

納税者番号制度の議論を どう進めていくか

中央大学法科大学院教授 森信茂樹
東京財団上席研究員



はしがき 本稿は、平成21年3月2日開催の会員懇談会における、中央大学法科大学院教授・東京財団上席研究員 森信茂樹氏の『納税者番号制度の議論をどう進めていくか』と題する講演内容をとりまとめたものである。

1. 納税者番号をめぐる動き

昨年の経済対策で決定された2兆円規模の定額給付金について、給付対象を中低所得者に限定するかどうか議論になったが、給付に所得制限を導入できない背景に、個人事業者や家族単位の所得捕捉が十分でなく、誰が低所得者か正確にはわからないという事情があり、にわかにな税者番号をめぐる議論が起きた。

税の適正な執行を担保するには、税務当局が、真正な名義の支払調書を入手し、手間をかけずに納税者ごとの名寄せができるかどうかということが重要だが、このような納税者の識別、本人確認を効率的に行う仕組みが納税者番号制度である¹。この制度については、これまで何度も議論されながら、現実な制度作りに向けてはならぬ議論が進展していない。その最大の理由は、国民の所得が捕捉されることに対するプライバシーの観点からの漠然とした不安や抵抗

感であるといわれているが、これらの事情に加えて、納税者番号制度導入についてのメリットがあまりにも漠然としており、なんのために番号を導入するのか、その意義がはっきりしないという点にも原因があった。

一方、納税者番号制度を取り巻く環境は近年大きく変化をしてきた。日常生活のあらゆる局面で各種カードの普及が進み、番号を利用して物事を管理することに抵抗がなくなっている。また、年金番号や住民基本台帳ネットワークシステムなど、すでに生涯変わらぬ番号制度が導入されており、年金記録の問題もあって、社会保障番号の導入に向けての検討が進められている。ITの普及・発達の成果を行政に生かす電子政府が進められ、その一環としてe-Taxが導入されている。

このような状況の中で、平成21年度与党税制大綱は、納税者番号を大きく取り上げた。

まず、少額の上場株式等投資のための非課税措置の創設のところで、「今後、不正防止のための番号制度等を利用した適正な口座管理方法や、非課税口座の設定について要件違反があった場合における源泉徴収の・・・検討を進め、平成22年度改正において法制上の措置を講ずる。」と記されている。さらに検討事項のところで、「納税者番号制度は、的確な所得捕捉を通じて

¹ もっとも、番号が万能ではないことは後述する。

適正・公平な課税の実現に資するものであるが、今後、税制を国民の利便性に配慮して柔軟に設計していく上でも必要不可欠であり、行政効率化に資する意義も大きい。したがって、納税者番号制度については、今後の税制や社会保障の在り方の議論と合わせて、現行の住民票コードの活用や、いわゆる社会保障番号との関係の整理等を含め、具体的かつ深度ある議論を関係団体・関係省庁が連携して実施し、国民の理解を得て、早急かつ円滑な導入をめざすべきである。このため、今後、与党内に納税者番号に関する検討会を立ち上げ、制度の導入に向けて精力的に議論を行うこととする。」と記されている。さらに所得税等改正法の附則には、「納税者番号制度の導入の準備を含め、納税者の利便の向上及び課税の適正化を図ること」と記されている。

このような「変化」は一体どのような理由によるものなのか。また、納税者番号の検討を進めていく上での課題にはどのようなものがあるのだろうか。これまでの議論を振り返りながら、私見を述べてみたい。

2. 納税者番号制度導入の意義 ——これまでの議論——

納税者番号制度というのは、納税者の識別や本人確認を、番号を使って効率的に行う仕組みである。税務当局は、納税者の様々な取引について、その相手方から支払調書や給与の源泉徴収票等を提出してもらい、納税者からの申告とマッチング（「住所・氏名」による名寄せ・突合）させることにより、適正な課税を執行している。これを、情報申告制度（法定資料制度）と呼ぶが、この仕組みが有効に成り立つためには、情報に記された納税者の名義が真正で、本

人確認されたものであることと、コンピューターを使って、大量の情報を効率的に納税者ごとに名寄せし、本人の申告とマッチングさせることが必要となる。この仕組みが納税者番号制度である。したがって、番号の導入という場合、システム作りの問題と、番号を使ってどのような情報を収集するかという2つの問題があることになる。

