

論 説

国家戦略として税務行政の法執行能力を強化する必要性

国 土 館 大 学 教 授
慶 応 義 塾 大 学
大 学 院 特 別 研 究 教 授
本 庄 資

はじめに

日本の租税負担率は、21.1%(2004年度)と主要先進国のなかで低水準にある一方で、財政赤字の対国民所得比は、9.6%(2004年度)と主要先進国のなかで突出して高水準にある。このことは、現在の歳出規模が国家運営に必要不可欠であるとすれば、財源調達方法としての税制が「課税の十分性」という財政政策上の租税原則を無視したのものとなっていることを示し、現在の税収規模が国民の担税力の限界と一致するものであるとすれば、健全な財政運営を無視して、現世代の負担でなく次世代の負担において、公債金収入に依存し、「小さい政府」のスローガンに反する歳出を続けていることを示している。

このような財政赤字の泥沼から抜け出し、その財政赤字をせめて他の主要先進国なみの水準に縮減するために何ができるかを考え、万策を尽くすことは、単に財政当局のみの責任ではなく、日本の「国家戦略」として政府が取り組むべき最優先課題であろう。この国家戦略は、財務省を中心として立案され、具体的な目標、目的および優先事項を明示して、議会はもとより国民に了解される必要がある。歳出規模の削減については、今後の構造改革・行政改革の進展に絡むため全省庁の協力を要するが、税収の確保についても納税環境の整備や必要な課税情報の入手、地下経済へのアクセスなど現行法制の制約下において国税庁のみで対応するには限度があり、「課税の十分性」を満たす税務行政を可能にするため、全省庁の協力が必要である。

先進主要国、例えば、米国の税務行政と比較すると、日本の税務行政には付与されていないものがいくつもある。米国に倣って導入された申告納税制度の下で、税金が国庫に自動的に入ってくるならば、この制度は理論どおり効率的な税収確保のマシンといえるが、現実には申告水準・納税水準を維持・向上することは容易な仕事ではないのである。税務行政が担当する事務は、納税者サービス、税法の執行および税務紛争の解決に大別される。この事務を行うためには、税法の解釈・適用を統一し、その

疑義を生じる場合の取扱いに関しルールを明確にする「審理機能」が重要である。日本の税務行政において存在しないものとして、米国の首席法律顧問官(Chief Counsel)のような権威のあるポストがある。首席法律顧問官は、審理機能を果たすこととなっており、内国歳入庁(IRS)長官とともに、大統領によって任命される高い地位を与えられている。

本稿は、財政赤字の危機に瀕する日本で税法の予定する税収を確保するために、申告納税制度が効果的に実施されるようにその重責を担う税務行政、特にその法執行機能の強化を急ぐべきであると考え、そのためにまず現行法制の下で十分に整備されているといえない論点を洗い出し、その問題点に対処する米国の諸施策を紹介し、今後の日本の税務行政論の研究の資とすることを目的とするものである。

第1 税務行政への予算配賦の増加を国家としての投資とする考え方

1 米国の納税者サービス(Taxpayer Service)

自主申告納税制度の下では納税者が税法どおり納税義務を履行するため税法を知り、税務行政の諸手続を知ることが前提となる。一般に、「法の不知」は納税義務違反の正当な理由とならない。したがって、納税者も税法を知る努力をすべきであるが、政府としても税法の周知徹底を図るため、納税者教育、税の広報、納税相談、納税者支援などの納税者サービスに努めている。

米国ブッシュ政権は、「納税者サービス」と「法執行」が税法のコンプライアンスを決定するとの方程式の下で、財務省・IRSがこの両方のバランスがとれた税務行政を効果的かつ効率的に運営することを基本方針としている。IRSの使命は、「米国納税者がその納税義務を理解しその履行を助けすべての納税者に税法を統一的かつ公平に適用することにより質のよいサービスを米国納税者に提供すること」である。納税者サービスの必要性については誰も疑わないが、各種の納税者サービスが申告水準・納税水準の向上に

どの程度貢献しているかを定量的に測定することは困難である。米国においてもその限界効用についてはよく分からない。そのため、米国では「税務行政の近代化」を進め、電子申告等納税者サービスの電子化を急いでいる。米国はすべての申告の80%を電子化することを目標としている。米国ではFY2004に約6,200万人の個人が電子申告を行ったが、これは対前年比16%の伸びを示す。次年度には個人申告の50%超を電子化することを目指している。また、IRSウェブ利用者はFY2004に1億4,200万人に達したが、これは対前年比33%の伸びを示す。IRSの“Where’s My Refund”利用者はFY2004に

2,400万人になり、対前年比41%の伸びとなった。電話サービスは過去最高水準に達した。IRSは、納税者情報のデータベースを取り換え、新しいコンピュータシステムCADE (Customer Account Data Engineの略称)を導入し、1040EZ申告処理とその総合バックオフィスの近代化を進めている。米国は、IRS近代化のシンボルである「納税者サービスの電子化」によりコストがかかる来署者サービスを減らし、できるだけ多くの要員を法執行部門に投入しようとする方針を示している。そのため、納税者サービスの予算配賦は減少傾向を示している。

(表1)米国の納税者サービス予算 (単位:千ドル)

	FY2004	FY2005	FY2006
納税者サービス	3,709,647	3,605,978 (103,669)	3,567,455 (38,523) (1.1 %)
納税者支援	1,828,373	1,829,190 (+817)	1,805,965 (23,225) (1.3 %)
アウトリーチ	544,146	500,329 (43,817)	466,217 (34,112) (6.8 %)
申告処理	1,337,128	1,276,459 (60,669)	1,295,273 (+18,814) (+1.5 %)

2 米国 IRS の法執行(Enforcement)

財務省・IRSの戦略目標は、税法の執行と税収の確保であるが、より具体的には、税法の公正かつ統一的な適用、テロリスト、麻薬取引業者等の資金源の撲滅、金融犯罪の摘発を実施することである。IRSの法執行部門は、調査、徴収、査察(犯罪捜査)、規制コンプライアンス、研究の各部門から成る。

調査(Examination)は、申告書に記載された情報の確認と各レベルの調査(audits)である。IRSは、税務調査官、銀行・証券業者等の情報と申告情報との突合を行い、申告の正確性を検証するドキュメント・マッチングを実施する。このため、IRSは、税務調査官(tax auditors)の実地調査(on-site examinations or field audits)、歳入調査官(revenue agents)の事業・法人調査(business and corporate audits)、租税条約相手国および国際機関との協力のために、要員を投入している。

徴収(Collection)は、個人、法人、パート

ナーシップおよび自営業者等すべての納税者から所得税を徴収する。IRSは、全額納付の督促、分割納付の合意、コンプライアンス、リーエン、レヴィー、破産手続および差押等の多様なアプローチと技法を駆使する。IRSは、税法をすべての納税者に統一的かつ公正に適用するため、訴訟や強制執行を行う。

査察(犯罪捜査)(Investigations)は、税制に対する信頼を確保するため、潜在的な税法違反を摘発することを任務とする。査察の主目標は、犯罪におけるマネーの動きを確認し文書で証明すること、マネーの源泉、取得者、受領時期、貯蔵場所等の解明により犯罪を立証する。IRSは、濫用的スキームと戦い、詐欺的還付犯罪を探索し、マネーロンダリング法を執行し、麻薬売買取引を文書で立証し、テロリスト・ファイナンスを撲滅し、銀行秘密法(Bank Secrecy Act)違反を摘発し、各省庁合同タスクフォースに参加する。

規制コンプライアンス(Regulatory Comp-

liance)は、税法の解釈およびガイダンス、ガイダンス資料の発行、規制ルール、法令および承認された事業慣行の執行、金融機関の通貨取引報告要件の監視等を担当する。IRS は、オフショア・クレジット・カード、濫用的スキーム、テクニカル・タックス・シェルターおよび高額所得者に焦点を当てて要員を投入する。特に濫用的租税回避取引を特定するガイダンスの発行および Notices の発行が重要である。規制コンプライアンス部門は、納税者が申告書を提出する前に税法上の問題を解決することによって税務行政の権威・統一性を守ることを任務としている。

研究 (Research)は、IRS の業務、納税者の行動に関する経済的・統計学的比較、IRS プログラムの統計的評価、税務行政の特別研究を行う。財務省・IRS は、この研究活動により財務省の租税政策および IRS の税務行政に係る意思決定に必要な情報を入手する。

米国ブッシュ政権は、税務行政における法執行部門の強化を図る方針を明らかにしている。

(表2)米国の法執行予算

(単位：千ドル)

