TC フォーラム研究報告2022年2号（2022年3月）

TC フォーラム研究報告2022年2号© 納税者権利憲章をつくる会/TC フォーラム

納税者運動に役立つ税金立法の基礎知識

～国会を使いこなす作法をおさらいする
納税者権利憲章法制定実現の新たなうねりを求めて

石 村 耕治

（TC フォーラム共同代表/白鷗大学名誉教授）

≪内容目次≫

◆はじめに～国会を使いこなす作法の学びが要る
◎国会を使いこなすための立法の基礎知識
◎租税議員立法と租税政府立法との違いを知る
◎税金関連では税府立法一辺倒の実情
◎租税政府立法プロセスを深読みする
◎自公連立政権の政府租税立法プロセスをおさらいする
◎租税政府立法が成立するまでステップ
◎国会議員が立法能力を磨く仕組みとは
◎租税議員立法が成立するまでのステップ
◎国会での審議～委員会中心主義とは
◎質問主意書とは何か
（１）「知る権利」に奉仕する質問主意書
（２）質問主意書で国会議員に活躍してもらう

【資料】 頓挫した民主党政権の納税者権利憲章つくりを検証する
～過去からしっかり学ぼう
（１） 幻に終わった納税者権利憲章つくりの経緯
（２）納税者権利憲章が税制改正案に盛り込まれた理由
（３）納税者権利憲章案が消えた経緯
（４）納税者権利憲章の火が消された舞台裏
（５）なぜ再チャレンジが必要なのか

≪メモ≫

◆はじめに～国会を使いこなす作法の学びが要る

納税者権利憲章をつくる会/TC フォーラムは、納税者運動を展開するなかで、納税者権利憲章の法制化、納税者支援調整官の法制化、金融機関口座情報照会手続法（仮称）【石村耕治「Q&A 銀行調査のオンライン化と納税者の権利」TC フォーラム政策研究 2021 年 1 号参照（2d151de98e596121bf3d8ccd7f485107.pdf (tc-forum.net)）、電子的税務調査手法や特定電子機器/電子ツールを規制するための法制化などを求めてきている。

こうした納税者運動を展開するなかで感じたことがある。それは、納税者運動を展開する場合には、市民感覚、法律や税務の専門家ではない感覚が重い意味を持つということである。同時に、運動で掲げた各種政策を実現に導くには、法制化が必要な場合が多いということである。にもかかわらず、その場合に必要となる最低限の知見が必ずしも十分に共有できていないと感じることである。

毎年、政府から財務省など行政府が仕上げた税制改正案が出される。国会の委員会で形式的審議に付され、与党の賛成を得て税法が成立する。しかし、TC フォーラムのような市民団体/納税者団体が納税者権利憲章法を制定しよう、納税者権利擁護官を独立した機関に立ち上げるための法律を制定しよう呼びかけても前途は険しい。その理由はさまざまである。国会議員の資質の問題がある。とりわけ法律は行政官庁が原案をつくるもので、議員は注文つけて仕上げるだけの存在であると考えている議員が多いこともある。さらに国会議員が求めに応じてくれても、その所属政党に十分な力量がない現実もある。しかし、市民団体/納税者団体は、こうした実情は仕方ないといっているだけでは、具体的な法律にはできない。それでも、「継続こそ力なり」とし、むしろ旗を揚げて慰め合うのは、素朴で美しいかも知れないが、むなしい。本気度が問われている。

かつて納税者権利憲章法案は成立直前まで行った。だが、「納税者には義務はあるけれども、権利などはない」とする反動的な動きに負け、ついには頓挫した。これにも負けず、TC フォーラムは再チャレンジしている。しかし、戦略の練り直し、少なくとも立法府を使いこなす知見・作法をおさらいする必要がある。とりわけ、納税者運動を進め、立てた政策を法律にし、実現の導くには、税金立法（租税立法）には、政府立法（租税政府立法）と議員立法（租税議員立法）の 2 つの方法があることを認識する必要がある。

ただ「政府立法、議員立法といった言葉ははじめて聞いた」という人いると思う。あるいは「聞いてはいたけど、どう違うかがわからない」、「どちらの方法でも、最後は国会議員がシャンシャンやるんだから同じ」という人もいると思う。そこで、この報告では、市民団体/納税者団体が立法府を使いこなす基本的な作法を一緒におさらいをしてみたい。

◎国会を使いこなすための立法の基礎知識

市民団体/納税者団体が、自分らがたてた政策を実現するためには、立法府(国会)を使いこなすための基礎知識が必要である。

立法、とりわけ国レベルでの法律の制定のプロセスに注視する必要がある。政府立法と議員立法はどう違うのか、双方の違いは市民団体/納税者団体にはどんな意味があるのかなどに焦点をあてて、例をあげて、さまざまな面から点検してみたい。

●年度の税制改正は、「政府立法」?「議員立法」?

> コラム　**2022(令和 4)年度税制改正を読む**
>
> 自民党税制調査会(宮沢洋一会長)は 2021 年 12 月 9 日に総会を開き、22(令和 4)年度税制改正大綱案を了承し、自民・公明の両党は翌 10 日に 22(令和 4)年度与党税制改正大綱を決定した。
>
> その後、12 月 24 日(金)に政府は来年度予算案と同時に「税制改革の大綱」として閣議決定した。第 208 回通常国会は 22 年 1 月 17 日(月)に召集され、会期は 150 日、6 月 15 日までされた。7 月 10 日に参議院選挙が予定されており、会期延長はできない。また、税制改正法案は、例年通り一括法案として 1 月 25 日(火)に上程され、2 月中に衆議院審議を終え参議院に送り、3 月 20 日頃には賛成多数で成立する。

2022(令和 4)年度税制改正は、2022 年 3 月中には成立する。こうした例年の税制改正は、「政府立法」なのか、あるいは「議員立法」なのであろうか？

「正解」は、「政府立法」である。

現実は、租税に関する議員立法は皆無にないのである。財務省など行政府が租税に関する法律をつくる政府立法一辺倒の常態にある。そして、「唯一の立法機関」であるはずの国会には、こうした現実を当然視する風潮がある。

ちなみに、法律によっては、税理士法(1951(昭和26)年制定)の元祖である税務代理士法(1942(昭和17)年制定)のように当初は議員立法であったものもある。しかし、その後は政府立法で改正を重ねている。

いずれにせよ、現在のような立法環境では、TC フォーラムのような納税者団体が打ち立てた租税政策を法律にするには、政府立法のベースに乗るか、あるいは、議員立法を野党に乞うことになる。しかし、現在、野党にも納税者権利憲章法案などを掲げる TC フォーラムも、法律として成立させる「勢い」がない。

TC フォーラムは、空砲を打つ、花火を打ち上げる「力」はついてきた。しかし、真に提案した政策を実現できる「勢い」のある組織なのであろうか？本気度が問われている。やったふりするだけの仲良しクラブではいけない。どんな組織でもしっかり政策を実現に導けてはじめて存在意義がある。わが国の立法環境をしっかり学習したうえで打ち立てた租税政策実現に向けて運動を展開する必要がある。

以下に、TC フォーラムが、市民団体/納税者団体として立法府を使いこなす際の基本的な知見と作法を検討したうえで、参加者とキャッチボールをしてみたい。

◎租税議員立法と租税政府立法との違いを知る

憲法は、「国会は、国権の最高機関であって、国に唯一の立法機関である。」と定めている(41 条)。この規定を文字どおり読むと、国会議員が努力して法律をつくる、いわゆる“議員立法(国会単独立法)”が唯一のルートように見える。

ところが、わが国の立法手続には、“政府立法(内閣提出法案、いわゆる「閣法」)”という、もう一つのルートがある。つまり、国のたて割り行政のルールに従い、その事務を所管する役所(省庁の担当局・課)が中心となって法律をつくるルートである。

租税議員立法	国会単独立法原則(憲法 41 条)
租税政府立法	内閣提出法案/閣法

◎税金関連では税府立法一辺倒の実情

税金は国民の代表者からなる国会が定めた法律で課さなければならないとする「租税法律主義」のルールがある。つまり、租税立法の分野では、とくに立法に国会が積極的に関与するように求めている。このことから、この分野では、議員立法が中心であるべきといえる。しかし、実態は、議員立法は、税金関連では極めて低調である。

この点について、2021(令和 3)年第 204 回国会での立法状況を見てみよう*。議員立法全般では、法律案の可決成立率は、衆議院で 44%程度、参議院では 5%程度の状況である。これに対して、政府立法(閣法)では、97%程度である。

