

⇒ 論 説 ‹

高 齢 者 と 納 税 環 境

—— 年金所得者に係る確定申告不要制度の検証・評価を通じた考察 ——

團 野 正 浩

1 はじめに

総務省の『人口推計』によれば、平成24（2012）年における65歳以上の高齢者人口は、昭和22（1947）年～24（1949）年生まれのいわゆる「団塊の世代」が65歳になり始めたこともあり、大幅に増加した¹。そして、全人口に占める65歳以上の高齢者の割合（以下、「高齢化率」という。）は、同時並行で進みつつある少子化の影響もあり、前年の23.1%から24.1%に上昇した。

わが国の社会の高齢化は着実に進展しており、すでに平成6（1994）年には高齢化率が14%を超え、「高齢社会」と呼ばれる水準に達している。現在も高齢化は進行中であり、この傾向は当面の間続くと予想されており、国立社会保障・人口問題研究所によれば、平成36（2024）年には高齢化率は30%を超え、平成72（2060）年には40%近くにまで上昇すると推計されている²。

社会の高齢化に関しては、少子・高齢社会の問題として年金・医療・介護給付などの財政上の負担増加をどうするかという議論に目が行きがちであるが、他方、国民の生活に身近な行政サービスに目を向ければ、高齢化の影響が様々な面で見受けられ、この環境変化に適切に対応していくことが、行政を担う国や地方公共団体にとっても極めて重要な課題となっている。

税務行政の世界においても、納税者の高齢化は進みつつあり、特に、毎年2～3月の確定申告期間には大勢の高齢者が年金に対する所得税の確定申告のために税務署を訪れており、確定申告者の中でも高齢者の姿が目立つようになってきた。

このような状況の中で、平成23（2011）年度税制改正において、年金所得者に係る確定申告不要制度が導入され、これまで確定申告をしていた多くの高齢者の申告手続が不要になった。

この制度の影響が実際の程度であったのかについては、税務当局の記者発表資料等では特段のコメントはされていなかったが、公表された統計資料を見ると、年金所得が主体となっている雑所得³の申告者数が大幅に減少しており、税務署の確定申告の現場においては、高齢の

¹ 総務省統計局『人口推計（平成24年10月1日現在）』<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001109855>

² 国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』（平成24年1月推計）
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/gh2401.asp>

³ 雑所得とは、利子所得、配当所得、不動産所得、事業所得、給与所得、退職所得、山林所得、譲渡所得及び一時所得のいずれにも該当しない所得をいい（所得税法第35条第1項）、この中には、公的年金等からの所得（同条第2項、第3項及び第4項）だけでなく、法人の役員等の勤務先預け金の利子で利子所得とされないもの、公社債の発行差金又は発行差益、事業から生じたとは認められない動産の貸付けによる所得など種々の所得が含まれる（所得税基本通達35-1及び35-2）。

納税者の来署が目に見えて減少していたと考えられる。

年金所得者の増加のみならず、全体的に納税者の高齢化の進展が今後も見込まれる中、高齢の納税者の税務上の利便性を高めていくことは、税務行政の重要なテーマである。

そこで、本稿では、この施策の効果を分析することを通じて、高齢者と税務手続の関わりについて論じていくこととしたい。特に、次の3つの問題意識で論じることとする。

第一に、年金所得者に係る確定申告不要制度の税務行政上の意義を明らかにしたい。

第二に、高齢者の立場から見た本件制度の利便性を考察する。特に、海外で様々な実証研究がされている納税コストという概念を使って考えてみることにしたい。

最後に、今後更に高齢者が増える中で、納税環境に関して税制や税務行政として検討すべき課題を明確にするとともに将来的に目指すべき方向性を見出すことにしたい。

2 年金所得者に係る確定申告不要制度と税務行政上の影響

(1) 年金所得者に係る確定申告不要制度の概要

年金所得者に係る確定申告不要制度は、公的年金等に係る雑所得を有する者（以下、「年金所得者」という。）のうち、その公的年金等の収入が400万円以下で、かつ、その公的年金等以外の所得が20万円以下の者について、平成23（2011）年分以後、所得税の確定申告を不要とするものであり、平成23（2011）年度税制改正により導入された⁴。

従前、年金所得者の公的年金等に対する所得税は、その支払段階において各種控除を考慮した形での源泉徴収が行われており、年税額に近い金額が納められるようになっていた。

しかし、源泉徴収税額と正確な年税額との誤差については、給与所得者のような年末調整という制度がないことから、確定申告をして精算する必要がある、納税者にとって負担になっているとの指摘があった⁵。

この制度の導入により、一定の要件をみたす年金所得者は確定申告が不要になり⁶、給与所得者が申告不要になっていることとのバランスがとられるとともに、手続きの利便性の向上にも資することが期待された（表1）。

⁴ この改正により所得税法第121条（確定所得申告を要しない場合）第3項として次の規定が加わった。

「その年において第三十五条第三項（雑所得）に規定する公的年金等（以下この条において「公的年金等」という。）に係る雑所得を有する居住者で、その年中の公的年金等の収入金額が四百万円以下であるものが、その年分の公的年金等に係る雑所得以外の所得金額（利子所得の金額、配当所得の金額、不動産所得の金額、事業所得の金額、給与所得の金額、山林所得の金額、譲渡所得の金額、一時所得の金額及び公的年金等に係る雑所得以外の雑所得の金額の合計額をいう。）が二十万円以下であるときは、前条第一項の規定にかかわらず、その年分の課税総所得金額又は課税山林所得金額に係る所得税については、同項の規定による申告書を提出することを要しない。」

⁵ 財務省『平成23年度 税制改正の解説』75頁

http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2011/explanation/PDF/p075_097.pdf

⁶ この制度により確定申告の必要がなくなった年金所得者であっても、税の還付を受けるためには申告が必要である。また、国税の確定申告が不要であっても、地方税の申告が必要な場合もある。

表1 給与所得者、年金所得者（従前）及び確定申告不要制度適用を受ける年金所得者の課税方式の比較

	給与所得者	年金所得者（従前）	確定申告不要制度の適用を受ける年金所得者
源泉徴収	あり (基礎控除、扶養控除など各種控除を考慮し税額を計算)		
年末調整	あり (年税額との差異の調整)	なし	なし
確定申告	原則不要	原則必要 (年税額との差異の調整)	原則不要

なお、平成23（2011）年度税制改正では、この制度の導入の他に、公的年金等に係る源泉徴収制度の改正が行われ、年金所得者に係る源泉徴収税額の計算において対象とされている人的控除の範囲に、寡婦（寡夫）控除を追加している（この改正は、平成25（2013）年1月1日以後に支払われる公的年金等から適用されている。）。これにより、公的年金等にかかる源泉徴収の精度が更に高まることになった。

平成21年分のデータを基にした政府の推計⁷では、平成23（2011）年度税制改正におけるこれらの公的年金等にかかる所得税の制度の見直しにより、年金所得があり、かつ、確定申告をしている納税者850万人のうちの約7分の1に当たる120万人の確定申告が不要になると見込まれていた。

(2) 導入後の確定申告の状況

確定申告の状況に関して年金所得者だけを区分した計数を国税庁は外部に公表していないが、同庁の『申告所得税標本調査』によれば、雑所得者⁸に区分される納税者の約95%が公的年金等所得の申告をしており⁹、このことから雑所得者の大部分が年金所得者であることが推察できる。

そして、年金所得者に係る確定申告不要制度が導入されて最初の確定申告（平成23（2011）年分所得税の確定申告 申告期間は平成24（2012）年2月16日～3月15日）の状況は、国税庁が発表した報道資料「平成23（2011）年分の所得税、消費税及び贈与税の確定申告状況等について」で知ることができ、その報道資料の所得税の主たる所得区分別申告人員（表2）を見ると、他の所得者の申告人員がほぼ横ばいであるのに対して、雑所得者は対前

⁷ 財務省『平成23年度改正関係参考資料（所得税関係）』

http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/h23kaiseisyotoku.pdf

⁸ 税務統計における雑所得者とは、事業所得者（各種所得の金額のうち事業所得の金額が他の各種所得の金額の合計額より大きい者）以外の所得者で、利子所得、配当所得、不動産所得、給与所得、退職所得、山林所得、譲渡所得、一時所得の金額のいずれよりも雑所得の金額の方が大きい者のことをいう。

⁹ 年金所得者の係る確定申告不要制度が導入される直前の統計である国税庁『平成22年分 申告所得税標本調査』（<http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/shinkokuhuyohon2010/hyouhon.htm>）を見ると、平成22年分の所得税の納税申告を行った雑所得者1,995,239人のうち1,898,087人が公的年金等所得を主たる所得としており、その割合は95.1%である。

年（平成22年）比81.4%と減少しており、特に、雑所得者のうち申告納税額がある者は対前年比46.7%と大幅に減少している。上述のように雑所得者の大部分が年金所得者であることから、年金所得者に係る確定申告不要制度の効果が確定申告の申告人員に大きく影響したと評価できる。

