

第六十三回
参議院大蔵委員会會議録第九号

昭和四十五年三月十九日(木曜日)

午前十時二十一分開会

出席者は左のとおり。

委員長 栗原 祐幸君
理事 沢田 一精君
成瀬 幡治君
鈴木 一弘君
瓜生 清君

委員 青木 一男君
青柳 秀夫君
伊藤 五郎君
岩動 道行君
大竹平八郎君
鬼丸 勝之君
津島 文治君
中山 太郎君
矢野 登君
木村福八郎君
松井 誠君
横川 正市君
上林繁次郎君
渡辺 武君

政府委員

内閣法制局第三部長 荒井 勇君
大蔵政務次官 藤田 正明君
大蔵大臣官房審議官 高木 文雄君
大蔵省主税局長 細見 卓君
国税庁長官 吉國 二郎君
事務局側 常任委員会専門員 坂入長太郎君

説明員

大蔵省主税局税制第三課長 早田 肇君

本日の會議に付した案件

○国税通則法の一部を改正する法律案(内閣提出、衆議院送付)

○委員長(栗原祐幸君) ただいまから大蔵委員会を開会いたします。

○国税通則法の一部を改正する法律案を議題とし、質疑を行ないます。

質疑のある方は、順次御発言願います。

○木村福八郎君 この国税通則法の一部を改正する法律案につきましては、特に国税不服審判所の設置をめぐって衆参両院でこれまで非常に多くの質疑が行なわれてきたわけですが、それによってこの間一部質問したのですが、全体をいま検討してみまして、国税不服審判所を設けて、そうしてはたして納税者の権利がほんとうにいままでよりも救済されるのかどうかにつきまして、私は非常に疑問を持つに至ったわけです。一体これだけのメリットがあるのか、そこを最後の詰めとして、私の質問として、まだほかに社会党としても質問が残っておりますが、私の一応の詰めとして、どれだけだけのメリットがあるのかをはっきりさせたいわけなんです。

そこで、いろいろな角度から質問をしてきたわけですが、繰り返すようになりますが、ここで再確認しておきたいのですが、この国税通則法の改正の目的は、「納税者の権利救済制度の整備拡充をはかる」ということが趣旨になっておる。これに間違いのないわけですか、提案理由は、もう一度確認しておきます。

○政府委員(細見卓君) 間違いございません。

○木村福八郎君 もう一度伺いますが、「納税者の権利救済制度の整備拡充」になっておるのでありまして、運用によって納税者の権利を擁護するということですか、この点はどうなんですか。そうではなくて、制度的に納税者の権利救済を確立する、充実するということであると理解していいわけですか。

○政府委員(細見卓君) たびたび申し上げておりますように、従来、国税には協議団制度というのがございまして、審査の請求にあたつては協議団の議を経て裁決しておたつたわけでございますが、その場合、裁決権が国税局長にあるというところから、執行部門である直税部なりあるいは間税部なりをかかえております国税局長が、どうしても、当主管部と申しますか、課税に当たつておたつた部の局の意見に影響を受けることがあり得るというところで、今回は、国税庁長官が本来持つておりますいわば審査に関する権限を、全面的に国税部局つまり執行部門から切り離しまして、それを不服審判所に移して、ここに制度として新しい要素が一つございまして、したがって、そういうふうな制度として切り離れます結果、従来、国税局長であります、国税庁長官の発しておりますいわば執行の指針である通達というものに拘束されざるを得なかったわけでありまして、ここでいけば国税庁長官の身分とも言うべき不服審判所長が、出てまいりましたことによりまして、執行部のそういうした行き方というのについて全面的に反省ができる。したがって、通達と違つた裁決もできる、あるいは従来の国税当局の行なつてきた行政慣例というものと違つたものを違つた形で裁決ができる。そういうふうな、国税局長から権限を移しかえることによりまして制度的にそういうことができるようにする。ただ、その場合、審査

会のようなものを設けてましてさらに意見の慎重を期しておるわけでありまして、いずれにいたしましても、制度として執行部門から審査部門を切り離しました、まさに制度としての大きな改革であると思ひます。

○木村福八郎君 それは、形だけではなくて、實質的に制度として納税者の権利擁護の確立、充実になると思ひますか。實質的に、形だけではなくてです。

○政府委員(細見卓君) 新しい制度をつくりまして、それを運用いたしますのはその任に当たる者であり、また、その者の心がけいかに大きく、制度を生かすも殺すもその上に大きな役割りを果たすわけでありまして、先般青木委員に対して大蔵大臣が申し上げましたように、この運営にあつては、極力納税者の権利の救済という観点に立つて運用を進めていくように部下職員によく徹底いたしますということを大臣も申しておるわけでありまして、そういう意味で新しい制度に新しい精神が漸次盛り込まれて、そういう方向で中身が充実していくことを私どもは期待しております。

○木村福八郎君 その運営ということになると、もちろんこの制度を運用する人なりその運営面が重要でないとは言ひませんけれども、運用ということになると、信頼感というものが非常に重要だと思ひます。運営する人に対して信頼感がなかつたら、これは形だけつくつたて決して納税者の権利救済にならないと思ひます。だから、いまの租税行政制度がいわゆる納税者にとつて信頼し得るようなそういう機構になつていくかどうか、制度的に、それから今度、不服審判所の機構、制度も、この運営によつて納税者の権利が救済されるというように信頼できるようなふうになつていくかどうかということが非常に重要

だと思ふんです。ですから、審査会の委員についても、どうなっているかという委員自体の構成によつても運営が非常に違ってくるんですよ。そうでしょう。それから民間をどれだけ採用するかという点も今後の運営に非常に大きい影響があるんです。それは信頼感につながるわけですね。この運営と信頼感というものが非常に重要だと思ふんです。そういう点を考えてみると、まだその点については十分明らかにもされておられませんし、それからいまの実態からいっても、形だけは整つても、提案の趣旨にあるように制度として納税者の権利救済ができるような形になっていないと思ふんです。

そこでこれから、多少これまでの質問の繰り返しになるように思われるかもしれませんが、整理する意味で一応ここでまた質問したいのですが、まず、積極的なメリットが今度の国税通則法を改正することによつてどういふ点にあるのかをここでひとつ列挙してもらいたい。どういふ点、どういふ点と具体的に述べてもらいたい、形だけではなくですよ。具体的に、この改正によつてどういふ点とどういふ点とどういふ点があるのかでより納税者の権利救済について有利になるのかどうかですね。

○政府委員(細見卓君) 第一点は、先ほど申し上げましたように、この新しい制度の核心とも申しますべき、裁決権が従来の国税局長から切り離されて、独立した審査機構として、執行等に拘束されない形で、より第三者的に判断ができるようになっておるといふ点が、第一の制度として一番大きな点でございます。したがって、先ほど申し上げましたように、国税庁長官の執行命令であります通達に拘束されない裁決ができる。まあ現在いろいろな意味で税務行政に関する御批判があることは私も承知しておるわけでありまして、その一つに、通達行政が画一的であつて、納税者の実態に即した課税ということについて、納税者がいくらか主張しても、いやそれは言われても通達がこうなつておりますから、私どもではいかんともできませんというところに対する不平

というものがわりあい多かったらう、むしろ現状の一番多い不平ではないかと思ふのであります。その点に關しまして、審査会というふうな民間の方々御意見も入れて、税務行政の実態が納税者のほんとうの姿をとらえて執行されておるかどうかという点について反省の機会が持てるようになって、これはやはり独立したことに伴います大きな制度的なメリットであらうかと思ひます。

それから異議の申し立てに伴います、異議の申し立てに対する決定におきましては、理由が白色申告者におきましても明示されることになりす。したがって、従来この点について問題がございました白色申告者について、更正の理由だとかあるいは争点を明らかにするのにも、税務官庁側の理由が不明確であると言われておつたものについて、理由が明示される。したがって、その不服というものにつきましても、異議につきましても、争点がおのずから明らかになってまいりました。そういう意味で審査の請求に対する理由等につきましました答弁書を出すことができるようになり、また、答弁書を出すことになっており、これがやはり大きく納税者の権利を保護することになっておると思ひます。

それから審査の請求にあたりまして、むずかしい書式を要求すればするほど、手続としては完備いたした、また、裁決もその意味では明確を期し得るわけでありまして、納税者の全体のあり方をも考えまして、その理由その他について、あるいはまた審査の請求の内容につきましても、口頭による補正ができるようにいたしております。

そういう意味で、簡単に審査の請求ができる。金もかからないし、時間的にも簡単にでき、しかも、専門的な知識が必ずしも要求されないというふうな形でこの問題を処理しておるといふようなことが審査請求としては一つの大きな改善であらうと思ひます。

そのほか、通則法全体の問題といたしましては、更正請求の期間を延長したとか、あるいは

は延滞税の減額をきめておるといふような点がございまして、不服審査という点に關して申せば、前に申し上げました点が大きな改正になっておると思ひます。

○木村福八郎君 納税者権利救済は、申告に對して税務署のほうの更正決定なりあるいはまた修正申告に對して決定があつた、それに対して異議の申し立てがある、この異議の申し立てがあつた段階から納税者の権利救済の段階に入るわけでしょう。そういうふうに理解していいわけですね、異議申し立ての段階からですね。

○政府委員(細見卓君) たゞたびたび申し上げておりますように、真実の所得に對しては、課税されない。税務当局が真実の所得でないものによつて課税いたしておる、それを直す、補正をするという意味におきまして、それは権利の救済であらうと思ひます。

○木村福八郎君 そうしますと、段階的に分けて、異議申し立ての段階は、それ以前の段階と違つて、それ以前は、税務署のほうで、質問、検査なども、これは事前事後の検査をしますが、これは罰則を背景としたそうした各税法に基づいて税金を取る側、税務署の側において更正決定するわけですね。あるいは、無申告の場合は税務署が決定する。ところが、異議申し立ての段階に入れば、取るほうではなくて、取られる側の権利救済をする手段として、まずその第一段階として異議の申し立てということが認められるわけでしょう。そうですね。だから、この段階からいへば権利救済の段階に入る。段階的に区別する場合、そういうふうに理解していいわけでしょう。

それで、異議の申し立てから、今度は、審査の請求があり、あるいは裁判ということもございまして、ですから、段階的に見る場合に、異議の申し立ての段階から納税者の権利救済の段階に入る、こう見ていいわけでしょう。それ以後、それ以後と言つては変ですが、取る側と取られる側というのは、そういう区別もおかしいのですが、そういうふうに分けてみると、異議申し立ての段階は取ら

れる側のほうのサイドから見たそうした救済の段階に入るんだと、こう理解していいですか。それから異議申し立てをしない段階では、これは取るほうの側のサイドでやるんですね。ですから、質問検査権なんかを理解する場合も、そこで違いが出てくると思ふんです。そういうように、異議申請の段階から以後は、今度は、審査請求なり、裁判なり、あるいは不服審判なり、そういう段階は、これは納税者の権利救済の段階に入るんだと、こう理解していいわけでしょう。

○政府委員(細見卓君) 行政の終局的な権利救済につきましては、もう御承知のように、司法裁判があるわけでありまして、行政当局が行ないます不服の行政救済と申しますものは、適正な行政行為を行なうことによつて納税者の権利を侵害しないようにすることが行政不服段階における審査のいま一つの――行政不服審査法にもございまして、ように、もつて適正な行政を確保すると思ひます。ほんとうの意味の純粋の権利救済だけを對象にしたものは、やはり三権分立のたてまえからいたせば司法機関が行なうのが筋ではないかと思ひます。

○木村福八郎君 いま私が申ししたのは、納税者の権利救済制度の整備充実をはかることが国税通則法の改正の趣旨だといふのですが、その場合、権利救済といふのはどの範囲をさすのですか。国税不服審判所を設けたことによつていままでと違うメリットがあると言われたが、それだけではないのじゃないですか。もつとほかに、異議申し立ての段階からもう制度的に権利救済になるようなそういうことも趣旨としてこの国税通則法の改正が行なわれたと、こういうふうに理解しなきやならないのじゃないかと思ふんです。納税者の権利救済制度の整備充実、これは単に国税不服審判の段階において権利救済をするということじゃない。また、それだけだったら、ほんとうの意味の権利救済にならぬと思ふんです。だから、権利救済となつたら、もう異議の申し立ての

段階からそういうふうな制度的に権利救済にならなければならぬ、こう理解すべきじゃないですか。そうしなければ、ほんとうの意味の納税者の権利救済にならない。審査段階だけでなく、異議申し立ての段階においても制度的に権利救済にならなければならぬじゃないですか。

○政府委員(細見卓君) 今回提案いたしましたおります国税通則法の一部改正法案は、大きなポイントで、協議団が発展的に独立していく不服審判所の設立ということを主体として、それをおもな目的としたしまして、それに伴う前後の体系の整備をいたしておるわけでありまして、もちろん、広義におきまして異議申し立ても正当な納税義務を納税者に保障するという意味で権利の救済であることには違いないと思いますが、正当でないものかどうかということについての適正な所得についての調査ということは、その課税官庁に異議申し立てが行なわれます限り、当然その官庁がそれぞれの制度、従来の権限に基づいて調査する、この点は従来の異議申し立ての段階はそのままにいたしまして、審査請求の段階で立法論として一歩前進した、こういうわけでございます。

○木村福八郎君 それでは伺いますが、異議申し立ての段階と審査請求の段階、それはどういうふうな違いがあるのですか。更正決定がありまして、これは、異議申し立てをやらなくてもいいなり裁判には持つていけないですよ。それから税務署長の決定に対して、いきなり審査請求に持つていくのかどうか。それはどういう手続になるのか。その更正決定に不服であるとき、まず異議申し立てをやって、そうして今度は見直し調査があつて、それが決定され、それに不服があるとき、今度はそれに従うか従わないか。それで従わない場合、これは裁判に持つていくのか、あるいは不服審査のほうに持つていくのか、そういう順序をちょっと伺いたい。

○政府委員(細見卓君) 異議申し立ての対象になりますのは、御承知のように、白色申告者の課税関係に伴う異議の申し立てであるわけでありまして、白色申告者と申し立ててもかなり差はござい

