

# 明日の地方税のために—税務研究論文

新しい税収確保策「タックスアムネ스티」

一般財団法人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

わが国の地方税をとりまく環境は相変わらず厳しい。税源移譲で税収のパイは拡大したものの、金融危機による世界同時不況の影響やわが国の景気から地方税の滞納は平成 19 年度以降増加傾向にある。また、不交付団体を除く自治体は多かれ少なかれ地方交付税に依存しているが、国の財政も相変わらず厳しく、平成 21 年度から国債発行額が税収を上回っており、消費税率の引き上げの議論が再燃した。昨年 of 参院選の争点となり、民主党が敗れたのは記憶に新しい。平成 23 年度税制改正法案では所得税、環境税、相続税で増税が示された。

海外に目を転じてみれば、世界同時不況の影響を受け、米国や欧州の経済も軒並み停滞している。昨年春のギリシャの破綻の余波も大きく、PIIGS と呼ばれる、ギリシャを除く残りの欧州の国も破綻が懸念されている。昨年の G20 で先進国は 2013 年までに財政赤字を半減することが宣言されたが、わが国は例外扱いされている。それだけ財政赤字が大きいことが国内外で認識されていることを表している。増税とさらなる歳出削減を同時に行わなければ財政赤字の縮小は達成できないだろう。

このような厳しい状況の中で、自治体は何ができるだろうか。筆者の問題意識は以下のとおりである。現在のわが国の財政は国債という次世代への借金に依存しており、今後の人口構成や経済発展を勘案すると、このままの状況は続けられないと考える。税負担の増加は避けては通れないかもしれないが、同時に税負担の公平性は追求すべきである。支払われていない税は回収すべきである。罰則強化の道はもちろんのこと、別の方策も検討したほうがよい。あらゆる手をつくすことが今の税務行政に必要である。

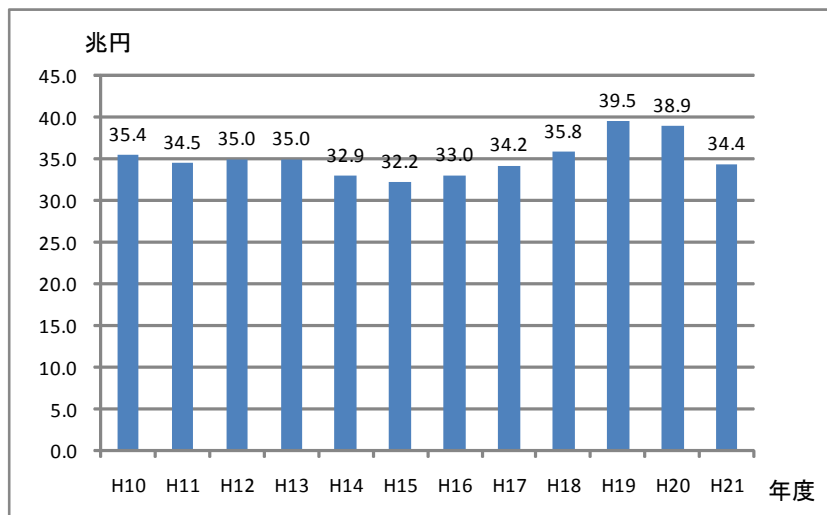
本稿では、わが国の新しい税収確保策の議論のきっかけのために、わが国ではまだ採用されていない「タックスアムネスティ (Tax Amnesty)」について学術的研究の変遷と米州政府へのインタビュー結果から検討する。

## 1. わが国の財政の現状

初めに、地方だけでなく国も含めた財政について概観する。地方税の税収規模は毎年 30 兆円台を推移しており、一般的に安定していると言われている。平成 19 年度から 3 兆円の税源移譲が実施されたが、滞納の増額もあって、税源移譲前とさほど変わらない規模とな

