

Current Issues in Tax Administration



IMF 財政局次長 マイケル・キーン

1. はじめに

お招きいただきましてありがとうございます。大変光栄にうれしく思っておりますし、藤井先生もおっしゃっていただきましたが、ほとんど毎年の行事になりつつありまして、私どもの方もこれを毎年楽しみにするようになりました。もううんざり、或いは飽きたということがあったかもしれませんが、今回はそうならないようにしたいと思います。

今日の話はタイトルに書いてあるとおり、税務行政における問題です。なぜこのトピックが時宜にかなっていると考えたかといいますと、数年前に比べますと、この分野における関心も高まり、さまざまな研究活動が活発になっていると思ったからです。といいましたのは、学界における研究活動という意味でも、或いは実際の税務行政という意味でも、双方において関心が高まっていると思います。

数年前でも、重要な分野であったことは変わりがなかったと思いますが、正直に申し上げますと、あまり面白いとも思えない内容であったかもしれませんが、その点がここ数年大きく変わってきていると考えています。研究分野でも

面白くなっている。実務でも時代が変わっている。いずれも興味深くなっているということで、2つに分けて話をします。

まず税務行政をどう捉えるかということについて、研究調査の現状を紹介します。爆発的に増えているといえる状態です。まだまだ当面このような活発な研究が続くと思います。現在行われているような研究調査について、何を理解することができるようになるのか、将来どういう方向に進みそうであるかの話をします。

かなり学際的な分野にならざるを得ません。私自身はもともとエコノミストであって、税務行政の専門家ではありませんし、今日お越しの皆さんの中では、例えば弁護士、法律専門家などもたくさんいらっしゃると思います。お互い異なるバックグラウンド、異なる視点に基づいて、違う知見を共有することができればと期待しています。

Part 1におきまして、まず一般的、全般的なコメントをした上で、具体的に2つの問題について話をします。数年前にもお招きいただいたときに話をしたと思いますが、まずはタックスギャップという概念について、いわゆるコンプライアンスのギャップについて話をします。数年前に話をしましたので、その後どうなったかという、いわば皆さんに宿題の報告のような形で話をしたいと思います。さらには、最近になってIMFとしても検討し始めました適切なタックスギャップはどうあるべきであるかという話もします。

Part 1の2つ目の話として、どのように納税者を区分するか、何に基づいて分類するかという考え方です。

Part 2におきまして、より実務的な作業の話をしますが、IMFの財政局が特に関わりを持っている分野です。ここにRA-FIT、TADATなど、かなりなじみがないかもしれない略語が書いてあります。あえてここでは説明しませんが、話が終わった段階では皆さんおなじみになっていただければと思います。

2. 税務行政について考える

2-1. 研究調査の現状

5年ほど前までは、あえて極端な言い方になるかもしれませんが、税務行政に関する文献といえば2つの分野に区分ができたかと思えます。

1つは、かなり実証的な研究でした。つまり、税務行政を執行する側としてどれだけコストが発生するのか、一方で納税者としてもコンプライアンスのためにどれだけコストが発生するのか、それを測ろうというタイプです。サンドフォード (Cedric Sandford) の研究をご存じの方もいるかもしれません。かなり主導的にサンドフォードがけん引しました。

それは簡単なことではありませんでした。納税者側がコンプライアンスのためにどれだけコストを掛けているのかについては、例えば時間の貨幣価値などいろいろ変わってきます。一方で、それほど面白いともいえなかった。答えがわかったところで、「だから、何をやるんだ」という感じでした。

2つ目の傾向の文献としては、かなり理論的なタイプでした。アリンガム-サンドモの研究で知られていますが、いわば税務行政の考え方、モデルとして、賭けとかギャンブルに基づいて説明をしようとしていました。

彼らの考え方としては、租税を回避するということは、むしろギャンブルと同じである。もしラッキーであれば捕まらない、ということはお金を払わないで済んだ。もしアンラッキーであれば捕まって処罰を受ける。ギャンブルと同じだということです。

このリサーチから、いわばパズル、謎解きのような問題が発生しました。源泉徴収であるとか、第三者の情報はさておきまして、確率を考えました。例えば調査が入る確率はどうかとか、税率の水準がどうであるとか、そういうことを考えて、計算をしてみると、むしろ租税を回避できる確率が非常に高いのではないか。

