



**国税・地方税・社会保険料徴収機関分立の問題と改革試案**  
— 諸外国との比較を通じて —

2006年3月1日

株式会社 日本総合研究所  
調査部 ビジネス戦略研究センター

<http://www.jri.co.jp>

※本資料は総務省記者クラブ、厚生労働記者会、財政研究会にて配布しております。

(会社概要)

株式会社 日本総合研究所は、三井住友フィナンシャルグループのグループIT会社であり、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す「知識エンジニアリング企業」です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

名 称：株式会社 日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp>)

創 立：1969年2月20日

資本金：100億円

従業員：2,962名（平成17年3月末現在）

社 長：奥山 俊一

理事長：門脇 英晴

東京本社：〒102-0082 東京都千代田区一番町16番

TEL 03-3288-4700 (代)

大阪本社：〒550-0013 大阪市西区新町1丁目5番8号

TEL 06-6534-5111 (代)

《本レポートに関するご照会先》

調査部 ビジネス戦略研究センター

西 沢 (Tel : 03-3288-5052 E-Mail : [nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp](mailto:nishizawa.kazuhiko@jri.co.jp))

## 国税・地方税・社会保険料徴収機関分立の問題と改革試案

－諸外国との比較を通じて－

### [ 要 旨 ]

1. 総額 126.9 兆円（2003 年度、以下同）に及ぶ国税・地方税・社会保険料の徴収は、国税庁、地方自治体、社会保険庁、労働局などバラバラの徴収機関によって行われており、かかる状況の見直しは、政府の掲げる「小さくて効率的な政府」実現のための推進力になるといえよう。もっとも、わが国ではこれまで殆ど議論されてこなかったテーマである。本稿では、徴収機関に関するわが国の特徴・問題を、諸外国との比較を通じて改めて洗い出し、それらを踏まえて改革案を提示した。

2. 比較は、次の手順による。まず、一般政府を構成する中央政府（連邦政府）、地方政府、社会保障基金政府（連邦政府の場合、州政府が加わる）各政府部門間の、所得・消費・資産等課税ベースの棲み分け・重複の程度を整理する。棲み分けが進んでいるほど、納税協力費用（納税者の負う金銭的・時間的負担）および税務行政費用に重複が発生しにくい税制・社会保障制度であると判断される。逆に、重複の程度が強いほど、政府部門をまたぐ一体徴収等がなされない限り、費用の重複が発生することになる。そこで、次に一体徴収等の有無を調べる。

3. わが国は、中央・地方・社会保障基金の各政府部門間で、課税ベースに重複が多く、それにも関わらず、徴収機関は並存している。とりわけ、社会保障基金政府には、国の機関だけでも社会保険庁と労働局の 2 つがあることをはじめ、複数の機関が存在している。加えて、政府部門をまたぐ一体徴収が行われているのは、総税収の 1.9%（2.4 兆円）に過ぎない国税庁・税関徴収の地方消費税（都道府県税）のみである。

4. 本稿で対象とした 6 か国に目を転じると、まず、スウェーデン、イギリスでは、地方政府には地方特有の税目しか存在していないように、課税ベースの棲み分けが進んでいる。その上、スウェーデンでは、国税・地方税・社会保険料全てが租税庁によって徴収され、イギリスでは、国税・社会保険料とも歳入・関税庁によって徴収されている。イギリスでは、納税協力費用削減を主目的として、近年徴収機関の集約が強力に推し進められてきている。フランスでは、税と社会保険料は別個に徴収されているものの、主要な地方税は国が徴収している。アメリカでも、各政府部門間で課税ベースの棲み分けが概略行われている上、国税・社会保険料（社会保障税）とも内国歳入庁によって徴収されている。他方、課税ベースの重複が色濃い国の 1 つ、カナダでは、カナダ歳入庁で州税を連邦税と一体徴収すべく、連邦政府が多くの州と契約を締結している。社会保険料も同庁が徴収している。課税ベースの重複が色濃いもう 1 つの国、ドイツでは、主要な税に関しては、「共同税」として州政府が徴収の上、連邦・州・地方政府間で配分しており、社会保険料に関しては、わが国の健康保険組合の範となった「疾病金庫」が医療のみならず年金・雇用など全ての社会保険料を徴収している。疾病金庫は、政府とは独立した法人であり、職域毎の共済組合を起源としている。

5. これら 6 か国と比較すると、わが国の状況は「特異」である。わが国は、政府部門間で課税ベースの多くが重複し、納税者側・行政側双方に余計な費用が発生しやすくなっているにも関わらず、ドイツやカナダのような一体徴収は殆どなされていない。わが国は、基礎年金に象徴されるように全国民共通の社会保障制度を持ちながら、全国民共通の社会保障制度を持つスウェーデン、イギリス、アメリカ、カナダとは異なり、国税と社会保険料の一体徴収が行われていない。しかも、社会保険庁・労働局という国の機関が行っており、疾病金庫が徴収を行うドイツとも異なる。かかるわが国の特異さが、納税者の立場に立ったものであるとも、「小さくて効率的な政府」という政府目標と整合的であるとも考えにくい。

6. 本稿の改革試案は、次の通りである。現在、国税庁、地方自治体、社会保険庁、労働局は、それぞれ 41.7 兆円、35.1 兆円、27.8 兆円、3.6 兆円の税・社会保険料を徴収している。このうち、各政府部門間で課税ベースが重複しているものについては、国税庁による一体徴収へ極力改める。地方自治体には、固定資産税等および自らが保険者（運営者）となっている国民健康保険等の保険料徴収のみを残す。社会保険庁と労働局は、徴収業務から完全に撤退する。この結果、国税庁の徴収額は、総税収の 72.9%に相当する 92.5 兆円まで増加する。大胆に見える本改革案も、諸外国に照らし合わせれば、標準的な姿に過ぎない。具体的論議への移行が強く期待される。

# 1. わが国の現状－色濃い課税ベース重複と徴収機関の分立

総額 126.9 兆円（2003 年度、以下同）に及ぶ国税・地方税・社会保険料の徴収は、国税庁、地方自治体、社会保険庁、労働局などバラバラの徴収機関によって行われており、かかる状況の見直しは、政府の掲げる「小さくて効率的な政府」実現のための推進力になるといえよう。もっとも、わが国ではこれまで殆ど議論されてこなかったテーマ。先ず、わが国の現状把握に努めれば、政府部門間での色濃い課税ベースの重複と徴収機関の分立がみてとれる。

