

デジタル社会における税務情報の データ化の意義と課題

野一色 直 人

I はじめに⁽¹⁾

納税申告書等の各種書類に記載される事項や各種書類に添付される書類をデータ化することや書類での保存からデータでの保存といった税務上の手続のデジタル化が推進されている⁽²⁾。例えば、いわゆるインボイスの一つである適格請求書、あるいは、インボイスの記載内容を電磁的記録により提供されるもの(以下、「電子インボイス」という⁽³⁾⁽⁴⁾)にするといった税務情報をデータ化し、このようなデータを課税や徴収という税務当局の事務に活用することが検討されている⁽⁵⁾。このような動きを踏まえ、主として、

-
- (1) 本稿は、2021年5月19日に開催された「第20回デジタルエコノミーと税制研究会」(座長: 森信茂樹東京財団政策研究所研究主幹)における筆者報告及びそこで行われた質疑応答をベースとして、執筆されたものである。研究会席上有益な示唆を下された出席者の皆様に、この場を借りて厚く御礼申し上げる。もとより、本稿の責任は筆者にある。
 - (2) 国税庁「国税庁レポート2021」20頁(国税庁HP (https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/report/report2021/pdf/2021_05.pdf [最終確認日: 2021年9月14日]))。
 - (3) 「問28 当社は、請求書を取引先にインターネットを通じて電子データにより提供していますが、この請求書データを適格請求書とすることができますか。【令和3年7月改訂】」(国税庁消費税軽減税率制度対応室「消費税の仕入税額控除制度における適格請求書等保存方式に関するQ&A」(平成30年6月(令和3年7月改訂)) (国税庁HP (<https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/zeimokubetsu/shohi/keigenzeiritsu/pdf/qa/01-01.pdf#page=16> [最終確認日: 2021年9月14日]))。
 - (4) EU付加価値税における電子請求書(electronic invoice)とは、「指令に規定する情報を含み、その発行および受領が電子フォーマットで行われるもの」と定義されているという説明がある(溝口史子『EU付加価値税の実務 第2版』(中央経済社、2020年)212頁-213頁)。
 - (5) 国税庁「税務行政のデジタル・トランスフォーメーション——税務行政の将来像2.0」

電子インボイスを素材として、データ化された税務情報（以下、「税務情報のデータ」という。）を利活用する意義や利活用する目的、利活用する上での現行法上の制約や留意すべき事項を整理し、今後の課題の検討を試みる。

II 電子インボイスに係る制度の概要

1 消費税制度における電子インボイスの意義

例えば、消費税の課税上、いわゆるインボイス、あるいは、適格請求書を必要とするそもそもの理由として、以下のような説明がされている。例えば、インボイスのクロスチェックによる仕入の過大計上等の付加価値税の脱税の発見に資すること⁽⁶⁾、制度の信頼性・透明性に資すること⁽⁷⁾、事業者間の確認や牽制により、適正な税の執行が担保され、相互牽制作用により税の連鎖が確保されること⁽⁸⁾⁽⁹⁾、複数税率の下での仕入税額を正確に反映させるために必要であること⁽¹⁰⁾、あるいは、「複数税率制度の下で前段階税額控除の仕組みを適正に機能させるため」や「売手側における適用税率の認識と仕入側における適用税率の認識を一致させるため⁽¹¹⁾」といった説明がされ

、—— 令和3年6月11日」（以下、「税務行政の将来像」という。）20頁（国税庁 HP（https://www.nta.go.jp/about/introduction/torikumi/digitaltransformation/pdf/syourai_zo2_r0306.pdf [最終確認日：2021年9月14日]））。山元俊一『デジタル化社会における消費税の理論と実務 インボイス方式への対応』（ぎょうせい、2021年）258頁。

(6) 金子宏『租税法 23版』（弘文堂、2019年）784頁。

(7) 政府税制調査会「平成12年7月 わが国税制の現状と課題 —— 21世紀に向けた国民の参加と選択 ——」（2000年）255頁。

(8) 岡村忠生ほか『租税法 第2版』（有斐閣アルマ、2020年）239頁【酒井貴子執筆】、水野忠恒『体系租税法 第3版』（中央経済社、2021年）1067頁。

(9) 事業者間において相互牽制作用があるということの意味が必ずしもはっきりしないという指摘がある（田中治「インボイス方式の導入に伴う法的課題」税研197号（2018年）51頁）。

(10) 中里実ほか『租税法概説 第3版』（有斐閣、2018年）245頁。

(11) 「平成28年度税制改正の解説」808頁（国立国会図書館 HP（https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11344177/www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2016/explanation/pdf/p0758_0843.pdf [最終確認日：2021年9月14日]））。

ている。このように、消費税の課税上、インボイスや適格請求書を利活用することの必要性や有意性は多くの論者から既に示されている。

また、インボイスや適格請求書を電子化（データ化）することの意義としては、上記のインボイスや適格請求書の意義を有することは当然のことであると言えるが、インボイス等をデータ化することの意義を整理する上で、消費税法上の電子インボイスの制度やその特色を概観する。⁽¹²⁾ 制度の概要や特色として、① 適格請求書等保存方式において、事業者が仕入税額控除を適用する上で、適格請求書発行事業者が発行する適格請求書の保存が必要とされること（消費税法（以下、「消費税法」又は「消税」という。）30条9項）、② 適格請求書に関しては、書類の交付に代えて、電子インボイスを提供できること（消税57条の4第5項）を挙げることができる。これらの規定は、適格請求書の保存に関して、電子インボイスで保存することが仕入税額控除の要件であることを明確に規定していること、言い換えれば、電子インボイス、つまり、データによる保存が紙媒体による保存と同じ位置付けであり、電子インボイス（データ）による保存を仕入税額控除の適用に対応する保存の原則的な方法として位置づけていると⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾考えられる。

(12) 拙稿「税務手続の電子化の特色とキャッシュレス化を踏まえた今後の課題」産大法学 54巻2号（2020年）71頁以下。

(13) 従前から、適格請求書の導入自体により、いわゆる免税事業者が取引から排除される懸念（金城久美子「適格請求書等保存方式の導入を見直すこと」税研204号（2019年）82頁）、同じ料金であっても仕入税額控除ができない免税事業者の料金が割高になってしまうという指摘（和氣光「消費税・仕入税額控除制度の再確認」租税研究859号（2021年）76頁）がされていた。