どのような情報を収集すべきかという問題は、納税者番号は何のために導入するのかという問題と直結している。納税者番号制度の導入目的について、これまで政府税制調査会は、次の3つの類型を挙げて議論を行ってきた²。

第1に、税務行政の機械化・効率化のためである。現在、税務当局は、給与、配当、株式譲渡代金等についての大量の法定資料を、コンピューターシステムにより住所、氏名を使って名寄せ、突き合わせしているが、住所変更などがあった場合にはその確認作業が必要で、大変な手間になっている。番号があれば、会社から磁気テープで提出される膨大な法定資料のコンピューター処理も容易になり、税務行政の大幅な効率化に役立つ。徴税コストを引き下げることができれば、その成果は行政効率の向上として国民に還元されることでもある。

2番目に、利子・株式等譲渡益課税の総合課税化のためである。現在、利子、配当の大部分については、一定の税率で源泉徴収され、それで納税関係が終了してしまう仕組みとなっており、利子、少額の配当については法定資料の提出は不要とされている。これを、総合課税にすると、サラリーマンは利子等の所得を確定申告する必要が生じる。一方税務当局は、利子、配当、株式譲渡益についての法定資料を金融機関から提出してもらい、それを納税者の申告と突き合わせる作業が必要となる。大量に税務当局

² たとえば税制調査会基本問題小委員会ワーキンググループ・中間とりまとめ（98年10月）。なお、政府税調答申「わが国税制の現状と課題」00年8月は、課税方式の議論との関係、税務行政の効率化・高度化との関係、タックス・コンプライアンスの向上という3つの項目に分類している。

に送付されてきた法定資料を効率的に名寄せ、突合し、総所得に累進税率を課す（総合課税する）ためには、番号の導入が不可欠である。

3番目に、相続税等の資産課税の適正化が上げられる。現在、預貯金、株式、不動産、貴金属などの資産の取得、保有については、事実上法定資料制度はない。そこで、例えば金融機関、証券会社、登記所、その他資金の仲介業者に、納税者の資産に関する情報を番号付きで税務当局に提出させる。これにより、税務当局は納税者の保有する資産を把握することが可能になり、相続税等の公平、適正な執行が可能になるというものである。また、納税者の保有資産を把握することが可能となれば、税務当局が間接的に事業所得を推定するきっかけになる。

以上の3類型にわけて、類型ごとに具体的なイメージを示しながら政府税制調査会は検討を行ってきたところであるが、その後、次のような新たな状況が出てきた。

まず、金融所得課税の一元化である。金融所得については、分離して定率で課税する、金融所得一体課税化が進展しており、第2の根拠である総合課税のためという理由は今やなくなったとも言えよう。むしろ、後述するように、金融所得一体課税の中で損益通算をいかに効率的に行うか、さらには上述のように、非課税投資口座の適正な管理という観点からの番号導入論が出てきているのである。また、個人・法人の国境を超える資金取引が活発化する中で、国外取引を通じた資金の流れを捕捉するという観点からの必要性は高まってきている。

次に、資産課税の適正化のための番号導入論に対する批判である。税務当局としては、納税者の資産の残高情報が入手できれば大変効率的な税務調査が行なえるようになるだろう。期末と期首の残高を比べれば、当期の所得はある程度推計できるからである。しかし現在納税者番号制度を導入している先進各国でも、資産残高まで税務当局に報告させている例はない。それはおそらく、そこまでの徴税国家にはなって欲しく

ないという国民側の意思表示の結果かもしれない。

このような状況を受けて、平成20年の政府税制調査会の答申では、納税者番号制度の導入意義について、次のように記載している。

「資料情報制度については、所得捕捉を高めるため、取引関係者等の理解を得ながら、どこまで資料収集を拡充すべきかが問題となる。諸外国の例をみると、資金のフロー・ストックの把握という面から、例えばアメリカでは一定の国内送金、預金の入出金、海外送金等について、フランス等では預金口座の開設について資料の提出が義務付けられている。今後、このような例も参考にしつつ、所得の間接的な捕捉の観点から、金融資産関係の資料収集を拡充していくべきである。」

続けて、「所得捕捉を高める観点から、どのような経済取引について、その内容等を記載した資料の税務当局への提出を求めるかが最も重要な論点となる」としており、納税者番号の議論について、具体的にどのような情報を収集することが有効かという各論まで議論を広げるべきことを述べている。