表2 所得税の主たる所得区分別申告人員（平成23年分・全国）

	確定申告人員（単位：千人）				平成23年分／平成22年分（単位：%）			
		申告納税額 のあるもの	還付申告	左記以外		申告納税額 のあるもの	還付申告	左記以外
合 計	21,853	6,071	12,792	2,990	94.4	86.5	100.9	86.5
事業所得者	3,807	1,541	828	1,438	100.2	107.8	99.8	93.4
その他所得者	18,046	4,530	11,964	1,552	93.3	81.0	101.0	81.0
不動産所得者	1,552	1,057	116	379	100.1	99.5	105.0	100.2
給与所得者	9,459	2,304	6,711	444	102.0	100.6	103.8	84.9
雑所得者	6,516	940	4,878	698	81.4	46.7	97.3	71.5
上記以外	519	229	258	32	99.7	101.7	100.4	83.4

出典：国税庁報道発表資料「平成23年分の所得税、消費税及び贈与税の確定申告の状況等について」（平成24年5月発表）http://www.nta.go.jp/kohyo/press/press/2011/kakutei_jokyo/index.htm

また、翌年の平成24（2012）年分の確定申告（申告期間は平成25（2013）年2月18日～3月15日）においても、さらに雑所得者の申告人員の減少が見られた（表3）。このことは、年金所得者に係る確定申告不要制度が2年目に入り、制度の周知が進んだ結果であると考えられる。

表3 所得税の主たる所得区分別申告人員（平成24年分・全国）

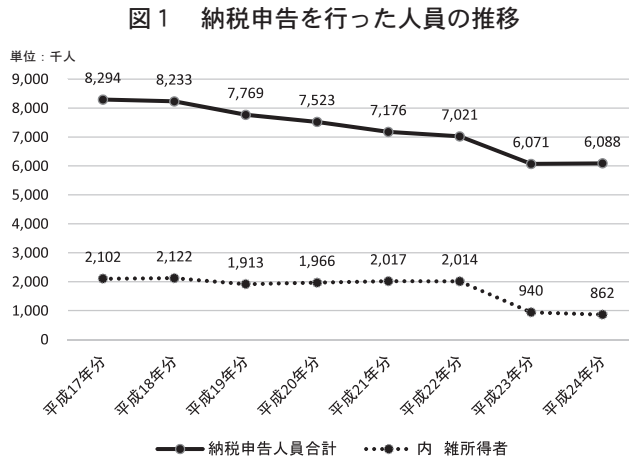
	確定申告人員（単位：千人）				平成24年分／平成23年分（単位：%）			
		申告納税額 のあるもの	還付申告	左記以外		申告納税額 のあるもの	還付申告	左記以外
合 計	21,525	6,088	12,573	2,864	98.5	100.3	98.3	95.8
事業所得者	3,790	1,590	830	1,371	99.6	103.2	100.2	95.3
その他所得者	17,734	4,498	11,743	1,493	98.3	99.3	98.2	96.2
不動産所得者	1,556	1,069	116	371	100.2	101.1	99.6	98.0
給与所得者	9,351	2,318	6,602	431	98.9	100.6	98.4	97.3
雑所得者	6,285	862	4,765	658	96.4	91.7	97.7	94.3
上記以外	543	250	261	32	104.7	109.1	101.2	101.1

出典：国税庁報道発表資料「平成24年分の所得税、消費税及び贈与税の確定申告の状況等について」（平成25年5月発表）http://www.nta.go.jp/kohyo/press/press/2012/kakusihin_jokyo/index.htm

(3) 納税申告を行った人員の変化

上記(2)で見たように、年金所得者に係る確定申告不要制度は、申告納税額がある年金所得者の申告人員の減少につながった。

このことを申告納税額がある申告を行った人員（以下、「納税申告人員」という。）全体の動きと合わせて時系列に表現したものが次のグラフである（図1）。



出典：平成17年分から平成24年分までの所得税の確定申告状況についての国税庁報道発表資料より作成

平成17（2005）年分から平成22（2010）年分に関しては、景気の低迷等から、確定申告をした納税申告人員は年々減少しているが、雑所得者の納税申告人員は、高齢化の進展による年金所得者の増加もあり、ほぼ横ばいであった。

しかし、平成23（2011）年分の確定申告において、雑所得者の納税申告人員は半分以下に減少し、平成24（2012）年分においても引き続き減少している。そして、納税申告人員全体を見ても、平成23（2011）年分においてはかなりの減少が見られ、平成24（2012）年分についても微増に止まっている。

また、所得税の確定申告における納税申告を行った者の状況を地域別に見ると、申告者のうち年金所得（雑所得）の申告の割合が高い地域ほど減少幅が大きかった（表4）。

表4は年金所得者に係る確定申告不要制度導入前の平成22（2010）年分の納税申告人員のうち雑所得者の占める割合と平成22（2010）年分から平成23（2011）年分の納税申告人員の変化を比較したものであるが、地域毎の景気動向の違いや制度周知の浸透度の差などから若干の異常値はあるものの、両者の間には概ね相関関係があることがわかる。他方で、65歳以上の者が人口に占める割合である高齢化率との相関性はほとんどない。このことは、公的年金所得400万円以下の高齢者の分布が地域間の所得格差や就業構造の違いなどから高齢化率とは異なる分布になっていることが理由であると考えられる。

表4 納税申告人員のうち雑所得者の占める割合（平成22年分）と納税申告人員の平成22年分から平成23年分の変化（県別比較）

	納税申告人員のうち雑所得者の占める割合（平成22年分）		納税申告人員の変化（平成23年分／平成22年分）		（参考）総人口に占める65歳以上人口の割合（平成24年10月1日現在）	
		（全国順位）		（全国順位）		（全国順位）
山口県	35.8%	1	82.7%	7	29.2%	4
奈良県	35.6%	2	79.8%	1	25.5%	24
島根県	34.5%	3	82.5%	6	30.0%	3
滋賀県	34.5%	4	80.8%	2	21.6%	40
鳥取県	33.7%	5	81.2%	3	27.1%	13
長野県	33.1%	6	84.0%	11	27.4%	11
富山県	32.9%	7	88.9%	37	27.6%	9
広島県	32.6%	8	85.7%	21	25.2%	27
秋田県	32.6%	9	92.3%	43	30.7%	1
千葉県	32.2%	10	83.8%	9	23.2%	38
兵庫県	32.0%	11	82.4%	5	24.3%	33
山形県	31.4%	12	89.5%	39	28.3%	6
埼玉県	31.3%	13	84.5%	13	22.0%	39
山梨県	30.9%	14	86.0%	23	26.2%	20
三重県	30.7%	15	84.7%	16	25.3%	26
茨城県	30.7%	16	87.7%	32	23.8%	34
長崎県	30.6%	17	84.9%	17	27.0%	16
北海道	30.4%	18	84.7%	14	26.0%	21
香川県	30.3%	19	83.5%	8	27.1%	14
大分県	30.1%	20	85.6%	20	27.6%	10
東京都	30.0%	21	82.4%	4	24.7%	32
新潟県	29.8%	22	90.0%	41	27.2%	12
神奈川県	29.2%	23	86.2%	24	21.5%	41
石川県	28.8%	24	89.1%	38	25.0%	29
岐阜県	28.5%	25	86.9%	29	25.2%	28
全国(被災3県除く)	28.5%		86.3%		24.1%	
福井県	28.4%	26	92.1%	42	26.0%	22
鹿児島県	28.3%	27	87.7%	31	27.0%	15
静岡県	28.3%	28	86.4%	26	25.0%	30
大阪府	28.2%	29	83.9%	10	23.7%	35
愛媛県	28.1%	30	86.5%	27	27.8%	8
福岡県	27.8%	31	87.0%	30	23.3%	36
群馬県	27.8%	32	84.7%	15	24.9%	31
宮崎県	27.8%	33	86.3%	25	26.7%	18
青森県	27.0%	34	87.9%	34	27.0%	17
山梨県	26.9%	35	84.1%	12	25.6%	23
愛知県	26.7%	36	87.9%	35	21.4%	42
徳島県	26.5%	37	85.9%	22	28.0%	7
佐賀県	26.3%	38	85.2%	19	25.4%	25
栃木県	26.0%	39	87.8%	33	23.2%	37
熊本県	26.0%	40	88.1%	36	26.5%	19
和歌山県	25.6%	41	85.0%	18	28.4%	5
高知県	25.5%	42	86.9%	28	30.1%	2
東京都	21.6%	43	90.0%	40	21.3%	43
沖縄県	15.7%	44	101.1%	44	17.7%	44

（注）この表では、平成23年3月に発生した東日本大震災で特に大きな被害を受けた岩手、宮城、福島県のデータは除いている。

出典：この表は、次の資料から作成した。

- ・国税庁『平成22年度 国税庁統計年報書』66頁及び71頁
<http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/shinkoku2010/shinkoku.htm>
- ・国税庁『平成23年度 国税庁統計年報書』66頁
<http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/shinkoku2011/shinkoku.htm>
- ・総務省統計局『人口推計(平成24年10月1日現在)』<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2012np/index.htm>

(4) 今後の税務行政への影響

以上のように、年金所得者に係る確定申告不要制度の導入により、納税申告を行った雑所得者の人員が半減し、所得税の納税申告人員全体も1～2割程度減少した。このことは、今後の税務行政にも大きな影響を与えていくはずである。

今後の影響として第一に考えられるのは、来署人員の減少による確定申告事務の一層の効率化である。

確定申告は郵送や自宅のパソコンからの電子申告でも可能であり、税務署に来ないで申告を済ます納税者も年々増えつつあるが、依然として多くの納税者が税務署を訪れて申告をしている。そのために、各税務署では相当の人員を投入して確定申告体制を構築して対応してきた。