ただ、消費税等の負担以外の観点からも電子インボイスの導入や契約の電子化といったデジタル化に対応できない事業者が取引から排除される可能性が高まるのではないと思われる。例えば、生産性向上の観点から契約はペーパーレス化し、押印を不要とするという企業の方針が紹介されている（「脱ハンコに挑む1『世界企業に押印は不要』」日本経済新聞朝刊2021年1月18日2面）。

なお、取引の内容や金額によっては、印紙税の負担を軽減するという点から、書類の交換（やり取り）ではなく、データ上の契約が促される可能性があるとも考えられる。

(14) デジタルデータにも原本性を認めたという整理がされている（岡村忠生「租税手続のデジタル化と法的課題」ジュリスト1556号（2021年）55頁）。

さらに、「当初、適格簡易請求書については、電磁的記録による提供の対象外となっていました、いわゆる電子レシートの普及の実態等を踏まえ、今般の改正（中略）により、その記載事項に係る電磁的記録を提供することができることとされました⁽¹⁵⁾。」として、平成30年度税制改正により、適格簡易請求書に関しても電子インボイスによる提供が認められ（消費税57条の4第5項）、併せて、電子インボイスを取引先の承諾を得ることなく、提供できる（消費税57の4第5項）こととなった⁽¹⁶⁾。

加えて、電子インボイスの交付を受けた事業者は電磁的記録のまま保存することについては、電子計算機を使用して作成する国税関係帳簿書類の保存方法等の特例に関する法律（以下、「電子帳簿保存法」という。）に基づく税務署長等の承認は必要とされていない（消費税30条9項）。

上記のような電子インボイスに係る制度や関連する改正に関して、例えば、「レシートの電子化を進めるためのフォーマットの統一化等の環境整備を本年度内に行う⁽¹⁷⁾。」といった政府におけるキャッシュレス化を推進する方針を踏まえたものであるという整理⁽¹⁸⁾、あるいは、事業者の利便性の観点から「適格請求書等に誤りがあった場合、発行事業者に修正してもらう

(15) 「平成30年度税制改正の解説」（以下、「平成30年度解説」という。）961頁（国立国会図書館HP（https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11344177/www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2018/explanation/pdf/p0949-0984.pdf [最終確認日：2021年9月14日]））。

(16) EUにおける議論として、電子インボイスの利用を阻害している要因を取り除くためには、電子インボイスの利用に顧客側の承認を要求する規定を廃止することが必要であるという見解が紹介されている（渡辺智之「国際税制研究 電子インボイスをめぐるEUの動向」税務弘報61巻7号（2013年）120頁）。

(17) 「未来投資戦略2017——Society 5.0の実現に向けた改革——平成29年6月9日」64頁（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2017.pdf> [最終確認日：2021年9月14日]）。同資料の2017年度中において「電子レシートのフォーマットの統一化等の環境整備」（中短期工程表「FinTechの推進等」③30頁）とされている。電子レシートとは「電子レシートは、従来、紙で発行されていたレシートを、スマホアプリ等を通じて電子的に発行する仕組みです。」（経済産業省HP（<https://www.meti.go.jp/policy/economy/distribution/smartsupplychain.html> [最終確認日：2021年9月14日]））という説明がされている。

(18) 酒井克彦編著「スマート税務行政でこう変わる キャッチアップ デジタル情報社会の税務」（ぎょうせい、2020年）95頁-96頁【芹澤光春執筆】。

必要があるが、交付・修正等の効率化の観点から、電子インボイスを選択する事業者が増えると見込まれる⁽¹⁹⁾という見解が示されている。このような見解を踏まえると、複数税率における消費税の賦課徴収を円滑に行うためのみならず、納税者の利便性も踏まえ、税務情報のデータを利活用する制度が整えられたものと思われる。

ただ、申告手続の電子化といった最近の税制改正の内容も踏まえると、電子インボイスのような税務情報のデータを利活用することは、税務調査や滞納処分の円滑な執行に寄与することのみならず、種々の分野に多大な影響をもたらす可能性があるのではないかと考えられる。

2 関連する最近の税制改正の概要

税務情報をデータ化することや税務情報のデータを利活用することに関連する最近の税制改正の一つとして、大法人等に係る電子申告の義務化（法人税法（以下、「税法」という。）75条の3、消税46条の2等）を挙げることができる。まず、大法人等に係る電子申告の義務化の創設の理由として、「企業活動におけるICTの利用が広がる一方で、ICTで作成された申告データが必ずしもデータのまま国税当局に提出されていない状況が課題⁽²⁰⁾」、「税務手続においても、ICTの活用を推進し、データの円滑な利用を進めることにより、社会全体のコスト削減及び企業の生産性向上を図る観点⁽²¹⁾」として、税務情報のデータ化を推進することは、税務当局の事務の円滑化に資することのみならず社会全体の効率化に寄与することが言及されている。

他方、電子申告の義務化の対象が大法人等の一定の法人に限定されている理由に関しては、「特定法人の範囲については、e-Taxによる申告書の提出を行うに当たっては、システム面での投資を要する法人も存在することを踏まえ、財務基盤が一定程度安定している法人に限定することが適当

(19) 同上96頁。

(20) 平成30年度解説・前掲注(15)1049頁。

(21) 同上。

であると考えられたものです。」⁽²²⁾といった説明がされている。このような説明を踏まえると、電子申告の義務化といった税務情報のデータ化に伴う負担を納税者に求める上で、納税者が得心できる説明や税務情報のデータ化を進めることのメリットを納税者が享受できるかという点について、税務情報のデータ化を進めることや税務情報のデータを利活用することを今後円滑に進める上で十分に考慮されることが必要ではないと思われる。

なお、平成 30 年度税制改正において、大法人等に限定することなく、消費税法上の免税販売に係る情報等の保存については、原則、電磁的記録の保存等が義務化（消費税法施行令（以下、「消税令」という。）18 条）されている。

