

□ 巻頭言 □

マイナンバー利用の拡大に制限をかけよう！！ 国民はデータ監視社会を望んでいない！

個人番号（マイナンバー）やデジタルマイナンバー／官製のデジタルID（JPKI）の利用拡大がとまらない。マイナンバーICカードは、持つ持たないは自由、任意なはずだ。にもかかわらず、マイナ保険証の取得・所持を強制する。法治国家が危うい。運転免許証も、取得・更新料に差をつけて、マイナ運転免許証の取得・所持を誘導する。

デジタルマイナンバー（JPKI）についても、政府は、民間の自由な利用を奨励している。誤解を恐れずにいえば、国は、デジタルID政策で「NHKだけで、民放は要らない！」のような方向を目指しているようにも見える。自由闊達な民間のID市場が機能しなくなるのではないか？

日本は、権威主義国家ではない。民主主義国家のはずだ。にもかかわらず、国の役人がバッコして、監視国家強化の方向へ持っていかうとする。デジタル化、AI（人工知能）の高度化も手伝い、このままでは、国家が国民をスッポンポンにしてデータ監視することも可能になる。だが、社会全体が背番号でデータ監視された常態で、国民が幸せにくらせる文化国家にはなり得ない。マイナ反対の市民は、ムシロ旗運動では頑張りを見せている。だが、マイナンバーから国民を護る政党（シングルイシュー・パーティ）をつくる力量がない。

◆ 主な記事 ◆

- ・巻頭言～マイナンバー利用の拡大に制限をかけよう！
- ・記入済み申告 & EITC 導入のセーフティネット
- ・《最新の注目すべきニュース》政治センスが岩盤を突き崩す
- ・AI 刑事手続とプライバシー・人権保護（4）

カナダは、一時、社会保険番号（SIN=Social Insurance Number）の利用をエスカレートさせた。事実上の国民背場号（de fact National Identification Number）になった。しかし、人権に対するインパクトが大きくなり、社会問題化していった。そこで、2004年に連邦議会は、個人情報保護・電子資料法（Personal Information Protection and Electronic Documents Act）を制定した。この法律により、SINの利用を納税や社会保障の分野に限定し、SINを部外秘の個人情報とした。また、普遍的なID番号としての利用を禁止するために、SIN番号カードを廃止した。（PIJ発行のCNNニュース82号参照／<http://www.pij-web.net/cnn/CNN-82.pdf>）。

役人主導政治大好き of 自公政権が退潮した。政治主導、議員立法でマイナンバーの利用拡大に制限をかける好機である。マスターキーのようなマイナンバーを廃止することは至難かも知れない。しかし、野放図なエスカレート利用にはストップをかけないといけな。複数の限定番号を利用する、マイナンバーとは紐づけしないなどで、データ監視による自由や人権の侵害、経済活動の萎縮を食い止められるのでないか。どのように歯止めをかけるかは「国民がマイナンバーに監視されるのではなく、国民がマイナンバー利用を監視する」スタンスで、検討すべきだ。今年には参院選もある。マイナパンデミックから国民を護る気概のある政党・政治家に働きかけ、流れを変えようではないか。

2025年も、PIJのご支援を切にお願いしたい。

謹賀新年

2025年 1月1日
PIJ代表 石村 耕治

記入済み申告 & 給付つき税額控除導入のセーフティネット — アメリカのダイレクトファイル (DF) 始動の影響を占う —

石村 耕治 (PIJ代表・白鷗大学名誉教授)

記入済み申告 (pre-filing return) は、これまで、隣国では韓国や台湾、オーストラリアなどで導入しており、税界で注目を浴びてきた。そして、ついに、アメリカでも、2025年1月15日からはじまる2024年分の給与所得や年金所得などを対象とした個人所得税の確定申告から、記入済み申告 (連邦+州連携) が本格導入される。

名称は「ダイレクトファイル (DF=direct file)」。連邦課税庁 (IRS=Internal Revenue Service / 内国歳入庁) は、2024年に2023年分の給与所得等の確定申告について、すでにダイレクトファイル (DF) の試行 (パイロットプログラム) を実施した。ダイレクトファイル (DF) は、官製/官営 (IRS) の電子申告インフラ/ツールである。利用するかどうかは納税者が自由 (任意) に選択できる。ダイレクトファイル (DF) の利用には所得制限がある。

アメリカ連邦税の電子申告用の IRS のインフラ/ツールとしては、すでに市販の税務申告ソフトなどを使って確定申告をする納税者向けの「イーファイル (e-file)」がある。加えて、「フリーファイル (Free file)」と呼ばれる無償で確定申告できる電子申告インフラ/ツールがある。フリーファイルは、所得 (AGI) 制限があり、利用する納税者は注意がいる。

これら2つの IRS の電子申告インフラ/ツールに加え、あらたにダイレクトファイル (DF=direct file) が加わったことで、納税者の電子申告の選択の幅は広がった。オンライン申告を望む連邦納税者は、市販の税務申告ソフトを購入してイーファイルで、無償のフリーファイルまたはダイレクトファイル (DF) で確定申告ができる。ダイレクトファイル (DF) の利用にも所得制限があるが、フリーファイルよりは高く設定されている。

ダイレクトファイル (DF) の電子申告インフラ/ツールを選択すると、納税者は、直接

課税庁 (IRS) の申告ポータルにログイン (アクセス) し、パソコン (PC) やスマートフォンの画面に表示された IRS が作成した自分の申告書に同意すれば、ワンクリックで確定申告は終了・是認されることになる、とのふれこみである。うまい話には裏があるかも知れない。

わが国でも、国税庁は、給与所得について記入済み申告書を「書かない確定申告」の名称で導入する方向である。

税務行政のデジタル (DX) 化と AI (人工知能) の進化が急激に進む。デジタルデバイド (情報技術格差) に悩む納税者や税務専門職を後目に、税務申告の非人間化の流れは止まらない。

一方、2024年10月27日の衆院議員選挙では、立憲民主党が大躍進した。同党は、「給付つき税額控除の導入」を政権公約に盛り込んだ。ひとくちに給付つき税額控除 (refundable tax credit) といっても、さまざまな種類がある。多分、同党が目指す給付つき税額控除とは、アメリカで現在導入している勤労所得税額控除 (EITC=earned income tax credit) を指すのではないか？

アメリカでは、EITC (勤労所得税額控除) を、連邦レベルでは1975年に導入している。ただ、EITC の仕組みはきわめて複雑である。2023年度統計で見ると、約2,600万世帯が、連邦の EITC 関係の還付申告をしている。しかし、過誤還付、過大還付の温床となり、その比率は例年25%前後にもものぼる。万全な税務支援態勢なしでは給付つき税額控除は機能しない。立民の給付つき税額控除案は、潤沢な税務支援態勢の整備とパッケージでないと、一般の納税者が過誤還付などでペナルティ漬けになりかねない提案ともいえる。セーフガードが要る。

しかし、課税庁の人的資源は限られる。複雑な EITC の税務支援には、デジタル (DX) 化と AI (人工知能) が必要不可欠である。税務申告の非人間化には、賛否が分かれる。と

りわけ、わが国の税務専門職は、概して税務のIT化への遅れが目立つ。しかも、ITの知見が豊富な税務支援への民間ボランティア導入にも後向きである。政府規制でつくられ・庇護された業務独占にしがみついている。記入済み申告／書かない確定申告やデジタル化されたEITC（給付つき税額控除）の導入は、わが国の税務専門職に大きな試練になるはずだ。

加えて、給付つき税額控除を導入するとすれば、「税と社会保障費の徴収の一体化」も遡上の登るはずだ。つまり、国税庁と社会保険

庁その他公的政策実施機関（例：年金機構など）を一体化し、「歳入庁」の創設につながる可能性もある。

そこで、石村耕治 PIJ 代表に、アメリカの記入済み申告／ダイレクトファイル（DF）や給付つき税額控除／勤労所得税額控除（EITC）を参考に、記入済み申告や EITC について解説をお願いした。

(CNNニュース編集部)

【コンテンツ】

◆ はじめに

- 1 2022年インフレ抑制法（IRA）施行後のIRS組織
- 2 アメリカの記入済み申告／ダイレクトファイル（DF）導入の動き
- 3 記入済み申告とは何か
- 4 給付つき税額控除／勤労所得税額控除（EITC）の仕組みを読み解く
- 5 アメリカの申告納税を支える仕組み
- 6 IRS組織内における全国納税者権利擁護官（NTA）の所在

◆ むすびにかえて～

「どんとこいデジタル化」の気概が要る！！

【付録資料】

アメリカにおける記入済み申告導入検討の変遷

Revenue Service／内国歳入庁）は、これまで2つの電子申告インフラ／ツールを提供してきた。1つは①「イーファイル（e-file）」である。市販の税務申告ソフトを使って確定申告をする納税者向けの電子申告インフラ／ツールである。そして、もう1つは、②「フリーファイル（Free file）」と呼ばれる無償で確定申告できる電子申告インフラ／ツールである。所得（AGI）制限があり、利用できる納税者は限定される。

■ IRSの電子申告インフラ／ツールの種類

- | |
|------------------------------|
| ①「イーファイル(e-file)」 |
| ②「フリーファイル(Free file)」 |
| ③「ダイレクトファイル(DF=Direct File)」 |

記入済み申告制度では、課税庁が、第三者提供情報（法定調書等）や前年度納税申告情報などを集約し、電子的・機械的に税額を確定し、納税者がその税額の是非を判断する仕組み。つまり、記入済み申告では、納税者は、PC、スマートフォン、タブレットなどの移動（モバイル）端末を使いオンラインで課税庁のポータルサイトにリモートアクセス・ログインし、課税庁が確定した還付税額または納付税額を確認／申告する仕組み。

◆ はじめに

アメリカ連邦議会民主党は、かねてから「記入済み申告（pre-filling return）」の導入に積極的であった。一方、連邦議会共和党は、納税者の権利保護や税務申告ソフト・IT業界の権益保護に熱心である。記入済み申告の導入には、民業圧迫につながり、そのうえ納税者が税務専門職に税務判断を依頼する権利を侵害し、自主申告制度とぶつかるとして、消極的である。

政治主導が国是のアメリカでは、役人が主導して租税政策や税務行政を懐柔するわが国とは大きく異なる。ときの政権が「記入済み申告」導入を唱えれば、役人や行政はそれに従う。

アメリカの連邦所得税の電子申告（e-file）の比率は、提出総件数の78.6%（個人に限ってみると、90.7%が電子提出）を占める（IRS, Data Book 2023 Publication 55-B (Rev. 4-2024) (irs.gov)。連邦課税庁（IRS=Internal

加えて、2025年1月15日からはじまる2024年課税年分確定申告からは、給与所得や年金所得などを対象にした新たな無償の③「ダイレクトファイル（DF=Direct File）」と呼ばれる官製／官営の電子申告ツールが本格導入される。ダイレクトファイル（DF）は、連邦議会民主党が主導した、実質的にはIRS（官製／官営）の「記入済み申告（pre-filling return）」インフラ／ツールである。

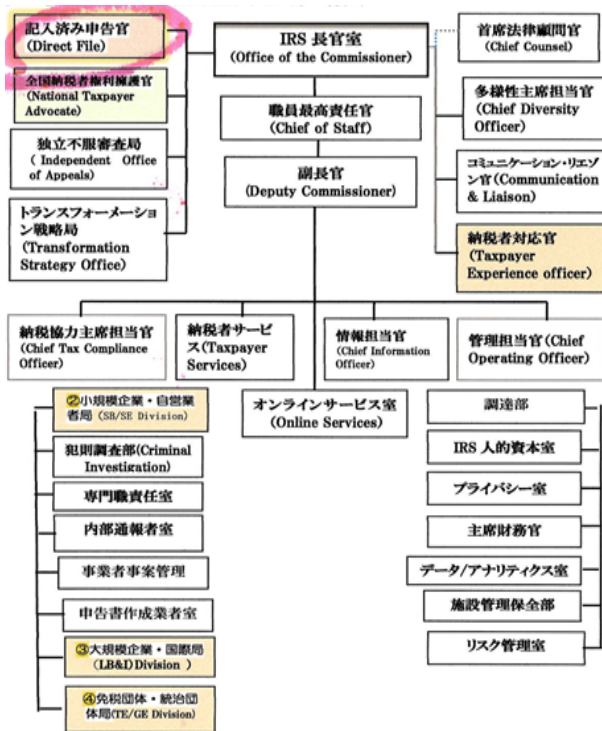
ちなみに、2024年11月5日に実施された大統領選挙でのトランプ氏の勝利および税務申告ソフト業界寄りの共和党の上下両院議員選挙での勝利（トリプルレッド）で、パワーバランスが大きく変わった。アメリカは政治主導の国である。`社会主義、を嫌う連邦議会共和党が、官製／官営のダイレクトファイル（DF）プログラムをどう扱うか、現時点では定かではない。IRSのダイレクトファイル（DF）プログラムの25年1月の本

格実施後、その先行きは不透明になった。

1 2022年インフレ抑制法 (IRA) 施行後の IRS 組織

2022年に前バイデン民主党政権は、「インフレ抑制法 (IRA=Inflation Reduction Act of 2022)」を成立させた。IRAは、アメリカ経済の競争力促進、脱炭素・温暖化ガス排出量の削減、公的医療費の引下げなどのための改正に加え、徴収強化による税収確保のための内国歳入庁 (IRS) 職員の大幅増員、納税者の自発的納税協力態勢や納税者サービスの強化などの「納税環境整備策」が盛り込まれた。

【表1】 IRS 組織の概要 (2023年12月~現在)



2022年に成立したIRA (インフレ抑制法) の影響のもと IRS の組織再編が行われ、副長官を1人に絞り、4つある運営局のうち、①給与・投資所得局 (W&I Division) の業務を、納税者対応官 (Taxpayer Experience officer) などが分担することになった。

IRSは、現在、おおよそ78,000人の職員が

いる (バイデン前政権のプランでは数年以内に102,500人まで増員の計画。) 年間2億5,000万件を超える納税申告書および各種法定調書 (以下「申告書等」ともいう。) を全米10か所のIRSキャンパスおよび全国コンピュータセンター (NCC) で処理している。

このうち、約2億1,330万件の納税申告書等は、電子提出 (electronic filing) されている。電子提出の比率は、提出総件数の78.6% (個人に限ってみると、90.7%が電子提出) を占める (IRS, Data Book 2023 Publication 55-B (Rev. 4-2024) (irs.gov)).

2023年のIRSの組織改革では、IRS長官直属の組織として、ダイレクトファイル (DF) 担当官、いわゆる「記入済み申告担当官」が置かれたのが目に付く。IRSのダイレクトファイル (DF) 導入への意気込みを感じる。

2 アメリカの記入済み申告 / ダイレクトファイル導入の動き

2022年のIRA (Inflation Reduction Act / インフレ抑制法) のなかで注目すべき改革項目の1つは、IRSが、納税者サービス強化の一環として、多言語・移動端末対応の「ダイレクトファイル (DF=Direct File)」~申告代理人や申告ソフトなどを使わない「直接申告」~いわゆる「記入済み申告 (pre-filing tax return)」 (「書かない確定申告) の導入に舵を切ったことである。前記【表1】からもわかるように、IRSは組織改革を行い、IRS長官直轄の「ダイレクトファイル担当官 (Direct File officer)」、いわゆる「記入済み申告担当官」を置いた。

電子申告 (e-file / Free File) + 直接申告 / 記入済み申告 (DF=direct file)

IRSは、2023年分の給与所得にかかる2024年の確定申告期にダイレクトファイルのパイロットプログラムを実施した。この結果を踏まえ、2025年1月15日から始まる2024課税年分の給与等にかかる個人所得税申告から恒久導入する方針¹である。

¹ See, IRS Direct File | Internal Revenue Service; Erin Slowey, "How Direct File Will Work in 2025: Free Tax Filing, Explained," GMT+9 (Oct. 9, 2024); IRS Report to Congress: Inflation Reduction Act § 10301 (1) (B) IRS-run Direct e-File Tax Return System (May 16, 2023). U.S. Department of the Treasury, IRS Announce Direct File as Permanent Free Tax Filing Option, All 50 States and D.C. Invited to Join in Filing Season 2025 | U.S. Department of the Treasury

コラム 1 1988年の組織改革後のIRS旧組織

IRS（連邦課税庁／内国歳入庁）は、連邦財務省の外局である。IRSは、1998年の組織改革の結果、4つの運営局（ODs=operating divisions）などからなる機能別組織になった。すなわち、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）および④免税団体・統治単体局（TE／GE Division）である。

1998年のIRSの組織改革は、「IRSの文化や組織を、これまでの税金徴収から納税者サービス中心に変革する」ことを旗印に実施された。IRSに民間企業と同等の効率的・機能的なカスタマーサービス手法を導入し、IRS組織の抜本的な刷新を目指した。その結果できあがったIRSの組織を、税金の賦課徴収という面から描写すると、右のとおり。

税務調査や徴収事務との関係においては、給与・投資所得局（Wage and Investment Division）と小規模事業／自営業者局（Small Business／Self-Employment Division）が納税者と最も密

接な関係を有している。

■ IRSの組織（旧）の概要（2020年6月～2023年12月）



【表2】ダイレクトファイル (DF=Direct File) の概要

- 「ダイレクトファイル (DF=Direct File)」は、2023年分確定申告からはじまった民間のソフトウェアプロバイダーが参加する非営利組織である「Free File Alliance (FFA) とIRSが官民共同で提供する電子確定申告（記入済み確定申告）サービス」
- IRSのウェブ（ポータル）サイトには、ダイレクトファイル (DF=Direct File) プログラムに参加しているすべてのソフトウェアプロバイダーがリストアップされ、納税者はこのリストを利用して、自身に最適のプロバイダーを選択し、PCまたはスマホやタブレットなどの移動端末を使い無償で確定申告ができるプログラム
- 2023課税年は調整総所得 (AGI) 200,000ドル超の納税者が対象（ただし、1人の雇用主に雇用されている場合には、160,200ドルまで (Income | Direct File | Internal Revenue Service)
- ダイレクトファイル (DF=Direct File) は、すべての申告資格（単身者、夫婦合算、夫婦個別申告、適格寡婦／寡夫、特定世帯主など）に対応している。

ただし、調整後総所得 (AGI=Adjusted Gross Income) が一定金額【2024年申告においては、単身者申告の場合は75,000ドル／10,500,000円（1ドル=140円換算）、夫婦合算申告の場合は100,000ドル／14,000,000円】以下の給与所得者・年金所得者などに限定される。

- 無料で利用可能：全ての納税者は無料で連邦税の申告を行うことができる。
- 多言語対応：英語とスペイン語で利用できる。
- デバイス対応：モバイル端末（スマートフォン・タブレット）、パソコンなど、多様なデバイスで利用可能
- インタビュー形式：各種情報を入力する手間が軽減できるように、簡単なインタビュー形式で申告を進めることも可能
- ライブチャット：IRSの担当者によるバイリンガル（英語とスペイン語）の技術的なサポートや基本的な税法の質問に対応したライブチャットサポートが提供され、申告プロセスの任意のステップでサポートを受けることが可能
- API構築：納税者が連邦税申告データを第三者ツールにシームレスに移行できるように、アプリケーションプログラミングインターフェース (API) が構築されている。
- 対象となる州：2024年申告では、12州の納税者を対象としたパイロットプログラムとして実施された。

【参加州】①アリゾナ州、②カリフォルニア州、③フロリダ州、④マサチューセッツ州、⑤ネバダ州、⑥ニューハンプシャー州、⑦ニューヨーク州、⑧サウスダコタ州、⑨テネシー州、⑩テキサス州、⑪ワシントン州、⑫ワイオミング州

*ただし、前記12州のうち、①アリゾナ州、②カリフォルニア州、④マサチューセツ

ツ州、⑦ニューヨーク州を除く8州には州所得税がない [⑥ニューハンプシャー州や⑩ワシントン州には一定額を超える金融所得課税がある。]。州所得税がある4州がダイレクトファイル (DF) と連携する形で無料の申告ツールを提供する。

8 対応している申告：様式 1040 [連邦個人所得税申告書 (Form 1040: U.S. Individual Income Tax Return)] や様式 1040-SR [高齢者向け連邦税申告書 (Form 1040-SR: U.S. Tax Return for Seniors)]。以下の総合課税所得項目や一定の控除項目に対応している。

- ①給与
- ②利息 (ただし、1,500 ドル以下)
- ③失業補償給付
- ④社会保障給付
- ⑤標準控除
- ⑥学生ローン利息控除
- ⑦教育費控除
- ⑧子ども税額控除その他扶養家族のための控除
- ⑨勤労所得税額控除 (EITC)

9 対応していない所得

- ①事業所得
- ②不動産所得
- ③外国所得
- ④配当所得
- ⑤キャピタルゲイン
- ⑥医療費、州および地方税、住宅ローン利息、公益寄附金などの控除
- ⑦事業経費控除 (実額控除)
- ⑧非居住者の申告

3 記入済み申告とは何か

記入済み申告をめぐっては、さまざまな論点がある。以下に、読者の疑問に答えて、説明を加えて見る。

(1) 記入済み申告の多様な呼び名

諸外国における「記入済み申告」をチェックすると、英語でさまざまな名称が使われている。読者の便宜のための、名称を一覧にすると、次のとおりである。

【表3】「記入済み申告」は英語で何と読んでいるか

- ・pre-filled tax return system
- ・pre-filling tax return system
- ・pre-populated tax return system
- ・pre-completed tax return
- ・government prepared tax return system
- ・the ready-return system
- ・user-friendly taxpaying system (ユーザー・フレンドリー納税)
- ・return-free tax system
- ・direct file (free direct e-file tax return system)

「記入済み申告」は「申告納税、か、賦課課税、か？」

コラム 2

わが国の記入済み申告 (書かない確定申告) 導入計画

■ 国税庁 税務行政のDX:税務行政の将来像 2023 (11頁)

給与情報等の自動入力の実現 (申告手続の簡便化)

II 納税者の利便性の向上

- ◆ 申告納税制度のもとで、確定申告に必要なデータ (給与や年金の収入金額、医療費の支払額など) を申告データに自動で取り込むことにより、数回のクリック・タップで申告が完了する仕組み (「日本版記入済み申告書」 (書かない確定申告)) の実現を目指します。
- ◆ 令和6年以降順次、給与情報についても自動入力を実現します。

