

東京大学大学院教授・政府税制調査会会長 中里実

今後の税制の課題と改正の動向

納税手続の改革を中心に

■とき：平成29年10月20日(金)

(敬称略)

I 今後の政府税調のテーマ

税制改革は執行現場の意見を聞く ところから始まる

今日は、「今後の税制の課題と改正の動向」というテーマで、少し現実的なお話をさせていただきます。

現在、政府税制調査会において、「納税実務等をめぐる近年の環境変化への対応」というテーマのもと、ネット社会に対応したかたちで、納税者利便の向上と適正・公平な課税の実現という観点からの執行面・手続面のさらなる改善を図る議論が開始されています。

特に年末調整の電子化を推進し、年末調整を税理士の先生、納税者、税務署の誰にとっても簡便なように手続きを変え、議論が行われている最中です。

そのため、平成30年度の税制改正では、年末調整が重要なテーマとなるはずですが、そもそも、納税の現場には3人の主役

がいらつしゃいます。1人目は、もちろん税理士の先生方です。申告納税制度を担っているのは、現実として税理士の先生方であるからです。2人目は、納税者ご自身です。ここでは、法人の経理担当者や個人事業主を指します。3人目は、税務の執行を担う国税の現場の職員の方々です。

この3者の現場のご意見を謙虚にお聞きするとところからスタートしなければ、税制改革はできません。ところが、これまでに政府税調の場において、税務の現場、特に執行の現場について議論されることはありませんでした。

そこで、私が4年前に政府税制調査会会長に就任して最初に考えたことは、現場の税理士の先生方・納税者・税務署の3者の方々からの情報を、いかに謙虚に吸収して、制度改革に活かしていくかということでした。

私は、政府税調のメンバーとなつてから、ずっとこのことを考えてきましたが、気が付けば30年近くの年月が経過してしまいました。平成29年6月からは会長2期目に入りまして、やっと執行の問題を正面から取り上げられる時期がやってきたのです。

国際課税改革、納税手続き簡便化、 所得税改革が3大テーマ

それでは、本題に入ります。今後の政府税調の重点テーマとしては、三つあります。



◎中里 実(なかざと・みのる)氏
昭和53年東京大学法学部卒。平成9年1月より東京大学大学院法学政治学研究科教授に就任。平成16年8月から平成17年3月まで米国ハーバード大学ロースクール客員教授。政府税制調査会専門委員、同会特別委員、同会専門委員会委員を経て、平成25年6月に政府税制調査会会長就任。主な著書に『国際取引と課税』(有斐閣)『金融取引と課税』(同)など。

まず一つ目は、移転価格税制等の国際課税の改革、つまりBEP S(税源浸食と利益移転)への対応です。平成29年度の税制改正ではタックスヘイブン対策税制の改正を行いましたから、次はおのずと移転価格税制となります。次の税制改正で一部ではありますが、基本的な方向性が出される予定です。

しかし、国際課税改革は1年でできるような簡単なテーマではありません。2〜3年、場合によってはもっと掛かるのではないかと思います。利益相応性基準

や無形資産取引をどうするのか等、様々な問題が生じてきていますので、現在、主税局内部の参事官室の私的勉強会等を通じて議論しているところです。

二つ目が、納税実務等をめぐる近年の環境変化への対応、すなわち、納税手続きの簡便化です。

先ほども申し上げたとおり、これからはネット社会に対応した形で納税者利便の向上と適正・公平な課税の実現のために、執行面・手続面の改善を図らなければなりません。

納税手続きが楽になれば、納税者も税務署も作業にかかる負担が軽減されます。適正・公平な課税が行われなければならないことは当然ですが、必ずしも国税の権限を強化して徴収するというものではございません。納税者利便の向上が第一です。

三つ目は、所得税改革です。所得税や法人税の問題を考える際には、民法の親族法・相続法の定めを前提にした議論が必須です。

しかし、ここ最近の配偶者控除をめぐる議論では、民法の定めを考慮した検討がほとんど行われておらず、少し奇異なことだと感じていました。

税調の議論の中では、委員の大部分が「配偶者控除を廃止し、夫婦控除に変えなさい」という見解です。つまり、専業主婦だけではなく共稼ぎの人もメリットを受けられるような制度にしてこそ平等であるという考えです。

