

ISSUE BRIEF

# 納税者番号制度の導入と金融所得課税

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 475(MAR.18.2005)

はじめに

納税者番号制度の概要

政府税制調査会における納税者番号制度の検討経緯

金融所得課税の一体化と納税者番号制度

1 金融所得課税の経緯

2 損益通算と納税者番号制度

納税者番号制度のメリット・デメリット

納税者番号制度への基礎年金番号と住民票コードの利用

結びに代えて

財政金融課

いわたようこ  
(岩田陽子)

調査と情報

第 475 号

## はじめに

納税者番号制度とは、納税者に番号を付与してその所得や資産を正確かつ効率的に把握し、課税の公平・公正を図ろうとするものである。

納税者番号制度に関しては、プライバシー侵害の恐れ等から、国民のアレルギー反応が強く、長年、政府税制調査会(以下、政府税調とする)で議論されてきたものの未だ導入には至っていない。しかし、近年、金融所得課税の一元化等の観点から、所得捕捉の手段の一つとして注目を浴びている。

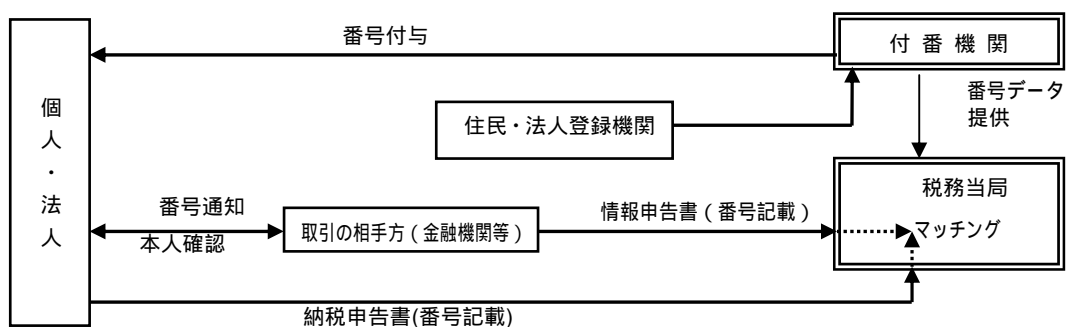
本稿では、納税者番号制度の概要や、政府税調における納税者番号制度と金融所得課税にかかる検討経緯を紹介する。また、納税者番号制度導入のメリット・デメリット、導入する場合の候補となっている住民票コードと基礎年金番号について取りあげ、今後の検討材料を提供するものである。

## 納税者番号制度の概要

納税者番号制度は、「納税者に広く番号を付与し、各種の取引を行う際に取引の相手方に番号を告知すること、そして納税者及び取引の相手方が税務当局に提出すべき各種書類に納税者番号を記載することを義務付けることによって、納税者に関する課税資料を、その番号に従って集中的に管理し、課税する方式<sup>1</sup>」と定義されている。

納税者番号制度の目的は、納税者番号をキーとした所得の名寄せを可能にすることにより、個人の所得の捕捉状況を改善することと、税務行政の高度情報化を推進し、行政効率の向上を図ることにあると説明されている<sup>2</sup>。

図1 納税者番号制度の仕組み



(出典) 政府税制調査会資料 平成16年4月2日

政府税調によると、納税者番号制度の適用は以下の方式で行われる。

納税者(個人、法人)は付番機関から番号を付与される、付番機関は、税務当局に番号、氏名等の情報を提供する<sup>3</sup>、納税者は、金融機関等で口座の開設、債券の購入等の各種の取引を行う際、番号を取引の相手方の金融機関等に告知する、取引の相

<sup>1</sup> 「政府税制調査会納税者番号等検討小委員会報告(昭和63年)」の定義による。

<sup>2</sup> 同上

<sup>3</sup> オーストラリアのように、付番機関が課税庁である場合もある。

手方の金融機関等は、利子等の支払調書等の情報申告書に納税者の氏名等と合わせて番号を記載し税務当局に提出する、納税者は、納税申告書の提出書類に自己の番号を記載し、税務当局に提出する、税務当局は、情報申告書を納税者ごとに名寄せし、情報申告書と納税申告書の記載内容を突き合わせることで(マッチング)により、納税申告書の内容が適正であるか否かを確認する。適正でない場合には、調査等が行われる。

