

個人住民税特別徴収の徹底化と今後の展開



キャングローバル戦略研究所主任研究員
税理士

柏木 恵
KASHIWAGI Megumi

プロフィール

経済学博士（中央大学）。内閣府官民競争入札等監理委員会専門委員、総務省地方財政審議会特別委員、横浜市税制調査会委員。
著作は『英国の国営医療改革』（日本評論社）、『図解よくわかる地方税のしくみ』（学陽書房）、『自治体のクレジット収納』（学陽書房）がある。共著その他執筆・論文多数。

はじめに

本稿では、地方自治体の税務職員が減少する一方で、税務業務の業務量は増加傾向にあるという現状をふまえ、税務業務の生産性向上策として、個人住民税の特別徴収の徹底化の必要性を述べる。

地方税の賦課徴収を行う自治体の税務職員は年々減少している。1990年には、都道府県と市町村合わせて84,889人の税務職員がいたが、バブル崩壊後、新規採用を控えた自治体が多く、団塊世代の退職も重なり、2013年には71,189人まで減少した。国税庁の職員数をみると、自治体とは反対に、1990年の55,029人に対して、2013年は55,856人と増加傾向にある。

昨今の自治体の税務部門では、納税者や滞納者に対する通常の賦課徴収業務だけでなく他の業務も増えている。2015年4月より開始された生活困窮者自立支援業務がその一例である。この業務では、生活困窮者の自立支援を促進するために、必要に応じて税務データを提供し、相談に応じる役目を担う。2015年10月にはいよいよマイナンバーが通知され、税務業務に活用されることが決まっている。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

のデータの捕捉のみならず、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。

少子高齢社会が進む中、自治体全体でみても、職員が徐々に減少しており、自治体はどうしても効率的に成らざるを得ない。今後はいかに業務の生産性を上げることが重要となる。このような状況において、個人住民税の特別徴収は原則であるにもかかわらず、7割程度しか達成されていない。この個人住民税の特別徴収制度は、事業者が従業員に代わって納税する仕組みで、事業者の多少の事務の負担は増えるが、従業員にも事業者にも、そして自治体にもメリットのある効率的な制度である。特別徴収は毎月給与から天引きされるので、1回あたりの納税額が小さく、従業員が自ら金融機関や窓口に行く必要もなくなるため、納付忘れや滞納を防止できる。事業者にとっても、特別徴収することで、従業員の負担を減らすことができ雇用維持につながる。自治体にとっても徴収増が見込め、それぞれにメリットがある。2007年度に三位一体改革として個人住民税の税源移譲がなされ、個人住民税は地方税の中で重要性が高まっている。マイナンバーが導入されれば、より一層効率化が図れるため、特別徴収を推進しないのは非効率である。

そこで本稿では、個人住民税の特別徴収の現状と課題をふまえ、徹底化を図るために安芸市の強制指定の事例を紹介し、今後のさらなる進展を検討する。

1. 個人住民税特別徴収の現状

地方税法第321条の4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。さらに、各自治体では条例により包括的に特別徴収義務者を指定し、毎年事業者から提出さ

れる給与支払報告書に基づき、特別徴収税額の通知を行っているが、全国的にみて7割程度の達成に留まっている(表1)。これまで、多くの自治体は事業者に出向き、「協力のお願ひ」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。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が、2007年度の個人住民税の税源移譲以降、自治体は個人住民税の特別徴収の推進に力を入れ始めている。各自治体は勧奨文書、チラシ、パンフレットを配布したり、個別に訪問したり、給与支払報告書の提出時に働きかけたり、法人会や税理士会等の関係団体に協力を要請したりして、特別徴収を推進しているが、成果はあまり上がらず、7割程度の達成に留まっており、2014年5月の第65回九都県市首脳会議では、埼玉県知事が個人住民税の特別徴収推進を呼びかけた。そして、2014年8月22日には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。

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、なぜ特別徴収は7割程度しか達成していないのか、ここに着目する必要がある。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。事業者と自治体がともに合理的だと思えるように業務を見直せ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。事業者は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を抱える事業者の場合、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特別徴収は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。

一方で、自治体は特別徴収業務の集中化で困ってい

る。特別徴収事務は2月から5月に集中し、自治体はこの時期を当初課税と呼んでいる。事務の流れは以下のとおりである。①給与支払者(事業者)は1月31日までに給与支払報告書を提出し、②4月15日までに退職者等の報告を行う。③自治体は5月31日までに特別徴収義務者(事業者)に指定を行い、特別徴収税額通知書や納付書等を送付する。④指定された事業者は6月より給与天引きを開始し、翌月10日までに納付する。

