

月刊『地方税』2015年4月号掲載

地方税務行政の運営のあり方と今後の方向性について

キャノングローバル戦略研究所主任研究員・税理士 柏木恵

はじめに

本稿では、IT化と自治体職員減少が進む今後に向けて、自治体の税務行政を見聞きし感じてきたことをふまえた上で、今後の地方税務行政の運営について述べていく。

2015年は、地方税務行政を取り巻く環境が大きく変わる。4月からは生活困窮者自立支援制度が施行され、自治体が税務データを活用する機会が増える。10月には、いよいよマイナンバーが通知される。昨年6月の「規制改革に関する第2次答申」では、地方税に対して、「電子的手段による通知の促進」や「金融機関に対する照会取引の一元化」などが要望されており、いずれ検討せざるを得ないだろう。これらの要望や新制度は、税務行政や自治体行政の運営の中から非効率であったり、もっと進化できると思われたりしたことに対して、国や自治体、民間企業、住民からの生の声から生まれたものである。今後は、このような業務プロセスに関する要望はますます増え、租税理論やあるべき姿からのアプローチだけでなく、運営上の効率化、生産性の向上からみた見直しが増えるだろう。これらの要請はITの技術進歩によって実現可能になったことにも由来するが、少子高齢社会が進む中、自治体職員が徐々に減少しているために、効率的に成らざるを得ない状況からきているともいえる。

自治体職員の数は減少している。1994年には住民1,000人あたり9.37人の職員（教員・警察・消防を除く）が配置されていたが、2010年には7.31人に減少している。バブル崩壊後、新規採用を控えていた自治体は多く、これからも減っていくと予想される。職員の数が減少するということは、少子高齢社会が進む中、以前よりも少ない人数で増え続ける住民ニーズに応えていかなければならない。税務部門では、納税者や滞納者に対する通常業務だけでなく、たとえば生活困窮者自立支援業務のように、全庁的に連携しながら税務部門として自治体に貢献しなければならない業務も増えていく。マイナンバーが稼働すれば、税務データの重要性が高まり税収確保のためのデータ捕捉のみならず、行政の基幹情報としてより精緻な情報把握が必要になるなど、業務はますます増えるだろう。地方創生のスローガンのもとでは、各種施策を実行するために必要な財源となる税徴収を担う税務部門への期待は高まるだろう。しかし、人間が24時間365日でやれることは限られている。これから先、税務部門にどれだけの人員が配置されるのだろうかと考えても、そう簡単に増えるとは考えにくい。当然、税務職員の働き方も変わっていくことが期待される。というよりも変わらざるを得ないだろう。

だが、マイナンバー導入のように取り巻く環境が大きく変化し、地方税務行政の役割や存在意義が拡大していくような時は、税務部門が業務改革を行う絶好のチャンスである。効率性を高めて生産性が上がるように、マイナンバーや新制度の導入を上手に活かし、業務の再設計とIT化を進めることである。いつでも効率よく身軽に業務をできるようにして

おけば、一層の税情報把握に対する業務量の増加や職員の減少にも耐えることができる。全庁的な重要施策やコア業務に職員を手厚く配置することになっても、柔軟に対応できるようになる。

再設計が必要な業務について、①課税段階、②収納段階、③滞納整理・滞納処分段階に分けて考えてみよう。①課税段階で再設計した方がいいのは、個人住民税の特別徴収である。②収納段階は、携帯電話を使った納付環境を整えることである。そして金融機関との連携を進め、庁内で自動消し込みできるように再設計することである。また、口座振替、コンビニ収納、クレジット収納と収納チャネルはできたが、より浸透させるには、指定金融機関やクレジット会社との手数料について検討した方がよいだろう。③滞納整理・滞納処分段階では、徴収の一元化や広域化は進んできているが、さらに効率化するには、金融機関と連携して電子差押を行うことと、プロファイリング可能なデータベースを作成することである。そして、地方税務行政がより進化するためには、法改正が必要な場合があるが、日本の法制度は戦後に数多く制定されており、煩雑になっている。法改正の作業を確実に進めるためには、法令の構造（アーキテクチャー）が分かるデータベースを構築するのがよい。そうすれば、法改正のときに、この法律のここを変えたら、ここも変えなければならないということを IT が教えてくれて、取りこぼしなく包括的に作業を進めることができる。

