

# 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

石村 耕治

はじめに

## 一 給付（還付）つき税額控除の意義と展開

- 1 理論の起源
- 2 制度導入の動向
- 3 アメリカの勤労所得税額控除のあらまし
- 4 わが国における制度検討の動き
- 5 メリットとデメリット

## 二 給付（還付）つき税額控除導入の前提分析

- 1 伝統的な「所得」概念との接点
- 2 租税歳出概念との接点
- 3 租税歳出と直接歳出との対比
- 4 「租税」の法的定義からみた給付（還付）つき税額控除の位置
- 5 予算法の視点からみた給付（還付）つき税額控除の位置

## 三 財政議会中心主義の視点からの給付（還付）つき税額控除の分析

- 1 給付（還付）つき税額控除と財政議会中心主義
- 2 給付（還付）つき税額控除と予算年度主義
- 四 給付（還付）つき税額控除とタックス・コンプライアンス
- 1 還付申告者の自発的納税協力の課題
- 2 課税庁の納税者サービス・スタンダードの課題
- 3 勤労所得税額控除（EITC）と税務支援の実態
- 4 わが国での給付（還付）つき税額控除と税務支援の課題

むすび

## はじめに

近年、「給付(還付)つき税額控除 (refundable tax credit)」が、「働いても貧しい人たち (working poor)」を支援する仕組みとして注目を浴びている。

給付(還付)つき税額控除とは、税額控除の仕組みをベースに、勤労によって得た所得に対して一定率の所得税額を軽減し、その税額水準に達しない人に対して、下回る差額を負の課税、つまりマイナスとなる分、の税額を生活のための給付金として支給(還付)する仕組みをさす。給与所得 (salaried income) をはじめとした勤労所得 (earned income) を有する人たちを対象とした所得補償制度である。したがって、働いていない個人を対象としたものではない。いいかえると、失業中、求職中、引退などの理由で緊急の支援を求める人たち向けの所得補償制度ではない。この点で、「働いても貧しい人たち」を支援する仕組みとして注目を浴びている理由である。

給付(還付)つき税額控除の仕組みでは、現行の公的扶助と同じ効果を、「福祉 (welfare) 単独ではなく税制 (tax system) を通じて実現しようとする」ところに特徴がある。「税制を活用した福祉改革 (tax-based welfare reform)」あるいは「福祉と税制との融和 (integration of tax and welfare programs)」を表現しようという面が強調される。伝統的な福祉改革の選択肢として今ある所得税制を活用しようというマイティマであることから、税財政学的には、「効率的、である」とし積極的に評価する向きも多い。ただ、税財政学的には、法理論的な分析を含む現行法制や予算・議会統制面で課題はもちろんのこと、還付申告にかかる執行面の課題を含め掘り下げて検討した上で、評価を下さなければならぬ。

例えば、わが国において、伝統的に「租税」とは、「…反対給付を期待して納付するものでない」と法的に定義されてきている。こうした法的定義を前提とした場合、給付（還付）つき税額控除という税制を通じた給付の仕組みはどのように理解したらよいのかが問われてくる。

また、繰り返すが、給付（還付）つき税額控除とは、福祉（歳出・予算）と租税（歳入）とを重ねてとらえようとする仕組みである。もう少し踏み込んでいうと、税法（歳入）段階において予算（歳出）まで決めてしまおうという仕組みに等しいといつてよい。税制を使って事実上複数年度にわたる予算（歳出）を認めることにもつながる。日本国憲法（以下「憲法」）は、八三条でいわゆる「財政における国会中心主義（財政議會中心主義）」を明確にしている。これを受けて、憲法八四条は、いわゆる租税法主義を明確している。一方、憲法八五条では、国の直接・間接の支出は、すべて国会の議決に基づくように求める。さらに、憲法八六条は予算単年度主義をとり、複数年度にわたる予算を認めることには否定的である。とすると、憲法が定める財政議會中心主義・財政における国会のコントロール権という観点からみた場合、給付（還付）つき税額控除に対してどのような評価を与えたらよいのであろうか。給付（還付）つき税額控除という仕組みについては公共政策レベルでの議論が先行しているくらいがある。しかし、給付（還付）つき税額控除のバックボーンとなっている「負の所得税」理論が、それぞれ「負の遺産」と化すことを避けるためにも、もつと憲法・税財政法的な側面から真摯な評価があつてよい。給付（還付）つき税額控除という流行りの言葉に価値があり、実際の仕組みへの法的評価が二の次にされることがあつてはならない。

給付（還付）つき税額控除の仕組みでは、現行の公的扶助と同じ効果を、今ある所得税制、確定申告を活用して実現しようというアイデアである。この仕組みを導入すると、数多くの働いても負しい人たちが還付申告で給付を受ける

ことになることを意味する。当然、この人たちのタックス・コンプライアンス(自発的な納税協力)のあり方が問われてくる。ところが、わが国の場合、正規雇用に就いている勤労所得者には年末調整手続があるのに対して、事業所得に分類される小規模の家事内業や非正規雇用で忍従し転職回数も多く働いても貧しい人たちは、概して年末調整手続の枠外に置かれている。ということは、給付(還付)つき税額控除の導入ということになれば、こうした人たちが新たに確定申告手続に参入してくるわけであり、現在の税務執行に対して大きな変革をもたらさずにはおかない。課税庁は、こうした変化に対応できるように、働いても貧しい「納税者が主役」のスタンスにたち、自らの納税者サービス・スタンダードを抜本的に見直す必要が出てくる。加えて、こうした人たちを対象とした税務支援の仕組みをどのように整備するかが避けて通れない課題となる。こうした人たちを対象とした、「申告納税制度、自発的納税協力とは何か」を原点にすえた納税者教育も含め、「申告前(pre-filing)支援」、確定申告を中心とした「申告期(filing)支援」、税務調査立会や争訟代理などの「申告後(post-filing)支援」をどうするかについて重く受け止め、深く掘り下げて検討するように求められる。いずれにせよ、給付(還付)つき税額控除の導入とは、福祉の一部を課税庁が担当することであり、当然、課税庁の納税者サービスあり方が根本から問われてくる。同時に、税務支援をもつばら職域・業界益の問題とらえていく税界にも発想の転換が求められてくる。

## 一 給付（還付）つき税額控除の意義と展開

個人所得税は、各納税者の税金を負担する能力（担税力）を考慮して課税できる仕組みになっている。累進税率に加え、さまざまな人的控除を取り入れて課税できるからである。人的控除とは、個人所得税に特有の仕組みであり、「所得控除（income deduction）」ないし「税額控除（tax credit）」のいずれかの方式を選んで、あるいは双方を併用することで制度化することができる。ひとことではいえば、「所得控除」は、高所得者層に恩恵が及び、ある意味ではバラマキにつながりがちになる。これに対して、「税額控除」は、低所得者層に恩恵が行きわたるのが特徴といえる。

税額控除とは、所得額に税率をかけて算出された所得税額から一定の税額を差し引く（軽減する）仕組みである。さらに、この税額控除は、大きく「給付（還付）つき」と「給付なし（非還付）」のタイプに分けることもできる。わが国でも、これまで所得税（所得税や住民税など）に一部税額控除が採用されてきているが、もっぱら「給付なし（非還付）」タイプのものである。

給付（還付）つきの税額控除は、負の所得税（negative income tax）の考え方をベースにしている。ひとことでは、勤労によって得た所得に対して一定率（水準）の所得税額を軽減し、その水準に達しない人に対して、下回る差額を負の課税、つまりマイナスとなる分の税額を生活のための給付金として支給・還付する仕組みである。所得の再配分機能の強化にもつながるとされる。従来の「福祉」にかえて、「税制」を使い「働いても貧しい人たち（working poor）」を支援する仕組みとして注目され、一種の所得補償の仕組みとして、アメリカなど先進諸国で導入されている。最近、わが国でも導入の是非について議論が活発になってきている。

アメリカやカナダなどのように、国によっては人的控除に税額控除方式 (personal tax credits) を幅広く採用するところもある。しかも、アメリカのように、<sup>3)</sup> 給付 (還付) タイプ<sup>4)</sup> の税額控除を採用し、それを貧困対策の核にしている国もある。

● アメリカ連邦個人所得税上の人的税額控除のあらましとEITCの位置

<p>(一) 非給付 (還付) 型の税額控除 (nonrefundable tax credits)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生涯教育およびボーン奨学金教育税額控除 (Lifetime Learning and Hope Scholarship education credits)</li> <li>・ 子どもおよび扶養税額控除 (Child and dependent care credit)</li> <li>・ 養子税額控除 (Adoption credit)</li> <li>・ 老年および障害者税額控除 (Credit for elderly and the disabled)</li> <li>・ 住宅ローン利子税額控除 (Mortgage interest credit)</li> <li>・ 非事業用エネルギー財産税額控除 (Nonbusiness energy property credit)</li> <li>・ エネルギー効率居住用資産税額控除 (Residential energy efficient property credit)</li> <li>・ 新ハイブリッド車税額控除 (New hybrid automobile credit)</li> <li>・ 子ども税額控除 (Child tax credit) 【ただし、限定適用】</li> </ul>	<p>(二) 給付 (還付) 型税額控除 (refundable tax credits)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予納税額控除 (Credit for prepayment of taxes) *</li> <li>・ 過私社会保障税額控除 (Credit for overpayment of social security taxes) *</li> <li>・ 勤労所得税額控除 (EITC—earned income [tax] credit) **</li> <li>・ 子ども税額控除 (Child tax credit) 【ただし、限定適用】</li> </ul>
--	---

\* こうした税額控除は、純粋に人的税額控除とごうなりも、たんなる税額の調整措置のようにもみえる。  
 \*\* EITCのほかはEIC (earned income credit) の呼び方もある。

## 1 理論の起源

給付（還付）つき税額控除の下地となっている「負の所得税」の理論を提唱したのは、ノーベル経済学賞を受賞し、二〇〇六年に亡くなったミルトン・フリードマン (Milton Friedman) や、その妻ローズ・フリードマン (Rose Friedman) である。アメリカのレーガノミックス（レーガン政権）やイギリス・サッチャー政権の経済政策の理論的支柱にもなった。

フリードマン夫妻のオリジナルの提案は、現在の所得税システムをベースに、生活保護や公的年金などを廃止し、課税最低所得の上にも下にも（正または負の一定率の）フラットタックスを課すことによって、福祉を税法系の中に織り込もうというものである。税制は簡素化される一方、官僚・行政機構の縮小・廃止やコスト削減にもつながる。ムダを省き効率的な配分システムや高い最低所得保障が可能になるというものである。

このアイデアが評価されるのは、「福祉の税制への融合 (integration of tax and welfare programs)」つまり福祉 (welfare) を税制 (tax system) の中に取り込むことにより、現行の公的扶助と同じ効果を、効率的に実現できるといふ点である。「税制を活用した福祉改革 (tax-based welfare reform)」といわれるところでもある。伝統的な福祉制度改革の選択肢として今ある所得税制を活用しようという提案である。

## 2 制度導入の動向

給付（還付）つき税額控除の考え方をベースに、アメリカでは、一九七五年に、連邦所得税に勤労所得税額控除 (EITC-Earned Income Tax Credit) を導入した。それ以降、カナダ、アイルランド、ニュージーランド、イギリ

ス、オランダなど他のOECD諸国などでも導入されてきている。わが国の課税最低限が国際的に高いとされることに對する反証に使われるものの一つが、このアメリカの勤労所得税額控除である。低所得者向けの所得税還付制度であることから、実質的な課税最低限は日本と変わらないとの反論になっている。

アメリカの場合、勤労所得税額控除(EITC)は、扶養する子どもがいる所得水準の低い勤労世帯を主な対象としている。福祉に頼らずに、勤労継続の奨励や貧困の解消をねらいに設けられている措置である。働いても、一定の所得に達しない貧しい給与所得者や小規模自営業者などを対象に、申請しなくとも生活のための一種の「給付金」を交付する制度である。勤労寡婦世帯、いわゆるシングルマザーなどのくらしの支援に大きく貢献していると評価されている<sup>11)</sup>。その一方で、一種の婚姻懲罰税(marriage penalty tax)として作用し、共稼ぎ世帯からは負の評価もある<sup>12)</sup>。

アメリカのEITCと同じような制度として、イギリスにも「勤労世帯税額控除(WFTC=Working Families' Tax Credit)の仕組みがある<sup>13)</sup>。

また、カナダでは、連邦消費税(GST)や州売上税のもつ、逆進性、対策をねらいに、連邦所得税上に消費税・調整売上税額控除(GST/HST Credit=Goods and Services Tax/Harmonized Sales Tax Credit)を設けている<sup>14)</sup>。アメリカの諸州などにおいても、間接税である州売上税のもつ、逆進性の解消をねらいに、州所得税上に低所得者還付税額控除(LIRC=Low-income Refundable Credit)あるいは売上税額控除(sales tax credit)を設けている<sup>15)</sup>。こうした制度の下では、負の所得税の考え方も織り込んで、働いていても税額控除許容水準に達するほどの所得のない納税者・住民に対してはその水準に相当する額を税額還付のかたちで現金(リベート)を支給する仕組みを取り入れている。また、所得制限や一定の資格のもと、各納税者・住民へ一律に一定額の税額控除を認める「定額除(Graduated

credit)』をとる例がある。<sup>15)</sup>

### 3 アメリカの勤労所得税額控除のあらまし

アメリカの連邦所得税上の勤労所得税額控除（EITC）制度は、一定額以上の勤労性の強い所得（勤労所得）のある世帯に対して税額控除が適用され、所得が増加するにつれて控除額が逡減・消失し、所得が低すぎて控除しきれないときにはその分を還付（戻し税）する仕組みになっている（内国歳入法典三二条）。確認しておくが、アメリカのEITCの適用対象は、給与所得者（salaried income earner）や家内業者（the self-employed）など実質的に勤労性の強い所得（earned income）を得てくらししており、所得が法定基準より低い人たちに対する所得補償制度である。したがって、働いていない個人は適用対象ではない。いいかえると、失業中、求職中、などで緊急を要する人たちや、<sup>16)</sup> 子・配当のような金融所得などでくらししている不労所得者向けの所得補償制度ではない。<sup>17)</sup>

#### (1) EITC制度のあらまし

連邦所得税上の勤労所得税額控除（EITC）制度は、一九七五年に、社会保障税を埋め合わせると同時に額に汗して働くことにインセンティブを与えることをねらいに導入された。導入後、この制度は拡大の一途をたどり、二〇〇五年時点で一、二〇万人を超えるアメリカ人に適用されるにいたっている。<sup>18)</sup>

EITCの適用要件はさまざまある。まず、大きく三つのタイプの所得が判定基準となる。①勤労所得（earned income）、②調整総所得（adjusted gross income）および③投資所得（investment income）である。次に、適格

子ども (qualifying children) の有無、数などである。さらに、納税者の申告形態 (filing status) などである。これらの適格要件を充足することを前提に、EITC還付額は、対象者の上限額内での年間勤労所得額により算定される。

EITCの額は、二〇〇七年申告分では、次のとおりである (レベニュー・プロシージャ二〇〇六—五三)。

●勤労所得税額控除 (EITC) の金額【二〇〇七年申告分】

①扶養する子どもが二人以上いる世帯では、年間勤労所得が三万七、七八三ドル (夫婦合同申告の場合には三万九、七八三ドル) 以下であれば、控除額は勤労所得の四、七一六ドル

②扶養する子どもが一人いる世帯では、年間勤労所得が三万三、二四一ドル (夫婦合同申告の場合には三万五、二四一ドル) 以下であれば、控除額は勤労所得の二、八五二ドル

③扶養する子どもがいない世帯では、年間勤労所得が一万二、五九〇ドル (夫婦合同申告の場合には一万四、五九〇ドル) 以下であれば控除額は勤労所得の四二八ドル

\*なお、各々の場合につき投資所得が、九〇〇ドル以下でなければならぬ。また、不正防止の観点から、勤労所得税額控除に関し、単純な故意または過失により更正処分を受けてから二年間、偽りその他不正な行為により課税処分を受けてからは一〇年間、この控除を受けることはできないことになっている。

以上のように、世帯の勤労によって得た所得に対して適用されるEITCは、一般的に控除額が所得税額を上回る場合に超過分が政府から現金支給 (ただし、二〇〇六年統計では、六〇パーセント超が納税者の金融口座入金) される仕組みになっている。まさに、働いていても文化的な水準でくらしがけるほどの所得に達しない人たちに対し給付金を交付する制度として機能しているわけである。また、税額控除を低所得層から中所得層にかけて、増増領域・定額領域・

通減領域と段階的に設定することで、控除が定額領域にいたるまでは所得誘因が働くことになり、働こうとする意欲が高まる仕組みになっている。<sup>11)</sup>

(2) EITCの具体的適用要件

EITCの適用対象者は、勤労所得のある人に限られるが、大きく①「子どもと同居する世帯」と②「子どものない成人」に分けられる。

(a) 子どもと同居する世帯の場合

子どもと「同居」する世帯の場合には、すでにふれたように、EITCが適用になるためには、法的に定められた一定の勤労所得があることが一つの要件である。また、投資所得も一定額（二〇〇七年申告では二、九〇〇ドル）を超えてはならないし、国外源泉所得（foreign income）があつてはならない。さらに、世帯は、兵役で外国に居住している場合を除き、合衆国内に居住していることが要件である。「適格子ども（qualifying child）」とは、具体的には次の「関係」、「同居」および「年齢」の三つの要件を充足する人をさす。

● 「適格子ども」判定のための三要件

- ・ 関係者「子ども」とは、納税者が扶養する息子、娘、孫、兄弟、姉妹、甥、姪、または養子であること
- ・ 同居者「子ども」は、暦年の半分以上は納税者と同居していること
- ・ 年齢者「子ども」は、一九歳未満、(ただし正規学生である場合には一八歳以上二四歳未満)、または特別障害者であること

適格子どもがあり、一人以上の納税申告者の対象となるとする。この場合には、実親がその子どもを対象にEITCの適用を受けられる。また、この場合で、実親がいないときには、調整総所得 (AGI) が最も高い納税者がその子どもを対象にEITCの適用を受けられる。さらに、納税者の双方が実親であるとする。この場合には、その子どもがその課税年に長く同居した方の実親がその子どもを対象にEITCの適用を受けられる。

ちなみに、二〇〇五年課税年からは、さまざまに税額控除にかかる世帯の規定 (子ども税額控除、申告をする世帯主、扶養税額控除など) は、統一された。<sup>20)</sup>

(b) 子どものいない成人の場合

子どものいない成人の場合には、すでにふれたように、EITCが適用になるためには、法的に定められた一定の勤労所得があることが一つの要件である。また、その成人は、兵役で外国に居住している場合を除き、合衆国内に居住していなければならない。さらに、EITCが適用を受ける人は、二五歳以上、六四歳以下でなければならない。また、他の納税者の申告において被扶養者になってはならない。子どものいない成人は、夫婦で、双方がEITCの適用

対象者であつてもよい。

#### 4 わが国における制度検討の動き

わが国の現行の福祉制度の下での重い課題は、生活保護などの公的扶助はおおむね働けない貧しい人を対象としていくことである。言い換えると、働いても貧しい人 (Society Poor) を支援する仕組みがうまく機能していないことである。働くよりも公的扶助を受けた方がより多くの公的生活資金（扶助）が得られ、少しでも働くとも公的扶助が打ち切られてしまうことが働こうとする意欲をそいでいるとの指摘がある。公的扶助制度の見直しは、今後増大が見込まれる福祉の受給者に対する財政措置という視点からだけではなく、再チャレンジをしやすくするためにも待ったなしである。しばしば最低賃金の引き上げが国会で審議される。しかし、最賃規制は労働需要の減退をまねき、結果として失業を増やすおそれもあり、政策の最適な選択とはいえない面もある。

こうした事情も、最近、わが国でも給付（還付）つき税額控除ないし「負の所得税」を検討・導入しようという機運を高めている大きな要因といえる。

ただ、給付つき税額控除を制度化する場合、路上販売者や転職を繰り返している人たちなどをも含め、働いても貧しく職を転々としている人たちに対する確定申告をする習慣を身につけさせる納税者教育もあわせてしないと、給付つき税額控除を導入しても、うまく機能しないおそれがある。逆に、この人たちを、実質的に「切捨て、福祉ゼロ状態」に導くことになりかねない。働いても貧しい人たちを対象に、もっと積極的に確定申告をさせる政策に転換できないのであれば、むしろ、「福祉」と「税制」は、「調和すれども分離しておいた方が社会的セイフティネットになる」との異見

も無視できなるといふのである。

●最近の給付つき税額控除、「負の所得税」検討の動き

二〇〇七(平成一九年)八月、内閣府が出した平成一九年度「経済財政報告」で「負の所得税」について、ふれている。  
<http://www.ca.go.jp/j/wp/wp-jet/07b0304hnmj0344> (筆者HP最終閲覧：二〇〇八年三月一日)

二〇〇七(平成一九年)一月、政府の経済財政諮問会議でも、給付(還付)つき税額控除の積極的な活用が議論されている(有識者議員提出資料「社会保障と一体的な規制に向けた取組について」(メリット及び課題・留意点)二〇〇七(平成一九年)一月八日) <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2007/1/08/item11.pdf> (筆者HP最終閲覧：二〇〇八年二月一日)

二〇〇七(平成一九年)一月九日、民主党は、農村活性化に向けた農業者戸別所得補償制度の政策表現をかけた法案を提出し参議院で可決させた。コメや麦、大豆など主要農産物について、販売価格が生産費を下回った場合、差額をすべての農家に直接給付金を交付する内容で、税制改正案ではない。この法案に対しては、ばらまき、この批判も強いところである。ただ、この提案は、実質的には、各営農者向けに一種の給付(還付)つき税額控除の仕組みを活用しようとしたものではないかと思う。この仕組みであること、従来の公的助成のように本人による任意の申請によるわけではないために皆が等しく取り扱われ公平になる。また、任意申請の補助金とは異なり、給付金の使い途も縛られない。

二〇〇七(平成一九年)十一月二〇日、政府税制調査会でも、平成20年税制改正に向けた答申「抜本的な税制改革に向けた基本的な考え方」の中の、いわゆる給付つき税額控除(税制を活用した給付措置)の議論の項において、ふれている。  
<http://www.ca.go.jp/zeicho/ysin/pdf/191120a.pdf> (筆者HP最終閲覧：二〇〇八年三月一日)

5 メリットとデメリット

給付(還付)つき税額控除、つまり福祉と税制との融合については、例えば、次のようなメリットとデメリットが指摘されている。

## ● 「給付（還付）つき税額控除」のメリットとディメリット

又見ツト、従来から福祉は、働けないで貧しい人を対象としている。このため、働いても貧しい人たち (working poor) を支援する仕組みがうまく機能していないという問題がある。この点について、給付（還付）つき税額控除では、自営・被用を問わず、働いても貧しい人たちが、福祉の方に引きずられるのを防ぎ、生活を支援し、かつ、働くことを奨励する、ひいては貧困を解消するのに役立つとされる。現行の所得税制を活用し確定申告によることから、申請手続もいらず福祉へ依存する恥辱感の解消にもつながるとされる。

・給付（還付）つき税額控除では、少しでも働けばその分だけ所得が増えて行くことから、労働意欲も阻害しないよさもあるとの指摘がある。

・給付（還付）つき税額控除では、現行の公的扶助のように本人による任意の申請によるわけではないことから、皆が等しくとり扱われ公平であるとされる。

・給付（還付）つき税額控除では、政府の社会保障・福祉部門のリストラ、財務・税務部門に統合できることから、「小さな政府」の考え方に資するとされる。

又見ツト、一般に、給付（還付）つき税額控除では、労働促進効果が強調されるきらいがある。しかし、給付（還付）を期待して必要以上には働かないとする労働阻害作用もあるはずである。この点の分析のあいまいさが指摘される。

・給付（還付）つき税額控除は、「世帯」の「勤労所得」をベースとした仕組みである。課税単位につき「個人」を基本としている国にあつては、租税理論上はもろろんのこと税務執行上も「所得把握に「世帯」ないし「夫婦」の基準を用いることには、むしろ時代に逆行するのではないかというところで、消極的な意見がある。また、この結果、共稼ぎ世帯などが不利になることも考えられ、また、「結婚懲罰税 (marriage penalty tax)」として機能することが危惧される。さらに「勤労所得」つまりフローの所得をベースにするところから、資産、ストックのある人にも、たんにフローの所得が十分でないという理由で給付を行う結果になりかねないとの批判がある。

・給付（還付）つき税額控除は、福祉予算を組んで議会の承認を得るという手続が省略されることにもなりかねない。このことから、憲法に盛り込まれた財政民主主義、つまり財政議會会中心主義や国費支出の事前議決、予算の作成・議決などの原則をないがしろにすることにもつながりかねず、その幅広い活用には消極的な意見もある。

・給付（還付）つき税額控除を積極的に導入するとしても、租税歳出予算 (tax expenditure budget) のような税制上の特恵措置を通じて歳入損を予算にあげて議會が審議できる仕組みの導入 (制度改革) と表裏一体で議論されないと、予算規模の正確な開示や議會の財政コントロール権限が阻害されることにもなりかねない。

・給付(還付) つき税額控除が的確な内容となるためには、つねに制度を改正する必要にせまられる。その結果、税制簡素化の理念とは程遠いほど制度が複雑になり、働いても貧しい人たちにとり確定申告、自発的納税協力 (voluntary tax compliance) がきわめて過大な負担となる問題がある。働いても貧しい人たちへの納税者教育、無償の税務支援など、申告納税にかかる徹底した環境(申告納税インフラ)整備ができるかどうか問われる一方で、納税者を主役とする課税庁の使命を説明した文書を作成・頒布、申告支援や納税者権利擁護部門などを充実して自発的納税協力をすすめる方法をとる覚悟が必要とされる。そうした覚悟がなく、課税庁が従来型の執行中心のアプローチ(enforcement-focused approach)に固執する場合、働いても貧しく納税知識に乏しい納税者層は、課税庁による税務調査と控除適用停止(実質所得補償ゼロ状態の招来)などの制裁強化措置の犠牲になりかねない。

・給付(還付) つき税額控除は、勤労所得のある個人あるいは世帯に対し税金の還付申告の仕組みを活用して所得補償額を一括給付する仕組みである。このため、失業中の人たちなど所得のない人には、恩恵が及ばない。いいかえると、無所得の個人や世帯の緊急的な要請には即応できない欠点がある。したがって、失業中の個人や世帯向けには即応性に富む現金給付の方がすぐれている。

・給付(還付) つき税額控除による「福祉」と「税制」の一体化は、政策の失敗があれば政府の福祉部門と税制部門の全壊につながるおそれもあるとの指摘がある。危機管理の視点から、むしろ、双方は、融和すれども分離して置くことが望ましいとする意見がある。

・とりわけ、わが国では、財界筋などからは、社会保険番号Ⅱ国民番号(納税者番号・納番)を導入し、その番号を使って「金融・体化課税」で投資家を優遇する一方で、ワーキングプアについては、勤労参加を促す給付(還付)つき税額控除で支援するという構図が描かれており、広範なプライバシーの国家管理システムの構築につながるものが危惧される。

本稿では、これらEITCにかかるメリットとデメリットのうち、税財政法上固有の課題のいくつかをとりあげて掘り下げて検討してみる。

## 二 給付（還付）つき税額控除導入の前提分析

働いても貧しい人たちが申告納税の義務を果たせば何がしかの給付が受けられ少しでも幸せにくらししていける社会ができるのであれば、これは憲法のめざすところと一致する。給付（還付）つき税額控除の仕組みは、こうした社会づくりを一步でもすすめるのに使えるはずである。しかし、この仕組みの導入にあたっては、さまざまな課題が山積している。とりわけ、所得概念、租税歳出概念、予算概念など多角的な視座からのもう少し掘り下げて見てみる必要がある。

### 1 伝統的な「所得」概念との接点

「所得 (income)」とは何かについては久しく争われてきたところである。「包括的課税ベース (CTB) Comprehensive Tax Base」を支持する論者は、課税ベースをできるだけ広くとらえようとする。このことから、各種の課税除外をはじめとした租税特別措置に対して否定的な考えをとる。

包括的課税ベースを検討する場合、所得を測定する方法が問題になる。従来から研究されてきた所得を測定する方法は、大きく二つに分けられる。一つは、各人が稼得する所得 (income) を基準にする方法【稼得型 (発生型) 所得概念】である。そして、もう一つは、「消費 (consumption)」あるいは「支出 (expenditure)」を基準とする方法【消費型・支出型所得概念】である。現在、各国で幅広く採用されている所得概念は、前者【稼得型 (発生型) 所得】である。

所得を基準にするにしろ消費【支出】を基準にするにしろ、「包括的課税ベース (CTB)」を測定する場合、議論は、

一般に、いずれが効率性 (efficiency) と公正性 (fairness) に奉仕するかに重点をおいて展開されている。<sup>45)</sup> 例えば、「効率性」の面からの議論では、広い課税ベースは、狭い課税ベースよりも中立であるとされる。したがって、例えば帰属所得 (imputed income) なども課税ベースに入れるべきであるとの主張につながってくる。公正性の面でも、同じような議論が展開されている。いかなる個人も、同じ活動をしている場合には、等しく課税されべきであるとの主張が適例に一つである。もちろん、こうした点については、すでに数えられないほどの議論展開がなされてきたし、また、今後もしこうした議論が展開されるであろうことは、ここにいうに待たない。<sup>46)</sup>

こうしたCTBにかかる効率性とか公正性に関する伝統的な議論は、政府の課税部門は「課税」に関する政策のみを実施するという前提で展開されてきた。いい換えると、政府の「課税」部門が「福祉」政策や「労働」政策、「教育」政策<sup>47)</sup>まで含めて実施することはない、との前提で議論が展開されてきた。いわば、縦割りの論理に基づいていたといえる。

こうした縦割りの論理を越えて、仮に「福祉」政策の実施するために給付 (還付) つき税額控除 (refundable tax credit) の仕組みを活用するとする。この場合には、めざすところは、福祉 (welfare) を税制 (tax system) のなかに取り込むことにより、現行の公的扶助と同じ効果あるいはそれ以上の効果をいかに「効率的」に実現できるかに置かれることになる。ということは、それまで包括的課税ベース (CTB) の表現において展開してきた前提が崩れ、その前提で展開されてきた効率性とか公正性の議論が意味を持たなくなることも当然考えられる。また、税額控除をはじめとしたさまざまな課税除外措置を「悪玉」扱いしてきた従来からある「包括的課税ベース (CTB) 侵食論」を論拠にしては、給付 (還付) つき税額控除をうまく説明できなくなることも当然考えられる。

逆に、給付（還付）つき税額控除のように、税制を通じて福祉（歳出）を行うことについては、「効率性」に資するのではないか。したがって、むしろ問われるべきところはいかに「歳出の可視化（visibility of spending）」をすすめるべきかにかかってくる、と論点をシフトすることが考えられる。こうした「見える化」の課題を解決するために、アメリカでは、さまざまな租税特別措置を通じて間接的に支出された歳出を「租税歳出（tax expenditures）」とよび、「租税歳出予算（tax expenditure budget）」のかたちで予算に計上する仕組みを整備している。わが国で給付（還付）つき税額控除を制度化する場合は、この点が重い課題になる。

さらに、政策実現に租税歳出を活用することにより、課税庁が、教育分野が専門でもないのに教育政策に関与することになったり、環境分野が専門でないのに環境政策に関与することになるのでよいのか、といった疑問も投げかけられている。従来の縦割り政府組織論者からの批判も当然あり得る。

## 2 租税歳出概念との接点

アメリカで考案された租税歳出（tax expenditures）論の核心は、政府の政策プログラムへの公的資金提供は、でざるだけ直接歳出（direct expenditure）によるべきであり、したがって税制を通じて行われるべきではないとする点にある。<sup>⑧</sup>従来から、政府は、政策プログラムを実施するにあたり、歳出予算を組んで支出する方法に加えて、税制上の特別措置を定め租税を減免することにより支出を行う方法を幅広く選択してきている。アメリカの学者は、こうした税制を通じた支出に「租税歳出（tax expenditure）」という名称を付してその統制のための議論を展開してきた。<sup>⑨</sup>