なぜ皆さんが納税を避けようとするのかではなく、なぜこのようにみんな真面目に払っているのだらうということです。現状で何が実際に起こっているか、それをモデルによって説明しようとした、理論家にとっては興味深い面白い謎ではありましたが、うまく説明ができたとはいえない結末でした。

その段階ではかなり行き詰まりの状態だったのですが、最近になって、より実証調査に基づいた論文が増えており、最近の論文はかなりクオリティーが高いものが目立ちます。

コンプライアンスのさまざまな側面を理解するために、さまざまな異なる実験が行われています。実験の中で、例えば自然的な環境のものがあります。それは具体的に、税務行政で何か政策の変更があった場合とか、若しくは学生等を使って研究室レベルで行うもの、若しくは現実の世界に研究者がある実験を設計して介入をした、そのようなタイプがあります。

具体例を幾つか紹介します。最初に書いてある論文は私が気に入っているものなのですが、世界におけるVATのチェーンのコンプライアンスに関するものです。インボイス方式のVATの話で、税法を遵守した行動がVATのチェーンで広がるのではないかと、広がって当然であろうという理論です。

もし私がVATについて税法を遵守しているのであれば、取引先もきちんと遵守してほしいという立場になるはずですが、なぜかといいますと、私が支払った税額について控除を適正に受けたいからです。つまり、VATチェーンが後ろ向きに（サプライチェーンを遡って）いい影響をもたらすのではないかと理論で、私がきちんと税法を遵守している納税者であれば、私のサプライヤーもその影響を受けるのではないかとということです。

一方で、前向きにも（小売段階に向けても）よい行動は伝播するのではないかと。例えば、私が皆さんと取引をしていて、私が皆さんに物を納入している場合には、私が消費税として請求

したものについて、皆さんも控除を受けたいということで、皆さんの方でも、守ってきちんとVATを納めようという動機付けになるのではないかということです。

今のVATチェーンの中で、前方向によい行動が伝播するのか、後ろ向きに伝播するのかというのは、面白くかつ興味深い問題提起ではあります。

ポメラントの論文は非常にクレバーな内容となっております。チリ税務当局のサポートを得た上で、VATの納税者に対して「お宅に税務調査が入る確率が上がりました」という文書を送っております。ポメラントは、その行動による影響を見たわけなのですが、この文書を受け取った当事者ではなくて、取引先、顧客或いはサプライヤーにどのような影響が出るかを調べました。ポメラントの結論としては、前方向への影響よりも、後ろ向き、サプライチェーンの後ろの方への影響の方が強いということです。税務当局として、コンプライアンスの仕組みを考えていく中で、役に立つ考えだと思えます。このようなVATチェーンの最初の方で輸入をするところよりは、最後の方に先にフォーカスを当てた方が効果があるという教訓です。個人的には、あまり納得をしたわけではないということは言っておきますが、役に立つ可能性はあると思えます。

2つ目の事例は、ブラジルのサンパウロの事例で、VATのインボイスが宝くじになるという施策を行いました。数カ国で試みられたことは皆さんもご存じかと思いますが、お客様の方でも宝くじが欲しいということで、小売店にインボイスを出すことを促します。

この場合、1つの町における変化を検証しましたが、他の町との間での、比較試験ともなる形となりまして、インボイス宝くじが導入されたサンパウロと、インボイス宝くじが導入されなかった他の条件が同様な他の町とどう違いがあったかということが、ナリトミでは確認することができました。その調査結果としては、サ

ンパウロの小売業者のコンプライアンスが高くなったという、有意な統計差が出ました。

3つ目も実験ですが、納税者に対して、「ナッジ (Nudges)」、そっとつついて促すようなことをした場合にどのような影響があるかについて検証したものです。税務当局がある特定の文書のあるグループの納税者に出す、別の内容の文書を別の納税者グループに出す、ある特定の納税者グループにはあえて何も発信をしないなどをした上で納税者に対する影響を見た研究です。例えば、ある地区においては、納税者に対して、「お宅から払っていただく税収は極めて大事です。学校とか防衛にどれだけ大事であるか」とか、例えば別の町については、「お宅の通りにおいては、昨年95%の人が期日までにきちんと納めました」というレターを出すとか、心理的なボタンの違うところを違う押し方をしてみても、それで納税行動に影響があるかないかを見ます。これらの結果については、まちまちではありますが、ここに書いてあります論文を、よろしければご覧になってください。