本稿では、上記で述べた再設計が必要な業務のうち、地方税務行政を取り巻く環境変化に沿って再設計するのが望ましい、個人住民税の特別徴収の再設計、電子差押、プロファイリングデータベースや法令アーキテクチャーなどのデータベースの作成について述べていく。

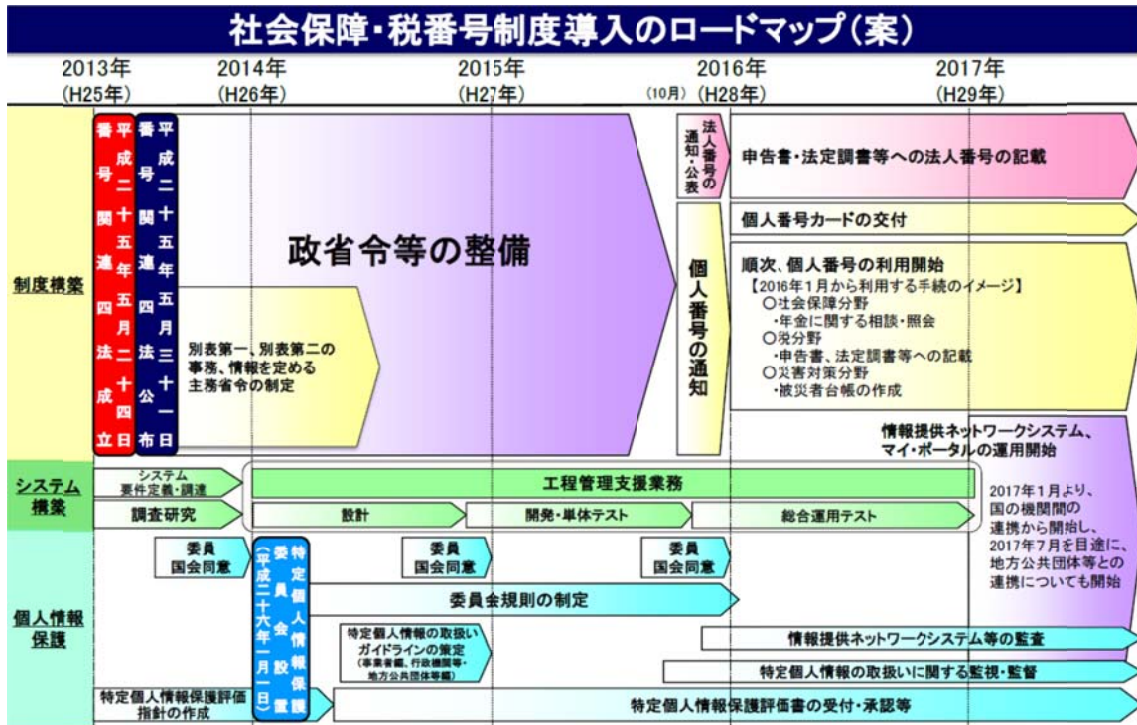
1. 地方税務行政を取り巻く環境変化

(1) マイナンバーの導入

マイナンバーとは「社会保障・税番号」のことで、2013年5月に「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成25年法律第27号）（マイナンバー法）」が制定された。2015年10月に12桁の個人番号と13桁の法人番号が割り当てられる。2016年1月より、平成27年度所得に係る個人住民税・給与支払報告書、平成27年度に開始する事業年度の法人二税から番号が記載され、2016年7月から情報提供ネットワークシステムを介した照会・提供開始、2017年1月にマイポータルが稼働する予定である（図1）。

マイナンバーの導入によって、さまざまな手続きが簡素化され、便利になると期待されている。2012年度から2013年度にかけて開かれた「番号制度に係る地方税務システム検討会報告書」では、マイナンバーが導入されると、窓口の待ち時間が短縮されたり、個人や法人の特定作業が短縮されたりするなど、住民側・行政側双方にメリットがあると述べられている。