## 政府税制調査会における納税者番号制度の検討経緯

政府税調における納税者番号制度の検討は、「昭和 54 年度の税制改正に関する答申」において「利子・配当所得の適正な把握のため納税者番号制度の導入を検討すべきである」との導入検討意見が盛り込まれたことに始まる。政府税調は、昭和 37 年に発足したが、当初から利子所得の分離課税<sup>4</sup>は、高所得者に有利であり、垂直的公平<sup>5</sup>の上で問題があるとして個人の所得をすべて合算して課税する総合課税への移行の条件整備を目指していた。

翌年の政府税調答申(昭和 55 年度の税制改正に関する答申)では、マル優<sup>6</sup>とされた非課税貯蓄の仮名口座防止のためグリーン・カード制度(少額貯蓄等利用者カード)の導入が提案された。グリーン・カード制度は、納税者番号に対する社会的反発が非常に強かったため、代案として提案されたものであった<sup>7</sup>。この時の答申では、納税者番号制度については、本人確認、名寄せに万全を期するには、最も有効な方策であるとしつつも、広く一般国民を対象とするものであるため、採用にあたっては十分時間をかけて国民の納得を得て行う必要があり、現時点においては、十分な環境整備が行われておらず、時期尚早であると結論づけている。

昭和 55 年 3 月には、グリーン・カード制度の導入を盛り込んだ所得税法の一部を改正する法律(昭和 55 年法律第 8 号)が可決されたが、マル優逃れの資金が、銀行・郵便局から金(きん)や海外企業発行の債券に流出し、郵政省、郵政族議員、金融業界がグリーン・カード制度の実施に反対したことが背景となり、昭和 58 年に法の実施が延期された。最終的に、昭和 60 年 3 月に同法は廃止となった。グリーン・カード制度導入の失敗により、政府税調では、所得課税は総合課税を原則としつつも、利子・配当所得に関しては源泉分離課税を残すことを容認せざるを得ないという意見が表面化した。昭和 61 年の「税制の抜本的見直しについての答申」では、利子・配当課税においては、負担の公平の確保も必要である一方、利子・配当所得の特殊性から、貯蓄・投資に与える影響、担税力、納税者、金融機関、税務当局の事務負担等について幅広く検討を加

<sup>4</sup> 分離課税とは、特定の所得について、その性質上、他の所得と分離して特別の税率を適用して課税する方法を指す。確定申告を通じて課税する申告分離課税と源泉徴収によって課税が終了する源泉分離課税に分かれる。

<sup>5</sup> 課税原則の一つで、より大きな経済力を持つ人はより多く負担すべきというものである。

<sup>6</sup> 少額貯蓄非課税制度のこと。一人につき元本 300 万円以下の預金利子、公社債、預け入れ限度額 300 万円の郵便貯金が非課税とされた。昭和 62 年 9 月の税制改正で高齢者、障害者、母子家庭を除いて原則廃止となり、平成 15 年から高齢者マル優は段階的に廃止となっている。仮名口座とは架空・他人名義の口座のこと。脱税の手段とされることが多く、利子の非課税と併せて二重の脱税となる等の問題があった。

<sup>7</sup> 制度の運用は、申請によりカードを交付し、非課税貯蓄については金融機関・郵便局などにおいてカードにより本人確認を行い、カードに店舗ごとの非課税限度額を記載し、課税貯蓄については、カードによる本人確認を行い、支払調書にカードの交付番号を記載することとされていた。

えるべきとしている。

昭和 63 年には、政府税調納税者番号等検討小委員会が設けられ、納税者番号制度の導入を提言する報告書(第 1 次報告)を公表した。報告書は、税務だけに利用されるイタリア方式のような課税目的限定の納税者番号ではなく、国民一人ずつに番号を付与し広範囲な用途に利用するアメリカ・北欧方式<sup>8</sup>の番号の導入が望ましいとし、中でも受益を伴う行政分野で利用される番号を用いるアメリカ方式が国民に受けられやすいのではないかと、という多数意見を紹介している。4 年後の平成 4 年 11 月の第 2 次報告書では、納税者番号制度に採用する番号として、年金番号方式と住民基本台帳方式の二つを有力候補とみなし運営コスト等を検討したが、国民の理解がまだ不十分であり、引き続き検討を行うべきとした。

