

納税者権利憲章の制定はどうなったのか

元静岡大学教授・税理士 湖 東 京 至

1. 最近の状況

政権交代後、はじめての政府税制改正大綱（『平成22年度税制改正大綱～納税者主権の確立に向けて～』、以下『税制改正大綱』という。）が去る2009年12月22日に発表された。

『税制改正大綱』はその第3章「各主要課題の改革の方向性」の1として「納税環境整備」をあげている。そして、その(1)「納税者権利憲章（仮称）の制定」の項に「国民主権にふさわしい税制を構築していくため、納税者の税制上の権利を明確にし、税制への信頼確保に資するものとして“納税者権利憲章（仮称）”を早急に制定します」と書かれている。さらに、「納税者権利憲章（仮称）」の制定について、具体化を図るため、税制調査会の下にプロジェクト・チーム（PT）を設置し、同PTは1年以内を目途に結論を出すとしている（『税制改正大綱』(6)納税環境整備に係るPTの設置）。

ところが、2010年3月末現在、同PTの座長が峰崎直樹財務副大臣と決定しているほか、PTのメンバーも決まっていない。もっとも、政府税調の下に専門家委員会（委員長・神野直彦教授）が設けられ、さらにその下に「納税環境整備小委員会」が設けられ、同小委員会で審議が進められているという。同小委員会のメンバーは座長に三木義一（立命館大学教授）がなっているほか、関口智（立教大学準教授）、辻山栄子（早稲田大学教授）、中里実（東京大学教授）、上西左大信（税理士）、占部裕典（同志社大学教授）、小幡純子（上智大学法科大学院院長）、志賀櫻（弁護士）で構成されている。

「納税者権利憲章制定は民主党のマニフェストにも記載されていたし、『税制改正大綱』にも明確に書かれている。民主党が政権与党になったのだからもう安心だ、制定は近い」と考えている向きがある。なるほど『税制改正大綱』には上記のように憲章制定は記載されてはいるが、事態はそう簡単ではなさそうだ。

2. 納税者権利憲章制定を「納税環境整備」の一環として捉えることは間違い

『税制改正大綱』の書き方で問題なのは納税環境整備の一環として納税者権利憲章の制定を行なうことである。政府が行なおうとする納税環境の整備には、国税不服審判所の改革や、社会保障・税共通の番号制の導入、歳入庁の設置、税の無申告者や遁脱者に対する罰則の強化、が含まれている。これらの問題はいずれも国民生活に重大な影響をもたらすものであり、これと納税者権利憲章制定とを同列ないし、同時に検討・審議することは問題である。

なぜなら、納税者権利憲章の制定を番号制度や罰則強化など、納税者の権利侵害につながりかねない問題と同時に、環境整備の一環としてとらえることは論理に矛盾があるからである。番号制度の導入について『税制改正大綱』は「所得税の公正性を担保するために、正しい所得把握体制の環境整備が必要不可欠」であり、そのために社会保障・税共通の番号制度を導入するという。周知のようにわが国の所得税は申告納税制度をとっており、納税者の自主申告については前提として誠実性を尊重することが納税者権利憲章制定の立場であることはいままでもない。

ところが『税制改正大綱』は「正しい所得把握体制」のために番号制度を導入するという。これは「お上が納税者個人の税申告内容を監視する」体制をとることになり、「納税者主権の確立」にも、「納税者の立場に立って“公平・透明・納得”の三原則を税制のあり方を考える際に常に基本」とする『税制改正大綱』の立場と相いれないものである。

また罰則強化について『税制改正大綱』は「納税者の税制上の権利の裏返しとして、納税者には適正に税制上の義務を履行することが求められます。義務を適正に履行しない納税者に対しては、厳正かつ的確に対処する必要」があるとし、罰金刑の引き上げなど罰則の見直しをすすめている。罰則強化は納税者・国民不信、納税者性悪説に基づくものである。納税者権利憲章は納税者性

