

論 説

行政内部における租税情報の共有と制限

ーアメリカにおける納税者番号 (TINs) をめぐる議論を中心にー

横浜国立大学大学院准教授

吉 村 政 穂

◆SUMMARY◆

平成 22 年度税制改正大綱において、社会保障制度の充実・効率化を図り、また所得把握体制の環境整備を実現するため、「社会保障・税共通の番号制度の導入を進め」ていくことが明らかにされた。その後は、社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会及び納税環境整備小委員会により、検討が進められている。

わが国に納税者番号制度を導入するにあたっての課題は、①情報の電子化に伴う違法アクセスの危険性、②アクセス権限を有する職員によって業務に必要な範囲を超えた閲覧がなされる懸念、③他の行政目的での利用の範囲、及び④民間利用の可否など、いくつか指摘されているが、本稿は、納税者番号制度（ないし共通番号制度）と他の行政目的利用との関係について、新たな視点を提供することを目的とするものであり、納税者番号制度を 1961 年にいち早く導入し、プライバシー保護の問題に関しての先進国であるアメリカにおける議論を紹介しつつ、多方面からの考察を通じて税務行政以外の他の行政目的での利用について、プライバシー保護とは異なる視点から消極的な態度が導かれる可能性の提示を試みている。

(税大ジャーナル編集部)

目 次

1. はじめに	30
2. プライバシーと税務情報との関わり	31
2. 1 プライバシー保護調査委員会 (Privacy Protection Study Commission) 報告書	31
2. 2 内国歳入法典 6103 条	33
2. 3 財務省・内国歳入庁の方針	34
3. アメリカにおける社会保障番号・納税者番号の利用	35
3. 1 概説	35
3. 2 社会保障番号の利用	35
3. 3 (個人) 納税者番号	36
4. 自発的納税協力	37
5. おわりに	38

1. はじめに

平成 22 年度税制改正大綱において、社会保障制度の充実・効率化を図り、また所得把握体制の環境整備を実現するため、「社会保障・税共通の番号制度の導入を進め」ていくことが明らかにされた⁽¹⁾。かつて検討されながら導入に至らなかった納税者番号制度であるが⁽²⁾、改めて、社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会⁽³⁾及び納税環境整備小委員会⁽⁴⁾により、導入に向けた検討が進められている。

わが国に納税者番号制度を導入するにあたっての課題は、例えば、次のようにまとめられている⁽⁵⁾。すなわち、①情報の電子化に伴う違法アクセスの危険性、②アクセス権限を有する職員によって業務に必要な範囲を超えた閲覧がなされる懸念、及び③他の行政目的での利用が拡大することに起因するプライバシー侵害のおそれの増大、並びに④民間利用の可否、といった問題を検討すべきことが主張される。

本稿は、上記の③、納税者番号制度ないし共通番号制度と他の行政目的利用との関係について、従来とは異なる視点を提供すること

を目的としている。わが国の従来の議論では、情報の分散管理のメリットとして、1つの機関にプライバシー情報を集めず、これにより、ひとたびデータベースの違法・不正な閲覧がなされた場合の被害がより小さなものとなることを期待されている⁽⁶⁾。そして、この便益を考慮した上で、たとえ行政の非効率を甘受することとなっても、なお共有には制限が設けられるべきとの議論が提示される⁽⁷⁾。

たしかにこうした議論枠組みは正当であるが、本稿で提示を試みる要素は、効率的な税務行政という目的を促進するためにも、他の行政目的での利用に対して消極的な態度が導かれる局面があるという可能性である。

前提として指摘したいのは、上記③のように番号管理のリスクとして挙げられるプライバシー侵害が、情報共有システムの存在を想定したものとなっている点である。言い換えれば、不正利用のリスクが懸念される他の行政目的での利用とは、ただ番号を共通化するのみならず、それに付随した情報をも共有することを意味しているものと考えられる⁽⁸⁾。そうだとすれば、納税者番号制度に関連する問題として論じられながらも、結局は、税務

情報が流用されることにその危惧の本質があり、納税者番号（共通番号）制度は、その税務情報の（不正）共有が「効率的」に行われるインフラになるという意味において問題視されるにすぎない。しかしながら、このとき見落とされているのは、税務情報が他の行政目的のために（適法に）利用されることによって、税務行政自体が受ける影響に対する考慮である。

税務行政の効率性確保という視点に限定した場合、税務情報の共有（拡大）はどのような位置付けにおいて議論されるのだろうか。その示唆を得るため、本稿では、社会保障番号の税務行政面での利用が進み、かつ（社会保障番号を有しない者に対する）納税者番号の付与も行われているアメリカの議論状況を参考にする。ここでは、納税者のプライバシー保護という視点のみならず、納税者のコンプライアンス確保、税務行政の効率性という要素も重視した上で、情報共有に関する議論がなされているように見えるからである。そしてその議論を概観した上で、納税者のプライバシー保護と税務行政の効率性との間をつなぐ仮説を紹介して、わが国への示唆としたい。