その後も政府税調は、毎年のように答申において納税者番号制度の必要性について言及してきた。

数年前までの政府税調答申は、納税者番号制度導入の理由として 総合課税、 適正な資産課税、 税務行政の効率化・高度化や納税協力の向上、 経済取引の電子化・グローバル化を背景とした国際的な資金シフトへの対応という四点を挙げてきた。中でも、かつては原則としてすべての所得を集約した上で、累進税率で総合課税を行うのが公平であるとする考え方が納税者番号制度導入理由の基礎にあると考えられてきたが、近年の答申では、金融所得の一体的課税を目的とした納税者番号制度の導入に変化しつつある。

その端緒は、平成 9 年の政府税調金融課税小委員会において、「納税者番号制度は、分離課税あるいは源泉徴収制度と相容れないものではなく、適正・公平な課税の実現の観点から意味がある」とし、納税者番号制度の必要性を総合課税と切り離して論じているところに見受けられる。平成 15 年 6 月の中期答申「少子・高齢社会における税制のあり方」では、金融所得を一体的に課税する新たな税制の構築のために、納税者番号制度が不可欠である、と言及している。平成 16 年 6 月の政府税調金融小委員会による報告書「金融所得課税の一体化についての基本的な考え方」においては、各種の金融所得への課税は 20%の申告分離課税に統一し、「貯蓄から投資へ」の政策のもと上場株式等の売却損益と他の金融所得との損益通算を幅広く認め<sup>9</sup>、損益通算の適用を受けるために納税者番号の取得を条件とする旨を述べている。平成 17 年度答申では、金融資産の効率的な活用に向け、各種の金融所得の損益通算の範囲を拡大するために、限定的な納税者番号制度である金融番号制度の導入が不可欠であるとしているが、納税者全員に適用される納税者番号制度の導入については言及されていない。なお、平成 17 年度の与党の税制改正大綱においては、金融番号の導入については見送られたが<sup>10</sup>、納税者番号制度の利用コスト、経済取引への影響、プライバシー保護の問題等について検

<sup>8</sup> アメリカでは、社会保障番号を納税者番号に利用している。北欧方式とは住民台帳方式であり、全国民に強制的に統一した番号を付与し、税務を含む各行政分野で幅広く利用する方式を指す。また、イタリアでは納税者番号の用途は徐々に拡大され、現在では課税限定番号とはいえない。

<sup>9</sup> この報告書では、損益通算の対象にリスク資産であり株式から生ずるもので関連性が強いという理由から株式配当を追加し、株式投資の一層のリスク軽減を図るという理由から、預貯金利子を対象に含めることを提案している。

<sup>10</sup> 検討事項の筆頭項目として「わが国金融・証券市場の透明性、公平性、効率性を高めるとともに、個人の株式投資を促進するため、金融機関のシステム構築といった面にも配慮しつつ、金融商品間の課税方式の均衡化、損益通算の範囲の拡大を進めていく」と言及されている。

討を行い、導入に向けた取組みを行うことが「検討事項」に明記されている。

## 金融所得課税一体化と納税者番号制度

### 1 金融所得課税の経緯

シャウプ税制においては、包括的所得税の考え方に基づき、利子所得、株式譲渡益を含むすべての所得を厳密に総合課税の対象とした<sup>11</sup>。利子所得を総合課税の対象とする原則は、税法上は昭和 62 年まで存置されたが、資本増強、貯蓄増強を求める金融界の強い政治的働きかけもあり、利子所得は優遇され、租税特別措置が次々と設けられた<sup>12</sup>。シャウプ税制の翌年の昭和 26 年には、シャウプ勧告により廃止された源泉分離選択課税制度が再び導入された。その 2 年後には、源泉分離選択課税制度の代わりに 10% の税率の源泉分離課税が採用された。さらに昭和 30 年に利子は一時的に非課税となった。その後、源泉分離課税に戻ったが、昭和 38 年には、少額貯蓄非課税制度(マル優)が創設された。

しかし、給与所得と比較して担税力を有する利子所得が過度に優遇されているという観点から、源泉分離課税の税率を年々引き上げる形で優遇制度の見直しが行われた。昭和 46 年には、定期預金等資産性の強い貯蓄の利子に対し総合課税の原則が復活し、特例として源泉分離選択課税制度が創設された。普通預金の利子については源泉徴収の上、申告不要の制度が採用された。昭和 62 年 9 月の抜本的税制改革までこれらの制度が存続した。

