

〈論 説〉

わが国における（納税者）「番号制度」の考察
 —— 税と社会保障の一体化を見据えて ——

金 山 剛

目 次	
はじめに	2
I わが国における（納税者）番号制度	4
1 税務面における番号制度の意義	4
2 税務面における番号制度の概念図	5
II 社会保障・税共通の番号制度の議論	6
1 納税者番号制度から共通番号制度へ	6
2 平成 22 年度税制改正大綱に表れた番号制度	7
3 （新）税調答申としての番号制度の議論	9
〈番号制度〉	13
III 税調答申に見る納税者番号制度	19
1 納税者番号制度の審議経過	19
2 納税者番号制度が議論される以前の答申	21
3 納税者番号制度が利子・配当所得を総合課税にするために議論された「第 1 期税調答申」	24
4 納税者番号制度が利子・配当、適正な資産課税との関係で議論されるようになった「第 2 期税調答申」	28
5 納税者番号制度の効果について議論された「第 3 期税調答申」	34
6 納税者番号制度が納税環境の整備との関係で議論された「第 4 期税調答申」	41
7 金融番号制度としての議論がなされた「第 5 期税調答申」	50
IV 番号制度導入の課題と展望	57
1 （納税者）番号制度の意義、効果とその限界	57
2 番号制度の今後の展望	59
3 番号制度導入の時期	61
おわりに	62

はじめに

わが国における少子高齢化の急速な進展や非正規雇用が生み出すワーキングプアの問題等による国民間の格差の一層の拡がりに伴い、今後の社会保障関係支出は益々の増大が予測され、いわゆる事業仕分けをはじめとする一段の歳出削減努力ないしは財政規律健全化努力は欠かせない。しかし、それらの歳出削減努力等のみによって現状財政の拡大を抑制し、健全化していくことは実質的に困難であり、今後、増税を含む新たな税制度の検討・導入の必要性は誰の目にも明らかであろう。

政府・民主党は税と社会保障の一体化に係わる制度として、政権に就くや、内閣総理大臣名で(新)政府税制調査会に対し「給付付き税額控除」とその制度導入の前提としての「番号制度」につき諮問している。これらは、既に先進諸国のうちには一般的な制度として導入されている国々もみられるが、わが国においては、特に「納税者番号制度¹」に対しては、税務当局²が納税者の所得情報をよりの確に把握し、課税の公平性の実現が図られる反面、納税者にとっては知られたくない資料や情報までもが当局により名寄せ・突合されることから、メンタル面でのアレルギーを伴って、プライバシーの流失等の観点からも国民の不安や反発が根強い。

一方、納税者番号制度導入の議論が、ここに来て、頻繁に俎上に上るようになった背景には、少子高齢化やワーキングプア等の低所得者に対する問題を含めた現状の社会保障制度に対する不安、不信といった問題を解消するには、税と社会保障給付とを一体とした仕組みを模索し、構築していく必要があると考えられ、他の先進諸国にも倣い、給付付き税額控除制度が議論されるようになってきたことが挙げられる。給付付き

¹ 納税者番号制度は、「番号制度」を税務面で利用する場合の呼称といえる。「共通番号制度」と呼ばれる場合は、税務を含めた他の行政分野や社会保障の分野においても利用可能な番号制度を意味することが多い。なお、本論考では、便宜上、金融番号も番号制度の議論に含めている。

² 本論考においては、税務当局、課税庁及び租税行政庁等の用語を随時、ほぼ同義に用いている。

税額控除制度については、現行の所得控除制度が、いわば低所得者には恩恵が少なく、逆に高所得者ほど人的控除によるタックス・ベネフィットが大きく有利となっているところから、これまでも低所得者・貧困対策としての議論は存在していた³が、上に述べた、当局による個人所得情報の網羅的把握、また不正受給防止の問題がネックとなり、給付付き税額控除制度はおろか、その導入の前提となるべき納税者番号制度の具体的モデルすらも提示されるまでには至っていなかった事情が存する。

また、平成20年に自公政権が追加経済対策の一環として決定した2兆円の定額給付金につき、その支給に当たって所得制限を設けることができず、野党をはじめとし国民からも、バラまきだと批判されていたことも挙げられよう。

折しも、政府の「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」で菅首相は、「強い社会保障を実現するためには、新年金制度と合わせて、社会保障、税に関わる番号制度の導入も不可欠だと考えております。また、消費税の逆進性を緩和する大きな選択肢として、給付付き税額控除を導入する場合には、所得をより正確に把握することが必要ですので、その意味でも番号制度の検討は急がれるべきと考えております。」と述べている。

（消費）税と社会保障給付とに関連して、その研究成果の一端を、拙稿「社会保障目的税としての消費税論議の視点」として、かつて日本税理士会連合会の機関誌『税理士界』に掲載、公表した⁴。そこでの結論としては、財政支出（歳出）削減努力とセットで消費税を社会保障目的税化し、その税率を引き上げることが、現状で採り得る妥当な方策であるとした。なぜなら、少子高齢化社会においては、財政支出の受益が高齢者に集中する傾向があり、現役世代に比べて高齢世代への給付が大きいにも拘ら

³ 森信茂樹『給付付き税額控除 日本型児童税額控除の提言』中央経済社、2008年、10頁他

⁴ 平成20年10月15日付日本税理士会連合会機関誌『税理士界』論説

ず、税負担は少子化が進む現役世代に集中することになり、現行のままの税制ではますます歪なものになるからである。

このような状況下において、政府民主党は4年間は消費税率を引き上げないことを明言している。仮に現行の税制を維持したままで民主党のマニフェストが実行されることになれば、財政規律に対する懸念は一気に高まるばかりか、やがて財政破綻を来たす虞すらある。

そこで、本論考では、消費税率引き上げに伴う激変緩和及び消費税固有の問題としての逆進性の緩和措置としての給付付き税額控除制度の導入を見据え、その前提条件となるべき「(納税者)番号制度」に焦点を絞り、自民党単独政権期、自民党と公明党との連立政権期及び民主党と国民新党との現連立政権期の政府税制調査会(以下「税調⁵」という。)におけるこれまでの議論の審議・検討経過をその「答申」を中心に概観し、それらを手掛かりとして制度導入の是非、仮に導入するのであればその時期等を含めて検討することを目的としている。

I わが国における(納税者)番号制度

1 税務面における番号制度の意義

財務省によれば、税務面における番号制度とは、「納税者に悉皆的に番号を付与し、(1)各種の取引に際して、納税者が取引の相手方に番号を告知すること、(2)取引の相手方が税務当局に提出する資料情報(法定調書)及び納税者が税務当局に提出する納税申告書に番号を記載することを義務付ける仕組みである。これにより、税務当局が、納税申告書の情報と、取引の相手方から提出される資料情報を、その番号をキーとして集中的に名寄せ・突合できるように⁶」するシステムとされている。

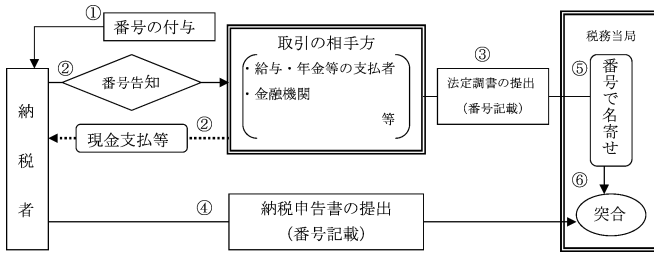
⁵ 税調は、内閣総理大臣の諮問に応じ、租税制度に関する事項を調査審議するため、学識経験者等を中心として総理府に設置された組織である。現税調は平成21年10月に内閣府に設置され、会長を財務大臣とする政治家からなる組織として発足しているが、本論考においては、特に断らない限り、それ以前の旧税調を指している。

⁶ 財務省ホームページ「『番号制度』を税務面で利用する場合のイメージ」より。

このことから、納税者番号制度は、番号をキーとして集中的に所得を名寄せ、突合することにより納税者の所得の捕捉率を高め、税務行政の機械化、効率化、高度情報化を推進し、それにより、適正・公平な課税を実現させようとする一連のシステムと言い替えることができる。そしてその核心部分は、納税者が行う取引等の相手方から利子・配当等の支払調書や給与の源泉徴収票等の情報資料の提出を受け、番号を用いて納税者の本人確認と申告書とのマッチングを即時的に行うことによりもたらされる適正かつ効率的な税務行政の執行ということになろう。そもそも税務当局は、資料情報制度あるいは法定資料制度と呼ばれる形で、納税者からの申告書類と、取引先からの支払調書や会社からの源泉徴収票等を住所と氏名を用いてマッチングさせることにより、現行課税行政を執行している。しかし、今日、大量かつ複雑化した経済取引から税務当局が収集する資料情報は膨大な数量となっているところから、情報として記載されている納税者の名義が真正であることの確認及び納税者ごとの名寄せは正確かつ迅速に整理可能でなければならない。このため、コンピューターを利用した電算処理が必要となるが、その場合に、納税者の氏名で処理を行うより番号で処理する方がより簡便でしかも迅速、的確な処理が行えるところから、何らかの番号を利用することが必要となる。その番号を制度として利用できるようにしたものが、すなわち税務面での番号制度ということになる。

2 税務面における番号制度の概念図

上に述べた番号制度を税務面で利用する場合、その仕組みを概念図で示すと以下の図のように表わされる。



- ① 付番機関より申請のあった納税者（個人・法人）に番号が付与される。
- ② 納税者は取引を行う際に付与された番号を取引の相手方（ex. 勤務先、金融機関）に告知する。
- ③ 取引の相手方は、法定調書（ex. 給与所得の源泉徴収票、利子等の支払調書等）に納税者の氏名等と併せて番号を記載し、税務当局に提出する。
- ④ 納税者は、納税申告書等の提出書類に自己の番号を記載し、税務当局に提出する。
- ⑤ 税務当局は、法定調書を納税者ごとに名寄せする。
- ⑥ 税務当局は、法定調書と納税申告書の記載内容を突合（マッチング）する。

マッチングにより、納税申告書の内容の適正性を確認する。（適正でない場合には税務調査等が行われることになる。）

（財務省「税制ホームページ」をもとに作成した）

II 社会保障・税共通の番号制度の議論

1 納税者番号制度から共通番号制度へ

既に述べたように、納税者に網羅的、悉皆的に番号を付け、その番号をキーとして集中的に所得を名寄せ、突合することにより納税者の所得の捕捉率を高め、税務行政の機械化、効率化、高度情報化を推進し、それにより、適正・公平な課税の実現を推進しようとする制度が納税者番

号制度である。この制度は、過去には、「国民総背番号」制度などと揶揄されたこともあり、自民単独政権期から自公政権までの間に、これまで何度も政府税調でその導入を提言されながら、頓挫してきた経緯がある。

現政権与党である民主党は、給付付き税額控除の制度をマニフェストに掲げ、社会保障と税を一体化する政策を打ち出している。これは、所得税の一定額を控除し、税額が控除額を下回る低所得者には差額を現金で支給する仕組みである。しかし、その制度を導入する際には、国民の正確な所得情報の把握が不可欠であるところから、給付付き税額控除制度の実現の前提としては、何らかの「番号制度」導入が必須の条件となる。また、仮に番号制度が導入できた場合には、番号利用を税務の分野に限定せず、社会保障や他の行政分野等においても利用可能にして効用を最大限に高めるべく「共通番号制度」の議論がなされるようになってきた。

2 平成 22 年度税制改正大綱に表れた番号制度

平成 22 年度税制改正大綱は、民主党を中心とする内閣によって平成 21 年 12 月 22 日に閣議決定されている。その第 3 章の 1. 「納税環境整備」の(3)には社会保障・税共通の番号制度導入と題して、以下の記述が見られる。

いわく、「社会保障制度と税制を一体化し、真に手を差し伸べるべき人に対する社会保障を充実させるとともに、社会保障制度の効率化を進めるため、また所得税の公正性を担保するために、正しい所得把握体制の環境整備が必要不可欠です。そのために社会保障・税共通の番号制度の導入を進めます。(中略)付番・管理する主体については、(4)で詳述する歳入庁が適当であると考えます。以上、徴収とも関連しますが、主として給付のための番号として制度設計を進めます。その際には、個人情報保護の観点が必要なことは言うまでもありません。」と。

