

第109回大会シンポジウム  
近時の租税手続をめぐる法的諸問題

調査手続の法的整備と残された課題

菅納敏恭  
(税理士)

目次

- I 税務調査手続の法的整備
  - 1 税務調査の意義と機能
  - 2 国税通則法の調査手続規定
- II 行政における国民の情報の収集としての行政調査
  - 1 行政調査の法的整備の必要性
  - 2 個人情報保護法制
  - 3 個人情報保護法制の課題
- III 税務調査手続に関する今後の課題
  - 1 「情報のコントロール権」の考え方から
  - 2 残された課題

I 税務調査手続の法的整備

1 税務調査の意義と機能

(1) 行政実行に必要な情報収集

行政機関がその権限を適正に行使するためには、前提となる事実、情報の収集が不可欠である。行政機関はその目的のために、情報を収集し、蓄積加工し、それを利用して判断決定をしていく。

行政の過程を情報という側面からみると、収集、蓄積加工、そしてそれを利用した行政の活動ととらえることもできる<sup>(1)</sup>。伝統的な行政法（権力関係の法分野）では、行政調査は即時強制との関係で論じられ、国民の身体、財産への直接の侵害と国民の権利の関係で検討されてきた。しかし行政による情報収集である行政調査は通常の行政の一環として行われるもので、緊急的な状況のもとでなされる

即時強制と性格が異なる。また即時強制では国民の財産権への侵害が問題となるのに対して行政調査は本来、国民の情報を行政が把握することの問題である。行政調査に関しては国民の「情報コントロール権」の視点からの検討が必要であろう。

行政による情報の収集は統計資料など広く一般から情報を収集分析する「一般調査」<sup>(2)</sup>と、個別の行政処分的前提として、事実の収集、分析を行う「個別調査」がある。租税行政においても税収の見積もり額の算定、税務統計資料の作成などのために「一般調査」も行われるが、本稿では課税処分につらなる「個別調査」について考えていきたい。

(1) 「行政過程は、情報に着眼すれば、その収集、蓄積、利用、提供の過程である。」塩野宏『行政法 I 〔第6版〕』（有斐閣、2015年）351頁

(2) 統計法4条など

(2) 課税処分に必要な情報収集

課税権を行使するためには、課税要件事実の存否、その事実の性格に関する情報が不可欠である。そのため、国税庁等の調査担当職員には課税要件事実について関係者に質問しまた関係物件を検査する権限が認められており、質問に対する不答弁、検査の拒否・妨害等に刑罰が科せられる。そこで、質問検査の相手方には質問検査を受任する義務があり、背後にある刑罰規定から「間接強制」と言われ、質問検査の相手側には受忍義務があるといわれる。

日本は国民の財産権を認めるいわゆる自由経済体制を採用し、国自体は原則として生産活動を行わない。しかし生産活動により生み出される富が社会全般の活動の原資であり、国公共団体が行う公共サービスもこの一部でまかなわれる。課税は自由経済社会を前提とし私的経済活動で生じた富を国公共団体の手に移すシステムである。

私人の経済活動が課税の対象である以上、課税に必要な情報は経済活動を行う民間にある。そのままであれば課税に関する情報を課税を行う国税庁等は持っていない。その情報の格差を埋めるものが租税行政における調査であろう。そうすると租税行政における調査は課税に関する情報の格差を補う目的範囲で認められることになる。

租税は私的経済活動で生み出された国民の財を強制的に国公共団体に移すものであるから、国民の代表者で組織された国会が定める法律に基づかななくてはならない。租税法は納税義務が成立する要件を規定しており、具体的な納税義務が生じるためにはその課税要件に課税要件事実を当てはめる。したがって課税に関する調査はこの課税要件事実にかかる

情報の収集を目的とする。

(3) 間接強制を伴う調査と任意の調査

日本では主要な国税について申告納税制度を採っている。申告納税制度では納税者に自発的な情報提供を求め、その確定申告により納税額が確定する。善良な納税者は適正な申告を行うであろうし、実際、修正申告あるいは更正決定による増差額は国全体の租税歳入の額からすれば少ないといえよう<sup>(3)</sup>。

しかし、租税負担は個々の負担が個々の行政サービスに対応しているものではない。したがって納税者には自己の租税負担につながる情報提供を自発的に行おうとするインセンティブがない。もとより納税申告の内容は、住宅ローンや事業融資をする銀行等が信用を判断する資料としても活用されているので、こうした点からは適正な申告をうながすインセンティブが働く。しかし納税にかかる情報が信用判断に活用されているのは、納税申告の内容が本来租税負担を示す不利な情報であり、また内容が国税庁等が行う調査によって適正を保つ制度になっていることによるのであって、租税に関して自発的になされる情報提供が不十分である可能性と国税庁等が調査をする必要と矛盾するものではない。