ますが、一般に、記帳が行なわれておらず、課税問題についての事実の認定というものが主として争点になる。そういう意味で、事実関係の確認ということが多いという意味で、原処分庁である税務署なりあるいは国税局に異議の申し立てをするようにまず第一段階としてその過程を経させるようにいたしておりますのは、事実問題が現実問題として大多数であると。しかも、それが正当な記帳などによって裏づけされておらないことが争点になることが多い。したがって、事実の確認が主であろうということで異議申し立てを前置しておるわけでございますが、御承知のように、青色申告のように、正当な記帳が行なわれておりまして、その課税関係につきまして税務当局が否認をいたす場合には、より正確な資料に基づいて、あるいは法律的な解釈の違いに基づいて更正を行なうというふうなものにつきましては、異議申し立てを経ずに審査の請求になるわけでありまして、しかし、ただ、異議申し立てを行なわれた納税者につきましても、異議申し立ての決定が三カ月たつてもなお行なわれないときには、納税者との間に話し合つて審査請求に移るといふことになっておるわけでありまして、で、審査請求後さらに三カ月をわたつて裁決されないときには、訴訟ができるようになつておる、そういうわけでありまして。

○木村福八郎君 それでは、いまのお話で、白の場合は、まず第一にどうしても異議申し立ての段階を経なければならぬというふうになつておるのでしょうか。そうしますと、そこからやはり権利救済の問題が起つてくると思うんですが、もし第一段階の異議申し立ての段階で権利救済がされないように制度的になつておるとすれば、その面については、いまの国税不服審査制度を設けても、もうそこへ至らない間に、たとえば見直し調査をやりますと、更正決定で百二十万円だと、自分は百万円と主張したのだけれども、ところが、それを今度は審査を受ける。その質問検査を受けるときに拒否すれば損ですからね。大体損にきまつています。そういうようなことから、またこれは総額主

義と争点主義の問題になつてくると思うんですが、見直し調査をされるような場合、そのときに総額主義でやられるのならば、どうしたつてまたほかの所得があつたのが発見されるんじゃないか、そういうような疑いも出てきて、それで結局拒否もできない。あるいはまた、今度は総額主義で調査をした場合、たとえば百万円自分が所得があると申告したのに、百二十万に更正決定されると。二十万円については、必要経費についてこれは自分が否認したと。そうして税務署がこれを認めたと。そういう場合は、百万円と納税者の申告どおりの金額が出るとしますね。今度はかに二十万円の脱税があつたということが発見されて、百二十万円ということなる。そういうことになれば、結局において原処分金の額と同じように課税されるということになるわけですが、そういうような問題もあるわけですね。

それです。白の場合は、審査請求に行こうとしても、第一段階でどうしても異議申し立ての段階を経なければならぬということになると、そこにほんとうに正しい意味での権利救済が制度的に確立されないという疑いが出てくると思うんです。その場合、だから、これまでも質疑を通じて非常に問題になつてきたのは、最後は、結局総額主義が争点主義の問題が非常に重要になつてくると思ふんです。そこでですね。

元来、原処分庁が見直し調査をするということ自体にやはり問題がある、その段階です。それで、より、更生決定をしたその処分庁が見直し調査をやるということ自体に一つ問題があるのじゃないですか。だから、異議申し立ての段階からもう救済の段階に入るといふ場合、処分庁がまた見直し調査することについて一つ問題があるのであつて、これでは正しい意味での権利救済に制度的にならぬ。それは運用の面においてそうならぬようにするといつたつて、制度的に何も保証がないやじないですか。そういうことがあるから、私は、制度的に納税者の権利擁護ということを経るの国税通則法の改正の趣旨としたのならば、そこから出発

して、やはり納税者の権利救済を制度的に確立するようにならなければならぬと思ふんですよ。国税不服審判の段階だけを問題にしたのじゃないのであつて、やはり異議申し立ての段階から制度的に納税者の権利救済になるようにしなければいけない。いままでわれわれの質問においてもそこところが少し混乱があつたと思ふんですけれども、答弁も、国税不服審判の段階、そこそころだけとらえて、いままでより多少のメリットがあるとかないとか言っているんです。そこへ行かない。白の人なんか、そこへ行くまでは、第一段階の異議申し立ての段階でもう見直し調査の段階で、審査請求に行けないという事態が起つてきちゃう。こういう問題をどういうふうな処理するのかわですね。

だから、結局、結論的には、ずいぶん問題になりました総額主義と争点主義の問題ですが、争点主義について何か法律で規定できないのかどうか。ただ運用運用と言つたつて、それでは何らの制度的な保証はないのですから、私はそこが非常に重要な問題になつておるんですが、どうなんですか。

○政府委員(細見卓君) 争点主義の問題もさることながら、白色申告者の課税、特に更正決定の場合におきましては、残念ながら記帳がほとんど行なわれておらないので、推計課税によらざるを得ない。したがって、それに対して異議が申し立てられまして場合にも、争点というふうなものクローズアップされないで、何となしに私の所得は多過ぎますという式のものが多くあつてあります。しかし、それでも納税者の異議があらまら、取り上げて再調査をいたさなければならぬ。その再調査にあたりましては、より事実を明らかにいたしまして、異議の決定については、先ほど申し上げましたように、理由を明示するわけでありまして、そこで、はじめて争点らしきもののおのずから浮かび出てくるわけでありまして、その段階から以後におきましては、理由の開示、その理由に対して審査の請求が行なわれ、それに對して課税官庁は答弁書を出していくということ

によりまして、法律に文言があろうとなかろうと、現実的には争点主義的に運営されていかざるを得ない。もし、記載にして正確であり、その事実にして正確なものでありますとすれば、答弁書、理由書というものを中心にして審査が行なわれていくわけでありませう。

ただ、残念ながら、白色の段階におきましては、そういう事実そのものが明らかにならないというものが多くあることが現実でございまして、その事実関係の調査ということ、事実関係の存否という点について、むしろ処分した官庁のほうにいろいろなことについて納税者の実態を承知して。もし、処分官庁と違つた審査請求の不服審判所へかりにそうした人たちに訴へてもらつたといつても、事実関係の調査はおそらく課税処分庁に逐一出さなければならぬし、それに対して納税者の反論というふうなものも、多くの場合事実関係の問題でありまして、現地において確かめなければならぬ。そういう事件が非常に反復的であり、また多数あつて、しかもそれが事実関係で現地について調査をしなければならぬことが多いというふうなことを考へて、従来の税務争訟というのは、御承知のとおり、異議申し立てと審査の二段階になつております。その審査の段階におきましては、少なくとも納税者の争われる論点というふうなものも明らかになつておるわけでありまして、そのものについてははもとつとフランクに通達とかあるいは従来の慣例にこだわらない裁決をしてまいらう、これがまさに争点主義を貫きながら納税者の権利を擁護できるゆゑんであらうと私も考へてゐるわけでありませう。

○木村福八郎君 そうなると、何か水かけ論みたいになつてしまふんですけれども、青色申告でも、審査の段階で、本人についてはこの質問検査について拒否した場合に罰則はないけれども、第三者にあるわけですね。これがまた一つの問題ですけれども、とにかくその前に、いま問題になつ

てゐる白の場合、結局どうしても第一段階として異議申し立ての段階を経なければならぬということになると、異議申し立ての段階でやはり権利救済を制度的に確立しないと、せっかく不服審判制度を設けても、そこまで至らない段階で、結局、争点主義を制度的にはつきり規定しないと、原処分維持のための調査になつてしまふ。実際にはそうなつてしまふと思ふんです。だつて、原処分庁が見直し調査をやるんでしよう。ですから、それで調査を拒否すれば結局不利ですわね。税務署のとおりになつてしまふのだから、これは却下されちゃうわけですね。そうすると、百万円は百万円に更正決定されて、その百二十万円どおりに決定されてしまふことになるわけでしょう。

ですから、私は、この異議申し立ての段階で、権利救済というものは、このところをやらなければ次の段階に行けないのですから、ここは非常に重要だと思ふんです。そこでどうしても争点主義を制度的にあるいは法律の規定においてこれをはつきりさせませんと、このところは運用運用というところで逃げてしまふわけですよ。ところが、運用となると、今度はさつき言つた信頼関係です。信頼関係になると、はたして税務当局なりそういうものが信頼できるかどうか。過去の経験から考へて、信頼できない点が非常にたくさんあるでしょう。いわゆる更正決定の段階において事前に調査があるんですが、それについてこの前も私は質問いたしました、いろいろ問題がある。たとえば納税相談の問題なんか、白色申告の場合、いわゆる税務署へ出て行く出署の依頼があつて、そうして出署しない人、それから申告書でも税務署の言ひ分に應じない人、それから申告書を出しても税務署の調査との間の調査額よりは低い人、そういういろいろな段階がありますけれども、出署しない人とか、あるいは出署しても税務署の言ひ分に應じない人とか、あるいは申告書を出しても税務署の調査額より低い人、いずれもすみやかに更正決定をしなければならぬことになつておるわけですね。そういう場合、出署しない人

については、税務署のほうの認定において決定されてしまふ。そして、申告書を出しても、税務署の調査額より低い人については、いろいろ調査いたしますが、この間質問したように、たとえば深夜調査とか、あるいはおとり調査とか、いろいろそういうような調査があるわけですね。そういうことについて納税者に不信をいだかれておる。もしほんとうにそれが信頼されておるのなら、何も国税不服審査制度ですね、こんなものがなくなつていいわけなんです、ほんとうに信頼されておるならば、そこに信頼感がないからこういう救済制度が出てくるのであつて、だから、私は、先ほどリットを伺つたのですけれども、国税不服審査の段階に至る前に、どうしても異議申し立ての段階で、もうすでに決定に従わざるを得ないように追ひ込まれてしまふ、見直し調査の段階でね。このところを救済しなければ、ほんとうの救済にならないんじゃないかと思ふ。青についてはあとにします、問題があるのですが、まず、白についてはどうでしょう。これをだんだん詰めていくと、結局、それは一番納税者として不安なのは総額主義ですね。だから、争点主義をもつと制度的に何かどこか法律で規定できないものか。そうすれば、制度的に法制的にはつきりするわけです。ここがいま一番争いになつてゐるんです。そのところが一審議論の焦点になつてゐる。結局、総額主義と争点主義をどういふふうにはつきりさせるか。運用において総額主義にならないようにすると言つておる。そうすると、信頼関係になる。信頼感が問題になるので、信頼感ということになると、信頼感が不十分であるからこういう救済制度が起るということになるのであつて、そこに法律的に争点主義にするというものを規定すれば、そこで非常にはつきりしてくる。制度的に救済するということになつてくる。ここが一番焦点になるのじゃないかと思ふんですがね。

○政府委員(吉國二郎君) ただいま木村先生の仰せの信頼感、したがって、納税者が安心して異議申し立てできるようにすべきではないか、それを制度的に担保しなければならぬじゃないかという御説は、私もよくわかるのであります。ただ、問題は、税務署がよく信頼されるということ、これには私も全責任を尽きたなければならぬと思ひますが、いま御説がございまして、私どもどうもふつ切れないところがございまして、税務署は、同時に、いまクロヨン(九・六・四)とかいろいろ言われておりますように、調査と申しますか、申告納税に対する確実な所得の把握が不十分ではないかという指摘を受けておる。その面からの信頼関係というものがむしろ争われておるような状況にもございまして。したがって、いま先生おっしゃつたとおり、いろいろの調査をやつておりますが、そのやり方が悪いというために、調べられた納税者に信頼感がないという事実も私は絶無ではないと、これはそのとおりだと思ふのでございまして、けれども、同時に、正しい調査をして、申告内容というものを源泉徴収を受けている納税者と同じようなところまで高めるといふことについての信頼感というものは、これも確保しなければならぬといふ、非常にむずかしい立場に立つておるわけでございます。また、権利救済という点におきましても、いわゆる権利保護を求めるといふことにつきましては、納税者は、自分が所得があるにかかわらずそれより低い決定を求める権利保護の請求は行なえないはずだ。論理的にはそういうことはあり得ないと思ふのでございまして。つまり、ただ税法上算出された所得額よりもよいに課税されておるといふことを是正するといふことが真の権利救済か——納税者としては、税法上の所得に対しては納税する義務がある。同時に、それ以上の決定を受けるものに対してはこれは是正を求める当然の権利がある。その権利救済という面をえらへて不服審査を運用していこうという考え方が今回の改正であると思ひます。そういう意味では、毎々申し上げておりますように、一つの正しい所得を把握する立場にある税務官庁というものが異議申し立てを受けた場合には、やはりその正しい

所得に対して行政としての全力を尽くすというところが前提でなければならぬと思ひますが、審査を請求された、つまり税務官庁が最終的にきめた所得がほんとうに正しいかどうかを争われる審査の段階では、できるだけ両者の主張を聞いて、審判所自体がみずから進んで所得を調査する任務というものは積極的には持っていないという立場から申しますと、審判所としてはその言い分がどちらが正しいかを中心にして審査をやっていくほうが筋であるということになるかと思ひますのであります。そういう意味で、異議申し立て段階と審査段階とはやや違う色彩を持つておいても私はいいと思う。つまり、それが、今回の改正においては、審査段階においては権利保護ということに重点を置いたシステムをつくるということにした理由ではないかと実は私は考へておるわけでございす。そういう意味で御理解願えればと思ひますのであります。

○木村福八郎君 審査段階ではわかるんですよ。これは、民事的に、税務署のほうから答弁書を出す、それに対して納税者のほうがあるという問題を指摘してこれに反論を出す、これは対等の立場です。対等の立場というか、両方の立場が保護されているわけですね。擁護されている。ですから、これは民事的な裁判の形だと思ひます。そういうものは取り入れられていい。ところが、異議申請の段階はそうじゃないですよ。そこに問題があるというんですよ。だから、異議申請の段階もそういうふうにするためには、それに近づけるためには、やはり総額主義を打ち切つて、そこに審査段階と違う点があるから、争点主義でやるんだということを、そういう規定を入れるとか、法律的に規定をするとか、何かもつと制度的に法的にはつきりさせませんと、運用運用というのじゃ、権利救済制度の整備充実の趣旨に反する。そこにそういう段階の違いがあるわけですよ。だから、二審制になつていふのでしよう。どうしても第一段階を経なければならぬ。その経なければならぬ第一段階において権利救済の問題がないんですよ。

