

謹賀新年

■ 巻頭言 ■

共通番号反対の闘いを前進させよう ＝超監視国家構想をゆるしてはいけない＝

政府・民主党政権は、「共通番号【国民背番号・マイナンバー】と「共通ID（ID）カード」【国民登録証】構想の実現をめざしている。このための「番号法案（仮称）」を、2011年秋の臨時国会へ提出するとしていた。だが、野田政権は、法案提出を2012年の通常国会に先送りした。

10兆5千億円程度の震災復興財源確保のための臨時増税を柱とする復興増税法と平成23年度修正税制改正法が成立した。後者は、3.11東日本大震災で遅れていた平成23年度税制改正にうち積み残しになっていた法人実効税率の引下げや中小法人の軽減税率の引下げ、それに「国税通則法改悪案」などを盛り込んだ内容。通則法改正にいたっては、当初案に盛り込んでいた「国民の権利利益の保護を図りつつ」の文言挿入や納税者権利憲章の制定等を見送り骨抜きにしたばかりか、納税者の義務だけを拡大する「超改悪」の内容。まさに、納税者の権利を尊重したうえで税務行政をすすめるという世界の動きに逆行するもので、わが国の「納税環境破壊、につながる代物である。

安住増税相のような、財務省の助言に安住する「税の素人、を責任者になて、財務省の言いなりの野田増税政権。海外で「消費税10%引

上げ」をぶち上げ「国際公約」とまで言い切り、舞い上がった。国民にはまったく説明責任を尽くそうとしない。「音なしの構え、で、逃げきろうとする。TPPについても同様で、「密室政治」そのものだ。

野田政権は、来年度（平成24年度）の「税制改正大綱」とあわせて、「消費税増税準備法案」の骨格を固める方針のようだ。早ければ2013年に消費税の税率を2～3%引き上げる、さらに2015年に10%にする方向である。

2012年の通常国会には「共通番号法案」も出てくる。過去に4度も住基ネット廃止法案を出し、消費税増税に反対、納税者権利憲章を制定する等々を旗がしらにさっそうとして登場したのが民主党ではなかったのか。ところが、どこで変節したのか、今の民主政権は、官僚の言いなりで、納税者の権利とか、人権とか、まったく通用しない政党になり下がった。「選挙マニフェスト」は、いまや「紙切れ、同然である。

野田棟梁は、松下政経塾出身。この塾の創始者、「無税国家論者、の故松下幸之助は、この御仁をどう評価するのであろうか。

「税高くして、民（民主？）亡ぶ」。

2012年は、超監視国家構想実現に向けた共通番号制導入反対への闘いの年になる。今年も厚いご支援をお願いしたい。

- ・巻頭言～共通番号反対の闘いを前進させよう
- ・超監視国家につながる共通番号制はいらない
- ・国税通則法「改悪」は「納税環境破壊、だ
- ・アメリカにおける国民災害保険制度の是非
- ・市民シンポジウム・イン・ヨコハマ

2012年1月 元旦
PIJ代表 石村 耕治

超監視国家につながる共通番号制 はいらない

— 番号法案は2012年通常国会へ先送り —

石村 耕治 (PIJ代表)

◎ はじめに

政府・民主党政権は、国民全員に①新たな「共通番号」【国民背番号・マイナンバー】を割り振り、②「共通IC（ID）カード」【国民登録証】を持たせ、税、年金、病歴などの個人情報（プライバシー）を国家が一元的に管理する仕組みの導入を一気に進めようとしている。このための「番号法案（仮称）」を、この秋の臨時国会へ提出するとしていた。だが、野田政権は、法案提出を2012年の通常国会に先送りした。

政府・民主党政権は、全国民の税と社会保障などに関するあらゆる情報を各人の背番号（共通番号・マスターキー）で一元的に管理できれば、税逃れを防ぎ、きめ細かな社会保障給付が可能になるという。確かに利便がありそうだが、「国家による全国民の個人情報の一元的管理」は、自由な社会、個人の人格権を保障する憲法に違反しないのか、大きな疑問符もついてまわる。すでに、住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）導入で、国民には住民票コードが振られ、住基カードもある。これらに、新たな共通番号と共通IC（ID）カードという2つのツールが加わることになる。私たち国民をこんなに何重にも背番号をつけて監視して「民が主役」の政治といえるのだろうか。

「共通番号」は、一般に公開の目に見える形で使うことになっている。一方で、番号のみでの本人確認、つまり、本人が記憶している背番号（マイナンバー）の告知のみで本人確認を禁止される。このことから、各人は、官民のさまざまな機関でサービスを受ける際に、自分の背番号（マイナンバー）、顔写真などが記された共通IC（ID）カードを相手方に提示して使うように求められることになるのではないか。

この結果、共通番号等を記した共通IC（ID）カードを提示しないと、行政サービスを受けられなくなる。仕事に就くことや、銀行の窓口で

口座を開くことができなくなる。税の天引徴収がからむ場合には相手方に共通番号の告知が必要だからである。同じように、共通番号が記載された共通IC（ID）カードあるいは診察券がないと、クリニックでの保険治療も受けられなくなる。この結果、共通IC（ID）カードは、常に持ち歩かないといけなくなる。実質的に「国内パスポート（inner passport）」、「現代版電子通行手形」と化すのは必至だ。

より深刻なのは、このように納税や雇用、医療や金融などのサービスを受ける際に提示したマスターキーである共通番号が外部に垂れ流しになった場合である。マスターキーを手に入れた者は、各所から芋づる式にその人の個人情報を手に入れられる可能性も高まる。一方、番号を使われた人は、成りすまし犯罪や、本人の知らないところで自分の個人情報が乱用され、甚大な被害にあうおそれがある。共通番号を使った一元管理は、利便性一辺倒では考えられない危険が数々の構想だ。

1 共通番号導入工程と番号制度の骨子

政府は、2011年1月31日に、「社会保障・税に関わる番号制度についての基本方針」（以下「共通番号基本方針」）を決定し、国民一人ひとりに唯一無二の背番号（共通番号）を振り、それを表面に記載した共通IC（ID）カードを持たせることを正式決定した。その後、2011年4月28日には「社会保障・税番号要綱」（以下「共通番号要綱」という。）、さらに6月30日には、次のような骨子の「社会保障・税番号大綱」（以下「共通番号大綱」という。）を発表した。

「番号法案（仮称）」は、この秋の臨時国会へ提出することになっていたが、野田政権は、法案提出を2012年の通常国会に先送りした。

【図表1】 共通番号の導入工程と制度の骨子

| 《共通番号導入工程》 |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ・2012年通常国会へ「番号法案（仮称）」および関連法案を提出。法案成立後、個人情報保護のために第三者機関を設置し、業務を開始 ・2015年6月：個人に「共通番号」、法人等に「法人番号」を交付 ・2016年1月以降：順次、番号を利用開始 |
| 《共通番号・共通IC（ID）カード制度のあらまし》 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・共通番号は、まず年金、医療、福祉、介護、労働保険の社会保障分野と国と自治体の税務、防災福祉分野で利用する。 ・将来はその他の行政サービスにも対象範囲を広げる。 ・付番は、①国民一人ひとりに一つの番号が付与されていること（悉皆性）、②全員が唯一無二の番号を持っていること（唯一無二性）③「民一民一官」の関係で利用可能なこと、④目で見て確認できる番号であること（可視性）、⑤最新の基本4情報が関連付けられていること、の5つの特性を併せ持つ番号を使用する。 ・出生時に個人に割り当てる番号は住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）を利用した新たな番号とする。住基ネットとは別途の新たな共通番号生成機関を創設し、自治体を通じて交付する。番号の通知を受けた者は変更を請求できる。不当な目的で番号の告知は禁止する。虚偽の番号の告知は禁止する。所管は総務省とする。 ・災害時等を除き、番号のみで本人確認をしてはならない。 ・正当な理由なしに、本人確認等義務、告知義務、告知要求制限、虚偽告知禁止に違反した場合には処罰される。 ・行政機関、自治体、関係機関の職員等や番号取扱事業者やその従業者等は、番号にかかる個人情報について守秘義務を負う。また、これ以外の者は、業として番号を使ったデータベース等を作成してはならない。さらに、番号取扱事業者やその従業者等は、業務上知り得た番号を不当な目的で利用、記録、保管してはならない。 ・個人の番号は、共通IC（ID）カードの券面等に記載し、可視化（見える化）公開し、見える番号を取引の相手方に提示して使う方向で検討する。ただし、本来の目的を離れ、みだりに公開・流通することのないように検討する。 ・中長期の在留者や特別永住者ら居住外国人も対象とする。 ・法人や法人税の納税義務を負う任意団体（市民団体など）には、国税庁が「法人番号」を付与する。法人番号は、広く一般に流通させ、官民を問わず幅広く活用する。簡単に番号検索・閲覧等ができるようにする。 ・本人確認には、券面等に番号が見える形で記載した共通IC（ID）カードを用い、年金手帳、医療保険証、介護保険証の機能を一元化する方向で検討する。 |

2 全国民の個人情報の公有化の仕組み

民主党政権がイメージしているのは、住基ネットを基盤にしながらも、一般に公開して使わない住民票コードとは別途の「官民にまたがり、かつ、多分野で共用する、一般に公開して使う「共通番号」（マスターキー）の導入である。つまり、共通番号という新たなツールを使って、公的年金・病歴・介護・雇用保険のような社会保障や納税など多様な分野の国民・住民の幅広い個人情報（プライバシー）を、行政や民間の多様なデータベースに分散し集約管理するナショナルデータベース（DB）の構築を狙っている。共通番号は、各種データベースに入るマスターキーの役割を果たす。

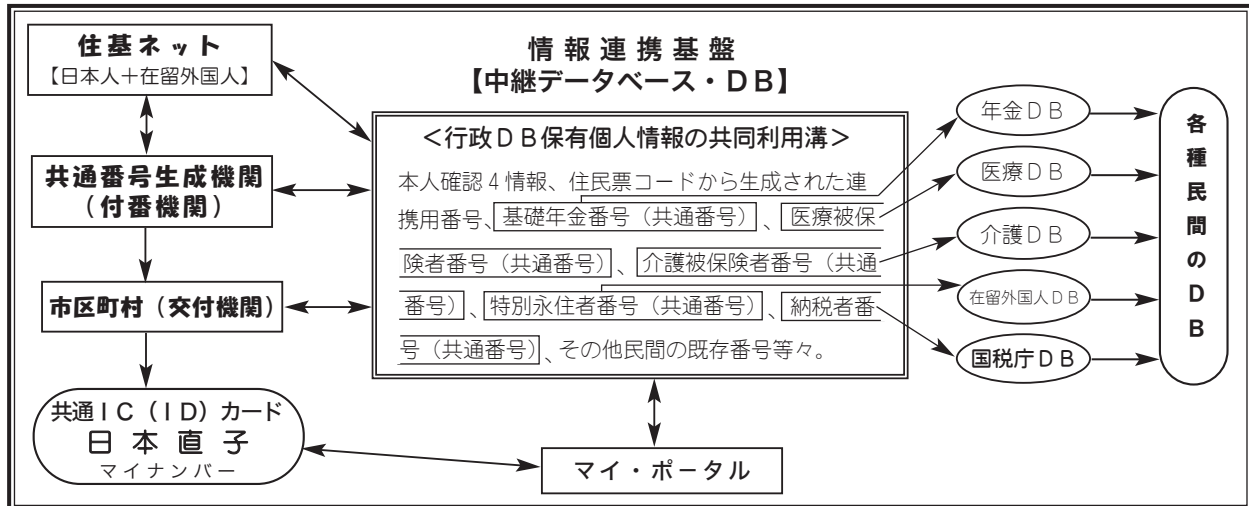
（1）情報連携

共通番号大綱では、複数の機関において、それぞれの機関が使っている共通番号（現在年金番号、介護保険番号等が付番され共通番号へ移行する）やそれ以外の番号で管理している各種データベース（DB）にある各個人の情報をリンケージ（紐付け）し、情報を相互に活用する「情報連携」（中継データベース）の仕組みを設けることになっている【大綱13頁、42頁】。すなわち、「情報連携」基盤とは、「各種行政データベース（DB）管理個人情報共同利用溝」あるいは「共同利用センター」のようなものだ。

このように、政府の構想では、行政機関は、各人のマスターキーを使って、データベース（DB）を構築し、広範な個人情報を串刺しの形で収集・保存することになる。また、各人の個人情報は情報連携に加わっている行政機関内でデータマッチング、コンピュータマッチングができる。さらに、共通番号を納税や社会保障などの分野で使うとなると、企業や取引先、病院など民間機関も、顧客のマスターキーを使ってデータベース（DB）を構築し、広範な個人情報を串刺しの形で収集・保存することになる。共通番号大綱では、利用の範囲を、一応「法律およびその政省令」で規制をかけるとする【大綱42頁】。だが、実質は、役人が政省令に一筆加えれば、その範囲は自由自在になる。

この結果、政府は、公権力行使の一環として各人のマスターキーを使えば、さまざまな行政分野のデータベース（DB）、さらには民間機関のDBに格納された広範な国民情報に芋づる式にアク

〔図表2〕住基ネットをベースとした共通番号付き共通IC（ID）カード制のイメージ



セス、さらにはデータマッチングができることになる。具体的なイメージとしては、複数の行政機関による番号付き国民情報の自由な相互利用、官公署等への協力要請（例えば、所得税法235条）の電子化、さまざまな調査、国勢調査の電子化・自動化等々が自由自在にできる可能性がでてくる。

行政が保有する個人情報の流通を効率化するとすると、逆に、憲法で保障された国民・納税者のプライバシー、自己情報決定権、自己情報コントロール権をどう確保するのか、重い課題にある。

この点について、共通番号大綱では、システムのセキュリティを考え、共通番号を直接使わない情報連携をすすめている【大綱16頁】。共通番号を使わず、住民票コードから生成した「連携用ソース番号（source PIN）」と「連携用分野別番号（ssPIN1、ssPIN2、ssPIN3・・・）」を使用している。すなわち、情報連携には、後述のオーストリアの採るセクトラル方式をまねてシステムをイメージしている。わが国の住民票コードは一般に公開して使う番号でないという意味からすれば、ある種の秘匿番号である。したがって、わざわざ各人の住民票コードから秘匿の「連携用ソース番号（source PIN）」を生成し、次に①年金、②医療、③介護、④福祉、⑤労働保険の社会保障分野と⑥国税・地方税の税務分野、⑦その他（自治体・災害対応）など「連携用分野別番号（ssPINs）」を生成する面倒な手続を介在する必要があるのかすこぶる疑問である。

こうした国民にフレンドリーでない複雑な仕組みや手続を使って情報連携を間違いなく運用できるかどうかについても大きな疑問符が付く。さらに、国民に見えにくく（透明性を欠く）ブラックボックス化した仕組みでは、逆に、一層データ監

視社会に仕える監視ツールになってしまう。その一方では、国民には一般に公開したかたちの共通番号を使わせ、目的外利用などには厳罰で臨むと脅しをかける。論理矛盾を起こしている。

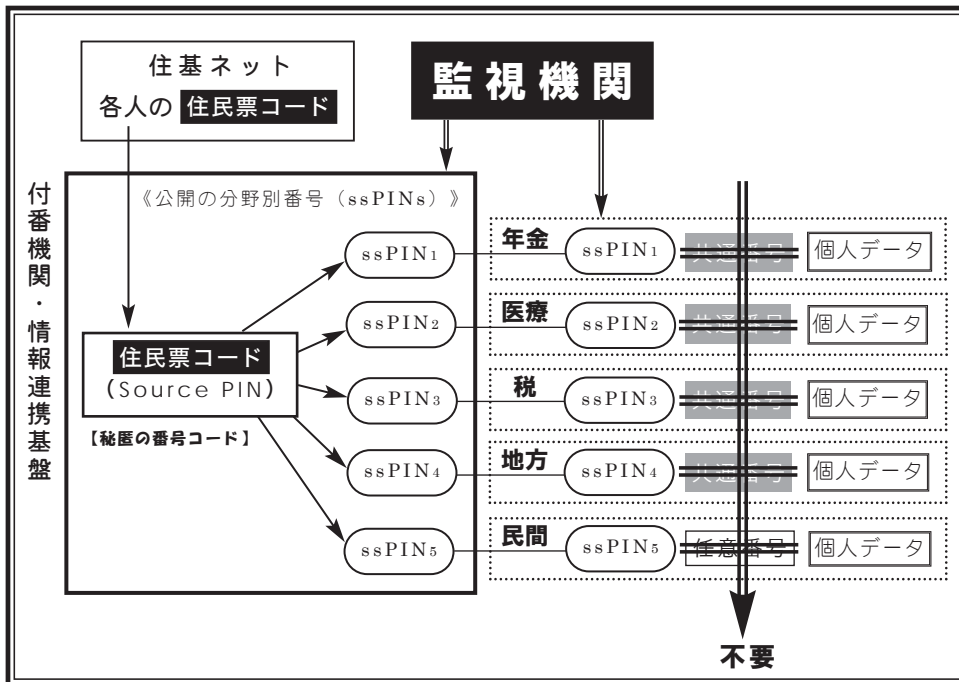
情報連携には、医療情報のように、分野によっては民間の任意番号や個人データが関係してくる場合もあることへの配慮と思われるが、逆にいたずらに情報連携のシステムを複雑にしている。頭でっかちの技術屋が机上でアイデアするのは自由である。このようなフレンドリーでない情報連携の仕組みをつくるのは、IT利権にはつながるかもしれないが、国民のコスト負担をしっかりと考えるべきである。

仮に、このセクトラル方式の付番の運営が可能であるとすると、ふつうの常識のある人なら、「共通番号」を導入する必要がないのがわかるはずだ。つまり、〔図表3〕（次頁）のように、既存の住民票コードをそのまま秘匿のソース番号（source PIN）とし、①年金、②医療、③介護、④福祉、⑤労働保険の社会保障分野と⑥国税・地方税の税務分野、⑦その他（自治体・災害対応）で利用する分野別番号（ssPIN1、ssPIN2、ssPIN3・・・）を生成して、それらを一般に公開して使えば、それで足りるはずだ。言い換えると、新たな共通番号の導入は、要らない。まさに、ムダなIT投資・公共事業であることがわかる。

（2）マイ・ポータル（ポータルサイト）

今政府・民主党政権が練っているのは、国家が各人の共通番号（マスターキー）を使って全国民の幅広い個人情報を串刺しにして収集し行政情報として分散集約管理する（個人情報の公有化）構想だ。この構想は、まさに「共通番号で我われ国

(図表3) 秘匿の住民票コード (Source PIN) を使った公開の分野別限定番号 (ssPINs) の生成・付番のイメージ



家があなたの個人情報をも公的に収集・管理するから信頼しろ、それに、国民IDカードを提示すれば我われ国家が管理するあなたの情報は見せてやるから安心しろ」と説いているようなものである。

