

# 第2回 TC フォーラム政策勉強会の開催(メモ)

2020年9月16日

## 納税者権利憲章をつくる会/TC フォーラム

共同代表 益子良一/石村耕治

納税者権利憲章をつくる会/TC フォーラムは、今後の運営方針や運動の方向性などをさぐるために、役員や事務局員を中心とした政策勉強会を開催しています。コロナ禍のなか、リアルな勉強会を持つことは難しい常態にあり、ZOOMの配信ツールを使ってオンライン勉強会のかたちで開催しております。

第2回 TC フォーラム政策勉強会(オンライン)は、次のようなテーマで、2020年9月15日(火)午後3時から5時まで、開催されました。

### わが国の納税者支援調整官制度と アメリカの連邦納税者権利擁護官制度の比較

報告者: 岡田俊明・石村耕治

【資料: 岡田俊明】



納税者支援調整官 Z1677-5\_税論卓 納税者支援調整官 納税者支援調整官  
制度について20.9.1. 説(納税者支援調整 (資料) 20.9.15.r の配置20.9.15.xls:

(資料名をアップするに留めます。開封できません。)

【資料: 石村耕治】

石村耕治「アメリカの連邦納税者権利擁護官サービス(TAS)」TC フォーラム研究報告  
2020年3号

<http://tc-forum.net/wordpress/wp->

[content/uploads/2020/07/531b3099e1d8a24d6b7c852596a732a7.pdf](http://tc-forum.net/wordpress/wp-content/uploads/2020/07/531b3099e1d8a24d6b7c852596a732a7.pdf)】

報告者から提出のあった「まとめ」をそのまま掲載します。

\*なお、それぞれの報告者の自主性を重んじ、フォーマット化しないでアップします。

## ●第2回 TC フォーラム政策勉強会での報告のポイント(メモ)

■岡田報告を、簡潔にまとめてみると、次のとおりです。

### 納税者支援調整官制度について

運営委員 岡田俊明

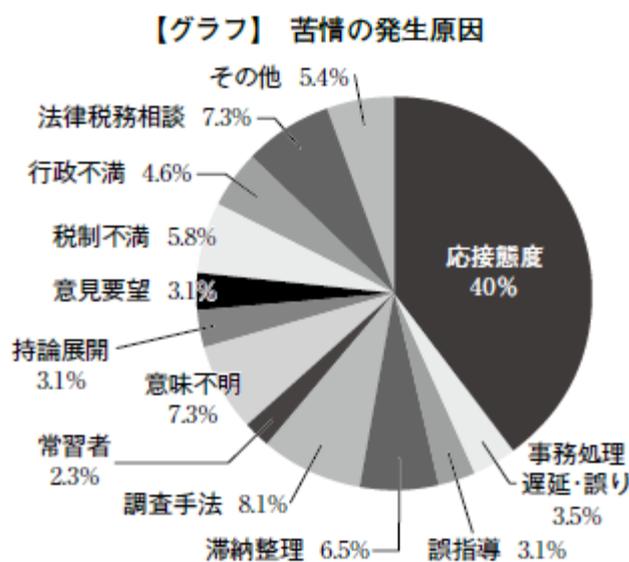
- 1 納税者支援調整官の法令上の根拠は、財務省組織規則(省令)466 条の 2 であるが、手続法上には権限等の規定は存在しない。同条 2 項は、「納税者支援調整官は、命を受けて、税務一般に関する納税者からの苦情に関する事務のうち当該納税者が適正かつ円滑に納税義務を履行するために必要な助言及び教示並びに調整に関する事務を処理する。」とあり、同条 1 項には、「総務部を通じて納税者支援調整官 73 人以内を置く。」とあり、現在の国税局・税務署への配置は下表のとおりであり、部下は置かれていない。

国税局		税務署	
札幌	3		
仙台	2	5	青森・盛岡・秋田南・山形・福島
関東信越	4	5	水戸・宇都宮・前橋・新潟・長野
東京	4	10	千葉東・松戸・麴町・芝・新宿・東京上野・渋谷・立川・横浜中・藤沢
金沢	3		
名古屋	2	7	岐阜北・静岡・浜松西・熱田・豊橋・小牧・津
大阪	2	8	大津・下京・堺・豊野・枚方・東大阪・姫路・西宮
広島	1	4	松江・岡山東・福山・下関
高松	2	2	松山・高知
福岡	4		
熊本	2	2	大分・鹿児島
沖縄	1		
計	30	43	
		73	