これをさらに推し進めたのが、与党の平成21年度改正大綱の議論である。「納税者番号制度は、的確な所得捕捉を通じて適正・公平な課税の実現に資するものであるが、今後、税制を国民の利便性に配慮して柔軟に設計していく上でも必要不可欠であり、行政効率化に資する意義も大きい。したがって、納税者番号制度については、今後の税制や社会保障の在り方の議論と合わせて、現行の住民票コードの活用や、いわゆる社会保障番号との関係の整理等を含め、具体的かつ深度ある議論を関係団体・関係省庁が連携して実施し、国民の理解を得て、早急かつ円滑な導入をめざすべきである。このため、今後、与党内に納税者番号に関する検討会を立ち上げ、制度の導入に向けて精力的に議論を行うこととする。」（下線部分筆者）と記している。つまり、納税者番号の必要性について、的確な

所得捕捉を通じての適正・公平な課税の実現というこれまでの議論の枠を超えて、納税者側に立った議論の必要性を説いているのである。

3. 納税者の観点からの納税者番号の議論

では、与党大綱に言う「国民の利便性に配慮して柔軟に設計していく上でも必要不可欠」とは、どのようなことを指すのであろうか、私見を述べてみたい。

(イ) 税制と社会保障の一体改革

第1に、ばらばらな社会保障制度・税制を整理統合して、税と社会保障を一体的・効率的に運営する新たな制度作りに必要ということである。そのカギを握るのは、クリントン政権やブレア政権が、勤労を通じて生活の向上を図るワークフェア思想により導入して、貧困対策等に大きな成果を上げた給付付き税額控除制度で、これについて与党税制改正大綱は、検討することを明記した。

この制度は、中低所得世帯に対して一定額の税額控除を与え、所得が上がるにつれ控除額は逡減し、最終的にはなくなるという制度設計で、4つの類型がある³。

第1類型は、勤労税額控除 (EITC) で、税額控除額を勤労所得額と連動させ、勤労インセンティブを供与することにより、勤労より社会保障に依存した方が有利というモラルハザードやポバティートラップ (貧困のわな) を防止し、自らの労働スキルを向上させ、自立した生活を送ることを経済的に支援するものである。職業訓練と連動して運営されることが多い。現下の雇用問題の深刻化の中で、導入の必要性は高まっていると言えよう⁴。

第2類型は、児童税額控除 (CTC) で、子

供の人数に応じ税額控除額を増加させ、母子家庭の貧困対策や子育て支援を通じて、少子化対策にも資するものである。

これら2つの制度は、英国のブレア政権、米国のクリントン政権のもとで、勤労を通じて自立していく (これを政府が支援する) というワークフェア思想に立脚したものである。

第3類型は、社会保険料 (税) 軽減税額控除で、低所得層の税負担・社会保険税負担を緩和するために、オランダや韓国が導入しているものである。オランダの制度は、社会保険料負担 (税) の範囲内での負担軽減措置で、給付は行われていない。

平成20年11月12日の社会保障審議会年金部会は、低年金・低所得者への年金制度見直し検討項目の1つに、保険料軽減支援制度の創設を提言した。低所得勤労者の払いきれない年金を国費で補助しようとする考え方であるが、上述のオランダや韓国が給付付き税額控除制度を導入した背景と重なるものである。オランダでは、低所得者層にとっての高負担となる社会保険料を税額控除で相殺 (負担軽減) する仕組みになっている。働けば働くほど税額控除・給付額が多くなるので、勤労インセンティブが与えられることになる。この点年金審議会の検討する国庫負担措置では、働いて保険料を少しでも負担しようとするインセンティブが与えられず、モラルハザードを引き起こしかねないという問題がある。国費を効率的に使うという観点から、オランダ型のほうが望ましいことはいうまでもない。

第4類型は、消費税逆進性対策税額控除である。消費税率引上げ時の逆進性の緩和策としてカナダやシンガポールで導入されているのは、基礎的生活費の消費税率分を所得税額から控除・還付する制度である。EU諸国で採用されている軽減税率よりも、効率的で効果的な逆進性対

³ 森信 (2008)

⁴ 雇用対策として森信 (2009 a) 参照

策となっている。

このように、給付付き税額控除は、税・社会保障を一体設計するものであり、我が国の抱える様々な課題に答える優れた制度で、2008年4月に公表されたOECDのEconomic Surveys Japanの中で、我が国への導入の勧告が行われている。前提となる正確な所得の捕捉や給付にあたっては、社会保障番号や納税者番号の導入が不可欠であるともいえる⁵。

