

TCフォーラム研究報告 2020 年第 2 号 ©石村耕治「イギリスの納税者憲章を読む」

TCフォーラム研究報告 2020 年第 2 号 主要国の納税者権利憲章を読む《イギリス》

イギリスの納税者憲章を読む¹

～課税庁の納税者サービス・スタンダードのあり方を学ぶ

石 村 耕 治

(TCフォーラム共同代表・白鷗大学名誉教授)

課税庁が納税者を「お客様（カスタマー/customer）」扱いするのは世界の常識（グローバル・スタンダード）になってきている。多くの諸国では、課税庁職員が、納税者をお客様として礼儀正しくかつ敬意をもって、公平に接するのは当たり前になってきている。

納税者の権利利益を保護するために、議会は、繰り返し法律を改正してきている。一方、税金の申告を受け付け、調査や強制的な取立てをする課税庁も、課税手続の透明化に努力している。納税者にはどのような権利があるのかをわかり易い言葉で説明した納税者権利憲章を作成・アナウンスし、納税者や職員に周知・徹底をはかっている。

わが国は、納税者の権利利益を保護し透明にするために、立法府（国会/議会）が、課税手続の法律を改正するのは待ったなしである。また、課税庁も、納税者にはどのような権利があるのかをわかり易い言葉で説明した納税者権利憲章を作成・アナウンスし、納税者や職員に周知・徹底する必要がある。納税者サービス・スタンダードをあきらかにし、そのスタンダードにしたがって課税庁職員が納税者と接する仕組みづくりが急がれる。

■ 世界中で「納税者憲章」制定ラッシュ

欧米諸国では、公務員は、文字どおり“パブリックサーバント”、つまり“一般の人たちへの奉仕者”である。したがって、課税庁が、納税者をカスタマー（お客様/customer）として接することは常識である。

近年、先進各国では、課税庁が、お客様である納税者に接する際の「納税者サービス・スタンダード」を明確にしてきている。そのため、「納税者憲章（Taxpayer's Charter）」や「納税者の権利宣言（Declaration of Taxpayers

¹ 本報告は、著者の個人的な見解や分析を表したものである。TCフォーラムの共同代表としての見解ではないことを断っておきたい。

Rights)」などの制定、租税手続法改革のラッシュが続いている²。わが国は、こうした流れに完全に遅れてしまっている。納税者サービス・スタンダードをあきらかにし、そのスタンダードにしたがって課税庁職員が納税者と接する仕組みづくりが急がれる。

■ 納税者サービス・スタンダード確立の動き

・ フランス	1975 年	税務調査における憲章、1981 年	租税手続法典制定
・ ドイツ	1977 年	租税基本法改正	
・ カナダ	1985 年	納税者の権利宣言。その後、2007 年	納税者権利章典を制定 ³
・ イギリス	1986 年	IR (内国歳入庁) 納税者憲章。	
	1991 年	IR 新・納税者憲章	
	2006 年	HMRC (歳入関税庁) サービス公約	
	2016 年	HMRC あなたの憲章 ⁴	
・ ニュージーランド	1992 年	IR (内国歳入庁) お客様(納税者)憲章 ⁵	
・ アメリカ	1986 年	アリゾナ州「納税者権利章典法」を制定。以降、各州で	次々と同様の法律を制定
	1988 年	IRS・納税者としてのあなたの権利 (その後改定)	
	1988 年	連邦第一次納税者権利章典法 (T1) 制定。	
	1996 年	第二次 (T2) 制定、	
	1998 年	第三次 (T3) 制定	
	2016 年	第四次 (T4) 制定	

² 名称は、国 (州) により異なる。カナダのように、当初は「納税者の権利宣言 (Declaration of Taxpayers Rights)」、その後は「納税者権利章典 (Taxpayer Bill of Rights)」の名称を使っているケースもある。また、英文表記も「taxpayers rights」、「taxpayers' rights」、「taxpayer's rights」のように、さまざまである。本稿では、統一的な名称として「納税者権利憲章 (taxpayers rights charter)」、「納税者権利章典 (taxpayer bill of rights)」の表記を用いる。納税者権利憲章一般については、拙著『先進諸国の納税者権利憲章－わが国税務行政手続きの課題 (第 2 版)』(中央経済社、1996 年)、湖東京至編著『世界の納税者権利憲章』(中小商工業研究所、2002 年)、望月爾「納税者権利憲章の国際的展開」立命館法学 2013 年 6 号 (352 号)、石村耕治「納税者の権利保護のための納税者サービス改革の課題」月刊税務事例 41 巻 4 号、石村耕治「開かれた税務支援のあり方を日米比較で検証する(1)～(5)」税務弘報 55 巻 5 号～11 号。なお、納税者権利憲章がカバーする範囲を、目に見える現実空間 (リアル) な税務に加え、電脳空間 (ネット/オンライン/デジタル) にまで広げる必要性が指摘されている。以下、筆者 HP 最終閲覧は 2020 年 2 月 20 日現在。

³ Available at:

<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/corporate/about-canada-revenue-agency-cra/taxpayer-bill-rights.html>

⁴ Available at:

<https://www.gov.uk/government/publications/your-charter/your-charter>

⁵ Available at:

<https://www.classic.ird.govt.nz/resources/b/c/bccdf4004ba3d313a262bf9ef8e4b077/ir614.pdf>

2019 年 納税者ファースト法制定

- ・ オーストラリア 1997 年 納税者憲章⁶
- ・ 大韓民国 1996 年国税基本法改正、1997 年 納税者憲章⁷
- ・ OECD 1990 年「納税者の権利と義務～OECD 各国の法制調査」発表
- ・ その他、台湾⁸、インド、南アフリカ、ルワンダなどのアップ・カミング諸国を含めて、納税者サービス・スタンダードや納税者憲章を制定・アナウンスし、租税手続を整備する諸国が急増

■ 納税者保護のアプローチ

「納税者の保護」をはかろうとする場合には、大きく「古典的なアプローチ」と「現代的なアプローチ」の2つがある⁹。

■ 「納税者の保護」の方法(アプローチ)

古典的なアプローチ《納税者への脅しを強める「ハード・アプローチ」》

執行中心のアプローチ (enforcement-focused approach) である。つまり、税務調査の強化・罰則 (附帯税など) の強化・一般的な租税回避規定の創設などで、“納税の義務” の遂行を強調し、いわゆる「自発的納税強制 (voluntary tax compulsion)」により、税金を徴収するやり方である。悪質な納税者を見せしめにする一方で、善良な納税者は保護するという姿勢のアプローチである。

納税者の保護の制度化についても、裁決・判例・行政先例などが認めた範囲で、最小限の法典化・租税手続の整備をするやり方である。どちらかといえば「課税庁が主役」のアプローチである。課税庁は、税務調査に専念し、有償・無償を問わず、税務支援を含む広範な納税者サービスは、税務の専門職団体などへアウトソーシングするというやり方も、この種のアプローチの1つに分類される。

現代的なアプローチ《納税者サービスの徹底を基本とした「ソフト・アプローチ」》

サービス主導のアプローチ (service-oriented approach) である。つまり、国民・納税者に「自発的納税協力 (voluntary tax compliance)」を求めるために、

⁶ Available at:

<https://www.ato.gov.au/About-ATO/Commitments-and-reporting/Taxpayers-charter/>. また、ATO (Australian Taxation Office/オーストラリア国税庁) は、納税者憲章を日本語でも公表している。

<https://www.ato.gov.au/General/Other-languages/In-detail/Japanese/Taxpayers-charter---what-you-need-to-know-in-Japanese/>

⁷ 阿部徳幸「韓国における納税者権利保護の動向」(2019年12月)日本租税理論学会会報 59号参照。学会 HP Available at: <http://www.j-ast.com/>

⁸ 相澤拓也「台湾の納税者権利保護法案」立命館法学 326号参照。

⁹ See, L. Lederman, “The Interplay Between Norms and Enforcement in Tax Compliance,” 64Ohio St. L.J. 1453 (2003).

「職員の服務ルールの改善やカスタマー・サービスの質的管理（QC）基準の強化を含む納税者サービスの徹底」＋「大胆な手続的権利の保障の仕組みを法制化」双方の面での改革をすすめる。これにより、抜本的な“納税者の保護”をはかる方法である。「国民・納税者が主役」のアプローチともいえる。

こうしたアプローチを採用したのがアメリカやイギリスである。アメリカの場合は、1998年にIRS再編・改革法（RRA=IRS Restructuring and Reform Act of 1998、通称「T3」）で実施した。これに伴い、課税庁（IRS）が「すべての納税者に最高のサービスを提供する」方針をうたったIRSの使命宣言「納税者としてのあなたの権利（Your Rights as a Taxpayer）」を公表した。従来の「クライアント・サービス」の手法から、民間の「カスタマー・サービス」手法の導入による納税者サービスの徹底、課税庁職員の服務ルールの適正化、租税手続の適正化・透明化を進めた¹⁰。さらには、税務支援制度の強化・多角化、大胆な市民ボランティアの活用をはじめとした「国民の国民による国民のため」の申告納税制づくりを進めた。

■ サービス主導のアプローチ(ソフト・アプローチ)選択の理由

イギリスやアメリカ、オーストラリアなど、多くの諸国では、サービス主導のアプローチ（ソフト・アプローチ）を選択するようになっている。この背景には、次のような理由がある。

■ なぜサービス主導のアプローチ(ソフト・アプローチ)を選択するのか

- ・申告納税制度の仕組み、自発的納税協力の理念を徹底する意味において、“罰則の強化＋課税庁職員の増員で、税務調査の回数を増加させる”といった古典的な手法は、時代遅れである。税務行政サービスの質的改革が問われている時代にはなじみにくい。
- ・「自発的納税協力の強化・納税者サービスの徹底」対「税務調査・罰則の強化」でみた場合、前者の策の方がコスト・パフォーマンスがよい。幅広い民のカスタマー重視の経営手法の導入・サービス化が時代の流れに沿う手法である。
- ・とりわけ、罰則の強化策は、調査・附帯税の対象となった納税者と、調査・附帯税の対象とならなかった納税者との間での“不公平・不満”を拡大する懸念があ

¹⁰ 近年、諸国の課税庁は、これまでの「クライアント（client）」ということばに替えて、「カスタマー（customer）」ということばを使うようになってきている。この背景には、課税庁と納税者との間の課税関係（租税関係）を、権力関係、課税庁優位にとらえる考え方を薄め、双方を対等関係、つまり民間の債権債務関係と同等にとらえ、課税庁や税務職員に「お客様」である納税者の権利を尊重する姿勢をより鮮明にするように求めるねらいがある。

る。申告納税制度への信頼を広げるためにも、ソフト・アプローチが適切とされる。

《Contents》

◎イギリスの納税者憲章

1 イギリスの納税者憲章の経緯と変遷

- (1) 1986 年納税者憲章
- (2) 2006 年 HMRC サービス公約
- (3) 2016 年 HMRC あなたの憲章

2 問われる納税者憲章内容の保守化

- (1) 納税者の義務項目の拡大
- (2) 問題の所在

◎納税者憲章を検証する仕組みとは

- 1 お客さま体験検証委員会(CEC)
- 2 CEC の主要な検証ポイント
- 3 2018 年次パフォーマンス調査結果
 - (1) 顧客体験満足度：個人
 - (2) 顧客体験満足度：小規模企業
 - (3) 顧客体験満足度：税務会計代理人