重要なことは、以上のような研究から、税務当局としては何を教訓として得ることができるのかです。先ほど紹介したポメラントのVATチェーンについては、役に立つ可能性がかなりあると思えます。VATチェーンで納税者の正しい行動を伝播させたいと考えるのであれば、チェーンの最初から見のではなく、後の方にフォーカスを当てた方が効果があるという教訓が得られます。

今回、特に説明をしていない他の研究もありますが、それらの結果はあまり自明ではない、或いは税務当局にとってあまり意外性がないかもしれません。例えば、源泉徴収の重要性であるとか、第三者情報の重要性に関して実験を行った論文もあります。ただ、これらについてはあまり意外性がないといえますか、役に立つものではあるが、そのようなことはわかっているという、IMFの同僚或いは税務当局は考えるのかもしれませんが。

ウィリアム・ピット首相（小ピット）によってイギリスで最初の所得税が導入されたのが1793年でしたが、うまくいきませんでした。その後、アディントン首相が1805年だったかと思いますが、源泉徴収制度も含めて、再び導入したところ、大成功となりました。これも「まあ、そんなものか」という感じです。

それ以外の実験或いは論文について、例えば宝くじにしたとか、ナッジでちょっと促してみたということは、統計的に有意差はあったとしても、それほど大きいといえるほどの影響であったのかどうか。例えば宝くじについて、一応統計的な有意差というのは出たかもしれませんが、VATの税収がどれだけ増えたかという点、1%も影響しませんでした。

このような方向での研究については、若干リスクはあるかもしれませんが。税務当局にとっては、本当の意味で重要なポイントではないかもしれないということです。

それに対して、本当に税務当局としてはどこに関心があるのか。例えばIMFで、私等が、具体的に何を一番知りたいと思っているのか。例えばガバナンスの構造であるとか、税務行政の構造などです。たとえば、かなりの国で、税務当局に人事、採用、予算面でより独立した、広い権限を与えています。このような改革の影響に、より関心があります。事務運営上の管理についてさまざまな懸念があるのですが、後で話をします。

当局における情報管理についても関心・懸念はあります。ただ単に非常にハイレベルなITやコンピューターシステムがあるかということではなくて、効率性という意味できちんとマッチしているのかどうかなどです。

以前にも増して、さまざまな利害関係者、大企業、業界団体、市民団体、との関係に関する関心が高まっていますが、この分野は、論文・文献では十分にカバーされていないという印象があります。数年前に比べれば、さまざまな文献が増えているし、中身も面白くなっている

ものの、当局として、コアな問題だと思っているものについて、まだまだ研究の余地があります。

税務行政の事務運営の分野について、2つの側面の話をしていきます。IMFがどこの点を注視しているのかということと、これからの研究がどのような方向に行きそうであるか、どのような指針となり得るかということです。

冒頭で申し上げた2つの話をするという点で、1つ目がタックスギャップを如何に測定、分析するか、そして、コンプライアンスギャップはどうあるべきか。2つ目が、納税者をタイプ別・規模別でどのように分類するかです。

2-2. タックスギャップの考え方

いわゆるコンプライアンスギャップについて説明します。コンプライアンスギャップとは、理論的に、もし完璧に課税を執行することができていれば納付されていたはずである税額と、実際に徴税できた額とのギャップです。

理論的にこれだけ徴税できたはずであるという納税額に対する割合で示します。例えば、円、ドル、ポンドのような絶対額ではありません。数年前にもこのような話をする機会がありましたが、最近ではより多くの国でコンプライアンスギャップを測定しようという関心が高まっています。

特に、VATが比較的簡単で対応がしやすいこともあり、VATのギャップをどのように測定するかについて、ということ非常に注目が高まっています。例えばイギリスは、VATギャップについて試算を長年に亘って発表しています。同じく、EUにおいても1999年から定期的に測定をすることになっていますので、時系列的なデータが集積されてきています。これは、IMFでRAギャップと呼んでいるプロジェクトでもカバーされている内容です。IMFの加盟国の中で、全ての所得レベルの国々で行ってはいますが、特に途上国向けに行っています。

通常このようなコンプライアンスギャップを測定する場合には、いわゆるポリシーギャップとも組み合わせることが理想といえます。ポリシーギャップというのは、いわば、租税支出、租税経費とも同じようなもので、つまりあるべき税制と実際の税法が不一致であったがために逸失した、入ってこなかった納税額です。そのような概念とコンプライアンスギャップの概念との間の相互作用や関係については数年前にお話をしたので今回はしません。

