

# 国民税制研究<sup>®</sup>

《ISSN 2188-6970》

第5号（2019年12月）

Japan Tax Journal No. 5

## 《目次》

◎巻頭言：滞納処分の適正化や税務のAI化をグローバルに点検する

辻村祥造

【論説】 アメリカの滞納処分手続適正化の動向  
～わが国での私的場所の強制捜索への立入許可状のすすめ

石村耕治

【研究ノート】 AI税務と税務専門職の将来像を展望する  
～税務のスマート化とタックスプライバシー

石村耕治

【対論】 アメリカのシェアリングエコノミー課税論議  
～問われる「オンデマンド労働プラットフォーム」の所在

石村耕治・菊池純

【論評】 位置情報／閲覧履歴を「個人情報」として保護するのは待ったなし！！  
～急がれるオンライン識別子利用の法規制

平野信吾

《編集後記》

中村克己



## 滞納処分の適正化や税務の AI 化をグローバルに点検する

【論説】石村耕治「アメリカの滞納処分手続適正化の動向～わが国での私的場所の強制捜索への立入許可状のすすめ」は、連邦税法上の滞納処分（強制徴収）手続に傾斜する形で、最新の租税手続の適正化の現状と課題について詳細に分析した論文である。

アメリカ連邦の主要な租税は、申告納税方式を採用する。納税者は、納期限までに確定した税額を完納するように求められる。完納しない場合、連邦税法（IRC）は、課税庁（IRS）職員に、連邦税徴収（滞納）手続上の捜索（search）・差押え（levy）にあたっては、令状なし（warrantless）に自力で租税債務に充当する財産（物）が所在する場所または住居その他の場所に立入り捜索（search）し、換価できる物を占有取得（seizure）する権限を認めている。しかし、1977年に、連邦最高裁は、滞納者または滞納財産所有者（「納税者」）のプライバシーが関係する住居その他の場所に立入り捜索し物を押取す場合には、合衆国（連邦）憲法修正第4条に定める令状主義の原則が適用になる旨判示した（GMリーシング社判決）。

石村論文では、このGMリーシング社判決に従い、現在、連邦課税庁（IRS）は、納税者のプライバシーが関係する住居その他の私的場所を捜索し物を差押える場合で、その納税者が立入りに任意に応じないときには、連邦地方裁判所に申し立てて「立入許可状（writ of entry）」を得ている旨紹介している。連邦最高裁のGMリーシング社判決は、わが国の滞納処分のための納税者の住居その他私的場所への強制調査・捜索の際の立入許可状の導入に範を示しているといえるのではないか。本稿は、わが国での滞納処分（強制徴収）手続適正化改革の一助となるのではないか。

【論説】石村耕治「AI 税務と税務専門職の将来像を展望する～税務のスマート化とタックスプライバシー」は、AI（人口知能）税務の将来像について、分析した論文である。国税庁が描いた「税務行政の将来像 2018/2019」などを素材に、税務行政のスマート化、デジタル化に伴い、ディスラプション（創造的破壊）の大波をかぶる国民・納税者や税務専門職サイドに立って検討している。

急速な経済のデータ化／デジタル化、納税者からのリアルタイム対応の求めに応じる形で、国税庁は「税務行政の将来像」をアナウンスした。ただ、税務行政のAI化をうたうが、そのゆくえは不透明である。真のAIであるためには、AIが、①人間の頭脳（MI）と同等あるいはそれ以上の認識・判断のスキルを獲得していること（自律型AI/オートノマスAI）、および、②決定・勧告を行う場合、そのプロセス（過程）について説明責任負えること（explainable）（XAI/エクस्पラインナブルAIであること）が求められる。石村論文は、これらの点を究明し、真のAI税務判断業務実用化の論点は何かを明確にしている。

国税庁の税務行政の将来像では、納税者の利便性を向上させ、税務調査や徴収の効率化・高度化するために、納税者情報収集の積極化、データベース（DB）の巨大化を目指すとしている。しかし、石村論文では、国税庁は、サイバー空間を浮遊する納税者のプライバシーを「人権」としてとらえる視点を欠いていると指摘する。現実（リアル）空間に加えサイバー／ネット／デジタル／オンライン空間で存在する個人情報（個人データ）を包括した独立した権利としての「租税プライバシー」、「納税者プライバシー権の確立」が必要と指

摘する。デジタルエコノミーが拡大するなか、税務職員の守秘義務だけでは、租税プライバシーを護れないと指摘する。IT企業や巨大税務監査企業 (Big 4) などが、「タックス・アナリティクス (tax analytics)」、すなわち、個人や法人の税務データを含むビッグデータを使ったMLやAIをベースとする精度の高い税務判断システムの実用化を急ぎ、徐々に利活用の幅を広げてきている、という。石村論文では、税務のデジタル化の推進にあたっては、法人企業の申告データは金銭的に換算できる財産 (有価物) である、という視点にたつて、「法人のタックスプライバシー (corporate tax privacy)」を法認し、かつ保護の対象とするように求める。

データ量が増えるほどAIの精度はアップするし、プロファイニングによる予測データの正確性も高まる。しかし、データマイニング (DM)、プロファイリング、データ照合などの予測的分析手法や納税者のスコア化 (格付け)、「自動処理のみに基づく決定 (automated decision making)」を放任するのは危ないという。課税庁が、AIの利活用を広げる場合、アルゴリズム (自動情報処理手順) やデータに含まれるバイアス (偏頗) による国民・納税者への不当な決定や処分を増やしかねないからである。

石村論文では、国税通則法のような法律に、現実空間に加えサーバー空間で流通・蓄積されるデジタル化された納税者データや課税庁保有データの包括的な開示・守秘規定を含む情報プライバシー保護規定や、納税者が課税庁のデータマイニングやデータ照合プログラムなどに隠れたバイアス (偏頗) の是正請求権、予測的プライバシー侵害 (predictive privacy harms) の防止を念頭に自動処理のみに基づく決定には服さなくともよい権利その他の適正手続 (due process) を求める権利規定を設けるように提案をする。加えて、課税庁が使うAIアルゴリズムのリスク評価を制度化し、納税者がその適正性に疑問を感じる場合に争える適格を認める規定を盛り込む必要がある、と指摘する。EUの一般データ保護規則 (GDPR) は、本人に法的効果や重大な影響を与える自動処理のみに基づく決定を原

則として禁止している。また、データ主体には「自動決定に異議を申し立てる権利」を保障する。わが国でも、導入しないとイケない。

さまざまなICT (情報通信技術) を駆使した高度な税務AIシステム、税務ロボアドバイザーの実用化も夢ではなくなっている時代である。2045年には、人工知能 (AI) は人間の知能 (MI) を超えるシンギュラリティ (Singularity/ 技術的特異点) に到達するともいわれる。

税務行政の将来像は、国税庁のブラックボックスのなかで描かれ、その進捗状況が大本営発表のごとく年次ベースで一方向的にアナウンスされる形では、「開かれた税務行政」のイメージからは程遠い。石村論文では、国税庁のデータベース (DB) を双方向型の仕組みとし、納税者やその代理人に格納されたデータへの包括的なアクセス (情報開示) 権を法認し、DBの透明化、いわゆる「ホワイトボックス化」を進言する。でないと、納税者や税務専門職は課税庁に対峙できなくなると警鐘を鳴らす。

【対論】石村耕治・菊池純「アメリカのシェアリングエコノミー課税論議」は、物や労働力、場所などを共有するシェアリングエコノミー (共有型経済) / P2Pエコノミー (仲間同士経済) に関する課税について、アメリカでの議論を中心に明快に紹介している。シェアリング実例をもとに、主要なプレイヤーである、「提供者」、「消費者」および双方の橋渡し役である「仲介デジタル・プラットフォーム」の役割を解明している。物や場所をシェアリングするのはともかく、オンデマンド労働プラットフォームのアプリを使って、請負契約の形で労働力をシェアリングは疑問だとする。大量のフリーランスの「名ばかり事業者」の誕生につながり、税務のみならず労働者の人権保護の面からも問題であるとする。副題でオンデマンド労働プラットフォームの所在を問うている。これはアメリカのみならず、わが国でも同じである。

国民税制研究所 (JTI) 事務局長  
辻村祥造 (税理士)  
2019年12月10日

# アメリカの滞納処分手続適正化の動向

## — わが国での私的場所の強制捜索への立入許可状のすすめ —

石村 耕 治 (JTI 代表・白鷗大学名誉教授)

### 【内容目次】

#### ●はじめに

#### I プロローグ：連邦税の徴収手続の全体像

#### II 連邦課税庁の租税徴収組織

- 1 IRS の組織改革と現行の租税徴収組織
- 2 連邦課税庁 (IRS) の ACS と徴収部門
  - (1) IRS の自動徴収システム (ACS)
  - (2) IRS の実地徴収部門

#### III 連邦の租税徴収手続の特質

- 1 連邦税申告書の処理プロセス
- 2 税額の査定
  - (1) 査定の方法及び査定証書
  - (2) 査定証書の副本交付の性格
  - (3) 査定の適正性の推定
- 3 査定・督促通知書の送達
  - (1) 査定・督促通知書の特質とフォーマットサンプル
  - (2) 緊急差押えの場合の例外
    - ①「緊急」とは何か
    - ②緊急差押えの正当性を争う場合の争訟
- 4 連邦税リーエン／先取特権
  - (1) 連邦税リーエン／先取特権の自動成立とその範囲
  - (2) 連邦税リーエン／先取特権の登記
    - ①連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL) の登記場所
    - ②複雑な NFTL と全国登記制度への移行プラン
    - ③ NFTL 情報の信用情報報告機関 (CRA) での活用は是非
  - (3) 連邦税リーエン／先取特権通知書と適正手続通知
  - (4) 債権の優先順位
  - (5) 連邦税リーエン／先取特権の実行手続の概要

- ①連邦税リーエン／先取特権実行訴訟の特質
- ②連邦税リーエン／先取特権手続
- (6) 差押制限財産に対する連邦税リーエン／先取特権実行訴訟
  - ①居住用住宅に対する連邦税リーエン／先取特権実行訴訟
  - (7) 連邦税リーエン／先取特権の存続期間と抹消
  - (8) 連邦税リーエン／先取特権の撤回
- 5 差押え
  - (1) 差押通知と適正手続審査通知
  - (2) 差押え (levy) と占有取得 (seizure) の違い
  - (3) 差押えの制限
    - ①査定後取得財産に対する差押制限
    - ②差押制限財産
    - ③納税者、納税者の家族が住む主たる住宅に対する差押制限
    - ④無益な差押禁止
    - ⑤経済的な困難を引き起こす差押えの解除
    - ⑥徴収にかかる消滅時効による差押禁止
    - ⑦租税債務にかかる公正徴収手続に違反する行為の制限・禁止
    - ⑧連邦租税債務の民間徴収 (PDC) にかかる禁止と制限
    - ⑨財産差押えのための私的場所への立入りと憲法上の制限
  - (4) 公売手続
    - ①公売前手続
    - ②公売後手続

#### IV 滞納処分のための強制調査／捜索と憲法の令状主義

- 1 滞納処分のための私的場所への立入りと令状主義
- 2 滞納処分のための立入りへの令状主義適用の意義
- 3 滞納処分のための立入りへの同意
- 4 立入許可状の入手手続
  - (1) 申立書への記載事項

- (2) 連邦検事補による裁判所への立入許可状発行申請
- (3) 搜索令状や立入許可状の発行要件
- (4) IRS の立入許可状の発行と「相当の理由」の証明
- 5 IRS の私的場所の搜索・立入実務
  - (1) 立入許可状の限界
  - (2) 立入許可状発行の判断基準
  - (3) 立入許可状等の交付と差押え
  - (4) プライバシー保護が期待される私的場所の搜索・差押方法
- 6 最もプライバシー保護が問われる差押対象物
  - (1) 住宅コンテンツ差押えのための立入り
  - (2) 車輛差押えのための立入り
  - (3) 貸金庫内容物差押えのための開庫決定
  - (4) 現金登録機差押えのための立入り
  - (5) 帳簿書類差押えのための立入り

#### V 徴収上の適正手続審査 (CDP hearing)

- 1 徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) 制度導入の理由
- 2 徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) 制度の概要
- 3 徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) 権の通知 (教示)
  - (1) 連邦税のリーエン／先取特権登記および審査を受ける権利の通知
  - (2) 連邦税の差押予告通知／差押通知および審査を受ける権利の通知
- 4 徴収上の適正手続権の行使

#### VI 連邦税法上の納税緩和措置の概要

- 1 分納協定の締結
- 2 滞納処分／差押えの執行停止 (CNC)
- 3 合意による滞納税額免除 (OIC) 制度
  - (1) OIC 制度の創設趣旨
  - (2) OIC 適格の申請
  - (3) IRS での OIC 適格申請事案の処理
  - (4) OIC 適格要件の改正

#### VII 倒産手続と租税債務の徴収

- 1 連邦倒産法の構造
- 2 連邦倒産手続の基礎知識
  - (1) 倒産手続の目的
  - (2) 倒産裁判所の倒産裁判官と連邦管財官
  - (3) 管財人の選任
  - (4) 倒産財団に組み入れる財産の範囲
  - (5) 免責債務と非免責債務
  - (6) 担保債務と無担保債務
  - (7) 債権に対する分配の優先順位
- 3 連邦倒産手続通則に基づく倒産手続の手順
- 4 連邦倒産手続と租税債務
  - (1) 倒産手続と連邦税リーエン／先取特権
  - (2) 倒産手続のもとでの無担保の租税債権の所在
- 5 倒産手続と合意による滞納税額免除 (OIC) の選択

#### ●むすびにかえて ～滞納処分のための強制搜索への立入許可状のすすめ

#### ●はじめに

アメリカ市民は概して、憲法に保障された権利や市民的自由に対して敏感である。それにもかかわらず、納税者の権利については、次第に鈍感になりつつあるとの見方もある。この背景には、税法があまりにも複雑になり、一般の納税者がその変化についていけなくなっているのも一因といわれる。また、議会共和党主導の税制改革では、租税実体法／実体税法 (substantive tax laws) の改革には熱心であるものの、租税手続法／手続税法 (procedural tax laws) の改革は後回しにされがちであることも一因と指摘されている。事実、2017年のトランプ税制改革 (TCJA=Tax Cuts and Jobs Act of 2017) においては、課税ベースの拡大、税の抜け穴封じ、経済の奨励策など租税実体法上

の課題に集中しており、租税手続法上の課題にはほとんどふれなかった。

連邦税は申告納税制度のもとにあり、納税者は、納期限までに確定した税額を完納するように求められる。完納しないと、租税行政庁 (課税庁) は、租税債務の回収を求めて、納税者に対して滞納処分手続まで段階的に進めることになる。この場合、ほとんどの手続において、伝統的に課税庁には、事前の司法の介入なしに (without prior judicial approval)、公権力 (sovereign power) を用いて自力で租税債務の強制的な回収をはかる権限が付与されている。

このことからわかるように、納税者にとっては、租税実体法のあり方とともに、租税手続法のあり方も極めて需要である。連邦議会は、トランプ政権誕生前に、徴収上の適正手続 (collection

due process) を強化するために数次にわたる租税手続法改革を進めてきた。一連の租税手続法改革では、納税者の権利侵害を伴う可能性の高い租税手続に、納税者の積極的な参加を促す法的仕組みを構築した。加えて、事前の司法の介入を積極化させることで課税庁の強力な自力執行権に歯止めをかける法的仕組みを構築した。こうした過去の実績もあることから、連邦租税手続法における手続的適正を重要視する姿勢は、わが国の租税手続法制とは比べものにならないくらい厳正である。

本稿は、連邦税法上の滞納処分（強制徴収）手続に傾斜する形で、租税手続の適正化の現状と課題について分析する。わが国での滞納処分（強制徴収）手続改革の一助となれば幸いである。

## I プロローグ：連邦税の徴収手続の全体像

アメリカ合衆国（以下「アメリカ」または「連邦」という。）の主要な租税（以下「連邦税」という。）は、申告納税方式（self-assessment system）を採用する<sup>1</sup>。また、ほぼすべての連邦実体税法および連邦手続税法は、内国歳入法典／IRC=Internal Revenue Code（以下「連邦税法（IRC）」または「税法」ともいう。）に規定されている。個人所得税（individual income tax）や法人所得税（corporate income tax）をはじめとした連邦税の納税義務を負う者（納税者）は、連邦税法（IRC）を典拠にして、自らで税額（tax liability）を査定（assessment）<sup>2</sup>し、法定期限までに申告するように求められる。連邦の租税行政庁である内国歳入庁／IRS = Internal Revenue Service（以下「連邦課税庁（IRS）」、「課税庁（IRS）」またはたんに「IRS」という。）は、納税者が行った申告書をチェックする。申告内容（自己査定額）に問題がなければ、必要に応

じて納税者に申告是認通知書（No change letter）を交付する。一方、申告内容に問題があれば、IRSは、必要に応じて税額査定のための税務調査を実施する。IRSは、税務調査の結果、申告内容（査定額）の修正が必要だとすると、納税者に対してその修正内容案（proposed deficiency）を説明し、受け入れるように提案する。しかし、納税者が修正内容を受け入れない、または提案から30日たっても返答がない場合、IRSは、通例、仮不足額通知書（Proposed notice of deficiency / Preliminary notice of deficiency）、通称で「30日レター（30 day letter）を納税者に交付する。30日レターの交付は、連邦税法（IRC）上の要件ではないが、実務的には税額査定のための机上調査（office audits）、書簡調査（correspondence audits）および実地調査（field audits）の結果を納税者に通知する目的で幅広く使用されている。IRSは、納税者に30日レターを交付する場合には、必要に応じて他にさまざまなフォームを添付する。

30日レターの交付を受けて、納税者は、大まかにいうと、次の4つのうち1つを選択することが可能である。①納税者は、30日レターに記された修正内容を受け入れ、フォーム870（Form 870）〔不足税額の査定および徴収にかかる制限の放棄と過大査定を受諾（Waiver of restrictions on assessment and collection of deficiency in tax and acceptance of overassessment）〕に署名する、②納税者は、IRSの不服審査官との協議を求める、③納税者は、さらに情報を提供して調査官と話し合いする、または④納税者が30日レターに返答しない。

①納税者は、30日レターに記された修正内容を受け入れ、不争のフォーム870（Form 870）に署名して不足税額（deficiency in tax）を納付すれば、租税債務は消滅する。一方、納税者が、④納

<sup>1</sup> アメリカ連邦申告納税法制の邦文での分析については、拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開～申告納税法制の現状と課題分析』（財経詳報社、2017年）参照。また、See, CCH, U.S. Master Tax Guide (102th ed, Kluwer, 2019) ; Leandra Lederman & Stephen Mazza, Tax Controversies: Practice and Procedure (Carolina Academic Press, 2018); Giovanni Alberotanza, “ABA Tax Section: The Administrative Tax Collection Case,” (May 5, 2016); Camilla E. Watson, Tax Procedure and Tax Fraud in a Nutshell (5th ed., West, 2016)。なお、カミーラ・E・ワトソン著、大柳久幸ほか訳『アメリカ税務手続法』（大蔵財務協会、2013年）は、前掲書第4版の邦訳である。高橋重長「アメリカ合衆国の連邦税徴収手続」税大論叢20号（1990年）も有益な邦文での研究である。また、本稿執筆にあたり専門用語の適訳を精査するために、田中英夫編『英米法辞典』（有斐閣、1991年）を参照した。

<sup>2</sup> 本稿では、「assessment」の言葉は「査定」と邦訳する。ただ、「査定」、「賦課」、「確定」または「課税」とも邦訳できる。例えば、「assessment」の言葉は、自己賦課／自主申告（self-assessment）、賦課課税（official assessment）など、言葉の使われ方や、邦訳もさまざまである。ちなみに、賦課課税の伝統を継受する英米税法でいう「self-assessment」は、わが国でいう「納税者による査定」の意味ではなく、「課税庁による査定（official assessment）」、あるいは第一次的に納税者が自発的に税額を計算し、課税庁が査定／確定するとの意味に近い。

税者が30日レターに返答しないとする。この場合には、IRSは、通例、不足税額通知書 (Notice of deficiency)、通称で「90日レター (90 day letter)」を納税者に送達する。ちなみに、IRSが納税者に送達する90日レター、すなわち不足税額通知書 (Notice of deficiency / Notice CP2319A または Letter 3219) には、さまざまなフォーマットがある。これらは、一括して「SNOD = Statutory notice of deficiency」とも呼ばれる。不足額通知書 (SNOD) は、つまり90日レターの送達を受けた納税者は、①通知内容に同意する (agreed) か、または②通知内容の同意せずに (not agreed / unagreed) 争うかに選択をするための90日の猶予期間が与えられる。納税者は、90日以内に、①通知内容に同意する (agreed) とする。この場合には、通例、IRSは、SNODに加え、承諾／不争の旨 (consent to proposed tax adjustment) を確認する書類 (Form 4089 / Notice of deficiency-Waiver) を同封のうえ、納税者に送達する。納税者は、この書類に署名するように求められる。逆に、納税者が、②不足税額通知書 (SNOD) つまり90日レターに同意しない (not agreed / unagreed) とする。この場合には、納税者は不足税額を納付することなしに連邦租税裁判所 (U.S. Tax Court) [選択的に、納税者は不足税額を納付したうえで連邦地方裁判所 (U.S. District Court) または連邦請求裁判所 (Court of Federal Claims)] に提訴することができる。ちなみに、この場合、連邦租税裁判所は終審である。このことから、IRSは、納税者が90日以内に承諾／不争の旨に同意し納付するか、または、納税者が連邦租税裁判所で争った場合にはその判決までか、いずれか遅い方の間は、査定 (assessment)、さらに徴収行為 (collection) を禁止される。なぜならば、連邦税法 (IRC) は、不足税額がIRSの記録簿に記録されるまで、IRSに、徴収、つまり差押え (levy) を禁止しているからである。

IRSが送達する不足税額通知書 (SNOD) つまり90日レター (例えば、Notice CP2319B) は、納付通知書ではない。納税者が、不足税額通知書やその承諾／不争の旨を確認するフォーマット (Form

4089) に同意／署名しない、または90日以内に提訴もしないとする。この場合、IRSは、不足税額通知書 (SNOD / Notice CP2319A) に記載した額をできるだけ速やかに適正な税額であると査定し、納税者に対して連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL=Notice of Federal tax lien) を送達したうえで、そのNFTLを登記 (filing) する。その後、IRSは、徴収手続を開始できる状態になる。

IRSは、査定後、できるだけ速やかに、遅くとも査定から60日以内に、その納税者に査定した額の備忘／確認 (Reminder of balance due) を目的とした「査定・納付通知書 (Notice of assessment and demand for payment / Notice of billing)、(課税実務では、「Notice and demand」という。)<sup>3</sup>を送達する。しかし、納税者が、普通郵便 (regular mail) で出された最初の査定・納付通知書 (例えば、Notice PC14, Notice CP 501) の送達を受けた後に、納期限まで当該通知書に記載された金額の納付を怠る (neglect) または拒否 (refuse) したとする。この場合、IRSは、納税者に対して再度、査定・納付通知書 (例えば、Notice CP504) を受取証明付配達証明郵便または書留郵便 (certified mail, or return receipt mail, return receipt requested) で送達する。それでも、税額が納期限までに納付されないとする。この場合、IRSは、納税者に対して差押予告通知書 (Notice of intent to levy)、課税実務的には通例、最終差押予告通知書 (IRS Letter 1058 [Final notice of intent to levy] または IRS Letter 11) を受取証明付配達証明郵便または書留郵便で送達する。IRSは、この通知書の発送から30日経過後から、差押え (levy) を開始できる。

わが国の租税の強制徴収の法制では、課税庁は自力執行力を使って納税者の財産を滞納処分 (差押え・占有取得・換価・配当) し租税債務 (滞納税額) に充当できる。これに対して、アメリカ連邦税法 (IRC) では、租税債務 (滞納税額) の回収を目的に強制徴収をするときに、課税庁 (IRS) に対して、次の2つの方法のうちいずれかを選択することを認めている。すなわち、1つは、①後順位の先取特権／リーエン<sup>4</sup>を消滅させるための連邦税

<sup>3</sup> 本アメリカ税法でいう「査定・納付通知書 (Notice of assessment and demand for payment / Notice and demand)」は、わが税法でいう「納税の告知」(国税通則法36条)と「督促」(国税通則法37条)の性格を併せ持つとみてよい。

<sup>4</sup> アメリカ法上の「リーエン (Lien) は、わが民法でいう「先取特権」、「留置権」、「物上担保」のような性格を併せ持っている。本稿では「リーエン／先取特権」と邦訳する。



リーエン／先取特権実行訴訟 (lien foreclosure suit / action to enforce lien) を提起する方法である。もう1つは、わが国の滞納処分の場合と同様に、② IRS が持つ自力執行力を使って納税者の財産の差押え (levy, seize) し、強制徴収する方法である①連邦税リーエン／先取特権実行訴訟は、アメリカ税法に特有の強制徴収の仕組みであり、少し説明が要る。

納税者は、納期限までに連邦税額を納付することが義務付けられている。納税者が、IRS から最初の査定・督促通知書 (Notice and demand、例えば、Notice PC14, Notice CP 501) の送達を受けたにもかかわらず、そこに通知された額を完納しないとす。この場合、納税者に査定・納付通知書を送達後おおむね10日経過後に、連邦税法 (IRC) に基づき連邦税リーエン／先取特権が、その納税者が所有するすべての財産〔査定前に有していた財産＋査定後の取得した財産〕に対して、査定時に遡って自動的に成立する。そして、当該租税債務が消滅するまで継続する。IRS は、納税者に対して連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL=Notice of Federal tax lien) を送達したうえで、そのNFTLを登記 (filing) する。これは、登記しないと、IRS が査定した未納の租税債権に対して連邦税法 (IRC) に基づき自動的に成立した連邦税リーエン／先取特権の優先を主張して、第三者 (他の債権者) に対抗することはできないからである。

連邦税リーエン／先取特権実行訴訟は、この登記された連邦税リーエン／先取特権の執行、つまり、一般の民事債務の場合と同様の方法で、連邦地方裁判所に対して登記された対象財産を裁判所の職員が換価し配当等を命じる判決を求める民事／行政訴訟である。IRS が納税者に最初の査定・納付通知書 (Notice and demand) を送達しても、税額が納期限までに納付されない場合、この時点で (現実には査定・納付通知書の送達後10日程度経過後)、IRS は、連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL) を納税者に送達したうえで、租税債務 (滞納税額) の回収をするために連邦税リーエン／先取特権実行訴訟を提起するわけである。

一方、② IRS が持つ自力執行力を使って納税者の財産を差押え (levy, seize) し、強制徴収する方法も選択されている。この方法において、IRS の徴収職員 (RO=Revenue Officer) は、納税者本人に差押予告通知書 (通例、Letter 1058 [Notice of intent to levy]) を交付する、金融機関など第三者に差押通知書 (通例、Form 668 [Notice

of levy]) を交付する、差押え後に財産所有者に占有取得通知書 (通例、Form 2433 [Notice of seizure]) を交付することで、裁判所が発行した令状なし (warrantless) で租税債務に充当する財産 (物) が所在する場所または住居その他の場所に立ち入って差押え (levy) する権限を行使する。

もともと、現在、IRS は、滞納者または差押対象財産を所有もしくは管理する第三者 (以下「納税者」という。) の私的場所に立ち入って差押えをする場合で、その場所がプライバシー保護の期待される私的場所であるときには、その納税者等が立ち入りに任意に応じない限り、連邦検事補 (AUSA=Assistant U.S. Attorney) と連携し、その財産の所在場所を所轄する連邦地方裁判所に申し立てて「立入許可状 (writ of entry)」または「課税立入許可決定 (tax entry order)」を得ている。1977年に、連邦最高裁判所 (U.S. Supreme Court) が、IRS が差押えのために納税者のプライバシー保護が期待される私的場所に強制的に立ち入る場合には、合衆国 (連邦) 憲法修正第4条 (U.S. Constitution 4th Amendment) に定める令状主義の原則が適用になる旨判示したからである [GM Leasing Corp. v. United States, 429 U.S. 338, at 354 (1977)]。

加えて、連邦議会 (U.S. Congress) は、1988年に、徴収手続における適正性と公平性を確保するための抜本的な税制改正を行った。具体的には、連邦税リーエン／先取特権 (Federal tax lien) の設定や、滞納税額回収のための財産差押え (levy) の開始に先立ち、納税者に弁明の機会を保障するために、徴収上の適正手続審査 [CDP (=collection due process) hearing] 制度を導入した。

連邦や諸州の議会も、生活困窮者や多重債務者の再出発 (fresh start) や事業再建に資する多様な救済 (relief options)、滞納整理 (collection alternatives) 措置を積極化させるための実体税法の改正を重ねてきている。

連邦税法 (IRC) には、従来から、納税者救済をねらいとした各種の納税緩和措置 (tax debt relief) が盛り込まれている。連邦税法 (IRC) に定められた行政上の納税緩和措置 (administrative relief from tax collection) は、①任意徴収の緩和措置 (relief from voluntary tax collection) と、②強制徴収の緩和措置 (relief from involuntary tax collection) とにおおきく分けることができる。

行政上の納税緩和措置は、多様である。①としては、分納協定の締結 (installment agreement)

【図表 1】 主な連邦税徴収プロセス (ポイント)

- ①納税申告書の提出／不提出
- ② IRS による申告内容チェック
  - ・問題なし⇒申告是認
  - ・問題あり⇒税務調査の実施
    - (i) 計算違い等の場合
    - (ii) 法令違反の場合
- ③ 30 日レターの送達
- ④ 90 日レターの送達
- ⑤査定
  - (i) 略式記録査定
  - (ii) 不足税額記録査定
- ⑥連邦税リーエン
  - (i) 連邦リーエンの登記
  - (ii) 連邦税リーエン実行訴訟
- ⑦査定・督促通知
  - (i) 最初の通知
  - (ii) 最終通知
- ⑧差押予告通知／差押通知
- ⑨差押え
- ⑩公売

が典型である。また、②としては、滞納処分／差押えの執行停止(CNC=Currently not collectible)、租税債権の放棄・免除などが典型である。加えて、1998 年の税制改正法 (IRS 再生改革法・T3 / RRA 98=Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act of 1998) により新たに導

入された「合意による滞納税額免除 (OIC=Offers-in Compromise)」(以下「合意による滞納税額免除 (OIC)」または単に「OIC」という。)制度がある。これら連邦税法 (IRC) 上の納税緩和措置はいずれも、納税者 (滞納者) からの申立て・申請による。ほかに、連邦倒産法 (USBC=U.S. Bankruptcy Code) 上の清算／破産手続の申立てにより一定の納税緩和を求める方法もある。

## II 連邦課税庁の租税徴収組織

連邦税の徴収は、連邦課税庁 (IRS) の「徴収部門 (Collection Division)」が中心となって担当する。連邦税法上の租税徴収の課題を精査するには、IRS 組織における租税徴収組織の所在を把握しておくことが必要不可欠である。IRS 組織における徴収部門の所在を簡潔に示すと、次のとおりである。

【図表 2】 IRS 組織における「徴収部門」の所在

- 1 コンプライアンス部門 (Compliance Division)
  - ①調査部門 (Examination Division)
    - (i) 歳入調査官 (Revenue Agent) : 主たる職務は、納税申告書 (自己査定税額) の調査 (財務省規則 601.501)。職務の性格は、民事／行政 (civil)。この部門での税額査定や税額確定のための税務調査は、性格的には「民事／行政調査 (civil examination)」である。

- (ii) タックス・コンプライアンス担当官 (Tax Compliance Officer)、税務調査担当官 (Tax Examiner) など：主に、IRS の調査部門内部で、申告書 (自己査定税額) のチェックやお尋ね (contact letter) 文書の送付、自動徴収プログラム (DCP) の操作など、歳入調査官 (さらには徴収職員 (RO)) の補助業務など基本的な業務を担当する IRS 職員。確定申告期など繁忙期に採用される非常勤職員であることも多い。会計などの知識があり退職者なども少なくない。高卒程度の学歴を有し現場で経験を積み、大学へ通うなどして歳入調査官を目指す者も少なくない。

- (iii) 実施調査官 (Field Auditor) : タックス・コンプライアンス担当官と歳入調査官とを指す場合に使う表記である。

### ②徴収部門 (Collection Division)

- (i) 徴収職員 (Revenue Officer) と (ii) ACS 職員 (Automated Collection System employees) からなる。主たる職務は、査定税額の徴収 (財務省規則 601.104)、職務の性格は民事／行政 (civil) である。徴収職員 (RO) には滞納処分にかかる財産調査権 [差押時の資料提出要求する権限や財産所在場所に立ち入って捜索 (search) をし、差押物を占有取得 (seizure)、差押領置 (restraint) する権限] がある。【本稿で主に論じる部門】

### 2 犯則調査部門 (CI=Criminal Investigation)

- ・特別調査官 (Special Agent) : 主たる職務は、偽りその他不正な行為により税を免れた者に対する租税犯則調査・査察 (財務省規則 601.107)。刑事訴追を求めて司法省租税部 (DOJ Tax=Department of Justice, Tax division) または合衆国 (連邦) 検察 (USA=U.S. Attorney) 連邦検事補 (AUSA=Assistant U.S. Attorney / district Attorney) に告発するための証拠の収集にあたる。IRS、特別調査官自体は、租税犯罪を起訴する権限はない。

### 3 不服審査部門 (Appeals Division)

- ・不服審査官 (Appeals Officer) : 主たる職務は、不服審査業務である。IRS のコンプライアンス部門から完全に独立・不偏の立場から、納税者と IRS の間で生じた紛争の迅速な解決が本務である (財務省規則 601.106)。

## I IRS の組織改革と現行の租税徴収組織

1998 年の IRS 再編・改革法 (RRA 98 = IRS Restructuring and Reform Act 1998) は、連邦課税庁 (IRS) の組織を抜本的に再編・改革した。RRA98 成立以前の IRS の組織は、連邦の首都、ワシントン D.C. に本庁 (National Office) を置き、4 つの局 (regional offices)、33 の税務署 (district offices)、10 のサービスセンター (service center) からなる機能別・地域別組織であった。RRA98 は、これを、納税者別の 4 つの運営局 (OD=operating divisions) からなる分権的

な組織に再編した。それらは、①給与・投資所得局 (W&I=Wage and Investment Division)、②小規模企業・自営業局 (SB/SE=Small Business/Self-Employed Division)、③大企業・国際局 (LB&I=Large Business and International Division) および④免税団体・統治団体局 (TE/GE=Tax Exempt & Government Entities Division) である<sup>5</sup>。まさに「IRSの文化や組織を、これまでの税金徴収から納税者サービス中心に変革する」ことがねらいであった。また、組織再編後、それまで申告書の受付・処理・書簡調査などの事務を行うために全国に10か所置かれていたIRSのサービスセンター(service center)は、「キャンパス (campus)」の名称に変更された<sup>6</sup>。ただ、現在8あるキャンパスは、実務的には、慣れ親たしまれたきた「サービスセンター」の名称がいまだ広く使われている。

8つの課税庁 (IRS) キャンパス (サービスセンター) は、4つの運営局 (OD) のためのデータ処理事務を行っている。このデータ処理とは、徴収事務の視点からみると、電子または文書で提出された納税申告書、情報申告書、納付などを処理し、そのデータをコンピュータ入力し、ウエストバージニア州マーチンスバーグ (Martinsburg) にあるIRSの全国コンピュータセンター (NCC=National

Computing Center) に送付する事務を指す。NCCでは、逐次更新されたデータを含め、データベースに各納税者別の「マスター口座ファイル (master account files)」(一般には「マスターファイル (master file)」と呼ばれる。) に集約・保存されている<sup>7</sup>。マスターファイルには、次のような種類の情報が保存されている。

【図表3】NCCのマスターファイル保存情報の種類

- |                                 |
|---------------------------------|
| ①納税者情報口座の貸方および借方残高。加算税や経過利息を含む。 |
| ②租税の種類等                         |
| ③各納税者の情報口座履歴                    |

一方、課税庁 (IRS) の各キャンパス (サービスセンター) は、「集約データ検索システム (IDRS=Integrated Data Retrieval System)」と呼ばれるデータベースを維持し、IRSのNCC (全国コンピュータセンター) のマスターファイル (Master File) から更新情報の提供を受けて、データを最新なものにしている。集約データ検索システム (IDRS) は、データ入力、納税者の申告情報履歴の検索その他最新の納税者口座情報の入手が可能である。IRSの徴収担当職員〔徴収職員 (RO=Revenue Officer)、ACS職員など〕は、職務上必要があれば、

<sup>5</sup> 詳しくは、IRM (=Internal Revenue Manual) 1.1参照。ちなみに、IRM (内国歳入マニュアル) は、IRS職員の職務遂行のためのガイドライン集である。IRMは連邦情報公開法 (FOIA = Freedom of Information Act) による公開対象となっている。実際には、IRSは、IRMをネットですべて公開している。Available at: <https://www.irs.gov/irm>. IRMは、連邦税法における法源性 (法的拘束力) を有しない。このことから、納税者もIRS職員もIRMには拘束されない。See, e.g., United States v. Home, 714 F.2d 206 (1st Cir. 1983); First Federal Savings & Loan Association v. Goldman, 644 F. Supp. 101 (W.D. Pa. 1986) .

<sup>6</sup> 1980年代後半に、連邦課税庁である内国歳入庁/IRSが、税金徴収の組織としての性格を強める余り、納税者サービス精神を欠いた高圧的な税務行政が目に見えようになっていた。IRSの権力濫用にも近い人権に配慮を欠いた税務行政がマスコミや納税者からの厳しい批判にさらされ、政治も座視してはいられなくなった。連邦議会はIRSの納税者サービス改革に積極的に動いた。1988年10月に、連邦議会は、連邦納税者に対する連邦税法の執行/コンプライアンス、とりわけ税務調査と徴収過程における適正性と公平性を確保し、内国歳入法典 (IRC) に納税者の権利保護措置を強化するため条項を盛り込むための税制改正法 (TAMRA=Technical and Miscellaneous Revenue Act of 1988) を成立させた。1988年のTAMRAは、最初の (第1次) 納税者権利章典法 (TBOR=Taxpayer Bill of Rights) であることから、通称で「T1」と呼ばれる。また、1996年の改正は、第2次納税者権利章典法 (TBOR2=Omnibus Taxpayer Bill of Rights 2)、通称で「T2」と呼ばれる。1998年のIRS再編・改革法 (RRA98 = IRS Restructuring and Reform Act 1998) を成立させた改正は、第3次納税者権利章典法 (TBOR3=Omnibus Taxpayer Bill of Rights 3)、通称で「T3」または「T3/RRA98」と呼ばれる。さらに、2014年の改正は、第4次納税者権利章典法 (TBOR4=Omnibus Taxpayer Bill of Rights 4)、通称で「T4」と呼ばれる。詳しくは、石村、前掲書・注1、321頁以下、拙著『先進諸国の納税者権利憲章 [第2版]』(中央経済社、1996年) 第11章参照。

<sup>7</sup> 個人所得税の納税者を例にすると、「個人マスターファイル (IMF=Individual Master File)」がある。同様に、雇用主番号 (EIN=Employer Identification Number) を有するすべての納税者については「事業マスターファイル (BMF=Business Master File) がある。さらに、さまざまな理由から、IMFやBMFに振り分けられていない納税者については、非該当者マスターファイル (NMF=Non-Master File) または不詳者マスターファイル (RMF=Residual Master File) がある。

IDRS にアクセスできる<sup>8</sup>。

加えて、IRS の徴収部門や徴収担当職員は、IRS のさまざまなデータベースを活用することができる。1つは、IRS の「自動徴収システム (ACS=Automated collection system)」である。「自動徴収システム (ACS)」は、滞納者の滞納額や税務調査 (滞納処分のための強制調査) 対象者の情報口座内容を検索できるシステムである (詳しくは後記本稿 II5 (2) 参照)。

もう1つは、「集約徴収システム (ICS)」がある。「集約徴収システム (ICS)」は、自動徴収ではなく、実地で徴収事務にあたっている IRS 職員 [徴収官 (RO) など] が、滞納者の追行、情報のデータ処理、事例分析などに活用するシステムである。自動的に記録される情報もあれば、現場の徴収職員 (RO) が記録する情報もある。ICS は、現場で各徴収ケースに取られた対応の履歴が記録されている。

このことから、ICS (集約徴収システム) のデータ、さらには ACS (自動徴収システム) のデータと全国コンピュータセンター (NCC) の集約データ検索システム (IDRS) に記録されているデータは、必ずしも一致しない。

このことから、滞納者 (納税者) の代理人は、依頼されたケースの詳しい内容を知るには、その納税者の IDRS の口座データに加え、ICS および ACS の口座データを IRS に開示請求する必要がある<sup>9</sup>。

IRS の自動徴収システム (ACS) と徴収部門について簡潔に図説すると、次のとおりである。

【図表 4】 IRS の自動徴収システム (ACS) と徴収部門

①自動徴収システム (ACS= Automated collection system)

ACS は、その性格は、コンピュータを駆使した一種の巨大なコールセーターであり、「自動徴収部門 (Automated Collection Branch)」とも呼ばれる。ACS は、組織的には、(i) コール部門と、(ii) キャンパス (サービスセンター) の支援事務部門からなる。ACS では、徴収関連の各種通知書の自動送付、徴収のための滞納者への自動電話や書簡のやり取り、職員 (ACS agent) による納税者へのコンタクト、一定の納税緩和措置の実施など。ACS の職責は、IRS の賃金・投資 (W&I) 局と小規模企業/自営業 (SB/SE) 局が担当している。

② IRS の徴収部門 (Collection Division)

W&I 局、SB/SE 局など IRS4 局はそれぞれ徴収部門を置いている (組織改革が頻繁に行われることも手伝って、名称や担当業務の範囲や役割は、局 (ODs) によりことごとく異なる。)。各局の徴収部門でコンプライアンス業務を専門に担当する IRS の職員は「徴収官 (IRS tax collector、RO=Revenue Officer)」、上級職員は「歳入官 (Revenue agent)」と呼ばれる。徴収職員 (RO) は、連邦税リーエン/先取特権の登記、差押え・押収 (ただし、換価は除く。) の事務を担当する権限を有している。

## 2 連邦課税庁 (IRS) の ACS と徴収部門

すでにふれたように、今日、連邦税の徴収事務は、申告を受け付けた各地の IRS キャンパス (サービスセンター) のコンピュータシステムが大きな役割を担っている。センターのコンピュータが、納税者が納期限までに滞納税額を完納していない (残高がある) と自動判定したとする。この場合、IRS

<sup>8</sup> IDRS への職務外アクセスは、解雇、民事賠償、刑事処分など厳罰に処される (IRC 7431 条)。See, Allan Karnes & Roger Lirely IRC Section 7431: Taxpayers' Remedy for Authorized Disclosure of Tax Information," 83 Ill. B.J. 530 (1995).

<sup>9</sup> 納税者 (滞納者) やその有資格税務代理人 [弁護士 (attorney)、公認会計士 (CPA=certified public accountant)、登録税務士 (EA=enrolled agent) など] には、課税庁 (IRS) がどのようなデータベースや納税者口座を保有しているかは定かではない。そこで、課税庁 (IRS) は、IRS がどのような種類のデータベースや納税者口座を保有しているか毎年公表している。See, IRS, Document 6209 - ADP and IDRS Information. Available at: <https://www.irs.gov/privacy-disclosure/document-6209-adp-and-idrs-information>.

<sup>10</sup> 連邦課税庁 (IRS) の組織上は、不足額の調査部門 (課税処分のための調査部門) と徴収のために財産調査部門 (滞納処分のための財産調査部門) とは分かれている。また、不足額の調査部門の担当者を「歳入調査官 (Revenue Agent)」そして財産調査部門の職員を「徴収職員 (RO=Revenue Officer)」と呼んでいる。しかし、租税手続を一元的に規定する連邦税法 (IRC) は、税額査定や税額確定のための調査手続と滞納処分のための調査手続を同じ法典 (Code) のなかに置いている。ちなみに、わが国の国税徴収法上、滞納処分のための財産調査を担当する職員は、「徴収職員」と呼ばれる (例えば国税徴収法 141 条)。

<sup>11</sup> なお、IRS の小規模企業/自営業 (SB/SE) 局における連邦税リーエン/先取特権処理の中央管理は、IRS のシンシナティ・キャンパスが担当している。See, IRS, Guidelines for Processing Notice of Federal Tax Lien Documents.

キャンパス（サービスセンター）は、その納税者の口座（account）を、① IRS の自動徴収システム（ACS=Automated collection system）に送るか、② 実地調査を含む徴収手続／滞納処分を担当する IRS の徴収部門（Collection Division）<sup>11</sup> に送ることになる（ACS と徴収部門について詳しくは、前記【図表 4】参照）。

一般に、IRS は、この振分けにおいては、租税債務残高が 10 万ドルかどうかを、一応の判定基準（threshold）としているといわれる。すなわち、租税債務残高が 10 万ドル以下の場合 ACS が対応するケースとされる。一方、10 万ドルを超える場合は、IRS の徴収部門（Collection Division）が対応するケースとされる。そして、その納税者が居住する地域の IRS 徴収職員（RO=Revenue Office）に徴収事務を引き継ぐ。もっとも、納税債務残高が 10 万ドルを超えていても、内容が単純なケースの場合は、ACS に送られることもある。

### (1) IRS の自動徴収システム（ACS）

ACS（自動徴収システム / Automated collection system）は、職員を有している。しかし、特定のケースを特定の職員が担当する仕組みになっていない。ケースはプールされ、納税者との対応の必要が生じた場合に、アトランダムに選ばれた職員が対応することになっている。職員による対応は、直ちに行われる場合もあれば、数カ月、数年も放置される場合もある。この背景には、コンピュータシステムの利用が関係している。このシステムにインプットされたアルゴリズム（自動情報処理手順）が、滞納税額や滞納の経過期間などをベースに対応が必要なケースを選択しているためである。ACS では、限られた職員で大量の個別対応が必要なケースを抱えている。このため、新規で少額のケースは、古くて多額の滞納ケースより後回しにされる傾向にある。

課税庁（IRS）は、税務行政、とりわけ徴収の効率化を急いでいる。このため、ACS（自動徴収システム）のさらなる高度化、幅広い利活用を推進している。その陰で、ACS の汎用による副作用も数多く報告されるようになってきている。本来ならば ACS 職員による納税者の個別事情の精査が必要なケースであるにもかかわらず、コンピュータが、直ちに納税者の給与や賃金の差押え（wage garnishment）、銀行口座や投資口座の差押えの通知書を自動的に送付するなど、納税者の手続上の権利に大きなインパクトを与え、問題となっている。

自動処理により滞納処分の対象となった納税者は、ひるまずに ACS 職員と密にコンタクトする必要がある。なぜならば、ACS の職員は、分納協定の締結（installment agreement）や滞納処分の停止（currently not collectible）のような納税緩和措置を講じる権限を有している（ただし、租税債権の放棄・免除、合意による滞納税額免除（OIC=Offers-in Compromise）をする権限は有していない。）からである。

### (2) IRS の実地徴収部門

すでにふれたように、課税庁（IRS）は、納税者（滞納者）に対する徴収手続（collection procedure）の開始に伴い、その納税者の口座（account）情報を、① IRS の自動徴収システム（ACS=Automated collection system）に送るか、② 実地調査を含む徴収手続／滞納処分を担当する IRS の徴収部門（Collection Division）に送ることになる。

以下においては、② 実地調査を含む徴収手続／滞納処分を担当する IRS の徴収部門（Collection Division）に振り分けられた場合の手続について分析する。

徴収部門は、IRS の賃金・投資（W&I）局、小規模企業／自営業（SB／SE）局など IRS4 局それぞれに置かれている。しかし、現在、ほぼすべての徴収事務は集約的に、小規模企業／自営業（SB／SE）局が担当している。

小規模企業／自営業（SB／SE）局は、実地徴収部長（Director of Field Collection）の監督のもと、次の 3 つの組織に分かれて徴収事務を担当している（IRM 1.1.16.2.1）。

#### 【図表 5】 SB／SE 局の徴収事務の概要

##### ① 地域別徴収官グループ（Area Collection Groups of Revenue Officers）

SB／SE 局の実地徴収部門は、地域別の徴収官グループに分かれている。各グループは、統括官（group manager）が指揮監督している（IRM 1.1.16.2.1.1）。徴収職員（RO）は、連邦税リーエン／先取特権の登記、財産の差押え・占有取得（ただし、換価は除く。）の事務を担当する権限を有している。

##### ② 顧問団（Advisory Groups）

顧問団は、SB／SE 局の実地徴収部門の職員に対して税法の適用・解釈に関して技術的なアドバイスをし、支援を行う。(i) 差押えや換価報告書の評価、(ii) 連邦税リーエン／先取特権の優位性の判断、(iii) 連邦税リーエン／先取特権の抹消手続の審査など多岐にわたる。また、顧問団は、徴収関係争訟事案について、IRS 首席法律顧問官事務局（Office

of Chief Council) や連邦司法省租税部 (DOJ Tax)、とりわけ連邦検事 (U.S. Attorney) や連邦検事補 (AUSA=Assistant U.S. Attorney) と、現場の IRS 徴収職員 (RO) との間に入っての調整にあたる。

### ③財産評価・清算専門家団 (PALS=Property Appraisal and Liquidation Specialists)

1998年の IRS 再編・改革法 (RRA 98 / T3) は、課税庁 (IRS) に、滞納者から差押え・押収した財産について、徴収職員 (RO) の手から独立させ、統一した処分 (換価) 制度の創設を求めた。連邦議会の求めに応じ、IRS は「財産評価・清算専門家団 (PALS)」を立ち上げた。PALS は、地域別の徴収職員グループとは別の組織であるが、SB / SE 局の実地徴収部門に属している。IRS は、PALS が準拠すべき評価基準 (valuation standards) などについて、内国歳入マニュアル (IRM) で明確にし、公表している (IRM 5.10.9)。PALS は、評価を求められた滞納処分対象財産の評価額を算定し、PALS 評価額算定報告書 (PALS value estimate report) を作成しなければならない (IRM 5.10.9.10)。納税者 (滞納者) は、評価額算定報告書に不服申し立てができる (IRM 5.10.9.9.2)。

## III 連邦の租税徴収手続の特質

申告納税制度のもと、連邦税の課税手続は、納税者による自己査定税額の申告から始まる。連邦課税庁 (IRS) は、納税者が行った申告書 (自己査定額) をチェックする。その結果、申告内容に問題がなければ、納税者に申告是認通知書 (No change letter) を交付する。一方、申告内容に問題があると思う場合には、IRS は、必要に応じて税額査定のための税務調査を実施する。税務調査の結果、申告内容の修正が必要と思う場合には、IRS は、納税者に修正を求めることになる。しかし、こうした修正は、税務調査担当者 (歳入調査官) 段階ではできない。IRS の徴収部門が、行政上の徴収権限や、場合によっては司法の介入を求め、申告内容の修正、さらにはその伴う租税債務の回収手続を段階的に進めることになる<sup>12</sup>。

### 1 連邦税申告書の処理プロセス

個人所得税や法人所得税をはじめとした主要

な連邦税は、申告納税方式 (self-assessment system) を採用する。個人所得税を例にすれば、課税期間は暦年 (calendar year) である。すなわち、毎年1月1日から12月31日までであり、様式1040 [連邦個人所得税申告書 (Form 1040: U.S. Individual Income Tax Return)] の提出期限は翌年の4月15日である (IRC 6072条a項)。一方、従業者を抱える法人 (普通法人) は、暦年 (calendar year) 終了日か、12カ月からなる事業年度 (fiscal year) の終了日から4カ月目の15日までに法人税申告書を提出しなければならない (IRC 6072条a項)。納税者からの申請があれば、個人納税者の申告書の期限は自動的に6カ月間延長される (IRC 6081条、財務省規則 1.6081-4 (a))。こうした業務は、IRS のコンプライアンス部門 (Compliance Division) が担当している。

納税者は、所轄の課税庁 (IRS) キャンパス (サービスセンター) へ申告期限までに、納税額を自己査定 (self-assessed amount of tax liability) し、文書または電子で申告をするように求められる。仮にニューヨーク州内に住所を有する個人が、様式1040 [連邦個人所得税申告書 (Form 1040)] を期限内に提出するとする。この場合、文書申告であれば、ニューヨーク州居住個人を管轄するミズーリ州の IRS カンザスシティ (Kansas City) キャンパスに郵送で提出することになる。一方、電子申告 (e-Tax) であれば、ニューヨーク州居住者を管轄するマサチューセッツ州の IRS アンドーバー (Andover) キャンパスに提出することになる。

申告書を受理した IRS キャンパス、当該キャンパスをカバーする IRS コンピュータセンターは、コンピュータ・プログラム (DIF システム)、自動低申告者チェックプログラム (AUR program=Automated underreporter program)、目視チェックなどを実施する。

このように、申告書の提出を受けたキャンパス (サービスセンター/以下、たんに「IRS」ともいう。) は、査定 (assessment)<sup>13</sup>を行い、申告内容に問題がなければ是認をする。そして、法定要件では

<sup>12</sup> グローバルな視点からみた連邦租税徴収手続の所在については、See, Keith Fogg & Sime Jozipovic, “How Can Tax Collection Be Structured to Observe and Preserves Taxpayer Rights: A Discussion of Practices and Possibilities,” 69 Tax Law. 513 (2016) .

<sup>13</sup> 連邦税法 (IRC) 上、「査定 (assessment)」とは、納税者が、納税額を記載した申告書を提出した場合、または課税庁 (IRS) が不足債務 (deficiency liability) を査定した場合に、当該納税者が果たすべき租税債務を行政的に記録することをいう (IRC 6201条)。ちなみに、本稿では「deficiency」の言葉を、「不足金額」または「不足税額 (deficiency in tax)」と邦訳しておく。ここでいう「不足金額/不足税額 (deficiency, or deficiency

ないが、必要に応じて納税者に申告是認通知書 (No change letter) を交付する。一方、「問題あり」とのことでヒット (抽出) した場合、個人所得税の申告書 (Form 1040) については、その申告書を提出した納税者に対して税額査定のための机上調査 (office audit) や書簡調査 (correspondent audit) を実施する。

IRS が、納税者が提出した申告書にミスを発見し、そのミスが法令に列挙された「計算違い等 (math or clerical error)」にあたるとする。この場合には、所轄の IRS キャンパス (サービスセンター) は、問題のある申告書を提出した納税者に対して略式査定通知 (summary assessment notice) をし、回答を得て訂正・処理することになっている (IRC6213 条 g 項 2 号)。当該納税者に送付し、計算違い等の訂正を求める略式査定通知書は、通称で「CP2000 レター (IRS CP 2000 Letter)」、「CP2000 通知書 (CP 2000 Notice)」と呼ばれる<sup>14</sup>。

一方、納税者の申告内容が税法令に違反している (適正な査定額を申告をしていない。または無申告である<sup>15</sup>) と判断したとする。この場合には、IRS の調査部門 (Examination Division) の歳入調査官 (Revenue Agent) が、税額査定のための実地調査 (civil / administrative field tax audit) を実施する<sup>16</sup>。税務調査 (field audit) の結果、IRS は、申告内容 (自己査定額) の修正が必要であると判断する場合には、納税者に対してその修正内容案 (proposed deficiency) を説明し、受け入れるように提案する。しかし、納税者が修正内容を受け入れない、または提案から 30 日たっても返答がないときには、IRS は、仮不足税額通知書 (Proposed notice of deficiency / Preliminary

notice of deficiency)、通称で「30 日レター (30 day letter)」を納税者に交付する。

30 日レターの交付は、税法上の要件ではない。しかし、課税実務では、IRS の行った税額査定のための机上調査 (office audits)、書簡調査 (correspondence audits) および実地調査 (field audits) の結果を納税者に通知する目的で幅広く用いられている。通例、30 日レターには、必要に応じて次のような情報が添付される。

【図表 6】30 日レターの添付される情報一覧

- |  |
|--|
| <p>①フォーム 4549 (Form 4549)、フォーム 4549-A (Form 4549-A) およびフォーム 4549-B (Form 4549-B) [所得税調査修正事項 (Income tax examination changes) 加えて、フォーム 4549 (Form 4549) およびフォーム 668-A [項目別説明 (Explanation of items)]</p> <p>②フォーム 870 (Form 870) [不足税額の査定および徴収にかかる制限の放棄と過大査定を受諾 (Waiver of restrictions on assessment and collection of deficiency in tax and acceptance of overassessment)]</p> <p>③ IRS 刊行物 5 [あなたの審査請求権およびあなたが同意できない場合の異議申立ての仕方 (Your appeal rights and how to prepare a protest if you don't agree)]</p> <p>④ IRS 刊行物 3498 [調査プロセス (Examination process)]</p> |
|--|

30 日レターの交付を受けて、納税者は、次頁の【図表 7】のような選択が可能である。

④納税者が、30 日レターに返答しないとする。この場合には、IRS は、通例、不足税額通知書 (Notice of deficiency、例えば、Notice CP3219B)、通称

in tax) とは、納税者が申告書に記載した税額を超えて査定される税額を指す。課税庁 (IRS) は、この額を、以前に不足額として査定された額 (または査定手続を経ないで徴収された額を含む。) を差し引き、法的に認められた人的控除額等を超える額を加えることで算定する (IRC6211 条 a 項)。

<sup>14</sup> 「計算違い等 (math or clerical error)」の項目 (類型) にあてはまるときには、IRS には、例外的に、正規の税務調査を実施することなしに、増差税額に附帯税等を加えた追加額案または過大申告額の減額 (以下「増差税額等」という。) 案 (proposed amount due \$○○○) とその理由を記した略式査定通知書 (summary assessment notice / CP 2000 Notice) を発する権限 (summary assessment authority) が付与されている (IRC 6213 条 b 項・g 項)。略式査定通知書についてその問題点を含め詳しくは、石村、前掲書・注 1、435 頁以下参照。

<sup>15</sup> IRS は、納税者が申告期限まで自己査定税額を申告しない場合で、無申告が確認できたときも含む。See, IRS, The IRS Collection Process (Publication 594 / Rev. 7-2018) . ちなみに、IRS は、無申告、虚偽申告、申告書式の誤りなどがある場合には、その納税者に代わり正確な申告書の作成を代行する権限を認められている (IRC 6020 条 b 項 1 号、財務省規則 301.6020-1 (b) (1))。See, “Return Prepared by IRS When Taxpayers Do Not File Returns, False Returns or File on the Wrong Forms,” Federal Tax Coordinator (2d ed., as of July 2019, Thomson Reuters / Tax & Accounting) .

<sup>16</sup> 連邦税法 (IRC) における税額査定 (確定) のための調査について詳しくは、石村、前掲書・注 1、367 頁以下参照。

【図表 7】 30 日レター受領後の納税者の選択

- |   |
|---|
| <p>①納税者は、30 日レターに記された修正内容を受け入れ、フォーム 870 (Form 870) [不足税額の査定および徴収にかかる制限の放棄と過大査定を受諾] に署名する。</p> <p>②納税者は、IRS の不服審査官との協議を求める。</p> <p>③納税者は、さらに情報を提供して調査官と話し合いする。</p> <p>④納税者が 30 日レターに返答しない。</p> |
|---|

で「90 日レター (90 day letter)」を、納税者に配達証明郵便 (certified mail) または書留郵便 (registered mail) で送達する (IRC 6212 条 a 項)。

ちなみに、IRS が納税者に送達する 90 日レター、すなわち不足税額通知書 (Notice of deficiency) には、さまざまなフォーマット (例えば、Notice CP2319A、Letter 3219) がある<sup>17</sup>。90 日レターは、30 日レターとは異なり、必ず納税者に送達するように税法で義務付けられている (IRC 6212 条 a 項)。このことから、一括して「制定法 (税法) 上の不足税額通知書 (SNOD = Statutory notice of deficiency)」とも呼ばれる<sup>18</sup>。不足税額通知書 (SNOD) つまり 90 日レターの送達を受けた納税者は、通知内容に同意 (agreed) するか、または通知内容に同意せず (not agreed / unagreed) 争うかの選択をするための 90 日の猶予期間が与えられる。納税者が、90 日以内に、通知内容を同意 (agreed) するとする。この場合には、承諾 / 不争の旨 (consent to proposed tax adjustment) を確認する書類 (Form 4089 / Notice of deficiency-Waiver。通例、SNOD に同封のうえ納税者に送達される。) に同意・署名するように求められる。

逆に、納税者が、不足税額通知書 (SUOD)、90 日レターに同意しない (not agreed / unagreed) とする。この場合には、納税者は不足税額を納付することなしに、90 日以内に連邦租税裁判所 (U. S. Tax Court) [選択的に、納税者は不足税額を納付したうえで連邦地方裁判所 (U. S. District

Court) または連邦請求裁判所 (Court of Federal Claims)] に提訴 (file a petition) することができる。ちなみに、この場合、連邦租税裁判所は終審である。このことから、IRS は、納税者が 90 日以内に承諾 / 不争の旨に同意 (agreed) し納付するか、または、納税者が連邦租税裁判所で争った場合にはその判決までか、いずれか遅い方の間は査定 (assessment)、さらに徴収行為 (collection) を禁止される (IRC 6213 条 a 項、7481 条)。

IRS が送達する不足税額通知書 (SNOD、例えば Notice CP2319B) つまり 90 日レターは、納付通知書ではない。納税者が、不足税額通知書やその承諾 / 不争の旨を確認するフォーマット (Form 4089) に同意 / 署名しない、または 90 日以内に提訴もしないとする。この場合、IRS は、不足税額通知書 (例えば、Notice CP2319A) に記載した額をできるだけ速やかに適正な税額であると査定し (IRC6201 条 a 項、財務省規則 301.6201-1 (a))、徴収手続を開始することになる。ここではじめて IRS 徴収部門 (Collection Division) の本格的な出番となる。

現在、連邦の租税徴収部門の電子化が進み、IRS は、各納税者の情報口座において査定額と実際の納付額との差額が生じている場合、所轄のキャンパス (サービスセンター) のコンピュータシステムが自動的に査定し、督促通知書や督促の書簡送付する、あるいは自動電話で繰り返し督促する態勢になっている。

## 2 税額の査定

税額の「査定 (assessment)」とは、法的には納税者の租税債務 (tax liability / tax debt) を財務長官室において公的に記録することをさす (IRC 6203 条)<sup>19</sup>。実務的には、課税庁 (IRS) の査定担当官 (assessment officer) が、その申告書を処理を管轄する IRS キャンパス (サービスセンター) の公簿に記録することをさす (財務省規則 301.6203-1)。

<sup>17</sup> 連邦課税庁 (IRS) は、CP、Letter、Form などの表記を用いた納税者通知書コード (IRS Taxpayer Notice Codes) は極めて複雑である。必要に応じて再デザインされているが、逆に複雑になる一方である。例えば、連邦税法 (IRC) にいう「不足税額通知書 (Notice of deficiency) (IRC 6212 条) は、IRS の課税実務上は「Notice CP2319A」、「Letter 3219」など異なる納税者通知書コードを用いたさまざまなフォーマットが使われている。

<sup>18</sup> ちなみに、IRS の連邦遺産税 (estate tax) 実務では、しばしば納税者に、30 日レターの送達を省いて、直ちに 90 日レター (SNOD) を送達することがある。その背景には、納税者が外国に居住する場合には、150 日レターを送達することになっていること (IRC 6213 条 a 項) に加えて、遺産税の税務調査には長い年月を要することも多く、遺産税の不足額の査定についての消滅時効の期間を経過してしまうおそれがあるからである。See, Ronald D. Aucutt, "Handling Estate Tax Dispute With the IRS," 23 Estate Planning I (Dec. 1996) .



(1) 査定の方法と査定証書

査定は、通例、次の2つの方法のいずれかによる。以上のように、課税庁 (IRS) による査定は、納税者が納税申告書を提出した後か、または IRS が行った税額査定のための税務調査等に基づき不足税額を査定した (assessment of deficiency) 後のいずれかに行われる。

税額が記録された日が査定日となる。課税実務では、査定日とは、査定担当官が、様式 23C : 査定証書—略式記録査定 [Form 23C : (Assessment Certificate—Summary Record of Assessment)] に署名し、かつ日付が記載された日をさす。なお、Form 23C を電子的に処理した RACS Report 006 も連邦税法 (IRC) 6203 条にいう査定証書 (査定記録) と同等に取り扱われる<sup>21</sup>。

「様式 23C : 略式査定証書」に記録される項目は、①納税者の氏名や住所、②査定額の種類、③課税期間 (ただし、ある場合) および④査定額などである (財務省規則 301.6203-1)。納税者は、IRS に開示請求すれば、その副本 (コピー) を入手できる (IRC 6203 条)。なお、IRS は、Form 23C ないしそれを電子的に処理した RACS Report 006 に替えて、「様式 4340 : 査定および納付証書 (Form 4340 : Certificate of Assessment and Payments)」や簡潔な文体で書かれた「MFTRA-X 筆

【図表 9】様式 23C [Form 23C : 査定証書] サンプル

Assessment Certificate Summary Record of Assessments		1. Service center		2. Date					
		3. Prepared by		4. Number					
Class of Tax	Current Assessments				Deficiency and Additional Assessments (Priority from Regular Audit Examination)				Total Assessments
	Tax	Penalty	Interest	No. of Items	Tax	Penalty	Interest	No. of Items	
Withheld individual income and FICA									
Individual income—other									
Corporate income and excess profits									
Estate									
Estate and gift									
Tax on carriers and their employees									
Federal unemployment tax, act									
<b>Total Assessments</b>									
5. Jeopardy Assessments Against Principal Taxpayers (Indicated in the assessments above)					6. Prepared From Accounting Input Reconciliation Sheets (Indicated in the assessments above)				
Number of principal taxpayers					Date and Number Through Date and Number				
Total assessed against principal taxpayers									
<b>Certification</b>									
I certify that the taxes, penalties, and interest of the above classifications, services assessed, are specified in supporting records, subject to such correction as subsequent inquiries and determinations in respect thereto may indicate to be proper.									
7. Date					8. Signature (for service center/director of Internal Revenue)				
					Assessment Officer				

記録 (transcript)」を交付することもある。これらも、連邦税法 (IRC) 6203 条にいう査定証書 (査定記録) と同等に取り扱われる<sup>22</sup>。こうしたことから、納税者の開示請求の基づく連邦税法 (IRC) 6203 条にいう自己の査定証書 (査定記録) の副本の交付について、IRS は特定の様式による必要はないとされる。

税務行政の電子化の進展に伴い、税務実務では、IRS の電子マスターファイルに格納されたその納税者口座のデジタルデータを、納税者の請求に基づきオンライン開示する傾向が強まっている。

ちなみに、この査定日は、その租税債務の消滅時効 (statute of limitation) の起算日となる。

<sup>19</sup> 連邦税法 (IRC) は、「assess」または「assessment」の言葉を定義する規定を置いていない。アメリカの課税実務では、「assessment」は、特定のもの (person) に対する納税義務を課すための最初の公的行為 (public action) と理解されている。連邦税法 (IRC) 上、査定 (assessment) は、原則として、課税庁が査定・督促通知書 (Notice of deficiency and demand for payment / Notice and demand) を納税者に送達することで効力を発する。すでにふれたように (本稿注 2 参照)、賦課課税の伝統を継受する英米税法でいう「self-assessment」は、わが国でいう「納税者による査定」の意味ではなく、「課税庁による査定 (official assessment)」、あるいは第一次的に納税者が自発的に税額を計算し、課税庁が査定するとの意味に近い。このことから、たまたま納税者の行った当初申告が何らの修正もなく課税庁に是認された「申告是認」の場合には、「納税者による査定」の意味と「課税庁による査定」の意味と一致すると解してよいのではないか。同じような指摘をする論文として、高木英行「米国連邦税確定行政における『査定 (assessment)』の意義 (3) 完」福井大学教育地域科学部紀要 III (社会科学 / 2007 年) 127 ~ 8 頁参照。

<sup>20</sup> See, Note, “Summary Record of Assessment—Requirements,” Fed. Tax Coordinator (2d ed., as of Aug. 2019, Thomson Reuters / Tax & Accounting) .

<sup>21</sup> See, e.g., March v. IRS, 335 F.3d 1186, at 1188 (10th Cir. 2003); In Roberts v. Commissioner, 329 F.3d 1224, at 1228 (11th Cir. 2003) . これらの訴訟では、納税者が、IRS が Form 23C にかえて電子化された RACS Report 006 に記録した証書の副本を交付したことの合法性が争われた。連邦巡回控訴裁判所は、納税者の訴えを認めなかった。

<sup>22</sup> See, e.g., Goodman v. United States, 185 Fed. Appx. 725, 728 (10th Cir. 2006) ; Carillo v. Commissioner, T.C. Memo. 2005-290; Michael v. Commissioner, T.C. Memo. 2003-26. これらの訴訟では、納税者が、IRS が Form 23C や RACS Report 006 に替えて、Form 4340 などに記録した証書の副本を交付したことの合法性が争われた。連邦巡回控訴裁判所 (U.S. Circuit Courts) や連邦租税裁判所 (U.S. Tax Court) は、納税者の訴えを認めなかった。

連邦政府（実質的には IRS）は、査定日から原則として 10 年間、滞納者に対して不足税額の納付を求めることができる（IRC 6502 条 a 項 1 号）。

## (2) 査定証書の副本交付の性格

課税庁（IRS）は、公的記録簿に査定税額（不足税額）が記録されるまでは、徴取手続を開始することができない。しかし、連邦税法（IRC）上、公的記録簿の記録された様式 23C：略式査定証書（Form 23C）（査定証書）が納税者に交付することは義務付けられていない。このことから、査定証書は、後にふれるような全納税者に送達される査定・督促通知書（Notice of the assessment and demand for payment / Notice and demand）〔いわゆる「納税の告知書（tax collection notice）」〕とは異なる。査定証書の入手を求める納税者は、開示申請して、自己の査定証書（記録）の副本（コピー）を入手できるに留まる（IRC 6203 条）。

IRS が納税者に査定証書を交付することが、徴取手続開始要件の 1 つであるとする見解もあり、不服審査の申立てや訴訟も起こされている。しかし、IRS は、査定証書の交付は、連邦税法（IRC）は、徴取手続開始要件であるとは規定していないと判断している（IRS, Revenue Ruling 2007-21）。

## (3) 査定の適正性の推定

IRS の行った査定は、内容的にも手続的にも適正の推定（tax assessments are presumed to be correct）を受ける。すなわち、連邦税務行政では、法的安定性を確保するために、IRS の行為には適正性推定の原則（presumption of correctness rule）が適用になる<sup>23</sup>。

このことから、納税者が、IRS の査定内容の適正性を争うとする。この場合には、納税者側が最初に、IRS の査定は恣意的である、または誤りがあるとの証拠を提出する必要がある<sup>24</sup>。納税者から手続の適正を欠いていた旨の明瞭な証拠の提出がない限り、IRS は通常の手続を遵守して査定を行ったと推定される<sup>25</sup>。

## 3 査定・督促通知書の送達

査定後、課税庁（IRS）は、申告是認（減額的全額容認を含む。）の場合（財務省規則 601.105 (d) (i) (4), IRM 4.18.8.2）は別として、徴取手続<sup>26</sup>の開始に先立ち、納税者に対して査定税額（増差税額（additional amount）、さらには経過利子（interest）<sup>27</sup> + 延滞税（additions to tax） + 加算税（assessable penalty）<sup>28</sup>）その他還付税額から徴取される公的債務など<sup>29</sup>を加えた額。以下

<sup>23</sup> See, e.g., Sean M. Moran, “The Presumption of Correctness: Should the Commissioner be Required to Carry the Initial Burden of Production,” 55 Fordham L. Rev. 1087 (1987). アメリカ税法上の行政行為の適正性の推定ルールは、わが国の公定力の理論にも相通じるところがあるとみてよい。「適法性の推定（presumption of lawfulness）」ルールまたは「公正性の推定（presumption of fairness）」ルールとも呼ばれる。

<sup>24</sup> See, e.g., United States v. Molitor, 337 F.2d 719, at 722 (9th Cir. 1964).

<sup>25</sup> See, e.g., Hughes v. United States, 953 F.2d 531 (9th Cir. 1992).

<sup>26</sup> 税金の徴収は、大きく①法定期限までに納税者に任意に納付を求める形のもの、②任意の納付が期待できない場合に強制的に取立・納付させる形のものに分けることができる。国税通則法の特別法たる地位を有する国税徴収法に規定されている。前者①を「納付の請求に関する手続」という。一方、後者②「滞納処分に関する手続」という。前者①に関する主な具体的手続としては、(i) 納税の告知（国税通則法 36 条 1 項）、(ii) 督促（同 37 条）および繰上徴収（同 38 条 1 項）がある。一方、後者②に関する主な具体的手続としては、(i) 差押え（国税徴収法 47 条以下）、(ii) 換価・公売（同 89 条以下）、(iii) 配当（同 128 条以下）などがある。詳しくは、石村耕治編『現代税法入門塾（第 9 版）』（清文社、2018 年）758 頁以下参照。また、わが国の滞納処分手続についてのわかりやすい解説としては、阿部徳幸編『滞納処分の基本と対策』（中央経済社、2018 年）参照。

<sup>27</sup> なお、「interest」は「利子税」と邦訳することも可能である。しかし、本稿では、「経過利子」と邦訳しておく。

<sup>28</sup> なお、「additions to tax」は「延滞金」、そして「assessable penalty」は「加算金」と邦訳することも可能である。しかし、本稿では、わが税法上の用語の使い方なども考慮して、それぞれ「延滞税」、「加算税」と邦訳しておく。ちなみに、わが国においては、国税では「延滞税」（国税通則法 60 条）と「利子税」（同 64 条）の言葉を分けて使う。一方、地方税（さらには社会保険料など）では、国税という延滞税と利子税を含めて「延滞金」という言葉を使う（地方税法 64 条などで、道府県民税などといった税目ごとに規定。健康保険法 181 条など）。また、国税という「加算税」（国税通則法 65 条以下）を、地方税では「加算金」という。地方税においては、法人の都道府県民税や区市町村民税、また個人の都道府県民税や市町村民税、事業税には、加算金はない。しかし、法人の事業税については、おおむね国税と同様な要件と割合で過少申告加算金、不申告加算金（地方税法 72 条の 46）、重加算

「附帯税等」という。)を通知(告知)(notice)<sup>30</sup>し、自発的な納付を求める督促(demand)<sup>31</sup>、つまり「査定および督促の通知書(Notice of the assessment and demand for payment)」(課税実務では、簡略化して「査定・督促通知書(Notice and demand)」と呼ぶ。)を送達する。IRSは、この査定・督促通知書(Notice and demand)の送達を、査定後すみやかに、遅くとも査定から60日以内に行う必要がある(IRC 6303条a項)。

査定・督促通知書(Notice and demand)は、納税者の所在地(dwelling)もしくは納税者の通常の事務所(usual place of business)、または知りうる最新の住所(last known address)に送達することになっている。納税者に最終の査定・督促通知書が送達されたのにもかかわらず、その納税者が納期限までに納付を怠るまたは拒否したとする。この場合、IRSが査定に引き続き納税者の財産を差押えることは、査定・督促通知から10日間禁止される(RIC 6331条a項)。

加えて、IRSは、緊急差押え(jeopardy levy)などの場合を除き、原則として納税者に差押予告通知書(Notice of intent to levy)を送達してから30日間は差押えが禁止される(RIC 6331条a項・d項)。

査定・督促通知書(Notice and demand)は、納税義務を負う各納税者に送達される必要がある。納付義務がある納税者が死亡しているとする。この場合には、当該納税者の代理人に送達される必要がある<sup>32</sup>。連邦税法(IRC)は、査定・督促通知書(Notice and demand)の郵便送達にあたっては、必ずしも特別郵便(書留郵便、配達証明郵便または受取証明郵便など)を使うようには求めているな

い<sup>33</sup>。しかし、納税者は、放置しておけばIRSから複数回送達されてくる査定・納付通知書(Notice and demand)などが、普通郵便ではなく、受取証明付配達証明郵便または書留郵便(certified mail, or return receipt mail, return receipt requested)である場合には注意を要する。また、IRSは、査定・督促通知にあたり、特定のフォーマットを用いるようには求められていない<sup>34</sup>。実際、IRSは、課税実務上さまざまなフォーマットを用いている。いかなるフォーマットであっても、法定必要事項が記載されていれば足りる。

IRSから納税者に送られてくる査定・督促通知書(Notice and demand)には、わが税法でいう「納税の告知」(国税通則法36条)に近い性格のものと、「督促」(国税通則法37条)に近い性格のものがある。また、個人納税者の場合と事業者の場合とでは送達される査定・督促通知書も異なる。一般的な例をとりあげて、「納税の告知」に近いものから「督促」に近い査定・納付通知書を並べてみると、おおむね次のようになる。

【図表10】 査定・督促通知後の差押えへのステップアップ

①第1回目：査定・督促通知書(Notice CP14)の送達  
IRSは、査定した税額(滞納額がある場合には附帯税額等を加え)と納期限等を記した査定・督促通知書(Notice CP14)を普通郵便で納税者に送付する。IRSが納税者に最初の査定・督促通知書を送達しても、税額が納期限までに納付されないとする。この時点で(現実には査定・督促通知書の送達後10日程度経過後)、連邦税法(IRC)に基づく連邦税リーエン/先取特権が、その納税者が所有するすべての財産〔査定前に保有していた財産+査定後の所得した財産(IRC6331条b項)〕に対して、査定時に遡って自動的に成立し

金(同72条の47)を課している。また、分離課税に係る退職所得の所得割(地方税法328条の4)についても、その徴収義務者に対して、過少申告加算金、不申告加算金(同328条の11)、重加算金(同328条の12)を、国税とほぼ同じ割合で課している。もっとも、「還付加算金」(税金を払い過ぎた場合に納税者に返される税額につく一種の利子)という言葉は、地方税や国税双方において共通する意味で使われている(国税通則法58条、地方税法17条の4)。

<sup>29</sup> 納税者が、連邦の他の機関(債権機関/creditor agency)に債務を負っている(債務者である)とする。この場合で、債務者である納税者に還付される税額(tax refund)があるときには、当該債権機関や連邦財務省は、法定期間を置いて本人に事前に通知して、債務者の還付税額から差し引くことが認められる〔IRC 6402条d項、31 U.S.C.A. 3730A (b)〕。

<sup>30</sup> 「notice」は、「告知」と「通知」の邦訳が可能である。本稿では、「通知」と邦訳する。

<sup>31</sup> 「demand」は、単なる「納税の告知」の意味も含むが、本稿では「督促」と邦訳する。

<sup>32</sup> See, e.g., Price v. United States, 335 F.2d 671 (5th Cir. 1964) .

<sup>33</sup> See, e.g., Filippini v. United States, 200 F. Supp. 286 (N.D. Cal. 1961) .

<sup>34</sup> See, e.g., Elias v. Connett, 908 F.2d 521 (9th Cir. 1990) ; Planned Investments, Inc. v. United States, 881 F.2d 340 (6th Cir. 1989) .

(IRC6321 条)、当該租税債務が消滅するまで継続する (IRC 6322 条)。IRS は、納税者に連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL=Notice of Federal tax lien) を送達したうえで、その NFTL を登記 (filing) する。IRS は、NFTL を納税者に送達したうえで、租税債務 (滞納税額) の回収をするために連邦税リーエン／先取特権実行訴訟を提起することも可能である。

②第2回目：査定・督促通知書 (Notice CP5 01) の送達

IRS は、第2回目の査定・督促通知書 (Notice CP501) を普通郵便で納税者に送付する。事業者の場合は、この査定・督促通知書 (Notice CP501) が、最初の通知書になる。事業者以外の個人納税者の場合には、これが、2回目の通知書になる。通常初回の通知書 (Notice CP14) に記した税額の納付が納期限 (2～3 カ月) までないとする。この場合、IRS は、査定した税額 (滞納額がある場合には附帯税) と納期限等を記した第2回目の査定・督促通知書 (Notice CP501) を納税者に送付する。

③第3回目：査定・督促通知書 (Notice CP5 03) の送達

IRS は、第3回目の査定・督促通知書 (Notice CP503) を普通郵便で納税者に送達する。事業者の場合は、この査定・督促通知書 (Notice CP503) が、第2回目の通知書になる。この段階では、いまだ IRS は、納税者の所得ないし資産の差押えを開始することはない。

④第4回目：査定・督促通知書 (Notice CP5 04) の送達

IRS は、第4回目の査定・督促通知書 (Notice CP504) を受取証明付配達証明郵便または書留郵便で納税者に送達する。事業者の場合は、この査定・督促通知書 (Notice CP504) が、第3回目の通知書になる。この通知書 (Notice CP504) が普通郵便で送達されていないことは、法的手続として重要は意味を持つ。

⑤第5回目：最終通知書／差押予告通知書 (Notice of intent to levy／差押予告通知書) の送達

IRS は、最終通知書：差押予告通知および審査を受ける権利の通知書 Letter 1058 [Final Notice: Notice of intent to levy and Notice of your rights to a hearing] (Letter 11, Notice CP90／297 などと同じ) を、受取証明付配達証明郵便または書留郵便で納税者に送達する。事業者の場合は、IRS の差押え開始を通告するものになる。この通告により、IRS は、自力執行力に基づく差押えを開始できる。ただし、差押予告通知書の送付から 30 日間は差押えを開始することができない。

(1) 査定・督促通知書の特質とフォーマットサンプル

IRS は、査定後、最初に、納税者に対して、普通郵便で、査定・督促通知書 (Notice and demand、

例えば、Notice PC14、Notice CP 501) を送達する<sup>35</sup>。この通知書は、性格的には、わが税法でいう「納税の告知」に近い。査定した額の備忘／確認 (Reminder of balance due) を狙いとした納税者への告知とみることができる。

【図表 11】 IRS の査定・督促通知書 (CP14) サンプル

The image shows a sample of an IRS Notice CP14. It includes the IRS logo and address, taxpayer information for James & Karen O. Hens, and a billing summary table. The summary shows a tax due of \$537.40 as of March 23, 2009. Below the summary, it lists 'What you need to do immediately' and provides instructions on how to pay, including a box for the amount due by the deadline.

	Amount
Tax you owed	\$3,183.00
Payments and credits	-3,328.00
Failure-to-file penalty	289.47
Failure-to-pay penalty	127.32
Failure to pay proper extended tax penalty	145.00
Interest charges	123.81
<b>Amount due by March 23, 2009</b>	<b>\$537.40</b>

(6 頁中の 1 頁目)

このタイプの査定・督促通知書 (Notice and demand) の送達を受けた後に、納税者には、大きく 3 つの選択がある。すなわち、①全額納付する。②分納協定 (tax installment agreement) を締結する (詳しくは本稿 VI 参照)。③その金額を争う、のいずれかである。一方、納税者が、納期限まで当該通知書に記載された金額を納付するのを怠る (neglect) または拒否 (refuse) したとする。この場合、IRS は、後にふれるように (本稿 III (4) 参照)、租税債務 (滞納税額) の回収をするために、連邦税リーエン／先取特権実行訴訟 (lien foreclosure suit／action to enforce lien) を提起することの選択もできる。しかし、IRS は、実行訴訟を提起しないで、引き続き納税者に普通郵便で査定・納付通知書 (Notice and demand、例えば、Notice CP 501、Notice CP503) を送達することもできる。このタイプの査定・納付通知書 (Notice and demand) は、性格的には、わが税法でいう「納税の告知」(国税通則法 36 条 1 項) に近い。査定した額の備忘／確認 (Reminder of balance due) を狙いとした納税者への告知とみることができる。

<sup>35</sup> 通知を受けた納税者は、通例、査定・督促通知書を受領してから 10 日以内に請求された税額を納付するように求められる。IRS の徴収実務においては、納付が確認できない場合、IRS のコンピュータシステムが、連邦税リーエン／先取特権の登記が行われる旨の警告や賃金や銀行口座その他の財産が差し押さえられる旨の警告を行う文書の送付や、自動電話による督促・警告が数週間おきに繰り返される仕組みになっている。

【図表 12】 IRS の査定・督促通知書 (CP501) サンプル

You have unpaid taxes for 2017  
Amount due: \$9,533.53

Our records show you have unpaid taxes for the tax year ended December 31, 2017 (Form 1040NR).

If you already paid your balance in full within the last 21 days or made payment arrangements, please disregard this notice.

If you already have an installment or payment agreement in place for this tax year, then continue with that agreement.

**Billing Summary**

Amount you owe	\$9,444.07
Failure-to-pay penalty	34.98
Interest charges	54.48
Amount due, to be received by February 19, 2019	\$9,533.53

If you are a debtor in a bankruptcy case, this notice is for your information only and is not intended to seek payment outside of the bankruptcy process of taxes due before you filed your petition. You will not receive another notice of the balance due while the automatic stay remains in effect.

Continued on back

**Payment**

Make your check or money order payable to the United States Treasury.  
Write your Taxpayer ID number (NNN-NN-NNNN), the tax year (2017), and form number (1040NR) on your payment.

Amount due, to be received by February 19, 2019: **\$9,533.53**

INTERNAL REVENUE SERVICE  
CINCINNATI, OH 45999-0149

TAXPAYER NAME  
ADDRESS  
CITY, STATE ZIP

Notice CP501  
Notice date January 28, 2019  
Taxpayer ID number NNN-NN-NNNN

(5 頁中の 1 頁目)

それでも、納税者が対応しない場合には、受取証明付配達証明郵便または書留郵便で査定・納付通知書 (Notice CP 504) を送達する。これにも納税者が対応せず、依然税額が納期限までに納付されないとする。この場合、IRS は、納税者に対して差押予告通知書 (Notice of intent to levy)、課税実務的には通例、最終通知書：差押予告通知および審査を受ける権利の通知書 Letter 1058 [Final Notice: Notice of intent to levy and Notice of your rights to a hearing] または IRS Letter 11 などを、受取証明付配達証明郵便または書留郵便で送達する。この査定・納付通知書 (Notice and demand) は、性格的にはわが税法でいう「督促」(国税通則法 37 条 1 項・2 項) に近い。

【図表 13】 IRS の最終差押予告通知書 (Letter1058) サンプル

Department of the Treasury  
Internal Revenue Service  
Small Business Self-Employed Division  
699 STEWART AVE SUITE 110  
BETHPAGE, NY 11714-3551

Date: 05/15/2018  
Taxpayer ID number (last 4 digits):

Person to contact:  
Contact telephone number:  
Contact fax number:  
Employee ID number:

**CERTIFIED Mail – Return Receipt**

**Final Notice**  
Notice of Intent to Levy and Notice of Your Rights to a Hearing  
Please Respond Immediately

**Why we are sending you this letter**  
Your federal tax is still unpaid. We asked you to pay the tax, but we still haven't received your payment. This letter is your notice of our intent to levy (under Internal Revenue Code (IRC) Section 6331) and your right to request a Collection Due Process hearing or an Equivalent Hearing with Appeals (under IRC Section 6330(a)).

**What you must do**  
Please send us a full payment today to prevent additional collection action. Make your check or money order payable to the "United States Treasury." Write your taxpayer identification number on your payment. Send your payment to the address at the top of this letter, along with a copy of this letter.

The amount you owe through 06/29/2018 is \$68,378.70. Additional interest charges will be due if you pay after this date.

If you want to request an Appeals hearing, complete the enclosed Form 12153, Request for a Collection Due Process or Equivalent Hearing, and send it to us by 6/14/2018. You must complete, sign, and return this form to the above address by 6/14/2018 to preserve your right to contest an Appeals decision in the U.S. Tax Court. We will consider the verified postmark, meter date, or fax transmission date to be the receipt date. If you send the letter after 6/14/2018, you may still be entitled to a hearing; however, you will forfeit your rights to contest an Appeals decision in Tax Court. Refer to the enclosed Publication 1660, Collection Appeals Rights, for more information.

**What we're going to do**  
We may file a Notice of Federal Tax Lien at any time to protect the government's interest. A lien is a public notice to your creditors that the government has a right to your current assets, including any assets you acquire after we file the lien. Please note that we can file a lien even if you request a hearing.

