

## 第8回 納税環境整備小委員会 議事要旨

日時：平成22年5月13日（木）10時30分～

場所：財務省内 国際会議室（4F）

出席委員：三木座長、関口委員、辻山委員、中里委員、  
上西特別委員、占部特別委員、志賀特別委員  
（税制調査会委員の峰崎財務副大臣（納税環境整備PT座長）、階総務政務官  
及び専門家委員会の神野委員長が出席）

議題：主要課題の検討④ 「国税不服審判所の改革」

議事内容：

- 冒頭、本日欠席された小幡特別委員から提出された、本日の議題に関する意見（委員限り）、が配布された。
- 今回は、争訟手続（主に不服申立て・異議申立ての前置主義のあり方、期間のあり方、出訴期間）について議論が行われた。冒頭、財務省主税局及び総務省自治税務局から、提出された参考資料に沿って順次説明があり、その後質疑・議論が行われた。
- なお、法務省、最高裁判所、国税不服審判所からの出席があった。
- 委員から出された主な質問・意見は以下のとおり。

- ・日本でアメリカのタックスコート（租税裁判所）方式を採用した場合、憲法76条2項違反となるか。
- ・国税・地方税は「大量的かつ回帰的」であることが前置主義を認める理由とされているが、データをみると、実際に「大量的かつ回帰的」といえるか。
- ・不服審判所の第三者性を高めるために国税庁より切り離し、韓国の不服審理院のように国税も地方税も関税も全部取り扱うといった重装備型のものを設けるなどして、そこに行った方がよいとなれば、いきなり訴訟に行く件数が激増するという事は考えられないのではないか。
- ・不服申立ては、確かに納税者の簡易迅速な救済に不可欠な制度だと思うが、不服申立ての多くが税務調査による更正・決定を受けたものだとすれば、前置主義を強制するのではなく、不服申立てを二審制にするにせよ、異議申立て、不服審判所、訴訟のどこからスタートするかを納税者に自由に選択させるのが納税者の権利に配慮する観点からは望ましいのではないか。
- ・現在は確かに審査請求がされてから3月を経過した後に出訴する者の数は少ないが、仮に出訴選択制とした場合に出訴する納税者の数が増え、裁判所の平均処理期間が現行でも1年7月であるところ、更に延びるといったことも考えられる。仮にそうなるとすれば、時間的・費用的コストを負担できる者のみが争えることとなるのではないか。
- ・韓国では出訴選択制を採用しているが、納税者は救済率のいいところに比較的行くようである。そうすると、租税の救済機関がある程度国民の信頼を得るために救済率を高めていくという傾向もあるようである。出訴選択制にするという理由の一つとして、それぞれの機関について、ある種の救済制度としての健全化意識みたいなものを促すことにもつながるといえることがあるのではないか。
- ・国税不服審判所が、訴訟前の争点整理機能を果たしているという点で、他の不服審査制度に比して、かなりの役割を果たしているという事は否定できないのではないか。仮に出訴選択制とする場合には、アメリカのタックスコートのように、裁判所が事実関係の整理を行わせるために審判所などにリファーマ（差し戻し）できるような仕組みを作らないと、裁判所への過重負担となり、現実には裁判所機能が発揮できにくい制

度になってしまうのではないか。単純に出訴選択と不服申立前置の二者択一ではなく、第三の可能性も検討すべきと考える。また、前置主義のあり方を見直す場合には、行政不服審査法との関係があるので、行政全般の不服申立制度との関係をも踏まえて議論する必要があるのではないか。