RA ギャップの結果を幾つか紹介します。左側がウガンダの調査結果です。上のブルーがコンプライアンスギャップです。下の赤がポリシーギャップです。あくまでも VAT の話ではありますが、ウガンダの場合ですと、問題は政策よりもコンプライアンスギャップであるということです。

右が南アフリカです。一番下のブルーがコンプライアンスギャップです。一番上のグレーがポリシーギャップです。南アフリカの場合は、ウガンダと逆で、コンプライアンスよりもポリシーに問題があるということです。

まずは全体のギャップを見た上で、この技術を使いますとセクターごとのギャップもわかります。南アフリカを事例に取りますと、右側にセクターが書いてあります。潜在的な、或いは実際の徴収額です。例えば6番の卸売り・小売り等のところを見ますと、潜在的な納税額の方がかなりの幅で現実の徴収額を上回っています。

このようなコンプライアンスギャップについては、税務行政に反映させることも可能だと思いますし、わかりやすく説明ができます。しかし、批判をすることも可能です。その一例が、ギンメル・ハセルディンによる批判でして、確かに測定はできるかもしれない、コンプライアンスギャップの数字は出てきたとしても、だからといって、それを徴収できることにつながらないのではないかとことです。その理由としては、課税が強化されると、経済活動自体が行われない可能性があるということです。つま

り、コンプライアンスを向上させるがために、税務執行を強化すると、実質的に実効税率が上がるということになるのではないかと。そうすると、課税ベースは減ることになり、結局税収は増えないという議論です。

もう1つの批判を紹介します。コンプライアンスギャップをどう測定したとしても、出てくる数字はいずれにしても本当の数値より大きいのではないかという印象があります。われわれのようなエコノミストの考え方でいえば、コンプライアンスを高めるための施策は、当然コストが掛かるであろうということです。

例えば、泥棒を発生させないようにするために、大量の警察官がいればよいということでもないのと同じであって、コンプライアンスギャップをゼロにするために何かをするということも、必ずしもよいこととは言えないかもしれません。

2-3. 最適なコンプライアンスギャップ

単純なモデルの考え方を紹介します。税務当局として、税収を増やさなければいけない、しかし消費者の生活に打撃を与えないためには、選択肢を考える場合に、まずは税率を考えなければいけない。「 α 」と書いてありますが、税の執行のためのパラメーター、これはあらゆるものが考えられます。例えば、罰則であるとか、調査が発生する確率であるとか、宝くじ方式であるとか。

最初の部分、税率をどう決めるかについては、注目を集めており、そこから重要かつ賢明な洞察、教訓が得られています。いわゆる課税所得の弾性値、或いは弾力性、これさえわかれば適切な税率は決められる、税率に対して課税ベースがどう変動するのか、それだけわかればいいのだということです。

例えば税率を考えるために何を必要があるのか、税率がどう変わると、例えば実際の投資にどう影響するのか、労働等にどう影響するのかを知ればいいのではないかとされるかも

しれません。租税回避に対する影響も知る必要があると思うかもしれません。

なぜこのモデルの考え方が良いのかといいますと、わざわざ2つのことを分けて知る必要がないわけです。例えば投資決定とか、租税回避の決定に対する影響を見る必要がなく、トータルを見れば済みます。例えば労働供給について影響を考える場合に、納税額を減らしたいというときには、頑張らないとか、租税回避するとか、納税額を減らすことを考えるのですが、どちらを選ぶかについては、コスト中立です。政策を考える際に、コスト中立、或いはどちらを選んでもそれは同じということであれば、内訳分解までする必要がありません。

この弾性値、弾力性を見積もるという意味で、大量の調査研究が行われて論文が増えています。日本に関しても調査が行われていることは間違いありません。

一方で、あまり注目されていないのが、税務執行の最適な選択に関するパラメーターです。これも非常に類似した概念なのですが、いわば課税所得の執行弾性値ということであって、行動に対する影響さえ知ればよいという考え方です。

前の概念とこれが似ているというのは、結局は、課税ベースの弾性値、若しくは課税所得の弾性値さえわかればよいということであって、投資とか労働等による意思決定とか、租税回避の意思決定という内訳まで見る必要がありません。調査の確率であるとか、処罰の最適な仕組みを考える場合に、それだけわかればよいということです。

より精密に説明をしますと、当局として最適な介入度合いが何であるのか、執行の弾性値を見た上で、それに対して当局としての管理コスト、或いはコンプライアンスコストが税収に占める割合を見るわけであって、本日初めの方で紹介した昔の文献で注目していた分野です。

