

第3回 TC フォーラム政策勉強会の開催メモ

2020年10月29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することになりました。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することにしております。

第3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10月27日(火)午後3時から5時まで、開催されました。

第3回オンライン TC フォーラム政策勉強会【2020年10月27日】

イギリスの納税者憲章を読む ～課税庁の納税者サービススタンダードのあり方を学ぶ

報告者: 石村耕治(TC フォーラム共同代表)

【資料】

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)

◎日英制度比較でわかったポイント(参加者討論のまとめ)

イギリス(UK)の制度や動向についての石村報告を受けた後、日英の制度比較を含め、報告者と参加者間で議論が交わされた。この議論を通じて、TC フォーラムは、運動を進める際に、次のような点を検討すべきであるとの認識が共有された。

1 納税者憲章に関する議論

- ① イギリスの納税者憲章が、改訂を重ねるにつれて、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に、参加者から大きな懸念が示された。その原因について報告者に対して質問があった。
- ② 主な原因としては、まず、イギリスでは所得課税について久しく賦課課税制度(official assessment system)を採用していたことがあるのではないかと。直接税について、1993年から段階的に申告納税制度(self-assessment system)に移行し、サービス主導の「自発的納税協力」を推進する組織に変わらざるを得ず、納税者憲章を必要とした事情があった。
- ③ しかし、その後、課税庁が発出する納税者憲章の内容に、納税者の権利と納税者の義務をバランスよく配置しようとする動きがますます強まってきていった。この背景には、課税庁が、新たに導入された申告納税制度の哲学を納税者サービスに取り入れようと試みるものの、久しく続いた賦課課税の伝統との決別が難しい実情にあることも否定できないとの回答があった。
- ④ それから、このように憲章が保守化する背景には、イギリスの憲章はいわゆる「行政型」の「納税者憲章(Taxpayers Charter)」であり、「納税者権利憲章(Taxpayer Charter of Rights)」でないことを認識する必要がある、との重要な指摘があった。
- ⑤ この点に関し、アメリカの場合は、「納税者権利章典」、言いかえると「納税者権利憲章(Taxpayer Bill of Rights)」、連邦課税庁が発出しているパンフも「納税者としてのあなたの権利(Your Rights as a Taxpayer)」であることを認識する必要がある、との指摘があった。
- ⑥ こうした指摘を受けて、TCフォーラムの運動を、「納税者憲章」と「納税者権利憲章」とを差別化したうえで、展開する必要があるとの認識が共有された。
- ⑦ 加えて、報告者からは、イギリスでも、民間の税の専門職からも、2016年版憲章、つまり「あなたの憲章(Your Charter)」が保守化し、実質的に「納税者としてのあなたの義務(Your Obligations as a Taxpayer)」と化していることに危惧する声が高まっている、との実情が紹介された。
- ⑧ 参加者から、近畿税理士会のように、「納税者は義務主体で、権利主体ではない」とのスタンスを鮮明にしているところもある旨の紹介があった。東京会なども、課税庁を忖度するのに懸命で、同じようなスタンスなのではないか？
- ⑨ わが国の市民団体は概してナイーブであり、狡猾な役人とわたりあうのは相当練れたスキル、戦略が必要である。勉強会を頻繁に開いて、精緻な理論を組み立てたうえでTCフォーラムの運動論を展開しないと、イギリスのような納税者義務憲章をまねて一件落着とされる怖れが強い、との危惧が示された。
- ⑩ TCフォーラムも、世界の実情、現在の政治情勢などをよく精査しないで、闇雲に憲章制定を叫ぶのは、危ないのかもしれない。

