

諸外国等における租税徴収の実効性確保策と 我が国への導入可能性

ー納税者情報をめぐって 信用スコア・
滞納者名公表・法人納税者情報開示ほかー

井 上 文

〔 税 務 大 学 校
研 究 部 教 授 〕

論文の内容については、すべ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。

要 約

1 研究の目的（問題の所在）

租税債権は、国税徴収法などの租税法に従って納付あるいは徴収されている。しかし、租税徴収の公平性を実現するには、租税法律関係の枠内では限界もあるところ、本研究では、納税者に自主的な納付を促す実効性確保策について、諸外国及び地方公共団体の制度を整理し、国税における導入可能性を検討する。

2 研究の概要

（1）租税徴収をめぐる現状と近年の動向

イ 租税債権の法的位置づけの変化

租税債権と私債権は、経済取引では一般的に競合相手であり、相対的な優劣により認識されるが、その位置づけは主に立法政策の問題である。以下、これら租税債権の法律上の位置づけについて整理する。

（イ）租税債権の一般的優先権（実体面の原則）

納税者の総財産に対する債権の中で、租税はすべての公課その他の債権に先立ってその換価代金から弁済を受けるとする租税債権の優先原則（税徴 8）は、主に納税義務者の財産が強制換価手続により換価される場合において税收確保に貢献する。これは、租税債権が強い公益性を有するためであり、かつ、私債権のように直接の反対給付を伴わないため任意の履行可能性が低いことが理由とされる。

（ロ）租税債権と私債権の調整（予測可能性の原則と物権公示の原則）

昭和 35 年に施行された徴収法は、租税債権と担保付私債権との優先劣後を決定する時期について、予測可能性の原則を基礎として物権公示の原則との調整を図るため、租税の法定納期限等を基準とし、その後設定した抵当権等の被担保債権は、その換価代金につき租税に劣後することになっている（税徴 15、16）。そのため実務上、私債権

者は抵当権等の設定時に、国税滞納の有無について債務者の請求により発行される納税証明書(税通 123)により確認するのが通常である。

(ハ) 租税相互間の調整 (先着手主義)

昭和 25 年まで国税優先であった国税と地方税との関係は、現在同順位であるが、差押先着手主義(税徴 12)等、徴収手続との関係において優劣関係があり、実務的には国税と地方税の徴税機関で、同一の納税者の各租税債権を、手続上の時差により争うこととなる。

(ニ) 租税徴収の自力執行権 (手続面の原則)

租税徴収については、徴税機関の自力執行権により迅速かつ能率的に租税債権を確保するという行政目的の早期実現が求められている。

(ホ) 倒産法制における租税債権の優先的取扱い

倒産法制においては、租税債権の優先的取扱いが認められているが、そのうち、平成 16 年に全面改正された破産法は、優先弁済を受ける租税債権について、旧法と比して限定したものとした。

(ヘ) 租税債権の法的位置づけの変化

租税債権と私債権の優劣関係は、現行徴収法の制定時及び現行破産法の改正時の 2 度にわたって重要な改正がされ、その結果、租税債権の地位は相対的に低下した。今後も、租税債権の実体法上の優先権を強めることに社会的受容は得難く、新たな手法を検討する必要がある。

ロ 滞納整理の実務と納税者の経済行動

私債権に対して優先性を持つ租税徴収制度であるが、その運用においては、納税者個々の実情と昨今の経済情勢を踏まえた対応が求められる。以下、滞納整理実務の現状と問題点を整理する。

(イ) 申告納税制度の構造的課題と租税債権の脆弱性

申告納税制度においては、課税期間と納期限の時差が滞納を誘発する場合がある。加えて、租税債権発生時に担保権設定等の信用リスク回避手段を採れないという租税債権の脆弱性も指摘されている。

(ロ) 資金不足下における納税者行動

資金繰りが困難な時、納税者は複数ある債務に優先順位をつけて履行するが、金融機関からの借入金の返済に優先して租税債務を納付するインセンティブが働かないのはごく自然との指摘もある。この点、徴収法は間接的に納税義務の履行を強制する規定ぶりとはなっていない。

(ハ) 納税者の実情に合わせた段階的な滞納処分

徴税機関における自力執行権の行使は、実際の滞納整理の場面において、納税者の実情に応じて、催告から強制徴収権の発動まで段階的に行われており、滞納後直ちに滞納処分がされるわけではない。

(ニ) 強制徴収の制度的限界

租税債権の一般的優先権は、納税者の財産の強制換価手続など終局的な場面において税收確保に貢献し、自力執行権の行使も段階的である。そこで、現行の強制徴収制度の枠内を超えた「納税者の自主的な納付行動を誘導する仕組み」を取り入れることが可能か、諸外国及び地方公共団体における租税徴収の実効性確保策を整理したい。

ハ 近時における行政の実効性確保策

行政上の強制執行を中心に据える徴収法は、昭和 34 年の制定時からその枠組みに大きな改正はないが、近時は、新たな行政上の義務履行確保手段が論じられている。以下、行政法分野における議論を概観する。

(イ) 強制徴収制度の位置づけ

金銭納付義務に係る強制徴収制度は行政上の強制執行の典型とされるが、近時は行政目的達成のため、行政上の義務履行を促し、国民を誘導するための各種制度が設けられ、これと強制徴収制度との併用を許さないとする見解も示されていないようである。

(ロ) 間接強制と同じ機能を有する行政の実効性確保策

不利益を通じた誘導により、間接強制を促すものに行政サービスの給付拒否、(政府調達) 契約関係からの排除があり、また、制裁を目的とする公表は、行政情報の利用の一形態として、国家公務員法(守秘

義務等)、公文書管理法、情報公開法制、個人情報保護法制等の関連法制度を考慮する必要があること等が指摘されている。

二 行政情報法制における納税者情報の取扱い

近年は情報を利用した行政手法も注目されていることから、以下、行政情報法制の変化と税務行政の対応を概観する。

(イ) 概略

我が国の行政では、かねてより職員個人に守秘義務を課すことで秘匿情報を保護しており、税務行政でも、納税者情報の秘匿が重要な要請の一つであるとの認識のもと、紙媒体に始まり電磁的記録媒体のものまで行政文書として管理している。

これらの納税者情報は後に公文書管理法の対象となり、国税庁では、情報公開法制においても、非公知情報を不開示とするなど慎重に対応し、また個人情報保護法制下でも、個人・法人等に関わらずその情報の保護と管理を徹底している。

一方、番号法の施行により、社会保障・税・災害の特定分野において、国税庁は他官庁と情報提供ネットワークシステムによりその一部を共有するに至っており、近年になり、納税者情報の取扱いについて柔軟かつ多角的な対応が求められている。

(ロ) 国家公務員法及び国税通則法における守秘義務

国家公務員には、罰則規定により担保された守秘義務が課されており（国公 100①、109 十二）、更に、税務職員には各税法により質問検査権の権限が与えられていることから、通則法上の罰則規定（税通 127）により一般の公務員よりも重い守秘義務が課されている。

(ハ) 守秘義務下における納税者情報の開示

A 法令の規定による守秘義務解除

法令に情報の開示・回答等の規定がある場合には、守秘義務違反とはならない。納税者情報についても、このような規定が多々あるほか、かつて昭和 25 年から税法上の高額所得者公示制度により申

告情報の公示がなされていた時期があった。

B 違法性阻却事由により守秘義務違反が問われない場合

違法性阻却事由によっても守秘義務違反が問われない場合があり、税務職員がマスコミの取材に応じて税務調査等の結果を公表した行為について正当な理由があれば守秘義務が免除されるとした例がある。なお、違法性阻却事由とは、社会的に相当な行為で、目的の正当性、手段の相当性、補充性、緊急性等の要素が勘案される。

(二) 情報公開法制における納税者情報（個人と法人の相違）

A 行政情報に関する開示請求と不開示規定

平成 13 年に施行された情報公開法は、国民の「知る権利」とも表される情報開示請求権を規定し、税務当局における申告申請書及び税務調査書類等の納税者情報も開示請求の対象とした上で、不開示とすべき情報を規定する。なお、平成 18 年度に廃止された高額所得者公示制度に係る名簿は、年間 3 万件もの開示請求がされていた。

B 納税者情報の有無自体の回答について

個人に関して、所得税の確定申告書を提出した事実の有無は、そもそも存否応答拒否（対象文書の有無自体を答えない。）となる。一方、法人等に関して、法人税の確定申告書を提出した事実の有無は、すべての内国法人にその提出が義務付けられていること（法人税 74）等から存否応答拒否とはならず、他法令により公知の事実となっているか否かを中心に、個別に不開示部分を判断する。

C 納税者情報開示に関する判断基準

情報公開法制において、個人に関する情報保護の中核的部分はプライバシーであるとされる一方、法人等に関しては、その権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものを不開示としている。これら個人と法人等の判断の相違は、今後の納税者情報の取扱いを検討する上で重要な視点と考える。

(ホ) 個人情報保護法制における納税者情報

個人情報保護法制は、個人の権利利益の保護のため、「自己情報コントロール権」の思想から、自己情報の開示請求、訂正請求等の各種規定を導入している。なお、平成 17 年に施行された行政機関個人情報保護法は、令和 4 年にすべて新個人情報保護法に統合された。

(ハ) 番号法における他官庁との特定個人情報の流通

平成 25 年に制定された番号法により、個人番号（番号 2 ⑤、7 ①）と紐づけられた特定個人情報（番号 2 ⑧）は、社会保障、税、災害の 3 分野限定で他官庁との流通が認められるに至っており、国税庁と地方公共団体等との間で必要な情報の連携が期待されている。また、法人番号（番号 2 ⑮、39 ①）は、個人番号と異なり利用範囲の制約がなく一般に公表され官民での自由な利活用と新たな価値の創出が期待されている。

(2) 諸外国及び地方公共団体における租税徴収の実効性確保策

イ 租税滞納の信用格付けへの影響

クレジットカード決済が普及し、信用取引の割合が高い諸外国の中には、消費者の信用力を把握する指標に、租税債権も事実上加味している国が存在しており、これらの国には、我が国と異なる法制度や消費者の信用力を収集し提供する民間企業が存在する。

(イ) 米国における連邦租税滞納の個人信用情報への影響

米国のクレジットスコアは社会保障番号をキーに表示され、クレジットカードや住宅ローン審査のほか、就職や入居審査にも影響する。

また、個人の信用情報を集積する消費者信用報告機関は、多角的なサービスを提供する民間の営利企業で、金融・信用情報の分野における個人情報の保護に関する連邦法の一つであり 1970 年に制定された公正信用報告法により規制されている。

1974 年プライバシー法の制定により、内国歳入法は、申告書及び申告書情報を秘密として扱うと規定し、租税滞納情報も同様とする。一方、連邦租税の滞納により、内国歳入法の規定に基づき連邦租税リー

エンという一種の物的担保権が網羅的に成立するところ、一定の第三者へ対抗するには、州等の事務所（登記所）での登録を要する。

そして、一度この連邦租税リーエンが登録されると、滞納の事実は外部に公示され、その情報を公正信用報告法における消費者信用報告の一つとして活用することを許されている消費者信用報告機関が収集することで、結果、滞納者の信用スコアに影響が生じる。

なお、ここで特筆すべきは、公正信用報告法が連邦租税リーエン情報の正確性を担保していること、また、内国歳入法でもその登録の適正手続条項を導入したことで、滞納者情報の利用と滞納者の権利保護が両立している点にある。

(ロ) その他の国における租税滞納の信用情報への影響

豪州国税庁には信用格付け機関に対して事業者の滞納情報を提供する裁量権が認められている。また、ドイツでは、SCFUFA（一般債権保護協会）という民間企業が銀行等から租税滞納情報を入手し信用情報として提供している。

ロ 滞納者名の公表制度

滞納者名の公表が、租税の滞納抑止と徴収行政の適正化に有効との指摘は 30 年以上前からあったが、急速な情報技術発展に伴い広がったインターネットは新たな問題を惹起し、その導入論は変化を呈している。

(イ) 制裁的公表の行政法上の位置づけと司法による権利救済

公表制度は情報の提供であり、法の根拠も必要ないとされてきたが、制裁的公表に関しては、現在の通説において目的如何を問わず法的根拠を要する。一方、行政処分性については否定的な見解が多く、権利救済は抗告訴訟ではなく損害賠償請求によるしかないが、事前の差止請求は可能と解されている。また、行政処分ではなく非権力的事実行為であるとする行政手続法上の事前手続も要しないこととなる。

(ロ) 諸外国における租税滞納に関する公表制度

韓国では、2004 年から法人・個人の高額・常習滞納者名簿を国税庁

HP で公開しており、現在は事前案内を行い 6 ヶ月以上疎明の機会を与え、審議委員会を経た上で滞納から 1 年経過、滞納額 2 億ウォン（約 2,200 万円）以上を公開している。また、ポルトガル、ハンガリー、ギリシャでも、近年、法人・個人の租税滞納者を開示している。

(ハ) 我が国における租税滞納及びその他の公表制度

小田原市は、平成 12 年、著しく誠実性を欠く市税滞納者につき、必要と認めるとき、審査会による事前聴取等を経て公表する条例を制定したが、裁量権等に批判もあり実施されていない。

一方、租税滞納以外の制裁的公表は増加傾向にあり、その根拠規定も多岐にわたる。令和 2 年には、新型コロナウイルス蔓延に伴う施設使用制限の指示等を受けたパチンコ事業者名が公表され、緊急時には「公表」が重要な行政手法となり得ることを印象付けた。

ハ 行政サービスの給付拒否

近年、地方公共団体において増加している、融資及び許認可等の申請時に地方税完納を求める動きを概観し、国税への導入可能性を検討する。

(イ) 行政サービスの給付拒否の実例

行政上の義務違反に対する制裁として、一定の行政サービスの給付拒否が有効とされ、近年、市町村税滞納に対する導入が盛んである。租税に保育料、公営住宅家賃、介護保険料などを加えることも多く、条例や要綱をその根拠とし、申請時に納税証明書を求める方法のほか、申込窓口で納税状況を確認するものもある。

(ロ) 国税滞納による更なる行政サービスの給付拒否の検討

租税滞納と行政サービスの給付拒否については、政策的合理性がなければ違法な権限の結合として許されず、生存権侵害にも留意すべきとされる。国税で唯一、昭和 46 年に導入された自動車重量税と自動車検査証交付のように条件を満たすものは俄かに見当たらず、今後、導入するにしても、通知や意見聴取等の事前手続を要すると解され、行政コストの面での検討も必要となる。

ニ 入札参加資格審査における納税証明書添付

特定の業種・業態の事業者にとって、公共事業、物品調達等の契約当事者として膨大な支出をしている国及び地方公共団体との契約関係からの排除は、大きな経済的不利益となることから、入札参加資格申請における納税証明書の活用状況を概観する。

(イ) 公共契約の概説と権利救済

公共契約は、会計法又は地方自治法等のなかに規律が整備され、実際は指名競争入札が多く、国等の事業主体により競争参加資格の設定、更に指名基準の設定等がなされる。また、一般的には私法上の契約であるとされており、民事法によって規律されるほか、現状、行政事件訴訟法上の処分性が否定されるのが通例である。

(ロ) 公共契約の広がり と 近年の議論

行政サービスの民間事業者への業務委託請負等が増大する一方、事業者間の価格引下げによる労働賃金不払等が指摘され、公共契約の基準に労働関係法の遵守等を義務付ける公契約条例制定等が議論されている。これにより、社会的義務を履行しない事業者の法律に基づく排除が図られる可能性がある。

(ハ) 公共契約における租税滞納情報

現在、国の機関では、競争入札の参加資格として、法人税あるいは所得税及び消費税等の完納が求められており、国税庁からの協力要請に基づき、入札参加資格審査における納税証明書添付が浸透しているが、今後の公共契約に係る法整備を注視し、全税目に係る租税債務履行への理解を求めるべきと考える。

(3) 納税者情報の取扱いと租税徴収の実効性確保策

イ 納税者の申請に基づく納税証明制度

(イ) 納税証明書の法制化と入札参加資格申請への添付に係る経緯

納税証明制度は、昭和 34 年に全文改正された徴収法において新たに採用された「予測可能性の原則」のための手段として法制化された。

平成 11 年には、消費税の滞納防止策の一つとして、国税庁が入札参加資格審査における納税証明書の添付を要請している。

(ロ) 納税証明制度の評価と今後の可能性

現在、入札参加資格、各種認定ほか多くの目的に利用され、納税証明制度は当初の目的を超えて租税の公証手段として広く浸透しているといえる。また、令和 5 年からは一部の入札申請関係ポータルにおいて、申請者の納税証明事項と同内容の納税者情報を自動で添付する仕組みが導入されている。

従前から、金融機関等に対し融資先である納税者の同意を得た上で、法人番号を利用し租税滞納情報を示せないかという指摘もあったところ、納税者情報の取扱いは、技術発展に伴い今後も変化していくものと思われる。

ロ 租税滞納が信用情報に与える影響（信用スコアの今後も含めて）

(イ) 我が国における租税滞納情報をめぐる制度設計

現在我が国において、租税滞納情報が外部に出るのは、滞納処分における不動産等の財産の登記・登録情報、関係者への通知等に限定される。米国との比較でいえば、我が国の租税徴収制度において、一定額以上の租税滞納の事実が網羅的に公示される制度は存在しない。この点について、国税徴収法精解は徴収手続の中で実体法上の優先権を駆使することとして、あえて租税滞納情報を財産上に公示する制度を選択しなかったとしている。

(ロ) 我が国における信用情報を扱う民間会社と個人信用スコアの今後

我が国で、個人の消費者信用情報を扱うのは、「信用情報機関」と呼ばれる三社であり、金融庁の監督のもと過剰貸付けを防止することがその役割とされ、スコアリングなど多様なサービスが提供される状況にはなっていない。しかし、近年は様々な業種において「個人信用スコア」サービスの展開が試みられ、個人情報保護法制における消費者

信用情報の保護に関する個別法の整備も将来的な課題であるとされる。

今後、個人信用スコアがどのような広がりを見せるか不透明ではあるが、その普及とともに個人信用情報に係る法整備が検討される場合、租税滞納は重大な信用不安である旨の周知に努め、税法改正等による個人滞納情報の公示について議論する余地はあると思われる。

ハ 諸外国における法人の納税者情報開示の動向

近年、諸外国で法人の納税者情報を開示する動きがあるが、我が国では、会社法及び金融商品取引法に基づき、投資家等への情報提供のため、上場企業等について財務諸表が開示されるに留まる。

将来的に、法人の性質に鑑みて納税者情報について必要と認める範囲で開示されるとなれば、租税滞納についても、明白なコンプライアンス違反であることを理由に、併せて開示を検討する余地があろう。

ニ 国税における滞納者名公表に関する一考察

(イ) 滞納者名公表制度に求められる制度設計

滞納者名公表は、滞納処分の補充的位置づけとして、条理上肯定し得る範囲で実施するのが相当であり、法的根拠規定を設けて、立法政策的に導入する必要がある。また、事前手続の過程で自主納付等が望める可能性が高いことから、公表前に聴聞・弁明等の事前手続を要すると認められ、国税審議会に新たな分科会を設けて諮問を経ることも考えられる。さらに、滞納金額及び滞納期間などの公表基準も明確化する必要がある。

(ロ) 滞納者名公表制度導入の実現可能性（緊急性の欠如と事務量増加）

国税滞納という義務違反は、過日の新型コロナ等、生命・身体が侵害されるおそれのある場合と比べると、その緊急性は低いと解されることから、立法に向けた合意形成が困難であることが予想される。

また、現在想定される事前手続等を含めた制度設計では、かえって事務量の増加が想定され、行政コストの観点からも、現状その導入は

非現実的と思われる。そのため導入に当たっては、滞納者名公表を制裁的公表と位置づける妥当性を今一度検証し、取引の相手方保護のための情報の公表と捉えられないかなど、多角的な視点で再考する必要がある。

3 結論

本研究は、行政の実効性確保における近年の議論を踏まえ、納税者情報を用いる租税徴収の新たな行政手法を考察したものであるが、ここ数年の急速な技術発展による情報活用の高まりに、行政情報法制及び権利救済手続の整備が追い付かず、地方公共団体を中心に、条例あるいは要綱を根拠とする間接強制策の導入が盛んであることが確認された。

国税徴収においても、租税債権の相対的地位の低下、強制処分に至るまでの期間経過に鑑み、強制徴収制度と併用する実効性確保策が求められるところ、事前手続等に厚い現在の行政手続法を礎にした議論を踏まえると、新たな行政サービス給付拒否及び滞納者名公表の導入は困難との結論を得た。

一方、諸外国の影響による、個人信用スコアの普及を受けた法整備、法人の納税者情報開示の動向について注視し、納税者情報の取扱いの柔軟化、個人と法人の区別化の検討を含めて、実効性確保策を引続き模索していくことが重要と考える。

目 次

はじめに	278
第 1 章 租税徴収をめぐる現状と近年の動向	280
第 1 節 租税債権の法的位置づけの変化	280
1 租税債権の一般的優先権（実体面の原則）	280
2 租税債権と私債権の調整（予測可能性の原則と物権公示の原則）	281
3 租税相互間の調整（先着手主義）	282
4 租税徴収の自力執行権（手続面の原則）	282
5 倒産法制における租税債権の優先的取扱い	283
6 租税債権の法的位置づけの変化	284
第 2 節 滞納整理の実務と納税者の経済行動	284
1 申告納税制度の構造的課題と租税債権の脆弱性	285
2 資金不足下における納税者行動	285
3 納税者の実情に合わせた段階的な滞納処分	286
4 強制徴収の制度的限界	286
第 3 節 近時における行政の実効性確保策	287
1 強制徴収制度の位置づけ	288
2 間接強制と同じ機能を有する行政の実効性確保策	288
第 4 節 行政情報法制における納税者情報の取扱い	289
1 行政情報法制の変遷	289
2 国家公務員法及び国税通則法における守秘義務	290
3 守秘義務下における納税者情報の開示	291
4 納税者情報に係る行政文書と公文書管理法	294
5 情報公開法制における納税者情報（個人と法人の相違）	295
6 個人情報保護法制における納税者情報	298
7 番号法における他官庁との特定個人情報の流通	299