◎HMRC 苦情処理官事務局

- 1 苦情処理官の独立性
- 2 苦情処理官の職務権限の範囲
- 3 苦情処理のねらいと HMRC 業務への反映
- 4 苦情処理の目的や対象
 - (1) 苦情処理官や A0 の主な目的
 - (2) 苦情処理官に苦情の申出ができる者
 - (3) 苦情処理官や A0 が処理対象とする主な事項
 - (4) 苦情処理官や A0 が処理対象としない事項
- 5 苦情処理手順のあらまし
- 6 A0年次報告2019
 - (1) 人員および年間の財政規模
 - (2) ケース分析研究
 - (3) 2018-19の活動状況
 - (4) A0 のサービスに対する苦情

◎イギリス議会上院委員会報告

- 1 「歳入関税庁 (HMRC) の文化を変える」には

2 納税者サービスの深層をたどるのは議会の役割

◎小括～求められるわが国の納税者支援調整官制度改革

◎むすび～イギリスの仕組みに学ぶのも一案

◎イギリスの納税者憲章

各国が、課税庁の納税者サービス・スタンダードを明確にしてきている。その背景にあるのは、ズバリ言って、「小さな政府」の考え方である。イギリスを例にして、納税者憲章制定の意味を読み解いてみる。

1 イギリスの納税者憲章の経緯と変遷

イギリスの納税者憲章 (Taxpayer's Charter)¹¹は、サッチャー政権時代に、「小さな政府」実現の一環として、制定された。「小さな政府」をつくるための行政改革、構造改革には、大きく、「量的な改革」と「質的な改革」の二つの側面がある。「量的な改革」とは、ともかく役所や公務員の数を減らすことである。そして、もう一方の「質的な改革」とは、行政サービスの効率化、カスタマーベースでのサービス徹底などが課題となるわけである。

サッチャー政権は、徹底した民営化をすすめた。これは、「量的な行政改革」の側面にあたる。一方、「質的な行政改革」については、1991年にさかのぼるが、イギリス政府は「市民憲章(Citizen's Charter)」を公布した。この憲章は、市民に対する中央政府の行政サービスの質を改善するためのQC(質的管理)基準を表したものである。

つまり、市民憲章は、「質的な行政改革」の基準なわけである。市民憲章の公布後、主な行政機関では、それぞれ、サービス内容と質について詳しい点検が行われた。また、各機関は、サービス提供の基準を設定した憲章を公表した。

(1)1986年納税者憲章

課税庁は、1986年にすでに「納税者憲章」を公表していたが、1991年に、「新納税者憲章 (Inland Revenue new Taxpayer's Charter)」を公表した。その後も改定版を公表している。「納税者憲章」は、課税庁の「質的な行政改革」のQC基準である。これまでの「役所が主役」という意識を根本から改め、「市民・納税者が主役でお客様」という意識で仕事をするための誓いといえる。課税庁

¹¹ 当初は、イギリス政府は従来、「taxpayer's charter」の綴りを使っていた。しかし、近年、「taxpayers charter」の綴りを使っている。

は、納税者憲章が絵に描いた餅にならないように、毎年、お客様サービスの努力目標と達成率（例えば、還付申告の処理日数、税務調査の終了通知など、納税者への対応を含む業務処理についての具体的なQC標準作業日数・時間や実測値）などを公表している。

参考までに、1991年の納税者憲章（以下「1991年版憲章」ともいう。）を邦訳〔仮訳〕すると、次のとおりである。

【図表1】1991年納税者憲章

- あなたは、わたしたち課税庁に対し次のことを期待する権利があります。
- ①公平であること。つまり、
 - ・あなたの税金問題を公正に処理すること。
 - ・あなたは法のもとで義務が生じる額についてのみ支払を求められること。
 - ・どの人に対しても同じような公平さをもって取り扱うこと。
 - ②あなたを援助すること。つまり、
 - ・（わたしたちが）あなたの税金問題を正しく理解するように務めること。
 - ・あなたが、自身の権利と義務を理解できるように務めること。
 - ・簡潔な説明書と書式を用意すること。
 - ・あなたに、わたしたちの相談所で情報と援助を与えること。
 - ・つねに礼儀正しく務めること。
 - ③効率的なサービスをすること。つまり、
 - ・あなたの税金問題を速やかに、そして正確に処理すること。
 - ・あなたの私事について厳格に部外秘とすること。
 - ・あなたがわたしたちに提供した情報を、あくまでも法律が認める限りにおいて利用すること。
 - ・法律執行に協力するためのあなたの費用が最小限になるように務めること。
 - ・わたしたちの費用を下げるように務めること
 - ④わたしたちの責任の所在を明示すること。つまり、
 - ・内部にスタンダードを設定し、かつ、わたしたちが、いかにこのスタンダードにしたがって行動しているについて公表すること。
- あなたが納得しない場合には
- ・わたしたちは、あなたがどのように苦情申立てをしたらよいのか、正確にお知らせします。
 - ・あなたは、自身の税務をもう一度検討するように求めることができます。
 - ・あなたは独立した審判所で審査してもらうことができます。
 - ・あなたは、国会議員を通じてオンブズマンに対して苦情を申し立てることができます。

■一方、わたしたちは、あなたに対し次のことをお願いします。

- ・誠実であること
- ・わたしたちに正確な情報を提供してもらうこと。
- ・あなたの税金を期限までに支払ってもらうこと。

(2)2006 年 HMRC サービス公約

イギリスの課税庁は、2005 年に、内国歳入庁 (Inland Revenue) と関税消費税庁 (HM Customs and Excise) の両庁は合併し、現在は「歳入関税庁 (HMRC=HM Revenue and Customs) に組織変更されている¹²。合併後、2006 年に、歳入関税庁サービス公約 (HMRC Service Comment) ~納税者憲章 (Taxpayers Charter) ~を公表した。

参考までに、2006 年の HMRC サービス公約~納税者憲章 (以下「2006 年版憲章」ともいう。) を邦訳 [仮訳] すると、次のとおりである。

【図表2】2006 年 HMRC サービス公約~納税者憲章(2006 年 3 月)

歳入関税庁 (HMRC) は、納税者であるあなたに対する責任と義務および納税者に期待することを定めた以下のような納税者憲章を公布します。

歳入関税庁は、公平かつ公正に行動することにより、あなたの要求に奉仕することを確約します。

わたしたちは、

- ・あなたの私事について、法律の範囲内で、厳格に部外秘とします。
- ・あなたに対して、正しい額の納付または還付を求めます。

あなたと効率的に話し合えるように、

わたしたちは、次のものを提供するように努めます。

- ・簡単かつ明瞭な書式や解説書
- ・有用かつ適切な方法において正確かつ完全な情報

質の高いサービスを提供するために、

わたしたちが、あなたに便利な方法で来署できるようにすること。

- ・あなたの費用が必要最小限になるようにすること。
- ・特別の要求にも応えられること

わたしたちがサービスに責任を負えるように、

- ・わたしたちは、毎年、わたしたちのお客さまサービスの努力目標値と達成率を公

¹² HMRC は、2005 年歳入関税長官法 (Commissioners for Revenue and Customs Act 2005) に基づいて創設された。

表します。

・あなたが、意見を述べたい、あるいは、苦情を申し立てたいと思う場合、わたしたちは、わたしたちのサービスの改善に生かせるように、あなたの意見を聴きたいと思えます。わたしたちは、その仕方をあなたに教示します。

あなたが次のことでわたしたちを支援してくだされば、わたしたちは、もっと良質のサービスを提供することができます。

- ・適切かつ最新のかたちでの記録の保存
- ・あなたの個人的ないし事業上の事情変更の通知
- ・要請にしたがった正確かつ完全な情報提供
- ・納付額の期限内納付

わたしたちの憲章に盛られたお客さまサービスに関する、「苦情申立ての手引」(執務規程 1 や告示1000) や執務規程のような、さらに詳しい情報は、歳入関税庁地方事務所で入手できます。

(3)2016 年 HMRC あなたの憲章

その後、HMRC は、「あなたの憲章 (Your Charter)」のタイトルで納税者憲章を公表した。最新版は、2016 年 1 月 12 日に公表された。

参考までに、2016 年の HMR あなたの憲章～納税者憲章 (以下「2016 年版憲章」ともいう。) を邦訳 [仮訳] すると、次のとおりである。

【図表3】2016 年 HMRC あなたの憲章(2016 年 1 月)

1 あなたの権利～あなた(納税者)が私たち(課税庁/HMRC)に対して期待できること

1.1 あなたを尊重し、あなたを誠実であると取り扱うこと

私たちは、あなたを、礼儀正しくかつ敬意をもって、公平に取り扱います。私たちは、あなたの質問を聴き、そして明確に答えます。私たちは、あなたが私たちに真実を語っていると推定します。ただし、そうでないと信じるに確かな理由があるときは別です。

1.2 有用で効率的かつ実効的のサービスを提供すること

私たちはあなたが何をしなければならないのか、そして、あなたがいつまでそれをしないといけないのかを理解できるように支援します。私たちは、あなたが私たちに提供した情報を速やかかつ効率的に処理し、あなたが負担する費用を最小にします。私たちは、できるだけ速やかに誤りを正します。

1.3 専門知識をもつ者として誠実の行動すること

私たちは、法の枠内で業務を遂行し、かつ、あなたが適切な水準の専門知識のある職

員と折衝できるようにします。私たちは、あなたが自分にどのような権利があるのかを分かりやすく説明するとともに、私たちは、あなたが抱える財政的困難に注意します。

1.4 あなたの情報を保護し、かつ、あなたのプライバシーを尊重すること

私たちは、あなたについて収集、受領または保有する情報を保護します。そして、あなたの情報の共有は法が許す範囲内で行います。私たちは、さらに情報を求める場合には、その理由を説明します。

1.5 他人があなたを代理するのを認めること

私たちは、あなたに代わって、会計士あるいは親族のような他の人があなたに代わって私たちと折衝したいというあなたの考えを尊重します。あなたのプライバシーを保護するために、私たちは、あなたを代理する権限を持つ人のみと折衝をし、かつ、私たちは、そうした人たちと丁重かつ専門知識を持って折衝します。

1.6 苦情に速やかかつ公平に対処すること

私たちは、苦情や不服に対してできるだけ速やかに対処します。あなたは、問題をあなたに代わって他の人に調査するように求めることができます。私たちが問題を解決できない場合に、あなたは、あなたの問題と関係のない他の人に私たちと解決にあたるように求めることができます。

1.7 ルールを曲げる、あるいは破る人たちに取り組むこと

私たちは、義務を負いながら支払わない、あるいは過大な還付をもとめることにより金銭を手にする人たちを見極めます。私たちは、与えられた権限を行使して適切かつ合理的な経過利子や加算金を課します。

2 あなたの義務～私たち(課税庁/HMRC)があなたに期待すること

2.1 誠実に、そして敬意をもって私たち職員と接すること

どうか誠実かつ法律の枠内で行動してください。あなたの税金に関するあらゆる関係する事実や情報を、私たちに提供してください。あなたが私たち期待すると同様の敬意をもって私たち職員と接してください。

