

# 個人住民税の検討

林 宏昭

## はじめに

二〇一五年度の国・地方を合計した税収は約一〇〇兆円、地方税はその四割の約四〇兆円、そして個人住民税はその約三割の一二・四兆円を占めており、地方にとって基幹的な税である。所得割住民税は都道府県税として一九五四年度に所得税の付加税として（所得税額を課税標準として）創設され、一九六二年、市町村税の創出とともに前年所得を課税ベースとして課税されるようになる。個人の所得は、人が経済活動を行い生活を営んでいる限り、その地域に存在するものであり、地方税の課税ベースとして適切なものである。

総務省（旧自治省）は、市町村税課長の下に、長く個人住民税検討会を設置し、その時々個人住民税のあり方について検討を重ねてきた。筆者は縁あって一九九〇年代から検討会に関わる機会を得、二〇〇九年度からは座長として参画させていただいた。

本稿では筆者が知る範囲で、この個人住民税検討会での検討内容とこれからの課題について論じたい。なお、本文中意見に関わる部分は筆者の個人的な見解である。

## 一 一九九〇年代の検討会

一九八〇年代後半に世界的な潮流となった税制改革の方向性は、家計の税負担のフラット化であった。日本でも中曽根政権のもとで、シヤウブ勸告以来の抜本的税制改革を目指すことになった。このときの税制改革は、すでに一九七〇年代後半から政府税制調査会などで検討されてきた一般的な消費税の導入と、所得税のフラット化が大きなテーマであった。

この税制改革後、検討会（当時は研究会）では、所得割住民税の比例税化が大きな課題となっていた。もともと、所得割住民税は、都道府県と市町村を合計して五％から一八％の累進的な税率表が用いられていたが、一九八八年の所得課税のフラット化に伴って、四・五％、一〇％、一五％の三段階に更新された。研究会では、所得割住民税の税率構造や課税最低限のあり方について検討を進め、一九九七年度の報告書では、筆者（林）が税率のフラット化に関する論文を掲載した。また、二〇〇一年度の報告書では神野直彦委員（当時）が一〇％の地方所得税の創設と所得税からの税源移譲を主張する論文を掲載している。

所得割住民税の比例税化の主張の主な根拠は次のようなものであった。

第一に、日本の地方税において考慮すべき原則の観点からの検討である。今日の税には、負担配分における公

平性、経済活動（資源配分）に対する中立性、そして徴税・納税における簡素性という三つの租税原則がある。日本では、この租税原則に加えて、望ましい地方税としてさらにいくつかの原則があるとされる。わが国の地方税制は、各地域の状況に応じて各地方団体が個別に設計してはならず、国の法律である地方税法によって基本的な枠組みが決められている。そのため、全国的に適用可能な地方税制としてのあり方を考慮する必要がある。

まず、税収に関しては、安定性と普遍性が求められる。地方団体は地域住民の生活に密接に結びついた行政サービスを提供しており、その財源には大きな変動が生じないで安定していることが望ましく、またできる限り地域ごとの偏在が小さく、どの地方団体にも広く税収が確保されることが望ましい。累進的な所得課税を比例的な税制と比較すると、課税ベースの所得の変動よりも税収の変動は大きくなり、また、地域間で生じている所得の差よりも税収の差の方が大きくなる。つまり、安定性の面でも普遍性の面でも所得に対する住民税は比例税の方が優れているということになる。

次に地方税の負担配分に関する原則では、負担配分の公平性を確保する上で応能原則よりも応益原則を重視することが求められる。その場合、公共サービスの受益の大きさを何で測るかが問題となるが、公共財の特性である住民が等しく受益するという等量消費を前提にすれば一人当たり定額の税負担を求めべきということになる。ただし定額の税負担は、所得に対する負担の逆進性が指摘される消費税よりもさらに逆進的になる。そこで各個人の経済活動に応じた受益と考えるならば、所得に応じたそれも累進課税ではなく一定割合での課税が求められることになる。

