税者に交付するとともに、一定の要件に該当するものを除き、源泉徴収に係る所得税の納税地を所轄する税務署長に提出することが義務付け

(22) 高野・前掲 93頁、碓井光明『地方税の法理論と実際』（弘文堂・1986年）145頁

(23) 高野・前掲 94頁は、これらのことから、個人住民税が納税者に負担感を強く認識させる制度となっている点を指摘し、個人住民税について現年課税の下で年末調整を行うか、確定申告を制度化することを検討すべきであると主張している。

られている（所法226）が、個人住民税に関しても、前述のとおり、この源泉徴収票と記載内容等が同一の給与支払報告書を別途納税者の住所地の市区町村に提出することが義務付けられており（地方税法317の6）、これらの記載内容は同一であるが、前者が前年の所得金額と税額とを確認するための資料であるのに対し、後者はその年における個人住民税の賦課決定のための基礎資料であるという点で性格が異なる。

なお、給与支払報告書の提出義務者は、「その年の1月1日において給与の支払をする者で、給与の源泉徴収義務者であるもの」とされており、通常は、特別徴収義務者と一致することになるが、厳密には異なる。これは、給与支払報告書の提出時期と個人住民税の特別徴収が行われる時期が異なることによるものといえる。

第4節 税負担の時期

1 当年所得課税と前年所得課税

所得税が当年所得課税で個人住民税が前年所得課税⁽²⁴⁾であるという捉え方は、現行制度を前提とすれば、必ずしも適切とはいえないところがある。しかしながら、ある所得に対しては、まず所得税に係る税負担が求められ、その後更に、個人住民税に係る税負担が求められるのが一般的であって、両税に係る税負担のタイミングには、全般的に開差があるといえることができるのであり、この点について整理しておくこととする。

(24) 個人住民税の前年課税に関しては、次のような疑問が呈されている。

高野・前掲93頁 「何故、国税の所得税と地方税の住民税とで、前者は現年課税、後者は前年課税と異なる方式を採用しているのか必ずしも明確でない。」

田中治「住民税の法的課題」日本税務研究センター『地方税の法的課題』（日税研論集46号・2001年）114頁 「個人住民税の課税計算において、前年所得課税主義を採用しなければならない理由は必ずしも明確ではない。」

2 所得税に係る税負担の時期

わが国の所得税は、昭和22年にそれまでの賦課課税制度から申告納税制度に移行したのであるが、この申告納税制度導入の要因の一つに全面的な当年度課税の採用があったといわれている⁽²⁵⁾。昭和21年以前の所得税は、現行制度のように総合課税を基調とするものではなく、分類所得課税と総合課税とを併用するものであって、具体的には、勤労所得について分類所得税として源泉徴収による当年度課税が行われていたのに対し、商工業、農林水産業、自由業などによる所得については前年所得の実績によりその年の所得税を課す前年所得課税が行われていたのであるが、わが国は、第二次世界大戦直後、激しいインフレーションに見舞われていたことから、自営業者等が前年所得課税方式によって実質的に税負担を軽減される事態となっていた。すなわち、自営業者等の所得税に係る税負担の時期が遅らされていたことが、勤労所得者との間で負担の公平を欠くことになっていた上、インフレーション下で政府の歳出をカバーする税収の確保が困難となるという問題を生じさせていたのである。そこで、このような弊害を解消するためには、自営業者等も含め、全面的に当年度課税を採用する必要性が認識され、それを実現する見地からも申告納税制度の導入が不可欠であると考えられたのである⁽²⁶⁾。

この結果、昭和22年改正後の所得税は、自営業者等に年3回にわたる予定申告・納付を義務付けることで当年所得課税を実現したのであるが、この予定申告制度は、納税者及び課税当局の事務負担を軽減するなどの見地から、昭和25年に前年の所得額以上の予定申告に対しては仮更正をしないことを保障する制度に改められ、更に、昭和29年には前年の所得額に基づく予定納税制度が導入されて現在に至っている⁽²⁷⁾。

現行の予定納税制度は、前年分の確定納付額が15万円以上の納税者のみを

(25) 国税庁五十年史 23、24頁

(26) 松隈秀雄監修、日本租税研究協会著『戦後日本の税制』（東洋経済新報社・1959年）8頁

(27) 国税庁五十年史 72、81頁

対象とし、原則として、その確定納付額の3分の1に相当する予定納税額を第一期（その年の7月1日から31日までの間）及び第二期（その年の11月1日から30日までの間）に納付することを義務付けるものであり（所法104）、確定申告により所得税を納付する納税者のうちの大部分はその対象となっていないことからすれば、現行所得税は、昭和22年当時の厳格な予定申告制度に基づく当年度課税とはかけ離れたものとなっているといえる。特に、現行所得税では、予定納税制度の適用がない場合、確定申告書を提出することにより納付することとなる税額については、納税者が、原則として、第三期（その年の翌年2月16日から3月15日までの間）において確定申告書を税務署長に提出し、当該期間の終了するまでにその申告書に記載した納税額を納付すればよいことになっており、支払の都度源泉徴収を受ける所得に係る税額と比較して、税負担の時期について、所得税に賦課課税制度が採用されていた昭和21年以前ほどではないにせよ、開差が生じているといえることができる。

3 個人住民税に係る税負担の時期

所得税に申告納税制度が導入された背景に当年度課税への移行があったという事実は、現行の個人住民税に賦課課税制度が採用されていることと前年所得課税となっていることの間に密接な関連があることを示唆している。すなわち、市区町村は、個人所得に関する情報を集積し、これを分析したところに基づいてはじめて個人住民税の賦課決定を行い得るのであり、賦課課税制度を採る限り、納税者の所得の稼得時期と課税時期との間のタイムラグが相対的に大きくなることは避けられない面があるといえる。また、個人住民税が所得税と同様に総合課税を基調とした課税方式を採用し、暦年を課税期間とする以上、納税者自身も暦年を経過して初めて課税対象となる所得金額等を確定的に計算し得る状態になるのであり、課税庁（市区町村）のそれらに係る情報の集積・分析に要する期間を考慮すれば、賦課課税制度を採用する現行の個人住民税の納期は、合理的に定められているともいい得るところ

である⁽²⁸⁾。

個人住民税の徴収の方法は、普通徴収と特別徴収に大別される。そして、特別徴収の対象となる所得のうち、利子等（都道府県民税）及び退職所得については、所得税の源泉徴収と同じ時期に特別徴収が行われるので、両税の税負担のタイミングに違いがないこととなっている。

しかし、普通徴収に係る個人住民税は、毎年6月に前年の所得に対し賦課決定が行われ、原則として、6月、8月、11月及び翌年1月の4期に分けて納付することになっている（地方税法320、41）。これは、所得税の予定納税及び確定申告・納付と比較して税負担のタイミングに1年弱のずれがあることと見ることができる。ただし、予定納税の対象となる納税者は、前述のように、確定申告により所得税の納付を要する納税者の一部に過ぎず、確定申告による納税額について一定の要件の下でその年の5月末まで部分的な延納が認められることを考慮すれば、税負担のタイミングのずれは最大7か月程度であると見ることでもある。

むしろ、税負担のタイミングのずれに関しては、給与所得に係る所得税の源泉徴収によるものと個人住民税の特別徴収によるものとの間に、一層顕著に見られるところである。すなわち、給与所得に係る個人住民税の特別徴収については、普通徴収と同時期に賦課決定が行われ、6月から翌年5月までの12か月にわたり、賦課決定額の12分の1に相当する税額が毎月の給与から特別徴収されることになっている（地方税法321の3、41）ことから、現に支給される給与の額に応じて税負担を求められることになる所得税とは1年5か月のずれが生じていると見ることができる。つまり、所得税の源泉徴収と個人住民税の特別徴収について見れば、前者は当年所得課税であり、後者は前年所得課税であるという説明が当てはまることになる。

また、報酬料金などのように所得税の源泉徴収が行われた上、確定申告で

(28) 丸山高満・前掲 215～216頁は、個人住民税の前年所得課税が「課税技術上採用されている便宜的なものであり、租税哲学から設けられているものではない」と指摘している。

税額の精算を行うべき所得については、所得税が源泉徴収される時期と個人住民税の普通徴収に係る納期との間にも、例えば、ある年の1月に所得税の源泉徴収を受けた報酬に対する個人住民税の税負担は、翌年6月の普通徴収⁽²⁹⁾に係る1回目の納期以降になることからすると、約1年5か月の開差があるといえることができる。

第5節 納税者の範囲

1 所得税の納税義務者

所得税は、基本的には、個人の所得を課税物件とし、所得を有する個人に納税義務を課す税である。

所得税法は、わが国の課税権の及ぶ範囲を踏まえたところで、所得税に係る納税義務者を、一般的に全所得に納税義務を課される「居住者」と国内源泉所得のみに納税義務を課される「非居住者」とに大別し、更に、「居住者」については、国内に永住する意思がなく継続した国内居住期間が5年以下の「非永住者」とそれ以外の居住者との区分しており、「非永住者」に係る納税義務の範囲については、国内源泉所得とそれ以外の所得で国内払いされたもの及び国内に送金されたものに限定している（所法7）。

なお、所得税法では、内国法人や、外国法人、人格のない社団等も所得税の納税義務者として掲げられているが（所法4、5）、これらに係る所得税の納税義務に関しては、所得税の源泉徴収を通じて所得税の納税義務を負うことを前提としており、その税額がこれらの法人税の前払的な性格を有しているものであることから、個人所得税の分野の問題とは切り離して理解すべきものであるといえる。

(29) なお、給与所得者の受ける報酬料金については、個人住民税に係る税負担を、選択により、給与からの特別徴収による場合がある。

2 所得税の確定申告義務を課される納税義務者

所得税は、申告納税制度を採用しており、一義的には納税者の確定申告により税額が確定することになっているが、すべての納税義務者たる個人に確定申告義務が課されているわけではない。

すなわち、所得税法上、居住者については、各種の所得金額（源泉分離課税の対象となる所得を除く。）を総合・分離して計算した課税標準から所得控除額を差し引いた課税所得に対し所定の税率を乗じて税額を計算する仕組みが採用されており、一般的には、課税標準の合計額が所得控除の合計額を上回る居住者のみに確定申告義務が課されている（所法120①）。

ただし、給与所得者については、第2節2でも触れたように、年間給与総額が2000万円以下であるなどの一定の要件に該当すれば、その給与に係る支払者（源泉徴収義務者）において年末調整（所法190）が行われることにより、確定申告を要しないで年間の所得税額が確定することとなっている（所法121①）。また、退職所得の受給者についても、通常は、その支払者（源泉徴収義務者）を経由して「退職所得の受給に関する申告書」を提出すれば、源泉徴収のみで当該退職所得に係る所得税額が確定するようになっており、一般的には確定申告を要しないこととされている（所法121②）。

なお、非居住者については、国内に恒久的施設を有するものの総合課税とされる所得について居住者に準じた確定申告義務が課されている（所法165、166）が、一般的には源泉徴収による分離課税で課税関係が完結する仕組みが採られている（所法169、170、212、213）。

3 所得税の任意的確定申告者

確定申告義務を課される納税義務者の範囲は、2で整理したとおりであるが、わが国の所得税では、予定納税制度や源泉徴収制度のように前納的に税負担を求める制度があることから、確定申告義務のない納税義務者であっても、その年分の予定納税額や源泉徴収税額（源泉分離課税に係るものを除く。）がある場合には、これらの税額の精算・還付を受けるための申告書を提出す

ることができることとされている（所法122）。

なお、所得税法第121条第1項の規定により確定申告を要しないこととされる給与所得者は、年末調整で適用を受けることのできない雑損控除や医療費控除などの適用を受ける場合に確定申告書を提出することができるし、同条第2項の規定により確定申告を要しない退職所得の受給者も、総所得金額や山林所得金額から控除しきれないため退職所得金額から控除すべき所得控除額があること、損益通算の適用などによって課税退職所得金額が源泉徴収税額の計算の基礎とされた額と異なる場合に確定申告書を提出することができる。