2.2 税務事務がうまく運ぶように協力すること

あなたの税金申告と支払事務がうまく運び、そしてあなたが正しい金額の支払や還付が受けられるように、私たちに協力してください。わからないことがあったら、私たちにお尋ねください。

2.3 あなたがすべきことを理解し、私たちに常に知らせること

どのようにして税金を支払うのか、還付を受けるのかを理解し、かつ、支援が必要な場合にはできるだけ速やかに私たちにコンタクトしてください。あなたの負担について問題が生じた場合には直ちに私たちにお知らせください。

2.4 正確な記録を保存し、自分の情報を保護すること

あなたやあなたの代理人は、あなたが私たちに主張することを裏付けるための正確な財務記録を保存してください。部外秘の情報を他の人と共有しないでください。誰かがパスワードのようなあなたの身元確認情報を知っていると思う場合には、直ちに私たちにお知らせください。

2.5 あなたの代理人が何を代理しているのかを知ること

あなたは、自分の代理人が私たちにどのような情報提供や支払をしているのかを確かめてください。その情報や支払が正確で、期限内に行われているか確かめてください。

2.6 期限内に対応すること

期限内に私たちに申告書を提出し、負担すべき金額を支払ってください。期限後納付の場合の経過利子または加算税を速やかに支払ってください。

2.7 誤りを避けるために相当の注意を払うこと

あなたが、私たちに情報を提供する、税金を支払う、さらには還付または救済を求めるときには、誤りを避けるために相当の注意を払ってください。

3HMRC(課税庁)についての情報

私たちは、効率的、実効的かつ公平な課税、支払および関税をかける機関です。

私たちは、重要な目的をもっています。すなわち、私たちは、イギリスの公共サービスや財政支援の必要な家族や個人に支払うのに必要な財源を徴収しています。

私たちは、誠実な大多数の人たちが納税者としての権利を享受することを支援するとともに、制度を悪用する少数の不誠実な人たちには厳しく対応します。

2 問われる納税者憲章内容の保守化

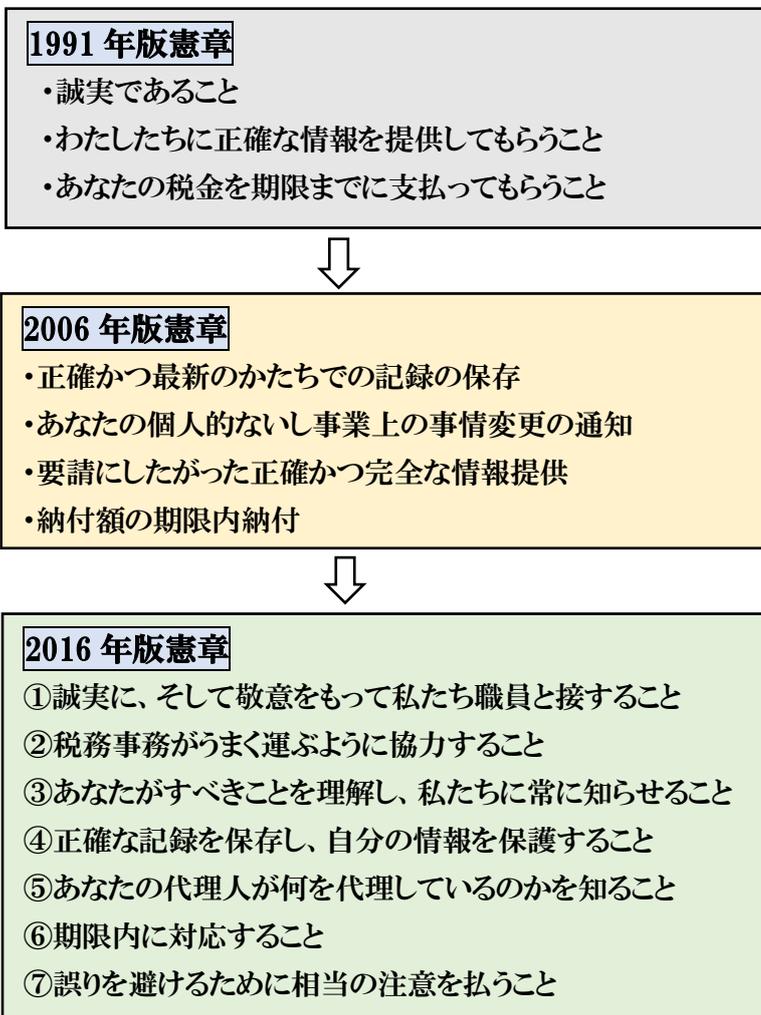
HMRC は、2016 年 1 月に、「あなたの憲章 (Your Charter)」を公表した。問題は、1991 年版憲章、2006 年版憲章、そして 2016 年版憲章と内容が最新化されるに従い、納税者の権利 (課税庁の義務) よりも、納税者の義務 (課税庁の権限強化) 項目が格段に増えていることである。イギリスの民間の税の専門職からは、「納税者憲章」の保守化を危惧する声が高まっている。

(1) 納税者の義務項目の拡大

1991 年版憲章では、「納税者の義務」は 3 つである (【図表 3】参照)。また、2006 年版憲章では、「納税者の義務」は 4 つである (【図表 4】参照)。ところが、2016 年版憲章では、7 つに増えている (【図表 5】参照)。問題状況を図示

すると、次のとおりである。

【図表4】 納税者憲章に盛り込まれる「納税者の義務」の拡大



当局（HMC）は、権利と義務とを同数の 7 つとし、バランスを取っただけだと、言い張るかも知れない。

(2) 問題の所在

1991 年版憲章や 2006 年版憲章の公布に際し、課税庁（HMRC）は、税界を含め広く市民・納税者に対して、いわゆるパブリックコメント（パブコメ）¹³を求めた。しかし、2016 年版憲章の公布に先立っては、この手続を取らなかった。

¹³ アメリカやわが国では、「パブリックコメント（public comment/意見公募）」と呼ぶが、イギリスなど英法圏諸国では、パブリックコンサルテーション（public consultation/公開諮問）と呼んでいる。

しかも、2016 年 1 月 12 日という、税務専門職が申告支援で多忙な時期にアナウンスした¹⁴。このため、勅許会計士 (CA=Chartered Accountants) など税の専門職は、課税庁 (HMRC) の姿勢の変化に戸惑いをみせている。

2016 年版憲章については、各界から、まずもって、課税庁 (HMRC) の適正手続の欠如に対する大きな疑問符がついている¹⁵。

次に、2016 年版憲章に盛り込まれた義務項目に対する批判についてである。とりわけ、「②税務事務がうまく運ぶように協力すること」や「③あなたがすべきことを理解し、私たちに常に知らせること」、「⑥期限内に対応すること」に対してである。これらは、納税者に対して一方的に義務を課す形になっており、必ずしも課税庁 (HMRC) の対応義務とのバランスが取れていないとの指摘がある。

バランスを欠くとの指摘は、次のようなことから証明できる。

記帳義務の水準は、2006 年版憲章では、「適切 (adequate) かつ最新のかたちでの記録の保存」であった (【図表 5】参照)。それが、2016 年版憲章では、いつの間にか「④正確な (accurate) 記録の保存」に代わった。この結果、納税者に高い水準の義務を求めることになった。税の専門職からは、パブコメも求めずにこうした改定を盛り込む HMRC の姿勢に批判が出ている。納税者の義務の“裏口 (バックドア) 強化”であるとして、冷ややかに見ている¹⁶。

2016 年版憲章では、納税者は「原則として誠実であると扱われる権利」を有すると定める。しかし、課税庁 (HMRC) は「納税者は正確な記録を保存していない」と判断した場合には、例外にあてはまる。課税庁 (HMRC) は、その納税者を誠実であるとして扱わなくともよいことなる¹⁷。これでは、憲章は、最も保護が必要な零細事業者などには、絵に描いた餅と化す。

加えて、2016 年版憲章では「ルールを曲げる、あるいは破る人たちに取り組むこと」が、納税者の“権利”の一つとして列挙されている。このことにも、大きな疑問符がついている。常に国民・納税者による注意深い監視が必要である。

HMRC (歳入関税庁) は、納税者の「権利」項目と「義務」項目を同じ数に保つことで、バランスが取れていると言い張るかも知れない。しかし、「憲章」をつくりアナウンスすることの最大のねらいは、納税者の権利を分かりやすい言葉ではっきりと説明をすることにある。HMRC は、納税者憲章が広がる世界

¹⁴ イギリスの個人所得税の課税期間は、4 月 6 日から翌年の 4 月 5 日までである。そして、申告期限は、翌翌年の 1 月 31 日である。

¹⁵ See, David Jones, HMRC New Taxpayers Charter (February 12, 2016).

¹⁶ Francois Badenhorst, HMRC quietly alters taxpayer charter (18th Jan 2016)

¹⁷ See, Mark McLaughlin The Taxpayers Charter : your rights and HMRC's obligations (October 10, 2017).

的な気運に冷や水を浴びせているのではないか、との疑問の声があがっている。これでは、そもそも「納税者憲章とは何か」が問われてくるのではないか。



◎納税者憲章を検証する仕組みとは

HMRC(歳入関税庁)は、2016年版憲章、つまり「あなたの憲章(Your Charter)」を公表したうえで、あなたの憲章検証委員会(Charter Committee)を立ち上げた。その後、2018年秋に、この委員会を改組し、新たに「お客さま体験検証委員会(CEC=Customer Experience Committee)」を立ち上げた。CECは、歳入関税庁内部に設けられている運営委員会(HMRC Board)のもとにある1小委員会(a subcommittee)である。CECは、年4回の会合を持ち、年次報告書を作成し、CECの委員長が、運営委員会(HMRC Board)に提出する。

〔旧〕 あなたの憲章検証委員会(Charter Committee)



〔新〕 お客さま体験検証委員会(CEC=Customer Experience Committee)

1 お客さま体験検証委員会(CEC)

CEC(お客さま体験検証委員会)は、民間企業が顧客との新しい関係を築くための最新のマーケティング手法:顧客体験マネジメント(CXM=Customer Experience Management)を取り入れて、課税庁(HMRC)の納税者サービスを検証する委員会である。

CXM手法を用いるのは、課税庁(HMRC)とそのお客さまである納税者との間の長期的な信頼関係を築き、結果として自発的な納税協力(voluntary tax compliance)を向上させることにねらいがある。CEC(お客さま体験検証委員

会)は、CXM手法で検証した結果を、年次報告書(annual report)で公表するように求められる。

お客さま体験検証委員会(CEC=Customer Experience Committee)は、前身のあなたの憲章検証委員会(Charter Committee)と同様に、HMRCの納税者サービス業務が、「あなたの憲章(Your Charter)」に盛り込まれた納税者の権利/課税庁の義務項目や納税者の義務/課税庁の権限項目を設定されたスタンダード(水準)を遵守して遂行されているかどうかを検証し、HMRCに勧告するのが主たる任務である。