また、同じ章の 2. 「個人所得課税」の(1)所得税の③、④では次のように述べられている。

③「改革の方向性」と題して、「…的確に所得捕捉できる体制を整え、課税の適正化を図るために、社会保障・税共通の番号制度の導入を進めます。ただし、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いう認識も必要です。」

④「所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当へ」と題して、「給付付き税額控除は多くの先進国で既に導入されています。我が国で導入する場合には、所得把握のための番号制度等を前提に、関連する社会保障制度の見直しと併せて検討を進めます。」

政権交代したばかりの内閣総理大臣が1年を持たずして辞職する等、党内外をめぐる諸事情に翻弄され、後れ馳せの形で、現政権は法人税減税や租税特別措置法の見直しの検討などの税制改革に着手することとなっている。しかし、冒頭部分で述べたように、政府の「社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会」における首相の発言は、社会保障と税に関わる「番号制度」の導入及び消費税の逆進性を緩和する措置としての「給付付き税額控除」の導入に強い意欲を示している。

前政権の迷走振りが目立った中で、税調の改革こそは前政権の“隠れた成果”ともいえるが、ともあれ、その成果を活かし、現政権が抜本的な税制改革を成し遂げることができるか、また、その勢いを駆って、上記「税制改正大綱」に謳われている、社会保障と税制の双方を見直し、財政収支の悪化を招かない社会保障制度を構築するための「社会保障と税の一体改革」を政治主導で実現できるか否かは政権の命運を左右するものとなろう。

なぜなら、レジームチェンジするまでの政権与党においては強大な影響力を持つ「厚労族議員」が闊歩し、そして彼等を動かす官僚組織が存在し、そこでは、社会保障制度は保険料方式をもって維持していくことを大前提とし、税をもってこれを維持する観念は存在しなかったからである。

3 (新) 税調答申としての番号制度の議論

税調の改革は前政権の隠れた成果と述べたが、それは前政権が、かつて二元的税調といわれてきた、自民単独政権期から自公政権期までの「政府税調」と「自民党税調」の影響力を完全に排除して、新たな組織としての「政府税調」を設置したからである。

この新税調は、政府の責任の下で税制改正の議論を行うことを企図し、税調機能を一元化し、これまでの財務省主税局の主導による有識者⁷会議の形態から、財務大臣を会長とし、財務・総務両省の副大臣・政務官を査定役とし、その他の各省庁の副大臣が委員として参加する組織に再編成されている。また、新税調の下に、税制の専門家としての有識者が中長期的視点から税制のあり方に関して助言を行う「専門家委員会」を設置しているが、自公政権期までの旧体制による税調との一定の継続性も考慮され、11名の委員のうち4名は旧税調メンバーで構成されている。

以下、新税調の答申について概観したい。

(1) 平成 21 年 12 月「平成 22 年度の税制改正大綱」

～納税者主権の確立に向けて～

これは答申というよりは、どちらかといえば政府の公約に近いものであり、その冒頭部分に新税調の基本認識である「はじめに」が置かれ、概要、以下のように綴られている。

まず、わが国を取り巻く環境の変化として「経済・社会構造の変化」を挙げ、少子高齢化がわが国の経済を支える労働者や消費者の減少を通じて、経済成長力を低下させ、また、納税者が減少することで税収に大きな影響を与えることを明らかにしている。それらの結果、年金・医療・介護などの現行社会保障制度の根幹が大きく揺らぎ、国民の将来不安の大きな原因ともなっているとしている。

また、国内における格差拡大の問題にも触れ、「グローバル化や規制緩

⁷ 本論考においては、有識者と学識経験者とを同義に用いている。

和の急速な進展に伴う競争の激化や非正規雇用の増大、税財政の所得再分配機能の低下などにより、所得階層間や世代間の利害が対立する様相を呈し」としているとし、地域間格差も拡がり、このままでは格差の固定化を招く虞があると述べている。

そして、当然の帰結として、「国民生活を取り巻く情勢は厳しく、政府は大幅な税収減などの困難に直面して」おり、「先行きも、雇用環境の一層の悪化や円高、デフレ、財政悪化に伴う長期金利の上昇などの懸念材料が存在し、予断を許さない状況」にあることを指摘している。

これに関連する、新税調の税制改革の視点としては、納税者の立場に立った「公平・透明・納得」の三原則を税制のあり方を考える際の基本とするとしている。また、税制改革と社会保障制度改革とを一体的にとらえて、その改革を行うことを明らかにし、「年金の抜本改革をはじめとして、(中略)社会保障制度へと改革を行う過程では、必ず税制との役割分担」が生じる。「したがって税制改革の議論を行うに際しては、社会保障制度改革の議論とも平仄を合わ」せることが重要だと述べている。

本大綱における、納税環境整備に関わる「社会保障・税共通番号制度導入」については、曩の「平成22年度税制改正大綱における番号制度」で触れたものの他、以下のように述べられている。

「① 歳入庁の設置

年金制度改革と並行して、年金の保険料の徴収を担っている日本年金機構（2010年1月に社会保険庁より改組予定）を廃止し、その機能を国税庁に統合、歳入庁を設置する方向で検討を進めます。歳入庁は税と社会保険料の賦課徴収を一元的に行います。行政の効率化が進み、行政コストも大幅に削減できます。国民にとっても、税は税務署、保険料は社会保険事務所など別々の場所に納付する手間が省けます。歳入庁は、国税と国が管掌する社会保険料の徴収を行うこととなりますが、国税と徴収対象や賦課基準が類似の税について自治体が希望する場合、地方税等の徴収事務を受託することも検討します。」

「② 罰則の適正化

納税者の税制上の権利の裏返しとして、納税者には適正に税制上の義務を履行することが求められます。義務を適正に履行しない納税者に対しては、厳正かつ的確に対処する必要があります。課税の適正化を図り、税制への信頼を確保するためには、罰則の適正化も重要です。他の経済犯とのバランスなどを考えながら、罰則の見直しを行う必要があります。」

「③ 納税環境整備に係る PT の設置

以上、(1)納税者権利憲章（仮称）の制定、(2)国税不服審判所の改革、(3)社会保障・税共通の番号制度導入、(4)歳入庁の設置、等について、具体化を図るため、税制調査会の下にプロジェクト・チーム（PT）を設置します。特に、(1)(2)(3)については1年以内を目途に結論を出します。なお、社会保障・税共通の番号制度やこれを付番・管理する歳入庁の設置については、税制のみならず、社会保障制度も関連することから、税制調査会の PT と並行して、内閣官房国家戦略室を中心に、府省横断的に検討を行うこととします。」

本大綱は、レジームチェンジ後間もない時期にリリースされたこともあり、その内容は、それを印象付けるかのように総花的であり、「国民の政府への信頼を回復し、国民不安を解消するため」として、社会保障制度の抜本改革のために、社会保障・税共通の番号制度などのインフラ整備に向けて取り組みを進めるとしている。また、「未来への責任」という観点から、膨大な国債の発行・累積は未来を担う子どもたちにツケを回すものであるから、中長期的な財政健全化に取り組み、事業仕分け、特別会計の見直し、徹底的な行政改革、「コンクリートから人へ」など、税金の無駄遣いの徹底的な排除と予算の総組み替えを進めていくとしている。民主党政権のそれらの目標と意気込みは評価できるものの、前政権、現政権を通じて、ここ1年余りの間に実感としての「改革」、「変化」を感じさせるものは乏しく、その実現性にも疑問符が付くものとなっている。

(2) 平成 22 年 6 月「議論の中間的な整理」

これは新税調が公表した「答申」ではなく、以下に述べられているように、新税調の要請を受けて学識経験者等の専門家で構成される、「専門家委員会」が公表した「議論の中間的な整理」である。

「専門家委員会は、税制調査会の要請を踏まえ、『80年代以降の内外の税制改革の総括』のテーマについて、3月から4月にかけて議論を行った。以下は、各委員から出された意見等をもとに、委員長の実任において、議論の概要をまとめたものである。審議の時間が限られていたことから、概括的な議論が一巡した段階であり、各論点について議論を尽くしているわけではないことに留意いただきたい。」

この「議論の中間的な整理」における「番号制度」に係る意見は以下のとおりである。

「社会保障給付は、真に支援が必要な者に対して、個々人の事情に応じたきめ細やかな社会政策的配慮を行うことが可能」(であり…加筆筆者)、「その上で、低所得者を対象とした還付(給付)、軽減税率の設定の可否も検討」(すべきである…加筆筆者)。

「給付付き税額控除については、番号制度の導入が前提となるほか、不正受給の問題や執行コストを考慮する必要」(がある…加筆筆者)。

(3) 平成 22 年 9 月「納税環境整備に関する論点整理」

この「論点整理」も新税調の要請を受けて専門家委員会から公表されている。以下は、この論点の「はじめに」の部分である。

「…今般、平成 22 年度税制改正大綱(平成 21 年 12 月 22 日閣議決定)において、『公平・透明・納得』の税制を実現する観点から、納税者権利憲章(仮称)の制定、国税不服審判所の改革、社会保障・税共通の番号制度の導入について、『1 年以内を目途に結論を得る』こととされたことを受け、専門家委員会及び納税環境整備小委員会においては、見直しに当たっての基本的な考え方や、関連する論点、留意すべき事項など、専門的・実務的観点から検討が必要な事項について議論を行った。具体的には、まず、平成 22 年 1 月 28 日の税制調査会企画委員会の議を経て、

専門家委員会において行う論点整理の素案を作成するため、専門家委員会の下に納税環境整備小委員会が設置された（以下略）。」

納税環境整備小委員会及び専門家委員会における番号制度に関する議論の概要は以下のとおりである。

〈番号制度〉

「(1) 現在、番号制度については、平成 22 年度税制改正大綱を踏まえ、内閣官房国家戦略室に設けられた『社会保障・税に関わる番号制度に関する検討会』において府省横断的な検討が行われており、『1 年以内を目途に結論を出す』こととされているところ、同検討会においては、国民の権利を守るための番号として、社会保障と税制を一体化し、真に手を差し伸べるべき人に対する社会保障を充実させ、国民負担の公正性を担保するとともに、国民の利便性の向上を図るために必要な番号制度の導入について検討が進められている。同検討会では、平成 22 年 6 月 29 日に『中間取りまとめ』を公表し、これについての意見募集手続も終了したところである。税務の観点から見た場合、利用する番号については、①国民に悉皆的に付番されていること、②一人一番号が確保されていること、③民一民一官の関係で利用できること、④番号が目で見えること、が必要である。また、常に最新の住所情報が関連付けられていることも必要である。」

「(2) 小委員会の議論においては、社会保障の充実・効率化等の国民に対して目に見えるメリットが認められ、かつ、プライバシー保護にも十分な配慮がなされるとの前提の下で、番号制度を導入すべき、という点で意見が一致した。また、課税の適正化や、社会保障制度の充実・効率化のためには所得捕捉の精度を向上させることが必要であり、そのためには、現行の法定調書の範囲の拡大が必要である、という点で意見が一致した。」