こうした考え方を取り入れて構想されているのが「ポータルサイト」、共通番号大綱でいう「マイ・ポータル」である【大綱45頁以下】。

「マイ・ポータル」、すなわち、マイナンバー（私の背番号）と暗証番号とを使って、①番号で各機関に分散集約管理された自己情報にどの機関がアクセスしたか（アクセス・ログ【記録】）のチェック、②電子申請、③行政機関から本人へのお知らせする仕組みである。この仕組みは、〔図表3〕からもわかるように、「情報連携」（中継データベース）、すなわち、各行政機関が保有する各種データベース（DB）で分散管理している個人情報の共同利用溝に附置されることになっている。

マイ・ポータルへのアクセス（ログイン）には、マイナンバー（私の背番号）が記載されたICカードが必要とされている【大綱45頁】。つまり、共通IC（ID）カードの取得は強制とは書いていないものの、取得していない者は、事実上、マイ・ポータルへのアクセス権を保障されないことになる。逆に、仮に共通IC（ID）カードを取得していたとしても、自宅のパソコンなどから容易にマイ・ポータルにアクセスできるとなると、成りすましのターゲットとなるのは必至であ

る【大綱9頁】。データ・セキュリティの甘さが目立つ。

元財務省官僚でこの共通番号付き共通IC（ID）カード制の推進者の一人である古川元久衆議院議員は、これを、国民に開かれた電子政府・行政の電子化、ワン・ストップ・サービスの仕組みだという（日経新聞2010年5月20日朝刊参照）。

だが、このように、国民の広範な

個人情報を公有化・国家管理に移し、一種の行政情報、扱いし、自己情報のコントロール権を行使したい者は、公権力が指定した共通IC（ID）カードを所持せよとの政策は、成りすまし犯罪に直結するなど国民のプライバシー権の保護面で難しい問題を提起している。ポータルサイトはつくってはいけない。

3 問われる「見える化」した共通番号の「納税者番号」転用

納税者番号（納番）制度には、大きく、①個人や事業者などすべての納税者に課税庁が付番する方式と、②個人には共通番号、事業者などには課税庁が付番する方式がある。わが国の場合、後者②の方式をとる方向である。

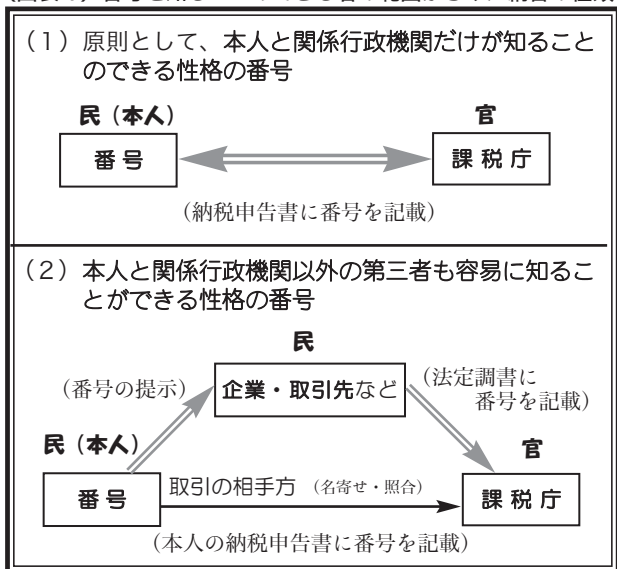
住基ネットで使われている住民票コードは、原則として「住民本人と行政機関のみが知りうるような性格の番号」として運用されてきている。

「納税者番号」について、多くの国々で採用する方式は、原則として、「納税者本人と課税庁のみが知りうるような性格の番号」である。つまり、わが国の現行の「納税者整理番号」のようなものである。

これに対して、政府が導入しようとしている個人用の「納番」は、「納税者整理番号」を想定していない。共通番号を納番に転用するとしてい

る。つまり、給与の支払や銀行口座の開設をはじめとしたさまざまな民間取引にも使える汎用の納番の導入である。課税庁などが税務調査や名寄せ・データ照合に、各人の納番＝共通番号を頻繁に使うことを想定している。

〔図表4〕 番号を知ることのできる者の範囲からみた納番の種類



共通番号の導入は、その使い方次第では、個人情報や番号情報漏えいのリスクと隣り合わせの社会をつくることになる。とりわけ、共通番号を納番(所得把握)に使うことは、共通番号を可視的な番号、つまり公開して目に見える形で使わざるを得ず、提示した番号あるいは番号付個人情報筒抜けになる危うさをはらむ。また、ネット取引全盛の今日、ネット空間にマスターキー(納番＝共通番号)付情報が垂れ流しになるのも必至である。

住基カードの成りすまし申請や取得・濫用が散見される。だが、住民票コードがなりすまし犯罪に使われた事例は報告されていない。これは、住民票コードが、原則として住民本人と行政機関だけが知ることのできる性格の番号、だからである。「納番」についても、多くの国々で採用する方式は、納税者本人と課税庁だけが知ることのできる性格の番号、である。つまり、番号を公開して使っておらず、わが国の税務署が付番する現行の納税者整理番号、と同じものだ。したがって、仮に納番が要るとしても、新たな共通番号ではなく、現在ある納税者整理番号を整備し納税者の所轄税務署が変わっても番号が変わらないようにするか(セパレート方式)、あるいは、〔図表3〕で示した住民票コードで紐付けした税務分野

専用の番号を生成・発行し、それを個人用の納税者番号として使うことにすれば(セクトラル方式)、それで足りる。この方が、共通番号を個人の納番に転用するよりは、情報セキュリティ上も格段に安全である。

共通番号大綱では、刑事罰を科して「共通番号に関わる個人情報」を保護するとしている【大綱36頁以下】。つまり、「厳罰」主義で臨もうという姿勢だ。一見もつものようにも見える。しかし、「厳罰」主義では、かつてのヤミ規制のようにザル規制となるか、逆に企業や税理士などがちょっとしたミスで「厳罰」に処されかねない。税理士は有期刑で資格はく奪される。会社の経理や総務は、誤って共通番号を漏らすと犯罪者扱いされる。これでは、怖すぎて他人の番号にはさわれない。共通番号や厳罰主義ではなく、「システム(分野別番号)で安全」を確保すべきである。完全に方向性を見誤っている。

見える納番を導入して、所得把握格差、つまりクロヨン(九六四)状態、を是正すべきだという考えも根強い。だが、納番で所得把握には限界がある。これは、政府自身が、「平成22年度税制改正大綱」の中で、「一般の消費者を顧客としている小売業等に係る売上げ(事業所得)や、グローバル化が進展する中で海外資産や取引に関する情報の把握などには一定の限界があり、番号制度も万能薬ではない」と認めている。番号大綱でも同じ指摘をしている【大綱19頁】。

例えば、所得把握の悪いとされる多くの農家は、農業だけでは生活できないのが現実で、所得どころか満足な収入すらない。高所得者は税理士などを雇ってしっかり節税できる。となると、結局、納番の標的は、もともと裸、と自嘲しがちな「会社員」となる。配偶者のパート収入が103万円の限界を超えていないかとか、家族のくらしに権力が手を突っ込んで家計が丸裸、にされる社会がやってくる。

4 全員が「国内パスポート」を持たされる国家へ

共通IC(ID)カード【国民登録証】導入については、国民を煙に巻くためか、番号大綱では、任意取得をにおわせている。しかし、他方で、番号のみでの本人確認、つまり、本人が記憶している背番号(マイナンバー)の告知のみでの本人確認を禁止している【大綱35頁】。現実に

は共通IC（ID）カードなしでは、行政サービスなどが受けづらい仕組みを想定している。

こうした不都合を解消する意味もかねて、券面に各人の共通番号、基本4情報及び顔写真が記載され、共通番号をICチップに記録し、現行の住基カードを改良した上で国民に交付し、公的個人認証サービスに使えるものを考えているとしている。【大綱14頁】いわゆる、国民全員に「国内パスポート（inner passport）」を強制交付することを提案している。

5 グローバルな視点から共通番号大綱を検証する

政府の共通番号構想には、さまざまな問題が横たわっているが、グローバルな視点から検証してみたい。グローバルにみると、番号制モデルは、大きく次の3つに分けられる【要綱5頁】。

【図表5】 番号制モデル（方式）の分類

| | |
|---|---|
| ① | セパレート・モデル（方式）：分野別に異なる番号を限定利用する方式〔例、ドイツ〕 |
| ② | セクトラル・モデル（方式）：秘匿の汎用番号から第三者機関を介在させて分野別限定番号を生成・付番し、各分野で利用する方式〔例、オーストリア〕 |
| ③ | フラット・モデル（方式）：一般に公開（見える化）されたかたちで共通番号を官民幅広い分野へ汎用する方式〔例、アメリカ、スウェーデン、韓国〕 |

政府の共通番号基本方針では、「アメリカ型の共通番号」、つまり行政分野や民間で幅広く利用する方式（フラット・モデル）の導入を目指している。

政府にとっては、共通番号を使って国民情報（プライバシー）を収集し、官民のさまざまなデータベース（DB）に分散して集約管理するのは、効率的・合理的に見えるかも知れない。だが、不心得者は、何としてでも他人の共通番号を入手して、官民さまざまなDBに分散管理されたその人の多様なプライバシー（個人情報）を芋づる式に手に入れよう、あるいは、その人に成りすまして不法行為をしようとするに違いない。

こうした不心得者が急増し、結果として、不心得者の追跡やその後始末に、国民サイドでのプライバシーを守る（個人情報保護）コストは途方もない額に達しよう。フラット・モデル共通番号である社会保障番号（SSN）を導入するアメリカ、さらにスウェーデンなどでは共通番号が濫用され、「なりすまし犯罪者天国」化し、対応に苦

慮している。

わが国においても、共通番号を導入し公開（見える化）して国民に使わせれば、成りすまし犯罪者が闊歩する社会になるおそれが極めて強い。国民・納税者側のプライバシーを護るコストは膨大になるはずだ。政府は、共通番号の乱用を監視する第三者機関の設置など抽象的に個人情報の保護には触れるものの、他国での番号濫用の実態にはまったく触れていない。意図的に回避している。ドイツでは、行政分野共通の番号を採用せず、複数の分野別限定番号を採用し、国民の自己情報決定権の保護を優先している。すなわち、分野別に異なる番号を限定利用する「セパレート・モデル」を採る。

この背景には、連邦憲法裁判所が下した、1983年の国勢調査に汎用の共通番号を利用することは違憲となる可能性がある旨の示唆を含んだ判決（BverfGE 65, 1, Urteil v. 15.12.1983）およびこの判決に基づいた汎用の共通番号の導入は連邦基本法（連邦憲法）上ゆるぎないとする連邦議会の見解がある。

オーストリアでは分野別番号制、いわゆる「セクトラル・モデル」を採用している。このモデルは、秘匿の汎用番号（source PIN）から第三者機関を介在させて分野別限定番号（ssPIN1, ssPIN2, ssPIN3・・・）を生成・付番し、各分野で利用する方式である。個人情報の横断的なリンケージに歯止めをかけることにより、個々人のトータルな個人情報を国家がマスターキー（共通番号）を使って直接掌握できないようにして、プライバシーを保護しようとするものである。鳩山政権時の「番号に関する原口5原則」（2010年4月5日）では、データベース相互間の横断的なリンケージ（接合）にハードル（壁）を設けるねらいからセクトラル・モデルの採用を示唆する。

すでにふれたように、共通番号大綱では、情報連携基盤やこれに附置するポータルサイト（マイ・ポータル）に、一部このオーストリア方式を採用するとしている【大綱42頁～47頁】。しかし、情報連携のみにセクトラル方式を使うのは、コストパフォーマンスなどを織り込んで考えると、賛成できない。カネ喰い虫で、使い勝手の悪い電子認証を使った電子納税申告システムと同じで、必ず怪格になるはずだ。

6 イギリスでは、人権を蝕む「国民IDカード制」廃止に

イギリスでは、前労働党政権が、2008年から、「国民ID〔番号〕カード制（National ID Card）」を実施した。各人に背番号を付けIC仕様のIDカードを発行するとともに、指紋や目の虹彩などの生体情報を含む広範な個人情報を国民や外国人に提出させ、国家がデータ監視する仕組みが稼働した。野党や人権団体が「国家が国民を『データレイプ』するのを公認することに繋がる監視ツールは要らない」と大反対したのにも拘わらず、である。

その後、事態は一変した。2010年5月に誕生した新（保守党・自民党連立）政権が、「国家が必要以上に国民の個人情報を収集しない方針」を打ち出したからである。そして、前労働党政権下で導入した「国民IDカード制」を「恒常的に国民の人権を踏みにじる制度である」として、廃止することにした。

新政権は、2010年5月26日に「国民IDカード廃止法案」を議会下院に提出した。同法案は、2010年12月21日に議会を通過した。同日、女王の裁可を得て直ちに発効した。法案上程後発行が停止されていた国民IDカード制は、データベース（DB）の廃棄や第三者機関の廃止を含め全廃の手続に入った。

この廃止法は、かつてわが国の民主党が政権に就く前に幾度か国会に提出した改正住民基本台帳法廃止法案（いわゆる「住基ネット廃止法案」）に匹敵する。ところが、わが民主党政権は、変節し、イギリスが廃止したのに匹敵する人権侵害ツールを、2016年に稼働させようというのである。

7 共通番号導入の旗振り役

民主党は、野党時代に4度も住基ネット廃止法案を国会に提出している。だが、その後大きく変節した。この背景には、河村たかし元衆議院議員（現名古屋市長）など住基ネット導入反対を主導していた勢力の後退がある。言い換えると、反対勢力が台頭していた時期にはなりを潜めていた大手IT企業が多数加盟する連合（労組）出身で背番号導入賛成論者の峰崎直樹元議員らの台頭がある。民主党の支持基盤である連合傘下のIT関連労組などは産業利権に結びつくことから、監視ツール導入に意欲的であり、今の民主党政権での導入に積極的な流れにつながっている。

ダム建設のような大型公共事業は期待できず、原発の新設なども先行き不透明である。そこで、

国は、産官学で、共通番号や共通IC（ID）カード制のような「国民監視ツール」を、新幹線、iモードなどに次ぐ、新たな「国際商品」に育てようという魂胆であろう。だが、こうした産官学ですすめられる「国策」は、実は、グローバルな「人権侵害」にもつながりかねない要因を含んでいることを自覚すべきである。

悲しいことに、民主党政権から誰一人、この危うい構想に対し、憲法論・人権論の視角から異を唱えないのである。多くの国会議員はこの問題の本質が分かっていない。あるいは、分かっている、多くは無関心を装い沈黙しているようにも見える。

マスメディアも、IT産業利権擁護の立場から共通番号付き共通IC（ID）カード制構想に大賛成の「日経新聞」に加え、住基ネットには消極姿勢であったが変節しこの構想へ賛成の立場を鮮明にした「朝日新聞」（2011年2月25日社説）や「毎日新聞」（2011年2月8日社説）などの大新聞も、役所に取り込まれ、構想実現に向けて旗振り役のような記事を書く、あるいは反対意見をほとんど掲載しない姿勢を貫いている。東大の長谷部泰男氏のような憲法学者などまでもがこの違憲の国民監視ツール作りに積極的に参加しており、常軌を失っている。太平洋戦争へ向けたかつての翼賛体制にも似た様相である。

野田政権は、憲法に抵触する共通番号制導入のようなムダ遣いには熱心な一方、雇用を拡大し経済成長を促し税収を上げる戦略はまったく視界不良である。だんまり戦術、まったくの密室政治で、重要課題について国民と真摯に話し合おうという姿勢はまったくない。財務省の僕のようなこの政権は、勝手に「国際公約？」したとかで消費税増税に突っ走るような反動的な政権である。

「政権公約（マニフェスト）」は紙切れ同然だ。

この国では「政権交代しても役人が変わらない」。こうした国のかたちを続ける限り、私たち国民は、「運転指令室にいる役人の指示にしたがい政権が運転する列車「絶望号」のなかを尻を叩かれ走らされているようなもの」だ。

8 大震災には役立つのか

大震災後、政府は「背番号（マイナンバー）制度が大震災に役立つ」とPRし出した。

共通番号大綱では、本人確認は、「著しく異常かつ激甚な非常災害への対応等特別の理由がある

場合」には、背番号のみでもよいとしている【大綱35頁】。すなわち、災害時の被災者の本人確認は自分の4基本情報（氏名・住所・生年月日・性別）+背番号（マイナンバー）の告知だけでよいとしている。さらに、自治体が本人の同意を得て顔写真データベースをつくってはどうかと示唆する【大綱8頁】。この共通番号大綱の考え方は、見方を変えると、「顔写真入り背番号付きの共通IC（ID）カード」を「国内パスポートとして常に持ち歩くのが常識、あるいは「マイナンバー（私の背番号）を憶えていない人は非国民、ということ」を基本としている。

しかし、共通IC（ID）カードがなければ事実上官民サービスが受けられないデータ監視社会においては、国民にカードを持たない場合の「選別」、「差別」される怖さをうえつけられるために、津波や火災など一刻を争う避難の際にカードを取りに家に戻るなど、逆に被害が拡大するおそれがある。まさに、「〇〇さんは、死んでも共通IC（ID）カードを離しませんでした」の時代の到来である。

ちなみに、アメリカでは、激甚災害時に、連邦緊急事態管理庁（FEMA）が被災者にした不適切な支払の多くは、共通番号（社会保障番号／SSN）を使った不正、成りすましが原因になっている。

◎ むすび

～「共通番号、厳罰」ではなく、「システムの工夫」を

民主党政権は、共通番号と共通IC（ID）カードを使って国民一人ひとりの生活を生涯にわたり隅々まで監視することで、社会保障と税の負担の公平を実現できると妄想する。しかし、この構想は、イギリスの作家ジョージ・オーウェルが、1948年に、『1984年（Nineteen Eighty-Four）』に描いた、政府が国民の一挙手一投足を監視する全体主義国家像、監視国家を想起させる。未曾有の監視国家につながり、国民の「国畜化」につながる。

共通番号制や共通IC（ID）カード制の導入については、行政の効率性や利便性を優先し、濫用を監視する第三者機関を創り一定のプライバシー保護措置を講じればゆるされるとの主張（情報セキュリティ論）もある。財務省のいいなりの民主政権の余りに拙速・強引な進め方に、無力感が

漂うなか、在野団体の中にはこうした主張に呼応し、妥協しようとする空気も見られる。だが、行政の効率性や利便性は、国民の人権が確実に保障されることを前提に精査されなければならない。矮小化はゆるされない。各国民の人格を串刺しにしてトータルにデータ監視につなげる共通番号制や共通IC（ID）カード制は、国民の人権を侵害する危険性が高く、行政の効率性や利便性を織り込んで精査して見ても、憲法上導入がゆるされる監視ツールではない。

