

米国及び英国における
タックス・ギャップの推計の実情について

居 波 邦 泰

〔 税 務 大 学 校 〕
〔 研 究 部 教 育 官 〕

要 約

1 研究の目的（問題の所在）

国税庁においては、適正・公平な課税の実現のため、また、申告納税制度を担保するため、納税者に対して税務調査を実施しているところであるが、納税者の税務コンプライアンスの維持・向上を図る手段として、調査事績以外の新たな指標について、米国や英国の取組みを参考にすることが考えられる。

米国においては、2000年以降、コンプライアンスの新しい測定プログラムであるNRPに基づいて、2001年及び2006年のタックス・ギャップの推計を公表し、納税者のコンプライアンスの向上に取り組んでいる。また、英国においても、2009年より毎年、主要な税目についてタックス・ギャップの推計を公表し、その縮減を目標としている。

本論文は、既にタックス・ギャップの推計が行われている米国及び英国の取組みの実情について精査・分析をするものである。

2 研究の概要

（1）米国のタックス・ギャップの推計

イ 米国の納税者コンプライアンス水準の把握に係る取組みの経緯：

TCMPの実施

米国は、納税者コンプライアンス水準の把握（推測）のために、1963年に「納税者コンプライアンス測定プログラム（Taxpayer Compliance Measurement Program : TCMP）」を導入し、1988年まで実施してきた。

TCMPは、主に個人及び小規模法人の納税申告書を対象として、原則3年に一度行われた複数年に及ぶプロジェクトで、主に個人所得税申告書についてランダムに抽出された約50,000件を対象として実施された。

TCMP調査は、すべての調査対象の申告書について、精緻にコンプラ

イアンス水準を把握するために、その「一行（Line）ごと」に納税者に根拠となる資料を求める等をして詳細に調査する“Line-by-line Audit”（全項目調査）と呼ばれる手法に基づいて、納税者に相当な時間と労力を負わせて実施された。

これに対し、1980年代から納税者の権利意識が高まり、1988年に「納税者権利保障法」が制定されるなどして、同年を最後に TCMP は中止されるに至った。

ロ 2002年における新たな特別プログラム：NRPの導入

1990年代になると、米国では行政改革の機運が高まり、「1993年政府業績評価法」が成立し、これにより、国民を顧客（カスタマー）として認識した行政改革が推進されることとなった。

IRSは、政府業績評価の業務目標に、業務を計量的かつ客観的に説明する指標としてコンプライアンス指標を導入し、これを「申告コンプライアンス（Filing Compliance）」、「申告内容コンプライアンス（Reporting Compliance）」、「納付コンプライアンス（Payment Compliance）」の3類型に分類し、「申告コンプライアンス」及び「納付コンプライアンス」については毎年、「申告内容コンプライアンス」については3年ごとに調査を実施することとした。

このような流れを受け、2002年1月にIRSは新たなコンプライアンス測定の一環として「全国調査プログラム（National Research Program：NRP）」の導入を正式に発表し、2001年分の所得税確定申告書（Form 1040）を対象に2002年から作業を開始した。NRPは、これまで2002年から及び2006年からと2回実施されている。

ハ NRP調査の概要とTCMP調査との違い

NRP調査では、ランダムに抽出した調査対象の申告書のすべてについて、①IRSが利用可能な情報と突合して追加情報を付加する「ケースビルディング」という作業が行われ、そして、②それに基づき検証レベル別に申告書を振り分ける「分類」がなされる。

「ケースビルディング」及び「分類」の結果、調査対象の申告書は、次の4つの検証レベルに分類される。以下に、2001年の49000件の分類計画を示す。

- 机上処理 …… IRSの既存情報のみを使用しての机上調査
—約8000件(16%)
- 文書照会 …… 書簡による文書照会調査 —約9000件(18%)
- 重点項目調査 …… 担当調査官が問題とした項目を重点とする臨場調査(通常の税務調査に近い) —約30000件(61%)
- 全項目調査 …… TCMP調査の“Line-by-line Audit”
—約2000件(4%)

したがって、NRP調査はTCMP調査と比べて納税者への負担が大きく軽減されている。加えて、以下の相違点が指摘されている。

TCMP 調査		NRP 調査
● 目的：コンプライアンスの把握に焦点	⇒	➤ コンプライアンスの把握とカスタマーサービスに焦点を当てる
● 調査能力が十分でない調査官も参加	⇒	➤ 訓練を受けた経験豊富な調査官が担当
● 紙での根拠資料の要求	⇒	➤ 電子データでの資料収集
● ノンコンプライアンスの原因を理解することは強調されず	⇒	➤ ノンコンプライアンスの原因を理解することを強調
● 戦略計画に結果が常には反映されず	⇒	➤ 戦略計画の結果が常に反映される
● 抽出されるサンプルが多く納税者への負担が大	⇒	➤ 最小のサンプル数でより少ない納税者への負担(全項目調査は限られる)
● 測定値が3、4年間入手できなかった	⇒	➤ 測定値が毎年入手可能

NRP調査では「NRPチェックシート」が用いられ、調査官はこのシートに指定された問題点の検証を行い、調査後は収集したコンプライアンスデータを「報告作成システム(Reports Generation System: RGS)」に入力し、分析担当部署へ回付することとなっている。

二 米国のタックス・ギャップの構成及び算出方法等

米国のタックス・ギャップは、「租税法令に従い納付されるべき税収と現実に期限内に納付された税収の差異」をグロス・タックス・ギャップと定義しており、これは次の3要素のギャップに大別される。

- ① 無申告ギャップ (Nonfiling Tax Gap)
= 真正な申告義務額 - 適正な期限内申告額
- ② 過少申告ギャップ (Underreporting Tax Gap)
= 適正な期限内申告額 - 実際の期限内申告額
- ③ 過少納付ギャップ (Underpayment Tax Gap)
= 実際の期限内申告額 - 実際の期限内納付額

なお、ネット・タックス・ギャップとは、グロス・タックス・ギャップから「執行措置等を通じて事後的に徴収された税額（執行措置等徴収額）」を控除した額である。

IRS は、これら3要素に係るタックス・ギャップの推計値を、「個人所得税」、「法人所得税」、「社会保障税」、「相続税」、「個別消費税」の5つのカテゴリーに分けて算出しており、その算出方法及び利用データを示すと、2006年課税年度については、以下の表のようになっている。

○ 2006 課税年度タックス・ギャップの推計のための算出方法及び利用データ
(単位：億ドル)

要素		アプローチ		金額等	
無申告	個人	データ	2005 年の IRS データ	250 (5.5%)	
		方法	IRS の執行データとの照合及びモデリング (情報申告書、確定申告書)		
	相続	データ	1990 年代後半及び 2000 年の NCHS 及び HRS データ	30 (0.7%)	
		方法	富裕層調整死亡率カーブ (Wealth adjusted mortality curves)		
過少申告	個人	データ	2006 課税年度の NRP 調査データ (約 13000 件の調査実績)	2350 (52.2%)	
		方法	併せて、2001 課税年度の DCE 推計での NRP 調査データ <ul style="list-style-type: none"> • 2006 課税年度 NRP 調査データによるライン項目 DCE 推計 • 課税計算 		
	法人	データ	(複数年の) 通常の税務 (実地) 調査データ	670 (14.9%)	
		方法	中小企業 (資産 < \$10M) (1) イールドカーブ法 : 1996-2006、 (2) 経済モデル : 2004 大企業 (資産 ≥ \$10M) (1) パレート/極値法	中小 19 (4.2%) 大 48 (10.7%)	
	社会保障	自営	データ	2006 課税年度の NRP のランダム調査、併せて、2001 課税年度の NRP をベースにした新しい DCE 推計	720 (16.0%)
			方法	DCE 調整 NRP 推計を適用した課税計算	
		雇用	データ	1984 課税年度の TCMP ランダム調査	
			方法	課税年度の申告実績に TCMP VRR を適用	
	相続		データ	2004 年 (暦年) の通常の税務調査データ	20
			方法	経済モデル (2001 年と同様)	(0.4%)
滞納	全て	データ	2006 課税年度のマスターファイル一覧表	460	
		方法	実績値 [実額]	(10.2%)	

ホ 3 要素におけるカテゴリーごとのタックス・ギャップの算出方法等の特徴

上記の表をみると、タックス・ギャップの算出に NRP 調査の結果を利用しているのは、過少申告ギャップにおける「個人所得税」及び「社会保障税の一部」のみであり、タックス・ギャップの算出方法等は3要素及び5つのカテゴリーごとに大きく異なっていることがわかる。

ここでは、タックス・ギャップの主要要因である過少申告ギャップの「個人所得税」及び「法人所得税」の推計方法及び利用データについてみてみる。

① 過少申告ギャップに係る「個人所得税」の推計方法及び利用データ

2006年課税年度の個人所得税の過少申告ギャップは2350億ドルで、グロス・タックス・ギャップ全体の約52%を占める最も重要なカテゴリーである。

個人所得税の推計の利用データは上述の「NRP調査データ」であり、推計方法は「ライン項目DCE」となっている。

DCE (Detection Controlled Estimation : 非違把握調整推計) とは、調査官が NRP 調査で把握したノンコンプライアンス額を出発点として、統計分析に非違の把握過程 (Detection Process) のモデルを組み込んだ方法である。

② 過少申告ギャップに係る「法人所得税」の推計方法及び利用データ

2006年課税年度の法人所得税の過少申告ギャップは670億ドルで、グロス・タックス・ギャップ全体の約15%であり、その内訳は、資産額が1000万ドル未満の中小企業が190億ドルで全体の約4%、1000万ドル以上の大企業が480億ドルで全体の11%となっている。

法人所得税の推計の利用データは、法人には NRP データが存在しないので、中小企業・大企業とも「(複数年の) 通常の税務 (実地) 調査データ」である。

通常の税務調査はランダムに選定されていないことから、法人のタ

ックス・ギャップの推計方法は、この通常の税務調査の性質を考慮して開発がなされている。

具体的な推計方法は、中小企業が「イールドカーブ法 (Yield Curve Methodology)」であり、大企業が「パレート／極値法 (Pareto/Extreme Value Methodology)」である。

中小企業の「イールドカーブ法」は、ノンコンプライアンス額（非違税額）を実地調査割合の関数として、いくつかの要因を考慮した上で、実地調査割合が 100%になったときの非違税額を推定するものである。

大企業の「パレート／極値法」は、税務調査データにパレート分布を適用することで、大企業のノンコンプライアンス額の極値が母集団の残りのノンコンプライアンス額を推計することができるものである。

へ タックス・ギャップに係る米国財務省及び IRS の戦略等

2006 年 9 月に、米国財務省は「タックス・ギャップ縮減総合戦略」を公表し、タックス・ギャップ縮減に係る 4つの主要原則を掲げた。

- ① 意図的でない誤りと意図的な租税回避の両方を取り扱うべきである。
- ② ノンコンプライアンスの原因の特定が目標とされるべきである。
- ③ 執行活動（税務調査）は納税者サービスと組み合わせられるべきである。
- ④ 政策のポジションとコンプライアンス策定は納税者の権利にセンシティブであるべきであり、そして執行活動（税務調査）と納税者への負担の間には適切なバランスが維持されるべきである。

2007 年 8 月には、「タックス・ギャップの縮減－自発的コンプライアンス改善報告書」で、コンプライアンス改善に係る 7つの方針が公表された。

- ① 脱税の機会を減らすための法令改正を行うこと
- ② ノンコンプライアンスに係る調査研究を複数年に亘って実施すること
- ③ 情報技術の革新を継続すること
- ④ コンプライアンス活動を改善すること
- ⑤ 納税者サービスを向上させること
- ⑥ 税制を改革し簡素化すること
- ⑦ パートナー及び利害関係者と協調すること

その後、米国財務省は 2009 年 7 月に「タックス・ギャップの縮減－自発的コンプライアンス改善のアップデート」を公表して、これらの取組みについての評価を行っている。

ト 米国議会及び GAO における取組み

米国では、米国議会や GAO（Government Accountability Organization）が、タックス・ギャップの推計について、IRS の予算要求や実績評価等においてその必要性を認識しており、これまでもタックス・ギャップに関する GAO の IRS 評価や議会ヒアリング等の報告書が数多く（確認した範囲で 30 冊以上）刊行されている。

チ 米国のタックス・ギャップの推計に係る評価

米国では、政府業績評価の評価目標としてコンプライアンスが位置づけられ、米国議会や GAO がタックス・ギャップの必要性を強く認識している。この推計のために現状において IRS は NPR 調査を実施しているが、これが推計に用いられているのは過少申告ギャップの個人所得税及び自営業者の社会保障税のみ（全体の約 65%）であり、法人所得税などでは通常の税務調査の結果を用いている。

また、この推計では、地下経済のみならず、グーグルやスターバックスなどの多国籍企業が行っている「ダブルアイリッシュ&ダッチサンドイッチ」等の海外取引スキームやチェック・ザ・ボックスを利用した租税回避行為はその範囲外に置かれているものである。

その意味では、この推計は限定的なものであるとも評価されるが、しかし、納税者のコンプライアンスの測定手段として、米国財務省及び IRS の税務行政に戦略や指針を与えており、国家としてもその必要性を認めるなど、一定の効果を有しているものであると評価できる。

(2) 英国のタックス・ギャップの推計

英国では、2009 年から「タックス・ギャップの測定 (Measuring Tax Gaps)」が毎年公表されており、英国のタックス・ギャップの推計は大きく 2 つに分かれ、ひとつは VAT を中心とする間接税 (VAT、酒、タバコ、石油等) ギャップ、もうひとつは個人所得税や法人所得税に関する直接税 (個人所得税、法人所得税、相続税等) ギャップである。2012 年版ではこれまでの推計値の推移が公表され、英国でのタックス・ギャップの堅調な減少傾向が示されている。

イ VAT に係るタックス・ギャップの推計方法

VAT の推計は、理論的な VAT の租税収入と実際の VAT の収受額との差額として認識され、トップダウン・アプローチ (マクロ的手法) によって計測される。

理論的な VAT は、国家統計局 (Office for National Statistics ; ONS) の国民経済計算データ (National Accounts Data) から構築され、想定される合法的な還付額が控除されたものである。

なお、VAT の推計は EU 等でも行われており、EU 公表の 2006 年の主要国のタックス・ギャップ割合は、英国 17%、フランス 7%、ドイツ 10%、イタリア 22%、スペイン 2%、オランダ 3%、ベルギー 11%、ギリシャ 30%となっている。

ロ 個人所得税等に係るタックス・ギャップの推計方法

個人所得税の推計は、ランダム調査プログラムによるサンプル調査の結果から求められ、「ネット・タックス・ギャップ = 誤申告による過少申告債務 - コンプライアンス活動からの稼得税額 + 不納付額」と定義されるものであり、ボトムアップ・アプローチ (ミクロ的手法) によ

って計測される。

なお、この方法では、隠匿経済（無申告）は判断できず、租税回避を完全には含むことはできないとされており、これらは別個に推計される。

ハ 法人所得税に係るタックス・ギャップの推計方法

● 大企業（Businesses managed by LBS）に対する推計

大企業サービス部（Large Business Service : LBS）が管理している約 800 社の大企業については、HMRC は 2006 年から「リスクベースアプローチ」を導入しており、企業との協力的な関係を構築することを目的とした「カスタマー・リレーションシップ・マネージャー（Customer Relationship Manager : CRM）」が、当該企業の専属スタッフとして大企業 1 社につき 1 名任命され、当該企業において業務を行っている。

CRM は、その通常業務の一環として、担当企業を審理し納めるべき税額（Tax under Consideration : TuC）の算定を行い、LBS の事務運営システムに入力している。これが大企業の推計の初期値となる。

大企業の推計のために、更なる検討によって、より大きいリスクがあると期待される大企業からより少ないサンプルを抽出して調査が行われ、その調査結果としてのコンプライアンス額（compliance yield）が得られる。

これにより、大企業に対する推計は、CRM による「TuC」とサンプル調査による「コンプライアンス額」の差額から計測される。

● 中小企業に対する推計

中小企業に対しては、「法人所得税申告納税制度（CTSA）ランダム調査プログラム」により、サンプルとなる調査対象企業が、毎月、申告書を配達するための通知書が発行された中小企業からランダムに抽出されており、これに対して、所得税と同様の推計プログラムが適用され推計値が計測される。

ニ 英国のタックス・ギャップの推計に係る評価

英国でのタックス・ギャップの推計について 2004 年以降の推移をみ

てみると、個人所得税（IT）等のタックス・ギャップ割合が5%程度で推移しており、95%のコンプライアンスが既に確保できていることになるが、英国は2000年から申告納税制度に移行し、納税者の居宅等へ臨場しての税務調査は2008年以降から行われていることに鑑みるとこれが現実的な数字なのか疑問に感じるところである。

VATに係るタックス・ギャップはより客観的な数値として認識できるが、全体のタックス・ギャップの数値が5%に向けて順調に逡減してきている（法人所得税の数値が15%から7年程度で半減している）ことをみても、英国のタックス・ギャップについては、これから何らかの改善がなされていくのではと考えるところである。

3 結論

本論文では、タックス・ギャップの推計に関して、米国及び英国の実情についての確認を行った。米国の直接税中心のタックス・ギャップの推計は1960年代からのもので歴史や経験のあるものであった。英国の直接税及びVATのタックス・ギャップの推計はその公表は2009年からのもので、これからも推計方法の改善等がなされていくものであると思われる。

タックス・ギャップの推計を税務行政に利用する試みは、先進国だけでなく、今後、途上国も含め世界的に広く採用されていくのではないかと思慮される所である。

目 次

はじめに.....	93
第1章 タックス・ギャップとは.....	95
1. 米国におけるタックス・ギャップへの認識.....	95
2. 英国におけるタックス・ギャップへの認識.....	97
第2章 米国のタックス・ギャップの推計.....	99
第1節 最近の米国におけるタックス・ギャップの推計値の公表状況 ...	99
1. 2006年のタックス・ギャップの推計値.....	99
2. Tax Compliance Research 2006 における推計値の分析.....	103
(1) グロス・タックス・ギャップとネット・タックス・ギャップの 差異.....	103
(2) 税目での VCR の状況	104
(3) 情報申告及び源泉徴収と推計値との関係.....	105
第2節 米国のタックス・ギャップの推計の経緯.....	106
1. 米国の納税者コンプライアンス水準の把握に係る取組みの経緯： TCMP の実施.....	106
(1) 「納税者コンプライアンス測定プログラム (TCMP)」 の実施	106
(2) TCMP のための統計調査における調査項目.....	108
(3) TCMP 調査の終了.....	114
2. 2002年における新たな特別プログラムの導入： 全国調査プログラム (NRP)	115
(1) 1990年代における行政改革の機運の高まり.....	115
(2) 政府業績評価における「コンプライアンス指標」	115
① 申告コンプライアンス (Filing Compliance)	115
② 申告内容コンプライアンス (Reporting Compliance) ...	116
③ 納付コンプライアンス (Payment Compliance)	116
(3) 「全国調査プログラム (NRP)」 の導入.....	117

① 所得税確定申告書からの NRP 調査の対象となる「サンプルの抽出」	117
② 抽出したサンプルに対する「ケース・ビルディング」の実施	119
③ 情報を付加したサンプル申告書の「分類」	121
④ 納税者との接触等による「検証」	123
⑤ 収集データの分析及び活用	123
(4) NRP 調査と TCMP 調査との違い	124
第3節 米国のタックス・ギャップの概念と算定方法	126
1. 米国のタックス・ギャップの概念	126
(1) 米国のタックス・ギャップの定義と構成要素	126
(2) 米国のタックス・ギャップの5つのカテゴリーと算出方法の概要	130
イ タックス・ギャップの5つのカテゴリー	130
ロ タックス・ギャップの算出方法の概要	131
(3) 米国のタックス・ギャップの要素・カテゴリーに基づいた全体像	135
(4) 過少申告ギャップの「個人所得税」及び「法人所得税」の具体的な算出方法	136
① 過少申告ギャップに係る「個人所得税」の推計方法及び利用データ	136
② 過少申告ギャップに係る「法人所得税」の推計方法及び利用データ	138
2. 報告書でのタックス・ギャップの算出方法の詳説	139
(1) 過少申告ギャップ	139
① 個人所得税の過少申告ギャップの算出に関する説明	139
② 法人所得税の過少申告ギャップの算出に関する説明	142
③ 相続税の過少申告ギャップの算出に関する説明	149

(2) 無申告ギャップ	150
① 個人所得税の無申告ギャップの算出に関する説明	150
② 相続税の無申告ギャップの算出に関する説明	152
第4節 タックス・ギャップに係る米国財務省及びIRSの戦略等	153
1. 米国財務省のタックス・ギャップ縮減総合戦略	153
〔米国財務省のタックス・ギャップ縮減に関する4つの主要原則〕	153
2. IRSのコンプライアンス改善に係る7つの方針	153
〔IRSのコンプライアンス改善に係る7つの方針〕	154
① 脱税の機会を減らすこと	154
② ノンコンプライアンスに係る調査研究を複数年に亘って実施すること	154
③ 情報技術の革新を継続すること	154
④ コンプライアンス活動を改善すること	155
⑤ 納税者サービスを向上させること	155
⑥ 税制を改革し簡素化すること	156
⑦ パートナー及び利害関係者と協力すること	156
第5節 米国議会及びGAOにおけるタックス・ギャップへの取組み	157
1. GAOのタックス・ギャップに関するIRSの取組みに係る業績評価報告	157
2. GAOの業績評価報告書の構成	159
3. GAOの業績評価報告書におけるIRSへの勧告事項	160
4. その他のGAOの業績評価報告書及び米国議会からの報告書のテーマ	168
第6節 米国のタックス・ギャップの推計の評価	172
第3章 英国のタックス・ギャップの推計	174
第1節 最近の英国におけるタックス・ギャップの推計値の公表状況	174
1. 英国のタックス・ギャップの推計値(2010-11年度分)	174

2. 英国のタックス・ギャップの分析グラフ（2010-11年度分）	178
① 税目によるタックス・ギャップの構成比	178
② 納税者行動によるタックス・ギャップの構成比	178
第2節 英国のタックス・ギャップの推計の導入前の経緯	183
1. 内国歳入庁及び関税消費税庁におけるタックス・ギャップの推計	183
(1) 内国歳入庁の認識	183
(2) 関税消費税庁での VAT のタックス・ギャップの推計の試み	183
2. 英国会計検査院のタックス・ギャップの推計への認識	184
第3節 推計方法のアウトライン	184
1. VAT のタックス・ギャップの推計方法	184
2. 個人所得税に係るタックス・ギャップの推計方法	185
3. 法人所得税に係るタックス・ギャップの推計方法	185
(1) 大企業サービス部（LBS）が所管する法人に対する推計	185
(2) 中小企業に対する推計	186
第4節 「Methodological Annex for Measuring Tax Gaps」での説明	
内容	186
1. VAT ギャップの推計方法	186
(1) 原則的な方法論	186
(2) グロス VTTL の計算	188
(3) 仮払消費税（input tax）の調整	188
(4) 控除額	189
① VAT の還付	189
② 合法的に VAT に関し登録されない事業者の消費	190
(5) ネット VAT の収受額	190
(6) VAT ギャップ	190
2. 個人所得税等のタックス・ギャップの推計方法	191
(1) 申告納税制度の対象となる個人	191

イ	ランダム調査プログラムの推計	192
ロ	検証 (Validation)	192
ハ	タイミング	192
ニ	進行中の事案 (On-going cases)	193
ホ	総体的な方法 (Grossing methodology)	193
へ	滞納 (Non-payment)	193
ト	コンプライアンスの効果額 (Compliance Yield)	194
チ	ノンコンプライアンスの非把握に係る調整	194
リ	推計値の引上要因	194
(2)	事業主のコンプライアンス (Employer compliance)	195
イ	ランダム調査プログラムの推計	195
ロ	検証 (Validation)	196
ハ	タイミング	196
ニ	進行中の事案 (On-going cases)	196
ホ	総体的な方法 (Grossing methodology)	196
へ	滞納 (Non-payment)	196
ト	コンプライアンスの効果額 (Compliance Yield)	196
チ	ノンコンプライアンスの非把握に係る調整	197
リ	推計値の引上要因	197
(3)	租税回避 (Avoidance)	197
○	クオリティ保証 (Quality Assurance)	199
(4)	無申告 (Hidden economy)	199
○	申告書を受領しない個人による所得とキャピタルゲインに係る無申告	199
3.	法人所得税のタックス・ギャップの推計方法	200
(1)	大企業サービス部により所管される企業	200
イ	概要	200
ロ	クオリティ保証 (Quality Assurance)	201

ハ 記録リスク (Recording Risk)	201
ニ 分類リスク (Classifying Risks)	202
ホ 未解決リスク (Open risks)	203
ヘ リスクの作用 (Risk working)	204
(2) 中小企業.....	204
第5節 英国のタックス・ギャップの推計の評価.....	205
第4章 地下経済の状況等.....	207
第1節 地下経済とは.....	207
1. 地下経済の推計.....	207
2. 地下経済に対する諸外国の政府の考え方及び対応.....	210
第2節 地下経済にかかる OECD 報告書.....	210
1. OECD 報告書「地下経済におけるノンコンプライアンスの機会の削減」.....	210
(1) 地下経済への包括的戦略の共通点.....	210
(2) 電子支払システムに係るコンプライアンス.....	211
2. 本報告書の勧告.....	211
結びに代えて.....	213

はじめに

タックス・ギャップの推計は、米国において納税者のコンプライアンスの把握のための統計調査の結果から、古くは 1960 年代から取り組まれてきたものであり、この統計調査は 1988 年に中止されたが 2002 年から新しい統計調査によって再開されており、現在は 2001 課税年度及び 2006 課税年度のタックス・ギャップの推計値が公表されているところである。

タックス・ギャップの推計値は、米国の税務行政の有効性を判断する一つの指標として、米国財務省や IRS のみならず、米国議会や行政検査院（GAO）からも、タックス・ギャップの推計結果、つまり、納税者のコンプライアンス指標について注視されてきている。

米国のタックス・ギャップの推計値は長い間 85%程度で推移してきており、これについて米国は、「歳入システムの下で達成された全体的なコンプライアンス率は非常に高い」としている。にもかかわらず、「毎年支払われるべき租税について容認できないほどの大きい額が納められてはならず、コンプライアンスのある納税者が歳入負担の不釣り合いな割合を被ることとなっている」として、現状で満足できるものではないとしている。

米国財務省と IRS は、現在のコンプライアンスレベルを改善し、そしてあらゆる形態のノンコンプライアンスへの取組みを続けることを決意しており、米国議会の上院財政委員会委員長のマックス・ポーカスは、2017 年までに 90% の自発的なコンプライアンス目標を求めてきた。

このように、米国では、納税者のコンプライアンスが税務行政において非常に重要な指標として認識されており、したがって、タックス・ギャップの推計値を減らす取組みが包括的な戦略（財務省戦略）をもとに実施され、IRS のコンプライアンスとタックス・ギャップに係る研究は長期に亘り続けられている。

一方、英国においては、2005 年にそれまでの内国歳入庁と関税消費税庁が「歳入関税庁（Her Majesty's Revenue and Custom : HMRC）」に統合された後に、個人所得税や法人所得税などの直接税だけでなく、VAT、酒税、タバコ税、石

油税などの間接税を含むタックス・ギャップの推計値が 2009 年に初めて公表された。英国ではタックス・ギャップの推計値が毎年報告され、これまでに 4 回の公表がなされている。

英国は 2000 年に賦課課税制度から申告納税制度への大転換を行っており、このときに税務執行の権限としての税務調査が強化され、2008 年から納税者宅等へ臨場しての税務調査が開始されたと聞く。そのような中で、よりの確な税務行政を目指して、タックス・ギャップの推計値を指標としてこれを減らすことが始められたものと思慮する。

英国のタックス・ギャップの推計は歴史が浅いものの、HMRC に統合された直後からなされていたようであり、2004-05 課税年度の推計値まで遡ることができるものとなっている。