なお、小委員会・専門家委員会における主な意見として、以下に掲げるものが出されている。

「(1) 番号を導入する意義・メリット

- ① 番号制度の導入については、国民の理解と納得を得ることが必須であり、そのためには、行政の効率化だけでなく、福祉の給付と連動させる、行政のワン・ストップ・サービスが可能となるなど、国民に対して目に見えるメリットや利便性の向上が必要。
- ② 番号制度は、将来的には社会保障制度等に関する国と国民間のコミュニケーション・ツールに使えるようにする必要。そのためには、行政機関が国民に対して使用する番号を一本化することで、行政のオンライン化(E-Government)、窓口一本化を図る必要があり、そのことによって、国民に対する行政のワン・ストップ・サービスが可能になる。
- ③ 『給与支払報告書』（市町村長に全件提出）と『給与所得の源泉徴収票』（税務署長に一定範囲を提出）など、『共通した情報』については、横断的な利用を可能とすることにより、重複している行政事務を効率化することが可能となる。
- ④ 番号制度を導入するためには、『納税者番号制度』という名前ではなく、『市民サービス番号』など、国民に受け入れられやすい名称とし、国民の利便性が向上するということが必要。
- ⑤ 番号制度は、金融所得の課税方式とは必ずしも関係がなく、社会保障制度の給付面でのメリットの付与と、税制に対する信頼性を確保するため等に必要なもの。
- ⑥ 番号制度については、国民の信頼性の向上、国民の利便性の向上、行政の簡素化・効率化に資するように制度設計を行うことが望ましい。そうすれば、社会保障制度の充実・効率化、負担の適正化につながるるとともに、正確な所得捕捉も担保できることとなるため、コストを考慮しても国民のメリットの方が大きい。
- ⑦ 番号制度については、信頼ある税制のための情報的な基礎を拡充する観点から位置づけることが重要。これにより、現行税制のもとで所得把握の精度向上に資するとともに、今後の税制改革において、

- 例えば、総合課税を導入するための制度的基礎の整備にも資する。
- ⑧ 低所得者の所得を把握することは、番号制度を用いても困難ではないか。特に、給付付き税額控除を無職の人等も対象として行うためには、番号制度だけでは対象者の確定は不可能であり、年末調整を受けない国民全員が確定申告義務を負う等の制度の導入が必要となりうるが、そのためには、運用体制の確保について相当に時間をかけた慎重な検討が必要。
- ⑨ 共通番号制度の導入には、ア．国民総背番号制に対する国民感情からの反発、イ．番号制によっても所得の正確な捕捉には限界があること、ウ．個人のプライバシー保護の問題の3つの問題の解決が必要。ア．については、粘り強く説明するしかないが、イ．については、先進各国のほとんどにおいて何らかの番号制度が入っているように、こうした問題があるから導入する意味がないとはいえない。ウ．が最も重要。『見える番号』を共通利用することによる問題点についての解決策を国民に納得できる形で示す必要。
- ⑩ 番号制度は、社会保障制度の充実・効率化、負担の適正化に向けた制度の運営を支えるインフラであるが、こうした目的を達成するには、番号導入後、それを前提としてどのように具体的な社会保障制度・税制の設計を行うかといった点も重要。」

「(2) 税務利用するための番号に必要な条件

(番号の可視性)

- ① 法定調書の提出者に中小企業が多いことを踏まえると、法定調書の提出者が、納税者から提示された番号を目で見てもその番号を法定調書に記載し、税務当局に提出できるよう、番号は絶対に見えるものである必要。
- ② 番号は、将来的には社会保障制度等に関する国と国民間のコミュニケーション・ツールに使えるように可視化されたものによって、国に対する国民の信頼感の向上につながる。オランダで導入されている市民サービス番号 (BSN 番号) は、国と国民の

間のコミュニケーション・ツールとしての役割を果たしており、国民はオンラインで自己の番号（情報）の正確性、自己の受ける社会保障情報を確認することが可能となっているなど、参考になる。

（利用する番号の選択肢）

- ① 効率性の観点からは、利用する『番号』として住民票コードを使うことが望ましい。ただし、住基ネットを導入するときには、そのうち納税者番号に使うのではないかなど、いろいろな反対があった。また、11桁の番号を常に書かせられることに対する反発もある。最高裁で合憲判決も出されたところだが、利用する『番号』として住民票コードをそのまま使うことについては、いろいろな意見がありうる。
- ② 既存の住基ネットの活用について、考えるべきではないか。
- ③ 何種類も番号が存在することは効率性の観点からも問題があり、利用する番号については、既存の番号の活用が最も効率的。ただし、現存番号の活用がプライバシー保護の観点からどうしても難しいとすれば、住民票コードと対応させた新しい番号の付番が現実的。」

「(3) 番号を記載する法定調書の範囲

- ① 番号制度に所得把握効果を持たせるためには、法定調書の範囲をどのように広げるかどうかが、ポイントになる。
- ② 社会保障制度における給付面での所得情報等の有効利用することを考えると、所得把握の正確性を確保することが重要になる。現行の法定調書の範囲を拡大することで、所得捕捉の正確性を担保する必要。
- ③ 社会保障制度の効率化及び所得税の公平性を担保するためには、フローの所得のみならず、ストックについての情報が不可欠。また、国境を越えた税情報等も不可欠であり、国内資料情報制度との体系的な環境整備が必要。
- ④ 現行の法定調書制度は、手書きの世界を前提として制度設計されているため、番号導入の際には、法定調書の範囲の拡充や提出基準

金額の見直しが必要。

- ⑤ 給付付き税額控除や、税・社会保障の連携を検討する際には、低所得者の情報や、低所得者ではあるが財産がある人、親から多額の贈与や非課税所得を得ている者の情報なども把握する必要。
- ⑥ 源泉徴収をした給与等や報酬・料金等は、金額基準の引下げ（又は撤廃）を検討してもよいのではないか。
- ⑦ 税務調査においてほぼ確認が行われている項目、例えば、一定金額以上の交際費や修繕費など、また、対象企業を限定する必要はあるが、株主の異動に関する事項は、法定調書の範囲に含めてもよい。
- ⑧ 法人税申告書に添付する勘定科目内訳明細書の記載欄について、所在地等の代わりに番号を記載するなど、法定調書に代替させる工夫も考えられる。
- ⑨ 番号制度を導入する際には、どのように事業所得を正確に把握していくかが課題となるが、この点については、法定調書の範囲の拡大と併せて、零細な事業者に配慮しつつ、記帳や帳簿の保存義務の範囲を拡大することも検討する必要。
- ⑩ 法定調書の範囲の拡大と併せ、その提出手段として e-Tax の利用普及に努めれば、より法定調書の処理の効率化が進み、番号制度により大きい効果が見込まれる。
- ⑪ 法定調書の範囲と金額の見直し（拡大）については、常に、事務負担（金額の多寡・取引件数）と課税の公平（取引の種別）のバランスを考慮することが必要。」

「(4) プライバシー保護

- ① 導入された番号を民間の商業目的利用で用いることについては、厳格にこれを禁止する措置が必要。番号制度が、私的な番号と結びつくことから生ずる問題点に関する十分な検討が必要。
- ② 番号制度により収集した所得等情報について厳格な管理を行う観点から、所得等の情報については原則として第三者開示を禁止した上で、ア．法定資料等の情報を税務当局等に提出する民間事業者、

- イ．所得等情報を収集する税務当局等、ウ．税務当局等から情報提供を受ける関係官庁のそれぞれについて厳格な守秘義務を課す必要。
- ③ 社会保障制度の充実・効率化、負担の適正化の観点からは、税務上は必ずしも必要でない情報（例えば、非課税とされる給付金の受給情報等）についても収集することが必要となりうるが、税務当局がこれを収集することは、国民のプライバシーの観点からも適当ではない。
- ④ 国民の間には、番号が一元化されるとデータも一元化され、一つ関門を破られたらすべての情報が流出してしまうのではないかという素朴な不安がある。こうした不安を払拭するため、番号の一元化と、蓄積されたデータの一元化とは全然別物であることを早い段階から周知していくことが必要。
- ⑤ 個人のプライバシー保護については、ア．国家により個人一人一人の情報が総合的に把握されてしまわないかという問題と、イ．個人情報予測のできない方法で悪用される可能性という問題とがある。共通番号は、民一民一官で利用できる『見える番号』である必要があるから、アメリカで発生している個人情報の官民の無制限なアクセスや、成り済ましによる目的外利用等の弊害をどのように回避するかが重要。『中間とりまとめ』は、『見える番号』を共通利用することにより発生しうる問題点に正面から触れていないが、番号制度の導入のためには、今後、これらの点について国民が納得できる解決策を提示する必要。
- ⑥ 番号制度の導入にあたっては、プライバシーの保護に十分な注意を払う必要がある。国民が納得できるよう、国民の目に見える形で対策を取る必要。『中間とりまとめ』が指摘するとおり、国民が自己情報へのアクセス記録を自ら確認できる仕組みを整備すること、目的外利用の法令による厳密な禁止と罰則の規程、ICカードの活用による個人認証などは、特に重要。

- ⑦ 番号制度の運用上、一定程度、家族単位の情報を得て、番号を家族単位で管理する必要がある場合も生じうるのかもしれないが、どこまで、番号制度の下で把握すべきであるかという点については慎重な検討が必要。
- ⑧ 『給付付き税額控除』及び社会保障給付に所得制限等をつける場合においては、個人もしくは世帯の所得について、非課税の給付金収入や、分離課税となる所得等も含めて総合的に把握することも必要となりうるが、これらの情報を収集すること自体については、プライバシー保護の問題とはいえない。」

「(5) その他

- ① 個人・法人間取引や、法人間取引についても適切に把握できるよう、法人等にも付番は必要。
- ② 番号の適切な提示・記載を確保するため、告知義務や本人確認義務、その不履行の場合の罰則等の実効性確保措置を整備する必要。
- ③ 番号制度の導入に当たって、まず公正な第三者機関を作り、そこで相対的に政治や省庁の要求とは切り離して番号制の原案を作成・発表した方が国民の理解を得やすいのではないか。」

以上みてきたように、番号制度に関しての小委員会における議論では、社会保障の充実ないし効率化等の国民に対する目に見えるメリット及び、プライバシー保護に十分な配慮がなされるとの前提条件の下で、この制度を導入すべきとの意見で一致している。しかし、ここに至るまでの道程は、決して短いものではなかったように思える。

そこで、以下では、(旧)税調の答申を取り上げ、主として納税者番号制度の議論の審議経過を概観することとしたい。

III 税調答申に見る納税者番号制度

1 納税者番号制度の審議経過

納税者番号制度は、既に述べてきたように、税務当局にとっては税務行政の省力化・効率化に寄与し、そのことは延いては課税の公平性、適

正性を実現することにもなろう。その一方で、納税者にとっては当局に知られたくない資料や情報までもが逐一把握されることになる。このことから両者の利害得喪が対立する側面があり、加えて近年の個人情報の尊重、保護という時代の流れの中であって、これに関する議論は、政府税調「昭和 54 年度の税制改正に関する答申⁸」において検討が開始されて以来 30 年以上も経過している今日、国民の拒否反応は未だ強く、その導入には至っていない。

しかし、当該議論が開始された当時の状況と国が e-Gov（電子政府）を標榜して憚らない、すなわち各種行政サービスや納税申告等をコンピュータネットワークやデータベース技術を利用して行うユビキタス社会の入口にある今日の状況とは明らかに相違がみられることも事実である。

他方、この間、かかる議論を進めるに当たって、国民の声を代弁する真の意味での「納税者」の代表が参加せず、いわば時の政府のお声掛けだけの閉ざされた社会である「税調」という組織の中で議論が進められてきたこと、すなわち専門知識に基き、専門用語を饅めた、庶民感覚とは若干乖離のある答申でも、それを受けてそのまま国民にリリースされてきたところにも、国民的合意を得られなかった小さくない理由の一つが存在するように思われる。

ともあれ、内閣総理大臣の公的諮問機関として政令により設置される税調は、その答申において、税率等の具体的な数値を提示するのみならず、税制改革のための基本的方向についても提言する。この提言をベースとして、個別税法においてそれぞれの議論が展開され、法改正へと繋がることになる。このことから、税調は、わが国の租税制度に関する事項を調査審議する機関として位置付けられ、そこでの審議結果としての

⁸ 昭和 53 年 12 月の税調答申において、「…利子・配当所得の適正な把握のためいわゆる納税者番号制度の導入を検討すべき…であるとする意見が出されている。」旨の記述がある。本論考 25 頁参照のこと。

答申は、その後のわが国の税制改正に多大な影響力を及ぼすのは明らかである。

そこで、以下に、これまでの税調答申を納税者番号制度が議論される以前の主要な答申とその後の納税者番号制度に関する審議が行われているものに分け、後者については、更にその時期と内容によって1期から5期に分類し、時代背景とともにそれぞれの審議内容を概観することとしたい。