また、その年分において純損失の発生した青色申告者や青色申告者以外の納税者で変動所得の金額の計算上生じた損失又は被災事業用資産の損失に係る純損失の金額の発生したもの、雑損失が発生した納税者等は、翌年以後の年分に純損失の金額や雑損失の金額などを繰り越すため、あるいは青色申告に係る純損失の繰戻し還付請求を行うため、確定損失申告書を第三期に提出することができることとされている（所法123）。

このほか、継続的に事業等を営む個人で、確定申告義務がなく、かつ、翌年以後に繰り越すことのできる純損失や雑損失もないものが、税額0の確定申告書を提出する場合があるが、このような申告書も実務上確定申告書として扱われている。

4 所得税の源泉徴収を通じた納税義務

源泉徴収に係る租税債権債務関係においては、課税庁（国）と源泉徴収義務者とが当事者であって、源泉徴収の対象となった所得の稼得者たる納税義務者は、課税庁（国）とは直接の関係に立たないものと解されている⁽³⁰⁾。したがって、個々の納税義務者に係る源泉徴収を通じた納税義務については、課税庁（国）が直接的にチェックするのではなく、その対象所得について源

(30) 最高裁（2小）昭和57年1月22日判決・シュトイエル239号1頁、東京高裁昭和55年10月27日判決・税務訴訟資料115号269頁

源泉徴収義務者が適正に源泉徴収義務を履行しているかどうかを通じて間接的にチェックすれば足りる仕組みとなっているといえることができる。

したがって、給与所得者や退職所得受給者で所得税法第121条の規定により確定申告書を提出しないものや非居住者で分離課税とされる所得のみのものについては、所得税の納税義務者ではあるが、課税庁（国）とは直接的に法的な関係を有しないこととなっている。このことは、利子所得のように源泉分離課税制度が採用されている所得のみを有する納税義務者についても同様である。

5 課税庁が管理すべき所得税の納税義務者の範囲

課税庁（国）は、所得税の確定申告義務を課される納税義務者が適法に申告義務を果たしているかどうかを継続的に管理していく必要があると考えられる。なお、継続的に事業を営む個人については、確定申告義務の有無にかかわらず、継続的に管理しておくことが望ましい。

また、任意的に確定申告書を提出した納税義務者についても、その申告内容が適法かどうかを個別的にチェックしていく必要があると考えられる。特に、還付申告書については、不正な還付請求を是認することのないよう対応が求められるものとする。

6 個人住民税の納税義務者

個人住民税所得割の納税義務者は、都道府県民税については「都道府県内に住所を有する個人」（地方税法24①一）であり、市区町村民税については「市区町村内に住所を有する個人」（地方税法294①一）である。これは、全国ベースで見れば、「国内に住所を有する個人」ということになり、所得税法上の「居住者」の概念よりやや狭いものの、ほぼ重複するものであるといえる。ただし、所得税法上居住者であった個人が年の中で非居住者になったり、同様に非居住者であった個人が居住者になったりすることがあるのに対し、個人住民税における納税義務者については、所得税における居住

者や非居住者といったステータスの区分はなく、ある年度においてその市区町村税の所得割の納税義務者に該当するかどうかは、その年度の賦課期日（その年の1月1日）において、個人がその市区町村内に住所を有するかどうかで判定し（地方税法318、39）、これに該当すればその市区町村におけるその年度の個人住民税の納税義務者であることは不変である。これは、地方税の課税主体が各都道府県及び各市区町村であって、各々の課税権の及ぶ範囲を明確にしておく必要がある以上当然のことであるともいえる。

ただし、現行の個人住民税がその年の1月1日を基準日として前年の所得に対する各地方公共団体の課税権を振り分けることとなっていることについては、地方税に求められる応益性の理念との関係では疑問なしとしないところである。この点については、第3章で検討を加える。

7 個人住民税の申告義務者

第1節3で述べたように、個人住民税については、一般的に納税義務者に対し申告書の提出義務を課している。これについては、納税者の負担軽減の見地から、一定の給与所得者や公的年金等受給者、所得割の納税義務を負わないと認められる者のうち条例で定めるもののほか、所得税確定申告者について、その義務を免除するなどの例外的な措置が講じられており、実際に個人住民税の申告書を提出する納税義務者の範囲は限定的であるといえる。

しかしながら、このような例外的措置の対象者についても、所得割の納税義務を負わないと認められる者のうち条例で定めるものを除き、個人住民税の申告書に代わるべき情報が別途市区町村に提供される仕組みが採られており、このような申告の代替措置が採られている納税義務者を含めて見れば、その範囲は所得税の申告義務者の範囲より相当広範なものとなっているといえることができる。

8 市区町村が管理する納税義務者

個人住民税は、賦課課税制度を採用し、しかも、所得を課税客体とする所

得割以外に、人頭税的な性格を持つ均等割を課すものであることから、課税庁（市区町村）は、すべての納税義務者、すなわち、その市区町村内に住所を有するすべての個人を管理すべきことになる。

具体的には、住民基本台帳の情報をベースに、納税義務者を、①課税・非課税の別（非課税の場合はその態様）、②賦課決定のための基礎資料（個人住民税申告書、所得税確定申告書、給与支払報告書、公的年金等支払報告書又はその他の別）、③普通徴収・特別徴収の別などに応じてきめ細かな管理が行われている⁽³¹⁾。

第6節 実体法上の相違点

税額計算の仕組みに関しては、所得税と個人住民税とは、基本的には同一であるといってよい。すなわち、所得を10種類に区分し、それぞれについて定められた計算方法に従って所得金額を算定し、それらを所定の方法で総合・分離して課税標準（総所得金額、退職所得金額及び山林所得金額）を求め、そこから所定の方法で所得控除を行って算定したそれぞれの課税標準に係る課税所得金額に所定の税率を適用してそれぞれの税額を算定する。更に、税額控除の適用がある場合には、それを適用して年税額を求める、という仕組みは両税に共通するものである。

しかしながら、両税は、互いに独立した異なる税目であり、税率構造が異なることはもちろんであるが、税額計算の基礎となる課税所得の計算過程における相違点も少なくない。そこで、両税の課税所得の計算過程における取扱いの異なる項目を中心に整理しておく。

1 各種所得金額及び課税標準の計算

まず、各種所得金額及び課税標準の計算についてみると、地方税法上、個

(31) 自治大学校地方行政研究会監修・相模原市税務実務研究会著・前掲 35頁～69頁

人住民税所得割に係る課税標準の計算は、若干の例外を除き、所得税法の規定による所得税に係る課税標準の計算の例によって計算することとされている（地方税法313）。したがって、例外に該当する一部の場合を除き、個人住民税に係る課税標準の計算を所得税に係る課税標準の計算と別異に行う必要はないし、別異に行うことが許容されてもいないことになる。

なお、現行法上、個人住民税に係る課税標準の計算において、所得税と異なる取扱いとなっているのは以下のとおりである。

（１）配当所得の取扱い

所得税法上、配当所得については、一般的には、支払時に20%の税率による源泉徴収が行われた上で総合課税の対象とされている。ただし、これには、次のような例外措置が設けられている。

- i 特定株式投資信託以外の証券投資信託の収益の分配に係る配当所得については、通常の利子所得と同様に、15%の税率による源泉分離課税の対象とされる（措置法8の2、8の3）。
- ii 内国法人から支払を受ける配当で一定の要件を満たすものについては、納税者の選択により、35%の税率による源泉徴収のみで所得税の課税関係が終了する（確定申告の際に配当所得の額から除外される。）（措置法8の5）。
- iii いわゆる少額配当については、納税者に選択により、確定申告の際に配当所得の額から除外することができる（措置法8の6）。

個人住民税に関しては、以上の例外措置のうち、iについては、通常の利子所得と同様に、5%の税率により都道府県民税の利子割として特別徴収の対象とされている（地方税法71の5、71の6）⁽³²⁾。また、iiの所得税法上源泉分離選択課税の対象とされた配当所得については、個人住民税では、総合課税の対象とされ、別途申告（所得税の確定申告書に特記（地方税法

(32) 利子割の対象となる「利子等」の範囲については、地方税法第23条第1項第14号に規定されている。

317の3③、地方税規2の3①二)するか、個人住民税の申告書に記載すること)が必要とされており、iiiのいわゆる少額配当については、個人住民税では課税の対象外とされており、所得税の確定申告において配当所得の額に含めることを選択した少額配当の額を別途確定申告書上で特記することとされている(地方税法317の3③、地方税規2の3①二)。

(2) 青色事業専従者給与の取扱い

所得税法上、青色申告者である事業者が青色事業専従者(当該事業者の配偶者その他の親族で、当該事業者の営む事業に専ら従事するもの)に支給した給与の額については、あらかじめ当該事業者が税務署に提出した所定の届出書に記載された範囲内の額で、かつ、青色事業専従者の事業従事状況等からみて相当と認められるものに限り、当該事業者に係る事業所得等の金額の計算上必要経費に算入することができることとされている(所法57①)。

これに対し、個人住民税では、所得税法上の青色申告者である事業者が青色事業専従者に支給した給与の額で、青色事業専従者の事業従事状況等からみて相当と認められるものについては、当該事業者が前年分の所得について申告義務がないなどの理由で青色事業専従者の届出をしていない場合(所得税で控除対象配偶者又は扶養親族とした場合)であっても、個人住民税の申告書に所定の記載をして提出すること(所得税の確定申告書に所定の附記をして提出することを含む。)により、必要経費算入を認容することとされている(地方税法313③)。

(3) 非居住者期間の国内源泉所得の取扱い

所得税では、非居住者は、所得税法第161条に規定する「国内源泉所得」のみについて納税義務を負うこととされている。この非居住者に係る国内源泉所得は、同法第164条に規定するところにより、国内に恒久的施設を有するかどうかなどに応じて総合課税とされる所得と分離課税とされる所得とに分類され、分離課税とされるものは、通常、源泉徴収により所得税の課税関係が完結するようになっている。なお、その年において居住者であ

る期間と非居住者である期間がある場合には、非居住者期間の国内源泉所得のうち総合課税とされるものについては、居住者期間の所得に合算して税額計算を行うこととされる（所法102、所令258、所基通165－1）が、この場合も、非居住者期間の国内源泉所得のうち分離課税とされるものは、通常、源泉徴収により課税関係が完結する。

個人住民税においても、前年中に非居住者期間を有する場合の課税所得の範囲は、居住者期間の全所得と非居住者期間の国内源泉所得であるが、非居住者期間の国内源泉所得については、一律に総合課税の対象とされ、所得税で分離課税とされたものについても総合課税の対象とされる（地方税令48の5の2）点で異なる。

（4）青色申告に係る純損失の金額の取扱い

所得税では、青色申告書を提出した年分で生じた純損失の金額を翌年以降3年間の各年分に順次繰り越して控除することができる（所法70①）が、純損失の生じた年分の前年分についても青色申告書を提出している場合には、納税者の選択により、純損失の金額の全部又は一部を前年分に繰り戻して還付を受けることができることとされている（所法140）。

個人住民税では、このような純損失の繰戻し還付請求の選択を認めておらず、青色申告に係る純損失の金額はすべて発生した年分の翌年以降3年間の各年分に順次繰り越すこととされている（地方税法313⑧、⑨）。

2 所得控除

個人所得税は、個人の所得の多寡に着目してその担税力に応じた課税を行うものであるが、わが国の所得税・個人住民税は、所得以外の担税力の減殺要因に配慮する見地から、それぞれ16種類の所得控除を設けている。