## (1) 3つの政府部門における色濃い課税ベースの重複

### 中央政府 45.4 兆円、地方政府 32.7 兆円、社会保障基金政府 48.9 兆円の税収

一般政府（注i）を構成する中央政府、地方政府、社会保障基金政府、各政府部門の税収が総税収 126.9 兆円に占める割合および額は、それぞれ、中央政府が 35.8%の 45.4 兆円、地方政府が 25.7%の 32.7 兆円、社会保障基金政府が 38.5%の 48.9 兆円。なお、OECDの定義にならない、断りのない限り社会保険料を含めて税と総称。

### 各政府部門間における課税ベースの重複部分

政府部門間で課税ベースの多くに重複。第 1 に、中央政府と地方政府の間では、個人・法人の所得、一般・個別の消費と課税ベースの大部分が重複。第 2 に、所得に関しては、中央政府、地方政府のみならず、社会保障基金も課税ベースとしているとみることができる。社会保障基金の課税ベースは、SNA体系上、「社会保険料」として個人・法人の所得とは別建てとなっている。しかし、社会保険料の実態をみれば、その大半は一部を除き所得が課税ベースとなっている。例えば、民間サラリーマンの加入する厚生年金の保険料は、賃金と賞与の 14.288%を労使で折半して負担（注ii）。

（図表1）政府部門毎の税収内訳

(兆円、%)

課税ベース	中央政府	地方政府	社会保障基金	課税ベース計
所得	24.0 (18.9)	14.8 (11.6)		38.8 (30.6)
うち個人	13.9 (11.0)	8.3 (6.6)		22.2 (17.5)
うち法人	10.1 (8.0)	6.4 (5.1)		16.5 (13.0)
社会保険料			48.9 (38.5)	48.9 (38.5)
うち被保険者			26.6 (21.0)	26.6 (21.0)
うち事業主			22.3 (17.6)	22.3 (17.6)
消費	18.7 (14.8)	7.1 (5.6)		25.8 (20.3)
うち一般消費課税	9.7 (7.7)	2.4 (1.9)		12.1 (9.5)
うち個別消費課税等	9.0 (7.1)	4.7 (3.7)		13.7 (10.8)
資産等	2.6 (2.1)	10.5 (8.3)		13.1 (10.3)
その他		0.3 (0.3)		0.3 (0.3)
部門計	45.4 (35.8)	32.7 (25.7)	48.9 (38.5)	126.9 (100.0)

（資料）OECD 'Revenue Statistics 1965-2004' における Tax Revenues by Subsectors of General Governmentより日本総合研究所作成

（注）わが国の2003年度の数值。括弧内は、総税収に占める割合。

## (2) 徴収機関の分立

### 徴収機関分立のなか、政府部門をまたがる一体徴収は総税収の1.9%の地方消費税のみ

各政府部門は、1つの例外を除き、それぞれに設けられた徴収機関によって徴税（図表2）。例外は、国税庁と税関による「地方消費税」の徴収。国税庁と税関は、それぞれ財務省の外局、地方支分部局。中央政府の税収45.4兆円のうち、国税庁が39.7兆円を徴収、税関が輸入貨物にかかる消費税や関税など5.6兆円を徴収。これら2つの機関は、地方税の1つである地方消費税2.4兆円を国税である消費税に併せて徴収。地方消費税の徴収は、1997年の導入以降、地方税法附則において「当分の間」国が行うことと定められ、今日に至っており、いわば、一時的に国が徴収しているという法律上の位置づけ。

### 社会保障基金には国の機関だけでも2つ

社会保障基金における徴収機関は、社会保険庁を筆頭に、複数の徴収機関が存在。社会保障基金の税収48.9兆円のうち、厚生労働省の外局である社会保険庁が集めているのは、6割弱の27.8兆円。主要なものは、厚生年金保険料19.2兆円、民間サラリーマンのうち中小企業の雇用者の加入する政府管掌健康保険の保険料6.4兆円、短時間労働者・自営業者・失業者・学生などが加入する国民年金の保険料2.0兆円。

民間サラリーマンのうち、大企業の雇用者の健康保険料6.3兆円は、企業あるいは産業単位で設立されている各健康保険組合による徴収。労働保険料と総称される雇用保険料と労災保険料の合計3.6兆円は、厚生労働省の地方支分部局であり、都道府県単位に設置されている労働局による徴収。自営業者や年金受給者などが加入する国民健康保険、および介護保険料のうち雇用者以外の分合計4.9兆円は、その運営主体である各市町村による徴収。公務員と私立学校教職員の年金・医療保険制度としては、大きく分けて国家公務員共済組合、地方公務員共済組合、私立学校教職員共済組合の3制度があり、保険料はそれぞれの共済組合が徴収。

(図表2) 各徴収機関による徴収額

—政府部門をまたがる徴収は、国税庁・税関による地方消費税2.4兆円のみと限定的—

(兆円、%)

徴収機関	徴収額			
	合計	中央政府分	地方政府分	社会保障基金分
国 税 庁	41.7 (32.9)	39.7 (31.3)	2.0 (1.6)	
税 関	6.0 (4.8)	5.6 (4.4)	0.4 (0.3)	
地 方 自 治 体	35.1 (27.7)		30.3 (23.9)	4.9 (3.8)
社 会 保 険 庁	27.8 (21.9)			27.8 (21.9)
労 働 局	3.6 (2.8)			3.6 (2.8)
組 合 管 掌 健 康 保 険 1,584組合	6.3 (5.0)			6.3 (5.0)
共 済 組 合 国家公務員共済組合 連 合 会 地方公務員共済組合 ( 69 組 合 ) 日本私立学校振興・ 共 済 事 業 団	6.3 (4.9)			6.3 (4.9)
合 計	126.9 (100.0)	45.4 (35.8)	32.7 (25.7)	48.9 (38.5)

(資料)以下の資料より日本総合研究所作成。国税庁『国税庁統計年報書(2003年度版)』、地方財政調査研究会『地方財政統計年報2005年版』、国立社会保障・人口問題研究所『2003年度社会保障給付費』

