

三税協力の実質化

— 住民税の所得税閲覧に関する国税連携の効果 —

The Actualization of Cooperation Between the Three Tax Entities, National, Prefectural and Local: The Efficacy of a System of Sharing National Income Tax Data in Determining Municipal Taxes

鈴木 潮

Taxes in Japan are administered on 3 levels, the national, the prefectural and the local municipality. Until recently, there was not that much cooperation between the 3 levels, but from this fiscal year, regulations concerning the availability of national income tax data for the purpose of determining local taxes has been revised. This has resulted in a cooperative structure that it is hoped will lead to great improvements. The new electronic system, however, will radically improve this situation. This paper investigates how this has streamlined the work of local officials and whether there are other tax administration issues this can be applied to.

Ushio Suzuki

JEL : H29

キーワード : 税務行政、住民税、所得税

Keywords : tax administration, municipality tax, national income tax

I 本研究の問題意識とねらい

わが国の地方税の基幹税である住民税は賦課課税が基本である。それは国税である所得税とほぼ同じ課税標準とし市町村が賦課するものであり、国税の資料を入手することから賦課するための事務がはじまる。そのことから住民税の賦課は、国税資料閲覧等の協力体制が不可欠であり、そのために地方税法には、「市町村長が市町村民税の賦課徴収について、政府に対し、所得税又は法人税の納税義務者が政府に提出した申告書、…書類を政府は、関係書類を市町村長又はその指定する職員に閲覧させ、記録させるものとする。」(地方税法第 325 条)と規定されている。

その他税目においても、国税・道府県税・市町村税の三主体が、協力することが規定されており、これを総称して三税協力と呼ばれている。おもに所得税の確定申告は国税にされる。そのため資料は国税(管轄税務署など)が握っているため、課税標準が所得税とほぼ同一である住民税が顕著な例であるが、地方側に国税が資料を求めるものも存在する。

一例を挙げると、固定資産税の償却資産課税の課税客体把握に国税資料を活用することが有効なことから、平成 18 年地方税法改正により国税資料閲覧が法制化された¹⁾。わが国の税務行政においては、地方税に限らず国税にとっても正確・迅速な賦課徴収のために必要不可欠なものであり、行政の効率化という観点からも国民の利益にかなった政策であるといえる。

その三税協力は、各税法の規定に根拠をもち、国税庁と自治庁(当時)の「税務行政運営上の協力に関する国税庁と自治庁との了解事項」が通達されており、昭和 29 年以来新しい税目の協力関係などを加えていくことによって現在に至っている。しかし、現場レベルにおける具体的取扱いは、地区税務協議会での決定によるとされているため、従来より主に地方側から地区によって取扱いが異なることが指摘されていた。所得税資料閲覧の場合、確定申告時に作業が集中するため、人員が割けない現状では、他税務業務に支障をきたすなど大きな負担になっていることが指摘されていた。

1) 地方税法第 354 条の 2「固定資産税の賦課徴収について所得税又は法人税に関する書類の閲覧等」

その所得税資料閲覧が、平成 23 年 1 月より、エルタックスを通じ電子的に、かつ随時に所得税資料が送信されることとなったもので、所得税資料の閲覧・記録に関して大幅に改善するものとして期待されおり三税協力の画期的進展ともいえるものである。本稿ではこれまでの三税協力の歴史を概観し、実態として協力体制の推進に何が障害になっているのかを検証し、今回の所得税資料閲覧に関する協力体制の見直しの効果等を検証しつつ、今後の協力体制の可能性を検討することを目的とする。なお地方税務行政の合理化・効率化に関しては、賦課徴収一元化論（地方税の国税への徴収委託など）もいわれているが、本報告では地方自治の本旨に基づき、あくまで三税は独立した課税主体として存続することを前提に論を進めることとする。

II 三税協力の歴史

昭和 28 年シャープ勧告の具体化を検討してきた地方制度調査委員会が、答申の中で「徴収・手続について国及び地方公共団体相互間の協力体制を確立する」とし、翌 29 年度地方税制改革の基本方針の一つとして、「税務行政の簡素合理化及び国・道府県・市町村三者間の協力体制の確立」が挙げられた。それを受けて「税務行政上の協力に関する国税庁と自治庁との了解事項」が出された²⁾。その内容は、1. 関係書類の閲覧等、2. 課税標準等の通知、3. 国税と地方税との調整、4. 資料提供その他による通知、となっており、特に 1. において地方税の課税に必要な国税関係書類の閲覧について閲覧書類を列挙し³⁾、国税の課税に必要な地方税関係書類の閲覧等として、固定資産課税台帳などを挙げている。また閲覧の時期も、例えば市町村民税賦課のための所得税関係書類の閲覧等は毎年 4 月頃とするなどとなっている⁴⁾。また徴収上の協力に関する事項は、1. 納税貯蓄組合、2. 同一納税者に対する徴収上の協調、3. その他、となっており、「照会があった場合にはできるだけ書類を開示する」といった表現に留まっている（表 1）。

2) 丸山高満（1985）『日本地方税制史』ぎょうせい pp.465-468

3) 例えば所得税に関しては、所得調査簿、確定申告書、損失申告書などを列挙

4) 飯山尚人（1997）「国と地方団体との税務行政運営上の協力について」『地方税 48 巻 7 号』

また閲覧書類を限定列举した理由としては、「具体名を挙げないこととすると拡大解釈が可能となり、安易に書類の閲覧等を求めるということも考えられ、閲覧等の請求を受ける国、地方団体双方にとって事務量の増大を招き、そもそもの三税協力の趣旨である行政の効率化に逆行すること、課税当局が税務行政の必要上入手する個人情報については、真に必要とする場合を除きその秘密は厳に守られるべきであるとする理由によるものと推測される。⁵⁾」としており、三税の協力体制はより慎重なスタートであったといえ、また連絡協議会の設置として具体的問題の処理に当るため、国税局・当該税務署管内の地方団体の代表者をもって地方協議会を、税務署・当該税務署管内の道府県の地方事務所又は納税事務所及び市町村の代表者をもって構成する地区協議会を設置し、必要に応じて随時開催するとしている。

