

# 給与所得の源泉徴収と年末調整制度の変容\*

有 田 行 雄\*\*

## 1. はじめに

わが国における所得税制は総合課税による申告納税制度を採っているにもかかわらず、給与所得者は給与に対して所得税を源泉徴収され、年末調整により確定申告することなく納税が完結する。

金子は、<sup>1)</sup>源泉徴収から年末調整に至るこの制度について「きわめて広範・精密かつ強力であって、それが、迅速かつ確実な租税の徴収の確保に役立っていることは、疑問の余地がない」そして「年末調整の対象とならない各種控除の金額がある場合には、還付を求めて確定申告をすることができる。しかし、このような申告の数は決して多くなく、大部分の給与所得者については年末調整ですべての課税関係が終了するのである」としてその役割を高く<sup>2)</sup>評価する。この金子の評価は識者にあっては通説とも言うべき共通の認識であり、この認識に基づいてこれまで議論が行われてきた。

例えば、池上は個人所得税制度が納税者の公民としての自覚を促すとの立場から給与所得者の確定申告を主張する。<sup>3)</sup>一方、宮島は給与所得控除を実額控除

\*本稿は、学内外の査読者2名によって審査され、掲載が認められたものである。(『彦根論叢』編集委員会)

\*\*本稿は、2004年10月31日に開催された日本財政学会第61回大会において報告したものを基礎に論文としてまとめたものです。討論者になっていただいた鶴田廣巳関西大学教授をはじめ、コメントを頂いた方々に記して感謝の意を表します。

1) 金子宏(1991), 4-5ページ。

2) 源泉徴収制度の役割は①税務行政費の節約②納税者の負担感と納税協力費用の軽減③申告漏れ対策、としている。藤田晴(1992), 284ページ。

3) 「年末調整は徴税費の節約という点からみると納税の簡素化ではあろう。しかし個人所得税は納税者主権の基本であり、納税者による予算統制の根本である。サラリーマン一人一人が税額を計算し何が必要経費であり、所得控除はどの程度が適切であるかを議論」

にし、確定申告を基本にすることは、実効性の乏しさや利用度の差別性から新たなサラリーマン層内部での厄介な不公平感や重税感を生み出す恐れがあるとの主張をする<sup>4)</sup>。

ところが、こうした議論の土台となる共通の認識に修正を迫る事態が急速に進行しているとの見解が現れるに至った。大武健一郎財務省主税局長（当時）は、「日本は世界に冠たるサラリーマンにおける源泉徴収制度、年末調整が行われている国とされているわけですが、言われているほどすべて年末調整で終わっていません。（中略）これからの時代は、全員が確定申告する時代へと流れていくのでしょうか。ただ、源泉徴収しない国はほとんどありません。年末調整で完結する率が低いということです。いずれは、年末調整で完結する人が減り、年末調整はもういらぬという時代がどこかで来るような気がします」と述べている<sup>5)</sup>。このような見解を、実態の把握を一番出来る立場にある財務省幹部自らが語ったということは大きな意味を持つ。この変容がさらに進展すれば、源泉徴収義務者に多大な負担をさせながら徴税コストも増加するということになり、この制度の持つ役割の半分（年末調整）は意義を失う。そして、なし崩し的に給与所得者の確定申告への道が開かれたことによって、これまでの議論は終止符を打つことになる。

そこで本稿では、まず①源泉課税が成立した昭和15年、②総合課税の採用とともに年末調整が始まった昭和22年、③徹底的な総合所得税主義の採用となったシャープ勧告、④シャープ勧告以後、に分けてこの制度の変遷の過程を追い、現在の所得税制にこの制度が占める位置を明らかにしてみる。ついで、財務省幹部がどのような変容がほんとうに起こってきているのかという点については、

↘し評価する習慣がなければ、納税者が政府の課税権を制限し、予算の規模と内容を決定することは困難であろう」池上惇（1990）,198ページ。

4) 「選択的実額経費控除といった個別的なサラリーマン減税は、サラリーマン税制を自営業者税制に接近させるという悪しきバランス論の発想がみられる点において、また税制のいっそうの複雑化を招く点においても望ましい方向性とは思われません」宮島洋（1986）,305ページ。

5) 2002年11月6日、国立京都国際会館において開催されたアジア・オセアニアタックスコンサルタント協会第1回国際コンベンションの分科会での講演録より。

統計上の既存のデータ及び推計値を用いながら明らかにしてみる。そして、明らかにした実態により、なぜそしてどのようにして変容が起こったのかを分析したうえで、今後この制度をどのようにすべきかという課題について、本論文の考察を踏まえて、当該制度について今後の展望を探ってみたい。

## 2. 給与所得の源泉徴収と年末調整制度の制度的変遷過程

### 2. 1. 給与所得に対する源泉課税制度の成立

わが国において、源泉徴収制度そのものは、明治32年の所得税法改正による<sup>6)</sup> 公社債の利子を対象としたものに始まるが、給与所得に対する源泉徴収制度は、昭和15年の税制改正に始まる。

この税制改正は当時の工業民主主義国と同様、第二次世界大戦前夜の軍事経済下での財政の逼迫を打開するため、所得税の大衆課税に踏み込んだものであった。

具体的には、①分類所得税と総合所得税との2種に区分し、②分類所得税は不動産所得、配当利子所得、事業所得、勤労所得、山林の所得、退職所得の6種に区分し、③そのそれぞれの種類に応じて、税率、免税点、控除、課税方法を異なるものとし、④その税率は比例税率とした。そして勤労所得について、基礎控除を720円にし、甲種の勤労所得について源泉課税の方法を採用した。<sup>7)</sup> さらにこの源泉課税制度にあっては、納税義務者は給与支払者であり、効率的に税収を上げることが可能であった。