また、税務情報のデータを利活用することに関連する税務上の環境整備として、平成 30 年 1 月からの預貯金者等情報へのマイナンバーの付番開始等（国税通則法（以下、「国税通則法」又は「税通」という）74 条の 13 の 2（預金者等情報管理））による資産やキャッシュフローを把握する試み⁽²³⁾が行われている。

これらの改正を踏まえると、今後の方向性として、紙媒体による税務情報の提出や保存から電子媒体（データ）による提出や保存との流れ、つまり、紙媒体から税務情報を収集することから電子媒体やデータから税務情報を収集するという流れや税務情報のデータを積極的に利活用する流れであることは明らかであると思われる。

(22) 同上 1053 頁。

(23) 原田光隆「マイナンバー制度に関する最近の動き」調査と情報 1143 号（2021 年）3 頁、武田昌輔監修「DHC コメントール国税通則法 §34~74 の 14」（加除式）（以下、「DHC」という。）3957 の 91。

なお、預金者から金融機関へのマイナンバーの告知は、法令上の義務ではなく、任意であるとされている（国税庁 HP（https://www.nta.go.jp/taxes/tetsuzuki/mynumberinfo/FAQ/gaiyou_qa.htm#a3-14-2 [最終確認日：2021 年 9 月 14 日]）、志場喜徳郎ほか共編『平成 31 年改訂 国税通則法精解』（大蔵財務協会、2019 年）989 頁）。

特別定額給付金の給付事務にマイナンバーが活用されなかったこと等の混乱や課題については、デジタルエコノミーと税制研究会「デジタルエコノミーと税制 —— デジタル・セーフティネットの構築に向けて —— 2020 年 11 月」（以下、「報告書」という。）5 頁で説明されている。

上記の制度の変遷を踏まえつつ、次に、税務情報のデータを収集することに関する現行法上の税務署等の職員（当該職員）の税務調査に係る権限を概観し、その特色を整理する。

3 現行法上の税務調査に係る権限の概要

税務調査に係る権限、いわゆる質問検査権（税通 74 条の 2 等）において、紙で記載されたものと電磁的記録との両方を含む帳簿書類⁽²⁴⁾が検査の対象とされている⁽²⁵⁾。また、当該職員は納税者から税務情報のデータを収集できることが税務当局から明言されている⁽²⁶⁾。現行法上、税務当局（当該職員）が納税者等から納税者等が保存する電子インボイスや電子媒体上の情報といった税務情報のデータを収集できることが明らかである。

また、税務調査の調査対象者に関して、国税通則法上、納税申告書を提出した納税者や当該納税者と取引関係にある者のみならず種々のデータを取り扱う特定事業者、例えば、いわゆるプラットフォーム事業者も調査対象者となる⁽²⁷⁾ことが令和元年度（平成 31 年度）税制改正により規定された。

さらに、令和 3 年度税制改正により、電磁的記録の改ざんの可能性を踏まえ、電磁的記録に記録された事項に関し、改ざん等が行われた結果生じた申告漏れ等に対して課される重加算税について 10% を加算する特例が創設された（消法 59 条の 2、電子帳簿保存法 8 条 5 項（令和 4 年 1 月 1 日から施行）⁽²⁸⁾等）。

(24) 「帳簿書類（その作成又は保存に代えて電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の人の知覚によつては認識することができない方式で作られる記録であつて、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。以下同じ。）」（税通 34 条の 6 第 3 項）。

(25) DHC・前掲注 (23) 3951 の 110、志場・前掲注 (23) 927 頁。

(26) 「問 5 提示・提出を求められた帳簿書類等の物件が電磁的記録である場合には、どのような方法で提示・提出すればよいのでしょうか。」（国税庁 HP（税務調査手続に関する FAQ（一般納税者向け））（https://www.nta.go.jp/information/other/data/h24/nozei_kankyo/ippan02.htm [最終確認日：2021 年 9 月 14 日]））。

(27) 特定事業者等への報告の求め（税通 74 条の 7 の 2）を行う上での制約については、拙稿「国税通則法上の新たな情報照会手続の意義と法的課題」税法学 582 号（2019 年）67 頁以下で整理した。

(28) 『令和 3 年度 税制改正の解説』983 頁（財務省 HP（https://www.mof.go.jp/tax_poli/

このような規定の創設の状況も踏まえると、社会のデジタル化が進展する中、これまでと同様、あるいは、これまで以上に、納税者が提出する資料や申告書のみならず、税務当局による税務調査等を通じて、納税者や納税者以外の者から収集される税務情報のデータが、税務当局にとって重要であると位置付けられてるものと考えられる。

次に、税務情報のデータの用途を整理し、税務情報のデータを利活用することの意義やその課題を更に検討する。

Ⅲ 税務情報のデータの用途

1 税務情報のデータの利活用の意義

電子インボイス等の税務情報のデータを利活用することの意義としては、まず、税務当局の事務をより効率的なものにすることであると考えられる。例えば、情報集約が生じることにより所得等の補足が容易になること⁽²⁹⁾、納税者のコンプライアンスコストと税務当局の行政コストの双方の低減、情報の標準化といったことが考えられる。また、税務情報のデータを利活用する目的等として、税務当局の事務の効率化を含め、次のようなものがあるのではないかと思われる。

\ cy/tax_reform/outline/fy2021/explanation/p939-1010.pdf [最終確認日：2021年9月14日]) を参照。

(29) 高橋祐介「技術革新による税務行政の課題」租税法研究 46号(2018年)75頁。

VAT 詐欺 (VAT Fraud) に対応するため、インボイスにブロックチェーン技術を応用すべきという提案がされている (Sascha Jafari, Combining Modern Technology and Real-Time Invoice Reporting to Combat VAT Fraud: No Revolution, but a Technological Evolution, International Vat Monitor 31-3 (2020), 139.)。電子インボイスを強制的に使用させるべきという見解が示されている (Roland Ismer and Magdalena Schwarz, Combating VAT Fraud through Digital Technologies: A Reform Proposal, International Vat Monitor 30-6 (2020), 240, 243.)。