(ロ) 金融所得一元課税と税制優遇口座の管理

2番目は、金融所得一体課税との関係である。税制の効率化・簡素化、タックス・コンプライアンスや投資家利便の向上、リスクテイク能力の拡大等の観点から、株式譲渡所得や配当所得に加えて、利子所得も金融所得一体化（分離課税、同一税率、損益通算）に含めていくことが政府の方針となっている。さらに、与党税制改正大綱で2011年からの投資非課税口座の開設も決まった。将来的には、金融所得一体化を踏まえた非課税貯蓄の創設（自助努力による資産形成支援税制で、拠出時課税・給付時非課税という制度設計の年金貯蓄制度）も検討課題となる。このような税制を構築していくにあたっては、その限度額管理のための番号制度が不可欠となる。

瞬時にグローバルな資金移動が可能な世界では、足の速い金融所得の捕捉はますます困難になっており、放置すると、労働・土地・消費といった外国に逃避のできない所得への課税が重くなり、経済にさらなる負荷をもたらす。番号を導入し、国際的な資金の流れを正確に捕捉する必要性はますます高くなっているという観点からも、納税者番号の必要性が出てくる。

ただし留意すべき点は、金融所得の一体化を特定口座の活用により進めていくに際しては、広く国民に付番する納税者番号制度でなく、金

融所得に限っての番号で十分ということである。そもそも株式譲渡益の捕捉には、取得価格と売却価格との双方の情報が必要となるが、番号で補足されるのは売却価格だけで、取得価格はあくまで本人の申告を待たなければわからず、株式譲渡益が100%正確に捕捉されるわけではない。他方特定口座は、すでに本人確認された口座での取引であるので、譲渡益について確実に捕捉され、源泉徴収されて、税の取り漏れは生じない。但しこれを、例えばA銀行の口座にある利子所得とB証券の口座にある株式譲渡損との損益通算を本人の申告なしに認めていくためには、番号制度が必要だ。

(ハ) 自主申告制度への道

第3に、きわめて重要なポイントであるが、番号を導入して、これをe-Taxと組み合わせれば、サラリーマンにも、実額控除を可能とする米国型の自主申告制度への道を開くことになる。

現在のわが国の給与に対する所得税制は、給与支払い者が源泉徴収義務者となって、給与の支払い時に一定の税額を源泉徴収して税務署に納付することとなっている。そしてその年の最後の給与支払時に「年末調整」を行い、給与の総額に対する最終的な税額と、既に納付された源泉徴収額との差額を調整する制度が採られている。世界を見渡すと、英国が、給与の支払われる都度税額を調整するというわが国と似た制度を取っており、給与所得だけの納税者は、わざわざ申告に行かなくても済む簡素な制度となっている。またドイツでも年末調整制度が導入されているが、その他の国は年末調整を行っていない。

年末調整制度は、納税者、税務当局双方の負担を軽減する効率的な制度であるが、最近では次のような批判も生じている。まず、年末調整

⁵ 英国やフランスには納税者番号はなく、社会保障番号（国民保険番号）で給付付税額控除を管理・執行している。

を行う会社に、多大の事務負担をかけているということである。とりわけ中小事業者にとって年末調整の事務負担は大きい。次に、年末調整を行うには、社員の配偶者の所得等家族に関する情報を把握しておかなければならず、プライバシーの問題が生じている。

これを廃止し、自らの税額を申告により確定する自主申告制度を導入することは、納税者意識の高揚をもたらし、社会への参加意識を高め、タックスペイヤーとして税金の使途を監視する目を養い、民主主義の原点につながる効果をもたらす。米国では、給与所得者の必要経費として、概算控除と実額控除が選択でき、概算控除の水準を越える個人は、実額で経費を申告・控除することが可能となっており、わが国でもそのような制度を目指すべきである。そうなれば、例えば米国や英国・フランスで導入されているベビー・シッター代など、子育てに必要な経費を実額控除できるような制度を設けることにより、子育てに対する機会費用を低減させ、少子化対策に役立つ、あるいは高等教育に通う場合の学費を実額で控除させることにより人的資本を向上させるような政策税制の導入が可能となる⁶。