すよ。ところが、実際、事実問題として、制度的に保証されていないのじゃないですか、運用運用というのですから、そうでしょう。制度的にそれは確立されていないでしよう。

○政府委員(細見卓君) 八十四条の四項に、「異議決定書には、決定の理由を附記し、異議審理庁が記名押印をしなければならぬ」とありますように、つまり、異議申し立ての段階におきましては、争点というふうなものすらまだ確立しておらない。何とはなしに私の所得はそんなに多くないのにこういう決定を受けて困つてゐるんだと、その理由も必ずしも明らかにならない。つまり、青色申告のように、取引の全貌なり事業の全貌なりがそれなりに明らかになつておつて、その部分について、たとえば帳簿上重大なミスがあるとか、あるいはその法律の解釈において問題があるということでありますれば、そこからかなり争点的に事案が処理できるというので、不服審判所におきましては、その書面のやりとりという形でいけば実質的な争点主義が保証されておるわけでありまが、異議申し立てにおきましては何が争点かということ自体が明らかにならないようなのがむしろ事例としては多いわけでありまが。その異議の決定におきまして初めて異議審理庁は決定の理由を明らかにして、そこで納税者との間に初めて争点というものがクローズアップできるようなになる。その争点をクローズアップする前の、何が争点かということ自体はまだ調査できておらない段階で、多くの場合に異議申し立てにあるわけでありまして、行政なりあるいは税務行政の現実をござらん願へば、制度としては少なくとも審理段階で一步進めたわけでありまして、争点主義に近づけるためにここで初めて決定の理由というものを附記することによって争点主義に移行できるように準備いたしておるといふ点は、ただ運用運用だけでなくて、制度的にもそういう効果が入つておるといふようにお受け取り願ひたいと思ひます。

○本村福八郎君 異議申請の段階で争点も明らかにならぬというけれども、百万円で申請したら更正決定百二十万円だ。二十万円が争点じゃありませんか。この二十万円の争点について、これを総額主義で調査をする場合と、争点主義で調査する場合とは、非常に違うわけですよ。総額主義でやる場合は、さつきもお話ししましたが、百二十万円に更正決定した場合、その二十万円分について、これは必要経費として納税者のほうで見積もつたのに対して、税務署が否認した。その必要経費は削られた。そこが百二十万円になつたとするんですよ。そこが争点になるわけですよ、はっきり言つて。ところが、原処分庁が見直し調査をするのであるから、どうしたつて実問題として原処分維持の傾向になるんですよ。原処分庁がやるんですよ、メンツが失われるのですから、立場がそこまじい総額主義ならいかに調査をするのと二十万円出てきた。で、必要経費において納税者の立場を認めてそれを百万円にきめたけれども、いままで原処分庁として百二十万円に決定したのにこれを今度百万円に減らすのは、もう立場上いままでの決定に不備があつたわけですよ。それで、やはり今度は百二十万円というものに課税をする、そういう傾向になりやすい。大体、原処分庁が見直し調査をするということに一つ問題があるし、見直し調査の段階でこの調査を拒否すれば、不利ですよ、どうしても。それに協力しなければ、それじゃ税務署の決定どおりになる。つまり、却下されてしまふわけですよ。そういう不利な状態にあるわけですよ、納税者としては。だから、その場合に、そういう不利の状態を救済するには、争点主義を法律ではつきりと規定すればいいんですよ。そこを規定しないといふところに問題がある。そういうのと、取る側として非常に弱くなるというので、そこができない、運用で運用で。運用といふことになる、信頼関係です。信頼関係は制度的に何ら保証されていない。だから、そこがところどころ運用でいふので、そういう法律でなければいふことがないといふことになるかもしれない。ここが一番重要ですよ。

だから、国税通則法を改正して国税不服審判所を設けてこの制度を設けたその段階においては、いかにも納税者の権利を救済するように見える。ある程度前進の点もないわけではない。メリットがあるかもしれないが、その段階へ行けない人はどうしますか。また、納税者の権利擁護の段階は、さつきいったように、異議申し立ての段階からそういう段階に入る、われわれはそういう考えを持つてゐるわけですから。

○政府委員(吉國二郎君) 御指摘のように、処分庁が調査すれば見直し調査になるということ、は、当然そうなると思ひますが、その場合に次の審査請求につなげないということはないのではありませんかと思ひます。そこで、異議申し立てに対して却下は、それは形式要件を備えないときだけで、内容がもう理由がないというのは棄却でございしますが、棄却に対しては当然審査請求ができませんというところになると思ひます。また、先生のおっしゃつておられるのは、かりに百万円の所得がある、かりに一千万円の売り上げがあつて九百万円の必要経費であるといったのを、税務署が二十万円否認したために必要経費が八百八十万円になつてしまつて、百二十万円の決定になつてしまつた。ところが、調べてみたところが、ほかに売り上げが二十万円落ちてゐる、それでやっぱり百二十万円であつたという場合には、確かに内容的にも権利保護の理由がなくなつてしまふから、これは審査しても結局だめだといふことになると思ひます。その場合に、どうも私もふつ切れないのでございしますが、行政の適正な運用を保つという面から申しますと、百二十万円の納税をすべきであつた人が、百万円と言つておつた。ところが、調べてみたところでは百二十万円でも文句がなかつたんだという結果になつた場合に、これは権利救済をしなかつたといふことになつたところではないかと思ひます。ただ、もちろん先生のおっしゃつておられるように、納税者を信頼すれば、納税者の言い分だけ聞けばいい

じゃないかという立場があり得ると思う。それは、全く審査の専門である国税不服審判所はそこまで手を伸ばしてやる必要はないのではないか、つまり二十万円の経費についての争いがあれば、それだけについてやっておけばいいので、それから先まで手を出さなくてもいいので、はないかというところで青木先生がおっしゃってくださったのであります。そういう意味では、権利救済ということだけのためにやっておく審判所の場合に、そういう運営を強く打ち出すというところは私も一つの十分理由のあることであると思つてございします。そういう意味で、審判所が真実の所得を把握しないという意図で、審判所ではないと思ひますが、真実の所得というものをいまいちいろいろな資料が積み重なつてできるものでございしますが、その途中の段階であつても、その資料に争ひがあつた、その資料の争ひについてだけ審判をやつていけばいいのではないかと考へ方は、これはそういう手続法として考へられるべきものだと思います。そういう意味で、大臣からも、青木先生の御質問に對しまして、そのような考へ方で運営をいたしたいということをお願いしたいと思ひます。

そういう意味で、非常にぎりぎり詰めてまいりますと、争点主義というものと総額主義というものの最後の姿、一体納税義務というものはどこにあるか、さらに納税義務を前提として権利救済がどこまであるかということが、そこがなかなか割り切れないところがございします。今度の制度は、いわばそこで一つの均衡をとつてあるということではなからうか、そう解釈していただくと私もは筋が通るのじゃないかと思つてございします。

○松井誠君 ちよつと関連して。いまの点で申し上げても、木村委員が言われるように争点主義というところを明確に書くということも制度的な保証の一つだと思つてはすけれども、もう一つは、異議の申し立てがあつたら原処分庁の調査権というものがある段階でなくなる、見直し調査というものができなくなるんだということがはつきりすれば、それなりに一つの保証になると思ひます。あ

なたが言われたように真実の発見をしなければならぬという任務がずっと続いていくとすれば、見直し調査をせざるを得ないということになると思ひます。しかし、人間のやることですから、一〇〇%どこまで行けば完全な調査ができるということとは元来ないわけですね。ですから、一応金額を決定したときに調査が終わつた、それから先は調査をしないんだというたてまえをとつてもらえば、いまの問題はそれなりに解決できると思ひます。そういう立場で調査権というのはいつまでも続くんだという立場で——というのは、いまあなたが言われたように真実を発見するのが義務なんだということから形式的に出てくると思ひますけれども、その真実の発見というのは、いま言ったように厳密に考へれば、調査というのは未来永劫いつまでも続けなきゃならぬということになつちやう。その辺はやはり人為的に一つの時期を区切つて、それから以後は調査できない、人間の能力で調査できる段階はここまでなんだ、異議の申し立てがあれれば、あつた部分についてだけしか調査ができないというふうなたてまえをとれば、できぬことはないわけですね。そういう調査権の限界といひますか、そういうものを考へ直すというわけにはいかないのですか。

○政府委員(吉國二郎君) おつしやるとおり、真実というものは、絶対的真実というものはなく、相対的真実というものが實際社会においては實際ではないかと思ひます。そういう意味では、どこまで真実を追求するかという問題があると思ひます。いま主税局長が言つておりましたように、実際に異議申し立ての段階において、百二十万、百万というものが、明確にこれしかないというところではなくて、百二十万円は多すぎる、百万であるというふうな申し立てが非常に多い。その場合に、やはり調査しなければそれに対する判断はつかないという問題はあります。ですから、どこまでが真実の所得かというものを追求するのを徹底するということは、いまの制度、税務署員の数からいつて相対的に当然限界があると

思ひます。その限界というのを考へながら、また、その真実のあらわれ方の程度、それによつても差はついてくると思ひます。おつしやるように、どこまで調べればこれ以上調べるのは無理だという段階においては、そこで言ひ分を比較して、そこで答えを出すということもこれは私はあり得ることだと思ひます。現に、税務署におきましても、異議申し立てのあつたものの四〇%は税務署側の決定を直してやる。そういう意味では、運用においてもそういうことが行なわれているのは実は真実であると思ひます。原則というか、絶対的にこれがそうでなければならぬということになりますと、さつき申し上げたような真実性の程度が違ひますので、問題が起る可能性が非常にあり得る。そういう意味では、運用で解決ができる問題ではないかと私が申し上げるのは、いわば松井先生のおつしやつたような意味で真実性をどこかで切るといふことで解決していくのが筋道ではないかと思ひます。

○木村福八郎君 こういうことができないのですかね。更正決定に対して異議申し立てするそのときに、見直し調査の段階を飛ばして、すぐに不服審査のほうへ持つていく。その場合は、さつきのお話のように、税務署のほうも答弁書を出さなきゃならぬ、また、反駁もできる、こういうことになつて、対等の立場になるでしょう。そういうことはできないのですか。

○政府委員(細見卓君) 遠い将来の問題といたしまして、納税者と税務署との間に信頼関係もでき、納税者も適正な申告を大部分の人がしていただいて、更生決定というふうな部分はむしろ例外的例外だというふうな時代になりますれば、現実的にもそういうことが可能かと思ひますが、いまの現状におきましては、まあ現状を現状として認識して一歩前進というのでは、やはりいま提案いたしておるようなものが——そういう意味で、木村委員から御指摘がありましたように、一方に徹底しておらない面がございします。それは現実の認識のあるいは違ひがあるのかもしませんが、私

どもは、現状を考へ、現状に発生するいろいろな異議申し立ての案件を処理しながら、しかも納税者の権利の救済ができるということになりますと、こういう二段がまえのやり方が、多数発生してくる件数をたいたらずに放置するということになつても、ほんとうの意味の権利救済にならぬわけですから、事実問題の処理については原処分庁の段階で何が真実かということをおよその整理をしておく、それができて、なお争点のあるものを不服審判所へ持つてきて、そこで処理するというのが、現実的に多数なおまだ異議の申し立てのある現状におきましてはやむを得ないのであつて、将来の姿としてはそうした審査処理あるいは異議の申し立て審判庁を一本化するとも理想としては考へ得ることであらうかと思ひます。

○木村福八郎君 すぐに裁判所に持つて行けないというふうな事態、そういうことは出訴権の制限になるわけですね。なぜ制限しなきゃならぬかというところで、そこが一つの問題になる。なぜ二段がまえでやらなきゃならぬか、二審制にしないか。

○政府委員(細見卓君) 先ほども申し上げましたように、日本の制度におきましては行政不服に對する最後の救済は司法裁判所によることになつておるわけがございします。これをこの段階におきまして、現状の——これも認識の問題であります。が、租税事件というのは、法律問題というよりは事実問題が多い、しかも多数発生するということを考へまして、現在の司法裁判所のほうへ直接つなぐということが、事務処理の能率その他からいたしまして、御承知のように、現在の司法事件というのは、一年とか二年近くかかつておるものが大部分でございします。そういう現状を考へますと、いまそれを訴願前置を省略して司法裁判所へ持つていくのは適当じゃなからう。そこで、それでは司法裁判所の一番的なのを行政部内に置いて、いわば第一次的な司法救済のものを行政部内に考へたらどうかというのが先般社会党のほうから

御提案になつておつた審判所制度であるわけでありますが、現状におきまして行政部内にそういうものがまだ慣例としてでき上がつておらないので、国税庁長官の行政権とそれから不服審判所の審判権との間にもし異なつた見解ができたときにどうするかとか、あるいは最終的に徴税の権限はだれが持つておるのかという点の微妙な点が一方にございまして、また、一方におきまして、そういうふうなことできた租税裁判所的な不服審判所も、それを直接高等裁判所につなげるかどうかというふうなことにございまして、日本の司法制度そのものにつなげるかなり根本的な問題もございまして、なお時日をかけて権限をいたさなければならぬ。そういうふうなことで、あちらこちらそういう意味で非常に妥協的な要素が多いわけでありまして、衆議院での附帯決議にもございまして純化してまいりまして、不服審判所がアメリカの租税裁判所のようなことになるのにも、やはりそこそこの国民に信頼されるような審判官を得て、司法部内においてもそこで処分したものは司法の一審と見て差つかえないというふうな信頼を得なければならぬ。そういうふうなことで、やはり時日をかけて新しい制度を育てていく。育てていく過程でまた新しい脱皮が可能ではないか。そういう意味で衆議院でいただいた附帯決議はわれわれはその方向で努力してまいりたいと考えておる次第でございまして。