これまででも景気低迷等の理由により納税申告人員は減っていたが、今回の制度の見直しは、その減少傾向を更に加速させるとともに、将来の高齢者人口の更なる増加が予想される中での年金所得者の申告数の増加を抑制するものである。

そして、これを契機に、確定申告の体制を縮小するなどの効率化の検討が可能になったと考えられる。特に、申告義務者に占める高齢者の割合が低下することは相対的にICTに強い世代の納税者が増えることを意味する¹⁰ので、ICTの活用を前提とした確定申告体制が実現しやすくなったという見方もできる。ただし、ICTの利便性は外出が困難な者ほど大きいこともあり、高齢者等のアクセシビリティへの配慮は常に必要である。

第二に、今まで以上にきめ細やかな納税者サービスの提供も期待できる。

年金所得者に係る確定申告不要制度によって不要になった申告は、これまで税務署が受け付けてきた申告の中では数の上で大きな割合を占めていた一方で、内容的には時間をかけて申告相談や申告書のチェックをしなければならないほど複雑ではなかったはずである。これらの申告が不要になったことにより、受付にかかる事務量が浮くことになり、その分複雑な申告相談への手厚い対応やその他の納税者サービスの充実を図ることができる。

申告数や申告者の構成が変化していく中で確定申告をどのように変えていくかは税務行政上の判断の問題であるが、いずれにせよ、この制度の導入以降、確定申告期における税務署の風景が変わりつつあることだけは、確実であると思われる。

¹⁰ 総務省『通信利用動向調査(平成24年調査)』(http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/statistics/data/130614_1.pdf)によれば、13歳から49歳のインターネット利用率が各世代グループで95%以上であるのに対して、50歳以降の利用率は、年齢が上昇するにつれて低下している。ただし、時系列的に見ると、これらの世代の利用率は、年々上昇傾向にはある。

3 行政手続と高齢者の特性

(1) 行政手続と高齢者

年金所得者に対する確定申告不要制度の導入の目的は、これにより「年金所得者の申告負担を軽減する」¹¹と説明されている。

この制度の政策的な評価は、年金所得者をどのように見るかによって異なると考えられる。年金所得者を単に給与所得者と同様に課税上区分されている一つのグループとしてのみ捉えた場合には、その手続を簡素化したに過ぎないという評価になるが、他方、「年金所得者＝高齢者」と捉えるとともに高齢者全体を社会的弱者の集合体として見た場合には、高齢者の行政手続の負担をなくすことは、高齢社会に対応するための積極的な施策という評価になる。

以下では、後者の見方が成り立つかどうかについて考察する。なぜなら、冒頭でも述べたように、今後高齢者が増加する中で高齢者をどのように捉え、どのように接していくべきか、特に、国民に義務付けられている行政手続に関してどのような視点で検討すべきなのかは、不特定多数の国民と接する行政機関にとって今日的な課題のひとつだからである。

その検討を進めるには、行政手続の対象となる高齢者の特性を把握・分析して高齢者にとっての真の利便性とは何かにつき理解する必要があるが、それは簡単ではない。例えば、健康面にだけ着目した場合でも、日々元気に過ごしている高齢者がいる一方で、加齢に基因する何らかの病気を持っている高齢者や寝たきりの高齢者もあり、典型的な（あるいは平均的な）高齢者像を描くことは難しい。

また、高齢者の心理や行動を分析する「老年学」¹²という学問もあるが、この分野の研究においても、一定の高齢者像が描かれているわけではない（この点については後述）。

(2) 『高齢社会白書』から読み取れる高齢者像

内閣府が公表している『平成25年版高齢社会白書』（以下『白書』という。）は、高齢社会の現状を分析するとともに、政府が講じている高齢社会対策の実施状況や今後の政策の方向性を示しているものである。

この白書は、かなり幅広い観点から書かれているが、ここでまとめられている高齢者にかかる各種調査結果から行政手続を考える上での示唆的な情報を以下のように読み取ることができる。

¹¹ 財務省『平成23年度改正関係参考資料（所得税関係）』

http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/income/h23kaiseisyotoku.pdf

¹² 老年学（gerontology）は、「老化ならびに高齢者の問題点を、臨床医学、生物学、社会学など、広い分野から追求する包括的学問」（小澤（2010））と定義されている。

イ 「高齢者のいる世帯は全体の4割、そのうち『単独』・『夫婦のみ』世帯が過半数」(『白書』13頁)

ここでは、子どもとの同居の減少や一人暮らしの増加の傾向についても言及されている。このことから、行政手続などをサポートしてくれる家族が身近にいる高齢者が少ないことが推察できる。

ロ 「高齢者世帯は、世帯人員一人当たりの年間所得が全世帯平均と大きな差はなく、約7割の世帯は公的年金・恩給の総所得に占める割合が80%以上」(『白書』15頁)

公的年金・恩給の受給者が多ければ、これらに関する行政手続が煩雑であることは望ましくない。

ハ 「生活保護受給者(被保護人員)は増加傾向」(『白書』19頁)

行政手続の観点から見れば、上記ロと同様のことが言える。

ニ 「(健康に関して) 高齢者の半数近くが何らかの自覚症状を訴えているが、日常生活に影響がある人は5分の1程度」(『白書』19頁)

高齢者の中には健康に問題がある者が相当数いることから、それらの者に対する配慮が必要になってくる。

ホ 「労働力人口のうち65歳以上的人是609万人(9.3%)となり、労働力人口総数に占める65歳以上的人の比率は、昭和55(1980)年の4.9%から大きく上昇している」(『白書』31頁)・「グループ活動への参加状況についてみると、60歳以上の高齢者のうち59.2%(平成20(2008)年)が何らかのグループ活動に参加しており、10年前(10(1998)年)と比べると15.5%ポイント増加している」(『白書』32頁)

高齢になっても引き続き働く者が増えるとともに、社会活動への参加も増えている状況は、社会から完全に引退した存在として見るのではなく、社会との関わりを維持している活動的な高齢者も増えていることを意味しており、高齢者を単純に社会的弱者と見ることは適切でないということがわかる。

へ 「60歳以上の人々が地域で不便に思っていることをみても、平成22(2010)年では、不便な点が『特になし』という人が約6割(60.3%)であるが、不便に感じている事柄としては、『日常の買い物に不便』(17.1%)が最も多く、次いで『医院や病院への通院に不便』(12.5%)、『交通機関が高齢者に使いにくい、または整備されていない』(11.7%)となっている」(『白書』36頁)

地域で不便に思っていることの上位にアクセスの問題が出てくるということは、外を出歩くことについての何らかの困難を持った者が高齢者に多いということであり、一般的には、役所に出向かなければならないという状況を減らすことが高齢者の利便につながると思われることができる。

(3) 老年学から見た高齢者の特性

『白書』からは、高齢者の特性はある程度読み取れるものの、高齢者像には幅があり、つかみどころがないような印象を受ける。

このようにつかみどころのない高齢者の特性について、老年学では、「多様性」や「個別性」という表現を使って説明している¹³。

高齢者の「多様性」とは、身体的にも健康である人から病院で寝たきりになっている人まで幅があり、また、心理的にも自分自身を「高齢者」や「老人」と認識していない人から年齢以上に意欲が衰退している人まで様々であることをいう¹⁴。

そして、この多様性があるが故に、大勢のサンプルの平均像から漏れ落ちる可能性のある高齢者の「個別性」を尊重する視点が重要である¹⁵とされている。

つまり、高齢者特有の行動や心理を扱っている老年学においても、高齢者を一定の固定的な観念でグループとして扱うことは困難であり、一人ひとり的高齢者と向き合う姿勢が重要であるとされている。

(4) 高齢者に配慮した行政手続

このような「多様性」や「個別性」があるために、高齢者が公的施策に対してどのような充足ニーズを持つかは一律には把握が難しく、行政所管別の制度も特定の政策目的の実現に関わって設計されていることから、高齢者の捉え方もまちまちである¹⁶。

現実の高齢者に関わる行政手続は、次の二通りのアプローチが混在しているものと考えられる。

イ 高齢者全体への一律のアプローチ

高齢者は多様であり、個別の事情を第三者が斟酌するのは難しいことを前提として、真に支援すべき者もそうでない者も含めた一定の基準による高齢者全体へ一律の対応である。

ロ 個々の高齢者に応じたアプローチ

高齢者は個別性が高いことを前提として、本人の支援の必要度合に応じた対応である。きめ細やかな配慮が可能である一方で、そこには行政側の判断と高齢者本人の認識の違いなどが生じるおそれもあり、場合によっては、行政と高齢者双方にトラブルなどによる負担が生じるおそれもある。

¹³ 黒川（2002）及び（2006）を参照。

¹⁴ 高齢者は、健康状態や心理状態だけでなく、老後の生き方に対する考え方にも差があると言われており、主要な理論として、「活動理論」（引退後も様々な活動を行って、引退前の活動水準を維持する。）、「社会離脱理論」（引退による活動量の低下はやむを得ないと捉え、社会への参加水準が低いほど個人の幸福感は高い。）、「継続性理論」（個々人が長い人生の中で確立してきた欲求に従って環境を選択し続ける。）がある。（東（1999）参照）