(30) 山元俊一「付加価値税の電子・効率化とわが国への電子インボイス導入に向けて——日本版 VIES (VAT Information Exchange System) 導入への提言」第 36 回日税研究賞入選論文集 (日本税務研究センター、2013 年) 75 頁。

(31) 「データの構成要素が互換可能であること」という説明がされている (同上 88 頁)。

2 税務情報のデータの具体的な用途

ア 税務当局の事務の効率化

まず、税務情報のデータを利活用する目的の1つとして、税務当局の事務を行う上で必要な情報を収集し、効率的な税務調査の実施といった税務当局の事務の効率化を図ることが考えられる。

具体的には、納税者の異動状況の把握、取引関係者の存在（実在）の有無の確認や納税者の取引相手方が消費税法上の課税事業者か否かの確認⁽³²⁾、税務調査の対象者の効率的な選定⁽³³⁾、滞納者の資産状況の把握（滞納処分⁽³⁴⁾の対象財産の選定⁽³⁵⁾）、未納（滞納）になる前の納付指導（滞納発生の予測⁽³⁶⁾）

(32) 国税通則法上、住所地の税務署長に申告書を提出する必要があり、また、住所地の異動後は、異動先の税務署長が更正処分等を行う権限を有するが、異動後の納税地が判明しない場合、旧納税地の所轄税務署長が更正処分等を行う権限を有することが規定されている（税通30条）。住民票、運転免許証、郵便に関する手続と異なり、納税者にとって、新（旧）納税地の税務署長に住所地の異動の内容を申出するメリットや必要性がないことが、当該規定が設けられている理由の一つではないかと思われる。

(33) 登録国外事業者名簿等において、事業者に付番の上、国税庁のHPで事業者名等が公表されており（平成27年改正法施行令附則7条）、また、適格請求書発行事業者も国税庁のHPでの公表が令和5年10月1日から予定されている（消法57条の2第4項、消税令70条の5）。

(34) 税務行政の将来像・前掲注(5)20頁。

Tina Ehrke Rabel, *Big Data in Tax Collection and Enforcement*, in *Tax and the Digital Economy Challenge and Proposals for Reform 329* (Wermer Hasleher ed., Kluwer Law International 2019).

AIを配備し、ビックデータを活用することを調査や処分に利用すれば、それが正しい限り、課税の公平性が高められるという指摘がされている（岡村・前掲注(14)56頁）。

また、ターゲティング広告等のICT（information & communication technology）（情報通信技術）を活用すれば、帰結主義の観点から効率性や公平のみを勘案するならば望ましい税制を構築しえようという見解が示されている（浅妻章如「租税手続のICT化：所得分類毎の対物課税から対人課税へ」租税法研究47号（2019年）42頁）。

(35) 「免税購入1400万円徴収 大阪国税 電子記録で初調査」（日本経済新聞朝刊2021年6月2日35面）。

(36) 金融機関への問い合わせ業務を電子化することが説明されている（「滞納者の資産把握で連携」日本経済新聞朝刊2021年5月12日14面）。

また、キャッシュレス社会の進展に伴い、電子マネー等に対する強制執行等の滞納処分の方法に関する法的整理が求められると思われる（山本翔・澤井俊之「キャッシュレス社会の到来と強制執行（上）」金融法務事情2157号（2021年）17頁、山本翔・澤井俊之「キャッシュレス社会の到来と強制執行（下）」金融法務事情2158号（2021年）27頁）。

(37) 犯罪予防のための犯罪者予測やテロ対策等におけるビックデータを用いて公的部門におけるプロファイリングの活用事例に係る説明がされている（山本龍彦「ビックデータ社会」

等へ利活用することが考えられる。

確かに、これまでも申告書といった書類が活用されていたところである。例えば、「消費税の申告審理等において事業廃止届出書、所得税青色申告決算書等を有効に活用することなどにより、事業の廃止時において棚卸資産以外の資産を保有している個人事業者を的確に把握して当該資産のみなし譲渡⁽³⁸⁾について、適正な課税を行うよう改善させた」とされていたが、データ化された税務情報の利活用を通じて、税務調査等をより効果的に行うことが試みられているのではないかと考えられる。

イ 租税制度のための資料

また、税務情報のデータを利活用する別の目的として、税務情報のデータを租税制度の設計や改訂のための資料として利活用することが考えられる。いわゆる証拠に基づく政策の実施⁽³⁹⁾のために税務情報のデータを利活用することである。具体的には、簡易課税制度における、みなし仕入率の改正⁽⁴⁰⁾、いわゆる免税事業者の免税点の設定水準の正当性や妥当性を検討する

「とプロファイリング」論究ジュリスト 18号（2016年）36頁）。

(38) 「消費税の申告審理等において事業廃止届出書、所得税青色申告決算書等を有効に活用することなどにより、事業の廃止時において棚卸資産以外の資産を保有している個人事業者を的確に把握して当該資産のみなし譲渡について、適正な課税を行うよう改善させたもの」（会計検査院 HP（<https://report.jbaudit.go.jp/org/h30/2018-h30-0157-0.htm> [最終確認日：2021年9月14日]））。

(39) 証拠に基づく政策形成（Evidence-Based Policymaking: EBPM）の個別事例として、租税特別措置の評価方法に係る検討がされている（佐藤良「第7章 租税特別措置とEBPM —— 研究開発税制を中心に ——」調査資料 2019-3（2020年）119頁）。

なお、税制の適用状況（適用数）については、租税特別措置の適用実態調査の結果に関する報告書（財務省 HP（https://www.mof.go.jp/tax_policy/reference/stm_report/index.htm [最終確認日：2021年9月14日]））という形で公表されているが、当該結果に係る評価については、当該報告書において、特段示されていない。

(40) 平成26年度税制改正において、「金融業及び保険業」を第5種事業（みなし仕入率50%）とすること、第5種事業に該当している「不動産業」を新たに設ける第6種事業（みなし仕入率40%）とすることとされた。当該改正に関して、『「消費税の簡易課税制度の仕入れに係る概算的な控除率については、今後、更なる実態調査を行い、その結果も踏まえた上で、その水準について必要な見直しを行う。」と規定されるとともに、会計検査院からも同様の指摘を受けていました。このため、財務省において簡易課税制度の適用対象となる規模の事業者における仕入率の実態調査を実施したところ、『金融業及び保険業』及び「不動産業」においては、現行のみなし仕入率と実際の仕入率との間の乖離が大きい