Letter 1058 (Rev. 1-2017)  
Catalog Number: 404885

(4 頁中の 1 頁目)

IRS は、この差押予告通知書 (Notice of intent to levy) の送達から 30 日は差押え (levy) が禁止される。加えて、IRS は、差押予告通知書の送達の際に、徴収上の適正手続審査 [CDP (=Collection Due Process) hearing] を受ける権利の通知書 (詳しくは本稿 V 参照) も併せて納税者に送達するように求められる。この通知書のもと、IRS は、納税者に弁明の機会を保障するために、さらに 30 日間差押えが禁止される。

この結果、IRS は、納税者の財産を差押えに着手するまで、原則として、次の期間を確保するように求められる。

【図表 14】 差押えの開始までの手続と着手までの待機期間制限

- ①納税者に最終の査定・督促通知書 (Notice and demand / Notice of the assessment and demand for payment) が送達され、かつ、納税者が納期限までに納付を怠るまたは拒否する場合、IRS が査定に引き続き差押えようとするときには、10 日間の期間を置かなければならない (IRC 6331 条 a 項)。
- ②差押予告通知書 (Notice of intent to levy) が送達された場合、差押えが開始されるまで、納税者が納付できるように 30 日間確保しなければならない。
- ③最終通知書：差押予告通知および審査を受ける権利の通知書 Letter 1058 [Final Notice: Notice of intent to levy and Notice of your rights to a hearing] が送達された場合、差押えに先立ち、納税者が徴収上の適正手続審査 [CDP (=Collection Due Process) hearing] を受ける機会を得るために 30 日間確保されなければならない。

## (2) 緊急差押えの場合の例外

納税者が連邦税を滞納したまま海外に逃亡しようとしている。納税者が支払不能に陥っているもしくはそのおそれがある。こうした場合に、いわば警察による緊急逮捕のように、司法の介在なしに、連邦税債務を確保するために、IRS に認められるのが緊急徴収 (jeopardy collection) である。「緊急徴収 (jeopardy collection)」とは、「緊急差押え (jeopardy levy)」に加え「緊急査定 (jeopardy assessment)」などを含む概念である。なぜならば、IRS は、納税者の税額が査定されないと、徴収 (差押え) を開始できない法的構図になっているからである。課税実務上、緊急徴収は、緊急査定のプロセスにおいて緊急の差押えを速やかに実施すべきであるとの現場の徴収職員 (RO) の判断で実施されており、緊急査定と緊急差押えは密接に関連

している。しかし、ここでは緊急差押えに傾斜する形で論じる。

「緊急差押え (jeopardy levy)」をする場合、IRS の徴収職員 (RO) は、事前に IRS の首席法務官 (またはその代理官) から書面で当該差押えについて承認を得なければならない (IRC 7429 条 a 項 1 号 A)。事前承認を得れば、徴収職員 (RO) は、前記【図表 14】にあげた差押えの開始までの 3 通知と着手までの待機期間制限 (10 日 + 30 日 + 30 日) の適用が除外される (IRC 6331 条 a 項・d 項)。このことから、IRS の徴収職員 (RO) は、はじめに納税者に対して、査定・督促通知書 (Notice and demand) を交付し緊急徴収が必要な旨を説明し滞納額の納付を求める。それでも、その納税者が納付を怠るまたは拒否したときには、直ちに差押えによる徴収を開始することができる (IRC 6330 条 f 項、6331 条 d 項 3 号)。ただし、IRS は、緊急差押え後 5 日以内に、納税者に対して緊急差押えの判断の根拠 (理由) を記載した書面を交付しなければならないことになっている (IRC 7426 条 a 項 B 号)。納税者は、こうした書面に附記された理由等に満足しない場合には、緊急差押えについて IRS の不服審査部に不服申立て、さらには司法審査を求めることができる (IRC 7429 条)。加えて、IRS は、IRC 6330 条のもとで保障されている納税者に対する徴収上の適正手続審査 [CDP (=Collection Due Process) hearing] を受ける機会を与えなければならない (財務省規則 301.6330-1 (a) (2) (ii))<sup>36</sup>。

### ① 「緊急」とは何か

IRS は、「緊急査定に関する政策指針 (Policy Statement for jeopardy assessment)」を公表している (IRM 1.2.13.1.27)。IRS は、この指針を、「緊急」の判断基準として、緊急査定のみならず緊急差押えにも利用している。その骨子を掲げると、【図表 15】のとおりである。

### ② 緊急差押えの正当性を争う争訟

納税者は、IRS が行った緊急差押えが「その状況

【図表 15】 緊急差押えの場合の「緊急」の判断基準

- ① 納税者が、「計画的に速やかに (designing quickly) に合衆国から出国しようとするまたは身を隠そうとしている。
- ② 納税者が、計画的に速やかに自らの財産を政府の手の届かない場所に置いているまたは置こうとしている。
- ③ 納税者の金融的な支払能力が不能になっているまたはなりつつある (ただし、緊急徴収により支払不能になる場合を除く)。
- ④ 納税者が、1 万ドル以上を自分に帰属しない形で所持している。

下で合理的であったかどうか (reasonable under the circumstances)」を争うことができる<sup>37</sup>。この種の争訟手続は、納税者に徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) を受ける機会を保障するために、1998 年の第 3 次納税者権利章典法 (T3 / RRA98) で大きく改正された。

IRS の緊急差押えの正当性を問う争訟の多くは、「緊急 (jeopardy)」の是非を争点とするものである。納税者は、緊急差押処分後 5 日以内に IRS から理由を附記した書面の交付を受けてから 30 日以内に、IRS の不服審査部 (Appeals Division) に審査請求ができる (IRC 7429 条 a 項 2 号)。その際に、納税者は、IRS が行った緊急差押えの決定が合理的ではなかった旨に反証する理由をあげて、それを書面で提出するように求められる (財務省規則 301.7429-2 (a))。IRS の不服審査部の不服審査官 (Appeals Officer) は、徴収職員 (RO) の行った緊急差押えが、その状況下で合理的であったかどうかを審査のうえ決定する (IRC 7429 条 a 項 3 号 B)。IRS の不服審査部は、決定に際して、緊急差押えが実施された後に得られる情報も利用するように求められる (財務省規則 301.7429-2 (b))。

ちなみに、IRS が占有取得した財産の換価は、原則として納税者に認められる不服申立て期間である 30 日間は停止される。また、納税者が不服審査の申立てを行った場合には、その間の換価は停止される (IRM 5.10.4.1.2)<sup>38</sup>。

<sup>36</sup> See, Dorn v. Commissioner, 119 T.C. 356 (2002) . ちなみに、IRC 6330 条は、IRS が差押えにより強制徴収を行う場合には、常に、納税者に対する徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) を求める権利を保障するように、IRS に義務付けている。なお、緊急査定・差押えに関する先駆的な研究としては、北野弘久「アメリカにおける Jeopardy assessment をめぐる問題 (1)」税法学 104 号参照。

<sup>37</sup> なお、緊急査定 (jeopardy assessment) については、納税者は、IRS が「その状況下で行った査定額が妥当かどうか (appropriate under the circumstance)」を問うことになる。この場合、立証責任は納税者側が負う (IRC 7429 条 g 項 2 号)。

納税者は、IRSの緊急差押えがその状況下で合理的であったかどうかを裁判所で争うこともできる。ただし、不服申立前置主義がとられていることから、納税者は、訴訟に先立って、IRSの不服審査部に審査請求をする必要がある。訴訟は、IRS不服審査部が納税者に審査請求の決定を通知した日か、納税者が審査請求の申立てをした日から16日目か、いずれか早い日から起算して90日以内に提起される必要がある(IRC 7429条b項1号AおよびB)。通例、訴訟は、普通裁判所である連邦地方裁判所(U.S. District Court)に提起される。なぜならば、特別裁判所である連邦租税裁判所(U.S. Tax Court)への提訴は前提要件が厳しく、かつ管轄権は極めて限られているからである(IRC 7429条b項2号A)<sup>39</sup>。

裁判所は、納税者が訴訟提起後20日以内に、IRSが行った緊急差押えが「その状況下で合理的であったかどうか(reasonable under the circumstances)」を裁断しなければならない(IRC 7429条b項3号B)<sup>40</sup>。立証責任(burden of proof)は、IRS側が負う(IRC 7429条g項1号)。なお、納税者側がIRSの提出した緊急性の証拠を精査するための時間が必要であると申し立てた場合には、裁判所は20日間の期間を認める(IRC 7429条c項)。IRS側からは、こうした申立てをすることはできない。ただし、IRSは納税者の期間延長の求めに加わることができる(財務省規則301.7429-3(b))。

裁判所が、IRSの緊急差押えは合理的ではないと裁断したとする。この場合、裁判所は、IRSに差押え解除その他適切と思われる救済措置をとるよ

うに命じる(IRC 7429条b項4号)。

すでにふれたように、「緊急差押え(jeopardy levy)」をする場合、IRSの徴収職員(RO)は、事前にIRSの首席法務官(またはその代理官)から書面で当該差押えについて承認を得なければならない(IRC 7429条a項1号A)。ところが、事前承認を得ていないなど、IRSの徴収職員(RO)による手続にキズがあると認める。この場合、納税者は、徴収上の適正手続審査(CDP hearing)を受ける権利をもとに、IRSに差押え解除その他適切と思われる救済措置をとるように求めて、IRSの不服審査部に不服申立てをすることができる<sup>41</sup>。また、不服審査部の決定に満足できないときには、裁判所に司法救済を求めることができる。

#### 4 連邦税リーエン／先取特権

納税者は、納期限までに連邦税額を納付することが義務付けられている。納税者が、IRSから最初の査定・督促通知書(Notice and demand、例えば、Notice PC14、Notice CP 501)の送達を受けたにもかかわらず、そこに通知された税額を完納しないとする。この場合には、納税者に査定・納付通知書(Notice and demand)を送達してから10日程度経過後に、その納税者が、所有するすべての財産や財産上の権利(以下、たんに「財産」ともいう。)[査定時に保有する財産プラス査定後の所得した財産(IRC6331条b項)]に対して、連邦税法(IRC)に基づく連邦税リーエン／先取特権が査定時に遡って自動的に成立する(IRC6321条)。そして、当該租税債務が消滅するまで継続する(IRC 6322条)。IRSは、納税者に対して連邦税リーエン

<sup>38</sup> このことから、例えば、納税者が、差し押さえられた株式を30日後に換価するようにIRSに求めた場合、IRSはそれに応じなければならない。See, Zapana, Michael A., 124 T.C. 223 (2005) .

<sup>39</sup> 納税者が、連邦租税裁判所に緊急差押えを問う訴訟を提起したとする。しかし、連邦租税裁判所が、訴訟要件を充足せず同裁判所では原告適格を有しないが、他の連邦裁判所では原告適格を有すると判断したとする。この場合、連邦租税裁判所は、連邦地裁にその訴訟を送付する。この場合、その訴訟は、当初から連邦地裁に提起されたものとみなされる(IRC 7429条e項2号)。

<sup>40</sup> 裁判所は、一般に、緊急差押えの合理性について、税法は「恣意的または気まぐれではない(not arbitrary or capricious)」といった水準の立証を求めていると解している。See, e.g., Loretto v. United States, 440 F. Supp. 1168, at 1172 (E.D. Pa. 1977) ; McAvoy v. IRS, 475 F. Supp. 297, at 298-299 (W.D. Mich. 1979) .

<sup>41</sup> ただし、納税者が、連邦税法の執行を遅延するまたは妨害することをねらいに、取るに足らない(frivolous)理由で、徴収上の適正手続審査(CDP hearing)の申立てを行っているとは判断される場合には、5,000ドルの過料をかされることがある(IRC 7602条b項)。この場合には、その申立ては提出されていなかったものとみなされ、かつ、その争点については行政上の不服審査や司法審査を求める権利を失う(IRC 6320条c項、6330条g項)。ただし、IRSが納税者に対して審査請求が取るに足らない(frivolous)理由で申し立てられている旨を通知してから30日以内に、当該納税者がその申立てを取り下げたとする。この場合には、その納税者に過料は適用されない(IRC 6702条b項3号)。

／先取特権通知書 (NFTL=Notice of Federal tax lien) を送達したうえで、その NFTL を登記 (filing) する。これは、登記しないと、IRS が査定した未納の租税債権に対して連邦税法 (IRC) に基づき自動的に成立した連邦税リーエン／先取特権の優先を主張して、第三者 (他の債権者) に対抗することはできないからである (IRC 6323 条 a 項)。

また、IRS は、査定額 (連邦租税債務) を徴収するためには、滞納者の財産に連邦税リーエン／先取特権が自動的に発生し登記されていることを NFTL に記載して納税者に通知しなければならない。IRS は、納税者に対するこの NFTL 通知の手続を怠ると、連邦税リーエン／先取特権を主張することができない<sup>42</sup>。

### (1) 連邦税リーエン／先取特権の自動成立とその範囲

リーエン (lien) とは、ある者が債務や義務の担保 (security) として他人の財産に対して有する担保 (charge) または他人の財産に対する権利 (encumbrance) をさす<sup>43</sup>。

連邦税リーエン／先取特権とは、連邦租税債権を保全するために、家屋や車輛、賃金、銀行口座をはじめとした滞納者が有するすべての財産 (査定前に保有していた財産+査定後の取得した財産) に設定され、他の債務に先立って徴収できる法的請求権をさす<sup>44</sup>。ここでいう財産 (物) には、動産および不動産、有体財産か無体財産が含まれる。

IRS が納税者に送達する査定・督促通知書 (Notice and demand) には、納税者 (滞納者) が負う納付税額 (申告額+増差額がある場合にはその額) に附帯税等の額を含めた額が記載されている。納税者が査定・督促通知書 (Notice and demand) の送達を受けた後に、納期限まで通知書に記載された当該税額を完納しないとす。この場合、連邦税リーエン／先取特権は、連邦税法 (IRC) に基づき当該納税者が所有するすべての財産 [査定前に保有していた財産+査定後の所得した財産 (IRC6331 条 b

項)] に対して、査定時に遡って自動的に成立する (IRC6321 条、6322 条)。連邦税リーエン／先取特権は、納税者 (滞納者) に通知することなく、連邦税法 (IRC) に基づき自動的に発生する。このことから、しばしば「秘密リーエン (secret lien)」とも呼ばれる<sup>45</sup>。秘密リーエンは、納税者と IRS の間では秘密であるが、その納税者に対する IRS の優越性を与えるものである。

### (2) 連邦税リーエン／先取特権の登記

連邦税法 (IRC) やその下で発出された財務省規則 (Treasury Regulation) では、連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL) は登記しないと、善意の第三者 (他の債権者) に対抗することはできないとする (IRC6323 条 a 項、財務省規則 301.6323 (f))。IRS は、納税者に送付した連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL) を登記 (filing) することにより、査定・督促通知書で通知した税額等を他の債務者に優先して徴収することができる。すなわち、NFTL の登記は、担保債権者、建築工事にかかるリーエン／先取特権保有者 (mechanic's lienors)、当該納税者の財産の購入者、判決リーエン／先取特権保有債権者 (judgment lien creditors)<sup>46</sup> など滞納者に関係する善意の第三者 (他の債権者) に対して、政府 (IRS) が当該滞納者の財産に対する法的権利を有する旨を周知することが目的である。

#### ①連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL) の登記場所

善意の第三者 (他の債権者) に対抗するためには、IRS が発した連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL) は、原則として連邦税法 (IRC) が求める方法で登記されている必要がある。しかし、NFTL の登記は、財産の種類 (type) や所在場所 (situs) により異なる。言いかえると、NFTL の登記は、連邦税リーエン／先取特権が発生した時のその財産の所在する場所のローカル (州) の法令に従うこ

<sup>42</sup> See, e.g., United States v. Coson, 286 F.2d 453, at 463 (9th Cir. 1961) .

<sup>43</sup> See, e.g., Dep' t of the Army v. Blue Fox, Inc., 525 U.S. 255, at 262-63 (1999) .

<sup>44</sup> See, Glass City Bank v. United States, 326 U.S. 265 (1945) .

<sup>45</sup> See, Derek M. Johnson, "Debts, Secret Tax Liens, and Other Estate Traps," 106 Ill. B.J. 28 (2018) .

<sup>46</sup> 判決リーエン／先取特権保有債権者 (judgment lien creditor) とは、裁判所の判決により債務者の財産に対して一般債権者よりも優先する権利を付与された債権者をさす。連邦税リーエン／先取特権は、登記されない限り、判決リーエン／先取特権保有債権者には優先しない。See, Note, "V-6416 Judgment Lien Creditors V. Tax Liens," Fed. Tax Coordinator (2d. ed., as of Aug. 2019 Thomson Reuters / Tax & Accounting) .



とになる<sup>47</sup>。

連邦税法（IRC）は、NFTLの登記場所について、大きく不動産（real property）と動産（personal property）に分けて規定する（IRC 6323条f項）。大まかに図説すると、次のとおりである。

#### 【図表 16】NFTLの登記場所

##### ①不動産にかかる NFTL の登記場所

納税者の不動産にかかる NFTL は、その財産が所在する州の州法に規定される州もしくはカウティその他下位の統治団体にある1つの事務所（one office）で登記しなければならない（IRC 6323条f項1号A（i））。不動産は、物理的位置（physical location）に所在するとされる（財務省規則 301.6323（f）-1（b）（1））。登記する事務所が州法で指定されていない場合には、IRS は、その不動産が所在する場所を司法管轄する連邦地方裁判所の書記官事務局で登記する（IRC 6323条f項1号B）。一般に多くの州では、不動産にかかる NFTL の登記は、不動産登記記録を保存するカウティ登記官（county recorder）事務局またはカウティ書記官（county clerk）事務局で行う。

##### ②動産にかかる NFTL の登記場所

納税者の動産にかかる NFTL は、無体財産か有体財産かを問わず、その納税者が登記時の居住する州の州法に規定される州もしくはカウティその他下位の統治団体にある1つの事務所（one office）で登記しなければならない（IRC 6323条f項1号A（ii））。登記する事務所が州法で指定されていない場合には、IRS は、その納税者が居住する場所を司法管轄する連邦地方裁判所の書記官事務局で登記する（IRC 6323条f項1号B）。この場合、法人やパートナーシップの居住地については、事業の主たる所在地を居住地とみなす（IRC 6323条f項2号B）。一般に多くの州では、動産にかかる NFTL の登記は、動産登記記録を保存するカウティ登記官（county recorder）事務局またはカウティ書記官（county clerk）事務局で行う（IRM 5.17.2.3.2）。

##### ③ワシントン D. C. にある財産および在外財産にかかる登記場所

納税者の財産がワシントン D. C. または海外にある場合で、当該財産にかかる NFTL は、ワシントン D. C. の証書登録官（Recorder of Deeds）事務局で登記する（IRC 6323条f項1号C）。この場合、在外財産にかかる NFTL は、納税者がワシントン D. C. に所在または居住するものとみなして登記する（IRC 6323条f項2号B）。

ちなみに、現在、民間航空機の登記は、連邦航空局（FAA=Federal Aviation Administration）がオクラホマ州オクラホマ・シティで全米規模の登記事務を行っている（財務省規則 301.6323（f）-1（c））。また、無体財産の1つである著作権の登録も、連邦著作権法の下で全国的コントロールの下にある。しかし、連邦税リーエン／先取特権は、連邦税法（IRC）独自の基準で登記を行っていることから、これらの連邦法のもとでの登記ないし登録は求められない<sup>48</sup>。

##### ②複雑な NFTL 登記と全国登記制度への移行プラン

現行の連邦税リーエン／先取特権通知書（NFTL）登記の仕組みはきわめて複雑である。連邦課税庁（IRS）の現場の徴収職員も、ローカルな仕組みを活用する NFTL 登記実務の手を焼いている。納税者や民事債権者にとっても、連邦税リーエン／先取特権（lien）は、差押え（levy）とともに IRS の強力な権限であるのにもかかわらず、分かりにくく、常に不透明さがつきまとう。連邦議会や税法研究者などからは、IRS の NFTL 登記の見える化を急ぐべきではないかとの声が強くなっている。IRS と納税者や民事債権者双方の側に分かりやすい透明な全国的な NFTL 登記制度（national filing system）をつくり、現行のローカルな仕組みから移行してはどうかとの改革案が提起されている。現在でも、民間航空機の登記や無体財産の1つである著作権の登録のように、全国的コントロールの下にある財産もある。

全国的な NFTL 登記制度の導入は、現行のきわめて複雑なローカルな不動産登記制度の改革などとも関連してくる。議論は始まっているものの、伝統的な州権の保護、中央集権化への反発なども相まって、全国的な NFTL 登記制度の導入は一筋縄ではいかない。

##### ③ NFTL 情報の信用情報報告機関（CRA）での活用 の是非

IRS が、納税者の連邦税リーエン／先取特権通知書（NFTL=Notice of Federal tax lien）を登記したとする。この場合、NFTL 情報は、民間の

<sup>47</sup> See, Note, “General federal tax liens—Place of filing and property affected,” 2 N.C. Real Estate (3rd ed., as of Dec. 2018) ; Note, “Tax Liens,” 4 Est. Tax & Pers. Fin. Plan (as of June 2019) .

<sup>48</sup> See, Broadcast music Inc. v. Marc Staenberg, 66 F.3d 344 (D.C. CA, 1995) .

<sup>49</sup> See, e.g., Danshera Cords, “Lien on Me: Virtual Debtors Prison, the Practical Effects of Tax Liens and Proposal for Reform,” 49 U. Louisville L. Rev. 341 (2011) .

消費者信用情報報告機関 (CRA=credit reporting agency) にも提供される。このため、その納税者の信用スコアにマイナスに影響する。銀行ローンの設定などで不利に作用する。また、雇用主や住居の貸主なども、この信用スコアを利用するために、NFTLが登記された事実は、納税者の社会生活面への影響も少なくない<sup>50</sup>。

「滞納は社会悪で、滞納者が社会的制裁を受けるのは致し方ない」との意見もある。その一方で、連邦議会や税法研究者などからは、NFTL登記について、もう少し納税者(滞納者)の社会生活への影響を緩和するような優しい仕組みを構築すべきとの声も強い。

そうした声に応じて、連邦議会は、NFTLの送達の際にIRSに適正手続通知も併せて送達するように義務付ける制度を導入した。また、IRSに対して連邦税リーエン/先取特権の撤回(withdrawal of lien)の申立制度を導入した。

### (3) 連邦リーエン/先取特権通知書と適正手続通知

納税者が、IRSからの繰り返し査定・督促通知書(Notice and demand)の送達を受けたのにもかかわらず、その通知された額を完納しないとする。この場合、IRSは、その納税者に対して連邦税リーエン/先取特権通知書(NFTL=Notice of Federal tax lien)を送達する。NFTLは、連邦税の滞納者(債務者)に対し、政府が連邦租税債権を保全するために滞納者の財産に付した連邦税リーエン/先取特権に関し連邦課税庁(IRS)が発する公的通知書(IRS Letter 3172)である。連邦租税債権を徴収するために、滞納者の財産に対し連邦税リーエン/先取特権が付され・登記されていることを通知することがねらいである。

この通知により、課税庁(IRS)は、滞納者の財産に連邦税リーエン/先取特権が付されている事実を、公的にアナウンスすることになる。租税債権の存在を、他の民間債権者などにも周知する意味もある。

なお、課税庁(IRS)は、連邦税の先取特権

(federal tax lien)を付し登記したこと(加えて、滞納者の財産の差押(levy)開始を)通知をする決定について滞納者に弁明の機会を与え、独立した行政不服審査、さらには裁判所での司法審査を受ける権利がある旨を教示して滞納者の住所地もしくは主たる事務所、または知りうる最新の住所に通知するように義務付けられている。後に本稿V「徴収上の適正手続審査〔CDP(=collection due process) hearing〕」で詳しく分析するように、IRSは、滞納者に連邦税リーエン/先取特権通知書(NFTL=Notice of Federal tax lien)を発する際には、滞納者に対して「連邦税のリーエン/先取特権登記および審査を受ける権利(Right to CDP hearing)」を通知(教示)するように求められる(IRC 6320条)。

徴収上の適正手続審査〔CDP(=collection due process) hearing〕の権利(due process for liens)行使の機会を与える手続(IRC 6320条)を踏んで、正式な連邦税リーエン/先取特権の登記が完了するまでは、連邦税のリーエン/先取特権は、善意の第三者には優先しない(IRC6331条d項1号)。

### (4) 債権の優先順位

連邦税リーエン/先取特権の優先性については、連邦税法(IRC 6321条～6323条)および連邦倒産法(Federal Bankruptcy Code)に規定されている<sup>51</sup>。原則的な取扱いは、「時間的に優先していれば、権利面でも優先する(first-in-time is first-in-rights)」とのルールに従う。すなわち、租税以外のリーエンが連邦税リーエン/先取特権よりも先に第三者対抗要件を具備(perfect)していれば、そのリーエンは、連邦税リーエン/先取特権に優先することになる<sup>52</sup>。

すでにふれたように、連邦税リーエン/先取特権は、連邦税法(IRC)の規定に基づき自動的に成立し、登記されなくてもその効力は納税者のすべての財産に及ぶ。しかし連邦税リーエン/先取特権の優先性については、IRSが滞納者に送達し

<sup>50</sup> 納税者が滞納問題を解決した後も、IRSはその旨を消費者信用情報報告機関(CRA)の通知する法的義務がないために、信用スコアの傷は治癒されないことも多い。連邦の公正信用報告法(FCRA=Fair Trade Reporting Act)を改正し、堅固な納税者保護を求める声も強い。See, Philip C. Hong-Barco, "How the Fair Credit Reporting Act Fails to Protect: The Case of IRS Tax Liens on Consumer Credit Reports," 3 Pitt. Tax Rev. 181 (2006).

<sup>51</sup> See, e.g., Ken Weil, "Eliminating Tax Debt through Bankruptcy," 27 No. 1 Prac. Tax Law. 9 (2012).

<sup>52</sup> See, Keith Maune, "The Effects of County Personal Property Tax Liens on the Rights of Secured Creditors," 4 Belmont L. Rev. 249 (2017).

た連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL=Notice of Federal tax lien) を登記したかどうか、また、いつ登記したかによる。NFTL が登記されていないとする。この場合には、判決債権者 (judgment creditors)、債権者、滞納者財産の購入者および他のリーエン／先取特権、担保権者には対応できない (IRC 6323 条 a 項)。一方、NFTL が登記されたとする。この場合には、原則として連邦税リーエン／先取特権が、その後第三者対抗要件を具備した他のリーエン／先取特権、担保権者に優先することになる。もっとも、こうした原則的な取扱いにも、次のような例外がある。

**【図表 17】 例外ケース**

- ・先に登記された非租税リーエン／先取特権が、不完全 (inchoate) である場合には、後で登記された連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL) が優先する。
- ・連邦税法 (IRC) は、10 種類のリーエン／先取特権を挙げている (IRC 6323 条 b 項)。これらは、「最優先リーエン (superpriorities)」と呼ばれる。善意の譲渡抵当権者 (mortgage) や善意の車両の譲受人、小売で商品を購入した者などにかかるリーエン／先取特権である。これら最優先リーエンは、その発生時期が、連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL) 登記後であっては、優先権が与えられる。
- ・支払能力がない (insolvent) 納税者が、①倒産手続開始の申立てを行っているとする。この場合には、連邦税法 (IRC) ではなく、連邦倒産法 (USBC=Federal Bankruptcy Code) が準拠法になる (詳しくは本稿 VIII 参照)。一方、②倒産手続開始の申立てを行っていないとする。この場合には、連邦政府保有の債権は、連邦政府債権優先法 (Federal Insolvency Law) の規定により、特別の優先権を有する (31 U.S.C. 3713)。

**(5) 連邦税リーエン／先取特権の執行手続の概要**

連邦税リーエン／先取特権自体には強制執行力はない (not self-executing)。したがって、課税庁 (IRS) は、納税者が納期限まで通知書に記載された金額の納付を怠る (neglect) または拒否 (refuse) した場合で、滞納税額を強制徴収するときには、ケースに応じて、①納税者の財産の差押え (levy, seize) (IRC 6331 条、6332 条) を、政府が持つ自力執行力 (sovereign power) を使って

執行するか、または、②後順位の先取特権／リーエンを消滅させるための民事訴訟 (lien foreclosure suit / action to enforce lien) (IRC 7202 条、7403 条) の実行手続を執る必要がある<sup>53</sup>。

ちなみに、わが国の国税徴収法では、租税債権 (滞納税額) の回収目的での手続は、①自力執行力に基づく納税者 (滞納者) の財産の差押え・換価等の滞納処分が唯一の方法である。したがって、連邦税リーエン／先取特権実行訴訟による租税債権 (滞納税額) の回収手続は、アメリカ税法特有のものといえる。

**①連邦税リーエン／先取特権実行訴訟の特質**

連邦税リーエン／先取特権実行訴訟 (lien foreclosure suit / action to enforce lien) は、連邦司法省租税部 (DOJ Tax=Department of Justice, Tax Division) 所属の連邦検事 (U.S. Attorney) または連邦検事補 (AUSA=Assistant U.S. Attorney) が、IRS の首席法律顧問官 (Chief Counsel) (正式には財務長官) の求めに応じて、連邦地方裁判所の提起する民事訴訟である (IRC 7403 条 a 項)。

連邦税リーエン／先取特権実行訴訟は、対物的な手続 (proceeding in rem) である。争いの対象となっている滞納者の財産に、IRS のほかに権利を主張する者がいる場合には、訴訟当事者として参加ができる (IRC 7403 条 b 項)。裁判地は、当該財産の所在地を管轄する連邦地方裁判所である<sup>54</sup>。陪審裁判 (jury trial) のない対物訴訟 (in rem action nonjury) である<sup>55</sup>。

**②連邦税リーエン／先取特権実行訴訟手続**

連邦税リーエン／先取特権実行訴訟 (lien foreclosure suit / action to enforce lien) に参加するには、「その訴訟について正式に通知を受けた (duly notified of the action)」当事者でなければならない (IRC 7403 条 b 項)。裁判所は、これらの当事者の参加を得て、関係するすべての事項について審理を進め、リーエン／先取特権の付された財産に対するすべての請求の本案に対して裁断を下す (IRC 7403 条 c 項)。

裁判所は、合衆国の請求または利益 (claim or

<sup>53</sup> IRC 7403 条の正式タイトルは「納税のために先取特権／リーエンを執行するまたは財産を充当する訴訟 (Action to enforce lien or to subject property to payment of tax)」である。

<sup>54</sup> See, United States v. Polk, 59-1 TSTC (D. Nev. 1959) .

<sup>55</sup> See, Equitable Life Assurance Society v. United States, 331 F.2d 29 (1st Cir. 1964) .

interest of the United States) を認める場合、裁判所の職員が当該財産を換価し、かつ換価代金を裁判所の判断に従って合衆国や当事者に配当するように命じる (IRC 7403 条 c 項)。

連邦税リーエン／先取特権実行訴訟において、裁判所は、換価にあたり公売 (public sale) または随意売却 (private sale) のいずれかを命じる<sup>56</sup>。法律は、いずれを選択するかは十分な換価代金を得ることができるかどうかを基準とするように求めている<sup>57</sup>。しかし、裁判所は、任意売却がその資産にとり最良の利益につながるかどうかで判断している。

#### (6) 差押制限財産に対する連邦税リーエン／先取特権実行訴訟

連邦税法 (IRC) 上の差押え (levy, seizure) 手続においては、差押えの対象は、IRS の査定時までに納税者が保有していた一定の種類財産または財産上の権利および金額に制限される。生活に最低限必要な住宅などは差押制限財産になっている (IRC 6334 条 a 項 1 号～13 号)。IRS は、租税債務回収を目的に自力で差押えができるとしても、実際に差押制限財産を差押えるのは難しい。

これに対して、連邦税リーエン／先取特権 (Federal tax lien) の設定・登記の対象となる財産やその財産上の権利は、納税者が IRS の査定時までに保有していた財産に加え査定後に取得した財産を含み、連邦税法などで差押えが制限されるものであるかどうかを問わない (IRC 6321 条)。このことから、IRS は、どうしても納税者から租税債務を回収したい場合には、連邦税法などで差押えが制限される財産までもターゲットにして、連邦地方裁判所に連邦税リーエン／先取特権実行訴訟 (lien foreclosure suit / action to enforce lien) を起こし、民事債務の回収と同様に裁判所に命令を使った方法で換価・配当により租税債務の回収方法も選択できる。しかし、こうした IRS の租税債務の回収方法の汎用に対しては、納税者の権利保護の観点からは大きな疑問符がついている。

#### ① 居住用住宅に対する連邦税リーエン／先取特権実行訴訟

多くの州の制定法では、財産差押に関する州法に住宅差押禁止規定 (homestead exemption) を置いている。これにより、債権者は、債務者の住宅を差押えることを禁止される。ところが、連邦税法 (IRC) では、納税者 (滞納者) の自宅を連邦税リーエン／先取特権の対象としている。IRS は、しばしば連邦租税債務の回収を目的に、連邦税リーエン／先取特権が設定・登記された納税者の自宅をターゲットにした連邦税リーエン／先取特権実行訴訟 (lien foreclosure suit / action to enforce lien) を起こし、裁判所の命令に基づいて裁判所職員による換価・配当等を行う徴収方法を選択する。

1983 年に、連邦最高裁判所は、ロジャーズ (Rodgers) 事件において<sup>58</sup>、死亡した夫の滞納を理由に、その後未亡人の妻が住む連邦税リーエン／先取特権が設定・登記された住宅に、州法上の住宅差押禁止規定があったとしても、事実審裁判所は換価・配当等を命じることができる旨判示した。すなわち、IRS (正確には連邦政府) は、連邦租税債務の強制徴収を目的とした連邦税法 (IRC) 7403 条に基づく連邦税リーエン／先取特権実行訴訟 (lien foreclosure suit / action to enforce lien) において、司法は、州法上の住宅差押禁止規定にもかかわらず、現時点で誰に占有されているかを問わず、滞納者の住宅の換価命令を出すことができる旨の判断を下した<sup>59</sup>。

もっとも、連邦税リーエン／先取特権は、滞納した納税者が保有する財産上の持分にまでしか及ばない。このことから、ロジャーズ (Rodgers) 事件においては、例えば、滞納者である配偶者と滞納者でない配偶者からなる夫婦共有持分の財産にかかる連邦税リーエン／先取特権実行訴訟において、裁判所は、共有財産である住宅全体の換価を命じることができるが、滞納者でない配偶者は、その持分に応じて換価配当を受けることで保護されると判示している<sup>60</sup>。これは、滞納者である納税者と第三者が共有する住宅についてもあてはまる。

<sup>56</sup> 裁判所が公売を命じた場合には、不動産の売却に関する 28 U.S.C. 2001 (c) 2 の規定が適用になる。一方、任意売却を命じた場合には、売却条件に関する 28 U.S.C. 2001 (b) の規定が適用になる。

<sup>57</sup> See, 28 U.S.C. 2001 (b) . 2001 (b) は、裁判所に対して換価対象となる「財産を評価するために 3 人の利害関係のない者を選任」し、任意売却価額が「評価価額の 3 分の 2 以下」では承認しないように求めている。

<sup>58</sup> United States v. Rodgers, 461 U.S. 677 (1983) .

<sup>59</sup> See, Neal Nusholtz, "The Prompt and Certain Collection of Delinquent Taxes," Mich. B.J. 20 (2016) .

(7) 連邦税リーエン／先取特権の存続期間と抹消

連邦税リーエン／先取特権は、租税債務が消滅するまで存続する（IRC 6322 条）。すなわち、連邦税リーエン／先取特権の対象となった租税債務が完納された場合、担保が提供された場合、または徴収不能（unenforceable）となった場合には消滅する。これらの事実が生じた場合、課税庁（IRS）は、30 日以内に登記した連邦税リーエン／先取特権を抹消（release）しなければならない（IRC 6325 条）<sup>61</sup>。

加えて、IRS は、連邦税リーエン／先取特権通知書（NFTL）を誤って登記した場合には、それを抹消しなければならない（IRC 6326 条）。納税者は、NFTL が誤って登記されていると信じる場合には、IRS に対して審査請求ができる（IRC 6326 条 a 項）。NFTL が誤って登記されていると確認決定された場合、IRS は、連邦税リーエン／先取特権を抹消するとともに、その決定から 14 日以内を目途に、誤りが原因で抹消された旨の証書を発行しなければならない（IRC 6326 条 b 項）。

(8) 連邦税リーエン／先取特権の撤回

納税者は、IRS に対して連邦税リーエン／先取特権の撤回（withdrawal of lien）を申し立てることができる（IRC 6323 条 j 項）。連邦税リーエン／先取特権通知書（NFTL）登記を撤回できた場合、納税者は、NFTL の登記がなかったものと同じ効果を期待できる。すなわち、連邦税法（IRC）に基づいて自動的に発生した連邦税リーエン／先取特権は消えないが（財務省規則 301.6323（j）-1（a））、租税債務の完納などに伴う NFTL 登記の抹消（release）よりは、納税者は自己の信用スコアに対するマイナスの影響は避けられる<sup>62</sup>。すなわち、IRS が NFTL 登記を撤回すれば、NFTL 登録の抹消を含め NFTL の登記がなかったものとされることから、納税者の保護につながる。

連邦税法（IRC）は、次（【図表 18】）の要件を充たす場合に、IRS は、NFTL の登記を撤回できる旨定めている（IRC 6323 条 j 項）。

【図表 18】 IRS による NFTL 登記撤回の要件

- ①納税者が査定・督促通知書を受け取ってから期日まで納付がないとする。そこで、IRS が NFTL の登記の手続をとったとする。しかし、IRS の徴収職員（RO）が、内国歳入マニュアル（IRM）に規定された上席職員の承認を得ていなかった（ただし連邦税法上の要件ではない。）とする。この場合、IRS は、納税者からの NFTL 登記手続の適正さを欠いていたという理由で、NFTL 登記の撤回に応じることができる（IRC 6323 条 j 項 1 号 A、財務省規則 301.6323（j）-1（b）（5））。
- ②納税者が査定・督促通知書を受け取ってから、IRS と話し合い分納協定（installment agreement）を締結したとする（IRC 6159 条）。そして、この協定では、延滞が発生した場合、IRS は NFTL の登記をする旨が定められているとする。しかし、IRS は延滞が発生していないにもかかわらず、NFTL の登記をしたとする。この場合、納税者が IRS に対して NFTL の登記の撤回を求めた場合、IRS は撤回することができる（IRC 6323 条 j 項 1 号 B、財務省規則 301.6323（j）-1（b）（5））。
- ③ NFTL の登記の撤回が、租税債務の徴収に資する（IRC 6323 条 j 項 1 号 C）、または、納税者もしくは全国納税者権利擁護官（NTA=National Taxpayer Advocate）がその撤回に同意しており、かつその撤回は納税者と合衆国の最良の利益につながると NTA が決定したこと。加えて、NFTL 登記の撤回は、その登記が行われたと同じ登記場所で行われること。撤回の通知書の副本が納税者に交付されること（IRC 6323 条 j 項 1 号 D、財務省規則 301.6323（j）-1（a）、IRM 5.12.9.9）。
- ④ IRS は、納税者の撤回申立書に記載されたところに従い、民間の消費者信用情報報告機関（CRA=credit reporting agency）、金融機関その他の債権者の住所あてに、NFTL の登記が撤回された旨をできるだけ速やかに通知をするように求められる（IRC 6323 条 j 項 2 号）。

納税者が、IRS に対して連邦税リーエン／先取特権通知書（NFTL）登記の撤回（withdrawal of lien）を求めるとする。この場合、納税者は、①申立てを文書で行うこと、②納税者は自己の納税債務について十分理解していること、③ NFTL 登記が抹消されていること、および④納税者は登記要件を遵守していることの 4 つの要件を充たしているときには、IRS は原則として NFTL 登記の撤回を

<sup>60</sup> United States v. Rodgers, 461 U.S. 677, at 697.

<sup>61</sup> 1988 年の（第 1 次）納税者権利章典法（TBOR=Taxpayer Bill of Rights / T1）制定以前は、IRS に連邦税リーエン／先取特権の登録抹消を義務付ける規定はなかった。

<sup>62</sup> 連邦税リーエン／先取特権通知書（NFTL）登記を撤回は、納税者の権利を護るために 1996 年の第 2 次納税者権利章典法（T2）の制定により、導入された制度である。

承認することになっている (IRM 5.12.9.9.5)。

働いても貧しい人たち (working poor) にとっては、納税が少額であっても、IRS が査定・督促通知してきた納付額を完納するのが難しい場合も少なくない。それにもかかわらず、かつて IRS は、延滞すると直ちに連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL) を納税者に交付し、NFTL を登記するという徴収実務を続けていた。しかし、こうした IRS の手荒い徴収実務は、貧困にあえぐ納税者の信用スコアを傷つけ、少額融資を受ける機会や雇用の機会を奪いますます窮地に陥らせるという負の連鎖につながる。連邦議会は、1996 年の税制改正である第 2 次納税者権利章典法 (T2) の制定により、納税者に対して NFTL の登記の撤回申請を認めることにより、負の連鎖に一定の歯止めをかけた。

2010 年に、全国納税者権利擁護官 (NTA=National Taxpayer Advocate) は、納税者権利擁護官指令 (TAD=Taxpayer Advocate Directives) を発出し、IRS の NFTL の登記政策および手続を抜本的に見直すように求めた。NFTL の自動登録の仕組みを見直し、むしろ法定要件を充足した NFTL 登記の撤回申請を例外なく承認する仕組みに改善すること、さらには IRS の自動徴収システム (ACS=Automated collection system) 職員および徴収職員 (RO) に対する法環境の変化について学ぶための研修を実施するように求めた<sup>63</sup>。

## 5 差押え

差押え (levy) は、課税庁 (IRS) が自力執行力を行って滞納した租税債務の回収をはかる手続である。IRS が差押えを開始するには、簡潔に言えば、次のような手続要件を充たす必要がある。

以上のような手続要件について、以下に少し詳しく分析をする。

課税庁 (IRS) が、納税者に対して最終の納付通知書 (Notice of the assessment and demand for payment / Notice and demand) を送達したのにもかかわらず、法定期限まで納付がないとする。

この場合、IRS の徴収職員 (RO) は、差押先の違いなどに応じて、次 (【図表 20】) のような通知書 (notice) を交付する。

【図表 20】差押処分にかかる通知書の種類と交付先

- ・差押予告通知書 (Notice of intent to levy your property)  
差押えに先立ち、納税者 (滞納者) 本人に交付する通知書 (IRC 6331 条 d 項、IRM 5.11)
- ・差押通知書 (Form 668-Notice of levy)  
差押えの時に、納税者の給与の支払者である雇用主や預金を管理する金融機関など第三者に交付する通知書 (IRC 6331 条 a 項、IRM 5.11))
- ・占有取得通知書 (Form 2433 Notice of seizure)  
差押え実施後に財産所有者に交付する通知書 (IRC 6335 条 a 項、IRM 5.10.3.2.4)

差押え (levy) は、理論上は、10 日間の猶予期間を確保することその他の法定要件を充たしている限り、連邦税リーエン／先取特権成立後、徴収権の消滅時効前であれば、原則としていつでも執行できる。実務的には、滞納者の給与や賃金の差押え (salary and wage garnishment)、納税者の不動産、車輛やボートなどの動産を差押え・占有取得し換価する、銀行口座や投資口座、生命保険を占有取得などの手段により、滞納者の租税債務に充当をする手続に入る。こうした手続は、一括して「徴収手続 (collection process / collection procedure)」、または「強制的な徴収手続 (involuntary collection procedure)」、「滞納手続 (delinquent procedure)」と呼ばれる。

IRS の徴収職員 (RO) は、差押えにあたっては、納税者に差押予告通知書を交付する、あるいは納税者の金融資産を管理する金融機関など第三者に差押通知書を交付して、納税者などの住宅や事務所などに立入ること (entry) が必要になる。立入る場所が、プライバシー保護が期待される私的場所であるとする。この場合で、納税者が立入りに同意しないときには、IRS は、連邦検事補 (AUSA=Assistant U.S. Attorney) の支援を得て連邦地方裁判所に申請して、差押対象となる目的物 (財産) が存在すると思われる相当な理由があることを証明したうえで、裁判所発行の立入許可状 (writ of entry) を得る必要がある。連邦最高裁が、憲法上の制限を課したためである (詳しくは本稿 IV 参照)。

IRS の徴収職員 (RO) は、納税者の住宅や事務所への立入りに際し、納税者が立ち会っている場

<sup>63</sup> See, National Taxpayer Advocate, IRS, Status Update: The IRS Has Been Slow to Address the Adverse Impact of Its Lien Filing Policies on Taxpayers and Future Tax Compliance, in 2010 Annual Report to Congress, at 302 (2010) .

合には、その場で、事前を送達されているのと同様の差押予告通知書 (Notice of intent to levy) を読み上げる。加えて、裁判所発行の立入許可状 (writ of entry) を得ている場合には、それを提示する。また、納税者から当該差押えについて質問を受けた場合には、真摯に答えなければならない (IRM 5.10.3.8) 一方、納税者が立ち会っていない場合または不在の場合には、納税者に差押予告通知書を送達することで足りる。ただし、裁判所発行の立入許可状を得ている場合には立入った場所にそれを置くことになる。また、差押物に警告書 (warning notice) を付す必要がある (IRM 5.10.3.11.1)。

以上のような手続からもわかるように、IRS の徴収職員 (RO) は、その納税者の租税債務に充当する目的で、差押制限財産 (IRC 6334 条) を除き、連邦税リーエン／先取特権の対象となっている財産や財産上の権利に対して、行政上の差押え (administrative levy) [占有取得 (seizure) や換価 (sale) や、配当 (distribution) を含む<sup>64</sup>] 手続を開始できる。IRS には、幅広く自力執行力が認められているからである。

ちなみに、納税者の財産や財産上の権利を差押える場合には、IRS が納税者の財産等に対する連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL) の登記をしているかどうかは問われない (IRM 5.17.2.2.1)。IRS は、差押通知書を送達する前に NFTL の登記をすることもあるが、登記しないこともある。この点は、IRS の裁量に任されている。

連邦裁判所は、「差押え (levy)」の法的性格について、「滞納税請求額に充当するために、歳入庁長官が即時かつ随時に自力で執行できる、略式の非司法的手法である」と解している<sup>65</sup>。また、連邦最高裁判所は、「差押権限はこの国の自主申告納税制度の本質的な一部をなし、租税徴収における自発的納税協力を促進するものである」と評価する<sup>66</sup>。

2017 課税年において、IRS は、59 万件以上も差押通知 (levy notice) を発している。しかし、差

押え (levy)／占有取得 (seizure) にまで至ったケースは 323 件である<sup>67</sup>。IRS による納税者財産の占有取得の開始は当該納税者の信用スコアを著しく傷つけるおそれがある。このことが、納税者の自発的納税協力を促している主な理由といえる。言いかえると、IRS にとり、差押え・占有取得は、納税者が任意に徴収に協力しない場合の最終の手段として執行される状況にある。日常の徴収実務では、滞納者を分納協定 (installment agreement) や合意による滞納税額免除 (OIC=Offer-in-compromise) をはじめとした各種の納税緩和措置に誘導することを含め、任意の非権力的な滞納税の回収が一般的であることを物語っている。

#### 【図表 21】「差押え」の意味

- ①連邦税リーエン／先取特権は、滞納者の財産から租税債務を実現できることを政府に保証するだけで、それ自体に自力執行力はない。このことから、課税庁 (IRS) は、その権利を実現するためには、行政上の差押え (levy) によるか、または、ケースによっては民事訴訟〔連邦税リーエン／先取特権実行訴訟〕を提起する必要がある。
- ②連邦税リーエン／先取特権とは、連邦租税債権を保全するために、家屋や車輛、賃金、銀行口座をはじめとした滞納者が有するすべての財産 (査定前に保有していた財産＋査定後の取得した財産) に設定され、他の債務に先立って徴収できる法的請求権をさす [Glass City Bank v. United States, 326 US 265 (1945)]。
- ③これに対して、差押え (levy) は、原則として、査定後の取得した財産には執行することができない (IRC 6331 条 b 項)。すなわち、差押通知書 (notice of levy) は、通知書が送達された時点で存在する納税者の財産や財産上の権利を占有取得 (seizure) できるに過ぎない。
- ④差押え (levy) は、課税庁 (IRS) が、納税者に対して査定・督促の通知 (Notice of the assessment and demand for payment) を行い、通例 10 日程度の期間を置いて滞納額の納付を促しても納付を怠る (neglect) または拒否した (refuse) 場合に、差押予告通知および審査を受ける権利の通知 (Notice of intent to levy / seize your property and

<sup>64</sup> 連邦税法 (IRC) は、「差押え (levy)」には、「差押領置 (distrainment)」および「占有取得 (seizure)」の権限を含むと規定する (IRC 6331 条 b 項)。ちなみに、「seizure」の言葉は、「押収」、「差押え」または「占有」の邦訳が可能である。とりわけ、刑事手続では、証拠物を当局の占有に移す処分 (証拠物を収集する処分) である「押収」の邦訳が一般的である。しかし、わが国の滞納処分のための財産調査では、押収処分は伴わないことから、本稿では、「占有取得 (seizure)」と邦訳し、「差押え (levy)」と差別化しておく。

<sup>65</sup> United States v. Sullivan, 333 F.2d 100, at 116 (3d Cir. 1964) .

<sup>66</sup> GM Leasing Corp. v. United States, 429 U.S. 338, at 350 (1977) .

<sup>67</sup> See, IRS Data Book 2017, at Table 16.

Notice of your right to a hearing)]] や「Notice CP 107 [差押通知および審査を受ける権利の通知 (Notice of levy / seizure and notice of your right to a hearing)]」を送達し、納税者からの審査請求があればそれを経たうえて、開始される。その目的は、滞納者の租税債務に充当するために財産や財産上の権利を占有取得 (seize) し換価 (sale) することにある。差押え (levy) には、「差押領置 (distrain) および占有取得 (seizure) の権限」が含まれ、その手段を問わない (IRC 6331 条 b 項、7701 条 a 項 21 項)。

⑤連邦税法 (IRC) は、13 のカテゴリーの差押制限財産 (Property exempt from levy) を列挙している (IRC6334 条 a 項)。これら以外の財産 (物) は差押対象となり、不動産および動産 [有体財産 (土地や建物など) か無体財産 (銀行預金、賃金、売掛金など) かは問わない] が含まれる (IRC 6331 条 b 項)。差押対象財産 (物) が、有体財産 (物) で物理的に占有取得が不可能な場合には、その財産を封印 (tab or post) する。

### (1) 差押通知と適正手続審査通知

連邦税法 (IRC) は、差押え (levy) について、「差押領置 (distrain) および占有取得 (seizure) の権限が含まれ、その手段を問わない」 (IRC 6331 条 b 項、7701 条 a 項 21 項) と規定し、課税庁 (IRS) に強い自力執行の権限を認めている。これが、かつて IRS の強制徴収実務において多くの権限濫用の発生を招く原因ともなった。そこで、連邦議会は、納税者の権利を強化するために、差押通知と適正手続審査 [CDP (=Collection Due Process) hearing]] 通知手続を、次 (【図表 22】) のように段階的に見直していった。

差押通知と適正手続審査通知手続については、後に本稿 V 「徴収上の適正手続審査 [CDP (=collection due process) hearing]]」で詳しく分析する。

### (2) 差押え (levy) と占有取得 (seizure) の違い

「差押え (levy)」は、納税者 (滞納者) の租税債務に充当するために財産を押収するための行政手段をさす。広義では、差押領置 (distrain) や占有取得 (seizure) を含む (IRC 6331 条 b 項)。課税庁 (IRS) の差押権限は、査定・督促通知書の送達 (いわゆる納税の告知) をしたのにもかかわらず納期限までに納付を怠る (neglect) または拒否する (refuse) 場合に、裁判所の許可を得るこ

### 【図表 22】 差押通知と適正手続審査通知強化の推移

- ①連邦税法 (IRC) は、連邦課税庁 (IRS) に対して、強い徴収権限を付与しているが、この権限は抑制的に行使されないと納税者の権利に大きな影響を与える。そこで、連邦議会は、納税者への連邦税リーエン / 先取特権の通知に加え、差押手続開始の通知にあたっては、IRS は納税者に弁明の機会を与えるための徴収上の適正手続審査 [CDP hearing] 制度を導入した。この制度のもと、IRS は、差押え・占有取得手続の開始に先立ち、納税者 (滞納者) に対して弁明の機会を与えるために、徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) 権を行使できる旨を記した「Notice CP 504 [差押予告通知書および審査を受ける権利の通知 (Notice of intent to levy your property and Notice of your right to a hearing)]」を交付しなければならない。また、納税者の財産を管理する第三者に対しては「Notice CP 107 [差押通知書および審査を受ける権利の通知書 (Notice of levy and notice of your right to a hearing)]」を送達しなければならない (IRC6330 条)。
- ② 1988 年の納税者の手続上の権利を護ることをねらいとした納税者権利保障法 (最初の (第 1 次) 納税者権利章典法 (TBOR=Taxpayer Bill of Rights) <sup>69</sup>、通称で「T1」制定前は、差押実施の 10 日前までに、この通知を行うこととされていた。しかし、1990 年以降は、差押実施 30 日前までにこの通知を行うこととされた (IRC 6330 条 a 項 2 号)。同時に、差押えは、この通知を履行した場合に限り、執行できることとされた (IRC 6330 条 a 項 1 号)。納税者や第三者は、最終通知を受けてから 30 日以内に徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) 権を行使できる。
- ③ 1996 年には、IRS に対して、毎年、滞納者に対して滞納残高を記載した通知書 (annual notice of tax delinquency) を送達するように求めた (IRC 7524 条)。

となく自力で行使できる。

差押え (levy) と占有取得 (seizure) は、法的にはほぼ同じ意味である。ただ、差押え (levy) は、行政上、広く債務に充当する資金を確保することをさす。したがって、銀行口座、買掛金、給与など納税者が第三者に有する債権を含む。一方、占有取得 (seizure) は、換価の対象となる有体財産を確保することをさす。具体的には、車輛の物理的確保、納税者の事業所封鎖などである (IRM 15.11.1.2)。IRS の徴収実務では、差押え (levy) と占有取得 (seizure) は、ほぼ同じ意味で使われている。

<sup>69</sup> 納税者権利章典法 (TBOR) について詳しくは、前掲・注 6 参照。



なお、納税者等が IRS が占有取得 (seizure) した財産を自力で私的に回復をはかること (forcible rescue of seized property) は、刑事罰の対象となる (IRC 7213 条 b 項)。

### (3) 差押えの制限

連邦税リーエン／先取特権 (federal tax lien) の場合、納税者が IRS の査定時までには有していた財産に加え査定後に取得した財産を含む、いかなる財産または財産上の権利もその対象となる (IRC 6321 条)<sup>69</sup>。これに対して、差押え (levy) の場合には、IRS による査定時までには納税者が有していた一定の種類 of 財産または財産上の権利および金額については、その対象とすることが制限される。差押え制限は大きく、連邦税法 (IRC) 上の実定規定を根拠とする場合、手続規定を根拠とする場合、連邦憲法を根拠とする場合に分けられる。

#### ① 査定後取得財産に対する差押制限

差押え (levy) は、原則として、査定後の取得した財産には執行することができない (IRC 6331 条 b 項)。すなわち、差押予告通知書 (notice of intent to levy) や差押通知書 (notice of levy) (以下、たんに「差押通知書」ともいう。) は、通知書が送達された時点で存在する納税者の財産や財産上の権利を占有取得 (seizure) できるに過ぎない。IRS が、差押通知書送達後に納税者が取得した財産や財産上の権利を差押えたいとする。この場合には、その納税者に新たな差押通知書を送達する必要がある。(連邦税リーエン／先取特権が、査定時に保有していた財産に加え、査定後の所得した財産にも自動的に及ぶのとは異なる。) このことから、IRS は、差押通知書送達後に納税者が銀行に預けた金銭には差押えはできない。これを差押えるには、IRS は新たな差押通知書を送達する必要がある (財務省規則 301.6331-1 (a) (1))。ただし、給与の差押えのような例外もある。すなわち、IRS が、滞納した租税債務を回収するために納税者の給与 (salary and wages) を差押えとする。この場合には、当初の差押えが、差押通知書の送達日から租税債務が消滅するまで継続する。こうした差押えは、「継続的差押え (continuing levy)」とも呼ばれる。一定の連邦給付なども、この継続

的差押えの対象となる (IRC 6331 条 h 項)。

#### ② 差押制限財産

連邦税法 (IRC) 6334 条は、差押制限財産 (property exempt from levy) として 14 のカテゴリーを掲げる。これらのうち、最初の 3 カテゴリーは、制度発足当初からある差押制限財産ともいえるもので、その創設は 1860 年代まで遡る。

#### 【図表 23】 差押制限財産一覧

- |  |
|--|
| ① 納税者や納税者の世帯構成員に必要な衣類や教科書 (IRC 6334 条 a 項 1 号)   |
| ② 納税者が世帯主である場合、世帯で必要となる相当の量の燃料、備蓄品、家具および私物、ならびに納税者の個人用武器、家畜、家禽。ただし、6,250 ドルの価額まで (1998 年に、それまでの 2,500 ドルから現行の 6,250 までに引上げ) (IRC 6334 条 a 項 2 号) |
| ③ 納税者の取引、事業または専門職業に必要な帳簿や道具。ただし、総額で 6,250 ドルまで (1998 年に、それまでの 2,500 ドルから現行の 6,250 までに引上げ) (IRC 6334 条 a 項 3 号)                                   |
| ④ 失業給付総額 (配偶者分を含む。) (IRC 6334 条 a 項 4 号)   |
| ⑤ 投函前の郵便物 (IRC 6334 条 a 項 5 号)   |
| ⑥ 一定の公的年金 (IRC 6334 条 a 項 6 号)   |
| ⑦ 労災給付 (配偶者分を含む。) (IRC 6334 条 a 項 7 号)   |
| ⑧ 差押前に裁判所が決めた納税者の未成年の子どもの扶養費として給与その他の所得から支払われる金額 (IRC 6334 条 a 項 8 号)  |
| ⑨ 差押制限金額内の給与その他の所得 (IRC 6334 条 a 項 9 号)  |
| ⑩ 障害者である納税者が受取った労務の対価 (IRC 6334 条 a 項 10 号)  |
| ⑪ 納税者が高齢者や障害者であることなどを理由とした公的給付金 (IRC 6334 条 a 項 11 号)  |
| ⑫ 雇用のための研修向け給付金 (IRC 6334 条 a 項 12 号)  |
| ⑬ 滞納金額が 5,000 ドル未満の場合における個人が住む住宅の差押え、および、納税者、納税者の配偶者もしくは前配偶者、またはこれらの者の未成年の子どもが住む主たる住宅 (principal residence) の差押え (IRC 6334 条 a 項 13 号)           |
| ⑭ その他  |

#### ③ 納税者、納税者の家族が住む主たる住宅に対する差押制限

すでにふれたように、1983 年に、連邦最高裁判所は、ロジャーズ (Rodgers) 事件において<sup>70</sup>、IRS (正

<sup>69</sup> 連邦税リーエン／先取特権 (federal tax lien) は、あらゆる納税者の財産に例外なく付される。その財産が、差押え (levy) が制限されているかどうかは問わない (In Re Voelker, 42 F. 3d 1050 (7th Cir. 1994))。

<sup>70</sup> United States v. Rodgers, 461 U.S. 677 (1983)。

確には連邦政府)は、連邦租税債務の強制徴収を目的とした連邦税法(IRC)7403条に基づく連邦税リーエン/先取特権実行訴訟(lien foreclosure suit/lien enforcement action)において、司法は、州法上の住宅差押禁止規定や連邦税法(IRC)上の住宅差押制限規定にもかかわらず、しかも現時点で誰に占有されているかを問わず、滞納者の住宅の換価命令を出すことができる旨の判断を下した。1983年のロジャーズ(Rodgers)事件連邦最高裁判決は、連邦税リーエン/先取特権実行訴訟(lien foreclosure suit/lien enforcement action)を選択し、裁判所に命令を使った換価・配当により実現することも選択できる現行の法制からすれば、ある意味では当然の帰結との見方もある。しかし、その一方で、こうしたIRSの租税債務回収実務は、実質的に連邦税法(IRC)上の住宅差押制限規定を回避するための「抜け穴」となっているのではないかとの声もある。納税者の権利保護の視点から大きな疑問符がついていた。

1998年に、連邦議会は、IRS再編・改革法(RRA98=IRS Restructuring and Reform Act 1998)の名称で、第3次納税者権利章典法(通称「T3/RRA98」)を成立させた。T3/RRA98では、滞納者の住宅に対する連邦税リーエン/先取特権実行訴訟のあり方について議論されたが、法的歯止め策を講じるまでには至らなかった。したがって、現在でも、IRSは、連邦税リーエン/先取特権実行訴訟によれば、滞納者である納税者の住宅をターゲットに租税債務の回収を行うことができる。

しかし、T3/RRA98では、差押えの方法を使ったIRSによる滞納者である納税者の主たる住宅(principal residence)をターゲットにした租税債務の回収に対する法的制限を格段に強化した(IRC 6334条a項13号〔不足額5,000ドル未満の場合の納税者の住宅および納税者の主たる住宅の差押制限〕および財務省規則301.6334-1(d)〔主たる住宅差押えの承認〕)。その概要は、次のとおりである。

**【図表 24】 主たる住宅に対する差押制限強化の概要**

- ① 少額の不足額(滞納額)の回収を目的とした個人の住宅差押えの制限  
IRSは、滞納額(不足額)が5,000ドル未満である場合には、その回収を目的に個人の住む住宅を差押えることは禁止される(IRC 6334条a項13号A)。
- ② -1 納税者、納税者の配偶者もしくは前配偶者、またはこれらの者の未成年の子どもが住む主たる住居を、裁判所の事前の承認なく差押えることは原則として禁止

納税者が所有し、その納税者、その配偶者もしくは前配偶者またはこれらの者の未成年の子どもが住む主たる住宅(principal residence)は、原則として、差押え対象から除外される。ただし、IRSは、連邦地方裁判所の裁判官または治安判事に、文書でその差押えの是非について申立てをし、承認を得た場合は別である(IRC 6334条a項13号B、財務省規則301.6334-1(d))。

IRSは、裁判所に差押承認を申立てる際には、租税債務を回収するのは、主たる住宅の差押え以外の選択的手段がないことや、差押えに関する法律上の要件をすべて充足していることを立証したうえで、納税者に対して反駁の機会を与えるための審理に参加する通知をすることなどを告知しなければならない。納税者は、審理に参加することが認められた場合、裁判所が指定した期間内に、他にも租税債務の充当できる主たる住宅以外の財産を有していること、IRSの手続は税法等に違反していることなどをあげて反論することができる。裁判所は、指定した期間内に納税者からこうした反論がない場合には、IRSが申立てた納税者の主たる住宅への差押えを許可するかどうか裁断することになる。

IRSの徴収職員(RO)は、裁判所から差押えの承認が必要かどうかを決定するに先立ち、差押対象とする納税者の住宅が、納税者やその家族が大部分の時間そこに滞在し居住しているのかどうかを精査する必要がある。例えば、納税者らが、そこに滞在しかつその住所ですべての郵便物は受け取っているが、その住宅を第三者に貸し出しているとする。この場合には、その住宅は、主たる住宅とはみなされない。したがって、IRSは、この住宅を差押える場合には、裁判所の事前の許可は要しない(IRS Chief Counsel Advice 200947036)。

この事前承認手続は財務省規則を根拠としている。当該財務省規則は、納税者の主たる住宅への差押手続の適正性について裁判所の判断を仰ぐことを目的としている。言いかえると、差押えの対象となる主たる住宅の差押えの基となる滞納額の適正性を問うことを目的とする(争点とする)ものではない。このことから、IRSは、裁判所への許可申立てにあたり、主たる住宅の価額の適正性についての証拠を提出する必要はない。一方、納税者は、納税者の主たる住宅への差押えの基となる滞納額の適正性を争うことはできない。争いたい場合には、徴収上の適正手続審査(CDP hearing)(IRC 6330条)プロセスを利用することになる。

② -2 IRSは、裁判所に住居の差押えのための承認を求める場合には、居住する納税者や家族に対して裁判所の審理が開始される旨通知を行うこと

IRSは、差押対象にしたい主たる住宅が、滞納者である納税者が所有されているが、当該納税者に加え、その配偶者もしくは前配偶者、またはこれらの者の未成年の子ども(以下「家族」ともいう。)が住んでいるとする。この場合には、手続開始の通知をこれらす

すべての者の行う必要がある。通知書は、配偶者または前配偶者（それらの者の未成年の子がいる場合にはその保護者である者）を名宛人として、個別に送達される必要がある。主たる住宅に住んでいる者の氏名が不詳の場合には、「居住者各位 (occupant)」を名宛人として通知書の送達をする。

この通知書は、家族に対して現在住んでいる住宅が差押えられることを教示することを目的としている。言いかえると、家族の構成員に原告適格を与え、司法手続に参加させることを目的とするものではない（財務省規則 301.6334-1 (d) (3)）。

IRC 6334 条 a 項 13 号〔不足額 5,000 ドル未満の場合の納税者の住宅および納税者の主たる住宅の差押制限〕の規定は、IRS の自力執行力に基づく差押処分を制限するものであり、この連邦税リーエン／先取特権実行訴訟 (action to enforce lien / IRC 7403 条) の提起を妨げるものではない。

#### ④無益な差押禁止

IRS は、いわゆる「無益な差押え (uneconomical levy)」を禁止される (IRC 6331 条 f 項)。すなわち、差押え・換価の費用が、差押え時の財産の公正な市場価額を超える場合には、差押えはできない<sup>71</sup>。徴収職員 (RO) は、占有取得 (seizure) をする際に、公平な決定 (equity determination) をするように求められる (IRM 5.10.1.3.3)。

納税者は、IRS の占有取得について、無益な差押えであると思う場合には、徴収審査請求プログラム (CAP=Collection Appeals Program) のもとで審査請求ができる (IRM 5.17.3.3.3.1)。

#### ⑤経済的な困難を引き起こす差押えの解除

IRS の徴収職員 (RO) は、差押えにあたり、納税者の財政状態を考慮しなければならない。納税者は、IRS の差押えにより、経済的困難 (economic hardship) を引き起こすと考える場合には (IRC 6343 条 a 項 1 号 D)、差押えの解除 (release) を求めることができる。例えば、納税者が、給与が差押えられると最低生活ができないとの申し立てたとする。あるいは、納税者が、通勤用の車輛が差し押さえられると仕事に行けなくなり、経済的に困窮してしまうと申し立てたとする。こうした場合には、仮にその納税者が至近の納税申告書を提出していないとしても、IRS は、差押解除の申立

ての諾否を決定しなければならない。なお、連邦租税裁判所の判決では、この差押解除は、個人納税者に限られると判示する<sup>72</sup>。

納税者は、IRS に対して、文書または電話で、差押えの解除 (release) を申し立てることができる (財務省規則 301.6343-1 (c))。IRS は、申立てがあつてから、原則として 30 日以内に決定をすることになっている。ただし、当該財産をすでに換価処分に付している場合を除く。この場合には、IRS が決定を出すかどうかについて裁量権を有する。

IRS は、納税者からの申立てに基づき、差押えが経済的困難を引き起こすと判断した場合には、差押えを解除する決定をし、差押物件を返却しなければならない (IRC 6343 条 b 項)。「経済的困難」とは、差押処分が、その全部または一部について、納税者の合理的な基本的生計費の支払を不可能にすることをいう (財務省規則 301.6343-1 (b) (4) (i))。「合理的な金額 (reasonable amount)」について、IRS は、各申立人の個々の事情を勘案し決定する裁量権を有する (財務省規則 301.6343-1 (b) (4) (ii))。

IRS が差押え解除の決定をしないことに納税者が不服であるとする。この場合、連邦税法 (IRC) は、その納税者がこの決定処分を裁判所で争う道を開いていない。たんに徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) を受ける権利 (IRC 6330 条) が侵害されたかどうかを問えるにとどまる。すなわち、この権利救済措置では、差押えにおいて取られた手続が適正かどうかを問えるだけで、「経済的困難」の存否については司法審査が及ばない。

しかし、納税者は IRS に対して不服申立てをすることができる (IRM 5.11.2.3.1.4)。加えて、納税者は、IRS の全国納税者権利擁護官 (NTA=National Taxpayer Advocate) に苦情の申出ができる。NTA は、連邦税法の枠内 (IRC 6343 条 a 項 1 号 D) で IRS の差押えが申立人に「経済的困難」を引き起こすと判断する場合には、IRS に対して差押えの解除および差押物件を納税者に返却するように命じることができる (財務省規則 301.7811-1 (Example (c) (1)))。

IRS が差押えは「経済的困難」を引き起こすとの決定をした場合には、納税者は差押えの解除および差押物件の返却を求める法的な権利を有する。

<sup>71</sup> ちなみに、わが国税徴収法 (48 条 2 項) にも、類似する規定がある。

<sup>72</sup> See, e.g., Lindsay Nursing Home, Inc. v. Commissioner, 148 TC 9 (2017) . しかし、本件控訴審において、第 10 巡回区連邦控訴裁判所は、非法人にもこの禁止が及ぶのかについては争点となっていないとしてふれなかった。Lindsay Nursing Home, Inc. v. Commissioner, 725 Fed. Appx. 713 (10th Cir. 2018) .

⑥徴収にかかる消滅時効による差押禁止

連邦税は、原則として納税額の査定から10年間徴収をすることができる(IRC 6502条a項1号)。言いかえると、IRSは、査定から10年間経過すると差押処分が禁止される。差押えができる10年間の計算は、査定後、納税者に対して差押予定通知書(notice of intent to levy)ないし差押通知書(notice of levy)を送達する日ではなく、占有取得通知書(notice of seizure)を送達する日である。すなわち、IRSは、有効な差押処分を行うには、査定から10年以内に占有取得通知書を納税者に発送する必要がある。

租税債権を有するIRS(正確には連邦政府)が、納税者を相手に訴訟を提起したとする。この場合には、徴収にかかる消滅時効は中断する<sup>73</sup>。IRSが勝訴判決を得たとする。この場合、IRSは、その判決を、租税債務が回収できるまで、または租税債務が消滅するまでいつでも執行できる。

IRSが、差押えを徴収にかかる消滅時効が成立しない期間内に行ったが、換価処分の結果生じた換価代金(proceeds)を消滅時効成立後に受け取ったとする。この場合、IRSは、消滅時効が成立していない期間内受け取ったものとして取り扱う(財務省規則301.6343-1(b)(1))。

⑦租税債務にかかる公正徴収手続に違反する行為の制限・禁止

1998年に、連邦議会は、IRS再編・改革法(RRA98=IRS Restructuring and Reform Act 1998)の名称で、第3次納税者権利章典法(通称「T3/RRA98」)を成立させた。T3/RRA98は、IRSに、徴収職員のパワーハラスメントその他権力濫用行為を防止し、公正な租税徴収実務(FTCP=fair tax collection practices)を確保するように求めた(IRC 6304条)。

IRSの徴収職員が、滞納した租税の徴収にあたり禁止される行為は、次(【図表25】)のとおりである。

一般に、IRSの徴収職員は、午前8:00以降、夜は9時まで(ローカルタイム)に行われる徴収行為は、日常的な時間帯とみなされる(IRC 6304条a条3号)。

IRS職員は、しばしば納税者に書簡を送り、通常の業務時間内に納税者の自宅を訪問する。そして、不在などの場合には、ドアや郵便受けにIRS発行

【図表25】IRSの徴収職員に制限・禁止される行為

<p>・納税者との接触の制限</p> <p>IRSの職員は、滞納税の徴収に関して納税者から事前の同意を得るか、または裁判所から明示の許可を得ることなしに、(i)納税者にとり非日常的な時間もしくは場所または不都合と思われる場所で、(ii)その納税者に関与する専門職があり、かつその専門職と合理的な時間内に接触できるのを知りながら(ただし、その専門職と連絡がとれないか、または納税者が直接の接触に同意しない場合を除く。)、または(iii)納税者の勤務先で、納税者と接触してはならない(IRC 6404条a項)。</p> <p>・納税者に対するパワハラ行為の禁止</p> <p>IRSの職員は、滞納税の徴収に関して、いかなる者に対するハラスメント、抑圧または濫用につながる次のような行為を無条件で禁止される(IRC 6404条a項)。</p> <p>(i)人の身体、名声、もしくは財産を侵害する暴力その他刑事犯となる手段の利用または利用するとの脅迫</p> <p>(ii)聴き手もしくは読み手を不快にする品位を乱すまたは卑俗な言葉の利用</p> <p>(iii)電話をされた者を困惑、不快または攻撃する意図で継続的かつ反復的に電話をかけること。</p> <p>(iv)公正債務徴収慣行法(Fair Debt Collection Practices Act)804条のルールに類似するルールに該当する場合をのぞく、電話番号を表示しないで電話をすること。</p>
---

の文書や名刺をはさんで帰署することも多い。こうした行為は、税法が禁止するハラスメント行為にはあたらないと解されている<sup>74</sup>。なお、納税者は、IRSの徴収職員による違法な徴収行為により損害を受けた場合には、連邦政府を相手に、連邦地方裁判所に民事訴訟をを起こして損害賠償請求ができる。裁判所は、100万ドル(過失の場合は10万ドル)を上限に損賠賠償額を認定できる(IRC 7433条)。

⑧連邦租税債務の民間徴収(PDC)にかかる禁止と制限

連邦議会は、2006年に、連邦租税債務の徴収を民間の民間債務徴収機関(PCA=private collection agency)にアウトソーシングする、「PDCプログラム(Private Debt Collection Program)」を開始した。しかし、PDCプログラムは思ったほど成果を上げられず、2009年にいったん終了した。その背景には、当時のブッシュ政権が、「PCAは、あくまでもIRSの徴収業務を支援する特定かつ限

<sup>73</sup> See, United States v. Ettelson, 159 F.2d 193 (7th Cir. 1947); Moyer v. Mathas, 458 F.2d 431 (5th Cir. 1972).

<sup>74</sup> See, e.g., Wrhel, Eric Thomas v. United States (D.C. WI, 2018).

定的な活動に従事できるに過ぎない」としたことが一因とされている。

その後、連邦議会は、2015年末に、陸上交通修復法 (FAST=Fixing America's Surface Act) (以下「FAST法」という。) を通過させた。FAST法は、本来、交通インフラの再構築を目指す法律である。しかし、連邦議会は、FAST法に密かに滞納した納税者の租税債務の徴収を外部に委託する民間債務徴収機関 (PCA) PDCプログラムを再構築する規定を盛り込んでいた。FAST法の成立に伴い、連邦税法 (IRC) に従来から盛り込まれていた規定 (IRC 6306条 [適格租税徴収契約 (Qualified tax collection contracts)]) も見直された。連邦財務省 (IRS) は、PCAと滞納租税債務 (inactive tax receivables) を徴収する契約を結ぶ明確な権限を付与された<sup>75</sup>。連邦税法 (IRC) に盛り込まれた規定では、IRSが、その租税債務にかかる消滅時効 (通常10年/IRC 6502条) のおおよそ3分の1の期間を経過した滞納税額を優先してPCAによる徴収の対象とできるように制度設計されている (IRC 6306条b項B号)。

また、連邦政府 (IRS) は、PDCプログラムに基づくPCA (民間債務徴収機関) との間で、徴収した総額の25%を超えないことを上限に成功報酬払いの形で適格租税徴収契約を締結することができる (IRC 6306条e項1号)。また、財務省 (IRS) は、PDCプログラムに基づきPCA徴収した総額の25%を超えないことを上限に、国庫 (public coffers) に繰り入れることなく、IRS独自の口座に繰り入れて納税事務に費消することができる (IRC 6306条e項2号)。すなわち、連邦議会は、PACのみならず、IRSにもインセンティブを与えて、徴収業務の私化 (privatization of tax collection) を奨励する仕組みを組み立てた。この結果、PACが徴収した税金1ドルのうちの50% (50セント) が国庫の入らないことになる。IRSに対する「思いやりが過ぎるのではないか?」と、PDCプログラムやPCAのあり方が問う声もある。

2017年春から、連邦政府と契約を締結したPCAは、徴収代行業務を開始している。2017年に、IRSは、PCAとして、シービーイー (CBE)、コンサーブ (ConServe)、パーフォーマント (Performant)、パ

イオニア (Pioneer) などを適格事業者として指定している<sup>76</sup>。

IRSは、PCAに納税者の滞納税額の徴収を委託した場合には、IRSは、その納税者あてに委託した旨および委託先であるPCAの名称・住所・電話代無料電話番号、10ケタの納税者認証番号 (TAN=Taxpayer Authentication Number) などを記載した通知書CP40 [私どもIRSはあなたの滞納税額口座をPCAに委託しました (We assigned your overdue tax account to a private collection agency)] を送達することになっている。

【図表26】IRS Notice CP40 サンプル

Department of the Treasury  
Internal Revenue Service  
Kansas City, MO 64999-0010

Notice CP40  
Notice date January 26, 2019  
Taxpayer ID number XXX-XX-NNNN  
Tax form  
Tax year  
Taxpayer authentication number  
To contact us Phone nnn-nnn-nnnn  
Page 1 of 1

TAXPAYER NAME  
ADDRESS  
CITY, STATE ZIP

**We assigned your overdue tax account to a private collection agency**

Current law requires us to contract with qualified private collection agencies to assist in collecting certain overdue federal taxes. We have assigned your account to the following agency:

[Agency name]  
[Address line 1]  
[Address line 2]  
[Phone number]

**What happens next**

The private collection agency will work with you to resolve your overdue account. The private collection agency will explain payment options to help you find one that is best for you. It also will provide you with a payment plan if you can't pay the full amount at this time.

You can pay online now at [www.irs.gov/directpay](http://www.irs.gov/directpay) or visit [www.irs.gov/payments](http://www.irs.gov/payments) for more information about ways to pay. If paying by check or money order, make the check or money order payable to the United States Treasury. Include your name, social security number, and the tax year on your taxpayer authentication number at the top of this notice. These are the only forms of payment the IRS accepts. We'll never ask you to pay using any form of pre-paid card or store or online gift card.

The private collection agency is required to maintain the security and privacy of your tax information. To do this, it will ask you to provide your name and address of record before assisting you in resolving your account. Also, it will perform two-party verification by asking you for the first five numbers of your taxpayer authentication number at the top of this notice. The private collection agency will then provide the subsequent five numbers.

Keep this notice for your records. You'll need information from it to complete the two-party verification.

See the enclosed Publication 4518, What You Can Expect When the IRS Assigns Your Account to a Private Collection Agency, for more information.

**Additional information**

- Visit [www.irs.gov/cp40](http://www.irs.gov/cp40)
- You can also find the following online:
  - Publication 1, Your Rights as a Taxpayer
- For tax forms or publications, visit [www.irs.gov/formspubs](http://www.irs.gov/formspubs) or call 800-TAX-FORM (800-829-3576).

PDCプログラムは、PCA (民間債務徴収機関) に対して契約により既存の連邦租税債務の徴収を委託するものである。言いかえると、IRSに代わって納税者から強制的に徴収する権限を付与されているわけではない。IRSのPDCプログラムの推進については、税界に賛否両論がある。納税者とPCAとの間で、さまざまな軋轢を生む可能性が高くなるからである。

連邦税法 (IRC)、IRSの内国歳入マニュアル (IRM) やIRSニュースリリース<sup>77</sup>、IRSの全国納税者権利擁護官 (NTA) 事務局資料、連邦財務省租税行政監察総監 (TIGTA=Treasury Inspector General for Tax Administration) の報告書、学者や実務家の

<sup>75</sup> See, e.g., News, "Congress Revives IRS Private Tax-Collection Contracting," 57 No.46 Govt Contractor 391 (December 16, 2015) .

<sup>76</sup> IRSのウェブサイト公表されている。

<sup>77</sup> See, IRS, News Release IR-2016-125.

見解などを参考に、PCAによる連邦租税債務徴収にかかる禁止および制限事項について点検し、まとめてみると、次のとおりである<sup>78</sup>。

**【図表 27】 PCA のよる徴収にかかる禁止と制限**

- ・ IRS と契約した PCA（民間債務徴収機関）は、公権力（sovereign power）の行使としての徴収行為は禁止される。このことから、PCA は、納税者の連邦税リーエン／先取特権を登記する、納税者の金融機関の口座を差押える、納税者の給与を差押えるなどの行為はできない。
- ・ IRS は、PDC プログラムの手続的適正を確保し、かつ、なりすまし犯罪対策のために、次のような手順をとっている。(i) IRS は、納税者に対して滞納税額の徴収を PCA に委託した旨を告知する通知書（Notice CP40）を送達する。(ii) IRS から徴収を受託した PCA も、その納税者にその旨および 10 ケタの納税者認証番号（TAN）を記載した通知をする、(iii) PCA は、電話で納税者にコンタクトする際に、最初に納税者に対して TAN の最初の 5 ケタを教えるように求め、その後 PCA は TAN の最後の 5 ケタを納税者に告知する。PCA は、この手続が終了しない限り、会話を継続してはならないことになっている。納税者は、PCA に対して自己の TAN を書簡にして送るように求めることもできる。あるいは、納税者は、TAN に代えて、自己の社会保障番号（SSN = Social Security Number）を利用するように求めることができる。ただし、SSN の利用では、電話してきた者が真の PCA でないことを確認できず、なりすましの危険があることに注意する必要がある。
- ・ PCA との協力は納税者の義務ではない。このことから、納税者は、PCA に協力したくないとする。この場合には、納税者は、PCA に書簡（No Contact Letter）で今後自分と折衝するのを止めるように求めることができる。
- ・ 納税者が PCA に協力をするとする。この場合には、次のような手順に進む。(i) PCA は、納税者に 120 日以内に滞納額を完納するように求める。(ii) 納税者が同意しない場合、PCA は、連邦税法（IRC）に基づく 5 年の分納協定を締結するように提案する。(iii) 納税者がこれに応じない場合には、PCA は、

IRS の承認の下、納税者に、6 年から 7 年の分納協定を締結するように提案する<sup>79</sup>。

- ・ 納税者が PCA の提案に応ぜずに、独自の提案（他の納税緩和措置の対案）をしたいとする。この場合、(i) 納税者は、PCA にその旨を告げる。(ii) PCA は、納税者から IRS に対案を出す旨の告知を受けてから 60 日間徴収活動を停止する。(iii) 60 日経過しても、納税者と IRS との間での協議が成立しない場合、PCA は、徴収活動を再開する。(iv) 納税緩和措置によっては、60 日以内に結論に至らない場合も多いことから、納税者が PCA のコンタクトを望まないときには、PCA にその旨を記した書簡（No Contact Letter）を送る。

たしかに PDC プログラムに参加した PCA の従業者は、滞納税の徴収において、公権力の行使はできない。加えて、PCA の従業者は、連邦租税債権の徴収にあたる際には、公正債務徴収慣行法（Fair Debt Collection Practices Act）の公正債務徴収慣行のルールが適用になる。しかし、PCA の従業者に対する研修・教育が十分でないと、法令が遵守されずに、カードローンなど他から借金をして滞納者に納税を迫るなど、不適切な徴収実務が横行することが懸念される。

納税者は、IRS の PDC プログラムおよび PAC の徴収行為に対する苦情の申出を、連邦財務省租税行政監察総監（TIGTA）にできることになっている（ホットライン 1-800-366-4484）。このことから、PCA 従業者による公正債務徴収慣行のルールに違背する行為については、TIGTA に苦情の申出をすることも可能である。

また、納税者は、PDC プログラムに基づく PCA の徴収活動にかかわる税務支援が欲しい場合には、IRS の NTA（全国納税者権利擁護官）に相談することができる。

IRS の PDC プログラムについては、「行政事務の私化はなんでも善である」との迷信に基づいて推

<sup>78</sup> See, Gerard H. Schreiber Jr *et al.*, Navigating the private debt collection program,” The Tax Advisor (Jan. 1, 2019) .

<sup>79</sup> 連邦税法（IRC）は、IRS との分納協定は最長で 3 年までしか認めていない（IRC 6159 条 c 項 4 号）。これに対して、PDC プログラムでは PCA との分納協定の場合には分納期間を最長で 7 年まで認める（IRC 6306 条 b 項 1 号 B）。この点について、IRS の NTA トップのニーナ・オルソン（Nina E. Olson）氏は、IRS が相手方となる場合とは異なり、PCA が相手方となる場合には納税者に対して有利な「裏取引（backroom operations）」を法認することにつながるのではないかと懸念を示している。See, NTA, Tax News: Private Debt Collection Program (July 5, 2017) . Available at: <https://taxpayeradvocate.irs.gov/news/private-debt-collection-program>

<sup>80</sup> See, Clint Locke, “Taxpayer Collection Rights as a Defense to Private Collection,” 12 Ohio St. Bus L.J. 87 (2017) .

進されているとの批判がある。2009年にIRSは、当初のPDCプログラムをいったん停止した。2013年に、IRSのNTA（全国納税者権利擁護官）は、当初のPDCプログラムを検証し、PCAによる徴収よりもIRSによる徴収の方がより費用かからず効率的であると連邦議会に報告している<sup>81</sup>。

こうした事実は、2017年に再開されたPDCプログラムについても、2018年9月に連邦財務省租税行政監察総監（TIGTA）が公表した年次報告書で裏付けられている。同報告書では、2017年度において、PDCプログラムで得た純益は129億ドル〔総収入5,662億ドル－総費用5,533億ドル〕であったという<sup>82</sup>。PDCプログラムは、実質的に、経費が99%、果実は約1%ということになる。プログラム存続の意味が問われている。

加えて、2017年9月にIRSのNTA（全国納税者権利擁護官）が公表した報告書では、再開されたPDCプログラムでは、2017年4月から9月の間にPCAによる徴収に応じた納税者は、統計上の貧困ライン以下の層に収集している事実を明らかにしている。実に、完納した納税者の43%、分納協定を締結した納税者の46%は、この貧困層であった<sup>83</sup>。すなわち、PDCプログラムに基づくPCAによる徴収は、税務専門職の関与がほとんどない低所得者層に集中しているわけである。この事実は、PDCプログラムに基づくPCAは、納税者、とりわけ「働いても貧しい層（the working poor）」の権利保護の面からも重い課題を抱えていることを教えてくれる。

税の実務界、財務省労組（NTEU=National Treasury Employees Union）などからは、このような非効率なPDCプログラムの廃止を求める声が強い。また、こうした声に応じて連邦議会には廃止法案が提出されている<sup>84</sup>。

## ⑨財産差押えのための私的場所への立入りと憲法上の制限

IRSには、裁判所の介入なしに、滞納処分の対象となる財産の搜索・差押えを行う「自力執行力」が認められている。しかし、プライバシーの保護を期待する私的場所に同意を得ずに強制的に立入って差押対象財産を搜索（search）し差押え（levy）をする場合に令状または許可状が必要かどうか久しく争われてきた。連邦最高裁は、1977年に、プライバシー保護が期待される住居その他の私的場所を搜索し物を差押占有する場合には、合衆国（連邦）憲法修正第4条に定める令状主義の原則が適用になる旨判示した〔GM Leasing Corp. v. United States, 429 US 338, at 354 (1977)〕（以下「GMリーシング社判決」という。）。

IRSは、GMリーシング社判決後、プライバシーの保護が期待される住居その他の私的場所を搜索し物を差押占有する目的で立入る場合で、納税者から任意の同意が得られないときには、最寄りの連邦地方裁判所に申請して、その場所に差押対象となる目的物（財産）が存在すると思われる相当な理由（probable cause）があることを証明して、立入許可状（writ of entry）を得るように求められる。この点については、後に本稿IVで詳しく論じる。

### (4) 公売手続

IRSは、差押・占有取得した財産（現金を除く。）を滞納者である納税者の租税債務に充当する場合には、原則として公売（sale of seized property）によらなければならない<sup>85</sup>。

#### ①公売前手続

IRSは、公売をするにあたっては、次のような法定要件を充たさなければならない<sup>86</sup>。

<sup>81</sup> See, NTA, 2013 Annual Report to Congress.

<sup>82</sup> See, TIGTA, Private Debt Collection Was Implemented Despite Resource Challenges: However, Internal Support and Taxpayer Protection Are Limited: Report No. 2018-30-052 (Sept. 5, 2018) .

<sup>83</sup> See, IRS, News Release IR-2016-125.

<sup>84</sup> See, e.g., News, “House Bill Would Repeal IRS Private Debt Collection Program,” 59 No. 18 Govt Contractor 142 (May 10, 2017) .