本論文は、タックス・ギャップの推計について、米国及び英国の取組みの実情について精査・分析をすることを目標にするものである。

第1章 タックス・ギャップとは

1. 米国におけるタックス・ギャップへの認識

タックス・ギャップとは、2007年8月に公表された米国財務省とIRSの報告書「Reducing the Federal Tax Gap – A Report on Improving Voluntary Compliance」によると「その課税年度において自発的に申告期限内に納付されなかった租税法によって課される真実の租税債務の総額 (the aggregate amount of true tax liability imposed by law for a given tax year that is not paid voluntarily and timely)」と定義されている。

この米国の報告書では、タックス・ギャップについて以下のように認識をしている。

米国の税法を定める内国歳入法典は、納税者に対して3つの主要な義務を与えるとしている。①申告期限内に申告書を提出すること；②それら申告書について正確な報告を行うこと；そして、③自発的にかつ納付期限内に必要な租税を納付すること。

納税者がこれらの義務を果たすときに、納税者にコンプライアンスがあることになる。納税者がこれらの義務を果たさないときに、ノンコンプライアンス、つまり、タックス・ギャップが生じることになる。

いかなる納税者としても真実の租税債務とは、税法に関連するすべての側面が、その納税者の状況に関連するすべての事実と正確に適用されたのであれば、当該課税年度において決定される租税の額を意味する。様々な理由で、しばしばこの額は、納税者が申告書で申告した税額と相違している。納税者が法を理解していないかもしれない、不注意な間違いかもしれない又は意図的に誤った申告をしたのかもしれない。

自発的に納付されるには、租税債務が、IRSの直接的な干渉なしで納付されなければならない。納税者は、彼らの正しい租税債務を決定し、その額が（源泉徴収、予定納税、確定申告での納付等のいずれかによって）納付されることを確認する責任を有している。IRSは最も必要とされる場所にその

執行の焦点を合わせているが、しかし、米国の全体的な租税コンプライアンス率は、納税者の大多数が IRS からの関与がほとんど又は全くなくても彼らの義務を果たしていることから高い状況にある。期限内に納付されるには、租税債務が、当該課税年度のすべての納付について法的に期限がくる日において又はその前に全部支払われなくてはならない。

IRS のタックス・ギャップの推計が、経済の法的側面とのみ関連していることを強調することは重要である。租税は、合法であろうと違法であろうと、どのようなソースから生じた所得に対しても課されるものであるが、違法行為から稼得された所得に帰属する租税については、推計が極めて難しい。さらに、このタイプのノンコンプライアンスを追及する政府の関心は、究極的に、単にそれに課税することだけではなく、違法行為を終わらせることにある。

それらは関連しているけれども、タックス・ギャップは「地下経済」と同意語ではない。「地下経済」の定義は大きく異なるものである。しかしながら、たいていの人は、当局の計測からすり抜ける商品及びサービスの価値という観点で、その特徴づけを行っている。さらに、「地下経済」には、(非合法の源泉所得への課税のような) タックス・ギャップには含まれないいくつかの項目があり、タックス・ギャップには、誰も「地下経済」には含ませないであろう要因(過大な所得免除、所得調整、所得控除あるいは税額控除に関連する税額又は間違った申告内容の主張による税額のようなもの)が存在する。これらの2つの概念の間のオーバーラップの最も大きい領域が、時々「現金経済」と呼ばれるものであり、その所得は(通常、事業の性質から)現金で受け取られており、これは課税から所得を隠匿するのに役立っている。

同じぐらい重要なことは、タックス・ギャップは、単に脱税あるいは不正行為からのみで生じるものではないということである。それは、無知、混乱及び不注意による誤りをもたらす、租税法の複雑さに起因するノンコンプライアンスの相当な額を含んでいる。その識別は、たとえ、IRS が、現時点において、意図的でないものと対照的な故意の誤りから生ずるノンコンプライ

アンスの額を、明確に識別するための十分なデータを保有していないとしても、重要である。さらに、意図的な誤りと意図的でない誤りとの境界線は、しばしばグレーな問題のひとつであり、特にベース・レポーティングのような領域においては、納税者は、彼または彼女の報告が不正確であることを知っているかもしれないが、正確な情報へのアクセスへの準備ができていないかもしれない。これは、理解を向上させるために追加的な研究が必要とされる領域である。

米国では、このような認識の下で、納税者のコンプライアンスの捕捉への取組みは、古くは 1960 年代から実施されており、一時的な中断（1988 年～2001 年）があったが、2002 年から再開されており、新しい統計調査（NRP 調査）の下で 2 回のタックス・ギャップの推計値の公表がなされており、これらの結果から、米国財務省や IRS から新たにタックス・ギャップ縮減計画が公表されるなど、米国の税務行政をよりの確に実施していくための有効な指標として活用されているところである。

2. 英国におけるタックス・ギャップへの認識

英国においては、タックス・ギャップの推計値が公表されることになったのは、2009 年からであり、これはまだ新しい施策であるといえる。

英国では 2000 年から賦課課税制度から申告納税制度への大転換が図られており、これに併せて申告納税制度の下で税務調査権限が強化され、納税者のノンコンプライアンスの防止や発見のためにその権限が行使されている。そのため、納税者コンプライアンス把握の取組みの一環としてタックス・ギャップの推計値の公表が開始されたのであろうと思慮する。

2002 年頃には英国会計検査院から、「タックス・ギャップの測定尺度がないため内国歳入庁による税不正（Tax Fraud）への取組みが功を奏しているのか判定が難しい」との見解が示されていた。

なお、英国では米国と違い、間接税、つまり、VAT、酒税、タバコ税、石油税についてもタックス・ギャップの推計値の算定と公表がなされている。

本論文では、第2章で米国のタックス・ギャップの推計、第3章で英国のタックス・ギャップの推計についてその実情等を精査・分析し、第4章で地下経済についても若干ではあるがその状況等についてみておくこととする。

第2章 米国のタックス・ギャップの推計

第1節 最近の米国におけるタックス・ギャップの推計値の公表状況

最近における米国のタックス・ギャップの推計値については、2001年以降、コンプライアンスの新しい測定プログラムである NRP 調査が導入され、これにより IRS の統計調査が再開されたことから、2001年及び2006年の申告事績をベースとして、2回のタックス・ギャップの推計値の公表がなされている（〔図表1：2006課税年度〕及び〔図表2：2001課税年度〕）。

1. 2006年のタックス・ギャップの推計値

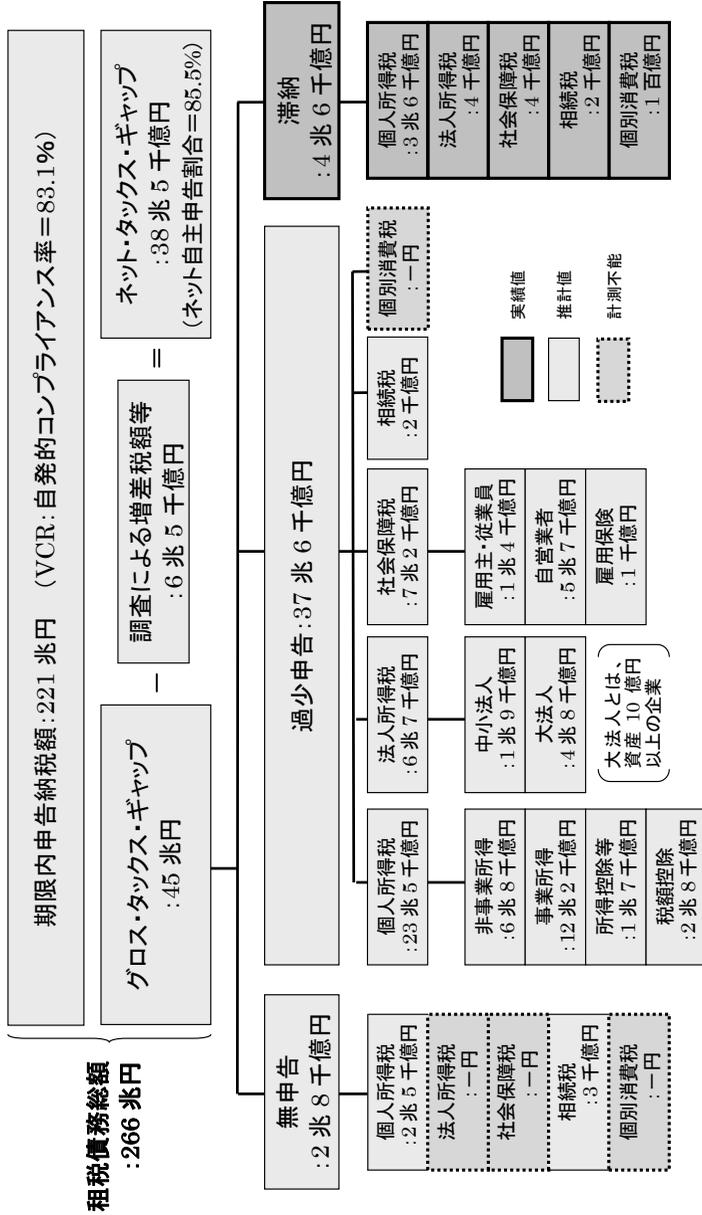
このうち直近の2006年のタックス・ギャップの推計値については、次頁の「2006課税年度 タックス・ギャップ“MAP”」のようにになっている。この2006課税年度 タックス・ギャップ“MAP”の結果に基づき、直近の米国のタックス・ギャップの推計値について示すと、2006年当時として1ドル=100円の為替レートで、円換算で主な推計値は以下のようにになっている。比較として、2001課税年度の推計値を同じ為替レート換算で併記する。

	〈2006 課税年度〉	〈2001 課税年度〉
● 米国の租税債務総額	= 266 兆円	211 兆円
〔内〕期限内申告納税額	= 221 兆円	177 兆円
(自発的コンプライアンス率：VCR = 83.1%)		83.7%)
グロス・タックス・ギャップ	= 45 兆円	34 兆 5 千億円
－) 調査による増差税額等	= 6 兆 5 千億円	5 兆 5 千億円
ネット・タックス・ギャップ	= 38 兆 5 千億円	29 兆円
● グロス・タックス・ギャップ	45 兆円の内訳	34 兆 5 千億円の内訳
〔無申告額〕	= 2 兆 8 千億円(6.2%)	2 兆 7 千億円(7.8%)
〔過少申告額〕	= 37 兆 6 千億円(83.6%)	28 兆 5 千億円(83.6%)
〔滞納税額〕	= 4 兆 6 千億円(10.2%)	3 兆 3 千億円(9.6%)

この 2006 年の米国のタックス・ギャップの推計値について、これを算定した IRS の研究・分析・統計部局 (IRS Research, Analysis & Statistics : RAS) は、2012 年 3 月に「Federal Tax Compliance Research: Tax Year 2006 Tax Gap Estimation」(以下「Tax Compliance Research 2006」という。) というレポートを公表しており、このなかで、タックス・ギャップの推計値が 2001 課税年度の 34 兆 5 千億円から 2006 課税年度の 45 兆円へと大幅に増加したことについて、「(2006 課税年度の) 推計結果である 4500 億ドルは、2001 課税年度からの自発的コンプライアンスへの重大な変化を反映したものではない。代わりに、タックス・ギャップの増加のほとんどすべては、対象期間における租税債務の総額が増加したことによるものである」と説明している。

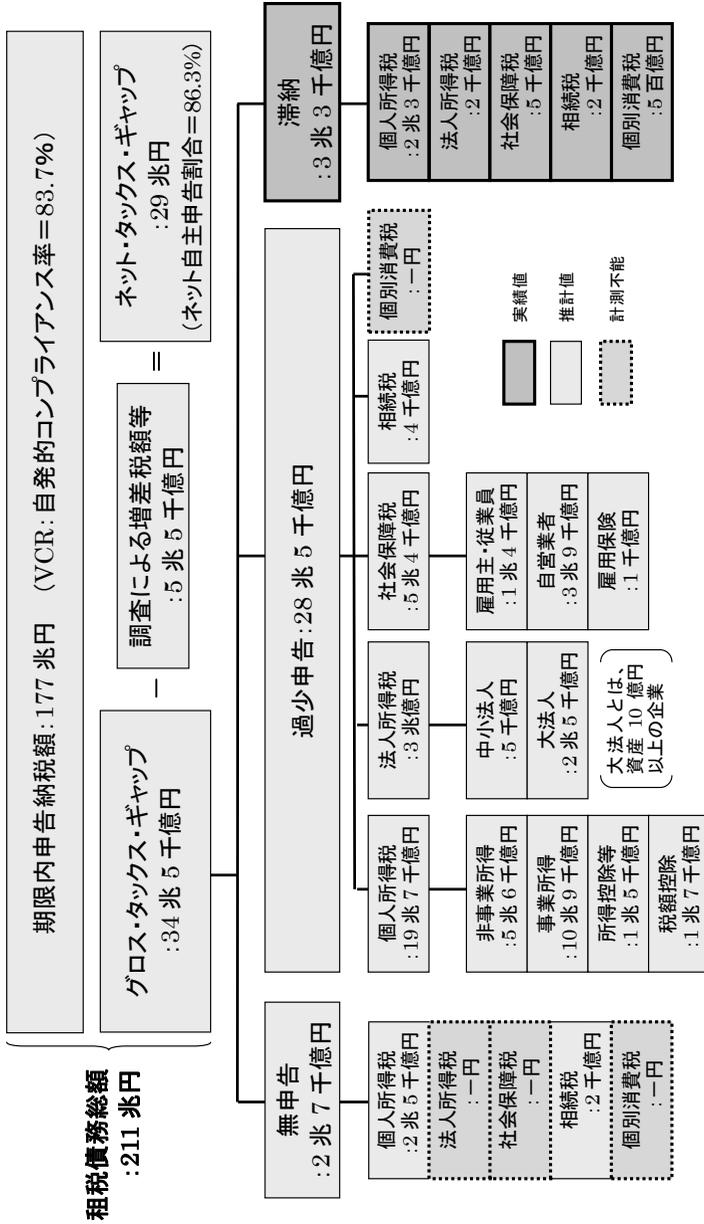
[図表 1]

米国のタックス・ギャップ “Map”
2006 課税年度 (1ドル=100 円換算)



米国のタックス・ギャップ “Map”
2001 課税年度(1ドル=100 円換算)

[図表 2]



2. Tax Compliance Research 2006 における推計値の分析

Tax Compliance Research 2006 では、グロス・タックス・ギャップとネット・タックス・ギャップの差異、税目ごとの自発的コンプライアンス率 (voluntary compliance rate : VCR) の変化状況、情報申告及び源泉徴収と推計値との関係について、以下のような説明がなされている。

(1) グロス・タックス・ギャップとネット・タックス・ギャップの差異

グロス・タックス・ギャップは、納税者によって期限内に納付されなかった真実の租税債務の額と定義される。2006 課税年度の自発的コンプライアンス率 (VCR、トータル租税債務とグロス・タックス・ギャップとの比率から 1 を差し引いた値として定義) は、83.1%であると推計される。2006 課税年度の VCR は、2001 課税年度の VCR の推計 83.7%と実質的に異なっていない。

ネット・タックス・ギャップは、税務調査及びその他期限後納付の後ににおいてでき決して納付されなかった額のことで、グロス・タックス・ギャップの一部であると定義される。2006 課税年度のネット・タックス・ギャップは、3850 億ドルであると推計されている。

2006 課税年度の推計されたネットコンプライアンス率 (NCR) は 85.5% である (NCR は、トータル租税債務とネット・タックス・ギャップとの比率から 1 を差し引いた値として定義)。NCR の 85.5%は、2006 課税年度の推計されたトータルの租税債務の 14.5%が納付されなかったことを意味する。

2006 課税年度のネット・タックス・ギャップ及びグロス・タックス・ギャップの推計の差異である 650 億ドルは、IRS の調査取組み及び他の期限後納付を通して、最終的に徴収されたグロス・タックス・ギャップの額を意味する。これらはグロス・タックス・ギャップに含まれるものなので、この額は延滞税や罰金の支払を含まないものである。加えて、2006 課税年度に関連する税務調査及びその他の期限後納付は、2008 年及び 2009 年の景気後退の時期には、これら期限を徒過した租税債務を支払う納税者の能

力が低減するため、それらがさもなければあったかもしれない額よりは低くなっていたのかもしれない。税務調査及びその他の期限後納付は、一般に、その租税債務が生じた後の数年間の課税年度で収受されるものである（言い換えれば、2006 課税年度に関連するそれらの租税債務は、一般に、2007 年の申告期限の後に収受されるであろう。）。

（2）税目での VCR の状況

〔図表 3〕は、2001 課税年度及び 2006 課税年度の主要税目ごとの VCR とそれらの租税債務の構成比を示したものである。全体的な VCR と同様に、主要な税目ごとの VCR についても大きな変化は見られない状況であった。個人所得税の VCR について、2001 課税年度の 79%から 2006 課税年度の 77%へと、小さな減少があった。しかしながら、全体の租税債務に対する個人所得税のシェアは、2001 課税年度から 2006 課税年度へと減少していた。個人所得の租税債務の減少は、法人所得の租税債務の増加によって埋め合わせられた。法人所得税の VCR が 82%で一定であったので、すべての税目の全体的な VCR は、実質的に変化しない状況であった。

〔図表 3〕 主要税目ごとの VCR 及び租税債務の構成比 (単位：%)

タックス・ギャップの要素	VCR：自発的コンプライアンス率		租税債務の構成比	
	2006 年	2001 年	2006 年	2001 年
全税目	83.1	83.7	100%	100%
個人所得税	77	79	48	54
法人所得税	82	82	15	8
社会保障税	91	92	33	33
相続税	74	77	1	2
個別消費税	N/A	N/A	2	3

(3) 情報申告及び源泉徴収と推計値との関係

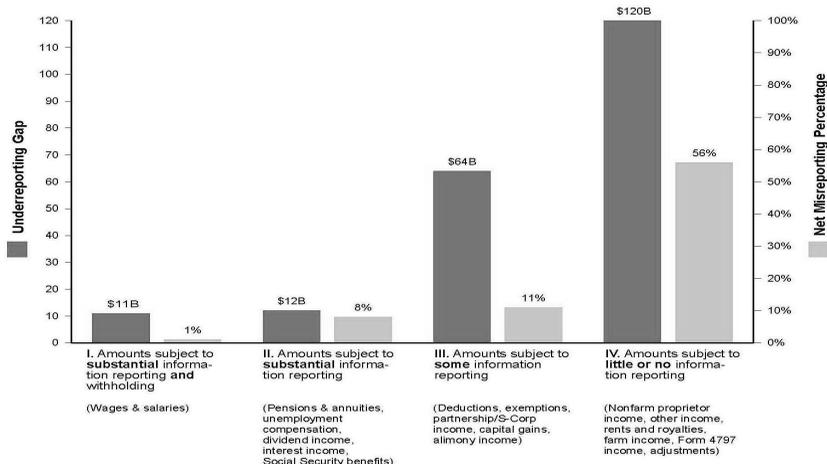
2001 課税年度のタックス・ギャップについて、IRS は、情報申告の適用対象となる金額が申告されるときはコンプライアンスがはるかに高く、さらに加えて、源泉徴収の適用対象となるものは、なお一層にコンプライアンスが高いとの判断が行われている。

例えば、〔図表 4〕によると、重要な情報申告及び源泉徴収の適用を受ける額についてのネットの誤申告パーセンテージ、あるいは NMP（真実の額との割合として示されたネットの誤申告された額の割合として定義）は、1%であり；重要な情報申告の適用を受けるが源泉徴収の適用を受けない額については8%であり；事業所得のように情報申告の適用がほとんどない、又は全くない額については56%であり、情報申告及び源泉徴収の適用対象となるかどうかで、NRP の値が 1%と 56%とで比較にならないほどの違いが生じていることがわかる。

〔図表 4〕 情報申告及び源泉徴収のタックス・コンプライアンスへの影響

Chart 1: Effect of Information Reporting on Taxpayer Compliance

Tax Year 2006 Individual Income Tax Underreporting Gap and Net Misreporting Percentage, by "Visibility" Category



NOTE: Net Misreporting Percentage is defined as the net misreported amount of income as a ratio of the true amount.
Internal Revenue Service, December 2011

第2節 米国のタックス・ギャップの推計の経緯⁽¹⁾

1. 米国の納税者コンプライアンス水準の把握に係る取組みの経緯：TCMP の実施

(1) 「納税者コンプライアンス測定プログラム (TCMP)」の実施

米国は、納税者コンプライアンス水準の把握（推測）のために、1963年に「納税者コンプライアンス測定プログラム」(Taxpayer Compliance Measurement Program: TCMP)を導入し⁽²⁾、1988年まで実施した。TCMPは、主として個人と小規模法人の納税申告書を対象として、原則3年に一度行われた複数年に及ぶプロジェクトで、概ねランダムに抽出された50,000件の統計調査が実施された。この他にも、信託に係る申告書、非課税組織の申告書、滞納等についても、回数は少ないが〔図表5〕に示されるように実施されている。

-
- (1) 米国のタックス・ギャップの推計の作成に当たっては、「米国・英国・カナダ・オーストラリアの税務当局における納税者のコンプライアンス（法令遵守）水準把握のための取組み」（富士総合研究所、2003）を参考にした。
 - (2) IRSの自発的コンプライアンスの測定に係る最初の取組みは、1948年に実施された「Audit Control Program（税務調査管理プログラム）」であり、個人の所得税申告書を対象に行われた。

〔図表 5〕 TCMP 調査の実施状況（1963 年～1988 年）

（単位：件）

TCMP 調査の対象	実施年	サンプル数
個人の所得税申告書	1963	92,000
	1965	50,000
	1969	53,000
	1971	26,000
	1973	55,000
	1976	50,000
	1979	55,000
	1982	50,000
	1985	50,000
	1988	54,000
小規模法人の申告書	1969	16,000
	1793	20,000
	1978	33,000
	1981	33,000
	1987	19,000
非課税組織申告書	1974	11,400
	1979	20,000
	1988	3,000
相続税申告書	1971	4,600
信託に係る申告書	1975	8,900
従業員プラン申告書	1982	18,000
パートナーシップ申告書	1982	27,000
S 法人の申告書	1985	10,000
無申告－農業を除く事業主	1963	27,000
	1966	114,000
	1969	70,000

無申告一個人	1979	25,000
	1988	25,000
滞納一口座調査	1963	178,000
	1964	166,000
	1969	1,800,000
	1970	1,800,000
	1971	1,800,000
	1981	1,800,000
	1984	1,800,000

出典：GAO, “Tax Administration: IRS’ Plans to Measure Tax Compliance Can Be Improved” 1993

(2) TCMP のための統計調査における調査項目

TCMP のための統計調査（以下「TCMP 調査」という。）では、すべての調査対象の申告書について、精緻にコンプライアンス水準を把握するために、その「一行（Line）ごと」に納税者に根拠となる資料を求める等をして詳細に調査する“Line-by-line Audit”（全項目調査）と呼ばれる手法に基づいて実施された。

TCMP 調査の“Line-by-line Audit”（全項目調査）について具体的なイメージを持ってもらうために、[図表 6] に具体的な調査項目として、2012年度の米国の個人所得税申告書（Form 1040）の記載項目等を示す。このすべての項目（Line）及びその算定等のための付表（Schedule）について、証拠書類等を納税者に提示させることで調査が行われていた⁽³⁾わけであり、納税者にとってはかなりの時間と労力に加えて、相当のコスト負担を強いるものであった⁽⁴⁾。

(3) 現在実施されている NRP 調査においてもほんの一部ではあるが、この全項目調査は実施されている。

(4) そのため、この TCMP 調査は、納税者から「地獄の調査（Audits from Hell）」と呼ばれた。

【図表 6】 TCMP 調査の“Line-by-line Audit”（全項目調査）の調査項目

米国の 2012 年度の個人確定申告書（Form 1040）の各 Line への記入事項

【Label : 氏名等】

- ① 氏名及び住所
IRS からパッケージが送られてきている人は、そのラベルを貼付
- ② 社会保障番号を記入
- ③ 大統領選挙キャンペーン基金に、\$3 を寄付するかどうかの選択

【Filing Status : 申告ステータス】

- 課税年度の最終日（12 月 31 日）における、申告ステータスの選択
 - Line 1 独身
 - Line 2 夫婦で合算して申告
 - Line 3 夫婦で別々に申告。配偶者の社会保障番号と氏名を記入
 - Line 4 所帯主（適格な子供と共に申告）。適格な子供が被扶養でないなら名前を記入
 - Line 5 扶養する子供がいる寡婦又は寡夫

【Exemptions : 人的控除の対象人数】

- Line 6a 申告者自身。申告者が誰かに扶養されているならばチェックしない
- Line 6b 配偶者
- Line 6c 被扶養者。被扶養者の氏名、社会保障番号、被扶養者の続柄を記入し、子供税額控除の該当者をチェック
- Line 6d 人的控除の対象人数

【Income : 所得】

- Line 7 賃金、給料、チップ等。Form W-2（源泉徴収票）を添付
- Line 8a 課税対象の受取利息。必要に応じ Schedule B を添付
- Line 8b 非課税の受取利息
- Line 9a 受取配当。必要に応じ Schedule B を添付
- Line 9b 適格配当
- Line 10 課税対象の州税の還付等

- Line 11 慰謝料としての受取額
 Line 12 事業所得又は損失－Schedule C 又は C-EZ を添付
 Line 13 キャピタルゲイン又はロス。必要に応じ Schedule D を添付。
 必要ないならボックスをチェック
 Line 14 その他のゲイン又はロスを記入。Form 4797 を添付
 Line 15 個人退職年金。受取額を 15a に記入し、課税額を 15b に記入
 Line 16 年金及び年金保険。受取額を 16a に記入し、課税額を 16b に
 記入
 Line 17 家賃収入、ロイヤルティ、パートナーシップ、S コーポレーシ
 ョン、信託等。Schedule E を添付
 Line 18 農業所得又は損失。Schedule F を添付
 Line 19 失業給付
 Line 20 社会保障給付。受取額を 20a に記入し、課税額を 20b に記入
 Line 21 その他の所得
Line 22 総所得 (total income) : Line 7 から Line 21 までの合計額

【Adjusted Gross Income : 調整後総所得】

- Line 23 教育者の経費
 Line 24 予備兵、芸能人、政府職員の必要経費。Form 2106 又は Form
 2106－EZ を添付
 Line 25 医療貯蓄口座控除。Form 8889 を添付
 Line 26 転居費。Form 3903 を添付
 Line 27 自営業者の社会保障税の部分控除。Schedule SE を添付
 Line 28 自営業者の SEP、SIMPLE 及び適格プランに係る控除
 Line 29 自営業者の健康保険料控除
 Line 30 貯蓄口座の満期前解約の違約金
 Line 31 離婚後の支払手当。31a に当期支払額を、31b に受取人の社
 会保障番号を記入
 Line 32 IRA (Individual Retirement Arrangement) 控除
 Line 33 学生ローン利子控除
 Line 34 授業料等。Form 8917 を添付
 Line 35 国内生産活動控除。Form 8903 を添付。
Line 36 Line 23 から Line35 までの合計額
Line 37 調整後総所得 (adjusted gross income) : Line22 から Line
 36 の差引額

【Tax and Credits : 税額と税額控除】

- Line 38 Line 37 の金額 (調整後総所得の金額を転記)
- Line 39a 申告者又はその配偶者が、1948年1月2日より前の生まれであるか各々チェック。申告者又はその配偶者が、盲目であるか各々チェック
- Line 39b 夫婦で別々に申告しており配偶者が項目別控除 (Itemized Deductions) を選択している場合又は申告者が米国居住者に該当する外国人の場合にチェック
- Line 40 項目別控除 (Itemized Deductions) 又は標準控除 (Standard Deduction) の額
- Line 41 Line 38 から Line 40 の差引額
- Line 42 人的控除 (exemptions)。Line 6d の対象人数に\$3,800を掛ける
- Line 43 課税所得 (taxable income)。Line 41 から Line 42 の差引額。マイナスになる場合は 0 を記入
- Line 44 税額 (tax)。Form 8814、Form 4972、Form 962 からの税額があるならば、それぞれ a、b、c のボックスをチェック
- Line 45 代替的最低課税制度 (alternative minimum tax) の額。Form 6251 を添付
- Line 46 Line 44 と Line 45 の合計額
- Line 47 外国税額控除。必要に応じ Form 1116 を添付
- Line 48 扶養家族の世話費用控除。Form 2441 を添付
- Line 49 Form 8863 Line 19 からの教育税額控除
- Line 50 退職貯蓄掛金控除。Form 8880 を添付
- Line 51 子供税額控除。必要に応じ Schedule 8812 を添付
- Line 52 住宅エネルギー控除。Form 5695 を添付
- Line 53 その他の税額控除。Form 3800 は a に、Form 8801 は b に、その他の Form は c に番号を記入してチェック
- Line 54 総税額控除額 (total credits) : Line 47 から Line 53 までの合計額
- Line 55 Line 46 から Line 54 の差引額。マイナスになる場合は 0 を記入