ことやこれらの制度の今後の方向性に係る議論に活用すること、あるいは、⁽⁴¹⁾ 歳入の見積もりに税務情報のデータを利活用することが考えられる。⁽⁴²⁾

ウ 税務当局以外の他の行政機関の執行上の資料

税務情報のデータが利活用される分野や税務情報のデータの別の用い方の一つとして、税務情報のデータを課税処分等の税務当局の執行以外の他の行政分野の他の行政機関における執行上の資料や判断材料として利活用することが考えられる。

具体的には、持続化給付金制度といった一定の公的給付制度において、不正受給の可能性の高い申請者の判定に利活用することが考えられる。ただ、このような税務情報のデータの利活用に関しては、税務職員に課された守秘義務との関係、いわゆる「租税情報開示禁止原則」との関係を整理

㍷ ことが判明しました。」(「平成 26 年度税制改正の解説」908 頁(国立国会図書館 HP (https://warpp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9551815/www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2014/explanation/pdf/p0907_0932.pdf [最終確認日: 2021 年 9 月 14 日])) という説明がされているが、具体的な数値や調査内容は示されていない。

なお、「簡易課税制度適用者について事業区分ごとにみなし仕入率と課税仕入率の平均を比較すると、みなし仕入率が全ての事業区分において課税仕入率の平均を上回っていた。その中でも第 5 種事業の課税仕入率の平均は、みなし仕入率との開差が顕著な状況となっていた。また、同じみなし仕入率を適用している事業区分においても、課税仕入率がみなし仕入率を上回っている事業者もいるが、課税仕入率がみなし仕入率を下回っている事業者の方が多数となっていた。」(「消費税の簡易課税制度について」(会計検査院報告(国会及び内閣に対する報告(随時報告)平成 24 年 10 月報告)(会計検査院 HP (<https://report.jbaudit.go.jp/org/h23/ZUIJ16/2011-h23-3500-0.htm> [最終確認日: 2021 年 9 月 14 日]))とされており、第 5 種事業者に関して、法人と個人事業者の合計 950 事業者を調査対象としたとされている。

(41) 国税庁の保有するデータを税・財政政策に活用する取組(「税務大学校との共同研究の概要 国税庁 令和 3 年 6 月 30 日」(国税庁 HP (<https://www.nta.go.jp/about/organization/ntc/kyodokenkyu/pdf/kyodokenkyugaiyou.pdf> [最終確認日: 2021 年 9 月 14 日]))。

(42) EBPM 推進のための自治体税務データ活用プロジェクト(「デジタル改革関連法の施行を見据え、複数の地方自治体及び東京大学政策評価研究教育センター(CREPE)が連携し、各自治体を持つ税務情報を計量経済学の知見を用いて分析し、自治体間比較を通じてより精緻な税収予測を目指すとともに、税や経済に関する学術研究の発展につなげる。)(東京大学 HP (<http://www.crepe.e.u-tokyo.ac.jp/research/research20210624.html> [最終確認日: 2021 年 9 月 14 日]))。

(43) 金子・前掲注(6)915頁。納税者の秘密が漏れるようであれば、納税者等の協力は期待できないという指摘がされている(同914頁)。

する必要があると解される。この点に関して、現行法上、例えば、生活保護対象者の確認作業において、法律により税務上の守秘義務が解除されているような場合（生活保護法 29 条⁽⁴⁴⁾）のように、法律上の根拠に基づき⁽⁴⁵⁾正当な事務であれば、税務情報のデータを他の行政機関が一定の範囲内で当該行政機関の所定の事務に利活用することが可能であるという枠組みが採用されている。つまり、法律上の根拠に基づき、税務当局以外の他の行政機関が税務情報のデータを利活用することができる⁽⁴⁷⁾。

ただ、制度上、法律上の根拠がない場合、例えば、持続化給付金の審査において、① 原則、2019 年分の確定申告書第一表の控え（収受日付印が押印したもの⁽⁴⁸⁾）等を申請者は提出すること（持続化給付金規定 6 条 4 号 1

(44) 生活保護法 29 条に基づく調査の内容については、就労収入等の有無、収入額等であり、必要に応じ事業主へ照会を行うことが説明されている（「第 5 回協議会 生活保護関係資料」（厚生労働省 HP（<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/10/s1019-4e.html>）[最終確認日：2021 年 9 月 14 日]））。

(45) 例えば、児童手当法 28 条、児童扶養手当法 30 条が該当する。

(46) 金子・前掲注 (6) 915 頁。

「納税者等の秘密に関する税務職員の守秘義務は、法律において個別具体的にこれを開示することを許容した規定（例えば恩給法 58 条の 4 第 3 項、生活保護法 29 条、児童扶養手当法 30 条等）がない限り、解除されることはないものと解するのが相当である」（大阪高判平成 10 年 1 月 29 日税資 230 号 17 頁）。

また、地域振興券の支給の要件を自治体が確認するために税務情報を活用できるよう法令上の整備が必要であったという指摘がされている（阿部泰隆「入門講座 地域振興券、臨時福祉特別給付金支給要件抽出における税務情報利用の可否（政策法学演習講座・実例編②）自治実務セミナー 41 巻 5 号（2002 年）5 頁）。

なお、公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律 11 条に基づき、特定公的給付の判定に係る事務手続のため、行政機関の長等は、他の行政機関の長等に対して、資料の提出を要請できることから、市民からの承諾や申請がなくとも、特定公的給付の判定に係る事務手続を行う行政機関の長等は税務当局が保有する税務情報を利活用できることとなった。

(47) 「福祉事務所では、1 年に 1 度、課税担当課に報告のあった給与額・賞与額等と福祉事務所に申告のあった収入額を対比し、差異がないか調査を行います。双方の額の間に差異が生じた場合は、更なる調査を行い、未申告収入の有無について確認します。」（「生活保護費の不正受給防止対策に取り組んでいます」（さいたま市 HP（<https://www.city.saitama.jp/002/003/008/p039101.html>）[最終確認日：2021 年 9 月 14 日]））。