所得税と個人住民税の所得控除の種類は同一であるが、これらの中には、控除額（計算方法）の異なるものもある。ここでは、控除額の異なるものについてまとめておく。

（1）雑損控除と医療費控除

雑損控除と医療費控除については、基本的には、所得税と個人住民税とで控除額の計算に異なるところはない。ただし、これらの控除額には、課税標準の額に基づいて計算する、いわゆる足切限度額が設けられており、上述のとおり、所得税と個人住民税とで課税標準の額が異なる場合があることから、そのような場合には両税における控除額が相違することがある。

また、納税者が災害により住宅・家財等に損害を受けた場合において、その年の納税者の所得金額が1000万円以下のときは、雑損控除に代えて「災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律」の規定による所得税の軽減・免除の適用を受けることができるとされているが、個人住民税については、このような軽減・免除の制度がないため、所得税について軽減・免除を受けた場合にあっては雑損控除を適用することになる（地方税法313の2①一、地方税取扱い通達（市）19）。

（2）生命保険料控除と損害保険料控除

生命保険料控除については、その対象となる生命保険料の範囲や生命保険料を個人年金保険料とその他の生命保険料とに区分して控除額を算定する仕組みは、所得税と個人住民税とで共通しているが、両税における控除額の計算方法が異なる（所法76、地方税法314の2①五の二。控除限度額は、所得税の場合100,000円であるのに対し、個人住民税の場合は70,000円である。）。

また、損害保険料控除についても、その対象となる損害保険料の範囲や損害保険料を長期損害保険料と短期損害保険料とに区分して控除額を算定する仕組みは、所得税と個人住民税とで共通しているが、両税における控除額の計算方法が異なる（所法77、地方税法314の2①五の三。控除限度額は、所得税の場合15,000円であるのに対し、個人住民税の場合は10,000円である。）。

（3）寄付金控除

所得税では、国や地方公共団体に対する寄付金、財務大臣により公益の増進に著しく資するもので緊急性を要するものとして指定された「指定寄

付金」、「特定公益増進法人」に対する寄付金、「認定特定公益信託」の信託財産とするために支出した金銭、「認定NPO法人」に対する寄付金及び政治活動に関する寄付金で一定のものを「特定寄付金」とし、納税者がその年に支出した特定寄付金の額（課税標準の合計額の25%を限度）から1万円を控除した額を寄付金控除として課税標準から控除することとしている（所法78）。

個人住民税における寄付金控除は、所得税における「特定寄付金」のうち、①納税者の賦課期日現在における住所地の都道府県共同募金会への寄付金と②日本赤十字社への寄付金で納税者の賦課期日における住所地の都道府県支部において収納されたものだけを対象とし、これらの額（課税標準の合計額の25%を限度）から10万円を控除した残額を課税標準から控除するものである（地方税法314の2①五の四）。

（4）人的控除

障害者控除、老年者控除、寡婦控除、寡夫控除、勤労学生控除、配偶者控除、配偶者特別控除、扶養控除及び基礎控除を総称して「人的控除」というが、これらの控除はすべて所定の適用要件を満たす場合に定額の控除額が認められる仕組みとなっている。

所得税と個人住民税とでは、これらの控除の適用要件については異なるところはないのであるが、個人住民税に係る控除額が所得税のそれよりやや少なくなっているという違いがある。

なお、老年者控除、寡婦控除、寡夫控除、勤労学生控除及び配偶者特別控除については、その適用要件の中に納税者本人に係る合計所得金額⁽³³⁾要件が含まれており、配偶者控除、配偶者特別控除及び扶養控除については、その適用要件に配偶者又は親族に係る合計所得金額要件があること（この点に関しては、控除対象配偶者又は扶養親族が障害者に該当する場合の障害者控除の適用にも影響する）から、前述のように課税標準の計算が異

(33) 「合計所得金額」とは、純損失や雑損失の金額の繰越控除を適用しないで計算した場合における総所得金額、退職所得金額及び山林所得金額の合計額をいう（所法2①三十）。

なるために所得税と個人住民税との一方において適用される所得控除が他方では適用されないといったことが起こり得ることとなっている。

このほか、上記 1 (2) で述べたように、青色申告者が所得税で事業専従者を控除対象配偶者又は扶養親族とした一定の場合には、個人住民税に係る所得計算においては、専従者給与の必要経費算入が認められることから、配偶者控除や配偶者特別控除、扶養控除の額が所得税と個人住民税とで異なることがある。

第2章 個人所得課税における国と地方との協力関係

税の執行における国と地方との協力関係は、第二次世界大戦前においては、国税徴税事務について市町村への委託徴収制度⁽³⁴⁾が採用されていたことや、地方税の大部分が国税の付加税で占められていた⁽³⁵⁾ことなどから、かなり密接なものであったといえることができる。これは、当時の地方組織が現在とは異なり地方自治の主体というよりは国の協力機関としての色彩が濃かったという事情が少なからず影響していたものとも考えられる。

戦後、昭和22年に所得税に申告納税制度が採用されるとともに、委託徴収制度が廃止されたことに伴い、税の執行における国と地方との協力関係は著しく後退した。

その後、戦後の地方税制の骨格が形成されたといわれるシャープ勧告に基づく昭和25年の税制改革では、勧告の趣旨を踏まえ、国、都道府県及び市町村の3段階における税源の分離が図られたが、市町村においては、例外的に国の所得税と税源を同じくする、付加税的色彩の濃い市町村民税が採用された⁽³⁶⁾。なお、いわゆるシャープ税制における税源分離主義は、道府県税の基幹税として位置付けられていた付加価値税の実施延期と最終的な廃止などによって行き詰まり、昭和29年の税制改革を通じて大きく後退し、個人所得税分野においても、国の所得税、都道府県の都道府県民税及び市町村の市町村民税という形で税源を同じくする税制が採用された。

ところで、昭和29年における税制改革案を検討した税制調査会による昭和28年の答申では、国と地方との税源の重複した税体系が提案されているほか、調

(34) 税務大学校研究部編・前掲 70、71頁

(35) 石島弘「総論—地方税制と地方自治体の自主性の尊重」租税法研究29号『地方分権と地方税』（有斐閣・2001年）7頁。なお、戦前の地方税制史については、丸山高満『日本地方税制史』（ぎょうせい・1985年）203～350頁参照。

(36) 橋本徹編『地方税の理論と課題』（税務経理協会・1995年）64頁〔前田高志執筆〕

査、評価等における国と地方の税務当局の連絡・協調の推進及び納税者の無用な手数の回避の必要性が指摘されており、この答申を受けた形で、昭和29年、国税庁と当時の自治庁との間で、課税関係資料閲覧等の相互協力や連絡協議会の設置等について了解事項が締結され、戦後の税制の下における国と地方との協力関係は大きく前進した。その後も、税制改革等を機に、国税庁と旧自治省との間で重要な了解事項等が取り交わされるなど、国と地方との間の協力関係が構築されてきている⁽³⁷⁾。

個人所得税分野における国と地方との税源の重複に関しては、国と地方との税務協力関係を強め、徴税効率を高める役割も果たしたという積極的評価もみられるところである⁽³⁸⁾。

ここでは、現行の所得税と個人住民税とに関し、国と地方とがどのような協力関係を構築しているのかについて概観しておく。

第1節 国から地方への情報提供

1 所得税の確定申告データの市区町村への提供

個人住民税については、前章第2節及び第5節で述べたように、市区町村による賦課決定の参考とするため、納税者に申告書の提出が義務付けられているが、納税者の事務負担の重複を回避する見地から、地方税法上、所得税に係る確定申告書を提出した者については、その提出の日に個人住民税に係る申告書の提出があったものとみなす措置が講じられている。

この措置は、昭和41年度の税制改正により導入されたものであるが、前章第6節で整理したように個人住民税に係る課税標準や所得控除には、所得税と異なる取扱いとなっている点があることから、地方税法上、これらの点に関する事項を所得税に係る確定申告書に附記することが義務付けられている

(37) 国税庁五十年史 240頁

(38) 橋本徹編・前掲 68頁 [前田高志執筆]

（地方税法317の3②）。そして、これらの税制上の措置を円滑に実施する見地から、昭和41年11月、国税庁と当時の自治省との間で、市区町村による所得税確定申告書の閲覧を効率的に行うための手続その他に関する了解事項が取り交わされている⁽³⁹⁾。その後、市区町村の閲覧事務をより円滑に行う趣旨から、昭和58年分以後、国税庁が印刷する所得税確定申告書用紙には、市区町村閲覧用写しが設けられるようになっている（平成13年において行われた所得税確定申告書用紙の大幅な見直し後も市区町村閲覧用写しは存続している。）。

具体的には、市区町村の職員が、確定申告期（2月16日から3月15日までの間）と4月上～中旬の2回に分けて税務署において納税者から提出された所得税確定申告書の市区町村閲覧用写しを収集し、必要に応じ附属計算書等を複写機により複写するなどの事務を行っており、これに税務署が協力している。

2 修正申告・更正等に係るデータの市区町村への提供

所得税の確定申告義務者は、第三期（その年の翌年2月16日から3月15日までの間）に所得税の確定申告書を税務署長に提出することが義務付けられているのであるが、期限内に確定申告書の提出がない場合や提出された確定申告書に記載された課税標準等又は税額等が法令に定めるところに従っていないなどの理由で誤っている場合には、税務署長によりその調査したところに基づき決定や更正（通法24）といった処分が行われることがある。また、確定申告義務のない納税義務者から提出された還付請求申告書（通令26）についても、記載された課税標準等又は税額等に誤りがあれば税務署長により更正が行われることがある。

一方、確定申告書を期限内に提出しなかった納税義務者は、税務署長による決定があるまでは、期限後申告書（通法18）を提出することができるし、提出済の確定申告書に記載した納付税額が過少（還付請求額が過大）となっ

(39) 国税庁五十年史 240頁

ている納税義務者は、税務署長による更正があるまでは、修正申告書（通法19）を提出することができる。

なお、確定申告義務のない納税義務者の提出する還付請求申告書については、申告期限の定めがないため、還付金請求権の消滅時効（通法74）が到来するまでは、いつでも提出され得ることになっている。

以上から明らかなように、確定申告期（第三期）以外の時期にあっても、納税者による申告や税務署長による処分が随時行われており、これらに基づく各納税者の課税標準等や税額等に関わるデータについても、毎月、市区町村が税務署において複写機による複写などの方法で収集しており、税務署がこれに協力している。

ところで、税務署では、申告納税制度の維持・向上の見地から、納税義務者の確定申告義務が適正に履行されているかどうか、不適法な還付請求申告が行われていないかどうかなどを確認するための税務調査を実施している。そして、税務調査の結果、納税義務者の過少申告や無申告の事実が判明した場合には、これらの事実に基づいて税務署長による更正・決定といった処分がなされるか、税務職員の勧奨に従った納税義務者自らによる修正申告書や期限後申告書の提出が行われる。これらの処分や申告書に係るデータが上述のとおり、市区町村に提供されるシステムとなっていることからすれば、国（税務署）の職員による所得税の調査は、間接的に個人住民税の適正な課税に結びつくものとなっているといえることができるところである。

3 法定調書の閲覧

法定調書制度とは、所得税法その他の税法の規定により、特定の取引を行った者に対し、その取引に関する事項（その規定に定めるもの）を、財務省令で定める様式の調書（法定調書）に記載して国に提出することを義務付ける制度である（所法225ほか）。法定調書は、課税資料として税務調査の際に活用し得るものであるばかりか、これが制度化されていることによって、納税者の適正申告を促す効果を持っているといえることができる。現在、法定調

書は、45種類にのぼっており、その大部分が所得税に関連するものである。

ところで、所得税に関連する法定調書は、個人の所得に関連する情報を記載したものであることから、その内容は、個人住民税の賦課決定のための資料として活用し得るものであることはいうまでもない。特に、所得税の確定申告書を提出しない納税義務者に関する法定調書については、仮に、所得税の課税上は意味のないものであったとしても、個人住民税の課税上有効に活用し得るものであることも少なくないと考えられるところである。