<sup>85</sup> 公売の決定に先立ち、IRSは、納税者（滞納者）の租税債務額や納税者の財産への差押えが無益なものにあたるのか、さらには、分納協約など他の徴収方法の選択が可能ではないのかなどを精査するように義務付けられている（IRC 6331条j項）。

<sup>86</sup> See, Note, “Sale of the Levied Property,” Tax’n Reg. Investment Comp. § 9.08 (as of May 2019, Thomson Reuters / Tax and Accounting) ; Note, “Levy and Dismantle-Seizure and Sales of Taxpayer’s Property,” Fed. Tax Coordinator (2d., as of June 2019, Thomson Reuters / Tax and Accounting) .

【図表 28】 公売にかかる IRS の義務

<p>①占有取得通知書 (Notice of seizure) の交付 IRS は、差押えを行った後、できるだけ速やかに、占有取得通知書 (Form 2433)<sup>87</sup> を、差押不動産の所有者 (owner) または差押財産の占有者 (possessor) に交付しなければならない (IRC 6335 条 a 項、IRM 5.10.3.2.4)</p> <p>②公売通知書 (Notice of sale) の交付 IRS は、財産の占有取得後、できるだけ速やかに、公売通知書<sup>88</sup> を財産の所有者に交付し、かつ適切に公売公告<sup>89</sup> を行なわなければならない (IRC 6335 条 b 項)。</p> <p>③公売期間 IRS は、差押財産を公告通知から 10 日以上 40 日以内で公売をしなければならない (IRC 6335 条 d 項)。加えて、IRS は、公売する前に、最低価額 (minimum price) を決定しなければならない (IRC 6335 条 e 項 1 号)<sup>90</sup>。</p> <p>④売却方法 IRS は、売却を、通常の公売 (public auction) か、封印された入札方式の公売 (public sale under sealed bids) かのいずれかによらなければならない (IRC 6335 条 e 項 2 項 A)。</p>
---

IRS が公売前手続を遵守していない場合、納税者は、裁判所に公売の無効または取消しを求めることができる<sup>91</sup>。

## ②公売後手続

IRS は、司法の介入を得ずに、自力執行権に基づいて公売を実施するが、公売後の手続は、次のとおりである。

【図表 29】 公売手続上の滞納者の権利

<p>①公売前の滞納者の権利 滞納者である納税者は、公売前 (before sale) に財産の買戻し (redemption of property) または差押の解除 (release of levy) を請求する権利を有する。ちなみに、買戻しとは、納税者が滞納税額その他の費用を完納することにより公売財産を買戻すことをさす (IRC 6337 条 a 項、財務省規則 301.6337-1)。一方、差押解除 (release of levy) とは、滞納税額の一部を納付し、残額を分割納付する協約を結ぶことにより、差押自体の解除を求めることである (IRC 6343 条、財務省規則 301.6343-1 (c))。</p> <p>②公売後の滞納者の権利 不動産の公売の場合、納税者は、公売財産の買主に対して売却代金 (proceeds of levy) その他の費用を、公売日から買戻日までの利息 (年 20%) を加えて支払うことにより、その不動産を買戻すことができる (IRC 6337 条 b 項 2 号)。なお、納税者は、動産について、この買戻権はない。</p> <p>③違法差押えから原状回復を求める権利 IRS が誤って、滞納者に帰属しない財産の違法な差押え (wrongful levy) をしたとする。この場合、その財産の所有者は、文書で IRS に原状回復を求めることができる (IRC 6343 条 b 項、財務省規則 301.6343-2)<sup>92</sup>。具体的には、財産の返還、または公売後の売却代金を利息付で返還する。</p>
--

公売が成立すれば、IRS は、公売後、売却代金から、差押費用や公売費用を差し引いて、残額を滞納者の租税債務に充当する (IRC 6342 条 a 項)。IRS は、滞納者の租税債務に充当した後に剰余が生じた場合には、当該滞納者その他の債権者に還付する (IRC 6342 条 b 項、財務省規則 301.6342-1 (b))。

<sup>87</sup> 占有取得通知書には、占有取得した財産の詳細が記載される。

<sup>88</sup> 公売通知書には、公売対象の財産の詳細、日時、場所、公売方法などが記載される。なお、公売通知書は、滞納者に交付されるものであり、第三者である公売財産の利害関係人に対する交付を目的とするものではない (See, Bartell v. Riddell, 202 F. Supp. 70 (D.C. Cal. 1962))。

<sup>89</sup> 公告は、その地域で一般に頒布されている新聞に掲載するように求められる。

<sup>90</sup> 一般に、最低価額は、当該財産の強制公売価額 (forced sale value of the property) の 80% とされる (IRM 5.17.3.7.2.1.2)。ちなみに、公売に応札者がいない、または応札者がいても最低価額を上回っていない場合には、IRS は、差押財産をその最低価額で合衆国が購入することが合衆国の最大の利益の資すると判断する場合には、合衆国が当該財産を購入できる (IRC 6335 条 e 項 1 号 A ii)。IRS がこの決定をする際に参照する基準については財務省規則 301.6335-1(c) (3) (ii) 参照。なお、IRS は、差押財産の公売に最低価額での応札者がいない、または最適価額で合衆国が購入しないと判断した場合には、滞納額に差押費用や公売費用を加えて納税者に請求し、かつその財産を納税者に返還しなければならない (IRC 6335 条 e 項 1 号 D)。

<sup>91</sup> 裁判所は、納税者が、課税庁 (IRS) から公売通知書 (Notice of sale) を受け取っていない場合には、当該公売は当然に無効 (void ab initio) と判断している (Reece v. Scoggins, 506 F.2d 967, at 970 (5th Cir. 1975))。ただし、裁判所は、IRS が税法上の占有取得および公売にかかる手続要件を遵守していないが、納税者が IRS から公売代金から租税債務に充当した後の剰余金を小切手で受け取っている場合には、納税者が手続上の欠缺を追認したものとみなして、公売を無効としない判断を下している (Johnson v. Gartlan, 470 F.2d 1104 (4th Cir. 1973))。



ちなみに、IRSは、公売、買戻しなどの記録の詳細を保存しなければならない(IRC 6340条a項)。滞納者から請求があれば、その記録の副本(ただし、購入者名を除く。)を交付しなければならない(IRC 6340条c項)。

#### IV 滞納処分のための強制調査／搜索と憲法の令状主義<sup>93</sup>

連邦課税庁(IRS)が、連邦税徴収手続において、租税債務に充当する目的で財産(物)を差し押さえたいとする。この場合、IRSの徴収職員(RO)には、その財産が所在する場所または住居その他の場所を搜索(search)し、財産を差押領置(distrain)、占有取得(seizure)する権限が認められている(IRC 6331条a項・b項)。IRSの徴収職員(RO)は、納税者に差押通知書(Form 668-Notice of levy)や占有取得通知書(Form 2433 Notice of seizure)を交付し、差押対象となる目的物(財産)が存在すると思われる相当な理由がある私的場所に立入ることになる(IRM 5.10.3.8)。

この権限行使は、連邦行政庁が広く持つ自力執行権限(self-executing power)を根拠としている。IRSの徴収実務においては久しく、IRS徴収職員(RO)は、差押えにあたり、滞納者または差押対象財産を保有もしくは管理する第三者(以下「納税者」という。)の住居その他の場所に、任意の同意が得られないときでも、令状なし(warrantless)に立入って(entry)きた。

連邦最高裁判所も、1856年以来伝統的に自力執行権に基づくIRSの差押え／占有取得の合憲性を認めてきた<sup>94</sup>。合憲と判断する理由として、こうした自力執行権に基づくIRSの差押え／占有取得を法認しているとしても、納税者には、違法な差押え／占有取得が行われたと信じる場合には、執行後

に司法救済の途が確保されていることをあげた<sup>95</sup>。

しかし、1977年に、連邦最高裁判所は、IRS徴収職員(RO)が行う強制徴収手続において、納税者のプライバシー保護が期待される住居その他の私的場所(private property, private premises)に立ち入る場合には、合衆国(連邦)憲法修正第4条に定める令状主義の原則が適用になる旨判示した(GM Leasing Corp. v. United States, 429 U.S. 338, at 354 (1977)) (以下「GMリーシング社事件」または「GMリーシング社判決」という。)<sup>96</sup>。

この判決に従い、現在、IRSは、差押えのために納税者のプライバシー保護が期待される住居その他の私的場所に立入って搜索する場合で、その納税者が立入りに任意に応じないときには、事前にその場所を所轄する連邦地方裁判所に申し立てて、その場所に差押対象となる目的物(財産)が存在すると思われる相当な理由(probable cause)があることを証明したうえで、「立入許可状(writ of entry)」または「課税立入許可決定(tax entry order)」を得ている。

#### I 滞納処分のための私的場所への立入りと令状主義

連邦最高裁判所は、1977年に、IRS職員が滞納処分手続において「令状なしに上訴人〔納税者〕の事務所のプライバシーに立入ることは、連邦憲法修正4条〔令状主義〕に違反する(The warrantless entry into the privacy of petitioner's office violated the Fourth Amendment)」と判示した(GMリーシング社判決)。

GMリーシング社判決は、課税庁(IRS)の徴収職員(RO)が、納税者の意思に反して、令状なしに私的場所に立入り、差押対象となる物を搜索(search)し、物を占有取得(seizure)してきた永年の連邦税徴収実務に大きな影響を与え

<sup>92</sup> See, IRS, Publication No. 4528 (Making an Administrative Wrongful Levy Claim Under Internal Revenue Code (IRC) Section 6343 (b)) (Rev. Mar. 2018) .

<sup>93</sup> See, Note, "Chapter 13 Tax Levy and Seizure: Entry onto Premises," Fed. Tax Collect. Liens & Levies (as of April 2019, Thomson Reuters / Tax and Accounting) .

<sup>94</sup> See, Murray' s Lessee v. Hoboken Land & Improvement C., 59 U.S. 272 (1856) .

<sup>95</sup> See, Phillips v. Commissioner of Internal Revenue, 283 U.S. 589, at 595-601 (1931) .

<sup>96</sup> GMリーシング社事件は、いわゆる「法令違憲(facial constitutional challenge)」を問うものではなく、「適用違憲(as-applied constitutional challenge)」〔法令自体は合憲であるが、執行者によりその法令の当事者に対する適用の仕方が人権侵害であり、違憲であること。〕を問うたものである。See, e.g., Gillian E. Metzger, "Facial and As-applied Challenges Under the Roberts Court, 36 Fordham Urb. L.J. 773 (2009) ; Alex Kreit, "Making Sense of Facial and As-applied Challenges," 18 Wm. & Mary Bill Rts. J. 657 (2010) .

【図表 30】 GM リーシング社判決の骨子

- ①連邦課税庁 (IRS) の徴収職員 (RO) が差押えをする目的で、令状なし (warrantless) で、捜索 (search) のためにプライバシー保護が期待される私的財産 (private property) に立ち入ること (entry) は、連邦憲法修正第 4 条 (令状主義) に違反し、違憲である。
- ②令状なしの自動車の捜索は、公道に置かれている場合、駐車場に置かれている場合、または空地に置かれている場合には、プライバシーが侵害されないことから、許される。
- ③税法により個人のプライバシー保護が期待される私的場所に立ち入ることが強制されているという事実は、修正第 4 条 (令状主義) の適用除外にはならない。

た。もっとも、GM リーシング社判決は、IRS が持つ自力執行力を盾にした滞納処分のためのあらゆる強制調査に令状主義の適用を求めたものではない。あくまでも、滞納処分のための強制調査で、客観的かつ合理的にプライバシー保護が期待される (objective and reasonable expectation of privacy) 個人の住居その他私的場所への立入り (entry onto private premises) が必要な場合で、納税者の任意の協力が得られないときには、IRS 立入るプライバシー保護が期待される私的場所に租税債務に充当する財産 (物) が存在すると期待し得る「相当の理由 (probable cause)」があることを証明し、裁判所が発行する令状 (warrant)、立入許可状 (writ of entry)、課税立入許可決定 (tax entry order) を得るように課税庁 (IRS) に義務づけるものである。したがって、例えば、公道に駐車している車輛を差し押え、押収する場合などには、令状は求められない<sup>97</sup>。

## 2 滞納処分のための立入りへの令状主義適用の意義

伝統的に、連邦最高裁は、連邦憲法修正第 4 条の令状主義による保護の重点を、私人の「住宅 (home)」への物理的な立入りに置いてきた。しかし、実際には、立入りの場所が、自宅や私的な事務所であったとしても、そこが一般の人たちに広く公開されているようなときには、修正第 4 条の保護の対象にはならないとしている。つまり、修正第 4 条の保護の範囲に含まれるのは、客観的かつ合理的にプライバシー保護が期待される私的な場所に限定される。この背景には、修正第 4 条が保護す

るのは、「人 (people)」であり、「場所 (place)」ではないという考え方が横たわっている。

課税庁 (IRS) の滞納処分実務においても、IRS 職員が、私人のプライバシー保護が期待されない店舗や事務所などに立入って捜索をする際には、令状 (立入許可状) を取らないのが一般的である。また、立入り場所が、私人のプライバシー保護が期待される私的場所であっても、滞納者または差押対象財産を所有もしくは管理する第三者 (「納税者」) から任意の同意があれば、令状なしの立入るのが一般的である。

## 3 滞納処分のための立入りへの同意

課税庁 (IRS) の滞納処分実務において、立入って差押対象財産を捜索する際には、私人のプライバシー保護が期待されない場所か、またはそれを期待される場所かを問わず、最初に、滞納者または差押対象財産を所有もしくは管理する第三者 (「納税者」) に対し、令状なしに、捜索に対する任意の同意を求める。そして、その場所の所有者や管理者等から同意が得られたとする。この場合には、その同意をもとに、課税庁 (IRS) 職員は、令状なしに私的場所への立入り、差押対象となる物を捜索 (search) し、物を差押領置 (distrain) または占有取得 (seizure) することになる。

プライバシー権は、その場所の真の占有者 (rightful occupant) に帰属する。このことから、課税庁 (IRS) の徴収職員 (RO) は、立入りへの同意を、その場所の立入る前に、真の占有者である個人、または権限を有する法人役員その他正当な権限を有する代理人から得る必要がある。

ここで正当な権限を有する代理人とは、例えば、次のようなケースをさす (IRM 5.10.3.5.3)。

【図表 31】 立入りの同意ができる正当な権限ある代理人の例

- ①リース契約の不履行を理由に納税者を追い出す権利を有する家主
- ②事業所で納税者の委託販売用の商品を保有する店舗所有者

納税者は、物の占有取得前か後かを問わず、対面、電話または書簡で、立入りの同意を撤回することができる (IRM 5.10.3.5.1.1)。納税者が、物

<sup>97</sup> Katz v. United States, 389 U.S. 347 (1967) .

の押収前に同意を撤回し、かつ、課税庁（IRS）の徴収職員（RO）は納税者の私的場所への立入りを認めない場合、当該職員は、物の占有取得のための立入許可状（writ of entry）を得る手続に入ること、を納税者に教示したうえで引き上げる（IRM 5.10.3.5.1.2）。

課税庁（IRS）は、納税者自身はもちろんのこと、納税者の財産を管理する者または納税者名義の貸金庫契約を結んでいる金融機関など第三者への立入りを求めたのにもかかわらず、これに同意しないとする。この場合にも、課税庁（IRS）がその場所に立入るには、立入りに先立ち裁判所から立入許可状（writ of entry）を得なければならない。この手続は、2段階になっている。すなわち、最初に納税者に同意を求め、それが拒絶されたら、徴収職員（RO）は、最寄りの連邦検事補（AUSA=Assistant U.S. attorney）と連携し、拒絶から5稼働日以内に連邦地方裁判所に申立てて立入許可状を入手する手続をとることになる（IRM 5.10.3.5.1.3）。

ただし、課税庁（IRS）は、状況によっては、納税者に同意を求めることなく、連邦検事補（AUSA）と連携して直ちに最寄りの連邦地方裁判所から立入許可状を入手することもできる。例えば、納税者が課税庁（IRS）の手の届かない場所に財産を移そうとしている場合、または、以前に納税者に差押えをする旨の同意を求めることにより注意を喚起したところ、課税庁（IRS）の手の届かない場所に財産を移そうとしたことがある場合などである（IRM 5.10.3.6）。

徴収実務において、課税庁（IRS）は、どのようにして納税者から立入りの同意を得ているのだろうか。徴収職員（RO）は、立入りの同意を得るだけの目的で納税者の私的住宅を訪ねたいとする。この場合には、徴収職員は、納税者にコンタクトして、その旨を告げ、納税者から招かれたときには、当該納税者の私的住宅の入ることができる。徴収職員は、納税者の住居または事業所を直接訪ねて立入りの同意を求めることが不可能であるとする。この場合には、書簡または電話でその同意を求めることができる。ケースによっては、納税者に同意を求めするために来署依頼をすることができる。いずれの場合も、立入りの同意が有効であるため

には、その納税者の自署が必要である。他方、納税者が、立入りへの同意拒否の意思表示をするとする。この場合、課税庁（IRS）は、その意思表示を対面、書簡または電話であることを認めている。

課税庁（IRS）は、自署された同意は、30稼働日の間有効なものとして取り扱う。通例、課税庁（IRS）は、納税者の自署による同意を得た後ただちに立入り、差押対象となる物を捜索（search）し、物を占有取得（seizure）することになる。自署による同意を得てから30稼働日以内に立入り、差押対象となる物を捜索し、物の占有取得が行われまいとする。この場合、課税庁（IRS）は、通例、納税者から新たな同意を得て立入ることになる（IRM 5.10.3.5.4）。

立入許可状（writ of entry）は、裁判所の命令である。立入りの対象となる納税者または第三者が、IRSが立入許可状を提示したのにもかかわらず、立入りを拒否するとしたとする。この場合には、その納税者または第三者は、民事的裁判所侮辱罪（civil contempt of court）を問われ<sup>98</sup>、連邦執行官（U.S. Marshalls）が強制執行をする。

#### 4 立入許可状の入手手続

課税庁（IRS）は、滞納処分をする目的で強制的にプライバシー権保護が期待される滞納者または差押対象財産を所有もしくは管理する第三者（「納税者」）の私的場所に立入りたいとする。この場合には、IRSは連邦検事補（AUSA）と連携し、事前に、差押対象となる目的物（財産）が存在する地域を管轄する最寄りの連邦地方裁判所（U.S. District Court）に申立てて、立入許可状（writ of entry）を得る必要がある（IRM 5.10.3.7）。立入許可状の発行の可否は、申立人であるIRSのみが参加する「一方当事者手続（ex parte proceeding）」で審理される。したがって、納税者はこの手続に参加できない。申立手続には、①形式要件と②実質要件がある。前者①としては、申立書に、IRSが査定・督促通知書、連邦税リーエン／先取特権通知書、差押通知書の送達など法定手続を経ている旨記載する必要がある。また、②実質要件としては、IRSは、立入りを考えているプライバシー保護が期待される私的場所に租税債務に充当するための差押対象となる財産（物）が存在すると期待し得る「相

<sup>98</sup> See, e.g., United States v. Campbell, 761 F.2d 1181 (6th Cir. 1985). 本件では、IRSが、滞納者の車輛を差押えるために住居への立入りに同意を求めたが拒否されたために裁判所から立入許可状を得て立入りを試みたが、滞納者の配偶者（夫）が立入りを妨害したことから、当該配偶者が民事的裁判所侮辱罪を問われた。

当の理由 (probable cause)」があることを証明する必要がある。

### (1) 申立書への記載事項

課税庁 (IRS) は、立入許可状 (writ of entry) 発行申立ての際に、連邦税法 (IRC) に定めた差押えの要件を遵守し、かつ差押えまたは占有取得に先立っては徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) 要件を遵守する旨を含め、宣誓供述書 (affidavits) または宣誓書 (declaration) にして裁判所に提出しなければならない。

また、IRS は、立入許可状 (writ of entry) 発行申立ての際に、徴収職員 (RO) がその場所に立入ることにより、納税者の滞納税額の全部または一部に充当できる財産が存在し、かつ押収できると合理的に期待できる旨証明しなければならない。

すでにふれたように、立入許可状 (writ of entry) 発行申立ては最寄りの連邦地方裁判所 (U. S. District Court) に行い (IRC 7402 条)、通例、連邦治安判事 (U. S. Magistrate)<sup>99</sup> から入手できる。

立入許可状 (writ of entry) は、裁判所に提出された宣誓供述書または宣誓書で確認された場所に徴収職員 (RO) が立入ることを認めるものである。言いかえると、課税庁職員は、押収の対象とする財産およびその種類は、宣誓供述書または宣誓書に示された範囲に限定される。宣誓供述書または宣誓書は、査定・督促通知書 (Notice and demand) のような性質の文書とは異なる。徴収職員 (RO) が行政上の強制徴収にあたっては連邦税法の要件を遵守する旨を確認する特別の性格を有する文書である。一般に、宣誓供述書または宣誓書には、【図表 32】のような情報が記載されている。

### (2) 連邦検事補による裁判所への立入許可状発行申請

連邦課税庁 (IRS) が提起する連邦税の徴収に関する民事／行政訴訟 (civil / administrative action) は、財務長官 (Secretary of Treasury) の委任を受けた IRS の首席法律顧問官 (Chief Counsel) に承認され、かつ連邦司法長官 (U. S.

【図表 32】 宣誓供述書への記載事項

- |  |
|--|
| <p>①基礎となる査定税額および査定期間や附帯税を含む現在の未納残高</p> <p>②査定・督促通知書 (Notice and demand) の日付ならびに納税者が通知後 10 日以内に支払を怠るまたは拒否した事実があること。</p> <p>③査定の結果、その納税者のすべての財産や財産上の権利に連邦税リーエン／先取特権が発生していること。</p> <p>④納税者が査定・督促通知書送達後 10 日以内の査定した税額を納付しないことから、IRS は、前記③の財産や財産上の権利を差し押さえる権限を有していること。</p> <p>⑤査定・督促通知書送達日および通知書の交付方法が記載された差押予定通知書が納税者に交付されていること。</p> <p>⑥搜索される住居およびその住居で発見が期待される財産や財産上の権利、納税者の事業状態、搜索される住居の住所または所在地などの記載</p> |
|--|

Attorney General) 委任を受けた連邦司法省租税部 (DOJ Tax=Department of Justice, Tax Division) 所属の連邦検事 (U. S. Attorney) または連邦検事補 (AUSA=Assistant U. S. Attorney) が、民事訴訟課 (Civil Trial Section) の協力を得て、開始することになっている (IRC 7401 条、7403 条)<sup>100</sup>。

実務上、ほとんどの連邦税の徴収関係訴訟は、IRS の徴収職員 (RO) の提案が基になる。IRS 徴収職員 (RO) の提案は、その職員 (RO) が所属する地域レベルで承認されると、当該地域の法律顧問官 (Area Counsel) 事務局に上げられ審査を受ける (IRM 5.17.4.2.1)。地域法律顧問官 (Area Counsel) がその訴訟を承認すると、IRS の首席法務官 (Chief Counsel) 自身またはその代理が署名した訴訟開始を求める書簡を、連邦司法省租税部 (DOJ Tax) 所属の連邦検事補 (AUSA) に対して送付する (IRM 25.3.2.1 (1))。連邦検事補 (AUSA) は、送られてきた訴訟開始を求める書簡を精査し、訴訟を求める提案が適切と判断される場合には、基本的に連邦司法省租税部 (DOJ Tax) の訟務官が、納税者を管轄する連邦地方裁判所 (ケースによっては州裁判所) に訴訟を提起することになる (U. S. Attorney's Manual, Tax Div. 6-5.010)<sup>101</sup>。

<sup>99</sup> 連邦地裁の裁判官により、法曹資格を有する者から、常勤または非常勤で任命される補助裁判官である。

<sup>100</sup> 連邦検事 (U. S. Attorney) は、連邦法違反の刑事事件の捜査や起訴に加え、合衆国 (連邦) が原告または被告となる民事／行政事件にも関与する。

<sup>101</sup> 連邦司法省租税部 (DOJ Tax) は、訴訟コストを重くみており、現場で差押事務を担当している IRS の徴収職員 (RO) に厳正なコスト試算を求め、ケースによっては、私的場所への立入りに同意しない納税者との和解、協議をすすめるように求めることがある。

以上のように、IRS が関係する税務訴訟事務は、連邦司法省租税部 (DOJ Tax) が取り扱うことになっている。このことから、裁判所に提出する立入許可状申立書や IRS 徴収職員 (RO) による宣誓供述書 (affidavits) または宣誓書 (declaration) の作成、訴訟手続などについては、IRS と連携して連邦検事補 (AUSA) が担当することになっている (IRM 5.10.3.7.4)。

連邦司法省：連邦検察マニュアル (Department of Justice : U.S. Attorney Manual) [タイトル第6租税 (Title 6 Tax)] 「6-5.140 命令的訴訟：差押えのための立入りにかかる一方的許可決定 (Affirmative Litigation—*Ex Parte* Order for Entry to Effect Levy)」は、IRS との訴訟連携について、次のように規定する。

**【図表 33】 IRS と連邦検察との訴訟連携**

IRS は、納税目的で財産を占有取得するために憲法で保護された建物への立入り（銀行の貸金庫の開庫を含む。）に先立ち、許可決定を得なければならない。IRS は、これらの事件を直接連邦検察庁 (U.S. Attorney's Office) に付託するものとする。

IRS の法律顧問官 (counsel) は、連邦検察庁が審査したうえで連邦地方裁判所に提出する一方当事者による申請、IRS の徴収職員 (RO) からの宣誓供述書または宣誓書、および許可決定草案を含む訴答書面～地域の実務に応じたもの～を準備する場合に、連邦検察庁を支援するものとする。

連邦検察庁は、IRS 法律顧問官からの付託を受けて、納税者が頑強に抵抗し、自発的承諾を得たうえで徴収職員 (RO) が占有取得目的で財産を手にすることが不可能であることを独立して判断することを含む、差押えのための立入りにかかる許可決定を得るために法的基準を充たしているかどうかを判定するための資料を速やかに審査するものとする。連邦検察庁は、徴収職員 (RO) の宣誓供述書または宣誓書が、完全かつ正確であり、その事件が許可状申請の却下につながる非日常的な特徴を有しているかどうかを確認するものとする。

[2018年2月改訂]

が得られず強制的に立入るに先立っては、裁判所に申立てて、捜索令状 (search warrant) ないし立入許可状 (writ of entry) 発行を求める必要がある。すでにふれたように、その申立てにあたり、行政庁は、裁判所で、申し立てた捜索ないし立入りに「相当の理由 (probably cause)」があることを証明するように求められる。

1967年のカマラ事件連邦最高裁判決は、連邦憲法修正第4条の令状主義の原則は、刑事手続のみならず、行政手続にも適用されるルールを確立した [Camara v. municipal Court, 387 U.S. 523, at 534 (1976)]。この判決では、「相当の理由」とは、捜索のための特定の決定が、憲法が求める合理性の基準を満たしているかどうかを判定することにあるとしている。すなわち、合理性の判定にあたっては、捜索の必要性と権利侵害とを比較考量し、公益が権利侵害を正当化できる場合には、その捜索は合理的であると判定し、捜索を許可する令状を発行するという法論理である。

犯罪の証拠を収集するための刑事手続上の捜索では、捜査官が特定の場所に捜索・押収の対象となる証拠物が存在すると信じるにたる相当の理由がない限り、令状は発行されない<sup>102</sup>。これに対して、行政調査や規制目的での特定の場所への立入りなどでは、余り厳しい相当の理由を証明するようには求められない。裁判所も、刑事手続の場合とは明らかに異なる判断を示すケースが多い。この背景には、行政上の調査・立入りでは、比較的プライバシー侵害が限られることがあげられる。例えば、必要最低限の健康や労働環境の安全性の確保を目的とする行政上の調査・立入りでは、安全基準が護られているかどうかの主眼である。したがって、直接個人のプライバシーに深く立ち入ることは少ないとされる<sup>103</sup>。このことから、一般に、捜索が「政府の特定の規制またはプログラムを効率的に行うことがねらいであり、法的にも行政的にも合理的と判断される場合」には、令状が発行される<sup>104</sup>。

**(3) 捜索令状や立入許可状の発行要件**

課税庁 (IRS) をはじめとした多くの行政庁は、行政上の捜索そのための立入りする際に、その場所の所有者などから同意を得る必要がある。同意

**(4) IRS への立入許可状の発行と「相当の理由」の証明**

課税庁 (IRS) は、滞納処分のために処分の対象としたい納税者等の財産を捜索・差し押さえたい

<sup>102</sup> See, e.g., Blackie's House of Beef v. Castille, 656 F.2d 1211 (D.C. Cir. 1981) .

<sup>103</sup> See, Camara v. Municipal Court, 387 U.S. 523, at 535-537 (1976) .

<sup>104</sup> See, e.g., Matter of Brickner, 453 F. Supp. 91 (E.D. Wis. 1978) .

とする。この場合、その場所に立入るには納税者等の同意を得るのが一般的である。同意は口頭でもよい。IRSは、納税者から同意が得られず、プライバシーが期待される私的場所に差押対象物が存在する相当な理由があると信じる時には、そこに強制的に立入るには、その財産が所在する連邦地裁へ立入許可状 (writ of entry) 発行を申立てる必要がある (IRC 7402 条、IRM 5.10.3.7)。裁判所での申立てにおいて、IRSは、立入る私的場所に差押対象となる目的物 (財産) が存在することに「相当の理由 (probably cause)」があることを証明するように求められる。

連邦最高裁は、1977年のGMリーシング社判決において、IRSが滞納処分目的での財産差押え／搜索のためにプライバシー保護が期待できる納税者の私的場所への立入りには立入る私的場所に差押対象となる目的物 (財産) が存在することに「相当の理由」があること証明したうえで立入許可状を求める必要である旨判示した。しかし、立入許可状の発行基準である「相当の理由」の証明の程度については詳しくふれなかった。このため、IRSが、裁判所で求められる「相当の理由」の証明の程度については、裁判所 (連邦控訴裁判所) の見解は、**【図表 34】** の2つに大きく割れている<sup>105</sup>。

裁判例や学説では、立入許可状発行申立ての際のIRSの「相当な理由」の証明責任について、①刑事事件の令状発行と同程度の証明を必要とする見解が有力である。その理由は、滞納処分という貨幣形態による公権力の行使のための立入りと、犯罪の摘発・刑事処分にかかる公権力に行使のための立入りとを差別して取り扱う必要はないのではないか、というのがその根拠である。

これに対して、課税庁 (IRS) は、滞納財産の搜索のための立入りは、犯罪摘発を目的とした搜索のための立入りとは異なる、との見解を取っている (IRM 5.10.2.14)。

IRSは、差押対象となる目的物 (財産) が存在すると思われる滞納者名義の貸金庫 (safety deposit box) をはじめとして第三者管理の私的場所への立入りについても、任意の同意が得られない場合には連邦検事補 (AUSA) と連携をしたうえで裁判所に申立てを行い、差押対象となる目的物

**【図表 34】 IRS の立入許可状申請の際の「相当な理由」の証明の程度**

①刑事事件の令状発行と同程度の証明を必要とする見解

IRSが、租税の強制徴収、差押対象となる財産が存在すると思われるプライバシーが期待される私的場所に立入る場合に証明が求められる「相当な理由」の程度については、刑事事件の搜索令状発行の場合に求められると同様の厳格な証明が必要である。[United States v. Condo, 782 F.2d 1502 (9th Cir. 1986)]<sup>106</sup>。すなわち、IRSは、プライバシー保護が期待できる納税者の私的場所へ立入る令状を求めるには、その立入る私的場所に差押対象となる目的物 (財産) が存在すること、およびその財産がその納税者に帰属することまたは連邦税リーエン／先取特権の対象となっていることを証明し、裁判官が独立した判断ができるように具体的に証明する必要がある [Matter of Brickner, 453 F. Supp. 91 (E.D. Wis. 1978)]。

②行政規制の場合と同じ程度の軽微な証明でよいとする見解

IRSが、租税の強制徴収・差押えのためにプライバシー保護が期待される私的場所に立入るのは、刑事搜索と同等とみるべきではなく、一般の行政調査と同等と判断すべきである。したがって、「相当な理由」についても、一般的な行政的な立入りと同じレベルでの相当な理由を証明できれば、立入許可状は発行されるべきである [Carlson v. United States, 580 F.2d 1365 (10th Cir. 1978)]。

(財産) が存在すると思われる「相当な理由」を証明したうえで、立入許可状を得る必要がある (IRM 5.10.3.5)。

ちなみに、IRSは、裁判所へ立入許可状の申立てについて、その場所の搜索で差押えできる金額的な基準を設けていない。これに対して、連邦検察は訴訟コストを重くみている。

連邦地裁 (Federal district courts) が、IRSは差押対象となる目的物 (財産) が存在すると思われる「相当な理由」を証明できていないとして、立入許可状の発行申立てを却下したとする。この場合、IRSは、連邦控訴裁判所 (Federal circuit courts) に控訴することができる。すなわち、連邦地裁がIRSの立入許可状請求を却下したということは、IRSに控訴可能命令 (appealable order) を発したことと同じ意味を持つ<sup>107</sup>。

<sup>105</sup> See, Erin Suzanne Enright, “Probable Cause for Tax Seizure Warrants,” 55 U. Chi. L. Rev. 210, at 221 *et seq.* (1988) .

<sup>106</sup> Also, see, *In re Gerwig*, 461 F. Supp. 449 (C.D. Cal. 1978) ; *In re Brickner*, 453 F. Supp. 91 (E.D. Wis. 1978) ; *In re Gabel*, 134 F.3d 377 (9th Cir. 1996) .

## 5 IRSの私的場所の搜索・立入実務

徴収実務上、納税者のプライバシー権が期待される私的場所に立入りについては、さまざまな問題を抱えている。以下に、主要な問題を点検してみる。

### (1) 立入許可状の限界

IRSは、裁判所が発行した立入許可状を、稼働日の稼働時間内で納税者の私的場所への立入りに使うことができる。稼働日および／または稼働時間以外に立入る場合には、裁判所の特別の許可が要る。

また、差押え／占有取得すべき財産が、私的場所と公的場所の方法に所在し、かつ納税者または第三者がIRSの搜索に同意しないとする。この場合には、IRSの徴収職員(R0)は、最初に、公的場所に所在する財産の差押え／占有取得に言及することなく全体の場所に立入る令状を請求する裁量権を有している(IRM 5.10.3.5.2)。

### (2) 立入許可状発行の判断基準

IRSが、差押対象となる目的物(財産)が存在すると思われる相当な理由がある私的場所に立入るのに、裁判所からの許可状が必要かどうかの判断基準は、まず、搜索する対象が納税者のプライバシー保護が合理的かつ客観的に期待される場所かどうかにある。その場所が、合理的かつ客観的に納税者のプライバシー保護が期待されない(no reasonable and objective expectation of privacy)とすれば、連邦憲法修正第4条の令状主義の適用の枠外に置かれ、その場所の搜索には、仮にプライバシー保護が期待される私的場所であっても、立入許可状は不要となる<sup>108</sup>。この場合には、IRSの徴収職員(R0)は、納税者に差押通知書(Form 668-Notice of levy)や占有取得通知書(Form 2433 Notice of seizure)を交付し、差押対象となる目的物(財産)が存在すると思われる相当な理由がある私的場所に立入ることになる(IRM 5.10.3.8)。

この判断基準は一見単純なように見えるが、徴収実務では、納税者と徴収職員(R0)との間で絶えず議論となるところである。

### (3) 立入許可状等の交付と差押え

IRSの徴収職員(R0)は、裁判所に立入許可状発行の申立てをしてそれを入手するまではプライバシー保護が期待される私的場所には、無断で立入ることができない。しかし、当該私的場所を所有する納税者またはその場所の管理者から立ち退きを求められない限り、当該私的場所にアクセスできる公的場所で待機することができる。

IRSの徴収職員(R0)が裁判所から立入許可状を取得したとする。この場合、立入りに先立ち、納税者その他その場所に管理者などに、差押通知書(Form 668-Notice of levy)や占有取得通知書(Form 2433 Notice of seizure)とともに立入許可状(writ of entry)(以下「立入許可状等」ともいう。)を交付しなければならない(IRM 5.10.3.9)。立入許可状を交付後、IRSの徴収職員(R0)は、納税者などから同意が得られない場合でも、立入許可状に指定された場所に立入ることができる。また、立入許可状等を受け取る者が誰もいなければ、搜索をした後で、立入許可状等を室内に置いておくことになる(IRM 5.10.3.9)。

IRSの徴収職員(R0)は、立入許可状等を提示して、その場所の内部を搜索し、滞納処分の対象物を差押えることができる。ただし、IRSは、納税者または第三者が徴収職員(R0)の立入りに抵抗した場合などには、上席職員の指示を仰ぐことになる(IRM 5.10.3.6)。上席職員は、ケースによっては搜索・差押えをやめて退出するように指示をする。

### (4) プライバシー保護が期待される私的場所の搜索・差押方法

IRSの徴収職員(R0)は、立入許可状を持ってプライバシー保護が期待される私的場所の搜索のために立ち入るとする。この場合で、当該私的場所が施錠され、かつ、納税者または第三者が不在なときには、そのドアに他の鍵の設置や差押警告タグなどを付けることはできない。ただし、差押対象財産(物)がプライバシー保護の期待される私的住宅のような不動産である場合でも、その所有者である納税者や貸主である第三者との協議を経て、当該住宅がIRSの差押え／占有取得のもとにある旨を明らかにするための封印または鍵の交換などを行うことができる(IRM 5.10.3.11)。

<sup>107</sup> See, e.g., *In re Carlson*, 580 F.2d 1365 (10th Cir. 1978) ; *United States v. Shriver*, 645 F.2d (4th Cir. 1981) .

<sup>108</sup> See, e.g., IRM 35.4.4.3.1.

## 6 最もプライバシー保護が問われる差押対象物

IRSの徴収職員(R0)は、裁判所から立入許可状を得れば、プライバシー保護が期待される私的場所に立入って差押えができる。しかし、「合理的なプライバシー保護の期待(reasonably expectation of privacy)」とは、極めて不確定な概念である。このことから、最も納税者と徴収職員(R0)の間で軋轢を生む原因となる。以下に、主要なケースをあげて、問題点を分析してみる。

### (1) 住宅コンテンツ差押えのための立入り

納税者の主たる住宅(principal residence)は、差押禁止財産ではない。しかし、IRSの徴収職員(R0)は、納税者の主たる住宅を差押えるためには、事前に必ず連邦地裁の裁判官または治安判事から承諾を得なければならない(IRC 6334条e項)。なお、ここでいう「主たる住宅」とは、納税者自身、納税者の配偶者もしくは前配偶者、または納税者の未成年の子どもが居住する不動産をさす(財務省規則301.6334-1(d))。また、納税者の主たる住宅を差押えの対象とするには、租税債務が5,000ドルを超えていなければならない(IRC 6334条a項13号A、IRM 5.10.2.3)。

加えて、IRSの徴収職員(R0)が強制徴収・差押えのために合理的にプライバシー保護が期待される「住宅コンテンツ(contents of residence)」に立入るとする。この場合には、納税者の同意が得られない限り、事前に裁判所に申立てて、内部に差押対象となる物が存在すると思われる相当な理由があることを立証したうえで、立入許可状を得る必要がある。

「住宅コンテンツ」とは、住宅の近接する地域や建物も含む。このことから、差押対象となる家具や調度品、電化製品、車輛のような動産の搜索や、車庫その他主たる住宅が所在する敷地内にある建造物などに搜索・差押えのために立入る場合で、納税者から任意の同意が得られないときには、裁判所に立入許可状を請求することになる(IRM 5.10.2.15)。

### (2) 車輛差押えのための立入り

IRSの徴収職員(R0)は、合理的にプライバシー保護が期待される私的場所に、差押対象となる車輛が存在すると思われる相当な理由があれば、裁判所から立入許可状を得たうえで、そこに立入ることができる。その一方で、差押対象となる納税

者の車輛が、公道にある場合には、合理的にプライバシー保護は期待されていないと判断されることから、裁判所から立入許可状なしで占有取得ができる。また、差押対象となる納税者の車輛が、第三者の敷地内にあるとしても、その敷地内に一般大衆が立入りできるようになっている場合には、合理的にプライバシー保護が期待される場所への立入りではないとされる。その一方で、差押対象となる車輛が、扉、鎖、ロープなどで閉鎖されている私的場所にある場合には、納税者の同意なしにIRSの徴収職員(R0)はそこに立入ることは、プライバシー権の侵害と判断される。なお、IRSの徴収職員(R0)は、納税者が事業用に使用している車輛を差押えの対象とするには、上席職員の特別の許可を得る必要がある(IRM 5.10.2.15)。

差し押さえた車輛やボートの中に、合理的にプライバシー保護が期待される鍵のかかった書類入れカバン(locked briefcase)や旅行カバン(locked luggage)などがあつたとする。IRSの徴収職員(R0)は、これらの内に差押対象となる物が存在すると思われる相当の理由があれば、納税者から任意の同意が得られない限り、開錠に先立ち裁判所から立入許可状(開錠許可)を得る必要がある。IRSの徴収職員(R0)は、警察署に領置されている納税者の物については、これを滞納処分の目的で占有取得することができる。

### (3) 貸金庫内容物差押えのための開庫決定

銀行など第三者が管理する納税者名義の貸金庫の内容物(contents of safe deposit box)は、差押え対象となる<sup>109</sup>。しかし、これらは合理的にプライバシー保護が期待されることから、IRSの徴収職員(R0)は、納税者の同意が得られない限り、差押えができない(IRM 5.10.3.16)。納税者から任意の同意が得られない場合には、差押えに先立ち、裁判所に申請し、これらの内部に差押対象となる物が存在すると思われる相当な理由があることを立証したうえで、裁判所から開庫決定(Order to open a safe deposit box)を得る必要がある(IRM 5.10.3.16.1)。

### (4) 現金登録機差押えのための立入り

現金登録機(cash register)は、差押えの対象物となる。しかし、金銭登録機は合理的にプライバシー保護が期待されることから、IRSの徴収職員

<sup>109</sup> See, e.g., United States v. New England Merchants National Bank, 465 F Supp 83 (1979, DC MA) .



(RO) は、納税者の同意が得られない限り、差押えができない (IRM 5.10.3.15)。納税者から任意の同意が得られない場合には、差押えに先立ち、裁判所に申請し、これらの内部に差押対象となる物が存在すると思われる相当な理由があることを立証したうえで、裁判所から立入許可状を得る必要がある。

#### (5) 帳簿書類差押えのための立入り

帳簿書類 (books and records) は、単に滞納処分の財産調査の目的で差し押さえることはできない。IRS の徴収職員 (RO) は、施錠されていない書類入れキャビネットにある納税者の帳簿書類に差押え／占有取得・換価できる証券類を善意でチェックはできる。しかし、IRS の徴収職員 (RO) は、納税申告データを入手するために納税者の帳簿書類を検査することはできない。仮に帳簿種類を必要とする場合には、IRS の徴収職員 (RO) は、正式な手続を踏んで財務長官のもとで発せられる行政召喚状／サメズ (administrative summons) を使って入手するように求められる (IRC 7602 条以下)<sup>110</sup>。

加えて、差押えにあたり、IRS の徴収職員 (RO) は、施錠されている書類入れキャビネットその他の施錠された安全保管装置を無断で開けることは許されない。IRS の徴収職員 (RO) は、納税者の同意が得られない場合、差押えに先立ち、裁判所に申請し、これらの内部に差押対象となる物が存在すると思われる相当な理由があることを立証したうえで、裁判所から立入許可状 (開錠許可) を得る必要がある。

## V 徴収上の適正手続審査 (CDP hearing)

連邦課税庁 (IRS) の徴収権限は極めて強力である。IRS は、事前の司法の介在なしに (without prior judicial approval)、公権力 (sovereign power) を用いて自力で租税債務の強制的な回収をはかる権限を付与されている。とりわけ、課税庁 (IRS) が、査定税額に基づき納税者の財産や財産上の権利 (以下、たんに「財産」ともい

う。) に連邦税リーエン／先取特権 (federal tax lien) を付したうえで登記する、さらには査定税額を強制徴収するために納税者の財産を差押える (levy) ことについて、伝統的に納税者は事前に第三者によるチェックを求めることはできなかった。徴収上の適正手続審査 [CDP (=collection due process) hearing] の仕組みは、こうした伝統を変えようという趣旨で構築された。

徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) とは、簡潔に言えば、課税庁 (IRS) が、納税者の財産に連邦税リーエン／先取特権 (federal tax lien) を付したうえで登記した場合、または財産を差押える (levy) 決定をした場合、その登記や決定について、IRS が連邦税リーエン／先取特権実行訴訟や差押えの実施に先立ち、納税者は独立した行政審査 (administrative review) および司法審査 (judicial review) を受ける権利があることを、納税者に通知 (教示) する制度である (IRC 6320 条、6330 条)。

この徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) の仕組みは、第三次納税者権利保障法と呼ばれる 1998 年の税制改正法である IRS 再編・改革法 (T3 / RRA88) で構築された<sup>111</sup>。

### I 徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) 制度導入の理由

連邦議会は、トランプ政権誕生前に、徴収上の適正手続 (collection due process) を強化するために数次にわたる租税手続法改革を進めてきた。一連の租税手続法改革では、納税者の権利侵害を伴う可能性の高い徴収手続に、課税庁 (IRS) 以外のもう一方の当事者である納税者の積極的な参加を促し、第三者が事前に双方の意見を聴取 (hearing) する法的仕組みを構築した。事前審査、第三者の介在を積極化させることで課税庁の強力な自力執行権に歯止めをかけることがねらいである。

連邦議会は、課税庁 (IRS) の徴収行為にかかる裁量権を制限し、IRS の徴収をできるだけ民間の債権者による私的債権の徴収に近づけることをねら

<sup>110</sup> 財務長官は、IRS 職員から求めがあれば、行政召喚状／サメズを、課税処分 (税額の査定) のための調査のみならず、徴収手続／滞納処分のための捜索の場合も発することができる (IRC 7602 条 a 項)。なお、徴収職員 (RO) が行政召喚状／サメズを必要とする場合には、上席職員との協議が必要である (IRM 3.10.3.11.3)。詳しくは、石村、前掲書・注 1、377 頁以下参照。

<sup>111</sup> See, Dale W. Spradling, “The Nut and Bolts of An Offer in Compromise,” 32 Prac. Tax Law. 32 (2018) ; Note, “Offer-in Compromise,” IRS Prac. & Proc. (as of June, 2019, Thomson Reuters / Tax and Accounting) .

いに法改正を試みた<sup>112</sup>。すなわち、連邦議会の上下両院の関連委員会での法案審査においては、納税者（滞納者）は IRS から自己の財産を奪われる前に、IRS から独立した行政や司法による客観的なチェックを受けられるようにし、納税者の権利を保護する法制を確立しようということ議論が展開された<sup>113</sup>。

1998 年の T3 / RRA88 制定にあたり、連邦議会上院財政委員会（Senate Finance Committee）では、次のような立法意思が表明された。

「本委員会は、納税者が、他の債権者と交渉する場合と同様に IRS と交渉できるように保護される権利を有していると考えている。このことから、〔中略〕 IRS は、納税者の財産を取奪する前にその納税者に徴収行為について適切な通知と実質のある審査を保障すべきである。〔中略〕 租税の緊急徴収（jeopardy collection）の場合においても、財産の取奪後直ちに通知と審査の機会を与えるのが妥当である。〔中略〕 このような手続は、納税者に徴収上の適正手続（due process）を保障することにつながり、納税者に対する公正さを強化する。<sup>114</sup>」

加えて、連邦議会上院財政委員会は、次のような立法意思を表明した。

「〔法案の規定は、〕 IRS が差押え（占有取得を含む。）のより租税を徴収しようとする場合に、適正手続（due process）の保障を正式な手続として確立するものである。加えて、連邦税リーエン／先取特権を付した後の手続にも適正手続を確保するものである。しかも、納税者に対する連邦税リーエン／先取特権の通知を事前に行うものである。<sup>115</sup>」

また、連邦議会上院歳入委員会公聴会において、IRS のニーナ・オルソン（Nina Olson）全国納税者

権利擁護官（National Taxpayer Advocate）や税法学者は、「IRS が滞納者の財産を差し押さえる前提として『通知と審査（notice and hearing）』の機会を保障することで、IRS の裁量権行使を客観的にチェックする仕組みが必要であると訴えた。その一方で、当時のクリントン政権の閣僚やスタッフは、「税金の効率的な徴収が困難になる」と消極的な主張した<sup>116</sup>。激しい議論の末、徴収上の適正手続審査（CDP hearing）制度は導入された<sup>117</sup>。

## 2 徴収上の適正手続審理（CDP hearing）制度の概要

1998 年の税制改正法である IRS 再編・改革法（T3 / RRA88）の成立に伴い、内国歳入法典（IRC）に盛り込まれた徴収上の適正手続審理（CDP hearing）は、課税庁（IRS）が、①納税者の財産に連邦税リーエン／先取特権（federal tax lien）を付したうえで登記した場合（IRC 6320 条）と、②財産を差押える（levy）決定（処分）をした場合（IRC 6330 条）の 2 つからなる。その概要は、次のとおりである。

### 【図表 35】徴収上の適正手続審査（CDP hearing）の概要

- |  |
|--|
| <p>① IRS が連邦税リーエン／先取特権通知書（NFTL= Notice of Federal tax lien）を登記する場合</p> <p>IRS は、納税者に対して NFTL を送達する際に、徴収上の適正手続審査（CDP hearing / 以下「CDP 審査」という。）を受ける権利がある旨を教示する通知書（Notice of your right to a hearing）を、NFTL の登記後 5 事業日以内に、納税者本人に直接交付または納税者の住居もしくは通常の事務所に交付、または納税者の最新の住所に配達証明郵便または書留郵便（certified or registered mail）で郵送するものとする。（IRC 6320 条）</p> <p>② IRS が差押予告通知書（Notice of intent to levy）を交付する場合</p> |
|--|

<sup>112</sup> See, Joseph J. Thorndike, “Reforming the Internal Revenue Service: A Comprehensive History,” 53 Admin. L. Rev. 717 (2001) .

<sup>113</sup> See, S. Rep. No. 105-174, at 67 (1998) .

<sup>114</sup> Senate Report No. 176 Cong., 2d Sess. at 67 (1998) .

<sup>115</sup> Senate Report No. 176 Cong., 2d Sess. at 67-68 (1998) .

<sup>116</sup> See, IRS Restructuring: Hearings on H.R. 2676 Before the Senate Committee on Finance, 105th Cong. 124-28 (1998) .

<sup>117</sup> CDP 審査制度の限界と課題については、See, David Hahn, “Late for Appointment: Balancing Impartiality and Accountability in the IRS Office of Appeals,” 103 Minn. L. Rev. 385 (2018) . また、徴収上の適正手続を保障する制度が複雑になり過ぎ、税務行政の効率化を阻害する面もあることから、納税者フレンドリーの視点から簡素化・見直しが必要との声もある。See, Pippa Browde, “A Reflection on Tax Collecting: Opening a Can of Worms to Clean Up a Collection Due Process Jurisdiction Mess,” 65 Drake L. Rev. 51 (2017) ; Leslie Book, “The Collection Due Process Rights: A Misstep or a Step in the Right Direction?,” 41 Hous. L. Rev. 1145 (2004) .

IRSは、差押処分をするにあたり、納税者本人に対しては「差押予告通知書 (Notice of intent to levy)」を、差押え先立つ30日前までに交付しなければならず、その際に、徴収上のCDP審査を受ける権利がある旨を教示する通知書 (Notice of your right to a hearing) を、納税者本人に直接交付または納税者の住居もしくは通常の事務所に交付、または納税者の最新の住所に受取証明付配達証明郵便または書留郵便 (certified or registered mail, return receipt requested) で郵送するものとする (IRC6330条)。

### ③ CDP 審査の手順

- ・納税者は、NFTLの登記から5日終了後または最初の差押予告通知を受けてから30日以内に、文書でCDP審査をIRSに申し立てることができる (財務省規則 301.6330-1 (c) (2), Q&A-C3)。
- ・納税者がCDP審査を求めた場合、IRSの不服審査部 (Appeals Division) の不服審査官 (appeals officer) が担当し、IRSと納税者双方の意見を聴取して判断するものとする (IRC6330条c項1号)。不服審査官は、前職務において当該事案を担当した者であってはならない (IRC6320条b項3号、6330条b項3号)。納税者は、担当不服審査官がその事案をIRSのコンプライアンス (調査/徴収) 部門で関与した経歴があるときには、当該不服審査官を忌避する権利を有する。
- ・CDP審査は、原則として、1課税期間に1回申し立てることができる (IRC6330条e項1号)。
- ・IRSの不服審査部での不服審査手続は、通例インフォーマルな場合が多い。CDP審査は、インフォーマルか、フォーマルか、法令上の特段の定めがない。実務上は、インフォーマルでよいと解されている (財務省規則 301.6320-1 (d) (2) Q&A D6)。
- ・審査実務の現場では、CDP審査は、インフォーマルな対面審査 (face-to-face hearing) のみならず、電話での通話 (telephone conversation / communication) の手法も活用されている。この場合、通話は録音されることが多い。ただし、CDP審査に関し、担当不服審査官が、対面審査も通話審査も行わず、書面審査で下した決定は無効とする合衆国租税裁判所の判決がある (Mayer v. Commissioner, 115 T.C. 417, at 422-23 (2000))。もっとも、本事案においては、滞納者がIRSの不服審査部では審査の対象とならない憲法上の争点についてのみを問題にしていたことにも留意する必要がある。
- ・加えて、IRS審査部は、書簡審査 (correspondence hearing) の手法も活用している。租税裁判所も、CDP審査の内容により、書簡審査を有効と判断している (例えば、Aston v. Commissioner, 85 T.C.M (CCH) 1260 (2003); Elek v. Commissioner, 85 T.C.M. (CCH) 1170 (2003))。
- ・納税者は、審査手続において、善意の配偶者の抗弁、担保の提供、他の財産での代替納付、分納協定、または滞納者とIRSの徴収官との間で滞納額

の一部を一括または分納協定を交わすことにより残りの滞納金額を免除する「合意による滞納税額免除 (OIC=offer in compromise)」制度 (IRC7122条/IRM8.23.1) の利用を申し出ることができる (IRC6330条c項2号A)。

- ・CDP審査が対面で実施される場合には、通例、IRSの不服審査部の事務所が利用される。しかし、納税者の住居、事業者である場合には主たる事務所でもよい。
- ・IRS不服審査部は、IRSと納税者双方の主張を勘案して判断・決定するものとする (IRC6330条c項3項)。
- ・不服審査官による審査決定に満足しない場合には、滞納者である納税者は、連邦租税裁判所に訴訟を提起することができる (IRC6330条d項1号)。
- ・IRSは、不服審査部での審査、連邦租税裁判所での訴訟期間中は差押手続を開始することができない (IRC6330条e項1号)。
- ・納税者は、CDP審査において「軽薄な (frivolous)」な請求をした場合には、5,000ドルの過料がかされる (IRC 6702条b項)。また、IRSが、請求の一部に軽薄な申立てがあると推認する場合には、その部分は申立てがなかったものとする。この場合、納税者は、その部分に対する行政審査や司法審査は認められない (IRC 6320条c項、6330条g項)。軽薄な主張が、連邦税法の執行を遅延させるねらいがある場合であっても (IRC 6702条b項2号A)、IRSが納税者の主張が軽薄である旨の指摘をしてから30日以内にその申立てを撤回するときには過料をかされない (IRC 6702条b項3号)。
- ・IRS不服審査部は、審査終了後、審査結果を「決定通知書 (Notice of determination)」にして、申立てをした納税者あてに配達証明郵便または書留郵便で送付する。
- ・納税者は、IRS不服審査部が決定通知書で伝えた審査結果に満足できない場合には、通知の日から30日以内に、連邦租税裁判所 (U.S. Tax Court) に司法審査を求めることができる (IRC 6320条c項、6330条d項1号)。連邦租税裁判所は、租税債務の額が争点となっている場合を除き、IRS不服審査部の決定に裁量権の濫用があるかどうかに関り、審査ができる。

### 3 徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) 権の通知 (教示)

1988年に、連邦議会は、TI / TAMRA 88を制定し、IRSの徴収手続の際に滞納者に対して徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) を受ける権利を保障する制度を導入した。この改正は連邦税法典 (IRC = Internal Revenue Code) に編入された (IRC6320条、6330条)。

この新たな制度のもとで、課税庁 (IRS) が、連

邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL=Notice of Federal tax lien) の登記および納税者 (滞納者) の財産差押 (levy / seize) 予告通知または差押通知をとする。この場合に、課税庁は、納税者 (滞納者) の徴収上の適正手続 (collection due process) を保障するために、滞納者に対して行政上の審査請求および／または合衆国税裁判所) での司法審査を受ける権利を通知 (教示) するように求められる。この通知 (教示) は、納税者 (滞納者) の権利である。つまり、納税者 (滞納者) は、徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) を受ける権利を有している。言いかえると、課税庁 (IRS) は、納税者 (滞納者) に対して徴収上の適正手続審査 (CDP hearing) を受ける権利を通知 (教示) する義務を負う。

(1) 連邦税のリーエン／先取特権登記および審査を受ける権利の通知

課税庁 (IRS) が、滞納者の財産に執行可能な連邦リーエン／先取特権を付すとする。この場合、課税庁 (IRS) は、すでにふれたように、当該リーエン／先取特権通知書 (NFTL=Notice of Federal tax lien) を登記し、それを公示しなければ優先権を確保できない。しかし、この登記・公示が行われると、滞納情報により納税者の信用スコアに大きな影響を及ぶ。連邦議会は、1986年～7年にかけて、この登記・公示が納税者の権利保護の視点から問題であるとし、1988年の法改正 (TI / TAMRA88) につなげた。

この法改正により、課税庁 (IRS) は、連邦税リーエン／先取特権登記通知書 (NFTL=Notice of Federal tax lien) を、登記から5事業日以内に滞納者の住所もしくは主たる事務所、または知りうる最新の住所に交付または郵送しなければならない (IRC6320条a項1号)。その際に、滞納者に対して「連邦税のリーエン／先取特権登記および審査を受ける権利 (Right to CDP hearing)」、すなわち行政上の審査請求さらには連邦租税裁判所での司法審査を受ける権利を通知 (教示) するように求められる (IRC 6320条)。

ちなみに、IRS Letter 3172 [連邦税のリーエン／先取特権登記および審査を受ける権利通知書] サンプルは、【図表 36】のとおりである。

(2) 連邦税の差押予告通知／差押通知および審査を受ける権利の通知

課税庁 (IRS) が、納税者 (滞納者) の財産を差

【図表 36】 IRS Letter 3172 [連邦税のリーエン登記および審査を受ける権利通知書]

The image shows a sample of IRS Letter 3172. It includes the IRS logo, a header with 'Department of Treasury Internal Revenue Service', and a form with fields for 'Notice Date', 'Taxpayer ID number', 'To contact us', and 'Contact ID#'. The main body of the letter contains the text: 'We filed a Notice of Federal Tax Lien against you and you have a right to a hearing under Internal Revenue Code Section 6320'. Below this, it states 'We filed a Form 668(Y)(c), Notice of Federal Tax Lien (copy attached), on [date] for the tax liabilities shown below. You have the right to a hearing with us to appeal this collection action and to discuss your payment options.' A section titled 'What you need to do, immediately' lists: 'Pay your outstanding tax debt. Please note additional interest and penalties may increase the amount shown below. Contact the person identified at the top of this notice for the full amount due or if you have questions.' and 'Review the related Publication 594, The IRS Collection Process, and Publication 1680, Collection Appeal Rights. These explain how we collect taxes and the different collection appeals procedures available to you.' At the bottom, there is a table with columns for 'Tax type', 'Tax Period', 'Assessment Date', and 'Unpaid Balance of Assessment'. A large 'FOIA Request' watermark is overlaid on the form.

Letter 3172 (Rev. 8-2013)  
Catalog number 25761

(2頁中の1頁目)

押・占有取得 (levy / seize) するとする。この場合には、納税者 (滞納者) の徴収上の適正手続 (collection due process) を保障するために、滞納者に対して行政上の審査請求さらには連邦租税裁判所での司法審査を受ける権利を告知 (教示) するように求められる (IRC 6330条)。

手続的には、「Notice CP 177 [差押予告通知および審査を受ける権利の通知 (Notice of intent to levy / seize your property and Notice of your right to a hearing)]」、「Notice CP 297C [差押通知および審査を受ける権利の通知 (Notice of levy / seizure and notice of your right to a hearing)]」を、配達証明郵便または書留郵便で送付することを義務付けるものである。

課税庁 (IRS) は、差押予告通知書／差押通知書を、差押えより30日前に送付しなければならない (IRC6330条a項1号)。その際に、滞納者は30

【図表 37】 差押通知と適正手続 (CDP) 審査の権利通知書の種類

- IRS Notice CP177 [差押予告通知書兼 CDP 審査の権利通知書 (Intent to levy / Seize your assets and Notice of your right to a hearing)]
- IRS Notice CP297C [差押通知書兼 CDP 審査の権利通知書 (Notice of levy / seizure and Notice of your right to a hearing)]

日以内に審査 (CDP hearing) を申し立てる権利がある旨を教示するための通知書 (Notice of your rights to a hearing) も同封しなければならない。現行のフォーム (書式) は、双方が一体となっている。

ちなみに、差押予告通知書兼 CDP 審査の権利通知書 CP117 のサンプルは、次のような内容になっている。

【図表 38】 IRS Notice CP 177 [差押予告通知書兼 CDP 審査の権利通知書]

Department of the Treasury  
Internal Revenue Service  
Philadelphia, PA 19255-0010

Notice  
Notice date January 23, 2017  
Taxpayer ID number [REDACTED]  
To contact us [REDACTED]  
Page 1 of 4

CP177  
January 23, 2017  
[REDACTED]  
Phone [REDACTED]

s018999546711s  
ABC-XYX COMPANY  
22 BOULDER STREET  
HANSON, CT 06000-7253

Intent to seize your assets and notice of your right to a hearing  
**Amount due immediately: \$5,947.81**

We haven't received full payment despite sending you several notices about your unpaid federal taxes. The IRS may seize (levy) your property or your rights to property. However, you can appeal the proposed seizure (levy) of your assets by requesting a Collection Due Process hearing (Internal Revenue Code Section 6330) by February 22, 2017.

Billing Summary	
Amount you owed	\$3,000.00
Additional failure-to-pay penalty	602.59
Additional interest charges	2,345.22
<b>Amount due immediately</b>	<b>\$5,947.81</b>

Continued on back...

James & Karen Q. Hinds  
22 Boulder Street  
Hanson, CT 06000-7253

Notice  
Notice date January 23, 2017  
Taxpayer ID number [REDACTED]

CP177  
January 23, 2017  
[REDACTED]

Make your check or money order payable to the United States Treasury.  
Write your Taxpayer ID number (99-99999999) and tax period(s) on your payment and any correspondence.

Amount due immediately **\$5,947.81**

INTERNAL REVENUE SERVICE  
PHILADELPHIA, PA 19255-0010  
s018999546711s

(3 頁中の 1 頁目)

#### 4 徴収上の適正手続権の行使

課税庁 (IRS) が滞納者の連邦税滞納額にリーエン／先取特権を設定・登記する通知をする (IRS Letter 3172)、または差押予告通知 (IRS Notice CP177) もしくは差押通知 (IRS Notice CP297C) をするとする。この場合、課税庁は、納税者 (滞納者) に CDP 審査の権利の通知 (Notice of your right to a hearing) をすることが義務付けられている。

滞納者は、CDP 審査を受けることを望む場合には、その通知を受けてから 30 日以内に、IRS に対して、IRS 様式 12153 (Form 12153) [CDP 審査請求書 (Request for a Collection Due Process Hearing)] を使って文書で提出するように奨励されている。もっとも、文書であれば、必ずしもこの定型の様式で提出しなくともよい (財務省規則 301.6320-1 (c) (2) Q&A C1)。滞納者は、30 日

の期限内の提出しない場合には、CDP 審査の権利を失うが、CDP 審査と「同等の審査 (equivalent hearing)」を求めることができる (財務省規則 301.6320-1 (c) (2) Q&A C7)。

ちなみに、納税者 (滞納者) が IRS に対して、CDP または同等の審査を申し立て (請求する) 際に使用する IRS 様式 12153 (IRS Form 12153 / Request for a collection due process or equivalent hearing) のサンプルは、次のような内容になっている。

【図表 39】 IRS 様式 12153 [CDP 審査請求書]

Form 12153 (Rev. 12-2013) Request for a Collection Due Process or Equivalent Hearing

Use this form to request a Collection Due Process (CDP) or equivalent hearing with the IRS Office of Appeals if you have been issued one of the following lien or levy notices:

- Notice of Federal Tax Lien Filing and Your Right to a Hearing under IRC 6320,
- Notice of Intent to Levy and Notice of Your Right to a Hearing,
- Notice of Jeopardy Levy and Right of Appeal,
- Notice of Levy on Your State Tax Refund,
- Notice of Levy and Notice of Your Right to a Hearing.

Complete this form and send it to the address shown on your lien or levy notice. Include a copy of your lien or levy notice to ensure proper handling of your request.

Call the phone number on the notice or 1-800-829-1040 if you are not sure about the correct address or if you want to fax your request.

You can find a section explaining the deadline for requesting a Collection Due Process hearing in this form's instructions. If you've missed the deadline for requesting a CDP hearing, you must check line 7 (Equivalent Hearing) to request an equivalent hearing.

1. Taxpayer Name: (Taxpayer 1) \_\_\_\_\_  
Taxpayer Identification Number \_\_\_\_\_  
Current Address \_\_\_\_\_  
City \_\_\_\_\_ State \_\_\_\_\_ Zip Code \_\_\_\_\_

2. Telephone Number and Best Time to Call During Normal Business \_\_\_\_\_  
Home ( ) \_\_\_\_\_ am. \_\_\_\_\_ pm.  
Work ( ) \_\_\_\_\_ am. \_\_\_\_\_ pm.  
Hours \_\_\_\_\_ Call ( ) \_\_\_\_\_ am. \_\_\_\_\_ pm.

3. Taxpayer Name: (Taxpayer 2) \_\_\_\_\_  
Taxpayer Identification Number \_\_\_\_\_  
Current Address \_\_\_\_\_  
City \_\_\_\_\_ State \_\_\_\_\_ Zip Code \_\_\_\_\_

4. Telephone Number and Best Time to Call During Normal Business \_\_\_\_\_  
Home ( ) \_\_\_\_\_ am. \_\_\_\_\_ pm.  
Work ( ) \_\_\_\_\_ am. \_\_\_\_\_ pm.  
Hours \_\_\_\_\_ Call ( ) \_\_\_\_\_ am. \_\_\_\_\_ pm.

5. Tax Information as Shown on the Lien or Levy Notice (If possible, attach a copy of the notice)

Type of Tax (Income, Employment, Excise, etc. or Civil Penalty)	Tax Form Number (1040, 941, 720, etc)	Tax Period or Periods

Form 12153 (Rev. 12-2013) Catalog Number 26885D www.irs.gov Department of the Treasury - Internal Revenue Service

(4 頁中の 1 頁目)

#### VI 連邦税法上の納税緩和措置の概要

連邦政府はもちろんのこと州政府や地方政府は、納税者から十分な自発的納税協力 (voluntary compliance) が得られず、未納税 (back tax / 租税債権) や未収金 (税外債権) の徴収に頭を抱えている。税金その他公的支払の滞納が発生する背景には、貧困や納税モラルの欠如などさまざまな理由がある。租税債権や税外債権が急増するなか、連邦や州、地方団体の執行行政庁は、「税法は不法な滞納をゆるさない」をモットーに、効率的な租税徴収を優先する姿勢を強めている。コンピュータを駆使した滞納者の自動判定の拡大なども強権的な取立ての要因となっている。滞納者の生活再建や事業再建が後回しにされがちで、批判を浴びている<sup>118)</sup>。

滞納者（納税者）は、生活上、事業上の困難（hardship）などを理由に IRS の徴収手続に速やかに応じることができない場合には、時機を得た的確な法的対応、救済が必要になる。状況により、滞納者は、IRS の徴収職員ないし不服審査官との話し合いを通じて、各種納税緩和措置を利用することも可能である。具体的には、「IRS の再出発プログラム（IRS Fresh Start Program / IRS Fresh Start Initiative）」を活用することにより、カード支払（payment with credit or debit card）による方法を含め分納協定の締結（installment agreement）ができる。

連邦税法（IRC）には、従来から、納税者救済をねらいとした各種の納税緩和措置（tax debt relief）が盛り込まれている。連邦税法（IRC）に定められた行政上の納税緩和措置（administrative relief from tax collection）は、おおきく①任意徴収の緩和措置（relief from voluntary tax collection）と、②強制徴収の緩和措置（relief from involuntary tax collection）とに分けることができる。加えて、滞納者は、連邦税法（IRC）ではなく、連邦倒産法（USBC=U.S. Bankruptcy Code）に基づく倒産手続の選択（bankruptcy proceedings option）も可能である。

連邦税法（IRC）上の納税緩和措置は、多様である。①任意徴収の緩和措置としては、分納協定の締結（installment agreement）が典型である。また、②強制徴収の緩和措置としては、滞納処分／差押えの執行停止（Currently not collectible）、租税債権の放棄・免除などが典型である。加えて、1998年の税制改正法（IRS再編・改革法・T3 / RRA 98=Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act of 1998）により新たに導入された「合意による滞納税額免除（OIC=Offers-in Compromise）」制度がある<sup>119</sup>。これら連邦税法（IRC）上の納税緩和措置はいずれも、納税者（滞納者）からの申請に基づき手続が開始される。

## 1 分納協定の締結

納税者が税金を滞納し、滞納額の納付について

【図表 40】連邦の納税緩和措置の概要

- |  |
|--|
| ①任意徴収の緩和措置（relief from voluntary tax collection）<br>(i) 分納協定の締結（installment agreement / IRC 6159 条）<br>②強制徴収の緩和措置（relief from involuntary tax collection）<br>(ii) 滞納処分／差押えの執行停止（CNC=currentlly not collectible / IRC 6323 条）<br>(iii) 合意による滞納税額免除（OIC = offer in compromise / IRC 7122 条）<br>(iv) 租税債権の放棄・免除など<br>③倒産手続の選択 |
|--|

困難を抱えているとする。この場合で、IRS は、分割納付に応じることが滞納税の満額またはその一部の徴収を容易にすると認められるときには、その額を納税者が納付することを条件に、分割納付に滞納者と書面で合意するように求められる（IRC6159 条 a 項）。分納協定の締結（installment agreement）である。

とりわけ、個人の場合で、次の要件にあてはまる少額の滞納について、IRS は、滞納税の満額について分納協定を結ぶように求められる（IRC6159 条 c 項）。

【図表 41】少額の滞納と分納協定の条件

- |  |
|--|
| ①滞納総額が 10,000 ドル以下であること。<br>②納税者が過去 5 年間にわたり、連邦所得税申告書を提出しかつ連邦税の納付をしてきたこと、および所得税納付のための分割納付の合意がなかったこと。<br>③ IRS の求めに応じて納税者が提供した情報に基づき、IRS が、納税者は財政上の理由により期限までに納税できないと決定したこと。<br>④当該合意が 3 年以内の全額納付を定めていること。<br>⑤合意の有効期間中、納税者は税法の規定を遵守することに同意すること。 |
|--|

ちなみに、この IRS に対し個人の少額の滞納額にかかる分割納付を義務づけた IRC の規定は、T3 / RRA 98 で盛り込まれたものである。

もつとも、分割納付は、①納税者が合意の日前

<sup>118</sup> わが国でも、生活困窮者自立支援法の実施後も、生活困窮者などに対する強権的な滞納行政が各地で散見される。とりわけ、地方団体による税外債権の強権的な執行実務が問われてきている。

<sup>119</sup> また、連邦議会による OIC 制度導入後、連邦と同様の OIC 制度を州税や地方団体の滞納者救済に導入する州が増えてきている。なお、本稿では、アメリカ諸州の納税緩和制度は射程外である。ちなみに、諸州においては、州の下位にある地方団体の固定資産税（property tax）に関する納税緩和制度のあり方が問われている。See, Frank S. Alexander, “Tax Liens, Tax Sales, and Due Process,” 75 Ind. L.J. 747 (2000) .

に不正確なまたは不完全な情報を提供していた、②徴収が危殆に陥った、③滞納者の財務状態に重要な変更が生じた、④納付を中断したときなどの事実があった場合には、認められない（IRC6159条b項）。分割納付協定が、これら後発的な事由により認められなくなると、IRSは、差押え（levy）による強制徴収手続開始に舵を切ることになる。

## 2 滞納処分／差押えの執行停止（CNC）

IRSは、課税実務において、連邦税法（IRC）6343条などに基づき滞納処分・差押えの執行を停止することがある。内国歳入マニュアルは、滞納処分／差押えの執行停止（CNC=Currently not collectible）として次のような例をあげている（IRM 5.16.1.1）。

【図表 42】滞納処分／差押えの執行停止（CNC）の例

- ・納税者に、差押対象にする財産または所得がないとき。
- ・納税者に財産または所得があるが、差押えをすることで、納税者やその家族が著しい経済的困難を来たすとき（IRC 6343条）。
- ・納税者が死亡し、租税債権に充当する財産がないとき。その他

納税者は、IRSにCNC適格（CNC status）を認められると、差押えによる強制徴収から保護されるというメリットがある。しかし、CNC適格が認められることは、その納税者の内部的な租税債務勘定を、執行状態（active）から停止状態（inactive）に置き換える効果しかない。すなわち、IRSがCNC適格を認めたからといっても、その納税者の租税債務は減少または消滅せず、6年の消滅時効が完成するまでそのまま継続する。加えて、租税債務にかかる経過利子や附帯税は引き続き累積する<sup>120</sup>。また、その納税者の査定税額や連邦税リーエン／先取特権にも影響を及ぼさない。また、納税者がCNC適格を認められたとしても、そのことが納税者

に必然的に合意による滞納税額免除（OIC）適格を保証するものでもない。

## 3 合意による滞納税額免除（OIC）制度

合意による滞納税額免除（OIC=offer-in-compromise）制度とは、滞納者からの申請に基づき、滞納者と政府（IRSの徴収職員）との間で滞納額の一部を一括納付または分納する合意書を交わすことにより、残りの滞納金額を免除する仕組み（IRC7122条／IRM5.8.1.1.1, 8.23.1）である<sup>121</sup>。

分納協定（installment agreement）と合意による滞納税額免除（OIC）との大きな違いは、納税者がIRSとの合意が成立し、OIC適格を認められれば、査定税額の全額を納付しなくとも、残額を免除される点である。

OIC適格は、滞納者である納税者に納付する資力が無いと思われる（財務省規則301.7122-1(a)(2)(B)）など一定の理由がある場合で、分割納付合意（installment agreement）では支援につながないと判断されるときに、当該滞納者（納税者）とIRSとの合意に基づき認められる。OIC適格を得ることで、納税者は、滞納額を一部または全部を免除される。一般に、滞納額が、その納税者の納付能力を著しく超えていると判断される事例に限り適用される。加えて、納税者が資産を保有してとしても、その資産が文化財に該当し処分できない事例などにも、例外的に適用される。

### (1) OIC制度の創設趣旨

合意による滞納税額免除（OIC=offer-in-compromise）制度は、1998の法改正（T3／RRA 98）で創設され、その後連邦税法（IRC）7122条c項〔滞納税額免除申請原則（Rules for submission of offers-in-compromise）〕に盛り込まれた<sup>122</sup>。滞納者の権利利益保護が目的であるが、具体的な制度創設の趣旨は、次のとおりである（IRM1.2.14.1.17, 5.8.1.1.3）。

<sup>120</sup> この点、わが税法の滞納処分の停止では、3年間継続することにより納税義務が消滅する（国税徴収法153条4項）。

<sup>121</sup> なお、IRC7122条〔合意〕は、合意（compromise）による紛争解決に関する手続について定めた規定である。税法のもとで発生した民事／行政（civil）上のみならず、刑事（criminal）上の合意も対象となる。「合意（compromise）」は、私法上の概念であり、連邦税法（IRC）では特段の定義規定はしていない。ちなみに、財務長官は、IRC 7122条のもとでの合意に基づく滞納税額免除（OIC）に関する権限をIRSに付与している（IRM 5.8.1.1.2.1）。加えて、内国歳入庁官は、財務省規則3-1.7122-1に基づき、①徴収可能性の懸念（DATC=Doubt as to Collectability）、②債務の懸念（DATL=Doubt as to Liability）または③効率的な税務行政（ETA=Effective Tax Administration）促進の3つの理由のうち、いずれか1つに基づいて債務免除に合意する権限を付与されている（IRM 5.8.1.1.2.2）。

【図表 43】合意による滞納税額免除 (OIC) 制度の創設趣旨とは

- IRS は、租税債務を全額徴収することは不可能であり、かつ免除額が潜在的な徴収額に合理的に反映する場合に、納税者に対して合意による滞納税額免除 (OIC) 適格を承認するものとする。OIC は、その時点で徴収できない事案と宣告すること、または長期の分割納付合意 (installment agreement) に付すことへの合法的な代替措置である。OIC の趣旨は、できるだけ早期、かつ最少の政府負担で、潜在的に可能な徴収額を確保することにある。
- IRS が、OIC が滞納税に対する可能な解決手段であると判断したとする。この場合、その事案を担当する IRS 職員は納税者と取り得るべき合意について話し合いをし、かつ、必要に応じて必要な様式の作成を支援する。納税者は、最初の個別合意案に参加する責任を負うものとする。
- OIC プログラムは、納税者が自己の負担能力に合った的確な合意案を作成し、かつ IRS が早急かつ合理的な決定をすることによってのみ成功を確実にする。納税者は、自己の負担能力を証明するための合理的な資料作成に努めなければならない。OIC プログラムの最終的な目標は、納税者と IRS 双方の最良な利益において合意がなされることにある。また、適切な免除を認めることで、その納税者に対して将来、申告や納付に関するあらゆる要件を遵守することへの期待と再出発につなげることにある。
- 特別の事情がある場合は別として、OIC 適格申請は、債務を全額一括で納付できると信じられる場合、制定法上の徴収期間内に分割納付できると信じられる場合、またはその他の徴収方法で納付できると信じられる場合には、認めないものとする。

(2) OIC 適格の申請

個人納税者が、生活上困窮し、滞納額を納付することが著しく困難であるとする。法人納税者が、事業経営が著しく悪化し、滞納額を納付することが困難であるとする。あるいは、滞納額の徴収が、効率的な税務行政の趣旨にはそぐわないとする。こうした場合に、滞納者は、IRS との合意による滞納税額免除 (OIC) 適格の承認申請をすることができる。

滞納税額免除 / OIC 適格申請にあたり、滞納者は、様式 656 [合意による滞納税額免除 (Offer in Compromise)] に必要事項を記載し、IRS が当該滞納者の財産状態を精査するうえで必要となる情報

を提供するように求められる。加えて、滞納者は、税額査定にかかる消滅時効の延長に同意するように求められる。

合意による滞納税額免除 (OIC) 適格の申請にあたり、申請者は、様式 656 [合意により滞納税額免除 (Form 656: Offer in Compromise)] に加え、個人の場合には様式 433-A [個人用財務書類 (Form 433-A: Financial statement for an individual)]、企業の場合には様式 433-B [事業用に財務書類 (Form 433-B: Financial statement for a business)] を提出するように求められる。また、申請にあたり、150 ドルの返金不可 (non-refundable) の申請料を支払うように求められる。ちなみに、サンプルは、次のとおりである。

【図表 44】 IRS 様式 (Form 656) [Offer in Compromise]

Form 656 (March 2019)		Department of the Treasury — Internal Revenue Service <b>Offer in Compromise</b>	
<p><b>To: Commissioner of Internal Revenue Service</b> In the following agreement, the pronoun "we" may be assumed in place of "I" when there are joint liabilities and both parties are signing this agreement.</p> <p>I submit this offer to compromise the tax liabilities plus any interest, penalties, additions to tax, and additional amounts required by law for the tax type and period(s) marked in Section 1 or Section 2 below.</p> <p>Did you use the Pre-Qualifier tool located on our website at <a href="http://irs.treasury.gov/olc_pre_qualifier">http://irs.treasury.gov/olc_pre_qualifier</a> prior to filling out this form?  <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No</p> <p><small>Note: The use of the Pre-Qualifier tool is not mandatory before sending in your offer. However, it is recommended.</small></p> <p><small>Include the \$186 application fee and initial payment (personal check, cashier's check, or money order) with your Form 656 unless you qualify for the low-income certification. You must also include the completed Form 433-A (OIC) and/or Form 433-B (OIC) and supporting documentation. You should fill out either Section 1 or Section 2, but not both, depending on the tax debt you are offering to compromise.</small></p>			<p><b>IRS Received Date</b></p>
<p><b>Section 1 Individual Information (Form 1040 filers)</b></p> <p>If you are a 1040 filer, an individual with personal liability for Excise tax, individual responsible for Trust Fund Recovery Penalty, self-employed individual, individual personally responsible for partnership liabilities, and/or an individual who operated as a disregarded single member Limited Liability Company (LLC) taxed as a sole proprietor prior to 2009 you should fill out Section 1.</p> <p>Your first name, middle initial, last name _____ Social Security Number (SSN) _____</p> <p>If a joint offer, spouse's first name, middle initial, last name _____ Social Security Number (SSN) _____</p> <p>Your home physical address (street, city, state, ZIP code, county of residence) _____</p> <p>Your home mailing address (if different from above or post office box number) _____</p> <p>Is this a new address? <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No</p> <p>If yes, would you like us to update our records to this address? <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No</p> <p>Your Employer Identification Number (if applicable) _____</p>			
<p><b>Section 2 Individual Tax Periods (If you are a 1040 filer)</b></p> <p><input type="checkbox"/> 1040 Income Tax - Year(s) _____</p> <p><input type="checkbox"/> Trust Fund Recovery Penalty as a responsible person of (enter business name) _____ for failure to pay withholding and Federal Insurance Contributions Act taxes (Social Security taxes), for period(s) ending _____</p> <p><input type="checkbox"/> 941 Employer's Quarterly Federal Tax Return - Quarterly period(s) _____</p> <p><input type="checkbox"/> 940 Employer's Annual Federal Unemployment (FUTA) Tax Return - Year(s) _____</p> <p><input type="checkbox"/> Other Federal Tax(es) (specify type(s) and period(s)) _____</p> <p><small>Note: If you need more space, use attachment and file it "Attachment to Form 656 dated _____." Make sure to sign and date the attachment.</small></p>			
<p>Catalog Number 18728N</p>		<p>www.irs.gov</p>	
<p>Form 656 (Rev. 3-2019)</p>			

(7 頁中の 1 頁目)

(3) IRS での OIC 適格申請事案の処理

滞納者である納税者から OIC 適格申請があれば、IRS の徴収職員 (Revenue Agent, Revenue Officer) は、調査 (offer investigation) を実施し、滞納者が有する財産を基に実現可能な純財産価値 (net realizable equity) や、当該滞納者の現在および将来の所得額などを考慮し、免除を認める

<sup>122</sup> 連邦議会による OIC 制度導入後、連邦と同様の OIC 制度を州税や地方団体税の滞納者救済に導入する州が増えてきている。なお、本稿では、アメリカ諸州の納税緩和制度は射程外である。ちなみに、諸州においては、州の下部にある地方団体の固定資産税 (property tax) に関する納税緩和制度のあり方が問われている。See, Frank S. Alexander, "Tax Liens, Tax Sales, and Due Process," 75 Ind. L.J. 747 (2000) .



かどうかを決定することになる。調査は、適時性 (timeliness) を重視して、納税者またはその代理人と協力して効率的に実施するように求められる。IRS は、連邦司法省が取り扱っている租税事案にかかる OIC 適格申請は、これを受理しない原則になっている (IRM5.8.1.3.1)。また、IRS は、納税者が OIC 手続をとっている場合、次の期間は、差押え (levy) を行うことを禁止される (IRC6331 条 k 項、IRM8.23.1.2)。

【図表 45】OIC 適格申請に伴う差押え禁止期間

- ・OIC 適格申請期間中
- ・申請に対する拒否処分後 30 日間
- ・拒否処分にかかる IRS 不服審査部への不服申立期間中

ただし、例えば、IRS が以前から滞納者の賃金への差押え (levy) を継続している最中に、当該滞納者が OIC 適格申請を行ったとする。この場合には、OIC 適格申請の審査中も、当該差押えは継続できるものと解される。

#### (4) OIC 適格申請要件の改正

2005 年の改正税法 (TIPRA=Tax Increase Prevention and Reconciliation Act of 2005) により、2006 年から OIC 制度は改正された。その改正点は、その後 IRC7122 条 c 項 [OIC 申請に関するルール (Rules for submission of offers-in-compromise)] に挿入された。主な改正点は、【図表 46】のとおりである。

## VII 倒産手続と租税債務の徴収

個人や企業が、経済的に破綻し、債務を整理したいとする。この場合に利用できる手法としては、

【図表 46】2006 年改正による OIC の変更点

- ・滞納者が、5 回以下の分納 (lump sum cash offer) を申し出る場合には、IRS の滞納額の 20% を、様式 656 [滞納税額の免除 (Offer in Compromise)] を添えて、前払するものとする (IRC7122 条 c 項 1 号 A の ii)。
- ・分割納付申請 (periodic payment offer) をする滞納者は、前払の納税をしたうえで (払戻しはできない)、分割期限が到来している他の OIC にかかる納税をするものとする。
- ・IRS が、滞納者が 2 年以内に行った OIC 適格申請に対する決定をしない場合には、申請は許可されたものとみなす。

大きく「私的整理 (voluntary liquidation)」と「法的整理 (compulsory liquidation / involuntary liquidation)」がある。法的整理の手続は総称で、「倒産手続 (bankruptcy proceedings)」と呼ばれる。法的整理つまり倒産手続を選択した場合は、連邦倒産裁判所 (U. S. Bankruptcy Court) (以下「倒産裁判所」ともいう。) に対して申立て (petition) をする。倒産手続の申立ては、債務者 (debtor)、または債権者 (creditor) が行う。申立てが認められれば、「裁判所による倒産手続」が開始される。倒産手続は、合衆国法典タイトル 11 (Title 11 U. S. Code 101 et seq.) の集成された連邦倒産法 (USBC=U. S. Bankruptcy Code) (以下「連邦倒産法」または「連邦倒産法 (USBC)」という。) や連邦倒産手続規則 (Federal Rules of Bankruptcy Procedure) に準拠して進められる<sup>123</sup>。連邦倒産法 (USBC) は、わが法でいう破産、会社更生、民事再生のような複数の類型 (タイプ) の法的倒産手続からなる。すなわち、連邦倒産法 (USBC) は、例えば、第 7 章またはチャプター (chapters) 7 [清算 / わが国の破産に相当]、第 9 章またはチャプ

<sup>123</sup> イギリス法を継受したアメリカの倒産法制は、当初、各州が個別の支払不能法 (insolvency laws) を制定し、債務超過に陥った者を救済する仕組みであった。諸州の支払不能法は、債権者優先で、債務者への懲罰的な色彩が濃く、債務者に懲役刑を科すような内容であった。1778 年に制定された合衆国憲法 (U. S. Constitution) は、第 1 条 8 節 4 項は連邦議会の権限として「合衆国全土に運用される統一的な倒産に関する法律を制定すること」をあげている。この規定に基づいて、連邦議会が、最初に連邦の倒産法を制定したのは、1800 年のことである (Bankruptcy Act of 1800)。1800 年法は、債権者が倒産手続の申立てをする (involuntary bankruptcy / 債権者申立て) のものであった。債務者も倒産手続の申立てをする (voluntary bankruptcy / 自己倒産申立て) のを法認したのは、1837 年法、1843 年法の制定を待たなければならなかった。当初は、倒産手続を管轄するのは連邦地方裁判所 (U. S. District Court) であった。1843 年法は、債務者に幅広く免責を認め、債権者への配当が少なかったことから批判が高まり、1843 年に廃止された。南北戦争後に、連邦議会は、1863 年に新たな倒産法 (Bankruptcy Act of 1863) を制定した。しかし、1863 年法も、1843 年法と同様の批判を受け廃止された。1898 年に新たな倒産法が制定された。その後も改廃を繰り返し、現行倒産法 (Bankruptcy Code) の原型を造り上げたのが 1978 年倒産改正法 (Bankruptcy Reform Act of 1978) である。1978 年法は、倒産事件に幅広い司法管轄

ター9〔地方団体の債務整理〕、第11章またはチャプター11〔更生／わが国の会社更生、民事再生〕、第13章またはチャプター13〔定期的収入もある個人の債務整理〕といった造りである<sup>124</sup>。

こうした造りの連邦倒産法（USBC）に規定する倒産手続は、その性格から大きく、次の2つに分けられる。

【図表 47】 清算タイプと更生／再生タイプ

<p>①清算 (liquidation) タイプ 債務者が債務を分割返済するのではなく、債務者の資産を清算・処分して債権者に分配する形の手続【第7／チャプター7、第11／チャプター11の清算による方法など】。通称は「直接清算 (straight bankruptcy)」</p> <p>②更生／再生 (reorganization) タイプ 事業継続を前提に、更生／再生計画を立てて、債務を一定期間内に分割返済する形の手続【第11／チャプター11、第12／チャプター12、第13／チャプター13など】</p>
--

倒産裁判所に申立てをする者は、まず、清算を選択するのか、更生／再生を選択するのかを織り込んで、自己に最も適切な章／チャプター (chapters) の倒産手続を選択する必要がある<sup>125</sup>。

## 1 連邦倒産法の構造

連邦倒産法（USBC）は、9つの章／チャプターからなるが、これら複数の章／チャプターに共通する通則規定を置いている（連邦倒産法1章・3章・5章）。続いて、わが法でいう破産、会社更生、民事再生のような複数の法的倒産手続について規定している（7章・9章・11章・12章・13章・15章）。各章／チャプターの主要な規定（条／セクション）を抜粋し、各タイトルを邦訳すると、次のとおり

である。なお、より頻繁に選択される倒産手続【第7章／キャプター7、第11章／キャプター11および第13章／キャプター13】については、短い解説を加えておく。

【図表 48】 連邦倒産法の構造

<p>第1章 総則 (General provisions)</p> <p>第101条 定義 (Definitions)</p> <p>第105条 裁判所の権限 (Power of court)</p> <p>第106条 主権者免責の放棄 (Waiver of sovereign immunity)</p> <p>第109条 債務者の範囲 (Who may be a debtor)</p> <p>第3章 倒産事案管理 (Case administration)</p> <p>第301条 債務者申立事案 (Voluntary cases)</p> <p>第302条 夫婦共同事案 (Joint cases)</p> <p>第303条 債権者申立事案 (Involuntary cases)</p> <p>第307条 連邦財務官 (United States trustee)</p> <p>第361条 十分な保護 (Adequate protection)</p> <p>第362条 自動的停止 (Automatic stay)</p> <p>第5章 債権者、債務者および財団 (Creditors, debtors, and the estate)</p> <p>第507条 優先順位 (Priorities)</p> <p>第522条 除外財産 (Exemptions)</p> <p>第524条 免責債務の例外 (Exceptions to discharge)</p> <p>第541条 財団の財産 (Property of the estate)</p> <p>第542条 財団財産総額 (Turnover of property of the estate)</p> <p>第547条 偏頗行為 (Preferences)</p> <p>第553条 相殺 (Setoff)</p> <p>第7章 清算 (Liquidation)</p> <p>第701条 暫定受託者 (Interim trustee)</p> <p>第702条 受託者の選任 (Election of trustee)</p> <p>第704条 受託者の義務 (Duties of trustee)</p> <p>第705条 債権者集会 (Creditors' committee)</p> <p>第707条 申立事案の却下と第11章／チャプター11または第13章／チャプター</p>
--

権を有する特別裁判所である「連邦倒産裁判所 (U.S. Bankruptcy Court)」の創設し、さらには債務者の「再出発 (fresh start)」を支援する債務者に寄り添う色彩を鮮明にした。しかし、1978年法で創設された「倒産裁判官 (bankruptcy judge)」制度は、連邦憲法第3条1節に定める終身の「裁判官」にあてはまらず違憲とされた。このため、1984年に連邦議会は、改正倒産・連邦裁判官法 (Bankruptcy Amendments and Federal Judgeship Act of 1984) を制定した。これにより、現在、倒産裁判所は連邦地裁に付置された形となっており、また、倒産裁判官は、14年の任期で、連邦地方裁判所の司法職員（補助裁判官）のような地位で身分が保障されている。加えて、1978年法は、その後、債務者寄りの法制の債務者による「濫用」が目立ち始めたことから、2005年倒産濫用防止・消費者保護法 (BAPCPA=Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005) 制定につながった。See, Stephen J. Lubben, “A New Understanding of the Bankruptcy Clause,” 64 Case W. Res. L. Rev. 319 (2013) .