### 2. 2. 源泉課税制度から源泉徴収制度へ—昭和22年度の所得税改正—

戦後、わが国はアメリカの統治の下、インフレ経済に対応できる、新たな税制を模索することになる。

こういった状況下にあっても、大蔵省は昭和22年度の所得税改正で、既存の

6) 源泉徴収制度は2つに分類できる。一つは、所得税の前取りとしての源泉徴収であり、源泉徴収税額が後に確定税額から控除されることが前提である。これは総合課税の一環である。もう一つは、源泉課税の一環としての源泉徴収であり、源泉徴収税額は最終的に取りきりとなる。分類所得税ないし分離課税に属する制度である。金子宏(1991),5ページ。

7) 10人未満の使用人を使用する個人雇主より支払を受ける給与等は乙種とし、乙種にあっては従来通りの賦課徴収であり、翌年7月から4期に分けて徴収した。(法73)

税制体系を大幅に変革するような意図は持っていなかった。しかし、GHQの側からのイニシアティブは極めて積極的なものがあり、一旦は、従来通りの分類所得税と総合所得税の2本建て継続案（シャベル勧告）が出るものの、結局、総合所得税1本建て案での提案がなされた<sup>8)</sup>。

大蔵省は総合所得税に反対しつつも、給与所得者への源泉課税の問題については、総合所得税となり累進税率が持ち込まれても、これまでと同様、源泉徴収と年末調整制度を通じて、給与所得者の確定申告が省略できる方法を検討していた。

したがって、このような経緯で成立した改正所得税法は、総合所得税と累進制度による申告納税制度を大きな柱としつつも、給与所得者への課税方法は、給与所得控除の金額、年末調整をする上限所得金額などの点において異なりはするものの、現行の所得税法のものとは基本的にはほぼ同一と考えていいような制度であった。このときにわが国の給与所得の源泉徴収と年末調整制度が完成したといえよう。

この結果、依然として申告納税制度の枠外に納税者の大部分である給与所得者をおくことになった。しかし、分類所得税の下での勤労所得の源泉課税にはなかった給与所得控除をここで認めたため、これ以降、実額か概算かという新たな問題を抱え込むことになる。

### 2. 3. シャープ税制

シャープ使節団の来日にあたり、大蔵省はこの源泉徴収と年末調整制度については、改めるつもりはもとよりなかった。「池田大蔵大臣からシャープ博士宛の書簡」でも、現行税制について「根本的改正を行うことは必要でない。特に、所得税、法人税等の源泉徴収制度及び申告納税制度は相当進歩したものであって、適切に運営する場合においては、租税徴収制度としては十分妥当性を有するもの<sup>9)</sup>と考える」としている。

こうした日本側の要望の中、昭和24年8月、シャープ勧告が行われることになるが、源泉徴収制度に言及した部分では、年末調整の税務署への可及的すみ<sup>10)</sup>

8) 「昭和財政史—終戦から講和まで(7)」237ページ。

9) 「昭和財政史—終戦から講和まで(7)」644ページ。

10) 「現在年末調整は雇傭主が処理していて、大部分の被傭者は税務署と全然接触がない。↗

やかな移管を勧告するものの、その評価としてはうまく機能しており、税務行政の立場からは最も効果を上げているとしている。

包括的所得税を理念としたシャープ勧告は、大蔵省からすると、自らの敷いたレールの上での税制改革であるとの自負があればこそ、実現できたのだといえよう。<sup>11)</sup>従って、勧告を受けての税制改正にあつては、徴税技術上の問題である源泉徴収制度については、基本的に昭和22年度の所得税改正を踏襲し、源泉徴収税額表の改正や給与水準の上昇に伴い年末調整の対象範囲となる給与所得の金額の引き上げが行われただけであった。

#### 2. 4. シャープ税制以後

戦後税制の出発点というより、その到達点という面をもっていたシャープ勧告は、勧告が行われたときすでに、占領政策の転換が始まりつつあり、その後朝鮮動乱の勃発を経て逆コースが強まってゆき、シャープ税制の崩壊がもたらされることになる。

GHQの管理下から脱した大蔵省の財政運営の中にあつて、源泉徴収と年末調整制度は、租税収入の安定確保のために欠くことのできない存在になっていく。この後続く議論は、年末調整をおこなうために概算控除を宿命とする給与所得控除についての検討である。つまり、大蔵省にとって源泉徴収と年末調整制度を維持するためには、給与所得者が不満を持たないようにすることが前提にあつた。従ってシャープ勧告以後の給与所得控除の歴史は控除額の増加の歴史である。

＼今のところ、税務署の重荷が大きいのでこの調整は雇傭主が引き続いて実施しなければならぬ。しかし、税務署にこの手続を移管することが可能となる限り可及的速やかに移管すべきである。」シャープ勧告附録第4編C節第2款 源泉徴収

11) 平田元主税局長(昭22・12～同27・12)は「大正11年の臨時財政経済調査会の案とか、馬場税制案とかシャープ税制というのは一連の共通したところがあつて、きわめて主税局的立場というのかしらんが、負担力に応じた公平課税という点においては、ある意味では非常に一貫している。だから、シャープ税制というのは、主税局的な考え方からすると理想税制だった。しかし、理想税制だけれども、いわゆるそれが本当の意味においていいのかどうかということになってくると、もうちょっと総合的立場で見ると、これはいろいろ問題があつた。(略)戦後始まった申告納税制度からスタートしたのが22年でしよう。その仕上げのな制度を確立する点に、シャープ税制というのは非常に貢献があつたと、こう思うのですがね。つまり、近代的な税制の基礎を作つたという意味で…」と評価している。平田啓一郎・忠佐市・泉美之松(1979)466ページ。