わが国はある意味で「番号社会」である。無数の分野別の限定目的利用の番号が存在する。公的年金、医療・介護、雇用保険、納税等と分野別に異なる番号を限定利用する方式（セパレート・モデル）は「非効率」との意見もある。しかし、この最低限の「非効率」こそが、国民の自由権を護る砦となる。しかも、その是非はともかく、わが国ではすでに住基ネットがあり、各限定番号は実質的に紐付け・リンク可能である。新たな共通番号の導入は不要である。

あるいは、前記〔図表3〕でふれたように、オーストリアのセクトラル・モデルをもじって、既存の住民票コードをそのまま秘匿のソース番号（source PIN）とし、分野別番号（ssPIN1、ssPIN2、ssPIN3・・・）を紐付け生成して、それらを一般に公開して使えば、それで足りるはずだ。

アメリカやスウェーデンに見られるように、フラット・モデルの共通番号は濫用や成りしまたし犯罪の多発につながるのは必至だ。そこで、共通番号大綱では「厳罰」主義で臨もうと言う姿勢だ

【大綱50頁】。しかし、これでは、番号実務の現場では、ちょっとしたミスでも犯罪者にされかねず、怖すぎて他人の番号にはさわれない。「共通番号でも厳罰で安全」は机上の空論で、完全に方向性を見誤っている。「システムで安全」つまり「分野別番号で安全」を確保すべきである。国民に最もストレスの少ない仕組みを志向すべきだ。

国や自治体は、今や産業利権を擁護しムダな大規模IT投資・公共事業（公共工事）に血税を注ぐ時代ではない。ましてや、こんな国民監視ツールの構築・運用に巨額の血税を投じてはいけぬ。

将来に「負の遺産」を残さないため、憲法13条〔個人の尊重〕や22条〔移動の自由等〕に違反する疑いが濃く、スーパー電子監視国家につながる共通番号制【国民総背番号制】や共通IC（ID）カード制【国民皆登録証携行制】は絶対に要らない。

国税通則法「改悪」は「納税環境破壊、だ ～マニフェストで公約した納税者権利憲章は何処に？

《 対 論 》

石村 耕 治 (PIJ代表)

我 妻 憲 利 (PIJ事務局長)

世界の名だたる国々では租税手続改革を実施し、納税者権利憲章を公にして、納税者の権利を尊重する税務行政におおきく舵を切っています。民主党政権も、こうした世界の趨勢に遅れまいとして、選挙マニフェストで納税者権利憲章制定を打ち出しました。

わが国の課税庁は強力な権限を有しているにもかかわらず、納税者はそれに対峙できる十分な権利が保障されていないわけです。こうした状況を改善するために、国税通則法を改正し納税者に手続的権利を制度的に保障するとともに、その内容を納税者にわかりやすく説明するために「納税者権利憲章」、「納税者権利保障法」、「納税者権利宣言」など（以下「納税者権利憲章」）を制定・発布しようというのが民主党の方針でした。

ところが、「租税手続改革」が、いつの間にか「納税環境整備」という方向にシフトし、役所主導でつくられた当初の国税通則法改正法案（当初案）は、課税庁の権限強化、納税者の義務強化一色の内容になっていました。それでも、当初案には、納税者権利憲章を制定する方針は堅持されていました。

当初案は、平成23年同税制改正法案に盛り込まれ、2011年1月に始まった通常国会に上程されました。しかし、3.11東日本大震災の影響で審議がストップし、6月に、日切れ法案の延長などを延長する内容の法案と、それ以外の法案に2分割され、前者のみが成立しまし

た。

その後、残りの改正については、民主党・自民党・公明党の三党で協議が行われ、修正のうえ合意にいたりしました。修正点は、10月11日に「復興増税大綱」（正式には、「東日本大震災からの復興のための事業及びB型肝炎対策の財源等に係る税制改正大綱」）に盛り込まれ公表されました。

この協議でまとまった修正国税通則法改正法案（修正案／修正法）は、一言でいえば、ほとんど課税庁の権限強化と納税者の受忍義務強化を軸にした「超改悪」の内容です。一方、民主党が先の衆議院選挙マニフェストで公約した納税者権利憲章の制定は、当初案に盛り込まれていた「国民の権利利益の保護を図りつつ」の文言挿入とともに、全面的に見送られました。

その後、復興増税大綱に盛られた改正項目は、「復興増税法案」（正式名称は「震災復興財源確保のための税制措置法案」）と「平成23年修正税制改正法案」（正式名称「23年度税制改正法案から分離継続審議とされていた法案の修正法案」）などに分けられ、11月に始まった臨時国会に上程されました。そして、修正国税通則法改正法案は、平成23年修正税制改正法の一部として成立しました。

石村耕治PIJ代表と我妻利憲PIJ事務局長に、修正法に盛られた「改悪」内容について議論をいただきました。

(CNNニューズ編集部)

◆ 歯車が逆方向にまわり出した

(我妻) 2011年1月の通常国会に上程された国税通則法改正法案（以下「当初案」）は、石村代表が「名ばかり納税者権利憲章、とやゆしたように、ひどい内容でした。3.11東日本大震災で

一步踏みとどまったかに見えました。ところが、10月に入って3党合意で修正され、「復興増税大綱」に盛られ、急に「Goサイン」が出ました。11月からはじまった臨時国会に出された「平成23年修正税制改正法案」に盛られ、成立した「修正国税通則法改正法」（以下「修正案」

または「修正法」)は、もっと後退した内容のものになりました。

(石村) 仰せのとおりです。当初案に盛られていた「国民の権利利益の保護を図りつつ」の文言挿入や納税者権利憲章の制定等は見送りとされ、すっかり「納税者の権利利益の保護」の部分は削ぎ落され、「納税者の義務強化一辺倒」の内容となりました。

(我妻) いまや、歯車が完全に逆の方向へまわり出した感じですね。

(石村) 私は、早くから租税手続改革、納税者権利憲章について勉強してきました。かなり、先駆的に「納税者権利憲章、つくり」に尽力してきましたつもりです。

(我妻) 石村代表は、誰もあまり注目していない時代に、『先進諸国の納税者権利憲章〔第2版〕』（中央経済社）を出版して、啓もう活動をしていますからね。

(石村) 仰せのとおりです。政権交代、民主党政権の誕生、同党の選挙マニフェストで「納税者権利憲章の制定」を謳いましたから、一つの動きを感じていましたが……。

(我妻) いまや「納税者権利憲章の制定」など、なかったかのような感じで、民主党の選挙マニフェストは、いまや紙くす同然ですね。

(石村) 野田政権になってとくにひどくなりましたね。財務省の手先のような政権です。この政権が11月の臨時国会に出してきた「修正国税通則法改正法案／修正案」は、納税者の受忍義務の強化策だけ、私も啞然としています。民間の税務専門家の方々は、もっと啞然とする内容かと思えます。

(我妻) 修正案は、民主党と、自公の3党合意というのですから、「同じ穴のむじな」です。これでは、何回政権交代をしても、先が見えないというのでしょうか？

(石村) アメリカでは、政権が交代するとハイランクの官僚は総入れ替えになります。オバマ政権に交代したときには、3,000人以上が、新たに政治任用（ポリティカル・アポイントメント）で入れ代りました。

(我妻) ところが、わが国では、政権交代があっても役人の顔ぶれは旧態のままです。政治主導はムリということでしょうか。

(石村) 政治主導はムリというより、要するに、この国には本当に「政治主導、できる政治家はいない」んでしょうね。国内では「密室政治、で議論を避け、財務相と一緒に外国へ出掛けて行って勝手に「消費税10%増税」を国際公約してくる政治感覚？は、なかなか理解できないですね。ご両人とも、財務省の操り人形のように振る舞い安全運転に徹しているだけなんでしょうけど……。

(我妻) とにかく、参院は野党が多数を握っているから、政権与党は、何が何でも「合意」にこぎつけるのが第一ですからね。

(石村) 財務省筋が「納税者権利憲章はどうかと思うよ」などと自民あたりにささやくと、当然、合意を優先させる与党は課税庁が嫌がる租税手続改革とか納税者権利憲章の制定とかの部分をつっ込めるから潰れる。それで、3党合意ですから、課税権限強化一色の通則法改悪につながっていったのではないかと思います。

本来、財務省が嫌がる納税者権利立法のような法律を役所立法（閣法）でつくろうとすること自体が問題なわけです。議員立法でないとなかなか難しいんです。

(我妻) しかし、サラリーマン議員だらけで、議員立法をする「人材、もいないのではないかと思います。

(石村) 確かに、その点は同感です。しかし、2001年頃に、「税務行政における国民の権利利益の保護に資するための国税通則法の一部を改正する法律案」を民主党議員（河村たかし議員）らとつくった経験がありますから。

今般の国税通則法改正案／当初案づくりでは、この議員立法の影響も大きかったのではないかと、思います。

◆ 課税権限強化だけの「国税通則法改悪法」の中身

(我妻) 課税庁の権限強化一辺倒の「修正国税通則法改正法案／修正案」を簡潔に紹介してください。

(石村) 読者の便宜も考え、「修正国税通則法改正法案／修正法」の修正点と施行期日、さらには改正項目とコメントを加えて、図説すると、おおよそ次のとおりです。

《「修正国税通則法改正法」の修正点と施行期日》

- | | |
|---|---|
| 1 | 「税務調査手続」については、(1) 現行の運用上の取扱を法律上明確化するものは実施する。一方、(2) 現行の運用上の取扱を超えて手続を「新たに追加」するものは先送りする。 |
|---|---|

- 2 「更正の請求期間の延長等」については原案通りとする。
- 3 「理由附記等」については原案通りとする。
- 4 「納税者権利憲章の策定等」は見送りとする。
- 5 「施行時期」については、原則として、平成24年1月1日から平成25年1月1日に変更する。
ただし、2「更正の請求期間の延長等」は、平成23年4月1日から改正法の施行日に変更する。
また、3「理由附記等」のうち、現在記帳義務が課せられていない白色申告者に対する理由附記については、記帳義務化と併せて、平成25年1月1日から平成26年1月1日に変更する。

《「修正国税通則法改正法」の改正項目とコメント》

| 主要項目 | 個別項目 | 骨子 |
|---------------------------------|--|---|
| 1 税 務 調 査 手 続 | (1) 現行の運用上の取扱を「法律上明確化」するもの | |
| | ① 帳簿書類等の提示・提出 | 罰則付きで帳簿書類等の提示・提出を求めることができる |
| | <p>【コメント】 質問検査権の範囲を拡大し、課税庁が「帳簿書類その他の物件（その写しを含む。）」（以下「帳簿書類等」）の「質問」「検査」に加え、新たに「提示」および「提出」を、罰則（1年以下の懲役または50万円以下の罰金）付きで、納税者に求めることができる旨を規定することは、課税庁の権限を著しく強化する一方で、納税者の負担を著しく増加させかつ納税者の権利を弱体化させることは明らかです。</p> <p>帳簿書類等の「提示」および「提出」の受忍義務の新設により、例えば、交際費のうち、交際費課税の対象外にあたる飲食費を「提示」するように求められた場合で、その提示が不十分とされたときに、課税庁はその分を否認することが想定されます。</p> <p>一方、「提出」については、例えば調査時に、支店にある資料を本店に提出するように求め、その際にかかる人件費、運搬費、機密保持費用等の負担を納税者側に強いることなども想定されます。</p> <p>このように、新たに納税者に「提出」を義務付けることは、税務職員がその権限を行使すればできることを、納税者の「提出」義務に置き替えて、調査事務の負担を納税者に転嫁することにつながることも想定されます。</p> <p>帳簿書類等の「提出」でもっと問題になるのは、例えば申告書の「提出」といった場合、提出したとたんに提出物の占有が相手方（課税庁）に移ってしまうことです。</p> <p>とりわけ、今回の改正では、後記するように、提出された書類等を「留め置く」権限を定めています。したがって、「提出」を求める権限とその求めに応じて提出された書類等を「留め置く」権限は一体化して捉える必要があります。相乗的に納税者の心理的負担を増加させ、納税者の権利状況を一層悪化させるおそれ強いわけです。</p> <p>いずれにしろ、「提示」や「提出」といった不確定な言葉（概念）を使って納税者の受忍義務の拡大をはかることは、憲法が定める租税法律主義（84条）の内在的な要請である課税要件明確主義に反することはもとより、納税者の手続的な権利保護の面からみても重大な問題をはらんでいます。</p> | |
| | ② 提出した帳簿書類等の留め置き | 提出要求に応じて提出した帳簿書類等は、調査に必要あるときには、これを留め置くことができる。 |
| | <p>【コメント】 「留め置く」とは、一般的には物を占有することを意味します。とりわけ、公的機関が留置く場合には「領置^{りょうち}」といいます。提出した帳簿書類等は、提出した瞬間に提出物の占有が相手方（課税庁）に移ってしまうわけです。納税者は提出した帳簿・書類等を実力で取り戻すことはできません。今回は、こうした課税庁が「留め置き」する権限をさらに強化するために明文で規定しました。</p> <p>課税実務では、例えば、課税庁は、納税者が、提出した申告書の控えを紛失し、正本のコピーを欲しいといっても、「見せてやるから書き写せ。」という不誠実な対応です。（これこそ、まさに「納税者権利憲章」が必要な理由でしょう。）今回の改正では、領置の権限を規定するのみで、納税者が提出し課税庁が留め置いた帳簿書類等について、課税庁の開示義務、安全保管義務および返還義務などについてはまったくふれていないわけです。</p> <p>課税庁が納税者に「提出」を求め、持ち帰った帳簿書類をいつまでも「留め置き」返還してくれなければ納税者の営業に多大な影響を及ぼすわけです。</p> <p>この点について、国税不服審判所の例では、「裁決したときには、すみやかに〔中略〕提出要求に応じて提出された帳簿書類その他の物件をその提出人に返還しなければならない。」（現国税通則法103条）旨を明定しています。</p> <p>仮に、課税処分のための税務調査に関して「留め置き」を明文化することを是とするにしても、課税庁の返還義務等を明文で定めないと偏頗的な（一方にかたよった）立法といえます。</p> <p>また、「留め置く」ことのできる旨を定めることは、課税処分のための税務調査に査察（犯則調査／国税</p> | |

1
税
務
調
査
手
続

犯則取締法上の脱税調査)の手法を持ち込むことにもつながりかねません。さらに、弁護士、医師、宗教者などの職業上の守秘義務/秘密漏示(刑法134条1項・2項)に抵触するおそれが強くなります。

東京国税局が作成した「現況調査の心得七か条」の第6条に、「書類等の借用は、やむをえない場合など、必要最小限にする」の記述があるように、課税処分のための税務調査においては、通常、書類の借用(領置)を前提としていないわけです。また、国税犯則取締法に基づきいわゆる査察における任意調査においても、質問・検査のほか「領置」が認められているのは、犯則事件の立証のためであり、しかも任意提出の物件に対して及ぶものです。

このように、「留め置く」ことのできる旨を定めることは、課税庁の著しい権限強化であり、納税者の受忍義務が一方的に強化されることにつながるわけです。

| | |
|--|------------------|
| ③ 修正申告の勧奨 | 修正申告を勧奨することができる。 |
| <p>【コメント】修正申告は、ごく一部の例外(相続税法31条2項など)を除けば、納税者が任意に行うことになっています。課税庁に、修正申告(や期限後申告)の勧奨・懲憑ができる権限を認める旨を定めることは、早く調査を終わらせたいという納税者に心理的圧力をかけ、結果的には納税者の争訟権〔つまり不服申立権、ひいては裁判を受ける権利(憲法32条)〕を奪うことにもつながります。なぜならば、修正申告の勧奨・懲憑に応じるということは、納税者が非を認めることにつながり、その事案について争えなくなるからです。</p> <p>修正申告の勧奨・懲憑は、状況によっては、公務員の職権濫用罪(刑法193条)が成立するとの見解もあります。公務員の職権濫用罪は、公務員としての身分がある者が、その職権を利用して相手方に義務のないことを強要した場合に成立するからです。</p> <p>また、修正申告の懲憑が職権濫用罪に当たるとされた場合には、その職務の執行については公務執行妨害罪(刑法95条1項)の保護の対象にもなりません。</p> | |

| | |
|------------|--|
| ④ 調査終了時の手続 | <p>(a) 非違〔法令等に背くこと〕がないときには、その旨(終了通知書)を交付する</p> <p>【コメント】更正決定をすべきと認められない場合には、現在も、いわゆる“是認通知書”を出しているの、書面で調査が終了した旨を通知するのは当り前の手続です。</p> <p>(b) 非違があるときには、文書による調査結果通知を交付しない。実地調査における非違内容・金額を口頭で説明する。</p> <p>【コメント】調査の結果、納税者の誤りがあると認められる場合には、その旨を文書で指摘すべきです。口頭での説明だけでは、納税者が自己の案件を熟慮するに十分な証拠資料が得られず、かつ、あいまいなまま修正申告を懲憑されることにもなりかねません。</p> |
|------------|--|

| | |
|-----------|---|
| ⑤ 調査の事前通知 | <p>文書による事前通知をしないが、口頭による通知をする。例外規定は法制化する。</p> <p>【コメント】当初案では“原則として被調査者に文書による事前通知する。”としていましたが、修正案では文書による事前通知をしないが、口頭による通知をすることにしました。しかも例外(無予告調査)は法律で定めるとしました。これでは、“例外が原則”になるおそれも強く、納税者の手続的権利の保障にはつながりません。</p> <p>また、事前通知の内容として「調査の目的」を記載することになっていましたが、「調査の目的」ではなく「調査の理由」の開示を課税庁に義務付けなければ、納税者が税務調査の必要性、合理性を判断できないわけです。「調査の理由」の開示がないと、適法な質問検査権の行使であるかどうか、言い換えると、検査拒否や不答弁が処罰の対象となるかどうかを納税者が的確に判断することはできません。これでは、“仏つくって魂入れず”の如しで、事前通知を制度化する意味がありません。</p> |
|-----------|---|

(2) 現行の運用上の取扱を超えて手続を「新たに追加」するもの (先送り)

| | |
|------------|---|
| ① 調査の事前通知 | 事前通知(口頭)に加えて、その旨の「書面」交付対象者に「調書提出者」、「反面先」を追加する。 |
| ② 調査終了時の手続 | 非違があるときには、実地調査における非違内容・金額を記載した書面を交付する。修正申告書の提出または更正・決定等があったときには、調査が終了して旨を書面で通知する。 |
| ① 更正の請求 | 現行1年を5年に延長する(ただし、偽りによる請求には罰則あり。) |

