

租税徴収率指標の再検討と 地方税徴収率格差の要因分析

— アンケート調査と実態調査から* —

Review of collection rate index in Taxation and empirical analyses from the root causes of the collection rate differences among local government.

— from questionnaires and investigation
of the actual conditions. —

林 智 子**

Recently, the deterioration in the local taxation collection rate has become a problem, and the collection rate differences of municipal taxation is also being given attention. In order to prevent an increase in non-payment, each municipal body has made moves to significantly strengthen the collection procedure. However, the collection rate index is also a problem as to whether the current collection rate index gives us an accurate understanding of the collection situation.

In this paper, the problem of the collection rate index is considered, it proposes a new collection rate index, and evaluates it.

Tomoko Hayashi

* 本稿は日本財政学会第 64 回大会（明治大学、2007 年 10 月 27 日）で報告したものを加筆修正したものである。学会において、討論者として有益なコメントを下された伊多波良雄教授（同志社大学）、アンケート調査にご協力下さいました各自治体の方々に深甚な謝意を表する。本稿の作成に当たり、山本栄一名誉教授、小西砂千夫教授をはじめ、関西学院大学の諸先生方から丹念なご指導をいただいた。さらにレフェリーの先生方からも有益なコメントを頂戴した。ここに各位へ感謝を申し上げる。なお、本稿の内容についての責任はすべて筆者に帰するものである。

** 関西学院大学大学院 経済学研究科研究員 ecms1027@kwansei.ac.jp

JEL : H29

キーワード：徴収率指標、公平、税務行政 徴収率格差

Key words : collection rate index, equity, administration, the collection rate differences

1 はじめに

—徴収努力を反映した徴収率指標の必要性—

現在、自治体の財政状態が厳しさを増すなかで、財源確保のために地方税の徴収を強化する動きは顕著である。地方税の徴収率が90%未満の団体には、地方債の発行が制限されることもあり、地方税の徴収率の低下が問題となっている。さらに、近年では地方税徴収率の指標を用いて、自治体の徴収努力を評価する傾向があり、自治体間における徴収率の差も問題となっている。

そのような中で、2005年4月1日の総務省自治税務局長通知では、「地方税の徴収に係る合理化・効率化の推進に関する留意事項について」地方税の徴収率向上を図ること、滞納や脱税を防止して国民の納税についての不公平感を払拭することなどについても注意喚起を促している。

ところが、現在用いられる地方税の徴収率の定義では、筆者が見るところでは、徴収実態を適切に表しているというよりも、税務上の手続きで徴収率が左右されるという問題がある。その結果、自治体間の徴収状況を正確に表示し比較することができず、又、自治体の徴収努力を的確に反映させられないことから現在の地方税徴収率の定義の見直しが必要であると考えられる。

本稿では、このような問題意識の下、新たな地方税徴収率の指標を提案するとともに、それに基づいた指標の計測を行う。そして、全国自治体に独自のアンケート調査を実施し、徴収率決定要因について実証的に分析し、徴収活動について検討するものである。第2節で徴収率の現状を把握し、第3節で徴収率の定義のあり方について掘り下げ、現行の徴収率の問題点を考察する。そして、第4節で新たな徴収率を定義し改めて徴収率の計測を行う。5節では、従来の徴収率と本稿で定義した徴収率により住民税と固定資産税の徴収率を比較する。その上で6節では、自治体間における徴収率がどのような要因により差

が生じるのか、全国各市を対象としたクロスセクションデータを用い、徴収率格差について要因分析を行い検証考察する。

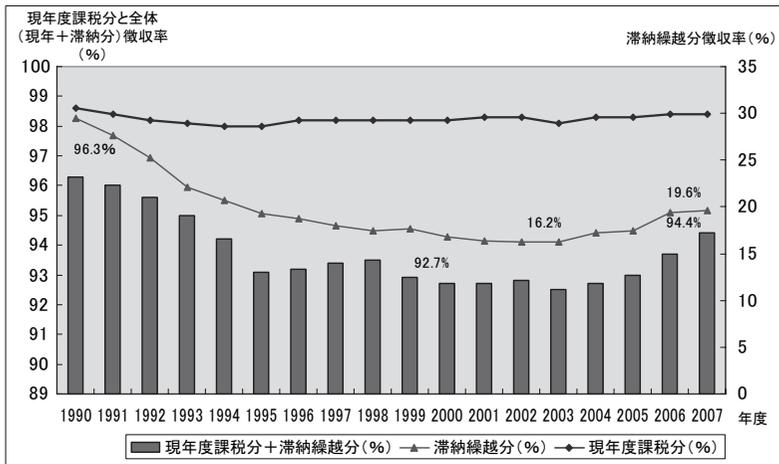
2 徴収率の現状

徴収率の現状について概観する。図1は1990年度から2007年度まで全国市町村税徴収率の推移を表している。徴収率は1990年度の96.3%から2000年度に92.7%と低下し、その後、若干回復するものの2007年度では94.4%にとどまり、1990年度に比較して低下している。

内訳として滞納繰越分徴収率は、1990年度には29.5%を示しているが、1991年のバブル崩壊後は低下し続け、2003年度に16.2%まで低下している。その後回復傾向にあるが、滞納繰越分徴収率が1990年度の値まで回復しきれず、2007年度では19.6%であり依然として低い徴収率である。

また、近年では、自治体間で徴収率の差が生じていることに注目が集まっている。表1は全国の都市における市民税の2005年度徴収率を比較したものである。全国の都市の中で、現年度課税分徴収率の最高徴収率は100%であり、

図1 市町村税徴収率の推移（1990年度～2007年度）



備考) 総務省資料に基づき筆者作成

最低徴収率は 91.3%となっている。その差は 1.1 倍である。一方、滞納繰越分徴収率は、最高徴収率が 76.1%であり、最低徴収率は 0.2%となっており、その差は 357 倍になる。市民税徴収率の変動係数は、現年度課税分が 0.009 であるのに対し、滞納繰越分徴収率分は 0.430 と著しく大きい。そのため、各自治体では滞納繰越分徴収率の引き上げを重要課題とし、様々な方策がとられはじめている。徴収率の低下は、滞納額を累積させ 2005 年度の滞納額は、日本全体で市町村税では 1 兆 6,211 億円に膨らんでいる。

表 1 全国自治体の徴収率比較 (全国 689 市 2005 年)

	変動係数	平均	最高徴収率	最低徴収率
現年分徴収率 (%)	0.009	98.183	100	91.3
滞納分徴収率 (%)	0.430	16.462	76.1	0.2

備考) 総務省資料に基づき筆者作成

3 現行の徴収率の問題点

3-1 徴収率指標の定義と計測方法について

徴収率の低下や自治体間で徴収率に差が生じる要因は、経済状況や納税者側の事情、自治体税務行政側の徴収業務の取り組み方のちがいなどが考えられる。一方で、「徴収率指標」そのものの計測方法にも問題が存在する。