その際問題となる税務当局や納税者自身の事務負担の増加については、納税者番号と前述のe-Tax（電子申告制度）を組み合わせ普及させることにより解決できると思われる。e-Taxは納税者の申告負担を軽減するために導入されたものであるが、電子証明書の取得を含む事前準備の煩雑さが利用のハードルとなり、きわめて低い普及率となっている。納税者番号が電子証明書に代わって本人確認のためにe-Taxで使えるようになれば、e-Taxの簡素化が可能となり、利便性の大幅な向上が見込まれる。成りすましの恐れがある還付申告に適用するには一工夫が必要となるが、申告納付の場合には簡素な

本人確認の手段として納税者番号を認めるという運用を検討すべきである。これに加えて、資料情報の電子化を進めるとともに、発達した税務・会計ソフトで簡単に申告書を書くことが可能になれば、手間も省け、コンプライアンスも向上する。

なお、我が国で（選択的）自主申告制度を導入するには、給与所得控除の水準を引き下げることが必要となることも指摘しておきたい。高すぎる給与所得控除の下では、実額の経費がそれを超えることが少ないので、申告を通じて実額を控除する選択制は機能しない。この関連で米国では、給与支払時の源泉徴収を多めにして、年1回の申告の際には、大部分の納税者にとって還付になるような制度設計がなされているが、学ぶべき点であろう。

(二) 記入済み申告制度 (pre-populated tax return system)

納税者のために番号を活用するという試みで興味深いのは、北欧諸国で導入され、その後オランダ、フランス、スペイン等に波及しつつある、記入済み（事前記入式）申告制度 (pre-populated tax return system) である。この制度の概要について OECD の資料に沿って述べてみたい⁷。

この仕組みは、税務当局が番号を通じてあらかじめ把握している資料情報を、納税者の申告書に記載するという手法で提示し、納税者がその内容を確認することで申告を終了させる仕組みである。従来、申告内容のチェックに使っていた資料情報を、納税者の申告支援のために活用するもので、納税者の申告書作成負荷の緩和とともに、税務当局の事務効率化やイメージ向上を目的として実施されている。pre-populated returns, pre-filled returns, tax proposals 等、多様な呼び方がある。

⁶ 森信 (2007)

⁷ 森信・小林 (2009)

記入済み申告の目的は、個人納税者の申告書作成負荷を緩和することで、源泉徴収票等の添付書類の保管、転記、申告書作成にかかる時間、税理士等に支払う報酬、記入間違い等があった場合の修正対応にかかる時間の節約である。さらには、精度の高い申告内容による申告後事務の効率化、単純なミスによる申告間違いや申告漏れ、未申告を防ぐことができるので、コンプライアンス意識の醸成につながるという点である。

実際の方法は、税務当局によって事前に給与所得、金融所得等が記入された申告書が送付され、その内容を納税者が確認し、修正の有無を申し出ることにより申告が終了する仕組みである。さらに、一定の期間内に返事がない場合は承諾したとみなす“deemed acceptance”方式を検討する国が増えている。当局への回答方法（修正含む）には、郵送のほか、ショートメッセージ、電話、オンラインがある。納税者の承諾率（修正なし）は、概ね5割から7割で、修正は、控除額の追加（通勤費や育児費用等）や自営業者による収入の修正（家賃収入、キャピタルゲイン等）の事例が多いといわれている。このような制度を導入するためには、「名寄せのための何らかの番号」「納税者対応の自動化・省力化」等の要件が整っていることが必要である。

以上に関し、OECDは給与所得者の所得税申告を以下の4つに類型化している。

- (1) 累積ベースで源泉徴収、基本的に確定申告不要例：日本、イギリス、ドイツ、韓国、オランダ等
- (2) 一定額の源泉徴収、確定申告必要例：ア

メリカ、カナダ、オーストラリア等

- (3) 源泉徴収なし、確定申告必要例：スイス、シンガポール等

- (4) 源泉徴収した上で事前記入式申告例：スウェーデン、フランス、スペイン等である。

このように、納税者番号の導入により、さまざまな納税者のための新たな政策を開くことが可能になるのである。

4. 具体的制度設計

制度設計を進めていくには、どのような番号を納税者番号として活用するのか、という点と、どのような経済取引について、番号の活用を進めていくか（税務当局への資料情報の対象となる取引の範囲）という2点がまず検討課題となる。

