

租税に関する情報交換制度および義務的開示制度とデータ保護の関係に関する研究 (2)

—EU 立法行為における基本権の尊重とその目的の優越—

高橋 里枝 (武蔵野大学 経営学部 准教授)

要約

国境を越えて行われる租税回避行為の対応策は、大きく事後措置と事前措置（抑止措置）に区分される。後者の抑止措置の主たるものとして、情報交換制度と義務的開示制度がある。これらの制度においては、脱税・租税回避に関するデータだけでなく、日常的な取引に関するデータの報告義務をも生じさせるとして、懸念されている。欧州連合（European Union; 以下「EU」という。）においては基本権の一つである個人データの保護が定められており、2018年には個人データの保護の権利を定めるEU一般データ保護規則（以下、GDPR）が施行された。本研究の主たる目的は、情報交換制度および義務的開示制度とデータ保護の権利との関係を明らかにすることである。

1. はじめに

EUにおいては、EU立法により国境を越えた脱税や租税回避行為に対する事前的・抑止的措置として、情報交換制度および義務的開示制度を積極的に導入している。他方、EUは、第一次法において基本権の一つである個人データの保護を定めている。EUにおいて、データ保護は基本権の1つとされている。さらに、データ保護に関して、2018年、GDPRが施行された¹。すでに、租税回避對抗措置として導入された制度によって交換・開示されるデータについて、租税回避に直接的に関係しないデータも交換・開示される可能性を含め、情報交換制度および義務的開示制度と納税者のデータの保護の権利保障との両立の可能性についていくつかの問題を挙げている²。

前稿(1)においては、EUにおけるデータ保護規範にかかる第一次法について整理し検討した。本稿では、続いてEU立法（第二次法）を分析する。GDPRは

EU 規則であり、EU 機能条約 288 条(2)によれば、「規則は、一般的適用性を有し、そのすべてが拘束力を持ち、すべての加盟国に直接適用可能である」。換言すれば、規則は、指令とは異なりある状況を網羅的かつ必要に応じて明確なルールに従わせることを意図しており³、加盟国の国内法に置き換えるための立法を要せず、自動的に国内法の一部となる⁴。EU において租税にかかる情報交換制度および義務的開示制度は、EU 指令として発遣されている。EU 機能条約 288 条(3)によれば、「指令は、達成されるべき結果につき名宛人たる各加盟国に対して拘束力を有するが、形式および手段についての権限は各国当局に委ねる」。このように EU の法令行為は、規則と指令でその性質が異なる。指令であることに基因する問題として、加盟国によって情報交換・開示義務の対象となる情報の範囲が異なる可能性がある点につき、前稿(1)で触れている。

2. GDPR と租税の関係

GDPR は、1995 年に発遣されたデータ保護指令⁵を廃止し、新たに規則として制定されたものである。1990 年代と比べ近年の急速な技術発展に伴い、個人データの保護を強化する必要があった。GDPR の前文(1)より、GDPR は EU 機能条約 16 条および EU 基本権憲章 8 条に規定される基本権としての個人データ保護を受ける権利を定めた第二次法として制定された。その主題および目的は、GDPR 第 1 条に定められているが、端的に言えば、自然人の基本権と自由の保護、とくに個人データの保護の権利およびその自由な移動を保障することである。

GDPR23 条(e)によれば、EU 法または加盟国法は、基本権および自由の本質を尊重し、かつ、必要性と比例性を満たしている場合、12 条から 22 条における権利と義務に相当する限りにおいて、立法的措置により 12 条から 22 条、34 条および 5 条に規定された義務と権利の範囲について、税制上の問題のために制限することができる⁶。すなわち、脱税や租税回避を防止するという目的のためであれば、GDPR で定められているデータ主体（納税者）の権利保障は制限されることになる。

後述する情報交換制度および義務的開示制度にかかる EU 指令の前文には、例えば、2023 年に発遣された指令⁷において、基本権憲章に定める基本権の尊

重およびその原則の遵守、さらに基本権憲章8条のデータ保護に言及している。

3. 情報交換制度および義務的開示制度にかかる EU 立法

租税に関する情報交換および義務的開示に関する EU 立法行為は、いずれも指令として実施されている(下記表参照。以下、指令について通称があるものは通称で、通称がないものは指令番号で記載する)。現在まで、DAC1 に追加修正する形で DAC8 まで定められている。対象税目の追加、義務的自動情報交換範囲の拡大、義務的開示制度の導入および対象となる情報の追加が盛り込まれている。詰まるところ、情報交換および義務的開示の範囲は、年々拡大している。

