

租税訴訟における裁判所調査官制度の廃止を求める意見書

2018（平成30年）9月20日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

租税に関する事件の裁判に関して、調査を行うために地方裁判所に調査官（以下「租税調査官」という。）が設置されているが、租税調査官制度は速やかに廃止すべきである。

第2 意見の理由

1 租税調査官とは

(1) 租税調査官は、裁判官の命を受けて、租税に関する事件の審理及び裁判に関して必要な調査をつかさどるものとして、裁判所法第57条1項・2項に基づき設置された裁判所職員である。

租税調査官制度は、昭和41年裁判所法改正に際し導入されたものであり、その設置や事務取扱いにつき、根拠となる規定は同条以外に見当たらない。

当連合会から最高裁判所に対して租税調査官の実態について行った照会に対する平成29年2月27日付け回答（以下「最高裁回答」という。）によれば、平成29年2月時点で、租税調査官は東京地方裁判所に2名と大阪地方裁判所に1名配置されているが、全て、国税庁からの出向者である。

(2) 租税訴訟事件における租税調査官の職務

最高裁回答及び公表された情報¹によれば、租税調査官の職務としては、裁判体の判断の前提となる専門的・技術的事項に関し、その知識を補うために、裁判体から命じられて調査を行うものとされ、一般的な調査事項は以下のとおりとされている。

- ① 租税法令や関連通達の改廃の有無及び改廃経緯の確認・整理
- ② 訴状や裁決書等の基本書証を基に裁決段階で争点となった点等についての裁判例・裁決例、関連通達、立法資料、文献等の収集・整理
- ③ 事件の進行中に現れた争点に係る上記②と同様の調査
- ④ 税額の計算等の確認・整理

¹ 日本税理士会連合会 WEB サイト「お知らせ」のページに平成30年8月7日付けで掲載された「<最高裁判所からのお知らせ>裁判所調査官（租税関係行政事件担当）候補者の募集について」と題する告知文。

ただし、東京地方裁判所・大阪地方裁判所いずれについても係属した全ての租税事件につき租税調査官が関与するわけではない。租税調査官が調査を行った各租税事件につき、租税調査官による期日立会いは行われておらず、租税調査官の関与の有無・関与した租税調査官の氏名・租税調査官による調査が行われた場合における調査内容についても、当事者には明らかにはされていない。

(3) 租税調査官制度は何故導入されたのか

立法当初の租税調査官設置の提案理由としては、以下のものが挙げられていた²。

- ・租税訴訟の新受件数が多数にのぼっており、租税訴訟の審理期間が他の事件に比して著しく長期化していること
- ・法律知識以外の特殊な専門的知識を必要とする複雑困難な問題を含んでいることが事件の審理期間を長期化せしめる最大の原因となっていること

2 租税調査官制度を廃止すべきとする理由

租税調査官制度を廃止すべきとする理由は以下のとおりである。

(1) 租税調査官は訴訟事件の相手方当事者である国税庁をその主たる人材の供給源としており、その関与自体、裁判の公正に疑義を与えかねないこと。

現在、地方裁判所に配属されている租税調査官は全員、国（国税庁）からの出向者であり、出向期間経過後は国税庁に復職する。租税訴訟の大半は国を被告として提起される訴訟であることからするならば、相手方当事者（被告である国）からの出向による職員が、本来中立であるはずの裁判所において、その判決の基礎に影響を与える可能性のある調査に関与することは、原告である納税者側に対し、不信感を与えるおそれがある。仮に、国税庁以外

² 最高裁判所による昭和42年3月15日付け「裁判所法及び裁判所職員定員法の一部を改正する法律案提案理由説明書」

第51回国会 昭和41年3月10日法務委員会における議事録において、当時の法務大臣の以下のような発言が記録されている。

「地方裁判所におきましては、近年、工業所有権に関する事件及び租税に関する事件は、その受理件数も相当多数にのぼっております上に、その審理期間も他の一般の事件に比し著しく長期化している実情にあります。」

「これらの事件は、事柄の性質上、法律知識以外の特殊な専門的知識を必要とする複雑困難な問題を含んでいることが多いのでありまして、これがこれらの事件の審理期間を長期化せしめる最大の原因となっているものと考えられる。」

「この種の事件の審理及び裁判の適正迅速化をはかるために、（中略）地方裁判所に、これらの特殊専門的な知識及び経験を活用して裁判官を補助する裁判所調査官を置くこととし、これに裁判官の命を受けて工業所有権または租税に関する事件の審理及び裁判に関して必要な調査をつかさどらせようとする事とした次第であります。」