一方、株式譲渡益は戦前から非課税であったが、シャウプ勧告によって初めて株式譲渡益課税が導入された。しかし、株式譲渡益課税は、徴税技術上の問題、資本市場の育成の観点、税収が少ない等の理由から、実施後わずか 3 年で廃止され、株式譲渡益課税の代わりに有価証券取引税が導入されることとなった。

シャウプ税制改革以来と称される昭和 62 年、63 年の抜本的税制改革<sup>13</sup>において、金融税制も大幅に見直された。

昭和 62 年の改革では、利子所得に対する課税は、分離課税・比例税率(所得税 15%、住民税 5%、合わせて 20%)に統一された。このとき、所得税法の一部を改正する法律(昭和 62 年法律第 96 号)附則において、5 年後に総合課税への移行問題を含めて見直しを行うことが規定された。さらにこの改正で少額貯蓄非課税制度(マル優)は原則廃止され、老人等の非課税制度として対象を限定された形で継続することとなった。

昭和 63 年の改革では、株式譲渡益の原則課税化が行われることとなった<sup>14</sup>。この時点では、4 年後の平成 4 年に納税者番号の導入等所得把握の環境整備状況を考慮に入

<sup>11</sup> しかし、従来通り所得源泉段階での暫定的な税の先取りにあたる源泉徴収は税率 20%であった。

<sup>12</sup> 金子宏「利子所得課税のあり方(上) - グリーン・カードの問題を含めて -」『ジュリスト』757号,1982.1.15,p.19.

<sup>13</sup> 公平・中立・簡素を基本理念として、高齢化社会、国際化等将来を展望した税制の確立を目的として、所得・消費・資産の間でバランスのとれた税体系を構築することを目指したもの。所得税の税率のフラット化、消費税の導入、法人税の税率の引き下げ等が行われた。

<sup>14</sup> この株式譲渡益の課税の背景には、大型間接税の導入の前に不公平税制の是正が優先されるべきだという世論があった(石弘光『利子・株式譲渡益課税論』日本経済新聞社,1993年,p.162)。

れつつ利子所得や株式譲渡益の総合課税化について見直すことが、所得税法の一部を改正する法律(昭和 63 年法律第 109 号)附則(「見直し規定」)に規定された。

株式譲渡益の課税は、申告分離課税を原則としつつ、源泉分離課税の選択を認める制度が採用された。申告分離課税を選択した場合は、譲渡益に対し、20%(住民税を含め 26%)の税率により、確定申告を通じて課税され、源泉分離課税を選択した場合は譲渡代金の 5%を所得とみなし、20%の税率により源泉徴収を通じて課税されることとなった。多くの納税者は、低税率ですむこと、税務当局へ支払調書が提出されない等の理由から源泉分離課税を選択した。平成 4 年には、「見直し規定」に基づき、政府税調に利子・株式譲渡益課税小委員会が設置された。小委員会は、利子及び株式譲渡益課税については総合課税を目指すべきとしつつも、現時点での所得把握の限界、利子所得に総合課税が実施された場合の海外への資金シフトの可能性、総合課税への移行による確定申告の負担増等のデメリットから、分離課税に一定の評価を与えている。また平成 9 年の政府税調金融課税小委員会においても同様に利子・株式譲渡益に総合課税を適用した場合のデメリットに言及した上で、分離課税、さらには二元的所得税<sup>15</sup>に一定の評価を与えた。

そして現在まで、利子所得の源泉分離課税は続けられている。また、批判の強かった株式譲渡益の源泉分離課税は、平成 15 年 1 月に申告分離課税に一本化された<sup>16</sup>。しかし、平成 14 年度税制改正において、特定口座内での上場株式等の譲渡については源泉徴収の上、申告不要とする制度が導入されている。

## 2 損益通算と納税者番号制度

我が国の所得税では、所得が 10 種類に分類され<sup>17</sup>、利子・配当・株式譲渡等の金融所得も課税方法が異なっている。株式と株式投資信託の売買損益については相殺が行われるという例外はあるが<sup>18</sup>、所得の種類が異なると、損益通算が認められていない。これらの金融所得を一元化することは、税制の簡素化、金融商品間の中立性の確保等に役立ち、「貯蓄から投資へ」という政策目的に合致すると指摘されている。金融所得間の通算において、損失は納税者にとって、申告のインセンティブは働くが、利益のほうは働かない。そのため、申告が十分か税務署がチェックし、かつ複数の金融機関における口座を通じて損益通算を適正に行う必要がある<sup>19</sup>。政府税調は、納税者番号制度がこうした損益通算を行うために必要としている。