【コメント】更正の請求(納税者からの税額の減額請求)の期間を1年としていたのは余りにも短すぎまし

| | | | |
|------------------|--|--|----------------------|
| 2 更正の請求期間 | <p>た。5年に延長したとはいうものの、納税者からの更正の請求に基づき課税庁が再調査の結果、「偽り」があった（更正の請求を申し立てた事実がなかった）と認められれば罰則がかされます。いわば「更正の請求の仕組みを罰則で脅し付きとする見直し」です。</p> <p>このように、納税者が更正の請求書を故意に提出したと認められた場合に対する処罰規定を設けることは、新たに未遂犯〔ある行為の実行に着手し、これを遂げられなかったのにもかかわらず、その行為の著しい危険性を考え、放置しておくことができない場合に犯罪として処罰の対象とする（刑法43条本文）〕を創設するに等しいわけです。これでは恐ろしくて、納税者は更正の請求に躊躇するはずです。</p> <p>修正申告の懲罰の権限の明確化に加え、処罰規定の新設とリンクさせた形での更正の請求の期間の延長は、更正の請求について納税者に著しい委縮効果をもたらします。これまで認められてきた納税者の権利の著しい弱体化につながることは明らかです。</p> | | |
| | ② 税額更正 | 現行3年を5年に延長する。 | |
| | <p>【コメント】増額更正の3年の期間制限は、シャープ勧告以来維持されてきたものです。納税者の更正の請求期間の延長にあわせて、税額更正（課税庁による税額の増加）期間を3年から5年に延ばすことは、憲法に定める租税法律主義の内在的な要請である納税者の法的安定性の保障を弱体化させるだけで、その根拠は定かではありません。単なる課税庁の権限の強化にはなりません。</p> | | |
| | ③ 税務調査の期間 | 現行3年を5年に延長する。 | |
| 3 理由附記等 | <p>① 更正処分等の場合の理由附記</p> <p style="text-align: center;">原則としてすべての更正処分等に理由を附記する。</p> <p>【コメント】原則としてすべての更正処分等の理由附記（現行は青色申告の場合にのみ理由附記）するのは当然です。もっとも、課税庁は、税務調査終了後に更正処分を行わず、修正申告を勧奨・懲罰しているのが税務現場での実情です。</p> <p>しかも、今回の改正では、課税庁に、修正申告の勧奨・懲罰ができるとする権限を明文で付与することから、「更正処分等の理由附記」が絵に描いた餅と化すおそれが強いわけです。</p> | | |
| | ② 白色申告者の更正処分等にかかる理由附記 | すべての白色事業者に記帳義務を課したうえで更正処分等の場合の理由を附記すること（現行は理由附記不要）を実施する。 | |
| | <p>【コメント】所得額300万円以下の白色申告者は零細事業者です。こうした事業者に記帳義務を課することは事務面や費用面で過大な負担になります。こうした過大な負担は、額に汗して働き懸命に事業を維持している零細納税者の営業権や生存権に大きな脅威になるおそれが強いわけです。</p> <p>帳簿のない相続税の場合、さらには青色申告制度がない消費税の場合にも、更正処分等には理由が附記されるわけです。このことを勘案すると、零細な白色申告者に対する更正処分等の場合に、記帳書類等の保存等の程度とリンクさせることなく、その理由を附記することで問題がないはずですが。</p> <p>また、行政手続法14条1項〔不利益処分の理由の提示〕は、不利益処分をする場合には、緊急の場合を除き、処分庁は必ず理由を提示するように求めています。このような理由提示（理由の附記）は、処分理由を知らせて名宛人に不服申立ての便宜を与えることに意義があります。こうした手続法制を勘案すると、「理由附記」を「記帳書類等の保存等の程度」とリンクさせる絶対的な必要性はないわけです。</p> | | |
| 4 納税者権利憲章の制定等 | ① 納税者権利憲章の制定 | 当初案 | 見送り |
| | <p>納税者権利憲章は、権利だけでなく義務も含め行政文書として制定する。</p> | | 見送り。平成23年度改正では策定しない。 |
| | ② 国税通則法1条〔目的〕規定の改正 | <p>1条に「国税に関する国民の権利利益の保護をはかりつつ」の文言を挿入する。</p> | |
| ③ 国税通則法の名称変更 | <p>「国税に係る共通的な手続並びに納税者の権利及び義務に関する法律」に名称変更する。</p> | | 見送り。名称は現行のままとする。 |

◆ 「提示」、「提出」、「留め置き」、「修正申告の勧奨」が猛威をふるう

（我妻）「修正国税通則法改正法／修正法」のアウトラインを図説くださりありがとうございます。問題点がよく分かりました。無予告調査の法制化、加えて今回は先送りとなった調査事前通知

書の内容として「調査の理由」ではなく、「調査の目的」を記載することの問題点、実質的には行政指導に過ぎなかった修正申告／期限後申告勧奨（懲慥）権限の法制化、更正の請求の仕組みを罰則で脅し付きとする見直しなど多岐にわたります。これらの修正点については問題点も含めおおかた、前記の図説で明確になりました。

これら修正点のうち、とりわけ私たち実務家が依頼者を護る場合に特に問題になるのは、税務調査・質問検査における「提示」、「提出」、「留め置き」、「修正申告の勧奨」ではないか、と思います。したがって、これらに焦点を絞って今一度点検することにしたいと思います。

（石村）修正法のもととも言える修正点を盛り込んだ「復興増税大綱」（もちろん、その後の修正案／修正法）では、「税務調査手続」については、「（1）現行の運用上の取扱を法律上明確化するものは実施する」としています。

（我妻）つまり、「提示」、「提出」、「留め置き」、「修正申告の勧奨」などは、これまでの税務実務で行われてきたので、これを法律で課税庁の権限として明確にするということですね。

（石村）仰せのとおりです。裏返すと、これら課税庁の権限に応じる義務（受忍義務）が納税者側に生じるということです。

◆ 問われる「勧奨／懲慥」の法制化

（石村）もっとも、「現行の運用上の取扱を明確化する立法措置」には、個別的に見ていくと、さまざまな問題があります。

例えば、今般の修正法では、「修正申告の勧奨／懲慥」を課税庁の権限として法定するとしています。しかし、本来、「勧奨／懲慥」に応じることが応じないかは納税者のまったくの自由意思で決められるはずで、そうでないと「強要」になります。

「懲慥」と「強要」のボーダーをいかに確定するかは重い課題です。行き過ぎた懲慥は公務員の職権濫用罪（刑法193条）にあたると思われる。

そもそも、こんな合法か違法かすれすれの取扱を法律で明確化すること自体が問題だと思います。

（我妻）確かに、「現行の運用上の取扱を法律上明確化する」とはいうものの、個々の取扱を精査すると、大きな問題がありますね。そもそも、現行の運用上の取扱として税界で認知されているか

どうかすこぶる疑問な取扱もありますから・・・。

◆ 「提示」、「提出」、「留め置き」の相関関係

（我妻）「提示」、「提出」、「留め置き」については、それぞれを個別的にとらえるのではなく、一体としてとらえる必要があると思いますが。

（石村）同感です。いわゆる「課税処分のための税務調査」においては、課税庁に帳簿書類その他の物件（以下「帳簿書類等」）の「検査」を行う権限を付与しています。課税庁職員が帳簿書類等の検査を行う場合には、当然納税者に対して任意に帳簿書類等の「提示」を求める必要が出てきます。

（1）「提示」をめぐる問題点

（我妻）「提示」については、例えば、消費税の実務では、帳簿及び請求書等の「保存」義務の範囲に「提示」義務を含むのかが問題になっていますが・・・。

（石村）「保存」に「提示」を含むと見るのは拡張解釈ではないかという考え方があります。一方では、「保存」には「提示」も当然に含むとする考え方もあります。

今回の改正は、前者の解釈を否定し、新たに「提示」を課税庁の税務調査手続上の権限として明定すれば、問題が解決するという税務当局の姿勢を反映したものとと言えます。

（我妻）「提示」義務の法定化を求めた税務当局の意図はわかります。しかし、「提示」義務が独り歩きする危険性はないのでしょうか？

（石村）そうですね。私自身は、新たに「提示」義務規定を設けることには賛成できませんが、仮に、「提示」を法的に義務付けるというならば、こうした権限が強権的にならないように適用要件を絞ることで歯止め策を講じる必要があると思います。今の「財務省御用達の政権」に、そうした歯止め策を期待するのは難しいかも知れませんが・・・。

（我妻）調査官の態度が横柄で、帳簿書類等は整っているのだけれど、その場では提示せず、争訟段階で、いわゆる「後出し」するというケースが考えられます。こういうケースでは、どういった歯止め策が考えられますか？

（石村）まず、納税者が、調査官の態度が横柄で「後出し」で対応せざるを得ないことが生じない

ように対策を講じる必要があります。このためには、課税庁職員が違反すれば懲戒の対象にもなる「納税者サービス・スタンダード」を含む「納税者権利憲章」を制定する必要があります。

それから、現在でも、提示に協力しない場合には、仕入税額控除否認とか、推計で課税売上高を算出するとかの手法を使えるわけです。

(我妻) なるほど。今回、民主政権は「納税者権利憲章」制定をすっぱかしてしまいましたが、こう見ると、憲章を制定することの意味は重いんですね。

それに、確かに、現在でも、提示に協力しない場合には、仕入税額控除否認とか、推計課税とかの手法を使えるわけですから「提示」権限を法定する必要があるかどうか疑問ですね。

とりわけ、歯止めを明確にしないアバウトな私たちで一方的に「提示」権限を法定したり、受忍義務の拡大を法定するのは大きな問題ですね。

(石村) このままでは、アバウトな私たちで認められた「提示」権限は、歯止めが効かなくなるおそれもあります。それに、合理的な理由がないのにもかかわらず、課税庁からの「提示」、「提出」の場合も同じですけど、要求に応じない場合には、納税者が罰則規定（1年以下の懲役または50万円以下の罰金）で処罰される危険もありますから。

(2) 問われる「提出」権限の法的統制

(我妻) 次に、今般の修正法では「提出」権限が法制化されました。この権限の法制化によって、今後、課税庁が、さまざまな場面で、調査事務の負担を納税者に転嫁するために「提出」権限を濫用する可能性は高いですね。

契約書を持ってきてください。何月～何月までのEメールのデータを改ざんしないでネットで送達してください等々……。

(石村) この点については、本来、「提出」要件等を明確にして法律で「縛り」をかける必要があるわけです。税界は、こうした要求をする必要があったわけです。しかし、課税庁の「お手伝いさん」のスタンスに安住している税理士会の姿を見ますと、「納税者の権利保護」のために「物言い」をするように望むのは難しいような気がします。

(我妻) まあ、税理士会もそんなに捨てたものではないとはありませんが……。

(石村) そう願います（笑い）。とにかく、最高

裁の判断では、質問検査については「必要があり」、かつ、相手方の私的利益とのバランスにおいて「社会通念上相当な限度にとどまる限り、権限ある税務職員の合理的な選択に委ねられている」としています（最高裁昭和48年7月10日決定・刑集27巻7号1205頁）。

この基準によりますと、客観的に見て「必要性」のない提出権限の行使、「社会通念上相当な限度」を超える提出権限の行使は、違法になると思います。

(我妻) 「提出」権限について法律上の歯止め策が講じられていないとしても、判例に示された基準に基づく法的限界があるということですね。

(石村) そうです。それから、帳簿書類等の「提出」でもっと問題になるのは、例えば申告書や各種届出書の「提出」といった場合、提出したとたんに提出物の占有が相手方（課税庁）に移ってしまうことです。

(我妻) これは、納税者の調査場所で提出される場合も税務署で提出される場合も同じということですね。

(石村) 仰せのとおりです。例えば、申告書はいったん提出してしまえば、そのコピーをとることすら容易ではなくなるわけです。

(我妻) 実際、納税者あるいはその代理人が、「コピーが欲しい」と頼んでも、税務署は「書き写すのが当たり前、という姿勢ですね。

(石村) ですから、帳簿書類等の「提出」を求められ、いったん提出してしまうと返してもらうのは容易ではないわけです。調査官が「提出」を求めてきたら、逆に「提示」するから「書き写す、ように求めるのも一案ですが。

(我妻) 最近は、調査官が携帯用のコピー機持参のケースが多いですから……。あまり効果はないかもしれませんね？

(3) 「提出」と「留め置き」は一体

(我妻) それから、修正法では、質問検査権の規定のなかに「提出」に加え、提出された帳簿書類等を「留め置く」権限を明定しましたが。

(石村) そうですね。今回の改正では、提出された書類等を課税庁が「留め置く」権限を法的に認めたわけです。

(我妻) ということは、「提出」を求める権限とその求めに応じて提出された書類等を「留め置く」権限は一体化して捉える必要がありますね。

(石村) そうです。相乗的に納税者の心理的負担

を増加させ、納税者の権利状況を一層悪化させるおそれ強いわけです。ある意味では、任意の「課税処分のための税務調査」が、査察、国犯法（国税犯則取締法）の調査に近づいてきている感じがします。

（我妻） これに、共通番号や納税者番号での納税者のデータ監視が加わるのですから、本当に、関与税理士は、納税者を護るのが容易でない時代がきますね。

（４）「提出」や「留め置き」はあくまでも「任意、

（石村） ただ、今回の改正は、受忍義務違反には罰則があるけれども、「任意」の「課税処分のための税務調査」に関するものです。したがって、「提出」や「留め置き」の権限を法定したとしても、任意調査の限界を超える場合には、違法と解されます。

（我妻） そうですね。あくまでも納税者の「同意」が前提ですね。

（石村） 国犯法上の調査の場合、納税者が任意の調査に応じない、同意しない場合には、裁判所から許可状を得て強制調査に移るわけで、この場合、物件・帳簿・書類等を差押または領置（留め置き）できることになっています。

こうした強制調査における「臨検」・「搜索」・「領置」と、任意の課税処分のための税務調査における「提出」・「留め置き」とは異なっており、当然なわけです。

（我妻） そうですね。任意調査において行使できる「提出」・「留め置き」する権限は、強制調査における「臨検」・「搜索」・「領置」する権限とは違いますよね。双方の間に明確な線引きする必要がありますね。

（５）求められる「料調方式」の法的統制

（石村） 明確に線引きができないのは、国税庁課税部の配下にある「資料調査課」、通称で「料調」「リョウチョウ」が行う調査が関係しているのかも知れません。

（我妻） いわゆる「料調方式」と呼ばれる税務調査の法的性格は、任意調査と解されていますが・・・。

（石村） ところが、ご承知のように、たびたび手荒な現況調査の手法が使われ、「料調方式」についてはかねてから任意調査の法的限界を超えているのではないかと、の厳しい批判があるわけです。

（我妻） 確かに「現行運用上の取扱の明確化・法制化」となると、「料調方式」を法律で標準化するという事も射程に入りますね。

（石村） ですから、今般の課税権限強化一辺倒の通則法改悪が「税務調査手続の現行運用上の取扱の明確化・法制化」にあるとしても、料調方式のような脱法的な調査手法を正当化し、法制化するのであってはならないわけです。

逆に、料調方式のあり方を精査し、調査手続等の法的限界について明定する必要があるわけですね。「任意調査とは何か」について、今一度原点に立ち返って精査する必要があります。

（我妻） 先ほど石村代表が言われたように、任意の税務調査での「提出」や「留め置き」の権限行使、受忍義務の限界については、その客観的な「必要性」や「社会通念上相当な限度」を超えていないかどうかを基準に判断しなければならないということは重い意味を持ちますね。

（６）「法規範の明確性」の基準とは

（石村） 今般の修正法は「税務調査手続の現行運用上の取扱の明確化・法制化」にあるとは言うものの、「提示」や「提出」といった不明確／不確定な言葉（概念）を使って一方的に納税者の受忍義務の拡大をはかることは、憲法が定める租税法律主義（84条）の内在的な要請である課税要件明確主義に反します。納税者の手続的な権利保護の面からみても重大な問題をはらんでいます。

今のように「立法府」が反動化・硬直化した場合、国民・納税者が否応なしに頼らざるを得ないところは、確かに頼れるのか疑問があるとは思いますが、やはり「司法府」あるいは「法解釈」です。

最高裁は、憲法84条にいう租税法律主義とは、「国民に対して義務を課し又は権利を制限するには法律の根拠を要するという法原則を租税について厳格化した形で明文化したものである」として、このことから、「課税要件及び租税賦課徴収の手続が法律で明確に定められるべきことを規定するものである」として、（最高裁平成18年3月1日・民集60巻2号587頁、引用者傍線）。この判決は、ある法律が租税法律主義に抵触しないための判断基準として、いわゆる「法規範の明確性」を打ち出したものです。

（我妻） 「法規範の明確性」について、もう少し詳しく説明してください。

（石村） 課税貨幣形態による公権力行使を認める法律が税法です。「法規範の明確性」は、「税法

分野、において法律をつくる際あるいは法律の合憲性を判断する際に、特に強く要請される基準です。行政が恣意的（気まぐれ）な判断をする余地をなくすため、一方国民・納税者には予測可能性／予見可能性を与えるため、さらには司法による行政権の統制や救済を受け易くするためには必要不可欠な基準です。

（我妻） 「法規範の明確性」の基準について、もう少し具体的にいますと??