(注1)2003年度の数値。

(注2)共済組合の徴収額には、年金の職域加算部分は含まない。

## 2. 諸外国との比較－特異なわが国の徴収機関分立

G7のうちイギリス・フランス・アメリカ・ドイツ・カナダ、および、スウェーデンの6か国を俯瞰すれば、各国方法は異なりこそすれ、何れも「小さくて効率的な政府」を体現しているといえる。

### (1) 諸外国における政府部門毎の課税ベースと徴収機関

#### スウェーデン－課税ベースの棲み分けに加え、国税・地方税・社会保険料とも租税庁が徴収

政府部門間で課税ベースの棲み分けが行われている国としては、スウェーデンとイギリスが顕著（図表3、その1）。スウェーデンでは、地方政府の税目は、個人所得にかかる税のみ。加えて、国税、地方税、社会保険料の全てが中央政府の機関である租税庁（Tax Agency）によって徴収されている（注iii）。

#### イギリス－課税ベースの棲み分けに加え、国税・社会保険料とも歳入・関税庁が徴収

課税ベースの棲み分けが進んでいる上に、国税および社会保険料が歳入・関税庁（HM Revenue & Customs）によって徴収されており、同庁の徴収額は、総税収の95.7%に達している（2003年）。このような徴収機関の集約は、近年進められてきた。まず、1999年、従来社会保険料を徴収してきた保険料庁（Contribution Agency）が、歳入・関税庁の前身である内国歳入庁（Inland Revenue）に統合された。その目的には、納税協力費用（Tax Compliance Cost）の削減、2つの徴収機関の持つ経験や技術の共有などがあった（注iv）。

納税協力費用とは、納税者が負担している納税事務のための人件費、税理士への委託費用、税務会計用のコンピューターソフト購入費用など実際に要した費用、および、納税事務に費やされる時間の金銭的価値の合計額と定義される。統合の前年、1998年には、内国歳入庁と社会保障省が外部専門家に委託して行った、雇用主の負担する雇用者の個人所得税と社会保険料の源泉徴収事務にかかる納税協力費用の実態調査・提言レポートが公表されている。そこでは、国税と社会保険料の徴収が統合されていないことに雇用主は不満を抱いていること、実際、源泉徴収事務にかかる雇用主の納税協力費用負担は、税額の1.3%に相当する1,320億ポンド（年間）と推計されること、さらに、雇用主の規模別にみると、規模の小さい雇用主ほど雇用者1人当たりにかかる費用負担が重いことなどが明らかにされた（注v）。続いて、内国歳入庁と、関税庁も2005年に統合され、歳入・関税庁となった。

ちなみに、イギリスでは、一般財源を主体に賄われる医療を除く年金、雇用、家族向け手当などの社会保険は、古くより国民保険（National Insurance）として制度自体が一本化されている。

（図表3）諸外国の政府部門毎の課税ベース（その1）

① スウェーデン					② イギリス				
課税ベース	中央	地方	社会 保障	計	課税ベース	中央	地方	社会 保障	計
所得					所得				
個人	-1.4	32.9		31.5	個人	29.0			29.0
法人	5.0			5.0	法人	7.9			7.9
社会保険料					社会保険料				
被保険者	0.3		5.9	6.3	被保険者			8.3	8.3
事業主	17.3		5.8	23.0	事業主			10.4	10.4
消費					消費				
一般	18.0			18.0	一般	19.4			19.4
個別	7.3			7.3	個別	11.7			11.7
資産	3.2			3.2	資産	7.2	4.8		12.0
その他	5.7			5.7	その他	1.3			1.3
各政府計	55.4	32.9	11.7	100.0	各政府計	76.5	4.8	18.7	100.0

### フランスー中央政府・地方政府間、および、社会保障基金政府内において徴収集約

フランスは（図表 3、その 2）、前述のスウェーデン、イギリスと異なり、中央政府と社会保障基金との間における徴収の集約こそ進んでいないものの、中央政府と地方政府との間、社会保障基金内においてそれぞれ徴収が集約されている。先ず、中央政府と地方政府間では課税ベースが概略棲み分けられている上に、地方税の主要な税目に関しては、国が徴収費用を上乗せした上で徴収している（注vi）。

次に、社会保険料に関しては、その大部分について、全国 120 か所に設けられている保険料徴収組合（URSSAF）が徴収を行っている（注vii）。なお、社会保障基金に関する徴収が税とは別に行われているのは、社会保障制度形成の歴史を反映したものと考えられることもできよう。スウェーデン、イギリス、後に述べるアメリカ、カナダ、およびわが国に共通するのは、全国民共通の社会保障制度を持つということである。例えば、わが国の基礎年金がこれに該当する。他方、フランスやドイツでは、職域毎にいわば自発的に生まれた組織を、国が公的制度として取り込む形で社会保障制度が形成されてきている。

### アメリカー国税、社会保険料（社会保障税）とも内国歳入庁が徴収

アメリカでは（図表 3、その 2）、政府部門間で課税ベースに重複部分を持ちつつ、概ね棲み分けが行われていると見ることができる。アメリカは、周知のように、OECD 諸国のなかでも唯一、連邦・中央政府レベルでわが国の消費税や欧州諸国の付加価値税のような一般消費課税を持たない国である。連邦政府は、もっぱら個人と法人の所得を課税ベースとしており、これら所得で連邦政府税収の 9 割を占めている（ $89.8\% = (28.0 + 6.8) \times 100 / 38.8$ ）。州政府は個人を主体とした所得と一般および個別の消費、地方政府は資産を、それぞれ課税ベースのメインとしている。

このように、課税ベースが概略棲み分けられていることに加えて、連邦政府と社会保障基金との間で一体的な徴収が行われている。アメリカにおける社会保障制度は、連邦レベルで実施される年金および医療（メディケア、メディケイド。高齢者および低所得者に限定）と州レベルで実施される失業保険に大別され、このうち、年金および医療にかかる社会保険料（社会保障税）は（注viii）、連邦税とともに内国歳入庁によって徴収されている。失業保険料は、総税収の 0.9% を占めるに過ぎず、従って、内国歳入庁は、総税収のおよそ 5 分の 3（ $64.3\% = 38.8 + 26.4 - 0.9$ ）を徴収していることになる。