¹⁵ 黒川・前掲注13

¹⁶ 佐藤（1997）

この二つのアプローチのうち、上記イは不特定多数の者を対象とする手続に向いており、上記ロは個性が高い給付行政などに関わる手続に向いていると思われる。

そして、税務手続に関しては、不特定多数の納税者の収入以外の個別事情を行政が把握することは難しいため、上記イのアプローチを採らざるを得ない面がある。もし「65歳以上の者」に対して形式基準で一律に税法上の特典を与えることとすれば、低所得者・高所得者に関係なく適用され、「年齢だけで高齢者を別扱いする制度」との批判^{17,18}も生じうる。しかし、税負担の公平性を担保した上で、所得水準に関わらず発生する手続上の負担だけを一律に削減することについては、一般に理解が得られるものと考えられる。

(5) 高齢者の行政手続の負担軽減策としての申告不要制度

以上の考察を踏まえて、年金所得者に係る確定申告不要制度が高齢者との関係でどのように機能するかについてあらためて検討すると、次のような評価ができる。

第一に、公的年金以外に所得がない高齢者のうち、年金所得者に係る確定申告不要制度の適用により新たに申告不要になる者とそれ以前から申告が不要であった者の数を合計するとかなりの数であり、これらの多くの高齢者が確定申告に行く必要がなくなったということは、「多様性」や「個性」がある高齢の納税者の事情を個別に判断するまでもなく一律に行政手続を免除するのと同じ効果がある。

第二に、申告を要する高齢者が税務署の窓口を訪れた場合には、高齢者の「多様性」や「個性」を十分に踏まえたきめ細やかな窓口対応が必要であり、このような対応は当該納税者の手続に係る負担をある程度減少させる一方で行政側の負担が大きいが、年金所得者に係る確定申告不要制度によって来署する高齢の納税者数が減ることから、実務的には十分対応可能と考えられる。

これらのことから、年金所得者に係る確定申告不要制度の高齢者の行政手続の負担軽減策としての意味は大きいと言える。

4 高齢者の納税コスト

(1) 高齢者の申告にかかる負担

年金所得者に係る確定申告不要制度の導入は、これにより税務署に来て申告をする必要がなくなることで、高齢の納税者の申告にかかる負担を減らしたことになるが、実際にはどの程度の効果が得られたのだろうか。

¹⁷ 平成15年6月税制調査会答申『少子・高齢社会における税制のあり方』

<http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/150617.html>

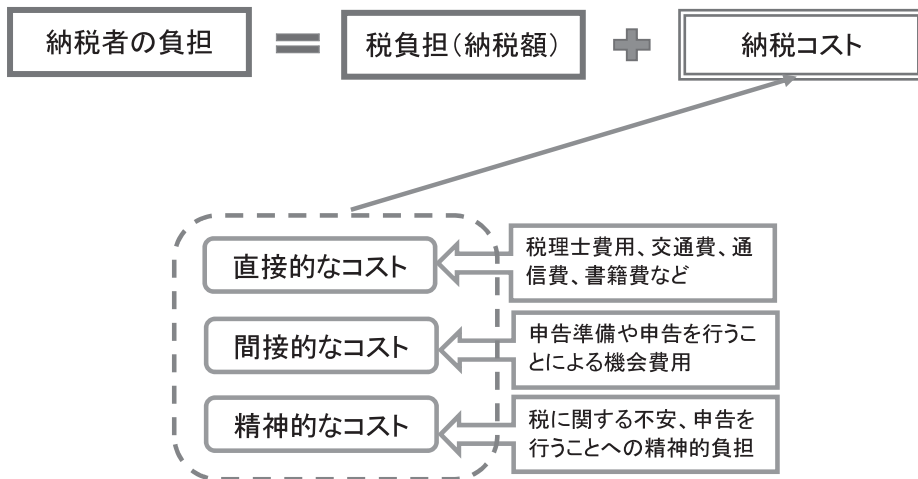
¹⁸ このように年齢を社会的に意味づけることを「年齢規範」と呼び、この年齢規範が本人や周囲の人たちの意識に働きかけて固定化された老人像を作り上げてしまうという問題もある。(堀(1996)参照)

以下では、この点について、納税コストという概念を使って論じることとしたい。

(2) 納税コストの意義

納税者が自分の納税額以外に納税のためにかけた費用は、一般に、納税コスト (tax compliance cost)¹⁹と呼ばれる。この費用は、具体的には、申告にかかる直接的なコスト (税理士費用、交通費など) だけでなく、金銭では表現できないような申告のために要する機会費用や精神的な苦痛など納税者が負担感を感じる要素も広くカバーするものである (図2)。

図2 納税コストの概念



(注) この図は、Sandford他 (1989) 3-23による所得税の納税コストの定義を図で表現したものである。

納税コストの重要性に早くから着目した人物として、18世紀のイギリスの経済学者 Adam Smith がいる。Smith は、その著書『国富論』の中で今日「Smith の4つの租税原則」として知られる「公平の原則」、「明確の原則」、「便宜の原則」及び「最小徴税費の原則」を提言したが、このうちの「最小徴税費の原則」を実現するために留意すべきことの一つとして、次のように述べている。

「国民を徴税人の頻繁な訪問や、いやな検査の対象にすることによって、税は彼らに多くの不必要な手数や迷惑や圧迫を負わせることがありうる。迷惑は、厳密に言えば費用ではないけれども、だれもがそれを免れるために支払いたいと思う費用と等価であることは確実である。」²⁰

¹⁹ 納税コストは、tax compliance cost を直訳して「納税協力コスト (費)」と呼ばれることもある。

²⁰ Smith (1776) 邦訳第四分冊136頁

このように、Smith は、直接的には「納税コスト」という表現は使っていないものの、税務調査や税務手続から生じるコストの存在を指摘している²¹。

現代の税制の下でも、「納税コスト」という言葉や納税者の税務上の負担という考え方は税制や税務行政に関わる議論の中ではよく使われており、わが国においても、税務行政の取り組むべき課題の一つとして、納税者サービスの充実や納税者利便の向上を通じて納税者の負担を減らすことが目標の一つとされている²²。

(3) 納税コストの把握の困難さ

Smith は、税務にかかるコストを「だれもがそれ（不必要な手数や迷惑や圧迫）を免れるために支払いたいと思う費用と等価」と捉えているが、実際にはそれを具体的かつ定量的に把握することは難しい。

一般に対の概念と考えられている徴税コスト（tax collection cost）が国や地方自治体の歳入・歳出の額から比較的容易に把握できる²³のに対して、納税コストは納税者個人が負担するコストであり、金銭的なものだけではなく、金銭では表現できないものもあると考えられることから、定量的に把握することは困難である。例えば、現在国税庁が納税者利便性の向上に向けてその到達目標として、広報活動、税務相談、電子申告の推進、納税者満足度などについての指標を公表しているが、これらは、国税庁が自らの取組に関して部内で把握できる数字であり、納税者が負担した真実のコストを具体的にどのくらい減らすことができたかを示すものではない。また、納税にかかるコストは、納税者の個別の事情に左右されやすく、納税者の側から納税額以外にどの程度の負担があったかを詳細に申し立てる方法も存在しない。

納税コストは、税制や税務行政に関する議論の中で頻繁に用いられている用語ではあるが、それを具体的に把握することが困難であることから、単に抽象的な概念としての存在に止まっているようにも思える。

²¹ 世界で最初の所得税がイギリスにおいて導入されたのは1799年であり、『国富論』が出版された1776年には所得税はまだ存在していなかった。ただし、Smith が「収入（＝所得）に比例して負担することが公平であると考えていたことは明らか」（諸富（2013）55頁）と考えられており、租税原則に適合させるべき租税の一つとして、所得に対する税である所得税も含まれると理解するのが妥当と考えられる。

²² 国税庁は、『平成25事務年度 国税庁が達成すべき目標に対する実績の評価に関する実施計画』において、実績目標の一つに「納税者サービスの向上」を掲げ、「適正申告・納税を推進するため、納税者の皆様が、申告・納税を『簡単・便利・スムーズ』に行うことができるよう、（中略）納税者の皆様の多様なニーズに的確に対応した納税者サービスを充実します。特に、電子申告等 I C T を活用した申告・納税を一層推進し、e-Tax の一層の普及及び定着を図ることなどにより、納税者の皆様の負担を軽減し、納税者満足度を高めます」との考え方を公表している。

²³ 例えば、平成22（2010）年度における国税に係る徴税コスト（税収百円当たり）は1.75円、地方税における徴税コスト（税収百円当たり）は2.20円ということが公表されている。（財務省財務総合研究所『財政金融統計月報』722号 http://www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin_geppo/hyou/g722/722.htm）

(4) 納税コストを把握・分析するための研究

それでは、納税コストの測定や分析は不可能なのか。

わが国では、所得税や法人税の納税コストの測定の取組がほとんど行われていない²⁴ものの、消費税に関しては、制度導入時や制度変更時における課税事業者の対応費用を納税コストとして捉え、議論されることがある。しかし、これは、システム変更などの費用が中心であり、納税コストを構成する一部のファクターを取り上げているだけに過ぎない。

一方、欧米では、以前より、アンケートなどの手法を活用して納税コストを定量的に測定しようとする研究が行われてきた²⁵。

特に、イギリスでは、1980年代に、付加価値税（VAT :value added tax）、源泉徴収制度（PAYE :pay as you earn）の下での所得税、また、1990年代から2000年代にかけては、申告納税制度（self-assessment）導入後の所得税に関して、納税コストの大規模な調査が税務当局と研究者の連携によって行われてきた。そして、調査に当たっては、納税コストを改めて定義した上で、金銭的価値への転換、影響することが想定される要素の抽出など一定の方法論が確立されている²⁶。