当初紹介した論文について、あまり面白くはないという言い方はしましたが、コンプライア

ンスコスト或いは管理コストを測るということがここで役に立つかもしれません。それらのコストと執行弾性値とを比較すれば役に立つ可能性があります。

この同じフレームワークを活用することによって最適なコンプライアンスギャップを導くことができる可能性があります。あえて公式の説明とは言いませんが、弾性値がわかった上で、コンプライアンスコスト、管理コストの比率がわかったのであれば、それを使って計算をすれば最適なコンプライアンスギャップを出すことはできます。

同じ枠組みを使って、より厳密に全ての税制担当者であれば知りたいと考えているコアの疑問にも対処することができ、歳入、税収を高めるためには税率を引き上げるべきなのか、執行を厳しくするかどうか、この枠組みで考えると、ストレートに答えが出ます。先ほど紹介した課税所得の弾性値と執行弾性値、この2つを比較します。

ある国に対して、税収をさらに増やすためには、どういう方法がいいかという助言を、現在の数字、弾性値及びコンプライアンスコスト、行政コストを使って、することができます。例えば、ある国で、税率を上げること考えているとか、或いはシステム全体の再構築を考えている場合に、税率を高めて、行政コストをあまりかけない方がいいとか、その逆の組み合わせがいいなどです。

基本的な質問ではあるのですが、私を知る限り、明確な概念的な回答はなかった分野だと思います。そこで、執行弾性値ということ考えた上で、どのように税務行政を改革すればいいのか、若しくは政策と管理とのバランスをどう取るのかを考えることで、非常に興味深い、期待ができるやり方だと考えています。

ここまで皆さんに聞いていただいて、なかなか面白いではないかと、しかしこの執行弾性値というのは、だから一体どういう数字なのかと思っておられるかもしれません。しかし、その

肝心な数字について調査研究が行われていないため、答えは残念ながら、わかりません。

IMFでも研究はしております。先ほど言いましたように、EUで数年間のデータがありますので、そのコンプライアンスギャップのコスト及び税務行政コストを測ると、0.17という数字になります。調査の確率についての弾性値は0.1~0.2です。一方で、IRSに関して行われた調査もあります。その調査結果によると、アメリカに関しては、弾性値は0.6~0.85ではないかということです。ただ、本当のところ、弾性値についてはよくわかっていないというのが正直なところです。

あらゆるものについて弾性値があるわけで、例えば執行弾性値、税務調査を受ける確率、ペナルティーについて、宝くじを使った場合、オンライン申告ができるかどうかです。残念な回答ではあるのですが、よくはわからないというのが現状です。

例えば、コンプライアンスギャップの最適な水準とはどうかということについて、例えばイギリスの数字がわかったとしても、それが大きいのか小さいのか、今はまだ判断が付きません。仮に疑問があったとしても、答えがよくわからないというのが現実です。ただし、答えがわからないにしても、そもそも問い掛けるべき、知るべきポイントは何であるのか、その質問を正しく設定することが大事であるということは同意していただければと思います。

納税者の分類については、時間の制約がありますので、省略します。もしご関心があれば、ぜひ質問をお願いします。ただしここまで聞いていただきますと、結論は想像がつくかと思えます。

2-4. 税務行政に関する研究

税務行政に関する研究については、全く違う、異なる2つの見解に分かれています。既に10年前の段階で、一番上に書いてあるような、十分に論文があり、この分野について研究がなされ

ていないと考えるべきでないという見解です。

一方で、それと対極的に、まだまだ税務行政について学術研究は少ないという見解もあります。

両方とも一定程度正しいとは思いますが。ただ、個人的な見解として、最初の見解については、十数年前に発表されたときは説得力がなかったけれども、今は妥当ではないかと思えます。

もっとも、個人的な立場としては、まだまだ調査研究の余地はあるとは考えております。これからの研究においては、学界の研究者と、税務当局の実務経験者の研究内容を合わせる事が大事であって、解明すべき疑問、調べるべきことは何であるのか、何が大事であるのかの追求がまだ足りないと思えます。

3. 分析ツール

Part 2ということで、分析ツールです。実務上の分析をして、どういう行政が良いかを考えるために使えるツールです。

コンプライアンスギャップの見積もりの計算にIMFではRAギャップを使っていると、先ほど言いました。最近比較的新しいといえる2つのツールが導入されたので、これを紹介します。新しいものですが、かなり急速に広がりつつありまして、国際税務比較に関心がある皆さんには興味深い、価値があると思えます。