一方、税金関係法案の可決成立率は、議員立法では 0%である。言いかえると、税金関係の議員立法は皆無である。これに対して、税金関係法案の政府立法(閣法)は 5 件提出してすべて可決成立である。言いかえると、可決成立率は 100%である。

●第 204 回国会での立法状況

◆議員提出法案
《衆議院》(計)45(内)可決成立 20、その他 25 〔税金関係 (計)0 〕
《参議院》(計)37(内)成立 2、その他 35 〔税金関係 (計)0 〕
◆政府提出法案
《衆議院》(計)63(内)可決成立 61、その他 2 〔税金関係 (計)5 (内)可決成立5〕

*参議院第 204 回国会(令和 3 年 1 月 18 日～令和 3 年 6 月 26 日)議案の一覧を使って作成 https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/204/gian.htm

こうした資料から、行政府が仕上げた法律案が、立法府を闊歩している状況がよくわかる。最良の租税政策の選択・実現に向けて議員提出法案と政府提出法案とが競い合うという状況にはないわけである。まさに、"霞が関頼み"で、形だけの立法府というわけである。

コラム　財務省、税制改正関連法案を一部修正　法制局の指摘受け

2022 年 01 月 25 日 19 時 28 分　時事通信社

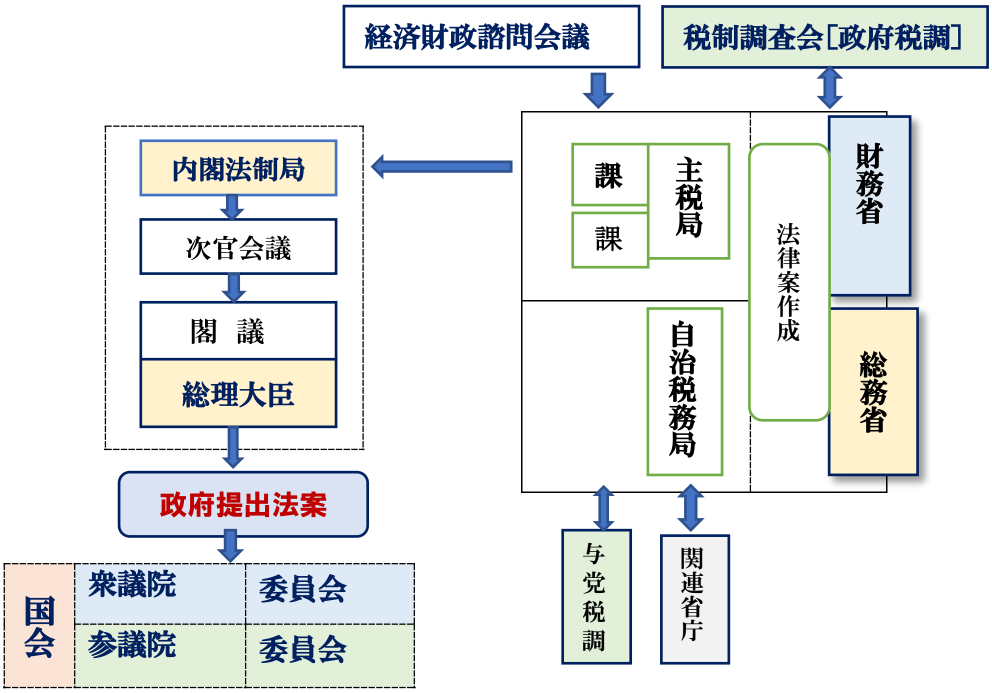
財務省は25日、今国会での成立を目指す2022年度税制改正関連法案の一部を修正したと明らかにした。悪質な偽税理士を調査するための根拠となる規定をめぐり、内閣法制局から「法制的な観点から、そのまま盛り込むのは難しい」と指摘されたという。

税制改正関連法案は18日に自民党総務会の了承を得ていた。財務省は問題の調査規定を削除した修正案をまとめ、25日に再び総務会の了承を得た。同党の福田達夫総務会長は記者会見で「財務省と法制局に食い違いがあったと認識している。二度とこういうことを起こさないことが大事だ」と再発防止を求めた。

◎租税政府立法プロセスを深読みする

2022（平成 3）年度税制改正関連法案に対して、内閣法制局から茶々が入ったと報じられた。これは、どういうことなのであろうか。答えは、租税政府立法プロセスに対する知見があれば、さほど難しくない。

●租税政府立法プロセス

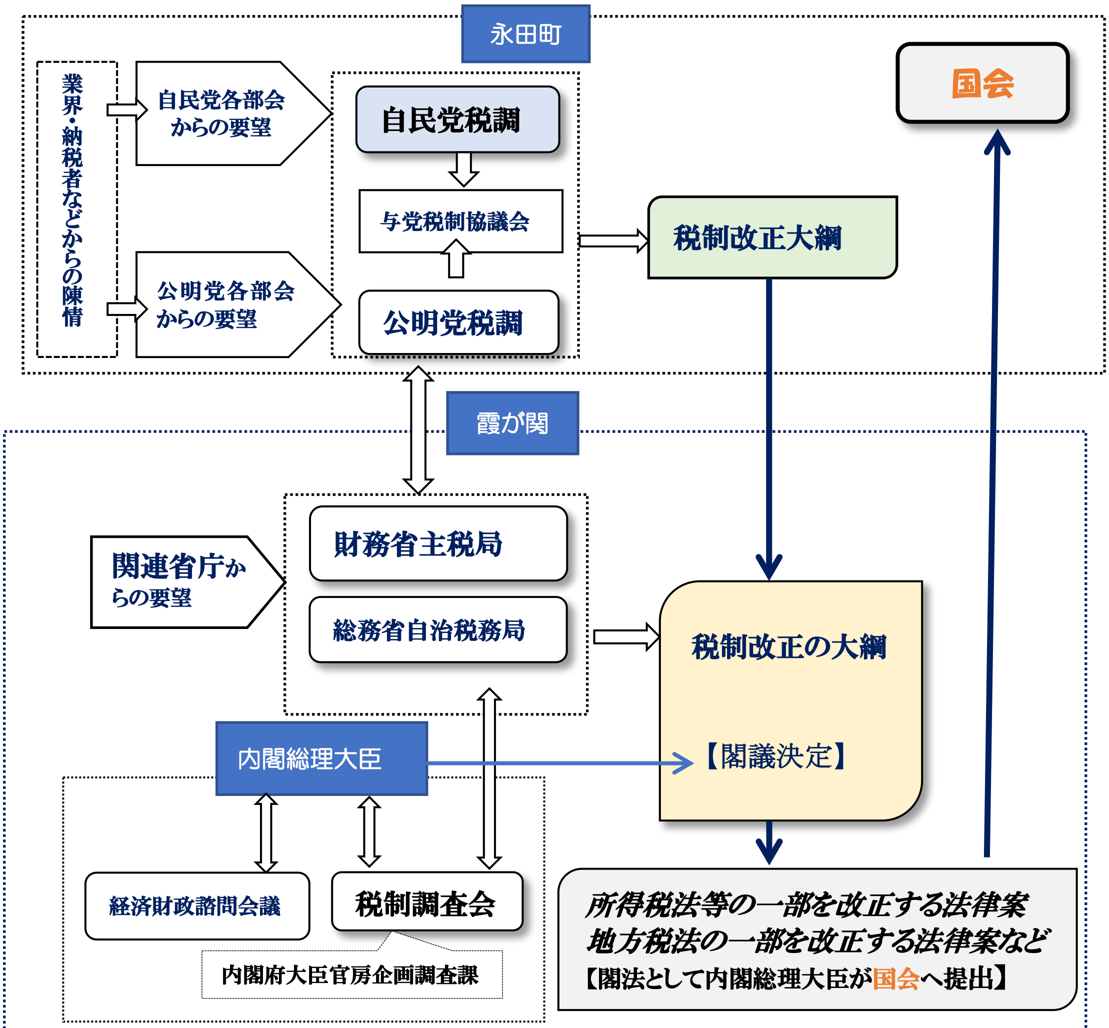


◎自公連立政権の政府租税立法プロセスをおさらいする

2009 年 9 月に発足した民主党政権は、3 年 3 か月で幕を閉じた。2012〔平成 24〕年 12 月末に、自民・公明両党連立政権(以下「自公連立政権」または「連立与党」)による第二次安倍内閣が発足した。安部内閣は、政府の税制改正の新たな枠組みを整備・明確にするために、2013〔平成 25〕年 1 月 29 日に、前民主党政権が発した 2009〔平成 21〕年 9 月 29 日に閣議決定「税制調査会の設置について」を廃止した。自民政権時代の仕組みに戻した。