（石村） 「通常の判断能力を有する一般人の理解において、具体的場合に当該行為がその適用を受けるかどうかの判断を可能ならしめるような基準が読み取れる」のかどうかです（最高裁昭和50年9月10日判決・刑集29巻8号489頁、引用者傍点）。少々、言い回しがアンティークですが。

（我妻） つまり、今般の修正法では、「提示」や「提出」要求に応じなければ処罰すると規定しています。ところが、「提示」や「提出」の範囲が不明確であり、結果として、ふつうの人には、具体的にどのような要求に応じなければ処罰されることになるのかが読み取れませんから、そうした法律は「明確性」に欠けるということですね。それに、憲法84条に違反する可能性が高い、ということですね。

（石村） そうですね。違憲判断に消極的な今日の司法は、違憲と断定することには足踏みするかも知れません。いずれにしろ、そもそも、憲法84条の下、立法府（国会）は、「提示」や「提出」といったような、不明確／不確定、あいまい言葉を何の制限をつけずに使い、無制限な権力行使を容認するような法律をつくってはいけないわけです。

（7）「留め置き」権限と「返還義務」は表裏一体

（我妻） 話を戻しますが、今般の修正法による「留め置き」権限の法制化においては、納税者がその返還を求める権利について何ら規定するところがありません。実際、課税庁が納税者に「提出」を求め、持ち帰った帳簿書類をいつまでも「留め置き」返還してくれなければ納税者の営業に大きな影響が出ます。

（石村） この点について、国税不服審判所の例では、担当審判官は、審査請求人に対して「書類帳簿その他の物件につき、〔中略〕当該物件の提出を求め、又はこれらの者が提出した物件を留め置くこと」ができるとしています（現国税通則法9

7条1項2号）。次いで、「裁決したときには、すみやかに〔中略〕提出要求に応じて提出された帳簿書類その他の物件をその提出人に返還しなければならない。」（現国税通則法103条）旨を明定しています。

（我妻） 今般の修正法で「留め置き」の権限を規定する場合、「返還」義務と一体で規定する必要があったわけですね。

（石村） 仰せのとおりです。仮に、課税処分のための税務調査に関して「留め置き」を明文化することを是とするにしても、課税庁の「返還」義務等を明文で定めないとすると偏頗的な（一方にかたよった）立法といえます。

「提出」要請をし、署に持ち帰った帳簿書類等を即座には返還しない、そして帳簿書類が不備だから青色申告の承認を取り消して推計課税をする、これを納税者が問題にしようとする修正申告の勧奨が待っている・・・といった「負の連鎖」が日常化するようでは、納税環境の破壊につながり、健全な納税者意識は育たないと思います。

（我妻） 素朴な疑問ですが、課税庁は強力な権限を有しているにもかかわらず、納税者はそれに対峙できる十分な権利が保障されていないわけです。こうした状況を改善するために国税通則法を改正し、「納税者権利憲章」を制定するはずであったものが、どうしてこんな最低の「課税権限強化法」の成立に一変してしまったのでしょうか？

（石村） 原因は、税界の無気力、それに原点をぐらかした政権政党の裏切りでしょうか。いずれにしろ、次回の選挙で一票を投じる際の「大事なポイント」です。

◆ 税務調査権強化一辺倒は「納税環境」破壊につながる

（我妻） 所得額300万円以下の白色申告者は零細事業者です。今般の修正法では、こうした事業者にまで記帳義務を課すことにしました。事務面や費用面での負担が過大になり、事業経営に嫌気がさしたとしても責めることはできません。

（石村） 過大な事務負担は、額に汗して働き懸命に事業を維持している零細納税者の営業権や生存権に大きな脅威になるおそれが強いわけです。

（我妻） 質問検査権の範囲を拡大し、課税庁が帳簿書類等の「質問」「検査」に加え、新たに「提示」および「提出」を、罰則（1年以下の懲役または50万円以下の罰金）付きで、納税者に求め

ることができる旨を定めたわけですが。課税庁の権限を著しく強化する一方で、納税者の事務負担を膨大に増加させることでは、この国は繁栄に向かうわけがないですよ。

（石村）仰せのとおりです。「税務調査がイヤなら、商売やめて、概算控除と年末調整で済むサラリーマン・OLになれ、では、この国の起業に消極的な風土に革命を起こすことはできないわけです。むしろ零細企業を煩雑な納税事務から解放する政策が求められています。まったく本末転倒です。

ちなみに、例えば、カナダ歳入庁（CRA＝Canada Revenue Agency）が納税者の権利擁護の観点から納税者向けに出している納税者権利章典

（Taxpayer Bill of Rights 2009）では、小規模事業者への5つの公約（commitment to small business）をうたっています。その一つとして、CRAは「小規模事業者の納税協力の負担が最小になるように税務執行にあたる旨を公約する」とうたっており、参考となるのではないのでしょうか。

（我妻）ここでも、納税者権利憲章は重い意味を持てきますね。零細事業者に対する税務調査で、これまでの「質問」・「検査」に加え、新たに帳簿書類等の「提示」、「提出」、「留め置き」、「修正申告の勧奨」などが加わるとすれば、まったく「政府規制緩和」に逆行する動きと見ることもできますね。

（石村）仰せのとおりです。政権マニフェストに盛り込まれた租税手続の透明化を含む「納税者権利憲章の制定等」が、「納税環境整備」に変容し、しかも共通番号（国民総背番号）制の導入や無制限な課税権限の強化策が中核となりました。修正案では、当初案にあった「名ばかり納税者権利憲章」すら、ゴミ箱行きが始末です。

このままでは、強権的な課税権行使で、わが国の「納税環境」は崩壊してしまうのではないかと危惧します。世界の動きから完全に孤立してしまっています。

ここにいたっても、税務署の「お手伝いさん」に徹している税理士会は正面からまったく「異議を唱えない」のですから、納税者は救われないわけです。「納税者の権利砂漠に権利の木を植え、納税者権保護の森をつくろう」の運動を展開して欲しいわけです。

（我妻）学者先生は、容易に政府批判や税界批判ができるかも知れませんが、組織に身を置く税理士は、なかなか難しいところがありますから（苦笑）。


（石村）学者も信じられないでしょうけど。政府を鋭く批判し民主的な研究者だと思っていた人物が急に「財務省御用達」に変節して、課税権限の強化策一辺倒の「納税環境整備案万歳」とか言い出す時代ですから・・・。

（我妻）その方は、それこそ「これまでの生き方に迷いがあったのではないかと」思います・・・。

「だます」とか「だまされた」とかの次元ではなく、「赦す」と言う気持ちも大事かと思います。税界では結構「財務省御用達」を重宝していますから・・・。

いずれにしろ、見方を変えますと、今回、たいした内容もない「名ばかり納税者権利憲章」が頓挫して、逆に、すばらしい内容の納税者権利憲章をつくる時間が与えられたともいえます。今こそ石村代表の出番です。

本日は、断片的でしたが、私自身、通則法「改悪案」について勉強する機会を得ることができました。ご多用のところ対論に協力くださったことに感謝申し上げます。



なぜ「納税者権利憲章」が必要なのかを知るための一冊

中村うさぎさんは、女性としての本人の問題意識、本人の体験を素材に、自爆ギャグの「女王様エッセイ」を書くエッセイストとして知られている。この度（2011年10月）に出版された『税務署の復讐』（文春文庫、552円＋税）の話題の中心は、何といても渋谷区役所と港区役所、渋谷税務署（課税庁）による自分が体験した納税者イジメの実態を披露している。週刊文春に連載された女王様エッセイを集成したもの。

【あらすじ】
筆者は、税務署の税務調査につづく所得税修正申告のすすめに応じたことを機に、国税や住民税の増差分＋加算税（滞納税額）の納付を求められる。何とか完納をめざそうと頑張る筆者に対し、収税官吏は借金してでも税金を払え等の督促の脅し。
「こんな税金徴収の仕組みは何とかしてくれ」のSOSの書！！

国民災害保険制度の是非

～アメリカでの大震災被災者支援と財政規律論議

石村 耕治 (PIJ代表)

【目次】

| | |
|---------------------------------|--------|
| ◎ はじめに | ・・・ 20 |
| 1 災害保険市場の失敗と州の災害保険サービスへの参入の意義 | ・・・ 21 |
| (1) カリフォルニア州での災害保険排除問題への対応策 | |
| (2) フロリダ州での災害保険排除問題への対応策 | |
| (3) ルイジアナ州での税制通じた災害保険排除への対応 | |
| 2 州による災害保険排除問題への対応の限界 | ・・・ 24 |
| 3 現行の連邦災害保険制度の分析 | ・・・ 24 |
| (1) 穀物保険プログラム (FCIP) | |
| (2) テロ危険保険 | |
| (3) 国民洪水保険プログラム (NFIP) | |
| (a) 国民洪水保険プログラム (NFIP) の仕組み | |
| (b) NFIPの利用実態 | |
| (c) 赤字が膨らむNFIP | |
| (d) 時限法の恒久化 | |
| 4 災害保険排除問題への連邦対応の是非 | ・・・ 27 |
| (1) 国民災害保険制度とは何か | |
| (a) GAOの国民災害保険に関する提案 | |
| (b) 再保険業界からの国民災害保険に関する提案 | |
| (2) 財政規律と国民洪水保険の私化の視点 | |
| (a) 公的災害保険制度の肥大化と自己規律 | |
| (b) 「大きな政府」につながらない国民災害保険制度は可能か | |
| 5 わが国での災害保険排除問題、国民皆災害保険制度の是非 | ・・・ 32 |
| (1) 財政規律と災害保険排除問題への認識の欠如 | |
| (2) 国民皆災害保険制度の可能性 | |
| ◎ むすびにかえて | ・・・ 33 |
| ～災害損失に対する自己規律向上の課題と「かくれた増税」への懸念 | |

◎ はじめに

市場メカニズムで運営される民間保険会社が販

売する損害保険（災害保険）¹では、大規模災害が発生し、被災加入者に対する保険金支払が膨らみ、経営が難しくなると、販売の停止に動くのは

理解できる。一方で、災害保険の仕組みが被災者に対するしっかりしたセーフティネットとして機能していないという現実には、被災時さらには復興時における政府の巨額の財政出動（直接歳出＋租税歳出）につながる。国民に普段から災害損失に備え自己規律を高めるように求めず、被災時や復興時に政府が大判振る舞いの財政出動をし、それを「災害保険、代わりに使うことを黙認するだけの政治姿勢には大きな疑問符がつく。長期的に見れば、ただ乗り者（free rider）増加やモラルハザードを防ぎえないことになる。また、財政規律も問われかねない。

2005年8月25日に大統領災害宣言を発したハリケーン・カトリーナによる大規模災害（天災）では、市民の雇用や生活の基盤となっている住宅などに甚大な被害を与えた。市場メカニズムで運営されている民間の損害保険（災害保険）による救済システムはもちろんのこと、州主導で州民に提供されている公的災害保険でも、十分な救済ができないことが例証された²。新たなセーフティネットとして大規模災害にも適用あるナショナルな災害保険制度に向けて「連邦の出番」との声も高まっている。

1 災害保険市場の失敗と州の災害保険サービスへの参入の意義

地球温暖化や気象変動などの影響もあってか、近年、アメリカでは、全米各地で大規模な自然災害が猛威をふるっている。被災後市民が普段のくらしを取り戻すに一番に必要なのは、住む場所、すなわち「住宅」の確保・再建である。しかし、民間保険会社の多くは、連続する激甚災害に伴ううなぎ登りの保険料支払に悲鳴をあげ、保険金支払リスクがあまりにも高い住宅損害保険から次々と撤退している。しかし、大量の無保険者の出現は、災害支援さらには復興時における政府の財政出動の額を膨らます。住宅さらには対物損害保険「市場の失敗（market failure）」に対応するために、いくつかの州では、州主導で激甚災害時にも市民に保険金支払がある公的災害保険制度を強化する動きを強めてきた。

(1) カリフォルニア州での災害保険排除問題への対応策

カリフォルニア州では、民間保険会社が相次いで損害保険分野から撤退して行った時代がある。

繰り返し起きる自然災害に伴う保険金支払リスクの高まりに嫌気をさしたことが原因である。この結果、無保険者の増大が政治問題化し、早くから州独自の対策が講じられた。

カリフォルニア州は、1994年のノースリッジ（ロスアンゼルス）地震（Northridge Earthquake）で、民間の地震保険基盤の脆弱さが露呈した。州議会は、地震保険基盤を確立するために、1996年に地震基金（earthquake fund）である非営利の「カリフォルニア地震公社（CEA=California Earthquake Authority）」を設立した。CEA設立以降、同州において、民間保険会

1 連邦議会予算局（CBO=Congressional Budget Office）の解説によると、「損害（casualty）」と「災害（disaster）」と分けてとらえている。したがって、厳密に言うと、例えば、「損害保険業者（Property and casualty insurer）」は経済的損失を補償する保険サービス提供を業とする者であり、天災（natural disaster）や人災（man-made disaster）を補償する「災害保険（Disaster insurance）」を販売する事業者ではないとしている。2001年の9.11同時多発テロ事件で発生した「災害（人災）」をめぐる、当時、損害保険が想定する「損害」にはあたるのかどうかについて議論があった。See, CBO, The Market for Property Insurance (September, 2002) .

2 Available at: <https://www.cbo.gov/doc.cfm?i=ndex=3787&type=0>. ちなみに、2002年11月26日に、連邦議会は、2002年テロ危険保険法（TRIA= Terrorism Risk Insurance Act of 2002）を制定した。この法律は、テロ行為による災害保険請求を連邦が肩代わり補償することをねらいとしている。議会は、テロ災害に対する損失補償は当面市場メカニズムでは解決が難しいとの事情を勘案してこの法律を制定した。当初は、民間の保険業界が2005年末までテロ行為関連災害保険商品を開発に努めるようにとのことで時限法とした。しかし、その後、更新、再更新され、2014年12月31日まで延長されている。

事実、ハリケーン・カトリーナの被災者に対する巨額の保険金支払で、民間保険業界では経営不振に陥る保険会社が続出した。連邦議会は、損害保険を扱う保険会社に対する税制上の支援措置を強化して、民間保険市場の建直しに努めた。See, Christine L. Agnew, "Come Hell and High Water: Can the Tax Code Solve the Post-Katrina Insurance Crisis?," 11 Lewis & Clark L. Rev. 701 (2007) .

社は、個人向けの居住用家屋を対象とした災害保険証券について、独自の資金を基に売り出してもよいし、あるいは、CEAに加盟しCEAが保険金支払を担保するかたちのCEA災害保険を販売してもよいことになった。現在、同州の民間保険会社全体のおおよそ三分の二は、CEA災害保険を販売している。

CEAは、約90億ドルの保険金請求への払能力を有している。CEAの基金は、加入者の保険料、加盟保険会社の拠出金、借入金、再保険料、投資果実などからなる。州の資金は一切投入されていない。CEAは、連邦法人所得税については人的非課税であることから、その分を保険金支払に振り向けることができる³。このことは、住宅損害保険「市場の失敗」を受けて、CEAというタックス・フリー（無税）の公共法人が、実質的に連邦〔および州〕からの租税歳出（財政支出）で住宅災害保険市場の構築に参加していることを意味する。CEAは、いまや世界一の規模の保険会社になっている。

（2）フロリダ州での災害保険排除問題への対応策

フロリダ州の住民は、久しく自然災害に苦しめられてきた。同州が、北米のハリケーンやサイクロン銀座に位置するためである。民間保険会社の多くは、高い保険金支払リスクを嫌って住宅損害保険から次々と撤退して行った。このため、同州では、激甚災害が起きた場合にも適用ある保険制度が不在となり、災害保険排除（catastrophe insurance exclusion）問題が深刻化して行った。

かねてからフロリダ州議会は、激甚災害時にも適用ある保険が消えて住宅災害関連の無保険者が続出している実情を重く見ていた。2002年に、保険金支払リスクが高く住宅災害保険排除にあっていた市民が容易に住宅災害保険に加入できるようにするために、非営利の「フロリダ財産保険公社（Citizens Property Insurance Corporation）」を設立した⁴。同公社は、通称で、「フロリダ市民保険（Citizens Insurance Florida）」と呼ばれる。フロリダ市民保険は、災害に遇いやすいハイリスク地域に建つ住宅（home insurance）や、その地域で所有する自動車（auto insurance）などを対象とした災害保険商品をそろえている⁵。民間損害保険会社から加入を断られた市民を含め、支払が可能な程度の保険料率で災害保険サービスを提供することを使命としている。

しかし、フロリダ市民保険の「生活者が第一」の使命と経営の健全化とは必ずしも両立せず、しばしば選挙の争点になっている。2006年の州議会選挙後、2007年に開かれた州議会は、2010年1月1日まで保険料の凍結を決めた。2011年3月29日に開かれた州議会上院銀行保険委員会（Senate Banking and Insurance Committee）では、「かりに今世紀最大級のサイクロンないしハリケーンがフロリダ州を襲うとすると、損害に対する保険金支払額は2,400億ドルを超える試算になる。しかし、現在のフロリダ市民保険の支払能力は150億ドル程度である」との証言がなされた。この証言を呼び水に、州議会は、法律を改正（2011年州上院法案1714号を可決）し、フロリダ市民保険の経営の悪化の回避もかねて、2012年1月1日から100万ドルの価額を超える住宅のフロリダ市民保険への加入を認めないことにした。この加入制限額は、2016年からは50万ドルに引き下げられる⁶。

フロリダ市民保険は、フロリダハリケーン災害基金（FHCF=Florida Hurricane Catastrophe Fund）で再保険する仕組みになっている。FHCFは、2006年にフロリダ市民保険に発生した保険金支払額160億ドルの90%を補償した。フロリダ市民保険は公的団体なので、利子課税の対象となる災害防止債券（taxable prevent bonds）

³ CEA, Claims-Paying Capacity. Available at: <http://www.earthquakeauthority.com/index.aspx?id=33>.

⁴ Citizens Property Insurance Corporation は、FRPCJUA (=Florida Residential Property and Casualty Joint Underwriting Association) と FWUA (=Florida Windstorm Underwriting Association) を統合してつくられた公社である。Available at: <http://www.citizensinsurance.com/>; http://www.citizens-insurance.com/insurancequotes/lp.php?n=quotes&src=msn_nsu&keyword=citizens%20insurance%20florida.

⁵ フロリダ市民保険は、災害保険でのリスク補てん、経営の安定化をねらいに、健康保険（health insurance）や生命保険（life insurance）も販売している。

⁶ See, News, "Proposal to shrink Citizens Property Insurance Corp. moves through Florida Senate committee.", Lake City Journal (April 1, 2011). Available at: <http://lakecityjournal.com/main.asp?SectionID=13&SubSectionID=73&ArticleID=7277>.

に加え、利子非課税の災害対策債券 (tax-exempt post event bonds) を発行して市場金利よりも低い利払いで資金調達ができる。2007年1月に、フロリダ市民保険10億ドルの利子非課税の災害対策債券を発行した。大災害が頻発し保険金支払が膨らむなか、経営の健全化のための災害保険の料率引上げや適用範囲制限強化はしばしば政治問題化する。`生活者が第一、`を掲げたフロリダ州主導の災害保険排除対応モデルも決して安泰ではない。

2005年5月に、フロリダ州議会は、ハリケーン貯蓄口座 (Hurricane savings accounts) 制度を創設した。この災害貯蓄口座は、口座保有者がハリケーン、洪水、風水害など自然災害保険の保険料に充てる資金を積み立てる目的のものである。差押禁止生活用資産 (homesteads) の保険料支払に充てる原資を蓄えるという趣旨から、州法により信用債務取立てや破産手続などからは保護されている。しかし、連邦所得税上の利子非課税措置の適用などはない⁷。

(3) ルイジアナ州での 税制通じた災害保険排除への対応

ルイジアナ州は、2003年に、深刻化していた災害保険排除問題への対応策を実施した。民間保険市場から災害保険サービスの提供を受けられない貧困層を対象に、居住用および事業用の資産に損害保険を提供する目的で非営利の「財産保険公社 (Louisiana Citizens Property Insurance Corporation)」を設立した⁸。同公社は、通称で「LAシチズンズ (LA Citizens)」と呼ばれる。

LAシチズンズ加入者は、大災害による損害保険金の支払が発生しない年には、通常の保険料 (insurance premium) の支払だけで済む。しかし、大災害があり巨額の損害保険金の支払が発生した場合には、追加保険料 (assessment recoument surcharge) を支払うように求められる。2005年8月のハリケーン・カトリーナ (Hurricane Katrina) や同年9月のハリケーン・リタ (Hurricanes Rita) では、ルイジアナ州の損害額だけでも12億ドルを超えた。LAシチズンズは、被災加入者への保険金支払が膨らみ、LAシチズンズは欠損を抱えた。LAシチズンズの欠損の一部を埋めるために、LAシチズンズは、加入者に追加保険料支払を求めた。

`皆で支え合う、`という趣旨で追加保険料の支

払を求められたLAシチズンズ加入者は、民間保険からはじかれた低所得層である。追加保険料支払は、まさに`寝耳に水、`の話で、支払の工面に苦勞する加入者が続出した。こうした事実を考慮して、2006年12月に、州議会 (LA Legislature) は、州所得税制に、ハリケーン・カトリーナおよびハリケーン・リタに関してLAシチズンズ加入者が「LAシチズンズに支払った追加保険料に関する還付 (給付) 型の所得税額控除 (refundable income tax credit for the LA Citizens assessments)」を導入した (LA Revised Statute 47:6025)⁹。この負の所得税の理論を応用した税制支援措置は、いわゆる`働いても貧しい人たち、`の救済がねらいである。被災者ではないものの思わぬ災害で新たに波及的な追加保険料の負担を強いられた州民が対象である。働くために必要な生活用住宅あるいは所得を得るに必要な限られた事業用資産を守るための保険を掛け続けることを奨励する一方で、その結果予想外に生じた追加保険料相当額の全部または一部を、州所得税の還付申告で給付しようというものである。

⁷ See, Florida Laws: FL Statutes Title XV Homestead and Exemption Section 222.01 Designation of homesteads by owner before levy. Available at: <http://law.onecle.com/florida/homestead-and-exemptions/222.22.html>.この種の災害貯蓄口座 (disaster saving account) 制度は、ウエストバージニア州、サウスカロライナ州などフロリダ州以外でも制度化の動きがある。

⁸ ルイジアナ・シチズンズには、公的資金が注入されているが、公社特有の乱脈経営、法人定款に反して経営改善のために本来民間保険市場で扱う保険商品を売り出すなどの問題も指摘され、2007年に州議会が監査を実施した。See, Legislative Audit Advisory Council, Louisiana Legislature, Compliance Audit: Louisiana Citizens Property Insurance Corporation, Property Insurance Association of Louisiana, and Louisiana Automobile Insurance Plan (September, 26, 2007). Available at: [http://app1.la.state.la.us/PublicReports.nsf/C717CB9DF18B2240862573670051D067/\\$FILE/000016C4.pdf](http://app1.la.state.la.us/PublicReports.nsf/C717CB9DF18B2240862573670051D067/$FILE/000016C4.pdf).