表 1 昭和 29 年「税務行政運営上の協力に関する国税庁と自治庁との了解事項」

1. 課税上の協力に関する事項	
①関係書類の閲覧等	具体的に閲覧書類を列举、閲覧時期も明記
②課税標準等の通知	法人税等の課税標準、更正の道府県知事への通知
③国税と地方税の調整	所得(法人)税と個人(法人)事業税の調整(通知)
④資料の提供その他による協力	道府県・市町村が課税上問題となることを発見した場合、税務署へ連絡・協議する
2. 徴収上の協力に関する事項	
①納税貯蓄組合	特に滞納の多い地域を重点に普及育成に協力する
②同一納税者に対する徴収上の協調	財産調査・執行停止の監査の照会にできるだけ資料開示
③その他	滞納処分の立会いなど

出所)「個別通達 国と地方団体の税務行政運営上の協力について」『平成 22 年版 税務六法・通達編』より筆者作成

またこの合意事項を基礎に、以降積み重ねによって合意事項が通知されていくのである。主な通知事項を表 2 に列举する。

5) 飯山尚人 前掲書 pp.96-97.

表 2 「国税庁と自治庁との了解事項」の追加事項

昭和 37 年	住民税所得割の課税方式の改正に伴い閲覧書類の追加（青色申告書の附属明細書、繰越損失等整理台帳）
41 年	申告手続き簡略化（所得の確定申告を提出した者は個人住民税・個人事業税の申告書を提出したとみなす）に伴う確定申告における申告説明会、納税相談会場の市町村の協力
57 年	新たな協力事項として、所得税の申告書の收受、資料情報の相互活用、税務調査が挙げられ、改めて閲覧の対象資料名を列挙
59 年	所得税法改正に伴う閲覧書類の追加（総収入金額報告書）
61 年	たばこ消費税の手持品課税に関する協力
63 年	利子所得の源泉分離課税に関する協力
平成 1 年	消費税創設の実施円滑推進のための相互協力（申告説明会の開催等）
3 年	地価税創設に伴う協力体制（固定資産課税台帳等の供覧）、地方税の賦課・徴収上必要な国税情報の提供に関して具体的事項についての周知徹底
9 年	地方消費税創設に伴う地方の協力体制強化
15 年	国税における電子申告・納税システム導入に伴う協力体制
18 年	地方税法第 354 条の 2 に規定する固定資産税の賦課徴収に必要な国税資料の閲覧等について
21 年	地方税の電子化（エルタックスを通じた国税資料閲覧） （平成 22 年地方税法改正、所得税申告書閲覧・記録の電子データ送信（地方税法第 46 条 5 項、325 条等））

出所）前掲「国と地方団体との税務行政運営上の協力について」より筆者作成

この中で指摘しておきたい点は、まず昭和 29 年の国税庁・自治庁の了解事項から、地区税務協議会において、この了解事項に基づき具体的取扱いが決定されるとしている点である⁶⁾。次にこの了解事項は、新税や制度変更による追加事項はあるが、基本的な協力の内容は変わっていないということである。一例を挙げると、昭和 41 年に申告手続き簡略化として、「所得の確定申告書を提出したものは個人住民税、個人事業税の申告書を提出したものとみなす」とした規定においても、地方側は住民税の賦課資料としての申告書を国税に依拠せざるをえなくなったが、それに伴う国税資料閲覧の具体的取扱いは何一つ変わっていないのである（ただし昭和 58 年に確定申告書に地方用控が挿入され

6) 地区税務協議会とは、法令ではなく昭和 29 年了解事項で設置を明記しており、税務署と当該税務署管内の道府県の地方事務所及び市町村の代表者で構成し、具体的問題の処理に当たっている。

た)。このことは次章で詳しく述べる。また平成 18 年の固定資産税の賦課徴収に必要な国税資料閲覧等は地方税法にも規定され、比較的最近の事例であることから、今後の三税協力の進展に注目すべきものである。

III 三税協力の実態

1. 三税協力の類型

現在の税目において、課税主体が異なる税目間で行われている協力関係を整理すると表 3 のように分類される。

表 3 三税協力の類型

1. 同種の税目で一方が徴収を嘱託するもの			
①	道府県民税	市町村住民税	道府県が徴収を市町村に嘱託
②	消費税	地方消費税	当分の間、道府県が国に徴収を嘱託
2. 課税標準等がほぼ同一であり、一方の課税標準額に基づいて賦課するもの			
①	所得税	住民税	所得税資料の閲覧、所得調査の連携
②	固定資産税	不動産取得税	固定資産課税台帳の閲覧
③	固定資産税	登録免許税(不動産)	固定資産課税台帳の閲覧
3. 課税標準は異なるが参考資料として有効なもの			
①	固定資産税	相続税・贈与税	固定資産課税台帳の閲覧
②	固定資産税	地価税(停止中)	固定資産課税台帳の閲覧
③	法人税	法人事業税法人住民税	法人税資料の閲覧
④	法人税	固定資産税(償却資産課税)	法人税(所得税)資料の閲覧

出所) 筆者作成

1 は同種の税目で一方が徴収を嘱託するものである。道府県民税は昭和 29 年創設の際に地方税法で、地方消費税は平成 9 年度から当分の間徴収を国に嘱託することになっている。