- 2 国税庁は 2001(平 13)年度予算案に「納税者保護官(仮称)」の新設を盛り込み、蓋を開

けると、その職名には「保護官」は採用されず、「納税者支援調整官」とされた(同年 7 月新設)。一体、誰からのどのような被害(権利侵害)から納税者を保護しようというのかという疑問が呈されていた。明らかに、米国の納税者擁護官制度が念頭にあったものとみられるが、新たな権限の付与もなく、苦情に対する「説明担当」の域を出ないこととなった。また、このポストについての広報もほとんどなされておらず、その役割はあまり知られていないのが実情である。

3 納税者支援調整官の任務は、「納税者から寄せられた苦情及び困りごとについて、この事務運営指針に則り、納税者の立場に立って迅速かつ的確に対応し、もって税務行政に対する納税者の理解と信頼を確保すること」(運営指針通達)とされているが、様々な「苦情」のうち、面倒な案件を担当する専門職というイメージになろうか。なお、「苦情」とは、「納税者から寄せられた国税局(沖縄国税事務所を含む。以下同じ。)及び税務署の長又はその職員がした処分(不作為及び事実行為を含む。)、当該職員の職務の執行その他の税務一般に関する苦情をいう。」と定義されている(同通達)。実際の苦情の発生原因は次のように分類されている(某国税局の最近の例)。



4 実際に納税者支援調整官はどのように動くのか。行政内部ではおよそ以下の手続きが取られることになっている。

- ▼苦情を申し立てた納税者や税理士から事情を聴く
- ▼すみやかに担当者とその上司から事実関係を調査
- ▼調査結果を納税者に迅速・正確に説明する
- ▼その説明で処理が完結しない場合は、面会の機会をもち、立ち会う
- ▼それでも処理が完結しない場合は、税務署の幹部による対応を調整する
- ▼苦情申し立てから原則 3 日以内に処理する

しかし、納税者支援調整官には具体的権限は付与されていないから、納税者の立場を理解したとしても、結局は「うまく説得」するしかない。もっとも、明らかな問題があれば謝罪はえられるであろうが、いったん着手した調査が打ち切られるということは、調査システム上相当難しいとみられる。ただし、納税者支援調整官に「苦情」を申し出た場合に、無視されないという点では牽制効果はある程度は期待できそうである。納税者や税理士がこの制度を積極的

に活用することを通じて、この制度を実のあるものに変えていく契機になるかもしれない。

5 納税者支援調整官制度が新設された時期は、ちょうど米国の内国歳入庁(IRS)が大きな組織改革を進めていた時期であり、その「納税者擁護官制度」を念頭にした可能性は大きい。しかし、IRSの納税者擁護官は高い独立性が保障されており、「納税者救済命令権」が付与されている。隣国の韓国には、「納税者保護官」の制度があり、やはり独立性が保持されていて業務処理や処分を是正する強い権限が付与されている。

これに比べると我が国の納税者支援調整官制度は脆弱である。違法・不当な調査等に対しては調査等中止命令権、更正等の処分前であれば処分中止命令権を、そして処分後であれば処分是正命令権などを付与する必要がある。「納税者の視点に立った親切・丁寧な応接」「迅速・的確な対応」を求めるだけでは、納税者が苦情として申し出た問題の解決には限界があることは明らかである。

6 税務署長の処分に不服な場合は、再調査や審査請求という不服申立制度が用意されており、さらには訴訟に訴えることも可能である。これらは「事後手続」と呼ばれるが、処分前の「事前手続」が明確ではなかったことから、現在は国税通則法改正で事前通知など税務調査手続等について一定の明確化がなされている。しかし、まだまだ不十分であって、もともと「適正手続の保障」(憲法31条)の具体化が課題となっていたものである。これは、公権力を手続的に拘束することにより人権を保障しようという思想に基づくものであり、まだその実現の途上にあるということである。言葉を換えれば、「納税者権利憲章の制定」「納税者権利保護立法の実現」を意味するのである。納税者支援調整官制度は極めて不十分なことは明らかであって、当面、事前手続の一層の具体化として、この制度を実効性のあるものに変えていくための取り組みは有効であろう。