納税者には情報提供を自発的に行おうとするインセンティブがないことから、納税者等の納税申告書の内容が適正であることをうな

---

(3) 「国税レポート2018」(国税庁HP: <https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/report/2018.pdf> [最終確認日: 2019年3月29日])によれば、平成28年事務年度における追徴税額は、申告所得税819億円、源泉所得税281億円、法人税1,732億円、消費税1,030億円、相続税716億円であり、主要税目の追徴税額合計、4,578億円は28年度租税歳入の0.8%強に過ぎない。

がすために過少申告加算税などペナルティ制度を設け、さらに租税犯に刑罰をもって対応しようとしている。また各法定調書制度により情報提供義務を定め国税庁等に課税に必要な情報を求めている。源泉徴収制度は一定の支払者に租税の徴収納付義務を課すものであるが、情報収集の観点からは租税負担を負う納税者本人と利害を異にする第三者から課税に必要な情報を収集するシステムであるともいえよう。

しかしどのように制度を構築しようと課税に必要な情報が納税者側にあり、情報提供にインセンティブがない以上国税庁等集まる情報が充分なものであるとは限らず、課税を担う国税庁等は適正な課税要件事実を把握するために情報収集を行わなければならない。このため国税庁等には調査を行う権限が与えられている。しかも調査の相手方には調査に応じる受忍義務を課し、質問に対する不答弁や検査拒否に刑罰を設けている。これは刑罰規定を背景にした調査の間接強制であり、質問検査といわれるものである。質問検査は租税に関する行政調査の一部に刑罰をもって間接強制性を与えたものである。

この質問検査権は、平成23年に大きく改正整備された。筆者に与えられたテーマは、この改正税務調査手続の検討であるが、国税通則法に整備された調査に関する規定は、質問検査権に裏付けされた調査にかかるものである。そこでこの手続規定に余る課題はおのずから一般的な行政調査の問題につながる。おりから個人情報の保護の要請も大きくなってきている。本稿では、まず改正された税務調査手続の検討をし、その後、情報保護の視点から租税行政による行政調査について若干の検討をしたい。

## 2 国税通則法の調査手続規定

### (1) 調査手続の整備（平成23年改正）

質問検査に関しては、これまで各税法に規定されていたが、平成23年改正により国税通則法に新たに「第七章の二 国税の調査」との章を設け集約して規定されることになった<sup>(4)</sup>。手続規定が整備されたこと、納税者の権利保護の視点が導入されたことは評価できよう。

国税通則法の質問検査に関する規定は、国税庁等の職員に、調査する必要があるときに一定の者に質問をし、帳簿書類その他の物件を検査する権限、いわゆる質問検査権を認めている。これらの規定はこれまで各税法に規定されていた内容を統合するとともに、これまで行われてきた調査の実行を明確化した。また調査の事前通知、調査終了時の書面交付など納税者の権利保護の観点から新たに手続的整備がなされている。

国税通則法にいう「調査」とは、国税（法第74条の2から法第74条の6までに掲げる税目に限る。）に関する法律の規定に基づき、特定の納税義務者の課税標準等又は税額等を認定する目的その他国税に関する法律に基づく処分を行う目的で当該職員が行う一連の行為（証拠資料の収集、要件事実の認定、法令の解釈適用など）をいう。<sup>(5)</sup>と解されている。つまり特定の納税者に対する処分を目的とする証拠資料の収集、要件事実の認定、法令の解釈適用などの行為が広く質問検査として認められている。しかし、この改正調査手続の中

(4) 国通法第7章の2：74条の2～74条の13の2

(5) 国税通則法第7章の2（国税の調査）関係通達

核である事前通知や調査の終了時の手続は「実地の調査」に限られるものとされており、実地の調査ではない調査は、事前通知や調査の終了時の手続規定の対象ではない。

また通達<sup>(6)</sup>では「提出された納税申告書の記載事項の審査の結果に照らして、当該記載事項につき税法の適用誤りがあるのではないかと思料される場合において、納税義務者に対して、適用誤りの有無を確認するために必要な基礎的情報の自発的な提供を要請した上で、必要に応じて修正申告書又は更正の請求書の自発的な提出を要請する行為」は国税通則法の手続規制の対象ではないとしている。