納税手続の簡素化を目的としたものであるが、いずれも徴収を嘱託する側が徴収嘱託料を払うことが規定されているものの、結果として税務行政の効率性に寄与し、三税協力の最終形ともいえる。

2 は課税標準がほぼ同一であり、一方の課税標準額によって賦課される税目である。次節で住民税と所得税の税務行政上の流れをみていくが、一方の税目

の課税標準を知らなければ賦課できないため、一方の情報を入手することが非常に重要となる。そのため協力の歴史も長い、後述するように必ずしもうまく行っているともいえない面もある。

3は標準税率が異なるが、課税の参考資料として有効なものである。例えば平成18年度に法制化された固定資産税の賦課徴収（この場合は償却資産課税に当たる）の参考資料として法人税資料の閲覧によって未申告者の調査または申告者の調査を行うことが有効であるとしているが、最終的には市町村が実地調査によって確定すべきものである。前記1.2.の類型と比較すると必要不可欠ともいいきれず、比較的協力体制は薄いとみてよい。これらの類型の中から、住民税と所得税、法人税と固定資産税を例に三税協力がどのような体制で行われているかをみていく。

2. 三税協力が実質化を伴っていない現状—住民税賦課の流れ—

市町村にとって住民税は税収の約半分を占める基幹税であり、住民税に係る税務行政の効率性には市町村にとって大きな影響がある。住民税は一般に賦課課税といわれているが、その課税標準の情報入手はどのような流れで行われるのかを例に、三税協力の実態から問題点を指摘する。

まず法令上の根拠として「政府は市町村の請求により、所得税・法人税の申告書および書類を閲覧させ、又は記録させるものとする。」（所得税法第325条）があり、それを担保するものとして、「国と地方団体との税務行政運営上の協力について」において閲覧書類に関して明記され（確定申告書、所得調査簿、損失申告書等）、閲覧の時期に関して毎年4月頃（その後の所得異動については毎月）と明記されている。これだけなら何も問題がないようにもみえる。

しかしいくつかの市町村税務課に年間のスケジュールを確認したところ、所得税確定申告が終る時期から約1月の間、税務課職員総出で（または臨時職員を使って）税務署へ出向き、住民税を賦課するための資料として所得税申告資料をコピーしそれを入力するといった作業を行っている。税務行政の外部からみると、当然電子媒体でのやりとりと考えるが実はそうではなく、その作業は市町村税務課にとって確定申告受付会場等の応援と並んで最も負担となる作業

であると聞く。なぜそのような一見非効率と思われる方法で税務行政が行われているのであろうか。Ⅱでみてきたように国税庁と総務省の了解事項として、所得税申告資料の閲覧書類、閲覧時期が決定されており、それが各地区税務協議会での協議の基礎となっているからである。この定義は次節で述べる。

一方、所得税の確定申告受付後の更正や修正申告などによる決定に関しての流れはどのようになっているのか。昭和 29 年国税庁と自治庁との合意事項によると、課税標準額の通知として「更正等の場合、税務署長は各月分ごとに一括して通知する」（道府県または市町村において更正があった場合も税務署へ通知する）となっている。通知とは請求しなくとも連絡が来るべきものであるが、市町村によっては税務署へ更正等の書類を受け取りに出向くところもあり、合意事項の文言通りには行っていないところもある。

住民税の賦課徴収方法は、「個人所得という税源に、国と地方が課税権を尊重しつつ、納税者に極力事務負担を強いることなく、効率的に課税を行っていきたいためのメカニズム⁷⁾」と評価する論が大多数であると思われる。しかし、市町村にとって基幹税である住民税の所得税資料閲覧の取扱いが、現場により差異があるとすれば、三税協力の趣旨から乖離していると言わざるを得ない。

3. 実務上の「閲覧」と「通知」

前節において、地区税務協議会ごとで実務上の取扱いが異なることを述べた。それでは法文上の「閲覧」「記録」「通知」はどういう解釈をすればよいのだろうか。

まず「閲覧」とは図書館用語で館外に持ち出さず閲覧することをさす。従って法文上には、「記録」とセットで規定されていることが多い。「閲覧等」ということもほぼ同義と考えてよいと思われる。そして問題となることは、三税協力における両省庁（国税庁・総務省）における解釈であるが、法文上の解釈は「コピー」は不可であるということによって一致している。また法令を担保する合意事項の通達上にも用語の定義は存在しない。実務上の取扱いは各地税務協議会に任されていることへの認識であろうと推測される。実際に「国と地方団体と

7) 日景智（2002）「所得税と個人住民税との関係について」『税大論叢』第 39 号

の税務行政運営上の協力について」においても「閲覧又は記録又は書面照会の具体的な取扱いについては地区税務協議会等において十分協議を行うこととする。」と通知されている⁸⁾。

一方「通知」の取扱いについては、法文または通達上の相手方に対して請求がなくとも連絡するものであるという認識で一致しているようである。しかし同じく実務上の取扱いが各地区税務協議会の決定に任されている現状では、現実にその取扱いに差異がある。次章で直近の事例を挙げて検証して行く。

IV 三税協力の問題点

1. 直近の事例・固定資産税の償却資産課税の三税協力

平成 18 年度地方税法改正により、固定資産税においても所得税・法人税に関する書類の閲覧等が法制化された（地方税法第 354 条の 2）。これは固定資産税の中で償却資産課税に対するもので、償却資産課税は土地・家屋と違い申告制が採られてきた。これは土地・家屋と違い、登記制度がないこと、屋外からでは判別できないため実地調査が困難であること、免税点が比較的高いことなどから申告制がとられてきた。しかしこの課税手続きの特異性から、未申告者が多いといわれ申告した者のみ課税するという不公平感が高まり、廃止の議論まで出ていた⁹⁾。本稿においてこれを取上げるのは、各地区税務協議会における取扱いが総務省の調査によりはっきりと示されたことによるものである。