住民税に比例税を求める根拠の第二は、財政の機能に関する国と地方の役割分担の観点から見て、地方税には累進課税の必要性が薄いことである。公共財の供給（資源配分機能）、所得分配、経済安定という財政の基本的な役割を国、地方に分けて考えると地方団体の役割は専ら地方の公共財を供給することであり、再分配や経済安定は専ら国の果たすべき役割と考えられる。

高所得者ほど高い負担率となる累進課税は必然的に課税後の所得配分の不平等度を課税前よりも縮小させるという意味で再分配効果を持つ。また、累進的な所得税は好況期には名目成長よりも高い割合で税負担を増加させ、不況期には税負担を大きく減少させることで、経済変動に対する自動安定効果（ビルトイン・スタビライザー）として作用する。これも国の財政がその役割を果たすものであり、地方税が累進的である必要はない。

このように住民税の比例税化には合理的な根拠があったといえるが、その実現は容易ではなかった。五%、一〇%、一三%と三段階あった税率を比例税に変えたうえで同じ税収を確保しようとする、一律八%程度の税率となる。そうすると、課税所得がもとの税率五%の階層にとどまるか、わずかに上回る納税者にとっては増税という結果になることが批判される。そのため比例税化の実現は、小泉政権下での「三位一体」改革の一環として所得税から住民税への税源移譲が行われた二〇〇七年のことになる。

このときの税制改革では、都道府県と市町村を合計した所得割住民税の税率を一律一〇%に変更することに併せて、所得税の税率表を調整し、所得税と住民税を合計した負担が変わらないように設計された。

九〇年代の検討会（研究会）では、この他、均等割のあり方についても検討が行われている。当時、市町村の均等割住民税は、人口規模によって差が設けられていた（二〇〇二年度で、人口五〇万人以上の市年額三、〇〇

○円、人口五万人以上五〇万人未満の市年額二、五〇〇円、その他年額二、〇〇〇円)。研究会では地方団体の人口規模が異なっても受益の大きさに差が生じることはないとの考え方を指摘している。均等割については二〇四年度の改正で、全ての市町村の税額(標準税率)が同額の三、〇〇〇円に設定される(都道府県については一、〇〇〇円)。

## 二 二〇〇〇年代の検討会

個人住民税研究会は二〇〇九年度に個人住民税検討会として開催されるようになる。その中で継続的に主題として取り上げられてきたのが所得割住民税の現年課税化である。所得割住民税は一九五〇年度に市町村、一九五四年度には都道府県の住民税が前年の所得税を課税ベースとして課税されたことから、実質的に前年所得課税とされた。その後住民税については所得税とは異なる控除制度が設けられ独立した課税標準が算出されるようになるが、そのベースは前年所得であった。

所得割住民税の課税ベースを前年所得ではなく課税する年に合わせる現年課税への移行は、一九六〇年代から政府税制調査会等において議論されるようになる。

応益原則の受益を納税者の経済活動の大きさと、つまり所得の大きさとで測っているものとするれば、現年課税によつてそのベースである所得と税負担のタイミングを一致させることで受益と負担の関係性を強めることができ。また、担税力と負担の関係を見ると、前年所得課税では所得が発生しない時期に税負担が生じるため、担税

力と税負担にずれが生じる可能性がある。かつてのように終身雇用で生涯安定的に所得を取得することが典型的なケースであれば、定年時まで問題は生じない。しかしながら、労働の流動化が進み、一つの企業での勤務期間が短いケースが多くなり、また海外からの勤務者が増えるといった状況では、前年所得課税のままでは課税漏れが生じてしまう。さらに、現在の住民税の納税地は一月一日現在の居住地となっているため、市町村を越える転居がある場合には、所得を獲得した時点での居住地とその所得に対する税の帰属にずれが生じる。地方税である以上、どこかの時点での居住地と結びつける必要があるが、現年課税によって所得の獲得と税の帰属地との関連はつけやすくなる。現年所得課税への移行は、このような状況に対応することができることから、幾度も「移行が望ましい」との主張がなされるのであるが、実際には、その実現は様々な課題に直面する。