年	通称	EU 立法措置	主たる(改正)内容
1977	-	Council Directive 77/799 EEC ⁸	直接税分野における最初の税務執行共助指令
1979	-	Council Directive 79/1070/EEC ⁹	指令の対象範囲に付加価値税が加えられた
1992	-	Council Directive 92/12/EEC ¹⁰	指令の対象範囲に物品税が加えられた
2003	Savings Directive	Council Directive 2003/48/EC ¹¹	個人貯蓄に係る自動的情報交換に関する指令
2003	-	Council Directive 2003/93/EC ¹²	指令の対象範囲に保険料が加えられた
2011	DAC1	Council Directive 2011/16/EU ¹³	Council Directive 77/799 を廃止し、新たな指令として制定
2014	DAC2	Council Directive 2014/107/EU ¹⁴	Savings Directive を廃止・統合金融情報に係る義務的自動的情報交換の改正
2015	DAC3	Council Directive 2015/2376/EU ¹⁵	国境を越える取引に係るルーリングおよび移転価格税制に関する事前確認の改正

2016	DAC4	Council Directive 2016/881/EU ¹⁶	多国籍企業の国別報告書が義務的 自動情報交換の対象となる
2016	DAC5	Council Directive 2016/2258/EU ¹⁷	マネーロンダリング対策に関する 改正
2018	DAC6	Council Directive 2018/822/EU ¹⁸	BEPS 行動計画 12 による義務的 開示制度の導入
2021	DAC7	Council Directive (EU) 2021/514 ¹⁹	デジタルプラットフォーム事業者 に対するルールを導入
2021	EU-CbCR	Directive (EU) 2021/2101 ²⁰	多国籍企業の税務関連情報の開示 の義務化
2023	DAC8	Council Directive (EU) 2023/2226 ²¹	暗号資産利用者に対するルールを 導入

表1 租税に関する情報交換および義務的開示に関する EU 立法行為

各指令における納税者の基本権、とくにデータ保護の権利に関する規定について確認する。

(1) 指令 77/799

当該指令の起草時には、EU においては基本権保護に関する法整備が整っておらず、判例も確立されていなかったこと²²、さらに今日のようなネットに関する技術も普及していなかったことから、納税者の権利保護に関しては、7条に秘密保持に関する規定のみが置かれていた。

(2) DAC1

前文(28)に、「当該指令は、基本権憲章で定められている基本権を尊重し、その原則を遵守する。」と記載されている。16条には、指令 77/799 の7条を引き継ぎ、秘密保持に関する規定が置かれている。

データ保護に関し、前文(27)および25条に定められている。

<前文(27)>

本指令で定められたすべての情報交換は、1995年データ保護指令²³及び2001年規則に服する。しかしながら、1995年データ保護指令13条1項(e)に掲げられた利益保護のために当該指令に定められている権利義務の制限を考慮することが適当である。加盟国の歳入の潜在的損失及び不正(fraud)を効果的に取り締まるために本指令に定められた極めて重要な情報を勘案すれば、そのような制限は、必要であり相応である。

<25条>

本指令に基づくすべての情報交換は、1995年データ保護指令に服する。ただし、加盟国は、本指令を適切に適用するために、1995年データ保護指令の10条、11条(1)、12条および21条に規定されている義務および権利の範囲を、当該指令13条(1)(e)に規定される利益を保護するために必要な範囲に制限する。

(3) DAC2

DAC1の前文(28)と同様に、前文(17)において基本権憲章を遵守することが記載されている。

25条については、DAC1の25条を1項として、2項以下が追加された。

<25条>

2項：報告金融機関および加盟国の管轄当局は、1995年データ保護指令の目的においてデータ管理者と見なされる。

3項：1項にかかわらず、各加盟国は、その管轄下にある各報告金融機関が第8条(a)で言及されている情報につき当該指令に基づき収集および転送されることをその報告対象者に通知することを、保証する。この場合、各加盟国は、個人がデータ保護の権利を行使するのに十分な時間内に、かつ、いかなる場合においても各報告金融機関が加盟国の所轄官庁に報告する前に、データ保護指令を実施する国内法に基づきその権利の対象となるすべての情報をその個人に提供することを、確保する。