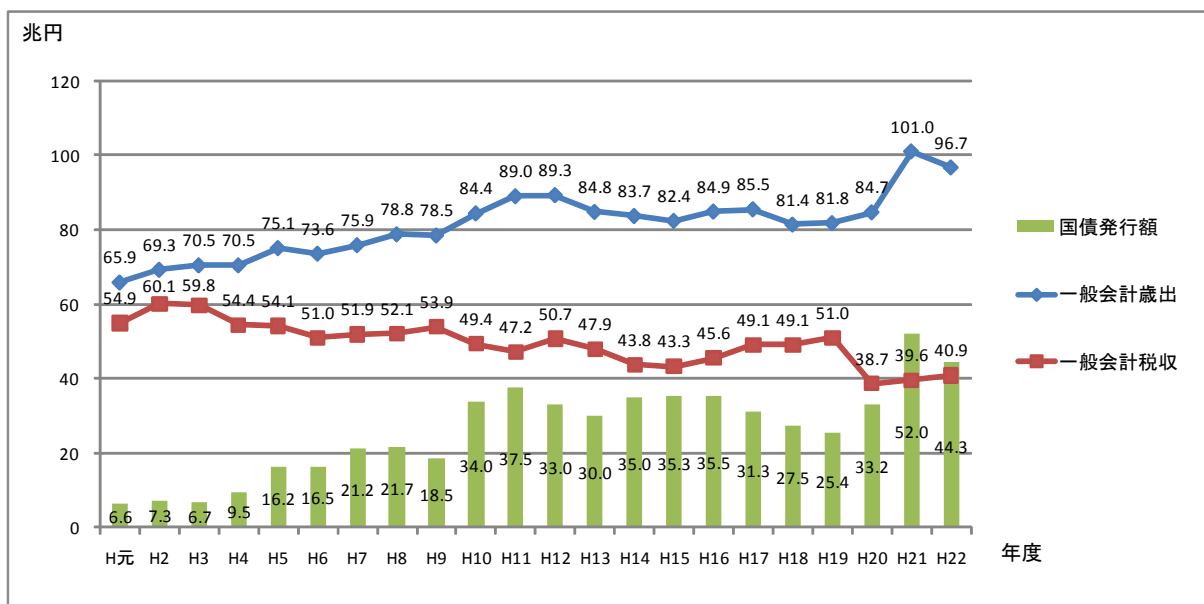
っているのが特徴である（図1）。一方、国の財政は図2のようになっている。この10年ほど歳出に比べて、税収が半分程度なことに気づくだろう。平成21年度以降は国債発行額のほうが税収を上回っている。これは非常にいびつな形である。バブルがはじけるまでは、