(イ) どのような番号を使うか

諸外国の状況を見ると、社会保障番号として発達してきたカナダ・米国型と、住民登録番号を活用してきた北欧諸国、韓国、シンガポールと、税務番号として発達してきたイタリア、オーストラリアの3つの類型があること、フランス、英国等には納税者番号制度はないことが説明されてきた⁸。しかしこの分け方は誤解を生じさせる恐れがある。なぜなら、わが国では、住民基本台帳をベースとした社会保障番号を納税者番号へ活用する可能性が高いからである。

ドイツでは、全国統一的に個人に一生変わらない1つの番号を付与する納税者番号制度の法律が2007年7月1日に成立し、納税者番号の導

⁸ たとえば税制調査会基本問題小委員会ワーキンググループ・中間とりまとめ（98年10月）は、「諸外国の納税者番号制度をみると、[1]アメリカやカナダでは、もともと、社会保障制度の対象者について、年金の給付や保険料の納付の状況を管理するために用いられていた番号を、納税者番号制度として利用しており、この番号は税務以外の行政分野にも利用されている。[2]スウェーデンやデンマークでは、住民登録制度においてすべての国民に出生などの際に自動的に付与されている番号を、納税者番号制度として利用しており、税務以外の行政分野にも利用されている。[3]イタリアやオーストラリアでは、税務当局が直接納税者に対して納税者番号を付与している。」と分類している。

入に向けた準備が進められてきたが、本年から実施に移された。その根拠法は、2003年の租税通則法の改正（新設）で、住民登録官庁が住民のデータ（氏名、出生地、生年月日、性別、現住所等）を連邦中央税務庁に伝達し、これに基づいて連邦中央税務庁が各自然人に1つの識別番号（11桁）を付与する方式をとる。番号は、連邦中央税務庁から所管の住民登録官庁に通知され、住民登録簿に蓄積されるなど、住民登録をベースにしている。

また、フランスでは納税者番号は導入されていないものの、出生届の提出先である地方自治体（市役所）が出生届受理のさいに社会保障番号を付番し、社会保障番号入りの社会保障カードが本人に送られ、税務当局は、個人の社会保障番号をINSEE（フランス国立統計経済研究所、公的統計をつかさどる国立研究所）で照合する権利を有するという、納税者番号ときわめて類似した活用が行われている⁹。

政府税制調査会は、納税者番号に求められる基礎的条件として次の5つの条件を挙げている。①法律上の根拠を持つこと、②全国一律の番号によって、大多数の国民を、二重付番なく生涯にわたってカバーしていること、③番号を付与した後の住所・氏名等の異動を管理できる体制となっていること、④民間利用が許容され、納税者と相手方との自己証明・本人確認の場面で活用できること、⑤プライバシー保護を含めたシステムにおけるセキュリティが十分確保されていることである。加えて、受益を伴う行政分野で活用されるなど、国民がその活用にメリットを感じられるものであることが望ましい、と指摘している。現在、具体的な活用が期待できるものとして、「住民票コード」と「基礎年金番号」がある。

また、最近では、「社会保障番号」についての議論も行われている。「社会保障番号」とは、

社会保障全体の給付と負担の情報を個人単位で集約するため、個人ごとに付すことが想定される番号をいい、これについては、08年の暮れに公表された社会保障国民会議の報告書で、「社会保障制度を、より分かりやすく、利用しやすいものにしていくとともに、社会保障に関する情報・データの開示、国民一人一人のレベルで社会保障の給付と負担を分かりやすく示すための社会保障番号制の導入検討を、国民の合意を得ながら積極的に進めていくことが必要である。」とされ、具体的に政府部内で検討が進んでいる。社会保障番号をどのように設計するのかという点については、いまだ正式な決定がなされていないが、前述の2つの番号に加えて、さらに番号制度を作るということは非現実的である。多くの論者は、住民票コードを活用した社会保障番号が望ましいとしているが、正式な決定はいまだなされていない。

現行の住民基本台帳法においては、保有する情報について、「氏名、生年月日、性別、住民票コード等及びこれらの変更情報」に限定することとし、民間の者の住民票コードの利用については禁止されている。

いずれにしても、社会保障番号の導入をまって、それを納税者番号にも活用するという方策が現実的であろう。

なお、1989年に導入したオーストラリアでは、納税者番号の利用については納税者の任意で、利用しない納税者に対しては、最高税率による源泉徴収が行われる。例えば、被用者が雇用者から給与を受け取る際、番号を提示しない場合には、雇用者は所得税の最高税率で源泉徴収することが義務付けられている。提示した場合は規定の税率による源泉徴収が行われる。また、投資家が納税者番号を金融機関に提示しない場合には、金融機関は原則として全ての利子・配当に対して最高税率による源泉徴収をしなければ

