

# 米国の税務情報保護規定に関する歴史的考察

—内国歳入法典第6103条の改正経緯の検討を中心に—

石川 欽也  
〔税務大 学 校〕  
〔研 究 部 教 授〕

# 要 約

## 1 研究の目的

高度情報化社会等の進展の中で、プライバシーの権利を巡る議論が活発になっている。このことは、税務行政においても無縁ではなく、米国では、1966年に情報自由法が、1974年にはプライバシー法等が制定される中で、1976年税制改革法により、税務情報（申告書及び申告情報）の保護に係る法制が改正されたところであるが、これまでその歴史的改正経緯等に関する詳細な調査・研究はなされてこなかった。しかしながら、今日、我が国が直面している状況は、いわゆる情報公開法の施行、個人情報保護法の成立・施行、納税者番号制度の検討等において、約30年前の米国の状況に類似している面もあること等から、本研究においては、このような問題意識に立脚し、最先進国である米国の税務情報保護規定の創設経緯、内容等を吟味することを通じ我が国の税務情報保護のあり方を考える上での一助とすることを目的とする。

## 2 研究の内容

- (1) 金子宏東京大学名誉教授は、高度情報化社会において、現行の守秘義務を通じた間接的な情報保護態勢は必ずしも十分でなく、また、こうした手法はいかにも古いと指摘している。同名誉教授の指摘は、直接的に税務情報の保護規定を創設する必要性を主張したものであり、米国の立法例を念頭においたものと推察される。
- (2) ところで、米国財務省報告によれば、米国における税務情報保護の歴史は、1862年、南北戦争の最中で創設された所得税法に遡ることができるとされる。当時、税務情報は、公の検査に服する（open to public inspection）こととされ、納税者に対する近隣者による監視を促進するため新聞報道等がなされ、この方針は、「1870年歳入法」により確認された。他方、「1909年Payne-Aldrich関税法」は第38条(6)項において、法人申告書を公開とする一方で、同条(7)項においては、政府職員がその職務の遂行にお

いて得られたいかなる情報の開示に対しても罰則を課していた。こうした立法上の矛盾を排除する観点から、「1910年公用徴収法」は、「いかなる申告書も、財務長官により規定され大統領により承認された規則又は大統領令に基づく場合に限り公の検査に服する」こととした。1909年法と1910年法の矛盾は「1913年関税法」において解消され、その基本理念は1976年税制改革法まで受け継がれることになったが、申告書の公開性を巡ってはその後も議論が残り続けたのである。

- (3) 1976年税制改革法により税務情報は原則として非公開とされたわけであるが、その直接的に引き金となったのはウォーターゲート事件の発覚にあったとされる。この事実を否定するものではないが、1970年代においては、国民データ・バンク構想や1974年プライバシー法第5条は、「議会は、連邦機関等への税務情報の開示において課されるべき適切な制約に関し、大統領と議会に対し報告するための「プライバシー保護検討委員会」を新たに設置すること」を求めていたことにも歴史的背景として留意が必要と考えられる。また、米国では、1962年、ケネディ政権下、導入されたとされる納税者番号制度についても、社会保障番号に転用・確立されたのは1976年税制改革法によるものとされており、一連の動きの中で捉える必要があると考える。
- (4) この点、米国財務省報告によれば、内国歳入法典第6103条の背景にある政策的関心は、①議会は、内国歳入庁がこの国において他のいかなる機関よりも情報を有しているのにもかかわらず、多くの場合、税務情報にアクセスしてきた機関が真にアクセスすべきであったのか否かについて特段疑問視してこなかったこと、②税務以外の目的のために他の連邦機関や州政府に対する税務情報の実際あるいは潜在的な開示が、そのような情報に関し米国国民にあるプライバシーの合理的期待への背信、換言すれば、プライバシーの潜在的な濫用に対する国民の反応は、連邦納税制度の主要な支えとなっている米国の成功裡な申告納税制度の有効性を害するか否かという問題を惹起している、ことにあるとされる。

- (5) さて、米国においても、合衆国法典第18部第93章第1905条により政府職員に対し守秘義務（罰則は1,000ドル以下の罰金・1年以下の懲役若しくははその併科又は解雇）が課されているが、内国歳入法典第6103条は、税務情報の取扱い自体に直接的に規制を加えている。その基本的構造は以下のように整理される。第一に、(a)項において税務情報は法典において認められている場合を除き原則非公開とする、第二に、(c)項から(o)項において例外的に13にわたる開示を認める詳細な規定を整備している、第三に、(p)項・(q)項において、法律上認められない方法による税務情報の開示又は利用を防止するための技術的・行政的・物理的セーフガード措置及び議会による監視を支援する観点から、いかなる目的のためにいかなる情報が開示されたのかを証明するための記録又は報告するための要件等が定められている、第四に、内国歳入法典第7213条及び同第7431条において違法な開示を行った場合の刑事罰則（5,000ドル以下の罰金若しくは5年以下の懲役又はその併科、その有罪判決に基づく重罪）及び民事賠償責任が制定されている。
- (6) 上記のような米国の立法経緯及び内容を検討すると以下のような考察が可能と思われる。

第一に、米国における歴史経緯を分析すると、財務省と議会の間で税務情報保護の必要性に関する認識が必ずしも一致していなかったことが挙げられる。この点、特に米国財務省は、一貫して税務情報保護の必要性を主張しつづけてきたことに留意が必要かと思われる。

第二に、米国においては、ウォーターゲート事件の発覚という特殊な事情があったにせよ、対ホワイトハウスだけでなく、議会、連邦機関、州政府等種々のケースにおいて開示の目的・範囲・手続・開示先に対する情報管理態勢等詳細な規定を設けている。このことは単に同事件への反省を踏まえたことのみを意味するのではなく、開示におけるいわゆる解釈判断の余地を少なくするという意味において透明かつ明確にした措置と考えることができる。

第三に、保護すべき情報は、個人情報だけなのか法人情報等も含まれるのかという点であるが、米国では、「いかなる申告書・申告情報」と定義されている。法人については、別途、証券取引法上ディスクロージャー規制があることから、個人と同程度の保護の必要性があるか議論が残るが検討すべき論点の一つに挙げられるのではないかと考えられる。

第四に、税務情報の範囲については、あらゆる税務情報を意味するのか、あるいは機密性の高い情報を意味するのかについては、米国においても判断が分かれている状況にある。この点、仮に法人が解散・事業譲渡等をした場合、当該法人にかかる税務情報は保護されるのかという問題等を惹起する。ただ、機密性という場合、その判断基準が定義される必要がある。

第五に、情報の開示（利用）という側面に着目した場合、開示に当たっての「合理的な基準」とは何かという問題である。筆者は、開示に当たっての「必要性とその目的達成の範囲」において判断されるべきではないかと考えるが、米国の立法例にみられるように、少なくとも情報提供の相手先の情報管理態勢を見極める必要がある。

第六に、情報の保護手法に関する是非についてである。情報保護のあり方を検討する際、立法論として、直接的に情報自体の保護・開示について規制する手段と間接的に情報を保有する主体であるところの政府職員に守秘義務を課すという2つの手法が考えられる。米国においても、一般的に守秘義務が課されているが、税務情報については直接的にその取扱いを規制している。この点、米国連邦政府の場合、政治任用制度等があり、我が国の公務員制度と異なる側面があることから、直接情報自体に規制を課ざるを得ないという側面があると考えられること、また、米国の立法例は、必然的に税務情報を一元的に管理するための部署の設置を必要とするのでコストを要するという点にも留意が必要かと思われる。

### 3 結論

本研究をまとめるに当たり、少なくとも以下の諸点を考慮する必要がある

と考える。

第一に、今井賢一橋大学名誉教授によれば、情報化社会の特徴は、新たな情報を作り出し、それを伝播させることを経済社会の駆動力とするものであるから、静態的な社会ではありえず、予期せざる創発的な連結によって新たな情報を求め、イノベーションを図って行くものであるから、それは必然的にダイナミズムを特色とするとされる。こうした経済社会的特性を考慮すると、ある日、飛躍的に技術革新が起こった場合、もはや「万全なセキュリティ・システム」という次元で論ぜられないリスクが存在するということを意味する。万全なセキュリティ・システムの構築の必要性を否定するものではないが、その過程においては必然的に費用対効果分析が考慮されることになるが、そもそも税務情報保護の必要性の根源は、人格権という金銭により評価されるものではないから、本来、問題解決の本質をコスト・パフォーマンスの次元における議論に求めるのは必ずしも適当ではないと思われる。

第二に、今般、可決・成立したいいわゆる個人情報保護法案に関連し、医療、金融、情報通信分野等においては、個別法の形で重層的な措置を講ずる方針が打ち出されている。高度情報化社会の進展の中で、インターネット等の普及を通じ、我々は多くの恩恵を享受しているわけであるが、こうした自由化の動きの背後には大きなリスクも潜在しており、そのことは同時並行的に政策的に「セーフガード措置」を講ずる必要性を意味している。少なくとも、高度情報化社会においては、もはや個人情報や企業の内部情報等の漏洩は防ぎようがないのではないかと国民の漠然とした不安や誤解を払拭するための措置が採られなければならない。

第三に、米国財務省は、申告納税制度において、秘密保持がコンプライアンスを向上させること、無申告者や滞納者の氏名を公表することはコンプライアンスの向上につながらないことを明確に表明している。確かに、我が国の経済犯罪に対する刑事罰則は低いとも言える。したがって、何らかの制裁が加えられてしかるべしとの見解もあろう。しかしながら、国際的にも我が国の情報管理態勢に注目が集められる中で、税務当局として感情的な議論に

流されることがあってはならない。行政の適正かつ円滑な運営を図るためには、行政機関が保有する個人情報等の有効利用が要請される局面も想定されるところであるが、税務情報を開示する場合には、その目的・範囲等について国民に明確なルールが求められるのではないかと考える。

いずれにせよ、いかなる制度にせよ一長一短がある。説明責任（アカウントビリティ）の必要性が唱えられる昨今、制度設計において、国内だけでなく国際的にも説明可能な配慮が必要になろう。今日、「知る権利」と「プライバシーの権利」は、憲法上、基本的人権として保障された言わば車の両輪であると考ええる。また、歴史は繰り返すという格言もある。その中で、徒に一方に偏った議論の展開がなされないことを願うものである。

## 目 次

はじめに .....	299
第1節 問題提起 .....	299
第2節 研究の趣旨及び方向 .....	303
第1章 プライバシーとセキュリティの概念 .....	307
第1節 米国及び我が国のプライバシー概念の生成 .....	307
第2節 個人情報保護の内容の検討 .....	310
第3節 プライバシーとセキュリティの相互関係 .....	311
1 両者の保護法益の相違 .....	311
2 情報管理の困難性 .....	312
3 情報ネットワーク社会の特徴 .....	313
第4節 個人情報保護関連5法案の成立 .....	314
第5節 小括 .....	316
第2章 1976年税制改革法以前の歴史 .....	317
第1節 1866年から1913年までの議論 .....	317
第2節 1913年関税法成立から1976年までの歴史的経緯 .....	318
第3節 1970年代における進捗 .....	320
第3章 内国歳入法典第6103条の一般原則 .....	323
第1節 内国歳入法典第6103条の基本的構造 .....	323
第2節 米国の政府職員の倫理行動原則及び守秘義務 .....	325
第3節 内国歳入法典第6103条の一般的原則 .....	325
第4章 開示の例外規定等の検討 .....	328
第1節 内国歳入法典第6103条における開示例外規定の概要 .....	328
1 議会に対する開示 ((f)項関係) .....	328
2 ホワイトハウスへの開示 ((g)項関係) .....	328
3 司法省への開示－税務訴訟事件 ((h)項(2)号関係) .....	329
4 税務行政に関係しない連邦機関への開示 ((i)項(1)号関係) .....	330



5	税務以外の民事事件—司法省とその他の連邦機関 ((i)項(2)号関係) .....	331
6	統計的利用 ((j)項関係) .....	332
7	税務行政以外の目的における税務情報の開示 ((1)項関係) .....	332
8	州と地方団体への開示 ((d)項関係) .....	333
9	実質的な利害関係を有する納税者等への開示 ((c)項(e)項関係) .....	334
10	会計検査院への開示 ((i)項(7)号関係) .....	335
第2節	開示手続、保護条項措置、罰則等 .....	336
1	開示手続き等 ((p)項(1)号～(3)号関係) .....	336
2	保護条項措置 ((p)項(4)号関係) .....	337
3	罰則等 (内国歳入法典第7213条・7431条関係) .....	338
第3節	小括 .....	339
第5章	米国の税務情報保護規定の考察 .....	341
第1節	内国歳入法典第6103条の特色の検討 .....	341
第2節	我が国へのインプリケーション .....	343
	結びに代えて .....	348
1	プライバシー保護の必要性 .....	348
2	追加的措置の必要性 .....	349
3	守秘義務の徹底とコンプライアンス向上との関係 .....	350
4	情報管理部署等の設置の検討 .....	352
5	「知る権利」と「プライバシーの権利」の調和の必要性 .....	352



## はじめに

### 第1節 問題提起

「申告納税制度の維持」及び「納税者の税務行政に対する信頼」を確保するためには、納税者その他の私人（以下「納税者等」と略す。）に関する情報（以下「税務情報」と略す。）の保護が必要不可欠となる前提条件であることは言うまでもない。

周知のとおり、現行、納税申告や税務調査を通じて税務職員の知るところとなった納税者等の秘密は、国家公務員法第100条、更に各税法の守秘義務の規定（例えば所法第243条、法法第163条等）により二重に保護されている<sup>(1)</sup>。この結果、税務調査担当職員等が、その職務に関して知り得ることのできた納税者等のプライバシーを洩らし、または盗用した場合には、民事上の損害賠償責任のほか、刑事責任を負うこととされている。ここでいう「秘密」とは、個人・法人その他の団体のあらゆる秘密を含むと解されており<sup>(2)</sup>、当然のことながら個人のプライバシーも含まれると解されている<sup>(3)</sup>。この結果、これ

---

(1) 公務員に守秘義務が課される理由として、昭和49年12月23日、参議院予算委員会において、三木元総理大臣は、「憲法第65条によって内閣に属することとされている行政権に属する公務の民主的かつ能率的な運営を確保するため」と答弁している。

