

横山直子著 『徴税と納税制度の経済分析』

林 宏 昭[†]

政府が行う公共財の供給や社会保障の実現のために必要な財源を調達する枠組みが税制である。この税制の設計においては、考慮すべき原則があり、現在は、“公平・中立・簡素”という三つの租税原則が重要とされている。

このうち簡素の原則は、具体的には、税制を納税者にとってわかりやすいものとし、徴税や納税に要するコストを最小化することである。

横山直子氏の『徴税と納税制度の経済分析』（中央経済社、2016年）は、この簡素に関わる日本の状況を実証的に分析しようとする意欲作である。

簡素な税制

税は、その徴収について公的な強制力をともなって実施されるものであるため、各納税義務者や課税当局が恣意的に決定することはできず、また決定された税額は確実に徴収されなければならない。そうでなければ、租税原則の一つである公平性は確保することができない。他方、一定の公平性を確保するために多額のコストを費やすことは簡素の原則に反する。このように、租税原則における公平と簡素とはトレード・オフの関係にあり、それぞれをどこまで確保するのは、税制を構築するにあたって重要な論点である。

簡素の原則は、18世紀のアダム・スミスの時代から重視されており、「スミスの四原則」でも、そのうち二つは税負担者にとっての便宜性が高く、納税者の負担額と国庫に入る額との差を最小にするということで、つまり納税にかかる費用と徴収に要する費用をそれぞれ最小化することである。

企業や個人の民間部門から政府への税の支払いには、納税者自らが税制にしたがって税額を算出し納税する申告方式と、課税当局が税額を算出して納税義務者に通知する賦課方

[†] 関西大学 経済学部 教授

草稿提出日 8月29日

最終原稿提出日 8月29日

式とがある。前者は所得税や相続税といった個人の税の他、法人税や消費税といった事業者が納税する税も含めて多くの税目がこれに当たる。一方、賦課方式の税は土地、家屋、償却資産に対する固定資産税や、前年の所得を課税ベースとする所得割住民税といった地方税に多い。

賦課方式の税は、課税庁の側で課税標準および税額の算出と徴収を行う。納税者は支払いのみを行えばよい。これに対して申告納税方式では、納税者は税額の算出から納税までを行う。課税庁は、その収納とチェック（調査）を行うことになるが、コストとして問題になるのは納税者の側の納税協力費である。

日本の所得税は、申告納税を基本としながら実際にはその多くを源泉徴収の枠組みを用いている。2014（平成26）年度の国税収入（一般会計分）59兆円のうち、所得税は16兆8,000億円で、全体の31%を占める。そして、所得税のうち8割以上の14兆円が源泉所得税であり、源泉徴収が果たしている役割が非常に大きいことがわかる。とりわけ、4,000万人を超える給与所得者のうち、その他の所得も含めて2014年に申告を行った人は378万人で1割にも満たない。

給与所得の他に、報酬等の支払い、また利子や配当といった金融資産所得についても源泉徴収は適用されており、この源泉徴収の比重の大きさが日本の所得税の最大の特徴とすることができる。源泉徴収は、事業者（所得の支払い者）の自発的な取組みによるのではなく、法的に源泉徴収義務者と位置づけられ、税額の算出、徴収が義務づけられる。

申告、源泉徴収いずれも、課税当局にとってはコストがかかる。これは徴税費であり、日本では国税庁の統計で2006年度まで明示されていた。それによると、国税については、100円の徴収当たり1.5円前後、地方税については同じく2.5円前後となっている。地方税の方が1円程度高くなっているが、地方税の場合は賦課方式の税が国税よりも多く、とりわけ固定資産税は全国的な広がりですべての不動産の評価に基づく賦課が必要となることが影響している。

一方、源泉徴収税については、課税庁は源泉徴収義務者（賦課方式の所得割住民税については特別徴収義務者）である事業者からの書面の提出と税額の納入を受けるだけでよく、個々の納税者との間で申告書をやり取りすることと比較すれば、はるかに徴税コストは軽減される。

本書の内容と若干のコメント

同書は、主として所得税制をとりあげて、その納税および徴収に焦点を当てて分析と検

討を行っており、各章の概略は以下の通りである。

まず序章では、日本の所得税制の大きな特徴を方向づけた1940年の源泉課税制度、1947年の源泉徴収制度の導入について述べ、これが今日の納税協力の問題へとつながっていることが強調される。

第1～3章は、日本とイギリスにおける徴税及び納税制度の現状と課題について述べている。

第4～8章は、本書の中心的なテーマである徴税と納税のコストに関する分析である。第4章では、徴税と納税コストの定義や計測に関する分析の先駆けであるイギリスのサンフォード（1995）の研究成果とそれを活用したイギリスにおける計測結果を紹介する。そして、第5～8章は日本の税務行政と、所得税、消費税、住民税についての測定結果を示す。

第9～11章は、徴税、納税との関連から納税意識に着目し、納税意識の向上が必要との立場をとる。

そして第12章は、2015年から通知がはじまったマイナンバー制度の導入と普及、活用を通じて税務行政と納税協力の効率化と納税意識の向上への期待が述べられる。

ここで、本書での議論について、若干のコメントを示したい。本書でも指摘されているように、日本の所得税は納税義務者の大半が、税務署あるいは市町村の課税当局と直接関わりことなく納税が完結する。そしてそのことが納税者の負担感の軽減に結びついていることは確かであるが、同時にそれが納税意識の低下をもたらしている。コメントの一つは、負担感や納税意識という納税者側の意識に関する展開についてである。納税意識とは、民主主義的な租税制度にとって必要な国民（市民）の意識であるが、具体的には、税がどのように用いられるかということに深い関心を持ち、財政全体が適切で効率的に運営されているかの監視に結びつく。本書でも指摘されているように、消費税や源泉徴収の納税協力費は事業者、そして納税意識や負担感は個人に関するものであるが、この違いをもっと明確にした議論の展開ができるのではないかと思う。もう一つは、実証的な分析に基づいて本書で示された日本における納税、徴税の特徴や課題について、筆者なりの改善策や今後の方向性を提唱することである。多くのデータやヒアリングを踏まえた分析からは、何らかの制度改善の途を見つけ出せるのではないかと期待する。

繰り返し述べたように、簡素の原則は税制の構築や改革にとって不可欠な視点である。しかし、その実態の検証はそれほど行われてきたわけではなく、本書の分析結果は貴重な成果である。本書は、横山氏の学位論文に基づいているが、同氏は、学位取得後近年にいたるまで一貫して納税協力費や納税意識に関する研究に取り組んでおり、今後さらなる成果が期待される。

横山氏は、最後の第12章でマイナンバー制度の普及と活用によって、納税協力費の増加を抑制しながら納税者が納税意識を高めることを提言し、期待している。マイナンバーの導入は、社会保障分野も含めて、さまざまな効率化の可能性が指摘されており、その効果に期待することは極めて順当な結論である。

マイナンバーの活用については、現在その導入が始まったところであり、現実には、運用開始に要する事業者のコストが生じていること、また民間事業者の活用がどこまで拡大できるかといった課題に直面している。このような現状を踏まえて今後も納税環境に注目し、分析を進めてもらいたい。