（図表3）諸外国の政府部門毎の課税ベース(その2)

③ フランス					④ アメリカ					
課税ベース	中央	地方	社会 保障	計	課税ベース	連邦	州	地方	社会 保障	計
所得					所得					
個人	8.2		9.5	17.7	個人	28.0	6.7	0.6		35.3
法人	5.7		0.1	5.8	法人	6.8	1.1	0.1		8.1
社会保険料					社会保険料					
被保険者	0.7		11.4	12.1	被保険者				13.1	13.1
事業主	0.2		25.8	26.0	事業主				13.3	13.3
消費					消費					
一般	15.7		0.5	16.2	一般		6.7	1.6		8.4
個別	5.1	0.8	2.3	8.2	個別	3.2	3.2	0.7		7.1
資産	1.8	5.6		7.4	資産	0.8	0.6	10.7		12.1
その他	2.5	4.0	0.3	6.8	その他	0.0	1.8	0.9		2.7
各政府計	39.8	10.4	49.8	100.0	各政府計	38.8	20.2	14.7	26.4	100.0

### カナダ一歳入庁が州税を徴収する契約を各州と締結、社会保険料も徴収

比較対象国のなかで、課税ベースの重複が色濃いのはカナダとドイツである（図表3、その3）。

カナダでは、政府部門間の課税ベースの重複が色濃いものの、税、社会保険料とも徴収集約の工夫が行われている。先ず、税については、連邦政府が、カナダ歳入庁（Canada Revenue Agency）で連邦税と共に州税を一括徴収する契約を多くの州政府と締結している。法人所得課税については、カナダ全10州のうち7州で、個人所得課税については9州で、一般消費課税については3州で契約を締結している（注ix）。

次に、社会保障基金政府分についても、カナダ歳入庁は、全国民共通の年金であるCanada Pension Plan (CPP)の保険料（注x）、および雇用保険（Employment Insurance）の保険料も徴収している。なお、医療保険は、州単位で運営され、殆どの州において財源は税とされている（注xi）。従って、国税と社会保険料については、スウェーデン、イギリス、アメリカ同様、一括徴収されているといえよう。

### ドイツー税は各政府部門の「共同税」、社会保険料は「疾病金庫」で徴収

ドイツでは、フランス同様、税と社会保険料の徴収そのものは別であるものの、それぞれにおいて徴収は集約されている。税に関しては、個人および法人の所得課税、売上税（わが国の消費税に相当）は、「共同税」として、州が徴収の上、連邦、州、地方政府間で、定められた配分比率に基づき配分されている。

社会保険料に関しては、年金、医療、失業など全ての社会保険料は、医療保険の保険者である「疾病金庫（Kranken kasse）」が徴収している。疾病金庫とは、連邦、州および地方政府のいずれからも独立した法人であり、地区、企業、職業などを単位に全国に現在約400弱が存在する。その起源は、社会保険が成立する以前から、商人・手工業者・職人・鉱夫・工場労働者などによって作られていた様々な共済金庫にまで遡る（注xii）。疾病金庫に集められた社会保険料は、年金、失業などの各制度の運営主体に納付される（注xiii）。わが国の社会保険庁や労働局のような国の機関が別途存在する訳ではない。むしろ、その実態は、わが国の健康保険組合（そもそもドイツの疾病金庫法を範としている）が、医療保険料を徴収すると同時に年金保険料や労働保険料を徴収しているといったイメージの方が近いといえよう。

（図表3）諸外国の政府部門毎の課税ベース(その3)

⑤ カナダ

課税ベース	連邦	州	地方	社会 保障	計
所得					
個人	21.8	12.8			34.6
法人	6.8	3.6			10.4
社会保険料					
被保険者	1.8	0.4		4.6	6.8
事業主	2.5	2.0		4.1	8.6
消費					
一般	7.7	7.4	0.0		15.1
個別	3.2	6.4	0.0		9.6
資産		1.9	8.1		10.0
その他	1.0	3.3	0.5		4.9
各政府計	44.8	37.9	8.6	8.7	100.0

⑥ ドイツ

課税ベース	連邦	州	地方	社会 保障	計
所得					
個人	10.7	9.7	3.7		24.1
法人	1.1	1.2	1.4		3.6
社会保険料					
被保険者				20.8	20.8
事業主				20.1	20.1
消費					
一般	8.6	8.4	0.4		17.4
個別	10.2	0.4	0.0		10.6
資産		1.1	1.3		2.4
その他	-0.0	1.0	0.1		1.0
各政府計	30.5	21.8	6.8	40.9	100.0

（資料）OECD 'Revenue Statistics 1965-2004' より日本総合研究所作成

（注）OECDの租税分類は、6つの大分類（1000～6000）のもとに、それぞれ中分類、小分類が置かれている。大分類は、1000（所得）、2000（社会保険料）、3000（賃金、労働力への課税）、4000（資産）、5000（財とサービス）、6000（その他）となっている。本表では、簡素化のため、以下の作業を行った。大分類のうち、3000番は6000番に含めた。中分類についても、1000番台における個人と法人の別などの主要なもののみ表記し、その他の中分類は、6000番台に含めた。そのため、本表における「その他」の値は、「Revenue Statistics」における6000番より大きくなっている。

## (2)かかるなかでのわが国の特徴・問題

以上6か国と比較すると、わが国の徴収機関分立は特異。

### 課税ベースの重複にも関わらず、ドイツ・カナダのような一体的徴収殆どなし

わが国は、政府部門間で課税ベースの重複が多く、納税者側・徴収側双方に費用の重複が発生しやすい税制・社会保障制度となっている。それにも関わらず、「地方消費税」を除けば、ドイツの共同税やカナダ歳入庁による州税徴収のような政府部門横断的な一体徴収は行われていない。しかも、地方消費税も、わが国総税収の1.9%を占めるに過ぎず、かつ、地方税法上、一時的な措置の位置づけにとどめられている。

### 国税と社会保険料を個別に徴収

わが国は、全国民共通の社会保障制度を持ちながら、同様に全国民共通の社会保障制度を持つスウェーデン、イギリス、アメリカ、カナダと異なり、税と社会保険料の徴収は別々の徴収機関によって行われている。