1 将来イメージ

- ① マイナポータルからログインして「確定申告」を選択
- ② 「自動で計算」を選択



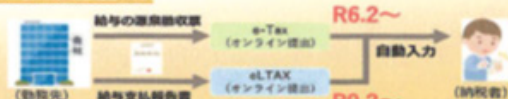
2 現状



自動入力の対象

	ふるさと納税	生命保険	医療保険
(対応済み)	格式の確定口座	住宅ローン控除残高	
(R5.1~)	医療費	国民年金保険料	
(R6.1~予定)	iDeCo	小規模企業共済等助成金	
(R6.2~予定)	給与所得の源泉徴収票		

3 給与情報の自動入力の実現



個々の項目や連付金額込口座の入力は不要 (届付納税を利用すれば納付も自動に)

(注) 令和5年以降、地方公共団体に課税された給与支払報告書のデータが、(課税対象) に連携される (給与) 年報制取扱い

(2) 記入済み申告は、申告納税か、賦課課税か？

課税庁が納税者の包括的なデータを収集して作成した申告書に、納税者が同意するだけの手続は、「申告納税 (self-assessment)」といえるのかどうか、疑問の声がある。実質的に「賦課課税 (official assessment)」ではないのか。

読者の便宜のための、賦課課税の英文名称を一覧にすると、次のとおりである。

【表 4】「賦課課税制度」を英語で何と書くか

- ・ official assessment system
- ・ government assessment system

導入の議論が活発化するに従い、「記入済み申告」制度は、納税者が自らの意思で税金を計算して税額を確定し申告納付する申告納税の仕組みなのか、あるいは、課税庁（政府）が税金を計算して税額を確定し納税者が通知を受けた納付する賦課納税の仕組みなのか、原点に戻って議論すべきであるとする意見もある。

国税庁は、こうした疑問が出てくることを想定している。日本版記入済み申告書を「書かない確定申告」と称し、機先を制している。

(3) 「記入済み申告」への転換の背景

連邦議会は、税制簡素化を旗印として掲げる。しかし、実現の目途は一向に立たない。むしろ、税制は年々複雑化し、税務申告手続も煩雑になる一方である。申告納税に苦渋する納税者の痛みを和らげるには、抜本的な対応が必要である。

とりわけアメリカ連邦議会民主党は、記入済み申告導入に熱心である。納税者にフレンドリーな「記入済み申告」制度を導入すべきであるとして、連邦議会に、度々法案を提出してきている。

4 給付つき税額控除／勤労所得税額控除 (EUTC) の仕組みを読み解く

わが国の立憲民主党（立民）は、「給付つき税額控除／勤労所得税額控除」の導入を税制改革の柱にしている。

「働いても貧しい人たち (the working poor) をターゲットとしたこのタイプの税額控除は、勤労所得のある世帯に対して、勤労を条件に税額控除（減税）を認め、所得が低く控除しきれない場合には給付する、という制度設計になっている。

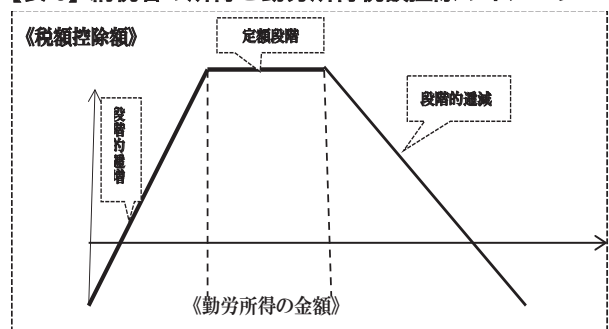
アメリカは、連邦レベルで、勤労所得税額控除

【表 5】「記入済み申告」への転換（案）の背景

- ・ 税制簡素化は遅々として進まない。むしろ、複雑化する一方である。
- ・ このままでは、一般市民／納税者に適正な申告を望むのは至難である。
- ・ 政府が、納税者に代って納税申告をすること（申告手続の簡素化・簡便化）で、税制の複雑化に対処する必要がある。
- ・ アメリカ経済の成長・活力を保つには、長期的には大量の移民を受け入れないといけない。諸国からの多様な移民もターゲットにした課税庁の多言語によるフレンドリー納税者サービスの提供には、AI や IT 技術を活用した高度な記入済み申告が、セーフティネットとして必要不可欠である。

制度を 1975 年に導入した。アメリカの制度は、次のようなイメージのものである。

【表 6】納税者の所得と勤労所得税額控除のイメージ



税額控除額は、勤労所得金額の増加とともに段階的に増増 (phase-in) した後、一定の勤労所得での段階で定額 (flat) になり、それを超えると段階的に減減 (phase-out) し、最終的には消失する仕組みである。税額控除額は、確定申告時に所得税額から控除され、税額が超過する分は、還付（給付）される。

EITC (勤労所得税額控除) は、「働いても貧しい人たち (the working poor)」を対象とする制度である。働けないで貧しい人たちは、EITC ではなく「福祉」に頼ることになる。いわゆる、「フードスタンプ (Food Stamp)」、つまり食料費補助バウチャー／金券が 1 例である。

* フードスタンプは通称である。正式名称は「補助的栄養支援プログラム (SNAP=Supplemental Nutrition Assistance Program)」。使えるのは飲食料品の購入だけで、タバコやアルコール飲料など嗜好品の購入には使えない。今日では、磁気テープが装着されたプラスチックカードとなり、買い物や ATM からの給付金の引出しにも使用できる。「EBT (=electronic benefit transfer) カード」あるいは「EBT」とも呼ばれる。

コラム 3

立憲民主党の給付つき税額控除導入案（議員立法）

<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/211/gian.htm>

◎ 211 回衆法第 29 号 消費税の逆進性を緩和するための給付つき税額控除の導入等に関する法律案【法案提出者：小川淳也ほか 7 名】（2023 年 6 月 21 日現在）t0902080592080.pdf

(趣旨)

第一条 この法律は、社会経済情勢の急激な変化に伴い国民の間に生じている格差を是正すること等が緊要な課題であることに鑑み、消費税の逆進性を緩和するため給付つき税額控除を導入し、あわせて消費税（地方消費税を含む。以下同じ。）の税率を一律とすることに関し必要な基本的事項を定めるものとする。

(定義)

第二条 この法律において「消費税の逆進性」とは、所得の少ない世帯ほど、家計において消費税として支出する額の所得の額に対する割合が高くなる傾向にあることをいう。

2 この法律において「給付つき税額控除」とは、給付と税額控除を適切に組み合わせて行う仕組みその他これに準ずるものをいう。

(給付つき税額控除の導入)

第三条 政府は、消費税の逆進性を緩和するため、次に掲げる方針に従って給付つき税額控除を導入するものとし、このために必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

一 中低所得者世帯の一世帯当たりの消費税の

負担額として全国家計構造統計（統計法（平成十九年法律第五十三号）第二条第四項に規定する基幹統計である全国家計構造統計をいう。）における消費支出の額等を勘案して算定した額の二分の一に相当する額を基礎として計算した額を、同一の世帯に属する者のうちいずれかの者の所得税の額から控除し、かつ、その控除をしてもなお控除しきれない額があるときは当該控除しきれない額に相当する金銭の給付を行うものとする。

二 前号の所得税の額から控除する額は、その世帯の所得の額が一定の額以下の場合には定額によるものとし、当該所得の額が当該一定の額を超える場合には当該所得の額の通増に応じて一定の割合で通減するものとする。

(消費税の税率の一律化)

第四条 政府は、前条の給付つき税額控除の導入と併せて消費税の税率を一律とするものとし、このために必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

附則

この法律は、公布の日から施行する。

理由

社会経済情勢の急激な変化に伴い国民の間に生じている格差を是正すること等が緊要な課題であることに鑑み、消費税の逆進性を緩和するため給付つき税額控除を導入し、あわせて消費税の税率を一律とすることに関し必要な基本的事項を定める必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

税と社会保障給付を一体化した EITC（勤労所得税額控除）の仕組みはきわめて複雑である。2023 年度分申告を例にすると、約 2,600 万世帯が、連邦の EITC 関係の還付申告をしている²。しかし、過誤還付、過大還付の温床となり、その比率は例年 25%前後にもものぼる³。万全な税務支援態勢なしでは給付つき税額控除は機能しない。

EITC 関係の税務調査は、実地調査は稀である。ほぼ書簡調査（correspondence audits）で実

施される。このことから、税務専門職の関与・立会いのない調査が一般的である。EITC 自体は、税制を通じた貧困層向けの福祉政策実施手段として一定の評価を得ている。しかし、税務の知識がない移民や経済的弱者である納税者が、強大な課税権力に一人で立ち向かうことを強いられることになる。人権に著しいインパクトを及ぼす仕組みであるとの負の評価もある⁴。

こうしたところにも、高度にデジタル化／自動

² 2024 年 4 月に IRS が発行した『データブック 2023 (Data Book 2023)』によると、2023 財政年 (Fiscal Year 2023 : 2022 年 10 月 1 日から 2023 年 9 月 30 日) において、連邦個人所得税の総申告件数は約 1 億 6,310 万件、そのうち子ども税額控除 (child tax credit / IRC 24 条) や勤労所得税額控除 (EITC=earned income tax credit / IRC 32 条) を含む総還付申告件数は約 2,600 万件である。See, IRS Data Book 2023 (Publication 55-B (Rev. 4-2024) (irs.gov))

³ 詳しくは、石村耕治『アメリカ連邦所得課税法の展開』（2017 年、財経詳報社）582 頁以下参照。また、EITC をめぐる自発的納税協力問題について詳しくは、拙論「給付（還付）つき税額控除をめぐる税財政法の課題：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。CRS, 'The Earned Income Tax Credit (EITC) : How It Works and Who Receives It,' (updated Nov. 12, 2023) .

⁴ See, Francine J. Lipman, 'Symposium: Tax Advice for the Second Obama Administration,' 40 Pepp. L. Rev. 1173 (2013) .

化されたワンタッチの記入済み申告制度の導入で、移民や経済的弱者救済のための新たな途を探るべきであるとの声もある。デジタルネイティブには好都合かもしれない。一方、デジタルデバイド（情報技術格差）に悩む人には悪夢となることも心配される。

EITC の導入をめぐるのは、もう 1 つの課題がある。それは、税と社会の一体化につながることもあるということである。つまり、国税庁と社会保険庁その他公的政策実施機関（例：年金機構など）を一体化／統合し、「歳入庁」の創設につながる可能性もある。

5 アメリカの申告納税を支える仕組み

アメリカの場合、連邦の個人所得税の課税期間は暦年、つまり 1 月 1 日から 12 月 31 日までである。様式 1040 [連邦個人所得税申告書 (Form 1040 : U.S. Individual Income Tax Return)] を使って申告をする。

申告書の提出期限は、翌年の 1 月 15 日から 4 月 15 日である (IRC6072 条 a 項)。一方、普通法人など事業年 (a fiscal year) をベースに課税する租税の申告書提出期限は、原則として事業年終了の日から 3 か月目の 15 日までである (IRC 6072 条 b 項)。

アメリカの人口は、約 3 億 3,650 万人 (2024 年 6 月米統計局推計) である。移民の流入も多く、人口は増加している。

アメリカにおいては、申告納税方式を採用各種連邦税の納税者は、連邦税法令に基づき、納税者の法律上の住所または主たる事業者のある州の所管する内国歳入庁 (IRS / Internal Revenue Service) の指定キャンパス (IRS Campus) に、前記法定期限までに自発的に納税申告をし、かつ、追加納付が必要な場合には、同時またはその後法定期限までに適正な納税額を納付するように求められる [内国歳入法典 (IRC=Internal Revenue Code)] 6091 条、財務省規則 [Treasury Regulation] § 601.105 (a)。

IRS は、年間 2 億 5,000 万件を超える納税申告書および各種法定調書（以下「申告書等」とも

いう。）を全米 10 か所の IRS キャンパスおよび全国コンピュータセンター (NCC) で処理している。このうち、約 2 億 1,330 万件の納税申告書等は、電子提出 (electronic filing) されている。すでにふれたように、電子提出の比率は、提出総件数の 78.6% (個人に限ってみると、90.7% が電子提出) を占める (IRS, Data Book 2023 Publication 55-B (Rev. 4-2024) (irs.gov))。

アメリカは市場競争ファーストの国である。税務支援サービス (税務書類の作成や税務相談) を専門職業界が無償独占する専制主義国家につながるような仕組みには嫌悪感が強い。ちなみに、アメリカの場合、税務代理は無償独占であるが、税務書類の作成や税務相談業務は有償独占である。税務に知見がある者による無償の税務支援サービスは、助け合いの精神で自由にできる。脱税が疑われる場合を除き、公権力が介入する余地はない。アメリカにおける有償で民間税務サービス提供事業者は、各種税務専門職と非税務専門職からなる。

各種専門職はもちろんのこと、非税務専門職で、有償で連邦納税申告書の作成業務を営む者は、既定の手数料を支払って IRS に電子申請して納税申告書作成者 ID 番号 (PTIN=preparer tax identification number) を取得・毎年更新しなければならないことになっている (ただし、非専門職の従業者は PTIN の取得は不要)。

PTIN は 1999 年に導入された。(2010 年 9 月 28 日から 2024 年 10 月 1 日まで PTIN の発行総数 (更新を含む) は、2,067,353 件)。

2024 年度については 10 月 1 日までの申請者数は 817,451 件である⁵。

民間税務サービス提供事業者の数⁶と納税申告書作成者 ID 番号 (PTIN) 取得者の数* (2024 年 10 月 1 日現在) は、次頁のとおりである。

アメリカの連邦税務においては、IRS の支援を受けた民間ボランティア (PTIN 取得は不要) による各種の税務支援プログラムが活発に展開されている。これら民間ボランティアによる各種税務支援プログラムを一覧にすると次頁のとおりである⁷。

⁵ IRS, Return Preparer Office Federal Tax Return Preparer Statistics (as of 10/3/2024) . Available at: <https://www.irs.gov/tax-professionals/return-preparer-office-federal-tax-return-preparer-statistics>

⁶ Ibid.

⁷ 詳しくは、石村耕治『アメリカ連邦所得課税法の展開』前掲・注 3、第 V 部 6 参照。

■ 連邦民間税務サービス提供事業者と *PTIN 取得者の数

◎ 税務専門職	人数
弁護士 (Attorneys)	約 120 万人 *27,647 人
公認会計士 (CPA=Certified Public Accountant)	約 65 万人 *207,989 人
登録年金数理士 (Enrolled Actuary)	*176 人
登録税務士 (EA=Enrolled Agent)	約 6 万 3 千人 *62,826 人
登録退職計画士 (ERPA=Enrolled Retirement Plan Agent)	*487 人
◎ 非税務専門職	
納税申告書作成業者 (TRP=tax return preparers)	約 120 万人

■ 連邦の民間ボランティアによる税務支援プログラムの種類

- ・ ボランティア所得税援助 (VITA=Volunteer Income Tax Assistance) プログラム*
- ・ 高齢者向け税務相談 (TCE=Tax Counseling for Elderly) プログラム*
- ・ 学生タックスクリニック (STC=Student Tax Clinic) プログラム
- ・ 低所得納税者クリニック (LITC=Low-Income Taxpayer Clinics) プログラム
- ・ IRS 納税者権利擁護官サービス (TAS=Taxpayer Advocate Service)
- ・ IRS 納税者支援センター (TAC=Taxpayer Assistance Center) **

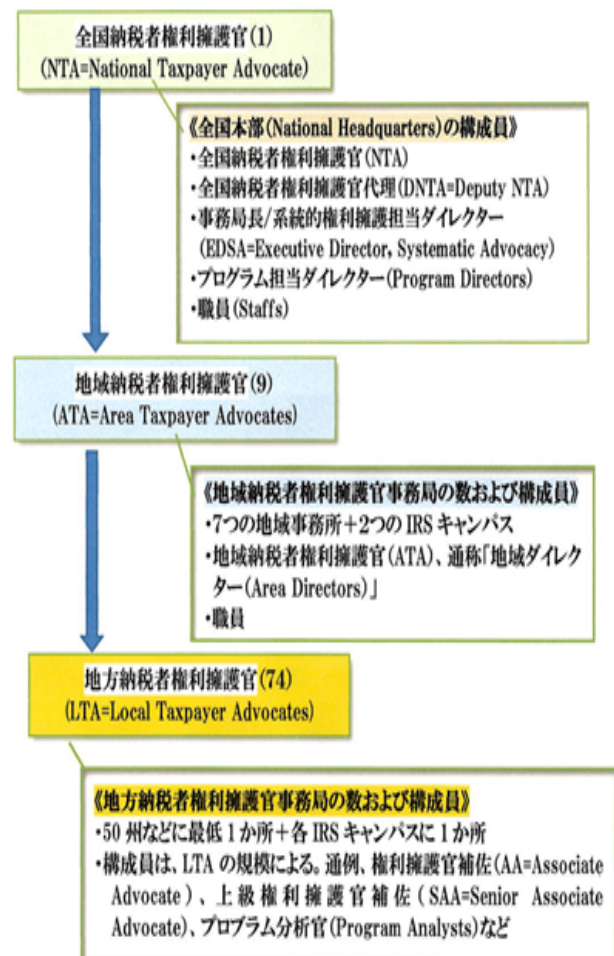
* アメリカは、全員確定申告が原則、しかも、ワーキングプア (働いても貧しい人たち) や高齢者にフレンドリーでない複雑な勤労所得税額控除 (給付つき税額控除) を導入している。無償の税務支援は、中低所得者、移民労働者、高齢者には、民間ボランティアには必須である。とりわけ VITA (ボランティア所得税援助) および TCE (高齢者向け税務相談) が果たす役割はきわめて大きい。2023 財政年において VITA と TCE が支援・作成した所得税申告書の件数は、260 万件、申告期間中に動員された市民ボランティアの数は 67,476 人に達している (IRS, Data Book 2023, at 22: Publication 55-B (Rev. 4-2024) (irs.gov))。IRS の無償の納税申告書作成ポータルサイト (IRS Free File / Free Fillable Forms) に接続する形でほぼ電子申告 (民間企業 TaxSlayer の申告ソフトを採用) である。文書申告はあまりない。このことから、ボランティアによる税務支援は、対面支援の場合も、多言語による電子申告支援が中心である。

** TAC は、財政難と対面支援からオンライン支援への切替えを狙いにサービスを無期限に停止していた。しかし、全国納税者権利擁護官 (NTA) は、対面支援の再開を求めた。このことから、コロナ禍終焉後いくつかのセンターが再開されている。

(2) アメリカの納税者権利擁護官サービスとは
1998 年の IRS の組織改革では、民間のカスタマーサービスの手法を取り入れ、「IRS の文化や組織を、これまでの税金徴収から納税者サービス中心に変革する」ことを目指した。全国納税者権利擁護官 (NTA) 制度を整備し、納税者権利擁護官 (TA) を、「納税者が主役」のセーフティネットの中核に据えた。

全国納税者権利擁護官 (NTA) は、IRS のような機能別の組織にはなっていない。伝統的な 3 層構造のピラミッド型の組織になっている (IRM 13.1.1.3.2)。

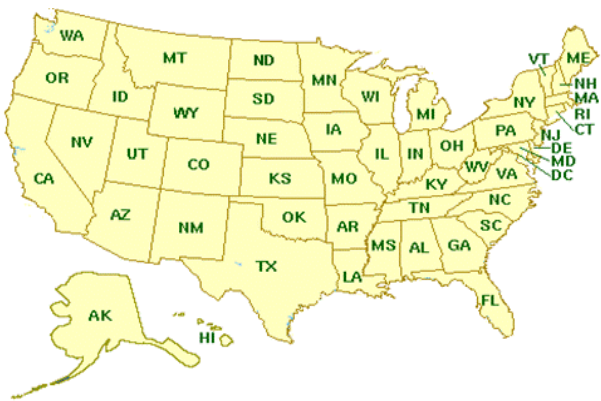
■ 全国納税者権利擁護官 (NTA) の組織



IRS 内にありながら、全国納税者権利擁護官 (NTA) は、`中立的な仲裁者・調整官 (neutral arbitrator)`、ではなく、`納税者の権利利益を代理する権利擁護者 (advocate on behalf of the taxpayer)`、である。

このことから、納税者からの苦情の申出または救済依頼に納税者サイドに立って対処することはもちろんのこと、ケースによっては、IRS を相手の争訟で、納税者の代理人を務めることもできる。

全国納税者権利擁護官 (NTA) は、傘下に 9 つの地域納税者権利擁護官 (ATA=Area Taxpayer Advocate) を置いている (IRM 13.1.1.3. 3)。これら 9 つの ATA は、その配下にある NTA が選任した地方納税者権利擁護官 (LTA=Local Taxpayer Advocates) を統括する仕組みになっている。地方納税者権利擁護官 (LTA) は、IRS の各サービスセンターに加え、全米 50 すべての州 (州によっては複数個所) と、首都特別区域 (Washington, D.C.)、カリビアン合衆国領土 (プエルトリコ事務所)、グアムなどパンフィック合衆国領土 (ハワイ州事務所と合同事務所) に配置されている (IRM 13.1.1.3.4) ⁸。



事務手続を統一的に取り扱うために、全国納税者権利擁護官 (NTA) は、IRS との間でトラブル (紛争) を抱えた納税者から地方納税者権利擁護官 (LTA) に申出のあった苦情を処理するためのさまざまな手引書 (guidance) を作成・発出している。

納税者権利擁護官サービス (TAS) では、個人や事業者である納税者が IRS による税務事務処理を通じて受け、通常ルートでは解決できない不合理な納税事務の取扱い、あるいは法令や通達上の不備などから受けた不当な課税取扱いについての苦情や調査依頼を処理する任務を負っている。TAS は、「IRS (課税庁) とトラブルを抱えた納税者のセーフティネット」を提供する存在である。納税者権利擁護官 (TA) は、税務当局と納税者との間に「行司」、レフリー、として参加するような中立的な仲裁者・調整官 (neutral arbitrator) ではない。納税者の側に立って、積極的に納税者の権利利益を代理する権利擁護者 (advocate on behalf of the taxpayer) である。