2 納税者番号制度が議論される以前の答申

納税者番号制度が議論される以前の税調の諸答申の個々の内容については、税調自体の組織、国家目的等、それぞれの時代背景により、若干、異なっている。

(1) 昭和24年7月「税制改正に関する中間報告」

この「中間報告」は、「税制審議会」の名称で出されているが、当時の「税調」は勅令による国の機関として設置されており、「税制審議会」と「税調」との関係は必ずしも明らかではないが、内容は明らかに戦後復興を税制の立場からも支えようとするものとなっている。

具体的には、戦後の混乱期におけるハイパーインフレの克服、危機に瀕している日本経済の復興という観点からの、財政収支の均衡とそのため「可能なる限りの租税負担にたえて国民等しく耐乏生活に徹するの要ある」こと、及び「わが国の租税負担が著しく過重であって、国民負担の限界を超えている」ところから、税務行政の合理化並びに適正な課税を提言する内容となっている。

(2) 昭和28年11月「税制調査会答申とその理由及び説明」

この答申は、「税制調査会」の名称で公表されているが、ここでの「税調」は閣議決定により内閣に設置されたものであり、答申としては「税制調査会」の名称で行われた最初のものである。未だ戦後処理に苦悩する時代背景を受けて、その「まえがき」には以下の記述がみられる。

「税制調査会は、内閣総理大臣の委嘱により、国税及び地方税を通じて、

わが国現下の実情に即した合理的な租税制度の確立を期するとともに、税制及び税務行政の簡素能率化を図るために必要と認められる改善事項について(中略)答申する」として、税調の役割を明示している。

この答申においては、インフレを抑え込むために財政規模を圧縮し、限界を超えた国民の租税負担の軽減を、所得税を中心とした直接税で行うことを提言し、中央、地方を通じて700億円程度の減税が必要としている。しかしながら、財源を無視して減税することはできないとし、その財源を「経済活動の進展による租税の自然増に求めるとともに、奢侈的消費に対する増税その他間接税の増税に求める他はない」としている。

近年の政治的過程や時として“政争の具”として歪められる税制、いわゆる族議員による圧力、財源を伴わない手当や補助金等の支給・減税などとは対極にある答申内容といえよう。

(3) 昭和30年12月「臨時税制調査会中間答申」

ここでの臨時税制調査会も閣議決定により内閣に設置されたものである。戦後の混乱期が終り、その処理も漸く終局を迎え、高度経済成長の始まりとなった、いわゆる神武景気の幕開けの年でもあったところから、答申の文言にインフレその他の財政悲観論的論調はその影を潜めている。以下はその前文の一部である。

「臨時税制調査会は、内閣総理大臣の諮問に応じ、国税及び地方税を通じて、我国の最近の諸情勢に即応すべき合理的な租税制度の確立を期し、(中略)昭和31年度税制改正に関連する事項」について答申している。

この答申においては、数次の減税措置によりやや負担の軽減がみられるが、今後一層の租税負担の軽減と合理化に努力すべきこと、歳入増加の方法として、決して国債発行という安易な方法に頼ってはならないことを明らかにしている。900兆円にも垂んとする、現下の、国と地方を合わせた債務残高に思いを致す時、先人の堅実性、清廉性が再認識させられる。

また、当時の租税体系は間接税に比して直接税の負担が重くその不均衡是正に触れ、「一般売上税又は附加価値税」の創設によって直接税を大

巾に軽減するという考え方を紹介しつつも、慎重に検討すべき問題だとしている。この当時、既に、今日の一般消費税の導入の議論が始められていたことに少なからぬ驚きを感じる。また、この答申を受けた政府（租税行政庁）が、なぜ新税を導入してまで直間比率を変更しなければならないかという素朴な疑問に対する国民（納税者）へのアカウントビリティを十分に果たしていたかどうか疑問に思われるところである。

この他、直接税に関連して給与所得者の負担が他の所得者の負担に比べて特に重いとの認識から、給与所得控除引上等の措置による給与所得者の負担軽減を行うことが適当であるとの意見を公表している。

（4）昭和 31 年 12 月「臨時税制調査会答申」

この臨時税制調査会は、閣議決定により前年から引き続き内閣に設置されているものであり、前年の中間答申の結論に当たるものである。この年、経済企画庁調査課長の後藤誉之助は経済白書「日本経済の成長と近代化」の結びで「もはや戦後ではない」と記述、このフレーズは一世を風靡した。というのも、GNP がこの年に戦前の水準を超え、高度経済成長期の始まりとなったからである。以下は「臨時税制調査会報告」の「まえがき」の一部である。

いわく、「臨時税制調査会は、国税及び地方税を通じて、わが国現下の実情に即した合理的な租税制度を確立し、税務行政の簡素合理化を図る上に必要な事項について審議…（中略）昭和 31 年度税制改正に関連する事項についての中間答申を行い、その後、直接税、間接税、地方税の 3 分科会に分かれて審議を進め、この間、関係各界の有識者より意見をも聴取し、ここに最終結論を得た。しかし、税制の問題は広くかつ深く、社会的にも経済的にもその影響はきわめて重大かつ複雑なので、二三の基本的問題は未解決のまま今後の研究にまたなければならないこととなった。しかも、税制の問題は、変遷する社会と経済の実情に即応するよう広く国民の関心を集めて研究される必要があり、今後の研究に多くを期待したい。」と。

本答申の「総論」において、税調は「現行税制は、シャープ勧告に基

く昭和 25 年の税制を基礎とし、その後、年々これに必要な改正を加えて現在に至ったものである。しかし、その後、わが国の経済は著しく発展し、現行の税制では現在の社会情勢に適応しがたい面が多く生ずるに至った。」とし、「国税及び地方税を通じて、税負担は依然として過重である。特に、個人所得に対する課税は…(中略)戦前に比べて著しく重くなっている。」と指摘している。ここにみる論調には、わが国の経済がテイクオフし、やがて巡航速度に至る過程での好景気による税の自然増が見込まれることが背景にあるものと思われる。

ここまでの答申は、納税者番号制度の議論とは直接関係するものではないものの、税調という組織やそこでの時代背景なり社会情勢を踏まえた議論、そして、そこで出された答申が現行税制に如何に採り込まれ、機能しているかを検証する上では重要であると考えている。

3 納税者番号制度が利子・配当所得を総合課税にするために議論された「第 1 期税調答申」

納税者番号制度が税調で議論されている期間と内容に注目し、利子・配当所得の課税のあり方に関して議論されている期間における諸答申を「第 1 期税調答申」と呼ぶことにする。

(1) 昭和 53 年 12 月「昭和 54 年度の税制改正に関する答申」

これ以後に取り上げる税調は、全て総理府の附属機関として設置されたものであり、答申は「税制調査会」の名称で行われている。

昭和 49 年に第一次オイルショックが発生し、安い原油が高騰したことから先進諸国の経済は混乱、特に日本経済は大きな衝撃を受け、戦後の高度経済成長が終焉することになった。その時代背景を反映し、本答申の「まえがき」には以下の記述がみられる。

「① 税制調査会は、昭和 52 年 11 月 22 日、内閣総理大臣から『国民経済の健全な発展を目途としつつ、国、地方を通じて財政体質を改善するため、税制上とるべき方策』につき諮問を受け審議を続けてきたが、同年 12 月にはその審議の一環として『昭和 53 年度の税制改正に関する

答申』を行った。」

「② 本年度に入り、昭和53年8月には一般消費税特別部会を設置し、我が国の経済取引に即応した一般消費税の具体的仕組みについて審議を重ね、同年9月には『一般消費税特別部会報告』を公表した。また、これに引き続き、利子・配当所得の総合課税のための具体的方策についても審議を行った。」

「③ その後、当面の課題として昭和54年度において実施されるべき税制改正について審議を続け、昭和53年12月27日、第26回総会において、その審議の結果を『昭和54年度の税制改正に関する答申』としてとりまとめ、これを即日、内閣総理大臣に提出した。」

本答申の基本的な考え方としては、第一次オイルショック後の日本経済の景気刺激策として行われた大量の公債発行から公債費の著増による財政の硬直化を懸念し、一刻も早い財政再建の必要性を謳うものとなっている。このコンテクストから、曩の昭和30年12月「臨時税制調査会中間答申」の中で触れられていた直間比率の不均衡是正手段としての「一般売上税又は附加価値税」の創設に関する「一般消費税特別部会報告」の公表が注目される。

また、利子・配当所得課税について、「所得の総合課税を現実にも可能とする条件を整備するための具体的、専門的な検討に」入り、その「審議の過程では、利子・配当所得の適正な把握のためいわゆる納税者番号制度の導入を検討すべきであるとする意見、そこまで整備することは現実の問題としてなかなか難しいが総合課税の方向に沿って課税の強化を図っていくべきであるとする意見、少額貯蓄・郵便貯金等の利子非課税制度の見直しを含め、利子・配当課税制度の全体について検討を加えるべきであるとする意見等が出されている」ことを明らかにしている。これは利子・配当所得の分離課税⁹は高所得者に有利であるところから、担

⁹ 分離課税とは、一定の所得について、他の所得金額と合計せず、分離して税額を計算し、課税する方法を指す。

税力に即した課税という観点からは問題であるとの立場から、個人課税においてはできるだけ総合課税¹⁰に移行すべきとする考え方によるものと思われる。この時期に、このような目的で「納税者番号制度」の議論が始まっていることは、この制度の必要性を検討する上では、ある種の判断材料を提供してくれるものといえる。

（2）昭和54年12月「昭和55年度の税制改正に関する答申」

この答申は、前年と同様、昭和52年11月に内閣総理大臣から「国民経済の健全な発展を目的としつつ、国、地方を通じて財政体質を改善するため、税制上とるべき方策」について諮問を受けたものの、いわば続編としてのものであり、以下はその「まえがき」の一部である。

いわく、「…本年度に入り、昭和54年6月には『利子配当・土地税制特別部会』を設置し、利子・配当所得の総合課税のための具体的方策と土地税制のありかたについて検討を重ねるとともに、当面の課題として昭和55年度において実施されるべき税制改正について審議を続け、昭和54年12月20日、第36回総会において、その審議の結果を『昭和55年度の税制改正に関する答申』としてまとめ、これを即日、内閣総理大臣に提出した。」と。

本答申における基本的な考え方としては、前年に引き続き、財政再建という課題への取り組みに関するものであるが、その論調は「国、地方を通じて巨額の公債、借入金に依存する財政状態は異常というほかはな」とし、前年が「緊要の課題」であったのに対して、「緊急の課題」という表現に変化している。しかし、前年の答申において、国民の理解を求める努力を重ねつつ、一般消費税を実施すべきである旨の提言については、「同税についての国民の十分な理解を得るに至っていない」とし、同税によらない財政再建を提言している。具体的には、次年度予算編成に当たっては公債発行額を当年度予算に比べ1兆円以上の減額、歳出規模の抑制、租税特別措置の思い切った整理縮減を求めている。

¹⁰ 総合課税とは、各種の所得金額を合計して税額を計算し、課税する方法を指す。

国税の直接税関係では、「利子・配当所得の総合課税移行の実をあげるためには、利子・配当の真正な受取人の確認と膨大な支払調書の効果的な名寄せを的確に行うことが不可欠の課題」とし、「本人確認、名寄せに万全を期するには、基本的には、いわゆる納税者番号制度が最も有効な方策である」としている。しかし、「納税者番号制度は、広く一般国民を対象とするものであるだけに、十分時間をかけて国民の納得を得ていく必要があるが、現時点においては、納税者番号制度を導入するために十分な環境整備が行われているとは言い難い」として、「非課税貯蓄及び課税貯蓄の双方に通ずる本人確認及び名寄せのための現実的かつ有効な方策として、少額貯蓄等利用者カード（以下『グリーン・カード』と称する。）制度の採用」を提言している。

（3）昭和 59 年 12 月「昭和 60 年度の税制改正に関する答申」

本答申の審議過程においては、納税者番号制度については議論されていないが、「昭和 55 年度の税制改正に関する答申」において、納税者番号制度を導入するための十分な環境整備が行われてはいないとして導入された「グリーン・カード」制度を廃止する提言を行っていることから取り上げた。