(2) 「秘密」の定義については、代表的な刑法学者の学説として、団藤説、大塚説、藤木説があり、秘密の意義と範囲について若干の相違があるが、秘密とは、まだ一般に知られていない事実であること、一般に知られていないことにつき客観的に保護の利益が認められる事実であることは最低限の一致が見られるところである（金子宏「所得課税の法と政策（有斐閣、1996年）」191頁参照）。また、判例によれば、国家公務員法にいう「秘密」であるためには、「国家機関が単にある事項につき形式的に秘扱の指定をただけでは足りず、右「秘密」とは、非公知の事実であって、実質的にもそれを秘密として保護するに値すると認められるものをいう」（最決昭52.12.19刑集31巻7号1053頁—いわゆる「徴税トラの巻事件」）とされている（藤田宙靖「行政組織法（新版）」（良書普及会、2001年）352頁参照）。

(3) 金子名譽教授によれば、納税者等の秘密の意義については、個人であると法人で

らの規定は、納税者等のプライバシー保護規定として重要な意義を有するとともに、現行法上、税務情報の保護を有する唯一の規定<sup>(4)</sup>になっている。

しかしながら、金子宏東京大学名誉教授によれば、「これらの規定は、納税者等の秘密保護規定としても、税務情報の保護規定としても、不十分である。」と指摘している。すなわち、同名誉教授によれば、「情報化社会＝コンピュータ時代における税務情報の保護という観点から見ると、租税職員の守秘義務を通じて間接的に税務情報を保護するという手法は、いかにも古い。やはり、情報化社会＝コンピュータ時代の実情に適合した保護態勢を考えるべきである<sup>(5)</sup>。」としている。また、水野忠恒一橋大学教授も、「税制調査会同小委員会報告において、「納税者番号制度によるプライバシーの侵害というときに、具体的にどのような事態が問題となるのか、いまだ必ずしも明確に認識されているわけではないと考える。」と指摘されているように、納税者番号制度の導入に伴うプライバシーの侵害の問題について明確でない点も少なくない。」とし、「例えば、税務当局に集中管理されている個人情報については、自己の知らない間に利用されるのではないかと不安があるが、このような点については、法律による厳格な規制が必要であろう<sup>(6)</sup>。」と指摘している。

あるとを問わず、私人の生活範囲に属する事実のうち、まだ、一般に知られておらず知られないことがその人の利益に合致すると認められる事実をいう、と解するのが適当であるとしている（金子同上191頁参照）。

(4) 金子前掲241頁参照。

(5) 金子前掲241頁参照。同名誉教授によれば、税務情報開示原則禁止は、単に解釈上の原則としてではなく、租税手続上の重要原則として、正面から国税通則法の中に明定すべきであるとし、国会や他の行政機関等からの求めがあった場合においても原則として開示してはならず、開示は、法律上に明文の根拠がある場合に限り、その規定の目的を達成するのに必要な範囲でのみ認められるべきであるとしている。また、同名誉教授は、税務職員の守秘義務と税務情報開示禁止原則とは、共通であることが多いが、完全に一致しているわけではないので、それぞれ独立の規定として設けるべきとしている（金子前掲242頁参照）。

(6) 水野忠恒「住民記録システムのネットワークと納税者番号制度」（ジュリスト No. 1092 21頁参照。ただし、同教授は、「行政の過剰な統制に対する懸念という情報化社会につきまとう一般的な問題もかかわるのであり、そのことに対する解決は

この点、米国に目を転ずれば、情報公開の観点から、1966年に「情報自由法 (Freedom of Information Act) <sup>(7)</sup>」、1976年に「サンシャイン法 (Government in the Sunshine Act) <sup>(8)</sup>」等が創設され、他方、個人情報の保護の観点から、1974年に「プライバシー法 (Privacy Act) <sup>(9)</sup>」が制定され、1976年には税制改革法において、内国歳入法典に税務情報の秘密と開示に関する規定 (第6103条) が改正された。さらに、「1988年技術的雑歳入法 (Technical And Miscellaneous Revenue Act of 1988)」においては、いわゆる納税者権利章典が定められ、内国歳入庁は、「納税者としてのあなたの権利」として次のような周知を図っている。すなわち、「あなたは、自己の個人的・財産的情報を秘密にできる権利を有する。あなたの申告書を作成する者やあなたの代理人は、あなたの情報を秘密にしなければならない。」とし、納税者のプライバシーの保護を謳うとともに、情報交換に当たっては、「我々は、法律上、あなたの税務情報を州の税務当局や、厳しい法的なガイドラインのもとで、司法省やその他の連邦機関と共有することができる。」とし、秘密の保持について言及している <sup>(10)</sup>。

他方、我が国においては、国レベルでは、第155国会において廃案となったものの、第156国会において、最重要法案の1つとして個人情報保護法案が再提出され、平成15年5月23日、参議院本会議において可決・成立したとことで

---

容易ではない。」とも指摘している。

(7) 情報自由法は「1946年連邦行政手続法」第3条の改正法として制定されたものであり、米国国民に自己統治のために必要な知識を与えることを目的としている。

(宇賀克也「情報公開法の理論」(有斐閣、2000年) 289頁参照)。

(8) サンシャイン法は、情報自由法が適用除外とした行政庁内＝意思決定過程自体の公開を目的とした法律である (岡本篤尚「国家秘密と情報公開」(法律文化社、1998年) 2頁参照)。

(9) 後述するように、プライバシー法は、合衆国市民又は適法に永住許可を受けた外国人が政府機関の所有する自己に関する記録ないし情報にアクセスする権利、及び自己に関する記録が誤っている場合、その記録の訂正を求める権利を保障するものである (岡本同上2頁参照)。

(10) 内国歳入庁発行「Your Rights AS A TAXPAYER」を参照。

ある<sup>(11)</sup>。また、地方自治体レベルでは、総務省の調べによれば、全国の自治体の約3分の2にあたる2161自治体が昨年4月時点で個人情報保護条例を制定しているという。同省によれば、条例制定が増えた理由として、インターネットを通じて許認可申請を済ませる電子自治体の実現を目指すケースが増えていることを挙げている<sup>(12)</sup>。

さて、今後の税務行政を考えていくとき、政府税制調査会答申「わが国税制の現状と課題—21世紀に向けた国民の参加と選択—（平成12年7月）」において指摘されているように、納税者番号制度の検討の必要性を視野に入れた場合、主要な論点の一つである「プライバシーの保護」が重要になってくると思われる<sup>(13)</sup>。この点、前述の金子論文において紹介されているように、1993年3月に大蔵省が実施した納税者番号制度に関する調査の結果によれば、納税者は、納税者番号制度とプライバシーとの関係について強い関心ないし懸念を有しており、その中で、特に、収集した情報が本来の目的以外に転用されるのではないか、収集した情報の保護が不十分なのではないか、共通番号を用いる場合には利用範囲を限定する必要があるのではないか、民間における番号の利用を禁止すべきではないか、等の諸点が挙げられている<sup>(14)</sup>。このことは、仮に納税者番号制度を導入することとした場合に、プライバシーの保護及び税務情報の

(11) 昨年9月3日には、同年8月5日に稼動した住民基本台帳ネットワークの運営状況を調べ新たな情報保護策を検討するため、総務省は、有識者組織「住民基本台帳ネットワークシステム調査委員会（座長石井威望東京大学名誉教授）」を発足させている。

(12) 2002. 9. 12日本経済新聞（朝刊）によれば、条例で規定する内容としては、個人が自己情報の開示を求める際や訂正を請求する際の基準を設けたり、記録するデータの種類によって規制を設けている例が多いとし、約半分の自治体では条例の対象を民間事業者にまで広げて個人情報保護への努力や協力をもとめているとしている。

(13) 2003. 4. 16日本経済新聞（朝刊）によれば、政府税制調査会金融小委員会が15日再開し、中長期的な金融関連所得の「一体課税」に向けた議論を再開したとし、その際、納税者に個別に番号を付けて管理する納税者番号制度の導入も検討すると報道されている。

(14) 金子前掲247～253頁参照。

保護について、納税者の不安を解消する措置をとるべきことを裏付ける調査結果であると言えよう。

また、UFJ総合研究所による電子政府に関する生活者意識調査によれば、行政における情報技術活用を進める際に注意すべき点を尋ねたところ、「本人の知らないところで情報が収集される」、「個人情報保護に関するルールがあいまい」の2項目への回答が最も多く、また、「取扱者による個人情報の漏れ」、「明示されない目的への利用」も半数に上回ったという調査結果がでている<sup>(15)</sup>。こうした状況は、個人情報の保護の必要性が強調される中で、高度情報化社会においては、もはや個人情報や企業の内部情報等の漏洩等が防ぎようがないのではないかという漠然とした国民の不安等があることを示唆しているものと思われる。

さて、高度情報化社会に対する懸念から各国で個人データ保護法が制定されるのは、1970年代に入ってからのことと言われる<sup>(16)</sup>。そこで、本研究においては、上記のような問題意識を踏まえ、最先進国である米国における税務情報の保護規定について、その創設経緯、内容等を調査・研究することとし、我が国の税務情報の保護を考える上での一助とすることを目的とする。

## 第2節 研究の趣旨及び方向

ここで、本研究の趣旨及び主要な構成等について触れておきたい。米国の税務情報の保護に関する先行研究はいろいろ存在するところであるが、その歴史的経緯を詳細に調査・分析したものは少ない<sup>(17)</sup>。筆者は、税務情報保護の必

---

(15) 日本経済新聞2002年8月30日(朝刊)。

(16) 例えば、総務庁行政管理局行政情報システム参事官室監修「世界の個人情報保護法—データ・プライバシー保護をめぐる諸外国の動向」(ぎょうせい、1988年)5～8頁参照。

(17) 例えば、石村耕治「納税者番号制度とプライバシー」(中央経済社、1990年)などを参照。また、佐伯彰洋「アメリカにおける税務情報の秘密保護と情報公開」(同志社法学42巻5号・6号、第4巻1号)においては、内国歳入法典第6103条と

要性の今日的意義は、必ずしも高度情報化社会との文脈においてのみ存在するものと考えない。確かに、高度情報化社会の進展の中で、これまで以上に情報漏洩等の蓋然性が高くなるという点は理解できるものの、そもそも申告納税制度を支える根幹は税務当局による厳格な守秘義務の堅持にあり、この精神を、いかなる立法その他の態勢整備において具現化するかは種々の政策等があると考えられるからである。

そこで、本研究においては、米国における税務情報保護規定である内国歳入法典第6103条を巡る議論のうち、特にその歴史的経緯・改正経緯等を重点に米国議会報告<sup>(18)</sup>や米国財務省報告<sup>(19)</sup>等を基にファクト・ファインディングを中心に置くこととした。なぜなら、第一に、上述したように、米国において個人情報保護に関する立法措置等が図られたのは、我が国に先立つこと約30年前前であり、その当時の歴史的背景の中で、税務情報保護規定がどのような形で位置付けられるのかを調査・検討することは、今日の我が国が置かれている状況を理解する上で有意義なものであると考えられること、第二に、後述するように、米国の税務情報保護規定は、ウォーターゲート事件に起因すると言われているが、そのこと自体事実としても、「国民データ・バンク構想」等の進展の中で、当時の議会等の認識を知ることとは今後の高度情報化社会における税務情報保護のあり方を考察する上で何らかのインプリケーションが得られるのではないかと考えられるからである。したがって、本研究から派生すると考えられる、例えば我が国において、いかなるケースにおいて税務職員の守秘義務が

---

情報公開との関連について詳述されているので、本稿においては触れない。なお、本研究において、下記の米国資料のほか、特に岡村・新保「電子ネットワークと個人情報保護」(経済産業調査会、2002年)が全般的に参考になったことを付しておきたい。

(18) H.R.10612, 94<sup>th</sup> Congress, Public Law 94-455; JCS-33-76;(Part 19 of 28 Parts)。以下では「議会報告」と略すこととする。

(19) Report to the Congress on Scope and Use of Taxpayer Confidentiality and Disclosure Provision (Office of Tax Department of the Treasury) Oct.2000  
以下では「財務省報告」と略すこととする。



解除されるか否か等、種々の重要な論点に関する考察は行っていない。とは言え、米国の場合、政治任用に代表される公務員制度や第三者通報制度の存在など我が国とは基本的に土壌を異にしていることも考慮に入れなければならないであろう。

他方、情報保護ないし管理に関する議論は、もう一方の側面である開示あるいは利用に関する議論も当然のことながら惹起する。換言すれば、官公署等の協力義務規定等との関連である。この点、米国においては、官公署等に対して協力義務より強い広範な情報申告義務が課されているとされている<sup>(20)</sup>。例えば、国際的なテロリスト対策やマネーロンダリング対策などにおいては、政府全体の対応が求められる局面も考えられる。また、国際的租税回避スキームの解明等に当たっては、関係国税務当局間の緊密な情報交換や連携等が求められることは言うまでもない。

以上述べたように、税務情報の保護の必要性という一面のみをことさら強調することは必ずしも適当ではない<sup>(21)</sup>が、本研究においては、主として、米国の規定振り及びその歴史的経緯等の整理を通じ、税務職員に課せられた守秘義務の今日的意義を再考してみたいと考える。

本稿の基本的な構成は、次のとおりである。税務情報の保護の根底にはプライバシー保護という基本的人権にあることから、まず、米国におけるプライバシー概念等を既存の研究を基に整理するとともに、この概念が、セキュリティ・システムという概念とは異なるものであることを法律学的アプローチにこだわらず明らかにする(第1章)。そして、米国においては何故に、税務情報の

---

(20) 平成12年7月政府税制調査会「わが国税制の現状と課題ー21世紀に向けた国民の参加と選択」381頁参照。

(21) 本庄教授は、「プライバシー保護は確かに重要な問題であるが、ここで思考停止せず、問題を生じない条件を整備した上で、早急にこれ(納税者番号制)を導入しなければ、コンピュータ時代に税務行政、特に資産性所得課税のみが取り残され、税務行政が所得間の捕捉格差を縮小する努力を放棄しているようにみえるため、逆に誠実に税法を遵守する納税者の税に対する不信感を増幅し、不誠実な納税者の税法の軽視を助長することになる。」と指摘している(2003. 2税理4頁参照)。

保護と開示について厳格な規定を改正するに至ったかについて歴史的考察等を行う（第2章～第4章）。最後に、内国歳入法典第6103条の検討を行い、我が国へのインプリケーション等（第5章～結びに代えて）について考察することとする。