図1 地方税収の推移



出所：総務省ホームページ

図2 国の財政状況の推移



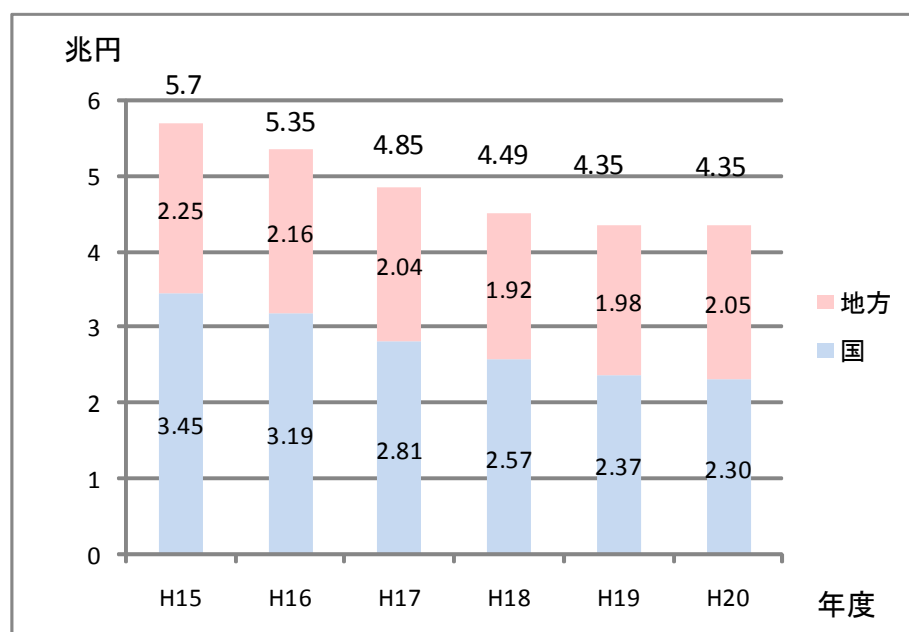
出所：財務省ホームページ

税収は歳出の大部分を占めていた。国債もほとんどが建設国債で赤字国債の発行額はそれほど多くはなかった。しかし、バブルがはじけて、平成10年度以降赤字国債の額は年々増え、今では国債発行に占める赤字国債の割合が7割程度まで膨らみ、平成21年度以降、税収と国債の割合が逆転した。歳出の内訳（平成22年度予算）をみると、国債費が2割以上

を占め、地方交付税交付金等も 17 兆円規模と 2 割程度を占めている。国債費と地方交付税を除くと、国が自由に使えるお金は 6 割程度しか残らない。つまり地方税収の規模は毎年安定していたとしても、地方交付税の財源である国の財政がこのようにいびつな形で、しかも赤字国債に依存しているということはきちんと認識しておいたほうがよい。自治体もこれまで以上に財政に責任を持ち、きちんと自治体運営を行えるよう、不断の努力が必要である。そのひとつに滞納整理がある。

国と自治体の滞納状況は図 3 のとおりである。年々減少傾向にあるとはいえ、いまだ 4.3 兆円強の滞納がある。わが国は罰則強化に向かっている。2010 年度改正で国税が開始し、地方税も先月地方税法改正案を通常国会に提出した。法案が通れば、「懲役 5 年以下または罰金 500 万以下」が「懲役 10 年以下または罰金 1000 万円以下」となる。

図 3 国と自治体の滞納額の推移



出所：国税庁データ、総務省データより作成。

罰則強化は重要な手立てであるが、昨今の状況ではあらゆる方策を考え、実現したほうがよい。欧米諸外国ではドイツを除き、納税者の自主性を重んじる方策をとっている。本稿では新しい税収確保策として、2002 年から筆者が関心を持ち研究してきた欧米諸外国で行っている飴と鞭の滞納整理策であるタックスアムネ스티を米国の国内事例を使って紹介する。

## 2. タックスアムネスティの概要

米国では各州で「タックスアムネスティ」と呼ばれる税徴収のキャンペーンを不定期に突然行い成果を挙げている。タックスアムネスティとは、滞納者や脱税者に対し、一定期

間（通常 2,3 か月）、滞納している税金を納めれば、その滞納していた分の罰金や延滞利息（わが国の加算税と延滞税に相当）については免除もしくは一部免除といった優遇措置を与える制度をいう。タックスアムネ스티期間後は罰金や延滞利息がタックスアムネ스티前よりも高くなる。これは、滞納者と脱税者に優遇措置を与えることで、自発的に表に出てもらって捕捉し、出てこない場合はさらに厳しくするという飴と鞭の政策である。いつ行われるかは分からないため、タックスアムネ스티を見越して滞納することはできない。

米国では 1982 年 11 月にアリゾナ州が始めて以来、これまで 48 州で 110 回行われてきた。ルイジアナ州とニューヨーク州はこれまで 5 回行っており、2010 年も世界同時不況の影響のせいか、1 月にニューヨーク州、4 月にマサチューセッツ州とペンシルバニア州、6 月にニューメキシコ州、7 月にフロリダ州とネバダ州、8 月にワシントン D.C、9 月にルイジアナ州とカンザス州、10 月にイリノイ州と毎月のように行われた。2 ヶ月の期間で、徴収額はルイジアナ州で 3 億 370 万ドル、ペンシルバニア州で 2 億 6100 万ドル、ワシントン D.C で 2080 万ドルである。