総務省はこの法制化により、「地方税法第 354 条の 2 に規定する固定資産税の賦課徴収に必要な国税資料の閲覧等に係る留意事項について」（平成 18 年 4 月 1 日総税固第 15 号）「国税資料の閲覧等の法定化に伴う償却資産の適正な課税の確保について」（平成 18 年 8 月 7 日総税固第 79 号）の通知を出し、国

8) 国税庁長官・自治事務次官通知「国と地方団体との税務行政運営上の協力についての了解事項」（平成 9 年 4 月 1 日税第 21 号）

9) 例えば、「平成 19 年度税制改正に関する提言」日本経済団体連合会
ただし現在においては、その後同会の提言において見当たらないことから、一定の効果はあったとも推測される。

税資料を活用し、未申告者および申告者の調査を行うよう市町村に通知している。この中で市町村に対し、各地税務協議会での決定についてのアンケート調査を行っている。その結果については、「国税資料閲覧等の法定化に伴う償却資産に適正な課税の確保に関する調査結果について」（平成 18 年 10 月 16 日事務連絡）で公表している。

表 4 総務省による市町村アンケート結果（平成 18 年 7 月）

① 国税資料閲覧について地区税務協議会で協議したか

	回答数	構成比
既に協議した	339	18.6%
現在協議中	93	5.1%
今後協議予定	920	50.5%
その他	471	25.8%

② 現在の国税資料閲覧の取扱いは（複数回答）

	回答数	構成比
申告書を複写	225	66.4%
形跡がわかるように複写	11	3.2%
転記	130	38.3%
郵送により複写資料取寄せ	3	0.9%
その他	24	7.1%

③ 地区税務協議会で協議の結果での問題点

- ・複写を認めてもらえない
- ・閲覧の事実を調査先で伏せるよう要請される
- ・所得税の閲覧は複写を認めてもらえるが、法人税は複写が認められない
- ・複写は認められるが電子データは認めてもらえない

出所）総務省事務連絡（平成 18 年 10 月 16 日）「国税資料閲覧等の法定化に伴う償却資産に適正な課税の確保に関する調査結果について」より筆者作成

2. 地区税務協議会の問題点

このような地区税務協議会に関する調査は近年では恐らく初めてのことである。この調査により①からは、法制化後もまだ協議していない地区税務協議会は約 76%あるなど、地区税務協議会ごとの姿勢に大きな差異があることが

わかる。法制化後も協議に入っていないということは、地方側にとってはこの制度を生かした固定資産税の調査については何も行えない状態であることを示しており、税務協議会設置の趣旨に反していることは明らかである。

②からは国税資料取扱いに各地税務協議会ごとにばらつきがあることがわかる。Ⅲ-3 でみたように、閲覧等という文言は本来はコピー不可であるということを考えれば、現実的な対応は実務上の取扱いを地区税務協議会に任せるメリットの一つともいえる。地区税務協議会での交渉でスキャナー持込みを認めてもらっている例もある。しかしコピー不可のため転記による取扱いが38.3%にも及んでいることは驚きである。逆に数は少ないが、郵送による複写資料取扱いを認めているものもある。償却資産はその存在する場所以外で法人税を提出が多数あると考えられ（本社が管轄外税務署に申告しているケース）、今後の参考になる事例である。

また③からは、守秘義務の問題が出ている。閲覧の事実を調査先で伏せるよう要請されるということは、国税職員の守秘義務に配慮した決定ではないかと思われる。しかし地方税務吏員に対する国税職員の守秘義務は解除されており、総務省も前出の通知の中で強調している点である¹⁰⁾。また所得税の複写は認められるが法人税は認められないなどは、国税庁と総務省の合意事項が地区税務協議会において実務上の運営に関して徹底されていないことを示している。

3. 税務協議会での決定の差異の要因

前節でみたように、実務上の取扱いを決定する各地税務協議会で差異が発生していることがわかった。それではその要因は何であるかを分析していく。

まず最初に押さえなければならないことは、三税協力は地方側が国税側に協力すべきこともあることである。国税が市町村に依頼することは「国税庁と総務省の合意事項」からみると以下の3点が大きなものとして挙げられる。

- ①所得税の控除項目の調査
- ②滞納者などに関する実態調査

10) 平成18年10月16日事務連絡「国税資料閲覧等の法定化に伴う償却資産の適正な課税の確保に関する調査決定について」

③確定申告時における納税相談・申告説明会などの協力

国税側がこれらに関して調査などを依頼した際に、当然ながら市町村によって対応に差があることが考えられる。市町村によって税務に係る職員数や能力はまちまちであることと、また国税側はそれを比較できる立場にしていることである。

次に国税庁の組織の問題が挙げられる。他省庁と比較し、国税庁は国税局、税務署長に大きな権限があるといわれ、通達とは別の解釈が行われる可能性がある点である。これは次章国会で問題となったことを詳しく取上げることとする。

このように、地区税務協議会において具体的な取扱いの運用が決定される現在の体制では、形の上では協力体制が整っていても、実態がなくなる、換言すれば想定された体制とかけ離れたものとなることが懸念されるのである。