■石村報告のポイントは、簡潔にまとめてみると、次のとおりです。

## アメリカの連邦納税者権利擁護官制度について

- ①課税庁のあり方: ①執行中心の「自発的納税強制(voluntary tax compulsion)」を推進する組織か、②サービス主導の「自発的納税協力(voluntary tax compliance)」を推進する組織かの選択がある。
- ②1998年のT3(第3次納税者権利章典法/IRS再編・改革法)では、連邦課税庁であるIRS(内国歳入庁)のカルチャー(文化)を、「税の徴収機関」から、納税者をカスタマー(お客様)とみて対応する「納税者サービス機関」にチェンジ(変革)した。
- ③そのうえで、納税者と課税庁との間を調整・仲介する「中立的な存在」「納税者オンブズマン」から、納税者の権利利益を代理する「納税者権利擁護官(Taxpayer Advocate)」の仕組みに大胆にチェンジした。

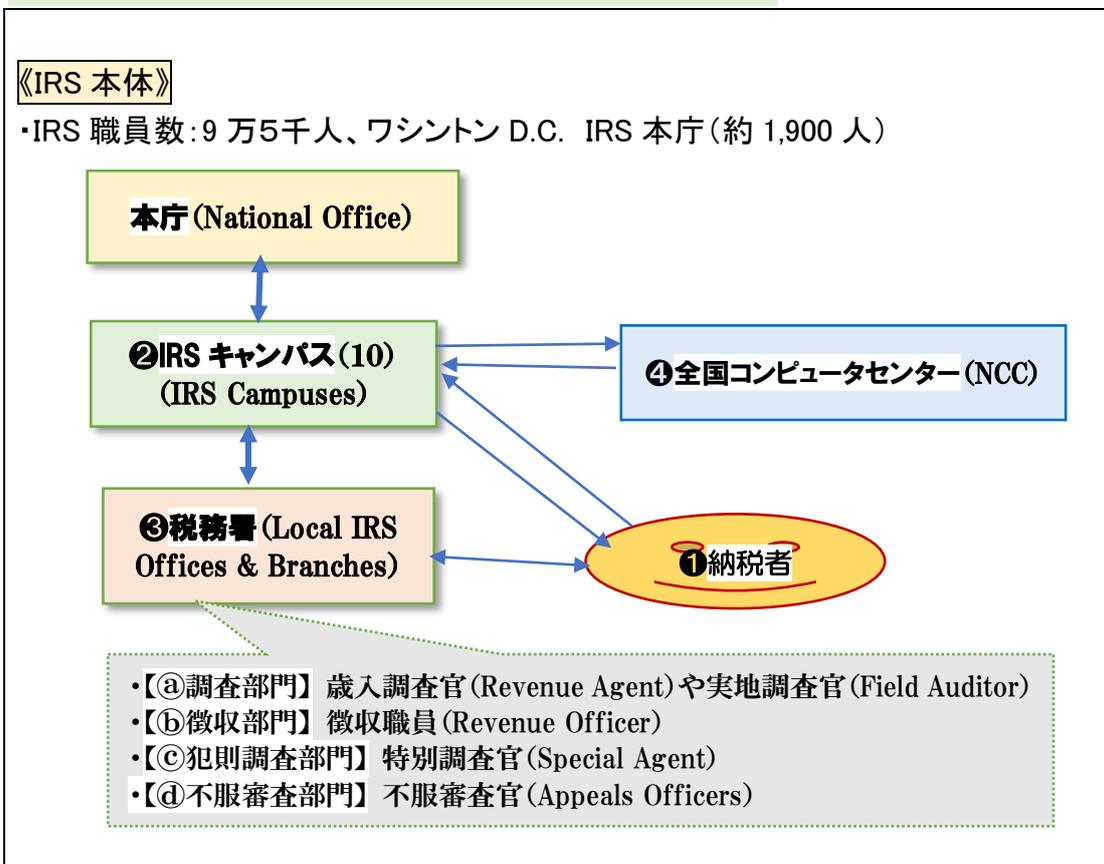
④連邦の納税者権利擁護官(TNA)制度の沿革をまとめてみると、次のとおりである。