ここでは、徴収率指標の概念と問題点について整理考察する。

現行の租税制度において徴収率の概念は、税額として調定計上した金額のうち、収入された税額の割合を示すものとしてとらえられる。

徴収率 = (収入額 / 調定額) × 100 で表される。

その算定方法は、

$$\text{徴収率} = \frac{(\text{現年度課税分収入済額} + \text{滞納繰越分収入済額}) \times 100}{(\text{現年度課税分調定額} + \text{滞納繰越分調定額})}$$

を示している。

現年度課税分と滞納繰越分を合わせた全体の徴収率では、分母の調定額は

現年度課税分と滞納繰越分の調定額を区別せず、分子の収入額も現年度課税分と滞納繰越分の収入額を区別せずに単純に合算されている。そのため、現年度課税分の徴収状況が良くても、過去の滞納繰越分が大きい場合には、滞納繰越分に影響され、全体の徴収率が低く表示されることになる。前節で述べたとおり、近年では、現年度課税分徴収率の低下もさることながら、滞納繰越分徴収率の低下が著しい。自治体では、徴収率の公開については、現年度課税分徴収率と滞納繰越分徴収率、そして、両者を合わせた全体の徴収率をそれぞれ別々に公開しており、それを踏まえた徴収率についての検証が必要となる。

徴収率の算定方法をさらに詳細にみると、

$$\text{現年度課税分の徴収率} = \text{現年度課税分収入済額} \times 100 \div \text{現年度課税分調定額}$$

$$\text{滞納繰越分徴収率} = \text{滞納繰越分収入済額} \times 100 \div \text{滞納繰越分調定額}$$

を示している。

しかし、後述するように、徴収率が自治体の徴収実績を的確に表さない可能性がある。そうだとすれば現行の徴収率で徴収実績が評価されたり、自治体間比較することの妥当性が問われることとなる。

問題点は、滞納繰越分徴収率の分母の調定額が、前年度までに調定された金額のうち収入未済額の総額となっていることから、何年度に課税されたものがどれだけ未済となり残高として分母に残っているのか、また、分子は滞納繰越額のうち何年度課税の税額が収納されたのかが明らかではない。

自治体の中には、零細企業が多数存在する自治体や温泉地など観光産業を主にしている自治体などでは、景気が地場産業に与える影響は大きい。このような景気と地場産業の状況が現年度課税分の納税状況に跳ね返り収納未済となった場合、滞納繰越分に加算された後もその回収が遅れるなど、特定の事情を抱える自治体もある。徴収率指標を自治体の徴収努力を表す指標の1つとして使用するならば、それらの事情が徴収率に反映することを考慮し、現年度課税分徴収率の表示と、その後の回収率とを課税年度別に詳細に示すことが必要である。

2つ目の問題点は、全体の徴収率指標と滞納繰越分徴収率指標においては、

いずれも、分母の滞納繰越分調定額から不納欠損処理額を控除していることである。すなわち、不納欠損処理を行えば、分母の調定額が減少することから算定上は徴収率が上昇する。しかし、不納欠損処理の判断は自治体間で共通のルールで実施されているという確証がなく、不納欠損処理が何らかの理由で適切な時期に行われず遅れたり、また、本来、不納欠損処理扱いとすべき税額を放置して処理を怠った場合には、自治体の徴収努力と関係なく徴収率は大幅に低下する。逆に、不納欠損とすべきでない租税債権までも不納欠損処理を行えば、徴収努力が十分でないにもかかわらず見かけ上は徴収率が高く表示されるという矛盾がある。不納欠損処理を通じた徴収努力の回避が疑われるとするならば問題である。不納欠損処理の手続きには、ある種の判断や恣意性が働いている可能性がある。その点に注目し、不納欠損の判断が自治体で適切に行われているという見通しがないとすれば、現行の徴収率では徴収状況を適正に表示し、課税徴収努力を診断する指標とはなり得ないという問題がある。

現行の徴収率を、従来の定義どおり調定計上した金額のうち当該年度中に収入が実現した税額の割合を示すという意味において用いるなら、課税徴収状況を示すために公表されるものとして適切である。しかし、定義を広げ、全国の自治体間で比較評価を行うものとして使用したり、自治体の徴収努力を表す指標として用いるならば、以上に示した問題点の改善が必要である。透明性を高め、自治体の手続きに左右されないような新たな徴収率指標を考える必要がある。

3-2 不納欠損処理について

前節でのべた不納欠損処理の扱いについては概ねは次の通りである。

滞納が発生した場合、自治体税務行政側が取るべき方策は、催告書の発送や滞納者の面接交渉による納税催告を行う。それでも、納税されない場合に、基本的に滞納整理には納税義務の拡張や納税の緩和措置、滞納処分の実施がある¹⁾。

1) 杉ノ内孝司 (2005)

滞納整理は滞納徴収における事務手続きの総称、滞納処分は税法上の手続きであり、強制徴収手

滞納整理の目的は、滞納になった租税債権が税務行政側の徴収努力なしに放置されると、納税者の納税意欲を喪失させることにつながることから、徴収面から租税負担の公平性を確保することにある。租税は、公平に課した上で公平に徴収され、課税と徴収の両面から公平性が担保されなければならない。

一方で、自治体では滞納者の生活の維持や事業の継承にも配慮しなければならない。そのため、滞納整理で取られる措置として、納税義務の拡張や納税の緩和措置を行う。納税の緩和措置には滞納者の状況により分割納付を認める徴収猶予、差し押さえた財産の換価を猶予する換価の猶予制度がある。そして、滞納者に差し押さえた財産がない場合などには滞納処分の執行を停止する制度があり、徴収権を消滅させる。滞納処分の執行停止が不納欠損処理の手続きにつながるものである。

滞納処分の執行停止は、滞納整理にあたり滞納者に滞納処分をすることができる財産がないときや、滞納処分をすることによりその生活を著しく窮迫させるおそれのあるとき、または、滞納者の所在および滞納処分をすることができる財産がともに不明であるときなどの、これらの事由の1つに該当する事実があると認められるときは、地方団体の長が自らの判断で滞納処分の執行停止を行うことができる。滞納処分の執行停止を行った後、その条件に該当する事項が3年間回復しないと判断された場合には、徴収権の消滅を行う²⁾。

滞納処分の執行停止は、本来、自治体が滞納者の財産調査を十分行うことが前提であり、財産調査を行った後、納税が見込めるか見込めないかについての判断が行われなければならない。ところが現状では、財産調査を行うのに必要な職員数の確保が難しい自治体も多く、また、その判断に必要な知識と経験をもつ職員が不足している場合など、自治体に内在する問題が、不納欠損処理の実施状況に自治体間で差を生じさせていると見られる。

また、不納欠損処理の判断には、自治体の裁量として税務行政側の効率性や

続きの総称である。滞納整理の分類は、1 納税義務の拡張（①相続等による納税義務の継承②連帯納税義務③第二次納税義務）2 納税の緩和措置（①徴収猶予②換価の猶予③滞納処分の執行停止）3 滞納処分（①差し押さえ、換価、配当）に分けられる。