このような金融所得課税の一体のための納税者番号制度に関しては以下のような指摘がされている。

日本経済団体連合会は、金融所得課税を一体化するだけでなく、所得税の所得分

<sup>15</sup> 所得を勤労所得と金融・資産所得に大きく二分して課税する所得税体系。勤労所得には累進課税を施す一方、金融・資産所得には一律に定率課税を行う。北欧諸国等で実現されており、所得税制の簡素化を目指すとともに、金融・資産所得については海外への資金シフトを抑止する効果が期待されている。

<sup>16</sup> 譲渡益実額に対する課税でないこと、源泉分離と申告分離の選択性によって税負担の軽減が図れること、5%のみなし差益率が低すぎることについて批判があった。

<sup>17</sup> 利子所得、配当所得、事業所得、不動産所得、給与所得、退職所得、譲渡所得、山林所得、一時所得、雑所得より構成される。

<sup>18</sup> 平成 16 年度税制改正

<sup>19</sup> 森信茂樹「日本の国益委員会」レポート改めて納税者番号を考える」『世界週報』4111号, 2004.6.22, pp.56-57.

類の細分化・複雑化を是正するために、個人所得課税全体を見直すべきであるとして、金融所得課税の一体化の範囲は、株式、株式投資信託、公社債、公社債投信、預貯金等、幅広く含めるべきであるとしている。また、納税者番号制度については、金融所得の損益通算にとどまらず、個人所得全体の適正な捕捉、年金等の社会保障給付の把握という観点からも必要で、総合的に検討すべきとしている<sup>20</sup>。

日本税理士会連合会は、納税者番号制度は適正な課税を目的とするものであり、金融所得間の損益通算を行う納税者に限定して導入するのは適当ではないとして、金融所得課税一体化のみを目的とした納税者番号制度の導入に反対している<sup>21</sup>。

東京税理士会は、金融所得の損益通算の名寄せ作業のためというのでは、納税者番号制度の導入理由として不十分であり、また納税者番号制度は国民生活の管理カードとして使用される恐れがあるとして早急な導入に反対している<sup>22</sup>。

## 納税者番号制度のメリット・デメリット

### 1 メリット

#### (1) 金融所得の捕捉

納税者番号制度により大量の情報申告書を名寄せし、納税申告書との照合を正確・迅速に行い、利子所得等を捕捉することが可能となる。

#### (2) 年末調整の縮小による申告納税の実質化

給与所得者の年末調整制度は、徴税の面からは効率的な制度であるが、申告納税制度を形骸化させ、企業に重い事務負担を義務づける制度として批判されている側面もある。源泉分離課税となっている利子所得等が納税者番号制度に基づき申告が一般化すれば、企業による年末調整制度の見直しの契機となり、納税者意識が高まる可能性がある<sup>23</sup>。

#### (3) 納税の透明性確保、信頼性の向上

納税者番号制度が各種取引における真正な名義の使用を担保することになれば<sup>24</sup>、所得捕捉・納税の適正化・公平化につながり、徴税システムに対する信頼感が増すことが期待される。

#### (4) 新しい税制の導入

社会保障と税制が一体化した還付付きの税額控除制度<sup>25</sup>や、LLC制度<sup>26</sup>の導入によるパートナーシップ構成員への課税、年齢制限なしの相続税・贈与税の一体化など新し

<sup>20</sup> 「平成 17 年度税制改正に関する提言」2004.9.21.

<sup>21</sup> 「平成 17 年度税制改正に関する建議書」2004.6.29.

<sup>22</sup> 「平成 17 年度税制改正及び税務行政に関する意見書」2004.3.18.

<sup>23</sup> 佐藤英明「納税者番号制導入の可否 論点の整理」『税研』83号, 1999.1.