第 2 章 諸外国及び地方公共団体における租税徴収の実効性確保策	302
第 1 節 租税滞納の信用格付けへの影響	302
1 米国における信用情報のスコアリングと信用情報機関	302
2 米国の金融・信用情報分野における個人情報保護法	303
3 米国における内国歳入法とプライバシー法	306
4 米国における租税徴収手続と連邦租税リーエンの登録	307
5 米国における滞納者の信用スコアの低下と権利保護	309
6 その他の国における租税滞納の信用情報への影響	311
第 2 節 滞納者名の公表制度	312
1 公表制度の行政法上の位置づけ	312
2 制裁的公表における権利救済	314
3 諸外国における租税滞納に関する公表制度	316
4 我が国における租税滞納及びその他の公表制度	318
第 3 節 行政サービスの給付拒否	320
1 行政サービス給付拒否の概要と法的性質	320
2 行政サービス給付拒否の実例	321
3 行政サービス給付拒否に関する近年の議論	323
4 国税滞納による行政サービス給付拒否の考察	323
第 4 節 入札参加資格審査における納税証明書添付	325
1 公共契約の概説と指名競争における契約手続	325
2 公共契約の法的性質と権利救済	327
3 公共契約の広がりとは近年の議論	329
4 公共契約における租税滞納情報の取扱い	330
第 3 章 納税者情報の取扱いと租税徴収の実効性確保策	333
第 1 節 納税者の申請に基づく納税証明制度	333
1 現行の納税証明制度	333
2 納税証明書の主な証明事項等	335
3 納税証明制度の評価と今後の可能性	336

第 2 節 租税滞納が信用情報に与える影響（信用スコアの今後）	338
1 現在の我が国における租税滞納情報	338
2 諸外国における租税滞納の個人信用情報への影響	340
3 我が国において信用情報を扱う民間会社の実態	341
4 我が国における信用スコア導入の可能性と租税滞納情報の取扱い	342
第 3 節 諸外国における法人の納税者情報開示の動向	344
1 諸外国及び我が国における法人の納税者情報開示の状況	344
2 我が国における法人の納税者情報開示の可能性	344
3 我が国における法人の租税滞納情報開示に関する検討	345
第 4 節 国税における滞納者名公表に関する一考察	346
1 法的根拠規定の必要性について	346
2 強制徴収制度に対する位置づけ（手段の補充性）	346
3 事前の手続規定及び諮問機関等設置の必要性について	347
4 公表方法及び公表基準の設置（手段の相当性）	347
5 事後の救済規定の必要性について	348
6 滞納者名公表制度導入の実現可能性（緊急性の欠如）	348
7 我が国における国税滞納者名公表に関する見解	349
結びに代えて	351

凡 例

本稿で使用している法令等の略称は、次のとおりである。

なお、これらの法令等の規定は、特に記載のない限り、令和 6 年 5 月 1 日現在のものに基づく。

《法令等》	《略称》
国税通則法・・・・・・・・・・・・・・・・	税通
国税通則法施行令・・・・・・・・・・・・	税通令
国税通則法基本通達・・・・・・・・・・・・	通基通
国税徴収法・・・・・・・・・・・・・・・・	税徴
国家公務員法・・・・・・・・・・・・・・	国公
地方税法・・・・・・・・・・・・・・・・・・	地税
法人税法・・・・・・・・・・・・・・・・・・	法人税
刑法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	刑
破産法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	破産
民事再生法・・・・・・・・・・・・・・・・・・	民再
会社更生法・・・・・・・・・・・・・・・・・・	会更
民事執行法・・・・・・・・・・・・・・・・・・	民執
行政事件訴訟法・・・・・・・・・・・・・・	行訴
公文書等の管理に関する法律・・・・・・・・	公文管理
行政機関の保有する情報の公開に関する法律	行政情報公開
個人情報の保護に関する法律・・・・・・・・	個人情報

行政手続における特定の個人を識別するための番号の 利用等に関する法律・・・・・・・・・・・・・・・・	番号
会計法・・・・・・・・・・・・・・・・	会計
予算決算及び会計令・・・・・・・・・・・・・・・・	予決令
地方自治法・・・・・・・・・・・・・・・・	地自
地方自治法施行令・・・・・・・・・・・・・・・・	地自令
恩給法・・・・・・・・・・・・・・・・	恩給
生活保護法・・・・・・・・・・・・・・・・	生活保護
児童手当法・・・・・・・・・・・・・・・・	児童手当
道路運送車両法・・・・・・・・・・・・・・・・	道運車
国民健康保険法・・・・・・・・・・・・・・・・	国保

はじめに

国及び地方公共団体の私人に対する租税債権は、国税通則法や国税徴収法などの租税法に従って実際に納付あるいは徴収されているところ、昭和 35 年（1960 年）に施行された現行の国税徴収法は、国税債権を実体法上も手続法上も優先的な債権と位置づけている。

しかし、租税債権の一般的優先権は、滞納者の財産が競売等の強制換価手続により換価される場合、あるいは倒産法制の適用に至る場合等、終局的な場面において税收確保に貢献するが、分割納付の履行など通常の経済活動の場面においては、直接的な貢献が期待できない。

また、自力執行権を基礎に強制徴収を図る国税徴収法は、督促前に納税義務を促す規定を有しないところ、自主申告・自主納税を掲げる申告納税制度においては、課税期間と納期限にタイムラグが生じる構造となっており、この時差により納税資金が散逸し、一度資金繰りが悪化すると、納税者は借入債務や売掛債務の支払を租税債務の履行に優先させる傾向が強い。

ところで、経済社会においては、多数の債権が存在し、そのいずれもが弁済などの充足を求めてひしめき合っており、租税債権はその一つに過ぎない。だが、国税債権は国家を支える重要な財源であり、特定の目的や利益のためではなく、形を変えて社会のあらゆる経費に充てられており、この理は地方税にも当てはまる。そしてこれら租税債権も未払があり、その回収にそれなりの行政コストが投入されている。

一方、近時は地方公共団体を中心に、条例等により地方税を含む金銭債務の支払のほか、様々な行政上の義務履行を促すことを目的として、制裁的公表、行政サービスの給付拒否、契約関係からの排除など、強制徴収等の伝統的な制度に加えて、間接強制を促す実効性確保策が取り入れられている。

このような問題意識の下、本研究は「納税者の自主的な納付行動を誘導する」実効性確保策について、諸外国及び地方公共団体の制度を整理し、国税における導入可能性を検討するものである。

なお、検討に際しては、米国において租税滞納が「個人の信用スコア」の低下を招くとの情報に触れたことから、如何なる仕組みでそのようなことが生じるのかを中心に据えることとし、その他、納税者情報を用いた間接強制策を対象とした。

そのため、まず納税者情報の利用を論じるに当たり、平成 13 年（2001 年）に施行された情報公開法及び平成 27 年（2015 年）に施行された番号法を含む行政情報法制における納税者情報の取扱いにおける変遷の概観を試みる。

次に、実効性確保策の検討に当たっては、平成 6 年（1994 年）に施行された行政手続法における不利益処分等の事前手続を意識し、行政不服審査法及び行政事件訴訟法により担保される権利救済の視点を入れることを心掛けた。

その上で本研究は、納税者情報を用いる租税徴収の実効性確保策について、現在に至る変遷、未来に向けた流れ、他国を含めた周囲の状況、これら全体を俯瞰することで、将来的な考察の一助となることを目的にしている。

本稿の構成は以下のとおりである。

第 1 章において、租税徴収をめぐる現状と行政情報法制を含めた現在に至る変遷を整理する。続いて第 2 章においては、諸外国及び地方公共団体における現行規定に係る租税徴収の実効性確保策を概観し、国税において既に実施されているものについては、併せてその評価と今後の問題点について整理する。最終章では、今後の納税者情報の取扱いと租税徴収の実効性確保策として、納税証明書制度を超える納税者情報提示の方法はないか、将来へ向けた視点で検討を試みる。

第 1 章 租税徴収をめぐる現状と近年の動向

国税徴収法は、国税債権を実体法上も手続法上も優先的な債権と位置づけているが、同法制定時と現在とでは社会情勢が異なり、法改正と運用により時代に合わせた国税の滞納整理が行われている。

経済社会においては、多数の債権が存在し、そのいずれもが弁済などの充足を求めてひしめき合っている中、租税債権の位置づけは、今後も民意を基に変わっていくものと思われる。

そこで、第 1 章では租税徴収をめぐる現状と課題を整理した上で、行政法分野における近時の間接強制策をめぐる議論及び税務行政における情報法制の変遷を概観する。

第 1 節 租税債権の法的位置づけの変化

租税債権と私債権は、経済取引では一般的に競合相手と認識され、相対的な優劣をもって位置づけられるが、その関係をどのように定めるかは立法政策の問題である。また、債権が履行されない場合、私債権者は司法機関への申立てが必要であるが、租税債権者は自力執行権により自ら保全を行うとされる。以下、これら租税債権の法律上の位置づけについて整理する。

1 租税債権の一般的優先権（実体面の原則）

納税者の総財産に対する債権の中で、租税はすべての公課その他の債権に先立ってその換価代金から弁済を受けるとする租税債権の優先原則（税徴 8）は、主に納税義務者の財産が強制換価手続（税徴 2 十二）により換価され、競合する他の債権との優先関係が問われる場合において税収確保に貢献する。

このように、租税債権に一般的優先権が認められているのは、租税債権が強い公益性を有するためであるが、二次的理由としては、私債権のように直

接の反対給付を伴わないため、任意の履行可能性が低いことがあげられている⁽¹⁾。

とはいえ、第三者による担保権の設定等がなされているにもかかわらず、後日、租税債権が発生し租税優先の原則により担保権が覆されてしまうことになれば⁽²⁾、私法上の取引の安全を害し又は制約しうるため、現行の国税徴収法（昭和 34 年法律 147 号）は、租税債権の一般原則に制限を加える形で、以下 2 のとおり改正され、私法上の取引安全との調和を図っている。

2 租税債権と私債権の調整（予測可能性の原則と物権公示の原則）

昭和 35 年（1960 年）に施行された現行の国税徴収法は、租税債権と担保付私債権との優先劣後を決定する時期について、「納税者の財産上に担保権を設定する第三者が、具体的に租税の存在を知ることができる時期⁽³⁾」を基準とすることとしており、質権及び抵当権の被担保債権との関係についてみると、予測可能性の原則を基礎として物権公示の原則との調整を図るため、租税の法定納期限等⁽⁴⁾を基準とし、その後に設定した抵当権等の被担保債権は、その換価代金につき租税に劣後することになっている（税徴 15、16）。

そのため実務上、私債権者は抵当権等を設定する際、その債務者の租税滞納の有無について、国税の場合は、債務者の請求により所轄税務署長が発行する納税証明書（税通 123。納付すべき税額、納付済額、未納税額、法定納

(1) 金子宏『租税法〔第 24 版〕』1039-1040 頁（弘文堂、2021）。

(2) 明治 30 年に制定された旧国税徴収法（明治 30 年法律 21 号）では、国税は、その法定納期限より 1 年前に設定された抵当権等によって担保される債権には劣後するものの（同法 3 条）、それ以外のすべての公租・公課及び私債権に優先する旨を定めており（同法 2 条）、きわめて手厚く租税債権を保護していた。そのため、担保権設定時から後 1 年以内に債務者が租税を滞納した場合、私債権者が不測の損害を受けることとなるとして強く批判されていた。

(3) 金子・前掲注(1)1040 頁。

(4) 法定納期限等は、法定納期限までに税額の確定した租税については原則として法定納期限のことであるが、法定納期限後に税額の確定した租税については更正通知書又は決定通知書等を発した日、あるいは期限後申告又は修正申告をした日、繰上請求をされた租税についてはその請求にかかる期限である。そのほか源泉徴収等による国税等については、その納税告知書を発した日とされている（税徴 15①各号）。

期限等が記載されている。)をもって確認するのが通常である。

3 租税相互間の調整（先着手主義）

国税と地方税との関係は、昭和 25 年（1950 年）までは国税が優先するものとされていたが、現行法では国税と地方税相互間には優劣関係はなく、原則として同順位である。ただし、具体的には徴収手続との関係において優劣関係が明らかにされている。

つまり差押先着手主義（税徴 12）により、差押えをした租税は交付要求をした租税に優先して徴収され、また、交付要求をした租税相互間においては、交付要求先着主義（税徴 13）により、先に交付要求をした租税は、遅れて交付要求をした租税に優先して徴収することができる（ただし、破産手続は適用外）。これは租税の徴収について熱意を有する者を優先させようとする制度とされるが⁽⁵⁾、実務的には国税と地方税の徴税機関で、同一の納税者の各租税債権を、手続上の時間的な優劣をもって争うことになっている。

また、租税は国又は地方公共団体によって賦課、徴収される社会保険料及びその他の公課に先立って徴収されるとされているが、この点についても租税と社会保険料の徴収一元化導入の意見がある⁽⁶⁾。

4 租税徴収の自力執行権（手続面の原則）

租税徴収については、民事訴訟、民事執行の方法によらず、自らの手によって租税徴収の強制的実現を図るという、行政上の強制徴収の方法が認められている。これを自力執行権といい、私債権に必要とされる債務名義（民執 22）を要せず、滞納処分手続を行政庁自らが行うことにより、租税債権の確保という、行政目的の早期実現を図ることが求められている。

(5) 金子・前掲注(1)1041 頁。

(6) 高橋祐介「納税者番号制度と納税者の秘密の保護」日税研論集 67 号 214・215 頁（2016）は、主に、納税資金のない個人滞納者を想定の上、各徴収機関から同様の質問検査権の行使を受ける時間的・心理的負担とプライシー保護の観点から、徴収一元化の導入が検討されるべきとする。

この自力執行権は、租税債権が私法上の手続とは別個に行政手続としての滞納処分によって自ら金銭債権を徴収することにより、司法制度への負担を防ぐという趣旨も包含されていると解されている⁽⁷⁾。

一方、自力執行制度は、大量現象である租税の徴収を迅速かつ能率的に行うため認められた行政上の強制徴収であるものの、民事訴訟、民事執行のルートと比較して簡易迅速な手段といえるかについては、国税庁以外⁽⁸⁾の組織において、滞納処分を行うためのノウハウ、マンパワーが十分でない場合があるとした指摘もされている⁽⁹⁾。

5 倒産法制における租税債権の優先的取扱い

平成 16 年（2004 年）に全面改正された破産法（平成 16 年法律 75 号）は、旧法では破産宣告前の原因に基づいて生ずればすべて財団債権とされていた租税債権について、破産手続開始当時まだ納期限の到来していないもの、あるいは納期限から 1 年を経過していないものに限り財団債権とし（破産 148①三）、その他は優先的破産債権（破産 98①）、一部附帯税につき劣後的破産債権とした（破産 99①一、97④⑤）。これは、自力執行権を破産開始決定までに合理的に行使しなかった場合にまで財団債権として最優先の地位を付与するのは相当でないとの考えに基づく。

なお、それでも破産法⁽¹⁰⁾を含む、民事再生法（平成 11 年法律 225 号）

(7) 宇賀克也『行政法概説 I 行政法総論 〔第 8 版〕』271-272 頁（有斐閣、2023）。

(8) 高橋滋『行政法 〔第 3 版〕』179 頁（弘文堂、2023）は、「国税にあっては、国税庁という専門的かつ強力な徴収組織が設けられている。しかしながら、国の他の金銭債権については、一般に徴収体制が不十分であるとの指摘がある。また、中小規模の市町村等においては、地方税の徴収体制も十分機能していないケースもある。」とする。

(9) 宇賀・前掲注(7)272 頁。

(10) 破産手続開始決定前に破産財団に属する財産に対して既に開始していた滞納処分については、改正前と同様、破産手続開始決定後も続行することが認められ（破産 43②）、破産管財人がする否認権については、納税行為又は租税債権への担保提供行為について行使されないことを明らかにしている（破産 163③）。

(11)及び会社更生法（平成 14 年法律 154 号）⁽¹²⁾の倒産法制においては、租税債権の優先的取扱いが認められている。

6 租税債権の法的位置づけの変化

租税債権と私債権の優劣関係は、「現行国税徴収法の制定時、および、現行破産法の改正時の 2 度にわたって議論の俎上にのぼり、重要な改正がなされた。その動向を一言でいえば、租税債権の特殊な効力を弱め、それを一般の私債権に近づける方向に進んでいるといえる⁽¹³⁾」。

このような、労働債権や商取引債権と比した、租税債権の相対的な地位の低下は、社会情勢や経済取引の発展により租税債権の位置づけが変化していることを示している。そうであれば、現代社会において今後、これまでのように租税債権の優先を一方的に推し進めることに、社会的受容が得られる可能性は低いと考えられ、租税債権の発生構造や執行の特殊性を踏まえた、新たな手法を検討する余地があると思われる。

第 2 節 滞納整理の実務と納税者の経済行動

私債権に対して優先性を持つ租税徴収制度であるが、その運用においては、納税者個々の実情と昨今の経済情勢を踏まえた対応が求められる。以下、滞納整理実務の現状と課題を整理する。

(11) 平成 11 年（1999 年）に和議法に代わる法律として制定された民事再生法において、租税債権は、一般優先債権として再生手続によらず随時弁済される（民再 122②）など、手続開始決定の影響をほとんど受けることなく弁済を受け滞納処分を行うことができる。

(12) 平成 14 年（2002 年）に改正された会社更生法のもとでも、租税債権は原則として共益債権ではなく、更生債権とされている（会更 2⑮、136②四参照）。ただし、租税債権のうち、更生手続開始決定前の原因に基づいて生じた源泉所得税、消費税等のうち更生手続開始決定当時まだ納期限の到来していないものは、預り金の性質をもっていることに鑑みて共益債権となる（会更 129）。

(13) 佐藤英明「租税徴収法における私法の適用 最高裁昭和 62 年 1 月 20 日第三小法廷判決」木田悦子編『租税判例百選〔第 7 版〕』27 頁（有斐閣、2021）。

1 申告納税制度の構造的課題と租税債権の脆弱性

納税者自身にその資金事情等を勘案させて自主納付させる申告納税制度においては、申告における課税期間と対象税額の納期限に生じるタイムラグが滞納を誘発する場合がある。例えば、消費税が滞納に至る理由として、課税期間後に事業規模縮小や売上げ不振のため、あるいは、取引先からの債権回収の困難化、取引先あるいは保証先の倒産などにより著しい損害を被り、納付できる金額が確定税額に比して著しく少額となる場合が挙げられる。

これについては、租税の自主申告及び自主納税制度における構造的な時差が考えられるが、加えて、租税債権の本質的な脆弱性⁽¹⁴⁾、つまり課税要件が充足されれば自動的に発生し、しかもそれは納税者の信用状態を考慮せずに発生するため（法定債権性）、信用リスク回避手段を租税債権者が原則として採用できない⁽¹⁵⁾という説明にその根拠を見出すことができよう。

2 資金不足下における納税者行動

納税者は資金に余裕がなければ、複数ある債務に優先順位をつけて、必要性の高い履行を優先すると考えられ、事業者の側から見れば、「借入金の返済は借りたお金の返済であり、事業の運転資金や設備投資の形で事業に投下され収益獲得に貢献しているものであり、（中略）「継続して金融機関からの協力を確保するためにも返済を続けていくインセンティブが働く。他方、租

(14) 佐藤英明「「租税債権」論素描」金子宏編『租税法の発展』15-18 頁（有斐閣、2010）において、佐藤英明慶應義塾大学大学院教授は、租税債権の「脆弱性」について具体的に指摘した上で「いわば、否応なく発生し、その徴収を簡単にあきらめるわけにはいかないのに、徴収するのが困難な場合が多い、という性質を有していることになる。」と述べられている。

(15) 高橋祐介「納税資金に関する一考察」記念論文集刊行委員会編『行政と国民の権利 水野武夫先生古稀記念論文集』813-814 頁（法律文化社、2011）。さらに「約定債権を前提とすると、私債権者は債務者の現在の財務状態や今後の資金繰り状況に基づき信用リスクを把握して、担保権を設定する、金利を上乗せする、場合によっては貸付を断るといった行動をとることができるが、租税債権者は納税者の信用リスクに合わせ、例えば税額を変えて発生させる、日本に住む者全員に根担保を設定する、といった行動がとれない。」として、租税債権と私債権との根本的な相違を指摘する。

税債務は対価性がなく、ゆえに優先的にこれを納付するインセンティブは働かない。」との指摘もある⁽¹⁶⁾。

この点、資金繰り悪化により租税債務を滞納しつつ、事業を継続する事業者に対し、徴収法は「納税の猶予等」納税の緩和措置に関する規定はあっても、間接的に納税義務の履行を強制する規定振りではなく、租税の一般的優先権と自力執行権を基礎に、時期を見極めた上で強制徴収を図るものとなっている。

3 納税者の実情に合わせた段階的な滞納処分

租税債権の一般的優先権は、特に納税者の資金繰りが困難な時、すなわち、その財産が競売等の強制換価手続により換価される場合、あるいは倒産法制の適用に至る場合など、主に終局的な場面において税収確保に貢献する。

一方、自力執行権の行使は、実際の滞納整理の場面においては納税者の実情に応じて、催告から強制徴収権の発動⁽¹⁷⁾まで段階的に行われており、現実には、差押えなどの滞納処分手続をとる前段階として、①催促状が納税者に的確に届いたか、②納税催告、差押えの予告等をして、差押えがされる事前注意を与えたか、③職員が納税者の事務所等に臨場して実情把握に努めたかなどを検討し⁽¹⁸⁾、慎重に実施する必要があるとされる。

4 強制徴収の制度的限界

自力執行権の行使により強制徴収を図る租税滞納整理であるが、通常の経

(16) 中村芳昭監修 東京地方税理士会編『納税者のための租税の納付・徴収手続』190頁（勁草書房、2019）。

(17) 中村・前掲注(16)190頁では、資金繰りの立ち行かない事業者に差押処分が与える影響について、「現実に納税を優先し借入返済が滞るようになれば、企業は新規融資を金融機関から獲得する見込みはなくなり事業は行き詰まる。」が「同様に、租税行政庁が売掛金や預金債権を差し押さえれば、企業は信用を失いやはり事業は立ち行かなくなる。」とする。（以下筆者記載）このような事業の終局場面における滞納整理は、時に事業者と徴税担当者間での強い軋轢を生む。

(18) 西澤博「増加する消費税滞納で求められる納税者のモラルと徴収の的確化」税理 42 巻 2 号 107 頁（1999）。

済活動における税収確保は、租税債権の一般的優先権のみに支えられているわけではない⁽¹⁹⁾。おって、これまでも国税組織内の人的資源の強化及び運用により、督促前納付指導などの自主納付を促す施策等を実施して相応の効果を得ているが、制度的な限界もある。