【Other Taxes : その他の税金】

- Line 56 自営業者の社会保障税。Schedule SE を添付

- Line 57 Form 4137 及び Form 8919 からの未申告の社会保障税及び医療保険税。Form 4137 は a に、Form 8919 は b にチェック
- Line 58 IRA、その他の適格退職プラン等の追徴税。必要に応じ Form 5329 を添付
- Line 59a Schedule H からの家庭内雇用税 (household employment taxes)
- Line 59b 初回住宅購入者控除。必要に応じ Form 5405 を添付
- Line 60 その他税金
- Line 61 総税額 (total tax) : Line 55 から Line 60 までの合計

【Payment : 納付税額】

- Line 62 Form W-2 (源泉徴収票) 及び Form 1099 からの連邦源泉徴収額
- Line 63 2011 年の申告から算定される 2012 年の予定納税額
- Line 64a 勤労所得控除 (Earned Income Credit : EIC)
- Line 64b 非課税の戦闘特別手当 (戦闘地域での軍事報酬等)
- Line 65 追加的な子供税額控除。Form 8812 を添付
- Line 66 Form 8863 Line 8 からの教育費税額控除 (american opportunity credit)
- Line 67 - (予備)
- Line 68 申告期限の延長申請に支払った額
- Line 69 源泉徴収された超過社会保障税及び Tier1 RRTA 税の額
- Line 70 連邦燃料税控除。Form 4136 を添付
- Line 71 Form 2439、Form 8801 及び Form 8885 からの税額控除。それぞれ a、c、d のボックスをチェック
- Line 72 納付税額の総計 : Line 62、63、64a、65~71 までの合計

【Refund : 還付額等】

- Line 73 超過納付額。Line 72 が Line 61 より多いならば、その差引額を記入
- Line 74a Line 73 の金額への還付請求額。Form 8888 を添付した場合は、ここをチェック
- Line 74b 銀行支店コード
- Line 74c 口座の種類。当座口座 (Checking)、普通口座 (Saving) に

チェック

Line 74d 口座番号

Line 75 Line 73 の金額から 2013 年の予定納税額に充当する額

【Amount You Own : 納付義務額】

Line 76 納付すべき額。Line 61 から Line72 の差引額

Line 77 推定される延滞税等

○ Form1040 に関連して作成される Schedule (付表) の一例

Schedule A Itemized Deduction (項目別控除)

Schedule B Interest and Ordinary Dividends (利子及び普通配当)

Schedule C Profit or Loss From Business (事業損益)

Schedule C-EZ Net Profit From Business (事業所得—簡易版)

Schedule D Capital Gains and Losses (キャピタルゲイン及びロス)

Schedule E Supplemental Income and Loss (不動産所得等からの損益の補足)

Schedule F Profit or Loss From Farming (農業所得からの損益)

Schedule H Household Employment Taxes (家庭内雇用税)

Schedule J Income Averaging for Farmers and Fishermen
(農業及び漁業従事者の所得の平準化)

Schedule R Credit for the Elderly or the Disabled (高齢者控除及び
障害者控除)

Schedule V Payment Voucher (支払証書)

Schedule SE Self-Employment Tax (自営業者の社会保障税)

Schedule EIC Earned Income Credits (勤労所得控除)

Schedule 8812 Child Tax Credit (子供税額控除)

(3) TCMP 調査の終了

TCMP 調査については、それが侵害的でありかつ納税者及び IRS の双方に対するコスト負担が大きいという問題点があり、納税者からの批判が多い制度であった。

1980年代後半から納税者の権利意識が高まり、税務当局側の納税者に対する責任がますます重視される傾向が強まったこと⁽⁵⁾、1988年に納税者の権利保障と IRS の権限をコントロールすることを意図して「包括的納税者権利保障法 (Taxpayer Bill of Rights)」が制定された。

また、IRS のコストとしては、1985年の実施に関して年間約 1,100名のスタッフがあてがわれ、約 4,200万ドルの直接費用を要しており、加えて、ランダムに調査対象を抽出する TCMP 調査では、通常の税務調査に比して、追徴税額が少なくなるという機会費用もかかっており、IRS の推計で、1985年の実施に関する機会費用は 8,600万ドルであったと見積もられたことから、1985年の総費用は 1億 2,800万ドルであったことになる⁽⁶⁾。

このような事情の下、TCMP 調査は米国議会の判断により、1988年を最後に中止されることとなった。

なお、納税者の権利重視の傾向は、その後、1996年の「包括的納税者権利保障法 (Taxpayer Bill of Rights II)」、1997年の「納税者救済法 (Taxpayer's Relief Act of 1997)」と続き、1998年には「米国内国歳入庁 (IRS) 再編成改革法 (Internal Revenue Service Reform and Restructuring Act of 1998)」の制定へと繋がった。

-
- (5) 米国では、IRS の権力濫用や人権を無視した税務行政が問題となった「ロジェスキー事件」を契機として、米国議会に税務調査での職権濫用の事例が数多く報告され、その後、その実態解明のために、1997年7月に3日間にわたって公聴会が開催された。公聴会においては、IRS の元職員を含む納税者からの証言は、「IRS は裁判官と陪審員と刑の執行人を兼ねている。誰も口出しをできない。」ということで一致をみている。
- (6) Brooks, Neil “Key Issues in Income Tax: Challenges of Tax Administration and Compliance” Asian Development Bank 2001 Tax Conference (2001) による。

2. 2002年における新たな特別プログラムの導入：全国調査プログラム(NRP)

(1) 1990年代における行政改革の機運の高まり

1990年代の初頭には、米国では行政改革機運が高まり、クリントン政権の下、連邦政府の行政改革運動である「国家業績評価(National Performance Review)」が開始され、「1993年政府業績評価法(Government Performance and Results Act of 1993: GPRA)」が成立したことにより、国民を「顧客(customer)」と認識した行政改革が推進されることとなった。

1993年政府業績評価法では、各省庁において包括的な「使命(mission)」が定められ、その下での中期的な「戦略計画(Strategic Plan)」が策定され、さらに各年において「年次業績計画(Annual Performance Plan)」が策定される。年次業績計画において、その具体的な目標達成度合をわかりやすく示すために、「業績目標(Performance Goal)」及び「業績指標(Performance Measure)」が策定されることとなる。

これらの指標により各省庁の活動内容が客観的に表示され報告されることで、行政サービスを享受する米国民に理解しやすい仕組みが整えられた。1993年政府業績評価法は、1997年から本格的に実施された。

(2) 政府業績評価における「コンプライアンス指標」

IRSは、中期的な「戦略計画」のなかで、業務目標(Objectives)として、「コンプライアンス指標」を掲げ、これを「申告コンプライアンス(Filing Compliance)」、「申告内容コンプライアンス(Reporting Compliance)」及び「納付コンプライアンス(Payment Compliance)」の3類型に分類した。これらの3類型のコンプライアンス指標については、以下のように説明されている。

① 申告コンプライアンス(Filing Compliance)

- 個人の納税者を対象として課税年度ごとに測定する。
- 測定指標は、期限内申告率(Filing Rate)及び無申告タックス・ギャップ(Nonfiling Tax Gap)である。

期限内申告率 = 期限内申告数(義務者数) / 申告義務者総数

無申告タックス・ギャップ = 真正な申告義務額 - 期限内申告額

- 調査・分析・統計部 (Research, Analysis and Statistics) の調査課 (Office of Research) 及び全国調査プログラム課 (NRP Office) が 1992 年から 2001 年にかけて開発した指標である。商務省センサス局 (Census Bureau) の人口統計データを活用して、全国の申告義務者の総数を見積る。

② 申告内容コンプライアンス (Reporting Compliance)

- 通常の申告情報からでは算出できず、推計しなければならないため、特別な目的や手法により収集する一連のコンプライアンスデータが必要となる。そのために実施されるのが NRP や、かつての TCMP である。
- 主な測定指標は、自発的申告率 (VRR) である。

自発的申告率 (VRR) = 期限内申告税額 / (申告税額 + 推計される非違税額)

③ 納付コンプライアンス (Payment Compliance)

- IRS のマスターファイル(納税者の納税等に関する情報を格納しているデータベース)の納付実績等の情報に基づき算出するため、推計をすることなく確実なコンプライアンス測定が可能である。
- 測定指標は、自発的納付率 (VPCR) 及び累計納付率 (CPCR) である。

自発的納付率 = 期限内申告に係る期限内納付額 / 期限内申告税額

累計納付率 = 期限内申告に係る現在までの累積納付額 / 期限内申告税額

上記の指標を算定する際には一部に推計が実際に必要となるが、しかし、IRS はその算定に 1988 年に既に終了している過去の TCMP 調査の結果からのコンプライアンスデータに頼らざるを得ないことから、政府業績評価

の下で、データの更新の必要性について IRS 内外で議論がなされた。

(3) 「全国調査プログラム (NRP)」の導入

このような流れを受け、2002 年 1 月に IRS は新たなコンプライアンス測定の実施方法として「全国調査プログラム (National Research Program : NRP)」の導入を正式に発表し、2001 年分の所得税確定申告書を対象に 2002 年からその作業に着手した。NRP は、これまで 2001 課税年度及び 2006 課税年度を対象に 2 回実施されている。

NRP は、コンプライアンス水準を計量的に把握するために必要なデータを統計調査により収集し、これを統計的手法により分析することでタックス・ギャップ等の推計を行うことを目的としたプログラムであり、①個人の所得税確定申告から 50,000 件のサンプルを抽出し、②複数年 (3 年程度か) にわたって統計調査 (以下「NRP 調査」という。)を実施し、③その調査結果データを分析することでタックス・ギャップ等の推計を推計するものである。

なお、NRP の開発設計及びデータ分析を担当する部局は、IRS の調査・分析・統計部 (RAS) の調査課 (Office of Research : OR) であるが、NRP 調査の実施部局は、「小規模事業者・自営業者部門 (Small Business /Self-Employed Division : SB/SE)」である。

NRP の具体的な手順は、2001 課税年度においては、以下のようであった。

① 所得税確定申告書からの NRP 調査の対象となる「サンプルの抽出」

2001 課税年度の所得税確定申告書の提出件数は、RAS の所得統計課 (SOI) の統計報告によれば約 1 億 3,103 万件で、このうち NRP 調査のサンプルとして最終的には 46,007 件⁽⁷⁾が抽出された。

サンプルは、申告所得の種類や規模に応じてグループごとに無作為抽

(7) 出典 : IRS Research Conference “Preliminary Results of the National Research Program's Reporting Compliance Study of Tax Year 2001 Individual Returns” (2005.6) .

出され、2001 課税年度は、具体的には〔図表 7〕のようなサンプリングがなされている。抽出率に関する詳細な根拠は明らかにされていないが、有用なコンプライアンスデータの収集という目的に応じて、高額所得者、自営業者及び農業所得者等に重点がおかれているようである。

〔図表 7〕 2001 課税年度のサンプルの抽出の状況

(単位：件)

申告書の種類		抽出数	抽出率
小規模企業・自営業者	能動所得 10 万ドル未満、付表 C 無	4,199	0.035%
	能動所得 10 万ドル未満、付表 C 有	3,353	0.040%
	能動所得 10 万ドル以上 25 万ドル未満、付表 C 無	2,259	0.062%
	能動所得 10 万ドル以上 25 万ドル未満、付表 C 有	1,281	0.073%
	能動所得 25 万ドル以上 100 万ドル未満、付表 C 無	1,454	0.153%
	能動所得 25 万ドル以上 100 万ドル未満、付表 C 有	2,548	0.668%
	能動所得 100 万ドル以上、付表 C 無	736	0.459%
	能動所得 100 万ドル以上、付表 C 有	366	0.761%
	付表 C 総収入 25,000 ドル未満、調整後総所得 1 万ドル未満	483	0.030%
	付表 C 総収入 25,000 ドル未満、調整後総所得 1 万ドル以上	2,844	0.388%
	付表 C 総収入 25,000 ドル以上 10 万ドル未満、調整後総所得 25,000 ドル未満	2,791	0.120%
	付表 C 総収入 25,000 ドル以上 10 万ドル未満、調整後総所得 25,000 ドル以上	1,120	0.062%
	付表 C 総収入 10 ドル以上 25 万ドル未満、調整後総所得 5 万ドル未満	4,159	0.611%
	付表 C 総収入 10 ドル以上 25 万ドル未満、調整後総所得 5 万ドル以上	652	0.096%
	付表 C 総収入 25 ドル以上 100 万ドル未満、調整後総所得 10 万ドル未満	2,290	0.601%

給与・投資所得	付表 C 総収入 25 ドル以上 100 万ドル未満、調整後総所得 10 万ドル以上	360	0.152%
	付表 C 総収入 100 万ドル以上	329	0.395%
	付表 F 総収入 100 万ドル未満かつ調整後総所得 25,000 ドル未満	727	0.241%
	付表 F 総収入 100 万ドル未満かつ調整後総所得 25,000 ドル未満	2,951	0.998%
	付表 F 総収入 100 万ドル以上	168	2.469%
	Form1040A、能動所得 25,000 ドル未満、調整後総所得 1 万ドル未満	1,392	0.008%
	Form1040A、能動所得 25,000 ドル未満、調整後総所得 1 万ドル以上	1,563	0.008%
	Form1040A 以外、能動所得 25,000 ドル未満、調整後総所得 1 万ドル未満	380	0.007%
	Form1040A 以外、能動所得 25,000 ドル未満、調整後総所得 1 万ドル以上	614	0.015%
	能動所得 25,000 ドル以上 5 万ドル未満、調整後総所得 1 万ドル未満	22	0.009%
	能動所得 25,000 ドル以上 5 万ドル未満、調整後総所得 1 万ドル以上	3,174	0.013%
	能動所得 5 万ドル以上 10 万ドル未満	3,006	0.018%
	能動所得 10 万ドル以上 25 万ドル未満	1,242	0.028%
	能動所得 25 万ドル以上 100 万ドル未満	2,071	0.479%
	能動所得 100 万ドル以上	716	2.165%

② 抽出したサンプルに対する「ケース・ビルディング」の実施

サンプル抽出された調査対象となる申告書について、IRS が利用可能な情報と突合することで、当該申告書に有用な情報を付加する作業を「ケース・ビルディング」という。これは TCMP のときにはなかった作業である。

ケース・ビルディングにおいて利用可能な情報は、IRS が既に入手し

ている情報や、他省庁等との連携によりオンラインで常時入手できる次のような情報である。

- NRP 調査対象年度分の申告書と「過去 3 年の申告書」の突合
⇒ 納税者の申告書の傾向やパターン等の全体像を把握
- NRP 調査対象年度分の年の申告書と「過去 2 年の情報申告」の突合
⇒ 情報申告書と確定申告書の所得源泉を含めた乖離を把握。ポイントを絞った NRP 調査を実現し、それにより納税者の（NRP 調査に対する）負担を軽減
- マスターファイルデータと NRP 調査対象年及び過去 3 年分を突合
⇒ 納税者の種類別に異なるコマンド⁽⁸⁾を使い分け、マスターファイルのデータベース（全ての納税者の課税・納付事績申告書を含む）から特定の情報を抽出
- 不動産データベース
⇒ 売買情報や資金の借換えに関する情報を納税者の氏名及び住所で検索
- 現金・銀行記録追跡システム（CBRS）⁽⁹⁾
⇒ 1 万ドル超の個人銀行取引を把握
- 扶養親族データベース（DDBOL）
⇒ 健康福祉省及び社会保険庁から扶養親族に関する情報をオンラインで入手し、所得税額控除（EITC）申請の有効性を検証

- (8) IRS では納税者の種類、蓄積情報の種類や範囲、主に活用される業務分野等において各種のデータベースを保有しており、それぞれから特定の納税者に関する情報を取り出すためには別々のコマンドを利用してコンピュータを操作する必要がある。
- (9) 現金・銀行記録追跡システム（Currency and Banking Retrieval System : CBRS）は、金融機関から提出された金融取引に関する情報申告や政府機関から集められた情報を、IRS のデトロイト計算センターで集中処理したもので、IRS 職員のほか、税関、裁判所、麻薬捜査局といった中央・地方政府の強制執行機関職員が利用できるデータベースである。課税情報やマネーロンダリング取引に関する情報、その他金融取引に関する情報を共有している（Internal Revenue Manual 4.26.4 及び IRS “Privacy Impact Assessment-CBRS”より）。

● 調査管理情報

⇒ 調査事例（コンプライアンス統制メカニズム）、できれば、AIMS システム（調査情報管理システム）のデータを更新する RGS 情報

ケース・ビルディングを実施することで、申告書の適正性を検証するにあたりどのような情報が足りないかを事前に明確にできるばかりでなく、次の手続の分類（接触区分の決定）や検証（書簡調査、面接調査）といった段階において参考となる資料情報が申告書に付加されることで円滑な NRP 調査の遂行が可能となる。なお、ケース・ビルディングは IRS の給与投資所得部（W&I）に属するオースティンのフィールド・コンプライアンス・サービスセンターが担当している。

③ 情報を付加したサンプル申告書の「分類」

イ 接触区分と 2001 課税年度のカテゴリ計画

次に、情報を付加したサンプル申告書は、その申告内容及びケース・ビルディングで付加された情報に基づき分析され、申告内容の検証のために必要となる納税者との接触方法を決定する必要がある、この作業を「分類」という。検証のための納税者との接触区分としては、「机上調査」、「文書照会」、「重点項目調査」及び「全項目調査（Line-by-line Audit）」が用意されている。

2001 課税年度は 49,000 件について、以下のようなカテゴリ計画が示された。

- 机上処理 ... IRS の既存情報のみを使用しての机上調査
— 約 8,000 件（16%）
- 文書照会 ... 書簡による文書照会調査
— 約 9,000 件（18%）
- 重点項目調査 ... 調査担当者が問題項目を重点的に確認する臨場調査
（通常の税務調査に近い） — 約 30,000 件（61%）
- 全項目調査 ... TCMP 調査の“Line-by-line Audit” — 約 2,000 件（4%）

最終的な接触区分の決定後、分類の結果（調査の有無・接触区分）は「NRP チェックシート」に記入され、文書照会、臨場調査等の担当者に引継がれる。なお、NRP チェックシートには、数多くの「問題項目」が番号つきで列挙されており、サンプル申告書ごとに想定される（確認すべき）問題項目が指定され（疑義のある問題項目は○で囲まれる）、「重点項目調査」ではその指定された問題項目について調査担当者が臨場調査を行う。

□ 2004年に終了した2001課税年度のNRP調査の分類結果

2004年に終了した2001課税年度のNRP調査の分類結果⁽¹⁰⁾は、〔図表8〕のとおりとなっている。この分類結果のうち、机上処理での調整受領とは、納税者との接触はなかったものの、源泉徴収票（FormW-2）や利子配当等支払調書（Form1099）によって誤りがみつき、それを調整した額をコンプライアンスデータとして入力したものを示し、別途調査（通常調査）とは、NRPでの統計調査の対象として選定する前に通常の税務調査の対象に選定されたことによって、NRP調査にはならなかったものを示す。

〔図表8〕2001課税年度のNRP調査の分類結果

（単位：件）

分類結果		件数	割合
机上処理	適正受領（Accepted as Accurate）	2,535	5.5%
	調整受領（Accepted with Adjustment）	402	0.9%
文書照会（Selected for Correspondence Audit）		1,817	3.9%
臨場調査（Selected for Field Audit）		41,067	89.3%
別途調査（通常調査）（Previously Audited）		186	0.4%
合 計		46,007	100%

(10) 出典：IRS Research Conference “Preliminary Results of the National Research Program's Reporting Compliance Study of Tax Year 2001 Individual Returns” (2005.6) .

〔図表 8〕からは、結果として、机上処理が 6.4%、文書照会が 3.9%と当初の予定 (34%) より大幅な縮小となっており、実態としては、NRP 調査の大半が臨場調査 (重点項目調査+全項目調査) であったことがわかる。この図表からは全項目調査の具体的な件数はわからないが、おそらく計画件数 (2,000 件) から大きく乖離していないものと思料する。

④ 納税者との接触等による「検証」

分類作業の結果によって、書簡調査又は面接調査の対象に選定された申告書は、関連する資料情報や NRP チェックシート、その他の部内管理されている関連データとセットされ、オースティンのフィールド・コンプライアンスセンターから各地の NRP 調整担当者へ送付され、その後各業務部門の調査担当者へ交付される。

NRP 調査は、マニュアルで特別に規定されているものを除いて、通常の税務調査と同様の過程で行われる。調査担当者は NRP 研修を受講した者であるが、通常の税務調査に携わる調査官と身分は同じである。NRP 調査では、NRP チェックシートで取り上げられた全ての問題点の検証をしなければならず、調査後は収集されたコンプライアンスデータを報告作成システム (Reports Generation System : RGS) に入力して全国調査プログラム課や各業務部門内にある分析担当部署へ回付しなければならない。

⑤ 収集データの分析及び活用

NRP 調査によって得られたコンプライアンスデータは様々な用途のもとで分析される。コンプライアンス・データの分析は、主に RAS の調査課 (Office of Research; OR) が担当する。OR は様々な調査研究に取り組んでいるが、そのうち NRP に関連するものは、タックス・ギャップの見積り、税務調査の調査選定のための「選定関数 (Discriminant Function: DIF)」の更新、低所得者を対象とした税額控除制度 (EITC) に関する不正還付の見積りなどがある。

(4) NRP 調査と TCMP 調査との違い

NRP 調査は、サンプル申告書のすべてに「全項目調査」を実施した TCMP 調査と違い、上述したとおり、納税者への接触区分を設けられており、計画段階で、「全項目調査」が約 2,000 件と全体の 4%と極めて限定されていることや、「重点項目調査」では「問題項目」が NRP チェックシート上に表示され、これに調査項目が限定されることから、TCMP 調査と比べて納税者への負担が大きく軽減されていることがわかる。

この他、NRP 調査は、1993 年政府業績評価法の下で、国民を「顧客 (customer)」とそいて認識した上で実施されているものであり、このコンセプトに基づいて〔図表 9〕に掲げられているような TCMP 調査から NRP 調査への変更点が見受けられるところである。

〔図表 9〕 1993 年政府業績評価法の下での TCMP 調査から NRP 調査への変更点

TCMP 調査		NRP 調査
<ul style="list-style-type: none"> • 目的：コンプライアンスの把握に焦点 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ➤ コンプライアンスの把握とカスタマーサービスに焦点を当てる
<ul style="list-style-type: none"> • 調査能力が十分でない調査官も参加 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 訓練を受けた経験豊富な調査官が担当
<ul style="list-style-type: none"> • 紙での根拠資料の要求 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 電子データでの資料収集
<ul style="list-style-type: none"> • ノンコンプライアンスの原因を理解することは強調されず 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ノンコンプライアンスの原因を理解することを強調
<ul style="list-style-type: none"> • 戦略計画に結果が常には反映されず 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 戦略計画の結果が常に反映される
<ul style="list-style-type: none"> • 抽出されるサンプルが多く納税者への負担が大 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 最小のサンプル数でより少ない納税者への負担（全項目調査は限られる）
<ul style="list-style-type: none"> • 測定値が 3、4 年間入手できなかった 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 測定値が毎年入手可能

出典：IRS, "Challenges Associated with Collecting Compliance Data", 2002
より富士総合研究所が作成。

このように、NRP 調査は、納税者への負担に十分に配慮したという統計調査となっているものではあるが、専門家意見から、よりの確な統計指標の導出のため極僅かではあるが「全項目調査」が実施される内容になっている。

第3節 米国のタックス・ギャップの概念と算定方法

1. 米国のタックス・ギャップの概念

(1) 米国のタックス・ギャップの定義と構成要素

米国では、タックス・ギャップを「租税法令に従い納付されるべき税収と現実に期限内に納付された税収の差異」と定義をしており、これは次の3要素のタックス・ギャップに大別されている。

〔米国のタックス・ギャップの3要素〕

- ① 無申告ギャップ (Nonfiling Tax Gap)
= 真正な申告義務額 - 適正な期限内申告額
- ② 過少申告ギャップ (Underreporting Tax Gap)
= 適正な期限内申告額 - 実際の期限内申告額
- ③ 過少納付ギャップ (Underpayment Tax Gap)
= 実際の期限内申告額 - 実際の期限内納付額

①無申告ギャップは、概念としては、「真正な申告義務額」から「適正な期限内申告額」を控除して算出されるものとされているが、実際の算出は、商務省国税調査局 (Census Bureau) が所管する人口統計を基に、全人口のうち申告義務があると見込まれる者の数を推定した上で、実際の IRS への申告件数と比較するから推計がなされたものである。

②過少申告ギャップは、概念としては、「適正な期限内申告額」から「実際の期限内申告額」を控除して算出されるものとされているが、「適正な期限内申告額」の算定のために統計調査である TCMP 調査や NRP 調査の結果が用いられている。

③過少納付ギャップは、概念としては、「実際の期限内申告額」から「実際の期限内納付額」を控除して算出されるものとされているが、これらは IRS の申告と納付に関する実績データをベースに算定されるものであり、推計ではなく実績値ということになる。

これら 3 要素のタックス・ギャップの合計が、「グロス・タックス・ギャップ」である。

● グロス・タックス・ギャップ (Gross Tax Gap)

= ①無申告ギャップ + ②過少申告ギャップ + ③過少納付ギャップ

「グロス・タックス・ギャップ」から「執行措置等（税務調査等）を通じて事後的に徴収された税額（執行措置等徴収額）」を控除した額が、「ネット・タックス・ギャップ」である。

● ネット・タックス・ギャップ (Net Tax Gap)

= グロス・タックス・ギャップ - 執行措置等徴収額（実績値）

なお、米国は「租税債務総額」を、上記の概念のなかの「真正な申告義務額」とはしていない。「租税債務総額」は、「期限内申告納税額」と「グロス・タックス・ギャップ」の合計として捉えられている。

そこで、ここで確認であるが、米国での「租税債務総額」はこれで納付されるべき税額のすべてであろうか。米国のタックス・ギャップの定義は、「租税法令に従い納付されるべき税収と現実に期限内に納付された税収の差異」ということであるが、このなかの「租税法令に従い納付されるべき税収」とは何を意味するのであろうか。

「租税法令に従い納付されるべき税収」を判断するためには、その対象

となる経済取引の存在がすべて捕捉されており、加えてその取引内容が把握されていることが前提となる。しかし、実体経済では、「地下経済 (Underground Economy)」といわれる通常の商取引には現れない経済取引 (犯罪行為・違法行為の提供、違法物品の売買、闇市場・闇金融の利用等) も存在しており、これらに関わるものについては「租税法令に従い納付されるべき税収」の判断の範囲外の取引になるものと考えられる。

