

講演録

これからの租税通報制度

－あなたが会社の不正を知ったとき－

中央大学商学部教授
酒 井 克 彦

◆SUMMARY◆

本稿は、平成 30 年 11 月 15 日（木）に税務大学校和光校舎で開催された公開講座で中央大学商学部の酒井克彦教授による講演内容を取りまとめたものである。

本講演では、「これからの租税通報制度－あなたが会社の不正を知ったとき－」と題し、適正・公平な租税負担の実現について考えた上で、公益通報者保護法や租税に係るこれまでの通報制度等の素材を提供することにより、私たちの社会を支える租税制度がどうあるべきか考えることの重要性を説いている。

なお、本講演録を取りまとめるに当たり、必要に応じて、酒井克彦教授が若干の加筆等を行った。

（令和 2 年 2 月 21 日税務大学校ホームページ掲載）

（税大ジャーナル編集部）

本内容については、全て執筆者の個人的見解であり、
税務大学校、国税庁あるいは国税不服審判所等の公式
見解を示すものではありません。

目 次	
はじめに	16
I 適正・公平な租税負担の実現	17
1 公平な租税負担	17
2 監視し合う社会	19
3 見て見ぬふりはしない社会	20
4 租税原則にいう徴税费最小の原則	23
II 公益通報者保護法と脱税情報	24
1 公益通報者保護制度概観	24
2 公益通報者保護法の意義	26
3 公益通報者保護法の三つの特徴	27
4 諸外国の公益通報者保護法制	28
5 比較検討から我が国制度の在り方	29
III 新しい通報制度の検討	32
1 公示制度	32
2 第三者通報制度	34
3 法令違反等事実発見時における監査人の当局への申出	35
4 日本公認会計士協会の「違法行為への対応に関する指針」	36
5 小括	37

はじめに

本日は、「これからの租税通報制度」と題してお話いたします。少々過激(?)な「あなたが会社の不正を知ったとき」という副題をつけてしまいましたが、何のお話をしようとしているかといいますと、まずは①社会には税が欠かせないものだということ、次に②「公平な租税負担」とはどういうことか、そして③「監視し合う社会か? 見て見ぬふりの社会か? あるいは……」といったテーマで、順にお話をしていきたいと思います。

ところで、本日は、「税を考える週間」の一環として、こうしてお話をさせていただくわけですが、実はこれまで何度もここでお話させていただいております。はじめに、皆さんに誤解ないようにお話しておきますと、「税を

考える『瞬間』じゃないんです」、「ちゃんと1週間あるんですよ」ということをお伝えしたいのです。更にもう少し踏み込んで言いますと、「週間」ではなくて、「習慣」にしましょうと言いたいですね。冗談はさておき、これからお話をする内容は、皆さんと税との関わりについて、「租税通報制度」なるものにポイントを絞ってお話をしていきたいと思います。

まず、適正・公平な課税というものを考えます。

そして、二つ目には、公益通報者保護法という法律がありますので、その点について見ておきましょう。

三つ目に、通報制度と呼べるかどうか分かりませんが、いろいろな類似の制度も見えます。

I 適正・公平な租税負担の実現

1 公平な租税負担

公平な租税負担というのは非常に重要で、私は、納税に関する「納得感」といった言葉でお話することが多いのですが、皆さんとこの辺りのことを考えてみたいと思います。

シンプルな例でお話しますと、例えば、あるところに、A、B、Cという3人が住んでいたとしますよね。これが原始的な社会で、お互いにコミュニケーションを取るようになります。

コミュニケーションがコミュニティを形成して、社会ができていくわけです。例えば、お互いに連絡を取り合った方が非常に便利がいいのですが、間に大きな川が流れている。ところが、AさんとBさんは連絡をとりたい。CさんもBさんと連絡をとりたい。なぜなら、Bさんしかお醤油を持っていないのです。お醤油というのは私たちの生活に欠かせません。

さて、お醤油を持っていないから、川の向こうのBさんに連絡を取りたいと思ったときに、3人で話し合って橋を造ることにしたのです。ただ、橋を造るには300万円という経費がかかるのです。それでは、この300万円をどうやって負担したらいいのか、これが租税の始まりなのです。

例えば、3人で100万円ずつ割り勘で負担しようとなった場合の、この100万円が租税というわけです。この租税を橋を造る経費に充てましょと、こういうわけです。

ここで重要なポイントは、私たちがこの租税負担をするに当たって、300万円の負担配分をどうやって決めたかという点です。すなわち、ここでは社会構成員である3人で話し合って決めたわけですね。これを憲法では「租税法律主義」と言います。自分たちで話し合っ

て自分たちの租税を決めるということです。

ということになっているわけです。また、税務当局は法律の根拠がなければ税金を課することはできないと、こういうことが憲法上要請されているわけです。

憲法30条には、納税の義務が規定されているのですが、そこでも同じように、法律の定めるところによってのみ納税の義務がある旨が書いてあって、憲法は2か所にわたって、「法律の定めるところ」によって租税負担が決まると書いてあるわけです。

くどいようですが、「租税を課す法律は自分たちで決める」ということ、これが非常に大事なポイントなのです。

言い換えると、国会にのみ立法権がある。立法というのは、私たちの代表者が集まって法律を決めるということです。日本の場合は、先ほどの例のように3人ではなくて、1億3,000万人となるわけです。

ところで、1億3,000万人が一堂に会して話し合うことができればいいのですが、なかなかその会場が見当たらないし、会議の日程調整ができない。そこで、永田町の1-7-1にある、とんがった建物の中に各地域の代表者が集まって、議論したものが法律として決まるわけです。

ですから、一応、フィクションではありますが、国会で決まったことは自分たちで決めたことであるというストーリーによって、私たちには納税の義務があると、こうなるわけです。これを難しい言葉でいうと「自己同意」と言ったりします。

ですから、租税法律主義というのは、シンプルに言えば、私が父親に租税を課しているし、父親は母親に租税を課しているし、母親は妹に租税を課しているし、私は友人から租税を課されているし……。要するに、こうしたルールをみんなで決めたわけです。

すなわち、先ほどの例のように、主人公が3人しかいなければ、AさんがBさんに租税を課して、BさんがCさんに租税を、Cさん

がAさんに租税を課していると。だからこそ、みんなに100万円ずつ義務が課されているわけですね。

この租税法律主義という考え方は、民主主義の考え方と非常にフィットするわけです。

自分たちで決めたルールに従って、自分たちでその租税を負担する。そして、その租税の負担というのは、国家の運営経費ですから、「自分たちの国に必要な費用は自分たちで決めたルールで賄おう」ということですよね。その租税法律主義の根底に流れている考え方に、「公平な課税」という考え方があります。

要するに、私が友達に課し、友達が私に租税を課しているのですが、このときに私が友達に課している租税と友達が私に課している租税とが等しいからこそ、私たちはそのルールに従うことに同意しているわけですね。私が友達に課している租税よりも、友達が私に課している租税の方が、合理的な理由もなく高かったとしたら、納得できないですよね。協議が成立しませんよね。

要するに、国会で協議が成立する、すなわち3人でこうやって租税を負担しようと決めたからには、その背後にある、どうしてこの3人が100万円ずつ負担することを決めたかが大事であって、それは自分たちがそれを公平だと思っているからですね。

Bさんから見れば、「僕は、Aさんと同じ負担なんだ。じゃあ、納得しよう」、「Cさんとも同じ負担なんだ。じゃあ納得しよう」ということで、初めて100万円ずつ負担するというルール、「租税法」が決定されるわけです。

すなわち、Bさんだけ200万円で、Aさん、Cさんが50万円ずつだったら、そこに合理的な理由がなければBさんは納得しません。そうすると、そこに租税法というものは成立しないわけです。すなわち、ルールが決まらないことになります。みんなが納得できるルールが成立するためには、私が友達に課す租税と友達から私に課される租税が公平を観念

できるものでなければいけない。

だからこそ、租税法というのは公平な負担というものを念頭に置いた上で、言葉にこそ出さなくても、公平であることを前提にそこに租税法律主義が乗っかっているのですね。公平という土台の上に、私たちのルールが出来上っているわけです。

この公平という考え方は非常に重要で、最も重要視されるべき租税法の大原則であると言ってもいいかもしれませんね。

ところで、租税には「公平性・中立性・簡索性」が求められると言われます。「中立性」と「公平性」はどちらが重要なのか。これらは比べるような話ではないかもしれませんが、公平でなければ駄目なのです。「簡索性」と「公平性」、どちらが重要なのか。これも公平でなければ駄目なのです。多少、複雑な仕組みになっても、公平の方がみんな喜ぶのです。喜ぶというか、そうしないと皆が同意しないんです。

さて、A、B、Cさんの中で、Aさんは寝たきりの老人だとしましょう。そうした中でも、Aさんも、Bさんも、Cさんも、みんな100万円の割り勘に納得できれば、それはそれで100万円という租税負担は可能ですが、でも、もしかしたらAさんはそれに納得しないかもしれません。「何で、私は全然稼ぎもなくて寝たきりなのに、同じ100万円を負担しなければいけないのか」。「Bさん、Cさん、私のことをもっと思いやってよ」と。「だって、私は橋をほとんど使わないじゃないか」と。