RA-FITと呼んでいるものは、税務行政に関するデータを可能な限り多くの国から収集するという点でして、例えば税関のデータなども含めています。この調査については、既に開始しておりまして、31ページの左のグラフを見ていただくと、低所得国、或いはローミドルとか、所得の水準で分けた、歳入に占める管理コストの比率です。

真ん中に引いてある点が中央値（メディア）ン）でして、緑のところは第2、第3クォータイルとの間のレンジです。このバーの上と下で、最大と最小のクォータイルを示しています。所得水準が似たような他の国と自国を比較するこ

とがどのように役に立つか、おわかりいただけると幸いです。

右側の TADAT というのは、それぞれの国の税務当局のパフォーマンスを測定するための詳細な診断ツールです。後で TADAT の説明をもう少しいたしますが、RA-FIT の方が可能な限り多くの国からデータを収集する、TADAT については、特定の国について深く掘り下げた調査をするという違いがあります。

3-1. RA-FIT (The Revenue Administration Fiscal Information Tool)

RA-FIT は、The Revenue Administration Fiscal Information Tool (税務行政情報ツール) の略です。狙いとしては、毎年、各国における、コアとなる税務若しくは税関に関するデータを収集して分析をします。全ての加盟国についてデータを収集することを目指しています。

そのデータの分析結果についても、参加をした国に対して提供をして、各国が自分のパフォーマンスについてモニタリング、比較ができるようにします。確かに機密保持の観点があります。もしそれぞれの国が自分の国について全て詳細なデータを出したいといえ、それは全く構いませんが、もしかしたら IMF としては、例えば平均値という形でしか出せないかもしれません。IMF にとってどのように役に立つ可能性があるかといいますと、各国に対して技術支援を提供するときに、この国であればどの水準に持っていくべきなのか、目標を設定することにも使えますし、われわれが助言をした結果どういう影響があったのかを測定することにも使えます。

先ほどは税収に占める税務行政コストの割合などを紹介しましたが、34ページは、こういう結果が出てくるという一例です。例えば期限内申告の割合について、地域ごと、または所得水準ごとの違い或いは年度ごとにどう変わってきたかを見ることができますある国の期限内申告

の割合について、良いと判断するのか、悪いと判断するのか、どこまでの目標設定をするべきであるかの検討などに役に立ちます。

この RA-FIT については、最初のラウンドが終わりまして、セカンドラウンドが始まるころなのですが、他の国際機関等との大規模な共同作業になっています。例えば OECD の Forum on Tax Administration は、OECD 加盟国或いは加盟していない国についても、税務当局のパフォーマンスについてデータを集めて公表しています。

IMF がより多くの加盟国と行っている調査と、OECD のものを合わせて、いわばジョイントベンチャーのような形に展開しております。IMF、OECD、米州の CIAT、或いは IOTA、世界税関機構等と連携をしております、これからの非常に楽しみとなっています。比較可能な、より多くの国のグローバルなデータを集める際に、どういうコラボレーションがあり得るのか、いわばモデルのような位置付けにもなり得ると思っています。

この調査は来月から始まります。

3-2. TADAT (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool)

TADAT は、Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (税務行政診断評価ツール) の略です。ある国における税務行政のシステムについて、客観的で標準化された形で評価をするためのものです。全部をカバーしているわけではありませんので、例えば天然資源とか、税関などはカバーしていません。

TADAT パートナーとして、いろいろな国、特に日本政府にも、資金面で協力をしていただいていることに感謝を申し上げます。事務局はわれわれの財政局の中にあります。ただ、実施しているのは IMF だけではありません。

TADAT を使うに当たっては、一定の税務の経験があり、所定の試験に合格する要件を満たせば使うことは可能です。

39ページの図は、TADAT ホイールと呼んでいますが、9つの分野で業務のレベルを評価します。全部説明はしませんが、税務行政に関するフルサイクル、全ての段階を見ます。

時計の12時と1時の間、右上のPOA 1というところからスタートしますが、最初の分野は、登録されている納税者のデータベースがどれだけ正確であるかです。ここに9つの大きな分野がありますが、それぞれの中に4つの指標があります。さらにその下位の分野として、ディメンションという側面があります。

ディメンションに基づいて、各国についてスコアを付けるのですが、できれば機械的に判断がつくものにしたと考えています。機械的に判断がつけられるというのは、例えばVATについて期限内で申告が行われているか、どうかについて、例えば95パーセントを超えているとAとか、例えば75を超えていたらBとか、とにかく標準化して客観的にするということです。