その中で、特筆すべきことは、サラリーマン税金訴訟として有名な大島訴訟を受けての実額控除である特定支出控除制度の創設であろう。

この大島訴訟では、違憲の主張は退けられたが、最高裁判決で6人の裁判官の補足意見で実額控除と概算控除を任意に選択できるよう幅広い検討を求めた<sup>12)</sup>。それを受け、昭和61年の「税制の抜本的見直しについての答申」では、給与所得控除が十分すぎる水準にあっても、制度として、申告納税をすることができないため、不満感、不公平感が拭いきれない給与所得者に対しての配慮を提案している。

そして、昭和62年度の税制改正では、給与所得者の特定支出の控除の特例（法57の2）を設ける。完全な形での実額控除は認められなかったが、それでも、実額控除への道は開かれたということに対して「この改正は部分的にであれ給与所得者に実額による必要経費を認める制度として注目される」との金子の評価もある<sup>13)</sup>。しかし、あくまで制度として設けた特定支出控除であるため、実際の利用者は年数件といわれ、財政当局は「名を捨てて実を取った」形となり、現在に至るまで年末調整は守られることになる。昭和15年に所得税改正が行われてから、財政当局の方針は終始一貫しているといえよう。

### 3. 給与所得の源泉徴収と年末調整制度を取り巻く環境の変容

2. でみたように、給与所得者に対する財政当局の変わらぬ姿勢にもかかわらず、この制度も、給与所得者そのものの変質によって変容を迫られていることを税務統計等から実証してみる。

国税庁発表の所得税関係の税務統計は、『税務統計から見た申告所得税の実態』（以下『申告所得税の実態』と略す）、『税務統計から見た民間給与の実態』（以下『民間給与の実態』と略す）、『国税庁統計年報書』の3つであり、長期時系列データについては、国税庁ホームページでも公開されている。『国税庁統

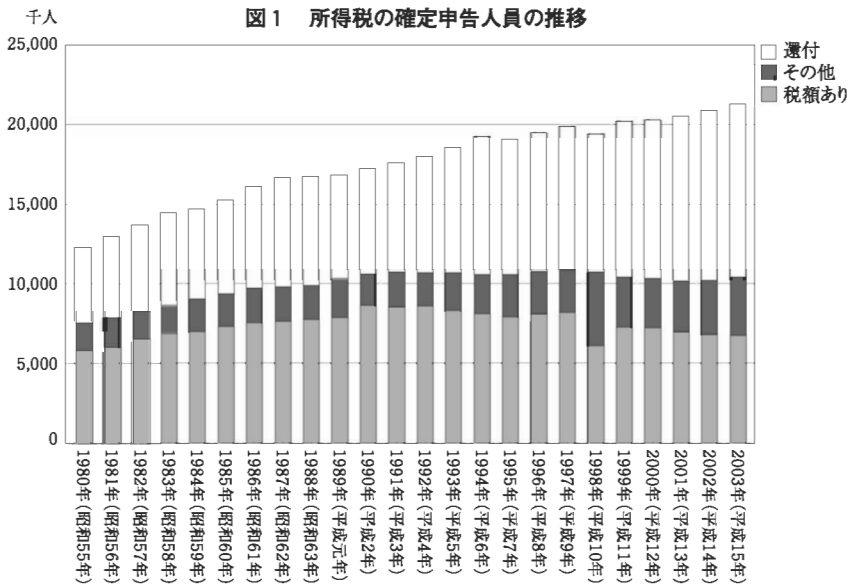
12) 本件の評釈としては、佐藤進、税経通信40・7・86；石弘光、ジュリスト837・49；金子宏、別冊ジュリスト120・4；など多数ある。

13) 金子宏（1991）,43ページ。

計年報書』は総括しているものであるため、基本的には、2つの統計からということになる。しかも、『申告所得税の実態』はあくまで、納付された所得税についての統計であり、還付申告者についてのものではない<sup>14)</sup>。また、『民間給与の実態』についてはあくまで民間についての統計であり、官公庁は含まれていない。資料不足の感は否めないが、ここからすべて推計することになる。

### 3. 1. 所得税の申告人員の推移状況

まず、所得税の申告人員の推移状況を見てみることにする。確定申告者総数は国税庁発行の資料から年々増加傾向にあることは図1からも明らかである。



(資料出所) 国税庁『日本における税務行政』各年版

14) 利用上の注意として、平成13年度版国税庁統計年報書52pには「この章は、平成13年1月1日から12月31日までの間の所得について、平成14年3月31日までに確定申告、修正申告又は更正決定等により申告納税額が計算された人(申告納税者という)の課税事績を、全数調査又は標本調査の方法で調査・集計したものである。したがって、確定申告をしても申告納税額のない者及び給与所得者等で源泉徴収による納税額があっても確定申告等を要しない者は調査の対象から除かれている。」とある。

ここで「税額あり」は、申告納税額のあるものをさす。「還付」は、確定申告により源泉徴収された税額の一部又は全部の還付を受けるものをいう。多額納税者であっても、確定申告で還付を受ける者は「税額あり」ではなく、「還付」に分類される。「その他」は、確定申告書を提出する義務はあるが申告納税額の生じない者、または、確定申告書を提出する義務のない者から提出された申告をいう。いわゆる控除失格者等が該当する。