- ⑩イギリス議会が、課税庁のカルチャーを変えるための議論をしているが、わが国の国会でも、この種の議論が必要なのではないか？

2 苦情処理官(アジュディケーター)制度に関する議論

- ①6,750万人を超える人口を抱えるイギリスでの納税者からの苦情処理機関(アジュディケーター)での処理件数が年間1,000から最大で1500件程度と極めて限定的である。その原因は、“**税務当局(HMRC)でのレビュー・再レビュー前置主義**”を取っているのが一因と思われる。はじめに処分庁には足を運んで話し合えというスタンスは、納税者の苦情処理サービスへのアクセシビリティの面でも疑問がわく。
- ③いずれにしろ、**私たち日本人からみれば、イギリスの苦情処理システムについては、敷居が高いように感じる。**
- ④加えて、費用対効果についても、精査が要るのではないか？
- ⑤一方、第2回政策勉強会で学んだアメリカの納税者権利擁護官サービス(TAS)には2,200~300人の職員がおり、全米74か所で年間約30万件の苦情の処理や救済依頼に応じている。アメリカのTASは、連邦課税庁(IRS)の納税者サービスのあり方について、議会に対して立法的な提言もできる。人口/納税者の規模も織り込んでみる必要はあるものの、イギリスの苦情処理官制度の貧弱さが目立つことは否定できない。
- ⑥アメリカのTASは、「納税者の権利利益を代理し納税者の立場にたって課税庁と対峙する」のがルールになっている。一方、イギリスの苦情処理官(アジュディケーター)は、わが国の納税者支援調整官と同じように、課税庁と納税者の間にたつ仲裁者のような存在である。
- ⑦アメリカ、イギリス、どちらのスタンスがわが国にフィットするのかを決めるのは難しい課題である。わが国では、課税庁も税の専門職団体も、納税者は、「権利主体ではなく義務主体である」とする考えが支配的である。こうした国での納税者苦情処理サービスについて、将来的な展望と現実的な対応をどう探るかは、難しい舵取りが迫られる。
- ⑧東京地方会がイギリスの苦情処理官制度をプラスに評価しアジュディケーターを招聘した時期もあったが、現時点では、同国での納税者憲章の保守化傾向などを織り込んで考えると、イギリスの制度評価には、より注意深い視点が求められている。

3 次回【第4回】TCフォーラム政策勉強会に向けて

- ①わが国では、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」の税務行政に改革するのは至難だからである。

- ②改革のツール(道具)として、(a)「納税者権利憲章」に加え、(b)「独立した課税庁の納税者権利擁護サービスの組織づくり」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、それとも新組織でないとダメなのか、が問われる。
- ③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？現行の制度を積極的に活用し、制度改革の必要性を訴える運動が必要ではないか？
- ④制度改革の素材を提供する意味では、イギリスの苦情処理官(アジュディケーター)制度はもちろんのこと、アメリカの納税者権利擁護官制度を、もっと詳しく精査する必要があるのではないか？
- ⑤この場合、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”へのチェンジも一案である。いずれにしろ、問題は、現在の政治状況を勘案したうえで、運動をどう盛り上げていくかである。
- ⑥現在ある納税者支援調整官制度を積極的に活用するアクションプランをつくり、各界に働きかけを行ってはどうか？
- ⑦この制度活用を推進する運動を通じて、課税庁の納税者サービスのスタンダードとなる「納税者権利憲章」制定の運動を積極化させてはどうか？
- ⑧こうした運動を進めるにあたり、かつてわが国においても、旧民主党政権で提案された「納税者権利憲章」を国税通則法に盛り込む提案が頓挫したが、その経緯、軌跡をもう一度丹念の分析する必要があるのではないか？
- ⑨加えて、「納税者権利憲章づくり」が目的、シングルイシューの市民団体である TC フォーラムは、あまり協道にそれずに、本筋の憲章づくりにまい進する必要がある。憲章づくりの軌道を拓くという意味では、国レベルでの憲章造りの加え、地方レベルでの憲章づくりも進める必要があるのではないか？

●次回(第4回)のTCフォーラム政策勉強会(オンライン)の開催

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

(11月26日午後3:00~Zoomによるオンライン会議【午後2:30から接続可】)

【資料】「TCフォーラム研究報告」2020年第1号~3号、「第1回~第3回TCフォーラム政策勉強会開催メモ」すべてHPからネット入手できます。<http://tc-forum.net/>

第4回政策勉強会は、会員による自由討論です。第1回~第3回政策勉強会を通じて勉強した知見などを運動に生かそうと思います。わが国に現在ある納税者支援調整官制度を各界で積極的に活用して、課税庁のカルチャーをチェンジ(変革)するためのアクションプランを参加者の皆さんで考えていこうと思います。