善説に基づいて成立するものである。したがって『税制改正大綱』は二律背反の矛盾を露呈しているというべきである。

3. 憲章制定が遠のく反対勢力の台頭

いうまでもなく納税者権利憲章の制定は、『税制改正大綱』の目指す「納税者主権の確立を目指す」税制・税務行政のためにその中核となるべき政策である。納税者の権利保護は他の諸施策と切り離し、他に優先させて早急に法改正を行なわなければならないものである。もし、民主党政府が納税者憲章制定のためのPTを設けず、専門委員会小委員会に検討を任せ、その意見書に基づいて立法を行うというのであれば、同小委員会は、罰則強化など納税環境整備全体を審議する前に、まず、納税者権利憲章制定に限定して意見書を上げることが必要である。

もっとも、意見書の中身が憲章制定に消極的なし反対というのであれば、『税制改正大綱』の立場と異なるわけだから、政府税調が独自のPTを早急に立ち上げ纏め上げなければならない。小委員会のメンバーの中には納税者権利憲章の制定に慎重ないし消極的な学者も散見される。いずれにせよ、専門家小委員会の結論待ちというのでは納税者権利憲章の制定は遅々として進まぬことははっきりしている。

時間がかかればかかるほど憲章制定は遠のく可能性がある。それは憲章制定に反対するグループが存在するという事実である。民主党、日本共産党、社民党の野党三党が平成14年（2002年）7月に「国税通則法一部改正案」を国会に提出した際、国税労組などが制定反対の猛烈な運動を展開したことは記憶に新しい。国税労組の要請を受けて当時の自由党（現民主党）が野党四党から離脱し、前記野党三党によって提出されたのである。国税労組は民主党の支持母体の一翼をになっている。現民主党の執行部・税制調査会は国税労組の反対を押さえられるだろうか。彼らの巻き返しが大きければ憲章制定の早期実現は不可能になるのである。

さらに、納税者権利憲章不要論を唱える研究者の台頭がある。雑誌『税理』（2010年1月号）には、小畑良晴（日本経団連、経済基盤本部主幹）、酒井克彦（国士舘大学教授）、品川芳宣（早稲田大学大学院教授）、朝長英樹（税理士・日本税制研究所代表理事、司会）の4人による座談会が掲載されている。そのなかで司会の朝長氏が「東京地方税理士会が国税通則法の第1条に「納税者の

権利利益の保護に資することを目的とするという文言を追加し、納税者の権利を明確に定め、その権利が実質的に保護されるよう実定法全般の見直しを行う」と提言しているが、この点についてどう思うかときいた。

酒井氏は「納税者保護のための権利憲章のようものは、私は特段設ける必要はないと思っている」と述べており、品川氏は「租税法主義の合法性の原則をどう貫徹するかということが問題なのであって、……殊さら納税者の権利保護がどうのこうのと言う必要はない」というのである。これらの主張は国税労組と同様、納税者権利憲章不要論である。

4. 日弁連、東京税理士会の新しい動き

納税者権利憲章不要論に対し最近新しい動きがあった。一つは2010年2月18日、日弁連理事会で正式に「納税者権利保護法（仮称）の制定に関する立法提言案」が策定されたことである。同提言は「納税者に保障されるべき権利利益の内容を具体的に明らかにし、かつ、その権利利益の保護・救済が実効性を持ちうるように、税務調査に関する手続を新たに規定」するとしている。権利憲章制定にとって、じつに心強い提言ではあるが、ただ一点難をいえば、新たに税務調査手続法を策定するとなると検討に長い時間を要することである。日弁連は同時に「納税者権利保護法案要綱」を発表しており、法案の概要はすでにできているものの具体的な条文作成作業は今後の課題となる。

一方、東京税理士会は2010年2月、税務審議部の草稿になるパンフレット「国税通則法を改正しよう—納税者のための税務行政の実現に向けて—」を作成した。このパンフレットは主として税理士会会員向けではあるが、国税通則法に納税者権利の章典を設けるなど、韓国方式をその内容としており、すでに2002年7月に当時の野党三党が提案した「国税通則法一部改正案」に準じた内容となっている。これは、TCフォーラム（納税者権利憲章つくる会）が早急に納税者権利憲章を制定するためにはとりあえず国税通則法を改正することがよいとする運動と軌を一にするものである。

こうした動きをみれば、憲章制定運動は決して小さくない。現政権が今国会で国税通則法の一部改正により納税者権利憲章を制定することを強く切望するものである。