確定申告人員の増加の内容をみてみると、納税人員は昭和55年からみると増加しているものの、最近は、バブル崩壊以降の景気の後退を表して、減少傾向にある。平成10年には著しく減少し翌年は回復しているが、この年に定額控除方式の特別減税が実施されたためである。この年の特別減税は平成6年から現在まで継続的に行われている定率控除方式とは違い、（平成9年は特別減税未実施）本人には38,000円、控除対象配偶者と扶養親族については、1人につき19,000円を控除前の所得税額から控除するというものであった。そのため低所得者層は軒並み納付すべき所得税額がなくなり、「税額あり」から、「還付」ないし「その他」の区分に移行したと考えられる。

一方、還付申告者は昭和55年には4,857千人、平成15年には10,937千人に増加し、この23年間に約2.3倍になっている。ここ数年間も順調に増えつつある。

「その他」は昭和55年には1,621千人であったのが、平成15年には3,520千人と約2倍に増加する。その原因は、「税額あり」であった事業所得者等が所得の減少により「その他」に移っていったと考えられる。このことは図1のように「税額あり」と「その他」を合計すると、きわめてなだらかな変化をしていることからわかる。定額減税のあった平成10年でも、「その他」が著しく増加することにより、「税額あり」と「その他」の合計は基本的に増加傾向にあるがその増加度合いは急激ではない。

これをもてみてもわかるように、近年の確定申告人員の増加はひとえに還付申告者の増加によるものであるといえよう。

### 3. 2. 給与所得者の申告類型



総確定申告者に占める給与所得者の割合を知るために、まず、給与所得者はどういった場合に確定申告をすることになるのかを検討しなければならない。そこで申告する場合を表1のとおり、3つのタイプに分けてみた。

表1 給与所得者の申告類型

	給 与	支給額	年末調整	諸控除	申告	その他
I 従来型 ①年調還付不能 ②高給サラリーマン	1箇所 々	2,000万以下 2,000万超	済 未済	有 無関係	還付 還付が多い	
II 並列型 ①複数所有I型 ②複数所有II型 ③複数所有III型	給与のみ 2箇所以上 給与と他所得 1箇所以上 例：給与と配当 他所得と給与 1箇所以上 例：年金と給与	— — —	済+未済 (通常は乙欄) 済又は未済 済又は未済	無関係 無関係 無関係	還付又は 納税 還付又は 納税 還付又は 納税	
III 直列型 ①フリーター等 中途退職 ②フリーター等 前職不明	一旦休み 1箇所以上 職を転々 1箇所以上	— —	— 未済	無関係 無関係	還付が多い 還付が多い	低所得 階層 統計には 現れない

タイプIは、1社に1年間勤続し年末調整をするという普通のサラリーマンが還付申告する場合である。年末調整制度が従来から想定している者であり、支給額によりさらに2つに分けられる。これを従来型と名づける。どちらの場合も、所得控除・税額控除の要件を変動させることにより、その数をコントロールできるのが従来型の特徴といえる。

タイプIIは、その年においていくつもの労働を同時並行して行うことにより給与その他の所得を得る場合である。その態様により、主たる給与+従たる給与、主たる給与+従たる所得、主たる所得+従たる給与の3つに分けられる。これを並列型と名づける。総合課税として本来の姿であるから、還付の場合も納付の場合も起こり得る。年金生活者が再雇用されるまたはパート労働者となるケースは並列型の典型例であろう。

タイプIIIは、その年において、いくつもの仕事を次から次に変えることによ

り給与の支給を得るため直列型と名づける。いわゆるフリーターの出現とか、女性の子育てを終え社会にパート労働者として復帰するといったケースがその典型例であろう。

直列型はその態様により2つに分けられる。

①途切れ途切れに働くために、年末には職についていない者で、フリーター等中途退職型である。もちろん、正規の職業についていて、年の途中で転職をしようとして退職をし、年末に職についていなかった者、学生が短期アルバイトをしているのも中途退職といえるが、いずれにせよ年末に職についていない者については、統計上、給与所得者としてカウントされないことになる<sup>15)</sup>。年末には在職していないので、源泉徴収されている者は申告すれば、還付されることが多い。

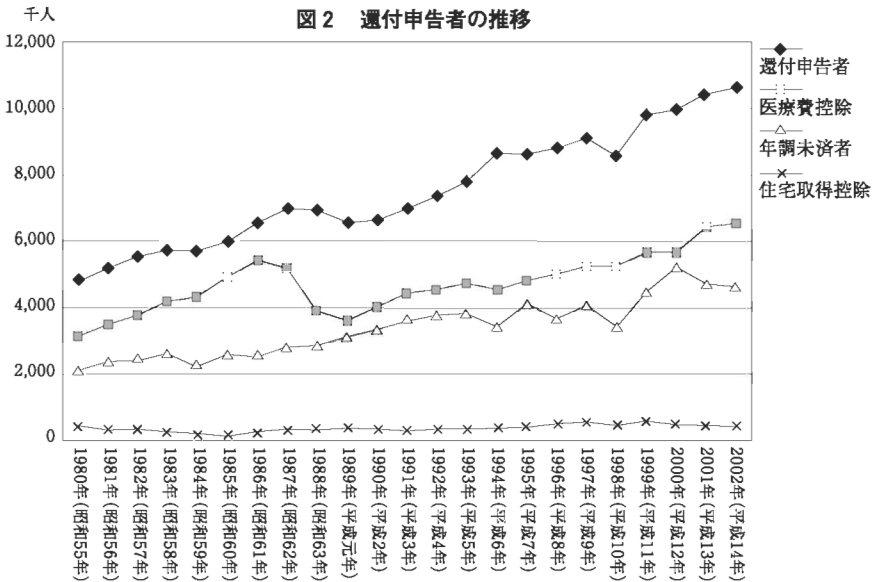
②後者は1年間に勤務先を転々とすることにより、源泉徴収をされないか、されていても、年末には前職の支給額がわからないため年末調整できない者で、フリーター等前職不明型ともいえる。その実数については、統計上は年末在職のため把握されるが、年末調整で完結するという従来の制度になじまない者である。納税すべきか、還付すべきかそれすらわからないという、租税当局にはコントロール不能の層である。低所得であり、所得の捕捉がしにくく課税漏れとなることも多い。