# 第1章 プライバシーとセキュリティの概念

## 第1節 米国及び我が国のプライバシー概念の生成

元来、プライバシーの権利は、19世紀末の米国に起源を発していると言われる。当時、米国においては、イエロージャーナリズムやイエロープレスなどと呼ばれた煽情主義的なジャーナリズムが台頭し、無断で私生活を暴かれるという事件に端を発し、プライバシーの権利は「ひとりで居させてもらう権利 (right to be let alone)」という概念を中心として発展してきた<sup>(22)</sup>とされている。

20世紀後半になり、コンピュータによる大量の情報処理が本格化する段階になり、本人が認識しないうちに、個人情報の収集・蓄積が行われ、提供された情報が本来の目的外に使用または不正利用・漏洩等の危険性が顕在化するようになり、社会保障番号の広範な利用を前提とした「国民データ・バンク構想」と呼ばれる状況に焦点が当てられるようになった。米国では、このような状況の到来を背景として、伝統的概念に代わりプライバシーの権利を「自己に関する情報をコントロールする権利 (Individual's right to control the circulation of information)」としてとらえる学説が支配的見解になり<sup>(23)</sup>、最近

---

(22) 堀部政男「プライバシーと高度情報化社会」(岩波新書、1992年) 22～24頁参照。

(23) 堀部同上24～28頁参照。なお、プライバシー法制定当時の連邦議会の事実認識は、同法第2条(a)項にみることができる。すなわち、「(1)個人のプライバシーは、連邦行政機関による個人情報の収集、保有、利用及び公開により直接的に影響を受けるものである、(2)コンピュータ保有及び高度の情報関連技術の利用の増大は、政府の能率的運営に不可欠であるが、その結果、個人情報の収集、利用又は公開によってもたらされ得る個人のプライバシーに対する弊害は、非常に拡大してきた、(3)個人の就職、保険加入及びクレジット取得の機会並びに公正手続の権利の確保その他の法的保護を受ける機会は、情報システムの濫用により危機に瀕している、(4)プライバシーの権利は、合衆国憲法により保護される個人の基本権である、(5)連邦行政機関の保有する情報システムの対象となっている個人のプライバ

では、プライバシーの権利は個人情報の保護としての側面が強調されるようになった<sup>(24)</sup>とされている。

他方、我が国において、プライバシーの権利とは、憲法第13条が保障している人格権の一つであり（最（大）判昭和44年12月24日刑集23巻12号1625頁、最判昭和56年4月14日民集35巻3号620頁）、「私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利」であると一般的に理解されてきた<sup>(25)</sup>。例えば、上記昭和56年4月14日最高裁第三小法廷判決において、伊藤正巳裁判官は、補足意見として、「他人に知られたくない個人の情報は、それがたとえ真実に合致するものであっても、その者のプライバシーとして法律上の保護を受け、これをみだりに公開することは許されず、違法に他人のプライバシーを侵害するこ

シーを保護するために、連邦議会が、これら行政機関による情報の収集、保有、利用及び公開を規制することが必要かつ至当である。」と規定されている（総務庁行政管理局行政情報システム参事官室前掲40頁参照）。

(24) 堀部教授によると、「プライバシー保護調査委員会(Privacy Protection Study Commission)」が1977年7月に発表した「情報化社会における個人のプライバシー(Personal Privacy in an Information Society)」という報告書は、プライバシーの現代的問題状況を知るのに貴重である」としている。プライバシー法を貫く8つの原則とは、(1)公開の原則、(2)個人アクセスの原則、(3)個人参加の原則、(4)収集制限の原則、(5)使用制限の原則、(6)提供制限の原則、(7)情報管理の原則、(8)責任の原則である（堀部前掲30～32頁参照）。なお、我が国においては、こうした動きを受け、昭和56年1月、加藤一郎東京大学名誉教授を座長とする学識経験者からなるプライバシー保護研究会が設けられ、同研究会は、同57年7月、OECDの8原則を、(1)収集制限の原則、(2)利用制限の原則、(3)個人参加の原則、(4)適正管理の原則、(5)責任明確化の原則の5つの原則に集約し、公的部門のみならず、民間部門を含めての個人情報保護のための立法を早急に行うべき旨を報告した（林修三「国の行政機関等における個人情報の保護—とられるべき立法措置について—」（ジュリストNo.879）6頁参照）。

(25) 昭和44年12月24日大法廷判決によると、「日本国憲法第13条は、日本国民が個人として尊重され、その自由権は最大の尊重を受けねばならないと規定している。しかも今日の社会の如く、社会生活のあらゆる部面における進歩発展、高度な生活水準が一般化した状況の下では、自由権への侵害は単なる物理的強制によってなされるものではない。そこでは言葉、写真、録音等、一見物理力をもたないが如き方法によって、個人の抑圧、私人の生活への介入が可能であり、そのような事例は往々にして存在することが認められる。」としている。

とは不法行為を構成するものといわなければならない。このことは、私人による公開であっても、国や地方公共団体による公開であっても、変わるところはない。国又は地方公共団体においては、行政上の要請など公益上の必要性から個人の情報を収集保管することがますます増大しているのであるが、それと同時に、収集された情報がみだりに公開されてプライバシーが侵害されたりすることのないように情報の管理を厳にする必要も高まっているといつてよい。近時、国又は地方公共団体の保管する情報について、それを広く公開することに対する要求も強まってきている。しかし、このことも個人のプライバシーの重要性を減退せしめるものではなく、個人の秘密に属する情報を保管する機関には、プライバシーを侵害しないよう格別に慎重な配慮が求められるのである。」と判示している。

今日、学説上、通説と考えられている<sup>(26)</sup> 佐藤幸治京都大学名誉教授によると、プライバシーの権利に関し、「近代立憲主義国における抽象的人間像から現代国家における具体的人間像への転回において、抽象的人間像に基づく統治体系に無理がある」とし、同時に、「近代立憲主義体系がその上に築こうとした自由な自律的主体という観念を放擲してしまうのではなく、社会に生きる現実の具体的人間の生活環境に即しつつ、個人の自由＝自律性のあり方を探求すべき」であるとし、プライバシーへの浸蝕要因を多く抱える現代社会状況下においては、プライバシーの権利を「自己に関する情報をコントロールする権利」として捉えている<sup>(27)</sup>。この自己情報コントロール説<sup>(28)</sup>にいう「自己情

---

(26) 岡村・新保前掲72頁参照。

(27) 榎原・阿部・佐藤・初宿「国法学の諸問題（宮田豊先生古希記念）」（嵯峨野書院、1996年）36頁参照。

(28) プライバシーの理解を巡っては、「他者による評価の対象となることのない生活状況または人間関係が確保されている状態に対する正当な要求又は主張」、「社会の評価からの自由な領域の確保」、「人間が自由に形成し得るところの社会関係の多様性に応じて、多様な自己イメージを使い分ける自由」など、自己情報コントロール権説の欠点を理論的に補おうとする見解もみられる。棟居快行「情報化社会と個人情報保護」（ジュリストNo. 1215 2002. 1. 1-15）37頁参照。

報」とは、情報主体からみた概念であることから、「自己情報」とは「個人情報」を意味する<sup>(29)</sup>と解されている<sup>(30)</sup>。

## 第2節 個人情報保護の内容の検討

このように、我が国および米国のプライバシーの生成及び内容等を概観してきたが、前述した佐藤名誉教授は、「日本の問題状況は、いわゆる個人情報の保護は、あくまでもプライバシーの権利の保護のためのものであるのに対し、個人情報の保護とプライバシーの権利の保護が切り離され、個人情報の保護が独り歩きする傾向をもっている」<sup>(31)</sup>ことを指摘している。さらに、同名誉教授は、「そうした傾向の一つは、個人情報といえどもベールに閉じ込めようとするところである」とし、「こうした発想は、公開性 (openness) と説明責任 (accountability) という国民主権下の統治構造にかかわる基本原則を背景とする国民の「知る権利」と衝突する側面をもっている」<sup>(32)</sup>と指摘している。

この点、筆者は、保護法益の対象とすべき個人情報の範囲に依拠せざるを得ないと考えるが、これは、最終的には国民の理解の最大公約数に帰結するところであろう。代表的な例を示すならば、例えば次のようなものを挙げる説がある<sup>(33)</sup>。

---

(29) 岡村・新保前掲72～73頁参照。

(30) この点、松井茂記教授は、今日のプライバシーの権利の内容を、(1)個人情報の収集・取得、(2)個人情報の保有・利用、(3)個人情報の開示・提供、(4)個人情報の開示請求権・訂正請求権の四分類に整理している(松井「日本国憲法」(有斐閣、2002年)489～491頁参照)。なお、同教授によると、日本と米国におけるプライバシーに関する捉え方の相違として、米国では、プライバシーの権利は、個人が一定の私的事項を政府に干渉されずに決定する権利を含むとして捉えられているのに対し、我が国では、プライバシーの権利を自己決定権を含むものとして定義する立場もあるが、両者はかなり異質であるとしている(同上参照)。

(31) 榎原他前掲36頁参照。

(32) 榎原他前掲36～37頁参照。

(33) 以下の記述は、船越一幸「情報とプライバシーの権利」(北樹出版、2001年)129

- (1) 健康診断書、医師の診察録、個人の身体的特徴、病歴などに関するもの
- (2) 履歴書、身分証明書、刑事罰調書など社会的活動に関するもの
- (3) 生活保護決定調書、生活相談記録など家族関係、交際関係に関するもの
- (4) 納税証明書、固定資産税評価書、土地売買契約書、財産調書、預金残高証明書、など個人の財産状況に関するもの
- (5) 意識調査調査票、信者名簿、個人相談カードなど、個人の内心の秘密に関するもの

### 第3節 プライバシーとセキュリティの相互関係

#### 1 両者の保護法益の相違

一般にプライバシーとは、「人格権」として尊重されるべき保護法益である。これに対し、コンピュータ・データのセキュリティは、一般に「秘匿性 (confidentiality)」「信頼性 (integrity)」「利用可能性 (availability)」の3つをその目的としている<sup>(34)</sup>とされている。

元来、プライバシーの権利が、「知られない」自由であることから、第一の目的で「秘匿性」については、両法益の間には共通性が認められる。ただし、セキュリティにおける「秘匿性」は、プライバシーに限られるものではなく、「営業秘密」、「行政上の秘密」などを含むことになる。また、第二の「信頼性」については、個人情報について、誤った情報が流された場合の訂正請求権が認められる例があるように、プライバシーの権利においても「信頼性」が要求されることがある。最後の、「利用可能性」は「効率性」とも置き換えられ、これは、個人データと異なり、事業情報の保護のあり方は、そのためのコスト計算と不可分の関係にあり、事業情報の財産価値とそれを保護するためのコストの額のバランス評価が、どのレベルのセキュリティを

---

頁による。

(34) 多賀谷一照「情報セキュリティ」(岩波講座「現代の法」岩波書店、1997年) 213～215頁参照。

実現するかについての決定要因となることが背景にある。しかしながら、個人データについては、人格権という本来金銭により評価されないものであり、コスト・パフォーマンスに基づくセキュリティ・レベル設定はあってはならないということになる(35)。

いずれにせよ、プライバシーは、セキュリティ・システムの一環あるいはその反射的効果として保護されることが多いと考えられるが、そもそも、両者の保護法益・目的は異にしていることに十分留意しなければならないであろう。

## 2 情報管理の困難性

以上のような、それぞれの保護法益の相違を議論する以前の問題として、例えば以下のような極めて単純な設例で情報管理の困難性について考えてみよう。今日のように、携帯電話が普及している時代において、例えば、当該職員が、インターネット上ではなく、外部の者とコンタクトをとった場合に、会話のなかに職務上知りえた秘密が含まれていた場合あるいは故意に職務上知りえた秘密を漏洩した場合、プライバシーは完全に保護されないという事態は発生し得ると考えられる(36)。また、このようなケースの場合、通信の秘密の観点から、容易に守秘義務違反を解明することは困難であろう。

確かに、金子名誉教授が指摘するように、税務情報の管理態勢として、国税庁等に情報管理担当者をおき、情報の開示及び開示後のフォローアップ態勢を創設すべきであるとの提案もあるが(37)、情報漏洩を防ぐためには、制度・組織・システムにおいてあらゆる措置を講じたとしても想定・回避し得

---

(35) 多賀谷一照「行政とマルチメディアの法理論」(弘文堂、1995年)110～111頁参照。

(36) この点、例えば、情報のセキュリティ・システムは、外部のハッカーからの攻撃よりも組織の内部から崩れるとの指摘がある(2003. 2. 3日経ビジネス96～97頁参照)。

(37) 前掲金子242～243頁参照。



ない事態は発生し得るものと考えられる<sup>(38)</sup>。

### 3 情報ネットワーク社会の特徴

以上、情報化社会における法的・社会的・技術的側面について検討してきたが、経済学的にはどのような整理が可能であろうか。

この点、今井賢一橋大学名誉教授によれば、情報ネットワーク社会の特徴を次のように捉えている。すなわち、「情報ネットワーク社会は、新たな情報を作り出し、それを伝播させることを経済社会の駆動力とするものであるから、情報一定のスタティック（静態的）な社会ではありえず、異なる領域との接触を図り、予期せざる創発的な連結によって新たな情報を求め、イノベーションを図って行くものであるから、それは必然的にダイナミズムを特色とする」<sup>(39)</sup>としている。

したがって、経済の変化も、「指数的な成長モデルや微分方程式で規定される情報一定の世界とは異なりノン・リニア（非直線的）なものになる」<sup>(40)</sup>という経済学の考え方にも注目したい。同名誉教授は、物理学におけるエントロピーの世界に着目し、システム内部の自己組織化機能がダイナミックな変動をもたらす可能性を指摘しているのである。筆者は、セキュリティ対策の必要性を全く否定するものではないが、このような経済社会的特性を考慮に入れば、ある日、飛躍的に起こるであろう技術革新を前提とした経済社会において、永遠に「万全なセキュリティ・システム」はあり得ないのであり、それ故に、「プライバシー」という権利の法的な保護の必要性を見出すこと

---

(38) この点に関連し、自治体の中には、情報セキュリティ確保の観点から、システム管理に外部監査を導入しようとする動きも見られる（2002. 12. 18・2003. 2. 21日本経済新聞（朝刊））。また、2003. 5. 23参議院本会議で可決・成立した「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」に対する附帯決議においては、「個人情報の取得に当たっては、防衛庁リスト問題、自衛官適齢者情報入手問題等の教訓を踏まえ、適法かつ適切な方法により行うこと。」とされている。