このような研究の背景には、税務当局が本来負担すべきコスト（徴税コスト）と納税者が税額以外に何らかの形で負担するコスト（納税コスト）は代替的であり、両コストを全体として行政コストとしてとらえて、その縮減を図るべきという思想があった²⁷。

(5) 納税コストの推計・分析手法（イギリスでの事例）

2000年にイギリスの申告所得税に関して Mathieu らが行った調査では、次のような手法で納税コストの推計・分析が行われた^{28,29}。

イ 納税コストの構成要素と分析対象

納税コストは、次の3つの要素からなると考えられ、これらを把握するための調査項目を設定しているが、下記①及び②を主に金銭的に把握・分析することとし、③の精神的なコストについては、金銭的には把握することが難しいことから、その影響度だけを分析する。

²⁴ わが国税制の納税コストを推計した数少ない例として、税理士報酬規定を用いて行ったものがある（横山（2013）参照）。

²⁵ 古くは1940年代のアメリカにおける連邦所得税の納税コストの試算があるが、本格的な実証研究は、1960年代になってから活発に行われるようになった（Slemrod and Sorum（1984）参照）。

²⁶ イギリスにおける納税コスト研究の第一人者は、バース大学の Cedric Sandford であり、1980年代に実施した付加価値税の納税コストの推計などを通じて方法論を確立し、以後の同分野での研究の基礎を作った。

²⁷ Sandford, Godwin and Hardwick（1989）22-23

²⁸ 以下本節及び次節は、Mathieu, Price and Antwi（2010）による。

²⁹ イギリス以外では、米国、カナダ、オーストラリア、オランダ、スウェーデン、スペインなどでも所得税の納税コストの調査・分析が行われているが、基本的な推計・分析手法はほぼ同じである。（Sandford (ed.)（1995）、Slemrod and Sorum（1984）、Pope（1993）他参照）

① 直接的なコスト

税理士費用、手続を照会するための電話料金、申告に行くための交通費など

② 間接的なコスト

税法を理解し、記帳し、申告することなどに費やされた機会費用

③ 精神的なコスト

税務に対する心配、手続に対する苛立ちなど

ロ 調査項目

調査はアンケート形式で行うこととし、基本的な調査項目として、年齢、性別、婚姻の有無、学歴、職業及び年収を尋ね、その上で、以下の質問をする。

- ・ 申告書の作成などの税務手続きに何時間要したか
- ・ 申告書の作成支援を受けたか、受けた場合には費用がいくらかかったか
- ・ 申告書作成支援以外に申告のために要した費用（交通費や通信費）はいくらか
- ・ その他（税務手続きを行う上で苦勞している点、税務手続きは楽しいか、このアンケートに回答するのに要した時間など）

ハ 推計方法

アンケートの回答の中から、税務に要した金銭的な費用（税理士費用、交通費、通信費など）を集計して、直接的なコストを算出する。

そして、申告書作成など税務に要した時間に対して、回答した人物の1時間当たりの機会費用（年収（所得）÷労働者の平均労働時間1772時間）を乗じて、間接的なコストを算出する。

これらのコストの和が、金銭的に推計された納税コストということになる。

ニ 分析方法

上記ハによって把握された税務に要した時間及び納税コストに関して、回答者の属性や他の回答項目との相関関係を分析する。

(6) 納税コストの分析結果（イギリスでの事例）

上記(5)の方法で行われた調査では、申告所得税の納税者一人につき、年間で税務に要する時間は平均4.5時間であり、納税コストは平均285英ポンド（日本円に換算して約5万円）という結果が得られている。

また、回答者の属性や他の回答項目との相関関係から、次のような傾向があると指摘されている。

- ・ 所得が多い人ほど納税コストは高くなるが、所得に対する納税コストの割合は逆進的である。
- ・ 所得の源泉が多い人や税務手続を難しいと感じている人ほど納税コストが高くなる。
- ・ 結婚の有無、年齢、税務手続が好きかどうかは納税コストにはあまり影響しない。

(7) 高齢者の納税コストの試算

上記(5)及び(6)で紹介したイギリスの Mathieu らによる納税コストの推計方法のポイントを整理すると以下のようになる。

- ① 納税者が税務のために支払った一切の費用を集計（直接的なコスト）
- ② 納税者が税務のために費やした時間を把握
- ③ 納税者の1時間当たりの機会費用を年収と労働者の平均労働時間から計算
- ④ ②の結果に③の結果を乗ずることで、納税者が税務のために費やした間接的なコストを推計
- ⑤ ①の結果と④の結果の和から納税コストを求める。
- ⑥ 税務に関する精神的な負担については、納税コストの推計に当たってはコストとは捉えず、コスト増減の要因の一つと考える。

この推計方法を使えば、わが国においても、同様の納税コストの推計は可能のように思える。そこで、高齢者の納税コストについて、確定申告を行う年金所得者をイメージした次の事例を用いて試算を試してみたい。

事例

現在無職で年金生活をしているAさんは、平成22年（申告不要制度の施行前）の年間の公的年金による収入が300万円と公的年金以外の所得が15万円程度ある。

確定申告書は、毎年税務署に直接行って、職員に手伝ってもらいながら作成しており、税務署では待ち時間も含めて1時間程度で用務を済ませている。

税務署は、自宅からバスで30分程度の距離にあり、バス運賃は片道400円である。

税金は複雑でよくわからないと常々思っているが、税務署に行けば教えてもらえるので、特に心配していない。したがって、申告準備は源泉徴収票や関係書類をきちんと整理して保管しているだけで、申告のために何か特別なことをしているわけではない。

イ 直接的なコスト

直接的なコストとは、実際に支払った金額であり、どの範囲までを集計するかの議論はあるかも知れないが、比較的容易に把握できるものである。

主な収入が公的年金である納税者の場合、複雑な申告になるとは考えにくいことから、税理士に申告書の作成を依頼するケースはほとんどなく、また、自分で勉強するにしても高価な書籍を購入するまでもないことから、直接的な費用は、手続きの照会のための通信費や申告に行くための交通費ぐらいである。

Aさんの場合も、交通費800円（＝バス運賃400円×往復）となる。

ロ 間接的なコスト

Mathieuらの研究では、間接的なコストを機会費用の概念を使って推計している。

この算式に、Aさんの収入315万円（＝公的年金からの収入300万円＋年金以外からの収入15万円）と我が国の年間平均労働時間1,754時間³⁰を単純に当てはめて計算すると、1時間当たりの機会費用が315万円÷1,754時間＝1,796円であり、申告のために要する時間が2時間（移動時間＋税務署での滞在時間）であることから、間接的なコストは1,796円×2時間＝3,592円となる。

ここでは、1時間当たりの機会費用は、年収（所得）を年間の労働時間で除して求められているが、ここには、年収（所得）が労働によって得られるとの前提があると考えられる。

しかし、この計算方法を用いて年金所得者の納税コストを求めることに対しては、2つの疑問が生じる。

第一の疑問は、時間の使い方について大きな自由裁量を持っている高齢者に機会費用という考え方を当てはめるのは適切かという点である。機会費用は、ある行動を選択することで、他の行動を選択した場合に得られたはずの利益が失われるという考え方をベースに算出するが、社会から引退して自由な時間が多いはずの高齢者が申告に行くことで他の行動を選択できずに失われる利益はほとんどないのではという見方ができる³¹。

この疑問に対して明快な反論は難しいが、高齢者が日常生活を無為に過ごしているということはありません、法律上の義務とされている申告や納税に使う時間が社会活動や労働（例えば、アルバイト的なもの）に使う時間、つまり、高齢者本人にとって意味のある時間の犠牲によって確保されていることは確かであり、このことから、機会費用の考え方は適用可能と考えられる。

第二の疑問は、たとえ高齢者にも機会費用という考え方が適用可能であるとしても、年金所得者の多くは既にリタイアしているので、基準となる労働時間の把握は難しく、かつ、年金の受給額は時間とは無関係に決定されるので、イギリスの研究で用いた方法によって求めた高齢者の1時間当たりの機会費用は何の意味もないのではないかという点である³²。

この疑問に対しては、1時間当たりの機会費用を年金収入と労働時間から求めるのではなく、一般に公表されている賃金の額や何らかのサービスの時間単価を使うという代

³⁰ 厚生労働省『毎月勤労統計調査』平成22年分確報（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/monthly/22/22r/mk22r.html>）における「調査産業計」の平均月間実労働時間数146.2時間に12を乗じて計算した。

³¹ 高齢者の機会費用を分析した数少ない研究の例として大石・小塩（2000）があるが、この分析では引退による逸失利益を扱っており、労働と余暇の代替関係が成り立つ状況にある引退直後の高齢者を前提としている。

³² 機会費用や時間については、所得税に関する納税コスト算出上の技術的な問題として以前より指摘されており、同様の問題は、高齢者だけでなく、時間と連動せずに収入を得る職業共通に発生しうる。また、申告に要したという時間もアンケートの回答者の認識の違いで変わってくる。（Sandford, “Improving the Methodologies,” Sandford (ed.) (1995), 375-401）