コラム 顧客体験マネジメント(CXM)とは何か

顧客体験マネジメント(CXM)は、企業が、従業員と顧客との様々なコンタクトのなかで得た体験を分析し、接客サービスの質的改善に反映させることで、長期的に顧客(カスタマー)の信頼度を高めようとする経営手法である。この民間の経営手法を、課税庁のカスタマー(納税者)サービスの検証に応用するわけである。税務調査を例にすると、課税庁職員は、文書照会、来署依頼や現況チェックなどを通じて納税者と特に密なコンタクトをもつ。調査前・調査中・調査後のプロセスにおいて、顧客である納税者が感じた体験の全体像を把握・分析し、その成果を納税者サービスの最適化に活用する手法が顧客体験マネジメント(CXM)である。①的確な目標の設定、②各顧客のデマンドの違いを踏まえた対応、③現場で顧客に信頼感を与えられるプランの策定などがキーポイントになる。従来からある「顧客満足度調査(CS= Customer Satisfaction)、いわゆる「おもてなし」手法を、デジタル化の動きや顧客の感じ方などを重視してスコア制(点数制)などを織り込んで進化させたマネジメント手法である。

16
し、

CECは、2019年—2020年度に、検証するように諮問されたのは、次の4項目である。

【図表5】CECが2016年版憲章の遵守状況について2019年に諮問した事項

- ①顧客重視文化(customer-focused culture) 委員は、税務当局(HMRC)に最も大きな影響を与える問題領域を点検し、かつ改善策を提言すること。その際に、2016年版憲章「あなたの憲章(Your Charter)」をレビューし、その結果を反映させ、さらには、今日の顧客[納税者]の期待や要求に応える策も提言すること。
- ②実績管理(performance management) 小委員会は、税務当局の対応策、実績評価指標(performance indicators)および管理プロセスが、顧客のニーズに基づいて策定されているかどうかをレビューすること。

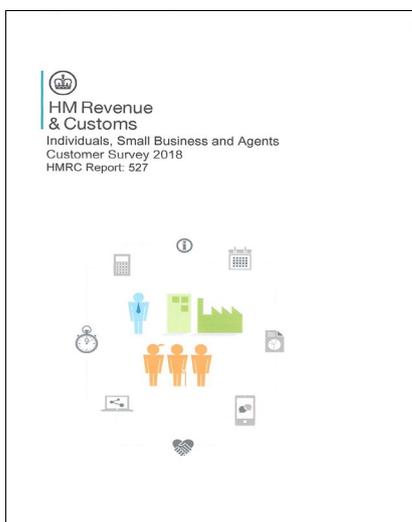
③**顧客サービスの弱点** 委員は、税務当局と折衝する際により多くの支援を必要とする顧客のニーズに最大限応えるためには、当局はどのようにしたらよいのかをレビューすること。

④**組織とプロセス** 委員は、当局が顧客重視を推進するにはその組織や手順がどのようにあるべきかを調査すること。例えば、小委員会は、税務当局は顧客グループごとの明確なサービス手法を有しているかどうか、また、当局の方針や手順の策定、業務行動に顧客のニーズを織り込んでいるかどうかを点検すること。

3 2018 年次パフォーマンス調査結果

HMRC 内部に設けられたあなたの憲章検証委員会 (Charter Committee) [旧委員会] は、2019 年 7 月 18 日に、「2018 年次 HMRC 個人・小規模企業・税務会計代理人顧客調査 (HMRC individuals, small business and agents customer survey 2018 : HMRC Report 527)」(以下「パフォーマンス調査」) を公表した¹⁸。

【図表6】2018 年次報告書の表紙



この調査は、個人納税者、小規模企業納税者および公会計士 (public accountants) や記帳代行企業 (bookkeeping firms) を対象に、2016 年版憲章「あなたの憲章 (Your Charter)」のパフォーマンス (実績) を評価したもの。

¹⁸ Available at:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/817381/HMRC_individuals_small_business_and_agents_customer_survey_2018.pdf

このパフォーマンス調査では、質問項目として、あなたの憲章 (Your Charter) にうたわれた項目について直接回答を求める形を取っていない。例えば、あなたの憲章 (Your Charter) 1.2 では「有用で効率的かつ実効的サービスを提供すること」とうたっている。しかし、調査の具体的な質問項目では、職員や当局が「あなたは容易に必要な情報を入手できますか、入手した情報はわかり易いですか、税務当局 (HMRC) は受け付けた事務を正しく処理していますか、適切な期間内に処理していますか」といった親しみ易い形で聞いている。

これらの質問に対する顧客体験の結果は、①個人、②小規模企業、③税務会計代理人別の形公表でされており、次のとおりである。

(1) 顧客体験満足度：個人

この調査で協力を求めた「個人 (individuals)」とは、16 歳以上の一般市民である。2018 年調査に協力したこれら個人市民のうち、過去 12 か月の間に、約 3 分の 2 (68%) の人たちが NHRC とコンタクトをもったと回答している。調査は、ネット (オンライン)、電話および郵便で行われた。

【図表 7】①顧客体験満足度：個人

顧客体験項目	Yes (はい) 率
・質問への回答は的確か	61%
・提供された情報は的確か	61%
・当局 (HMRC) は、税 (tax)、給付 (benefits) や税額控除 (credits) の事務を正しく処理しているか ¹⁹	66%
・当局 (HMRC) と容易に接することができるか	64%
・ミスを防ぐ仕組みは機能しているか	49%

¹⁹ わが国では、“税”は国税庁、“社会保障”は社会保険庁といったすみわけをしている。これに対して、イギリスでは、HMRC (歳入関税庁) は、税と社会保障双方の事務を取り扱っている。イギリス政府は、2013 年に、「ユニバーサル [統合] 税額控除 (universal credits) 制度を導入した。この制度は、いわゆる「働いても貧しい人たち (the working poor)」を救済するための包括的な税額控除の仕組みである。働いても生活できる満足な収入が得られない、働かないで福祉に頼った方がマシといった就労意欲の減退を防ぎ、さらには給付ミスの多発といった問題の刷新をねらいに導入された。従来からあった複数の社会保障給付や税額控除を統合・簡素化したもので、受給者の就労意欲の向上も期待されている。アメリカが導入する勤労所得税額控除 (EITC/ETC=earned income tax credit) と同様、負の所得税 (negative income tax) の理論をベースにした“給付つき税額控除”の 1 種とみることができる。See, Child Poverty Action Group, Universal Credit: What you need to know (CPAG, 2012).なお、アメリカの勤労所得税額控除 (EITC/ETC) について詳しくは、石村耕治『アメリカ連邦課税法の展開』(財經詳報社、2017年) 40頁以下、同「アメリカの『働いても貧しい納税者』対策税制を検証する」白鷗法学15巻1号参照。

・適切な期間内に処理しているか	59%
・必要に応じて取られる手続はわかり易いか	60%
・すべてが終了した場合それがはっきりわかるか	66%
・情報は容易に集められるか	53%

(2) 顧客体験満足度：小規模企業

この調査で協力を求めた「小規模企業 (small businesses)」とは、従業員 20 人以下で、年間売上高が 1,000 万ポンド【1 ポンド=140 円換算で、約 14 億円】以下の企業である。調査は、ネット (オンライン)、電話および郵便で行われた。

【図表8】②顧客体験満足度：小規模企業

顧客体験項目	Yes (はい) 率
・当局 (HMRC) は、事務を正しく処理しているか	76%
・適切な期間内に処理しているか	69%
・質問への回答は的確か	68%
・ミスを防ぐ仕組みは機能しているか	61%
・提供された情報は的確か	70%
・必要に応じて取られる手続はわかり易いか	72%
・HMRC は専門的 (プロ) だったか	85%
・情報は容易に集められるか	63%
・すべてが終了した場合それがはっきりわかるか	76%

ちなみに、この調査における電話インタビューでは、小規模企業から、2019 年 4 月から導入される付加価値税 (VAT) の電子申告 (online VAT returns) についても、意見聴取が行われた。

回答した小規模企業の約半数が、指定のソフトウェアを使った VAT の電子申告には利便性を感じないと答えている。また、72%が、電子帳簿保存に会計士や記帳代行企業に依頼すると答えている。73%が、こうした電子化に伴う税制上の支援措置があることを知っていると答えている。

(3) 顧客体験満足度：税務会計代理人

この調査で協力を求めた「代理人 (agents)」とは、公会計士 (public accountants) や記帳代行企業 (bookkeeping firms) などである²⁰。調査は、ネ

²⁰ イギリスには、わが国の税理士制度のような、政府規制でつくられた税務に特化した「無償独占 (タダでも、税理士登録した人以外は、規制された税務をやってはいけな

ット（オンライン）、電話および郵便で行われた。

調査に応じた代理人の内訳は、45%が顧客数 50 件以下、28%が 50 件超 249 件以下、23%が顧客数 250 件以上であった。これら代理人の 67%が勅許租税協会（CIOT=Chartered Institute of Taxation）のような専門職団体の会員であった。

【図表9】③顧客体験満足度：税務会計代理人

顧客体験項目	Yes (はい) 率
・当局（HMRC）は、事務を正しく処理しているか	55%
・質問への回答は的確か	48%
・HMRC は専門的（プロ）だったか	71%
・適切な期間内に処理しているか	37%
・情報は容易に集められるか	45%
・ミスを防ぐ仕組みは機能しているか	43%
・提供された情報は的確か	58%
・必要に応じて取られる手続はわかり易いか	54%
・すべてが終了した場合それがはっきりわかるか	62%

ちなみに、この調査における電話インタビューで、代理人は、関与先である事業者は、HMRC（歳入関税庁）から納税義務に関する情報の提出方法がどのように変更になるのかは知らされている、と回答している。HMRC は、2018 年に、代理人に対して、次のようなアナウンスをしている。「HMRC は、納税義務に関する情報提供方法の変更を予定しています。2019 年 4 月から、VAT 登録事業者は、VAT の免税点を超える課税売上有る場合には、電子帳簿での保存が義務づけられることになり、汎用性のあるソフトウェアを使いオンラインで申告するように義務づけられます。」

この調査の際の電話インタビューで、7 割の代理人は、関与先に電子帳簿保存をはじめようすすめている、と回答した。また、41%の代理人は、VAT の免税点を超える売上有る事業者に対して電子帳簿保存をすすめる、と回答している。加えて、30%の代理人は、VAT の免税点以下の売上有る事業者に対

い。）」ルールの専門職制度はない。記帳代行、税務申告、税務相談などは、勅許会計士（CA=chartered accountants）のような公会計士（public accountants）でなくとも代理することができる。ただし、不服申立てや税務訴訟など争訟代理については、ケースにもよるが、事務弁護士（solicitor）や法廷弁護士（barrister）でなければできないこともある。イギリスの場合、個人や小規模企業の記帳代行、税務申告、税務相談などについては、民間のボランティア団体（税務支援団体）が無料で幅広く支援にあたっている。

しても電子帳簿保存をすすめる、と回答している。

* * *

この調査における顧客体験満足度については、全体的に見ると、税務会計代理人の評価が一番厳しい。この背景には、税務会計代理人は、HMRC やその職員と直接コンタクトする機会が多く、内部事情にも精通している人たちであることも影響しているものと思われる。言いかえると、HMRC のカスタマー（納税者）サービスの改善のポイントは、税務申告や税務調査、徴収する職員と直接対峙する税の専門職界の真摯な意見を聴いて進める必要はあることを示唆している。