そこで、市区町村は、法定調書が税務署において整理された段階で、特に必要と認められる種類のものを中心に、閲覧の方法で情報を収集しており、税務署がこれに協力している。

第2節 地方から国への情報提供等

1 個人住民税の賦課決定のための資料の分析

前章第2節3で触れたように、個人住民税の賦課決定のための主要な資料は、①給与支払報告書、②公的年金等支払報告書、③個人住民税の申告書及び④所得税の確定申告書であり、これらは、おおむね毎年4月には市区町村に集約されるようになっている。納税者によっては、これらのうち複数のものが存在する場合もあり、市区町村では、複数の資料から得られる情報に矛盾する点はないか、あるとすればいずれの情報が正当かなどを分析した上で、個人住民税の賦課決定を行うことになる。

例えば、給与支払報告書や公的年金等支払報告書と所得税の確定申告書が重複している納税者は少なくないところであり、これら複数の情報に矛盾があれば、少なくともいずれか一方に誤りがあるということであるから、賦課決定に当たり、いずれの情報が正当なものかを分析することになる。その過程では、国（税務署）にも照会することにより、結果的に所得税の確定内容の誤りを指摘することになる場合もある。なお、このような納税者については、同様の資料は国（税務署）サイドでも入手可能であり、チェックが行わ

れることになるが、同一の項目について異なる立場で事実上のダブルチェックが行われることによりチェックの精度が増す効果が期待できるところである。

また、このような効果は、市区町村が事後的に入手する国税の法定資料と個人住民税の賦課決定データとの照合・分析などの際にも期待できるものといえる。

2 市区町村固有の情報

市区町村は、住民基本台帳や国民健康保険、国民年金の支払状況などのデータを保有しており、これらのデータは、個人住民税の賦課決定の際に必要な範囲で活用し得るようになっている。

したがって、これらの固有のデータからみて、給与支払報告書や所得税の確定申告書の記載内容に誤りがあれば、その記載内容を補正したところで、個人住民税の賦課決定を行うことになる。

ところで、扶養控除や配偶者控除など人的控除の適用要件に関わる情報については、市区町村に集中しているといつてよい状況であり、国（税務署）も、所得税に係る人的控除の適用関係に疑義が生じた場合には、通常、市区町村に照会しているところであるが、更にいえば、市区町村が個人住民税の賦課決定に係る事務を通じて把握した問題点については、自動的に国（税務署）に情報提供するシステムを採ることが効率的・合理的であると考えられる。そこで、市区町村が個人住民税の賦課決定等の際に、その固有のデータからみて所得税に係る誤りがあると認められる事項については、包括的に市区町村から国（税務署）に情報提供が行われるのが一般的となっている。

3 その他の協力関係（申告書の発送・収受等）

所得税と個人住民税とは、個人の所得にかかる税金であり、それぞれの（確定）申告は同時期に行われることとなっている（所得税の確定申告期限と個人住民税の申告期限は同じである）ことや、前述のとおり、所得税の確定申

申告書提出者については、個人住民税の申告書を重ねて提出することを要しない措置が講じられていることなどから、前節1で述べたような所得税の確定申告データのやり取り以外にも国（税務署）と市区町村とで協力して事務を行っているものがある。

例えば、国（税務署）では、前年分の所得税の確定データ等からみて所得税の確定申告書を継続して提出することが見込まれる納税者に対し、確定申告期前に、確定申告書用紙とその説明書等を送付することとしている一方、市区町村においても、同様の考え方から個人住民税の申告書用紙を納税者に事前に送付することとしているが、これに関しては、納税者による申告書提出の重複排除の趣旨から、国（税務署）と市区町村の間で事前に情報交換を行い、申告書用紙の重複送付を排除するための措置を講じている。

また、市区町村では、所得税の確定申告書用紙を備え置くとともに、必要に応じて納税者の作成した所得税の確定申告書を受け付けて税務署に引き渡すといったサービスを提供している。全国には、3,000を超える市区町村があるのに対し、税務署数は524にすぎず、しかも、例えば、東京23区内に40署、大阪市内に19署というように、都市部に偏って設置されている傾向があり、地方では、1税務署の管轄地域が10以上の市町村に及んでいる例も少なくないところであり、税務署にとっても、その管轄地域内の納税者にとっても、市区町村によるこのようなサービスの提供は、極めて有益なものであるといえるところである。

国（税務署）と市区町村とが協力して行っている重要な事務としては、このほか、給与所得に係る支払者（源泉徴収義務者）を対象とする年末調整等説明会の共同実施が挙げられる。これは、給与所得に係る支払者（源泉徴収義務者）に対し、給与所得に係る年末調整の実施要領のほか、国（税務署）に提出する給与所得に係る源泉徴収票などの法定調書の作成・提出要領や市区町村に提出する給与支払報告書の作成・提出要領を説明するものである。給与所得に係る源泉徴収票と給与支払報告書の記載内容等が同一のものになっていることから、給与所得に係る支払者（源泉徴収義務者）の一連の事務

を共同して説明することは、効率的・合理的であると考えられるところであるが、その説明会に参加する給与所得の支払者（源泉徴収義務者）が作成した給与支払報告書の提出先の多くは、説明会を共同実施した市区町村以外の市区町村であることが注目される。

なお、給与所得に係る源泉徴収票と給与支払報告書とは同一の情報を記載しているものであって、この同一の情報を国（税務署）と市区町村とが保有し得る仕組みになっていること、より厳密に言えば、給与所得に係る源泉徴収票の国（税務署）への提出義務については、一定の免除措置が講じられているため、市区町村の方がより網羅的に情報を保有する仕組みになっていることにも注目すべきであると考ええる。

第3節 国と地方との協力関係の法的根拠

第1節及び第2節で概観したように、国（税務署）と市区町村の間では、個人所得税（所得税及び個人住民税）の執行に関し、納税者の事務負担の軽減に配慮しつつ、双方の効率的かつ合理的な事務運営を目指して、協力関係を構築してきたということができる。

しかしながら、このような国と地方との協力関係に係る法的根拠を挙げるとすれば、次の1及び2に掲げるように、限られた規定しか置かれていないところである。

しかし、個人所得税に関する情報は、一般的に個人のプライバシーに関わるもの⁽⁴⁰⁾であって、互いに課税に関わる情報をやり取りすることについては、慎重な対応が求められるところである。また、昨今は、情報化社会の進展に伴いより一層の個人情報保護の必要性が指摘されており、そのための立法化が進展

(40) このような情報の中には、いわゆるセンシティブ情報に属するものも含まれており、より慎重な取扱いが求められるところである。

しつつある状況にある⁽⁴¹⁾ことからすれば、個人所得税分野における国と地方との協力関係についてより明確な法的根拠が置かれることが望ましいと考えられるところである。

この点に関しては、次章において考察を加えることとするが、ここでは、現状の法制度がどのようになっているかを整理するとともに、これまで国税庁と旧自治省（現総務省）との間で個人所得課税分野について交わされた合意について言及しておく。

1 官公署等への協力要請規定

所得税法第235条第2項では、「国税庁、国税局、税務署の当該職員は、所得税に関する調査について必要があるときは、官公署又は政府関係機関に、当該調査に関し参考となるべき簿書及び資料の閲覧又は提供その他の協力を求めることができる」と規定されている。この規定は、個別具体的な調査における必要性を要件とするものではなく、一般的な資料収集を前提としたものと解されており、国（税務署）は、この規定に基づいて市区町村に協力を「求める」ことができるようになっているといえることができる。

また、地方税法においても、都道府県又は市区町村の徴税吏員について、所得税法第235条第2項と同様の「協力要請」規定が設けられており（地方税法20の11）、市区町村は、この規定に基づいて国（税務署）に協力を求めることができるようになっているといえることができる。

これらの「協力要請」規定は、いわば訓示的規定にすぎず、一般的には、相手方たる官公署等の拒否にあえば有効に機能し得ない性格のものではあるが、個人所得課税分野における国（税務署）と市区町村との協力関係についていえば、そのような問題が生じる場面は比較的少ないものと考えられる。

また、「協力要請」規定は、後述の3で触れる国税庁と旧自治省との間の

(41) 「個人情報の保護に関する法律案」が第151回国会に、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」など関連4法案が第154回国会に、それぞれ提出され、いずれも現在、継続審議となっている。

合意内容を国（税務署）と市区町村との間で実際に運用していく場合における一般的な法的根拠として位置付けられる面があるということもできる。

2 所得税に関する書類の供覧等

地方税法第325条では、市区町村長が市区町村民税の賦課徴収に必要な場合において、所得税の納税義務者が提出した申告書や政府（税務署長）の行った更正・決定に関する書類を閲覧又は記録することを請求したときは、政府（税務署長）は、市区町村長又はその指定する吏員に閲覧させ又は記録させるべきことを規定しており、同法第63条には、都道府県知事に同様のことを認めることが規定されている。

これらの規定は、個人住民税の所得割における所得金額の計算が原則的に所得税の例によることとされており、所得控除等に関する基礎計数も共通のものが少なくなく、個人住民税の課税に当たっては、市区町村において所得税の課税資料を把握することが個人住民税の賦課決定に係る事務を効率的に行っていく上で欠かせないことにかんがみ、市区町村長が納税義務者の提出した申告書等を閲覧・記録する途を開いたものであるとされている⁽⁴²⁾。

これらの規定により、市区町村長（徴税吏員）は、個人住民税の賦課について必要な範囲内においては必要な限りの書類の閲覧又は記録をすることができるのであり、政府（税務署長）もこれに協力すべきであると解されている。

3 国税庁 - 旧自治省の合意

国と地方との税務行政運営上の協力に関する合意（了解事項等）については、本章冒頭でも触れたとおり、昭和28年の税制調査会の答申を受けた昭和29年の国税庁と当時の自治庁との間の了解事項を嚆矢とし、その後、個人住民税に係る課税標準に関する規定について大幅な改正の行われた昭和37年、

(42) 自治省税務局編『住民税逐条解説』（地方財務協会・1996年）529頁

所得税の確定申告書提出をもって個人住民税の申告書提出とみなす規定が導入された昭和41年にも、それぞれ国税庁と旧自治省との間で了解事項が締結され、従前の協力体制の強化が図られてきた。更に、昭和57年にも、国税庁と旧自治省との間で、「税務行政の効率化と適正・公平な税務執行の確保のため、一層の協力関係の推進が必要との認識の下、①所得税還付申告書等の市町村における収受、②所得税の納税相談の協力及び、③税務調査を充実させるための資料情報の収集、交換等について」了解事項が締結され、前述のとおり、昭和58年分の所得税の確定申告書用紙に市町村閲覧用写しが追加され、以後各年分の所得税の確定申告書用紙に同様の措置が講じられている。

第3章 現行制度・執行体制への評価と今後の検討課題

所得税と個人住民税との関係については、所得税が「主」で個人住民税が「従」といったイメージで捉えられることが少なくない。これは、ある所得に対しては、まず所得税の課税が行われ、しかる後に個人住民税の課税が行われるのが一般的であること、しかも、個人住民税の賦課決定に当たり、所得税の確定申告書など所得税に関係の深い文書が参考資料として活用されるという実態にあることが大きく影響しているものと考えられる。

また、第1章第1節で見たように、両税の沿革が影響している面があるということができる。

昭和25年に、市町村民税について、従前の「見立て」による課税に代えて「所得割」が導入されたのは、住民に広く税負担を求めるための税源として最も適切であるのが所得であると考えられたことによるものといえよう。ただし、個人所得に対する税としては、既に国税として明治20年創設の所得税が存在し、昭和22年からは申告納税制度を基調とする課税制度ができ上がっていたという状況の下では、地方独自の申告納税制度による個人所得課税の採用という選択肢はあり得たものの、行政効率と納税者の負担軽減の観点から、いわばセカンド・ベストとして、現行のような所得税の課税資料を最大限活用する賦課課税という仕組みを採用せざるを得なかった面があったものと考えられる。