本答申では、昭和 50 年代を総括し、「財政事情の深刻化の歴史であり、また、財政健全化に向けての努力と苦悶の歴史であった」としている。例えば、公債残高については、昭和 49 年度末には約 10 兆円弱であったものが、10 年後の昭和 59 年度末には 120 兆円を超える見込みであることを明らかにしている。そこで、公債発行額のできる限りの縮減、歳出の徹底した見直しと併せて、税負担の公平化、適正化の推進に努力すべきこと、所得税・住民税の減税を行う余地はないとの意見を明らかにしている。

以上、第 1 期では、3 本の答申を取り上げた。これらのうち、特に納税者番号に関連するものについて見てみたい。

（1）の答申では、納税者番号制度の導入の目的について、利子・配当所

得を総合課税とするために、利子・配当所得を適正に把握する目的としていた。

(2)の答申では、(1)の目的が「利子・配当所得の総合課税移行の実をあげるため」と僅かに変化し、しかも、「納税者番号制度を導入するために十分な環境整備が行われているとは言い難」く時期尚早として、その代案としての「非課税貯蓄及び課税貯蓄の双方に通ずる本人確認及び名寄せのための現実的かつ有効な方策」として、少額貯蓄等利用者カード（グリーン・カード）制度の採用を提言するものとなっている。

(3)の答申においては、折角、導入したグリーン・カード制度の廃止を提言している。それを受けて政府なり、租税行政庁としては、「本人確認」「名寄せ」のため、いわば納税者番号制度の次善の策である「現実的、有効な方策」として、一旦採用されたグリーン・カード制度を廃止するに当たっては、違和感のない、国民（納税者）に納得されやすいアカウントビリティが尽くされるべきであったように思う。なぜなら、僅かな言葉の言い回しの変化でさえも、国民はそれをブレと捉え、やがて税制そのものにも不信感を抱くからである。

4 納税者番号制度が利子・配当、適正な資産課税との関係で議論されるようになった「第2期税調答申」

納税者番号制度が、利子・配当所得の総合課税の目的に加え、いわゆる適正な資産課税との関係においても税調で議論されていた期間の諸答申を「第2期税調答申」と呼ぶことにする。

(1) 昭和61年12月「昭和62年度の税制改正に関する答申」

この答申においては、当時の財政状況につき、「昭和61年度末の国債残高が140兆円を超える水準に達し、これに対し、歳入の大宗をなす税収は自然増収が期待できない」として、国の財政事情が極めて厳しいものとの認識を明らかにしている。このコンテキスト上で、「有価証券譲渡益課税については、課税の公平・公正の見地から、継続的取引等の要件について見直しを行い、先物取引について新たに課税を行う等課税ペー

スの拡大を図ることが適当である」とし、さらに、「納税者番号制度の導入を含め課税の適正な執行を図るための捕捉手段の改善をも検討することが必要」との提言をしている。

（2）平成元年1月「平成元年度の税制改正に関する答申」

この年の4月1日から「一般消費税」がわが国に導入されたことから、この答申の「基本的考え方」には、そのことを反映して、以下の記述がみられる。

いわく、「当面は、新税制が円滑に実施されるよう政府において各般の努力を払うことが望まれる。とりわけ、消費税の導入に当たっては、この種の税になじみの薄い我が国の現状を踏まえ、その内容、仕組み、実施面等に関する国民への説明、円滑かつ適正な転嫁及び便乗値上げ防止を図るための施策、納税者の対応の便宜への配慮等が重要であり、政府に新たに設置された新税制実施円滑化推進本部等を通じ、適切な施策が講じられることを望むものである。」と。

また、納税者番号制度については、別に項目を準備し、以下の記述がみられる。

いわく、「① 納税者番号制度については、当調査会においてもしばしばその検討の必要性が論じられてきたが、先般、税制の抜本的改革についての審議を行った際、特に有価証券譲渡益課税をめぐる議論に関連して、納税者番号制度について具体的に検討する必要があるとの問題提起があった。このため昨年2月納税者番号等検討小委員会を設置し、同制度の内容及び導入する場合の問題点等について幅広く検討を行ってきたところである。その検討結果は、昨年12月納税者番号制度等検討小委員会報告として公表したところであるが、この機会に当調査会として納税者番号制度について基本的な考え方を述べると次のとおりである。」

「② 納税者番号制度は、その効果には一定の限界はあるものの、納税者の所得等を把握し適正・公平な課税を実現するためには有効な制度であると考えられる。しかしながら、納税者番号制度は我が国になじみのない制度であり、技術的にも複雑な側面を有しているほか、国民生活にも少

なからぬ影響を及ぼすものであるところから、仮に同制度を我が国に導入しようとする場合には、次の諸点が充足されていることが必要である。まず、基本的な前提として、大多数の個人及び法人に対し全国一連の生涯変わらない番号を付与しうる体制ができていなければならない。次に、納税者番号制度とプライバシー保護との関連では種々懸念が表明されているところであるが、この点については納税者番号等検討小委員会報告に示されているように、適正な税務執行のために必要な限りでプライバシーの権利が制限されることはやむを得ないとの考え方、また、広く国民を対象とする番号制度が導入されても、番号を利用して収集した情報の目的外利用について制限を設けるなど番号制度の運用について適切な管理が伴えば、プライバシーの侵害といった事態は防止できるとの考え方が国民共通の理解となることが必要である。さらに、納税者番号制度が導入されれば、国民生活に少なからぬ影響を及ぼすことになるので、適正・公平な課税の実現のためには同制度が必要であり、それに伴うわずらわしさや費用を受忍することもやむを得ないとの認識が国民の合意となることが必要である。」

「③ 以上の諸点のうち大多数の個人及び法人を対象とする番号制度の導入については、税制調査会の審議の対象範囲を超える問題を含んでいるので、当調査会としては政府部内において税務のみならず幅広い視点から検討が進められることを要望するものである。次に、納税者番号制度とプライバシーの保護との関係あるいは適正・公平な課税の実現のためには国民がどの程度のことまで受忍するべきかという問題については、納税者番号等検討小委員会報告をもとに同制度の目的や基本的仕組みが十分理解された上で、広く国民の間で掘り下げた議論が行われることを期待する。納税者番号制度の導入問題については、以上のような検討や議論を通じた国民の合意形成の状況を見守りつつ、更に検討していくことが適当であると考え。」と。

(3) 平成4年12月「平成5年度の税制改正に関する答申」

この答申において、平成4年度末における国の公債残高が約176兆円

にも及び、地方財政についても同年度末で76兆円を超える巨額になるものと見込み、これを受け、平成5年度税制改正については、政府に対し財政規律を堅持することの重要性を強く指摘するものとなっている。そこで、平成5年度の予算編成においては、歳出面の不要不急の経費を削減し、徹底した制度・施策の見直しや歳出の節減合理化を、さらに歳入面においては税外収入を極力確保することを求めている。税制については、国民が選択した公共支出の財源は、それを受益する国民が共同して負担すべきとし、税負担の公平確保に向けたため努力が重要だとしている。この「基本的考え方」を受け、納税者番号制度については、平成元年度答申と同様、別に項目を立て、以下の提言がなされている。

いわく、「① 納税者番号制度については、平成元年1月の『平成元年度の税制改正に関する答申』（以下『元年度答申』という。）において、当調査会としての基本的な考え方を示したが、その後、『税務等行政分野における共通番号制度に関する関係省庁連絡検討会議』における検討を踏まえて、更に検討を進めてきたところである。これまでの検討結果については、本年11月、利子及び株式等譲渡益課税の見直しのための審議に合わせ、中間的な報告として『納税者番号等検討小委員会報告』に公表したところであるが、当調査会として、現時点における納税者番号制度についての基本的な考え方を述べると次のとおりである。」

「② 当調査会は、元年度答申において、納税者番号制度は、その効果には一定の限界はあるものの、納税者の所得等を把握し適正・公平な課税を実現するためには有効な制度であるとした上で、同制度を導入する前提として、番号付与の方式の問題、プライバシーの保護の問題及びわずらわしさや費用の受忍の問題について指摘している。元年度答申以後、納税者番号制度の導入の前提となるこれらの問題について、我が国の現状に即し、より具体的に検討を進めてきたところである。番号付与の方式に関しては、個人に対する番号付与の方式として、公的年金番号を利用する方法と住民基本台帳を基に番号を付与する方式とを、法人に対する番号付与の方式として、税務当局の管理データを基に番号を付与する

方式と商業登記簿・法人登記簿を基に番号を付与する方式とを具体的に想定し、それぞれの方式の長所や問題点等を明らかにしたが、個人・法人それぞれ、いずれの方式が適当かを判断するには至っていない。プライバシー保護の問題に関しては、税務当局は適正な税務執行のために納税者等の経済取引に係る情報を収集する必要がある、その限りでプライバシーの権利が制限されざるを得ないと考えられるが、行政機関が保有する個人情報の保護の問題、共通番号の利用を民間にも認めるかどうかの問題及び認めた場合のプライバシー保護の問題については、更に検討を行うことが必要であろう。納税者番号制度のコストに関しては、行政側の番号付与及び利用のコストを試算したほか、法定資料提出義務者の負担についても検討を行ったが、これらについて、更に検討していく必要がある。また、納税者番号制度の効果に関しては、資産所得の課税方式のあり方を検討するに当たって制度の選択の幅を拡大する等の観点に加えて、資産課税の分野においても納税者番号制度の利用の可能性があるのではないか、また、税務行政の機械化・効率化の促進にも資するものではないかという観点からも、同制度について検討していく必要がある。さらに、納税者番号制度を評価するに当たっては、税務及び税務以外における番号制度の利用によって得られる効果と、番号制度のコスト、経済取引への影響、プライバシーの保護等懸念される問題とを総合的に勘案していく必要がある。」

「③ 以上のように、納税者番号制度に関しては、種々の角度から具体的な検討を行ったが、まだ検討されるべき課題が残されており、同制度に対する国民の理解もまだ十分ではなく、今後深められていく過程にあると考えられる。このような状況にかんがみれば、納税者番号制度については、同制度を導入すべきかどうかという点を含め、引き続き検討を行っていくことが適当である。」

「④ 今後、検討を行うに当たっては、番号付与の仕組みに密接に関連する公的年金番号の一本化や住民基本台帳の電算化及びネットワーク化等の今後の展開に十分配慮していく必要がある。また、共通番号の利用

の問題やプライバシーの保護の問題は、単に税務の分野にとどまらない広範な分野にわたることから、これらの問題については、関係者間において、より幅広い観点から検討される必要があると考える。さらに、納税者番号制度の問題は、国民のプライバシーに関する感情や社会生活のあり方に関する考え方にかかわってくる面があり、同制度を検討していくに当たっては、このような国民の感情や考え方を十分に汲み取っていくかなければならない。そのためには、当調査会の検討状況を国民に説明し、国民の理解を深めていく上でどのような方策が適当であるか検討していく必要がある。また、このような努力とあいまって、納税者番号制度について、国民の間で活発な議論が行われ、国民の理解が深まることを期待する。」と。

第2期税調答申においても、以上の3本の答申を取り上げ、納税者番号に関連するものについて述べてみたい。

(1)の答申では、従来の納税者番号制度の導入の目的についての「利子・配当所得の総合課税のため」に加えて、新たに課税の公平・公正の見地からの「有価証券譲渡益課税」、いわゆる資産課税が挙げられている。

(2)の答申では、さらに(1)の議論に関連して、納税者番号制度について具体的に検討する必要があるとし、税調として当該制度をめぐる諸問題とその考え方を明らかにしている。具体的には、わが国になじみのない制度であり、技術的にも複雑な側面を有し、国民生活にも少なからぬ影響を及ぼすものであるところから、①大多数の個人及び法人に対し全国一連の生涯変わらない番号を付与しうる体制ができていること、②適正な税務執行のために必要な限りでプライバシーの権利が制限されることはやむを得ないこと、③適正・公平な課税の実現のためには、それに伴うわずらわしさと費用を受忍することもやむを得ないこと及びそれらの、④議論を通じた国民の合意形成の4点を挙げている。