○木村福八郎君 これは選択制にはできないんですか。
○政府委員(細見卓君) やはり、選択制ということとは、いまの制度論を解決しておかないと無理じゃないかと思ひます。
○木村福八郎君 いま二審制をとつておるのは、結局、事実認定の必要上と、それから非常に件数がたくさんあるということですが、税務署においてこれを一応整理をする必要があるというふうなことがあったんですね。しかし、いまそういう理由を伺つたんですけれども、実質的にはそれは出訴

権の——憲法で保障されているそういうものの制限になるという点ではもう明らかなんですけれども、結局、いままでの御答弁を聞いてみますと、制度的に納税者の権利救済がどうも不十分である。ことに異議申し立ての段階ではですね。大体、原処分庁が見直し調査をやるということ、そこに一つの問題がありまして、それから、いま、争点主義が法的に制度的にはつきりされていない、運用で逃げておるという点がやはり一番問題じゃないかと思ひますが、そうすると、今度は、運用が問題になつてくる。

もう時間が過ぎましたから、私はあと簡単に質問しますが、運用の面については、まず一つは、更正決定する場合の事前調査、事後調査ですね、それに一つ問題がある。それは信頼感との関連でですね。そこで、この間質問いたしましたのが、実際問題として、深夜調査ですね、こういうものは、今後、一体どうするのか。これには非常に弊害があるという点は明らかになつたと思ひます。たとえば、営業妨害になるんじゃないか。それから深夜調査では十分に調査ができないんじゃないか。不十分な調査のまま更正決定するということは不合理じゃないか。それから申告内容が不明の段階において事前調査するということは問題ではないか。おとり調査なんかも、これはいわけゆる人権侵害の問題にも関連してくる。そこで、これは今後続けるのかどうか。この間、長官は、やはり税務職員も非常に能率が阻害されるんだと、健康上にも問題があるというのを言われまして、こういうのは続けていくのかどうか。これについては相当不信感がありますよ。その信頼感との関連も出てきますが、今後こういうことは続けていくのかどうか。

○政府委員(吉田二郎君) 先日お尋ねがございましたが、深夜調査につきましては、その節申し上げましたように、営業の形態からいたしまして、調査をする場所がないと申しましては語弊がございまして、営業所に夜通つて来て帳簿は営業所に置いてあるというふうな状況でございまして、昼行つ

ても当事者はいない、夜行かなければ帳簿も見られないし当事者との話し合いもできない、こういう段階でございまして、私は、これは好ましいことではないけれども、将来、それらの人が青色申告になり正しい帳簿を提出してくる、そして一定の場所で互いに話し合いができるという状況ができるまでは、例外的にこれはやはり続けざるを得ない面があるという点は、最小限度申し上げざるを得ないと思ひます。

それからおとり調査という問題は、これは警察でもよく問題になる問題でございまして、この間も申し上げましたように、実際にその店に行つてみて営業の状態を見て、その情報をもとにして調査をするということにいたしておりました。そこで見て、帳簿を破つておるのを見て「おい」と言つてすぐやるというふうないわゆる君子豹変のやうなことはやらしておりません。そういう事実があつて、情報が入れば、それをもとにして、正確な調査を、翌日、あるいはある時期において行なうといったやうなことにいたしておりました。いわゆるおとり調査をそのまま実行するということはやらしておりませんので、これもやはり正確な所得を把握するという面で最低限度必要なものはやらざるを得ないのではないと思ひます。

さらに、事前調査につきましても、たとえば季節的な営業とかいうやうなものになりますと、夏は氷屋をやる、冬は炭屋をやる、まあこれはだいたい昔の話になりますけれども、そういうやうなことで、営業の形態が常に変つております。したがつて、帳簿その他が不備である場合には、その実態を把握しておかないと実際問題としてその処分ができないという問題があるわけでございます。これも、帳簿の整備等が確実に行なわれるやうになり、お互いに信頼感ができれば、自然に消滅すべき問題だと思ひます。先ほどお話をございましたが、事前調査をして出署しない場合にはすぐにそれで認定するか。そういうことはいたしておりませんので、さらに事後調査で補充をいたしまして、その上で最終の決定をするとい

うことにいま進めております。そういうやうなことで、裏を返して申し上げますと、いまこれだけ税務職員は国民のために非常な苦勞を払つておるという点は御理解を願ひたいと思ひます。税務職員も好んでやつておるわけではもちろんないので、やむを得ず申告の適正化、全体の申告納税の向上という面を考えてやつておるわけでございますので、漸次お互いの理解、信頼が深まるにつれて問題は解決していくのではないかと、かように考えております。

○木村福八郎君 これは税務職員の精勵についてはわれわれ認めることにやぶさかではないんですけれども、行き過ぎるということに問題があるの、ですから、特殊の例外としてやるんならばこれはやむを得ないと思ひます。それを一般化するやうなことが問題じゃないかと思ひます。そこが一般化されるやうなおそれがあるのではないかと、そういうので質問しているわけなんです。ですから、そういうことはもう特殊な例外なんだと、これは一般化するやうなことはないんだと、こう理解していいわけですね。

○政府委員(吉田二郎君) いま申しました深夜調査とか、おとり調査と申しますか、そういうやうなもの、業種業態によつて当然制約されてくると思ひます。

また、先日お話をいたしました札幌局の問題を調べてみましたけれども、あれは、調査対象を選定するために、あらかじめ、売り上げ、あるいはそれに対する営業利益、利益率等を同業種と比較をいたしまして、そうしてその中から抽出をして調査をするというのを指示しているわけでございます。これには調査を施行するのがいかにどうかというのをやるためにやつておるやうでございまして、権衡だけで課税をするという指示はいたしておりません。基本的に申しまして、原則としてはそういうやうな考えで調査対象をできるだけ選びそれに対して調査を必要と認めるものをできるだけ対象にして調べるといふことを今後とも進めて

まいりたいと、かように考えております。

○木村福八郎君 いま、札幌の国税局長のいわゆる権衡査察的方法について、これは実際には推計課税になるのではないかと質問に対して御答弁があつたんですが、実質的にはこれは推計課税になるのじゃないですか。権衡査察の指導という指導をしているようにすけれども、われわれが聞いたところでは、権衡査察というのは、第一に密度の高い調査を典型的にやる。それから収入と経営の基準をきめる。それを一般化する。経済指標ですね、経済成長率とか、あるいは物価の伸び率とか、国民所得の伸びとか、経済指標等々これを修正する。そして推計課税の柱がつくられる。そして標準率と効率率というものがつくられる。そういうものをもとにして課税される。これは推計課税の基礎がここであるわけです。こういう指導をするわけなんです。これはやっぱり推計課税になつていくのではないかと思うんですが、そういうことになると、これは信頼感が失われますし、申告制度に反しているわけですから、青色申告を指導していることと全く矛盾してくるわけですね。そういうおそれは全然ないと言われるようにですけれども、私はいわれる権衡査察というものの内容を聞きまして、やはり推計課税の基礎になると思うのですが、どうですか。

○政府委員(吉國二郎君) 権衡査察の段階は、確かに推計でやっているわけです。実地調査はやっておりません。そこで見た場合に同業者等から見ても非常に利益率が低いと。そういう者に対しては、一応当たつて、それが非常に大きな所得者であれば、実額調査をやつて、それをばっちり確かめて、是正をする必要があれば是正をする。もしあまり大きな所得者でない場合は、それで注意をして、おたくはこういう点が問題があります、十分注意をして申告してくださいという申告相談をするというやり方でございます。これでいきなり決定をしてしまふという趣旨では決していないわけでありまして、その点は通達でも明らかにいたしておりますので、それを行き過ぎて決定してしまふような

ことがあつてはたいへんでございますから、この点は特にこれこそ運用上注意しなければいけないことだと思ひます。通達は、はつきり権衡査察といふものはそういう事前のいわば準備調査として実行するといふことを言っているわけでございます。

○木村福八郎君 最後に一つだけ、いわゆる信頼感との関連の問題なんですが、これは何回も質問したんですが、国税審査会の審査委員ですね、これはだれだれと名前が必要ないですけれども、十人のうち、納税者の権利擁護の立場から、信頼感を深める意味で、どういふようなところを代表する人をどの程度考えるか。たとえば、納税者の立場を考へるような人を含め、重視して審査委員にするとか、これは信頼感との関係で非常に重要ですよ。それから審判官についても、民間人の登用といふこともこれは非常に重要だと思ひます。先ほど、事実認定について公正なる事実をそこで調査するんだとか言つておられますけれども、しかし、これも突き詰めていけば、たとえば法人税なんかについては、八幡製鉄あたりを実際調査できるかどうか、あんな大きなところを。ほんとうですよ。そういうのは十分調査できていないで、小さい個人ならばもうお勝手までもわかるんですよ。そういうことを突き詰めていけば、いまの調査やなんかといふものは非常に不合理があると思ひます。政治的にも政策的にもいろいろ曲げられてゐる点が非常に多いのではないかと思ひます。だから、それを突き詰めていけば、これは政治の問題といふことになつてくると思ひますが、大資本については、税務署のいまの定員からいつても、そういうことは客観的にでき得ないようになつてしまつてゐる。ですから、そういうことを議論していけば、不均衡なり不公平がたかさんあるのじゃないかと思ひます。厳正厳正と言ひけれども、一番厳正に調査されるのは小さいところといふことになりやうと思ひます。ですから、そういう点もやはり考慮に入れながら、信頼感を得るような制度をそういう方面でも考慮しなければならぬと思ひます。最後に、その点をどういふふうに考へられるか、伺いたいと思ひます。

○政府委員(吉國二郎君) ただいま八幡製鉄の例が出ましたけれども、御承知のとおり、国税庁創設の当時に、大きい所得者に対しては徹底した調査をすべきではないかといふことで、調査課といふものを国税局に設けて、調査官といふものを特別に置いたわけでありまして、調査課を所管法人といふのが現在全国で約一万五千ございまして、一万五千の法人を現在さらに分けて、六十億以上の資本金を持つものを、特別調査官といふ非常に優秀な人間を選びまして、特別の調査に付しております。その特別調査官のやりました一件当たりの調査日数というのは、平均で約二百日ぐらい、八幡あたりになりますと五百日ぐらいかかる、つまり一年にわたりはつたりつたりしている以上のことを行つてゐるわけでございます。細密に調査をしておりますし、もちろんまだそれで足りない部分もあると思ひますけれども、それに対して最終的な決定をする場合に、政治的配慮が入るといふことは、これは絶対ございません。これは国税庁限りですべて決定をいたしておりますので、その点は御心配はいたさないでいいと思ひます。ただ、能力がなくて、五百日かけても本物が抜けておつたといふことがないとは私は申せませんけれども、そのためには特別調査官は最高の調査官を充てております。そういう意味では、体制としては大きなものに集中的な調査をするといふ体制がとられてゐるわけでございます。現に、一万五千の法人が実際問題として法人税の六六%を負担している状況でもございまして、したがつて、その更正額も相当大きいといふことも事実でございます。極力そういう意味で国としましては努力いたしております。さらに今後ともそういう点は強化をし、正しい調査を公平に実行するといふことにつとめてまいりたいと思ひます。

○政府委員(藤田正明君) 審査委員の選定につきまして、この間大臣が申し上げたのですが、ただいま木村委員が言われたように、納税者の信頼を深める、そして納税者の権利を守るといふような方を、人格の円満、常識の発達した方を選ぶように努力をいたしますし、また、審判官の民間人の登用に關しましては、おっしゃるとおり大いに適格な人を選ぶようにつとめるつもりであります。

○木村福八郎君 いま、長官は、八幡製鉄——これは大法人についての調査の一つの例ですけれども、五百日と言われましたが、何人ぐらいで調査しているのか。私は、実際問題として、ああいうマンモス会社、今度は合併して新日本製鉄になります。客観的にいまの定員で実際的にほんとうに調べられるかどうかと思ひます。あれの資産とか、あるいは原材料とか、含み資産とか、たなおろし資産とか、いろいろあると思ひますけれども、そういうものを実際に調べられるのかどうか。いま御心配なと言われたけれども、一万幾らの大法人、六十億以上ですか、ほんとうにそうなら私はいわゆるです。われわれは感じとして非常に疑いを持っています。ですから、感じとしてわれわれに疑いを持たないようになつて、こういうふうにしてゐるんだという、そういうことを言つてもらへばね。不当にいわゆる中小零細業者なんかをいじめているような感じが一般に持たれてゐるでしよう。ですから、中小零細業者をいじめているんじゃない、大企業、マンモス企業においても、大法人をこつこつに調査しているんだ、厳正に調査しているんだという、もう少し具体的な何か御説明がないと、どうもさっきの御答弁だけでは、御心配なと言つたつて、あまり心配しないといふわけにはいかないんですよ。実際はどうなつてゐるんですか。

○政府委員(吉國二郎君) 小さい所得者に対する実地調査といふものは非常に限られてゐることは、御承知だと思ひます。したがひまして、全数を調査するなどといふことはほど遠いことではございまして、極力制限をしていく。ところが、調査課所管法人については、これはほとんど連年続け

て調査いたしますし、さらに、連年調査をいたしま
す関係で、部分的にこの部分はしっかりと
やるというふうなことで、たとえば三年もあれば
全部が完全に調べられるというふうな体制をとっ
ているわけでありまして、特別国税調査官の対象
としている法人は六十億以上でございますが、全
部で百四十五しかありません。それに對しまして
は、さき申し上げましたように、延べで約二百
日ぐらひかけて調査をするわけでありまして、
相当な深度のある調査ができるわけでございます。
また、これらの法人は、全国に何十、何百という
支店を持つております。これを一々しらみつぶし
に調べるといふこともなかなかむずかしいわけ
でございますが、支店調査というものは各地に参り
まして調査もいたしておりますが、大体これらの
会社の要點というものはやはりございまして、つ
まり、大きな会社としては、支店で勝手な操作を
やらせません、会社自体の内部統制がとれなくな
ります。したがって、中核部門というものをし
っかりつかむことによつて相當な成果がある
わけですね。この中核部門に對しては集中的な調
査をかなりきびしくやっておりますので、口幅た
い言い方をさき申し上げまして恐縮でございま
したが、われわれとしてやり得る最高の努力を
していると申し上げていきたいと思います。さらに、
最後の決定をするのは、あくまでも国税局長が
責任をもつて決定をいたしております。そこに政
治的な配慮などというものは一切入らないとい
うことは申し上げられると思ひます。