<sup>124</sup> 一般に、「Chapter」は、「章」または「チャプター」と邦訳される。

<sup>125</sup> アメリカにおける消費者倒産手続のおおよそ65%は、第7章／チャプター7を選択しているといわれる。

- 13への移行 (Dismissal of a case or conversion to a case under chapter 11 or 13)
- 第701条 事業継続の承認 (Authorization to operate business)
- 第724条 一定のリーエン／先取特権の取扱い (Treatment of certain lien)
- 第725条 一定の財産の処分 (Disposition of certain property)
- 第726条 財団財産の分配 (Distribution of property of the estate)

**【解説】第7章 清算 (Liquidation)**

第7章／チャプター7 (清算) の倒産手続は、「清算タイプ」の手続である。わが国の破産手続に相当する。この倒産手続は、個人、法人、パートナーシップなどが広く利用できる。申立ては債務者に加え、債権者からでもできる。ただし、債権者からの申立てについては制限がある。この倒産手続が開始されると、課税庁 (IRS) を含めた債権者による債務取立行為は自動的に停止される。

この倒産手続では、管財人の選任は必須である。この倒産手続は、分割返済型ではなく、債務者の資産を換価し債権者に分配することから、「直接倒産 (straight bankruptcy)」とも呼ばれる。ただし、債務者の生活や職業継続に最低限必要なもの (exempt property) は除外される。除外された以外の債務者の財産 (nonexempt properties) は、換価され、換価代金は債権者に分配される。

清算後の残高債務については、学生奨学ローンや一定の租税債務、罰金のような非免責債務 (non-dischargeable debts) を除き、カードローン、医療費などのような免責債務 (dischargeable debts) になり、帳消しになる。法人企業の場合には、清算により事業活動を終了することになる。

債務者が個人消費者であるとする。この場合、当該債務者は、第7章／チャプター7や後述の第7章／チャプター7倒産手続による救済を申し立てるに先立ち、認定クレジットコンサルティング機関での研修の受講が義務付けられている。

**第9章 地方団体の債務整理 (Debt Adjustment of a Municipality)**

**第11章 更生 (Reorganization)**

- 第1101条 本章／チャプターの定義 (Definition of this chapter)
- 第1102条 債権者と持分証券保有者集会 (Creditors' and equity holders' committee)
- 第1103条 管財人と検査人の任命 (Appointment of trustee and examiner)
- 第1106条 管財人と検査人の義務 (Duties of trustee and examiner)
- 第1107条 占有債務者の権利、権限および義務 (Rights, powers, and duties of debtor in possession)

- 第1108条 企業継続の承認 (Authorization to operate business)
- 第1109条 聴聞を受ける権利 (Right to be heard)
- 第1111条 債権と利益 (Claims and interests)
- 第1112条 移行または却下 (Conversion or Dismissal)
- 第1113条 団体交渉協約の拒否 (Rejection of collective bargaining agreements)
- 第1114条 退職従業員の保険利益の支払 (Payment of insurance benefits to retired employees)
- 第1115条 財団の財産 (Property of estate)
- 第1116条 小規模企業事案の管財人または占有債務者の義務 (Duties of trusts or debtor in possession in small business cases)
- 第1121条 計画の提出者 (Who may file a plan)
- 第1122条 債権と利益の類別化 (Classification of claims and interests)
- 第1126条 計画の承認 (Acceptance of plan)
- 第1128条 確定のための聴聞 (Confirmation hearing)
- 第1129条 計画の確定 (Confirmation of plan)
- 第1141条 確定の効果 (Effect of confirmation)
- 第1142条 計画の実施 (Implementation of plan)
- 第1143条 弁済 (Distribution)
- 第1146条 特別租税規定 (Special tax provisions)
- 第1165条 公益の保護 (Protection of the public interest)
- 第1171条 優先債権 (Priority claims)
- 第1174条 清算 (Liquidation)

**【解説】第11章 更生／再生 (Reorganization)**

第11章／チャプター11の倒産手続は、わが国の会社更生、民事再生手続に相当する。この倒産手続は、個人、法人、パートナーシップなどが広く利用できる。しかし、一般に、法人企業の利用が多く、企業を再建し、事業活動を継続することを前提に、債務処理・整理を行うことになる。申立ては債務者に加え、債権者からでもできる。第11章／チャプター11の倒産手続は、手続開始後も債務者 (占有債務者／旧経営陣) が経営と財産の管理・処分にあたることから、大企業の再建事案に多く活用される。第11章／チャプター11の倒産手続を開始したものの、債務者・債権者・株主などの利害関係人の中での調整が難しいとする。この場合には、裁判所の判断を得て、第7章／チャプター7の倒産手続に移行することもできる。この倒産手続が開示されると、課税庁 (IRS) を含め債権者による債務取立行為は自動的に停止される。一般的な更生／再生計画では、分配受領権者を、担保債権者 (secured creditor)、無担保優先債権者 (unsecured creditors entitled to property) および無担保一般債権者 (general unsecured creditors)、株主 (equity security holders) にグループ分けする (連邦倒産法 1122 条)。計画案は、グループ別の投票で賛否が決められる。全体の賛成が得られれば、倒産裁判所は、計画案を確

定 (confirmation) するための聴聞 (hearing) を実施し (連邦倒産法 1128 条)、確定する (連邦倒産法 1129 条)。これにより、更生／再生計画は成立し、債務者が計画を実施する ((連邦倒産法 1422 条)。この結果、債務者は、計画どおりの弁済 (distribution) を求められる一方で、非免責債務 (non-dischargeable debts) を除き、原則として計画確定前に生じたすべての債務を免じられる (連邦倒産法 1141 条)。

第 12 章 定期的収入のある農家または漁師の債務整理 (Adjustment of Debts of a Family Farmer or Family Fisherman With Regular Income)

第 13 章 定期的収入のある個人の債務整理 (Adjustment of Debts of an Individual With Regular Income)

第 1301 条 共同債務者の行為の停止 (Stay of action against codebtor)

第 1302 条 管財人 (Trustee)

第 1303 条 債務者の権利と権限 (Rights and powers of debtor)

第 1304 条 事業者である債務者 (Debtor engaged in business)

第 1306 条 財団の財産

第 1307 条 移送または却下 (Conversion or dismissal)

第 1308 条 申立前納税申告書の提出 (Filing of prepetition tax return)

第 1309 条 計画の提出 (Filing of plan)

第 1325 条 計画の確認 (Confirmation of plan)

第 1326 条 支払 (Payments)

第 1328 条 免責 (Discharge)

【解説】第 13 章 定期的収入のある個人の債務整理 (Adjustment of Debts of an Individual With Regular Income)

第 13 章／チャプター 13 (定期的収入のある個人の債務整理) の倒産手続は、「再生タイプ」の手続である。給与所得者のような定期的な収入がある個人が再生計画を立てて、債務を一定期間内に分割返済する形の手続である。通称は、「給与所得者向け倒産 (wage warner bankruptcy)」手続。この手続では、管財人は、債務者の財産を換価処分に付さない。代わりに、最長で 60 カ月間の債務返済計画を立て、申立人は定期収入および債務者の財産から返済していく。倒産手続の結果、残債があったとしても、非免責債務 (non-dischargeable debts) を除き、支払義務を免除される債務 (exempt debts) については、免責される。

第 15 章 国外その他越境倒産事案 (Ancillary and Other Cross-Border Cases)

## 2 連邦倒産手続の基礎知識

まず、連邦倒産法をもとに、倒産手続における「租税債権 (tax claims)」「租税債務 (tax liabilities)」の所在を確認するうえで、必要となる基礎知識を説明しておく<sup>126</sup>。ちなみに、倒産手続においては、課税庁 (IRS) の側<sup>127</sup>からは「租税債権」となる一方、納税者からは「租税債務 (tax liabilities)」となる。

### (1) 倒産手続の目的

清算／破産タイプの「倒産手続 (bankruptcy proceedings)」の目的は、倒産裁判所の指揮監督のもと、倒産した債務者の財産等を流動化 (liquidate) し金銭に換える換価手続を踏んだうえで、得た換価代金 (proceeds) を債権者 (creditors) に分配 (distribution) [弁済または配当] することにある。

### (2) 倒産裁判所の倒産裁判官と連邦管財官

倒産手続にかかる司法判断事務は、倒産裁判所 (U.S. Bankruptcy Court) の倒産裁判官に指揮のもとで進められる。一方、倒産事件にかかる行政事務を指揮・監督する機関として連邦司法省 (DOD) の連邦管財官 (U.S. Trustee) がいる。連邦管財官は、連邦司法長官 (U.S. Attorney General) が 5 年の任期で任命し、全米 21 の管轄地域に配置されている。倒産裁判所において、民間管財人 (private trustee) のリストアップ、管財人の監督、債権者集会の召集などの事務を担当する。連邦管財官は、訴追権限を有しないが、倒産法違反に関する刑事犯罪情報を連邦検事 (U.S. Attorney) を提供するように義務付けられている。倒産財務官制度は、1978 年の連邦倒産法改正で導入された<sup>128</sup>。

### (3) 管財人の選任

管財人 (private trustee) は、倒産財団 (estate) の代表者である (連邦倒産法 323 条)。管財人の選任の要否は、倒産手続のタイプ (章／チャプター) により異なる。例えば、第 7 章／チャプター 7 (清算／破産) の倒産手続の場合には、最初に必ず管財人の選任しなければならない。

### (4) 倒産財団に組み入れる財産の範囲

仮に連邦倒産法第 7 章／チャプター 7 (清算／

<sup>126</sup> See, IRM 5.9.2 The Bankruptcy Code and Collection.

<sup>127</sup> ケースによっては、州の課税庁が、倒産手続に参加する場合もある。

破産〕を選択して、倒産手続を進めるとする。この場合には、倒産手続開始後、管財人は、倒産財団 (bankruptcy estate) に債務者 (debtor) の財産を集約しなければならない。この際に、倒産財産に組み入れなくともよい財産 (exempt property、以下「除外財産」という。) なのか、それとも組み入れなければならない財産 (non-exempt property、以下「非除外財産」という。) なのか問われる。その範囲は、選択する倒産手続のタイプ (章/チャプター) により異なる。除外財産 (exempt property) の仕組みは、個人が申し立てた倒産手続にのみ適用される。連邦破産法は、消去法をとる。おおむね次のようなルールになっていると解される (連邦倒産法 541 条)。

【図表 49】倒産財団財産に組み入れない財産の範囲

倒産財団には一切の債務者の財産その他財産上の権利を組み入れるのが原則である。しかし、連邦倒産法 (USBC) は、例外的に財団に組み入れなくともよい「除外財産 (exempt property)」を列挙する。

①除外財産 (exempt property)

個人の一定の生活用資産や現金、職業継続に必要な物など、財団財産に組み入れなくともよい財産。一般に、その範囲は、債務者が居住する州法により判定される。

②非除外財産 (non-exempt property)

法律で除外財産として列挙された以外の財産で、必ず倒産財団に組み入れなければならない財産。

(5) 免責債務と非免責債務

債務者が倒産手続を申し立てるのは、倒産手続の完了により自己の債務が「免責 (discharge of debts, discharge of liabilities)」(いわゆる「借金がチャラになる」) ことを期待してのことが多い。たしかに、免責 (discharge) は、フレッシュスタート (再出発) を支援するという倒産手続の精神にかなうといえる。しかし、倒産手続を経ると、税金の納付や借りた奨学金などの返済がすべて免除されるのでは、逆にまじめに納付や返済している者との間でモラルハザードを引き起こしかねない。したがって、免責債務 (dischargeable debts) の範囲の策定にあたって、フレッシュスタートとモラルハザードのバランスを保つことは重い課題である。

免責債務 (dischargeable debts)、あるいは非免責債務 (non-dischargeable debts) あたるのかは、債務者のみならず、債権者にとっても、重い意味を持つ。そこで、連邦倒産法では、倒産手続完了後、倒産裁判所の承認に基づいて免責債務 (dischargeable debts) となる項目を列挙している (連邦倒産法 727 条、1141 条、1228 条 a 項・b 項、1328 条 b 項)。租税債務は原則として非免責債務とされる (連邦倒産法 523 条 a 項 1 号)。しかし、連邦破産法は、免責債務として取扱うものもある。課税実務では、その線引きの法解釈をめぐる債権者である課税庁 (IRS) と債務者である納税者との間で論争となることが多い。IRS にとっては、もともと難しい課税実務上の問題の 1 つである。

【図表 50】免除債務と非免除債務の基本的なルール

①免責債務 (dischargeable debts)

倒産手続 (bankruptcy proceedings) の結果、残債がなくなったとしても、支払義務を免除される債務  
《例》カードローンなど一般の商業債務など

②非免責債務 (non-dischargeable debts)

倒産手続 (bankruptcy proceedings) の結果、残債になったとしても、原則として支払義務を免除されない債務

《例》・学生奨学ローン残高

- ・一定の租税債務
- ・家族扶養費
- ・罰金や不当利得の返還金
- ・賠償金
- ・その他

(6) 担保債務と無担保債務

担保 (collateral) とは、支払がなされない場合の保護措置をさす。担保で保証された債務 (debt) かどうかで、次のように分類される (連邦倒産法 101 条)。

【図表 51】担保債務と無担保債務の分類

①担保債務 (secured debt)

担保で保証された債務をさす。対物的義務 (in rem obligation) を負う。

②無担保債務 (unsecured debt)

担保で保証されない債務をさす。对人的義務 (personum obligation) を負う。

<sup>128</sup> 28 USC 586. See, Kathleen P. March et al., “Duties and Powers of U.S. Trustee,” Cal. Prac. Guide Bankruptcy Ch. 9-B (Dec. 2018 Update) .

倒産手続の当事者である債権者にとり、「担保 (secured)」か「無担保 (unsecured)」かの違いが重要である。なぜならば、債権者とり、担保債務は、倒産手続で分配を受ける場合、優先順位 (priority) が高いからである。これに対して、無担保債務は、倒産手続で分配を受ける場合、優先順位が低いからである。

### (7) 債権に対する分配の優先順位

倒産財団に組み入れられた債務者の財産は、連邦倒産法 (USBC) 上の債権の優先順位 (priority of claims in bankruptcy) に基づいて債権者に分配される。倒産手続における債権の優先順位とは、どの債権が先に弁済を受けることができるのかを決める基準をさす。連邦倒産法は、次のように、弁済の対象となる債権の優先順位を10段階にランク付けしている。(507条a項)。

【図表 52】 債権の優先順位

- ①離婚慰謝料や裁判所命令の子どもの養育費など家事的な無担保債務 (1号)
- ②財団存続期間中に発生した租税を含む共益債権〔第7章／チャプター11倒産手続で生じた管財人費用や第13章／チャプター13倒産手続で生じた弁護士費用など〕(2号)
- ③債権者申立て倒産手続における申立て後に発生した無担保一般債権 (3号)
- ④倒産手続の申立て前または債務者の事業停止前の180日間に発生した各従業者あたり1万3,650ドルまでの給与等の無担保債権 (4号)
- ⑤倒産手続の申立て前または債務者の事業停止前の180日間に発生した従業員福利厚生プランの各従業者あたり1万3,650ドルまでの拠出金にかかる無担保債権 (5号)
- ⑥農家や漁師の加工・貯蔵施設にかかる6,725ドル以内の無担保債権 (6号)
- ⑦未納の商品や未給付の役務にかかる債権 (7号)
- ⑧倒産手続申立て日以前に終了する課税年の各種無担保租税債権 (8号)
- ⑨連邦の預託機関に対する債務者の無担保請求債権(9号)
- ⑩飲酒運転の車輛または船舶事故による負傷または死亡にかかる請求 (10号)

\*各しきい値は、インフレ調整した金額 (ドル) で、2019年4月1日から2022年3月31日まで有効。

なお、倒産財団に、同順位の債権に充当するのに十分な財産がないとする。この場合には、案分で分配される。

### 3 連邦倒産手続通則に基づく倒産手続の手順

連邦倒産法の倒産手続通則規定に盛り込まれた主要な倒産手続を、その手順に従いおおまかにまとめてみると、次のとおりである。

【図表 53】 連邦倒産手続通則の概要

#### ・倒産手続の申立て

倒産手続 (bankruptcy proceedings) は、申立て (petition) により開始される。債務者 (debtor) が申し立てる (voluntary bankruptcy / 自己倒産申立て) 場合 (連邦倒産法 301 条) と、債権者 (creditor) が申し立てる ((involuntary bankruptcy) 場合 (連邦倒産法 303 条) とがある。すなわち、倒産手続申立人 (petitioner) は、債務者の場合と債権者の場合がある。ただし、債権者申立ての場合には、総債権者数が12人未満の場合には、各債権者が個別に申立てができる。一方、12人以上の場合は、3人以上が共同で申し立てなければならない。いずれの場合も、総債権額が13,475ドル以上でなければならない。債務者は、限られた範囲ではあるが、債権者が行った倒産手続申立てに対して異議申立てができる。

倒産裁判所は、債権者の倒産手続申立てについて債務者からの異議申立てをあってもそれを認めない場合、あるいは異議のない場合には、倒産手続開始命令 (order for relief) を下す (連邦倒産法 303 条 h 項)。債務者からの倒産手続申立ての場合には、倒産手続開始命令があったものとみなされる (連邦倒産法 301 条 b 項)。

連邦の倒産手続申立てにおいては、わが国のような破産原因 (支払超過や債務超過) があること (破産法)、破産原因が生じるおそれがあること (会社更生法、民事再生法) は、倒産手続申立ての要件ではない。

#### ・管財人の選任

管財人 (private trustee) は、倒産財団 (estate) の代表者である (連邦倒産法 323 条)。管財人の選任の要否は、倒産手続のタイプ (章 / チャプター) による。例えば、第7章 / チャプター7 [清算 / わが国の破産に相当] の倒産手続を選択したとする。この場合には、必ず管財人を選任しなければならない。これに対して、第11章 / チャプター11 [更生 / わが国の会社更生、民事再生] や第13章 / チャプター13 [給与所得者向け倒産] の手続を選択したとする。この場合には、一般に債務者 (旧経営陣) は占有債務者 (DIP=debtor in possession) と呼ばれるが、占有債務者 (DIP) が管財人の立場で事業を引き続き経営することが許される (連邦倒産法 1101 条、1107 条)。ただし、占有債務者 (DIP) に詐欺的行為その他経営判断に重大な誤りがあったなどの場合には、倒産裁判所は、利害関係人または連邦管財官の申立てに基づき新たな管財人を任命できる (連邦倒産法 1104 条)。

#### ・債務回収等の自動停止

申立てにより倒産手続が開始されたとする。この場合、連邦課税庁 (IRS) を含む債権者による債務者か

らの債務回収行為や債務者にたいする争訟等の手続は、ほとんど自動的に停止 (automatic stay) される (連邦倒産法 362 条 a 項 6 号)。すなわち、倒産裁判所による倒産手続開始と同時に、別途裁判所の命令を得ずに自動的に停止効力が発する。この自動停止の効力は、債務取立訴訟はもちろんのこと、金銭賠償の伴う勝訴判決の執行、各種担保物権の設定、対抗力の具備、実行 (perfect) などにも及ぶ。ただし、倒産裁判所は、債権者など利害関係人の求めがある場合で、その求めに正当な理由があると判断するときには、個別に自動停止を解除 (relief from stay) できる。

#### ・倒産財団財産への組入れ

清算／破産タイプの倒産手続が開始されると、その時点で債務者が有する法律上およびエクイティ (衡平法) 上の財産や財産上の権利、遺産、信託財産など (以下「財産」という。) は、倒産財団 (bankruptcy estate) に組み入れられる (連邦倒産法 541 条)。したがって、倒産財団は、連邦倒産法 (USBC) で除外財産 (exempt property) とされない限り、原則として債務者のすべての財産からなる。

倒産手続開始前に債務者が保有していた財産は、倒産財団に組み入れられる。これに対して、倒産手続開始後に債務者が取得した財産等は債務者個人の財産とされる。すなわち、倒産財団に帰属する財産かどうかについては、当該財産の取得時期が基準となる。

また、債務者が他人のために管理していた信託財産は、エクイティ上の財産に該当しないことから、倒産財団には含まない。

倒産財団の財産は、連邦倒産法上の債務の優先順位 (priority of claims) に基づいて債権者に分配される原資となるものである。管財人には、その確保・充実をはかるために、財産の減少につながる、または債権者の権益を害するような偏頗的な行為を否認する広範な権限が付与されている (連邦倒産法 547 条)。

倒産財団の形成に伴い、当該財団の管財人または占有債務者 (DIP) は、当該財団にかかる連邦税や州税などの納税額を計算し、納税申告をする義務を負う (IRC 1398 条 c 項 1 号、連邦倒産法 1107 条)。

#### ・分配

債権者に対して、倒産財団に組み入れられた財務者の財産を、連邦倒産法上の債権の優先順位 (priority of claims in bankruptcy) に基づいて分配する。

#### ・免責

倒産手続完了後、債務者は連邦倒産法 (USBC) に制限列挙された免責債務 (discharge of liability) については、その支払を免れることができる。

## 4 連邦倒産手続と租税債務

法的倒産手続が開始されると、納税者と課税庁 (IRS) との間での租税債務問題は、おおむね倒産裁判所で争われることになる。すなわち、納税者、または債権者が倒産裁判所に倒産手続の申立てをしたとすると、その後は、連邦倒産法 505 条のもと、

連邦のみならず州などさまざまな未納税額や附帯税額などの取扱いについては、それが査定済みか、あるいは納付済みかどうかを問わず、倒産裁判所が裁断を下すことになる。ただし、倒産裁判所は、連邦租税裁判所や連邦地方裁判所のような租税債務の査定／確定に関する適切な管轄権を有する裁判所が倒産手続開始前に下した判断に介入することはない。

ここでは、倒産手続のもとで、租税債務にかかる諸問題について、検討してみる。

### (1) 倒産手続と連邦税リーエン／先取特権

すでにふれたように、納税者は、納期限までに自己の連邦税額を完納するように求められる。連邦課税庁 (IRS) は、納税者の行った申告内容 (自己査定額) を是認する場合は、一般に納税者に申告是認通知書 (No change letter) を交付する。一方、是認しない場合には、正確な税額査定のための税務調査をしたうえで、仮不足税額通知書 (Proposed notice of demand) [増差税額＋延滞税＋経過利子などの総額]、通称 30 日レター (30 day letter)、および／または、正式な不足税額通知書 (SNOD=Statutory notice of demand)、通称 90 日レター (90 day letter) を送付する。納税者が不足額通知書 (SNOD) に同意しない場合、IRS は、IRS の公簿に不足税額を査定・記録したうえで、それから 60 日以内に、納税者に対して最初の査定・納付通知書 (Notice and demand / Notice of assessment and demand for payment) を送達する。納税者が、最初の査定・納付通知書 (Notice and demand) を受けたのにもかかわらず通知された額を完納しないとする。この場合、IRS は、査定・納付通知書の送達からおおむね 10 日経過後に、連邦税法 (IRC) に基づき連邦リーエン／先取特権 (Federal tax lien) が、その納税者が有するすべての財産すべての財産 [査定前に有していた財産＋査定後の取得した財産] に対して、査定時に遡って自動的に成立する (IRC 6231 条)。しかも、当該租税債務が消滅するまで継続する (IRC6322 条)。この場合に成立した連邦リーエン／先取特権は、第三者への対抗力はない。ただし、IRS はその納税者との関係では優先権を有するという意味で、一般には「秘密リーエン (secret lien)」と呼ばれる。この秘密リーエンに対抗力を持たせるために、IRS は、納税者に対して連邦税リーエン／先取特権通知書 (NFTL=Notice of Federal tax lien) を送達したうえで、その NFTL を登記 (filing) する。登

記すると、IRSが査定した未納の租税債権について連邦税法（IRC）に基づき自動的に成立した連邦税リーエン／先取特権の優先を主張して、第三者（他の債権者）に対抗することはできるからである。すなわち、IRSが、納税者にNFTLを送達したうえで当該納税者が居住する州の権限ある当局で登記すると、納税者の財産に優先権を主張することができることになる。倒産手続が開始され、たとえ租税債務が納税者が居住する州法で倒産財団財産に組み入れられない除外財産（exempt property）になるとしても、IRSは、連邦税リーエン／先取特権を主張できる。

この点について、連邦倒産法（USBC）は、連邦税法（IRC）上の秘密リーエン（secret lien）を債務者の除外財産から取り去る特例を置いている（連邦倒産法 522条c項2号Bおよび522条c項2号）。すなわち、課税庁の租税債権が倒産財団（estate）に組み入れられ、かつ除外（exempt）される場合には、秘密リーエン（secret lien）は、その除外（exempt）に反対がない限り、取り除かれる。

## （2）倒産手続のもとでの無担保の租税債権の所在

かつて、倒産は、一種の犯罪のように取り扱われた時代もあった。こうした時代には、国家の財政的基盤をなすいかなる租税債務（tax debts）も免責されない（non-dischargeable）とされてきた。すなわち、倒産手続終了後も、租税債務は清算されないで、生き残るとされてきた。しかし、連邦最高裁判所は、1991年に、「倒産法の主たる目的は、誠実でも不幸にして債務者になった者に対して再スタートを与えることにある（fresh start to the honest but unfortunate debtor）」と声明した<sup>129</sup>。このように、時代は大きく変わり、今日、連邦倒産法（USBC）は、限定的ながらも、債務者の再スタートを支援するねらいから租税債務（tax debts）、課税庁側から見ると租税債権（tax claims）を免責（discharge）する規定を設けている。

債務者である納税者はしばしば第7章／チャプター7〔清算／破産〕の倒産手続を選択する。この選択の根底には、倒産手続の結果、残債があっても、免責（discharge）されることへの期待がある（連邦倒産法 727条、1141条、1228条a項・b項、1328条b項）。とりわけ租税債務／租税債権につい

ていえば、増差税額＋延滞税＋経過利子などの免除を受け、清算できるのではないかとの期待がある。しかし、相手方、債権者である課税庁（IRS）も、租税債権が残債となった場合でも、債務者である納税者は免責されず、倒産手続後も徴収を続けたいとする別の意味での期待を持つ。

こうした双方の利害を調整するために、連邦倒産法は、租税債務（連邦に加え州や地方団体の租税債務を含む。以下同じ。）は、「免責対象とならない租税債務（non-dischargeable tax debts）」と「免責対象となる租税債務（dischargeable tax debts）」とに分けて規定している<sup>130</sup>。できるだけ簡潔にまとめてみると、次のとおりである。

### 【図表 54】非免責租税債務と免責租税債務の分類

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>・非免責租税債務                     <ul style="list-style-type: none"> <li>倒産申立日前に生じた、次のような租税債務は、非免責租税債務になる（連邦倒産法 507条a項8号、523条a項）。                             <ul style="list-style-type: none"> <li>①非所得税（non-income taxes）                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) 売上税（sales taxes）の徴収義務および不納付の売上税</li> <li>(ii) 源泉所得税のような預り金の性格を有する租税（trust fund tax）の不納付加算税</li> <li>(iii) 預り金の性格を有する租税（trust fund tax）または関係する不納付加算税もしくは経過利子</li> </ul> </li> <li>②所得税（income taxes）                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) 申立日から過去2年間の無申告にかかる所得税（連邦倒産法 523条a項1号B）</li> <li>(ii) 申立日から過去3年間（納期限の延長期間を含む。）に期限を迎えた申告にかかる所得税（連邦倒産法 523条a項7号）</li> <li>(iii) 虚偽申告や遁脱にかかる所得税（連邦倒産法 523条a項1号C）</li> <li>(iv) 申立日から過去240日以内に査定された所得税（連邦倒産法 507条a項8号）</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>・免責租税債務 非免責租税債務に該当しない租税債務                             <ul style="list-style-type: none"> <li>①問題となった年に提出された申告にかかる租税債務</li> <li>②申立日から2年を超える前に提出された申告にかかる租税債務</li> <li>③申立日から3年を超える前に期限を迎えた申告にかかる租税債務</li> <li>④申立日から240日を超える前に査定された申告にかかる租税債務</li> <li>⑤租税遁脱にかかわっておらず、かつ、故意に納付を免れていない租税債務</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> |
|--|

<sup>129</sup> See, *Grogan v. Garner*, 498 U.S. 279, at 286-7 (1991).

<sup>130</sup> 一般に、連邦倒産法 507条a項8号の債権に対する優先順位8番に位置する各種租税債権は、非免責債務（non-dischargeable debts）に該当する。



## 5 倒産手続と合意による滞納税額免除 (OIC) の選択

不幸にして債務者になったとしても、倒産手続で再スタートを切ることを選択できる。とりわけ、債務者が、租税債務のほか、クレジットローンや住宅ローンのような民間債務も併せて抱えている場合には、倒産手続の選択の方が都合のよい場合も少なくない。

ただ、連邦の租税債務だけの免責を考える場合には、連邦課税庁 (IRS) の納税緩和制度を利用するのも一案である。ひとくちに連邦税法 (IRC) 上の納税緩和制度といっても、さまざまな仕組みが用意されている。それらのうち、連邦倒産法 (USBC) 上の清算／破産と再生手続との対比で考える場合に有用なのは、分納協定 (installment agreement) と、合意による滞納税額免除 (OIC) である。

連邦税の分納協定 (installment agreement) と、合意による滞納税額免除 (OIC) との大きな違いは、OIC では、滞納税額を全額納付しなくとも、合意が成立すれば、査定税額の全額を納付しなくとも、残額を免除される点である。しかし、これらの納税緩和制度は、あくまでも適用対象が連邦税に限られる。州税や自治体の固定資産税などを滞納している場合には、適用の対象とならない。また、とりわけ OIC の適用が認められる件数は極めて限定的である。にもかかわらず、OIC の申請にあたり、申請者は、IRS に、合意による滞納税額免除 (OIC) の申請にあたり、申請者は、様式 656 [合意により滞納税額免除 (Form 656: Offer in Compromise)] に加え、個人の場合には様式 433-A [個人用財務書類 (Form 433-A: Financial statement for an individual)]、企業の場合には様式 433-B [事業用に財務書類 (Form 433-B: Financial statement for a business)] を提出するように求められる。さらに、返還不可の合意税額の 20% と 150 ドルの申請料を支払わなければならない。

OIC 申請が拒否された場合、これら前納した金額が返還されない。納税者の滞納税額に充当され、

しかも、IRS は、滞納者から提供された財務情報を使って、全滞納額の強制徴収を開始できることになる。一方、IRS が、OIC 申請を承認しても、納税者が合意条件に違反した場合には、直ちに OIC は停止され、速やかに差押え (levy) を開示する。

債務者が、倒産手続を開始しても、合意による滞納税額免除 (OIC) の適用を受けても、債務者の信用スコアにキズがつくことでは、同じ問題に遭遇する。なぜならば、IRS は、OIC 申請を承認した納税者の氏名等を 1 年間、公の閲覧に供することになっているからである<sup>131</sup>。

債務者、滞納者である納税者は、連邦倒産法 (USBC) 上の倒産手続と連邦税法 (IRC) 上の合意による滞納税額免除 (OIC) の選択にあたっては、専門職の支援を受けたうえで懸命な判断が求められる<sup>132</sup>。

## ●むすびにかえて～滞納処分のための捜索への立入許可状のすすめ

アメリカにおける滞納処分手続適正化の動向について概観した。滞納者である納税者の手続上の権利がどのように護られているかがわかるのではないかと思う。最後に、わが国の滞納処分法制との関連において、一言ふれておきたい。

わが国の国税徴収法では、徴収職員には、滞納処分のために必要があるときには、滞納者に物または住居その他の場所を捜索し、財産を差し押さえる権限が与えられている (国税徴収法 142 条)。この捜索 [のための場所への立入り] にあたっては、捜索対象者の同意には左右されず、しかも裁判所からの令状も必要とされていない。また、不在であっても執行できる。この捜索については、憲法 31 条 [法定手続の保障]、憲法 35 条 [住居の不可侵・令状主義] などの面から久しく問題とされてきた。しかし、憲法 35 条は、刑事手続について定めたものであり、行政手続である滞納処分には適用がないとの論拠に基づき是認されてきた<sup>133</sup>。また、この場合の捜索は、身体の拘束が伴うものではない

<sup>131</sup> 民間の消費者信用情報報告機関 (CRA=credit reporting agency) は、これらの情報を収集し、納税者である消費者を信用スコアに基づくランク付けを行っている。OIC データを公の閲覧に供する制度については、連邦財務省租税行政監察総監 (TIGTA=Treasury Inspector General for Tax administration) も見直しを提言している。See, TIGTA, The Offer in Compromise Public Inspection Files Should Be Modernized, 2016-1ER008 (Aug. 18, 2016) .

<sup>132</sup> See, e.g., Larry Heinkel, "Eliminating IRS Debts: Why Bankruptcy May Be Better Than an OIC to Resolve Your Clients Tax Debts," 82 Fla. B.J. 56 (2008) .

ことから、刑事手続で求められる裁判所が発行する令状（捜索差押許可状）は必要ないとの見方もある<sup>134</sup>。

その一方で、最高裁判所は、「憲法 31 条の定める法定手続の保障は、直接には刑事手続に関するものであるが、行政手続については、それが刑事手続ではないとの理由のみで、そのすべてが当然に同条による保障の枠外にあると判断することは相当ではない。」と判示している<sup>135</sup>。加えて、最高裁判所は「刑事手続責任追及を目的とするものではないという理由のみで憲法 35 条 1 項の保障除外にならない」と判示している<sup>136</sup>。

現代社会は、経済市場の流れが、物からデータ（情報）へ移行するなど、保護の対象とする権利・利益が複雑化している<sup>137</sup>。こうした時代にあつて、徴収職員が、滞納処分のために必要があるときには、立入りの必要性についての第三者による精査もなしに、私的場所に立入って捜索し、財産を差し押さられる法的枠組みはあまりにも時代遅れのようにみえる。憲法 13 条にいう個人の尊重のルール、憲法 35 条 2 項の令状主義のルールなどを取り入れた法改正が求められる。

こうした改正を実現するためには、アメリカ連邦税法で展開されている滞納処分のための強制捜索への立入許可状の活用にも学ぶ必要がある。

すでにふれたように、連邦税法（IRC）は、課税庁（IRS）職員に、連邦税徴収手続上の捜索（search）・差押え（levy）にあたっては、令状なし（warrantless）の租税債務に充当する財産（物）が所在する場所または住居その他の場所を捜索（search）し、換価できる物を占有取得（seizure）する権限を認めている。しかし、1977 年に、連邦最高裁判所は、滞納者または滞納財産所有者（「納税者」）のプライバシーが関係する住居その他の場所を捜索し物を押収する場合には、合衆国（連邦）憲法修正第 4 条に定める令状主義の原則が適用になる旨判示した〔GM Leasing Corp. v. United States, 429 US 338, at 354 (1977)〕（GM リーシング社判決）。

この GM リーシング社判決に従い、現在、連邦課税庁（IRS）は、納税者のプライバシーが関係する住居その他の私的場所を捜索し物を差押える場合で、その納税者が立入りに任意に応じないときには、その場所を所轄する連邦地方裁判所に申し立てて「立入許可状（writ of entry）」または「課税立入許可決定（tax entry order）」を得ている。

連邦最高裁の GM リーシング社判決は、わが国の滞納処分のための納税者の住居その他私的場所への強制調査・捜索の際の立入許可状の導入に範を示しているといえるのではないかと<sup>138</sup>。

<sup>133</sup> 吉国二郎ほか編『国税徴収法精解（平成 30 年改訂）』（大蔵財務協会、2018 年）902 頁以下参照。

<sup>134</sup> ちなみに、刑事捜索の色彩の濃い租税犯則調査では、捜索をする場合には、事前に裁判所から許可状をもらう制度を置いている（国税通則法 132 条、地方税法 22 条の 4）。詳しくは、石村編『現代税法入門塾（第 9 版）』・注 26、856 頁以下参照。

<sup>135</sup> 最高裁平成 4 年 7 月 1 日判決・民衆 46 卷 5 号 437 頁。わが国での判例の動向については、南野森「行政手続とデュー・プロセス」ジュリスト増刊『憲法の争点』（有斐閣、2008 年）88～89 頁参照。

<sup>136</sup> 最高裁昭和 47 年 11 月 22 日判決・刑集 26 卷 9 号 554 頁。

<sup>137</sup> 現実／リアル経済市場に加えて、パソコン（PC）やスマートフォンのようなモバイル端末とインターネットで結ばれた新たなサイバー／デジタル／ネット／オンライン市場経済が拡大し、プライバシー／個人データを糧にプラットフォーム事業を展開する GAF（グーグル、アップル、フェイスブック、アマゾン）のようなプラットフォーム企業がますます勢いを増している。太る巨大ネット企業の陰で取り残される市民のデータ／プライバシー保護が逆に重い政策課題になってきている。拙論「市民不在の GAF／巨大プラットフォーム企業封じ込め策のゆくえ」月刊社会民主 2019 年 4 月号 58 頁以下、拙論「AI 税務と税務専門職の将来像を展望する—税務のスマート化とタックスプライバシー（7）」月刊税務事例 51 卷 9 号（2019 年 9 月号）参照。加えて、本 5 号所収論文参照。

<sup>138</sup> See, . 憲法 35 条は、何人も、現行犯逮捕に伴う捜索の場合を除き、権限を有する司法官憲が発する令状なしに住居、書類および所持品について捜索または押収されない権利がある旨保障する。これを受けて、刑事訴訟法は、令状による捜索・差押え等の要件について詳しく規定している（218 条以下）。しかも、捜索等の際には、秘密を護り、処分をうける者の名誉を害さないように求めている（刑事訴訟法規則 93 条）また、必要以上に関係者に迷惑をかけないように求めている（犯罪捜査規範 140 条）。刑事捜索・差押えにおいてもプライバシー保護は重い課題となっている。田口守一「捜査・差押えにおけるプライバシー保護」現代刑事法 5 卷 5 号 16 頁以下参照。まさに、徴収職員による滞納処分のための立入りに関しても、納税者の「名誉を害さない」適正な職務遂行が求められる。滞納処分のための捜索は行政手続であり憲法 35 条の令状主義の枠外にあるとのドグマに固守することなく、し

わが国では、生活困窮者などに対する強権的な滞納行政が各地で散見される。とりわけ、地方団体による税外債権の強権的な執行実務が問われてきている。

アメリカでの、連邦政府はもちろんのこと州政府や地方政府は、納税者から十分な自発的納税協力 (voluntary compliance) が得られず、未納税 (back tax / 租税債権) や未収金 (税外債権) の徴収に頭を抱えている。税金その他公的支払の滞納が発生する背景には、貧困や納税モラルの欠如などさまざまな理由がある。租税債権や税外債権が急増するなか、連邦や州、地方団体の執行行政庁は、「税法は不法な滞納をゆるさない」をモットーに、効率的な租税徴収を優先する姿勢を強めている。コンピュータを駆使した滞納者の自動判定の拡大なども強権的な取立ての要因となっている。滞納者の生活再建や事業再建が後回しにされがちで、批判を浴びてきている。

連邦議会も、1988年の税法改正で、徴収手続における適正性と公平性を確保に途を拓いた。具体的には、連邦税リーエン / 先取特権 (Federal tax lien) の設定や差押え (seizure)・換価

(sale) 手続の開始に先立ち、納税者に弁明の機会を保障するために、徴収上の適正手続審査 [CDP (=collection due process) hearing] 制度を導入した。

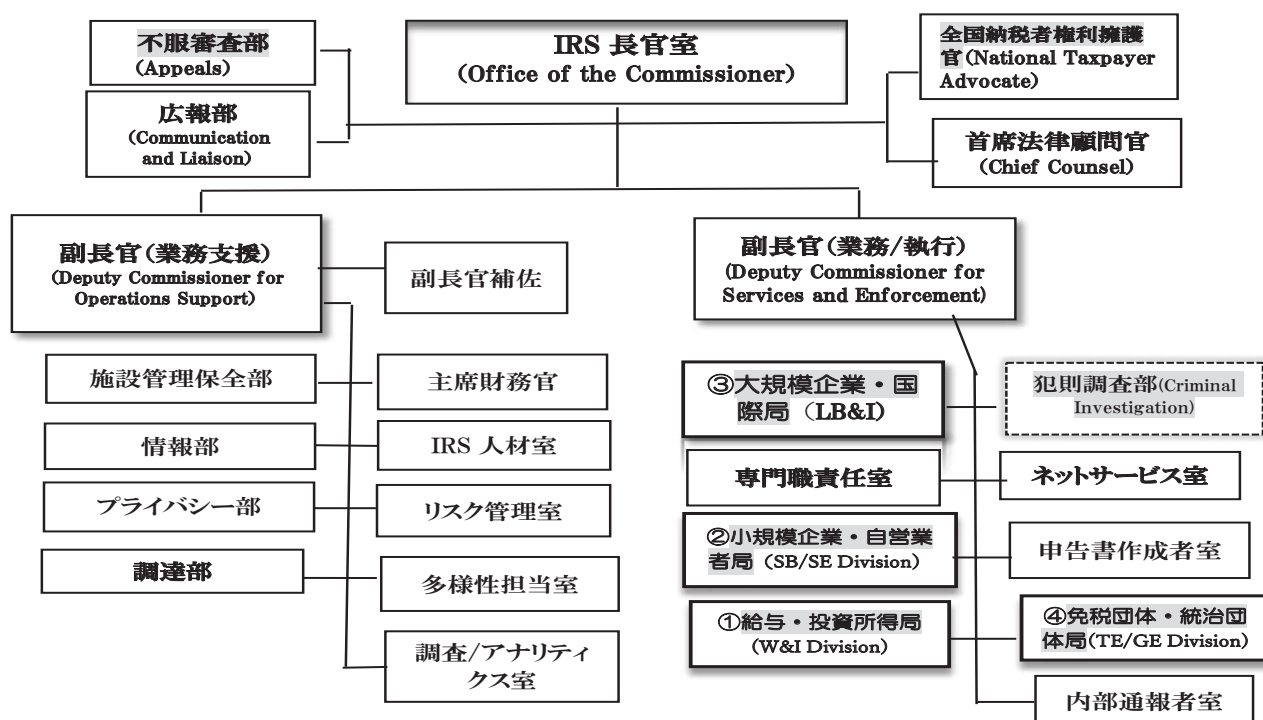
連邦や諸州の議会も、生活困窮者や多重債務者の再出発 (fresh start) や事業再建に資する多様な救済 (relief options)、滞納整理 (collection alternatives) 措置を積極化させるための実体税法の改正を重ねてきている。しかし、いまだ徴収権の確保ファーストで、滞納者の納税モラルの確立と再スタートを支援する仕組みとをどのように調整すべきか検討すべき課題も多い。ただ、当分の間、滞納処分手続のさらなる適正化を望むのは、難しい状況にある。理由は、トランプ政権の誕生である。

トランプ税制改革法 (TCJA=Tax Cuts and Jobs Act) では、租税実体法 (substantive tax law) について減税を中心に一定の改正を加えた。しかし、租税手続法 (procedural tax law) についてはほとんど手付かずになっている<sup>139</sup>。こうした鈍い租税手続法改革の動きはしばらく続くように思われる。

かも憲法13条の「個人の尊重」を徴収実務に反映させるために、わが国でも滞納処分の際の搜索過程に立入許可状の仕組みの導入が急がれる。

<sup>139</sup> See, Jake E. Balogh, “Holistic Tax Reform: Procedure, the Missing Companion to the Tax Cuts and Jobs Act’s Substantive Law Focus,” 16 Pitt. Tax. Rev. 209 (2019) .

【別表】IRSの組織の概要 (2019年6月現在)



# AI 税務と税務専門職の将来像を展望する

## — 税務のスマート化とタックスプライバシー —

石村 耕治 (JTI 代表・白鷗大学名誉教授)

### 【内容目次】

#### ◆はじめに

#### 1 個人納税申告・納付手続のデジタル化・簡便化の流れ

- (1) 「電子申告 (e-Tax)」 + 「年末調整」のパッケージ
  - ① 申告手続の簡便化：電子申告 (e-Tax) の活用
  - ② 申告手続の簡便化：年末調整制度の功罪
  - ③ 申告手続の簡便化：記入済申告制度の活用
  - ④ 申告手続の簡便化：記入済申告 + 申告データ検索制度の活用
  - ⑤ 申告手続の簡便化か、税制の簡素化か
- (2) 国税庁の税務行政のスマート化構想と国の電子政府構想との齟齬
  - ① IC カードを使わないオーストラリアの電子政府モデルとは
  - ② ID・パスワード方式の e-Tax の併用への転換
  - ③ 納付手続の簡素化：QR コード・スマホを使ったコンビニ納税
- (3) 世界の流れは、「電子申告」 + 「記入済申告」
  - ① オーストラリアの現状分析
  - ② わが国の実情分析
- (4) 申告手続簡便化プランと従業者や税務専門職の所在
  - ① 従業者不在の財務省の事業者事務負担軽減プラン
  - ② 申告手続簡便化プランにおける税務専門職の所在

#### 2 アメリカでの「記入済申告」導入検討の動き

- (1) アメリカの申告納税を支える仕組み
- (2) アメリカにおける記入済申告制度検討の動きを探る
- (3) 試行で頓挫した加州の記入済申告プログラム
- (4) 申告ソフト会社による記入済申告プログラム潰し
- (5) 連邦での記入済申告導入検討の動き
- (6) 連邦の記入済申告導入の最大の抵抗勢力は
- (7) 連邦の記入済申告導入に対する各界の声

- (8) 記入済申告制度や申告データ検索制度への割れる学者の評価

#### 3 ビッグデータ&タックス・アナリティクス：AI、ML、税務ロボアドバイザーとタックスプライバシー

- (1) ビッグデータ、タックス・アナリティクスとは
- (2) ML (機械学習)、AI (人工知能) とは何か
- (3) 軽々に「AI 等を活用する」などと言ってはいけない
- (4) ML (機械学習) や AI (人工知能) も無謬ではない
- (5) そもそも AI 税務、ML 税務とは何か
- (6) AI 税務調査の実用化は間近なのか？
- (7) AI は税務においてどのような役割を演じるのか
- (8) AI の進化で揺らぐ税務相談業務

#### 4 AI 税務をめぐる法制、税務専門職倫理、過誤責任

- (1) アメリカの AI 刑事司法手続から AI 税務手続の問題点を探る
  - ① アメリカの AI 刑事リスク評価システム COMPAS とは
  - ② わが国での税務 AI システムのバイアス統制の一断面
  - ③ アメリカの国民・納税者のデジタルデータ保護のため連邦法制
  - ④ 米・豪のデータ照合規制法制の実際
  - ⑤ わが国の国民・納税者のパーソナルデータ保護のための法制
  - ⑥ 加速する現実空間に確たる基盤を持たない AI 税務手続と法制
- (2) AI 税務と税務専門職倫理
- (3) 税理士業務と専門家 (民事) 責任
- (4) AI 税務相談、税務 AI、税務ロボアドバイザーと過誤責任
  - ① 税務 AI / 税務ロボアドバイザーと税理士の報告責任義務との関係

- ②税務AI／税務ロボアドバイザーと税理士登録との関係
- ③税務AI／税務ロボアドバイザーと税理士会加入の関係

## 5 なぜ「タックスプライバシー」なのか

- (1) タックスプライバシーを守秘義務で護るのは至難

- (2) 求められる「法人のタックスプライバシー」の法認
- (3) 税務AI／税務ロボアドバイザーの「人格」

## ◆むすび～税務行政の将来像構築には納税者・税務専門職の参加が不可欠

### ◆はじめに

急速な経済のデジタル化、納税者からのリアルタイム対応 (real time response) の求めに応える形で、国税庁は2017年に「税務行政の将来像：スマート化を目指して」(同年6月23日)(以下「税務行政の将来像2017」という。)を公表した<sup>1</sup>。その後、2018年に「『税務行政の将来像』に関する最近の取組状況」(同年6月20日)<sup>2</sup>(以下「税務行政の将来像2018」という。)、そして、2019年にも進捗状況(同年6月21日)<sup>3</sup>(以下「税務行政の将来像2019」という。)をアナウンスした。

国税庁は、税務行政の将来像2017のなかで、①申告・納付手続のデジタル化、②税務相談の自動化、③課税・徴収を効率化・高度化を柱とした税務行政の将来像／税務行政のスマート化構想をアナウンスした。国税庁は、この構想を、④ICT(情報通信技術／information communication technology)や、⑤ビッグデータ(大量情報／big data)を読み込むことで動き出すML(機械学習／machine learning)技術などを駆使して人間と同じレベルの認識のスキルを獲得したAI(人工知能／artificial intelligence)などをツール(道具)にして、10年程度をかけて実現するという。

国税庁は、納税者の利便性、個人納税者の申告手続のデジタル化のツール(道具)として、電子申告(e-Tax)とわが国特有の年末調整手続の簡便化をあげている。これに対して、諸外国では、電子申告と記入済申告制度および申告データ検索制度の整備をあげている。ただ、申告手続の簡便化については、申告納税制度をめぐる「租税哲学」面での見解の相違がみられる。また、申告手続の簡便化を優先すべきなのか、税制の簡素化を優先

すべきなのか、争いのあるところである。

この点について、対岸に位置するアメリカ合衆国(以下「アメリカ」という。)においては、連邦課税庁である内国歳入庁(IRS=Internal Revenue Service)は、電子申告(e-file)の積極的活用による税務のデジタル化やAI(人工知能)、ML(機械学習)、ビッグデータの活用による税務の効率性・高度化を急いでいる。アメリカ連邦議会をはじめとして、各界には、自主申告制度(self-assessment system)をもっと簡便にするための記入済納税申告制度(pre-populated tax return system)ないし申告書不要制度(return free system)導入を検討する動きがある。もっとも申告手続の簡便化に、学界や税の実務界は諸手を挙げて賛成しているわけではない。なぜならば、「申告手続の簡便化(filing simplification)」は、本来最優先すべき「税制の簡素化(tax simplification)」を遅らせる、あるいは放棄することにつながるのではないかとの懸念があるからである。

一方、国税庁は、税務行政のスマート化構想、とりわけ課税・徴収の効率化・高度化(インテリジェント)のツールとしては、ICT(情報通信技術)やAI(人工知能)等の活用を進めて行く旨をアナウンスしている。

ICT(情報通信技術)を駆使して、スマートフォンやアイパッド(iPad)のようなモバイル端末(mobile device)にも対応した個人納税者の電子申告(e-Tax)や、ICT(情報通信技術)やML(機械学習)、AI(人工知能)を駆使した税務調査や徴収の効率化や高度化のイメージを並べている。ただ、本物のAI(人工知能)の実用化には、次の2点が実際に使える技術になることが必須である。①AI(人工知能)が、人間と同じあるいは

<sup>1</sup> <https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2017/syouraizou/pdf/smart.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/report/2019.pdf>

<sup>3</sup> [https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2017/syouraizou/pdf/syouraizo\\_r0106.pdf](https://www.nta.go.jp/information/release/kokuzeicho/2017/syouraizou/pdf/syouraizo_r0106.pdf) 加えて、『国税庁レポート2019』が参考になる。

それ以上の認識のスキルを獲得していること。② AI (人工知能) が、決定・勧告を行う場合、そのプロセス (過程) について説明責任を負えること (explainable)。つまり「XAI (explainable AI / 説明責任を負える AI)」が実用化されることが前提となる。

国民・納税者には、こうした構想には別の面からの一抹の不安もある。情報提供ネットワークシステム (マイナンバー制) をつかったデータ照合 (情報連携) プランの稼動、民間企業に加え課税庁をはじめとした公的機関によるビッグデータを用いた ML (機械学習)、アルゴリズム (algorithm / 自動情報処理手順) を用いた AI (人工知能)、データマイニング (DM) 技術のような予測分析手法 (predictive analysis) を使ったプロファイリング (profiling) は、「予測的プライバシー侵害 (predictive privacy harms)」を潜在的に拡大するおそれがあるからである。ビッグデータや AI (人工知能) のよる測定精度が増すにつれて、推測したデータは限りなく本人の個人データに近いものになるからである。ML (機械学習) への入力データやアルゴリズム自体にバイアス (偏頗) があれば、データ主体である国民・納税者の権益に多大な影響を及ぼす。国民・納税者を護るためには、今日のデジタル経済社会にマッチした形のデータ主体への情報プライバシー権を法的にしっかりと認めるように求められる。

また、国税庁の税務行政の将来像では、2020 年以降に「トータルな資料情報システム」を導入する旨をアナウンスする。税務手続も、急速にデジタル化、スマート化を強め、現実空間 (real space) には確たる基盤 (インフラ) を擁せず、サイバー空間 (cyber space) の主要なインフラを構築した AI 税務が本格的にランディングする方向である。にもかかわらず、国税庁の税務行政の将来像は、「AI を駆使したサイバー税務手続では納税者はどう位置づけられるのか」また「納税者の情報プライバシーの居場所がどこなのか」が不透明なイメージである。「納税者の情報プライバシーは、公務員 (課税庁職員) の守秘義務で護る」という伝統的な考え方なのかも知れない。しかし、こうした現実空間からサーバー空間にまで広がったシステムを公務員の守秘義務だけで護るのは至難である。このままでは、構想するトータルな資料情報システムは「巨大なブラックボックス」と化するのではないか。国民・納税者や税務専門職界は、資料情報システムの透明化、「ホワイトボックス化」

を求めなければならない。でないと、納税者やその代理人である税務専門職は、課税庁に対峙できなくなってしまう。まさに、AI (人工知能) を駆使したサイバー税務手続に見合った新たな「タックスプライバシー」概念を構築するように求められる理由である。

この点に関して、アメリカなどでは、識者は、連邦課税庁 (IRS) など公的機関が、IT 企業の経済活動と産官融合 (corporate and government entanglements) のかたちで、AI (人工知能) や ML (機械学習)、ビッグデータ (大量情報) を収集、さらには、収集したビッグデータを使ったアルゴリズム (algorithm / 自動情報処理手順) やアプリケーション (apps) などを開発するというパターンが広がるなか、できるだけデータ監視国家 (ビッグブラザー) 化を回避できるような新たな「タックスプライバシー (tax privacy)」概念の構築を模索している。伝統的な「公務員 (課税庁職員) の守秘義務のなかで納税者のプライバシー権が生かされている」とする考え方、すなわち、公務員が「我われは口が堅いから、心配ご無用 (Don' t worry, we won' t tell)」という形で納税者のプライバシーを保護するという考え方から脱却する必要性があると訴えている。言い換えると、ICT (情報通信技術) を積極的に活用したデジタル経済社会、サーバー空間にまで広がった税務手続にマッチした法人を含めた納税者の情報プライバシーを、データセキュリティを含め「独立した権利」として確立・保護しなければならないと主張している。

国税庁は、「トータルな資料情報システム」を稼動させるためには、できるだけ広範な納税者データを収集・蓄積する必要が出てくる。ところが、肝心の「納税者のプライバシー保護」についてはあいまいである。「公務員 (課税庁職員) の守秘義務で納税者のプライバシーを護る」という古めかしい考えに依拠しているのかも知れない。これでは、「国税庁があくまでも主役、国民・納税者や税務専門職はまったくの脇役」で、「納税者のプライバシーは公務員の守秘義務次第」という筋書のようになってしまう<sup>4</sup>。

国民・納税者は、2018 年 12 月初めに発覚した国税庁の個人番号 (マイナンバー) を含む個人情報 70 万件の違法な再委託ケース、2015 年 5 月の日本年金機構の年金情報管理システムサーバーから個人情報大量流出したケースや、2018 年 5 月に機構が委託した企業が中国企業へ違法に再委託その中国企業がずさんなデータ入力処理をしていた

ケースなどを耳にしている。大方の国民・納税者は、「公務員（課税庁職員）が納税者のプライバシー権の守護神」といった考え方には容易に納得しまい。プライバシーは、憲法を源とする国民・納税者の人権ないし権利であり、公務員など守秘義務を負う者から与えられたものでないからである。国税庁の税務行政のスマート化構想に一抹の不安を覚える。

AI 税務システム、さらには人間の知能 (MI=Multiple Intelligences) を超える税務ロボアドバイザーの出現も夢ではなくなった今日、課税庁サイドからに加え、納税者および税務専門職サイドからも検討すべき課題が山積している。

高齢化が顕著な税務専門職界も、税務書類の作成業務や記帳代行業務などがなくなっていくのではないかと等々の反応はあるものの、次の世代への責任感希薄なようにもみえる。「現実空間での職域確保ファースト」で、「税務行政のスマート化、デジタル化に伴うクライアントである納税者のプライバシーの保護はどうあるべきか」などについて考える余裕を失っているのかも知れない。税務専門職界は、久しく現実空間を基盤として業務を行ってきた。しかし、ICT（情報通信技術）やAI（人工知能）を駆使した現実空間の確たる基盤を持たないサイバー税務が本格的にランディングする方向である。2045年には、人工知能（AI）は人間の

知能 (MI) を超えるシンギュラリティ (Singularity / 技術的特異点) に到達するともいわれている。税務専門職界は、税務行政のサイバー空間への大掛かりな移行のディスラプション（創造的破壊 / disruption）の大波をかぶることは確実である。

本稿においては、国税庁が描いた「税務行政の将来像 2018 / 2019」などを素材に、AI 税務の将来像について、税務行政のスマート化、デジタル化のディスラプション（創造的破壊）の大波をかぶる国民・納税者や税務専門職サイドに立って、建設的に点検してみる。アメリカに加え、わが国の税理士に近い登録税理士 (resisted tax agent) などの税専門職 (tax practitioners, tax profession) 制度があり、かつ急速に税務のデジタル革命 (digital revolution in tax services) が進行しているオーストラリアなどの現状との比較を含め、グローバルな視点から分析を進める。

## 1 個人納税申告・納付手続のデジタル化・簡便化の流れ

わが国の国税庁は、①申告・納付手続のデジタル化、②税務相談の自動化、③課税・徴収を効率化・高度化する等々と、税務行政のスマート化に向けて、2017年に税務行政の将来像について青写真を示した。

【図表 1】 国税庁の税務行政の将来像 2017 の構想 \* (国税庁「税務行政の将来像 2018」3 頁から引用)



<sup>4</sup> この点は、2018年11月7日に公表された税務調納税環境整備に関する専門家会合「経済社会のICT化等に伴う納税環境整備のあり方について（意見の整理）」においても一貫して「課税庁が主役」のトーンで、国民・納税者のプライバシー保護については詳しくふれていない。https://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2018/\_icsFiles/afieldfile/2018/11/07/30zen20kai3.pdf

その後、国税庁は、税務行政の将来像 2017 の公表から 1 年後に、税務行政の将来像 2018 を公表した。その骨子は、次のとおりである。

【図表 2】 国税庁の税務行政の将来像 2018 の骨子

はじめに ～「税務行政の将来像」に関する最近の取組状況～ 税務行政の将来像～スマート化を目指して～（2017 年版）【抜粋】
I 納税者の利便性の向上（スムーズ・スピーディ） 申告手続のデジタル化の推進（個人の皆様向け）
【取組例①】 スマートフォン・タブレットによる電子申告
【取組例②】 e-Tax 利用手続の簡便化
【取組例③】 年末調整手続の簡便化
申告手続のデジタル化の推進（法人の皆様向け）
【取組例④】 法人の電子申告に必要な電子署名の簡便化
【取組例⑤】 イメージデータで送信された添付書類の紙原本の保存不要化
【取組例⑥】 法人税申告書別表（明細記載を要する部分）のデータ形式の柔軟化
【取組例⑦】 国・地方を通じた財務諸表の提出先の一元化納付手続のデジタル化の推進
II 課税・徴収の効率化・高度化（インテリジェント） 調査・徴収事務での ICT・AI 等活用のイメージ
調査・徴収事務に ICT・AI 等活用に向けた現在の取組
III 情報システムの高度化
将来像実現に向けた情報システムの高度化のイメージ
IV 参考計数・リンク集

国税庁は、税務行政のスマート化構想を実現するため、① ICT(情報通信技術)や②ビッグデータ(大量情報)を読み込むことで動き出す ML(機械学習)技術の中核に人間と同じレベルの認識のスキルを獲得した AI(人工知能)などをツール(道具)として利活用する方針も明らかにした。

国税庁がアナウンスした「税務の将来像」は、現時点からおおむね 10 年後のイメージ、である旨注記している。しかし、近年、AI 化はあらゆる分野で急激なスピードで進展してきている。税務も例外ではない。このことから、税理士をはじめとした税務専門職は、この国税庁の税務行政のスマート化構想にはかなり注目している。

国税庁の税務行政のスマート化構想に盛られた個人納税申告・納付手続のデジタル化・簡便化のポイントを簡潔にまとめてみると、【図表 3】のとおりである。

(I) 「電子申告(e-Tax)」+ 「年末調整」のパッケージ  
税務行政のスマート化を、とりわけ①申告・納付手続のデジタル化の面から精査するとする。こ

【図表 3】 スマート化構想のポイント

**①申告・納付手続のデジタル化**

- ③申告・納付の簡便化
- ⑥税務相談の自動化

**②調査・徴収の効率化・高度化**

- ⑦ICT、AI、MLの利活用

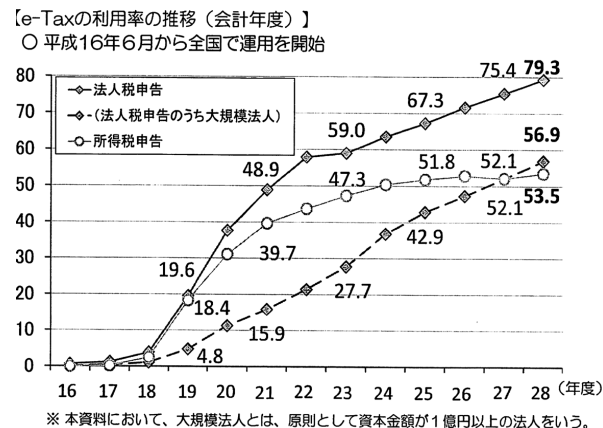
の場合、具体的には、③申告手続の簡便化および⑥納付手続の簡便化、さらには⑦税務相談の自動化という点に分けて検討することができる。

①申告手続の簡便化：電子申告(e-Tax)の活用

わが国のみならず数多くの諸国において、納税者は、久しく、申告納税制度(self-assessment system)のもと、現実空間(real space)において、紙(文書)媒体の申告書を課税庁に提出することでその義務を遂行してきた。しかし、今日、納税者は、パーソナルコンピュータ(PC=personal computer)とインターネットで結ばれるネット空間(サイバー空間/cyber space)を通じて納税申告をする、電子申告[e-Tax(electronic tax), e-file(e-filing)]の方向へと大きくシフトきている。

ちなみに、国税庁の税務行政の将来像 2018 によると、わが国での国税の電子申告(e-Tax)利用率は、次のとおりである。

【図表 4】 わが国の e-Tax 利用率の推移



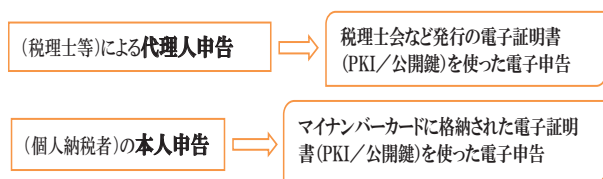
大規模法人の電子申告(e-Tax)は、79.3%と大きな伸びを示している。これに対して、個人や大規模法人以外の法人の電子申告(e-Tax)は、50%台である。これを80%台、90%台に乗せるには、何らかの抜本策が要る。

ちなみに、電子申告(e-Tax)は、大きく「本人



申告」と税理士など税務専門職を通じた「代理人申告」に分けられる。

【図表 5】 現行の e-Tax 制度： 代理人申告の場合と本人申告の場合



## ②申告手続の簡便化：年末調整制度の功罪

わが国において、電子申告 (e-Tax) は、税務専門職による代理人申告では一般的になっている。これに対して、個人納税者の本人申告では、余り大きな伸びが期待できる状況にはない。わが国で電子申告 (e-Tax) について個人納税者、その大きな部分を占める給与所得者に余り関心がないのには、他の諸国では一般的ではない年末調整制度 (year-end adjustment procedure) を導入していることがある。

年末調整制度は、雇用主 (事業主) に被用者 (従業者) の確定申告の無償代行を強制する仕組みである。課税庁にとっては、年末調整制度は効率的で都合が良い仕組みである。しかし、雇用主 (事業主) に賦税を課すものであり、かつ、被用者 (従業者) の家族のプライバシー【4 基本情報や個人番号 (マイナンバー)、収入額など】を公的守秘義務のない雇用主 (事業主) への提出を強要するものである。憲法上のプライバシー権 (憲法 13 条等) の保障や苦役の賦課・財産権の侵害 (憲法 17 条、29 条等) につながる可能性の濃い制度といえる。

アメリカやオーストラリアなど多くの申告納税制度を採用する諸国では、一定の所得額を超える納税者は全員、確定申告をするのが原則となっている。これらの諸国では、年末調整制度のような雇用主 (事業者) にタダ働きを強いる仕組みの導入には、産業界などから積極的な支持が得られ難い。こうした事情を背景に、これらの諸国では、納税申告手続の簡便化には、電子申告 (e-Tax)、さらには記入済申告 (pre-filing return) が重い役割を持つ。

## ③申告手続の簡便化：記入済申告制度の活用

税制は年々複雑になってきており、仮に電子申告 (e-Tax) を普及させたとしても、納税者誰もが的確な確定申告をするのは容易ではなくなっている。そこで、新たに登場してきた仕組みが「記入済申告 (pre-filing tax return)」の制度である。

記入済申告は、すでに導入をしている諸国の制度を見ればわかるように、主に、給与所得 (employment income, salaried income) の申告、さらには自営業者のような比較的単純な事業性の所得 (business income, real estate income, etc.) の申告を対象としたものである。「記入済申告」とは、やさしくいえば、課税庁が、第三者提供情報【法定調書等を通じて被用者に関し雇用主から提供された給与 (wage and salary) 支払情報に加え、金融機関などが支払った利子 (interest)、会社が支払った配当 (dividend) 支払情報その他源泉徴収税額 (withholding tax) 情報など】や前年度の納税情報などを使い、電子的に納付額を確定し、納税者が通知を受けられる仕組みを指す。

記入済申告制度は、「申告書不要制度 (return free system)」あるいは「外形標準申告制度 (*pro forma* return system)」などとも呼ばれる。のちにふれるように、他にもさまざまな呼び名がある (【図表 26】参照)。

OECD の報告などによると、記入済申告制度はグローバルな展開を見せている。アメリカでも、記入済申告制度の検討は進められている。のちにふれるように、カリフォルニア州では、一定期間にわたり試行 (パイロットプログラム) が「レディリターン (ReadyReturn / 既製申告)」の呼び名で実施された。しかし、連邦レベルでは、試行を含め制度実施にはいたっていない。導入に消極的な理由の 1 つとして、情報提供に応じる雇用主や金融機関その他の支払機関のような第三者の負担が重く、納税協力コストを納税者から情報申告が義務づけられる第三者、さらには政府 (課税庁) に転嫁する「大きな政府 (Big Government)」につながる仕組みであることあげられる<sup>5</sup>。

導入への賛否はいずれにしる、記入済申告では、納税者は、インターネットを通じて課税庁のポー

<sup>5</sup> See, OECD, Using Third Party Information Reports to Assist Taxpayers Meet their Return Filing Obligations: Country Experiences With the Use of Pre-populated Personal Income Tax Returns, (TPA, OECD, May, 2006) .

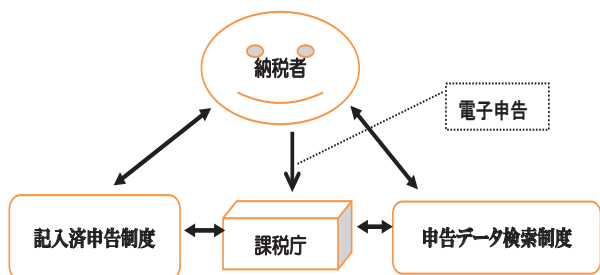
<sup>6</sup> See, e.g., Joseph Cordes and Arlene Holen, Should the Government Prepare Individual Income Tax Returns? (Technology Policy Institute, 2010) .

タルサイトにリモートアクセスし、ID 番号やパスワードを使ってログインすれば、課税庁が機械的に計算・確定した自己の納付税額を知ることができる。納税者は、課税庁が確定した納付税額が適正ではないと判断すれば、反証できる。

④申告手続の簡便化：記入済申告＋申告データ検索制度の活用

納税申告手続の簡便化のための仕組みとしては、記入済申告制度に加え、それを補完する仕組みとして「申告データ検索制度 (data-retrieval system)」がある。記入済申告制度を導入する国によっては、併せて申告データ検索制度を導入する国もある。実施されている制度や目的など具体的な仕組みは、国により大きく異なる。

【図表 6】 記入済申告＋申告データ検索のイメージ



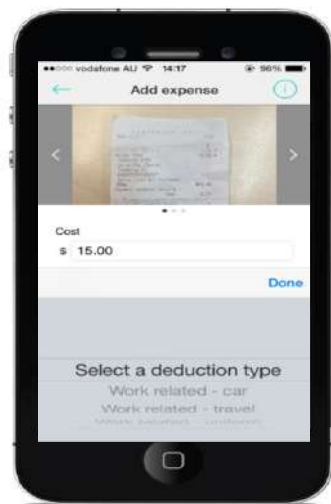
この「申告データ検索制度」とは、課税庁のポータルサイトに各納税者のデータ口座を設け、そこに申告に必要な第三者提供情報（法定調書等）を集約管理し、納税者（その代理人である税務専門職を含む。以下、同じ。）は、そのデータ口座にリモートアクセスし申告に必要な情報を入手できるようにする仕組みである。納税者が、電子申告をするに必要なデータを引き出したい場合、または記入済申告で確定した税額に異議があり課税庁が保有する自己データと照合したい場合などには、この申告データ検索制度を利用できる。諸外国における申告データ検索制度は、一般に双方向の仕組みである。

一般に、アメリカやオーストラリアをはじめとして申告納税制を採る多くの諸国では、事業所得の計算における必要経費控除の仕組みと同様に、給与所得の計算においても職務関連費 (work related expenses) の実額控除 (actual deductions) を認めている。すでに記入済申告を導入しているオーストラリアでは、この実額控除制度が、完全な記入済申告 (no touch, pre-filling tax return) 実現のネックになっている。

オーストラリア国税庁 (ATO=Australian Taxation Office) は、2006-7 課税年度から記入済申告 (myTax) を開始し、2015-16 年度からは納税者に「職務関連費／必要経費デジタル記帳アプリ (myDeductions app)」を無償提供している。給与所得者や自営業者は、望めば ATO のポータルサイトから自己のスマートフォンにこのアプリ (app) をダウンロードでき、さまざまな職務関連費用ないし事業上の必要経費をデジタル記帳ができる。加えて、このアプリを格納した自己のスマートフォンのカメラ機能を使い文書（紙）媒体の領収書等を撮像したうえでイメージ保存もできる<sup>7</sup>。

記入済申告制度を効率的に運用しようとする場合、それを補完する仕組みとして、双方向の「申告データ検索制度 (data-retrieval system)」が必須である。オーストラリアの記入済申告モデル (myTax) では、myTax を補完するために「デジタル記帳アプリ (myDeductions app)」を使った一種の税務データ検索制度を構築したわけである。

【図表 7】 ATO の勤務関連費／必要経費デジタル記帳アプリ



<sup>7</sup> 加えて、オーストラリアでは、連邦議会上院特別委員会に 2017 年 6 月 15 日に提出された「税務経費に関する調査報告書」その他多くの報告書では、記入済申告 (pre-filling return) をもっと効率的に運用するために、既存の実額控除 (actual deductions) に加え、概算控除／定額控除 (standard deduction) の導入を進めるように勧告している。See, Parliament of Australia, Senate Standing Committee、Report on the inquiry into tax deductibility, chap. 2 (15 June, 2017) . しかし、オーストラリアの納税者や税界では、実額控除をすることが勤労所得者の納税申告権の根幹をなすとの見解が支配的である。このため、実額控除と概算控除／定額控除との選択はあり得るとしても、実額控除を廃止し、概算控除に一本化する提案に対し積極的に賛成する声は少ない。わが国の法制と対比していうと、給与所得計算における特定支出控除 (所得税法 57 条の 2) は、申告手続の簡便化の視点からは、年末調整のみならず、記入済申告でもネックとなるとも読める。

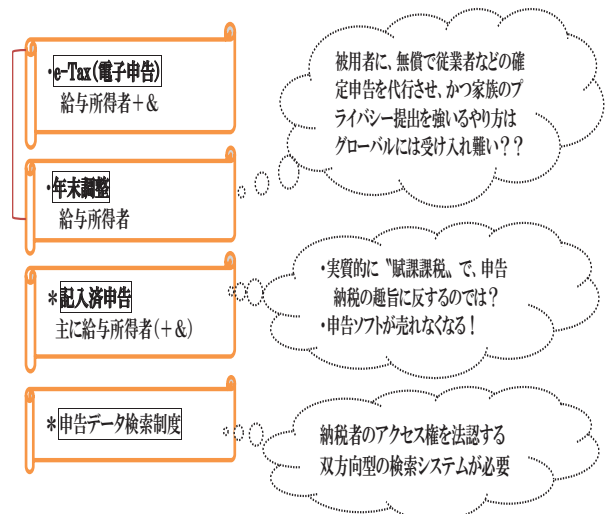
申告内容が比較的単純な給与所得者や自営業者を対象とした、双方向型のタックスペイヤーズ・フレンドリーな仕組みといえる。のちにふれるわが財政当局が構想する「事業者事務負担軽減プラン」のように、納税者のアクセス権の所在が不明である仕組みとは、対照的である。いかなる税務関連のデータ検索制度の構築にあたって、納税者（その代理人である税務専門職を含む。以下、同じ。）のアクセス権を法認・制度的に保障した双方向型の仕組みであることが求められる。税務関連データ検索制度のブラックボックス化をゆるさないための世界の常識である。

ちなみに、「記入済申告 (pre-filled tax return)」と「電子申告 (e-Tax)」には大きな違いがある。すなわち、「電子申告」では、あくまでも納税者自らまたは納税者の代理人である税務専門職が確定した納税額を、課税庁のポータルサイトまたは税務専門職ポータルにネットを使ってリモートアクセスし、電子的に申告する仕組みを指す。

これに対して、「記入済申告」では、課税庁が、第三者提供情報（法定調書等）や前年度納税申告情報などを集約し、電子的・機械的に税額を確定し、納税者がその税額の是非を判断する仕組みを指す。したがって、記入済申告では、納税者は、パソコン (PC)、スマートフォン、タブレット端末などを使い、ネットで課税庁のポータルサイトにリモートアクセス、ログインし、課税庁が確定した記入済情報 (pre-filled information) や納付税額を確認する仕組みになる。もちろん、納税者は課税庁の記入済情報や税額に同意できなければ、同意せずに、争うことができる。

国税庁の税務行政の将来像では、「電子申告

【図表 8】個人の所得課税：「e-Tax（電子申告）」＋「年末調整」



(e-Tax)」＋「年末調整」のパッケージを提示している。しかし、記入済申告書制度の是非についてはふれていない。将来的な展望としては疑問府がつく。

のちに詳しくふれるように、記入済申告書制度については、実質的に「賦課課税」に近く、国民・納税者が自らの意思で税法を適用・解釈して納税義務を認識したうえで申告をする「申告納税」の趣旨に反するのではないかと、との批判もある。

また、アメリカなどでは、記入済申告の導入については、給与所得者向けの市販の申告ソフトの販売で潤っている IT ソフト業界から、業界淘汰につながるなどの強い不信感が示されている。加えて、申告書の作成・電子申告を業としている多くの民間申告書作成業者 (return prepares) ～わが国の場合は政府規制によりつくられている税理士などの税務専門職～にとっても、仕事を失うとの強い危機感につながっている。

### ⑤申告手続の簡便化か、税制の簡素化か

税制の簡素化 (tax simplification) は遅々として進まず、むしろ税制は年々複雑になっている。このため、仮に電子申告 (e-Tax) を普及させたとしても、納税者誰しもが的確な確定申告をするのは容易ではなくなっている。そこで、申告手続の簡便化 (filing simplification) の面から現実的な対応をしようということで新たに登場してきたのが記入済申告制度や申告データ検索制度である。

記入済申告制度や申告データ検索制度の導入による申告手続の簡便化については、税制の簡素化との対比において、さまざまな評価や意見が出されている。OECD などの国際機関、各国の議会、学者や税界、IT 業界などから出されたものを簡潔にまとめてみると、大きく次 (【図表 9】) の 3 つに分けられる。

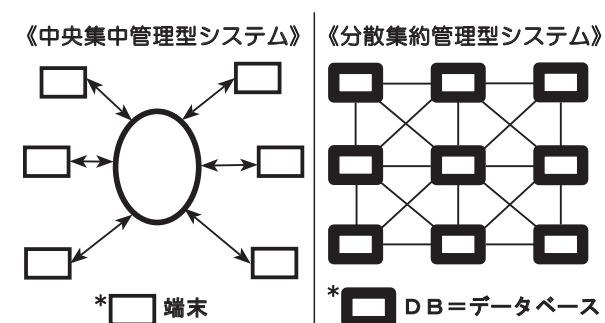
### (2) 国税庁の税務行政のスマート化構想と国の電子政府構想との齟齬

わが国は、電子政府 (e-Gov) 構想の核となる政府ポータルサイトを、通称で「マイナポータル」と呼んでいる。これは、マイナンバー (12ケタの個人番号／13ケタの法人番号) を核に構築された「②分散集約管理型」の政府ポータルサイト (以下「マイナンバー制」ともいう。) であることによる。「番号法」または「マイナンバー法」(正式には、「行政手続における特定の個人を識別するための番号

【図表 9】 申告手続の簡便化か、税制の簡素化か

- ①記入済申告制度や申告データ検索制度の導入による申告手続の簡便化は、本来、税制の簡素化 (tax simplification) を徹底すべきところを、申告手続の簡便化 (filing simplification) の問題に矮小化しており、好ましいとはいえない。「申告納税はデモクラシーの原点である」との伝統的な租税哲学 (tax philanthropy) に立ち返るべきである (アメリカの学者や税界、IT 業界など)。
- ②これら申告手続の簡便化は、税制の簡素化策の枠内で実施するものであり、原点は忘れていない (オーストラリア議会など)。
- ③税制は政治的な産物であり、税制の簡素化は至難である。納税者の利便を優先すべきであり、現実的な対応として申告手続の簡便化を急ぐべきである (OECD やアメリカの学者など)。

【図表 10】 中央集約管理型から分散集約管理型へ



\* マイナンバー制は、②分散集約管理型の国民総背番号制である。

の利用等に関する法律」平成 25 年法律 27 号) では、「情報提供ネットワークシステム」と呼んでいる (番号法 21 条以下)。情報技術の分野では、こうしたポータルサイトを「情報連携 (データ照合) 基盤」または「中継データベース」などとも呼ぶ。政府ポータルサイト (マイナポータル) については、多様なモデルがあり、情報学や情報法などの分野でさまざまな定義がされている。ここで、読者の便宜のため、誤解を恐れずに「マイナポータルとは何か」をやさしく図示すると、次 (【図表 11】) のとおりである。

以下に、わが国の政府ポータルサイト (マイナポータル) 全体のイメージ (マイナンバー制) を掲げておく。

なお、ここでは、課税庁のデータベース (国税 DB / サーバー)、つまり国税庁ポータルサイトの所在を読者がわかりやすく確認できるようにし、か

【図表 11】 マイナポータル (マイナンバー制) とは何か

**マイナポータルとは**

各人のマイナンバーで紐付けられたさまざまな個人情報 (特定個人情報) を交換・照合して、行政事務の効率化や、不正の防止・摘発などを行う、わが国の電子政府システム (E-Gov モデル)

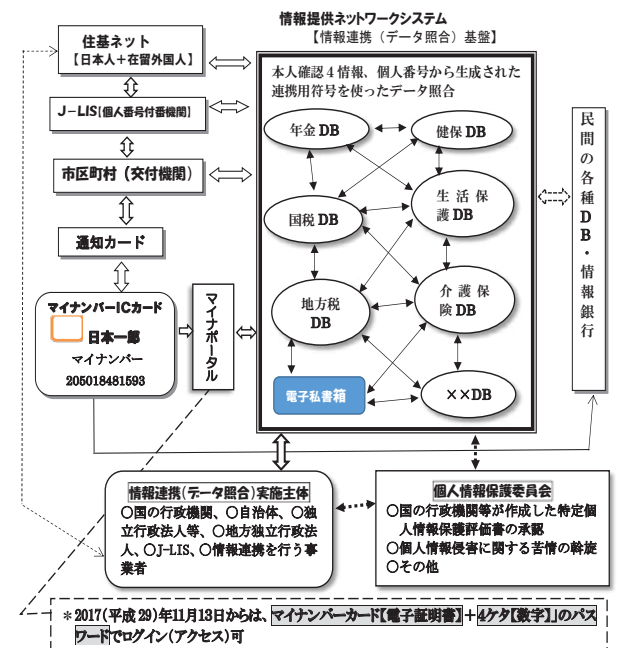
- ・愛称：マイナポータル
- ・法令上の名称：情報提供ネットワークシステム (マイナンバー法 19 条以下)
- ・通称：政府情報連携 (データ照合) 基盤

**マイナポータルの目的**

政府が、原則生涯不変のマイナンバーを使って市民各人の幅広い個人情報を紐付け丸抱えにし、データ照合 (情報連携) により一生涯追跡可能なようにネット空間に構築する社会インフラである。

つ、分散集約管理型のイメージをはっきりさせるために、自治体中間サーバー / DV も含め簡便化したイメージとしている<sup>8</sup>。

【図表 12】 政府ポータルサイト (マイナポータル) 全体のイメージ



政府は、2017 (平成 29) 年 11 月 13 日から、メニューを絞ってマイナポータルを稼働させた。しかし、マイナポータルは、今後メニューを拡大し正常に運用していけるのかどうかはまったく視界不良である。背景には、二つの大きな原因がある。その一つは、人口規模である。

<sup>8</sup> より正確なマイナンバー制のイメージとしては、複雑でわかりにくいのが、総務省個人番号企画室「マイナンバー制度における情報連携について」(2016 年 5 月) 11 頁参照。

【図表 13】 主要な国・自治体の人口対比

国・自治体	人口
日本	1億2,659万人 (2018.07)
愛知県	753万7,236人 (2018.07)
名古屋市	231万9,738人 (2018.07)
さいたま市	129万9,192人 (2018.08)
横浜市	374万0,617人 (2017.05)
栃木県	195万3,726人 (2018.07)
オーストラリア	2,413万人 (2018年)
カナダ	3,695万8,491人 (2018年)
フランス	6,520万5,670人 (2018年)
スウェーデン	998万7,061人 (2018年)
エストニア	131万人 (2018.08)
シンガポール	561万2,253人 (2018年)
大韓民国	5,089万6,594人 (2018年)
台湾	2,357万人 (2018年3月)
アメリカ	3億2,883万人 (2016)

IT企業の広告収入に支えられているマスメディアによっては、エストニア(人口130万人程度)を、電子政府の先進国として紹介している。エストニアでは、ICカードを使った電子政府、電子行政手続が非常に進んでおり、わが国もエストニアを目指せというわけである<sup>9</sup>。しかし、都市国家のような小規模なエストニアと、わが国とでは人口規模が余りにも違いすぎる。わが国と比較の対照にできる規模の国といえるのかどうか大きな疑問符がつく。スウェーデン(人口998万人強)では、記入申告書制度の導入割合が100%に近いというものの、同じようなことがいえる。

ちなみに、スウェーデン、フィンランド、エストニア、ベルギー、オーストリア、ドイツなどに代表されるように、北欧諸国やヨーロッパ諸国では、早くから電子政府、電子行政手続を推進

してきた。これらの諸国では、データセキュリティ対策にICカードに格納されたPKI(Protocol Internet / 公開鍵・電子証明書)またはWPKI(Wireless Protocol Internet / 無線式公開鍵・電子証明書)を使った電子政府モデルを採用した。このため、国民・納税者は、ICカードを取得しICカードリーダーがなければ、インターネットとパソコン(PC)を使って電子税府サービスを利用できない状況にあり、電子サービスへのリモートアクセスに必須となるICカードも普及した。しかし、今日PCに代わり、スマートフォンやアイパッド(iPad)のようなモバイル端末がPCと同等またはそれ以上に利便性の高い機能を持つ時代に入り、スマートフォンなどに不向きなICカード方式からスマートフォンなどにSIMカードを装着する方式への転換が迫られてきている<sup>10</sup>。

急速な経済のデジタル化や国民・納税者からのリアルタイム対応(real time response)、リアルタイム・サービス(real time service)の求めに応えることは、税務当局にとり重い課題である。しかし、わが国のように、1億を超える人口規模では、分散集約の一元管理の電子政府(政府ポータルサイト)のスムーズかつ安定した運用は至難である。マイナポータルは、永久公共工事になり、高速増殖炉もんじゅや、実質的に破たんしお荷物となっている住民基本台帳ネットワークシステム(住基ネット)のように、血税の垂れ流しにつながる可能性はすこぶる高い<sup>11</sup>。

加えて、リアルタイム対応を重視する国民・納税者が大挙して、パソコン(PC)からスマートフォンやアイパッド(iPad)のようなモバイル端末へ移行する流れは止まらない。わが国のような政府ポータルサイト(マイナポータル)にリモートアクセス、ログインする際に、データセキュリティ対策にICカードに格納されたPKI(公開鍵・電子証明書)を使う方式は、明らかに時代遅れになってきている。言い換えると、スマートフォンやアイパッド(iPad)などのモバイル端末の普及が進むにつれて、個人番号(マイナンバー)ICカードに格納されたPKI(公開鍵・電子証明書)を使うデータセキュリティ方式の使い勝手の悪さが際立って

<sup>9</sup> 日経速報ニュース 2018年1月26日「岐路に立つマイナンバーカード普及は1割 浸透策カギに」参照。

<sup>10</sup> See, IOTA Report for Tax Administrations, Pre-filled and Electronic Income Tax Return, at 35 *et seq.* (Budapest, 2008) .