まず、前年所得課税のメリットを整理すると次のようになる。一つは徴収上の容易さである。特に給与所得者を雇用している事業所にとつての容易さである。各事業所は国税の所得税を源泉徴収する源泉徴収義務者であると同時に、個人の所得割（均等割）住民税の特別徴収義務者となる。所得税の場合は、従業員一人ずつ所得税額を算出して源泉徴収し、一二月に一年間の給与額が確定した時点で毎月の源泉徴収額と確定した一年間の税額との調整を行う、いわゆる年末調整を実施する。

これに対して、住民税は前年（一月～一二月）の所得に対する税額が、納税者が居住する市町村から勤務する事業所に通知される。そして事業者は当該年の六月からその翌年の五月まで一二月間特別徴収を行い、各市町村に納付する。そのため、事業所にとつては所得税のような税額計算を行う必要はなく、手続的には簡素なものと言える。ただし、所得税は報告や納付の相手が一つの税務署であるのに対して住民税は従業員が居住する全

ての市町村ということになり、その点では煩雑さは避けられない状況である。

もう一つは行政の側からのメリットで、課税所得が確定した後、年度初めに税収が確定するため、特に税収のうち所得割住民税の占める割合が高い市町村では財政の見積もりが正確なものになる。

一方、現年所得課税の実現にはハードルも多いが、大きな課題は課税上の手続の問題と移行期の対応である。

課税方式については、事業所、行政、そして納税者自身がどこまで実務的な役割を負うかによって変わる。所得税と同じように源泉徴収と年末調整で納税を完結するためには、事業所にとつての事務手続きが増大する。そして上記のように、所得税と違い各事業者の居住地とのやり取りが必要であること、さらに個人住民税については超過課税が行われているケースもあり、事業者による正確な税額の算出は所得税よりも複雑になる。加えて、従業者に住所異動がある場合、現在は一年間の終了後、従業者から届出のあつた居住地に給与支払報告書を提出し、住所に変更がある場合にはその時点でチェックされるのに対して、現年で源泉徴収を行うとすると、納税までに正しい住所かチェックされる機会がない。

事業所で年末調整を行わず、課税当局と納税者のやり取りを通じて税額を確定する方式も考えられる。その場合、市町村が年間の税額を確定して、納税者に通知をして過不足を調整する方法と、納税者自らが申告して税額を確定する方法とが考えられる。ただしこれらはいずれも前者のケースでは行政側にとつては事務手続きが増加し、後者のケースでは納税者から見た場合に、従来事業所との関係のみで納税が完結していたのに対して、市町村との間での手続きが増えることになる。

もう一つのハードルは、前年所得課税から現年課税への移行の問題である。検討会でも、一九四七年の所得税

の前年課税から現年課税への移行を参考に、いくつかの対応策を検討した。

今、 $n$ 年度まで前年所得課税、 $(n+1)$ 年度から現年所得課税に移行すると想定すると、 $n$ 年の税額は $(n-1)$ 年の所得に基づいた課税、 $(n+1)$ 年の税額は、 $(n+1)$ 年の所得に対する課税ということになり、 $n$ 年の所得が課税ベースとならない、つまり税が免除されることになる。勤労期間を通じて所得が一定であれば、リタイアした翌年の税負担がなくなることになる。しかし、 $n$ 年の所得の水準によって免除される税額の大きさも異なり、また生涯を通じた所得に占めるウエイトも納税者によって異なるものと予想される。また、予め $n$ 年の所得に対する住民税が免除されることが明らかであれば、年ごとの所得の調整ができる人は、 $n$ 年の所得が高くなるように調整する可能性がある。