から租税調査官の派遣を受けることとなったとしても、それは一部に過ぎず³、国税庁、その他被告となりうる行政庁又は被告と関与のある行政庁からの出向（もしくは派遣）による租税調査官が存在する以上その不信感は払しょくできない。

(2) 当事者の手続保障の観点からも、租税調査官制度は問題であり、租税訴訟における裁判の公正について国民の信頼を損なう恐れをもたらすものであること。

① まず、租税事件においては訴訟記録上も事実上も租税調査官の関与の有無そのものが明らかにされておらず、また、租税調査官の関与があっても、その氏名等は開示されていない。当事者は、訴訟手続の中では、当該事件が租税調査官の調査の対象になっているのか否かを知る機会すら与えられていない。

② 知財事件調査官・家庭裁判所調査官においては調査官の関与・その氏名が当事者に明らかにされ、除斥・忌避の制度も設けられていること（民事訴訟法第92条の8、家事事件手続法第16条）とは異なり、租税調査官制度においては関与した租税調査官の氏名は明らかにされず、除斥・忌避の制度も設けられておらず、中立性・公平性が確保されない制度になっている。

③ 租税調査官の職務の内容も法律上明確でない。最高裁回答によれば、どのような事項について調査を命ずるかは当該事件を担当する裁判官に委ねられているとされ、取扱いが著しく不透明である。

④ 租税調査官の調査報告内容に関しては、裁判の場で明らかにされることはなく、当事者に知る機会は与えられておらず、反論の機会も与えられていない。

とりわけ前述1(2)の、最高裁判所が租税調査官の職務における調査事項として挙げられた事項は、当事者が主張を対立させている争点そのものに係る事項である。特に当事者に適用される法令の解釈・改廃の経緯等については、争点に関する事実認定やそのあてはめにも左右しかねない。当事者の知らないところで収集された知識や情報に基づき、当事者の知らない中で判決の基礎に取り込まれて判断されることは、当事者への不意打ちを招きかねず、手続保障上問題である。

⑤ 最高裁回答によれば、個別の租税事件の結論や争点についての判断に関

³ 最高裁判所から日本税理士会連合会に対して行われた租税調査官候補者の募集人数は1名である。

して租税調査官の見解が求められることはないとのことであるが、それを担保する法令上の規定や制度はどこにもない。また、そのように実施されているのか否かについて検証をする手段がない。

- ⑥ 租税調査官から裁判官に対する調査結果としての資料・文献の提出に際しては、当該資料その他の情報に関して情報交換や租税調査官による参考意見の提供等、何らかのやり取りがないとは考え難く、それらが事実上裁判官の心証形成に影響し判断の基礎となることは否めない。

(3) 立法当初に説明されていた事件数の増加や審理期間の長期化、専門知識収集の困難性、という立法事実も租税調査官設置の必要性も、もはや存在しないこと。

- ① まず、租税関係の受理件数は、立法当時は、租税に関する事件が増加の一途をたどっておりその後も増加することが見込まれていた。

しかし、その後増加し続けることはないまま平成23年以降は減少に転じ、租税調査官創設時に比べて現在の件数は大幅に減少している。

地方裁判所の租税関係行政事件は、昭和39年においては新規330件、昭和40年においては新規398件であった⁴のに対し、平成26年度においては訴訟提起件数は第1審で110件（全審級合計237件）、平成27年度においては訴訟提起件数は第1審で101件（全審級合計231件）、平成28年度においては訴訟提起件数は第1審で126件（全審級合計231件）、平成29年度においては、訴訟提起件数は第1審で108件（全審級合計199件）となっており⁵、約3分の1に減少しているのである。

租税関係行政事件の未済件数は、昭和39年641件、昭和40年859件であったのに対し、平成26年度末の未済件数は179件（全審級256件）、平成27年度末の未済件数は155件（全審級225件）、平成28年には153件（全審級210件）、平成29年度には157件（全審級199件）と大幅に減少している⁶。

租税関係刑事事件の新受件数も、昭和39年に1026件、昭和40年に827件であったが、平成28年には402件と激減している⁷。

⁴ 大西勝也（最高裁判所事務総局総務局第一課長（当時））「裁判所調査官制度の拡充に関する裁判所法の一部改正について」（自由と正義1967年5月号）。なお、同論稿にて引用されている昭和39年～40年の新受件数・未済件数等の数値は、第51回国会審議録の数値とも一致している。