これにより、各年度の税制改正や政策減税など重要事項については、与党の税制調査会が牛耳る、いわゆる「党高政低」【税制改正における霞ヶ関よりも永田町優位体制】が復活した。

●連立政権のもとでの税制改正〔租税政府立法/閣法制定〕プロセス



自公連立政権は、新たな税制調査会を設置するための政令を出すために、閣議決定【「『税制調査会の設置について』の廃止について」及び新たな税制調査会を設置するための政令の閣議決定】(以下「新税調設置閣議決定」)をした。

前民主党政権下において、税制調査会〔政府税調〕は「企画委員会」(メンバーは財務・総務両省の政務 3 役など)と「専門委員会」(メンバーは学者など)からなる組織であった。

これに対し、新たな政令【税制調査会令(2013〔平成 25〕年政令 25 号)、以下「税調令」という。】では、税制調査会〔政府税調〕は、首相の諮問に応じて、もっぱら専門的・技術的・中長期的な税制上の課題について検討し、諮問を行う学識経験者や有識者からなる組織に衣替えした。

国会議事堂全景　　(Public use)

◎租税政府立法が成立するまでステップ

政府立法のプロセスは、政権交代や税法分野か税法以外の分野かで大きな違いはない。租税政府立法、すなわち税制改正法の企画立案から成立までのステップは、以下のとおりである。

≪ステップ１≫租税政府立法案の検討
租税政府立法、つまり租税や税理士制度など国税の企画・立案の事務を担当するのが財務省主税局である。主税局は、通常の税務行政事務をまったく担当しない特別の役所である[1]。例えば、所得税や法人税、国税通則法、税理士の企画立案は、主税局第一課が担当することになっている(財組令 33)。 担当課は、税法改正案の作成に先立ち、内容の検討を行う。その際に、実態の調査、資料の収集、関係業界や団体などから意見や要望を聞く。また、現行法の問題点を含む調査・分析を行う[2]。

---

[1]主税局は、「総務課」、「調査課」、「税制第一課」、「税制第二課」および「税制第三課」の5つの課と2人の参事官からなる(財組令 30～36)。主税局は、局長1人を入れて、100数人程度の規模である。なお、通常の税務行政事務は、国税庁が担当している。

[2] 地方税についての調査、企画立案を担当する国の組織は総務省自治税務局である。地方税の課税は、各地方自治体の税務担当部課が、国が定めた地方税法に沿って税条例を企画立案、さらには税務行政事務を行っている。

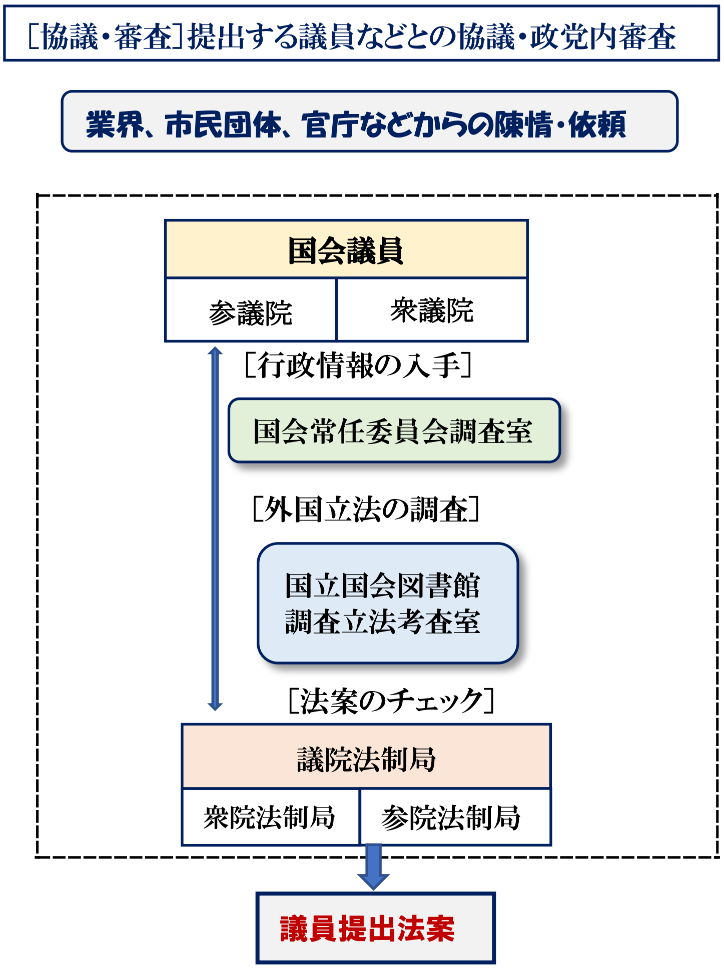
≪ステップ2≫政府税調への諮問（しもん）
税制改正の内容については、まず政府税制調査会(政府税調)で審議されることが基本である。そこで、担当課は、法律案の作成に入る段階で、ふつう政府税調http://www.mof.go.jp/singikai/zeicho/zei1.htm)に対し、その案件の調査・審議を諮問する。ちなみに、政府税調は、首相の諮問を受けて、租税制度についての案件を調査・審議することをねらいに設けられた内閣府付属の機関である(内設法 37②、税制調査会令)。
≪ステップ3≫調整・協議
担当課は、ふつう、政府税調への諮問後、法案作成に入る。この際に、担当課は、局内の審査・調整、省(庁)内の審査・調整を行う。また、他の省庁との協議を行う。例えば、罰則が関係するときには、法務省と協議する。同時に、担当課は、その案件について、関係業界や団体などに説明し、調整を行う。また、いわゆる“族議員”との協議・折衝を重ね、調整を進める。とくに、与党の税調や連立与党の税制審議機関(税制協議会)がとりまとめた「与党税制改正大綱」をもとに協議を重ね、調整を進める。
≪ステップ4≫内閣法制局の審査
こうした調整を経て、財務省は税制改正の大綱をつくり、それにそった国税の改正法案(法律案)を作成する。そして、法律案は、法制的な面でのチェックを受けるために内閣法制局の審査に付される。
≪ステップ5≫与党審査
内閣法制局の審査を経た法律案は、与党の審査に付される。
≪ステップ6≫次官会議・閣議決定・国会提出
与党審査が終わると、法律案は、次官会議、ついで閣議に諮られる。承認されれば、国会に提出される。

国会本会議の審議　　　　　　　(Pubic use)

◎国会議員が立法能力を磨く仕組みとは

政府立法に対峙する議員立法について見てみる。議員立法とは、文字どおり、“国会議員が“主役”となって、立法能力を駆使して法案を仕上げる方法である。

●租税議員立法プロセス



租税議員立法案は、衆議院議員は衆議院に（以下「衆法」という。）、そして参議院議員は参議院に（以下「参法」という。）、それぞれ提出（発議）することになる。ほかに、委員会提出の議員立法がある。この場合には、その委員会の委員長である。

例えば、国税の改正法案については、財務金融委員長（衆院）または財政・金融委員長（参院）、地方税法の改正案については総務委員長（衆参双方）が法律案の提出者となる。

◎租税議員立法が成立するまでのステップ

租税議員立法のルートで税法改正案（法律案）が仕上がるまでのステップは、おおまかにまとめてみると、次のとおりである。

●租税議員立法成立までのステップ

≪ステップ1≫議員法制局での法案作成

議員立法は、議員本人や議員を補佐する政策担当秘書、さらには政党の政策調査会スタッフなどから出てくる。しかし、提案の背景には、業界や労働界、市民団体など各界からの陳情や依頼がある場合が多いのが実情である。議員が考えた提案は法律にまとめ上げる必要がある。おおまかな提案は議院法制局に持ち込まれる。

政府立法の場合、内閣法制局の任務は、各省の担当課(局)がつくってきた法律案の審査だけを行うことにある。これに対して、議院法制局の任務は、政策の立案はもちろんのこと、具体的な条文作成作業も行う。とはいっても、議院法制局のスタッフはあくまでも提案者が提案した政策内容を忠実に法律案の形に表現する役割を担っているに過ぎない。自らは政策を提案する立場にはない。