4 項：本指令に従って処理される情報は、本指令の目的を達成するために必要な期間を超えて保持されるものではなく、いかなる場合であってもデータ管理の時効に関する国内ルールに従って保持されるものとする。

(4) DAC3

DAC1 の前文(28)および DAC2 の前文(17)に個人データ保護に関する文言が加えられた。25 条についても、1(a)項が追加された。

<前文(22)>

本指令は、基本権憲章で定められている基本権を尊重し、その原則を遵守する。とくに、当該指令は個人データ保護の権利およびビジネスを行う自由が完全に尊重されることを目指す。

<25 条>

1(a)項：規則 45/2001²⁴は、EU 諸機関および団体による本指令に基づく個人データの処理に適用される。ただし、本指令を適切に適用するために、規則 45/2001 の 11 条、12 条(1)、13 条および 17 条に規定されている義務および権利の範囲を、同規則 20 条(1)(b)に規定される利益を保護するために必要な範囲に制限する。

(5) DAC5

DAC1 の前文(28)、DAC2 の前文(17)および DAC3 の前文(22)について、下記のとおり修正された。

<前文(6)>

本指令は、EU 基本権憲章で認められている基本権を尊重し、その原則を遵守する。本指令において、税務当局による個人データへのアクセスを法律で規定することが求められる場合、関係する加盟国の憲法秩序を害することなく、必ずしも議会の行為を必要としない。ただし、そのよ

うな法律は明確かつ明瞭であるべきであり、その適用は EU 司法裁判所および欧州人権裁判所の判例に従い、その対象となる個人にとって明確かつ予測可能である必要がある。

(6) DAC7

下記前文においてデータ保護に言及している。また 25 条の全面改正がなされた。

<前文(36)>

DAC1 の枠組みで行われる個人データの処理は、GDPR および欧州議会および理事会規則(EU)2018/1725²⁵に準拠しなければならない。データ処理は、DAC1 で、公共の利益、すなわち課税問題、脱税・租税回避の防止、税収の確保および公正な課税の促進を目的として規定されており、加盟国の社会的、政治的、経済的インクルージョンを強化する。したがって、DAC1 では、データ保護に関する関連 EU 法への言及を更新し、本指令で導入されたルールに拡張する必要がある。これは、データ主体の権利保護を確保しながら、GDPR および規則(EU)2018/1725 の文脈におけるデータ管理者およびデータ処理者に対し法的安定性を確保するという目的においてとくに重要である。

<前文(37)>

本指令は、基本権憲章で定められている基本権を尊重し、その原則を遵守する。とくに、当該指令は個人データ保護の権利およびビジネスを行う自由が完全に尊重されることを目指す。

<25 条>

1 項：本指令に基づくすべての情報交換は、GDPR に服する。ただし、加盟国は、本指令を適切に適用するために、GDPR の 13 条、14 条(1)、および 15 条に規定されている義務および権利の範囲を、同規則 23 条(1)(e)に規定される利益を保護するために必要な範囲に制限する。

2 項：規則(EU)2018/1725 は、EU 諸機関、団体、および事務所による本指令に基づく個人データの処理に適用される。ただし、規則(EU)2018/1725 の 15 条、16 条(1)、および 17 条から 21 条に規定されている義務および権利の範囲を、同規則 25 条(1)(c)に規定される利益を保護するために必要な範囲に制限する。

3 項：報告金融機関、仲介業者、報告プラットフォーム運営者および加盟国の管轄当局は、単独または共同で、GDPR の文脈において個人データの処理の目的と手段を決定する場合、データ管理者と見なされる。

4 項：1 項にかかわらず、各加盟国は、その管轄下にある各報告金融機関、仲介業者、または報告プラットフォーム運営者に対して、次の事項を確保する。

(a)関係する各個人に対し、当該個人に関する情報が本指令に基づき収集および転送されることを通知する。

(b) 関係する各個人に対し、当該個人がデータ保護の権利を行使するのに十分な時間内に、かつ、いかなる場合においても情報が報告される前に、当該個人がデータ管理者からすべての情報を提供する。