図1 マイナンバーのロードマップ



出所：内閣官房ホームページ資料。「マイナンバー社会保険・税番号制度概要資料 平成27年2月版」25頁。

(2) 規制改革に関する第2次答申（電子データによるやり取りとペーパーレスの要請）

規制改革会議は、①医療・健康、②雇用分野、③農業、④投資促進等、⑤地域活性化の5つのワーキンググループにおいて検討を重ねており、平成26年6月13日に発表された規制改革会議の「規制改革に関する第2次答申」では、創業・IT等分野において、地方税務行政に係る要望が出された（表1）。

その要望とは、2つに大別できる。ひとつは、「電子的手段による通知の促進」で、もうひとつは「金融機関に対する照会取引の一元化」である。「電子的手段による通知の促進」は3点挙げられている。①特別徴収税額通知を電子署名付きの電子データにして送付すること、②各納税義務者がマイポータル上で税額を参照できるようにすること、③特別徴収の決定・変更通知書も電子データでやり取りできるようにすることである。つまり、紙の受け渡しや文書による照会から電子データによるやり取りに移行し、ペーパーレスを図るものである。ペーパーレスになれば、遺失リスクも減り、紙を印刷する手間も、保管するスペースも削減できる。なによりも電子データは時間の短縮が可能となる。

一方、「金融機関に対する照会取引の一元化」は金融機関に対して行う預金照会をオンライン化するという内容である。現在の金融機関に対する照会は、書面でのやり取りが主流で、しかも文書の様式が統一されていないため、事務が煩雑になっている。地方税に関しても、滞納整理の財産調査の際に、金融機関に照会を行っているが、ある地方銀行では、地方自治体からくる財産調査の照会対応に毎日4名体制で作業にあたっている。相当な事

務量である。自治体は若干の手数料を払っているが、費用の多くを金融機関が負担している。合理性を考えれば、やり方を変えてほしいという金融機関からの要望は当然のことといえよう。

表 1 地方税務行政に係る規制改革会議の要望

No.	事項名	規制改革の内容	実施時期
28	公的機関からの電子的手段による通知の促進①	eLTAXにおいては、複数の市町村からある一つの企業に当該特別徴収税額通知を送信する場合、当該複数の市町村からの電子データが1つのデータとして、企業に送信される機能が既に実装されているところ。eLTAXを通じ、当該特別徴収税額通知を電子署名付きの電子データで送付することについては、平成27年9月を目処にeLTAXを改修し、その後、各市町村において税務システムをeLTAXに対応できるよう改修を進め、完了した市町村から順次電子署名付きの電子データの送付を開始する。	平成27年9月までに措置
29	公的機関からの電子的手段による通知の促進②	各納税義務者が専用のホームページ上で税額を参照できる仕組みについて、社会保障・税番号制度におけるマイ・ポータル機能と併せて検討を行う。	マイ・ポータルの検討状況に合わせ検討・結論
30	公的機関からの電子的手段による通知の促進③	「給与所得等に係る市町村民税・道府県民税特別徴収税額の決定・変更通知書」に係るeLTAX仕様の統一なフォーマットについては、「公的機関からの電子的手段による通知の促進①」の改修に併せて平成27年9月を目処に対応する。	平成27年9月までに措置
38	金融機関に対する取引照会の一元的（地方税に関する取引照会のオンライン化）	地方税に関する取引照会の電子化については、関係者の意見を伺うとともに、国税当局等における取引照会の電子化に向けた取組状況や社会保障・税番号制度における個人番号の利用範囲を巡る議論の動向などを十分に踏まえながら、地方税に関する照会書の用語・書式の統一に係る検討結果を基に具体的方法や時期を検討し、地方団体に対し対応を要請する。	平成26年度以降、継続的に検討し、国税当局等の取組状況や番号制度の議論の状況等を踏まえた上で、書式等の統一に係る検討結果を基に結論を得る（結論に応じ、その後、速やかに措置）