法律案を作成する作業の過程で、外国の立法例を参照する必要があるケースも出てくる。この場合には、国立国会図書館の調査及び立法考査局(一般に「立調」という。)に調査を依頼することができる。

また、立法事実などに関する行政情報などが必要になることもある。この場合には、各議院に置かれている調査室[衆議院には「調査室」、一方参議院には「常任委員会調査室」と「特別調査室」]などに、その収集や助言を依頼できる。

法律案ができ上れば、法制局内審査(部長、法制次長、法制局長)を経て、法律案となる。

≪ステップ2≫政党内審査

法律案ができ上ると、提案者の所属政党の関係機関の了承を得る手続を取ることになる。この手続は、基本的には政府提出法案の場合と同じである。

≪ステップ3≫法律案の提出要件

政党内審査を経た後、法律案の発議(提出)は、所属の院の議長に対して行われる。ただし、提出にあたっては、一定の要件を満たす必要がある。具体的には、(a)政党内(会派)審査を経た旨を証明する機関の承認印、(b)一定の数の賛同者[衆院では、予算を伴う法律案のときには50人以上、それ以外のときには20人以上、一方、参院ではそれぞれ20人、10人]、(c)予算を伴う法律案のときには、概算経費文書の添付などである(国会法56条以下)。

＊なお、正式には、法案を内閣が出す場合には「提出」、議員が出す場合には「発議」という。

◎国会での審議～委員会中心主義とは

現在の国会法では「委員会中心主義」が採られている。法律案の実質的な審査[正式には、本会議では「審議」、委員会では「審査」という。]は、付託された委員会で行われる。

すなわち、国税の改正法案については、衆院では「財務金融委員会」、参院では「金融・財政委員会」で審査される。一方、地方税法の改正案については、衆院・参院ともに「総務委員会」で審査される。

委員会審査後、本会議にかけられる。可決されると、もう一方の議院に送られる。そこでも可決されると、改正法案は成立する。

●本会議中心主義 Vs 委員会中心主義

本会議中心主義の諸国	**【例】イギリス、明治憲法下の帝国議会など**
委員会中心主義の諸国	**【例】現行憲法下の国会、米連邦議会など**

◎質問主意書とは何か

「質問主意書」とは、やさしくいえば、国会議員の国政調査権に基づく、時の内閣総理大臣あての公開質問状とみてよい。国会議員であれば、国会法(第 8 章)に基づいて、本会議や委員会での質問以外に、国会開催中ならいつでも、国政のどのような事柄についても質問できる。政党の所属の有無にも関係なく、誰でも議員個人名で提出できる。そのあて先は、内閣総理大臣である。

質問主意書は、議員の所属する衆議院ないし参議院の議長を通じて、内閣に送られる。政府は、原則として、1週間以内に回答しなければならない。

質問主意書の魅力的なところは、質問に対する回答は「閣議決定」という内閣の最高意思決定を経たうえで、内閣の「公式見解」として、迅速に質問者である議員の ところに届けられることである。質問主意書に関する国会法の規定は、次のとおりである。

第八章 質問

第七十四条 各議院の議員が、内閣に質問しようとするときは、議長の承認を要する。

② 質問は、簡明な主意書を作り、これを議長に提出しなければならない。

③ 議長の承認しなかつた質問について、その議員から異議を申し立てたときは、議長は、討論を用いないで、議院に諮らなければならない。

④ 議長又は議院の承認しなかつた質問について、その議員から要求があつたときは、議長は、その主意書を会議録に掲載する。

第七十五条 議長又は議院の承認した質問については、議長がその主意書を内閣に転送する。

② 内閣は、質問主意書を受け取つた日から七日以内に答弁をしなければならない。その期間内に答弁をすることができないときは、その理由及び答弁をすることができる期限を明示することを要する。

（１）「知る権利」に奉仕する質問主意書

質問主意書は、国会議員にとり、政府のやっていることで、有権者である国民・納税者に明らかにされていないことをただすための使い勝手のよいツール（道具）の１つである。そして、その回答を、有権者・国民の「知る権利」に奉仕すべく速やかに報告できることも大きなメリットといえる。

見方をかえると、質問主意書は、行政府（役所）にとっては厄介でもある。かつては、ひとたび質問主意書が提出されると、役所がまず回答期限のお願いに質問した議員のもとにはせ参じるのが常であった。というのは、国会開催中、各役所は、通常業務で多忙を極めているからである。そうした時期に、1週間の回答期限は短いからである。また、国会答弁とは違い、回答者は、内閣の法の番人ともいわれる「内閣法制局」の一言一句にまでいたる厳しい審査をいけなければならないからである。さらに、閣議決定される以上、各府省庁と回答案文を協議し調整しなければならないからである。

ただ、役所が厄介であると思うことは、裏返せば、使い方次第では、面従腹背の役人に国会答弁よりも確かな情報や回答を引き出せることにもつながる可能性がある。一般に、与党の議員より野党の議員がこの制度の活用に積極的である。現に、官僚の天下りや税金の無駄遣いなど“役人天国”の実態も、この質問主意書を使ってあぶりだされてきている。

（2）質問主意書で国会議員に活躍してもらう

TC フォーラムは、質問応答記録書制度は、法的根拠もなく納税者の権利利益に重大な影響を及ぼすことから廃止を求めている。廃止を求める運動を進めるには、税目別に税務調査にどれくらい使われているのか、その運用実態を知る必要がある。この場合に、国会議員に依頼し、質問主意書を使って確かめることができる。

≪質問主意書検索システム≫

参議院

第204 回国会質問主意書・答弁書一覧：参議院 (sangiin.go.jp)

衆議院

第204 回国会質問主意書・答弁書の一覧：衆議院 (shugiin.go.jp)

質疑中の議員［イラスト］　(Public Use)

【資料 A】 質問主意書を使った DNA 型データベース解明の実例

警察庁の DNA 型のデータベースは、内部規則である「DNA 型記録取扱規則」(国家公安委員会規則)によって運用されている。つまり、内部ルールだけで秘密裏に運用されているわけである。

個人情報保護が声高に叫ばれ、とりわけ究極の生体認証情報、高度のセンシティブ(機微)情報である DNA 型データベースが、たった数か条の内部規則で運用されているのは自体驚くべきことである。

被疑者、参考人とされた市民が警察から提供するように求められ、提供したDNA型は、このデータベースに保管される。そして、本人が死ぬまで犯罪予備軍の1人として、データ照合(マッチング)の対象とされる仕組みになっている。被疑者・被告人とされたが放免された。あるいは起訴されたけども無罪となった。それでも、このデータベースの保管された個人の DNA 型は、自動的に消去/削除される仕組みにはなっていない。

テマ・ヒマ・カネをかけ裁判を起こして自分のDNAデータの消去を求め、勝訴しないと、警察庁のDNA型データベースから削除されない。地裁で勝訴しても、国は税金を浪費して控訴する(例えば、名古屋地裁 2022 年 1 月 18 日判決/ LEX/DB25591643)。そうなると、訴訟が確定するまでは警察は職権で消去/削除することはない。確定しても、警察は消去/削除しないかも知れない。

この内部規則には、DNA 型情報を提供した人が消去を求める手続が規定されていない。内部規則には「保管する必要のなくなったとき」は、職権で削除すると書いてはいる。しかし、この"必要"、"不要"については警察側の主観に委ねられている。警察からすれば、そもそも"必要がなくなること"などありえないのである。

このように、警察による市民の個人情報の収集・管理・運用が、何の民主的コントロールもなしに行われている現状は許容しがたい。私たち市民は、専制国家に近い人権環境に置かれているといえる。

警察庁の DNA 型のデータベースについては、国税庁の非公開の事務運営指針に基づく質問応答記録書制度と同じように、法的根拠がない。ことから情報主体である本人はもちろんのこと、私たち市民/納税者が外部者として開示請求しても、その運用実態を窺い知ることはできない。国の情報公開法で請求しても、その運用実態についての報告書が作成されていないとすると、入手できない可能性が高い。

こうした場合に使えるのが、「質問主意書」である。質問主意書を使って運用実態についての必要な情報はある程度までは入手できる。そして、その情報をもとに、人権保護のための規制ないし廃止立法(法律制定)につなげることができる。