徴収額は公表データがあるが、経費が出ておらず、費用対効果をみるために、2002 年にタックスアムネ스티を行っていた 6 州にインタビューをした。結果は費用対効果が大きいことがわかった（表 1）。サウスカロライナ州は、450,000 勘定に相当する 127,500 人に対して行い、徴収額は 6620 万ドル、経費は 180 万ドルであった。マサチューセッツ州は 1 億 3400 万ドル徴収し、経費は広告費も含め全部で 150 万ドルであった。メリーランド州は、徴収は 4000 万ドルで、当時の滞納額 2 億 6000 万ドル（対象は 30 万通）に対し、15.38%の徴収率である。経費は 200 万ドル、内訳は広告宣伝費に 100 万ドル、臨時職員の人件費 40 万ドルである。コネチカット州は 9500 万ドル徴収し、宣伝費と実行費用に 100 万ドルかかった。ミズーリ州は 7300 万ドル徴収した。経費は滞納者への通知郵送代に 96,000 ドル、プログラミング代に 242,000 ドルかかった。ケンタッキー州は 4,400 万ドル徴収した。人件費、技術費、広告費に 300 万ドル、システムの構築に 950,000 ドルかかった。

表 1 米国州政府タックスアムネ스티の費用対効果（2002 年当時） 単位：ドル

	サウスカロライナ州	マサチューセッツ州	メリーランド州	コネチカット州	ミズーリ州	ケンタッキー州
徴収額	6620万	1億3400万	4000万	9500万	7300万	4400万
経費	180万	150万	340万	100万	35万	400万
費用対効果	36.8倍	89.3倍	11.8倍	95倍	208.6倍	11倍

出所：各州政府へのメールインタビューにより作成。

このように費用対効果の大きいタックスアムネ스티であるが、タックスアムネ스티の背景にある理論と最近の研究動向を米国の学術研究の変遷から把握する。

### 3. 脱税・滞納の対応に関する研究の変遷

米国内で盛んに行われているタックスアムネ스티だが、これは滞納者や脱税者に自発的に納税することを促す仕組みである。そもそもなぜ行われるようになったのか。それは、

締め付けるよりも自主性を養うほうが、効果があるという研究が盛んになったからである。1980年代初期は主に監査や罰則の強化が進められてきたが、1980年代後半になり、ITの信頼性が増してからは、州政府の仕組みとシステムの変更や国民への納税教育によって税管理の信頼度を上げることがコンプライアンス（順守）につながるという考えが出てきた。この中からタックスアムネ스티も生まれた。

近年では自発的コンプライアンスを向上させることが効率的であると言われている。

初期の研究の多くは、期待効用理論を基にしている。納税者は、コンプライアンスと脱税を天秤にかけ、金銭的に有利な方はどちらかを測ると推定されている考え方である。結論の多くは、監査率向上は、コンプライアンス率向上につながるという推定していた。

これらの研究は意図的な脱税者に有効であるが、脱税・滞納には4つに分類できることが1997年のアーカンソー州のタックスアムネ스티のアンケート調査から分かった(8,587人の参加者の内、811人のアンケートが有効)。この結果から脱税者・滞納者を分類し、分類ごとの理由と有効策を検討する<sup>1</sup>。

表2 アーカンソー州のアンケート結果（1997年） 単位：人

分析されたコメント		811
意図的ではないノンコンプライアンス	312 (35%)	
意図的なノンコンプライアンス	385 (44%)	
エラーによるノンコンプライアンス	86 (10%)	
複雑さによるノンコンプライアンス	98 (11%)	