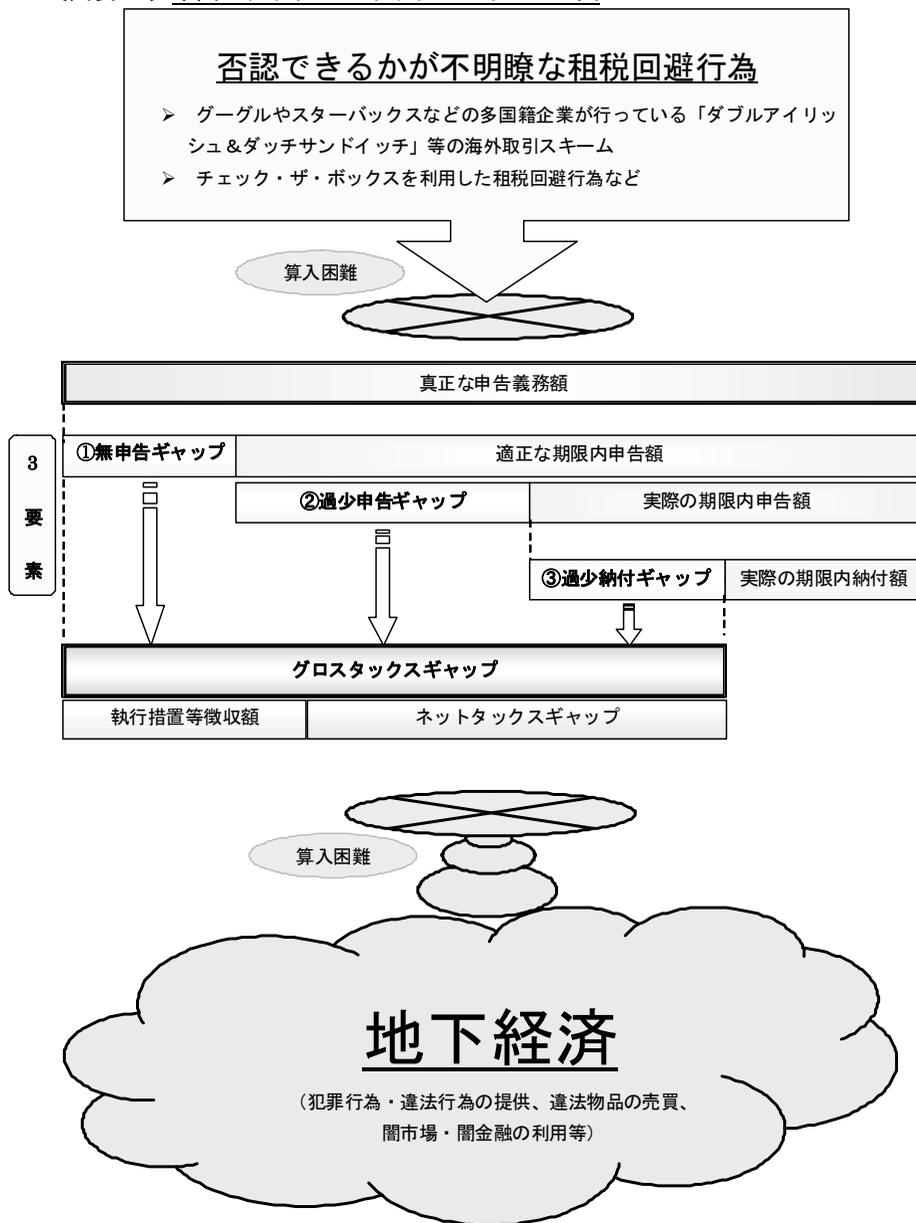
「地下経済」についてはその実態が把握されたのであれば、これへの租税債権が算定され「租税債権総額」に含まれることになるが、途上国はもとより先進国においてもその実態を把握することは難しく、米国のタックス・ギャップの計算においてその分母にも分子にも算入されていない。つまり、実態が把握されない「地下経済」は、タックス・ギャップの計算の外に置かれているということである。

次に、経済取引が存在しその取引内容も把握されている場合において、これが租税回避を目的とした多国籍企業が行っている海外取引スキーム、例えば、「ダブルアイリッシュ&ダッチサンドイッチ」等である場合には、当該取引により圧縮された税額分が、「租税法令に従い納付されるべき税収」であるかどうかは容易には判断できないところである。税務当局が、これを否認したのであれば、それは「租税法令に従い納付されるべき税収」であったとの課税庁の判断がなされたことになるが、それを納税者側の多国籍企業等が争えば訴訟となり、最終的に司法判断を待つことになる。

しかし、新しい海外取引スキームが現れれば、これが繰り返されることになり、このような「否認できるかが不明瞭な租税回避行為」により圧縮された税額分については、タックス・ギャップの計算上は、やはり分母にも分子にも算入困難であると判断される。したがって、「否認できるかが不明瞭な租税回避行為」についても、タックス・ギャップの計算の外に置かれているということである。

ここまで説明をした米国のタックス・ギャップについて、これをわかりやすいイメージ図にすると〔図表 10〕ように表現できるものとする。

〔図表 10〕 米国のタックス・ギャップのイメージ図



「地下経済」や多国籍企業等の「否認できるかが不明瞭な租税回避行為」の金額の総額や規模が具体的にどの程度かは明確にはわからないところであるが、これまでの報道等からのこれらに関する情報に鑑みてもかなりの金額であることが想像されるところであり、タックス・ギャップを考えるときには、一方でこれらの税制に与える影響についても十分に認識をすべきであると考えられる。

(2) 米国のタックス・ギャップの5つのカテゴリーと算出方法の概要

イ タックス・ギャップの5つのカテゴリー

IRSは、米国のタックス・ギャップの3要素である①無申告ギャップ、②過少申告ギャップ、③過少納付ギャップについて、「個人所得税」、「法人所得税」、「社会保障税」⁽¹¹⁾、「相続税」、「個別消費税」の5つのカテゴリーを置いて、原則、このカテゴリーごとにタックス・ギャップの算出が行われている。

この5つのカテゴリーについては、タックス・ギャップの概念について、可視的に理解できるようにRASの調査課(OR)が作成して公表した「タックス・ギャップ・マップ」(〔図表1:2006課税年度〕及び〔図表2:2001課税年度〕)にも示されており、このマップから3要素・5カテゴリーごとのタックス・ギャップの推計額を確認することができる。

なお、タックス・ギャップは、これら3要素・5カテゴリーのすべてについて算出が可能というわけではなく、①無申告ギャップの「法人所得税」、「社会保障税」及び「個別消費税」、②過少申告ギャップの「個別消費税」については計測不能となっている。

また、推計可能としている要素・カテゴリーも、タックス・ギャップ・

(11) 連邦歳入に大きな比率を占める税目に、「FICA」や「Self-Employment Tax」があり、これらを社会保障税(Employment Tax)とっている。社会保障税は、年金や健康保険制度等、連邦政府が提供する社会保障サービスの財源確保のための目的税であるが、その徴収はIRSが行っており、いずれの場合も、申告及び納付は所得税とともに行われる。

マップをみると、「個人所得税」、「法人所得税」又は「相続税」でかなり状況が異なっているようである。

5つのカテゴリーごとにタックス・ギャップの算出が行われる理由としては、タックス・ギャップの算出作業に従事する担当部署との関係があるものと考えられる。例えば、「個人所得税」については「小規模企業・自営業者局 (Small Business/Self-Employed Division : SB/SE)」が、「法人所得税」については「大規模企業・国際局 (Large Business and International : LB&I)」がというように、そのために必要な統計調査等の作業へのアプローチは部署ごとにかなり異なっているのが実態のようである。

ロ タックス・ギャップの算出方法の概要

米国のタックス・ギャップは、3要素・5カテゴリーごとに算出されているわけである。

このタックス・ギャップについて、カテゴリー別⁽¹²⁾の推計額⁽¹³⁾及び構成比をみてみると、「個人所得税」は29兆6,000億円で65.8%、「法人所得税」は7兆1,000億円で15.8%、「社会保障税」は7兆6,000億円で16.9%、「相続税」は4,000億円で8.9%、「個別消費税」は100億円で0.2%と、「個人所得税」のタックス・ギャップを占める割合が圧倒的に高いという非常に偏った結果になっている。

そのような米国のタックス・ギャップの算出方法及び利用データを、2006課税年度について3要素・5カテゴリーをベースに表形式にまとめものが、「Tax Compliance Research 2006」において公表されている。それを翻訳したものが〔図表11〕である。

(12) カテゴリー別に、①無申告ギャップ+②過少申告ギャップ+③過少納付ギャップを計算。

(13) 2006年課税年度であるので、1ドル=100円で換算。

〔図表 11〕 2006 課税年度 タックス・ギャップの算出方法及び利用データ

(単位：億ドル)

要素		アプローチ		推計額等	
無申告	個人	データ	2005 年の IRS データ	250 (5.5%)	
		方法	IRS の執行データとの照合及びモデリング (情報申告書、確定申告書)		
	相続	データ	1990 年代後半及び 2000 年の NCHS 及び HRS データ	30 (0.7%)	
		方法	富裕層調整死亡率カーブ (Wealth adjusted mortality curves)		
過少申告	個人	データ	2006 課税年度の NRP 調査データ (約 13,000 件の調査事績) 併せて、2001 課税年度の DCE 推計での NRP 調査データ	2,350 (52.2%)	
		方法	<ul style="list-style-type: none"> • 2006 課税年度 NRP 調査データによるライン項目 DCE 推計 • 課税計算 		
	法人	データ	(複数年の) 通常の税務 (実地) 調査データ	670 (14.9%)	
		方法	中小企業 (資産 < \$ 10M) (1) イールドカーブ法 : 1996-2006、 (2) 経済モデル : 2004	中小 19 (4.2%)	
			大企業 (資産 ≥ \$ 10M) (1) パレート/極値法	大 48 (10.7%)	
	社会保障	自営	データ	2006 課税年度の NRP のランダム調査、併せて、 2001 課税年度の NRP をベースにした新しい DCE 推計	720 (16.0%)
			方法	DCE 調整 NRP 推計を適用した課税計算	
		雇用	データ	1984 課税年度の TCMP ランダム調査	
			方法	課税年度の申告事績に TCMP VRR を適用	
	相続	データ	2004 年 (暦年) の通常の税務調査データ	20	
方法		経済モデル (2001 年と同様)	(0.4%)		
滞納	全て	データ	2006 課税年度のマスターファイル一覧表	460	
		方法	実績値 [実額]	(10.2%)	

〔図表 11〕は、実際にタックス・ギャップが算定されている要素・カテゴリーについて、①無申告では「個人所得税」及び「相続税」の、②過少申告では「個別消費税」以外のカテゴリーの、③過少納付（滞納）ではすべてのカテゴリーをひとまとめとして、それぞれの算出方法及び利用データが順に示されているものである。

〔図表 11〕から確認されるタックス・ギャップの算出方法は、①NRP 調査データに基づく推計、②通常の実地調査データに基づく推計、③内部の執行データ等に基づく推計、④外部からの統計データ等に基づく推計、⑤実績値、⑥計測不能となっている。

〔図表 11〕からの情報をよりよく理解するために、これを上記の算出方法と推計額の構成比で要素・カテゴリーを整理し直したものが〔図表 12〕である。

〔図表 12〕 タックス・ギャップの算出方法と推計額の構成比による要素・カテゴリーの整理

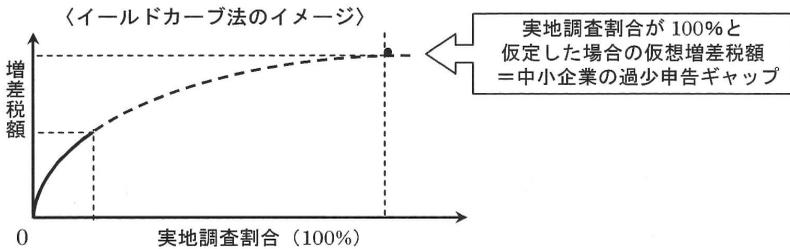
①〔NRP 調査データに基づく推計 (TCMP 調査を含む)〕

- 個人所得税の過少申告ギャップ (52.2%)
 - ・ライン項目 DCE 法
- 社会保障税の過少申告ギャップ (16.0%)

NRP 調査データ 計 68.2%

②〔通常の実地調査データに基づく推計〕

- 法人所得税の過少申告ギャップ (14.9%)
 - ・中小企業：イールドカーブ法 (4.2%)
 - ・大企業：パレート／極値法 (10.7%)



- 相続税の過少申告ギャップ (0.4%)

通常の実地調査データ 計 15.3%

③〔内部の執行データ等に基づく推計〕

- 個人所得税の無申告ギャップ (5.5%)

④〔外部からの統計データ等に基づく推計〕

- 相続税の無申告ギャップ (0.7%)

その他のデータ 計 6.2%

⑤〔実績値〕

- 個人所得税
 - 法人所得税
 - 社会保障税
 - 相続税
 - 個別消費税
- } の過少納付ギャップ (10.2%)

実績値 計 10.2%

⑥〔計測不能〕

- 法人所得税
 - 社会保障税
 - 個別消費税
- } の無申告ギャップ
- 個別消費税の過少申告ギャップ

(3) 米国のタックス・ギャップの要素・カテゴリーに基づいた全体像

〔図表 12〕からは、米国のタックス・ギャップの算定について、実際に使用された推計方法等により、要素・カテゴリーに基づいた以下のような全体像を認識することができる。

- NRP 調査データに基づく推計 ⇒ 全体の 70%程度

米国のタックス・ギャップのほぼ半分 (52.2%) を占めているのは、個人所得税の過少申告ギャップであって、これは NRP 調査データに基づく推計であり、推計方法としては「ライン項目 DCE 推計」によっている。これに、社会保障税の過少申告ギャップ (16.0%) を加えると、NRP 調査データに基づく推計は全体の 68.2%にもなり、米国のタックス・ギャップの 7割近くが NRP 調査データによることになる。

- 通常の実地調査データに基づく推計 ⇒ 全体の 15%程度

これに対し、法人所得税の過少申告ギャップは、2006 課税年度に増加しているものの、米国のタックス・ギャップの 15%程度 (中小企業 4.2%、

大企業 10.7%) である。法人所得税では NRP 調査はなされていないことから、2006 課税年度から通常の実地調査データに基づく推計を導入したところであり、推計方法としては、企業規模で「イールドカーブ法」と「パレート／極値法」(具体的内容は後述)を使い分けているが、これらは個人所得税とは全く異なる推計方法である。なお、2001 課税年度のときは推計によるタックス・ギャップの算出はなされていなかった。一方、相続税の過少申告ギャップも、実地調査データに基づく推計であるとしており、計量経済学モデルに基づいて算出しているとの説明はあるが、具体的なモデル等への言及はされていない。

● **その他のデータに基づく推計 ⇒ 全体の 5%程度**

その他のデータに基づく推計としては、個人所得税及び相続税の無申告ギャップが、前者は内部の執行データ等に基づく推計であり、後者は外部からの統計データ等に基づく推計であるとしている。

● **実績値により算定 ⇒ 全体の 10%程度**

過少納付(滞納)ギャップは推計ではなく、IRS の滞納の実績値から算定されており、全体の 1 割を占める。

(4) **過少申告ギャップの「個人所得税」及び「法人所得税」の具体的な算出方法**

上述したように、米国のタックス・ギャップの主たる要因としては、「個人所得税」及び「法人所得税」の過少申告ギャップがあげられ、これらの具体的な算出方法及び利用データについては以下のようにになっている。

① **過少申告ギャップに係る「個人所得税」の推計方法及び利用データ**

個人所得税の過少申告ギャップは「NRP 調査データ」を利用して算出されており、推計方法は「ライン項目 DCE」となっている。「DCE (Detection Controlled Estimation : 非違把握調整推計)」とは、調査官が NRP 調査で把握したノンコンプライアンス額を出発点として、統計分析に非違把握過程 (Detection Process) モデルを組み込んだ方法であり、エール大学の Jonathan S. Feinstein 教授が考案したものである。

Feinstein 教授は、タックス・ギャップの推計において、税務調査を行う調査官を選択する際、申告書の内容に何があるかを発見する割合は調査官によって異なるという発想に基づいており、つまり、ある分野で経験豊富なある調査官はその分野の不正摘発に優れているが、それとは別の分野でより深い経験を持つ別の調査官はそちらの分野の不正摘発に優れていることを前提にして、どの調査官がどの調査を行ったのかという調査属性により推計に調整を行う手法を推計に取り入れることを考えたのである⁽¹⁴⁾。

具体的なイメージとしては、以下のような例が考えられるとしている。

- イ 調査対象となる申告書の 100 件を各調査官にランダムに割り当て、どの調査官がどの申告書を担当したかがわかるよう記録を取る。
- ロ ランダムに割り当てられた申告書から各調査官が発見できる不正額は同程度と期待できるが、実際にはその数値は調査官により異なる。
- ハ この誤差を、より多く不正額を発見した調査官の結果をもとに補正する。例えば、調査官 A の未申告チップ収入の平均摘発額が 200 ドル、調査官 B の平均摘発額が 50 ドルなら、調査官 B の数値を 4 倍に調整。こうした情報を、より大きな統計モデルに組み込む。

【参考】

これに対し、それまでの IRS が行ってきた推計では、多額の脱税がなされる可能性が高く、税務調査においても発見が困難と思われる申告書の個別項目（例：現金収入、利息控除、チップ、謝礼等）を取り出し、これらについてより詳細な調査をするアプローチを採用しており、これの具体的なイメージは、以下ようになる。

- イ 個別項目に係る詳細調査の結果が、申告されなかったチップ収入 10 ドルに対して、TCMP 調査により摘発されていたのは 2 ドルだという

(14) 2003 年の委託研究における富士総合研究所の Feinstein 教授へのヒアリングに基づく。

ことを示唆。

- ロ これに基づいて、TCMP 調査で検出されたチップ収入項目の申告漏れの数値を 5 倍して調整。すなわち、TCMP 調査により、税務調査で発見できない申告されるべきチップが全米推計値で 100 億ドルあるなら、これを 5 倍して 500 億ドルに修正する。
- ハ この調整を様々な項目ごとに行い、タックス・ギャップの推計値を補正した。

② 過少申告ギャップに係る「法人所得税」の推計方法及び利用データ

法人所得税の推計の利用データは、法人税申告書には NRP データが存在しないので、中小企業・大企業とも「通常の実地調査データ」を用いて推計がなされている。なお、通常の実地調査は調査対象をランダムに選定していないことから、法人所得税のタックス・ギャップの推計方法は、実地調査の性質を考慮して開発がなされている⁽¹⁵⁾。

具体的な推計方法は、中小企業が「イールドカーブ法 (Yield Curve Methodology)」であり、大企業が「パレート／極値法 (Pareto/Extreme Value Methodology)」である。

中小企業の「イールドカーブ法」は、ノンコンプライアンス額（非違税額）を実地調査割合の関数として、いくつかの要因を考慮した上で、実地調査割合が 100%になったときの非違税額を推定するものであり、「 Q (非違税額) = f (L, E, S, T)」として、「L=調査時間、E=調査件数、S=調査終了割合、T=外因的なシフト要因」となっている。

大企業の「パレート／極値法」は、税務調査データにパレート分布を適用することで、大企業のノンコンプライアンス額の極値が母集団の残りのノンコンプライアンス額を推計することができるとするものである。

(15) IRS, "Federal Tax Compliance Research: Tax Year 2006 Tax Gap Estimation", 2012 による。

2. 報告書でのタックス・ギャップの算出方法の詳説

「Tax Compliance Research 2006」では、2006 課税年度のタックス・ギャップの算出方法について、要素・カテゴリー別に詳しい解説がなされていることから、参考として以下にその説明（仮訳）を示しておく⁽¹⁶⁾。

(1) 過少申告ギャップ

① 個人所得税の過少申告ギャップの算出に関する説明

2006 課税年度の個人所得税の過少申告ギャップは、2,350 億ドルと推計されている。この推計は、主として、2006 課税年度 NRP の個人所得税の申告コンプライアンス研究を通して収集されたデータに基づいている。NRP の結果は、納税者が彼らの申告書で申告をしなかった所得及び NRP 調査官が把握できなかった所得を考慮して、非違把握調整推計 (Detection Controlled Estimation : DCE) を用いて調整されている。

調査結果は、それが存在するならば、納税者のコンプライアンス行動とノンコンプライアンスを把握するための IRS 調査官の能力との合成 (combination) を現すものである。根本的な認識として、IRS 調査官は、納税者の真実の申告義務を取り巻いている状況に関して必要な情報のすべてを持っているわけではなく、調査官はノンコンプライアンスを把握するために異なった能力を持っていることが認められる。さらに、これらの差異は、データにおいて (ランダムというよりむしろ) 整合性をもって明らかにされる。DCE は、分類プロセス並びに仕分担当官と調査官に関するその他の情報と同様に、分類プロセスを通して又は調査官によって問題点が選定されたかどうかを考慮に入れている。DCE は、基本的にできる限り理論的に最も良い調査官のプロフィールを統計上で策定することで、その調査を行った者に依存する調査結果の幅を数値化する。このプロフィールでもって、もし、すべての調査官が理論的に最も良い調査官として、過少申告された所得を把握することに同じくらい

(16) このうち社会保障税及び過少納付 (滞納) 部分についての掲記は省略する。

得意であるのであれば、それぞれの申告書のそれぞれの所得ライン項目において、どのくらいの過少申告が把握されるのかを推計することが可能になる。

2006 課税年度の NRP のサンプルは、DCE 分析を裏付けるにはあまりにも少ないので、DCE は 2001 課税年度の NRP データに基づいて推計されており、2006 課税年度の NRP の申告書上の未把握の所得を見積もるために使用された。2001 課税年度の個人所得税の過少申告ギャップを推計するために使用された当初の DCE 方法、これは所得項目をグルーピングすることを必要としたものであるが、それとは対照的に、改良された DCE 方法は、それぞれの所得ライン項目に適用されるものであった。さらなる改良として、それぞれの申告書のそれぞれの所得ライン項目における把握された誤申告及び未把握の誤申告の双方から得られる租税調整を計算するための課税計算が用いられた。これは、2001 課税年度の個人所得税の過少申告での総合調整の計算のために使われた「推計的限界租税平均方程式 (estimated average marginal tax equation)」の使用に取って代わられた。

● ライン項目 DCE 推計

新しい DCE は、所得の可視性（高いあるいは低い）及び納税者のタイプ（事業あるいは非事業）に基づく、2001 課税年度の推計で使用された 4 つのマルチプライヤー（増加要因）を取り替えた。未把握の所得の見込み件数及び対応する未把握の所得額について、所定の NRP の申告書におけるそれぞれのライン項目ごとに推計が行われた。当初の DCE 方法と同様に、未把握の所得の推計は、IRS 調査官又はタックスコンプライアンス・オフィスによる調査（すなわち、臨場調査）がなされた NRP の申告書においてのみなされた。訴訟中の申告書、修正申告書及び文書照会を受けた申告書は、未把握のノンコンプライアンスを考慮した調整はされなかった。しかし、マルチプライヤー（増加要因）方法とは異なり、特定のライン項目の所得が申告あるいは把握されなかった申告

書についての未把握の所得の推計は行われた。

● **NRP データに係る未把握のノンコンプライアンスの 2 段階見積もり**

2001 課税年度へ新しい DCE 推計を用いることで、2001 課税年度の臨場調査がなされたそれぞれのライン項目についてランダム数（乱数）があてがわれた。もし、ランダム数が未把握の所得の見込み件数以下であるならば、すべて推計された未把握の所得へ割り振られた。これが、見積もりプロセスの第 1 段階である。

2006 課税年度の新しい DCE 推計のケース（第 2 段階）を見積もるために、未把握の所得の見込み件数及び未把握の所得の平均値が、そのライン項目の申告額の加重された十分位数（deciles）を超えるそれぞれのライン項目の第 1 段階で算出した 2001 課税年度の未把握の見積額（あるいは、そのライン項目の所得の申告がなかった申告書の調整総所得（AGI）から計算された。それで、それぞれのライン項目は、最大数が 20 のビン⁽¹⁷⁾（10 の調整総所得の十分位数及び 10 のライン項目の十分位数）に効果的に分類された。

● **課税計算**

見積プロセスの結果として得られた 10 のデータセットのそれぞれについて、DCE の拡張されたネットの誤申告額（把握された誤申告＋未把握の見積過少申告）を、そのライン項目の申告額に、（その他のすべての所得項目を申告書で申告された際の所得のレベルで保持したとして、）加算する（又は減算する）として、その所得を加算する前後の仮の計算税額と比較することで、所定の所得ラインあるいは控除ラインのタックス・ギャップが計算された。最初のライン項目の追加的な所得は落とされており、プロセスは次のライン項目で繰り返された。税額控除及び自営業税は、所得及び控除に係るすべての拡張されたネットの誤申

(17) ビン (bin) とは、データの分布状況を示す「ヒストグラム」における横軸の「階級」を示す概念で、グラフの柱（棒）にあたる。ヒストグラムを描くとき、ビンについてその「数」と「幅」を決める必要がある。なお、縦軸には「度数」が置かれる。

告額を加算した後で計算された。これらの 10 の別個のシミュレーションの結果は、タックス・ギャップの推計を作出するために平均された。

● **パートナーシップ、S 法人及び不動産並びに信託所得**

パートナーシップ、S 法人及び不動産権並びに信託所得について、上記の方法によって生成された推計は、以前に S 法人について推計された（S 法人 NRP 研究に基づく）ネットの誤申告パーセンテージ（NMP）より少ない個人の NMP を反映したものであった。

S 法人所得をこのラインにおいて申告される他のタイプの所得から分離することはできないものの、（フロースルー事業体及び個人株主の双方のノンコンプライアンスを反映すべきである）個人所得税申告書 Form 1040 における NMP が、その事業体（S 法人だけとってみても、フロースルー事業体の大部分を占めている）のみに関連する NMP より小さいであろうということは不合理であると思われる。

このことは、旧式の DCE アプローチは一般に、株主のノンコンプライアンスに加えて、事業体のノンコンプライアンスも考慮に入れていると仮定されている（若干の NRP 調査が事業体の審理も行った）ので、2001 課税年度のタックス・ギャップ推計に適用された DCE アプローチのケースには当てはまらなるとされた。しかしながら、2006 課税年度の新しい DCE アプローチの結果は、その仮定が正しくないことを示唆している。そこで、このライン項目の最終の推計は、S 法人への別個の NRP 研究の検証から、全体的なライン項目の NMP が S 法人事業体の 15% レベルに引き上げられるように、小額の過少申告をその総額に加算している。もし、事業体レベルでの把握が完璧ではなく、このライン項目の統合されたノンコンプライアンスが、S 法人への別個の NRP 研究の検証されたものより高いと認識するのであれば、2006 事業年度の推計は低くめに抑えられた推計であったことを示している。

② **法人所得税の過少申告ギャップの算出に関する説明**

2001 課税年度の推計が以前に公表された推計からの予測であったの

に対して、2006 課税年度の法人所得税の過少申告ギャップの推計は、新しいデータと新しい方法の組合せに基づいている。小企業の推計におけるタックス・ギャップの増加の大半は、新しい方法とより最近のデータの使用を反映している。2001 課税年度の推計は少な過ぎであり、2001 課税年度と 2006 課税年度の間にノンコンプライアンスに大きい増加があったわけでないことが、現時点での認識である。

● 一般的なアプローチ

法人に関しては NRP データが存在しないので、2006 課税年度の法人の過少申告ギャップの推計は、通常の実地調査の事績に基づいている。法人の過少申告を推計するための方法は、ランダムに選定された調査データが利用可能ではないときに使用するということと、ランダムな選定でないという通常の実地調査の性質を考慮して開発された。

個人の過少申告ギャップの推計のように、法人の過少申告は、不服審査やその後の修正後において実際に追徴課税された額に基づいているというより、むしろ調査事案の終結時点における IRS 調査官によって指摘された非違事項に基づいて推計がなされている。最終的に追徴された課税額が法的な租税債務を表しているものの、タックス・ギャップが最終的な更正額ではなく、むしろ調査終結時点での指摘された非違税額に基づいていることについては、3つの主な理由があげられる：

イ 最終的な更正額が、調査事案の解決及び付随事項にとっての唯一の法的な租税債務である。NRP 調査と異なり、通常の実地調査は、申告書のすべての潜在的な問題に関して詳細なコンプライアンスデータを集めるために実施されていない。その代わりに、実地調査は、いっそう集中的に、疑わしいノンコンプライアンスのエリアに焦点を合わせるものである。