以下に、参考までに、質問主意書を使い警察庁の DNA 型データベース運用の実態を解明した実例を紹介する。

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b174583.htm

◎DNA 型データベースに関する質問主意書

平成 22(2010)年 6 月 14 日提出
質問第 583 号

DNA型鑑定の捜査活用に関する質問主意書
提出者　塩川鉄也

警察庁は、平成十六年からDNA型記録のデータベース化を始め、翌年には「DNA型記録検索システム」の運用を開始している。現在では、DNA型鑑定及びその型記録を活用した捜査手法が進んでいるが、必ずしもその現状が明らかにされていない。

一　DNA型データベースに登録されたDNA型記録について、その総数及びその内訳(被疑者DNA型記録、遺留DNA型記録、変死者DNA型記録)を各年度ごとに明らかにされたい。

二　DNA型記録取扱規則第七条第一項はDNA型記録を抹消する場合を定めているが、現在までに抹消された記録の総数及び内訳(規則第七条第一項第一号と第二号の別)を各年度ごとに明らかにされたい。

三　DNA型記録取扱規則第七条第一項第二号の「保管する必要のなくなったとき」とはどういう場合をいうのか。被疑者の無罪が確定した場合は、「保管する必要のなくなったとき」に該当するのか。被疑者DNA型記録のうち、被疑者の無罪が確定したケース及び、それにともないDNA型記録を抹消したケースの件数について各年度ごとにそれぞれ明らかにされたい。

四　DNA型データベースに登録されたDNA型記録以外に、捜査の必要から全国で実施されたDNA型鑑定に関し、その総数及びその内訳(被疑者、遺留、変死者)について各年度ごとに明らかにされたい。また、都道府県別にも明らかにされたい。

五　DNA型データベースに登録されたDNA型記録以外に、捜査の必要から全国で実施されたDNA型鑑定について、検体の提供者からの承諾の状況はどうなっているか。遺留DNA型記録及び変死者DNA型記録でない場合に、承諾書の提出を受けて行ったDNA型鑑定数と、承諾書の提出を受けずに行ったDNA型鑑定数を示されたい。

六　DNA型データベースに登録されたDNA型記録以外に、捜査の必要から全国で実施されたDNA型鑑定に関し、保管、破棄・抹消等の取り扱いについて定めた法律・規則等を示されたい。

七　DNA型データベースに登録されたDNA型記録以外に、捜査の必要から全国で

実施されたDNA型鑑定について、被疑者が確定した場合、被疑者を確定するために行った他のDNA型鑑定の記録は、抹消するのか。それとも保管しているのか、その取り扱いを明らかにされたい。
八　DNA型記録取扱規則の制定にあたり、「DNA型データベースに関する有識者会議」など、有識者の意見を反映する会議等を行ったか。「DNA型データベースに関する有識者会議」の結論は、どのようなものであったか。その結論をまとめたものを示し、DNA型記録取扱規則制定との関連を明らかにされたい。
九　DNA情報は「究極の個人情報」ともいわれ、その取り扱いについては個人情報の保護との関わりでも国民の関心はますます高くなっている。現在のDNA型記録取扱規則による運用で、個人情報の保護は、十分果たされていると考えているか。政府の見解を示されたい。
　右質問する。

◎DNA 型データベースに関する質問主意書への回答（答弁）

　当時の菅直人総理大臣は、塩川議員からの警察庁の DNA 型データベースに関する質問主意書に対して、次のような回答（答弁）をしている。

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b174583.htm

平成 22(2010)年6月 22 日受領
答弁第 583 号

　内閣衆質 174 第 583 号
　平成 22 年 6 月 22 日
内閣総理大臣　菅　直人

衆議院議長　横路孝弘　殿

衆議院議員塩川鉄也君提出DNA型鑑定の捜査活用に関する質問に対し、別紙答弁書を送付する。

衆議院議員塩川鉄也君提出DNA型鑑定の捜査活用に関する質問に対する答弁書

一について

お尋ねの数については、暦年ごとに把握しており、DNA型データベースに新たに登録されたDNA型記録の数は、平成十六年十二月十七日から平成十七年十二月三十一日までの間は三千八百八十七件、平成十八年は七千四百九十五件、平成十九年は一万六千三百三件、平成二十年は三万千四百四十四件、平成二十一年は四万六千五件であり、そのうち、被疑者DNA型記録の数は、平成十七年九月一日から同年十二月三十一日までの間は二千百三十二件、平成十八年は三千七百十八件、平成十九年は一万六百六十件、平成二十年は二万三千四百三十六件、平成二十一年は三万六千二百四十二件であり、遺留DNA型記録の数は、平成十六年十二月十七日から平成十七年十二月三十一日までの間は千七百五十五件、平成十八年は三千七百七十七件、平成十九年は五千六百四十三件、平成二十年は八千八件、平成二十一年は九千七百六十三件である。

なお、変死者等DNA型記録については、DNA型データベースに登録していない。

二について

お尋ねの数については、暦年ごとに把握しており、DNA型記録取扱規則(平成十七年国家公安委員会規則第十五号)第七条第一項の規定に基づき抹消した被疑者DNA型記録の数は、平成十七年九月一日から同年十二月三十一日までの間は零件、平成十八年は二十七件、平成十九年は百三十七件、平成二十年は四百二十六件、平成二十一年は千百六十五件であり、そのうち、同項第一号に規定する事由によるものは、平成十七年九月一日から同年十二月三十一日までの間は零件、平成十八年は六件、平成十九年は九件、平成二十年は三十三件、平成二十一年は六十二件であり、同項第二号に規定する事由によるものは、平成十七年九月一日から同年十二月三十一日までの間は零件、平成十八年は二十一件、平成十九年は百二十八件、平成二十年は三百九十三件、平成二十一年は千百三件である。

三について

お尋ねの「保管する必要のなくなったとき」に該当するか否かについては、個別具体の事案に即して判断する必要があり、無罪判決が確定した場合も含め、一概にお答えすることは困難であるが、例えば、保管されている被疑者DNA型記録の重複が確認された場合等には「保管する必要のなくなったとき」に該当するものとして、当該被疑者DNA型記録を抹消することとしている。

また、お尋ねの件数については把握しておらず、お答えすることは困難である。

四及び五について

お尋ねの数については把握しておらず、お答えすることは困難である。

六及び九について

DNA型鑑定の資料や記録については、刑事訴訟法（昭和二十三年法律第百三十一号）第百九十六条、国家公務員法（昭和二十二年法律第百二十号）第百条、地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）第三十四条、犯罪捜査規範（昭和三十二年国家公安委員会規則第二号）第九条、DNA型鑑定の運用に関する指針（平成十五年七月七日付け警察庁丙鑑発第十三号警察庁刑事局長通達別添）等に基づき適切に取り扱っているところである。
また、DNA型データベースにおけるDNA型記録についても、DNA型記録取扱規則、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成十五年法律第五十八号）等に基づき、個人情報の保護に十分配意しながら取り扱っているところである。
七について

御指摘のDNA型鑑定の記録は、捜査及び公判等に必要な期間保管されるものと承知している。
八について

DNA型記録取扱規則は、「DNA型データベースに関する有識者会議」において、捜査資料としてのDNA型に係る情報をデータベース化するとの警察庁の方針について異論はないとの結論が出された後、制定したものである。

【資料 B】頓挫した民主党政権の納税者権利憲章つくりを検証する
～過去からしっかり学ぼう

2009（平成 21）年に、民主党（当時）は、戦後最多の絶対安定多数を超える 308 議席を確保して政権交代を実現した。政権奪取後、民主党は、租税手続の透明化・適正化をねらいに、政権マニフェストで「納税者権利憲章」の制定を打ち出した。しかし、残念ながら、納税者権利憲章は産声をあげることはできなかった。

当時は、政府租税立法の形で納税者権利憲章つくりが進められた。つまり、納税者団体が唱えた政策が、政府立法の形で進められた。今後、TC フォーラムが、政府立法/政府租税立法で再チャレンジするとなると、納税者憲章つくりに賛同する政権交代があることが前提となる。これが、当面は不可能であるとする。この場合には、議員立法/議員租税立法の道を探ることになる。

●政府立法/議員立法の視角から見た TC フォーラムの政策実現の課題

政府租税立法
- 政権交代/交代した政権に納税者権利憲章法制定の意欲がないと、道は開けない。
- 「納税者の権利嫌い」財政当局にお任せでは、潰される可能性も高い。