⁹ 「フランスの社会保障番号制度について」（一橋大学ディスカッションペーパー）高山憲之

ばならない、という具合である。また、番号の利用範囲が課税目的に限定されており、民間利用や身元確認といった、そのほかの目的での利用は禁止されている。

(ロ) どのような情報をとるのか

番号を納税者のために活用するとしても、そもそも番号の役割は「納税者の正確な所得の捕捉」である。他方、正確な所得の捕捉のためにはどんな情報（例えば銀行口座の残高情報）も税務当局が取るべきだとする議論は、徴税国家につながる考え方で排除すべきであろう。政府税制調査会「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」（平成19年11月）は、「資料情報制度については、所得捕捉を高めるため、取引関係者等の理解を得ながら、どこまで資料収集を拡充すべきかが問題となる。諸外国の例をみると、資金のフロー・ストックの把握という面から、例えばアメリカでは一定の国内送金、預金の入出金、海外送金等について、フランス等では預

金口座の開設について資料の提出が義務付けられている。今後、このような例も参考しつつ、所得の間接的な捕捉の観点から、金融資産関係の資料収集を拡充していくべきである。」と述べている。オーストラリアでは、預貯金口座開設情報について、資料の提出が義務付けられている。

重要なことは、所得の直接的な捕捉ではなく、間接的な捕捉という観点である。その点からは、金融資産関連の口座開設情報を求めていくことが当面もっとも有効であろう。

(ハ) 納税者番号の限界

納税者番号導入によっても、正確な所得捕捉が完全に行われるわけではない。この点も事前に周知しておかないと、過大な期待が外れて失望感を巻き起こす結果となる。

たとえば、株式譲渡益の計算において番号を付けたとしても、株式の取得価格は把握できないので、譲渡損益を自動的に計算できない。

主要国における法定資料制度の概要(個人)

		アメリカ	オーストラリア	イギリス	フランス	日本
納税者番号		○	○	×	×	×
フ	金融所得					
	・利子	○	○	○	○	×
	・配当	○	○	○	○	○
ロ	・株式譲渡	○	○	○	○	○
	事業所得	×	×	×	×	×
	給与所得	○	○	○	○	○
	不動産譲渡	○	×	○	×	○
	国内送金、預金の入出金	○	×	×	×	×
イ	海外送金	○	×	×	×	○
					(但し、記録保存義務あり)	
ス	金融資産					
	・預貯金口座開設	×	○	×	○	×
ト	(但し、記録保存義務あり)					
	・株式保有	×	×	○	×	×
ツ	不動産	×	×	×	×	×
	貴金属	×	×	×	×	×
ク	海外資産	○	×	○	○	×

(注) 1. 「法定資料」とは、取引の内容等を記録した資料を税務当局に提出することを義務付けている資料をいう。
 2. 上記法定資料の有無は、主なものについて記載しており、一定の提出省略範囲等があることに留意する必要がある。
 3. イギリスにおいては、法定資料の提出義務者は、税務当局の求めに応じて、法定資料を提出しなければならない。
 4. ドイツには、法定資料制度は原則として存在しないが、代替的役割を果たし得る制度として、関係者の情報提供、官庁間の相互協力、裁判所及び連邦、自治体の諸官庁の課税情報の通知義務がある。

(出所) 「諸外国における資料情報制度及び納税者番号の活用に関する調査」報告書(2007年3月)等

もっともこの点については、特定口座を活用することで可能になる。

また、いわゆるクロヨンについては、事業者の所得をもれなく把握するためには、売上げと仕入れを捕捉する必要がある。消費者が店で物を購入する毎に店の納税者番号の告知を受け、購入の金額・日時を、消費者が税務当局に提出・送付するシステムが必要である。韓国のようにクレジットカードにそのような機能を仕組むことは不可能ではないが、現金払いの場合にはワークしない。税務署としても、日々消費者から送られてくる何億枚にもものぼる資料情報を小売店毎にマッチングさせるには、膨大なコンピューター処理が必要で、コスト面に限界がある。納税者番号により税務当局が入手する情報は、相当限定されたものにならざるを得ないわけで、納税者番号の導入は、事業者が適正な申告を行おうというプレッシャーとしての効果（間接効果）に期待するということになる。ただし、「事業に関する取引のうち、一定額以上のものを納税者番号の対象とすることは、相当程度けん制効果が期待できる」という見解もある¹⁰。また、「適正な申告かどうかの検証は、その多くを現行と同様の税務調査に依存せざるを得ないことになる。」という見解もある。