V 国税庁と総務省の合意事項について

1. 国税側の考え方

昭和 58 年 5 月 12 日参議院地方行政委員会で、三税協力の問題点が取上げられた。佐藤三吾議員の質問で「地方が通達で認められている所得税確定申告書のうち、青色申告の決算取支明細だけは閲覧させてはならないという通達を国税局が税務署に出している。」という趣旨で、国税庁と自治省の了解事項の具体的取扱いに疑問を呈した¹¹⁾。これに対する両省庁の回答は確認できなかったが、了解事項の通達と現場（この場合は国税局）とで解釈が違っていることを示している。このことから考えられる国税側の考え方を推測すると、

- ①アグリーメントとして協力体制を推進しようとする考えはある。
- ②国税側にとっては協力することによって実利を得る立場にはない。
- ③最終決定が各地区税務協議会に任されているため統一的な運用は不可能である。

となる。このことから国税庁と総務省（自治省）の了解事項については、国税

11) 国立国会図書館・国会会議録検索システム <http://kokkai.ndl.go.jp/> より

庁が真に同意しているとはいえない部分があり、また国税庁内部において末端の税務署まで意思が統一しにくい組織であることがいえる。また近年法制化した個人情報保護法についても、全省庁の中で国税庁が保有する個人情報が71.5%にのぼっている（表5）。総務省に毎年度施行状況を報告することになっているが、これだけ国税庁の個人情報件数が突出していると、ほとんど国税庁の調査に終始するといっても過言ではないような状況である。従って国税庁側も、過剰に個人情報の取扱いに慎重にならざるをえない状況になってきているということも考えられるのである。もちろん法律で閲覧が決まっている以上拒むことはできないが、p6での閲覧の実務上の取扱い（コピーが可か、電子媒体が可かどうか）に関しては多少影響が出てくるものであると思われる。

表5 平成17年度における行政機関及び独立行政法人等の個人情報ファイルの状況

国税庁	71,058 件 (71.5%)
日本郵政公社	7,934 件 (8.0%)
法務省	7,561 件 (7.6%)
国立病院機	4,017 件 (4.0%)

出所) 総務省 HP 「平成17年度における行政機関及び独立行政法人等の個人情報保護法の施行の状況について」より筆者作成

2. 総務省側の考え方

国税庁と総務省の了解事項は、一貫して最終決定は地区税務協議会で行うことを明記している。当然ながら統一した運用は難しいが、それをよく表しているのが昭和41年の合意事項である。

住民税は特別徴収者を除き本来は（地方税法上は）申告義務があるが、昭和41年の合意事項「所得税の確定申告書を提出した者について個人事業税および個人住民税の申告書を提出したものとみなすこととされたことに伴う国と地方公共団体との税務行政運営上の協力について」によると、地方が国に協力すべき事項は追加された（申告説明会の開催、納税相談会の協力など）が、地方側の国税資料閲覧等については何も変更されなかった（昭和58年に確定申告

書に地方控が挿入された¹²⁾)。本来は申告義務がある住民税が、申告簡素化により所得税確定申告に一本化されたということは、地方側にとってみれば資料を入手する権利があるともいえ、このときに閲覧の取扱いが変わらなかったことは問題としてもよい点である。また地区税務協議会で具体的取扱いを決定することも変わっておらず、省として取り組む姿勢が希薄であるといってもいいのではないだろうか。これは直近の平成 18 年地方税法改正による固定資産税に係る国税資料閲覧の法制化においても変わらず、地区税務協議会に投げてしまっていることをあらわしているのではないだろうか。

VI 地方税の徴収の合理化の問題

地方税の合理化・効率化のために現在いわれていることは、民間委託化と広域行政化が主である。地方税徴収の民間委託化は、平成 17 年閣議決定された「規制改革・民間開放推進 3 ヶ年計画」に盛り込まれ、総務省も「地方税徴収に関する民間開放」(平成 18 年総務省通知総税企第 79・80 号)として税務行政の民間委託のガイドラインを示している。広域行政化については道府県・市町村の徴収一元化や一部事務組合による滞納整理機構などが取り組まれている。しかしその内容は、民間委託化は公権力の行使、個人情報保護の観点から補助的な非常に限られた範囲であり、また広域行政化についても効果は未知数であり、根本的な合理化・効率化になるとは考えにくいものである。

現在、地方税務行政が抱えている問題点を整理すると、徴収においては道府県または市町村税務職員の専門性が薄くなっている点が挙げられる。地方団体の人事上、専門性やノウハウが受け継がれにくい体制となっていることや、税務行政に人員を割けないという点が挙げられる。そのために最も効果的であると思われるのが、情報を入手することを効率よく行うということであろう。前述したように道府県と市町村の協力は近年目だってきている。これも徴収に関して滞納徴収に特化した部隊が、情報を効率よくとり徴収に役立てるといふ狙い大きいものと思われる。そのような協力関係の中で、国税との新たな協力

12) 国会での議論でもこの旨が報告されており、問題として「経費の分担」「どの部分を複写するのか」「添付書類の扱いをどうするか」など大蔵省と自治省の間での交渉は難航したとされている。

は皆無に等しい。徴収面以外にも、税務調査など地方団体の情報入手という面は、国税との連携によってかなり解消されることが考えられる。また地方団体の徴収率に厳しい目が向けられる中、遠隔地の滞納者の徴収活動を効率よく行うという視点も忘れてはならない。もともと地方税法には「他の地方団体への徴収の嘱託」（地方税法第 20 条の 4）が規定されており、これは地方税の納税義務者が必ずしもその地方団体内または近郊に在住しているとは限らないというところからきている。特に固定資産税にその傾向が顕著であり、普通徴収ゆえに滞納率も高く、徴収活動しようにも経費がかかり効率が悪くなることは地方団体共通の悩みとなっている。これは特定の地方団体のみの問題ではなく、すべての地方団体にいえることであり、この法律の趣旨を生かした制度も必要である。現実として徴収率を上昇させなければならないため、多額の経費で遠隔地に出張徴収を行っている問題があるのである。