民法第877条では、直系親族の扶養義務について述べられています。例えば、自分の父親が生活保護を申請しているとします。市役所から「あなたは子どもなのだから面倒を見なさい」と言われた際に、「私も経済的に苦しいです」というのは違反にはなりません。

ところが、民法第752条（夫婦間の扶助義務）では、結婚して夫婦である以上は、互いに面倒を見合わなければならぬとされています。例えば、夫婦が別居しているとしても、夫婦である以上は、婚費ということで生活費を支払う必要があります。

Ⅱ 海外調査の重要性

世界は年末調整のある国と 年末調整のない国に分かれる

執行の現場の改革を考える時、その前提として次の二つが挙げられます。

まず一つ目は、納税者利便の向上のための執行関連制度の効率化で、面倒をなくすことです。それから二つ目は、納税者による情報提出や課税庁による情報収集のあり方です。簡便で、なおかつ納税者の権利も守られるように仕組んでいくということなのです。この二つを考えていくためには、外国ではどのような執行制度になっているのか、見ていく必要があります。

実は、税調でも海外調査を細かく実施

ですから、配偶者控除を廃止するのであれば、民法第752条との関係で法律的に問題が発生するのではないのでしょうか。このように、所得税につきましては、民法の制度や家庭の在り方等、非常に複雑な問題が絡みますので、そう簡単に結論が出る問題ではありません。

していますが、私個人としても取り組んでいます。例えば、平成28年9月には日税連の神津信一会長とドイツとスイスの調査に出掛けました。

その際に、所得税の情報収集やインボイス等、様々な制度を調べた結果、ドイツやスイスの制度は、ものすごく精緻にできているという結論を得たのです。しかし、弱小納税者までを含めてがんにがらめに、制度を執行するというには必ずしもなっていません。

しかるべき人には、しかるべき義務を負わせるけれども、そうでない人には適宜に、という仕組みになっています。つまり、やたら細かいことを零細納税者に要求しても、できないわけです。できな

いことを要求するというのは、税制としてあまり賢いことではありません。

海外調査を通じて、そのことが非常によく分かりました。だから、法律の条文に書いていることと実態が多少ずれているのかもしれないと考えた次第です。

平成29年5月には、アメリカ・カナダ・イギリス・フランス・スウェーデン・エストニア・韓国の7カ国において、政府税調の海外視察を実施しました。この調査で判明したのは、世界は年末調整のある国とない国に分かれるのではないかとということでした。年末調整のある国とない国では、相当な差があります。

資料1は、年末調整のない国についての調査結果です。年末調整のない国では、アメリカを除き、記入済申告書が採用されています。アメリカは、各納税者が自分の責任で確定申告をしないというシステムを取っています。実際にはソフトウェアアメリカが作ったソフトウェアで申告をしています。

また、年末調整のないスウェーデンやエストニアでは、税務署から記入済みの申告書が送られてきて、「あなたの所得はこのぐらいですから、税額はこのぐらいになります。間違いがなければサイン

資料1 個人所得税の納税手続に関する諸外国比較(年末調整がない国)

	スウェーデン	エストニア	フランス	カナダ	アメリカ
給与源泉徴収	○ (1947年～)	○ (1991年～)	×	○ (1942年～)	○ (1943年～)
年末調整	×	×	/	×	×
記入済申告書	○ (1995年～)	○ (2001年～)	○ (2006年～)	○ (2015年～)	×
給与所得	○	○	○	○	/
金融所得	利子・配当:○ CG:×	利子:○ CG:×	利子・配当:○ CG:×	利子・配当:○ CG:×	/
【備考1】金融所得の取扱い	分離課税 ・利子・配当 ・CG:申告	総合課税 ・利子・CG:申告 ・配当:非課税	総合課税 ・利子・配当 ・CG:申告	総合課税 ・利子・配当 ・CG:申告	総合課税(利子) 段階的課税(配当・CG) ・利子・配当・CG:申告
【備考2】課税方式	賦課課税	申告納税	賦課課税	申告納税	申告納税
【備考3】生保・医療費・寄附金控除の有無	×	生保・医療費:×	生保・医療費:×	生保:×	生保:×