《予告》

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)

* 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。

《参考資料》

◎第3回 TCフォーラム政策勉強会での石村報告のまとめ

石村報告のポイントは、わかりやすくまとめてみると、次のとおりです。

1 問われる納税者憲章の内容の保守化

- ① イギリス(UK)の課税庁は、「質的」な行政改革をすすめるための納税者憲章を公表している。イギリスの納税者憲章は、課税庁の「納税者サービススタンダード」である。つまり、課税庁が、どのようなスタンダードで納税者サービスをするのかの基準を公にしたものである。
- ② イギリスの課税庁は、従来、直接税を所管する「内国歳入庁(Inland Revenue)」と間接税を所管する「関税消費税庁(HM Customs and Excise)」に分かれていた。
- ③ 2005年の双方は合併し、「歳入関税庁(HMRC=Her Majesty Revenue and Customs)」の名称になった。ちなみに、「HR/ Her Majesty」は、「女王陛下」の意味である。つまり、正式には、「女王陛下の歳入関税庁」となる。
- ④ イギリスの納税者憲章は、①1991年版憲章(Inland Revenue new Taxpayer's Charter)、②2006年版憲章(HMRC Service Comment/Taxpayers Charter)、そして③2016年版憲章(Your Charter)と名称が変更され、かつ、内容も最新化されていった。

【図1】 ①1991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に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。

⑤最新版は、HMRC が発出した©「2016 年版憲章 (Your Charter) である。

【図2】 ©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に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厳しく対応します。

- ⑥ 学習会では、参加者と一緒に、①、②、③を読みながら、内容を検証した。
- ⑦ 勉強熱心な皆さんは、イギリスの憲章が、①、②、③と改訂されていくに従い、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に気づいた。
- ⑧ 事実、イギリスの民間の税の専門職からも、「納税者憲章」の保守化を危惧する声が高まっている。

2 納税者の義務項目の拡大

- ① ①1991年版憲章では、「納税者の義務」は3つである。また、②2006年版憲章では、「納税者の義務」は4つである。ところが、③2016年版憲章では、7つに増えている。問題状況を図示すると、次のとおり。

【図3】納税者憲章に盛り込まれる「納税者の義務」の拡大

①1991年版憲章

- ・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



②2006年版憲章

- ・正確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



③2016年版憲章

- ① 誠実に、そして敬意をもって私たち職員と接すること。
- ② 税務事務がうまく運ぶように協力すること。
- 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。
- ④ 正確な記録を保存し、自分の情報を保護すること。
- ⑤ あなたの代理人が何を代理しているのかを知ること。
- ⑥ 期限内に対応すること。
- ⑦ 誤りを避けるために相当の注意を払うこと。

- ② 当局(HMRC)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と、言い張るかも知れない。しかし、税の実務界からは、HMRC の出した「納税者憲章」は、実質的に「義務憲章ではないか？」という厳しい批判が出ている。
- ③ また、③2016年版憲章に「権利」として盛り込まれた項目のなかには、納税者サイドから見ると義務に近いものも多く、疑問符がついている。

3 イギリスの憲章/納税者サービスの基本構造

- 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。
- ②近年、申告納税制度を採用する数多くの諸国では、②サービス主導の課税庁づくりの政策を推進してきている。サービス主導の課税庁づくりに、納税者(権利)憲章は必須アイテムである。
- ③イギリスにおいては、直接税については伝統的に賦課課税方式(official assessment system)を採用してきた。しかし、法人税については、1993年10月1日から、一方、所得税については、1996/97年度から、申告納税方式(self-assessment system)に移行した。
- ④このように、イギリスでは賦課課税の歴史が長いことから、課税庁は、従来から①執行中心の組織であったことは否めない。
- ⑤しかし、申告納税制度に移行、②サービス主導の「自発的納税協力」を推進する組織に変わらざるを得ず、納税者憲章を必要とした事情があった。
- ⑥イギリスにおいては、課税庁が発出する納税者憲章の内容に、納税者の権利と納税者の義務をバランスよく配置しようとする動きがますます強まっている。この背景には、課税庁が、新たに導入された申告納税制度の哲学を納税者サービスに取り入れようと試みるものの、久しく続いた賦課課税の伝統との決別が難しい実情にあることも否定できない。
- ⑦人権規定を盛り込んだ成文憲法を持つアメリカの課税庁が発出した納税者権利章典と、成文憲法のないイギリスの課税庁が発出した納税者憲章に違いが出てくるのは、ある意味では、仕方がないことである。
- ⑧納税者(権利)憲章(以下「憲章」)には、①「立法型」と②「行政型」がある。