### 社会保険庁・労働局は国の機関、ドイツ「疾病金庫」は共済組合を起源とする政府と独立した法人

しかも、わが国の状況は、税と社会保険料を別に徴収しているフランス、ドイツとも異なる。第1に、わが国の社会保険庁、労働局とも国の機関である。他方、例えばドイツでは、政府とは独立した疾病金庫を活用している。第2に、わが国では、社会保障基金のなかでも国の2つの徴収機関をはじめ、複数の機関が存在するのに対し、フランス、ドイツでは社会保障基金内における徴収の集約が行われている。

### 納税協力費用の発想に乏しい

さらに、わが国は、「納税協力費用」という発想に乏しい。例えば、雇用主が負う「支払い給与・賞与の徴収機関への報告と税・社会保険料の天引き作業」が、イギリスでは1999年に保険料庁と内国歳入庁の統合により1通りにまとめられたのに対し、わが国では、現在、個人所得税、個人住民税、厚生年金保険料、健康保険料（組合健康保険の場合）、労働保険料の計4～5通り存在する（注xiv）。今国会では、社会保険庁を、年金を所管する「ねんきん事業機構」と医療を所管する都道府県毎の「公法人」に分ける法案が提出される見通しであるものの、この案では、かかる納税協力費用が減るか否か不明であり、むしろ増えることすら懸念される。

雇用主の納税事務負担がわが国に比べ集約されているイギリスの場合でも、納税額の1.3%を要していたことや（保険料庁と内国歳入庁統合前）、わが国では現在約63兆円（注xv）の源泉徴収等が行われていることを考えると、わが国の場合、1～2兆円規模の雇用主の納税協力費用負担がかかっているとの推測も可能である。

### 3. 改革試案－国税庁による徴収を総収の3割から7割へ

分立する徴収機関の制度横断的な見直しには、もちろん複数の選択肢があり得る。もっとも、前章までの議論や各機関の税務行政費用の現状等（補論）を総合すると、国税庁への徴収集約が有力案の1つとして浮上してこよう。国税庁が現在徴収している税目は、引き続き同庁が徴収を行い、地方政府および社会保障基金徴収分のうち中央政府と課税ベースが重複する税目を中心に、徴収を国税庁へ移すことが、以下の改革案の枠組みである。なお、「徴収」と同時に、「制度」そのものを見直していくことも極めて重要である。例えば、1989年の消費税導入時にそうであったように、消費税と地方消費税を消費税に一本化し、地方分は譲与税とすることで、中央、地方政府を通じて税目を集約していくことなど様々考えられる。もっとも、以下では議論を「徴収」に絞り込むために、現行制度維持を試案の前提とした。

(図表4) 改革対象となる税目

(兆円)

課税ベース	中央政府	地方政府	社会保障基金政府
所得課税	24.0	14.8	
	[内訳]	[内訳]	
	個人所得税 13.9	個人住民税 8.1	
	法人税 10.1	個人事業税 0.2	
		法人住民税 2.8	
		法人事業税 3.6	
社会保険料			48.9
			[内訳]
			厚生年金 19.2
			政府管掌健康保険 6.4
			国民年金 2.0
			その他社会保険庁分 0.2
			労働局 労働保険 3.6
			国民健康保険・介護保険 4.9
			組合健保、共済組合 12.6
消費課税	18.7	7.1	
	[内訳]	[内訳]	
	消費税 9.7	地方消費税(*) 2.4	
		(*既に国税庁・税関が徴収)	
	揮発油税 2.9	自動車税 1.7	
	酒税 1.7	たばこ税 1.1	
	自動車重量税 1.2	軽油取引税 1.1	
	たばこ税(含む特別税) 1.1	自動車取得税 0.4	
	関税 0.8	軽自動車税 0.1	
	石油石炭税 0.5	ゴルフ場利用税 0.1	
	電源開発促進税 0.4	その他 0.0	
	地方道路税 0.3	(個別消費課税等小計) 4.7	
	航空機燃料税 0.1		
	その他 0.1		
	(個別消費課税等小計) 9.0		
資産課税	2.6	10.5	
	[内訳]	[内訳]	
	相続税 1.4	固定資産税 8.8	
	印紙収入 1.2	都市計画税 1.2	
		不動産取得税 0.5	
		特別土地保有税 0.0	
その他		0.3	
合計	45.4	32.7	48.9

(資料) 日本総合研究所作成

(注) 点線で囲んだ範囲が本稿における改革対象とした税目。

## (1) 所得課税と社会保険料

### 個人住民税、社会保険庁・労働局徴収の社会保険料を国税庁へ

課税ベース毎にみれば、先ず、「個人所得税」同様、個人所得を課税ベースとする「個人住民税」、「個人事業税」、および、「社会保険庁と労働局が徴収している社会保険料」については国税庁に徴収を集約する（図表 4）。その際、次の 2 点を併せ行う。1 つは、個人住民税の前年課税から現年課税への変更である。もう 1 つは、社会保険料の計算方法の統一である。例えば、現在、厚生年金保険料の課税上限は月給 60.5 万円までであるのに対し、健康保険料は同 95.5 万円までとなっており、取扱いがバラバラである。これらを統一することにより、納税協力費用縮減などのメリットが期待されよう（注xvi）。

但し、「社会保険庁が徴収している社会保険料」のうち国民年金保険料に関しては、徴収を国税庁ではなく市町村に移すことも有力な選択肢と考えられるため、さらなる検討も必要である。市町村は、国民健康保険制度の保険者として国民健康保険料を徴収している。国民健康保険料と国民年金は、共に自営業者を対象者に含んでいる点などにおいて対象層が近く、一体的な徴収を行った場合の相乗効果も期待される。加えて、市町村は、2001 年度まで国民年金保険料の徴収業務を社会保険庁から委託されており、徴収ノウハウが蓄積されているとも考えられる。

以上を行っても、社会保障基金固有の徴収機関として、国民健康保険および介護保険の保険者としての市町村、健康保険組合、共済組合が残る。もっとも、このうち共済組合のうち年金部分については、現在進行中の厚生年金と共済年金の一元化論議が仮に決着することとなれば、徴収も一元化されることとなる。