そんなことを言わなくても、社会が成熟すれば、むしろBさん、Cさんの方から、「Aさんの税金を下げてあげた方がいいね」、「その方が公平だよ」と考えるわけです。

そうすると、公平感は社会の成熟とともにだんだん複雑になっていきますよね。「障害者は割引してあげた方がいい」とか、「子供がたくさんいて生活が大変な家は税金を減らしてあげた方がいい」とか、「あの人しょっちゅう

病気やけがばかりになって医療費の負担が大変だから、税金を安くしてあげた方がいいよね」と言っているうちに、だんだん複雑になっていくわけです。基本は公平なので、そのために若干の簡素化が損なわれたとしても、それは致し方ないというような感じです。

さて、社会は複雑です。いろいろな人がいます。いろいろな人がいる中でどうやって皆がルールをしっかりと守ることができるのか。「公平なルールを国会で決めましたよ」と言っただけでは駄目で、次は執行、要するにその法律の運営が大事なのです。法律だけあっても誰も守らないようだと意味がありません。

2 監視し合う社会

(1) ピアプレッシャー

さて、そこで皆さんに、監視し合う社会が必要かどうかを考えてもらいたいです。ズルをして納税を免れる人がいては公平な租税負担は実現しません。そこで、公平を担保するためには、お互いがズルをしないように監視し合えばいいのではないかと、やや短絡的ですが、そのような意見があるかもしれません。「ピアプレッシャー」という言葉があるのですが、皆さん聞いたことがあるでしょうか。

例えば、同僚が不正を働いているのではないかと疑う。あるいは、また、人から自分が不正を働いていると疑われているのではないかと訝りながら働く。このような職場の風景というのはどうでしょうか。「あいつ、何か悪さしているんじゃないか」、あるいは、「何か悪さしていると思われるんじゃないか」と、お互いに監視し合う社会に対しては、違和感を覚える人は少なくないでしょう。

そのような監視し合う社会には、「同調圧力」、すなわち誰もが、集団で認められた規律や、あるいは価値観、行動規範、行動様式、こういったものに従わなければいけないというプレッシャーが働くことになります。

よく言えば、「周囲との輪」ですとか、あるいは「全体の利益を重んじる規律のとれた組織」と言うこともできるかもしれませんが、そういう組織に漂う、いわゆるある種の圧迫感というものがあるでしょう。

このことを社会学者は「ピアプレッシャー」と呼ぶわけです。「ピア (peer)」というのは「仲間」とか、あるいは「同僚」という意味ですが、この組織集団の構成員や、職場の同僚など、比較的近い立場の仲間からの監視による、こういう心理的圧迫というのは当然ストレスを生むことになりますよね。はっきり言って、「居心地が悪い」と思われる方が多いのではないのでしょうか。

自律性の高い組織ほど、ガバナンスとチームワークのとれた組織、そういう組織ほど水平的な管理がどんどん生まれて、ピアプレッシャーが強くなっていくと一般に言われています。集団における帰属意識や、組織化の進展がこのピアプレッシャーという精神的な重圧を導くものとよく言われるわけですね。

ただ、先ほど言いましたように、何か目に見えない圧力、それに従わないと村八分にされてしまうような圧力、そういう社会で生きることを私たちは望むのかということですね。

人々が周囲の目に過剰反応するという社会、人を疑い、疑われるような社会というのは、ある意味でその社会で生活する人々を委縮させてしまうかもしれません。

(2) 見て見ぬふりをする社会—

「となりはとなり、うちのうち」

他方で、そういったプレッシャーには、ある意味で、いい面もないわけではないのです。例えば、人様のお節介というの、結構、それにより助けられることも多いです。世話焼き、世話好きという人がいますよね。うちの母親などはまさにその典型なのですが、非常に世話焼きで、いろいろなところに口出しをするわけですが、そういう人は面倒くさい

反面、とても面倒見のいい人でもあるわけです。

そういった協調意識や同調性というものが、ある意味で切磋琢磨だとか、助け合い精神というものの素地にもなるかもしれません。

そういうことからすると、単純に「ピアプレッシャー＝悪」と捉えるのは必ずしも正しい理解ではなくて、ある意味で組織のパフォーマンスを上げるために機能する面があることも否定できないわけです。「同調を強いる」という側面を強調すると悪い印象が先に立ちますが、「みんなで協力しあう社会」と言えば、見方も変わりますね。

本当に完全なピアプレッシャーのない社会は、他人に一切関心を持たない社会を意味することになりますから、そういう意味では、これもまた極めて冷ややかな、冷め切った、個人主義的な社会になるかもしれません。それは、ともすると他人がミスをしてもしも助けがない、他人の不正を見て見ぬふりをすると、こういう方向につながっていくような気がしなくもありません。

3 見て見ぬふりはしない社会

見て見ぬふりはしない社会といっても、監視し合うのも嫌だし、他方で、冷ややかに、隣に誰が住んでいるのか分からないというのも、それも寂しいような気がします。

そうすると、私たちの求める社会は、そのいずれにも極端に振れるものではなさそうです。「いや、俺は絶対監視されるのは嫌だから、孤独でいいんだ。」という人もいるかもしれませんが、何か困ったことが起きたら、誰かに助けを求めたくなるのが人の常ですから、ある程度の触れ合いはありつつ、かといって人の家にまで土足で踏み込んでもらっては困るという気持ちの中で、うまく調和のとれた折り合いというものを探したくなるわけです。

そこで、次のステップですが、企業の不正や事故のリスク、あるいは過重労働、幼児虐

待、こういうものがあっても見て見ぬふりをすべきかということを考えてみましょう。言ってみれば、そういうことに口出しをして、余計な波風を立てたりとか、あるいは自分がそこで苦しい判断を迫られるようなことになりたくないとか、不正を行うような人とは関わりを持ちたくないとか、いろんな心理が働くと思います。

いわゆる傍観者の態度ということになるわけですが、これが果たしてどういうことを意味するのかという点に関心をシフトしていきましょう。

余計なことに口出しをして、自分が巻き込まれるのは困るという気持ちはあります。私たちは、そういうリスクとともに生きています。

ずいぶん昔の日本なら別だったのかもしれませんが。最近とっていいのか分かりませんが、どこで文句を言われるか分かりませんからね。他人のトラブルに手を差し伸べようとしただけで、「余計なことに口出ししやがって」と言って、逆切れされてしまったりする。それはもう本当に怖いんです。いまやリスクと隣り合わせの社会というわけです。

(1) 援助行動 (helping behavior) と公平観念

さて、ここで、「援助行動」と「公平観念」というものを考えてみましょう。

「援助行動」というのは何かというと、困っている他人に対して利益を与える行動のことをいいます。この援助行動の基礎には公平の規範があると指摘されています。

明田芳久教授は、人間の行動を支配する非常に重要なファクターとして、「公平の規範 (norm of equity)」を挙げることができるとされています⁽¹⁾。すなわち、明田教授はこういうことを言っているわけです。

「われわれは社会の中での他者との相互作用において、金銭や時間、知識、好意、など物理的・心理的にさまざまなものを提供し、

また逆に得ている。そしてこの両者が大体においてつりあっていることを望む。しかし自己の提供したものに対し不当に多くのものを得ている人もいれば、あまりに少ない場合もある。このように各個人の利得と損失の間に非常に極端なアンバランスが認知されると、不公平感 (inequity) が生じる。そしてこの不公平感を低減するための一つの方法として援助行動が出されることになる。」というのです⁽²⁾。

例えば、社会参画者による援助行動の一つに、本日、これからお話をしようと思っております脱税行為など社会的不公平に対する告発みたいなものがあり得るわけですね。

(2) 格差とヒトの脳

私の専門領域ではないのですが、少し脳科学的な、違う角度からこの点を考えてみたいと思います。

格差と人の脳の関係性とでも言いますか、ヒトを対象とする脳イメージング実験というのがありまして、自分と相手との間の格差・不平等性が減ると、腹側線条体 (ventral striatum) などという「報酬系」と呼ばれる脳部位が賦活 (活性化) するということが分かっているそうです⁽³⁾。

すなわち、格差がなくなると「快い」と人は感じるそうですね。何となく、自分に引き直して考えてもそういうのはあるような気がします。

しかも、その不平等が自分にとって不利益だった場合だけでなく、有利だった場合でも働くのです。要するに、不平等だとか、不公平というものに接触していると、人は「居心地の悪さ」みたいなのを覚えるというわけですね。

なるほど、不公平な取扱いに直面している場合、自分に有利なときであっても、何となく自分ばかりが得をすると「居心地が悪い」とか、あるいは「ばつが悪い」とか、「申し訳

ない」とか、こういう感情が働くのが通常ではないかと思われます。これも皆さん、自分に置き換えて考えてみてください。

他方で、自分よりも優れた相手が失敗すると脳の報酬系が賦活するという実験報告もあるのです。いわゆる「他人の不幸は蜜の味」ということでしょうか。他人が失敗すると幸せ感を覚えるというのは、また、これも脳科学的に検証されているそうです⁽⁴⁾。