2) 地方税法第15条の7

公平性に関する考え方の違いも反映される。滞納繰越額のうち執行停止しないで見込めるとして滞納繰越分調定額に残し続けるか否かの判断に違いがあるならば、結果的にそれが徴収率に影響することとなることはすでに述べたとおりである。

4 新たな徴収率の計測

4-1 アンケート調査について

本稿の検証にあたり、現在の公表データでは十分ではないため、独自でアンケート調査を実施しデータ不足を補完した。アンケート調査の概要については以下である³⁾。アンケート調査は、2006 年 7 月に全国市の税務課宛へ郵送により実施した⁴⁾。合併等の影響で回答が困難と予想される市を除き 668 市である。回答が不明瞭な場合には、電話で確認を行ったケースもある。

アンケート調査の内容は、徴収率指標の作成に必要なものと税務行政における公平性や効率性を調査するためのものである。本稿の対象となる調査部分は、質問 [I] の地方税の課税徴収業務に関する事項と [III] の今後の課題となる事項についてであり、このうち徴収率指標の計測のために使用したデータは、アンケート [I] の 3 と 4 である。

アンケート [I] の 4 では、2001 年度の現年度課税分調定額に対する徴収率について、2001 年から 2005 年にわたり徴収される率は何%かを調査した。すなわち、2001 年度の現年度課税分調定額に限定し、2001 年度に収納された額と、収納未済となった残額については、翌年度から毎年度の収納額を累積記入する方法を用いた。そして収納額を上積みすることで最終的な累計額ではどれくらいの徴収率になるのかを調査する。2001 年度以前に課税された調定額の収納未済額については混合せず、不納欠損処理額も調定額から控除しない。すでに不納欠損処理を行っている場合には、控除された不納欠損処理額を捕捉して調定額に戻し入れ本来の徴収率算定を試みた。そして、2001 年度の現年

3) アンケート調査を行うに当たり、大阪市、芦屋市、西宮市、豊中市、東大阪市、東京都へヒアリング調査を行い、参考にしてている。

4) 質問票の詳細は別記 付表 (1) 参照。

度課税分調定額のうち、控除された不納欠損処理額は捕捉して年度毎に別表示する。

この調査により、現年度課税分調定額が消滅時効の期間までにどれだけ収納されたかを捕捉する。従来では過年度の滞納繰越分と合算して一括表示され、何年度課税の滞納繰越分がどれくらい収納されたのか不明であった徴収状況の把握が可能になる。滞納繰越分徴収率を詳細に明示するという課題が改善される。

しかし、各市では、これまで徴収状況把握を各年で追跡しておらず、その点でアンケート調査は困難であった。現年度課税分調定額と、それに対する現年度の収納額はほぼ全市で回答がある。しかし、未済額については、従来の徴収率算定方法では、過年度の滞納繰越額はすべて合算されている。そのため現年度課税された税額のうち未済額が、翌年以降の各年においてどれだけ収納されたかという記載は回答されず未記入の自治体が多かった。また、不納欠損額についても同様であり、課税年度を限定した税額についてどれだけ不納欠損処理されたかは、「不明である」「未集計」と回答する自治体が多い。そのような状況で、調査は各市税務担当者のご協力によって、担当者が再集計を行うなど調査年度の調整を行いながら実施することが可能となった⁵⁾。そのため、本来租税債権の消滅時効期間が5年であることから期間を5年以上とるべきところであるが、回答可能性が低下することから、2001年から2005年の調査となった。アンケートの回収率は70%である。しかし、設問により回答率が異なり、設問〔I〕の4は、180市から回答を得ており、回答率は約27%となった。

4-2 新たな徴収率指標と計測結果

従来の徴収率指標の問題点を踏まえ、新たな徴収率指標の計測を試みる。従来の算定方法では、現年度課税分徴収率と滞納繰越分徴収率、そして、全体の徴収率がそれぞれ別々に表示されている。そのため、現年度課税分が消滅時効の期間までどれだけ収納されたか不明である。すなわち、現年度課税分調定額

5) 自治体税務担当者の方々には、多大なご負担をおかけしご協力を頂きましたことを深く感謝いたします。

の現年度収納額以外は滞納額として他の課税年度分と合算されており、実際には、現年度課税分調定額がどれくらい収納されたか追跡調査されておらず不明である。不納欠損処理額についても不明瞭である。そこで、これらの点を改め、徴収状況が詳細に示されないという徴収率指標の課題を改善し、過年度の滞納繰越額と合算されることによる問題点を防止する。以下の式で徴収率の推計を行う。

$$CRI_0^n = \frac{\sum_{t=0}^n R_0^t}{Q_0}$$

Q_0 : 0 年度における現年度課税分調定額

R_0^t : Q_0 に対する t 年度後の徴収累積額 ($t \leq 4$)

CRI_0^n : Q_0 に対する n 年度後までの累積徴収率 ($n \leq 4$)

推計のために用いるデータは、アンケート調査から取得したものを使用する。

本稿では、最終的な収納累計期間を 4 年間とした。本来、地方税の徴収権の消滅時効期間が 5 年であることを考慮し、現年度課税された税額について最終的な収納累計期間を 5 年間とするべきところであるが、データの制約上 4 年間としている。

すなわち、現年度課税分調定額が 4 年の間にどれだけ収納されたか補足する。現年度課税分調定額の現年度収納額と、現年度以降の年に収納された税額を上積みして累計額をとり、分子を構成する。その際、分子には延滞金は含まず、分母に過年度の滞納繰越分を含まず、不納欠損処理額を控除しない額を用いる。自治体のある種の判断や恣意性の可能性を排除し全国で共通に使用する指標として適正性と透明性をより付加する。

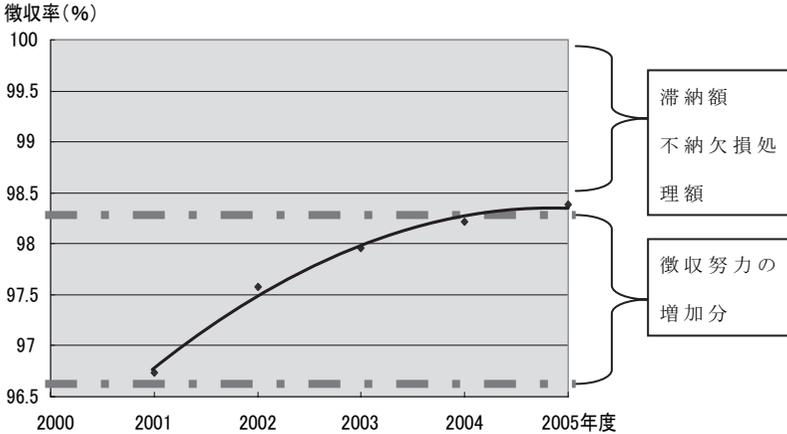
本稿の計測方法により、2001 年度課税分調定額の収納税額の累積額を追跡し、徴収率を示しているものが図 2 である⁶⁾。