### 法人住民税、法人事業税も国税庁へ

次に、法人所得を課税ベースとする税目については全て、国税庁へ徴収を集約させる。そもそも、法人住民税（所得割）は法人税額を課税ベースとしている。但し、法人事業税に関しては、さらに検討すべき論点も残っている。国税庁へ徴収を移した場合、国税庁の業務に新たな課税ベースの評価が加わるという実務上の問題が発生するためである。2004 年度以降、法人事業税の課税ベースが、それ以前の所得のみから、所得、付加価値、資本の 3 つへ拡張されている。他方、国税には、同様の課税ベースを持つ税目が存在しないためである。しかしながら、法人事業税も依然として所得が課税ベースの主体であること（法人事業税全体の 4 分の 3）、および、納税義務者が法人であることには変わりなく、税制全体の費用抑制や執行強化の観点から国税庁による一体的な徴収が目指されるべきであろう。

## (2) 消費課税と資産課税

### 個別消費課税も国税庁へ

さらに、個別消費課税も、地方政府の個別消費課税等 4.7 兆円は、既に行われている地方消費税同様、徴収の国税庁への集約が目指されるべきであろう。4.7 兆円のうち、主なものは自動車税 1.7 兆円、たばこ税 1.1 兆円、軽油取引税 1.1 兆円、自動車取得税 0.4 兆円である。他方、中央政府にも、自動車とたばこを課税ベースとする自動車重量税、たばこ税がある。もっとも、自動車関連税制に関しては、徴収の集約と同時に、そもそも 1 つの財に対して、消費税、地方消費税、自動車重量税、自動車税、自動車取得税など複数の税が課されている煩雑な制度そのものが見直されるべきであろう。

以上の税目に関し徴収の国税庁への集約が目指されるべき一方で、資産課税に関しては、中央政府と地方政府で課税ベースの重複が大きくはなく、既に固定資産税を主要な税目とする地方自治体に徴収のノウハウが蓄積されていると考えられることなどから、引き続き地方自治体が徴収するのが妥当であろう。

### (3) 国税庁による徴収を総徴収の約7割へ

これらの結果、徴収機関別徴収額の現在と改革後との変化をみれば（図表5）、国税庁は現在の41.7兆円から50.8兆円増加してわが国総徴収の約7割に相当する92.5兆円を徴収するようになる（2003年度ベース）。これは大胆に見えるかもしれない。しかしながら、わが国と同じ単一国家であるスウェーデンやイギリスの租税庁、関税・歳入庁の徴収額がそれぞれの国で占めている比重には及ばず、連邦国家であるアメリカやカナダの歳入庁並みになるに過ぎない。地方自治体は、徴収業務を大幅に縮小することになるものの、課税ベースの範囲や税率の決定権、および、法定外課税の権利などを保持することにより、課税自主権を維持することができよう（注xvii）。社会保険庁と労働局は徴収から完全に撤退し、保険料納付記録の管理、保険給付などの業務に特化することになる。

税務行政費用面や執行面でも、メリットが期待される。現在、わが国では、126.9兆円の徴税に、本稿推計では約2兆円の税務行政費用を要している（補論）。徴収の一本化を推し進めることで、納税協力費用削減のみならず、税務行政費用面でも、費用削減が期待され、かつ、削減された費用の一部を特定の税目への重点的に配分することも容易になる。とりわけ、他の税目比滞納率の高い消費税、申告所得税、および、納付率が低迷している国民年金保険料、国民健康保険料（税）など特定の税目、保険料への重点的費用配分は、今後の税率引き上げを展望すればなおのこと、重要性を増すはずである。

（図表5）改革後の各徴収機関の徴収額

（兆円、%）

徴収機関	現在		改革後		差
	a		b		b-a
国 税 庁	41.7	(32.9)	92.5	(72.9)	50.8
税 関	6.0	(4.8)	6.0	(4.8)	0.0
地 方 自 治 体	35.1	(27.7)	15.7	(12.4)	▲ 19.4
社 会 保 険 庁	27.8	(21.9)	0.0		▲ 27.8
労 働 局	3.6	(2.8)	0.0		▲ 3.6
組 合 管 掌 健 康 保 険	6.3	(5.0)	6.3	(5.0)	0.0
共 済 組 合	6.3	(4.9)	6.3	(4.9)	0.0
合 計	126.9	(100.0)	126.9	(100.0)	0.0

（資料）日本総合研究所作成

以上のような改革案は、諸外国と照らし合わせれば標準的な姿であり、かつ、特に納税者側からみて納税協力費用の削減という多大なメリットが期待できるとしても、地方自治体・特定省庁にとっては業務や権限の縮小につながりかねないため、強い反対が出ることも予想される。実際、『シャープ勧告』（1949年）に盛り込まれた、年金・医療・労働各社会保険料の大蔵省による税との一体徴収の提言を受け、大蔵省によって「社会保険税法案」がいったんは作成されたものの、法案の諮問を受けた社会保障制度審議会における実質的な審議入りにまで至らなかった根因は、大蔵、厚生、労働3省の「意見の食い違い」であったとされている（注xviii）。『シャープ勧告』以降、半世紀以上にわたって放置されてきたともいえる徴収機関分立の見直し、具体的な議論のテーブルに載せられることが強く期待される。

以上

## (補論)126.9 兆円の税収に対し税務行政費用は約 2 兆円

国税・地方税・社会保険料に関する税務行政費用の包括的な統計は見当たらない。各種統計より抽出すれば、以下の通り。

### 税務行政費用は約 2 兆円

わが国の徴収機関にかかる総費用は、各種統計から抽出して合計すると 2 兆 7,128 億円 (2003 年度) (図表 6)。このうち、「税務行政費用」すなわち徴収に限定した費用は 2 兆円程度とみることが可能である。2 兆 7,128 億円のなかには、国税庁の 6,990 億円と地方自治体の地方税にかかる 8,413 億円を除けば、徴収以外の事務にかかる分も含まれているためである。例えば、社会保険庁の場合、保険料納付記録の管理や年金給付、税関の場合、貨物の通関や密輸取締りなどが徴収とは別に行われている。こうした機関に関し、合計額でしか開示されていない費用から徴税にかかる部分のみを取り出すことは容易ではないものの、一部の機関からは公表されている徴収人員数などを援用しつつ判断すると、徴収のみにかかる費用は、前述の 2 兆円程度となる。