- ・1976年 IRS 苦情処理プログラム (PRP=Problem Resolution Program) の創設
- ・1988年 T1 (第一次納税者権利章典法/通称 T1) で、苦情処理プログラム (PRP) の一部を引き継ぐ形で、納税者オンブズマン局 (OTO =Office of Taxpayer Ombudsman) を創設
- ・1996年 T2 で、納税者オンブズマン局 (OTO) を納税者権利擁護官 (TA=Taxpayer Advocate) に改称、TA に納税者救済命令 (TAO) などを発出する権限を付与
- ・1998年 T3 で、納税者権利擁護官 (TA) は、全国納税者権利擁護官 (NTA=National Taxpayer Advocate) 改称。全米にネットワークを有する独立性の高い組織に再編

⑤アメリカの申告納税の現状分析とそれを支える仕組み

- ・アメリカの人口 3億2,735万人 (2018年)
- ・IRS (内国歳入庁) の申告取扱件数 年間 2億5,000万件を超える申告書/法定資料を扱う。うち、個人関係は、1億2,500万件
- ・NCC (全国コンピュータセンター) への電子申告の比率 1億7,900万件は電子申告 (e-file)、全申告総数の 71.5%、個人 88%。

IRS (内国歳入庁) 本体 と NTA (全国納税者権利擁護官) の組織



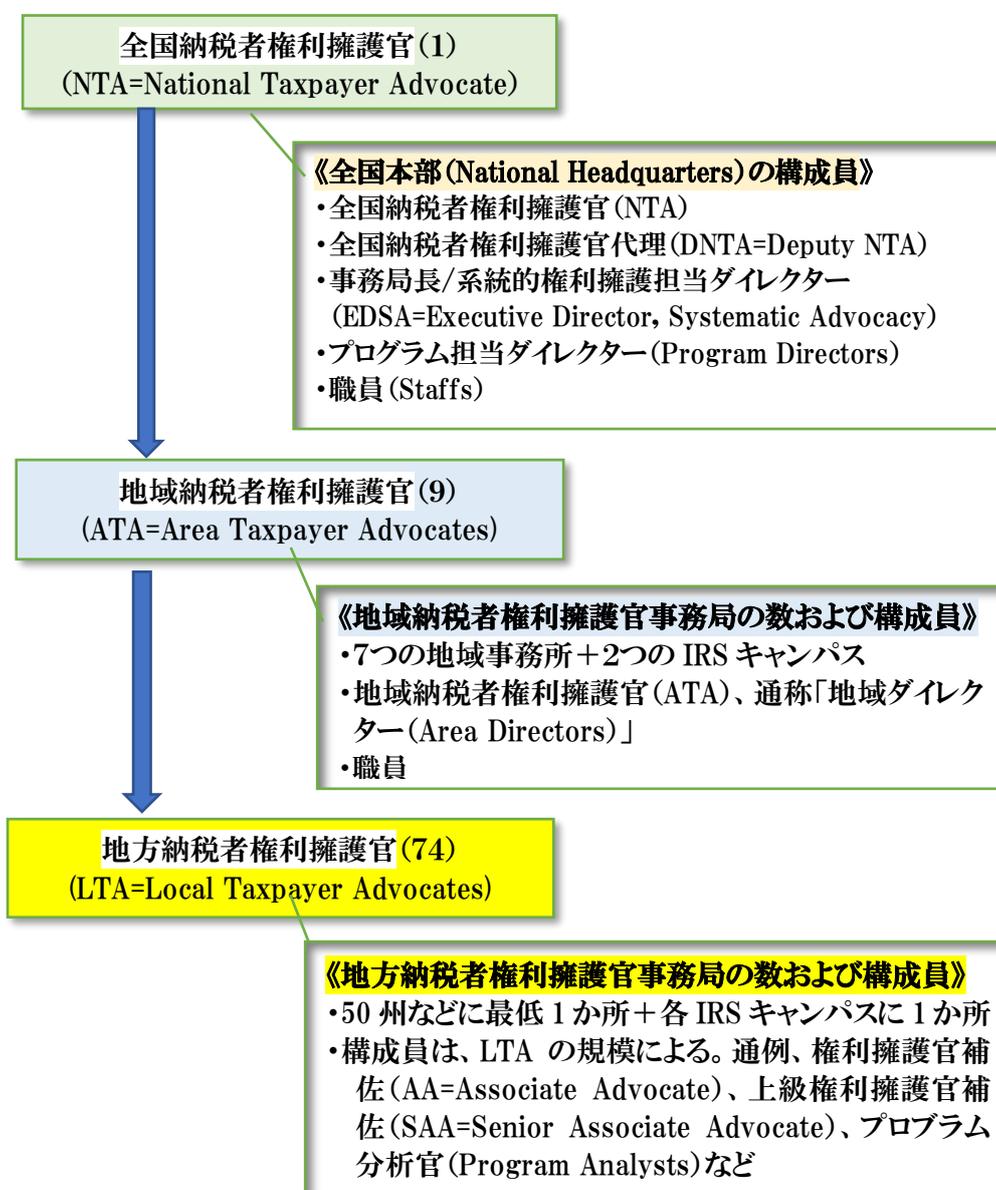
・IRS: 1998 年の IRS 組織改革法: 4 つの運営局(機能別組織)に再編