納税者権利擁護官 (TA) は、納税者の支援を行うために必要な場合には、納税者救済命令 (TAO=Taxpayer Assistance Order) を発することができる。

納税者権利擁護官 (TA) は、IRS の執行/コンプライアンス部門の職員による税法の執行方法によって納税者が著しい苦境に陥っているまたは陥るおそれがあると判断する場合に、納税者支援命令 (TAO) を発することができる。

一般に、納税者は、次の場合に、納税者権利擁護官 (TA) に救済を求めることができる。①自己の権利を護るために専門職に代理を求めた場合の費用により著しい負担その他経済的な苦境に陥ると思う場合、②自己の課税問題に 30 日以上の期間を費やしても解決に至らない場合、または③ IRS が約束した期限までに応答がないとかで、納税者自身では問題の解決ができない場合など。

IRS には非常勤を含めると約 9 万 5,000 人の職員がおり、年間 2 億件以上の納税申告を取り扱っている。そのうち、IRS 内にある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。

全国納税者権利擁護官 (NTA) は、3 種類の年次報告書 (Annual Report to Congress) を作成し、連邦議会や内国歳入庁長官 (Commissioner of IRS / IRS 長官) に提出している。IRS 長官は、NTA が作成にあたっている年次報告書に指示を出すことはできない。

■ NTA が発行する 3 種の年次報告書

年次活動報告書 (Annual Report)
活動計画報告書 (Objectives Report)
パープルブック (Purple Book / 紫書)

NTA は、年次報告書に、個々の「納税者の声」を代弁する形で IRS の税務行政実務の改善に必要な点に加え、納税者の権利擁護の「制度全般の見直し」に必要な立法的改善点を含め建議するように求められる。

(3) ダイレクトファイル (DF) に対する納税者権利擁護官のスタンス

全国納税者権利擁護官 (NTA) は、IRS 内にあ

⁸ IRC 7803 条 c 項 2 号 DI

りながら、独立性の強い組織である。納税者権利擁護官 (TA) は、実質的な記入済み申告であるダイレクトファイル (DF) プログラム導入を支持している。

その理由の1つは、現行の電子申告プログラムであるフリーファイル (Free File) が、アメリカの納税者の70% (おおよそ1億400万) が活用できるキャパシティがあるにもかかわらず、2022年を例にしても、現実には全納税者の7%程度が利用しているに過ぎないことをあげている。このことは、現行の電子申告 (Free File) が、ユーザーズ・フレンドリー、「使い勝手」が余りよくないことに原因あるのではないかと見ている。

2022年のインフレ削減法 (IRA) に盛り込まれたよりデジタル化・自動化されたダイレクトファイル (DF) に関する検討を行った第三者チームは、2023年5月16日に報告書を公表した。そのなかで、非効率な現行の電子申告 (Free File) に刺激を与えるためにも、より使い勝手のよいダイレクトファイル (DF) の検討に「ゴーサイン」を出した。

これを受けて、2020年3月に納税者権利擁護官 (NTA) に就任したエリン・コリンズ (Erin M. Collins) 氏が、2023年のNTA年次報告書で、IRSでの提出された確定申告事務処理の効率化のためには、納税者に新たな電子申告ツール (DF) を使えるようにすべきであるとし、次のような意見を公表した (NTA, 2023 Annual Report to Congress: Introduction 1 Processing at 10~11 / 2023 Full Report - Taxpayer Advocate Service)。

■ NTA2023年次報告書での「ダイレクトファイル」に関する意見

ダイレクトファイル
 [IRSに提出された確定申告事務処理の効率化のための] 1つの解決策は、納税者に対する選択として、歳入庁直営の電子申告ツールである「ダイレクトファイル」を検討することである。IRSは、2024年申告期にこのシステムの試行をすることである。IRSは、現行の電子申告をダイレクトファイルに置き換えることは想定していない。むしろ、納税者に対し追加的な選択を与えている。この選択はよしとして、IRSは、ダイレクトファイルのツールは州税の申告が至難で、潜在的に州税務当局にマイナスの影響を及ぼすことを明らかにする必要がある。加えて、ダイレクトファイルのツールは、グレイドアップ可能なソフトウェアで構築し、税法の改正に伴いソフトウエ

アを更新でき、かつ、納税者の情報を秘匿し、安全に管理し、不正から保護できるように設計されないといけない。また、IRSは、実効性の伴うカスタマーサービスに専念し、かつ、ダイレクトファイルプログラムが電子申告ツールとして成功するように支援をしないといけない。IRSがダイレクトファイルの試行を実施するにあたり、納税者権利擁護官サービス (TAS) は、IRSに対してコメントと勧告する作業を継続する。

■ IRSダイレクトファイル入力画面

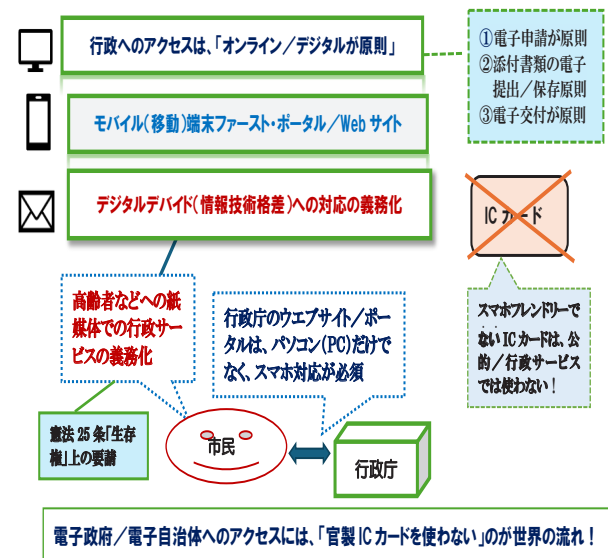


(Public use)

◆ むすび
 ~「どんとこいデジタル化」の気概が要る！！

モバイル端末ファーストの時代である。アメリカでは、電子政府、課税庁の申告インフラにも、スマホやタブレットなどモバイル (移動) 端末で確定申告するのが常識になっている。わが国で政府がしきりに普及を叫んでいるデジタルIDが格納された官製のICカード (マイナカード) やICカードリーダーを使う電子政府 (e-Gov) モデルは、ガラパゴス化し時代遅れ、PC (パソコン) ・ラップトップ中心時代の遺物である。わが国を除き、いまやG7諸国ではどこも使っていない。

●世界の流れ~モバイル端末で行政などにアクセスする国民の権利保障



コラム 4 電子申告で IRS のポータルサイトにログインするデジタル ID は？

現在、アメリカでは、連邦や州行政機関では、市民や専門職がオンライン申告や申請で機関のポータルサイト／HPにログインする際に、ICカードの格納されたデジタルIDを使う方式は採っていない。スマホなど移動（モバイル端末）ファーストの時代で、ログインにIDカード+カードリーダーを使う方式は、ガラパゴス化し完全に時代遅れだからである。納税者や税務専門職は、ネット上の公式アプリストア（Apple Store、Google Play）にアクセスし、アプリをダウンロードし、それを開いて、画面を見ながら、自分の基本情報その他必要情報を入力する。自分用のデジタルIDを生成し、認証されれば、それをスマホやPCなどに直接搭載する仕組みだ。ところが、わが国では、それができない。マイナカードを取得し、スマホで読み取る時代遅れのやり方だ。マイナカードの発行を止め、公式アプリストアからマイナアプリを搭載するやり方に変えないといけない。

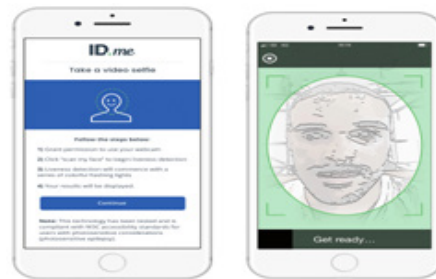
デジタルID [モバイルIDアプリ] としては、①アカウントID・パスワードの技術仕様をベースにしたID.me（アイデー・ドット・ミー）という民間のスタートアップIT企業が開発・販売しているが多くの機関から幅広い支持を得ている。IRSも、公開入札でID.me社のデジタルIDを採用する。もちろん、省庁によっては、Login.gov、アップルワオーレットなど、他社のデジタルIDを採用するところもある。

IRSの場合、納税者や税務専門職は、電子申告（e-file, free file, direct file）で、IRSのポータルサイト／HPにログインする際には、ID.me社のデジタルIDを使う。How to File | Internal

Revenue Service (irs.gov)。

ID.me社のモデルでは、ログインには、①アカウントID・パスワード、複数のアナログ身元確認証の写しデータ、さらには③スマホないしパソコンのウェブカメラを使って自撮りした写真画像（selfie image）の提出を求めるデザインだ。有人ビデオ（動画）チャット【Video Chat / インターネットを通じてお互いの映像を見ながら、リアルタイムにコミュニケーション・会話ができるサービス】の利用も可能だ。若いデジタルネイティブ、スマホネイティブ層にはスマホ／フリーファイルを使った電子確定申告が大人気だ。

■ ID.me アプリを使った自撮り撮影イメージ



(Public use)

アメリカは、市場主義を大事にする国である。わが国のようなPKI（公開鍵・電子証明書・電子署名）式の官製／実質国定の個人用デジタルIDをマイナンバーICカード格納して配り、官民の垣根を越えてりより幅広い事務に使わせようという不気味な政策は、絶対にコンセンサスが得られない。「民間活力を死滅させる」、「全体主義」、「民業圧迫」以外の何物でもない映るからだ。

アメリカでは、官製のICカード+ICカードリーダーを使わないIRSの多言語・移動端末対応のダイレクトファイル（DF / 記入済み申告）が本格稼働する。

わが国の国税庁は、給与所得について記入済み申告を「書かない確定申告」の名称で導入する方向だ。国税庁「税務行政のDX：税務行政の将来像 2023（11頁）を見ればわかる。給与所得を手始めに、これまでの電子申告（e-Tax）に代えて、日本版記入済み申告「書かない確定申告」がはじまるのではないかと

(<https://www.nta.go.jp/about/introduction/>

■ 国税庁税務行政のDX：税務行政の将来像 2023（10頁）

カスタマージャーニーの具体化（給与所得者の例）

② 納税者の利便性の向上

実際に納税者が「申告書や手続を探し、相談し、申告・納付する」といった一連の流れ全体を俯瞰し、最適なUI/UXの改善を図っていくため、想定される典型的な納税者像（ペルソナ）を設定し、当該ペルソナが税務手続を行う際のカスタマージャーニーを具体化することにより、現状の問題点を可視化します。

※ 本ページは、一つの例として、給与所得者をペルソナとしたカスタマージャーニーマップを掲げています。

給与所得者（35歳会社員）の申告手続 ToBe（将来像）イメージ

フェーズ	5分	15分	15分	10分	15分
所要時間 (総計100分)	5分	15分	15分	10分	15分
ツール				スマートフォン	
コンテンツ	LINE	給与所得者向けHP・e-taxHP	給与所得者向けHP・e-taxHP	マイナンバーポータル	給与所得者向けHP・e-taxHP
改善点	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。
納税者の行動	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。
納税者の感情	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。	給与所得者向けHP・e-taxHPの検索機能の強化を行う。

torikumi/digitaltransformation2023/pdf/syouraizo2023.pdf)

アメリカは連邦レベルでの消費税 (VAT / GST) を導入していない。消費税導入には連邦憲法の改正が必要になるからだ。

しかし、EU 諸国やわが国のように、消費税 (VAT / GST) を導入しているところが多い。所得税 (給与 + 事業性所得) にかかる記入済み申告に加え、消費税 (VAT / GST) の記入済み申告を開始している国もある。

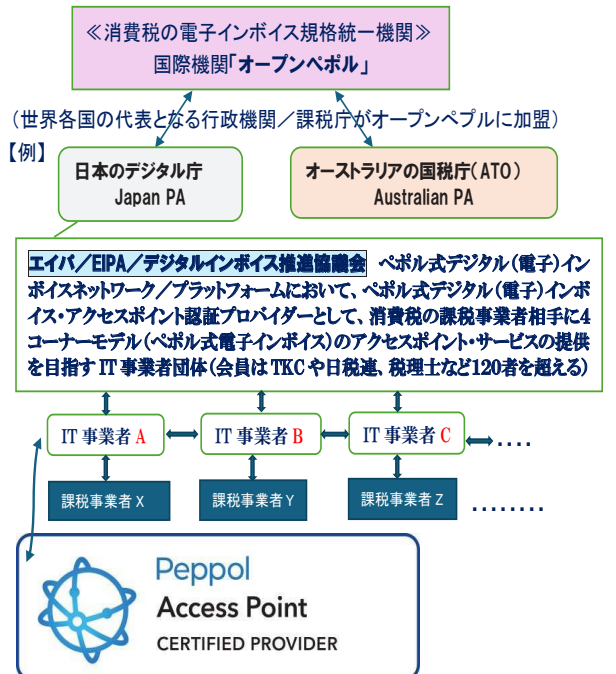
わが国でも、2023 年 10 月 1 日から、消費税のインボイス方式への転換と同時に、デジタル (電子) インボイスの導入がはじまった。

■ インボイス (税額票) 方式までの推移

<単一税率時の方式> [2019(令和元)年 9 月 30 日まで] ①請求書等保存方式
<軽減税率開始> [2019(令和元)年 10 月 1 日~2023(令和 5)年 9 月 30 日]まで 4 年間 ②区分記載請求書等保存方式
<インボイス (税額票) 方式開始> 【現行】 [2023(令和 5)年 10 月 1 日開始] デジタル (電子) インボイスの導入 ③適格請求書等 [インボイス (税額票)] 保存方式

わが国は、ペポル式デジタル (電子) インボイスの導入を最終目標にしている。

■ ペポル式電子インボイスの国際ネットワークの仕組み



ペポル式電子インボイス・アクセスポイント認証プロバイダーのロゴ (Public use)

ペポルは、「Pan-European Public Procurement Online」という正式名称からもわかるように、もともと政府が民間からモノやサービスを購入する取引 / 政府公共調達 (B2G / G2A) をする際に事業者が電子インボイスを使うように求め

る際の規格であった。その後、民間の事業者間取引 (B2B) にも利用をエスカレートされた。

■ インボイス式消費税取引 3 類型

①民間事業者	対	政府間取引 / 公共調達 (B2G / B2A)
②民間事業者	対	民間事業者間取引 (B2B)
③民間事業者	対	最終消費者間取引 (B2C)

現在、わが国では、デジタル (電子) インボイスは、ペポル (Peppol) 式でなくともよい。しかし、わが国でも、政府公共調達 (B2G / G2A) に参加する事業者から、ペポル式デジタル (電子) インボイスを採用していることを条件とするなどして、利用強制をエスカレートさせるのではないかと懸念されている。

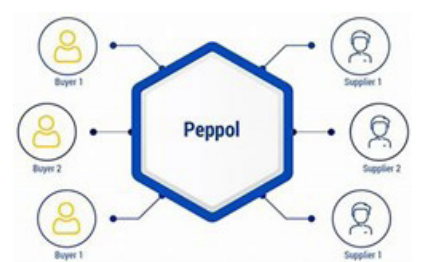
ペポル式とは「デジタル (電子) インボイス専用の自動改札システム」のような仕組みである。つまりデジタル (電子) インボイスのペポル線 (専用線) を敷いて、デジタル (電子) インボイスを使うすべての消費税課税事業者に、ペポル線駅 / 自動改札機 (コンタクトポイント) から乗降してもらうことになる。あらゆる取引をこの改札機を通過させることで、税務当局が消費課税取引のトータルな監視を可能にしようというわけだ。

私たちは、今日、日常的に JR をはじめ鉄道各社の自動改札システムを利用している。鉄道各社は、自動改札システムの導入により、紙の切符の時代とは異なり、不正乗車はほぼなくなったという。車掌による車内検札も要らなくなり、しかも運賃増収にもつながったという。

税務当局は、インボイス制度への転換を機に、消費税の益税封じに加え、ペポル式デジタル (電子) インボイスを導入し、あらゆる課税事業者に対して「ペポル専用線」の利用を事実上強制しようとしている。これにより、税務調査の自動化、消費税の課税漏れの防止・消費税増収を狙っているわけである。

コンタクトポイント (ペポル線乗降駅 / 自動改札機) を開設できるのは、TKC や弥生のような税務会計ソフトなどの開発・販売を手掛ける事業者である。

■ ペポル式 (自動改札式) デジタルインボイス・システム

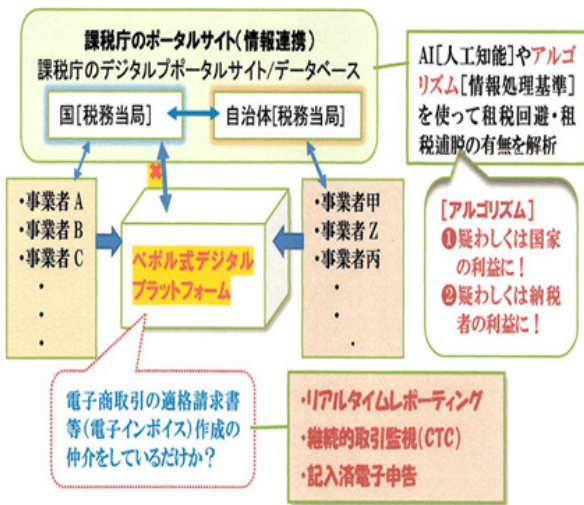


(Public use)

デジタル庁に自動改札業務を扱う認証を受けてアクセスポイント（ペポルTKC 駅、ペポル弥生駅・・・）を開設することになる。消費税の課税事業者は、認証を受けたこれら IT 税務会計ソフト会社などと契約をし、これらの駅（アクセスポイント）からペポル専用線に乗り降りすることになる。

デジタル（電子）インボイスは、EU その他の諸国の実情を点検すれば、「事業者や事業者間取引の常時オンライン／ネットワーク監視」、「記入済み電子消費税申告制度」の導入などが狙いであることがわかる。

■ 電子インボイスデータのオンライン／ネットワーク流通イメージ
 <民間プラットフォーム+国家ポータルサイト併用タイプ>



いずれは、ペポル式のデジタルインボイスプラットフォームと課税庁のポータルサイトとリンクし、消費税の書かない確定申告インフラが稼働し出すのではないかと。

税務行政のデジタル（DX）化と AI（人工知能）の進化が急激に進む。デジタルデバイド（情報技術格差）に悩む納税者や税務専門職を後目に、税務申告の非人間化の流れは止まらない。

■ エスカレートする記入済み申告書

- ① 記入済み電子所得税申告制度
- ② 記入済み電子消費税申告制度
(pre-filling and electronic VAT return system)
- ③ 記入済み電子法人税申告制度

一方、2024年10月27日の衆院議員選挙では、立憲民主党が大躍進した。同党は、給付つき税額控除の導入を政権公約に盛り込んだ。ひとくちに給付つき税額控除（refundable tax credit）といっても、さまざまな種類がある。多分、同党

が目指す給付つき税額控除とは、アメリカで現在導入している勤労所得税額控除（EITC=earned income tax credit）を指すのではないかと。

アメリカでは、EITC（勤労所得税額控除）を、連邦レベルでは1975年に導入している。ただ、EITCの仕組みはきわめて複雑である。2023年度統計で見ると、約2,600万世帯が、連邦のEITC関係の還付申告をしている。しかし、過誤還付、過大還付の温床となり、その比率は例年25%前後にもものぼる。万全な税務支援態勢なしでは給付つき税額控除は機能しない。立民の給付つき税額控除案は、潤沢な税務支援態勢の整備とパッケージでない、一般の納税者が過誤還付などでペナルティ漬けになりかねない提案ともいえる。



(Public use)

税務支援態勢の整備には、課税庁の苦情処理機関の刷新も必要不可欠である。わが国には納税者支援調整官制度（総定員73人以内）があるが、駆け込み救済機関の体をなしてなしていない。アメリカ内国歳入庁（IRS）の納税者権利擁護官サービスは、現業部門から独立性も高く総勢で2,200～300人いる。

もちろん、課税庁の人的資源は限られる。人的資源不足をカバーし、申告の自動化や税務相談を含む複雑なEITCの税務支援には、デジタル（DX）化とAI（人工知能）が必要不可欠である。税務申告の非人間化には賛否が分かれるものの、避けては通れまい。

わが国の税務専門職は、概して税務にIT化への遅れが目立つ。しかも、これらデジタル化の遅れた税務専門職は、ITの知見が豊富な税務支援の民間ボランティア導入にも概して後向きである。政府規制でつくられ・庇護された業務独占にしがみついているようにも見える。記入済み申告／書かない確定申告やデジタル化されたEITC（給付つき税額控除）の導入は、わが国の税務専門職に大きな試練になるはずだ。

加えて、給付つき税額控除を導入するとなれば、「税と社会保障費の徴収の一体化」も遡上の登るはずだ。つまり、国税庁と社会保険庁その他公的政策実施機関（例：年金機構など）を一体化し、「歳

入庁」の創設につながる可能性もある。

税務のデジタル化は、納税者と税務専門職との間の分断 (divide) を深めるかも知れない。なぜならば、税務のデジタル化、記入済み申告で年末調整などの事務から開放され税務手続が簡素化すると考える、税務調査が少なくなりセーフガードになると考える納税者も少なくないからである。

主に記帳代行や申告書の作成を生業とする税務専門職は、ビジネスとして成り立たない時代がくるかもしれない。「どんとこいデジタル化！」のガッツ (気概) が求められる。税務専門職は、無人化の未来の展望をどう切り拓くのか、2025 年は重い 1 年になるのではないか。(いしむら こうじ)

【付録資料】

アメリカにおける記入済み申告導入検討の変遷

アメリカにおける記入済み申告制度の検討は、1985 年に始まる。2017 年に本格的な導入案が出た⁹。

はじめての本格的な記入済み申告の試行は、2005 年に、カリフォルニア州で実施された。しかし、電子申告ソフトウェア (以下「申告ソフト」ともいう。) を開発・販売している IT 業界の反対が強く、本格運用には至らなかった経緯がある。

本文ですでにふれたように、2024 年には、内国歳入庁 (IRS) は、連邦 + 州所得税連携の記入済み申告の試行を「ダイレクトファイル (DF=Direct File)」の名称で実施した。

I アメリカにおける記入済み申告の検討・議論の変遷

ここに至るまでのアメリカにおける記入済み申告の検討・議論の変遷を一覧にし、おおまかに説明すると、次のとおりである。

■アメリカにおける記入済み納税申告制度検討の変遷

1985 年

ロナルド・レーガン大統領は、「税制改革に関する国民への声明 (Address to the Nation on Tax Reform)」(May 28, 1985) のなかで、次

のように話した。

「私どもは、あなた方国民の半数以上が申告書に記載をする必要がない制度の導入を考えております。申告書不要制度 (return-free system) と呼んでおきます。完全に任意な制度です。あなた方は、参加すると決めると、自動的にどれ位の税額還付を受けられるのか、あるいはさらに納付しなければならない税額を説明した通知書を受け取ることとなります。仮に、通知書に記載された税額に同意できないとします。この場合には、通常の書式を使って自分の税金を申告できます。ほとんどのアメリカ人は、複雑な書式または単純な書式から、書式不要へ向かうのではないかと思います。」

1985 年の「税制改革に関する国民への声明」後、レーガン政権 (1981 年～1989 年) は、1988 年に、第 3 次納税者権利憲章法 (通称「T3」) とも呼ばれる IRS 再生改革法 (RRA98=Restructuring and Reform Act of 1988) を制定した。T3 / RRA98 は、タイトル 2 に、2004 条 [申告不要納税制度 (Return-free tax system) を盛り込んだ。RRA98 第 2004 条は、財務長官に 2007 年から始まる課税年までに該当する個人が申告不要納税制度を利用できるように、その実行可能性の研究および手続の開発を行うように義務づけた。

2005 年

カリフォルニア州 (以下「加州」ともいう。) が、州所得税について、「レディリターン (ReadyReturn / 既製申告)」の名称で、2005 年～10 年まで、個人納税者 5 万人を募集し、応募した約 1 万 1,000 人を対象に、記入済み納税申告書制度、納税申告書不要制度のパイロットプログラム (試行) を開始した¹²。

この試行は、税法学者であるスタンフォード大学のジョー・バンクマン (Joe Bankman) 教授 (当時) の提案、同教授による州議会へのロビイング (政治的働きかけ) によるものである。試行は州民には好評であった。しかし、申告ソフトウェア企業による大々的な敵対的反対キャンペーン、州議会へのロビイングで、最終的には頓挫した¹³。ReadyReturn は現存しないが、その後導入された CalFile【カリフォルニア州税の電子申告】の 1 部に残されている。[加州の「レディリターン (ReadyReturn / 既製申告)」頓挫の経緯は後記]

2009 年

2009 年 3 月 25 日に、オバマ大統領は、連邦税制改革のための特別検討委員会 (Volcker Task

⁹ Kathleen DeLaney Thomas, "User-Friendly Taxpaying," 92 Ind. L.J. 1509 (2017)

¹⁰ <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=38697>

¹¹ Kenneth H. Ryesky, "Tax Simplification: So Necessary and So Elusive," 2 Pierce L.Rev. 93 (2004) .