	FY2004	FY2005	FY2006
法執行	6,052,377	6,392,187 (+ 339,810)	6,892,596 (+ 500,409) (+ 7.8%)
調査	3,214,410	3,477,623 (+ 263,213)	3,711,889 (+ 234,266) (+ 6.7%)
徴収	1,779,233	1,825,715 (+ 46,482)	1,990,562 (+ 164,847) (+ 9.0%)
査察 (犯罪捜査)	656,131	681,980 (+ 25,849)	767,418 (+ 85,438) (+ 12.5%)
規制コンプライアンス	256,248	252,993 (- 3,255)	264,855 (+ 11,862) (+ 4.7%)
研究	146,355	153,876 (+ 7,521)	157,872 (+ 3,996) (+ 2.6%)

(表3)米国IRS法執行増収税額 (単位：億ドル)

	合計額	徴収	ドキュメント マッチング	調査等
FY1996	380	239	10	132
FY1997	372	260	12	101
FY1998	352	213	14	125
FY1999	329	213	16	100
FY2000	338	221	15	102
FY2001	338	243	16	79
FY2002	341	244	18	79
FY2003	376	248	22	107
FY2004	431	257	27	147

現政権は、IRS、特にその法執行部門に対する予算配賦を国家としての投資 (investment) と考えており、税法を遵守せず自主申告納税されなかった「潜在的な税金」を米国民の手に回収する法執行 (調査、徴収、査察) による追加徴収税額 (加算税等を含む) をその投資リターンと考えて、新規投資のイールドの引上げを検討している。ブッシュ政権は、次のとおり法執行部門の予算配賦を連年増加し続けている。IRS 長官マーク・W・エバーソンは、2004 年に過去最高の法執行増収額を達成した時、次のように述べている。

「IRS の法執行増収税額 (enforcement revenue) は FY2004 に対前年比 15% (55 億ドル) 増の 431 億ドルであり、IRS への予算配賦が健全な投資であることを示している。納税者サービス・教育と法執行から成る IRS 予算規模は 100 億ドルであるので、法執行増収額は、IRS 全般の予算を投資とみれば、投資 1 ドル当りのリターンが 4.3 であることを示す。」

3 日米の税務行政の効率性と納税環境の整備

(1) 税務行政の効率性

国税庁『日本における税務行政』の発表による最新年度の数字に合わせて 2002 年分で日米比較を試みる。

米国 IRS は、100,229 人の要員(実員ベース)と約 90 億 6,347 万ドルの予算で約 2 兆 166 億 2,727 万ドル超の税金を徴収したが、2 億 2,661 万件超の申告書を処理している。

(表4) 日米の効率性の比較

	米 国	日 本
税務職員一人当りの徴税額	2,012万ドル (21.3億円)	7.8億円
税務職員一人当りの申告書件数	0.2万件	0.04万件
税務職員一人当りの予算配賦額	9.0万ドル (945万円)	1,296万円
徴税コスト	45セント (47.7円)	1.62円

徴税コストは、100ドルにつき45セントであり、IRSは世界で最も効率的な税務行政を行っていることを誇りにしている。これは、さまざまな税務行政支援法制等によって可能になったと考えられる。

日本の国税庁は、56,466人の定員と約7,316億円の予算で約43兆8,332億円の税金を徴収したが、所得税、法人税および消費税の申告件数は、それぞれ2,087万件、272万件および213万件であった。徴税コストは、100円につき1.62円である。

納税環境および税務行政支援体制の日米の差異を棚上げして、日米の税務行政の効率性をこれらの要素だけで(便宜上、1ドル=106円とする)比較すると、日本は米国に比してきわめて非効率であるといわざるを得ない。本稿は、なぜこれほどの格差を生じるのかを検討する。

(2) 徴税コスト(行政コスト)

日本では徴税コストは租税および印紙収入に対する徴税費の割合を100円当りでのみ金額とされている。国民経済の状況、不良債権処理問題、赤字法人の増加など税収減少傾向があるなかで、経済活動の国際化、IT化および多様な事業体を利用した多様な仕組み取引の横行など取引の複雑化に伴う税務調査の困難化が顕著になるに伴い、1件当りの調査日数の増加、調査件数の減少、実調率の低下など税務行政の危機が顕在化し、徴税コストは当然のように上昇する。民間企業等は、申告納税するための税務顧問料をはじめ、源泉徴収制度の下で徴税および納税に協力する義務を履行するために多額の納税コストを負担している。

日米の税務行政の効率性を比較する場合、これらの徴税コスト(行政コスト)と納税コストを合わせた税法の「コンプライアンス・コスト」

を比較すべきである。ここでは、納税コストの公表データが入手できないので、徴税コスト(行政コスト)のみに着目する。米国に比べて日本の税務行政が非効率である理由について、次の点を考察しなければならない。

() 納税者サービス機能と法執行機能に対する予算配賦

2004年米国ではIRS予算配賦の38%を納税者サービスに、62%を法執行に割り当てていたが、2005年には予算配賦の割合をそれぞれ36%、64%とし、2006年にはそれぞれ34%、66%としている。納税者サービスへの予算を削減し、巧妙化する濫用的租税回避の摘発、脱税およびマネーロンダリングなど組織犯罪グループ等地下経済の摘発のために、法執行機能の強化予算を増加している。

ブッシュ大統領の2006年度予算は、IRS法執行機能の予算を5億ドル増加し、IRS全体の予算を前年比7.8%増加したが、2005年2月1日その発表のときジョン・W・スノー財務長官は「ルールに従ってプレーし納税する米国人は他人もまた同様にルールに従って納税すると信じている。法執行の強化は脱税を捕捉するだけでなく他の米国人の租税回避を阻止する。大多数の米国人はきちんと納税している。IRSは、租税回避をしようとする者の摘発とすべての納税者に対する優れたサービスの提供とのバランスをとることを約束している。」と述べ、マーク・W・エバーソン IRS長官は「自主納税よりも法執行の強化に予算配賦をする。特に財政赤字を削減しなければならない時期には、IRS法執行予算を増加することは、賢明な投資である。」と述べた。そして、米国議会は、IRS法執行予算を2005年度の63億9,200万ドルから2006年度には68億9,300万ドルに引き上げ、実調率を高め、滞納税額を回収し、租税回避や脱税を摘発するこ

とを決めた。

日本では、このような国税庁の予算配賦についての詳細は記者発表資料でも、また、財務省『財政法第46条に基づく国民への財政報告』でも公表されていない。重要な財政収入の確保を担当する税務行政の予算をどのような方針で配賦しているか、特に財政赤字の削減に全力を尽くすべき時期に、米国流に従えば、「納税者サービス」と「法執行」のバランスをどのように考えているか、という税務行政の基本方針について、政府は首相、財務大臣および国税庁長官の考えを国民に明らかにすべきであろう。

() 税務行政支援法制の整備

なぜ米国の徴税コストがこのように低いのか。日米の税務職員の能力に大差がないと仮定すると、徴税コストの差異を生じる原因として、まず税務行政支援法制の整備状況の差異が顕著であることを挙げなければならない。ここで税務行政支援法制と呼ぶ法体系は、日本で納税者側に立って「納税環境の整備」という課題の下に議論される法制よりも広範であるが、すでに政府税制調査会で何回となく検討を続けながら、なかなか立法化に至らない重要な問題について整理する必要がある。

政府税制調査会は、税制・税務行政における課税の公平・適正化の実現と納税者意識の向上のため納税者のタックス・コンプライアンス (Tax Compliance: 税制・税務行政への信頼と納税過程における法令遵守) の維持・向上を図る必要があることおよびその基盤となる諸制度 (納税環境) の整備が必要であることを明確に認識し、例えば申告・納税・還付手続の効率化、源泉徴収制度、記帳義務・帳簿保存義務、質問検査権、立証責任、納税者番号制度、資料情報制度および公示制度などについて検討を重ねてきた。次のようなインフラをみると、米国ではすでに制度化され成熟した段階に入っているが、日本ではまだ検討段階にあり、著しい立ち遅れ状態にあり、日米の税務行政の効率性の差異を生じている。

納税者番号制度

納税者番号制度は、納税者に番号を付与し、各種取引に際して納税者が取引の相手方に番号を告知すること、納税申告書および取引の相手方が税務当局に提出すべき法定資料に番号を記載することを義務づけることによって納税者に関する課税資料をその番号をキーとしてマッチングして整理し管理する方式である。

米国は1962年にケネディ大統領租税教書の勧告を受け、1936年社会保障法により導入された社会保障番号 (Social Security Number: SSN) を内国歳入法典により納税者番号として採用したが、日本では適正公平な課税の実現、税務行政の効率化・高度化、タックス・コンプライアンスの向上、金融証券税制の構築、国際的資金シフトへの対応、総合課税・資産課税の充実などの観点から必要性を認めつつ、個人情報保護、プライバシー保護とセキュリティ確保、導入に係る行政コスト・民間コストの問題、国民の理解を深める必要などなお検討の必要があるとして、立法化に至っていない。