また逆に、たとえ自分の所得が上昇しても、他者の所得がもっと急激に上がると人は不幸を感じるという、相対的剥奪 (relative deprivation) と呼ばれる現象が知られています⁽⁵⁾。

また、大きな経済的格差が存在する社会ほど、様々な病気や疾患への罹患率ですとか、死亡率などの統計が高いという事実が、世界各地で、疫学調査の中で報告され、また、「経済的格差の存在はストレスとなり、人々の寿命を縮めるという結果」も出ているそうです⁽⁶⁾。そして、「格差や不平等を嫌う人間の心性は、相手の成功への嫉妬や競争心、社会からの疎外感や病気などのネガティブな側面とも切り離せない」と論じられています⁽⁷⁾。

こういった見解が妥当であるとするならば、格差が解消されるような「税制」が社会的には望まれるということになりましょう。

例えば、租税には「所得再分配機能」という性質があります。高額所得者から多額の税金を徴収し、例えば生活保護などの社会給付を低額所得者に配る。所得税の累進構造だとか、あるいは相続税、贈与税、こういったものの強化が社会的に承認され得ることになるわけです。もちろん、強化といっても程度の問題があります。強化された側の不平等感もありますから。

また、脱税などによって「不公平」が生じた場合に、それを防ぐような行動があるとすれば、それも先ほどの調査結果や社会学者の議論、脳科学者の議論からすると、脱税防止

行動が奨励されるということにもなりそうです。脱税してルールを逸脱している人がいたら、他の人がいい気持ちになるわけがありません。

(3) 公平観念と支え合う社会の実現

支え合う社会を構築するものは、社会の参画者としての自覚ある市民です。他人の不幸に冷徹な社会ではなくて、他人の不正を無視しない社会人としての自覚ある大人の社会こそが支え合う社会の構成員であると考えべきではないでしょうか。

支え合う社会の実現と、他人への無関心は両立しません。

支え合う社会というのは、他人への関心を基調とします。他方で、他人への無関心は支え合う社会の根底には存在しません。そうすると、支え合う社会の実現と他人への無関心とはなかなか折り合わないということです。

少なくとも目の前に現れた事象に対しては無視しないという最低限の社会ルールというものを構築する必要があるのではないかと思います。

平たく言うと、満員電車で近くに立っているお年寄りの存在を無視するのではなく、席を譲るわけですね。他方で、そうはいっても、電車の中を歩き回って老人を探して、着座している学生を無理やり立たせてその老人を座らせようとする事までは、求める必要はないわけです。それは思いやりではなく、行き過ぎたお節介かもしれません。少なくとも、自分の視界に入った、自分の社会生活環境の中で自然に入ってくる情報に対しての社会人としてのマナー、その程度の関わり合いであれば多くの人が承認するでありましょうし、その程度の関わりさえも否定するのであれば、支え合う社会は絶対に実現しないと思うわけです。

先ほどの監視し合う社会がいいのか、それとも完全に他人を無視する社会がいいのかと

申し上げましたが、そのようなオルタナティブ（二者択一）ではありません。その両者のバランスをどこでとるかというのが私たちに求められている。そのバランスこそが、社会の本質にある公平感というものに当然つながっていくのだろーと思います。

そうすると、いい意味でのピアプレッシャーは必要かもしれないと思ってもらえるのではないのでしょうか。過剰な監視し合う社会を希求すべきかという、そこにはあまり賛同者は少ないわけです。目にした違法は無視せず通報はするものの、それを取り締まる警察的行為までを市民に求める必要はありません。

このような問題関心において最も重要なのが、そうした行動をした人、つまり違法を無視せず良心に従って通報した人をどうやって社会的に保護するかです。

すなわち、目の前に入ってきた何か悪い情報がある。隣の家から毎日激しいほどの子供の泣き声が聞こえてくる。その子供を見ると、顔中あざだらけである。もしかしたら、虐待を受けているのかもしれない。隣で生活しているうちに、「そうだ、これは虐待だ、確かにそうだろう」と確証がだんだん高まってきているにもかかわらず、それでも無視していいのかということです。

そうしたときに、隣の家庭がこんなことになっていると児童相談所などに知らせた人をどうやって保護するか。例えば、通報された人から逆恨みをされないような仕組みをどうつくるか。どうやって、関心を持って社会に参画しているその善良な市民を保護したらいいのか。こうした問題は、実は法律に与えられた宿題でもあるわけですね。

法が守ってくれるから、そういったまともな行動がとれるわけです。法が守ってくれないような社会だったら、先ほど、いかに理念的に素晴らしい社会を作ろうといったところで、これは絵に描いた餅になってしまいます。

そういう意味では、法律というものの、ある

いはその制度というものがしっかりと基盤をつくっていかなければいけないのではないか。このような問題関心を持つわけです。

昭和 25 年に、社会保障制度審議会が発表した「社会保障制度に関する勧告」というのがあります。そこでは、社会保障について次のように説明されています。

「社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである。」と定義し、担い手について「このような生活保障の責任は国家にある。国家はこれに対する総合的企画をたて、これを政府及び公共団体を通じて民主的能率的に実施しなければならない。この制度は、もちろん、すべての国民を対象とし、公平と機会均等を原則としなくてはならぬ。またこれは健康と文化的な生活水準を維持する程度のものたらしめなければならない。そうして一方国家がこういう責任をとる以上は、他方国民もまたこれに応じ、社会連帯の精神に立って、それぞれその能力に応じてこの制度の維持と運用に必要な社会的義務を果たさなければならない。」と、この報告書はうたっています。

このように考えると、他人に対する無関心というのは正しい生活者の態度とは言えないのではないかと思われるわけです。

ここまでお話をしてきましたが、少し切り口を変えてみたいと思います。

今まではずっと市民の目線で、私たちの生活者としての目線のお話をしてきましたが、今度は、若干、行政的な目線にも関心を持ってみましょう。

4 租税原則にいう徴税费最小の原則

「徴税费最小の原則」という考え方があります。徴税费とは、人件費や旅費、あるいは物件費等、税務の執行に要する一切の費用を言います。皆さん考えてみてください。一番最初にお話した 3 人の社会では、それぞれ 100 万円ずつ負担することになりましたよね。その際、誰かがまとめて、例えば税務職員という人が各家を回って 100 万円ずつもらってくるわけですが、当然、それには人件費や交通費などの費用がかかりますよね。そういう費用を徴税费と言います。租税を徴収するためにかかる費用ですね。

雑な話ですが、徴税费がもし 100 万円かかるとすると、みんなから集めた 300 万円から 100 万円の徴税费を引かなければいけませんから、差引きで考えると実際には 200 万円しかお金が集まらないわけです。そうすると、300 万円の強固な橋ができるはずだったのが、200 万円の不安定な橋しかできないことになってしまいます。この 100 万円の損失とは誰の損失でしょうか。

当然、A、B、C みんなの損失ですよ。A、B、C が使える橋が不安定なものになった理由は、この徴税费が高いからです。この徴税费を下げるというのはみんなの望みでもあるわけです。

言ってみれば、徴税の効率性というのは、実はばかにならない重要な社会問題なのです。このことを言うと、変な捉え方をする人がいるのですね。「それは完全に税務署目線だ」と、「国民からすればそんな関係ないだろ」という人がいるかもしれませんが、それは租税の方式が分かっていない人の発言といっていでしょう。

租税の方式は、何度も言いますが、自分たちで決めたルールで、自分たちがその租税負担を分担するという約束ですよ。ですから、徴税费は少ないに越したことはないわけです。

そうした目線を考えてみましょう。

かのアダム・スミス (Adam Smith) は、先ほど紹介した「徴税費最小の原則 (The principle of least expense)」ということを唱えられていました。

これは、「あらゆる租税は、国庫に帰する総収入額と国民が負担する額との間における差額をできるだけ小さくしなければならず、租税行政上の効率性を高めなければいけない」という考えです。ワグナー (Adolph Wagner) も同じように言っています。

この徴税コストの低下は、一定金額の税収を上げるためのコストの低下という意味では、当然ながら、私たちに直接影響を及ぼすわけです。そうすると徴税費をいかに下げるべきかという議論があります。

ここでは徴税費について詳しくご紹介はしませんが、実は日本の租税当局の徴税費は効率がよくて、非常に少ないんですね。100 円徴収するのに、精々かかって 2 円です⁽⁸⁾。これは世界に誇っていいぐらいの効率性です。

ただ、社会が複雑化すると、もちろん徴税費は高まります。そのことの兼ね合いがありまして、例えば、マイナンバー制度を使うとか、いろんな工夫が必要になってくるのでしょね。

マイナンバーの利活用のほか、電子申告を使うとか、様々な執行上の工夫や努力がありますが、実は本日お話をしようとしております、「他人の不正を黙ってはいませんよ」というこの制度設計は、徴税費の縮減にも役に立つわけです。

国民負担と同時に、国民の協力体制を考慮した場合、国民は租税行政にどこまで協力すべきであるのか、あるいはしなければならないのか、こういった国民の協力とは、任意のものであるのか、あるいは何らかの義務を伴うものなのかという議論があるわけです。