議員租税立法
- 議員の意識改革をどうするか？
- TC フォーラムの立法活動の「勢い」がいる。

（１）幻に終わった納税者権利憲章つくりの経緯

民主党における納税者権利憲章制定の主な経緯をおおまかに図説すると、次のとおりである[3]。

●幻に終わった民主党の納税者権利憲章つくりの経緯（tentative）

❶2001（平成 13）年 6 月　河村たかし議員ほか 3 人の民主党議員「税務行政における国民の権利利益の保護に資するための国税通則法の一部を改正する法律案」を衆議院に提出

❷2002（平成 14）年 7 月　海江田万里議員ほか 3 人の民主党議員「税務行政における国民の権利利益の保護に資するための国税通則法の一部を改正する法律案」を衆議院に提出

❸2008（平成 20）年 12 月　民主党税制調査会「民主党税制抜本改革アクションプログラム」のなかで、納税者権利憲章の制定を提案

---

[3] 衆議院調査局「各委員会所管事項の動向―第 179 回国会（臨時会）における課題等―」（平成 23 年 10 月）などを参照。

④2009(平成 21)年 7 月　2009 年衆院選民主党マニフェスト(政権公約)・政策集 INDEX2009 に納税者権利憲章の制定を盛り込む
❺2009(平成 21)年 8 月　民主党が政権奪取
❻2009(平成 21)年 9 月　民主党鳩山政権誕生
❼2009(平成 21)年 12 月 22 日閣議決定　2010(平成 22)年度税制改正大綱において、納税者権利憲章の制定等について、「1 年以内を目途に結論を出す」ことと明記
❽2010(平成 22)年 6 月 11 日　政府税調納税環境整備小委員会が「論点整理の素案」を取りまとめ
❾2010(平成 22)年 9 月 14 日　政府税調専門家委員会が「納税環境整備に関する論点整理」をとりまとめ
❿2010(平成 22)年 11 月 25 日　税府税調「納税環境整備 PT 報告書」をとりまとめ
⓫2010(平成 22)年 12 月 16 日　納税環境整備 PT 報告書を踏まえ、国税通則法改正の一環として納税者権利憲章の制定を盛り込んだ 2011(平成 23)年度税制改正大綱を閣議決定。国税通則法の名称を「国税に係る共通的手続並びに納税者の権利及び義務に関する法律」(国通法改正当初案)に変更し、あわせて「納税者権利憲章」(行政文書)の制定を盛り込む
⓬2011(平成 23)年 1 月 25 日　「所得税法等の一部を改正する法律案」(税制改正当初案)を国会に提出。2 月 15 日に審議入り。
⓭2011(平成 23)年 3 月 11 日　東日本大震災発生
⓫2011(平成 23)年 3 月 31 日　ねじれ国会や大震災が災いして年度内成立が困難になるなか、税制改正当初案のうち 3 月末期限のものについては、当時野党の自公提案の議員立法である、いわゆる「つなぎ法」(国民生活等の混乱を回避するための租税特別措置法等の一部を改正する法律)に与党民主党が賛成する形で成立、6 月末まで 3 カ月延長
⓯2011(平成 23)年 6 月 10 日　6 月 8 日の3党合意(民主党・自由民主党・公明党)に基づき、税制改正当初案を、いわゆる「切り出し法案」(現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための所得税法等の一部を改正する法律案)と「新法」(経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図るための所得税法等の一部を改正する法律案)とにわける。さらに、「新法」は、"抜本的改正部分"と"それ以外(納税者権利憲章を含む納税環境整備など)"に分け、"それ以外の部分"については見送り、骨抜きに。
⓰2011(平成 23)年 6 月 22 日　切り出し法案が成立
⓱2011(平成 23)年 9 月 2 日　野田民主党政権誕生〔2012(平成 24)年 1 月 13 日まで継続〕

⑱2011(平成 23)年 10 月 11 日　与党からの政府に対する法案修正要請をふまえて、税制調査会が「東日本大震災からの復興のための事業及び B 型肝炎対策の財源等に係る税制改正大綱」(復興増税大綱)をとりまとめ。この大綱では、国税通則法の名称変更の見送りに加え、国税通則法の改正案のうち「納税者権利憲章の策定」などが見送りとされた。復興増税大綱に盛られた改正項目は、「復興増税法案」(正式名称は「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」)と「平成 23 年度修正税制改正法案」(正式名称「東日本大震災の被災者に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律」および「経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図るための所得税法等の一部を改正する法律案中修正」)などに分けられ、2011(平成 23)年 10 月に始まった臨時国会に上程された。

⑲2011(平成 23)年 10 月 28 日　「復興増税法案」の内閣修正

⑳2011(平成 23)年 11 月 30 日　法案が参院本会議で可決・成立

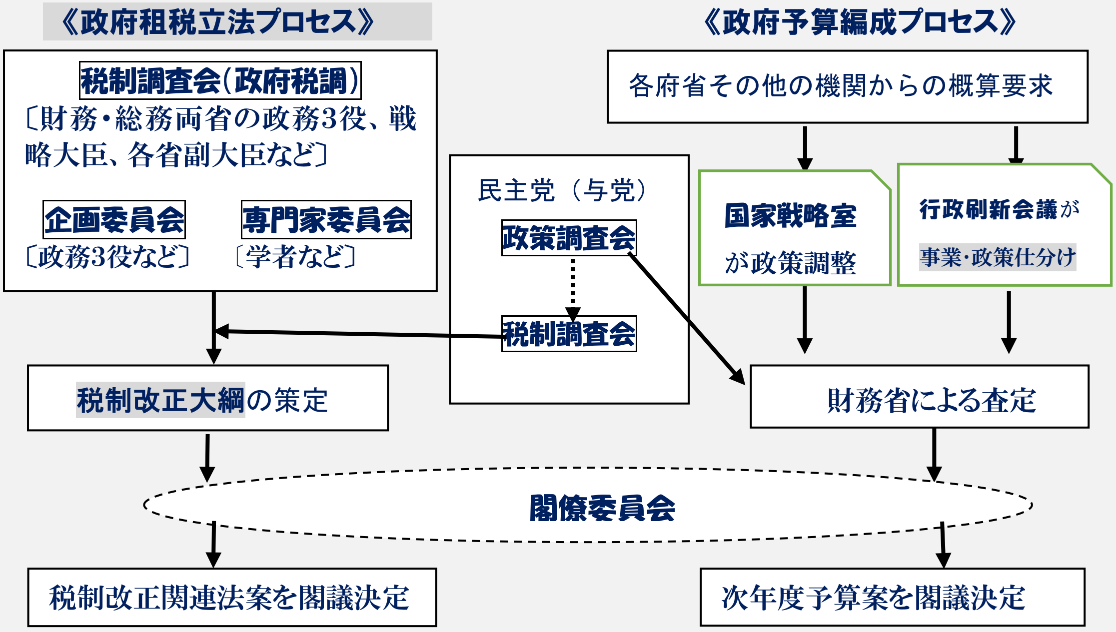
㉑2011(平成 23)年 12 月 2 日　法律を公布

コラム【今は遠い過去の話】

◎民主政権の政府租税立法プロセス

2009 年 9 月に誕生した民主党中心の政権(以下「民主政権」)の政府租税立法プロセス(政府予算編成プロセスを含む)は、変更を重ね、2012 年 1 月現在では、おおよそ次のようになっていた。

●民主政権の税制改正と予算編成のプロセス



(1)税制調査会とは

民主政権における税制調査会(以下「税調」)の設置、その構成については、2009〔平成21〕年 9 月 29 日に閣議決定「税制調査会の設置について」〔2010(平成 22)年 10 月 5 日一部改訂〕(以下「税調設置閣議決定」)に基づいていた。(同年 10 月 1 日で、自公政権下で設置されていた旧政府税調を廃止した。これにともない、旧政府税調の典拠であった税制調査会令(1962〔昭和 37〕年政令 156 号)も廃止された。したがって、民主政権下の税調は、税調設置閣議決定に準拠して設置・運営される形になった。)税調は、内閣府内に設置されている(税調設置閣議決定 1)。

税調は、財務省と総務省の大臣・副大臣・政務官、各府庁の副大臣(税制担当)などの国会議員で構成された。会長には財務大臣、会長代行には総務大臣、国家戦略担当大臣、内閣府特命担当大臣(経済財政政策)が就任する形になった(税調設置閣議決定 2)。つまり、税調の会長は財務大臣が兼任し、国会議員も税調に入って議論する仕組みになった。

また、税調のなかに、「企画委員会」が設けられ、この委員会は運営方針の議論などを行った(税調設置閣議決定 4)。企画委員会は財務大臣が主宰した。構成員には財務副大臣・財務大臣政務官や総務副大臣・総務大臣政務官などが就任した(税調設置閣議決定 5・6)。