- ・ 審判官は将来税務に戻る者であるため、公平な審判を下すということを考えている人はほとんど皆無であるという事実認識から、不服審判所がうまく機能しているという理解は全くない。タックスコートのようにリファーするという話は考慮すべきであるが、日本の大陸法的構成の中でリファーは可能なのか。また、アメリカのタックスコートの裁判官が基本的に19人であることからすれば、一概にリファーすべきということにもならないのではないか。また、行政不服審査法との関係については、行政不服審査法の見直しはどんどん先延ばしになっており、また、租税法は今や行政法に内包される関係にないため、同列に論じる必要はないのではないか。
- ・ 地方税には不服審判所といった制度はないが、地方税も一審制で不服申立前置主義を採用していることから、国税・地方税ともに完全な選択制とすれば、国税・地方税ともにパラレルな争訟手続となるのではないか。不服申立前置について言えば、行政不服審査法とはかみ合わないので、税務独自の議論で検討を進めるべき。また、リファーの制度については、出訴選択制でも不服申立前置のいずれの下でもありうる話ではないか。
- ・ 諸外国においては、アメリカの租税裁判所が行政にリファーするという制度も含め、少なくとも何らかの形で前置主義を置いているのではないか。国税不服審判所の組織のあり方によっても前置のあり方が変わると思われるので、一体に考えるべき。
- ・ 諸外国の制度をみたときに、賦課課税を採る国において異議申立てが前置されているのはよくわかるが、申告納税方式を採る各国においても異議申立てや協議の手続が設けられ、納税者は提訴前に一回は行政と関わっているということを見ると、不服申立前置にも何らかの意義があるのではないか。また、不服審判所を改革し公平性が担保されれば、出訴選択制は不要となるのか。
- ・ 審判所そのものを歳入庁構想も念頭に置きながら内閣府に移管して第三者性を強く担保しつつ、争訟手続については自由選択制とすべき。
- ・ 現実の出訴割合等の実態を見ると、異議申立てした人数のうち9割は不服申立処分処理が終っていることなどを考えれば、不服申立前置については、一定のスクリーニング効果が認められる。したがって、憲法問題を争う事例や法律解釈を争うものなど、一定の場合を除けば、何らかの形で一段階程度は、不服申立前置としてもよいのではないか。
- ・ 訴訟費用が高つくという問題については、確かに、日本は訴額に比して非常に高いという問題意識はもっている。ただし、本人訴訟で最高裁まで争っているケースもあり、訴訟代理人として弁護士がつくことが訴訟メリットであるということはない。
- ・ 現行の不服申立期間である2月は、実務家の感覚からいっても短い。特に、税務の繁忙期（2月、3月）に重なると対応できない税理士もおり、若干延長すべき。
- ・ 最高裁判所の判決において、国税の処分は大量的・回帰的で整理がついていないから前置主義をとらなければいけないとする一方、全く整理されていない新たな争点が総額主義の名の下に訴訟に持ち込むことを認めているのは、論理的に矛盾しているのではないか。
- ・ 総額主義・争点主義の問題については、それぞれ良い点、悪い点があり、難しい問題。この点、わが国の課税庁の調査権限は殆ど任意調査権限と同等であって、強力なペナルティに裏付けられた文書提出命令や出頭命令などは存在せず、アメリカ等の諸外国の調査権限に比して弱い。特に、複雑な国際課税の事案になると外資系企業などから調査拒否されることも多く、また国際的情報交換の際にも諸外国と比して情報収集能力に差がありすぎて、実質的意味で相互主義が確保できていない嫌いもある。総額主

義と争点主義のどちらがよいのかについては、課税庁の調査権限の強さなどもみながらトータルに考えなくてはならず、それだけ取り出して検討すべきではない。少なくとも、わが国の課税庁の調査権限の現状をみたときに、争点主義を直ちに採用することには課税上も問題があり、総額主義を取ることも止むを得ないところもある。

- ・争点主義についての日弁連の主張は、当初の処分理由と異なる主張を課税庁は訴訟で主張できないとしながら、当初処分が理由なしとして判決で取消された場合には、課税庁はその後、新たな争点で新たな処分を行うべきとするものなのか、それとも、判決が取り消された後は、課税庁は新たな争点で課税処分が行えないようにすべきとするものなのか。
- ・審理手続においてどういうものを閲覧させるのかといったところは、行政不服審査法と議論をすりあわせないといけないところであろう。

○次回は、5月20日（木）10時30分より、「国税不服審判所の改革」の第2回目として、地方団体（東京都）からヒアリングを実施するとともに、前回に引き続き「国税不服審判所の改革」について議論を行うこととされた。

以上