II 公益通報者保護法と脱税情報

1 公益通報者保護制度概観

では次に、「公益通報者保護法」のお話に入りたいと思います。

ここまでのお話を整理すると、租税制度というのは、みんなで決めたルールだ、だからこそ公平というのが大事だと。また、社会のあり方という観点でも、公平は精神的安定をもたらすだろうと、こういうことを論じてきたわけです。さて、そのことと租税行政のあり方という問題は、当然、密接につながってくるわけです。

公益通報者保護法という法律があります。これは、勤務する会社の不正など公益に資する通報をしたことにより、その通報者が当該会社を解雇されるなど不利を受けることのないように保護する、こういったことを目的とする法律です。

考えてみたいのですが、公益通報者保護法とっていますから、誰かを保護する法律ですよ。この場合の公益通報者というのは、平たく言えば、企業の従業員だと思っていた方がいいと思います。

会社内部の不正を知ってしまった従業員が誰かに対してその不正を通報するという話です。

ここで「公益通報」とは、「労働者⁽⁹⁾が、不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的でなく、その労務提供先⁽¹⁰⁾又は当該労務提供先の事業に従事する場合におけるその役員、従業員、代理人その他の者について通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、当該労務提供先若しくは当該労務提供先があらかじめ定めた者 (以下『労務提供先等』という。)、当該通報対象事実について処分⁽¹¹⁾若しくは勧告等⁽¹²⁾をする権限を有する行政機関又はその者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生若しくはこれによる被害の拡大を防

止するために必要であると認められる者⁽¹³⁾に通報すること」を言います。

ここでの要点は二つです。

一つは、従業員が会社の不正を知ったときにどうするかというと、労務提供先たる会社に対して通報する。これが一つです。もう一つが行政機関に通報するということです。

行政機関には、例えば労働監督署とか、いろいろありましょう。労働問題であれば、そういう労働部局に対する通報です。

「不正」の種類にもいろいろあります。いずれにしても、まずは勤め先の会社へ通報する。「うちの部長、実はこんな不正をしています」といった通報です。

例えば、景品表示法違反というケースもありますよね。「カニかま」であるにもかかわらず、本物のカニと表示して売っているようなケースです。本当はカニではなくて、カニかまなのに、会社の部長の指示で、「カニ」表示のシールを貼って売っているようなケースで、それを知った従業員が社長に言わなくてはと考え通報する、こういうお話ですね。これが、公益通報者保護法という「通報」です。

あるいは行政機関、例えば、消費者庁にそれを通報するということもあるでしょう。

実は「通報」という言葉には、広い意味と狭い意味があって、一般的に使われている、法律家が使う言葉としての「通報」は、自分の会社に伝えることを指します。

これに対して、行政機関とか監督官庁に伝えることは「告発」といったりします。このような告発も含めたところの「通報」を、公益通報者保護法は対象としています。

この法律では、自分の勤務する企業に最初に伝えるということに一番重きを置いていまして、行政機関に対する告発というのは付随的なものとされています。

もっとも、この「通報」が非常に重要だとしても、もしかしたら会社の中で、同僚から、「あいつ、何、社長に告げ口しているの」、「あ

いつ、俺たちの現場では当たり前のことを社長に伝えたのか」、あるいは「行政機関に密告したのか、許せない」ということにもなりかねません。もしかしたら、通報をきっかけに、上司からパワハラを受けたり、いろいろ不利益を受けることがあるかもしれません。

もっと言えば、懲戒免職を受けるかもしれません。会社ぐるみで不正を行っている可能性もありますから。

さて、最初の話に戻ると、自分が知ってしまった不正に対して、それを解決しようとする、ある種の正義感をもった行動をいかにして法律が保護してあげられるかということは非常に大きな問題です。そこで、これを制度として用意すべきだという議論になったわけでありまして。そうしてできたのが、いわゆる公益通報者保護法というわけです。

ここでいう「公益」とは、その言葉の観点からすると、そのことが広く一般の、世の中のためになるというわけですね。

もちろん会社のためでもありますよ。後でもし株主に見つかったら、あるいは消費者に見つかったら、とんでもない企業損失になるという意味での、会社のためという側面もあるでしょう。そういった側面もあるかもしれませんが、ここで求められているのは、それが公益のための通報であるということが法の理念にあるわけです。

そこで、この法律の対象となる通報は「通報対象事実」と言いますが、これは、次のようなものです。

- ① 個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として別表に掲げるものに規定する罪の犯罪行為の事実
- ② 別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが①に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている

る事実

①では、生命、身体の保護とか、非常に大きな重要な問題がここで掲げられています。そのほかにも②の事実が掲げられていますが、これらについては後でお話することといたしましょう。

2 公益通報者保護法の意義

(1) 企業の自浄作用としての意義

次いで、公益通報者保護法の意義としては、企業の自浄作用というものがまず挙げられます。

どういうことかという、例えば、この公益通報者保護法の議論において、国民生活審議会消費者政策部会長を務めた落合誠一教授は、この制度の意義について、「予測可能性のある、しかも私的・公的組織を全て対象とする包括的な法的ルールが公益通報者保護法によって明定されたことは、非常に大きなメリットだ」とされております⁽¹⁴⁾。

どのような通報であれば、公益通報者が保護されるのかという、こういう要件が明確になっておりまして、この点は非常に分かりやすい法律になっています。

なお、落合教授は、この法律が対象とする法令をどの範囲まで取り入れていくかが、この法律の重要性に決定的な意味を持つとされます。この指摘は非常に重要です。落合教授は当初からその点を指摘されておりますが、これが別表8というところで規定されています。

落合教授はこうも言っています。「なるべく、ここは広く取り組むという方向で政令指定をすることが必要」だと⁽¹⁵⁾。

また、消費者法の権威であります松本恒雄教授によれば、企業が何らの問題を起こさずに経営を行えばよいが、言ってみれば、外からの目がないと、緊張感に欠け、意識的に取り組まないということにもなりかねない。そこで、自主的な取組みを補完するものとして、

種々の外からのモニタリングが期待されることから、まず、規制行政の下では監督官庁が、次いで株主代表訴訟を通じての株主、投資家の存在、そして消費者や取引先があり、従業員、社内の目を意識させようとするのが、公益通報者保護制度の趣旨だとされています⁽¹⁶⁾。

このように、公益通報者保護制度は、社会的に違法な行為を企業にさせないための様々な目、先ほどの言葉で言うと、ある種の監視の目を持たせようとする仕組みであります。そのような目は、投資家や株主総会だけではなく、また取引先、消費者だけではなく、企業の中にもその目があり、それを機能させる工夫の一つであるといってもよいと思います。

例えば、この会社では昔からこのようにしてやってきたという組織の論理なるものはなかなか外部から見えません。ある意味でブラックボックス化されているところがありますから、そういった株主の目や投資家の目、あるいは消費者の目というのが届かないところにおいては、まさしく従業員の目に期待するしかないのかもしれない。

また、升田純教授は、この制度の意義について、「法の付随的な機能としては、法の目的にも規定されているような企業の法令遵守の徹底、消費者の権利、利益の保護のほか、さらに企業の体質・慣行の改善、法令遵守のための内部組織の見直し……等の機能が期待することができ、このような付随的な機能が企業によって繰り返し取り上げられることによって、新たな企業の文化、体質、活動ルールが形成されることも予想することができる。」とされます⁽¹⁷⁾。

御存じのとおり、最近、会社法領域ではコンプライアンスに対して極めて深い議論が展開されております。

コンプライアンスの問題とコーポレートガバナンスの問題が密接に関わり合って、会社法においては、今や花盛りといってもいいほ

ど充実した議論が展開されています。

それは何も会社法の世界だけではなくて、租税法領域においても同様の問題関心はあるはずなのですが、この辺りに少しずつ話をシフトしていきたいと思います。

(2) 社会的倫理観を阻む障壁

その前に、社会的な倫理観を阻む障壁についても触れておきましょう。

公益通報者保護法の意義について、小西啓文教授は、告発者である労働者の観点から、「労働者の企業に対する忠誠心と社会的倫理観が一人の人格のなかで分裂するところにこの問題の難しさがあるのであって、それでもなお一定のルールに基づき内部告発をしようとする労働者に対しては、社会的倫理（『公益』）が忠誠義務を超えることを宣言したところに本法のアナウンス効果があるのである。」と述べられています⁽¹⁸⁾。

これは何を言っているかという、一方ではいわゆる企業への忠誠心があります。帰属意識があって、「我が社だ」という企業への忠誠心がある。他方で、社会的倫理観というのがあって、これがバッティングする局面がある。これが、実はこの制度運営の難しさであると指摘されているわけです。

言わば、上司や同僚を内包する組織に対して刃を向けることに対する大きな躊躇が、どうしてもこのコンプライアンス徹底の障壁になるわけです。

また、従業員に萌芽する社会的倫理観を阻むものは、企業への忠誠心のみではありません。そこには法律上の障壁が厳然として存在するわけです。

実は内部告発をするに当たっては、法的な大きな障壁があるのです。それは何かというと、労働者が自分の会社の不正を明らかにするに当たっては、自分の会社の情報を外に出さなくてはいけないのですが、そうすると労働者に課されている法律上のいろんな制約と