税調および企画委員会は、国会議員だけで税制改正を議論するのが原則だがが、専門的な知見を得るために学識経験者(以下「専門家委員会」)の参集を求めることができた(税調設置閣議決定 8)。専門家委員会の運営等についての手続を明確にするために「税制調査会専門家委員会設置要綱」(以下「専門家委員会設置要綱」が定められていた。

なお、税調および企画委員会、専門家委員会の庶務は、財務省および総務省の協力を得て、内閣府が担当した(政府税調設置閣議決定 9、専門家委員会設置要綱5)

(2)民主党税制調査会(与党税調)の復活

2011〔平成 23〕年 9 月に野田政権が誕生した。野田首相は、政策決定システムを大きく変更した。重要政策については、民主党政策調査会長の了承を原則とした。また、従来の税制調査会(以下「政府税調」)に加えて、政権発足時に廃止した民主党税制調査会(以下「与党税調)を復活させた。この結果、与党税調の発言力が増し、政府税調との調整に手間取るようになっていった。

(2)納税者権利憲章が税制改正案に盛り込まれた理由

わが国の課税庁は強力な権限を与えられている。これに対して、納税者はそれに対峙できる十分な権利が保障されていない、または保障されていても、十分に理解していないことも少なくない。こうした状況を改善するために、国税通則法を改正し納税者に手続的権利をしっかり保障するとともに、その内容を納税者にわかりやすく説明するために「納税者権利憲章」、「納税者権利保障法」、「納税者権利宣言」など(以下

「納税者権利憲章」）の行政文書を制定・発出しようというのが当時の民主党の方針であった。

この方針を実現すべく、税制調査会が検討を開始した。ところが、この検討が財務省関与のもとで行われたこともあってか、「租税手続改革」が、いつの間にか「納税環境整備」という方向に変わった。そして、⑩2010（平成 22）年 11 月 25 日に、税制調査会は、「納税環境整備 PT 報告書」を作成し、公表した。それでも、以下のように、“6「納税者権利憲章（仮称）」策定の方向性”が盛り込まれていた[4]。

●税調 PT 報告書に盛られた「納税者権利憲章（仮称）」策定の方向性

6.「納税者権利憲章（仮称）」策定の方向性

（基本的考え方）

以下の基本的な考え方に沿って「憲章」を策定する。

⑴ 専門家委員会の多数意見（「納税者権利憲章（仮称）については、納税者にとってのわかり易さを重視するとともに、納税者の権利・義務をバランスよく記載すべき」）を踏まえ、納税者の立場に立って、複雑な税務手続を納税者の目から見てわかり易い形でお知らせするため、

① 納税者が受けられるサービス

② 納税者が求めることのできる内容

③ 納税者に求められる内容

④ 納税者に気をつけていただきたいこと

を一連の税務手続に沿って、簡潔・明瞭に示す必要がある。

これを踏まえ、税務当局も納税者からより一層信頼される税務行政に向け、取り組むものとする。

⑵ 納税者にとってのわかり易さを追求する観点から、納税者に関わる様々な事柄や国税庁が行っているサービス（上記⑴）を一覧性のある形で、できるだけ法令用語に縛られずに平易な言葉で納税者にお示しする。

（具体的内容・位置付け）

⑴ 諸外国の例も踏まえ、「憲章」に記載すべき具体的な項目は、以下のとおりとする。

① 国税庁の使命と税務職員の行動規範

② 納税者の自発的な申告・納税をサポートするため、納税者に提供される各種サービス

③ 税務手続の全体像、個々の税務手続に係る納税者の権利利益や納税者・国税庁に求められる役割・行動

---

4 https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/etc/2010/_icsFiles/afieldfile/2010/12/10/221125houkoku.pdf

④ 納税者が国税庁の処分に不服がある場合の救済手続、税務行政全般に関する苦情等への対応

⑵ 上記の項目は、現在、法律・政省令・告示・通達等、様々なレベルに記載されており、一覧性に欠けている。一連の税務手続に関して、これらを納税者にわかり易くお示しする観点から、諸外国の例も踏まえ、平易な表現で一覧性のある文書として作成し、公表する。

また、「憲章」の制定を法律上義務付けることとし、その策定根拠、内容の概容を国税通則法に規定するとともに、国税通則法（第一条）の目的規定を改正し、税務行政において納税者の権利利益の保護を図る趣旨を明確にする。

⑶ 加えて、以下のような各種税務手続の明確化等について同法に規定を集約する。

① 税務調査における事前通知（通知対象者、開始日時・場所・目的・対象税目・課税期間等の通知内容、通知方法などを規定）

② 税務職員による質問検査権（所得税法、法人税法、相続税法、消費税法、酒税法、たばこ税法、揮発油税法、印紙税法などの各税法の関連規定を集約）

③ 税務調査終了後における調査内容の説明（更正・決定等すべきと認められる場合について、調査結果（非違の内容、金額、理由）、「修正申告又は期限後申告を行った場合にはその部分について不服申立てができないこと」などを説明）

④ 税務調査において申告内容に問題がある場合の修正申告等の勧奨

⑤ 税務調査における終了通知（納税者から修正申告書又は期限後申告書の提出があった場合及び税務署長が更正・決定等をした場合には「調査が終了した」旨、更正・決定等すべきと認められない場合には「その時点で更正・決定等をすべきと認められない」旨を通知）

⑥ 税務調査において納税者から提出された物件の預かり・返還等に関する手続（納税者から物件を預かる際の「預かり証」の発行等を規定）

⑦ 更正の請求期間の延長

⑧ 更正の請求における「事実を証明する書類」の添付の義務化⑨ 内容虚偽の更正の請求書の提出に対する処罰規定

⑩ 処分の理由附記（更正決定・加算税・青色申告承認取消・督促・差押え等の「不利益処分」、更正の請求に対する拒否処分・青色申告承認申請の却下等の「申請に対する処分」について理由附記）

（名称等）

「憲章」の名称については、「納税者権利憲章」とする方向で検討する。また、国税通則法については、上記の改正後の法律の内容をよく表すものとなるよう、題名の変更を検討する。

（地方税について）

国税の見直しにおいて、課税庁である国税庁長官が行政文書である「憲章」の作成・公表を行う方向性であることを踏まえ、地方税については、課税庁である各地方団体の判断により「憲章」の作成を行うこととすべき。
ただし、地方税については、地域主権改革の観点を踏まえ、全地方団体に同様の対応を一律に義務付けるのではなく、各地方団体において適切に対応することができるよう、国税における取扱いについて情報提供を十分に行う。

（3）納税者権利憲章案が消えた経緯

その後、⓫2010 年 12 月 16 日に閣議決定された「2011（平成 23 年〕税制大綱」（以下「税制改正当初案」）には、国税通則法の名称を「国税に係る共通的な手続並びに納税者の権利及び義務に関する法律」（以下「国通法改正当初案」）に変更し、あわせて「納税者権利憲章」（行政文書）の制定を盛り込んだ。

しかし、財務省関与でまとめられた「納税環境整備 PT 報告書」およびその内容を盛り込んだ国通法改正当初案は、①罰則付きで帳簿書類等の提示・提出を求めることができる、②提出した帳簿書類等の留め置くことができる、③修正申告の勧奨をすることができる、③偽りの更正の請求に罰則をかすことを前提とした期間（現行 1 年）を 5 年に延長する、④更正処分や税務調査の期間（現行 3 年）を 5 年に延長する、⑤すべての白色申告者への記帳義務を課すなど、課税庁の権限強化、納税者の義務強化一色の内容になっていた。

それでも、税制改正当初案には、納税者権利憲章を制定する方針は堅持されていた。

国通法改正当初案は、2011（平成 23）（年度税制改正法案（正式には「所得税法等の一部を改正するための法律案」）に盛り込まれ、⓬2011（平成 23）年 1 月 25 日にはじまった通常国会に上程され、2 月 15 日に審議入りした。

しかし、⓭3.11 東日本大震災の影響で審議がストップし、その後、日切れ法などの延長を内容とする「つなぎ法」（国民生活等の混乱を回避するための租税特別措置法等の一部を改正する法律）と、それ以外の法案に 2 分割された。つなぎ法は 3 月 31 日に成立した。