(政府税制調査会資料より。以下同)

資料2 個人所得税の納税手続に関する諸外国比較(年末調整がある国)

	日本	ドイツ	韓国	イギリス
給与源泉徴収	○ (1940年～)	○ (1920年～)	○ (1950年～)	○ (1944年～)
年末調整	○ (1947年～)	○ (1948年～)	○ (1975年～)	○ (1944年～)
対象となる控除	生保控除等	生保控除、 寄附金控除等	生保・医療費・ 寄附金等全ての控除	寄附金控除
金融所得	×	×	×	利子・配当:○ CG:×
記入済申告書	×	×	×	×
【備考1】金融所得の取扱い	分離課税 ・利子:源泉分離課税 ・配当・CG: 源泉徴収により 申告不要 (申告により総合課税や 分離課税も選択可)	分離課税 ・利子・配当・CG: 源泉徴収により 申告不要 (申告により総合課税も 選択可)	分離課税 ・利子・配当: 源泉徴収により 申告不要 ・CG:非課税	段階的課税 ・利子・配当: 年末調整により 申告不要 ・CG:申告
【備考2】課税方式	申告納税	賦課課税	申告納税	申告納税
【備考3】生保・医療費・寄附金控除の有無	○	○	○	生保・医療費:×

をしてください」という形になっていま
す。間違いがない場合にはサインをして
返送すれば、それで申告は終了です。

万一、そこに含まれていない取引があ
る場合——例えば、土地を売ったキャピ
タルゲイン（CG）が入る場合、あるい
は他にも間違いがあった場合には、該当
箇所を修正して申告をします。

資料2をご覧ください。年末調整のあ
る国では、生命保険料・医療費・寄附金等
の控除制度があることも関係し、記入済
申告書を作らずに年末調整で対応してい
ます。このような国も少なくありません。
先ほど挙げた北欧を中心とした国々で
は年末調整がないため、税務署ですべて
の情報を収集し、申告書を作成して納税
者へ送付しているのです。

しかし日本では、企業で年末調整を行
っているため、企業側の負担は大変です
が、多くの給与所得者の確定申告の手間
を減らしています。

何十年もかけて育んできた 申告納税制度を堅持すべき

日本でこれから全部記入済申告書にす
るとなると、国税庁の職員を相当増やさな



ければならなかったり、コンピューターソ
フトウェアのデータも勘案しなければな
らない等、様々な問題の発生が想定され
るため、そう簡単にはいかないでしょう。
少なくとも、日本のような年末調整を
通じたやり方は、世界的に見ても異常で
はないということがお分かりいただける
かと思います。そのため、日本で考える
べきは、記入済申告書の導入ではなく、
年末調整の簡素化や効率化であると考え
ています。

誤解のないように申し上げておきたい
のですが、決して記入済申告書をサポート
される方を批判しているわけではありません

ん。記入済申告書を推進したいという方
と、根本にある思いは一つです。しかし、
せっかく年末調整という制度があります
ので、それを活かして簡素化しようとい
う次第です。

これまで日本は、昭和25年のシャウプ
勧告よりも前から、何十年もかけて申告
納税制度を育んできたわけです。

その申告納税制度は、税理士の先生方
の努力によって維持できているわけです。
この歴史を否定して、税務署にすべてお
任せするということはできないだろうと
思います。日本も記入済申告書にすれば、
税務署の権限が増えて人員増加も図れる
ため、「国税庁は喜んでるか」と問わ
れたら、とんでもない話です。「勘弁し
てくれ」というのが、本音ではないかと
思っています。

ですから、申告納税制度の理念に反す
るような制度を今さら導入しても上手く
いかないだろうと思っています。

電子化の推進による年末調整の 簡素化・効率化が課題

7カ国の海外視察を通じて、世界は記
入済申告書の国と年末調整の国の二つに

分かれていて、国によって文化や事情・手法はさまざまだから、「これだけが良い」とは言えないことが分かりました。日本の制度も決して異常なわけではありません。日本の問題は、電子申告の発達の度合いが少し遅れていることです。

内閣府の規制改革推進会議が、平成29年3月29日に発表した行政手続部会の取りまとめによると、2020年までに行政コストの20%削減に向けて電子申告を推進することとされています。