2. プライバシーと税務情報との関わり

2. 1 プライバシー保護調査委員会

(Privacy Protection Study Commission)

報告書⁹⁾

アメリカにおける税務情報保護の仕組みを理解するためには、その体系的整備のきっかけとなったプライバシー保護調査委員会報告書の理論枠組みを把握することが有益である

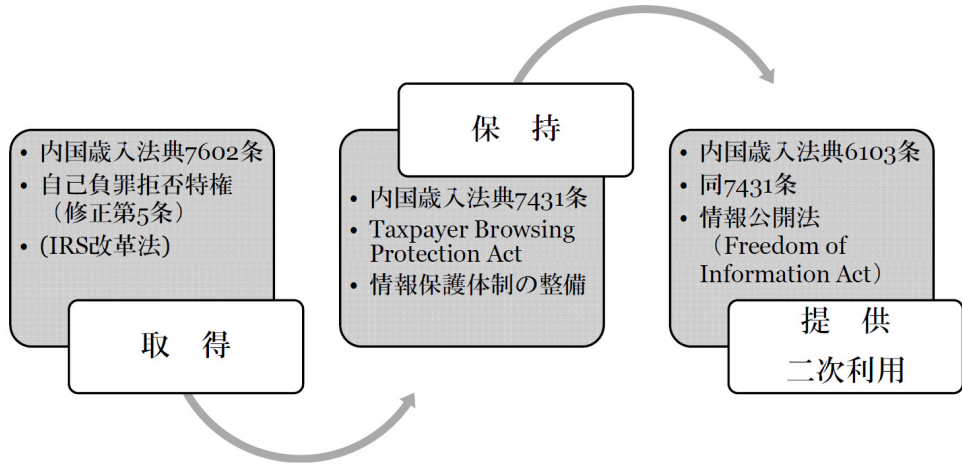
う。とりわけ、同報告書で示された、デュー・プロセスとの関係においてプライバシー保護の位置付けを捉える見方は、プライバシー権についての議論が深化した現代においても、なお有効な視点であるように思われる。

また、いかなる考慮によって情報共有・提供の範囲が決定されるのかを論じる手掛かりとなるかもしれない。

そもそもプライバシー権は、古典的には、「ひとりで放っておいてもらう権利」（Brandeis 判事）として萌芽を見た¹⁰⁾。その後、Whalen v. Roe, 429 U.S. 589 (1977)の時点では、従来のプライバシー判例は、「事実上、少なくとも二つの異なった利益を含むものであった。一つは個人的な事柄の開示を回避する個人的利益であり、他の一つは独立してある種の重要な決定を行う利益である」¹¹⁾と理解されるに至っていた。

このプライバシー概念の延長として、情報プライバシー (information privacy) という概念に権利性を認め得るかは、なお議論がある。U.S. Dept. Of Justice v. Reporters Committee, 489 U.S. 749 (1989)は、情報公開法の制定法上の例外が問題となった事案において、情報公開法におけるプライバシーの解釈は、当該個人のプライバシー権が憲法上保護されているかという問題とは異なることを指摘しつつも、「判例法及び文言理解のいずれにおいても、プライバシーは、当該個人に関する情報のコントロールをも包含するものである。」と述べていた。

【図表：税務情報の各局面 (Mazza[2003])】



ただし、ここで取り上げるのは、あくまで現行の内国歳入法典の枠組みを理解する手掛かりとしてのプライバシー保護調査委員会報告書(1977年)であり、情報プライバシーに関するその後の動向⁽¹²⁾を反映したものではないことに注意が必要である。また、同委員会は、1974年プライバシー法⁽¹³⁾に基づいて設置され、(同法を前提とした)行政政府の活動におけるプライバシー保護のあり方について検討することを使命としていた⁽¹⁴⁾が、同法で用意された保護自体は、必ずしも当時求められていた水準を上回るものではなかった⁽¹⁵⁾。

同報告書の導入部では、個人を、情報収集の対象であると同時に、蓄積された情報の受益者(消費者)として位置付けていた。その上で、個人情報について対応が求められる背景として、次の5つを挙げる。それは、①直接の提供相手による他目的利用、②蓄積の進展、③非関連領域における利用、④証明・認証機関の存在及びその重要性、そして⑤保護手続の欠缺である。

このように整理した上で、プライバシー保護に向けた政策枠組みを提示する⁽¹⁶⁾。第一に、侵入性(intrusiveness)の最小化である。事前告知の要求、特定情報の収集禁止などによ

り、情報収集段階での権利保護を図ることとしていた。第二に、公正性(fairness)の最大化である。他事考慮によって、記録された情報が不公平の源泉となる可能性を排除しようとした。そのため、保持されている情報に対する個人の権利(開示・訂正権)を認めるとともに、組織の責任を明確化する方向で法整備を進めようとしていた。とりわけゲート・キーパーの存在が取り上げられ、特別な責任を負わせることを目指すとした。