出所：「規制改革に関する第2次答申～加速する規制改革～」(平成26年6月13日)より抜粋。

(3) 生活困窮者自立支援制度

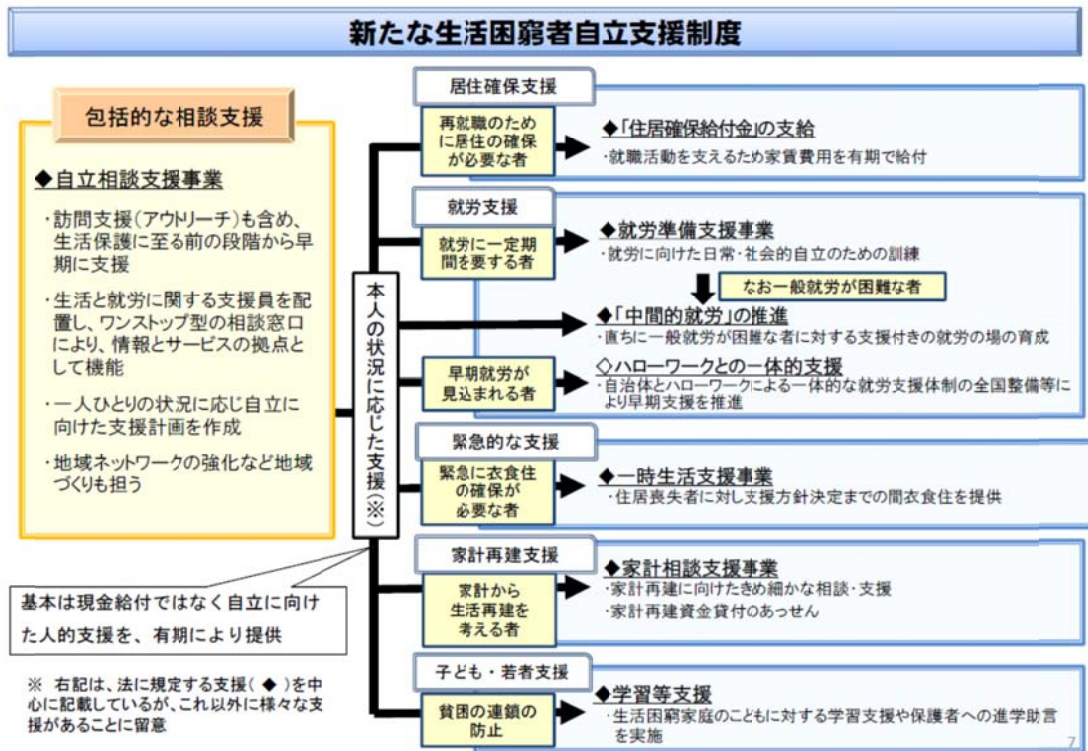
生活困窮者自立支援制度とは、生活保護手前の生活困窮者の自立を支援する制度である(図2)。自治体では、担当課が創設され、ケースワーカーや自立支援相談員が対象者と面談し、1人1人の状況に応じた自立支援計画を作成する。具体的な支援としては、①居住確保支援：家賃費用の有期給付、②就労支援：就労に向けた訓練、③緊急的支援：住居喪失者に対し一時的な衣食住の提供、④家計再建支援：家計再建の相談や資金貸付、⑤子ども・若者支援：生活困窮家庭の子どもに対する学習支援、⑥その他の支援などがあり、税務部門では、家計再建支援事業への協力が要請される。家計相談支援事業は、①家計表作成や出納整理の支援(状況に応じてファイナンシャル・プランナーを活用)、②滞納の解消や各種給付制度の利用に向けた支援、③債務整理に関する支援(法テラス等への同行支援)、④貸付制度の活用などがある。その支援事業を円滑に行うために税務情報の提供が主な税務部門の支援である。

平成23年3月3日付総行政第29号総税市第11号「生活困窮者対策等における税務情報の活用について」で通知されたように、税務情報の活用が生活困窮者の実態を知る上で重要であることはすでに周知のとおりである。生活困窮者を自立させるには、根本的な原因を把握する必要がある、それが失業なのか、借金なのか、税や料の滞納なのかを把握して、