替案が考えられる。例えば、最低賃金時間額を使えば、Aさんの間接的なコストは、730円（平成22年の最低賃金の全国加重平均³³）×2時間=1,460円になる。

ハ 金銭的に表現された納税コスト

上記イ及びロから求めたAさんの納税コストは、約2,300円³⁴になる。

Aさんは、税務署の納税相談を使って申告を行う高齢者であることから、ここで求められた納税コストは同じ境遇の納税者の中ではかなり低い水準と思われる。そして、事情が異なれば、納税コストも変動する。例えば、自分自身で申告書を作成して郵送で提出する場合には、税務署に行く手間や交通費がなくなる一方で、自宅で申告書を作成する手間がかかることになる。

いずれにせよ、Aさんと同じ年金所得者を想定した場合の直接コストの増減要因としては、交通費（バス、電車運賃など）数百～数千円、通信費（電話料金など）数百円であると考えられる。

また、間接コストの増減要因は、税務にかける時間（移動時間なども含む。）であるが、簡単な申告の場合ではAさんがかけた時間のプラスマイナス1～2時間程度と想定できる。

これらの直接・間接のコストから、年金所得が主たる所得である高齢者の納税コストは、1千円～1万円程度の幅に収まるものと予想できる。

(8) 高齢者の機会費用と納税コスト

これまで紹介してきた納税コストの推計方法は、機会費用という考え方を使うことで、定量的に把握できないものを金銭的に測定した点に特徴がある。

高齢者の機会費用については、上記(7)でも言及したように議論の余地があるところであり、どのような高齢者像を描くかによっても変わりうる。

例えば、日常生活において自由な時間が多くあり、健康や家族の制約がない者の機会費用は低く見積もることができる一方で、仕事や配偶者の介護などに日常の多くの時間を割いている者の機会費用は高く見積もることになる。

これらは、いずれも実際の高齢者の姿としてあり得るものであり、また、同じ人物であっても加齢が進むにつれて変化することも予想される³⁵。その意味では、高齢者には多様性があり、一律に1時間当たりの機会費用を算出することは極めて難しい。

このように、高齢者の機会費用を具体的に算出することは難しいが、一般的には、生産年齢の人たちの機会費用よりも低いことは確かであり、特段の事情がない限りは、機会費用から金銭的に推計される納税コストは低いと考えるのが妥当と思われる。

³³ 厚生労働省最低賃金制度特設サイト <http://pc.saiteichingin.info/index.html>

³⁴ 間接的なコスト（機会費用に相当する部分）については、最低賃金から計算した1,460円を用いている。

³⁵ 西下（1999）によれば、高齢者の社会参加や余暇活動の時間や内容は、年齢に応じて違いがある。

(9) 納税コストの観点から見た年金所得者に係る確定申告不要制度

年金所得者に係る確定申告不要制度は、申告が義務付けられていた年金所得者の数を大きく減らし、納税者利便を高め、納税コストの引下げに貢献したと考えられるが、新たに申告が不要になった年金所得者一人当たりの納税コストを金銭的に表現すると必ずしも高い数値が得られるわけではない。このことから、本制度の納税コスト面での効果はそれほど大きくないと見られるかもしれない。

しかし、高齢者の納税手続きにかかる負担は、体力、社会への適合力、ICTへの対応力などの観点から、現役世代の負担とは異なる特性があると考えられ、それらの点を考慮すれば、本制度の納税コスト面での効果は一概に低いとは評価しがたい面もある。

第一に、年金所得者に係る確定申告不要制度の対象となる高齢者の納税コストは金額ベースでは大きくないかも知れないが、納税コストが所得に比例して高くなる要因はほとんどなく、所得が低い者ほど収入金額や納税額に対する納税コストの割合は比較的高く、逆進的と思われる。

第二に、上述の納税コストの試算では、精神的な負担は定量化されていなかったが、高齢者の行動を考える際には、精神的なファクターは重要であり、加齢による身体的な衰え、社会との接点の減少などから、煩雑な申告や納税の手続きに対する精神的な負担は現役世代と比べるとかなり大きいと考えられる³⁶。

第三に、一言で高齢者と言っても、健康で元気な者から寝たきりの者まで様々である。確定申告が外に出向いて行わなければならない手続である以上、健康な高齢者の納税にかかる負担は小さく、健康でない高齢者の納税にかかる負担は大きい。その意味で、納税コストの個人差は大きい。

第四に、高齢者の人口は増える傾向にあり、年金所得者に係る確定申告不要制度のような制度がなければ、社会全体の高齢者の納税コストは将来的に増える³⁷。

(10) 小括（高齢者の納税コストに及ぼす効果）

以上のことを踏まえ、年金所得者に係る確定申告不要制度が高齢者の納税コストに及ぼす効果は、次のようにまとめることができる。

- ・ 所得に対する納税コストの割合が逆進的であるのであれば、この制度により申告が不要になる年金所得者は収入が低い者（年金収入400万円以下の者）であることから、逆進性を緩和する効果がある。

³⁶ 一般に、簡素な税制であると納税者が認識すれば、納税コストが低下すると言われている（Pop(1993)）。簡素かどうかは各人の主観に左右され、現役世代が簡素と感じていても、高齢者がそう感じないことは多々あると考えられる。

³⁷ Sandford, Godwin and Hardwick・前掲注27, 191-201では、年金所得者の数の増加や平均年齢の上昇に応じて、税の煩雑さが年金所得者の不安やストレスの原因になるという問題が深刻になると指摘している。

- ・ 申告が不要になる納税者も納税コストがゼロになるわけではなく、申告の必要性の有無について悩むなどの精神的なコストは常に発生しうるが、制度がシンプルであり、申告が免除となる条件（年金収入400万円以下かつその他の所得20万円以下）がわかりやすいことから、そのような精神的なコストを抑制できる。
- ・ 高齢者は、健康状況や社会に対する参加意識に幅があつて、各人が負担する納税コストの把握が難しいが、年金収入を基準として申告を一律不要にすることで、何らかの事情があつて申告の負担が大きい高齢者の潜在的な納税コストを減らすことになる。
- ・ 高齢化が更に進展することを考えれば、年金所得者は増える傾向にあり、申告不要制度が将来的に国全体の納税コストを抑制する効果が期待できる。

5 制度論としての考察

(1) 所得税制度の単なる微調整か？

上記2及び3で見たように、年金所得者に係る確定申告不要制度は、給与所得者の確定申告不要制度とのバランスを取る形で設計されており、所得税制度における単なる微調整に過ぎないという見方もできる。このことから、政策としての注目度が低く、事実、年金所得者に係る確定申告不要制度だけを取り上げた肯定的な意見も否定的な意見もこれまでのところ把握できていない。

しかしながら、本件制度の適用対象が今後増加しつつある高齢者であることから、外形的には制度の微調整であったとしても、本稿でこれまで論じてきたように積極的な政策的意味を見出すことができる。そして、同時に、制度論としての批判もあり得る。例えば、年金課税批判や源泉徴収制度批判の立場からの議論も考えられる。

(2) 年金所得に対する実質的な減税に対して

公的年金等に対する課税に対しては、社会保険料拠出時において社会保険料控除として全額控除を受け、受給時には公的年金控除を受けていることから、かなり軽い負担になっているとの指摘がある³⁸。

そのような見方がある中で、給与所得と同様に、その他の所得が20万円以下の場合には申告を要しないこととするのは税負担の軽減³⁹であり、社会保険料控除と公的年金控除により二重の控除を受けて優遇されている公的年金等に対して更に課税を緩めることになるので問題であるとの批判が考えられる。

³⁸ 平成15年6月税制調査会『少子・高齢社会における税制のあり方』<http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/150617a.html>

³⁹ 財務省ホームページに掲載されている「平成23年度の税制改正（内国税関係）による増減収見込額」（http://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2011/23zougenshuu.htm）によれば、「年金所得者の申告手続の見直し」により、平年度ベースで35億円の減収が生じるとされていた。

しかし、年金所得者に係る確定申告不要制度の適用対象者は、公的年金等の収入金額の合計額が400万円以下であり、かつ、他に収入がない（あるとしても20万円まで）の者であり、高所得者に該当する年金受給者までも対象としているわけではない。

また、年金所得が課税上優遇されることの問題点として、課税ベースの脱漏、課税の整合性を欠くことなどが指摘されているが、給与所得者が享受していた申告不要部分を年金所得者に同様に付与する本件制度が結果的に年金所得者に対する減税であっても、年金所得に対する減税とは言えないことから、年金課税の問題を助長するものでないことは明らかである。

更には、本件制度による減収に比べて本件制度が存在しない場合の行政上のコスト（税務当局のコストと納税者が負担する納税コスト）が大きいことが指摘できる。平年度ベースの減収額35億円を当初見込まれた確定申告が不要になる年金所得者の人員120万人で割ると2,917円になり、この金額は上記4(7)で試算した典型的な年金所得者の納税コスト（約2,300円）よりも若干高い金額になるが、この納税コストに税務当局のコストを加えたものを行政上のコストと考えると、本件制度が存在しない場合のコストの方が大きくなると考えられる。

以上のように、本件制度は確かに年金所得者に対する減税効果はあるが、その効果は年金所得者への「優遇税制」というほどではなく、所得税の負担の垂直的公平という観点からも正当化されるものであると考えられる。