上記(b)に関わらず、加盟国は、報告プラットフォーム運営者に報告対象販売者に報告された対価を通知することを義務づけるルールを定める。

5 項：本指令に従って処理された情報は、本指令の目的を達成するために必要な期間を超えて保持されず、いかなる場合においても各データ管理の時効に関する国内ルールに従って保持される。

6 項：データ侵害が発生した加盟国は、データ侵害およびその後の是正措置を遅滞なく EU 委員会に報告しなければならない。EU 委員会は、報告された、または EU 委員会が認識しているデータ侵害および是正措置について、すべての加盟国に遅滞なく通知しなければならない。

各加盟国は、EU 委員会および関係加盟国に書面で通知することにより、データ侵害が発生した加盟国への情報交換を停止することができる。このような停止措置は即時に効力を発する。

データ侵害が発生した加盟国は、データ侵害を調査し、封じ込め、是正し無ければならない。データ侵害を即時かつ適切に封じ込めることが出

来ない場合は、EU 委員会に書面で通知することにより、本指令の目的のために CCN²⁶アクセスを停止する。

データ侵害が発生した加盟国からデータ侵害の是正に関する報告があった場合、EU 委員会は、本指令の目的のために、関係する加盟国の CCN アクセスを再開する。1 以上の加盟国が EU 委員会に対し、データ侵害の是正が成功したか否かを共同で検証するように要請した場合、EU 委員会はその検証後に、当該加盟国の CCN アクセスを再開する。

中央ディレクトリおよび CCN においてデータ侵害が発生し、CCN を通じた加盟国のやりとりが影響を受ける可能性がある場合、EU 委員会はデータ侵害および講じられた是正措置について、遅滞なく加盟国に通知する。そのような是正措置には、データ侵害が是正されるまで中央ディレクトリおよび CCN へのアクセスを停止する措置が含まれる場合がある。

7 項：加盟国は、EU 委員会の支援を受けて、本条の実施に必要な実務上の取決めについて合意する。これについては、国際的に認められた良い慣行に沿ったデータ侵害管理プロセス、および適切な場合には共同データ管理者契約、データ処理者とデータ管理者間の契約、またはそれらの模範が含まれる。

(7) DAC8

暗号資産に特有の項目について前文(38)で述べている。また、25 条 3 項および 4 項に「報告暗号資産サービス提供者」が加えられた。

<前文(38)の一部抜粋>

暗号資産に関する情報を伝達するための中央ディレクトリを設置し、当該中央ディレクトリへのアクセスにつき、加盟国は、自国の居住者に関するデータのみアクセスすることが許可されるべきであり、そのアクセスおよび制限は、GDPR の要件に準拠する必要がある。

<前文(46)>

本指令は、基本権憲章で定められている基本権を尊重し、その原則を遵守する。とくに、当該指令は基本権憲章8条に定められた個人データ保護の権利の完全なる尊重を確保する。この点において、GDPR および規則 2018/1725 が、DAC1 に基づく個人データの処理に適用されることを想起することが重要である。さらに、当該指令は、ビジネスを行う自由が完全に尊重されることを目指す。

4. 情報交換および義務的開示とデータ保護の関係

いずれの DAC においても、EU 基本権憲章に定められた個人データ保護の権利を尊重し、当該憲章から派生した GDPR (従前は 1995 年データ保護指令) を遵守することが定められている。DAC2 では事前通知の規定が導入されたが、これについては個人データ保護の権利確保を進めるものとして評価されている²⁷。しかしながら、なお多くの問題があることが指摘されている²⁸。

DAC は、脱税・租税回避が EU においても大きな問題となっていることから、その内容が強化されてきた。DAC7 において、課税問題、すなわち脱税・租税回避の防止、税収の確保および公正な課税の促進という DAC の目的とデータ主体(納税者)のデータ保護の権利の優劣を示していると思われる。すなわち、データ保護の権利は遵守されなければならないが、脱税・租税回避の防止を優先させることになる。このことは、GDPR23 条(e)とも整合する。

一方、GDPR により、データ主体のデータ保護の権利はより明確に明瞭になった。その影響は DAC7 の条文にも現れていると考える。DAC7 では、データ保護に関する規定である 25 条が全面改正されている。

5. おわりに

本稿では、第二次法の規定から、情報交換および義務的開示とデータ保護の関係を整理した。条文からは、脱税・租税回避防止の目的がデータ保護の権利より優先されると考えられた。次稿において、EU 司法裁判所および欧州人権裁判所の判決を分析する。

謝辞

本論文は、2021年度の公益財団法人全国銀行学術研究振興財団の助成を受けたものです。

注釈

¹ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), [2016] OJ L 119, pp. 1-88.