## (1) 包括的所得概念への回帰と租税歳出の位置

租税歳出概念の発案者であるサリーは、「租税歳出」について、「通常の課税ベース (normative tax base) から逸脱したものが租税歳出にあたる」とする。人的な所得控除、非課税、税額控除などは、通常の課税ベースのカテゴリーに入るとされ、かつ、「善玉」の直接歳出と同じとみなすことができる。次に、連邦予算の中では、「悪玉」の租税歳出が十分に透明化されておらず、予算の規模も過少に見積もられる結果となっていることを批判した。そして、「租税歳出予算」を組んで、こうした租税歳出項目についても、直接歳出との対比においてトータルに把握できるように可視化 (見える化) をすすめる必要性を説いた。

サリーが拓いた租税歳出概念による財政統制の理論は、幅広い支持を得て、今日ではアメリカ税財政法学界では常識的な理解を得るにいたっている。その一方で、例えば、ある所得控除項目ないし税額控除項目が「通常の課税ベース」のカテゴリーに入るとされれば、租税歳出と分類されないことになる。逆に、そのカテゴリーから外れると租税歳出に分類されることになる。こうした「善玉」、「悪玉」二分論に対しては、包括的課税ベース (CTB) 論者からも、その判定の不透明さなどに対して批判がないわけではない。

いずれにしろ、サリーが拓いた租税歳出理論によると、社会的ないし経済的な政策実現に向けて公的資金提供をする場合に、税制上の措置を通じて歳出をすることは、直接歳出に比べると劣等なものであると評価される。したがって、できる限り直接歳出に切り替えられるべきであるとの提案を含むものである。また、租税歳出により公的資金の提供を行うことは、結果的に課税庁がカネの管理を仕切ることになり、議会の財政的なコントロールが弱くなってしまいうことを指摘する。したがって、政府の「課税」部門が、「福祉」政策や「労働」政策、「教育」政策まで含めて実施するのは

適切ではないとの結論にいたる。

もっとも、こうした考えたに對しては、“効率的ではない”という批判もある。また、憲法上のルールを遵守し、政府の直接介入を防ぐためには、直接歳出（補助金等）ではなく、租税歳出（非課税等）を選択せざるをえない場合も少なくないとの意見もある。こうした意見に配慮して、どうしても税制を政策的に活用せざるを得ない場合には、税法にサセット（日切れ・時限）条項を挿入するなどして、議会での税制法案審議手続を通じて一定のコントロールを及ぼす工夫が必要であるとの示唆もある。<sup>11)</sup>

また、個人の自主納税申告（voluntary self-assessment）を前提とする税制下において、自発的納税協力を仰ぐためには、税制はできるだけ簡素化する必要がある。ところが、政策実現に向けた公的資金の提供を税制上の支援措置を通じて行うことは、税制をいたずらに複雑にする。助成金の支給などをみてもわかるように、直接歳出の方が簡素である。<sup>12)</sup>

こうした批判があることを前提に、それでおおかつ公的資金の提供にあたり税制上の支援措置を選択するとする。この場合に求められるのは、できる限り租税歳出と直接歳出とが等しい条件になるようにアレンジすることである。<sup>13)</sup>

連邦議会の行政監視を補佐する機関として置かれているのが政府検査院（GAO＝Government Accountability Office）である。<sup>14)</sup> GAOは、租税歳出についての調査を行い一九九四年六月に報告書を作成し、大統領府（Executive Office of the President）に置かれている行政予算管理局（OMB＝Office of Management and Budget）に對して、租税歳出についてもっと開かれた政策論議と租税と歳出とを表裏一体のかたちで検討・評価するように勧告している。こうした報告書は、二〇〇五年九月にも公表されている。二〇〇五年九の報告書では、連邦各首庁の官僚からの聴き取

りなど（実施期間：二〇〇三年八月から二〇〇五年七月まで、報告書草案に対して、行政予算管理局長、財務省長官、内国歳入庁長官からコメントを徴収）を通じて、過去三〇年間にわたり、租税歳出が、①経済、政府支出および連邦予算との対比において、その数や規模において、どのような変転をしてきたか、②政府執行部は租税歳出をどのように精査してきたのかを含む一九九四年以降の租税歳出の金額的な増加について分析を行っている<sup>③</sup>。公表された報告書では、租税歳出の数が、一九七四年から二〇〇四年の間に六七から一四六にまで増加したこと、税収減の総額が、一、四〇〇億ドル（内、個人所得税分は、八七〇億ドル）から七、三〇〇億ドル（同、四、八七〇億ドル）にまで膨張したことなどが明らかにされている。また、報告書では、政府（執行部）の租税歳出の「見える化」の努力の跡がほとんど「見えな」こと、租税歳出創設当初のねらいとその達成率について、効率的な評価方法を定めたいうえで定期的な点検、再点検が行われていないことを指摘している。昨今の財政赤字のあり方を考える場合に、こうした点検、再点検は重く受け止めるように求めている。とりわけ、租税歳出を通じた社会保障支出を再点検するうえで、的確な評価は必要不可欠であるとしている。

例えば、勤労所得税額控除（EITC）ひとつ取り上げても、財務省は内国歳入庁（IRS）と協力して、「過大還付」封じをねらいに適用適格の的確化と納税者教育の徹底に務めている形跡はみられるが、EITCの適用により働いても貧しい納税者がどの程度まで労働市場へ参加がすすんだのか、また、貧困解消をねらいとした他の連邦プログラムに比べ著しい貢献度を測定できたのかなど、まったくその「効果」ないし「実績」が公開されないまま、租税歳出を使つたEITCの仕組みが脈々と続けられてきていることを問うている。EITCに限らず、あらゆる種類の現行の租税歳出について一つひとつ、大統領府の行政予算管理局は、財務省長官と協議したうえで、租税歳出の大胆な「見える化」

をすすめる方策をたて、それをすすめるように求めている。

## （2）租税歳出論からみた社会保障支出

どのように租税歳出を定義するかは一樣ではない。一九七四年議会予算・執行留保規制法（Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974）<sup>15)</sup>は、租税歳出に関して、つぎのように規定する（二三条（e）（iii））。

『租税歳出』は、連邦税法に規定する総所得からの特別の除外、免除もしくは控除または特別の税額控除、特別の税率もしくは課税繰延から生じる歳入の損失をいう。また、『租税歳出予算』とは、先に定義された租税歳出の一覧をいう。

こうした定めからわかるように、連邦法は、租税歳出として六つのタイプをあげている。それらは、①「非課税（exclusions）」、②「免税（exemptions）」、③「所得控除（deductions）」、④「税額控除（credits）」、⑤「軽減税率（preferential tax rates）」および⑥「課税繰延（deferral of tax liability）」である。ただ、総所得からの「特別のまたは特恵的な（special or preferential）」各種課税軽減免除措置をあげ、これらから生じる歳入損が租税歳出にあてはまるとする。裏返せば、純所得の算定にあたっての総所得からの通常必要あるいは一般的な経費控除を認める措置等は、原則として租税歳出にあてはまらないことになる。このため、こうした法的類型化にかかわらず、具体的に租税歳出にあてはまるかどうかの判断については、必ずしも意見の一致をみているわけではない。<sup>16)</sup>

いずれにしろ、租税歳出は、包括的課税ベース（CTB）論からみると、あるべき課税ベースを侵食し、課税の基本原則である水平的な公平（horizontal equity）、垂直的な公平（vertical equity）なごし累進性（progressivity）を阻

害する大きな要因であると映る。

ただ、租税歳出のかなりの部分は、社会保障関連にかかわるものであるのも事実である。社会保障施策 (entitlement programs) は、大きく個人の生活の改善にかかわるものと、家族の生活の改善にかかわるものに分けられる。その範囲は、教育、健康、住宅、生活補償など政府の幅広い政策プログラムにまで及ぶ。こうした施策の多くに対しては租税歳出を通じて公的資金が提供されている。この種の租税歳出は「社会的租税歳出 (social tax expenditure)」ともよばれる。<sup>(13)</sup> また、E T I C がその典型である。しかも、この働いても貧しい家族を支援する仕組みとして制度化されている E T I C に対する評判は、概して悪くない。<sup>(14)</sup>

### 3 租税歳出と直接歳出との対比

社会保障施策 (entitlement programs) を実施するとする。この場合に、必要な公的資金は、「租税歳出」を通じて給付することもできるし、「直接歳出」を通じて給付することもできる。<sup>(15)</sup> 例えば、一九七五年に連邦所得税に導入された勤労所得税額控除 (E T C = Earned Income Tax Credit) は前者の例である。一方、一九三九年に連邦政府がはじめた食料支給券プログラム (F S P = Food Stamp Program) は後者の例である。現在、双方は、合衆国で最大の社会保障プログラムである。F S P は、連邦農務省 (U.S. Department of Agriculture) が管理し、合衆国内に居住する低所得の人たちが日常生活に必要な食料を購入できるようにクーポン券 (バウチャー) を支給する現物給付プログラムである。<sup>(16)</sup> 今日では、かつての紙媒体での支給にかえて、電子給付振込 (E B T = Electronic Benefit Transfer) カードが活用されている。給付事務は各州が担当している。

（1）食料支給券プログラムを例にした評価

すでにふれたように、食料支給券プログラム（FSP）は、低所得の人たちに対し、日常生活に必要な食料を購入できるようにクーポン券（パウチャー）を支給するものである。直接歳出の方法によっている。FSPが、租税歳出の方法によらないのは、緊急性（emergency）への対応を考慮してのこととされる。つまり、EITCのような税制を通じた福祉システムでは、確定申告が完了してはじめて還付（キャッシュバック）が受けられる。こうしたシステムでは、支援に時間がかかり、緊急に支援が必要とされる時に対応が難しい。こうしたところに、FSPが税制から自立した制度としてデザインされている大きな理由がある。実際、FSPは、申請者が業務時間内に窓口で申請したその日に給付を受けられる。

もつとも、こうした「応答性（responsiveness）」を前面に押し出したかたちでの理由付けには批判がないわけではない。問われるべきは、むしろ、食料支給券受給者のおおよそ三分の二が受給後四カ月以内に平均で二〇％程度収入が落ちている点ではないかとの指摘もある。

また、FSPでの救済期間は短く、通例、個人ないし世帯を短期間救済することをねらいとしている。したがって、EITCのような税制を通じた福祉システムとは異なり、長期的視点にたった個人ないし世帯の生活改善をねらいとした仕組みではない。

給付について、即応性ないし緊急性が求められる場合には、わが国の制度に即していえば、自主的な申請を原則とした失業給付、生活保護給付といった直接支出の方がすぐれているといえる。これは、災害等にあつた場合の対応を例にとつてみれば、よくわかる。雑損控除（所得控除）のような税制上の措置（所得税法七二条）よりも、現金支給のよう

な直接支出の方が即応性ないし緊急性があることから自明のところである。

FSPのような直接支出を運用する行政コストが、勤労所得税額控除(EITC)のような税制を使った制度よりも格段に高いのは自明のところである。しかし、即応性ないし緊急性という要請を織り込んで考えると、税制に取り込めない社会保障ないし福祉にかかる給付があることがわかる。<sup>21)</sup>

## (2) 用途非限定型 対 用途限定型、一括給付型 対 定期的給付型

勤労所得税額控除(EITC)の場合、給付金に対しては、用途制限がない。したがって用途制限があった方がよい場合には問題になる。例えば、食料支給券プログラム(FSP)において、クーポン券(バウチャー)で(現実には現在はポイントカード)で購入できる物品やサービスは限定される。酒類やたばこなどの嗜好品は購入できない。

また、EITCの場合は所得税の還付申告で給付される所得補償の仕組みであり、還付額は年一回、一括給付(Jump sum payment)される。これに対して、FSPの場合は定期的給付の仕組みを取っている。

用途制限がなく、一括給付されるEITCの場合、受給者は給付金を証券投資や教育投資に回してもいい。用途目的に縛りがないことや一括給付されることで、受給者は收受した給付金を、知恵を絞ってある程度長期的な視点にたつて自在に費消・投資できる。つまり、受給者は“結果責任”を問われることになるが、自己の経済行動を変える機会を与えられることにもつながる。<sup>22)</sup>

#### 4 「租税」の法的定義からみた給付（還付）つき税額控除の位置

わが国において、伝統的に「租税」とは、反対給付を期待して納付するものでないとすると定義されてきている。こうした定義を前提とした場合、給付（還付）つき税額控除という税制を通じた給付の仕組みはどのように理解したらよいのかが問われてくる。

わが国では、実定法上、租税を具体的に定義した規定がない。このため、これまでも、学問上において、租税を法的に定義しようということさまざま試みられてきている。<sup>②</sup>この場合に、よく引き合いに出されるのが、ドイツ租税基本法（AO = Abgabenordnung、租税通則法とも訳されている）の規定である。ここでは、「租税とは、特別の給付に対する反対給付となるものではなく、かつ、公法上の団体が収入を得るために、法律が当該給付義務に結びつけている要件事実<sup>③</sup>に該当する一切の者に対して課す金銭給付をいう。収入を得ることは、これを従たる目的とすることができる。関税および輸入課徴金は、この法律にいう租税とする。」（AO三①）と定めている。<sup>④</sup>

このAOの規定を参考に、オーソドックスな定義では、租税とは、おおむね「（1）国または地方団体が、（2）収入を得る目的で、（3）法令に基づいて一方的な義務として課す、（4）反対給付を伴わない金銭給付である」とする。裁判所も、判決において、同じような定義をしている。<sup>⑤</sup>

##### （1）租税の法的定義

わが国におけるオーソドックスな「租税」の法的定義について、判例や学説などを分析し、若下かみくだいて説明をすると、次のとおりである。

●わが国でのオーソドックスな「租税」の法的定義

(a) 「国家を以て地方団体が課税すること」の意義

租税は、国民（住民）を代表する国会（議会）の意思によって定められた法律（条例）に基づいて課されるルールになっている。地方団体も、憲法上の独立の統治団体とされている（憲法九、以下）。したがって、国とともに、地方団体も固有の課税権（租税立法権）を有している。国の法律によって授權されているものではないと解される。

(b) 「収入を得る目的で課すこと」の意義

現代の国家（国・地方団体）においては、租税は、単に公共サービスを提供するために必要な経費を賄う目的にもならず、景気調整や富の再配分などさまざまな機能を果たしている。しかし、その主なねらいは、公共サービスを提供するために必要な経費の調達にある事実は変わりはない。したがって、租税は、収入を得ることを目的に課されるものをさす、といえる。裏返すと、収入を得ることを目的とせず、制裁として課される罰金、料料、過料などは租税にはあてはまらないといえる。また、保護関税のように、主たる目的が国内産業の保護にある場合であっても、従たる目的が収入にあるときには、租税にあたりとみてよい。

(c) 「法令に基づいて」一方向的義務として課すこと」の意義

租税は、国家が、国民（住民）の富の一部に対して貨幣形態による公権力を行使することをさす。したがって、国民（住民）の財産権を侵害する性格を有する。もちろん、国家が、国民（住民）に対し、租税のかたちで一方向的義務を課す場合には、法令に基づくように求められる。いわゆる、租税法主義の原則である（憲法八四条）。なお、ここにいう法令には、地方団体が制定する条例も含む（租税条例主義）。

(d) 「反対給付を伴わない金銭給付であること」の意義

国家に給付（納付）する金銭が、租税であるためには、反対給付を伴わない、（したがって一方向的義務を伴う）ものでなければならぬといわれる（いわゆる義務説）。したがって、使用料（公営水道の料金など）、手数料（印鑑証明の手数料など）のなど受益者負担金や、汚染負荷量賦課金（公害健康被害補償法五二）のような原因者負担金は、一般に租税ではないと解されている。

## (2) 「反対給付の伴う」要件の再検討

租税を、公共サービスの利益の対価とみる、いわゆる「利益説」の考え方もある。こうした考え方の下では、さまざまな負担金なども含めて、租税の法的概念を広く定義することも可能といえる。また、憲法の福祉国家理念の下、租税は、幅広く福祉目的に使途されることを前提に課税徴収されるものである（歳出と歳入「租税」とを一体化して考えるべきである）との有力な見解もある。<sup>⑧</sup>

また、地方レベルでは、住民監査請求（地方自治法二四二条一項）や住民訴訟（同二四二条の二）が制度化されている。<sup>⑨</sup>住民が、直接納税者として、あるいは担税者として間接に支払った税金の使い途をただす手段として重い役割を担っている。<sup>⑩</sup>とりわけ、住民訴訟は、アメリカの「納税者訴訟（taxpayers' suits）」にならったものであるとされるが、歳出と歳入「租税」とを切り離しては考えられない仕組みである。いいかえると、「反対給付性を捨象しては、この仕組みは考えられない」。

近年、使途選択納税制度（タックス・チェックオフ・プログラム）のように、納税者が、納税申告をする際に、国ないし地方団体が指定した特定の歳出プログラムのなかから好ましいものに✓印をつけて選択（checkbox）し、自分で納める税金の使い途（受配者）を指定して納税する仕組みの導入に向けた動きがある。<sup>⑪</sup>

租税の法的定義について注目されるのは、国民健康保険に關し、国民健康保険税（以下「保険税」）のかたちで徴収する場合と同じく、国民健康保険料（以下「保険料」）のかたちで徴収する場合にも、租税法主義ないし地方税条例主義、さらには、これから派生する課税（賦課）要件法定主義や課税（賦課）要件明確主義などが適用になるかどうかで、その同異が争われていることである。<sup>⑫</sup>

最も至近のものは、北海道旭川市国民健康保険料訴訟である。<sup>14)</sup>この訴訟の第一審で、地裁は、保険料も保険税と同じで、実質的に憲法第八四条にいう「租税」にあたり、租税法（条例）主義が直接に適用されるとした。これに対して、高裁や最高裁は、保険料と保険税とは性質が異なり、保険料には、原則として租税法（条例）主義が直接には適用されないとした。ただ、租税に類似する場合には、租税法（条例）主義の趣旨がある程度適用されるとした。高裁や最高裁の判断は、伝統的な租税の定義に従い、保険料は反対給付が伴うものとして徴収されており、反対給付が伴うことが予定されていない「租税」のかたちで徴収されているものとは異なる、との原則にたつたものである。<sup>15)</sup>

### (3) 給付（還付）つき税額控除の位置

わが国においては、伝統的に「租税」とは、反対給付を期待して納付するものでないとすると定義されてきている。このように、納税者は一方的に負担を求められる義務主体であり、納付した税金に対して口をはさんだりできる権利主体ではないという伝統的な考え方は、一連の司法判断においても維持されている。このような納税の義務と具体的な給付とを厳格の峻別する租税の定義を前提としたわが国の法構造において、給付（還付）つき税額控除という税制を通じた給付の仕組みについては、どのように理解したらよいのであろうか。

税額控除とは、所得額に税率をかけて算出された所得税額から一定の税額を差し引く（軽減する）仕組みである。さらに、税額控除は、大きく「給付（還付）つき」と「給付なし（非還付）」のタイプに分けることもできる。従来からわが国では、所得課税（所得税や住民税など）に一部税額控除が採用されてきているが、もつばら「給付なし（非還付）」タイプのものである。しかし、いまわが国で導入の是非が盛んに議論されているのは、「給付（還付）つき」タイプの

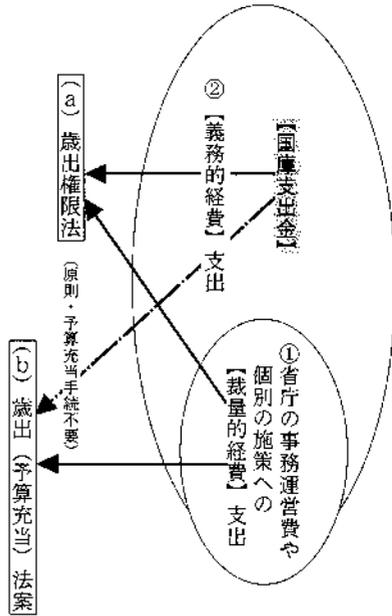
ものである。この仕組みを使って、納税の義務を遂行する人に対し一定の所得補償をしようというものである。いいかえると、税制を通じて一定の給付を行おうとするものである。したがって、「反対給付の伴わないこと」を租税たる要件とする伝統的な考え方に大きなインパクトを及ぼさずにはおかない。納税の義務と給付を峻別して、租税が「反対給付を伴わない一方的な金銭納付である」と割り切って定義するのはもはや時代に合わないようにみえる。

わが国の政府税制調査会は、人的控除を、所得控除から給付（還付）つきでない税額控除方式への移行を示唆してきている。<sup>64</sup> また、二〇〇八〔平成二〇〕年税制改正に向けた答申「抜本的な税制改革に向けた基本的な考え方」（二〇〇七〔平成一九〕年二月二〇日）の中では、一歩議論をすすめて、いわゆる給付つき税額控除（税制を活用した給付措置）の議論についてふれている。<sup>65</sup> こうした税制を活用した給付措置のような政策の実施にあたっては、同時に租税の法的概念について、あらたな定義を探る作業が求められてくる。

##### 5 予算法の視点からみた給付（還付）つき税額控除の位置

現代アメリカにおける国庫からの支出（歳出）は、大きく二つに分けることができる。一つは、年次の歳出（予算充当）<sup>66</sup> 手続（appropriations）を通じて行われるものである。つまり、裁量の余地のあるプログラム（施策）などに対する歳出（支出）である。「裁量的経費」支出ともよばれる。例えば、営造物を構築するには予算措置を講じる必要がある。しかし、その営造物を構築しなければ予算措置を講じる必要がなくなる。まさに、議会に裁量の余地がある歳出（支出）といえる。もう一つは「義務的経費」支出である。これには、さまざまな社会保障制度（entitlements）上のプログラム（施策）通じた歳出（支出）<sup>67</sup> があてはまる。

● 国庫からの支出と歳出予算充当手続 (法案) との関係



《注記》

① 省庁の事務運営費や個別の施策 (プログラム) への支出【裁量的経費】

∴ (全体の二分の一) (a) + (b)

② 義務的経費 (entitlements)

∴ (全体の二分の一) (a) のみで支出が可能

(a) 「歳出権限法 (authorization acts)」

↳ 各省庁に支出する権利を授けたる個別の法律

(b) 「歳出(予算充)法案 (appropriation bills)」

↳ 毎年、連邦省庁が国庫からの支出を行う権利を認める法律

「裁量的経費」にしろ、「義務的経費」にしろ、この種の歳出（支出）は、直接の経費支出のかたちではなく、税制上の課税緩和措置（tax subsidies）、つまり「租税歳出（tax expenditures）」を選択し、課税軽減・免除などのかたちでも歳出（支出）することも可能である。むしろ、直接支出よりも、租税歳出のかたちが選ばれ、ことも少なくない。

例えば、さまざまな社会保障プログラムへの公的資金の投入は、いったんそれを決めれば、永続的に歳出が続くことになる。プログラムによっては、歳出の停止・廃止は困難である。この場合、直接支出よりも租税歳出のかたちが選ばれ、例える。例えば、勤労所得税額控除（EITC）のような税制上の措置は、その典型例の一つである。税制改正ということがなければ、議会のチェックを受けることなく、その措置が廃止されるまで、歳出損のかたちで租税歳出が続くことになる。もちろん、特定産業に対する税制上の支援措置などのように、サンセット（日切れ・時限）条項などの設定が可能な場合も少なくない。しかし、一方でEITCのように、廃止が困難な措置も多い。このように、現代における予算過程では、予算（歳出）法の中で税法（歳入法）を可決するという伝統的な形式とは別の次元において、税法（歳入法）との関係が極めて密接になっているといえる。<sup>10)</sup>

### 三 財政議会中心主義の視点からの給付（還付）つき税額控除の分析

給付（還付）つき税額控除の仕組みは、従来からある縦割りの政府組織を越えてデザインされる。このため、とりわけ公共政策論レベルでの「効率性」の議論が大手を振ってかつ歩しているきらいがある。また、経済紙などにおいても、

はやりの言葉に価値があり、実際の仕組みへの法的評価が二の次にされているくらいがある。しかし、給付(還付)つき税額控除あるいはそのバックボーンとなっている「負の所得税」理論が、それこそ「負の遺産」と化すことを避けるためにも、もつと憲法・税財政法的な側面からの評価を行う必要がある。

#### 1 給付(還付)つき税額控除と財政議会中心主義

給付(還付)つき税額控除とは、福祉(歳出・予算)と租税(歳入)とを重ねてとらえようとする仕組みである。ということとは、税法(歳入)段階において予算(歳出)まで決めてしまおうという仕組みとみてよい。こうした仕組みは、憲法が定める財政議会中心主義・財政における国会のコントロール権という視点からみた場合、どのような評価を与えたらよいのであろうか。

わが国において、憲法は、八二条で「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて、これを行使しなければならぬ」と定めている。いわゆる「財政における国会中心主義(財政議会中心主義)」を明確にしている。これを受けて、憲法八四条は、「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」と定めている。いわゆる租税法律主義を明確している。一方、憲法八五条では、「国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする」とし、国の直接・間接の支出は、すべて国会の議決に基づくように求める。さらに、憲法八六条は、予算年度主義を予定しているものと解され、複数年度にわたる予算を認めることには否定的である。

以上のように、憲法に定める財政民主主義のルールの下では、国家の財政を処理する権限を国会(議会)の議決を求

めることでその統制化に置こうとする。この財政議会中心主義は、歳入面では租税法律主義、歳出面では国会議決主義、予算・決算を通じた財政統制といったかたちで貫徹される仕組みになっている。

すでにふれたように、アメリカ力においては、サリーが拓いた「租税歳出」理論によると、社会的ないし経済的な政策実現に向けて公的資金提供をする場合に、税制上の措置を通じて歳出をすることは、包括的な課税ベースを侵食することにもなり、したがって、できる限り直接歳出に切り替えられるべきであるとされる。また、租税歳出により公的資金の提供を行うことは、結果的に課税庁がカネの管理を仕切ることになり、議会の財政的なコントロールが弱くなってしまうことを指摘する。したがって、政府の「課税」部門が、「福祉」政策や「労働」政策、「教育」政策まで含めて実施するのは適切でないのではないかとの指摘にいたる。

今ある所得税制を活用し所得補償をねらいに給付（還付）つき税額控除を導入することについては、まさしく財政議会中心主義の原則とのアコモデート（融和）が可能なかどうか問われている。

## 2 給付（還付）つき税額控除と予算単年度主義

憲法八六条は、「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない」と定めている。この規定では、「毎会計年度」の長さについて明らかにしていない。しかし、憲法五二条が国会の常会を毎年召集するものと定めている。また、憲法九〇条が会計検査院が決算を毎年検査するものと定めている。こうしたことを織り込んで考えると、憲法は会計年度を一年とする予算単年度主義を予定していると解される。

今ある所得税制を活用し、所得補償をねらいに給付（還付）つき税額控除を導入するとする。この場合、いったん税

法に制度が繰り込まれると、税法が改正されるまで、予算に計上されないかたちで、事実上の歳出（租税歳出）が行われる結果となる。こうした制度を通じた歳出は、現実には、停止・廃止は困難である。国会（議會）のチェックを受けることなく、その措置が廃止されるまで、歳出損のかたちで租税歳出が続くことになる。まさに、大がかりな給付（還付）つき税額控除の導入、それを通じた支出は、憲法が予定している予算年度主義との兼ね合いで、どのようにとらえたらいのかが問われてくる。こうした問いかけに対し、公共政策上の効率的な選択肢の問題であると単純に割り切るのではなく、問題点を今一度掘り下げて考えてみる必要がある。

この点に関連し、予算単年度主義の例外的な取扱となる継続費について、一九五二（昭和二七）年に財政法の改正によって継続費の仕組みが設けられた（一四条の二）が、これも無条件ではないことを留意する必要がある。つまり、一定の要件に適合する経費に限定し、継続費成立後も国会の審議をすることを認めているなど、国会によるコントロールが及ぶ仕組みになっている。<sup>⑩</sup>

施策に必要な公的資金の提供において、直接歳出（補助金等）ではなく、租税歳出（非課税等）を選択せざるをえないとする。この場合には、予算単年度主義という憲法上のルール適用を回避することにもつながるわけであり、まず、その選択を行った合理的な理由を明確にする必要がある。また、合理的な理由があり、どうしても税制を政策的に活用せざるを得ないときであっても、税法にサンセット（日切・時限）条項を挿入するなどして、議会での税制法案審議手続を通じて一定のコントロールが及ぶような工夫が必要であろう。<sup>⑪</sup>

また、給付（還付）つき税額控除のみならず、今後、教育費控除や能力開発支援控除など、「福祉」や「教育」、「労働」などの分野への支出についても税制との融合化政策が幅広く取り入れる傾向がさらに強まることも想定される。こ

の場合には、すでにふれたように、アメリカなどにならって、税制を通じた税の減収額を予算にあげる「租税歳出予算 (tax expenditure budget)」の制度化をはかる必要がある。<sup>13)</sup>

#### 四 給付（還付）つき税額控除とタックス・コンプライアンス

給付（還付）つき税額控除の仕組みでは、現行の公的扶助と同じ効果を、今ある所得税制を活用して実現しようというアイディアである。手続的にみると、福祉のような個別の申請にかえて、確定申告を活用しようというものである。ということは、申告納税制度の拡充につながり、いわゆるタックス・コンプライアンス、つまり自発的納税協力 (voluntary tax compliance) という、新たな大きな課題を生み出すことにもつながる。とりわけ、わが国の場合、転職回数も多く年末調整手続の対象にもならない「働いても貧しい人たち」に対する確定申告支援問題は重い課題である。<sup>14)</sup>したがって、こうした人たちに対応できる課税庁の納税者サービス態勢づくり、さらには、いかに税務支援の仕組みを整えるかが大きな課題となる。

アメリカは、はやくから EITC (勤労所得税額控除) の仕組みを導入している国の一つである。ここでは、働いても貧しい人たちにとり、EITC にかかる自発的納税協力 (voluntary tax compliance) につき、給付を受け取るための還付申告がきわめて大きな社会的負担となっている。課税庁の納税者サービス態勢の整備、民力<sup>15)</sup>を活用した確定申告支援インフラの充実などに並々ならぬ努力を重ねてきている。官民をあげて取り組んでいる申告支援サービス

の内容は、EITCの適格証明、所得税申告書の作成、税務調査、争訟など多岐にわたる。わが国でも給付(還付)つき税額控除の仕組みを導入するというのであれば、当然こうした課題を視野に入れて論じるべきである。課税庁の納税者サービスのあり方や“民力”を活用した確定申告支援インフラの充実のための税務専門職の職業独占を緩めるための税理士法改正などを含め、掘り下げて多角的に検討する必要がある。

#### 1 還付申告者の自発的納税協力の課題

給付(還付)つき税額控除が的確な内容となるためには、つねに制度を改正する必要にせまられる。その結果、税制簡素化の理念とは程遠いほど制度が複雑になり、働いても貧しい人たちにとり、確定申告、自発的納税協力(voluntary tax compliance)がきわめて重い負担となるという悩ましい問題がある。

アメリカは、一九七五年にEITC(勤労所得税額控除)試行をはじめ、一九七八年に本格稼働させたが、つねにコンプライアンス問題に悩まされてきた。働いても貧しい人々への納税者教育、無償の税務支援など、申告納税にかかると環境(申告納税インフラ)整備に苦悩し、この問題解決に多大な精力を注いできた。こうした苦悩は、わが国の場合、給付(還付)つき税額控除を導入するとすれば、なおさら深刻になるようにみえる。なぜならば、福祉の“申請”には国民を参加させても、納税“申告”からは勤労国民を一貫して排除する姿勢を取り続けてきた困柄にあるからである。

一方、給付(還付)つき税額控除を導入すると、課税庁サイドにも、徹底したサービス主導のアプローチ(service-oriented approach)と租税手続改革をすすめる一方で、納税者を主役とする課税庁の使命を説明した文書を作成・頒布、還付申告者を中核とした納税者教育や申告支援制度の整備、納税者権利擁護部門などを充実して自発的納