<sup>11</sup> 個人番号(マイナンバー)制は、既存の住基ネットに接続させたために、住基ネットの運用費に毎年120億円もの血税の浪費が続いている。政令市である名古屋市を取り上げてみても、年約2億円もの血税の浪費が続いている。

きている。このままでは、廃止される住民基本台帳（住基）ICカードと同じ運命をたどることが危惧される。

時代は、確実にモバイル端末全盛、ICカード不要に移行している。にもかかわらず、健康保険証とマイナンバーカードの一体化を目指す「健保法等の改正案医療保険制度の適正かつ効率的な運営を図るための健康保険法等の一部を改正する法律案」が、2019年2月15日に閣議決定され、その後成立した。また、「デジタルファースト法案」（正式名称は、「情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上並びに行政運営の簡素化及び効率化を図るための行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律案」）が、3月15日に閣議決定され、提出され、十分な委員会審査もないまま、本会議で成立した。法公布後1年以内にマイナンバーの「通知カード」の発行や更新をやめる。マイナンバーカードの取得を促す狙いがある。新たに生まれた子どもや、日本に住む外国人への通知は別の書類を用いるという。しかし、こうした時代に逆行する政策では、電子政府（マイナポータル）の推進は難しい。マイナンバーカードは、スタンドアロンの健康保険証カードになり、国民全員にIDカード（国内パスポート／公定身分証）を強制的に携帯させるという監視国家プランだけが先行している。モバイル端末全盛時代に合わせて、ICカード不要の電子政府（マイナポータル）モデルに舵を切り、ガラ系化した公的ICカード普及のようなムダ遣いをやめないといけない。

### ① ICカードを使わないオーストラリアの電子政府モデルとは

例えば、オーストラリアでは、ICカードを使わない電子政府（マイガブ／myGov）モデルを採用した。このため、国民・納税者が、インターネットを使って連邦政府ポータルサイト（myGov）や課税庁（国税庁／ATO）の申告ポータルサイト（myTax）にリモートアクセス、ログインの際の本人認証にはICカードを使っていない<sup>12</sup>。

【図表 14】オーストラリア連邦政府ポータルサイト／myGov



(public use)

オーストラリアは、国土が広大の割には、人口は少ない。本来この国にとり、電子政府は、国民・納税者の利便にかなう構想である。にもかかわらず、北欧やヨーロッパ諸国などに比べると、電子政府構想では比較的后発である。オーストラリアは、後発であることを逆手に取り、時代の流れを的確に読み取り、ICカードを使わない電子政府モデルを採用した。

この背景には、オーストラリアの人口規模（2,496万人強）でも、国民の間に電子政府サービスを普及させるために国民全員にICカードを保有させるのは至難だとの読みがあった。加えて、スマートフォンやアイパッド（iPad）のようなモバイル端末が主流の時代にあって、もっぱらパソコン（PC）にしか対応できず、しかもICカードリーダーを必要とする電子政府モデルでは、利便性が悪く国民・納税者には普及しないとの判断があった。

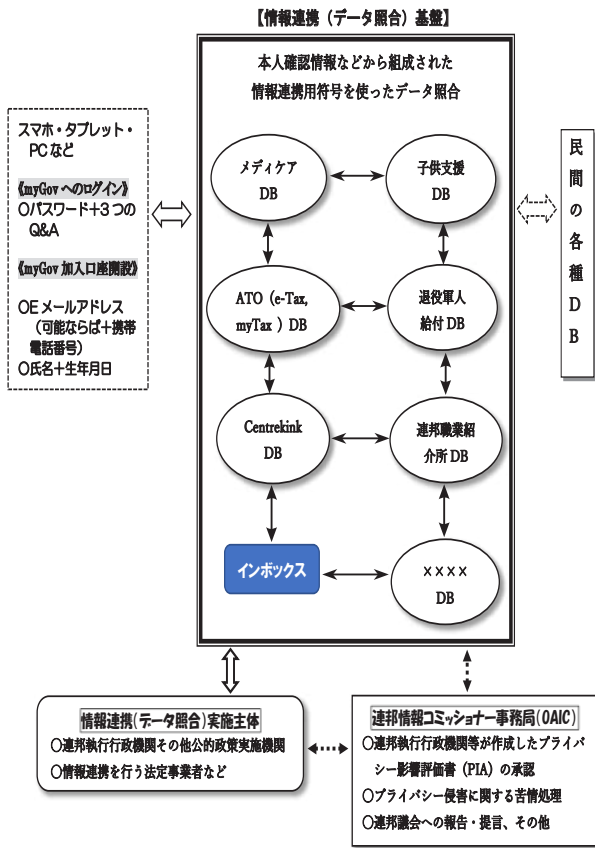
このように、オーストラリアの電子政府モデル（myGov）では、インターネットを通じた政府ポータルサイトへのリモートアクセス、ログインの際の本人認証に、PKI（電子証明書／公開鍵）を格納したICカードを使っていない。myGov（連邦政府ポータルサイト）へのログインには、「パスワード（暗証番号）＋3つのQ&A」を使っている<sup>13</sup>。

オーストラリアの電子政府モデル（myGov）は、おおむね次のとおりである。

<sup>12</sup> オーストラリアの政府ポータルサイト（myGov）や電子申告（e-Tax）、記入済申告制度（myTax）などについて邦文での分析として詳しくは、拙論「電子政府構想の光と影：豪の「マイガブ」と日本の「情報ネットワークシステム」を比べる」国民税制研究2号（国民税制研究所、2016年）所収参照。Available at: <http://jti-web.net/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/22b3a63e7311c138f3d6607ff2566ccb2.pdf>

<sup>13</sup> オーストラリアの連邦政府ポータルサイト（myGov）ならびに課税庁（ATO）のポータルサイトおよび記入済申告

【図表 15】オーストラリアの背番号と番号カード不要の「myGov」ポータルサイトのイメージ



② ID・パスワード方式の e-Tax の併用への転換

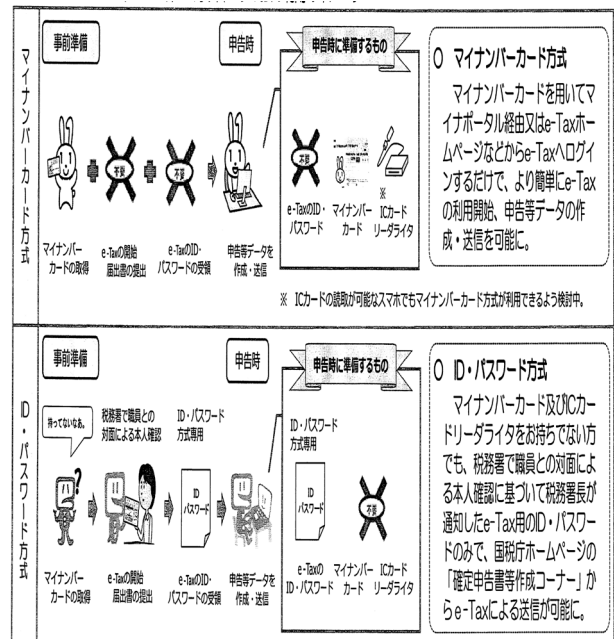
すでにふれたように、わが国の政府ポータルサイト（マイナポータル）や国税庁のポータルサイトにリモートアクセス、ログインするには、個人番号（マイナンバー）カードの取得を必須としてきた。

ただ、誤解もあるかも知れないので断っておくが、ICカードは、あくまでもカードに格納された公開鍵(PKI / Protocol Internet)をデータセキュリティ対策に使うだけである。言い換えると、データセキュリティ対策にPKI以外に方式を使えば、オーストラリアのように、ICカードなしのポータルサイトへのリモートアクセス、ログインが可能になる。

これまで国税庁は、政府の頑なな e-Gov 方針に従い、個人納税者が同庁のポータルサイトにネットでリモートアクセス・ログインし本人電子申告(e-Tax)をする際に、個人番号(マイナンバー)カー

ドを使う方式以外は認めていなかった。しかし、税務行政の将来像 2018 では、暫定的といいながらも、オーストラリア国税庁(ATO)が採用する電子申告(e-Tax)方式に近い新たな「ID・パスワード方式の電子申告(e-Tax)」方式の導入を示唆した。そして、2019年申告期から、稼働させた。申告する所得が給与のみ、源泉徴収票が1枚のみ、年末調整が済んでいることとか、まだまだ使い勝手はよくない。しかし、時代に即した新たな動きとして注目される。

【図表 16】マイナンバーカード方式と ID・パスワード方式の e-Tax (2019年1月以降)



※「2018年版税務行政の将来像」6頁から引用

ID・パスワード方式の e-Tax が導入された結果、平成 30 年分の所得税の確定申告では、納税者本人申告のよる e-Tax 利用の申告総数は、前年実績を大きく上回った。しかも、ICカードリーダーを必要とするマイナンバーカード方式の e-Tax 申告数よりも、ICカードリーダーを不要とする ID・パスワード方式の e-Tax 申告数が大きく上回った。

この背景には、国民背番号である 12ケタの個人番号(マイナンバー)が記載された IC カードの取得に国民が積極的ではない事情がある。事実、2018 年末でも、全人口約 1 億 2 千万人の 1 割強し

制度 (pre-filled tax return system) の稼動状況について邦文での紹介としては、ATO 副長官であるグラハム・ホワイト「納税者サービス改革と進化した記入済み申告書「マイタックス (myTax)」~ 連邦政府の『マイガブ (myGov)』と ATO の『マイタックス (myTax)』」国民税制研究 2 号、前掲・注 11、85 頁以下参照。See, Neil Warren, "e-filing and compliance risk: Evidence from Australian personal income tax deductions," 12th International Conference on Tax Administration (April, 2016) .

【図表 17】 e-Tax を利用した申告の現状

	平成 29 年	平成 30 年
マイナンバーカード方式	—	473 千人
ID・パスワード方式	—	639 千人
従来方式	515 千人	88 千人
合計	515 千人	1,200 千人

※国税庁「税務行政の将来像 2019」22 頁から引用

かカードを取得していない。すなわち、マイナンバーカードがないと個人の本人電子申告 (e-Tax) ができない仕組みでは、電子申告 (e-Tax) 推進の妨げになるという事情がある。

【図表 18】マイナンバーカードの交付（発行）枚数等の状況【2018 年 12 月 1 日現在】

区分	人口 (H 30. 1. 1 時点)	交付枚数 (H 30. 12. 1 時点)	発行比率
全国	127,707,259	15,642,405	12.2%
特別区	9,396,597	1,562,843	16.6%
政令（指定都）市	27,445,782	3,623,339	13.2%
市（政令市以外）	79,815,668	9,354,570	11.7%
町村	11,049,212	1,101,653	10.0%

【資料】総務省 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000510383.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000510383.pdf)

これは、仮にわが国で記入済申告制度や申告データ検索制度を導入し、納税者が、パソコン (PC)、スマートフォンやアイパッド (iPad) のようなモバイル端末を使いインターネットで課税庁のポータルサイトにリモートアクセス、ログインし、課税庁が確定した納付税額を確認できる仕組みを採用した場合にも、同じように生じる問題である。

IC 仕様のマイナンバーカードの両面には、原則生涯利用の背番号（マイナンバーを含むあらゆる機微（センシティブ）な個人情報が書かれており、持ち歩いて紛失した場合、悪用される心配がある。プライバシーに敏感な国民・納税者ならば、自分の個人情報や背番号をふんだんに記載した IC カードなど、危なくて、常時持ち歩きたくないと思うのは当たり前である。マイナンバーは汎用すればするほど、芋づる式に個人情報が流出する機会が増える。こうした安全、安心でない IC カードは普及しないわけである。

このことは、見方を換えれば、IC カード必須のマイナポータル（日本型電子政府モデル）の安定した運用は、視界不良ということである。

加えて、IC カードを使う方式では、IC カードリーダーを接続できないスマートフォンやタブレット端末を使った電子申告 (e-Tax) の普及の妨げになるという問題もある。

そこで、国税庁は、思い切って ID・パスワード方式の電子申告 (e-Tax) の採用に舵を切ったわけである。

新たな ID・パスワード方式の電子申告 (e-Tax) では、マイナンバー（個人番号）カードも、IC カードリーダーも不要である。e-Tax 利用者は、税務署に出向いて、電子申告を始める届出書を提出し、その際に運転免許証など本人確認ができる証明書を提示する。税務署は、e-Tax 用の ID とパスワードを発行する。

e-Tax 利用者は、パソコン (PC) のみならず、スマートフォンやタブレット端末から、受け取った ID とパスワード（暗証番号）を使って、ネットを通じて国税庁のポータルサイトにリモートアクセス、ログインし、電子申告 (e-Tax) ができるようになる。

この新たな ID・パスワード方式の電子申告 (e-Tax) は、2018 年分の申告（2019 年 2 月中旬から 3 月中旬までの確定申告）から可能となった。翌年分以降も、同じ ID とパスワードを使いネットで e-Tax が利用できる。

国税庁の税務行政の将来像 2018 では、ID・パスワード方式の電子申告 (e-Tax) の利用は、マイナンバーカードが普及するまでの暫定的な措置としている。しかし、スマートフォンやアイパッド (iPad) などのモバイル端末が普及している今日、PC や IC カードに加え IC カードリーダーを必要とする電子申告 (e-tax) モデルは、時代遅れに、いわゆる「ガラパゴス化」しているといわざるを得ない。

技術革新（イノベーション）が日々加速する時代である。いかなるシステムもすぐに陳腐化する。国民全員が個人番号（マイナンバー）カードを持つまで待てば何とかなる問題ではない。民間企業なら即やめる英断をするが、血税の浪費が当面で、護送船団方式大好きのがわが国の官にはそれがなかなかできない。

すでにふれたように、国税庁のポータルサイトにリモートアクセスしログインし電子申告 (e-tax) をする際にマイナンバーカード (IC カード) を使うといっても、12 ケタの個人番号（マイナンバー）を使うわけではない。あくまでも、データセキュリティのための本人認証に IC カードに格納され



【図表 19】リモートアクセスで使われる認証方式：主要なデータセキュリティ対策の選択

認証方式	導入コスト	利便性	なりすまし対応度	マイナス面
○固定パスワード	低	高	低	安全度が低い
○PKI(公開鍵・電子証明書)	中	低	高	運用が煩雑
○ワンタイムパスワード	高	高	高	コストが割高
○生体認証	高	高	高	容認度が低い
○その他(マトリクス認証等)				

たPKI(公開鍵/電子証明書)を使うことにある。ID・パスワード方式の電子申告(e-Tax/myTax)では、必要であれば、ログインの際のデータセキュリティのための本人認証にはワンタイムパスワード(ネットバンキングなどで使われている、いわゆる「使い捨てパスワード」)を使うことができる。

ちなみに、オーストラリアの場合、納税者が、国税庁(ATO=Australian Taxation Office)のポータルサイト(myGov/myTax)にログインし電子申告(e-Tax)をする場合で、本人が望むときには、データセキュリティのための本人認証にはワンタイムパスワードを使うことができる。

わが国でも、実は、電子申告(e-Tax)でも代理人申告の場合、ずっと以前から、納税者本人の電子証明書(PKI/公開鍵)は不要としている。データセキュリティ目的で使われる電子証明書(PKI/公開鍵)が、年一回の個人電子申告(e-Tax)普及のネックになっていることは明らかである。この点が、今回のID・パスワード方式の電子申告(e-Tax)方式の併用に国税庁が転換した主な理由である。

ちなみに、行政へのアクセスの際にマイナンバーカードの電子証明書を必要とするかどうかについては、2019年3月11日の規制改革推進会議が、第12回行政手続部会で検討している。そして、以下のように、オンライン行政手続において必要とする本人確認保証レベルを4段階にわけて、利用する方法を変える案を提示している<sup>14</sup>。

【図表 20】政府の規制改革推進会議が提唱する本人確認保証水準の分類

・レベルA マイナンバーカードによる電子証明書(PKI)を利用
・レベルB 多要素認証(ID・パスワード+二経路認証アプリ、ID・パスワード+ワンタイムパスワード生成アプリ、ID・パスワード+生体認証)
・レベルC 単要素認証(ID・パスワードのみ、認証デバイスのみ、生体認証のみ)
・レベルD 身元確認を行わずにオンラインでアカウントを作成

### ③納付手続の簡素化：QRコード・スマートフォンを使ったコンビニ納税

現在は、電子申告(e-Tax)をしても、税金の納付(納税)は、税務署が発行した納付書(文書媒体)を使わなければならない。このため、納付書(文書媒体)でコンビニ納税はできるが、多くは、税務署や金融機関で納税しているのが実情である。これが、QRコード(2次元バーコード)を使ったコンビニ納税が実現すると、納税事務がかなり合理化できることになる。

納付手続の簡素化をめざし、税務行政の将来像2018では、2019年1月からQRコード・スマートフォンを使ったコンビニ納税を開始する旨アナウンスしている(13頁参照)。この新たな納付方式では、納税者が電子申告(e-Tax)をすると、PCまたはスマートフォンなどのスクリーンに、その税額や税目などのデータを記録したQRコードがPDFとして表示されることになる。納税者はスマートフォンなどの画面に表示されたQRコードをコンビニの読取機端末にかざすと、税目や税額が記載された納付書がプリントアウトされ、それを使ってレジで、現金で納税ができる。もう一步進むと、QRコード、ネットバンキングの手法を使うことにより、コンビニに出向くことなく納付ができるようになると思われる。

読取端末は、ローソンの「Roppi」、セブンイレブンの「マルチコピー機」やファミリーマートの「Famiポート」などの利用が検討されている。こうした端末では、すでにコンサートチケットやバス乗車券の購入、印鑑証明書の発行などの手続ができる。これに、スマートフォンを使った納税(以下「スマホ納税」という。)が加わることになるわけである。

<sup>14</sup> <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/bukai/20190311/agenda.html>

【図表 21】QR コード・スマホを使ったコンビニ納税

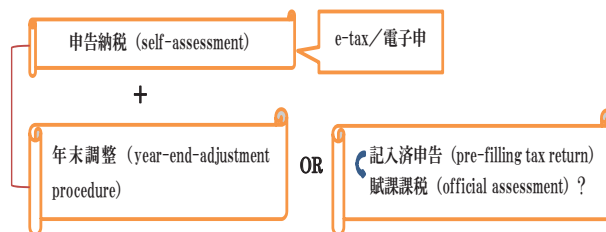


ただ、スマホ納税は、QR コード（2次元バーコード）の読取ができる端末のあるコンビニしか利用できない。こうした端末を置いている店舗の数が限られていることから、スマホ納税の普及には時間がかかるものと思われる。

### (3) 世界の流れは、「電子申告」＋「記入済申告」

すでにふれたように、国税庁の税務行政の将来像 2018 では、個人の納税申告については、「電子申告 (e-Tax)」＋「年末調整」のパッケージを推進する旨アナウンスしている。しかし、OECD 報告書<sup>15</sup> などからもわかるように、EU (欧州連合) 諸国、北欧諸国、オーストラリアやマレーシア、シンガポールをはじめとした東南アジア諸国を含む数多くの諸国では、「電子申告」＋「記入済申告」のパッケージで、申告手続のデジタル化・スマート化の

【図表 22】わが国の「申告納税十年末調整」と「記入済申告」の所在



途を探っている。

ところが、わが国税庁がまとめた税務行政の将来像 2018 では、申告手続のデジタル化、をうたっているものの、記入済申告書の導入についてはふれていない。

#### ①オーストラリアの現状分析

すでにふれたように、例えば、オーストラリアでは、2004-5 年度に記入済申告制度 (pre-filing return system) の試行を開始し、フルタイム就労で所得の種類や人的控除などが限られ申告内容が比較的単純な給与所得者や自営業者などを対象に、記入済申告制度を 2006-7 年度から正式に導入した。

その後、2009 年の税務サービスの将来像を示した連邦財務省のヘンリー委員会報告<sup>16</sup> などの勧告、

### コラム ①

#### 年末調整制度、「日本の常識は世界の非常識」?

ある国立大学大学院の途上国 (up-coming countries) の税務官僚の再教育プログラムで、日本の税法を英語で教えている。かれら学生は、埼玉県和光市にある国税庁の税務大学校 (NTC=National Tax College) でも研修を受けている。NTC の教官のなかには、「年末調整 (the year-end-adjustment procedure) (以下「年調」ともいう。) が日本の税務行政簡便化の傑作の一つ」であるかのように語る人もいるとのことである。しかし、学生らがいうには、「自分の国では、何の報償も与えないで民間企業に年末調整というタダ働きを強いるのは難しい」。「日本だからできるのだろう」と少し冷やかである。当の教官は、「年調は徴税には便利でグローバルには受け容れ難い」などとは思っていないわけである。「こうしたタダ働きは当たり前」の意識な

のかも知れない。大多数の税理士も、年調に強い疑問を持っていない。年末調整賛美論、年末調整グローバル化論は、ある意味では、「納豆は好きでないという外人に無理やり食べさせる」のに似ているのかも知れない。しかし、外国人から見ると、年末調整に必要ということで、従業者に扶養控除等申告書の提出を強要し、生涯不変のマイナンバーを含め家族のプライバシーを勤め先に提出させる危ないやり方は、解せないのではないか。年末調整の評価について、内と外では大きな格差があるようにみえる。

OECD 報告書などからも明らかのように、途上国を含め諸外国では、勤務先に家族のプライバシーまでさらけ出すことを強いる年末調整より、記入済申告の方への注目度が高く、記入済申告制度を導入に流れている。

<sup>15</sup> See, OECD, Forum on Tax Administration: Taxpayer Services Subgroup, Third Party Reporting Arrangements and Pro-filled Tax Returns: The Danish and Swedish Approaches (22 January, 2008) .

<sup>16</sup> See, Henry Review of Australia's Future Tax System: Report to the Treasurer (Australian Treasury, December 2009) . ATO は、2007 年から記入済申告報告 (Pre-filing Report) を発行しており、ATO の HP の Pre-filing report contacts にアクセスすると、制度導入からその後の展開をレビューできる。Available at:

さらには2013-14年度からの連邦政府ポータルサイト(myGov)の本格稼働に伴い、連邦課税庁(ATO/オーストラリア国税庁)は、比較的限定された種類の所得のみを有するフルタイムの給与所得者を対象に、より簡便な記入済申告「myTax」を本格的に移動させている。すなわち、これまでのPCに加え、スマートフォンやアイパッド(iPad)のようなモバイル端末を使い、連邦課税庁(ATO)のポータルサイト(申告サイト)にリモートアクセス、ログインできる「myTax」(e-Taxのオンライン版/mobile tax return)の仕組みを稼働させている。今日、比較的単純な所得だけの個人納税者は、スマートフォンやアイパッド(iPad)のようなモバイル端末、またはパソコン(PC)を使い、オーストラリア国税庁(ATO)の申告サイト(myTax)にリモートアクセスし、IDとパスワードを使ってログインし、スクリーンに表示された手順に従い、手続を進めて行けば、ATOが確定した納税額を確認できる。

すでにふれたように、オーストラリアは、連邦個人所得税につき全員確定申告が原則で、登録税理士(registered tax agent)制度がある。記入済申告制度の導入に伴う、税務専門職などへの影響が分析されている<sup>17</sup>。

本格稼働した2013-4年度では、108万人を超える納税者が記入済申告(myTax)を利用している。その後、2015-6年度からの納税者への「職務関連費/必要経費デジタル記帳アプリ(myDeductions app)」の無償提供により、給与所得者や自営業者などは、望めばオーストラリア国税庁(ATO)のポータルサイトから自己のスマートフォンにこのアプリをダウンロードでき、紙媒体の領収書を撮像したうえでのイメージ保存を含め、さまざまな勤務関連の必要経費などのデジタル記帳ができるようになった。記入済申告(myTax)の利用者は順調に

伸びている。

とはいえ、納税者の記帳義務とATOの税務調査(お尋ね)をベースとする申告納税制度(self-assessment system)は維持されていることから、登録税理士の出番がまったくなくなることはない。

ただ、記入済申告制度(myTax)の導入により、連邦課税庁(ATO)に記入済情報(pre-filling data)の蓄積が増えたことから、ATOはデータ照合が容易になり、税務調査(お尋ね)の数は減少する傾向が見られたとのことである。この結果、ATOは、記入済申告(myTax)を選択しない納税者〔通常の電子申告(e-Tax)や文書申告(paper lodgment)をする納税者〕の指導・助言・調査に人的資源を集中できるようになったと報告されている。

記入済申告(myTax)導入による個人所得税の申告手続の簡便化は、それまで給与所得+&レベル、小規模な自営業者のような単純な申告をする納税者をクライアントとする登録税理士の仕事の減少につながった。

もっとも、申告内容が複雑な納税者は、記入済申告(myTax)を活用することはできない。このため、通常の電子申告(e-Tax)で申告を利用しなければならない。こうした納税者には、依然として登録税理士(registered tax agent)や事業活動報告書作成士(BST/business activity statement agent)<sup>18</sup>が、有償で税務支援を行っている。これらの専門職は、クライアントの代わりに税理士ポータルサイト(tax agent portal)を通じて代理人電子申告を行っている。一方、連邦課税庁(ATO)も、納税者が複雑な内容の電子申告(e-Tax)をするに先立っては、登録税理士のチェックを受けるように推奨している<sup>19</sup>。

なお、オーストラリアでは、2000年7月か

<https://www.ato.gov.au/Tax-professionals/Tax-Agent-Portal/Using-the-Tax-Agent-Portal/Portal-reports/Pre-filling-service/Pre-filling-report-contents/>

<sup>17</sup> See, Chris Evans and Binh Tran-Nam, 'Pre-filled Personal Income Tax Returns: Evidence from Australia,' at 171 et seq. 103rd Annual Conference Proceedings, 2010 (National Tax Association).

<sup>18</sup> 事業活動報告書作成士(BST agent)は、個人、法人、物品サービス税(GST)の納税義務を負う事業者が、ATOに提出する義務を負う事業活動報告書(business activity statements)【①GST税、②源泉徴収税、③予定納税および④フリッジベネフィット税の予定納税にかかる法定資料】の作成を代理する専門職である。詳しくは、勝又和彦・秋元照夫「オーストラリアの税務専門職制度」国民税制研究2号、前掲・注11参照。

<sup>19</sup> オーストラリアの記入済申告(myTax)は年々進化しており、ATOのホームページ(HP)にアクセスし、「記入済申告2018(Pre-filling 2018)」で、最新の情報が得られる。<https://www.ato.gov.au/Tax-professionals/Tax-Agent-Portal/In-detail/Pre-filling-reports/Pre-filling-2018/>

ら、それまであった卸売売上税を廃止し新たに10%の税率でタックスインボイス方式の消費型付加価値税である物品サービス税 (GST=Goods and Services Tax) を導入した<sup>20</sup>。これにより、登録税理士などに新たな職域を拓いたことから、記入済申告 (myTax) の導入による個人所得税の申告手続簡便化の影響はあったものの、総体としての業務はむしろ拡大したと報告されている。

## ②わが国の実情分析

この点、わが国で推進している税務申告のデジタル化プランは、あくまでも電子申告 (e-Tax) であり、納税者は、インターネットを通じて課税庁ポータルサイトにリモートアクセス、ログインし、電子的に確定申告をするに留まる。新たに、スマートフォンなどを使い、ICカードなしでも課税庁ポータルサイトにリモートアクセス、ログインできる電子申告方式を選択できる程度の進展があるに留まる。

わが国の場合、国税庁は、記入済申告制度の導入の是非については、表立った意見を表明していない。この背景には、すでに指摘したように、現行の年末調整制度を今後も維持したいという考えがあるためであろう。

【図表 24】 スマホを使ったわが国の電子申告 (e-Tax) のイメージ



\*国税庁「税務行政の将来像2018」5頁から引用

## (4) 申告手続簡便化プランと従業者や税務専門職の所在

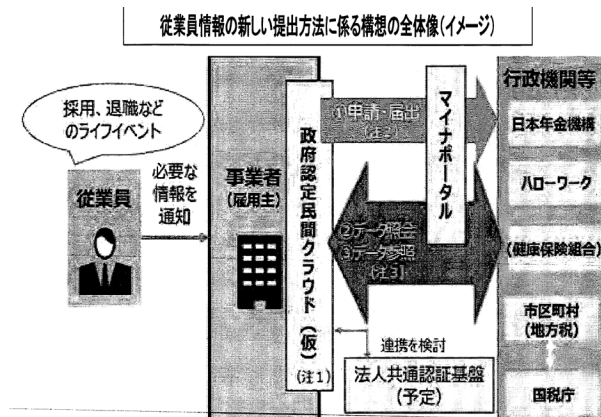
諸外国での申告手続のデジタル化プラン、記入済/外形標準申告制度や申告データ検索制度を活用した申告簡便化プランを参考に、わが国での申告手続のデジタル化・簡便化プランの動向と従業者や税務専門職の所在について、以下に検討する。

### ①従業者不在の財務省の事業者事務負担軽減プラン

わが国には年末調整制度があり、この制度の温存を望む財政当局や税務当局は、税務環境整備のための各種報告書では、記入済申告制度については、できるだけふれない方針をとっているようにみえる。

その一方で、年末調整の際の事業者の事務負担軽減措置 (以下「財務省の事業者事務負担軽減プラン」という。) については、積極的な検討が進められている<sup>21</sup>。

【図表 25】 財務省の事業者事務負担軽減プランのイメージ



この財務省の事業者事務負担軽減プランと諸外国の申告データ検索制度はともに、第三者から提供された法定調書などの情報の一元的な保存、情報連携 (データマッチング) の効率化、検索の簡便化を目的とした仕組みである。

ただ、オーストラリアなどの申告データ検索制度が納税者の確定申告の簡便化を狙いとしているのに対し、財務省の事業者事務負担軽減プランでは、あくまでも年末調整制度の維持を前提としているためか、納税主体である従業員は一方的に自己の納税者情報を通知するだけで、双方向型のイ

<sup>20</sup> 邦文での紹介として、拙論「オーストラリアの物品サービス税 (GST) 法制の分析」白鷗法学 22 巻 2 号 (2016 年) 参照。

<sup>21</sup> 財務省が組織した納税環境整備に関する専門家会合「経済社会の ICT 等に伴う納税環境整備のあり方について (意見の整理)」(2018 年 11 月 7 日) 26 頁から引用。

メージにはなっていない。納税者の自己情報へのアクセスなどについてはまったくふれていない。

このように、財務省の事業者事務負担軽減プランは、「課税庁が主役」や「事業主が主役」の仕組みのようにみえる。納税環境整備に資するとしても、納税者の自己情報へのアクセス権を保障し、かつ確定申告権を積極的に支援する仕組みにしなければ、露骨な国民・納税者情報の国家管理の仕組みのように映る。主役であるはずの従業者たる納税者は、まったく利便性を実感できないイメージであり、再考を要する。

## ②申告手続簡便化プランにおける税務専門職の所在

国税庁がアナウンスした税務行政の将来像 2018 では、申告（納付）手続のデジタル化・簡便化において大きな影響を受ける税務専門職や民間の IT / ソフト企業やの所在が不明である。

加えて、納税者サービスの要となる税務相談 / タックスアンサー（よくある税の質問）の自動化、つまり、ビッグデータ（大量情報）、さらには AI（人工知能）を利活用した税務相談 / タックスアンサーの自動化を検討しているものの、展望は見えていないのではないかと。

税務行政の将来像 2018 では、年末調整の対象となる給与所得者が、医療費控除やふるさと納税などによる還付申告をスマートフォンやアイパッド（iPad）のようなモバイル端末などから国税庁のポータルサイトにログインして電子申告できるようにするとか将来像の一端を描いてはいる。しかし、こうしたタックスペイヤーズ・フレンドリーの仕組みは、オーストラリア（myTax）などをみてもわかるように、当たり前になっている。

結局、国税庁が描いた税務行政の将来像は、今ある事業者にタダ働きさせる年末調整は手放さない。しかし、オーストラリアで導入されている、あるいはアメリカなどで検討されているような国レベルでの記入済申告ないし申告不要制度に踏み切るわけでもない。相変わらずの「国税庁が主役」の構想のようにもみえる。

わが国には、税理士という政府規制でつくられた税務の専門職がある。税理士による税務専門職としてのサービスは、税理士法などに基づくと、次のような業務を行うことができる<sup>22</sup>。

【図表 26】わが国の税務専門職サービスの類型

①税務代理（税理士法 2 条 1 項 1 号）《無償独占》
税務申告、申請、請求または異議や国税不服審判所などへの不服の申立て、税務調査や処分に対する主張、陳述、代理または代行為
②税務書類の作成（法 2 条 1 項 2 号）《無償独占》
税務申告書、申請書、請求書、不服申立書などの作成
③税務相談（法 2 条 1 項 3 号）《無償独占》
税務申告や主張、陳述について、租税の計算に関する事項の相談
④付随業務（法 2 条 2 項）《名称独占》
財務書類の作成、会計帳簿の記帳代行その他財務に関する事務
⑤訴訟の補佐・陳述（法 2 条の 2 第 1 項）《名称独占》
弁護士（訴訟代理人）といっしょに裁判所に、許可を要することなく出廷し、補佐人として租税に関する事項についての陳述（ただし尋問は不可）。具体的には、申告・調査・処分に関する事項や国税債権不存在訴訟など `官対民、訴訟に加え、相続税争い関連訴訟や税理士損害賠償請求訴訟など `民対民、訴訟にも及ぶ（ただし刑事関連訴訟は対象外（刑事訴訟法 42 条 1 項））。

\*ほかに、地方公共団体の外部監査（地方自治法 252 条の 28）や株式会社の会計参与（会社法 326 条、333 条 1 項、374 条 1 項など）がある。

税務専門職界は、税務行政のスマート化、デジタル化のディスラプション（創造的破壊）の大波をかぶることは確実である。こうした時代において、税務専門職は、税務書類の作成や税務相談のような伝統的に業法で無償独占の業務として法認されたサービスをこれからも維持できるのかどうか不透明になってきている。

国税庁や財務省が、税務行政の将来像を描く場合には、素案に対するパブリックコメントを求め、納税者に加え税務専門職などからの意見集約をはかる手続があるはずである。なぜならば、税務手続のデジタル化・簡便化により、「税務書類の作成」業務のように、業務分野によっては、これら税務専門職は多大な影響を受けるからである。にもかかわらず、税務行政の将来像を、国税庁や財務省が一方的に描き、アナウンスしているようにもみえる。国民に開かれた税務行政の姿とはほど遠い。税務手続のデジタル化・簡便化に加え、税務相談、税務調査や徴収手続の効率化・高度化には、ML（機械学習）や AI（人工知能）などの高度先端技術が

<sup>22</sup> 税理士制度について詳しくは、石村耕治編『現代税法入門塾〔第 9 版〕』（清文社、2018 年）179 頁以下、坂田純一『新版 実践税理士法』（中央経済社、2015 年）。

利活用されるのは明らかである。こうした高度先端技術の利活用は、税務書類の作成のみならず、税務相談業務を含め当然に税務専門職業に多大な影響を及ぼす。となれば、税務行政の将来像は、国民・税務専門職の参加を得て描かれなければならない。

例えば、オーストラリアには、「登録税理士 (registered tax agent)」という税務プロパーの専門職制度があり、オーストラリア国税庁 (ATO) は、記入済申告 (myTax) のような影響の大きい制度改正については、税理士を含む納税者一般を対象とした「コミュニティの意見を聴く (Listening to the Community)」プロジェクトを実施している<sup>23</sup>。加えて、オーストラリア国税庁 (ATO) および租税行政監察官 (IGT=Inspector-General of Taxation) は、税務行政の将来像を検討するに際しては、税理士や公会計士 (CA, CPA など) を含む納税者一般から意見聴取を求め、説明責任を果たさなければならない仕組みになっている<sup>24</sup>。

## 2 アメリカでの「記入済申告」導入検討の動き

アメリカでは、所得課税について幅広く申告納税制度を採用している。また、年末調整のような雇用主 (事業主) が被用者 (従業者) に代わって確定申告するに等しい仕組みを採用していない。この結果、課税最低限を超える所得がある納税者は、連邦所得税、州所得税 (ただし、導入州に限る。) について、原則として全員確定申告するように求められる<sup>25</sup>。しかし、税制は次第に複雑になり、かつ、勤労所得税額控除 (EITC=earned income tax credit) ~いわゆるわが国でいう「給付つき税額控除」~のような、税制に福祉政策を持ち込むような仕組みがあるために、一般の給与所得者

でも、正確な確定申告をするのは容易ではなくなってきた。

複雑化する税制、煩雑になる一方の税務申告手続で苦渋する納税者の痛みを和らげるために、アメリカでも、連邦議会には、もっと納税者にフレンドリーな「記入済申告」制度を導入すべきであるとの提案が度々出されている。

### 【図表 27】「記入済申告」への転換 (案) の背景

- 税制簡素化は遅々として進まない。むしろ、複雑化する一方である。
- このままでは、一般市民/納税者に適正は確定を望むのは至難である。
- 政府が、納税者に代って納税申告をすること (申告手続の簡素化・簡便化) で、税制の複雑化に対処する必要がある。

「記入済申告」制度は、さまざまな名称が使われている。読者の便宜のための、名称を一覧にすると、次のとおりである。

### 【図表 28】「記入済申告」は英語で何と書くか

- pre-filled tax return system
- pre-filing tax return system
- pre-populated tax return system
- pre-completed tax return
- government prepared tax return system
- the ready-return system
- user-friendly taxpaying system  
(ユーザー・フレンドリー納税)
- return-free tax system  
(申告書不要納税制度)

「記入済申告」は  
「申告納税、か、  
「賦課課税、  
か？」

導入の議論が活発化するに従い、「記入済申告」制度は、納税者が自らの意思で税金を計算して税額を確定し申告納付する申告納税の仕組みなのか、あるいは、課税庁 (政府) が税金を計算して税額を確定し納税者が通知を受けた納付する賦課納税の仕組みなのか、原点に返って議論すべきである

<sup>23</sup> Available at: <https://www.ato.gov.au/general/gen/commissioner-of-taxation-annual-report-2010-11/?page=30>

<sup>24</sup> See, Inspector-General of Taxation (IGT), Review into the future of the tax profession. ちなみに、連邦の租税行政監察官 (IGT) は、2003 年租税行政監察法 (Inspector-General of Taxation Act 2003) に準拠して設けられている。IGT は、独立した事務局を持ち、税法の執行に関する制度問題を確認し、かつ、国税庁 (ATO) や税務実務家委員会 (TPB=Tax Practitioners Office) が、納税者の利益に資する改革を行うように政府に対して必要な勧告を行う機関である (同法 7 条)。連邦財務省、ATO、TPB から完全に独立した機関である。IGT は、勧告のための報告書を作成する場合には、利害関係人【納税者、税理士や弁護士、連邦オンブズマン、会計検査院 (Auditor-General)、国税長官】から意見を聴取する形で進められる。Available at: <http://igt.gov.au/publications/reports-of-reviews/review-into-the-future-of-the-tax-profession/>

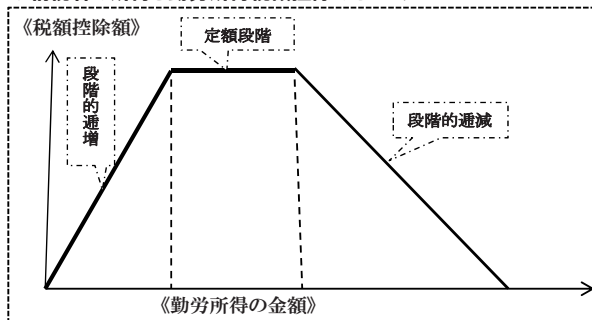
<sup>25</sup> 拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開: 申告納税法制の現状と課題分析』(財経詳報社、2017 年) (以下、石村『アメリカ連邦所得課税法の展開』として引用する。) 第 I 部参照。

コラム②

給付つき税額控除／勤労所得税額控除  
(EITC=earned income tax credit)

**勤** 労所得税額控除は、勤労所得のある世帯に対して、勤労を条件に税額控除（減税）を認め、所得が低く控除しきれない場合には給付する、という制度設計になっている。アメリカは、勤労税額控除制度を1975年に導入した。アメリカの制度は、次のようなイメージのものである。

●納税者の所得と勤労所得税額控除のイメージ



税額控除額は、勤労所得金額の増加とともに段階的に逦増（phase-in）した後、一定の勤労所得

での段階で定額（flat）になり、それを超えると段階的に逦減（phase-out）し、最終的には消失する仕組みである。税額控除額は、確定申告時に所得税額から控除され、税額が超過する分は、還付（給付）される。

EITCの仕組みはきわめて複雑である。約1,000万世帯が、連邦のEITC関係の還付申告をしているが<sup>26</sup>、過誤還付、過大還付の温床となり、その比率は毎年25%前後にもなる<sup>27</sup>。

EITC関係の税務調査は、実地調査は稀であり、ほぼ書簡調査（correspondence audits）で実施される。このことから、税務専門職の関与・立会いなしの調査が一般的である。EITC自体は、税制を通じた貧困層向けの福祉政策実施手段として一定の評価を得ている。しかし、税務の知識がない移民や経済的弱者たる納税者が、強大な課税権力に一人で立ち向かうことを強いられることから、人権に著しいインパクトを及ぼす仕組みであるとの負の評価もある<sup>28</sup>。

こうしたところにも、記入済申告書制度の導入で、移民や経済的弱者救済のための新たな途を探るべきであるとの声もある。

とする意見もある。読者の便宜のための、賦課課税の英文名称を一覧にすると、次のとおりである。

【図表 29】「賦課課税制度」を英語で何と書くか

- official assessment system
- government assessment system

(1) アメリカの申告納税を支える仕組み

アメリカの場合、連邦の個人所得税の課税期間は暦年、1月1日から12月31日までであり、様式1040〔連邦個人所得税申告書（Form 1040）〕の提出期限は、翌年の1月15日から4月15日である（IRC6072条a項）。一方、普通法人のように事業年（a

fiscal year）をベースに課税する租税の申告書提出期限は、原則として事業年終了の日から3か月目の15日までである（IRC 6072条b項）。

アメリカの人口は、3億2,883万人（2018年）を超える。アメリカにおいては、申告納税方式を採る各種連邦税の納税者は、連邦税法令に基づき、納税者の法律上の住所または主たる事業者のある州の所管する内国歳入庁（IRS / Internal Revenue Service）の指定キャンパス（IRS Campus）に、前記法定期限までに自発的に納税申告をし、かつ、追加納付が必要な場合には、同時またはその後法定期限までに適正な納税額を納付するように求められる（IRC 6091条、財務省規則（Treasury Regulation）§ 601.105（a））。

<sup>26</sup> 2018年3月にIRSが発行した『データブック2017（Data Book 2017）』によると、2017財政年（Fiscal Year 2017：2016年10月1日から2017年9月30日）において、子ども税額控除（child tax credit / IRC 24条）を含む総還付申告件数は約1,550万件、勤労所得税額控除（EITC=earned income tax credit / IRC 32条）を含む総還付申告件数は約2,330万件である。See, , IRS Data Book 2017 (Oct. 1, 2016~Sep. 30, 2017) (IRS Publication 55B, Rev.3-2018). Available at: <https://www.irs.gov/pub/irs-soi/17databk.pdf>

<sup>27</sup> 詳しくは、石村『アメリカ連邦所得課税法の展開』、前掲・注23、40頁以下参照。また、EITCをめぐる自発的納税協力問題について詳しくは、拙論「給付（還付）つき税額控除をめぐる税財政法の課題：アメリカの「働いても貧しい納税者対策税制を検証する」白鷗法学15巻1号参照。

<sup>28</sup> See, Francine J. Lipman, “Symposium: Tax Advice for the Second Obama Administration,” 40 Pepp. L. Rev. 1173 (2013) .

IRS は、年間 2 億 4,540 万件を超える納税申告書および各種法定調書（以下「申告書等」ともいう。）を全米 10 か所の IRS キャンパスで処理している<sup>29</sup>。このうち、約 1 億 4,300 万件の納税申告書等は、電子提出 (electronic filing) されている。電子提出の比率は、提出総件数の 70.5% を占める。2016 財政年度比でみると、1.4% の伸びである。

アメリカにおける民間税務サービス提供事業者は、各種税務専門職と非税務専門職からなる。

これら民間税務サービスを提供する事業者のうち、連邦納税申告書の作成業務を営む者は、IRS に申請して納税申告書作成者 ID 番号 (PTIN=preparer tax identification number) を取得・更新するように求められる (2010 年 9 月 28 日から 2018 年 12 月 2 日までの PTIN の発行総数 (更新を含む。)) は、1,484,051 件)<sup>30</sup>。

民間税務サービス提供事業者の数<sup>31</sup>と納税申告書作成者 ID 番号 (PTIN) 取得者の数\* (2018 年 12 月 2 日現在) は、次のとおりである。

【図表 30】連邦民間税務サービス提供事業者と\*PTIN 取得者の数

◎税務専門職	人数
・弁護士 (Attorneys)	約 120 万人 *31,293 人
・公認会計士 (CPA=Certified Public Accountant)	約 65 万人 *217,085 人
・登録年金数理士 (Enrolled Actuary)	*340 人
・登録税務士 (EA=Enrolled Agent)	約 6 万 3 千人 *56,383 人
・登録退職計画士 (ERPA=Enrolled Retirement Plan Agent)	*721 人
◎非税務専門職	
・納税申告書作成業者 (TRP=tax return preparers)	約 120 万人

2017 財政年度に IRS に提出された年 2 億 4,540 万件の申告書等の 78.6% が、これらの事業者の手

によって電子処理され、オンライン提出された。加えて、250 万を超える個人納税者は、IRS 無償申告プログラム (IRS Free File program) を使って電子申告を行っている。

アメリカの連邦税務においては、IRS の支援を受けた民間ボランティアによる各種の税務支援プログラムが活発に展開されている。これら民間ボランティアによる各種税務支援プログラムを一覧にすると、次のとおりである<sup>32</sup>。

【図表 31】連邦の民間ボランティアによる税務支援プログラムの種類

- ・ボランティア所得税援助 (VITA=Volunteer Income Tax Assistance) プログラム
- ・高齢者向け税務相談 (TCE=Tax Counseling for Elderly) プログラム
- ・学生タックスクリニック (STC=Student Tax Clinic) プログラム
- ・低所得納税者クリニック (LITC=Low-Income Taxpayer Clinics) プログラム
- ・IRS 納税者権利擁護官サービス (TAS=Taxpayer Advocate Service)
- ・IRS 納税者支援センター (TAC=Taxpayer Assistance Center)

## (2) アメリカにおける記入済申告制度検討の動きを探る

アメリカにおける記入済申告制度の検討は、1985 年に始まる。最近の導入案は、2017 年に出ている<sup>33</sup>。

記入済申告制度は、カリフォルニア州で試行されたが、電子申告ソフトウェア (以下「申告ソフト」ともいう。)を開発・販売している IT 業界の反対が強く、本格運用には至らなかった経緯がある。最近までの記入済申告制度の検討の経緯を一覧にし、簡潔に説明すると、次のとおりである。

<sup>29</sup> See, IRS, Data Book 2017, 前掲・注 25, at 2.

<sup>30</sup> IRS, Number of Individuals with Current Preparer Tax Identification Numbers (PTINs) for 2018. Available at: <https://www.irs.gov/tax-professionals/return-preparer-office-federal-tax-return-preparer-statistics>

<sup>31</sup> IRS, Return Preparer Review at 8, 35 (2009). Available at: <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p4832.pdf> なお、専門職資格を有していても実務を行っていない者や複数の専門職資格を有している者も多数おり、統計としては正確性を欠くとの注記がある。

<sup>32</sup> 詳しくは、石村『アメリカ連邦所得課税法の展開』、前掲・注 24、第 V 部 6 参照。

<sup>33</sup> Kathleen DeLaney Thomas, 'User-Friendly Taxpaying,' 92 Ind. L.J. 1509 (2017).

<sup>34</sup> <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=38697>



【図表 32】アメリカにおける記入済納税申告制度検討の経緯

<p><b>1985年</b></p> <p>ロナルド・レーガン大統領は、「税制改革に関する国民への声明 (Address to the Nation on Tax Reform)」(May 28, 1985)<sup>34</sup>のなかで、次のように話した。</p> <p>「私どもは、あなた方国民の半数以上が申告書に記載をする必要がない制度の導入を考えております。申告書不要制度 (return-free system) と呼んでおきます。完全に任意な制度です。あなた方は、参加すると決めると、自動的にどれ位の税額還付を受けられるのか、あるいはさらに納付しなければならない税額を説明した通知書を受け取ることになります。仮に、通知書に記載された税額に同意できないとします。この場合には、通常の書式を使って自分の税金を申告できます。ほとんどのアメリカ人は、複雑な書式または単純な書式から、書式不要へ向かうのではないかと思います。」</p> <p>1985年の「税制改革に関する国民への声明」後、レーガン政権(1981年～1989年)は、1988年に、第3次納税者権利憲章法(通称「T3」)とも呼ばれるIRS再生改革法(RRA98=Restructuring and Reform Act of 1988)を制定した。T3/RRA98は、タイトル2に、2004条〔申告不要納税制度(Return-free tax system)を盛り込んだ<sup>35</sup>。RRA98第2004条は、財務長官に2007年から始まる課税年までに該当する個人が申告不要納税制度を利用できるように、その実行可能性の研究および手続の開発を行うように義務づけた。</p>	<p><b>2005年</b></p> <p>カリフォルニア州(以下「加州」ともいう。)が、州所得税について、「レディリターン(ReadyReturn/既製申告)」の名称で、2005年から2010年まで、個人納税者5万人を募集し、応募した約1万1,000人を対象に、記入済納税申告書制度、納税申告書不要制度のパイロットプログラム(試行)を開始した<sup>36</sup>。この試行は、税法学者であるスタンフォード大学の</p>
--	--

ジョー・バンクマン (Joe Bankman) 教授の提案、同教授による州議会へのロビイング(政治的働きかけ)によるものである。試行は州民には好評であった。しかし、申告ソフトウェア企業による大々的な敵対的反対キャンペーン、州議会へのロビイングで、最終的には頓挫した<sup>37</sup>。ReadyReturnは現存しないが、CalFile【カリフォルニア州税の電子申告】の1部に残されている。

**2009年**

2009年3月25日に、オバマ大統領は、連邦税制改革のための特別検討委員会(Volcker Task Force、以下「オバマ税制調査会(Obama Tax Commission)」)を立ち上げ、2009年12月4日までに財務長官に勧告をするための報告書を提出するように求めた<sup>38</sup>。オバマ税制調査会が提出した報告書では、申告書不要納税申告(return free tax filing)制度や納税記録の電子検索システム(electronic retrieval of tax records)の必要性を示唆している<sup>39</sup>。

**2011年**

ロン・ワイデン(Ron Wyden)上院議員(オレゴン州選出・民主党所属)とダン・コーツ(Dan Coats)上院議員(インディアナ州選出・共和党所属)が、共同で、2011年超党派租税公正・簡便化法(Bipartisan Tax Fairness and Simplification Act of 2011)を提出した。この法案のなかで、「イージーファイル(Easyfile)」と名付けられた申告不要制度の導入を提案している。

**2017年**

エリザベス・ウォーレン(Elizabeth Warren)上院議員(マサチューセッツ州選出・民主党所属)が、納税申告簡便化法(Tax Filing Simplification Act of 2016)を連邦議会に提出した。翌2018年にも、連邦議会には、同様の内容の納税申告簡便化法(Tax Filing Simplification Act of 2017)が提出されている<sup>40</sup>。

この法案を支持する学者や連邦議会議員は、次のとおりである(以下、いずれも法案提出時の職位)。

<sup>35</sup> Kenneth H. Ryesky, "Tax Simplification: So Necessary and So Elusive," 2 Pierce L. Rev. 93 (2004).

<sup>36</sup> See, Brian Erard, B. Erard & Associates, "Pre-Completed Income Tax Returns: Evidence from the California ReadyReturn Program," at 163 et seq. 103rd Annual Conference Proceedings, 2010 (National Tax Association).

<sup>37</sup> See, Alex Mayyasi, "The Stanford Professor Who Fought the Tax Lobby," (PRICEOMONICS) Available at: <https://priceconomics.com/the-stanford-professor-who-fought-the-tax-lobby/>

<sup>38</sup> See, Toward Tax Reform: Recommendations for President Obama's Task Force, Tax Analysts (2009); William G. Gale, "Remove to Return," Tax Analysts (2009). Available at: [http://www.taxhistory.org/www/freefiles.nsf/Files/TowardTaxReform.pdf/\\$file/TowardTaxReform.pdf](http://www.taxhistory.org/www/freefiles.nsf/Files/TowardTaxReform.pdf/$file/TowardTaxReform.pdf)

<sup>39</sup> See, Ryan Ellis, "Obama Tax Commission Report: Baby Step toward IRS Tax Preparation (Sep. 1, 2010, Americans for Tax Reform). Available at: <https://www.atr.org/obama-tax-commission-reportbr-baby-step-a5363>

<sup>40</sup> Tax Report, Senator Warren Introduces Bill to Simplify Tax Filing (April 13, 2016). Available at: <https://www.warren.senate.gov/oversight/reports/senator-warren-introduces-bill-to-simplify-tax-filing>

【学者リスト】オースタン・グールスピー (Austun Goolsbee) 教授 [シカゴ大学]、エマニュエル・サエズ (Emmanuel Saez) 教授 [カリフォルニア大学バークレー校]、ジョー・バンクマン (Joe Bankman) 教授  
 【連邦議会議員リスト】バーニー・サンダース上院議員 [バーモント州選出・独立派]、シェルドン・ホワイトハウス (Sheldon Whitehouse) 上院議員 [ロードアイランド州選出・民主党]、トム・ウダール (Tom Udall) [ニューメキシコ州選出・民主党]、ジーン・シャヒーン (Jenne Shaheen) [ニューハンプシャー選出・民主党]、アル・フランケン (Al Franken) 上院議員 [ミネソタ州選出・民主党]、タミー・ボールドウィン (Tammy Baldwin) 上院議員 [ウイスコンシン州選出・民主党]、エドワード・J・マーキー (Edward J. Markey) 上院議員 [マサチューセッツ州選出・民主党] (以下、いずれも法案提出時の職位)

なお、納税申告簡便化法 (Tax Filing Simplification Act of 2016) の内容骨子は、次のとおりである。

### 2016年納税申告簡便化法 (案)

#### 背景

申告書作成は金銭的な負担が大きい：今納税申告期において、納税者は、自身の納税申告書作成に平均で13時間をかけ、かつ納税申告書作成サービスに200ドルほどの支払をしている。コスト負担は、平均連邦税還付額の10%程度にも及ぶ。

連邦課税庁 (IRS / 内国歳入庁) は義務付けられた改革を行っていない：1998年に、共和党政権下の連邦議会は、IRSが簡便な納税環境でもって個人の申告手続を劇的に簡素化するために「申告不要 (return-free)」納税制度の実施に向けて手続の開発を義務づけるIRS再生改革法を通過させた。にもかかわらず、当該法律の2008年の実施期限後おおよそ10年過ぎてもそうした手続は開発されずにいたっている。むしろ、IRSは、納税申告手続の権限を民間会社に移譲してきている。

連邦課税庁 (IRS) の「無料申告 (Free File)」プログラムは、納税者に役だっていない。

- ・総収入金額が年6万6,000ドル以下の納税者は、IRSの無料申告プログラム～IRSと民間タックス・ソフトウェア会社との間でのパートナーシップ～を利用できる<sup>41</sup>。IRSは、納税者の70%に無料納税申告サービスを提供していると主張する。しかし、実際には、たった3%の対象納税者が無償申告 (Free File) を利用しているに過ぎない。
- ・各ソフトウェア会社は独自の利用基準を設定することが認められている。このことが、「提供の迷路」をつくっており、納税者が不必要な製品を購入するという混乱を招いている。
- ・自分の税金を電子申告 (e-file) で申告したいと望む納税者は、センシティブな金融情報を私的第三者 (ソフトウェア会社) と分かち合うしか方法がない。

最近の監査で、これら無償申告 (Free File) 提供会社の約半数は、サイバー犯罪から納税者のデータを十分に保護できないという事実が確認されているにもかかわらずである。

- ・IRSの全国納税者権利擁護官 (National Taxpayer Advocate) は、何度も無償申告 (Free File) の廃止を求めている。IRSは、連邦政府は「納税申告ソフトウェアおよび電子申告サービス市場には参入しない」と約束しているにもかかわらず、繰り返し納税申告業界と、無償申告 (Free File) 契約を続けてきている。これらの契約は、納税者が連邦政府に直接納税申告をすることを認める無償のポータルをIRSが提供することを阻んでいる。

#### 法律

2016年納税申告簡便化法は、何百万ものアメリカ納税者の納税申告手続を簡便化しかつ費用を下げるための変化を常識化することにある。

- ・IRSが、無料のオンライン納税申告書作成または提出サービスを提供する可能性の制限につながる契約の締結を禁止すること。
- ・IRSに対して、あらゆる納税者が、ITソフト会社などの第三者と個人情報分かち合うことを強制されることなく、納税申告書を作成し、かつ連邦政府に対して直接提出できるように、無料のオンライン納税申告書作成および提出サービスを開発するように命じること。
- ・現在IRSがソフトウェアプログラムのなかですでに保有している第三者提供納税情報 (法定資料等) をすべての納税者にダウンロードできるようにし、納税者のデータアクセスを促進すること。
- ・該当する納税者に対して、新たな申告不要選択、すなわち、すでに計算済の納付税額または還付税額を記載した記入済納税申告書 (pre-prepared tax return) を選択できるように、簡便な納税環境を認めること。
- ・納税者のデータおよび申告書提出方式の選択は、安全なオンライン機能を使ってできるように命じるとともに、租税データにアクセスするにあたっては、事前に参加する個人の本人確認を求めるものとする。
- ・確定申告期に入る前に、IRSが、第三者所得情報を得られるようにすることで、還付を決める前にこうした情報を関係機関と相互チェックできるようにすることで、租税犯罪を減少させること。
- ・納税申告に関するこうした考え方は、メディアが称賛し、租税学者や超党派の政策決定者によっても支持されている。

### (3) 試行で頓挫した加州の記入済申告プログラム

カリフォルニア州 (加州) で、2005年から2010年まで「レディリターン (ReadyReturn / 既製申告)」

<sup>41</sup> IRS, Free File Software Offers. <https://apps.irs.gov/app/freeFile/jsp/index.jsp>

の名称で実施された記入済申告の試行プログラム (pilot program) の経緯は、次のとおりである<sup>42</sup>。

【図表 33】カリフォルニア州の頓挫した記入済納税申告制度

- ・アメリカには、わが国の地方税法のような「枠法／税制を標準化する法律」はない。このため、各州は、税制 (タックス・ミックス) を自由にデザインできる。
- ・カリフォルニア (加州) は、フランチャイズ税という名で「所得税」を導入し、伝統的に個人にも法人にも申告納税方式を採用している。
- ・加州の場合、同州のフランチャイズ税／所得税の課税ベースは、連邦の課税ベースとほぼ同じである。ということは、わが国の個人住民税のように国の所得税の課税ベースを参考に賦課課税できるのと同じような課税環境にあるといえる。
- ・2005年から2010年くらいまで、カリフォルニア州 (加州) では、「レディリターン (ReadyReturn／既製申告)」という名の記入済申告書プログラムを試行・実施。
- ・この試行プログラムには、加州に個人納税者5万人を募集し、約1万1,000人が参加。
- ・2005年に始まった記入済申告プログラム「レディリターン (ReadyReturn)」の試行では、個人のフランチャイズ税／所得税については、納税者本人の選択で、記入済申告できるようにした。
- ・つまり、加州では、試行期間、個人納税者は、州フランチャイズ税／所得税について、申告納税方式に代えて、賦課課税方式、を選べるようにした。
- ・連邦の電子申告 (e-file) は、1986年に開始したが、2005年当時、州レベルでの電子申告 (e-file) の普及はもう一步の段階であった。ただ、当時、本人申告、税務専門職に依頼する代理人申告において、申告ソフトを使って納税申告書を作成するのが一般的であった。当時、加州のフランチャイズ税／所得税の申告書作成にあたり、税額計算などにはソフトを使うが、おおむね納税申告書の提出は、紙 (文書) である仕組みであった。
- ・それが、加州のフランチャイズ税／所得税の記入済申告「レディリターン (ReadyReturn)」を選択した納税者は、納税者自身が税額を計算し申告納付するのではなく、州が税額を計算し、それを各納税者に賦課 (わが国でいう普通徴収) 通知する方式になる。ただ、「レディリターン (ReadyReturn)」では、わが国でいう納税者の雇用主が州所得税を給与から天引徴収する、特別徴収、のような仕組みはなかった。
- ・加州の記入済申告「レディリターン (ReadyReturn)」では、選択した納税者は、申込書に必要事項を記載し州税務当局 (FTB=franchise tax board) を提出

する。

- ・州税務当局 (FTB) は、申込書記載のデータ、その納税者の前年申告データ、銀行とか、雇用主などから州税務当局 (FTB) に提出される支払調書などの法定資料 (第三者提出情報) をベースに納付税額を計算し、当該納税者に通知することになる。仮に、その納税者が、州税務当局 (FTB) が通知した納税額に同意できないとする。この場合には、その納税者は申告納税 (確定申告) をすることができる。つまり、一応、記入済申告プログラムに参加した納税者にも確定申告権を保障するかたちになっている。
- ・プログラムに参加した納税者の評判はよく、参加者のなかからは、「州がこれだけ納税を簡便化できるのに、なぜ連邦は、こうした記入済申告の仕組みを取り入れないのだろうか」という声もあがった。
- ・税務専門職界は、記帳代行や申告書作成業務だけで食べている人は少なく、記入済申告書制度に否定的ではなかった
- ・3億2,883万人の人口を擁するアメリカでは、納税者は所得税については全員確定申告するのが原則である。
- ・これら膨大な数の納税者の申告支援をする申告代行や記帳代行は、連邦税については、料金を取る (有償)、タダ (無償) を問わず能力があれば公的資格なしに誰でもできる。ただ、加州は、申告代行について業としてやる場合には、州税務当局 (FTB) で資格証明を得る必要がある。
- ・一方、公認会計士 (CPA) や登録税務士 (EA=enrolled agents)、弁護士のような税務専門職 (tax professionals) は、記帳代行のほか納税申告書や法定資料など、いわゆる「税務書類の作成」業務に加え、「税務代理」や「税務相談」業務をやっている。このため、簡単な申告を対象として記入済申告書制度に導入で、職域を侵害するとの意見は少なかった。

#### (4) 申告ソフト会社による記入済申告プログラム潰し

加州においてレディリターン (ReadyReturn／既製申告) の名称で、試行された記入済申告制度が本格運用になれば、一番の打撃を受けるのは申告ソフトの開発・販売を行っている企業である。電子申告ソフトを開発し、全米でターボタックス (TurboTax) の商標の申告ソフトを販売し、国内で80%以上のシェア占め、世界最大の会計・税務ソフト販売・クラウドサービス会社「インテュイット社 (Intuit Inc.)」は、加州の記入済申告「レディリターン (ReadyReturn)」試行プログラム潰しの先頭についた<sup>43</sup>。

<sup>42</sup> See, Brian Erard, B. Erard & Associates, "Pre-Completed Income Tax Returns: Evidence from the California ReadyReturn Program," 前掲・注34, at 163 *et seq.*

<sup>43</sup> See, Alex Mayyasi, "The Stanford Professor Who Fought the Tax Lobby," 前掲・注36



Intuit 社の申告ソフト TurboTax (public use)

インテュイット社 (Intuit Inc.) が、加州のレディリターン (ReadyReturn) 試行プログラム潰しに費消した資金は、次のように見積もられている。

【図表 34】 Intuit 社が加州の ReadyReturn 潰しに使った資金

・加州議会工作(陳情)専門のロビイスト (議会工作者)	125 万ドル
・加州議会議員への政治献金	212 万ドル

#### (5) 連邦での記入済申告導入検討の動き

連邦の記入済申告制度導入計画は、1985 年のロナルド・レーガン大統領の時代の「申告(書)不要制度 (return free system)」案にはじまる。しかし、こうした記入済申告制度導入計画は、その後表に出てこなくなった。次に、申告不要制度導入計画が出てきたのは、オバマ政権時の 2009 年である。しかし、この計画も日の目をみるに至らなかった。その背景には、会計・申告ソフト業界による連邦議員への政治的プレッシャーがあった。

このように、アメリカでは、連邦での記入済申告の導入はまったくの足踏み状態にある。これに対して、連邦の電子申告 (e-file) は早くから盛んである。2015 年度申告期で、連邦個人所得税申告書 (様式 1040 関係 / Form 1040) の電子申告 (e-file) は 86% にも及んでいる。連邦の個人納税者が電子申告 (e-file) を利用する方法は、次のような 3 つがある。

【図表 35】 連邦の電子申告方法の選択

- ① 連邦課税庁 (IRS) 提供の無償ソフトを使って申告ファイルを作成したうえで、IRS のウェブサイトへ直接アクセス (ログイン) して電子申告 (e-file) する<sup>44</sup>。【無償申告ソフトの利用は、申告資格によるが、原則として、年収 6 万 6,000 ドル以下の納税者に限定される。】
- ② IT 事業者 (申告ソフト会社) が開発した有償ソフトを使って申告ファイルを作成したうえで、IRS のウェブサイトへ直接アクセス (ログイン) して電子申告 (e-file) する。
- ③ IRS から認可を受けた公認電子申告プロバイダー (IRS Authorized e-file Providers) を通じて一定の料金を払って電子申告 (e-file) する

連邦課税庁 (IRS) は、高齢納税者や体が不自由な納税者などデジタルデバインド【情報技術格差】問題に配慮するために、IRS から認可を受けた公認電子申告プロバイダー (IRS Authorized e-file Providers) の制度をおいている。

パソコン (PC) その他の高度情報機器をうまく操作できない納税者は、公認電子申告プロバイダーによる有料の電子申告送達サービスを利用できる態勢にある。税務専門職や納税申告書作成業者 (TRP=tax return preparers) の多くは、IRS から公認電子申告プロバイダーの認定を受けている。

パソコン (PC) その他の高度情報機器をうまく操作できない納税者は、公認電子申告プロバイダーによる有料の電子申告送達サービスを利用できる態勢にある。税務専門職や納税申告書作成業者 (TRP=tax return preparers) の多くは、IRS から公認電子申告プロバイダーの認定を受けている。



(public use)

税務専門職などが電子申告 (e-file) の代行をし、電子申告を推進。現在、個人の申告の 86% が電子申告。2022 年までに 91% 達成が目標

<sup>44</sup> 現在、IRS 提供の無償ソフト (Free File) プログラムは、公民連携 (public-private partnership)、つまり IRS と無償ソフト連合 (Free File Alliance, LLC / 各種のソフト企業連合体) との間で共同開発を行っている。See, Michelle S. Chu *et al.*, "An Analysis of the Free File Program," 99th Annual Conference Proceedings, 2010 (National Tax Association), at 415 *et seq.* (2006).

<sup>45</sup> See, *e.g.*, Robert A. Boisture *et al.*, Policy Analysis of "Return-Free" Tax System, Computer & Communications Industry Association (Apr. 2006). Available at: <http://cdn.ccianet.org/wp-content/uploads/library/Return-Free-WP.pdf>

## (6) 連邦の記入済申告導入の最大の抵抗勢力は

連邦レベルでの記入済申告制度導入への最大の抵抗勢力は、申告ソフト業界である。連邦議会議員への働きかけ（ロビイング）、政治献金と、さまざまな手段で制度導入阻止に向けて活発に動いている。積極的に反対しているのは、やはり、カリフォルニア州のレディリターン（ReadyReturn）試行プログラムの息の根を止めた申告ソフト業界最大手のインテュイット（Intuit Inc.）社である。加えて、コンピュータ・通信産業協会（CCIA=Computer & Communications Industry Association）も、業界として反対している<sup>45</sup>。CCIAは、記入済申告制度、申告不要制度の導入については、「IRSによる国有化阻止（STOP IRS Takeover）」キャンペーンを張っている。またCCIAのウェブサイトでは、申告不要制度は「大きな政府の考えに基づく連邦政府に巨大化プログラム（massive expansion of the U.S. government through a big government program）」であるとして、反対を呼びかけている。

申告ソフト「ターボタックス（TurboTax）」を販売する申告ソフト業界No.1のインテュイット社（Intuit Inc.）と競争関係にある、申告ソフト「H&R Block At Home」を販売するエイチ・アンド・ブロック社（H&R Block, Inc.）も、申告不要制度導入法案に対して反対意見を表明した。

さらに、エイチ・アンド・ブロック社（H&R Block, Inc.）に次いで、全米で確定申告書の作成および電子申告サービスを提供し、申告ソフトも販売する「ジャクソン・ヒューイット社（Jackson Hewitt Tax Service Inc.）」も、申告不要制度導入法案に対して反対意見を表明した。

## (7) 連邦の記入済申告導入に対する各界の声

連邦レベルでの記入済申告制度、申告不要制度

の導入については、賛否、さまざまな声が交差している<sup>46</sup>。

主役であるはずの肝心の納税者は蚊帳の外におかれているのではないかとの指摘もある。学者のなかにも、記入済申告制度、申告不要制度では、連邦政府が必要以上に納税者／国民のプライバシーを集中管理することになり、連邦課税庁（IRS）のポータルサイトは、データ監視装置になってしまう、と懸念の声もある<sup>47</sup>。また、学者のなかには、申告不要制度と申告納税制度が併存するのは、行政の効率化の阻害要因になるとみる声もある。

こうした声に対しては、記入済申告制度、申告不要制度を導入しても、利用するかどうかは任意であることから、IRSに自分や自分の家族のプライバシー／個人情報が集約されるのが嫌な人は、従来どおり申告納税を選べばよいとの反論もある。また、保守政治家のなかには、「IRSは、アメリカのすべての納税申告を社会主義化しようとしている。」との批判もある。

連邦議会において、連邦レベルでの記入済申告導入「いいね」、勢力は、超党派である。つまり、1985年のロナルド・レーガン大統領の記入済申告制度は、共和党主導の提案であった。また、2011年のワイデン＝コート共同提案は超党派であった<sup>48</sup>。2017年以降の提案は民主党主導である。

アメリカ納税者の権利のための連合（ACTR=American Coalition for Taxpayer Rights）は、エイチ・アンド・ブロック社（H&R Block, Inc.）やインテュイット（Intuit Inc.）社のような申告書作成事業者（tax return preparers）や申告ソフト業者などが会員となって立ち上げた事業者寄りの政策提言団体（advocacy organizations）であるが、連邦議会に働きかけ<sup>49</sup>、記入済申告制度、申告不要制度導入に反対している<sup>50</sup>。また、全国納

<sup>46</sup> See, Rebecca Valencia, 'Get Ready for the Return! How to Make Filing Returns More Efficient: Applying the State of California Franchise Tax Board's ReadyReturn to the Federal Tax System,' 37 Rutgers Computer & Tech. L.J. 130 (2011).

<sup>47</sup> See, e.g., American Coalition for Taxpayer Rights, 'Should We Trust the IRS to Prepare Our Tax Returns?,' Available at: <https://www.americancoalitionfortaxpayerrights.org/facts/should-we-trust-the-irs-to-prepare-our-tax-returns/>

<sup>48</sup> See, e.g., 'Republicans Seek Tax Simplification,' New York Times (March 19, 2012). Available at: <https://thecaucus.blogs.nytimes.com/2012/03/19/republicans-seek-tax-simplification/>

<sup>49</sup> Available at: <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=3673B383-B3EF-4164-A146-166455DB86AB&filingTypeID=51>

<sup>50</sup> ちなみに、ACTRは、商工会議所（Chamber of Commerce）などと同類の内国歳入法典（IRC）501条c条6項上の団体としての課税適格を得ており、政治献金は禁止されている。

税者連盟 (NTU=National Taxpayers Union) は、「より安い税金、より小さな政府 (lower taxes and smaller government)」をモットーとする政策提言団体である。同連盟は、記入済申告制度、申告不要制度導入は、情報提供に依る雇用主や金融機関その他の支払機関のような第三者の負担が重く、納税者から情報申告が義務づけられる第三者、さらには政府 (課税庁) に納税協力コストを転嫁する「大きな政府 (Big Government)」につながる仕組みであるとして反対している。加えて、すでにふれたように、申告ソフト作成・販売者で構成されるコンピュータ・通信産業協会 (CCIA) も、連邦議会議員に多額の政治献金をするとともに、反対のための政治的広報活動 (ロビー活動) を活発に行っている<sup>51</sup>。

共和党系の納税者団体である「税制改革を求めるアメリカ人 (Americans for Tax Reform)」のように、記入済申告制度には「納税者の自立を奪う」として反対するものの、申告データ検索制度には「納税者の利便に資す」として賛成するウイングもある<sup>52</sup>。

ただ、情報法や税法を研究するアメリカの学者のなかには、大衆迎合的な記入済申告制度、申告不要制度を懸念する声もある。とりわけ、連邦政府ないし課税庁 (IRS) が膨大な国民／納税者のプライバシー／個人情報を収集・利活用することには、今以上の監視国家 (Big Brother / ビッグブラザー) になるとの強い批判もある。

こうした懸念を払拭するためにも、記入済申告書制度導入は、独立した権利としての「租税プライバシー」、「納税者プライバシー」確立が前提であるとの声も強い。

#### (8) 記入済／外形標準申告制度や申告データ検索制度への割れる学者の評価

すでにふれたように、アメリカの納税申告手続の簡便化プランでは、記入済申告制度 (pro-filled return system) または外形標準申告制度 (*pro*

*forma* return system) (以下、ここでは、「記入済／外形標準申告制度」ともいう。) を補完する仕組みとして「申告データ検索制度 (data-retrieval system)」の導入もうたっている<sup>53</sup>。

この申告データ検索制度とは、課税庁のポータルサイトに各納税者のデータ口座を設け、そこに申告の必要な第三者提供情報 (法定調書等) を集約管理し、納税者 (またはその代理人) は、自己の申告データ口座にリモートアクセスし自主申告に必要な情報を検索・引き出したうえで利用する構想である。

これに対して、記入済／外形標準申告制度では、課税庁が、第三者提供情報 (法定調書等) や前年度納税申告情報などを集約し、電子的・機械的に税額を確定し、納税者とその税額の是非を判断する仕組みを指す。したがって、記入済申告では、納税者は、PC、スマートフォン、タブレット端末などを使いインターネットで課税庁のポータルサイトにリモートアクセス、ログインし、課税庁が確定した納付税額を確認する仕組みになる。

弁護士や法学者などで組織されたアメリカ法曹協会 (ABA=American Bar Association) は、2016年8月26日に、「納税申告簡素化に関する2つの提案の視点 (Perspectives on Two Proposals for Tax Filing Simplification)」と題した2人の論者 (税法学者) の議論をウェブ上に公開した。そのなかで、「記入済／外形標準申告制度や申告データ検索制度は是か非か、といった形で、賛否両論を併記する形で、独自の議論を展開している<sup>54</sup>。

こうした独自に議論を展開している背景には、記入済／外形標準申告制度や申告データ検索制度は、国家が大量の納税者情報を保有しデータ監視による独裁国家 (ビッグブラザー) 化することに対する法曹としての懸念、税務専門職の職域確保に対する配慮がうかがえる。

以下に、ABA での論争のポイントをわかりやすくまとめて、その骨子を紹介する。

<sup>51</sup> See, Louis Serino, Tax preparers lobby heavily against simple filling (Apr. 15, 2013). Available at: <https://sunlightfoundation.com/2013/04/15/tax-preparers-lobby-heavily-against-simple-filing/>

<sup>52</sup> See, Ryan Ellis, Obama Tax Commission Report: Baby Stem toward IRS Tax Preparation (Sep. 1, 2010, Americans for Tax Reform), 前掲・注38参照。

<sup>53</sup> すでにふれたように (前掲・注6)、オーストラリア国税庁 (ATO) は、2006-7 課税年度から記入済申告を開始し、2015-6 年度からは納税者に「職務関連費／必要経費デジタル記帳アプリ (myDeductions app)」を無償提供している。このアプリを使った仕組みは、ここで取り上げている申告データ検索制度 (data-retrieval system) のモデルに通じるところがある。

<sup>54</sup> See, ABA, Perspectives on Two Proposals for Tax Filing Simplification (August, 26, 2016) .