ねじれ国会が続くなか、6 月 8 日の3党合意（民主党・自由民主党・公明党）に基づき、⓯6 月 10 日に、税制改正当初案は、いわゆる「切り出し法案」（現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための所得税法等の一部を改正する法律案）と「新法」（正式には「経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図るための所得税法等の一部を改正する法律案」）とに分けられた。

さらに、「新法」は、“抜本的改正部分”と“それ以外（納税者権利憲章を含む納税環境整備など）”に分け、‟それ以外の部分“については見送り、骨抜きにされた。⓰6 月 22 日に、切り出し法案が成立した。

その後、残りの税制改正については、民主党・自民党・公明党の三党で協議が行われ、修正のうえ合意にいたった。修正点は、⓲10 月 11 日に「復興増税大綱」(正式には「東日本大震災からの復興のための事業及び B 型肝炎対策の財源等に係る税制改正大綱」)に盛り込まれ公表された。

この協議でまとまった国税通則法改正修正案(以下「国通法改正修正案」)は、一言でいえば、ほとんど課税庁の権限強化と納税者の受忍義務強化を軸にした「超改悪」の内容であった。一方、民主党が 2009 年衆院選マニフェスト(政権公約)で公約した納税者権利憲章の制定は、国税通則法改正当初案に盛られていた「国民の権利利益の保護を図りつつ」の文言挿入とともに、全面的に見送られた。

その後、復興増税大綱に盛られた改正項目は、①「復興増税法案」(正式名称は「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」)と②「平成 23 年度修正税制改正法案」(正式名称「東日本大震災の被災者に係る国税関係法律の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律」、③国税通則法の法律名や目的の改正、納税者権利憲章の作成を見送るための「経済社会の構造の変化に対応した税制の構築を図るための所得税法等の一部を改正する法律案中修正」)などに分けられ、2011(平成 23)年 10 月に始まった臨時国会に上程された。

⓳復興増税法案は 10 月 28 日に内閣修正が加えられた。これらの法案は、⓴11 月 30 日に可決・成立し、㉑12 月 2 日に公布された。

●成立した「国税通則法改正の修正」ポイントと施行期日

1 「税務調査手続」については、(1)現行の運用上の取扱を法律上明確化するものは実施する。一方、(2)現行の運用上の取扱を超えて手続を「新たに追加」するものは先送りする。
2 「更正の請求期間の延長等」については原案どおり とする。
3 「処分等の理由附記」については原案どおりとする 。
4 「納税者権利憲章の策定等」は見送りとする 。
5 「施行時期」については、原則として、2012(平成 24)年 1 月 1 日から 2013(平成 25)年 1 月 1 日に変更する。

ただし、2「更正の請求期間の延長等」は、2011(平成 23)年 4 月 1 日からに改正法の施行日に変更する。

また、3「処分等の理由附記等」のうち、現在記帳義務が課せられていない白色申告者に対する理由附記については、記帳義務化と併せて、2013(平成 25)年 1 月 1 日から 2014(平成 26)年 1 月 1 日に変更する。

（４）納税者権利憲章の火が消された舞台裏

　このようにして、大震災後誕生した野田政権は、納税者権利憲章の制定を見送った[5]。見方を変えれば、この政権は、財務省と一心同体、消費税増税や税務執行の強化に賛成で、市民・納税者の味方からは程遠い存在であったともいえる。その後、民主党は、政権から転落し、分裂、幅広い国民・納税者の支持を失った。

　このように、大震災からの復興のようなより重い政治課題の出現、財務省とタックルを組んだ納税者の権利擁護意識の低い野田政権の出現などにより、納税者権利憲章をつくる動きは急停止した。国税通則法改正案から「納税者権利憲章の策定」が消えた謎を解くカギは、⓲2011（平成 23）年 10 月 11 日の政府税制調査会の議事録にある中野寛成民主党税調会長代行の次のような発言に見いだせる。

> （前略）民主党税制調査会として、通則法の抜本改正部分について自民、公明両党の感触を探ってまいりましたが、これを踏まえまして、党税調としては、まず「1. 税務調査手続」につきましては、①現行の運用上の取扱いを法令上明確化する部分と、②更に、手続を新たに追加する部分とに分割し、前者のみを実施すべき、「2. 更正の請求期間の延長」、「3. 理由附記等」につきましては、そのままの内容で実施すべきと判断いたしました。
>
> 　最後に「4. 納税者権利憲章の策定等」についてであります。これにつきましては、累次にわたり自民、公明両党と接触をし、感触を探ってまいりましたが、最終的に今回は見送らざるを得ないとの判断をいたしました。本件は、かつて野党時代に策定した2007年の民主党税制改正大綱、また2009 年衆議院選挙マニフェストにも掲げてきた事柄でございます。昨年の政府税調におきましても、憲章策定についての議論の中で名前を「納税者権利憲章」とすべきとの意見と「権利」を付けるのはどうかとの意見の両論があった中で、政府・与党としてとりまとめて、本年1月に国会に提出をいたしました。
>
> 　その後、付託先の衆議院財務金融委員会においては、野党から強い反発がありましたが、これを乗り越え、6月の3党合意においては、本件については成案を得るとされたとの経緯があります。その後、この成案を目指して自公両党の税調との間で党税調としても努力をしてきたところでありますが、やはりこの「権利」という言葉が哲学して相手方と相入れない中にあって、局面転換を図るため、また、更正の請求期間の延長や理由附記など、納税者の権利を具現化する事項を早期に実施することによって、納税環境整備は相当前進する。言わば実が取れるとの判断に立って、憲章については断腸の思いでありますが、今回は見送ることとしたものであります。
>
> 　以上が通則法関連部分についての野党の感触を踏まえた民主党としての判断であり

[5] 日本租税理論学会 納税者権利憲章問題検討委員会「税制調査会の納税者環境整備 PT 報告書【理由附記版】』〔日本租税理論学会編〕『市民公益税制の検討〔租税理論研究叢書 21〕(2011 年、法律文化社)所収参照。

ます。政府におかれましては、この判断を踏まえ、継続審議となっている23 年度税制改正法案について、地方税部分も含め、所要の作業を行っていただくようお願いをいたします。また、特に納税者権利憲章の策定等を見送ることになったことを踏まえ、政府としては、今後とも国税に関する納税者の利益の保護に資するとともに、税務行政の適正かつ円滑な運営を確保する観点から、納税環境整備に向け、引き続き検討を行うとの趣旨の附則を修正後の法案に追加していただくようお願いをいたします。(後略)

(5)なぜ再チャレンジが必要なのか

中野寛成民主党税調会長代行(当時)の発言、信念の欠如には失望を禁じざるを得ない。「『権利』という言葉が哲学して相手方と相入れない」などということは、おおよそ民主主義とは相いれない考え方である。野田政権で復活した民主党税制調査会の位置づけが不明確なこともあり、党税調は政府への要望に力点を置く状況となり、責任を持って決定する税調の姿は見あたらなかった。民主党は、2009 年衆院選マニフェスト(政権公約)に、納税者権利憲章の制定と共通番号(マイナンバー)の導入を盛り込んでいた。納税者権利憲章の制定の夢は吹っ飛んでしまい、復興増税、そして共通番号(マイナンバー)だけが猛威を振るう結果となってしまった。民主党に対する国民・納税者、税界の不信感はいまだ根強い。

●言い訳は通用しない民主党野田政権(当時)の愚策

✖納税者権利憲章法案つぶし	○国民総背番号(マイナンバー)の導入 ○復興増税【個人は 2013 年から 2037 年までの 25 年間、法人は早々撤廃】

自公政権が長く続く今日、確かに納税者権利憲章の制定に向けた巻き返しは容易ではない。しかし、復興増税大綱のなかで、「納税者権利憲章の策定等(「納税者権利憲章」の作成・公表、国税通則法の名称変更、同法の目的規定の改正)については、見送ることとする」としながらも、「政府は、国税に関する納税者の利益の保護に資するとともに、税務行政の適正かつ円滑な運営を確保する観点から、納税環境の整備に向け、引き続き検討を行うものとする。」と記している[6]。この記載においては、納税者の「権利」の文言が意図的に抜かれていることがわかる。私たち市民/納税者にとり最悪のシナリオの下書きをした財務官僚の巧妙さが透けて見えてくる。

いずれにしろ、わが国において納税者の「権利利益」を確固たるものにするための納税者権利憲章法の制定が優先的な政治課題である状況には変わりはない。

(いしむら こうじ)

---

[6] https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/gijiroku/zeicho/2011/_icsFiles/afieldfile/2011/10/11/23zen11kai11.pdf