出所：Ritsema.C, Manly.T.S and D.W.Thomas (2001)

#### (1) 意図的ではないノンコンプライアンス

このカテゴリーは「うっかり忘れ」など脱税しようとは思っていなかった滞納者層である。「単なる見落とし」が43%、「郵送し忘れ」が28%、その他の理由は、「納税者や家族の病気や死亡」、「離婚」、「読み書きできない」といった理由である。この層には、メディアを通じて申告期限を知らせることが重要である。

#### (2) 意図的なノンコンプライアンス

このカテゴリーはわざと脱税をしようと画策した脱税を自覚している層である。脱税の理由は、「お金が無かった」が6%、「政府に不満がある」が12%、「以前の滞納が発覚するのを恐れた」、「単に払うのが遅れただけ」などの自分勝手な判断が17%、残りの57%は「納税や還付の額が少額だったので申告しなかった」、「税務署が申告用紙をくれなかったので申告しなかった」などである。このような層に有効なのは監査と罰則である。

<sup>1</sup> Ritsema.C, Manly.T.S and D.W.Thomas (2001) 参照。

### (3) エラーによるノンコンプライアンス

このカテゴリーは州政府や郵便局など滞納者以外の人へのミスで滞納となった層である。これらの納税者の内 86%が、「郵便局や州によって申告書が紛失させられた」と回答した。郵送領収書を持っているものや、税申告に関する書類がちゃんと手元にある者もいる。常に期日どおりに申告しようと準備しているので、エラーは起こるべくして起こったとしている者もいる。14%は「税務職員によるミス」としている。このようなケースは IT などの事務処理手続きの改善が有効である。

### (4) 税の複雑によるコンプライアンス

このカテゴリーは、税の仕組みが複雑なことから理解できずに滞納者となった層である。「税の仕組みが複雑で、計算する時間がない、計算したくない」という理由が 28%であった。47%は「他州とアーカンソー州の税の仕組みが違うため制度を知らなかった」と回答した。所得税申告はある州と無い州がある。所得税がない州からアーカンソー州に移った納税者は、アーカンソー州の個人所得税システムについて知らない。「アーカンソー州に所得税があるなんて知らないから、それについて尋ねることだってしない」ということになる。軍人の滞納者は 9%を占めたが、理由は一般的に軍人には納税義務がないことからアーカンソー州でも同様だと判断したからである。非居住者、特定地域の境に住んでいる人の税も複雑であると 18%が回答した。これらについては、税の複雑さを解消することと、住民に税の教育することが必要である。

この結果から、罰則と監査の強化だけでなく、注意喚起による自主納税の誘導や簡素で確実な税の仕組みも必要であることがわかる。

最近の研究では、近年の脱税の拡大は放っておけば福祉国家をゆるがすことになりかねないとして、社会規範や税のモラルを高める必要があるとされている。これまでの合理的期待形成論（リスクを回避したい納税者は期待する効用の最大化を目的に税申告を行う）だけでは限界があり、さらなる心理学的アプローチが必要という意見があった。また、罰金や禁固刑などの抑止策よりも税のモラルを高めるほうが効果的であるという研究成果も出ている。ドイツは近年、ノンコンプライアンスと戦うための抑止策（罰金と禁固刑）を実行した。2004 年から 2009 年のデータを用いて分析した結果、罰金は効果がない。抑止よりも社会規範とくに税に対するモラルの高さが最も有効だということが分かった。

わが国ではタックスコンプライアンス（納税意識）の啓発はあまり重視されてこなかったが、滞納者・脱税者が自主的に税を払うようになれば、徴税費は当然安くすむ。国税専門官や徴税吏員といった徴収職員が不足しているわが国においても、効率的に税の捕捉率を上げるために、自発性を誘導する仕組みがあってもいいのではないかと。