⁹ See, Louisiana Department of Revenue, Louisiana Citizens Insurance Tax Credit. Available at: <http://revenue.louisiana.gov/sections/geneal/calac/default.aspx>.

2 州による災害保険排除問題への対応の限界

官民が支え合う、あるいは民がカバーできない貧困層を対象に官が民間保険市場に参入し保険サービスを提供するかたちの災害保険排除対応モデルは、テキサスなど他の州¹⁰でも採用する動きが広がり、新たなセーフティネットとして永続するかに見えた。しかし、2005年8月のハリケーン・カトリーナ (Hurricane Katrina) は、このモデルに大きな衝撃を与えた。あまりにも巨額の保険金支払が発生し、州によっては、災害保険公社が多額の赤字を抱え込み、保険料の大幅引上げに加え、多額の公的資金をつぎ込まざるを得ない事態に追い込まれた。

こうした背景には、いくつかの理由がある。一つは、災害保険排除問題に対応するために制度化された州関与の大規模 (激甚) 災害保険は、強制加入ではなくあくまでも任意加入であることである。二つ目は、被災体験のない住宅所有者の多くは激甚災害の深刻な現実を直視したがることである。三つ目は、保険料の引上げはしばしば政治問題化することから経営の健全化が後回しにされがちなことである。さらには、生活者が皆で支え合う、というこの種の災害保険の趣旨が十分に理解されていないこと、あるいは逆に保険に加入していても実際に支払われた保険金額では満足はいくセーフティネットにはなり得ないことを熟知していることなどである。

民間保険会社が撤退した災害保険分野に州が肩代わりし、肩代わりした州も持てあまし気味の現状に、「連邦の出番」とする声も高まっている。

3 現行の連邦災害保険制度の分析

連邦所管の大規模洪水損害保険、災害保険としては、穀物保険プログラム (FCIP = Federal crop insurance program) と、テロ危険保険 (TRI = Terrorism Risk Insurance)、全国洪水保険プログラム (NFIP = National Flood Insurance Program) などがある。

(1) 穀物保険プログラム (FCIP)

連邦農業省 (USDA = U.S. Department of Agriculture) の危機管理庁 (RMA = Risk Management Agency) が所管する「連邦穀物保険公社 (FCIC = Federal Crop Insurance Corporation)」¹¹が提

供する各種災害による穀物への損失を補償する「穀物保険プログラム (FCIP = Federal crop insurance program)」がある¹²。このプログラムでは、16の民間穀物保険会社を通じて適格生産者に保険サービスが提供されている。適格生産者負担保険料の一部を補助するとともに、民間保険会社への事務経費の補助を行うかたちで運営されている。リスクはすべてRMAが負う。全生産者の約80%が、このプログラムに加入している¹³。

(2) テロ危険保険

2001年の9.11同時多発テロ事件発生後、2002年11月26日に、2002年テロ危険保険法 (TRIA = Terrorism Risk Insurance Act of 2002) が連邦議会を通過した。この法律は、損害保険市場の混乱を防止するための、テロ行為にかかる災害保険請求と一般の損害保険請求とを区

¹⁰ 各州における公的災害関連保険を取扱う組織は、次のとおりである。カリフォルニア州 (California Earthquake Authority)、フロリダ州 (Florida Citizens Property Corporation)、ルイジアナ州 (Louisiana Citizens Property Insurance Corporation)、ミシシッピ州 (Mississippi Windstorm Underwriting Association)、テキサス州 (Texas Windstorm Insurance Association)、アラバマ州 (Alabama Insurance Underwriting Association)、ジョージア州 (Georgia Underwriting Association) サウスカロライナ州 (South Carolina and Hail Underwriting Association)、ノースカロライナ州 (North Carolina Insurance Underwriting Association)、フロリダ州 (Florida Hurricane Catastrophe Fund)。

¹¹ USDA, Federal Crop Insurance Corporation. Available at: <http://www.rma.usda.gov/fcic/>.

¹² 連邦穀物保険プログラム (FCIP = Federal crop insurance program) は、1938年連邦穀物保険法 (Federal Crop Insurance Act of 1938) に準拠して実施されている。詳しくは、See, USDA, Federal Crop Insurance. Available at: http://www.usda.gov/documents/FEDERAL_CROP_INSURANCE.pdf.

¹³ See, Christopher R. Kelley, "The Agricultural Risk Protection Act of 2000: Federal Crop Insurance, the Non-Insured Crop Disaster Assistance Program and the Domestic Commodity and Other Farm Programs," 6 Drake J. Agric. L. 141 (2001).

別し、ハイリスクのテロ災害関連保険請求については連邦が補償（再保険保証）するとの趣旨で制定された。テロ災害を民間市場メカニズムのなかで運営している保険会社が引き受けるのは当面は難しいとの判断から制定された。損害保険料の安定化がねらいである。民間の保険会社がテロ行為に関連する損害保険（テロ災害保険）商品を開発するまでの期間、連邦が危険負担をすることと、当初、2005年末までの時限法とされた。しかし、その後、保険業界のロビイストのよる議会への働きかけにより、2007年末まで更新された。さらに、2007年12月26日に、「テロ危険保険プログラム期限延長法（Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act of 2007）」の制定により、2014年12月31日まで延長されている¹⁴。

（3）国民洪水保険プログラム（NFIP）

伝統的に、アメリカにおいて最もリスクの高い自然災害が「洪水（floods）」である。このため、民間の損害保険会社は、「洪水損失（flood losses）」を損害保険の対象から除外してきた。市民が洪水氾濫リスクの高い地域に住宅ローンを組んで住宅を建設あるいは購入しようとする場合、金融機関は洪水災害保険に加入するように求めてくる¹⁵。この場合、市民は、民間保険を使うとすると、唯一、高額の保険料を支払って洪水特約の付いた住宅損害保険に加入するよりなかった。このような民間洪水保険市場の失敗（flood insurance market failure）状況を改善するために、連邦議会が動いた。1968年に国民洪水保険法（National Flood Insurance Act of 1968）を定めて、「国民洪水保険プログラム（NFIP＝National Flood Insurance Program）」を導入した¹⁶。

（a）国民洪水保険プログラム（NFIP）の仕組み

国民洪水保険プログラム（NFIP）は、連邦危機管理庁（FEMA＝Federal Emergency Management Agency）内の「保険防災部（FIMA＝Federal Insurance and Mitigation Administration）」が所管する洪水災害保険プログラムである。NFIPは、地方団体がその住民に対して洪水対応住宅の建設・改善、建設地の指定などを義務づけるためにFIMAが定めた基準に従った洪水対策条例（土地利用圏域設定条例／land use zoning ordin-

ances）および建築基準（building code standards）を制定することを条件に、これら加盟地方団体の指定氾濫地域（floodplain）、特定洪水危険地域（SFHA＝Special flood hazard areas）、に居住しかつ他の洪水保険に加入できない住宅所有者、住宅賃貸人、事業用資産保有者（以下「適格住民」という。）に対し、連邦が補償する洪水損害保険サービスを提供する仕組みになっている。NFIPに加盟するかどうかは各地方団体の任意（optin）である¹⁷。ただし、1973年の法改正（1973年洪水災害防止法／Flood Protection Act of 1973）により、NFIP加盟地方団体の適格住民は強制加入となった。

¹⁴ このように、議会に対するロビー活動により「日切れ法」の度重なる延長を働きかけ、危険負担をいつまでも政府に押し付け、公的依存からの脱却を渋る民間保険業界の姿勢には強い批判がある。See generally, Anne Gron & Alan O. Sykes, "Terrorism and Insurance Markets: A Role for the Government as Insurer?," 36 Ind. L. Rev. 447 (2003); Saul Levmore & Kyle D. Logue, "Insuring Against Terrorism - and Crime," 102 Mich. L. Rev. 268 (2003).

¹⁵ 1973年以来、連邦の法令は、年間の洪水氾濫の可能性が1%（100年氾濫）の地域に所在するあらゆる建造物に洪水保険を掛けるように義務づけている。また、1994年以来、一定の洪水災害支援受ける者に、罰則付きで将来の洪水損失に備えて洪水保険を掛けかつ継続するように求めている。See, Edward C. Liu, Flood Insurance Requirements for Stafford Act Assistance (CRS Report RS22945, September 5, 2008). Available at: http://assets.opencrs.com/rpts/RS22945_20080905.pdf.

¹⁶ アメリカ合衆国憲法は、連邦議会が国の経済成長を推進するために、「一般福祉（general welfare）」および「州際通商（interstate commerce）」条項に基づいて、その責任を果たすように求めている。国民洪水保険プログラム（NFIP）は、連邦議会がこれらの条項に基づいた責務を果たすために制定された。

¹⁷ ただし、大統領災害宣言で大規模（激甚）災害に指定があってから被災自治体が6ヵ月以内に加盟すれば、住民はNFIPの補償を受けることができる（42 U.S.C. § 5172 (a)）。この遡及適用は「ただ乗り者（free riders）」をゆるすことにつながる、との批判があるところである。

連邦は、全米約90の民間損害保険会社と特約を結び、これら特約保険会社またはそれらの代理店が適格住民に保険サービスを提供する。したがって、NFIP加盟地方団体の指定氾濫地域に住む適格住民は、特約保険会社またはそれらの代理店と交渉し、洪水損害保険に入ることになる。また、洪水で被災した場合にも、これら特約保険会社または代理店に対して保険金の請求をすることになる。住宅の場合、最高25万ドルまで請求できる。

連邦は、契約保険会社に補助金を与えかつリスクを引受けている。また、各州は、FIMAのNFIPに加盟した州内の地方団体とのリエゾン事務を担当する部局として、州氾濫地域管理局(State Floodplain Management Office)を置いている(名称は州により異なる)。州氾濫地域管理局は、模範洪水対策条例(Model Flood Mitigation Ordinance)、洪水保険請求ハンドブック(Flood Insurance Claims Handbook)などを発行し、州民の便宜も図っている。

(b) NFIPの利用実態

地方団体のNFIPへの加盟は任意である。NFIPには、アメリカ全土の2万を超える地方団体が加盟している。毎年洪水の多発に悩まされているフロリダ州を例にすると、同州内の全地方団体の97%がNFIPに加盟している。2010年12月31日現在、同州のNFIP加入者は200万件を超える。全国では550万件超の加入者がいることから、同州のシェアは約37%を占める。

FIMA当局は、洪水対策条例により年10億ドル程度の災害関連支出の削減につながっており、効率的な災害保険制度として機能しており、有効なセーフティネットであるとしている¹⁸。

(c) 赤字が膨らむNFIP

国民洪水保険プログラム(NFIP)は、水害多発地域の住民が、民間保険会社の窓口を通じて政府補償の水害保険を購入する仕組みである。民間保険会社は、加入者の支払った保険料から手数料を確保できる。水害のない地域の住民も加入して皆で支え合う仕組みでないことから、収支トントンにはならず赤字が膨らむ。このプログラム運営の現実には厳しい。

連邦議会は、当初、NFIPを保険料で運営する方針であった。しかも、大規模(激甚)災害の

発生で加入者への保険金支払が膨らんだ場合には国庫からの借入で賄い、借入金は利息つきで国家へ返済される方針であった。しかし、これらの方針は貫徹されず、2004年から年間約2億ドルの公的資金が積み込まれている。大統領災害宣言の発布により大規模(激甚)災害指定を受けた2005年のハリケーン・カトリーナ(Hurricane Katrina)は、巨額の保険金支払につながり、連邦緊急事態管理庁(FIMA)は180億ドルの赤字を抱えた¹⁹。

(d) 時限法の恒久化

国民洪水保険プログラム(NFIP)の準拠法である1968年国民洪水保険法は、本来、時限法(日切れ法)である。しかし、次々と延長されてきた。最近では、2010年に、2011年9月末まで延長された。その後、2011年8月に議会下院は、NFIPの再更新(reauthorization)のための改正法(下院1309号:2011年洪水保険改正法/Flood Insurance Reform Act of 2011)を通過させた²⁰。しかし、連邦議会の上下両院のねじれ現象も加わって、議会上院での再延長法案の審議は遅々としてすすまなかった。議会上院で多数を占める共和党は、オバマ政権が導入をめざす国民健康保険ないし医療保険制度(Obama's National Health Insurance Plan)はもとより、大赤字のFIMAの再延長には、「小さな政府」の視点から、賛成しかねるからである。NFIPにつ

¹⁸ See, FEMA, The National Flood Insurance Program. Available at: <http://www.fema.gov/about/programs/nfip/index.shtml>.

¹⁹ とりわけ、2005年のハリケーン・カトリーナでの被災者による保険金請求のときに、厳格に「水害」だけが保険の補償対象になるのか、「風害」および「風害による洪水」も保険の補償適用になるのかが、被災者と保険会社の間で争われた。連邦議会は、その後、「風害」および「風害による洪水」も保険の補償適用となるとの改正を行った。しかし、この改正は、選挙民への人気取りで、NFIPの抱える赤字幅を膨らまし、連邦の財政規律を悪くするとの批判も強い。See, Michael A. Brown, "Anything But a Breeze: Moving Forward Without NFIP Wind Coverage," 37 BC Envtl. Aff. L. Rev. 365 (2010).

²⁰ Available at: <http://www.gop.gov/bill/112/1/hr1309>.

いては、「市場の失敗 (Market Failure)」策であると同時に「政府の失敗 (Governmental Failure)」策であるとの見方もある²¹。

しかし2011年8月末に大西洋岸北東部を襲ったハリケーン・アイリーン (Hurricane Irene) による広域災害で状況は一変し、NFIPの再更新 (reauthorization) を後押しする契機となった。広域洪水災害 (見積被害額70~130億ドル) に苦しむ選挙民にすばやく対応しようということで、連邦議会上院銀行委員会 (Senate Banking Committee) は、国民洪水保険法の改正法上院 (2011年洪水保険改正・現代化法/Flood Insurance Reform and Modernization Act 2011) の成立に向けて、その姿勢を転換した。2011年9月に、NFIPの5年間 (2016年9月30日まで) の延長を決めた²²。

4 災害保険排除問題への連邦対応の是非

大規模 (激甚) 災害が発生した場合にはいつも、民間損害保険、さらには州関与の住宅災害保険が被災者に対するしっかりしたセーフティネットとして機能していないことが浮き彫りになる。連邦補償の国民洪水保険プログラム (NFIP) は洪水災害に限定したものであるが、災害保険としてみます重みを増している。なぜならば、アメリカにおける自然災害の多くが水害という現実があるからである。しかし、このままのかたちで連邦補償のNFIPを継続していけば、巨額の公的資金投入が避けられないのではないかと不安がある。連邦議会には、連邦が水害保険を優先し、地震や山火事といった他の自然災害を軽視するあるいは州の対応に任せるといった姿勢でよいのかといった疑問もある。いずれにしろ、どのようなかたちにしろ災害保険制度がしっかりしていないと、その跳ね返りとして、被災時さらには復興時における連邦政府の財政出動の額を膨らますことになることだけははっきりしている。

(1) 国民災害保険制度とは何か

こうした負の連鎖を断ち切ろうということで、大規模 (激甚) 災害が起きた場合にもセーフティネットとして機能する保険制度の確立に向けて、「国民災害保険制度 (National catastrophe insurance scheme)」の導入を求める主張がある。現行の国民洪水保険プログラム (NFIP) を改変して新

たな国民災害保険制度を立ち上げる構想、NFIPを廃止して新たに民間主導で新制度を立ち上げる構想をはじめとしてさまざまな提案がある。また、国民災害保険制度のあり方については、連邦政府検査院 (GAO)、連邦議会図書館の議会調査局 (CSR=Congressional Research Service)²³、NFIPを所管する連邦緊急事態管理庁 (FEMA)²⁴、さらには民間の再保険業界 (Reinsurance associations) など、各界から提案が出されている。ここでは、GAO提案と再保険業界の提案を中心に分析・紹介する。

(a) GAOの国民災害保険に関する提案

連邦政府検査院 (GAO) は、議会の要請を受けて、災害保険排除問題への対応策として連邦関与の災害保険制度のあり方を探るべく、自然災害についての各州や連邦の現行損害保険制度やその運用の実態を調査した。そして、2007年11月に、報告書『自然災害保険における連邦の役割を変更するための公共政策の選択 (Public Policy Potions for Changing the Federal Role in Natural Catastrophe Insurance)』を公表した²⁵。

GAOは、この報告書のなかで連邦関与の災害保険制度についていくつかの選択肢を示してい

²¹ See, Adam F. Scales, "A Nation of Policyholders: Governmental and Market Failure in Flood Insurance", 26 Miss. C. L. Rev. 3 (2006). See, News, "Senate Committee Passes Federal Flood Insurance Reform Legislation", Insurance Journal (September 8, 2011).

²² Available at: <http://www.insurancejournal.com/news/national/2011/09/08/214022.htm>.