すなわち、個人住民税は、賦課課税制度を採用しているが、その賦課決定のための参考資料の多くが所得税の確定申告書など所得税と深い関連を有するものであり、この賦課課税制度は、申告納税制度とそれを補完する源泉徴収制度とに基礎を置く所得税の課税方式を最大限活用したものとなっていると見ることもできるところである。

しかしながら、わが国の個人所得課税について、所得税を「主」、個人住民税を「従」とする捉え方は、ある意味では皮相的にすぎるのであり、むしろ、個人所得という同じ税源に、国と地方とが互いの課税権を尊重しつつ、納税者

に極力重複的な事務負担を強いることなく効率的に課税を行っていくためのメカニズム（個人所得課税のメカニズム）ができ上がっているものと捉えるのが正鵠を得ているのではないかと考える。

そこで、本章では、まず、「個人所得課税のメカニズム」とはどのようなものかを明らかにするとともに、その評価を試みることにし、更に、個人所得税制を巡って現在話題となっているトピックを取り上げ、「個人所得課税のメカニズム」に係る今後の検討課題を整理しておくこととする。

第1節 我が国の個人所得税の構造とその評価

1 税額確定と徴税の流れから見た個人所得課税のメカニズム

所得税も個人住民税も課税期間は、基本的に暦年である。課税期間たる年について、所得税にあつては、「その年」という表現が用いられるのに対し、個人住民税にあつては、「前年」という表現がしばしば用いられるが、これは、個人住民税に係る所得の稼得時期とそれに対する賦課決定の時期との関係を意識したものであるといえるのであり、ある年の所得金額や所得控除などに基づいて税額を計算する仕組みは、両税に共通するものである。そして、このことを前提に、基本的には、まず、所得税の税負担が求められ、その後、個人住民税の税負担が求められることになっているといえることができる（第1章第4節参照）。

所得税・個人住民税に係る納税義務は、基本的には、暦年を経過して初めて成立するのであり、具体的な納税義務の確定は、原則として、所得税については、納税者が第三期に行う確定申告により、個人住民税については、市区町村長によって5月中あるいは6月はじめに行われる賦課決定による。

ただし、給与所得者に関しては、所得税は、源泉徴収の対象とした上で年末調整という一応の税額確定手続を設けており、一方、個人住民税は、給与の支払者（特別徴収義務者）を通じて賦課決定通知を行い、当該特別徴収義務者が各月の給与から税額を天引きし、納付するという特別徴収の方法によ

る徴収手続を採用している。

また、所得税については、給与以外にも広範に源泉徴収が行われているほか、予定納税制度という、暦年（課税期間）の進行中に税負担を求める仕組みが採られている。

ここでは、所得税と個人住民税の税額確定・徴税の流れを体系的な形で概観しておく。

（１）所得税の確定申告と個人住民税の賦課決定

所得税の確定申告義務は、第１章第５節２で見たように、一般的には、所得税の課税標準の合計額が所得控除の合計額が上回る場合にのみ課されることとされており、これに該当する納税者が第三期において税務署に確定申告書を提出し（所法120）、その申告書に記載した納付すべき税額を納付することとされている（所法128）。

ただし、所得税の税負担については、この第三期中の納付だけではなく、暦年（課税期間）の進行中にも、源泉徴収の対象となる所得については源泉徴収によって、前年分の確定申告書に基づいて予定納税額の通知を受けた者は第一期及び第二期における予定納税によって、先行して行われている。

このため、所得税の確定申告には、税額の確定という意義に加え、源泉徴収税額や予定納税額の精算という意義があり、確定申告義務のない納税者についても、源泉徴収税額等の還付を受けるための申告書を提出することができることとされている（所法122）。この還付を受けるための申告書については、確定申告義務のある納税者の提出する確定申告書のように提出すべき時期が法定されているわけではないが、第三期とその前後の時期に提出されるものが大半を占めている。

なお、第三期における納付税額については、その半額以下の金額（千円未満の端数を切り捨てた金額）を納税者の申請により、5月31日まで延納することが認められる。

所得税に係る確定申告書を提出した納税者についての個人住民税の賦課決定は、基本的には所得税の確定申告書写しを参考として6月初め（特別

徴収に係るものは5月中)に行われることとなるが、給与所得者や公的年金等受給者については、住民税額の決定に当たり、支払者から提出された給与支払報告書や公的年金等支払報告書も併せてチェックされることになる。

なお、個人住民税の徴税方法は、給与所得者を除き普通徴収の方法により、一般的には6月、8月、11月及び翌年1月の4回に分けて納税者が直接税額を納付することになる。また、給与所得者については、原則として、給与については特別徴収、給与以外の所得については普通徴収の方法による(次の(2)参照)。

(2) 給与所得に係る源泉徴収・年末調整と特別徴収

所得税の源泉徴収税額は、源泉分離課税に係るものを除き、最終的に確定申告による精算が予定されている前納的性格のものであるが、給与所得については、年末調整という精算的な手続が採用されており、暦年(課税期間)内に所得税額を一応確定するシステムになっているといえることができる。

給与以外に所得のある給与所得者や年末調整で適用できない雑損控除や医療費控除などの適用を受ける給与所得者は、確定申告により税額を再度精算する必要があるとはいえ、見方を変えればこのような給与所得者についても、その給与に係る税負担は、暦年(課税期間)内にほぼ済んでしまっているといえることができる。

そして、このような給与所得者に係る年間の給与総額や年末調整で適用を受けた所得控除などの情報は、給与所得の源泉徴収票と同一の書式の給与支払報告書に記載され、翌年の1月中旬に当該給与所得者の住所地の市区町村に提出される。

市区町村長は、給与支払報告書(所得税の確定申告書を提出した給与所得者については確定申告書写し)の内容を分析・検討の上、算定した個人住民税額(特別徴収分)を5月中旬に特別徴収義務者(給与の支払者)を通じて当該給与所得者に通知する。なお、給与所得者が所得税に係る確定申告

書を提出している場合においては、前述のとおり、当該給与所得者の選択（確定申告書への記載）により給与以外の所得に対する個人住民税の額を併せて特別徴収の対象とすることがある。

特別徴収義務者（給与の支払者）は、通知された年税額の12分の1に相当する額を6月以降1年間の各月の給与から特別徴収し、当該市区町村に納付することとされている。

（３）個人住民税の申告と賦課決定

所得税の確定申告書を提出しない納税者で、個人住民税の申告書の提出義務を免除されていないものは、個人住民税の申告書を提出することになり、当該申告書を参考としてその賦課決定が行われ、普通徴収の方法により徴税が行われることとなる。

制度上この類型に該当する納税者には二通りあり、その一は、所得税法上の課税標準の合計額が所得控除の合計額に満たないため、所得税の確定申告義務はないが、個人住民税の申告義務は免除されない者であり、その二は、給与所得者で、年末調整の対象となった給与以外の所得が少額で所得税の確定申告を要しないこととされるものである。

（４）所得税の源泉分離課税の対象となる所得と個人住民税

所得税の源泉徴収には、その対象となる所得の支払時に行われる源泉徴収により所得税の課税関係が完結する源泉分離課税制度がある。この源泉分離課税が採用されているのは、利子所得やいわゆる金融類似商品に係る所得などのほか、納税者の選択によるものとして配当所得や上場株式等に係る譲渡所得等が挙げられる。

源泉分離課税に係る所得については、その支払の都度、源泉徴収によって所得税の課税関係が完結する。このため、所得税の確定申告書には何ら記載がなされないことから、これらの所得を個人住民税の課税の対象にするためには、納税者に個人住民税の申告書にこれらの所得に関する記載を求める（又は所得税の確定申告書に特記することを求める）必要がある。

現在、この方法を採用しているのは、源泉分離選択課税に係る配当所得

のみであり、源泉分離課税を選択した上場株式等に係る譲渡所得等については、個人住民税は課税されておらず、利子所得やいわゆる金融類似商品に係る所得については、都道府県民税の「利子割」として所得税の源泉徴収と同時に特別徴収が行われることとされている。

このことは、市区町村が個人住民税を独自に課税することの困難性を物語っているともいうことができるところである。具体的には、所得税の確定申告を要しないという源泉分離課税のメリットに配慮することが求められることによる独自課税の困難性と個人住民税を独自に課税するための担保措置として情報を入手する仕組み⁽⁴³⁾を設けることの困難性の2点が指摘できるところである。

なお、退職所得に係る所得税については、厳密には源泉分離課税ではないが、納税者に「退職所得の受給に関する申告書」を提出させることにより、通常は確定申告を要しない仕組みとなっており、個人住民税については、所得税の源泉徴収と同時に特別徴収が行われることとされている。

「利子割」に係る特別徴収と退職所得に係る特別徴収とは、個人住民税において、例外的に暦年（課税期間）の進行中に課税が行われているものであるということができる。

以上の流れを全体としてみれば、税額の確定については、所得税は暦年（課税期間）経過後の第三期における納税者の確定申告によるのが原則であるが、給与所得者については、暦年（課税期間）中に行われる年末調整により確定してしまう場合があるのに対し、個人住民税は、納税者の所得税の確定手続等に応じ、所得税の確定申告書や給与支払報告書、個人住民税の申告書など

(43) 地方税には、所得税のような法定調書制度がないが、例えば、所得税では、源泉分離課税を選択した配当についても不完全ながら支払者に支払調書提出義務を課している（所法225、租税特別措置法施行規則5の3）。この調書は、個人住民税の課税の参考になり得ることから、国側から地方（市区町村）への資料情報の提供が有効であると考えられる。

を参考として、6月初めまでに賦課決定が行われる。

また、徴税に関しては、所得税は、第三期における納税者による納付のほか、暦年（課税期間）進行中に一定の所得について源泉徴収が行われ、また、前年分の確定申告書に記載した税額に基づいて通知される予定納税が行われるのに対し、個人住民税については、原則として、暦年（課税期間）の翌年5月～6月に行われる賦課決定後に普通徴収又は特別徴収が行われることになっている。

なお、所得税について源泉分離課税の採用されている所得については、個人住民税の賦課・徴収について著しく制約が課されている面があり、現行法では、利子所得等について、所得税の源泉徴収と同時に都道府県の「利子割」の特別徴収が行われているほか、源泉分離課税を選択した配当所得については、納税者による申告に基づく課税が行われているのみである。

2 納税者の範囲から見た個人所得税のメカニズム

1で見たとおり、課税の流れから見た個人所得課税のメカニズムは、一般的に所得税の課税が先行し、その流れから得られる参考資料を活用して個人住民税の課税が行われるという構図になっているといえる。これは、わが国の個人所得税制に関する一般的理解と符合するところである。ところが、両税が関与する納税者の範囲に目を向けると、従来の理解とは全く異なる個人所得税の構造が浮かび上がってくる。

そもそも、個人住民税の所得割の方が所得税より課税最低限が低い（具体的には、基礎控除などの人的控除の額が低い）ことや個人住民税には人頭税的な性格を持つ均等割があることから、実際に税負担を行う納税者の範囲は個人住民税の方が広い。しかも、個人住民税においては、給与所得について所得税のような年末調整制度がなく、所得税の確定申告を行わない大部分の給与所得者に対しても賦課決定を行う必要があるものであり、直接管理すべき納税者の範囲は相当に広いといえるところである。