TADATを実際に導入する前の段階で、12カ国で試行してみました(40ページ)。ここにクモの巣状のグラフが出ているのですが、メディアン値がここに引いてあります。

あくまでもメディアンですので、さまざまなばらつきはあることはあるのですが、1つの分野の中でも、かなりのばらつきがあるということが興味深いです。どこの税務当局も駄目という分野があります。これは最小レベルを示しているのではなく、あくまでも尺度なのですが、Dばかりというところもあります。税務当局がどれだけうまく仕事をしているかどうかについて、相当な情報提供が可能だと考えております。

現在、TADATについては、最終段階になっており、多くの国において、実際診断に使っています。G20など国際会議でも言及していただけるようになっており、どの国においても、自国の状況を理解して、より改善するために使うことができる、ベースになるのではないかと受けとめられています。

最後のスライドのレファレンスで論文を紹介

してありますので、ぜひご覧ください。また、TADAT.orgのフィールドガイドで、TADATのもっと詳しい情報をどなたでもご覧になれます。

質疑応答

(Q1) 「Name and Shame」について、かなりアグレッシブではないのか、威嚇のようなものではないのか。各国が、納税者が自らの意思で納税をしようとする環境を維持することが各国の責任ではないのか。各国の道德教育、或いはメンタリティーの問題ではないのか。行き過ぎの問題についてどう思うか。それと、最近のパナマペーパーについての個人の見解、IMFの反応についてお聞きしたい。

(中山) 今のご指摘は、最近の「Name and Shame」などの当局のやり方が乱暴過ぎるのではないかと、もっと基本的なこと、例えば納税道義を高めていくとかした方がいいのではないかと、ごもっともだと思います。

ただ、数字面でいいますと、明らかに滞納額が、経済危機以降増えていますから、その中で、本来払うべき税金が払われていないことによって、真面目な納税者の方たちが余分に税金を払うことになっているとか、財政赤字が膨らんでいるということについて各国政府が考えた苦渋の決断の結果なのだろうというふうには思いません。

ただ、われわれが、当局のそういう政策をサポートしているかどうかという点については、現時点ではコメントは避けさせていただきます。

(Keen) パナマについて、本庄先生からも、IMFの見解はどうか話してほしいというご依頼がありました。これもあえてコメントを控えたいと思います。ただし、こういう分野で非常に問題があるということは明らかであるということでは、皆さん同じ考えだと思います。

一方で、今、中山の方からコメントがありま

したが、幾つかの国ではかなりアグレッシブに過ぎると思うところもあります。あえてここでは名指しにはいたしません、国としてもやはり金が必要だ、税収が必要だということになると、国民に圧力をかけるわけであって、或いは、一部の多国籍企業が相手となると、なぜそのような寛大なことを認めるのかと、批判を受けている国家もあります。

日本人はおおむね優良だとおっしゃった点について、恐らくはそのとおりなのだと思いますし、私の母国イギリスでも、おおむね良いのではないかと思います。イギリスに関しては、おおむね優良な納税国民であったところが、90年に、ご記憶かもしれませんが、かなりの反乱がありました。サッチャー首相によって、導入が提案され、結局は執行ができなくなった、人頭税についてです。1つの教訓だったとは思いますが。かなり道徳観念として、納税義務について優良だと思われる国家においても、こういうことが起こり得るという興味深い事例です。この人頭税について、どこまで後遺症として影響があるかということ調べている論文があります。その論文の結論によりますと、人頭税に対して反発が非常に大きかった地域ほど、いまだにコンプライアンスが良くなっていないということです。

ということで、ある国民について非常に優良であるということ、あまり信頼し過ぎるのもよくないかもしれません。何か1つ問題があると、その後遺症は長いという1つの教訓です。

(Q2) キーンさんと中山さん、東京でお会いできるチャンスを作っていただいたこと、大変感謝したいと思います。

選ばれたテーマが、わが日本では、言葉は悪いですが、実は封印されているような問題ということで、先ほど中山さんも研究が少ないとおっしゃったのですが、そもそもプライバシーと守秘義務が非常に強く議論され、法制化されている現状において、ほとんどデータが実はない