資料情報制度

課税の公平・適正化のために税務当局にとって必要かつ十分な課税資料の入手が不可欠である。税務行政の法執行が効率的・効果的に行われるか否かは、有効な資料情報収集の成否によって決まる。税務当局は、課税の基礎作業として、各種の手段で課税資料の入手に努めなければならないが、法令により税務当局への資料提供をできるだけ広範に義務づけることによって税務当局の人的資源をより高度な法執行に振り向けることが可能になる。

米国では情報申告 (Information Return) 制度を完備し、IRSは課税の基礎資料として年間13億枚超の情報申告を入手し、マッチングしている。日本では情報申告制度の体系化が未整備であり、納税者本人提出資料や各種支払調書等第三者提出資料など一定の法定資料の税務当局への提出を義務づけているが、年間入手できる資料は約8,700万枚程度で、米国の1割にも満たない。資料突合は、米国では納税者番号制度の結果、瞬間的に処理可能であるが、日本では

名寄せ作業は納税者番号制度以外の方法でマニュアル作業として行わなければならない。さらに、法定資料の電子化の進捗度の差異によって、資料情報事務の能率は大きい差を生じる。

守秘義務制度と官公署等の協力制度

公務員および税務職員等の守秘義務と刑事訴訟法における告発義務との法的義務の衝突に関する法令解釈の差異によって、税務当局による各省庁のデータベース等へのアクセスの可能性に大きい差が生じる。

米国では、特に内国歳入庁犯罪捜査局 (IRS-CI: Internal Revenue Service- Criminal Investigation)は、すべての政府機関のデータベースにアクセスできるものとしている。麻薬売買関連金融犯罪やマネーロンダリングの摘発については、各省庁との多種多様なタスクフォースを設けて活動しており、当然のように情報を共有している。日本では、税務職員は所得税、法人税、相続税、贈与税または消費税に関する調査について必要があるときは官公署等に当該調査に関し参考となるべき帳簿書類および資料の閲覧または提供その他の協力を求めることができることとされるが、脱税・濫用的租税回避およびマネーロンダリングの摘発に必要な資料情報収集について、米国の『国家戦略』(National Strategy)に比肩し得る政府全省庁の税務協力体制は、まだ日本では構築されていない。

脱税・濫用的租税回避とマネーロンダリングは不即不離の関係にあるが、マネーロンダリングに関して OECD の金融活動作業部会 (Financial Activity Task Force: FATF) や米国では「金融機関等を通じるマネーロンダリング」のみならず「金融機関等を通じないマネーロンダリング」に対する対抗措置を「新40勧告」「8特別勧告」の下で世界規模で推進しているが、日本では「金融機関等を通じないマネーロンダリング」に対する対抗措置について税務当局の活用が十分でない。金融機関等を通じるマネーロンダリングについても、銀行に本人確認や「疑わしい取引の報告」「通貨取引報告」を義務づけるほか、米国では海外銀行口座等の報

告義務を法定しているが、日本では海外銀行口座等に係る資料情報制度さえ存在していない状態である。

資産の海外移転が自由にできる時代に税務当局が納税者の海外資産の所在を把握できない状態はどうして全世界所得課税の原則で課税することができるのか、首尾一貫した税務支援法制を確立する必要がある。

質問検査権

米国では IRS の税務調査官は帳簿書類等の検査権限、「宣誓」を要求する権限、宣誓による証言聴取権限、行政召喚状 (Summons) の発行権限、サモンズに従わない場合の裁判所の強制執行・身柄拘束令状の発行請求権、銀行等第三者に対するサモンズの発行権限、移転価格調査における外国資料要求権限など、税務行政を支援するため必要な権限を付与されている。日本では納税者 (納税義務者および源泉徴収義務者) および取引関係者に対し質問、帳簿書類等の検査をすることができることとしているが、「質問検査権は犯罪捜査のために認められたものではない」との規定を巡る解釈により、税務行政に桎梏を科す学説・判例により、無申告者、脱税者や濫用的租税回避者にとって有利な運用に陥っている。

立証責任

米国では一般的に行政庁の処分について正当性の推定 (Presumption of Correctness) が判例で確立し、課税について立証責任 (Burden of Proof) は納税者にあるとされている。1998 年 IRS 再編改革法により納税者が IRS の税務調査に資料提出等十分な協力をする等一定の条件を満たす場合には事実認定に関する立証責任は税務当局に転換されることになった。自主申告納税制度の趣旨と情報の非対称性から、納税者は所得の性質、源泉、金額等計算に必要な情報および証拠のすべてを掌握しているが、税務当局は入手した資料情報や申告書記載情報以外に納税者の有する情報にアクセスする方法がないこと、課税処分は毎年大量かつ反復的に行われるものであること、また、税務行政にすべての申

告書および無申告者に十分な調査を行うことができる人的資源を付与していないことなどを考慮に入れるならば、一般的に納税者に立証責任を課すること、少なくとも納税者に有利な事実（必要経費等）について立証責任を課することが税務行政の効率化のために望ましい。

日本では、一般に立証責任は税務当局にあるとされている。日本には租税裁判所という特別行政裁判所がなく、通常の裁判所が税務訴訟を管轄する状況で、日本の訴訟法では立証責任について特別な規定がないため税務訴訟のみについて立証責任の規定を設けることを疑問視する見解が有力である。実際の税務訴訟で更正時点で存在しない資料等に基づき納税者が必要経費を主張することがあるが、この場合、納税者が必要経費を合理的に推認させるに足る程度の立証をしない限り、必要経費に該当しないという事実上の推定が働くという判決もある。

このように日本では、租税法律主義の下で、明瞭な立法でなく、納税者に一定の立証を求める判例の定着を見守るという立場をとる学説があるが、財政赤字のなかで行政改革の名の下に税務職員の定数を削減しつつこのような曖昧な状態で税務行政に不要な負荷を課してその効率を阻害することは許されない。納税者に立証責任を負担させるか、さもなければ、そのような立証を可能にするよう税務職員の定数を増加させるか、それもできないのであれば、立証責任を果たすことができるように、情報報告制度等の資料情報制度（第三者通報制度を含む）を充実させなければならない。

賦課権の除斥期間

所得税について賦課権の除斥期間をみると、米国では単純過少申告については3年であるが、脱税については無制限としている。これに対し、日本では単純過少申告については同じく3年であり、脱税については7年としている。法治国家は、納税者の権利を保障し、納税者を法的不安定な状態に長く置くことは避けなければならない。しかし、日本のような民主主義国家において国民が定めた税法に従って国民に代わって国

民の税金を集める役割を担う税務当局を依然として国民と対立する「国家権力」とみとてできるだけ課税権を制約しようとするリヴァイアサン思想は、税務行政に十分な人的資源、強力な質問検査権および資料情報制度を与えず、立証責任という重い負担を課する日本では適切でない。

毎年調査件数が減少し、実調率が低下する傾向の中で、増え続ける申告件数（還付申告を含む）への適切な対応や不良債権処理・資金繰り等から生じる滞納の整理、国際化と高度情報化に伴う国際的資料情報収集の困難化、多様な事業形態と複雑困難な取引を利用する濫用的租税回避の出現や国際的脱税やマネーロンダリング等への取組みに、一件ごとの税務調査等にはより多くの人日を投入する必要性が高まってくるが、脱税について7年の除斥期間はこのような状況にある税務行政にとって過酷な制約を課するものであり、潜在的な脱税者や濫用的租税回避行為者にとっては都合のよい制度になっている。

軽い加算税

米国では、制裁を強化しつつあり、税法遵守を支える国家の意思を明確にしている。過少申告加算税は追徴税額の20%とし、無申告加算税は無申告期間1月またはその端数ごとに無申告税額の5%加算（最高25%）とし、重加算税は追徴税額のうち詐欺に帰すべき部分の75%、詐欺的無申告の場合には1月またはその端数ごとに納付すべき税額の15%加算（最高75%）とする。

日本の加算税は米国に比して著しく軽い。過少申告加算税は追徴税額の10%（期限内申告税額または50万円のいずれか多い金額を超える部分15%）とし、無申告加算税は納付すべき税額の15%、重加算税は追徴税額の35%、無申告の場合には40%とする。税法不遵守の時間要素を考慮に入れた制裁になっていない。

軽い刑罰

脱税に対する罰則は、米国では個人の場合、5年以下の禁錮もしくは10万ドル以下の罰金またはその併科とし、法人の場合、5年以下の禁錮もしくは50万ドル以下の罰金またはその