ぶつかることになるのです。

例えば、企業の不正を行政機関に伝えるべく、企業の取引記録などを外部に持ち出そうとすると、会社の所有物を会社の外に持ち出すということになりますから、窃盗に当たることにもなり得るわけです。あるいは守秘義務違反だとか、そこにはいろいろな法律上の問題があるわけです。

この点について、畑中祥子准教授は、「企業秘密を許可なく取得し内部告発する行為は、形式上、刑法における窃盗罪に該当する」といっています⁽¹⁹⁾。ここでは、このような問題意識があるということを指摘しておきましょう。

3 公益通報者保護法の三つの特徴

ではここで、公益通報者保護法の三つの特徴を整理しておきたいと思います。

まず、一つは、通報制度という特徴を持っていること。先ほど申しましたように、「告発」ではなく、「通報」という言葉に表れているように、どちらかという、主軸は会社の自浄作用をまずは重視しようという、こういうスタイルになっているわけです。必ずしも、告発という性格ばかりが強調されるものではないのです。そういう意味では、密告奨励制度というものでもないわけです。

そして、二つ目は、行政への情報提供でもあること。この公益通報者保護法について、宇賀克也教授は「法令順守の観点からみると、公益通報者保護法は、使用者にとって違法行為を早期に発見するためのツールであるが、規制権限を有する行政庁にとっては、規制の前提となる情報を取得する法的仕組みとして位置付けられる。」と指摘されています⁽²⁰⁾。行政機関から見れば、そういうツールとして受け止めることができるわけです。

また、同教授は、規制を行うためには、その前提となる情報を取得することが不可欠ですが、行政による能動的な調査、例えば立入

検査ですね、これは租税行政も同じようなものですが、これは行政のリソース不足から十分には行うことができないと指摘されます。

租税行政もそうですね。税務調査を悉皆的にやるなどということは無理で、あり得ないわけでありまして、それは行政の人的なリソース、時間的なリソース、あるいは、ほかにも様々な情報のリソースだとか、予算のリソース、こういった限界があるわけです。

さらに、宇賀教授は、「違反事実が行われる現場の労働者等が違反事実を最もよく認識する立場にあり、かかる者からの通報が、規制の前提となる情報を取得するために最も効果的であるといえる。」とも述べられます。この点は、先ほど、租税行政は効率的なものでなければいけないという、アダム・スミスの時代から行われてきた議論に接続するわけですね。

行政が効率的になされるべきということは、これは国民の共通利益につながるわけですが、この行政というのを税務署と置き換えて考えてみましょう。

税務署や国税局、国税庁に対して、例えば、会社の経理担当者が知った不正の情報を、上司や会社に知らせることが一つの通報の形ではありますが、それとは別に、かかる会社の経理担当者が上司や会社ではなく税務署に伝えるということ、不正情報を当局に告発するという通報の形もまた一つあるわけでありす。宇賀教授の考え方に則って当てはめると、それは行政的な見方からすると「効率に資する」、「効果的である」というわけでありす。

三つ目は、従来の判例の射程と整合的であるということです。

例えば、森井利和教授は、公益通報者保護法 6 条《解釈規定》について、「他の法律にはあまり例のない規定」として、「この規定からわかるように、公益通報者保護法は、他の法律による公益通報者の保護の補充を当然の前提」としていると指摘されます⁽²¹⁾。ま

た、告発対象が同法において限定されている点について、同教授は、「これは、この法律が労働者保護法ではなく基本的には消費者保護法の性格を有することからの限界でもあるし、この法律が保護の限界を画する法律ではなく保護範囲のうちの一部を対象とするものに過ぎないこと（6 条…）の反映でもある。」と述べられます⁽²²⁾。このように、この法律は、これまでの判例等によって労働者が保護されるに至ったものの一部を立法化したにすぎず、「この法律によって従来の保護範囲は縮小されることがあれば、それは明文の規定や立法趣旨にも反すると評価することができる。」と位置付けることもできると解されているのです⁽²³⁾。

ところで、このような公益通報者保護制度は、我が国固有のものではなくて、むしろイギリスの制度を模範としたと一般に紹介されています。

4 諸外国の公益通報者保護法制

(1) アメリカ

そこで、諸外国にある同様の公益通報者保護制度も概観しておきましょう。

例えば、アメリカでは、まず、1863 年に「不正請求禁止法 (False Claims Act)」というものができて、種々の議論の後、1978 年に「公務員制度改革法 (Civil Service Reform Act)」が制定され、1989 年の改正によって「内部告発者保護法 (Whistleblower Protection Act)」という制度ができました。ここでは、国民の利益を守るという観点から、公的部門からの公益告発者の保護法制度が確立されたという経緯を持っています。

その後、エンロン (Enron Corp.) 事件ですとか、あるいはワールドコム (Worldcom) 事件という、様々な事件が起きました。記憶に新しいところですが、そういった金融不祥事が起きまして、上場企業ですとか、証券会社の労働者の公益通報保護についての規定

が制定されました。

2002年には、「企業及び不正犯罪行為説明責任法（Criminal Fraud Accountability Act of 2002）」、いわゆる「サーベンス・オックスリー法（SOX 法）」というものが制定されました。この法律は、証券取引を行うあらゆる企業の被用者が対象者となり、証券取引委員会の規定に反する行為その他連邦法に定められた株主の利益に反する不正行為が通報対象事実となるとされています。

さらにその後、2010年に「金融規制改革法（D&F 法）」において、内部告発者報奨金プログラムというのが設けられまして、内部通報者の保護を対象とする強化策として、報奨金の制度を設けているわけであります。

(2) イギリス

イギリスも見ておきたいと思いますが、先ほどお話をしたように、我が国はイギリスの制度を範としました。

イギリスでは「公益開示法（Public Interest Disclosure Act 1998）」というのが1998年に制定されまして、この法律は内部告発者保護の中心的な役割を担っています。

同法において、どういうものが対象になる情報かということ、すなわち、①犯罪が行われたこと、行われていること又は行われる可能性の高いこと——まだ犯罪が発生する前であっても、予防法的にこの制度は適用されると言われています。また、②ある者が遵守すべき法的義務に違反したこと、違反していること又は違反する可能性の高いこと、③裁判の誤りが生じたこと、生じつつあること又は生じる可能性の高いこと、④個人の健康や安全が危険にさらされたこと、さらされていること又はさらされる可能性の高いこと、⑤環境が破壊されたこと、破壊されていること又は破壊される可能性の高いこと、こういったものが対象とされているわけです。

(3) 韓国

韓国においても、公共部門において、2001年に「腐敗防止法」というのが制定され、その10年後、2011年3月に「公益申告者保護法」というのができております。これは、消費者保護政策の一環として位置付けられています。我が国の公益通報者保護法に比べると、不正防止や社会の透明性の向上という文脈で説明されていると一般的には紹介されております。

5 比較検討から我が国制度の在り方

(1) 城南信用金庫事件

さて、諸外国の制度をご紹介しましたが、もともと我が国にどういう問題があったのかということにお話を戻しましょう。

いわゆる城南信用金庫事件という事件がありました。

これは内部告発に係る裁判例として大変有名な事件なのですね。信用金庫会長の脱税疑惑を告発するために、同信金の専務理事らが、その会長の預金残高明細などをプリントアウトしまして封筒に入れました。封筒に入れたというところまでが刑事上の問題です。つまり、窃盗罪が適用されるか否かという問題です。この事件において、被告人Bの弁護人は、本件につき窃盗罪は成立せず、同被告人は無罪だと主張したのですね。具体的にどう主張したかということ、次のとおりです。

すなわち、一つは、本件書類に記載されている「情報」は、私人のプライバシー情報にすぎず、現行法上、財産犯によって保護されるものではなく、企業秘密としても経済的価値がなく、少なくとも刑法で保護するに値するほどの経済的価値はないということです。

また、二つ目の弁護人の主張としては、本件書類については、管理や処分の権限が与えられ、本件書類を占有していたものであるということです。この事件では、専務理事らが会長の不正を告発しようとしたのですが、会

社の財産を違法に持ち出したのではないかとして、告発をした側が訴えられたわけです。ですから、被告人側は本件に窃盗罪は適用されないと主張したわけです。もともと書類については、管理処分権限を与えられ、この書類を占有していたもので、被告人に窃盗罪は成立しないと主張しました。

また、三つ目として、被告人の行為は会長の脱税疑惑を告発するために行ったものであるから、社会的に相当な行為であり、保護されるべきだと主張しました。これは、まさに先ほどお話しした公益通報者保護法という「公益」という話しと似ています。

この事件は、まだ公益通報者保護法が制定される前の古い事件です。今から 20 年以上前の事件ですね。この事件において、東京地裁平成 9 年 12 月 5 日判決(判時 1634 号 155 頁)は、「金庫の顧客の預金残高明細等を記載した本件書類について窃盗罪の成否を検討すべきこととなると、右情報を内容とする本件書類が窃盗罪における財物に当たることは明らかである」と断じました。