税協力をすすめるなど<sup>①</sup>をとる覚悟が求められる。逆に、そうした覚悟がなく、課税庁が従来型の執行中心のアプローチ（enforcement-focused approach）に固執するとなると、働いても貧しく納税知識にたけていない納税者層は、課税庁による税務調査（照会・質問検査）と控除適用停止（実質所得補償ゼロ状態の招来）などの制裁強化措置の犠牲になりかねないからである<sup>②</sup>。また、課税庁と争いたくとも、働いても貧しい人たちはその原資や資質を欠くことケースが多い。不服申立や裁判など争訟手続を含む申告後支援（Post-filing assistance）のためのインフラの整備が急務となる。こうしたインフラ整備がすすまないと、働いても貧しい人たちは泣き寝入りせざるを得なくなる。給付（還付）つき税額控除（勤労税額控除—EITC）を導入しているアメリカの現状をひとことで紹介すれば、税務署も税務支援会場も働いても貧しい還付申告者で埋まっており、タックス・コンプライアンスの問題は常にこの人たちを軸に検討されているということである。以下に、アメリカにおける実情を追いながら、この問題について理解を深めたい。

#### （1）EITC申告特有のコンプライアンスの課題

すでにふれたように、給付（還付）つき税額控除を制度化したアメリカの勤労所得税額控除（EITC）では、その適用を受けるためには、還付申告をすることが必要となる。EITCについては、伝統的な福祉とは異なり、恥辱感を伴いがちな申請が不要である、とよくいわれる。しかし、これは、還付（給付）つき税額控除導入積極論者の「甘いささやき」ないし「国柄を無視した考え方」ともとれる。

アメリカでは、全員確定申告を前提とする申告納税制度を採用している。大半の国民が、所得税の確定申告を行うことについて、差ほど苦痛を感じていない国柄にある。このことを捨象しては大きな誤りをおかしかねない。逆に、わが

国は、大半の給与所得者に確定申告をさせないようにし、雇用主に年末調整を義務づけている国柄にある。こうした国においては、“還付申告で福祉”を施すという政策には異論が多発するおそれもある。手続的には福祉の申請の方が簡素、確定申告をするのはかなわない、との反応がでる可能性は高い。

とりわけ、働いても貧しい人たちの場合は一般に、非正規雇用に就いて転職回数も多いものとみられる。また、小規模な店舗を構え細々と自営している人や、移動販売などで額に汗して駆けずりまわっている零細事業者には、記帳もままならないケースが多いものとみられる。こうした人たちでも、正確な所得や税額の確定には所得税の確定申告をする必要がある。しかし、現状では、こうした人たちが確定申告(還付申告)をしていないことも少なくない。とりわけ非正規雇用に就いている人の場合では、そのほとんどは源泉所得税を取られっぱなしになっているようにもみえる。こうした税金に対する無知を放置することは、税収減にはならないという意味では、行政サイドには都合がよいのかも知れない。しかし、こうした認識のままでは、いかに給付(還付)つき税額控除の効用を説いてみても、絵に描いたもちと化すおそれもある。したがって、課税庁が、こうした人たちを対象とした納税者教育や申告支援に積極的でないとすれば、新制度の導入はこうした人たちのくらしの改善にはつながらない。給付(還付)つき税額控除の導入を考えると、いならば、同時に、課税庁の納税者サービスのあり方も根本から問う必要がある。つまり、働いても貧しい人たちにも納税者サービスができる課税庁づくりの作業からはじめる必要がある。

一方で、給付(還付)つき税額控除の仕組みでは、還付申告手續次第で、“給付”額を操作することも可能である。“つまり申告”や適用適格の偽装をはじめとしたさまざまな虚偽申告で、不正還付を受けようとする人が多発するおそれも出てくる。このため、いわゆる「過大還付申告(overclaims)」対策が重い課題となる。当然、勤労所得者も税務

調査（照会・質問検査）の対象となってくる。また、福祉プログラムの申請の場合と同様に、今度は課税庁が、税額控除対象者に関する適格審査業務を担当する必要がある。働いても貧しい人たちとの対応に不慣れな課税庁が、この種の業務をうまくこなしていけるのかどうかについては悩ましいところもある。こうした人たちに向けた「申告前」の納税者教育を含めた納税者サービスが重い役割を演じることになる。また、税務支援の充実も不可欠である。税務支援は、「申告期」の還付申告書の書き方のみならず、「申告前」の納税者教育、さらには「申告後」の調査立会や争訟代理などにまで広げる必要がある。

## （2）EITCの過大還付申告の原因と対策

アメリカでは、連邦課税庁（IRS）が個人所得税に関して実施する税務調査の約四四パーセントが勤労所得税額控除（EITC）関連であるとの報告もある。もちろん、近年、税務調査が過剰なまでに実施されている背景には、IRSが連邦議会から過大還付申告に執行段階で積極的に対応するようにとの強い圧力を感じていることがある。

アメリカの勤労所得税額控除（EITC）の執行上の問題が山積している。連邦の課税庁である内国歳入庁（IRS）長官が、連邦議会公聴会証言で語ったように、EITCは、アメリカで「最も成功した貧困対策プログラムの一つ」であると同時に、「過大還付申告」の解消が執行面での重い課題になっている。過大還付申告の原因は、さまざまである。もちろん「故意」を原因とするケースが多い。その一方で、税法上の手続の複雑さなどを原因とする「過失」のケースも少なくない。EITCにかかる税法上の手続が複雑化する背景には、連邦議会が予算に占めるEITC関連租税歳出の緊縮をねらいに、課税上の現業部門に対するEITC制度のさらなる効率化をすすめるようにプレッシャーをかけて

いる事情があることも否定できない。

また、近年における家族の居住形態の多様化も、EITCの手続を煩雑にする大きな要因である。すでにふれたように、例えば、EITCは、半年以上同居し扶養する子どもを持つ親が還付申告で適用を受けることができる。しかし、夫婦の離婚ないし別居により、子どもと同居していない親が誤って申告でEITC適用を受けていることが多々ある。この場合で、同居していない親が子どもの養育費を支出しているときには、手続がもっとややこしくなる。この事例では、子どもと同居していないが離婚の際の協定などで養育費を負担することになっているとすれば、その親は、確定申告の際に、その子ども分の扶養控除や子ども税額控除 (Child Tax Credit) の適用を受けることができる。こうした事例では、親が、扶養控除や子ども税額控除に加え、誤って勤労所得税額控除 (EITC) の適用を求めて還付申告をしていることも多々あるのが実情である。

また、アメリカでは、夫婦は、通例、夫婦合同申告書 (joint return) を提出する。しかし、別居している場合には、それぞれが個別申告をすることが少なくない。この場合、子どもと同居する親がEITCの適用を求めて還付申告をしようとする際にはきわめて複雑な規則が適用される。例えば、その親は、配偶者と当該課税年度中の六カ月以上にわたり別居し、かつ、一方で適格者である子どもと同様の期間同居していなければならない。また、その親は、申告時に世帯主の地位になければならない。つまり、「世帯の維持基準 (household maintenance test)」の要件を充足するよう求められる。この基準は、きわめて複雑で難解である<sup>8)</sup>。このため、例えば、夫と別居はしているが、いまだ離婚していない低所得のシングルマザーが、誤ってEITCの適用を求めて還付申告する事例が数多く出てくる原因ともなっている。

アメリカの勤労所得税額控除（EITC）は、扶養する子どもがいる世帯を主な対象としている。このため、家族関係のめまぐるしい変更は、なおさら手続を複雑にしている。もともと、こうした複雑さからくる誤り（多くの場合、過大還付申告）が、EITCの「還付（給付）つき（refundable）」という特徴的な仕組みが大きな原因となっていると確証はない、との報告もある。<sup>⑪</sup>

### （3）EITCの過大還付申告の比率

連邦の課税庁である内国歳入庁（IRS）によると、二〇〇四課税年で、EITCにかかる過大還付申告件数は、還付総額ベースで見ると、その二三パーセントから二八パーセントにのぼると報告されている。<sup>⑫</sup> もともと、この数値は正確ではないとの批判もあり、正しい数値は、その一〇分の一程度ではないかという意見もある。

すでにふれたように、食料支給券プログラム（FSP）は、低所得の人たちに対し、日常生活に必要な食料を購入できるようにクーポン券（パウチャー）を支給するものである。このFSPの場合は、執行上のコストは真に執行上発生したコストであるといわれる。これに対して、EITCにかかる執行上のコストといわれる額のほとんどは、実質的に「過大還付（overpayments）」にかかるコストではないかと揶揄されている。

### （4）議会によるEITC過大還付申告対策

EITCにかかる過大還付申告の原因はさまざまである。執行上の問題については、課税庁が対応を探ることができ。しかし、制度的な欠陥等については、立法府が対応を考えざるをえない。近年、連邦議会がとった主な対応策を見

てみる。

(a) 統一基準の策定

二〇〇四年に、連邦議会は、同年の改正税法である勤労世帯減税法 (Working Families Tax Relief Act of 2004) の一部として「適格子どもに関する統一的定義 (Uniform Definition of Qualifying Child)」の規定を盛り込んだ。これにより、連邦税法上、申告の際に勤労所得税額控除 (EITC)、「子ども税額控除、扶養控除の対象となる適格子ども」の要件を明確にした。この法的手当により、現在は、適格「子ども」は、その課税年のうち六ヵ月以上同居していることや、同じ屋根のもとでくらす (同居) していることなど、各控除の適用にあたっては、同一の基準で判定される。

(b) 連邦議会の動向

大統領は、二〇〇七年二月に連邦議会への予算教書の提出に際し、EITCについての政策指針を公表した。<sup>88)</sup> その骨子は、つぎのとおりである。

## ●二〇〇八予算教書に盛られた大統領のEITC政策指針

・結婚しているが別居している子持ち夫婦がEITC還付申告をする際の手續の簡素化  
 ・適格子ども同居しているが、その子どもについては還付申告をしていない人に対し少額のEITC還付申告を認めるための対応措置

・低所得者向けの申告支援を強化することをねらいに、連邦課税庁（IRS）が主導し、ボランティア市民の参加を得て実施している無償の税務支援プログラム、とりわけ「ボランティア所得税援助（VITA=Volunteer Income Tax Assistance）」プログラムを拡充するために、投入している予算の大幅な増額

## (5) 過大還付申告対策の真のねらい

連邦課税庁（IRS）や連邦議会がEITCの“精度”をあげる努力を続けている大きなねらいは、「過大還付（overpayments）」の防止にあることは、あらかじめ指摘するまでもない。しかし、その背景には、別の理由もある。

一つは、不正防止の観点から、勤労所得税額控除に関し、単純な故意または過失により更正処分を受けてから二年間、偽りその他不正な行為により課税処分を受けてからは、〇年間、この控除を受けることができないことになっていることへの配慮である。つまり、ちよつとした間違いでも二年間もEITCを受けられなくなり、所得補償を受けられなくなり、低所得者はますます生活に困窮することになる。これでは、EITCの本旨に反し、逆にEITCが働いても貧しい人たをますます逆境に追いやる負の仕組みと化すおそれがあるからである。

もう一つは、連邦のEITCにならつて、州レベルでも州所得税にEITCを導入していることがあり、連邦の問題が州にも波及しやすい構図になっていることがある。現在、所得税を州税に採用している三八州うち約二〇州が、働い

でも貧しい低所得者層一般を対象にした“州独自のEITC”を導入している。こうした州では、一般に、連邦の課税ベースに準拠して州所得税額を計算する仕組みになっているところが多い。また、州は、勤労所得税額控除(EITC)の対象要件については連邦に準じており、たんに控除率や控除額の面で独自の基準を定めている例が多い。

また、連邦にならつて州所得税にEITCを導入している州の多くでは、電子申告を連邦と州とをリンクゲージさせ、連邦・州共同電子申告インフラ(Joint federal/state e-file system)の構築していることがある。こうした仕組みの下では、連邦と州のEITCの適用対象要件を統一化しているのみならず、電子還付申告において連邦のEITCの適用対象要件に該当しない人については、州所得税の電子還付申告において州のEITCの適用対象要件に該当しないと自動的に判定され、はじかれることになっている。

いずれにしろ、州レベルでの州所得税へのEITCを導入がすすむについて、連邦のEITC改善策の進展状況は、州にも大きな影響を及ぼす構図になっていることは見逃せない。

## 2 課税庁の納税者サービス・スタンダードの課題

給付(還付)つき税額控除の仕組みでは、現行の公的扶助と同じ効果を、今ある所得税制を活用しようというアイデアである。ということは、「働いても貧しい人たちは、確定申告をしなければならぬ。複雑な給付(還付)つき税額控除についての還付申告がスムーズに運ぶように、課税庁は税務支援を強化しなければならない。また、自発的納税協力が得られているかどうか、場合によっては、課税庁は、こうした人々を対象に、過大還付請求がされていないかなどについて税務調査(照会・質問検査)を実施しなければならない。

このように給付（還付）つき税額控除の仕組みを導入することは、働いても貧しい人たちを含め一般の国民が日常的に課税庁と直接のかかわりを持つ時代の到来を意味する。ということは、これまでのように、課税庁が中小事業者など税金を払う資力のある人たちを主なカスタマー（顧客）とした時代とは大きく異なってくることを意味する。生活困窮者やフリーターなども含めた幅広い層の国民を相手にした納税者サービス・スタンダードの確立が求められる時代の幕開けにつながる。こうした時代にマッチするわが国での課税庁のサービス・スタンダードのあり方を考えるためにも、給付（還付）つき税額控除制度を個人所得税に取り入れている国の代表格であるアメリカやイギリスの実情を点検してみる。<sup>(8)</sup>

#### （1）グローバルに開花する納税者憲章の意義

欧米諸国では、公務員は、文字どおり「パブリックサーバント」、つまり「一般の人たちへの奉仕者」である。したがって、課税庁職員が、納税者をカスタマー（お客様・customers）として取り扱うことは常識になってきている。近年、先進各国では、課税庁が、お客様である納税者に接する際の「納税者サービス・スタンダード」を明確にしている。そのため、「納税者憲章（Taxpayer's Charter）」や「納税者の権利宣言（Declaration of Taxpayers Rights）」などを制定、租税手続法改革のラッシュが続いている。わが国は、こうした流れに遅れ気味である。

●主要諸国での納税者サービス・スタンダード確立の動き

・フランス	一九七五年	税務調査における憲章、一九八一年 租税手続法典制定
・ドイツ	一九七七年	租税基本法改正
・カナダ	一九八五年	納税者の権利宣言
・イギリス	一九八六年	納税者憲章、一九九一年 新・納税者憲章(その後改定)
・ニュージーランド	一九九二年	お客様(納税者)憲章
・アメリカ	一九八六年	アリゾナ州「納税者権利章典」を制定。以降、各州で続々と同様の章典を制定
	一九八八年	IRS・納税者としてのあなたの権利(その後改訂)
	一九八八年	連邦第一次納税者権利保障法(T1改革法)制定
	一九九六年	第二次(T2改革法)制定
	一九九八年	第三次(T3改革法)制定
・オーストラリア	一九九七年	納税者憲章(その後改訂)
・大韓民国	一九九七年	納税基本法改正
・OECD	一九九〇年	「納税者の権利と義務」OECD各国の法制調査」発表
・その後、インド、南アフリカ、ルワンダなどのアツプ・カミング(新興)諸国を含めて、		納税者サービス・スタンダードや納税者憲章を制定・公表、租税手続を整備する国が増加

各国が、課税庁の納税者サービス・スタンダードを明確にしてきている背景にあるものは、ズバリ言って、「小さな政府」の考え方である。

イギリスの納税者憲章(Taxpayer's Charter)は、サッチャー政権時代に、「小さな政府」実現の一環として、制定された。「小さな政府」をつくるための行政改革、構造改革には、大きく、「量的な改革」と「質的な改革」の二つの側面がある。「量的な改革」とは、ともかく役所や公務員の数を減らすことである。そして、もう一方の「質的な改革」

とは、行政サービスの効率化、クライアント・ベースでのサービス徹底などが課題となる。サッチャー政権は、徹底した民営化をすすめた。これは、「量的な行政改革」の側面にあたる。一方、「質的な行政改革」については、一九九一年にさかのぼるが、イギリス政府は「市民憲章(Citizen's Charter)」を公布した。この憲章は、市民に対する中央政府の行政サービスの質を改善するためのQ.C.質的管理基準を表したものである。つまり、市民憲章は、「質的な行政改革」の基準なわけである。市民憲章の公布後、主な行政機関では、それぞれ、サービス内容と質について詳しい点検が行われた。また、各機関は、サービス提供の基準を設定した憲章を公表した。

課税庁は、一九八六年にすでに「納税者憲章」を公表していたが、市民憲章が出されたと同じ一九九一年に、「新納税者憲章」を公表した。その後も改定版を公表している。つまり、納税者憲章は、課税庁の「質的な行政改革」のQ.C.基準なわけである。それまでの「役所が主役」という意識を根本から改め、「市民・納税者が主役でお客様」という意識で仕事をするとの誓いなわけである。課税庁は、納税者憲章が絵に描いた餅にならないように、毎年、お客さまサービスの努力目標値と達成率（例えば、還付申告、税務調査の終了通知など、納税者への対応を含むさまざまな業務処理についての具体的なQ.C.標準作業日数・時間と実測値）などを公表している。

## (2) イギリスの納税者憲章

イギリスの課税庁（歳入関税庁<sup>府</sup>）が公表している最新の「歳入関税庁サービス公約 (HM Revenue & Customs Service Commitment)」納税者憲章」訳出（仮訳）して紹介すると、次のとおりである。

●イギリス歳入関税庁サービス公約／納税者憲章 (二〇〇六年三月)

歳入関税庁は、納税者であるあなたに対する責任と義務および納税者に期待することを定めた以下のような納税者憲章を公布します。歳入関税庁は、公平かつ公正に行動することにより、あなたの要求に奉仕することを確約します。

- ・わたしたちは、
    - ・あなたの私事について、法律の範囲内で、厳格に部外秘とします。
    - ・あなたに対し、正しい額の納付または受取を求めます。
    - ・あなたと効率的に話し合えるように、
    - ・わたしたちは、次のものを提供するように努めます。
      - ・簡単な書式や解説書
      - ・有用かつ適切な方法において正確かつ完全な情報
      - ・質の高いサービスを提供するために、
    - ・わたしたちは、次のように努めます。
      - ・あなたの事務を速やかかつ正確に処理すること
      - ・あなたに便利な方法で来署できるようにすること
      - ・あなたの費用が必要最小限になるようにすること
      - ・特別の要求にも応えられること
    - ・わたしたちがサービスに責任を負えるように、
    - ・わたしたちは、毎年、わたしたちのお客さまサービスの努力目標値と達成率を公表します。
    - ・あなたが、意見を述べたい、あるいは、苦情を申し立てたいと思う場合、わたしたちは、わたしたちのサービスの改善に生かせるように、あなたの意見を聴きたいと思えます。わたしたちは、その仕方をあなたに教示します。
    - ・あなたが次のことでわたしたちを支援してくだされば、わたしたちは、もつと良質のサービスを提供することができます。
      - ・あなたの個人的ないし事業上の記録の保存
      - ・正確かつ最新のかたちでの記録の保存
      - ・あなたの個人的ないし事業上の事情変更の通知
      - ・要請に従った正確かつ完全な情報提供
      - ・納付額の期限内納付
- わたしたちの憲章に盛り込まれたお客さまサービスに関する、「苦情申立の手引」(執務規程一や告示一〇〇〇)や執務規程のよう  
な、さらに詳しい情報は、歳入関税庁地方事務所ですぐに入手できます。

### ③ 納税者保護のアプローチ

「納税者の保護」をはかろうとする場合には、大きく分けると「古典的なアプローチ」または「ハード・アプローチ」と、「現代的なアプローチ」または「ソフト・アプローチ」の二つがある。

#### ● 「納税者の保護」の方法（アプローチ）

古典的なアプローチ（納税者への脅しを強める「ハード・アプローチ」）

執行中心のアプローチ（enforcement focused approach）である。つまり、税務調査の強化・罰則（附帯税等）の強化・一般的な租税回避規定の創設などで、納税の義務の遂行を強調し、いわゆる「自発的納税強制（voluntary tax compulsion）」により、税金徴収をはかるやり方である。悪質な納税者を見せしめにする一方で、善良な納税者は保護するという姿勢のアプローチにつながる。納税者の保護の制度化についても、基決・判例・行政先例などが認められた範囲で、最小限の法典化・租税手続の整備をするやり方である。「課税庁が主役」のアプローチともいえる。課税庁は、税務調査に専念し、有償・無償を問わず、税務支援を含む広範な納税者サービスは、税務の専門職団体などへアウトソーシングするという政策も、この種のアプローチの一つに分類される。

現代的なアプローチ（納税者サービスの徹底を基本とした「ソフト・アプローチ」）

サービス主導のアプローチ（service-oriented approach）である。つまり、国民・納税者に「自発的納税協力（voluntary tax compliance）」を求めるために、「職員の仕事の改善やクライアント・サービスの質的管理」の（C）基準の強化を含む納税者サービスの徹底した大胆な手続的権利の保障の仕組みを法制化、双方の面での改革をすすめる。これにより、抜本的な納税者の保護をはかる方法である。国民・納税者が主役のアプローチともいえる。こうしたアプローチを採用したのがアメリカである。一九九八年にIRS再編・改革法（RRA98=IRS Restructuring and Reform Act of 1998、通称「Tax'99」）を施行し、連邦課税庁（IRS）に対して、納税者教育と納税者サービスの改善をモットーに、申告後の執行が重くならないように、そのためにも申告前の税務支援を強化するように求めた。これに反して、課税庁（IRS）は、抜本的な組織改革を実施し、すべての納税者に最高のサービスを提供する一方針をうたったIRSの使命宣言「納税者としてのあなたの権利（Your Right as a Taxpayer）」を公表した。従来の一クライアントサービス」の手法から、民間の「カスタマーサービス」手法の導入による納税者サービスの徹底、課税庁職員の服務ルールの適正化、租税手続の適正化・透明化の推進した。

イギリスやアメリカ、オーストラリアなど、多くの先進諸国では、サービス主導のアプローチ(ソフト・アプローチ)を選択するようになってきている。この背景には、簡潔にまとめてみると、次のような理由がある。

●なぜサービス主導のアプローチ(ソフト・アプローチ)を選択するのか

・申告納税制度の仕組み、自発的納税協力の理念を徹底する意味において、罰則の強化+課税庁職員増員の増員で、税務調査の回数が増加させる。といった古典的な手法は、時代遅れである。税務行政サービスの質的改革が問われている時代にはなじみにくい。

・「自発的納税協力の教化・納税者サービスの徹底」対「税務調査・罰則の強化」でみた場合、前者の策の方がコスト・パフォーマンスがよい。税務の民営化を含む、幅広い民の経営手法の導入・サービス化が時代の流れにそう手法。

・とりわけ、罰則の強化策は、調査・附帯税の対象となつた納税者と、調査対象外で附帯税の対象とならなかつた納税者との間での、不公平・不満を拡大する懸念がある。申告納税制度への信頼を広げるためにも、ソフト・アプローチが適切。

・課税庁が、課税に加え、給付(福祉)の現業部門にも広くかわるようになってきている。社会保険料(税)の徴収などに加え、給付(還付)つき税額控除の仕組みの導入などが原因である。このため、従来政府の福祉部門がかかわつてきた人たちを含め、より広範な納税者層と接点を持つようになってきており、民間の「カスタマーサービス」手法の導入による納税者本位のサービス提供が必要不可欠になってきている。

(4) アメリカの納税者保護の手法

アメリカでは、「納税者の保護」制度の整備については、「納税者に対し最高の質のサービスを提供すること」を使命に、①租税手続関連法律の改正と、②課税庁の運営方針(administrative initiative)の公表との二本立てで取り組んでいる。連邦課税庁(IRS)は、納税者サービスの運営方針として、「納税者としてのあなたの権利(Your Rights as a Taxpayer)」を公表している。この運営方針は、一九八八年にはじめて作成・公表された。同年、連邦の第一次

租税手続改革（T1）の典拠となった連邦の納税者権利保障法（TBOR=Taxpayer Bill of Rights of 1988）が成立したためである。この法律で保障されたものも織り込んで、「納税者の権利」をやさしい文体で、一般納税者向けにアウンスしたものである。

その後、第二次租税手続改革（T2）および第三次租税手続改革（T3）の法律も実施された。その度に、「納税者としてのあなたの権利」も改訂されてきた。現在、T3の改革ポイントやその後の改正ポイントも織り込んで、二〇〇五年五月に新装されたものが公表されている。そこで、二〇〇五年五月版を仮訳・紹介しておく。

IRS 納税者としてのあなたの権利

二〇〇五年五月改定

IRS の使命

IRS は、アメリカの納税者に対し最高の質のサービスを提供することにより、すべての納税者が自らの納税義務を理解した上で果たせるように支援し、かつ、適正かつ公平に税法の適用を受けられるようにします。

この公刊物は、■第一部では、納税者としてのあなたの最も大事ないくつかの権利を説明しています。■第二部では、調査、不服申立、徴収および還付手続について説明しています。この公刊物は、スペイン語でも入手できます。

■ 納税者の権利宣言

I. あなたの権利の保護

わたしたち I R S 職員は、あなたと折衝するときには、納税者としてのあなたの権利を説明しかつ保護します。

II. プライバシーと秘密の厳守

わたしたちは、あなたがわたしたちに提供した情報を、法律が認める場合を除き、だれにも漏らすことはありません。あなたには、その情報がどのような理由で求められているのか、どのように使われるのか、さらには、求められた情報を提供しなかった場合にはどうなるのかについて、知る権利があります。

III. 専門的かつ丁寧なサービス

わたしたち I R S 職員が、あなたを専門的かつ公正、丁寧に処遇していきなさいと感ずるとします。この場合には、その職員の上司と話してください。その上司の対応にも満足しないときは、この場合には、あなたの所轄 I R S の長ないしあなたが提出した申告書を扱うセンターに連絡してください。

IV. 代理

あなたは、自身で説明にあたることもできますが、正式な委任状により誰か他の人にあなたの立場を代理してもらうこともでき

ます。あなたを代理する人は、弁護士、公認会計士、登録税務士のような、IRSの所管事項にかかる業務を行うことができる人でなければなりません。あなたが、わたしたちと面談中に、こうした人に相談をしたいと申し出たときには、通例、わたしたちは面談を中止し、予定を組み直さなければならぬことになっています。

あなたは、面談に立会人を同席させることができます。あなたは、わたしたちIRSの調査官、不服申立担当もしくは徴収担当者との話し合いについてはすべて、音声録音をすることができます。ただし、わたしたちへの録音の申し出は、面談の一〇日前までに文書で行ってください。

#### V. 適正な納税額のみを支払い

あなたは、法律の下で支払われるべきとされる、それより多くも、少なくともない、適正な税額のみを支払う義務を負います。あなたは、支払期限がきた税を完納できないとします。この場合には、月ごとの分割払にすることができます。

#### VI. 未解決な税務問題の支援

納税者権利擁護官サービスでは、あなたがわたしたちIRSとの間で生じた問題をうまく解決できないときに、あなたを支援することができます。あなたが、課税が問題となった結果として著しい困難を抱えるにいたったとします。この場合、あなたの所轄の納税者権利擁護官が特別の支援を行うことができます。詳しい情報は、無料の電話番号（訳注・番号翻訳省略）に電話するか、あなたが最後に連絡をとったIRS事務所での納税者権利擁護官に手紙を書いてください。

## VII. 不服申立と司法審査

あなたが、租税債務の額ないし徴収処分について、わたしたちと意見の一致をみなかったとします。この場合、あなたは、自分の事案を審査してもらうために不服審査部に申し立てる権利を有しています。さらに、あなたは、あなたの事案を裁判所で審査してもらうこともできます。

## VIII. 加算税や利子税の免除

あなたが、理性的かつ善意で行ったこと、あるいは、わたしたちIRSの不正確な助言を信頼して行ったことを証明できるとします。この場合、わたしたちは、法律が認めるところにしたがい、加算税を免除します。また、わたしたちIRS職員が起こした誤りないし遅れの結果である場合には、利子税を免除します。

## ■ 調査、不服申立、徴収および還付

## 《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。照会ないし調査の結果、もつと税を負担することになるかも知れませんし、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らなかも知れません。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、次の二つ方法のいずれかで行われます。一つは、わたしたちは、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、書式一〇九九やW-12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、フロッピーディスクで発見された問題項目を基にチェックをします。もう一つは、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。

公刊物五五六〔申告書の調査、不服申立権、還付請求〕は、わたしたちIRSが調査を実施する際にしたがうべき規則や手続について説明をしています。以下は、わたしたちがどのように調査を行っているかについての概要です。

#### 書簡による調査

わたしたちは、書簡を使って数多くの調査や照会を行っています。わたしたちは、さらに情報を求める手紙、あるいは、わたしたちがあなたの申告書の更正を必要としている理由を記した手紙を送付することがあります。あなたは、書簡で応答するか、あるいは、調査官との個人面談を求めることができます。あなたが、わたしたちに求められた情報を送付する、あるいは説明をしたとします。この場合、わたしたちは、あなたに同意するか、しないかはわかりませんが、その際に、わたしたちは更正を必要とする理由を説明します。あなたにわからないことがあったら何でも遠慮なく手紙で質問してください。

#### 面談による調査

わたしたちが個人面談によって調査を実施したい旨をあなたに通知する、あるいは、あなたがこうした面談を求めるとします。この場合、あなたは、あなたとIRS双方に都合のよい合理的な時間と場所で調査を受けられるように求める権利を有しています。

I R Sの調査官が、あなたの申告書の更正を提案する場合には、更正の理由を説明します。あなたが、そうした更正に応じたくないといします。この場合、あなたは、その調査官の上司と面会し話し合うことができます。

#### 再調査

わたしたちが、過去二年間のいずれかの年にあなたの申告書の同じ事項について調査を行い、かつ、あなたの租税債務にかなる更正の提案もしていなかったといします。この場合には、できるだけ速やかにわたしたちに連絡してください。そうすれば、わたしたちは、調査を打ち切るべきかどうかを検討することができます。

#### 不服申立

あなたは調査官の示した更正案を受け入れないといします。この場合、あなたは、その更正案についてI R Sの不服審査部で争うことができます。ほとんどの見解の相違は、費用と時間のかかる裁判所での審査を経ることなしに、解決することができます。あなたの不服申立権については、公刊物五（あなたの不服申立権およびあなたが同意しない場合の申立書の作成の仕方」と公刊物五五六（申告書の調査、不服申立権および還付請求）に詳しく説明されています。

あなたは不服審査部に申し立てたくない、あるいは不服審査部の判断を受け入れないといします。この場合には、事案を、所轄となる連邦租税裁判所、連邦請求裁判所ないし連邦地方裁判所へもっていくこともできます。あなたが、事案を裁判所へもっていくといします。この場合で、あなたが、自身の租税債務を証明するに十分なだけの記録を保存し、かつ、I R Sと協力的であるなど一定の条件を充たしているときには、I R Sが事実を立証する責任を負います。裁判所が、事案のほとんどの争点について、あなたに同意し、かつ、わたしたちの主張の大部分を不当であると判断したといします。この場合、あなたは、一定の行政費用や裁判費用の補償をうけることができます。ただし、あなたが、不服申立制度を利用しその事案を行政的に解決しようとしていないときや

事案の解決に必要な情報をわたしたちに提供していないときには、こうした費用の補償を受けることができません。

#### 徴収

公刊物五九四（IRS徴収手続）は、連邦税の納付に関し、あなたの権利と義務について、次のように、説明をしています。

●納付税額がある場合にあなたがすべきことこの公刊物では、あなたが税金納付通知書を受け取った場合、さらには、その納付通知書に誤りがあると思う場合に、何をすべきかについて説明しています。また、分割納付、滞納処分および和解（減免・徴収猶予）の申請などにもふれています。