また、租税の滞納整理は、広範な分析力と繊細な判断力が求められる高い専門技術性を要する業務で、強制徴収の場面を中心に、国税・地方税共に多くの人的コストが投下されている。さらに、滞納整理を経てもなお徴収不能となった租税債権は滞納処分の停止（税徴 153）を経て不納欠損として処理されている。

これらの問題意識のもと、租税徴収の効率性及び公平性を高めるために、「納税者の自主的な納付行動を誘導する仕組み」を取入れ、現行の強制徴収制度と組み合わせることが可能か、諸外国あるいは地方公共団体でみられる租税徴収の実効性確保策を参考に検討する。

第 3 節 近時における行政の実効性確保策

行政上の強制執行を中心に据える徴収法は、基本的に昭和 34 年の制定時からその枠組みに大きな改正はない。しかし近年、同法制定時には明確に想定されていなかった新たな行政上の義務履行確保手段が論じられている。本節では近時の行政法分野におけるこれらの議論を概観する。

(19) 高橋祐介「流動財産担保法制と租税債権の優先性」法政論集 270 号 367-368 頁 (2017) では、「租税債権の一般的優先性は、特に納税者の資金繰りが困難な時点では税収確保に貢献するが、逆に税収確保が租税債権の優先性にのみ支えられているわけではない。」とし、「租税立法政策としては、租税の一般的優先性が多少減じても税収確保自体にはあまり影響が及ばないのかも知れず、その意味で租税債権の一般的優先性にあまりこだわらずに、それ以外の種々の税収確保手段を検討、構築したほうがよいのかもしれない。」とした上で、「予納制度の充実」「消費税・源泉所得税の信託的構成による倒産隔離」「取締役等による個人保証ないし第二次納税義務制度」「納税準備預金の積極的活用」を例示している。

1 強制徴収制度の位置づけ

徴収法に基づく金銭納付義務に係る強制徴収制度は、行政上の強制執行の典型とされる。しかし、近時は、行政上の強制執行等の伝統的な制度以外にも広く行政目的を達成するために、行政上の義務履行を促し、行政目的の実現に向けて国民を誘導するための各種の制度が設けられている。これらの制度には、補助金、各種情報の公表措置、市場を通じた誘導手段等、多様なものが含まれている⁽²⁰⁾。また、これと強制徴収制度との併用を許さないとする見解も示されていないようである。

2 間接強制と同じ機能を有する行政の実効性確保策

国税通則法の加算税等は、行政上の義務履行確保策の一つであり、経済的不利益を課すことによる制裁的效果をもって申告納税制度に係る義務違反を予防しようとするものである⁽²¹⁾。このような不利益を通じた誘導により、間接強制と同じ機能を有するものに、行政サービス等の拒否、(政府調達) 契約関係からの排除がある。

また、制裁を目的とする公表は、行政情報の利用の一形態として、国家公務員法(守秘義務等)、公文書管理法、情報公開法、個人情報保護法等の関連する法制度を考慮する必要があること等が指摘されている⁽²²⁾。

さらに、行政上の実効性確保の仕組みは、行政手続法(平成 5 年法律 88 号)の制定・改正、行政不服審査法の全面改正(平成 26 年法律 68 号)、行政事件訴訟法(昭和 37 年法律 139 号)の改正等が実現した今日、行政法において、もっとも強く改革が求められる分野とされ、濫用の防止、手続の慎重、公正の確保、より実効的な手段の開発等の課題があるとされる⁽²³⁾。

以上の近時における視点を踏まえて、「納税者の自主的な納付行動を誘導

(20) 高橋(滋)・前掲注(8)168-169 頁参照。

(21) 高橋(滋)・前掲注(8)186 頁。

(22) 野口貴公美「公表」高橋滋編著『行政の実効性確保法制の整備に向けて—統一法典要綱案策定の試み—』303、315 頁(民事法研究会、2023)。

(23) 高橋(滋)・前掲注(8)170 頁参照。

する仕組み」について、諸外国あるいは地方公共団体でみられる租税徴収の実効性確保策を参考に、第 2 章で整理を試みたい。

第 4 節 行政情報法制における納税者情報の取扱い

現代社会において情報は人々の行動を動機付ける重要な要因であり、上記第 3 節のとおり、近年は情報を利用した行政手法も注目されている。そこで本節では行政情報法制の変遷と税務行政の対応を概観する。

1 行政情報法制の変遷

我が国の行政では、かねてより職員個人に守秘義務を課すことで秘匿情報を保護しており、税務行政でも、納税者情報を外部に流出しないようにすることが重要な要請の一つである⁽²⁴⁾との認識のもと、紙媒体に始まり電磁的記録媒体の導入により集積したものまで、行政文書として国税庁独自のシステム⁽²⁵⁾を併用するなどして管理している。

これらの納税者情報は後に公文書管理法の対象となり、国税庁では、国民の知る権利を担保する情報公開法制においても、非公知の情報開示を行わないなど慎重に対応し、また、個人情報保護法制により、個人情報の安全確保措置等、行政官庁の責務が明確化される中でも、個人・法人等に関わらずその情報の保護と管理を徹底している。

一方、国税庁は業務の性質上、膨大かつ重要な情報を管理しているところ、番号法の施行により、社会保障・税・災害の特定分野において、他官庁と情報提供ネットワークシステムにより、その一部を共有するに至っている。そして、更には、それらの情報を匿名加工の上利活用するとの要請も高まるなど、近年になり、納税者情報の取扱いについて多角的な対応を求められてい

(24) 金子宏「税務情報の保護とプライバシーー納税者番号制度を視野に入れてー」租税法研究 22 号 33 頁以下 (1994)。

(25) K S K システム (国税総合管理システム) 平成 13 年 (2001 年) から全国利用。

る。

2 国家公務員法及び国税通則法における守秘義務

(1) 税務職員に課せられた守秘義務

国家公務員には、罰則規定により担保された守秘義務が課されており（国公 100①、109 十二）、更に、税務職員には各税法により質問検査権の権限が与えられていることから、通則法上の罰則規定（税通 127）により、一般の公務員よりも重い守秘義務を課すことで⁽²⁶⁾、私人や企業の私的秘密及び利益を保護している。

ここでいう秘密とは、実質秘（非公知の事項—非公知性—であって、実質的にもそれを秘密として保護するに値するものと認められるもの—秘匿の必要性）を意味すると解され（最二小判昭和 52 年 12 月 19 日刑集 31 巻 7 号 1053 頁）、これについては、個人又は法人の生活や活動に関する事実のうち、一般に知れておらず（秘密性）、知られないことが本人の利益に合致し（秘匿の利益）、かつ本人も知られないことを欲している（秘匿の意思）事項をいうものとされるところの解釈が示されている⁽²⁷⁾。

そのため通則法は、その秘密を保護することによって、納税者が税務当局に対して事業内容や収支の状況を自主的に開示・申告しても、また、税務調査等に納税者や取引先等の第三者が協力しても、税務職員によってこ

(26) 税法上の守秘義務については、従来から、旧所得税法 243 条、旧法人税法 163 条、旧相続税法 72 条、旧消費税法 69 条等において、これらの税の調査を担当する税務職員は納税者の財産上、一身上の秘密に広く接する立場にあるとして、国家公務員法上の秘密漏洩罪の罰則を重科した規定を設けてきた（武田昌輔監修『DHC コメントール国税通則法』5405 の 3 頁（第一法規、加除式））。

しかし、直接税に関する事務とそれ以外の納税者を対象とする調査とでは、質問検査権の対象・範囲の広狭等はあるものの、およそ国税の賦課徴収を担当し、質問検査権を行使しうる税務職員にあっては、少なからず納税者の経済内容その他の秘密を知りうる立場にあることには変わりないとの考え方により（金澤節男他「改正税法のすべて（平成 22 年度版）」634 頁）、平成 22 年度税制改正において旧通則法 126 条として、統一的な罰則規定が設けられ、各旧法の秘密漏洩罪条項が削除された経緯がある。

(27) 金子・前掲注(1)935-936 頁。

れが公開されないことを保障して、税務調査等の税務事務への信頼や協力を確保し、納税者の第三者の真実の開示を担保して、申告納税制度の下での税務行政の適正な執行を確保することを目的と（東京高判平成 7 年 7 月 19 日税資 213 号 193 頁）して、税務職員に守秘義務を加重している。

（2）租税滞納整理における守秘義務

徴収職員の守秘義務違反に対しては、従前、国家公務員法 109 条の罰則が直接適用されていたが、平成 22 年度税制改正により、現在は通則法 127 条の規定が適用されている。

徴収法においても、質問検査権の行使（税徴 141）、官公署等に対する書類の閲覧提供協力要請（税徴 146 の 2）が認められており、特に質問検査権については、不答弁等に対し罰則規定を設ける（税徴 188）など強い間接強制力がある。

そのため、租税滞納整理においても、税務調査同様に職務上、個人のプライバシーや企業の秘密に関する情報に触れる機会は多く、特に納税者の資金繰りに関する情報等は、取引先あるいは同業者等に漏れれば、その信用を失い事業が行き詰まることにもなるなど、事業を継続する上で極めてセンシティブな情報である。よって、徴収職員には強い守秘義務が求められると解される。

3 守秘義務下における納税者情報の開示

（1）法令の規定による守秘義務解除

守秘義務が解除される場面として、法令に情報の開示・回答等の規定がある場合は、国家公務員法において職員に法令及び上司の職務上の命令に従う義務（国公 98①）が課せられていることに鑑みて⁽²⁸⁾、守秘義務違反とはならないとされる⁽²⁹⁾。

(28) 森園幸男ほか『逐条国家公務員法〔全訂版〕』882 頁（学陽書房、2015）。

(29) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第 5 版〕行政組織法』360 頁（有斐閣、2021）。ただし、塩野宏東京大学名誉教授は、責任を問われない根拠として、構成要件非該当説と違法性阻

納税者情報についても、国税と地方税は課税標準を同じくするものが多く、相互に情報を交換することが執行上効率的であり、納税者との関係においても望ましいことから、地方税当局において国税の資料を閲覧又は記録できる（地税 46⑤、63、72 の 59、325）と規定するほか、個別法によっても類似の規定を置いているものが見られる（恩給 58 の 4、生活保護 29、児童手当 28）。

また、かつて昭和 25 年（1950 年）から各税法上⁽³⁰⁾の高額所得者公示制度により申告情報の公示がなされていた時期があったが、平成 18 年（2006 年）度の税制改正で、所得税、法人税、相続税及び贈与税ともに廃止されている⁽³¹⁾。その理由としては、もともと同制度は第三者の監視による牽制的効果の発揮を目的として設けられたが、所期の目的外に利用されている面がある、犯罪や嫌がらせの誘発の原因になっている等、種々の指摘がなされており、またこれに加え、個人情報保護法の施行を契機に、国の行政機関が保有する情報について一層適正な取扱いが求められていることなどが挙げられている⁽³²⁾。

（２）違法性阻却事由により守秘義務違反が問われない場合

イ 違法性阻却事由について

法令に基づく守秘義務解除のほかに、違法性阻却事由によっても守秘義務違反が問われない場合がある。ここで守秘義務規定に違反した際の罰則（懲役、罰金）には刑法総則の適用があるところ、違法性阻却事由とは、秘密を漏洩した場合であっても刑罰（刑 9）を科されない特別の

却説の二つがあり得るとした上で、前者を妥当とする。

(30) 旧所得税法 233 条、旧法人税法 152 条、旧相続税法 49 条 1 項、同条 2 項に各々「申告書の公示」についての規定があった。例えば廃止前の旧所得税法では、所得額が 1,000 万円を超える者について、その者の①氏名、②住所、③所得税額を一定の期間、税務署において公示することとしていた。

(31) 増井良啓「納税者情報の公開」金子宏・中里実編『租税法と民法』593-597 頁（有斐閣、2018）。同制度について詳細に述べられている。

(32) 浅井要「所得税関係のその他の改正」財務省『ファイナンス別冊 平成 18 年度税制改正の解説』215 頁（財務省広報、2006）。

場合をいい、刑法総則では、「正当行為」35条、「正当防衛」36条、「緊急避難」37条を規定している。

このうち、正当行為については、法秩序からみて許容される行為（社会的相当行為）で、その要素は、①法益の権衡、②侵害法益の実質的欠缺又は軽微性、③目的の正当性、④手段の相当性、補充性、⑤緊急性等が考えられ、その全部又は一部の総合評価によって決定される⁽³³⁾。そしてこれは、刑法のみならず公法、民事法においても基本的に妥当するとされ、一般的に比例原則と呼ばれるものに相当するとされる⁽³⁴⁾。

ロ 法令に基づかない納税者情報の開示

例えば、税務職員がマスコミに取材に応じて税務調査等の結果を公表するような行為に関して、東京高裁昭和 59 年 6 月 28 日判決（下民 35 卷 5～8 号 397 頁）は、「守秘義務は、これを免除すべき正当な理由があれば免除される」とした上で、当該公表については「その職責上租税犯罪の一般予防、納税道義の向上等もつばら公益を図る目的で新聞記者の取材に応じ本件公表をしたものであり、右公表は社会通念上相当と認められる限度を超えたものではない」と判示し、守秘義務に違反しないと判断している。本件は、査察調査事案で告発前に脱税事実を公表した点に特殊性があるとされるが⁽³⁵⁾、国税犯則取締法（明治 33 年法律 67 号、平成 30 年廃止）には特別の守秘義務規定がなかったため、当時の査察調査担当者には国家公務員法の守秘義務規定のみ適用があった点にも留意が必要である⁽³⁶⁾。

(33) 大塚仁ほか編『大コンメンタール刑法〔第三版〕第 2 卷』425-427 頁（青林書院、2016）参照。

(34) 前田雅英『刑法総論講義〔第 7 版〕』231 頁（東京大学出版会、2019）参照。

(35) 鈴木庸夫「未告発の脱税容疑事実の公表」ジュリ 851 号 148 頁（1985）。

(36) 報道機関の取材によって把握された事案のみが報道されると、不利益が一部の報道された者に偏る状況が生じることとなる。

そのため、情報開示について一定の基準を定め、悪質な脱税案件については情報を公開するという制度をもうけるべきではないかとの意見もある（平成 18 年 10 月 4 日開催「第 29 回財務省の政策評価の在り方に関する懇談会議事録」〔北城恪太郎委員発言〕財務省 HP

4 納税者情報に係る行政文書と公文書管理法

国税当局が保有する納税者に関する情報は、①税法上の規定に従って義務として提出された納税申告関係書類、許認可申請関係書類に記載された所得情報等の非自発的な情報、②税法上の規定に基づき提出された法定調書等の情報、③賦課徴収手続上の調査（質問検査権の行使、事業者等への協力要請）により収集された調査資料、個別照会等の権力的な収集情報、④国税犯則調査に基づいて収集された資料のほか、⑤他の行政機関及び外部⁽³⁷⁾から提供された情報、⑥他国から提供された情報（租税条約上の情報提供、自動交換等）など広範囲にわたる。

そして、これらの納税者情報は、国税当局が自ら作成した文書あるいは国税当局が納税者から入手した文書といった当該文書の作成経緯や入手経緯に関係なく、国税当局が保有する行政文書（電磁的記録を含む。公文管理 2

(<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1022127/www.mof.go.jp/singikai/hyouka/hyou3.htm>)（令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧）。

平成 29 年（2017 年）6 月、新聞記事及びオンライン記事で、国税庁が今後は検察庁への告発事案について法人（個人）名等を公表すると明らかにしたとの記事が掲載された（読売新聞平成 29 年 6 月 16 日朝刊（全国版）33 頁「脱税告発 今後は全件公表 国税庁が方針」、KaikeiZine 税金・会計ニュース「国税庁・平成 28 年脱税総額は約 162 億円 4 月以降告発事案はすべて公開へ」(<https://kaikeizine.jp/article/6366/>)（令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧））。

この告発事案の公表について、従前、鈴木・前掲(35)148 頁（1985 年）のように「犯則事件の処理過程は、告発によって一区切りされているのであるから、告発前の公表行為は原則として許されず、告発後は事案の内容、犯則の程度、社会的影響、名誉権・プライバシー権、公表の方法等、前述した要件を考慮のうえ、公表が許され则认为すべきである」とする見解があった。

しかし、増井・前掲注(31)599 頁（2018 年）は、「たしかに刑事裁判は公開であるから、検察が起訴すれば結果的に被告人の氏名が明らかになる。しかし、氏名の公開をサンクションとして用いるためには、法律に根拠規定を設け、要件と手続を明定することが必要である」としている。

おって、平成 22 年度税制改正により、国税犯則事件に関する調査事務にも現通則法 127 条の守秘義務違反に対する罰則規定が適用されている点に留意を要する。

- (37) 国税庁 HP においては「ご意見・ご要望＞課税・徴収漏れに関する情報の提供」として、情報提供フォームからの入力が可能であるほか、税務署等において、郵送・電話又は面接による情報提供も受け付けているとしている（国税庁 HP）(https://www.nta.go.jp/suggestion/johoteikyo/input_form.html)（令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧）。

④) として、公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律 66 号。本稿において「公文書管理法」という。）に基づき管理・保有されている。

5 情報公開法制における納税者情報（個人と法人の相違）

（1）行政情報に関する開示請求と不開示規定

平成 13 年（2001 年）に施行された行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律 42 号。本稿において「情報公開法」という。）は、国民の「知る権利」とも表される⁽³⁸⁾情報開示請求権⁽³⁹⁾を何人に対しても付与し、国税当局が保有する納税者情報も行政文書⁽⁴⁰⁾として開示請求の対象とした上で、不開示情報として①個人に関する情報で特定の個人を識別できるもの（行政情報公開 5 一）、②法人等に関する情報及び個人事業に関する情報でその法人等や個人事業の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのあるもの（同 5 二イ）等を規定している。なお、②において事業を営む個人を含めることとしたのは、「わが国の情報公開条例においては、事業を営む個人の当該事業に関する情報を法人等に関する情報として取り扱う方式が一般にとられており、」情報公開法「もそれと平仄を合わせている⁽⁴¹⁾」ため、「情報の性質上、法人等の事業活動情報と同様の開示・不開示の基準によることが適当である⁽⁴²⁾」ためとされている。

(38) 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説〔第 8 版〕』34 頁（有斐閣、2018）。

(39) 総務省行政管理局「令和 4 年度における情報公開法の施行の状況について」（令和 5 年 12 月）によれば、国税庁への開示請求件数は 4,574 件と行政機関として 5 番目に多く、主な請求文書は「法人名簿（設立法人）」1,657 件であった（2 頁）。（https://www.soumu.go.jp/main_content/000969633.pdf）（令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧）。

なお、高額所得者公示制度廃止前の平成 17 年度までは、年間約 3 万～5 万件と、全行政機関への開示請求の半数近くを占めていたが、同制度廃止後の平成 18 年度からは年間約 3,000～4,500 件で推移している。

(40) 宇賀克也『逐条解説 公文書等の管理に関する法律〔第 3 版〕』48 頁（第一法規、2015）。公文書管理法と情報公開法における「行政文書」は同内容である。

(41) 宇賀・前掲注(38)73 頁。

(42) 行政改革委員会事務局監修『情報公開法制 行政改革員会の意見』21 頁（第一法規、1997）。なお、宇賀・前掲注(38)73 頁は、この点について議論のありうるところ、としている。

(2) 納税者情報の取扱い

情報公開法では、何人にも開示請求権が付与されており、(自己以外の納税者情報でも開示請求ができ、) 何人に対しても同様の開示決定がされる点において⁽⁴³⁾、公表等の情報を用いた行政手法の参考になると思われることから、以下、開示・不開示等の判断について概観する⁽⁴⁴⁾。

イ 納税者情報の有無自体の回答について

特定個人に関して、所得税の確定申告書の有無⁽⁴⁵⁾、滞納処分関係書類の有無⁽⁴⁶⁾等は、そもそも開示請求に係る行政文書が存在しているのか否かを答えるだけで、確定申告書を提出した事実の有無、国税を滞納している事実の有無等といった不開示情報を開示することとなることから、存否応答拒否(行政情報公開 8。開示請求対象文書の有無自体を答えることができない。)となる。

一方、特定法人に関して、法人税の確定申告書を提出した事実の有無は、すべての内国法人である普通法人にその提出が義務付けられていること(法人税 74)等から存否応答拒否に該当しないが⁽⁴⁷⁾、税務調査関係

(43) 宇賀・前掲注(38)56、93、101、105 頁参照。

(44) 総務省 HP「>情報公開・個人情報保護審査会」又は「>情報公開制度」から、「情報公開・個人情報保護関係 答申・判決データベース(外部リンク)」にて検索が可能(<https://koukai-hogo-db.soumu.go.jp>) (令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧)。

(45) 情報公開・個人情報保護審査会 平成 24 年度(行情)答申第 376 号。個人事業者に係る開示請求について、一般に所得税法 120 条等に基づき、各種の所得金額の合計額から基礎控除その他の所得控除を差し引き、その金額に基づいて計算した税額から配当控除額等を差し引いて残額のある者や給与の収入金額が 2,000 万円を超える者等は、所得税の確定申告書を税務署長に対し提出しなければならないとされており、同申告書は事業を営む個人でなくとも提出することが当然に想定される。また、仮に事業を営む個人であっても申告する内容の全てが事業に係るものとは限らないので、行政情報公開法 5 条 2 号ではなく、同条 1 号の個人識別情報に基づく存否応答拒否となる。

なお、上記については、国税の所得税に係る判断であり、同じ個人でも、地方公共団体の情報公開条例に基づく、個人事業税の申告書に対する開示請求の場合には、結論が異なると思われる。

(46) 同 平成 22 年度(行情)答申第 180 号。

(47) 同 平成 14 年度(行情)答申第 460 号。「確定申告書等を提出した法人は、法人税法 74 条に基づく法人としての義務を履行したものであって、その事実が明らかになることにより経済的その他何らかの利益が害されるということはおよそ考えられず、

書類の有無⁽⁴⁸⁾、滞納処分関係書類の有無⁽⁴⁹⁾については存否応答拒否となる。

ロ 法人等の納税者情報の開示・不開示について

法人等に関して上記イの存否応答拒否とはならない情報は、情報公開法 5 条各号により全部不開示あるいは部分的な不開示（行政情報公開 6）情報があるか否かの判断がされ、開示・不開示の決定がされる。この際の不開示該当性については、例えば法人設立届出書等に添付あるいは記載されている情報のうち商業登記簿に記載されている事項等については開示とするなど⁽⁵⁰⁾、主に、他法令により公表・公示され⁽⁵¹⁾、公知の事実となっているか否かを中心に、記載内容ごとに個別に判断される。