<sup>24</sup> 例えば、事業者発行の領収書を定型化したうえで、事業者番号(納税者番号)と発行番号を記載させるようにすれば、領収書の不正発行を防ぎ、間接的に自営業者の所得の捕捉に役立つとも言われている(八田達夫『消費税はやはりいらぬ』東洋経済新報社, p.173)。

<sup>25</sup> アメリカの勤労所得税額控除が代表的な例である。

<sup>26</sup> リミテッド・ライアビリティー・カンパニー制度。米国の組織形態の一つで、有限責任制(出資者は出資金額までしか債権者に対して責任を負わない)、内部自治(利益や権限の分配など組合内部の運営ルールを自由に決定)、構成員課税(組合には課税されず、出資者に直接課税)という特徴を持つ。

い制度の導入にあたって、納税者の識別のために納税者番号制度が有用とされている<sup>27</sup>。

#### (5) 徴税業務の高度化・効率化

納税者番号制度導入による徴税業務が高度化・効率化し、税務当局は、増大する徴税事務処理量に対応することが可能となる。

## 2 デメリット

### (1) 事業所得・株式譲渡益の把握の限界

納税者番号制度は、事業所得の捕捉手段となりえず、捕捉率格差解決の決め手にはならない。事業者に適正な申告のプレッシャーをかける間接効果しか期待できない。

なぜなら、納税者番号を通じて事業所得を把握するには、売上げ・仕入れ等の取引のすべての資料情報を収集する必要がある。そのためには、消費者が店で物を購入するたびに、店の納税者番号の告知を受け、購入の金額、日時などを消費者から税務当局に提出させ、事業者の申告とのマッチングを行う必要がある。税務署は消費者から送られてくる何億枚の資料情報を、事業者ごと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となる。それらは実行不可能といってよい<sup>28</sup>。

また同様に、納税者番号制度によって株式の譲渡価格を把握することは可能であっても、譲渡益が判明するわけではない。アメリカでは有価証券売却額についてのみ突合せしており、情報申告書が提出されない取得額のチェックは行われていない。日本でも株式取得の際の情報申告書は必要とされていない<sup>29</sup>。仮に情報申告書の提出が義務付けられたとしても取得価格と売却価格の双方の突合せは膨大かつ複雑な作業であり、現実的には困難である。また、証券会社を通じない取引(相対取引)などは所得捕捉ができない。そのため、株式譲渡益把握においても納税者番号制度は万能ではない。

### (2) 導入コスト

行政側のコストには、付番機関のコストと税務当局のコストがある。付番機関のコストは、番号付与、データ捕捉、データ提供等のシステム構築にかかる費用と運営費である。また、税務当局のコストは、情報申告書等と納税申告書等の処理(番号データの受け入れ、入力チェック、情報申告書・納税申告書のデータの入力(読み取り)、納税者番号をキーとした情報申告書の名寄せ、納税申告書のマッチング)のためのシステム構築にかかる費用と運営費である。

金融機関のコストには、預金口座等を管理するシステム構築費用や顧客への利子支払額の通知に関する事務費用、納税者番号を新たに追加した資料情報を提出するのに要する費用、企業側のコストには、給与等の支払に関して、従業員の整理番号に納税者番号を対応させるシステム構築に要する費用等<sup>30</sup>がある。

また、納税者が取引のたびに相手方に納税者番号を告知するなど、本人確認に伴う

<sup>27</sup> 森信茂樹「納税者番号制度が切り開く新しい税制(下)」『財経詳報』2336号, 2003.7.5, pp.28-29.

<sup>28</sup> 「森信 前掲注(18)」

<sup>29</sup> 納税者番号制度を導入していないイギリス、ドイツ、フランスにおいても株式取得の際の情報申告書の提出は必要とされていない。

<sup>30</sup> 政府税制調査会の試算(平成4年)では、個人納税者のデータのみでもアメリカ方式(年金番号方式)の初期費用が1,660億円以上、運営費は1年間400億円以上、北欧方式(出生時付番方式)初期費用が1,340億円、運営費用は、360億円～400億円となっている。



わずらわしさや、納税申告書に納税者番号を記入するなどの負担も生じる。

### (3) プライバシー侵害の危険性

プライバシーの侵害の可能性は、納税者番号制度導入の最大の障害といわれている。

第一に、税務署員等が個人情報をも不正に漏出する可能性がある。この点については、平成 12 年の政府税調中期答申「わが国の税制の現状と課題 21 世紀に向けた国民の参加と選択」では、税務当局は適正な徴税執行のために納税者の経済取引等に関する情報を収集する必要があるため、その範囲でプライバシーは制限されるが、税務職員は、一般の公務員の守秘義務に加え、より重い守秘義務が税法上課されており、納税者番号が導入されても納税者と税務当局間にプライバシーの問題が生じないとしている。