- ① 給与・投資所得局 (W&I Division)、
- ② 小規模企業・自営業者局 (SB/SE Division)、
- ③ 大規模企業・国際局 (LB&I Division)
- ④ 免税団体・統治単体局 (TE/GE Division)

《NTA(全国納税者権利擁護官)の組織》

- ・総人員は 2,200 人～2,300 人
- ・機能別、税目別の組織ではない。

**全国納税者権利擁護官(NTA)の組織**



## ⑥納税者権利擁護官(TA)の主な業務

- ①内国歳入庁(IRS)との紛争を解決するために納税者を支援すること。
- ②納税者が IRS との折衝において紛争を抱えた分野を確認すること。
- ③前記②で確認された紛争を解消するために IRS の行政実務に変更を加える提案をすること。
- ④紛争を解消するために適切と思われる法律改正の提案をすること。

## ⑦全国納税者権利擁護官(NTA)の独立性

- ・トップの全国納税者権利擁護官(NTA)は、内国歳入庁長官(Commissioner of Internal Revenue)および歳入庁監視委員会(Oversight Board of the Service)と協議したうえで、財務省長官(Secretary of the Treasury)が任命する(IRC 7803 条 c 項 1 号 B ii)。
- ・全国納税者権利擁護官(NTA)には、報酬として、IRS の上級職員の最高額に匹敵する額を支払うことになっている(IRC 780 条 c 項 1 号 B i および ii)。
- ・全国納税者権利擁護官(NTA)に選ばれる資格は、カスタマーサービスと税法に通じており、かつ、個人納税者の代理をした経歴を有することである(IRC 7803 条 c 項 1 号 B iii)。また、全国納税者権利擁護官(NTA)に任命される直前の 2 年間 IRS の職員であった者などは資格を有しない。加えて、NTA の職を退いた後 5 年間 IRS の職に就かないことを約束しなければならない(IRC 7803 条 c 項 1 号 B iv)。

## ⑧NTA が苦情(救済)の申出を受理する4つの基準

【基準1】納税者が、財政的困難、緊急、困窮状態にあり、IRS は通常の手続よりもより早急に処理をすすめる必要があるとする。こうした場合には、処理時間が問われる。IRS が、差押えの解除またはリーエン/先取特権の解除のような処理をより早急に行わないと、納税者はより大きな財政的な損害を受けることになる場合

【基準2】IRS のさまざまな部門や手続が絡んでおり、NTA が「コーディネーター」あるいは「交通整理警察官」役を演じる必要がある場合

【基準3】納税者が IRS の通常手続を通じて紛争を処理しようとしたが、これらの手続がうまく機能しない場合

【基準4】納税者が特別の事実や問題(法的問題を含む。)に遭遇しているが、IRS が一般的な解決方法(one size fits all)に固守し、納税者の声に耳を傾けようとしない、または、こうした状況に適応する新しいガイダンスが必要であることを認識しようとしない場合

## ⑨納税者権利擁護官(TA)への苦情申出・救済依頼手続

- ・納税者権利擁護官(TA)は、各州や合衆国領土などに少なくとも 1 か所は設置されている。納税者は、個人納税者か事業納税者かなどを問わず、最寄りの地方納税者権利擁護官(LTA)に苦情の申出または救済依頼をすることができる。