(3) 申告を要しないことの問題

源泉徴収及び年末調整で完結する所得税制度は、民主主義的租税思想の観点から問題視されることがある。国民自らの責任において自らの税額を計算し、納付することこそが民主的租税制度であり、源泉徴収と年末調整により課税関係が終了することは決して好ましいものでないという考え方であり、主に給与所得に関して論じられてきた議論である⁴⁰。

この考え方を年金所得者に当てはめれば、源泉徴収を行った上で確定申告において精算するというシステムから更に進んで、源泉徴収だけで納税が完結するということになる。確定申告という自らが納税者であるということを強く自覚するプロセスが失われることになり、民主的租税制度というものから一歩後退するという批判もありうる。

特に、高齢社会においては社会保障費を中心とした財政支出の受益者としての高齢者の比重は高まっており、また、人口構成の上で高齢者の比率が高まるにつれて「シルバー・デモクラシー」と呼ばれるように選挙民としての高齢者の存在感が高まる状況も予想されている⁴¹。負担と受益のバランスの議論は脇に置いたとしても、税の負担者（＝納税者）と

⁴⁰ 金子（1996）参照

⁴¹ 内田（2000）参照

して自覚する機会が減ることにより、高齢者が受益者としての権利のみを自覚する（あるいは他の世代からそのように見られる）存在になることは考えられる⁴²。

しかし、このような批判に対しては、次のような反論が可能である。

第一に、本件制度により確定申告を要しなくなった高齢者であっても、源泉徴収を通じて納税を行っており、税の負担者であることには何ら変わりがない。そして、この点は給与所得者も同じである。

第二に、これまでの源泉徴収制度や年末調整制度に対する批判の多くが給与所得に対する実額控除との関係で納税者自らが問題提起しているのに対して、本件制度に関して、年金所得者は、年金所得の経費として主張できるものは少なく、自らが実額控除を要求するような状況は想定できない。

第三に、年金制度は、建前からすれば、過去に自らが社会保険料として支払っていたものを年金として受け取っているものであり、所得である以上はその課税は当然としても、税の負担者としての自覚を促さなければならないという理由だけでその課税に関して確定申告を義務付ける必要性は乏しいと考えられる。

第四に、年金収入400万円以下の比較的少額の納税者が源泉徴収だけで税務手続を終えることの執行上のメリットは極めて大きく、それは申告の民主主義的な価値と比較しても十分に大きいとの考え方もできる⁴³。

民主主義的租税思想からの批判に関しても、上記(2)と同様、社会的なメリットとデメリットを比較してみれば、甚だしい弊害が見られない限りは制度の妥当性が支持されることから、問題にはならないと考えられる。ただし、今後も長く続く高齢社会の中で高齢者の社会的な位置づけが変化すれば、取り上げられる可能性がある論点でもある。

(4) 制度の見直しのタイミング

上記(2)及び(3)では、年金所得者に係る確定申告不要制度について指摘されうる問題点について述べたが、その反対に、この制度の導入を積極的に評価できる点として、本稿においてこれまで述べてきた納税者、税務当局双方にとってのメリットに加え、制度導入のタイミングの良さを指摘することができる。

公的年金に対する課税方式が給与所得としての課税から雑所得としての課税に変わってから20年以上経過しているが、世代人口が多いいわゆる「団塊の世代」が65歳を迎える直前のタイミング（平成23（2011）年）に、この課税方式に給与所得との整合性をとって申

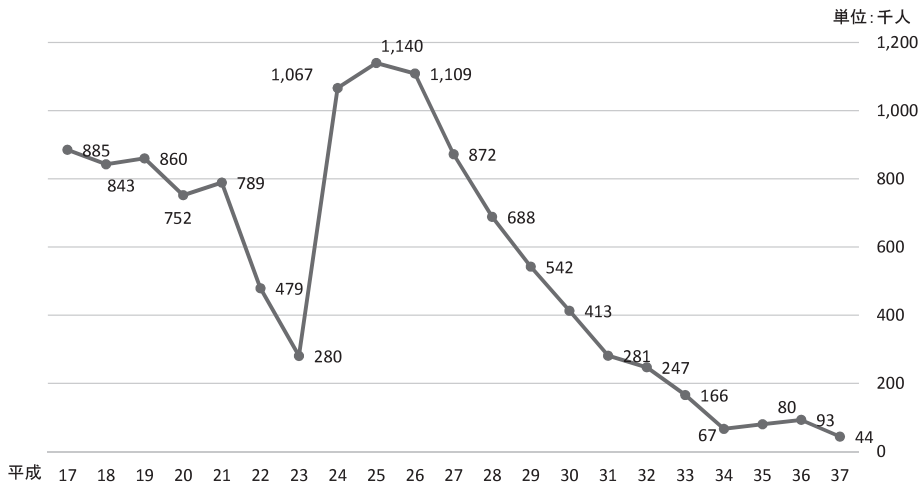
⁴² 例えば、19世紀の英国の経済学者 John Stuart Mill は、「投票によって他人の金を処分しながら、税金をなにも払わない人びとには、浪費するというあらゆる動機があり、節約する動機はなにもない」(Mill(1861)邦訳221頁)として、選挙権と納税とは密接に関連付けて捉えるべきと主張した。

⁴³ 増井(2002)は、給与所得者の所得税について、民主主義的租税制度からの「申告賛成説」に対して、執行コストや納税コストの観点からの「申告反対説」も存在しており、実務的に両者の折り合いをつけることの難しさを指摘している。今本(2010)も同趣旨。

告を不要にする制度を導入したこと自体に意味があると考えられる。

実際に制度の適用を受ける人が増えるかどうかは別として、65歳以上人口が急速に増える状況下（図3）で、年金所得に対する課税制度をシンプルでわかり易くすることが社会的に望ましいことは明らかであり、時宜を得た施策であると評価できる。

図3 65歳以上人口の推計増加数



出典：国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成24年1月推計）』（出生中位・死亡中位）のデータ（平成23年以降）及び総務省『国勢調査』のデータ（平成22年以前）より作成。
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/sh2401top.html>
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001039703&cycode=0>

6 年金所得者に係る確定申告不要制度の今後の展望と納税環境整備の方向性

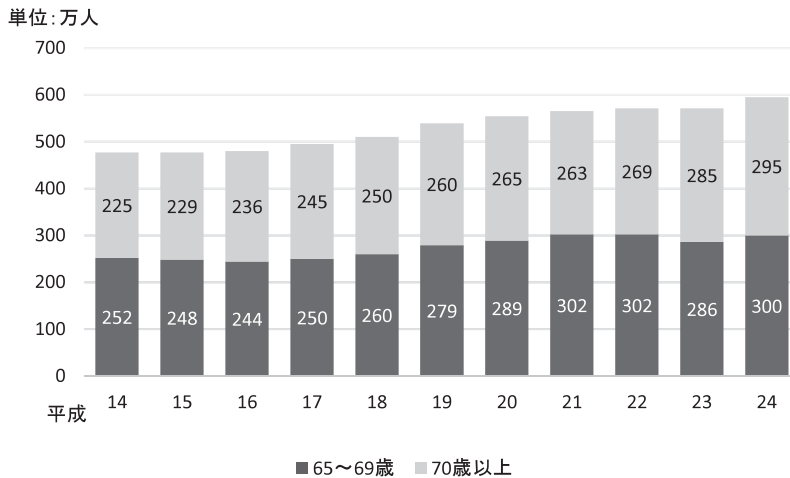
(1) 制度適用対象者の見通し

年金所得者に係る確定申告不要制度は、上記5で述べたように、いわゆる「団塊の世代」が65歳に達して高齢社会が本格化するタイミングで導入され、雑所得の納税申告者の大幅な減少をもたらした。

それでは、今後もこの制度の適用対象者が増えてその政策効果が高まっていくのかというと、必ずしもそうとは言えない状況が予想できる。

先述のように、65歳以上の人口は今後も増え続ける。そうすると、年金所得者も相応に増加し、本制度の適用対象者も増えるのが自然であるが、一方で、『労働力調査』（総務省）によると、65歳以上で就労している者は年々増加傾向にあり（図4）、制度適用者数のマイナス要因にもなる。

図4 65歳以上の就業者数の推移



出典：総務省『労働力調査』 http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm#hyo_2

また、老後の暮らしの不安から、個人年金など多様な財産形成を行う者も増えつつあり⁴⁴、そこから得たものが多額になれば、制度の対象から外れて申告が必要になる。

高齢化の進展に伴って制度の適用対象者は長期的に増加していくが、これらの要素を考えれば、人口推計上の高齢化のスピードほどにはならないことが考えられる。

このように制度の適用者の増え方が鈍ることは、社会的にはむしろ望ましい状況であるという見方もできる。

就労する高齢者が増えるということは、政府が目指す「意欲と能力のある高齢者がその知識と経験をいかして、65歳以上であっても経済社会の重要な支え手、担い手として活躍できる社会」⁴⁵に一步近づくことであり、また、就労や多様な財産形成の結果として年金以外の所得により申告することは、年金だけに頼らずに安定した経済生活を送ることが可能な環境ができつつあることを意味する。そして、これまで単純に「社会的弱者」として捉えがちであった「高齢者」観も将来的には変わるようになるのかも知れない。