このような国税通則法の「調査」に該当しないとされる「申告を是正するなどの接触」を国税当局は「簡易の接触」と称している。国税庁レポート2018では、所得税に関し平成28年事務年度の実地調査の件数は、「特別調査・一般調査が2,991件、着眼調査が1,132件（引用者注：計4,123件）であり、簡易な接触の件数については34,159件」とされている<sup>(7)</sup>。つまり調査等合計件数38,159件のうち、国税通則法の調査手続規制に服するいわゆる実地調査は10.8%に過ぎず、「簡易の接触」が9割を占めている。

電話文書による連絡、来署依頼による面接で申告の是正を求めるいわゆる「簡易の接触」も実地調査と同様に国税通則法が定める厳格な調査手続にしたがうべきであるとは考えないが、改正国税通則法でも国税当局が行う「調

査等」の9割については手続規定が整備されているとはいえない。

平成23年度改正で税務調査にかかる手続が整備されたが、その「調査」は国税庁等が行う調査のうち限られたものである。本来の「調査」に関しては手続的規制が厳しいと国税庁等は規制がない「調査」活動を重視することになりかねない。「簡易の接触」についても手続規定が整備されることが望まれる。

## (2) 調査着手時の規定

### (i) 調査の必要性

この質問検査は各租税に関し「調査について必要があるとき」<sup>(8)</sup>に行うことが認められる。しかしこの調査必要性の判断にかかる基準は規定されていない。質問検査の相手方は適法になされるかぎり受忍するべきであるから、調査が必要と判断される理由とその判断基準について知らされるべきであろう<sup>(9)</sup>。調査必要性は客観的に認められなければならないが、調査担当の職員に判断の裁量を認めるものではないが、いつ誰がどのように調査の必要性を判断するのか規定整備が望まれる。質問検査は課税要件事実に関する情報について国と納税者等の情報格差を補填する手段であるが、その行使手続きにかかわる情報についても質問検査をする者と相手方情報の格差は是正されるべきであろう。調査の実際においても把握している情報と申告内容に齟齬があるのであれば、調査に当たって具体的に明らかにす

(6) 国税通則法第7章の2（国税の調査）関係通達 1-2

(7) 国税庁 H P <https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/report/2018.pdf>〔最終確認日：2019年3月29日〕

(8) 「必要があるとき」の諸説については、藤曲武美「平

成23年国税通則法改正後の税務調査手続の評価と課題」日税研論集75巻（2019年）65頁。91頁以下参照

(9) 改正前の所得税質問検査権についてであるが、最高裁は、調査の理由及び必要性を相手方に告知することは法律上の要件ではない旨判示している。（最決昭和48・7・10 刑集27.7.1205）

ることは税務行政の効率化、円滑化にも資するであろう。

(ii) 反面調査

質問検査権の相手方としては、納税義務がある者、あると認められる者等のほか、支払調書等の提出義務がある者、さらに納税義務がある者等に「金銭若しくは物品の給付をする義務があつたと認められる者若しくは当該義務があると認められる者又は」それらの「者から金銭若しくは物品の給付を受ける権利があつたと認められる者若しくは当該権利があると認められる者」が含まれる。

質問検査の相手方を「納税義務がある者、あると認められる者」に加えそれらの者から「金銭若しくは物品の給付を受ける権利があつたと認められる者若しくは当該権利があると認められる者」と規定するのであれば、あまりに広範であり対象とされない者を想定するのがさへ難しい。

この規定は、取引先、金融機関などへのいわゆる「反面調査」を認めるものであるが、この質問検査権の相手方を広く認める規定と曖昧な調査必要性規定が重なると、納税者の権利が大きく損なわれる事態も生じかねない。たとえば実際の商取引では、取引数量、今後の見通し等により得意先によって単価が異なる場合も少なくないが、これを「反面調査」として取引先に確認を求められると場合によっては将来の商取引に支障がでることになりかねない。金融機関への反面調査でも、税務調査があつたという事実だけで信用を損なうこともありえる。

「反面調査」に関しては納税者等を対象とする「本人調査」以上に慎重であることは求められ、実際の調査の現場ではそうした配慮もみられるが、具体的な規定は設けられていな

い。

「反面調査」は、「本人調査」を補完するものであって本人の調査を経てから行われるべきであるとも考えられるが、最高裁は客観的に調査の必要性が認められれば本人調査を経ないでの「反面調査」を認める<sup>(10)</sup>。実際において相続税調査では、被相続人の金融取引など相続人に対する調査の前に入念な「反面調査」がなされ、そこで得られた事実について納税者である相続人に確認するといった調査が行われている。相続税事案のうち調査の対象を選出するために本人調査を行う前に金融機関等におもむくこともあろうし、相続人を対象とする「本人調査」では相続人が知らない亡くなった被相続人の金融取引などもありえるであろう。形式的に「本人調査」と「反面調査」の時間的前後関係を規律することは合理的ではないが、「反面調査」は「本人調査」で得られない情報を補完するものであるから、「反面調査」についての調査の必要性についてはこの点からの判断が求められよう。