(39) 今井賢一「情報ネットワーク社会」（岩波新書、1984年）58頁参照。

(40) 今井前掲59頁参照。

ができるのである<sup>(41)</sup>。

#### 第4節 個人情報保護<sup>(42)</sup> 関連5法案の成立

我が国においては、政府の情報通信技術（IT）戦略本部個人情報保護法制化専門委員会は、平成12年10月に「個人情報保護基本法制に関する大綱」を策定し、これに基づき平成13年3月、政府は「個人情報の保護に関する法律案」を第151回国会に提出し、併せて、平成14年3月、第154国会において、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する立法案等4法案」を提出したが、第155国会において政府提案は廃案とされた<sup>(43)</sup>。しかしながら、政府は、第156国会において、最重要法案の一つとして位置付け、同法案の修正案及び関連法案を再提出し、平成15年5月23日、参議院本会議において可決・成立したとこ

(41) この点、将来的に「ユビキダス・コンピューティング」と呼ばれるインターネットなどの情報ネットワークに時や場所を選ばずアクセスできる環境が登場すると、従来のセキュリティ・システムでは対応できない状況が想定されるであろう。2003. 3. 3日本経済新聞（朝刊）によれば、「総務省は、ユビキダスが生む新市場は2005年で30兆円、2010年で84兆円と試算」と報道している。

(42) 「プライバシーの保護」ではなく「個人情報の保護」という用語を用いることについて、林修三元内閣法制局長官は、以下のように述べている。「プライバシーの観念は、我が国においては実定法上のもではなく、もっぱら学問または判例上で論ぜられているもので、・・（中略）・・、それは、私法上の権利であるが、今回の報告書で扱われるのは、公的部門に収集、蓄積されている個人情報の公的部門における処理に当たって、当該個人の権利利益を侵害したり、当該個人に不利益を与えることにならないようにするための保護対策、保護措置であるから、これについて、プライバシーの保護という用語を使うのは必ずしも適切でないからである。」（林修三「国の行政機関等における個人情報の保護」（ジュリストNo. 879）1987. 3. 1 10頁参照。）

(43) 個人情報の保護に関する法律案に対する与党三党修正要綱においては、(1)第4条から第8条までの基本原則を削除する、(2)第40条において、報道機関等への情報提供者に対し、主務大臣は関与しないことを明記する、(3)第55条において、報道の定義を明記する、(4)第55条において、第5章の適用除外となる報道機関に個人を含むことを明記する、(5)第55条において、著述を業として行う者を第5章の適用除外とすることを明記する、こととされている。

ろである<sup>(44)</sup>。

個人情報の保護に関する法律<sup>(45)</sup>は、「高度情報通信社会の進展に伴い個人情報利用が著しく拡大していることにかんがみ、個人情報の適正な取扱いに関し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、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」（法律案第1条）とし、法律案第4条において、「国は、この法律の趣旨にのっとり、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する。」とされ、今後、同法律を基礎に、個別分野毎に、個人情報保護に関する法整備等がなされることになるとと思われる。

本稿では、いわゆる個人情報保護法案関係について検討を加えることを目的とはしないが、章を改めて米国における政府職員の守秘義務及び税務情報の保護規定について検討を進める過程で、同法律がカバーしきれない分野等についても若干の考察を加えていきたいと考える<sup>(46)</sup>。

---

(44) 個人情報保護法案を巡る主な動きとしては、1980年9月にOECDが個人情報に関する「8原則」を採択し、1994年10月、EUは加盟国に3年以内に個人情報保護法制の整備を求めるEU指令を発し、1999年6月、自民、自由、公明3党は「3年以内に個人情報保護の法制化」で合意した。

(45) 小泉総理大臣は、政府案について、「表現の自由と個人情報保護の両立を図るとの旧法案の趣旨を一層明確にするために修正した」と述べたとされている（2003.4.9日本経済新聞（朝刊））。

(46) 米国の個人情報保護の特色としては、(1)公的部門では、多くの場合法令に基づく強制力を背景とし、膨大な個人情報を保有していること、(2)公的部門では、社会公共の利益との調整が必要であるのに対し、民間部門においては、営業の自由等との調整が問題となるなど、両者の間では取扱いを異にすべき点が少なくないこと、(3)民間部門の規制は、原則として州の権限とされていること等から個人情報保護法は、連邦行政機関の保有する個人情報のみを規制対象とし、民間部門については、必要に応じて分野別の法的規制が行われている（総務庁行政管理局行政情報システム参事官室前掲9～10頁参照）。

## 第5節 小括

本章においては、主として、「プライバシー」と「セキュリティ」という2つの概念の対比を通じ、その相違について検証してきた。しかしながら、このことは、同時に、セキュリティ・システムの構築の必要性自体を否定するものではない。なぜなら、例えば、OECDは、1992年11月26日、情報システムの安全性のためのガイドラインを定め、情報システムへの意図的な侵入や不適切な使用から情報システムを保護するための対策を講ずる際に考慮すべき事項として9原則を定めている<sup>(47)</sup>とされる。また、高度情報化社会においては、大量の情報が一元的に管理される必要があることから、当然のことながら、これらの情報を保護するための技術的整備が必要不可欠となることは言うまでもないからである。

しかしながら、セキュリティ・システムに万全はないとしたならば、冒頭、金子名誉教授が指摘しているように、「守秘義務」という手法にも限界はあるのか否かが検討されなければならないであろう。この点については、米国における税務情報保護規定を巡る歴史的分析の過程で明らかにしたいと考える。

---

(47) 多賀谷前掲214頁参照。

## 第2章 1976年税制改革法以前の歴史

税務情報の秘密性に関する議論の歴史は、南北戦争（1861年～65年）の最中創設された「1862年所得税法」に遡ることができる。当時、税務情報は、納税者に対する近隣者による監視を促進するため新聞報道等がなされていた。その後70年間、議会において、税務情報の開示の租税制度や社会的関心への影響に関する議論が行われた<sup>(48)</sup>。

### 第1節 1866年から1913年までの議論

1866年、議会は報道機関に申告者リストの公表を禁じることを議論したが、多くの議会関係者は、申告された租税の公表が脱税の防止の支援につながると判断し、この提案は受け入れられなかった。

1870年、内国歳入庁長官は、年次の申告者リストの新聞報道を禁じたが、そのリスト自体が公の検査に服し(open to public inspection)ており、「1870年歳入法 (Revenue Act of 1870)」はこの方針を確認した。しかしながら、2年後、申告書の公開性に由来する問題が一部にあり1862年所得税法は廃止されることになった。「1894年歳入法」により所得税が再手当てされるとともに、議会は、法により規定されている場合を除き、いかなる所得税の申告書もいかなる方法において公表することを明確に禁ずるとともに、違法な開示に対しては刑事罰則を課すこととした。

他方、企業に対し特別な消費税(special excise tax on corporations)を課すことを目的とした「1909年Payne-Aldrich 関税法(Tariff Act)」の施行により、申告書の公開性に関する疑問が再浮上した。すなわち、同法第38条(6)項において、法人申告書を公開とする一方、同条(7)項は、政府職員がその職務

---

(48) 本章の記述は、前掲財務省報告15～21頁による。同報告によれば、1862年法は、議会への公の検査に関する規定が曖昧であったが、1864年には、明確に賦課決定リストへの公の検査を認めたとしている（15頁参照）。

の履行において得られたいかなる情報の開示に対して罰則を課していた<sup>(49)</sup>のである。こうした中で、「1910年公用徴収法 (Appropriations Act)」を巡る議論を通して、1909年法における立法上の矛盾に光が当てられることになった。そこで、1910年法は、法人申告書の分類・索引・処理に必要な予算を計上するとともに、「いかなる申告書も、財務長官により規定され大統領により承認された規則又は大統領令に基づく場合に限り公の検査に服する」こととされた。財務省報告によれば、1910年法の意義としては、申告書が「公開の記録」という混乱した概念は大統領令又は大統領規則に基づく場合のみを指すということを明確化したことにあるとされている。1909年法と1910年法の矛盾は、1913年関税法の成立により解消されることとなり<sup>(50)</sup>、1913年法の基本理念は1976年の税制改革法に至るまで受けつがれることとなった。

## 第2節 1913年関税法成立から1976年までの歴史的経緯

1913年関税法成立があったものの、少なくとも1934年までの間、議会において、申告書を公開にすべきか否かに関し引き続き議論がなされた。これを肯定する見解の根拠は二つに整理される。すなわち、第一に、一般に商業に関する事項の公開は適切であり、不適當な貿易政策、商慣行、商行為を防ぐ意味にお

---

(49) 38条6項は、「この条において申告がなされる時、申告書及び内国歳入庁長官によりなされるであろう修正申告書は、内国歳入庁に提出されると同時に公開の記録として公の検査に服されなければならない。」とし、同条7項は、「いかなる徴収官（代理人、連邦政府職員等を含む。）が、大統領の特別な命令に基づく場合を除き、法により認められない方法により職務上知り得たいかなる情報、記録、証拠、報告を洩らし知らしめた場合は違法であり、これを犯した場合には、1000ドル以下、1年以下の懲役若しくはその併科とする。」と規定している。

(50) 1913年関税法(G)(d)は、「この条において、賦課決定がなされる場合、申告書及び内国歳入庁長官によりなされた修正申告は、内国歳入庁に提出されるとともに、公開の記録として公の検査に服さなければならない。この場合、いかなる申告書も、財務長官により規定され大統領により承認された規則又は大統領令に基づく場合にのみ公の検査に服されなければならない。」と規定している。

いて有益であること、第二に、公開にすることは、納税者による十分かつ正確な申告を保証するというものである。この点、例えば、ベンジャミン・ハリソン大統領は、「各米国民は、隣人の申告書に関し個人的・金銭的関心を有している。我々は、偉大なパートナーシップの構成員であり、したがって、各人は他の全ての構成員がパートナーシップに何を貢献し、そこから何を享受しているのか知る権利を有するのである。<sup>(51)</sup>」と述べている。

これに対し否定的な見解としては、財務省は、一貫して税務情報の公開に反対の姿勢を示してきた。すなわち、財務省は、「政府は、納税者の所得源泉を知らず、そのような報告されている所得に全幅の信頼を置かなければならない一方で、多くの場合、この信頼は完全に正当化される。なぜなら、納税者は、自らの所得源泉について真実な開示を行う場合、情報が政府部内から漏洩することはないことを知っているからである。このことは、人が弁護士に信頼を寄せることと同一である。<sup>(52)</sup>」とし、後にメロン財務長官は、「(税務)情報が漏れた場合、新聞の余白を埋め、無益な好奇心を満たすこと以外に現行の公開基準に対する口実はない。<sup>(53)</sup>」と述べている。

この論争は、1924年歳入法において、全部開示論者の限定的な勝利に終わった。すなわち、同法は、内国歳入庁長官に対し、「実行可能になるやいなや、毎年、申告書を提出した各人の名前・住所・支払われた所得税額を含むリストを公の検査に供する。<sup>(54)</sup>」ことを求めたのである。

1924年歳入法により、報道機関は、納税者により支払われた税額を報道することに紙面を割き、これらのリストを公表する報道機関の権利は最高裁判所において支持された。しかしながら、1926年歳入法は、納税申告書を作成する者の名前・住所を含むリストを公表する要件は残しつつも税額を公表する規定を削除した。

---

(51) 前掲財務省報告18頁参照。

(52) 同上18～19頁参照。

(53) 同上19頁参照。

(54) 同上19頁参照。

1934年になり、脱税事件のスキヤンダルが広範に報道されるようになり、公開性を制限する観点からの別の立法の必要性が認識された。そこで、1934年歳入法は、納税者の申告書に、いわゆる「ピンク・スリップ（解雇通告）」を添付して申告する規定を設けた。この申告書に添付されるピンク・スリップとは、納税者の総所得・全体の控除・純所得・支払税額を説明するものであり、公の検査に服することとされた。この解雇通告を通じて犠牲者を見つけるという手法は誘拐者の印象を与えるという観点から、当該規定は効果を生ずる前に廃止された。

1934年から1976年の税制改革法に至るまで、申告書の開示を巡る規定において実質的な変更はなされなかった。1976年以前の法構造は基本的に1909年法と1910年法の産物であり、公共の記録は、唯一、大統領令又は大統領規則のもとでのみ公の検査に服することとされたのである。

### 第3節 1970年代における進捗

1970年代中旬に至り、議会は、連邦政府の機関により、米国民からあるいは米国民に関する情報の開示又は利用について次第に関心を抱き始めた。1976年税制改革法に至る事件の発端は、1973年にリチャード・ニクソン大統領が、統計的利用のために農務省が農家の申告書を検査することを認めた大統領令第11697号及び第11709号に直接的に遡ることができる<sup>(55)</sup>。1973年、下院の2つの委員会は、農務省による税務記録の必要性に関し聴聞を行った。聴聞を通じ、これら二つの大統領令に対する不快感が示されると同時に、司法省は、

---

(55) 2つの大統領令は概ね同様な内容であり、農務省は、統計的目的に限り、内国歳入庁において入手可能な範囲内で農家の営業状況につき検査することが認められていた。(Hearings on Inspection of Farmer's Federal Income Tax Returns by the U.S. Department of Agriculture Before the House Subcomm. on Department Operations of the Comm. on Agriculture, 93<sup>rd</sup> Cong., 1<sup>st</sup> Sess., (1973)81頁参照。)



この2つの大統領令が他の機関への申告書の検査に向けた将来の命令の原型になることを証明した。これらの2つの聴聞における反対意見に対応し、1974年3月21日、2つの大統領令は廃止された。

申告書の機密性に関する関心は、この2つの大統領令の廃止後高まり、大統領の選挙活動に関する上院の特別委員会（いわゆるウォーターゲート委員会）と下院の司法委員会はニクソン大統領の弾劾を巡り調査を開始した<sup>(56)</sup>。上院のウォーターゲート委員会による聴聞の結果、前ホワイトハウス評議員であるジョン・ディーンが内国歳入庁からいわゆる政敵に関する税務情報を求めており、さらに、実際に内国歳入庁の調査に関する情報がホワイトハウスに提供されていたことが明らかになった。同委員会は、所得税調査が通常ホワイトハウス職員による要求に基づいて行われ、税務情報が、内国歳入庁職員から提供されていたことを明らかにした。他方、下院の司法委員会も、同様に大統領による内国歳入庁の税務記録の不正利用を明らかにした。下院の司法委員会は、「ニクソン大統領は、米国民の憲法上の権利を犯し、法理より認められない目的のために所得税の申告書を含む機密情報を内国歳入庁から入手するよう試みると同時に、自らの裁量をもって、所得税の調査・査察を行わしめた<sup>(57)</sup>」と結論付けた。