IRSの滞納処分この公刊物では、先取特権、先取特権の解除、金銭差押え、金銭差押えの解除、財産差押えと公売、財産差押えの解除などについてふれています。

あなたの徴収手続に対する不服申立権については、公刊物一六六〇〔徴収上の不服申立て権〕に詳しく説明されています。

#### 善意の配偶者の救済

一般に、夫婦合同申告書については、あなたとあなたの配偶者は各々、納期が来たすべての税額、利子税および加算税を支払う義務を負っています。しかし、あなたは、善意の配偶者の救済案件にあてはまる場合には、共同債務の一部または全部を免除されます。この救済を求めるためには、あなたは、書式八八五七〔善意の配偶者の救済申請〕を、IRSがあなたから最初に税の徴収を試みた日から二年以内に、提出しなければなりません。〔訳注・以下翻訳中略〕善意の配偶者の救済について詳しくは、公刊物九七一〔善意の配偶者の救済〕および書式八八五七をみてください。

#### 第三者への接触可能性

一般に、IRSは、あなたやあなたの正式に委任をうけた代理人と直接に折衝をします。しかし、わたしたちは、あなたが提供

できなかった情報を必要とする場合やわたしたちが受け取った情報が正しいのかを確かめたい場合には、時おり、他の人たちと話し合いをもちます。例えば、隣人、銀行、雇用主もしくは従業員のような人たちとの接触です。この場合、通例、これらの人たちに、あなたの氏名のような、限られた情報を知らせる必要があります。法律は、わたしたちが求めている情報やある情報の裏づけを取るに必要な範囲を超えてあなたの情報を開示することを禁じています。わたしたちは、あなたの事案に動きがある限り、他の人たちへの接触を続ける必要があります。わたしたちが他の人たちと接触している場合、あなたは、これら接触先の一覧を求める権利を有しています。

#### 還付

あなたは、税を納めすぎたと思う場合には、還付請求をすることができます。原則として、あなたは、最初の申告書を提出してから三年以内か、納税してから二年以内か、いずれか遅い方の期間内に還付請求をしなければなりません。申告書の提出日からか、あるいは還付請求の日から四五日以内に還付が行われないとします。この場合、法律にしがたい、還付加算金が支払われる原則になっています。公刊物五五六（申告書の調査、不服申立権、還付請求）には、還付に関するもっと詳しい情報ががあります。

還付期日が来ているのにもかかわらず、あなたが、申告書を提出していないとします。この場合、還付を求めるには、原則として、申告期限の日から三年（更新期間を含む）以内に還付申告書を提出しなければなりません。

#### 納税情報

IRSは、次のようなソースから、書式、公刊物その他の情報を提供しています。

● タックス・クエッション・無料の電話番号 [訳注・番号翻訳省略]

● 書式・公刊物・無料の電話番号 [訳注・番号翻訳省略]

●インターネット：www.irs.gov

●小規模企業オンプズマン：小規模企業は、「連邦小規模企業庁（U. S. Small Business Administration）」の規制監視手続に参加し、同庁に設けられている連邦規制の公正な執行を監視するオンプズマンの「課注追加」無料の電話番号（「課注・番号翻訳省略」）に電話し、IRSの業務執行に対して意見を述べるすることができます。

●財務省税務行政担当監察官：あなたは、無料の電話番号（「課注・番号翻訳省略」）に電話し、IRS職員の不作為、むだ遣い、虚偽もしくは職権濫用について、名前を公表しないかたちで報告することができます。あなたは、匿名でも、報告ができます。

#### （5）わが国での納税者サービス・スタンダードの課題

アメリカの例からもわかるように、給付（還付）つき税額控除が的確な内容となるためには、つねに税法令を改正する必要にせまられる<sup>56)</sup>。その結果、税制簡素化の理念とは程遠いほど制度が複雑になる。この結果、働いても貧しい人たちにとり確定申告、自発的納税協力（voluntary tax compliance）がきわめて過大な負担となるという悩ましい問題がある。働いても貧しい人たちへの納税教育、無償の税務支援など、申告納税にかかる徹底した環境（申告納税インフラ）整備ができるかどうか問われてくる。課税庁サイドに、徹底したサービス主導のアプローチ（service-oriented approach）をとる覚悟が必要とされる。そうした覚悟がなく、課税庁が従来型の執行中心のアプローチ（enforcement-focused approach）に固執する場合、働いても貧しく納税知識にたけていない納税者層は、課税庁に

よる税務調査と控除適用停止（実質所得補償ゼロ状態の招来）などの制裁強化措置の犠牲になりかねない。

近年、わが国の国税庁は、『国税庁レポート』という冊子を発行するようになった。<sup>④</sup>この中で、「国税庁の使命」というかたちで一種の納税者サービス・スタンダードを公表している。ただ、ここでは、「課税庁が主役」の色合いの濃く、「納税の義務」遂行を支援するのが国税庁の使命であるとのスタンスをとっている。

#### 国税庁の使命

納税者の自発的な納税義務の履行を、適正かつ円滑に実現します。

国や地方公共団体は、国民の生活に欠かすことのできない公共サービスを提供するため、さまざまな行政活動を行っています。そして、その活動のために必要な経費をまかなう財源が税金です。公共サービスが税金によって円滑に提供されるよう、日本国憲法は国民の義務の一つとして納税の義務を定め、国税庁は税金を徴収する権限を与えられています。

国税庁の使命は、納税者の自発的な納税義務の履行を、適正かつ円滑に実現することにあります。国税庁では、国民から負託された責務を果たすために、租税教育や広報活動などの納税者が納税義務を理解し実行することを支援する活動（納税者サービス）、善良な納税者が課税の不公平感を持つことがないように、納税義務が適正に果たされていないと認められる納税者に対しては、的確な指導や調査を実施することによって誤りを確実に是正する活動（適正・公平な税務行政の推進（コンプライアンスの維持・向上））により、内国税の適正かつ公平な賦課・徴収の実現を図っています。併せて、酒類業の健全な発達ならびに税理士業務の適正な運営の確保に努めています。

国税庁は、これらの取組にあたっては、その責務について納税者である国民の理解と信頼を得ることが重要であると考えています。このため、これらを分かりやすく取りまとめた「国税庁の使命」を職員に示して事務の遂行に努め、さらに、国民に対して公表しています。

### 国税庁の使命

使命…納税者の自発的な納税義務の履行を適正かつ円滑に実現する。

### 任務

●上記使命を達成するため国税庁は、財務省設置法第九條に定められた任務を、透明性と効率性に配慮しつつ、遂行する。

#### 1 内国税の適正かつ公平な賦課及び徴収の実現

##### (1) 納税環境の整備

- ①申告・納税に関する法令解釈や事務手続などについて、分かりやすく的確に周知・広報を行う。
- ②納税者からの問い合わせや相談に対して、迅速かつ的確に対応する。
- ③租税の役割や税務行政について幅広い理解や協力を得るため、関係省庁及び国民各層からの幅広い協力や参加の確保に努

める。

(2) 適正・公平な税務行政の推進

① 適正・公平な課税を実現するため、

イ 関係法令を適正に適用する

ロ 適正申告の実現に努めるとともに、申告が適正でないと認められる納税者に対しては的確な調査・指導を実施することにより誤りを確実に是正する。

ハ 期限内収納の実現に努めるとともに、期限内納付を行わない納税者に対して滞納処分を執行するなどにより確実に徴収する。

② 納税者の正当な権利利益の救済を図るため、不服申立て等に適正・迅速に対応する。

2 酒類業の健全な発達

① 酒類業の経営基盤の安定を図るとともに、醸造技術の研究・開発や種類の品質・安全性の確保を図る。

② 酒類に係る資源の有効な利用の確保を図る。

3 税理士業務の適正な運営の確保

税理士がその使命を踏まえ、申告納税制度の適正かつ円滑な運営に重要な役割を果たすよう、その業務の適正な運営の確保に努める。

行動規範

●上記の任務は以下の行動規範に則って遂行する。

(1) 任務の遂行に当たっての行動規範

- ① 納税者が申告・納税に関する法令解釈や事務手続きなどについて知ることができるよう、税務行政の透明性の確保に努める。
  - ② 納税者が申告・納税する際の利便性の向上に努める。
  - ③ 税務行政の効率性を向上するための事務運営の改善に努める。
  - ④ 調査・滞納処分事務を的確に実施するため、資料・情報積極的に収集・活用に努める。
  - ⑤ 悪質な脱税・納税を行っている納税者には厳正に対応する。
- (2) 職員の行動規範

- ① 納税者に対して誠実に対応する。
  - ② 職務上知り得た秘密を守るとともに、綱紀を厳正に保持する。
  - ③ 職務の遂行に必要とされる専門知識の習得に努める。
- 今後の取り組み

● 高度情報化・国際化等の経済社会の変化に的確かつ柔軟に対応し、また、納税者のニーズに応えるため、税務行政組織及び税務行政運営につき、不断に見直し・改善を行っていく。

この「国税庁の使命」を読んで、どのように感じたであろうか。「この国の課税庁には、率先して“納税者の権利”を認め、懸命にその保護に努めようという姿勢は感じられない」というのが大方の評価ではないかと思う。納税者の“権利”については一切語らない、役人社会主義国家の“納税者義務憲章”のようなものは、“ない方がまし”と感じた人もすくなくない、と思う。

この「国税庁の使命」は、納税者の“権利の香り”がしない代物だという批判は当を得ている。ともかく、この国の課税庁は、「お上が主役」の考え方で、“納税者の権利”とか、“納税者権”とかという言葉をも嫌っているように見える。あくまでも、“あなたがた納税者は義務主体なのだ。”“つべこべいわないで、黙って税金払え。言われるとおり払うというなら、そのための手助けはしてやる。払わないと、厳しく取り立てるから、覚悟しておけ。”こんな問答無用の内容のように読める。

近年、わが国税庁は、課税庁は税務調査に専念し、有償・無償を問わず、税務支援を含む広範な納税者サービスは、税務の専門職団体などへアウトソーシングするという執行中心のアプローチ (enforcement-focused approach) を明確にしつつある。しかし、こうしたやり方は、世界の流れに逆行する時代遅れなやり方である。すでにふれたように今日、給付 (還付) つき税額控除の導入しているアメリカやイギリスをはじめとして主要国では、これまでの執行中心のアプローチからサービス主導のアプローチ (service-oriented approach) に大きく転換している。つまり、申告後の執行が重くならないように、そのためにも申告前の納税者教育と税務支援の徹底をモットーに納税者サービスを強化してきた。課税庁は、従来の「クライアントサービス」の手法から、民間の「カスタマーサービス」手法の導入による納税者サービスの徹底、課税庁職員の服務ルールの適正化、租税手続の適正化・透明化のすすめてきている。課税庁

の人的資源を納税者サービスに全力投入するために、むしろ税務調査業務の民営化をすすめる方向性も出てきている。<sup>①</sup>

アメリカの課税庁（IRS）を範にすると、ここでは、「国民・納税者は権利主体」であることを前提に「納税者としてのあなたの権利」を公表している。この中で、まず、課税庁が「納税者に対し最高の質のサービスを提供すること」を使命としていることをうたっている。これと比べると、「国税庁の使命」での言い回しは、「役所が業者を集めて方針を説明する」感覚のものである。このような「使命」を持たされて、働かされるわが国税職員はかわいそうである。

なぜ、このように、国税庁の納税者サービス・スタンダードが、「義務憲章」のようなかたちになってしまったのであろうか。そこには、税金の賦課・徴収を含む国税に関するベーシックな事項について定めた「国税通則法」が、「納税の義務」の法体系であり、「納税者の権利」の法体系として構成されていないことにも大きな原因がある。したがって、この法律にメスを入れ、改革しない限り、国税庁は、「義務憲章」を出すことが「使命」と言い張り続けるものと思われる。

いずれにしろ、国民・納税者は、税金の賦課徴収業務への市場化テスト・官民競争を導入なども視野に入れて、あらゆる手法を駆使しても、ふつうの国並みの、「納税者が主役」の納税者サービス・スタンダードの確立を求めていかなければならない。

ただ、財務省は、「国税庁の使命」にそつた達成度をまとめた年次報告書「国税庁が達成すべき目標に対する実績の評価書」<sup>②</sup>を公表する方向にあり、流れが大きく変わることが期待される。ちなみに、わが国では、国税通則法の改正のかたちで租税手続の透明化を探る動きがある。<sup>③</sup>

福祉を課税庁に任せるのも一つの手法である。しかし、給付（還付）つき税額控除は、実効性のある納税者の保護を

第一とした課税庁(税務署等)の納税者サービス・スタンダードの確立と表裏一体のかたちで検討される必要がある。

わが国での今後の方向性として、①納税者サービスの充実の面では、「企業会計原則」や「公準」のような性格の「納税者憲章」とつくり、納税者保護の指針を国民に周知するのも一案である。一方、②手続的適正の確保の面では、行政手続法の適用除外とされているものを担保する法制度(行政手続法の適用除外を補う法制度)が必要である。行政手続法の一部見直しに加え、課題によっては税法独自の手続法による手当をする必要性も出てこよう。この場合、国税通則法の見直しも一案である。ただ、国税通則法は「義務」の法律で、必ずしも「納税者の権利」について定めた法律ではない。したがって、国税通則法に権利創設的な規定を盛り込むのが難しいとの方向性がかたまつた場合には、新たな租税手続法の制定など他の法律で「納税者の手続上の権利」を明定する必要があるであろう。この場合、ドイツの租税通則法(AO)、フランスの租税手続法典などを参考に、わが国の法制度マツチする方向性を探る必要がある。<sup>4)</sup>

### 3 勤労所得税額控除(EITC)と税務支援の実態

アメリカの場合、サラリードワーカー(給与所得者)については、わが国などと同じように給料の支払のときに源泉所得税を天引き徴収される。しかし、年末調整がないため、この人たちも、副収入のあるなしにかかわらず、確定申告が要る。また、アメリカの場合、勤労所得税額控除(EITC)があるために、アメリカン・ドリームに実現に向けて、小規模な露天商からはい上がろうと額に汗しながら日夜努力を重ねている人たちも還付申告をすれば、何がしかの給付(現金)が得られる税制になっている。かくして「老いも若きも確定申告をする国」「還付申告大国」になっているわけである。

こうした困柄からもわかるように、勤労所得税額控除（EITC）のような還付申告を奨励する税制をとる国における「税務支援」態勢の整備は、極めて重い租税政策上の課題となっている。事実、アメリカでは、官民あわせて納税申告インフラの確立には並々ならぬ努力を払ってきている。

（1）民力を幅広く活用した税務支援プログラム

アメリカにおいて毎年の確定申告は国民的な行事ともいえる。全米で行われる膨大な数の確定申告が期限内に終わらせるようにすることは、国民・納税者の法令遵守意識、自発的納税協力（voluntary tax compliance）の度合をはかる上でも重要である。大量の無申告者を出さないためにも、有償・無償のきめ細かな民間の納税申告支援（税務支援）の仕組みがよく整備されている。その主体は、課税庁と民間（市民）ボランティアである。税務の専門職でない。これは、申告納税制度をとる国においては、還付申告書の作成のような基礎的なことは、市民が共有すべきことであり、こうした知識を共有することが、納税や使途に対する責任感を向上させることにもつながるといふ社会的コンセンサスがあることによる。

このように、民力を幅広く活用しているのが、アメリカにおける税務支援の最大の特徴といえる。もちろん、この背景には、無償の税務書類の作成などに強い政府規制をかけていないことがある。また、還付申告で給付を受ける勤労所得税額控除（EITC）の存在があり、大量の還付申告に対処しなければならぬこともある。ひとことではいえず、アメリカの税務支援の仕組みは、民間（市民）ボランティアと勤労所得税額控除（EITC）を軸にまわっているのが特徴といえる。

(a) 確定申告書作成業者の大きな存在

アメリカにおいては、民間の税務支援サービスについては、有償の税務専門職に加え、民間の納税申告書作成業者 (Return Preparers) が、有償で第三者のための納税申告書の作成を行っている。通例、民間の納税申告書作成業者に依頼する場合、申告書の作成については二五ドル (二ドル $\times$ 一一〇円で、二、七五〇円) から六五ドル (同、七、一五〇円)、さらに「至急還付 (quick refund)」を依頼するときには、三〇ドル (同、三、三〇〇円) から六〇ドル (同、六、六〇〇円) 程度の追加料金が必要になる。

アメリカの場合、わが国とは対照的に、「税務書類の作成」や「税務相談」業務に対し、強い政府規制をかけていない。一定の警察規制はあるものの、こうした業務は税務専門職の絶対独占にはなっていない。したがって、こうした業務は、原則として有償・無償を問わず、能力があれば誰でもできる。

アメリカにおける代表的な民間の納税申告書作成業者としては、H&Rブロック社 (H&R Block Co.) があげられる。同社は、巨大な申告書作成業者である。全米に九、〇〇〇余りの営業所を有し、一、〇〇、〇〇〇年度をみても一、六四四万件あまりの所得税申告書の作成実績がある。納税者から提出された申告書の七件に一件は、同社が関与し作成した結果になっている。<sup>35)</sup>

ちなみに、二〇〇四年統計に表れた数値によると、EITCにかかる還付申告全件数 (二〇〇三年ベースで約二、一〇〇万人) の約三分の二が有償の民間納税申告書作成業者を使っている。また、そのうちの四分の三が電子申告である。<sup>36)</sup> ここからみえてくることは、低所得者であっても、後に詳しくふれる無償の各種税務支援プログラムよりも、有償の民間納税申告書作成業者を好む傾向が強いという事実である。とりわけ、移民や不法就労者などが、同じ母国語

を話し母国の文化に通じているコンビニやスーパ一の一角に開設された有料の税務申告書作成業者に還付申告者の作成を依頼する傾向が強いことが指摘されている<sup>⑧</sup>。この背景には、これら働いても貧しい人たちは、還付申告のかたちで納税義務を果たせば現金（給付）を手にできるのはわかつていても、在留資格などがからむことも多いことがある。課税庁（IRS）主導の各種無償の税務支援プログラムに対するこれら在留資格などにキズのある低所得納税者の警戒感を完全に払拭するまでにはいたっていない事実を物語っている。

#### （b）民間ボランティアを取り込んだ税務支援プログラム

アメリカでは、EITCにかかる還付申告だけでも、二〇〇三年ベースでも二、一〇〇万人を超える。こうした人たちの多くは、コマーション・ベースの有償の納税申告書作成業者を使う資金的な余裕がない。しかし、これら民間の有償の納税申告書作成業者に依頼する資金のない人たちのために、大量の市民（民間）ボランティアを取り込んだ民間の税務支援プログラムがよく整備されている。

これら連邦所得税の申告納税に関する無償の税務支援プログラムは多岐にわたり、きめ細かな仕組みになっている。アメリカにおける無償の税務支援プログラムは、従来、「申告期」における「税務書類の作成」およびその作成にかかると一部「税務相談」に限られてきた。しかし、今日、無償の税務支援の範囲は、「申告前支援」、つまり記帳や納税資金計画やそれらに関係する税務相談のような領域にまで及んでいる。そして、さらには、「申告後」支援、すなわち、税務調査、税務争訟、徴収手続などに関する「税務代理」の領域にまで広がりをみせてきている。もちろん、この背景には、勤労所得税額控除（EITC）の存在がある。

このように、アメリカにおける税務支援制度の一つの特徴は、「申告期 (Filing)」支援はもちろんのこと、「申告前 (pre-filing)」支援や「申告後 (post-filing)」支援にまで及んでいることである。わが国のように主に「申告期」支援に特化した制度とは大きな違いをみせている。今日、こうした無償の各種税務支援プログラムは、アメリカにおける申告納税制度を維持・発展させる、さらには、勤労所得税額控除 (EITC) をスムーズに展開させる上でなくてはならない存在となっている。

連邦税上の税務支援プログラムには、おおまかにまとめると、次のようなものがある。<sup>(33)</sup>

●アメリカの主な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
- ・ 連邦納税者権利擁護官サービス (National Taxpayer Advocate Service)
- ・ IRS納税者支援センター (TAC=Taxpayer Assistance Center)

\*このほかに、あまり一般的ではないが、  
 ・ 軍隊ボランティア所得税援助 (M-VITA=Military Volunteer Income Tax Assistance) プログラム  
 ・ ボランティア大使館・領事館税務援助 (VECTA=Volunteer Embassy and Consulate Tax Assistance) プログラムなどがある。  
 \*\*また、IRSのテレタックス【TELEFAX 800-829-4477】サービスがある。納税者は、電話すれば、録音された税務取扱情報(一二三項目)を聞くことができる。わが国税庁のタックス・マンサー・サービスに相応する。

ちなみに、近年、IRSの文書に税務支援プログラムを表記する頭字語 (acronym) として「VRPP」が使われている。「ボランティア申告書作成プログラム (VRPP-Volunteer Return Preparation Program)」と邦訳できる。「VRPP」の頭字語が使われ出したのは二〇〇五年一〇月頃からである。現在、連邦の税務支援プログラムを束ねているIRSの賃金・投資部「W&I (= Wage and Investment) Division」の下にある「利害関係者協力・教育・連携 (SPEC=Stakeholder Partnership, Education and Communication) 班」が、VITAやTCEのプログラム (VITA, M-VITA, TCE, AARP/TCE) を統合するプログラムに「VRPP」という言葉を使ったのが、そのはじまりである。VITAという言葉ひとつをとってみても、納税者や税界が三〇年以上慣れ親しんできた名称である。いわば確立されたブランドであり、役人の一方的な発想でいきなり新（頭字）語を使うやり方に対し、長年税務支援に取り組んできている各界から一斉に反発の声があがった。二〇〇六年五月に、IRSは、アンケート調査やVRPPの用語の使用実態調査を実施した。二〇〇六年一二月、IRS本部のSPEC班部長は、現場での混乱を鎮めるために公式見解を発表した。これによれば、「VRPP」の頭字語はボランティア税務支援プログラムの表記には使用しないこと、この頭字語はSPECのボランティア税務支援プログラムの評価プログラム「VRPP Quality and VRPP QIP (quality improvement program)」のみ使用する<sup>(8)</sup>ことになった。

## (2) アメリカの各種税務支援プログラムの検証

連邦個人所得税の申告義務 (filing requirement) のある者は、所得税の確定申告期間内（原則として翌年の四月一五日まで）に個人所得税の申告書を作成し、提出しなければならない（法典六〇七二条(a)）。ただし、書式四八六

八を提出した場合、四カ月の提出期限の自動延長が可能である(財務省規則一・六〇八一(a)(1)および(c)(1))。

税務支援は、個人所得税の申告書の作成および提出にあたり、有償の税務専門職や申告書作成業者に依頼する十分な資力のない納税者や不都合な納税者を支援するために実施されているものである。利用対象者は、低所得者はもちろんのこと、中所得者、高齢者、障害者、移民、学生などであり、そのニーズに応えて、さまざまなメニューが用意されている。これら税務支援プログラムの利用者は、源泉所得税の過納額の還付申告ないし勤労所得税額控除(FITC)を受けるための還付申告を行う者がほとんどである。

アメリカにおける無償の税務支援プログラムの特徴は、端的にいえば、税務支援はすべて課税庁(IRS)内国歳入庁)と課税庁のバックアップを受けた民間非営利公益団体(NPO)主導で実施されていることである。その運営などに税務の専門職団体はほとんど関与していないことである。すでにふれたように、現在、課税庁のバックアップを受けて実施している税務援助プログラムは多岐にわたる。そのほとんどは、無償ないしは実質的に無償である。NPOなどが民間(市民)ボランティアを募集し、そのボランティアに課税庁(IRS)がお膳立てした一定の研修を実施した後に、納税申告書の作成およびそれにかかる税務相談を担当してもらう態勢にある。また、近年、これまでの「申告期」支援に加え、税務調査や税務争訟などにおける税務代理など、いわゆる「申告後(Post-filing)」支援態勢も整備されてきている。

#### (a) 課税庁の改革と税務支援強化の意義

連邦議会は、一九九八年にIRS再編・改革法(RRA98—IRS Restructuring and Reform Act of 1998)通称

「I3」を制定した。議会は、その中で、とりわけ、税務調査や犯則調査の実施など納税者に対する申告後（post-filing）の執行が重くならないように、そのために申告前（pre-filing）の納税者教育と税務支援を強化する政策を実施するように求めた。つまり、議会は、連邦課税庁（IRS）に対して、従来の執行中心のアプローチ（enforcement-focused approach）からサービス主導のアプローチ（service-oriented approach）に大きく転換し、大胆なIRSの組織再編・改革を求めたわけである。

これに依りて、IRSは、抜本的な組織改革を実施し、「すべての納税者に最高のサービスを提供する」方針をうたったIRSの使命宣言「納税者としてのあなたの権利（Your Right as a Taxpayer）」を公表した。従来の「クライアントサービス」の手法から、民間の「カスタマーサービス」手法の導入による納税者サービスの徹底、課税庁職員の職務ルールの適正化、租税手続の適正化・透明化の推進した。さらには、納税者教育とサービスの改善をモットーに税務支援制度の強化・多角化、大胆な民間（市民）ボランティアの活用をはじめとした「国民の国民による国民のため」の申告納税制づくりに大きく舵を切ったわけである。

また、抜本的な組織改革の一環として、IRSは、既存の組織を再編し、あらたに賃金・投資部「W&I（＝Wage and Investment）Division」の下に「利害関係者協力・教育・連携（SPEC＝Stakeholder Partnership, Education and Communication）班」をたちあげた。SPECは、VITAプログラムや、TCEプログラム、STCプログラムなどIRSが展開している一連の税務支援プログラムを束ねる役割を担っている。SPECは、固有のデータベース（STARs＝Taxpayer Assistance Reporting System）を稼働させて、VITAやTCE、さらにはIRC Pなどのボランティア参加者や設置場所、その他膨大な情報を保有している。このデータベースを使って、即応性のある納税者

サービスを実施している。学生タックスクリニック・プログラム (STCF) に関するあらゆるデータも、SPECのデータベースSTARSによって全米規模で管理されている。<sup>註</sup>

税務支援を求める納税者も、税務支援に参加したい納税者も共に、地元のIRSのSPEC班へ連絡すれば、その斡旋をしてくれる。

(b) SPECの税務支援プログラムでの役割

SPEC (利害関係者協力・教育・連携) 班の業務は、納税者や納税者団体とのリエゾン、納税者教育の推進に加え、各種税務支援プログラムを企画、監督など広範にわたる (内国歳入マニュアル二二・三〇・二・四・二 (二〇一〇一・二〇〇七))。税務支援プログラムに関しては、VITAプログラムを例にとると、支援の必要な低所得者を支援会場に誘導し、電子申告を奨励し、申告書作成の精度を高めることなどである。また、各種税務支援プログラムに参加する三万人を超える支援ボランティアに関する情報を各種NPOと固有のデータベース (STARS) で共有している。また、VITAの報告書システムの開発、支援会場の管理・運営方法の指導などである。もつとも、後にふれるように、VITAやTCEなどの支援プログラムに使用する教材や資料、マニュアル類の開発・作成は、IRSの協力・製品開発部 (P&D=Partnership and Product Development) の教育・製品開発班 (E&P=Education and Product Development) が担当している (内国歳入マニュアル二二・三〇・二・四・二 (二〇一〇一・二〇〇七))。

以下に、代表的な税務支援プログラムについて、もう少し掘り下げて点検してみる。

## (3) ボランティア所得税援助 (VITA) プログラムの概要

ボランティア所得税援助 (VITA=Volunteer Income Tax Assistance) プログラムは、アメリカで最もポピュラーなものである。所得税の確定申告期間（原則として翌年の四月一五日まで）に個人所得税の申告書の提出にあたり、その作成を有償の税務専門職や申告書作成業者に依頼する十分な資力のない納税者や不都合な納税者を支援するために実施されているものである（内国歳入マニュアル二二三〇・一・四・一（一〇一〇一―二〇〇七））。

VITAプログラムは、参加ボランティアの数が全米で七万人、特設会場が一万四千箇所を超え、利用数も一九〇万件を超える、最も一般に普及した税務支援プログラムの一つである。例年、支援会場は、一月末か二月初旬から四月一五日の個人所得税の申告期限末日までの間に、さまざまな場所に開設される。

## (a) VITAプログラムの実際

ボランティア所得税援助 (VITA=Volunteer Income Tax Assistance) は、所得税の確定「申告期」に特化した期間限定型税務援助プログラムである。常時税務相談を受け付けている恒久的支援を行うプログラムや「申告後」支援を行うプログラムなどとは異なる。VITAプログラムは、もっぱら個人所得税（州によっては、特設会場で、連邦個人所得税に加え、州個人所得税、さらには地方個人所得税の確定申告書の作成支援を同時に行っているところもある。）の確定申告書の作成およびそれに関連する税務相談、申告期限内提出をねらいとしたものである。連邦課税庁 (IRS) の主導で民間（市民）ボランティアの協力を得て運営され、各種の税務専門職団体はまったく関与しないかたちで運営されているのが特徴である。このプログラムにおける主役は、無償で支援サービスを提供する民間（市民）「ボランティ

ア」と、無償で支援サービスを依頼する「納税者」である。VITAプログラムをはじめとして各種IRSの申告書作成プログラムに参加するボランティアは、申告書には署名しない。しかも、一九九七年連邦ボランティア保護法 (Volunteer Protection Act of 1997) によりある程度まで債務不履行責任を軽減される。<sup>④</sup>

VITAプログラムの実施会場は、一般に、コミュニティ・センター、図書館、学校、教会、商店街など、来訪者に便利な場所に設定されている。大学の単位認定ボランティア課程と連動するかたちで援助業務が行われている場合には、大学のキャンパス内に設定されている例もある。

#### (一) 支援ボランティアとは

このVITAプログラムにおける税務支援業務は、公募に応じ研修を受けた民間ボランティアが担当している。その職種も、受付から、申告書作成の支援業務の担当、コンピュータ専門、通訳など実に多彩である (内国歳入マニユアル二二・三〇・一、四・三 (二〇〇〇一 二〇〇七))。ボランティアには、大学生、法科大学院生、税務専門職団体の会員、退職者、宗教団体の有志、軍隊の有志、市民団体の有志など、さまざまな市民が参加している (内国歳入マニユアル二二・三〇・一、四・四 (二〇〇〇一 二〇〇七))。支援ボランティアに対する研修は、IRSの研修担当部署 (SPEC (利害関係者協力・教育・連携) 班) が、ボランティアに都合のよい場所で、毎年、一二月から翌年一月にかけて実施している (内国歳入マニユアル二二・三〇・一、四・二 (二〇〇〇一 二〇〇七))。また、今日では、インターネットを使ったEラーニングの方法でも研修や試験を受けることができる。

ボランティアは、その適性に応じて、VITAプログラムに参加が求められる。仕事の種類は、①直接の申告書作成

業務や②申告指導から、③VITA会場の案内・運営や④広報活動まで、さまざまである。VITAプログラム（その他TCEプログラムなども含む）で税務支援ボランティアをしたい人は、地元のIRSのSPEC（利害関係者協力・教育・連携）班に連絡すれば、必要な情報が得られる。

(ii) IRSの納税申告書作成ボランティアの研修制度

アメリカでの税務支援サービスは、とりわけ無料（無償）の申告支援は幅広く民間（市民）ボランティアが担っている。いずれのタイプの税務支援サービスも、NPOが課税庁（IRS）をタイアップ（連携）して、基本的なコミュニケーションサービスの一環としてすすめてきている。

IRSは、こうした申告支援プログラムに参加を望む市民の研修に力を入れている。ボランティアの研修は、会場に集ってもらいIRSのSPEC職員が講師を務め、支援業務に必要な知識を教授する方法で行われている（内国歳入マニユアル二二・三〇・一・四・五・一一（二〇〇一年二〇〇七））。こうした伝統的な方法に加え、近年ではエラーニングの方法が普及してきている（内国歳入マニユアル二二・三〇・一・四・五・一一（二〇〇一年二〇〇七））。研修資料としては、年次ベースの研修ガイドである「ボランティア向けの納税準備プログラム（VTPP=Volunteer Tax Preparation Program）」を、『税金の学習と連携（Link & Learn Taxes）』（二〇〇七年版）のタイトルで、発行している<sup>(8)</sup>。こうした研修資料を開発は、IRSの協力・製品開発部（P&D=Partnership and Product Development）の教育・製品開発班（E&PD=Education and Product Development）が所轄である（内国歳入マニユアル二二・三〇・一・四・一（二〇〇一年二〇〇七））。