第二に、共用型の納税者番号制度(アメリカ型・北欧型)が選ばれた場合、情報にアクセスできる人員と組織の数が多くなるため、情報の漏洩の危険も増大する。また、漏洩された場合の被害も重大となる。前掲の中期答申では、税務データへのアクセス防止策を検討することは重要であるが、公務員の守秘義務のみならず個人情報保護法により、行政機関の保有する個人情報ファイルの目的外使用に関する規制がなされている点や、そもそも他の行政当局が税務データにアクセスできるような仕組みを構築すること自体が税務職員の守秘義務違反にあたる点を指摘している。

さらに、金融機関、民間企業等による個人情報の売買、個人情報蓄積等の不正利用の可能性が存在する。また、ハッカーによるシステムへの侵入やシステム・トラブルの危険性も存在する。

## 納税者番号制度への基礎年金番号と住民票コードの利用

納税者番号制度を導入する場合に、どのような付番方式を採用するかについても議論が行われている。

行政において利用される番号制度の検討は、昭和 40 年代から始まっている。

昭和 45 年に政府は、事務処理用統一コード設定の推進を目的に、行政管理庁(現総務省)ほか関係 12 省庁による各省庁統一コード研究連絡会議を設け、省庁統一個人コードの研究を開始している。当時の計画では、昭和 46 年末までに全国民に個人コードを付与し、昭和 50 年に全面的な実施を計画していた<sup>31</sup>。しかし、国民総背番号制への国民の反発もあり、議論は立ち消えとなった。

約 20 年後の平成元年には、法務省・大蔵省(当時)・自治省(当時)・厚生省(当時)・総務庁(当時)・国税庁・警察庁・社会保険庁など関連 14 省庁の実務レベルの担当者からなる「税務等行政分野における共通番号制度に関する各省庁連絡会議」が発足し、共通番号制度の二つの方式(年金番号と住民基本台帳方式)に関する検討がなされた<sup>32</sup>。

平成 6 年に、自治省(当時)は、住民記録システムのネットワーク構築と住民票コードの納税者番号制度等への利用について検討するため「住民記録システムのネットワークの構築に関する研究会」を設置した。平成 11 年には、住民基本台帳法改正法が可決・成立した。3 年後の平成 14 年には、住民基本台帳ネットワークが稼働を開始し、本人確認情報として住民票コードの提供がなされた。平成 15 年には、第 2 次住民基本台帳

<sup>31</sup> 「顧客情報蓄積とプライバシー(12)国民総背番号制 今日議論の口火に」『日経流通新聞』1986.4.3.

<sup>32</sup> 会議の検討内容が平成 4 年の税調納税者番号検討小委員会で報告されている。

ネットワークが稼働を開始し、住民基本台帳カードの交付が始まっている。

一方、平成9年には、公的年金の給付漏れや重複支給防止のために厚生省(当時)において10桁の番号を利用した基礎年金番号が導入されている。

納税者番号制度が導入される場合、既存の基礎年金番号、または住民票コードが利用される可能性が高い。政府税調は、それぞれの番号を納税者番号制度に利用した場合のメリット、デメリットを以下のように整理している。

表1 基礎年金番号と住民票コードの比較

	「基礎年金番号」	「住民票コード」
根拠規定	国民年金法施行規則(厚生省令)	住民基本台帳法
付番機関	社会保険庁	市区町村(都道府県又は全国センターにおいても管理)
付番対象者	公的年金加入者等(外国人も含む)	居住者(外国人を除く)
保有情報	番号+氏名、生年月日、性別、住所、公的年金加入情報 (注)住所の変更は原則として本人の届出による	コード+氏名、住所、性別、生年月日、付随情報(変更年月日、理由等)
他の行政機関に提供される情報	なし	コード+氏名、住所、性別、生年月日、付随情報(変更年月日、理由等) (法律又は条例上明確に規定された事務に利用を限定)
カード	なし	本人の申請により発行
目的	・公的年金の制度運営の一層の適正化 ・未加入者問題への対応 ・供給調整の適正化 ・行政サービスの向上(年金相談・年金裁定)	・住民基本台帳事務の簡素化・効率化(転入・転出事務等) ・国の行政機関等への情報提供(法律又は条例上明確に規定された事務に利用を限定) ・住民に対する様々なサービス提供(条例による市町村独自の利用等)
プライバシー保護規定	行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律	住民基本台帳法による厳格な保護措置
民間での利用	加入者本人に他に利用されないように注意喚起	住民基本台帳法で民間による利用を禁止
検討・実施状況	8年4月 システム・テスト 住所情報等収集 広報 10月 付番対象者確認 12月 番号通知 9年1月 実施	11年8月 参議院において可決・成立 公布 14年8月 住民基本台帳ネットワーク1次稼働 12月 住民票コードの利用提供可能事務の拡大(93事務 264事務)を規定する行政 手続オンライン化整備法の成立(平成 15年2月施行) 15年8月 住民基本台帳ネットワーク2次稼働