この時期には大量な事務作業が発生するため、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。当初課税後に事業者から問い合わせがある場合には、保管資料のところに行き、閲覧してから回答すると前時代的な事務処理が行われている。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、昨今では事業者にITシステムが導入されており、そのシステム上で給与支払報告書を印刷することができるために、かなりの事業者で発送されてきた書類は利用されずに廃棄され、印刷の無駄が起きている。

表1 特別徴収の全国実施状況(2013年度)

団体名	給与所得のある 納税義務者数 A	給与所得からの 特別徴収に係る 納税義務者数 B	給与所得のある 納税義務者数に 占める給与特別 徴収による納税 義務者数の割合 (B/A)
北海道	1,912,277	1,282,337	67.1%
青森県	442,190	321,175	72.6%
岩手県	444,236	348,237	78.4%
宮城県	805,375	661,610	82.1%
秋田県	349,950	256,117	73.2%
山形県	414,931	329,699	79.5%
福島県	690,265	474,599	68.8%
茨城県	1,092,410	737,261	67.5%
栃木県	757,411	519,160	68.5%
群馬県	733,286	498,582	68.0%
埼玉県	2,787,603	1,933,040	69.3%
千葉県	2,379,522	1,644,551	69.1%
東京都	5,492,892	3,793,336	69.1%
神奈川県	3,605,814	2,590,501	71.8%
新潟県	876,264	648,167	74.0%
富山県	433,359	318,923	73.6%
石川県	448,867	333,383	74.3%

福井県	313,282	226,466	72.3%
山梨県	310,762	216,906	69.8%
長野県	789,081	561,477	71.2%
岐阜県	775,821	549,956	70.9%
静岡県	1,489,749	1,220,879	82.0%
愛知県	2,945,703	2,220,332	75.4%
三重県	692,430	503,814	72.8%
滋賀県	529,670	393,360	74.3%
京都府	902,838	638,795	70.8%
大阪府	3,010,894	2,234,404	74.2%
兵庫県	1,964,311	1,497,297	76.2%
奈良県	449,219	335,335	74.6%
和歌山県	314,022	251,362	80.0%
鳥取県	201,847	154,495	76.5%
島根県	252,290	195,051	77.3%
岡山県	682,399	552,269	80.9%
広島県	1,054,185	856,059	81.2%
山口県	500,269	383,936	76.7%
徳島県	254,047	191,628	75.4%
香川県	364,217	269,345	74.0%
愛媛県	464,683	336,459	72.4%
高知県	242,867	193,163	79.5%
福岡県	1,753,787	1,307,857	74.6%
佐賀県	291,747	216,891	74.3%
長崎県	455,366	338,321	74.3%
熊本県	589,239	511,388	86.8%
大分県	398,179	278,963	70.1%
宮崎県	363,104	285,726	78.7%
鹿児島県	533,570	423,092	79.3%
沖縄県	398,054	337,591	84.8%
計(全国)	46,954,284	34,373,295	73.2%

※出所：東京都資料

平成25年度 総務省課税状況等調べの数値より試算

2. 特別徴収制度の課題

(1) 自治体に対する課題

①特別徴収を推進しているのは徴収担当である自治体が多い。

徴収対策のひとつとして特別徴収を検討する自治体が多いが、本来は徴収業務ではなく課税業務である。課税業務は納税の告知を行うことだけではない。課税段階でできるだけ効率的な徴収を目指すことが重要であるため、課税担当者の徴収への意識を向上させることが必要である。

なお、課税担当者はこれまですでに事業者に対して特別徴収のお願いをしており、積極的にやりたがらない傾向にあるため、徴収担当側で推進してもよいが、意識改革だけは行ったほうがよい。

②広域的な特別徴収の推進

事業者にとって、新たに特別徴収を行うことは事務量や経費の増加につながり、普通徴収を希望する事業者あることもうなずける。また、特別徴収を推進している自治体も、周りの自治体が実行していなければ説得力に欠けるだろう。そこで、県内全体の特別徴収の推進や、首都圏等大都市地域では県同士の連携を行い、事業者に対して特別徴収は義務であるという意識付けを一体となっていく環境を整えるべきであろう。