課税上の地方税務行政の課題は、住民税においては未申告者の把握、固定資産税においては課税客体の正確な把握である。これまで固定資産税の償却資産課税の例を挙げてきたが、完全に業務が重なる部分、例えば住民税の未申告者把握は国税との協力によって、固定資産税の課税客体把握には他省庁（法務局など）と連携することを検討する余地がある。例えば、土地・家屋は登記されるべき資産であるが、実際に登記上の土地の地目などは、実際の用途とは異なっている例が多く、市町村が人手をかけ土地や家屋の現況調査を行っている。これまでは登記という資産の保全のための法的要件が完全に課税客体の把握（現況上の）と完全に重なっており、現実にはむしろ市町村から法務局への通知が多い現状である。本来は登記所が正確な把握をした後、市町村に通知する（地方税法第 382 条）のが筋であり、一般に登記に正確性が欠けるというのはかなり有名な話であり、連携することによって両者が得られるものは大きいのである。現在の省庁の縦割り行政の中で、そのようなことは非現実的と捉えるのではなく、前向きな姿勢が重要であろう。実際に他省庁との連携により課税客体を確定させている例は、自動車税（陸運局登録による）軽自動車税（軽自動車協会の登録による）などがあり、決して不可能なものではない。まして国税とは三税協りに強く踏み込む余地は大きく、また道府県と市町村の協力の拡

大、市町村間のあらたな協力の枠組みにより得られる効果は大きいのではないかとと思われる。

VII 所得税資料閲覧の新基準

1. エルタックスを通じた配信

エタックスとは（社）地方税電子化協議会が主体となり、地方税の電子申告のためのシステムである。国税庁が推進する e-Tax の地方版といえる。主な利便性向上としては、①給与支払報告書の電子化、年金特徴への対応（日本年金機構との間に、地方税電子化協議会を経由機関と決定）がいわれてきた。これに平成 23 年 1 月より、住民税賦課のための所得税情報配信の国税連携メニューが加わった¹³⁾。その普及状況は以下の通りである。

表 6 市町村のエルタックス加盟状況



出所) 地方電子化協議会資料

平成 21 年 4 月 1 日総務省通知「市区町村における地方税の電子化について」

13) 平成 15 年 9 月 16 日総税企第 130 号「国税における電子申告・納税システム導入に伴う国と地方団体との税務行政運営上の協力」

平成 21 年 4 月 1 日総税企第 32 号「市区町村における地方税の電子化について」

により、所得税資料閲覧に関する国税連携が決定する時期と前後し、明らかに加盟団体の飛躍的伸びがみられる。この時期には、年金特徴に関しても日本年金機構との情報授受の窓口として地方税電子化協議会を経由するとされたことも関係しているが、地方団体にとって大きなメリットを感じたからに他ならない状況がうかがえる。

表 7 エルタックスメニュー別加盟状況

	エルタックス加盟	国税連携メニュー加盟 年金特徴加盟	電子申告加盟
奈良県 (39)	39 (100%)	39 (100%)	15 (38.3%)
滋賀県 (19)	19 (100%)	19 (100%)	19 (100%)
和歌山県 (30)	30 (100%)	30 (100%)	30 (100%)

出所) 筆者調査作成

表 7 は、地域限定であるがエルタックスメニュー別の加盟状況を調査したものである¹⁴⁾。

エルタックスは団体の意思によりメニューを選択することができ、当然所要経費も違ってくる。導入当初より、電子申告については、特に小規模団体においてはメリットが薄いとされてきた。また大規模団体においても、電子申告の普及には一定の時間がかかり、どの程度普及するかが未知数であるため、加盟団体数が伸びなかった。表 7 はエルタックスには加盟したものの、電子申告メニューには加盟しない団体があり、地方税電子化協議会が見込んでいる平成 22 年度中に全市区町村加盟見込みは、所得税閲覧に関する国税連携または年金特徴メニューであり、電子申告メニューの普及に関しては時間がかかるものと思われる。

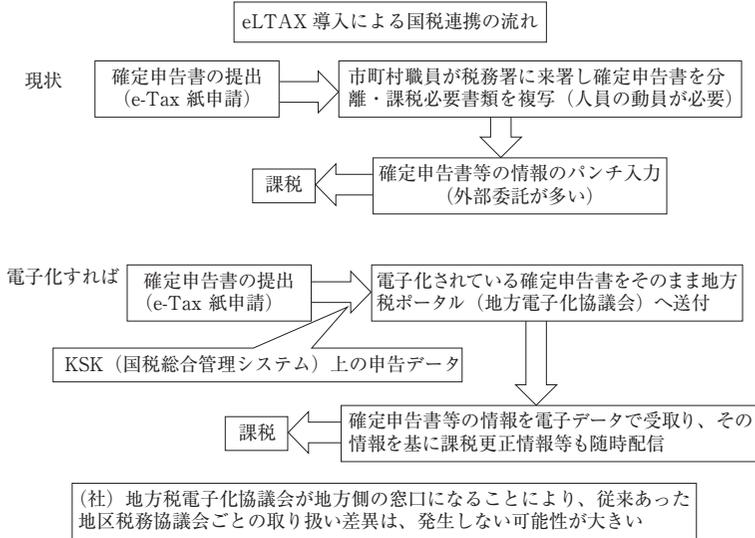
2. 国税連携の流れと市町村のメリット

住民税は市町村にとっては基幹税であるので、その賦課徴収には手を抜けない。従来は、課税標準となる所得税（一部法人税）資料を入手するために多大な労力をかけてきたといわれる。確定申告が一時期に集中することもその一因