このような不公平を防ぐためには、 $(n+1)$ 年の税額を $n$ 年の所得と $(n+1)$ 年の所得の両方に課税することが考えられる。所得割住民税は比例税であるため、課税所得が合算されることによる税負担率の上昇は生じない。しかし、特定の年のみ、場合によっては前年の二倍に達するような税負担を求めることは現実的ではない。そこで考えられるのが、 $n$ 年の所得に対する税額を $n$ 年もしくは $(n+1)$ 年から数年間かけて上乘せして徴収することである。しかし、この場合でも一時的な税負担増は避けられないことになりはなく、課題は大きい。

この他にも、一年分の課税を免税しつつ、所得の調整等による課税逃れを抑制する方策も考えられる。第一は、 $(n-1)$ 年の所得がその前年 $(n-2)$ 年の所得よりも大きく増加した場合にその増加分に課税する方式である。第二は $n$ 年の所得と $(n-1)$ 年のいずれか高い方に課税する方式（もしくはそれぞれ5%で課税する方式）

である。ただしこれらはいずれも一年分の税収が減少することになり、二年分の所得を対象とした課税の手続きを別途検討しなければならない。

### 三 電子化とマイナンバーの活用

近年の検討会で大きなテーマとなっているのが、課税に伴う手続きの電子化と、実用が始まったマイナンバーの活用である。その目的は、簡素さと正確さの向上である。

国税においては電子申告の普及も進み、二〇一七年には法人税や消費税については義務化の方向性も示された。法人税や消費税の納税は、基本的に事業者から税務当局への申告である。これに対して、所得税、個人住民税は、事業者は税務当局と納税者の両方とのやりとりを行わなければならない。特に、個人住民税の場合は、税務当局が、事業者が居住する市町村すべてとなるため、郵送の手間は大きなものとなる。

従業者のいる事業所の場合には、個人住民税の特別徴収義務者と位置づけられ、一年間経過した後に、従業者が居住する市町村に給与支払報告書を提出、それを受けて市町村は、居住する従業者の税額を算出して事業所に通知、事業者は従業者に対してそれを通知する。事業者からすれば、個人住民税は所得税のように各納税者の税額の算出や年末調整を行う必要はないと言え、複数の市町村とすべての従業員との間で個別に書面のやりとりが必要で、電子化を通じてその簡素化は大きなメリットがある。現状では、用紙の様式にも自治体ごとに違いがあるなどの、手続きの煩雑さを増す要因も指摘されており、電子化に併せて様式の統一化も求められる。

電子化に伴う大きな課題が、各納税者本人への税額通知の方法である。現在は、ほとんどのケースで市町村から送付される税額通知書を事業者が一人一枚ずつ納税者宛に配布するという手順を踏み、従業員の数が多い事業所にとっては大きな負担になっている。仮に市町村から事業所への送付が電子化されたとしても、各納税者への配布を紙ベースで行う限り、プリントアウト、配布の手順は変わらない。つまり、電子化は各納税者までの流れをすべて実現しなければ簡素化には結びつかない。

現在、マイナンバーの普及に向けた取り組みが進められ、個人のページ（マイナポータル）も構築されつつある。市町村から事業所、納税者へそれぞれ電子媒体を通じて配布することができれば相当程度の簡素化が実現される。

マイナンバーの活用は、現在は市町村の当局の手作業で行われている、同居していない親族の扶養関係（条件）の確認にも有効である。扶養関係にある子ども等のマイナンバーが把握され、その番号の子どもの所得と照合することができれば、扶養関係の確認は精度が高まる。

次に、金融所得に対する住民税の課税においてもマイナンバーの活用が考えられる。個人所得に対する課税は分離課税の対象となっている割合が高く、それには利子所得のように源泉分離課税の対象となっているものと、配当や譲渡所得のように申告したうえで分離課税の対象となっているものがある。住民税についてはこのような分離課税の対象所得に対する住民税額を都道府県に納税し、都道府県は税収の五分の三を住民税に応じて、市町村に配分する。

利子所得については、利子の支払い等を行う金融機関が所在する都道府県に納税することとなり、税収の帰属

に関して居住地と税収の間にずれが生じる。そこで、マイナンバーの活用によって、担税力を持つ住民と税収の関連を現在よりも明確にすることは可能である。ただしこれには、金融機関が預金者もしくは顧客のマイナンバーを全て活用できるかということ、そしてマイナンバーが完全に住所を反映したものとなっているかという二つのハードルがある。