また、質問検査に関する規定は調査は原則としてあらかじめ納税義務者等に対し通知をすることとしているが、事前通知の対象者は、納税義務者とされ、「反面調査」の相手方には事前通知を要しないものとされている<sup>(11)</sup>。したがって「反面調査」として質問権を受ける者は、それが「反面調査」であるかどうか、調査の目的、税目等を知り得ない。現行では「反面調査」の着手に関しての規定がないが今後整備が求められる。

(10) 最決昭38・7・10刑集27-7-1205, 最判昭58・7・14月報30-1-151参照

(11) 京都地判昭50・7・18判時816-34参照

(iii) 事前通知の内容

事前通知については、あらかじめ「実地の調査において質問検査等を行う旨」と次の事項を通知することとされている。

- ・ 調査を開始する日時
- ・ 調査を行う場所
- ・ 調査の目的
- ・ 調査の対象となる税目
- ・ 調査の対象となる期間
- ・ 調査の対象となる帳簿書類その他の物件
- ・ 調査の相手方である納税義務者の氏名及び住所又は居所（「名称」及び「所在地」）
- ・ 調査を行う職員（当該職員が複数であるときは、当該職員を代表する者）の氏名及び所属官署
- ・ 調査担当の職員は、「通知事項以外の事項」について非違が疑われる場合には、当該事項に関して質問検査等を行うことができる旨

なお、納税義務者は、合理的な理由を付して「調査開始日時」又は「調査開始場所」について変更するよう求めることができ、これについて協議するものとされている。事前通知の際に設定された調査開始日時等については、納税義務者の都合等をも勘案され通常は柔軟に対応されているようである。

この事前通知は、従来の調査においても行われていたものであるが、明文化した通知内容も詳細に規定されたことは大きな意義がある。

しかし事前通知の方法については規定がなく<sup>12)</sup>、実際には従来と同様に電話など口頭で行われており、調査日程の調整などがこの時点で行われている。

通知内容の一項目である「調査の目的」については、「納税申告書の記載内容の確認、納

税申告書の提出がない場合における納税義務の有無の確認、その他これらに類するもの」を通知することで足りるとされている<sup>13)</sup>。しかし実地の調査が行われる事前通知において「調査の目的は、申告書の記載内容の確認です。」と告げられても、質問検査を受ける者にとってはあまりに抽象的であり、これで足りるとすることは事前通知制度の趣旨から考えて問題があろう。まして通知事項以外について非違が疑われる場合には質問検査の範囲を拡大することが認められていることをあわせ考えると、通知の内容である「調査の目的」が抽象的であることは透明性を持たせようという趣旨をないがしろにするものであろう。事前通知項目である「調査の目的」についてはより具体的な内容であることが求められる。

実地の調査には、事前通知を行うことが原則であるが、例外として、「違法又は不当な行為を容易にし、正確な課税標準等又は税額等の把握を困難にするおそれその他国税に関する調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」と税務当局が認める場合には、「事前通知」を要しないとの例外が設けられている。この「事前通知を要しない場合」に当たるかどうかは、税務当局が、「調査の相手方である納税義務者の申告若しくは過去の調査結果の内容又はその営む事業内容に関する情報その他税務当局が保有する情報」により判断することとされる。

従来から飲食店等の現金商売については、朝いきなり調査担当の職員が訪れ調査が開始される例があった。現金商売では前日の売上

12) 法案では調査の事前通知は原則として文書で行うこととされていたが、審議の途中で削除された。金子宏『租税法(23版)』(弘文堂, 2019年) 979頁参照

13) 国通法施行令30条の4第2項

金を除外しても分からないという理由である<sup>14)</sup>。この事前通知の例外規定は多少とも要件を明記しており、従来のように単に現金商売であるからといって事前通知を省略することは許されなくなった。しかしながら「その他税務当局が保有する情報」により判断されるという規定では、税務調査を受忍する側としてはその是非が判断できない。少なくとも事前通知が省略される際には、調査着手時にその理由を開示されるべきであろうし、事前通知を要しないとされた理由は事後に検証できるような制度的保障が望まれる。

### (3) 調査時の規定

調査の現場において調査担当の職員は、調査において必要がある場合には、納税者の承諾を得た上で、提出された帳簿書類などを預かり、預かり証を交付すると規定された。また、帳簿書類等を預かる必要がなくなった場合には、速やかに返還するものとされた。