家計再建計画を作成し、それに沿って自立を促していく。

滞納が新たな滞納を生んでおり、滞納を未然に防いでいくことが、これからの徴収部門に期待されることである。この支援もそのひとつといえる。

図2 生活困窮者自立支援制度の概要



出所：「新たな生活困窮者支援制度の創設（平成25年8月2日生活困窮者自立促進支援モデル事業担当者連絡会議資料）」13頁。

以上、地方税務行政を取り巻く環境変化をみてきたが、次章以降は、このような変化をチャンスと捉えて、今後の税務行政の運営について検討する。

2. 個人住民税の特別徴収の再設計

課税段階で、マイナンバーの導入や規制改革会議の要望のタイミングに最も合致するのは特別徴収である。

(1) 特別徴収の問題

2014年8月22日に全国地方税務協議会で「個人住民税特別徴収推進宣言」が出されたように、昨今の自治体は個人住民税の特別徴収の推進に力を入れている。地方税法では、給与所得者である従業員（納税義務者）が1名でもいる場合（常時2人以下の家事使用人のみに給与を支払う場合等を除く）、勤務先の事業者（特別徴収義務者）が特別徴収するこ

とを定めているが、これまで全国的にみて7割程度の達成に留まっている¹。ほとんどの自治体は事業者に出向き、協力をお願いという形を取っていたり、事業者からの普通徴収の希望を容認してきたりしているので、特別徴収が原則であるにもかかわらず、どうしても立場が弱くなっている。こういうことが長らく続いたので、自治体の課税担当者は特別徴収の推進をやりたがらない。

地方税法で規定されているにもかかわらず、また、自治体職員が促しているにもかかわらず、なぜ7割程度しか達成していないのか、ここに注目する必要がある。それは、特別徴収制度が事業者と自治体のそれぞれの実態に合っていないからである。合理的だと思えるように再設計すれば仕組みが活きてくる。

事業者が特別徴収義務者になりたがらない理由は、事務の煩雑さにある。課税自治体ごとに手続きしなければならず、場合によっては納付手数料や給与システムの改修が必要となることもあり、時間と費用がかかるからである。特に少人数の従業員の場合、かえって面倒であるという意見が出る。また、業種によっては、パート、アルバイト等の短期従業員が多いこともあり、退職雇用手続きの煩雑さも指摘される。それゆえに、事業者が普通徴収を希望する場合に、自治体がそれを認めてきた背景があり、自治体職員も事業者も選択制だと誤解している向きがみられる。なかには、給与支払報告書（総括票）に普通徴収を希望するかどうかの欄を設けている自治体もある。

自治体は特別徴収業務の集中化で困っている。自治体は、2月から5月までの当初課税が忙しく、この時期に大量な事務作業が発生する。他部署から職員を借りてきたり、臨時職員を雇ったりして乗り切っているが、決まっている業務だから変えられないと思っている感がある。また、大量の書類の保管場所にも困っている。書類にナンバリングで付番し、並べ替えて保管している。当初課税後に問い合わせがあった場合には、保管資料のところに行き、閲覧して回答している。さらに、自治体では、給与支払報告書を印刷し、各事業者に発送しているが、かなりの事業者で利用されずに廃棄され、印刷の無駄が起きている。

また、最近では、特別徴収を行う事業者の滞納が増えており、滞納処分に至ることもある。これからは滞納処分を未然に防ぐことも必要になってきている。

(2) 特別徴収の再設計

このように制度疲労を起こしているので、マイナンバーが導入されるこのタイミングが特別徴収を再設計する絶好の機会である。その際の前提条件としては、紙をなくすことである。基本的に給与支払報告書を印刷して送ってはいけない。

①第1ステップ：広域的受付センターの導入

事業者によっては、全国や地域に事業所を持ち、その事業者においても複数の自治体から通ってくる従業員がいる。所得税では税務署1ヶ所に納めればいいが、地方税の場合は従業員の住む自治体ごとに提出しなければならないため、事務が煩雑化する。そこで、事業者が1ヶ所に納付や提出をすれば、各自治体にそれらのデータが配付される広域的受付