### 際立つ地方税の「徴税コスト」の高さ

個別にみると、費用の額が突出しているのは、1 番目に地方税の徴収機関としての地方自治体、2 番目に国税庁である。両機関を比較すると、地方自治体 (地方税) は、国税庁に比べ、費用の絶対額が大きいのみならず、「徴税コスト」の高さが際立っている。徴税コストとは、わが国では、税収 100 円当たりの徴収費用として定義される。国税庁と地方自治体 (地方税) の徴税コストは、近年、乖離が縮小してきたとはいえ、2003 年度において国税庁 1.68 円に対し地方自治体 (地方税) 2.78 円と 1.1 円の開きがある。バブル崩壊後の大型

(図表6) 各徴収機関にかかる費用、人員

徴収機関	徴収額(再掲)		費用		徴税コスト	人員		
	(兆円、%)		(億円、%)		(円/税収100円当たり)	(人)	(うち徴収にかかる人員)	
	a		b		$b \div a \div 100$			
国税庁	41.7	(32.9)	6,990	(25.8)	1.68	56,315	(56,315)	
税関	6.0	(4.8)	899	(3.3)	—	8,427	n.a	
地方自治体	地方税	30.3	(23.9)	8,413	(31.0)	2.78	77,649	(77,649)
	国民健康保険	3.9	(3.1)	2,302	(8.5)	—	22,954	(8,679)
	介護保険	0.9	(0.7)	2,210	(8.1)	—	17,765	n.a
	(小計)	35.1	(27.7)	12,925	(47.6)	—	118,368	—
社会保険庁	27.8	(21.9)	2,871	(10.6)	—	17,466	(2,825)	
労働局	3.6	(2.8)	1,736	(6.4)	—	(*)11,203	n.a	
組管掌健康保険	6.3	(5.0)	1,254	(4.6)	—	n.a	—	
共済組合	6.3	(4.9)	453	(1.7)	—	3,603	n.a	
合計	126.9	(100.0)	27,128	(100.0)	—	215,382	—	

(資料)以下の資料より日本総合研究所作成。財務省主計局編『2003年度決算参照書』および『2003年度特別会計決算参照書』、地方財政調査研究会『地方財政統計年報2005年版』、国立社会保障・人口問題研究所『2003年度社会保障給付費』、国税庁ホームページ、税関ホームページ、内閣官房「社会保険庁の在り方に関する有識者会議」資料、被用者年金制度の一元化等に関する関係省庁連絡会議参考資料。労働局の人員のみ日本総研の推計値

(注1)2003年度の数值。

(注2)共済組合の徴収額には、年金の職域加算部分は含まない。なお、加算部分の金額は日本総研推計。

(注3)社会保険庁には、別途非常勤職員7,401人がいる。

減税や所得の低下などによって税収が落ち込む以前の 1990 年度に遡れば、国税庁 0.90 円、地方自治体（地方税）は 2.35 円と 1.45 円の乖離があった（注xix）。

### **社会保険庁は国民年金に費用偏重**

次に費用を要しているのは、社会保険庁である。もっとも、同庁は、徴収以外の事務を行っているにも関わらず、27.8 兆円の徴収額に対して費用は 2,871 億円と、効率性は相対的に悪くないようにも見える。しかしながら、以下 3 点に留意が必要である。第 1 に、国民年金の取扱いに費用が偏重していることである。同庁の総徴収額 27.8 兆円のうち 2.0 兆円に過ぎない国民年金保険料に対し、費用は約 900 億円を要していると推測され（注xx）、国民年金に限ってみれば効率は決してよくない。第 2 に、国民年金の空洞化として知られるように、保険料の納付率が低迷していることである。いかに費用が抑制されようとも、収納状況が悪くては元も子もないであろう。第 3 に、わが国全体では、近年、税に関しては減税が行われてきたのとは対照的に、社会保険料は引き上げられ続けており、相対的な効率性がよく見えるという要因もある。

地方自治体においては、地方税のみならず、国民健康保険の保険料徴収も高コストになっている様子が伺える。保険料 3.9 兆円に関して、徴収に限定した費用そのものは開示されていないものの、徴収にかかる人員数を用いて効率性を測れば、人員 1 人当たり徴収額は 4.5 億円となり、国税庁の同 7.4 兆円の 6 割程度にとどまる。もちろん、国民健康保険の被保険者には自営業者や年金受給者が多く、源泉徴収に頼ることが出来ないことから、費用がかさみやすいなどの事情を指摘することも可能ではあろう。

以上のほか、地方自治体（介護保険）2,210 億円、労働局 1,736 億円、税関 899 億円などの費用がかかっている。

---

（注i）一般政府を構成する各政府部門が、どのような課税ベースに、いかなる規模で課税しているのかを最も包括的に捉えているのは、「国民経済計算（SNA）」における「一般政府の部門別勘定」である。なかでも、SNAをベースとした OECD の ‘Revenue Statistics’ が、国際比較を交えた分析を行う上で好都合である。中央政府は、わが国でいえば、国の一般会計や国の管理下にある特別会計（社会保険関連を除く）などが該当し、地方政府は、都道府県および市町村が該当する。さらに、社会保障基金は、厚生保険特別会計、国民年金特別会計、労働保険特別会計などの社会保険関連特別会計、国家公務員共済組合や地方公務員共済組合などの各共済組合、企業や産業単位で設立されている健康保険組合、国民健康保険および介護保険の保険者（運営者）としての各市町村などが該当する。

（注ii）例外の 1 つは、各市町村が保険者となっている国民健康保険料と国民年金保険料であり、所得、世帯人員、固定資産が課税ベースとなる。もっとも、これら課税ベースの組み合わせは、市町村によって異なる。もう 1 つは、国民年金保険料である。国民年金保険料は、所得に関わらず定額であり、人頭税である。

（注iii） OECD[1999] ‘Taxing Powers of State and Local Government’による。

（注iv） 1998 年予算公表時の対外発表文書による原文は、  
[http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget\\_1998/budget1998\\_press\\_notices/bud98\\_press\\_ir44.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_1998/budget1998_press_notices/bud98_press_ir44.cfm)