従来から、納税者等の承諾を得て「預かり証」を交付し預かり、その後「預かり証」と引き換えに返還することが行われてきた。この規定は従来から行われていた「物件の留置き(預かり)」等の手続について、調査手続の透明性を図る観点から、法令上明確化したものである。具体的には、調査担当の職員が物件を留め置く際には、その物件の名称又は種類及びその数量、その物件の提出年月日並びにその物件を提出した者の氏名及び住所又は居所その他その物件の留置きに関し必要な事項を記載した書面を作成し、その物件を提出した者にこれを交付しなければならない、また、帳簿書類等を預かった職員はその物件を善良な管理者の注意をもって管理することとされ、調査が終了した場合など留め置く必要

がなくなった場合には、遅滞なく返還するものとされた。

調査において日数をかけて事業所等で膨大な資料を確認されることは納税者の負担になることも多い。しかし資料の預かりが安易に運用されると質問検査の相手方の見えないうところで調査が進むことになる。帳簿書類等の資料を預かるには納税者の承諾が要件とされているが、調査において納税者の立場は必ずしも対等ではない。承諾に当たっては預かる目的と予定される期間など十分な説明がなされるべきである。

物件の預かりと同様の懸念がコンピュータのデータにも生じる。いまや事業の資料はコンピュータに収められていることが多く、かなり大きなデータでもUSBにコピーして調査担当者は持ち帰ることができる。その中には事業関連以外のデータが混在していることもあり、プライバシーに関わることもある。調査範囲を明確にして承諾を得て、その範囲で情報収集することが求められる。

### (4) 調査終了時の規定

調査を行った結果、更正決定等をすべきと認める場合には、調査担当の職員は、納税義務者に対し、調査結果の内容を書面により説明することとされた。更正決定等をすべきと認めた場合にはその額と理由も記載することになる。

この説明をする際、当該職員は、納税義務者に対し、修正申告又は期限後申告を勧奨することができる。ただし、この勧奨をする場

14) 前日の現金売り上げの計上を事前通知なく調査することは、まだ納税義務が成立していない進行年度の取引に関する調査である。任意の調査としてはともかく、質問検査権としては疑問がある。

合には、「その調査の結果に関しその納税義務者が納税申告書を提出した場合には、不服申立てをすることはできないが更正の請求をすることはできる」旨を説明するとともに、その旨を記載した書面を交付する。

納税者が修正申告等の勧奨に応じない場合には、税務署長が更正又は決定の処分を行い、更正又は決定の通知書を送達することになる。

調査においては更正決定の権限を持つ調査担当の職員が優越的立場にあるので、従来より修正申告の勧奨は問題が多いとされてきた。この調査手続規定では、納税者に調査結果の内容を説明した上で修正申告を勧奨するとして透明性が一歩進んだ。しかし実際上は、調査過程において調査担当の職員からの質問と納税者の応答が重ねられてきており、調査終了時に突然、修正申告の勧奨が行われることは少ないと思われる。調査終了時の修正申告の勧奨に際しては調査結果の内容を書面で説明することは必要であるが、さらには、調査過程の早い段階で調査計画を示し、調査過程では進行に応じて争点を整理し納税者に説明をすることとするなど、調査過程の手続の規定整備が求められる。

## II 行政における国民の情報の収集としての行政調査

### 1 行政調査の法的整備の必要性

行政は施策実行のために情報が必要であり調査が不可欠である。調査といわれる情報収集活動は行政の付随するものとして一般に認められている。道路整備の計画をたてるためには通行量の調査が必要であろうし、福祉行政のために住民の人口分布、世代別の人口構成に関する情報が必要とされることは当然で

あろう。

行政調査は、個人のもとにある情報を行政が収集する活動であるから、個人の権利利益と行政の必要性が問題となる。緊急の場合の家屋内の調査や火災現場での個人家屋への侵入など緊急時の行政調査は、即時強制の可否、限度の問題として論じられてきた<sup>15)</sup>。しかし行政調査自体、行政の基本的不可欠の活動であるから、必ずしも緊急の場合に限られたものではない。行政の情報収集活動で損なわれる可能性がある個人の利益は財産上の損失に限られない。

情報は、ひとたび他に写され第三者の知るところとなるとその後以前の状態に復旧することはできない。いちど漏えいした情報は、一次的漏えい先の情報を消去しても、その先に広く流されていることも考えられ漏洩以前の元の状態に戻すことはできない。情報化社会以前の権利侵害事件であれば、多くが財産的補填による救済で対応できたであろうが、情報に関する権利利益の侵害に関しては金銭による事後的損害賠償では十分な救済が期待できない。それゆえに情報の収集、保有、管理においては事後的救済より事前の手続的法的整備が重要となる。行政が情報収集することを認める以上、情報の収集の手段を問わず、収集の方法、範囲、保存、加工、活用等について議論を進める必要があるであろう。この個人情報保護の問題は、グーグル、アマゾン等プラットホームerといわれる民間私企業が収集し保有するビッグデータの