そして、「本件書類は、業務上の必要がないにもかかわらず、第三者に漏出させる目的で作出したものであるから、究極的に理事長が管理するものであり、その占有に属するものと解するのが相当である」と説示しています。

また、脱税疑惑告発のためであったという点については、「違法性阻却事由がある旨の主張のようである」——「違法性阻却」というのは難しい法律の言葉ですが、窃盗罪を指摘された従業員の側は、窃盗罪を無視してもいいほどに社会的重要性があるのだという主張をしたのです。要するに、窃盗罪はそれ自体としては違法ですが、社会的重要性があるから、違法性が阻却される、なくなると主張したわけです。これに対しては、「被告人 B の本件行為が所論の目的に出たものであったとしても、すなわち社会的な公益の目的で行ったとしても、違法性を阻却する余地のないこ

とは明白である。」と判決されました。

すなわち、窃盗罪はあくまで窃盗罪であって、どのような目的があったとしても、窃盗罪がそれによって減じられるものではない、金融機関情報を盗み出したものだとして認定され、そして、有罪と判断されてしまったのです。

なお、脱税疑惑の告発のためであったという点についても、量刑事情において情状酌量は認められていません。

この事例を見ても、告発行為については、法律的に保護されるには高いハードルがあることが分かります。

今日的には、公益通報者保護法がありますが、当時はそのような法律はありませんでした。目の前に起きている社会的な不正を正そうとする人に対して、その人の行為を保護できないということになっていたわけです。

果たして、それで問題ないのでしょうか？ 先ほど申し上げた、支え合う社会といえるのでしょうか？ たまたま知り得た問題のある情報を行政機関等に伝えることができないような社会ではまずいのではないのでしょうか？ そこで、そういった公益に資する情報を通報した人を保護する必要性が出てくるわけです。

(2) 脱税への拡張論

さて、今のお話をもう少し続けていきたいと思います。脱税疑惑の告発のために企業情報やプライバシー情報を入手したり持ち出しをすることには、法律上の制約がもともと存在していたわけです。すると、脱税に関する告発を奨励する意味からも、公益通報者保護制度の活用が考えられるわけですが、実は公益通報者保護法が対象としている通報対象には租税法は含まれていないのです。今までのお話は、言うなれば税務署には関係がないのです。これが今日の一番のテーマといってもいいかもしれません。

実は、自分の会社が脱税しているということを経理担当者が知ったとしても、あるいは

部長から命令を受けて、「帳簿を改ざんしろ」と、「1,000 万円の領収書だけれど、もう 1 個 0 (ゼロ) をつけて、1 億円にしろと言われてやらされました」と税務署に言いたくても、その告発がもし見つかったら、会社を首になるかもしれないのです。従業員としての地位は弱い立場にすぎませんから、会社から不利益を受けるかもしれないという懸念を払拭できないのです。したがって、例えば、従業員等による脱税告発が孕む問題については、この法律によっても、一向に解決がなされないままなわけです。

公益通報者保護法 2 条《定義》3 項は、「個人の生命又は身体の保護」を規定しています。そういう規定がありまして、これを受けて、「別表第 8 号の法律を定める政令」は 444 の法律、大変たくさんの法律を対象としています。ですから、先ほどの景品表示法違反とか、いろいろな法律の違反行為が公益通報者保護制度の対象となっているのです。

しかしながら、何とそこに「租税法」は一つも入っていないのです。「あの人、所得税法違反をしています」、「うちの会社、法人税法違反をしています、消費税法違反をしています」ということを通報したくても、これは全くの埒外、保護の対象外となっているのです。

ただし、税理士法だとか、あるいは酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律、こういったものは一応対象になっていますから、これも租税法と呼べなくはないのですが、今、問題関心を持とうと思っている企業脱税とか、こういう問題は少なくとも対象になっていません。

この会場にも税理士の先生方はたくさんいらっしゃると思いますけれど、税理士法は対象となっています。ですから、会計事務所の事務職員が税理士法違反に関して通報することはありません。

さて、租税法が保護の対象とされていない問題に対して、いろんな学者が様々な見解を

展開しています。その全てを一つひとつ取り上げることはできませんが、例えば、阿部泰隆教授は、「国民の生命、身体、財産、環境の保全、公正な競争の確保その他の利益の保護にかかわる法律にまで拡大された。しかし、選挙違反や脱税は挙げられていない。これは政治がらみなので、国会を通りにくいといった配慮が働いているのではないかと、という話もある。」としていますし⁽²⁴⁾、また、松本恒雄教授は、どうしても個人の生命、身体、財産その他の利益の保護というくくりがあって、脱税とか、政治資金規正法というのが対象となっていないという説明をされます⁽²⁵⁾。

小西啓文教授は、「公益観」からこの点を説明されています⁽²⁶⁾。租税法等がその対象に含まれていないのは、各種租税法や政治資金規正法が、専ら国家の機能にかかわる法律であることを理由にする対応だろうということ、その背景に、消費者生活の一環として立法作業をなされたことと深い関係があるのであろうというわけです。

すなわち、どうしてこういう制度ができたのかということ、消費者制度としての意味があったということです。そういう意味では、税金はあまり関係ないのではないかと小西教授はおっしゃっています。もっとも、消費者生活とはいっても、「消費者＝国民」ですよ。国民は広い意味での納税者ですから、納税者に当然関わりのある問題だと考えることもできるように思います。そういう意味では、この公益観というものをどう捉えるかという問題はあると思います。

この公益通報者保護制度については、ここまで何となくいい制度であるかのような説明をしてきましたが、こういった制度の対象範囲、対象法律に限界があるという意味では、大きな宿題が残されていると言わざるを得ません。

また、実はこの制度の利用が低調なのですね。あまり使われていないようです。

先ほど、通報に躊躇するという話が出てまいりましたとおり、非常に利用が少なく、大企業だけ見ると、半数以上の企業で平均利用が年間 0 から 5 回しかないというわけで、八田進二教授に言わせると、「仏作って魂入れずだ」と。この制度運用には大きな宿題が残されているということを御紹介しておきたいと思います。

Ⅲ 新しい通報制度の検討

1 公示制度

(1) 公示制度の概要・沿革

さて、我が国の税務コンプライアンスのあり方を考えるに当たって、いわゆる第三者通報——その第三者通報は、自分から不正を探し回るという意味の第三者通報ではないとしても、かような制度は重要だと思えます。

ただし、これまでも実は租税法体系の中に類似のものはあったわけです。御存じの方も多いかもかもしれませんが、実はかつて「高額所得者公示制度」、いわゆる「公示制度」というのがありました。今はもうなくなってしまったのですが、復習をしたいと思います。また、それよりさらに前には、実は「第三者通報制度」という制度が租税法の中にありました。ですから、そういった過去の制度も少しだけ見ておきましょう。

まず、この「公示制度」というのは、第三者による不正事実通報制度として始まりました。昭和 24 年 9 月に、コロンビア大学のカール・S・シャウプ先生 (Carl Sumner Shoup) の勧告に基づいて、翌年の税制改正により始まっております。

昔、「申告書閲覧制度」という制度がありました。これは、旧所得税法 53 条に、「納税義務者の提出した申告書又は更正若しくは決定に関する書類を閲覧しようとする者は、命令の定めるところにより、政府にその閲覧を請求することができる」という規定があり、あ

る一定のルールに基づいて、請求できたのですね。

例えば、「隣の家の確定申告はどうなっているのだろう」と、これを知りたいと思えば、税務署に行って、その家の確定申告を見せてもらえる、こういう閲覧制度があったわけです。

これは何のためにあったかというと、ある納税者に関する無申告や過少申告の事実を政府に通報すれば報奨金が得られるという第三者通報制度が昔あったのです。その採用に当たり、その実効性を担保するための制度としてできたのです。

先ほどアメリカには報奨金プログラムがあると申しましたが、実は日本にもかつてあったのです。「あのお宅、脱税している」ということを通報すると、報奨金が得られたわけですね。

この制度があるのであれば、どんどん通報して報奨金を稼ごうと探し回る人も出てくる。それこそ先ほどの例でいえば、満員電車の中で老人はいないかと探し回って、「あっ、老人がいた。おいおい、若者、そこをどけ。この老人を座らせろ」というようなものですね、言ってみれば、そういう意味での監視ですね。

それは少し言い過ぎかもしれませんが、ある意味での積極的な報奨制度がありまして、その制度に実効性を持たせるためにこの公示制度というのが始まったわけです。

シャウプ勧告は、租税行政当局の事務負担の軽減や申告内容を秘密にすることが適正な申告を担保することに資することから、この閲覧制度の廃止を求めました。

この閲覧制度を廃止して、そして、公示制度というのを新しくつくったわけです。

これは、一定額以上の高額所得者を各税務署に掲示するものですから、閲覧を申請しなくても最初から掲示されているわけです。一般の閲覧下に置くことによって、情報を有する者に過少申告の度合いの大きいものについて気付かせることができ、行政に有益だとい