【おさらい】アメリカの納税者権利章典と納税者権利擁護官サービス

- ①①アメリカの場合は、「立法型」の憲章を採用している。つまり、法律の裏付けのあるかたちで憲章をつくり、公表している。
- ②アメリカの場合は、連邦に加え、各州レベルでも憲章を制定している。
- ③連邦では、これまで数次にわたり、納税者権利章典法(Act/T1・T2・T3・T4)を制定して納税者サービスの態勢を整備してきている。
- ④T3(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。
- ⑤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。

- ⑥納税者権利擁護官は、IRS が納税者権利憲章にそった納税者サービスを遂行しているかどうかを検証し、年次報告書などを公表して、チェンジを進めている。
- ⑦納税者権利擁護官サービス(TAS)には2,200~300人の職員がおり、全米74か所で年間約30万件の苦情の処理や救済依頼に応じている。
- ⑧現在、IRS(連邦課税庁)は、“納税者サービス機関”として、納税者へのサービス提供のあらゆる場面で、わかりやすい言葉で納税者の権利利益をあらわしたパンフ『納税者としてのあなたの権利(Your Rights as a Taxpayer)』(最新版は2014年6月改訂)を配付している。

- ⑨イギリスの憲章は、⑥「行政型」である。
- ⑩「納税者憲章」と「納税者権利憲章(納税者権利章典)」の違いをしっかりと認識する必要がある。

4 イギリスの納税者憲章を検証する仕組み

- ①HMRC(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。
- ②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。
- ③CEC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。
- ④CEC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。

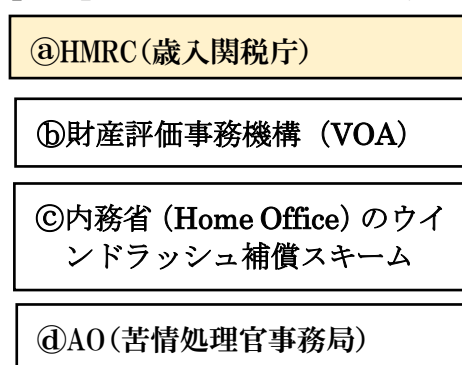
5 HMRC 苦情処理官事務局

- ①苦情処理官制度は、1993年に創設された。現在、AOは、ロンドンとノッティンガムの2か所に置かれている。
- ②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=Adjudicator's Office)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。
- ③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、サービス規程に反する行為などが中心である。
- ④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。【イギリスでは、課税対象となる財産評価事務については、課税庁本体から切り離し、独立行政法人の VOA が担当している。】

- ⑤ 加えて ③ 苦情処理官 (Adjudicator) は、内務省 (Home Office) の補償業務 (Windrush Compensation Scheme) に関する苦情処理 (調査・勧告) も担当している。
- ⑥ さらに、④ AO (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。
- ⑦ 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。

【図4】 AO が所管する苦情調査先



- ⑧ これら4つの苦情調査先のうち、メインとなるのは、① HMRC (歳入関税庁) である。

(1) 苦情処理官の独立性

- ① 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。【イギリスの場合、課税庁 (HMRC) にかかる苦情処理事務については、HMRC と苦情処理官 (アジュディケーター) AO との間の契約 (HMRC/AO 間 SLA) によっている。この苦情処理事務は民営化されている、とみてよい。】
- ② 苦情処理官/AO の独立性については、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)。