(出典) 税制調査会資料 平成16年4月2日

#### (1)年金番号方式(基礎年金番号)

基礎年金番号は、従来の国民年金、厚生年金保険、共済組合の個別の年金番号を共通化したものである。付番機関は社会保険庁で、対象者は公的年金加入者である。番号は10桁で、番号付与にあたっては、国民年金・厚生年金保険加入者は年金手帳記載番号が利用され、共済組合組合員等は新たな基礎年金番号が用いられている。

基礎年金番号のメリットとしては、国民に受益を伴う行政分野で利用されているため、税務分野での利用も比較的、円滑に受け入れられる可能性がある。また基礎年金番号の民間利用にかかる規制が今のところなく、納税者と金融機関等との自己証明・本人確認の場面において利用できる。

一方、デメリットとしては公的年金加入者等が対象であり、年金非対象者は自主申請となるため、全国民への自動的な付番ができず、二重付番、付番漏れが生じる可能性がある。また基礎年金番号は、法律ではなく、厚生省令の規定に基づくものである。

#### (2)住民基本台帳方式(住民票コード)

住民基本台帳ネットワークは、地方公共団体の共同システムとしてネットワーク化したものであり、住民票コード(番号)と氏名・住所・性別・生年月日の4種類の情報により本人確認をするシステムである。住民票コードは、無作為に付番され、申請により変更が可能である。住民票コードは、外国人を除く居住者すべてが対象であり、住所異動を正確に把握できること、住民基本台帳法で規定されており法律上の根拠があること、身近な市町村の住民票の記載事項であるため受け入れられやすいことの三点がメリットとしてあげられている。

しかし、現行の住民基本台帳法では、住民票コードを納税者番号に利用することは不可能である。同法では、住民票コードを利用することのできる公的部門は限定されており、税務当局は除外されている。また、住民票コードの民間利用が禁止されているため、納税者と金融機関との自己証明・本人確認の場面では利用できず、民間金融機関と課税情報を交換することができない。納税者番号制度に利用するためには法改正が必要となる。

## 結びに代えて

納税者番号制度の導入を考えるにあたっては、今後いかなる税制をわが国が構築していくかという観点が重要である。これまで国税の基幹税とされてきた所得税・法人税・消費税のうち、法人税は、企業活動がグローバル化し、法人税率の引き下げが各国で行われている現在、基幹税としての地位から脱落しつつある。残るのは所得税と消費税であるが、今後、ヨーロッパ諸国のように付加価値税の比率を高め間接税を重視するという税体系を採用する場合、所得課税のウェイトが少なくなるために納税者番号制度は費用対効果の観点から相対的にメリットは小さくなるとする指摘もある<sup>33</sup>。実際、イギリス、フランス、ドイツでは、納税者番号制度を導入していない。

また、金融所得課税一体化を行わなくとも、現行の源泉徴収制度は、徴収の効率性の観点(利子所得等の源泉分離課税は、低コストで税収をあげられる、源泉徴収と年末調整の制度は企業の負担が大きい、納税者の負担は小さい)から望ましいとする立場にたてば、納税者番号制度の必要性は低減する。また、金融所得課税の一体化を目指すならば、現在の証券会社の「特定口座制度」を進化させ、預金、投資信託などの金融商品を口座に加えることにより、口座内のすべての金融所得が合算され、金融機関が損益通算、源泉徴収まで行い、原則として申告不要とする制度「金融所得特定口座」を導入すべきという意見もある。

一方、納税者番号制度は年金制度の検討課題の一つともなっている。政府税制調査会でも、納税者番号制度の効用や限界について改めて議論される予定と伝えられる。

納税者番号制度は、今後のわが国における税制の方向性や年金制度のあり方とかわる重要な課題となっている。

---

<sup>33</sup> 「佐藤 前掲論文」