【図表 36】ABA: 記入済／外形標準申告制度や申告データ検索制度の是非

**【論者】エドワード・モール (Edward Maule) ヴィラノバ大学教授 (Professor of Law, Villanova University Law School)**

簡素化された納税申告は理論的には魅力的ではあるが、余りにも多くのセキュリティ上のリスク、人的資源および納税協力コストを伴う。

申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、とりわけ後者は、「リアルタイム納税制度 (Real-Time Tax System)」の名の下で公式に提案されているが、双方とも、理論的には魅力的なアイデアである。しかし、実際に実施されるとすれば、悲劇的な失敗に終わるのではないか。

申告データ検索制度もしくは記入済／外形標準申告制度または双方に対して反対するのには、以下のような理由がある。

- ①申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、大きなセキュリティリスクを抱えている。ほとんど毎日のように、課税庁 (IRS) のデータセキュリティが破られている。例えば、電子申告に使う PIN (個人識別番号) が悪用され、インターネットを通じて納税者データを流通させることから、ハッカーの格好の攻撃対象となっている。申告データ検索制度や記入済／外形標準申告制度は、IRS のデジタル・セキュリティの甘さを織り込んで考えると、なりすまし犯罪 (identity theft) や何百万人もの納税者の金融不安の原因ともなり得る。
- ②申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、連邦所得課税制度の根幹である、申告納税、自発的納税協力の価値を風化させてしまう。市民は、納税申告を通じて税を支払う義務を自覚し、政府に参加する。市民は、申告書の内容に目を通すことで、議会はどのような税法をつくっているのかに気付く。草の根で培った市民の「懸念、不満、そして怒り」の感情は、所得税改革に必須の種である。デモクラシーは、課税の透明性を求める。
- ③申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、税法の現実の姿を隠ぺいしてしまう。このため、税制改革を求める数多くの声を消し去ってしまう。とりわけ、記入済／外形標準申告制度は、何億もの納税者を、連邦所得税制にはもはや解決を必要とする問題は存在しないのだといった誤った方向に導くであろう。納税者は、納税申告をすることで教育を受ける。こうした教育を受けた有権者は、おとなしい有権者よりもデモクラシーを護るのには有用である。
- ④申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、大掛かりな利益相反の問題を引き起こす。とりわけ、記入済／外形標準申告制度において、課税庁 (IRS) は、納税申告書作成者と税の徴収者との2つ役割を演じることになる。IRS が作成した納税申告書と同じ IRS が税務調査するとなると、利益相反にあたるのではないか。IRS は、記入済／外形標準申告の作成にあたり、納税者に信任義務を負う。その一方で、IRS は、

できる限り多くの税金を徴収する義務を負う。この点でも、利益相反が問われるのではないか。

- ⑤申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、イギリスやカリフォルニア州の例などをみても、かなり大きな誤差が生じる仕組みである。納税者が、誤差があるとして課税庁に異議を申し立てた場合には、その納税者が証明するように求められる仕組みにつながる。したがって、疑わしければ課税庁の利益につながる仕組みである。
- ⑥申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、実は非効率な仕組みである。導入賛成論者は、IRS が申告手続を代行することから、かなりの時間を節約できると強調する。しかし、納税者が申告ソフトを使えば容易にできることを、政府が時間をかけて代行するのに過ぎず、総体としてみれば決して連邦所得税制の運用を効率的な方向に導く仕組みとはいえない。
- ⑦申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、支払調書その他法定資料を作成したうえで課税庁 (IRS) に報告する義務を課すことから事業者側の負担を大きくする仕組みである。とりわけ小規模企業にとり、大きな負担となる仕組みである。
- ⑧申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、IRS の運営の能力の限界に対する大きな挑戦となる仕組みである。機械的に作成された納税申告ファイルと納税者が作成した納税申告ファイルとの間に齟齬が生じれば、税務調査を含めその対応には多くの人的資源を投じる必要に迫られる。
- ⑨申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、導入賛成論者がというような課税漏れ (tax gap) の防止にはつながらない。機械的・自動的な処理の拡大により、むしろ、課税漏れの拡大に資する仕組みともいえる。
- ⑩申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、導入賛成論者がというような納税申告書作成業者を不要とする現象にはつながらないようにみえる。現在、私どもがすむペンシルバニア州の自治体の固定資産課税においては、賦課課税制度が採られており、住民は、自治体当局が賦課した税額の納付書 (invoice) の送付を受け、納税する仕組みになっている。従来、住民は、一般に、納付書 (賦課通知書) に何ら疑問を持たずに納付していたが、近年、自治体が賦課した税額をチェックする新たな業種が誕生している。記入済／外形標準申告制度は、賦課課税制度と似たところがあり、こうした制度が導入されれば、この制度を使って算定した課税標準や税額などをチェックする「IRS の納税通知書を争う (dispute the IRS invoice)」新たな業種が誕生するのではないか。納税者の納税協力コストを引き下げる唯一の手段は、税制の簡素化 (tax simplification) である。したがって、これを怠って、申告手続の簡便化 (filing simplification) の問題に矮小化し、申告データ検索制度や記入済／外形標準申告制度の導入に血眼になっているのは滑稽である。

- ⑬申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度の導入により、納税者の申告の金銭的な負担の削減にはつながらないのではないかと。導入賛成論者は、申告書作成業者への支払が不要になるというが、すでに指摘したように、納税者は、IRS が機械的に確定した税額が正しいのかどうかは、専門業者に依頼するしかない。納税者は、IRS が機械的に確定した額に疑問を持ったとしても、我慢するように求める仕組みにつながることは租税正義に反する。
- ⑭申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、経済的脅威をうむ。とりわけ、記入済／外形標準申告制度は、申告書作成業者を市場から排除することにつながる。その一方で、双方の制度を稼働させるためには、IRS の人的資源の増強を図る必要が出てくる。納税者は、申告書作成業者への負担を選択するか、あるいは税務職員の増員のための増税を選択するのか、制度導入案が、官主導の申告制度の方向に向かっているか、言い換えると民主導の申告制度の維持を望む納税者の意思に反していないか慎重な検討が必要である。
- ⑮申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度の導入には、納税者の同意が必要である。導入賛成論者は、2015年のカリフォルニア州の記入済申告「レディリターン (ReadyReturn／既製申告)」試行プログラムの成功を例にあげる。しかし、70%以上のアメリカ人が、IRS が申告書を作成することに対して信頼を寄せていないとする世論調査結果もある。
- ⑯申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、不要である。なぜならば、IRS は、すでに低所得者向けに無償申告 (free file) ソフトを提供している。導入賛成論者は、IRS の無償申告ソフトは、民間IT企業が開発したものであり、IRS 独自仕様のものではないとして酷評する。しかし、私は、官民連携を否定する意見には組みし得ない。
- ⑰申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、納税申告書をみえにくくし納税義務を感知せずに済む (a tax return unseen is a tax obligation escaped) と考える学者、政治家、市民に支持されている。現在の政権【オバマ政権(当時)】は、記入済申告 (pre-filled) を推進する構えである。しかし、実際に導入するとなると問題だらけになるのは目に見えている。
- ⑱申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度は、税のゾンビ (tax zombies) 【死人のような無気力な納税者】の排出につながる。まさに、IRS が納税者に対して「私ども IRS に、あなた方の銀行口座

その他すべての情報に近づくことをゆるしなさい。そうすれば私どもはどなたの申告書でもつくりますので (just let us tap into your bank account and all of your other information and we' ll do everyone' s return)」と呼びかけるに等しい。

課税庁 (IRS) が、全部にしる、一部にしる、納税者の申告書を作成しなければならないほど納税協力が煩雑になり、納税者自身や有償の納税申告書作成業者が申告書を作成するよりも IRS が行った方がベターだという考えがでてくるとすれば、税法が余りにも複雑になり、非効率かつ不正義になっている証拠である。余りにも複雑な制度のもとで IRS に納税申告書を作成させることは、合理的な範囲を超えた政府コントロールへの途を拓く。申告データ検索制度と記入済／外形標準申告制度はともに、誤った方向への最初の一步といえる。大量の止血にバンドエイドを貼るようなもので、デモクラシーに求められる透明性への脅威である。

**【論者】ジョセフ・バンクマン (Joseph Bankman) スタンフォード大学教授 (Professor of Law, Stanford University Law school)**

すべての納税者に簡素化された納税申告を保障することには賛成であり、実質的に申告コスト削減につながる。

**○現行の納税申告制度における金銭その他のコスト**

納税申告は、高くつく。自営業の所得を除けば、全個人納税者の年間申告コストは、総額で年おおよそ40億ドルにも達する。所得の上昇とともに、申告コストは、時間的なコストを含め上昇する。これに、懸念、不安、そして怒りなど情緒的なコストも加わる。

基本的な問題は、申告には、納税者が有していない専門的な知識や技巧、記帳などが必要なことである。個人納税者は、所得計算にあたり、職務関連費用 (work related expenses) について実額控除を選択していない者 (non-itemizers)<sup>55</sup> の場合でも、給与所得の源泉徴収票 (W-2) その他の法定資料を整理し、連邦個人所得税申告書 (Form 1040) を作成する必要がある。税法専門家である私どもは、これらの作業は簡単だと思いがちである。私どもは、一般市民にとり、こうした作業がいかに煩雑であるかを忘れがちである。アメリカ人に30%位は、バスのスケジュールを利用する際に、どれ位の時間で目的地に着けるかを予想できる。ということは、逆に、多くの納税者にとり、納税申告は簡単ではないことを意味する。勤労所得税額控除 (EITC) のような制度もからんでくることから、自主申告はますます難しくなる。

この結果、低所得であることから本来税金の還付を

<sup>55</sup> アメリカ個人連邦所得税の申告をする際の所得計算にあたり、個人納税者は、一定の法定要件を充たせば、職務関連費用 (work related expenses) について、事業所得と同様の実額控除／項目別控除 (itemized deductions) ができる (IRC63条d項)。これらの納税者を項目別控除申告者 (itemizers) と呼ぶ。一方、実額控除／項目別控除をしていない個人納税者は、定額控除／概算控除 (standard deductions) をすることになる (IRC63条b項・c項)。これらの納税者を項目別控除申告者 (itemizers) と呼ぶ。標準控除／定額控除申告者 (non-itemizers) と呼ぶ。詳しくは、拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開』、前掲・注24、4頁以下参照。



受けられる納税者が、納税申告を断念することにもつながっている。

税制は複雑化する一方である。現在の政治情勢では、税制の簡素化を期待することは難しい。これに対して、申告手続の簡便化は比較的容易である。政府ができるだけ多くの課税情報を第三者に報告してもらい、収集した課税情報を情報主体である納税者の口座に格納したうえで、当該納税者が検索・ダウンロードし、電子納税申告に利用できるようにする方が比較的実現可能性は高い。

#### ○両建（申告データ検索＋記入済／外形標準申告）の簡便な申告制度の利点

個人納税者が概算控除を選択している場合、電子申告の対象となる所得は、給与所得と利子所得（課税対象または課税除外）程度であり、標準的な人的控除をして、容易に税額計算ができる。仮に、給与、利子、配当、キャピタルゲイン、州税の税額控除、公益（慈善）寄附金といった申告項目があるとすると、この場合でも、公益（慈善）寄附金を除いて、残りの項目については、すでに、第三者提供情報（法定調書等）の対象となっている。申告データ検索制度が導入されれば、本人申告または申告書作成業者を利用して代理人申告をする場合でも、電子申告、そのための法定調書等の内容をチェックするのは、きわめて容易になる。

このように、個人納税者が概算控除を選択している場合、第三者提供情報（法定調書等）で電子的・機械的に税額を確定することは可能である。残りは、申告資格（単身者／夫婦個別申告、夫婦合算申告／適格寡婦（寡夫）、世帯主）と扶養家族構成である。この点については、前年度納税申告情報を利用できる。結果として、課税庁が電子的・機械的に税額を確定する記入済／外形標準申告制度を稼働されることは可能である。なお、納税者は、パソコン（PC）とインターネットを使って課税庁のポータルサイトにリモートアクセス、ログインして、スクリーンに表示された申告資格やその確定税額をチェックし、異議があれば、修正の申出（更正の請求）ができる仕組みにすればよい。問題がなければ、「同意（accept）」をクリックすることで、申告は完了する。個人納税者が、職務関連費用について実額控除（itemized expenses / actual expenses）を選択できる場合には、別建てのソフトを用意することで対応が可能ではないか。ただ、現状では、実額控除を選択する個人納税者については、記入済／外形標準申告制度を利用するのは難しいのも確かである。

申告データ検索制度の利用、または申告データ検索制度を組み込んだ記入済／外形標準申告制度は、自主申告制度（self-assessment system）を前提とする以上、納税者の選択とすることになる。

また、確定額の納付については、VISAのようなクレジットカードの活用も一案である。

#### ○反対論は説得的ではない

この種の申告簡素化に誰もが賛成しているわけではない。好対照といえるのは、モール教授（Professor Maule）の反対論である。また、ターボタックス

（TurboTax）という商標の申告ソフトを発売している申告ソフト会社のインテュイット社（Intuit）も、100万ドルもの政治キャンペーン費用を費やし、政治家を動かして、カリフォルニア州の記入済申告「ReadyReturn」（既製申告）試行プログラムの息の根を止めた。

以下、モール教授があげた反対論に対して、根拠を示して反論する。

#### 1 納税者は簡素化された申告またはその利用から利便がないのか

モール教授は、申告データ検索制度から納税者は実際利益を受けることはないとする。その理由は、申告の過程において、給与所得の源泉徴収票（W-2）や不動産取引収益報告書（Form 1099）その他第三者提供情報は、納税者が最も容易に入手できる情報であるからだとする。しかし、税法専門家である私どもにとっては容易なことであっても、一般の市民にとっては必ずしもそうでないことを認識すべきである。

#### 2 簡素化で納税者はもっと多くの税金を払う原因となるのではないか

モール教授は、簡素化された申告制度のもとでは、検索できる検索データの清廉性が確保できなければ、制度的な誤りをするおそれがあり、かつ、納税者は誤った定額控除や人的控除などを受けるおそれがあると指摘する。しかし、申告データ検索制度は、単に、給与収入など第三者から報告・提供された情報を納税者がアクセスしやすいようにデータベース化するだけである。

一方、記入済／外形標準申告制度は、納税者から提供された申告資格や扶養家族情報などを加え、課税庁が電子的・機械的に税額を確定する仕組みである。納税者は、入力されたデータに誤りがあれば訂正することもできる。したがって、制度的な誤りをするおそれはないといえる。事実、記入済／外形標準申告制度は、職務関連経費について実額控除を希望する納税者には、利用が制限される仕組みになる。

記入済／外形標準申告制度は、申告書作成業界と密接なタイアップをしたうえで展開し、納税者がこの制度により不利益を受けるケースなどがあれば、是正することも可能である。

#### 3 簡素化で納税者はより少ない税金を払う原因となるのではないか

モール教授は、記入済／外形標準申告制度と申告データ検索制度を導入すれば、納税者は、政府がどんな情報を保有していないかを容易にすることができる結果となり、納税者の自発的納税協力を低下させる原因になるのではないかと指摘する。この点の教授の指摘はある意味では正しいといえる。例えば、申告漏れの現金取引などが適例といえる。しかし、現金取引の把握は、記入済／外形標準申告制度や申告データ検索制度の導入とは、別の観点から検討する必要があるのではないか。

4 簡素化された申告制度の運用には巨額の管理コストがかかるのではないか

モール教授は、簡素化された申告制度の運用には、課税庁（IRS）や情報申告（報告）を行う第三者に多大な管理コストの負担を強いる旨指摘する。納税者の負担を事業者など情報報告者に転嫁する面も否めないが、効率的でハイテクな情報機器やソフトウェアなどの積極的な活用によりコスト削減は可能ではないか。

5 簡素化された申告制度ではセキュリティが重要な課題ではないか

セキュリティは、現行および新たな租税プログラムにとり重要な問題である。カリフォルニア州で、一種の記入済／外形標準申告制度と申告データ検索制度を導入したときに、NIST 基準といわれる業界最良規範（industry best practices）を取り入れた。いかなる記入済／外形標準申告制度および申告データ検索制度を導入する場合でも、政府は、最良のセキュリティ措置を講じなければならないのは当然である。

6 申告は議会に対するチェック機能を果たすか。

モール教授は、市民は、自主申告により「議会がどのような税法をつくっているかに気付く」機会を得ることができる旨指摘する。また、自主申告で感じた不満などの感情は、所得税改革に必須の種になる旨指摘する。納税申告の簡便化は、税のゾンビ（tax zombies）【死人のような無気力な納税者】の排出につながる旨指摘する。さらに、記入済／外形標準申告制度で、納税申告書がみえにくくなることは、納税義務を感知せずに済むことになり、納税者の不幸につながる等々の批判を展開している。

しかし、こうしたことはあくまでも仮定の話であり、私はこうした批判に組みしない。選ばれた代議員は選挙人の希望を反映させているし、申告書を作成することにより、納税者は、実定税法はどうなっているのか、政府支出や赤字財政、納税負担の配分がどうなっているか、さらには個人の平均税率ないし限界税率がどうか、を知らされるわけでもない。申告書の作成とは、納税者が、記帳、読書き、計算をし、各種支払調書や法定資料を整理することである。納税者は、こうした作業をしたくない場合には、申告書作成業者に依頼すればよいし、必要に応じて申告ソフトを購入すればよい。納税者は、納税協力の負担を迫られたときに、簡便化された申告制度があるということを耳にするかも知れないが、それ以上の実定税法の知識を必要とするわけではない。

以上のように、ABA（アメリカ法曹協会）の記入

済／外形標準申告制度や申告データ検索制度は是非かの議論において、ジョセフ・バンクマン教授は、きわめてプラグマチックな観点に徹し、簡便な申告制度導入の必要性を説いている。税制は政治的な産物であり、さまざまな利益団体や利権が交差するなか、税制の簡素化は至難である。このことから、現実的な対応として、大きく申告手続／制度の簡便化の方向に舵を切るべきであるとする。

これに対して、エドワード・モール教授は、自主申告制度は、デモクラシーの根幹であることを強調する。そのうえで、事実上、納税者が、自主申告権を放棄し、課税庁に委ねることにつながる申告データ検索制度や記入済／外形標準申告制度に反対する。こうした税制簡素化や納税者の自主申告権をないがしろにするような矮小化された制度は、納税者の痛税感のみならず、税制の複雑さ・不合理さ・不公平感を麻痺させ、税のゾンビ（tax zombies）【死人のような無気力な納税者】の排出するツール（装置）であると手厳しい<sup>56</sup>。また、モール教授は、バンクマン教授のいうように、現実的な対応として、大きく申告手続の簡便化の方向に舵を切ることでは、税制はますます複雑になり、市民や納税者の手の届かない存在になると反論する。モール教授の考え方は、過保護国家（nanny state）化を嫌う伝統的なりパブリカン（共和党）の租税哲学（traditional Republican tax philosophy）の流れに組みしているともとれる。双方の学者には、租税哲学（tax philanthropy）上、明らかな違いがある。

急速な経済のデジタル化、納税者からのリアルタイム対応（real time response）、リアルタイム・サービス（real time service）の求めに応えるために納税環境を整備することは、税務当局にとり重い課題である。その一方で、納税環境整備が、租税正義（tax justice）をないがしろにし、納税者の確定申告権などを捨象した形で推進されるのでは、「代表なければ課税なし（Taxation without representation）」の命題のもとで展開されてきた伝統的なデモクラシーを危機に陥れる。申告データ検索制度や記入済／外形標準申告制度は、納税環境整備に資するとしても、国民情報の国家管理を招くと同時に、納税者の確定申告権に対してど

<sup>56</sup> わが国の年末調整制度についても、事実上多くの給与所得者の確定申告権を奪い、民主主義の根幹を揺るがし、給与所得者の税制に対する批判を封じ、無気力な植物人間にしているとの厳しい指摘もある。北野弘久『サラリーマン税金訴訟〔増補版〕』（税務経理協会、1986年）197頁参照。

のようなインパクトを与えるのか未知数なところがある。こうした点で、申告データ検索制度や記入済／外形標準申告制度は、申告手続のブラックボックス化を促進するのではないかとのもー教授の指摘は、正鵠を射ている。

### 3 ビッグデータ&タックス・アナリティクス：AI、ML、ロボアドバイザーとタックスプライバシー

国税庁の税務の将来像では、税務調査や徴収手続の効率化・高度化には、ICT（情報通信技術）、AI（人工知能）、ML（機械学習）、さらにはビッグデータを活用する旨をうたっている。この将来像を描くにあたり、国税庁は、税務のステイクホルダー【stakeholders／利害関係者】<sup>57</sup>の意見を聴取する手続を怠っているようにもみえる。そこで、ここで、納税者や財務専門職のスタンスから、税務の将来像について、若干コメントしておきたい。

伝統的に、税務専門職（tax practitioner, tax professionals）は、申告納税制度（self-assessment system）における自発的納税協力（voluntary tax compliance）を高める重要な推進役である。税務専門職は、課税庁と納税者との橋渡し役を演じるとともに、納税者の権利を護る守護者として存在してきた。

近年の経済のデジタル化（digital economy）あるいはビッグデータ（大量データ）を活用したデータエコノミーの飛躍的に拡大している<sup>58</sup>。これに伴い、税務専門職は、ソフトウェアやハード

ウェア、データアナリティクス、決済業務をシンプルにするフィンテック<sup>59</sup>、電子化されたバンキングサービス、端末サイドで多くのデータを処理するブロックチェーン（分散型台帳）の仕組みを使った仮想通貨取引<sup>60</sup>に代表されるように、高度先端技術（ハイテク）から隔絶して事業を営むことは年々難しくなっている。この背景には、社会変革（social changes）、例えば、課税庁や税務専門職のクライアントである納税者が、リアルタイム対応（real time response）を求めていることなどがある。

こうした納税者からのリアルタイム対応の要求は、税の申告や納付のペーパーレス化・デジタル化のみならず、課税庁の税務調査や徴収手続、さらには専門職の判断業務分野にも及んでいる。税務調査や徴収、税務専門職の判断業務に関するリアル対応は、MLデータやAIのアルゴリズムの利活用を促進する。これとともに、従来は人間の知能（MI=Multiple Intelligences）で行ってきた税務調査や徴収手続、税務の判断業務は、高度先端技術で代替する可能性が年々高まっていることは確かである。

税務専門職界は、税務のスマート化、デジタル化のディスラプション（創造的破壊）の大波をかぶることは確実である。税の申告や納付のペーパーレス化・デジタル化や税務調査や徴収手続の効率化・高度化は、その高度先端技術になじめる者にとっては、リアルタイム対応の利益を享受でき、利便性の向上につながる。その一方で、こうした

<sup>57</sup> なお、和製の邦訳表記は、通常「ステークホルダー」とされる。

<sup>58</sup> 「データエコノミー（data economy）」とは、人間の行動履歴や個人データ、社会や企業などのデータを蓄積し、市場での競争に利活用する新たな経済構造を指す。

<sup>59</sup> 「フィンテック（fintech）」とは、金融サービス（financial service）を提供するために使われる、金融／ファイナンス（finance）とさまざまな先端的なデジタル技術（technology）が融合したテクノロジーを総称する言葉である。簡単にいえば、金融（Fin）とIT（Tech）との融合を指す。「金融技術」とも邦訳される。「フィンテック（fintech）」を称賛者は、とかく消費者の利便性を強調しがちである。しかし、消費者のプライバシー保護を背後に追いやるかたちでデータエコノミーやデジタルエコノミーが拡大し、フィンテックが存在意義を強めていることを忘れてはならない。フィンテックのあり方を議論する場合には、利便性とリスクとをどうバランスをとるか慎重な検討が求められている。ちなみに、わが国の金融庁は、2016年11月に「金融庁におけるフィンテックに関する取組み」、そして2017年2月に「フィンテックに関する現状と金融庁における取組み」を公表している。また、アメリカ連邦財務省は、2018年7月31日にトランプ大統領あての報告書「経済的機会を創設する財政制度：ノンバンク金融、フィンテックおよび革新（Report to President Donald J. Trump, A Financial System that creates economic opportunities: Nonbank Financials, Fintech, and Innovation）」（以下「米財務省フィンテック報告書／DOF Fintech Report」）（総222頁）を公表した。

<sup>60</sup> 本稿の射程外ではあるが、ブロックチェーンを使った仮想通貨取引を課税ベースに取り込むための理論構成については、See, e.g., Asmi Ahmad, 「Cryptocurrency and Robbotts: How to Tax and Pay Tax on Them」, 96 S.C. L. Rev. 697, at 711 *et seq.* (2018) .

高度先端技術についていけない納税者や税務専門職にとっては、逆に桎梏と化す。いわゆる「デジタルデバイド（情報技術格差）」の問題である。

加えて、税の申告や納付のペーパーレス化・デジタル化は、サイバー空間（ネット空間）でのデータ流通を促進し、納税者プライバシー保護や税務専門職のIT投資など、いわゆる「サイバーセキュリティ（cyber security）コスト」の著しい増大につながる。

大学の税の教育現場でも悩ましい課題に遭遇している。例えば、紙（文書）ベースでの税理士試験免除を目指して大学院へ入学する学生も多い。一方、多くの税教育に携わる教員（tax

educators）は、概して高度のIT知識や外国語に堪能ではない。仮に、これらの学生が税理士になったとしても、高度化した税の申告や納付のペーパーレス化・デジタル化やML（機械学習）データやAI（人工知能）のアルゴリズムを利活用した税務調査や徴収手続の効率化・高度化に追い付いて行くのは至難である。また、人間の知能（MI）に代わるML（機械学習）やAI（人工知能）が税界を闊歩するなか、これまでのような形での記帳代行、税務書類の作成、税務相談などの業務を続けていけるのかどうか、税務専門職の将来像はかなり不透明である。大学の陳腐化した税の教育の改革・再生を急がなければならない。

### コラム③

## 租税法専攻者向けのIT用語解説

### ・デジタル化・デジタル技術

情報工学の理論、情報通信技術（ICT）などを応用して、既存の文字・画像・信号（通常アナログ信号）などの情報を電子化（データ化）、またはデジタル化（digitalize）することをいう。デジタル技術の発達により、例えば、現実空間（real space）にある文書（紙）の申告書などの税務書類は電子データ化できる。納税者は、電子データを、パーソナルコンピュータ（PC）や、スマートフォン、アイパッド（i-Pad）のようなモバイル端末とインターネットの結ばれるサイバー空間（cyber space）／ネット空間（net space）を通じて、自宅や事務所などから課税庁のポータルサイトなどに直接リモートアクセス・ログインできるようになり、電子申告（e-Tax）や電子納税などが可能になる。一方で、現実空間（real space）からサイバー空間（cyber space）へ移行は、ウイルス、スパイウェア、ランサムウェア、標的型攻撃メールなど（総称で「マルウェア」）を使ったさまざまなサイバー攻撃／サイバー犯罪出現をゆるすことにもつながる。近年、デジタル技術により公職選挙での電子投票が可能になり、ネット空間を通じた他国からのサイバー攻撃・選挙介入などによる情報操作も可能になっている。デジタル技術は、確かにネット取引、電子申告（電子申請）や電子納税のような利便性向上につながるプラスの面もある。その一方で、なりすまし詐欺犯罪のツール（道具）に使われる、あるいは他国の政治への介入のツールに使われ民主主義を揺るがすなど、マイナスの側面も無視できない。

### ・自動化

「AIが、世の中の半数以上の仕事を自動化す

る。」あるいは「AIで自動化されると人間がする仕事なくなる。」といわれる。この点について、2018年3月のOECD報告書では、自動化（automation）で将来失われる仕事は14%程度だと見積もっている<sup>61</sup>。つまり、このOECDの想定によると、税理士の仕事なくなるかどうかは、記帳代行、税務書類（申告書等）の作成、税務相談などがこの14%の枠内に入るのかが問題になる。国税庁の「税務行政の将来像」では、「税務相談の自動化」をうたっている。「税務相談の自動化」とは、AIが、人間と同じまたはそれ以上の認識のスキルをもって税務上の各種事例・争点について判断を下せることを意味する。税務相談のような判断業務の自動化は、工場でロボットがパターン化された作業を人間に代って休みなしに続けるという意味での自動化とは、大きな違いがある。AIが税務専門職である人間に代ってさまざまな税務相談事例に瞬時に認識し回答を用意できるかどうかは、かなり遠い道のりであることは明らかだ。課税庁にとっても、タックスアンサー（よくある税の質問）のレベルを超える「税務相談一般の自動化」は、まさに「夢のまた夢」であるはずだ。10年後のイメージを織り込んだ「税務行政の将来像」に軽々に「税務相談の自動化」をうたうことには、大きな疑問符がつく。この点は、納税者が、税理士など税務専門職（人間）の支援を受けるなしに、抱えている事例を民間のIT企業が開発・提供するAI税務相談サービスにリモートアクセスし、高精度の音声認識（Automatic Speech Recognition）技術などを使って相談内容を認識してもらい、アンサーを受け取る技術レベルにまで到達可能なのかとい

<sup>61</sup> OECD, "Putting faces to the jobs at risk of automation (Policy brief on the future of work, 2018) .

う問題と相通じるところがある。税理士の税務相談業務は、政府規制で無償独占と法認されている。仮に民間IT企業が、AI税務相談サービスを提供することが可能になったとする。この場合、税理士法との関係はどうなるのかが問われてくる。まさか、人間である税理士の税務相談業務の無償独占を護るために、民間IT企業のAI税務相談サービスを税理士法違反とすることはできまい。また、税理士でない者は、民間IT企業のAI税務相談サービスを受けてはならないとするのも滑稽である。こうした時代になると、なまじ判断業務能力の低い税理士よりは、AI税務相談サービスの方が、消費者にとり信頼度が高いということになるのではないか。AI税務システムのなかで、高精度の音声認識技術で人工の「耳」が完成すれば、税理士であるか消費者であるかを問わず、人間はAI税務システムのオペレーターの存在になる。（政府規制の壁で職業をつくり、糧を得てきた税理士界がどのような対応をするのか問われる。）なお、過誤責任（契約責任・不法行為責任）については、税理士の税務相談の場合も、AI税務相談サービスの場合も、基本的には同じと解してよいのではない。

#### ・AIとML

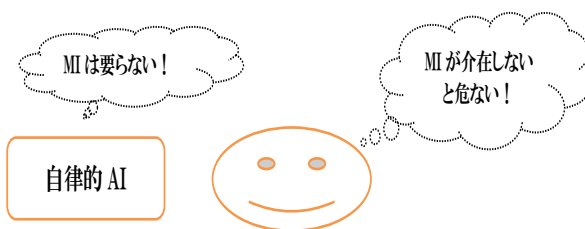
AI (Artificial Intelligence / 人工知能) と ML (machine learning / 機械学習) との同等にみる考え方もある。国税庁の「税務行政の将来像」では、「AI等」という言い回しで、この点には、深く立ち入らないようにしている。ただ、学問的には、ビッグデータ（大量情報）を読み込むことで動き出すML（機械学習）技術と、ML技術などを駆使して人間の知能（MI=Multiple Intelligence）と同じレベルの認識のスキルを獲得したAI（人工知能）とは区別して取扱うのが一般的である。したがって、ひとくちに調査・徴収事務でのAI等の活用といっても、ML（機械学習）レベルのものとAIレベルのものとは、雲泥の差が出てくる。アメリカをはじめとした多くの諸国で現在実用に供されている調査・徴収事務の「自動化」レベルは、さまざまな実例などを集積したML（機械学習）レベルのものである。つまり、調査・徴収システムの納税者の申告データや第三者提供データなどをインプットし、「調査対象かどうか」をチェック・選出するレベルのものである。真のAI調査・徴収システムと呼べるには、AIが人間である税務職員に代ってさまざ

まな調査事例に瞬時に認識しどのような手続を開始すべきか瞬時に回答を用意できるレベルに達していなければならないといわれる。誤解を恐れずに人間を例にして言えば、努力の積み重ねの職人がML、「地頭がいいがAI」といったところかも知れない。

ちなみに、現在のAIは、結論は導き出すが、その結論に至った理由／根拠を説明することが難しいレベルにある。このため、課税庁が処分をするにあたり理由附記を求められるなど、税法が適正手続（due process procedures）の要件を充たすように求めている場合には、人間の知能（MI）の手助けが要る。現在、XAI（explainable AI / 説明責任を負えるAI）の研究が進められている（後記コラム⑤参照）。

#### ・自律的AI

ひとくちにAIといっても、大きく2つの種類がある。1つは、①人間の知能（MI）の助けがなくとも認識・判断を自分の行える「自律的AI（autonomous AI / オートノマスIA）」である。そして、もう1つは、人間の知能（MI）の助け（介在）を必要とするAIである。仮に、人間の知能（MI）の助け（介在）不要AIシステムが開発されたとしても、法的あるいは倫理的にMIの介在を義務づけるべきなのかが議論されている。



ちなみに、現在スイスのジュネーブでは、AI兵器（AI weapons）の規制をめぐり、特定通常兵器使用禁止制限条約（CCW=Convention on Certain Conventional Weapons）の下、100か国以上の政府やNGO代表が集まり、世界会議が開かれている<sup>62</sup>。この会議で、米口は、自律型致死性兵器（LAWS = lethal autonomous weapon systems）あるいは自律型攻撃兵器（fully autonomous offensive weapon system）の無条件解禁（MI介在不要）を訴えている。これに対して、コスタリカやNGOなどは、LAWSの無条件解禁（MI介在不要）に反対している。

高度化した税の申告や納付のペーパーレス化・デジタル化やML（機械学習）やAI（人工知能）を利活用した税務調査や徴収手続の効率化・高度化

は、課税庁やIT企業に納税者データの大量の蓄積につながる。これら課税庁やIT企業は、収集・蓄積した大量のデータを「ビッグデータ」として利

<sup>62</sup> See, e.g., Alan L. Schuller, “At the Crossroads of Control: The Intersection of Artificial Intelligence in Autonomous Weapon Systems with International Humanitarian Law,” (2017).

活用し新たなML(機械学習)データやAI(人工知能)アルゴリズムの開発につなげることができる。

しかし、課税庁やIT企業は、これらビッグデータやML(機械学習)、AI(人工知能)の利活用について法令を遵守し、かつ倫理基準の従って常に利活用しているとは限らない。大量のビッグデータを消費する高度先端技術の多くは、個人のプライバシーにとり脅威になり、ときとして人権侵害につながることも少なくない。なぜならば、ビッグデータやML(機械学習)、AI(人工知能)による推測精度が増すにつれて、推測したデータは限りなく本人の個人データに近いものとなり、個人情報

保護法制にいう「要配慮個人情報」(個人情報保護法2条3項・17条2項、行政機関個人情報保護法2条4項)の推測につながることから、プライバシー侵害にもなり得るからである。

ハイテクを使った税務手続のデジタル化に伴う「情報プライバシー権の侵害」のような負の効果を防止するための規制をかけるのは、政府の仕事である。一般に政府は、「事態が深刻になるまで放置する」姿勢を常としている。しかし、近年の高度先端技術の進化は著しく、情報に起因する人権侵害については、リアルタイム規制(real time regulation)の必要がある。

コラム④

アメリカでの実例：企業や公的機関によるビッグデータを使ったプロファイリングによる「予測的プライバシー侵害」から消費者や納税者をどう保護するのか

アメリカでは、小売全国チェーンのT社が、データマイニング(DM=data mining)技術<sup>63</sup>や予測分析(predictive analytics)手法<sup>64</sup>を使って、女性の顧客が妊娠しているかどうかを予測し、マタニティ製品をネットで売り付ける商法を展開していることが問われた。マーケティングの対象とされた女性顧客のほとんどは、妊娠しているかどうかの事実を公表していなかった。ところが、T社のマーケット分析部門は、ビッグデータ、AI(人工知能)を用いた予測解析をし、妊娠しているとされた顧客のEメールアドレスを集積し、その顧客データを通信販売(通販)部門に流したわけである。次いで、T社の通販部門は、Eメールで女性顧客にマタニティ製品に関する広告を送り続けた。個人のセンシティブデータへの配慮を欠き、プライバシーを蹂躪するマーケティングであるとして、ニューヨークタイムズ紙などで問題視された。ところが、アメリカの場合、現行のプライバシー保護法では、こうした民間部門におけるプロファイリング

手法を使ったマーケティングは取り締まれないわけである。識者は、こうしたプライバシー侵害を、「予測的プライバシー侵害(predictive privacy harms)」と呼んでいる<sup>65</sup>。

また、シカゴ市警察(Chicago City Police)をはじめ多くの都市の司法警察が、防犯強化の観点から、データマイニング(DM)技術やAI(人工知能)による予測分析手法を活用したプロファイリングを実施し、犯罪予備軍となる市民の予防検束を広げてきている。しかし、こうしたML(機械学習)データやAI(人工知能)を活用した予防検束に対しては、人権団体などからは厳しい批判が浴びせられている<sup>66</sup>。ML(機械学習)やAI(人工知能)のアルゴリズムにバイアス(偏頗)【例えば、アフリカ系の再犯リスクスコアを白人の2倍見積もるなど】があり、アルゴリズムの透明化(ホワイトボックス化)ができなければ、重大な人権侵害を引き起こすおそれからである。

加えて、識者は、連邦課税庁(IRS)が、ビッグデータ、データマイニング(DM)技術やAI(人

<sup>63</sup>「本人の人種、信条、社会的身分、病歴、犯罪の経歴、犯罪により害を被った事実その他本人に対する不当な差別、偏見その他の不利益が生じないようにその取扱いに特に配慮を要するものとして政令に定める記述等が含まれる情報」を指す。2015年の個人情報保護法制の改正以前は、「機微情報」、「センシティブ情報」などと呼ばれていたもの。

<sup>64</sup> Shaun B, Spencer, "Privacy and Predictive Analytics in E-Commerce," 49 New Eng. L. Rev. 629 (2015) .

<sup>65</sup> 民間機関によるビッグデータの不適切な利用による予測的プライバシー侵害を防止するためには、手続的適正手続権(right to procedural data due process)を強化する必要があると説く論文として、See, e.g., Kate Crawford & Jason Schultz, "Big Data and Due process: Toward a Framework to Redress Predictive Privacy Harms," 55 B.C. L. Rev. 93 (2017) .

<sup>66</sup> See, Monica Davey, "Chicago Police Try to Predict Who May Shoot or Be Shot," The New York Times (May 23, 2016) .

工知能)を用いた予測分析手法を利活用し、無申告、脱税や悪質な租税回避をしそうな納税者を抽出し、申告期限前の事前調査を頻繁化するのではないかと危惧している<sup>67</sup>。とりわけ、ML(機械学習)やAI(人工知能)のアルゴリズムにバイアス(偏頗)がある、あるいは抽出された納税者に対して、なぜ抽出されたのか、現在の技術水準では十分な説明責任を果たせないからである。

民間企業に加え、公的機関によるビッグデータ、アルゴリズムを用いたAI(人工知能)やデータマイニング(DM)技術や予測分析手法を使ったプロファイリングが拡大している。「予測的プライバシー侵害」から消費者・市民や納税者をどう護るためには、今日のデジタル経済社会にマッチした形でのデータ主体への情報プライバシー権の確立が求められている。

※データマイニング(DM)とは、マーケティング手法の一種で、データベースに蓄積された膨大なデータ(ビッグデータ)のなかから、潜在的な顧客のニーズを採掘(マイニング)する手法である。鉱山で金塊やダイヤモンドなどを採掘する行為(マイニング/mining)に見立てた言葉である。今日、課税庁のような行政機関が、民間企業から大量の消費者情報をビッグデータとして購入し、データマイニング(DM)手法を用いて、無申告者や社会保障給付の不正受給者の探索などに積極的に活用するようになっている。しかし、予測的プライバシー侵害を防止するなど情報上のプライバシー権保護の観点から、ビッグデータをマイニングをする場合に使われるMLデータやAI(人工知能)システムのアルゴリズム(自動情報処理手順)にバイアス(偏頗)がないかどうか、その正確性(algorithmic accuracy)や品質管理(QC)が問われている<sup>68</sup>。訴訟上の論点でもある。

(1) ビッグデータ、タックス・アナリティクスとは「タックス・アナリティクス(tax analytics)」とは、これまでのような人間の頭脳を使ったマニュアル(手作業)による税務判断とかの意味ではなく、ビッグデータ、ML(機械学習)、AI(人工知能)などを使った税務判断を指す。

現時点では、`真の人工知能(AI)が実現できるのかどうかは定かではない。このことから、`人工知能もどきのの

【図表 37】 タックス・アナリティクス



レベルといった方が的確かも知れない。ちなみに、AI(人工知能)の専門職を「ロボアドバイザー(robo-advisor)」と呼ぶ<sup>69</sup>。

一般に、ML(機械学習)とは、「過去に起こったケースから、まだ起こっていないケースの結果を予測すること」を指す。このML(機械学習)を再現するために、いろいろなアルゴリズム(algorithm/自動情報処理手順)がある。デープレアニング(DL=deep learning)、デープサーチ(deep search)、デープクエリー(deep query)、サポートベクターマシンなどが代表的。自動化やビッグデータの根っこには、デジタル技術の飛躍的な発展、応用がある。自動化やビッグデータによって、

<sup>67</sup> See, Michael Hatfield, `Taxation and Surveillance: An Agenda,` 17 Yale J.L & Tech. 319, at 322-3, (2015) .

<sup>68</sup> See, Lindsey Barrett, `Deconstructing Data Mining: Protecting Privacy and Civil Liberties in Automated Decision-Making,` 1 Geo. L. Tech. Rev. 153 (2016) .

<sup>69</sup> 伝統的な人間の労働や労働者とは異なり、AI(人工知能)やAIを活用したロボット(Bots)労働は、現行の所得税や法人税などの課税対象になっていない。本稿における検討の射程外であるが、法人や個人の事業活動において、人間の労働や労働者に代わってXAI(説明責任を負えるAI)を備えたロボット(Bots)労働が中核を占めるようになった時点では、課税におけるイコール・フットイング(equal footing/競争条件の均等化)の観点から、XAI型のロボットに人格(personhood)を法認し納税者(納税義務者)として取り扱うのも一案である。この場合、ロボット税(robot tax)を創設したうえで新たに納税義務を負わせる、または既存の所得課税、消費課税、人頭税などの納税義務を負わせる形になるのではないか。See, Lawrence B. Solum, `Legal Personhood for Artificial Intelligence,` 70 N.C. L. Rev. 1231 (1992) ; Ryan Abbott & Bret Bogenschneider, Should Robots Pay Taxes?: Tax Policy in the Age of Automation, 12 Harv. L & Pol'y Rev. 145 (2018) ; Sami Ahmed, `Cryptocurrency and Robots: How to Tax and Pay Tax on Them,` 69 S.C. L. Rev. 697, at 728 (2018). ちなみに、欧州議会(European Parliament)は、ロボット税(Robot tax)の導入を提案している(最終的には廃案)。See, News, `European Parliament calls for robot law, rejects robot tax,` Reuters (Feb. 16, 2017) .

ML（機械学習）、AI（人工知能）の研究・開発が進められているわけである。それで、最近では、日本将棋の試合で、ML（機械学習）やAI（人工知能）を持ったロボット（Bots）が勝ったりしている。

ロボット（Bots）は、工場で24時間休まず、製品を作り続ける。ただ、工場のロボット（Bots）は、人間に代わって単純作業をしている段階である。一方、将棋の試合、勝負に挑むロボット（Bots）は、ML（機械学習）、つまりパターン学習、訓練データ（training data）の蓄積で、ある程度人間の知能に近い判断ができる。わが国の税務は、どのようなであろうか。

## (2) ML（機械学習）、AI（人工知能）とは何か

本物のAI（人工知能）となると、完全に人間の

知能（MI）と同等、場合によってはそれ以上の判断や行動ができるようになる可能性は高い。ただ、現段階でML（機械学習）、AI（人工知能）は、結果は出すけれども、その論拠とか、意思決定プロセスなどは説明できないと言われており、その点がMI（人間の知能）と同様以上になるには重い課題である。

説明責任を負えるAI（人工知能）は、一般に「XAI=explainable AI」と呼ばれる。XAI（エクセスAI）は、現在「ブラックボックス」になっているAI（人工知能）の意思決定過程の「ホワイトボックス」化につなげるテクノロジーである。

例えば、現段階でも、証券会社、株式や外国為替のトレーディングの現場において、パターン学習の蓄積、ML（機械学習）、AI（人工知能）の活用に積極的である。ある意味では必要不可欠といっ

### コラム⑤

## XAI（説明責任を負えるAI）とは何か

**高**度な認識スキルを備えたAI（人工知能）が完成したとする。そして、課税庁が、税務調査に納税者の申告情報、第三者提供（法定調書）情報などのデータをAI税務調査システムにインプットすれば、自動的に調査対象の選定が可能になったとする。この場合、課税庁は、納税者に対してそのAIシステムが出した選定結果について、どのようにしてその選定に至ったかというプロセス、論拠を説明できるかどうかが問われる。また、税理士がAI税務相談サービスを利用してクライアントからの相談事例に回答を用意するとする。この場合も、その回答に至ったプロセスについての論拠を説明できるかどうか問われる。

しかし、現在の水準のAI（人工知能）では説明責任は果たせず、「ブラックボックス」である。そこで、次世代型のAIとして、説明責任を負える

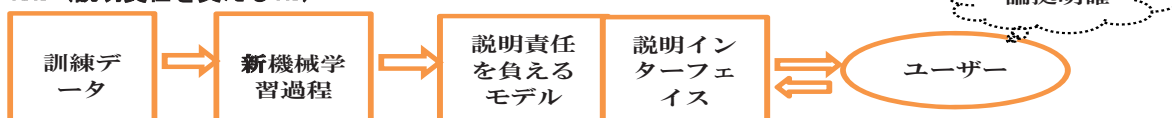
AI（XAI=explainable AI）、「AIの認識プロセスのホワイトボックス化」の視点から、研究・開発が進められている。

とりわけ、XAIの研究は、先端軍事技術獲得を目指しているアメリカ国防総省（DOD=Department of Defense）傘下の国防高等研究計画局（DARPA=Defense Advanced Research Projects Agency）が熱心である<sup>70</sup>。人間と同じレベルの認識スキルを獲得し信認義務、人間の上官の指揮命令を理解し、自分の行動について説明責任を果たせるAIロボット戦士（explainable AI robot warfighters）の開発を急いでいるからである。このように、XAI（説明責任を負える人工知能）の研究は、先端軍事技術の転用あるいは民間技術の軍事転用にもつながるという危うさもある<sup>71</sup>。

#### 現在のAI



#### XAI（説明責任を負えるAI）



<sup>70</sup> See, Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA), Explainable Artificial Intelligence (XAI) DARPA-BAA-16-53 (August 10, 2016). Available at: <https://www.darpa.mil/attachments/DARPA-BAA-16-53.pdf>

<sup>71</sup> See, Matthew Ormsbee, "Centaur Warriors: A Legal Analysis of Autonomous Systems in Military Operations," 54 Willamette L. Rev. 47 (2017).



でも過言ではない。しかし、どうしてそのような判断、指示、結果が出てくるのか、その根拠や理由はブラックボックスのなかにあり不明である。

ところが、AI（人工知能）またはロボアドバイザー（robo-advisor）を利活用した証券会社のアドバイスに従い、投資し損失を被った投資家は、状況によっては当該証券会社に対し、損害賠償を求めることができる。しかし、XAI（説明責任を負えるAI）が開発されていない現段階では、AI（人工知能）またはロボアドバイザーが出した「アドバイス」に誤りがあった旨を立証するのは至難である。クライアント（顧客）側も、証券会社側も、その責任の所在をどのように争ったらよいのであろうか<sup>72</sup>。

### (3) 軽々に「AI等を活用する」などと言っ けない

現在の水準のAI（人工知能）では、AI（人工知能）が出した結論に至るまでのプロセスを人間が追えずに、「ブラックボックス」になっている。つまり、人間がプロセスを追い、確認できない進化の段階にある。

コラム③であげているように、アメリカ国防総省（DOD）傘下の研究機関（DARPA）、それからさまざまな大学やIT企業などが、次世代型のAI（人工知能）として、「説明責任を負えるAI（XAI=explainable AI）」の研究・開発を急いでいる。しかし、XAI実用化の目途はたっていない。こうしたことから、人権や人間の生命を取り扱う公的機関は、AI（人工知能）の活用を禁止すべきであるとの声もある。

AI（人工知能）の社会的影響を調査するアメリカ・ニューヨーク大学（NYU）のAI Now Institute【AI ナウ研究所】は、『AI Now 2017 Report』（AI ナウ 2017年報告書）を出している。そのなかで、刑事司法、医療、福祉、教育などを所管する公的機関に対し、決定や判断の根拠ないし理由を説明できないブラックボックス化したAI（人工知能）を禁

止するよう求めている<sup>73</sup>。

仮にAIを使って課税庁が税務判断（tax analytics）をするとする。それから租税審判所や裁判所で裁決、判決ないし決定をするとする。こうした場合に、その理由ないし根拠はわからないけれども、AI（人工知能）はこういう判断をしているでは、どうにもならない。

国税庁の税務行政の将来像では、税務相談の自動化をうたっている。ここでいう「自動化」というのは、「工場でロボット（Bots）がパターン化された作業を人間に代ってやる」というレベルのものを指しているのではないはずである。税務行政のスマート化構想が、「ML（機械学習）で、AI税務判断システムが完成し、自動化が可能」と叫んでいるとすれば、それは大きな誤りである。真に、自動化されたAI税務判断システムといえるためには、アクセスした納税者が、相談内容を話せば、高精度の音声認識技術で読み取り<sup>74</sup>、回答（アンサー）を口頭または文章で瞬時にもらえる水準でなければならない。加えて、回答（アンサー）について説明責任を負えるシステムでないといけない。

税務専門職も、クライアントから依頼された事項について判断に誤りがあれば、説明責任、さらには職業賠償責任を問われる。国税庁が、「税務相談の自動化」をうたうのはよいが、この辺の議論の展開はまったくなく、きわめて不透明である。NYUのAI ナウ研究所 2017年報告書では、【図表 38】のような勧告を行っている。

すでにふれたように、アメリカでは、多くの公的機関が、ビッグデータ、アルゴリズムを用いたAI（人工知能）やデータマイニング（DM）技術や予測分析手法を使ったプロファイリングを拡大させている。しかし、民営化または公私連携が進むなか、公的機関が民間IT企業にシステム開発を委託するケースが増えている。各種予測分析システム開発に携わった民間IT企業の多くは、企業秘密

<sup>72</sup> 投資業務におけるAI（人工知能）やロボアドバイザーの誤ったアドバイスによる投資家に対する損害賠償責任について検討した論文として、See, e.g., Pablo Sanz Bayón & Luis Garvía Vega, 'Automated Investment Advice: Legal Challenges and Regulatory Questions,' 37 No. 3 Banking & Fin. Services Pol' y Rep. 1 (2018) .

<sup>73</sup> [https://ainowinstitute.org/AI\\_Now\\_2017\\_Report.pdf](https://ainowinstitute.org/AI_Now_2017_Report.pdf)

<sup>74</sup> 例えば、オーストラリア国税庁（ATO）は、本人確認目的に、音声生体認証技術（voice biometric technology）を活用した音声認証（voice authentication）対応を開始している。このシステムでは、納税者は、ATOに申し込んで無償提供を受けた音声認識アプリをスマートフォンなどのモバイル端末にダウンロードし、声紋登録をすれば、次回以降、ATOとの通話に先立つ本人確認を不要とするものである。See, ATO Voice authentication. Available at: <https://www.ato.gov.au/General/Online-services/Voice-authentication/>

【図表 38】 公的機関による AI、アルゴリズム利用の最低要件（要約）

公的機関は、不透明なブラックボックス化したアルゴリズム（自動情報処理手順）を用いた AI（人工知能）を利活用してはならない。・・・なぜならば、公的機関が、外部企業とのライセンス契約による AI システムや機関内部で開発したアルゴリズムを利活用することは、重大な適正手続問題を引き起こしかねないからである。したがって、公的機関は、最低でも、当該 AI のアルゴリズムに対する公的監査、検査、レビューおよび説明責任基準（accountability standards）を設定すべきである。

特権（trade secret protection）を行使し、システムの用いたアルゴリズムなどの開示を積極的に容認しようとしな。こうしたところにも、公的機関が設置する各種 ML / AI システムにインプットされるアルゴリズムやビッグデータの品質や清廉性 / 信頼性、公平性、透明性を確保できない理由の一端がある。識者からは、公的機関のシステム開発に携わった民間 IT 企業に、公的機関と同水準の透明性の確保を義務づけ、情報公開法（FOIA）や行政手続法（APA）の対象とするような法的仕組みをデザインすべきとの声があがっている<sup>75</sup>。

後述【図表 41】するように、アメリカでは、連邦課税庁（IRS）が DIF〔識別関数〕システム（Discriminant Inventory Function System）というコンピュータ・プログラムを使い、各申告書を分析し、スコアの高い申告書を税務調査の対象に抽出する方法が使われている。この DIF に活用されているアルゴリズムをはじめとして行政機関が設置する各種 ML / AI システムにインプットされるアルゴリズムやビッグデータの品質や清廉 / 信頼性、公平性、透明性などがしばしば問われている。話を戻すが、国税庁の税務行政の将来像 2018 を読むと、「調査・徴収事務での ICT・AI 等活用のイメージ」（14 頁）が出てくる。ここでも、国税庁がいう「AI 等」が「ブラックボックス化」したシステムをイメージしているのかどうか問われてくる。「根拠は定かではないが、AI（人工知能）は違法な脱税と判断している。」、あるいは「根拠はわからないが、AI（人工知能）は〇〇額の更正が必要とってい

る。」では済まされない。課税庁は理由の附記ができず、適正な手続が保障されなくなり、納税者も救われない。

国税庁に「AI 等は実用化されていると思うか（されていないとすれば、いつ頃実用化されると思うか）？また、利用を考えている AI 等は国民 / 納税者に対して透明で説明責任を果たせるレベルのものなのか・・・」と、回答を求めて公開質問状を出すのも一案である。

いずれにしろ、課税庁が処分をするにあたり理由附記を求められるなど、税法が適正手続（due process procedures）の要件を充たすように求めている場合には、人間の知能（MI）の手助けが要る。仮に人間の知能（MI）の助け（介在）がなくとも認識・判断を自分の行える「自律的 AI（autonomous AI / オートノマス AI）」、さらには XAI（説明責任を負える AI）が開発されたとしても、さらに法的・倫理的な判断まで自動化できているのかが問われてくる<sup>76</sup>。仮に、開発された税務 ML または税務 AI が法的・倫理的な判断までできないとすれば、MI（人間の知能）の介在を義務づける必要がある。

#### (4) ML（機械学習）や AI（人工知能）も無謬ではない

ML（機械学習）や AI（人工知能）には絶対に誤りがないとはいえない。なぜならば、ML（機械学習）や AI（人工知能）に使われるアルゴリズム（自動情報処置手順）にバイアス（偏頗）が存在し得るからである。このことから、税務 ML や税務 AI に応用されたアルゴリズムの透明化（ホワイトボックス化）、バイアス（偏頗）のあるアルゴリズムが含まれた税務 ML や税務 AI の判断により、過少申告、租税のほ脱、不納付などを問われた納税者を法的に保護するシステムの確立が急がれる。これは、納税者をクライアントに AI（人工知能）や ML（機械学習）を使って税務を行う専門職、あるいはロボアドバイザーについてもいえる。ちなみに、アメリカでは、ロボアドバイザーと専門職資格、ロボアドバイザーの契約責任や不法行為責任をどのように問うべきかが検討されてきている。

一般に、小規模な税務専門職は、自分で税務 AI

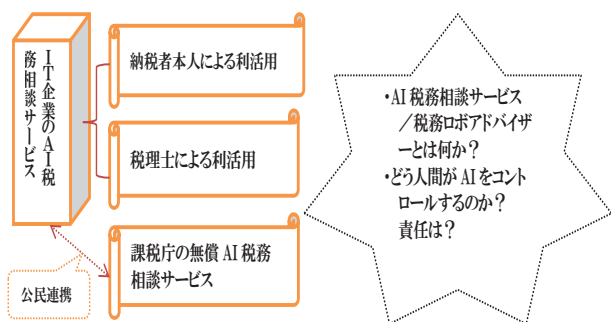
<sup>75</sup> See, e.g., Alyssa M. Carlson, “The Need for Transparency in the Age of Predictive Sentencing Algorithms,” 103 Iowa L. Rev. 303, at 316 (2017) ; Kia Rahnama, “Sentence and Ethics of Algorithms in the Courtroom,” 2019 U. Ill. J.L. Tech. & Pol’y 169.

<sup>76</sup> See, Richard Warner I & Robert H. Sloan, “The Ethics of the Algorithm: Autonomous Systems and the Wrapper of Human Control,” 48 Cumb. L. Rev. 37 (2017-2018) .

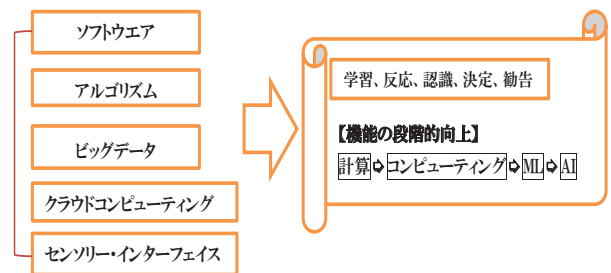
や税務MLを開発できず、一定の料金を払ってIT会社などが開発したAI 税務相談システムにネットでリモートアクセスしサービスを利用するかたちになる。

AI 税務システムのプロバイダーとクライアントの契約関係になる。AI 税務システムが不適切なアドバイスをしたとすると、クライアントである税務専門職は、自分のクライアントである納税者からの損害賠償請求を、プロバイダーにすることになる<sup>77</sup>。

【図表 39】AI 税務相談利活用の類型



【図表 40】先端技術の集合体であるAI（人工知能）のイメージ



(5) そもそもAI 税務、ML 税務とは何か

AI（人工知能）は、先端技術（ハイテク）の集合体である。機能が段階的に向上して、ML（機械学習）、さらにはAI（人工知能）のステージに進む。ML（機械学習）とは、「過去に起こったケースから、まだ起こっていないケースの結果を予測すること」を指す。

ML（機械学習）のステージとは、データマイニング（DM=Data mining）のステージともいえる。DM（データマイニング）とは、統計学、パターン認識などのデータ解析の技法を大量のデータに網

羅的に適用することで知識を取り出すテクノロジーである。したがって、税務ML、または税務DMのステージでは、テクノロジーを使って判断業務ができるようになる。と言うことは、あらゆる申告書式、税務法令、通達はもちろんのこと、裁判例、裁決、税務事例、判例評釈、論文などがML（機械学習）ないしデータマイニング（DM）にインプットされている必要がある。

アメリカでは、数年前までML（機械学習）は、研究者のアイデアのレベルであった。しかし、現在では、ML（機械学習）は、実際に使えるまで進化してきている。つまり、ML（機械学習）を使って具体的な税務判断業務が可能になってきた。少なくともプライスウォーターハウスクーパース（PwC）のような4強（Big4）と呼ばれる巨大税務会計監査企業は、かなり実用的なML（機械学習）の開発に成功しているようである。資金力にものを言わせてAI 税務の時代を切り拓こうとしているように見える<sup>78</sup>。また、法曹界（legal profession）においても、人間の頭脳（MI）からAI 法務への転換、法務ロボットの利活用に向けた研究技術開発が進められている<sup>79</sup>。

(6) AI 税務調査の実用化は間近なのか

国税庁の税務行政の将来像では、「調査・徴収事務でのAI等の活用」をPRしている。しかし、その具体的な手法や進捗状況については不明である。ただ、月に人を送り込むテクノロジーを持つアメリカでさえ、税務事務へのAI（人工知能）の利活用はまだ道半ばという状況にある。電子申告（e-Tax）の普及にすら苦渋しているわが国の実情からすれば、長期戦になることは容易に想像できる。

アメリカの場合、連邦課税庁（IRS）は、まず、提出された申告書を各キャンパス、コンピュータセンターでレビューし、「計算違い（mathematical error）」のケース、要調査のケースなどに選別するプロセスを実施する。こうしたプロセスは、久しく第三者提供情報と申告情報との突合、および調査対象者選定基準を使って実施されてきた。

1962年にはじめて申告書の選別にコンピュータ

<sup>77</sup> See, e.g., Colin P.A. Jones, "AI and Legal Profession: Could Artificial Stupidity and Responsibility Avoidance Prove to Be the Biggest Agents of Change," 69 S.C. L. Rev. 637 (2018).

<sup>78</sup> See, e.g., Cas Milner & Bjarne Berg, Tax Analytics: Artificial Intelligence and Machine Learning-Level 5 (PwC, 2017).

<sup>79</sup> See, Jordan Bigda, "The Legal Profession: From Human to Robots," 18 J. High Tech. L. 396 (2018).

が使われ、1964年には「納税者納税協力測定プログラム (TCMP=Taxpayer Compliance Measurement Program)」が導入された。TCMPは、コンピュータが5万件の納税申告書が無作為に抽出したうえで実地の税務調査を実施し、納税者に抽出された申告書の記入欄ごとの証明を求めるといった仕組みであった。TCMPは、その後、自動DIF〔識別関数〕システム (Discriminant Inventory Function System)、自動過少申告者チェックプログラム (AUR Program=Automated Underreporter Program) などの導入により精度向上がはかられた。

1986年に、TCMPは、納税者が給付つき税額控除 (勤労所得税額控除/EITC) (【コラム2】参照) の適用を求めた確定申告のなかに、扶養家族数の虚偽記載が全体の20%程度にも及ぶ事実を発見した。このため、翌年、EITC申告書に扶養家族の社会保障番号 (SSN=Social Security Number) の記載を求めたところ、前年度比で約700万の扶養家族数の記載が減少した<sup>80</sup>。TCMPは、こうした税務執行の適正化に資する実績はあるものの、IRSのターゲットとなった納税者の負担が重く、あまり評判は良くなかった。そこで、連邦課税庁 (IRS) は、TCMPに代わる、新たな納税申告データの解析精度を高め、過誤などを予測できるプログラムの開発に動いている。現在IRSは、「カスタマー・アカウント・データ・エンジン II (CADE2)」の開発を続けている。

以上が、IRSの税務調査の高度化・効率化の流れである。

現在、電子または文書で提出された申告は、全米に3つあるIRSのコンピュータセンターか、全米に10あるIRSキャンパス申告処理センター (Internal Revenue Submission Processing Centers) の一つで、計算違いや控除額などの項目について申告書の基本的なチェックを行っている。コンピュータとハイテクを用いた主な税務調査対象となる納税申告書の選定手法は、次のとおりである<sup>81</sup>。

【図表 41】 税務調査対象となる納税申告書の選定手法

- ① DIFスコアなどコンピュータ・プログラムの活用  
DIF〔識別関数〕システム (Discriminant Inventory Function System) というコンピュータ・プログラムを使い、各申告書进行分析し、そのスコアが高い場合には調査対象者に抽出する方法。その他、自動過少申告者チェック (AUR=Automated Underreporter) プログラム、被扶養者チェックデータベース (DD=Dependent and Database)、申告書の自動代理作成 (ASFR=Automated Substitute for Return Program) プログラム<sup>82</sup>など、多様なコンプライアンスチェック (nonaudit compliance check) プログラムがある。
- ② 第三者提供情報とのデータ照合  
情報申告処理システム (Information Returns Processing (IRP) System) を使い、納税者が提出した申告書内容と第三者から提出された様式1099〔支払調書〕や様式W-2〔源泉徴収票〕のような法定調書とをコンピュータ照合 (data matching) し、不一致となる申告書を抽出する。
- ③ その他の第三者情報を使ったチェック  
新聞や雑誌、公的記録、第三者からの通報をはじめとしたさまざまな情報を分析した結果、申告内容が適切ではないと推認される申告書を抽出する。

わが国では、国税庁レポート2018などをみても「国税庁では、データベースに蓄積された所得税や法人税の申告内容や事業者から法令に基づいて提出された支払調書をはじめとする各種資料情報を分析するなど、調査選定にシステムを活用しています。」(32頁)と広報(PR)をしている程度である。システムの種類、税務調査対象となる納税申告書の選定手法や基準などについては、ほとんど公開されていない。

この点、アメリカではどうなのであろうか。アメリカにおいては、連邦議会が、連邦納税者に対する連邦税法の執行、とりわけ税務調査と徴収過程における適正性と公平性を確保し、内国歳入法典 (IRC) に納税者の権利保護措置を強化するための条項を盛り込むための税法改正を重ねた。まず、1988年に第一次の改正法 (納税者権利章典法) を成立させた。通称で「TI」とも呼ばれる。その後も、

<sup>80</sup> See, Jeffrey B. Leibman, “Who are the ineligible EITC recipients?”, 53 National T.J. 1165 (2000) .

<sup>81</sup> 詳しくは、石村『アメリカ連邦所得課税法の展開』、前掲・注24、352頁以下参照。

<sup>82</sup> IRSは、納税義務があると思われるのに納税者から自発的な申告書の提出が期待できないとする、この場合、第三者から入手した情報などを使い申告書を代理作成 (substitute for return) し、それに基づき決定処分をすることができる (IRC6020条b項)。ASFRプログラムは、無申告者 (non-filer) の申告書の代理作成 (決定処分) に使われる (IRM § 5.18.1)。

1996年(T2)、1998年(T3)、そして2014年(T4)と、数次にわたり改正が行われ、IRSの納税者サービス指針である「納税者としてのあなたの権利(Your rights as a Taxpayer)」も改訂されている。

とりわけ、1998年の第3次納税者権利章典法、通称T3(正式名称「RRA98=IRS Restructuring and Reform Act of 1988」/以下「RRA 98」ともいう。)は、第1部～IRSの組織と運営の再編、第2部～電子申告、第3部～納税者の保護と権利、第4部～IRSの議会への説明責任、第5部以下～その他、のカテゴリーからなる<sup>83</sup>。その概要は、次のとおりである。

【図表 42】 T3 で実施された主な改革項目一覧

- |   |
|---|
| ①課税庁側への立証責任の転嫁の強化<br>②納税者への争訟費用の補償権限の拡大<br>③夫婦合算(共同)納税申告における善意の配偶者の救済<br>④心身障害にあった期間の還付請求期限の延長<br>⑤経過利子と民事制裁/民事罰の適正化<br>⑥第三者への反面調査実施の際の納税者本人への事前通知<br>⑦税務調査および徴収処分にかかる納税者の保護<br>⑧争訟権放棄につながる修正申告の強制(懲罰)の禁止<br>⑨IRSによる納税者への面談の際に納税者の権利の教示<br>⑩調査対象選定基準の開示を含む納税者への情報開示の強化<br>⑪還付拒否処分の際の理由附記<br>⑫低所得納税者相談所(LITC=Low Income Tax Clinic)プログラムへの助成 |
|---|

【図表 42】からもわかるように、T3で実施された改革項目には、「⑩調査対象選定基準の開示(disclosure of criteria for examination selection)を含む納税者への情報開示の強化」が含まれている。

しかし、実際には、IRS(内国歳入庁)が、ホームページ(HP)などを使ってIRSの納税者サービス指針である「納税者としてのあなたの権利(Your rights as a Taxpayer)」(IRS, Publication 1 (Rev. 12-2014))(2014年6月改訂)のなかに多言語で公開された内容には大きな疑問符がついている<sup>84</sup>。なぜならば、以下のように、IRS(内国歳入庁)

が納税者を税務調査対象に選定するプロセスはどのようなものかについて簡潔にふれるのみであるからである<sup>85</sup>。

【図表 43】 IRS の「納税者としてのあなたの権利」に盛り込まれた《調査(検査)》PR〔仮訳〕

《調査(検査)》 ほとんどの納税者の申告は是認されます。わたしたちIRSが、あなたの申告書について照会をする、あるいは申告書を調査対象に選んだとしても、それはあなたが不誠実であるとみてのことではありません。照会しないし調査の結果、もっと税を負担することになるかも知れませんが、あるいはそうならないかも知れません。わたしたちは、何の更正もなくあなたの事案を終了させることになるかも知れません。あるいは、あなたは還付を受けることになるかも知れません。 調査対象となる申告書の選定は、通例、次の2つの方法のいずれかで行われます。1つは、わたしたちが、コンピュータ・プログラムを使って、金額に誤りがあるとみられる申告書を発見する方法です。これらのプログラムでは、書式1099やW-2のような情報申告書、過去の調査結果の分析、あるいは納税協力度測定プロジェクトで発見された問題項目を基にチェックをします。もう1つは、わたしたちが、外部の情報源を使って、金額に誤りがあるとみられる申告書の確認を行う方法です。これらの情報源には、新聞、公的記録、さらには個人からのものなどがあります。わたしたちが、その情報が正確かつ信頼できると判断したとします。この場合には、その情報を調査対象となる申告書の選定に利用することになります。
--

IRS(内国歳入庁)は、納税者向けに、刊行物「申告書の検査、不服申立権および還付請求(Examination of Returns, Appeal Rights, and Claims for Refund)」[Publication 556 (Rev. September, 2013)]を発行している。この刊行物では、検査選定基準(Examination selection criteria)について、【図表 44】のように、簡潔にふれるのみである。

このように、IRSは、議会から調査対象選定基準の開示(disclosure of criteria for examination selection)を義務づけられたのにも

<sup>83</sup> See, Leandra Lederman, "Tax Compliance: Should Congress Reform the 1998 Reform Act: Tax Compliance and the Reformed IRS," 51 Kan. L. Rev. 971 (2003).

<sup>84</sup> See, Tal Z. Zarsky, "Transparent Prediction," 2013 U. Ill. L. Rev. 1503, at 1512 (2013).

<sup>85</sup> なお、この「調査(検査)」の記述は、IRSの刊行物「検査プロセス(Examination Process)」[Publication 3496 (Rev. 11-2004)]3頁から引用されたものである。詳しくは、石村『アメリカ連邦所得課税法の展開』、前掲・注24、322頁以下参照。

【図表 44】 IRS 刊行物 556 号に盛られた「検査選定基準」とは【仮訳】

あなた方〔納税者〕は、コンピュータのスコアに基づいて検査に選定されるかも知れません。DIF〔識別関数〕システム (Discriminant Inventory Function System) と呼ばれるコンピュータ・プログラムは、各個人納税者および一定の法人納税者の申告を処理した後に数値スコアを付けます。DIF〔識別関数〕システムがあなた方の申告に高いスコアを付けたとの理由で調査対象に選定されたということは、あなた方の所得税負担に変更が加わるといことです。〔以下、邦訳を省略〕

かかわらず、調査対象選定用のコンピュータ・プログラムを動かしている DIF〔識別関数〕やアルゴリズム (自動情報処理手順) などの存在についてはふれるものの、その詳細を公開しようとし<sup>86</sup>。依然として調査対象選定プログラムやシステムの透明性は確保されておらず、納税者は、インプットされているデータの品質や清廉性、公平性などをしばしば問題にしている。また、納税者から、識別関数 (DIF) により析出されたスコアの精度も問われ、裁判でも争われてきている。

コンピュータに集約された大量の個人データ、納税者データやこれらを利活用して生成された DIF〔識別関数〕、アルゴリズムを装備したプログラムや AI がつけた信用スコアによってプロファイリングされ、税務調査に選定されることは、人間、あるいは納税者の分類・仕分けが進み、差別化につながる懸念は大きい。DIF〔識別関数〕、アルゴリズムのバイアスの有無について、納税者が口を挟める法的仕組みが必要である。2018 年に施行された EU (欧州連合) の一般データ保護規則 (GDPR=General Data Protection Regulation) では、AI を使うなどして自動処理のみに基づき行われた自動意思決定 (automated individual decision)、

予測分析された結果には服さなくともよい権利を EU 市民に法認している (GDPR 22 条。後記【図表 52】参照)。わが国でも、2020 年に個人情報保護法制の改正が予定されているが、現在のところ、こうした権利の法認については、検討のそじょうには上がっていない。

連邦税法上、原則として申告書や申告情報は部外秘とされる (IRC 6103 条 b 項 2 号)。しかし、納税者は一般に、自己の納税申告 (return) または申告情報 (reruran informatio) の開示については、税法上の規定に基づいて、例外として開示を求めることができる (IRC 6103c 項～o 項、および IRM § 11.3 [Disclosure of Official Information])。一方、納税者は、税務行政情報一般については、連邦情報自由法 (IOFA) に準拠して開示を求めることになる。ただし、連邦官報 (Federal Register) や IRS の情報公開窓口 (IRS Freedom of Information Reading Room / IRM § 11.3.7) で入手できる情報<sup>87</sup>、さらには納税申告 (return) または申告情報 (reruran informatio) や税務調査関連情報については、原則として開示対象から除外されている (IOFA 552 条)<sup>88</sup>。

IRS も連邦裁判所も、DIF〔識別関数〕のような調査対象となる申告書を選定するために税法に基づいて納税者の納税協力の水準を測定するに使用される数値は、FOIA の開示請求の適用除外例にあたり、適正な職務遂行に支障があるという理由で、開示には消極的である<sup>89</sup>。

話は変わるが、アメリカの場合、IRS 発行の『データブック 2017 (Data Book 2017)』<sup>90</sup>によると、2017 財政年 (Fiscal Year 2017: 2016 年 10 月 1 日から 2017 年 9 月 30 日) を例にとると、IRS は、ほぼ 36 億件に近い数の第三者提供情報を受領しており、そのうち 90% が IRS ポータルサ

<sup>86</sup> 「調査対象選定基準の開示」については、内国歳入マニュアル (IRM) 5.1.22.2 (10-21-2011) でも、取り上げているが、抽象的な記述に留まっている。

<sup>87</sup> ちなみに、1996 年に電子情報自由法修正法 (Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996) が制定され、RS の情報公開窓口ネットを使ったリモートアクセス (E-access) が可能になった。

<sup>88</sup> 納税者は税法上の開示規定 (IRC 6103c 項～o 項) に基づくほか、個人納税者は連邦プライバシー法 (Privacy Act of 1974) に基づき IRS に開示請求や内容訂正を求めることができる。ただし、税法 (IRC7852 条 e 項) は、プライバシー法 (PA) の内容訂正条項 (PA552a 条 d 項 2～4 項・g 項) を適用除外としている。このため、プライバシー法に基づく申告内容等の訂正 (amendment) [税法にいう更正の請求等に相当] は請求できない (IRM 11.3.18 [Privacy Act Access and Amendment of Records] as of Aug. 20, 2018)。

<sup>89</sup> See, e.g., Long, Susan B. v. IRS, 742 F. 2d 1173 (1984) .

<sup>90</sup> IRS, 2017 Data Book, at 37, 前掲・注 25.

イトへのデジタル（電子）送達である。これら第三者提供情報と納税者から電子申告（e-file）で提出された情報を使い、自動過少申告者チェック（AUR=Automated Underreporter）プログラムによるデータ照合により自動的にヒットした（問題ありとされた）申告は330万件ほどで、67億ドルの追徴につながった。また、申告書の自動代理作成（ASFR=Automated Substitute for Return Program）プログラムにより、IRSが決定処分した事案の数は、28万3,000件ほどで、8億7,440万ドルの追徴につながった。

なお、2017財政年のIRSの正規職員は、7万6,832人（うち65%が女性、34.5%が男性）<sup>91</sup>で、2012財政年に比べると14.9%の人員減である。ML/AIのような高度先端技術（ハイテク）をふんだんに投入して行けば、さらなる人的資源の合理化、あるいは納税者サービス部門への人的資源の配置転換なども可能であるとされている。

#### (7) AIは税務においてどのような役割を演じるのか

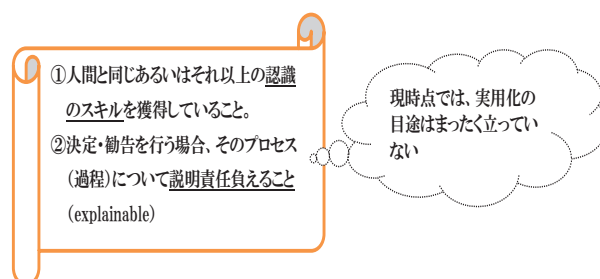
税務のAI化は、将棋のようにはいかない。税務は、将棋とは異なり、かなり複雑である。一方、AIは、極めて高度のテクノロジーである。双方が融合できれば、ミラクルなのだが、現実にはそうはいかない。実際はML、つまり「ラーニング（学習成果）」の程度なのに、AI、つまり「インテリジェンス（知能）」と誇大広告をしているケース（フェイク）が多い。AI=MLはフェイク、誇大広告ともいえる。ML（機械学習）の成果をAIの棋力と錯覚してはいけない。データを読み込む、人と同じく自力で「judgment（判断）」を下せてはじめて、本物（genuine）のAI（人工知能）といえる。

#### (8) AIの進化で揺らぐ税務相談業務

AI（人工知能）の進化で税理士の税務相談業務が揺らぐのではないかと、税理士の生き残りを危惧する声も高まっている。国税庁の「税務行政の将来像」では、税務専門職の役割については一言もふれていない。国税庁も「税務相談の自動化」とはいつているものの、ML（機械学習）、AI（人工知能）の進化で、どれくらい精度の高い自動化ができるのか、まったく展望がないのではないかと。

AI（人工知能）は、いまだ未知のステージにある。

【図表 45】真のAI（人工知能）であることの最低条件



仮にAI（人工知能）の進化で税理士の税務相談業務にAIテクノロジーを利活用できるようになったとする。この場合には、既存の業法、さらにはどのような職業倫理、職業賠償責任を負うのかが検討課題となってくるのではないかと。

この場合、次のように大きく二つに分けて考える必要があるかと思う。つまり、一つは、民間のIT企業が開発したAI税務相談サービス、あるいはAI/ML税務システム（tax AI/ML system, tax AI system）を納税者本人が利用する場合である。もう一つは、そうしたサービスを税理士が、（オペレーターとして）利用する場合である。それから、IT企業が開発したAI税務相談サービスシステムを不特定多数者や税務専門職向けに販売する場合には、税理士法との抵触の有無が問われてくる。

#### 4 AI税務をめぐる法制、税務専門職倫理、過誤責任

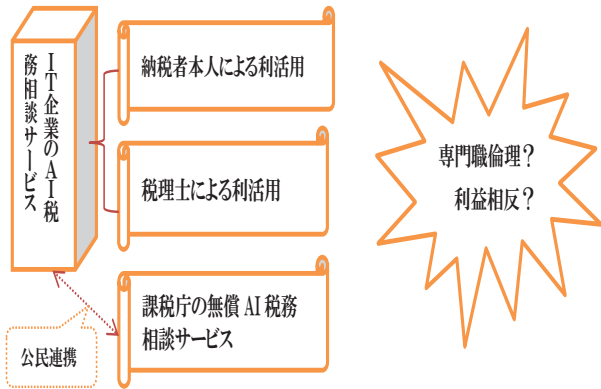
「IoT（internet of Things / アイオーティー / 何でもインターネットにつながるの）をよし」とする考え方が広がっている。それから、AI（人工知能）の発達で豊かな世界が到来するという見方もある。ところが、サイバー犯罪が猛威を振り、AI（人工知能）でヒト化したロボコップ、ロボ兵士が、勝手に戦争を始める危険を危惧する声もある。

加えて、現時点でも、アメリカなどでは、税務AIないし税務ロボアドバイザーが、投資家に不適切なアドバイスを与え、損害を被った投資家が、過誤（mal-practice）、を糾し、税務ロボアドバイザーの契約責任、不法行為責任を問うケースも出てきている。

税務AIについても、将来的には、当然、税務ロ

<sup>91</sup> また、人種構成では、白人（ヒスパニック系を除く。）52.7%、黒人（ヒスパニック系を除く。）27.6%、ヒスパニック系が12.5%、アジア・太平洋系6.0%、アメリカ・アラスカ先住民0.9%である。

【図表 46】AI 税務相談利活用の類型



ボアアドバイザーに対する損害賠償責任、税務専門職としての「専門職倫理」が問われてくる<sup>92</sup>。

### (1) アメリカのAI 刑事司法手続からAI 税務手続の問題点を探る

AI 税務法制を整備するとしても、その課題は多岐にわたる。また、そもそも「AI 税務法制とは何か」の問いかけに答えるのも難しい。また、諸外国においても、整備された包括的なAI 税務法制を敷いている例は見当たらない。ここでは、税務行政事務のデジタル化、税務へのML（機械学習）データやAI（人工知能）アルゴリズムの利活用にかかる法制の必要性について、アメリカにおける現行の刑事リスク評価システムを参考に、適正手続（due process）強化の観点から検討してみたい。

#### ①アメリカのAI 刑事リスク評価システム COMPAS とは

現代のアメリカ刑事司法（criminal justice）においては、裁判所の量刑（sentencing）、仮釈放（parole）、刑の執行猶予（probation）、保釈金額の決定（bail determination）などには、刑事リスク評価（CRA=criminal risk assessment）アルゴリズムが使われている。現在、アメリカには60を超えるCRAアルゴリズムがあるといわれる。連邦犯罪を除き、対多数の刑事犯罪は各州の裁判所が管轄しており、各州の裁判所は、これらから最適と思われるCRAアルゴリズムを選択し、裁判所実務に使っている。多くの州裁判所が使っているのは、次の3つのアルゴリズムのうちのCOMPASである。

【図表 47】3つの代表的な刑事リスク評価（CRA）アルゴリズム

#### COMPAS (Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions / 代替制裁のための矯正対象犯罪者管理プロファイリング)

COMPAS は、インターネットで結ばれた刑事リスク評価（CRA=criminal risk assessment）アルゴリズムを使ったプロファイリングシステムである。被疑者に、137問の質問に答えさせ、過去の犯罪データとの照合により、再犯の危険性などを10段階の点数として割り出す仕組みである。これらの質問には、犯罪、保釈の履歴や年齢、雇用状況、暮らしぶり、教育レベル、地域とのつながり、薬物使用、信条、さらには家族の犯罪歴、薬物使用歴なども含まれる。仮保釈などを決定するケースでは、州の矯正局がCOMPASでデータを解析し、その結果が裁判官に提供される。

学者が批判し、裁判でも問われるのは、COMPASのような刑事リスク評価システムに使われているアルゴリズムが非公開であり、白人よりもアフリカ系の人たちに高い危険性評価が出ることなどバイアス（偏頗）があるのではないかという点である。また、COMPASなどは、量刑など評価結果は出てくるものの、評価の根拠・理由を導き出すことはできない。このことから、量刑の軽重、実刑か猶予かなどを、COMPASなどによる自動的決定だけに基づいて判断されるのは連邦憲法修正第5条が保障する「法の適正手続（due process of law）の抵触するのではないかと批判されている<sup>93</sup>。裁判でもこの点を理由に争われている。

PSA (Public Safety Assessment / 公共安全評価) (略)  
LSI-R (Level of Service Inventory Revised / 改訂再犯率予測データベース) (略)

刑務所の収容者（受刑者）から仮釈放【受刑者が刑務所から条件つきで出てくること。】の申請があったとする。この場合、アメリカでは、裁判所がその決定に関わる。一般に、刑事リスク評価（CRA）アルゴリズムを装着してプロファイリング（COMPAS）を使って判断してきている。この結果、裁判官自身は、仮釈放した大丈夫（Yes）だと判断しても、COMPASが大丈夫でない（No.）と判断した場合、仮釈放はできないということになる。人権にかかわる重大な問題との声も強い。

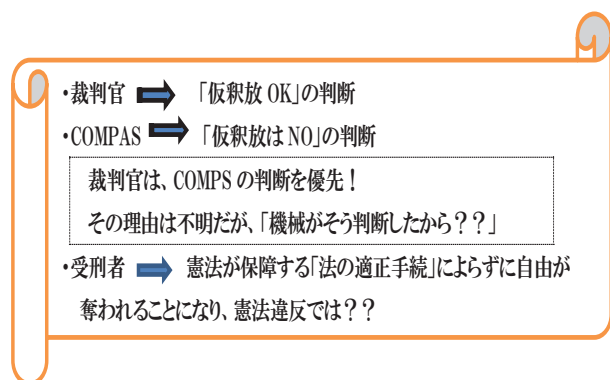
刑事司法（criminal justice）、刑事手続（criminal procedures）にML / AIを活用したCOMPASにインプットされたデータやアルゴリズム

<sup>92</sup> See, e.g., L. Karl Branting, 「Artificial Intelligence and the Law from a Research Perspective」, 14 No. 3 ABA SciTech Law. 32 (2018) .

<sup>93</sup> See, Cassie, 「Fifth Amendment Limitations on Criminal Algorithmic Decision Making」, 21 N.Y.U.J. Legis. & Pub. Pol'y 237 (2018) .



【図表 48】問われるアメリカ司法手続での「ML 仮釈放判定システム」



にバイアス（偏頗）が含まれていないかどうか問われてくる。COMPAS が生成した再犯リスクスコアに誤差が生じ、差別を生むことになる。

COMPAS のような AI / ML システムによる判断がバイアス（偏頗）を生まないようにするためには、次の二つが、法定規制のポイントといえる<sup>94</sup>。

## ②わが国での税務 AI システムのバイアス統制の一断面

例えば、国税不服審判所は、1970 年に発足して以来、10 万件を超える裁決を下している。しかし、その大部分は非公開である。その後、先例となるような裁決については、「裁決事例集（冊子）」を作成し公表している。しかし、いまだ納税者が勝った裁決は公表していない<sup>95</sup>。国税不服審判所が「つまみ公開」したバイアス（偏頗な）データをもとに「国税不服審判 ML システム」あるいは「税務 AI システム」が実用化されたらどうなるのであろうか。「税務署が主役」で、納税者は不服申立てをしてもますます絶対の勝てない ML / AI システムができあがってしまう恐れが強い。

また、納税者リスク予測評価委システムのような ML / AI 税務システムが実用化されるとすれば

同じような問題が出る可能性がある。ML に用いるビッグデータや AI のアルゴリズムの清廉性／信頼性（integrity）や公平性（impartiality）などに加え、無罪の推定（presumption of innocence）などの不文の法原則がインプットされないと、租税ほ脱の評価が偏頗的で、課税庁に偏向したになってしまうことが危惧される。

俗に「人質司法」と揶揄されるように、わが国の刑事司法では、いったん逮捕されたら、冤罪でも罪を認めなければ保釈なしの長期勾留が当たり前で、起訴されたら有罪率は 99.9% が現実である<sup>96</sup>。無罪の推定（presumption of innocence）などの不文の刑事法原則が ML / AI システムにうまくインプットされないと偏頗なシステムになり、人権保障上危険極まりないものとなる。租税犯則事件にかかる起訴・不起訴を決定するための検察による捜査や、検察からの勾留請求に対する裁判所の判断などが、偏頗的なコンテンツの累積からなる ML / AI システムに依存して行われることにならないようにするには、ML（人間の頭脳）の関与が不可欠である。こうした保護法益がうまくデザインされた公正が担保された AI 法制が必要となる理由である。

税法を具体的な事実に適用するとする。この場合に、適用する条項の内容を明確にするためには解釈をする必要が度々でてくる。課税は、国民の財産に対する貨幣（金銭）形態による公権力の行使であり、租税法律主義のもと、税法の解釈は厳格に行われるべきであるとされる。このことから、合理的な理由もなく拡大解釈や類推解釈が行われるべきではなく、「疑わしくは納税者の利益に（*in dubio contra fiscum*）」に解釈されるべきであるとされる<sup>97</sup>。これは、刑罰な国民の身体や財産に対する公権力の行使であることから、刑法は罪刑法定主義のもとでの「疑わしきは罰せず」の解釈原理に従い厳格に解釈されるべきとするの

<sup>94</sup> Stephen E. Henderson, “Round Table on Big Data and Criminal Law,” 15 Ohio St. J. Crim. L. 527 (2018).

<sup>95</sup> なお、これら非公開裁決のうち、重要なものは、タインズ (TAINS / 一般社団法人 日税連税法データベース) が情報公開法を使って開示され、同データベースに収録されている。

<sup>96</sup> 最近では、わが国の刑事司法について、日産自動車のカルロス・ゴーン前会長の逮捕・長期勾留をめぐる「人質司法」ではないかと、人権保護の観点から国際的に大きな関心と呼んでいる。記事「長期勾留 海外から批判」朝日新聞 2018 年 11 月 29 日朝刊参照。また、清水晴生・石村耕治「対論：日本の刑事司法のお家芸：『人質司法とは何か？』」CNN ニュース 94 号 33 頁以下参照。Available at: <http://www.pij-web.net/data/CNN-94.pdf>

<sup>97</sup> 例えば、清永敬次『税法〔新装版第 3 版〕』38 頁参照。この点、金子宏名誉教授は、今日「疑わしきは国庫の利益に（*in dubio pro fisco*）」と主張するのは行き過ぎだとしても、税法と刑法の解釈原理とをアナロジーでとらえる考え方にも疑問を呈している。金子宏『租税法〔23 版〕』（弘文堂、2019 年）123 頁以下参照。

とアナロジーにとらえようとするものである。しかし、課税庁は、今日でも「疑わしきは国庫の利益に(in dubio pro fisco)」と主張する傾向が強く、ML/AI 税務システムがこうした法解釈原理をインプットして運用される可能性はないかが問われてくる。

こうした例からもわかるように、課税庁が、ビッグデータ、データマイニング(DM)技術や予測分析アルゴリズム(predictive analytics algorithm)を利活用したAIシステムを立ち上げる場合には、どのように税法の不文の法解釈原理をシステムにインプットするのも重い課題である。

こうした問題は、課税庁が、ビッグデータ、データマイニング(DM)技術や「疑わしきは国庫の利益に」や「経済的実質主義」のような課税庁寄りに不文の税法解釈原理などをインプットした予測分析アルゴリズム(predictive analytics algorithm)を利活用したシステムを立ち上げ、無申告、脱税や悪質な租税回避をしそうなターゲット(調査対象納税者)を抽出し、申告期限前の事前調査を頻繁化することが想定されるから、重くとらえる必要がある。

DIF〔識別関数〕システムを動かしているアルゴリズム(自動情報処理手順)や予測分析アルゴリズム(predictive analytics algorithm)、ビッグデータ、データマイニング(DM)技術などを利活用し、機械的なターゲット抽出手法による「誤判」、「誤審」、「冤罪」をコントロールするためには、インプットされるアルゴリズムやビッグデータなどの品質や信頼性、公平性、透明性が、立法府や第三者機関などにより十分に精査されなければならない。具体的には、前記【図表38】で示した課税庁をはじめとした「公的機関によるML/AI、アルゴリズム利用の最低要件の義務化」も一案である。

いずれにしろ、税務をはじめとした各種行政事務のデジタル化、ML/AIシステムの利活用にかかる法制整備の課題は、広い意味では、「納税者情報(taxpayers' information)の収集(取得)・利活用(データ照合/情報連携)・頒布などの取扱プロセスに対する適正手続(due process)」、もう少し的確に言えば「手続的データ適正手続の権利(right to procedural data due process)」をどのように強化するかにある。

この面からの法的規制を強めている諸国においては、いずれも試行錯誤の段階にあるといっても過言ではない。

### ③アメリカの国民・納税者のデジタルデータ保護のため連邦法制

参考までに、アメリカにおける国民・納税者のデジタルデータ保護のための主要な連邦法制について簡潔に紹介すると、次のとおりである。

【図表50】国民・納税者データ保護のためのAI税務関連連邦法制の構図

#### ①プライバシー法(Privacy Act of 1974)

この法律は、連邦政府が個人データの利用を制限することを目的に制定された。個人は、政府が保有する自己情報の開示を求め、内容に誤りがある場合には、訂正を求める権利を保障している。加えて、この法律は、個人を識別できる情報(PII = personally identifiable information)を政府機関や民間機関が共有することを制限している。IRSが発出した内国歳入マニュアル(Internal Revenue Manual) § 11.3.14.11 (05-20-2005)は、「IRSは、本庁の目的の遂行に関連しかつ必要な情報のみを収集することができる。」と規定している。しかし、現実には、IRSは、納税者のあらゆる情報を収集し、ビッグデータとして利活用している。これは、プライバシー法のみならず、自己が発出した要件にも違反している。

#### ②コンピュータ照合・プライバシー保護法(CMPPA=Computer Matching and Privacy Protection Act of 1988)

この法律(CMPPA)は、前記①プライバシー法を改正するために制定された。プライバシー法の保護の対象となる記録(records)を自動データ照合プログラムに利用する場合の保護措置を規定したものである。CMPPAは、次の趣旨で保護措置を講じている。

- ① データ照合をする場合の手続を統一すること。
- ② データ主体の権利を保護するための適正手続を確保すること。
- ③ 各政府機関における照合行為を監察するために各機関がデータ信頼性委員会(Data Integrity Board)を設置し監視すること。

CMPPAは、コンピュータを使ったデータ照合については、法的根拠があり、かつ目的とする行為を達成するために必要であることを条件に、これを認める。CMPPAは、政府によるコンピュータを使ったデータ照合のために使われるデータについて、プライバシー、信用性および正確性を確保することをねらいとしている。CMPPAが適用になるには、次の4つの要素があることが条件となる<sup>98</sup>。

- ① コンピュータによる照合
- ② 比較対象となる主体
- ③ 連邦給付プログラム
- ④ 照合目的

ただし、CMPPAは、税務行政目的でのデータ照合プログラムなどには、適用除外となっている。代わり

に、大統領府 (EOP=Executive Office of President) に置かれている行政予算管理局 (OMB=Office of management and Budget) が税制関連のデータ照合に関して規制することになっている。IRS のデータ照合の規制については、CMPPA を編入したプライバシー法 (552 条 a 項 0 号) および内国歳入マニュアル (IRM § 11.3.39) に、次のような骨子の規定をおいている。

- ①記録主体 (情報主体) に対しデータ照合する旨の通知をすること。
- ②新たなデータ照合プログラムに関する議会への報告書を作成すること。
- ③法定された通知と報告を連邦官報掲載用に作成すること (ただし、照合目的で受領機関がそれを行っている場合を除く)。

#### 内国歳入法典 (IRC) 6013 条 [秘密保持規定]

IRC6013 条は、納税申告および申告情報は、部外秘とし、かつ、いかなる方法においてもそれらを開示してはならないと規定する。例外的に開示する場合、IRS は、法認されない方法で開示されることのないように、技術的、管理的および物理的にも厳格な安全措置を講じるように求められる。加えて、IRS は、こうした安全措置が遵守されているかどうかを監察する義務を負う。許可なく、故意に申告書情報を開示した IRS 職員は、刑事制裁の対象となっている。一方、情報主体である納税者も、違法な開示をした職員に対して民事の賠償責任を追及できる。

#### データ品質法 (Data Quality Act of 2001)

この法律は、「情報品質法 (Information Quality Act)」とも呼ばれる。この法律は、IRS (連邦課税庁) を含む連邦機関に対して、各機関が保有するデータの品質、信頼性を確保するように求めている。同法は、大統領府 (EOP=Executive Office of the President) に置かれた行政管理予算局 (OBM=Office of Management and Budget) が、データ品質管理に関する政策ならびに、一般大衆に頒布される情報の品質、客観性、有用性および清廉性を保証するために手続に関するガイドラインを設定する権限を与えている。OBM ガイドラインは、各機関に対して、データ品質確保のための基準を定め、かつ保有するデータの請求の基づく開示や修正にかかる仕組みを構築し、公表するように求めている。IRS は、2001 年にガイドラインを定め、公表している。もともと、連邦議会が制定した情報自由法 (Information Freedom Act of 1966, amended in 2003) との齟齬も目立ってきている。

#### ②電子政府法 (E-Government Act of 2002)

この法律は、連邦裁判所のあらゆる資料は、原則として電子的に提出することを求めるものである。連邦最高裁判所に対して、個人のプライバシー権を保護す

るための規則 (rules) を定める権限を付与している。2007 年 12 月 1 日に、連邦最高裁は、個人のプライバシー権を保護するために、連邦民事手続規則 (Federal Rule of Civil Procedures) 第 5.2 を発出している。第 5.2 は、次のように規定する。

「裁判所が特に命じる場合を除き、裁判所に電子または文書で提出されるファイルに、当事者または非当事者個人の社会保障番号 (SSN)、納税者番号 (TIN) または未成年の個人の生年月日、氏名、金融口座番号が記載されているときには、(1) 社会保障番号 (SSN) および納税者番号 (TIN) については最後の 4 桁、(2) 当該個人の生まれた年、(3) 未成年者のイニシャル、および (4) 金融口座番号の最後の 4 桁のみを記載するものとする。」

#### ③連邦機関データマイニング報告法 (Federal Agency Data Mining Reporting Act of 2007)

この法律は、IRS を含む連邦の省庁がデータマイニングに関わる場合には、連邦議会にその旨を報告するように求めるものである。

以上のような国民・納税者データ保護のための連邦法の多くは、文書 (紙) 媒体からデジタル (電子) 媒体への移行期につくられたものである。また、連邦機関一般を対象とした法制であり、とくに課税庁をターゲットとしたものでもない。加えて、すべての先端技術 (ハイテク) をターゲットとしてつくられているわけでもない。その意味では、パッチワーク的でもある。

#### ④米・豪のデータ照合規制法制の実際

今日、データ照合 (またはコンピュータ照合) は、データマイニング (DM) とともに、行政機関における適格審査や調査に幅ひろく用いられるようになってきている。

国民・納税者からのリアルタイム対応に応えるうえでは、ハイテクを駆使したデータ照合は、利便に資する手続のようにもみえる。しかし、データ照合プログラムに使われるアルゴリズムの信頼性/清廉性に問題があると、照合の対象とされた情報主体の権利利益や人権を侵害されることにもなりかねない。

そこで、アメリカ (米)、オーストラリア (豪) などでは、早くから、法律やガイドラインなどを用いて、データ照合プログラムに対する第三者機関によるプライバシー影響評価や議会の所管委員

<sup>98</sup> データ照合 (情報連携) プログラムの運用手続の適正化・透明化の実際および課題については、後にアメリカ (米)、オーストラリア (豪) との比較において点検する。

会に報告をするなどの形で、データ照合（情報連携）規制を実施してきている<sup>99</sup>。

ちなみに、オーストラリア（カナダ、ニュージーランドなどを含む。）では、「データマッチング（data-matching／データ照合）」という言葉を使っている。これに対して、アメリカでは、「コンピュータマッチング（computer matching／コンピュータ照合）」という言葉を使っている。わが国では、「情報連携」と呼んでいる。名称は異なるものの、その仕組みや手法などはほぼ同じである。

米・豪のデータ照合（情報連携）規制法制の特徴をあげると、次のとおりである。

**【図表 51】 米・豪のデータ照合規制法制の特徴**

<p><b>アメリカにおけるコンピュータマッチング規制</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・アメリカにおいて、連邦レベルでは、1988年に「コンピュータ照合・プライバシー保護法（Computer Matching and Privacy Protection Act）」を制定し、一般法であるプライバシー保護法（Privacy Act of 1974）の枠内に編入・特段の規定を設ける形で、コンピュータ照合の透明化策を実施している。</li> <li>・また、行政運営の総合調整任務をこなす大統領府にある行政管理予算局（OMB=Office of Management and Budget）が、連邦プライバシー法の運用監督にあたっている。</li> <li>・行政管理予算局（OMB）は、各種「照合プログラム実施に関する各種ガイダンス等（Guidances on the Conduct of Computer Matching Programs）」を公表している。</li> <li>・アメリカは、後にふれるオーストラリアとは異なり、議会直属の独立したプライバシーコミッショナー（プライバシー特殊オンブズマン）のような制度を置いていない。</li> <li>・アメリカ連邦プライバシー法は、二つ以上の記録システムにある個人データを、コンピュータを使って比較するプログラム（照合プログラム）の透明化についての規定を置いている（3条0項）。この規定によると、コンピュータ照合プログラムに参加するすべての行政機関は自らの組織内に、データ信頼性委員会（Data Integrity Board）を設けるように求めている。各機関のデータ信頼性委員会は、各行政機関のなかで、照合プログラムに関する一切の監督・調整業務を行っている。その範囲は、①プログラムの評価、②費用対効果分析、③年次報告書の作成・</li> </ul>
---

当該機関の長および行政管理予算局への提出、ならびに④コンプライアンス状況の検査などにまで及ぶ。すなわち、データ照合を実施する行政機関（以下「実施機関」）は、さまざまな手続を踏むように義務付けられているわけである。

①コンピュータ照合プログラム実施における事前の手続  
まず、照合プログラムの実施にあたり、実施機関は、事前に、次のような手続を取るよう求められる。

- ・実施機関は連邦官報（Federal Register）に、次の項目を公示（notice）すること<sup>100</sup>：①参加機関の名称、②照合の目的、③照合プログラムに実施する法的根拠、④利用に供する記録と個人の種別、⑤実施期間、⑥パブリックコメント及び質問の提出先。

- ・提供機関と受領機関との間で、次の項目について書面によるコンピュータ照合に関する取決め（CMA=computer matching agreements）をすること：

- ①照合の目的及び法的根拠、②照合を正当とする理由および予想される成果、③利用に供する記録と個人の種別、④連邦からの給付・助成の受領等や連邦官職への応募に際し、提出された情報が照合プログラムの対象となる旨を、その申請時等に申請者に告知する手続、⑤照合記録の保存および廃棄に手続、⑥照合される記録とプログラム実施結果への安全確保措置、⑦照合に使用された情報のコピーや再提供の禁止、⑧提供された情報の管理・返却・廃棄手続、⑨照合に使われる情報の清廉性の評価、⑩取決めの遵守状況を政府検査院（GAO=Government Accountability Office）の長が監査できる旨など。

- ・その取決め（CMA）を連邦議会の委員会に報告し、国民の閲覧に供すること。

- ・一方、情報の提供機関は、データ照合の取決めが護られないと信じる理由があるときには、受領機関に対し照合プログラムのために、いかなる情報も提供してはならないし、照合プログラムに関する取決め（CMA=data-matching agreements）の更新を行ってはならないことになっている。

②コンピュータ照合プログラム実施後の手続

- ・照合結果に基づいて、その後の手続を進めるにあたり、照合プログラムに参加した連邦行政機関（実施機関）は、情報主体である本人を保護するために、その本人の不利益処分の基礎として使われる情報について、独立して調査し、信頼性／清廉性を確認するように求められる。したがって、この調査・確認なしには、当該本人に対し不利益処分をすることができないわけである。また、当該本人に対しては、

<sup>99</sup> なお、データ照合のあり方が、カナダ、ニュージーランド、イギリスをはじめとした多くの諸国において、マッチング（照合）の対象とされる情報主体のプライバシー権や適正手続保障の観点から問われている。本稿では、データ照合やデータマイニング（DM）にかかるプライバシー保護問題は射程外である。See, e.g., Daniel J. Steinbock, "Data Matching, Data Mining, and Due Process," 40 Ga. L. Rev. 1 (2005) .