- ・ 全国納税者権利擁護官 (NTA) 事務局は、電話番号簿【IRS 刊行物 1546 号 (Publication 1546) 納税者権利擁護サービス: IRS にあなたの声を (Taxpayer Advocate Service ~ Your Voice at the IRS)】を発行している。納税者は、1 (877) 777-4778 に無料で電話することができる。
- ・ しかし、納税者は、納税者権利擁護官 (TA) の存在自体を知らない、あるいはその存在は知っていても所在地を知らないことも考えられる。こうした点に配慮して、IRS は、地方納税者権利擁護官 (LTA) の所在および救済申込手続について常に納税者に教示する態勢を整えている。

#### ⑩ 納税者救済命令 (TAO) 発出の基準

- ・ 納税者は、次の場合に、納税者権利擁護官に納税者救済命令 (TAO) の発出を求めることができる。また、納税者権利擁護官は、職権でも納税者救済命令 (TAO) を発出できる。

- ① 納税者権利擁護官 (TA) は、IRS による税法の執行において納税者が「重大な困難 (significant hardship)」を被っているまたは被るおそれがある場合に納税者救済命令 (TAO) を発出できる。
- ② 「重大な困難 (significant hardship)」とは、税務当局 (IRS) の税法の執行方法が原因の「深刻な窮乏 (serious privation)」を指す (財務省規則 § 301,7811-1(a)(4)(ii))。
- ③ 納税者救済命令 (TAO) は、IRS に作為【何らかの行政行為をすること。】または不作為【何らの行政行為をしないこと。】を求めるものである (財務省規則 § 301,7811-1(a)(1))。
- ④ 納税者救済命令 (TAO) の申請は、次の要件を充たす場合に認められる。① 納税者と IRS との間での紛争が、納税者自身、納税者の家族または納税者の事業に対する財政的な困難をもたらしている、② 納税者 (または納税者の事業) が、すぐにでも逆境に陥る危険の直面している、または③ 納税者が繰り返し IRS とコンタクトしているにもかかわらず、IRS は予約した日までに返答をしない (IRS、Publication No, 1546, Taxpayer Advocate Service (Rev. June 2016))。

- ⑪ NTA は、次のような 3 種類の年次報告書を IRS の執行部門から独立して作成し、連邦議会へ提出する。



## ■ 日米制度比較で検討すべきポイント（勉強会参加者討論）

岡田報告および石村報告の聴取後の勉強会参加者とのディスカッションで出てきた意見と、わが国で検討すべき主なポイントをあげると、次のとおりです。

- ①わが国でも、課税庁を、「税の徴収機関」から「納税者サービス機関」に「カルチャー（文化）」にチェンジする方向性を探る必要がある。課税庁の「カルチャー」をチェンジしないと、真の意味での「納税者が主役」の税務行政には改革できないのではないか。
- ②納税者権利憲章をつくれれば、それで納税者と課税庁との間の紛争や納税者からの苦情を一気に解決できるわけではない。納税者の駆け込み救済を専門に処理する独立したセーフティネット、納税者権利擁護組織が要るのではないか。
- ③改革のツール（道具）として、(a)「納税者権利憲章」に加え、(b)「課税庁の納税者権利擁護サービスをする組織づくり」が要る。その場合、現行の納税者支援調整官制度のチェンジで可能か、それともアメリカの納税者権利擁護官のような新組織が必要か？
- ④アメリカの納税者権利擁護官制度にならって、納税者と課税庁との間を中立的な立場で仲裁・調整する“納税者支援調整官”から、納税者の権利利益を代理し納税者の立場にたつて課税庁と対峙する“納税者権利擁護官”へのチェンジを求めるのも一案である。
- ⑤現行の納税者支援調整官制度を知らない納税者や納税者団体が多いのではないか？現行制度の改革を求めるか、あるいは、新制度を求めるかは、まず、現行の制度の積極的な活用を促し、制度改善の必要性を訴える運動も必要ではないか？
- ⑥制度改善の必要性を点検する意味では、アメリカをはじめとした他国の納税者の苦情処理制度をもう少し精査し、必要な素材を提供する必要があるのではないか？
- ⑦国税庁レポート2020では、「納税者からの苦情などへの対応」(55頁)とうたって、「平成13(2001)年7月から納税者支援調整官を置き、納税者の権利、利益に影響を及ぼす処分に係る苦情について、権利救済手続を説明するなど適切に対応しています。」としている。しかし、全国の配置されている納税者支援調整官にコンタクトする場所や電話番号すら公表していない。これで「適切に対応しています」という官の認識/感性は、理解しがたい。ほぼ「闇組織」に近い。こうした常態を野放しにしているという意味では、TCフォーラムを含め、税務専門職団体、納税者団体、市民団体などの責任も重い。
- ⑧納税者支援調整官サービスを納税者に周知しない理由を究明するとともに、TCフォーラムは、納税者支援調整官サービスの利用を促すパンフ等を作成し、周知、利用促進を図る必要があるのではないか。ただ、対応人員が、わが国の納税者支援調整官は73人、アメリカの納税者権利擁護官が2,200~300人は、人口や納税者数などを織り込んで考えても、納税者の権利に対する「民度」の違いを感じざるを得ない。