申告書の機密性に関する問題は、このウォーターゲート事件もさることながら、1974年プライバシー法第5条の中で、議会が、連邦の税務情報の開示に課されるべき適切な制約に関し、大統領と議会に対して報告するための「プライ

---

(56) ウォーターゲート事件に係る議会の調査は、第93回国会に行われている。第1会期における「Investigation into certain charges of the use of the Internal Revenue Service for political purposes, Dec. 20, 1973」においては、ホワイトハウスが明らかに内国歳入庁に対して政治的圧力を加えたという事実を把握し得なかったが、第2会期における「Impeachment of Richard M. Nixon President of the United States, Aug. 20, 1974」では、ニクソン大統領の犯罪を糾弾している。

(57) 「Impeachment of Richard M. Nixon President of the United States, Aug. 20, 1974」3頁参照。

「プライバシー保護検討委員会」を新たに設置することを求めていたことも背景として挙げられる。同委員会報告は1976年6月9日に公表され、そこでは、税務あるいは税務以外の法執行のために司法省に対する税務記録の提供、州や地方団体に対する税務記録の提供、大統領・ホワイトハウスに対する情報提供において大改革を行う必要性を指摘するとともに、税務記録の不正な開示に対してより厳格な刑事罰則を設けることも勧告した。

このような議論の過程の中で、1976年税制改革法は、税務情報の機密性を支配する規則を実質的に変更した。上院の財政委員会の提案は、「プライバシー保護調査委員会」報告と同一の事項を取扱いつつも同様な解決を図らず、いくつかの技術上の修正を加え、下院は、第94回国会において、H. R. 10612として、税務情報の保護規則に関する上院財政委員会の提案に賛成したのである。

そこで、次章以下においては、上記議会報告をもとに、内国歳入法典第6103条の改正経緯等を再検証したいと考える。

## 第3章 内国歳入法典第6103条の一般原則

さて、本章及び次章においては、主として米国の内国歳入法典第6103条における税務情報の取扱いについて、改正前と改正後を比較しながら紹介することとしたい。

前述のとおり、1970年代に米国をはじめ欧米諸国において個人情報保護法の制定が急速に進んだのは、電子計算機による個人情報処理に対する国民の不安感が増大したことを共通の背景としている。この国民の不安感は、個人識別番号を利用した個人情報の電子計算機処理の計画や実施によって経済化し、あるいは増幅され、立法化の主要な契機となったのである<sup>(58)</sup>とされている。

米国では、社会保障番号の広範な利用とこの番号を利用した国民データ・バンク構想の発表に加え<sup>(59)</sup>、ウォータージェット事件において、政治目的のための税務記録の利用が発覚したことが直接的な要因となったことは前章で述べたとおりである。そこで、内国歳入法典第6103条における個別規定の改正経緯等の検討に入る前に同条の基本的構造について触れておきたい。

### 第1節 内国歳入法典第6103条の基本的構造

財務省報告<sup>(60)</sup>によると、内国歳入法典第6103条の基本的構造は次のように整理される。

---

(58) 総務庁行政管理局行政情報システム参事官室前掲8頁参照。

(59) 米国では、ケネディー政権下、1961年に納税者番号制度が納入された（内国歳入法典第6011条(b)項）が、それが社会保障番号を転用するものとして確立されたのは、1976年税制改革法によるものであり（水野忠恒「納税者番号制度とプライバシー」(税経通信1991.12)22頁参照）、税務情報保護規定の改正と同時に行われたことに留意する必要がある。ちなみに、社会保障番号は、1936年内国歳入庁規則により社会保障法の適用者の勘定整理のために制定され、その後、順次、適用範囲が拡大されてきたとされている（久我康博「アメリカの総合課税制度」(1953.10.9金融財政事情32～33頁参照)。

(60) 前掲財務省報告22頁参照。

- (1) 申告書及び申告情報は、法典において特に認められている場合を除き原則として非公開とする（(a)項）。<sup>(61)</sup>
- (2) 例外的に開示を認める詳細な開示規定の創設((c)項から(o)項)。
- ① 納税者の指名した者（納税者本人の同意がある場合）への開示（(c)項）
  - ② 州の税務職員に対する開示（(d)項）
  - ③ 納税者と実質的な利害関係を有する者に対する開示（(e)項）
  - ④ 議会の各種委員会に対する開示（(f)項）
  - ⑤ 大統領及びホワイトハウスに対する開示（(g)項）
  - ⑥ 税務行政目的のための他の連邦機関に対する開示（(h)項）
  - ⑦ 税務以外の刑事法執行目的のための他の連邦機関及び会計検査院に対する開示（(i)項）
  - ⑧ 統計的目的のための開示（(j)項）
  - ⑨ 一定のその他の税務行政目的のための開示（(k)項）
  - ⑩ 税務行政以外の目的のための開示（(l)項）
  - ⑪ 納税者を特定させる情報の開示（(m)項）
  - ⑫ 税務行政目的のための契約者に対する開示（(n)項）
  - ⑬ 一定の課税に関する税務情報の開示（(o)項）
- (3) 法的に認められない方法による税務情報の利用又は開示を防止するための技術的・行政的・物理的セーフガード（以下「保護条項措置」という。）及び議会による監視を支援する観点から、いかなる目的のためにいかなる情報が開示されたのかを記録又は報告する要件の整備((p)項・(q)項)。
- (4) 刑事罰則及び民事賠償責任の整備（内国歳入法典第7213条、第7431条）。

---

(61) (b)項は定義規定である。

## 第2節 米国の政府職員の倫理行動原則及び守秘義務

ところで、米国においても、政府職員に課される倫理行動原則及び守秘義務が存在する。

まず、合衆国法典第5部（政府組織及び職員）第7301条においては、大統領に付与された行政府職員の行動に関する規定を定める権限を人事管理庁及び政府倫理庁に委任し、この命令を実施するために必要な規則を定めることを規定している。これを受けて、大統領令第12674号(c)条は、「職員は、未公開の政府情報を利用して金銭上の取引に関与し、私的な利益を求めて情報の不適切な利用を許してはならない。」としている。また、合衆国法典第18部第93章第1905条は、一般への秘密情報の開示に対する罰則として、合衆国又は各省職員等が職務上知りえたあらゆる情報を、法により認められない範囲・方法等において、漏洩、開示等を行った場合には、1,000ドル以下の罰金又は1年以下の懲役若しくはその併科及び解職と定めている。

このように、米国においても、一般に政府職員に守秘義務が課されているが、内国歳入法典第6103条においては、税務情報の取扱い自体を直接的に規制する形で二重に保護規定を設けている。

## 第3節 内国歳入法典第6103条の一般的原則

前章と繰り返しになるが、各論に入る前に、一般的に、税務情報（「申告書及び申告情報」<sup>(62)</sup>）が従前どのように取り扱われ、何故改正され、現状に至

---

(62) ここで、「申告書」とは、内国歳入法典のもとで、いかなる者に関する、あるいは、その者のために申告が必要とされる、いかなる租税の申告書、予定納税書、還付申告書を意味する。また、「申告情報」とは、納税者の身元を確認できる情報（氏名、住所、納税者番号）、特性、所得の収入源・量、支払い・受取りを確認できるもの、所得控除、貸出残高、資産・負債残高、純資産額、租税債務、源泉税額、欠損金、徴収決定税額及び納付税額といった納税者に関連するデータを含む。また、この申告情報には、納税者から提出された申告書に関し内国歳入庁により受

ったのかについて議会報告を基に再確認することとしたい<sup>(63)</sup>。

前章で述べたように、過去の法律のもとでは、あらゆる所得税（遺産税、贈与税等を含む。）の申告書は、「公開の記録」と規定され、大統領により承認された規則あるいは大統領令のもとでのみ、公の検査<sup>(64)</sup>に服していた。このような開示を認める基準には、ケース・バイ・ケース基準（case-by-case basis）によるものと一般的に公の検査を認める（general basis）という2つのタイプがあった。ケース・バイ・ケース基準のもとでは、全ての連邦機関は、その長の書面要求に基づき申告書にアクセスすることが可能であった。また、一般的な基準のもとでは、疑問を有している機関（例えば保健福祉省、証券取引委員会、商務省等）は、職務の遂行上、所与の目的を達成する範囲において、検査の理由等を明示する必要なく申告書を入手することが認められていた。

この点、議会は、内国歳入庁はこの国において他のいかなる機関よりも国民に関する情報を有しているのにもかかわらず、多くの場合、税務情報にアクセスしてきた機関が真にアクセスすべきであったか否かについて特段疑問を有してこなかったのである。こうした状況に加え、前述したように、ウォータージェット事件を契機に税務情報の開示のあり方を巡る議論の中で、税務情報の連邦あるいは州の機関に対する実際あるいは潜在的な開示が、このような情報に関する米国国民にあるプライバシーへの合理的な期待を裏切ることになるのではないかという点に関し論争を引き起こしたとされている。

そこで、内国歳入法典第6103条(a)項においては、基本原則として、税務情

理、準備、収集されたいかなるデータや法典の下に規定された実際あるいは潜在的な賦課決定税額、科料、罰金、没収額等を含むとされているため、いわゆる調査経過情報等も含むと解される。この他に、「納税者申告情報」とは、納税者又はその代理人から財務長官に対して提出された申告情報に関係したものをいう。

(63) 本節並びに次章は、前掲議会報告を基にまとめている。

(64) ここで、検査とは、申告書または申告情報の調査を意味し、開示とは、申告書または申告情報の検査を含む、いかなる方法において、いかなる者に知らしめることを意味する。

報を不開示(confidential<sup>(65)</sup>)とし、同条および法典のほかの条項において特に規定された場合を除き開示に服さないこととされたのである。

開示の例外規定に係る歴史的経緯等については、章を改めて検討したいと考える。

---

(65) 「confidential」という文言が有する意味について、佐伯教授は、奥平教授による整理を紹介している。すなわち、「意思（情報）を交流（交換、流通）し合う者どうしが信頼しあって(confide in)一定の意思（情報）内容を、相手方が他に洩らさないことを前提にして打ち明けることがある。こうした人間関係を” confidential” な関係といい、この関係（信頼関係）のなかで取り交わされた意思（情報）を” confidential” なものという。」としている（佐伯前掲42頁参照）。

## 第4章 開示の例外規定等の検討

本章においては、前章で述べた税務情報が例外的に開示される場合及び開示手続等に関する規定の改正経緯等を中心に検討することとしたい。前述したように、内国歳入法典第6103条においては、(c)項以降、法令上開示が認められる例外として13のケースを列挙している。以下、その主要なものの概要を検討していきたいと考える<sup>(66)</sup>。

### 第1節 内国歳入法典第6103条における開示例外規定の概要

#### 1 議会に対する開示 ((f) 項関係)

従前は、上院の租税委員会は、行政審議会において税務情報を検査することができ、両院の高等委員会は、適切な機関の決定により特に認められた場合、行政審議会において検査し得た。また、常任委員会は、大統領令のもとで、委員会が問題にしていることを解決するために税務情報の検査が認められていたのである。

しかしながら、議会は、特に租税立法委員会において、その立法責任を果たすために、一定の場合、税務情報にアクセスする必要性を認めながらも、従前よりもより制約的な開示のもとで立法責任を果たすべきであると判断した。そこで、改正後は、上院の財政委員会、下院の歳入委員会、租税に関する合同委員会は、秘密会において、納税者が特定されない場合、あるいは、納税者が書面において自らの開示について同意した限りにおいて、議長の書面による請求の基で、税務情報にアクセスすることができることとされた。

#### 2 ホワイトハウスへの開示 ((g) 項関係)

---

(66) 本章は、前掲議会報告に基づいているため、改正後については、必ずしも現行規定と一致していないが、あくまでも当時の改正経緯に焦点を当てたため、現行規定との相違等については必要に応じ脚注に付すこととしたい。



従前は、内国歳入法典において、ホワイトハウスへの納税申告書等への開示に関しては何ら規定が盛り込まれておらず、大統領令第11805号に基づき開示されることとされていた<sup>(67)</sup>。

しかしながら、議会は、大統領が特に課税をチェックしている範囲に関心を有していることに注目し、上記大統領令を成文化し、税務情報にアクセスできる者の範囲を比較的限られた者に限定するとともに、ホワイトハウスは、議会（租税に関する合同委員会）に対して四半期ごとに30日以内の間に税務情報の開示に関する報告をすることとされた。この結果、その他の連邦機関も同様の要件が課されることとされた。

そこで、改正後は、法律上、大統領又はその他の連邦機関の長の書面による請求に基づき、かつ、大統領又はその他連邦機関の長の署名に基づき、税務情報のホワイトハウス等への開示がなされることとなった。この書面には、納税者の氏名、住所、申告書の種類、課税対象期間、開示の理由を明記しなければならないこととされた。また、議会への報告義務が課されることになった結果、議会は、税務情報の不適切な政治的利用をチェックすることができるようになり、同時に、この報告書は2年間を超えない範囲内で租税に関する合同委員会により保管されることになった。

### 3 司法省への開示－税務訴訟事件(h)項(2)号関係

従前、司法省は、民事・刑事の租税法違反があった場合に捜査をし、職務遂行上必要と認められる場合、書面による照会をもって税務情報（納税者や当該納税者と関連のある第三者も含む。）を入手し得た。

しかしながら、議会は、民事・刑事税務訴訟事件において、司法省がその責任を遂行する上で税務情報にアクセスする必要性は認めながら、納税者の民事・刑事責任が係争中の場合には現行の規則を維持しつつも、税務行政が

---

(67) 1974年9月20日付大統領令第11805号のもとで、大統領及び大統領府の職員は、書面による請求に基づき申告書を検査のために利用することが認められていた。

第三者のプライバシーに与える潜在的な侵害を最小限にとどめる観点から、事実審理前及び審理中の一定の場合における第三者の税務情報の利用に制限を課すべきであると判断した。