¹ 柏木恵「個人住民税特別徴収の推進の取り組みと今後の方向性」『税』2014年11月号を参照。

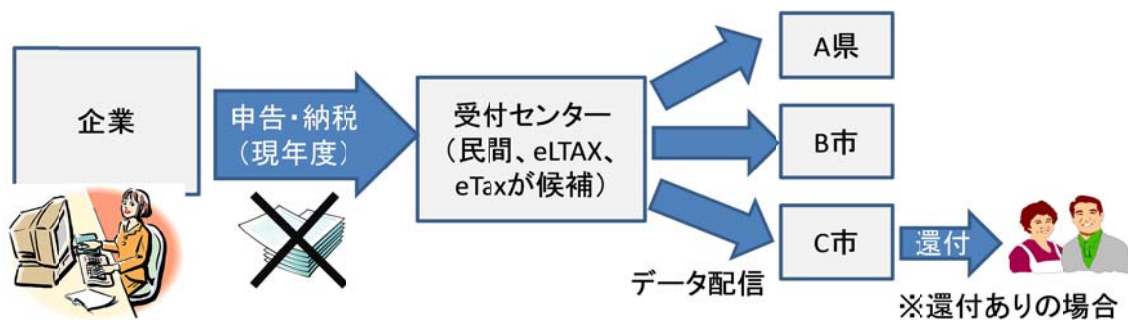
センターを導入したらどうか。その場合、国税も含めた受付センターを構築するもの一案である。

②第2ステップ：源泉徴収と一緒に現年度課税

源泉徴収と特別徴収は事業者が従業員の代わりに納付するという点は同じである。所得税は源泉徴収し、年末調整や確定申告で税を確定している。住民税は所得税のような申告納税ではなく翌年度に課税する賦課であるが、所得税の源泉徴収は、従業員が納めている意識も薄く、「申告している」とは言い難いが効率的な仕組みであるので、住民税も見込額で徴収しておいて、現年度で調整する源泉徴収の考えを用いて（これまで同様に市町村が事業者から提出される給与支払報告書を基に税額を算定した上で）、次年度で還付する現年度課税の仕組みを導入したらどうか。

以前から住民税の滞納を引き起こす要因として、地方税は前年中の所得に対する翌年度課税であるところが問題だと指摘されているが、給与が支給された段階で徴収すれば、地方税の仕組みを理解していないために、給与や退職金を使ってしまい、翌年度に滞納者になってしまう住民を減らすこともできるだろう（図3）。

図3 特別徴収の広域的受付センターと現年度課税



(3) 自治体業務の見直し

上記で述べた第1ステップ、第2ステップが進む進まないに関係なく、特別徴収に関する自治体業務はマイナンバーの導入のような大きな変化の際に見直しておくことを薦める。「紙（現物）ありきの考えに基づく業務フローからデータありきの業務フロー」に変えることである。

大量に発生する紙（現物）は数年にわたり管理する必要があるため、管理スペースの問題と遺失リスクが常につきまとい業務も煩雑になりがちである。紙をバーコード（マイナンバー）処理して、データ化（スキャニング）することで、現物管理と通常業務は切り離すことができる。遺失リスクの大幅な低減と業務フローの簡素化が可能になる。ナンバリングしたり、書類を並べ替えたりする必要はなくなる。

また、特別徴収は税額決定通知以降から電話対応が増えるが、業務すべてを知らないと対応できないという考え方がはびこっており職員を苦しめている。一般的に、電話を受け付けた職員は確認作業のため一旦電話を保留し、紙が保管されている棚に足を運び、現物確認してから回答している。つまり、受付者が受電→調査→回答をすべて一人で行って

り、離席も伴うことから業務の煩雑さが目に付く。

この作業からも職員を解放することは可能である。①住民の問い合わせ内容を分類し、自動音声応答（IVR）または代表電話から案件別に転送を行うことで、大量の問い合わせについては人員を多く配置することができる。②紙をデータ化し、税務端末に取り込むことで、現物確認のために、わざわざ席を外すこともなく、自席にて受電対応が完結する。③紙（現物）は倉庫で管理することで遺失リスクが大幅に低減され、業務スペースを有効的に活用できる。

この手法ではすべての業務を知る必要はなく、短い期間で受電要員を準備することが可能となり、大量の電話に対しても柔軟に対応できる。このように、必要なところに職員を配置できるような業務設計にしておくことが望ましい。