コラム イギリスの納税者救済制度

イギリスの納税者救済制度には、大きく分けると、次のような4つのルートがある。すなわち、歳入関税庁(HMRC)のような執行行政庁その他公定政策実施機関による①処分や決定など(以下「処分等」)に対するレビュー(調査)、再レビュー(再調査)、②苦情処理官への行政過誤(mal-administration)にかかる苦情の申出(complaints)、③租税審判所への審査請求、④裁判所での司法審査である。

①歳入関税庁(HMRC)でのレビュー・再レビュー 納税者は、HMRCの処分等に不満な場合には、HMRCに対して法律上レビュー(調査)、再レビュー(再調査)を求めることができる。HMRCによるレビューや再レビューは、処分等を行った職員とは異なる職員により行われる。手続は簡易かつ略式である。課税処分のような法律問題(legal issues)に加え、不当な税務調査のような事実問題(factual issues)についても、レビューの対象となる。処分等のHMRCによるレビュー結果に不満な場合、納税者は、③租税審判所(tax tribunal)へのアピール(appeal/審査請求/不服申立て)ができる。

②苦情処理官(Adjudicator)への苦情の申出 納税者は、HMRC職員による税務処理の理由のない遅延、処理の誤り(ミス)、偏頗的な応対、攻撃的な税務調査、裁量権の濫用のような行政過誤・納税者サービスに不満であるとする。この場合には、納税者は、苦情処理官事務局(AO=Adjudicator Office)に調査(investigation)を求めて苦情の申出ができる。苦情の申出に先立っては、①HMRCでの苦情のレビュー・再レビューを経る必要がある。ただし、増差税額の違法性を争うなど課税処分をめぐる法律問題、税務調査中の事案などについては苦情の申出ができない。苦情申出人である納税者が、苦情処理官事務局の結論に満足できない場合には、国会議員を介して、イギリス議会に設置されている議会・健康サービスのオンブズマン(PHSO=Parliamentary and Health Service Ombudsman)に、苦情の申出をし、最終レビューを求めることができる。

③租税審判所(tax tribunal)への審査請求 納税者が、①課税処分等についてHMRCのレビュー・再レビューの結果の不満であるとする。この場合には、独立した租税審判所(tax tribunal)に審査請求・不服申立て(appeal)ができる。イギリスの審判所制度は、

2007年の審判所改革法で(TCEA=Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007)で大きく変わった²¹。HMRCの処分等に関する審査請求事案は第一段階審判所租税部が審理を担当する。また、再審査請求事案は上級審判所金融租税部が担当する。第一段階審判所租税部では、単純なケースについては書面審理、法的代理人不要で解決がはかられる。納税者は負けても、HMRC側で生じた費用を負担する必要はない。

④**裁判所での司法審査(judicial review)** 納税者は、③租税審判所段階で課税処分等の争点を解決できないとする。この場合には、裁判所での司法審査を求めることができる。もともと、今日、イギリスの納税者救済制度では、③租税審判所での救済に比重が移っている。裁判所での司法審査は、一般の納税者にとっては、高額の費用がかかる高根の花のような権利救済手段になりつつある。

◎ HMRC 苦情処理官事務局(AO)

苦情処理官制度は、1993年に創設された。現在、苦情処理官事務局(AO=Adjudicator's Office)は、ロンドンとノッティンガムの2か所に置かれている。苦情処理官(Adjudicator/アジュディケーター)や苦情処理官事務局(AO)²²は、主にHMRCの業務に関する納税者からの苦情(complaints)の申出を処理(調査・報告・勧告)する機関である²³。

苦情の処理の対象は、もう少し正確にいうと、①HMRCやその職員によるカスタマー(納税者。正確には「苦情申出人」ともいう。)の不利益な取扱いや理

²¹ 縦割りで設置されていた古色蒼然とした数多くの審判所を統一・刷新し、審級性を取り入れ、横断的な二審級制の審判所に再編した。第一段階審判所(First-tier Tribunals)は、事実問題の審理に比重をおく形で審査請求事案の処理を担当する。一方、上級審判所(Appellate Tribunals)は、従来司法裁判所(おおむね高等裁判所)が管轄してきた執行行政庁その他公的政策実施機関の処分等に対する司法審査管轄事項の移譲を含め、極力法律問題に絞った形で再審査請求事案を担当する。ちなみに、準司法機関化され大きく刷新されたイギリスの租税審判制度について詳しくは、石村耕治「イギリスの租税審判所制度の抜本改革」白鷗法学16巻1号(2009年)同「イギリスの抜本的租税審判所制度改革第一段階審判所租税部と上級審判所金融租税部としての新たな船出(1・2・3)」税務弘報57巻8・9・11号(2009年)参照。

²² イギリスの苦情処理官(Adjudicator)に関する初期の議論について詳しくは、石村耕治「イギリスの歳入庁苦情処理官制度」税務弘報42巻5号(1994年)参照。長谷川博「税務に関するオンブズマン制度：イギリスの歳入庁アジュディケーター制度を中心として」『国家と自由の法』(啓文社、1996年)所収。

²³ ちなみに、苦情処理官(Adjudicator)やAOは、あくまでも、納税者からの苦情の申出を受けた事項について、調査を実施し、問題があると判断した場合には、HMRCに改善の勧告などをする機関である。AOは、苦情処理機関である。HMRCの課税処分や決定が不当または違法であるとする納税者からの申立てに基づき裁決(裁断)をする審判所/審判機関とは異なる。

由のない遅延、事務上のミスなどに加え、不適切な言動や行動のようなモラル・倫理、服務規程に反する行為などが中心である。ほかに②苦情処理官や AO は、HMRC のエグゼクティブエイジェンシー（独立行政法人）である財産評価事務機構（VOA=Valuation Office Agency）の事務〔HMRC の依頼に基づき担当しているキャピタルゲインや相続対象財産の専門的評価事務〕に関する苦情の申出も処理している²⁴。

加えて③苦情処理官（Adjudicator）は、内務省（Home Office）の補償業務（Windrush Compensation Scheme）²⁵に関する苦情処理（調査・勧告）も担当している。さらに、④AO（苦情処理官事務局）に苦情がある場合、AO に対して苦情の申出ができる。AO が所管する苦情調査先（機関）を、わかりやすくイメージすると、次のとおりである。

²⁴ イギリスでは行政の民営化が進んでいる。行政の紛争処理プロセスにも、契約に基づく民間の紛争処理手法を幅広く取り入れている。AO（苦情処理官事務局）と HMRC や VOA との間で合意に達した苦情処理に関する事務や権限の範囲、予算などについては、HMRC/VOA と AO との間で締結されたサービス品質保証協定（SLA=Service Level Agreement）の形で文書化されている。この協定の正式名称は、「the Adjudicator's Office Service Level Agreement with HM Revenue and Customs, and the Valuation Office Agency」である。以下、本稿では、「HMRC/AO 間 SLA」として引用する。HMRC/AO 間 SLA は、苦情処理官や AO（苦情処理官事務局）が、HMRC または VOA のカスタマーから申出を受けた苦情を処理する際の典拠（根拠）となる。最新の HMRC/AO 間 SLA は 2018 年 4 月 20 日に公表された協定である。

²⁵ 「ウインドラッシュ補償スキーム」とは、イギリスに居住する法的権利を主張できなかったことで被った損失を補償する制度である。内務省（Home Office）が所管している。イギリス政府は、不法移民対策をかねて、2014 年に、改正移民法を施行した。これにより、市民は、就労や社会保障の受給などの際には、国籍証明書ないし永住許可証などで資格証明をしなければならなくなった。1971 年の移民法（1973 年施行）により、法施行前に渡英していた英連邦出身の市民には永住権が与えられた。しかし、政府はその記録が残っていないと説明した。このため、改正移民法施行後、永年イギリスに居住している人でも、拘束されたり、強制送還されたりした。しかし、後に、残っていないとされた記録は、実は 2010 年に内務省が新庁舎に移転したときに誤って関係書類を破棄していたことが判明し、政治問題になった。そこで、2018 年にメイ首相（当時）は被害を受けた人たちに謝罪し、政府は補償スキームをつくって対応した。ちなみに、「ウインドラッシュ世代」とは、1948 年から 70 年代初頭にかけて、第二次大戦後のイギリスでの労働力不足を補うために、当時英領だったジャマイカなど西インド諸島からイギリスに渡ってきた移民とその子供たちをさす。

【図表10】AO が所管する苦情調査先

①HMRC(歳入関税庁)
②財産評価事務機構 (VOA)
③内務省 (Home Office) のウインドラッシュ補償スキーム
④AO(苦情処理官事務局)

これら 4 つの苦情調査先のうち、メインとなるのは、①HMRC (歳入関税庁) である。

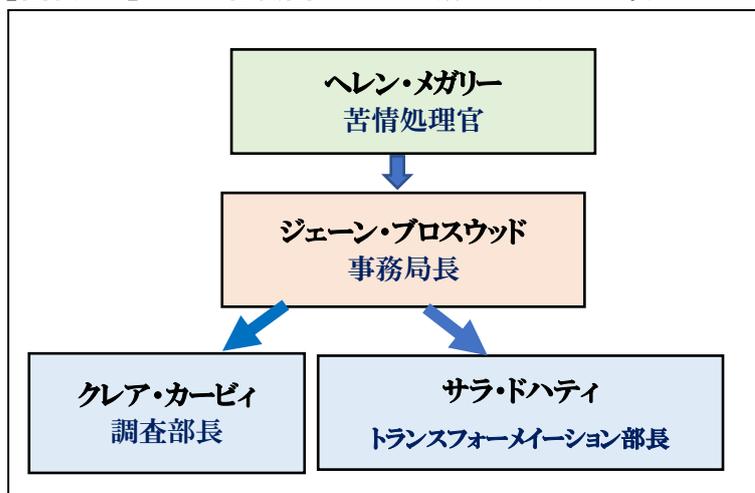
1 苦情処理官の独立性

苦情処理官 (Adjudicator) が公平に苦情処理をするには、執行部門からの独立性が確保されていなければならない。この点については、HMRC と AO との間で締結されたサービス品質保証協定 (SLA) は、つぎのように規定している (HMRC/AO 間 SLA 5.3)。

・苦情処理官は、事務局を有しており、HMRC (歳入関税庁) の職員でもなく、従業者でもない。しかも、苦情処理官は、HMRC に関する苦情を調査するための独立した個人的権限を持ち、HMRC 外にある。

苦情処理官 (Adjudicator) や AO (苦情処理官事務局) は、HMRC (歳入関税庁) の行為や遂行した業務に関しカスタマーから申出のあった苦情を独立して公平に処理することを責務としている。独立性は、苦情処理官の任命要件によっても担保されている (HMRC/AO 間 SLA 5.4)。加えて、苦情処理官や AO は、その任務を遂行するにあたり SLA (協定) に盛り込まれたガバナンスの規定 (HMRC/AO 間 SLA 7) を遵守しなければならないことになっている。このことでも、独立性が確保されている。さらに、苦情処理官やトップは、独立性を高めるねらいもあり、HMRC 外から登用されている。