第三に、秘密保持の期待(expectation of confidentiality)の法認である。自らが直接有する情報を行政府に差し押さえられる際には合衆国憲法修正第5条(自己負罪拒否特権、デュー・プロセス条項)の適用があるところ、その個人情報他者に移転したとの一事をもって、こうした保護を失うのは相当性を欠くというのである。その結論として、記録情報の利用・開示に関する義務の明定が図られた。

ただし、当然ながら、秘密保持の期待を無制約のものと観念しているわけではなく、一方で、秘密保持の期待を制限する利益として、表現の自由・情報の自由流通、情報公開(Freedom of information)、(適正な)法執行⁽¹⁷⁾、費用(コンプライアンス・コストなど)、

及び連邦・州間関係を挙げている。

以上の一般的枠組みが、租税関係においてどのように理解されるだろうか。納税者と政府の関係では、徴税という機能の重大性に鑑みて、強度の侵入性が認められている。そのため、情報の濫用に対してより厳しい規律が求められるとされる⁽¹⁸⁾。

また、納税申告書及び関連情報の秘密保持によって申告制度は支えられていることを指摘し、議会が、同種の情報を直接取得することを当該機関に認めるような場合でない限り、税務行政目的以外での開示を認めるべきではない（より安易な道は認めない）、という立場を採っている⁽¹⁹⁾。これは、侵入性に関して個々に用意された規律が、租税手続を利用することによって潜脱されることを防ぐことを意味する。

そして、情報提供に関する一般的提案として、(1)本人の書面による同意がある、または連邦法によって認められた場合を除き、内国歳入庁が個人情報を提供することは認められないこと、(2)内国歳入庁が提供し得る情報及びその目的は、議会自身が制定法により定めること、(3)法で認められた提供の趣旨を実現するのに必要な範囲でのみ情報提供を行うとともに、その遵守状況の精査を行うための手続を受け入れること、及び(4)税務情報の提供を受けた者は、連邦法により認められる場合を除き、当該納税者の書面による同意なくして、当該情報の再提供をすることはできないこと、を提示している⁽²⁰⁾。報告書そのものは1977年に公表されたものであるが、1976年改正法による内国歳入法典6103条は、その枠組みに整合的なものとなっている⁽²¹⁾。

また、報告書は、課税当局が第三者から取得した情報につき、その情報提供の基準をいかに定立するかという問題設定に対し、分析の視点として二つの方向性があるとし、議論を整理している。まずは、直接納税者から取得した情報に対する保護と比してより緩やか

な基準を導くべきとする論拠である。ここでは、第三者に委ねられた情報の保護を修正第5条の派生原理として説明することは困難であること、また政府の資源を用いて収集・蓄積された情報として、すでに個人から切断されていることが指摘される⁽²²⁾。

これに対して、より厳しい基準を導くべき論拠として紹介されるのは、次のようなものである。第三者の手元にある情報については、その存在及び内容につき、本人の認識外の情報であることを考えれば、むしろ情報の過誤、不完全さを訂正する機会が本人に与えられない限り、不公正な取扱いがもたらされる危険性は増すことになる。これに加え、議会によって内国歳入庁に与えられた（強力な）権限は、税金の賦課徴収を目的とするものであり、内国歳入庁を他機関のための情報センターとするためのものではないと理解し得ることが強調されている⁽²³⁾。

本節で示した枠組みを踏まえ、内国歳入法6103条の規定を概観する。

2. 2 内国歳入法典6103条⁽²⁴⁾

現行の6103条は、1976年改正により形作られている。前述の通り、傷ついた信頼の回復を図るとともに、行政上の必要性和プライバシー権保護との調和を図ることを目的としたものであった。

6103条の原則は、法によって明示されない限り、申告書及び申告情報の秘密は保持されるという点にある(6103条(a)項)。その上で、情報提供の制限は、利用目的の制限及び情報保護体制の整備という両面から規律されている。秘密保持の原則に対する例外(6103条(c)-(o)項)のうち、税務行政以外の目的に情報が提供される場合として、以下のものが挙げられる。

- ・ 議会及び GAO ((f)項)
- ・ ホワイトハウス ((g)項)
- ・ (非税務) 刑事手続 ((i)項)
- ・ 税務管理監査官(TIGTA) ((h)(6)項)

- ・ 統計利用 ((j)項)
- ・ 連邦行政 ((l)項)
- ・ 州・地方自治体 (d) 項・ (p)(8)項)
- ・ その他の特例

このように情報提供される目的を限定した上で、実体的な情報保護規定(6103条(p)項)及びその実効性を担保するための罰則(7213・7431条)が定められている。

情報開示・提供が制限される論拠は、JCT(2000)によって簡潔に整理されている。まず、制裁の裏付けがある情報提供要求に従って納税者等から提供された情報だという点が挙げられる⁽²⁵⁾。プライバシー保護調査委員会報告書で見たように、税務行政は強度の侵入性を有する以上、納税者の秘密保持の期待もより保護されるべきというのである。また、野放図な情報共有は、内国歳入庁が連邦政府の中央情報センターと化してしまう危険を有していることも、やはり指摘されている⁽²⁶⁾。