この結果、改正後は、司法省は、引き続き、民事・刑事事件となっている納税者に関する税務情報を入手し続けることはできるが、第三者の税務情報の司法省への開示の範囲については、納税者の納税義務の問題を解決する範囲内に限定されることになった。具体的には、第三者の税務情報は、当該税務情報が、問題となっている納税者との取引関係がある場合や当該取引が納税者の納税義務の解決に影響する場合に司法省に対して開示されることになった。しかしながら、財務長官は、開示により第三者が明らかになる場合や、民事・刑事とも税務調査に深刻な影響を与えると判断した場合には第三者の税務情報を開示することを留保する裁量権を有する。

#### 4 税務行政に関係しない連邦機関への開示((i)項(1)号関係)

従前は、財務省規則の下、司法省等は、その職務の遂行において必要な場合に、納税者の氏名や開示請求理由等を文書に記載し、税務情報を入手することができた。特に、司法省により入手しえた税務情報は、国が当事者になっている場合に、訴訟手続において使用することが認められていた。

しかしながら、議会は、米国国民は、税法上、内国歳入庁に対し提出が求められる情報は、本質的に家庭内における私的な書類と同程度のプライバシーが保障されるべきであるとし、税務以外の刑事法を執行する権限を有する司法省並びにその他の連邦機関は、納税者の税務情報の検査に当たっては、裁判所の許可を得る必要があると判断した。

そこで、改正後は、税務情報は、連邦地方裁判所の許可があった場合のみ、脱税以外の刑事目的のために連邦機関に開示されることになった。裁判所における判断基準は、(1)信頼されると思料される情報に基づき特定の犯罪行為が行われていると確信できる合理的な理由が存在すること、(2)税務情報が犯罪行為に関連する事実の立証に十分な証拠となっていることが確信

できる理由が存在すること、(3)開示が求められている情報が、納税者以外の情報源から入手されたものではないこと、とされている。上記の基準をみたしているか否かに関する裁判所における判断の手続は、いわゆるインカメラ手続による。第一審の手続の中で、財務長官は、第三者を特定される場合や、民事・刑事税務調査に重大な影響を及ぼすと判断した場合には、税務情報の開示を留保する権限を有する。

## 5 税務以外の民事事件—司法省とその他の連邦機関((i)項(2)号関係)

従前は、財務省規則の下、司法省等は、脱税以外の刑事事件の場合と同様に、同様の範囲内において、租税以外の民事事件において税務情報を入手し得た。特に、司法省は、政府に対して損害賠償を求められている訴訟において申告書を必要とする。また、税務情報は、政府契約の再交渉に関する訴訟においても使用されていた。さらに、従来の規則のもとでは、税務情報は、財務省職員により所属する局長の書面による請求に基づき税務行政以外の目的のために検査に服していた。また、税関とシークレット・サービス（財務省内に設置されている一定の犯罪捜査機関）の職員は、所属長による請求がない場合であっても自らの請求に基づき限られた税務情報を入手した。

しかしながら、議会は、租税以外の民事事件における司法省及びその他の連邦機関による現状の税務情報の利用は、プライバシーの侵害という観点から十分な保証がないと判断した。

そこで、改正後は、税務情報の司法省等への開示は、国又は連邦政府が当事者となっている訴訟における手続・準備等の場合に限り行われることになり<sup>(68)</sup>、また、内国歳入庁以外の財務省職員に対しても、税務行政あるいは

---

(68) 当初の改正においては、政府契約や政府調達費用等を再調査する機関である再交渉委員会(Renegotiation Board)が決定した政府契約の再交渉に係る訴訟において国が当事者となっている場合に限り開示されることになっていた。しかし、同委員会は、第2次世界大戦中、物資及びサービスの提供を行う民間業者と連邦政府間の契約上の紛争を仲裁する目的で創設されたものであり、「1978年Contract Disputes

統計的利用目的以外のために開示することは認められないこととされた。

## 6 統計的利用((j)項関係)

従前は、商務省（国勢調査局・経済分析局）、連邦取引委員会及び証券取引委員会は、それぞれ統計的目的のために、税務情報を入手することが認められていた。議会は、統計的目的や調査研究の観点から他の連邦機関が税務情報を利用する必要性は認識しつつも、後述する開示手続や保護条項措置が十分でない場合、税務情報の利用が、納税者のプライバシーの権利を侵害する結果を招くことを問題視した。

そこで、改正後は、商務省（国勢調査局・経済分析局）、連邦取引委員会は、法により認められた「統計・研究」目的のために限定して税務情報を、また、連邦取引委員会と経済分析局は、法人課税情報を入手し得ることになった。付言すれば、税務情報の財務省への開示も、担当局長による開示理由を付記した書面により、かつ、経済・財政予測の分析・調査の目的のみに限定されることになった<sup>(69)</sup>。

## 7 税務行政以外の目的における税務情報の開示((l)項関係)

従前は、保健福祉省、教育省、政府契約や政府調達費用等を再調査する機関である再交渉委員会及び連邦取引委員会は、その長の書面による開示請求なく、納税者を特定する税務情報を一般的基準に基づき入手することが認められていた。これらの機関は、社会保障法や連邦取引委員会法等に基づき、その行政執行の目的を達成するために税務情報を必要としていた。しかしな

Act」により、1974年4月に廃止された。なお、現在、同様の機能を果たす機関として「General Service Administration」が存在するが、同機関内に「GSA Board of Contract Appeals」がある。

(69) なお、ウォーターゲート事件の発覚の発端となった農務省への開示については、(5)号において、「1997年農業調査法(Census of Agriculture Act)」に従い、同法の求める調査の執行に当たり必要な範囲においてのみに限定されることとされた。

がら、議会は、多くの場合、行政目的を達成するために認められた一般的な検査がその目的を逸脱していると判断し、税務行政以外の目的による一般的な基準に基づく他の連邦機関への税務情報の種類を厳格に制限すべきであると判断した。

そこで、改正後は、一般的基準に基づく場合であっても、書面による開示請求を前提とし、社会保険庁、鉄道退職者委員会 (Railroad Retirement Board)、労働省、年金給付保証公社 (Pension Benefit Guaranty Corporation)、児童養育執行庁 (Federal, State, and local child support enforcement agency) 等は、それぞれの根拠法における執行の範囲内において、税務行政の目的外で税務情報を利用することができることとされた。

## 8 州と地方団体への開示 ((d) 項関係)

従前は、州知事による書面請求により、個人及び法人の税務情報は、州の税務行政のために、州の税務職員によって検査が可能であった。また、従前の規則の下では、内国歳入庁長官の許可がありかつ州の税務行政の目的に資する場合、州は、一般的な基準の下で、州が所在する税務署に提出されたあらゆる所得税等の申告書を検査することが認められていた。さらに、州は、税務情報の検査に関して内国歳入庁と協力協定 (例えば情報交換や税務調査の協力等) を結ぶことが可能であった<sup>(70)</sup>。この点、議会報告によれば、こうした連邦と州の税務当局間の協力関係は、内国歳入庁における人的資源の制約から、内国歳入庁によって調査はできないものの、潜在的に調査対象になるとと思われる税務情報を内国歳入庁は州に提供していたとされている。また、所得税等の税務情報は、内国歳入庁から地方団体に直接的に手交されることはなかったが、州知事の請求に基づき、州から地方団体への情報流出を

---

(70) 内国歳入庁と州との情報交換は磁気テープによって行われ、個人情報に関する情報は、Individual Master Fileプログラム、法人情報に関してはBusiness Master Fileプログラム、その他は、Exempt Organization Master Fileプログラムに分類されている。

内国歳入庁が認めた場合には、州の税務職員は、地方団体に情報提供が可能であった。

しかしながら、議会は、引き続き州が自らの税務行政のための連邦の税務情報に接触する必要性は認識しつつも、後述するように、州や地方団体の税務職員に提供された税務情報が必ずしも守秘義務に関する適切な保護条項措置を用意していないことと州や地方団体において税務以外の目的で税務情報が利用されていることに注目した。

そこで、改正後は、適切な開示手続き及び保護条項措置が採られていることを前提に、州の機関又は州法に基づく代理人による書面請求に基づき、州の税務行政の執行に当たり、必要な範囲内で、その目的遂行に限り税務情報の開示を認めることとされた。内国歳入庁から提供された税務情報の機密性を保持するために、多くの州においては、州の税務当局のみが使用する端末機によりデータが処理される。なお、連邦の税務情報が直接あるいは州を通じて間接的に地方団体に開示されることは認められていない<sup>(71)</sup>。

## 9 実質的な利害関係を有する納税者等への開示((c)項(e)項関係)

従前、所得税申告書は、提出した納税者に限り、また、税務情報は、内国歳入庁の判断により、納税者等に限り開示されていたが、改正後は、書面請求という手続が必要になるとともに、税務情報は、内国歳入庁が税務行政の執行に影響が出ないと判断した場合に限り、実質的な利害関係を有する納税者等に開示されることとなった。

なお、(c)項においては、納税者本人等に対する開示について規定しており、一定の要件の基において開示を認めることとされているが、内国歳入庁長官が、税務情報を開示した場合、税務行政を著しく害すると判断した場合には開示されないこととされている。

---

(71) 州の税務職員による連邦の税務情報の違法な開示に対しては、連邦法違反として民事・刑事罰が課されることになる。

## 10 会計検査院への開示((i)項(7)号関係)

その他、特徴的な点として、会計検査院(GAO)への開示に触れておきたい。従前は、会計検査院は、申告書を検査するための独立した権限を有していなかったが、租税に関する合同委員会の代理人として内国歳入庁の運営を調査する場合に申告書にアクセスすることができた。しかしながら、議会は、種々のケースにおいて、税務情報の開示が政策的な観点から必要とする場合など限定的な開示理由が、その結果もたらされるであろう納税者のプライバシー侵害の可能性を上回る場合に限り開示がなされるべきであると判断した。

そこで、改正後は、「1950年予算と会計手続きに関する法律」第117条により、会計検査院は、内国歳入庁やアルコール・タバコ・火器局に対して検査を行うに当たり必要とされる範囲内で、税務情報を入手することが認められていたが、この点も、内国歳入庁の運営、活動状況の効率性・経済性を評価する上での合理的な基準と必要とされる範囲内に限り税務情報を検査し得ることとされた。会計検査院は、租税に関する合同委員会に対し、税務情報の検査のための調査計画の報告義務を負うとともに、会計検査院から報告を受け取った日から30日以内に委員会の3分の2以上の否決がなければ検査を継続することができる。また、会計検査院は、内国歳入庁から税務情報を受け取った連邦及び州の機関が税務情報の利用に関し必要な保護条項措置を有しているかという点に関しその評価を行うことができる<sup>(72)</sup>。

## 第2節 開示手続、保護条項措置、罰則等

---

(72) 付言すれば、内国歳入庁は、書面による請求の下、1974年プライバシー法第5条に規定されているプライバシー保護調査研究委員会に対して税務情報を開示することが認められていたが、プライバシー保護調査委員会は、1977年7月、その任務を終了したとされる(行政管理庁行政管理局監修「世界のプライバシー法」(ぎょうせい、1982年)97頁参照)。

## 1 開示手続き等((p)項(1)号～(3)号関係)

内国歳入庁のいくつかの部署は、特定の機関に対し、税務情報の開示を承認するための責任を有していた。具体的には、本庁の開示担当者は、他の連邦機関によるケース・バイ・ケースでの税務情報の開示請求を処理し、統計課は、他の連邦機関の統計目的のための情報開示請求を処理し、調査企画課は、州への情報開示事務に当たっていた。これらの部署は、税務情報の開示に関する交渉・承認事務を行う一方、実際の税務情報の受け渡しは、サービスセンターや税務署において行われ、かつ、一定の種類の開示に関しては、サービスセンター長や税務署長の判断に委ねられていた。また、1974年プライバシー法の下では、各連邦機関は、他の連邦機関に開示がなされた場合、その開示先の機関名・住所・目的・内容に対して説明責任を負うこととされていたが、このルールは州に対する開示には適用されなかった。

しかし、議会は、内国歳入庁の外で、こうした税務情報の保護が適切に行われていない点に着目し、改正後は、法によって認められる税務情報の開示における機関、日時、方法、場所について、財務長官が規定するものに限定されることとされた。また、財務長官に対しては、税務情報の利用と開示に関する永久的な記録保持義務が課されるとともに各連邦及び州の機関に対しても、財務省規則に従い、税務情報の利用と開示に関する永久的な記録保存のためのシステムの維持が求められ、税務情報を入手するための必要条件とされた。

また、議会に対する報告に関しては、1971年から、租税に関する合同委員会は、内国歳入庁から税務情報の開示に関する報告を四半期ごとに受け取ることができたが、議会は、税務情報の利用と納税者のプライバシー保護の程度について注意深く監視する必要性を認識し、各暦年後90日以内に、財務長官は、租税に関する合同委員会に対して、税務情報に対する検査あるいは開示請求理由を報告する義務を負うこととされた。この報告は、租税に関する合同委員会の多数決により非公開とされる。また、財務長官は、開示された



税務情報の機密性保持のために確立された手続き、その執行状況、さらには  
手続の過程で発生した諸問題について、議会の租税委員会に対して四半期ご  
とに報告する義務を負うこととされた。

## 2 保護条項措置((p)項(4)号関係)

従前は、法によって認められない開示を行った場合において、一般的な刑  
事罰則以外に、租税法上、内国歳入庁から他の機関への税務情報の開示に関  
する保護条項措置が定められていなかった。

しかし、プライバシー法は、各機関に個人に関する記録の安全のために必要  
な保護条項を確保することを求めており(法第3条)、この要件は、体系  
だった記録を各連邦機関には適用されるが、連邦の税務記録を受け取っている  
州や地方団体には適用されなかった。議会は、税務情報の機密性を保護する  
ために、受け取る機関に必要な行政的・技術的・物理的な保護条項措置が  
採られていない場合には、いかなる開示もなされてはならないと判断した。

そこで、改正後は、財務長官が、税務情報に対する保護条項措置が十分で  
ないと判断した場合には、いかなる機関に対しても税務情報を提供しないこ  
ととされた。ここで、保護条項措置とは、具体的には、情報の安全な保管場  
所の確保や他者への情報のアクセスの制限、使用済みの場合における情報の  
返却や廃棄など開示できない状況にするという税務情報の秘密性が保護され  
るための措置をいう。

さらに(q)項においては、財務長官に、法令に関する規則制定権を付与し  
ており、これにより、例えば、財務長官は、定期的に他の機関によって制定  
された保護条項措置を再点検することが可能になると同時に、仮に財務長官  
が保護条項措置を不十分であると判断した場合には、税務情報の開示は行わ  
れないこととされている<sup>(73)</sup>。