ハ 納税者情報開示に関する判断基準

情報公開法制において、個人に関する情報保護の目的は、「個人の正当な権利利益」の保護であり、その中核的部分はプライバシーであるとされる⁽⁵²⁾一方、法人等に関しては、「その権利、競争上の地位その他正当な

また確定申告書等を提出しなかった法人は、上記規定に違反したものであって、その事実が明らかになることによって取引上その他何らかの不利益を被ることになって、受忍すべきものと考えられることから、正当な利益を害されたものとは言えない。」としている。

(48) 同 平成 15 年度（行情）答申第 435 号。「(前略) 税務調査は、世間一般から重く受け止められていると考えるのが相当である。したがって、上記のとおり、税務調査を受けた法人は、必ずしも悪質な法人とまでは言えないものの、何らかの問題のある又はその可能性が高い法人と受け取られる蓋然性が高いものと認められる。」とし、原処分である存否応答拒否を妥当としている。

(49) 同 平成 28 年度（行情）答申第 254 号。

(50) 同 平成 28 年度（行情）答申第 637 号は、法人設立届出書等の添付書類のうち、履歴事項全部証明書については全部開示となるが、定款及び各種届出書については、部分開示又は不開示としている。

(51) 同 令和 2 年度（行情）答申第 101 号は、法人税確定申告書に添付された貸借対照表について「株式会社は、法務省令で定めるところにより定時株主総会の終結後遅滞なく、貸借対照表（略）を公告しなければならない。」（会社法 440 条 1 項）とされているところ、開示請求の対象となった法人の「履歴事項全部証明書を確認したところ、公告は「官報により掲載する方法により行う」とされている。」が、実際には、「決算公告が行われている事実」が認められなかったとした上で、原処分である不開示決定を妥当としている。

(52) 宇賀・前掲注(38)75 頁。

利益」を害するおそれがあるものを不開示としている。

これら個人と法人等の判断の相違は⁽⁵³⁾、納税者情報の取扱いにおける今後のあり方を検討する上で重要な視点と考える。

6 個人情報保護法制における納税者情報

平成 17 年（2005 年）に施行された「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」（平成 15 年法律 58 号。本稿において「行政機関個人情報保護法」という。）は、令和 4 年（2022 年）に「個人情報の保護に関する法律」（平成 15 年法律 57 号。本稿において「個人情報保護法」という。）に統合されたが⁽⁵⁴⁾、その規定の多くがスライドしてそのまま現行の個人情報保護法に取り込まれており、行政機関に与える影響は限定的と解されている⁽⁵⁵⁾。

個人情報保護法制は、行政機関の事務の適正かつ円滑な運営等を図るため個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とし（個人情報 1 参照）ている。

そのため、個人情報保護法は、個人の権利利益の保護のため、「自己情報コントロール権」の思想から⁽⁵⁶⁾、自己の個人情報を保有する行政機関等に対する、開示請求（個人情報 76）、訂正等請求（個人情報 90）⁽⁵⁷⁾、利用停止等請求（個人情報 98）、目的外利用・提供に際しての本人同意原則（個人情報 69

(53) 法人税の確定申告書の提出に関して、一般的に、提出されていない場合は「不存在」による不開示決定（行政情報公開 9 ②）がされるため、結果的に未提出の事実が開示されることとなる（同 平成 24 年度（行情）答申第 239 号参照）。

(54) 従前は、民間部分を規定する個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律 59 号）」に分かれるセグメント方式をとっていた。なお、地方公共団体の個人情報保護条例は、現在の我が国の個人情報保護法制と同様、民間部門と公的部門を共に規制するオムニバス方式を採用しているものが多い。

(55) 中尾真和「租税情報の取扱いにおける日本の現状」租税法研究 50 号 160 頁（2022）参照。

(56) 宇賀克也『新・個人情報保護法の逐条解説』48 頁（有斐閣、2021）参照。

(57) 訂正請求に関しては、他の法令の規定により特別の手続が定められているときは、この限りでない（個人情報 90①ただし書）とされていることから、修正申告（税通 19）、更正の請求（税通 23）によるべき場合は除かれる。

②、71①) 等、自己情報に対するコントロールの仕組みを導入し⁽⁵⁸⁾、個人情報の正確性の確保及び安全性の確保を図っている。

また、行政機関が保有する自己情報の正確性を本人が確認するために不可欠とされる開示請求制度は、個人の納税者情報を保有する国税庁において多数請求されており⁽⁵⁹⁾、自ら提出した各種申告書及び申請書のほか、自己の滞納処分に関する記録等についても開示請求がされている。

7 番号法における他官庁との特定個人情報の流通

(1) 番号法の概要

平成 25 年 (2013 年) に制定された「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」(平成 25 年法律 27 号。本稿において「番号法」という。)は、行政情報化を大きく進めるものとされる⁽⁶⁰⁾。

番号法 7 条 1 項により指定された「個人番号」(番号 2 ⑤。いわゆる「マイナンバー」。)は、上記 6 の個人情報のうち「特定個人情報」(番号 2 ⑧)と紐づけられ、特定個人情報については、同法の規制により厳格な保護措置を設けた上で、「情報提供ネットワークシステム」(番号 2 ⑭)により、社会保障、税、災害の 3 分野に限定した範囲で流通させるとしている。

また、番号法 39 条 1 項により、法人その他の団体に国税庁長官が「法人番号」(番号 2 ⑮)を指定する。

(58) 個人情報取扱事業者に対しても同様に、第三者提供に際しての本人同意原則(個人情報 27①、28、31①)、開示請求(個人情報 33)、訂正等請求(個人情報 34)、利用停止等請求(個人情報 35)が規定され、この他に、利用目的の通知の求め(個人情報 32②)が課されている。

(59) 個人情報保護委員会「令和 4 年度における行政機関及び独立行政法人等の個人情報保護法の施行の状況について(概要)」(令和 6 年 3 月)によれば、個人情報ファイル数の機関別内訳は、国税庁が 80,268 ファイルと、法務省の 4,580 ファイル、厚生労働省の 1,040 ファイルを大きく離して最多となっている(2 頁)。また、開示請求件数の機関別内訳は、国税庁が 70,427 件、出入国在留管理庁 31,580 件、厚生労働省 14,882 件となっており、最多である(5 頁)。

(https://www.ppc.go.jp/personalinfo/resarch/detail/#report_r4) (令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧)。

(60) 宇賀克也「公的部門における個人情報の保護と利用」ジュリ 1534 号 25 頁(2019)。

(2) 個人番号制度

税の分野における個人番号制度は、税務当局に提出される⁽⁶¹⁾支払調書、報告書等や、扶養に関する情報について個人番号を用いて効率的に名寄せ及び突合することを可能とし⁽⁶²⁾、より正確な所得把握等に資することとなる。また、税務当局を含む国の機関と地方公共団体等との間で⁽⁶³⁾、申告や申請等に必要な情報を適時にやりとり(連携)する⁽⁶⁴⁾ことによって、今後、納税者から行政機関等に対する住民票の写しや所得証明書、納税証明書等の提出が不要となるなど、事務手続の簡素化が図られ、国民及び国・地方公共団体等の負担が軽減され、国民の利便性が高まることが期待されている。

(3) 法人番号制度

法人番号は、国税庁法人番号公表サイトにおいて、商号又は名称、本店又は主たる事務所の所在地、法人番号の基本 3 情報として公表されている。

そして、行政機関において、ウェブサイトで法人に関する情報を公開する場合には法人番号を併記するなど、法人番号を通じた情報の検索、収集、利用を容易にして、公開情報の利用価値を高める目的があるとされる⁽⁶⁵⁾。法人番号については、今後、行政機関内において同番号をキーにして法人情報の効率的・効果的な利用の促進を図っていくほか、利用範囲が限られていないので民間で自由に利活用することも可能であり、将来的には新た

(61) 通則法 124 条《書類提出者の氏名、住所及び番号の記載》において、申告書、申請書、届出書、調書その他の書類について、個人番号及び法人番号を付するとされる。

(62) 鈴木涼介＝上西左大信「番号制度と実務上の対応」税研 182 号 1 頁〔鈴木発言〕(2015) 参照。

(63) 高橋(祐)・前掲注(6)は、この点の議論と課題について詳しい。番号法の規定に関して、児童扶養手当の支給制限の判断において、不必要な税情報(所得種類や滞納など)も手当支給事務担当者が入手・閲覧できるようにもみえる(215 頁)と指摘している。

(64) 鈴木涼介「ICT 化と税務行政 マイナンバー制度と税務」税理 62 巻 13 号 96 頁(2019) は、国税庁長官と都道府県知事及び市町村長との間で、地方税ポータルシステム(eLTAX)を利用した特定個人情報の連携が行われている。ただし、国税に関する情報は行政機関同士で連携されないとする。

(65) 三宅啓介「法人番号とその国際的な利活用に向けた取組」租税研究 810 号 6 頁(2017)。

な価値の創出が期待されている⁽⁶⁶⁾。

(66) 鈴木・前掲注(62)8頁〔鈴木発言〕。

第 2 章 諸外国及び地方公共団体における 租税徴収の実効性確保策

第 1 章では、我が国の租税徴収の法制度及び徴収実務における現状と課題を整理した上で、近時の行政法分野における実効性確保策及び行政情報法制を概観した。

第 2 章では、現在、諸外国並びに地方公共団体及び国税で実施されている租税徴収の間接強制策について、近時における傾向と課題を見出すべく網羅的な整理を試みたい。その上で、我が国の国税において既に実施されているものについては、本章において、その評価と今後の問題点について併せて検討する。

第 1 節 租税滞納の信用格付けへの影響

クレジットカード決済が普及し、信用取引の割合が高い諸外国の中には、消費者の信用力（契約履行の確実性、債務返済の可能性）を把握する指標に、私債権のみならず租税債権も事実上加味している国が存在する。

そこで本節では、米国を中心に消費者の信用情報を収集し提供する民間企業の実態と法制度及び租税滞納との関連を整理する。

1 米国における信用情報のスコアリングと信用情報機関

（1）米国における信用情報のスコアリング

米国の民間企業である信用情報機関が集積している個人の信用情報には、消費者ローン、住宅ローン、クレジットカード、携帯電話、公共料金、家賃、物品レンタル等に関する個人の利用や支払に関する履歴（クレジットヒストリー）に加えて、自己破産や担保権の実行、裁判所の判決等の公的情報、旧住所、職歴、学歴等が含まれる⁽⁶⁷⁾。

(67) 全国信用情報センター連合会「日米比較から探る－アメリカのクレジットビューロ

米国では、これらの個人消費者の信用情報をもとに算出した、**FICO Score** (ファイコ・スコア)⁽⁶⁸⁾と呼ばれる個人向け信用スコアが、広く普及しており、スコアリングに当たってはクレジットヒストリー、すなわち消費者の返済履歴、借入れ等の残高、与信を受けてきた期間、利用している与信の組合せ、与信の申込みの頻度が考慮される⁽⁶⁹⁾。

信用スコアは、社会保障番号 (**Social Security Number:SSN**)⁽⁷⁰⁾をキーに 1,000 点満点で表示され、米国ではクレジットカードや住宅ローンの審査のほか、就職や入居審査にも影響する重要な指標である。

(2) 米国の信用情報機関とその実態

米国の信用情報機関は、個人及び法人の信用情報の提供のみでなく、信用スコアと合わせてマーケティングやリスク分析等の多様なサービスを提供する民間の営利企業である。その歴史は古く源流は 19 世紀末に遡るとされるが、合併と統合を繰り返し **Experian** (エクスペリアン) ,**Equifax** (エクィファクス) ,**TransUnion** (トランスユニオン) の大手三社の実質的な寡占状態にあり、北米から世界各国にその市場を拡大している⁽⁷¹⁾。

2 米国の金融・信用情報分野における個人情報保護法

(1) 公正信用報告法の位置づけ

米国における個人情報保護に関する法的枠組みは、連邦レベルで包括的に規制する制定法は存在せず、分野ごとに個別法を設けている。

個別法のうち、金融・信用情報の分野における連邦法の一つ、公正信用

ーとは」個人信用情報専門誌・アイ 64 号 5 頁 (2006)。

(68) 信用情報機関が保有する消費者に関する情報をもとに **Fair Isaac Corporation** (フェア・アイザック社) の提供するスコアリング・モデルを用いて算出される信用スコア。

(69) 林眞子「信用スコアに関する規律のあり方：わが国と米国における信用情報の取扱いを踏まえて」金融研究 41 巻 4 号 51 頁 (2022)。

(70) **SSN** (社会保障番号) とは、日本におけるマイナンバーのような 9 桁の番号であり、税務申告や年金管理のほか個人証明の **ID** としても利用される。

(71) 全国信用情報センター連合会・前掲注(67) 5 頁、林・前掲注(69) 50 頁。

報告法（Fair Credit Reporting Act:FCRA）は、個人信用情報の広汎な入手可能性を支え、信用取引のための個人情報への積極的な利用を重視し、更には、雇用目的での個人信用情報の利用を認めている点で、我が国には見られない法令である。

同法は、個人信用情報の利用により多重債務の発生が防止されれば、金利・手数料の低下の形で消費者の利益となり、かつ、情報訂正手続の整備により情報の正確性が確保されれば、的確な与信判断と信用度の高い顧客の確保という形で信用取引業界の利益にもなるとして⁽⁷²⁾1970 年に制定され、1996 年に大幅に改正されている。よって、同法は、後記 3（2）の公的部門における個人情報・プライバシー保護法制である「1974 年プライバシー法」より早期に制定された、米国の初期の個人情報・プライバシー保護法制といえる。

（2）公正信用報告法の内容

イ 公正信用報告法の対象と概要

公正信用報告法では、上記 1（2）の大手三社に代表される、消費者信用情報を収集して銀行等に対して提供する者を消費者信用報告機関（consumer reporting agency:CRA）と定義する⁽⁷³⁾。また、同法の対象となる個人信用情報を「消費者信用報告（consumer report）」と称しており⁽⁷⁴⁾、公的記録情報についても、訴訟、租税先取特権、逮捕、起訴、有罪判決、破産、判決確定債務などが該当するとされている⁽⁷⁵⁾。

消費者信用報告機関は、ある消費者と取引したことがある銀行等（以

(72) 相川忠夫「アメリカの公正信用報告法－懇談会報告書との比較」ジュリ 1144 号 67 頁（1998）。

(73) FCRA § 603（15U.S.C. § 1681a）〔定義及び解釈準則〕（f）。

(74) FCRA § 603（15U.S.C. § 1681a）〔定義及び解釈準則〕（d）は、「消費者報告」について、「消費者の信用度、信用状態、信用力、人格、一般的な評判、個人的な特性、生活様式に関する情報であって、信用取引、保険取引又は雇用目的等に利用される予定である情報としている。

(75) 堀部政男ほか「クレジット研究〈特集〉アメリカ「公正信用報告法」の全容」クレジット研究 20 号 114、67 頁（社）日本クレジット産業協会、1998）。

下「情報提供者」とする。)から消費者信用情報を取得し、評価した上で、その消費者へ与信供与を行おうとする銀行等(以下「情報利用者」とする。)に提供する。そこで、同法では、消費者信用報告機関と情報利用者及び情報提供者の義務並びに消費者の権利等を定めている。

ロ 公正信用報告法の内容と特徴

(イ) 情報利用者は一定の通知義務を負う

消費者信用報告機関による消費者信用報告の第三者提供については、一定の場合(雇用目的)を除き消費者の同意は不要とされている⁽⁷⁶⁾。しかし、情報利用者に対し、消費者信用報告に基づいて、消費者に不利な決定を行う場合には、その内容を消費者に通知する義務を課すことで⁽⁷⁷⁾、消費者において、自己情報が収集され、利用されていることを認識できるよう配慮している。

(ロ) 消費者は消費者信用報告機関に対し開示請求権を有する

消費者は、自己に関する情報の正確性に疑問があれば、自己情報を保有する消費者信用報告機関に対し、消費者信用報告の開示を求めることができるとしている⁽⁷⁸⁾。

(ハ) 消費者信用報告機関は情報の正確性につき一定の義務を負う

消費者等から当該消費者に関する登録情報の正確性につき異議が申し立てられた場合に、消費者信用情報機関に果たすべき義務を定め⁽⁷⁹⁾、消費者信用報告の正確性を確保する措置をとっている。

(76) 林・前掲注(69)53頁。

(77) FCRA § 615 (15 U.S.C. § 1681m) [消費者信用報告利用者の義務] (a)は、情報利用者は、消費者信用報告に基づいて、消費者に不利な決定を行う場合に、当該決定及びその理由、当該消費者信用報告を作成した CRA の名称と住所等を、消費者に通知するとする。

(78) FCRA § 609 (15 U.S.C. § 1681g) [消費者に対する開示] (a)は、CRA は、消費者からの請求に応じて、当該消費者について登録されているすべての情報、情報の提供元、過去1年間(雇用目的のものは2年間)に消費者信用報告を提供した先を開示しなければならないとする。

(79) FCRA § 611 (15 U.S.C. § 1681i) [情報の正確性に争いのある場合の手続] (a)(1)(A) は、CRA は、消費者等から当該消費者に関する登録情報の正確性につき異議が申し

(二) 情報提供者の通知義務

情報提供者は、消費者に対して例外的に通知義務を負う⁽⁸⁰⁾。

(ホ) 公正信用報告法の特徴

以上のとおり、公正信用報告法は、消費者信用報告機関と情報利用者及び情報提供者の義務並びに消費者の権利等を定め、消費者において自己の信用情報をコントロールできるよう消費者信用報告の開示請求及び訂正手続等を定めている。

3 米国における内国歳入法とプライバシー法

(1) 米国の内国歳入庁と連邦法

米国内国歳入庁 (Internal Revenue Service:IRS、以下この節において「内国歳入庁」という。) は、我が国の国税庁に当たる機関である。連邦国家である米国では、課税権及び徴収権は連邦のほかに州及び地方が持っており、それぞれの法律に基づき課税及び徴収されている。

連邦租税は米国の内国歳入法 (Internal Revenue Code:IRC、以下この節において「内国歳入法」という。) に基づいて課税及び徴収されている。内国歳入法は、租税通則法と各租税法すべてを統合して一つの租税法とした単一法典の方式をとっている。

(2) 内国歳入法上のプライバシー保護規定 (守秘義務)

米国の公的部門における個人情報保護法制である「1974 年プライバシー法」(Privacy Act of 1974) は、政府機関が蓄積した個人情報の使用を規制するとともに、その利害関係者の事前同意なしに連邦政府が当該情報を開示することを禁止し、個人及び団体が自身に関する政府保有記録にアク

立てられた場合、その情報について無料で再調査を行い、異議の通知を受領した日から 30 日以内に、調査の対象となった情報が不正確か否かを決定し、不正確な場合若しくは確認できない場合には当該情報を削除しなければならないとする。

- (80) FCRA § 623 (15 U.S.C. § 1681s-2) [消費者信用報告機関に情報提供する者の責任]
 (a)(7)(A),(B),(G)(i)は、情報提供者については、消費者の与信枠に対してネガティブな影響を持つ情報 (延滞、支払の遅延、倒産、その他デフォルト情報) を全国規模の CRA に提供する場合、提供から 30 日以内にそのことを消費者に書面で通知するとする。

セスすることを可能にして、それらの記録の誤りや不正確性を発見し、訂正できるものとした⁽⁸¹⁾。

プライバシー法の制定に伴い、1976 年に改正された内国歳入法 6103 条は、内国歳入法におけるプライバシー法としての意義を有する。同条(a)項は、内国歳入法に別段の定めがある場合を除き、「申告書 (returns) 及び申告書情報 (return information) は秘密として扱う」との原則を示し⁽⁸²⁾、申告書情報には、申告書に関連して内国歳入庁が入手したあらゆるデータを含むものとする⁽⁸³⁾。その上で、税務行政以外の目的に情報が提供される秘密保持の原則に対する例外を同条(c)~(o)項 (非税務の刑事手続等) により規定している。

4 米国における租税徴収手続と連邦租税リーエンの登録

(1) 連邦租税の徴収手続 (collection process/collection procedure)

米国の租税徴収においては、租税債権を担保するため納税者の財産上に設定されるリーエンと呼ばれる一種の租税先取特権があり、これは、我が国の租税徴収にはない制定法上の担保権である。

内国歳入庁は、租税債権について納税者が納付を拒絶又は納期限を徒過した場合には、①税額の査定 (Assessment)⁽⁸⁴⁾、②税額の通知と納付の督促 (Notice of the amount due and demand for payment)⁽⁸⁵⁾、③連邦租税リーエン (Federal tax lien) の発生⁽⁸⁶⁾、④連邦租税リーエン登録 (Filing)

(81) カミーラ・E・ワトソン『アメリカ税務手続法』72 頁 (大蔵財務協会、2013)。

(82) IRC § 6103 [Confidentiality and disclosure of returns and return information] (a).

(83) カミーラ・前掲注(81)73-74 頁。

(84) IRC § 6203 [Method of assessment] 納税者の徴収不足額 (租税債務) が公的に記録されることにより確定する。

(85) IRC § 6303 [Notice and demand for tax] (a) 査定日から 60 日以内に納税者に対し査定税額の通知及び納付の督促がされる。これは徴収手続を開始するための要件とされる。

(86) IRC § 6321 [Lien for taxes] 納税者が督促後に税額を納税しない場合、その者に属するすべての財産及び財産に対する権利について、連邦租税リーエンが成立する。

の通知⁽⁸⁷⁾、⑤財産差押え (Levy)⁽⁸⁸⁾及び換価 (Sale of seized property)⁽⁸⁹⁾の一連の段階を経て徴収する⁽⁹⁰⁾。

(2) 連邦租税リーエンの特徴

連邦租税リーエンは、滞納者のすべての財産又は財産に対する権利（動産・不動産・債権・無形資産等）に成立し、査定時に納税者に属していた資産のみならず、その連邦租税リーエンの存続中に納税者（滞納者）が新たに取得した財産⁽⁹¹⁾についてもその効力が及ぶ⁽⁹²⁾。

成立した連邦租税リーエンは、納税者（滞納者）等に対しては有効であるが、納税者の金融取引に重大な影響を及ぼすため、それを周知する必要がある、一定の場所に所定の連邦租税通知で登録されるまでは、特定の第三者に対しては対抗力が生じない⁽⁹³⁾。

(3) 連邦租税リーエンの登録

連邦租税リーエンの登録については、対象財産の所在する州（又は郡等）内の事務所（登記所）において、大きく不動産（real property）と動産（personal property）に分けて規定している⁽⁹⁴⁾。なお、筆者が調べた限り

(87) IRC § 6320 [Notice and opportunity for hearing upon filing of notice of lien] (a).