## 4. タックスアムネステイを導入する場合の留意点

ここではタックスアムネステイを導入する場合の留意点を上げる。タックスアムネステイの詳細は州によって異なる。対象税目や免税率の設定も自由である。多くの州が行うときに挙げている留意点は以下のとおりである。

●アムネステイの成功は広告宣伝にかかっている。テレビ、ラジオや新聞などのメディアを数多く活用し、ウェブページを作成し、一般市民に広く情報を提供し、理解してもらう

ことが必要である。

●納税者について正確な情報をあらかじめ集めておく。

●迅速な対応をするために人員確保とトレーニングも重要である。通常業務に加えてアムネスティを行うので臨時の体制を作ることである。質問に対応できるよう、マニュアルを作成し、職員が法律や処理手順など学ぶ機会を作ることである。また、電話対応のため、コールセンターも必要である。

●ITシステムの変更。通知書の印刷やデータの消し込みなどアムネスティに合った迅速に対応できるシステムにすることである。罰則や利息用の新たな計算をするため、そして納税者がアムネスティに参加しているかどうかを反映できるようにプログラムを変える必要がある。ウェブページ上でクレジットカード支払ができるような仕組みも有効である。

●法律専門家や広告代理店など外部の協力者と連携すること。  
である。

わが国で導入する場合には、第一に法律の改正が必要である。次に対象税目、対象者の特定を行い、把握できていない脱税も対象とするかどうか検討する必要がある。参加してもらうための告知方法や、場所や人員、外部協力者の確保、ITシステムの改修、トレーニングなど実施のための準備についても検討する必要がある。

実施の際は、メディアで派手に宣伝するなどキャンペーンとして明るく盛り上げ、住民に興味・関心を持ってもらい、税に対する意識を変えることも重要だと考える。

おわりに

本稿は、新たな税収確保策を模索するための検討材料としてわが国ではまだ採用されていない「タックスアムネスティ (Tax Amnesty)」について、学術的研究の変遷と米国州政府のインタビュー結果をベースに検討した。

現在のわが国の財政は国債という次世代への借金に依存しており、今後の人口構成や経済発展を勘案すると、このままの状況は続けられないと考える。税負担の増加は避けては通れないかもしれないが、同時に税負担の公平性は追求すべきである。支払われていない税は回収すべきである。罰則強化の道はもちろんのこと、別の方策も検討したほうがよい。あらゆる手をつくすことが今の税務行政に必要である。

本稿では、米国内のタックスアムネスティを取り上げたが、近年では米国や欧州ではタックスヘイブンなどのオフショア金融取引に対しても導入している。海外に流失した資金を国内に戻せば脱税罪には問わないというもので、イタリアは2009年に800億ユーロも確保した。このようにタックスアムネスティは国内外に有効であることがわかってきた。わが国でも導入を検討する価値はあると考える。

参考文献

国税庁 (2009) 『16 国税徴収 (平成 20 年度)』

<http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/chousyu2008/choshu.htm>

国税庁 (2010) 『税務統計—国税徴収表関係— (平成 21 年度)』

<http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/chousyu2009/choshu.htm>

財務省 (2010) 『平成 23 年度予算のポイント』

<http://www.mof.go.jp/seifuan23/yosan.htm>

総務省 (2010) 『地方税収の推移』

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran02.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran02.html)

総務省 (2010) 『地方税の滞納残高 (累積) の推移』

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran02.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran02.html)

Guy Dinmore ‘Italy tax amnesty yields record €80bn’, *Financial Times*, 23 December 2009

<http://www.ft.com/cms/s/0/35dfa00a-efd9-11de-833d-00144feab49a.html#axzz1EeLxYBqr> (accessed February 22 2011)

Ritsema.C, Manly.T.S and D.W.Thomas (2001) *Aspects of Tax Noncompliance: An Analysis of Comments from 1997 Arkansas Tax penalty Amnesty Participants*, Symposium on Accounting Ethics, July 2001.