(3)の答申においては、(2)において検討した、番号付与の方式の問題、プライバシーの保護の問題及びわずらわしさと費用の受忍の問題等をよ

り具体的に検討したが、納税者番号制度を導入すべきかどうかという点を含め、引き続き検討を行っていくことが適当であるとし、当調査会の検討状況を国民に説明し、国民の理解を深めていく上でどのような方策が適当であるか検討していく必要があるとしている。

しかし、ここまでの答申において、納税者番号制度の導入の必要性につき繰り返し触れられてはいるものの、その文章からは、何が何でも導入しなければ、国（租税行政庁）のみならず国民（納税者）サイドにおいても利益を失いかねないといったような切迫感、切実感は伝わってこない。

5 納税者番号制度の効果について議論された「第3期税調答申」

納税者番号制度がその導入する効果との関係において税調で議論されていた期間の諸答申を「第3期税調答申」と呼ぶことにする。第3期の答申は、これまでの制度を導入する目的とか、導入に際しての問題点を議論していたものに対して、制度導入の効果等について議論、検討される内容となっている。

(1) 平成6年12月「平成7年度の税制改正に関する答申」

この年の11月、所得税法及び消費税法の一部を改正する法律(平成6年法律第109号)が成立し、その附則第25条には「消費税の税率については、社会保障等に要する費用の財源を確保する観点、行政及び財政の改革の進捗状況、租税特別措置等及び消費税に係る課税の適正化の状況、財政状況等を総合的に勘案して検討を加え、必要あると認めるときは、平成8年9月30日までに所要の措置を講ずるものとする。」との文言が見られる。また、地方消費税について、地方税法等の一部を改正する法律(平成6年法律第111号)が成立し、その附則第12条には「地方消費税の税率については、社会福祉等に要する費用の財源を確保する観点、地方財政の状況等を総合的に勘案して検討を加え、必要あると認めるときは、平成8年9月30日までに所要の措置を講ずるものとする。」との表現が見られる。

本答申においては、税制の最も基本的な理念である、税負担の公平性、経済活動等への中立性、制度の簡索性という観点から、制度・執行両面における実質的公平の確保や、課税ベースの拡大といった方向で、今後の税制のあり方についての論議を深めていく必要があるとしている。この「基本的考え方」を受け、納税者番号制度については、以下の提言がなされている。

いわく、「納税者番号制度については、適正・公平な課税を実現するための手段として有力な選択肢であり、近時、例えば21世紀初頭を目途に、その導入に向けた積極的な取組みを行うべきであるという指摘があることをも踏まえ、当調査会における今後の検討のための論点整理を行っておきたい。」

「① 当調査会では従来より、個人に対する番号付与の方式として、公的年金番号を利用する方式と住民基本台帳を基に番号を付与する方式とを具体的に想定してきたが、『税務等行政分野における共通番号制度に関する関係省庁連絡検討会議』における最近の報告によれば、公的年金番号については、平成8年度より総合試験が開始され、平成9年1月の統一に向けて作業が進んでいる。また、住民基本台帳をもとにした共通番号制度については、住民基本台帳の統一的な活用を図り、他の行政分野への利用方法等を検討するとともに、住民基本台帳を基礎とした統一番号制度のあり方（電算化・ネットワーク化等）等について2年間の予定で調査研究する研究会が自治省において設置され、作業が行われている。これらの進捗状況を踏まえつつ、当調査会としても、今後、個人、法人それぞれに対する付番方式について検討を深めていく必要がある。」

「② また、納税者番号制度の効果に関しては、従来より、税務行政の機械化・効率化による課税の一層の適正化の観点、利子・株式等譲渡益などの資産性所得に係る課税方法の選択肢の拡大という観点、相続税等の資産課税や事業所得課税の分野における活用という観点から検討する必要がある旨指摘している。更に、『改革答申』においては、納税者番号制度の検討に当たっては、上述の制度導入の目的・効果に応じた把握す

べき情報の種類や対象となる取引範囲を類型化していくことが有益であると指摘している。当調査会では、納税者番号制度については、制度に関する国民の理解が深まり、活発な議論が行われていくことが重要と考えており、それを期待する観点から、現時点での類型化イメージを示すとすれば、次のとおりである。まず、現行の支払調書やその他の法定資料に番号を付することにより、税務行政上、名寄せ精度の向上等が図り得ると考える。これは、税務行政の機械化・効率化による課税の一層の適正化に向けた納税者番号の活用と位置付けることができ、法定資料の範囲を広げることにより、更なる課税の適正化を目指すことも考えられる。次に、これまでの答申においても理論面、実態面から多角的に議論を深めていく必要があるとされている総合課税の実施に納税者番号を利用することとする場合には、租税特別措置法等により限定されている現行支払調書を、個人に対するもの等にも拡大していく必要がある。更に、納税者番号を相続税等の資産課税に利用することとなる場合には、法定資料（支払調書等）の範囲を、例えば資産残高等の情報にも広げることが考えられる。また、こうした資産残高の情報は、税務当局が間接的に事業所得等を推定する端緒になるのではないかと考えられる。ここで述べたイメージに関しては、番号の利用等に係る官民のコスト、資金シフト等の経済取引への影響、プライバシーの問題などについて、今後、更に子細な検討が必要である。」

「③ いずれにせよ、納税者番号に係る問題については、今後、先に述べた納税者番号として利用し得る番号の整備状況を踏まえつつ、更に、国民の受止め方を十分に把握しながら検討していく必要がある。」と。

(2) 平成7年12月「平成8年度の税制改正に関する答申」

この答申においては、平成7年度末の公債残高が220兆円を超える見通しであり、国債費と地方交付税を除いた政策的経費である一般歳出に税収全体の半分程度しか充当できない状況にあることに触れ、引き続き課税の適正・公平の確保に取り組むべきことを明らかにしている。そのような状況にあって、納税者番号制度については以下の議論がなされて

いる。

いわく、「① 納税者番号制度の目的・効果に関し、7年度答申において、(イ)税務行政の機械化・効率化による課税の一層の適正化、(ロ)総合課税の実施、(ハ)相続税等の資産課税への利用という3つの類型を示した、今回の審議では、納税者番号制度を導入した場合に国民にいかなる影響を及ぼすことになるかをも含め、制度の具体的な姿をできるだけ明確なものにする観点から、前述の3つの類型ごとに想定しうる仕組みを示した『イメージ図』を作成し、これに基づいて更に議論を進めた。また、納税者番号として利用しうる番号に関し、内閣に設置された『税務等行政分野における共通番号制度に関する関係省庁連絡検討会議』から、個人・法人に対する番号制度の現状等について報告を受け、議論を行った。」

「② 当調査会としては、今回の『イメージ図』を基に、納税者番号制度の目的や基本的仕組みに対する国民の理解が更に深められていくとともに、国民の間で、より活発な議論が行われていくことが重要と考えており、政府においても、国民の理解を深めるよう努力することを期待したい。今後とも、納税者番号制度については、国民の受け止め方を十分に把握しつつ、納税者番号として利用しうる番号の整備状況等を見極めながら、番号の利用に係る官民のコスト等、従来指摘してきた諸課題について更に検討を深めていく必要がある。」と。

(3) 平成8年12月「平成9年度の税制改正に関する答申」

この答申では、平成6年秋の税制改革において所得税・個人住民税の恒久的な制度減税と見合うものとして一体的に措置された消費税率の引上げ及び地方消費税の創設のうち、消費税率の引上げを平成9年4月から確実に実施すべきことを確認している。また、納税者番号制度については以下の提言がなされている。

いわく、「① 納税者番号制度については、その目的・効果に関し、平成7年度答申で、(イ)税務行政の機械化・効率化による課税の一層の適正化、(ロ)総合課税の実施、(ハ)相続税等の資産課税への利用という3つの類型を示した。他方、累次の答申において、納税者番号制度は国民生活に

少なからぬ影響を及ぼすものであることから、官民のコスト、資金シフト等の経済取引への影響、プライバシーの問題等について、国民の受止め方を十分に把握しながら、更に子細な検討を行う必要があると指摘してきた。」

「② 今回の審議では、上記の指摘を踏まえ、国民の受止め方を把握するために、納税者番号制度に関するアンケート調査結果の聴取を行ったところ、国民の理解はいまだに十分ではないとの意見があった。また、番号利用に係る行政コストの試算結果について報告を受けたところ、今後、番号利用による行政の効率化等のメリットや民間のコストをも考慮して、更に検討を進めることが有益であるとの意見があった。」

「③ 従来、納税者番号制度については、利子・株式等譲渡益の総合課税化との関連で議論されることが多かった。先に述べたように、利子・株式等譲渡益課税のあり方については、所得課税の問題として、別途十分な議論を行っていく必要がある。それと同時に、納税者番号制度については、税務行政の機械化・効率化に資する観点から、また、一定の限界はあるものの、納税者の所得等の把握により所得・資産課税の適正化に資する観点から、多角的に検討を進めていくべきである。国際化、情報化等の動きを踏まえると、クロスボーダー取引、電子商取引等に関連して発生する所得を把握する手段として、納税者番号制度を活用できるか否かという新たな視点からも検討を行っていくことが適当であろう。」

「④ 今後とも、納税者番号制度については、国民の受止め方を十分に把握するとともに、納税者番号として利用しうる番号の整備状況を見極めつつ、プライバシーの問題等、従来指摘してきた諸課題や、今回指摘した新たな課題について幅広い観点から議論を深めていく必要がある。」

「⑤ 当調査会としては、納税者番号制度についての国民の理解が更に深められ、活発な議論が行われることが重要と考える。政府においても、本年作成した納税者番号制度に関するパンフレットのように、制度の具体的なイメージを抱けるような素材を国民に提供していくことを期待したい。」と。

（4）平成9年12月「平成10年度の税制改正に関する答申」

本答申では、わが国の少子・高齢化が予想を上回る速度で進展していること、また、グローバル化、情報化が進む中で産業構造の転換が求められ、金融システム市場の競争原理の下で大きな変革が迫られていることが述べられている。こうした中で、平成10年度の税制改正のうち、「引き続き検討していく事項」として、「納税者番号制度をめぐる新たな状況」を以下のように綴っている。

いわく、「納税者番号制度については、かつては主に利子・株式等譲渡益の総合課税との関連で議論されてきましたが、近年は、税務行政の機械化・効率化や所得・資産課税の適正化を同制度の目的として多角的な検討が進められてきています。今年度は金融小委でも検討を行いました。最近、納税者番号制度をめぐる環境には変化がみられます。日常生活においては各種カードの普及に伴い、番号の利用が一般化しており、基礎年金番号の実施、住民票コードに関する法改正試案公表といった行政による全国一連の番号の整備が進んでいます。番号利用の普及等を背景に、アンケート調査等によれば、納税者番号制度に関する国民の理解も広がっているとみられます。また、金融システム改革に伴いクロスボーダーの資金シフトが容易となる中で、資料情報制度の充実が要請されています。さらに、グローバル化、情報化の下、電子商取引など取引内容は複雑化、広域化しており、これに対応した適正・公平な課税が要請されています。これらの要請に応えるためには、番号の利用による効率化が有効と考えられます。このように状況が変化していることから、納税者番号制度についてあらためて議論を深めていくことが必要となってきています。同制度の目的についても、議論の展開が求められており、その際、同制度が行政の効率化等の点で基本的に有効であることとともに、納税者にとっては課税の公平性が確保され、課税への信頼が高まることなどをあわせて考えていくことが必要です。プライバシー保護について、個人情報の取扱いを含め問題となる局面を整理して、引き続き検討するとともに、経済取引への影響、コストと効果等についても更に具体的に考

えていかねばなりません。政府においても、国民の間で納税者番号制度の理解が更に深まるよう適切な情報の提供等に努めることが要請されています。納税者番号制度をめぐる環境は新しい局面を迎えており、当調査会で、国民の受け止め方を十分に把握しつつ、より具体的かつ積極的な検討を行わなければならない時期に来ています。」と。