15) 須藤陽子「『行政調査』に関する一考察」立命館法学320号(2008年)905頁。また、質問検査権の行使をめぐる判例・学説の展開については、曾和俊文『行政調査の法的統制』(弘文堂、2019年)316頁以下参照。

問題に限らない。行政は行政サービスのため戸籍や住民登録をはじめ膨大な情報を持っている。国税庁はK S Kシステム（国税総合管理システム）を稼働させている。納税者等からの申告書等、法定調書、納税情報を一元的に集約したデータベースであり、申告書等の入力、還付金の振込、納税証明書の発行等の行政事務処理に活用されている他、税務調査対象者の抽出も行っている<sup>16)</sup>。

これまで行政はそれぞれの機関ごとに国民住民の情報を収集保存してきたが、マイナンバー制度導入により機関をまたいだ情報のやりとりが容易になった。これは個人情報を一元的に管理するビッグデータを構築するものではなく、それぞれの機関で分散管理することとされているが、情報連携が容易になることにより各機関のデータベースがビッグデータ化する懸念もある。社会福祉行政において対象とする世帯の世帯構成の情報と所得情報が必要であれば、情報連携によって情報収集し統合したデータベースを福祉行政機関でつくるのが可能である。国税の機関が世帯構成の情報を持つ地方自治体から情報を得られれば、扶養家族にかかる情報をデータベースに加えることができる。

情報が手書きにより管理されていた時代では情報の分析加工は費用がかかる作業であったが、いまや情報技術は進歩し費用もかからなくなってきている。膨大なデータのなかから特定の個人の情報を抽出することが瞬時でできるし、ある特定の事業者と特定の事業者の取引情報、ある個人の親戚家族の所得情報などは複数の条件設定での抽出、他のデータベースを照合しての情報抽出も容易である。さらにマイナンバー制度をふまえて他の行政機関の情報を附加すれば膨大なデータベース

になろう。医療費控除制度に必要な情報だとして社会保険診療情報も加え、扶養控除の確認のために世帯の構成、親族関係の情報も加われば、国民等を監視するデータベースになりうるであろう。

いまやデータベース内の情報の処理コストが激減している。扱いきれなかった膨大なデータ量を処理することができる。その処理は、キーワード等による個別データの抽出だけでなく、ビッグデータのなかにあるデータの相互関連性を分析して、傾向を抽出することができる。現行のKSKシステムにおいても、経費等の業界標準からの偏差や過年度情報との比較などがなされていることは想像されるが、さらに詳細な情報が収集保管できるようになれば、特定の取引先への値引きや営業活動にかかる接待交際のパターンなども解析できよう。このような情報の加工について明瞭な規制はない。

## 2 個人情報保護法制

個人情報については、個人情報の保護に関する法律（個人情報保護法）、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（行政機関個人情報保護法）、独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律、情報公開・個人情報保護審査会設置法が制定されている<sup>17)</sup>。行政機関の扱う個人情報に関しては、このうちの行政機関個人情報保護法が制度的保障を担っている。

<sup>16)</sup> 国税庁HP：「国税総合管理（K S K）システムの導入経緯」[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/mof\\_budget/review/2018kopuro\\_sankol\\_set.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/mof_budget/review/2018kopuro_sankol_set.pdf) [最終確認日：2019年4月1日]

<sup>17)</sup> 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説（第6版）』（有斐閣、2018年）

行政機関個人情報保護法は「個人情報」を生存する個人に関する情報のうち、その情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等文書、図画若しくは電磁的記録で記載され、若しくは記録され、又は音声、動作その他の方法を用いて表された一切の事項により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することができ<sup>18)</sup>、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）、または個人識別符号が含まれるものと定義されている。この個人識別符号とは、マイナンバーが典型であるが、それに限らず、旅券番号など一人ひとりに割り振られる公的な番号の他、DNA、顔、虹彩、声紋、指紋、掌紋、手指の静脈、歩行の態様など個人を特定できる身体的特徴を電子データに変換したのも含まれる。

「個人情報ファイル」とは、保有個人情報を含む情報の集合物であって、一定の事務の目的を達成するために特定の保有個人情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したもの、また出勤簿や学籍簿のような紙のファイルであっても一定の事務の目的を達成するために氏名、生年月日、その他の記述等により特定の保有個人情報を容易に検索することができるように体系的に構成したものも対象である<sup>19)</sup>。