⁵ 平成26年以降の訴訟提起件数・未済件数等の数値は国税庁発表の税務統計年報による。

⁶ 件数は前出脚注4の文献の引用による。

⁷ 刑事事件に関する平成28年の数値は、最高裁判所平成29年7月21日付け裁判の迅速化

- ② 審理期間についても、租税調査官創設時には、租税訴訟の審理期間が他の事件に比して著しく長期化しているという実態があった。昭和39年の一般の民事事件の一審における審理期間は平均11.9カ月のところ、租税関係の事件は、東京地裁で38.6カ月、大阪地裁で40カ月以上、一般の刑事事件が概ね6カ月のところ、租税関係事件は1年以上ないし1年半に近いものもあった⁸。

これに対して、現在では、その後に行われた民事訴訟法・行政事件訴訟法の改正による訴訟手続の合理化によって、一般の民事事件8.6カ月に対して行政事件訴訟（租税関係データの公表はない。）は14.4カ月であり、短縮化が図られるようになった。調査官の存在しない医療関係訴訟24.2カ月や建築関係訴訟18.8カ月と比しても、行政事件訴訟の審理期間はむしろ短く、他の一般事件に比しても審理期間が著しく長期化しているという立法事実は、今となっては存在しない。

- ③ 法律知識以外の特殊な専門知識が必要との理由も、もはやその説得力を失っている。

最高裁回答によれば、租税調査官の調査事項は、「租税法令や関連通達の改廃の有無及び改廃経緯の確認・整理や訴状や裁決書等の基本書証を基に裁決段階で争点となった点等についての裁判例・裁決例、関連通達、立法資料、文献等の収集・整理、事件の進行中に現れた争点に係る同様の調査、税額の計算等の確認・整理」であり、その調査方法は「雑誌、書籍等の公刊物やウェブサイト、民間データベース等を利用して調査が行われている。」。

しかしながら、これらは法令の解釈適用に資するものであり、これらの調査は裁判官の職責に属し、一般の民事事件では裁判官が自ら行ってきたことである。

すなわち、これらは特殊な実務知識を持つ専門家でなければ調査ができないような事項の調査を担当しているわけではなく、昨今のインターネットの普及、データベース及び計算ソフト等の発達により一定の法的知識を備えた裁判官であれば、十分に調査を行うことができる。昭和30年代、昭和40年代に比して検索機能は飛躍的に向上しており、立法当時とは著

に係る検証結果の公表(第7回)「裁判の迅速化に係る検証に関する報告書」「地方裁判所における民事第一審訴訟事件の概況及び実情」「地方裁判所における刑事第一審訴訟事件の概況等」より。

⁸ 第51回国会法務委員会第10号。

しく状況が異なっている。調査官だけが有している特殊な専門知識は何ら存在しない。あえて国税庁からの出向者である租税調査官の調査によらなければならない合理性はない。仮に、専門家による調査によらなければならない特殊な情報を調べさせる必要性があるのであれば、その旨当事者に指摘し当事者に対して主張立証を促すとともに、反対当事者に反論の機会を与えるべきである。

このように租税調査官制度はもはや前提となる立法事実を失っており、租税事件に関してあえて租税調査官に調査をさせるべき必然性が認められない。むしろ、租税調査官制度は、裁判の公正さを疑わせ国民の信頼を損なう制度となっている。

(4) 租税調査官制度は時代にそぐわない制度となっていること。

近年、行政手続法の改正により国民の救済手段を充実、拡大する仕組みが導入され、行政不服審査法においても公正の確保、国民の利便性の向上、国民の救済手段の充実・拡大の観点から抜本的な改正がなされ、国税通則法においても、税務調査の際の事前通知や調査終了時の手続が明文化され処分理由を付記することを求める等、公正性の確保及び国民の手続保障を図る制度が整備、拡充されている。このような制度改正の流れに鑑みても、現行の租税調査官の制度は、公平性、中立性が担保されない著しく不透明な制度となっており、訴訟手続をブラックボックス化するものであり、もはや時代に合わない制度と言わざるを得ない。

3 まとめ

平成30年8月7日付けで日本税理士会連合会では最高裁判所からの依頼を受けて租税調査官の公募を始めたが、税理士出身の調査官を配置したところで、上記に指摘した種々問題が解決するわけではない。とりわけ租税調査官制度が裁判の公正に対する国民の信頼を損なうおそれは解消しない。

よって、租税調査官制度は速やかに廃止すべきである。

以上