図 2 では、初年度である 2001 年度、現年度課税分調定額の固定資産税徴収率は約 96.7%であるが、2005 年度では約 98.4%徴収されていることを示す。

4 年間の徴収率の増加は 1.7%である。この値は、これまでの徴収率の表示

6) 後の章との整合性を保つため、固定資産税で図示している。

図2 固定資産税の2001年度、現年度課税分徴収率の推移



備考) アンケート調査に基づき筆者作成

では全く不明だったものであり、本稿のような分析を行わなければ明らかにできないものといえる。同様の調査が複数年で実施できればさらに徴収状況の把握が正確性を増すと考えるが、本稿はデータの制約上、2001年度、単年度だけの計測となった。

図2では、徴収率100%の領域は、調定された税額であり租税回避された税額や脱税等をはじめとして調定されていないものは含まれていない。

Sandford, C., M.R.Godwin and P.Hardwick (1989) は、図2の場合における、2005年度の徴収率98.4%と100%の間に存在する収納未済額(滞納額)、それと、徴収率100%を超える部分に存在するであろう脱税額についての問題を指摘し、その大きさは無視できないものであることを述べている。脱税額の捕捉が進めば、調定額の増加だけでなく徴収率も異なったものとなってくる。

さらに、本稿では、2005年度の徴収率98.4%と100%の間に不納欠損処理額も存在している。現在では不納欠損処理額は公表されていないが、本来なら徴収可能であったはずのものである。納税者の事情等について自治体で判断し処理されているものであり、その扱いが重要である。租税負担の公平性から逸

脱しないものとして脱税とは一線を画し、別表示を行い、透明性を高め公表されるべきと考える。

また、課税年度後 4 年間の徴収率の増加は、納税者自らが納付を行ったものであるとともに、税務担当者が督促等の徴収努力を行い回収したのも含まれることから、各自治体の徴収努力を示す数値ととらえることもできる。2006 年以降は、継続して徴税されていくか、または不納欠損処理を行うものである。

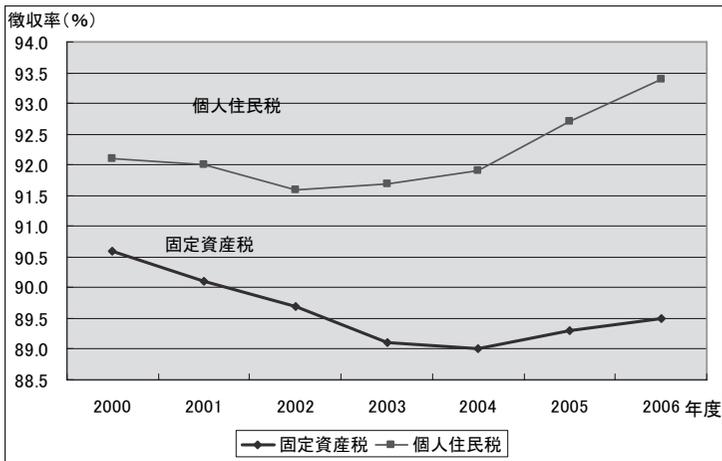
この新たな徴収率は、徴収率算定上の問題である不納欠損処理手続きに左右されず、徴収率が変化する不安定性もなくなり、過年度の滞納繰越分に影響を受けない中立的な徴収実績の計測が可能となる。さらに全国の自治体間で比較評価し、自治体の徴収努力を表す指標として徴収率表示が可能となると考える。

5 住民税と固定資産税の徴収率比較

それでは、本稿で新たに定義した徴収率と従来の徴収率を住民税と固定資産税で比較する。これまで、住民税と固定資産税の徴収率は図 3(1) のように時系列で比較され、固定資産税の徴収率が住民税より低いと指摘されることが多

図 3(1) 従来の徴収率による個人住民税と固定資産税の徴収率推移比較

(都市のみ)

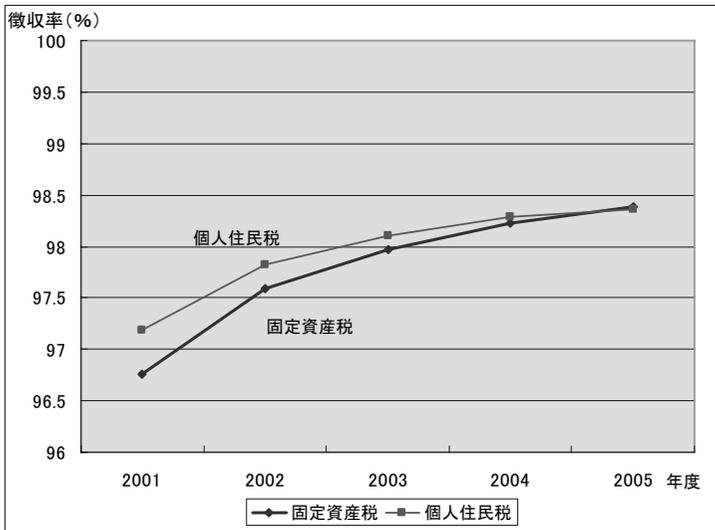


備考) 『地方財政統計年報』各年度版より作成

かった。その原因としては、必ずしも徴収実績や自治体の徴収努力の違いだけでなく、税目の性質や徴収方法の違いが反映されると考えられる。

所得課税である住民税は、課税ベースが所得額であり、所得により税率が異なるなど担税力について配慮されている。また、源泉徴収であることから給与所得者であれば給与からの天引きが行われており、固定資産税に比較して徴収の確実性が高くなっている。一方、資産課税である固定資産税の課税ベースは、資産の評価額であり、納税義務者は資産の所有者であることから、納税するだけの現金所得があるかどうかは不明である。また、普通徴収であることから納税者自ら納税しなければならず、故意ではない滞納も含めると特別徴収の行われている住民税より滞納は多くなることが予想され、初年度の徴収率は低くなるだろう。実際、課税年度である 2001 年度だけを見ると固定資産税の徴収率が住民税の徴収率より低くなっている。しかし、本稿で示した新たな徴収率である収納税額の累積額を上積みする方法で計測すると、図 3 の (2) のよう

図 3(2) 新たな徴収率指標による個人住民税と固定資産税の徴収率推移比較



備考) アンケート調査に基づき作成

に、2001 年度課税の固定資産税の徴収率は 4 年後には住民税と同様の水準にまで上昇している。固定資産税の徴収率が住民税の徴収率より低いとはいえないことがわかる⁷⁾。このことから、現在の徴収率指標だけで徴収実績や徴収努力を判断することは問題があると言えるだろう。