次いで、自発的納税協力(voluntary compliance)の程度が、その協力により提供された情報の秘密保持のあり方によって影響を受けると考えられていることを挙げる。そして、納税者の秘密を保持することは、課税当局にとっても重要な利益であることを強調していることは注目に値する⁽²⁷⁾。

2. 3 財務省・内国歳入庁の方針

税務情報の共有に対する消極的な姿勢は、1976年改正後も、財務省・内国歳入庁において維持されている。Treasury(2000)は、「6103条の下での税務情報の秘密保持に対する例外を追加することは、ごくまれな状況において、かつ、その行政機関が、納税者のプライバシーの利益及び自発的な納税協力に与える影響についての懸念を明白に上回る必要性を、確立した基準に従って示すことができた場合のみ、認められるべきである」と主張していた⁽²⁸⁾。その際に、財務省が提示した評価基準は、次のようなものである。

要求官庁において検討されるべき基準	<ul style="list-style-type: none"> ・ 要求する情報は、開示に係るプログラムと強く結び付いたものか? ・ 要求される情報により、実質的な利益が当該プログラムにもたらされるか? ・ その要求は、当該プログラムに実際に必要な情報に限定されているか? ・ 同じ情報が他のソースから入手できないか?
要求官庁及び財務省・内国歳入庁にて検討されるべき基準	<ul style="list-style-type: none"> ・ 開示が内国歳入庁に重大な資源を負担させるものではないか? ・ 開示先の官庁において、内国歳入庁所定の基準に従い、継続して機密扱いされるか? ・ 6103条以外に、同提案を実現するための障害となる制定法の規定はないか?
財務省・内国歳入庁にて検討されるべき基準	<ul style="list-style-type: none"> ・ 当該開示が納税協力や徴税行政にとって不利益をもたらすものではないか? ・ 当該開示が他のプライバシー上の問題を生じさせないか?

出典：Treasury(2000), Appendix B

具体的には、Refund Offset 制度⁽²⁹⁾に対して示された姿勢が、その好個の例と言えよう。Refund Offset 制度の拡張に関して、通知や適正手続の確保、納税者のプライバシー、債権の優先劣後関係との調整、行政能力の限界といった課題が示される中で⁽³⁰⁾、かねてより財務省・内国歳入庁が重視したのが、納税者の納税コンプライアンスに与える影響である⁽³¹⁾。内国歳入庁は、1980年代の調査において、Refund Offset 制度導入によって、現に相殺が行われた翌年度、還付申請を行う納税者の申告行動に負の影響をもたらすとの結果を発表し⁽³²⁾、その調査結果は、課税当局によってその後もたびたび引用されている。

3. アメリカにおける社会保障番号・納税者番号の利用

3. 1 概説

勤労所得控除（Earned Income Credit, EIC）の利用や、配偶者控除・扶養控除の適用を申告するにあたって、納税者は、社会保障番号（Social Security Number, SSN）または納税者番号（Taxpayer Identification Number, TIN）の申告が求められる⁽³³⁾。

アメリカにおいて、社会保障番号・納税者番号の利用が始まった契機は、1961年、申告等に際して個人番号の記載を求める権限を内国歳入庁に認めたことにさかのぼることができる（6109条）。しかしながら、同条が創設された当初は、その個人番号として、社会保障番号制度との強固な接合が予定されていたわけではない⁽³⁴⁾。

両者の強い結び付きが明文化されるのは、1976年である。社会保障番号の利用が明定されたことにより、社会保障番号が現に割り当てられた者、及びその適格者には、個人納税者番号の付番が認められないこととされた。一方で、社会保障番号の対象とならない外国人に対しては、1996年から納税者番号の付番が行われている（IRS Temporary Identification Number 制度の廃止）。

社会保障番号の他の行政目的での利用は、税務行政の分野において特例的に認められてきたわけではない。1935年社会保障法によって導入された社会保障番号は、米国大統領令 9397号（1943年）により、行政における共通番号制度として広範な利用を行うことが認められていた。その後、1960年代以降になって、利用が本格化することになる⁽³⁵⁾。

3. 2 社会保障番号の利用⁽³⁶⁾

幅広い活用が目指された社会保障番号であるが、決して野放図に利用が認められていたわけではない。1974年プライバシー法は、社会保障番号制度について、政府利用の制限・適正化を目指したものであった。第一に、社

会保障番号の提供を求めるにあたっては、開示が義務的なものか否か、及びその利用目的を示すことが必要とされた（7条(b)）。第二に、連邦法の根拠がある場合、または1975年以前よりシステムで利用していた場合を除き、社会保障番号の開示を拒んだことを理由として、法によって認められた権利ないし利益の給付を拒否することはできないとされた（7条(a)(1)）。