（注v） Inland Revenue[1998] ‘The Tax Compliance Costs for Employers of PAYE and National Insurance in 1995-96’

（注vi） 財務省財務総合政策研究所[2001]『主要国の地方税財政制度』（P272）による。主要な税目とは、住居税、既建築不動産税、未建築不動産税、職業税の 4 税。

（注vii） フランスの社会保険料徴収の情報は、厚生統計協会「保険と年金の動向」（P233）による。

（注viii） Social Security Tax（社会保障税）という呼称が用いられる。

（注ix） カナダの徴税の情報は、OECD[2004] ‘Recent tax Policy and Reforms in OECD Countries – No.9’（P137～138）による。

（注x） CPPは、公的年金の 2 階部分に相当する。ケベック州のみ独自の制度を持つ（高山憲之[2002]「カナダの年金制

度」(<http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2002/dp89/index.html>)。1 階部分は一般財源で賄われる。

(注xi) 「医療保険は、健康保険料を徴収している州も若干あるものの、ほとんどの州は健康保険料を徴収せず税金のみで、かつ、州民皆保険という形で運営されている」(地方分権時代にふさわしい地方税制の在り方に関する研究会[2004]「地方分権時代にふさわしい地方税制のあり方に関する調査研究報告書」(<http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2003/00843/contents/0001.htm>))

(注xii) 松本勝明[2003]『ドイツ社会保障論 I－医療保険－』信山社による。

(注xiii) ドイツにおける社会保険料徴収の情報は、Bernhard Zaglmayer, Paul Schoukens, Danny Pieters[2005] ‘Cooperation Between Social Security and Tax Agencies in Europe’ (P10) による。

(注xiv) 4～5 通りの具体的内容は次の通り。個人所得税に関しては、雇用主が源泉徴収義務者となり、雇用者の家族構成など個別の担税力を斟酌の上税額を計算し、月々の給与および賞与から源泉徴収した上で、税務署に納付する。個人住民税においては、雇用主は、1月から12月までの1年間の給与と賞与を、翌年初に市町村に報告し、それを受けた市町村が徴収税額を計算して雇用主に通知し、雇用主はその額を12か月分に均等割りして6月から翌年5月までの給与を対象に天引きして市町村に納める。社会保険料のうち、厚生年金保険料は、雇用主が、4月から6月の3か月の給与を、社会保険庁の出先機関である社会保険事務所に報告する。社会保険事務所は、その報告をもとに、各従業員の厚生年金保険料額を決定し、雇用主に通知する。雇用主は、通知された保険料額を毎月、社会保険事務所に納付する。健康保険料については、健康保険組合がある場合、各健康保険組合に納付する。労働保険料は、雇用主が、いったん概算分を労働局に支払い、翌年精算が行われるという仕組みをとる。わが国には、給与所得者は延べ7,166万人おり、この人数分、上記作業の全てあるいは一部が行われている。

(注xv) 2003年度の数値。源泉所得税(利子を除く)13.1兆円、個人住民税8.1兆円、厚生年金保険料19.2兆円、政府管掌健康保険料6.4兆円、児童手当等0.2兆円、組合管掌健康保険組合保険料6.3兆円、共済組合料6.3兆円の合計。

(注xvi) さらに、今後検討されてよいものの1つに、個人所得税と個人住民税の各種控除額の統一がある。現在、例えば基礎控除額は所得税において38万円であるのに対し、住民税は33万円と5万円の差がついている。その結果、個人住民税の方が個人所得税に比べて、課税最低限が低く、納税対象者が多くなっている。これは、地方政府からのサービスを受けている人には極力対価を求めるという「負担分担原則」の考え方に基づいている。しかし、このことによって税制が複雑化していること、負担分担原則については、地方消費税および個別消費課税が存在することによって果たされ得ると考えられることから、これだけの差を設ける意義は疑わしい。

(注xvii) 徴収を自治体自らが行うことを課税自主権の要件の1つと位置づける考え方もある。例えば、「課税標準の決定が他で行われたり、徴収事務を他に委託したりするようなことは、税制自主権の観点の見地から適当ではない。自ら額に汗して金は稼ぐべきものである」(丸山高満[1981]『地方税の基礎知識』良書普及会)。しかしながら、このような考え方は説得的であるとは考えにくい。第1に、地方自治体に、税率や課税ベースの決定権があるか否かこそが課税自主権の根幹的な要件であると考えられるためである。実際、OECD[1999] ‘Taxing Powers of State and Local Government’ (P10) でも、州と地方政府の自主性は、誰が税務執行および徴収を行うのかとは大方無関係である、と述べている。第2に、「自ら額に汗して稼ぐ」という考え方には、費用の意識が欠落しているためである。税務行政費用を賄っているのは、国民の支払う税や社会保険料であり、額に汗した徴収に余計な納税協力費用負担という形で付き合わされているのも国民である。

(注xviii) 総理府社会保障制度審議会事務局[2000]『社会保障制度審議会五十年の歩み』法研。

(注xix) 諸外国の徴収コストに関しては、税務行政の範囲や税収規模の違いなどからわが国との完全な比較は困難であるということを十分に承知しつつも、例えば、アメリカでは、内国歳入庁による国税と社会保障税の徴収費用は、徴収額の0.5%に当たる95億ドルと報告されている(Joel Slemrod, Jon Bakija [2004] ‘Taxing Ourselves 3rd edition’ The MIT Press P158)。スウェーデンでは、租税庁による税務行政費用は、総徴収額の0.5%に相当する47億スウェーデンクローネ(Swedish Tax Agency [2005] ‘Taxes in Sweden 2004’ P41、1992年を対象とした推計値)とされている。さらに、イギリスでは、国税と社会保険料徴収にかかる費用は、1ポンド当たり1.04ペンスであると報告されている(Inland Revenue [2004] ‘Annual Report and Accounts For the year ending 31st March 2004’ P150)。これらをみると、わが国、とりわけ地方自治体の徴収コストは、良好なパフォーマンスであると言いがたい。

(注xx) 2001年度まで、国民年金保険料の徴収は市町村に委託されていた。その事務取扱費として社会保険庁から市町村宛約900億円が支払われていた。