---

(73) ここで言う開示には、間接的な開示すなわち内国歳入庁以外の情報源から受け取  
った機関の情報が、全くあるいは実質的に内国歳入庁から入手したものと同一であ

### 3 罰則等（内国歳入法典第7213条・7431条関係）

従前は、連邦公務員等に科される守秘義務の罰則と同様、税務情報の違法な開示を行った場合には1,000ドル以下の罰金又は1年以下の懲役又はその併科とされ、使用者又は担当者は解雇されることとされていた。

しかしながら、以下の（表1）及び（表2）からも明らかなように、1973年から75年にかけて守秘義務違反を行った者という疑いから、内国歳入庁による調査を受けた者は、73年には58人、74年には103人、75年には179人にのぼった。

議会はこのような事態を重く受け止め、この結果、違法な税務情報の開示は軽罪から重罪とされ、訴訟費用に加え、罰金も、1,000ドルから5,000ドルと、また懲役も最高5年に引き上げられた（第7213条(a)項<sup>(74)</sup>）。また、こうした刑事罰則に加え、内国歳入法典第7431条(c)項においては、民事上の損害額が定められており、求償額は、1,000ドルと実際に被った損害額と故意があった場合にはそれに附随する損害額を合わせた金額を比較して大きい金額に加え、訴訟費用とされている。

（表1）内国歳入庁による調査結果

Fiscal year（会計年度）	1973	1974	1975
Investigation conducted（調査件数）	58	103	179
Disciplinary actions（懲戒処分件数）	9	23	23
Separations from employment（退職件数）	4	2	5

る場合も含むことに留意が必要と思われる。

(74) 同条(b)項は、製造者又は生産者の営業活動の開示については、1,000ドル以下の罰金又は1年以下の懲役若しくはその併科（軽罪）とされている。

(表2) 刑事訴追になった件数

Fiscal year (会計年度)	1973	1974	1975
Prosecution referrals (起訴件数)	8	8	4
Prosecution declined (棄却件数)	7	5	4
Convictions (有罪判決件数)	1	3	0

### 第3節 小括

以上、米国の税務情報保護規定について、主としてその歴史的考察を行ってきたが、ここで簡単に総括すると、以下のようにまとめることができると思われる<sup>(75)</sup>。

第一に、米国議会と米国財務省との間で税務情報保護の必要性に関する認識が必ずしも一致していなかったという点に注目しなければならないと思われる。この点、米国財務省は、一貫して税務情報保護の必要性を主張し続けてきたことに留意が必要ではないかと考える。このことは、コンプライアンス向上の観点から、本質的に、税務情報の機密性を民主的な申告納税制度の側面から考え直さなければならないことを示唆している。

第二に、ウォーターゲート事件という特殊な事情があったにせよ、個別ケースごとに税務情報の開示・非開示という判断を、個別ケース毎にケース・バイ・ケースで判断するというのではなく、これらを法令上明確にした点に意義があるのではないかと考えられる。なぜなら、ことさらウォーターゲート事件への反省のみを取り上げるならば、対ホワイトハウスとの関係のみに焦点が当てられるべきであろうが、1976年税制改革法においては、1962年に導入された納税者番号制度を社会保障番号に転用・確立するとともに、開示対象の制限に

---

(75) 本章では取り上げなかったが、(k)項(4)号では租税条約に基づく情報交換規定に基づく開示、(m)項では、租税還付における納税者身分情報の開示、(n)項では、財務長官が定めた規則に従い、税務行政目的のために必要な範囲内で一定の者に対する開示、(o)項では、一定の課税に関する税務情報の開示等が定められている。

関しても、ホワイトハウスだけではなく、対議会、対連邦政府、対州政府等、種々のケースにおける税務情報の取扱いについて整備したという意味において、納税者のプライバシー保護に配慮した立法措置とみることはできないのではないだろうか。

第三に、第1章第5節において問題提起をしたように、米国では、前節における1976年税制改革法以前の守秘義務違反者の係数が示すように、守秘義務という間接的な情報保護手法は必ずしも効果的ではないことを意味し、金子名誉教授の指摘を裏付ける結果と考えることもできる。

しかしながら、筆者は、米国の税務情報保護規定の今日的意義について、敢えて、法令上の視点に止まらず検証してみたいと考える。この点については次章以下において考察することとする。

## 第5章 米国の税務情報保護規定の考察

これまで、米国におけるプライバシー概念及び税務情報の保護規定の創設経緯・現状等について触れてきたが、以下では、このような米国の措置がどのようなインプリケーションを有するのか等について考察してみたいと考える。

### 第1節 内国歳入法典第6103条の特色の検討

第一に検討されなければならないことは、何故に、税務情報について二重に規制が加えられているかという点である。この点については、米国においては、議会報告において指摘されているように、第一に、改正前は、税務情報は基本的に公の検査に服すこととされ、開示に当たっての明確なルールが存在しなかったこと、第二に、内国歳入庁には、他の連邦機関と比べ種々の情報が集中していること<sup>(75)</sup>が挙げられると思われるが、筆者は、そもそも税務情報が有する最も他人に知られたくないセンシティブな情報という性質にも注目したい<sup>(76)</sup>。

第二に、米国においては、納税者のプライバシーを重視する観点から、税務情報を原則として非公開とし、法令の認める場合に限定して必要な範囲での開示を認めている。政府職員には守秘義務が課されているが、税務情報については、直接的にその取扱いを秘密とし、法の認める場合にのみ開示を認めている

---

(75) 前掲財務省報告も、内国歳入法典第6103条に横たわる政策的関心の立法経緯と指摘している（前掲33頁参照）。

(76) 昭和49年12月23日、参議院予算委員会において、三木元総理大臣は、野々山一三君に対する答弁の中で、政府の行政責任からくる守秘義務の濫用に関連し、「例えば徴税の問題からしましても、徴税の円滑なる運営が非常に支障を来たすということは、これは重大な国益でありますから、そういう国益との間の比較を、重さというものはそういう見地から判断をすべきものであることは当然でありまして、いたずらにこれを乱用するべきではないと、国の利益に対して重大な影響をもたらす、ということであるべきだと考えております。」と述べている。

のである。この点、米国においても例外規定が多いという見方もあろうが、合理的な理由の記載及び詳細な手続き等を求めるなど、透明性にも配慮された立法措置となっていると考えられる。特に、書面による開示請求手続は、他省庁との協力関係のあり方を考える上で、組織としての正式な要請であるのか否かを判断する材料になると考えられる。

他方、我が国においては、法令上守秘義務が解除される規定は存在するものの、開示に当たっての最終的な判断は、一般に公益性（比較衡量の原則）に拠るものと理解されている。この点、国政調査権と守秘義務との関係については、昭和49年12月23日、参議院予算委員会において、三木武夫元総理大臣は、政府統一見解として、「国政調査権に基づいて政府に対して要請があった場合、その要請にこたえて職務上の秘密を開披するかどうかは、守秘義務によって守られる公益と国政調査権の行使によって得られるべき公益とを個々の事案ごとに比較衡量することによって決定されるべきものとする<sup>(78)</sup>。」という一つの判断が示されている。これは、米国の例に当てはめれば、第3章において検討したケース・バイ・ケース基準が採用されていると考えられる。とは言え、情報提供の相手方が行政機関の場合、公務員であるが故に守秘義務が課されているから無制限に情報提供をしても許されるという論理展開にはならないであろう。

米国では、内国歳入法典第6103条(p)項(3)号により、開示請求書は情報自由法の適用除外とされていることから、情報公開の対象とはならないと解釈できようが、前章で検討したように議会に対し報告義務を有するという意味におい

---

(78) 上田哲君に対する三木総理大臣答弁を参照。さらに、三木元総理は、「個々の事案について右の判断をする場合において、国会と政府との見解が異なる場合に時に生ずることは避けられないことであろうが、政府としては、国会の国政調査活動が十分にその目的を達成できるよう、政府の立場から許される最大限の努力をすべきものとする。」と答弁している。なお、この答弁については、田中二郎元最高裁判事は妥当な解釈であるとし、いわゆる議員証言法においても、国政調査権と守秘義務との調和が図られているとしている（田中二郎「租税法（新版）」（有斐閣、1981年）213～214頁参照。

て、開示のプロセス等が国民の監視下に置かれているとみることもできよう。

第三に、税務情報の開示の範囲についても、制約が加えられているという点である。すなわち、情報提供先である他の行政機関の執行目的の範囲内や統計的利用の範囲内に限定されている。こうした点は、他の行政機関との連携・協力体制においても一定の歯止めをかける意味において有効に機能するものと考えられる。

第四に、開示に当たっても、情報提供先の情報管理態勢あるいは使用後の処理という厳格な保護条項措置が求められているという点である。必要な情報を入力するためには、最低限、情報管理の徹底が必要条件になるということを示唆しているものと考えられる。

前述したように、米国ではウォーターゲート事件の発覚という特殊な事情があったにせよ、税務情報の保護と開示（利用）の両面において、法令上、明確かつ厳格に規定されており、現状の法令遵守の状況は伺いしれないが、「申告納税制度」の根幹であるところの「プライバシーの保護」の重要性を法制上明確にしたものと位置付けることができるのではないかと考えられる。この点、議会報告は、次のように述べている。すなわち、「このこと（すなわち、税務以外の目的のために他の連邦政府や州政府に対する税務情報の実際あるいは潜在的な開示が、そのような情報に関し米国国民にあるプライバシーに関する合理的期待への背信）は、換言すれば、プライバシーの潜在的な濫用に対する国民の反応は、連邦納税システムの主要な支えとなっている米国の成功裡な申告納税制度の有効性を害するか否かという問題を惹起している。」である。

我々は、この言葉のもつ意義を改めて考え直さなければならないであろう。

## 第2節 我が国へのインプリケーション

以上、我が国における議論や米国の法制を踏まえて考えると、税務行政における守秘義務、特に税務情報の保護を巡る問題について、次のような点につい

て整理をしておく必要があるのではないかと思われる<sup>(79)</sup>。

まず、第一に、保護されるべき情報は、個人情報だけなのかという点である。この点、米国のプライバシー法においても、EU諸国の個人情報保護法制を概観しても、あくまでも個人情報につき規定している。我が国の個人情報の保護に関する法律においても、第2条第1項において、「個人情報」とは、「生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるものをいう」としている。ただし、米国では、これまで検討してきたように、内国歳入法典においては、個人情報に限らず法人情報等についても「保護」ないし「開示」について明確に規定している。

しかしながら、例えば法人等の場合においても、仮に課税情報等が漏洩されることになると、損害を被り存続すら危なくなる事態も想定され得ると考えられる。会社は、その性質上、自然人であることを前提とする権利義務を享有または負担することはできないが、会社も、名誉に関する人格権などは、これを享有することができる<sup>(80)</sup>とされている。したがって、法人等の課税情報等についても保護の必要性は否定できないと思われる。しかしながら、法人の場合には、別途、証券取引法に基づくディスクロージャー規制等があることから、個人情報と同程度の保護の必要性があるか否かについては議論の分かれるところであろう。しかし、仮に法人が解散または事業譲渡した場合に、当該法人の税務情報の取扱いについては必ずしも明確ではない。この点が第二の疑問として生ずる。

すなわち、第二に、情報の性格により保護の程度に差異があるか否かについてである。この点、米国では、税務情報の範囲を巡り議論があった。すなわち、税務情報とはあらゆる税務情報を意味するのか、機密性のある税務情報を意味するのかということである。この点に関しては、情報源はどこにあるのかとい

---

(79) 以下の考察は、「金融法研究＝資料編(18)＝(金融法学会2002)における、岩原「金融機関のグループ化と守秘義務」49～50頁を参考とした。

(80) 阪埜光男「株式会社法概説」(三嶺書房)14～15頁参照。



う観点から整理すべきであるとする学説がある<sup>(81)</sup>。仮に、「機密性のある情報」のみとした場合には、その判断基準が定義されなければならないであろう。

第三に、情報保護の例外として認められる情報の開示（利用）という側面からどのように考えるかという点である。換言すれば、開示又は利用に当たっての「合理性」の基準とは何かということである。この点、米国の例を見る限り、少なくとも、「開示に当たっての必要性とその目的達成の範囲」を限定し、この限りにおいてのみ開示が認められているという点に留意する必要はあろう。この論点は、官公署等の協力要請規定との関連を整理しなければならないが、米国における立法例に見られるように、少なくとも情報提供先の情報管理態勢を見極める必要があろう。

第四に、情報の保護手法に関する是非についてである。情報保護のあり方を検討する際、立法論として、直接的に情報自体の保護・利用について規制する手段と、間接的に情報を保有する主体であるところの政府職員に守秘義務という規制を課すという2つの手法が考えられる。

冒頭で問題提起したように、職員の守秘義務による情報保護という手段は時代にそぐわないという極めて有力な見解がある。また、そもそも我が国における経済犯罪に対する刑事罰則自体が諸外国に比較して軽いのではないかという見方もできる<sup>(82)</sup>。しかしながら、筆者は、罰則の強化をはじめとする制裁の強化は、一定の抑止力を発揮するものの、犯罪の根絶には必ずしもつながらないのではないかと考える。

筆者は、税務情報を保護する手法として、少なくとも解釈上のグレーゾーンの余地を少なくするという観点から米国のような直接的に情報の取扱い自体に規制を加える方式にメリットがあるように思われる。

---

(81) Mark Berggren, Let's Get To The "Source of the Problem(1999 Chicago-Kent Law Review)を参照。

(82) 例えば、証券取引法によると、相場操縦に対しては、5年以下の懲役若しくは500万円以下の罰金又はこれの併科(第197条)とされており、ほ脱犯の場合と同じである(所法第238条第1項、法第159条第1項等)。

米国では、前章で検討したように、1976年税制改革法以前、すなわち、守秘義務に基づく規制のもとでの違反者から明らかなように、間接的に職員に秘密保持にかかる義務を課す方式には限界があるのではないかという認識があったのではないかと推測される。この推論の背景として、筆者は、米国における人事任用制度の特性に一つの論拠を求めることもできるのではないかと考える<sup>(83)</sup>。すなわち、米国連邦政府の場合、行政府に多数の政治任用者が多数存在する。政策形成の中枢を担う局長、部課長職員の10%以内、幹部職員の側近等は政治任命となっていることに注目したい。これらの者は、政権交代時に弁護士、学者、シンクタンク研究者、選挙関係者等を供給源として採用され、政権終了とともに現職を去るのが一般的である<sup>(84)</sup>とされている。また、公務内外の人材の流動性は高く、中には、いわゆる「回転ドア型」人材と称され、公務内外を行き来する者も存在する<sup>(85)</sup>。これに対し、周知のとおり、我が国の公務員制度は基本的に終身雇用制度を前提にしている。こうした労働市場における流動性という背景を考慮に入れると、米国においては税務行政という特異な分野にせよ<sup>(86)</sup>、直接的に情報自体の動きに規制を課さざるを得ない側面がある<sup>(87)</sup>ようにも考えられる。