併科とする。

日本では5年以下の懲役もしくは500万円以下の罰金またはその併科とする。日本は、他の先進国に比して刑罰が軽い。

第三者通報制度

共同社会で共通の費用を応能原則または応益原則に基づいて分担する税の本質から、この共同社会の構成員として納税義務を履行する納税者は、他の構成員もまた同様に納税義務を履行することを信じている。納税義務を履行する精神は、課された義務が公平であることと同程度に他の構成員も公平な義務の履行を強制されていなければ、一部の構成員の不履行を黙認する当該共同社会とその税制および税務行政への信頼を喪失する。構成員の納税義務の履行状況を社会的に監視する意義は、このような信頼の形成と持続を原点とする。

日本では第三者通報制度の消極的側面に着目して昭和29年に廃止されたが、米英では共同社会の維持のために必須の制度である。企業や行政についても監査が必要であるように、納税者のビヘイビアについても当局の監視・監督以外に同じ仲間同士の監視の目が機能しなければ、健全な制度として自主申告納税制度は持続できないと考える。

米国では、第三者の通報により課税することができた場合、米国民の税金が米国民の手に回収できた訳であり、追徴税額および罰金等の15%以下の報奨金が支払われる。具体的には、第三者通報制度は、税金の過少申告納付等の摘発や税法違反者の摘発等に役立つ情報をIRS長官等に提供する制度である。最近では濫用的タックス・シェルターについてIRS-CIに通報するようにインターネットで米国民等に呼びかけている。特にIRS-CIのホームページでは、“Contact Us” “Where Do You Report Suspected Tax Fraud Activity?” と呼びかけている。

(3) 徴税コストの状況

徴税コストは、米国では1990年代前半は100ドル当たり50セント台であったが、後半は40セ

ント台に低下し、ブッシュ政権になってからも40セント台を維持しているが、脱税・濫用的租税回避、マネーロンダリングおよびテロリスト・ファイナンスとの戦いのため、法執行部門を強化し、徐々に上昇している。表面的にみれば、徴税コストは低いほど効率的な税務行政といえるが、徴税の源泉等を分析すると、税金を取りやすい所だけからとる場合にも低くなり、地下経済など不法所得に対する課税など、難易度の高い無申告者への挑戦、知的な濫用的租税回避スキームの解明など、優秀な人的資源を投入しようとする高くなる。これは、米国だけの現象でなく、日本でも、課税の公平を確保しようとする、その原価としての徴税コストは上昇する。

(表5) 徴税コストの推移

	米 国	日 本
2000	0.39ドル	1.42円
2001	0.41ドル	1.54円
2002	0.45ドル	1.66円
2003	0.48ドル	1.78円

4 米国 IRS の再編改革と財務省の機構改革

日本は、戦後混乱期を経て、カール・シャウブ勧告による昭和24年および25年税制改正によって近代的税制の基礎を構築した。シャウブ使節団は昭和24年5月10日に来日したが、その準備を整えたハロルド・モスにより占領軍総司令部(GHQ)は米国の徴税機構をモデルとして昭和24年5月4日に覚書「日本国政府の国税行政の改組」により国税庁の創設を迫り、昭和24年6月1日に国税庁は発足した。

時同じくして米国はパトロン制度を廃止し、専門家集団とし、納税者サービスを強調するため、内国歳入局(the Bureau of Internal Revenue: BIR)を内国歳入庁(the Internal Revenue Service: IRS)に変更した。最近、1998年IRS再編改革法(the IRS Restructuring and Reform Act of 1998: RRA98)が制定され、米国は約半世紀後のIRSの包括的再編成・近代化を実施することになった。日本では消費税制度の

導入時に税目別の機構（直税部と間税部）を納税者別の機構（個人課税部と法人課税部）に改正したが、米国の IRS の主幹部を納税者の種類別に賃金投資部（the Wage and Investment Division）、小事業・自営業主部（the Small Business/ Self-Employed Division）、大中規模事業部（the large and Mid-Size Business Division）および非課税団体・政府事業体部（the Tax-Exempt and Government Entities Division）の4部に再編成し、これに不服申立部（Appeals）、通信・駐在部（Communications and Liaison）、犯罪捜査局（Criminal Investigation）および首席法律顧問事務所（the Office of Chief Counsel）を設けた。IRS 批判とともに納税者の権利の保護を求める声を受けて、IRS 内部の独立組織として納税者保護庁（the Taxpayer Advocate Service）を創設した。

米国では、IRS の前身である BIR のスキャンダルの清浄化のため、1952 年に内部機構として検査庁（the Inspection Service）を設立したが、1978 年首席検査官法（the Inspector General Act of 1978）は、連邦政府全体のアカウンタビリティを担う独立専門組織を設立した。IRS 検査庁は財務省首席検査官（the Inspector General of the Department of the Treasury）とは別の機関であった。RRA98 により、財務省内の独立機関として財務省税務行政首席検査官（the Treasury Inspector General for Tax Administration: TIGTA）が 1999 年に設立された。TIGTA は、IRS のプログラムおよび活動を調査し監督し、財務長官と米国議会に報告を行う。TIGTA は、IRS 職員を外部からの汚職や脅迫から保護し、IRS のプログラムおよび業務に関する方針を示唆し、監督し、調査および捜査を調整し、関連法令を審査し、それらの影響について勧告を行い、税務行政の経済性と能率を促進し、IRS のプログラムと運営における詐欺および濫用を摘発し、IRS の問題点を把握して解決策を財務長官に通知する。IRS は、FY2000-2005 戦略プラン（IRS Strategic Plan）や年間業績プラン（Annual Performance Plan）を公表して税務行政

の公開運営を印象づけ、財務省は業績およびアカウンタビリティ報告書（Performance & Accountability Report）を公表し、2004 年を例にとりその部局（要員数、予算配賦額）をみると、最大組織 IRS（99,162 人、101 億 8,500 万ドル）、通貨管理局（Comptroller of the Currency）（2,678 人、5 億 800 万ドル）、印刷局（Bureau of Engraving and Printing）（2,331 人、5 億 2,300 万ドル）、造幣局（U.S. Mint）（2,115 人、9 億 8,500 万ドル）、金融管理局（Financial Management Service）（2,006 人、2 億 2,700 万ドル）、公債局（Bureau of Public Debt）（1,256 人、1 億 7,300 万ドル）、貯蓄監督局（Office of Thrift Supervision）（886 人、1 億 8,400 万ドル）、アルコール・たばこ税局（Alcohol, Tobacco Tax and Trade Bureau: ATTTB）（506 人、8,000 万ドル）、金融犯罪取締ネットワーク（Financial Crime Enforcement Network: FinCEN）（250 人、5,700 万ドル）、官房（2,842 人、15 億 8,000 万ドル）を擁する財務行政（11 万 4,032 人、145 億 200 万ドル）の透明度を高めている。

5 米国財務省と日本財務省の最近の機構改革の特徴

米国は、テロ本土攻撃を受けた事実を重視して、2002 年本土保安法（the Homeland Security Act of 2002）により本土保安省（the Department of Homeland Security: DHS）（18 万人）を 2003 年 3 月に創設したが、この巨大組織に財務省はシークレット・サービス（U.S. Service: USSS）および関税庁（the Customs Service）を移管した。そのため、USSS は、DHS 長官の直属の組織となり、U.S. Customs は国境運輸保安局（Under Secretary for Border & Transportation Security: BTS）に属する組織として税関・国境保護（Customs and Border Protection）と移民・関税取締（Immigration and Customs Enforcement）の機能を分担している。これらの移管だけ財務省は軽量化し、財務省の使命は経済・財政政策および租税政策・内国税の徴収と金融政

策・金融行政に比重を置くものとなった。財務省は、その法執行機関のうち、シークレット・サービスと関税庁を移管した後、IRS、ATTTB および FinCEN から成る約 10 万人の法執行機関を擁し、脱税・濫用的租税回避、麻薬取引等組織犯罪・マネーロンダリングその他の金融犯罪等の摘発を実施している。特にマネーロンダリングおよびテロリスト・ファイナンスに対する『国家戦略』においては、財務省・司法省は戦略の目標（ゴール）、目的（オブジェクト）および優先事項（プライオリティ）の決定、各省庁の協働、各種プロジェクトの企画立案および実施に総括指導者として機能している。

財政と金融の関係については、米国では政府機関としての連邦準備制度理事会が金融政策を決定し、全額民間出資の株式会社である NY 連銀以下 12 のローカルフェッドがその政策を執行しており、マネーセンターバンクに対する検査監督と物価安定は連邦準備制度理事会の権限とされるが、財務省は FinCEN により金融犯罪の取締を行っている。