この研修ガイドは、四つのコースからなっている。すなわち「基礎コース (Basic Course)」、「中級コース (Intermediate Course)」、「上級コース (Advanced Course)」、および「軍隊・国際コース (Military/International Course)」である (内国歳入マニュアル二二三〇・一・四・五・一 (二〇〇一・二〇〇七))。各コースは若下、内容が異なる。おおむね、所得税申告書作成の仕方の説明を中心に、法令遵守 (コンプライアンス) と業務倫理基準などを加えて、項目別に編集されている。各コースで学習する演習項目を一覧にまとめて図にして示すと、次のとおりである。

● IRS の研修ガイド『税金の学習と連帯』の内容骨子

演習項目	研 修 コー ス			
	基 礎	中 級	上 級	軍 隊 / 国 際
演習1 入門および執行ガイドライン	○	○	○	○
演習2 はじめに	○	○	○	○
演習3 申告書の選択と申告書の記載説明	○	○	○	○
演習4 所得	○	○	○	○
演習5 諸控除と税額計算、概算控除	○	○	○	○
演習6 勤労所得税額控除	○	○	○	○
演習7 了供税額控除	○	○	○	○
演習8 了供および扶養税額控除	○	○	○	○
演習9 教育税額控除	○	○	○	○
演習10 雑損控除	○	○	○	○
演習11 所得の調整	○	○	○	○
演習12 年金所得	○	○	○	○
演習13 株式譲渡	○	○	○	○
演習14 白木の譲渡	○	○	○	○
申告書の提出	○	○	○	○

それぞれのコースにより演習内容および難易度は異なる。演習項目ごとに小テストを受け、自分の習熟度をチェックできるようにしている。

パソコン画面を通じて電子学習を終えた人は、試験を受けることになる（内国歳入マニュアル二二・三〇・一、四二・二（一〇一〇一―二〇〇七））。合格すれば、認定ボランティア（recognizing volunteer）となることができ、認定式の開催や修了証の授与などで賞賛される（内国歳入マニュアル二二・三〇・一、四二（一〇一〇一―二〇〇七））。不合格の人には、再試験も途も用意されている。課税庁（IRS）は、こうした一般市民・納税者向けの研修を納税者教育の中核にすえて、申告支援ボランティアの育成に努めている。

また、IRSの協力・製品開発部（P&PD）は、『刊行物一〇八四：IRSボランティア支援会場コネクター・マニュアル（Publication 1084: IRS Volunteer Site Coordinator's Handbook）』のような、VITAやTCEの運営マニュアル、ガイドラインなどの開発・作成を担当している（内国歳入マニュアル二二・三〇・一、四二・二及び三（二〇一〇一―二〇〇七））。

ちなみにVITAプログラムに参加を希望するボランティアに対する研修は、このプログラムの利用者の多くが低所得者であり、勤労所得税額控除（EITC）の適用対象者であることから、EITCの誤りのない正しい適用という面からも重い課題である。二〇〇四年八月に公表されたVITAプログラムに対する第三者評価結果では、VITA会場を訪問して実施された抜き打ちサンプル調査において、ボランティアによって作成された還付申告書におけるEITC適用に関する誤りの多さが問題になった。この監査を実施した連邦財務省の税制務行政担当監察総監（TIGTA=Treasury Inspectors General for Tax Administration）は、IRSのSPEC班に対して、研修強化に

よる還付申告書作成ボランティアの資質向上をはかるように強く勧告している。<sup>④</sup>

(iii) EITCとVITAプログラムの接点

VITAプログラムでは、利用できる納税者について一応年収制限(年収四〇、〇〇〇ドル以下約四四〇万円、一ドル＝一〇円で換算)が置かれている。したがって、無償の税務援助の提供先は、譲渡所得とか複雑な税額計算の伴う納税申告者は除かれ、比較的単純な給与所得や年金所得などの申告をする低所得者および中所得者、高齢者、体の不自由な人、英語が母国語でない人などとなっている。援助業務の範囲は、標準的な個人所得税申告書の作成およびそれに伴う税務相談、申告指導などである。このプログラムを最も利用している納税者層は、勤労所得税額控除(EITC)の適用を受けて還付申告をする人たちである。このため、税務支援会場によっては、例えば「EITC/VITA 2007: tax season」といったポスターが掲げられているところもある。また、ほとんどの会場で、連邦所得税上のEITCに加え、州所得税上の勤労所得税額控除(EITC)にかかる還付申告も含めて、無償で電子申告(e-file)のかたちで支援を行っている。

近年、EITCの適用対象である働いても貧しい人たち向けの税務支援には、低所得納税者クリニック(LITC—Low-Income Taxpayer Clinics)プログラムが整備されてきている。したがって、EITCの適用対象納税者は、この人たち向けに特化したLITCプログラムで税務支援を受けられる。もともと、LITCプログラムは、その開設場所の数が限られており、かつ、非英語圏からの出身者を主な顧客として「申告後支援」(還付申告後に課税庁から納税者に照会があった場合の応答の補佐、税務調査への立会、争訟代理、通訳など)に焦点を絞ってサービスを提

供しているのが実情である。このため、EITCの適用対象納税者の多くは、還付申告時の支援サービスをVITAプログラムに求めている。いわば、VITAなくしてEITCなし」といった一枚のコインの表と裏のような関係にあるといえる。

#### （4）高齢者向け税務相談（TCE）プログラムの概要

この高齢者向け税務相談（TCE-Tax Consulting for Elderly）プログラムは、六〇歳以上の個人納税者を対象とした無償の税務支援をねらいとしたものである（内閣歳入マニュアル二二・三〇・一・四・一（二〇〇〇―二〇〇七））。年金所得や投資所得などでくらししている人たち向けの税務支援プログラムである。低所得者はもちろんのこと、中間層に属する所得者も、このプログラムを利用し、依頼できることになっている。

TCEプログラムにおける税務相談業務は、一般に、民間非営利公益団体（NPO）の会員になっている退職者がボランティアとして参加し、担当している。こうしたNPOは、このプログラムをIRSから助成金を得て実施している。IRSから得た助成金の多くは、運営費に加え、無償の税務相談業務を実施する際にボランティアに生じた、交通費、電話代などの自己負担した参加費用の実費弁償に充てられている。TCEプログラムでは、来場が困難な依頼人も少ないことなども考慮して、高齢者が所在する場所に向いて支援することも多い。高齢者ホーム、自宅訪問など、依頼人の都合を考えた上で実施されている。

## (a) タックスエイド・プログラムの実際

全美退職者連盟 (AARP=American Association of Retired Persons) は、一九五八年に創設され、現在、三、五〇〇万人を超える会員を擁する巨大なNPOの一つである<sup>51)</sup>。その組織は全米に張り巡らされている。年金や高齢者福祉、税制上の支援措置など多様な政策提言を行い、強い政治的発言力を持つ団体である<sup>52)</sup>。

AARPは、内国歳入庁 (IRS) の高齢者向け税務相談 (TCE=Tax Counseling for Elderly) プログラムの一環として、自前の「タックスエイド・プログラム (Tax-Aide Program)」を実施している。このプログラムは、一九六八年にIRSとの協定を締結した上で開始された。この税務援助プログラムの実施母体は、AARPの傘下にある「AARP基金 (AARP Foundation)」である<sup>53)</sup>。

AARPのタックスエイド・プログラムは、一九八六年の発足当時は、四人のボランティアで約一〇〇人の依頼人を対象とした極めて小規模なものであった。しかし、二〇〇五年の確定申告期には、研修を受け認定された三二、〇〇〇人を超えるボランティアの参加を得て、全米七、〇〇〇を超える援助会場で、一九四万人もの依頼人を対象に実施されるにいたっている。プログラム開始以来、二〇〇四年までで、利用者は延三、六〇〇万件にも<sup>54)</sup>のぼる。

このプログラムは、毎年、確定申告期の二月一日から四月一五日まで開催される。残りの期間には、このプログラムは電話を使ったオンラインの税務相談を受け付けている。主として六〇歳以上の納税者を対象に確定申告書の作成、さらには申告書の電子送達を手掛けている。

また、AARPのタックスエイド・プログラムでは、申告書の作成に加え、各種の高齢者向けの税務相談にも応じる仕組みになっている。寝たきりの高齢者に対しては自宅や施設を訪問して、税金の無料相談に応じる体勢を敷いている。

高齢者が介護を必要としている場合には、介護者が、電話とかインターネットなどでAARPとコンタクトを取り、事情を説明しアポイントをとり、税務援助ボランティアの訪問サービスが受けられる。一方、AARPのタックスエイド・プログラムに参加したボランティアに対しては、その活動のため出費した交通費、通信費、食事代などについて、AARP基金が資金を提供し、実費弁償することになっている。

#### (b) EITCとTCEとの接点

AARPの高齢者向け税務相談（TCE）プログラムは、六〇歳以上の人たちが利用できる。年金所得や投資所得などを得てくらしている人たちに絞った税務支援プログラムである。一方、勤労所得税額控除（EITC）が適用を受られる人は、二五歳以上、六四歳以下で、勤労性所得の稼得者でなければならない。しかも、年間の投資所得も一定額（二〇〇七年申告では二、九〇〇ドル）を超えてはならない。こうしたEITC適用要件から、EITC適用対象者でTCEプログラムを利用して税務支援を受けている人は、かなり限定されるものとみられる。

#### (5) 学生タックスクリニック・プログラム（STCP）の概要

アメリカの税務支援制度は、「申告前」支援や「申告期」支援に加え、「申告後（post-filing）」支援にまで及んでいるのが特徴である。学生タックスクリニック・プログラム（STCP—Student Tax Clinic Program）は、「申告後」支援制度の一つである。学生タックスクリニックのサービスは、税務調査を受ける際に、不服申立をする際に、あるいは連邦租税裁判所（Tax Court）に提訴する際に、代理人を依頼する資力に乏しい納税者を対象に提供されている。<sup>⑧</sup>

S T C P は、ロースクール（法科大学院）の学生やアカウンティングスクール（会計大学院）の学生が主体となつて、税務専門職ないしは大学教員の指導・監督の下で実施されている。依頼人である納税者は、必ずしも低所得者である必要はない。無償もしくはほぼ無償でこのサービスを利用することができる。

(a) 学生タックスクリニクの開設と政府規制の緩和

アメリカの場合、「内国歳入庁の所管事項にかかる業務 (Practice before the Internal Revenue Service)」について税務代理ができる者は、原則として、弁護士、C P A、ないしはE A（税務代理士）などに限られている。これら有資格者以外の者が税務代理を行う場合には、税務代理にかかる政府規制にふれるおそれがある。この問題を回避するとともに、これらの学生に実務研修の機会を与え、かつボランティア精神を養ってもらおうという趣旨で、開設されているのが、学生タックスクリニク（S T C）である。大学がタックスクリニク・プログラム（S T C P）に参加して、クリニクを稼働させるには、おおまかにいえば、I R S に申請をして①学生タックスクリニク（S T C）の開設承認、②クリニクの業務開始承認および③参加学生にかかる特別許可を得なければならない。申請は、I R S（内国歳入庁）本庁の専門職責任事務局長（Director, Office of Professional Responsibility）あてに行うことになっている。I R S 本庁の専門職責任事務局長は、本来、内国歳入庁の所管事項にかかる業務に関する財務省規則を見直すことなどを主な任務としているが、このほかにS T C P に関して前記②クリニクの業務開始承認および③参加学生にかかる特別許可特別許可を出す権限を有している。

S T C P の①学生タックスクリニク（S T C）の開設承認にかかる業務は、I R S の利害関係者協力・教育・連携

(SPEC=Stakeholder Partnership, Education and Communication) 部が担当している。SPECは全米各地域に地域SPEC担当を配置しており、この担当者が、STCPに参加する大学の募集や新規参入大学の連絡、参加希望大  
学からの質疑に対する応答、学生タックスクリニック開設手続に関する大学とIRSとの交渉支援、学生タックスクリ  
ニックの広報活動などを行っている。

IRS地域SPEC担当は、各種の大学評価機構から認定をうけた大学院を対象にSTCPへの参加を呼びかけてい  
る。SPEC担当者が参加希望校へ行う説明の内容は、①学生税務相談所プログラム(STCP)の概要、②学生タッ  
クスクリニックの開設手続、③責任体制の組み方などである。

この学生タックスクリニック・プログラム(STCP)は、日本の法制に照らして誤解をおそれずにひとことといえ  
ば、いわゆる「臨税（臨時の税務書類の作成等）」（税理士法五〇条）を税務代理（同法二条一項一号）にまで広げて許  
可することに等しいとみてよい。

(b) 学生タックスクリニック・プログラムへの参加資格

IRSは、ロースクールやアカウンティングスクールが、学生タックスクリニック・プログラム(STCP)へ参加  
を希望する場合には、つぎのような要件を満たすように求めている。

● STCP への最低参加要件

- ・各種の大学評価機構から認定をうけた教育機関であること。
- ・クリニクには、認定をうけた法科大学院ないし会計大学院で開設されている個人所得税の科目を受講した学生のみを配置していること。
- ・クリニクには、弁護士、公認会計士 (CPA)、登録税務士 (EA)、法学教授、会計学教授による十分な監督が行われるから、たちで学生を配置すること。
- ・支援した納税者には名目的な金額を超える料金を課さないこと、および、回の相談では、調査、徴収もしくは争訟問題に関する支援を求めたそれぞれの納税者に対し一つ以上の相談に乗ること (ただし、初回の相談を越えて支援を行うかどうかは、それぞれ別のクリニクの数量によるものとする)。(個々の事例の相談にあたり生じた実費 (例えば、記録簿本の請求代、資料調査費、複写代) は、相談に訪れた納税者に支払を求めることができるものとする。
- ・クリニク所長は、クリニクの活動と利益相反 (conflicting interests) 財務省規則の定めるところによる) となる問題が生じた場合には、その活動に従事しない旨の約束に従うこと。
- ・IRSのSTCP地域担当係は、所轄の各クリニクの開設期間終了時に、相談に訪れた納税者の延人数、調査、不服申立に基づく協議に関して内閣歳入庁の所管事項にかかる業務について税務代理をした納税者の延人数、調査および不服申立において税務代理をした件数等を集計すること。

(c) STCP への参加申請、委任状、研修

すでにふれたように、学生タックスクリニク・プログラム (STCP) に参加するには、それぞれの大学が、IRSに申請をして学生タックスクリニク (STC) の開設承認、クリニクの業務開始承認および参加学生の特別許可を得なければならない。申請する大学は、まず最低参加要件を充足するように求められる。この要件を充たし手順を踏んでクリニクの開設や業務開始申請が認められると、特別許可をもらった参加学生は税務調査での立会や不服申立手続などにおいて税務代理をすることで納税者支援をすることができる。税務代理にあたっては、特別許可書などの

呈示が求められる。また、委任状には、特別許可、クリニック名などの記載が求められる。さらに、IRSは、特別許可を受けた参加学生へのオリエンテーション（研修）なども行っている。

STPCへの参加の手順、業務開始にかかる研修などについておおまかな手順を簡潔に示すと、次のとおりである。

● STCPへの参加・業務開始等にかかる手続のあらまし

① 学生タックスクリニック・プログラム（STCP）に参加・学生タックスクリニック（STC）の開設を望む法科大学院もしくは会計大学院（以下「大学」）は、最低参加要件を遵守する旨に同意した上でその大学の所在する地域を所轄するIRSのSTPCの担当者（以下「STCP担当者」）に正副二通のSTCP参加申請書を提出する。クリニックの所長（Director）ないし大学の責任者が、その申請書に署名しなければならない。

② 地域所轄のIRSのSTPC担当者が承認するように諮問した場合、その大学から出された申請書はIRS本庁のSTPC本部長により承認される。通例、地域所轄のSTPC担当者が承認を諮問するかどうかは、STPCのクリニック承認（Approval of Clinics for STPC）マニュアルに従って審査される。この審査にあたり、疑義が生じた場合には、STPC本部署事務局へ問い合わせできる。申請書の審査手続においては、申請大学の地域を所轄するIRSのSTPCの担当者が、申請大学とIRSとの間の調整業務を行う。また、当該STPC担当者は、IRSのコンプライアンス担当者とも常時連絡を取り合う。ちなみに、このSTPC本部長の承認は、大学の所在するIRSの管轄区域に、学生タックスクリニック（STC）の開設を認めるだけのものである。

③ STPC本部長が大学の所在するIRSの管轄区域に、申請大学が学生タックスクリニック（STC）を開設する承認を与えた場合、つぎにIRS本庁の専門職責任事務局長（Director, Office of Professional Responsibility）が、クリニック業務開始の承認と学生が「内国歳入庁の所管事項にかかる業務」（つまり、有資格者しかできない規制業務である「税務代理等」）を行う特別許可（Special Permission）を出す。学生は、この特別許可なしに「税務代理等」を行ってはならない。なお、クリニックの管理責任者については、直接IRSの専門職責任事務局長に申請し特別許可を受けることになっている。クリニック業務開始承認の審査にあたり、IRSの専門職責任事務局長は、つぎの資料を求める。

- ・ クリニックの参加する予定の学生数
- ・ 指導・監督の態様と水準（指導・監督者の経歴を含む）
- ・ クリニックは定例会議を開催するか。もしそうであれば、その頻度と目的

④ I R S 本庁の専門職責任事務局長は、特別許可を与える学生の審査に必要な、次のような資料の提出を求める。

- ・特別許可の対象となる学生の氏名
- ・その学生が卒業した大学、その大学の学部で取得した学位と専攻
- ・その学生が履修している大学院のプログラム
- ・その学生が単位取得した租税科目
- ・その他必要と思われる情報

⑤ こうした資料の提出請求があることから、クリニック責任者は、特別許可を求めるに先立ち、協議のために I R S 本庁の専門職責任事務局長と折衝しなければならない。

⑥ I R S 本庁の専門職責任事務局長が特別許可を出した場合、その許可を得た学生は、税務調査や不服審査手続において納税者を代理して支援することができる。学生が納税者を代理して I R S の職員と折衝する場合、その学生は特別許可書その他身分証明書を呈示しなければならない。

⑦ 特別許可を得て学生がクリニックで税務代理をして支援業務に参加できるのは、そのクリニックの一開設期に限られる。次の開設期に引き続き参加を希望する学生は、あらたに特別許可を得るように求められる。

⑧ 支援業務に参加して、特別許可を得た学生がクリニックで顧客（納税者）の税務代理をする場合には、委任状 (Power of Attorney) を作成することになるが、その委任状には、指導する弁護士ないし CPA などがあるときにはその人についての詳細を記載した上で、学生の特別許可、STICP 名、署名を必ず記載しなければならない。

⑨ 地域所轄の I R S の S P E C 担当者は、クリニックの各開設期のはじめに、I R S のコンプライアンス担当者をクリニックに呼んで、参加学生を相手に研修を実施することになっている。研修は、I R S 担当者が、税務調査、徴収、不服申立手続などについて Q & A のかたちで実施される。研修では、学生にも、内国歳入法典 (Internal Revenue Code) に盛り込まれた守秘義務の規定や連邦規則集 (Code of Federal Regulations) に盛り込まれた委任状の規定が適用されることから、この面での指導が行われる。

⑩ クリニックの公告については、法律や税務の専門職の公告が厳しく制限されている州もあり、その州の弁護士会や公認会計士協会などと協議をかさねるべきである。必要最小限の地域の納税者への公告については、I R S がガイドラインを用意している。大学の広報でクリニックの活動を紹介することはできなくとも、I R S が後援しているとか、I R S が学生の資質やサービスの質を保証しているようなことを暗示することは好ましくない。

⑪ クリニックが業務を停止した場合、ないしクリニックの所長に変更があつた場合には、クリニックは、業務再開に先立ち、I R S の専門職責任事務局長と協議するように求められる。

(d) 大学タックスクリニックでの訴訟代理

働いても貧しい人がIRSに不服申立をしたがらがちが明かず、裁判所に訴えたいといって学生タックスクリニックに駆け込んできたとする。この場合、税務代理だけが認められているIRSの特別許可で訴訟支援をすることはできない。訴訟代理については裁判所から別途の許可を得なければならぬ。第一審となるアメリカの連邦租税裁判所（U.S. Tax Court）は司法裁判所として組織されている。ここで訟務代理のできる者（有資格者）は、①弁護士、さらには②公認会計士（CPA）や登録税務士（EA）その他非弁護士で租税裁判所が実施する試験に合格した者に限られている。したがって、学生タックスクリニック・プログラム（STCP）に参加する法曹資格のないロースクールやアカウンティングスクールの学生は、原則として租税裁判所の所管事項にかかる業務を行うことはできない。しかし、租税裁判所は、特別の「大学クリニカル・プログラム（Academic Clinical Programs）」<sup>①</sup>を組んでおり、このプログラムの参加し、裁判所から特別の許可があれば、学生は例外的に訴訟代理が認められることになっている。<sup>②</sup>この場合、租税裁判所は、当該学生には、租税裁判所で業務を行える有資格者（a member of the Tax Court Bar）の指揮監督のもとで訴訟代理をする場合に限り、許可を与えることになっている。

(i) 連邦租税裁判所の承認要件

毎年一月、租税裁判所は、各大学のタックスクリニックに対して、二月二十五日までに、次のことを確認するように求める。

●連邦租税裁判所による大学タックスクリニックの承認要件

・法科大学院が提供するタックスクリニック・プログラムは、アメリカ法曹協会 (ABA) に認定された学術的かつ実務的な弁護訓練の単位を修得できるものであること。大学タックスクリニック (university tax clinic) が、合衆国租税裁判所の名声のある有資格会員である弁護士 (所長) のより指揮監督されており、かつ、その者が租税裁判所との折衝において連絡役を務めること。

・公的サービス・司法的・管理面での経済性などをねらいとした事例評価のためのガイドラインを制定していること。ガイドラインは、租税裁判所に訴えを提起しているまたは提起しようとしている低所得の納税者に対し必要な支援が与えられるように導いていること。

・所長は、大学タックスクリニックに参加しているすべての人たちに對して、租税裁判所業務・手続規則および細則を完全に遵守し、法廷開催期日、裁判の準備を監督し、かつ、事件についての審理、裁判もしくはその他の処理に適切に對処することについて、常に裁判所および提訴人である納税者に對してあらゆる責任を負う旨を公告すること。租税裁判所は、学術的タックスクリニックが納税者に對してこの旨を記した公告を文書で渡すこと、各事件簿に当該公告の副本を保存することを推奨しているが、その副本を裁判所に提出するようには求めていない。

・大学タックスクリニックが大学以外のタックスクリニック (nonacademic tax clinic) を併設している場合には、そのタックスクリニックにかかる要件も充たすこと。

・租税裁判所長に對して、毎年二月一五日までに、①クリニック所長の氏名、住所、租税裁判所での登録番号および電子メールアドレスを含む連絡先情報、②クリニックが業務を行う場所もしくは地域、③裁判所が、来る年に納税者がクリニックのサービスを利用できる旨を知らせる際に使える新訂された一頁の紹介書 (letter) (そのサンプルを添付のこと) ④大学タックスクリニックが、租税裁判所が求めた遵守事項に従う旨を記した文書、⑤前記の大学タックスクリニック・ガイドラインへの電子接続先、⑥来る年の法科大学院の授業日程の副本もしくは電子接続先、⑦可能であれば、この文書を提出する前年中に大学タックスクリニックが相談にのり納税者が租税裁判所に係争している事件のおおよその件数、⑧大学タックスクリニックが租税裁判所との交流において低所得納税者を支援しやすくするに役立つ改善案。裁判所長へ提出される文書や、クリニック紹介書は、文書媒体でもよい。ただし、PDFフォーマットを使う場合には、電子メールに添付するものとする。

・裁判所に提出された資料で、情報内容に重要な変更がある場合には、すみやかに裁判長に通知するものとする。

(ii) 連邦租税裁判所での訴訟代理

大学タックスクリニックを通じて連邦租税裁判所に提出される訴状、訴答その他の書類については、つぎのように取り扱われる。

## ●クリニックを通じて租税裁判所に提起された訴訟での代理

- ・大学タックスクリニックをとおして訴状を租税裁判所に提出するとする。この場合、訴状に記載される訴訟代理人の名前は、クリニックの所長とするものとし、かつ、所長はその事件の主任弁護人となるものとする。ただし、租税裁判所の有資格会員であれば、訴状に他の弁護士を主任弁護人として指定できるものとする。租税裁判所の名声ある有資格会員であれば、訴状に氏名を記載することができるが、学生の名前は記載することができない。
- ・租税裁判所に訴状が提出され、かつ、訴訟提起者が弁護人により代理されていないとする。この場合、クリニックの所長が弁護人の欄に署名し、租税裁判所の有資格会員であれば、他の人がその事件の主任弁護人に指定できるものとする。
- ・訴訟提起に伴い租税裁判所に提出されるいかなる訴答、申立、訴訟上の合意その他の書面も、主任弁護人が点検しかつ署名しなければならない。
- ・大学タックスクリニックの所長その他主任弁護人は、裁判を取り下げあるいは弁護人をかえて効率化をはかるのが必要かつ適切であると判断したとする。この場合には、裁判所規則に従つてこれを行わなければならない。
- ・いかなる訴答、申立、裁判の通知、その他裁判所の書類については、クリニック所長が個人責任を負うものとする。他の弁護士が主任弁護人を務めている場合も同様とする。裁判所の書記官は、裁判所規則に従い、命令や裁判の通知をはじめとしたあらゆる書類を主任弁護人に対してのみ送達するものとする。
- ・事件について連絡をとる場合には、クリニック所長もしくは主任弁護人だけが、裁判所または裁判所書記官とできるものとする。参加学生は、事件については裁判所と連絡をとることはできないものとする。

## (iii) 税務訴訟手続への学生の参加

学生タックスクリニックを通じて租税裁判所へ訴訟が提起され、提訴要件を充足し、訴訟が開始されることになったとする。この場合、大学タックスクリニックの単位を取得するための履修登録をし、かつ、その大学で名声がある学生は、次の手続を踏んで、租税裁判所での訴訟手続に参加することができる。

● タックスクリニック履修登録学生の税務訴訟への参加手続

・大学タックスクリニックの主任弁護士が、租税裁判所の手続に学生を参加させたいとする。この場合、主任弁護士は、訴訟提起者から学生がその裁判に参加することについて事前に文書で同意を得るように求められる。大学タックスクリニックは、その同意書を保存しなければならないが、裁判所には提出する必要がないものとする。

・裁判の審理がはじまってから、主任弁護士は、裁判所に対して、クリニックの単位の履修登録をした学生が手続に参加する許可を求めることになる。

・裁判所から裁判手続への参加が許可されれば、主任弁護士は、その事件の審理ないし裁判の間、訴訟提起者の席にいて法廷内に滞在することになる。裁判に参加を許された学生は、判事の裁量に基づいて、審理ないし裁判手続の全部または一部について訴訟提起者を代理することになる。ただし、判事はいつでも、自らの裁量で、学生に手続の停止を命じ、主任弁護士に対して審理ないし裁判を完了するように求めることができる。

(e) STPCとEITCとの接点

近年、学生タックスクリニック・プログラム (STPC) は、後にふれる低所得納税者クリニック (ITC=Low-Income Taxpayer Clinics) プログラムにとって代わられつつあるものの、学生の実地研修の「場」と、専門職候補がボランティア精神を培う「機会」を確保する意味では、高い評価を得ている。

ちなみに、わが国では、大学が、税理士など税務の専門職に対して補佐人としての研修の場を提供する傾向が多々みられる。これはこれで評価できる活動ではある。ただ、学生の実地研修の場の確保問題をそつちのけにして、専門職に「場」を提供することで「顧客」の拡大、大学の社会貢献と考えることには再考の余地がありそうである。具体的には「学生タックスクリニック」を開設できるように、大学を真の顧客である学生向けの研修の場の確保を優先する必要がある。政府規制緩和の精神にそって法制上の手当も含めて、もっと真摯な検討が必要な時期にきている。わが国でも給

付（還付）つき税額控除の導入をすすめるというのであれば、なおさらのことである。

(6) 低所得納税者クリニック（LITC）プログラム

次に、低所得納税者クリニック（LITC=Low-Income Taxpayer Clinics）プログラムについてである。このプログラムは、課税庁（IRS）を抜本的に納税者本位の組織につくりかえることをめざした一九九八年のIRS再生・改革法（IRS Restructuring and Reform Act of 1998）のもとではじめられた。LITCプログラムは、低所得納税者クリニック（LITC）を設けてIRSの納税者保護の基本方針に共鳴し低所得者向けの税務支援プログラムを実施する教育機関（大学）や非営利公益団体（NPO）に対し、IRSが助成金を交付して、こうした活動を支援することをねらいとしたものである（内国歳入法典七五二六条）。

(a) LITCプログラムのねらい

低所得納税者クリニック（LITC）プログラムにおけるIRSの納税者保護の基本方針は、次のとおりである。

- |  |
|--|
| <p>① IRSと争っている低所得納税者に対して法律上の援助を与えること</p> <p>② 英語が第二の言語である個人に対し課税上の権利および義務を助言すること</p> |
|--|

こうした基本方針からもわかるように、LITCプログラムは、①課税庁と紛争を抱えている低所得納税者に対する

「税務相談 (tax consultancy)」や「税務代理 (tax representation)」さらには②非英語圏出身の移民の人たちに対する課税上の権利・義務についての「専門通訳 (professional ELS service)」支援を目的に活動している団体や機関に対して、課税庁 (IRS) が助成金を交付して、その活動を奨励しようというものである。<sup>10)</sup>つまり、①低所得者を対象に税務調査や税務争訟、租税徴収など「申告後 (pro-claim)」紛争に対する「税務代理」を中核にすえた支援と、②移民の納税者などに対する「申告前」・「申告期」・「申告後」にわたり専門通訳支援の二つからなる恒久的な税務支援プログラムといえる。ボランティア所得税援助 (VITA) プログラムのような、「申告期支援」をねらいとした期間限定型の支援プログラムとは一味違う。

低所得納税者クリニック (LITC) プログラムは、課税庁サイドからみた場合と利用者 (納税者) サイドからみた場合とは異なる評価ができる。

課税庁サイドからみると、各種の非営利公益団体 (NPO) や大学などに助成金を交付することにより、勤労所得税額控除 (EITC) の対象となるような低所得者、とりわけそのうち非英語圏出身の移民で、課税庁と紛争を抱えている納税者に対する課税庁の納税者サービスをアウトソーシング (民間委託) するかたちで、「申告後 (pro-claim)」紛争に対する支援を強化することにならなければならない。したがって、<sup>11)</sup> 敵に塩を送る<sup>11)</sup> プログラムのようにも取れないことはない。このようなかたちをとる背景には、税務紛争処理手続において、課税庁が同時に納税者の代理をすることはできないことから、利益相反 (conflict of interest) を回避することに大きなねらいがある。

一方、利用者サイドからすると、課税庁から独立した団体 (大学) ないし団体 (NPO) から無償ないしほぼ無償で「税務相談」に加え、とりわけ「税務代理」および「専門通訳」支援が受けられるメリットがある。

近年、連邦課税庁（IRS）は、執行面から、勤労所得税額控除（EITC）の「精度」をあげる努力を続けてきている。そのねらいは、「過大還付（overpayments）」の歯止めにあることは、あらためて指摘するまでもない。これに伴い、課税庁はEITCにかかる還付申告を行った人たちへの税務調査（照会・質問検査）を強める傾向にある。<sup>①</sup>当然、低所得納税者クリニック（LITC）へ駆け込み支援を求める人たちの数も増えている。

#### （一）IRSのLITCプログラム事務局

LITCプログラムの所轄は、IRSの組織内にありながらも、独立性の強い一部局である「連邦納税者権利擁護官サービス（National Taxpayer Advocate Service）」である。このプログラムの直接の担当は、連邦納税者権利擁護官（NTA）のLITCプログラム事務局（NTA LITC Program Office）の長（Director）である。LITCプログラム事務局は、IRSの連邦納税者権利擁護官（NTA）に対して直接報告する義務を負うことになっている。加えて、LITCプログラムの申請・助成金交付事務、さらには助成金交付先への指導・助言・監督などを担当することになっている。