もともと、こうした規制は、収集過程に焦点を当てたものであって、社会保障番号の利用そのものを制限したものではない。実際に、制定法を根拠として、社会保障番号の利用は拡大されている。例えば、Tax Reform Act of 1976は、社会保障法 205条(c)(2)に「税務行政、一般公的扶助、運転免許、または自動車登録法の分野において、あらゆる州・地方団体が社会保障番号を利用…することは合衆国の政策である。」との文言を追加し、州・地方団体レベルでの利用を促進することを鮮明にし、また、前述の通り、内国歳入法典 6109条により、社会保障番号を個人特定のための番号として用いることを明定した⁽³⁷⁾。制定法の根拠が提供されたことにより、多くの行政分野において、1974年プライバシー法 7条の規定は意義を失ったとも評価し得る。

また、社会保障番号は、民間部門でも盛んに利用されている⁽³⁸⁾。業者（Data Brokers）によって、社会保障番号が犯罪組織等へ販売される状況も生じているという⁽³⁹⁾。1974年プライバシー法 7条は、民間部門での利用については触れていなかったものの、このような事態を受けて、パッチワーク的に特別法による保護が図られ⁽⁴⁰⁾、また州法レベルでの規制（社会保障番号の公開・番号記載の制限、同番号をパスワードとして利用することの制限など）が創設されている⁽⁴¹⁾。

一方では、民間企業による社会保障番号の要求が法によって求められることがある。米国愛国者法によって金融機関における本人確

認 (Know Your Customer) が強化されたことに伴い、口座開設等にあたって社会保障番号または納税者番号を取得することが求められている⁽⁴²⁾。

連邦法	制 限
Fair Credit Reporting Act (FCRA)	社会保障番号を含む信用データにアクセスすることを、法定の目的を有する者に限定している。
Fair and Accurate Credit Transactions Act (FACTA)	FCRA 改正により、信用報告書の写しを求める消費者に対して、社会保障番号等の最初の5桁が当該ファイルに記載されないことを求めること、及び信用報告機関 (Consumer Reporting Agency) ・同報告書を用いる事業者に対して適切な処理手続を導入することを求めることを認めた。
Gramm-Leach-Bliley Act (GLBA)	社会保障番号を含む新たな個人情報情報の定義を定め、金融機関が同情報を非関連当事者に開示し得る場合を制限した。 Drivers Privacy Protection Act (DPPA) 法定事由を除き、車両記録から社会保障番号その他の個人情報を取得・開示することを禁止した。
Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA)	(社会保障番号などによって) 個人が特定される健康情報のプライバシーを守り、その患者の同意なくして医療機関がかかる情報を開示することを制限した。

出典：GAO(2007)

このように、アメリカ社会では、公的部門・民間部門を問わず、社会保障番号が非常に大きな役割を果たしている。その中で、社会保障番号の利用をめぐる、いくつか憲法訴訟も提起されているため、参考として紹介する⁽⁴³⁾。

- Doyle v. Wilson, 529 F. Supp. 1307 (1982)

社会保障番号の強制的提出を求めることは憲法上の保護を必要とするプライバシーを脅かすものではない。

- Bowen v. Roy, 476 U.S. 693 (1986)
扶養手当・フードスタンプ等の給付の条件として SSN を求めることは修正第 1 条 (信教の自由) を侵すものではない。
- Cassano v. Carb, 436 F.3d 74 (2006)
社会保障番号の提示を拒んだ従業員の解雇はプライバシー権を侵害するものではない。
- Greidinger v. Davis, 988 F.2d 1344 (1993)
選挙人登録にあたって SSN の提示を求めること自体はプライバシー権の侵害にあたらない。

3. 3 (個人) 納税者番号⁽⁴⁴⁾

前述の通り、納税者番号は、1996年に税務目的に特化した番号制度としてスタートした。しかしながら、3. 2で触れたように、愛国者法に基づいて金融機関における本人確認が強化されたことにより、銀行口座開設やクレジットカード申請の際に、本人確認の手法として納税者番号が求められることとなった。また、運転免許証発行といった場面での利用も広がりを見せるとともに、不法滞在者に対する身分証明書と化しているとの批判が向けられている⁽⁴⁵⁾。これは、内国歳入庁にとって、同番号発行・管理のための事務量が增大する結果にもなっている。

そのため、実際に税務目的から納税者番号を必要とする者に付番対象者を限定するため、申請段階で申告書の添付を求めることとし、また、証明書として機能している状態を改善するため、添付書類の簡素化、カード交付からレター交付への転換といった取組みが行われている⁽⁴⁶⁾。

しかしながら、納税者番号が不法滞在者にとって身分証明書として機能しているとの事実は、翻って考えると、出入国・移民管理行

政を担う国土安全保障省にとって、非常に魅力的なデータベースたり得ることを意味している。従って、内国歳入法典 6103 条による情報共有の範囲を拡張し、より効率的な出入国・移民管理行政を求める主張が登場するのも自然なことであろう⁽⁴⁷⁾。