日本では、橋本行革のはしりとして金融と財政の分離、さらに金融行政の企画立案と検査監督の分離が論議された結果、総理府にある金融再生委員会の下に、平成 11 年 6 月 22 日金融監督庁を設け、検査監督機能を大蔵省から移管したが、平成 12 年 7 月金融庁となり、平成 13 年 1 月金融再生委員会を廃止し、金融庁を内閣府の外局とした。このため、財務省の法執行機関は、その最大組織である国税庁と関税局および地方金融検査を担当する財務局である。平成 16 年についてみると、財務省の定員は 71,275 人、行政経費は 9,530 億円である。

米国と日本では財務省の組織機構は、金融および関税などの所属に差があるので、単純な比較はできないが、それぞれの財務省が内国税の徴収のためにどのように要員および予算配賦を投入しているかを 2002 年についてみると、米国は要員 114,032 人のうち 99,162 人（87%）、予算配賦 145.0 億ドルのうち 101.9 億ドル（70.3%）を IRS に割り当てているが、日本は要員 71,275

人のうち 56,239 人（79%）、予算配賦 9,530 億円のうち 7,176 億円（75.3%）を割り当てている。要員については日本の国税庁の比重は米国 IRS より 8%小さいが、予算配賦については日本の国税庁の比重は米国 IRS より 5%大きい。日米両国とも、財務省としては精一杯の資源（要員・予算）を内国税の徴収に注入しているといえる。しかし、税務行政の効率性については、上記 3 (1) で述べたように、彼我の差は顕著である。

日米の税務職員の能力に大差がないと仮定すれば、税制調査会のいう「納税環境の整備」（端的に「税務行政支援法制」の整備というべきである）状況の差異が日米の税務行政の効率性の差を生じているといわざるを得ない。納税者サービスと法執行のそれぞれに対する資源の投入割合について、申告水準（タックス・コンプライアンス）の向上に対する納税者サービスの貢献度を測定することは難しいといわれているが、財務省はこれを測定する方法を開発し、適正な投入資源割合を決定する必要がある。法執行に投下する資源の申告水準向上への貢献度についても同様に定量化する方法を開発すべきであろうが、代替的に米国のように法執行による追徴税額（加算税等を含む）および滞納整理による回収税額によって投下資源の効果を客観的に捉え、IRS（法執行）予算配賦・要員配置を国家としての投資と考え、追徴税額および滞納整理による回収税額を投資リターンと考えることも、税務行政の国家ひいては国民への貢献をアピールするための便法として、日本でも有効であろう。

税務行政の効率性と効果性を追求するため、個人と法人のみでなく、非法人として納税義務のない組織や法人であるが非課税とされるものなどを利用する租税回避が蔓延する時代に適した国税庁の組織再編成も、有効であろう。その際、米国の組織改革の考え方も参考にすべきである。

第 2 濫用的租税回避に対する法執行のターゲットの効果的な選定と成果の活用

上に述べたように、国税庁に投下された資源（要員と予算）が国家ひいては国民の投資であると考えれば、その資源をより効果的に運用し、よりイールドを大きくして、国家ひいては国民へのリターンをより大きくしなければならない。その意味で、限られた法執行要員を効果的に複雑困難な取引の解明に割り当てるため、漠然とした税務調査で非違を発見するのではなく、ターゲットを明確に絞り込む必要がある。ターゲットの選定を法執行要員の勘と経験に委ねず、税制上タックス・シェルターの登録、プロモーターの登録および投資家リスト保存を義務づけ、この開示なき場合には、米国の論理では「隠蔽」とみなし、濫用的タックス・シェルターとして脱税と同様に扱う手法をとる米国の智慧は、日本にとっても参考になる。

米国ではブッシュ政権になってから、「小さな政府」を目指し、「勤勉な米国人（hard working Americans）の可処分所得を大きくする減税政策を推進し、米国の景気を刺激し、米国経済成長と雇用創出を促進する租税政策を進めてきた。クリントン政権の時に米国の財政は黒字に転換したが、ブッシュ政権は減税を公約して政権の座についた直後から政府が国民のために支出する必要を超えて税金をとる結果生じた財政黒字はむしろ「租税剰余金」（tax surplus）というべきであり、国民の手に戻すべきであると主張していた。米国が財政赤字に転じた後、ブッシュ政権は財政健全化、経済成長と雇用創出、米国企業の国際競争力の強化、税制の簡素化のため、一方では減税パッケージの恒久化を図り、他方では適法利得の脱税のみならず、地下経済の支配者、麻薬売買等の犯罪収益、組織犯罪グループ等の不法収益、マネーロンダリング等の不法利得の脱税、多様な事業形態と多様な仕組

(表7) 国税庁への資源投下の推移

	13年度	14年度	15年度	16年度
財務省定員	78,720	78,474 (- 246)	71,243 (- 7,231)	71,275 (+ 32)
国税庁定員	56,718	56,466 (- 252)	56,315 (- 151)	56,239 (- 76)
財務省予算配賦(億円)	9,657	9,770 (+ 113)	9,603 (- 167)	9,530 (- 73)
国税庁予算配賦(億円)	7,261	7,328 (+ 67)	7,232 (- 96)	7,176 (- 56)

み取引を利用した濫用的租税回避などの摘発、滞納税額の回収を強化し、税収の確保のために法執行への資源投下を増強してきた。

これに対し、日本では平成12年7月に閣議決

(表6) 米国ブッシュ政権のIRSへの資源投下の推移

	FY2001	FY2002	FY2003	FY2004
要員(常勤)	98,574	100,217	99,862	99,162
予算配賦(百万ドル)	8,912	9,471	9,835	10,185

定された「新たな府省の編成以降の定員管理について」において平成13年度以降5年間に財務省は3,433人の削減を計画し、着実に実施している。問題は、財務省定員の削減状況に比して国税庁定員の削減状況が厳しく、財政赤字の危機的状态のなかで税の法網から免れている税金を国庫に取り戻すために、米国のように国税庁に投資するという発想が欠けていることである。

適法所得のみの歳入見積りでなく、無申告・無税でアンタッチャブルになっているアングラマネーの規模の推計モデルを開発し、適法利得と不法利得との間の課税の公平を確保するため、アングラマネーの摘発のためにより多くの資源を国税庁に投下し、追徴税額および滞納税額を国庫ひいては国民の手に回収することを可能にしなければならない。

(1) IRSの基本戦略

米国では、1998年IRS再編改革法によりIRSは新時代を迎え、徴税のみならず、納税者ニーズを満たすよりよい仕事を求められるようになった。IRSの使命は、次のとおり宣言されている。

“Provide America’s taxpayers top-quality service by helping them understand and meet their tax responsibilities and by applying

the tax law with integrity and fairness to all .”

ブッシュ政権の初代 IRS 長官チャールズ・O・ロソティは、2001年1月「FY2000-2005 IRS 戦略プラン」で「ベストカンパニーが高品質の製品やサービスの提供により優れた株主へのリターンをもたらすように、IRS 使命の達成は国庫に税金をもたらすが、広範で複雑な変化して止まない税制の執行において IRS は抜本的に変革する必要がある」と述べている。IRS の使命を達成するため、目標と目的およびその達成度を定性的・定量的に判定する方法を明瞭にしなければならない。IRS は、3つの戦略目標を次のとおり定める。

すべての相互作用において各納税者に最善のサービスを提供すること

税法の公正かつ統一的な適用を通じてすべての納税者に最善のサービスを提供すること
(法執行はコンプライアンスと公正を確実にするため不可欠の要素であること)

税務行政支援法制等を通じて IRS の生産性を向上させること

IRS は、この時点で 1993 年から 1999 年までの間に、23%の経済成長と要処理申告件数の 8.7%の伸びに比して IRS の要員が 115,000 人から 98,000 人に 15%も減少していること、納税コストと徴税コストに占める徴税コストは 5~10%であり納税者に過大な納税コストを負荷することは米国にとって経済的といえないこと。

(2) IRS のノンコンプライアンスに対する積極的な取組み

申告水準(コンプライアンス)測定基準がない場合、すべての納税者(不法利得者を含む)に対する税法の効果的・公正な適用を実施するという IRS の目標の達成度を知ることはできない。IRS は、ノンコンプライアンスの領域を調査研究し、迅速に問題の所在を特定し、実地調査のガイダンスを提供し、情報交換を活用する。