ロ 個人所得税と異なり、法人調査によって把握されない過少申告を推計するために利用可能なテクニックは存在しておらず、かつ、個人の申告書より一般により複雑である法人の申告書について、調査

官が完全にすべての誤申告を把握することを期待することは合理的ではないと思われる。

ハ 法人調査の更正に関して利用可能なデータは、しばしば、調査でなされた実際の更正額から少ない額になっている。法人は、他の課税年度からのネットの欠損金（Net Operating Losses : NOLs）と調査の更正額との認められた相殺を適用することができる。IRS のシステムは、グロスの調査更正額ではなく、すべてのNOLsの相殺を行ったネットの調査更正額を取り込むようになっている。すなわち、もし、法人が、調査終結時に（その更正額に比して）十分なNOLsの適用を選択するのであれば、結果として得られる調査更正額については、データ上では「更正額なし」の調査として現われるであろう。

これらの3つの理由のために、すべての所定の申告書について、調査終結時点での指摘された非違税額はノンコンプライアンスの真実の額から過大である又は過少であるかもしれないが、最終的な更正額は明らかに低めに抑えられたものになる。それゆえに、指摘された非違税額はおそらく真実のギャップにより近いものである。

● 小企業の過少申告を推計するためのイールドカーブ法

1996年10月から2006年3月までの年4回の調査データが、基礎をなすイールドカーブ方程式の推計のために使用された。簡潔に述べると、イールドカーブは、非違税額の推計を提供するものであり、調査対象範囲の関数である。タックス・ギャップの推計のために、調査官の調査時間、指摘対象項目、調査対象申告書、調査終結、調査開始及びすべての未解決調査というような追加的な予測指数の領域が、イールドカーブの推計に使用された。特定の調査データが申告書情報に付加され、金額については、米国経済分析局の物価指数に連動した総国内生産で使われる

恒常ドル (constant dollar) ⁽¹⁸⁾での金額への変換がなされた。

最近の課税年度において完全な調査データの利用可能性は、法人の申告書が複雑であり、長期の調査サイクル期間が必要とされているので、限定されたものとなっている。サイクル期間は、法人所得税の過少申告を推計することにおいて重要である。ほとんどの申告書については、比較的速やかに実地調査は終結するものの、多額の更正額が見込まれる事案は際立って多くの時間を必要とする。このように 2006 課税年度の申告書は、2007～2008 年に適時にファイルされ、調査を受けた申告書の大半は 2011 年までに調査を終結したものの、多額の更正額が見込まれる事案はいまだ未解決であると思われる。

したがって、IRS によって歴史的に定義された実地調査割合 (coverage rates; 事業年度における調査終結件数を前暦年における申告書のファイル件数で除したもの) は、用いることができない。さもなければ、課税年度に基づく実地調査割合は、より古い課税年度と比較してより最近の課税年度において、最終的な真実の実地調査割合を実際より低く示したものになる。言い換えれば、終結調査事案について利用可能である 2002 課税年度における割合は、2006 課税年度における割合より低いということであり、それは、2006 課税年度の申告書のより多くの割合が、まだ調査されているからである。

調査ビンテージ (Exam vintage) は、イールドカーブにサイクル期間の効果を含めることと同様に、課税年度と事業年度のデータに関する問題を解決するために変数として使用された。調査ビンテージは、(申告した) 課税年度と調査が終結した事業年度での経過期間と定義される。調査ビンテージの使用は、事業年度と課税年度のデータの区別することについての問題も解決するものである。さらに、最近の課税年度において終結した調査の割合は非常に低いかもしれないときでさえ、すべての課

(18) GNP などの時系列比較において、物価上昇率等の影響を除いたドルの価値。これに対し、各時点での現実のドルの価値は、英語で「in current dollars」と表記する。

税年度のデータを使用することができる。

イールドカーブモデルのために定義された 3 つの調査ビンテージが存在する：

- ビンテージ 1： 3 年未満で終結する調査
- ビンテージ 2： 3 年以上から 6 年未満で終結する調査
- ビンテージ 3： 6 年を超えて終結する調査

以前の IRS の中規模法人への推計は、通常の実地調査の結果を用いて推計をしたイールドカーブに基づくものであり、より効果的な人的資源の配分に部分的に利用された (IRS 1988)。2006 課税年度の推計では、IRS は、米国の生産性に関する Jorgenson, Gollop 及び Fraumeni (1987) の研究業績を採用した。調査ビンテージ、つまり、調査を終結するのに必要な期間の長さを使用して、イールドが生産関数として設計できる場合には、イールドカーブモデルは、ノンコンプライアンス把握の経済モデルに適している。

この生産関数では、アウトプット（指摘された非違税額によって測られるものとしての把握されたノンコンプライアンス）は、サイクル期間のダイナミクスと外因的な時間要因について制御するためのシフト変数に加えて、実行された労力及び調査に依存していることが明示されている。一旦、基本的な方程式が推計されたのであれば、調査官がすべての法人に 100% の調査をした場合に把握するであろうノンコンプライアンスの額を、シミュレートすることは可能である。

イールドカーブモデルのための一般的な関数の仕様は、以下のとおりである：

$$Q = f(L, E, S, T)$$

Q = 調査によって把握されたノンコンプライアンス；

L = 調査官が調査を実施した時間；

E = 実施された調査件数（又はファイルされた申告書に割り

当てとして実施された調査件数)；

S = 制御されたサイクル期間の処理量を用いての最終割合、
そして；

T = 時間に特定される外因的なシフト要因

ログ形式で上記の仕様の設計を行い、パラメータは、上記で言及された年 4 回のデータを使用して推計がなされた。推計モデルは、(実地調査割合が 100%に増加したときのノンコンプライアンスを把握するという) 反事実的なシミュレーションで、過少申告ギャップを推計したものであった。仮想の実地調査割合を増加させるとき、必要とされる労力の総量も増加させられたわけである。

そのシミュレーションは、実地調査割合が 100%に増加することで使用労力量に変化がなくなるまで、調査 1 件ごとの利用労力量を集めることによって、成果に変化がない蓋然性が高いことを考慮に入れたものであった。

● 小企業の過少申告の推計に係る代替的方法

イールドカーブ推計の検証として、同じく、もう 1 つのアプローチが小企業に適用された。Erard によって提案されたアプローチ (2004) をアップデートして、ある計量経済学モデルにより、通常の実地調査がランダムには選定されておらず、むしろ、IRS が重大なノンコンプライアンスがあると信じる时候のみ選定されているということを考慮した上で、推計がなされた。2004 課税年度の通常の実地調査は、コンプライアンス率を推計するために、2004 課税年度の小企業の未調査の申告書からのランダム抽出サンプルと統合された。

その方法は、5 つの方程式を連携して推計している：

- (i) 申告書が調査される可能性
- (ii) 調査を条件として過少申告税が把握される可能性
- (iii) 調査を条件として把握される過少申告税の金額

(iv) 調査を条件として、過少申告は把握されず、過大申告が把握される可能性

(v) 調査を条件として把握される過大申告税の金額

上記のモデルに基づいて、自発的申告率 (VRR) が、2004 課税年度について推計され、そして、2006 課税年度の申告に適用された。このアプローチは、イールドカーブ方法により算出されるものと類似した全体的な推計を算出した。

● 中企業及び大企業のためのパレート／極値法

大企業の所得税の過少申告ギャップのために採用された方法は、過少申告の過半数が少数の会社に集中しているという通常の実地調査の結果からの一般的な見解を利用した (Bloomquist 2008)。Axtell (2001) は、米国企業の規模の分布が、パレート分布に従うことを発見した。

さらに、Krishnaji (1970) と Revankar (1974) の 2 人は、過少申告所得がパレート分布に従うのであれば：(a) 所得はパレート分布に従い、そして (b) 過少申告は真実の所得の一定の分数であることを示した。Axtell (2001) による研究と Johns と Slemrod (2010) は、この 2 つの条件を支持した。

調査調整データへの適用にパレート分布を利用することを通して、大企業間のノンコンプライアンスの極値は、母集団の残りのノンコンプライアンスを推計するために利用することができる。

2001 課税年度から 2006 課税年度までの大企業の通常の実地調査データが、課税のための指摘された非違事項に関して調査を極値で識別するために用いられた。最初のステップは、調査でのネットの非違事項 (他のすべての肯定的及び否定的な非違事項が相殺された) を考慮した上で、最大企業 (資産 2 億 5,000 万ドル以上) における通常の実地調査の結果の上位 X 件を決定することである。

それから、調査の非違事項の記録 (10 をベースとして) と申告書のランクの記録 (最も大きい非違事項がひとつのランクを受けるように降順

で)の間の線形関係の係数が推計された。そして、この線形関係は、2001課税年度から2006課税年度までの大企業の全体的なタックス・ギャップ及び自発的申告率(VRR)を推計するために使われた。それから、その平均的なVRRは、1,000万ドルを越える資産を申告したすべての企業の申告書の申告された租税債務に適用された。

● 小企業の所得税の過少申告ギャップの増加

上記で説明した大企業の(タックス・ギャップ)推計の2001課税年度からの増加は、大企業によって申告された所得税の全体的な増加と密接に連動している。しかしながら、(貸借対照表を申告書に含まない)小企業によって申告された所得税は、ざっと2倍になっているが、他方、新しいギャップ推計は2001課税年度の推計と比べてほぼ4倍の増加を示している。小企業の推計の増加は、新しい方法とより最近のデータの使用を反映している。

2001課税年度の推計があまりにも低かったと判断された；それゆえに、その推計の大きな増加は、変更された方法を反映しているのであり、コンプライアンス行動の変化を反映しているのではない。2001課税年度の推計は、1977年から1980年の小企業のTCMPの研究結果に基づいた1987課税年度の推計の投影であった。

小企業の推計されたVRRは56%である。これは低いものの、他の情報が低いVRRをサポートする。低いVRRは、少数株主の小企業と類似したコンプライアンス特性を持つと予想される、個人事業主で観察されるコンプライアンス率と整合的である。さらに、低いVRR(およそ61%)は、1987年の小企業のTCMP過少申告の研究(Morton 1992)の結果と整合的である。

③ 相続税の過少申告ギャップの算出に関する説明

2001課税年度における相続税の過少申告ギャップ推計は、40億ドルであった。2006課税年度において、20億ドルであると推計された。2006課税年度の推計は、既存の方法に、改正された相続税法に適応した新し

いデータを適用したことを反映している。

通常の実地調査のデータは、計量経済学モデルを使用して未調査の申告書における過少申告税を予測するために、IRS の所得統計部局 (SOI) からの 2004 年 (暦年) に期限内に提出された申告書のランダムサンプルと結合された。

その計量経済学モデルは、所定の申告書の調査の見込みを推計することと、調査の見込み並びにノンコンプライアンスの可能性及び大きさの双方に影響を与える未把握の不動産の特性の相関関係を考慮に入れることで、ランダムな選定ではない調査データを使用することを考慮に入れて調整をしていた。

2004 課税年度の推計は、2006 課税年度に、2004 年からの一定のコンプライアンス率を仮定することによって予測を行っている。

(2) 無申告ギャップ

① 個人所得税の無申告ギャップの算出に関する説明

2006 課税年度の推計は、過去に使用されたものと異なった方法に基づいているが、しかし、事実上は 2001 課税年度の推計から変化はしていないものである。2001 課税年度の推計は、Census Exact Match 研究に基づいたものであったが、新しいアプローチは IRS の行政データにより依存したものとなっている。社会保障番号 (SSN) の全件から抽出されたランダムサンプルから始めて、それぞれの SSN は 3 つのカテゴリーのひとつに入れられた：

(1) 2005 課税年度において期限内申告に現れたもの；(2) 2005 課税年度において期限後申告に現れたもの；そして、(3) 2005 課税年度において申告に現れなかったもの。

第 1 のカテゴリーの SSNs は申告要件を満たした納税者を表しているため、それらの申告書のノンコンプライアンスは過少申告 (及び/又は滞納) タックス・ギャップに含まれる。残りの 2 つのカテゴリーの納税者のノンコンプライアンスが、無申告ギャップを構成する。

期限後の申告書に関する推計は、それらの申告書で報告された不足額から始まるが、同様に情報文書 (information document) で報告された追加的な所得も考慮に入れる。それら最新の申告書に対する課税は課税計算を用いて推計され、2006 課税年度においては、結果として、120 億ドルの無申告ギャップをもたらした。

申告書を提出しなかった人々に関する推計は類似の手続に従うが、それらの人々を、その年齢と所得税申告書に現れる人々を差し引いた全体的な母集団の人口調査プロファイルに基づいて、世帯でグルーピングする追加的なステップを必要とした (Lawrence, Udell 及び Young 2011)。(申告書が提出されていないので、) 第三者の情報文書で報告された所得及び源泉徴収に基づいて、これらの無申告者は、そのタックス・ギャップに 130 億ドルの推計をもたらした。

より古い正確照合法 (exact match methodology) であれば、このアプローチは低くめに抑えられた推計結果を生じさせるものではあったが、いくぶん異なった理由のためであった。正確照合アプローチは、低くめに抑えられた推計結果を生じさせる、3 つの大きな欠陥を有していた：

(1) 人口調査データは、いくつかの所得のタイプ (個人事業主所得、年金所得など) について過少に示している；(2) この方法は、いくらかの期限後申告を期限内のものとしてカウントしており、それゆえに無申告ギャップをもたらさない；そして、(3) IRS の無申告者による期限内納付のデータは、真実の租税債務を表すそれら期限内納付の部分の過大に示しているため、それで推計の無申告ギャップ (租税債務は人口調査データから期限内納付に係る IRS データを差し引いて推計される) は過少に見積もられる。現在の方法も、同様に、無申告者の所得を過少に見積もっている；これは、いくつかの所得のタイプ (例えば、年金) ではおそらくそれほどではないが、他の所得 (例えば、第三者の情報文書上に反映されない営業所得) では多分に見受けられる。

しかし、たとえ2つの方法が、およそ同様に低くめに抑えられた推計結果を生じさせるとしても、新しい方法は、我々に長期的に何が変動を起こすのかという見識を与えることで、無申告ギャップの構成についてより多くの詳細を提供できるという利点を持っている。

② 相続税の無申告ギャップの算出に関する説明

2001 課税年度の推計は、IRS による以前の 1992 課税年度の推計の投影であった。2006 課税年度の推計は、2001 課税年度の推計と異なり、既存の方法に新しいデータを適用したものであり、期限後申告の申告書の申告内容を反映したものであった。この推計は、富と死亡率の間の関係の予測及び 2001 年（暦年）の申告者の件数を含めて、2000 年のミシガン大学の健康及び退職の研究（HRS）からのデータに基づいており、そして、2000 年より前のデータは、国立保健統計センター（NCHS）からのデータに基づいている。そして、予測された申告者の件数が、実際に提出された申告書及び税額の統合データと比較され、結果として、提出されていない申告書の件数及びそれに関する租税債務の推計がなされた。申告義務がある申告書の推計の件数（富に基づいて調整された死亡率カーブ及び 2001 暦年の予測された死亡件数に基づく）及び申告された相続税申告書の推計の件数（SOI データに基づく）との差異が、相続税の無申告者の推計の件数ということであった。無申告者の租税債務は、それらのノンコンプライアンスが、類似の特徴を持った相続税の申告書で申告された平均的な租税債務であると仮定することによって推計された。そうすることで、2001 年（暦年）の推計（30 億ドル）が、報告された相続税の租税債務に基づいて、2006 課税年度には 20 億ドルになると予測した。

無申告ギャップの一部分は、申告期限又は正当な延長期日を徒過して申告書を提出している財産で構成されている。2001 課税年度の無申告ギャップの推計のための方法は、期限後申告の相続税申告書を含まなかった。それゆえに、期限後申告に関するタックス・ギャップの別個の推計

が必要とされた。期限後申告で申告された税額（期限内納付されていないもの）は、2006 課税年度で 10 億ドルに合計される。したがって、2006 課税年度の全体の相続税の無申告ギャップは 30 億ドルである。

第 4 節 タックス・ギャップに係る米国財務省及び IRS の戦略等

1. 米国財務省のタックス・ギャップ縮減総合戦略

2001 課税年度のタックス・ギャップの推計値を発表した後、米国財務省は、2006 年 9 月に「タックス・ギャップ縮減総合戦略 (Comprehensive Strategy for Reducing the Tax Gap)」を公表し、そのなかでタックス・ギャップ縮減に関する 4 つの主要原則 (Four key principles) が打ち出され、これにより財務省戦略の展開が方向づけられ、かつ、コンプライアンスの改善の IRS の取組みが導かれることとされた。

〔米国財務省のタックス・ギャップ縮減に関する 4 つの主要原則〕

- 第 1 に、意図的でない納税者の誤りと意図的な納税者の租税回避（脱税）の両方が取り扱われるべきである。
- 第 2 に、ノンコンプライアンスの原因が特定性をもって目標とされるべきである。
- 第 3 に、執行活動（税務調査）は納税者サービスへの責任と組み合わせられるべきである。
- 第 4 に、政策のポジションとコンプライアンス策定は納税者権利にセンシティブであるべきであり、そして執行活動（税務調査）と納税者への負担の賦課の間には適切なバランスが維持されるべきである。

2. IRS のコンプライアンス改善に係る 7 つの方針

IRS は、上記の米国財務省のタックス・ギャップ縮減に関する 4 つの主要原則を踏まえて、2007 年 8 月に「タックス・ギャップの縮減—自発的コンプライアンス改善報告書 (Reducing the Federal Tax Gap — A Report on

Improving Voluntary Compliance)」を発表し、このなかで IRS の「コンプライアンス改善に係る 7 つの方針」が公表された。以下に当該方針とその説明の訳文を掲記する。

【IRS のコンプライアンス改善に係る 7 つの方針】

① 脱税の機会を減らすこと

2008 年の予算要求においても、脱税の機会を少なくし、IRS の効率性を向上させるための 16 の法改正が含まれており、これらの改正によって、今後 10 年間で 295 億ドルの追加的な歳入が得られると予測するなど、財務省と IRS は、コンプライアンスを改善し、タックス・ギャップを減らすために、手続上及び実務上の問題の双方に対処するため法規制の活用を続けることとしている。

② ノンコンプライアンスに係る調査研究を複数年に亘って実施すること

調査研究は、IRS のリソースが適切に目標に向けられることができるように、ノンコンプライアンスの原因を特定するのに必須である。定期的にコンプライアンスの調査研究をアップデートすることは、それらが現れたときに IRS が脆弱性に気づくことを確実にする。

新しい調査研究が、納税者負担とコンプライアンスの間の関連性及び自発的コンプライアンスに係るカスタマーサービスへの影響に関して必要となる。さらに、調査研究は、財務省戦略の有効性を含めて、IRS の取組みの有効性を評価するために、正確な標準や測定基準の確立のためにも必須である。

③ 情報技術の革新を継続すること

近代化電子ファイルの継続的な進展及び追加を含む、技術への継続的な改良は、より早い端緒の把握、より良い事案の選定及びより良い事案のマネージメントを通じて、コンプライアンスを改善するより良いツールを IRS に提供することになる。

④ コンプライアンス活動を改善すること

2001年以降におけるIRSの執行活動は、税務調査の増差税額を着実に増加させており、ほとんどの主要な税目に関して調査件数及び調査割合の双方を増加させている。さらに、調査、徴収及び文書のマッチング作業を改善することによって、ノンコンプライアンスの防止、把握及び回復がよりの確にできるようになるであろう。これらの活動は、直接的にIRSに接する納税者だけでなく、IRSのより可視化された執行の結果として、ノンコンプライアンスな行動を思い留まるであろう納税者に対しても、そのコンプライアンスを向上させるであろう。これらの執行活動の効率性の増進は、調査対象の範囲の一層の拡大、調査事績に一層の向上及びコンプライアンスのある納税者の負担減少を意味するものである。

⑤ 納税者サービスを向上させること

納税者サービスでは、納税者が意図的でない誤りを回避することの手助けになることが特に重要である。税制の複雑さが増大するという状況のもとで、納税者が申告書を提出する前に彼らをアシストし、明瞭かつ正確な情報を与えることは、申告後の不必要な納税者への接触を減らすことになり、意図的に納税義務を逃れている納税者に、IRSが調査リソースを集中させることを可能にする。

さらに、IRSは、ウェブサイトのような新しいツールや既存のツールを通して、より効率的にかつ効果的にサービスを提供することに努めている。2007年4月に完成した納税者支援ブループリント（Taxpayer Assistance Blueprint : TAB）は、納税者サービスのための5年戦略計画の概説をするものである。TABは、納税者とパートナーのニーズと優先性を評価するプロセスと、サービスイニシアティブ及び資金配分に優先順位を付けるための決定モデルを含んでいる。

⑥ 税制を改革し簡素化すること

税制を簡素化することは、理解不足による意図的でない誤りを減らすことになる。さらに、簡素化は、意図的な脱税の機会を減らすことで、IRS の税制の執行をより容易にするものである。

例えば、2008 会計年度の予算要求は、扶養者に係る税額控除を簡素化する修正案や既存のプログラムの統合及び資格要件の明確化による預金の課税上の取扱いに係る修正案を含んでいる。これらのイニシアティブは、書式と手続きを簡素化することにより納税者の負担を減らす IRS の取組みによって、継続して補追されていくであろう。

⑦ パートナー及び利害関係者と協力すること

情報とコンプライアンス戦略とを共有するために、IRS と州政府及び外国政府との強化された協調関係が必要とされる。さらに、アドバイザーが適切な税務アドバイスを提供することを保証するためのメカニズムを維持し向上させるために、弁護士協会及び会計士協会を含む、実務家組織との強化された協調関係が必要とされる。

実務家組織との交流を通して、財務省と IRS は、租税実務における最近の展開を認知し、実務家から直接に納税者の懸念や潜在的に濫用的な実務について聞くことになる。同様に、納税者とそれらの代表者、中小企業の代表者や低所得納税者の代弁者を含め、これらとの接触は、財務省や IRS に、納税者権利を擁護しコンプライアンス戦略に関する潜在的な負担を最小にするための方法について、必要な見識を与えることになる。

その後、米国財務省は 2009 年 7 月に「タックス・ギャップの縮減と自発的コンプライアンス改善のアップデート (Update on Reducing the Federal Tax Gap and Improving Voluntary Compliance)」を公表して、これらの 7 つの方針に係る取組みについて評価を行っている。

第5節 米国議会及びGAOにおけるタックス・ギャップへの 取組み

米国では、前述したとおり、連邦政府の行政改革運動である「国家業績評価」の下で1993年政府業績評価法が1997年から本格的に実施されており、この取組みにおける納税者のコンプライアンスを高めること、そして、タックス・ギャップを減少させることの目標は、米国財務省及びIRSだけではなく、米国議会やGAO（Government Accountability Office：行政検査院）⁽¹⁹⁾にとっても重要事項となっている。

具体的には、議会はタックス・ギャップを対象としたヒアリング等を会期中にこれまでに数度となく実施してきており、また、GAOは1993年政府業績評価法の下での業績評価の対象として、IRSのタックス・ギャップに係る数多くの取組みを選定して議会報告をし、IRS長官に対して勧告を行ってきている。

これらの具体的内容の確認ができないかと調べたところ、それぞれの報告書が出版物として一般に販売されていることが判明したことから、以下に確認できたことを説明する。

1. GAOのタックス・ギャップに関するIRSの取組みに係る業績評価報告

GAOのタックス・ギャップに関するIRSの取組みに係る業績評価は、その結果がこれまでに数多く米国議会に報告されてきているが、それら業績評価報告書は装丁されて出版物として広く販売されており、これを閲覧又は購入することにより米国市民をはじめ誰もがその内容を確認することができる。具体的には、[図表13]のGAOの業績評価報告書等の出版物を、インターネットを利用してアマゾンの書籍販売で購入することができる。

(19) 2004年以前のGAOは「Government Accounting Office」の略であり、一般的に「会計検査院」と訳されていたが、2004年に「Government Accountability Office」に改称されたことから「行政検査院」という訳語を当てた。なお、GAOは、日本のような独立行政機関ではなく米国議会の付属組織であるとされ、その検査の約9割は議会からの要請に対応するものとなっている。

〔図表 13〕 タックス・ギャップに関する GAO の業績評価報告書等の出版物

	<p>① <u>2010.8 GAO, Report to the Committee on Finance, U.S. Senate</u></p> <p>“Tax Gap: IRS Has Modernized Its Business Nonfiler Program But Could Benefit from More Evaluation and Use of Third-Party Data”</p> <p>➢ <u>2010年8月 GAO - 米国議会上院財政委員会への報告</u></p> <p>「タックス・ギャップ：IRS はその事業無申告者プログラムを近代化してきたが、しかし、IRS は第三者データの評価及び活用からさらなる便益を得ることができるであろう」</p>
	<p>② <u>2009.12 GAO, Report to the Committee on Finance, U.S. Senate</u></p> <p>“Tax Gap: Actions Needed to Address Noncompliance with S Corporation Tax Rules”</p> <p>➢ <u>2009年12月 GAO - 米国議会上院財政委員会への報告</u></p> <p>「タックス・ギャップ：S 法人に係る租税規則によりノンコンプライアンスに取り組むために必要なアクションについて」</p>
	<p>③ <u>2007.3 GAO, Report to the Committee on Finance, U.S. Senate</u></p> <p>“Using Data from the Internal Revenue Service's National Research Program to Identify Potential Opportunities to Reduce the Tax Gap”</p> <p>➢ <u>2007年3月 GAO - 米国議会上院財政委員会への報告</u></p> <p>「タックス・ギャップを縮減する潜在的な機会を認識するための IRS の NRP 調査からのデータの利用について」</p>

これら 3 つの出版物は、①及び②がタックス・ギャップに関する GAO の業績評価報告書であり、③は IRS の NRP 調査からのデータの利用に関する GAO の米国議会への報告書である。それぞれのページ数は①及び②が約 50 頁で③が約 30 頁であり、販売価格はそれぞれ 15～20 米ドル程度である。

2. GAO の業績評価報告書の構成

GAO の業績評価報告書の出版物は、上記の①及び②をみてわかるように、そのタイトルそのものが当該業績評価のテーマとなっており、①のテーマは「タックス・ギャップ：IRS はその事業無申告者プログラムを近代化してきたが、しかし、IRS は第三者データの評価及び活用からさらなる便益を得ることができるであろう」であり、②のテーマは「タックス・ギャップ：S 法人に係る租税規則によりノンコンプライアンスに取り組むために必要なアクションについて」である。

業績評価報告書は、上記の①及び②とも以下のような構成でほぼ同様に作成されている。

- (i) テーマの概要説明
- (ii) 背景
- (iii) テーマに関する事実の分析及びデータの解析
- (iv) 考察
- (v) 結論
- (vi) 米国議会での検討事項
- (vii) IRS への勧告事項
- (viii) 勧告に対する IRS の見解要旨
- (ix) 添付資料（追加的資料）
- (x) IRS の勧告事項への見解の GAO への正式な書簡の写し

業績評価報告書の特徴は、このような構成のなかで、テーマに関してかなりの詳細な事実の分析及びデータの解析並びに考察が行われており、それに基づいて具体的な勧告が IRS 長官に対してなされていることがあげられる。

その勧告に対しては、IRS の担当部署から正式な見解が書簡で GAO に返されており、それには今後の改善等を約すること等が述べられている。これらの内容を見る限り、テーマに関する分析や考察には専門的で深いものがあり、GAO の業績評価が単なる形式的なやり取りではないことが認識される場所である。

3. GAO の業績評価報告書における IRS への勧告事項

GAO の業績評価報告書における IRS への勧告事項の例として、上記の①の勧告事項について〔図表 14〕にその仮訳を示す。

〔図表 14〕 ①「タックス・ギャップ：IRS はその事業無申告者プログラムを近代化してきたが、しかし、IRS は第三者データの評価及び活用からさらなる便益を得ることができるであろう」の勧告事項

我々は、IRS 長官に以下の 8 つのアクション（行動）を採用することを勧告する。

- 事業無申告者の規模を把握すること
- ① 今後の税務調査の事案選定データを利用して、IRS が把握している事業者のなかの事業無申告者の規模を推計すること。この作業の結果をベースにして、IRS はコスト効率的な範囲内で、事業無申告の影響によるタックス・ギャップの推計を改善すべきである。
- 事業無申告者の活動状況を把握すること
- ② BMF CCNIP（Business Master File Case Creation Nonfiler Identification Process）及びその事業無申告者のすべての行動を計測できるデータ開発の期限を設定すること。
- ③ コスト効率的な範囲内で、事業無申告者を把握する独立した効率的な手段を開発すること。
- ④ 初期評価と継続的測定プランの双方を含む、BMF CCNIP のコード選択

ための評価プランを開発し、このプランをベースに評価を実施すること。
この研究の結果及び継続的測定が、プログラムの効率性を改善するための
コード選択の改良的使用を可能にするであろう。

- 非効率的な事案のほとんど存在しない目標を達成するに有益でなる追加
的なアクションを見出すこと
- ⑤ 「申告義務がない」ことの知られているすべての判断理由をより良く示
し、非効率的な原因を分析するためにこの情報を利用するであろう結びと
なるコードを加え、IRS が行政的に又は IRS の実績において申告要件が適
用されない無申告者事案の数を減らすことができる知識や活動を通して
採るであろうすべてのアクションを見出すために、適切にそれを用いるこ
と。
- IRS が申告義務のない申告書として不適切に事案を終結しないことを確
かにすること
- ⑥ 情報申告書データやコード選択を用いて、事業活動をチェックするた
めに必要な収集スタッフを補強すること。
- ⑦ 連邦との契約者及びその他の事業者が納税申告書を提出する義務を負
っているのかどうかを判断するために、プライベートセクターの事業活動
データ及び連邦の契約データを利用することの実現可能性やコスト効率
性を研究すること。
- 連邦の契約者が申告要件に従っているかを確認すること
- ⑧ 連邦職員とその退職者のための FERDI (Federal Employee/Retiree
Delinquency Initiative) プログラムに似たプロセスを構築すること。そ
れは、連邦と契約をしている潜在的な無申告者として識別された事業者に
高い優先順位を与えるであろう。

上記の仮訳をみても、①の勧告事項はこのテーマにある「事業無申告者」
の把握に関して、個別具体的でかつ専門的な観点から、かなり踏み込んだ指
摘を IRS に対して強く行っているものとなっており、これは業績評価が決し

て形式的になされているというものではないものと思われる。この勧告に対して、IRSは〔図表15〕のように書簡でGAOに見解を示しており、誠実な対応がなされているものと思慮されるところである。

〔図表 15〕 IRS の勧告事項への見解の GAO への正式な書簡の写し



DEPUTY COMMISSIONER

DEPARTMENT OF THE TREASURY
INTERNAL REVENUE SERVICE
WASHINGTON, D.C. 20224

August 25 2010

Mr. James R. White
Director, Tax Issues
U. S. Government Accountability Office
Washington, DC 20548

Dear Mr. White:

Thank you for the opportunity to review your draft report entitled, "Tax Gap: IRS Has Modernized Its Business Nonfiler Program But Could Benefit From More Evaluation and Use of Third-Party Data" (GAO-10-950).