(88) IRC § 6331 [Levy and distraint] .

(89) 連邦租税リーエンの実行手続に関しては、連邦地裁への民事執行による競売 (IRC § 7403(a)) が可能であるが、我が国同様、内国歳入庁による差押え及び公売という強制換価手続もできるとされる。内国歳入庁は、IRC § 6334 に規定する差押禁止財産以外の滞納者（納税者）に帰属するすべての財産を差し押さえることができる (IRC § 6331(a))。

(90) カミーラ・前掲注(81) 157-176 頁参照。

(91) IRC § 6322 [Period of lien] .

(92) カミーラ・前掲注(81)159-160 頁。

(93) IRC § 6323 [Validity and priority against certain persons] (a)は、連邦租税リーエンは、同条(f)の適正な通知が登録されるまでは、すべての納税者からの物件購入者 (purchaser)、譲渡抵当権者(holder of a security interest)、建設工事に関するリーエン保持者(mechanic's lienor)又は判決リーエン債権者(judgment lien creditor)に対抗できないとする。

同条(b)では、連邦租税リーエンが適正に登録された場合であっても、対抗できない特定の利益の保護を規定している。

(94) IRC § 6323(f)は、連邦租税リーエンの対象となる財産が所在する州（又は郡等）の事務所への登録を規定している。

では、登録される連邦租税の滞納額あるいは滞納期間等の基準の有無について確認することができなかった。また、連邦租税リーエンの登録については、各々の州あるいは郡等におけるローカル色が強く、統一的なルールを見出すのが困難であった。

おって、米国の地方税であり、固定資産等に課される財産税 (property tax) においても、強いリーエンが古くから存在しかつ機能しており、物件の当事者は、租税を徴収する自治体の権利が最優先されることを前提として取引を行っているとされる⁽⁹⁵⁾。

5 米国における滞納者の信用スコアの低下と権利保護

(1) 連邦租税リーエン登録による納税者への影響

連邦租税リーエンが登録されると、連邦租税滞納の事実は外部に公示され、内国歳入法上のプライバシー保護は及ばない。上記 2 (2) イのとおり、公正信用報告法は、連邦租税リーエン (租税先取特権) の登録を同法における消費者信用報告の一つと位置づけていることから、その情報は民間の消費者信用報告機関にも提供されることとなり、納税者の信用スコアに影響が生じることとなる。

このようにして、市中へ流れた連邦租税リーエンの登録情報は、結果として、納税者の社会的信用力の低下を招き、資金借入に必要な信用力までも棄損される等、深刻な影響があるとされる⁽⁹⁶⁾。

(2) 連邦租税リーエン登録及び抹消手続の適正化

連邦議会において、差押えの濫用、更には納税者情報の管理の甘さなど、内国歳入庁の内部規律にも問題があることが追及され、1998 年に IRS 組

(95) 渡辺徹也「調査報告」(財)自治総合センター編『地方分権時代にふさわしい地方税制のあり方に関する調査研究報告書～固定資産税の徴収対策に関する検討～』43 頁 (2008)。

(96) カミーラ・前掲注(81)157 頁。山本直毅「米国における租税徴収手続と納税者の権利」税法学 585 号 109 頁 (2021)。石村耕治『アメリカ連邦所得課税法の展開～申告納税法制の現状と課題分析～』403 頁 (財経詳報社、2017)。石村耕治「アメリカの滞納処分手続適正化の動向 第 3 回」税務事例 51 巻 12 号 70 頁 (2019) など。

組織改革法（IRS Restructuring and Reform Act of 1998）が制定された。その際、連邦議会の公聴会においては、誤って登録された連邦租税リーエンと、それにより発生した諸問題についても焦点が当てられ、連邦議会はこれに対し、徴収手続に適正手続条項を設けるとの対応を図った⁽⁹⁷⁾。

これにより、誤った連邦租税リーエン設定によって納税者が不利益を被らないように、内国歳入庁にはその登録について納税者に対して登録後 5 日以内に通知する義務⁽⁹⁸⁾、納税者には聴聞を求める権利がある⁽⁹⁹⁾ことが規定された。また、連邦租税リーエン登録について適正手続を欠いていた場合、連邦租税につき分割納付の契約がされていた場合等は、内国歳入庁は納税者の申出により登録を撤回し、その旨を上記 2（2）イの消費者信用報告機関に通知するとされる⁽¹⁰⁰⁾。

さらに、内国歳入法においては、連邦租税リーエンの対象となる税額が完納された場合や担保の提供があった場合、又は徴収不能となった場合には、内国歳入庁は速やかに連邦租税リーエンを抹消すべきこととされている⁽¹⁰¹⁾。

（3）公正信用報告法における消費者（納税者）の権利保護

上記 2 の公正信用報告法においても、消費者（納税者）の権利保護を図っており、消費者信用報告の情報を最新のものに保つため、連邦租税リーエンについても、弁済の日から 7 年間に限り報告することができるとされている⁽¹⁰²⁾。

(97) カミーラ・前掲注(81) 4、157 頁参照。

(98) IRC § 6320(a) 連邦租税リーエンの通知は、当該リーエンの登録後 5 日以内に納税者に対し配達証明又は書留によりされなければならない。この通知には、①未納税額、②通知から 30 日以内に聴聞を求める権利があること、③リーエン及び審判手続に関して納税者が利用できる行政手続、④権限規定及びリーエン解除の手続、を簡潔で平易な用語を用いて記載しなければならないとする。

(99) IRC § 6320(b),(c) 納税者（滞納者）が聴聞を要求すると、IRS 不服審査官による聴聞が実施される。

(100) IRC § 6323(j)。

(101) IRC § 6325 [Release of lien or discharge of property] 。

(102) FCRA § 605 (15 U.S.C. § 1681c) [消費者信用報告の情報に係る要件] (a)は、CRA

更に、消費者信用報告は、雇用目的においても利用されるところ、消費者信用報告機関は、雇用目的のために消費者にとって不利な公的記録情報を報告するときは、①不利な公的記録情報（訴訟、租税先取特権（連邦租税リーエン）、逮捕、起訴、有罪判決、破産、判決確定債務などに関する情報）が、消費者を雇用するかもしれない者に提供されることを、消費者に知らせること、②この種の公的記録情報の現状を確認するための厳格な手続を保持すること、のいずれかの措置を執らなければならないとされている⁽¹⁰³⁾。

6 その他の国における租税滞納の信用情報への影響

（１）豪州

豪州連邦政府では、「1953 年税務行政法」(Tax Administration Act 1953:TAA1953)により、豪州国税庁 (Australian Taxation Office:ATO) に信用報告機関 (Credit reporting bureaus) に対して事業者の租税滞納情報を提供する裁量権が認められている⁽¹⁰⁴⁾。なお、開示に当たっては、事前通知、不服申立て方法の周知が必要となる⁽¹⁰⁵⁾。

（２）ドイツ

ドイツにおいては、行政機関による租税滞納の公示制度はないが、SCHUFA (Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung : 一般債権保護協会) という民間企業による個人信用スコアが浸透している。同社は主な会員である銀行、保険会社又は登記簿から、私債権だけではなく租税等の公的債権の不履行情報を入手し信用情報として提供しているとされる。

は(b)項の規定の場合を除き、次の各号に掲げる事項に関する消費者信用報告を作成してはならないとし、(3)で弁済された租税先取特権であつて、弁済の日から報告までに7年以上を経過しているものを消費者信用報告から除外している。

(103) FCRA § 613 (15 U.S.C. § 1681k) [雇用目的のために利用される公的記録情報]。

(104) TAA1953 § 355-72 [Exception—disclosure to credit reporting bureaus] [例外・信用報告機関への開示]。

(105) TAA1953 § 355-72(1) (e)。

(3) 中国

中国においては、複数の信用スコアサービスがあり、現時点で最大手の「芝麻信用」(Zhima Credit) が広く知られているが⁽¹⁰⁶⁾、租税滞納の影響は確認できなかった。なお、中国では後記第 2 節 3 (3) のとおり、税務機関においても滞納者情報を公告している。

第 2 節 滞納者名の公表制度

滞納者名の公表が、租税滞納の抑止については租税徴収行政の適正化に有効であるとの指摘は 30 年以上前からされており⁽¹⁰⁷⁾、導入に向けた問題点の洗い出しと検討がされてきたが、ここ数年の急速な情報技術発展に伴い広がったインターネットは新たな問題を惹起し、滞納者名公表制度の導入論は変化を呈している。以下、同制度を導入している韓国の状況を中心に諸外国と地方公共団体における導入の試みを参考にして、近年の論点を整理する。

1 公表制度の行政法上の位置づけ

(1) 間接強制系の実効性確保策⁽¹⁰⁸⁾ (「情報」を用いた行政手法)

イ 公表制度における情報提供的機能と制裁的機能

公表制度は大別して、情報提供を主たる目的とするものと違反行為に対する制裁を目的とするものとがある⁽¹⁰⁹⁾とされてきたが、インターネットの普及によって情報拡散性が高まった現代社会においては、行政

(106) 高口鉄平「信用スコアのサービスとしての展開可能性—実証分析による金銭的評価—」情報法制研究 8 号 16 頁 (2020)。

(107) 深井剛良「“滞納者名公表”の道を探る～その波及効果と問題点」税 46 巻 12 号 118-126 頁 (1991)。

(108) 塩野宏『行政法 I 〔第六版〕行政法総論』266 頁 (有斐閣、2015) は、「公表それ自体は、情報公開制度の一環をなすものとして位置づけることができるが、違反行為の是正勧告等と結合させることによって、実効性確保の機能を営むこととなる。」とする。

(109) 宇賀・前掲注(7)308 頁。

がどの機能を果たさせるよう意図しているかにかかわらず、それが相手方にとって極めて重大な不利益をもたらすこともあり、両機能は不可分であるとの指摘がされている⁽¹¹⁰⁾。

ロ 制裁的公表における間接強制としての機能

公表のうち制裁目的のものは、何らかの法的義務あるいは行政指導⁽¹¹¹⁾が従われず、又は、その状態が継続している場合において、その旨及び該当者の氏名などを社会的に明らかにするという間接的圧力を加えることによって、これを相手方に履行させることを目的とする手法とされ、公表された情報の活用が主目的なのではなく、その存在による抑止効果に第 1 次的な存在意義があり、課徴金、行政サービスの制限等の間接強制（ネガティブ・サンクション）と同じ機能を有するとされる⁽¹¹²⁾。

ハ 近年における制裁的公表の議論

公表制度が課徴金と異なるのは、違反者あるいは不服従者を直接の相手方としてされるのではなく、いわゆる世間一般に向けてされる点にあり、行政法関係における直接性の欠如が、公表制度の大きな特徴ともされる⁽¹¹³⁾。

そして、公表の形式において、近年は記者発表や広報紙掲載によっても、併せてウェブサイト掲載が行われているところ、そのウェブページを行政機関が削除しても、その情報の流通する限り効果が継続する点に留意が必要である。結果、一度公表された情報を行政機関がコントロールできないため、公表が行政機関の予想に反して致命的打撃を相手（被

(110) 林晃大「制裁的公表に関する一考察—行政過程における位置づけに基づく分析」曾和俊文ほか編『行政法理論の探究』261-262 頁（有斐閣、2016）。

(111) ただし、行政指導に関する公表に関しては、「行政手続法の任意性の原則から、制裁目的の公表にあっては、行政指導の実効性確保策として用いることは原則として許されない」高橋(滋)・前掲注(8)193 頁、「違法行為ではない行為に対して行政指導を行い、それに従わないことに対する制裁として公表をすることは、行政指導への服従を間接的に強要しようとするものとなり適切ではない(行政手続法 32 条 2 項参照)」宇賀・前掲注(7)308 頁、との指摘がされている。

(112) 北村喜宣『行政法の実効性確保』74、76 頁（有斐閣、2008）。

(113) 北村・前掲注(112)76 頁。

公表者) に与える場合もあるとされる⁽¹¹⁴⁾。

(2) 制裁的公表における法的根拠の要否

公表制度自体は本来情報の提供であり、法の根拠も必要ないとされてきたが、制裁的公表に関しては、その侵害的效果に着目すると、目的如何を問わず法的根拠が必要であるとの見解が多数示されており⁽¹¹⁵⁾、現在における通説と考えられる。

しかし、現在我が国で行われている制裁的公表は、法律によって導入されるだけでなく、国の行政機関においては通達・通知等の行政の内部規範によるもの、地方公共団体においては条例や策定した要綱によるものも多くみられ、その根拠規定は多岐にわたっている。

2 制裁的公表における権利救済

(1) 制裁的公表の法的性質

行政庁の行為に対する救済手段である抗告訴訟（行訴 3 ①）は、一般に処分取消訴訟ともいわれており、その対象となる行為には、「処分性」が必要とされている。

そして、処分性の認められる行政活動とは、判例により、行政庁による公権力の行使として行われる「直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定する」行為とされている（最一小判昭和 39 年 10 月 29 日民集 18 卷 8 号 1809 頁。いわゆる「ごみ焼却場設置条例無効確認訴訟」）。判例の示す処分性の要素のうち、国民の権利義務への作用については、ある種の法的影響が認められる場合でも、「直接に権利義務を形成しまたはその範囲を具体的に確定する」までの効果が認められない場合、処分性は否定されている⁽¹¹⁶⁾。

(114) 北村喜宣『自治体環境行政法〔第 9 版〕』197 頁（第一法規、2021）参照。

(115) 塩野・前掲注(108)266-267 頁。高橋(滋)・前掲注(8)193 頁。礒野弥生「行政上の義務履行確保」雄川一郎、塩野宏、園部逸夫編『現代行政法大系第 2 巻行政過程』260 頁（有斐閣、1984）。

(116) 高橋滋「第 3 条 抗告訴訟－1 項・2 項」南博方ほか編『条解 行政事件訴訟法〔第

そして、上記 1 (1) ハのとおり、制裁的公表については、被公表者との関係における直接性の欠如が特徴とされているところ、行政処分性については否定的に捉える見解が多く示されている⁽¹¹⁷⁾。このように、現在の通説及び主な裁判例によれば、行政事件訴訟法 3 条 2 項にいう「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」(行政処分) に該当しないこととなる。

また、制裁的公表が、行政処分ではなく非権力的事実行為であるとする⁽¹¹⁸⁾、行政手続法 2 条 4 号所定の不利益処分に該当しないことから同法 12 条以下所定の聴聞・弁明等の事前手続も要しないこととなる。

(2) 制裁的公表に対する権利救済

上記 (1) を前提とすると、制裁的公表については、処分性を訴訟要件の一つとする行政事件訴訟法による処分取消訴訟及び差止訴訟を提起しても、本案審理がなされず却下となるため実効性ある権利救済に至らないこととなる。

しかし、制裁的公表に処分性が認められないとしても、当事者訴訟等による事前救済を肯定することが可能であるとされ、国家賠償、名誉回復措置等の事後的救済によっては回復が困難な損害が生ずるなど事前救済の必要性が認められれば、公表の差止めを求める訴訟を提起することも可能と解されている⁽¹¹⁹⁾。

5 版)』 63 頁 (弘文堂、2023)。

(117) 塩野・前掲注(108)267 頁では、「公表には処分性が認められないとしても」とし、宇賀・前掲注(7)309 頁では、制裁的公表に対して「抗告訴訟を提起することが認められると解することは可能であろうが」とするなど、総じて処分性は認め難いと表現している。

(118) 東京地裁平成 13 年 5 月 30 日判決 (訟月 48 卷 5 号 1107 頁) 及びその控訴審である東京高裁平成 15 年 5 月 21 日判決 (訟月 53 卷 2 号 205 頁)。厚生省 (当時) が、当時発生していた食中毒の集団感染事件に関して、貝割れ大根が原因食材たる可能性を否定できない旨の調査結果を公表したところ、これによって貝割れ大根の売上が激減したため、当該事業者等が公表は違法であるとして提起した国家賠償請求訴訟において、原審では当該公表が「非権力的な事実行為にすぎないとしても」とした上で、国家賠償法上の違法性を判断している。

(119) 川神裕「法律の留保」藤山雅行、村田斉志編『新・裁判実務大系 第 25 卷 行政争訟 [改訂版]』 22-23 頁 (青林書院、2012)。

そのほか、国家賠償法に基づく賠償請求訴訟により、名誉・信用毀損や経済的利益の損失による金銭賠償としての司法的救済は可能とされるが、その違法性の有無は、国家賠償法上の違法性に関する一般的判断基準によるため、その公表が、当該事案における諸般の事情の下で職務上尽くすべき注意義務を尽くすことなく、不必要又は不相当に他人の名誉・信用や経済的利益を侵害したといえるかどうかによって判断されるべきものとされる⁽¹²⁰⁾。

3 諸外国における租税滞納に関する公表制度

(1) 韓国における高額・常習滞納者名簿の公開

韓国では、2004 年から毎年、韓国国税庁（韓国 National Tax Service）ホームページにて⁽¹²¹⁾、高額・常習滞納者名簿を公開しており（韓国 国税基本法 85 条の 5、同施行令 66 条）、その公開項目は、姓名・商号・法人名・法人の代表者名・業種・住所（法人の所在地と代表者の住所）・年齢・滞納額・滞納税目・納付期限・滞納要旨である。2023 年の対象者は、滞納から 1 年経過、滞納額 2 億ウォン（約 2,200 万円⁽¹²²⁾）以上の 7,966 名（個人 4,939 名、法人 3,027 社）であり⁽¹²³⁾、同ホームページには、住所（所在地）及び業種による検索機能も付されている。

また、上記名簿の公開手続に関しては、2018 年を例にすると、同年 3 月に対象者宛てに事前案内を行い、6 ヶ月以上の疎明の機会を付与し、滞納国税が 2 億ウォン未満となるか滞納額の 30%以上の納付、不服申立て中の対象者を除外し、同年 11 月、韓国国税情報公開審議委員会の審議を経て

(120) 川神・前掲注(119)24-28 頁。

(121) 韓国国税庁 HP (<https://www.nts.go.kr>) > 情報公開 > 高額・常習滞納者リスト (<https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=6685&cntntsId=8097>)（令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧）。

(122) 1 ウォン=0.11 円で計算。

(123) 高額・常習滞納者名簿は、2004 年の公開時は、滞納から 2 年経過、滞納額 10 億ウォン以上としていた対象者を徐々に拡大し、かつ検索機能を付するなど、年々その充実を図っている。

同年 12 月に公開している。

(2) 欧州における滞納者名の開示

ポルトガルは、2006 年以降、租税債務の不履行は秘密保持義務履行の対象外であるとして、法人及び個人滞納者が開示されているとされ、また、ハンガリーも近年、法人及び個人の滞納者リストを開示しており、ギリシャにおいても法人及び個人の滞納者リストが財務省ホームページで開示されているとされる⁽¹²⁴⁾。

(3) 中国における滞納者公告

中国では、国家税務総局（STA:State Taxation Administration）のウェブサイトで滞納者の名称、税務登記番号、納税地及び滞納税額等を公告している⁽¹²⁵⁾（中国 租税徴収管理法 45 条、同法実施細則 76 条）。なお、中国では納税者の租税違反行為は秘密保持範囲に属さない（同法実施細則 5 条）ため、当該施策は守秘義務にも抵触しないとされる。

(4) その他の国における滞納者名の公表状況

米国は国レベルでは滞納者名の公表を行っていないが、上記第 1 節 4 及び 5 のとおり私債権と連邦租税リーエンの間の利益調整のための事実上の公示制度が機能しているほか、州レベルでは⁽¹²⁶⁾いくつか公表がされている。また、イギリス、カナダ、ドイツ等においては、国レベルでの滞納者名の公表制度は確認できなかった。

(124) 安部和彦「諸外国における法人の申告情報開示－欧州及び豪州を中心に」税理 63 巻 8 号 219-220 頁（2020）。

(125) 中国国家税務総局（<https://www.chinatax.gov.cn>）> 重大な違反事例（信用中国）
重大な租税違反や信用できない事案の情報掲示板
（<https://www.chinatax.gov.cn/chinatax/c101249/n2020011502/index.html>）（令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧）。なお、中国では税務登記手続をとった納税者に対して信用等級（A～D 級）を与えており、最高信用等級である A 級納税者の一覧も、別途公表されている。

(126) カリフォルニア州では、100,000 ドル（約 1300 万円（1 ドル＝130 円で計算。)) 超の上位 500 件の滞納者リストを年 2 回ウェブページで公表している。なお、同ページではリスト掲載の 30 日前に納税者に通知するとしている。
（<https://www.ftb.ca.gov/about-ftb/newsroom/top-500-past-due-balances/index.html>）
（令和 6 年 10 月 1 日最終閲覧）。

4 我が国における租税滞納及びその他の公表制度

(1) 小田原市における市税滞納者名公表条例の運用

神奈川県小田原市は、平成 12 年（2000 年）に採択した「小田原市市税の滞納に対する特別措置に関する条例」（平成 12 年条例 9 号）において、市税滞納者で「著しく誠実性を欠く者」について、市長が「必要があると認めるとき」に広報紙及び市掲示場への掲示等、「その他市長が必要と認める方法により」公表すると規定した⁽¹²⁷⁾。もっとも、事前に滞納者に対する同市市税滞納審査会による事情聴取等を要し、また、事実誤認の際の損害賠償請求及び名誉回復に対する誠実対処義務等の権利救済措置も規定している⁽¹²⁸⁾。

これに伴い、同市では広報紙で「著しく悪質な滞納者⁽¹²⁹⁾は許しません」と周知し、大きな注目を集めたが⁽¹³⁰⁾、具体的事項に関する市長の広い裁量

(127) 同条例 1 条は「市税を滞納し、かつ、納税について著しく誠実性を欠く者」を対象として、同条例 6 条 2 項本文により、「市長は、必要があると認めるときは、（中略）滞納者の氏名、住所その他必要と認める事項（以下「氏名等」という。）を公表することができる。」として、市税滞納者の公表を規定しており、またその公表方法として同条例 11 条は「広報紙への掲載、市掲示場への掲示その他市長が必要と認める方法により行うものとする。」としている。