うことで設けました。

すなわち、公示制度というのは、出歯亀的に、「誰の所得が高いんだ」、「あの人、あんなに稼いでいるんだ。」というものではないのです。

そうではなくて、「あのお店、あんなに儲かっているはずなのに公示に載ってないのはおかしい」というような点から、第三者に不正を発見させようとする制度として出発をしたわけであります。

(2) 公示制度のメリット・デメリット

イ メリット

公示制度の目的は、一般の人に、脱税等の事実を気付かせるヒントを与えることにあったわけです。しかし、当初、様々なメリットが指摘されましたが、種々のデメリットも指摘されるに至ります。

まず、メリットとしては、一つは、適正申告への心理的効果です。公示制度は、一定額以上の税額を公示することによって、各納税者を社会的監視の下に置き、心理的圧迫を加えようとするものです。これによって、少なくとも、著しく不正な申告をする者に対する抑止効果が認められるということで、心理的けん制効果を有していた面がありましょう。

次に、第三者による課税資料の提出効果です。いわゆる第三者からの任意の情報提供を期待することができるというわけです。

また、三つ目としては、国民の租税に関する社会的関心の醸成が図れるということです。これは、公示制度をもとに新聞紙上に、いろんな税金情報が載るということが、ある意味で税に関する社会的関心を高めるということにもなり、それがひいては、国民の意識を租税制度に引き寄せる効果が期待できるというわけです。

ロ デメリット

他方で、デメリットとしては、もう既に多

くの指摘があるとおおり、納税情報はプライバシー情報ですから、プライバシー権というものが果たして侵害されはしないかという懸念があります。

もっとも、プライバシー権というものが、最近でこそ当たり前のように一般の理解を得られているようにも思えますが、例えば、いわゆる三島由紀夫の「宴のあと」事件では、私事をみだりに公開されないことが保障されるべきと論じられたわけです。

また、二つ目のデメリットとしては、私たちは平穩に生活を送ることができるという権利、いわゆる平穩生活権があると思われます。公示制度がこれに対する脅威を与えているという指摘もあり得るところです。

なぜ、自分の所得がいくらであるか他人に覗かれなければならないのかという素朴な疑問が、このような平穩生活権の議論に接続することがあります。例えば、公示に一度掲載されてしまうと、たくさんの寄附の依頼が来るわけですね。あるいは商品のダイレクトメールがどんどん送られてくる。

要するに、高額納税者の住所や名前が全部オープンになるということは、ある人にとってみれば、喉から手が出るほど欲しい情報が得られるということでもありますので、納税者からすれば平穩に生活を送ることに対する非常に大きな脅威にもなり得るわけです。

また、デメリットといえるか分かりませんが、先ほど言ったメリットが果たしてどの程度の効果を持っているのかという疑問も出てくるわけですね。

公示によって果たして脱税犯が発見されるのかという、その効果に対する疑問と、むしろそれよりも、何か、いかがわしい出歯亀的な関心の方に寄せつけられているのではないかという疑問も惹起され得るわけです。テレビのワイドショーなどで、「今年のマスコミ部門での高額所得者は誰々です」などという興味本位の取り上げ方をされてしまう。本来そ

んなことのためにやっているわけではないにもかかわらずですね。そういう問題がありました。

また、公示を巡る様々な紛争や苦情というものが発生したのも事実です。

高額所得者が自分の名前を載せたくないがために、あえて少額な確定申告をして、後に自ら進んで修正申告で直そうという、そういう人もいたわけです。この場合、過少な申告をしたことに対して、加算税が課されるかという点についての紛争もありました。

ほかにも、公示作業に伴う事務量の問題があります。センシティブな内容ということもあって、行政当局の事務量というのは相当なものがあつたと指摘されているわけです。

すなわち、効率的な行政を行うために公示制度を導入したはずなのに、当該行政を執行するに当たって、かえって大変な事務量を負担することになってはいないか。先ほどの徴税費最小の原則を模索したいという方向性に反するのではないかということです。

そこで、平成 18 年 4 月 1 日に、この制度は廃止されたわけです。

2 第三者通報制度

(1) 制度の概要・沿革

では、もう少し歴史を遡ってみまして、第三者通報制度についても見てみましょう。これは昭和 21 年 11 月に導入された制度ですが、GHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の強い要請によるものでした。

この制度は、脱税に関する情報に係る租税行政当局への通報が端緒となって脱税額の追徴があつたときは、通報者に対して報奨金を与えるというものでした。

当初の報奨金は、脱漏税額の 100 分の 25 以下とし、10 万円以下という制限がありました。その後、昭和 22 年 4 月には、所得税法、法人税法、相続税法に拡張され、100 分の 10 以下という金額になりましたが、いずれにし

ても、こういった第三者の通報によって、脱税者が発見されると、その通報者に報奨金を与えるという制度が導入されたわけです。

(2) 第三者通報制度のメリット・デメリット イ メリット

この制度にも、もちろんメリット・デメリットがありました。

メリットとしては、課税資料として活用されていたわけですが、当時の資料を調べると、この通報制度に基づいて徴収した本税額は 142 億円という額に上り、それなりの効果があつたようです。

二つ目のメリットとして、租税に関する社会参画意識の醸成が図れるということが挙げられます。

これは公示制度にも近い視点からの指摘ですね。民主的、社会的参画意識というものは租税制度の基礎にあるわけですが、税金に対する関心を持つということに関して言えば、このような制度は一定の効果があるともいえます。

そして、3 番目に、この情報の自由活用という点がありまして、この得られた情報の利用に関して裁量権があるとすれば、いろんなことに活用ができるというメリットも、当時の行政当局目線からするとあつたのではないのでしょうか。

ロ デメリット

他方で、大きなデメリットがあります。

すなわち、デメリットとしては、次のような点を挙げることができます。

まず、一つ目が道徳的荒廃の助長。言い方が強いかもしれませんが、寄せられる通報の相当程度が必ずしも正義感によるものではなく、内部の仲間割れの結果や、妬み・嫉みとかそういったものを背景としているということがありました。そのため、猜疑心・復讐心、こういったものを助長することになりはしな

いかという指摘がありました。

また、驚くべきことに、職業的通報者というものが出てくるようになってしまったのです。これを商売にする者が出てきたというわけです。

このように、国民相互の監視という本来の視点から逸脱した運用がなされるようになってしまい、この制度に対する大きな疑問が投げかけられたわけです。

そういったことから、第三者通報制度は廃止になるわけです。これは昭和 29 年に廃止されて、先ほどお話をした公示制度のみが残るということになりました。

また、その公示制度も平成 18 年に終わったわけですね。したがって、第三者通報制度、公示制度のような、一般市民の持っている情報を行政に連絡するという制度体系自体がここで終わったわけです。

もっとも、そういった報奨金制度や公示制度はなくなったのですが、もちろん、事実として、今でも大変多くの情報が行政当局に寄せられているわけです。

ドラマや小説なんかでは、「垂れ込み」なんて表現されたりするかもしれませんが、様々な情報が匿名で当局のところに寄せられて、それが契機で脱税が判明するということは少なくないわけです。

もちろん、公益通報者保護法の対象になっていませんから、その密告をする人——密告というか、通報をする人は相当なリスクを抱えているわけです。

第三者通報制度というのは、ある意味で不幸な歴史だったというような指摘をする方がいらっしやいます。

例えば、井上一郎教授は、「申告納税制度が、密告と監視によって、制度の円滑な運営を図る発想によって出発したことは、不幸な出発であった」と論じられています⁽²⁷⁾。

申告納税制度の揺籃期において創設された、この第三者通報制度は必ずしもベストな政策

ではなかったと捉えられておりますし、おそらくそのような理解が一般的だろうと思います。

先ほどご説明したとおり、対価を得るために第三者通報を行うという部分のみが切り出されてしまったということが、実は大きな問題としてあるわけですね。本来の社会における市民による相互監視という視点が、それによって曇らされてしまったのではないかと思われます。

報奨金制度として出発してしまったことから、報奨金ありきとなってしまって、同制度が社会に馴致されるまでの間に報奨金支給を廃止するという選択肢を取り得なかったのです。「お金をもらってなんぼ」という話にするべきではなかったという反省がここには待っているわけです。

さて、それでは最後になりますが、こうした過去の歴史を踏まえて、この話を現代に引きつけてみたいと思います。

ただいまご紹介した制度はもう終わってしまって、今は内部者による告発、あるいは外部者による告発や通報というものが制度的にないのか。もっと言えば、公益通報者保護法はあるけれども、租税法には適用がないという話をしましたし、では、租税の領域にはこういったものがないままでいいのかというような疑問もあるわけです。

要するに、報奨金制度をつくらなくても、あるいは公示制度をつくらなくても、もっと現実味を帯びたやり方というものはないのかという点に、問題関心がシフトしていくわけです。

3 法令違反等事実発見時における監査人の当局への申出

実は、幾つか参考となるような制度、あるいは取扱いというものがあるのですね。最後、残された時間で、この辺りを確認してみたいと思います。

まず、ここで御紹介をしたいのは金融商品取引法です。この法律には、ある類似的な制度があるのです。

それは、法令違反等事実発見時における監査人の当局への申出という制度なのですね。

平成 19 年 6 月 27 日に「公認会計士法等の一部を改正する法律」によって金融商品取引法に 193 条の 3 という規定が新設されました。この 193 条の 3 には「法令違反等事実発見への対応」という見出しがついています。