We recognize that assigning the best possible nonfiler inventory for investigation will result in the best use of our resources. We agree that identifying and pursuing business nonfilers who remain in business is a key component of our enforcement efforts and that your recommendations may assist us in those efforts.

In July 2008, the IRS adopted Servicewide Nonfiler Performance and Outcome Measures. These strategic measures gauge our overall performance in delivering the nonfiler mission and goals. Such measures describe the intended result of carrying out a program and emphasize outcome over process. The IRS will soon begin exploring new business nonfiler measures pursuant to your recommendation.

Your report acknowledges our new potential business nonfiler filter, the Business Master File Case Creation Nonfiler Identification Process (BMF CCNIP). We regularly evaluate and monitor the BMF CCNIP inventory and evaluate possible enhancements to the process. Through BMF CCNIP, a federal contractor with an unfilled employment tax return is a high priority in our case selection process. In addition to BMF CCNIP, there are actions implementing legislative changes that will filter out or identify non-compliant federal contractors (e.g., Enhancing Payment Accuracy Through a "Do Not Pay List" and Internal Revenue Code section 3402(t)(1) "Three (3) percent withholding"). These actions implementing legislative changes, along with other business processes will assist the IRS in protecting the integrity of the tax system and addressing federal contractors that do not file required returns.

2

The enclosed response addresses each recommendation separately.

If you have any questions, please contact me, or members of your staff may contact Nikole Flax, Assistant Deputy Commissioner for Services and Enforcement, at (202) 622-6860.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Steven T. Miller". The signature is fluid and cursive, with the first name "Steven" and last name "Miller" clearly distinguishable.

Steven T. Miller

Enclosure

Enclosure

GAO Recommendations and IRS Responses to GAO Draft Report
Tax Gap: IRS Has Modernized Its Business
Nonfiler Program But Could Benefit From More
Evaluation and Use of Third-Party Data
GAO-10-950

Recommendation 1:

Estimate the magnitude of business nonfiling among businesses registered with IRS, using data from its operational files to select cases for further investigation. Based on the results of this work IRS should develop a tax gap estimate for the impact of business nonfiling insofar as doing so is cost-effective.

Comment:

The IRS will report the number of delinquent business returns identified by operational programs. However, this estimate may overstate the extent of nonfiling if a missing return is associated with a corporation that is defunct, has changed its name, changed its form of organization (e.g., from a partnership or C corporation to an S corporation), filed under a parent entity, filed under a different identification number, or merged with another entity. The IRS will report the dollars assessed on delinquent corporation and employment tax returns, but these amounts are not synonymous with the nonfiling gap, and are not a suitable basis for estimating that gap.

Recommendation 2:

Set a deadline for developing data that can be used to measure the performance of its business nonfiler compliance activities overall.

Comment:

We agree to set a deadline for developing data that can be used to measure the performance of IRS business nonfiler compliance activities. The NFEAC governs Servicewide Nonfiler Performance and Outcome Measures for the IRS Enforcement Committee. This topic will be included in the agenda for the September 2010 Nonfiler Executive Advisory Council (NFEAC) quarterly meeting.

Recommendation 3:

Develop a separate efficiency measure for business nonfilers insofar as doing so is cost effective.

Comment:

We agree to develop a separate efficiency measure for business nonfilers if doing so is cost effective. The NFEAC governs Servicewide Nonfiler Performance and Outcome Measures for the IRS Enforcement Committee. This topic will be included in the agenda for the September 2010 NFEAC quarterly meeting. We will determine if it is cost effective to develop a separate BMF Nonfiler Efficiency measure and, if so, assign this for development.

Recommendation 4:

Develop an evaluation plan for the BMF CCNIP selection codes, including both an initial evaluation and an ongoing monitoring plan, and conduct a study based on this plan. Results from the study and the ongoing monitoring could be used to refine the selection codes to improve the effectiveness of the program.

Comment:

The BMF CCNIP team conducts weekly analysis to evaluate and monitor the volume, status, select codes, and primary codes of the BMF CCNIP inventory. Each week the team meets to discuss the current Campus inventories and previous week's analysis before they confirm and load the current week's selections. Meeting minutes and analysis are posted to BMF CCNIP's SharePoint site. Additionally, the Team recently held their initial BMF CCNIP annual meeting and met with developers on July 20-21, 2010 to evaluate CCNIP and review planned enhancements. They also reviewed CCNIP Business Objects Reports and will formalize requirements for a "TC 141" report that will provide monthly data on selections. Requirements for the "Select Code Effectiveness Reports" will be developed within six months; however, complete results (i.e., resolution type and dollars collected) will not be available on cases created by CCNIP until the end of FY 2011. Many delinquencies must flow through the entire compliance stream before there is resolution, so data that predicts Select Code "effectiveness" should not be studied until it is complete and available. We expect the TC 141 report to be in production within 90 days and the "Select Code Effectiveness Report" by the end of FY 2011.

Recommendation 5:

Add closing codes that would better indicate all known causes for "not liable to file" determinations and use this information to analyze causes of unproductive cases and use them as appropriate to identify any actions IRS could take either administratively or through education and outreach that could reduce the number of business nonfiler cases where the filing requirement in IRS's records is not applicable.

Comment:

We agree that additional closing codes to capture more specific reasons why BMF taxpayers are determined to be "not liable to file" a tax return may provide opportunities for IRS to improve upon its ability to identify potential nonfilers. The IRS currently uses roughly 30 different closing codes to satisfy modules for which the taxpayer was not liable to file a return. The IRS will conduct a coordinated review of the existing closing codes to determine where capturing additional reasons for not liable determinations would prove valuable for future research efforts. Cost and added complexity may argue for not adding more codes.

Recommendation 6:

Reinforce to collection staff the need to check for business activity using information return data and selection codes.

Comment:

The BMF CCNIP Select Code training was developed and presented to Campus Return Delinquency managers and employees this year during Campus Filing and Payment Compliance Program reviews for FY 2010. The material addresses the use of BMF CCNIP Selection Codes as a research tool. With an understanding of the specific third-party criteria for each Select Code, employees can easily determine what type of additional research (i.e., income, payer, or Combined Annual Wage Reporting) is needed to resolve a case and conduct a full-compliance check. The training material will be shared with collection functional training coordinators for reinforcing use of information return data and selection codes to check for business activity.

Recommendation 7:

Study the feasibility and cost-effectiveness of using private sector business activity data and federal contract data to make a determination of whether federal contractors and other businesses are liable for filing tax returns.

Comment:

The Treasury Inspector General for Tax Administration (TIGTA) made a similar recommendation involving the use of private sector data to identify potential nonfilers. In FY 2009, the IRS initiated a study to address the feasibility of using private data sources to identify non-filers not captured by other systems. The IRS' Office of Research looked into what would be required should the IRS decide to purchase private data, and attempts were made to determine what benefits the IRS might realize. They concluded that it is difficult to quantify the benefits because IRS would be purchasing data from information resellers without assurance that the IRS would not receive duplicate records or that the data purchased would produce revenue-generating casework. The most exhaustive marketing data companies have over 14 million listings available. Most IRS data are set up to match on Taxpayer Identification Numbers (TINs), and an automated process to effectively match purchased lists of business names to TINs in IRS systems does not currently exist. A new study involving the use of private sector data will likely produce the same results as the IRS study initiated in FY 2009 and completed March 2010. With regard to using federal contractor data to make a determination for filing tax returns, the IRS will evaluate the effectiveness of data mining using the Central Contractor Registration database maintained by the General Services Administration.

Recommendation 8:

Establish a process similar to the FERDI program for federal workers and retirees that will give a high priority to businesses identified as potential nonfilers that have federal contracts.

Comment:

We will explore the feasibility of establishing a system for prioritizing and routing federal contractor nonfiler cases (i.e., leverage the federal contractor indicator in the nonfiler process through our Inventory Delivery System (IDS). We continue to believe that the IDS is the most cost-effective and efficient way to ensure that high priority cases are brought into active inventory.

4. その他の GAO の業績評価報告書及び米国議会からの報告書のテーマ

今回、インターネットのアマゾンの書籍販売で、タックス・ギャップに関する GAO の業績評価報告書又は米国議会のヒアリング等に係る出版物について更なる検索してみたところ、これらはそのような出版物の一部であると思われるが、検索結果（確認した範囲 40 冊以上）から〔図表 16〕のようなタイトル一覧を作成することができたので参考として示しておく。

米国では、タックス・ギャップに関して、米国財務省及び IRS での取組みに加えて、いかに米国議会や GAO が積極的に取り上げているかが伺われるところである。

〔図表 16〕 タックス・ギャップに関する GAO の業績評価報告書及び米国議会のヒアリング等のタイトル一覧（アマゾンの検索結果による）

〔GAO の業績評価報告書のテーマ〕

- Tax Gap: IRS Can Improve Efforts to Address Tax Evasion by Networks of Businesses and Related Entities
 タックス・ギャップ：IRS は企業と関連事業者とのネットワークによる脱税への取組みの成果を向上させることができる
- Tax Gap: Actions That Could Improve Rental Real Estate Reporting Compliance
 タックス・ギャップ：不動産賃貸業のコンプライアンスの報告を向上させるアクション
- Tax Gap: IRS Could Do More to Promote Compliance by Third Parties with Miscellaneous Income Reporting Requirements
 タックス・ギャップ：IRS は雑所得に関して第三者に必要な報告をさせることでコンプライアンスを向上させるためにもっと多くのことができる
- Tax Gap: Requiring Information Reporting for Charitable Cash Contributions May Not Be an Effective Way to Improve Compliance
 タックス・ギャップ：慈善団体への現金寄付の報告に係る情報を要求す

ることはコンプライアンスを向上させる効果的な方法ではないであろう

- Tax Gap: Limiting Sole Proprietor Loss Deductions Could Improve Compliance But Would Also Limit Some Legitimate Losses
タックス・ギャップ：オーナー経営者の損失控除を制限することはコンプライアンスを向上させるが、いくらかの正当な損失をも制限することになる
- Tax Gap: Making Significant Progress in Improving Tax Compliance Rests on Enhancing Current IRS Techniques and Adopting New Legislative Actions
タックス・ギャップ：最近の IRS の技術の強化及び新たな立法上のアクションの採用によりタックス・コンプライアンス割合を向上させた重大な進展
- Tax Gap: A Strategy for Reducing the Gap Should Include Options for Addressing Sole Proprietor Noncompliance
タックス・ギャップ：タックス・ギャップを減らす戦略は、オーナー経営者のノンコンプライアンスに取り組むオプションを含むべきである
- Tax Gap: Multiple Strategies, Better Compliance Data, and Long-Term Goals Are Needed to Improve Taxpayer Compliance
タックス・ギャップ：より良いコンプライアンスデータと長期目標は納税者のコンプライアンスを向上させるために必要とされる
- Tax Compliance: Better Compliance Data and Long-Term Goals Would Support a More Strategic IRS Approach to Reducing the Tax Gap
タックス・コンプライアンス：より良いコンプライアンスデータと長期目標はタックス・ギャップを減らす IRS のより戦略的なアプローチの支援となるであろう
- Capital Gains Tax Gap: Requiring Brokers to Report Securities Cost Basis Would Improve Compliance If Related Challenges Are Addressed
キャピタルゲインに係るタックス・ギャップ：もし拒否をする関連者が

受け入れるのであれば、ブローカーへの有価証券の原価基準の報告要求はコンプライアンスを向上させるであろう

- Examining the Administration's Plan for Reducing the Tax Gap: What Are the Goals, Benchmarks
タックス・ギャップを減少させる行政プランの検証：何がゴールで、何がベンチマークか
- Reducing the Tax Gap: Results of a Gao-Sponsored Symposium
タックス・ギャップの縮減：GAO 主催のシンポジウムの結果
- Tax Administration: Estimates of the Tax Gap for Service Providers
税務行政：サービス・プロバイダーに係るタックス・ギャップの推計
- To Amend the Internal Revenue Code of 1986 to Reduce the Tax Gap, and for Other Purposes.
タックス・ギャップの減少及び他の目的での 1986 年の内国歳入法典の改正

[米国議会のヒアリング等のテーマ]

- Bridging the Tax Gap: Hearing Before the Committee on Finance, United States Senate, One Hundred Eighth Congress, Second Session, July 21, 2004
タックス・ギャップの克服：2004 年 7 月 21 日開催 第 108 回第 2 セッション 米国議会上院財政委員会でのヒアリング
- The \$350 Billion Question: How to Solve the Tax Gap: Hearing Before the Committee on Finance, United States Senate, One Hundred Ninth Congress
3,500 億ドルの案件：どのようにタックス・ギャップを解決するか：第 109 回 米国議会上院財政委員会でのヒアリング
- IRS and the Tax Gap: Hearing Before the Committee on the Budget, House of Representatives, One Hundred Tenth Congress, First Session
IRS とタックス・ギャップ：第 110 回 第 1 セッション 米国議会下院予

算委員会でのヒアリング

- Closing the Tax Gap and the Impact on Small Business: Hearing Before the Committee on Small Business, House of Representatives
 タックス・ギャップの終結と中小企業家の影響：下院の中小企業委員会でのヒアリング
- Uncollected Taxes: Can We Reduce the \$300 Billion Tax Gap?: Hearing Before the Federal Financial Management, Government Information
 徴収されない税金：我々は 3000 億ドルのタックス・ギャップを減らすことができるのか：連邦財政マネージメント、政府情報でのヒアリング
- Full Committee Hearing on Closing the Tax Gap Without Creating Burdens for Small Businesses
 中小企業への負担を増やさずにタックス・ギャップを終息させることについての全委員会でのヒアリング
- A Closer Look at the Size and Sources of the Tax Gap: Hearing Before the Subcommittee on Taxation and IRS Oversight of the Committee on Finance
 タックス・ギャップの規模及び原因を徹底的に解明する：財政委員会の租税及び IRS 監督小委員会でのヒアリング
- Internal Revenue Service Operations and the Tax Gap: Hearing Before the Subcommittee on Oversight of the Committee on Ways and Means
 IRS の運営とタックス・ギャップ：手段及び方法に関する監督小委員会でのヒアリング
- Tax Gap: Complexity and Taxpayer Compliance: Testimony Before the Committee on Finance, U.S. Senate
 タックス・ギャップ：複雑さと納税者のコンプライアンス：米国議会上院 財政委員会での証言
- Tax Compliance: Reducing the Tax Gap Cap Can Contribute to Fiscal Sustainability But Will Require a Variety of Strategies : Testimony

Before the Committee on Finance, U.S. Senate

タックス・コンプライアンス：タックス・ギャップの上限を減らすことは財政の維持可能性に寄与することはできるが、しかし、それは様々な戦略を必要とするだろう：米国議会上院 財政委員会での証言

- Tax Compliance: Opportunities Exist to Reduce the Tax Gap Using a Variety of Approaches : Testimony Before the Subcommittee on Taxation
タックス・コンプライアンス：様々なアプローチを利用してタックス・ギャップを減らすために存在している機会：租税小委員会での証言
- Tax Compliance: Multiple Approaches Are Needed to Reduce the Tax Gap : Testimony Before the Committee on the Budget, U.S. Senate
タックス・コンプライアンス：多角的なアプローチがタックス・ギャップを減らすために必要とされる：米国議会上院 予算委員会での証言

上記をみてわかるとおり、GAO の業績評価報告のテーマは、タックス・ギャップに関する IRS の具体的な取組みを俎上に取り上げるものとなっており、また、米国議会も上記のヒアリング等でタックス・ギャップに関する実情を継続的に聴取している様子が伺えるものとなっている。

このように、タックス・ギャップの取組みは、米国財務省や IRS のみの取組みではなく、1993 年政府業績評価法の下で、米国議会や GAO が注視を続けているわけであり、今後とも米国では政府全体としての主要な取組みの一部として継続的に実施されていくものと理解される。

第 6 節 米国のタックス・ギャップの推計の評価

米国では、政府業績評価の評価目標としてコンプライアンスが位置づけられ、米国議会や GAO がタックス・ギャップの必要性を強く認識している。この推計のために現状において IRS は NPR 調査を実施しているが、これが推計に用いられているのは過少申告ギャップの個人所得税及び自営業者の社会保障税の

み（全体の約 65%）であり、法人所得税などでは通常の税務調査の結果を用いている。

また、この推計では、地下経済のみならず、グーグルやスターバックスなどの多国籍企業が行っている「ダブルアイリッシュ&ダッチサンドイッチ」等の海外取引スキームやチェック・ザ・ボックスを利用した租税回避行為を取り込むことは困難であると思われる。

その意味では、この推計は限定的なものであるとも評価されるが、しかし、納税者のコンプライアンスの測定手段として、米国財務省及び IRS の税務行政に戦略や指針を与えており、国家としてもその必要性を認めるなど、一定の効果を有しているものであると評価できるものと思慮する。

第3章 英国のタックス・ギャップの推計

第1節 最近の英国におけるタックス・ギャップの推計値の公表状況

英国のタックス・ギャップの推計値の公表は、2009年度（2007—2008年度）から開始されたまだ新しい取組みであり、2012年度の公表で4回目ということになる。

2012年度では10月18日付で「Measuring tax gaps 2012」及び「Methodological annex for measuring tax gaps 2012」が公表され、そのなかで英国のタックス・ギャップの推計値の総括として〔図表17〕の計表が発表され、分析としては〔図表18〕の税目や納税者行動による割合のグラフ等が示されたところである。

1. 英国のタックス・ギャップの推計値（2010—11年度分）

英国のタックス・ギャップの推計値の公表は〔図表17〕でみてわかるとおり、「間接税」と「直接税」に大別されている。「間接税」は、VAT（消費税）、蒸留酒税、ビール税、タバコ税、葉巻税、ディーゼル税、石油税等から構成されているが、そのうちの構成比ではVATが約75%と間接税のかなりの部分を占めている。「直接税」は、個人所得税・社会保障税・キャピタルゲイン税（以下「個人所得税等」という。）、法人税、その他の直接税（相続税・印紙税・石油事業収入税）から構成されており、その構成比では、個人所得税等が約75%と直接税のかなりの部分を占め、次に法人税が約20%を占める状況となっている。

間接税のタックス・ギャップの推計値は〔図表17〕からみると、日本円換算（1ポンド＝130円）で1兆6,770億円であり、そのうち構成比が最も高いVATが1兆2480億円となっており、そのタックス・ギャップ割合は10.1%である。VAT以外については、酒税（蒸留酒税・ビール税）780億円、煙草

税（タバコ税・葉巻税）1,950 億円、燃料税（ディーゼル税・石油税）390 億円となっており、これらの中では煙草税の推計が高くなっている。特に、葉巻税のタックス・ギャップ割合は 38%と驚異的な数値を示している。

直接税のタックス・ギャップの推計値は 2 兆 5,090 億円であり、そのうち個人所得税等が 1 兆 8,720 億円、法人税が 5,330 億円、相続税が 260 億円となっている。

個人所得税等の内訳は、個人所得 5,720 億円（うち事業所得 5200 億円、非事業所得（給与等）520 億円）、パートナーシップ所得 1,040 億円、中小事業主の社会保障税 1,040 億円、大規模事業主の社会保障税 2,730 億円、租税回避 2,730 億円、無申告 1,300 億円、その他⁽²⁰⁾（ゴースト、ムーンライター）2,730 億円となっているが、このうち、実際に推計方法により算出されたものは、個人所得の事業所得及び非事業所得（給与等）、中小事業主の社会保障税並びに租税回避のみであり、それ以外は経験則からの報告値である。

法人税の内訳は、大企業 1,820 億円（うち租税回避 1,430 億円、技術的事項 390 億円）、大規模又は複合企業 1,560 億円、中小事業 1,820 億円となっているが、このうち、実際に推計方法により算出されたものは、大企業の租税回避及び技術的事項並びに中小事業であり、大規模又は複合企業は経験則からの報告値である。（推計は限定的に行われている。）

(20) ゴーストとは、雇用又は自営業からの所得を有している個人で、これらの所得について全く申告をしていない個人のことをいう。ムーンライターとは、副業等の所得を申告していない個人をいう。

〔図表 17〕 英国のタックス・ギャップの推計（2012 年度公表）

（1 ポンド=130 円）（単位：億円）

税目	コンポーネント	タックス・ギャップ 推計値		タックス・ギャップ 割合	
		2009-10	2010-11	2009-10	2010-11
間接税					
VAT		1 兆 1180	1 兆 2480	10.8%	10.1%
蒸留酒税		130	260	4%	5%
ビール税		520	520	9%	10%
タバコ税		1560	1300	11%	9%
葉巻税		650	650	42%	38%
ディーゼル税		780	260	—%	—%
石油税		—	130	—%	—%
その他		1300	1300	6%	5%
間接税 合計		1 兆 5990	1 兆 6770	9.0%	8.4%
直接税					
個人所得税	個人所得	5980	5720	—	
社会保障税	事業所得	5460	5200		
キャピタル ゲイン税	非事業所得（給与等）	520	520		
	パートナーシップ所得	910	1040		
	中小事業主の社会保障税	1170	1040		
	大規模事業主の社会保障税	2600	2730		
	租税回避	2470	2730		
	無申告	1170	1300		
	その他（ゴースト、ムーンライター）	2730	2730		

	小計	1 兆 8330	1 兆 8720	5.6%	5.5%
法人税	大企業 (LBS)	1430	1820	—	
	租税回避	1170	1430		
	技術的事項	390	390		
	大規模又は複合企業	1690	1560		
	中小事業	1820	1820		
	小計	4940	5330	9.6%	8.8%
その他の 直接税	相続税	260	260	—	
	印紙税	650	780		
	石油事業収入税	26	39		
	小計	936	1079	6.5%	4.6%
直接税 合計		2 兆 4310	2 兆 5090	6.2%	5.9%
タックス・ギャップ 合計		4 兆 300	4 兆 1600	7.1%	6.7%

確立した推計方法による
 開発中の推計方法による
 経験則からの推計による

直接税のタックス・ギャップ割合をみても、〔図表 17〕では各税目の細目ベースでの数値は計上されてはならず、個人所得税等が 5.5%、法人税が 8.8%、その他の直接税が 4.6%で、直接税の合計で 5.9%となっている。

この英国の直接税、特に、個人所得税等のタックス・ギャップ割合をみるに、これは納税者のノンコンプライアンスの割合を示すものと理解されるが、米国における同様の概念の数値が約 15%（2006 課税年度の自発的コンプライアンス率が 83.1%）であることと比較しても、英国は非常に優秀な結果を示す推計となっている⁽²¹⁾。

(21) 米国財務省や IRS では、自発的コンプライアンス率を 90%以上にすること（つま

なお、個人所得税等の細目は、所得形態（事業所得、給与等、パートナーシップ所得）や非違形態（租税回避、無申告）等で分類されているが、法人税の細目については、大規模法人課（Large Business Service : LBS）、大規模又は複合企業課（Large and Complex）及び中小企業課（Small and medium-sized businesses）という英国の歳入関税庁（Her Majesty's Revenue and Custom : HMRC）における法人をその規模で所掌している部署単位での分類がなされている。

2. 英国のタックス・ギャップの分析グラフ（2010-11 年度分）

① 税目によるタックス・ギャップの構成比

〔図表 18〕の上側のグラフは、英国のタックス・ギャップの税目による構成比を表したものである。これによると、構成比の高い順に税目をみると、個人所得税等（45%）、VAT（30%）、法人税（13%）、個別消費税（10%）となっているが、このうち最も構成比の高い個人所得税等については、前述のとおり、そのタックス・ギャップ割合は 5.5%であり、このことから個人所得税等は、税目によるタックス・ギャップの構成比が全体の 45%もありその金額も大きい、納税者のコンプライアンスを示すタックス・ギャップ割合は極めて良い 5.5%であるという推計結果になっていることがわかる。