個人情報の保有は法令にある所掌事務を行うため必要な場合に限定され、利用目的も限ることとされている<sup>20)</sup>。その利用目的もファイルごとに特定することとされている。利用目的は本来の利用目的と相当の関連性「合理的と認められる範囲」でしか認められない。

この利用目的は原則として取得の際に明示され、取得後も内容の正確性を保つ努力義務がある<sup>21)</sup>。また保有個人情報の漏えい、滅失又

はき損の防止、その他の保有個人情報の適切な管理のために必要な措置が求められている<sup>22)</sup>ことは当然であろう。もちろん利用目的以外の目的での利用、提供は禁じられる<sup>23)</sup>。しかし本人の同意があるときはもとより、その行政機関内部での利用等に関しては例外とされる。

個人情報を保有するには利用目的を明確にし、その目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を保有することは禁じられ、本人から書面で個人情報を取得するときはその利用目的を明示する必要がある。利用目的以外の目的のために保有している個人情報を利用、提供することは認められない。保有している個人情報の内容は過去、現在の事実と合致するように努めなくてはならず、誰でも自分の個人情報について開示請求することができ、事実でないときには訂正を求めることができる。

個人情報保護法制は、特定の個人に結びつけられる情報については、あらかじめ利用目的を定めて収集保管し、その目的外の利用を禁じるとともに、その内容に誤りがあれば本人に訂正請求を認めている。いわゆる「情報のコントロール権」を認めていると解されよう。同時に本人に結びつけられないように匿名加工した情報はこうした規制の対象から外れる。

個人情報の内容については、何人も自己の情報の開示を求めることができ、内容が事実

18) なお、個人情報保護法では「容易に照合できる」と規定されているが、行政機関個人情報保護法第(2条2項)では「容易に」の文言がない。宇賀・前掲注(17)38頁

19) 行政機関個人情報保護法2条4項

20) 行政機関個人情報保護法3条

21) 行政機関個人情報保護法5条

22) 行政機関個人情報保護法6条1項

23) 行政機関個人情報保護法8条1項

でないときには訂正を請求することができるが<sup>24)</sup>、「租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」があるときは開示の例外とされる<sup>25)</sup>。

### 3 個人情報保護法制の課題

個人情報について、広く保護の対象としたことは個人の権利利益の観点から大いに評価されよう。従来プライバシーの権利は「ほっておかれる権利 the right to be let alone」として消極的な権利とされていたが、本人が開示請求をし訂正を求めることができるとされたことは、自己の情報について積極的なコントロール権を認めるものである。この法的保護の対象とされる情報に病歴や思想、人種等のセンシティブ情報が含まれることは広く認められるとしても、個人情報の具体的範囲については議論があろう。しかし個人情報は本来本人が情報の流れをコントロールする利益があると考え、民間の事業者であれ行政であれ、利用目的の範囲で収集し、その範囲で利用すべきとしたことは大きな意義があろう。

しかし、いくつかの課題も残っているように思われる。

この個人情報保護法制は、生きている個人の情報を保護するものである。死後のプライバシーをどのように考えるべきかは問題である。たしかに本人がこの世にいないときにその保護法益の主体は存在するのかという意見もありえる。しかし社会的存在としての個人は生物学的消滅により機械的に消え去るものではないであろう。情報の利用について期間を限ってでもなんらかの保護は必要ではないだろうか。相続税課税を考えると、生前には

個人情報として扱われてきた本人の情報が死によって突然規制の適用を受けなくなるということには違和感がある。もちろん被相続人に関する情報も相続人にかかる情報として個人情報となる部分はあろう。相続財産にかかる情報は相続するものにとっても本人の情報である。しかし亡くなられた被相続人が秘匿していた関係情報について保管利用等に規制がないという状態で良いのであろうか。

また、個人情報保護の法制度であるから、法人等の組織の情報は対象外とされている。課税情報に関しては、法人の経済活動が大きなウエイトを占める。特に税務関係においては法人の活動にかかる情報は大きなウエイトを占める。法人にかかる情報保護の整備は今後の課題であろう。

## III 税務調査手続に関する今後の課題

### 1 「情報のコントロール権」の考え方から

従来、行政調査は即時強制の文脈で国民の財産権利の保護という観点から論じられてきた。そうした理解では行政調査を任意調査と強制調査に区分し、任意調査は法的規制の範囲から外れることになる。

しかし行政調査を「情報の収集」過程としてとらえると、調査は行政機関による情報の収集、保管、処理である。任意調査と強制調整（間接強制調査・実力強制調査）を区分しその権限の範囲を規定することも重要であるが、行政機関がどのように情報を収集するか、それをどのように補完、管理加工するかが問題であろう。つまりその情報がどのような権