しかし、所得税の電子申告の利用率は、平成24年度以降、50%台前半を横ばいで推移しています。そして、平成27年度につきましては、前年度（平成26年度）の利用率を下回っています。まずは、この現状を何とか改善していかなければなりません。

そこでターゲットにすべきことは、電子化の推進による年末調整の簡素化および効率化です。そのことについて、平成29年10月16日の税制調査会の総会で議論が行われ、給与所得者がスマートフォンを利用して、年末調整を済ませることが目標の一つに掲げられました。

海外調査でエストニアに行った際に直接聞いた話ですが、エストニアは何でも

電子化で行っていて、電子申告も100%に近い普及率なんです。記入済申告書も導入しているわけですが、そこにはいろいろな文化的背景があります。

エストニアでは、納税および納税者の秘密という概念がなく、皆が互いに電子番号を知っているわけです。誰がいくら稼いだかという税務情報を隣人も大統領も含めて自由に見ることができるようです。しかし、その理由は、必ずしもよく分かりません。

また、スウェーデンでも納税の秘密というのが基本的にはありません。スウェーデンでは従来、「十分の一税」というものを教会が徴収していました。教会が住民の税務情報等を管理していたのです。その伝統が残っているため、納税や納税者の秘密という概念が希薄なのではないかと思えます。

Ⅲ 執行の重要性

ニュージーランドでは付加価値税を

零細企業等に柔軟に適用

次に、執行の重要性について強調して

しかし、日本では納税の秘密を守りたいという人が多いのではないかと思います。ですから、エストニアではこうだから、日本でもそうすべきということにはなりません。国によって事情が違うということですが、日本は日本のやり方で効率化を図っていくのが、一番賢いやり方だと思えます。

「こうでなくてはいけない」という、唯一絶対のものはありません。国ごとの事情やその時々々の情勢に合わせて、少しずつ制度をよくしていくということではないでしょうか。

幸い日本では、会計システムが税務の世界でもきちんと整備されています。その点を活かしながら国税のシステム等を含めて、改善していきながら納税者の負担を減らすことを考えるべきではないかと思っています。

おきたいと思えます。冒頭でも述べましたが、かつての政府税調では、年末調整に関してあまり議論をしませんでした。経済学的な論点に関する理論的な検討



が中心で、執行のあり方そのものについて正面から議論をするということは、あまりありませんでした。

しかし現在では、電子化の結果として、所得税や法人税の制度は同じでも、執行の仕方によって、随分と納税者の負担は変わってきます。ですから、執行に焦点を合わせるの是非常にいいことだと考えています。

前述の7カ国で実施した税調の海外視察は、法律家1人と経済学者1人という組み合わせで各国に派遣されました。

要するに、実務や法律の専門家と経済理論の専門家の両者が派遣されたのです。なぜかといいますと、税調のメンバーの多くは経済学者の方々だからです。

ですから、経済学者の方々にも、執行や法律の重要性というものを感じていただきたかったのです。これが大正解でした。執行や法律について100%ご理解いただけただかばかりませんが、皆さんに執行に対して関心をお持ちいただけました。

平成29年10月の政府税調の総会には、神津信一日税連会長が参加されています。日税連の代表の方にメンバーとなっていたことが今の政府税調の特色です。政府税調に税理士会の意見が直接届くと

いうことは、本当に重要なことであると思っています。

なぜならば、執行の問題について議論する際に、税理士会のしかるべき立場の方に、「税理士としてはこう考えています」「中小企業はこうなのではないでしょうか」という税理士としてのご意見を、はっきりおっしゃっていただくことによって、税理士会の意見が直接、政府税調の議論に反映されるのではないかと考えたわけです。執行というのは、税理士の先生方の協力なしには動かないわけですから。

平成29年の10月半ばに神津日税連会長と、ニュージーランドに付加価値税の調査へ参りました。ニュージーランドでは単一税率15%となっているため、執行がどうなっているのかを視察に行ったのです。とても優れたインボイス制度が厳格に運用されていると聞いておりましたが、現地での調査を経て、どうもそうではないということが分かりました。