²³ See, Rawle O. King, National Flood Insurance Program: Background, Challenges, and Financial Status (CRS Report for Congress, 7-5700, July 1, 2011). Available at: http://assets.open.crs.com/rpts/R40650_20100408.pdf.

²⁴ See, Testimony of Administrator Craig Fugate, Federal Emergency Management Agency, Before the United States House Committee on Financial Services, Subcommittee on Insurance, Housing and Community Opportunity, "Legislative Proposals to Reform the National Flood Insurance Program". Available at: http://www.dhs.gov/ynews/testimony/testimony_1299855117667.shtm.

る。それらは、①あらゆる種類の災害へ対応する住宅所有者保険（All-perils homeowners insurance policy）、②州の災害保険基金に対する連邦再保険（Federal reinsurance for state catastrophe funds）、③州の災害保険基金に対する連邦貸付金（Federal lending to state catastrophe funds）、④民間保険会社災害留保金（Insurance company catastrophe reserving）、⑤住宅所有者災害貯蓄口座（Homeowner catastrophe saving accounts）、⑥災害債券（CAT ボンド）への租税優遇措置（Favorable tax treatment for catastrophe bonds）、および、⑦連邦所得税上の所得控除と州資産税賦課税額を保険料支払に活用した民間保険（Property tax assessment for private insurance with federal deductible payment）、である。なお、これらの選択肢ではいずれも、わが国の国民健康保険制度のような官直営の公営災害保

険制度をめざしているのではない。民間保険会社が基本的な災害保険業務を担うとの前提で展開されている。また、これらの選択的制度の骨子、それぞれの制度を導入した場合の、主な利点および欠点を図説すると、次（図表1-①）のとおりである。

²⁵ See, GAO, Natural Disasters: Public Policy Potentials for Changing the Federal Role in Natural Catastrophe Insurance: Report to the Ranking Member, Committee on Financial Services, House of representatives (GAO-08-7, November, 2007). Available at: http://search.yahoo.com/search;_ylt=AiNkgaTiIWOU1xG6A3YVgxSbvZ-x4?p=GAO%2C+Natural+Disasters&toggle=1&op=mss&ei=UTF-8&fr=yfp-t-701.

（図表1-①） 自然災害保険における連邦の役割変更の選択肢にかかる主な利点と欠点

| | 制度の概要・利点 | 欠点 |
|---|--|--|
| <p>（選択肢1） あらゆる種類の災害へ対応する住宅所有者保険</p> | <ul style="list-style-type: none"> 民間保険会社が、連邦が再保険を引受けることを前提に、加入者の住宅の自然災害への危険度に応じて料率を決定する方式で、あらゆる種類の災害を保障しかつ強制加入の災害保険制度。 この方式では無保険の住宅所有者をなくすることができる。 全種類の災害を保障しかつ強制加入する方式は、保険適用の有無を個別に精査する必要がなく、住宅所有者の不安を解消することに資する。 | <ul style="list-style-type: none"> 強制加入方式で全種類適用型災害保険を扱う民間保険会社は、保険料を現行よりも著しく高く設定することになる。市場メカニズムにはそぐわないおそれもあり、必ずしも公正とはいえない。 低所得者対策に保険料の助成が要る。その結果、一般納税者の税負担増につながる。 |
| <p>（選択肢2） 州の災害保険基金に対する連邦再保険</p> | <ul style="list-style-type: none"> 連邦が、州の災害保険基金および再保険基金の再保険を引き受けることを前提に、大規模（激甚）災害に限定して民間保険会社が住宅災害保険サービスを提供する制度。 民間保険会社の参入の拡大を含め、加入者の保険の選択幅や加入条件の緩和にも資する。 リスクベースまたは競争入札方式の再保険料にすれば、連邦は、加入者である州や民間保険会社に負担を転嫁でき、公的資金投入はさほど膨らまない。 大災害で連邦の再保険の支払が手持ちの基金額を超える場合には、連邦は災害復興債の発行で対処できる。 | <ul style="list-style-type: none"> 連邦再保険制度は民間保険会社の経営安定には資するものの、不要な競争を招き、程度の低い災害なども救済されるなどモラルハザードを招く。 連邦再保険料率がリスクベースで決められるとすれば、被災率の高い州には補償が回らなくなる。その結果、ハイリスク地域の住民には不利に働く。地域により自然災害リスクが異なることから、災害保険排除をなくすという本来の趣旨に反する。 |
| <p>（選択肢3） 州の災害保険基金に対する連邦貸付</p> | <ul style="list-style-type: none"> 連邦が、大規模（激甚）災害発生時に、州の災害保険基金および再保険基金に貸付をする制度。 連邦貸付制度は、激甚災害時に必要な資金を州の災害保険基金に供給するのに役立つ。 この制度は、大規模（激甚）災害時には、連邦が州の返済能力など審査する余裕がないため、民間保険業界はそのリスクを連邦に転嫁できる。 この制度は、大規模（激甚）災害時に発生する州や民間保険リスクテイクの時期をずらすことができる。 | <ul style="list-style-type: none"> 連邦貸付制度は、大規模（激甚）災害時には実質無審査となり、州が借入を返還できない場合の信用リスクを連邦納税者が負うことになる 連邦貸付機関の設置が要る。政府機能拡大のおそれがある。 連邦貸付機関が、州や民間保険会社に対し加入者の経済状態などを反映させた保険料を設定するように求めるのは難しい。 |

| | | |
|--|---|--|
| <p>〔選択肢3〕 州の災害保険基金 に対する連邦貸付</p> | <p>連邦納税者に対し、貸付はいずれは返還されるという安心感を与える。</p> | <ul style="list-style-type: none"> 民間資本市場よりもより優先的な条件で連邦貸付をするようにとの政治的な圧力が高まるおそれがある。 |
| <p>〔選択肢4〕 民間保険会社災害 留保金</p> | <ul style="list-style-type: none"> 留保金とは、民間保険会社が将来の保険金支払に備え連邦税上保険料の課税繰延ができる制度。 民間保険会社は、住宅損害保険加入を積極的に受け入れることになる。 保険会社は保険料収入を留保金勘定に繰入可能になることで、州の保険規制当局は、リスク基準の保険料率での保険商品を承認するようになり、民間保険会社には有利になる。 | <ul style="list-style-type: none"> 保険会社に限って課税繰延のできる留保金勘定を認めることは、特定事業に優先的な租税特恵を認めるに等しく、経済効率を害する。 保険会社が、留保金勘定を濫用した場合、各課税年の所得のフローが不透明になる。 留保金制度は、現行の税制改正を必要とするだけでなく、連邦税収の減少につながり、連邦政府の負担が大きい。 |
| <p>〔選択肢5〕 住宅所有者災害貯 蓄口座</p> | <ul style="list-style-type: none"> 災害保険に加入した住宅所有者が将来の災害関連費用の支出に備えることをねらいとした災害資金口座制度。現行の健康保険貯蓄口座（HAS、IRC223条）に類似する。この制度では、納税者が金融機関等に設けた口座に積み立てた一定金額を総所得に算入せず、口座にある金額については利息を含め適格災害関連費用として引き出した金額には課税しないというもの。非課税となる適格災害関連費用としては、保険適用外災害損失、洪水被害、住宅の防災対策費などを想定。口座積立年間上限額がある。口座は災害保険に加入した住宅所有者が保有できることから無保険者の減少につなげることができる。 適格災害関連費用として、住宅の防災対策費が認められることから災害対策を積極化させる。 | <ul style="list-style-type: none"> この種の口座を制度化したとしても、災害保険加入へのインセンティブにはならない。むしろ、すでに災害保険に加入している人々へのインセンティブになるだけなのではないか。 現行税制の改正を必要とするだけでなく、連邦税収の減少につながる。 <p>《注記》2007年6月に、サウスカロライナ州は、災害貯蓄口座（Catastrophe savings accounts）制度を創設した（Omnibus Coastal Property Insurance Reform Act of 2007, South Carolina Act No.78）。この災害貯蓄口座では、州民が積み立てた金額から引出し加入している自然災害保険の保険料に充てた分を利子を含め非課税とする。</p> |
| <p>〔選択肢6〕 震災債券への租税 優遇措置</p> | <ul style="list-style-type: none"> 震災債券（CAT bond=Catastrophe bond）とは、保険会社（ないし直接企業）が、大規模な災害時の損失に備えて再保険に代えて発行する債券。あらかじめ自然災害の種類や発生する地域、さらには発生規模などの条件を設定し、実際に自然災害が発生した場合、保険会社などの債券発行者は、既定の金額をCATボンドから受け取ることができる。一方、CATボンドを保有する投資家は、償還元本や利息の一部もしくは全部を失う。逆に、既定の規模の自然災害が発生しなかった場合、CATボンドの投資家は、一般的な債券よりも高い利回りで定期的な利息を受け取ることができる。また通常の債券と同様に、満期時には償還元本を受け取ることができる。CATボンドは、一般的な債券と異なり、景気や株価、金利変動と相関性が低いため、他の金融商品のリスクヘッジとして投資家に好まれる。CATボンド投資家が受け取る利子を非課税とすることで、CATボンド購入を奨励することができる²⁶。 震災債券に対する租税優遇措置は、保険会社の資本市場へのアクセス能力（資金調達能力）を高める。 保険会社は、リスクを投資者に肩代わりしてもらえことから、リスクの高い災害保険の販売により積極的になる。 | <ul style="list-style-type: none"> この措置は実質的に政府規制により新たな保険事業者の創設につながるにも等しく、好ましくない。 CATボンドは、オフショアで発行されることも多く、CATボンド投資家への非課税措置がアメリカ国内の再保険会社の利益にはつながらぬのが疑問である。 この措置が、保険会社が広く災害保険市場に参加、リスクに応じた保険料率の設定または市民に災害保険加入のインセンティブにつながるかどうかは定かではない。 近年、再保険に代替するねらいでのCATボンドの発行は、二大保険会社の寡占状態にあり、こうした状態が解消されない限りCATボンド投資家への租税優遇措置は、特定の保険会社を利することになる。 |

²⁶ See, Ivan Zelenko et al., Catastrophe Bonds: Government Use of Capital Markets As Insurance Against Natural Disasters (World Bank, 2011)

| | | |
|---|---|---|
| <p>〔選択肢 7〕 連邦所得税上の所得控除と州資産税賦課税額を保険料支払に活用した民間保険への強制加入</p> | <ul style="list-style-type: none"> この制度では、州内に主たる住宅を所有する住民の強制加入および各所有者は被害を受けた場合には自己の住宅価額の10%相当額までを自己負担することを前提に、州が全住民の居住用資産を賦課課税し、その評価総額の一定割合を保険料に充当し民間保険会社が販売する全種類の災害を補償対象とするタイプの災害保険に加入することになる。住宅所有者は、連邦税の申告において、州に賦課徴収された固定資産税額を項目別控除のひとつとして控除できるので（IRC 164条a項）、実質的に州が代行して支払った保険料を取り戻すことができる。 この制度は、不要な“官の膨張”を防ぎ、市場メカニズムを活用して全住宅所有者が災害保険に加入することを可能にし、かつ、大規模（激甚）災害セーフティネットとして有用である。 | <ul style="list-style-type: none"> 連邦税で州の固定資産税額を控除できるのは、項目別（実額）控除利用者に限られる。低所得で標準（定額）控除を選択した住宅所有者は、州が代行支払した保険料を取り戻すことができず、不公平である。公平にするのは、連邦税法の改正を要するが、きわめて難しい。 住宅を所有する納税者のみが州税と連邦税双方で二重に優遇されることになり、不公平税制の最たる例になりうる。 表面的には、固定資産税の賦課額に変化はないともいえるが、州は負担した保険料を住宅所有者へ転嫁に意欲的になるはずで、固定資産税の増税として跳ね返ってくる可能性が高い。 この制度が、「費用対効果」を織り込んで考えた場合には、連邦政府にとり、効率的かどうかは疑問が残る。 |
|---|---|---|

（b）再保険業界からの国民災害保険に関する提案

新たな国民災害保険制度あるいは現行の国民洪水保険プログラム（NFIP）の改革、私化（民営化）に対しては、民間の再保険業界、すなわち再保険会社協会（Reinsurance associations）から、これを推進する提案が出されている。逆に、全国共済保険会社協会（NAMIC=National Association of Mutual Insurance Companies）などは保険料率の急激な引上げにつながることから私化に反対の意思表示をしている²⁷。

再保険業界は、連邦が補償する現行のNFIPでは、納税者の負担が大き過ぎること、この負担を減らすために、市場メカニズムを通じた災害保険制度へ大胆に移行すべきであると提案している。

アメリカ再保険協会（RAA=Reinsurance Association of America）は、バミューダ保険業者・再保険業者協会（ABIR=Association of Bermuda Insurers and Reinsurers）と共同で、次のような提案をしている²⁸。

〔図表 1-②〕 RAA/ABIRのNFIP私化案の概要

民間再保険業界および保険業界は、保険業者が投下資本のコストに見合う実際のリスクがしっかりと反映した保険料率で標準的な住宅保有者保険の一部として洪水保険を引き受けるように奨励されることになれば、保険を提供している連邦の役割を停止あるいは大幅に小さくするために、洪水保険を引き受けることができる。

保険業者がNFIP保険証券を引受けることを奨励するために、民間洪水保険の適用にあたり、州の保険料率規則を適用除外とするか、あるいは、連邦法により連邦規模で決定された洪

水リスクに基づく保険料率率を使い競争を認めること。
民間保険業者を補償するために民間再保険業者のコンソシアム（企業連合）を認めること。
民間再保険と資本市場に対するリスクを拡散する確固たる戦略を練り、NFIPにリスク度合に応じた保険料率を適用すること。

（2）財政規律と国民洪水保険の私化の視点

FEMAの国民洪水保険プログラム（NFIP=National Flood Insurance Program）のような公的災害保険を拡充して、「市場の失敗」あるいは「市場の欠陥」を連邦が補うべきであるとする主張がある²⁹。

その一方で、NFIPのような官製の仕組みは

²⁷ See, News, "NAMIC Calls For NFIP: Opposes Privatization," Property Casualty 360 (December 30, 2010). Available at: <http://www.propertycasualty360.com/2010/12/30/namic-calls-for-nfip-opposes-privatization>.

²⁸ See, RAA/ABIR, Support Privatizing Options for the National Flood Insurance Program (December 2, 2010). Available at: http://www.reinsurance.org/files/public/RAA_ABIR%20Press%20Release%20on%20Privatization%20of%20NFIP.pdf

²⁹ See, Symposium, After the Tempest: How the Legal Community Recovers: Tax and Insurance Consequences of Major Disasters: Weathering the Storm, 31 Nova L. Rev. 487 (2007).

非効率であり、もっと私化（民営化）すべきであるという主張がある³⁰。

(a) 公的災害保険制度の肥大化と自己規律

国民に普段から災害損失に備え自己規律を高めるように求めず、被災時や復興時に政府が大判振る舞いの財政出動をし、それを「災害保険、代わりに使うことを黙認するだけの政治姿勢には大きな疑問符がつく。長期的に見れば、ただ乗り者（free rider）増加やモラルハザードを防ぎえないことになる。これは、たんに氾濫地域（flood plain）、特定洪水危険地域（SFHA＝Special flood hazard areas）に居住する住民のみならず、そこが洪水危険地域であることを知りながら、災害が起きたら公的支援に頼ればよいという認識で、そうした地域で住宅開発をする事業者などにも問われる³¹。また、特定洪水危険地域（SFHA）に住宅を建てるための住宅ローンを申請する際に、金融機関が法令に従いNFIPに加入していることを条件としていることも、逆にハイリスク地域への住宅建設の奨励につながっているのではないかとの批判もある。しかし、一方で、代々洪水危険地域に居住せざるを得ない人たちの多く、言い換えるとNFIPに頼らざるを得ない人たちの多く、は低所得者であることにも注目する必要がある。高所得者は、NFIPが信頼性に欠けるとすればこれに依存せず、洪水危険地帯を避けてあるいは高台に住むことが可能であるからである。

NFIPは、連邦からの公的資金の投入を生命維持装置にして存続し続けている。このように巨額の税金をつぎ込んで、特定洪水危険地域に住む人たちに保険金給付をし続ける政策を続けるのがよいのか、あるいは、できるだけ公的資金投入を削減すべく洪水安全地帯に移り住むことを条件とした洪水保険ないし高台（安全地帯）に住む住民を対象とした連邦補償の洪水保険に改変すべきなのか（elimination of subsidies for bad risks）、さまざまな議論がある。

NFIP私化（privatizing NFIP）は、すでにふれたように、再保険業界から提起されている。また、議会共和党からも具体的な議員立法が示されている³²。

(b) 「大きな政府」につながらない国民災害保険制度は可能か

どの選択肢をみても、連邦が露骨に全国民を束ねるといったかたち（公営）の仕組みのものはな

い。それは、市場メカニズムに強く依存する国柄からして、連邦政府機関が直接制度を担うあるいは新たに特殊法人をつくるなどで連邦（官）が前面に出る提案に対しては、議会や国民が強いアレルギーを示すのが分かっているからである。前記の国民洪水保険プログラム（NFIP＝National Flood Insurance Program）が、このことを例証してくれている。健康保険ないし医療保険制度改革の必要性は認めながらも、国民皆健康保険、公的医療保険制度導入については、たとえそれが民間主導のものであったとしても、各界が強い異議を唱える現実を見れば容易に想像できる。こうした官がからんだ仕組みはいったんそれを認めると、いずれは一般納税者の犠牲による膨大な公的資金の投入が不可避であり、連邦の財政規律をゆがめることになるのは目に見えているからである。この辺は、わが国のように政産官学がグルになって官製の仕組みを増殖させ運転資金が足りなくなれば増税で片付く、というのとは国民性が異なる。

したがって、国民洪水保険プログラム（NFIP）を検討するにしても、めざす制度は、「連邦（federal）」ではなく「国民（national）」が主役でなければならない。しかも、あくまでも民間が核となり、州が主体的に参加でき、連邦は黒子に徹する仕組みにしてはじめて実現に一筋の光が見えてくる。連邦が主導する仕組みでは賛成は得られまい。加えて、租税歳出（税制特例）に傾斜するかたちの仕組みでは、租税歳出統制の視角からの抵抗もある。

いずれにせよ、連邦議会の求めに応じて作成されたGAOの「国民災害保険制度（National catastrophe insurance scheme）」に関する報告書は、現行の洪水に特化した国民洪水保険プログラム

³⁰ See, Robert J. Rhee, "Catastrophic Risk and Governance after Hurricane Katrina: A Postscript to Terrorism Risk in a Post-9/11 Economy," 38 Ariz. St. L.J. 581 (2006).

³¹ See, John K. Warren, "Restoring Responsibility and Accountability in Disaster Relief," 31 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 893 at 909 (2007).

³² 2011年7月9日に、第112回連邦議会へ共和党ジュディ・ビッグート（Judy Biggert）下院議員が提出した下院1309号：2011年洪水保険改正法/Flood Insurance Reform Act of 2011. Available at: <http://www.gop.gov/bill/112/1/hr1309>.