そして、このような主張に反論するのは、内国歳入庁長官の役割である。内国歳入庁長官 Mark Everson 氏（当時）は、「直接または間接にでも、移民管理当局との間で税務情報の共有を行うことは、個人納税者番号保持者及び保持の可能性ある者を租税システムに取り込む努力に萎縮効果を与えることとなってしまふ。」⁽⁴⁸⁾と述べている。また、納税者擁護官（National Taxpayer Advocate）Nina E. Olson 女史は、「内国歳入庁の推測によれば、わずか1パーセント・ポイントの納税協力の变化ですら、連邦政府にとっては200億ドルを超える歳入減をもたらすことになる。租税は政府の血液であり、納税者のプライバシーと納税協力を犠牲にした上で効率性を追求することは無謀ではないだろうか。」と警告を発する⁽⁴⁹⁾。

これは、「効率的な〇〇行政」への対抗軸として、「効率的な税務行政の阻害となる」という主張が現れ得ることを示している。この主張は、いかなる根拠に基づき、合理性を持ち得るのだろうか。

4. 自発的納税協力

Treasury(2000)が、秘密保持がコンプライアンスを促進すると主張し、挙げた論拠は、Refund offset プログラムによって（税還付の）相殺を受けた納税者の行動であった⁽⁵⁰⁾。課税当局が、同プログラムの実施に伴い、申告数の減少、または過誤申告の増大が観察されたと強調していたことは、先にも述べた。

他目的利用が導入された結果として、過少申告が納税者に有利に作用する可能性⁽⁵¹⁾、またはその逆の可能性⁽⁵²⁾が生じ、納税者の行動

に影響を与えると予想すること⁽⁵³⁾は自然であるし、Allingham-Sandmo(1972)⁽⁵⁴⁾に代表される納税者の行動モデルを、その背後に想定することも可能であろう。例えば、古典的な Allingham-Sandmo モデルに従うならば、第一に、申告額が（一応の）支払税額以外の便益に影響を及ぼすのであれば、納税者が直面する税率を変化させるのと同等の効果を有し、納税者の申告行動にも影響しよう。

また、第二に、他の行政目的を遂行する過程において、申告された情報の真実性・正確性が調査されるのであれば、当該申告に係る脱税が発覚する確率を引き上げることを意味するかもしれない⁽⁵⁵⁾。第三に、給付等の受給資格と申告の真実性・正確性が結び付けられている場合⁽⁵⁶⁾には、税務情報が他目的に利用されることは、不正な申告に対して賦課される制裁の加重と同等の効果を有することになる。

もっとも、ここで簡単に検討したように、この議論は、税務情報の共有そのものについて、つねに消極的な姿勢を導くものではない。例えば、過大申告が納税者の有利となる方向に作用する局面では、税務情報の共有は、必ずしも納税者による脱税行動を増加させない⁽⁵⁷⁾。税務情報の他行政目的での利用に伴い、申告制度の根幹を支える納税者の自発的協力が失われるという主張は、過度の一般化がなされた感情論にすぎないのだろうか。

また、Refund offset プログラムに関連する調査に対しては、たしかに奨学ローンの不払い（債務）について行われた相殺は、その直後の年分において納税者が無申告となる可能性を高めるものの、その効果はすぐに解消されたことを指摘する分析結果が存在することには注意が必要である⁽⁵⁸⁾。正確に申告することが納税者に不利な局面でありながら、その効果が一時的なものに止まるのだとすれば、税務情報の秘密保持と税務行政の効率性とを結び付ける議論は、説得力を失うように見え

る。

もつとも、Allingham-Sandmo モデルの限界が認識される中⁽⁵⁹⁾で、納税者の規範意識 (moral) を重視する試み⁽⁶⁰⁾に合理性が認められれば、その説明の可能性を見出すことができるかもしれない。

例えば、納税者の行動に影響を与えることが予想される心理的要素として、①法に違反することに心理的抵抗 (罪悪感) を抱くか否か、②実体法または執行が公正であると納得しているか (互酬インセンティブを満たすものか)、及び③政府の歳出に対する評価、が考えられる⁽⁶¹⁾。これに基づき、「よき市民」であることを示すため⁽⁶²⁾、または、手続的公正が確保されていることで互酬性の認識が高められた結果として、納税者の法律遵守を促進している可能性は存在し得る⁽⁶³⁾。税務情報の共有が、この公正さに関する認識を傷つけると考えられるかもしれない。しかしながら、同時に、現時点では、この主張はただの可能性の指摘に止まるものである⁽⁶⁴⁾。

5. おわりに

以上見たように、プライバシー権保護という観点を除いても、税務情報の他目的利用を制限する考慮は存在していた。第一には、課税当局が行政活動一般にとっての情報センターとなることで、課税当局に付与された情報収集権限との関係で疑義を生じさせるものであること、第二に、課税当局の立場から、税務情報の他目的利用が、税務行政の効率性の阻害要因となり得ることが主張された。

税務情報の共有が、納税者のコンプライアンス意識に影響を及ぼすとは必ずしも断言できない。しかしながら、税務情報の共有が、納税者の申告行動に影響を与えることは十分に予想される。納税者番号制度及び税務情報に関する制度設計が進む中では、この点の検討も必要とされることが考えられる。