零細企業をはじめ、かなりの割合の企業につきましては、随分と柔軟な制度が導入されていました。このような姿勢は本来、当たり前なのかもしれません。

「適宜に」と「柔軟に」ということは、共通する意味がありますが、「でたらめ

に」とは違います。

皆ができる範囲で頑張るという意味で

Ⅳ 考えられる具体的な論点

税理士の立場からの意見が

議論に反映されることが不可欠

「税制改革は、財務省主税局の仕事です。一方で、国税庁は税制改革で決まった法律を実行する立場です。税理士会は何か要望があると、国税庁に伝えることになっていました。しかし、税制改革について国税庁にいろいろ言っても、自分の所掌ではないわけです。」

そこで、国税庁は税理士会から寄せられた要望を取りまとめて主税局に提出するということをしていたわけです。国税庁相手でなければ話せないこともあるはずですから、国税庁を介することも、もちろん大切です。しかし、主税局に直接話をする機会があってもいいのではないのでしょうか。今の政府税調のメンバーには神津日税連会長がいらっしやいますので、税理士会の意見が直接、政府税調に届くことの意味は大きいと思っています。

すから、そこには行くと帰るぐらいの差があります。

私から税理士の先生方をお願いしたいことは、税務の現場や執行の改革についての意見をぜひとも直接、日税連におっしゃっていただきたいということです。あるいは税制建議等を通じて、私どもにおっしゃっていただいても構いません。

もちろんすべてのご要望に沿えるかは、お約束できない部分もあります。しかし、税理士の先生方のお考えを知ることが、私どもにとっても重要なポイントなのです。主税局との間に立って、主税局と税理士の先生方とを仲介させていただくことも、重要な役目だと思っています。

税理士の先生方が、税理士のお立場からご提言いただければ、それが日本をよくする道となるのです。税制について、税理士会も納税者も国税庁も皆の意見が一致するということは、正直に申し上げれば、かなり難しいことだと思います。しかしそれでも、皆の意見が違う中で調整していくことが重要なのです。

苦労してやつとここに落ち着いたけれど、どうしても多少の不満は残ってしまうというのが現実の税制だと思うのです。税制改革といえますのは、利害対立の調整ですから、食うか食われるかです。皆が賛成する税制は、現実的にはあり得ないとするならば、やじと怒号の中で利害調整が決まっていく中に、民主主義の美しさがあると私は思っています。そのためには税理士の先生方のご協力がどうしても必要となりますので、どうかよろしくお願いします。執行不可能な制度は、どんなに理論的に望ましいとしても、無意味です。以前、ある国で税制改革を行った際に、アメリカの内国歳入法という法律をそのまま、「はい、これをうちの国の法律にします」と、決めてしまったという話を聞いたことがあります。

つまり、別の国の法律をそのまま、「うちの法律です」としたわけです。これであまりうまくいくでしょうか。難しい法律がそこにあっても、中身を分かっていなければ動かない。法律があることが大事なのではなく、それが具体的に動いていることが大事です。執行不可能な制度を作っても、理論的に美しいと言っている、趣味の世界になってしまっています。

納税手続きが簡便化されても 税理士の仕事を奪うことにはならない

続いて、申告納税制度において考えられる具体的な論点を挙げたいと思います。申告納税制度は、二つの局面で成り立っています。

一つ目が、納税者の経済活動に関する情報を納税者自身が正確に収集し、その情報に基づいて申告を行うことです。そして二つ目が、課税庁が収集した情報に基づいて、納税者の申告を是正するということです。

ここでポイントとなるのが、前者では「納税者利便の向上」です。しかし、源泉徴収票の整理は、場合によっては申告前の忙しい時期にやりますから、面倒なわけです。そこで、マイナンバーと合わせて、マイナポータルを活用して、この部分を簡便化する動きがあります。

「各自、自分の申告はきちんとやりなさい」と、義務付けるのは簡単です。しかし、できない人もたくさんいるわけですから、できるような形にしていこうということです。つまり、利便性の向上が重要だということです。

後者で重要なのは、「適正・公平な課

税の実現」です。その際には、①課税庁の情報収集を簡単にする、②税理士の先生方の負担を軽減する——という二つをきちんと整備しなければなりません。

次に、税理士制度への波及についてお話しします。電子申告の推進や納税者利便の向上による手続きの簡便化によって、税理士の先生方の仕事がなくなるかといったら、これはなくなりません。