NTAのLITCプログラム事務局は、プログラム管理部長、紛争・通訳プログラム部長その他クリニックとの連絡担当職員からなる。

ちなみに、前記とおり、大学タックスクリニック・プログラム（STCP）の所轄は、IRS（内国歳入庁）本庁の専門職責任事務局長（Director, Office of Professional Responsibility）となっており、LITCプログラムとは所轄が異なる。

## (ii) クリニックの管理・運営主体

LIITCプログラムに申請し助成金の交付の対象となるクリニックの管理・運営主体としては、二つが想定されている。一つは、①認定された法律、経営、会計系の大学院である。もう一つは、②非営利公益団体(NPO)である<sup>⑩</sup>。前者の場合、その担い手は、そこに在籍する学生が教員の助言を得て、IRSと審査請求および裁判所で争っている納税者の税務代理を担当することになる。後者の場合には、その担い手は、弁護士<sup>⑪</sup>や公認会計士(CPA)、登録税務士(EA)、さらには退職した課税庁職員などである。

## (iii) 助成ルール

助成金は「個人」には交付されない。交付対象は、「団体」に限られている。IRSが、低所得納税者クリニック(LIITC)の開設、運営および維持のために、各適格団体に対し交付する助成額は、年間〇万ドルまでとされている。申請により助成は三年の期間まで認められる。ただし、助成金は、各年の予算期間ごとに交付される。つまり、一年目は申請に基づいて、そして二年目、三年目は、初年度、次年度の評価に基づいて交付されることになる。助成金の使途は、支援プログラム業務に費消されなければならない。目的外費消は厳しく制限されている。

## (b) 低所得納税者クリニック(LIITC)プログラムの実際

低所得納税者クリニック(LIITC)プログラムは、かねてから、勤労所得税額控除(EITC)の対象となる低所得者、さらにはその大きな割合を占める移民や海外からの就労者に対する納税者サービスが極めて手薄であることが指

摘され、課税庁改革の一環として、この課題に対応しようということ誕生したものである。このプログラムに参加する支援ボランティアは、それぞれのクリニックにより異なる。

(i) LITCの所在地と相談メニュー

内国歳入庁（IRS）は、納税者の便宜を考え、低所得納税者クリニック一覧（LITC List）を公示（Publication）し、情報提供を行っている。このリストのよると、二〇〇七年九月現在で、全米で二五七箇所ある。<sup>⑩</sup>

州により、その数や活動には、ばらつきがみられるが、全米各州には少なくとも一箇所は置かれている。カリフォルニアなど移民や難民が多く集まっている州の大都市には、多言語によるサービスを提供しているクリニックもある。

(ii) 支援対象者の年収制限ガイドライン

低所得納税者クリニック（LITC）は、課税庁から助成金を受けてはいるが、その運営は課税庁から完全に独立している。誰を雇用するか、どれだけのボランティアを募集するかなどについては、それぞれのLITCの自主性に任されている。

ただ、助成金や利用料、寄附金などの費用に関する会計報告や事業活動報告など、透明性の確保に関しては一定の受忍義務を負う。また、LITCプログラムにおける支援対象者は、「低所得納税者（Low Income Expayer）」に限られることから、各LITCが目安とする年収制限ガイドラインが示されている。<sup>⑪</sup> 具体的には、次のとおりである。

低所得納税者クリニック（LITC）は、給与所得者や年金所得者はもちろんのこと、小規模事業者なども、支援の

対象としている。ただ、支援対象になるかどうかについては、つぎのような一応の年収制限がある<sup>⑩</sup>。

●支援対象者の年収制限ガイドライン (二〇〇七暦年)

世帯員数	年 収 制 限
一人	二万五、五二五ドル (二八〇万七、七五〇円)*
二人	三万四、二二五ドル (三七六万四、七五〇円)
三人	四万二、九二五ドル (四七二万一、七五〇円)
四人	五万一、六二五ドル (五六七万八、七五〇円)
五人	六万 三二五ドル (六六三万五、七五〇円)
五人を超える場合には、 一人につき八、七〇〇ドル (九五万七、〇〇〇円) 追加	

\*一ドル＝一一〇円で換算

(C) クリニックの支援業務の法的定義

全米各所に開設されているクリニック (LIC) では、一定の「紛争 (controversy)」、および「専門通訳」にかかる支援業務を実施している。それぞれの法的定義を採ってみる。

●クリニクで取り扱う「紛争」の意義

- ・IRSによる税額算定、徴収、調査、不服中立にかかる事案
- ・連邦裁判所（連邦租税裁判所を含む）での連邦税事件にかかる代理
- ・クリニクが連邦税上の紛争に関係している場合で、州および地方税にかかる低所得納税者の代理または委任
- ・無申告者の申告書作成支援
- ・連邦税および州税にかかる成りすましの被害者の支援
- ・クリニクが関与している納税者の紛争処理に必要な場合の修正申告書の作成

●クリニクでの「適格専門通訳活動 (qualifying ESL activities)」の意義

- ・クリニクが主催しかつ通訳が必要な納税者が参加する連邦納税者の権利・義務に関する教育相談プログラム
- ・通訳の必要な納税者に対する合衆国納税者としての権利や義務に関する直接的な相談
- ・連邦所得税申告書その他の法定書式の作成に関し通訳を必要とする納税者に対する実際の支援

(d) クリニクにおける具体的な支援対象の範囲

具体的にどのような支援が受けられるのか、以下においては、支援対象の範囲について探ってみたい。

●低所得納税者クリニックでの具体的な支援対象者の範囲

「IRS」から「納税者としてのあなたの権利」の送付を受けた人

「申告後」に、課税庁 (IRS) は、納税者に対して照会「お尋ね」を送ったり、税務調査 (質問検査) を実施したり、さらには更正処分や強制徴収を行う通知をする際には、必ずパンフレット「納税者としてのあなたの権利」(Your Rights as a Taxpayer) を同封することになっている。したがって、一般に、低所得納税者で、このパンフレットを受け取った人は、クリニック (IITC) での支援を受けられる対象者と推定される。

所得税納税申告書の提出

一般に、クリニックでは、「申告後」支援に重点を置いている。しかし、非英語圏出身者などの場合で、専門通訳が必要なきには、「申告前」支援および「申告期」支援も行っている。したがって、クリニックでは、勤労所得税額控除 (EITC) を受けるための還付申告書の作成および提出についても支援を受けることができる。

延納手続：納税する資力のない人

クリニックでは、納税資金が不足している人や納税する資力がない人は、延納その他の手続、納税者に代わっての課税庁との折衝などの面でも、支援を受けることができる。

勤労所得税額控除 (EITC) で紛争を抱えている人

低所得者の還付申告の大多数は、勤労所得税額控除 (EITC) に関するものがある。ただ、EITC に関し、単純な故意または過失により更正処分を受けた場合には二年間、偽りその他不正な行為により課税処分を受けた場合には、〇年間、この控除を受けることはできないことになっている。このため、低所得者の場合、「申告後」の課税庁との紛争の多くは EITC 適用にかかる適格証明に関するものであり、こうしたことで紛争を抱えた場合には、クリニックで支援を受けることができる。

税務調査対象者

課税庁 (IRS) は、勤労所得税額控除 (EITC) の疑わしい還付申告書の抽出を、電子調査手法を用いて実施している。疑わしい納税者は調査対象に選定され、その人には照会「お尋ね」が送付される。その納税者にはタイムリーな応答が求められる。通例、扶養する子どもの出生証明、在学証明、医療記録などの追加提出を求められる。また、場合によっては、納税者は、証明資料を持参して課税庁に向いて質問検査を受けるように通知を受けることがある。低所得者で、こうした調査通知を受けた人は、調査への立会や質問への補佐などの面で、クリニックが提供している専門的な支援サービスを受けることができる。

更正処分の通知を受けた人

移民の納税者の場合、自分は合衆国に居住し世帯主であっても、妻子は母国に居住していることも多々ある。この場合、申告書で請求した扶養控除は否認され、更正処分の通知を受けることになる。この通知を受けた人は、自分に代わり課税庁との折衝、不服申立手続などの面で、クリニックで支援を受けることができる。

責任のない配偶者であることを理由に救済を受けたい人

アメリカでは夫婦合同申告ができる。ただ、夫婦合同申告した場合に、一方の配偶者が、他方の配偶者または元配偶者の申告により、課税庁と紛争になることが多々ある。この場合で、当該一方の配偶者に責任がないとの説明ができるときには、課税庁に「責任のない配偶者の救済 (innocent spouse relief)」（詳しくは、Publication 501 (Rev. March 2004) 参照）を申請することができる。低所得者で、この救済を受けようとする人は、クリニックで支援を受けることができる。

修正申告・期限後申告をした人

申告した内容にミスがあり、修正申告したい人や更正の請求をしたい人、さらには、理由があり申告期限内に申告ができず期限後に申告したい人は、低所得者であれば、クリニックで支援を受けることができる。

不服申立をした人

課税庁（IRS）から更正処分の通知などを受け取り、不服申立をしたい人は、追徴額を支払った上で、低所得者であれば、課税庁との協議の代理を含め、クリニックで支援を受けることができる。

租税裁判所などへ訴えたい人

納税者は、還付請求が否認され90日以内に追徴額の支払を求めた更正処分の通知を受けた場合に、その期間内に、追徴額を支払わずに連邦租税裁判所に提訴できる。あるいは、税務調査後30日以内に追徴額の支払を求めた更正処分の通知を受けた場合に、その期間内に追徴額を支払った上で、その額の還付を求め、不服申立、さらには連邦地方裁判所ないしは連邦請求裁判所に提訴できる。この場合、低所得者であれば、クリニックで争訟支援を受けることができる。

これまでみてきたところからわかるように、クリニック（LIC）が提供するサービスは、低所得者の「申告後支援」に重点を置いている。この背景には、申告納税制度を維持し、かつ、働いても貧しい人たちにも自発的納税協力

を仰ぐには、この人たち向けの税務支援インフラの充実は避けて通れない政策課題であることに對する幅広いコンセンサスがあることがある。とりわけ、アメリカでは、福祉と税制とを融合させ、働いても貧しい人たちに對し所得補償をするために、勤労所得税額控除 (EITC) を導入している。この控除を受けるには還付申告が不可欠である。ところが、こうした人たちの多くは、毎日のくらしに必死で、法的知識にたけておらず、適格証明にも不慣れである。当然、税務調査 (照会・質問検査) に合う可能性も高くなる。こうした税務に不慣れで、しかも有償の税務専門職に依頼する資力のない人たちに特段の配慮をするのは当り前のことである。まさに、「申告後支援」に力点をおいたLITCプログラムは、働いても貧しい人たち向けの社会的ライフラインとして存任しているとみてよい。

#### (7) 連邦納税者権利擁護官サービス

連邦納税者権利擁護官サービス (National Taxpayer Advocate Service) は、納税者が通常のルートでは問題の解決が難しいと考えた場合に駆け込み救済を求められる仕組みとして課税庁 (IRS) が用意しているプログラムである。つまり、いわゆる「納税者に対する税務署員によるハラスメント」に對する課税庁内苦情処理制度である。庁内にありながらも、きわめて独立性の高い組織である。

具体的な救済対象としては、たとえば、税務調査において、納税者に対してIRS職員が納税者の事情にまったく配慮せずに裁量権の濫用に近いふるまいをした場合とか、理由なく同じ条件にある他の納税者と異なる差別的な取扱をした場合とか、が想定されている。したがって、課税処分 of 適否など、通常の争訟手続によつて解決できる事項は救済の対象にならない。

## (a) 沿革

納税者権利擁護官サービスは、従来、一九七七年から苦情処理プログラム (Problem Resolution Program) として実施されていた（内国歳入マニユアル一三・一一・一一（〇八一二二二〇〇〇））。一九七九年に、このプログラムは、より納税者サイドにたった仕組みに改装され、名称も「納税者オムブズマン (Taxpayer Ombudsman)」に改められた（内国歳入マニユアル一三・一一・一一（〇八一二二二〇〇〇））。その後、一九九六年には、名称がさらに「納税者権利擁護官 (Taxpayer Advocate)」と改められた（内国歳入マニユアル一三・一一・一一（〇四一〇一一〇〇〇））。一九九八年には、内国歳入庁再生・改革法 (The Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act of 1998) の下で、「連邦納税者権利擁護官 (NTA—National Taxpayer Advocate)」と改称され、今日にいたっている（内国歳入マニユアル一三・一一・一一三（〇八一二二二〇〇〇）<sup>④</sup>）。

九八年の内国歳入庁再生・改革法の下、独立性を高めるねらいから、連邦納税者権利擁護官 (NTA) は、それまでの内国歳入庁長官が任免するかたちから、内国歳入庁長官と IRS 監視委員会 (IRS Oversight Board) の答申を得て財務省長官が任免するかたちとなった。また、連邦納税者権利擁護官 (NTA) 事務局の職員は、すべての報告を直接連邦納税者権利擁護官ないしはその代理に対して行うことになっている（内国歳入マニユアル一三・一一・一一三（〇八一二二二〇〇〇））。さらに、九八年の内国歳入庁再生・改革法は、連邦納税者権利擁護官 (NTA) 事務局のすべての職員が上司などに指揮命令されることなく独立して報告書を作成できるように組織を再編することと、すべての州で納税者権利擁護官サービスが受けられるようにすることを求めた（内国歳入マニユアル一三・一一・一一三（〇八一二二二〇〇〇））。

## (b) 権利擁護の基本

連邦納税者権利擁護官 (NTA) は、IRS の組織内に置かれている。しかし、苦情や問題が発生した場合に、納税者の立場にたつて橋渡し役を演じるように期待されている。連邦納税者権利擁護官 (NTA) は、NTA 事務局内に設けられた支援組織と納税者救済命令 (TAO = Taxpayer Assistance Order) 手続を使って、納税者の権利擁護にあたるように求められる。また、問題の対象となった部門への行政的ないし立法的な勧告をすることにより、納税者の権利擁護にあたるように求められる (内国歳入マニュアル 三・一・一・二 (〇四一〇一 二〇〇三))。連邦納税者権利擁護官 (NTA) は、職業人としてかつ倫理性のある行動をするように務めなければならない。また、効率的に権利擁護活動をすることで、納税者と IRS 双方の利益につながるように務めなければならない。連邦納税者権利擁護官 (NTA) は、権利擁護オンブズマン (advocate ombudsman) である。権利擁護オンブズマンは、独立、公正かつ守秘義務を負う。権利擁護とは、たんに立法的な対策や手続的対策を建議するだけの存在ではない。もっと積極的に、納税者の実際の事例にそくして権利擁護をはかる存在である。権利擁護においては、その納税者の問題にかかるあらゆる情報を独立かつ公正に分析しなければならない。この場合、職業人として、①納税者の事情を聴取すること、②調査すること、③評価すること、IRS に他から意見を聞くように求めること、④納税者に他の選択の可能性を教示すること、に務めなければならない (内国歳入マニュアル 三・一・一・二 (〇四一〇一 二〇〇三))。

## (c) 連邦納税者権利擁護官 (NTA) の使命と議会への報告書の提出

連邦納税者権利擁護官 (NTA) の使命は、「IRS 中にありながら、独立した組織として IRS 内で苦情を処理

することで納税者を支援し、かつ、そうした苦情を未然に防止できるように改善を勧告すること」にある。

連邦納税者権利擁護官（NTA）は、各納税者の権利擁護サービスに加え、連邦議会に定期的に報告を行うことにより、全米すべての納税者に貢献することも任務としている。このため、NTAは、年二回報告書を作成し、連邦議会議院歳入委員会と上院歳入委員会へ報告書を提出することになっている（内国歳入マニュアル一三・一一・二（〇四一〇一―二〇〇三））。

(d) 連邦納税者権利擁護官（NTA）の組織

連邦納税者権利擁護官（NTA）を束ねるために、全国本部（National Headquarters）が置かれている。全国本部は、人事部門、税務部門、プログラム計画・品質管理部門、納税者権利擁護委員会（Taxpayer Advocacy Panel）、通信・連絡部門などからなる（内国歳入マニュアル一三・一一・三・二（〇四一〇一―二〇〇三））。全米に、九つの管区権利擁護官事務所（Area Taxpayer Advocate (ATA) Offices）が置かれている（内国歳入マニュアル一三・一一・三・三（〇四一〇一―二〇〇三））。また、五〇の各州に少なくとも一つの地方権利擁護官事務所（Local Taxpayer Advocate (LTA) Offices）が配置されている（内国歳入マニュアル一三・一一・三・四（〇四一〇一―二〇〇三））。

(e) 連邦納税者権利擁護官サービスの利用

連邦納税者権利擁護官サービスは、納税者を保護することが主たる業務である。広い意味において税務支援制度の一つといえる。納税者は、次のような状況にある場合に、このサービスを利用できる。

● 連邦納税者権利擁護官サービスの利用対象

- ① 重大な困難に陥っているかまたは陥るおそれがある
- ② 差し迫った不利益処分 (加算税、先取特権の設定など) に直面している
- ③ 回復不可能な不利益または長期にわたる侵害を蒙るおそれがある
- ④ 問題の解決が三〇日以上 の遅延にいたっている
- ⑤ 約束したにもかかわらず、その日までに通常のルートでは応答が得られていないあるいは解決にいたっていない

納税者が、例えば重大な困難に陥ったことを理由に、連邦納税者権利擁護官サービスに事案の解決を申し立てたとする。この場合、その事案は苦情処理審査に付される。もともと、このサービスは、IRSの正規の不服申立手続と代替できるものではない。したがって、このサービスを通じて得られた結果でもって、IRSの法的な処分や決定を覆すことはできない。

連邦納税者権利擁護官サービスは、無償、部外秘、個々の納税者が申し立てた苦情に応じて提供される仕組みになっている。各州に少なくとも一箇所設けられている。IRS払いの電話での苦情相談も可能である。六つのコールセンターへつながる。祝日を除き、週五日、一日一五時間通話が可能である。確定申告期は、土曜日も八時間通話が可能である。英語に加え、スペイン語でも通話が可能である (内国歳入マニュアル一三・一一・三三・六・二 (〇四一〇一―二〇〇三))。通例、連邦納税者権利擁護官サービスは、① 苦情の聴き取り、② 苦情処理に必要な処理策に決定、③ 問題が解決にいたるまで権利擁護官がすべての手続に対応、というプロセスを踏むことになる。

(f) EITCと連邦納税者権利擁護官サービスとの接点

二〇〇八年一月四日に、IRSの連邦納税者権利擁護官（NTA）は、連邦議会に「二〇〇七年年次報告書（2007 Annual Report to Congress）」（以下「年次報告書」）を提出した。この年次報告書の中では、勤労所得税額控除（EITC）の適用問題にもかなりのスペースをさいている。主な項目およびそれに対する勧告をまとめてみると、次のとおりである。

(i) 還付申告の遅延を防ぐためのタイムリーな税制改正の必要性

例年、確定申告期間は一月二十五日から始まるのに対して、二〇〇七年は、税法改正が年末に及んだために課税庁サイドでのプログラム・ソフトウェア更新が間に合わず、三週間ほど遅れてはじまった。このため、EITCの適用をうけて還付申告を期待していた低所得者は、生活資金に事欠き、「一重大な困難に陥っている」との理由で、連邦納税者権利擁護官のところへ苦情が殺到した。確かに、同じく低所得者層向けの制度であっても、政府の食料支給券プログラム（FSP）などとは異なり、勤労所得税額控除（EITC）は生活の困窮などの緊急事態に即応する仕組みとしてデザインされていない。しかし、EITCの適用・還付申告で受け取る金額が平均で約二、〇〇〇ドル、年収の二〇パーセント相当というのが現実である。とすれば、働いても貧しい人たちにとり、この還付額は貴重な生活資金なわけである。還付が少なくとも三週間遅れることは、こうした人たちのくらしを直撃し、著しい困難を招くことは自明のところであったはずである。たしかに、議会が年末に特別減税（クリスマス減税）を行うのは、納税者のことをおもなばかってのことのようにみえる。しかし、その結果、課税庁（IRS）が新税制への対応が間に合わないということで、確定申告開始

時期を遅らせるというのは、還付金の支払が遅れることにもつながり、あまりにもEITC制度の意義、低所得者層の実情に配慮を欠くやり方である。こうした遅れは、VITAプログラムや議会TCETプログラムなど税務支援態勢の遅れにもつながる。このように述べて、年次報告書では、議会及びその裏方を務めている財務省に対し、納税者保護の観点から税法改正時期についての改善を求める勧告を行っている<sup>⑧</sup>。正鵠を得た指摘である。

こうした勧告にもかかわらず、課税庁は、今年(二〇〇八年)は、昨年(二〇〇七年)末の議会での税法改正をプログラム・ソフトに織り込む作業時間が必要ということで、二月一日を確定申告開始日とする旨のアナウンスをしている。EITCの適用・還付申告で自分や家族のくらしを支えようとしている一、三〇〇万人を超える数の働いてもとりわけ貧しい人たちへの高配が望まれている。

#### (ii) EITC関連税務調査へのLITCの積極的関与の必要性

今回の年次報告書では、とくに勤労所得税額控除(EITC)適用納税者への税務調査についてもふれている<sup>⑨</sup>。課税庁(IRS)は、「過大還付(overpayments)」の防止をねらいにした適格要件の判定のための税務調査(照会・質問検査)を強化してきている。課税庁は、EITC関連の疑わしい還付請求の抽出を、電子調査手法を用いて実施している。疑わしい納税者は調査対象に選定され、その人にはまず照会文書「お尋ね」が送付される。その納税者にはタイムリーな応答が求められる。通例、扶養する子どもの出生証明、在学証明、医療記録、同居の事実確認などについて追加資料の提出を求められる。低所得者で、こうした調査通知を受けた人は、低所得納税者クリニック(LITC=Low Income Taxpayer Clinics)プログラムで支援を受けることができる。

年次報告書では、EITC適用納税者への照会・資料の提出要請や税務調査の事前通知にあたり、納税者本位の手續の確立に向けて今ひとつ工夫があつてよいと思われる諸点について指摘を行っている。毎日のくらしに必死で、法的知識にたけておらず、税務調査（照会・質問検査）にも不慣れな人たちへの特段の配慮を求めている。また、概してEITC適用納税者は、貧しいために、税務専門職に税務調査（照会・質問検査）の立会い（税務代理）を依頼する資力に欠ける場合が多い。このため、年次報告書では、低所得納税者クリニック（LITC）プログラムの役割に大きく注目している。なぜならば、統計上、税務調査（照会・質問検査）の際に立会人がいる場合といない場合とでは、増差額にかなりの違いが出ているからである。LITCにボランティア参加した税務専門職その他税務に精通した人のEITC関連の税務調査（照会・質問検査）への立会が、EITC適用納税者にとり不可欠なサービスとなつてきている現実が浮き彫りになつている。

このことから、年次報告書では、EITC適用納税者が、低所得納税者クリニック（LITC）の提供する納税者の税務代理などの支援サービスに大いに注目している現実があることを指摘している。こうした事実に着目した上で、年次報告書では、勤労所得税額控除（EITC）適用納税者への税務調査（照会・質問検査）手續に關し、課税庁（IRS）に対し、次のことを勧告している。<sup>④</sup>

● EITC適用納税者への税務調査にかかるとの勧告項目【二〇〇七年報告書】

- ・低所得納税者クリニック(EITC)が提供する法的支援に対する納税者の注目度が増していること。
- ・税務調査に際し課税庁が納税者に照会を行う場合、納税者がそれに対するすべての対応にあたり、低所得納税者クリニック(EITC)に相談できる機会をすべての納税者に保障すること。
- ・課税庁は、納税者に対し最寄りの低所得納税者クリニック(EITC)の所在地を教示すること。
- ・納税者が課税庁から求められたEITC適格を証明するすべての説明資料を提出することができず、かつ、課税庁がEITC還付請求に関する争点に関する情報を有していない場合には、納税者がEITC適格を証明するために、課税庁が認定した情報源からの宣誓供述書を提出することを認めること。
- ・EITC関連の調査については、人の調査官に担当させること。また、納税者との折衝にあたっては、その調査官は、氏名・電話番号・住所を告知すること。
- ・口頭でのやり取りでもって行き違いを解決できると思われる場合には、納税者に電話をすること。
- ・EITCにかかる税務調査通知書を改善すること。つまり、通知書には、納税者の個人納税申告書の宛名を記載すべきであり、かつ、とりわけその納税者の納税申告書が調査対象になっている旨を記載すべきである。その通知書には、調査の対象となっている特定の争点を明確にあげるべきであり、かつ、それぞれの争点を解決するためには納税者は何をすべきか、また、資料提出がどのように問題の争点と関係しているのかを説明すること。
- ・納税者から説明資料を受け取った場合には常に速やかにその旨を通知すること。
- ・納税者に対して面談(対面)による調査を受ける権利を通知することおよび調査を面談のかたちに変更するのはどのような手続を踏んだらよいのかを告知すること。
- ・納税者が適切な説明資料を入手し、かつ、適格証明をするときにとるべき手順を確認するガイドとして使えるようにチェックリストを納税者に交付すること。

(8) IRS納税者支援センター(TAC)での納税者サービス

従来から納税者が広く利用してきた身近な相談所がIRS納税者支援センター(TAC=Taxpayer Assistance)

Center)である。このセンター(TAC)は、電話やインターネットで自分の税務問題を解決できない人たちを対象に、面談で相談を受けられる場所である。もちろん電話を使える人には、IRS払いの通話も可能な仕組みになっている。TACに行けば、各種文書申告書の書式も入手できる。ただ、近年、インターネットの普及とともに、その利用者が急激に落ち込んでいる。また、TCEは各州に数箇所(全米で三〇〇強)あるだけで、利便性が悪いこともあり、全米に網のようにはりめぐらされたNPO主宰のVITAプログラムやTCEプログラムへ利用者が大きく移動している。TACはコスト・パフォーマンスもきわめて悪い。二〇〇五年の統計でも、申告書の作成支援サービスをとってみても、一件あたりVITAでは一九ドルなのに対し、TCAでは四六ドルである。申告書の書式も、インターネットでアクセスしてダウンロードすれば、一ドル以下なのに対して、TCAで取り扱うと九ドルかかる。二〇〇五年には、電子申告の件数が文書申告の件数を上回ったことも、TACには悪材料となっている。連邦議会で、TACサービスの廃止を勧告したこともあるが、高齢者やからだの不自由な人たちなどのことも考慮し、規模を縮小したかたちで存続させる方針を決め、今日にいたっている。

### (9) 税務支援プログラムの第三者評価

例えば、勤労所得税額控除(EITC)は、子どものいない勤労所得のある世帯にも一部適用になるが、適用対象者の多くは、「子どもと同居する世帯」である。IRSは、二〇〇五年に、EITCの適用対象者で「子どもと同居」証明にかかるコンプライアンスについて、サンプル調査を実施した。この調査結果は、有償の申告書作成業者に依頼した場合、無償の税務支援プログラムを利用した場合、本人申告をした場合を比較し、「申告是認」と「修正申告」の数

値を出し、二〇〇七年に公表された。<sup>10)</sup>

●申告書作成者別にみるEITCの「同居」要件をめぐる申告是認・否認の割合【サンプル調査結果】

EITC還付申告書の作成者	還付申告件数	修正申告(比率)	申告是認(比率)
・有償の申告書作成業者 ・無償の税務支援プログラム ・本人申告	七、八六〇(七六%) 一〇六(一%) 二、三七六(二三%)	二、四〇〇(八〇%) 一九(一九%) 五八五(一九%)	五、四六〇(七四%) 八七(一%) 一、七九三(二四%)
	一〇三四四(一〇〇%)	三、〇〇四(二〇〇%)	七三四〇(一〇〇%)

こうしたサンプル調査結果から、有償の民間の申告書作成業者を利用してEITCにかかる還付申告をしている低所得納税者の申告が否認されている事例が多いことがわかる。また、EITCにかかる還付申告においては、無償の各種税務支援プログラムの利用が少ないこともわかる。さらに、納税者本人による還付申告では、申告是認率が、他の場合に比べてかなり低いこともわかる。こうした調査結果をもとに、課税庁(IRS)は、有償の申告書作成業者の規制、申告前の納税者教育のあり方や無償の税務支援プログラムの利用しやすい環境の整備などをすすめることが可能である。したがって、EITCをめぐるコンプライアンスは、課税庁(IRS)内部での努力でも改善できる。

しかし、一方で、過大還付防止をねらいに組まれた「疑わしい還付探索プログラム(QRP=Questionable Refund Program)」は、同じIRSの連邦納税者権利擁護官(NTA)から、QRPは非効率であるばかりではなく、納税者の権利侵害的であるとクレームがついた。批判に responding、IRSは、QRPの手続の適正化をすすめたが、必ずしも折

り合いがっていない。

こうした場合に、やはり、「徴税」と「納税者の権利」との調整は、最終的には議会の判断を仰ぐのが正鵠を得ている。ただ、その前段階として、ある程度客観性のある第三者の評価に委ね、課税庁内部での調整努力や議会に向けた解策の諮問を行うのも一案である。

「一九九三年政府業績・成果法 (Government Performance and Results Act of 1993)」は、連邦行政機関がたてたプログラムの執行計画、目標及び成果を年次報告書にして議会に報告するように義務づける。同法によると、各機関の監察総監 (IG = Inspectors General) は、浪費、不正、濫費等の事実を発見した場合には、その機関の長と議会に対して報告するとともに、是正措置を講じるように勧告する<sup>⑧</sup>。同時に、監察総監は、とくに重大な問題については、その機関の長が調査し報告書を作成した上で、それを公表するように指示する。その長は、その報告書を七日以内に議会にも送達することになっている。一方、その機関の監察総監は、公聴会での証言、面談、書簡、電子メールなどを通して議員、議会スタッフとの交渉をすすめることになる。

すでにふれたように、連邦財務省も税務行政担当監察総監 (TIGTA = Treasury Inspectors General for Tax Administration) を置いている。TIGTAは、一九九八年にIRS再編・改革法 (RRA98 = IRS Restructuring and Reform Act of 1998、通称「T3」) に基づいて設けられた。TIGTAは、独立してIRSの業務を監視する使命を持っている。TIGTAは、内国歳入法典の執行における経済性、効率性および効果を評価する。加えて、IRSおよびその関連機関における不正、浪費、権力濫用の防止の任務を負っている<sup>⑨</sup>。議会公聴会での証言、議会への報告書の提出を行っている<sup>⑩</sup>。

連邦財務省も税務行政担当監察総監 (TIGTA) は、二〇〇七年九月に連邦議会に於てた『半年年次報告書 (Semiannual Report to Congress)』のなかで、さきにもふれた「疑わしい還付探索プログラム (QRP)」について、<sup>11)</sup> 下記のような勧告をしている。

● TIGTAの『半年年次報告書』に盛られたQRP運用に対するIRSへの勧告

- ・連邦納税者権利擁護官 (NTA) からの批判に於て、IRSはQRPの手続の適正化をすすめたが、実際には機能不全の陥っている。例えば、EITCの不正利用者に対する次年分還付申告への適用停止ができず、新たな過大還付を止められないている。
- ・また、IRSが、過大還付を求めた納税者に対する民事訴訟を提起する時機を失する結果を招く原因になっている。
- ・したがって、IRSは、EITCの不正利用者に対する次年分還付申告への適用停止を迅速化すべきである。
- ・IRSは、適用停止解除の時期のあり方を再検討すべきである。
- ・税務調査対象とされた場合でも、その納税者の受忍義務を軽くなるように再検討すべきである。
- ・調査手続から特定の種類の申告書を除外する旨の決定を再検討すべきである。