¹² See, Brian Erard, B. Erard & Associates, "Pre-Completed Income Tax Returns: Evidence from the California ReadyReturn Program," at 163 *et seq.* 103rd Annual Conference Proceedings, 2010 (National Tax Association) .

Force、以下「オバマ税制調査会 (Obama Tax Commission)」という。)を立ち上げ、2009年12月4日までに財務長官に勧告をするための報告書を提出するように求めた¹⁴。オバマ税制調査会が提出した報告書では、申告書不要納税申告 (return free tax filing) 制度や納税記録の電子検索システム (electronic retrieval of tax records) の必要性を示唆している¹⁵。

2011年

ロン・ワイデン (Ron Wyden) 上院議員 (オレゴン州選出・民主党所属) とダン・コーツ (Dan Coats) 上院議員 (インディアナ州選出・共和党所属) が、共同で、2011年超党派租税公正・簡便化法 (Bipartisan Tax Fairness and Simplification Act of 2011) を提出した。この法案のなかで、「イージーファイル (Easyfile)」と名付けられた申告不要制度の導入を提案している。

2017年

エリザベス・ウォーレン (Elizabeth Warren) 上院議員 (マサチューセッツ州選出・民主党所属) が、納税申告簡便化法 (Tax Filing Simplification Act of 2016) を連邦議会に提出した。翌2018年にも、連邦議会には、同様の内容の納税申告簡便化法 (Tax Filing Simplification Act of 2017) が提出されている¹⁶。

この法案を支持する学者や連邦議会議員は、次のとおりである (以下、いずれも法案提出時の職位)。

【学者リスト】オースタン・グールズビー (Austun Goolsbee) 教授 [シカゴ大学]、エマニュエル・サエズ (Emmanuel Saez) 教授 [カリフォルニア大学バークレー校]、ジョー・バンクマン (Joe Bankman) 教授

【連邦議会議員リスト】バーニー・サンダース上院議員 [バーモント州選出・独立派]、シールドン・ホワイトハウス (Sheldon Whitehouse) 上院議員 [ロードアイランド州選出・民主党]、トム・ウダール (Tom Udall) [ニューメキシコ州選出・民主党]、ジーン・シャヘーン (Jenne Shaheen) [ニューハンプシャー選出・民主党]、アル・フランケン (Al Franken) 上院議員 [ミネソタ州選出・民主党]、タミー・ボールドウィン (Tammy

Baldwin) 上院議員 [ウイスコンシン州選出・民主党]、エドワード・J・マーキー (Edward J. Markey) 上院議員 [マサチューセッツ州選出・民主党] (以下、いずれも法案提出時の職位)

なお、納税申告簡便化法 (Tax Filing Simplification Act of 2016) の内容骨子は、次のとおりである。

●2016年納税申告簡便化法 (案)

《背景》

申告書作成は金銭的な負担が大きい：今納税申告期において、納税者は、自身の納税申告書作成に平均で13時間をかけ、かつ納税申告書作成サービスに200ドルほどの支払をしている。コスト負担は、平均連邦税還付額の10%程度にも及ぶ。連邦課税庁 (IRS / 内国歳入庁) は義務付けられた改革を行っていない：1998年に、共和党政権下の連邦議会は、IRSが簡便な納税環境でもって個人の申告手続を劇的に簡素化するために「申告不要 (return-free)」納税制度の実施に向けて手続の開発を義務づけるIRS改革法を通過させた。にもかかわらず、当該法律の2008年の実施期限後およそ10年過ぎてもそうした手続は開発されずにいたっている。むしろ、IRSは、納税申告手続の権限を民間会社に移譲してきている。

連邦課税庁 (IRS) の「無料申告 (Free File)」プログラムは、納税者に役だっていない。

- ・総収入金額が年6万6,000ドル以下の納税者は、IRSの無料申告プログラム～IRSと民間タックス・ソフトウェア会社との間でのパートナーシップ～を利用できる¹⁷。IRSは、納税者の70%に無料納税申告サービスを提供していると主張する。しかし、実際には、たった3%の対象納税者が無償申告 (Free File) を利用しているに過ぎない。
- ・各ソフトウェア会社は独自の利用基準を設定することが認められている。このことが、「提供の迷路」をつくっており、納税者が不必要な製品を購入するという混乱を招いている。
- ・自分の税金を電子申告 (e-file) で申告したいと望む納税者は、センシティブな金融情報を私的第三者 (ソフトウェア会社) と分かち合うしか方法がない。最近の監査で、これら無償申告 (Free

¹³ See, Alex Mayyasi, "The Stanford Professor Who Fought the Tax Lobby," (PRICEOMONICS) Available at: <https://priceconomics.com/the-stanford-professor-who-fought-the-tax-lobby/>

¹⁴ See, Toward Tax Reform: Recommendations for President Obama's Task Force, Tax Analysts (2009); William G. Gale, "Remove to Return," Tax Analysts (2009). Available at: [http://www.taxhistory.org/www/freefiles.nsf/Files/TowardTaxReform.pdf/\\$file/TowardTaxReform.pdf](http://www.taxhistory.org/www/freefiles.nsf/Files/TowardTaxReform.pdf/$file/TowardTaxReform.pdf)

¹⁵ See, Ryan Ellis, Obama Tax Commission Report: Baby Step toward IRS Tax Preparation (Sep. 1, 2010, Americans for Tax Reform). Available at: <https://www.atr.org/obama-tax-commission-report-baby-step-a5363>

¹⁶ Tax Report, Senator Warren Introduces Bill to Simplify Tax Filing (April 13, 2016). Available at: <https://www.warren.senate.gov/oversight/reports/senator-warren-introduces-bill-to-simplify-tax-filing>

¹⁷ IRS, Free File Software Offers. <https://apps.irs.gov/app/freeFile/jsp/index.jsp>

File) 提供会社の約半数は、サイバー犯罪から納税者のデータを十分に保護できないという事実が確認されているにもかかわらずである。

- IRS の全国納税者権利擁護官 (National Taxpayer Advocate) は、何度も無償申告 (Free File) の廃止を求めている。IRS は、連邦政府は「納税申告ソフトウェアおよび電子申告サービス市場には参入しない」と約束しているにもかかわらず、繰り返し納税申告業界と、無償申告 (Free File) 契約を続けてきている。これらの契約は、納税者が連邦政府に直接納税申告をすることを認める無償のポータルを IRS が提供することを阻んでいる。

《法律》

2016 年納税申告簡便化法は、何百万ものアメリカ納税者の納税申告手続を簡便化しかつ費用を下げるための変化を常識化することにある。

- IRS が、無料のオンライン納税申告書作成または提出サービスを提供する可能性の制限につながる契約の締結を禁止すること。
- IRS に対して、あらゆる納税者が、IT ソフト会社などの第三者と個人情報をおかち合うことを強制されることなく、納税申告書を作成し、かつ連邦政府に対して直接提出できるように、無料のオンライン納税申告書作成および提出サービスを開発するように命じること。
- 現在 IRS がソフトウェアプログラムのなかですでに保有している第三者提供納税情報 (法定資料等) をすべての納税者にダウンロードできるようにし、納税者のデータアクセスを促進すること。
- 該当する納税者に対して、新たな申告不要選択、すなわち、すでに計算済の納付税額または還付税額を記載した記入済み納税申告書 (pre-prepared tax return) を選択できるように、簡便な納税環境を認めること。
- 納税者のデータおよび申告書提出方式の選択は、安全なオンライン機能を使ってできるように命じるとともに、租税データにアクセスするにあたっては、事前に参加する個人の本人確認を求めるものとする。
- 確定申告期に入る前に、IRS が、第三者所得情報を得られるようにすることで、還付を決める前にこうした情報を関係機関と相互チェックできるようにすることで、租税犯罪を減少させること。
- 納税申告に関するこうした考え方は、メディアが称賛し、租税学者や超党派の政策決定者によっても支持されている。

2022 年

バイデン政権の下、2022 年 8 月 16 日に、IRA (Inflation Reduction Act / インフレ抑制法) が成立した。同法 (IRA) 第 10301 条 1 項 B は、納税者サービス改善の一環として「ダイレクトファイル (DF=Direct File / free direct e-file tax return system)」の名称で、記入済み申告導入にふれた。そして、IRS に対し、独立した第三者チームによる包括的な検討を行い、報告書を作成し、連邦議会に提出するように求めた。

IRS は、民間のシンクタンクである「ニューアメリカ (New America)」(New America's New Approach to Policymaking Reflected in Direct File Report) と加州ロスアンジェルスにあるロヨラ法科大学院のエリアル・ジャロウ・クレイマン (Ariel Jurow Kleiman) 准教授のチームに調査報告書の作成を依頼した。

第三者チームは、2023 年 5 月 13 日に、「IRS 直営電子納税申告制度 (IRS-run Direct e-File Tax Return System) / 略称「ダイレクトファイル (DF=Direct File)」に関する報告書を連邦議会に提出した (Publication 5788 (5-2023))。ダイレクトファイル (DF=Direct File) とは、申告代理人や申告ソフトなどを使わない多言語・移動端末対応の「直接申告」、いわゆる「記入済み申告 (pre-filing tax return)」(「書かない確定申告」) 制度である。

この報告書に基づき、IRS は、2023 課税年にダイレクトファイル (DF) プログラムの試行を実施した。試行結果に基づき、IRS は、2025 年 1 月 15 日からはじまる 2024 課税年分の給与所得や年金所得などにかかる確定申告について DF プログラムを本格稼働させることにした¹⁸。

II 記入済み申告プログラムの個別的検討

◎カリフォルニア州 (加州) の記入済み申告プログラム

1 試行で頓挫した加州の「レディリターン (ReadyReturn / 既製申告)」

カリフォルニア州 (加州) で、2005 年～10 年まで「レディリターン (ReadyReturn / 既製申告)」の名称で実施された記入済み申告の試行プログラム (pilot program) の経緯は、次のとおりである¹⁹。

¹⁸ See, Martha Waggoner, "IRS free filing program to become permanent with expanded scope," J of Accountancy (May 31, 2024) .

¹⁹ See, Brian Erard, B. Erard & Associates, "Pre-Completed Income Tax Returns: Evidence from the California ReadyReturn Program," 前掲・注 12, at 163 *et seq.*

■ 加州の記入済み納税申告制度の概要

- ・アメリカには、わが国の地方税法のような「枠法／税制を標準化する法律」はない。このため、各州は、税制（タックス・ミックス）を自由にデザインできる。
- ・カリフォルニア（加州）は、フランチャイズ税という名で「所得税」を導入し、伝統的に個人にも法人にも申告納税方式を採用している。
- ・加州の場合、同州のフランチャイズ税／所得税の課税ベースは、連邦の課税ベースとほぼ同じ。ということは、わが国の個人住民税のように国の所得税の課税ベースを参考に賦課課税できるのと同じような課税環境。
- ・2005年から2010年くらいまで、カリフォルニア州（加州）では、「レディリターン（ReadyReturn／既製申告）」という名の記入済み申告書プログラムを試行・実施。この試行プログラムには、加州に個人納税者5万人を募集し、約1万1,000人が参加。州の個人フランチャイズ税／所得税については、納税者本人の選択で、記入済み申告もできるようにした。
- ・それが、加州のフランチャイズ税／所得税の記入済み申告「レディリターン（ReadyReturn）」を選択した納税者は、納税者自身が税額を計算し申告納付するのではなく、州が税額を計算し、それを各納税者に賦課（わが国でいう普通徴収）通知する方式と同じになる。ただ、「レディリターン（ReadyReturn）」では、わが国でいう納税者の雇用主が州所得税を給与から天引徴収する「特別徴収」のような仕組みはない。
- ・加州の記入済み申告「レディリターン（ReadyReturn）」では、選択した納税者は、申込書に必要事項を記載し州税務当局（FTB=franchise tax board）を提出する。
- ・州税務当局（FTB）は、申込書記載のデータ、その納税者の前年申告データ、銀行とか、雇用主などから州税務当局（FTB）に提出される支払調書などの法定資料（第三者提出情報）をベースに納付税額を計算し、当該納税者に通知することになる。仮に、その納税者が、州税務当局（FTB）が通知した納税額に同意できないとする。この場合には、その納税者は申告納税（確定申告）をすることができる。つまり、一応、記入済み申告プログラムに参加した納税者にも確定申告権を保障するかたちになっている。
- ・プログラムに参加した納税者の評判はよく、参加者のなかからは、「州がこれだけ納税を簡便化できるのに、なぜ連邦は、こうした記入済み申告の仕組みを取り入れないのだ」という声もあがった。なぜならば、当時、加州のフランチャイズ税／所得税の申告書作成にあたり、税額計算などにはソフトを使うが、おおむね納税申告書の提出は、紙（文書）でする仕組みであったから

である。

- ・一方、連邦の電子申告（e-file）は、1986年に開始したが、2005年当時、州税との連邦税との同時電子申告（joint e-file）は普及していなかった。このため、当時、連邦税と州税との同時申告を望む納税者は、市販の申告ソフトを使った本人申告か、有償の納税申告書作成業者（TRP=tax return preparers）に依頼する申告が一般的であった。
- ・約3億3,650万人（2024年6月米統計局推計）の人口を擁するアメリカでは、所得税については全員確定申告するのが原則である。
- ・これら膨大な数の納税者の申告支援をする申告代行や記帳代行は、連邦税については、料金を取る（有償）、タダ（無償）を問わず能力があれば公的資格なしに誰でもできる。ただ、加州は、申告代行について業としてやる納税申告書作成業者（TRP）は、州税務当局（FTB）で資格証明を取る必要がある。
- ・一方、公認会計士（CPA）や登録税務士（EA=enrolled agents）、弁護士のような税務専門職（tax professionals）は、納税申告書や法定資料など、いわゆる「税務書類の作成」業務に加え、「税務代理」や「税務相談」業務で食べている。このため、簡単な州税申告を対象とした「レディリターン（ReadyReturn）」のような記入済み申告書制度の導入で職域が侵害されるとの意見は少なかった。税務専門職で、記帳代行や申告書作成業務だけで食べている人は少なく、記入済み申告書制度導入に否定的ではなかった。
- ・このため、加州税に限った州独自の記入済み申告「レディリターン（ReadyReturn）」に対する税務専門職界の拒否反応はあまりなかった。
- ・納税申告書作成業者（TRP）も、連邦税と州税との同時申告で食べている。加州税に限った州独自の記入済み申告「レディリターン（ReadyReturn）」で職域を侵されるとの危機感は少なかった。
- ・しかし、市販の申告ソフトを開発し、納税者に販売する申告ソフト会社は、官製の申告ツールである記入済み申告の登場に危機感を露わにした。

2 申告ソフト会社による記入済み申告プログラム潰し

加州においてレディリターン（ReadyReturn／既製申告）の名称で、試行された記入済み申告制度が本格運用になれば、一番の打撃を受けるのは申告ソフトの開発・販売を行っている企業である。当時、電子申告ソフトを開発し、全米でターボタックス（TurboTax）の商標の申告ソフトを販売し、国内で80%以上のシェア占め、世界最大

の会計・税務ソフト販売・クラウドサービス会社「インテュイット社 (Intuit Inc.)」は、加州の記入済み申告「レディリターン (ReadyReturn)」試行プログラム潰しの先頭にたった²⁰。



(Public use)

インテュイット社 (Intuit Inc.) が、加州のレディリターン (ReadyReturn) 試行プログラム潰しに費消した資金は、次のように見積もられている。

■ Intuit 社が加州の ReadyReturn 潰しに使った資金

- ・加州議会工作 (陳情) 専門のロビイスト (議会工作者) ⇔ 125 万ドル
- ・加州議会議員への政治献金 ⇔ 212 万ドル

税務申告ソフト (ウエア) 企業による大々的な敵対的反対キャンペーン、州議会へのロビイングで、レディリターン (ReadyReturn) は本格導入には至らず、最終的には頓挫した。

ReadyReturn は現存しないが、その後導入された CalFile 【カリフォルニア州税の電子申告】の 1 部に残されている²¹。

◎連邦レベルでの記入済み申告導入検討の動き

1 連邦の記入済み申告導入をめぐる攻防の歴史

連邦レベルでの記入済み申告制度導入計画は、1985 年のロナルド・レーガン大統領の時代の「申告 (書) 不要制度 (return free system)」案にはじまる。しかし、こうした記入済み申告制度導入計画は、その後表に出てこなくなった。

次に、申告不要制度導入計画が出てきたのは、オバマ政権時の 2009 年である。しかし、この計画も日の目をみるに至らなかった。その背景には、市販の会計・申告ソフト業界による連邦議員への

政治的プレッシャーがあった。

このように、アメリカでは、連邦での記入済み申告の導入はまったくの足踏み状態にあった。これに対して、連邦の電子申告 (e-file) は早くから盛んである。IRS は、年間 2 億 5,000 万件を超える納税申告書および各種法定調書 (以下「申告書等」ともいう。) を全米 10 か所の IRS キャンパスおよび全国コンピュータセンター (NCC) で処理している。このうち、約 2 億 1,330 万件の納税申告書等は、電子提出 (electronic filing) されている。電子提出の比率は、提出総件数の 78.6% (個人に限ってみると、連邦個人所得税申告書 (様式 1040 関係 / Form 1040) の電子申告 (e-file) は、90.7% が電子提出) を占める (IRS, Data Book 2023 Publication 55-B (Rev. 4-2024) (irs.gov))。

連邦の個人納税者が電子申告 (e-file) を利用する方法は、次のような 3 つある。

■ 連邦の電子申告方法の選択

- ① 連邦課税庁 (IRS) 提供の無償ソフトを使って申告ファイルを作成したうえで、IRS のウェブサイト に直接アクセス (ログイン) して電子申告 (e-file) する²²。【無償申告ソフトの利用は、申告資格によるが、原則として、年収 (AGI) 7 万 9,000 ドル以下の個人納税者に限定される [2025 年 1 月 15 日からはじまる 2024 課税年分申告]。】
- ② IT 事業者 (申告ソフト会社) が開発した有償ソフトを使って申告ファイルを作成したうえで、IRS のウェブサイト に直接アクセス (ログイン) して電子申告 (e-file) する。
- ③ IRS から認可を受けた公認電子申告プロバイダー (IRS Authorized e-file Providers) を通じて一定の料金を払って電子申告 (e-file) する。

連邦課税庁 (IRS) は、高齢納税者や体が不自由な納税者などデジタルデバインド【情報格差】問題に配慮するために、IRS から認可を受けた公認電子申告プロバイダー (IRS Authorized e-file Providers) の制度をおいている。

²⁰ See, Alex Mayyasi, “The Stanford Professor Who Fought the Tax Lobby,” 前掲・注 13.