従来型は給与所得者の年末調整での積み残しの最終確定であり、並列型は総合課税の一環として位置付けることができる。しかし、この直列型は給与所得のみであるにもかかわらず、年末調整で完了しないという、いわば年末調整制度の想定外の者である。従来型及び並列型とは、直列型はまったく異なった種類の給与所得者であるといえよう。

### 3. 3. 医療費控除及び住宅借入金特別控除を適用する給与所得者の推計

15) 『民間給与の実態』で“1年を通じて勤務した給与所得者”は1月から12月まで引き続き勤務し、給与の支給を受けた者をいう。“1年未満勤続者”は、年の途中で就職をした者をいい、12月31日現在在職している者をいう。そして、“給与所得者”は「1年を通じて勤務した給与所得者」と「1年未満勤続者」の両方を合計したものである。

1. で示したように、近年還付申告者の増加が著しい。そこで、従来型の給与所得者が還付申告をする場合の主要原因である、所得控除にあっては医療費控除（所法73<sup>16)</sup>と、税額控除にあっては住宅借入金等特別控除（措法41①<sup>17)</sup>を適用して還付を受ける者の数を推計してみた。そして、これらに還付申告者総数、そして、直列型・並列型の給与所得者に該当する年末調整未済者数を加え、これらの推移を示したものが図2である。



(資料出所) 国税庁ホームページ。医療費控除及び住宅取得控除については、国税庁ホームページを基礎に推計したものである。

- 16) “例外的に大きな金額”の医療費の負担が拒税能力を低下させることを考慮するためシャープ税制で生まれた。この医療費控除には、例外的に大きな金額といえない日常的な医療まで控除の対象に含まれているという点と、現行の控除方式では、足切額の所得に対する比率が、高所得者ほど低くなるという点が欠陥として認められる。藤田晴 (1992), 97ページ。
- 17) この控除は住宅税制の一環として昭和47年に創られた。自己資金による住宅取得が優遇対象から除外されている点と、きわめて持ち家居住率が高い日本において、帰属所得が課税されない持家の取得者を賃貸住宅居住者に比べてさらに優遇する政策措置の妥当性などの点が問題として指摘されている。藤田晴 (1992), 100ページ。

## 「医療費控除及び住宅借入金特別控除の推計方法」

医療費控除…申告所得税額がある者については、『申告所得税の実態』から医療費控除を受けた人数は各年分ごとにわかっている。従って、まず、当該控除を受けた人員が申告納税者に占める割合を調べてみた。つぎに、『民間給与の実態』から、納税額のある年末調整を行った勤続者の人数は年分ごとにわかっているため、この勤続者が算出した割合で控除を受けるために還付申告をするものと仮定し、控除を受けるであろう者の人数を計算した。

$$\text{(算式)} \quad \text{税額の有る年末調整をした給与所得者} \times \frac{\text{うち医療費控除を受けた者}}{\text{申告納税者の数}}$$

住宅借入金等特別控除…この控除を受けるためには1年目は還付申告をする必要がある。しかし、2年目以降は年末調整で控除を受けることができる。従って、『民間給与の実態』に現れる年末調整をした1年勤続者の住宅借入金等特別控除を受けた各年分の人数から1年目の控除を受ける者を推計した。例えば、控除期間が3年の場合、1年目は還付申告をするのであるから、1年勤続者の住宅借入金等特別控除を受けた各年分の人数は2年目の控除者と3年目の控除者の合計であるはずである。従って、各年分の人数を2分1にすることにより計算できる。当初3年の控除期間であったのが、改正により5年、6年と控除期間が延びているので、改正された年分以降、2分の1から5分の1にまで変化させて人数を推計し、結果を還付申告者総数とともにグラフにした。

## 「結果」

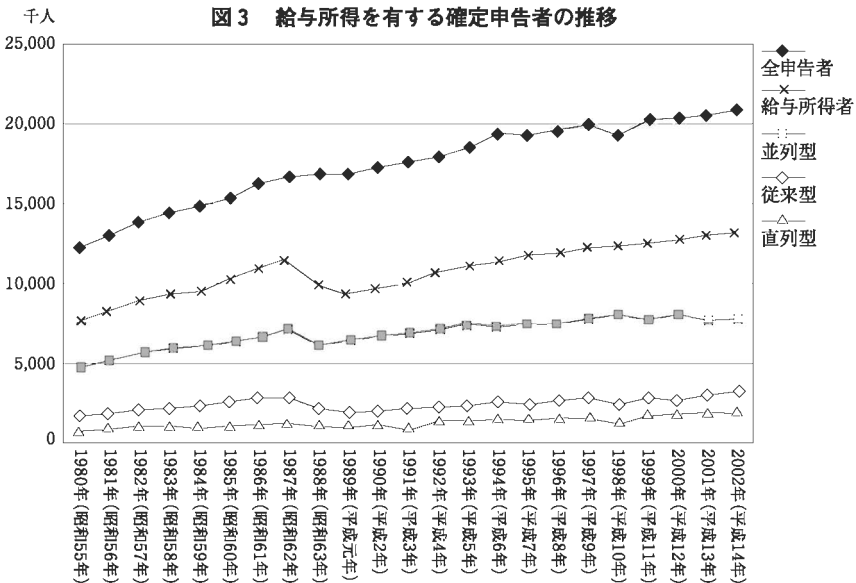
医療費控除は、給与所得者が還付申告を行う最も大きな要因である。昭和55年には3,104千人であり、全還付申告者に占める割合は、63.92%にも及ぶ。この控除は、還付申告者が増加してもほぼ同様の割合で増え続け、平成14年には4,548千人、61.92%になる。途中、昭和62年には税制改正により足切額が5万円から10万円に引き上げられたため、控除を受ける者が減少したり、また、平成6年から始まる特別減税の影響で割合が低下したりなど、はっきりとそのと