(48) 確定申告書の控え（写し）の記載事項は、税務署長が発行する納税証明書の記載事項のように、納税者が申告金額を納付（完納）したことを示すものではなく、また、確定申告書の控え（写し）に納税者が記載した金額が、実際の売上等を正確に示す金額であるとは

号)、② 事務局及び中小企業庁長官の委任した者が行う関係書類の提出指導、事情聴取及び立入検査等の調査に応じること(持続化給付金規定7条5号)が規定されているが、当該事務局等が税務署長等へ申請者の提出した書類に記載された所得金額等の真偽を確認できる法律上の根拠は設けられていない⁽⁴⁹⁾。

エ 租税制度以外の制度のための資料

また、税務情報のデータが利活用されることが期待される別の分野や別の用い方として、税務情報のデータを租税制度以外の制度のための資料として利活用することが期待されていると考えられる。具体的には、社会保障分野における議論⁽⁵⁰⁾やいわゆる10万円給付の効果の検証といった政策の

ㄨ 常に言い難いと考えられる。例えば、「申告書の控えへの收受日付印の押印は、收受の事実を確認するものであり、内容を証明するものではありません。」(国税庁 HP (https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/shinkoku/tebiki/2020/b/02/2_03.htm [最終確認日: 2021年9月14日])) という説明も踏まえると、給付金の支給の対象者が否かを判定する上で、收受印のある確定申告書の控えを申請者の所得金額を客観的に証明する資料として取扱うことについては疑問が残る。

(49) 「令和2年度持続化給付金事務事業の中間検査報告書 2020年10月中小企業庁長官官房総務課」15頁(【参考】持続化給付金事業の事務局の不正防止に関する取組(経済産業省 HP (<https://www.meti.go.jp/covid-19/pdf/jizokuka20201012.pdf>?1012 [最終確認日: 2021年9月14日]))。)

持続化給付金の支給に係る枠組みの根拠が法令に基づくものではないことから、生活保護法に基づく保護決定に係る審査の場合とは異なり、仮に、事務局が税務署長へ何らかの確認や照会を行ったとしても、国税通則法上の守秘義務により、税務署長は、当該確認等に対する返答はできないものと思われる。

なお、法律事務所に委託し、不正受給等に関する認識確認に係る作業が進められているとされている(「持続化給付金の不正受給等に関する認識確認を行っています」(経済産業省 HP (<https://www.meti.go.jp/covid-19/pdf/jizokuka-kyufukin20210225.pdf> [最終確認日: 2021年9月14日]))。)

(50) 「マイナンバーに送付された給付金が電子マネーとして使用されれば、その取引情報を社会保障当局が把握し、社会保障政策の改善に役立てることができる。」(渡辺智之「キャッシュレス化の政策的インプリケーション」財務省財務総合政策研究所編『キャッシュレス・イノベーション』(金融財政事情研究会、2019年)149頁)というキャッシュレス化に係る整理は、給付事務の効率化のみならず社会保障における給付対象者の基準や給付の内容といった制度の枠組みについて、信頼性のあるデータを活用した形で制度の検討が今後必要であるという見解ではないかと思われる。

なお、最低賃金の分配の公平さに関して、公労使の三者が審議を尽くして決定するという手続的正当性に依存してきたが、政策上の数値については、何らかのエビデンスから導

効果の検証に用いることが考えられる。⁽⁵¹⁾⁽⁵²⁾

上記のように、税務情報のデータの用途は様々なものがあると思われるが、データ化された税務情報を利活用できる制度を整える上では、次の点について、留意すべきではないかと思われる。

IV 税務情報のデータを利活用できる制度を整える上での留意事項

上記のⅢでも概観したように税務情報のデータを利活用することは、種々の面で、一定の効果が期待できると思われるが、電子インボイス等のデータや税務情報のデータの利活用を進める上では、次のような点に留意する必要があると解される。

まず、適格請求書等のデータ化の義務化（電子インボイスの義務化）に対応することが困難な事業者への配慮や対応⁽⁵³⁾を挙げることができる。このような配慮等は、例えば、キャッシュレス義務化に係る議論で示された同種⁽⁵⁴⁾のものであると思われる。また、課税強化に繋がることへの警

ゝ き出されたものではないという見解がある（神吉知郁子「労働市場への法的介入と公正な分配」法律時報93巻5号（2021年）21頁）。

(51) 渡辺安虎「エコノミスト360°視点『1人10万円』検証は十分か」日本経済新聞朝刊2021年5月7日6面。

(52) 注(41)や注(42)の取組を踏まえると、個人情報の匿名化（個人情報の非識別加工情報等）によって、今後、政策の立案や政策の評価の分野において、税務情報のデータを利活用できる可能性があるのではないかと思われる。個人情報の非識別加工情報等については、宇賀克也「地方公共団体の保有する個人情報に係る非識別加工情報の作成組織」行政法研究37号（2021年）i頁や「秘密守ってデータ解析」日本経済新聞夕刊2021年5月10日2面を参照。

(53) 電子インボイスの義務化については、更なる検討が必要であるという見解（山田俊也「適格請求書等保存方式（いわゆるインボイス方式）の導入後における仕入税額控除方式——欧州等のインボイス制度を参考に——」税大論叢98号（2019年）99頁）、電子インボイス等の電子化に関して、中小事業者へ配慮しつつ、漸進的に進めるべきという見解（田中・前掲注（9）52頁）、段階的な導入を検討するべきという見解（安部和彦「インボイスの電子化と仕入税額控除」税理64巻2号（2021年）14頁）が示されている。

(54) キャッシュレス化の義務化は、例えば、キャッシュレス化に対応できない個人を切り捨てるという批判が生じると考えられる（大林啓吾・山下徹哉「憲法政策の試み（1）——キャッシュレスの憲法問題を素材として」千葉大学法学論集34巻1・2号（2019年）72頁）。^ノ