のです。

学者さんも苦勞するとか、手が出ないというのが、これまでのアカデミックな研究が少なかった理由だと思うのですが、今、世界のいろいろな国の積極的なアプローチ、これがマクロアプローチとかマイクロアプローチ、或いはいろいろな手法を開発して、それぞれ研究していらっしゃる。その中で、日本だけナッシングという状態で、果たして世界から日本は、今お話をあつたように、全般的にコンプライアンスが良い国というふうな実証データのないまま、或いは推計値のないまま言い合いをしても、なかなか認められない。そういうことも早く知って、今日教わった中から、政府の方も考えてはいるのでしょうけれども、民間、それからアカデミックが力を合わせて、はっきり日本企業とか日本人の国際的な信頼、コンプライアンスの程度というのをある程度客観的に示すことができれば、今のままダークネスのように見られないために必要だと思います。

ぜひいろいろなアプローチの仕方も、政府にもお教えいただいていると思いますが、われわれのこういう IFA や租研を通じて教えていただくこと、或いは貴重な文献でも、先ほども中山さんをお願いしたのですが、タブー視しないで翻訳して、日本の方々がタックスギャップについての正確なイメージを持てるように、ぜひお教えいただきたいと思います。以上です。

(Keen) そうおっしゃっていただいている思い付いたことがあります、なぜ近年になってこのような分野の研究がこれだけ活発になり生産性が上がってきたかといいますと、各国当局が本当に生のデータに対するアクセスについて、より自由化しているからではないかと思えます。例えばデンマークは、抽出サンプルではなく、全ての申告書をベースに行っています。

デンマークだけではなく、より多くの国で、さまざまな形でオープンにしつつあります。もちろん、さまざまな決まり事はあります。例え

ば機密保持について、或いは、研究者であれば、直接は生データへのアクセスができなかったとしても、担当職員を仲介して得るということになるかもしれませんが、よりオープンにデータを使うことができるようにするという事は、非常に意義のある、正しい方向への変化だと思いますので、こういうオープンになるということは、日本の将来の研究にも役に立つと思います。

(Q3) 今日は大変貴重なスピーチをどうもありがとうございます。税務行政の推進の進め方が上手な国、例えば国民や政府、自治体などにモチベーションを持たせるような進め方が上手な国がありましたら、教えていただけたらと思います。よろしくお願いします。

(Keen) 北欧とかチリとか、比較的いいのではないかと思います。もちろん、もともと道義的にレベルが高い国であれば、税務当局としても業務をしやすいということはあるかもしれませんが、双方向に互いに影響するものですから、もともと税務行政のクオリティーが高ければ納税者側の意識も高いたらうということもあります。ということは、納税者の側ではあまり意識が高くはないのだけれどもうまくいっている国があるかと思いますが、なかなか思い付きません。

TADATについて、先進国、つまり当局の非常にレベルが高いのではないかと考えているところでも行いました。ところが、必ずしも成績優秀ではなく、ある特定の分野では、先進国なのにDになったりします。

どちらかといえば、自分たちはこのレベルが優れていると思っている分野で評価をすると、実はよくなかったというところが興味深いです。一方で、ここはうちの国は弱いのだと思っていますところが、TADATの評価で良かったりす

るので、悪いサプライズも、いいサプライズもあります。TADATは非常にいいとわれわれ自身も期待しています。というのは、多くの国がこれまでわからなかったことがわかります。

(中山) 断片的な記憶に基づいて申し上げますと、やはり国の規模が小さければ小さいほど最先端の実験がやりやすくて、それが成功につながるという傾向があるのではないかなという気がいたします。

途上国でよくあるケースですが、仮に人口が大きくても、課税最低限が極めて高く、税務当局として大企業と富裕層だけ相手にしていればいいということも、やはり改革のやりやすさという意味ではやりやすいのではないかなという気がします。

ただ、長期的に見て、そういう税制が果たして良いのか、そういう税務行政が良いのかという問題は当然あって、より広くの人が税を負担するというのがあるべき姿だろうと思いますので、それを考えると、長期にわたって良いとは言えないのではないかと思います。

キーン次長の方から申し上げたチリというのは、例えば、VATのインボイスは全部電子化されていますし、そういう実験ができるのは、チリの国の規模がそんなに大きくないということと、OECDの加盟国にもなりましたが、それなりの所得がある。そういうのが背景にあるのだろうと思います。

確か、ウルグアイだったと思いますが、付加価値税の逆進性を解決する手段として、国民全員に政府が発行したクレジットカードを持たせて、貧困層だけクレジットカードで使った金額に応じて還付をするという制度も取っています。でもこれは小国だからこそできる制度であって、大きな国ではなかなかできないのだろうと思います。