【図表11】AOの組織図とトップの顔ぶれ（2019年）



現在、苦情処理官やトップは、全員女性である。AO（苦情処理官事務局）を率いる苦情処理官であるヘレン・メガリー氏（Ms Helen Megarry）は、2016年4月に、HMRC（歳入関税庁）長官により任命された。メガリー氏は、事務弁護士（solicitor）であり、以前ロンドンで実務に従事していた。メガリー氏は、苦情処理官に就任する前は、住宅オンブズマン・サービス（Housing Ombudsman Service）で、副オンブズマンとして18年間働いていた。現在、メガリー氏は、2期目のオンブズマン学会理事長（Director on the Board of Ombudsman Association）を務めている。



2 苦情処理官の職務権限の範囲

苦情処理官（Adjudicator）は、政府の執行部門にありながらも、強い独立性を保障されている。このことは、裏返すと、苦情処理官は、苦情処理業務全般のわたり指揮する職務権限（role and remit）を行使しなければならない責務を負っているといえる。

苦情処理官は、与えられた職務権限の範囲内で行動するように求められる。その範囲は、苦情処理サービスの遂行、計画および出費の評価などである。職務権限を行使する場合、AO（苦情処理官事務局）は、HMRC（歳入関税庁）の財

政規律、管理、人事、データの安全その他の手続や方針に従う必要がある (HMRC/AO 間 SLA 7.11)。

苦情処理官は、AO (苦情処理官事務局) の業務を通じて護られるべき質と独立性を確保するためのスタンダードを定める (HMRC/AO 間 SLA 7.12)。

苦情処理官は、AO (苦情処理官事務局) のサービス遂行状況を明らかにするため年次の報告書 (annual report) を公表する。年次報告書には、苦情から学んだことや HMRC (歳入関税庁) に提供した知見、さらには HMRC がカスタマーから受けた苦情にどのように対応したかの報告を含む。苦情処理官が、年次報告書の編集権を有し、HMRC はその内容の対する拒否権を有しない (HMRC/AO 間 SLA 7.13)。

HMRC (歳入関税庁) が、AO (苦情処理官事務局) を支援することになっている。支援の範囲は、人員、部屋、施設や設備などで、苦情処理官がカスタマーから申出を受けた苦情を処理するに必要なものに加え、HMRC が対応、勧告、共有した知見に基づいて学習しかつ改善する機会を持つに必要なものを含む (HMRC/AO 間 SLA 7.15)。

3 苦情処理のねらいと HMRC 業務への反映

HMRC (VOA を含む。以下同じ) が、独自に苦情処理官制度を設けたのには理由がある。それは、申出を受けた苦情を活用して、HMRC のカスタマー (納税者) サービスにどのような問題があるかを学び、サービスの質の改善をはかることにある (HMRC/AO 間 SLA 5.17)。

苦情処理官は、苦情の申出を受理した場合で、その苦情に理由があると判断したときには、調査 (investigation) を開始する。調査が終了すると、その結果 (conclusion) を最終報告書 (final report) にまとめ、苦情申出人であるカスタマー (納税者) に通知するとともに、必要な場合には HMRC に対し勧告 (recommendations) をする形で改善を求める (HMRC/AO 間 SLA 5.18) ²⁶。また、リーディングケースは、苦情申出人であるカスタマーや職員などのプライバシーに配慮したうえで、苦情処理官事務局が発行する年次報告書 (Annual Report) などに公表される。

一方、HMRC は、苦情処理官から改善勧告を受けたとする。この場合、HMRC は、自らが持つ裁量権を利用して、問題点の改善や補償をすることで解決に努める責任を負う (HMRC/AO 間 SLA 5.19)。HMRC は、この場合、苦情処理官に申出のあったカスタマーからの苦情内容を精査し、上部責任者の同意を得たうえで、そのすべてもしくは一部を受け入れないこともできる。ただし、苦情処理

²⁶ 宛先は、所管の HMRC 局長 (relevant HMRC Director)、VOA の Chief Executive (最高責任者) である。

官から受けた報告、結果または勧告が、公正さに欠き、かつ公表しているスタンダード、ガイドライン、服務規程 (code of practice) とぶつかるなどの理由をあげる必要がある (HMRC/AO 間 SLA 5.20)。ほとんどの場合、HMRC は苦情処理官からの勧告を受け入れるが、裁定や裁断、裁決などではなく、あくまでも「勧告」であることから、法的強制力はない。まさに、苦情処理官または AO は、審判機関ではなく、オンブズパースン (苦情処理機関) であることがわかる。

HMRC は、現場業務を通じて学んだ課題を苦情処理官 (Adjudicator) や AO (苦情処理官事務局) に常にフィードバック (応答) することになっている (HMRC/AO 間 SLA 5.22)。

HMRC のカスタマー監理官 (CD=Customer Directorate) は、苦情対応プログラムを策定し、カスタマーの声を聴き、学習したうえでサービス改善にいかす業務を指揮している。CD は、AO (苦情処理官事務局) に、カスタマーの声を聴き、学習した結果をフィードバックする職責も担っている (HMRC/AO 間 SLA 5.21)。

4 苦情処理の目的や対象

苦情処理官 (Adjudicator) や苦情処理官事務局 (AO=Adjudicator's Office) による苦情処理は、税額計算や申告内容の増額修正など HMRC がカスタマー (納税者) に行った処分の不当性ないし違法性の解消を目的とするものではない。この種の救済は、租税審判所の役割である。したがって、苦情処理の対象は、いわゆる“事実行為”が中心となる。

(1) 苦情処理官や AO の主な目的

苦情処理官や AO の主な目的は、次のとおりである (HMRC/AO 間 SLA 5.5)。

【図表 12】苦情処理官や AO の主な目的

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・苦情処理に必要な身近で柔軟なサービスを提供することにより、公正かつ公平な結論を得ること。・苦情取扱手続を使って効率的な処理を支援しかつ奨励すること。・HMRC が苦情から学び、それによってカスタマー (納税者) サービスを改善できるように支援するために知見や専門知識を提供すること。 |
|--|

(2) 苦情処理官に苦情の申出ができる者

苦情処理官に苦情の申出ができるのは、次の者に限られる (HMRC/AO 間 SLA 5.8)。

【図表13】 苦情処理官に苦情申出ができる者

- ・カスタマー（その問題に直接関係する者に限る。）
- ・カスタマー（その問題に直接関係する者に限る。）の代理人
- *この場合、カスタマーは、自己の代理人に委任状を交付しなければならない。

（3） 苦情処理官や AO が処理対象とする主な事項

苦情処理官（Adjudicator）や苦情処理官事務局（AO）が処理の対象とする主な事項は、次のとおりである（HMRC/AO 間 SLA 5.10）。

【図表14】 苦情処理官や AO が処理の対象とする主な事項

- ・間違い
- ・理由のない遅延
- ・不確かまたは誤った相談内容
- ・手続
- ・HMRC の事務運営方針とぶるかる行為
- ・職員の不適切な行動
- ・裁量の濫用

（4） 苦情処理官や AO が処理対象としない事項

苦情処理官（Adjudicator）および苦情処理官事務局（AO）が処理対象としない（苦情調査対象外となる）主な事項は、次のとおりである（HMRC/AO 間 SLA 5.12）。

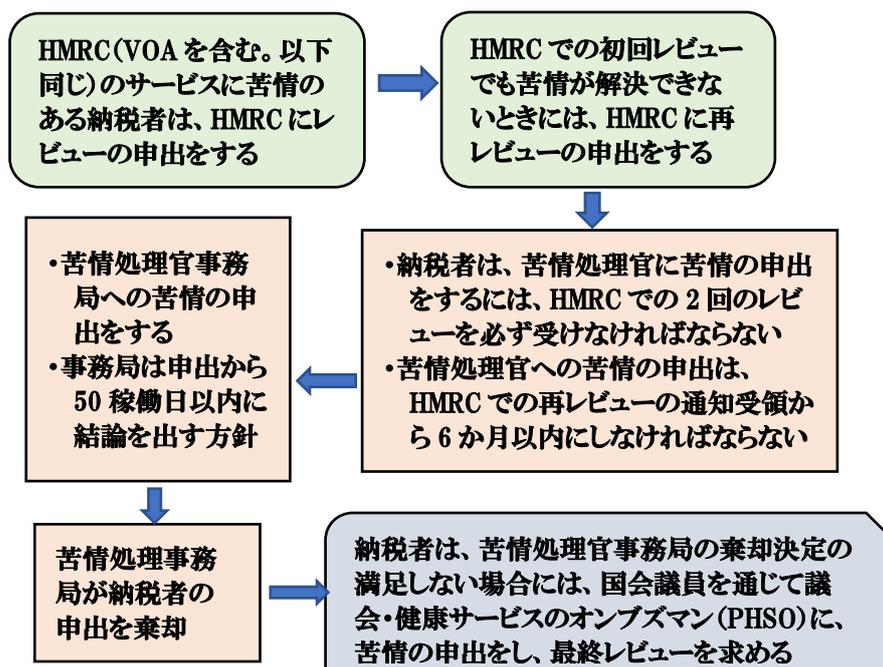
【図表15】 苦情処理官や AO の苦情調査対象外となる主な事項

- ・政府の方針または HMRC の方針
- ・苦情申出人と HMRC との間での商業契約や雇用契約に関する事項
- ・カスタマー（納税者）が、その事項を審査できる権限を有する他の機関に対して申立てをしている場合
- ・刑事捜査の対象となっている事項、調査の結果裁判所または審判所の手続に付されている事項、さらには、審判所や裁判所で争われることになるとみられる事項
- ・財産評価事務機構（VOA）による財産評価決定に関する事項
- ・独立警察苦情委員会（IPCC=Independent Police Complaints Commission）で調査対象とされるべき不正行為

5 苦情処理手順のあらまし

カスタマー（納税者）が、HMRC（歳入関税庁）のサービスについて苦情があるとする。この場合、苦情処理官事務局（AO=Adjudicator’s Office）に苦情の申出をするには、まず HMRC（歳入関税庁）にレビュー（調査）および再レビュー（再調査）の申出（申立て）をする必要がある。こうした事前手続を含めて、AO の苦情処理の手順をやさしくイメージすると、次のとおりである。

【図表 16】納税者からの苦情処理手順



【図表 16】からわかるように、納税者が、税務当局（HMRC）やその職員の納税者サービスの苦情があるとする。この場合は、まず、サービスを受けた当局（HMRC）に苦情のレビューを申し出なければならない。最初のレビューで決着しないとする。この場合、サービスを受けた当局（HMRC）に苦情の再レビューの申出をしなければならない。2回のレビューを経ても苦情が解決しないとする。このステージにいたってはじめて、苦情処理官に苦情の申出ができる。つまり、“税務当局（HMRC）でのレビュー・再レビュー前置主義”を取っている。

納税者は、税務当局へのレビューや再レビューを申し出ても苦情を解決できないとする。この場合、その結果を知ってから、原則として6か月以内に、必要な証拠を添えて、苦情処理官事務局に苦情の申出をしなければならない。

【図表17】AO への苦情申出フォーム

The screenshot shows the top portion of a complaint form from the Adjudicator's Office. The header includes the logo and name 'adjudicator's office'. Below this, the main heading is 'Ask the Adjudicator's Office to investigate a complaint or review a decision'. A sub-heading explains that the form is for complaints related to HM Revenue and Customs, the Valuation Office Agency, or the Withdrawal Compensation Scheme. The form is divided into sections: 'Section 1' asks for the department involved, with checkboxes for 'HM Revenue and Customs', 'The Valuation Office Agency', 'Withdrawal Compensation Scheme', and 'The Adjudicator's Office'. 'Section 2' asks for the date of the final reply received. 'Section 3' asks for the complainant's details, including first name, surname, full address, email address, and phone numbers.