② 納税者行動によるタックス・ギャップの構成比

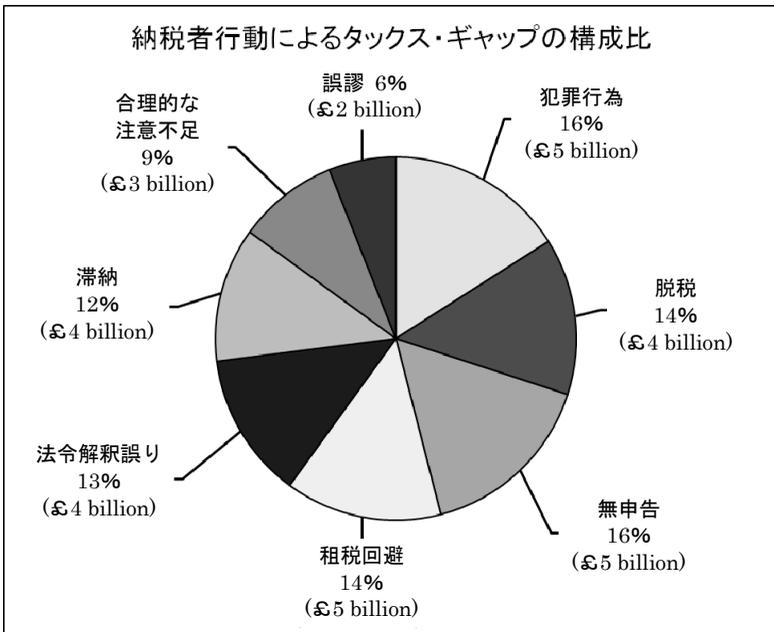
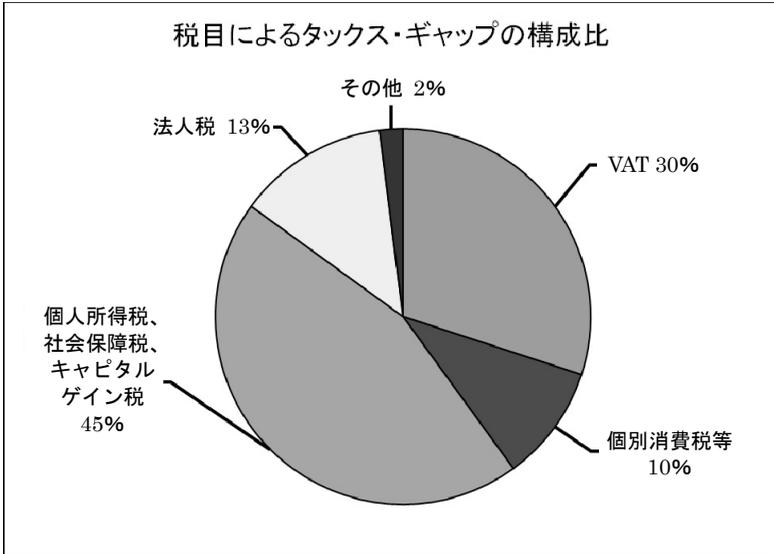
〔図表 18〕の下側のグラフは、タックス・ギャップに係る納税者行動による構成比を表したものである。

HMRC は、タックス・ギャップに係る納税者行動として、「犯罪行為 (Criminal Attack)」、「脱税 (Evasion)」、「無申告 (Hidden Economy)」、

り、タックス・ギャップ割合を 10%未満にすること）はかなりハードルが高いこととしており、米国のスタンスでは自発的コンプライアンス率を 95%以上（タックス・ギャップ割合を 5%未満）にすることは不可能との認識が伺われるところであるが、英国ではタックス・ギャップ割合が 5%である状況を、タックス・ギャップの計測当初（2006 年度分）から継続し続けている。

「租税回避 (Avoidance)」、「法令解釈誤り (Legal Interpretation)」、「滞納 (Non-payment)」、「合理的説明のないケース (Failure to Take Reasonable Care)」及び「誤謬 (Error)」を取り上げている。これらについては、以下のような具体的な説明があてがわれている。

〔図表 18〕 英国のタックス・ギャップの分析グラフ（2012 年度公表）



- 「犯罪行為 (Criminal Attack)」－ 組織的な犯罪組織は、税制に対する統合され手順立てられた攻撃を仕掛けてくる。これには、密輸 (例えば、酒類やタバコ)、VAT 不正還付及び VAT イントラグループ業者隠避不正 (VAT Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud) が含まれる。
- 「脱税 (Evasion)」－ 脱税は、租税債務を減額するために、個人や法人の納税者が、意図的に情報提供をしない又は事実を曲げて伝える違法行為である。
- 「無申告 (Hidden Economy)」－ (「Hidden Economy」には「隠匿経済」等の訳語が適当かもしれないが、) これは、無申告の経済行為をソースとしたものを反映しており、HMRC が把握していない「ゴースト (ghosts)」及び HMRC が把握はしているが、しかし HMRC が把握していない所得のソースを有している「ムーンライター (moonlighters)」の双方の無申告行為から構成される。
- 「租税回避 (Avoidance)」－ 租税回避は、議会が意図しない租税利得を得るために税制を歪曲して取り扱うことである。それには、租税利得を生む以外の商業上の目的がない又はほとんどない、不自然な人為的な取引 (artificial transactions) が通常は含まれる。それは、法律の条文上の取扱いは含まれているが、しかし、法律の精神 (spirit) が含まれていない。租税回避は、合法的なタックス・プランニングとは同じものではない。合法的なタックス・プランニングは、意図された目的での節税を利用するものである。例えば、資本投資に係る節税の要求、ISA の税額控除による節税又は年金スキームに寄付することによる退職金での節税は、すべて合法的なタックス・プランニングである。
- 「法令解釈誤り (Legal Interpretation)」－ 法令解釈誤りは、特定の又はしばしば複雑な取引に対する法の適用の方法又は可否について、HMRC と個人又は法人の納税者が異なる見解を有するケースにおけ

る潜在的な税的損失に関係している。事例としては、引当金に係る資産の正しい分類仕分け、グループ企業内での利益配分又は特定項目の VAT の債務が含まれる。これらの状況では、HMRC が認定したケースの事実には、納税者が異なる法令の解釈又は法令の適用をすることになるであろう。

- 「滞納 (Non-payment)」—滞納は、直接税にとっては、HMRC によって計上された税金滞納に関するものであり、主に事業が破綻した結果として、永久的な租税損失に帰結するものである。それゆえに、最終的に納付される滞納額は含まれない。VAT の滞納は、これが新しく生じた滞納と支払われた滞納の差額に基づいている。
- 「合理的な注意不足 (Failure to Take Reasonable Care)」—合理的な注意不足は、取引の記録時又は／及び申告書の作成時における納税者の不注意又は／及び怠慢からの結果である。「合理的な注意」かの判断では、納税者の知識、能力及び置かれた状況が十分に考慮されるべきである。
- 「誤謬 (Error)」—誤謬は、納税者が合理的な注意をしたにもかかわらず、税務計算を行うとき、申告書を仕上げるとき又は他の適切な情報を得るときに、間違いをしてしまったことから生じるものである。

「Measuring tax gaps 2012」で、HMRC はこのグラフについて「前年のものと大きく変わってはいない」と述べているだけで、特に込み入ったコメントはしていない。個人的な感想としては、HMRC が取り上げたタックス・ギャップの起因となる納税者行動に特段偏りが存在しているわけでもないが、全体の 4 割の行動（法令解釈誤り＋滞納（破産による）＋合理的な注意不足＋誤謬）には致し方ない面があるように思えるところがあり、HMRC のこのグラフの掲載目的にはそのようなことの暗示があるのかと考えるところである。

第2節 英国のタックス・ギャップの推計の導入前の経緯⁽²²⁾

1. 内国歳入庁及び関税消費税庁におけるタックス・ギャップの推計

(1) 内国歳入庁の認識

2003年2月の英国会計検査院（National Audit Office : NAO）から英国議会への報告で、内国歳入庁は以下の理由により、タックス・ギャップの推計は現実的ではないとして実施してはこなかった。

- 申告されるべき所得又は収益の水準並びに納税義務者の水準（level of tax due）を測定する独立的な基準値（baseline）が存在しないこと
- 地下経済（shadow economy）の知られざる活動の測定を可能とする信頼性が高くかつ実践的な手段がなく、それがタックス・ギャップに影響を及ぼすこと
- 納税義務があるとされる納税者の隠匿された所得及び資産の規模の測定を可能とする信頼性が高くかつ実践的な手段がないこと

内国歳入庁ではタックス・ギャップの推計は困難であるとしたが、それに代わるコンプライアンスの把握に係る取組みとして「無作為抽出調査（enquiry）プログラム」⁽²³⁾等の実施がなされた。

(2) 関税消費税庁での VAT のタックス・ギャップの推計の試み

2001年のOECD報告書「Performance Measurement in Tax Administrations-Practice Note, 2001」によれば、関税消費税庁は、このころ「実際に申告された付加価値税（VAT）額」と「統計局（the Office of National Statistics）データを基礎として計算された税額」との関係（relation）を「VATコンプライアンス測定」として算出していた。

(22) 英国のタックス・ギャップの推計の過去の経緯については、「米国・英国・カナダ・オーストラリアの税務当局における納税者のコンプライアンス（法令遵守）水準把握のための取組み」（富士総合研究所、2003）を参考にした。

(23) 申告納税制度の導入に伴って調査権限が初めて内国歳入庁に付与され実施されたもの。

関税消費税庁や独立的なエコノミストは、理論的な付加価値税（VAT）額を試みたが、非常に困難であることが判明したとされ、最も成功した試みは、小規模セクターに焦点をあてた研究であるが、その研究においてもデータの質に問題があるとされた。このころのより有効なアプローチは趨勢分析であるとされている。

2. 英国会計検査院のタックス・ギャップの推計への認識

英国会計検査院のタックス・ギャップの推計に係る見解としては、タックス・ギャップの測定がないため内国歳入庁による税不正（Tax Fraud）への取組みが功を奏しているのかどうか判定が困難であるとしていた。

加えて、英国会計検査院は、諸外国の当局と同様に英国の内国歳入庁も、課税システムのノンコンプライアンスに関する実態的情報を提供できる測定技法の追究をしているとは認識しており、信頼できる実践的手法が確立すれば、全体的なリスクマネジメントの観点からもベネフィットがあると考えられるので、内国歳入庁が地下経済⁽²⁴⁾を含むタックス・ギャップの測定技法についての研究レビューを継続することを推奨していた。

第3節 推計方法のアウトライン

英国のタックス・ギャップの推計のうち、VAT、個人所得税及び法人所得税について、そのアウトラインを示すと以下ようになる。

1. VATのタックス・ギャップの推計方法

VATのタックス・ギャップ（以下「VATギャップ」という。）の推計は、理論的なVATの租税収入と実際のVATの収受額との差額として認識され、トップダウン・アプローチ（マクロ的手法）によって計測される。理論的な

(24) この当時、英国会計検査院は、地下経済について、コンサルティング会社（Business Strategy 社）に委託調査を依頼して、その調査報告を検査院報告に活用している。

VAT の租税収入は、国家統計局（Office for National Statistics ; ONS）の国民経済計算データ（National Accounts Data）から算定され、想定される合法的な還付額（推計値）が控除されたものである。

なお、VAT ギャップの推計は EU 等でも行われており、EU 公表の 2006 年の主要国のタックス・ギャップ割合を示すと、英国 17%、フランス 7%、ドイツ 10%、イタリア 22%、スペイン 2%、オランダ 3%、ベルギー 11%、ギリシャ 30%となっている⁽²⁵⁾。

2. 個人所得税に係るタックス・ギャップの推計方法

個人所得税の推計は、ランダム調査プログラムによるサンプル調査の結果から求められ、「ネット・タックス・ギャップ = 誤申告による過少申告債務 - コンプライアンス活動からの稼得税額 + 不納付額」と定義されるものであり、ボトムアップ・アプローチ（ミクロ的手法）によって計測される。なお、この方法では、無申告は判断できず、租税回避を完全には含むことはできないとされており、これらは別個に推計される。

3. 法人所得税に係るタックス・ギャップの推計方法

(1) 大企業サービス部（LBS）が所管する法人に対する推計

大企業サービス部（Large Business Service : LBS）が所管している約 800 社の大企業については、HMRC は 2006 年から「リスクベースアプローチ」を導入しており、企業との協力的な関係を構築することを目的とした「カスタマー・リレーションシップ・マネージャー（Customer Relationship Manager : CRM）」が、当該企業の専属スタッフとして大企業 1 社につき 1 名任命され、当該企業において業務を行っている。CRM は、その通常業務の一環として、担当企業を審理し納めるべき税額（Tax under Consideration : TuC）の算定を行い、LBS の事務運営システムに

(25) 本庄資ほか『国際租税法—概論—』548 頁（2013）。

入力している。これが大企業の推計の初期値となる。

大企業の推計のために、更なる検討によって、より大きいリスクがあると期待される大企業からより少ないサンプルを抽出して調査が行われ、その調査結果としてのコンプライアンス額 (compliance yield) が得られる。これにより、大企業に対する推計は、CRM による「TuC」とサンプル調査による「コンプライアンス額」の差額から計測される。

(2) 中小企業に対する推計

中小企業に対しては、「法人所得税申告納税制度 (CTSA) ランダム調査プログラム」により、サンプルとなる調査対象企業が、毎月、申告書を配達するための通知書が発行された中小企業からランダムに抽出されており、これに対して、個人所得税と同様の推計プログラムが適用され推計値が計測される。

第4節 「Methodological Annex for Measuring Tax Gaps」 での説明内容

英国のタックス・ギャップの推計の公表は、推計結果の報告書である「Measuring tax gaps」と推計方法の概説書である「Methodological annex for measuring tax gaps」の2分冊になっている。「Methodological annex for measuring tax gaps」には、間接税で、VAT、酒税、タバコ税、石油税について、直接税で、個人所得税等、法人税、相続税等について、税目ごとに推計方法の説明がなされている。

そこで、このうち、①VAT、②個人所得税等及び③法人所得税について、2011年版の説明(仮訳)を以下に参考として示しておく。

1. VAT ギャップの推計方法

(1) 原則的な方法論

この目的は、ネットの理論的な租税収入と実際のVATの収受額とを比較

することによって、VAT の減収の全体的なレベルを計測することである。これらの差額は、VAT ギャップとして知られている。VAT は「トップダウン」アプローチで求められ、これは以下の手順による：

- ① 国家統計局（Office for National Statistics : 以下「ONS」という。）からの VAT に係る消費の総額を示すデータを収集する。
- ② グロス VAT 理論的租税債務（VAT Theoretical Tax Liability : 以下「VTTL」という。）を得るために、消費データの商品へのブレイクダウンをベースにした消費への課税割合を推計する。
- ③ ネット VTTL に到達するため、政策及び救済（schemes and reliefs）によって生じるすべての合法的な還付（控除）額を差し引く。
- ④ ネット VTTL から実際の VAT の収受額を差し引く。
- ⑤ あらゆる原因のすべての損失を含め、ギャップの残りの要素については、全体としての VAT ギャップであると仮定する。

VTTL は、理想的な世界で集められるであろうとする VAT の理論的な額である。これは、不正行為、租税回避及び誤り又はノンコンプライアンスによる減収のない、完全かつ正確な VAT の額がもたらす税額に対応するすべての消費を意味する。

計算で用いられる消費の級数（series）は、主に国民経済計算のマクロ経済上の総計の構成要素である。VTTL 推計を構築するために用いられたすべての国民経済計算データが、最新の ONS のブルーブックと一致する。

VTTL は、経済活動を通じて最終的に課税をされたすべての消費に含まれる VAT の額である。最終的に課税をされた消費は、一般的に、登録されていないもの、あるいは、VAT の還付請求ができるものと共に、VAT が最終的に「貼り付く（sticks）」ところの消費である。

(2) グロス VTTL の計算

VTTL は、経済活動において対象となる消費への VAT の総額と適切な VAT の税率を掛けて計算される。

上記の消費のセクター (sectors) のそれぞれについて、総消費は異なる VAT の取扱いに従い分割される；ゼロ税率、基本税率、軽減税率及び免除。グロス VTTL を計算する目的で、我々は、基本税率と軽減税率の消費についてのみ関心がある。

それぞれのセクターについて対象となる消費への VAT の合計は、その経済活動についての年間の全ての数値を示すために統合したものである。

対象となる消費への VAT の中で、VAT の額を得るために、消費に VAT 分数を掛けることが必要である。VAT の基本税率が 17.5% で、VAT 分数は、 $17.5 / (100 + 17.5) = 7/47$ と計算される。

このように、年間のグロス VTTL は、年間の経済活動の消費の値に、それぞれの VAT 分数を掛けることによって計算される。

消費の多くの流路 (streams) が、消費者の消費から生じるたいていの VAT で、課税ベースに寄与する。包括的に VAT の租税債務をカバーする、主な消費カテゴリーは以下のようなものである：

〔主な消費カテゴリー〕

- 家計消費
- 慈善団体を構成している公共の非営利団体
- 政府資本と経常支出
- 免税部門の資本及び流動消費
- 住居形成消費

(3) 仮払消費税 (input tax) の調整

ネットの VAT の租税債務とは、課税事業者 (registerable traders) の売上 (taxable supplies) に課された VAT (預り消費税 (output tax)) と、課税事業者の仕入に係る取戻し分 (仮払消費税 (input tax)) との差額である。

関連するカテゴリーについての VAT の租税債務は、ひとつの例外—免税セクターを除いて、国民経済計算データから直接に推計することができる。VAT を免除される預り消費税を持つ事業者は、一般に、免税となった預り消費税に関する仮払消費税の VAT を還付請求することが許されない。この取り戻せない仮払消費税について調整をするために、別途、VAT の還付請求ができない仕入割合の確認には HMRC のサーベイが用いられる。

さらなる調整が、VAT について合法的な登録がされていないことから、仮払消費税の還付請求ができない事業者による消費についてなされる。この調整では、関連する消費を推計するために、VAT の免税点 (threshold) 以下の事業の売上高に関する ONS のデータと HMRC の情報を統合して使用している。

最終的に、第三者データのソースが、VAT が課される車両及び交際費に係る事業消費の推計の情報を得るために、国民経済計算データと共に使用される。

取り戻せない仮払消費税の計算が複雑であるので、仮払消費税の調整に関する不確実性のレベルは、他の要素より大きなものになる。

(4) 控除額

上記で掲げた消費のカテゴリーのそれぞれから生じる VAT の租税債務の合計は、それぞれにグロス VTTL の推計を提示する。しかしながら、この理論的な VAT の一部が実際には徴収されていないことについて、数多くの合法的な理由が存在する。

これら控除は大きくは、①VAT の還付と②合法的に VAT に関し登録されない事業者の消費の 2つのカテゴリーにグループ化され得る：

① VAT の還付

VAT の還付は、主として、政府の部局、NHS 信託及び地域の保険機関に対して、非事業目的に取得された特定の適用除外のサービスについてなされている。他の多くの消費カテゴリーでは、VAT が還付されることのできるかについて、全体的な VTTL の計算において、個別には識別

され得ない。これらの還付の値は、調査された HMRC アカунト・データから直接に入手される。

② 合法的に VAT に関し登録されない事業者の消費

VAT の免税点以下の事業者は、それらの売上から合法的に VAT を除外することができる。これらの事業者の預り消費税に係る消費は、理論的な租税債務に拾い上げられてしまっているであろう。これを調整するために、VAT の免税点 (threshold) 以下の事業の売上高に関する ONS のデータと HMRC の情報を統合して用いることで、関連する消費の推計なされている。

(5) ネット VAT の收受額

VAT の実際の收受額は、HMRC の公表している Consolidated Fund の数値から取り込んでいる。收受額は、モデルで使われる前に、それぞれの会計年度内の時期的な効果を反映するように調整される。

(6) VAT ギャップ

最終的に、ネット VTTL からネットの VAT の收受額を差し引くことで、VAT ギャップが得られる。さらに、パーセンテージギャップは、VAT ギャップをネット VTTL によって除すことで計算される。HMRC に経済活動とそれに対応する VAT の支払の間には平均的に 3 カ月の遅れがあることを推定して、会計年度 (4 月から 3 月) の收受額が、暦年の理論的な租税債務と比較される。

推計された VTTL を構築するために行った詳細な計算は、手法に改善点を見出すことで常に見直しがなされている。現在、我々は、VAT を取り戻せない免除セクターに係る手法を改善する作業のプログラムを展開している。加えて、VTTL を構築するために使用した国民経済計算データは、一年中を通して ONS によるアップデートと修正の対象となっている。これは、最終のデータが利用可能になるように行われている、ONS の国民経済計算データの日常業務の修正の一部である。

2. 個人所得税等のタックス・ギャップの推計方法

(1) 申告納税制度の対象となる個人

このセクションにおける不納付及び誤りのある申告書の提出の結果としての直接税ギャップの推計は、申告納税制度（SA）の申告書を受け取る個人に限られる。このコンテキストで、「個人」とは、自営業者、パートナーシップ（最高4人のパートナーとのもの）及び従業員である個人、もしくは、投資所得のみを有する個人を意味する。ということで、これに直接に含まれる租税は、以下のものである：

- 個人所得税（IT）
- キャピタルゲイン税（CGT）
- クラス4の社会保障税（国民保険負担金；NICs）

申告納税制度のランダム調査プログラムの結果から、この納税者のグループの不納付の税額を加えて、誤申告による過少申告の租税債務を推計するために、ボトムアップの方法論（ミクロ的手法）が用いられる。タックス・ギャップのいくらかは、HMRCのコンプライアンス活動を通して回復されるので、ネット・タックス・ギャップを得るためには、これは差し引かれる。タックス・ギャップの推計は以下のように定義される：

ネット・タックス・ギャップ =

誤申告による過少申告額 - コンプライアンス活動からの稼得税額 + 不納付額

この方法は、無申告におけるタックス・ギャップを判断しかねるであろうし、租税回避から生じているタックス・ギャップを完全には含まないであろう。

ランダム調査プログラムは、すべての誤った申告書があるいはタックス・ギャップの完全な規模を把握しないであろう、特に、第三者からの独立した情報が、納税者によって提供されたデータを実証するために利用可能でない場合にはである。

トータルの租税債務は、課税年度におけるトータルの申告税額 (IT、CGT 及びクラス 4 の NICs) に、推計された誤申告による過少申告の租税債務を加えたものである。

イ ランダム調査プログラムの推計

申告納税制度のランダム調査プログラムは、HMRC が誤った申告書の提出から生じる過少申告債務の程度を推計することを可能にする。

プログラムで使用されたランダムサンプルは、申告書を提出することの通知書を交付された申告納税制度の納税者から選定される。サンプルは、「n 番目」ごとの通知を選定するシステムティックなプロセスによって抽出される。サンプリングの間隔 n は、申告書の全体の件数を、必要とされるサンプルの件数によって除すことで決定される（最も近似の整数に四捨五入をする）。申告書は、パートナーシップ所得の別表を含むときは、リスト上の次の申告書が選定される。これは、パートナーシップ申告書の選定の結果としてなされるすべての調査において、パートナーである個人の申告書は自動的に含まれるからである。

選定されたそれぞれの申告書は、帳簿及び記録の完全な調査を含んだ、フルの調査の適用を受ける。

ロ 検証 (Validation)

各年のプログラムの一部について、その結果に最も大きい影響を有している事案に焦点を当てることで、HMRC は事案のサンプルに対して検証作業を実施する。調査結果が正確に記録されていることを確認するために、効果物 (yield amounts) がチェックされる。どのような誤りについても、その年のタックス・ギャップの計算の前に修正される。

ハ タイミング

このペーパーで示されるタックス・ギャップによってカバーされた課税年度について、一般的に、個人は、申告書の課税対象である年の次の 1 月 31 日までに、彼らの申告書を提出しなければならない。そして、HMRC は、それより後の年において調査を開始する。調査の多くは非常

に速く処理される一方で、それら以外は、複雑であり、多額のタックス・ギャップが把握され、時間がより長くなる。結果が利用可能になる前に、数年を要することがあり得る。

ニ 進行中の事案 (On-going cases)

それぞれの年のタックス・ギャップを推計するためには、調査結果を分析する期日には、もう事案は解決されているという仮定をすることが必要である。そのような事案の結果の予測は、類似の解決された事案の結果に基づいてきた。将来の分析が利用可能であるときは、予測は実際の数値で修正される。それゆえに、誤った申告書に起因するタックス・ギャップの数値は、修正を受けやすい。

ホ 総体的な方法 (Grossing methodology)

全体的なタックス・ギャップのための母集団の推計を策定するためには、ランダム調査からの平均的なタックス・ギャップの推計値に、交付された申告書の通知書の数を乗ずる。—このとき、パートナーである個人を、パートナーシップ申告書による件数に含まれるので、除外する。選定はされたが、中止された事案—すなわち、申告内容が調査に取り上げるだけの基準を満たしていなかったため、調査がなされていない事案については、調整がなされる。

ヘ 滞納 (Non-payment)

2004-05 課税年度までの滞納の推計レベルに使用されていた数値は、租税の回収不能金の分析 (analysis of write-offs of tax) からのものであり、毎年 10 月に終わるおよそ 1 年の期間で照合がなされる。そして、それは、財政年度の数値に変換される。2005-06 課税年度以降においては、租税の回収不能金の推計は、財務年度での報告のソースからの数値が利用可能となっており、租税制度による改善された滞納の配分が可能になっている。

滞納の個々の数値は、申告納税制度のランダム調査プログラム内において、きっかりと納税者に対応させることは可能でないため、申告納税

制度の母集団の全体の租税債務と照合することによって、金額の配分がなされる。これらの滞納の数値は、ランダム調査の期間の前の数年間の租税債務に関係している傾向がある。租税債務の期間との照合により数値が容易に入手可能ではないことから、このアプローチが採用されてきた。

ト コンプライアンスの効果額 (Compliance Yield)

ランダム調査は、誤った申告書に起因するタックス・ギャップの推計を提供する。しかし、HMRC は、誤った申告書を捕捉し、そして、修正するためのコンプライアンス活動プログラムを実施している。したがって、ネット・タックス・ギャップを計算するためには、この活動からの効果額 (yield) を差し引く必要がある。効果額の数値は、調査の結果を記録している HMRC のシステムから得ることができ、それは、特定の課税年度に関する申告書への調査というよりも、むしろ各年に解決された事案に関係しているものである。

チ ノンコンプライアンスの非把握に係る調整

ランダム調査プログラムは、すべての誤った申告書あるいは租税債務の過少申告の完全な規模を把握するものではないであろう。したがって、プログラムの結果から成される推計は、タックス・ギャップの最大範囲を過小評価するものである。米国の内国歳入庁 (IRS) は、非把握の調整をするために、「増加要因 (multipliers)」のレンジを使ってこの問題に取り組んできた。IRS 方法論の裏側にある原則は、英国についてのおよその増加要因を得るために、HMRC のデータに適用された。これらは、タックス・ギャップ推計並びに非把握があり得る申告納税制度における事業 (自営業とパートナーシップ) 及び非事業納税者のレンジについて適用される。

リ 推計値の引上要因

ソースデータの取得時期の差異に起因して、直接税及び間接税のタックス・ギャップとして利用可能な最新の推計に数年の間でバリエーショ

ンがある。一般に、直接税のタックス・ギャップには、間接税のタックス・ギャップより遅れてのタイムラグが存在する。タックスの減少の規模により一致した図式が描けるように、推計の引上要因（up-rating factors）が、直接税の推計に適用されてきた。これら推計の引上要因は、それぞれの構成要素の適当な国内総生産（GDP）の級数（series）に基づいている。申告納税制度において、推計の引上要因は、GDPの所得級数の傾向に基づいている。

（2）事業主のコンプライアンス（Employer compliance）

このセクションにおいて、滞納及び誤った申告書の提出に起因している直接税のタックス・ギャップの推計は、中小規模の事業主に関係している。事業主とは、自営の個人、パートナーシップあるいは個人企業であり、個人所得税（IT）及び社会保障税（NICs）を考慮しつつ、源泉徴収課税方式（Pay As You Earn；PAYE）の下で申告書を作成することを要求されている。

事業主が、滞納額と共に、彼らが納税義務を満たさないことに起因する過小申告の租税債務の推計額を統合して、ボトムアップの方法論（ミクロ的手法）が使用される。タックス・ギャップのいくらかが、HMRCのコンプライアンス活動を通して回復されるので、これはネット・タックス・ギャップを得るために差し引かれる。タックス・ギャップ推計は、以下のよう定義される：

総租税責務は、当該課税年度において申告された税額の総額（源泉徴収課税方式の下での個人所得税、事業主及び従業員の社会保障税）に、それらの納税義務に満たさないことで過小申告された租税債務の推計額を加算したものである。

イ ランダム調査プログラムの推計

事業主のコンプライアンスに係るランダム調査プログラムは、源泉徴収課税方式の不履行及びその他の不正行為からのタックス・ギャップを推計することを可能にする。ランダムサンプルは、中小規模の事業主か

ら選定され、事業主セグメント（従業員数及び事業主の法的なステータスによって定義される）をベースにして階層化される。

ロ 検証（Validation）

検証は、上記の申告納税制度の適用を受ける個人について既に説明された方法に従う。

ハ タイミング

最初に、事業主コンプライアンスの検討においては、直前の 12 カ月の記録が調査される。調査の多くは非常に速く処理される一方で、いくらかについては事案が複雑であるか又は多額の過少申告額が把握されることで、時間がより長くなることもある。それゆえに、結果が利用可能になる前に、数年を要することがあり得る。