(128) 同条例 7 条は、公表しようとするときは、法律学者、弁護士、市民代表等からなる小田原市市税滞納審査会による事情聴取等が必要であるとし、事情聴取は実施の 1 週間前までに、滞納者に書面により通知の上実施され、終了後は速やかに記録を市長に提出するとともに意見の具申を可能とし（同施行規則（平成 12 年規則 51 号）3 条 1 項、3 項）、滞納者の弁明は原則書面により行われるが、その提出期限の 1 週間前までに、氏名等公表の予定及び理由を書面にて通知する必要がある（同施行規則 4 条 1 項、2 項）と手続について具体的に規定する。また、同条例 12 条は事実誤認による滞納者の権利侵害に対する損害賠償請求及び名誉回復に対する誠実対処義務を定め、訴訟によらない滞納者の権利救済措置を規定している。

(129) 「著しく悪質な滞納者」について、同市広報紙は、平成 12 年 5 月 1 日付で、「十分な納税力があるにもかかわらず納税しない、再三再四の電話や文書による催告・訪問にも応じない、あるいは居留守を使う、面接の約束を破る」といった例を挙げ、他方同年 6 月 1 日付広報紙は、「分納者や、納税の意思がありながらやむを得ない事情で納められず、納税相談を受けている」者への適用除外に言及している。

(130) 杉之内孝司「「地方税. net 構想」を強化拡大 ノウハウを共有し徴収効率のアップをめざす」国税解説速報 1615 号 22 頁（2004）では、条例の制定により「徴収率の低下に歯止めをかけ一定の成果を得たと見られる」と評価している。

小田原市総務部長 宮崎清「小田原市市税の滞納に対する特別措置に関する条例」

権等に批判もあり、現在に至るも公表実施に至っていない⁽¹³¹⁾。同市における上記の状況は、租税滞納者名の公表において、主観的要件⁽¹³²⁾を含む公表基準を設定することの難しさを明らかにしている。

(2) その他における滞納者名公表規定

地方税としては、他に、福井県三方郡美浜町の「美浜町町税等の滞納に対する特別措置に関する条例（平成 16 年条例 8 号）」3 条 2 項において、公表規定が見られるが実施には至っていないようである。

また、厚生労働省は、「厚生年金保険の保険給付及び保険料の納付の特例等に関する法律」（平成 19 年法律 131 号）⁽¹³³⁾により、日本年金機構（特殊法人）のホームページで、被保険者から厚生年金保険料を源泉徴収していたにも関わらず納入期限までに特例納付保険料を納付していない一定の事業主を公表している⁽¹³⁴⁾。

(3) 租税滞納以外の公表規定の運用

租税滞納以外の制裁的公表については増加傾向にあり、例えば令和 2 年（2020 年）時点で、315 の自治体のいわゆる空き家条例が公表規定を設けているとされるほか⁽¹³⁵⁾、根拠規定也多岐にわたる。

制裁的公表については、実施されたものとして、障害者の雇用の促進等に関する法律の勧告事実の公表、食品衛生法の違反事実の公表、建築基準法の是正命令の事実の公表、下請代金支払遅延等防止法の勧告事実の公表、

（財）日本都市センター編『新時代の都市税財政～都市自治体における資産課税の充実・確保～』64 頁（2005）は、同条例の効果について、同市総務部長の立場から、行政機関内部の視点で詳細に論じている。

(131) 実施状況については、筆者が同市 HP から問い合わせたところ総務部市税総務課より回答を得た。

(132) 今村哲也「小田原市市税の滞納に対する特別措置に関する条例」ジュリ 1185 号 82 頁（2000）は、「滞納者の「悪質さ＝著しい不誠実さ」判断に係る客観性の確保」を課題として指摘している。

(133) 同法 2 条 5 項の事前通知の上、同法 3 条〔公表〕により実施されている。

(134) 石引康裕「厚生年金保険の保険給付及び保険料の納付の特例等に関する法律」ジュリ 1352 号 106-111 頁（2008）が詳しい。

(135) 蓮實憲太「条例による制裁的公表の現状と課題～空き家条例における公表をモチーフとして～」自治総研 501 号 107 頁（2020）。

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の違反事実の公表、労働基準関係法令違反に係る公表があるものの⁽¹³⁶⁾、規定数に比して現実にはあまり実施されていないとの指摘があった。

しかし、令和 2 年（2020 年）から同 4 年（2022 年）、新型コロナウイルス（COVID-19）蔓延に対する防疫対策で、一部の地方公共団体において、新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成 24 年法律 31 号）45 条に基づき⁽¹³⁷⁾、施設使用制限等の要請・指示を受けたパチンコ事業者名等が公表された。このことは、緊急事態宣言が出される社会情勢の下、国民の生命・身体が侵害されるおそれがある場合など、高い緊急性を要する際には「公表」が重要な行政手法となり得ることを印象付けた。

第 3 節 行政サービスの給付拒否

最近、地方公共団体において、納税義務を履行しない滞納者に対して、行政サービス等の拒否を認める条例を制定する例がみられるように、行政の実効性確保という観点から行政サービス等の拒否への関心が高まっている⁽¹³⁸⁾。

この点につき、本節では、我が国の国税における現在の実施状況と地方税における動向を概観し、併せて国税への新たな導入可能性を検討する。

1 行政サービス給付拒否の概要と法的性質

一定の行政サービスの給付を拒否することで、私人の対応の是正を図り、あるいはかかる手段を留保することによって、予め私人の行動を規制しよう

(136) 天本哲史『行政による制裁的公表の法理論』172 頁（日本評論社、2019）。

(137) 同法 45 条は、新型インフルエンザ等緊急事態において、都道府県知事は、同条 2 項において、興行場等の施設管理者に対して、施設の使用制限若しくは停止等の措置を要請、同条 3 項において要請に応じない場合にさらに措置を命令、かつ、同条 5 項において、要請及び命令に応じない場合に「公表」とできると規定する。

(138) 宇賀克也「規制緩和と社会における制裁の役割 II 制裁のあり方 行政制裁」ジュリ 1228 号 60 頁（2002）。

とする⁽¹³⁹⁾行政手法が近年注目されている。

行政サービスの給付拒否は、義務の実効性を高めるうえで有効な手法たりうるが、生活に必要な最低限のサービスの給付を拒否することは生存権の侵害にもつながりかねない⁽¹⁴⁰⁾。また、例えば税金の滞納を理由として水道を止めることは、水道法と関係のない事項を理由として水道の供給を停止することとなり、水道法の予定するところでないことから、水道法と地方税法等を関係づけることは違法な「権限の連結」として許されないとされる⁽¹⁴¹⁾。

なお、上記の場合の救済方法としては、公権力の行使たる処分がないことから端的に給水契約等の締結を求めるなどの民事訴訟によるしかなく、また給付拒否により損害を受けていれば、損害賠償請求が可能となる⁽¹⁴²⁾。

2 行政サービス給付拒否の実例

(1) 自動車重量税等と自動車検査証の交付

自動車重量税(国税)を納付しない者については自動車検査証(車検証)を交付をしない(道運車 97 の 4 ①)。同税は、高度成長期の道路等の財源不足の対策として、自動車の走行がもたらしている社会的コストに着目して創設されたものであり、一種の原因者負担の考えが基礎となっている⁽¹⁴³⁾。そして、いわゆる田中角栄氏の構想から⁽¹⁴⁴⁾、昭和 46 年(1971 年)の自動車重量税法(昭和 46 年法律 89 号)制定に伴い、道路運送車両法(昭和 26 年法律 185 号)を改正することで導入された。現在、自動車の所有又は使用に伴う義務を履行しない者に自動車の利用に伴う便益を得させることは合理的でないとの観点から自動車検査証交付の拒否が認められ

(139) 塩野・前掲注(108)264 頁。

(140) 宇賀・前掲注(7)310、312 頁参照。

(141) 櫻井敬子・橋本博之『行政法〔第 6 版〕』177-178 頁(弘文堂、2019)。

(142) 塩野・前掲注(108)266 頁参照。

(143) 内海孚「自動車重量税の創設 社会的コストに着目」税務経理 5101 号 3 頁(1971)。

(144) 坊秀男「自動車重量税の創設の経緯をふりかえって」財経詳報 895 号 6 頁(1971)参照。

るとされる⁽¹⁴⁵⁾。

自動車重量税は、自動車を新規登録又は届出した時や継続検査時、車検証等の交付を受ける際に、自動車重量税印紙を購入し納付書に貼り付けて納付するもので⁽¹⁴⁶⁾、その税収は一般道路整備費などに充てられる。地方税である自動車税（都道府県税）及び軽自動車税（市町村税）も同様の趣旨である（道運車 97 の 2）。

（２）国民健康保険税と保険給付

国民健康保険料（税）滞納の場合には、保険給付の支払を一時差止める旨規定されている（国保 63 の 2、同 9 ③）。保険者は、災害その他特別な事情がないのに当該保険料（税）を滞納している世帯主又は組合員について、所持している被保険者証を返還させ、代わりに被保険者資格証明書を交付することとしている⁽¹⁴⁷⁾。

（３）市町村税と住民サービス

住民税、固定資産税などの市町村税の滞納者に対して行政サービスの制限を行う動きが盛んである。これに、保育料、公営住宅家賃、下水道使用料・負担金、介護保険料などを加える地方自治体も多いとされる。

制限される行政サービスは、業の許可（一般廃棄物処理業、浄化槽清掃業など）、その他の許可（公共物使用許可、道路占有許可・市営駐車場利用の許可など）、補助・融資等（小企業小口融資・私道等の整備補助金・家族介護慰労金など）、各種福祉等のサービス（誕生祝金・生きがいデイサービス・市営住宅新規申し込み・奨学資金貸付・保育料の減免・幼稚園奨励費など）など多彩である。

制限の根拠としては、条例に根拠を置くものや、条例の根拠に換えて要

(145) 宇賀・前掲注(7)312 頁。

(146) なお、国土交通省自動車局監修『〔改訂版〕道路運送車両法の解説』570 頁（交通総合センター、2023）では、令和 4 年度税制改正を踏まえ、自動車重量税のクレジットカードによる納付制度を創設するとしている。

(147) 国民健康保険中央会『国民健康保険法の解釈と運用』599 頁（社会保険出版社、2000）。

綱で実施する例があるが、各種サービスの給付規程に、申請書への税等の完納証明を求めるなどの方法のほか、申込窓口で対象となる税等の納税状況を確認するものもある⁽¹⁴⁸⁾。

3 行政サービス給付拒否に関する近年の議論

地方自治体レベルで盛んな、市町村税滞納による行政サービスの給付拒否については、滞納者に対する制裁が目的ではなく、税等の納付に対する公平性の確保であるものの批判的な意見も多い⁽¹⁴⁹⁾。そのため、滞納の事実のみならず、納税誠意の欠如も併せてサービス制限の要件とする自治体もあるが⁽¹⁵⁰⁾、納税誠意の判断には、財産調査を行った上で滞納者と接触を図り生活実態を確認することが必要であり、行政の負担も大きい。

一方、国税滞納整理の現場では、収支状況の把握を含めた社会生活全般において、自己の経済情報を整理できていない個人滞納者が一定数見られる。そのような滞納者は一般に高齢者の場合が多いが、必ずしもそうとは限らない。多くは少額累積滞納を数年続けており、このような生活貧困者こそ利用対象であるような行政サービスの制限には留意する必要があると思われる。

4 国税滞納による行政サービス給付拒否の考察

(1) 給付拒否対象となる行政サービスについて

租税は、特別の給付に対する反対給付の性質をもたない（租税の非対価性）とされ、納税義務者が同時になんらかの意味で国家のサービスの受益者であることはたしかであるが、それは間接的關係に止まる⁽¹⁵¹⁾とされるところである。

もとより、上記 1 のとおり、行政上の義務違反（国税滞納）と拒否され

(148) 辻山幸宣「行政サービスの制限」自治総研 333 号巻頭（2006）。

(149) 辻山・前掲注(148)巻頭。

(150) 第 45 回全国町村国保主管課長研究協議会「新・国保 3 % 推進運動－保険料（税）収納率向上と保健事業」国保実務 2627 号 23-30 頁（2008）参照。

(151) 金子・前掲注(1)11 頁。

る行政サービス等の結合については、政策的合理性が認められなければ、違法な権限の結合として許されないし、生存権侵害になるような行政サービスの給付拒否も認められない⁽¹⁵²⁾。

そのように考えると、自動車重量税と自動車検査証の交付のように、政策的合理性が認められる給付拒否は俄かに見当たらない。特に所得税・法人税・消費税等の規模の大きな税目における導入は、政策的合理性の観点から困難であり、国税において給付拒否によって大きな効果が期待できるものは見当たらない。

(2) 導入する際の制度について

国税滞納を理由とする行政サービスの給付拒否は、立法による導入が必要と解され、さらに現在では、「行政サービスの拒否を行う前に、一定期間内に義務を履行しない場合、給付拒否を行う旨を通知し、名あて人に意見を述べる機会を付与すべき⁽¹⁵³⁾」ともされることから、行政コスト面での検討も必要となろう⁽¹⁵⁴⁾。

また、国税滞納に対する制裁は、およそ別の行政機関又は部局が所掌する行政サービスを拒否することになるから、納付確認に当たっては、自動車重量税のような納付書か、あるいは納税証明書の活用が考えられる。

ここで自動車重量税の課税方式をみると、車両検査又は届出によりはじめて自動車が走行可能になるという点に着目し、自動車の車両検査又は届出に際して陸運事務所（旧称）において、原則として印紙で納付することとされ、納税者は納税のために税務署等で納付手続をとる必要がない。一方、自動車税（地方税）のような保有課税方式を採ると、自動車についての課税台帳をつくり、所有権の移転や廃車の度ごとに加除訂正する手間、

(152) 宇賀・前掲注(138)60-61 頁。

(153) 宇賀・前掲注(7)312 頁。

(154) 「小田原市市税の滞納に対する特別措置に関する条例」（平成 12 年条例 9 号）では、行政サービスの停止を滞納者名公表と同じく扱い、事前手続として、第三者機関への諮問、滞納者への通知と弁明の機会の付与を規定しているが、筆者が同市 HP から問い合わせたところ、同市総務部市税総務課より行政サービスの停止の実績はないとの回答を得た。

毎年の徴収事務、これら多額の徴税コストがまた税負担に跳ね返ることとなる。その点、自動車重量税の徴収は、車検手続の一環として簡易に納付確認ができるなど⁽¹⁵⁵⁾、優れた徴税手続であるといえる。

第 4 節 入札参加資格審査における納税証明書添付

特定の業種・業態の事業者にとって、公共事業の請負契約、物品の調達契約等の契約当事者として膨大な支出をしている国及び地方公共団体との契約関係からの排除は、大きな経済的不利益となる⁽¹⁵⁶⁾。

現在の我が国において、租税滞納は一般的に競争入札参加資格の消極的要件とされているところ、本節では、公共契約関係からの排除に関する近年の議論と現状における問題点を整理する。なお、納税証明制度については、次章第 1 節にて詳述する。

1 公共契約の概説と指名競争における契約手続

(1) 公共契約の概説

公共契約は、「政府契約⁽¹⁵⁷⁾」「政府調達契約」あるいは「公契約⁽¹⁵⁸⁾」とも称されており⁽¹⁵⁹⁾、国レベルでは会計法（昭和 22 年法律 35 号）第 4 章（契約）及び予算決算及び会計令（昭和 22 年勅令 165 号）第 7 章（契約）に、地方公共団体レベルでは地方自治法（昭和 22 年法律 67 号）第 2 編第 9 章第 6 節（契約）及び同法施行令（昭和 22 年政令 16 号）第 1 編第 5 章

(155) 坊・前掲注(144)8・9 頁参照。このような課税方式に決めるまでには、いろいろな思考過程を経たとされている。

(156) 宇賀・前掲注(7)313 頁。

(157) 「政府契約の支払遅延防止等に関する法律」においては「国を当事者の一方とする契約で、国以外の者のなす工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入に対し国が対価の支払をなすべきもの」をもって「政府契約」と定義されている（同 2 条）。

(158) 森原琴恵「公契約の現状と課題，解決策について」日本労働研究雑誌 595 号 115 頁（2010）。

(159) 碓井光明『公共契約の法理論と実際（オンデマンド版）』1 頁（弘文堂、2008）。

第 6 節（契約）のなかに規律が整備され、契約に際しては一般競争入札、指名競争入札、随意契約、せり売りの方法が定められている。そして、原則は一般競争契約とされている（会計 29 の 3 ①、地自 234①、②）ものの、実際には信頼のおけない競争者を排除するとの理由で、指名競争契約が多く利用されてきた⁽¹⁶⁰⁾。

ところで、公共契約に関しては、従来から土木⁽¹⁶¹⁾・建築工事等の特定業界にあって、公共部門は最大の顧客であるという実情があること、また、公共調達に充てられる公共部門の歳出予算の比率が高いことから、いわゆる談合行為が後をたたず、その公正性と経済性の確保に焦点を当てた議論及び制度改正が繰り返されてきた経緯がある⁽¹⁶²⁾。

（２）指名競争契約における手続の概説

イ 競争参加者の資格

指名競争は、一般競争のように公告して競争参加者を募る方法をとらず、適格者を選定し指名するものであることから、指名が公正になされることが重要であり、そのため、国及び地方公共団体ともに参加者資格の積極要件の設定が義務づけられている（予決令 95①、同 72①、地自令 167 の 11②）。

また、ほとんどの行政機関において、競争（入札）参加者資格を公示しているようであるが、指名競争において公示が義務付けられているのは地方公共団体のみである（地自令 167 の 11③による同 167 の 5 ②の準用）。

なお、競争（入札）参加者資格は、規則において別途定めることも可能であるため、神奈川県では「競争入札の参加者の資格に関する規則」

(160) 碓井・前掲注(159)275 頁。三浦功『公共契約の経済理論』10-11 頁（九州大学出版会、2003）では、一般競争入札は大規模工事で利用され、他は指名競争入札の利用が中心としている。

(161) 碓井・前掲注(159)10 頁は、土木工事は、その需要のほとんどが河川、道路などの設置・管理をする公共部門であるとする。

(162) 碓井・前掲注(159) ii、8 頁参照。

(昭和 40 年規則 106 号) が定められているところ、同規則では、資格認定の取消事由⁽¹⁶³⁾も併せて規定している⁽¹⁶⁴⁾。

ロ 競争参加者の指名基準・指名停止基準

国の場合、各省各庁の長等は、資格者のうちから競争参加者の指名基準を定め、財務大臣に通知しなければならない(予決令 96)。なお、地方公共団体については、競争参加者の指名基準を設定することは必要とされていない。

一方、指名停止基準を定める例もあり、指名停止は、有資格業者に対して極めて大きな打撃を与えるものであることから、事実上は制裁としての機能を有しているともいえる。

上記競争参加者の指名後に、指名業者間において競争入札が実施される。

2 公共契約の法的性質と権利救済

(1) 公共契約の法的性質

公共契約は、行政行為や行政指導と異なる非権力的な行為形式とされ、行政手続法に統一的な規律が置かれていない⁽¹⁶⁵⁾。また、一般的には行政と私人との対等・平等な関係に基づく私法上の契約であるとされ、民事法によって規律されることから契約自由の原則等が及ぶとされるのが通説である。

もっとも、上記 1 (1) のとおり、公共契約は、公金を用いることから会計法規によって規律されているが、この点について、会計法規は国又は地方公共団体の行政組織法類似の内部法であるとし、契約締結手続におい

(163) 同規則 10 条〔入札参加資格の認定の取消し〕1 項 5 号では、「経営状況が著しく不良となり、入札に参加させることが不適当とみられるとき。」と規定している。

(164) 碓井・前掲注(159)121 頁では、もっとも多く自治体では、資格認定自体を取り消すよりも、事実上指名から外すことで対応している場合が圧倒的であろうとしている。

(165) 高橋滋「法曹実務のための行政法入門(8)―行政の行為形式論④―行政契約」判例時報 2346 号 130 頁 (2017)。

て内部法により契約締結希望者が受ける利益は「反射的利益」であって、「権利」が付与されているわけではないとする見解⁽¹⁶⁶⁾が散見されるところ、近時はこれと異なる説も示されている⁽¹⁶⁷⁾。

(2) 公共契約に対する権利救済

そのため、上記 1 (2) ロの競争参加者の指名、指名停止の法的性格については、契約の準備段階における内部的行為であるとするのが、裁判例及び行政実務上の見解とされ、「行政庁による公権力の行使」に該当しないとして行政事件訴訟法上の処分性が否定されているのが通例とされる⁽¹⁶⁸⁾。

例えば、後記 3 (1) の公契約条例の条項に違反したとして地方自治体が指名停止を行う場合があるとされるが、同条例における一定金額以上の賃金支払義務は、あくまでも契約自由の原則に基づき、地方自治体と受注事業者との間の双方合意に基づく契約上の義務として定めたものとされることから、多くの裁判所は、指名停止措置を民事法による規律のもとでの「契約の準備段階における行為」と捉えるため、基本的に指名停止措置に処分性が認められることはない(名古屋地判平成 17 年 3 月 2 日(LLI/DB 判例番号 L06050476))⁽¹⁶⁹⁾。そのため、違法な指名措置によって損害が生じたとする場合には、国家賠償請求訴訟で争うしかないこととなる⁽¹⁷⁰⁾。

(166) 碓井光明「公共契約締結手続の司法審査－政府部門の行為の法的統制の可能性」ジュリ 1156 号 123 頁 (1999)。

(167) 高橋(滋)・前掲注(165)137 頁において、高橋滋一橋大学名誉教授は、行政契約について、古くより活用されてきた政府調達契約等のみならず、給付行政領域においても広く用いられるようになった現状を踏まえ、私法上の法律関係に関する特則に過ぎないとする理解、企業や国民に政府調達の機会に不当な制約を受けることなく参加できる地位を国民・事業者に対して保障するものではないとする立場について、近時の判例理論の展開に鑑みて再考する時期に來ていると指摘し、今後、規制代替的な行政契約の分野について「民事法的思考」からの転換が図られていくことを期待したいと結ばれている。

(168) 宇賀・前掲注(7)313 頁。高橋(滋)・前掲注(116)55 頁。

(169) 斉藤徹史「公契約条例に関わる法的論点の検討」自治総研 512 号 19-20 頁 (2021) 参照。

(170) 高橋(滋)・前掲注(165)134 頁では、村の公共工事の指名競争入札における村外業者排除の適否が争われた損害賠償請求事件である、最高裁平成 18 年 10 月 26 日第一小法廷判決(集民 221 号 627 頁)において、「最高裁判所は、政府調達契約への参加の