そのほかにも、番号を導入する場合の官・民のコスト、経済取引・金融取引への影響等を検討し、IT技術の発達を活用して、コストの少ない設計にする必要がある。

5. プライバシーの問題への対応

最大の課題はプライバシーの問題である。この問題については、納税者と税務当局という局面と、納税者と民間事業者という局面に分けて議論する必要がある。前者においては、現在でも、税務当局の税務調査等においては納税者の

プライバシーもある程度制限されているので、その延長上で考えていかざるを得ない。問題は後者である。米国では、スポーツクラブの会員になるにも社会保障番号が必要とされ、その結果、個人の信用情報等さまざまな情報が民間に蓄積、売買される等、大きな問題となっている。

直近の導入国であるオーストラリアの例を見ると、プライバシーの保護重視の観点から、多目的な共通番号の導入をやめ、税務行政に限定して利用する納税者番号制度とした。また、民間機関には原則データ提供を禁止し、これに対する罰則も規定され、苦情処理機関として、独立した税務オンブズマン制度やプライバシーコミッショナー制度が設置されている。

わが国で納税者番号制度が導入される際には番号の課税目的以外の民間利用を罰則付きで禁止し、プライバシーを最大限保護するとともに、行政の目的外使用等については独立した監視機関を設けて監視することが必要である。私は新潟大学の鈴木正朝教授の示唆に従って、基本法の成立と内閣から独立した機関（氏は会計検査院の権限拡大を主張されている）による監査とセットで、番号の導入を行うことが現実的ではないかと考えている。

国民の権利についていえば、憲法の定める個人の基本的な人権を具体化し、それを保護・保障するかを確実に担保したうえで議論を進めていくべきであろう。全体的な電子政府化という問題意識の中で、番号制度を導入した際、憲法の定める基本的な人権についてどのような問題が生じるか、それを防止するためにどのような手段が講ぜられるべきか等の問題をあらかじめ提示し、議論を行うとともに、その解決案を同時に示す必要がある。基本法は、人権という憲法に定められたプログラム規定を具現化するものであり、国民の人権を保護するために立法府の行う憲法解釈の提示という性質を持つ。その規範

¹⁰ 納税者番号制度のあり方と問題点について（日本税理士会連合会・平成16年3月）

性を強く帯びさせることで、普通の法律よりも頑健な性質を与え、将来的には重要な法規範として憲法に編入する段取りを検討するべきである。

今後の議論の方向としては、基礎年金番号や住民基本台帳ネットワークシステムが導入・実施されているという状況下で、ITの発達の成果を税務行政にも活用し、適正・公平な課税の

実現を図るということとはごく自然のことである。しかしそれだけでは、国民は納税者番号の導入には賛成をしないであろう。プライバシーの問題をクリアしつつ、納税者の利便に立った番号制度とは何かという視点に立ち、前述したような具体的な国民受益の租税政策と合わせて議論することによってはじめて重い扉は開かれるように思われる。

《参考文献》

- 森信茂樹（2003年）『日本が生まれ変わる 税制改革』（中公新書）第10章 納税者番号制度
- 同（2006年）「人的資本蓄積と税制を考える」（樋口美雄編著『転換期の雇用・能力開発支援の経済政策』日本評論社）
- 同（2007年）「抜本的税制改革と消費税」大蔵財務協会
- 同（2007年）「少子化問題と税制を考える」季刊社会保障研究 Vol43 No. 3
- 同（2009年）「雇用対策としての勤労税額控除」東洋経済 2009年4月4日号
- 森信他（2008年）『給付つき税額控除』中央経済社

- 森信・小林（2009年）「記入済み申告制度－納税者利便のための納税者番号制度の活用－」国際税制研究 第22号
- 鈴木正朝（2009年）「プライバシー保護基本法素案について」
- 政府税制調査会「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」（2007年）
- 政府税制調査会基本問題小委員会ワーキンググループ・中間とりまとめ（2006年）
- 政府税制調査会「わが国税制の現状と課題－21世紀に向けた国民の参加と選択－」（2000年）
- 日本税理士会連合会「納税者番号制度の在り方と問題点について」（2004年3月）