米国では中小企業が自営業者や法人の代わりにパススルー・エンティティ(パートナーシッ

プや S 法人)を利用する傾向が顕著であり、財産管理と富の移転のためのビークルとして信託の人気の高い。ブッシュ政権の直前、1995~1999 年にパートナーシップ申告の伸びは 26%、S 法人申告の伸びは 29%、信託申告の伸びは 7%であった。これらのパススルー・エンティティの構成員への分配利益は 1996 年で見ると 5,000 億ドルに達しているが、構成員の申告審理件数の 15%は不正確であった。濫用的タックス・シェルターのプロモーターは、不法に税額の減少または排除のために考案したタックス・スキームにおいてパートナーシップ、信託およびオフショア事業体を駆使している。

特に濫用的法人タックス・シェルターは、これによって失われる税金が巨額であるだけでなく、プロモーターに多額の報酬を支払えない個人や中小企業が大企業や高額所得者は税金を払わないと信じ込む腐食効果があるので、税務行政にとって大きい問題である。IRS は、英知を結集して、租税回避以外の事業目的を有しない複雑なタックス・スキームを識別し、摘発しなければならない。このほか、IRS は、無申告者(不法利得者を含む)源泉徴収税の不納付にも毅然として対抗措置をとる。

(3) 米国の濫用的租税回避に対する積極的な取組み

法人タックス・シェルターについては、米国財務省は 1999 年に“ The problem of Corporate Tax Shelters ”(法人タックス・シェルター白書という)と題する報告書を公表した。2001 年からブッシュ政権は、大多数の誠実な納税者のコンプライアンスを腐食する濫用的タックス・シェルターを識別し、これを潰すため、財務省、IRS の資源を集中的に配賦してきた。まず、内国歳入法典(Internal Revenue Code: IRC)で「タックス・シェルター」の定義をし、オーガナイザーに「タックス・シェルターの IRS への登録」を義務づけ、プロモーター(弁護士、公認会計士、投資銀行、保険会社、銀行、証券会社等)に「投資家リストの保存」を義務づけ、プロモ

ーター登録を義務づける開示ルールを確立した。

IRS は、タックス・シェルター分析室を設けて集中的に濫用的タックス・シェルターの識別を行う。2002 年に IRS は濫用的タックス・シェルター潰しのため、タックス・シェルター分析室、業務課、首席法律顧問官事務所および財務省から成るタスクフォースを結成し、個別のタックス・シェルターに対し迅速に法的に対抗措置をとる。IRS は、租税回避取引開示ルールの遵守を定着させるため、プロモーターの重点調査を開始し、召喚状(サモンズ)、罰則付き召喚状、ジョン・ドウ召喚状を活用する。タックス・シェルターの販売に用いる弁護士等租税専門家の法律等のオピニオンの乱発に対処するため、財務省と IRS は、タックス・オピニオンの最低基準を制定した。財務省・IRS は、一定の濫用的タックス・シェルターを「指定取引」(listed transaction)として特定し、これに該当する取引については、(i)参加した納税者は参加した事実を開示すること、()プロモーターが登録すること、()アドバイザーは投資家リストその他の情報を保存すること、を義務づけた。また、IRS はすべての調査において指定取引の識別のため、納税者が申告したすべての指定取引に関する資料情報を要求することとし、正確性関連ペナルティを適用するガイドラインを制定した。財務省・IRS は、2004 年 9 月 24 日に「指定取引」の改定を行う Notice 2004-67 を発した。

ブッシュ政権が再選直前に制定した 2004 年米国雇用創出法(American Jobs Creation Act of 2004) タイトル X 歳入規定においてインヴァージョンによる租税回避の防止規定とともに、タックス・シェルター防止規定の強化が図られた。また、ブッシュ第 2 期政権としての 2005 年度予算における IRS の執行方針をみると、次のように濫用的タックス・シェルターに対する対抗措置の強化を図っている。

- 潜在的濫用的タックス・シェルターの不開示に対する罰則の強化
- 潜在的濫用的タックス・シェルターの開示ルールの統一

- タックス・シェルター登録義務または投資家リスト保存義務の違反を繰り返すプロモーターに対する強制禁止命令
- 外国金融口座の利子についての不申告に対する民事罰
- 濫用的所得分離取引の抑止
- 潜在的濫用的タックス・シェルターの開示を妨げる障害(守秘義務特権および期間制限)の排除
- プロモーターの虚偽の陳述または詐欺的陳述に対する罰則の強化
- 外国税額控除に関する濫用的租税回避取引の排除
- 「課税関係のない当事者」(a tax-indifferent party)との濫用的リース取引の抑止
- 慈善寄附金控除の寄附金額の適正化
- 免税損害保険会社の濫用の防止
- 関連者間の支払利子の控除制限の強化
- 米国資産に投資される外国収益に対する米国税の回避の防止
- 米国籍の放棄に対する課税ルールの改正
- いり加減な申告の阻止
- 無申告者との分割納付の協議の打ち切り

(4) 日本の濫用的租税回避に対する取組み

日本の税法には「租税回避」や「濫用的租税回避」の定義がない。学説では抽象的な概念の定義を設けているが、具体的なスキームについては「節税」スキームとして非難の余地のないスキームと合法的であるが脱法的なスキームとして非難されるべきもの、さらに濫用的スキームとして「脱税」に該当するスキームなどが、具体的な判別基準のない状態で混在しているため、個別的否認規定または包括的否認規定を制定しない限り納税者・プロモーター等レベルの「法解釈技術・金融技術・事実関係の創造」と税務当局の「法解釈・事実認定」が衝突することも少なくない。

課税段階でいわゆる「見解の相違」が生じた場合、問題の取引が(i)仮装行為(虚偽表示)に該当するか、()納税者の主張する法律行為か

税務当局の主張する法律行為か、()納税者の主張する事実関係を認めるか税務当局の主張する事実を認めるか、これらすべてをかかると取引実務の経験のない裁判官の判断に委ねることになる。同一のプロモーターが販売したスキームについて投資家である納税者がそれぞれ訴訟提起をする場合、異なる裁判管轄によって異なる判決が出るため、最終審の結論が出るまで、税務当局も納税者も、法的に不安定な状態に置かれることになるので、税制に対する国民の信頼は著しく損なわれることになる。

現代の国民の法意識は、欧米の法思想の影響を受け、かつてのような「課税上の弊害」「実質課税の原則」「経済的実体の有無」「経済的合理性」などの抽象的な概念で納税者の行為・計算の否認を行うことを許さない。また、納税者の「租税回避の目的の有無」などの「主観的基準」ではその表示行為を越えて取引当事者の内面的効果意思を認定することも許さないであろう。立証責任の転換を認めない限り、税務当局が国際的取引において契約等の表見的証拠により裏付けされた「見せかけの目的・取引等の事実」を覆すことは外国資料収集の困難性の故に、きわめて困難に陥る。優秀な頭脳の持主であるプロモーターにとって、個別的否認規定がなく、借用概念など民商法学者の通説に左右される比較的曖昧な税法の下では、物事を容易に「租税回避」という曖昧な領域に持ち込み、立証責任を負う側にはきわめて立証が困難な「当事者の意思」という領域に税務当局を引きずり込み、「事実認定」を争うことができる。

立証責任が納税者にあるとされる米国でさえ、コモンローの国であるにもかかわらず、濫用的

(表8)米国の実調率(FY2003)

調査の区分	FY2002の申告書	調査件数	調査割合
調査により追徴税額が発生した調査	172,618,970件	928,775件	0.54%
所得税、遺産税、贈与税、非課税	142,268,391件	903,059件	0.63%
雇用税	29,514,177件	16,408件	0.06%
消費税	836,402件	8,756件	1.05%

租税回避の否認のためには可及的速やかに立法

で対処しようとしているのである。類似の事例が誘発される前に、財務省・IRSは新規に発見した個別の濫用的租税回避取引とこれに類似する取引に対しては否認する旨の警告を Notice の形で国民に知らせることとし、限られた実調率で有効に投下すべき税務行政の資源を無駄にしないよう努めている。米国は、「納税者の権利保護」を重視する一方で、蔓延するタックス・シェルターの抑止のために「公開こそ最良の防止策」という考え方を明らかにしており、税務職員の守秘義務、納税者のプライバシーの保護と抵触しないように、タックス・シェルターの類型ごとの否認の是非、新規の個別のタックス・シェルターの否認の是非について、税務当局はルーリングを公開する方針をとっている。これは、すべての申告書を調査することができない以上、調査により発見された濫用的タックス・シェルターを単に個別事案であるからという理由で秘密裏に処理することは、米国の公益を損なうという考えによるものであろう。IRSの要員と予算配賦を毎年増加させている米国がこのような税務行政支援法制等の整備や調査結果やアドバンス・ルーリング等の公開により濫用的タックス・シェルターの抑止に努めている状況をみれば、国税庁の要員と予算配賦を毎年削減している日本では、あえて実調率についての言及は避けるが、米国以上にこのような税務行政支援法制の整備や否認事例の公開による濫用的租税回避の抑止策を急ぐ必要が高いのではないかと考える。この領域は、納税者サービスの領域と異なり、電子化のみでは対処できない。