きどきの政策が控除者の人数の増減となって表れてくる。医療費控除を受ける人員の増加の理由は明らかに医療費の国民負担の増大である。足切額を引き上げることがない限り、ますます増加するであろう。

住宅政策の反映であり、不公平税制ともいわれる住宅借入金等特別控除については、その手厚い政策で、昭和55年には395千人から一時は減少するものの、平成14年には、474千人に増加する。しかし、あくまで金利の1%補助という持ち家奨励策であり、今後の政策転換で消えていく可能性も大であり、還付申告者の増加への影響は少ないと考えられる。

### 3. 4. 給与所得者の確定申告人員の推移

ここまで、給与所得者が年末調整では完結しない構造になってきていると分析してきたが、最後に給与所得者で確定申告をする人員数を推計してみる。(図3参照)



(資料出所) 国税庁ホームページを基礎に推計したものである。

	全申告者	給与所得者			給与/ 全申告者	並列型			従来型			直列型	
		有り+他	還付	計		有り+他	還付	計	並列給与	還付	従来給与	還付	直列給与
1980(昭和55年)	12,420	3,675	3,962	7,637	61.49%	3,675	1,317	4,992	65.37%	1,657	21.69%	988	12.94%
1981(昭和56年)	13,080	3,949	4,275	8,224	62.87%	3,949	1,420	5,369	65.28%	1,790	21.76%	1,065	12.95%
1982(昭和57年)	13,829	4,243	4,621	8,864	64.10%	4,243	1,492	5,735	64.70%	2,010	22.68%	1,119	12.63%
1983(昭和58年)	14,543	4,531	4,839	9,370	64.43%	4,531	1,549	6,080	64.89%	2,128	22.71%	1,162	12.40%
1984(昭和59年)	14,840	4,713	4,812	9,525	64.18%	4,713	1,464	6,177	64.85%	2,249	23.61%	1,099	11.53%
1985(昭和60年)	15,401	4,921	5,097	10,018	65.05%	4,921	1,518	6,439	64.28%	2,439	24.35%	1,139	11.37%
1986(昭和61年)	16,301	5,205	5,649	10,854	66.58%	5,205	1,624	6,829	62.92%	2,807	25.86%	1,218	11.22%
1987(昭和62年)	16,843	5,263	6,098	11,361	67.45%	5,263	1,851	7,114	62.62%	2,859	25.16%	1,388	12.22%
1988(昭和63年)	16,915	4,534	5,203	9,737	57.56%	4,534	1,819	6,353	65.24%	2,020	20.74%	1,365	14.02%
1989(平成元年)	16,974	4,783	4,750	9,533	56.16%	4,783	1,782	6,564	68.86%	1,632	17.12%	1,337	14.02%
1990(平成2年)	17,308	4,926	4,712	9,638	55.68%	4,926	1,747	6,673	69.24%	1,654	17.17%	1,310	13.60%
1991(平成3年)	17,712	5,073	5,136	10,209	57.64%	5,073	1,882	6,955	68.13%	1,842	18.04%	1,412	13.83%
1992(平成4年)	18,110	5,235	5,429	10,663	58.88%	5,235	1,980	7,215	67.66%	1,963	18.41%	1,485	13.93%
1993(平成5年)	18,621	5,234	5,852	11,086	59.53%	5,234	2,132	7,366	66.44%	2,121	19.13%	1,599	14.43%
1994(平成6年)	19,274	5,002	6,674	11,676	60.58%	5,002	2,423	7,424	63.59%	2,434	20.84%	1,818	15.57%
1995(平成7年)	19,263	5,127	6,585	11,712	60.80%	5,127	2,454	7,581	64.73%	2,289	19.55%	1,841	15.72%
1996(平成8年)	19,655	5,251	6,698	11,948	60.79%	5,251	2,394	7,645	63.98%	2,508	20.99%	1,796	15.03%
1997(平成9年)	20,023	5,362	6,912	12,274	61.30%	5,362	2,498	7,861	64.04%	2,540	20.69%	1,874	15.27%
1998(平成10年)	19,462	5,998	6,387	12,384	63.63%	5,998	2,213	8,211	66.30%	2,513	20.29%	1,660	13.41%
1999(平成11年)	20,280	5,138	7,446	12,584	62.05%	5,138	2,698	7,836	62.27%	2,724	21.65%	2,024	16.08%
2000(平成12年)	20,385	5,131	7,582	12,713	62.37%	5,131	2,853	7,984	62.80%	2,589	20.36%	2,140	16.84%
2001(平成13年)	20,660	5,146	7,909	13,054	63.19%	5,146	2,758	7,904	60.55%	3,081	23.60%	2,069	15.85%
2002(平成14年)	20,873	5,133	8,099	13,232	63.39%	5,133	2,779	7,912	59.80%	3,235	24.45%	2,085	15.76%