⁽⁵⁵⁾⁽⁵⁶⁾戒感も生じるのではないかと考えられる。

他方、Ⅲでも概観したように、税務情報のデータを他の行政機関の事務処理に利活用することに関して、例えば、一定の公的な給付に係る事務処理上、法律上の根拠に基づき税務情報のデータを利活用できることを制度化することは、給付事務を行う行政機関の事務処理の効率化や迅速化に寄与することのみならず、正確な申告を行った納税者に対して迅速で適切な金額の給付の実施に繋がることにより、国（地方団体）へ正確な収入等の情報を提供するというインセンティブが納税者や市民に生まれる可能性がある⁽⁵⁷⁾のではないと思われる。

したがって、経済活動や行政活動におけるデジタル化の流れが加速することを踏まえると、技術の進展や制度の変容に対応した税制改正を検討す

ㄨ 「御提案の小売店に対しましてキャッシュレス決済の利用を、まあ半ばあるいは法令上か、事実上義務付けるということにつきましては、システム投資を始めといたします事業者の方々の負担などもございますので、そういったことも踏まえて慎重に検討していく必要があると考えております。（矢野康治政府参考人答弁（第201回国会参議院財政金融委員会（2020年3月18日））。

(55) 例えば、キャッシュレス化の進展による徴税強化への懸念（森下哲朗「金融取引と税——金融法研究者の視点から」民商法雑誌156巻1号（2020年）118頁）や個人番号の活用による税や保険料の徴税強化への懸念（奥津年弘「番号制と税務分野の今後について」法と民主主義557号（2021年）24頁）が示されている。

なお、具体的な事例として、金融所得を把握するために検討されたグリーンカード制度に対する反発を挙げることができる（舘圭吾「第2章 日本の納税者番号制度」日税研論集67号（2016年）47頁、『平成財政史——平成元～12年度』第4巻（租税）第2章第10節納税者番号制度（財務省HP（https://www.mof.go.jp/pri/publication/policy_history/series/h1-12/4_2_10.pdf）【最終確認日：2021年9月14日】））。

(56) インボイスが目指すものは、全ての取引について把握することであるから、現金取引の把握は重要であるという指摘がされている（佐伯和雅「韓国消費税制度～歴史と電子インボイス制度を中心に～」税経新報677号（2019年）20頁）。

(57) 消費税の滞納防止として、国や地方団体における入札参加資格審査に際して、納税証明書の活用が検討された事例がある（第3回国税審議会資料（「滞納圧縮への対応」）（国税庁HP（<https://www.nta.go.jp/about/council/shingikai/020123/shiryu/06.htm>）【最終確認日：2021年9月14日】））。

(58) デジタル給与払い（ペイロール）に係る議論は、例えば、「資金移動業者の口座への賃金支払について」（厚生労働省提出資料）（第12回投資等ワーキング・グループ）（2021年4月5日）（内閣府HP（<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/meeting/wg/toushi/20210405/agenda.html>）【最終確認日：2021年9月14日】））で行われている。

ることが当然のことながら必要であること、つまり、時宜に応じた税制改正を行うことが求められるものと言える。ただ、同時に、法律上の根拠に基づく税務情報の開示が原則であることを再確認することが必要である。

例えば、不正な受給者に対する処置を強化すべき⁽⁵⁹⁾、さらに、不正な受給者を処罰する上で税務情報のデータを利活用すべきという見解が示されるのではないかと考えられる。このような見解を踏まえ、不正な受給者を処罰するために税務情報のデータを利活用することは、確かに、市民感情に沿うものであるかもしれないが、このような税務情報のデータの利活用は、税務職員の権限（調査権限）は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならないという考え方を明らかにした規定（税通 74 条の 8（権限の解釈）⁽⁶⁰⁾）に抵触するということ、併せて、当該規定が設けられたことの意義を再度確認する必要があると解される。

また、税務情報のデータの利活用を進めることにより、次のような新たな税務上の法的課題が今後生じるのではないかと思われる。

V おわりに（今後の課題）

電子インボイス等といったデータ化された税務情報の利活用を進めることにより、新たに生じる税務上の法的課題として、① 当該職員の調査権限の行使との関係について、例えば、「実地の調査」の意味として、オンライン調査が明確に認められるか否か、特定事業者等への報告の求め（税通 74 条の 7 の 2）の対象者の範囲を拡大することが妥当であるか⁽⁶²⁾、② 電

(59) 「持続化給付金の不正受給認定者について」（経済産業省 HP (https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka_fusei_nintei.html [最終確認日：2021 年 9 月 14 日])) を参照。

(60) 質問検査権を利用して、犯罪捜査を有利に行うようなことがあるとすれば、それは、憲法上の人権保障（憲法 38 条、35 条）を潜脱することになってしまうため、確信的に設けられた規定である旨という説明がされている（DHC・前掲注（23）3955 の 34）。

(61) 近畿税理士会「令和 4 年度税制改正に関する意見書」（2021 年）30 頁（納税環境整備に関して、「税務調査におけるウェブ会議システム等の利用」等の意見）。

(62) 例えば、プラットフォーム事業者に対して、VAT や GST の徴収や納付等を求めることが提案されているが（OECD（2019）, The Role of Digital Platforms in the Collection of

子インボイスに係る技術的ミス（例えば、ソフトの欠陥）による過少申告といった誤った申告への対応、⁽⁶³⁾ ③ 利活用できる税務情報のデータの範囲を限定するか否か、税務情報のデータを提供できる対象者の範囲を限定するか否か⁽⁶⁴⁾ ⁽⁶⁵⁾ といった法的課題を整理する必要があると考えられる。

また、税務情報のデータを利活用する上で、いわゆる AI (Artificial Intelligence) を活用することによるデータ分析に基づき税務調査や滞納処分を行うことに関して、当該処分に係る理由付記の⁽⁶⁶⁾ ⁽⁶⁷⁾ 妥当性を整理する必

、 VAT/GST on Online Sales, at 21)、英国で創設されたオンラインマーケットプレイスを管理する者に対する連帯納付に係る責任 (Joint and several liability on the online marketplaces) に対する批判や懸念 (拙稿「消費税法上の連帯納付に係る責任の検討の意義と課題——英国において新たに創設された VAT の連帯納付に係る責任等を素材として——」税法学 580 号 (2018 年) 71 頁-72 頁) を踏まえると、このような OECD における提案に対しては、事業者の負担への配慮や税務当局の都合を優先する旨の批判が示されることが考えられる。