IRSは、QRPに関するTIGTAの勧告を受けて、内部で検討し対応策を実施した。

4 わが国での給付 (還付) つき税額控除と税務支援の課題

給付 (還付) つき税額控除の仕組みでは、現行の公的扶助と同じ効果を、今ある所得税制を活用して実現しようとい

うアイデアである。ということとは、申告納税制度の拡充、さらには税務支援の仕組みをどう整備するか大きな課題となる。とりわけ、わが国の場合、正規雇用に就いている勤労所得者には年末調整手続があるのに対して、事業所得に分類される小規模のภายใน業や非正規雇用に忍従し転職回数も多い「働いても貧しい人たち」は、概して年末調整手続の枠外に置かれている。税制の枠内で給付（還付）つき税額控除の仕組みを導入しようということになれば、大部分は、こうした人たちが適用対象者となる。小規模事業者や年金受給者向けには現在でも税務支援制度があることから、急いで検討を要するのは非正規雇用に忍従し転職回数も多い働いても貧しい給与所得者層である。申告納税制度、自発的納税協力とは何かを原点到すえて、この人たち向けに、納税者教育をはじめとした「申告前 (pre-filing) 支援」、確定申告を中心とした「申告期 (filing) 支援」、税務調査立会いや争訟代理などの「申告後 (post-filing) 支援」をどうするかについて重く受け止め、深く掘り下げて検討するように求められる。

わが国では、税務業務（税務書類の作成・税務相談・税務代理など）に対し厳しい政府規制をかけ、税理士法により、これらの業務を税務専門職（税理士など）の絶対独占とする政策を維持している。このため、一般市民・納税者が、他の納税者の簡単な申告書の作成すらも、たとえばタダであったとしても、繰り返し行うことは「業とする」ことになり、許されないとされる。税理士法基本通達二一（「税理士業務」）は、「業とする」とは、反復継続して行うまたは反復継続して行う意思をもって行い、必ずしも有償であることを要しないとし、この旨を確認している。<sup>10)</sup>

● 税理士法により税理士が独占できる業務の範囲

① 税務代理 (法二条一項一号)	《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、税務調査や処分に対しての主張、陳述、代理または代行行為	
② 税務書類の作成 (法二条二項二号)	《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 (法二条二項三号)	《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 (法二条一項)	《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) (法二条の二第一号)	《有償独占》
弁護士(訴訟代理人)といつしよに裁判所に、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(刑訴法四二二条一項))	

なお、ここで税理士業務に対象となる租税(税目)は、原則として国税および地方税のすべてである。ただ、税理士の支援があまり必要とは思われないあるいは税理士業務になじまない税目は外されている。たとえば、印紙税、登録免許税、関税などである(税理士法二条一項但書、税理士法施行令一条)。また、税理士でない者も、当局からの許可があれば臨時の税務書類の作成ができるなどの例外がある(税理士法五〇条)。

全員確定申告を前提とする所得税制の下にあるアメリカにおいては、無償の民間ボランティアによる税務支援は、申告納税制度の根幹をなしている。一方、わが国での税務支援は、税務の専門職である税理士が独占するかたちで実施されている。この背景には、できるだけ幅広い国民・納税者の参加を得て申告納税制度を運営しようとする国柄と、国民・納税者をしてできるだけ排除し政府規制の枠内で行政と税務の専門職とがスクラムを組んで申告納税制度を運営しようとする国柄の違いがあるようにみえる。

#### （1）日米にみる税務支援制度の底流

アメリカ民主主義の理念は、「人民の人民による人民のための政府（government of the people, by the people, for the people）」である。この言葉を借りれば、申告納税制度が真に民主的であるためには、「国民の国民による国民のため」のものでなければならないことになる。無償の申告書作成支援サービスを一般のボランティア市民が提供する。これは、申告納税制度が真に国民のためのものであることの一つの証といえる。

全米最大のボランティア所得税援助（VITA）プログラムや全米退職者連照（AARP）基金が主導する高齢者向け税務相談（TCE）のような伝統的な税務支援プログラム、さらには一九九八年の連邦税制改正により創られた低所得納税者クリニック（LITC）プログラムなどからみえてくるものがある。それは、アメリカの各種税務支援プログラムにおいては、広く民間非営利公益団体（NPO）やボランティアを活用されていることである。いずれも課税庁（IRS）が主導しているものの、わが国とは異なり、税務専門職団体は実施主体とはなっていないわけである。

これは、アメリカ資本主義社会構造が、「小さな政府、大きなNPOセクター」で成り立っていることにも一因とい

えるかも知れない。また、できるだけ政府規制を少なくし、市場競争を活性化させていこうという経済秩序にあって、行政が、政府規制でつくっている専門職制度やその団体を、あたかも行政補完組織のように捉え、手足のように活用しようとする風土にないことも大きな要因といえる。「NPO大国」のアメリカにあっては、むしろ、課税庁（IRS）は、納税者・国民が主体となった民間非営利公益団体（NPO）を信頼し、無償あるいはほぼ無償で提供される納税支援サービスを、広く民間ボランティアに委ねる公共政策を選択しているのが特徴といえる。アメリカでは、ボランティアに対して、知的労力の提供、いわゆる「人材」としての役割も求めるのがふつうである。これに対して、わが国では、多くの場合、ボランティアに対しては、「ただ働き」の、それこそ「人手」の提供を期待するというのが大方の見方であろう。こうしたところにも、税務支援業務にボランティアを活用することに対する姿勢の違いが出てくる原因があるものと思われる。

また、これまで比較してみてきたところからわかるように、アメリカの無償の税務支援制度の大きな特徴は、「申告前（pre-filing）」支援や「申告期（filing）」支援に加え、税務調査や徴収手続、税務争訟など「申告後（post-filing）」支援にまで及んでいることである。わが国のようにもつばら「申告期」支援に特化した制度とは大きな違いをみせている。

従来から、高所得者は、「申告前」および「申告後」にかかる税務問題については、有償の税務や法務の専門職を依頼することにより、自己の納税者としての権利を護れる態勢にあった。これに対して、連邦議会では納税者権利章典法案などが活発に議論されながらも、低所得者や中所得者は、「申告期」支援は受けられてきたものの、「申告前」および「申告後」については久しく無償では満足な支援を受けられない態勢にあった。こうした態勢を変えようということで

実現したものの一つが、一九九八年のIRS再生・改革法（IRS Restructuring and Reform Act of 1998）のもとでつくられた低所得納税者クリニック（LITC=Low-Income Taxpayer Clinics）プログラムである。

こうしたさまざまな税務支援制度があるのにもかかわらず、アメリカの都市部などでは、むしろ低所得者が有料の税務申告書作成業者を積極的に利用する傾向がみられる。この背景には、移民や不法就労者などが、官が背後にいる税務支援プログラムを嫌い、同じ母国語を話し母国の文化に通じているコンビニやスーパーの一隅に開設された有料の税務申告書作成業者に依頼する傾向が強いことが指摘されている。<sup>②</sup> VITAプログラムなどにおいても、通訳担当ボランティアの募集強化策などを講じているものの、在留資格などがからむ事例も多く、これら納税者の警戒感を完全に払拭するまでにはいたっていないようである。このように、支援制度の多用化による納税者に二重に的対応しようとする公共政策を実施してきているのにもかかわらず、さらなる改革が求められているのがアメリカの現状といえる。<sup>③</sup>

## （2）民力を活かしたわが国での支援制度づくり

一方、わが国に目を転じてみると、税務書類の作成や税務相談業務などについては、有償・無償を問わず、政府規制により税理士の絶対独占とされている。こうした政府規制により絶対的な職業独占を認める制度は、すべての国民・納税者のものである申告納税制度の発展、そのもとでの自発的納税協力を推進するねらいで提供される民間の無償の税務援助・税務支援サービス拡充にとり、ネックとなっているようにもみえる。<sup>④</sup> 給付（還付）つき税額控除の導入は、この問題を今以上の深刻にするものと思われる。

アメリカに限らず、先進各国では民間ボランティアを取り込んだ無償の税務支援サービスが大きな広がりを見せてい

るところが、わが国では、税理士による税業務の絶対独占により、その扉は硬く閉ざされている。「申告期支援」を中心に、専門職による税務支援プログラムが細々と実施されてきているに過ぎない。現行の「税理士が主役」のかたちでのプログラムは、税務専門職の職業独占を護ることを主なねらいとしていることは明らかである。税理士法では「臨税」を認めるレールを敷きながら、あるいは所得税法で年末調整を義務化しておきながら、他方では民間ボランティアの参加を拒否するのも、一般の国民・納税者には今一つわかりにくい。誰のための政府規制なのかも疑問である。税務専門職の「無償独占」の特権を認めているだけの政府規制のようにもみえる。給付(還付)つき税額控除の導入は、今以上にこの矛盾を増殖しかねない。

かりに税務支援を現状のまま専門職に限定する公共政策を維持するとする。この場合でも、「申告後支援」までを含めて多角的な税務支援制度のあり方を真摯に考えたとすれば、支援プログラムには、税務専門職だけではなく、法律専門職の参加も不可欠になる。アメリカのように「申告後支援」プログラムへの法科大学院生などの参加も検討されてよい。しかし、税界、さらには税界とスクラムを組んだ政界にはこうした「変化」を求めようとする気概がほとんどない。相変わらず、すべての国民・納税者のものであるはずの申告納税制度を、税務専門職の既得権益の源泉と考え、それを政府規制で護ってもらおう、護ってやるという姿勢は頑なである。支援業務への民間ボランティアの積極的参加、業務独占の見直し、規制緩和は税理士の経済基盤を崩すことにつながりかねない。したがって、簡単に応じられないというのが本音であろう。税界は、ますます「官頼み」、政府規制の中に身を置こうとする姿勢を強めている感が歪めない<sup>⑧</sup>。

いずれにしても、適正な申告が行われれば、税務調査や税務争訟を減らすことにもつながる。また、税務行政のスリム

化にも貢献できる。ここに、「申告期」にNPOセクターや無償ボランティアを大量に動員して納税者支援を行う意義がある。アメリカのように市民（民間）ボランティアによる申告支援を認めるため、また、申告納税制度が真に国民・納税者主導のものになるようにするためにも、税理士業務の無償独占の見直しが必要である。税務書類の作成や税務相談の業務については、税理士法五二条を改正し、有償独占化の道をさぐるべきである。税務専門職である税理士は、還付申告や年金申告など非専門職でもできる業務までにまで政府規制で保護を求める姿勢を改めるべきである。こうした無償のやさしい業務は市民・納税者の手に委ね、税理士は専門的な判断業務、個人事業者や法人申告、相続などで活躍すべきである。政府規制の緩和の精神にたち、「すみわけ」を実現するための法改正が必要である。あるいは、それが業界益を優先するというスタンスから直ちに不可能なのであれば、「臨税（臨時の税務書類の作成等）」（税理士法五〇条）を、税務代理（同法二条一項一号）などにまで広げて、民間の知力の参加を求めるべきである。とりわけ、近年、国税当局による、税務支援業務の税理士界へのアウトソーシング政策を見ると、発想の転換が必要な時期にきているようにみえる。納税者サービスは、本来、課税庁自身が提供すべきである。しかも、今後、課税庁は、納税者サービスの多様化の視点から、「申告後支援」の充実をはかつていかざるを得まい。しかし、「申告後支援」業務、つまり税務調査への立会や争訟代理のように、課税庁は、その種のサービスを提供したら「利益相反」になることから自らは提供するのには難しい場合もある。この場合、こうした業務は、税理士や弁護士など専門職にアウトソーシングせざるを得ない。こうした例からも指摘できるように、課税庁は、専門職へアウトソーシングする分野を、どうしても専門職の手を借りざるを得ない支援業務に絞るべきである。一方、年金受給者や小規模事業者の税務書類の作成支援とか、課税庁自身が提供しても余り利益相反の問題が出てこない業務については、確定申告の繁忙期にどうしても人手がいるという

のであれば、臨税制度を柔軟に運用しかつ飛躍的に拡大させることで、民間ボランティアを幅広く活用する方向を探るべきである。現在のように、ボランティアに任せても十分に対応できる年金受給者や小規模事業者向けの「申告期」支援業務に、税理士を大量動員しているのは、人的資源の適正活用のみならず好ましいとはいえない。税理士会も、税務支援を「申告後支援」に特化するとか、この辺は、もう少し掘り下げて考えてみる必要がある。もつとも、残念ながら、税理士会の実情は、「臨税」ですら排除して、税理士業務の無償独占を死守しようという役所との護送船団的な政策がかつばし、白らを課税庁の下請集団の方向へ導く呼び水になっているようにみえる。

いずれにしても、税務支援については、高齢社会化にともなう最近の年金申告者の急増などを織り込んで考える必要がある。また、近年の国民の間でのプライバシー意識の高まりを考えれば、申告納税制度のあり方については、「年末調整」の廃止を含めて今一度掘り下げて検討する必要がある。さらには、今後、少子化対策として移民の受入れの積極化策がとられるとすれば、多言語による税務支援サービスが遑上へのぼる可能性もある。給付(還付)つき税額控除の導入となればなおさらである。今国税庁がすすめている、「課税庁を税務調査に専念できる態勢にし、他の納税者サービス業務はできるだけ税務の専門職団体などへアウトソーシングする」という「執行中心のアプローチ(enforcement-focused approach)」は、時代遅れなやり方である。破綻をきたすおそれすらある。世界の趨勢は、課税庁をカスターマーサービス化する方向であり、国税庁の方針は「反対車線」を逆走するようなものともとれる。

また、納税者サービスに対する広がる「国民・納税者のニーズ」を織り込んで考えると、課税庁を徹底したサービス産業化するとともに、申告納税制度から取り残される人を出さないためにも大量の無償ボランティアを取り込んだ税務支援サービスの拡充・多様化が急がれる。わが国での憂慮すべき現状、すなわち政府規制で「申告期」支援を税務の専

門職に限定し、「臨税」のような無償ボランティアですらもできるだけ排除して行こうとする税理士会の姿勢や、それを支持する公共政策は根底から問い直す必要がある。<sup>⑭</sup> 課税庁と税理士会による「護送船団方式」の税務支援制度では、たちゆかない瀬戸際まできている現実をしつかり直視すべきである。申告書の作成は、医師業務などとは異なり、人の生死にかかわる業務<sup>⑮</sup>ではない。無償の税務支援業務の民間開放を急ぐべきである。

ちなみに、オーストラリアでは、税務の専門職である税理士 (tax agents) は、課税庁 (ATO=Australian Taxation Office) 主導の無償の「税務支援 (tax help) プログラム」には参加していない。法制上、税務業務は有償独占となっており、税務支援プログラムは、課税庁 (ATO) が無償の市民ボランティアを取り込んで実施している。無償の税務支援業務の民間開放にあたっては、こうした立法例を参考にすべきである。<sup>⑯</sup>

#### (a) 税理士業務の有償独占化も一案

税務支援業務の民間開放を推進する場合には、現行の税務書類の作成や税務相談の業務について「無償独占」を認めている税理士法の改正が必要になる。なぜならば、現行の税理士法では、規制された税理士業務については、臨税などの場合を除き、税理士または税理士法人でない者（無資格者）はこれを行ってはならないとされているからである。

かりに、税理士法改正をするとすれば、現行の無償独占を有償独占に（有償独占化）するのも一案である。この場合、具体的には、税理士または税理士法人以外の者でも、無償であれば、税理士業務のうち「税務書類の作成」および「税務相談」を行うことができるようにする改正を加えることになる。

なお、こうした法改正を行うということは、裏返せば、税務代理については、現行どおり、税理士および税理士法人

以外の者は、これを行えないものとする規制を維持することになる。

(b) 税理士法五二条改正案のイメージ

かりに規制された税務業務を有償独占にするとする。この場合には、現行の税理士法五二条を次のように改正すれば、無償であれば一定の業務を非税理士でも行うことが認められるようになる(立法参考例は、弁護士法七二条、弁理士法七五条、公認会計士法四七条の二、社会保険労務士法二七条など)。

〔税理士法五二条改正案のイメージ〕

(税理士業務の制限)

第五二条

税理士又は税理士法人でない者は、この法律の別段の定めがある場合を除くほか、税務代理を行つてはならない。

二 税理士又は税理士法人でない者は、他人の求めに応じ報酬を得て、税務書類の作成又は税務相談を行つてはならない。

ただし、この法律に別段の定めがある場合には、この限りではない。

この五二条改正案に関しては、報酬を得なければ税務書類の作成や税務相談を行えるとの規定の仕方も選択できる。むしろ、この方がわかりやすいともいえる。しかし、これでは、無資格者が報酬を得てこれらの業務を行った場合には罰則が科される(税理士法五九条一項三号)ことにもなりかねないので、裏から規定する方が好ましい。

現行税理士法では、有資格者には、脱税相談の禁止義務が課されている(同三六条)。そして、この義務違反に対しては重い罰則がある(同五八条)。しかし、無償の無資格者であるボランティアにまでこうした義務を課し、かつ罰則

をかける必要はないものと考えられる。なぜならば、無資格者がこうした業務を行う場合には、有資格者に比べ知識が劣る場合も考えられ、相談に対する回答が脱税の指示になる可能性もあるからである。こうした場合まで処罰の対象とするのは、新たな政府規制にもつながりかねず、ボランティア精神にも著しく反すると考えられるからである。

また、現行税理士法では、有資格者には秘密を守る義務がある（同三八条）。そして、この義務違反に対しては重い罰則がある（同五九条一項二号）。しかし、無償の無資格者であるボランティアにまでこうした義務を課し、かつ罰則をかける必要はないものと考えられる。なぜならば、有償独占を基本としている弁護士業務、弁理士業務、公認会計士業務の分野では、無償でこれらの規制された業務を行った場合にも、秘密を守る義務およびその義務違反に対する罰則の規定が置かれていないからである。不安が残るといふ指摘に対しては、税務支援プログラム実施主体と各ボランティアとの間で守秘義務契約を結び、責任を明確化することで足りる。

### （3）納税者支援調整官とは

すでにふれたように、アメリカの連邦課税庁（IRS）は、連邦納税者権利擁護官（NTA=National Taxpayer Advocate）サービスを展開し、ここで納税者が通常のルートでは問題の解決が難しいと考えた場合の駆け込み救済を実施している。現在のNTAは、庁内にありながらも、連邦議会に建議するなど納税者サイドにたつて建設的な発言を積極的に行っており、きわめて独立性の高い組織である。

わが国の国税庁は、二〇〇一年六月に、七三人以内の定員で「納税者支援調整官」制度を導入し、担当官を、各国税局のほか、全国三一の税務署に配置した（財務省組織規則四六六条の二）。納税者支援調整官は、課税庁の仕事や職員

の対応に対する苦情や困りごとなどについて、納税者の立場にたつて迅速かつ的確に相談に応じるのが主な任務である。納税者支援調整官の業務内容は、税額などの争いを解決する不服申立手続とは異なり、税務調査や税金の徴収などの際の課税庁職員の納税者に対する対応などについての苦情を処理することにある。納税者から苦情の申立があつてから三日以内に処理するのが原則である。手続的には、①苦情を申し立てた納税者から懇切丁寧に事情を聴くこと、②聴取した情報をもとに指摘された職員本人やその上司から、事情を聴取し、解決に努めること、③調査結果の申立をした人に、迅速かつ正確に説明することなど、一応のルールが示されている<sup>10)</sup>。

ただ、納税者支援調整官は、課税庁内部に配置され、独立した権限もほとんどない。納税者保護の立場から財務省や国会に向けた積極的な発言を聞いたこともないし、どの程度力量を発揮できるのか、そして税金のムダ遣いにならないのかなど、疑問が残る。例えば、苦情を申し立てた人に対する報復的な嫌がらせ調査などがあつた場合、これに介入し納税者を保護できるのか、さらには問題点を指摘し担当部署のみならず、国会や財務省などに注文をつけて改善案を建議できるのかなど、課題が山積みになつている。また、現行の税務調査手続などの抜本的な整備をしないまま、小手段だけの苦情処理システムを導入しても、逆に、より大きな対立を生み、問題を深刻化させる可能性もある。“かたち”よりも“中身”が大切である。年次報告書の公表など“行政評価”という思考が停止した制度は、その存在意義自体が問われる。アメリカIRSの連邦納税者権利擁護官 (NTA) サービスやイギリス関税歳入庁の苦情処理官 (Revenue & Customs Adjudicator) 制度<sup>11)</sup>など、先進各国の課税庁の苦情処理組織の活躍にもつと学び、納税者支援調整官制度を納税者本位の仕組みにつくり直す必要がある。働いても貧しい人たちが向けに給付 (還付) つき税額控除の導入を考えたいのである。課税庁をこうした人たちに優しい組織に磨きあげるためにも、課税庁の業務を

常時チェックしあえる精度の高い仕組みが求められる。

わが国税庁は、課税庁を税務調査に専念できる態勢にし、他の納税者サービス業務はできるだけ税務の専門職団体などへアウトソーシングするという、時代遅れな「執行中心のアプローチ（enforcement focused approach）」をとろうという方針のようである。こうしたアプローチの下では、納税者支援調整官を、課税庁の納税者サービスの監視役として位置づけるのは難しい。納税者サービス全体における納税者支援調整官の存在は、ますますわかりにくくなっている。

## むすび

最近、わが国でも、「福祉漬け」常態から脱皮し再チャレンジしやすくしようということ、「給付（還付）つき税額控除」ないし「負の所得税」を検討・導入しようという機運が高まっている。ただ、給付つき税額控除の導入を考える場合にはあわせて、税財政法の課題についても掘り下げて検討する必要がある。

その一つは、給付（還付）つき税額控除を入れれば、新たに多額の租税歳出につながることである。したがって、既存の租税歳出に対する財政法統制、議会（国会）統制がしつかり機能する態勢にあるのかどうか問われてくる。給付（還付）つき税額控除を入れるにしても、ゼロベース評価、直接歳出との対比による評価、この措置による働いても貧しい人たちの再チャレンジ度・労働市場への進出度合、勤労継続の奨励効果などの評価が、ほとんど期待できない現況

にあるとすれば、たんに「給付（還付）」つき税額控除ありき<sup>④</sup>になる可能性がきわめて高い。給付（還付）つき税額控除を通じた歳出が、「かくれた補助金」になり、これにより国家財政が押しつぶされないように、まず既存の租税歳出に対する実効性のある評価の仕組みづくりが真摯に検討される必要がある。

もう一つは、課税庁の納税者サーブिस・スタンダードの確立と税務支援制度のあり方である。給付（還付）つき税額控除の導入となると、働いても貧しい人たちが還付申告をして給付を受けることになるからである。したがって、国民・納税者全体の問題として今一度掘り下げて考える必要がある。全員確定申告を前提とするアメリカなどは異なり、わが国の場合、年末調整制度がある。このことから、サラリードワーカー（給与所得者）に申告納税・確定申告の意義が十分に理解されていないきらいがある。給付つき税額控除を制度化する場合、路上販売者や転職を繰り返している人たちなどをも含め、働いても貧しく職を転々としている人たちに対する確定申告をする習慣を身につけさせる納税者教育も併せてしないと、給付（還付）つき税額控除を導入しても、うまく機能しないおそれがある。逆に、この人たちを、実質的に「切捨て、福祉ゼロ状態」に導くことになりかねない。働いても貧しい人たちを対象に、もっと積極的に確定申告をさせる政策に転換できないのであれば、むしろ、「福祉」と「税制」は、「調和すれども分離しておいた方が社会的セーフティネットになる」との異見も無視できないところである。

ちなみに、平成一八年分について見てみると、給与所得者で年末調整をしていない人は約六七〇万九千人である。そのうち、源泉徴収税額のある人が約五二〇万一千人である。ただ、実際に還付申告したかどうかは不明である。ちなみに、全還付申告者は約一、二二五万三千人である。給付（還付）つき税額控除の導入となれば、新たに働いても貧しい四〇〇〜五〇〇万の人たちが還付申告することになるものと推測される。

中告納税制度をとる国においては、還付申告書の作成のような基礎的なことは、市民が共有すべきことであり、こうした知識を共有することが、納税や使途に対する責任感を向上させることにもつながる。したがって、給付（還付）つき税額控除の仕組みを導入し、数多くの納税者に確定申告を求め、税務支援に「民力」を活用する政策にも一理ある。ただ、この場合、わが国において税務支援制度を拡充・活性化するためには、政府規制の緩和の精神にのっとり税理士法を改正ないしは「臨税」の拡大による税務支援サービスに対する民間ボランティアの参加の途を開くことを含め、今後一層の政策論争を深める必要がある。

この場合、国税庁も、頭を切り替え、働いても貧しい人たちにもやさしい「納税者が主役」のスタンスにたつた税務行政をすすめるなければならない。このための納税者サービス・スタンダードの確立を急ぐように求められる。世界の流れは、執行中心のアプローチ（enforcement-focused approach）からサービス主導のアプローチ（service-oriented approach）に大きく転換してきている。つまり、申告後の執行が重くならないように、そのためにも申告前の納税者教育と税務支援の徹底をモットーに納税者サービスを強化する方向に向かっている。課税庁は、従来の「クライアントサービス」の手法から、民間の「カスタマーサービス」手法の導入による納税者サービスの徹底、課税庁職員の仕事ルールの適正化、租税手続の適正化・透明化の推進に向けて大きく舵を切っている。これに対して、わが国では、「課税庁を税務調査に専念できる組織にするために、税務支援を含む納税者サービス業務は税務の専門職団体などへアウトソーシングする」というような執行中心のアプローチをすすめている。しかし、これはもはや時代遅れである。むしろ、アメリカの諸州では、税務調査業務の民営化・市場化テストをすすめてきている。課税庁を納税者サービスが一番の柱とした組織につくりかえるためである。

国税庁は、その使命の一番の柱を「納税者サービス」にすえるべきである。その実効性を問うために、しっかりと行政評価をし、その結果を立法府にも報告すべきである。また、立法府は、課税庁の行政評価を厳しくチェックするとともに、国民・納税者の誰でもが申告が容易にできるように「税制の簡素化」を一層すすめる必要がある。課税庁が国民・納税者に開かれ、申告納税が簡素で身近なものにならない限り、働いても貧しい人たちを対象とした給付（還付）つき税額控除がうまく機能しないのは白明のところである。肝に銘じておかなければならないことをひとことではいえば、給付（還付）つき税額控除の導入ということになれば「税務署も税務支援会場も働いても貧しい還付申告者で埋まる」という前提で議論展開をするように求められる、ということである。

(1) ここである「勤労所得 (earned income)」とは、わが国という給与所得のみならず、自営業 (the self-employed) からあがる事業所得や事業規模にいたらない場合の雑所得などを含む。

(2) 個人に対する所得課税は、わが国の場合、国税（所得税）と地方税（いわゆる個人住民税）とに分かれている。したがって、個人所得税とは、学問上は双方を含むものとしてとらえる必要がある。

(3) 個人所得税に特有の控除は、「人的控除」と「物的控除」とに分ける手法もある。ここでは、双方を峻別せずに、個人所得税に特有な控除をトータルに人的控除ととらえている。したがって、納税者やその世帯の財産に関する一定の支出に対する控除である住宅借入金等特別控除（租税特別措置法四一条）なども含めて人的控除ととらえている。ただし、外国税額控除（所得税法九五条）のように、法人と個人に共通し、もっぱら二重課税の調整をねらいとした性質の控除は除いて、とらえている。

(4) わが税法では、個人に適用ある税額控除は、(1) 所得税本法と (2) 租税特別措置に定めるものとに分かれる。前者 (1) としては、二重課税の排除をねらいとしたもので、①配当控除（所得税法九二条）、②外国税額控除（同九五条）がある。一方、後者 (2) としては、政策減税をねらいとしたもので、①住宅借入金等特別控除（いわゆる住宅ローン控除）（租税特別措置法四一条）、②寄附金控除（同二八条、一九条）などがある。詳しくは、石村耕治編著『現代税法入門塾（第四版）』（二〇〇八年、清文社）二、四参照。



Budget and Policy Priorities) available at <http://www.cbpp.org/3-11-04sf.pdf> (筆者H.A.最終閲覧：二〇〇八年三月一日)。なお、ハワイ州は、現在、州所得税上に低所得者向け税額控除 (LIRC-Low-Income Refundable Credit) を置いている。従前は、売上税額控除 (sales tax credit on food) あるいは食料品税額控除 (grocery tax credit) のかたきを用いていた。とりわけ、ハワイ州は、観光産業を中核とした経済構造を維持し、他州や外国(州外居住者)からの税収に依存せざるを得ない環境(州およびその下位にある地方団体の税収に占める間接税依存率は全米平均が二五%程度であるのに対して、ハワイ州は五二%の状態)に置かれている。こうした州の場合には、税収源を、消費を課税ベースとした間接税に深く依存せざるを得ない。また、飲食料品を含めた生活必需品への軽減税率・非課税・ゼロ税率などの導入もままならない。しかし、一方で、こうした間接税収に過度に依存する租税政策では、働いても貧しい低所得の州居住者についての、逆進性、の問題はかなり深刻になる。この点が、州所得税上に低所得者向け税額控除(LIRC)をデザインしている理由である。See: Nicholas Johnson, A Hand Up: How State Earned Income Tax Credits Help Working Families Escape Poverty in 2001 (December, 2001, Center on Budget and Policy Priorities) available at <http://www.cbpp.org/12-27-01sf.pdf> (筆者H.A.最終閲覧：二〇〇八年三月一日)。

- (15) 拙論「アメリカの州売上税の構造(下)」税理三二巻一一号参照。なお、現在、三八州で州所得税を導入している。こうした州では、連邦のEITCにならうして、消費税の逆進対策をかねて、働いても貧しい低所得者層一般を対象にした、州独自のEITC、を導入するところが増えてきている。
- (16) 「勤労所得」には、課税対象とされるか否かを問わず、休業補償、雇用保険給付その他各種の社会保障給付は含まれない。
- (17) EITC適用の消費要件として、一定額以上の投資所得を有する人は除外されている。投資所得には、課税対象利子や配当、譲渡所得などが含まれる。ただし、自営に供していた事業の譲渡からのゲインなど、投資目的ではないものは、勤労所得に含まれる。
- (18) 一〇〇六年分の統計によると、全米での還付請求総額は四三七億ドルを超える。
- (19) もっとも、還付をねらった限界まで働くことと比べても、同じにする人たちも出てくるわけであり、勤労継続の奨励(work incentives)という面で、EITCに対して、その効果の限界を指摘するべきである。See: Stacy Dickert *et al.*, "The Earned Income Tax Credit and Transfer Program: A Study of Labor Market and Program Participation," in *Tax Policy and the Economy* (James M. Poterba ed., MIT Press, 1995) at 1-50.
- (20) 一〇〇四年の改正税法による勤労世帯減税法(Working Families Tax Relief Act of 2004)の二部で「適格子どもに関する統一的规定」(Uniform Definition of Qualifying Child)の規定を盛り込んだ。基礎の統一をこたためである。
- (21) 「所得」の定義については、社会保障制度と所得税制とで一致しているのが理想である。しかし、現実の法制においては双方は必ずしも

一致しない。双方がそれぞれ別立てでメサレンされている場合になぜ、これらもまた、しかるべき一部に於て社会保障制度を税制に組み込めるべき場合には、双方の乖離をどう考へるかは重く課題となる。この点では、所得税制ならびに「所得」を如何にここで検討をすべきである。

(23) See, David J. Shakow, *Taxation Without Realization: A Proposal for Accrual Taxation*, 134 U. Pa. L. Rev. 1111 (1986).

(23) See, J.S. Brooks, "Taxation and Human Capital", 13 Am. J. Tax Policy 189 (1986).

(23) 所得 (賃金) があつたならば消費が可能になるという現象を、所得がたつたまま消費できない現象と区別する必要がある。一九五五年の「所得」を、ロンドン大学教授であつたカネマン (N. Kaldor) は、直接税としての「支出税 (expenditure tax, consumption tax)」を提唱した。一九七〇年代に、ヤンダウズリマンが、これを導入したが、すぐだ廃止した。また、一九七六年に、オックスフォード大学の教授であつたメーデー (J.H. Meade) は、中央部の「メーデー委員会 (Meade Committee)」報告書で、直接税としての「累進的な支出税 (progressive universal expenditure tax)」の導入を提唱した。なか、付加価値税 (VAT) 等の一般消費税が、同じく累進コースを「消費」に求める。ただし、課税対象は物品やサービス購入者のための所得 (賃金) 源泉への直接課税を行う仕組みにならなければならない。これを採つて一般消費税は、物品やサービスの価格に税金を課せ、間接税を課せ、仕組みをなすのである。ヤンダウズリマンの「メーデー」の支出税の問題は、税制を「メーデー」の。See, Nicholas Kaldor, *An Expenditure Tax* (Allen & Unwin, 1955); Board of Inland Revenue, *An Expenditure Tax* (Central Division [Board of Inland Revenue], 1978).