○渡辺武君 發言の順番がまいりました、議事
進行について一言申し上げたいと思ひます。

私は、質問すべき点がたくさんございまして、
なお若干の時間が必要だと思ひます。ところが、
もう十二時ほんのちよつと前という時間でご
ざいまして、御参加の方々もおながももうすか
れたというところだと思ひます。それで、もしで
きたら、午後から再開していただいで發言するよ
うにしたいと思ひますが、どうでしょうか。

○委員長(栗原祐幸君) 速記をとめて。

〔速記中止〕

○委員長(栗原祐幸君) 速記をつけて。

○渡辺武君 国税庁長官にまず最初に伺いたい
と思ひます。

この前のこの委員会では、私は、長官に對して、
異議申請を審理する審理庁ですね、これは行政不
服審査法三十二條の規定を待たずとも、各税法の
調査権を異議の審理にあたつて適用できるという
長官の見解は間違つていないかというところを
申し上げました。そうして、明示された法律に基
づいてその点をあなたに申し上げたわけですね、
でも、一日おかれて、きよになつてしまつて、い
ろいろ御検討なさつたと思ひますので、まず最初
にあなたのお答えをいただきたいというふうにし
ます。

○政府委員(吉國二郎君) この点につきまして、
慎重を期するため、主税局長から統一したと申
しますか、おとこの議論を整理いたしまして、御
説明をいたすことにいたしておりますので、主税
局長から御返答いたします。

○政府委員(細見卓君) 租税の不服審査は、眞実
発見を通じて正当な納税者の権利を救済するこ
とであるといふのは、申し上げるまでもないわけ
であります。そのためには、まず、法規に適合した
眞実の所得を見出しまして、それによつて過大な
更正から納税者を救済することが必要であり、ま
た、これによりまして、行政不服審査法第一條で
行政不服審査の目的の一つとして掲げておりま
すところの行政の適正な運営の確保に資すること
になるものであります。

ところで、各税法の質問検査権であります、
これは、たとえば所得税法二百三十四條に、「所得
税に關する調査に必要があるときは」と明示
されておりますように、法規に適合した眞実の
所得を発見するために必要がある場合には常に
行使するものであります。したがって、この調
査権を単に課税処分を行なうためのものであると
いうふうに狭く解釈しなければならぬというよ
うな根拠はなく、不服の申し立てがあつた場合に

もこの調査権によつて眞実を発見し、これによつ
て正当な納税者の権利を救済することも當然含
んでおるわけでありまして、

いま申し上げましたように、各税法の調査権が
不服申し立ての審査に適用されるということは、行
政不服審査法が立法される以前からそのように解
されておつたわけでありまして、このことは行政
不服審査法が制定された後も別に変わるわけでは
ございません。すなわち、行政不服審査法は一般
的な不服審査に關する調査権を規定いたしてお
りますが、このことが法令の反對解釈として行政
庁が他の法令に基づいて有しております調査権を不
服審査の場合に行使できなくなるのではないかと
いうおそれを感じるために、三十二條におきまし
て、「行政庁が他の法令に基づいて有する調査権
の行使を妨げない」と念のための規定をいたし
たことから見て、このことは明らかであるわけ
であります。

なお、不服申し立てに關しましては、「別段の
定めがあるものを除き、行政不服審査法の定める
ところによる」という改正後の通則法八十條の規
定から、およそ行政不服審査法のほかは同條に
「別段の定め」に該当しない規定は、不服申し立
てに關して一切適用されることがないと思ひま
す。すなわち、第一に、行政不服に關連する事項で
ありまして、行政不服審査法に必ずしも規定が
設けられていないものについて定める他の法律の
規定があるとするれば、その規定が不服申し立
てに適用されることは當然のことでありまして、
第二に、上に申し上げましたとおり、行政不服
審査法の制定の経緯及び行政不服審査法に規定し
た調査権に關する規定は、審査庁が「他の法令に
基づいて有する調査権の行使を妨げない」とい
う同法の三十二條の文言から明らかでありますよ
うに、各実体法上の調査権に關する規定は行政
不服審査法の規定とは独自に適用されるもので
あると、私どもはかように理解したわけでありま
す。この三十二條の規定は注意的な解釈規定であ

りまして、実体規定ではなくて、改正後の八十條
におきましてその適用を除外したておるとしま
しても、各実体法上の調査権が独自に適用される
といういま申し上げました解釈は変わりないもの
と私どもは考へております。

○渡辺武君 いま統一見解を伺ひましたが、私は
どうしてもその見解は納得するわけにはいきませ
ん。まあきよは時間もないし、この問題でまた
長々とやり合うわけにもいきませんでしようか
ら、いづれまた別の場所での問題はよくお互い
に検討したいといふふうな思ひます。しか
し、内閣法制局からせつかくきようおいでいた
だいておりますので、内閣法制局に對して若干質
問してみたいといふふうな思ひます。問題の所在
はいま聞かれたところでおわかりでしょう。おわ
かりですね。

それじゃ伺ひますけれども、私は、各行政庁と
いふのは、明示された法の定めるところによつて
行政を行なわなければならないといふこと、このこ
とは国家権力の乱用を防ぐために確立された民主
主義の原則の一つだと思ひます。ところで、この
明示された法によれば、現行国税通則法の第八章
の第一節「不服審査」、その第七十五條には、「国
税に關する法律に基づく処分に対する不服申し立
てについては、この節及び他の国税に關する法律に
定めるところによる」と明示されております。

そこで、伺ひますけれども、まず、この国税通
則法第一節には、不服申し立てについての審査庁
の調査権について別段の定めがありますかどうか。
○政府委員(荒井勇君) 現在の国税通則法第七
十五條におきまして「国税に關する法律に基づく
処分に対する不服申し立てについては、この節及び
他の国税に關する法律に別段の定めがあるものを
除き、行政不服審査法の定めるところによる」と
書いておりますが、その場合、国税に關する法律
に基づく処分に対する不服申し立てに對する審査
のための調査の権限に關していかなる定めがある
かといふことでございますが、それは……

○渡辺武君 第一節ですよ。「この節」ですよ。

○政府委員(荒井勇君) この国税通則法の第八章第一節の中に調査権についての規定があるということはいさぎません。

○渡辺武君 これはいいですね。

○政府委員(荒井勇君) それから——この節だけで見ればそういうことでございしますが、そのほか三本柱がございまして、他の国税に関する法律に別段の定めがある場合というものと、それからその定めがあればその定めるところによるというものと、そういうものを除いては行政不服審査法の定めるところによる、三段がまえになっているわけでございます。この行政不服審査法の規定はその不服審査に関する一般法であって、それは不服審査についての特別法の定めがあることを排除しないという大原則は行政不服審査法の第一節の第二項というところでうたわれているわけでございます。すなわち、読み上げますと、「行政庁の処分その他公権力の行使に当る行為に関する不服申立てについては、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる。」と、こういうわけでございます。この法律は、不服申し立てに関する審査あるいは審理というものについて必要な調査権についての規定を二十七条以下数カ条において規定しておりますが、それはそれだけが一般法で規定されている事項でありまして、特別法に、すなわち、他の法律に特別の規定がある場合にはその特別の規定によるという大原則が一条二項にうたわれていることでもありますし、そしてそのことを確認的に明示しているというのが同法の三十二条の規定である。すなわち、「審査庁である行政庁が他の法令に基づいて有する調査権の行使を妨げない」と。「妨げない」という規定の書き方は、そこで創設的にその権能を認めたとということではなくて、それはそもそも実体規定として、他の法律で書かれているというものがそういう場合に適用がありまうよ、妨げまうよということ、念のために注意的、確認的に明らかにしたといういわゆる解釈規定というものであるわけでございます。

そういう観点から見ました場合に、国税に関する法律に基づく処分に対する不服申し立てがあった場合の審理をするために必要な調査というもののについてその規定がないかといえ、それは各実体法であるところの各税法上の質問検査権に関する規定がまさにそれであるというところになるわけでございます。先ほど主税局長から見解を表明されておりましたけれども、たとえば所得税法の二百三十四条というところでは「国税庁、国税局又は税務署の当該職員は、所得税に関する調査に必要があるときは、その質問検査権というものを行使できるのだ」ということを書いております。それは、所得税に関する調査に必要があるという場合に行使できるのだということでありまして、それに対する限界として法律が明示しておりますのは、同条の第二項に書いておりますように、この第一項の質問検査の権限というものは「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。だから、それは犯罪捜査のための調査権として行使することができないという限界を明らかにしておるわけでございます。すなわち、それは、反面から言うところ、行政上の調査の目的というためには行使ができるということでございます。いまして、それは更正決定をするために必要があるときはというふうな、たとえばそういうような表現で限定はされていないわけでございます。行政不服審査というものは、まさに行政上の段階の問題でございます。犯罪捜査の問題ではこれはもちろんのことないわけでございます。そういう観点からいいますと、それは賦課処分、更正決定というふうなための調査であらうと、その異議申し立てがあった段階における見直しの調査のためであらうと、それが、事、所得税に関する実体的真実というものを発見するために必要な調査というために必要があるという場合にはおおよそ適用があるという規定になっているわけでございます。

さております行政不服審査法と他の法律との適用関係、大原則ということ、あるいはこの調査権に關しまして確認的に解釈規定として明らかにした三十二条の規定、また、この一条の第二項をも含めて、「行政不服審査法の定めるところによる。」というところを書いておられます今回の改正第八十条の規定というふうなもの、いずれを通じて見ましても、国税に関する法律に基づく処分に対する異議申し立てがあったという場合における調査権の規定というものは、こういう一連の不服審査法第一節第二項、あるいは三十二条、あるいは新しい規定でいいますならば八十条というふうなもの規定を通じて適用があるというところは明らかであらうかと解釈するわけでございます。○渡辺武君 いろいろ勉強になりました。ありがとうございます。ただ、私も時間のあれもありまして、まだほかに質問したいことがたくさんあるので、私が伺った範囲内でひとつ御答弁願いたい、明快にですね。

それで、先ほど伺いましたように、七十五条には、「国税に関する法律に基づく処分に対する不服申し立てについては、この節及び他の国税に関する法律に別段の定めがあるものを除き、行政不服審査法の定めるところによる。」と明示されております。それで、国税通則法の第一節ですね、「この節」というのだから、第一節のことだと思っておりますが、第一節には、不服申し立てについての審査庁の調査権について別段の定めがないとあなただけはおっしゃったですね。そうですね。

それでは、次に伺いますけれども、いま読んだところ、他の国税に関する法律に別段の定めがあるものを除き、「別段の定め」というのは、「国税に関する法律に基づく処分に対する不服申し立てについて」の「別段の定め」ですから、そういう「別段の定め」のあるものは、これは、国税徴収法のほかに、所得税法、法人税法などの国税に関する法律にありますがどうか、これをお答え願いたい。別段の定めがありますか。

○政府委員(荒井勇君) 国税通則法以外の法律で不服申し立てについての別段の定めをしてある例としては、典型的な例を言いますと、国税徴収法の百七十一条から百七十三条というふうなものが、不服申し立ての期限の特例であるとか、あるいは差し押え動産等の搬出の制限、不動産の売却決定等の取り消しの制限であるとかあります。○渡辺武君 それはわかっております。わかっておりますから、端的に聞きますが、所得税法には、国税に関する法律に基づく処分に対する不服申し立てについて別段の定めがありますか。イエスかノーかで答えてください。

○政府委員(荒井勇君) 所得税法の規定の中で言いますと、たとえば第十九条で納税地指定の処分の取り消しがあった場合の申告等の効力というところ、異議申し立てについての決定または判決により納税地指定の処分の取り消しがあった場合におけるその処分の取り消しにかかわる行政処分の効力といったようなことについて特別の規定があるとか、それからまた、その「別段の定め」というものの解釈になります。その別段の定めというものは、行政不服審査法の面から見ても別段の定めであり、同時に、所得税法なり各税法の観点から見ても、その国税に関する法律に基づく処分に対する不服申し立てにかかわる特別規定というものの両者ともに当たるといって規定があるわけでございます。いまして、それがまさにいままで長々と説明申し上げました調査権に関する規定などである。それは、単に国税に関する法律において不服申し立ての審理手続等として別段の定めがあるというのみならず、それは行政不服審査法そのものが第一第二項で言うておりますように、特別規定がある場合にはその特別規定の定めるところが優先し、そうでない場合には一般法としての行政不服審査法の定めるところによるというところを書いておりました。それは両者の目から見て特別の規定というものに当たるのだということでございます。

○渡辺武君 その解釈は非常におかしいですね。

国税に関する法律に基づく処分に対する不服申し立てについて別段の定めがあるかどうかという点と、所得税法にね。おととい吉國長官もはつきり答弁されましたけれども、ないんですね、ないんですよ。法人税法にもない。特に先ほど言われた調査権についての所得税法二百三十四条ですか、これには国税に関する法律に基づく処分に対する不服申し立てについての別段の定めは、縦から読んで、横から読んで、斜めから読んで、ないんですよ。別段の定めがありませんか。あなた、さつき解釈してくれたけれども、解釈じゃなくて、法の明示するところを言つてちょうだい。