3 公共契約の広がりと近年の議論

(1) 公共サービス事業の広がりと入札参加事業者の現状

近年の公共契約の傾向としては、深刻な財政難を理由に、公共（的）サービスの効率化やコスト縮減が進む中で、河川、道路などの設置・管理など土木工事等の公共工事請負のみならず、ごみ収集、学校給食等の公共（的）サービスの外部委託や民間事業者への業務委託請負等が増大している⁽¹⁷¹⁾。

そこで、経営基盤の弱い地元企業や事業体においては、契約を優先するあまり一方的な価格の引き下げを受忍せざるを得ない状況におかれ、経営悪化、雇用の悪化、労働者の賃金・労働条件の著しい低下がみられるとされ、その結果生じる事業者における、残業代不払などの労働基準法違反等は、公共サービスの現場の質の劣化を招き、住民福祉の低下につながるとして、公共契約の基準に公正労働基準や労働関係法の遵守、社会保険等の全面適用等を求めるべきだとする⁽¹⁷²⁾、いわゆる公契約条例制定等の議論が盛んである。これは、公共契約に「労働者の適正な労働条件の確保」といった「社会的価値」の実現⁽¹⁷³⁾を盛り込むことを意味する。

(2) 公共契約における近年の議論

公共契約は、私法上の契約であるとされるのが通説であるが、これに対して少数説ながら、公共契約の公益性を重視し公法上の契約であるとする

機会を違法に奪われた事業者は、参加が認められたと仮定した場合に取得できた筈の利益等について、国家賠償を求めることは可能であることを前提として、判断を示している。」とする。

(171) 総務省「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等（令和 5 年 5 月 17 日公表）」では、都道府県及び指定都市では、庁舎清掃 100%、ごみ収集 100%、ホームヘルパー派遣 100%、学校給食 95%以上を民間委託しているとする。

(172) 森原・前掲注(158)117 頁は、公共契約に関して、国レベルでは、公契約基本法を創設し、「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」（平成 12 年法律 127 号）に必要事項を盛り込む必要があるとする。

(173) 斉藤・前掲注(169)2 頁、23 頁では、公契約条例とは、国や地方自治体が公契約を締結する際に、民間企業や民間団体に対し、国や地方自治体が定めた賃金額よりも高い賃金をそこで働く労働者に支払うことを義務付けるもので、従前から建設労働者の賃金水準の低さの改善とそれによる後継者の確保、業務委託の落札率の低さの解消などを契機として、その必要性が唱えられていたとする。

説がある。近年この公益性に着目し、いろいろな社会政策等⁽¹⁷⁴⁾を公共事業に盛り込む動きが盛んである。

米国では、入札と関係ない各種の違反行為（障害者雇用率の未達成、人種差別、政治家への贈賄など）をなした者を一定期間入札から排除しているとされ⁽¹⁷⁵⁾、上記（１）の公契約条例も、従事労働者や下請業者にリスクを押し付けて利益を出そうとする「不良」事業者を排除し、社会的に有用で公共性のある事業者を優先して選定しようという仕組みであるといえる⁽¹⁷⁶⁾。

4 公共契約における租税滞納情報の取扱い

（１）入札参加資格の消極的要件としての租税滞納（納税証明書の添付）

現在、国の機関においては、物品の製造・販売等に係る一般競争（指名競争）の入札参加資格において、全省庁統一資格を設けており⁽¹⁷⁷⁾、法人税あるいは所得税並びに消費税及び地方消費税（法人及び個人）の未納税額のないことを証明する納税証明書（個人の場合はその３の２、法人の場合はその３の３）が必要である。

また、国の機関における、建設工事、測量・建設コンサルタント等業務の契約に係る競争入札の入札参加資格においては、対象税目は同様でも未納税額ないことの証明期間を直前１年間に限定しているものが散見される⁽¹⁷⁸⁾。

(174) 碓井・前掲注(159)2-4、8頁では、中小企業の保護育成、地場産業の保護を挙げている。

(175) 碓井・前掲注(159)136-137頁。

(176) 上林陽治「公契約条例ならびに公契約基本条例をめぐる論点」自治総研 435号 23頁（2015）。

(177) 競争参加者の資格に関する公示（<https://www.p-portal.go.jp/pps-web-biz/geps-chotatuujoho/resources/app/html/KOUJI.html>）（令和6年6月1日最終閲覧）。

(178) 経済産業省 令和4年11月30日付「競争参加者の資格に関する公示（令和5・6年度）経済産業省大臣官房会計課長」

（https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/sanka_shikaku/downloadfiles/01_R5.6shikakushinsa_kouji.pdf）（令和6年6月1日最終閲覧）。

総務省 令和4年12月21日付「競争参加者の資格に関する公示（令和5・6年度）」

なお、神奈川県「競争入札の参加者の資格に関する規則」では、一般競争入札参加資格の消極的要件の一つとして、最近 1 年間の事業税、消費税及び地方消費税を完納していない者と規定している（同 3 条 1 項 4 号、5 号）⁽¹⁷⁹⁾。

おって、政令指定都市では、市民税、固定資産税、事業所税等の市税のほか消費税及び地方消費税の未納がないことを入札参加資格としている都市が多いようである。

以上のとおり、現在、一般及び指名競争入札の参加資格取得においては、何等かの納税証明書の添付を求めるのが通常であるが、事業主体が国、都道府県あるいは市町村かにより、求められる税目は異なり、必ずしも全税目及び全期間を対象としていないようである。

（2）入札参加事業者の租税債務履行の確認の在り方

公共契約における競争入札の価格設定については、事業者が直接費のみならず、租税公課を含む間接費も含めて、事業を実施するために必要なコストをすべて回収すること（フルコスト回収）が前提で、その上で、フェアな競争が行われるべきであるとの指摘がされている⁽¹⁸⁰⁾。

現在、後記第 3 章第 1 節 1（2）のとおり、国税庁から他官庁に対する協力要請に基づき、入札参加資格審査における納税証明書添付が浸透しているところ、上記（1）のとおり、納税証明書の添付は公示及び規則によっており、必ずしも法令及び条例にその根拠を置くものではない。

また、国の機関においては、法人税あるいは所得税並びに消費税及び地方消費税の未納のないことの証明が求められているが、地方自治体においては、国税のうち消費税及び地方消費税のみ納付確認の対象としているものがあるなど、国、都道府県あるいは市町村かにより税目が異なっている。

総務省大臣官房会計課長」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000858002.pdf)
(令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧)。

(179) 碓井・前掲注(159)120 頁は、事業税の滞納者を排除している点は、府県の特色であるとする。

(180) 上林・前掲注(176)26 頁。

しかし、租税納付状況の確認についてその目的を、事業者の経営状況審査のみならず、社会的な義務を果たさない者を排除するとの趣旨も含めるのであれば、事業主体に関わらず国税・地方税・社会保険料を含むすべての公租公課の納付確認が理想である。そのため、今後の公共契約に係る法整備の動向を注視し、労働債務同様、租税債務の履行を前提とした費用積算への理解を求めるべきと考える。

第 3 章 納税者情報の取扱いと 租税徴収の実効性確保策

第 2 章において、租税滞納の個人情報への影響、滞納者名の公表、滞納者への行政サービスの給付拒否、滞納者の公共契約からの排除を通じて、これらが租税徴収を間接的に促す実効性確保策になり得るか個別に概観した。

我が国において納税者情報は、第 1 章第 4 節のとおり厳に秘匿情報であり、それが故に特定の納税者が租税を滞納している、あるいは完納している事実は、基本的に、その納税者が滞納処分を受ける等特定の事情がなければ、外部に示されることはない。

第 3 章では、納税者情報のうち租税滞納（納付）情報の証明・開示・公表について、現行の納税証明制度を概観した上で今後の在り方を検討する。

第 1 節 納税者の申請に基づく納税証明制度

納税者自らが自己の課税・納税情報の証明を申請するのは、何等かの便益を受ける際にその疎明が必要である場合が多い。

借入申請がその代表であるが、近年は第 2 章第 4 節のとおり、行政機関に対して、入札参加資格申請等のため疎明を行う場合もある。以下、現状広く浸透している納税証明制度について概観する。

1 現行の納税証明制度

（1）納税証明制度の法制化の経緯

納税証明制度が法律上の制度とされるに至った直接の契機は、昭和 34 年に全文改正された徴収法において、租税の優先権の私法上の担保制度との調整策として新たに採用された「予測可能性の原則」の考え方であった。すなわち、第 1 章第 1 節 2 のとおり、この原則は、納税者の財産上に質権又は抵当権を取得しようとする者がその取得の時ににおいて予測すること

ができる範囲の国税に限りその質権又は抵当権に優先し、予測し得ない国税はこれに劣後するという考え方であるが、この考え方を採用するには、質権者又は抵当権者が競合しうる国税を予測する手段が法律上保障されていることがまず必要となることから、納税証明はその手段として法制化される契機が与えられたとされ⁽¹⁸¹⁾、現在は通則法 123 条にその規定を置いている。

(2) 入札参加資格申請への納税証明書添付導入の経緯

消費税が導入された平成元年（1989 年）以降、バブル経済崩壊による影響もあり、平成 4 年度から平成 5 年度にかけて新規発生滞納額⁽¹⁸²⁾が増加し、平成 9 年（1997 年）1 月 20 日に召集された第 140 回国会において、参議院で議決された同月 24 日付平成 6 年度決算では、併せて内閣に対する警告決議が示され、その一つに消費税の滞納問題が取り上げられている⁽¹⁸³⁾。

平成 11 年（1999 年）11 月 17 日付の平成 10 年度会計検査院決算検査報告では、国税庁長官に対し会計検査院法 36 条に基づく改善意見として消費税の滞納防止策が示され、その一つとして、地方公共団体及び国の機関等に対し、資格審査の申込みの際、納税証明書の添付等を求めるよう協力依頼すべきである、との指摘がされた⁽¹⁸⁴⁾。

上記会計検査院の指摘を背景に、国税庁が全省庁及び地方公共団体に対し、競争入札参加資格審査における納税証明書の添付を要請した⁽¹⁸⁵⁾とこ

(181) 志場喜徳郎ほか『令和 4 年改訂 国税通則法精解〔17 版〕』1387 頁（大蔵財務協会、2022）。

(182) 新規発生滞納額：ピーク時の平成 4 年度は 1 兆 8,903 億円であったが、令和 4 年度は 7,196 億円とピーク時の約 4 割となっている。

(183) 大嶋健志「内閣に対し十項目の警告決議－参議院の平成六年度決算審査－」会計と監査 48 巻 3 号 20-25 頁（1997）。

(184) 平成 10 年度会計検査院決算検査報告（93-94 頁）。左記改善の意見表示に対する国税庁の取組については、平成 11 年度会計検査院決算検査報告（98 頁）に報告されている。

(185) 「平成 11 年 11 月 18 日付 徴管 2－69 徴徴 2－19 自治省行政局行政課長、税務局府県税課長あて「消費税及び地方消費税の滞納未然防止のための協力依頼について

ろ、地方公共団体は、平成 9 年 4 月から導入された地方消費税において、譲渡割の執行が税務署長に委託されているという実情も鑑みて⁽¹⁸⁶⁾、税収に直結する当該税を納税しない者に地方公共団体の税金を原資とする公共工事の入札資格はないとの考え方に即した対応をしたとされる⁽¹⁸⁷⁾。

2 納税証明書の主な証明事項等

(1) 主な証明事項（税通令 41①）

イ 税額等関係（税通令 41①一、二、納税証明書（その 1））

申告所得税及び復興特別所得税、法人税、消費税及び地方消費税、その他税目について、納付すべき税額として確定した税額（源泉徴収等による国税等については、その納税の告知に係る税額）並びにその納付した税額及び未納の税額かつこれらの国税の法定納期限等。

ロ 所得関係（税通令 41①三、納税証明書（その 2））

所得税に関する総所得金額等又は法人税に関する所得金額等で、申告又は更正決定に係るもの。

なお、源泉徴収税額については、税務官庁側においてその納付の事実の確認が困難であり、かつ、源泉徴収義務者の証明で支障がないことから、通常は、証明事項から除かれているが、納税申告書により源泉徴収税額を確認することができる場合には、申告納税額に付記することにより証明しても差支えないとされている⁽¹⁸⁸⁾。

ハ 未納税額関係（税通令 41①一、通基通 123 条関係 5 参照、納税証明書（その 3））

未納の税額がないことの証明（税目を指定したものとして（その 3 の 2）申告所得税等と（個人）消費税等、（その 3 の 3）法人税と（法人）

（依頼）」国税庁徴収部管理課長、徴収課長依頼」（月刊地方税 50 巻 12 号 168-169 頁（1999）参照）。

(186) 「入札等で消費税納税証明書の添付を要請」速報税理 16 巻 19 号 8 頁（1997）。

(187) 西澤・前掲注(18) 109 頁。

(188) 武田昌輔監修『DHC コンメンタール国税通則法』5305 の 5 頁（第一法規、加除式）。

消費税等)。

ニ 滞納処分関係 (税通令 41①五、納税証明書 (その 4))

証明を受けようとする期間に滞納処分を受けたことがないことの証明。国税の優先権と関係はないが、免許その他の要件とされる事例が多いことにかえりみ、納税証明事項とされた⁽¹⁸⁹⁾。

(2) 証明除外事項 (税通令 41②)

- ・源泉徴収に係る所得税等で納税告知がされたもの以外のもの。
- ・自動車重量税及び登録免許税等 (納税告知がされたものを除く)。
- ・法定納期限が請求する日の 3 年前の日を含む会計年度前の会計年度に係る国税 (未納の国税についての未納の額を除く)。

また、納税証明に係る請求書を提出する日の 3 年前の日の属する会計年度前の会計年度において国税につき滞納処分を受けたことがないことは、上記 (1) ニの事項に該当しないものとされている (税通令 41③)。

(3) 交付請求手続

納税証明は納税者の課税・納税情報等の秘匿事項が表示された資料であるから、納税者の意に反して第三者がそれを請求しうるということは適当でない。したがって、担保権者等が債務者の国税に関する証明を請求するときは債務者 (納税者) の発行した委任状が必要とされる。

また、納税証明書の交付を請求する者は、災害により相当な損失を受けた場合等の例外を除き、交付手数料を納付しなければならない (税通令 42)。

3 納税証明制度の評価と今後の可能性

(1) 納税証明制度の評価

納税証明書のうち、未納国税の法定納期限等に関する証明書にあっては、上記 1 (1) のとおり、担保権と国税債権との優先劣後関係を明らかにする手段として利用されている。一方、納税者の納税額、所得額、滞納処分

(189) 志場・前掲注(181)1389 頁。

を受けたことの有無等の証明書は、その者の資力、信用力などを直接に又は間接に表示する有力な資料であるところから、現状において、指定業者の登録、競争入札の参加資格、資金の融資の調査資料、一般社団・財団法人の公益認定に際して欠格事由、その他の種々雑多な目的のために利用され、むしろ多いくらいとされる⁽¹⁹⁰⁾。このように、納税証明制度は、当初の目的を超えて、租税の公証手段として経済社会に広く浸透している。

(2) 納税証明制度の今後の可能性

従前、事業のモニタリングの観点から、我が国では税の滞納状態を即時かつ簡易に把握できるシステムがないとの指摘もあり、将来的には納税者の同意を得た上で、法人番号を利用して電子的に金融機関等へ融資先である納税者の租税滞納情報を示すことも検討されるべきとの指摘がされていた⁽¹⁹¹⁾。

そのような中、国税庁は、令和 5 年（2023 年）1 月から納税情報の添付自動化の仕組みの運用を開始し、調達ポータル（デジタル庁）、建設業許可・経営事項審査電子申請システム（国土交通省）といった各申請システムの手続の中で、申請者の納税者情報を取得し、自動で添付する仕組みを導入し、今後も利用拡大を図るとしている⁽¹⁹²⁾。

このように、技術発展に伴う行政手続のデジタル化の中で、納税者情報の取扱いは今後も変化していくと考えられ、地方公共団体に提出される国税の納税証明書についても、第 1 章第 4 節 7 のとおり、今後、納税者利便向上のため番号法による流通を認めるべきであろう。

(190) 志場・前掲注(181)1386 頁参照。

(191) 高橋(祐)・前掲注(19)363 頁。

(192) 国税庁「納税情報の添付自動化に関する Q & A」令和 4 年 11 月（国税庁 HP）(https://www.nta.go.jp/taxes/nozei/nozei-shomei/pdf/nozei-joho_qanda.pdf)（令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧）、国税庁「税務行政のデジタル・トランスフォーメーションー税務行政の将来像 2023ー」令和 5 年 6 月 23 日 16 頁（国税庁 HP）(<https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/digitaltransformation2023/pdf/syouraizo2023.pdf>)（令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧）。

第 2 節 租税滞納が信用情報に与える影響 (信用スコアの今後)

第 2 章第 1 節において概観した、諸外国における租税滞納の信用格付けへの影響について、我が国における導入可能性を検討する。また、近年広がりを見せている信用スコアの我が国における現状と法的課題について整理する。

1 現在の我が国における租税滞納情報

(1) 我が国において租税滞納情報が表示される場合

現在、我が国において、租税滞納の事実が外部に出るのは、主に以下のような滞納整理の過程においてである。

- ・不動産登記簿（税徴 68③）、電子記録債権の記録原簿（税徴 62 の 2 ①）、振替社債等（社債、国債、株式等）の振替口座簿（税徴 73 の 2 ①）における租税滞納を原因とする担保権設定及び差押処分等の登記情報（なお、公売公告では滞納者名及び物件所有者名は公告されない（税徴 95①参照））。

- ・滞納処分の過程で法令上義務付けられている関係者への通知

（差押処分における担保権者等の権利者（税徴 55）、債権等差押処分における第三債務者（税徴 62①）、参加差押処分における権利者（税徴 86④）による税徴 55 の準用）等。）

- ・強制換価手続あるいは破産法（税徴 82）及び会社更生法（会更 142）の開始決定による租税債権の届出

- ・滞納者の財産を占有する者（税徴 141 二）、滞納者に対して債権若しくは債務を有する者（税徴 141 三）等への質問検査権の行使（照会文書を含む。）

例えば、金融機関においては、顧客の不動産の抵当権設定あるいは差押処分等の登記情報、又は、自行の預金に対する質問検査権の行使による照会文書あるいは差押処分による通知が想定される。しかし、第 1 章第 2 節 3 のとおり、租税滞納の発生によりそれらが直ちにされるとは限らないた

め、金融機関は顧客に対して納税証明書の提出を求めるなど、与信供与の際には、租税滞納の有無を別途確認していると思われる。

(2) 我が国における租税滞納情報をめぐる制度設計

米国との比較でいえば、我が国の租税徴収制度において、一定額以上の租税滞納の事実が網羅的に公示される制度は存在しない。この点について、国税徴収法精解⁽¹⁹³⁾は、「租税に優先徴収権を与えることを避け、一定の条件のもとに租税徴収のためにあらかじめ法定担保権の成立を認めることも考えられる」、調査会においてもこのような提案があり、検討されたが⁽¹⁹⁴⁾、「個々の納税者についてあらかじめ根担保的な担保を設定することは、手続上も容易でなく、また、事後的に優先徴収権により処理する場面に比べてかえって一般の取引を害することが大きいと考えられ、採用されなかった。」としており、根本的な制度の相違を述べている。

以上から、第 1 章第 1 節 1 のとおり、徴収法 8 条等で租税債権に一般的優先権を認め、その余は個別条文で対応することとするなど、徴収手続の中で実体法上の優先権を駆使することとして、あえて、租税滞納情報を滞納者保有の財産上に公示するという制度を選択しなかったことが伺える。

(193) 吉国二郎ほか『令和 3 年改訂 国税徴収法精解〔20 版〕』31 頁(大蔵財務協会、2021)。なお、「アメリカのリーエンの制度が租税債権に対して余りにも強い追及力を認めている結果かえって具体的運用に支障を来していることはその好例ということができよう。」としており、米国の連邦租税リーエン制度が実務上困難を伴って運用されていることを指摘している。

(194) 「立法資料—租税徴収制度調査会(1)」三ヶ月章、加藤一郎監修『国税徴収法〔昭和改正編〕(1)租税法制定資料全集』116 頁以下(信山社、2002)においては、昭和 31 年 5 月 14 日開催の租税徴収制度調査会第四回速記録で、米国、スイス等の租税リーエン制度が検討されている。同月 28 日開催の同調査会第五回速記録では、例えば不動産売買において、適切な公示制度がないまま、既往の滞納分が買主負担になるのは取引の安全を害するということで支持が得られず、相当難しくなりましょうが徴税技術で対応していく(我妻栄会長発言)との方向性が示されている。その後、法定納期限等の検討並びに第二次納税義務及び連帯納付責任等の租税債務者の拡張制度の検討がされている。

2 諸外国における租税滞納の個人信用情報への影響

第 2 章第 1 節 6 (1) のとおり、豪州国税庁は民間の信用格付け機関に対し事業者の滞納情報の提供を可能としている稀有な存在であるが、他の諸外国における租税滞納情報は、市中情報の一つとして各民間企業が収集の上、信用スコアに反映させているに過ぎない。

ここで米国の状況をみると、米国財務省は、申告納税制度において、無申告者や滞納者の氏名公表は、コンプライアンスの向上につながらないことを表明しており⁽¹⁹⁵⁾、また、米国内国歳入庁も税務情報の共有に消極的な姿勢を維持しているとされる⁽¹⁹⁶⁾。

それでも、米国において、連邦租税滞納が個人信用スコアの低下を招くのは、あくまで登録された連邦租税リーエンを民間の消費者信用報告機関が収集していることによる。しかも、消費者信用報告機関を規制する公正信用報告法が、連邦租税リーエンを消費者信用報告の 1 項目として認めた上で、消費者信用報告の正確性を担保していること、また、米国内国歳入法でも、連邦租税リーエン登録の適正手続条項を導入したことで、滞納者情報の利用（流通）と滞納者（消費者）の権利保護が両立している稀有な法制度であるといえる。

そして、このような法制度が確立された背景⁽¹⁹⁷⁾には、19 世紀末に遡る信

(195) 石川欽也「米国の税務情報保護規定に関する歴史的考察ー内国歳入法典第 6103 条の改正経緯の検討を中心にー」税務大学校論叢 41 号 350-351 頁（2003）