3. 金銭債権差押の電子化（電子差押）

つづいて、滞納整理・滞納処分段階で効率化できる業務を提案する。これは規制改革会議の要望から一歩進んだものである。

規制改革会議では、「地方税に関する取引照会のオンライン化」が要望された。ある地方銀行では、税務署や自治体からくる財産調査の依頼に対して、4名体制で1日中対応しており、そのコストは大きいため、オンライン化は望まれるところであるが、それから一歩進んで、単に取引照会をするだけでなく、電子的なやり取りで金銭債権の差押（電子差押）までできるようにすることが望ましい。米国では、e-garnishment と呼ばれ、ノースカロライナ州が行っているが、日本では、肥後銀行が自治体と電子媒体の受け渡しによって集中差押を始めている。まだ電子差押とは言い切れないが、それに近い形といえよう。今年、いくつかの地方銀行でも開始される予定である。最近では、セブン銀行のようにコンビニ ATM が使えるようになると、たとえば年金支給日や給与支給日に、自治体職員が銀行窓口に来るよりも早く、滞納者が現金を引き出せるようになった。差押に関しても、環境変化に合わせて対応を変えなければならない。

肥後銀行のケースは、熊本県をはじめとする預金差押に来る自治体職員の対応業務が増え、熊本県と肥後銀行と相談の上、集中差押を始めることとした。現在では、熊本県や熊本県内の一部の自治体は、債権差押通知書及び滞納者の口座等のデータを肥後銀行の事務センターに持参し、データを突合させて、該当した預金について自動的に差押をする仕組みとなっている。ただし、肥後銀行に住宅ローンや教育ローンなどの債務がある滞納者は対象外となるが、除外者については、これまで通り、窓口での対応は可能である。少なくとも、毎回のように窓口に出向く手間が省けて、確実に差押できるので、これから多くの自治体と金融機関で注目されるだろう。

4. ビッグデータの活用：プロファイリングと法改正にむけて

(1) プロファイリングデータベースの構築

近年の情報技術の進歩により、ビッグデータを処理することができるようになった。税務業務は大量の情報処理である。これもビッグデータのひとつである。税務情報は自治体

にとって、財源確保に向けてあらゆることに使える宝のデータであるが、現在は上手く使いこなせていない。この税務情報に、自治体が持つ戸籍情報や国保、介護、住宅、保育などの情報を、マイナンバーをキーに一元化したデータベースを作り整理すれば、滞納者のプロファイリングが可能となる。性別、職業別、地域別、年収別、年齢別、住民年月（住民になってからの年月）など、さまざまな組み合わせで分析すると、どういうところに注力すればいいかみえてくるので、滞納整理・滞納処分業務を効率化することもできる。

さらには、図4のように、これらのデータにさまざまなビッグデータを加えて、納税者の消費行動形態が把握できれば適正な課税が実現できるかもしれない。滞納者の性格や行動様式が分析できれば滞納の確保はもちろん未然に滞納を防げるようになるだろう。脱税者もみつけることができようになるかもしれない。