² 高橋里枝「(研究ノート) EUにおけるデータ保護と租税に関する情報交換制度」武蔵野大学経営研究所紀要4号179-194頁(2021年)。

³ Lenaerts, Koen and van Nuffel, Piet, European Union Law (3rd ed.), London 2011, p. 894.

⁴ Case 34/73 Variolav [1973] ECR 981, paras 10, 11.

⁵ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, [1995] OJ L 281, pp. 31-50.

⁶ 邦訳につき、宮下紘『EU一般データ保護規則』(勁草書房 2018年)参照。

⁷ Council Directive (EU) 2023/2226 of 17 October 2023 amending Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation, [2023] OJ L, 2023/2226.

⁸ Council Directive 77/799 EEC of 19 December 1977 concerning mutual assistance by the competent authorities of the Member States in the field of direct taxation, [1977] OJ L 336, pp. 15-20.

⁹ Council Directive 79/1070/EEC amending Directive 77/799/EEC concerning mutual assistance by the competent authorities of the Member States in the field

of direct taxation, [1979] OJ L 331, pp. 8-9.

¹⁰ Council Directive 92/12/EEC on the general arrangements for products subject to excise duty and on the holding, movement and monitoring of such products, [1992] OJ L 76, pp. 1-13.

¹¹ Council Directive 2003/48/EC of 3 June 2003 on taxation of savings income in the form of interest payments, [2003] OJ L 157, pp. 38-48.

¹² Council Directive 2003/93/EC of 7 October 2003 amending Council Directive 77/799/EEC concerning mutual assistance by the competent authorities of the Member States in the field of direct and indirect taxation, [2003] OJ L 264, pp. 23-23.

¹³ Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation and repealing Directive 77/799/EEC, [2011] OJ L 64, pp. 1-12.

¹⁴ Council Directive 2014/107/EU amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation, [2014] OJ L 359, pp. 1-29.

¹⁵ Council Directive 2015/2376/EU amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation, [2015] OJ L 332, pp. 1-10.

¹⁶ Council Directive 2016/881/EU amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation, [2016] OJ L 146, pp. 8-21.

¹⁷ Council Directive 2016/2258/EU of 6 December 2016 amending Directive 2011/16/EU as regards access to anti-money-laundering information by tax authorities, [2016] OJ L 342, pp. 1-3.

¹⁸ Council Directive 2018/822/EU of 25 May 2018 amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation in relation to reportable cross-border arrangements, [2018] OJ L 139, pp. 1-13.

¹⁹ Council Directive (EU) 2021/514 of 22 March 2021 amending Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation, [2021] OJ L 104, pp. 1-26.

²⁰ Directive (EU) 2021/2101 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2021 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of income tax information by certain undertakings and branches, [2021] OJ L 429, pp. 1-14.

²¹ Supra note 7.

²² この点に関して、高橋里枝「EUにおける税務執行共助と納税者の権利保護-情報交換におけるプライバシーの権利を中心として-」中央大学商學論纂 59巻5・6号 矢内一好教授古稀記念論文集 87-116頁。

²³ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council 24 Oct. 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23.11.1995, pp. 31-50.

²⁴ Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data, [2001] OJ L 8, p. 1-22. 当該規則は2018年12月10日に廃止され、現在は、Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC, [2018] OJ L 295, p. 39-98.

²⁵ Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC, [2018] OJ L 295, p. 39.

²⁶ コンテンツ・セントリック・ネットワーク (Contents Centric Network) の略語、通信形態の1つである。

²⁷ Baker, Philip and Pistone, Pasquale, BEPS Action 16: The Taxpayers' Right to an Effective Legal Remedy Under European Law in Cross-Border Situations, 25 EC Tax Review 335, 344 (2016); Schaper, Marcel, Data Protection Rights and Tax Information Exchange in the European Union: An Uneasy Combination, 23 Maastricht Journal of European and Comparative Law, 514, 526 (2016).

²⁸ 高橋・前掲注2)。