### 「推計方法」

推計は、次のような前提条件の下でおこなった。

1 給与所得者を「税額有り」, 「その他」, 「還付」の3分類に分けると, 「税額有り」及び「その他」は「並列型」であり, 「還付」は「従来型」「並列型」「直列型」となる。

「税額有り」については, 『申告所得の実態』から給与所得者の数はわかる。「その他」は同じ「並列型」である「税額有り」と同様の傾向であるとして, 「その他」の人数に申告納税者に占める給与所得を有する者の割合を乗じて計算した。

2 「還付」については, 政府税制調査会の参考資料である『所得税の還付申告者の主たる発生原因別構成比(平成12年)』(表2の通り。以下『還付申告者の構成比』と略する<sup>18)</sup>)を利用する。ここから, 給与所得者数さらにその内

18) この参考資料が, 還付申告者についての唯一の公的な資料ある。ただ, 推移状況が示されているのではなく, また, 複数の発生原因があるとき(たとえば, 中途退職者が

訳である従来型，並列型，直列型の人数の推移を推計する。そこで，還付人員から『還付申告者の構成比』から得られる次の様な者を控除することによって給与所得者の数とすることにした。

表2 所得税の還付申告者の主たる発生原因別構成比（平成12年分）

給与所得のみの者	(単位:%)		左記以外の者	(単位:%)	
	構成比	人数(千人)		構成比	人数(千人)
医療費控除	11.95	1,195	公的年金等	19.49	1,949
中途退職者	10.31	1,031	給与所得	9.71	971
住宅借入金等特別控除	6.95	695	その他の事業	5.41	541
年末調整未済	6.79	679	配当所得	5.36	536
2箇所給与・年収2,000万円超	5.25	525	外交員	3.54	354
上記以外	6.34	634	医療費控除	1.16	116
小計	47.59	4,759	住宅借入金等特別控除	0.75	75
			上記以外	6.99	699
			小計	52.41	5,241
			合計	100	10,000

(注) 1. 還付発生原因が複数ある場合には、還付税額に最も大きな影響を及ぼしている還付発生原因にカウントしている。

2. サンプル件数 約13千件

(資料出所) 政府税調 平成14年4月2日 第9回基礎問題小委員会

(参考) 合計人数10,000千人という切りのいい数字は作為の数字でなく、偶然である。

① その他の事業，外交員については，おおむね過去から人数は変わらないであろうとして，平成12年の還付人数に『還付申告者の構成比』の割合（その他の事業5.41%，外交員3.54%）を乗じて得た人数を各年の還付人数から控除した。

② 配当を主たる還付原因とする者（5.36%）は，給与所得を得ながら，配当収入を得，その配当収入に対して課せられた源泉所得税を還付してもらうとする者がほとんどであり，その場合，主たる還付原因は配当所得であっても，給与所得者が還付申告する。いわば，“主たる発生原因”の後ろに給与所得者が隠れていることになる。「並列型」の典型例であるので，この推計計算では控除しないことにする。

医療費控除をするとき等），そのうち一つを主たる発生原因にするため他の発生原因は現われない等の点を考慮しながら検討する必要がある。

③公的年金等についてはここまで述べてきたように年々増える傾向がある。そこで、平成12年の還付人数にこの『還付申告者の構成比』の割合（19.49%）を乗じて得た人数に、各年の年金所得者の数が全申告納税者に占める割合を乗じて得た割合の平成12年のこの割合を100としたときの変化率を乗じ、さらに、給与収入を得る年金生活者の存在を無視することはできないので、総務省統計局の調査による各年の65歳以上の人口に占める就業者の割合を乗じることによって、毎年の公的年金等の還付申告者の数とすることにした。

なお、昭和63年については、『申告所得の実態』では、雑所得の中に公的年金所得による部分を区分していなかったもので、昭和62年と平成元年の公的年金所得以外の雑所得の平均値を全体の雑所得から控除することによって公的年金所得を計算した。

3 従来型、並列型、直列型の申告者の割合については次の様に推計した。

「税額有り」及び「その他」は並列型である。「還付」については3つの類型が存在する。

『還付申告者の構成比』から給与所得のみの者についてみると、医療費控除（11.95%）、住宅借入金等特別控除（6.95%）については従来型とした。

2箇所給与・年収2,000万円超（5.25%）の者については、平成12年『民間給与の実態』に記載されている給与階級別の給与所得者数から年収2,000万円超の者は178千人であることがわかるので、5.25%のうち従来型（年収2000万円超）は1.78%、並列型（2箇所給与）は残余の3.47%ととした。

中途退職者（10.31%）、年末調整未済（6.79%）は直列型とした。

上記以外の者にあつては、配当所得を得ている者（5.36%）、公的年金等を得ている者のうち給与所得も得ているとみられる者（推計から4.26%）及び給与所得を得ている者（9.71%）を並列型とし、3者の合計（60.58%）を百分比で見ることとした。そうすると並列型37.63%、従来型34.14%、直列型28.23%、といった順位となる。平成12年はこの割合であったとし、この割合が、従来型にあつては医療費控除、並列型・直列型にあつては年調未済者の変動のように（図