**第3 脱税およびマネーロンダリング等アンゲ
ラマネーの摘発**

1 査察の現状の日米比較

米国では、IRSの使命として「すべての者(適法利得を得ている者のみでなく不法利得を得ている者を含む)に税法を統一的かつ公正に適用すること」を明記し、ブッシュ政権は要員と予算配賦の突出した増加によりIRS法執行の強化を進めている。日本は、戦後、自主申告納税制度の導入に伴い占領軍総司令部(GHQ)の強い要請で昭和23年7月5日に国税査察官制度を導入したが、その模範は米国の特別捜査官(Special Agents)制度であった。米国では、自主申告納税制度を維持するには「納税者サービス」だけで申告水準の維持を図ることはできない。正直に納税義務を履行する米国民は、他の国民が税法を遵守しないことを許さないシステムとして「課税の公平」について納得できるIRSの法執行、なかんずく査察の成果を見守っている。このことは、米国に倣って国税査察官制度を取り入れた日本でも、同様である。

米国のIRS犯罪捜査局(IRS-Criminal Investigation: IRS-CI)は、日本に比して、米国税務行政において重要な地位を占めている。2002年を例にとると、IRSの年度末要員(実員ベース)97,914人のうち、IRC-CIに対して特別捜査官(Special Agents)だけで2,907人、全体の約3%が割り当てられている。2003年についても、IRSの年度末要員(実員ベース)94,638人のうち、IRS-CIの特別捜査官だけで2,805人、全体の約3%が割り当てられている。IRS-CIの使命は、税制への信頼と税法遵守の精神を向上させる方法で税法違反と税法関連金融犯罪等を摘発することによって米国民に奉仕することである。特別捜査官は、「マネーの追跡」の訓練を受け、会計技術と金融犯罪捜査技術を兼備する専門官であり、適法利得と非合法利得の双方についてIRS-CIの対象となる犯罪を捜査する。IRS-CIの業績は、日本の査察の業績に比してきわめて大きい。

米国は、IRS-CIに広範な権限を付与している

(表9)米国IRS-CIの犯罪捜査状況

	FY2000	FY2001	FY2002	FY2003
着手件数	3,372	3,284	3,906	4,001
処理件数	3,499	3,340	3,201	3,766
告発件数	2,434	2,335	2,133	2,541
有罪件数	2,249	2,251	1,926	1,824
投獄割合	80.9%	84%	82.2%	84%

が、IRS-CIの優先的捜査対象は4つの領域(適法利得の脱税、非合法利得の脱税および金融犯罪、テロリスト・ファイナンス犯罪、麻薬関連金融犯罪)である。IRS-CIは、「コンプライアンス戦略」に対する資源の投入を増加させつつある。これは、(i)租税詐欺引継プログラム、()不正還付、()濫用的タックス・スキーム、()無申告者の摘発、()法人の脱税、()電子商取引による脱税、()ホワイトカラーの犯罪(租税詐欺、マネーロンダリング、汚職、倒産詐欺、ハイテク犯罪および国際取引を含む)に重点を置いている。日本では、適法利得の脱税と非合法利得の脱税を区別して査察の業績を公表するに至っていないので、日米比較はできないが、米国の場合には、「課税の公平」を議論する場合、適法利得のみの間における問題でなく、適法利得と非合法利得の間における問題として取り上げられるため、無申告者や自主申告納税が期待できない非合法利得に対してどれだけの税金を米国民の手に取り戻してくれるかという期待がIRS-CIに寄せられる。IRS-CIは、査察事務運営に当たって、バランスに配慮し、非合法利得の摘発に注力し、また、その業績を誇らしく公表している。

(表10)米国IRS-CIの脱税査察の着手状況

	FY2001	FY2002	FY2003	増減
適法利得の脱税	1,020	1,554	1,506	3.1%
非合法利得の脱税	1,313	1,485	1,535	+3.4%
麻薬関連金融犯罪	951	867	960	+10.7%

日本では、財政と金融の分離論のなかで、大蔵省が税収確保の視点から不良債権処理を遅らせるので、金融を分離すべきだという主張がみられたが、不良債権処理を優先させる方針のみ

の偏見であって、大蔵省分割の結果、例えば不良債権の行方が地下経済の支配者、フィクサー、組織犯罪グループ、地下銀行その他外国事業者である場合には、徒にこれらのアングラマネーを拡大することに手を貸すことになるようなことがあってはならないのである。米国では、財務省が金融犯罪取締ネットワーク (Fin CEN) を擁し、IRS-CI の金融犯罪捜査力と密接な関係で、疑わしい金融取引に睨みを効かしている。この点では、日本の金融庁が財務省・国税庁の法執行機能をフル活用することができる法制を構築しなければ、無申告者や金融機関等を通じないマネーロンダリング捜査はほとんど不可能ではないかと懸念される。米国では、IRS-CI が資源の大半を投下して米国の「国家戦略」としてマネーロンダリングの摘発を行い、2003年には着手件数 1,590 件、告発件数 1,141 件、という実績を示している。日本でも国家戦略レベルで国税庁査察の存在を認識し、その積極的な活用に努めるべきであろう。

(表11) 米国IRS-CIの無申告者の査察状況

	FY2000	FY2001	FY2002	FY2003
着手件数	376	464	503	536
告発件数	257	269	244	302
起訴件数	265	257	233	234
有罪件数	232	219	227	220
投獄件数	80.1%	83.2%	88.1%	81.7%

(表12) 米国IRS-CIのマネーロンダリングの査察状況

	FY2000	FY2001	FY2002	FY2003
着手件数	1,606	1,459	1,448	1,590
告発件数	1,342	1,294	1,061	1,141
起訴件数	1,279	1,237	943	1,041
有罪件数	884	897	861	667
投獄割合	87.7%	89.4%	89.5%	89.2%

2 日米の査察支援法制の差異

日本では映画「マルサの女」や立石勝規の『国税査察官』『東京国税局査察部』などを通じて査察の存在が有名になっている。査察の組織は、自主申告納税制度を支える重要な存在である。このことに異論を差し挟む人はいないであろう。

世界第二の経済大国となった日本では、『2004年国税庁レポート』によると、2003年度における申告件数は、所得税確定申告 2,087 万件を含め全体で 2,600 万件であったが、これには適法利得の無申告者や非合法利得の無申告者は含まれていない。日本で「課税の公平」を維持するため、正直な納税者が納得できる程度に国税庁がそのような無申告者の摘発に努めていることを目に見える形で示す必要があるが、現在の法制、組織・予算で国税庁査察が精一杯の努力を尽くして毎年 200 件前後の着手状態で推移している事実をもって十分であるといえるか、疑問が生じる。適法利得の申告者のみに対する法執行に終始しているのではないか、言い換えれば、非合法利得の無申告者をどの程度摘発しているのかという疑問である。

そして、米国は、2003年をみると、IRSが1億9,529万件の申告書を相手に格闘しなければならないが、それでもなお、IRS-CIは非合法利得の無申告者を追跡し、マネーロンダリングを含む地下経済にアクセスして摘発し、逃避する税金を国庫に取り戻している。便宜的に申告件数に比して査察の着手件数の割合をみると、米国は0.02(万分比)であるが、日本は0.07(万分比)であり、日本の方が大きい。しかし、無申告者がどの程度いるか、またはアングラマネーがどの位あるかという推計値を基に査察件数の割合をみななければ、日米比較はできない。日米の査察の着手件数を単純に比較すれば、2003年日本は201件であるが、米国は4,001件であり、日本は米国の20分の1に過ぎず、余りにも両国の差が大きい。

なぜだろうか。第1の3(2)()において一般的な税務行政支援法制において日米の差が大きいことを指摘したが、日本の「精密司法」といわれる訴訟手続が必要以上に告発手続に人日を費やしているのではないか、査察官とともに検査官の増員を要するのではないか、という日本側で解決しなければならない問題のほか、法執行の一種である査察の分野で、米国の次のような支援制度が効率的な査察運営に寄与している