<sup>24)</sup> 行政機関個人情報保護法12条から35条

<sup>25)</sup> 行政機関個人情報保護法14条7項イ

限で収集されたものであるかというよりも、自己に関わる情報をどれだけ行政機関が収集保有しているか、他の情報とどのように結びつけられているか、その内容に誤りがないか（訂正権）等々が問題になる。

ビッグデータに関しては、AIの発展にともない、統計学やパターン認識技法を用いての解析技術（Data mining）、プロファイリング（profiling）技術が進展している。そのコンピュータ処理コストが安価になると、行政機関が保有する個々の情報が収集時点では個人特定情報でなくとも他のデータベースと照合することで個人を特定することができる。すると行政機関が保有する情報の規制は、情報収集時（情報収集目的・利用目的による規制）のみならず、情報の処理、加工についての透明性が問われる。

情報の開示の対象から、行政機関が保有する税務関連情報が除かれている。こうした情報を音韻にも秘匿する意図は首肯されよう。しかしその是非が事後的に情報公開・個人情報保護審査会で審査されるとしても、除外基準が「租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」というものでは曖昧であろう。「おそれ」という語であれば、いつ誰がどのような根拠に基づいて判断するのか、現実的には裁量の幅があることにならないだろうか。

## 2 残された課題

行政は情報収集活動をすることができるし、その役割を果たすためにも情報収集をしなければならない。国税通則法に規定された質問検査も、こうした広義の行政調査の一部であ

り、個人情報保護の理念に添うものでなくてはなるまい。

国税通則法は、国税庁等が必要な情報を収集する権限があることを前提に、特に質問検査の相手方が質問に応じ検査に対応する義務を規定している。さらにこうした質問検査のうち、実地の調査に関して、事前通知や、物件の留置、そして調査終了の際の手続について規定している。国税庁等が行う調査に関して、間接強制を伴う質問検査の事項の際の手続的整備は進んだといえよう。

しかし質問検査をはじめに際しての調査の必要性に関して判断基準は抽象的であり、事後的に検証することは事実上難しい。調査の必要性は、事前通知項目の調査の目的につらなるが、この調査目的の通知内容も抽象的内容で許されている。まして質問検査の相手方は納税者等本人に限定されておらず、「反面調査」も認められ、この場合には、調査の目的などの事前通知も必要とされない<sup>26</sup>ことをあわせ考えると、国税通則法の調査手続規定の射程範囲は限られているといえる。

情報の収集については、利用目的を明らかにし目的外利用は許されず、利用の目的が終わったときには破棄されることが基本であるが、その中核である利用目的が曖昧のまま施行されると、情報を提供した者の権利利益が思いがけず侵害されることになりかねない。さらに情報収集の目的が抽象的であれば、事

<sup>26</sup> 税務調査手続に関するFAQ（一般納税者向け）（国税庁HP：<https://www.nta.go.jp/information/other/data/h24/nozeikankyo/ippan02.htm>〔最終確認日：2019年4月1日〕）では、「反面調査の場合には、事前通知に関する法令上の規定はありませんが、運用上、原則として、あらかじめその対象者の方へ連絡を行うこととしていきます。」としている。

後の検証も困難になろう。課税にかかる資料収集についても、目的、必要性について細述することは可能であろう。網羅的に挙げることは難しいとしても、例示規定は考えられるのではないだろうか。

さらに収集された情報がどのように加工され、突合され、分析されるのかについては、税務調査に限らず、行政情報に基本的な規制が示されていないと思われる。目的外利用には制約されているが、目的の範囲内では情報の加工、分析に規制がない。税務関係に関していえば、申告納税等自主的に提供した情報が、国税のKSKシステムで「税務調査対象者の選定」にも活用されていることを容認しているであろうか。さらに税務調査対象者を選定するにはビッグデータの解析技術が有効であろうが、どのような解析がなされるのか、璋かではない。このような分析は不適正な納

税者を利することになるという考えもあろうが、現在税務統計をみても多くは健全な納税者であり、誤りがあっても自己のミスを認めて修正に応じる者が大半であることを考えると、国税庁等が収集し保管する情報はもっと開示されても良いのではないか。

情報にかかる個人の権利利益は事後的救済が困難であることを踏まえると、手続的保障の整備が重要となる。しかしその手続的保障が実効が保たれるためには、その手続的規定のなかで誰がどのような事実に基づいてどのような基準で判断するのか定めることが必要であり、またその過程を事後的に検証できることが望ましい。その検証により情報の収集、加工分析などが不法不当であるなら、程度によるであろうが、事後に続く処分の内容が正当であっても、処分が違法とされうることを認めていくべきであろう。