③特別徴収義務者の滞納処分

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。滞納処分を未然に防ぐことも必要になってきている。

(2) 事業者・事業者に対する課題

特別徴収の周知徹底を大に行い促すことである。また、罰則規定の検討もありうるかもしれない。

①企業のイメージアップにつながる特別徴収

昨今の労働力不足といわれる中、中小零細企業はもちろんのこと、大企業であっても、従業員の確保のために、従業員の労働環境を整え、企業イメージをよくする必要のある企業も増えているだろう。特別徴収をきちんと行っているということは、第一に法令を遵守しているしっかりした企業であるというイメージを与える。第二に、事業者の事務の煩雑さを優先するのではなく、従業員が普通徴収のために金融機関や窓口へ赴く手間を省くという、従業員保護を優先しているイメージにつながる。そういう姿勢は、これからますます重要であり、自治体が事業者を指定するにあたり、説得する材料になる。

②パートやアルバイト等の短期従業員の捕捉

パート従業員やアルバイト等の短期従業員は、短期雇用であれば、特別徴収の対象とはならないが、何年も継続して働いている場合は対象となる。正規職員には対応しても長期パート従業員や長期アルバイトには対応しない事業者があるが、市町村が特別徴収義務者として指定せずに放置するのは、法令遵守の観点からも許されないだろう。しかし、実際には自治体側で勤続年数を把握するのは難しいため、事業者への意識付けを続けるとともに、勤務状況を把握する仕組みや罰則規定の検討もありうる。

③システム改修ができないとの理由で延期を願う事業者
比較的大きな企業の中には、すぐにシステム改修が

できないという理由で延期を願う事業者がいる。延期を許す場合には、自治体は期限を決めて進捗管理を行った方がよい。

このように事業者側にも自治体側にも課題がある特別徴収制度であるが、まずは100%達成を可能とする強制指定について検討する。

3. 特別徴収の強制指定の徹底化

これまで特別徴収を強制指定するのは、ほぼ無理だと思われてきた。自治体で最初に特別徴収義務者の強制指定に取り組んだのは、高知県安芸市である。安芸市は2005年から実行し、2006年からは農家などの家族労働者を除いたすべての事業者の指定を達成している。その後、全国のお手本として、18回ほど講演を行い、自治体の特別徴収に大きな影響を与えている。

そもそも安芸市が取り組むことになったのは、2004年10月に税務課内で異動が行われ、課税のわかる収納担当者と収納のわかる市民税担当者が生まれたことがきっかけである。市民税係の中で、「納税通知書を送ることがゴールではなく、納税者が完納することが完結である」ということを常に意識することになった。

そんな折、2005年度に住民訴訟が起きた。2003年度の国民健康保険税の不納欠損の3192万円のほとんどが時効によるものであり、住民から徴収業務を怠っていると訴えられた。当時の市長が不備を認め、安芸市に対して50万円を支払い、今後は滞納処分をきちんと行うということで和解されたが、新聞に大きく取り上げられ、相当注目を浴びた。

この一件で、「徴収をきちんと行わなければならない」、「公務員は法令遵守しなければならない」という意識が芽生え、積極的に滞納整理や滞納処分を行うこととなった。そのような中、市民税係の中で、収納係が滞納処分を頑張っているのに、市民税係でも何かできないだろうかと思うようになった。そこで特別徴収の強制指定が思い当たり、かねてより高知県から特別徴収の指定を指導されていたことも相まって、特別徴収の強制指定を目指すことにした。

安芸市では、これまでの給与支払報告書の提出後に電話で「特別徴収をしていただけませんか」とお願い

していたが、それを改め、地方税法に基づく強制指定、つまり特別徴収指定通知および納税通知書を送りつけることにした。なぜなら、地方税法では市町村が事業者ごとに特別徴収する、しないを任意選択するのではなく、全対象事業者に指定することが規定されているからである。

しかし、これまでと大きく方向転換を図らなければならぬため、①「住民税は金額が確定しており所得税のように毎月計算の必要はない」、「従業員の納税便宜が図れる」という特別徴収の特徴を前面に出し、②事業者「事務が増えるから受け付けない」と言われた場合には、「専従の事務員がいないため、業務に対応できない」というような事情は指定を取り消す理由にはならない」と断固とした態度を示し、③強制指定を拒否して、事業者（特別徴収義務者）が納税しなかったときは特別徴収義務者の財産を滞納処分するという方針を打ち出した。1年目の2005年度は事前に予告通知を出したが、それ以降は、市内市外を問わず指定している。