と思われる。

(1) 端緒把握システム

日本では通常の税務調査で発見した脱税の事実等を査察の犯則調査に連絡することが税務職員の守秘義務に違反するのではないかとの学説があり、各税法の質問検査権に関する規定の「質問検査権は犯罪捜査のために認められたものと解してはならない」という文言の解釈を巡って争いがある。米国では、内国歳入マニュアル (Internal Revenue Manual: IRM) 第9部犯罪捜査において明記するように、IRS の他の部局からの査察引継 (the Fraud Referral Program) が脱税の端緒を把握するために重要である。特に、濫用的スキームのプロモーターや申告書作成者を摘発するため、有益な情報源となっている。適正な課税と課税の公平を維持するという IRS の使命を達成するために、通常の課税部門と犯罪捜査部門の法執行能力を結合することは、租税回避スキームに対処するとき、有効な方法である。課税と制裁の双方の効果を限られた要員で最大化するため、IRS は税務調査と査察捜査を並行的に同時に実施する方法を開発した。その結果、共通の事実について刑事事件の訴訟と加算税の民事事件を同時に行うことも認められている。濫用的タックス・シェルターについて犯罪捜査を行う場合、プロモーターの販売を停止させるため、IRS は民事上の裁判所禁止命令を利用する。

(2) 不正還付に対する査察

不正還付請求は、脱税よりも積極的に米国民の金を詐取する試みであって、米国としては許しがたい犯罪である。IRS-CI は、「疑わしい還付プログラム」(the Question Able Refund Program: QRP) と「申告書作成者プログラム」(the Return Preparer Program: RPP) と連携して詐欺・濫用の摘発を行う。この摘発を効果的に行うため、IRS-CI は、電子的詐欺発見システム (Electronic Fraud Detection System: EFDS) と詐欺発見センター (the Fraud Detection

Centers: FDC) を効果的に活用している。

(表13)米国IRS-CIの不正還付の査察状況

	FY2000	FY2001	FY2002	FY2003
着手件数	154	170	328	291
告発件数	95	113	144	223
起訴件数	102	95	125	152
有罪件数	104	102	100	127
投獄割合	79.4%	88.3%	88.2%	90.6%

(表14)米国IRS-CIの申告書作成者の査察状況

	FY2000	FY2001	FY2002	FY2003
着手件数	139	116	254	229
告発件数	62	73	89	169
起訴件数	61	70	61	109
有罪件数	58	63	64	67
投獄割合	84.3%	92.9%	86.8%	83.7%

(3) 米国 IRS-CI の潜入捜査

麻薬関連金融犯罪、組織犯罪グループその他のアングラマネーの査察情報の入手は、並大抵のことでは困難である。米国では、脱税・犯罪の証拠を取得するため、法執行技術として IRS-CI の潜入捜査 (Undercover Operation) を認めている。潜入捜査は、グループ I とグループ II に大別される。グループ I は、潜入期間が6ヶ月超であり、かつ、または費用が2万ドルを超えるケースであり、グループ II は、グループ I に該当しないケースである。

(表15)米国IRS-CIの潜入捜査の状況

	FY2001	FY2002	FY2003
グループ	37	35	35
グループ	28	39	36
合計	65	74	71

(4) 米国 IRS-CI の資料情報収集

米国では、IRS が IRS 内部情報はもとより広く外部情報を入手することができるように 連邦、州および地方の政府機関情報、事業、金融機関、自由職業、教育機関、その他の事業体の情報、コンピュータ・データベース、通報者の使用および情報の買収を認めている。

IRS は、同じ財務省に属する金融犯罪取締ネットワークの情報、通貨取引報告、疑わしい活動報告、通貨監督官・銀行検査官報告、外国金融取引情報、証券取引委員会の情報、連邦準備銀行の記録、輸出入銀行の記録、税関の記録、国務省情報、国防省記録、連邦航空局の記録、沿岸警備隊の記録、郵政省の記録、連邦捜査局の記録、麻薬取締庁の記録、移民帰化局の記録、連邦裁判所の記録など、にアクセスすることができる。日本においても、米国が IRS-CI に付与する優先権に倣い、「各省庁間の協力」の程度を超えて、国税庁査察の情報収集能力を強化することが必要である。そのため、個人情報保護、プライバシー保護、公務員の守秘義務、自由職業の職業上の守秘義務や依頼人に係る秘匿特権などと、情報公開との「保護法益の衝突」「法的義務の衝突」について、理論と政府の方針を確立しなければならない。さもなければ、国税庁査察による地下経済の支配者たちの摘発を満足にできない状態が続くことに甘んじなければならない。

まとめ

税務行政論の研究において、申告水準の測定方法のモデル開発は積年の重要課題であるが、逆にノンコンプライアンスの規模、アングラマネーの規模、などの測定方法のモデル開発もまた重要課題である。古くから議論される直間比率の問題は、「所得」に基づく自主申告納税制度を維持する以上、正確な申告水準やノンコンプライアンスの規模の推計値を棚上げして議論できない問題である。本稿では、この制度の下で

公共財の原資となる税収の確保を使命とする国税庁に、その使命を遂行するために必要な要員、予算、その他の税務行政支援法制等の整備を「税務行政の資源」として十分に付与していない状況になっていることを指摘してきた。

現在の基幹税が所得ベースや資産の評価に基づく「良心の税」であるところに、一部の優秀な頭脳をもつ「良心を失った人」が容易に税を免れることが可能になる原点がある。ノンコンプライアンスの原因はいろいろあるが、「法の不知」「記帳能力の欠如」「納税道義の欠如」などについては、長期的には「納税教育」「納税指導」「納税相談」「納税者支援」などの「納税者サービス」で気長に改善することを期待できるが、「税法を熟知」「記帳能力は抜群」「納税道義の欠如」などの集積の結果として生じるノンコンプライアンスは、目前の危機であり、税収確保の責任を負う国税庁は、いまそこにある危機を克服するため、理論的には米国と同様に、納税者サービスから法執行強化に税務行政の軸足を移動させなければならないと考える。

その理由は、税知識の豊富な税理士、公認会計士、弁護士、投資銀行等を高額報酬で助言者とすることができる大企業が節税、合法的で脱法的な租税回避スキームによってほとんど税を払わないこと、さらに脱税をすること、地下経済の住人たちが無申告であることが、国税庁査察の対象とならず、公然と「アンタッチャブル」の存在となるようなことがあれば、一般国民の納税道義の根底の腐食が進行してしまうから、国税庁としてはこのような事態に早急にストップを掛けなければならないと思う。

(表16) 国税庁の实地調査件数の恐るべき激減状況

- 定員削減等による法執行能力の危機を放置できるか -

	平成10年度	平成11年度	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
所得税 (千件)	145 (100)	125 (86.5)	92 (63.4)	72 (49.7)	73 (50.3)	70 (48.3)
法人税 (千件)	177 (100)	166 (93.8)	143 (80.8)	126 (71.2)	122 (68.9)	115 (65.0)
消費税 (千件)	217 (100)	200 (92.2)	168 (77.4)	140 (64.5)	136 (62.7)	127 (58.5)
源泉徴収税 (千件)	280 (100)	284 (101)	235 (83.9)	186 (66.4)	183 (65.4)	173 (61.8)

(参考文献)

財務省『平成16事務年度国税庁が達成すべき目標に対する実績の評価に関する実施計画の概要』

財務省『平成15事務年度国税庁が達成すべき目標に対する実績の評価書』について

衆議院会議録情報『第140回国会行政改革に関する特別委員会第3号』

国税庁『日本の税務行政』『2004年国税庁レポート』『各年度記者発表資料』

金融監督庁『金融監督庁の1年(平成11事務年度版)』

本庄 資『国境に消える税金』税務経理協会、2004
同『アメリカン・タックス・シェルター基礎研究』
税務経理協会 2003

同「マネーロンダリングとテロリスト・ファイナンスに対する対抗措置」税経通信 Vol.59/No.4/832, Vol.59/No.6/834 および Vol.59/No.7/835

同「日本のマネーロンダリングと脱税に対する税務行政の役割」税経通信 Vol.59/No.10/838 および Vol.59/No.11/839

同「金融機関等を通じないマネーロンダリングと脱税における税務行政の役割」税経通信 Vol.59/No.12/840

同「マネーロンダリングに挑戦する米国財務省」
税経通信 Vol.59/No.13/841 および Vol.59/ No.14/
842

同「脱税・マネーロンダリングの防止・摘発体制の整備を」税務弘報 Vol.53/No.2

同「米国の濫用的租税回避との戦いにおけるブッシュ政権の実績評価」税経通信 Vol.60/ No.2/845

U.S. Department of the Treasury Performance & Accountability Report FY2004

U.S. Treasury Inspector General for Tax Administration Semiannual Report to Congress April 1, 2004 through September 30, 2004 and October 1, 2004 through March 31, 2004

U.S. IRS Modernizing America's Tax Agency
2000

U.S. IRS FY2000-2005 IRS Strategic Plan

U.S. IRS Fiscal Year2004 Annual Performance
Plan

U.S. IRS The Budget in brief FY2005 and 2006

U.S. IRS Internal Revenue Manual Part.9 Criminal Investigation

CCH Conference Report American Jobs Creation Act of 2004