<sup>100</sup> 通知サンプルとしては、See, e.g., Federal Register: Privacy Act of 1974: A Notice by the Internal Revenue Service on 06/11/2018. Available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/06/11/2018-12462/privacy-act-of-1974>

調査結果を争う機会があることを告知しなければならない。この告知をしないで不利益処分をすることはできない。ちなみに、調査結果に関する争いは、それぞれの申請にかかる不服申立手続によることができる。

### ③不正閲覧からの納税者保護法の制定

- ・アメリカでは、連邦の税金および社会保険税の徴収を担当する内国歳入庁 (IRS=Internal Revenue Service) において、職員による興味本位での不正閲覧 (個人データののぞき見) が大きな問題になった。
- ・1997年に、連邦議会は、「不正閲覧からの納税者保護法 (Taxpayer Browsing Protection Act)」を制定し、職員が興味本位で納税者データを拾い読みするのを禁止し、処罰の対象とすることで対処した。その後、この法律は、連邦税法典である内国歳入法典 (Internal Revenue Code) に編入された。同法典によると、連邦職員 (IRSと契約関係にある一定の者を含む。) または州職員は、法律で認められる場合を除き、連邦納税者の申告書または申告書情報に故意にアクセス (閲覧) することは違法とされる。違法な閲覧をした者は、5000ドル以下の罰金若しくは5年以下の懲役又は併科、プラス訴訟費用の負担を求められる。また、有罪の宣告を受けたときには、免職又は解雇される (内国歳入法典 7213条)。

### ④政府検査院 (GAO) からの行政管理予算局 (OMB) への勧告

- ・2014年に、政府検査院 (GAO) は、7つに機関 (農務省、教育省、人間サービス省、国土安全保障省、労働省、退役軍人省、社会保障省) コンピュータ照合取決め (CMA) を検査し、コンピュータ照合法の執行を担当している行政管理予算局 (OMB) に対して、実施機関向けに発出されているガイダンスや通達などに盛り込まれた指示や基準がわかりにくく、各機関の照合プログラム間に齟齬を生じていることから改善する必要がある旨勧告をしている<sup>101</sup>。

### オーストラリアにおけるデータマッチング規制

#### ①納税者番号 (TFN / タックス・ファイル・ナンバー) を使ったデータ照合の場合

オーストラリアは、個別法として、1990年に、連邦データ照合プログラム (給付及び租税) 法 (Data-matching Program (Assistance and Tax) Act 1990 (Cth)) [DMP法] を制定している。また、連邦情報コミッショナー (AIC=Australian Information Commissioner) は、DMP法に基づき、1991年、1994年に、「データ照合プログラム実施に関するガイドライン (Data-Matching Program (Assistance and Tax) Act 1990 Guidelines / Guideline for the conduct

of the data-matching program 1991, 1994)」[DMPガイドライン] を発出している。

#### ②TFN 個人情報以外のデータ照合の場合

オーストラリアのTFNは、「税と社会保障」目的に利用が限定された番号である。したがって、連邦行政機関はTFN関係事務以外の目的で個人情報のリンケージ (突合) やデータ照合プログラムを実施する場合には、連邦情報コミッショナー (AIC) が公表した「連邦行政におけるデータ照合実施に関するガイドライン (Guidelines on Data-matching in Australian Government Administration)」(2014年6月) を尊重するように求められる。

#### ③国民健康法 (National Health Act 1953) に基づくデータ照合の場合

国民健康法 135条のAのA第5項は連邦行政機関が医療給付プログラムと薬剤給付プログラムの個人情報を同じデータベース (DB) で保有することを原則として禁止している。この規定に基づき、連邦情報コミッショナー (AIC) は、双方のDBでの個人情報の保有およびリンケージを規制する目的で、「医療給付と薬剤給付プログラムに関するプライバシーガイドライン (Privacy Guidelines for the Medicare Benefits and Pharmaceutical Benefits Programs)」(2008年3月) を発出している。

- ・連邦のデータ照合プログラムについては、①、②、③のいずれかを問わずすべて、連邦情報コミッショナー (AIC) による監査・評価などの対象となっている<sup>102</sup>。
- ・連邦情報コミッショナー (AIC) とは、行政府から独立した連邦議会直属のオンブズマンである。性格的には、プライバシー問題 (+情報公開請求関係問題) を専門に扱う特殊オンブズマンである。
- ・オーストラリアのデータマッチング規制法制は、大きく分けると、次のような目的を持っている<sup>103</sup>。
  - (a) 1つは、データマッチング実施機関が実施する各種データ照合プログラムに対して法的根拠を与えることである。また、実施機関を法定し、プライバシー影響評価 (PIA=Privacy Impact Assessment) に合格し、公表されたプログラムのみを実施できることとしたことである。これにより、データ照合プログラムの存在や内容、基準等を公開するとともに、プライバシー侵害的なプログラムにならないように、手続的に規制をしたことにした。
  - (b) 2つ目は、データ照合プログラムの対象となった情報主体に対して自己情報のコントロール権および適正手続を保障することである。具体的には、記録を残すことである。これは、情報主

<sup>101</sup> See, GAO, Computer Matching Act: OMB and Selected Agencies Need to Ensure Consistent Implementation (GAO-14-44, January 2014) .

<sup>102</sup> Available at: <http://www.privacy.gov.au/law/other/datamatch>

<sup>103</sup> 拙著『オーストラリアの納税者番号制とプライバシー』(財団法人 日本税務研究センター、1992年) 第5章参照。

体から請求があった場合に答えられるようにするためである。また、データマッチングの結果に基づいて情報主体に対する必要な処分や調査（事実行為）を行う場合には、処分案等の告知・反論の機会を保障した。

- (c) 3つ目は、各種データ照合プログラムのプライバシー影響評価、監視〔調査〕(DMP法13条)、苦情処理(DMP法14条)などを、連邦議会連邦議会直属の連邦情報コミッショナー(AIC)に委ねたことである。こうした権能を行使するために、連邦情報コミッショナー(AIC)は、自らに与えられた権限に基づき、データ照合プログラム(給付及び租税)ガイドラインなどを発出している。

#### ④ センターリンクによる違法・不正確なデータ照合事件の分析

現在、オーストラリアでは、連邦の社会保障プログラムは、連邦人間サービス省(DHS=Department of Human Service)所管の連邦の独立行政法人である「センターリンク(Centrelink Australia)が運営している。センターリンクは、2011年にメディケアオーストラリア(Medicare Australia)を吸収し、連邦最大の社会保障プログラムの運営機関となっている。センターリンクは、社会保障プログラム関連のデータベース「OLTP=Online transaction processing」を稼働させ、各種社会保険金の払込や給付金の支払の自動化を推進している。

センターリンクの窓口は、民間金融機関が稼働させているATM(automated teller machine)と同様の無人化を目指している。一方、センターリンクは、保険料納付や給付事務については、連邦政府の社会保障過払い防止策に沿い、「効率化」と「正確性」の向上を目標に掲げている。2016年6月から、未納保険料の効率的な徴収をねらいに、ML(機械学習)データやアルゴリズム(自動情報処理手順)などハイテクを使ったオンライン・コンプライアンス介入(OCI=online compliance intervention)システム、通称で「ロボデット(robo-debt)」を稼働させ、受給者のプロファイリングを実施するとともに、受給資格や不正な保険料未納付をチェックするために連邦国税庁(ATO)の給与所得額とのデータ照合を実施している(将来的には、事業所得や投資所得との照合にも拡大の方針である。)。2016-7財政年度では、OCIシステムは、約78万3,000件もの「介入(要調査/hits)」をはじき出した。手作業の時代では年2万件程度であったの比べると飛躍的な伸びを記録している。

OCIシステムは、要調査者(社会保険加入者)に対して「あなたの所得に関する重要なお知らせ」というタイトルの「お尋ね(contact letter)」を自動送付する。

お尋ねには、ATOのデータベースにある本人所得が記載されている。つまり、当該加入者に、センターリンクの記録とATOのデータとの不一致がある旨通知している。〔なお、本人がmyGov(連邦政府ポータルサイト)加入者である場合には、サイト内のインボックス(電子私書箱)に送達される。〕。当該加入者は、法定期間(28日)内に応答するように求められる〔当初は、myGov加入者の場合には、myGovのウェブサイトを通じて応答する方式であったが、この方式(インボックス方式)では効率的な対応が確保できず、現在は、本人にメールアドレスとアクセスコードを付与し、センターリンクに直接アクセスする方式に変更されている。〕。当該加入者が、お尋ねの送付を受けたのにもかかわらず、ネットまたは電話等で法定期間内に応答をしないと、OCIシステムが、ATOのデータを基に当人の保険料を自動的に算定し直し、当該加入者に追加納付を求める督促状を繰り返し送達する。OCIシステムは、雇用主がATOに報告した従業員の雇用期間内に支払った給与総額を2週間分に平準化した推計値を基に自動的に保険料を算定し直す仕組みになっている。しかし、この仕組みでは、雇用主のATOへの報告内容に誤りがあると、連鎖して社会保険料の算定にも誤りが生じてくる。また、保険加入者である従業員の各2週間分の給与は、現実には、常に同額であるとは限らない。しかし、推計値に対する反証は、決められた期間内に、加入者側行うことになっており、反証しないと、増差額+10%のペナルティを加算した額の納付が求められる。

ちなみに、保険料の追加納付に不満のある加入者は、センターリンクの苦情処理ラインへ申出ができる。また、センターリンクの対応に満足しない場合には、連邦議会直属の連邦オンブズマン(Commonwealth Ombudsman)に苦情の申出ができる。

追加納付通知を受けた多くの加入者から、ATOとのデータ照合プログラムとリンクしたOCIシステムの信頼性/清廉性が疑う声が上がった。マスメディアも、この問題を大きく取り上げた。連邦オンブズマンには、多くの苦情の申出があった。このため、連邦オンブズマンは、調査を開始し、調査結果を報告書にまとめて、センターリンクを所管する連邦人間サービス省(DHS)に対してOCIシステムの改善【正確性・透明性・利便性・証拠収集・企画およびリスク管理等】の必要性を勧告した<sup>104</sup>。

連邦議会上院コミュニティ事務検討委員会(Senate Community Affairs References Committee)も、OCIシステムが機械的にはじき出した数値、あるいはML(機械学習)のアルゴリズムが正確なのかどうかなどを一般市民である加入者が立証するのは至難であり、立証責任は、センターリンク側が負うべきであるなどの議論が闘わされた。2017年6月に、同委員会は、

<sup>104</sup> See, Richard Glenn, Acting Commonwealth Ombudsman, Centerlink's Automated Debt Raising and Recovery System (Commonwealth Ombudsman Report No.2, April 2017) at 5. Available at: [http://www.ombudsman.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0022/43528/Report-Centrelinks-automated-debt-raising-and-recovery-system-April-2017.pdf](http://www.ombudsman.gov.au/__data/assets/pdf_file/0022/43528/Report-Centrelinks-automated-debt-raising-and-recovery-system-April-2017.pdf)

DHS に対して、こうした事例での立証責任はセンターリンク側が負うべきであり、かつ、雇用主が ATO に報告した給与総額を 2 週間分に平準化した推計値を使わないように勧告を行った<sup>105</sup>。

識者も、社会保険事務の効率化を急ぐ余り、推計値に基づくアバウト課金を放任し、本来負わなくともよい負担を社会保険加入者に押し付け、ブラックボックス化した OCI による自動決定に対する反証を加入者側に負わせるなど、国民ファーストでないセンターリンクの対応に対しては手厳しい。センターリンクの対応への世論の批判が高まると、自動化した OCI システムのせいにする政府のやり方は、根本的な解決にはならないとする。ML データや AI のアルゴリズムにバイアス（偏頗）がないかどうかを十分に精査せずにこれらを探り入れたシステムのデザイン段階での「法に支配」が働いていない、人間を介さないデジタル化には落とし穴があることなどに対する政府の認識の欠如が事態を一層悪化させている、と批判している<sup>106</sup>。

このオーストラリアの経験は、形だけのデータ照合規制法制を敷いても、洗練された個人データ保護法制を構築しなければ、高度のデジタル化した経済社会にはほとんど役に立たないことを教えてくれている。

#### ⑤わが国の国民・納税者のパーソナルデータ保護のための法制

わが国では、前記アメリカのプライバシー法に相当する個人情報保護法が制定されている。もっとも、わが国の個人情報保護法制は、個人情報保護法（民間分野）、行政機関個人情報保護法（国の公的分野）および独立行政法人等個人情報保護法（公的分野）の三階建になっている。

近年の ICT（情報通信技術）の急激な進展に伴い、ML（機械学習）や AI（人工知能）の開発のために、「ビッグデータ」、とくに個人の行動履歴や購買履歴のような「パーソナルデータ／個人データ」の有用性が増してきている。そこで、政府は、適切な法的ルールを敷いたうえで、パーソナルデータの利活用を促進するために、2015 年にこれらの個人情報保護法を改正した。この改正により、特定の個人が誰だか分からないように加工された生

存する個人の「匿名加工情報」（ただし、行政機関個人情報保護法や独立行政法人等個人情報保護法では、「非識別加工情報」）を、民間機関はもちろんのこと、国税庁を含む行政機関も、機微情報（センシティブ情報）については特段の注意を要するが、適正に利活用できることになった。ちなみに、匿名加工情報（非識別加工情報）については、官民を通じて個人情報保護委員会が一元的に所管することになっている<sup>107</sup>。

また、わが国では、いわゆる「国民背番号制」を実施するために、個人番号（マイナンバー）を導入している。この個人番号（マイナンバー）の導入に伴い、政府ポータルサイト（マイナポータル）内にリンクが張られた情報提供ネットシステムを使って情報連携（データ照合）が縦横無尽に実施されることになっている。国家（国や自治体）等による多様な個人情報がルールもなく不当に追跡・突合され、個人のプライバシーが不当に侵害される懸念が高まっているということで、「特定個人情報保護評価制度」が導入されている。この制度に従い、番号法（マイナンバー法）<sup>108</sup>では、特定個人情報ファイル（個人番号をその内容に含む個人情報ファイル／2 条 9 項）を保有しようとする「国の行政機関」や「地方公共団体等」に対して「特定個人情報保護評価」を義務づけている（27 条）。しかし、わが国の法制には、米豪などとは異なり、データ照合（情報連携）に対するプライバシー影響評価や照合対象とされた情報主体の事務上の権利などを特段に保護する仕組みがないのである。総務省個人番号企画室「マイナンバー制度における情報連携について」（2016 年 5 月）をみてもわかるように、データ照合（情報連携）プログラムにおいて不利益を被ったデータ主体に対する適正手続（due process）を保障しようという思考が完全に欠如しているようにみえる。

わが国の情報提供ネットワークシステム（マイナポータル）は、ネット空間に設置された巨大な

<sup>105</sup> See, Senate Community Affairs References Committee, Parliament of Australia, Design, Scope, Cost-Benefit Analysis, Contracts Awarded and Implementation Associated with the Better Management of the Social Welfare System Initiative (2017), at 109.

<sup>106</sup> See, Terry Carney, “The New Digital Future for Welfare: Debts without Legal Proofs or Moral Authority,” 2018 UNSW L. J. Forum 1.

<sup>107</sup> 詳しくは、第二東京弁護士会 情報公開・個人情報保護委員会編『Q&A 改正個人情報保護法～パーソナルデータ保護法制の最前線』（新日本法規、2015 年）参照。

<sup>108</sup> すでにふれているように、正式名称には、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律で、通称は「番号法」または「マイナンバー法」である。

政府ポータルサイト（プラットフォーム）である。ここでは、マイナンバーやマイナンバー（個人番号）から組成された個人識別符号やシリアルナンバーなどを紐づけに使った大掛かりのデータ照合（情報連携）プログラムが組まれている。こうした情報連携プログラムについては、特定個人情報保護評価制度などは敷かれているものの、市民・納税者には不透明、かつ適正手続がほとんど保障されていないブラックボックスの仕組みであることがわかる。データ照合のターゲットとなるデータ主体（市民・納税者など）に対して自己情報のコントロール権および適正手続が制度的に保障されていないのである。

政府は、「悪いことをしなければ、どんなデータ監視も怖がることはない。」をモットーに、政府ポータルサイト（マイナンバー制）を使い、国民・納税者を一生涯にわたり、データ照合（情報連携）で逐一徹底監視しようとしているようにもみえる。その証拠は、各種情報連携プログラムの清廉性を評価（プライバシー影響評価など）することで透明性を高め、かつ適正な手続での運用を行政機関に義務付けたうえで独立した第三者機関によるチェックあるいは立法府への年次報告を求めるような法的な仕組みをつくらうとしていないことから伺える。人質司法、と同じように、先進国としては異例ではないか。

やはり、データ照合の対象とされた情報主体が、データ照合（情報連携）プログラムに使われたアルゴリズムの信頼性や、照合の対象とされた個人データの信頼性／清廉性に問題があるなどを理由に、実施機関に再調査の申立てまたは個人情報保護委員会のような第三者機関の苦情申立てができるように、個人情報保護法制や番号法制を改正または整備する必要がある。また、データマッチング（情報連携）の結果に基づいて情報主体に対する必要な処分や調査（事実行為）を行う場合には、その事前告知・情報の信ぴょう性などを含め反論の機会などを保障する必要がある。

IT 利権に資するパーソナルデータの匿名加工情

報（非識別加工情報）の取扱いについては、公民を通じて個人情報保護委員会が一元的に所管する法改正を急いで実施した。いかにも法的対応が偏頗的であるように映る。

折しも、EU（欧州連合）では、一般データ保護規則(GDPR)を2018年5月25日に施行した。GDPRは、個人データ保護について、公民双方の分野を一括して規制するオムニバス方式を採用する。わが国の個人情報保護法制が、公民別々の法律によるセグメント方式を採るのとは異なる。

新たなGDPRでは、以下のような権利を法認し、個人データの自己コントロール権を徹底的に保護・強化した。その狙いは、データローカライゼーション（data localization）の考え方に従い、EU市民の情報プライバシー権および個人データの保護を強化し、個人市民に武器を与えることにより、強大なデジタル・プラットフォーム企業である4強・ガーファ／GAF A やバス／BATHと闘うように求めることにある。

【図表 52】EU のGDPR で法認したプライバシー権（個人データの自己コントロール権）

- ・個人（データ主体）は、個人データの取得の際にした同意(consent)を、いつでも撤回できる(GDPR7条以下)。
- ・個人（データ主体）は、自己データにアクセスする権利（自己データの開示を求める権利）に加え、データ主体に対し忘れられる権利(right to be forgotten)、いわゆる「削除権」を法認した(GDPR17条)。
- ・プロファイリング(GDPR4条4項)<sup>109</sup>等の「自動処理のみに基づく自動意思決定(automated individual decision)」を規制するために、自動処理のみに基づく決定(automated decision making)には服さなくともよい権利(GDPR22条)を法認した。ただし、例外的に、次の3つの場合に限り、自動処理のみに基づく決定がゆるされる(GDPR22条2項)。

- ① データ主体とデータ管理者との間で、契約の締結または履行に必要とされる場合
- ② EU法または加盟国法が、データ主体の権利を適切に保護し、かつ自動処理のみに基づく決定を法認している場合、または、
- ③ データ主体の明示の同意がある場合

<sup>109</sup> GDPRは、「プロファイリング(Profiling)」とは、自然人に関するある一定の個人的な側面を評価するために、とくに、自然人の業務実績、経済状況、健康、個人的嗜好、興味、信頼、行動、所在もしくは移動に関連する側面の分析または予測をするために行われる、個人データの利用からなる個人データのあらゆる形態の自動的な処理をいう。(4条4項)と定義する。なお、プロファイリング等の自動処理のみに基づく自動意思決定についての解説としては、EU指令第29条作業部会(Article 29 Data Protection Working Party)「自動化された意思決定とプロファイリングに関するガイドライン(Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679)(WP251rev.01)(最終改正2018年2月)」を参照。



このことから、プロファイリングを含む自動化された決定に際し、実施主体は、事前にデータ主体に実施内容を通知するように求められる（GDPR 第13条、22条1項）。また、自動処理のみに基づく決定を特別に法認されている場合でも、データ主体には「決定に異議を申し立てる権利が保障されている（GDPR22条2項）。加えて、自動処理のみに基づく決定には服さなくともよい権利の侵害がある場合には、データ主体は、監督機関の苦情の申出をする権利（GDPR77条）、および監督機関や実施主体を相手に司法救済を求める権利（GDPR78条・79条）がある<sup>110</sup>。

- ・自分の個人データがダイレクトマーケティング（DM）に使用されることの拒否を通知する、ダイレクトマーケティングを拒否する権利（right to object direct marketing）」も法認した（GDPR21条）。
- ・EU市民の個人データのEEA域外への輸出（持出し／移転）を原則禁止したうえで、欧州委員会が、EU並みの個人情報保護水準に達していると認定（決定）した第三国・地域に限って、輸出（持出し／移転）が認める仕組みにした（GDPR44条～50条）。
- ・データポータビリティ権（right to data portability）【あるサービスが特定のユーザーに関して収集・蓄積した利用履歴などのデータ（個人データ）を他のサービス、プラットフォームでも再利用できること、すなわち持ち運びできる（＝ポータビリティ）権利】を法認した（GDPR20条）。

諸外国の情報プライバシー権の保護状況に比べると、わが国の情報提供ネットワークシステム（マイナンバー制）をつかったデータ照合（情報連携）プランは、市民・納税者には不透明、かつ適正手続がほとんど保障されていないブラックボックスの仕組みのように映るのではないか。

各種データ照合プログラムにかかるプライバシー侵害に加え、民間企業や公的機関によるビッグデータ、アルゴリズムを用いたAI（人工知能）やデータマイニング（DM）技術や予測分析手法を使ったプロファイリングによる「予測的プライバシー侵害」も潜在的に拡大している。消費者・市民や納税者を護るためには、今日のデジタル経済社会にマッチした形のデータ主体への情報プライバシー権を法的にしっかりと認めるように求められている。

こうした状況を織り込んで考えると、わが国で

も、少なくとも次のような対応策、ホワイトボックス化策が必要である。

【図表 53】 公的機関によるデータ照合やデータマイニングのホワイトボックス化案

- ①アルゴリズムを用いたAI（人工知能）やデータマイニング（DM）技術、データ照合（情報連携）プログラムなどにバイアス（偏頗）がないかどうかを監査するために、第三者機関などによるプライバシー影響評価を義務化すること。
- ②データ照合プログラムやDM手法などで不利益を被ったデータ主体に対する通知・救済などの適正手続（due process）の保障
- ③近年、EU（欧州連合）が施行した一般データ保護指令（GDPR）では、「プロファイリング等の自動処理のみに基づく自動意思決定（automated individual decision）」を規制するために、「自動処理のみに基づく決定（automated decision making）には服さなくともよい権利」（GDPR22条）を法認した。わが国でも、同様の権利を法認する必要がある。

#### ⑥加速する現実空間に確たる基盤を持たないAI 税務手続と法制

デジタル経済が加速している。全人類の80%を超えるパーソナル情報を握るガーファ／GAFA【グーグル、アマゾン・ドット・コム、フェイスブック、アップルは、頭文字を取って通称で「GAFA」と呼ばれる。】は象徴的な存在である。4強・ガーファ／GAFAに続き、中国ICT（情報通信技術）界に君臨する3強（Big 3）・バット／BATH【バイドウ（Baidu／百度）、アリババ（Alibaba 阿里巴巴）、テンセント（Tencent／騰訊）、ファーウェイ（Huawei／華為技術）は、頭文字を取って通称で「BATH」と呼ばれる。】も個人データの囲い込みに必死である。このような現実空間（リアス市場経済）に確たる基盤を持たないグローバルな巨大ITデジタル・プラットフォーム企業（ネット巨人）が、ネット経済市場（デジタル経済市場／データ経済市場／オンライン経済市場）を闊歩している。

こうした動き呼応する形で、ICT（情報通信技術）やML／AI（機械学習／人工知能）を駆使したシステム導入で、税務も、急速にデジタル化、スマート化を強めている。現実空間の確たる基盤を持た

<sup>110</sup> GDPR（22条）で主に規制の対象となっているのは、プロファイリング自体ではなく、プロファイリング等の自動的処理のみに基づく自動意思決定である。しかし、プロファイリング自体も、人権に対する大きなインパクトを及ぼす。EUの人権機関も、ガイドブックを発行して、違法なプロファイリング防止の監視にあたっている。See, FRA, Preventing unlawful profiling today and in the future: a guide (EU Agency for Fundamental Rights, 2018) .

ないAI 税務の本格的な登場である。

今日、現実経済に確たる事業基盤を持たないGAF AやBATH、楽天、ヤフーのようなデジタル・プラットフォーム企業が大半して決済サービスへ進出している<sup>111</sup>。これに伴い、課税手続は、インターネットとモバイル端末を使った電子申告の広がりとともに、銀行口座を通すのではなく端末サイドで多くのデータ処理をするブロックチェーンのようなフィンテック（金融技術）やQRコードを使った税金の納付や還付などの仕組みが採り入れられてきている。

これら新たに登場するデジタル課税手続に関して、デジタルデバイド（情報技術格差）などの問題への対応を含め、納税者の権益をどのように位置づけて、法制を整備していくのか難しい判断を

迫られている。

現実空間に見える基盤を持たないML（機械学習）データやAI（人工知能）アルゴリズムを使った税務調査におけるバイアス（偏頗）の排除、正確性の確保など、国民・納税者が理解できる形で税務手続のデジタル化、スマート化が求められている。サイバー（ネット）空間に設置される申告・納付・調査・徴収にかかる各種システムのホワイトボックス化、ソーシャル・コントロール、法定コントロールに知恵を絞らなければならない。

## (2) AI 税務と税務専門職倫理

「AI 税務と職業倫理 (AI and tax professional ethics)」の問題も重要である。税務専門職などによる利益相反行為を防ぐためには、税務MLシステ

### コラム⑥

## デジタルエコノミーの興隆

経済市場の流れがモノからデータ中心へと大きく変わっている。すなわち、データ化（デジタル化／情報化）できるサービスは、①現実市場経済（リアルエコノミー）から、②データ市場経済（データエコノミー／デジタルエコノミー）に大半して移行している。

GAF Aのような巨大ネット企業は、②ネット経済市場で手にした目に見えない資源である大量の個人データと巨額の富を①リアル・現実経済市場において人手の要る分野の効率化・合理化に投資している。つまり、巨大ネット企業の①リアル・現実経済市場への進出である。巨大ネット企業は、独自に、あるいはハードなモノづくりメーカーと共同で、AI（人工知能）、AIロボット、ドローン、自動運転車両、EV車などハイテク製品の開発に取り組んでいる。今や、これら強大なネット企業は、ものづくり企業のデータ産業化を進める形で①リ

アル・現実経済市場に参入、そこでの独占、巨人として存在することも夢ではなくなっている。



②国境のないネット経済市場（デジタル経済／データ経済市場／オンライン経済市場）に確たる事業基盤を持つ企業

ネット経済市場で、他の事業者と消費者とを結ぶ「場・基盤（プラットフォーム）」を提供するIT企業を「プラットフォーム企業」という（GAF A、BATH、楽天、ヤフーなど）

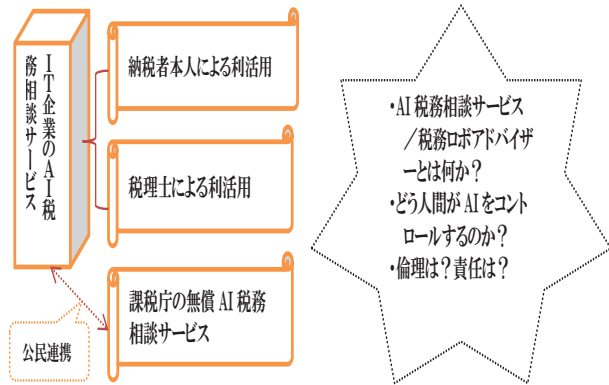
①国境のあるリアル・現実経済市場に確たる事業基盤を持つ企業や組織体（デパート・店舗、製鉄会社、繊維会社、病院、市役所、大学など）

ビッグデータを使った電池・自動運転車の開発や販売、無人店舗の経営など、ものづくり企業のデータ産業化の形でリアル・現実経済市場に大半進出

<sup>111</sup> ちなみに、アメリカ連邦財務省は、2018年7月31日にトランプ大統領あての報告書「経済的機会を創設する財政制度：ノンバンク金融、フィンテックおよび革新 (Report to President Donald J. Trump, A Financial System that creates economic opportunities: Nonbank Financials, Fintech, and Innovation)」(以下「米財務省フィンテック報告書／DOF Fintech Report」)(222頁)を公表している。なお、米財務省フィンテック報告書公表に先立ち、連邦議会下院金融サービス委員会の下にある金融機関および消費者クレジットに関する小委員会 (House Financial Services Committee, Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit) は、2018年1月30日に「フィンテック市場における機会と挑戦の検討 (Examining Opportunities and Challenges in the Financial Technology (Fintech) Marketplace)」の表題で、また、同年9月28日に「デジタル時代における金融市場の機会の検討 (Examining Opportunities for Financial Markets in the Digital Era)」の表題で、公聴会を開催している。一方、わが国の金融庁は、2016年11月に「金融庁におけるフィンテックに関する取組み」、そして2017年2月に「フィンテックに関する現状と金融庁における取組み」を公表している。また、わが国政府3機関（経産省・総務省・公正取引委員会）が2018年7月に設置した「デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備の関する検討会」が、9回の会合を経て、18年12月12日に、「中間論点整理」(以下「中間報告」という。)を公表した。

ム、税務 AI システムが利益相反行為などをチェックできるかどうかとも問われてくる。

【図表 54】 AI 税務相談利活用の類型



わが国の場合は、他の先進諸国に比べると、税務専門職の職業倫理が十分に確立されているとはいえない。先進諸国では、各種専門職試験には、「専門職倫理 (professional ethics)」、「法倫理 (legal ethics)」のような科目がある<sup>112</sup>。また、税務に関わる各専門職団体は、それぞれの行動規範 (tax professional ethics and code of conduct) を制定している。こうした点を織り込んで考えると、

税務 AI システムの実用化以前に、現在の税務専門職の職業倫理などをしっかり再検討する必要がある<sup>113</sup>。

(3) 税理士業務と専門家 (民事) 責任

人間である税理士とクライアント (依頼人) との関係は、委任 (民法 643 条) 契約、または委任と準委任 (民法 656 条) との複合契約関係であるという説がある。こうした契約関係のもと、税理士は、「善良なる管理者の注意 (民法 644 条)」義務を負うとされる。

税理士は、税務の専門職として、相当高度な注意義務を負うことになる。税理士は、税理士法に違反する行為をした場合には、秩序責任や刑事責任を問われる。

また、税理士は、故意または過失ある事務処理によってクライアント (依頼人) などに損害を与えた場合には、民事責任を問われることになる。

民事責任には、契約不履行 (債務不履行) による損害賠償責任 (民法 415 条) と不法行為による損害賠償責任 (民法 709 条) がある。

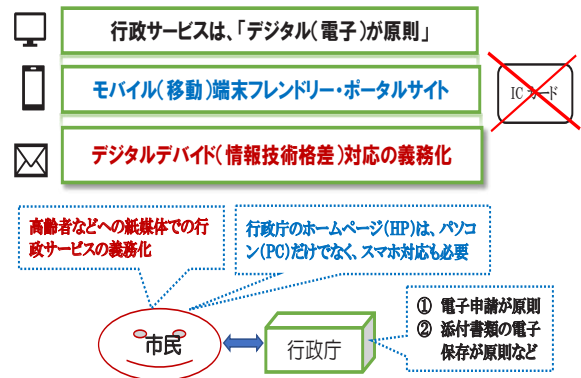
コラム ⑦

世界の流れ～デジタル時代における市民の権利

イギリスやオーストラリアなど先進諸国におけるデジタル時代における、電子政府 (政府ポータルサイト) の構築にあたっては、行政サービスはデジタル (電子 / オンライン) を原則としつつも、政府 (ウェブ) ポータルサイトは、スマホなどモバイル (移動) 端末フレンドリーであること、そして、高齢者などデジタルデバイス (情報技術格差) 対応の義務化をうたうことで、市民の権利保護を前面に打ち出している。このことから、政府ポータルサイトへのリモートアクセス・ログインにはモバイル端末にフレンドリーでない IC カードは使わない方向にかじを切っている。

今国会で成立したデジタルファースト法は、市民・納税者に時代遅れの IC カード取得を強制し、モバイル (移動) 端末フレンドリーやデジタルデバイス対応の思想を欠く世界水準から大きく離れた電子政府を目指しているように見える。課税庁を含む政府ポータルサイトへのリモートアクセス・

●世界の流れ～デジタル時代における市民の権利



ログインには、IC カードを不要としないといけない。これにより、スマホやタブレットなどモバイル (移動) 端末全盛時代における市民の権利ファーストな電子政府ポータルサイトの構築を目指さないといけない。

<sup>112</sup> 詳しくは、拙著『アメリカ連邦所得課税法の展開』、前掲・注 24、352 頁以下参照。

<sup>113</sup> See, e.g., Katherine Medianik, "Artificially Intelligent Lawyers: Updating the Model Rules of Professional Conduct in Accordance with the New Technological ERA," 39 Cardozo L. Rev. 1497 (2018).

【図表 55】 税理士の契約責任と不法行為責任

契約責任（債務不履行責任）	不法行為責任
契約関係あり	契約関係の有無は問わない
立証責任は税理士	立証責任は、依頼者、第三者

#### (4) AI 税務相談、税務 AI、税務ロボアドバイザーと過誤責任

人間の頭脳 (MI) を持つ税理士の専門家責任、民事責任と同様に、税務 AI / 税務ロボアドバイザーについても過誤責任、職業賠償責任の問題が出てくるものと解される。

「AI 税務と責任」という場合には、検討の範囲がかなり広がる。「記帳代行」、「税務書類の作成」、「税務相談」等々、業務ごとに個別に検討する必要がある。

加えて、AI を機械とみて製造物責任 (product liability) を問うのか、税務ロボアドバイザー (tax robo-adviser) を、とりわけ人間の頭脳 (MI) と同等、それ以上の認識能力を持つ場合には、人間の専門職と同様にみて、専門職責任、民事責任を問うのか、を検討する必要がある<sup>114</sup>。

【図表 56】 AI 専門職は「機械」か「専門職」か？

<p>・AI 専門職=機械 責任の種類: 製造物責任</p> <p>・AI 専門職=人間と同じ専門職 責任の種類: 専門職責任・民事責任</p>
--

税務 AI、あるいは税務ロボアドバイザー (AI 専門職) を「人間と同じ専門職」とみとした場合、その責任はどうなるのであろうか。また、この場合、AI 税務相談利活用の類型に応じた過誤責任、職業賠償 (民事) 責任の問題はどうなるのかが、問われてくる。この点については、**コラム③** (98 頁) で、すでに少しふれている。「人間と同じ専門職」とみとした場合には、まず、無償独占の税理士法の適用の是非が問われてくる。

アメリカの議論では、仮に納税者が、端末から実用化された無料の AI 税務システムにリモートアクセスして、音声入力などで税務相談をしたとする。この場合、その相談者は、一般の税務の本と同じように、「disclaimer」、つまり「免責声明 / 責任放棄声明」の記載あるいは音声での警告を受

けることになるのではないか。つまり、「この無料の税務 AI (robo-advisory firm) [あるいは税務ロボアドバイザー] は、あくまでも皆さんの税務判断における便宜をはかることをねらいとしたものです。したがって、回答 (アンサー) 内容の正確性については一切責任を持ちません。より正確かつ専門的な判断を期待する方は、人間の職業専門家のアドバイスを求めてください。」のような注記、あるいは音声のアナウンスをすることになるのではないか。

第一、課税庁のタックスアンサーと同じで、不特定多数者がアクセスできる無料の税務 AI / 税務ロボアドバイザーと同じで、相談者から正確な情報を十分に入手 (取得) できないわけであるから、信認義務は負えない。とくに、税制は改廃が激しいわけで、常時、データのアップデートが必要である。そうでないと、「AI 過誤」の原因となる。

【図表 57】 税務 AI の利用形態と民事責任

<p>①納税者が、直接 IT 企業の有料の税務 AI にアクセスして税務相談し、回答 (アンサー) を受け取るケース</p> <p>②納税者 (クライアント) が、税務専門職に案件の相談を依頼し、その専門職が有料の税務 AI にアクセス・回答を得て、その解答をクライアントに伝達するケース</p>
--

#### ①税務 AI / 税務ロボアドバイザーと税理士の報告責任義務との関係

税理士は、報告責任義務 (民法 654 条) を負う。つまり、税理士は、依頼人である納税者からの信頼を保持するためにも、随時、依頼人に事務処理の状況について説明責任を負う。この点、すでにふれたように、「説明責任を負える XAI (explainable AI)」、あるいは人間の頭脳 (MI) の助けをまったく必要としない「自律的 AI (autonomous AI)」など、いまだこの世に存在していないことがネックとなる。

税務システム / 税務ロボアドバイザーあるいは税務 AI (robo-advisory firm) が実用化されれば、税務相談を受けた場合、回答 (アンサー) は出すであろう。しかし、現在の AI は、人間が「解答 (ア

<sup>114</sup> アメリカにおける AI (人工知能) を原因とする損害賠償責任論の展開については、See, e.g., Cerka *et al.*, "Liability for Damages Caused by Artificial Intelligence," 31 *Comput. L & Sec. Rev.* 376 (2015).

ンサー)の過程(プロセス)を追えない」あるいは「根拠・理由を説明できない」水準のものである。民法上の報告責任義務(654条)の面でも問題になる。

## ②税務AI / 税務ロボアドバイザーと税理士登録との関係

現行の税理士法は、個人のほかに法人も登録を認めている(法48条の2)。税務AI / 税務ロボアドバイザーに正規の税理士試験を受けさせたら、皮肉にも人間よりは合格率は高いのではないか。税務AI / 税務ロボアドバイザーの税理士登録も政策的には可能と解される。

一般には、人間である税理士、あるいは人間の頭脳(MI)を持った税理士が核となって税理士法人を設立することになる。このことから、人間である税理士あるいは税理士法人は、税務AI / 税務ロボアドバイザーのオペレーター的な存在になるかも知れない。

ただ、税務AI / 税務ロボアドバイザーが、不特定多数者を対象にネットサービスを展開することも考えられる。ただ、税務AI / 税務ロボアドバイザーは、人間の税理士の場合と同じように、過誤業務に対する民事責任も負うことになるものと解される。

## ③税務AI / 税務ロボアドバイザーと税理士会加入の関係

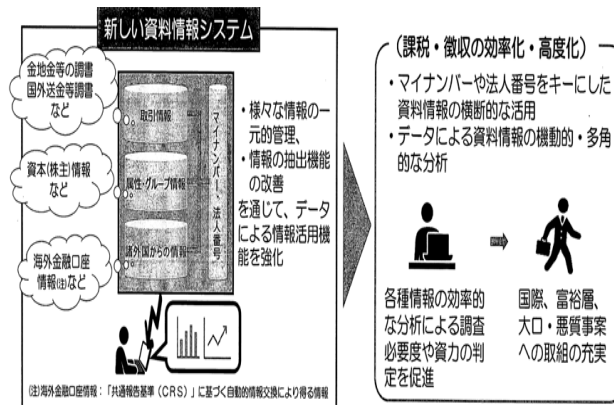
税務AI またはロボアドバイザーが実用化された場合、政府規制緩和の精神にたつて、税理士会は、医師会や歯科医師会のように、任意加入という選択も考えられる。

いずれにしろ、税務AI または税務ロボアドバイザーのような強力な競争相手が出てきた場合、現在のように、政府規制で安定した仕事を得て、課税庁のお手伝いさんのような存在であり続けられるかどうかは、まさに「税務AIのみぞ知る」となるのかも知れない。今後の展開については、「説明責任を負えるXAI(explainable AI)」や「自律的AI(autonomous AI)」の実用化にかかっている。それまでは、税務専門職は、人間の頭脳(MI)を使い、税務AIのオペレーターとして税理士業務は続けられると思う。

## 5 なぜ「タックスプライバシー」なのか

国税庁の税務行政の将来像では、2020年以降に「トータルな資料情報システム」を導入する計画で

【図表 58】国税庁の新しい資料情報システム(2020年以降)



ある。しかし、ここに描かれた構想では、まさ「課税庁が主役」のイメージである。「納税者のプライバシーは居場所がまったくない」イメージである。

## (1) タックスプライバシーを守秘義務だけで護るのは至難

急速に税務のデジタル革命が進み、データエコノミーが全盛の今日、国税庁が、収集したタックスプライバシー(ビッグデータ)をふんだんにストックした新たな情報資料システムの構築を目指すとしても、このような巨大な課税庁データベース(DB)を「課税庁職員(公務員)の守秘義務で護る」との考えは、この時代にそぐわないのではないか。

また、情報提供ネットワークシステム(マイナンバー制)をつかったデータ照合(情報連携)プログラムの拡大、ビッグデータ、アルゴリズムを用いたAI(人工知能)やデータマイニング(DM)技術や予測分析手法を使ったプロファイリングによる「予測的プライバシー侵害」も潜在的に拡大している。こうした状況のもと、課税庁職員(公務員)の守秘義務で、消費者・市民や納税者の情報プライバシー権を護るのは至難である。

やはり、今日のデジタル経済社会にマッチしたデータ主体への情報プライバシー権の法認が不可欠である。独立した人権としての「タックスプライバシー」、「納税者プライバシー」を確立して包括的な対応を探る必要がある。

また、わが国においては、地方団体(自治体)の個人情報保護条例は、おおむね公民を一括して規制するオムニバス方式を採用する。これに対して、国の個人情報保護法制は、セグメント方式によっており、いわゆる「三階建て」【①個人情報保護法(民間分野) ②行政機関個人情報保護法(国の公的分野) ③独立行政法人等個人情報保護法(公

的分野)】となっている。そして、第三者機関である個人情報保護委員会は、原則として①についての規制を担当する仕組みになっている。しかし、納税者情報の流通は、幅広く①②③に及ぶ。また、国と自治体間でも流通する。立法論的には、EUの一般データ保護規則 (GDPR) のように、国の個人情報保護法制もオムニバス方式に移行し、第三者機関である個人情報保護委員会による規制を①に加え、②や③にも広げ、国民・納税者の情報プライバシーを保護する必要がある。

政府の電子政府構想の一環としてマイナポータルを使った国の機関の間、または国と地方の機関の間での縦横無尽の情報連携 (データ照合) も計画されている。課税庁が、ML (機械学習)、AI (人工知能)、アルゴリズム (algorism)、データマイニング (data mining) などのハイテクを駆使して、データプロファイリングなどを実施し、納税者データの収集・解析する姿勢を強めるなか、国民・納税者の自己情報のコントロール権、情報プライバシーを保護することは、ますます重要になっている。

わが国と同様に、アメリカなどでも、いまだ「納税者のプライバシーは、役人の守秘義務 (tax confidentiality) で護る」という考え方が強い。つまり、課税庁が「我われは口が堅いから、心配ご無用 (Don't worry, we won't tell)」というかたちで納税者のプライバシーがかろうじて保護されているという考え方が久しく続いてきているわけである<sup>115</sup>。

本来、アメリカにおけるプライバシーは、コモンロー (契約法や不法行為法) や連邦最高裁判所の判例で認められた「人権」である。しかし、高度情報社会に入ってから、行政機関はあらゆる国民/納税者のプライバシー/個人情報を収集 (取得) するようになった。いつの間にか、無尽蔵に収集したプライバシー (ビッグデータ) は、役人が守秘義務で護るといふように変質していったわけである。言い換えると、護るべき納税者の情報プライバシーは、役人次第となってきたわけである。

近年、クラウドサービスプラットフォームからインターネット経由での端末処理、データベース

ストレージ、アプリケーション (apps)、などのIT リソースをオンデマンドで利用するクラウドコンピューティング (cloud computing) が急激に拡大してきている。こうした流れの呼応する形で、アメリカでは、課税庁をはじめとした公的機関が現実空間に確たる基盤を置かない形でデータベース (DB) を設置する例が増えてきている。公的機関がサーバー空間に設置する巨大なデータベースに蓄積する巨大な納税者情報の「ホワイトボックス化」が重い課題になってきている。

従来の課税庁職員 (公務員) の守秘義務で納税者データを保護するアプローチをそのまま継続するのでは、収集され、ML (機械学習)、AI (人工知能)、アルゴリズム (algorism)、データマイニング (DM) などハイテクを使いサイバー空間 (ネット空間) に構築された課税庁のデータベースに格納された膨大な納税者のデータ、プライバシーは、端末の「ブラックボックス」のなかで操作されることになりかねない。納税者は、ますます課税庁職員の手のなかで踊らされることにはなりかねない。独立した権利としての「タックスプライバシー」、「納税者プライバシー」を確立して対応する時代的な要請がある<sup>116</sup>。

加えて、課税庁が保有する法人企業の納税データなどを、公的支配 (public domain) の属するということで野放図に公開する伝統的な情報公開実務も問われている。なぜならば、ML (機械学習) システムやAI (人工知能) アルゴリズムの開発に用いるビッグデータのソースになるからである。したがって、個人に限り「プライバシー」とされてきた伝統から一歩飛び出して、一定の機微な法人情報を含めた「タックスプライバシー」を定立する時代的な要請がある。

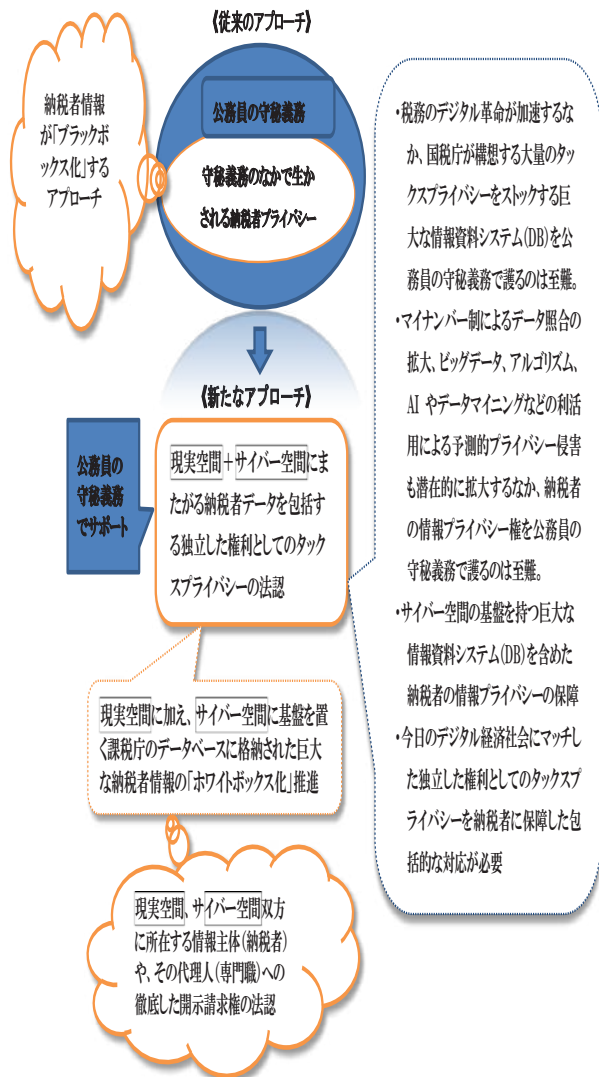
包括的なホワイトボックス化を進めるために、法学者などから、サーバー空間で流通・蓄積される納税者 (個人+個人以外を含む) データも含めて「タックスプライバシー (tax privacy, privacy in taxation)」を定立すべきであるとの考え方が提起されている<sup>117</sup>。タックスプライバシーは、課税庁職員の守秘義務のおこぼれとして認められているのではなく、コモンロー、憲法、ある

<sup>115</sup> See, e.g., Kimberly A. Houser & Debra Sanders, "The Use of Big Data Analytics by the IRS: Efficient Solutions or the End of Privacy as We Know It?", 19 Vand. J. Ent. & Tech. L. 817 (2017).

<sup>116</sup> See, Adam B. Thimmesch, "Tax Privacy," 90 Temp. L. Rev. 375 (2018).

<sup>117</sup> See, e.g., Michael Hatfield, "Privacy in Taxation," 44 Fla. St. U. L. Rev. 579 (2017).

【図表 59】「権利としてのタックスプライバシー」再構築の構図



いは法律で護られる独立した権利、人権として認められる存在であり、かつ、デジタル化され、現実空間に加えサイバー空間で流通・蓄積される納税者データを含めた形で「タックスプライバシー」を定立する必要性が強く説かれている。

## (2) 求められる「法人のタックスプライバシー」の法認

周知のように、わが国には、所得公示制度が存在した(旧法人税法 152 条・旧法人税法施行規則 68 条、所得税法 233 条・旧所得税法施行規則 106 条、旧相続税法 49 条 1 項)。しかし、所得公示制度は、2006 年度税制改正で廃止された。一方、アメリカ

の場合も、法人や個人の申告書や申告情報は、非公開が原則になっている(IRC 6103 条)。ただし、法人が申告情報を自発的に公開する場合は別である。加えて、法人の 1% 以上の持分を有する株主は、その法人の申告情報を閲覧できる(IRC 6103 条 e 項 1 号 D iii)。このように、個人はもちろんのこと、法人納税者の申告情報を広く非公開とする法制が存在する。その一方で、上場会社の納税情報は、財務書類に記載される繰越欠損金(NOL=net operating loss / IRC 382 条)、税効果会計(FASB、ASC 740-10)などを通じて公開される。

「タックス・アナリティクス(tax analytics)」、すなわち、ビッグデータを使った ML(人工知能)や AI(人工知能)をベースとする精度の高い税務判断システムが実用化され、徐々に利活用の幅を広げてきている<sup>118</sup>。にもかかわらず、立法府や課税庁は、ビッグデータとして ML(機械学習)、AI(人工知能)開発に流用される公の申告情報などが法的に保護されるべき対象なのかどうかについてははっきりしないスタンスを取っている。

諸外国では、公にされた法人企業の申告情報などがビッグデータとして ML(機械学習)、AI(人工知能)開発に流用され、節税スキーム(tax shelter)商品の開発が行われている実態が報告されている。このことから、法人企業の申告情報は「公の支配(public domain)」のもとにあるとし、野放図なアクセスを容認・垂れ流しを放任する法制や課税庁の姿勢に対しては、大きな疑問符がついている<sup>119</sup>。

アメリカなどでは、大手の会計監査組織は、自己のクライアントの税務データに加え、公開された法人の申告データや納税データを大量に収集しビッグデータとして使った ML(機械学習)や AI(人工知能)をベースとする精度の高い税務判断・解析システムの開発にしのぎを削っている。連邦課税庁(IRS)が、タックスシェルター(租税回避スキーム)を活用した法人企業を摘発すると、これら会計監査組織は、IRS がスキーム解析し摘発した情報、スキームを利用した当該法人企業の申告データなどを収集し、ML(人工知能)や AI(人工知能)を活用し、リバース・エンジニアリング手法により、「IRS に摘発されないタックスシェルター・スキーマ」

<sup>118</sup> Cas Milner & Bjarne Berg, "Tax Analytics: Artificial Intelligence and Machine Learning—Level 5," PWC (Aug. 14, 2017).

<sup>119</sup> See, Joshua D. Blank, "Reconsidering Corporate Tax Privacy," 11 N.Y.U. J.L. & Bus. 31 (2014).

ム」を開発するといったゲームを繰り返すようになっていく。

すでにふれたように、連邦課税庁 (IRS) は、DIF〔識別関数〕システム (Discriminant Inventory Function System) というコンピュータ・プログラムを使い、送達された各電子申告データの解析し、スコアの高い申告書を税務調査の対象に抽出する手法を使っている。この DIF に活用されているアルゴリズム (自動情報処理手順) や DIF〔識別関数〕など部外秘となっている。にもかかわらず、アメリカで電子申告ソフト「ターボタックス (TurboTax)」を開発し、国内販売で 80% 以上のシェアを占めるインテュイット社 (Intuit Inc.) なども、リバース・エンジニアリング手法により、DIF システムの使われているアルゴリズムや識別関数の解析に力を注いでいる。顧客が自社の申告ソフトを使って電子申告をすれば、申告内容が IRS の税務調査対象になるかどうか自動的にチェックされる商品を開発し、販促につなげることが狙いである<sup>120</sup>。

このように、デジタルエコノミーの拡大とともに、課税庁、証券取引所や連邦証券取引委員会 (SEC=Securities and Exchange Commission) のような連邦規制機関が公表するデータ、税務会計制度や企業が自発的に公開している法人申告データなどを収集したうえでビッグデータとして商業的に活用する動きが加速している。税務行政のデジタル化の推進にあたっては、こうしたトレンドを軽視してはならない<sup>121</sup>。

公開して使われる 13 桁の法人番号を強制的に付番する制度も、危ない仕組みである。法人の申告データその他の法人情報をビッグデータとして集約・商業利用するための不変のマスターキーとなる可能性が強いからである。法人企業の申告データは金銭的に換算できる財産的情報 (proprietary information)、であるという視点にたち<sup>122</sup>、課税庁には、申告データの公開と企業秘密保持との慎重なバランスが求められる。法人番号でのひも付けが進む、政府による法人データの公開が広がれ

ば広がるほどビッグデータで市場支配をねらう者にとっては美味しい話になる。

急速な経済のデジタル化に伴い、収益拡大のために個人データ (パーソナルデータ) を利活用したい私企業が世界中にひしめいている。なかでも、現実経済に事業基盤を持たないグローバル IT 企業、とりわけ全人類の 8 割の膨大な個人データ量 (ビッグデータ) を支配する IT フラットフォーマー (巨大 IT 企業/デジタル・プラットフォーム企業) である 4 強 (Big 4)・ガーファ/GAFA【グーグル、アマゾン・ドット・コム、フェイスブック、アップルは、頭文字を取って通称で「GAFA」と呼ばれる。】は象徴的な存在である。4 強・ガーファ/GAFA に続き、中国 ICT (情報通信技術) 界に君臨する 4 強 (Big 4)・バット/BATH【バイドウ (Baidu/百度)、アリババ (Alibaba 阿里巴巴)、テンセント (Tencent/騰訊)、ファーウェイ (Huawei/華為技術) は、頭文字を取って通称で「BATH」と呼ばれる。】も個人データの囲い込みに必死である。

ガーファ/GAFA による個人データ独占が、経済摩擦を引き起こし、日本をはじめとして各国で法的規制の対象になってきている。ガーファ/GAFA の存在は、中国のようなデータ国家独占の観点からではないものの、いわゆる「グローバル企業データ独占資本主義」、「データ監視資本主義 (data surveillance capitalism)」の観点から問われている。

巨大 IT 企業/デジタル・プラットフォーム企業 (巨大 IT フラットフォーマー) による個人データ独占に待ったをかけ、封じ込めるには、大きく 3 つの手法が考えられる。

【図表 60】主な巨大 IT プラットフォーマー封じ込め策

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>①国際デジタル課税を実施すること。</li> <li>②競争法 (独占禁止法) などを適用すること。</li> <li>③個人情報保護法制の強化 (データローカライゼーション/data localization) すること。</li> </ul> |
|--|

EU (ヨーロッパ連合) が採った策は、データロー

<sup>120</sup> See, Top Five Ways to Avoid a Tax Audit, Intuit Turbo Tax (Updated for Tax Year 2018) .

<sup>121</sup> 法人の納税申告データなどの公開、ビッグデータとしての商業利用を野放図にゆるせば、今日の熾烈なグローバルな競争市場において、巨大な IT 企業の市場支配や競争相手である法人企業の利益につながるなど負の効果が出てくることも無視し得ない。

<sup>122</sup> 「財産的情報 (proprietary information)」または「財産的なデータ (proprietary data)」とは、労働法や知的財産権上の定義を類推して考えると、①経済的価値があり、②法人が秘密として合理的に測定でき、かつ③すでに公的情報源から入手できない情報と定義できる。



クライゼーションの視点に立ち、新たなデータ保護法制を整備、個人データに対するプライバシー権（個人データの自己コントロール権）を徹底的に保護する政策を選択し、GAF A 対策の核に据えた。つまり、一般データ保護規則（GDPR=General Data Protection Regulation）を制定、2018年5月25日に施行することでGAF A 対策を具体化させた<sup>123</sup>。これは、EUが、プライバシーファースト、「市民よ！GDPRを武器にGAF Aと闘え」の政策を選択したことを意味する。しかし、わが国政府は、個人市民に徹底した個人情報の自己コントロール権を法認することで対応する「EU方式」には消極的である。わが国政府は、②独占禁止法制などの適用強化、さらには③個人情報保護法制の強化をすることも、個人データの自己コントロール権強化の観点からではなく、国内の現実空間に支店など恒久的施設（PE=permanent establishment）を置いてないグローバルなデジタル・プラットフォーム企業には、国内に代理人を置くように求めること、さらには、電気通信事業法上の通信の秘密を梃に法規制の具体策を練っている<sup>124</sup>。つまり、EUのような市民に徹底した情報プライバシー権を法認することで巨大デジタル・プラットフォーム企業に対応しようという政策ではなく、中央の役所が中核となり政府規制強化で、グローバルなデジタル・プラットフォーム企業と対峙しようというわけである。

EUにしろ、わが国にしろ、GAF A 対策は、個人データのグローバル市場での独占防止を主眼とするものである。法人番号をつけて法人の納税データなどを無防備に公開する政策を維持し続けることについても、強大なデジタル・プラットフォーム企業に利することにつながるのではないか。税務行政の将来像を構築するにあたり、個人とは別途に、どのような「法人のタックスプライバシー（corporate tax privacy）」を保護するのは、重い課題である。

### （3）税務AI／税務ロボアドバイザーの「人格」

今や、さまざまな先端テクノロジーを駆使した税務AI／税務ロボアドバイザーの実用化が可能なのではないかとされる時代である。「納税者のプライバシーは公務員の守秘義務のなかで生かされる」という伝統的な考え方では、納税者や税務専門職はまったく非力な存在になってしまいかねない。

加えて、人間の頭脳（MI）をはるかに超えるXAI（説明責任を負えるAI）を備えた税務ロボアドバイザーが出現したとする。この場合、税務ロボアドバイザーのプライバシー権や守秘義務をどう考えるべきなのであろうか。法人と同じように、ロボアドバイザー（ロボット／Bots）に人格（personhood）やプライバシー権を法認する必要が出てくるのかも知れない。また、仮に課税庁が税務ロボアドバイザー（ロボット／Bots）を採用するとした場合には、守秘義務を課すように求められよう。

ただ、税務ロボアドバイザーは、現実空間に存在する人間の税務職員や税務専門職、産業用ロボットなどとは異なり、「存在感」は希薄であり、「透明人間」のような存在である。まず、サイバー空間の設置されたサーバーに存在する税務ロボアドバイザーの「人格」をどのように法認するのか、ここでも重い課題に突き当たる。

### ◆むすび～税務行政の将来像構築には納税者・税務専門職の参加が不可欠

急速な経済のデジタル化、納税者からのリアルタイム対応、リアルタイム・サービスの求めに応じる形で、国税庁は税務行政の将来像をアナウンスした。しかし、税務行政の将来像2018で描いたスマート化構想は、「国税庁が主役」のスタンスで、国民・納税者が完全に脇役に追いやられている。加えて、スマート化構想のなかで、税理士など税務専門職がどのような存在なのか、まったく不明である。

国税庁の税務行政の将来像では、個人納税者の

<sup>123</sup> 拙論「EU：一般データ保護規則（GDPR）とは何か」CNN ニュース 93号8頁以下参照。Available at: <http://www.pij-web.net/data/CNN-94.pdf>

<sup>124</sup> 政府の巨大IT規制検討会「デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する中間論点整理（2018年12月12日）（以下「中間報告」という。）などを参照。中間報告では、「ICTやデータを活用して第三者に「場（プラットフォーム）」を提供する「デジタル・プラットフォーマー」であるGAF AやBAT、楽天・ヤフーなどに包括的な政府規制をかけることが狙いである。

申告手続・納付手続のデジタル化をうたい、そのキープポイントとして「電子申告+年末調整」を掲げる。しかし、「年末調整」は、被用者（勤め先）にタダ働きを強い、かつ、家族のメンバー（個人番号）をはじめとした多用なプライバシーを法令上の守秘義務のない勤め先にさらけ出すことを強いる。グローバルには、納税者やその家族のプライバシーを犠牲にして、課税の効率化を図る手続である、との消極的な評価を受けている。また、故北野弘久名誉教授のように、年末調整は、憲法の国民主権原理の税法的展開として基礎づけられる申告納税制度を反故にする仕組みである、とみる負の評価もある。

「年末調整」は止めにして「記入済申告」の選択を探るのも一案である。ただ、記入済申告制度やそれを補完する申告データ検索制度は、情報提供に応じる雇用主や金融機関その他の支払機関のような第三者の負担が重く、納税協力コスト（tax compliance costs）を納税者から情報申告が義務づけられる第三者、さらには政府（課税庁）に転嫁する「大きな政府（Big Government）」につながる仕組みであるともいえる。

加えて、記入済申告制度や申告データ検索制度は、税制の簡素化は不可能であるとあきらめことにもつながる。複雑化する税制に封印をし、申告の段階でハイテクを活用し機械的かつプラグラマティックに対応しようとするアイデアのようにもみえる。

アメリカ・ヴィラノバ大学のエドワード・モール教授は、こうした申告手続の簡便化による対応は、納税者が、デモクラシーの根幹である自主申告権を放棄し、その権利を国家・課税庁に委ねることにつながると批判する。加えて、納税者の痛税感のみならず、税制の複雑さ・不合理さ・不公平感を麻痺させ、税のゾンビ（tax zombies）【死人のような無気力な納税者】を排出するツール（装置）づくりにつながると酷評する。

政府、事業者、納税者からなるサークルにおいて、誰が申告納税制度に伴う個人所得税の納税協力コストを負担するのが租税正義（tax justice）につながるといえるのであろうか。グローバル化する「記入済申告」と、「年末調整」というローカライゼーション（我が道／localization）の選択かを含めて、慎重な検討が必要である。

同じことは、原則 IC カードやカードリーダーがないと電子政府サービス（e-Gov）や電子申告（e-Tax）を利用できないわが国のモデルについて

もいえる。すでにふれたように、世界の流れは、行政サービスは、「デジタル（電子）が原則」になっている。しかし、同時に、「モバイル（移動）端末フレンドリーなポータルサイトの構築」もルールになっている（コラム7参照）。これは、パソコン（PC）からスマートフォンやタブレットのようなモバイル端末全盛の時代になっているからである。IC カード機能は、モバイル端末にも格納できる。

国税庁は、PC からモバイル端末への大きな流れを真摯に受け止め、e-Tax で本人申告をする納税者に対して、ID・パスワードを使ってポータルサイトにリモートアクセス・ログインする方式を選択する途を拓いた。これは賢明な判断といえる。

国税庁の税務行政の将来像 2018 / 2019 では、税務行政の AI 化、あるいは税務 AI システムの確立をうたうが、そのゆくえは不確実である。真の AI であるためには、その AI システムが、①人間の頭脳（MI）と同等あるいはそれ以上の認識・判断のスキルを獲得していること（自律型 AI / オートノマス AI）、および、②決定・勧告を行う場合、そのプロセス（過程）について説明責任負えること（explainable）（XAI / エクスプレイナブル AI であること）が求められる。真の AI 税務行政システム実用化の目途がないのに、税務相談の自動化などを輕輕に掲げてはいけないのではないと思う。

国税庁の税務行政の将来像 2018 / 2019 では、納税者の利便性を向上させ、税務調査や徴収の効率化・高度化するために、納税者情報収集の積極化、データベース（DB）の巨大化を目指すとしている。しかし、サイバー空間を浮遊する納税者のプライバシーを「人権」としてとらえる視点が完全に欠けている。現実空間はもちろんのことサイバー空間で存在する個人情報（個人データ）を包含した独立した権利としての「租税プライバシー」、「納税者プライバシー権の確立」をしっかりとうたうべきである。国税庁の税務職員の守秘義務は、あくまでも租税プライバシーを護る脇役として位置付けるべきである。

また、そもそも政府ポータルサイト（マイナンバー制）は、データ照合（情報連携）の仕組みを使って、国民・納税者を一生涯にわたりデータ監視しようというものである。にもかかわらず、各種情報連携プログラムの清廉性を客観的に評価（プライバシー影響評価）することで安全性・透明性を高める仕組みが確立されていない。加えて、データ照合（情報連携）のターゲットとなった情報主

体である市民・納税者の情報プライバシー権を保障するための適正手続を確保する法的仕組みも不透明である。先進諸国では特異ではないか。

データ量が増えるほどAI（人工知能）の精度はアップするし、プロファイニングによる予測データの正確性も高まるかもしれない。しかし、データマイニング（DM）、プロファイリング、データ照合などの予測的分析手法や納税者のスコア化（格付け）が広がるなか、自動処理のみに基づく決定（automated decision making）について、これを放任することはゆるぎされない。アルゴリズムやデータに含まれるバイアス（偏頗）があり、国民・納税者に不利な決定や処分がなされる可能性があるからである。この点、EUのGDPR（一般データ保護規則）は、本人に法的効果や重大な影響を与える自動処理のみに基づく決定を原則として禁止している（GDPR 22条1項）。プロファイニングが特別に法認されている場合でも、データ主体には「自動決定に異議を申し立てる権利」が保障されている（GDPR22条2項）。

住基ネット最高裁判決では、「システム上、住基カード内に記録された住民票コード等の本人確認情報が行政サービスを提供した行政機関のコンピュータに残る仕組みにならざる、合憲であるとした（最高裁2008年3月6日第一小法廷判決・民集62巻3号665頁）。この判決を受けて、マイナポータルその他政府のデータベース（DB）、サーバーでの個人データの紐づけ、やり取りは、12ケタの個人番号ではなく、番号から組成された機関別符号【情報提供用個人識別符号】やシリアルナンバーなどの識別子を汎用している。符号その他の個人識別子（personal identifier）は残しても住民票コードや個人番号ではないから問題がないとの解釈による。しかし、EUのGDPRなどでは、こうした個人識別子も個人データとして法律で保護の対象としている。今後、課税庁が、大量の個人データを利活用、データ照合（情報連携）を強め納税者のプロファイニングやスコア化を進めていくとすれば、個人情報保護法制のなかで、個人識別子なども法的保護の対象に加える必要があるのではないか。

税務手続は、急速にデジタル化、スマート化を強めている。現実（リアル）空間の確たる基盤を持たないAI税務が本格的にランディングしつつある。しかし、国民・納税者目線での監視を怠ると、国税庁のデータベース（DB）やポータルサイトは巨大な「ブラックボックス」（ビッグブラザー）と

化すおそれがある。こうしたシステムは、どのように運営されるのか、そしてデータ主体である国民・納税者はどのような形でアクセス権あるいは介入権が認められているのかなど、国民・納税者目線での徹底した透明化が求められている。

国税庁のデータベース（DB）を双方向型の仕組みとし、納税者やその代理人に課税庁のデータベース（DB）の格納される課税庁保有納税者データへの包括的なアクセス（情報開示）権を法認し、DBの透明化、いわゆる「ホワイトボックス化」を進めなければ、納税者や税務専門職は課税庁に対峙できなくなる。

法人の申告情報は「公的支配（public domain）」のもとにあるとし、野放図なアクセスを容認・垂れ流しする考え方についても大きな疑問符がついている。また、2006年度税制改正で廃止された法人所得公示制度を復活せよとする課税庁を忖度する考え方に至っては、まさに「木を見て森を見ず」である。グローバルなデータエコノミーが興隆する時代にはあわない。さまざまな形で公にされた法人企業の申告情報などがビッグデータとしてML（機械学習）、AI（人工知能）開発に流用され、節税スキーム（tax shelter）商品の開発に活用される実態が報告されているからである。デジタルエコノミーの拡大に伴う税務のデジタル化の推進にあたっては、法人企業の申告データは金銭的に換算できる財産（有価物）である、という視点にたつて、「法人のタックスプライバシー（corporate tax privacy）」を法認し、かつその侵害があった場合には保護の対象とすることは、重い課題である。

国税通則法のような法律に、現実空間に加えサーバー空間で流通・蓄積されるデジタル化された納税者データや課税庁保有データの包括的な開示・守秘規定を含む情報プライバシー保護規定や、納税者が課税庁のデータマイニングやデータ照合プログラムなどに隠れたバイアス（偏頗）の是正請求権、予測的プライバシー侵害（predictive privacy harms）の防止を念頭に自動処理のみに基づく決定には服さなくともよい権利その他の適正手続（due process）を求める権利規定を設けるのも一案である。加えて、課税庁が使うAIアルゴリズムのリスク評価を制度化し、納税者がその適正性に疑問を感じる場合に争える適格を認める規定を盛り込む必要がある。すでに国税通則法には、2011年の法改正で電子データ査察手続が盛り込まれており（国税通則法132条1項・2項、134条、

136条、138条)<sup>125</sup>、課税庁は、現実空間とサーバー空間の双方に対して租税犯則調査を行うことが可能になっている。とすれば、税務手続のデジタル化・インテリジェント化に伴い必要とされるタックスプライバシー保護のための手続を、現実（リアル）空間とサーバー（ネット）空間双方に重なり合う形で盛り込むことは問題がないのではないか<sup>126</sup>。

さまざまなICT（情報通信技術）を駆使した高度な税務AIシステム、税務ロボアドバイザーの実用化も夢ではなくなっている時代である。2045年には、人工知能（AI）は人間の知能（MI）を超えるシンギュラリティ（Singularity／技術的特異点）に到達するともいわれている。税務専門職界は、税務行政のスマート化、デジタル化のディスラプション（創造的破壊）の大波をかぶることは確実である。こうした時代において、税務専門職は、税務相談や税務書類の作成のような伝統的に業法で無償独占の業務として法認したサービスをこれからも維持できるのかどうかはきわめて不透明になってきている。考えてもどうにもならないことを知ったときに、ひとは考えないことを選びがちである。しかし、知恵を絞り、税務専門職は、生存の途を探らなければならない。

税務行政の将来像が、国税庁のブラックボックスのなかで描かれ、その進捗状況が大本営発表のごとく年次ベースで一方向的にアナウンスされる。しかし、こうした形では、「開かれた税務行政」のイメージからは程遠い。税務行政の将来像構築・見直し過程の透明化、すなわち一般国民・納税者や税務専門職の積極的な参加が必要不可欠である。

いかなる税務行政のハイテク化・スマート化プランも主権者である国民・納税者の存在を捨象しては、実現できないのである。

<sup>125</sup> 石村耕治編『現代税法入門塾〔第9版〕』（清文社、2018年）856頁以下、清水晴生・石村耕治「対論：リモートアクセスによる租税犯則手続とは～国税犯則調査の手続の改正・国通法への編入」国民税制研究3号82頁以下参照。Available at: <http://jti-web.net/wordpress/wp-content/uploads/2017/10/93db0632341bfd8957dfcc31098aedac.pdf>

<sup>126</sup> 税務手続のデジタル化・インテリジェント化に伴い必要とされる現実空間とサーバー空間双方に重なり合う形でタックスプライバシー保護のために、どのような手続を法制に盛り込みかについては、諸外国の法制や識者の主張や、ICT（情報通信技術）の専門家も含めた形で精査する必要がある。See, Danielle K. Citron, “Technological Due Process,” 85 Wash. U. L. Rev. 1249 (2008).

# アメリカのシェアリングエコノミー課税論議

● 対論 ●

## — 問われる「オンデマンド労働プラットフォーム」の所在 —

加州では、フリーターを就労仲介プラットフォーム IT 企業の従業者とするギグワーカー保護法 (AB5) を制定

【話し手】 石村 耕治 (JTI代表・白鷗大学名誉教授)

【聞き手】 菊池 純 (JTI会員・税理士)

【Discussion】

An analysis of taxing the sharing economy in the U.S.  
~What are on-demand work platforms?