- ⑨TCフォーラムや加盟団体などは、納税者支援調整官の利用事例を収集、その役割などを「民の目」で確認する作業をする必要があるのではないか。
- ⑩納税者支援調整官制度は、2001年に始まったのに、20年近い間、時計の針がとまっているのではないか。TCフォーラムには、時計の針を動かす積極的な活動が求められている。
- ⑪納税者支援調整官制度は、財務省組織規則や事務運営指針など“内部通達”で運用されている。国税通則法のような、法律を根拠としていない。事前照会文書回答制度も同じく、法律を根拠としていない。このように、国税庁は、こうした制度をつくるにあたり、法律を根拠としないことにより、制度は納税者サービスの、あくまでも「お情け」、「おまけ」、「施し」という感覚で運用しようとしていることは自明である。TCフォーラムは、こうした制度は「法律」を根拠に運用するように求め、納税者の「苦情申出権」の確立をめざすべきである。そうすれば、TCフォーラムの納税者権利憲章に盛られた「オンブズパーソン」云々の言葉も実のあるものなるのではないか。
- ⑫TCフォーラムや加盟団体などは、納税者支援調整官の利用事例を、情報公開法を使って収集・調査・分析する必要があるのではないか。
- ⑬以前、TCフォーラムの会員が、納税者支援調整官の利用事例を調査していたので、少し古いかも知れないが、資料として利用できるのではないか。
- ⑭社会の「見える化」の要請に応じて、現行の『国税庁レポート』とは別途に独自の年次『納税者支援調整官報告書』（仮称）の発行を促し、そこへ苦情事案整理票を含む苦情処理結果や統計、事例分析等を詳細に公開させる必要がある。
- ⑮また、この年次報告書には、納税者サービス・スタンダードの遵守状況や納税者の権利利益についての職員の研修状況、年次の活動計画・目標値を設定しその達成値などを公表する必要がある。さらに、年次の報告書を、会計検査院による検査に加え、国会の委員会に提出させ、立法府での行政監察を受ける仕組みにする必要がある。“行政評価”の思考を停止した制度では、その存在意義自体が問われる

## ●今後の TC フォーラム政策勉強会(オンライン)開催計画

次回以降、TC フォーラム政策勉強会(オンライン)では、次のようなテーマ(未確定)を予定しております。

第 3 回: **イギリスの納税者憲章と HMRC 苦情処理官制度**(2020 年 10 月 27 日)

報告者 石村耕治

【資料:石村耕治「イギリスの納税者憲章」TC フォーラム研究報告 2020 年 2 号

[http://tc-forum.net/wordpress/wp-](http://tc-forum.net/wordpress/wp-content/uploads/2020/04/50480b8a186ae2400c6bf71535a913f6.pdf)

[content/uploads/2020/04/50480b8a186ae2400c6bf71535a913f6.pdf](http://tc-forum.net/wordpress/wp-content/uploads/2020/04/50480b8a186ae2400c6bf71535a913f6.pdf)】

第 4 回: **討論:納税者支援調整官の積極的な利用でわが課税庁のカルチャーをチェンジ(変革)しよう**(日程未定)

第 5 回: **討論:わが国で 2010 年に頓挫した納税者権利憲章づくりを検証する**(日程未定)

【お願い】

\* TC フォーラムの会員で、オンライン勉強会にオブザーバーとして聴講を希望する方は、TC フォーラムの事務局にご連絡ください。また、会員の推薦のある方も、聴講の希望があれば参加できます。事務局から招待状をメールで送付します。ただ、ZOOM での招待者数にはリミットがあり、ご希望のそえないこともあります。あらかじめご了解ください。