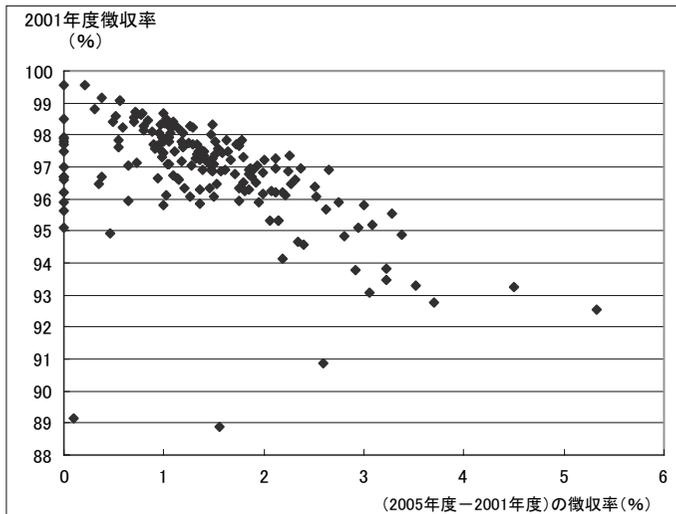
6 徴収率の決定要因分析

6-1 徴収率と回収の関係について

本稿の計測方法を用いて、固定資産税の初年度の現年度課税分徴収率とその後 5 年間の収納累積額で計測した回収率との関係を見たものが図 4 である。

回収率 = (2001 年度現年度課税分の 2005 年までの累積収納税額 - 2001 年度現年度課税分収納額) / 2001 年度現年度課税分調定額

図 4 2001 年度の徴収率と 2005 年度までの回収率の関係



備考) アンケート調査に基づき作成

7) アンケート調査 668 市のうち回答があった 180 市 (回答率 27%) のデータに基づき計測している。回答団体の徴収率平均値と全国の徴収率平均値が一致しないことから、全国ベースでの正確な徴収率を把握できれば、結論に差が生じる可能性がある。

現年度課税徴収率が比較的高い自治体においては、その後の回収率は当然のこととして低くなり、現年度課税徴収率が低い自治体では、逆に高くなるものが予想される。しかし、現年度課税分徴収率の低い自治体でも、その後の回収率も低く、また、現年度課税徴収率が全国平均を上回って高い自治体でも、その後の回収率が徴収率 100%を目指して高めていく自治体もある。これらの差がどのような要因からくるのだろうか。

まず納税者の所得水準や所得の安定性など納税者の経済状況や、自治体の産業構造が影響すると考えられる⁸⁾。また、納税者意識や納税者のコミュニティとのかかわりなどの社会的要因もあると考えられる。もちろん、自治体の政策的判断や徴収への取り組みによっても影響を受け徴収率に影響を及ぼす。

Sanford (1989) は「租税収入は低い税率とより強い執行、または、高い税率と強くない執行の組み合わせによる。」と行政側の執行強度の影響について述べている⁹⁾。租税制度において税務行政側の積極的な徴収は必要不可欠なものであり、執行強度の強弱が自治体間の徴収率格差を生じさせることにつながる。しかし、強制的な徴収については、その適用について慎重かつ合理的でなければならず、同時に公平性が求められる。各自治体では、徴収率向上にむけて限られた予算の中で租税負担の公平について配慮されながら効率的な徴収に努力がなされている。次の節では、このような状況を踏まえ、各自治体で実施している滞納回収策や収納嘱託員制度など、税務行政側の徴収努力に向けての様々な取り組み方に注目し検証考察する。

6-2 滞納繰越分徴収率の要因分析

それでは、滞納繰越分に対する取り組みが徴収率に与える要因について、全国各市を対象としたクロスセクションデータによる最小二乗法で検証する。

税目は、地方税収の約 50%を占める固定資産税を用いる¹⁰⁾。また、ここでは、被説明変数に、自治体の恣意性の可能性を排除するために、本稿で計測し

8) 自治体数市のヒアリングにおいても、納税には、地域の経済状況や納税者の所得状況が影響しているという回答であったことを参考にしてている。補論参照。

9) Sandford (1989) p202

10) 『市町村決算状況調べ』地方財務協会 2006 年版 6 頁

た不納欠損処理額は控除しない徴収率を使用する。そのため、アンケート調査に基づき、すでに控除されている不納欠損処理額を調定額に戻し入れ徴収率を算定している。尚、データの制約上、土地、家屋、償却資産は区別していない。

次に説明変数について説明する¹¹⁾。

① 滞納者の電話件数割合

滞納整理の流れの中で、まず行われるのが文書催告であり、次に電話催告が行われる。近年では、コールセンターを設置する市もあり、その効果については行政側から期待されている。このことから、催告方法の基本である電話催告の実施状況について、滞納者に対する電話件数割合が多いほど、徴収率が上昇すると仮定する。

② 滞納者の差押件数割合

自治体には、財産基盤を確保する必要があることから、租税を徴収するにあたり自力執行権が付与されており租税等の強制徴収手続きができる。納税の資力を有しているにもかかわらず滞納を続ける悪質な滞納者に対しては、自力執行権を行使して財産差押に踏み切ることが租税の公平を確保するためには必要であるだろう。このことから、強制徴収手続きとしてのどの程度行うか、差押の実施状況に注目する。滞納者の差押件数割合が高いほど税務行政側の徴収が徹底していると考え、徴収率が高くなると仮定する。

③ 収納嘱託員制度の有無

徴税活動において、専門性を導入するため臨戸訪問等に元税務職員や専門職員を収納嘱託員として採用する制度がある。収納嘱託員制度はアンケート調査設問 I の 6 の結果によると 4 割強の自治体で使用しており、収納の一部だけを委託しているという回答とあわせると半数の自治体が行っている。このことから、収納嘱託員制度を採用することにより、徴収率が上昇すると仮定使用する。

④ 固定資産税職員 1 人あたり人件費

11) なお、データの出所については、①滞納者 1 人当たり電話催告件数、②滞納者 1 人あたり差押件数、③収納嘱託員制度の有無はアンケート調査結果により、④固定資産税職員 1 人あたり人件費、⑤職員合計数は総務省より研究用データを取得している。

滞納繰越分徴収においては、職員の経験年数が高いほど納税折衝を含め法務知識や技術面においても優れ、徴収業務には有利であると考えられる。そこで、経験年数の代理変数として固定資産税職員 1 人あたり人件費が高いほど経験年数を積んでいると仮定し使用した。

⑤ 職員合計数

固定資産税は 3 年置きに評価替えがあることから、その調査をはじめ他の税目と比較すると業務量が多い税目である。また、個人自営業者など比較的小さな事業者が多い自治体では償却資産などにも調査が必要な場合が多く、徴税に手間がかかり職員数が必要となる。これらのことから、職員数が不足すると各業務に十分な人員を配置できなくなる。職員数の少ない自治体では、固定資産税の他部門担当職員が徴収業務を兼務している場合があることから、職員合計数が徴収率上昇に影響を及ぼすと考える。