(4 頁の 1 頁目)

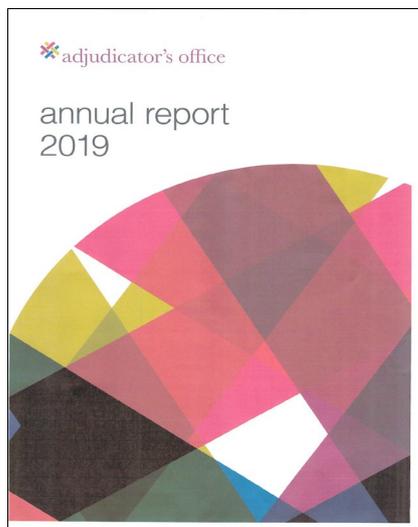
苦情処理官事務局は納税者から苦情の申出があれば、調査 (investigation) を開始する。調査は、提出された申出内容や証拠を精査し、当局 (HMRC) の該当職員などに確認のためのお尋ねなどを行う形で行われる。そのうえで、申し出のあった事実があったかどうか結論 (decision) を出す。結論は、最終報告書 (final report) にまとめられる。カスタマーが申し出た事実があったとする場合には HMRC に改善勧告 (recommendation) をする。カスタマーが申し出た事実がなかったとする場合には棄却 (withdrawal) する。ほかに、まれに仲裁 (mediation) もある。なお、苦情処理官は、結論を 50 稼働日以内に出す方針を取っている。

結論は、苦情処理官事務局レベルでは、最終的なものである。納税者は、この結論に満足できない場合には、国会議員を介して、議会・健康サービスのオンブズマン (PHSO=Parliamentary and Health Service Ombudsman) に、苦情の申出をし、最終レビューを求めることができる。

6 AO 年次報告 2019

苦情処理官事務局 (AO=Adjudicator's Office) は、取り扱った苦情事案の処理状況やケース分析などをまとめた年次報告書 (annual report) を公表している。最新版は、「苦情処理官事務局年次報告 2019 (Adjudicator's Office Annual Report 2019)」(以下「AO 年次報告 2019」) である。

【図表18】AO 年次報告 2019 の表紙



（１）人員および年間の財政規模

苦情処理官事務局（AO）の財政運営は、HMRC（歳入関税庁）が支えることになっている（HMRC/AO間SLA 7.27）。

苦情処理官事務局（AO）の人員は、原則としてHMRC（歳入関税庁）の職員が兼務することになっている（HMRC/AO間SLA 7.20）。

苦情処理官事務局（AO）の財政規模は、AO年次報告2019によると、2018－19年では、次のとおりである。

【図表19】AOの財政規模（2018－19）〔1ポンド=140円換算〕

予算	支出	繰越
2,669,007ポンド 〔約3億7,366万円〕	2,467,245ポンド 〔約3億4,542万円〕	201,762ポンド

（２）ケース分析研究

苦情処理官事務局（AO）による苦情処理の仕組みに対する理解を深めるために、AO年次報告2019に盛られたケース分析の1つを邦訳〔仮訳〕して紹介する。

【図表20】 苦情処理官事務局でのケース分析研究

《争点》

Aさんは、税務当局（HMRC）に非課税子育て口座（tax-free childcare account）の申請をした。HMRCは、口座を設定したときに、当局（HMRC）と郵便局の貯蓄・投資（NS&I=National Savings and Investments）との間に生じたITトラブルにより、口座取扱者はAさんの子ども別の口座を設定することができなかった。その後、HMRCは、この問題を解決するのに12か月も要したため、Aさんは損害を被った。

HMRCガイドラインでは、カスタマー（納税者）は、口座が設定された後3か月分を前払いすることができる、としている。そこで、Aさんはこの申請をし、3か月分を前払いした。その結果、無駄な出費を強いられ損害を受けた。

Aさんのケースは、このようなトラブルが生じた場合に、HMRCの誰が責任をとるのか方針が決められていないことを白日のもとにさらした。

HMRCは、私たち苦情処理官がこの申出の調査に乗り出すまで、将来カスタマー（納税者）が同じようなトラブルに遭遇しないようにガイドラインを変更しようとしなかった。HMRCは、自らのガイドラインをもっと早く変更すべきであった。

《結論》

苦情は支持された。

HMRCは、ガイドラインをあまりにも硬直的に適用しており、Aさんのケースのような状況を想定しておらず、苦情処理の申出があつてはじめて問題を認識した。私たち苦情処理官は、HMRCのAさんに対する救済策は、問題を解決するために長い時間を要したことから、理にかなったものではないと結論づけた。また、HMRCは、自らの苦情救済ガイドラインのもとでカスタマー（納税者）が受けた損失額を補てん救済すべきであったが、それを認識できなかった。

HMRCは、本件の苦情に対しては、自らの言葉で「ひどい (terribly)」扱いであったとの認識を示した。

《学習》

HMRCが学ぶべきキーポイントは、以下のとおりである。

《方針と手順》

HMRCは、早期にレビューを行い、方針に明白なギャップを見出すことで、カスタマー（納税者）により質の高いサービスを提供できるとともに、同じような状況で苦情の申出が出てくることを防ぐことにもつながる。

あらゆる状況に対応できる苦情救済ガイドラインは、HMRCがカスタマ

一・サービス（納税者サービス）を改善する際に利用できるツールとなる。

《文化と価値》

早期に当局の責任の所在を明確にすることは、カスタマーがHMRCで苦情処理を担当するのは誰なのかの予測する際の手助けになる。

(3) 2018-19の活動状況

苦情処理官事務局（AO=Adjudicator’s Office）は、2018-19における活動状況は、次のとおりである。

【図表21】近年の苦情処理官事務局(AO)の苦情処理状況

件数 \ 年次	2016-17	2017-18	2018-19
4月1日現在で、調査継続の苦情件数	1,028	630	393
新たに調査対象となった苦情件数	1,142	967	1,043
処理した苦情件数	1,540	1,204	1,120
3月31日現在で、調査継続となった苦情件数	630	393	316

(4) AOのサービスに対する苦情

カスタマー（納税者）が苦情処理官や事務局（AO）を補助するHMRC職の行動や言動に対し苦情があるとする。この場合、【図表8】でふれたように、カスタマー（納税者）は、④AOに対して苦情の申出ができる。AOは、AOのサービスに対する苦情の申出があった場合、HMRC/AO間SLAの附則Cに基づいて、公平に処理するように求められる。

AO年次報告2019によると、2018-19年の間に、17件のAOに対して苦情の申出を受理している。

AOに対する苦情を、AOが処理するのでは、利益相反（conflict of interests）の問題が出てくるのではないかとの声もある。

この点について、カスタマーは、AOの結論に不満な場合には、国会議員を介して、議会・健康サービスのオンブズマン（PHSO=Parliamentary and Health Service Ombudsman）に、苦情の申出をし、最終レビューを求めることができる。このことから、AOは、深刻な利益相反があるとは認識していない。

コラム わが国の納税者支援調整官とは

2001 年6月に、わが国の国税庁は、73 人以内で「納税者支援調整官」制度(財務省組織規則 466 条の 2)を導入し、2020 年 2 月現在、担当官を、各国税局・沖縄国税事務所(12)のほか、全国 52 の税務署に配置している。納税者支援調整官は、課税庁の仕事や職員の対応に対する苦情や困りごとなどについて、納税者の立場にたって迅速かつ的確に相談に応じるのが主な任務である。税額などの争いを解決する不服申立手続とは異なり、税務調査や税金の徴収などの際の課税庁職員の納税者に対する対応などについての苦情を処理するのがねらいである。

納税者支援調整官は、納税者から苦情の申立てがあつてから3日以内に処理するのが原則である。手続的には、①苦情を申し立てた納税者から懇切丁寧に事情を聴くこと、②聴取した情報をもとに指摘された職員本人やその上司から、事情を聴取し、解決に努めること、③調査結果を申し立てた人に、迅速かつ正確に説明することなど、一応のルールが示されている(詳しくは、国税庁長官「納税者支援調整官の事務運営について(事務運営指針)[2001年6月29日]」)。

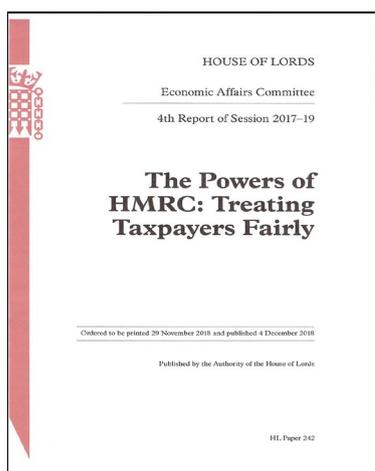
ただ、納税者支援調整官は、課税庁内部に配置され、独立した権限もほとんどない。どの程度力量を発揮できるのか、そして税金のムダ遣いにならないのか、疑問が残る。例えば、苦情を申し立てた人に対する報復的な嫌がらせ調査などがあつた場合、これに介入し納税者を保護できるのかなど、課題が山積している。また、納税者権利憲章で納税者サービス・スタンダードを明確にすることもなく、小手先だけの苦情処理システムを導入しても、逆に、より大きな対立を生み、問題を深刻化させる可能性もある。サービス・スタンダードや年次の目標値を設定し、その達成値を公表するなど行政評価という思考を停止した制度では、その存在意義自体が問われる。独立した全国規模での「納税者支援調整官室(仮称)」を設置するとともに、社会の「見える化」の要請に応じて、独自の年次『調査官室報告書』(仮称)を発行し(あるいは既存の『国税庁レポート』を活用し)、そこへ苦情事案整理票を含む苦情処理結果や統計等を詳細に公開する必要がある。また、こうした独立した苦情処理システムを財務省組織規則や事務運営指針のような行政府の内部規範ではなく法律で設けて苦情申出権を保障し、納税者がそこに駆け込んで迅速かつ適正な救済を求められるようにし、納税者の権利をしっかりと保障しなければならない。加えて、調査官室年次報告書を国会の委員会に提出し、そこで機関による処理について厳正な監査を受ける仕組みにしなければならない。

イギリス歳入関税庁(HMRC)の苦情処理官(Adjudicator)制度やアメリカ連邦課税庁(IRS)の連邦納税者権利擁護官サービス(TAS=Taxpayer Advocate Service)制度のような、先進各国の課税庁の苦情処理制度などに学び、納税者本位の仕組みにつくり直す必要がある。ちなみに、アメリカの連邦納税者権利擁護官サービス(TAS)は約2,200人で、連邦課税庁(IRS)職員総数の2%を占める。TASは、年間約30万件の苦情を処理している。