(2) 法令のアーキテクチャー化

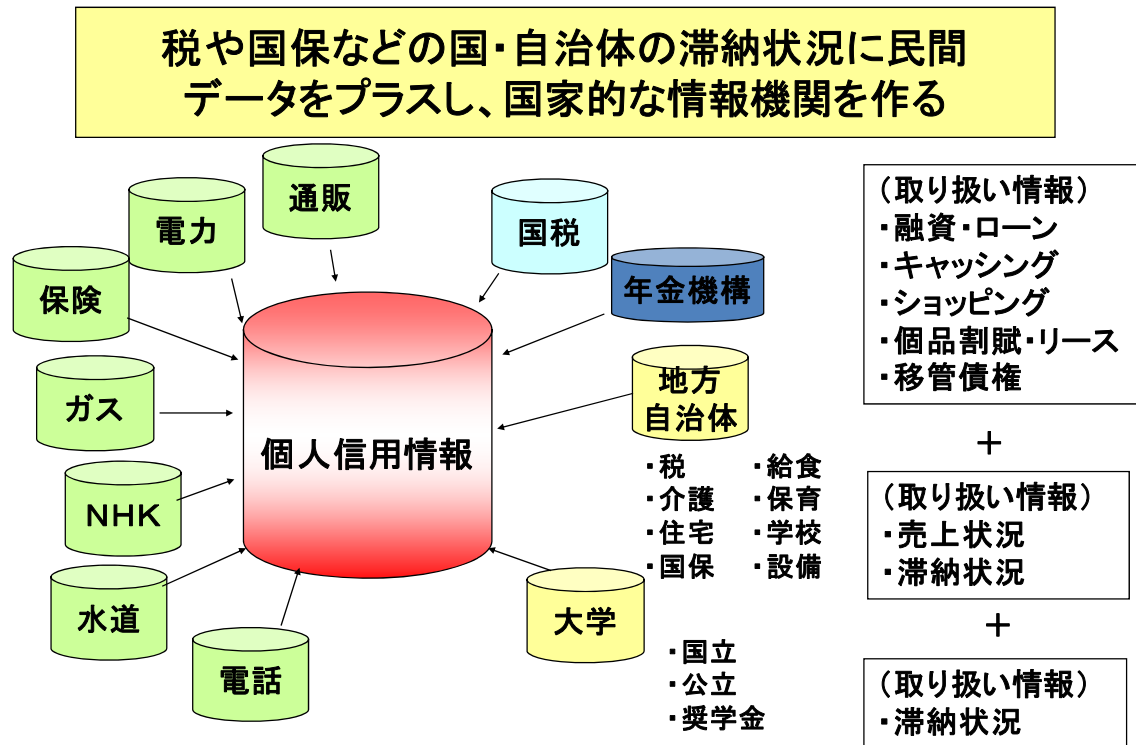
日本の法制度は2014年7月時点で施行されている法律の数は1950本にも及んでいる。そのうち、1945年以前に制定され、現在も施行されている法律は86本あるが、残りの大半は終戦直後と2000年前後に大量に制定されている。このように新たな法律を制定する一方で、法改正も行われている。整備法や整理法というものがある。これは新たな法律の施行に伴って関係法律の改正が行われる際に、一つの法律で何本もの法改正を行うための法律である。この整備法・整理法も含めて法改正を考えると、地方分権一括法が制定された1999年には1,000本以上の法改正が行われ、2000年以降、200本を超える法改正が世界同時不況前後を除き、毎年のように行われている²。

地方税務行政がより進化するためには、法改正が必要な場合が多いが、法律の条文が独特のルールで記述されている上に、法律は相互に複雑に絡み合っているため、法律の関係性が国や自治体、法律家などの実務者にとっても、国民にとっても分かりづらくなっている。

法改正の作業を確実に進めるためには、さまざまな法律に目を配らなければならないことがあるが、現在の環境下では限界があり、たまに立法ミスが取りざたされてきた。このように煩雑した状況下では、法改正の作業は困難である。そこで、XBRLのように、法律の関係性や構造（アーキテクチャー）が分かるデータベースを構築すれば、そういう立法ミスから免れることができるのではないか。法改正の時に、たとえば、ある法律のここを変えたら、あの法律のここも変えなければならないということをITが教えてくれて、取りこぼしなく包括的に作業を進めることができるようになるだろう。

² 榎並利博（2015）「立法爆発とオープンガバメントに関する研究」『富士通総研研究レポート』No.419、6-12頁を参照。

図4 税務データの活用の将来像



おわりに

本稿では、IT化と自治体職員減少が進む今後に向けて、自治体の税務行政を見聞きし感じてきたことをふまえた上で、今後の地方税務行政の運営について述べてきた。2000年前後の電子自治体構築の頃は、インフラ整備が目的だったが、これからは、IT化された環境下で、地方税務行政を効率化させていく段階に入ったといえる。税務業務は大量のデータ処理であるので、ITを活用した業務を設計すれば、効率化を図り、生産性を向上させることができる。時代のニーズに合った地方税務行政を行っていくには、自治体の現場の声、事業者や住民の声を聞きながら、その時の最新技術を用いて、制度を合理的な形に見直ししていく必要がある。地方税務行政はまだまだ進化する余地がある。