○政府委員(荒井勇君) 行政不服審査法的一条二項にも書いてありますが、それからまた七十五条にも同じ表現がありますが、その「不服申し立てについては」ということの意味でございすけれども、それは「他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる。」と書いて、この法律はどういうことを書いておりますかという、その不服申し立てのための手続、それからその不服申し立てがあった場合に今度は審理庁のほうでどういう手続で審理をするのか、そうしてどういう手続でそれを裁決するわけでございます。二十一条以下に明文でありますように、まさにその不服申し立てがあった場合の調査手続というものを、この「不服申し立てについては」という中に入っているわけでございます。不服申し立てについては、「この法律の定めるところによる。」と。不服申し立てがあった場合の手続、それが、申し立て人側の手続、審理庁側の手続、そして審理庁側がその真実の発見を通じて申し立て人の権利救済をはかるというためには、「この法律の定めるところによる。」というところで、それは同様に現行の国税通則法の七十五条の中で「不服申し立てについては」と書いておる中には、その不服申し立ての手続もありませんし、不

服申し立てがあった場合の調査をどういうふうにするかという点も「この法律の定めるところによる。」の中に入っているわけでありまして、そういう観点から見ますと、先ほど例示で申し上げましたような所得税法の二百三十四条という規定は、行政不服審査法的一条二項が、まさにそういう不服申し立てに対するあるいは不服申し立てがあった場合における審理のための調査の手続というふうなものについても、この法律で一般規定を設けておるほか特別規定があればその特別規定の定めるところによるということを示して、それと同じ趣旨のことが七十五条の中へ繰り返して書かれていっていることである、そういうふうに見えるわけでありまして。

○渡辺武君 私の聞いたことについて明快に答えていただきたい。行政不服審査法の解説をしていただいても答弁にならないのです。まああなたは行政不服審査法第一条の二項を引かれたが、ここでもはつきり言っているでしよう。「行政庁の処分その他公権力の行使に当る行為に関する不服申し立てについては、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる。」と。ですから、他の法律に別段の定めがある——たとえば国家公務員法などに別段の定めがあるわけですよ。公職選挙法にも別段の定めがあります。それから地方税法にも別段の定めがある。とにかくそういう別段の定めのあるものを除いてはこの法律の定めるところによる。あなたのおっしゃるのは、これを受けて国税通則法の七十五条を言っているんで、だから同じことを言っているわけですよ。そうしますと、いま言われた所得税法の二百三十四条に別段の定めがありますか、別段の定めはないでしよう。どうですか。

○政府委員(荒井勇君) 別段の定めとか特別規定というものはどういふ規定であるかというのを、そもその出発点から御説明申し上げますと、一般規定対特別規定ということをよく言われるんですけれども、特別の規定あるいは別段の規定というものは、一般的により広い対象を相手として規定

されている法律、これを一般法というわけでございます。いまして、それに対して、特定の狭い分野についてスペシヤルな規定を設けておるといふのが特別法ということになるわけでございます。行政不服審査法というのは、およそありとあらゆる公権力の行使にかかわる行政処分に対する不服申し立てがあった場合の手続を書いてある非常に広い一般法であるわけでございます。それに對しまして、その観点を国の収入の大宗であるところの租税、その中でも特に所得税というふうに限定をして、その所得税についての真実を発見するための調査手続——それは犯罪捜査のためではございませんが、行政目的のためであるというその調査について書いてある条文というのは、およそありとあらゆる行政処分が行なわれた場合に、その権利救済、及び不服審査法的一条一項に書いてありますような「行政の適正な運営を確保する」というための調査という非常に広い調査目的というものの比喩としまして、事は対象として所得税というもののみに限定した狭い規定であるという意味におきまして、まさにそういうものを特別の規定と言わなければならない。

○渡辺武君 どうも御苦労さんでした。とにかくそれじゃ答弁にならぬですから、私のあなたに対する質問はやめましょう。それで、これは重大な問題でありますので、私は自分の見解をいまここでまとめて申し上げて記録にとめておいていただいて、後ほどこの問題についてまた別の機会でいろいろ検討したいというふうに思います。まず、最初に申し上げたいことは、行政庁は明示された法の定めるところによつて行政を行なわなければならない。これは国家権力の乱用を防ぐために確立された民主主義の原則の一つだと思ひます。ところで、明示された法によれば、現行国税通則法第八章第一節「不服審査」第七十五条には、「国税に関する法律に基づく処分に対する不服申し立てについては、この節及び他の国税に関する法律に別段の定めがあるものを除き、行政不服審査法の定めるところによる。」と明示されてお

ります。ところで、第一に、この通則法第一節には、不服申し立てについての審査庁の調査権についての別段の定めはありません。第二に、他の国税に関する法律で不服申し立てについて別段の定めのあるものは国税徴収法だけで、所得税法、法人税法その他には別段の定めはありません。

第三に、したがって、七十五条に明示されたところによれば、国税に関する法律に基づく処分に対する不服申し立てについては、異議申請の場合も、審査請求の場合も、行政不服審査法の定めるところによらなければなりません。行政不服審査法には、不服申し立て審査にあたつて審査庁の持つ調査権については、二十七条から三十二条に規定されております。吉國国税庁長官は、三十二条の規定を待たずとも」と言われておりますので、三十二条の規定を除く外すれば、国税に関する法律に基づく処分に対する不服申し立てを審査する際の審査庁の持つ調査権は、二十七条から三十一条までの定めるところ以外にはありません。この五条には、所得税法二百三十四条、法人税法百五十二条から百五十七条などの各税法の調査権は含まれておりません。したがって、異議申請を審理する審理庁は、三十二条の規定を待たずとも各税法の調査権を持つという吉國氏の見解は誤りであり、法の定めを越えて権力を行使する危険を持つものであります。

次に、今回の国税通則法改正案は、第八章第一節第八十条で、「国税に関する法律に基づく処分に対する不服申し立てについては、この節その他国税に関する法律に別段の定めがあるものを除き、行政不服審査法(第二章第一節から第三節まで)(不服申し立てに係る手続)を除く。」の定めるところによる。」としております。ところで、不服申し立て及びその審査の際の調査権は、第一に、この節すなわち第一節では、審査請求について審査する国税審判官の調査権が第九十七条に規定されておりますけれども、異議申

請の際について別段の定めがありません。

第二に、所得税法、法人税法など各税法には、国税徴収法を除いて不服申し立てについての別段の定めがありません。

第三に、行政不服審査法に定めた調査権は、第八十条で排除されております。

以上によって改正案によれば、異議申し立てを審理する際に行政庁は調査権を持っていないのであります。

最後に、行政不服審査法の第三十二条にいう「前五条の規定は、審査庁である行政庁が他の法令に基づいて有する調査権の行使を妨げない。」という規定は、公職選挙法、地方税法、地方公務員法、国家公務員法、労働保険審査官及び労働保険審査会法、社会保険審査官及び社会保険審査会法等に規定されている不服申し立てを審査する際の審査庁が、行政不服審査法以外のそれぞれの法令に基づいて有する調査権の行使を妨げないというものであって、不服申し立てについて特段の定めを持たない所得税法や法人税法など各税法の定める調査権を不服申し立て審査の際に行使してよいということを定めたものではありません。

以上が私の見解です。この問題は残念ながらこれで質問は切りまして……

○政府委員(藤田正明君) ただいまの渡辺委員の見解に對しまして、国税庁長官の吉國長官から見解を述べさせていただきます。

○政府委員(吉國二郎君) ただいま御指摘がございました渡辺委員の御見解のうちで、私が「三十二条を待たずとも」と申し上げたのが、あたかも二十七条から三十一条だけで調査ができると言ったというふうな受け取りの個所がございましたが、そういう趣旨ではございませんで、第三十二条は注意の規定でございます。国税に関する法律の質問検査権は三十二条によってオーソライズされてはおりますけれども、これによって創設されたものではないという趣旨のことを申し上げたいので、その点をはっきりいたしておきたいと思ひます。

○政府委員(荒井勇君) 権威のある参議院大蔵委員会のために申し上げておきますと、その第一点は、この三十二条というものをどのように解釈するかということでございますが、それは、先ほども申し上げましたように、行政不服審査法の第一條第二項で言っておりますように、行政不服審査法については、「他の法律に特別の定めがある場合」には特別規定が優先し、この法律は一般規定であるということが大原則であつて、それは調査権につきましても他の実体規定に規定があればそれが適用されるのであるということを、何れも繰り返しますが、注意的確認の明らかなにしたところの解釈規定であるという点からいいます。それは解釈規定であるという点からいいます。その規定の「定めるところによる。」という対象から除かれたにしても、その解釈規定の本質というものは、むしろ一条二項の原則をただ事調査権に關して再度明らかにしたというものでございまして、それからそれを引用しなくとも、一条二項の点はまさにその「定めるところによる。」という大原則をそのまま引いておるわけでございます。この三十二条の規定が、「第二章第一節から第三節までを除く。」ということを除かれたにしても、本質的には変わりがないということでございます。

たとえば、解釈規定としましては、先ほども申し上げましたが、所得税法の二百三十四條の第二項に、「前項の規定による質問又は検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。」という解釈規定がございしますが、それはある種の税法の規定には書かれておりません。そうすると、書かれていないからその犯罪捜査のための調査ができるかといへば、そういうものではないのでございまして、解釈規定があるうとなからうと本質は変わりはないわけでございます。たとえば、経済関係のある種の法律におきまして、この法律の規定は独禁法の規定を妨げるものと解してはならないというように書いているものと。同種の他の経済法令には必ずしもそういうこ

とは書かれていない。そうすると、その規定は独禁法の規定を排除するものであるかというところではないので、解釈規定というものは、たとえば証券取引法の百九十五條の二にはそういうことが書いてある、同種の他の経済法令には書いてないといふことから、その解釈が変わるかという「犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。」というのは、当然の原理をそこで確認的注意的に書いておるだけではない。あるいは本来そういうことが出来るはずではない。あるいは、独禁法との関係というものは、解釈規定を待たずとも明らかであるといふことではない。

○委員長(栗原祐幸君) 速記をとめて。

○委員長(栗原祐幸君) 速記をつけて。

○渡辺武君 それじゃ、国税審判官の調査権について質問したいと思ひます。

また吉國長官の名前が出来ますけれども、吉國長官は、六十一国会の七月十七日の委員会、松井委員の「審判官も税法に基づいての調査権は持つておるのでございませうか。」という質問に對して、「形式的には持つておる」ということになるわけでございます。と答弁され、さらに、「今回は審判に關しての質問検査というもののについて特則を設けたので、審判官はこの質問検査権を行使するといふたてで、一般の税法の質問検査権は審判に關しては特則によつてこちらに優先をさせるという考え方でございませう。」と答弁しておられます。ところが、この答弁の直後に、当時税制第三課長であられた早田肇説明員は、松井委員の「税法上の調査権というのは審判の段階で審判官には問はない、これは間違いないですね。」という質問に對して、「そのとおり解しております。」と答弁しておられます。また、六十一国会

の衆議院大蔵委員会、これは六日六日の日ですけれども、吉國長官自身も次のように答弁しておられる。「今度国税不服審判所法で罰則を設けたというのには、むしろ従来の各税法の罰則を排除をいたしまして、」云々といふふうな答えておられます。つまり、一方では形式的に各税法に基づいた調査権を持つておる。しかし、今度の改正案では審判官の質問検査権を特則づけたからそれを優先させるんだといふことを言つておられる。ところが、あとのほうで、六月六日の——その前の答弁ですか、各税法の罰則を排除したと言つておられるし、それから早田説明員は、これはもうないんだと、税法上の調査権といふものは審判の段階では審判官にはもうないんだといふことを言つておられる。これはもう答弁が全く食い違つておるというふうに思ひます。一体どちらがほんとうの御答弁なのか、その点を伺ひたいと思ひます。

○政府委員(吉國二郎君) 私が答へたのは十五日だったと思ひますが、松井委員からこういう御指摘がございました。国税審判所の所員も国税庁の職員である。したがつて、そういう意味からいふと、いまの所得税法等における国税庁の、または国税局、税務署の職員は質問検査権があるという規定が適用になるのであるかという御質問がありました。形式的にはさうなことになるまいと。さらに、続いて直ちに松井委員から、それでは両方適用があるのかという御質問があつたに對しまして、今回は特則を設けましたので、特別法としてこれが優先をいたしますとはっきり申し上げております。つまり、それで特別法が優先いたしますから、両方は使えないのでございませう。松井先生は、その際に、それで安心いたしましたといふことを言つておられます。答弁に矛盾はないと思ひます。

○渡辺武君 七月十五日じゃなくて十七日ですよ。両方ある。いわば片方は形式的、片方は特別づけられておるけれども、あなたのいまの御答弁は両方あるということでしょう。——ちよつと待つてください。ところが、早田さんは、これは

と書かれていない。そうすると、その規定は独禁法の規定を排除するものであるかというところではないので、解釈規定というものは、たとえば証券取引法の百九十五條の二にはそういうことが書いてある、同種の他の経済法令には書いてないといふことから、その解釈が変わるかという「犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。」というのは、当然の原理をそこで確認的注意的に書いておるだけではない。あるいは本来そういうことが出来るはずではない。あるいは、独禁法との関係というものは、解釈規定を待たずとも明らかであるといふことではない。

○委員長(栗原祐幸君) 速記をとめて。

○委員長(栗原祐幸君) 速記をつけて。

○渡辺武君 それじゃ、国税審判官の調査権について質問したいと思ひます。

また吉國長官の名前が出来ますけれども、吉國長官は、六十一国会の七月十七日の委員会、松井委員の「審判官も税法に基づいての調査権は持つておるのでございませうか。」という質問に對して、「形式的には持つておる」ということになるわけでございます。と答弁され、さらに、「今回は審判に關しての質問検査というもののについて特則を設けたので、審判官はこの質問検査権を行使するといふたてで、一般の税法の質問検査権は審判に關しては特則によつてこちらに優先をさせるという考え方でございませう。」と答弁しておられます。ところが、この答弁の直後に、当時税制第三課長であられた早田肇説明員は、松井委員の「税法上の調査権というのは審判の段階で審判官には問はない、これは間違いないですね。」という質問に對して、「そのとおり解しております。」と答弁しておられます。また、六十一国会