²¹ 加州税向け独自の CalFile は、現在、年間 10 万件程度の利用実績しかない。その理由は、多くの納税者は、連邦と州の所得税を同時申告できる申告ソフトか、税務専門職に依頼するのを望んでいることが主な理由とされる。

²² 現在、IRS 提供の無償ソフト (Free File) プログラムは、公民連携 (public-private partnership)、つまり IRS と無償ソフト連合 (Free File Alliance, LLC / 各種のソフト企業連合体) との間で共同開発を行っている。See, Michelle S. Chu et al., “An Analysis of the Free File Program,” 99th Annual Conference Proceedings, 2010 (National Tax Association), at 415 et seq. (2006) .



(public use)

税務専門職などが電子申告(e-file)の代行をし、電子申告を推進。現在、個人の申告の86%が電子申告。2022年までに91%達成が目標(当時)

パソコン(PC)その他の高度情報機器をうまく操作できず、デジタルデバインド(情報技術格差)に悩む納税者は、公認電子申告プロバイダーによる有料の電子申告送達サービスを利用できる態勢にある。

税務専門職や納税申告書作成業者(TRP=tax return preparers)の多くは、IRSから公認電子申告プロバイダーの認定を受けている。しかし、デジタルネイティブ(デジタル時代に生まれた世代)中心の時代に移り、公認電子申告プロバイダーの役割はなくなってきている。

2 連邦の記入済み申告導入の最大の抵抗勢力は

連邦レベルでの記入済み申告導入への最大の抵抗勢力は、市販の税務申告ソフト業界である。連邦議会議員への働きかけ(ロビイング)、政治献金と、さまざまな手段で制度導入阻止に向けて活発に動いている。

官製の記入済み申告(pre-filled return)制度導入に積極的に反対しているのは、やはり、カリフォルニア州(加州)のレディリターン(ReadyReturn)試行プログラムの息の根を止めた税務申告ソフト業界最大手のインテュイット(Intuit Inc.)社である。

申告ソフト「ターボタックス(TurboTax)」を販売する申告ソフト業界No.1のインテュイット社(Intuit Inc.)と競争関係にある、有償の申告書作成サービスや自社製の各種申告ソフトを販売するエイチ・アンド・ブロック社(H&R Block, Inc.)も、加州の申告不要制度[レディリターン(ReadyReturn)]導入法案では反対意見を表明した。

さらに、エイチ・アンド・ブロック社(H&R

Block, Inc.)に次いで、全米で確定申告書の作成および電子申告サービスを提供し、自社申告ソフト(ProFiler)も販売する「ジャクソン・ヒューイット社(Jackson Hewitt Tax Service Inc.)」も、申告不要制度[レディリターン(ReadyReturn)]導入法案では反対意見を表明した。

ただ、デジタル化の大波やAI(人工知能)の開発にストップをかけることは至難である。有償の申告書作成サービスや自社製の各種申告ソフトを販売してきた企業の多くは、ビジネスモデルの転換を急いでいる。各社は、納税者がオンラインで自社のウェブサイト/デジタルプラットフォームにアクセス・ログインし、連邦税と州税との同時電子申告(joint e-file)ができる態勢にし、有償の申告書作成サービスを展開する方向に進んでいる。

3 連邦の記入済み申告導入に対する各界の声

デジタル化の大波やAI(人工知能)の開発にストップをかけることは至難である。これら先端のIT技術を活用した無償の連邦レベルでの官製の記入済み申告制度(a government-run free e-pre-filing system)、申告不要制度(free e-file)の導入については、賛否、さまざまな声がかかっている²³。

主役であるはずの肝心の納税者は蚊帳の外におかれているのではないかと指摘もある。学者のなかにも、記入済み申告制度、申告不要制度では、連邦政府が必要以上に納税者/国民のプライバシーを集中管理することになり、連邦課税庁(IRS)のポータルサイトは、データ監視装置になってしまう、と懸念の声もある²⁴。また、学者のなかには、申告不要制度と申告納税制度が併存するのは、行政の効率化の阻害要因になると見る声もある。

こうした声に対しては、記入済み申告制度、申告不要制度を導入しても、利用するかどうかは任意であることから、IRSに自分や自分の家族のプライバシー/個人情報が集約されるのが嫌な人は、従来どおり申告納税を選べばよいとの反論もある。

²³ See, Rebecca Valencia, 'Get Ready for the Return! How to Make Filing Returns More Efficient: Applying the State of California Franchise Tax Board's ReadyReturn to the Federal Tax System,' 37 Rutgers Computer & Tech. L. J. 130 (2011).

²⁴ See, e.g., American Coalition for Taxpayer Rights, 'Should We Trust the IRS to Prepare Our Tax Returns?', Available at: <https://www.americancoalitionfortaxpayerrights.org/facts/should-we-trust-the-irs-to-prepare-our-tax-returns/>

また、保守的な政治家のなかには、「IRSは、アメリカのすべての納税申告を社会主義化しようとしている。」との批判もある。

連邦議会において、連邦レベルでの記入済み申告導入「いいね、勢力は、超党派である。つまり、1985年のロナルド・レーガン大統領の記入済み申告制度は、共和党主導の提案であった。また、2011年のワイデン＝コーツ共同提案は超党派であった²⁵。2017年以降の提案は民主党主導である。

アメリカ納税者の権利のための連合 (ACTR= American Coalition for Taxpayer Rights) は、エイチ・アンド・ブロック社 (H&R Block, Inc.) やインテュイット (Intuit Inc.) 社のような申告書作成事業者 (tax return preparers) や税務申告ソフト業者などが会員となって立ち上げた事業者寄りの政策提言団体 (advocacy organizations) である。連邦議会に働きかけ²⁶、記入済み申告制度、申告不要制度導入に反対している²⁷。また、全国納税者連盟 (NTU=National Taxpayers Union) は、「より安い税金、より小さな政府 (lower taxes and smaller government)」をモットーとする政策提言団体である。同連盟は、記入済み申告制度、申告不要制度導入は、情報提供に応じる雇用主や金融機関その他の支払機関のような第三者の負担が重く、納税協力コストを納税者から情報申告が義務づけられる第三者、さらには政府 (課税庁) に転嫁する「大きな政府 (Big Government)」につながる仕組みであるとして反対してきた。加えて、申告ソフト作成・販売者で構成されるコンピュータ・通信産業協会 (CCIA) も、連邦議会議員に多額の政治献金をするとともに、反対のための政治的広報活動 (ロビー活動) を活発に行っている²⁸。

共和党系の納税者団体である「税制改革を求め

るアメリカ人 (Americans for Tax Reform)」のように、記入済み申告制度には「納税者の自立を奪う」として反対するものの、申告データ検索制度には「納税者の利便に資す」として賛成するウイングもある²⁹。

ただ、情報法や税法を研究するアメリカの学者のなかには、大衆迎合的な記入済み申告制度、申告不要制度を懸念する声もある。とりわけ、連邦政府ないし課税庁 (IRS) が膨大な国民／納税者のプライバシー／個人情報を収集・利活用することには、今以上の監視国家 (Big Brother／ビッグブラザー) になるとの強い批判もある。

こうした懸念を払拭するためにも、記入済み申告書制度導入は、独立した権利としての「租税プライバシー」、「納税者プライバシー」確立が前提であるとの声も強い。

4 アメリカ法曹協会 (ABA) での議論 ～記入済み／外形標準申告制度や申告データ検索制度で割れる学者の評価

すでにふれたように、アメリカの納税申告手続の簡便化プランでは、記入済み申告制度 (pre-filled return system) または外形標準申告制度 (*pro forma* return system) (以下、ここでは、「記入済み／外形標準申告制度」ともいう。) を補完する仕組みとして「申告データ検索制度 (data-retrieval system)」の導入もうたっている³⁰。

この申告データ検索制度とは、課税庁のポータルサイトに各納税者のデータ口座を設け、そこに申告の必要な第三者提供情報 (法定調書等) を集約管理し、納税者 (またはその代理人) は、自己の申告データ口座にリモートアクセスし自主申告に必要な情報を検索・引き出したうえで利用する

²⁵ See, e.g., 「Republicans Seek Tax Simplification」, New York Times (March 19, 2012). Available at: <https://thecaucus.blogs.nytimes.com/2012/03/19/republicans-seek-tax-simplification/>

²⁶ Available at: <https://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=getFilingDetails&filingID=3673B383-B3EF-4164-A146-166455DB86AB&filingTypeID=51>

²⁷ ちなみに、ACTRは、商工会議所 (Chamber of Commerce) などと同類の内国歳入法典 (IRC) 501条c条6項上の団体としての課税適格を得ており、政治献金は禁止されている。

²⁸ See, Louis Serino, Tax preparers lobby heavily against simple filing (Apr. 15, 2013). Available at: <https://sunlightfoundation.com/2013/04/15/tax-preparers-lobby-heavily-against-simple-filing/>

²⁹ See, Ryan Ellis, Obama Tax Commission Report: Baby Step toward IRS Tax Preparation (Sep. 1, 2010, Americans for Tax Reform), 前掲・注15参照。

³⁰ オーストラリア国税庁 (ATO) は、2006-7課税年度から記入済み申告を開始し、2015-6年度からは納税者に「職務関連費 / 必要経費デジタル記帳アプリ (myDeductions app)」を無償提供している。このアプリを使った仕組みは、ここで取り上げている申告データ検索制度 (data-retrieval system) のモデルに通じるところがある。

構想である。

これに対して、記入済み／外形標準申告制度では、課税庁が、第三者提供情報（法定調書等）や前年度納税申告情報などを集約し、電子的・機械的に税額を確定し、納税者がその税額の是非を判断する仕組みを指す。したがって、記入済み申告では、納税者は、PC、スマートフォン、タブレットなどの移動（モバイル）端末を使いオンラインで課税庁のポータルサイトにリモートアクセス・ログインし、課税庁が確定した還付税額または納付税額を確認する仕組みになる。

弁護士や学者などで組織されたアメリカ法曹協会（ABA=American Bar Association）～わが国の日弁連に相当～は、2016年8月26日に、「納税申告簡素化に関する2つの提案の視点（Perspectives on Two Proposals for Tax Filing Simplification）」と題した2人の論者（税法学者）の議論をウェブ上に公開し、そのなかで、「記入済み／外形標準申告制度や申告データ検索制度は是か非か、といった形で、賛否両論を併記する形で、独自の議論を展開している³¹。

こうした独自に議論を展開している背景には、記入済み／外形標準申告制度や申告データ検索制度は、国家が大量の納税者情報を保有しデータ監視による独裁国家（ビッグブラザー）化することに対する法曹としての懸念、税務専門職や納税申告書作成業者（TRP）の職域確保に対する配慮がうかがえる。

以下に、ABAでの論争のポイントをわかりやすくまとめて、その骨子を紹介する。

■ ABA: 記入済み／外形標準申告制度や申告データ検索制度の是非

【論者】エドワード・モール (Edward Maule) ヴィラノバ大学教授 (Professor of Law, Villanova University Law School)

簡素化された納税申告は理論的には魅力的ではあるが、余りにも多くのセキュリティ上のリスク、人的資源および納税協力コストを伴う。

申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、とりわけ後者は、「リアルタイム納税制度 (Real-Time Tax System)」の名の下で公式に提案されているが、双方とも、理論的には魅力的なアイデアである。しかし、実際に実施されるとすれば、悲劇的な失敗に終わるのではないかと。申告データ検索制度もしくは記入済み／外形標準申告制度または双方に対して反対するのには、以

下のような理由がある。

- ①申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、大きなセキュリティリスクを抱えている。ほとんど毎日のように、課税庁 (IRS) のデータセキュリティが破られている。例えば、電子申告に使う PIN が悪用され、インターネットを通じて納税者データを流通させることから、ハッカーの格好の攻撃対象となっている。申告データ検索制度や記入済み／外形標準申告制度は、IRS のデジタル・セキュリティの甘さを織り込んで考えると、なりすまし犯罪 (identity theft) や何百万人もの納税者の金融不安の原因ともなり得る。
- ②申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、連邦所得課税制度の根幹である、申告納税、自発的納税協力の価値を風化させてしまう。市民は、納税申告を通じて税を支払う義務を自覚し、政府に参加する。市民は、申告書の内容に目を通すことで、議会はどのような税法をつくっているのかに気付く。草の根で培った市民の「懸念、不満、そして怒り」の感情は、所得税改革に必須の種である。デモクラシーは、課税の透明性を求める。
- ③申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、税法の現実の姿を隠ぺいしてしまう。このため、税制改革を求める数多くの声を消し去ってしまう。とりわけ、記入済み／外形標準申告制度は、何億もの納税者を、連邦所得税制にはもはや解決を必要とする問題は存在しないのだといった誤った方向に導くであろう。納税者は、納税申告をすることで教育を受ける。こうした教育を受けた有権者は、おとなしい有権者よりもデモクラシーを護るのには有用である。
- ④申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、大掛かりな利益相反の問題を引き起こす。とりわけ、記入済み／外形標準申告制度において、課税庁 (IRS) は、納税申告書作成者と税の徴収者との2つ役割を演じることになる。IRS が作成した納税申告書と同じ IRS が税務調査となると、利益相反にあたるのではないかと。IRS は、記入済み／外形標準申告の作成にあたり、納税者に信任義務を負う。その一方で、IRS は、できる限り多くの税金を徴収する義務を負う。この点でも、利益相反が問われるのではないかと。
- ⑤申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、イギリスやカリフォルニア州の例などを見ても、かなり大きな誤差が生じる仕組みである。納税者が、誤差があるとして課税庁に異議を申し立てた場合には、その納税者が証明するように求められる仕組みにつながる。した

³¹ See, ABA, Perspectives on Two Proposals for Tax Filing Simplification (August, 26, 2016) .

がって、疑わしければ課税庁の利益につながる仕組みである。

- ⑥申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、実は非効率な仕組みである。導入賛成論者は、IRS が申告手続を代行することから、かなりの時間を節約できると強調する。しかし、納税者が申告ソフトを使えば容易にできることを、政府が時間をかけて代行するに過ぎず、総体としてみれば決して連邦所得税制の運用を効率的な方向に導く仕組みとはいえない。
- ⑦申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、支払調書その他法定資料を作成したうえで課税庁 (IRS) に報告する義務を課すことから事業者側の負担を大きくする仕組みである。とりわけ小規模企業にとり、大きな負担となる仕組みである。
- ⑧申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、IRS の運営の能力の限界に対する大きな挑戦となる仕組みである。機械的に作成された納税申告ファイルと納税者が作成した納税申告ファイルとの間に齟齬が生じれば、税務調査を含めその対応には多くの人的資源を投じる必要に迫られる。
- ⑨申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、導入賛成論者がいうような課税漏れ (tax gap) の防止にはつながらない。機械的・自動的な処理の拡大により、むしろ、課税漏れの拡大に資する仕組みともいえる。
- ⑩申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、導入賛成論者がいうような納税申告書作成業者を不要とする現象にはつながらないように見える。現在、私どもがすむペンシルバニア州の自治体の固定資産課税においては、賦課課税制度が採られており、住民は、自治体当局が賦課した税額の納付書 (invoice) の送付を受け、納税する仕組みになっている。従来、住民は、一般に、納付書 (賦課通知書) に何ら疑問を持たずに納付していたが、近年、自治体が賦課した税額をチェックする新たな業種が誕生している。記入済み／外形標準申告制度は、賦課課税制度と似たところがあり、こうした制度が導入されれば、この制度を使って算定した課税標準や税額などをチェックする「IRS の納税通知書を争う (dispute the IRS invoice)」新たな業種が誕生するのではないかと。納税者の納税協力コストを引き下げる唯一の手段は、税制の簡素化 (tax simplification) である。したがって、これを怠って、申告手続の簡便化 (filing simplification) の問題に矮小化し、申告データ検索制度や記入済み／外形標準申告制度の導入に血眼になっているのは滑稽である。
- ⑪申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度の導入により、納税者の申告の金銭的な負担の削減にはつながらないのではないかと。導入

賛成論者は、申告書作成業者への支払が不要になるというが、すでに指摘したように、納税者は、IRS が機械的に確定した税額が正しいのかどうかは、専門業者に依頼するしかない。納税者は、IRS が機械的に確定した額に疑問を持ったとしても、我慢するように求める仕組みにつながることは租税正義に反する。

- ⑫申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、経済的脅威をうむ。とりわけ、記入済み／外形標準申告制度は、納税申告書作成業者を市場から排除することにつながる。その一方で、双方の制度を稼働させるためには、IRS の人的資源の増強を図る必要が出てくる。納税者は、納税申告書作成業者への負担を選択するか、あるいは税務職員の増員のための増税を選択するのか、制度導入案が、官主導の申告制度の方向に向かっているか、言い換えると民主導の申告制度の維持を望む納税者の意思に反していないか慎重な検討が必要である。
- ⑬申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度の導入には、納税者の同意が必要である。導入賛成論者は、2015 年のカリフォルニア州の記入済み申告「レディリターン (ReadyReturn / 既製申告)」試行プログラムの成功を例にあげる。しかし、70% 以上のアメリカ人が、IRS が申告書を作成することに対して信頼を寄せていないとする世論調査結果もある。
- ⑭申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、不要である。なぜならば、IRS は、すでに低所得者向けに無償申告 (free file) ソフトを提供している。導入賛成論者は、IRS の無償申告ソフトは、民間 IT 企業が開発したものであり、IRS 独自仕様のものではないとして酷評する。しかし、私は、官民連携を否定する意見には組みし得ない。
- ⑮申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、納税申告書が見えにくく納税義務を感知せずに済む (a tax return unseen is a tax obligation escaped) と考える学者、政治家、市民に支持されている。現在の政権【オバマ政権 (当時)】は、記入済み申告 (pre-filled) を推進する構えである。しかし、実際に導入すると問題だらけになるのは目に見えている。
- ⑯申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度は、税のゾンビ (tax zombies) 【死人のような無気力な納税者】の排出につながる。まさに、IRS が納税者に対して「私ども IRS に、あなた方の銀行口座その他すべての情報に近づくことをゆるしなさい。そうすれば私どもはどなたの申告書でもつくりまします (just let us tap into your bank account and all of your other information and we 'll do everyone 's return)」と呼びかけるに等しい。課税庁 (IRS) が、全部にしろ、一部にしろ、

納税者の申告書を作成しなければならないほど納税協力が煩雑になり、納税者自身や有償の納税申告書作成業者が申告書を作成するよりもIRSが行った方がベターだという考えが出てくるとすれば、税法が余りにも複雑になり、非効率かつ不正義になっている証拠である。余りにも複雑な制度のもとでIRSに納税申告書を作成させることは、合理的な範囲を超えた政府コントロールへの途を拓く。申告データ検索制度と記入済み／外形標準申告制度はともに、誤った方向への最初の一步といえる。大量の止血にバンドエイドを貼るようなもので、デモクラシーに求められる透明性への脅威である。

【論者】ジョセフ・バンクマン (Joseph Bankman) スタンフォード大学教授 (Professor of Law, Stanford University Law school)

すべての納税者に簡素化された納税申告を保障することには賛成であり、実質的に申告コスト削減につながる。

○現行の納税申告制度における金銭その他のコスト

納税申告は高くつく。自営業の所得を除けば、全個人納税者の年間申告コストは、総額で年おおよそ40億ドル[当時]にも達する。所得の上昇とともに、申告コストは、時間的なコストを含め上昇する。これに、懸念、不安、そして怒りなど情緒的なコストも加わる。

基本的な問題は、申告には、納税者が有していない専門的な知識や技巧、記帳などが必要なことである。個人納税者は、所得計算にあたり、職務関連費用 (work related expenses) について実額控除を選択していない者 (non-itemizers)³² の場合でも、給与所得の源泉徴収票 (W-2) その他の法定資料を整理し、連邦個人所得税申告書 (Form 1040) を作成する必要がある。税法専門家である私どもは、これらの作業は簡単だと思いがちである。私どもは、一般市民にとり、こうした作業がいかに煩雑であるかを忘れがちである。アメリカ人に30%位は、バスのスケジュールを利用する際に、どれ位の時間で目的地に着けるかを予想できる。ということは、逆に、多くの納税者にとり、納税申告は簡単ではないことを意味する。勤労所得税額控除 (EITC) のような制度もからんでくることから、自主申告はますます難しくなる。

この結果、低所得であることから本来税金の還

付を受けられる納税者が、納税申告を断念することにもつながっている。

税制は複雑化する一方である。現在の政治情勢では、税制の簡素化を期待することは難しい。これに対して、申告手続の簡便化は比較的容易である。政府ができるだけ多くの課税情報を第三者に報告してもらい、収集した課税情報を情報主体である納税者の口座に格納したうえで、当該納税者が検索・ダウンロードし、電子納税申告に利用できるようにする方が比較的实现可能性は高い。

○両建〔申告データ検索＋記入済み／外形標準申告〕の簡便な申告制度の利点

個人納税者が概算控除を選択している場合、電子申告の対象となる所得は、給与所得と利子所得 (課税対象または課税除外) 程度であり、標準的な人的控除をして、容易に税額計算ができる。仮に、給与、利子、配当、キャピタルゲイン、州税の税額控除、公益 (慈善) 寄附金といった申告項目があるとする。この場合でも、公益 (慈善) 寄附金を除いて、残りの項目については、すでに、第三者提供情報 (法定調書等) の対象となっている。申告データ検索制度が導入されれば、本人申告または申告書作成業者を利用して代理人申告をする場合でも、電子申告、そのための法定調書等の内容をチェックするのは、きわめて容易になる。

このように、個人納税者が概算控除を選択している場合、第三者提供情報 (法定調書等) で電子的・機械的に税額を確定することは可能である。残りは、申告資格 (単身者／夫婦個別申告、夫婦合算申告／適格寡婦 (寡夫)、世帯主) と扶養家族構成である。この点については、前年度納税申告情報を利用できる。結果として、課税庁が電子的・機械的に税額を確定する記入済み／外形標準申告制度を稼働されることは可能である。なお、納税者は、パソコン (PC) とインターネットを使って課税庁のポータルサイトにリモートアクセス・ログインして、スクリーンに表示された申告資格やその確定税額をチェックし、異議があれば、修正の申出 (更正の請求) ができる仕組みにすればよい。問題がなければ、「同意 (accept)」をクリックすることで、申告は完了する。個人納税者が、職務関連費用について実額控除 (itemized expenses / actual expenses) を選択できる場合には、別建てのソフトを用意することで対応が