また、個人住民税については、市区町村において、住民基本台帳を基礎と

して、全住民について、納税義務の有無・個人住民税賦課決定のための参考資料などの別に整理されているところであるが、本来であれば、所得税についても、実際に税負担を行うか否かにかかわらず、全納税義務者について、課税庁が課税の状況を管理することが求められるはずである。しかしながら、現実には、国（税務署）では、確定申告書を提出した納税者を中心に、限られた範囲の納税者のみを管理しているにすぎないところである。これは、客観的に見た場合、市区町村において、全体の納税者（非居住者を除く。）の管理を行っていることの効用であるといえるところである。すなわち、国（税務署）は、確定申告書を提出していない納税者に関し、必要に応じて、市区町村に個人住民税に係る情報を照会することが可能となっているが、仮に、個人住民税所得割がないとすれば、そのようなことはできないことから、国（税務署）独自で情報を集積・整理することが必要となると考えられるところである。

つまり、課税庁として管理すべき納税者の範囲という視点から見た場合、わが国の個人所得税は、個人住民税が土台的な役割を担い、その土台の上に所得税が乗っているものとみることができるのである。

3 個人所得課税のメカニズムに対する評価

1及び2で概観したように、わが国の個人所得税は、税額確定の仕組みや徴税の流れから見ると、個人住民税が申告納税制度とこれを補完する源泉徴収制度とに基礎を置く所得税の課税方式を最大限活用した仕組みとなっており、所得税が「主」、個人住民税が「従」というように捉えることもできるが、課税庁が管理する納税者の範囲から見ると、むしろ個人住民税が土台というべき役割を担っているものであり、その土台の上に所得税が乗っているものと見ることもであるところである。

すなわち、わが国の個人所得税については、本章冒頭にも述べたように、個人所得という同じ税源に、国と地方とが互いの課税権を尊重しつつ、納税者に極力重複的な事務負担を強いることなく、しかも、効率的に課税を行っ

ていくためのメカニズムが構築されているという捉え方が正鵠を得ているものといえよう。

そこで、次に、このような「個人所得課税のメカニズム」を有効に機能させていく上で、国と地方とがどのように関わっているかを見ておく。

(1) 国と地方との役割分担

わが国の個人所得課税については、互いに独立した国税たる所得税と地方税たる個人住民税とが併存しているが、それぞれの課税については、これまで見てきたとおり、国と地方との密接な協力関係が構築されているところであり、国（税務署）が個人住民税の課税に関して、地方（市区町村）が所得税の課税に関して、それぞれ一定の役割を果たしているといえることができる。

個人所得税の適正な課税は、課税庁が各納税者の所得をはじめ個人情報の集積を行うことにより担保される面があることはいうまでもない。このため、所得税法その他の法律により、法定調書制度が設けられているほか、国（税務署）は、あらゆる機会を捉えて資料情報の集積に努めているところである。

ところで、市区町村は住民サービスの主たる主体としての役割を担う地方公共団体であり、その性格からも、制度面からも、きめ細かな個人情報が集まってくるようになっている。個人所得税に関していえば、住民基本台帳をはじめ、国民年金保険や国民健康保険、介護保険などの情報が集約されており、これらの情報は、個人住民税の賦課決定に当たって活用されていることはいうまでもないが、必要に応じて所得税の課税に関する情報として国（税務署）に提供されるようになっている。

特に、市区町村が住民基本台帳を基礎として、全納税義務者の課税・非課税の別、賦課決定資料の別などに応じて整理していることは、2でも述べたように、国（税務署）にとって無視できない効用があると指摘できるところである。

これらの情報は、所得税・個人住民税に共通して必要とされる情報であ

り、国が所得税の課税関係情報として独自に保有する体制をとるようなことは、事務効率の面から見て適切ではないと考えられるところであり、基本的には、住民サービスの主体である市区町村が保有する情報を必要に応じて国（税務署）に提供するという現状の形が望ましいものとする。

一方、個人所得課税における国の役割、特に個人住民税の課税に関わる役割についていえば、先行して所得税の課税を行うことで、個人住民税の賦課決定に関わる参考資料を提供することが挙げられる。この点については、例えば、給与支払報告書や公的年金等支払報告書は、形式的にいえば、個人住民税固有の制度に基づく資料であるが、これらは、所得税の源泉徴収制度・法定調書制度に基づく源泉徴収票を転用したものであるということができ、給与支払報告書の作成・提出に係る説明会も国（税務署）と共同実施している点からも、これらに関わる国の役割は無視できないものということができる。

このほか、個人所得課税における国の役割としては、次のようなことが指摘できる。

ア 個人住民税の課税標準は、基本的に所得税の例によることとされているところであり、所得控除についても適用要件が共通する点が少なくないところであり、所得税と個人住民税の課税上同じ取扱いとなるべき事項に関する法令の解釈については、基本的に国側が受け持つべき役割であるということができる。

この点に関しては、所得金額の計算につき、地方税法第316条において市区町村が独自に所得税関係法令の解釈を行いそれに基づいて個人住民税の賦課決定を行い得ることとされているところであるが、実際にこれを行うためには、総務大臣に協議し、その同意を得ることが必要とされており、その計算について税務署長への通知が義務付けられていることから明らかなように、例外的な措置であるということができ、基本的には、両税に共通する事項に関する所得税関係法令の解釈は、基本的には、国側が受け持つべき役割であると考えられる。

また、両税に共通する事項に関する所得税関係法令の解釈を基本的に国が担当することを明らかにしておくことは、納税者に無用の混乱を生じさせることを回避することにもつながるものと考ええる。

イ 所得税は申告納税制度を基調とする制度を採用しており、個人住民税は、所得税の課税制度を最大限活用しているといえるが、この制度の運用に当たっては、納税者のコンプライアンスの維持・高揚が重要であり、そのためには、税務調査を的確に実施していくことが要請されるところである。

所得税法においては、第234条において当該職員の質問検査権が規定されており、この規定を背景に、広範に税務調査が実施されているところである。

個人住民税についても、地方税法上、徴税吏員の質問検査権に関する規定が置かれているが、個人住民税固有の税務調査がそれほど行われているとはいえないように思われる。それは、市区町村が地域住民に密着した行政主体であり、職員が当該住民との間に緊張関係を生じさせるような行動をとり辛い面があると考えられること、また、地方税の担当職員は、通常、地方税の専門職員として採用されるわけではなく、人事ローテーションの中でたまたま数年間地方税の事務に携わるにすぎず、調査技能の習熟には限界があると考えられることなどが理由として考えられるところである。

この点に関しては、税務調査が必要な納税者の大部分は、所得税と個人住民税とで共通しているものと考えられるところであり、国（税務署）が実施した税務調査の結果は、個人住民税の賦課にも反映できるようになっているのであるから、個人所得税全般に関する税務調査は主として国（税務署）の役割であると整理するのが適当であると考ええる。

以上をまとめると、次のように整理できる。

国（税務署）は、所得税に係る申告納税制度に基づき、納税者が適正に

納税義務を果たすことや源泉徴収義務者が適正に源泉徴収義務その他の義務を果たすことをサポートするとともに、その課税情報を地方（市区町村）に提供することを分担しており、これに関して、法令解釈や税務調査に関する事務を担当している。

一方、地方（市区町村）は、広範な納税義務者を分類整理するとともに、国（税務署）から提供された情報や固有の情報に基づき形式的に課税の適否のチェックを行い必要に応じて国（税務署）に情報提供を行うことを担当している。

（２）所得税と個人住民税が併存する意義

所得税と個人住民税とは互いに独立した税目として存在しているが、個人住民税に所得税の付加税的要素があることは否めない。

このことから、過去においては、行政効率を考慮して個人住民税の付加税化が議論の俎上に上ったこともあるところであるが、(1)でも指摘したように、現行の所得税・個人住民税は、国（税務署）と地方（市区町村）とが密接な協力関係の下に双方が適切にそれぞれの役割を果たしつつ、執行されているところであり、このような協力関係は、双方が所得税及び個人住民税のそれぞれについて、自らの税収の確保を図るための最善の方法として選択されたものであって、仮に、個人住民税を付加税化した場合には、成立し得ないものであるといえることができる。すなわち、個人所得税分野における国と地方との現在の協力関係は個人住民税が独立した地方税たる性格を失っていないからこそ機能するといえるものと考えられる。

例えば、市区町村においては、国（税務署）から提供を受けた所得税に係る確定申告書写しの記載内容をチェックするが、それは、一義的には、個人住民税を適正に課税するためのものであり、仮に、個人住民税を付加税化したとすれば、市区町村が主体的にチェックする意義が後退し、現在のような国と市区町村とのダブルチェック機能は著しく低下するものと考えられるところである。

これを換言すれば、わが国の個人所得課税について、仮に、現在のよう

な重複的な課税方式を廃止し、国と地方のいずれかのみで執行していくこととした場合には、執行のレベル低下は不可避であるということもできよう。

4 現行制度の問題点

わが国の個人所得課税については、国と地方による重複的な課税が行われているにもかかわらず、双方が適切に協力し合って、「個人所得税のメカニズム」を構築しており、納税者に過度の負担を強いることなく効率的に執行されていると評価できるものとするが、反面、現行制度は、特に地方税の理念として求められる地方の「自主性」を犠牲にしている面があるなど、個人住民税について問題点が指摘されるところである。ただし、このような問題は、個人住民税だけでなく所得税を含めたわが国の個人所得税制度全体に係る問題と捉えるべきものとする。

(1) 地方における自主性の確保の問題

現在行われている地方税を巡る議論の中では、地方分権推進の立場から、地方の財源の確保が重要であり、そのためには、地方税制について地方公共団体の自主性が尊重されるべきであるといった主張が見られる⁽⁴⁴⁾。

この点に関しては、わが国の個人所得課税が個人住民税だけではなく国税である所得税と併せて行われており、今後も個人所得に対し国と地方との重複的な課税制度が維持されていくことを前提とすれば、両税に係る税負担が全体として個人の担税力に見合ったものとなるような制度が求められること、また、現行制度は、国と地方との重複的な課税に伴うデメリットを顕在化させないため個人住民税に独自性を持ち込むことを抑制してきた面があり、それを改めるとすれば重複的な課税に伴うデメリットの顕在化は避けられないことからすると、個人住民税、特に、その所得割について市区町村の自主性を高めることには限界があるといわざるを得ないのでは

(44) 石島・前掲10頁

ないかと考える⁽⁴⁵⁾。

(2) 個人住民税に係る納税義務者と応益負担原則の問題

個人住民税に係る納税義務者は、その市区町村（又は都道府県）内に住所を有する個人である（地方税法294、24）が、これに該当するかどうかは、賦課期日（当該年度の初日の属する年の1月1日）において判定することとされている（地方税法318、39）。

個人が住所を移転する可能性がある以上、各市区町村（又は都道府県）の間で個人住民税に係る課税権がいずれに属するかを整理するため、何らかの客観的基準を設けることが必要となるのであるが、その年の1月1日に住所を有する個人に係る前年の所得に課税するという現行法の整理の仕方は、地方税に求められる応益性の原則の観点から疑問なしとしないところである。

この点に関しては、ある年の1月1日に住所があったということは、通常、その前年中の少くともある程度の期間、同じ場所に住所があったと考えられるところであり、個人住民税が前年中の所得を課税の対象としていることからすれば、当該前年中の所得の稼得に応益性を見出すことができるという考え方もあるように思われる。

また、現行の個人住民税の課税の流れを考えた場合、納税義務者の判定をその年の1月1日に行うことについては、実務上は極めて合理的であるということもできるところである。

(3) 特別徴収税額の負担感に関わる問題

個人住民税の特別徴収は、5月に給与の支払者（特別徴収義務者）を経由

(45) 田中・前掲 107～108頁は、住民税の賦課に関し、「課税の公平の確保の要請と課税自主権の保障という要請とをどのように整合的に理解すべきかという問題がある」ことを指摘し、「基本的には、公平課税を中心とする、課税権制約の原理に軸足を置きつつ、限界事例においては、独自の課税権行使を正当化するに足る合理的な事情のもとでなされた、当該当方団体の判断を尊重することが求められるであろう。」としている。