りまして、審査の段階においては新しい調査権を設けて審査にふさわしい調査権にしたというわけ

質問検査権の行使を妨げないものであることに留意する。」ということがいわれております。各税法の質問検査権を持つておることになって

にはならないわけでございます。

○渡辺武君 この前の私に対する長官の御答弁の中で、こういうことを言われたと思うんです。異

が、この第一条は、私よく申しますとおり、「この法律は、行政庁の違法又は不当な処分その他公

権力の行使に当たる行為に關し、国民に対して広く行政庁に対する不服申立ての機会を開くことによつて、簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする。」というふうにはつきりうたつてゐるわけだ。つまり、一言で言へば、行政庁の違法または不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に關して不服申立てて人の権利を救済するというのが根本の趣旨だと思ふのです。ですから、国税不服審判所もこの権利救済機関なんだということを繰り返してあなた方は言明しておられるわけで、したがつて、この審判官の持つ調査権もこの趣旨に沿つて主として税務争訟の原因となつた原処分庁の違法または不当な処分、したがつて、原処分時の課税資料の調査に置かれなければならぬというふうに思ひます。権利救済を求めている審査請求人に対しては、その主張を補正する程度の調査、したがつて、行政不服審査法第三十条にいつてゐる「審尋」の程度にとどめるべきだといふふうに考えますが、私が申し上げるまでもなく、審査法三十条の審尋というのは、これは質問を受けた人がそれに応じなくても別に罰則はない。そうですね。あるいは、今度の改正案に出されているように、質問に応じないためにその主張の基礎を明らかにすることができなかった場合でも、その主張を採用されないというふうな、そういう事態もない。非常にゆるやかなんです。私は、不服申立てて人、つまり、国家権力の行政庁の違法不当な行為によつて、それに対して不服を申し立て、権利救済を申し立てているその人に対して、権利を救済するという立場に立つならば、当然、行政不服審査法第三十条のように、不服申し立てて人に対しては罰則のないきつめてゆるやかな審査程度にして、そうして彼の申し立てを補正する程度にする。しかし、この事件の根源になつた行政庁の違法不当な行政処分に対してこそ主要な調査の目標を向けるべきだといふふうに考えます。行政不服審査法のこの立場、これが現行国税通則法の中にも全面的に取り入れられている立場

だ。先ほどのような解釈でなくて、国税通則法をこれをすなおに書いてある条文のとおりに読めば、現行の国税通則法で与えられている協議団の権限、あるいは異議審理庁の持つてゐる調査権、これは不服申し立て人に対しては審査程度の調査権しか持つてゐない。ところが、今度の改正案では、権利救済制度については全く不相応な、あなた方がよく使うことばで言えば全くなじまないきびしい罰則を伴つた広範な強大な調査権なんです。たとえばですよ、所得税法二百三十四条でさへ、これは納税者に納税義務を履行させるといつつもの調査権、それでさへ、調査対象を厳格に特定してゐるでしよう。時間がないからその点については読みませんけれども、納税者あるいは納税者と認められた者、その他厳格に特定してゐますよ。ところが、今度の改正案には、審査請求人、それから特殊関係人ですか——これはもとより法的には全く限定されてゐない——関係人、参考人など、きつめて広範な範囲を調査対象としてゐる。この点では、いまの所得税法二百三十四条よりもはるかに広範な調査権を国税審判官は持つてゐるというふうには言わなければならぬ。もう一つ指摘したいことは、行政不服審査法の二十七条から三十一条の調査権、したがつて、先ほど申しましたように、現行通則法の不服審査の際の調査権、あるいは現行協議団令五条などの調査権に、権利救済制度としては当然のことですけれども罰則がないわけですね。ところが、今度の改正案によれば、審判官の持つ調査権といふのは、これはきびしいものです。三万円以下の罰則がついてゐるというふうな状態です。もう一つ申し上げたいのは、調査に應じないでその主張の基礎を明らかにすることができなかった場合にその主張は採用されないなどという、事実上の強制力を不服申し立て人本人に及ぼさう、こういうものだと思う。これは現在の通則法になつて新しい点で、ここに法改正の核心の一つがあると思ふ。皆さんはいままでの調査権よりも

もっと軽い調査権になつたんだと盛んに宣伝してけれども、現在の国税通則法を、条文に基づいて、これをねじ曲げないですなおに読めば、現在の国税通則法で与えられている異議審理庁の持つてゐる調査権といふのは、不服申し立て人に対しては審査程度のものにしかすぎない。罰則もない。調査に應じなければその主張を取り上げられるなんというそんなばか事はない。ところが、いま申しましたとおりです、この改正案では、私は、この改正案の一つの重要なねらいがここにあると思ふ。現行国税通則法、これは行政不服審査法の手続規定を全面的に取り入れてゐる。これをすなおに読めば、常識のある人がすなおに読めば、先ほど私が申しましたように、不服申し立て人に対しては審査程度の調査権しか及ばないんだといふことが明らかだ。あなた方は、各税法の調査権が及ぶんだといふような、私の立場から言えば率強附会な解釈でもつて、不服申し立て人に対してきびしい罰則のついた調査権を發動する。めちゃくちゃなことをやっておられる。しかし、正常な理解力を持った人なら、それはおかしいといふことは明らかだと思ふ。そこで、そういう手続規定全部を入れた現行国税通則法がぼつぼつとやまになつてきた。だから、そのところをそっくり抜いて、そして、今度の改正案に見られるように、きびしい罰則のついた広範な調査権を国税審判官に与えたといふところに今度の法改正の一つの重要な核心があるといふふうに思ひます。ちよつと前置きが長くなりましたが、そこで伺いますけれども、改正案の九十七条の一項に「担当審判官は、審理を行なうため必要があるときは、審査請求人の申立てにより、又は職権で、次に掲げる行為をすることができるといふことで質問検査権を規定してゐるわけですが、その第一号に、「審査請求人若しくは原処分庁又は関係人その他の参考人に質問すること」と、その他第四号まで規定されているわけですが、原処分庁が更正処分をしたときに使つた資料ですね、これを審査請求人が審判官に提出してくれと、あ

るいは、ここが争点だからこの点について原処分庁に質問してくれといふふうに申し立てた場合ですね、その場合に必ず審査請求人の主張を取り上げて審判官は原処分庁から原処分についての資料を取り寄せるかどうか、あるいは質問などをするかどうか、この点を伺いたいと思ひます。○政府委員（細見卓君） 私どもは見解を異にいたしまして、今回の不服審判所は全体として権利救済のためのものであり、そのために調査権につきましても必要な範囲にとどめたと考えておりました、その点については全く見解を異にしておることを明らかにいたしまして、いまの点について申し上げますと、事案の審理に必要な範囲のものは取り寄せることがありましようし、必要でないものについてはその審判官の判断に従つて出さないこともあらうと思ひます。○渡辺武君 審査請求人が申し立てても、審判官の判断で原処分庁から資料を出さなくてもあるし出さなくてもある、こういうことですね。私はこれは非常に重大だと思ふ。必要に応じて審判官が判断するといふことでありますけれども、一体、その必要の判断を誰に置くのか、それとも、審査請求人の申し立てを優先に置いて審判官は考えるのか、その点をお聞かせいただきたいと思ひます。○政府委員（細見卓君） 審判官は真実の発見のために最善の努力をいたすわけでありまして、その意味におきまして真実の発見に必要なものと認められるものはちよつとよく調査をいたすといふことにならうかと思ひます。（そのとおり）それが公平だ」と呼ぶ者あり。○渡辺武君 真実の発見といつても、どういふ真実を発見するかといふことが大事だと思ひます。（真実は一つ）と呼ぶ者あり。問題の起こつたのは、行政不服審査法の第一条にはつきり書かれてゐるように、原処分庁の違法不当な行政処分、これが原因でしよう。そうでしょう。それをやられたために納税者は不服の申し立てをしてゐる。ですから、審判官が調査にあたつては、原処

分庁の原処分をやるについて使った資料ですね、原処分時の資料、これを調べるのが真実発見の最大の重点だと思ふ。もちろん、不服申し立て人のほうも、これは必要ならば調べていいただろうと思ふ。しかしながら、どちらの真実を発見するかといふは、税務訴訟の根源となつた原処分庁の……

「真実は一つしかないよ」と呼ぶ者あり）応援団、ちよつと黙つていてください。（質問を簡単にしてくださいますよ）と呼ぶ者あり）質問を簡単にやっている。（時間がないうよ）と呼ぶ者あり）原処分庁の資料その他を主として調査すべきだと思ふ。これは、権利救済制度というたてまえからして私は当然のことだと思ふ。したがって、審査請求人の申し立てを優先して、そうしてその申し立てをすなおに受け入れて、審判官が、原処分庁の資料を調査するという制度を確立する必要があると思ふ。その点はどうか。

○政府委員（細見卓君） 不服申し立ての理由書を出していただくと、それに対して、原処分をいたしました官庁は、答弁書を出して、私どもはかくかくでこういう決定をいたしましたというところを申し上げて、それをさらに詳しく詳細に真実を発見するために必要と思ふ範囲において審判官は調査権を行使して、申し立て人のほうにも処分官庁のほうにも必要な資料あるいは必要な調査をするということになると思ふ。

○渡辺武君 そうしますと、ある場合には申し立て人の要望に応じて調べ、ある場合には調べないというのでは、そこにこの調査にあたつていろいろ不公平も出てくるし、また、審判官にもいろいろな人たちがいるので、恣意的なものになる可能性もある。したがって、調査にあたつてはどういう基準でやるか、必要の有無の判断をどうする必要があるか、その基準をはっきり確立する必要があるか、私は、先ほど言つたように、この基準というのは、税務訴訟にあたつての権利救済、その観点からして、原処分庁の原処分時の資料、これをまず最優先に調査する、そうして不服申し立て人の権利を救済していくという

基準、これが必要だと思ひますけれども、どうですか。

○政府委員（細見卓君） 先般、大臣も申し上げましたように、この制度が発足したからには、やはり納税者の権利を救済するという心がまえで職員がみんな当たらないければならない。その際には、できるだけ、納税者の言い分と申ししますか、争点を中心とする審理を進めていくべきだと思ふ。心がまえについて申し上げておるわけでありまして、そういう意味で、私どもは、審判官は適正な判断によつて必要な範囲の権限を行使して、いたずらに納税者のほうに迷惑をかけることもなくやつていくだろうと確信いたしております。

○渡辺武君 ですから、先ほど木村先生も言われましたように、実際の行政段階で何とかいたしますというだけでは結局のところ法的の保証がないんです。法律に定められていることでも、先ほど明らかにしたように、いろいろにねじ曲げられた解釈をされる。ところが、その法的な保証をさえない。どうして実施段階でもつてうまくやるといふことを国民は期待することができませんか。私はできないと思ふ。したがって、権利救済制度ならば、権利救済制度にふさわしい法的な基準を、審判官の調査にあたつての必要性の判断については、はっきりと確立すべきだ。権利救済制度にふさわしい基準、これをやらなければ、ほんとうに権利救済制度にふさわしいような調査なんというのはいけません、そう思ひます。

○政府委員（細見卓君） 何が真実であるかというのは、おそらく法律で書きようがないので、適正な納税義務が幾らであるかといふことをさばく、それが審判官の役割でありまして、その事実の判断にあたります。一般の民事裁判が同様でありますように、やはり、裁判官の心証によつて公正無私に判断していくという以外、私はどんな法律をもつてしても規定のしようがないことじやないかと思ひます。（「行政の運用だ」と呼ぶ者あり）

動しなきやならぬ。その辺の基準をはつきりしないと、今後の運用について信用しる信用しると言つたて、信用できないんですよ。それで、いま、不服申し立て人が申し立てたときという例をとりましたけれども、職権調査というものがありません。審判官は、職権で原処分庁の原処分時の資料をとる、そして調査するといふことをやります。必ずやりますか、やりませんか。

○政府委員（細見卓君） これは、まさにやつてみなければわからないので、職権でやらなければならぬ事態も起こり得ようかと思ひますが、必ず職権でやるものだとすることにきめてかかることもないと思ひます。

○渡辺武君 非常にあいまいな答弁で私は、やっぱり、その答弁の中に、国税審判官が持つてい調査権といふものは原処分庁に対してはまことにあいまいなものなんだといふことを考えざるを得ない。その反面で、あとから質問したいと思ひますけれども、（もう時間がないうよ）と呼ぶ者あり）不服申し立て人については、これは広範囲で強い調査権を発動するといふことになつていくと思ふ。しかし、それにしても、審判官が審判するのに必要な最低限の資料といふのはあるはずだと思ふ。必要かどうかかわからないといふけれども、税務訴訟が起つてくる。しかも、税務署のほうに、租税法定主義で、法律に基づいて確信のある更正をやつたはずで、その資料を調査しなければ、事実のほんとうの真実といふものは発見できない。あなた方、真実を発見するといふならば、原処分庁の原処分時の資料、これは必要最低限の資料だと思ひけれども、それを職権なりあるいは不服申し立て人の申し立てに応じて、実際に調査するかどうかが、この点をお答え願ひたい。

○政府委員（細見卓君） 原処分庁の処分にあたつての書類も必要なものでありますし、納税者の真実の記録された帳簿といふもの、やはり必要なものであらうと思ひます。

ると思ふ。特に原処分庁の原処分時の資料、これはあると思ふ。これを職権なりあるいは審査請求人の申し立てによつて必ず調査するかどうかといふことを聞いています。

○政府委員（細見卓君） 必要があれば調査いたしますし、必要がなければいたしません。

○渡辺武君 現在の協議団は、これはこの前吉國さんの衆議院での答弁もありましたけれども、とにかく調査にあたつては、いわゆる一件書類と称するものを税務署から全部持つてくる、そうしてこれを調査する。これは普通に行なわれていることですよ。そうでしょう。その一件書類の内容を言つてください。（それは無理だ）と呼ぶ者あり）

○政府委員（細見卓君） 帳簿の書類その他は相談しておるようであります。一件書類と申ししますからには、課税処分にあたつて、かくかくの所得があるかと判断するに必要であつた資料と、こういうことであらうと思ひます。