(2) 高齢者に対する納税環境の整備

年金所得者に係る確定申告不要制度は、一定の要件に当てはまれば申告を要しないという納税手続に関する究極の負担軽減策である。他方、事業所得や不動産所得など他の所得が主たる所得である納税者は、高齢であっても申告の免除など手続の軽減措置があるわけ

⁴⁴ 例えば、個人年金保険の保有契約件数・金額は、平成15(2003)年度以降10年連続で増加しており、平成24(2012)年度では件数で2,042万件、金額で103兆円にも達している。(生命保険協会『生命保険の動向(2013年版)』<http://www.seiho.or.jp/data/statistics/trend/>参照)

⁴⁵ 『高齢社会対策大綱』(平成24年9月7日閣議決定) <http://www8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/index-t.html>

ではない。したがって、高齢の納税者の負担軽減の議論は依然存在する。

年金以外の所得が主たる所得である者も含めた高齢者全体の納税に対する負担軽減を何らかの制度的な対応で図るとすれば、多様な所得の申告の可能性があることから、納税者の年齢だけに着目した施策を講じざるをえないが、そのような施策は、社会活動に対して意欲と活力をもって参加できる能力を十分に持った高齢者もいることを考えると非合理的であり、結局のところ、制度面での環境整備は難しい。

それならば、税務行政において、高齢者の利便性を高めていく努力をしていくことになるが、税務の現場における対応は納税者の年齢による区別が難しいことから、高齢者を含むすべての納税者に対するサービスの充実を図ることが、現実的であると考えられる。

税務行政を担う官庁である国税庁は、現在、納税者サービスの充実を重要な施策の柱に据えており、関連する指標に関して目標設定をした上で改善に向けて取り組んでいるところである⁴⁶。そして、その取組には、高齢者の利便性に関わるものとして、バリアフリーの推進、アクセシビリティの向上、丁寧な面接相談なども含まれている。

このような取組が既に行われていることを踏まえれば、現在の納税者サービスに関する諸施策を着実に進展させていくことが、真に手助けが必要な高齢の納税者の負担を軽減することにつながる。今後、本格的な高齢社会が展開する中で、税務行政に求められる対応として、いかにして高齢の納税者が抱えている多様な問題点を的確に把握して個別に手続面の便宜を図っていくかが課題になっていくであろう。

7 むすびに代えて

高齢社会と税制に関する研究は、すでに多くの研究者によって行われてきており、特に年金課税のあり方、高齢社会の費用負担のあり方などの議論が盛んである。

本稿では、平成23（2011）年度税制改正で創設された年金所得者に係る確定申告不要制度を考察することを通じて、高齢者と税務手続との関係について論じてきた。

65歳以上の者を一般的には「高齢者」と呼ぶことが多いが、高齢者は、健康面、経済面、精神面において多様であり、ひとくくりで論じることは適当ではない。そして、高齢者の中には、何らかの問題を抱えているために確定申告などの行政手続を行うことに相当の負担がある者が多く含まれていることも確かである。

年金所得者に係る確定申告不要制度は、年金所得者の中でも中低所得層に属する者の申告義務を免除するものであり、高齢者の納税手続にかかる負担軽減という観点からは意義深い施策であると評価できる。しかし、個々の納税者の負担がどの程度解消されたかについて検証する

⁴⁶ 『平成24事務年度 国税庁が達成すべき目標に対する実績の評価書』
http://www.mof.go.jp/about_mof/policy_evaluation/nta/fy2012/evaluation/2410ntahyokasho.html

ことは難しい。

本稿においては、この点に関して、納税コストという概念を用いて考察したが、どのような負担が生じるのかを整理し、本件制度が納税コストの削減につながることまでは検証できたものの、具体的なコストをより現実味のある形で推計するまでには至らなかった。このように述べるのは、海外の研究において一般的に用いられている納税コストの推計方法には機会費用の概念が使われており、現役世代に比べて自由な時間が多いとされている高齢者にその概念を単純に当てはめることに若干の疑念を持たざるを得ないからである。

それでは、機会費用が使えないのであれば納税コストも認識できないのかと言えば、そうではない。たとえ自由な時間が多い高齢者であっても税務手続には何らかの負担があり、健康面等で制約のある高齢者であれば大きな負担があるはずである。つまり、納税コストは必ず存在する。今後は、より合理的な手法によって高齢者が負担している納税コストを推計することが課題である。

なお、納税コストの考え方は、納税者側と行政側の負担するコスト全体を把握して行政の改善につなげられる有益なデータを提供するものであり⁴⁷、所得税以外の税目についても応用可能である。このことから、今後の更なる応用やより精緻な分析が期待される。

税務行政の観点から、この制度を見ると、既に税務統計からも明らかになっているように、雑所得の納税申告者の大幅な減少が見られ、インパクトの大きな施策であったと言える。確定申告の現場においても高齢の来署者が減ったことは容易に想像できるが、この状況を今後の行政にどのように生かしていくかが課題であると考えられる。具体的には、本稿で述べてきたように、確定申告事務の効率化と納税者サービスの充実が中心になっていくべきである。

年金所得者に係る確定申告不要制度の対象とならない納税申告者や還付申告者の中にも高齢者は多く含まれる。高齢者を過剰に特別扱いするような対応ではなく、バリアフリー化やユニバーサルデザイン化、そして、丁寧な接遇など納税者サービス向上のための税務当局の地道な取組こそが、高齢社会における納税環境の整備のあり方であると言えよう。

⁴⁷ Pop・前掲注36は、納税コストと行政の関係に関して、①認識されずに潜在化している時期、②一部の専門家がその大きさに気づき始める時期、③専門家により具体的な調査や推計が行われ始める時期、④政府に租税政策の問題として認識される時期、⑤その削減に向けての施策が講じられる時期、⑥行政コストと同様に政府によりモニターされて管理される時期、の6つの発展段階に区分している。そして、自分が調査を行った1992年当時のオーストラリアは④の段階にようやく達したと評価している。

【参考文献】

- 東清和 (1999)「エイジングと生きがい」東清和編『エイジングの心理学』131-168, 早稲田大学出版部
- 今本啓介 (2010)「申告納税制度と源泉徴収の関係 — 申告納税制度の下での源泉徴収のあり方を含めて」日本税務研究センター『税研』No.153, 33-39
- 内田満 (2000)「シニア・デモクラシー」『現代のデモクラシー』179-283, 早稲田大学出版部
- 大石亜希子・小塩隆士 (2000)「高齢者の引退行動と社会保障資産」国立社会保障・人口問題研究所『季刊社会保障研究』35(4), 405-419
- 小澤利男 (2020)「人間の学としての老年学：老年学の過去・現在そして未来」日本老年医学会『日本老年医学会雑誌』47(1), 17-23
- 金子宏 (1996)「わが国の所得税と源泉徴収制度」金子宏編『所得課税の法と政策』125-179, 有斐閣
- 黒川由紀子 (2002)「老いの心理学」冷水豊編著『老いと社会 — 制度・臨床への老年学的アプローチ』21-30, 有斐閣
- 黒川由紀子 (2005)「人が老いるとは」黒川由紀子ほか著『老年臨床心理学 — 老いの心に寄りそう技術』1-11, 有斐閣
- 佐藤進 (1997)「エイジングと法律学の領域」佐藤進編『高齢者の法律』1-13, 早稲田大学出版部
- 内閣府 (2013)『平成25年版高齢社会白書』印刷通販
- 西下彰俊 (1999)「高齢期における社会参加の保障」折茂肇編『新老年学〔第2版〕』1505-1516, 東京大学出版会
- 堀薫夫 (1996)「人はどのように『老人』になるか — 年齢規範と老年意識」関口礼子編『高齢化社会への意識改革 — 老年学入門』16-36, 勁草書房
- 増井良啓 (2002)「税務執行の理論」財務省財務総合研究所『ファイナンシャル・レビュー』2002年10月号, 169-183
- 諸富徹 (2013)『私たちはなぜ税金を納めるのか — 租税の経済思想史』新潮社
- 横山直子 (2013)「所得税と消費税に関する納税協力費比較」『大阪産業大学経済論集』14(2), 131-146
- Guyton, John L. et al.(2003), “Estimating the Compliance Cost of the U.S. Individual Income Tax,” *National Tax Journal*, vol.56, issue 3, 673-688
- Mathieu, Lawrence, Catherine Waddams Price and Francis Antwi (2010), “The distribution of UK personal income tax compliance costs,” *Applied Economics*, 42, 351-368
- Mill, John Stuart (1861), *Considerations on representative government* (水田洋訳 (1997)『代議制統治論』岩波書店)
- Pope, Jeff (1993), “The Compliance Costs of Taxation in Australia and Tax Simplification: The Issues,” *Australian Journal of Management*, vol. 18 Issue 1, 69-88
- Sandford, Cedric, Michael Godwin and Peter Hardwick (1989), *Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Fiscal Publications
- Sandford, Cedric (ed.)(1995), *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*, Fiscal Publications
- Smith, Adam (1776), *An inquiry into the nature and causes of the wealth of the nations*(水田洋監訳・杉山忠平訳 (2001)『国富論』岩波書店)
- Slemrod, Joel and Nikki Sorum (1984), “The Compliance Cost of the U.S. Individual Income Tax System,” *National Tax Journal*, vol.37 Issue 4, 461-474
- Wicks, John H. and Michael N. Killwort (1967), “Administrative and Compliance Costs of State and Local Taxes,” *National Tax Journal*, vol.20 Issue 3, 309-315