(1) 「平成 22 年度税制改正大綱～納税者主権の確立へ向けて～」(平成 21 年 12 月 22 日閣議決定) 第 3 章 1 (3)。

(2) 過去の税制調査会・納税者番号等検討小委員会における検討については、例えば、金子宏「納税者番号制度の意義と機能——税制調査会小委員会報告書の紹介と検討——」『所得課税の法と政策』(有斐閣、1996) 196 頁〔初出、成田頼明先生横浜国立大学退官記念『国際化時代の行政と法』(良書普及会、1993)〕参照。

(3) <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokkasenryaku/kaigi/syakaihosyou.html>>

(4) <<http://www.cao.go.jp/zei-cho/senmon/sennouzei.html>>

(5) 宇賀克也『個人情報保護の理論と実務』(有斐閣、2009) 415 頁。

(6) 例えば、宇賀・前掲注(5)416 頁。

(7) 石村耕治「具体化した納税者番号制度と税務行政の効率化」税理 39 巻 4 号 12 頁 (2006)、宇賀・前掲注(5)416 頁参照。

(8) 例えば、宇賀・前掲注(5)416 頁も、「課税情報に限らず、多様な行政情報を共通番号で検索可能にすること」が、漏えい・不正閲覧による被害を拡大し得ることを指摘するものである。

(9) The Report of the Privacy Protection Study Commission, *Personal Privacy in an Information Society* (Government Printing Office, 1977) [hereinafter PPSC Report].

(10) Samuel D. Warren and Louis D. Brandeis, *The Right to Privacy*, 4 Harv. L. Rev. 193 (1890).

(11) 邦訳は、衆議院憲法調査会事務局「基本的人権の保障に関する調査小委員会」(平成 15 年 5 月 15 日の参考資料) による。

(12) See, e.g., Neil M. Richards, *The Information Privacy Law Project*, 94 Geo L.J. 1087 (2006).

(13) The Privacy Act of 1974, 5 U.S.C. 552a.

(14) 1970 年代には、税務情報の秘密保持に対する関心を強く喚起する出来事が起きた。一つは、統計目的で全農家の申告書を農務省が調査したことが明らかとなったこと、もう一つは、政敵攻撃のために権力が濫用されたウォーターゲート事件である。

(15) James P. Nehf, *Recognizing The Societal Value in Information Privacy*, 78 Wash. L. Rev.

1, 40 (2003).

(16) PPSC Report, *supra* note 9, ch. 1.

(17) See, *United States v. Miller*, 425 U.S. 435 (1976).

(18) PPSC Report, *supra* note 9, at 537.

(19) *Id.*, at 540.

(20) *Id.*, at 541.

(21) *Id.*, at 542.

(22) *Id.*, at 561.

(23) *Id.*, at 562.

(24) 本節については、石川欽也「米国の税務情報保護規定に関する歴史的考察—内国歳入法典第6103条の改正経緯の検討を中心に—」税大論叢41号289頁(2003)のほか、Joint Committee on Taxation, *Study of Present-Law Taxpayer Confidentiality and Disclosure Provisions as Required by section 3802 of the Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act of 1998* (January 28, 2000); Office of Tax Policy, Department of the Treasury, *Report to The Congress on Scope and Use of Taxpayer Confidentiality and Disclosure Provisions* (October 2000); Internal Revenue Service, *Disclosure and Privacy Law Reference Guide* (October 2007)、参照。

(25) JCT, *supra* note 24, at 127.

(26) *Id.*

(27) *Id.* 「すべてのアメリカ人は納税申告・法執行を担い、そして99%の国民が立派にその役割を果たしている。しかし、彼らの申告が、税収目的のみならず、他の目的のためにも利用されるようになった瞬間、税制は崩壊を始めるだろう。…もし税収に関心を持つのであれば、秘密保持を強化するほど、より多くの税収を集めることができるであろう。」と述べる、Haskell 上院議員の議会演説(1976年)が注に引用されている。

(28) Treasury, *supra* note 24, 2.VI.C.

(29) 一定の非租税債務を滞納する納税者について、内国歳入庁(財務省)が、当該納税者に対する連邦税の還付金から当該滞納額相当額を控除し、弁済に充てる仕組みが存在する。1981年、養育費・扶養費支払の滞納がある納税者について、当該養育費等の支払先が要扶養児童家庭扶助(Aid to Families with Dependent Children)を受給する親権者である場合にRefund offsetを認めたのを

皮切りに、期限を徒過した養育費債務(一般)に拡張されたほか、連邦政府に対する債務、地方税債務が相殺の対象とされている(IRC § 6402(c), (e))。See, Government Accountability Office, *Tax Administration: Possible Implications of Expanding Refund Offset Provisions* (May 7, 2009).

(30) *Id.*, at 6-10.

(31) *Id.*, at 10; General Accounting Office, *Tax Policy: Refund Offset Program Benefits Appear to Exceed Const 10* (May 1991).