(23) W. D. Andrews, "Personal Deductions in an Ideal Income Tax," 86 Harv. L. Rev. 309 (1972); W. D. Andrews, "A Consumption-Type or Cash Flow Personal Income Tax," 87 Harv. L. Rev. 1113 (1974); A. C. Warren, Jr., "Fairness and a Consumption-Type or Cash Flow Personal Income Tax," 88 Harv. L. Rev. 931 (1975); Michael J. Graetz, "Implementing a Consumption Tax," 92 Harv. L. Rev. 1575 (1979); A. C. Warren, Jr., "Would a Consumption Tax Be Fairer Than an Income Tax?" 89 Yale L.J. 1081 (1980); R. L. Doernberg, "A Workable Flat Rate Consumption Tax," 70 Iowa L. Rev. 425 (1985).

(23) See, I. Boris & A. Bittker, "A 'Comprehensive Tax Base' as a Goal of Income Tax Reform," 80 Harv. L. Rev. 925 (1967); R.A. Musgrave, "In Defense of an Income Concept," 81 Harv. L. Rev. 44 (1967); Joseph Pechman, "Comprehensive Income Taxation: A Comment," 81 Harv. L. Rev. 63 (1967); C. Eugene Steuerle, *Contemporary U.S. Tax Policy* (Urban Institute Press, 2004).

(23) 例えば、働きながら学ぶ人たちが支援する教育政策は、教育費控除などし、学生控除のよきな税制を通じての点になつて、教育を担つたる政府部門が直接の補助金を交付する点により実現されるべきものである。詳しくは、拙著「求められる能力開発投資支援税制の提議」税務誌五三巻六号参照。



- (39) わが国の民主党税制調査会租税特別措置法調査チーム（峰崎直樹座長）は、二〇〇七年二月に、租税特別措置法の中身に關し、各省庁からのヒアリングを実施した。その結果、①要求各省は減収額試算を適正に行っていない、②要求各省は利用実績を把握していない、③要求各省は政策評価を適正に行っていない、④要求各省は補助金等の予算措置との関係を整理できていない、の問題点が判明したことを明らかにした。同調査チームは、特別措置の延長・新設の必要性や政策評価ないし減収試算などについて評価した上で、その適否を判断するとの方針を示した。また、①減税証明書制度を導入して、利用実績を確実に把握する制度整備を検討する、②企業向け租税特別措置の利用実績を公表する、③期限が到来する租税特別措置について会計検査院による検査を義務付ける、といった旨の法制の整備を検討するという。また、租税特別措置について今後は各措置の要求の内容や必要性を明らかにし、国民に対して議論を公開・透明化することが重要であるとの認識をした。具体的には、一租税特別措置改革・透明化プログラム法案（仮称）を策定し、今後二年間の計画で改革をする政策指針を打ち出した。こうした民主党の動きは、いわゆる「租税歳出」の「見える化」をねらった提案といえる。評価できる。ただ、もう一歩すすめて、議会統制・国民への開示をねらいに「租税歳出予算制度化」を打ち出して欲しいところである。なお、個々の措置にかかる減収額については、財務省「租税特別措置法の規定による特例に係る増減収見込額の積算根拠」【参議院財政金融委員会要求資料】一（二〇〇七年二月）参照。
- (40) See, GAO, Tax Expenditures Represent a Substantial Federal Commitment and Need to Be Reexamined, *supra*, note 38, at 71.
- (41) アメリカにおいては、予算や法律であること、すなわち予算法律説に拠っていることについては多言を要しない（本稿注(68)参照）。この一九七四年議会予算・執行留保規制法は、予算法制定過程において徐々にではあったが余りにも強人になり過ぎた政府側の予算編成権限の規制、および租税歳出の予算計上を法的に認知するために、従来からアメリカの財政基本法といわれてきた一九二一年予算会計法（Budget and Accounting Act of 1921）に修正を加えることをねらいとした法律である。この法律についての邦文の研究として詳しくは、田中治『アメリカ財政法の研究』（一九九七年、信山社）第五章参照。
- (42) わが国を例として見てみても、人的控除のような所得税制に固有の仕組みに由来する歳入項は、いわゆる「政策税制」とは区別し、後者を議会の承認を得ないかたちでの支出につながる「悪玉」の「裏口歳出」とみる見解もある。北野弘久「税法学原論」第六版（二〇〇七年、青林書院）六九頁、七二頁参照。ただ、こうした見方によれば、基礎控除（所得税法八六条）や配偶者控除（所得税法八三条）とかはよいとしても、配偶者特別控除（所得税法八三条の二）などについては、所得税制の固有の仕組みに由来するといえるのかどうか悩ましいところがある。片稼ぎ世帯を優遇しすぎ、ワ・キングウーマンを逆差別するかたちになっているとの批判があるからである（全国婦人税理士連盟編『配偶者控除なんかいらぬ!』（一九九四年、日本評論社）参照）。一方で、事業性（事業、不動産、山林など）の所得の計算にあ

たから控除である必要経費が租税課税にはあたらないとされ、給与所得の計算に得た特別として認められている特定支出控除(所得税法第10条の1第二項)は、租税課税に当たらないものとされている。

(43) 津沢啓二氏が「租税課税と大企業」社会と租税課税 (social tax expenditure) と「企業経費控除 (business tax expenditure)」との関係について、See, Eric Toder, *The Changing Composition of Tax Incentives* 1980-99 (1999, Urban Institute).

(47) See, V.J. Holt *et al.*, *Examining the Effect of the Earned Income Tax Credit on the Labor Market Participation of Families on Welfare* (National Bureau of Economic Research Working Paper No. 11968, 2006). 54頁「図10-1は、米国の最低所得保障制度 (EITC) に関する研究を紹介した邦題の研究「アーランド」佐藤素明「アメリカ連邦所得税に付する勤労所得税控除 (EITC) に関する研究」総合税制研究、一五五-一六頁 (二〇〇三年) 参照。

(49) See, Daniel Shapiro, "The Minimum Wage, the Earned Income Tax Credit and Optimal Subsidy Policy," 64 U. Chi. L. Rev. 405 (1997).

(49) See, M.J. Trebilcock *et al.*, "Government by Voucher," 80 Boston U.L. Rev. 203 (2000).

(47) See, A.L. Alstott, "The Earned Income Tax Credit and the Limitations of Tax-Based Welfare Reform," *supra*, note 44.

(48) See, T.J.S.C. 2020 (e) (2) (B) (iii).

(47) See, D.A. Weisbach *et al.*, *supra* note 28, at 1017.

(50) See, Philip Gleason *et al.*, U.S. Dept of Agriculture, *The Dynamics of Food Stamp Program Participation in the Early 1990s* (1998) at 35-40, available at <http://www.fns.usda.gov/ame/menu/Published/fsp/files/Participation/dynamics.pdf> (筆者による複製: 二〇〇六年一月一日)。

(16) See, V.J. Holt *et al.*, *supra* note 44, at 191. この点で「現実の税制では、こうした一括給付の効果をカバールことはからから、一定の要件の下で、前払 (advance payments) の仕組みを取り入れる」。例として、同居の子どもが、人以上いるEITC対象者の場合、最大で一人の子にのみ対して適用される税額控除最高額の60パーセントまで前払りが可能であると確定申告前に現金給付を受けられることである。ただしこの特別の適用は、適格子どもがいるかどうかを問われる(この国境入法典11301条(5)項)。

(20) See, T.M. Smeedtur *et al.*, "The EITC, Expectation, Knowledge, Use, and Economic and Social Mobility," 53 *National Tax J.* 1189, at 1202 (2000).

(50) わが国での議論については、北野弘久「税法学原論(第六版)」、前掲注(43)、二三頁以下、清水敏次「税法(第七版)」、二〇〇七年、77

ネルヴァ書房)三頁以下、金子 宏『租税法(第二版)』(二〇〇七年、弘文堂)七頁以下参照。

(54) 中川 一郎編・日本税法学会運営委員会訳『七七年AO法文集(邦訳)』「租税基本法」(一九七九年、税法研究所)参照。

(55) 最高裁判所大法廷昭和六〇年三月二七日判決・民集二九卷二号二四七頁「いわゆる大島サラリードローカー課税違憲訴訟」、最高裁判所大法廷平成一八年三月一日判決・民集六〇巻二号五八七頁「いわゆる旭川市国民健康保険料訴訟(後述)」、東京地方裁判所平成一八年九月五日判決・タインズZ八八八一―一八〇、東京高等裁判所平成三年九月一七日判決・判例時報一四〇七号五四頁、原審、東京地方裁判所昭和六三年六月一日判決・判例時報二二四四号一三頁「いわゆる良心的軍事費納税拒否訴訟」。詳しくは、北野弘久『納税者基本権論の展開』(一九九二年、三省堂)二〇頁以下、拙論「信教の自由と平和基金指定納税制」(石村耕治編著)『宗教法人法制と税制のあり方』(二〇〇六年、法律文化社)二六頁、一四〇頁以下参照。

(56) ちなみに、二〇〇八年年度税制改正で導入された地方法人特別税は「都道府県が賦課徴収し国に納付する国税」である。したがって、賦課徴収する主体に「応じて国税が地方税かに分類する考え方も相対化してきているといえる。

(57) ちなみに、二〇〇八年の税制改正で、いわゆる「ふるさと納税」の仕組みが導入された。この仕組みの下では、納税者が指定した地方団体に對し自分の住民税額の一部を分納するのではなく、指定した地方団体への寄附金を支出するかたちとなっている。こうした任意の寄附金は、一方面的義務として支出するものでないことから、租税にはあたらないといえる。

(58) 北野弘久『新財政法学・自治体財政権』(一九七七年、勁草書房)三三頁以下、同『税法学原論(第六版)』・前掲注(42)二二三頁以下参照。

(59) この制度の経緯としては、成田頼明「住民訴訟(納税者訴訟)」(田中一郎ほか編)『行政法講座第三卷：行政救済』(一九六五年、有斐閣)参照。また、現行制度の解釈については、地方自治制度研究会編『改正住民訴訟制度逐条解説』(二〇〇二年、きょうせい)参照。

(60) 一九六三年の地方自治法改正により、そもそも「納税者訴訟」と俗によばれていたものを正式に「住民訴訟」と改めたのが事の経緯とされる。(成田頼明「住民訴訟と制度の回顧と展望」シユリスト九四一号一六頁参照)。ただ、税法学的には、「住民」とは、その普通地方公共団体の納税者(exposed)つまり納税義務者十源泉(特別)徴収義務者十国税通則法二条五号、国税徴収法二条六号、地方税法一条一〇号など)として税を納める人のみならず、間接消費税のように担税者(tax bearers)として税を負担する人などを含む概念と解したい。

(61) アメリカでは、納税者訴訟は、州ないし地方団体レベルで幅広く展開されてきたものである。See Nancy C. Straud, "Taxpayers in Court: A Systematic Study of a (Mis)understood Standing Doctrine," 52 Emory L.J. 771 (2003)。連邦レベルでは、判例(First v. Choen, 392 U.S. 83 (1968))に「税を納めたりする者」(taxpayers)と見做す。See K. C. Davis, "Standing: Taxpayers and Others" 35 U. Chi. L. Rev.

601 (1988)。連邦納税者に原告適格を認めるために法的半当をすべきであるとの主張も強い。See, Note, "Analyzing Taxpayer Standing in Terms of General Standing Principles: The Road Not Taken," 63 B.U.L. Rev. 717 (1983); G.R. Nichol, Jr., "Standing on the Constitution: The Supreme Court and Calley Forge," 61 N.C.L. Rev. 798 (1983).

- (62) アメリカのタックス・チェックオフについての邦文の研究として詳しくは、拙著「日本におけるタックス・チェックオフの展開」白鷗法學二・巻二号、同「使途選択納税制(タックス・チェックオフ)」、「財政法の基本問題」(財政法講座一)、「二〇〇五年、勅草書房」所収。ちなみに、個人がいま住んでいる地方団体に納めるべき税金の一定割合を上限に、自分の「ふるさと」の地方団体に納められるようにしようというのが「ふるさと納税」構想である。総務省に設けられた「ふるさと納税研究会」は、二〇〇七(平成一九)年一〇月五日に、地方団体に対する寄附金に個人住民税の税額控除を導入する新制度を盛り込んだ報告書 ([http://www.soumu.go.jp/menu\\_03/shinai\\_kenkyu/kenkyu/furusato\\_tax/pdf/houkokusyoyou.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_03/shinai_kenkyu/kenkyu/furusato_tax/pdf/houkokusyoyou.pdf)) (筆者H.T.最終閲覧：二〇〇八年二月一日) をまとめて公表した。この報告書では、ふるさと納税について、納税者が指定した地方団体に對する自分の住民税額の一部の分納ではなく、指定した地方団体への寄附金の支出のかたちでの制度実現を提言した。また、これまでの所得控除方式の寄附金の支出にかえて、本来納める住民税額から差し引く税額控除方式の採用を提言した。二〇〇八(平成二〇)年度地方税制改正で、ふるさと納税制度は、平成二一年度分以降の個人住民税から適用されることになった。しかし、この控除をうけるには、年末調整、賦課課税・特別徴収で課税が完了している納税者が、あらたに申告をする必要が出てくる。地方団体の方のテマもかかる。税制の簡素化の趣旨に反するのではないかとの見方もある。また、これまで、地方団体、住所地の都道府県共同募金会や日本赤十字に對する寄附だけが控除対象になると国が決めてきた。二〇〇八(平成二〇)年度地方税制改正では、これらに加え、あらたに地方団体が条例で、その地域の実情の応じて住民の福祉の増進に寄与する公益団体・NPOを、寄附金控除対象団体に認定できるようになった。

- (63) 例えば、田中治「国民健康保険税と国民健康保険料との異同」税法学五四五号、碓井光明「財政法学の視点からみた国民健康保険料」法学教室三〇九号参照。

- (64) 最高裁判所大法廷平成一八年三月一日判決(「上告棄却」・民集六〇巻二号五八七頁、原審、旭川地方裁判所平成一〇年四月二二日判決・判例時報一六四一号二九頁、札幌高等裁判所平成一一年二月二二日判決・訟務月報四七巻六号一四七九頁)。

- (65) 本件判例評釈として、朝倉浩子「課税要件法定主義」旭川国民健康保険料事件」月刊税務事例二九巻三号。ちなみに、この最高裁の判断によると、保険料のかたちで徴収すれば、厳格な課税(賦課)要件法定主義や賦課要件明確主義などは求められず、具体的な保険料率や賦課額なども条例よりも下位の法規に委任することも許されることになる。こうした判断は合理的かどうか今一度掘り下げて考えてみる必要がある。ちなみに、この判断においては、保険税の場合にあたかも反対給付が伴うもののように徴収されるのは、保険税がある種の目的税

に近い性格にあることによるためであるとみてよい。

- (66) 政府税制調査会基礎問題小委員会「個人所得課税に関する論点整理」(二〇〇五〔平成・七〕年六月) <http://www.cao.go.jp/zeicho/fosin/170921.html> 参照(筆者HP最終閲覧:二〇〇八年三月一日)。

- (67) <http://www.cao.go.jp/zeicho/fosin/pdf/191121a.pdf> 参照(筆者HP最終閲覧:二〇〇八年三月一日)。

- (68) ちなみに「予算」に於いて、英米仏独などでは、「年税主義」つまり、各税法は一年限りの効力(時限法)とみる。の伝統のもと、予算(歳出)と租税など(歳入)を一体化してとらえる考え方が脈々と続いてきている。また、この考え方のものでは、「予算」を、法律、とする考え方が支配的である。これに対して、わが国の場合、明治憲法下でとられた、永久税主義「およびその伝統のもと、予算(歳出)と租税など(歳入)とを切り離してとらえる考え方が、支配的である。一般に、予算の性格については、大きく①予算行政説、②予算法律説、③予算法形式説の三つに分けることができる。①予算行政説とは、予算は、法的な性格を持つものではなく、たんなる行政措置とみる考え方である。したがって、予算の法的拘束力を否定することとなる。この見方は、明治憲法下では支配的だったが、現行憲法下ではなじまないとされている。②予算法律説とは、予算を法律の形式とする考え方である。例えば、イギリスの場合、成文憲法は存在しないが、「コモンロー(慣習法)」として、予算は法律あるいは議会の予算決議の形式をとることとなっている。これが、他のヨ・ロッパ諸国にも広まった(小嶋和司『憲法と財政制度』(一九八八年、有斐閣)二頁参照)。例をあげると、ドイツ連邦共和国基本法(一一〇条)アメリカ合衆国憲法(一条第九節第七号)、フランス第五共和国憲法(四七条)は、明文で予算が法律であることをうたっている(初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集』(二〇〇六年、三省堂)参照)。ちなみに、ドイツの場合は予算が形式的に法律であるとされるが、アメリカやイギリス、そしてフランスでは、予算は形式的にも実質的にも法律とされる(手島孝『憲法解釈二十講』(一九八〇年、有斐閣)二四五頁参照)。
- ③予算法形式説は、予算に法的性格を認める一方、法律とは異なる国法の特種なものとする考え方である。この見方が広く支持される理由は、(a)「予算は政府(国家机关)を拘束するが、逆に一般国民を拘束しないこと、(b)「予算の提出権は内閣にだけあり、衆議院に先議権があること」つまり、憲法上、法律と予算とは、提案権が限定され、審議および議決の方式も異なること、(c)また、わが国の場合、歳入に関しては永久税主義の伝統が強く(各税法は一年限りの効力(時限法)とされていない。そのために、歳入予算は単なる見積もりとならざるをえない)のに対し、予算は、会計年度毎に提出され、審議され、成立すること。こうした点を考えると、予算を法律と同じとみることができないとする見方である。わが国では、「予算法形式説」が一般に支持されている。いわゆる租税歳出を点検する場合には、予算の法的性格にもメスを入れる必要がある。

- (69) アメリカ予算過程についての邦文の研究として詳しくは、拙論「アメリカの租税立法過程の研究(上)」白鷗法学一四巻、号参照。

- (70) 府川哲夫「経済教室…還付型の税額控除導入を」日本経済新聞二〇〇七年一月四日朝刊、森信茂樹「経済教室…税額控除」予言で」

突破口にも効率と公平両立へ」日本経済新聞二〇〇七年一月一日朝刊参照。

(71) 小林幸輔ほか編『基本法リメンタール・憲法(第五版)』(二〇〇六年、日本評論社)第七章財政参照。

(72) See, P.R. McDaniel, "Institutional Procedures for Congressional Review of Tax Expenditures," 8 Tax Notes 659, at 660 (1979).

(73) 予算年度主義の下、国会(議院)は「一年単位予算を毎年議決することを要する。財政法(二条)は「各会計年度における経費は、その年度の収入を以て、これを支弁しなければならぬ」と定める。いわゆる会計年度独立の原則である。しかも財政法四二条は「経費の翌年度繰越に対しては厳しい要件を付けている。このため、逆に、年度末の無理な予算執行の要因の一つになっている」との批判もある。解決策として、予算の複数年度管理を提唱する向きもある。ただ、こうした議論は、いわゆる「裁量的な経費支出」にあてはまるもので、社会保障関連のいわゆる「義務的経費支出」についてはナンバートにあてはまらない。

(74) もともと、給付(還付)つき税額控除のような、勤労者の所得補償制度の導入を伴う大きな税制改革法へのサンセット条項の導入は、きわめて困難な課題とされる。

(75) 詳しくは、拙論「租税減出概念による租税特別措置の統制」(石村耕治著)『アメリカ連邦税財政法の構造』・前掲注(30)、第二章参照。

(76) 給付(還付)つき税額控除を積極的に推進しようと唱えるわが国の財政学者の多くは、この仕組みが給付の申請手続きをかえて確定申告手続を活用することから、申告支援インセンティブの確立なくしてうまく機能しないことには余りふれていない。彼ら自身が、いわゆるサラリーマンカーで年末調整手続に馴らされてきたことが、この背景にあるのかも知れない。

(77) Stephen D. Holt, "Keeping it in Context: Earned Income Tax Credit Compliance and Treatment of the Working Poor," 6 Conn. Pub. Int. L. J. 183 (2007); L. Lederman, "The Interplay Between Norms and Enforcement in Tax Compliance," 64 Ohio St. L. J. 1453 (2003). L. Book, "The Collection Due Process Rights," 41 Houston L. Rev. 1145 (2004).

(78) See, Nina Olson, National Taxpayer Advocate, IRS, "Tax Fairness: Policy and Enforcement," Testimony before U.S. House of Representatives Appropriations Sub-committee on Financial Services and General Government (March 5, 2007), available at [http://www.irs.gov/pub/irs-utl/nta\\_testimony\\_houseaprops\\_030507\\_v7.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-utl/nta_testimony_houseaprops_030507_v7.pdf) (筆名H.A.最終閲覧：二〇〇八年三月一日)。

(79) See, IRS Commissioner Mark Everson, "Testimony before the Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee, March 9, 2006, available at <http://hsac.senate.gov/files/030906Everson.pdf> (筆名H.A.最終閲覧：二〇〇八年二月一日)。

(80) 例えば、適格証明にあたり、通付申告をする人は、世帯支出の半分以上の額を自己の所得から負担していること、また、その場合の所得の計算にあたっては子ども向けの収受した養育費や公的扶助プログラムからの給付金は、たとえ世帯支出に充てられているとしても、差し引いて金額を算定することなく、手続はきわめて煩雑である。

- (82) See, J. McCubbin, "EITC Noncompliance: The Determinants of the Misreporting of Children," 53 National Tax J. 1135 (2000).
- (83) See, IRS Earned Income Tax Credit Initiative, Report on Fiscal Year 2005 Tests (2007), available at [http://www.irs.gov/pub/irs-ult/irs\\_earned\\_income\\_tax\\_credit\\_eitc\\_initiative\\_report\\_on\\_fiscal\\_year\\_2005\\_tests.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-ult/irs_earned_income_tax_credit_eitc_initiative_report_on_fiscal_year_2005_tests.pdf)（併せて最終閲覧：二〇〇八年三月一日）。
- (84) See, Department of the Treasury, General Explanations of the Administration's Fiscal Year 2008 Revenue Proposal (February 2007) at 51, 55 available at <http://www.treasury.gov/offices/tax-policy/library/bluebook07.pdf>（併せて最終閲覧：二〇〇八年三月一日）。
- (85) See, S. Kunev & Jason Levits, How Much Would a Income Tax Credit Cost in 2008? (February 7, 2007, Center on Budget and Policy Priorities) available at <http://www.cbpp.org/2-7-07sfp.pdf>（併せて最終閲覧：二〇〇八年三月一日）。
- (86) ただし、カリフォルニア、メイン、マサチューセッツ、オハイオ、ペンシルバニアの四州においては、自動判定されない仕組みになっている。
- (87) 拙著『先進諸国の納税者権利憲章（第二版）』（一九九六年、中央経済社）参照。
- (88) 二〇〇五年の国内歳入庁（Inland Revenue）と関税消費税庁（HM Customs and Excise）の両庁は合併し、現在は「歳入関税庁（HM Revenue and Customs）」と組織変更されている。
- (89) See, L. Loderman, "The Interplay Between Norms and Enforcement in Tax Compliance," 64 Ohio St. L. J. 1453 (2003); L. Book, "The Collection Due Process Rights," 41 Houston L. Rev. 1145 (2004).
- (90) 年金業務の課税庁への統合、一元化政策の実施などの場合などが、同じような問題が生じている。
- (91) 国税庁のホームページ <http://www.nta.go.jp/kohyo/katsudou/report/report.htm>（併せて最終閲覧：二〇〇八年三月一日）。
- (92) アメリカの州レベルでは、税務調査業務の民営化がすすんでおり、例えば、フロリダ州では、州の公認公認会計士協会（CPA）と州課税庁（州歳入省）とがタイムシェアして「公認税務調査・ロイヤリティ（Certified Audit Program）」をそれぞれ提供している。このプログラムは、市場化テスト（market testing）ないしは市民競争（public-private competition）の民営化手法を採り、州歳入省が伝統的に行ってきた業務にじりじり、公募競争入札などの手続を経て、州歳入省内組織との競争において、民間事業者（CPA）の参入を認めるものである。See, D. P. Garringer, Florida's Certified Audit Program (2003), available at <http://www1.ficpa.org/irs/ficpa/publicfiles/cpa/brochures/2005/CA.pdf>（併せて最終閲覧：二〇〇八年三月一日）。
- (93) 年次報告書 <http://www.nta.go.jp/kohyo/katsudou/jissekihyokyo/01.htm>（併せて最終閲覧：二〇〇八年三月一日）。





- gov/pub/irs/pdf/p3488.pdf (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日> 発行) 文庫に与る贈答記録に与る付付 見、Publication 4598-A: The Examination Process (Examinations by Mail), available <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p3488a.pdf> (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日)
- (16) コーポレションの財政年度に与る付付 見、IRS, LTRC: 2007 Grant Application Package and Guidelines (May 2007). <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/g3319.pdf> (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日)
- (17) 労働者の福利厚生に与る付付 見、IRS, LTRC: 2007 Grant Application Package and Guidelines (May 2007). <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/g3319.pdf> (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日)
- (18) See, IRS Publication 4134 (Low Income Taxpayer Clinic List) (Rev. 2 2007), available at [http://www.irs.gov/pub/irs-ull/pub\\_4134\\_02\\_2007.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-ull/pub_4134_02_2007.pdf) (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日)
- (19) See, IRS, LTRC: 2007 Grant Application Package and Guidelines (May 2007). <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/g3319.pdf> (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日)
- (20) 労働者の福利厚生に与る付付 見、IRS, LTRC: 2007 Grant Application Package and Guidelines (May 2007). <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/g3319.pdf> (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日)
- (21) 労働者の福利厚生に与る付付 見、IRS, LTRC: 2007 Grant Application Package and Guidelines (May 2007). <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/g3319.pdf> (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日)
- (22) 労働者の福利厚生に与る付付 見、IRS, LTRC: 2007 Grant Application Package and Guidelines (May 2007). <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/g3319.pdf> (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日)
- (23) National Taxpayer Advocate's 2007 Annual Report to Congress, available at <http://www.irs.gov/advocate/article/0,dd=177301,00.html> (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日)
- (24) Id., vol. 1, at 3, available at [http://www.irs.gov/pub/irs-ull/arc\\_2007\\_vol\\_1\\_cover\\_mspd.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-ull/arc_2007_vol_1_cover_mspd.pdf) (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日)
- (25) Id., vol. 2, at 94, available at [http://www.irs.gov/pub/irs-ull/arc\\_2007\\_vol\\_2.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-ull/arc_2007_vol_2.pdf) (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日)
- (26) Id., vol. 2, at 96, available at [http://www.irs.gov/pub/irs-ull/arc\\_2007\\_vol\\_2.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-ull/arc_2007_vol_2.pdf) (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日)
- (27) See, IRS to Great Efficiencies with Taxpayer Assistance Center (IR-2005-63, May 27, 2005), available at <http://www.irs.gov/newsroom/article/0,dd=139286,00.html> (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日)
- (28) See, IRS Earned Income Tax Credit Initiative, Report on Fiscal Year 2005 Tests (2007) at 32, available at [http://www.irs.gov/pub/irs-ull/irs\\_earned\\_income\\_tax\\_credit\\_initiative\\_report\\_on\\_fiscal\\_year\\_2005\\_tests.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-ull/irs_earned_income_tax_credit_initiative_report_on_fiscal_year_2005_tests.pdf) (詳細加工の贈答記録：1100&ltlt年11月1日)

- (128) 一九七八年監査総監法 (Inspector General Act of 1978) 45 連邦の各行政機関の監査総監官の設置を義務づけ、その機関の職員から申立のあった苦情その他の不正通報を調査し、その長く報告せしめ、必要の場合理正措置の勧告を行う権限を与え、同時に議会への報告を義務づけた。
- (129) Treasury Inspector General for Tax Administration (TIGTA) のことについて、see, <http://www.ustrustreas.gov/tigta/> (最終閲覧：二〇〇八年三月一日)
- (130) See, TIGTA Semiannual Report to Congress (April 1, 2007 - September 30, 2007), available at [http://www.ustrustreas.gov/tigta/semiannual/semiannual\\_sep12007.pdf](http://www.ustrustreas.gov/tigta/semiannual/semiannual_sep12007.pdf) (最終閲覧：二〇〇八年三月一日)
- (131) See, *id.*, at 23-24.
- (132) この政府規制を是認する判断として、最高裁判所昭和四一年三月三十一日判決・判例時報四四四号四七頁、タインズ九九九一三〇〇六參照。また、東京高等裁判所昭和二六年一月十九日判決・判例時報一〇号四七六頁、タインズ九九九一三〇〇四參照。
- (133) See, J. DeParle, "Life After Welfare - First Time Filers," *New York Times* (Mar. 21, 1999).
- (134) See, M.A. O'Connor, "Tax Preparation Services for Lower Income Filers: A Glass Half Or Half Empty?" 90 *Tax Notes* 231 (Jan. 8, 2001).
- (135) わが国での税務支援の現状分析については、拙論「税務支援の拡充と税理士の業務独占のあり方」白鷗法學二二巻二号參照。
- (136) 金子秀夫「タックス・エイドへの果敢な取組み」東京税理士界五九六号（二〇〇六年九月一日）參照。
- (137) 粕谷幸男「税務援助にボランティア制度の導入を」税理士界二二六七号（二〇〇一年二月一日）參照。
- (138) 絶対的な業務独占を頑なに主張する一方で、税務支援業務を税務専門職にアウトソーシングする方針に対して税理士界が反対する姿勢は、今ひとつわかりにくい。例えば、伊藤 清「国税庁の事務アウトソーシングによる『税理士制度の崩壊』とは？」税経新報五一号、記事「ユールセンターに見る下請け化の実態」専業税理士界六八八号參照。税理士界は、職域・業界益の視点からだけでなく、一般国民・納税者に開かれた納税者サービスのあり方について、展望を示すべきである。
- (139) 石村耕治ほか編『こうすれば税理士は生き残れる』開かれたオーストラリアの税理士制度に学ぶ（二〇〇一年、日本コンピュータ税務研究機構）P.110參照。また、石村耕治・タンカン・ベントレー「オーストラリアの税理士制度を点検する（一）（二）」税務弘報四八巻五号・七号參照。
- (140) 詳しくは、国税庁長官「納税者支援調整官の事務運営について（事務運営指針）（二〇〇一年六月二十九日）
- (141) 詳しくは、拙著『先進諸国の納税者権利憲章（第二版）』前掲注（86）、二二四頁以下參照。関税歳入庁の苦情処理官は、年次報告書

- (Annual Report) を公表している。 Available at <http://www.adjudicatorsoffice.gov.uk/> (裁判官公署年報：二〇〇八年三月一日)。  
なお、この「ヤキリン」の「裁判官公署年報」(MPTC = Working Families' Tax Credit)に「藤田は、この「ヤキリン」を、個人所得税の納税者  
の間で競争を促すものとして、この問題に、裁判官公署の価値を低下させる結果、この「ヤキリン」を、 See, AOI Leaflet: The Adjudicator's Office for  
Complaints about HM Revenue & Customs and the Valuation Office Agency at 6. available at <http://www.adjudicatorsoffice.gov.uk/pdf/aol.pdf> (裁判官公署年報：二〇〇八年三月一日)
- (注) (国税庁「平成一八年分民間給与実態調査」(二〇〇七年九月) 参照 <http://www.nta.go.jp/kohyo/rokei/kokuzai/cho/minkan2006/menu/pdf/00.pdf> 裁判官公署年報：二〇〇八年三月一日)

(本学法学部教授)