2 参照) 推移したものとみなした。

### 「結果」

昭和55年当時、公的年金等は給与所得であり、昭和63年から雑所得になった。そのため、それまで上昇していた確定申告をする給与所得者の数及び全申告者に占める割合は落ちるが、その後平成14年現在では、昭和63年の9,737千人と比べ、13,232千人と3,495千人の増加、全申告者に占める割合も57.56%から63.39%と6.23%も上昇することになる。この理由としては、還付申告者の増加によるところが大きいのはこれまで見てきた通りである。給与所得者総数は判明しないので、平成14年の『民間給与の実態』での給与所得者総数52,611千人と比べると、25.15%となり、約4人に1人は確定申告をしていることになる。この数字は年を追うごとにさらに上昇してくることは間違いないところである。

さらに、給与所得者の類型でみてみよう。申告者の増加に伴い、各類型の人数は増加している。構成比は、並列型が「還付」だけでなく「税額有り」「その他」にも及ぶのでその割合が最大であるが、「税額有り」「その他」の人数が頭打ちのため割合としては減少傾向にある。しかし、「還付」に限っていえば、3タイプとも構成比はほとんど変動が無い。

全般にわたって変容してきているというここまでの分析を裏付ける結果となっている。

## 4. おわりに

ここまでみてわかるように、給与所得の源泉徴収と年末調整制度の変容は明らかである。

従来型について、まず、国の持ち家推進という住宅政策としての税制上の措置である住宅借入金等特別控除は制度の改廃を含めた見直しである程度対処でき、還付申告者の減少を図ることが出来よう。しかし、今後も医療技術の向上や高齢化が進むとすれば、医療費の個人負担の増加が予想される。したがって、所得税の仕組みが変わらないとしても医療費控除は増えていくものと考えられる。

また、並列型・直列型については、就業者の雇用の流動化、高齢化社会という就業構造の変化の結果であり、今後もこの従来の社会システムに組み込まれない層の増大傾向は続くと考えられる。このことは、これまで「学校を卒業後、一社に勤務し、定年後は年金受給者となり、老後の生活を送る」といった就労構造を前提としてきた年末調整制度で完結する給与所得者の源泉徴収制度が崩れてきていることを意味している。冒頭に財務省幹部が述べた、「年末調整がいらぬ時代が来る予感」はこうした認識の下であるに違いない。

給与所得者に対する年末調整は、これら社会の変容にあって、その意義が薄れてきている。所得税本来の姿である申告納税制度が、なし崩し的に給与所得者に組み込まれてきているのである。そこであらためて、給与所得者に対して、申告納税制度を原則にするとすれば、次のような課題があることに気がつく。

まず、財政当局の立場からは「納税コストの増加はありえない」ので、源泉徴収制度を堅持し、効率的なシステムとしての電子申告制度、正確に所得を把握するための納税者番号制度を完成させて対処するということになる。しかし、電子申告によるペーパーレス化だけで大量の申告者の増加に対処できるのだろうか。

垂直的公正、水平的公正を図るためにも納税者番号制度で一元管理することが必要である。しかし、住基ネットの問題でもみられるようにセキュリティーにまだ問題があり、納税者の合意が得られるのであろうか。

次に、すでに給与所得者の年末調整制度が変容しているというこの論文での論点の他に、従来から繰り返される論点がある。それは、給与所得控除を実額控除にする、又は概算控除と実額控除の選択適用にして、給与所得者に確定申告への道を開くべきであるというものである。確定申告制度の導入と共にこのことが実施されると、現行の給与所得控除が実額控除より大きなものになっているため、給与所得者にとって、人的控除の増加によりある程度相殺された

19) 給与所得控除を実額控除にした場合の政府税調の参考資料である「勤労者世帯（標準世帯）の年間収入5分位階級別1世帯当たり品目別年間支出金額調（平成13年）」によると、給与所得者の勤務に関連する経費ではないかと指摘される支出品目の支出額の

にしても、税負担の増加につながることになる。

以上、実施にあたっての課題を列挙してみた。この課題に答えるため私たちに必要なのは、所得税制の明確なルールである。年末調整制度から申告納税制度に変更するということが重大なルールの変更である以上、自由裁量による小さな改革の積み重ねでなく、明確なルールの下に改革を進めることが必要である。

#### 【主な参考文献】

池上惇『財政学—現代財政システムの総合的解明』岩波書店，[1990]。

大蔵省財政史室編『昭和財政史 5 租税』東洋経済新報社，[1957]。

大蔵省財政史室編『昭和財政史 終戦から講和まで 7 租税（1）』東洋経済新報社，[1977]。

大蔵省財政史室編『昭和財政史 終戦から講和まで 8 租税（2）』東洋経済新報社，[1977]。

大蔵省財政史室編『昭和財政史 27年から48年 6 租税』東洋経済新報社，[1990]。

大蔵省財政史室編『昭和財政史 49年から63年 4 租税』東洋経済新報社，[2003]。

金子宏「わが国の所得税と源泉徴収制度」『日税研論集』Vol.15，[1991]。

佐藤進『日本の税金』東京大学出版会，[1979]。

平田敬一郎・忠佐一・泉美之松共編『昭和税制の回顧と展望』（上）大蔵財務協会，[1979]。

藤田晴『所得税の基礎理論』中央経済社，[1992]。

宮島洋『租税論の展開と日本の税制』日本評論社，[1986]。

国税庁企画課編『税務統計から見た申告所得税の実態—申告所得税標本調査結果報告』財務省印刷局。各年版

国税庁企画課編『税務統計から見た民間給与の実態—国税庁民間給与実態統計調査結果報告—』財務省印刷局。各年版

国税庁編『国税庁統計年報書』大蔵財務協会。各年版

国税庁『日本における税務行政』。各年版

↘年間収入額に占める割合は全階級の平均で6.6%であり、しかもこの品目の中には、むしろ家事上の支出とみるべきものも含まれている。