推計結果は表 2 に示している。

表 2 滞納繰越分徴収率の決定要因分析結果

	係数	t 値	有意
切片	5.737	2.437	
滞納者の電話件数割合	0.220	1.329	
滞納者の差押件数割合	12.218	5.750	**
収納嘱託員制度	-0.433	-0.515	
固定資産税職員 1 人あたり人件費	1.175	3.408	**
職員合計数	0.029	3.203	**
adj-R2 0.270 F 値 12.984			

観測数 163 市 ** = 5% で有意であることを示す。

徴収率には、滞納回収の催告方法において電話催告は有意な結果が得られなかった。電話催告は各自治体とも実施しており、コールセンターなどはその効果について期待されているところである。しかし、本稿でのアンケート調査による滞納者の電話件数割合で示される電話催告とコールセンターによる電話催告とは異なる。コールセンターでは、滞納が生じた時点で早期に、滞納者全員に電話を行うことが基本になっている。本稿の調査による滞納者の電話件数割

合では、滞納が生じた早期に電話催告がなされたかどうかは未定であり、対象者も滞納者全員に実施されているかは不明である。このことから、電話件数が多いほど徴収率が上昇すると仮定したが、検証結果から従来の電話催告においては有意な結果が得られないと考えられる。

強制徴収手続きである滞納者の差し押さえ件数割合は、有意な結果を得ている。しかし、アンケート調査結果から自治体ごとの差押件数には大きな差があり、年平均 600 件のところを最多数では 24,000 件実施した市もあり、一方で、差し押さえを実施していない 0 件の市もある。自治体が住民福祉の役割も担うことから強制執行を控え徴収努力を続ける等、自治体ごとの考え方の相違により強制執行の強弱に差が生じると考えられる。また、差押を実施するのに必要な職員数の不足や、差押に必要な法務の知識やノウハウをもつ職員が不在である場合には、滞納者の差押件数割合が有意な結果が得られたとしても、自治体ではその実施が困難となる。

一方で、収納嘱託員制度については半数の自治体で実施しているというアンケート結果を得ている。人員不足を収納嘱託委員等の専門的な人員で補い、徴収率上昇への効果を期待する自治体が多い。しかし、有意な結果は得られなかった。職員合計数と、固定資産税職員 1 人あたり人件費が有意であることから、徴収率を上昇させるためには、収納嘱託員制度を取り入れるよりは、職員数を増加させるか、または、経験年数の高い職員を配置することが徴収率上昇には効果がある可能性を示唆している。

7 むすび

—徴収率の上昇と透明性に向けて—

本稿では、近年、問題になっている地方税徴収率の低下と自治体間における徴収率格差について注目した。その際、現在の徴収率指標では計測方法そのものに問題が存在し、さらに、従来の徴収率の定義で、自治体間で徴収率を比較することは不適切な判断を与える可能性がある。また、徴収努力を表す指標として使用されるなら改善すべき課題がある。その点について指摘し、徴収率指標の検討を行った。そして、これまでの研究ではなされてこなかった新たな徴

収率指標を提案し、計測を試みた。

現年度課税分の徴収率について、現年度分の徴収率と、その未済額については、翌年度以降に毎年収納される額を上積み累計することで、現年度分徴収率の増加分を表示する徴収率を示した。そうすることで、滞納繰越分や不納欠損処理の扱いによる徴収率算定上の不安定性を除き、全国で比較される中立的な徴収率指標の実現を目指した。

さらに、徴収率の決定要因についても分析を行い検証した。

その結果、大半の自治体で収納嘱託員を雇用している制度（収納嘱託員制度）を採用するよりは、経験を積んだ職員の配置と職員数の増員が有意である。また、執行強度が徴収率に影響を与え、法的強制力が必要である差押が徴収率上昇に有意である結果を得た。しかし、差押の執行に自治体で大きな差が生じていることも事実であり、法的強制力でもって徴収を行う自治体が、一方では住民福祉の役割も担うことから、自治体ごとの考え方の相違により徴収執行状況が影響をうけるのではないかと考える。

また、徴収が進まない背景には、地方税は国税と異なり、徴収専門職員の不足や人事異動等により徴収職員の経験や専門知識・ノウハウが蓄積されないなど、行政上の問題がある。さらに滞納者との距離が近く、差押処分がやりづらなどの地域住民との距離関係が問題となるなど避けられない実情がある。これらのことが原因で徴収率格差が生じるなら、徴税に対する公平性が損なわれていないか留意する必要があるだろう。また、不納欠損処理の扱いについても、十分な財産調査や所在調査を行った後、滞納者の状況を的確に判断した上で、執行停止処分を活用して行くことも税務行政の公平性と効率性には必要である。執行停止の適否判断が困難な場合も含め、徴収職員による不納欠損処理の実施判断に自治体間で大きな差が生じることがないように、可能なかぎり基準等の配慮が求められる。

本稿では、より適切な徴収状況の把握を目指し徴収率指標の再検討を通じ、徴収率の低下と自治体間徴収率格差の改善へ一考察を与えるものとする。現在の公表データでは、データ不足により検証が行えないため、全国各自治体へのアンケート調査とヒアリング調査を行い不足データの補完を行なった。今後

さらに研究を深めるためには、不納欠損処理額をはじめとしてデータの公開と整備が望まれる。

参考文献

- 石村耕治 (1993) 『先進諸国の納税者権利憲章』中央経済社
- 井田貴志 (1994) 「納税者の納税意識及び政府の徴税政策について」『九共経済論集』(九州共立大学地域経済研究所) 第 19 号, pp.35-46
- 柏木恵 (2006) 「徴税業務効率化手法の必要性和その課題」『税』2006 年 8 月号, pp.58-70
- 柏木恵 (2008) 「模索する地方自治体の公金一括徴収①」『税』2008 年 3 月号, pp.134-148
- 柏木恵 (2008) 「模索する地方自治体の公金一括徴収②」『税』2008 年 4 月号, pp.80-97
- 柏木恵 (2008) 「模索する地方自治体の公金一括徴収③」『税』2008 年 5 月号, pp.372-388
- 柏木恵 (2008) 「模索する地方自治体の公金一括徴収④」『税』2008 年 6 月号, pp.117-122
- 柏木恵 (2008) 「模索する地方自治体の公金一括徴収⑤」『税』2008 年 7 月号, pp.116-125
- 川窪俊広 (2005) 「地方税の徴収に係る合理化・効率化の一層の推進について」『地方税』2005 年 7 月号, pp.17-26
- 木村幸俊 (2006) 「最近の税務行政の現状と課題」『租税研究』2006 年 3 月号, pp.5-27
- 阪田和生 (2006) 「堺市の税徴収業務における民間活用」『税』2006 年 8 月号, pp.116-125
- 資産評価システム研究センター編 (2006) 『地方税における資産課税のあり方に関する調査研究』資産評価システム研究センター
- 杉之内孝司 (2005) 『地方税 滞納整理の理論と実務』ぎょうせい
- 税務大学校研究部編 (1996) 『税務署の創設と税務行政の 100 年』大蔵財務協会
- 寺崎秀俊 (2006) 「地方税の徴収対策の現状と課題」『地方税』2006 年 10 月号, pp.43-67
- 林智子 (2007) 「固定資産税の徴税効率に関する地域間格差と要因分析」『地方税』2007 年 2 月号, pp.147-159
- 深谷和夫 (1985) 『国税徴収の理論と実際』財経詳報社
- 本庄 資 (2007) 「タックス・ギャップの推計の必要性」『政経論集』(国土館大学) 第 140 号, pp.71-117