Koji Ishimura & Jun Kikuchi

シェアリングエコノミー（共有型経済）という言葉をよく耳にするようになった。物、労務サービス、場所（民宿）などをインターネット（ネット）上のプラットフォームを介して個人間でシェアする新たな経済の動きが広がっている。「シェアリングエコノミー」は、「個人が、他人の所有する資産や仕事を利用し合う」という経済モデルである。「ピア・ツー・ピア (P2P=peer-to-peer) エコノミー (P2P economy)」とも呼ばれる。「Peer」とは、「仲間」、「同輩」などと邦訳される。少々乱暴かも知れないが「仲間同士経済」とでも邦訳できる。また、「ギグエコノミー (gig economy)」とも呼ばれる。「ギグ (gig)」とは、俗語で「ネット上のプラットフォームを通じて単発の仕事を受発注する就労形態」をさす。このような受発注形態は「クラウドソーシング」とも呼ばれる（以下「シェアリングエコノミー／P2P 経済／ギグ経済」ともいう。）。

ITの世界では、「P2P」とは、インターネットを介して不特定多数者の間でスマートフォン（スマホ）やパソコン（PC）のような端末が通信する仕組みをさす。①サーバーを介さない仕組み（例えば、SNS「LINE アプリ」や仮想通貨「ビットコイン」、マイクロソフト社の傘下に入る前の SNS「スカイプ (Skype) アプリ」など）と②サーバーを介する仕組みがある。

アメリカでは、シェアリングエコノミー／P2P 経済／ギグ経済は、伝統的な資本主義経済と対峙する概念としてとらえられている。伝統的な資本主義経済では、事業主は、生産手段や原材料などを準備し、労働者を雇い、消費者に提供する物やサービスを提供する。つまり、市場で働く人たちの多くは、事業者に労働力を提供し、賃金をもらう存在である。所得課税においては、「勤労」に対して課税することになることから、「給与所得」、「給与所得者」にあたる。これに対して、シェアリングエコノミー／P2P 経済／ギグ経済では、働く人たちの多くは、雇用契約ではなく請負契約で、「独立契約者 (independent contractor)」、いわゆる「一人親方／請負者／個人事業者」として、消費者

### コラム ①

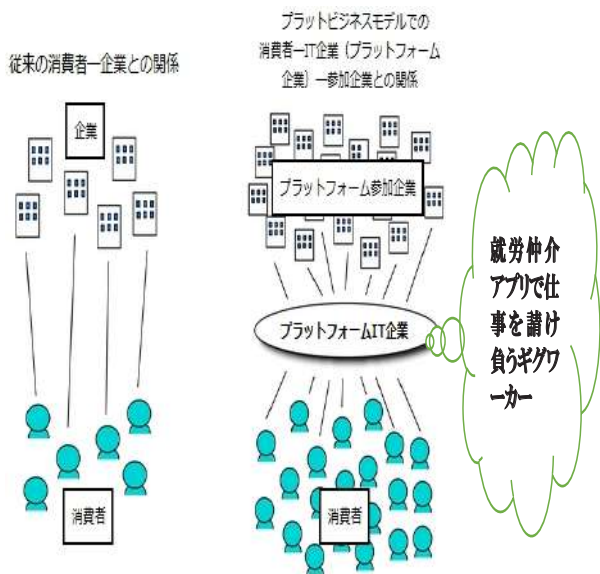
## ギグエコノミー／ギグワーカーとは

「ギグ (gig)」とは、元々ジャズなどの単発ライブを意味する俗語。「ギグエコノミー／ギグ経済 (gig economy)」とは、ネット市場に開設された仲介プラットフォーム企業のアプリを通じてスマホで単発 (on demand) の仕事を受発注することで成り立つ経済をさす。一方、「ギグワーカー (gig worker)」とは、ギグ経済でフリーランス (フリーター) として就労する労働者をさす。



(public use)

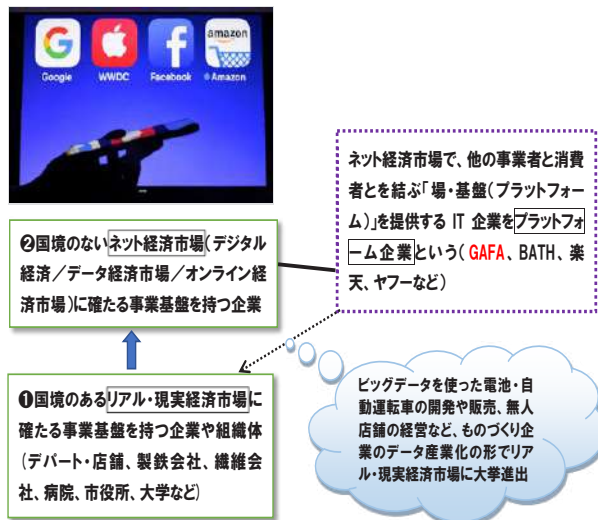
●プラットフォームビジネス・モデルとは



や企業に労務サービス、物や資産の貸付などを提供する存在である。所得課税面からみると、「資産+勤労」に対して課税することになることから、「事業性の所得」にあたる。アメリカ連邦所得課税においては、個人も、法人と同様に、所得類型別課税の仕組みを採用していない。しかし、わが国の所得類型（10種類）に従うと、実質的には、「事業所得」、「不動産所得」、「雑所得」にあたる。いずれにしろ、シェアリングエコノミー/P2P経済/ギグ経済は、伝統的な資本主義経済のなかで存続することになる。

これまでの資本主義経済は、目に見える現実空間（リアル・スペース）のなかで大きく発展してきた。しかし、インターネットの発達に伴い、情報化できるビジネスは、ネット経済市場取引（オンライン経済市場取引、デジタル経済市場取引、サイバー経済市場取引ともいう。）に移動している。これに伴い、新たなネット仲介ビジネスが大きく育ってきている。こうしたネット仲介ビジネスは、ネット経済市場にさまざまな取引者が停まれるプラットフォーム「基盤」（和製発音では、「プラットホーム/駅」）を設置し、取引手数料を取って事業を展開する。このことから、「デジタル・プラットフォーマー（digital platformer / デジタル・プラットフォーム IT 企業）」、「デジタル・マッチメーカー（digital matchmaker / ネット仲人）」とも呼ばれる。いわゆる「ネット道の駅（digital matching platform）」のような存在である。よく知られるガーファ/GAFA【グーグル、アマゾン・ドット・コム、フェイスブック、アップルは、頭文字を取って通称で「GAFA」と呼ばれる。】は象徴的な

●プラットフォーム IT 企業の所在



存在である。4強・ガーファ/GAFAに続き、中国 ICT（情報通信技術）界に君臨する4強（Big 4）・バット/BATH【バイドウ（Baidu / 百度）、アリババ（Alibaba 阿里巴巴）、テンセント（Tencent / 騰訊）、ファーウェイ（Huawei / 華為技術）は、頭文字を取って通称で「BATH」と呼ばれる。】も、デジタル・プラットフォーマーとしてよく知られた存在である。これらのプラットフォーマーは、国境のある現実空間（リアル市場経済）に確たる基盤を持たない。その代わりに、国境のないネット空間（ネット経済市場）に確たる基盤を持つ。4強・ガーファ/GAFAのようなグローバルな巨大デジタル・プラットフォーム IT 企業は、「ネット巨人（Tech Giants）」とも呼ばれる。

アメリカのシェアリングエコノミー/P2P経済/ギグ経済においても、デジタル・プラットフォーマー（プラットフォーム IT 企業）ないしデジタル・マッチメーカーがその存在感を増してきている。代表格は、ウーバー（Uber Technologies Inc.）やリフト（Lyft）、エアビーエンドビー（Airbnb）、タスクラビット（Task Rabbit）、ウーバーイーツ（UberEats）などである。ウーバー（Uber）やリフト（Lyft）はライドシェアリング（相乗り）、エアビーエンドビー（Airbnb）はホームシェアリング（民泊）、ウィークワーク（wework）はオフィスシェアリング（起業家向けオフィス賃貸）、そしてタスクラビット（Task Rabbit）やハンディ（Handybook Inc.）などは家事・便利屋（odd-job facilitator）サービスなどの仲介を専門とする。ネット空間（ネット経済市場）において、消費者（利用者）と就労者（労働力提供者）・民泊提供者などの間を、SNS、スマホアプリやPCを活用し、橋渡しをする仲介デ

●プラットフォームIT企業のアプリを使った雇用類似の仕事の請負の仕組み



デジタル・プラットフォームである。一般に、それぞれ「ライドシェアリング（相乗り）仲介企業（ridesharing company）」とか、「ホームシェアリング（民泊）仲介企業（home sharing company）」、「シェアオフィス企業（office sharing company）」とも呼ばれたりする。また、その性格から、前者を「就労仲介型プラットフォーム（labor-intensive platform）」、そして、後者を「資産利用仲介型プラットフォーム（capital platform）」に分類する考え方もある。

ウーバー（Uber）やタスクラビット（Task Rabbit）のような名だたる就労仲介型デジタル・プラットフォーム企業のリーダーは、大量の「マイクロ起業家（micro-entrepreneur）」出現の時代ともてはやす。しかし、現実には、「名ばかり零細個人事業者」、新たな雇用類似の働き方をするフリーランスの就労層・貧困層づくりの船頭役を演じているのではないか。これら就労仲介型プラットフォームIT企業が、単発（on demand）の安価な労働力の供給を狙いとした「オンデマンド労働プラットフォーム（on-demand work platforms）」と揶揄されるのは、そのためである。

2017年の米労働統計（BLS=Bureau of Labor Statistics）では、アメリカ労働市場のおおよそ

35%、5,500万人の就労者がオンデマンド（単発）の仕事で生活の糧を得ているとのことである。

就労仲介型プラットフォームIT企業のアプリを介して就労するフリーランサー（フリーター／ギグワーカー）は、請負契約とのことで、最低賃金、労災保険、健康保険、雇用保険、残業代、有給休暇もない。連邦取引委員会（FTC=Fair Trade Commission）は、2016年に、「シェアリング経済においてプラットフォーム企業、参加者および規制機関が直面する課題（The Sharing Economy Issues Facing Platforms, Participants & Regulators）」という報告書を公表している。その中で、請負で働く者（受注者／請負者）や消費者の保護のためには、どのような法制が必要なのかを議論している。

このように、アメリカでは、シェアリングエコノミー／P2P経済／ギグ経済が、「働いても貧しい層（the working poor）」づくりを加速するという“負の側面”に対応することが急務とされてきた。カリフォルニア州（加州）は、2019年9月18日に、全米ではじめて州議会がギグワーカー保護法（AB 5）を制定し、2020年1月1日から施行することになった。この新法（AB 5）は、フリーランス就労者／ギグワーカーに、セーフティネット保証を講じることがねらいである。原則として就労仲介型プラットフォーム企業のアプリで続けて単発（on demand）の仕事をする、あるいは特定企業の専属の請負配達運転者として仕事をするような、フリーランス就労者／ギグワーカーを、それぞれ、その企業の従業者／被用者として法認し保護する画期的な内容である。加州においては、ウーバー（Uber）やウーバーイーツ（UberEats）のような就労仲介

コラム②

わが国でのフリーランサー、クラウドワーカーの所在

ひとくちに「フリーランサー」（フリーター、ギグワーカー、クラウドワーカー）といっても、①雇用主のいないケースと、②雇用主がいるケースがある。また、①本業としているケースと、②副業としているケースがある。とりわけ、ここで取り上げているのは、①雇用主がおらず、しかも、①本業として、雇用類似の働き方をしているケースである。すなわち、請負契約者、独立契約者、「一人親方」、「名ばかり事業者」として、「雇用類似の働き方をする人たち」である。わが国には、どれくらいの「雇用類似の働き方をする人たち」がいるのであろうか？政府省庁や民間調査機関の調査

結果は、まちまちである。ある民間機関の調査では、個人請負タイプの就労者数約228万人のうち、主に事業者を直接の取引先とする人が約170万人（内①本業とする人約130万人、②副業とする人40万人）。その中で、就労仲介型プラットフォームIT企業のアプリ（クラウドソーシング）を利用している人（クラウドワーカー）は①本業では9.3%、②副業では17.7%とのことである。【労働政策研究・研修機構「雇用類似の働き方に関する調査・試算結果等（速報）〔資料3-1、3-2〕」（2019年4月12日）参照】

型プラットフォーム IT 企業や専属の請負配達運転者などと抱える企業などは、仕事をするフリーランサー／ギグワーカーを、従業者／被用者として取り扱い、最低賃金、労災保険、健康保険、雇用保険、残業代、有給休暇などを保証せざるを得ない状況になった。

ネット経済市場が大きく育った今日、シェアリングエコノミー／P2P 経済／ギグ経済の取引のプレイヤーは次の3者である。①物、労務サービス、場所などを提供する個人事業者／請負者／一人親方／(independent contractor／suppliers)、②仲介料を取ってネットと端末アプリでシェアリング情報を仲介する仲介デジタル・プラットフォーマー／プラットフォーム IT 企業 (platforms)、そして③ SNS、スマホアプリや PC を使って仲介される労務サービスや資産を利用する消費者 (consumer)／利用者 (user) である。これらのうち、とりわけ納税義務や課税関係が問題になるのは、①個人事業者／請負者／一人親方と②仲介デジタル・プラットフォーマー／プラットフォーム IT 企業である。とくに、ライドシェアリング (相乗り) 仲介会社であるウーバー (Uber) のように国境のないネット空間でビジネスを展開するデジタル・プラットフォーマーの場合には、国際課税の問題もかかわってくる。このように、シェアリングエコノミー／P2P 経済／ギグ経済の課税にかかわる問題は大きく、国内課税のみならず国際課税の面にまで広がっている。国内課税の面では、とりわけシェアリング取引の担い手となる運転手・家主・助っ人など請負の形で就労する①個人事業者／請負者／一人親方のタックス・コンプライアンス (自発的納税協力／tax compliance) 義務が問題になる。なぜならば、彼らの多くは、事業者とはいうものの、「名ばかり事業者」、超零細事業者 (extra microbusiness) だからである。このことから、シェアリングエコノミー／P2P 経済／ギグ経済における課税関係は、一般に、現実 (リアル) 経済市場における零細企業レベルの課税関係と相通じるところがある。

学問的には、シェアリングエコノミー／P2P 経済／ギグ経済における課税問題は、大きく、租税実体法／実体税法 (substantive tax law) と租税手続税法／手続税法 (procedural tax law) の面から検討することができる。アメリカの税法研究者の多くは、この分野での国内課税問題は、ほぼ現行税法で対応できると考えている。ただ、租税手続税法／手続税法の面で情報申告 (法定資料の提

出など) の面での改善が必要との声がある。また、フリーランスで働くギグワーカーを個人事業者とみるとしても、まさに「名ばかり事業者」、超零細事業者であることから、記帳義務などの必要のない、総収入額を課税ベースとした簡便な一律源泉分離課税 (gross receipt tax at lower rates) の拡大などで対応すべきとの声も強い。一方、連邦課税庁 (IRS = Internal Revenue Service / 内国歳入庁) は、「IRS シェアリングエコノミー納税センター (Sharing Economy Tax Center IRS)」を立ち上げて、フリーランスの超零細納税者／ギグワーカーのタックス・コンプライアンス (自発的納税協力) の向上、便宜に促している。

ちなみに、わが国は、政府規制により、自家用車のライドシェアリング (相乗り) を法認していない。そこで、アメリカからわが国に進出しているウーバー社 (Uber Technologies, Inc.) は、タクシーの配車アプリに特化した形で、プラットフォーム事業を展開している。また、ウーバー社は、アプリで飲食宅配代行サービスをする子会社「ウーバーイーツ (Uber Eats)」で、プラットフォーム事業を展開している。2019年9月末、ウーバー社は、アメリカでライドシェアリングサービスアプリと飲食宅配代行サービスアプリとを一元化するビジネスプランを公表している。

以上のような基礎知識をもとに、アメリカでのシェアリングエコノミー／P2P 経済／ギグ経済における課税の動きについて、石村耕治 *JTI* 代表 (白鷗大学名誉教授) に、菊池純 *JTI* 会員 (税理士) が質問する形で聞いた。

(*JTI* 編集局)

#### ◆シェアリングエコノミーにおける仲介デジタル・プラットフォーマーの所在

(菊池) *JTI* 編集局の方で、アメリカにおけるシェアリングエコノミー／P2P 経済／ギグ経済と課税関係、さらには問題点について、まとめていただきました。シェアリングエコノミー／P2P 経済／ギグ経済市場を通じて物や場所、労務を提供する人たち (suppliers / sellers) や消費者／購入者 (consumers / buyers)、そして双方を仲立ちするプラットフォームを開設する仲介デジタル・プラットフォーマー (platform) の所在や、これら3者に対する課税取扱いについて、読者も、おおよそのイメージがつかめたのではないかと、思います。そこで、このイメージをさらに広げるために石村



先生に質問いたします。まず、シェアリングエコノミー／P2P 経済／ギグ経済市場に仲介デジタル・プラットフォームを開設するウーバー (Uber) やエアビーエンドビー (Airbnb)、タスクラビット (Task Rabbit) などのビジネスモデルについて教えてください。

(石村) ウーバー (Uber) やエアビーエンドビー (Airbnb)、タスクラビット (Task Rabbit) などは、仲介デジタル・プラットフォーム／プラットフォーム IT 企業と呼ばれます。彼らは、インターネットとパソコン (PC) ないしスマホや iPad のようなモバイル (移動) 端末で結ばれるネット経済市場 (オンライン経済市場、デジタル経済市場などともいいます。) で、シェアリングエコノミー (共有型経済) / P2P 経済 (仲間同士経済) / ギグ経済を推進するためのプラットフォーム (platform) を築いて、物や場所、労務サービスのシェアリングの提供者 (suppliers) と消費者／利用者 (consumers) との仲立ちをするビジネスを展開し、仲介料を得ているわけです。ビジネスモデルの基本は、アマゾンやわが国の楽天などと同じです。ただ、シェアリングエコノミー／P2P 経済／ギグ経済市場での仲介に特化したビジネスを展開しているのが特徴です。

—— ネットを介したシェアリングエコノミー (共有型経済) ないし P2P 経済 (仲間同士経済)、ギグ経済の担い手について、もう少し詳しく説明してください。

(石村) すでに、シェアリング経済／P2P 経済に担い手 (players) となる 3 者については、ふれていますが、図説すると、次のとおりです。

【図表 1】シェアリングエコノミーの担い手である 3 者

①物、労務サービス、場所 (住宅) などの提供者／独立契約者／請負者／一人親方 (supplier / independent contractor)
②ネットと端末アプリでシェアリング情報を有料で仲介するデジタル・プラットフォーム／プラットフォーム IT 企業 (platforms)
③ SNS、スマホアプリや PC を使って仲介される労務サービスや資産を利用する消費者 (consumer) / 利用者 (user)

もう少し、解説を加えます。①は、請負契約の形で雇用類似の労務を提供するライドシェアリング (自家用車の相乗り) の運転者や子守や犬の散歩などの助け人、ホームシェアリング (自宅での民泊) を提供する者 (家主) などです。提供

者 (suppliers) のほか、ホスト (host)、助け人 (handyman)、売り手 (seller) とも呼ばれます。課税上は、原則として、独立契約者／請負の個人事業者 (independent contractor) として取り扱われます。②は、ウーバー (Uber) やエアビーエンドビー (Airbnb)、タスクラビット (Task Rabbit) のような、ネット空間に仲介プラットフォームを開設して、①提供者や③消費者から、プラットフォーム使用料ないし仲介料を取ってシェアリング情報の橋渡しをしているネット IT 企業です。それから、③は、仲介サービスを利用する消費者です。購入者 (buyer)、利用者 (user)、ライダー (rider)、レンター (renter)、ゲスト (guest) とも呼ばれます。

—— ウーバー (Uber) やエアビーエンドビー (Airbnb)、タスクラビット (Task Rabbit) などは、サービス提供者 (消費者) に、プラットフォーム使用料というか、仲介料というか、どれくらいの料金を課しているのでしょうか？

(石村) これらの仲介デジタル・プラットフォーム／プラットフォーム IT 企業は、それぞれ、ライドシェアリング (自家用車の相乗り)、ホームシェアリング (自宅での民泊)、子守その他便利屋サービス (odd-jobs) の仲立ちをビジネスとするネット企業です。消費者と物・場所・労務の提供者との仲介は、スマホやタブレットなどのモバイル (移動) 端末アプリとインターネットが基本になります。例えば、ライドシェアリングを仲介するウーバー (Uber) の場合、ウーバー (Uber) 自体は、消費者に提供する乗用車を所有していません。ですから、デービス (Davis) のようなレンタカー会社とは異なります。「ライドシェアリング (相乗り) 仲介企業 (ridesharing company)」に分類されます。ウーバー (Uber) の場合、相乗りサービス利用者がクレジットカードないしスマホペイで支払った総走行料金 (gross fares) のおおよそ 20% が仲介料として差し引かれます。2016 年 5 月までは、チップ込みで仲介料が差し引かれていました。しかし、不合理であるとして、相乗りサービス提供者 (運転者) が、カリフォルニア州やマサチューセッツ州で訴訟を起こしました。その結果、チップ抜きで仲介料を算定することで和解が成立しました。また、ウーバー (Uber) が相乗りサービス提供者 (運転者) に同社が用意したスマホを提供する場合には、その使用料も週ベースで差し引かれます。また、運転者は、燃料費、車の維持管理費、修理費などに経費を自分で負担しなければなりません。ウー

バー (Uber) は、運転者が相乗りサービス提供中に遭遇した交通事故に対応する民間保険もあっせんしています。

ウーバー (Uber) は、デービス (Davis) のようなレンタカー会社とは異なります。ただし、シェアリング経済／P2P 経済／ギグ経済市場で、自家用車レンタルを他の消費者に橋渡しする (peer-to-peer car rental) 仲介デジタル・プラットフォーマーもあります。トゥロ (Turo)、ゲットアラウンド (Getaround) やドライビィ (Drivy) などです。——エアビーエントビー (Airbnb) は、いわゆる民泊仲介ビジネスに特化したデジタル・プラットフォームですが、サービス提供者に、プラットフォーム使用料というか、仲介料というか、どれくらいの料金を課しているのでしょうか？

(石村) エアビーエントビー (Airbnb)、それからルームorama (Roomorama) などは、旅行者とホームシェアリング (民泊) 提供者を仲立ちするビジネスに特化した仲介デジタル・プラットフォーム／プラットフォーム IT 企業です。ちなみに、エアビーエントビー (Airbnb) では、民泊サービス提供者を「ホスト (host)」と呼んでいます。一方、消費者である旅行者を「ゲスト (guest)」と呼んでいます。エアビーエントビー (Airbnb) の場合、旅行者 (ゲスト) は、ホストから宿泊のほかに、別料金を払えば、その住居にある食器や調理用具その他必要な物を借りることができます。エアビーエントビー (Airbnb) の場合、旅行者 (ゲスト) は、価格表に応じて予約時に民泊料金を支払います。エアビーエントビー (Airbnb) は、ホストへの支払の際に、3%のホストサービス料を差し引きます。加えて、旅行者 (guest) は、予約時に、6%～12%のゲストサービス料をエアビーエントビー (Airbnb) に支払わなければなりません。エアビーエントビー (Airbnb) も、他のネット道の駅開設企業 (digital matching platform) と同じように、ホスト向けの各種保険を販売しています。

ここでちょっと注目してもらいたいことがあります。先ほどライドシェアリング (自家用車の相乗り) のウーバー (Uber) の場合は、運転者が仲介料を支払うわけです。一方、ホームシェアリング (自宅での民泊) のエアビーエントビー (Airbnb) の場合は、場所 (宿) の提供者 (ホスト) に加え、旅行者／消費者 (ゲスト) も仲介料を支払います。——タスクラビット (Task Rabbit) は、いわゆる「便利屋サービス」に特化した仲介デジタル・プラットフォームとのことです。仲介サービスの

メニュー、ビジネスモデルはどうなっているのでしょうか？

(石村) タスクラビット (TaskRabbit) やハンディ (Handybook Inc.) は、「掃除」、「子守」、「犬の散歩」、「買い物」といった「便利屋 (handyman / odd-job facilitator)、サービスの仲立ちに特化した仲介デジタル・プラットフォーマー／プラットフォーム IT 企業です。タスクラビット (TaskRabbit) は、消費者／顧客 (client) の家事代行をする人を「助け人 (tasker)」と呼んでいます。助け人の資質や人柄にフィルターをかけ、明瞭な料金体系を表示することにより、消費者である顧客に安心をセールスにするビジネスでもあります。タスクラビット (TaskRabbit) は、消費者が助け人に支払う料金のおおむね10%～30%を仲介手数料として差し引くことになっています。このサービスでは、消費者／顧客 (client)、助け人 (tasker) 双方とも、事故等について最大で100万ドルまで補償が受けられます。

#### ◆シェアリングエコノミーにおける課税問題

——アメリカにおけるシェアリングエコノミー／P2P 経済／ギグ経済市場における仲介デジタル・プラットフォーマーの役割については、かなりわかりました。そこで、次に、課税問題に移りたいと思います。アメリカの税法研究者の多くは、この分野での国内課税問題は、ほぼ現行税法で対応できると考えているとのことです。しかし、問題は、サービス提供者の多くは、「超零細企業レベル (extra microbusiness level)」で、申告義務の簡素化など、自発的納税協力 (tax compliance) が得やすいような制度にする必要があるとの意見が強いとのことでしたが・・・。

(石村) ネット市場経済が興隆する以前、これまでも、個人が近所の／アパマンや大学のキャンパスに掲示して、間借人を探すことは頻繁にありました。アパマンが、SNS 全盛時代に突入し、エアビーエントビー (Airbnb) のようなホームシェアリングの仲介に特化したデジタル・プラットフォーマーのアプリを通じて、貸し手 (大家) と借り手 (店子) を結びつけるようになったというわけです。ですから、このケースだと、日本流の所得類型に照らしていえば、大家は事業、不動産所得または雑所得を申告することになります。ネットアパマン企業は、法人の場合であれば、法人所得を申告することになります。これは、旅行者相手の民泊も同じです。欧米では、民泊は目新しいビジネス

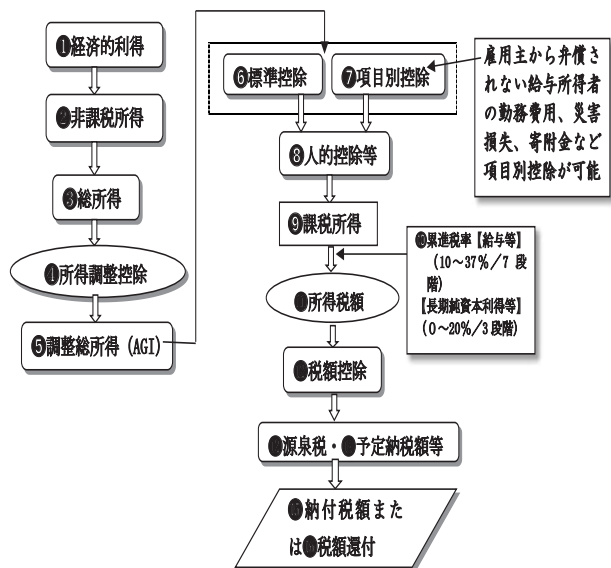
ではなく、これまでも日常的に行われてきています。ですから、納税申告の仕組みもかなり整備されています。また、ライドシェアリング（乗用車の相乗り）の仲介をビジネスとするウーバー（Uber）のような仲介デジタル・プラットフォーマーの出現により、宮使いは性格に合わない、あるいは自営したいということで、ライドシェアリングで稼ぐ人も多くなりました。しかし、こうした人たちは、事業者として納税義務を負うといっても、その多くは超零細です。記帳などは不得手なわけです。後で詳しくお話しますが、申告手続もできるだけ簡素化し、自発的納税協力を求めようという声も強まっているわけです。アメリカの場合、連邦は、わが国のような付加価値型の消費税を導入していません。ですから、連邦税についてみる限りでは、所得課税が中心となります。

◆アメリカの連邦個人所得課税の仕組み

—— 連邦課税では、所得課税が中心ということですが、まず、連邦個人所得課税の仕組みについて、わかりやすく説明してください。

（石村） それでは、次のチャートをご覧ください。

【図表 2】 アメリカ連邦個人所得税の課税の仕組み



【備考】 ①経済的利得 (economic gains)、②非課税所得 (exclusions)、③総所得 (GI=gross income)、④所得調整控除 ('above the line' deductions)、⑤調整総所得 (AGI=adjusted gross income)、⑥標準控除 (定額控除/standard deductions)、⑦項目別控除 (実額控除/itemized deductions)、⑧人的控除等 (exemptions: deductions for personal and dependency exemptions)、⑨課税所得 (taxable income)、⑩超過累進税率 (progressive tax rates)、⑪所得税額 (income tax)、⑫税額控除 (tax credits)、⑬源泉税 (withhold tax)、⑭予定納税 (estimated tax)、⑮納付税額 (tax payment)、⑯還付税額 (tax refund)

アメリカ連邦所得課税の特徴は、個人も法人と同様に所得類型別課税の仕組みを採用していないということです。つまり、連邦税法 (IRC = Internal Revenue Code) は、あらゆる所得は、その源泉を問わず、原則として⑬総所得金額 (GI=gross income) 算入する、と規定しています (IRC 61 条 a 項)。すなわち、総所得算入方式 (all-inclusive income approach / all-inclusive income concept) を基本としています (詳しくは、石村耕治『アメリカ所得課税法の展開』(経経詳報社、2017年) 9頁以下参照)。ですから、わが国のような所得類型 (10種類のいずれかの区分) ごとに算出した所得額を総計する形の総合課税主義を採用していないわけです。ただし、課税実務上の便宜を考え、連邦税法 (IRC) は、総所得に含まれる所得項目として 15 を例示しています (IRC 61 条 a 項 1 号～ 15 号、財務省規則 1.61.1)。

【図表 3】 IRC に規定する 15 項目の「総所得」

- ①人的役務提供に対する報酬 (手当、手数料、給与外給付およびこれらに類するものを含む。) (compensation for services, including fees, commissions, fringe benefits, and similar items)
- ②事業から生じる総所得 (gross income from business)
- ③資産の取引から生じる利得/ゲイン (gains from dealings in property)
- ④利子 (interest)
- ⑤賃貸料 (rents)
- ⑥権利使用料/ロイヤルティ (royalties)
- ⑦配当 (dividends)
- ⑧扶助料および別居手当 (alimony and separate maintenance payments)
- ⑨年金 (annuities)
- ⑩生命保険および養老保険契約からの所得 (income from life insurance and endowment contracts)
- ⑪退職年金 (pensions)
- ⑫債務免除に起因する所得 (income from the discharge of indebtedness)
- ⑬パートナーシップ総所得の持分に応じた分配 (a partner's share of partnership income)
- ⑭被相続人に係る所得 (income in respect of a decedent)
- ⑮遺産財団または信託財産の権利 (income from an interest in an estate or trust)

以下、【図表 2】、【図表 3】に基づいて説明をしますので、よろしくお願いいたします。

◆ P2P 相乗りサービスから得た所得への連邦所得課税取扱い

— それでは、ウーバー (Uber) やリフト (Lyft) のようなライドシェアリング (ride sharing)、つまり乗用車の相乗りサービスの提供者 (運転者) が受け取った所得 (収入) に対する連邦所得課税取扱いについて、やさしく説明してください。

【石村】雇用契約関係にある一般のタクシー会社とその従業者／被用者との間では、あまり難しい課税問題がないと思います。ですから、ここでは、ウーバー (Uber) のような仲介デジタル・プラットフォームが提供するアプリを使い、個人が所有する乗用車で相乗りサービスを提供し、③総所得／GI=gross income) を得たと想定して、課税問題を考えてみます。

連邦所得課税取扱いにおいて、ライドシェアリング、つまり乗用車の相乗り (ride sharing) サービスの提供者 (運転者) が受け取った所得 (総所得) は、【図表 3】の②事業から生じる【図表 2】の③総所得 (gross income from business) にあたるといいます。ちなみに、わが国の所得類型 (10 種類) に従うと、規模にもよりますが、事業所得者、あるいは雑所得者にあたるとみてよいのではないかと思います。

ライドシェアリング、つまり乗用車の相乗りサービスの提供者 (運転者) が受け取った③総所得に対しては、まず、次のような基本的な課税ルールが適用になります。

【図表 4】相乗り運転者の所得に関する基本的な課税ルールのポイント

ルール 1	課税ベースは、③総所得から事業活動から生じた費用または損失を控除できる (IRC 61 条、162 条、212 条)
ルール 2	③総所得から控除できる費用を算定するために、事業上生じた費用と家事 (個人) の費用との線引きをする。
ルール 3	自営業 (self-employment) にかかる課税ルールが適用になる。

— ルール 1 について、説明してください。

【石村】相乗りサービスの提供者 (運転者／納税者) の得た総所得に対する課税取扱いは、一般の個人事業者の場合とほぼ同じです。ですから、運転者である納税者は、相乗りサービス利用者がクレジットカードないしスマホペイで支払った総走行料金 (gross fares) (仲介料抜き) に利用者からもらっ

たチップを加えて、③総所得を算定します。そこから、燃料代、車の修理代、保険料などの費用 (経費) を差し引きます。

ちなみに、相乗りサービスの提供者 (運転者／納税者) の得た総所得に対する課税取扱いは、独立契約者 ((independent contractor)、一般に「一人親方／請負者／個人事業者」の場合とほぼ同じと解されています。この点は、課税取扱上は重要です。なぜならば、運転者が独立契約者／請負の個人事業者と判断されると、ライドシェアリングサービスの提供を受けた相乗り者 (消費者) は、走行料金を支払う際に、源泉所得税の徴収義務を負わないからです。加えて、就労仲介プラットフォーム IT 企業は、相乗り運転者を雇用していないことになりますから、雇用関係税【連邦社会保障税 (FICA tax) や連邦失業保険税 (FUTA tax) など】の負担や源泉所得税の天引き徴収や各種社会保険の雇用主としての負担分もありません。

— ルール 2 について、説明してください。

【石村】相乗りサービスの提供者 (運転者／納税者) は、個人タクシーや多くの自営業者が保有する車と同じ問題があります。とりわけ、ライドシェアリング (相乗り) サービス運転者の場合、自家用車を使ってサービスを提供していることが多いわけです。そうすると、いわゆる個人タクシーと似ていて、当然、事業上の費用と、家事費あるいは家事関連費がミックスするという問題が出てくるわけです。必要経費と、そうでないものとを、どのように配賦するかの問題がでてきます。この点について、運転者である納税者は、ライドシェアリング業向けの①実額控除 (actual business expenses) と、②走行距離に基づく概算控除 (standard mileage method) のどちらかを選択できます (財務省規則 1.274-5 (j) (2)、IRS Notice 2014-79)。

— ライドシェアリング業向けの①実額控除 (actual business expenses) について、もう少し詳しく説明してください。

【石村】運転者である納税者が、ライドシェアリング業向けの①実額控除 (actual business expenses) を選択するとします。この場合、「経費 (expenses)」には、減価償却費、ガソリン等燃料代、保険代、リース車の場合はリース代、免許費用、自動車用オイル代、駐車場代、車輛登録費、修理代、タイヤ代、有料道路代などが含まれます (IRS Publication No. 463, Travel, Entertainment, Gift, and Car Expenses (2018))。運転者である

納税者は、車を、ライドシェアリング（相乗り）サービス用と個人（家事）用に使っている場合には、算出した総費用を、走行距離に基づき按分する必要があります。そのうえで、ライドシェアリング（相乗り）サービス用に使った費用を事業上の必要経費として差し引きます。ただし、事業用に費消した費用が、総費用の50%を超えていない場合には、修正加速原価償却法（MACRS=Modified Accelerated Cost Recovery System）の選択利用できません（IRC 280条F項b号1）。つまり、車の耐用年数に基づく普通の定額原価償却法（straight line depreciation method）を利用することになります。

——次に、ライドシェアリング業向けの②走行距離に基づく概算控除（standard mileage method）について、説明してください。

（石村）わかりました。運転者である納税者が、走行距離に基づく概算控除（standard mileage method）を選択したとします。この場合、2019年1月からだと、1マイルあたり58セントです。概算控除を選択すると、実額控除は選択できません。概算控除を選択すると、定額原価償却法より選択できません。一方、ライドシェアリング運転者である納税者は、車中に、相乗り者向けのキャンディその他の雑誌などを常備する場合、その経費については、必要経費として控除ができます。

#### ◆民泊提供者が得た所得への連邦所得課税取扱い

——エアビーエンドビー（Airbnb）のような民泊仲介デジタル・プラットフォームアプリを利用して宿泊者（ゲスト）から民泊提供者（ホスト）が得た所得に対する連邦所得課税取扱いについて、やさしく説明してください。

（石村）P2Pホームシェアリング（home sharing／民泊）サービス、つまり民泊提供者である納税者が得た所得に対する連邦所得課税上の取扱いは、先に述べたライドシェアリング（相乗り）サービスを提供する運転者である納税者と、基本的にはさほど変わりありません。民泊提供者の所得に関する基本的な課税ルールのポイントをまとめてみると、【図表5】のとおりです。

——ルール1について、わかりやすく説明してください。

（石村）わかりました。エアビーエンドビー（Airbnb）のようない民泊仲介デジタル・プラットフォーム／プラットフォーム IT企業を利用しているとして

【図表5】民泊提供者の所得に関する基本的な課税ルールのポイント

ルール1	課税ベースは、③総所得から事業活動から生じた費用または損失を控除できる（IRC 61条、162条、212条）。
ルール2	自宅の休暇用貸出（vacation home rentals）については、課税特例がある（IRC 280条A）。
ルール3	ホテル適用除外がある。
ルール4	③総所得から控除できる費用を算定するために、事業上生じた費用と家事（個人）的費用との線引きをする必要がある。
ルール5	州や地方団体の宿泊税（occupancy taxes）との関係。

も、ホームシェアリング（home sharing／民泊）により提供者（ホスト）である納税者が得た総所得に対する課税取扱いは、一般の事業者の場合とあまり変わりありません。民泊所得は、宿泊者（ゲスト）から得た③総所得から民泊に関し直接かかった諸費用は、経費として控除すれば、計算できます。もちろん、ホームシェアリングでも、先ほどライドシェアリングのところでふれた「独立契約者／請負の個人事業者（independent contractor）」かどうかといった課税取扱い上の問題が生じます。わが国のケースだと、所得類型（10種類）があります。規模にもよりますが、事業所得者、あるいは雑所得者にあたりとみてよいのではないかと、思いますが。もっとも長期滞在とかの場合には、不動産所得にあたることもあるでしょう。また、何の所得に当てはまるかの判断にあたっては、提供者であるホストが、顧客であるゲストに、素泊まりサービスを提供するケースと、食事なども提供するケースなどに分けて考える必要があります。

——ルール2「自宅の休暇用貸出課税ルール（vacation home rental tax rules）」について、わかりやすく説明してください。

（石村）連邦税法（IRC）には、自宅の休暇用貸出（vacation home rentals）についての課税特例があります（IRC 280条A）。この課税特例が、ホームシェアリングから得たホストの所得計算を複雑にしています。IRC 280条のAの正式な表題は、「納税者が課税年に住宅として使用する居住部分（Dwelling unit which is used by the taxpayer during the taxable year as a residence）」です。住宅所有者である納税者は、その年に短期間その居住し、残りの期間を他人に賃貸借することができます。この場合、通例、その住宅について年に生じた費用は、個人用と賃貸用（事業用）に

配賦することになります。ただし、この点について、自宅の休暇用貸出課税特例（IRC 280条のA）では、次のような課税取扱いをする旨定めています。

**【図表 6】 自宅の休暇用貸出課税特例の要点**

- ①自宅がほぼその所有者の居住の供されているとされる場合 自宅が納税者の主たる住宅であり、かつその年のうち15日以下の期間賃貸に供されている場合には、その所得は非課税となり、納税者は申告する必要がないし、その賃借に関して生じた経費を控除することはできない。ただし、納税者は、納税申告において、次の額について控除できる。
- ・ 抵当権付き住宅ローンの利子
  - ・ 不動産税
  - ・ 雑損
- ②自宅が所有者と賃借人との居住に供されているとされる場合 納税者が自宅を15日以上賃貸に供し、様式1040別表5E（Form 1040 Schedule E）で不動産所得を申告しなければならない。この場合、納税者は、所得計算にあたり、原則としてその賃貸に関して生じた経費を控除できる。ただし、その住宅が自宅である場合には、経費控除は不動産所得の範囲に限定される。一方、その住宅が自宅でない場合には、不動産所得を超えて、法定限度まで損益通算できる。

年15日以下の自宅の有償レンタルに課税しないとする特例は、俗に「催事特例（rule for special events）」とも呼ばれます。つまり、競技会、祭りその他の催事がある場合、会場近隣の家庭が選手やギャラリー（観客）に対して有償で自宅を民泊用に開放しても、課税庁はそれで得た所得を追及しないとするものです。

ちなみに、ホストである納税者が、民泊仲介デジタル・プラットフォームのアプリを使い、ゲストとホームシェアリング契約を結び、そのゲストから受領した賃貸料についても、原則として、この連邦税法（IRC）上の自宅の休暇用貸出課税特例が適用になります。

——ルール3「ホテル適用除外」についてやさしく説明してください。

（石村）わかりました。ホームシェアリングでホストを務める納税者が、ゲストから所得を得た場合でも、連邦税法（IRC）上の自宅の休暇用貸出課税特例が適用にならないことがあります。これを、ホテル適用除外（Hotel exception）といいます。

家族の居住部分（dwelling unit）が、ホテル、モテル、旅館その他の宿泊施設（ゲストハウス）として使われて部分と切り離されているとします。この場合には、このホテル適用除外を利用

することができます（暫定財務省規則 1.280A-1(c)(2)）。この適用除外を利用すると、納税者は、民泊事業に関して生じた経費控除が広く認められます。ただし、事業と関係しない住居と共有スペースとかに関して生じた費用は控除できません（IRS Private Letter Ruling 8732002（April 2, 1087））。

ここでは、簡単な紹介に留めました。しかし、課税実務では、自宅の休暇用貸出課税特例（IRC 280条のA）とホテル適用除外（Hotel exception）については、他にも問題が山積しています。

——それでは、事業経費にあたるのか、家事費にあたるのかに関するルール4について、やさしく説明してください。

（石村）わかりました。すでにふれたように、連邦所得課税では、総所得算入方式を採用しています。わが国のような10種の所得類型にわけて課税する仕組みにはありません。ただ、課税実務では、【図表3】をみてもらいたいのですが、⑤賃貸料（rents）に分類されます。つまり、事業性の所得の1つにあたります。ですから、民泊にかかる所得の計算においては、所得区分よりは、むしろ、家事関連費と事業経費との線引きなどの面でもっと難しい問題があります。事業上の費用か、家事費か、あるいは双方がミックスした費用（家事関連費）かの判断の面では、こちらのホームシェアリング（民泊）の方が、ライドシェアリング（相乗り）よりも、もっと煩雑です。とりわけ、ホームシェアリング（民泊）のホストの場合、自宅の余っている部屋を民泊に提供しゲストに貸し出しているケースが多いわけです。ゲストとホストがホームパーティを開き懇親の食事をするとかの機会も少なくないわけです。当然、事業上の費用と、家事費あるいは家事関連費がミックスするという問題が出てきます。純粋な必要経費か、そうでないのか、また、どのように配賦するかなどの問題がでてきます。

——次に、ルール5「州や地方団体の宿泊税（occupancy taxes）との関係」について、やさしく説明してください。

（石村）各州やその下位にあるシティ・タウンなどの地方団体は、独自にさまざまな宿泊税（occupancy taxes）を課しています。アメリカ各地で、ホームシェアリング（民泊）と宿泊税との関係が問われています。ゲストは、宿泊税を負担しなくともよいのか、あるいは負担を義務付けられると、誰が徴収するのかが問われてきます。ホストが、それとも、エアビーエントビー（Airbnb）のよう

な、民泊仲介デジタル・プラットフォーム／プラットフォーム IT 企業が特別徴収義務を負うのかです。2015年11月11日に、エアビーエントビー (Airbnb) は、「エアビーエントビー・コミュニティ・コンパクト (the Airbnb Community Compact)」を公表しました。これにより、エアビーエントビー (Airbnb) は、州や地方団体が民泊を宿泊税その他個別消費課税の対象にしている場合に、ホームシェアリング (民泊) をする旅行者であるゲストから効率的な税の徴収に協力する姿勢を打ち出しました。この背景には、サンフランシスコをはじめとした多くの都市で、ホームシェアリング (民泊／ゲストハウス) を規制する動きを強めている事情もあります。

### ◆シェアリングエコノミーと自営業者税

——シェアリングエコノミー／P2P 経済／ギガ経済取引を通じて仕事を得ている人たちは、雇用契約ではなく請負契約で働いているということで、一般に「自営業者 (the self-employed)」に分類されます。連邦には「自営業者税 (self-employment tax)」があると聞きます。先ほど石村先生が少しふれましたが、ライドシェアリング (相乗り) やホームシェアリング (民泊) などで自営する人たちと自営業者税との関係について、もう少し詳しく説明してください。

(石村) わかりました。連邦税法 (IRC) は、「自営業者税 (self-employment tax)」を設けています。その名のとおりに、自営する人たちが支払う税金です。納税者は、自営 (self-employment) する事業からの純収益／所得 (net-earning) が年 400 ドルを超える場合には、自営業者税 (self-employment tax) および社会保障税を申告納付するように求められます。

自営業者税の課税標準となる「自営所得 (self-employment income)」とは、①取引または事業から生じた②総所得から必要経費を控除した金額に、③取引または事業を営むパートナーシップにおける当該納税者の分配的持分にかかる通常所得または損失を加えたものをいいます (IRC 1402 条 b 項、財務省規則 1.1402 (a) -1)。この場合の「取引または事業」には、従業者としての役務提供の対価として雇用主から支払われて分を含みません (IRC 1402 条 c 項 2 号)。

自営業者税は、原則として自営所得 (net income) の 15.3% (2019 年) です。その内訳は、

社会保障税が 12.4%、自営所得が単身者申告では 20 万ドル (ただし、夫婦合算申告では 25 万ドル、夫婦個別申告では 12 万 5,000 ドル) 以下の場合には、メディケア税が 2.9% です。このしきい値を超えるときには 0.9% のメディケア税が追加されず (2019 年) (IRC 1401 条)。納付税額のうち半分は所得税の申告の際に控除できます。様式 1040 (連邦個人所得税申告書) に別表 SE [自営業者税 (Form 1040 : Self-Employment Tax)] を添付して申告します。

仲介デジタル・プラットフォームのアプリを使って、ライドシェアリング (相乗り) で運転者として自営する人、ホームシェアリング (民泊) でホストをして自営する人や便利屋業務で助っ人として自営する人たちは、純収益 (net-earning)、つまり所得額が、年 400 ドルを超えると、自営業者税の申告納税義務を負います。この種の自営業者は、いわゆる「独立契約者／請負の個人事業者 (independent contractor)」のような存在です。源泉徴収なしで支払を受けることができますが、前年の所得額によっては予定納税の対象にもなります。シェアリング取引に関与するギグワーカーは、「名ばかり事業者」で、超零細事業者が多いのが現実です。また、ギグワーカーは、勤め人からの転職者も多いわけで、複雑で過重な自営業者税は重荷なわけです。

### ◆フリーランサー／ギグワーカーは、給与所得者か、事業所得者か

——アメリカでは、仲介デジタル・プラットフォームのアプリを介して、フリーランスでライドシェアリング (相乗り) の運転者や便利屋として働く人は、請負者 (contractor) か、あるいは被用者 (employee) かで、大きな争いがあると聞きますが。(石村) アメリカでは、フリーランスで働く人たち (フリーランサー)、和製英語のいわゆる「フリーター」は、連邦課税取扱上、これまでは一般に、事業所得者とされてきました。しかし、雇用類似



ギグワーカーの叫び (public use)

の働き方をして  
いるフリーラン  
サーの人たち／  
ギグワーカーの  
くらしや健康を  
護るために、最  
低賃金、労災保  
険、健康保険、

雇用保険、残業代、有給休暇などの適用対象となる給与所得者にあたるのではないかと議論されてきました。

この背景には、新自由主義の蔓延で、確たるセーフティネット保証がなく、フリーランサー／ギグワーカーの置かれている状況がますます厳しさを増していることへの反発もあります。請負者なのか、従業者／被用者なのかについては、州の雇用保険不服審査機関や裁判で争われています。しかし、判断は不服審査機関や裁判所により異なり、集約されていません。ライドシェアリング(相乗り)の就労仲介プラットフォーム IT 企業であるウーバー (Uber) のケースで、フリーランスで働く者／ギグワーカーは、そのプラットフォーム IT 企業の被用者(従業者)であるとする見方とその根拠は、次のとおりです。

【図表 6】フリーランスで働く者は、被用者(従業者)であるとする見解

<p>◎カルフォルニア州雇用保険不服審査会の見解 ウーバー (Uber) のライドシェア (相乗り) の運転者は、被用者 (employee) である。</p> <p>《理由》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ウーバー (Uber) は、交通サービスを提供する事業を行っている。</li> <li>・アプリを利用する場合、運転者は、ウーバーアプリによって発見できた乗客だけを拾うことができ、かつ、ウーバーのサインを表示することができる。</li> <li>・ウーバーが料金をコントロールしている。</li> <li>・運転者は、ウーバーに認定され、履歴を審査され、かつビデオ研修を修了しなければならない</li> <li>・ウーバーは、顧客から活動的ではない、または評価が低いことを理由に運転者との契約を終了できる。</li> </ul> <p>◎2018年4月30日のカリフォルニア州最高裁判決 (Dynamex Preparations West, Inc. v. Superior Court of Los Angeles (4 Cal. 5th 903) /ダイナメックス判決)</p> <p>ダイナメックス事件では、ダイナメックス販売会社 (D 社) のフリーランスの配送運転者 (原告) が、自分の車を使用ながらも、仕事中は D 社の制服の着用を義務づけられていることなどを理由に、独立契約者(請負の個人事業者)ではなく、D 社 (被告) の従業者／被用者であり、労働法上の保護や健康保険加入などの保護を受ける権利が侵害されているとして訴訟を提起し、裁判所に判断を求めたものである。加州最高裁は、原告は独立契約者 (請負の個人事業者) ではなく、被告の従業者／被用者であるとの判断を下した。この判決で、加州最高裁は、「独立契約者 (請負者／個人事業者)」であると判断するための次のような3つの判定基準 (ABC テスト) を示した。</p>
--

《ABC テストの概要》

- ・テスト A 労働者は、その仕事の遂行にあたり、その企業の監督および命令から自由でなければならない。
- ・テスト B 労働者は、その企業の通常業務外の仕事を遂行している。
- ・テスト C 労働者は、仕事を請ける企業と同じ種類の仕事をする独立した事業を有している。

一方、同じくウーバー (Uber) のようなライドシェアリング運転者で、フリーランスで働く者／ギグワーカーは、独立契約者 (請負の個人事業者) であるとする見方とその根拠は、次のとおりです。

【図表 8】フリーランスで働く者は、請負の個人事業者であるとする見解

<p>◎フロリダ州上訴裁判所の判決 ウーバー (Uber) のライドシェア (相乗り) の運転手は、請負業者 (contractor) である (McGillis v. Dept. of Economic Opportunity, Florida App. Ct., Feb. 21, 2017)。</p> <p>《理由》</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ウーバー (Uber) と運転者との契約で運転者は被用者ではないと規定している。</li> <li>・運転者が自分の乗用車を使っている</li> <li>・運転者は、ウーバーから指示なしに自分の時間を設定できる。</li> <li>・運転者は、ウーバーの競争相手のために運転ができる。</li> <li>・ウーバーではなく、乗客が運転者を評価している。</li> <li>・運転者は、ウーバーから、源泉徴収票 (Form W-2) ではなく、雑収入報告書 (Form 1099-k) を受け取っている。</li> <li>・ウーバーが、運転者をプラットフォームから降ろすのは、評価が低いことの結果ではない。</li> <li>・仮にウーバーの主たる事業が交通サービスを提供することにあるとしても、このことだけで判断を下せない。</li> </ul> <p>◎テキサス州労働委員会 (Texas Workforce Commission) の見解 デジタルアプリを通じて就労する者はすべて請負者／独立契約者とみなす。したがって、仲介デジタル・プラットフォーム企業は、従業者対象の雇用保険には加入する必要がない (2019年4月9日通達)。</p> <p>◎連邦労働関係委員会 (National Labor Relations Board) の見解 ライドシェアリング (相乗り) の運転者は、従業者／被用者ではない。</p>
--



◆カリフォルニア州でギグワーカーを従業者とする新法 (AB5) が成立

——カリフォルニア州議会は、フリーター／ギグワーカーを、就労仲介型プラットフォーム企業の被用者／従業者とみなす新法 (加州ギグワーカー保護法／AB5) を制定し、2020年1月1日から施行することになったとのことですが。

(石村) そうです。カリフォルニア州議会の上下



AB5 成立を叫ぶ労働団体 (public use)

両院 (California Assembly & Senate) は、通称で「加州ギグワーカー保護法 (California gig worker protections bill)」と呼ばれる新法 (AB5) を通過させました。

2019年9月18日に、ギャビン・ニューサム (Gavin Newsom) 知事の署名を得て成立しました。この法律 (AB5) は、やさしくいえば、カリフォルニア州では、2020年1月1日から、フリーター／ギグワーカーは、ネット・アプリなどで続けて単発の仕事の紹介を受けて場合、原則としてその就労斡旋アプリを提供している企業などの従業者／被用者として扱う、という画期的な内容です。フリーター／ギグワーカー個人の暮らしを守るためのセーフティネット保証を講じようというものです。現行の加州労働法典 (Cal. Labor Code) と州雇用保険法 (Cal. Unemployment insurance code) を改正するものです。この法律 (AB5) 案は、加州最高裁のダイナメックス判決 (【図表7】参照) が出た後、判決に盛られたABCテストを法制化するために、2018年12月に州議会に上程されました。

これまで、ウーバー (Uber) やリフト (Lyft) のライドシェアリングの運転者 (rideshare driver)、アマゾン (Amazon)、ドアダッシュ (DoorDash)、ポストマスター (Postmaster) やウーバーイーツ (UberEats) などの配送運転者 (delivery driver) のようにフリーランスの就労者／ギグワーカーは、独立契約者／請負者と判定されてきました。常勤の従業者／被用者に適用になる州や連邦の労働法や社会保険法上の保護の対象から外すことが主なねらいです。しかし、彼らギグワーカーは、いわゆる「名ばかり個人事業者」なわけです。38万5,000人を超えるウーバー (Uber) のライドシェアリングの運転者が、ウーバー (Uber) を相手に、

【図表9】加州のダイナメックス判決からAB5成立までの経緯

◎2018年4月30日加州最高裁ダイナメックス判決  
一販売会社の配送運転者の就労上の地位、つまりその会社の従業者／被用者か、独立契約者／請負の個人事業者かを争ったもの。判決は、配送運転者は、当該販売会社の従業者／被用者であると判断。この判決で、裁判所は、「独立契約者 (請負の個人事業者)」であるとするための次のような判定基準を提示。

《ABCテストの概要》

- ・テストA 労働者は、その仕事の遂行にあたり、その企業の監督および命令から自由でなければならない。
- ・テストB 労働者は、その企業の通常業務外の仕事を遂行している。
- ・テストC 労働者は、仕事を請ける企業と同じ種類の仕事をする独立した事業を有している。

◎加州AB5〔ギグワーカー保護法(案)〕(下院法案5号)  
ダイナメックス判決に示されたABC判定基準の法制化がねらいの法律 (案)

- ・2018年12月に加州議会に提出
- ・2019年5月29日に加州議会下院を通過
- ・2019年9月18日に加州議会上院を通過、州知事の署名を得て成立
- ・2020年1月1日にAB5を施行

《AB5／ギグワーカー保護法と適用除外》

弁護士、医師、歯科医師、美容師、会計士、保険代理人、技術者、不動産屋、ファイナンシャルアドバイザー、一定の医療従事者は、AB5の適用除外

「我々は従業者だ。独立契約者ではない。」と訴えて、全米各地で訴訟を起こしています。

こうした名ばかり事業者／ギグワーカーにとり、カリフォルニア州の新法 (AB5) は「朗報」です。しかし、請負で安価な専属の配送運転者を確保してきた企業やライドシェアリングその他の就労仲介型プラットフォームでギグワーカーを使ってきた企業にとっては「悪夢」と映ります。これらの業界は、当初は「AB5絶対反対!」、AB5法案の州議会上院を通過後は「適用除外の拡大」を求めて、州議会に強力なロビイング (議会工作活動) を続けました。就労仲介型プラットフォームIT業界は、フリーランスの就労者／ギグワーカーを指揮・監督などしていないと訴えました。これに対して、ギグワーカーを支援する学者や識者は、これら企業が、スマホアプリのアルゴリズム (自動情報処理手順) を使って雇用類似の働き方をするフリーランスの就労者を従業者／被用者のように指揮・管理していると主張しました。結果的には、市場万能主義、新自由主義で痛めつけられるフリー

ターを護らなければならないという州議会のリベラルな流れは変わりませんでした。新法 (AB5) は、2020年1月1日に施行されます。施行後、ウーバー (Uber) やリフト (Lyft) といったライドシェアリングのみならず、他の就労仲介型プラットフォーム IT 企業、さらには請負で専属の配送運転者などを確保してきた企業は、フリーランスの運転者や就労者を従業員／被用者として扱い、最低賃金、労災保険、健康保険、雇用保険、残業代、有給休暇などを保証しなければならなくなります。また、雇用関係税の負担も強いられてきます。今後、ニューヨーク州など他の州でも、こうした法規制の動きが強まれば、就労者を紹介するウーバーイーツ (UberEats) やタスクラビット (Task Rabbit) のような就労仲介型プラットフォーム IT 企業のビジネスモデルそのものが崩壊するのではないかと、という見方もあります。就労仲介型プラットフォーム IT 業界は、時間あたりの標準賃金や集団交渉権、労災補償などを認めることで妥協の途を探っています。加えて、カリフォルニア州の就労仲介型プラットフォーム IT 業界は、2020年にこの新法 (AB5) の廃止に向けた州住民投票に打って出る構えです。この新法 (AB5) の成立を推進してきた加州労働者連合 (California Labor Federation) は、一切の妥協を拒否しています。ただ、連邦労働関係委員会 (NLRB) は、「ギグワーカーは独立解約者／請負の個人事業者である」との姿勢を崩していません。トランプ政権は、カリフォルニアのような環境保護などで住民本位のリベラルな政治をめざす州に対する締め付けを強めています。ギャビン・ニュー



ギャビン・ニューサム知事 (public use)

サム (Gavin Newsom) 知事は、連邦政府や就労仲介型プラットフォーム IT 業界からの抵抗で、難

しい舵取りを迫られるかも知れません。

カリフォルニア州 (加州) のギグワーカー保護法 (AB 5) を施行されると、フリーランサー (フリーター／ギグワーカー) が、就労仲介型プラットフォーム IT 企業のアプリで仕事を探し、労務サービスを提供すると、加州とその他の州では、次のようになります。

【図表 10】フリーターは従業員か、請負者か (2020年1月1日以降)

- ・カリフォルニア州 (加州) の場合  
 特定企業の請負契約配送運転者や就労仲介型プラットフォーム IT 企業のアプリで就労するフリーターは、原則として、当該特定企業ないし就労仲介プラットフォーム IT 企業の従業員／被用者とみなされる。
- ・加州以外の州の場合  
 特定企業の請負契約配送運転者や就労仲介型プラットフォーム IT 企業のアプリで就労するフリーターは、原則として、請負者／個人事業者とする。

AB5 の施行に伴い、カリフォルニア州に何十万人ものライドシェアリング運転者、特定企業専属の請負配達運転者その他の独立契約者、つまり「名ばかり個人



AB5 の成立を喜ぶギグワーカー (public use)

事業者」は、従業員／被用者とされ、労働者としての保護を受けられることとなります。恩恵の範囲は、失業保険 (unemployment insurance)、健康保険補助 (health care subsidies)、親権行使有給休暇 (paid parental leave)、残業代 (overtime pay)、労災補償 (workers' compensation)、最低賃金保証 (guaranteed hourly minimum wage)、その他の社会保障雇用主負担 (social security contributions) にまで及びます。一方、AB5 の施行に伴い、とりわけ就労仲介型プラットフォーム IT 企業は、従業員 1 人あたり年 3,600 ドルの健康保険その他の社会保険、各種雇用関係税などの負担増になると見積もられています。カリフォルニア州でギグワーカーを雇う大手企業の負担増は、年約 3 億ドル (約 300 億円超) にも及ぶところがあると報じられています。AB5 施行に伴い、ウーバー (Uber) やウーバーイーツ (UberEats) のような就労仲介型プラットフォーム IT 企業は、そのアプリを使って就労機会を得ているギグワーカーが自らの従業員／被用者と法認される結果生じる負担増分を、消費者に転嫁するか、あるいは、廃業するかのいずれかの選択を迫られることになるのではないのでしょうか。その一方で、AB5 は、カリフォルニア州に、財政面で年 70 億ドル (約 7,000 億円) 程度の税収増をもたらすことになると見積もられています。

◆シェアリングエコノミーと法定資料

—— 法定資料面からみた場合、たとえば、ライドシェアリング（相乗り）の運転者への成果支払が、事業所得か給与所得かでのどのような違いがあるのでしょうか。

（石村）雇用主（employer）は、被用者／従業者（employee）に「給与所得の源泉徴収票（Form W-2: Wage and Tax Statement）」を交付することになっています。これに対し、請負業者などには、取引相手は、「雑収入（雑総所得）報告書（Form 1099-MISC: Miscellaneous Income）」を交付することになっています。加えて、2012年より、「カードおよび第三者ネット取引支払報告書（Form 1099-k: Payment Card and Third Party Network Transactions）」が導入されました。一般に、「カード／モバイル端末払雑収入（雑総所得）報告書」とも呼ばれます。連邦課税庁（IRS）や州課税庁などに提出する必要があることからその副本を含め複数の綴りになっています。

Form 1099-k は、クレジットカードで受け取った収入やスマホを使ったモバイルペイなどのネット決済を通じて得た収入を課税庁（IRS）に報告させることがねらいの報告書です。したがって、例えば、法定額を超えるライドシェアリング（相乗り）の運転者への支払については、ライドシェアリングを仲介するプラットフォーム IT 企業が、運転者および課税庁（IRS）の双方に Form 1099-k を送ることになります。

【図表 11】カード／モバイル端末払雑収入報告書（受領者用副本 B）サンプル

カード／モバイル端末払雑収入報告書（Form 1099-k）制度が導入されていますが、「取引額が2万ドルかつ年間200取引超」としきい値が高いわけです。このため、実際には、フリーランスでライドシェアリング（相乗り）の運転者や便利屋として雇用類似の働き方をする人たち／ギグワーカーの多くは、就労仲介型プラットフォーム IT 企業から Form 1099-k の交付を受けていないわけです。ただ、Form 1099-k の交付実務は、プラットフォーム IT 企業により異なるようです。例えば、ライドシェアリング（相乗り）のプラットフォーム IT 企業のウーバー（Uber）の場合は、このしきい値とは無関係に、フリーランスの運転者に成果支払があれば、Form 1099-k を交付しています。一方、民泊仲介デジタル・プラットフォームのエアビーエントビー（Airbnb）は、厳格にこのしきい値（基準）を護っています。このため、エアビー

コラム ③

ウーバーイーツのビジネスモデル

ユーザー（消費者／発注者）は、ウーバーイーツ（UberEats）の飲食宅配代行サービスアプリ（PC 対応のウェブブラウザや、アップルの iOS、Android 対応のスマホアプリ）を使い、ウーバーイーツと提携している飲食店のメニューをネットでみて飲食物を注文し、宅配を受け、代金を支払うことができる。このアプリは、ユーザーの居場所を感知するとともに、現時点で営業している飲食店を表示する。注文すると、飲食物の代金と宅配料を合わせた総支払額が提示される。また、配達員に対しチップを渡す機能もある。宅配料は、従来一律 4 ドル 99 セントだった。しかし、2018 年 8 月に距離に応じて変動する価格に変更しており、現在 2 ドルから 8 ドルの範囲になっている。支払いは、ウーバー（Uber）に登録されたクレジットカード、デビットカードで行う。注文

した飲食物は、フリーランスの配達員により、車、バイク、自転車、徒歩で配達される。注文後に配達状況を追跡することができる。

配達員はウーバーイーツの従業者ではなく、「名ばかり個人事業主」として働いており、労災や雇用保険などが適用されない。米加州の新法（AB5 / ギグワーカー保護法）は、特定企業の請負契約配達運転者や就労仲介型プラットフォーム IT 企業のアプリで就労するフリーターは、原則として、当該特定企業ないし就労仲介プラットフォーム IT 企業の従業者／被用者とみなすことにし、労災や雇用保険の適用など労働条件の大幅な改善を義務付けるものである。ウーバーイーツのようなモバイルアプリを使ったプラットフォームビジネス・モデルが崩壊の危機にあるとの見方もある。

【図表 12】シェアリングエコノミーと主な法定資料

<p>・源泉徴収票 (Form W-2) 雇用主が被用者に支払った給与所得と源泉徴収票。</p> <p>・雑収入報告書 (Form 1099-MISC) 独立契約者／請負業者などが取引相手 (支払者) から受け取った雑収入報告書。支払者は、雑収入報告書 (一部) と雑収入集計表 (Form 1096 Annual Summary and Transmittal of U.S. Information Returns) を課税庁 (IRS) に提出する。ただし、労働サービスについては、年 600 ドルを超える場合に限る。</p> <p>・カード／モバイル端末払雑収入報告書 (Form 1099-k) クレジットカードやモバイル端末払いで請負者などが決済企業 (PSE=payment settlement entity) から交付を受ける年次 (1月～12月) の雑収入報告書。PSE は、税法 (IRC) 上、取引額が 2 万ドル以上で年間 200 取引を超えた場合に限り、Form 1099-k の交付義務を負う。ウーバーなどのプラットフォーム IT 企業 (PSE) は、Form 1099-k を連邦課税庁 (IRS) や州課税庁、さらには受領者／請負者に交付する。交付を受けた納税者 (請負者／個人事業者) は、IRS および州課税庁への確定申告の際に申告書にその副本を添付して提出する。オンラインの電子申告 (e-file) が可能。</p>
--

エンドビー (Airbnb) のホスト (民泊提供者) のなかには、2 万ドルをはるかに超える成果受取額はあるものの、200 回の取引を超えていないことから、エアビーエンドビー (Airbnb) から Form 1099-k の交付を受けていないケースもあります。税の抜け道になっているのではとの批判につながっているわけです。

いずれにしても、雇用契約のもとにある従業者／被用者の場合、雇用主が、連邦所得税、雇用関係税 (payroll taxes) や州所得税を天引き徴収し連邦や州に納付します。従業者は、雇用主から給与所得の源泉徴収票 (Form W-2) の交付を受けると、それを添付して確定申告書を作成します。これに対して、雇用類似の働き方をしているにもかかわらず請負契約の基にあるフリーランサー／ギグワーカー (提供者) の場合は、就労仲介型プラットフォーム IT 企業のアプリを通じて仕事を得て消費者／利用者と請負の形で働きます。先にふれたように、原則として収入を受け取る際には、労働契約 (被用者) の場合のような源泉所得税の天引き徴収はありません。その代わりに、フリーランサー／ギグワーカーは、四半期に一度、予定納税をし、連邦所得税や自営業者税を納めなければなりません。その際に、フリーランサー／ギグワーカーは、翌年度のはじめに就労仲介型プラットフォーム IT 企業から交付を受ける Form 1099-k に記載されて

いる収入額を基に、確定申告書の作成をします。雇用契約の従業者／被用者に比べると、請負契約、フリーランス働く人たち／ギグワーカーのタックス・コンプライアンス (自発的納税協力) 負担は重いわけです。不慣れな記帳、課税庁からのお尋ね、税務調査・・・と苦難が続いても、生活がギリギリで、税金の知識が皆無に近いフリーランサー／ギグワーカーには、税務専門職にアドバイスを求める余裕がないわけです。こんなところにも、働く者の側から「フリーランスで働く我々は被用者、労働者である！」という声があがり、雇用保険審判や裁判で争われる理由があるわけです。

加えて、仲介アプリを提供しているウーバー (Uber) やタスクラビット (Task Rabbit) のような就労仲介型プラットフォーム IT 企業が雇用主 (employer) と解されると、これらプラットフォーム IT 企業に、各種社会保険や雇用関係税の雇用主負担が求められてきます。本来被用者／従業者として就労している人たちを自営業者に見立てて、各種社会保険の雇用主負担分を削る役割を、ウーバー (Uber) のような就労仲介プラットフォーム企業が担っているのではないかと大きな疑問符がついているのも事実です。仮にウーバー (Uber) ないしリフト (Lyft) が、「働いても貧しい人たち」(ワーキングプア／the working poor) の製造マシンとして機能しているとすれば、社会的に受け入れられない存在になるかも知れません。カリフォルニア州がその一例です。同州では、州議会がギグワーカー保護法 (AB 5) を制定し、2020 年 1 月 1 日から施行することになりました。これに伴い、ウーバー (Uber) のような就労仲介型プラットフォーム企業は、自らの仲介アプリで就労の機会を得ているフリーランサー／ギグワーカーを従業者／被用者として取り扱わなければならなくなります。このことから、雇用主として、各種社会保険負担に加え、雇用関係税の納付が問題になってきます。また、加州の就労仲介型プラットフォーム IT 企業は、就労者への給与支払の際の連邦の源泉所得税の天引き徴収や、支払調書としてこれまでの Form 1099-k に換えて Form W-2 を交付する必要がでてくるのではないかと思います。もっとも、現時点では定かではありません。

#### ◆課税庁 (IRS) の雇用関係税負担回避対策

——ギグ経済が拡大するなか、消費者に労務を提供するフリーランスの就労者／ギグワーカーが雇

用関連税などの負担を回避する、あるいは、事業者が、フリーランスの就労者／ギグワーカーを請負契約で雇い、雇用関連税などの負担を回避しようとする動きがあると思います。こうした動きに、連邦課税庁（IRS）は、何か具体的な対応策を講じているのでしょうか？

（石村）連邦課税庁（IRS）は、従業者／被用者にあたるか、独立契約者／請負者の貴人事業者にあたるのかに関する20の判定基準（20-factor test）などを定立し、課税の明確化に努めてきています。（Revenue Ruling 87-41）。近年、判定基準を3つの行動基準（3 behavioral analysis: 行動統制、財政統制、当事者間関係）に改めました（IRS Publication 15-A）。この判断基準を持ってしても、従業者か請負者か事実認定が難しいケースも多く、この分類に関しては、IRSによる税務調査でも常に問題になっています。

ちなみに、IRSは、2011年9月から、新たな「自発的労働者分類和解プログラム（CCSP=Voluntary Classification Settlement Program）」を開始しています。このプログラム（CCSP）は、これまで労働者を独立契約者／請負の個人事業者（independent contractor）にアレンジ・分類し、従業者である場合に求められる雇用関係税を納付しなかった企業（雇用主）に、溜まった過去の未払い分を少額で済ませることを可能にしたものです。労働者分類に問題を抱えている企業（雇用主）は、IRSの税務調査を受ける前に、申請してこのプログラム（CCSP）に参加すれば、「フレッシュ・スタート」を切れることとなります。このプログラム（CCSP）に申請するには、次のような要件を充たす必要があります。

このプログラム（CCSP）に申請する企業（雇用主）は、就労者を従業者／被用者（employees）として取り扱うことを開始する少なくとも60日前に申請書【様式8952自発的労働者分類和解プログラム申請書（Application for CCSP）】をIRSに提出しなければなりません。

このプログラム（CCSP）に参加が認められた企業（雇用主）は、過年に非従業者と分類された労働者の支払った金額の1%分を納付すれば済みます。利子税その他の附帯税も課されません。過年にこれら労働者に支払った金額に関する税務調査もありません。これら企業（雇用主）は、このプログラム（CCSP）に3年間参加するように求められます。ただし、これらこのプログラム（CCSP）に通常適用になる3年間の消滅時効（statute of

【図表13】プログラム（CCSP）への申請資格

- ・申請人は、過去に労働者を非従業者（nonemployees）として取り扱ってきた。
- ・申請人は、申請に先立つ過去3年間、労働者に発行する様式1099〔雑収入（総所得）報告書（Form 1099: MISC= Miscellaneous Income）にかかわる必要な各種様式をIRSに提出してきた。
- ・現在IRSの税務調査を受けている状態にない。
- ・現在連邦労働省（Department of Labor）または州の労働者の分類を所管する機関の調査を受けている状態にない。

limitations）は、6年に延長されます。

新たにカルフォルニア州のギグワーカー保護法（AB5）に盛られたABCテストも加わり、判定基準がより複雑になることが危惧されます。

◆超零細事業者の出現と納税申告のあり方

—— 一般に、ネット経済市場を通じたシェアリングエコノミー／P2P経済／ギグ経済の興隆は、実は、新たな超零細企業経済（new extra microbusiness economy）つくりにつながっているのではないかとの批判もあるとのこと。あらたに大量に出現した超零細事業者に、現行税法に従って厳格な納税申告義務を課すことは、正しい方向なのでしょうか？

（石村）ウーバー（Uber）のライドシェアリング（相乗り）仲介アプリを使って運転者として働いている人たち／ギグワーカーの50%超が、週30時間程度、300～500ドルの収入で働いているのが実態との調査データがあります。その一方で、子守や買物代行のような便利屋として働いている人たちにいたっては、月300ドル程度の収入との報告もあります。ですから、まともな社会保険や雇用保険もなく働いている割には低収入だと批判されているわけです。他社のシェアリング仲介アプリで就労先（消費者）を探して働いている人たちの多くも同じような状況ではないでしょうか。シェアリングから得る果実は「資産＋労働」の要素で構成されることから、所得類型からすると、「給与」ではなく「事業」（または「雑」）になります。課税庁サイドからすれば、「事業所得者」は、いかに零細であろうとも、事業所得者としての厳正なタックス・コンプライアンス（自発的納税協力）義務を果たすべきだということも知れませんが、しかし、課税の現場では、超零細なシェアリング事業者に対する効率的な税務調査の難しさ、超零細なシェア

リング事業者の家事関連費の不透明さを解消するのは至難な常態です。加えて、「名ばかり事業者」に、独立事業者／請負の個人事業者 (independent contractor) として過重な納税面での負担を課するのは、人権を侵害するのではないかという声もあります。すでにふれたように、ライドシェアリング (相乗り) 運転者の事業所得の計算にあたり、走行距離に基づく概算控除 (standard mileage method) の選択を用意したのも、こうした声に応えた結果です。

税法研究者のなかには、税法に、ネット経済市場を通じてギグエコノミー (gig economy)、つまり単発の仕事を受注する就労を担っている新たな零細事業所得者 (new microbusiness earners) カテゴリーを用意し、納税申告手続の簡素化を急ぐべきだとする声もあります。具体的には、フリーランスで働くギグワーカーを個人事業者であるともみても、まさに「名ばかり事業者」、超零細事業者であることから、記帳義務などの必要のない、総収入額を課税ベースとした簡便な申告分離課税 (gross receipt tax at lower rates) の拡大などで対応すべではないかとする意見もあります。また、ギグワーカーやシェアリングビジネスモデル向けの新たな情報申告、法定資料の仕組みを用意してはどうか、との意見もあります。現実的な対応ということでしょう。しかし「名ばかり超零細起業家」づくりにストップをかけるのが先だ、とする声もあります。まさに、こうした声に応えたのが、2019年9月18日に成立したカリフォルニア州のギグワーカー保護法 (AB5) です。

#### ◆ IRS 「シェアリングエコノミー納税センター」とは

—— 連邦課税庁 (IRS / 内国歳入庁) は、「IRS シェアリングエコノミー納税センター (Sharing Economy Tax Center IRS)」を立ち上げて、フリーランスの超零細納税者のタックス・コンプライアンス (自発的納税協力) の向上、便宜に応じているとのことですが、業務内容について教えてください。(石村) 安価な労働力を探している消費者や企業が増えることはあっても、減ることはないわけです。ライドシェアリング (相乗り) 運転者の仲介をするウーバー (Uber) やリフト (Lyft)、家事・便利屋 (odd-job facilitator) サービスを仲介するタスクラビット (Task Rabbit) やハンディ (Handybook Inc.) のような、就労仲介デジタル・プラットフォームは、安価な労働力を紹介するとのことで大人

気なわけです。しかし、ネットを通じた実質的な労働者派遣のような有料の仲介サービスに対しては、労働法上、税法上、さらには各種社会保険上などの面でさまざまな問題を抱えているわけです。

こうした法制上の問題が山積するのをしり目に見ながらも、ネット経済市場を通じてシェアリングエコノミー／P2P経済／ギグ経済を担う新たな超零細事業所得者 (new extra microbusiness income earners) /ギグワーカーが続々と誕生しています。その陰で、伝統的な給与所得者からの税収が目減りしてきています。連邦課税庁 (IRS) は、フリーランスの超零細納税者のタックス・コンプライアンス (自発的納税協力) 問題に真剣に取り組まざるを得なくなってきたわけです。連邦課税庁 (IRS / 内国歳入庁) がネット空間に「IRS シェアリングエコノミー納税センター (Sharing Economy Tax Center IRS)」を立ち上げた理由です。センターの業務内容としては、情報提供サービスが中核を占めています。仲介デジタル・プラットフォームのアプリを使ってフリーランスの仕事を得た者／ギグワーカーの所得の申告義務、その者は課税取扱い上、従業者 (給与所得者) にあたるのかそれとも自営業者 (事業所得者) にあたるのかの判定基準、自営業者にあたる場合にかかる租税の種類、事業上の必要経費の控除、減価償却、ホームレンタルの課税ルールなどです。これまで、対論でお話したようなシェアリング取引から得た果実に関する課税取扱いを、IRS の Web / HP で閲覧できるようにしたものです (<https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/sharing-economy-tax-center>)。

#### ◆問われる「オンデマンド労働プラットフォーム」の所在

—— ライドシェアリング (相乗り) 運転者の仲介をするウーバー (Uber) や家事・便利屋 (odd-job facilitator) サービスを仲介するタスクラビット (Task Rabbit) やハンディ (Handybook Inc.) のような、就労仲介デジタル・プラットフォーム／プラットフォーム企業は、安価な労働力の供給を狙いとした「オンデマンド労働プラットフォーム (on-demand work platforms)」と揶揄されるとのことです。単発 (on demand) の仕事の仲介が、ネットでできるようになり、その結果、労働の商品化・低価格競争が激しくなり、ますますフリーランスの就労者 (フリーター／ギグワーカー) は追い詰

められているように思います。私たち市民は、労働力のネット空間取引やネット仲介にもっと関心を払う必要があると思います。

(石村) ウーバー (Uber) は、「ウーバーイーツ (UberEats)」を新たに立ち上げ、わが国 (ウーバーイーツジャパン / UberEats Japan) でも、料理宅配サービスを始めています。これはライドシェアリングに似たプラットフォームビジネス・モデルです。

ウーバーイーツは、わが国で、ネット経済市場を通じてギグエコノミー (gig economy)、つまり、ネット、プラットフォームを通じて単発の仕事を受発注する就労形態を担う 1 万 5 千人を超えるフリーランス (フリーター) 配達員の確保が目標だそうです。ギグエコノミーでは、「個人 対 個人」よりは「個人 対 法人」の取引が多いと思います。本来シェアリングエコノミーでは「個人 対 個人」の取引という縛りがあります。このことから、ギグエコノミーとシェアリングエコノミーとは区別してとらえる考え方もあります。一方で、ギグエコノミーとシェアリングエコノミー、さらには、プラットフォームエコノミー (platform economy) は、労働力提供者の課税取扱いの面ではほぼ同じで、あえて、区別してとらえる必要はない、とする見方もあります。話を戻しますが、ウーバーイーツジャパンは、配達員安全運転の講習は行っていますが、納税教育についてはふれていません。こうした就労仲介プラットフォーム IT 企業のリーダーは、「私どもは、誰にも縛られずに、働きたいときに働く人たちを支援する仕組みをつくる」などと、真顔で「夢」を語ります。語りぶりの良さは認めます。しかし、実際は「働いても貧しい層」(ワーキングプア) のフリーター、大量の非正規労働者製造マシンとして機能し、むしろ「悪夢」につながらないか、不安が募ります。2019 年 10 月 3 日、ウーバーイーツジャパンの配達員が 17 人で、労働組合を結成しました。雇用類似の働き方をしている配達員は、同社の従業者ではなく、「名ばかり個人事業主」として働いているとして、労災や雇用保険が適用されないわけです。同社は、最近、配達中の事故でけがをした場合などに補償する制度を導入しました。

しかし、配達員は不十分だとして、労組を通じ会社側に労災や雇用保険適用などを含め労働環境改善を求め



(public use)

ています (時事通信社 2019 年 10 月 3 日ネット記事「ウーバー配達員、労組結成」参照)。労組結成の背景には、米加州の新法 (AB5 / ギグワーカー保護法) 影響があるものと思われます。

2017 年の米労働統計 (BLS=Bureau of Labor Statistics) では、アメリカ労働市場のおおよそ 35%、5,500 万人の就労者がオンデマンド (単発) の仕事で生活の糧を得ているとのこと。2200 年までにその比率は 43% まで上昇すると見積もられています。わが国でも、似たような状況にあるのではないのでしょうか。しかし、各種社会保険や労災補償などの雇用主負担なしで低賃金の労働者を好きなときに雇える「オンデマンド労働プラットフォーム」を野放しにしてはいけないと思います。フリーで働く個人の暮らしをトータルに護るセーフティネットの構築が急務です。わが国の厚労省も規制の検討を始めているようです。労働行政の真価が問われています。また、「独立契約者 / 請負の個人事業者 (independent contractor)」だとはいうものの、こうした請負の形で労働力を提供するタイプの労働者、「名ばかり事業者」、に対する課税のあり方も問われています。ちなみに、アメリカでは、就労仲介型プラットフォーム IT 企業のアプリを介して就労するフリーランサー (フリーター / ギグワーカー) には、請負契約とのことで、最低賃金、労災保険、雇用保険、有給休暇もなく、タックス・コンプライアンス (自発的納税協力) の容易でないことから、深刻な社会問題となっていることについては、すでにふれたところ。連邦取引委員会 (FTC=Fair Trade Commission) が、2016 年に、「シェアリング経済におけるプラットフォーム IT 企業、参加者および規制機関が直面する課題 (The Sharing Economy Issues Facing Platforms, Participants & Regulators)」という報告書を公表しています。この報告書では、請負で働く者や消費者の保護のために、どのような法規制が必要なのかを議論しています。ちなみに、FTC は、ネット巨人 (Tech Giants) と呼ばれるデジタル・プラットフォーマーの 4 強・ガーファ / GAFA 規制の問題でも動いています。わが国の公正取引委員会も、GAFA を独禁法の面から規制をかけようとしています。しかし就労仲介型プラットフォーム IT 企業、「オンデマンド労働プラットフォーム」が、その優越的地位を利用して労働者から搾取していないかも正面から問わなければいけません。加えて、アメリカでは、連邦課税庁 (IRS) の納税者権利擁護官 (Taxpayer

Advocate) も、「オンデマンド労働プラットフォーム」の増殖に伴う、就労者のタックス・コンプライアンス（自発的納税協力）と権利擁護とのバランス確保に頭を悩ましています。ところが、連邦政府は、新自由主義が闊歩するトランプ政権に率いられています。人種偏見、格差社会なんでもありの状況です。就労仲介型プラットフォーム IT 企業の連邦政府により規制はあまり期待できない実情にあります。しかし、リベラルが多数を占めるカリフォルニア州（加州）議会は違いました。すでにふれたように、加州議会は、2019年9月18日にギグワーカー保護法（AB 5）を成立させました。これにより、2020年1月から、就労仲介型プラットフォーム IT 企業のアプリで仕事を探し就労するフリーター／ギグワーカーを、その就労仲介プラットフォーム企業の従業者／被用者として保護する法制が稼働することになりました。カリフォルニアは、アメリカで最も大きな経済規模を誇る州であり、AB 5は、他の州への影響が大きいわけです。「カリフォルニアがやるなら、全米でやろう」ということで、このようなフリーランス就労者／ギグワーカーをプラットフォーム IT 企業の従業者／被用者として保護する流れが、全州、さらにはわが国を含め世界に広がることが期待されます。

——わが国では、税務調査などで、「名ばかり事業者」なのか、「従業者」なのかが、しばしば問題になります。この背景には、「消費税」の問題があります。アメリカでは、どうなのでしょう？

**（石村）** わが国の場合は、請負契約をベースとする事業者となると、消費税の納税義務が関係してきます。課税庁は、税務調査で、できるだけ事業者とすることで、消費税も取ろうします。この点、アメリカでは、連邦は、消費税（付加価値税）を導入していません。ですから、わが国のような消費税の納税義務をめぐる、事業者か従業者か、どちらに分類されるのかの議論はありません。

**（菊池）** 石村先生、今回は、アメリカのシェアリングエコノミー課税について、どのような議論が展開されているのか、よく勉強できました。新自由主義の匂いがプンプンします。「ギグエコノミー」とか「ギグワーカー」とか英語でいわれると、何となくクールに（恰好よく）みえます。しかし、物や場所をシェアリングするのはともかく、労働力をシェアリング、仲介するのは、問題が多いわけです。スマホアプリで単発（on demand）の仕事を見つけて働くのは、一見便利で、ネット全盛時代にマッチしているようにもみえます。しかし、

働いても貧しい層をつくってしまうのではないかと心配です。アメリカとは異なり、わが国では、ネットで仕事を得ているフリーランサー（フリーター）の多くは、労働力の提供先は消費者ではなく、所得税徴収義務を負う企業なのが実情です。この場合には、給与所得として取り扱われていません。これに対して、アメリカの場合、副業ではなく、本業で請負の形で雇用類似の働き方をしているフリーランサー（フリーター）が多く、大きな社会問題になっているわけです。ともかく、アメリカでは、オンデマンド労働プラットフォームアプリの利用拡大は、現実には、大量の非正規労働者、「名ばかり事業者」の誕生につながり、格差社会を広げ、大問題のなっているのがよくわかりました。労働者の生存権保護の面からも大きな問題があると思います。年金とかの掛金を払う余裕がなく、将来の貧困高齢者を大量にうむ原因にもなりかねません。これは、アメリカでも、日本でも変わりません。そこで、就労仲介プラットフォーム IT 企業のアプリを使って雇用類似の働き方をするフリーターを、その仲介プラットフォーム IT 企業の従業者／被用者として保護するカリフォルニア州議会での大胆な行動には感心しました。目からうろこが落ちるような新味のあるお話、非常に参考になりました。ありがとうございました。

**（石村）** わが国の政府や産業界が提唱する「働き方改革」そのものを疑ってかかる必要があると思います。税理士界も、「オンデマンド労働プラットフォーム」の増殖や、それに伴い急増するフリーランス／非正規で働く人たち／ギグワーカーの税務について、その根っこにあるプラットフォーム IT 企業、「就労仲介型プラットフォーム（labor-intensive platform）」の社会的存在意義も含め、もっと関心を高めて欲しいと思います。また、税理士界は、自らがこうした将来の保証なしのギグワーカーづくりに手を染めていないか点検をして欲しいと思います。ギグワーカー保護法（AB5）の制定は、きわめて重い意味を持ちます。さすが、米民主党の牙城であるカリフォルニア州だと思っています。わが国のリベラルを売り物にする政党は、カリフォルニア州のギグワーカー保護法に匹敵するくらいの法律を用意し、新自由主義で傷ついているフリーター／ギグワーカーのくらしと将来を約束できるセーフティネット保証を構築する大胆な発想が必要だと思います。菊池先生、お忙しいところ、対論に参加いただき、ありがとうございました。



【参考文献】

- News, California Governor Gavin Newsom signs gig worker bill AB-5 into law (Sep. 19, 2019)
- California Gig Worker Protection Bill (Assembly Bill No.5) [Approved by Governor / September 18, 2019. Filed with Secretary of State / September 18, 2019]
- Annette Nellen, et al, "Taxes and the Growing Gig Workforce: What to Know," 128 J. of Taxation (June 2018)
- Kathleen D. Thomas, "Taxing the Gig Economy," 166 U. Pa. L. Rev. 1415 (2018)
- Shi-Yi Oei, "The Trouble with GIG Talk: Choice of Narrative and the Worker Classification Fights," 81 Law & Contemp. Probs. 107 (2018)
- Note, "Rental of Residences and Vacation Homes," 1040 Deskbook Key Iss 10A Thomson Reuters / Tax and Accounting (Oct. 2018)
- Melissa Zacharias, "Should Laws and Regulations Fix the Problems Associated with the Sharing Economy," (Jan. 10, 2018) Blog
- Daniel K. McDonald, "Is the Sharing Economy Taxing to the Traditional," 16 Fla. St. U. Bus. Rev. 73 (2017)
- National Taxpayer Advocate, 2017 Annual Report to Congress, vol. 1, at 165-171
- Caleb Holloway, "Keeping Freedom in Freelance: It's Time for Gig Firms and Gig Workers to Update Their Relationship Status," 16 Wake Forest J. Bus. & Intell. Prop. L. 298 (2016) .
- Shu-Yi Oei, "Can Sharing be Taxed?," 93 Wash. U. L. Rev 989 (2016)
- Jennifer M Leaphart, "Sharing Solution?: An Analysis of Taxing the Sharing Economy in the U.S. & Europe," 91 Tul. L. Rev. 189 (2016)
- FTC, The Sharing Economy Issues Facing Platforms, Participants & Regulators (2016)
- Jordan M. Barry & Paul L. Caron, "Tax Regulation, Transportation Innovation, and the Sharing Economy," 82 U. Chi. L. Rev Dialogue 69 (2015)
- Lauren Weber, "On-Demand Workers: We Are Not Robots," Wall St. Jr. Magazine (Jan. 27, 2015)
- Lauren Weber, "What If There Were a New Type of Worker? Dependent Contractor," Wall St. Jr. Magazine (Jan. 28, 2015)
- Note, "Not Everything That Glitters is Gold, Misclassification of Employees: The Blurred Line Between Independent Contractors and Employees under the Major Classification Tests," 20 Suffolk J. Trial & App. Adv. 253 (2015)
- 石村耕治『アメリカ所得課税法の展開』（財経詳報社、2017年）
- 内閣府政策統括官（経済財政分析担当）「《政策課題分析シリーズ17》日本のフリーランスについて～その規模や特徴、競業避止義務の状況や影響の分析」（2019年7月）
- 労働政策研究・研修機構「雇用類似の働き方の者に関する調査・試算結果等（速報）〔資料3-1、3-2〕」（2019年4月12日）

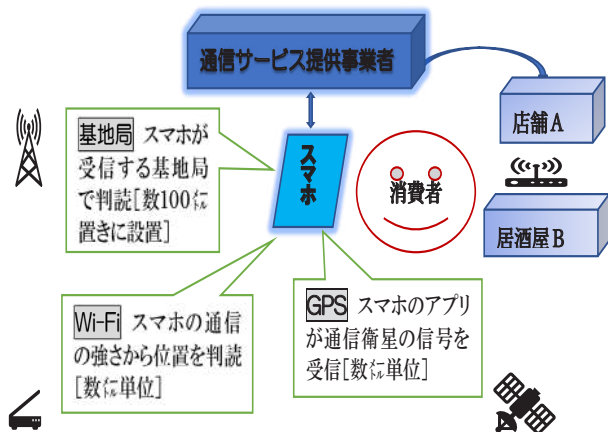
● 論 評 ●

## 位置情報／閲覧履歴を「個人情報」として保護するのは待ったなし！！ ～急がれるオンライン識別子利用の法規制

スマートフォン（スマホ）やスポーツウォッチなどのモバイル端末の多くは、位置や方向（位置情報／位置データ）を判読できるアプリを搭載している。こうしたアプリでは、NTTドコモのような通信大手の基地局、ソフトバンクなどの全国30万ヵ所のWi-Fi発信器、全地球測位システム（GPS）・通信衛星信号などを通じて受信した利用者（消費者）の位置情報／位置データを通信サービス提供事業者（NTTドコモ、AU、ソフトバンクなど）のサーバーに集積される仕組みになっている。こうしたサービス提供事業者は、収集した大量の位置情報を匿名化し、自治体や流通・

小売企業などに販売している。日本の個人情報保護法では、「位置情報」を保護すべき個人情報として取り扱っておらず、提供事業者は、持ち主である消費者本人の同意なしに他の企業に譲渡（販売）することは違法ではないからだ。このため、消費者本人がどこにいるのか見透かされ、その所在を企業間で共有することが日常的になっている。また、最近では、終活情報サイト「リクナビ」を運営するリクルートキャリアが、就活生に無断で内定辞退率を算出・販売して問題となった。このケースでは、オンライン識別子の一つであるクッキーを使ってネット上の個人データを集めていた。

●スマホから位置情報を収集する主な仕組み



利用者である消費者が、行きたい店舗や居酒屋を探す、会議場への行き方を調べる等々、位置情報と連動する通信サービスには利便性がある。その一方で、利用者がこのサービスを利用する度に位置データはサービス提供事業者のサーバーに集積される。そして、消費者本人の知らないところで、「ターゲティング広告」の標的とされ、ネット広告企業や配信先企業への提供を野放しにするのは許されない。他の情報と結びつけると個人を特定でき、消費者のウェブ上での行動を追跡できる。利用者個人の住所や日々の大半の行動を割り出すことや、プロファイリング、スコアリングが可能になるからである。自己情報のコントロール権の保障の観点からも大きな問題である。

公正取引委員会（公取委）は、GAFA や BATH をはじめとした巨大プラットフォーム IT 企業（PF）がクッキーなどオンライン識別子を使った位置情報の収集に対する法規制をかける動きを強めている。公取委は、2019年8月、PF がオンライン識別子を使って本人の同意なくネットの閲覧履歴や個人情報などを収集すれば、独禁法が禁止する「優越的地位の濫用」とみなすガイドラインを公表している。

2018年5月に、EU（欧州連合）は一般データ保護規則（GDPR）を施行した。GDPR は、オンライン識別子を規制対象としている。また、2020年1月1日から施行されるアメリカ・カリフォルニア州消費者プライバシー法（CCPA = California Consumer Privacy Act）も、オンライン識別子を規制対象としている（詳しくは、「加州の CCPA を読む」CNN ニュース 98号 <http://www.pij-web.net/data/CNN-98.pdf> 参照）。

「個人情報」は、かなり広い種類の情報やデータを含む形で定義されている。オンライン識別子、

IP アドレス、電子メールアドレス、地理的位置(GPS) データなどもカバーしている。しかし、わが国の個人情報保護法では、これらを保護の対象から除いている。

●主な「オンライン識別子」とは

・クッキー（cookie）

ある事業者のホームページ（Web サイト）を利用したとき、その事業者が、次回から自動的にその利用者（ユーザー）を識別するための機能または仕組み。ユーザーにとり便利だが、その事業者から自動的にメモ、つまりファイルが送り込まれて、アクセスするたびに自分のパソコンの中をのぞかれるというのは、プライバシーの侵害ではないかとの声もある。

・ビーコン（beacon）

低消費電力の近距離無線技術「Bluetooth Low Energy」（BLE）を利用した新しい位置特定技術、また、その技術を利用した bluetooth 信号を発信するデバイス（発信機）。専用アプリと連動させることで、店舗に近づいた特定のスマホだけに情報を発信することができる。

・ピクセルタグ（pixel tag）

ユーザーがウェブサイトにアクセスしたときに、URL・日時・参照元・端末情報などをデータベースに保存して、未購入者などに対して再度効率的にアプローチするための使われる html コード

・モバイル広告識別子（mobile ad identifier）

モバイルアプリにクッキーはない。その代わりにモバイルデバイスのオペレーティングシステムから取得した識別子。AdID（Android）と IDFA（Apple）など。これらを使って、事業者は、ユーザーの行動を追跡し、その情報を広告掲載に活用する。

財界、経団連情報通信委員会は、2019年3月27日に、意見書「個人情報保護法の3年ごと見直しに向けて」を公表した。そのなかで、端末 ID やクッキーのようなオンライン識別子を使って事業者が収集した端末情報（閲覧サイトデータ）を新たに規制対象とすることについては、慎重な対応を求めている。

わが国は、2020年に現行の個人情報保護法を見直す予定である。政府は、オンライン識別子の利用規制には及び腰である。しかし、財界の意向を忖度した個人情報保護法の名ばかり改正は、もはやゆるされないのではないか。むしろ、EU の GDPR や加州の CCPA を見習うべきである。オンライン識別子の利用規制は待ったなしである。

（JTI 常任運営委員・税理士 平野信吾）

## 編集後記

『国民税制研究』第5号を無事発刊できた。執筆者各位に対して、心から謝意を表す。

今号では、石村耕治 *JTI* 代表に、【論説】「アメリカの滞納処分手続適正化の動向～わが国での私的場所の強制捜索への立入許可状のすすめ」と【論説】「AI 税務と税務専門職の将来像を展望する～税務のスマート化とタックスプライバシー」を執筆いただいた。どちらの論説も、オリジナリティのある力作である。

わが国でも、滞納処分では問題が山積している。とくに、近年、自治体による国保関連などの滞納手続では、徴収職員による「滞納者虐待」のような様相を呈している面も否定できない。アメリカ連邦滞納手続では、徴収職員による滞納者に対するハラスメントを禁止しており、私宅や貸金庫などの捜索・差押えのための立入りには裁判所の令状を得る仕組みで、人権や適正手続への配慮が手厚い。

税務のAI化の流れはとまらないとしても、納税者や税務専門職の参加なく、国税庁が一方的に税務のスマート化を進めるのは、「ちょっと待った」だ。課税領域がリアルからネットにまで広がるなか、新たな「タックスプライバシー」確立は急務である。

菊池会員には、石村代表と【対論】アメリカのシェアリングエコノミー課税論議～問われる「オンデマンド労働プラットフォーム」の所在について議論いただいた。フリーター、「名ばかり個人事業者」を乱造するマシンであるプラットフォーム規制が急がれる。島国でのガラパゴス化した議論ではなく、外国での動きの勉強は必須。英語を自由に操れる研究者でないと、深化した議論は容易でない。石村代表に頑張っていたいただきたい。

『国民税制研究』や姉妹誌の『*JTI* 税務ニュース』掲載の *JTI* Web (HP) へのアクセス数はうなぎ上り。新規性ある論文や研究が少ない証拠かも知れない？

(*JTI* 編集局長 中村克己)

## 【入会のご案内】

*JTI* のHP <http://jti-web.net/>

郵便振込口座番号：00280-7-135937

国民税制研究所（コクミンゼイセイケンキュウシヨ）

《他行からの振込の場合：(店番) 0 2 9 当座、口座番号0135937》

## 国民税制研究所

(*JTI* =Japan Tax Institute)

〒220-0004 横浜市西区北幸2-9-10 横浜HSビル4F (税)シンワ総合税務 社内

【Tel 045-311-5162】【Eメール info ■jti-web.net】※メール送信時には「■」を「@」に変えて送信ください

代表：石村耕治

事務局長：辻村祥造

発行日：2019年12月

編集／発行人：中村克己

Contact: *JTI* =Japan Tax Institute

C/o Shinwa Sogo Tax Accounting Firm Co., 4F Yokohama HS Bldg. 2-9-10

Kita-saiwai, Nishi-ku, Yokohama-city, Kanagawa, 220-0004 JAPAN

【Tel 045-311-5162】【Mail add : info■jti-web.net】※When mailing, please change 「■」to 「@」.

。国民税制研究 第5号 < ISSN 2188-6970 >

® JAPAN TAX JOURNAL No.5  
(Kokumin zeisei kenkyu)

December 2019

《ISSN 2188-6970》

Contents

【Preface】

How globalization affects the design of Japan's national tax system  
*Shozo Tsujimura*

【Article】

Current state of collection due process rights in the U.S.  
*Koji Ishimura*

【Article】

AI and the future of the tax profession: Tax analytics and  
reconsidering tax privacy  
*Koji Ishimura*

【Discussion】

An analysis of taxing the sharing economy in the U.S.  
~ What are on-demand work platforms?  
*Koji Ishimura & Jun Kikuchi*

【View】

The need for regulating online identifiers to protect consumers online privacy  
*Shingo Hirano*

【Editor's Note】

*Katsumi Nakamura*

JAPAN TAX INSTITUTE, *JTI*  
(Komumin-zeisei-kenkyuusho)

Yokohama, Japan  
<http://jti-web.net>