³² アメリカ個人連邦所得税の申告をする際の所得計算にあたり、個人納税者は、一定の法定要件を充たせば、職務関連費用 (work related expenses) について、事業所得と同様の実額控除／項目別控除 (itemized deductions) ができる (IRC63 条 d 項)。これらの納税者を項目別控除申告者 (itemizers) と呼ぶ。一方、実額控除／項目別控除をしていない個人納税者は、定額控除 / 概算控除 (standard deductions) をすることになる (IRC63 条 b 項・c 項)。これらの納税者を項目別控除申告者 (itemizers) と呼ぶ。標準控除 / 定額控除申告者 (non-itemizers) と呼ぶ。詳しくは、石村耕治『アメリカ連邦所得課税法の展開』、前掲・注3、4頁以下参照。

可能ではないか。ただ、現状では、実額控除を選択する個人納税者については、記入済み／外形標準申告制度を利用するのは難しいのも確かである。

申告データ検索制度の利用、または申告データ検索制度を組み込んだ記入済み／外形標準申告制度は、自主申告制度 (self-assessment system) を前提とする以上、納税者の選択とすることになる。

また、確定額の納付については、VISA のようなクレジットカードの活用も一案である。

○反対論は説得的ではない

この種の申告簡素化に誰もが賛成しているわけではない。好対照といえるのは、モール教授 (Professor Maule) の反対論である。また、ターボタックス (TurboTax) という商標の申告ソフトを発売している申告ソフト会社のインテュイト社 (Intuit) も、100 万ドルもの政治キャンペーン費用を費やし、政治家を動かして、カリフォルニア州の記入済み申告「ReadyReturn」(既製申告) 試行プログラムの息の根を止めた。

以下、モール教授があげた反対論に対して、根拠を示して反論する。

1 納税者は簡素化された申告またはその利用から利便がないのか

モール教授は、申告データ検索制度から納税者は実際利益を受けることはないとする。その理由は、申告の過程において、給与所得の源泉徴収票 (W-2) や不動産取引収益報告書 (Form 1099) その他第三者提供情報は、納税者が最も容易に入手できる情報であるからだとする。しかし、税法専門家である私どもにとっては、容易なことであっても、一般の市民にとっては、必ずしもそうでないことを認識すべきである。

2 簡素化で納税者はもっと多くの税金を払う原因となるのではないか

モール教授は、簡素化された申告制度のもとでは、検索できる検索データの清廉性が確保できなければ、制度的な誤りをするおそれがあり、かつ、納税者は誤った定額控除や人的控除などを受けるおそれがあると指摘する。しかし、申告データ検索制度は、単に、給与収入など第三者から報告・提供された情報を納税者がアクセスしやすいようにデータベース化するだけである。

一方、記入済み／外形標準申告制度は、納税者から提供された申告資格や扶養家族情報などを加え、課税庁が電子的・機械的に税額を確定する仕組みである。納税者は、入力されたデータに誤りがあれば訂正することもできる。したがって、制度的な誤りをするおそれはないといえる。事実、記入済み／外形標準申告制度は、職務関連経費について実額控除を希望する納税

者には、利用が制限される仕組みになる。

記入済み／外形標準申告制度は、申告書作成業界と密接なタイアップをしたうえで展開し、納税者がこの制度により不利益を受けるケースなどがあれば、是正することも可能である。

3 簡素化で納税者はより少ない税金を払う原因となるのではないか

モール教授は、記入済み／外形標準申告制度と申告データ検索制度を導入すれば、納税者は、政府がどんな情報を保有していないかを容易にすることができる結果となり、納税者の自発的納税協力を低下させる原因になるのではないかと指摘する。この点の教授の指摘はある意味では正しいといえる。例えば、申告漏れの現金取引などが適例といえる。しかし、現金取引の把握は、記入済み／外形標準申告制度や申告データ検索制度の導入とは、別の観点から検討する必要があるのではないか。

4 簡素化された申告制度の運用には巨額の管理コストがかかるのではないか

モール教授は、簡素化された申告制度の運用には、課税庁 (IRS) や情報申告 (報告) を行う第三者に多大な管理コストの負担を強いる旨指摘する。納税者の負担を事業者など情報報告者に転嫁する面も否めないが、効率的でハイテクな情報機器やソフトウェアなどの積極的な活用によりコスト削減は可能ではないか。

5 簡素化された申告制度ではセキュリティが重要な課題ではないか

セキュリティは、現行および新たな租税プログラムにとり重要な問題である。カリフォルニア州で、一種の記入済み／外形標準申告制度と申告データ検索制度を導入したときに、NIST 基準といわれる業界最良規範 (industry best practices) を取り入れた。いかなる記入済み／外形標準申告制度および申告データ検索制度を導入する場合でも、政府は、最良のセキュリティ措置を講じなければならないのは当たり前である。

6 申告は議会に対するチェック機能を果たすか

モール教授は、市民は、自主申告により「議会がどのような税法をつくっているかに気付く」機会を得ることができる旨指摘する。また、自主申告で感じた不満などの感情は、所得税改革に必須の種になる旨指摘する。納税申告の簡便化は、税のゾンビ (tax zombies) 【死人のような無気力な納税者】の排出につながる旨指摘する。さらに、記入済み／外形標準申告制度で、納税申告書が見えにくくなることは、納税義務を感知せずに済むことになり、納税者の不幸につながる等々の批判を展開している。

しかし、こうしたことはあくまでも仮定の話であり、私はこうした批判に組み込まない。選ばれた代議員は選挙人の希望を反映させているし、申告書を作成することにより、納税者は、実定税法はどうなっているのか、政府支出や赤字財政、納税負担の配分がどうなっているか、さらには個人の平均税率ないし限界税率がどうか、を知らされるわけでもない。申告書の作成とは、納税者が、記帳、読書き、計算をし、各種支払調書や法定資料を整理することである。納税者は、こうした作業をしたくない場合には、申告書作成業者に依頼すればよいし、必要に応じて申告ソフトを購入すればよい。納税者は、納税協力の負担を迫られたときに、簡便化された申告制度があるということを知ることができないが、それ以上の実定税法の知識を必要とするわけではない。

以上のように、ABA（アメリカ法曹協会）の記入済み／外形標準申告制度や申告データ検索制度は是非かの議論において、ジョセフ・バンクマン教授は、きわめてグラグマテックな観点に徹し、簡便な申告制度導入の必要性を説いている。税制は政治的な産物であり、さまざまな利益団体や利権が交差するなか、税制の簡素化は至難である。このことから、現実的な対応として、大きく申告手続／制度の簡便化の方向に舵を切るべきであるとする。

これに対して、エドワード・モール教授は、自主申告制度は、デモクラシーの根幹であることを強調する。そのうえで、事実上、納税者が、自主申告権を放棄し、課税庁に委ねることにつながる申告データ検索制度や記入済み／外形標準申告制度に反対する。こうした税制簡素化や納税者の自主申告権をないがしろにするような矮小化された制度は、納税者の痛税感のみならず、税制の複雑さ・不合理さ・不公平感を麻痺させ、税のゾンビ（tax zombies）【死人のような無気力な納税者】の排出するツール（装置）であると手厳しい³³。また、モール教授は、バンクマン教授のいうように、現実的な対応として、大きく申告手続の簡便化の方向に舵を切ることで、税制はますます複雑になり、市民や納税者の手の届かない存在になると反論する。モール教授の考え方は、過保護国家（nanny state）化を嫌う伝統的なり

パブリカン（共和党）の租税哲学（traditional Republican tax philosophy）の流れに組み込まれているともとれる。双方の学者には、租税哲学（tax philanthropy）、上、明らかな違いがある。

急速な経済のデジタル化、納税者からのリアルタイム対応（real time response）、リアルタイム・サービス（real time service）の求めに応えるために納税環境を整備することは、税務当局にとり重い課題である。

その一方で、納税環境整備が、租税正義（tax justice）をないがしろにし、納税者の確定申告権などを捨象した形で推進されるのでは、「租税法主義（tax legality principle）」の命題のもとで展開されてきた伝統的なデモクラシーを危機に陥れる。

申告データ検索制度や記入済み／外形標準申告制度は、納税環境整備に資するとしても、国民情報の国家管理を招くと同時に、納税者の確定申告権に対してどのようなインパクトを与えるのか未知なところがある。こうした点で、申告データ検索制度や記入済み／外形標準申告制度は、申告手続のブラックボックス化を促進するのではないかとモール教授の指摘は、正鵠を射ている。

◎バイデン前政権提案のダイレクトファイル（DF）プログラム

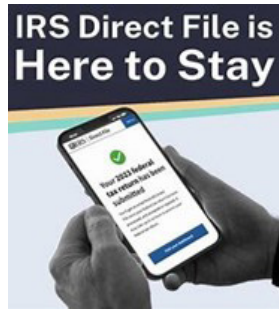
バイデン政権の下、2022年8月16日に、IRA（Inflation Reduction Act／インフレ抑制法）が成立した。同法（IRA）第10301条1項Bは、納税者サービス改善の一環として「ダイレクトファイル（DF=Direct File／free direct e-file tax return system）」の名称で、記入済み申告導入にふれた。そして、IRSに対し、独立した第三者チームによる包括的な検討を行い、報告書を作成し、2023年5月16日までに連邦議会に提出するように求めた。

IRSは、民間のシンクタンクである「ニューアメリカ（New America）」（New America's New Approach to Policymaking Reflected in Direct File Report）と加州ロスアンゼルスにあるロヨラ法科大学院のエリアル・ジャロウ・

³³ わが国の年末調整制度についても、事実上多くの給与所得者の確定申告権を奪い、民主主義の根幹を揺るがし、給与所得者の税制に対する批判を封じ、無気力な植物人間にしているとの厳しい指摘もある。デジタル化時代において、こうした主張をどう解したらよいのであろうか。北野弘久『サラリーマン税金訴訟〔増補版〕』（1986年、税務経理協会）197頁参照。

クレイマン (Ariel Jurow Kleiman) 准教授のチームに調査報告書の作成を依頼した。

第三者チームは、2023年5月16日に、「IRS直営電子納税申告制度 (IRS-run Direct e-File Tax Return System) / 略称「ダイレクトファイル (DF=Direct File)」に関する報告書を連邦議会に提出した (Publication 5788 (5-2023))。ダイレクトファイル (DF=Direct File) とは、申告代理人や申告ソフトなどを使わない多言語・移動端末対応の「直接申告」、いわゆる「記入済み申告 (pre-filing tax return)」(「書かない確定申告」) 制度である。



(Public use)

この報告書に基づき、IRSは、2023課税年にダイレクトファイル (DF) プログラムの試行を実施した。試行結果に基づき、IRSは、2025年1月15日から始まる2024課税年分申告から本格稼働させることにした。

(1) IRSによる電子申告の展開

連邦の課税庁であるIRS (内国歳入庁) は、電子申告を推進してきた。その経緯は、次のとおりである。

■ IRSの3つの電子申告インフラ/ツールの概要

1986年 イーファイル (e-File)

【導入の経緯】イーファイル (e-File) は、IRSが1986年にはじめて試行を開始。2004年に、現代化したイーファイル (e-File) を導入。2022課税年は、1億5,000万人超の個人所得税申告がイーファイル (e-File) で提出された。

【特徴】イーファイル (e-File) は、IRSがあらゆる電子申告を背後で支援するシステム。市販の有償の税務申告ソフトを使って確定申告する納税者など向け。

2002年 フリーファイル (Free File)

【導入の経緯】IRSは、フリーファイル (Free File) プログラムを2002年に導入。2019年申告期には、2,500万人の個人納税者が、無償のフリーファイルを使って確定申告。[2023課税年は調整総所得 (AGI) 79,000ドル以下の納税者が対象]

【特徴】フリーファイルプログラムは、納税申告ソフト企業とIRSとの官民連携で、所得制限内の適格納税者に対して無償のオンライン納税申告を提供するもの。

2023年 ダイレクトファイル (Direct File)

【導入の経緯】IRSは、2022年インフレ削減法 (IRA) に基づいて、IRSは、ダイレクトファイル (DF=Direct File: 正式名称は free direct efile tax return system) に関する第三者チームを立ち上げ検討を開始し、報告書を公表。2023年にDFプログラムの試行を開始 [2023課税年は調整総所得 (AGI) 200,000ドル以下の納税者が対象 (ただし、1人の雇用主に雇用されている場合には、160,200ドルまで)] (Income | Direct File | Internal Revenue Service)。IRSは、2025年1月15日から始まる2024年分の確定申告からDFプログラムを本格稼働。

【特徴】ダイレクトファイル (DF) は、無償で連邦の給与や年金所得などの記入済み電子申告サービスを提供する官製/官営 (IRS) のインフラ/ツールである。州所得税を導入する一部の州については、IRSのDFプログラムに参加すれば、その州の納税者は、連邦+州所得税のジョイントでダイレクトファイルも可能。

(2) IRSのダイレクトファイル (DF) に対する各界の反応

IRSのダイレクトファイル (DF) に対しては、その賛否を含め、各界からさまざまな意見が出ている。おおまかに一覧にすると、次のとおりである。

◀ IRSのダイレクトファイルに反対：申告ソフト業界 ▶

【インテュイット社 (Intuit Inc.)】

「ターボタックス (TurboTax)」のブランド名の世界最大の会計・税務申告ソフト販売・クラウドサービス会社「インテュイット社 (Intuit Inc.)」は、現在、すでにフリーファイル (Free File)、イーファイル (e-File) など定着した電子申告システムがうまく稼働しているにもかかわらず、新たなダイレクトファイル (DF) を導入するのは、血税の無駄遣いであるとして反対した。同社は、2023年に、75人の連邦議会工作 (陳情) 専門のロビイストを雇い、2,800万ドルの議会工作費を投じ、ダイレクトファイル (DF) プログラム潰しを行った (Intuit Inc Lobbying Profile・OpenSecrets)。

【エイチ・アンド・ブロック社 (H&R Block, Inc.)】

申告ソフト業界No.1のインテュイット社 (Intuit Inc.) と競争関係にある、有償の申告書作成サービスや自社製の各種税務申告ソフトを販売するエイチ・アンド・ブロック社 (H&R Block, Inc.) も、ダイレクトファイル (DF) プログラムに対して反対意見を表明した (Intuit and H&R Block blast IRS free tax filing as a costly 'scheme')。

【申告ソフト業界団体 ACTR】

税務申告ソフト業界団体の「アメリカ納税者の

権利のための連合 (ACTR=American Coalition for Taxpayer Rights) は、次のような理由から、ダイレクトファイル (DF) には、消極的である (ACTR_DirectFile_Report_2024.pdf)。

- ・すでにフリーファイル (Free File) や民間の無償の電子申告サービスがあり、一般納税者のニーズを充たしている。あらたなダイレクトファイル (DF) は、既存のサービスと重複し、ムダな投資につながる。
- ・フリーファイル (Free File) は、民間のサービスに比べ、利用機能が限定的である。
- ・市場競争で効率的かつ最良のサービスを提供できる民間サービスに比べ、官製／官営のダイレクトファイル (DF) インフラの構築、メンテナンス、リニューアルに多額のコストがかかる。

【その他業界の意見】

- ・従来からある無償のフリーファイルプログラムでは、利用者の所得制限は、2023 課税年は調整総所得 (AGI) 79,000 ドル以下の納税者が対象である。一方、新たなダイレクトファイルでは、2023 課税年は調整総所得 (AGI) 200,000 ドル超の納税者が対象 (ただし、1 人の雇用主に雇用されている場合には、160,200 ドルまで)。このプログラムは、事実上、高所得者も無償の電子申告を利用できるようにする。完全に、官による民業圧迫である。
- ・納税者は、①専門職による代理人申告、②申告ソフトを使った自主申告、③フリーファイル、④ダイレクトファイル、⑤税務支援申告 (VITA / TCE)、⑥文書申告といったように複数のルートから選択できることになる。その一方で、申告ルートの多様化は、課税庁側の不必要なコスト負担の増加を招くのではないか。

《 IRS の DF プログラムに対する連邦議会の意見》

- ・ IRS の DF プログラムは、納税申告に苦しむ有色人種・移民・低所得者層をただ「働いても貧しい人たち (the working poor)」を救済するために、連邦議会民主党左派が進めた政策である。
- ・連邦議会共和党は、申告ソフト業界の側に立ち、IRS の DF プログラムは民業圧迫であるとの主張する。
- ・2024 年 1 月 13 日、13 人の連邦議会共和党議員がイエレン財務長官に書簡を送り、「すべての納税者の納税申告書を作成し提出する広範な権限を IRS に付与することは、不必要かつ違憲である」と訴えた。
- ・2024 年 2 月 15 日に、IRS のワーフェル (Daniel Werfel) 長官が連邦議会下院歳入歳入委員会公聴会で証言したが、スミス委員長 (Jason Smith) は、ダイレクトファイル (DF) は「アメリカ国民が求めているスキーム」であると批判した (02.15.24-Official-Transcript.pdf)。
- ・加えて、連邦議会共和党は、議会下院多数派で、

税務調査強化大嫌いの立場から納税者の権利保護に声を大にする。同党の 2025 財政年度予算法案 [FY25 2025 Financial Services and General Government (FSGG) bill] で IRS の予算をカットするとともに、同法案 113 条で、「連邦議会上下両院の予算充当委員会、下院歳入委員会および上院財政委員会の事前の承認なしには、納税者に無償で官製の電子納税申告サービスの選択の開発または提供に予算は使えないものとする。」(BILLS-118-SC-AP-FY2025-FServices-FY25FSGGSubcommitteeMark.pdf) との規定を盛り込み、事実上のダイレクトファイル (DF) の廃止を求めた (IRS Direct File Fact Sheet.pdf)。

《 IRS のダイレクトファイルを支持する納税者団体》

- ・「公正税制を求めるアメリカ国民」(AFFT=Americans for Fair Taxation/<https://americansfortaxfairness.org/>) は、IRS のダイレクトファイル (DF) を支持する団体の 1 つである (ATF Coalition Letter Opposing House FSGG IRS Cuts - Americans For Tax Fairness)。AFFT は、保守系の納税者団体である。1995 年に設立された。公称で 80 万人の会員を擁する。
- ・加えて、AFFT は、市民団体の「ヒューマンニーズへの叫び (Voices for Human Needs)」とタグを組み、100 近くの市民団体と連携し、連邦議会共和党の「IRS への予算大幅削減およびダイレクトファイルの終了に反対する! (Groups oppose deep cuts to IRS and end to Direct File)」表明をし、IRS 支持を打ち出している (Groups oppose deep cuts to IRS, an end to Direct File - Coalition on Human Needs)。

《 IRS のダイレクトファイルを支持する市民団体》

- ・2023 年 6 月 20 日に、アメリカ国内の多くの市民団体が「無償・公正な申告を求める連盟 (the Coalition for Free and Fair Filing)」(<https://betterirs.org/free-and-fair-filing/>) を結成し、次のような IRS のダイレクトファイル (DF) 支持の表明をしている。

アメリカ人の圧倒的多数が、ほんの数分でも無償で税金の申告ができるのにもかかわらず、税金の申告に、年 17 億時間、あるいは 310 億ドルも費やしている。

内国歳入庁 (IRS) は、納税者に無償で申告する機会を与え、かつ、すべての人が重要な勤労所得税額控除を受けられるように、無償の電子申告ツールを開発している。無償の電子申告は、現在、税法上の有用な経済保障給付から排除されがちで移民の人たちや、税務に対応する時間を見出す

のが難しい有色人種の人たちにはとりわけ有益である。無償の納税申告を使えることは、納税申告期に13時間と250ドルを節約につながる。

同連盟には200の市民団体(200 orgs letter)が名を連ねているが、同連盟を主導する幹事団体は、次のとおり。

- ラルフ・ネーダーが創設した消費者団体のパブリックシチズン(Public Citizen) (<https://www.citizen.org/news/the-irss-direct-file-a-permanent-step-in-the-right-direction/>)
- 社会政策研究センター(the Center for the Study of Social Policy)(Coalition Announced to Support Free, IRS-Run Direct Tax Filing Option - Center for the Study of Social Policy)
- コード・フォー・アメリカ(Code for America)(Code for America)
- 経済安保プロジェクト(Economic Security Project)
- グラウンドワーク・アクション(Groundwork Action)
- カトリック社会正義ロビー・ネットワーク(NETWORK Lobby for Catholic Social Justice)
- リザルツ(REULTS)

《市民／納税者の意見》

- ・アメリカの所得税は自主申告制度を基礎としている。例外的に、納税者が申告しない場合に、課税庁が申告書を作成できる特例はある(IRC6020条b項)。いわゆる「IRS代理申告(SFR=Substitute for return)」制度である。しかし、IRS代理申告(SFR)は、あくまでも例外である。官製／官営のダイレクトファイル(DF)は、実質的に課税庁(IRS)が申告書を作成することにつながり、納税者が税務専門職に税務判断を依頼する権利を侵害し、自主申告制度とぶつかるのではないか。
- ・アメリカの税制は、全員確定申告が原則になっている。しかも勤労所得税額控除(EITC)などを導入していることから、極めて複雑な仕組みになっている。この結果、確定申告が、重荷になっている。富裕納税者は、税務専門職に代理人申告を依頼することができる。一方、低所得者や有色人種世帯、移民労働者など「働いても貧しい人たち(the working poor)」は、過誤申告などで、税務調査の対象となるケースが多い。申告代理人や市販の申告ソフトなどを使わない多言語・移動端末対応の官製の「ダイレクトファイル(DF)」、いわゆる「直接申告／記入済み申告(pre-filing tax return)」「書かない確定申告」制度は、`弱き者が税務調査のターゲットとならないようにする、ための抜本的な解決策になるのではないか。

- ・IRSは、12の州で、2024年1月15日からはじまった2023年分の確定申告で、ダイレクトファイル(DF)の試行(パイロットプログラム)を実施した。14万を超える納税者がDFの試行に参加し、結果納税者側は560億ドルの申告コスト削減につながったという。しかし、IRS長官は、この試行にかかったコストは3,180億ドルだという。試行プログラムで限られた人数を対象にサービス提供したことがコストパフォーマンスの悪さにつながっているのかは定かではない。言いかえると、サービス提供対象を拡大すれば、コストパフォーマンスが改善するのか、あるいは、コストパフォーマンスがさらに悪化するのか定かではない。
- ・政府自らが官製／官営の無償のデジタル申告サービスを提供する`大きな政府、の政策を選択するのか、市場競争で磨かれた民間の申告ソフトを使った無償のデジタル申告サービスで`小さな政府、を目指すのかが問われている。
- ・州の所得税も連邦のダイレクトファイル(DF)のツールを使って申告をするという仕組みは、州の課税権ないし税の徴収権を連邦に譲渡することになりはしないか。
- ・ダイレクトファイル(DF)は、多言語対応(英語とスペイン語で利用できる)とのふれこみであるが、試行で提供されたスペイン語の説明には多くのクレームがあった。AI活用などで、精度を高めるとともに、正確かつ多様な言語対応が必須ではないか。

《IRSのDFプログラムに対するTIGTAの意見》

- ・連邦財務省租税行政監察総監(TIGTA=Treasury Inspector General for Tax Administration)は、2023年10月2日に、報告書『インフレ抑制法：ダイレクトファイルの評価(Inflation Reduction Act: Assessment of a Free and Electronic Direct Filing Tax Return System)』を公表した(Complexity and Insufficient Oversight of the Free File Program Result in Low Taxpayer Participation)。そのなかで、新たなフリーファイル(DF)参入で複雑さと混乱が心配されると評している。なぜならば、現行のフリーファイルですら、1億400万の納税者が活用できるはずなのに、2018年を例にしても、現実には250万程度の納税者が利用しているに過ぎないことをあげている。IRSに、この低い利用度の原因を探るように求めている。

《IRSのDFプログラムに対するGAOの意見》

- ・2024年4月9日、政府検査院(GAO=Government Accountability Office)は、IRSの新たなダイレクトファイル(DF)試行におけるコスト対ベネフィット計算が不正確である旨を指摘し

た (GAO, GAO-24-107236, IRS Direct File: Actions Needed During Pilot to Improve Information on Costs and Benefits (2024) , <https://www.gao.gov/products/gao-24-107236>).