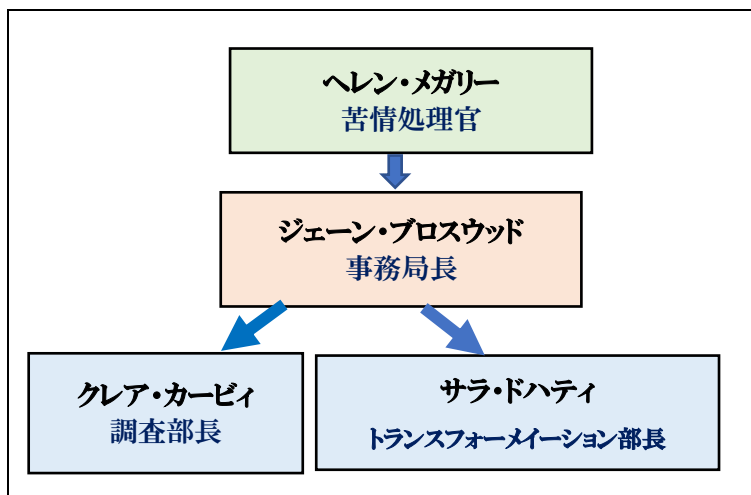
・苦情処理官は、事務局を有しており、HMRC (歳入関税庁) の職員でもなく、従業者でもない。しかも、苦情処理官は、HMRC に関する苦情を審査するための独立した個人的権限をもって HMRC 外にある。

- ③ 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。
- ④ 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。

- ⑥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5】AOの組織図とトップの顔ぶれ(2019年)



- ⑥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。
- ⑦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

- ①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。

- ②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)。
- ③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)。
- ④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)。
- ⑤HMRC(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

- ①HMRC(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)。
- ②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)。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)などで公表される。
- ③一方、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)。
- ④HMRC 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)。
- ⑤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、オンブズパーソン(苦情処理機関)であることがわかる。

- ⑥ 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)。
- ⑦ 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

- ① 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。
- ② 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

- ③ 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6】 苦情処理官や AO の主な目的

- 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

- ④ 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7】 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

- ⑤ 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8】 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

- ④ 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 (HMRC/AO 間 SLA 5.12)。

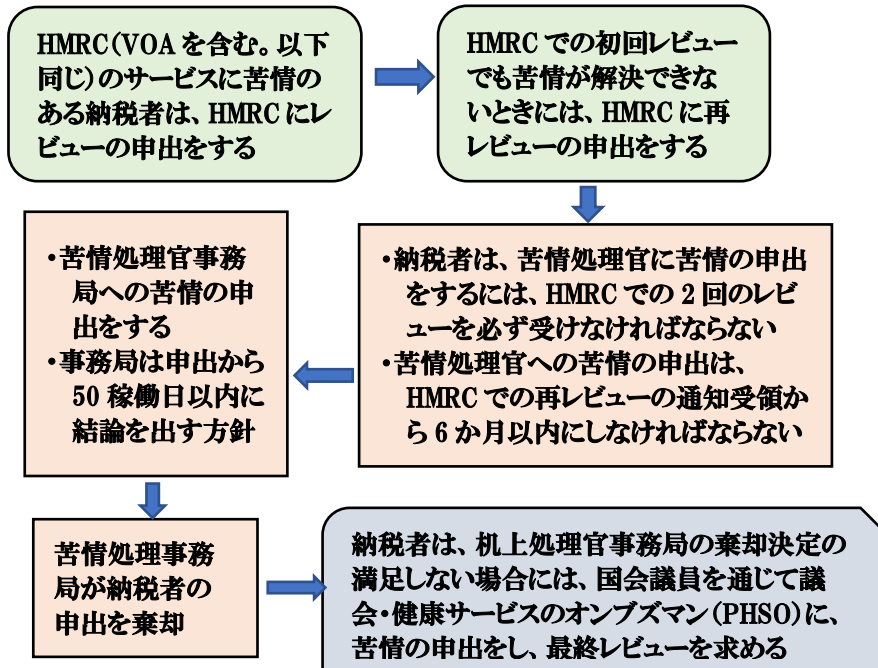
【図9】 苦情処理官や AO の苦情調査対象外となる主な事項

- 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

- ① 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。
- ② 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。
- ③ 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10】納税者からの苦情処理手順