年末調整の仕組みが変わっても、われわれ個人納税者からすると、年末調整を受けている個人納税者で、税理士の所に行く方は少ないわけです。ですから、税理士の先生方の仕事を奪うということにはならないわけです。

一方で、事業所得者、特に中小企業につきましても、今まで通り、電子申告が進んでも税理士の先生方がご支援をされなければ、制度は円滑に執行されません。問題は、年末調整について、今後どのように税理士の先生方とコミットしていくかということです。年末調整を行う企業側の立場も考えて、平成29年12月に政府の税制改正大綱が発表されます。

これを受けて、平成30年度の税制改正に合わせるような形で、年末調整の電子化が図られる際に、制度改正に沿ったビ

ジネスモデルを作ったところが、競争条件上、優位になっていくでしょう。

平成30年4月1日に成立する制度改正が、具体的に制度として動かせるのは、その後の話です。ただ、毎年それを調整していかなければいけないという問題は起こると思います。

しかし、これは国税側の手続きの簡素化とも関連してくる話ですから、実は税理士の先生方にとっても税務署にとっても、非常にいい方法になるのではないのでしょうか。

平成30年度の税制改正を機に 年末調整の簡便化が進んでいく

年末調整において厄介なのは、生命保険料控除ではないでしょうか。私の場合ですが、生命保険料については、籍を置いている大学の方で給与から天引きされる形で支払いをしています。ところが、生命保険会社から個人宛に生命保険料控除の明細書が送られてきます。そして、その明細書を年末調整の際に、大学へ提出するわけです。

しかし、支払いの手続きをしているのは大学側ですから、「私に明細書を送る



必要はないのでは」と思うのです。それに、万一、送るにしても大学に電子的に送った方が、生命保険会社も楽だと思えます。そのため、電子化が推進されれば、年末調整における生命保険料控除の手続きは、随分と簡素化されると見込まれます。

それから住宅ローン控除につきましても、金融機関と勤務先企業との関係によっては、随分と手続きの簡素化が進むのではないのでしょうか。個々人がわざわざ住民票を取りに行かなくとも、電子媒体を活用して金融機関から勤務先企業に情報がいくようにすれば、便利になるのではないかと思います。

さらに、医療費控除の場合ですが、医療費をいくらか使ったのかというのは、ご自身が所属する保険団体が把握しているわけです。すでに、申告書類を提出する際に領収書ではなく明細書を添付すればよいということになりました。さらに制度が進めば、申告は不要で、明細書を企業に提出するだけでよいということも可能ではないかと思っています。そして、もし、年末調整では問題がある場合にのみ、確定申告をして調整を行えばよいのではないかと考えています。これらの手続きが簡素化されれば、納税者の負担も随分と違ってきます。

勤務先企業にとっても年末調整は負担になっているため、この負担を軽くした

V 将来の方向性

今後の政府税調で重要となるのは、税制のみに閉じこもった議論からいかに離れるかということです。

簡素な制度は厳格に執行すべきですが、複雑な制度の場合は柔軟に執行しなければ、身が持ちません。良い意味で「適宜に」執行していくということです。

つまり、繰り返しになりますが、しかるべき人にはそれなりの義務を負っていただき、そうでない人に対しては、「適宜」に執行していくということです。

いという考えで、それに対応して、年末調整の簡素化が図られているということでしょう。

平成30年度の税制改正が発表されて、すぐに年末調整の負担が緩和されるというわけにはいかないかもしれません。それでも数年後には、年末調整に負担を感じていらっしゃる方々にも十分にご納得いただけるように、手続きが簡便化されていくのではないかと思います。年末調整はこれから本格的にいろいろと変わっていくはずですよ。

厳格な納税制度をすべての方に執行するといってもできません。電子化の過程であまり細かいことを言ってしまうのは、制度は円滑に運営されませんから、結局は電子化した意味がなくなってしまう。

要するに、皆が納得できる納税制度を執行して、きちんと税金を納めてくださって、その結果として平穩が保たれる状態というのが理想ではないかと思えます。

(構成／TKC出版 菅真衣子)