◎イギリス議会上院委員会報告

イギリス上院（貴族院/House of Lords）の経済問題委員会（Economic Affairs Committee）は、HMRC（歳入関税庁）の文化や納税者サービスの抱える問題の深層にメスを入れた。そして、2018 年 12 月に、「HMRC の権限：納税者の公正な取扱いについて（The Powers of HMRC: Treating Taxpayers Fairly）」と題する報告書（以下「議会上院経済問題委員会報告書」/総 67 頁）を公表した。検証した項目は多岐にわたる。イギリスの税務行政が抱える問題の全体像を知るには、この報告書が極めて有用である。この報告書のなかで、納税者憲章（Your Charter）、新 CEC（お客さま体験検証委員会）や HMRC 内部にある苦情処理官（Adjudicator）のあり方について、いくつかの勧告をした。

【図表22】英議会上院経済問題委員会報告書の表紙



1 「歳入関税庁(HMRC)の文化を変える」には

イギリス議会上院（貴族院）の経済問題委員会は、歳入関税庁（HMRC）の納税者サービスが抱える問題の深層にメスを入れた。公表した報告書では、納税者本位のサービスを提供するには、「歳入関税庁（HMRC）の文化を変える（HMRC's changing culture）」必要があると指摘した。具体的にどのような変革が必要なのかについて、次のような勧告（項目40～46の7項目）を行っている。

【図表23】HMRCの文化を変えるための勧告骨子

40 苦情処理官は、HMRC（歳入関税庁）の納税者の取扱いについて独立した見解を提供することにおいて重要な役割を果たしている。納税者のアクセスを容易にするために苦情処理官の役割を広げるための検討をすべきである。
41 新たなお客さま体験検証委員会（CEC）は、納税者の立場にたつて、HMRC（歳入関税庁）職員は納税者とどのように対応すべきかを検討し、かつ、高いスタンダードのカスタマー・サービスを確立するために、重要な役割を果たすべきである。CECには、あらゆる種類の納税者、代理人および税務専門職からの代表者を参加させるべきである。
42 証拠資料によると、申告や調査事例において、一部のHMRC（歳入関税庁）職員の行動が、納税者憲章に設定されたスタンダード以下であることを示している。HMRCは、早急の課題として問題行動を確認しかつ処理するより効率的な仕組みを確立する必要がある。
43 HMRC（歳入関税庁）は、近年、より強力な権限をもってきている。閣僚は、より少ない職員でより多くの税を徴収するように求めている。こうした文化をけん引する人たちは、税金徴収により積極的なアプローチを取るよう職員に圧力をかけており、このことが、納税者に公正に対応しかつ納税者憲章の価値基準に従って行動する能力を損ねている。HMRCは、職員がどのように的確なバランス保ったらよいかを支援するための検討をすべきである。
44 本委員会は、政府が納税者憲章に関するCEC（委員会）の年次報告書に対し（単に委員会（CEC）にいる個人だけでなく）税界の代表者の承認を得ることや、苦情処理官も関与して書き上げることを義務づけるように、勧告する。
45 本委員会は、代理人のつかない納税者に対して、問題点を明確に記載し、法律を説明し、かつ、レビュー（再調査）や不服申立てができることなど、HMRCの義務を明確にするための納税者憲章の改訂を勧告する。
46 本委員会は、HMRCが、職員の行動傾向や攻撃的な取扱い事例をしっかりと分析し、リーダーシップのある行動とは何かを明確に記した文書を公表し、納税者に対する行動で認められないものと認められるものとをすべての職員が判断できるように研修と方針の説明をするように勧告する。

2 納税者サービスの深層をただすのは議会の役割

HMRC（歳入関税庁）は、カスタマー（納税者）サービスの質の高さを誇る。たしかに、わが国のような納税者権利憲章すら満足に制定できない納税環境の国と比べると、雲泥の差があるようにみえる。しかし、行政組織がまとめあげた

納税者憲章や年次報告書には、表に出てこない問題が必ずあるはずである。まさに、行政の深層にある問題を究明し、ただすのは議会の役割である。

イギリス議会は、経済問題委員会報告書（「HMRCの権限：納税者の公正な取扱いについて（The Powers of HMRC: Treating Taxpayers Fairly）」）で、2016年版納税者憲章であるあなたの憲章（Your Charter）の改訂を勧告している。HMRCの職員が、納税者を攻撃的に取り扱う事例が増加してきているのを危惧してのことである。

これには理由がある。それは、HMRCが租税遁脱（tax evasion）や租税回避（tax avoidance）の取締りに力を入れる一方で、議会がHMRCに対する予算を削減する傾向を強めていることがある²⁷。「白い猫でも黒い猫でも、ネズミを捕まえてくれさえすればいい猫だ」式のルールが、税務の現場にまかり通っているわけである。しかし、こうした不文の不適切なルールを広げる契機になったのは、議会自身の予算削減も一因であることを忘れてはならない。

◎小括～求められるわが国の納税者支援調整官制度改革

イギリスにおける納税者章典づくりの手法やその意義について探ってみた。納税者章典とは、やさしくいえば、課税庁が自分らのお客様（カスタマー）である納税者に接する際のサービス・スタンダードである。

課税庁が、カスタマー（納税者）サービス・スタンダードを上げたいとする。この場合には、水準を高めるための法改正などが必要である。また、法改正などをした場合、課税庁は、納税者と接する際の新しいカスタマー・サービス・スタンダードをわかり易い言葉で要約し、納税者や職員などに周知・徹底する必要がある。イギリスの場合、歳入関税庁（HMRC）は、「あなたの憲章（Your Charter）」のタイトルの文書を作成し、税務調査や税金の徴収の際に納税者に配付・内容を説明している。

また、実際の税務行政が納税者憲章、スタンダードを遵守して執行されているかどうかについては常に検証が必要である。HMRCは、職員が「あなたの憲章（Your Charter）」にそって税務サービスを提供しているかどうかを精査するための「お客さま体験検証委員会（CEC=Customer Experience Committee）」を立ち上げている。CECは、歳入関税庁内部に設けられている運営委員会（HMRC Board）のもとにある1小委員会（a subcommittee）である。CECは、年4回の会合を持ち、年次報告書を作成し、CECの委員長が、運営委員会（HMRC Board）に提出している。

²⁷ See, David Thorpe, “HMRC accused of treating taxpayers unfairly,” Financial Advisor (December 4, 2018).

このように、イギリスでは、課税庁（HMRC）の発布した納税者憲章（あなたの憲章）が絵に描いた餅にならないよう、現場検証する仕組みを構築している。現場と第三者評価機関がキャッチボールをすることで、カスタマー（納税者）サービスの質の向上、納税者の権利擁護にあたっている。

イギリスでは、HMRC（歳入関税庁）の執行部門から独立したオンブスパーソンである苦情処理官（Adjudicator）や苦情処理事務局（AO= Adjudicator's Office）を設置している。この独立した第三者機関で、HMRC に対するクライアント（納税者）からの苦情の申出を受け付け、処理している。苦情処理官は、申出のあった苦情を調査し、苦情が真実であった場合には HMRC に是正するように勧告を行っている。HMRC は、勧告にしたがって是正・補償措置を講じ、場合によってはガイドラインや執務規程など内部ルールを改定することにより、苦情処理官にフィードバック（応答）している。加えて、苦情処理官事務局（AO=Adjudicator's Office）は、取り扱った苦情事案の処理状況やケース分析などをまとめた年次報告書（annual report）を公表している。いかなる組織においても無謬/間違いがないということはありません。年次報告書で、イギリスの国民・納税者はふだん目にしない税務行政が抱える深刻な問題の一端を知ることができる。

わが国税庁は、「納税者支援調整官」制度（財務省組織規則466条の2）を導入している。納税者支援調整官は、課税庁の仕事や職員の対応に対する苦情や困りごとなどについて、納税者の立場にたって迅速かつ的確に相談に応じるのが主な任務であるとされる。しかし、この制度には、執行部門からの独立性や行政評価という哲学が盛り込まれているのかすこぶる疑問である。こうした透明性を欠く中途半端な仕組みでは、納税者は安心して苦情の申出をするのは難しい。まさに“仏作って魂入れず”で、その存在意義自体が問われている。早急に制度の抜本的な改革が求められている。苦情処理の哲学を学び、わが国での透明な苦情処理の仕組みづくりには、イギリスの苦情処理官（Adjudicator）や苦情処理事務局（AO= Adjudicator's Office）の仕組みがも一助となるのではないか。

一般に、税務行政組織がつくった納税者憲章、税務行政組織やその第三者機関がつくった年次報告書はそつなくきれいにまとめ上げられている。しかし納税者サービスで表に出てこない問題が必ずあるはずである。行政の深層にある問題を究明し、ただすのは議会の役割である。2018 年 12 月に、イギリス議会の経済問題委員会は、報告書（「HMRC の権限：納税者の公正な取扱いについて（The Powers of HMRC: Treating Taxpayers Fairly）」）を公表した。このなかで、課税庁（HMRC）がもっと国民・納税者に寄り添える存在になるために、その文化（カルチャー）を変えるように求めた。ある意味では、議会は、当り前

の勧告をしたに過ぎないともいえる。

このように、納税者を保護しようとする認識がイギリスの議会では通用し、わが国会では通用しないのでは、賢明に税金を納めている国民・納税者には耐え難いことである。議員には、税金の使われ方の公正化・透明化に加え、税金の取り方や集め方の適正化・透明化に全力投球して欲しい。

◎むすび～イギリスの仕組みに学ぶのも一案

わが国では、2009（平成21）年の民主党政権マニフェストでうたった「納税者権利憲章」の制定が実現するかにみえた。しかし、野田政権の誕生で、土壇場へ来て頓挫した。幻に終わったことで、「旬」が過ぎたのとの見方もある。疲労感が重くのしかかり、再チャレンジするための道づくりは必ずしも容易ではない。しかし、納税者の手続上の権利保護をねらいに法改正を重ね、その成果をわかり易い言葉で納税者権利憲章に要約し、納税者や税務職員などに周知・徹底する手法は、世界の常識となりつつある。言い方を変えると、納税者サービスの“基本中の基本”であり、イギリスにできて、わが国にできないことではない。

納税者権利憲章というシングルイシューの実現をめざすTCフォーラムは、「火を消さない」運動体から、理論や戦略を明確にし「火をつける」運動体に脱皮する必要がある。

課税庁の納税者サービス・スタンダードのあり方をもう一度、「納税者が主役」という原点に立ち返って考えるとする。この場合、再チャレンジのための理論や戦略の構築にあたっては、民間のカスタマー（お客様）サービスの手法を幅広く取り入れたイギリスの現行制度に学ぶのも一案である。

納税者権利憲章をつくり・アナウンスすれば、それで事足りるとはいえない。納税者権利憲章の実効性を確保し・運用実態を検証するための仕組みが要る。客観的な検証を行うためでは、各界から幅広く参加者を募った第三者機関を設ける必要がある。また、不適切・不透明な納税者サービスで被害を受けた納税者が駆け込んで迅速に救済を受けられる独立した苦情処理機関を法律で設置することも必須である。法律では、納税者の苦情申出権も認めなければならない。加えて、苦情処理機関が作成・公表した年次報告書の評価・監査などを含め、議会/国会に課税庁の納税者サービスを包括的に検証する委員会を設ける必要がある。この種の委員会が、政治主導で、課税庁が抱える問題の深層にメスを入れ、課税庁に納税者サービスの一段の向上を求めることも必要不可欠である。