2005年度は手探り状態で、対象事業者の抽出も甘く、システム上の問題で特別徴収できないという事業者には1年の猶予期間を設けたが、2006年度からは、対象事業者の絞り込みに多くの人員と時間をあて、厳密に行うことにした。事業者からは「他市では特別徴収義務者に指定されていない」、「一方的すぎる」「これは市役所の仕事でないか」という声があがったが、個別に赴き、特別徴収の簡便さや法令遵守を盾に妥協はしなかった。

こうして実現できたのは、当時の課長の裁量により、課内異動を行い、課税のわかる収納担当、滞納整理のわかる課税担当が誕生し、お互いが協力してこうという姿になったことと、トップから担当まで一丸となって取り組めたことも大きい。こうして法令遵守の姿勢を守り推進したことで、安芸市の事業者の理解も得られ、特別徴収義務者の滞納処分にまでは至っていないことも成果である。

このように、一気に特別徴収の指定を行った結果は表2のとおりとなった。2005年度と2006年度を比べると、特別徴収義務者数で119件、納税義務者数で500人、徴収税額で約3000万円増加し、その後も、安芸市は毎年1,000件を超える事業者を特別徴収義務者に指定しており、給与所得の納税義務者のうち、特

別徴取による納税義務者（特別徴収実施率）は、80%を超えている。特別徴収税額は、4億円前後を推移し、市民税全体の60～70%を占めている。特別徴収の一斉強制指定に伴い収納率も98～99%となっている。

4. 特別徴収業務の今後の展開

特別徴収の徹底が当面の目標であるが、これまで述べてきたように、特別徴収は制度疲労を起こしている。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、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1）。

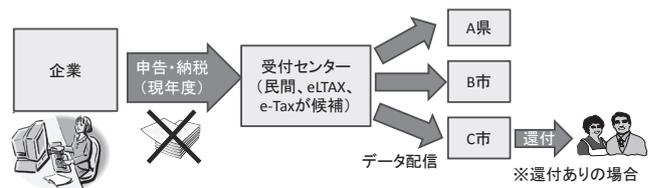


図1 特別徴収の広域的受付センターと現年度課税

表2 安芸市の特別徴収実施実績の推移

年度	特徴義務者数 (事業所数)	特別徴収による納 税義務者数 (人)	個人市民税調定額 (千円)	特別徴収税額 (千円)	個人市民税全体の うち特別徴収税額 が占める割合	収納率 (%)
平成 17	915	4,066	449,403	299,273	66.59%	97.69%
平成 18	1,034	4,566	467,726	329,648	70.48%	98.35%
平成 19	1,057	4,547	620,602	435,119	70.11%	98.37%
平成 20	1,070	4,512	623,514	415,311	66.61%	98.58%
平成 21	1,068	4,529	593,443	396,937	66.89%	98.21%
平成 22	1,070	4,477	570,319	388,137	68.06%	98.86%
平成 23	1,105	4,525	563,747	378,945	67.22%	99.23%
平成 24	1,139	4,529	575,662	396,725	68.92%	98.95%
平成 25	1,117	4,575	587,872	391,738	66.64%	99.11%
平成 26	1,131	4,555	572,420	387,597	67.71%	-

出所：安芸市資料。

5. 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、マイナンバーの導入のような大きな変化の際には特別徴収に関する自治体業務について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やっており、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。

おわりに

本稿では、個人住民税の特別徴収の現状と課題をふまえて、徹底化を図るために安芸市の強制指定の事例を紹介し、今後のさらなる進展を検討した。特別徴収は地方税法で定められており、効率的な徴収の仕組みである。これまでは事業者の事務が煩雑になると言われてきているが、マイナンバーが普及し、特別徴収の仕組みも改善されれば、従業員や事業者そして自治体にとってメリットの大きな仕組みとなる。特別徴収の最大の利点は従業員や事業者を滞納者にさせないことができることである。

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。

参考文献

- 秋山真樹（2009）「税源移譲も怖くない！—特別徴収対象事業所100%指定—」『東京税務レポート』No.479。
 静岡県地方税徴収対策ワーキンググループ（2010）『法令遵守による地方税の収入確保対策の強化』
 総務省自治税務局企画課（2014）『地方税の収納・徴収対策等に係る調査結果（概要）』