して通知された年税額の12分の1に相当する税額を6月以降1年間の各月の給与から天引きする仕組みとなっている⁽⁴⁶⁾が、所得税の源泉徴収税額と比較した場合、所得税の源泉徴収が給与についても行われることから、相対的に各月の給与から天引きされる個人住民税の特別徴収税額に係る負担感が重くなっているという指摘がある⁽⁴⁷⁾。

この点に関しては、通常、各月の給与の額はほぼ一定であるのに対し、給与の支給は企業の業績や当該給与所得者の勤務成績等に左右され、不安定であることから、どのような形で特別徴収税額を決定するのかについて技術的な問題もあり、天引きの方法の改正により解決を図ることは困難な面があるように思われる⁽⁴⁸⁾。

むしろ、納税者の負担感の問題は、制度のPRにより納税者に課税の仕組みをよりよく理解してもらうことで解決していくべきものとする。

このほか、個人住民税が前年所得課税であることから、給与所得者が退職により所得が激減したような場合には、通常、在職時の特別徴収に代えて普通徴収により直接住民税の負担を求められることとなり、その負担感は極めて大きなものとなることが少なくないという問題もある⁽⁴⁹⁾。この点に関しても、納税者の選択による地方税法上の「中途退職者に係る残税額の一括徴収」（地方税法321条の5②ただし書）の活用も含めて、退職前に特別徴収義務者を通じ個人住民税制度に基づく税負担について十分説明するなどの方策を採っていく必要があると考える。

（4）給与の支払者に係る事務負担を巡る問題

（46）昭和44年に、特別徴収分の徴収をそれまでの年10回徴収から年12回徴収に改めたのは、負担感の緩和を図る趣旨であった（自治省税務局編・前掲334頁）。

（47）高野・前掲 95頁は、この点について、「そもそも住民税の納税義務は、1月1日に前年の所得について成立するのであって、税額の総額は所得税の源泉徴収税額と異なり確定しているのであるから、1回1回の徴収額は言わば表面的な負担感の問題で」あることを指摘している。

（48）田中・前掲 120頁

（49）同上 114頁

現行制度の下では、給与の支払者は、一般的に、所得税の源泉徴収義務者であり、個人住民税の特別徴収義務者でもあるが、将来的に、わが国における終身雇用制度を基調とした雇用制度が変容し、雇用の流動化という現象が一般化するようなことになれば、給与所得に係る源泉徴収義務者（特別徴収義務者）の社会保険関係の事務を含めた事務負担が過大であるという問題点が顕在化してくる可能性がある。

この点に関しては、将来的な雇用制度のあり方を中心に社会情勢を見極めつつ、源泉徴収義務者（特別徴収義務者）と納税者及び課税庁（国・地方公共団体）との事務負担のバランスのあり方を検討していく必要があるものとする。また、その検討に当たっては、所得税の源泉徴収及び個人住民税の特別徴収だけではなく雇用保険や健康保険などの社会保険制度についても視野に入れる必要があると考える。

（５）個人住民税に係る実体法の問題

個人住民税の税額計算の仕組みについては、第１章第６節で概観したように、基本的には、所得税と同一であるが、各種所得金額の計算等について、異なる点も少なくない。

この点に関しては、個人住民税固有の理由によるものが少なくないが、配当に対する課税など、いわゆる金融所得に係る所得税制度が複雑で、しかも、度々改正が行われるといった事情も反映している点もあるように思われる。いずれにしても、納税者により分かりやすい制度を採用するという見地からは、両税の取扱いの差異を極力解消していくことが望ましいものとする。

なお、所得控除、特に、いわゆる人的控除に関して個人住民税は、所得税よりやや低い控除額を採用しているものが多いところであり、この点に関して、地方税固有の理念である負担分任性の見地から説明が加えられているようであるが、所得税と個人住民税の控除額等の差異は、納税者にとって個人所得税制度全体を複雑なものとしている面があることは否定できないところであり、このような差異を設けることは適切とはいえないもの

と考える。また、「均等割」を拡充することによって個人住民税の負担分任性は確保できるのではないかと考える。

現行法上、所得税のいわゆる課税最低限が高すぎるという問題が指摘されているところであり、現在、税制調査会等でその是正に向けた議論が行われている⁽⁵⁰⁾ところであるが、その改正に当たって、個人住民税所得割の課税最低限を所得税より低くすることに拘泥するようなことは避けるべきではないかと考える。

第2節 今後の検討課題

ここでは、昨今の個人所得税制を巡る議論の中で、取り上げられている検討課題の中から、給与所得に係る年末調整制度の廃止論、電子申告制度の導入及び個人情報保護に関して検討すべき課題を取り上げ、整理しておくこととした。

1 年末調整制度の廃止と個人所得課税のメカニズム

所得税については、納税者自らの行う確定申告によって税額を確定する申告納税制度を採用しているが、給与所得者については、給与の支払の都度源泉徴収が行われる上、その大部分が年末調整を通じて税額が確定し、確定申告を要しないこととなっている。

年末調整制度は、昭和22年の申告納税制度導入と同時に採用されたものであるが、同24年のシャープ勧告では、給与所得に係る源泉徴収制度について、被傭者に対する源泉徴収税額の通知や雇傭主による源泉徴収税額の即時納付、

(50) 税制調査会『あるべき税制の構築に向けた基本方針（平成14年6月）』5頁、なお、同資料10頁では、個人住民税所得割の所得控除及び課税最低限に関して「個人住民税の負担分任の性格から所得税に比較してより広い範囲の納税義務者がその負担を分かち合うべきものであるため、所得税より低い水準で設定すべきである」としている。

年末調整による調整額を最小限度に止めるべきことなどのほか、年末調整手続を税務署に移管することが可能となる限り可及的速やかに移管すべきことが提案されている⁽⁵¹⁾。この年末調整の税務署への移管の提案に関し、金子宏東京大学名誉教授は、「シャープ勧告が長期的構想としては、給与所得者にも確定申告の機会を与え、源泉徴収税額と確定税額との精算は申告を通じて行うという制度が好ましい、という考え方をとっていたと理解してよいであろう。」⁽⁵²⁾と指摘されている。

ところで、最近の税制調査会や経済財政諮問会議においても、現行の源泉徴収・年末調整制度が給与所得者の納税者としての意識の醸成を妨げているといった観点から、給与所得者に係る確定申告の拡大が議論の俎上に上っているところである。そして、これらの議論においては、年末調整制度の廃止についても言及されている⁽⁵³⁾。

年末調整の廃止は、現行法の下で、確定申告義務を免れている大多数の給与所得者が確定申告を通じ主体的に自らの所得税額の確定することで、「社会共通の費用を分かち合っていく意識を高める」⁽⁵⁴⁾効果が期待できるほか、給与の支払者（源泉徴収義務者）の負担の軽減に資する面があるものと考えられる。ただし、これに伴い、確定申告書を提出する納税者数が一挙に現在の2倍にも3倍にも膨れ上がることが容易に想定されるところであり、また、現在の国税の執行体制では、これらの収受・整理といった単純な事務負担ですら過重となることが想定されるところであり、これらの記載内容に係る審査等の必要な事務を併せて考慮すれば、現行の確定申告手続を前提に、現在の国税の執行体制において、年末調整制度を廃止するようなことは現実的とはいえないものとする。

(51) シャープ使節団日本税制報告書IV巻D11頁

(52) 金子宏『所得課税の法と政策』（有斐閣・1996年）162頁

(53) 税制調査会中期答申『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—（平成12月7月）』141、142頁

(54) 税制調査会『あるべき税制の構築に向けた基本方針（平成14年6月）』21頁

しかしながら、年末調整に関しては、いわゆる終身雇用制度を基調とするわが国の雇用慣行がこれを支えてきたといえる面もあるところであり、雇用の流動化といった社会経済情勢の変化を踏まえた議論も必要であり、その対象となる給与所得者の利便性や課税庁の事務負担等の問題を考慮すれば、当面、その廃止といったドラスティックな改正が行われることは相当でないとしても、税制調査会の「あるべき税制の構築に向けた基本方針」（平成14年6月）でも触れられているように、電子申告などによる申告手続の簡便化⁽⁵⁵⁾といった環境整備を前提に将来的には廃止という方向も検討されざるを得ないのではないかと考える。

ところで、仮に、年末調整制度を廃止するとしても、給与に係る源泉徴収制度そのものは維持されていくべきであると考えられているところであり、個人住民税に係る特別徴収制度も維持されていくことが想定される。

そこで、これらのことを前提に、年末調整制度の廃止が個人所得課税のメカニズム等にどのような影響をもたらすかについて、考察しておく。

(1) 納税者の範囲から見た個人所得課税のメカニズムの変化

現在、年末調整によって所得税額が確定している大部分の給与所得者についての課税内容は、国（税務署）において直接管理されていないところであるが、このような給与所得者が国（税務署）に確定申告書を提出することになることから、国（税務署）が管理する納税者の範囲が広くなり、現行制度の下におけるように市区町村に情報の照会を行う必要がなくなるなど、前節2において指摘した納税者の範囲から見た個人所得課税のメカニズムにおける個人住民税の土台的な役割が相対的に低下するものと考えられる。

また、このような給与所得者から提出される所得税の確定申告書写しが市区町村に提供されることとなり、市区町村における個人住民税の賦課決

(55) 電子申告を現行所得税制の下で導入する場合、第三者作成に係る添付書類の別送を要するなどの問題があり、納税者の利便性向上等についてドラスティックな効果が期待できるわけではない。

定の参考資料に関し、現在以上に国（税務署）への依存が高まることとなると考えられる。

しかしながら、このような事態になったとしても前節3で指摘したように、わが国の個人所得課税のメカニズムは積極的に評価すべきものであることに変わりはないのであって、むしろ、このような制度改革を受けて個人所得課税のメカニズムを維持する見地から国と地方とがどのような協力関係を構築すべきかについて検討を加えていくことが望まれるところであるとする。

（2）給与の支払者に係る事務負担の考慮の必要性

現状では、給与所得者に対する個人住民税の賦課決定に当たっては、基本的に、給与支払報告書が参考資料とされているところであるが、年末調整が廃止され、所得税の確定申告書写しが入手できるようになった場合、現行の給与支払報告書制度を維持すべきかどうかの問題となると考えられる。

この点に関しては、市区町村が給与所得者が国（税務署）に提出する所得税の確定申告書写しの情報のみに基づいて、給与の支払者（特別徴収義務者）に特別徴収税額の徴収を求めることは、混乱を来しかねない面があり、市区町村と特別徴収義務者との間の情報のやり取りをスムーズに行っていくためにも、給与支払報告書制度を維持すべきではないかと考える。このことは、市区町村において、所得税の確定申告書の記載内容と給与の支払者によって作成された給与支払報告書の内容をチェックできるという効用を維持することにもつながる。

ところで、現行法上、給与の支払者には、所得税の源泉徴収や個人住民税の特別徴収をはじめ様々な事務負担が課せられているが、その中で年末調整に係る事務負担は、特異な性格を持ち、負担感が大きいものであると考えられるところであり、仮に年末調整の廃止に伴って給与の支払者におけるその事務負担が軽減されるとすると、給与支払報告書制度を維持することが給与の支払者において各給与所得者の住所地に対応する市区町村ご

とに提出するという事務負担の重さをより顕在化させるおそれを孕んでいるとも考えられるところである。

したがって、個人住民税の特別徴収制度及び給与支払報告書制度のあり方については、年末調整制度の廃止に伴い、給与に係る所得税の源泉徴収制度のあり方とともに、給与の支払者における事務負担に配慮した見直しを検討していく必要もあるのではないかと考える。