第3期においては、以上の4つの税調答申のうち、納税者番号制度に関連する内容のものについて見てみたい。

既に触れたように、第3期になると、税調における従来の納税者番号制度の議論の内容がかなり変化してくる。

(1)から(3)までの答申で、今後、個人、法人それぞれに対する付番方式について検討を深めていく必要があること、納税者番号制度の効果に関して幅広い観点から検討する必要があることが指摘されている。また、納税者番号制度の検討に当たっては、制度導入の目的・効果に応じた把握すべき情報の種類や対象となる取引範囲を類型化していくことが有益であると指摘している。

なお、納税者番号制度を導入する効果に関し、次の3つの類型を示している。すなわち、①税務行政の機械化・効率化による課税の一層の適正化、②総合課税の実施、③相続税等の資産課税への利用である。

(4)の答申では、新たな状況として、納税者番号制度をめぐる環境には変化がみられ、アンケート調査等によれば、納税者番号制度に関する国民の理解も広がっているとみられるとし、納税者番号制度をめぐる環境は新しい局面を迎えているとしている。しかし、「第2期税調答申」までは、「国民の合意形成」とか「国民の理解を深め」ていく必要があると表現されていたことに思いを致せば、「納税者番号制度をめぐる環境に新たな局面」は、いかにも唐突な印象は拭えず、答申内容は俄かには信じがたい。なぜ、答申にも謳われているように「同制度が行政の効率化等の点で有効であり、同時に納税者にとっても課税の公平性が確保される」ことを正面切って強調し、制度導入を粘り強く国民に説得していくこと

をせず、目先を変えるような議論になるのか、結果としてそれらの議論の立て方にも一貫性を欠き、一般市民（国民、納税者）の心情、すなわち庶民感覚とは乖離のあるものになっているのではないかと思うものである。

6 納税者番号制度が納税環境の整備との関係で議論された「第4期税調答申」

納税者番号制度が納税環境の整備との関係において税調で議論されている期間の諸答申を「第4期税調答申」と呼ぶことにする。第4期の答申になると、以下に見るように、これまでの観点に加え、より幅広い観点から納税者番号制度の議論が展開されることになる。ここでは、5つの答申を取り上げ、概観することにする。

(1) 平成10年12月「平成11年度の税制改正に関する答申」

この答申で注目すべきは、平成10年度末の国及び地方の長期債務残高が、名目GDPを上回る560兆円に達すると見込まれるとし、わが国の財政状況が、まさに危機的状況にあるとの認識を明らかにしている。この認識の下に、納税者番号制度に関しては以下のように述べられている。

いわく、「納税者番号制度については、国際的な資金移動の活発化など経済取引のグローバル化の一層の進展や、今後の電子商取引の発達による一層の多様化、複雑化等の経済社会情勢の急速な変化を踏まえれば、課税の適正化の観点から、その導入について、より具体的な検討を進める時期にきているのではないかと考えます。また、基本枠組ワーキング・グループの中間とりまとめにおいても、各種カードの普及に伴う番号利用の一般化、行政による全国一連の番号の整備の状況を踏まえながら、納税者番号制度の具体的なケースを想定して、その得失について検討を進める必要があるのではないかと論点や、タックス・コンプライアンス（税制への信頼と納税課程における法令順守）という納税者や源泉徴収義務者の立場に立った観点も必要ではないかと論点などが示されています。納税者番号制度は、国民のプライバシーに関する感情や社会生

活のあり方にも関わるものであり、その導入のためには、国民の十分な理解を得ることが必要です。納税者番号制度に対する国民の受け止め方や考え方を十分汲み取るため、より具体的な議論が行われることが重要であり、これまでも税務行政の機械化・適正化、利子・株式等譲渡益課税の総合課税化、相続税等の資産課税の適正化などの諸類型ごとに具体的なイメージを示しつつ、検討を行ってきています。また、経済取引のグローバル化、多様化、複雑化等を踏まえれば、適正・公平な課税の実現の観点から、税務執行において資料や情報の充実が重要になってきており、これらの活用を図るために納税者番号制度の役割を考えていくことが必要であるとの意見がありました。今後、以上のような点を踏まえつつ、国民の理解が更に深められるよう、経済取引への影響、民間及び行政コストと効果、プライバシー保護等の課題を含め、より掘り下げて具体的な検討を進めていくことが必要です。」と。

(2) 平成 11 年 12 月「平成 12 年度の税制改正に関する答申」

本答申では、平成 11 年度末の国及び地方の長期債務残高が、11 年度名目 GDP 見通し 496 兆円の 1.2 倍の 608 兆円に達すると見込まれるとし、主要国との比較でも最悪であり、わが国の財政状況の危機的状況を訴えるものとなっている。また、少子高齢化の進展に伴い、今後、急速に増加することが見込まれる社会保障給付の財源に充てるため、消費税を福祉目的税化すべきとする議論、逆に目的税化は財政の硬直化を招くとする議論等があったことを明らかにしている。

このような状況の中で、納税者番号制度については、以下の記述がみられる。

いわく、「納税者番号制度については、当調査会において現在議論されている総合課税・分離課税等の課税方式のあり方や、利子・配当、株式等譲渡益をはじめとした金融課税全体の議論と関連した検討を続けていく必要があります。加えて、国際的な資金移動の活発化やマネー・ロンダリングへの取組みの進展にも留意が必要です。また、納税者番号制度に関して従来より指摘されてきた経済取引への影響、民間及び行政のコ

ストと効果、プライバシーの保護等の問題に加えて、タックス・コンプライアンス（税制への信頼と納税過程における法令順守）という納税者の立場に着目した観点からの検討も重要です。こうした視点から、資料情報制度等、納税環境の整備に関わる様々な制度のあり方と併せ、議論を深めていくことが必要です。なお、『住民基本台帳法の一部を改正する法律』が本年8月に成立し、住民票コードという番号を用いた住民基本台帳ネットワークシステムが今後3年以内に導入される運びとなりました。国民を広くカバーする一連の番号としては、現在基礎年金番号がありますが、新しく住民票コードも加わることになります。こうした状況も踏まえ、必要とされる付番のあり方等について、引き続き、検討を進めていく必要があります。」と。

（3）平成13年12月「平成14年度の税制改正に関する答申」

本答申では、平成13年度末の国及び地方の長期債務残高が、13年度末で666兆円に達すると見込まれるなど、危機的な状況が続いているとし、平成14年度予算は、財政構造改革の第一歩として、国債発行額を30兆円以下とするとの目標の下、歳出の思い切った見直しと重点配分に取り組み、プライマリーバランスの黒字達成に向けた道筋を示すことを提言している。

また、納税者番号制度については、以下の記述がみられる。

いわく、「納税者番号制度は、適正・公平な課税の実現、税務行政の効率化・高度化、更には納税者の税制への信頼の向上にも資するものである。現在、金融・証券関係税制の構築に際して、納税者番号が存在しないことは明らかに一定の制約要因となっている。加えて、近年における国際化・電子化の進展という視点を踏まえた検討も引き続き不可欠である。納税者番号制度については、制度の意義や、付番方式のあり方、導入に伴うコストと効果、プライバシー保護の問題などの様々な論点がある。これらについての国民の受け止め方や考え方を念頭に入れて、資料情報制度など納税を支える他の諸制度のあり方や金融・証券関係税制のあり方も踏まえ、その導入について、今後、積極的に検討を進めていく

必要がある。」と。

（4）平成 15 年 6 月「少子・高齢化社会における税制のあり方」

これは、毎年末に出される定期の答申ではないが、平成 15 年度の税制改正の成果を踏まえ、少子高齢化を支える税制などの課題につき更に議論、検討した中期答申である。

以下はその「はじめに」の一部分である。

いわく、「…わが国は少子・高齢化の進展とともに人口がまもなく減少傾向に転じるなど経済社会構造の大きな転換局面に立っている。21 世紀の展望を切り開き国民の自信を回復させるために、様々な分野における構造改革を推進し、活力にあふれる民間部門とそれを支える効率的で持続可能な公的部門を構築していく必要がある。また、わが国経済社会の高齢化・成熟化に伴いフローに比してのストックの重要性が高まるため、金融資産をはじめとする資産の効率的な活用が経済社会の活力の維持にとり重要な意味を持つ。一方、財政については、国の歳出額の約半分しか税収で賄えていない。多額の長期債務残高を抱え、国・地方を通じて財政は危機的状況にある。持続可能な財政の確立に向けて、2010 年代のできるだけ早い時期にプライマリーバランスの均衡化を達成することがまずもって重要であり、そのために着実な財政収支改善努力を行っていく必要がある。今後の高齢化の進展に伴う年金・医療・介護給付の増大も見込まれ、国民の負担増は避けられない。これからの負担増について国民の理解を得るためにも、国・地方を通じた徹底した行財政改革による公的部門の効率化を図ることが大前提となる。（以下略）」と。

この答申で、わが国の高齢者と現役世代との比率が、2000 年の 1 : 3.6 から 2025 年には 1 : 1.9 へと急速に変化するとし、今後の急増が見込まれる社会保障などの公的サービスにかかる費用の負担を現役世代に求める構造を維持した場合、将来の現役世代の負担が過重となり社会の活力の発揮は期待薄になるとしている。こうした中、税制面では、低所得者層に配慮しながら、高齢者を年齢だけで一律に優遇する税制の歪みを見直し、年齢にかかわらず能力に応じて公平に負担を分かち合うことが重

要だとしている。そうすることにより、世代間の公平とともに高齢者間の公平の確保が図れることを指摘している。また、今後とも構造改革を促進し経済社会の活性化を図るために必要な対応をするという視点を踏まえれば、「昨年6月の『基本方針』でも述べたとおり、将来の少子・高齢社会を支える税制の構築に当たっては、個人所得課税の基幹税としての機能を回復すること及び消費税の役割を高めていくことが基本となる」としている。

消費税の重要性については、「消費税は、制度創設以降、社会保障をはじめとする公的サービスの費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う上で大きな役割を果たしている。同時に、その税収は安定的に推移し現在では国税収入の約2割を占めるなど、わが国税制における基幹税の一つとして国民の間に定着してきた。少子・高齢化が進展する中で国民の将来不安を払拭するためには、社会保障制度をはじめとする公的サービスを安定的に支える歳入構造の構築が不可欠であることから、消費税は極めて重要な税である。したがって、将来は、歳出全体の大胆な改革を踏まえつつ、国民の理解を得て、二桁の税率に引き上げる必要もあろう。これが今後の税体系全体の見直しの基本となると考えられる。」としている。

また、これに関連し、所得に対する逆進性の問題については、「消費税という一税目のみを取り上げて議論すべきものではなく、税制全体、さらには社会保障制度等の歳出面を含めた財政全体で判断していくことが必要である。」とし、「少子・高齢社会における消費税の重要性に鑑み、消費税に対する信頼性・制度の透明性の向上を図る観点（中略）消費税はわが国の財政にとって重要な役割を果たすべき基幹税である。平成11年度予算以降、国の消費税収（地方交付税分を除く国分）を基礎年金、老人医療及び介護に充てることを毎年度の予算総則に明記する、いわゆる『消費税の福祉目的化』が行われている。税率の引上げに際しては、国民の理解を得るために社会保障支出や社会保障負担との関係を明確に説明することが必要となろう。」との提言をしている。

このような状況下であって、納税者番号制度の検討の必要性や今後の検討の進め方について触れ、次の記述がみられる。

いわく、「納税者番号制度は、適正・公平な課税の実現に資することに加え、税務行政の効率化・高度化にも寄与することから、かねてより当調査会においても検討を重ねてきた。具体的には諸外国の経験も踏まえ、総合課税化や適正な資産課税のために、納税者番号制度の必要性を指摘してきた。近年においては、金融資産性所得を一体的に課税する新たな金融・証券税制を構築するためには、納税者番号制度が不可欠となっている。また、税務行政の効率化・高度化や納税協力（税制への信頼と納税過程における法令遵守）の向上といった観点、さらには経済取引の電子化・グローバル化を背景とした国際的な資金シフトに対応するためにも、改めて検討を行うべき時期にきている。納税者番号制度については、近年、特に金融資産性所得に対する課税一体化の検討を含めた金融・証券税制の構築のため、その導入に向けた具体的な諸方策を検討する必要性が高まっている。他方、諸外国においても、制度導入当初においては番号の利用が義務づけられる取引等の種類が限定されているのが通例である。わが国において納税者番号制度を導入する場合には、こうした諸外国の例が参考となる。今後は、全国一連の番号の利用や個人情報保護のあり方の状況を踏まえ、導入に向けた具体的な諸方策について更に検討を進めるべきである。この際、民間及び行政のコスト負担が小さく、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に確保されるよう適正な制度設計を行い、納税者番号制度に対する国民の理解を深めていくことが必要不可欠である。また、例えば簡素な申告手続を可能とすることを含め、番号を利用する納税者の利便性が高まるよう、制度のあり方や利用方法、あるいはその利用者や対象となる取引の範囲について検討することが必要である。」と。