#### 四 個人住民税のさらなる検討課題

現代の財政の役割は、①資源配分（公共財の供給）②所得再分配③経済安定の三つに集約されている。そして税は、所得を社会の構成員の担税力と見なして税負担を配分する。

言うまでもなく、住民の担税力でもある所得に応じて税負担を求めるのが所得割住民税である。本稿では、個人住民税検討会での議論を整理するかたちで一九九〇年代以降の所得割住民税の論点と現在の課題について述べてきた。

現在は、現年所得課税の実現へ向けた検討と、電子化およびマイナンバーの活用による課税の精度の向上とともに簡素化を目指すという二つの課題がある。特に前者については課税および徴税の手続き上の問題と移行時の対応を行わなければならない、一つずつハードルを越える手段を考えていく必要がある。電子化とマイナンバーの活用は、白地にデザインしていくのであれば、精度の向上と簡素を両立できるだろう。しかし現実には元々の仕組みがあり、新たな方式への移行は一時的に煩雑さが増す可能性もある。引き続き具体化に向けた制度設計への

取組みが必要である。

課税における電子化については、ハード面、技術面での環境整備が進めば実現を見込むことができる。一方、マイナンバーについては、行政手続きの簡素化が期待されるものの、事業所や金融機関での利用についてさらに検討しなければならない。個人の情報をどこまで政府が一括管理すべきかという点にも留意が必要である。所得等の税務情報は、正確に納税している人にとっては源泉徴収および申告を通じて税務当局へ集められるものであるから、マイナンバーを用いた一括管理は現状と変わることはなく、メリットとしては行政の簡素化と精度向上ということになる。

マイナンバーを巡っては、管理会社という懸念もある。筆者はそれぞれの分野ごとの情報にマイナンバーを付し、行政が給付や扶養関係の確認に用いることを始めるべきであると考えているが、マイナンバーをどのように活用するのか、何を制限するのか、改めて国民に見える形で明らかにしていくべきであろう。そしてそのためには、納税者の税務当局を含む行政への信頼が何より不可欠である。

現在は一部の申告納税者を除いてほとんどの納税者にとって税務署もしくは市町村との直接的な関係はなくなっている。マイナンバーと電子化を活用した課税事務が可能になれば、課税当局と納税者の間で新たな関係を構築することが期待できる。スウェーデンのように所得が前もって記入された申告用紙が送付される方式がとられている国もあり、マイナンバーで各個人の所得を把握した上で原則として納税者全員が申告することも検討してよいと思う。

最後に以上のような課税システムの検討とは別に個人住民税を巡る課題について述べたい。

所得割住民税は二〇〇七年の税源移譲時に、都道府県と市町村を合わせて一〇%の税率になっている。近年社会保障支出や悪化した財政状況への対応のために消費税の引上げが議論されることが多い。いわゆる広く浅い税負担という観点から消費税の優位が主張される。消費税は現在税率一%で二兆円以上の税収が見込まれるのに対して、分離課税や住民税の非課税となっている金融所得を除く所得に対する住民税は一%で約一・二兆円である。ただし、消費税の場合は、政府支出に対する課税分（政府支出のうち、公債費、人件費、年金の公費負担分などを除いた部分は消費税の負担が発生する）もあり、それを差し引くとネットの税収は縮小するのに対して、住民税ではこのような縮小はない。また、消費税では課税最低限もなく、子どもの数も多いほど負担が大きくなるため逆進的な税負担が問題になるのに対して、所得に対する住民税はこのような問題は生じない。したがって、様々な財政需要の拡大に対応するための財源としては消費税だけではなく所得割住民税も候補として検討すべきであると考えられる。また、現在はその多くが税率五%での分離課税となっている金融所得に対する住民税についても、適切な負担と地域間の帰属について検討を進める必要がある。

（関西大学経済学部教授）