○渡辺武君 責任者がそんなあいまいなことじや困ります。さっきの「議決事務提要」に、はつきりと、一件書類といふのは、これの三に、「原処分に関する一件書類（以下「原処分関係書類」といふ。）の提出を求める。」と、三三には、「原処分から提出を求める原処分関係書類とは、原処分および異議申立ての決定の経緯を明らかにするいさゝの関係書類をいう。」とあります。この一切の関係書類を、いまは協議団はちゃんと調査して、そうしてそれぞれ活動している。今度の国税審判官は、協議団が手に入れている程度の資料、これを調査するのだから、これを伺ひたい。

○政府委員（細見卓君） それは、協議団と同じようにいたします。

○政府委員（吉國二郎君） 現在の協議団は、現在の改正法のような整備された法制下にございませんで、こういう事務通達でやつておりますから、今回は、正式に答弁書を提出させる。それに基つて質問を差し、それを拒否するならば、九十七条四項——これは納税者だけではございませ

ん。税務官庁にも適用ある規定であります。ですから、提出を求められ、税務官庁が拒否すれば、主張がいられない結果になるわけでありまして、その点では法制としてはさらに整備したということになると思います。

○渡辺武君 何ですか、いま協議団が手に入れている資料ですね、これは国税審判官も手に入れている資料と一緒ですね。それを確認しますか。

○政府委員(細見卓君) 協議団も必要な書類を調べているわけでありまして、今回も答弁書で足りない必要な書類を調査することには変わりないと思ひます。

○渡辺武君 それで、審査請求人の資料その他を調べてほしいといつて原処分庁が審判官に申し立てた場合、そのときはどうしますか。

○政府委員(細見卓君) 必要があれば調査いたしますし、必要がなければいたしません。

○渡辺武君 そういふ場合は、どこに法にきまつておりますか。

○政府委員(細見卓君) 「審理を行なうため必要があるときは」といふのが全体にかかつているわけでありまして。

○渡辺武君 いま、私の聞いているのは、原処分庁が申し立てた場合です。

○政府委員(細見卓君) この法のたてまえにおきましては、双方対等でございまして。

○渡辺武君 そうしますと、原処分庁税務署が、国税審判官は、これこれの審査請求人の持つてゐるこれこれの資料を調査してほしいと申し立てたとき、審判官は審査請求人の資料を調べるということですね。

○政府委員(細見卓君) 真実の所得をはつきりするために必要があれば、やむを得ないと思ひます。

○渡辺武君 そうしますと、先ほど述べたように、国税審判官は各税法の質問検査権に劣らない大きな質問検査権を持つてゐるわけですが、各税法の質問検査権も、申告納税制度のたてまえから

その乱用をきびしく戒め、判決なども出ていることは、皆さん御存じのとおりだと思ひます。そこで、伺ひますけれども、審査請求人、その関係人、参考人に対する審判官の職権調査はどういう基準で行なわれるのか、それを伺ひたいと思ひます。

○政府委員(細見卓君) 先ほど来申し上げておりますように、「審理を行なうため必要があるときは」といふわけでございます。

○渡辺武君 いままでのように、これを乱用するといふことがあり得るといふことですか。

○政府委員(細見卓君) 乱用は私どもはないと思ひております。

○渡辺武君 そうしますと、どういう調査をやるかといふことは審判官の心証であつて、その調査のやり方については特段の基準はないといふことですか。

○政府委員(細見卓君) 当然、権利の乱用にならぬように、審理を行なうために必要な限度に限られるわけでありまして。

○渡辺武君 審理を行なうこと、これは国税審判官の一つの任務だと思ひます。しかし、その審理は、審査請求人の権利救済のためにやるのが権利救済制度の本旨だと思ひます。ところが、その点について調査にきびしい罰則のついた調査権を持つてゐるのだから、その調査について権利救済のたてまえからする一定の基準を設けるべきじゃないですか。その基準をはつきりと設けなければ、先ほど私の質問の御答弁の中で原処分庁に対する質問検査権、これははなはだあいまいだつた。いろいろ伺つて、まあ必要最低限の資料、協議団の手に入っているくらいは調査いたしますといふようなことですね。ですから、私も、納税者の立場に立つて考えれば、この強大な罰則を持つた質問検査権、これが国民の上に及んでくる。無制限に及んだらどういふことになるだろう、これはないんことですね。いまこの国税通則法改正案に心配している国民はたくさんあります、どういふことになるだろうかと。したがつて、権利救済といふ

たてまえからこの調査権に一定の基準を設けるべきだ。どういふ基準かといへば、この調査権は、先ほど申しましたように、原処分庁の不当違法な処分から起つてきているのだから、したがつて、その原因である原処分庁の処分の不当性、違法性、そしてそれを裏づける資料、この調査に主として向けられなければならない。不服申し立て人については、その権利を救済するといふたてまえから、現在の現行通則法で定められてゐるように、審査程度にとどめなければならない。これが私は調査権の正しい運用のしかただと思ひます。その点について、ただ審判官の心証にまかせるといふことは、審判官のお気に入りのところにはあまり調査権を発動しない。しかし、審判官が「こら」といつてにらんでゐるところにはきびしい調査権を発動していく。これでは行政上の不公平が起る可能性がある。したがつて、そういうことをやらないような歯どめをつくらなければならない。民主主義の原則に基づいて、いま私が申し上げたような基準をつくる意図があるかどうか、その点を伺ひたいと思ひます。

○政府委員(吉岡二郎君) 不服審査法でいつておりますように、もちろん「国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保すること」が目的でございますので、正しい行政が行なわれているかどうかを判定することは、これは当然でございます。ただ、いま、先生は、不服申し立てがあれば必ず違法不当があるとみておられるやうでございますが、それがはたしてそうであるかどうかを判定する必要があることも事実でございます。私も、衆議院の附帯決議(二)の「質問検査権の行使に当たつては、権利救済の趣旨に反しないよう十分配慮すること。特に、国税不服審判所の職員は、その調査が新たな脱税事実の発見のためではないことを厳に銘記の上、納税者の正当な権利救済の実現に努めること。」といふ非常に明確な基準をちようだいしておりますので、これをできるだけ実行していくつもりでございます。

○渡辺武君 それははつきり確言できますね。——次に、関係人、参考人などについて伺ひたいと思ひます。

九十七条第一項の一号の「関係人その他の参考人」は、二号、三号にいう「前号に規定する者」あるいは「第一号に規定する者」といふことばがおりますけれども、これの中に入りますか。

○説明員(早田肇君) 「前号に規定する者」でございますから、入ります。

○渡辺武君 そうしますと、この関係人、参考人は、質問をされるだけじゃなくて、立ち入り検査もやられる。そして帳簿なども預置されるといふことになるわけですね。そういう強力な調査対象の的にされてゐる関係人、参考人、これは一体どういふ方なんでしょう。

それから時間を節約するために二つ三つやりますが、この関係人、参考人の判定の基準ですね、これは一体どういふものなのか、具体的な事例をあげて御説明いただきたいと思います。

○説明員(早田肇君) 関係人とは、その審査請求事案につきましての代理をする人、審査請求人の使用人その他の従業者等、審査請求事案に関係を有する者の総称でございます。参考人とは、そういうような者も含め、行政庁がその判断の参考に供するため意見を聞く場合、たとえば取引先とか、そういうようなところでございまして。

○渡辺武君 これは、関係人、参考人はあなたも御存じのように、調査に応じなかつた場合は処罰を受けるわけですね。そういう意味で、もう少し具体的に話したいだきたいと思ひます。たとえば小売店の場合はどうなんですか。関係人といふのは何なのか、参考人といふのは何なのか、ある小売店を想定して御説明していただきたいと思います。

○説明員(早田肇君) 小売店の場合に、たとえば、商品を仕入れをしてゐる、あるいは小売店に広告をしてゐる、その業務についてゐる関係人としておられるような方、こういう方でございます。

に読みかたの悪い、一般の人にはわかりにくいものですけれども、私は次のように理解しますけれども、それが当たっているかどうか、お答えいただきたいと思うのです。百二十七条によれば、「法人の代表者」、それから「人格のない社団」つまり労働組合とか青色申告会とか政党政党とかこういう団体の「管理人」まあ言つてみれば責任者ということになりますか、それから「法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者」、これらの違反行為者だけではなく、「その法人又は人」にも罰則が適用される、こういうことですね。だから、たとえば青色申告会の人だか関係人、参考人になって、そうしてこの事案で罰則をかけられる。本人が罰則をかけられる、その関係人、参考人が、それだけじゃない、その団体の責任者も処罰される。まことにこれはきびしいと思う。こんな罰則を権利救済制度の罰則としてつくるといふ意図は、私はまことに疑惑をいだかざるを得ない。私の百二十七条の内容の解釈で、すね、法人の代表者、人格なき社団の管理人、法人もしくは人の代理人、使用人その他の従業者、これらの違反行為者だけではなく、法人または人も罰則を受ける、そういう解釈でいいでしょう。

○政府委員(細見卓君) 一般の罰則規定の規定のしかたと同様であります。

○渡辺武君 そうしますと、こういうことになると思うんです。審査請求を出して、審判官が、その取引先やらその他関係人、参考人をずっと調べた。うっかりこれはもうその調査を拒否することできない、調査に応じないわけにはいかない。なぜかといへば、応じなかつたら、これはとつつかまって勾留されるんですよ。しかも、その個人がやられるだけではなくて、団体の責任者もやられる。団体そのものはいへんなことになる。青色申告会などというのは、税金問題ではこういう事件にたびたび遭遇するだろうと思うのです。たいへんなことです、これは。そうしたらどうなりますか。取引先が圧力をかけられる。いや、あの人と取引していたためにたいへんなことになつ

ちやつた、うちの中へ審判官が入つてきて、そうして帳簿から何かひっくり返して立入り検査をやる、根拠書類開いていった、あんな人と取引するのはまづびらだ、こういうことになるじゃないですか。銀行が関係人、参考人になったら、どうなります。銀行だって、あんなところと取引するのはもうやめようじゃないかということになりかねないと思うんです。そうしたら、審査請求した本人はどうなります。自分が審査請求をしたためにまわりの人がとんでもない迷惑を受けた、これじゃしょうがないから審査請求はあきらめるかといふことになるのじゃないですか。事実上そうならざるを得ないと思う。ですから、これは権利救済制度どころじゃない、不服申し立てそのものを客観的に圧殺する機能を果している、こう言わざるを得ない。とんでもない法律だと私は思うのです。一体、これが、いままでよりも一歩前進の権利救済制度だなどと言えますか。いままでの国税通則法ではこんなことはなかった。今度は、こういうことが起こる。白昼公然とやられる、こんな不合理なことが。ですから、きびしい調査権、これは皆さんが宣伝しているように本人の権利救済じゃないんです。不服申し立てそのものを圧殺する。それだけじゃない。権利救済を口実にして、そうして不服申し立て人を徹底的に洗つて、帳簿から何か全部引き揚げて調べ上げる。不服申し立て人だけじゃない、その関係人、参考人に至るまで徹底的に洗い直すことができるんです。そうして、いみじくも吉國さんが先ほど言われましたけれども、国税審判官はこれは収税吏だと言われた。つまり、一つの課税行為の延長としてこの制度を私は利用しているのだと思う。よく見直し調査見直し調査と言つても、こうして徹底的に洗い直して、そうして新たな課税源を発見したり、あるいはまた原処分で足りなかつたことをこれで補充する、こうして、なるほど不利益処分はしないかも知れぬけれども、原処分は維持できるということになるのじゃないですか。私はここに今私の改正案の核心の一つがあると思

う。その点はどうですか。

○政府委員(吉國二郎君) ただいま御指摘になりました点は、関係人が直ちに処罰されるようなことを言われますけれども、関係人が質問を拒否した場合といふ条件があることは、もちろん御承知のとおりであります。また、両罰規定にいたしましても、法人または人の業務または財産に關して罪を犯した場合となつております。だれかが何をやたらと法人が責任者が処罰を受けるというわけじゃございません。さらに、これらの規定は、各種の法律で拒否犯等についての罰則を付しておる場合に同じ規定が全部ございします。先生は、さつき、不服審査法で三十二条の規定は特別のものにしか適用にならぬという解釈を示されましたが、一般の解釈は、三十二条は、原処分庁つまり行政庁に他の法令で与えられている調査権は使えるという解釈で、そういたしますと、これらの法律も同じ結果を生むわけでございますし、また、従来の国税通則法でございしますと、これよりもっと重い罰則が第三者にも科せられていたことは事実でございます。そういう面から申しますと、これがかなり低く直されているということをもつて、むしろこれが眼目であると申し上げたいぐらゐのところでございます。

さらに、かりに取引先に対してリベートを出しておつたと。そのリベートはしかし取引先がはっきりしないから否認をされたという場合に、その取引先を調べて、その取引先はそのリベートはもらつておりませんというをつく、あるいはその帳簿を示さないという場合に、本人はそれで三百万円の課税を受けてしまわざるを得なくなりま

す。そういう場合には帳簿を明らかにしてもらいたいというのがこの趣旨でございます。また、そのもつた者は当然申告をし納税をすべきはずの人なんでしょう。それが申告をしないということは、その人も脱税をしておるという前提がここにはあるわけでございます。実は、衆議院では、この点に非常に疑問を持たれてまして、異議申し立ての段階では罰則が二十万円以下、一年以下の懲役でございます。異議申し立てのときはかなりきつから、これはしょうがないといつて答えるかもしれない。しかし、審査請求になると三万円だ。三万円ぐらゐなら払つてもそれで三百万円助ければ得たといふので、これはちつとも審査請求人を助けることにはならぬと。もつと重い罰則をつけるべきじゃないか、各税法よりも軽い罰則にしたのははなはだ不当であるという御意見がでたことは、御承知のとおりであります。そういう趣旨から申しますと、いまのあらゆる法律体制からこれが逸脱したものではない、むしろそれらをやや軽減したものであるというのが私どもの考え方でございますから、その点は御了承いただきたいと思ひます。

○委員長(栗原祐幸君) 速記をとめて。

〔速記中止〕

○委員長(栗原祐幸君) 速記を始めて。

本案の質疑は、本日はこの程度にとどめます。本日はこれにて散会いたします。

午後一時三十八分散会