2 電子申告導入と個人所得課税のメカニズム

現在、電子政府の実現へ向けて政府全体の取組みが行われているところであるが、電子申告は、この電子政府の先導的な取組みと位置付けられてきた⁽⁵⁶⁾ものである

国税庁では、電子申告に関して、平成11年6月21日に、有識者からなる「申告手続の電子化等に関する研究会」を立ち上げ、同研究会では、平成12年4月19日に研究結果として「望ましい電子申告制度の在り方について」を取りまとめている。これを受けて、同年11月から翌年3月にかけて麴町及び練馬東の2税務署において納税者等の協力を得て電子申告に関する実験が行われ、その後、このような取組みを踏まえ、平成15年度からの運用開始へ向け、セキュリティの確保を図りつつ、納税者等にとって利便性の高いシステムを構築することを基本方針とした取組みが行われているところである。

(56) 平成11年11月11日の経済対策閣僚会議決定において「国税の電子申告については、必要な実験を行うなどその実現に向けての基盤の整備を推進する」こととされ、同年12月19日の内閣総理大臣決定「ミレニアム・プロジェクト(新しい千年紀プロジェクト)について」では、「2003年度までに、国税の申告手続等をインターネット等のネットワークで行うことのできる電子申告システムを構築し、一部の税目等について運用を開始」することが掲げられた。

更に、平成13年3月29日にIT戦略本部の決定した「e-Japan重点計画」においては、「申請・届出等手続が、原則として24時間、自宅や事務所から行うことが可能となる」ことが、同月30日の閣議決定においては、「国税の申告等手続について、平成15年度から、一部税目についてインターネット等による申告を可能とする」ことが掲げられている。

なお、電子申告等の手続に関しては、従来からの紙ベースの手続と異なるところが少なくなく、その法的効果を同一のものとするなどの法整備が求められるところである。このため、「行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律案」等が第154国会に提出されるなど、法令面の整備も進められつつあるところである。

電子申告は、納税者の利便を図る見地からその有効性に期待が持たれているものであるが、前述の「望ましい電子申告制度の在り方について」で明らかにされているように、納税者による申告内容が適正かどうかを確認するために求められている第三者作成の添付書類（給与所得の源泉徴収票など）については、別途提出を求めざるを得ないと考えられることから、現状では、その利便性の確保に難しい面があるのが実情である。

これは、従来からの申告手続等に関する制度が紙ベースを前提としたものであることによる限界であるともいうこともできるのであり、今後電子手続を前提とした制度の見直しといったものが必要となるし、それによって電子申告の利便性も飛躍的に高まることが期待できるものとする。

いずれにしても、平成15年度以降に実施される所得税の電子申告に関しては、紙ベースによる確定申告書の提出と同等の法的効果が与えられることになるのであるから、そのデータを市区町村に確実に提供する仕組みが必要となる。この点に関しては、前述の「望ましい電子申告制度の在り方について」においても、「国と地方団体との税務行政運営上の協力関係については、電子申告が導入された場合にも、これまでの取扱い等も踏まえつつ、納税者利便に十分配慮しながら、一層の推進に努めることが望ましい」と指摘されているところである。

なお、先ごろの新聞報道（平成14年8月15日付日本経済新聞朝刊）によれば、総務省は、地方税について2003年度から電子申告を導入することとし、一部の地方公共団体において今秋、その実験を行うこととしたとのことであり、個人住民税の申告もその対象となるようであるが、個人住民税の申告書の提出義務は、第1章第2節で述べたように、事実上限定されているところであり、

所得税ほどその効果が期待できるものではないと考えられる。

3 国と地方との情報交換と個人情報保護

一般的にいつて、税制を適正に執行していく上では、課税庁がその課税に関わる情報を的確に入手できるようになっていることが必要である。これは、その税制が申告納税制度と賦課課税制度のいずれを採用している場合にも当てはまることである。個人所得税については、その課税に関わる情報の大部分がいわゆる個人情報であり、わが国の所得税・個人住民税の執行に当たり、国と市区町村とは、それぞれの立場で、必要な個人情報の集積に努めており、必要に応じ、双方の情報の交換を行っている現状にあるといえることができる。

ところで、「近年、情報通信技術の発展により、電子化された情報を情報通信ネットワークを介して大量かつ迅速に処理することが可能となり、個人情報の保護の必要性が一層高まってきている」⁽⁵⁷⁾という認識の下、「個人情報の適切な取扱いのルールを定め、国民の権利利益の侵害を未然に防止する」⁽⁵⁸⁾という見地から、平成13年3月に「個人情報の保護に関する法律案」⁽⁵⁹⁾が第151回国会に提出され、その後、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」など関連4法案⁽⁶⁰⁾が第154回国会に提出され、継続審議となっている。

(57) 情報通信技術(I T)戦略本部 個人情報保護法制化専門委員会「個人情報保護基本法制に関する大綱」(平成12年10月11日)

(58) 「『個人情報の保護に関する法律案』Q & A」

(<http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/hourituan/qa-law.html>)

(59) 「個人情報保護基本法制に関する大綱」(平成12年10月11日)に基づく法律案。

行政機関等の保有する個人情報は対象外であり、これについては、別途「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」など関連4法案が策定されている。

(60) 「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案(行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律(昭和63年)の全部改正案)」、「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律案」、「情報公開・個人情報保護審査会設置法案」及び「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」

これらの法案では、個人情報の「適正な取得」や「正確性の確保」、「安全性の確保」、「透明性の確保」のほか、「利用目的の制限」が基本原則とされており、個人情報は、その利用の目的が明確にされるとともに、その目的の達成に必要な範囲内で取り扱われるべきこととされている。このため、個人情報の目的外使用や第三者への提供を制限することとされており、例えば、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」の第8条第1項では、「行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない」とされている。

ただし、同条第2項は、その例外として、「前項の規定にかかわらず、行政機関の長は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる」こととし、その第2号には、「行政機関が法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該保有個人情報を利用することについて相当の理由のあるとき」が、また、第3号には、「他の行政機関、独立行政法人等又は地方公共団体に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき」が掲げられている⁽⁶¹⁾。

市区町村が個人住民税の賦課決定のためにその保有情報を活用することや個人所得税分野における国と地方との協力関係に基づいて課税情報をやり取りすることについては、個人情報の「目的外使用等」に当たるものと考えられるが、これらに関しては、同法案の第8条第2項の規定により許容されるものと解される。ただし、地方公共団体の保有情報に関しては、各地方公共

(61) 現行の「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」第9条においても、ほぼ同様に、個人情報の利用目的の制限に関する例外（目的外使用及び提供の許容）を規定しているが、この規定に関しては、「あまりにも緩やか」といった批判がある（松井茂記「個人情報保護基本法とプライバシーの権利」ジュリスト1190号 44頁）。

団体の個人情報保護に関する条例によって規制されるものであり、条例の規定いかんでは、現在のような国と地方との情報のやり取りなどに関して制限的に解される場合がないではないとも考えられる。この点に関しては、個人情報保護のための「目的外使用等」の制限を厳格にするあまり、適正な課税の確保をおろそかにするばかりか、課税事務の非効率化を招くようなことは適切でないと指摘できるところである。

しかしながら、個人所得課税に関して扱われる個人情報の取扱いについては、慎重な取扱いが求められることはいうまでもないし、個人所得税分野における国（税務署）と地方（市区町村）との間の情報のやり取りに関しては、どのような目的でどのような情報が相互にやりとりされることになるのかについて、納税者に明示されること望ましいのではないかと考える。このことは、行政の透明性の見地にも沿うものということできるところであり、納税者のコンプライアンスの向上にも資するものと考ええる。

結びにかえて

冒頭で触れたように、わが国の個人所得課税は、国税である所得税と地方税である個人住民税によって行われている。

このような重複的な課税は、通常、納税者の事務負担の重複と執行の重複による行政の非効率性というデメリットを生じさせるものであるが、本稿で考察したように、わが国では、このようなデメリットが顕在化してこないような「個人所得課税のメカニズム」が構築されている。

このメカニズムは、ある意味では、地方税としての個人住民税に求められる自主性の理念を犠牲にして成り立っている面があるということができる。しかし、現行の国と地方とによる重複的課税制度を前提とする場合、納税者に過大な事務負担を強いることなく効率的な執行を行い得る仕組みを採用することと地方の自主性を尊重した仕組みを採用することとはいわばトレード・オフの関係に立つところであり、両者を比較すれば、後者がある程度犠牲にするという選択はやむを得ないものとする。

むしろ、個人所得税については、国と地方とが協力してその執行を行う体制を採り、その税収については、国には所得税に見合う部分を、地方には個人住民税に見合う部分を分配するようになっている実態にあるともいえるのであり、個人住民税は、地方の基礎的な財源を確保する手段としての役割を重視し、「地方の自主性」といった理念から切り離れた税と位置付けることもできるのであり、そのように位置付けることがより当を得ているように思われる。

「個人所得課税のメカニズム」は、納税者の事務負担を極力抑制しつつ、効率的な執行を可能としているばかりか、執行の精度を維持することに寄与しているものであり、その意味では、これを瓦解せしめるような税制改正を行うことは避けることが望ましいと考えられる。もっとも、それを理由に個人所得税制の将来像を限定してしまうようなことは、本末転倒であろう。しかし、新しい税制を構築する場合、それをどのように執行していくのか、あるいは、執行

し得るのかといった検討も欠かせないのであり、将来の個人所得税制のあり方を検討するに当たっては、本稿で取り上げた「個人所得課税のメカニズム」の実態を踏まえた議論も必要であるとする。

また、冒頭でも指摘したように、「個人所得課税のメカニズム」は、制度面の様々な手当てだけでなく、国と地方との間で構築されてきた協力関係や国と地方との双方における執行上の創意工夫といったものから構成されるものであり、双方の課税当局の経験等を踏まえ一定の完成度を持つに至っているものと評価し得るが、従来、その全体像を明らかにする努力が欠けていたために、正當な評価を受けることができなかった面があるものと考えられる。

なお、平成12年7月の税制調査会中期答申「わが国税制の現状と課題」は、副題に「21世紀に向けた国民の参加と選択」を謳っており、将来の税制の選択に関し、国民一人一人の参加と選択が重要となっていることを指摘している。ところが、従来から個人所得税制についての国民（納税者）に向けた説明は、所得税と個人住民税とでバラバラに行われてきたのが実情であり、その仕組みの全体像が分かりにくいものとなっていたきらいがある。

更に、昨今行政に強く求められるようになってきている「透明性」の見地からは、個人所得税に関わる情報を国（税務署）と地方（市区町村）とで、どちらがどのようなものをどのように入手し、互いに提供しあっているのかについて、国民（納税者）に向けて明らかにしておくことが望ましいといえよう。

以上のことから、わが国の個人所得税の全体的な仕組みを明らかにしていくことの必要性は高く、国と地方とがそのような努力をすることが求められているものと考えられるところであり、本稿がその一助となれば幸甚である。

なお、個人所得税のあり方を巡っては冒頭に述べたように様々な議論があるところであるが、税制の執行を巡っては、橋本内閣当時に行なわれた中央省庁再編を巡る議論の中で、国税と地方税とを通じた徴税事務を一元化すべしとい

う主張⁽⁶²⁾も見られた。徴税事務を一元化するようなことは、各税制の仕組みをそれに合わせて見直さなければ実現し得るものではないと考えられる。また、このような主張は、本稿で取り上げた「個人所得課税のメカニズム」を視野に入れたものではないようにも思われる。ただし、徴税事務の一元化は、個人所得税の分野に限らず税制・税務行政全般にわたる問題として議論すべき性格の問題であり、本稿では敢えて考察を加えないこととした。

(62) 行政改革会議中間報告（平成9年9月3日）では、個別検討課題として、「国税庁は、中立性、公正性の確保の必要性にかんがみ、また、税制の簡素化、国、地方の徴税の一元化に向け、大蔵省から切り離した組織とする考え方もあるが、地方自治との関係等を問題とする見解もあり、今後真剣に検討」するものとされていた。