- 横山直子（2007）「地方財政の改革と徴税システムの方向性」『経済情報学論集』（姫路獨協大学）第 23 号，pp.43-62
- 横山直子（2008）「地方財政における効率性と納税意識」『経済情報学論集』（姫路獨協大学）第 26 号，pp.37-55
- 渡辺正英（2006）「分権改革期における税収確保と徴収効率化に向けた東京都の取り組み」『税』8月号，pp.107-115
- Sandford, C., M.R.Godwin and P.Hardwick (1989), *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Fiscal Publications.
- Sandford, C.T., M.R.Godwin., P.J.W.Hardwick, and M.I.Butterworth (1981), *Costs and Benefits of VAT*, Heinemann Educational Books.
- Bird, R.M. (1982), "the Costs of Collecting Taxes", *Canadian Tax journal*, Vol.30, pp.860-865

付表 1

アンケート [質問事項]

I 地方税全体に関することについてお尋ねします。

課税徴収業務に関し、貴自治体を実施されていることについてお尋ねします。なお、年度は平成 17 年度を基準に回答して下さい。平成 17 年度で回答できない場合には、年度にかかわらずご回答いただき、回答されました年度をご記入下さい。回答は回答用紙にご記入お願いいたします。

1-1 平成 17 年度（賦課期日）の税目別納税義務者数を教えてください。

税目 ①個人住民税均等割 ②個人住民税所得割 ③法人住民税均等割
④法人住民税法人税割 ⑤固定資産税（土地）（家屋）（償却資産）
⑥軽自動車税

1-2 超過課税をしている場合は、その税目と税率を教えてください。

2-1 納税通知書交付の入力、封入作業についてお尋ねします。下①②に該当する場合は該当する番号をご記入下さい。なお、いずれにも当てはまらないときは、③「その他」に貴自治体が行っていることにつきましてご記入をお願いいたします。外部委託している。②臨時職員等を雇用している。

その他（ ）

2-2 平成 17 年度、課税徴収事務におきまして委託していることがありましたら、委託名と委託金額、その内容をご記入下さい。

委託名	委託金額（千円）	内容

2-3 平成 17 年度の徴税费合計と電算関係費を教えてください。

（徴税费 千円）（電算関係費 千円）

3 徴収率についてお尋ねします。(1) 地方税全体、(2) 個人住民税、
(3) 固定資産税のご記入をお願いいたします。

林：租税徴収率指標の再検討と地方税徴収率格差の要因分析

年度	現年度課税 分調定済額	現年度課税 分収入済額	滞納繰越分 調定済額	滞納繰越分 収入済額	不納欠損処 理額
平成 12 年					
平成 13 年					
平成 14 年					
平成 15 年					
平成 16 年					
平成 17 年					

4 平成 13 年度の調定額に対する徴収率について、平成 13 年の現年度課税分が、その年から先 4 年にわたって（平成 17 年まで）徴収される率は何%か調査したいと思います。大変お手数をおかけしますが、次の質問にご記入下さい。

(1) 地方税全体、(2) 個人住民税、(3) 固定資産税につきご記入下さい。

年度	平成 13 年度現年課税 分調定済額 (千円)	平成 13 年度現年課税 分収入済額の累計額 (千円)	平成 13 年度現年課税 分不納欠損額 (千円)
平成 13 年			
平成 14 年			
平成 15 年			
平成 16 年			
平成 17 年			

5-1 滞納している納税義務者への対応についてお尋ねします。

平成 17 年度の滞納者数と滞納金額につきまして、税目別にご記入下さい。

税目	滞納者数（滞納件数）	滞納金額（千円）
①個人住民税均等割		
②個人住民税所得割		
③法人住民税均等割		
④法人住民税所得割		
⑤固定資産税（土地）		
⑥（家屋）		
⑦（償却資産）		
⑧軽自動車税		

5-2 滞納額の回収にあたり、貴自治体が実施していることにつきまして下

の①②③に該当する番号をすべてご記入下さい。

なお、いずれにも当てはまらないときは、④「その他」に貴自治体が行っていることを、ご記入下さい。

① 書面による催告を行っている。 ② 電話による催告を行っている。

③ 個別訪問を行っている。 ④ その他

5-3 (5-2) で実施した概算の件数をご記入ください。

① 書面による催告件数 () 件)

② 電話による催告件数 () 件)

③ 個別訪問による催告件数 () 件)

6 収納についてお尋ねします。該当番号を①②③でご記入下さい。なお、いずれにも当てはまらないときは、④「その他」に貴自治体が行っていることにつきましてご記入をお願いいたします。

① 収納嘱託員制度を行っている。② 収納業務について、一部を委託している

③ まったく委託はしていない。 ④ その他

7 滞納処分執行状況についてお尋ねします。

平成 17 年度の差し押さえ件数をご記入下さい () 件)

8 徴収率向上のために、貴自治体が行っていることがありましたらご記入下さい。()

Ⅲ 今後の課題となる事項についてお尋ねします

1-1 電子申告を実施していますか。該当番号をご記入下さい。

(①はい、②いいえ) ()

① はい、と回答されました場合、実施開始時期、電子申告を実施している税目、電子申告件数を回答用紙にご記入下さい。

1-2 現在実施していない場合、電子申告の導入予定がありますか？

(①はい、②いいえ) ()

① はい と回答されました場合、税目と実施時期につきご記入下さい。

2 インターネット公売を実施していますか？ 該当番号をご記入下さい。

(①はい、②いいえ) ()

① はい、と回答されました場合、実施開始時期、実施している税目、公売件数 回収金額をご記入下さい

② いいえ、と回答されました場合、今後、実施予定があるとすれば、実施時期をご記入下さい。()

3 悪質滞納者について、お考えをお尋ねします。該当番号をご記入下さい。

① 名前の公表を行う。

② 名前の公表は反対である。

③ その他、お考えがありましたらご記入下さい。

4-1 民間委託についてどのようなことを民間委託すれば良いとお考えですか？ 回答用紙にご記入お願いいたします。

4-2 民間委託についての問題点は何とされますか。お考えを回答用紙にご記入下さい。

5 その他、徴収率向上のために実施していることがありましたらご記入下さい。

補論

1、 固定資産税の現年度課税分徴収率についての要因分析

固定資産税の現年度課税分徴収率に影響を与える要因について検証する。

現年度分の徴収業務については、各自治体ともほぼ同様の業務内容であり、徴収側の努力の差もさることながら地域の経済状況や、納税者の経済状況が大きく影響を受けていると考えられる。¹²⁾ このことから、現年度の徴収率については所得状況の影響力が大きいとみなして、納税者の所得状況を中心に検証する。使用する説明変数は、以下のとおりである¹³⁾。尚、データの制約上、被説