この改正は、監査人が金融商品取引法 193 条の 2 の所定の監査証明を行うに当たって、特定発行者における法令に違反する事実その他の財務書類の適正性の確保に影響を及ぼすおそれがある事実を発見したときに、当該事実の内容及び当該事実に係る法令違反の是正その他の適切な措置を採るべき旨を、遅滞なく、当該特定発行者に書面で通知しなければならないというものです。

どういう仕組みとなっているか、その骨子だけを説明しますと、会社の監査人が通報するというスタイルを取るわけですが、担当している会社、要するに被監査会社に対して通報するということです。

この通報のことを、「通報」と言うのではなくて、「是正措置」と言うのです。監査人ですから会社を監査します。その中で何か不正が行われていることが発見されると、監査人としてはこれをただ黙って見て見ぬふりをしていいというわけにはいきません、ということです。

そこで、監査人が是正措置を採るよう会社に働き掛けるための通知をするのです。この通知というのが非常に重要なのです。まず、そのことが金融商品取引法の規定としてあります。被監査会社のことを「特定発行者」というのですが、この特定発行者の自主的な是正を促そうと、会社の自主的な是正を促そうとする措置が設けられているのです。

もっとも、一応これで監査人としての仕事

は終わりです。「不正があるので直すようにしてくださいね」と言ったところで終わりです。

そして、これらの手続を踏んだ上でも、なお、法令違反等事実が当該特定発行者、すなわち会社の財務書類の適正性の確保に重大な影響を及ぼすことがあること及び当該特定発行者、すなわち会社による適切な措置が採られないことがあると認める場合で、重大な影響を防止するために必要があると認めるときは、監査人は、あらかじめ申出をする旨を当該特定発行者、会社に書面で通知した上で、当該事項に関する意見について当局へ申出を行うというわけです。

すなわち、まずは第一義的には会社に対して是正措置を採るべき旨の通知をするわけです。ところが、そういう通知をしたにもかかわらず、会社が一向にこの不正を正そうとしないときに、監査人は「では、当局に伝えますよ」と言った上で、行政機関に申し出るわけです。このことを「申出」といいます。

当局へ申し出ることが金融商品取引法 193 条の 3 第 2 項に書いてあるわけです。その申出を行った旨は会社に伝える、書面で伝えなければいけない。会社に伝えるわけですから、密告ではないのです。

「密」って秘密ですよ。秘密で行政機関に言うのではなくて、会社に伝えた上で行うのです。すなわち、行政機関に伝える前に、その旨を会社に書面で通知すると、このような制度です。このような制度をもって、もし違反すると 30 万円以下の科料に処せられるということです。

4 日本公認会計士協会の「違法行為への対応に関する指針」

これに関し、日本公認会計士協会は、平成 30 年 4 月 13 日付けで違法行為への対応に関する指針を用意しています。金融商品取引法 193 条の 3 という、先ほどの意見の申出を行うべき場合に当たるかどうかにつき、種々の

公認会計士の社会的役割の観点からその取扱いが決められているわけです。

5 小括

さて、本日、皆さんにはこのような社会のある種の監視の目といいましょうか、正義感のある人をどうやって保護するかという点や、これに類似する制度としてどのような制度があるのか、あるいは過去どのような制度が採用されてきたのかという話しをしてまいりました。

もう一度申し上げると、ある特定の人がズルをしていてもそれを他人から指摘されないで見逃されるという、そういう不公平な社会というのを、私たちはよかれと思っていないと思います。これは脳科学の話しを持ち出さずともご理解いただけたと思います。そのためには、しっかりと私たちが話し合って、どういう制度があるべきなのかという点を詰めていかなければいけないわけです。

そのためには、素材がないと議論できませんから、本日、私は、皆さんにそういうことを考える素材を提供するためにお話しさせていただいたわけであります。

もちろん自分たちの社会のルールは自分たちで決めて作るわけですから、一人ひとりが主体的な意識を持って、こういった素材を使って、租税制度がどうあるべきかを考えることが非常に重要で、あくまでも私たち納税者は、単なる観客ではないのだということを、この「税を考える週間」を通じて考えていただきたいと思うわけです。

会場には税理士の先生方も多いのかもしれませんが、税理士法には 41 条の 3 という規定があって、脱税行為に対する助言義務というのがあります。その脱税行為に対する助言義務は、隠蔽仮装行為について、これを是正すべき義務だということまで含意しているのだと、日本税理士会連合会のホームページには書いてあります。その観点からすると、本

日のお話は、公認会計士の業界だとか、あるいは金融商品取引法だけの問題ではなくて、専門家でない市民も、こういった問題に積極的にアンテナを張っていくという必要があるうかと思います。

ご清聴いただき、どうもありがとうございました。(拍手)

-
- (1) 明田芳久「援助行動の発達」古畑和孝『社会的行動の発達〔発達社会心理学講座第 1 巻〕』140 頁（学芸図書 1988）は、「その際に程度の差こそあれなんらかの物理的・心理的損失を伴うことが、さまざまな援助行動に共通している」とされる。
 - (2) 明田・前掲注 1、158 頁。
 - (3) 亀田達也『モラルの起源—実験社会科学からの問い』139 頁（岩波書店 2017）。
 - (4) 亀田・前掲注 3、140 頁。
 - (5) 亀田・前掲注 3、140 頁。
 - (6) 亀田・前掲注 3、140 頁。
 - (7) 亀田・前掲注 3、140 頁。
 - (8) 我が国の徴税コストは、下表のとおり、国税は 2 円未満で推移し、地方税は 3 円未満で推移している。

徴税コストの累年比較

年 度	国税の百円当たりの 徴税コスト	地方税の百円当たりの 徴税コスト
	円	円
平成 8 (1996)	1.30	2.76
9 (1997)	1.28	2.64
10 (1998)	1.44	2.72
11 (1999)	1.50	2.68
12 (2000)	1.42	2.53
13 (2001)	1.54	2.57
14 (2002)	1.66	2.63
15 (2003)	1.67	2.55
16 (2004)	1.58	2.53
17 (2005)	1.45	2.32
18 (2006)	1.43	2.18

資料：国税庁会計課・総務省調

- (9) ここにいう「労働者」とは、労働基準法 9 条《定義》に規定する労働者をいう。
- (10) ここにいう「労務提供先」とは、次のいずれかに掲げる事業者をいう。
 - ① 当該労働者を自ら使用する事業者（次の②及び③に掲げる事業者を除く。）
 - ② 当該労働者が派遣労働者である場合において、当該派遣労働者に係る労働者派遣の役務の提供を受ける事業者

- ③ 上記①②に掲げる事業者が他の事業者との請負契約その他の契約に基づいて事業を行う場合において、当該労働者が当該事業に従事するときにおける当該他の事業者
- (11) ここにいう「処分」とは、命令、取消しその他公権力の行使に当たる行為をいう。
- (12) ここにいう「勧告等」とは、勧告その他処分に当たらない行為をいう。
- (13) 当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。
- (14) 落合誠一ほか「座談会 消費者基本法、公益通報者保護法の制定の意義について」ESP469号14頁〔落合発言部分〕(2004)。
- (15) 落合ほか・前掲注13、17頁〔落合発言部分〕。
- (16) 松本恒雄「コンプライアンス経営と公益通報者保護法—その消費者政策における位置づけ」法とコンピュータ25号50頁(2007)。
- (17) 升田純「公益通報者保護法制定の意義と課題」ESP469号36頁(2004)。
- (18) 小西啓文「内部告発と公益通報者保護法(1)制度導入の背景」時の法令1760号71頁(2006)。
- (19) 畑中祥子「内部告発と公益通報者保護法(7)内部告発を目的とした顧客信用情報の取得とその正当性—宮崎信用金庫事件」時の法令1772号68頁(2006)。
- (20) 宇賀克也「公益通報者保護法について」消費者法ニュース105号20頁(2015)。
- (21) 森井利和「内部告発と公益通報者保護法(10)労働者にとっての公益通報者保護法」時の法令1778号54頁(2007)。
- (22) 森井・前掲注21、57頁。そして森井教授は、「このような保護範囲の不明確さは、この法律自体が明示している(6条)ように、一般法や他の法律による内部告発の保護によって補われるほかない。」とされる(同58頁)。
- (23) 森井・前掲注21、63頁。
- (24) 阿部泰隆「公益通報者保護法(内部告発者保護制度)のしくみと対応方法」自治実務セミナー43巻4号5頁(2004)。
- (25) 松本恒雄「公益通報者保護法の施行に当たって」月刊国民生活36巻4号28頁(2006)。
- (26) 小西啓文「内部告発と公益通報者保護法(4)公益通報者保護法の概要と検討課題」時の法令

1766号63頁(2006)。

- (27) 井上一郎『租税行政史—終戦から占領初期まで—』251頁(中央経済社1980)。