(<https://www.nta.go.jp/about/organization/ntc/kenkyu/ronsou/41/ishikawa/ronsou.pdf>)（令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧）。

(196) 吉村政穂「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」税大ジャーナル 14 号 35 頁（2010）

(https://www.nta.go.jp/about/organization/ntc/kenkyu/backnumber/journal/14/pdf/14_02.pdf)（令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧）。

(197) 全国信用情報センター連合会「個人信用情報と米国公正信用報告法 信用情報の自由な流通と保護について」個人信用情報専門誌・アイ 51 号 10 頁（2003）では、米国の消費者信用取引においては、個人信用情報が消費者信用報告機関に登録され利用されることは当然のことであり、クレジットの利用は、誰にでも与えられる権利ではなく、自ら返済能力があることを証明し取得する“特権”であるという基本的な思想の上に成立しているとしている。

用取引発展の歴史的経緯、人種や言語の異なる相手との商取引の必要性などが影響していると思われる。

3 我が国において信用情報⁽¹⁹⁸⁾を扱う民間会社の実態

(1) 個人情報を扱う信用情報機関

我が国において個人の消費者信用情報を取り扱うのは、「信用情報機関」と呼ばれる全国銀行信用情報センター（銀行系）、^(株)CIC（クレジットカード系・信販系）、^(株)日本信用情報機構（消費者金融系）の三社であり、消費者が行った信用取引は、生年月日、性別、氏名の 3 情報をキーにしてすべてデータベース化された上で、三社で相互共有されているとされる⁽¹⁹⁹⁾。

しかし、我が国の信用情報機関は、個人向け貸付けの総量規制実施に伴い、金融庁の監督のもと厳格に情報を管理し、貸金業法（昭和 58 年法律 32 号）⁽²⁰⁰⁾や割賦販売法（昭和 36 年法律 159 号）の中で過剰貸付けを防止することがその役割とされており⁽²⁰¹⁾、多様なサービスが提供される状況にはなっていない⁽²⁰²⁾。また、消費者信用情報は、あくまで過去に受けた融資の事実のみが記載され、それに対する評価や点数のような記録は示さ

(198) 我が国における「信用情報」とは、個人（消費者）や企業の信用に関する情報をいう。個人信用情報機関が収集・提供する情報は、個人信用情報機関に属する会員企業と消費者のクレジット取引に基づく客観的な発生情報（取引実績＝クレジットヒストリー）、及び消費者の客観的な属性（氏名、住所、勤務先、訴訟の有無など）である（西ヶ谷葉子編著『クレジット・金融用語辞典〔改訂版〕』113 頁（金融財政事情研究会、2003））。

(199) 岩下直行、鈴木正朝ほか「第 3 回 情報法制シンポジウム講演録「信用スコア問題」」93 頁〔岩下発言〕（2019）（https://www.jstage.jst.go.jp/article/jilis/1/0/1_87/_pdf/-char/ja）（令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧）。

(200) 貸金業法上の指定信用情報機関は、加盟会員である加入貸金業者から、借入れを申し込んだ消費者本人の氏名や住所等、本人を識別するための情報のほか、契約年月日、貸付けの金額、貸付けの残高、元本又は利息の遅延の有無等の情報を収集する（同法 41 の 35①、同施行規則 30 の 13①、②）。

(201) 全国信用情報センター連合会・前掲注(67)9 頁参照。

(202) 岡野靖丈「世界最大手のグローバル信用情報機関エクスペリアンの変貌」金融 IT フォーカス 2016 年 4 月号 11 頁（2016）。

れない⁽²⁰³⁾。

(2) 事業者情報を扱う信用調査会社

事業者を対象とする信用調査会社（大手は信用調査機関⁽²⁰⁴⁾とも称される。）は、届出等を要せず業界に任意団体もないとされており、(株)帝国データバンク、(株)東京商工リサーチのような総合信用調査機関と特定の業界・地域等に特化して顧客のニーズに応じていこうとする中小信用調査会社に二極化する傾向にある。一般的に、決算書データ等の定量分析による独自のスコアリングモデルを有し、事業者の信用情報を扱うという点で金融機関と共通性がある。また、調査員による商品やサービスの魅力、経営者の資質、将来性など数値化されない定性分析も得意であるとされ⁽²⁰⁵⁾、近年は与信調査のほか、コンプライアンス調査も請け負っているようである。

4 我が国における信用スコア導入の可能性と租税滞納情報の取扱い

(1) 個人信用スコアの現状

我が国において、個人消費者におけるクレジット利用を含む信用取引は諸外国に比して低調である。しかし、近年は我が国でも「個人信用スコア」サービスの展開が試みられているとされ⁽²⁰⁶⁾、銀行がクレジット・スコアリング事業者と協働して、決済情報のビックデータとAIを組み合わせる信用コストの発生確率の分析精度の向上を検討しているともされる⁽²⁰⁷⁾。

(2) 消費者信用情報の保護に関する特別法制定の議論

(203) 岩下・前掲注(199)93頁〔岩下発言〕。

(204) 「信用調査機関」とは、個人や企業に関して、特定の依頼に基づき、信用状況を調査する組織。「信用情報機関」は発生した客観的な取引情報を収集・提供するのに対し、「信用調査機関」は調査する人が当該人の信用情報を積極的に取材・調査する点が特徴とされる（西ヶ谷・前掲注(198)113頁）。

(205) 丸紅マネジメントリソース(株)審査グループ編『信用リスクマネジメント』87頁（商事法務、2003）参照。

(206) 大屋雄裕「個人信用スコアの社会的意義」情報通信政策研究2巻2号15頁（2019）。

(207) 金融サービスにおける顧客情報の利用を巡る法律問題研究会「「金融サービスにおける顧客情報の利用を巡る法律問題研究会」報告書：顧客情報の利活用に関する行為規範のあり方」金融研究40巻1号24頁（2021）。

第 1 章第 4 節 6 の個人情報保護法制においては、令和 3 年度改正により、公的部門と民間部門の規律が一本化されたが、米国の個人情報・プライバシー保護法制のように個別の分野ごとに法律を制定するセクトラル方式ではない⁽²⁰⁸⁾。そのため、個々の分野又は業界の実情に即した個人情報保護法制が、特に金融、信用、医療、通信等の分野ではなお必要とされているところ⁽²⁰⁹⁾、消費者信用情報の保護については、貸金業法及び割賦販売法に若干の規定があるのみで個別法の整備は今後の課題であるとされるほか⁽²¹⁰⁾、監督官庁の異なる各業界における統一的ルール必要性も指摘されている⁽²¹¹⁾。

(3) 個人信用スコア普及に対する租税滞納情報の在り方

今後、個人信用スコア⁽²¹²⁾がどのような広がりを見せるか不透明ではあるが、個人信用スコア普及とともに個人信用情報に係る法整備が検討される場合、租税滞納が重大な信用不安である旨の周知に努め、世論を踏まえ、税法改正等による個人滞納情報の公示について議論する余地はあると思われる。

(208) 松前恵環「米国個人情報・プライバシー保護法制をつかむ 第 12 回・完 日本の個人情報保護法制への示唆」NBL1207 号 70 頁 (2021)。

(209) 個人情報保護委員会「特定分野ガイドライン」では、金融関連分野（金融機関、信用分野、債権管理回収業分野）医療関連分野、情報通信関連分野ごとのガイドラインを掲載している(<https://www.ppc.go.jp/personalinfo/legal/guidelines/>)（令和 6 年 6 月 1 日最終閲覧）。

(210) 中川かおり「公正かつ正確な信用取引のための法律—アメリカの「公正信用報告法」の改正—」外国の立法 立法情報・翻訳・解説 221 号 122-123 頁 (2004)。

(211) 全情連プロジェクト研究報告「米国 FCRA の変更が信用情報機関、信用産業、消費者および経済に及ぼす影響」個人信用情報機関誌・アイ 64 号 17 頁 (2006) 参照。

(212) 「個人信用スコア」と「信用スコアサービス」では意味合いが異なるようである。高口・前掲注(106)16-18 頁では、ドコモなどの通信サービス加入に伴う、支払履歴、契約内容、コンテンツ利用状況等の状況について、加入期間中にポイント還元、金融機関の審査に活用することを「信用スコアサービス」と称しているほか、実際の信用スコアサービスには、飲食、金融等、特定の分野に焦点を当てた様々なサービスが存在しているとする。

第 3 節 諸外国における法人の納税者情報開示の動向

法人の社会性に重点を置き、納税者情報を開示しようとする動きが、諸外国で生じている。この点に関し、増井良啓東京大学大学院教授は、この「納税者に関する情報を一元的に集積した上で、インターネットにアップして誰もが検索し閲覧できるようにする、といった方向の公開論」については、「納税者秘密の保護の要請との間で原理的な緊張関係に立」ち、現在の我が国の税務行政とは「全く前提を異にしており、その意味で、にわかには理解しがたい提案でもある」⁽²¹³⁾としている。以下、近年の状況を法人の納税者情報のうち滞納情報に焦点を当てて概観する。

1 諸外国及び我が国における法人の納税者情報開示の状況

近年、諸外国で法人納税者情報を開示する動きが生じており、チェコにおいては 2002 年から法人税の納税額上位 100 位社を公表し、フィンランドでも個人と同様に法人の申告情報が開示されているほか、豪州においても 2014 年から一定額の売上高の企業について、売上高、課税所得金額及び納税額の開示がされている。しかし、欧州でもイギリスなど法人の申告情報の開示に消極的な国もあるとされる⁽²¹⁴⁾。

一方、我が国では、会社法（平成 17 年法律 86 号）及び金融商品取引法（昭和 23 年法律 25 号）に基づき、上場企業等について財務諸表が開示されているものの、株主を含む投資家等に対する情報提供目的の開示である。

2 我が国における法人の納税者情報開示の可能性

「法人」は、経済活動を行うことを目的として存する社会的存在であり個人のようにプライバシーを有せず、私法によってその人格を認められたフィ

(213) 増井・前掲注(31)581-582 頁。

(214) 安部・前掲注(124) 218-227 頁。

クションである⁽²¹⁵⁾。そのため、税法を含めた各法令を遵守すべきとの考えによれば、情報インフラの整備拡大に伴い、我が国でも、法人の納税者情報について、必要と認める範囲で開示する流れに至る可能性はあり得る。

また、法人の納税申告情報開示に関して、将来的にはデータベースの構築を視野に入れるべきとの意見もあり、仮にオープンアクセスの法人申告情報のデータベースが構築されるのであれば⁽²¹⁶⁾、第 1 章第 4 節 7 の番号法による法人番号の活用が考えられる。

おって、法人の納税者情報を開示する際には、同情報についての自己情報の開示、訂正及び利用停止に関する制度の導入等を併せて検討するなど⁽²¹⁷⁾、情報利用に伴う権利救済措置を議論する余地もあろう。

3 我が国における法人の租税滞納情報開示に関する検討

第 2 章第 2 節 3 のとおり、近年、諸外国において滞納情報を開示する国が現れている事実が認められ、第 2 章第 2 節 4 (3) のとおり我が国においても、租税滞納以外の公表については事業者の義務違反を中心に増加しており、重大性かつ緊急性の高いものは行政手法の一つとして、社会的にも受け入れられる傾向にある。

そこで、租税滞納が明白なコンプライアンス違反であること、さらに第 1 章第 4 節 5 ないし 7 のとおり、我が国の行政情報法制において、情報公開法、個人情報保護法及び番号法の各法が法人と個人の保護法益を別に捉えていることからすれば、法人の納税者情報開示に伴い、租税滞納情報の開示を導

(215) 渡辺徹也『スタンダード法人税法〔第 3 版〕』4 頁（弘文堂、2023）参照。

(216) 安部和彦「法人の申告情報開示の意義」租税訴訟学会編『租税訴訟第 12 号—租税公正基準 6 重要租税判例の検証—』53-54 頁（財経詳報社、2019）。

(217) 宇賀克也＝大谷和子＝向井治紀「鼎談 マイナンバー制度導入の意義と実務への影響」ジュリ 1457 号 22-23 頁〔宇賀発言〕（2013）では、要旨、法人番号制度の導入により、法人番号でデータマッチングされた法人等情報の蓄積が進行していく状況に関して、法人等であっても、自己についての誤った情報を国、地方公共団体等が保有し、それが行政決定等に用いられたり、不正に取得された法人等情報が利用されたりすることを防止する手段として、法人等情報一般についても、自己情報の開示請求、訂正請求、利用停止請求の制度が必要であると主張してきたと発言されている。

入する余地があると考えられる。

第 4 節 国税における滞納者名公表に関する一考察

第 2 章第 2 節において、諸外国及び地方公共団体における租税滞納者名の公表制度及びその運用状況を概観したが、本節においては、我が国の国税において滞納者名公表制度を導入する場合における、問題点及び検討事項等について、制裁的公表であるとの前提で以下検討を試みる。

1 法的根拠規定の必要性について

制裁的公表については、法的根拠規定を設けて、立法政策的に導入する必要がある、また、第 1 章第 4 節 3 (1) のとおり、法的根拠を置くことにより、当該公表行為につき、守秘義務違反が解除され、個人情報保護法等違反の対象外とされることになる。

なお、立法によるとしても、本来は実質秘とされる納税者情報を公表することに鑑みれば、第 1 章第 4 節 3 (2) のとおり、違法性阻却事由に並ぶ要素が必要であると解される。以上を前提として以下検討する。

2 強制徴収制度に対する位置づけ（手段の補充性）

滞納者名公表は、自力執行権による強制徴収制度と併用して運用すること、公表が滞納者に与える侵害的效果に鑑みれば、他に徴収方途がない場合に滞納処分の補充的位置づけとして、条理上肯定し得る範囲で実施するのが相当と考えられる。

そのため、公表前に尽くすべき滞納処分の範囲について、ある程度の基準を設けるべきと思われるが、滞納者以外の者に対し納税義務を拡張する第二次納税義務賦課告知処分等、あるいは他国への徴収共助要請等までも含むべきか否かについては、費用対効果の面も含めた検討を要する。

3 事前の手續規定及び諮問機関等設置の必要性について

公表制度については、近年の情報拡散性の高まりにより、その事前手續の保障が重要視され、「情報提供を主たる目的とする公表であっても、特定の者に不利益を与えることが予想される場合、事前の意見聴取を行うべきである⁽²¹⁸⁾」ともされる。

特に、国税滞納は、特定の業種や業界に限定された義務違反の情報と異なり、潜在的被害者の範囲が広く侵害的效果が高いこと、事前手續の過程で自主納付等が望める可能性が高いことから、公表前に聴聞・弁明等の事前手續が必要であろう。

第 2 章第 2 節 3 (1) のとおり韓国では、被公表予定者に事前案内を行い韓国国税情報公開審議委員会の審議を実施しており、同節 4 (1) のとおり小田原市においても、事前通知を経て小田原市市税滞納審査会の事情聴取等を規定している。

そのため、国税滞納者名公表においても、弁明機会の付与に加えて第三者機関である審査会への諮問制度を要すると解されるところ、一つの方法として、財務省設置法（平成 11 年法律 95 号）21 条に規定する国税審議会では現在、国税審査分科会、税理士分科会⁽²¹⁹⁾、酒類分科会が設置されているが、ここに新たな分科会を設け、税理士の懲戒処分のように、国税審議会への諮問を経ることで滞納者の権利保護や公表内容の正確性・透明性を担保することも考えられる。

4 公表方法及び公表基準の設定（手段の相当性）

公表方法（公表媒体）については、既に制度化している行政機関の多くが採用する、報道記者発表と同時にホームページへ掲載し、広く国民一般に公

(218) 宇賀・前掲注(7)309 頁。

(219) 例えば、税理士に対する懲戒処分等に当たっては、弁明を実施した上で、懲戒処分相当と認めたときは、国税審議会に対し、懲戒処分等の可否及びその内容についての諮問が必要とされており、これと類似した制度設計も考えられよう。

表するという方法には、社会的な相当性があると解される。

次に、公表基準については、金額基準及び滞納発生からの経過期間基準を設けるのであれば、滞納者名公表が相手に与える影響と原因行為との関係で比例原則に反しないよう配慮する必要があると解される⁽²²⁰⁾。具体的には、韓国が参考になると思われるが、個人と法人で基準を異にすべきか等なお検討を要する。

5 事後の救済規定の必要性について

公表制度は「情報公開法制」の一形態とされるところ、情報公開の開示決定処分のように不服申立てが認められず、かつ、行政処分性が認められないことから、取消訴訟も実質的な救済とならないところ、それらを補完する救済規定の要否についても検討を要する。

なお、公表された情報については、その公表行為を取り消したとしても、情報の流出や拡散を完全に防ぐことはできないため⁽²²¹⁾、個別の保障手続についても、行政庁による訂正や謝罪等といった名誉回復に対する誠実対処義務のほかは、金銭による損害賠償請求となることが想定される。

6 滞納者名公表制度導入の実現可能性（緊急性の欠如）

国税滞納という義務違反に対する公表は、第 2 章第 2 節 4（3）における新型コロナウイルス蔓延に対する防疫対策において施設使用制限等の要請・指示を受けたパチンコ事業者名の公表など、生命・身体が侵害されるおそれのある場合と比べると、一般的に緊急性は低いと解されることから、滞納者名公表制度の立法に向けた合意形成は困難を伴うことが予想される。

(220) 中尾真和「租税情報の取扱いに係る権利保護・制限に当たって考慮すべき事情—租税情報の取扱いに関するコストという要素について—」税法学 590 号 75-96 頁(2023)では、立法裁量の場面においても比例原則による統制が及び得るとして、個人情報保護と徴税手続に関するコスト等の兼ね合いについて意欲的な考察がされている。

(221) 宇賀・前掲注(7)309 頁参照。

7 我が国における国税滞納者名公表に関する見解

ここ数年、急速に広がったインターネットは情報拡散性を各段に高め、誤った公表に起因するトラブルを予測し難いものになっている。そのため、近年、公表制度については事前手続の保障が重要視され、その制度設計は従来と比較すると重厚なものになると解される。

現在における公表は、もはや「簡易・迅速・安価」というわけでは必ずしもない⁽²²²⁾と指摘されるなど、現在想定される事前手続等を含めた制度設計では、かえって事務量の増加が想定され⁽²²³⁾、行政コストの観点からも、現状その導入は非現実的と思われる。

しかし、本研究の終盤において、租税滞納者名の公表を制裁的公表と位置づける妥当性を今一度検証し、取引の相手方保護のための情報の公表と捉えれば、また異なる制度設計が可能となるのではないかと有力な指摘があった。本稿において十分検討できなかったこれらの視点については、硬直的な仕組みに捉われない今後の研究に譲りたい。

ところで、民主主義国家のうち、現在滞納者名公表制度を運用している国は、隣国と休戦中で兵役制度が浸透している韓国、2010年に財政危機が明るみとなり欧州等から支援を受けたギリシャなどである⁽²²⁴⁾。諸外国及び我が

(222) 北村・前掲注(114)197頁。

(223) 酒井克彦「これからの租税通報制度ーあなたが会社の不正を知ったときー」税大ジャーナル 31号 34頁(2020)において、酒井克彦中央大学大学院教授は、既に廃止された高額所得者公示制度について、「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。」とした上で、徴税費最小の原則の模索と相反するものだったのではないかと述べられている。さらに、23頁において、「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。」と問題提起をされている。

(https://www.nta.go.jp/about/organization/ntc/kenkyu/journal/saisin/020221_sakai.pdf) (令和6年6月1日最終閲覧)。

(224) 増井・前掲注(31)593頁において、申告情報の公開についてではあるが、増井良啓東京大学大学院教授は、「申告情報の公開について各国の立法政策が分かれているという事実は、公開の論拠をめぐる表向きのもっともらしい説明にもかかわらず、この問題への対応が各国特有の政治状況の下で、歴史的・経験的にしか定まらないということの意味しているのであろうか。究極的にはそうであるのかもしれない。」と述べられている。

国における税制については、財政を含む様々な難局に直面して導入されたものが少なくない。

将来、我が国において滞納者名公表制度導入の機運が高まるかどうかは分からないが、その時の経済と社会情勢に合わせた議論がなされることに期待したい。

結びに代えて

本研究は、行政の実効性確保策に関する近年の議論を踏まえ、納税者情報を用いる租税徴収の新たな行政手法を考察したものである。

検討に当たって、ここ数年の急速な技術発展による情報活用の高まりに、行政情報法制及び権利救済手続の整備が追い付かず、地方公共団体を中心に、条例あるいは要綱を根拠とする間接強制策の導入が盛んであることが、まず確認された。

そこで、国税徴収においても、租税債権の相対的な地位の低下、強制執行に至るまでの期間経過に鑑みて、強制徴収制度と併用する何等かの実効性確保策を導入できないか検討を試みた。

しかし、事前手続等に厚い現在の行政手続法を礎にした議論を踏まえると、我が国の国税において、新たな行政サービスの給付拒否及び滞納者名の公表を導入するには、かえって事務量を中心とする行政コストの増加を招くことが想定され、困難との結論を得た。

特に、制裁的氏名公表については、昨今、公表後の情報拡散による影響を予測できないとの指摘がされており慎重な検討が求められている。かつての高額所得者公示制度に係る名簿が、年間 3 万件もの情報公開法の開示請求を受けていたことから見ても、納税者情報は社会的に強い関心を集めることが想定される。

一方、諸外国に目を向けると、納税者情報の開示・活用については、各国の政治及び経済状況の下まちまちであり、租税債権の優先的な充足を強く求めて滞納者名の公表を実施する国もあるが、米国のように歴史的経緯から租税滞納情報が民間企業の信用スコアに取り込まれている国もある。

我が国においても、今後、租税滞納をどのように位置づけるかが問われているところ、私債権の流れ、換言すれば世の中の流れに租税債権のみ取り残されることにも違和感がある。どのような経済社会のあり様にするかは、民意に基づき決められていくことではあるが、判断するための情報を発信する必要がある。

そのため、諸外国の影響による、個人信用スコアの普及とそれに伴う個人情報保護法等の法整備、法人の納税者情報開示の動向などについて注視し、納税者情報の取扱いの柔軟化、個人と法人の区別化の検討を含めて、租税徴収の実効性確保策を引続き模索していくことが重要と考える。

結びに当たり、租税徴収の実効性確保策については、現在広く活用されている申請に基づく納税証明制度などを参考に、社会的に広く受け入れられる柔軟な制度、経済社会の要請を受けた納税者情報の提供を、既存の制度に捉われない多角的な視点を持ち模索していくことの必要性を指摘したい。