ニ 進行中の事案（On-going cases）

進行中の事案は、申告納税制度の適用を受ける個人について説明されたと同一の方法で取り扱われる。

ホ 総体的な方法（Grossing methodology）

母集団の推計値は、源泉徴収課税方式スキームの全体の件数から得られた。

ネット・タックス・ギャップ =

誤申告による過少申告額 − コンプライアンス活動からの稼得税額 + 不納付額

選定はされたが、申告納税制度のランダム調査について説明されているように、検討に取り上げられなかったすべての事案について、調整がなされる。

ヘ 滞納（Non-payment）

滞納レベルを推計するために使用された数値については、申告納税制度のランダム調査について説明されているとおりである。

ト コンプライアンスの効果額（Compliance Yield）

コンプライアンスの効果額は、申告納税制度のランダム調査プログラムについて説明されるように計算される。

チ ノンコンプライアンスの非把握に係る調整

中小規模の事業主のようにノンコンプライアンスの非把握を考慮しての調整をする必要があるとはみなされない。

リ 推計値の引上要因

中小規模の事業主についてのタックス・ギャップ推計の引上げは、上記の申告納税制度のランダム調査について説明された方法に従うわけである。引上要因は、従業員の級数の GDP の補正に基づいて計算される。

(3) 租税回避 (Avoidance)

租税回避ディスクロージャー規則によりカバーされている、直接税を回避するためのスキームのプロモーターは、それらが潜在的なユーザーに対して利用可能になるときは、HMRC に対してすべての新しいスキームをディスクローズしなければならない。ディスクロージャーは、HMRC のタックス専門家がそのスキームがどのように機能するかを理解するために、十分なディテールを含んでいなくてはならない。それぞれのディスクロージャーについて、HMRC はスキームのリファレンス番号をそのプロモーターに発行し、そして、そのスキームに参加をする納税者は、彼らの納税申告書でそのリファレンス番号を HMRC に通知することを要求される。

HMRC のタックス専門家の検査では、検討のなかで租税として記録されるリスク額の推計を得ることを含んで、しかしこれに制限をされずに、それらがディスクロージャー規則の下での判断を行い、租税回避スキームが記録される。

租税回避スキームからのリスクに係る租税額を記録するのに使用されるシステムは、当局の関与によって得られるコンプライアンスの効果額を記録しない。それゆえに、これらのリスクから回復されそうな効果額は、大企業サービス部 (LBS) の租税回避データからの租税リスク額を識別した

コンプライアンスの効果額の割合を使用して推計される。

そこで、全体のタックス・ギャップは、過少申告の検討額からコンプライアンスの効果額の推計を差し引くことで与えられる。この推計は、以下のように定義される：

$$\text{推計されたタックス・ギャップ} = \text{検討された税額} - \text{推計された効果額}$$

年に1度のタックス・ギャップの推計を作成することが可能であるためには、検討された税額の全体的な推計及び推計された効果額が、スキームが機能する典型的な期間によってそれぞれ分割される。主要な推計は、3年間の仮定を用いることにより作成され、そしてレンジは、2年間から4年間までに期間を変えることで作り出される。この数値については、より多くのデータが利用可能になるときに改善されることが期待される。

問題となる数値は、租税回避のタックス・ギャップを推計するこの方法を依然として使用している。これらは次のことを含む：

- 記録は、租税回避スキームのスケールについての安定性のある見解と言うより、むしろ断片的な見解（snapshot）を与えるものである；
- この推計は、識別されたこれら租税回避スキームのみに関係するものであり、そして、スキームの使用が明らかにされた、あるいは、さもなければ把握された例のみについて反映するものである；
- 大サービスターゲットにしたスキームを識別することは、（法人所得税で示されるような）これらの事業に係る別個の租税回避の推計での二重計算を回避するための計算から、これらを除外することを可能にする。しかしながら、特定のスキームのユーザーに関するより多くの情報が利用可能になり、それゆえに租税回避のタックス・ギャップの推計が変化するのであるときには、これらの識別は変化するかもしれない。

- より多くの情報が利用可能になるとき、あるいは、より多くの事案が解決されるときには、推計は変化するかもしれない。

これらの要因の結果として、文書に表れる数値は、より多くの情報が利用可能になるときに、修正される可能性が高い。これらの要因の一般的な影響は、租税回避の額が、したがって、租税回避ギャップが過少に推計される傾向があるということである。

○ クオリティ保証 (Quality Assurance)

記録から得られた断片的な見解は、整合性と精密度について HMRC のアナリストによって再検討される。長い時間をかけてリスクレジスターのデータのクオリティがさらに改善され、そして、それはより長い時間をかけて蓄積されたデータを含んでいるので、HMRC は、タックスの減少の傾向を判断するために、それをよりよく使用することが可能であろう。

(4) 無申告 (Hidden economy)

○ 申告書を受領しない個人による所得とキャピタルゲインに係る無申告

納税申告書を受領しない個人に係るタックス・ギャップの推計は、源泉徴収課税方式によって課税をされるが申告納税制度の対象外である従業員と年金受給者に関係している。対象となる税目は、IT と CGT である。

その推計は、第三者によって提供されたデータとこれらの納税者についての納税記録のサンプルとマッチングすることによって作成された。第三者データで記録された所得は、源泉徴収課税方式によって課税をされたときの HMRC の記録に示された所得と比較された。賃貸住宅、銀行及び住宅金融組合の利子並びにキャピタルゲインからの所得のような、いくつかの所得の源泉には調査がなされた。

第三者データでの所得と納税記録との間に差異が見いだされた場合には、この所得に対して支払われるべきであった税額が、それがあるのであれば、計算がなされ、そして、タックス・ギャップと認知された。そして、源泉徴収課税方式によって課税をされ申告納税制度の対象外であるすべての従業員と年金受給者に係る全体的なタックス・ギャップの推計を作成するた

めに、サンプルからの結果が合計される。

この推計の結果に係る限界は、追加的な無申告所得の証拠を立証するために使用した第三者データの範囲に関係している。すべての潜在的な所得の源泉を、データの有効性のために、調査できるわけではなく、そして、いくつかの源泉の調査は、情報の完全性によって制限されていた。したがって、その結果としての推計は、このグループの納税者に関するタックス・ギャップの規模について最低レベルのものとして、概括的に解釈されるべきである。

3. 法人所得税のタックス・ギャップの推計方法

(1) 大企業サービス部により所管される企業

イ 概要

このセクションは、大企業サービス部（LBS）により管理される企業に係る法人税ギャップの分析について述べる。

LBS によってカバーされるそれぞれの企業については、HMRC の租税専門家が、様々なアプローチを通して、より一層の審理をもって、その企業に起こり得る問題の識別を行う。取られるアプローチはその企業との関連に依存するであろうが、しかし、適切なアプローチはそのアカウント及び法人税申告書の詳細な検討を含むであろう。これらの問題と関連する税額に係る初期の推計は、審理に基づく税額（Tax under Consideration：以下「TuC」という。）として、LBS 事案運営システムに記録される。

この初期の推計が、企業とのさらなる協議及びそれらの問題のさらなる明確化のベースとなる。TuC に係る初期の推計は、さらなる情報が利用可能になるときに、(上方にあるいは下方に) 修正されるであろう。この作業は LBS の業務に組み込まれており、2005-06 年の推計を最初として実施されている。推計を改善しようとする LBS の意欲は、タックス・ギャップの時系列な見直しの結果、2007-08 年以降継続している。

この文書で推計されるタックス・ギャップは、「TuC」と「(租税回避リスク及び訴訟となる技術的リスク) 上のコンプライアンスの効果額」との差額として計算される。

ロ コオリティ保証 (Quality Assurance)

LBS におけるクオリティ保証の試みを補完するため、さらなる検討によって、より大きなリスクの小さなサンプルが抽出される。事案運営システムは、その時点でのよりよい情報を含んだより最新の TuC の推計を含んでいる。その実施は、ほんのわずかな推計の割合はその時点での調整を必要とすることを示したこのポイントを説明した。使用されたデータが、特定の時点での断片的な見解に基づくことでよいのであれば、推計は最新の既知の情報のみで構築することができる。したがって、この推計は、事案が未決であった期間の程度に依存することで、いっそう正確になるといえよう。

推計のタックス・ギャップ =

$$\text{TuC} - (\text{租税回避リスク} + \text{訴訟となる技術的リスク}) \text{ に係る} \\ \text{推計コンプライアンスの効果額}$$

ハ 記録リスク (Recording Risk)

推計は、LBS 事案運営システムで保有される情報を使って得られるものである。これは、2006年4月に導入された。その主要な目的は、LBS にリスクとリソースの効率的運用について支援することである。しかしながら、それが、管理者とスタッフに、LBS により管理される企業の TuC の記録及び監視を可能にしたことから、潜在的な法人税ギャップの推計の情報を得るために、それが含む情報を使うことができる。

これらの推計の期間に、リスクに優先順位を付けて、そしてそれらにリソースを割り当てるために、租税専門家に、事案運営システムに推計を入力することが要求された。

租税専門家は、問題の十分な理解を得てそしてそのタックスポジションの分析を議論するために、その企業において業務を行うであろう。その企業での業務の成果としては、以下の場合が上げられるであろう：

- 当局が、より密接な調査によって適切ではない追徴税額を把握する場合
- 当局と企業の間で、追徴税額が適切であるとの合意に達する場合
- 当局と企業とで、正しい課税の取扱いに係る合意に達することができない場合。このケースでは、問題を解決し、調査に終結をもたらすため、その後、しばしば訴訟に進むであろう。

ネット・タックス・ギャップの主な原因は、HMRCの租税回避への挑戦がうまくいかない、あるいは、訴訟事案で負ける場合である。また、問題が識別されない状況もあり、そのため、HMRCが企業とのその状況をはっきりさせない。このタックス・ギャップの2つ目の原因は、事案運用システム上では把握されないであろう。

二 分類リスク (Classifying Risks)

タックス・ギャップの分析のために、「タックス・ギャップの測定」において表れる記録リスクは、調査が終結させられた場合又はその時点で進行中の場合における「租税回避リスク」と「訴訟となる技術的リスク」に集約される。租税回避カテゴリーは、公表された租税回避スキームあるいはHMRCの租税専門家によって識別された他の疑わしい租税回避の利用に関係している。租税回避のディスクロージャー制度は、2004年に初めて導入され、当初は法人税の特定の分野のみを対象とするものであった。2006年8月に制度は、法人税の残り分野に拡張された。

制度の一部として、スキームのプロモーターは、HMRCに開発したスキームの詳細の公表を義務づけられ、そしてユーザーは、彼らの確定申告書において、スキームの使用をHMRCに通知しなければならない。これは、市場に売りに出された租税回避スキームの利用と、そのリスクにさらされた租税に関わる可能性についての強化された見解を提供する

ものである。

租税回避が（経済）活動の広範な領域をカバーするということが指摘されるべきである。これらのいくらかは、既存の立法措置で対処されるであろう、また、そのいくらかは、将来の租税の減少を防ぐ立法措置によって解決されることを必要とするであろう。また、既存の立法措置では対処することが実際的ではないことから、問題は認識されているものの、しかし、記録されなかったケースもあるであろう。この場合には、そのような問題は、税制改正を通じて将来的に防ぐことができる。

「技術的」とは、問題の広範な領域を一正しい租税の取扱いに真正の不確実性がある事案から、会社の確定申告における単純な誤りから過失のある誤り、あるいは記載漏れまでを、カバーする。租税回避と同じように、タックス・ギャップの推計は、支払われる税額の合意に達することができなかった事案に関係する。

ホ 未解決リスク（Open risks）

問題のある調査の業務を完了し、この業務からコンプライアンスの効果額を得るためには、何年もかかるかもしれない。そのために、起こり得るコンプライアンスの効果額は、タックス・ギャップについて数値を得るためにいくぶん予測でなければならない。これらすべての問題は長い時間をかけて終結されるであろうが、その間に、未解決の調査から得られるであろうコンプライアンスの効果額を推計することが必要である。

このような未解決の事案での見込みのコンプライアンスの効果額の予測は、前会計年度に終結している事案の結果に基づく。これらの事案の効果額で得られた TuC の割合としてのコンプライアンスの効果額が、未解決の事案からの見込みのコンプライアンスの効果額を計算するために使用される。実際の結果が確認された時点で、この推計は修正される。

へ リスクの作用 (Risk working)

TuC についての推計は、リスクのもたらされ方によって、4つの主要なカテゴリーに分割される；

- (a) 合意に達した場合の技術的リスクに係る TuC
- (b) 合意が期待される場合の技術的リスクに係る TuC
- (c) 調査が終結している場合又はリスクが生じつつある場合の租税回避リスクに係る TuC
- (d) 訴訟になった、あるいは、訴訟になろうとしている技術的リスクに係る TuC

終結している問題に関して合意が達せられたときが(a)、あるいは、未解決の問題に関して合意が達せられると期待するときが(b)であるとすれば、これらの2つのカテゴリーでは、ネット・タックス・ギャップは存在しない。

租税回避リスクに関する調査が行われる場合は、終結している事案からの実際の効果額及び未解決の事案に係る見込みの効果額を、租税回避タックス・ギャップに達するために、(c)の TuC から引く。同様に、訴訟になった、あるいは、訴訟になろうとしている技術的リスクに係る調査が行われる場合は、終結している事案からの実際の効果額及び未解決の事案に係る見込みの効果額を、このカテゴリーに係るタックス・ギャップに達するために、(d)の TuC から引く。

この文書で示される推計は、LBS によって管理された企業における潜在的なタックス・ギャップへの理解を引き上げるものである。しかしながら、タックス・ギャップを推計する手段として、システムが成熟して、その利用が堅牢なものになるにつれて、その数値は進化するであろう。

(2) 中小企業

CTSA のランダム調査プログラムは、我々が、誤った申告書の提出から生じているタックス・ギャップを推計することを可能にする。

ランダムサンプルは、毎月、申告書を配達するための通知書が発行された中小企業から選定される。サンプル抽出プロセスは、 n 番目ごとの申告書を選択するものである。

(以下は、申告納税制度の対象となる個人とほぼ同様なので省略)

第5節 英国のタックス・ギャップの推計の評価

英国でのタックス・ギャップの推計について〔図表 19〕に示す 2004 年以降の推移をみてみると、個人所得税 (IT) 等のタックス・ギャップ割合が 5%程度で推移しており、95%のコンプライアンスが既に確保できていることになるが、英国は 2000 年から申告納税制度に移行し、納税者の居宅等へ臨場しての税務調査は 2008 年以降から行われていることに鑑みるとこれが現実的な数字なのか疑問に感じるところである。

VAT に係るタックス・ギャップはより客観的な数値として認識できるが、全体のタックス・ギャップの数値としては 5%に向けて順調に逓減してきている (法人所得税の数値も 15%から 7 年程度で半減している) ことをみても、英国のタックス・ギャップの推計値に信頼を置くことに若干の困難を感じるころである。

〔図表 19〕 英国のタックス・ギャップの推計値及び割合の推移

(2012 年版から作成)

税目	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
タックス・ギャップの推計値の推移 (単位: 億ポンド、億円)							
VAT	79	110	102	96	113	86	96
その他の間接税	46	41	46	42	40	37	33
IT・NIC・CGT	136	128	134	146	118	141	144
CT	60	50	51	43	43	38	41
その他の直接税	12	13	16	16	16	8	8
総計	333	342	349	343	330	310	322
(130円換算)	4兆3290	4兆4460	4兆5370	4兆4590	4兆2900	4兆300	4兆1860
タックス・ギャップ割合の推移 (単位: %)							
VAT	9.8	13.1	11.6	10.5	12.4	10.8	10.1
その他の間接税	8.7	7.8	8.6	7.5	7.1	6.3	5.5
IT・NIC・CGT	6.3	5.5	5.4	5.5	4.5	5.6	5.5
CT	15.2	10.7	10.3	8.4	9.0	9.6	8.8
その他の直接税	8.4	7.2	7.5	7.5	10.6	6.5	4.6
総計	8.2	7.9	7.6	7.0	7.0	7.1	6.7

第4章 地下経済の状況等

第1節 地下経済とは

「地下経済 (shadow economy)」とは法令上に明確な定義があるわけではないが、広辞苑〔第六判〕では「政府統計や税務当局によって実態を捕捉されない各種の経済活動と、それに伴う所得および資産の形成をいう。」とされており、合法的な経済行為もこれに含まれるが、非合法的なものとしては、犯罪行為・違法行為の提供、違法物品の売買、闇市場・闇金融の利用などによる所得形成が該当するものと解される。

1. 地下経済の推計

米国のタックス・ギャップの推計において「地下経済 (shadow economy)」は、その分母・分子に算入されないものとして説明をしたが、それでは、この地下経済自体の推計はどうなっているのだろうか。これについては、世界銀行の2010年の公表数値からJTN⁽²⁶⁾が作成した「地下経済による税収喪失上位10カ国」の推計が〔図表20〕のようになっている。加えて、OECD加盟国全体の地下経済の割合を比較すると〔図表21〕のグラフのようになっている。

(26) JTNは「Justice Tax Network」の略で、濫用的な租税回避や、有害な租税競争を問題として国際的に活動をしている民間団体である。

〔図表 20〕 地下経済による税収ロス上位 10 カ国

(世界銀行の 2010 年の公表数値から JTN が作成)

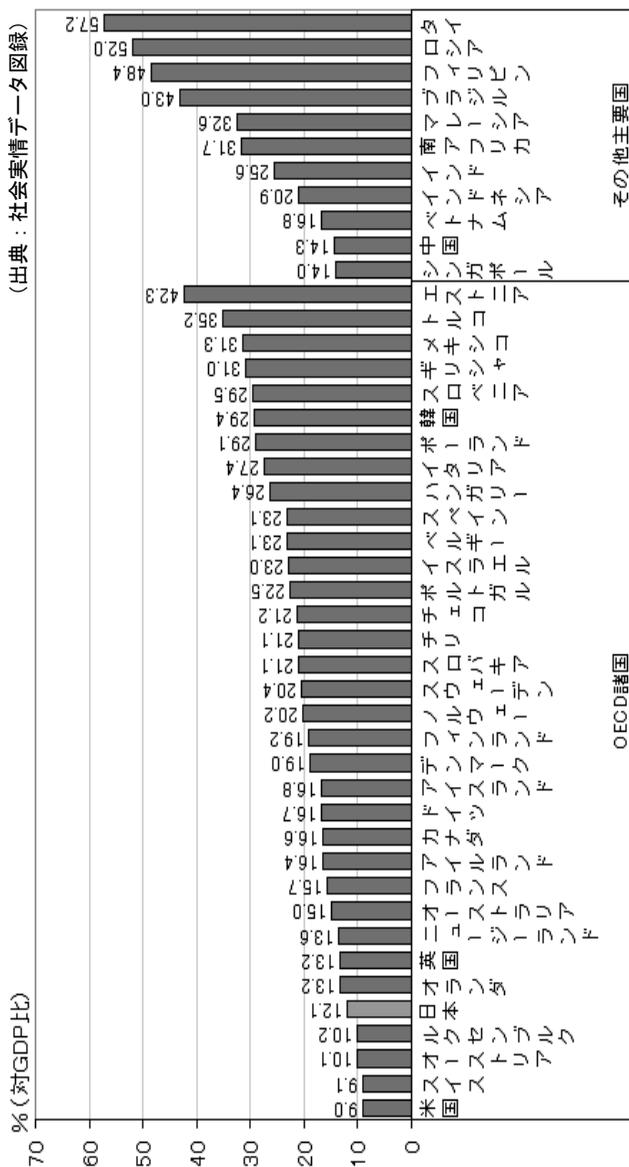
順位	国名	GDP	人口	1人当り GDP	地下経済 の割合	全租税 負担率	地下経済の 規模	地下経済の 税収ロス
	(単位)	10億米ドル	百万人	米ドル	%	%	10億米ドル	10億米ドル
1	米国	14,583	313	46,651	8.6	26.9	1,254	337
2	ブラジル	2,088	197	10,945	39.0	34.4	814	280
3	イタリア	2,051	61	33,793	27.0	43.1	554	239
4	ロシア	1,480	143	10,355	43.8	34.1	648	221
5	ドイツ	3,310	82	40,498	16.0	40.6	529	214
6	フランス	2,560	66	38,839	15.0	44.6	384	171
7	日本	5,498	123	43,046	11.0	28.3	604	171
8	中国	5,879	1,340	4,388	12.7	18.0	747	134
9	英国	2,246	62	36,053	12.5	38.9	281	109
10	スペイン	1,407	46	30,488	22.5	33.9	317	107

これらの表・グラフは、2010年の世界銀行の「Shadow Economies All over the World—New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007」のデータから作成されたものであるが、その結果としては、日本の地下経済は54兆3,600億円⁽²⁷⁾と推計され、税収ロスとしては15兆3900億円(11.0%)が失われており、世界7位である。ちなみに、その他の国の税収ロスは、米国30兆3,300億円(8.6%)、英国9兆8,100億円(12.5%)、中国12兆600億円(12.7%)などと推計されている。

(27) 1ドル=90円で換算。

[図表 21]

シャドーエコノミーの規模(2007年) OECD(ほか)主要国45カ国についての推計結果



(注) MIMIC (Multiple Indicators, Multiple Causes) モデルによる。資料の Appendix 4 (192カ国)のうちの主要国分。
 (資料) F. Schneider他(2010)，“Shadow Economies all over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007”

2. 地下経済に対する諸外国の政府の考え方及び対応

- 英国では、2000年頃の内国歳入庁が、地下経済を測定するための信頼性が高く実践的な方法がないことから可能ではないとの判断している。しかし、財務大臣により上院議員への外部委託が行われ、その報告書に基づいて新たな施策が実施されている⁽²⁸⁾。
- カナダでは、2005年に国税庁コンプライアンス調査課に、地下経済に関するコンプライアンス戦略の策定を支援することを目的として「地下経済調査・分析係」が設置されている。カナダでの地下経済の概念は、「稼得された所得で税目的の申告がされなかったもの」であり、これには、麻薬売買、資金洗浄といった不法行為による所得の他に、合法所得の課税逃れ（無申告を含む）も含まれる。カナダの会計検査院は、地下経済の規模をGDPの4.2～4.5%と推計している。

第2節 地下経済にかかるOECD報告書

1. OECD報告書「地下経済におけるノンコンプライアンスの機会の削減」

2010年1月にOECDは、地下経済及び電子支払システムにおけるコンプライアンスリスクの特定及び対応に関して、各国の税務当局が抱える問題を共有し、新たな戦略策定の推奨を目的として「Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy (地下経済におけるノンコンプライアンスの機会の削減)」を公表した。

この報告書では、地下経済とは政府統計や税務当局によって実態を捕捉されない経済活動のことを指し、OECD各国での地下経済の取引量はかなりのものと見込まれ、税収が損なわれる原因となっていると分析している。

(1) 地下経済への包括的戦略の共通点

地下経済（不法所得、課税逃れ、無申告等）におけるコンプライアンス

(28) 2003年の富士総研の調べによる。

リスクへの包括的戦略を採用している国は少数であるが、実施されている包括的戦略に見られる共通点は以下のとおり。

- 税務当局の全体での戦略の共有及び評価
- リスク特定及び評価への取組み、試行錯誤及び評価等の広範な研究努力
- 第三者機関等から入手した情報の活用、リスク特定の精度向上
- 租税教育から法執行にまで及ぶ様々な方策を通じたリスクへの多面的対応
- 税理士等の税務仲介者を通じたコンプライアンス向上
- 政府横断的な情報共有及び協働
- メディアの活用
- 個々の取組み及び包括的戦略の評価

(2) 電子支払システムに係るコンプライアンス

電子支払システム（EPS：Electronic Payment System）については、その取引量及び資金流通量が世界規模で増加傾向にあり、各国においてもこれを注視する必要がある。

オークションサイト（eBay）や電子決済（PayPal）の利用者に着目してその電子取引データを集約することにより、オフショア口座を活用したノンコンプライアンスの把握に繋がったとの報告もなされている。

しかし、現段階では、多くの税務当局がオークションサイトや電子決済の利用者に対しコンプライアンスリスクという観点で十分な注意を払っていないのが実情である。

2. 本報告書の勧告

本報告書による勧告は以下のとおり。

- 本報告書に記載されている各国（オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、スウェーデン等）の経験を研究し、様々な地下経済から生じるノンコンプライアンスへの対処に係る戦略を見直すべき。

- 多くの税務当局は各種の地下経済への対処に係る明確な包括的戦略を有していない。各国独自のコンプライアンスリスクを考慮し、包括的戦略を策定するメリットを評価すべき。
- 電子決済システムの活用によるノンコンプライアンスに対して、税務当局はさらに注意を払うべき。場合によっては、地下経済による無申告の事業所得の把握のために、電子決済システムによる電子記録を利用すべき。

結びに代えて

本論文では、米国及び英国のタックス・ギャップの推計に係る取組みについてその実情の精査・分析を行ってきた。

米国のタックス・ギャップの推計における大きな変化としては、1988年以前の「全項目調査 (Line-by-line Audit)」での TCMP 調査から 2002 年以降に NRP 調査に移行したことがあげられる。これにより、納税者の負担はかなり軽減されたものと思われる。

このタックス・ギャップは、「無申告ギャップ」、「過少申告ギャップ」及び「過少納付ギャップ」の 3 要素によって構成されているものであったが、「地下経済」や「否認できるかが不明瞭な租税回避行為」は算入困難であり、タックス・ギャップの計算の外に置かれているというものであった。

また、米国のタックス・ギャップの推計は、一見、TCMP 調査や NRP 調査の「統計調査のデータ」によってそのすべてが算出されているかのように思われるが、実際のところ本論文でみたように、統計調査のデータからの推計は全体の 70%弱であり、残りについては 15%が「通常の実地調査データ」から、10%が滞納の「実績値」となっているものであった。

その意味では、この推計は限定的なものであるとも評価されるが、しかし、納税者のコンプライアンスの測定手段として、米国財務省及び IRS の税務行政に戦略や指針を与えており、国家としてもその必要性を認めるなど、一定の効果を有しているものであると評価できると考える。

英国のタックス・ギャップの推計は、2009 年から公表され、算出自体は 2004-05 課税年度から、直接税だけではなく VAT 等の間接税についても行われているが、まだ歴史的には浅いものであった。

このタックス・ギャップの推計値の 2004-05 課税年度から 2010-11 課税年度までの推移をみてみたところ、個人所得税 (IT) 等のタックス・ギャップ割合が 5%程度で推移しており、95%のコンプライアンスが既に確保できていることは、米国のタックス・ギャップ割合がおよそ 85%で安定的に推移してきてお

り、IRS がこれを 90% 超させることは困難であるとみていることから、英国の直接税のタックス・ギャップの推計値が妥当なものであるのか疑問に感じるところである。

VAT のタックス・ギャップの推計値についても、EU の公表の数値 17% (2006 年) と比較して、英国の公表は 10% と乖離があるので、この乖離の理由が知りたくなるところである。

英国は申告納税制度に移行して間もない国であり、タックス・ギャップの算出の歴史も浅いことから、今後の推移を見守りたいと考えるところである。

最後に、「地下経済」について若干確認をした。米国も英国もタックス・ギャップの推計には、「通常の税務行政における対応では把握が困難又は不可能な地下経済」については、その対象としていないことには留意すべきである。また、「通常の税務行政における対応では把握が困難又は不可能」という概念が、先進国とキャパシティ・ビルディングが不十分な途上国では異なってくることに留意すべきである。

このように「地下経済」という用語の範囲は不明確なものであり、英国では、新たに導入した申告納税制度の下での「無申告」について「Hidden Economy」の用語を当てており、ノンネイティブとして、「Shadow Economy」や「Underground Economy」等の用語との若干の混乱を感じないこともないところである。

「地下経済」は、将来的にも人間の経済取引のなかで消滅はしないものであろうが、タックス・ギャップの推計を行いその活用をしていくうえで、その存在が障害にならないよう十分に配慮することが必要であると思慮するところである。