14) 地方税電子化協議会ではエルタックスのメニュー別加盟状況は非公表である。

であるが、住民税が前年課税である大きな要因である。その流れを図示したものが表 8 である。

表 8 エルタックス導入による国税連携の流れ



出所) 筆者作成

現状では、所得税資料閲覧・記録のために、一時的に多くの人員が必要であることがわかる。また、その情報をパンチ入力するために外部委託を行っている団体がほとんどである。この点は、業務の非効率にプラスし、税務情報の外部流出の危惧が付きまとうものであり、労力以上のリスクもあったといえる。また所得税の更正などがあった場合には、管轄税務署から連絡がある地区は稀で、市町村は定期的に管轄税務署に出向き、情報入手を行う必要があった。

国税連携後の流れは、国税より KSK (国税総合管理システム) データがエルタックスのポータルを通じて全都道府県・市区町村に配信される。標準的な形式の電子データとして送信されるため、従来行っていたパンチ入力等の業務は省力化することが可能となる。また更正などの修正データも的確に配信されることで、これにより個人住民税の税額の変更が必要になる場合、迅速な対応

が可能となると考えられる。この業務の流れで気づくことは、各地域の税務署・市町村間で個々にやり取りするのではなく、国税庁の送信サーバーからエルタックスのポータルを経由して全都道府県・市区町村に配信する仕組みであるため、地区によって具体的取扱いの差異が発生しないことがあげられる。

市町村側のメリットを整理すると以下ようになる。

- ① 入力ミスによる課税漏れ等のリスク解消
- ② 入力作業外注に伴う情報漏洩リスク解消
- ③ パンチ入力業務が減少
- ④ 確定申告書分離・複写業務が解消
- ⑤ 確定申告後の更正情報等による課税漏れ解消

このように労力のみならず、正確・迅速な賦課業務になり、リスクの解消につながる効果も期待できることがわかる。現状、地方団体は人員面での制約により、定められた業務ができていないという弊害が顕著であるが、特に小規模団体においてはその効果は大きいと考えられる。実際の業務量削減効果などの計測は、今後の課題としたい。

3. 国税連携による効果の推計

このような市町村税務行政における数値的效果を推計する。榎並（2010）によると、国税・社会保険関係との共通番号を採用した場合の市町村における経済効果を推計している¹⁵⁾。

それによると税務行政に関わる事務で、人口 20 万人規模の自治体において年間約 5,000 万円、全国市町村合計では年間 570 億円の業務削減効果があると推計している。この場合の市町村税務行政は、住民税の国税確定申告書からの確定作業に限らず、住民税の年金支払報告通知、固定資産税、軽自動車税など全ての業務を含んでいる。現状では国税連携の初年度ということもあり、この業務に関する削減効果がでていないため、市町村税務行政の業務別人員構成から推計を試みる。課税業務に係る税目別人員ウェイトを示したものが表 10、住民税確定時期に当該業務に係る人員を示したものが表 11 である。数件のヒ

15) 榎並利博（2010）『共通番号（国民 ID）のすべて』pp.52-60

表 9 共通番号を導入した際の市町村経済効果の推計

	20万人規模自治体 効果額	全国自治体 合計推計
外部から取受したデータと自治体内部で管理するデータを 結び付ける作業	9,506 万円	570 億円
住民に関する他自治体や民間企業からの情報照会等	1,148 万円	69 億円
住登録外住民・転入者と自治体内部データの結び付け作 業	1,032 万円	69 億円
住民サービスの受給判定のための他自治体等の情報確認 作業	1,255 万円	210 億円
合計	12,941 万円	911 億円

※職員時給 3,500 円、非常勤職員時給 1,000 円として計算
出所) 榎並利博 (2010) 『共通番号 (国民 ID) のすべて』より

アリングであり、また明確に業務担当を税目別に分けているとは限らないため
に正確な業務量の構成とはいえないが、ある程度の傾向は出ていると思われ
る。また団体規模の相違、税収構造の相違による違いもあると考えられるが、
一定の傾向を示すものとして論じる。

表 10 市町村税務行政の課税業務税目別担当職員数 (非常勤職員は含まない)

	A 市 (28 万人)	B 市 (15 万人)	C 市 (6 万人)
住民税	13 名	7 名	6 名
固定資産税	11 名	5 名	4 名
軽自動車税	2 名	1 名	1 名

出所) 筆者調査作成

表 11 所得税資料閲覧等における業務応援人員

	A 市 (28 万人)	B 市 (15 万人)	C 市 (6 万人)
住民税人員	13 名	7 名	6 名
非常勤職員	6 名	2 名	0 名
他業務担当の応援	5 名	4 名	4 名
合計	21 名	12 名	10 名

※非常勤職員は 0.5 名で換算

出所) 筆者調査作成

単純に住民税担当職員のうち他業務担当の応援職員、非常勤職員を確定申告
時に一時的に必要な人員と考え、表 9 の金額換算に当てはめると表 12 と

なることが推計される。

表 12 住民税確定のための必要経費の推計

	A市(28万人)	B市(15万人)	C市(6万人)
非常勤職員	6名	2名	0名
他業務担当の応援	5名	4名	4名
合計	11名	5名	4名
金額換算	188万円	128万円	112万円