次に、米国における立法例を評価する尺度として、筆者は、コスト・パフォーマンス面に着目したいと考える。すなわち、米国の立法措置は、税務情報の

(83) もっとも、この推論は、連邦政府全般に当てはまる議論でもあろう。

(84) 人事院主催平成14年度招聘記念シンポジウム「アメリカ官僚の実像、あるべき政官関係について」(平成15年2月24日)参照。

(85) こうした政治任用以外のポストは、通常、公務内外への公募によって採用され、政権と進退をともにしない職業公務員により占められており、政策形成において中心的な役割を担う政治任用者を専門的な立場から補佐している。

(86) 内国歳入法典第6103条(a)項(3)号においては、過去公務員あるいは被用者も含まれることとされているが、当該者が再び内国歳入庁に採用されることもあり得る。

(87) 国税庁五十年史(国税庁、2000年)によると、米国内国歳入庁においては、1952年の組織改革以前においては、「当時の内国歳入庁には、広範に政治的任用職が存在し」とし、「納税者から申告書を受け取る内国歳入署(コレクターズオフィス)が、全米に64存在したが、その署長である徴収役は全て大統領によって任命されていた。」とされている(150頁参照)。

動き自体を捉えるものであることから、必然的に情報を集中的に管理する部署を必要とする意味において、制度設計の観点からコストのかかるシステムとみることもしる。この点は、今日における我が国行政組織のスリム化の観点からは容易に受け入れられる議論ではないと思われる。反面、そもそも申告納税制度の根幹を支えるところの「税務情報の保護」という問題解決の本質を、単に費用対効果といった議論の中で論ぜられるべきか否かという疑問もあろう。

いずれにしても、高度情報化社会の到来を見据えたとき、米国における立法例は、あるべき税務情報の保護のあり方、管理態勢について問題提起を投げかけていると言えるのではないだろうか<sup>(88)</sup>。換言すれば、ほとんど全ての制度には長所とともに短所もあることから、理念を徹底するためには、いかなる政策が必要となるのか、あるいは、昨今、説明責任（アカウンタビリティ）の必要性が唱えられているが、それは、国内だけでなく、国際的にも論理的に説明可能な制度設計が求められることになるだろう。

---

(88) 日本弁護士連合会は、2001年8月24日「行政機関等個人情報保護法制研究会中間整理に対する意見書」における「不正手段による取得の禁止」に関し、「行政機関の長あるいは公務員が不正なことを行わないという保障はどこにもない。」とも指摘している。

## 結びに代えて

### 1 プライバシー保護の必要性

かつて、経済学の巨匠であるシュンペーターは、イノベーションを追及する競争こそが経済の最もダイナミックな原動力であり、これこそが競争的資本主義の本質であると主張した。このシュンペーターの論理を展開していくと、21世紀における国民の展望は情報技術革命にある<sup>(89)</sup>とも言えよう。前述したとおり、このような情報ネットワーク社会は、新たな情報を作り出し、それを伝播させることを経済社会の駆動力とするものであるから、情報一定の静態的な社会ではありえない。換言すれば、情報ネットワーク社会においては、それが作り出す新たな情報によるイノベーションによって、また豊かな社会の混沌を通じて、非線形な変動が避けられない状況になる<sup>(90)</sup>。このような情報ネットワーク社会におけるダイナミズムは、発展の原動力であると同時に、大きなリスクに直面するという側面もはらんでいるのである。このことは、我々は、例えば、平成5年に施行されたいわゆる金融制度改革等からバブル経済崩壊後の金融システムに対する不安という経験などから、種々の混乱防止のためのセーフティネットの必要性を学んでいる。

これまで検討してきたように、セキュリティ・システムにおいても、あるいは、守秘義務という手法においても、税務情報の完全な保護が保証されるわけではない。しかしながら、高度情報化社会等の進展の中で「プライバシー」の保護という理念を徹底するためにはいかなる措置が必要となるのかが検討・実施されなければ、国民の不安や誤解は払拭され得ないということだけは言えるのではないかと考える。

---

(89) 塩野谷祐一「経済と倫理—福祉国家の哲学（東京大学出版会、2002年）」382頁参照。他方、P・Fドラッカーは、「ネクスト・ソサエティ」（ダイヤモンド社、2002年）の中で、「ネクスト・ソサエティ」とは、ITだけが主役の社会ではない。」と指摘している（67頁参照）。

(90) 今井賢一前掲159頁参照。

## 2 追加的措置の必要性

今日、インターネットを中心とした情報技術革命は、経済社会に多大な恩恵をもたらす反面、情報の保護という側面からは新たな課題を投げかけている。このことは、技術進歩等の前進の過程においては、同時に、それに附随して発生する諸問題を防止するための言わば安全装置を同時並行的に政策的に遂行する必要性を意味している。この点を補強するものとして、例えば金融審議会は、平成12年12月21日の総会において、「金融分野における個人情報保護・利用の在り方に関する今後の検討の進め方」として次のような指摘を行っている。すなわち、「個人情報保護・利用の在り方に関して、当第二部会では、「個人情報保護基本法制に関する大綱」を踏まえ、個人情報保護基本法制（以下「基本法制」という。）に加えてどのような追加的な措置を講ずる必要があるかという観点から、その具体的な内容及び手法や、基本法制を施行する上での自主ルール・ガイドラインの在り方等について検討を行った。（中略）基本法制の施行に当たっては、主務大臣が所管業界の個人情報の取扱いの実態を勘案した監督上のガイドラインを示すこと等が想定されており、こうした観点も含め金融庁の所管する事業体を対象に総合的な検討が必要になると考えられる。以上を踏まえ、当審議会としては、基本法制の各規定との整合性の確保や、全体としての実効性確保に配意しつつ、従来議論の対象としてきた個人情報にとどまらない金融分野における個人情報の保護・利用に関し、取り扱われる個人情報の特性等に応じた重層的な措置を講ずることを念頭に、基本法制の今後の立案状況の進捗状況をみながら、法制上の措置その他の必要な措置について鋭意検討を進めていくべきと考える。」とする方針を示している。

また、総務省は、2003年2月24日、電気通信分野における個人情報の保護の在り方を検討するため、学識経験者らでつくる「電気通信分野におけるプライバシー情報に関する懇談会（座長：堀部政男中央大学教授）を設置し、再提出された個人情報保護法案の内容を踏まえ、通信の秘密に関する論点の整理や企業内での私的な電子メールのチェックのあり方等を行う方針を示し

ている。

こうした他省庁の動きは、個別法において、個人情報保護法の成立を受け、更なる保護を図る一環として注視していく必要があるものと考えられる<sup>(91)</sup>。

この点、平成12年7月の政府税制調査会答申「わが国税制の現状と課題－21世紀に向けた国民の参加と選択－」においては、納税者番号制度をめぐる主な論点の1つとして「プライバシーの保護」を取り上げ、「納税者番号制度のような個人情報に関連する大掛かりな制度においては、プライバシー保護に関してごくわずかでも問題が生ずると、制度全体の信頼を著しく損ねるおそれがあり、プライバシーの保護については、引き続き十分な検討を重ねて行かなければなりません。」と指摘している<sup>(92)</sup>。この際、同制度の検討の過程において米国の立法例は一つの参考例と考えられるかもしれない<sup>(93)</sup>。

### 3 守秘義務の徹底とコンプライアンス向上との関係

第4章第3節で述べたとおり、米国では、税務情報保護の必要性に関し、議会と財務省の間で必ずしも認識が一致していなかったが、財務省報告は、

(91) 2003. 5. 23参議院本会議で可決・成立した「個人情報の保護に関する法律案」に対する附対決議においては、「医療（遺伝子治療等先端的医療技術の確立のため国民の協力が不可欠な分野についての研究・開発・利用を含む）、金融・信用、情報通信等、国民から高いレベルでの個人情報の保護が求められている分野について、特に適正な取扱いの厳格な実施を確保する必要がある個人情報を保護するための個別法を早急に検討し、本法の全面施行時には少なくとも一定の具体的結論を得ること。」とされている。

(92) 上記政府税制調査会答申においては、納税者番号制度に関連してプライバシーの保護が生じる局面として、納税者と税務当局、税務当局と他の行政機関、納税者と資料情報の提出義務者の3つの局面に分け、基本的に税務職員に課される守秘義務により解決される事項と、個人情報保護の基本法制の推移を見守る事項に整理している。

(93) 宇賀教授は、納税者番号制度に関連し、「国税通則法に税務情報開示禁止原則を規定すること、法人その他の団体の自己情報開示請求制度を整備すること、税務行政手続を整備すること等、納税者番号制度に伴うプライバシー保護のための法整備を着実に進めることも重要である。」としている（宇賀克也「導入が再燃した納税者番号制度の検討」（税理2003. 5（6頁）参照。

秘密保持こそがコンプライアンスを向上させること、無申告者や滞納者の氏名を公表することは、コンプライアンスを高めることにつながらないという見解を明確にする<sup>(94)</sup>と同時に、内国歳入庁には、刑事的な税務執行が効率的に公表されることを保証するために、刑事事件に関する公共の記録における補足的な一定の詳細を報道することが認められるべきである<sup>(95)</sup>とし、いわゆる査察事件については別途に取り扱われるべきであるとしている。

このことは、米国、とりわけ財務省としては、税務情報の保護が申告納税制度を支える上で重要であるとの認識を、歴史的分析を通して表明したものと理解すべきであろう。

この点、例えば、神奈川県小田原市が悪質な市税滞納者の氏名を公表する条例を採択したことは記憶に新しい。この点、例えば石弘光一橋大学長は、「この条例に対し、当然のことながら公務員の守秘義務や個人の権利保護の観点から、自治省や一部の法学者から疑問が呈されていた」としながらも、「滞納のように公益を著しく害している場合には、個人権利が制約されるのもやむをえまい。また、悪質で誠実さを著しく欠く滞納者の氏名を公にしても、公務員の守秘義務を損なうとも思えない<sup>(96)</sup>」とし、小田原市の政策を評価している。しかし果たして、このような議論は正しいのであろうか。確かに、悪質な滞納者に何らかの社会的制裁を加えるべきであるとする意見に全く組まないわけではない<sup>(97)</sup>が、公表された氏名が他の情報と重なり合った場合、本来目的とした滞納の圧縮のための政策が予想外の人権侵害につな

---

(94) 前掲財務省報告34～35頁参照。しかしながら、米国では、コネチカット州など一部の州レベルでは、滞納者の氏名の公表が行われている。

(95) 同上37頁参照。

(96) 石弘光「税制ウォッチング」(中公新書、2001年)154～156頁参照。

(97) 本庄教授は、「租税債務を履行しない人に対しては、厳しい経済的制裁又は社会的制裁を法定し、これを周知するとともに、制裁の適用についても公表しないと、制裁の効果は十分発揮されない。個人プライバシーを保護することによる法益と制裁の公表による法益を比較衡量しなければならない。」と指摘している(前掲8頁参照)。

がる可能性も否定できない。我が国の経済犯罪に対する刑事罰則は全体的に低いと、社会的制裁が必要という論者もいるかもしれない<sup>(98)</sup>。しかしながら、税務当局としては、感情的な議論に流されてはならないと考える。

#### 4 情報管理部署等の設置の検討

次に、税務情報を一元的に管理するための部署設置の必要性についてである。前述したように、我が国にも、国税庁・局・税務署に情報管理担当職員を置くべきとする有力な見解がある<sup>(99)</sup>。この点、筆者は、米国の場合は、税務情報という客体自体の取扱いについて規制しているので、こうした形式犯罪を摘発するためには情報を一元的に管理する部署が必要になると考えられるが、このような仕組みにおいても、例えば第1章で検討したような設例においては限界があるように思われる。

いずれにせよ、これまで、高度情報化社会の文脈のなかで、税務情報の保護の必要性を論じてきたが、前述したようにタックスヘイブン等の租税回避行為の解明に当たり、国際間の税務執行協力の必要性が高まる中で、我が国の情報管理態勢に対する関係諸国の目も一層厳しくなろう。税務当局としては、少なくとも情報の所在・管理・拡散に最大限の注意が払われなければならないと考える。

#### 5 「知る権利」と「プライバシーの権利」の調和の必要性

税務行政の国際化・高度化の中で、米国の立法例は、税務情報の「保護」という側面にとどまらず、「利用」という2つの側面から、明確に開示対象・範囲等を明確にしているという意味において解釈上疑義の少ない規定振

---

(98) 本庄教授は、「申告水準の向上のためにペナルティその他制裁がもつ抑止効果は、納税者の税法違反を未然に予防する効果であり、また、違反者に対しては再発防止効果である。このような制裁規定や現実の適用例を納税者の心に植え付ける必要がある。」と指摘している（前掲2頁参照）。

(99) 例えば金子同上243頁参照。



りになっているということだけは言えるのではないかと思われる。今後、我が国においても、単に守秘義務の遵守にとどまらず徹底した「税務情報の管理のあり方」を検討する必要性が生じる可能性もあろうかと思われる。

行政の適正かつ円滑な運営を図るためには、行政機関が保有する個人情報の有効利用が要請されるケースも想定されるところであり、個人情報保護の要請とこうした要請の調和が必要とされる局面も想定される。この両者の要請のいずれに優先順位を付すべきか否かは難しい判断ではあるが、税務情報を開示する場合には、その目的・範囲等について国民に対し明確なルールが求められることになる。

今日、高度情報化社会において、「知る権利」と「プライバシーの権利」は、憲法上保障された基本的人権の車の両輪であると考えられる。また、歴史は繰り返すという格言もある。その中で、徒に一方に偏った議論の展開がなされないことを願いながら、本研究を締めくくりたい。

末筆になってしまったが、本研究の作成に当たっては、公私多忙の中、本庄資国士舘大学教授から貴重なアドバイスを頂戴した。衷心より厚く御礼申し上げます。ただし、論文内容の誤りなどは、すべて筆者の責めに帰すものである。