(32) *Id.*

(33) See, e.g., IRC § 24(e) and 32(m).

(34) George J. Leibowitz, *The Use of Taxpayer Identifying Numbers by Individuals, Business and the Government*, 41 *Taxes* 31, 33 (1963); Mortimer M. Capilin, *The Taxpayer-Identifying Number System: The Key to Modern Tax Administration*, 40 *A.B.A. J.* 1161, 1162 (1963).

(35) なお、行政活動における統一番号(社会保障番号)の広範な利用は、近年において、盗用・不正利用の主要因として問題視され、再付番・他番号の利用などの試みが進められている。Government Accountability Office, *Social Security Numbers: Use Is Widespread and Protection Could Be Improved* (2007).

(36) 本節については、General Accounting Office, *Social Security Numbers: Use Is Widespread and Protections Vary* (2004); Congressional Research Service, *The Social Security Number: Legal Developments Affecting Its Collection, Disclosure, and Confidentiality* (2008)参照。

(37) Stephen Mayer, *Privacy and the Social Security Number: Section 1211 of the Tax Reform Act of 1976*, 6 *Rutgers J. Computers & L.* 221, 237 (1978).

(38) General Accounting Office, *Social Security: Government and Commercial Use of the Social Security Number Is Widespread* (1999).

(39) *Id.*, at 7.

(40) 邦語文献として、さしあたり「諸外国等における個人情報保護制度の実態調査に関する検討委員会・報告書(平成21年3月)」第II章第iv節(牧山嘉道)(2009)参照。

(41) GAO, *supra* note 36, at 8.

- (42) See, Section 326 of the USA PATRIOT Act, P.L. 107-56; 31 C.F.R. § 103.121(b)(2); 31 C.F.R. § 103.122; 31 C.F.R. § 103.131.
- (43) See, Kathleen S. Swendiman, *The Social Security Number: Legal Developments Affecting Its Collection, Disclosure, and Confidentiality*, CRS Report RL30318, 9-11 (2008).
- (44) See generally, CRS, *Confidentiality of the Taxpayer Identification Number under the Internal Revenue Code* (1999); JCT, *Present Law and Background Relating to Individual Taxpayer Identification Numbers ("ITINS")* (2004); Center for Economic Progress, *The IRS Individual Taxpayer Identification Number: An Operational Guide to the ITIN Program* (2004).
- (45) Center for Economic Progress, *supra* note 44, at 6-8.
- (46) *Id.*, at 8.
- (47) Government Accountability Office, *Taxpayer Information: Data Sharing and Analysis May Enhance Tax Compliance and Improve Immigration Eligibility Decisions* (July 21, 2004)は、米国移民帰化局 (USCIS) との情報共有提案を行うものである。
- (48) Prepared Testimony of Mark W. Everson before The House Ways and Means Subcommittee on Oversight and Subcommittee on Social Security on Individual Taxpayer Identification Numbers (ITINs) and Social Security Number Matching, March 10, 2004.
- (49) Paula N. Singer and Linda Dodd-Major, *Identification Numbers and U.S. Government Compliance Initiatives*, 104 Tax Notes 1429, 1432 (Sept. 20, 2004).
- (50) Treasury, *supra* note 24, at 34.
- (51) 例えば、納税者の所得水準に応じて給付金等の支給が定められるプログラムにおいて、申告情報が参照される場合が挙げられている。
- (52) 例えば、納税者に対する (公的) 信用供与が挙げられている。
- (53) Treasury, *supra* note 24, at 34.
- (54) Michael G. Allingham and Agnar Sandmo, *Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis*, 1(3/4) J. Public Econ, 323 (1972).
- (55) 課税当局があまり関心を抱かないグループ (例えば納税額の僅少な低所得層) に対して、徴税とは異なる関心から調査がなされることとなれば、当該グループに所属する納税者は、脱税発覚の確率を引き上げることになる。
- (56) 例えば、参照される申告書上の情報に過誤があることが明らかになった場合には、一定期間受給資格を喪失するといった定めが置かれるケース。
- (57) ただし、合法性の原則の下では、法律で定められた通りの税額を徴収することが要請され、たとえ過大申告のケースであっても行政の資源を用いて発見・修正しなければならない以上、効率的な税務行政の妨げになるとの見方も可能である。金子宏『租税法 [第 15 版]』(弘文堂、2010) 75 頁参照。
- (58) GAO, *supra* note 31.
- (59) See, James Andreoni et al., *Tax Compliance*, 36 J. Econ. Lit. 818, 831 (1998).
- (60) See, Stephen W. Mazza, *Should Congress Reform The 1998 Reform Act: Taxpayer Privacy and Tax Compliance*, 51 Kan. L. Rev. 1065 (2003).
- (61) Andreoni et al., *supra* note 59, at 850.
- (62) See, Eric A. Posner, *Law and Social Norms: The Case of Tax Compliance*, 86 Va. L. Rev. 1781 (2000).
- (63) Mazza, *supra* note 60, at 1071.
- (64) *Id.*, at 1075.