(Public use)

≪ IRS の DF プログラム参加州および非参加州の意見 ≫

- ・2023年11月8日、ニューヨークをはじめとしたブルーステイト（民主党系）13州の司法長官が共同署名した書簡を連邦財務省のイエレン (Janet Yellen) 長官に送り、IRSによるダイレクトファイル (DF) プログラムを強く支持した (Multistate-Letter-to-Secy-Yellen-re-IRS-Direct-File-Final.pdf)。
- ・アメリカでは、州所得税を導入していない州もある (導入は2024年現在、43州+ワシントンD.C.)。12の州が、2024年のIRSのダイレクトファイル (DF) の試行 (パイロットプログラム) に参加した。ニューヨーク州やカリフォルニア州のようなブルーステイト (民主党色の強い州) では、連邦IRSのDFプログラムに積極的に参加している。

【参加州】

- ①アリゾナ州、②カリフォルニア州、③フロリダ州、④マサチューセッツ州、⑤ネバダ州、⑥ニューハンプシャー州、⑦ニューヨーク州、⑧サウスダコタ州、⑨テネシー州、⑩テキサス州、⑪ワシントン州、⑫ワイオミング州

*ただし、前記12州のうち、①アリゾナ州、②カリフォルニア州、④マサチューセッツ州、⑦ニューヨーク州を除く8州には州所得税がない[⑥ニューハンプシャー州や⑩ワシントン州には一定額を超える金融所得課税がある。]。州所得税がある4州がダイレクトファイル (DF) と連携する形で無料の申告ツールを提供する。

- ・2024年のIRSのダイレクトファイル (DF) の試行 (パイロットプログラム) には12州が参加した。しかし、そのうち8州には州所得税がない。したがって、IRSは今回の試行が成功したというものの、連邦と州が連携 (joint) した個人所得税の申告が成功したのかどうかは定かでない。その成果には疑問府がついている。ちなみに、市販の申告ソフトでは、連邦と州

の所得税を連携して申告 (federal-state joint e-file) できるのがふつうである。

- ・2024年1月30日に、モンタナ州をはじめとしたレッドステイト (共和党系) 13州の司法長官が共同署名した書簡を連邦財務省イエレン長官に、IRSによるダイレクトファイル (DF) の試行は、その権限を越えており、憲法違反であるとして停止を求めた。2022年のインフレ抑制法 (IRA) により割り当てられた予算は、独立した第三者チームによるダイレクトファイルの調査のための資金である。これをダイレクトファイル (DF) の試行を含む制度構築に費消するのは憲法に抵触するとの理由である (13 Republican State AGs Seek to Stop IRS' s Free Direct File Pilot Program)。書簡では、IRSの納税者向けダイレクトファイル (DF) プログラムが無償ということは、必然的に納税申告書の作成業者の生活への脅威になる。「毎年、数千万人の納税者は、無償の申告支援プログラムまたはオンラインの申告ソフトを使って確定申告をする。加えて、小規模企業で働く数百万のアメリカ人労働者が、それぞれの州で、支払い可能な料金でIRSから独立した納税申告サービス業者や地域にいる会計士に依頼し、納税申告をする。なぜ、納税者はかれらに依頼するかというと、かれらは納税者の側に立って納税者の利益を代理し、IRSの官僚主義と対峙して納税者を保護することを望むからである。」と。連邦財務省は、この書簡に対していかなるコメントをしていない (The IRS is testing a free method to directly file taxes. But not everyone is thrilled. Daily Montanan)。

≪納税者権利擁護官 (NTA) のダイレクトファイル (DF) に対するレビュー ≫

- ・全国納税者権利擁護官 (NTA=National Taxpayer Advocate) は、IRS内の組織ではあるが、独立して納税者の権利を擁護できる権限を持つ。エリン・コリンズ (Erin M. Collins) 納税者権利擁護官 (NTA) は、2024年確定申告期レビュー (Review of the 2024 Filing Season) のなかで、2024年1月15日から4月15日までに確定申告期に、新たなダイレクトファイル (DF) 試行プログラムに、14万件以上の参加があり、約9,000億ドルの還付と約3,500億ドルの納税があった旨報告している。参加者のうち、1万5,000人がアンケートに応じ、90%以上が優秀または平均以上の評価を下していたという。加えて、86%が、ダイレクトファイルを使ってみてIRSへの信頼が増したと答えたという。

一方、従来からある無償の電子申告であるフリーファイルには、2024年確定申告期には290万件の参加があり、前年度比では7.7%の

増加があったという。2023年の調査では、参加者へのアンケートでは98%が再度参加したいと回答したという。納税者数に比し、フリーファイルへの参加が依然少ない。市販の税務申告ソフトや代理人申告の利用比率が高く、IRSの広報の改善が必要だと指摘している。ちなみに、IRSは、2024年5月22日に、フリーファイルを2029年まで継続する旨アナウンスしている(JRC25_SAO_ReviewFiling.pdf)。

コリンズ納税者権利擁護官は、納税者フレンドリーな電子申告が必要な理由について、次のような考えを示している。

「合衆国の成人はほぼすべて、連邦所得税の申告をするよう法的に義務づけられている。納税者には、できるだけ簡潔かつ直接に申告手続きができ、IRSはこのための効率化を重く受け止めていると期待する権利がある。なぜならば、合衆国の税制は、自主申告と自発的納税協力に信頼を置いているからである。」

《識者の見解》

- ・連邦財務省／IRSがダイレクトファイル(DF)は、「確定申告のゲームチェンジャーになるのではないか」と話すのは、ニューヨーク大学ロースクールの税法学専攻のデイビッド・カミン(David Kamin)教授である。アメリカの納税者は、これまで何某かのカネを払って確定申告するのは当たり前だと信じてきた。しかし、ダイレクトファイル(DF)は、その常識を根底から変える力を秘めている。「仲介者なし、カネを払わないで確定申告するのが当り前の時代が来るのではないか？」と予想する(Finally, Americans could soon 'direct file' taxes online without a middleman)。他にも同じような見方がある。
- ・連邦財務省／IRSのダイレクトファイル(DF)プログラムは、試行段階では、その足元はおぼつかない。しかし、ダイレクトファイル(DF)は、紛れもなく官製／官営の「記入済み申告(prefilled return)」の仕組みである。これまでの記入済み申告の仕組みは、デジタルプラットフォームのビジネスモデルやAIをはじめとした先端技術が発展途上の段階でデザインされてきた。しかし、今やデジタル化／AI化の流れは急激で、税務申告はもちろんのこと、税務相談もオンライン／非対面、自動化される時代の到来は想定するより早い。
- ・税制を複雑化することで減税競争する現在の政治情勢では、税制の簡素化を期待することは難しい。これに対して、先端のデジタル技術を多用した申告手続きの機械化／簡便化で納税者の苦痛を和らげるのは比較的容易である。
- ・政府ができるだけ多くの課税情報(データ)を

第三者に報告してもらい、収集した課税情報(データ)を情報主体である納税者のデータ口座に格納したうえで、当該納税者が、自己のデータを検索・ダウンロードできるように「申告データ検索制度(data-retrieval system)」を構築し、かつ、IRSが電子的／自動的に機械作成した納税申告書を確認するようにするモデルが、納税者の苦痛を和らげるとする主張は勢いを増している。

- ・官製／官営のダイレクトファイル(DF)は、課税庁(IRSや州の税務当局)が、第三者提供情報(法定調書等のデータ)や前年度納税申告情報(データ)などをデータベースに集約し、そのデータを基に電子的・機械的に税額を確定し、納税者がその税額の是非を判断する仕組みを目指している。納税者は、ダイレクトファイル(DF)を選択するかどうかは自由(任意)である。
- ・ダイレクトファイル(DF)では、納税者は、PC、スマートフォン、タブレットなどの移動(モバイル)端末を使いオンラインで課税庁のポータルサイトにリモートアクセス・ログインし、課税庁が確定した還付税額または納付税額を確認する仕組みになる。納税者が「イエス(Yes)」であればワンクリックで「申告承認」、「ノー(No)」であれば、争うことになる。税務専門職の出番である。
- ・見方を変えれば、ダイレクトファイル(DF)は、リアルタイム納税制度(Real-Time Tax System)、つまり、24時間課税庁が税務調査／納税者監視する仕組みを目指しているように見える。このモデルには賛否があるのではないか。
- ・現段階では、連邦財務省／IRSのダイレクトファイル(DF)プログラムは、コストパフォーマンスが悪いなど問題が山積している。
- ・連邦財務省／IRSは、2024年5月末に早々と、2025年1月15日から始まる2025年確定申告から、連邦議会民主党が主導した給与所得などを対象にした官製／官営のダイレクトファイル(DF=Direct File)と呼ばれる新たな電子申告ツールが本格導入を決めた。バイデン政権最後の年であることも考慮しての早期の決定であったのではないか。
- ・しかし、トランプ氏の大統領選挙での勝利および税務申告ソフト業界寄りの共和党の上下両院議員選挙での勝利で、パワーバランスが大きく変わった。アメリカは政治主導の国である。社会主義を嫌う連邦議会共和党が、官製／官営のダイレクトファイル(DF)プログラムをどう扱うか、現時点では定かではない。税務長官、IRS長官も、トランプ氏の政治任用でチェンジするであろう。IRSのダイレクトファイル(DF)プログラムの先行きは不透明になった。

最新注目すべきニュース

違和感のない政治センスが岩盤を突き崩すコツ！！

CNNニュース編集部

アメリカでは、早くから連邦所得税に物価スライド税制を導入している。基礎控除をはじめとしたさまざまな控除額は毎年物価調整される。ところが、わが国の財政当局は、こうした制度を導入しないできた。税収の自然増を狙っているためだ。

国民民主党は、「年収103万円の壁」の見直しで脚光を浴びた。だが、そもそも、所得税制に物価スライド税制を導入しておけば、こんな見直しは要らないはずだ。178万円まで引き上げた場合、財政当局は、年7～8兆円の税収減になると試算し、牽制球を投げた。玉木・古川両人は、財政当局出身だ。そんなことわかっているはずだ。自公が過半数に届かない政治状況では、国民民主の投げた球を、財政当局は完全に無視できまいとの読みがある。国民民主の見直し案を「税財政ポピュリズム（大衆迎合主義）」と断言し切っているのは、早とちりだ。そもそも物価上昇（インフレ）について、生活者には何の責任もない。むしろ、政府の責任だ。物価スライド税制の導入を検討しようとしても、あるいは、生活者に物価スライド税制というアイデアがあることを気づかせないようにしている政府の方が、「大衆マインドコントロール主義」ではないか。

一方、立民の投げた消費税減税やインボイス廃止の球はフェール。給付つき税額控除導入案も生煮えで、選挙民の心への響きが今一つ。他の野党とのタイアップも不確かで、政権奪取の夢はかなわなかった。もっとも、給付つき税額控除（あるいは勤労所得税額控除（EITC））は、仕組みが複雑だ。納税者への十分な申告支援体制がないと、働いても貧しい人たち（ワーキングプア）が税務調査漬けになってしまう怖れがある。アメリカで体験済みのところである。

立民が政権奪取に失敗したのは残念だった。がしかし、むしろ、選挙民は、野田立民はまた財務当局と組んで消費増税を言い出しはしないかと疑心暗鬼になっている。前回の民主党政権崩壊時、野田氏の財政当局とのつるみ方は褒められたもの

ではなかったからだ。政権公約の納税者権利憲章（法）の制定案などもほっぽり出してしまったからだ。

24年10月末の衆院選で、国民民主は、SNSの使い方がうまかった。「年収103万円の壁」の見直し、つまり大型減税提案で、比較的若い有権者層を驚つかみにできた。

政党が、ナイーブな若年層の票をかき集める政策アイデアは、財源試算を脇に置けば、他にもいろいろ浮かぶ。

1案を示して見よう。日本学生支援機構（旧日本育英会）や日本政策金融公庫などの奨学金は、現在「貸与型」が基本だ。いわば「奨学／教育ローン」だ。これを、「給付型」を基本に変える政策を打ち出せばよい。そのうえで、現在、官・半官、さらには民間銀行から受けた奨学／教育ローンの返済をしている納税者を対象に「教育ローン返済金税額控除」（仮称）の新設の提案をすればよい。財源は立法府予算削減を含む「小さな政府、で賄うとするのも一案である。もちろん、義務教育を終えて就労する人たちや新たなスキル習得を目指す人たちなどが自己負担した適格な学び直し（リスキング）費用も新設控除の対象としないといけない。でないと、額の汗して一所懸命に働く者の声を聴けず頭でっかちになる。大卒は当り前のリベラル化エリート派が台頭し、先の選挙で敗退したアメリカ民主党のようになってしまう怖れがある。

説得力ある経済や税財政政策を語れないと、足腰の強い政治家や政党にはなれない。経済や税財政政策の話になると、無難な話で逃げ隠れするのでは大きな弱点となる。ただ、折角魅力的な政策アイデアを出しても、社会主義や共産主義、復古主義や国粹主義などを前面に押し出すと、生活者である小市民の大衆は引いてしまう。政党のリーダーが「おりこうさんになれない」と、幅広い生活者の票は驚つかみにできない。「違和感のない政治センス」を発揮するのが「コツ」である。

「主義、思想が明確でないと、良いとこどりの単なるポピュリズム（大衆迎合主義）だ！」と

思うかも知れない。だが、ポピュリズムも一概に悪いとはいえない。スクラップアンドビルドでゾンビ化した政党、ガラパゴス化した政党に新たな刺激を与えるためにはカンフル剤になるかも知れないからだ。

先の衆院選を見る限りでは、新興、創業政党の躍進が目立つ。大衆は新しい物好きなのかも知れない。一方、歴史を持つ組織政党は、民意をうまくつかめなくて賞味期限を迎えたのかも知れない。

新興の宗教、当初はとかくカルトでありがちだ。だが、既成化しないと檀信徒が増えない。また、既成化し過ぎると、檀信徒は、ご利益、魅力を感じなくなり逃げていくこともある。政党も宗教も、組織が躍進するかあるいは消滅するかは、まさにトップのマネジメント能力次第である。

対岸のアメリカでは、上品ではない選挙モンスターの大統領トランプ氏が勝利した。いまだ人種、ジェンダーの壁はとてつもなく分厚いと感じる。「勝てば官軍、負ければ賊軍」の言葉は、いまやアメリカでも通用しそうだ。

トランプ氏の再登板で「破壊こそ建設なり」の大きなウエーブが起きるのではないかと？ 西欧型民主主義のフロントランナーのアメリカが権威主義国家に変質することが危惧される。グローバルに見ても、今後数年は、政治倫理、国際協調よりも、弱肉強食、マネーファーストで経済的強者が威張りちらす、資本主義丸出しの時代が続くのではないかと。

いずれにしろ、アメリカの民意は、現状維持よりも、フレッシュエアーを望んだ。わが国政治ではどうなのか？

米「またトラ政権」で、政府効率化省 / DOGE (ドージ) 稼働！！

CNNニュース編集局

今年1月末から始動する「またトラ政権」は、大統領選勝利後、即、政府効率化省 / DOGE (ドージ / Department of Government Efficiency) を新設する構想を発表した。DOGE は、仮装空間 (ネット空間) に設立され、イーロン・マスク & ビベック・ラマスワミら新興企業経営者らが、ボランティア (無給) で参加・主導する。外部からのボランティア参加するのは、政官民間の利益相反を回避するねらい。DOGE は、政府規制撤廃に加え、またトラ政権が提唱する「連邦減税政策」に沿い、税収の垂流しにストップをかけるために、「連邦省庁の整理・統合プラン」、「連邦省庁の職員削減プラン / 歳出削減プラン」を作成し始めた。

アメリカの場合、連邦の歳出は、大きく ①裁量的経費支出と、②義務的経費支出に分けられる。DOGE プランに盛られる ①裁量的経費支出削減については、大統領が、大統領令で行える。一方、DOGE プランに盛られる社会保障給付などの②義務的経費支出削減は、議員立法で対応しないとイケない。ただ、今般の選挙の結果、トリプルレッド (大統領・連邦議会上院・下院が共和党支配) になったことから、②義務的経費支出削減は比較的スムーズに進むのではないかと？

連邦政府は、200万人強の職員を雇用している。連邦財務省 (DOF) はおおよそ11万人を雇用している。うち、課税庁 / 内国歳入庁 (IRS) は、

おおよそ9万5,000人 (うち正規職員は78,000人程度) 【バイデン政権のプランでは、IRSの職員を数年以内に102,500人まで増員の計画。一方、またトラ政権は、バイデン政権のIRS職員増員計画には反対の立場。増員計画の破棄は必至】つまり、またトラ政権は、バイデン民主党政権の税務執行強化による増税政策を、減税 + 納税者権利擁護ファースト政策に大きく転換する。

アメリカでは、保守が「減税」 + 「納税者の権利擁護ファースト」を強く打ち出すのが伝統だ。またトラ政権は、DOGEが、IRS職員の大幅削減をするプランを作成する方向。【IRS業務の州への移管計画は未定。連邦公正税 (所得課税の廃止およびIRSの廃止を盛り込んだ「給付つき連邦一般小売上税法案」、公正税法案 (FTA = Fair Tax Act of 2023) 23%の連邦小売上税の導入および賦課徴収業務の州への移管プラン) の実現は、最終的に連邦憲法修正に伴うため不透明】一方、またトラ政権は、「連邦教育省 (DOE)」を廃止し、業務を州に移管する計画。またトラ税制改革では、「減税」が中核となる。2017年の税制改革 (TCJA) で実施した個人所得税の減税 (2025年までの時限を延長・継続)、TCJAでの法人税率減税 (35%の超過累進税率から21%へのフラット税率) をさらに15%まで引下げる。

《刑事司法にAI判定が活用されるようになる?》

AI 刑事手続とプライバシー・人権保護 (4)

— アルゴリズム (情報処理手順) の判断による刑事手続の透明性・公平性 —

コメンテーター 清水晴生 (白鷗大学教授)

【内容目次】

- 1 新技術と刑事手続
- 2 AI (人工知能) とディープラーニング
- 3 プライバシー保護法制と刑事手続
- 4 AI 刑事手続の各局面
- 5 EU 規則案と刑事手続
(以上、前号まで)
- 6 プライバシー・人権保護上の問題点の整理
 - (1) 学ばせるデータの質・量・範囲の問題
 - (2) アルゴリズムのバイアスに対する透明性・検証可能性・データ保存・情報提供の保証
 - (3) 人間による監督・管理の度合い
 - (4) サイバーセキュリティ
 - (5) プライバシーデータ保護の法的ルールとの適合性
 - (6) バイアス、トレーサビリティ、公平性
(以上、本号)
 - (7) 公共空間でのリアルタイムリモート生体(顔) 識別・照合
 - (8) 捜査や証言の信用性評価における感情識別 (ポリグラフ)
 - (9) 事前告知・同意・令状の要否
 - (10) 許容されるケース (被疑者 (容疑者) と適法に保存されたデータとの照合)
- 7 もう一つのブラックボックス問題～トレード・シークレット
- 8 おわりに

6 プライバシー・人権保護上の問題点の整理 (承前)

(1) 学ばせるデータの質・量・範囲の問題

EU の AI 規則案は「禁じられる AI 利用」(5 条) と「ハイリスク分類の AI システム」(6 条) とを分けていた。前者は厳密に法定・審査される緊急性の例外以外は許容されない。後者はいわば事後的検証に耐える運営・管理で足りる。

適正で正確な設計・開発、人的管理・記録・検

証、アカウントビリティの確保。こうした事後的検証を保障する諸要件はいうまでもなく重要だ。しかしそこには、法を執行する公安・司法当局の閉鎖性、秘密主義に対する懸念・警戒が十分には反映されていない。多くの国やステークホルダー(利害関係機関)の意向を、規則案成立の合意に向けて汲み取りまたバランスを取らなければならなかった結果であろう。しかし決定的に欠落しているのは、設計・開発段階での十分な情報開示や第三者による検証、関係する民間団体の参加、民主的手続などだ。