※人件費を正職員時給 3,500 円、非常勤職員時給 1,000 円、業務時間を 10 日間（8 時間/日）で推計し金額換算

出所）筆者作成

表 12 は確定申告終了後、国税の資料を閲覧し住民税を確定するために必要な経費を推計したものである。住民税課税担当職員のみでは対応できない人員を非常勤職員と他業務からの応援人員を国税資料閲覧からシステム入力に至る経費として推計したものである。他業務の応援職員は概算値ではあるが、その間徴収や固定資産税等の業務が滞るといった点が指摘されているため¹⁶⁾、正職員の人件費として換算し、また時間換算はヒアリングにより、管轄税務署に出向き閲覧・複写に 3 日、システム入力や住民税額確定作業に 7 日を平均と考え算出した。これを榎並（2010）に当てはめ全国自治体合計の推計値は、10 億 7,160 万円が直接的効果と推計できる。

また間接的効果として当該作業以外にも閲覧、システム入力という手作業に対する正確性を期するという作業負担が考えられる。課税業務はミスが許されない業務であるために非常勤職員がシステム入力した確認作業や、所得税の更正・修正などによる再度の資料閲覧など、住民税課税担当職員の労力も大幅に削減されることが考えられる。これら間接的効果は、1 年を経過した来年度以降に経験的にわかる必要人員が適正に配置され则认为られるため、より正確な効果を計測することを今後の課題とする。

16) 例えば、徴収業務担当職員が一時的にこれらの業務に関するために、差押など強制徴収の初動において国税や他機関に遅れをとることが指摘されている。

VIII 三税協力が進展した効果と今後の展望

今回の所得税閲覧規定改正のポイントは、地区税務協議会ごとの差異が生じえないものであることを考察してきた。それは三税協力の根拠となる「国と地方団体との税務行政運営上の協力についての了解事項」での「閲覧」の解釈や、それが地区税務協議会での協議に一任されていることに伴う地域間での取扱い差異が存在し、一部地区においては長年にわたり三税協力が実質的でなかったということを生じされてきた現実がある。その差異が市町村税務行政の現場においては、人員や経費が大きくかかる等大きな問題であったにもかかわらず、それらの研究がほとんどなされてこなかったことも大きな要因として考えられる。その進展の効果としての考えはさまざまにあるが、大きな理由として、将来の納税者番号制度に向けての対応が考えられる。共通番号制度ができた場合、それをスムーズに情報交換できるシステムがあり、はじめて税務に効果を発揮できる。そのための三税の実質的協力体制が必要不可欠であるが、その一歩を踏み出せたものと思われる。

第二に納税協力費の節減が挙げられる。エルタックス導入の納税者側のメリットとして、申告の電子化による利便性向上があるが、特に給与支払報告書を従業員住所地ごとに送付しなければならない企業側にとっては、大きな効果と思われるが、表 7 で述べたように、電子申告メニュー加盟団体が 100%ではないため、その効果は限定的であることが現状である。

第三に、国策としての行政の効率化の要請も大きな要因であったと考えられる。特に 2009 年 10 月からはじまった住民税の年金からの特別徴収制度の開始は、税務以外の官公署（この場合は日本年金機構）との間でデータの授受する必要から、地方側が統一した窓口を設ける必要があることを認識したことが大きいと思われる。また IT 技術の向上により、守秘義務の概念が根本的に変革し、従来の紙ベースによる授受と比較しても、その信頼性が上回ったことも大きな要因である。

しかし、他税目をみると遅々として進展しない現状がある。たとえばⅡで挙げた固定資産税償却資産課税のための国税資料閲覧は、市町村税務の人員の問題も大きいですが、従来通りの「閲覧できる」というものにとどまる。人員が確

保できる団体は、償却資産未申告調査を国税資料活用の上行い効果を上げている。このような地方団体間の税務行政に対する温度差は大きなものがあり、三税協力が実質化しなかった大きな要因として挙げられる。与えられた枠組みを最大限活用する努力が必要であることは言うまでもないが、今後は地方側の窓口が統一され、様々な交渉により三税協力が行われて行く中で、活用しにくい協力体制となっていないかどうかを国策として検討し改善する努力ももちろんだが、地方側も最大限の努力により、団体間の差をなくしていくことも重要である。

参考文献

- 飯山尚人 [1997] 「国と地方団体との税務行政運営上の協力について」『地方税』48巻7号 地方財務協会
- 伊藤誠 [2006] 「固定資産税の償却資産の係る諸問題」『地方税』57巻11号 地方財務協会
- 占部裕典 [2007] 「地方税における税業務の共同化にむけての課題」『税』2007年11月号 ぎょうせい
- 榎並利博 [2011] 『共通番号—国民ID—のすべて』東洋経済新報社
- 杉之内孝司 [2006] 『地方税・公課徴収事務入門』ぎょうせい
- 総務庁行政監察局編 [2001] 『適正かつ公平な課税の実現を目指して—総務庁の税務行政監察結果より』財務省印刷局
- 高橋利雄 [2005] 「徴収一元化構想の背景と問題点」『税』2005年5月号
- 地方税制研究会編 [2010] 『地方税法・法律編（平成22年度）』地方財務協会
- 地方税制研究会編 [2010] 『平成22年版・地方税取扱いの手引』（財）納税協会連合会
- 地方税制度研究会 [2008] 『市町村事務要覧税務編（1）総則』ぎょうせい
- 日本税理士会連合会編 [2010] 『平成22年版 税務六法・通達編』ぎょうせい
- 日本税理士会連合会編 [2010] 『平成22年版 税務六法・法令編』ぎょうせい
- 日影智 [2002] 「所得税と個人住民税との関係について」『税大論叢』第39号
- 丸山高満 [1985] 『日本地方税制史』ぎょうせい

資料

- 「平成22年度税制改正大綱—納税者主権の確立へ向けて—」
国立国会図書館国会議事録検索システム <http://kokkai.ndl.go.jp/>