12) 自治体、数市のヒアリングを参考にしている。

13) なおデータの出所については、①全用途平均地価、③就業者に対する失業者割合、④1 納税者あたり課税対象所得は、『統計で見る市区町村のすがた』総務省統計局より。②就業者数のうち給与所得者数は『国勢調査』総務省統計局より。⑤償却資産 1 件あたり税収、⑥固定資産税徴収費に占める人件費割合は総務省資料より。⑦その他、第 1 次産業比率、第 2 次産業比率は『市区町村別決算状況調べ』地方財務協会よりデータを取得している。

明変数は、土地、家屋、償却資産を区別せず、固定資産税現年度課税分徴収率を使用する¹⁴⁾。

① 全用途平均地価

税負担の調整措置は、農地、住宅用地、商業地に細分され課税標準額を変化させることで税額が調整されている。また、固定資産税の土地評価は適正な地価に基づくので、評価が地域間により差が生じていることから面積が同じでも地域の地価により税額が異なる。地価が高いほど商業地である可能性が高く、納税する現金所得の可能性が伺える。このことが納税には有利であるととらえ、地価が高いほど徴収率が高くなると仮定する。

② 就業者数のうち給与所得者数

固定資産税の納税義務者は資産の所有者である。現金所得の有無や所得の安定性が徴収率に影響すると考える。給与所得者は、毎月一定の給与を受け取ることから、事業者で考えられるような景気や地域の経済状況による所得の不安定さは回避され、所得について比較的安定している。就業者数のうち給与所得者割合の高い自治体ほど徴収率は高くなると仮定する。

③ 就業者に対する失業者割合

納税者側の要因として就業しているか、失業しているかについても、納税行動に影響を及ぼし、納税者が失業している場合には、税務行政側の催告などの徴収努力に対しても、納付が困難な状況が予想され滞納へつながる可能性が高い。失業者割合の高い自治体は、徴収率が低くなると考える。

④ 1 納税者あたり課税対象所得

納税者の所得水準は、納税の資力という点において影響を及ぼす。1 納税者あたり課税対象所得の高い自治体ほど、徴収率は高くなると仮定する。

⑤ 償却資産 1 件あたり税収

償却資産を含めた三資産の税収比率は、大都市では、土地 44.3%、家屋 40.9%、

14) アンケート調査の実施は全国市の税務課宛へ郵送により行った。合併等で返送されたものを除くと 668 市である。そのうち、検証にあたり他のデータとの照合可能性を考慮し観測数を決定している。尚、独自のアンケート調査にもとづき分析しているため、分析結果は全国的な傾向を表していない可能性がある。

償却資産 14.9%、都市では、土地 40.1%、家屋 41.5%、償却資産 18.4%であり、近年概ね 4：4：2 で推移している¹⁵⁾。償却資産については、土地、家屋と異なり申告納付であるため、納税者自らが申告をしない場合には調定額にも計上されない。そこで、税務職員が調査を行い申告を促すなどの努力で調定されるケースがあり、税務職員の徴税努力が必要な税目である。また法人税と異なり事業者が赤字であっても納税しなくてはならず、赤字事業者の多い自治体では、他の資産より徴収は困難である。一方で、償却資産徴収が高い自治体には、大企業が存在する可能性が高く、経営成績の良い企業であれば税務管理も整い、調査の必要もなく納税される可能性が高い。このことから、償却資産の納税者あたり税収の高い自治体では、徴収率が高くなると仮定する。

⑥ 固定資産税徴税費に占める人件費割合

固定資産税は、3年置きに評価替えがあることから、その調査等も含み徴収業務には職員数と知識が必要な税目である。各自治体の徴税費の配分において、固定資産税徴税費に占める人件費割合の高さを職員の経験年数の代理変数として用いる。固定資産税徴税費に占める人件費割合の高い自治体ほど、職員数の経験年数が高く知識が豊富で、徴収業務が進み、徴収率が高くなると仮定する。

⑦ その他

ここでは、社会・地域特性として、産業構造に第1次産業比率、第2次産業比率を使用した。第1次産業比率では、農業所得と農地による特例措置の関係が、また、第2次産業比率では、商業地による地域特性と都市化による所得水準の高さにより徴収率が高くなると考える。

推計結果は表1に示した。

検証の結果、納税者側の要因として、②就業者数のうち給与所得者数の割合、④1納税者あたり課税対象所得で用いた納税者の所得の安定性や所得水準の高さが徴収率の高さに影響する結果である。固定資産税の納税義務者が資産の所有者であることから住民であるとは限らず不在地主もおり、また、固定資

15) 人口別税収比率(2006年度決算額)『要説固定資産税』平成18年度版 固定資産税務研究会編 9頁

表 1 現年度課税分徴収率の決定要因分析結果

	係数	t 値	有意
切片	88.722	58.535	
全用途平均地価（十万円）	0.592	5.860	**
就業者数のうち給与所得者の割合	7.341	4.489	**
就業者数に対する失業者割合	-0.317	-7.754	**
1 納税者あたり課税対象所得（百万円）	0.439	2.398	**
償却資産 1 件当たり税収	0.662	6.833	**
固定資産徴税費に占める固定資産当人件費割合	1.870	4.592	**
第 1 次産業比率（%）	0.028	1.700	*
第 2 次産業比率（%）	0.028	3.878	**
adj-R2	0.336		

観測数 620 市 ** = 5%、* = 10%水準で有意であることを示す。

産税は特別徴収ではなく普通徴収であることから、給与所得者数の割合は、所得の安定性が影響していると考えられる。同時に③就業者に対する失業者割合の高い自治体では徴収率が低くなることが示されており、納税者の所得要因が徴収率に大きく影響していることがわかる。全用途平均地価についても有意な結果を得ており、仮説が説明できていると考える。⑦で産業構造に第 2 次産業比率を使用し、商業地による地域特性と都市化による所得水準の高さにより徴収率が高くなると仮定したが、同様に都市化されている地域ほど徴収率が高くなっていることがうかがえる。

⑤償却資産 1 件当たり税収については、税務調査を経なくても納税される納税者意識の高さと、事業者の経営状況が納税行動に影響を及ぼすと見られる。償却資産税収が高い自治体には、経営成績の良い大企業が存在する可能性が高く、納税されやすい要因の 1 つとなっている可能性があるといえる。⑥の固定資産税徴税費に占める人件費割合が有意であることから、現年度課税分徴収率についても、職員数の経験年数の高さが徴収率上昇に有意な結果を得た。