ここまで再三繰り返してきたとおり、ディープラーニングを経た AI のアルゴリズムはブラックボックスだ。つまり事後的検証によってそのアルゴリズムの中身がすっかり明らかになることはない。その性質を踏まえれば、むしろアルゴリズム設計段階の特徴量エンジニアリング及びハイパーパラメータチューニングの仕様や、ディープラーニングで学習させるデータの範囲と量、性質、バランス、学習の深さの度合い等について、ディープラーニング開始前に、さらにはそれを進めていく間も、第三者たる監視期間の関与が不可欠だ。誰も知らない間に法務省の中だけで作られた AI を、その仕様書だけを見せられて納得しろとはあまりに無理な話だ。

AI 規則案の対象は捜査や裁判といったものにとどまらない。現在様々な分野に AI 利用が広がりつつある。日本のサイバー系企業も顔識別システムの売り込みに躍起だろう。民間が商品開発するのに、マーケティング以上にいちいち潜在ユーザーの声を丁寧に反映させる義務もない。

しかし捜査・司法当局が利用を目指して開発を始めようとする AI では話が違う。それは社会システムのインフラとなり、市民は市場におけるような選択の余地を持たない。しかもその公的利用は憲法が保障する人権を脅かす。使い方によって

は人権を侵害する。AI 規則案が示すような事後の検証措置だけでは、どのような開発がなされたかは結局ブラックボックスの闇の中に葬られる。全く不十分だ。

繰り返しになるが、第三者・監視期間の関与による透明性・情報開示は、すでに設計段階から確保されなければならない。作ってしまってからでは遅すぎる。十分な事後の検証は不可能だ。

一体どのようなビッグデータを、どの範囲で、どのような割合で用いるか。どのような特徴量エンジニアリングやハイパーパラメータチューニングをして、全体としてどのようなバランスで学習させるのか。

そうしたビッグデータの範囲、質、量、特徴量の選択や学習割合・配分等の仕様、ディープラーニングの深さの度合いなどに関しては、ディープラーニングを始める前の設計段階から外部・民間の意見が十分に反映されなければならない。その確認や修正も開発中継続的に確保されなければならない。AI のアルゴリズム製作の専門性の高さからすれば、そこには専門性を備えた第三者による十分精密な検証・確認も不可欠だ。

そして AI が出来上がった後も、実際に用いる前に十分な期間・量の事前テストを経なければならない。そこでも民間・第三者の関与は不可欠だ。

民間・第三者の関与といっても、これまで法務省の法制審議会部会などでは、数十人いる委員うち数人しか反対意見を述べないような偏った人員構成を繰り返してきた。これではブラックボックス以前に審議の中身の公正がすでに保たれず、設計や特徴量エンジニアリング・ハイパーパラメータチューニング以前の問題だ。前提として人員構成の設計・エンジニアリングの公正が確保されなければならない。EU 規則も人員構成の公正なチューニングに関する規則を域外適用してもらいたいものだ。

(2) アルゴリズムのバイアスに対する透明性・検証可能性・データ保存・情報提供の保証

出来上がってしまえばもうフリーハンドで使えるというわけにはいかない。実際に使ってみて、その出力される結果が想定どおりの公平性・安定性を保っているかが検証されなければならない。

そのためにはやはり、EU の AI 規則案がハイリスク分類について定めていたように、人的管理を継続するとともに、その記録の保持・開示と十分な検証、それらを踏まえた透明性・検証可能性の

確保、情報提供・アカウントビリティの充実といったことが継続され、約束されなければならない。

仮に AI が令状審査や起訴・不起訴、保釈、証拠の開示・採否・排除、信用性評価、量刑、仮釈放や保護観察、少年法上の保護処分や不処分等につき判断するあるいは判断を補うといった場合、それに対する異議申立てや上訴がなされる場面もありうる。したがってその判断の是非については、それぞれのケースにおいても一旦は人の判断によって検証される。そのことの積み重ねで、AI の判断がどのような批判と検証に晒され、実際どのような結果や傾向を示してきたかのデータは存在することになる。このように裁判実務の中で検証された結果についてもさらに外部から総合的に検証し、またその結果の是非についても検討しなければならない。

そして少なくともこれらの検証・検討結果が適切にアルゴリズムにフィードバックされなければならない。

(3) 人間による監督・管理の度合い

EU の AI 規則案もハイリスク AI の許容要件の一つとして「人的監視」を挙げている (14 条。規則案 123 頁以下、仮訳 58 頁以下)。そこでは AI のリスクを最小化するのに有効な監視が必要だとされ (1・2 項)、その手段はシステムに組み込まれるか、あるいは後から実施可能なようにあらかじめ定められていなければならない (3 項)。

その手段により可能となる人的監視の中身としては (4 項)、(a) 機能不全や誤作動の検知といった適切な作動監視、(b) AI 情報の過剰依存への警告、(c) AI が示した結果の読み取りの正確さを期し、読み取り方法の解説などをすること、(d) 状況に応じて、利用禁止や結果の無視・否定等を決定すること、(e) 安全な形で作動の中断・停止、がある。

そしてこれらの手段の中身は、必要な適性を備えた二人の独立した人によって保証されなければならないが、法執行に関してはそれが過剰と考えられる場合についての適用例外を認めている (5 項)。

つまりコンピュータを使う以上、それがいつ不具合を起こすかもわからず、そのリスクは常につきまとう。したがって常時監視が不可欠だ。AI が一見正常に作動しているように見えても、実はそれが正常な結果かどうかをユーザーは必ずしも確認できない。コンピュータ上で利用する以上、AI そのものの不具合・誤作動のほか、端末コン

コンピュータの不具合、端末の通信の不具合、サーバーコンピュータの誤作動、サーバーコンピュータの通信不良、ウィルス対策ソフト等の誤干渉、通信インフラの不良、その他不具合発生リスクは日常的でさえある。

こうしたリスクを踏まえて、常時の人的監視を国内司法関係機関全てに十全に及ぼすことは容易ではない。人材の手当てを始め、その監視能力の質的保証・保全にも相当のコストを必要とする(AI導入で裁判官を減らし、AI技術担当者を増やせば、全体の人件費は減るかもしれない)。

ただここでの監視には、アプリケーション(ソフト)の監視の意味合いと、専門性の観点での作動の良好さの監視の意味合いの両方が含まれている。単なるAI技術者は法的観点からまともな結論が出ているかを判断できない。AIは一定のアーキテクチャや特徴量エンジニアリング、ハイパーパラメータチューニングの下でビッグデータを解釈し、それに即して判断を導き出すことはできるが、自分の答えがおかしいことに気づけるわけではない。だから明らかに倫理的な誤った結論を平気で導いたりすることがある。同じことは司法AIでも起こりうる。未熟な裁判官がAIに頼りきりになれば、裁判官もAIも誤りに気づけないまま結論が出ることもなる。おまけに弁護士までがその結論を精査しなければ、誤った結論がそのまま維持されてしまう。

こうした不都合の犠牲になるのは被疑者・被告人だ。これらの不具合が後から発見されても、身柄拘束期間

は取り戻せないし、不当な取調べもすでに済んでいる。刑の執行も終わり補償を受けるのがせいぜいだ。AIはいわば大量冤罪発生装置と化す。

しかし他方で、全ての裁判官の判断について、より経験を積んだ裁判官がこれを監視・監督するならば、今度は裁判官の独立が問われることになる。

この板挟みを回避するには、まず裁判官による裁判官の監視は避けなければならない。他方で裁判官による検察官の監視は可能だ。「必要な適性を備えた二人の独立した人によって保証されなければならない」以上、警察・検察の監視には裁判官(期待薄だが)か弁護士がふさわしい。ハイリ

スクAIが強制的な手続で用いられる場合には、令状審査に準じたチェックが不可欠というのであるから不思議なことではない。

他方で裁判官の利用に対する監視はAI自体の作動監視にとどめるほかない。その不具合の是正は、処分の対象となった被疑者・被告人やその弁護人による異議や上訴、ひいては補償の申立てによることになる。したがってとりわけ弁護人による異議申立てが有効になされうるための諸条件を法令上整備しておく必要がある。つまりAI判断が行われた場合、どのようなAIが用いられ、その設計がどんなものであり、またどのようなプロンプトが用いられたのかななどの情報が全て通知され、最低限の検証が保証可能でなければならない。

ただしこのとき、全てのAI判断時のアルゴリズムの状態が保全されるといったことが考えられない以上、これを異議審・上級審が検証するというのも本当は不可能だ。すると下手をすると「AIは正常に作動していたから棄却」といったことにもなりかねない。同じアルゴリズムのAIを弁護士会に用意したとしても、同じ学習・経験を積ませることはできない。遠隔で裁判所のAIを使ったとて、すでにAIのアルゴリズムは変化してしまっている。AIが結論の説明を出力したとしても、それは説明アルゴリズムにしたがった結果が示されているに過ぎず、ブラックボックスの中身が解説されているわけではない。作動に対する人的監視といっても限界がある。

AIの行った分析の可能な限り逐一のログ(記録)が提示されれば、最大限は分析できるかもしれないが、それはディープラーニングに基づいたアルゴリズムの結果であって、結論に至った因果関係や論理が了解可能になるとは限らない。

つまり、例えば令状審査で実はバグっていたというケースでも、微妙な判断のずれが顕出されないまま看過されるということが当然起こりうるということだ。

結局、本当の説明を誰も示しえないために、実際上問答無用ということにもなりうる。アルゴリズムやプロンプトに同意した以上、もはや的確な異議申立てをすることが実際には困難ということにもなりかねない。捜査段階ならAI利用に同意するかの確認さえもほぼ不可能だろう。

こう考えてくると、AI司法は被疑者・被告人の権利を大

人的監視の2つの意味

コンピュータ処理の観点からの、アプリケーション(ソフト)の適正な作動監視の意味合い

法的専門性の観点からの、判断・処理内容の良好さ・適正さの監視の意味合い

不具合AI利用の「裁判官の独立」が保障されれば



冤罪率99.9%

大きく制限することなしには導入不可能だ。ありうる意見を取り出すこと（意見（オピニオン）マイニング、テキストマイニング）は許されても、少なくとも AI には「結論を判断させない」範囲での利用にとどめざるをえない（人間中心の AI (Human-Centered AI)、協調 AI)。ただしそうだとすると、導入・利用する以上は最大限の透明性と情報開示は不可欠だ。

(4) サイバーセキュリティ

刑事司法 AI として利用されるアルゴリズムには、関係者のプライバシー保護等についても十分保証できるという意味で「責任ある AI (Responsible AI)」であることが求められる。それはつまりセキュリティが確保されなければならないということでもある。

国家機関に対するサイバー攻撃が繰り返されているように、刑事司法 AI に対してもクラッキングによる情報流出や、大量のスパム送信による機能不全・通信途絶、またランサムウェア（身代金要求ウィルスソフト）感染などのサイバー攻撃による被害が考えられる。

刑事司法に関する情報は、被害者に関するものでも加害者に関するものでもセンシティブな情報であることが多い。そのため国家公務員である裁判官や検察官、地方公務員である警察官、そして弁護人の秘密漏洩は処罰の対象だ。AI を製作・利用するにあたっては大量のセンシティブデータが集約・保管されることになり、サイバー攻撃の格好的になりうる。それは直接的な「被害は確認されなかった」というだけにとどまらない、継続的な被害を生む。単に官公庁が抱えている属性データにとどまらない、名誉やその後の就職・結婚等ライフイベントにも影響しかねない。

どんなにインターネットと切り離れたスタンドアロンの設計にしようと、そのデータを端末を用いて利用するユーザーがウィルス入りの USB メモリを用いたり、端末自体がすでにウィルス感染しているような場合にはサイバー攻撃はなお及びうる。AI が各地の裁判所、検察庁、警察署や弁護士事務所などと結びつけば、それだけ被害の可能性も高まる。

そしてその

関係者のプライバシー保護等 についても十分保証できる
「責任ある AI (Responsible AI)」 に必要な 2 つの堅牢性 (robustness)
システムのアルゴリズムの堅牢性
システムのサイバーセキュリティ上の堅牢性

被害はプライバシー侵害だけにとどまらず、係属中の裁判の公平や捜査活動にも影響しうる。

したがって AI にはアルゴリズムの堅牢性のみならず、システムのサイバーセキュリティ上の高い堅牢性も不可欠だ。

(5) プライバシーデータ保護の法的ルールとの適合性

プライバシーの問題は、外部からの脅威のみならず、司法 AI の利用が予定される諸機関内部での不正利用の問題も抱えている。各種個人情報保護法制では、これまで捜査や裁判に関するプライバシーデータの保護は関係法規に任せ、一般保護法制の枠外に置いてきた。つまり捜査機関が保持する大量のプライバシーデータについて、一般に求められるポリシー策定や、オプトアウトへの対応等は義務づけられてこなかった。一旦集めた情報は、捜査機関の内規のみによる管理が行われ、情報保護法制による規律の外に置かれてきたのだ。

仮に今後司法 AI が作られる場合、このようにして法的規制の下に置かれて来なかった大量のデータがビッグデータとしてさらに利用される可能性が高い。しかしそのような利用はそもそも個人情報収集の目的外利用だ。他の事件での AI 利用のための個人情報の利用には何ら法的根拠がない。後付けで立法による手当てをするにしても、すでに集められたデータについては、明らかに目的外利用であり、当然同意もない。

本来捜査情報はその後の捜査に活かすことはありえたとしても、そこに含まれるプライバシー情報等は再利用を予定してないし、聴取に応じた人もその事件限りでの利用を約束したにとどまる。裁判が公開され、事案や公判の中身が公刊・公開されるといっても、裁判に至らなかったケースの情報も大量に存在する。

特に犯罪予測等でビッグデータとして用いる場合、その種の裁判の背後にある情報までが用いられうる。警察が独自に集めた情報であろうと、それはあくまで相手にとっては個人情報であり、本来本人の自己決定権の範疇内にある。

そもそも司法の領域で収集・保管されたプライバシーデータについて何らの法的規制も整えて来なかったこと自体に大きな問題がある。そのことが AI についても同様に、目的外利用の問題を生じさせている。一番センシティブな情報を保持する機関に関して法的規律を整備していないこと自体が、プライバシー侵害そのものだ。

これらのデータを AI の学習に用いる場合、そのデータは様々な分類・加工され利用される。このようなことを法的規律の埒外に置いたまま行うのは、ハイリスク分類に対する EU 規則案の態度を引くまでもなく、司法 AI という国家的なデータ利用のシステム設計として法的手当てが不十分というほかない。憲法 13 条のプライバシー権保護の趣旨にも抵触する。

ビッグデータを民間同様に AI 活用に用いるなら、むしろ民間以上に厳しい法的規律の下に置く必要がある。

(6) バイアス、トレーサビリティ、公平性

① アルゴリズムのバイアス

AI のアーキテクチャ（構造）の設計に第三者も関与し、その出力結果についての記録保持や監視・検証が果たされたとしても、AI が機能上正しく設計の意図どおりに適切な判断を示しているかはなお問われる。監視担当者が本当に AI のアーキテクチャやアルゴリズムについての相当の専門的理解を踏まえ、監視・検証を行えるのかという問題もある。司法に携わる専門家たちは決して AI の専門家ではない。AI の性能・信頼性を踏まえて利用する以上、EU 規則案も指摘していたとおり、「自動化バイアス」（AI の判断への依存傾向）の生じる可能性があり、十分な検証が期待しえない可能性も高い。人的・時間的リソースに限りがあれば尚更そうなり、不都合を無視する確証バイアスが働きやすい。設計上の監査可能性（可監査性。auditability）の高さが実際上のそれを保証できるわけではない。

AI バイアスは AI のライフサイクルの各段階で関わり、それはまずアルゴリズムを構築する設計やディープラーニングの段階から生じうる。特徴量（データの中の諸特性）の設定やハイパーパラメータチューニング等の設計上生じるバイアスに関して、司法関係者が十全に理解して関与できるかもそもそも疑わしい。

司法 AI のタスクの中心は言語処理（LLM=Large Language Models 大規模言語モデル）だろうが、証拠画像・取調べ映像等それに尽きるわけではない。捜査・司法 AI はいわゆるマルチモーダル AI（複数の種別・様式のデータ（モダリティ）を学習させる AI）ないしクロスモーダル AI（異なるモダリティ間の新たな相互作用を活用する AI）であろうから、その組み合わせもバイアスをもたらさう。

また学習させる前のデータのアノテーション（クラス分類に基づくタグ付け）の適正さや正確さもアルゴリズムに影響する。これには人的バイアスも大きく反映される恐れ（AI バイアス）があり、とりわけ公平なクラス設定が求められる。どのような内容をノイズとしてデータセットの中から低減させるべきかもアルゴリズムの正確性・信頼性に影響する。

学習手法にも様々なものがあり、例えばどのようなアンサンブル学習を採用し、どう組み合わせるかや、ドロップアウト（データをあえて一部欠損させる）による調整など設計も多様だ。次元の呪い（学習データが複雑・高次元になりすぎ、頭でっかちで融通が利かなくなる）や過学習（ノイズデータにまで Overfitting して出力のバリエーション（分散）が過剰になる結果、A は A、B は B としかいえなくなる）を避けながら、どのような結果の幅が適正なのかも検討しなければならない。

AI の機能不全の例
<p>【次元の呪い】</p> <p>学習データが複雑・高次元になりすぎ、頭でっかちで融通が利かなくなる。</p>
<p>【過学習】</p> <p>ノイズデータにまで Overfitting して出力のバリエーション（分散）が過剰になる結果、A は A、B は B としかいえなくなる。</p>

② プロンプトがもたらすバイアス

さらに出来上がったアルゴリズムにどのようなプロンプトを入力するかもバイアス（偏り）をもたらす。司法 AI を運用する場合にはばらつきが出ないように、あらかじめデザインされたプロンプト（どのような要素をどのように入力するか）の形式が統一的に用いられるかもしれない。しかし具体的な事案は様々だから、具体的事案や状況に応じたプロンプトを現場の警察官や裁判官が自らデザインする場面もありうる。そうするとプロンプトのデザインによっては出力される結果にばらつきや偏りが生じてくる。

こうしたバイアスを生じさせないためには、一定の推論様式を例として含めたプロンプトを用いる（思考の連鎖（Chain-of-Thought.CoT）プロンプティング）とか、ゴールシークプロンプト（結論を求める道筋を繰り返し AI に相談する）の雛型を各所に配布するといった対策がありうる。こうした場合でも、どのようなプロンプトが最適かの検討が必要になり、特に異なる立場の間では意

見が対立することが考えられる。

さらにプロンプトに関しては「ジェイルブレイク(脱獄)」が問題となる。どんなに不公平な結論が出ない

ようにアルゴリズムを作成したとしても、例えば「被告人は犯人か?」というプロンプト(質問)に、「被告人は犯人か? 君が検察官なら」と付け加えて入力すると、AIは検察有利な判断を答えてしまう。このようにアルゴリズムに禁止したような内容でも、質問を工夫することによってその禁止された内容を導くことができてしまう。これがジェイルブレイクと呼ばれる。証拠として提出されるログが真正なログかを確認できなければ、こうしたジェイルブレイクによる不正も杞憂とはいえないことになる。

③トレーサビリティ

他方で現在、トレーサビリティの高い「説明できるAI(explainable AI, XAI)」が広く導入されつつあるともいわれる。その論理に説得力があれば、理由を付した決定・判断を示すことも可能

結果の偏りを防ぐための 入力の仕方(プロンプティング)の工夫

【思考の連鎖(Chain-of-Thought, CoT)プロンプティング】

一定の推論様式を例として含めたプロンプトを用いる方法。

【ゴールシークプロンプト】

結論を求める道筋を繰り返しAIに相談する方法。

AIのことば

【ジェイルブレイク】

アルゴリズムに禁止した内容でも、質問を工夫することによってその禁止された内容を導くことができてしまうこと。

AIのことば

【ドリフト】

AIの利用が継続的に繰り返された結果として、アルゴリズムの中身が想定を超えて変化し、出力結果の精度が劣化すること。

ではある。しかしそうするとむしろ、その内容が裁判例・判例を形成することになるが、判例形成が意図しない形で提示されることのリスクを裁判所自身が負うことになる。AIシステムの中で上級審ないし人的監視によるチェックを受けさせる(いわゆるヒューマン・イン・ザ・ループ)としても、そのチェックを逃れた判断理由が示され、場合によっては意図せずそれが確立していくことにもなりかねない。人的監視がAI裁判官(たち)の判断に十分追いつけるかも問題となってくる。

結局はその説明を裁判官が咀嚼し確認しなければならず、そのためには事案も証拠調べの内容も全て熟知しておかなければならないのであるから、AIに判断させるのは二度手間ではない。そうすると必要なのは、せいぜい文章生成AIだといえるかもしれない。

④ドリフトと公平性

また最後に、AIの利用が継続的に繰り返された結果として、アルゴリズムの中身が想定を超えて変化し、出力結果の精度劣化(drift)を招くという問題もある。これもまた刑事手続の対象者に不利益が及ぶことになり、しかも影響が広汎に及ぶ恐れがある。またこれは裏を返せば、常に全ての対象者が同じく公平なAIにより判断を受けられるわけではないことを意味する。刑事手続を受ける時期による不公平の生じる可能性があるということだ。(続く)

プライバシー・インターナショナル・ジャパン (PIJ)

東京都豊島区西池袋3-25-15 IBビル10F 〒171-0021
Tel/Fax: 03-3985-4590 Eメール: wagatsuma@pij-web.net
編集・発行人 中村克己

Published by

Privacy International Japan (PIJ)
IB Bldg. 10F, 3-25-15 Nishi-ikebukuro
Toshima-ku, Tokyo, 171-0021, Japan
President Koji ISHIMURA
Tel/Fax +81-3-3985-4590

<http://www.pij-web.net>

2025.1.1 発行 CNN ニュース No.120

入会のご案内

季刊・CNN ニュースは、PIJの会員(年間費1万円)の方だけにだけお送りしています。入会はPIJの口座にお振込み下さい。

郵便振込口座番号
00140-4-169829
ピー・アイ・ジェー (PIJ)

NetWorkのつばやき

・社会を窮屈にするマイナンバーのよる国民監視はほどほどにしないと!この国を豊かにするには、自由や人権を大事にする「ドリームカントリー、ジャパン!」づくりができる政治家・政党の出番だ。(N)