(63) 米国における申告ソフトのよる申告ミスに係る事例を紹介したものがある (岡村・前掲注 (14) 56 頁-57 頁)。

(64) 開示の範囲は限定すべきという見解がある (金子宏「税務情報の保護とプライバシー」金子宏「所得課税の法と政策」(有斐閣、1996 年) (初出: 1994 年) 242 頁)。

なお、例えば、持続化給付金事務事業は、資金助成業務担当法人、特殊法人、独立行政法人ではない一般社団法人が委託し、業務が再委託されており (野田崇「緊急かつ大規模な事業の民間委託——契約ルールはどこまで有効か」法律時報 93 卷 5 号 (2021 年) 58 頁-60 頁)、行政機関以外の団体が情報の提供先として想定されるが、当該団体への情報の提供については、法律による根拠が必要であることから、税務情報を提供することはできないものと思われる。仮に、当該団体への提供が法律の根拠に基づくものであった場合でも、税務当局から提供される税務情報の内容は必要最低限のものに限られると思われる。

また、情報の取扱いに関連する問題として、税務当局が電子データにより情報の収集を進める上で、税務当局からデータの流出や税務当局への不正アクセスに対して、納税者が不安を抱くことが指摘されている (Jafari, *supra* note 29 at 140)。

(65) さらに、一歩進めれば、技術の進展により、私人から税務当局への自動的な情報提供を可能にする枠組みに関する検討を行うことが考えられる (須田守「私人の情報提供と行政判断 (上)」法律時報 93 卷 5 号 (2021 年) 137 頁)。

(66) 理由付記の趣旨として、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制すること (最判昭和 38 年 5 月 31 日民集 17 卷 4 号 617 頁) から、例えば、AI が選定したから妥当であるという説明は、これまでの理由付記の趣旨に反するのではないかと考えられる。

(67) 調査選定理由のブラックボックス化への懸念が示されている (酒井・前掲注 (18) 209 頁【泉絢也執筆】)。新規業種が調査選定から除外される旨の懸念も示されている (同 213 頁)。

納税者の権利保護の観点から、AI や Big Data の分析に対する反論等の機会が付与され

要があるのではないかと考えられる。さらに、税務調査等に活用する AI の開発上、仮に、調査対象の選定基準に関して、特定の地域や特定の職業等を考慮した場合、特定の地域や特定の職業に不利な影響を与える等、差別や排除の助長に繋がり、憲法 14 条（平等原則）や憲法 13 条（個人の尊重）⁽⁶⁸⁾ に抵触する可能性があることが懸念される。

加えて、既に言及したように、仮に、税務情報のデータを種々の行政機関の事務に利活用することが進展することにより、申告の意義や申告の位置付け自体が変容する可能性があるのではないかと解される。これまで、確定申告書の提出といった申告は、所得税法等の法律上の義務であり、罰則⁽⁶⁹⁾によって申告義務を担保するという枠組み（考え方）であった。このような枠組みにより申告納税制度を維持することを目指すだけではなく、申告することや税務当局へ正確な情報を提供することにより、申告者に対して何らかの利益（メリット）がもたらされ、申告者が一定の利益を享受できる枠組みを整えることにより、正確な申告を行うことや期限内に納付（完納）することへのインセンティブが納税者に生まれ、結果として、申告納税制度の維持や適正な申告水準の向上に繋がる可能性があるのではないのかと解される。⁽⁷⁰⁾ 言い換えれば、税務情報の不開示（税務情報開示禁止

ゝ るべきという指摘がされている（Rabel, *supra* note 34 at 316.）。

(68) 山本・前掲注 (37) 40 頁。プロファイリング結果は、あくまでも確率的な判断であり、その人そのものを確定的に記述するものではないという説明がされている（同 41 頁）。

学習させるデータに関して、調査対象者の選択にバイアスがないことを保証し説明することは困難かもしれないという指摘がされている（岡村・前掲注 (14) 58 頁）。また、バイアスが生じることへの懸念が示されている（Rabel, *supra* note 34 at 311.）。

(69) 当然のことながら、税務署や税理士会が開催する租税教室による広報活動により、いわゆる納税意識を向上させることも申告納税制度の維持等に寄与すると思われるが、租税教室という広報活動や啓蒙活動のみにより、申告納税制度が維持されることや正確な申告が促されるとは言い難いと思われる。

(70) 租税は、反対給付なしに成立することから、私債権と比較して、履行可能性が低い等の性質を有することから、国税優先の原則（国税徴収法 8 条）等の枠組みが設けられているという説明がされている（吉国二郎ほか共編『令和 3 年改訂 国税徴収法精解』（大蔵財務協会、2021 年）137 頁）。

なお、国家の役割に関して、民間では対応できない災害等のリスクへ対応すること一種の保険（団体）との発想を基礎とするものという説明がされている（大竹文雄『経済学的な

原則) により納税者の信頼を確保する⁽⁷¹⁾という枠組みに、納税者の税務情報を適正に利活用することによって納税者の自発的な協力を確保するという別の枠組みも整えることを検討すべきという議論が進展する可能性があるのではないかと考えられる⁽⁷²⁾。これらの点については、今後の検討課題としていきたい。

ㄨ 思考のセンス』(中公新書、2005年)42頁)。

(71) 金子・前掲注(64)241頁。

(72) 申請者が恩恵を受けられる仕組みから、必要な人が恩恵を受けられる仕組みへ転換するため、税務情報(所得情報)を社会保障事務情報に連携させることが必要であるという見解(報告書・前掲注(23)14頁)、あるいは、給付の完全自動化は好ましいものではなく、選択による給付停止手続等が必要という見解(高橋祐介「第6章 納税者番号制度と納税者の秘密の保護」日税研論集67号(2016年)204頁)が示されている。

脱稿後、デジタルエコノミー税制研究会『デジタルエコノミーと税制——税制のデジタルトランスフォーメーション——』(2021年10月)に接した。