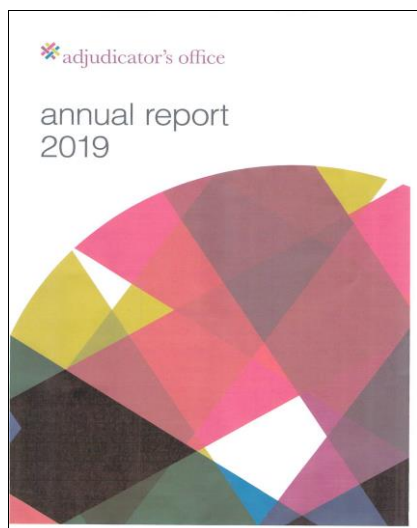
- ④【図10】からわかるように、納税者が、税務当局(HMRC)やその職員の納税者サービスの苦情があるとする。
- ⑤この場合は、まず、サービスを受けた当局(HMRC)に苦情のレビュー(調査)を申し出なければならない。
- ⑥最初のレビューで決着しないとする。この場合、サービスを受けた当局(HMRC)に苦情の再レビュー(再調査)の申出をしなければならない。
- ⑦2回のレビューを経ても苦情が解決しないとする。このステージにいたってはじめて、苦情処理官に苦情の申出ができる。つまり、“**税務当局(HMRC)でのレビュー・再レビュー前置主義**”を取っている。
- ⑧納税者は、税務当局へのレビュー(調査)や再レビュー(再調査)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。
- ⑨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。

- ⑩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。
- ⑪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

- ①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11】AO年次報告2019の表紙



- ① 人員および年間の財政規模
- ②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）。
- ③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12】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 2018-19の活動状況

- ④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。

【図13】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

- ⑤苦情処理官や事務局(AO)が処理する件数は、年間1,000件レベル、最大で1,500件程度である。この仕組みを維持するために、邦貨で3億5万円の経費をかけている。
- ⑥6,750万人を超える人口を抱えるイギリスでの納税者からの苦情処理機関での処理件数が極めて限定的なのは、“**税務当局(HMRC)でのレビュー・再レビュー前置主義**”を取っているのが一因であろう。
- ⑦いずれにしろ、**私たち日本人からみれば、イギリスの苦情処理システムについては、処理件数などからみる限りでは、その存在意義に大きな疑問符がつく。誤解を恐れずに言えば、課税庁の“アリバイづくり”のための存在のようにも見える。**

③ AOのサービスに対する苦情

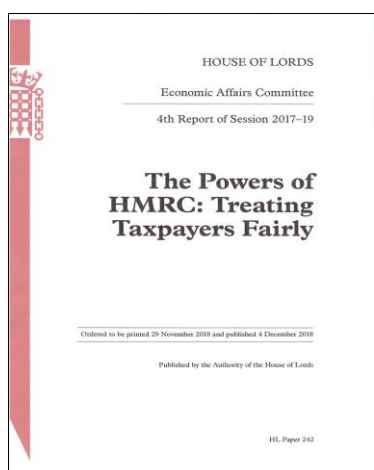
- ⑧カスタマー(納税者)が苦情処理官や事務局(AO)を補助するHMRC職の行動や言動に対し苦情があるとする。この場合、【図2】④でふれたように、カスタマー(納税者)は、④AOに対して苦情の申出ができる。
- ⑨AOは、AOのサービスに対する苦情の申出があった場合、HMRC/AO間SLAの附則Cに基づいて、公平に処理するように求められる。
- ⑩AO年次報告2019によると、2018-19年の間に、17件のAOに対して苦情の申出を受理している。
- ⑪AOに対する苦情を、AOが処理するのでは、利益相反(conflict of interests)の問題が出てくるのではないかとの声もある。
- ⑫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仕組みになっていることから、AOは、

深刻な利益相反があるとは認識していない。

6 イギリス議会上院委員会の報告書「課税庁の分化を変える」

- ①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。
- ②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。
- ③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14】英議会上院経済問題委員会報告書の表紙



- ④この報告書では、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、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。