(NFIP=National Flood Insurance Program)を全災害に対応できる総合型の災害保険制度に拡充することを含め総体的に検証し、いくつかの方策を示したものである。また、このGAO報告書が、わが国の国民健康保険のような官製の保険制度の確立をねらっているのではないことも分かる。しかし、現行のNFIPの私化(privatizing NFIP)を含めた連邦規模での総合型の民間災害保険制度の創設を示唆するものなのかどうかは定かではない。

5 わが国での災害保険排除問題、国民皆災害保険制度の是非

わが国でも、東日本大震災以降、大手の損害保険会社が自動車保険の地震特約や企業向け地震保険など地震関連の損害保険の新規募集を停止した³³。地震関連保険に対する需要は急増しているものの、保険金支払リスクが大き過ぎること、大震災の影響でリスクの一部を転嫁するための掛ける再保険の料率が上がることが重い要因である。個人向けの居住用の建物と家財(生活用動産)を対象とした地震保険については、大災害で民間の保険会社に巨額な保険金支払が生じた場合には国が保険金支払の一部を補てん(再保険)する仕組みがある。これ以外の企業向けの地震保険などについては国の再保険はない。自動車保険については、加入者が地震や津波などによる損害については特約を付ければ補償の対象となる。しかし、企業向けの地震保険と同様に地震特約付き自動車保険についても国の再保険はない。損害保険会社は、民間の再保険には頼れるものの、保険金支払能力を超える過大なリスクを引き受けるおそれもある。市場メカニズムで運営されている民間損害保険会社が自動車保険の地震特約や企業向け地震保険の新規募集に慎重になるのは当然である。

(1) 財政規律と災害保険排除問題への認識の欠如

こうした事実からも分かるように、今まさに、わが国でも、大規模災害が起きた場合にも適用ある保険制度の確立に向けて、災害保険排除(catastrophe insurance exclusion)問題にどのように対応するのかが問われている。損害保険が被災者に対するしっかりしたセーフティネットとして機能し

ていないという現実には、災害時の救援さらには復興対策における政府の財政出動の額を膨らませるからである。わが国の政治は、こうした負の連鎖に対する認識に欠けている。負の連鎖を断ち切るための具体的策を示す必要性も感じていないようにも見える。「緊急」「同情」というキーワードに踊らされ、ザルに水を注ぐ、が如しの財政出動(直接歳出+租税歳出)をすれば問題は解決に向かうという姿勢である。テロや原発事故のような人災は別としても、自然災害については国民の自己規律向上意識も政府の財政規律も不在ともいえる。さらに、わが国の場合、会計検査院がこうした緊急の財政出動の中身を機敏に精査するのが難しい組織であることもこの問題をより深刻にしている。アメリカの連邦政府検査院(GAO)³⁴とは異なり、政策評価や国会(議会)へ提言もできない組織である。

(2) 国民皆災害保険制度の可能性

異論のあることを織り込んだうえで、あえて提言すれば、強制加入の公的「国民皆災害保険」(仮称、以下同じ。)を導入するのも一案である。あくまでも民間主導で、地方団体が主体的に参加でき、国はリスクテイクのための再保険に参加するなど黒子に徹する国民皆災害保険制度であ

³³ 記事「地震関連保険の募集停止」日本経済新聞2011年6月3日朝刊参照。

³⁴ アメリカのGAOは、議会活動を支援するねらいで、議会に設置された独立した機関である。GAOの業務は、議員ないし議会の委員会(委員長や野党長老議員を含む)から検査(review)依頼(諮問)に基づいて、各政府機関の監査(audits)、施策評価(プログラム評価/program evaluation)ないし実績評価(パフォーマンス評価/performance evaluation)を実施し、勧告(諮問・recommendation)を織り込んだ検査報告書(report)の作成を行うことが中心である。加えて、GAOは、制定法上の義務としてあるいは議会委員会報告書による求めがあれば、検査を実施しなければならない。「施策評価(プログラム評価)」とは、各政府機関の政策の経済性とか、効率性とかのチェックである。また、議会各種委員会公聴会での証言(testimony)にも立っている。さらに、GAOの法制局(Office of the General Counsel)は、連邦の公金の使途およびそれに関連する事項にかかる法的判断や見解表明を行っている。加えて、立法の補佐などの業務もこなしている。

るべきであろう。大規模（激甚）災害は複数の都道府県に被害が及ぶことが多く、特定の広域災害を国民全員で支え合うという趣旨からすれば、強制加入が望ましい。これは、ただ乗り者（free rider）やモラルハザードを防ぐためでもある。制度化にあたっては、わが国の現行の個人向け地震保険モデルや自賠責保険（自動車損害賠償責任保険）モデル、さらには、アメリカの州の実例や連邦での議論などを参考に構築すればよい。

ちなみに、現行の任意加入の個人向けの地震保険³⁵は、地震・噴火またはこれらによる津波を原因とする火災・損壊・埋没または流失による損害を補償する地震災害専用の保険である。地震保険の対象は居住用の建物と家財（生活用動産）である。地震保険は、地震等による被災者の生活の安定に寄与することを目的として、民間保険会社が負う地震保険責任の一定額以上の巨額な地震損害を国が再保険する構図になっている。国は、再保険料の受入れ、管理・運用のほか、地震再保険特別会計を設け、民間のみでは対応できない巨大地震発生の際に再保険金の支払を行うために区分経理をしている。なお、地震保険に関しては、2007年1月に、地震災害損失に備えた納税者の自己規律を向上させるねらいから、従来の損害保険料控除を改組し、地震保険料控除が創設された。納税者は、所得税（国税）が最高50,000円（所得税法77条）、住民税（地方税）が最高25,000円（地方税法34条、同314条の2）を総所得金額等から控除できる。

一方、現行の強制加入の自賠責保険は、1955年に制定された自動車損害賠償補償法に基づく強制加入の対人保険制度であり、対物補償制度ではない。加入を強制することで、交通事故が発生した場合に被害者は最低限の損害賠償金を受け取ることができるようにするのが目的である。自賠責保険は、国が補完する、いわゆる政府保障事業である。

以上のような既存の保険制度の構造的な特徴は、国民災害保険の制度を精査する際に参考になるのではないか。

国民災害保険では、まず、どのような「災害」を補償の対象とするのかが問われてくる。この点、災害対策基本法では、「災害」を「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」と広く

定義している（2条1項）。次に、どの程度の災害を補償の対象とするのか（適用最低限）も問われてくる。災害対策基本法に基づいて内閣総理大臣が中央防災会議の意見をきいて政令で指定する「激甚災害」（激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律2条）を対象とするのも一案である。この場合、制度の名称は、「国民激甚災害保険」とするのも一案である。

◎ むすびにかえて～

災害損失に対する自己規律向上の課題と「かくれた増税」への懸念

国民災害保険が強制加入となれば、この種の保険料は、国民の税外負担の増加につながる。実質はいわゆる「かくれた税金（hidden tax）」でありながらも、形式的には税金とカウントされない矛盾がある。したがって、支払保険料は、国民の租税負担率との兼ね合いにおいて精査が必要である。現行の地震保険料控除を改組して国民災害保険料も所得控除できるようにすればよい。所得のない人には保険料を免除すればよい。強制加入となれば、低所得者対策も重い課題となる。働いても貧しい人たちの対策をかねて、前記ルイジアナ州の制度を範として、所得税に「国民災害保険料に関する還付（給付）型の税額控除」の導入も一案である。

また、「費用対効果」、すなわち、自己規律に基づき国民に災害損失に対するどの程度の保険料負担を求めた場合に、災害時および復興時に政府が行う財政出動（直接歳出+租税歳出）の負担がどの程度削減できるのかのバランス・シートも用意する必要がある。この場合、現行の雑損控除や災害減免法などを通じた税制支援（租税歳出）の存在やあり方についても今一度検討する必要がある。

さらに、とりわけ、国民災害保険制度が国の役人の天下りの巣くつとなる懸念も強く、役人主導の政治から乳離れできない国柄では必ずしも正鵠を射た提案とはいえないかも知れない。したがって、制度導入にあたっては、民間重視、真に「小さな政府」の視点からの精査が必要である。

³⁵ 財務省「地震保険制度の概要」参照。Available at: http://www.mof.go.jp/financial_system/earthquake_insurance/jisin.htm,

共通番号・管理社会にNO!

共通番号制の問題を考える 市民シンポジウム in YOKOHAMA

2011年11月12日、医師の団体である神奈川県保険医協会が主催する共通番号制導入に反対する市民シンポジウムが、横浜にある神奈川歯科大学付属研修センター会議室において開催されました。

医師を中心に市民を含め約70余名が参加し、2時間半という短い時間ではありましたが、共通番号制について自己情報のコントロール権との問題、納税者番号として兼用することの危険性、社会保障個人会計の危険性など各分野からの報告があり、その後座長によるコーディネイトのもと質疑が行われました。

パネラーは彦坂敏之弁護士（日弁連情報問題対策委員会・委員）、辻村祥造税理士（プライバシー・インターナショナル・ジャパン副代表）、池川明医師（神奈川県保険医協会・理事長）であり、また座長は水永誠二弁護士（日弁連情報問題

対策委員会・副委員長）そして桑島政臣医師（神奈川県保険医協会・副理事長）が勤めました。

辻村PIJ副代表は共通番号を納税者番号として利用することは、この番号が広く民間に公開されることを参加者にわかりやすく説明をおこない、その問題点を指摘しました。

また参加者からは、内外の巨大IT企業の利権、そしてその意向を受けた国会議員によって共通番号の導入が企てられている、との指摘がありました。



共通番号・管理社会にNO!

共通番号制の問題を考える
市民シンポジウム
in YOKOHAMA

参加費 無料

開催日時
11月12日 (土)
18:00~20:30
※開演は17:30~

会場
神奈川歯科大学
附属横浜研修センター
横浜クリニック 7階会議室

定員 150名

主催：神奈川県保険医協会
共催：全国保険医団体連合会

【パネリスト】
弁護士 … 彦坂 敏之氏（横浜リベルテ法律事務所・弁護士）
税理士 … 辻村 祥造氏（プライバシー・インターナショナルジャパン・副代表）
医師 … 池川 明氏（神奈川県保険医協会・理事長）

!?

社会保険・税に関わる
共通番号制度の問題点
Q&A

JFA Japan Federation Bar Association

～新刊紹介～



『監視スタディーズ～「見ること」「見られること」の社会理論』

デイヴィッド・ライアン著、
田島 泰彦、小笠原 みどり 訳

- 体裁＝四六判・上製・カバー・376頁
- 定価3,570円（本体3,400円+税）
- 2011年9月28日
- 発売：岩波書店

コメンテーター：石村 耕治【PIJ代表】

この度、カナダの社会学者であるデイヴィッド・ライアン（David Lyon）著『監視スタディーズ～「見ること」「見られること」の社会理論』（Surveillance Studies, 2007, Policy Press）の翻訳本が、岩波書店から出版された。翻訳者は、上智大学文学部新聞学科の田島泰彦先生（憲法、メディア法）とジャーナリストの小笠原みどりさん。

《本書の内容》

序章

【第一部 視点】

- 第一章 見張られている今日の世界～監視の定義と座標軸
- 第二章 広がる監視の場～軍事、行政、労働、治安、消費の五領域
- 第三章 監視を説明する～理論はどう発達してきたか

【第二部 視覚】

- 第四章 情報、識別、目録～前近代、近代、ポスト近代の監視形態
- 第五章 セキュリティ、疑い、社会的振り分け～都市で先鋭化する監視
- 第六章 身体、境界、生体認証～グローバル化する監視

【第三部 可視性】

- 第七章 監視、可視性、大衆文化～監視体験はどう表現されてきたか
- 第八章 監視をめぐる闘い～多様な抵抗のかたち
- 第九章 データ、差別、尊厳—透明性と人格の主張
用語解説／訳者解説／監視を倫理的に問う 小笠原みどり／日本の監視を考えるために 田島泰彦／参考文献／索引

《コメント》

政府が国民の一挙手一投足を監視する全体主義国家像、監視国家に関する『古典』として有名なのは、イ

ギリスの作家ジョージ・オーウオーエルが、1948年に出版した、『1984年（Nineteen Eighty-Four）』（邦訳、例えば、高橋和久訳『一九八四年』、ハヤカワepi文庫、2009年）である。

その後、注目された監視社会論の書物は、フランスの哲学者ミシェル・フーコー（Michel Foucault 1926年～1984年）が1975年に出版した『監獄の誕生～監視と処罰』（田村 俣訳、新潮社、1997年）である。

フーコーは、イギリスの法哲学者、功利主義者のジェレミー・ベンサム（Jeremy Bentham、1748年～1832年）が最小限の監視費用で犯罪者の更生を実現するための装置として唱えた刑務所の囚人監視構造「パノプティコン」（panopticon／一望監視構造の監獄）に注目した。

パノプティコン構造の監獄では、収容者の独房には監視塔に面した窓と、建物の外に向かった窓があるだけで、しかも、各独房は仕切りで隔離されている。看守からは囚人を見渡せても、囚人からは看守を見ることができない。このため、看守がいなくても常時見張られているという不可視のまなざしを囚人の心に植えつけ、脱獄をあきらめさせることができるという論理である。監獄に入れられた人間は常に権力者のまなざしにより監視され、従順であることを強要されているわけである。フーコーは、監獄の実情を検証し、改善を要求するフーコーの実践活動（監獄情報グループ）とも結びついた。

フーコーは著書『監獄の誕生～監視と処罰』のなかで、このようなパノプティコン構造／規律訓練の仕組みが、監獄のみならず、軍隊、学校、工場、病院などの閉鎖的空間で広まっていることを指摘したものである。

1980年代以降、私たち市民は、地球規模での「情報社会（information society）」の波に呑み込まれていった。今日では、否応なしに、監視カメラ（CCTV）、国民背番号、IDカード、電子タグ（RFID）

D)、生体認証、位置確認装置(GPS)などさまざまな電子装置に囲まれ、データ監視されている。また、インターネットや電子メールなどを使いサイバースペースに入り込めば、そこでも、クッキーを含むさまざまな監視技術、傍受(盗聴)技術を活用した「データ監視(dataveillance)」、がまかり通り、歯止めがない。檻も看守も監視塔も見えない現代的なパノプティコン構造のなかで、まさにあらゆる場所で、「社畜」、「学畜」、「国畜」として、飼われていると言っても過言ではない。『隠れ場所はどこにもない(No place to hide)』状態で、「一人にして置かれる権利(right to let to be alone)」は風前の灯である。

著者であるカナダ・クイーンズ大学であるライアン教授は、本書『監視スタディーズ』において、こうしたパノプティコン構造のなかで市民が多様な個人データをもとに振り分けられ、格付けされる現代の「監視社会」・「安全国家」で増殖する監視・管理システムは、自由や平等をどのように侵食しているかについて精査している。「見ること」と「見られること」を社会学、政治学、情報学などの知のネットワークのなかで理論的・歴史的に跡づけ、現代における監視の倫理的な意味を問う内容となっている。

本書については、翻訳者である小笠原みどりさんの「訳者解説：監視を倫理的に問う」、島田泰彦先生の「訳者解説：日本の監視を考えるために」が、実質的な「書評」となっている。したがって、簡単な内容紹介にとどめ、素人である本書のコメンテーターは、これ以上の稚拙な言動・解説は控えたい。

本書のコメンテーターを演じている石村耕治は、実用的な法律学を専攻していることから、社会学、法哲学、正義論(theories of justice)などの視点から「監視」問題を精査する力量に欠ける。ただ、法律学の観点からは、ライアン教授と同じくカナダで活躍されているデービッド・フラハティ博士(David H. Flaherty)に、早くから学んでいる。フラハティ博士が、ウエスタンオンタリオ大学教授(現在、同大名誉教授)であった頃には、同大を何度か訪問した。また、来日され

たときには、東京税理士会で「背番号制とプライバシー」について講演をいただいた。

同博士は、1992年に、ノースカロライナ大学出版局から出版した『監視社会におけるプライバシー保護：先進諸国比較』(Protecting Privacy in Surveillance Societies: The Federal Republic of Germany, Sweden, France, Canada and the United States)を公にされている。和訳はないが、「監視社会(Surveillance Societies)」という文言を書名に記した学者がいたことについて、その新鮮さはいまだ心に焼き付いている。カナダ・ブリテッシュコロンビア州プライバシー・インフォメーションコミッショナーを務めた後、現在も健在で、ブリテッシュコロンビア州自由人権協会の名誉会員をされている。

紹介者は、ライアン教授やフラハティ博士のようなプライバシー問題の逸材を輩出するカナダの学問風土に対してきわめて大きな興味をいただいている。

コメンテーターが主宰する「プライバシー・インターナショナル・ジャパン(PIJ)」は、わが国において、データ監視社会化あるいはデータ監視国家の問題について、社会的、政治的、法的倫理を問う活動を微力ながら粛々と続けてきたアドボカシープライバシー団体(政策提言NGO)である。これまで外国の法制などを積極的に紹介してきた。機関誌『CNNニューズ』は、ある意味では、ライアン教授の著書『監視スタディーズ』の日本版に匹敵するのではないかと妄想している。もちろん、ライアン教授の著書とは比べものにならないほどの粗悪品ではあることも自認している。

翻訳には膨大な時間を要する。同時に常に「読み手が主役、であることを意識して日本語にする必要がある。読み手が、原書を片手にする必要がないようなこなれた文章にするには訳者のスキルを問われる。本書は、上等なカナディアン・ウイスキーのようにスムーズで、流れるように読める。田島泰彦先生と小笠原みどりさんのコンビで仕上げたこの成果に拍手喝采を送りたい。是非とも一読されたい。

| | | |
|---------------------------------|---|---|
| 編 集 及 び 発 行 人 | プライバシー・インターナショナル・ジャパン (PIJ) 東京都豊島区西池袋3-25-15 IBビル 10F 〒171-0021 Tel/Fax 03-3985-4590 編集・発行人 中村克己 <i>Published by</i> Privacy International Japan (PIJ) IB Bldg. 10F, 3-25-15 Nishi-ikebukuro Toshima-ku, Tokyo, 171-0021, Japan President Koji ISHIMURA Tel/Fax +81-3-3985-4590 http://www.pij-web.net 2012.1.1発行 CNNニューズNo.68 | 入会のご案内 季刊・CNNニューズは、PIJの会員(年間費1万円)の方にだけお送りしています。入会はPIJの口座にお振込み下さい。 郵便振込口座番号 00140-4-169829 ピー・アイ・ジェー (PIJ) |
| | NetWorkのつぶやき ・「菅」が去り、今度は「官」が主役の野田増税政権が誕生。政権マニフェストって何！すべての説明責任から逃げまくる野田流の密室政治にはうんざりだ。とは言っても、後継政権の姿が見えてこない。私たち国民が「青い鳥症候群」なのだろうか？ (N) | |