(5) 平成 19 年 11 月「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」

以下は、この答申の「はじめに」の一部である。

「…国民の暮らしを支える社会保障の安定財源確保の要請をはじめ、我

が国が直面する様々な経済・社会の構造変化や、それに伴う課題を考えれば、決して多くの時間が残されているわけではない。改革が遅れば遅れるほど、解決困難な課題が膨れ上がってしまう。抜本的税制改革は、国民的合意を得て、できる限り速やかに実施に移される必要がある。この答申が道しるべとなり、今後、あるべき税制の構築に向け、各方面において、建設的な議論が展開されることを強く期待したい。」

本答申では、わが国においては、主要先進国で類例を見ないほどの速さで少子高齢化が進行していることに触れ、「少子高齢化は、年金・医療・介護などの社会保障給付の増大を招いている」とし、「1990年代以降、経済停滞の下で実施された公共投資の拡大や減税等により悪化した我が国財政に、この間に社会保障給付費が概ね倍増したことが、さらなる歳出増加圧力を加えてきた」としている。また、平成19年度の国の歳入に占める税収の割合が6割強にとどまり、国と地方の債務残高は773兆円と対GDP比148%に達し、かかる財政状況は、社会保障制度の持続可能性を疑わせ、国民への将来不安と動揺をもたらす原因となっていると分析している。

また、この答申では税調としては初の議論となった「給付つき税額控除」について以下の記述がみられる。

いわく、「近年、アメリカ、カナダ等の諸外国では、給付と組み合わせられた税額控除制度が導入されているが、我が国でもこうした制度の導入を検討してはどうかという議論がある。このような制度は、課税最低限以下の低所得者に対して、税額控除できない分を給付するという仕組みであり、若年層を中心とした低所得者支援、子育て支援、就労支援、消費税の逆進性対応といった様々な視点から主張されている。また、税と社会保障を一体的に捉え、社会保障料負担を軽減する観点から本制度を利用している国もある。国民の安心を支えるため、持続可能で安心できる社会保障制度の構築とそのため安定的な財源の確保が重要な課題となっている中、このような視点から議論を行っていくことには意義がある。他方で、今後議論すべき課題も多く残されている。まず、この制度

が給付としての性格を有するものであることを踏まえる必要がある。その上で、課税最低限以下の者に対する公的給付の必要性について、社会保障政策の観点から、既存の給付や各種の低所得者対策との関係を踏まえて整理が行われる必要がある。また、資産保有状況と関係なくある年の所得水準に基づいて給付することが適切か、財源をいかに確保するか、さらには、給付に当たって適正な支給の方策、とりわけ正確な所得の捕捉方法をどう担保するか、といった論点がある。この制度については、以上を踏まえ、諸外国の実施状況等を参考にしながら、その制度化の可能性や課題について議論が進められて行く必要がある。」と。

なお、本答申の審議過程における「その他の主な意見」の給付付き税額控除に関するものとして、「憲法には非充当の原則があり、歳入と歳出は区分すべき。税は税収を確保することが重要。給付付き税額控除は歳入と歳出を同時に仕組むものであり、そもそも制度として成り立つかという問題がある。」「給付付き税額控除について、諸外国では、全体として低所得者も税負担をした上で、必要な給付を受けるという構造になっている。現在の日本の負担構造を前提とした上で、低所得者向けの給付を導入することは適当ではない。(負担を合わせて考えるべき)」が出されている。

本答申における給付付き税額控除のいわば前提条件となる納税者番号制度については、以下の記述がみられる。

いわく、「納税者番号制度とは、現在、税務当局が行っている各種資料の『住所・氏名』による名寄せ・突合に代え、資料に記載される『納税者番号』を用いることによって作業の効率化を図り、適正・公平な課税を実現しようとするものである。その制度設計を進めていく上では、①どのような番号を納税者番号として税務面で活用するか、②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。加えて、実際の導入に際しては、セキュリティ確保の要請や、官民を通じた番号利用に係るコスト、経済取引への影響等にも配慮する必要がある。ま

ず、いかなる番号が望ましいかという問題については、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。今後、各種の番号制度に関する議論の動向に留意しながら、納税者番号としての活用可能性を判断すべきである。次に、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、所得の間接的な補足の観点から、金融資産関係の資料収集を拡充していくべきである。納税者番号制度については、これまでも累次の答申において、様々な観点からの検討や指摘が行われてきており、現在、その導入に向けた具体的な取組みを進めるべき段階に来ている。今後、円滑な導入を目指して、国民的な理解形成に一層努めるべきである。」と。

この他、「その他の主な意見」の納税環境整備関係で、「納税者番号については、住基コードをベースに検討していくべきではないか。」が出されている。

第4期としては、以上の5つの税調答申のうち、納税者番号制度に関連する部分について、主として、取り上げた。

上に見るように、第4期になると、税調の納税者番号制度の議論における検討内容がかなり多岐にわたるようになり、納税環境の整備としての納税者番号制度の検討が行われることになる。

しかし、第3期答申で触れられていた「アンケート調査等によれば、納税者番号制度に関する国民の理解も広がっており、「納税者番号制度をめぐる環境は新しい局面を迎えている」とする表現、ないしはこれを想起させる表現は何処にも見当たらない。

第4期答申の提出に至る税調における議論審議過程におけるキーワードは、「適正・公平な課税の実現」、「税務行政の効率化・高度化」、「納税者番号をめぐる諸状況の変化（経済取引の国際化・電子化、番号利用の一般化）、タックス・コンプライアンス（税制への信頼と納税過程における法令順守）となっているようである。

なお、(5)の答申においては、税調としては初の「給付付き税額控除」が議論されている。これについては、紙幅の関係上、本論考では取り上げないこととするが、その制度導入の前提条件となるべきものが納税者番号制度であることを重ねて付言しておきたい。

7 金融番号制度としての議論がなされた「第5期税調答申」

番号制度が、金融番号制度との関係において、小委員会での議論を含め、税調で議論されている諸答申を「第5期税調答申」と呼ぶことにする。そこでは、「金融番号制度」として、これまでとは異なる、金融所得課税の一体化という観点からの議論が展開されている。ここでは、3つの答申を取り上げ概観したい。

(1) 平成16年6月「金融所得課税の一体化についての基本的考え方」

この答申も、毎年末に出される定期的なものではなく、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」）において、今後、金融所得課税をできる限り一体化することを目指すべきとの方向を受けて、税調に設置された金融小委員会の答申である。このうちの、番号制度に関連して言及されている部分は以下のとおりである。

いわく、「損益通算を行うための申告が行われると、税務当局において納税者の申告する損益をチェックせねばならない。まず、取引時の本人確認の徹底により、取引が真正な名義で行われることを担保する必要がある。また、支払者が税務当局に提出した支払調書の内容と、納税者が提出した申告書の内容とを、税務当局は限られた人員と時間でマッチングしなければならない。その場合、官民双方にとってより簡便な方法による正確なマッチングを通じて適正な納税を実現するためには、何らか

の番号制度を利用することが必要である。損益通算の範囲の拡大は投資家の利便性を向上させるものであるが、番号制度に対して未だ国民の理解が必ずしも十分でない。そこで番号制度を一律に導入することについては慎重な対応が望まれる。番号制度を導入する場合には、損益通算の適用を受けようとする者は番号を利用し、そうでない者は番号を利用しなくてよいという選択制とすることが考えられる。選択制とする場合、これまでの『納税者番号制度』の論議において前提条件とされていた全国民を対象とする全国一連の番号である必要はなく、新たな番号を活用することも可能である。今後の検討においては、マッチングの実効性を確保する方法や官民に生じるコストなどの負担面も、具体的に検討する必要がある。プライバシー保護については、平成15年に個人情報保護法が成立している。個人情報保護法は民間事業者の取り扱う個人情報保護について OECD 8 原則に合致した規定を置いており、法制度上はプライバシー保護に進展が見られる。個人情報保護法は平成17年4月から全面施行される予定であり、現在、個人情報保護に関する基本方針を受け、主管省庁においてガイドラインの制定等の準備が進められている。損益通算のための選択制の番号であっても、納税者が支払者に対して番号を告知することになるので、支払者から番号情報が漏洩する恐れもある。民間における個人情報セキュリティを巡る動向や個人情報保護法などの一般的な法制面での対応について引き続き注意深く見守り、必要に応じてこの番号に係るプライバシー保護のための特別の措置を検討すべきである。」と。

なお、本答申に盛り込まれていない意見として、「平成17年度の税制改正に関する答申」に至る審議過程において、「金融所得課税」の項目の番号制度に関連して、以下のような主な意見が出ている。

「いわゆる金融番号制度については、付番時の本人確認や住所等異動の把握を簡便・確実に実施することが可能な住民基本台帳ネットワークシステムとの連携を図るなど、効率的な制度設計を検討すべき。」「いわゆる金融番号のために税務当局が新しい番号を付番することは無駄であ

り、住民基本台帳の住民票コードを利用すべき」、「金融番号に住民票コードを採用することを提案した場合には、金融所得課税の一体化自体が実現困難となりかねない。したがって、金融番号に住民票コードを採用すべきではない。」、「すべての所得を総合課税とするためにも納税者番号制度は必要であり、住民票コードを利用すべき。」

(2) 平成 17 年 6 月「個人所得課税に関する論点整理」

この答申も、毎年末に出される定期的なものではなく、平成 18 年度以降の税制改正の検討を控えて、税調に設置された基礎問題小委員会がまとめた、目指すべき個人所得課税の改革の論点整理である。

以下はその概要と番号制度に関する部分である。

いわく、「課税対象は、主として所得・消費・資産に大別されるが、この中で『所得』を課税対象とする個人所得課税は、個々の納税者の稼働能力に応じた負担を求め得る税として、これまでのわが国税制の中で極めて重要な役割を果たしてきた。しかしながら累次の減税により、諸控除の拡充のほか、税率の引下げやブラケットの拡大が行われた結果、わが国の個人所得課税については相当の負担軽減が行われ、国際比較で見ても、その財源調達機能が顕著に低下してきている。少子・高齢化など経済社会の急速な構造変化の中、現行税制は、周囲の環境変化に未だ十分対応しきれていない。また、様々な政策目的のために変更が加えられてきた結果、制度が相当複雑化しているとの状況も解消されていない。平成 18 年度においては、定率減税を廃止するとともに、所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を行う必要がある。この報告書は、今後本格化する 18 年度以降の税制改正の検討を控えて、上記の観点に立ち、目指すべき個人所得課税の改革のグランドデザインを描いていくに当たっての主な論点を整理するものである。」と。

なお、金融所得課税の一体化の一環としての番号制度に関する議論については、以下の記述がみられる。

いわく、「利子、配当、株式等譲渡益など様々な法定の所得区分に属する金融資産の運用から生じる所得については、金融所得として一体化し、

課税する仕組みが検討されている。これには、少子・高齢化の進展から貯蓄率が顕著な低下傾向を示す中、経済の活性化のためにも、現存する金融資産を効率的に活用することが要請された背景がある。当調査会は、『金融所得課税の一体化についての基本的考え方（平成16年6月金融小委員会報告）』を公表している。これを踏まえ、今後とも、金融所得間での課税方式の均衡化、損益通算の範囲拡大を柱とする金融所得課税の一体化の検討を進め、金融所得課税に係る現行の分離課税制度をより簡素で中立的な仕組みにしていく必要がある。金融所得の損益通算の範囲の拡大にあたっては、現在の配当・株式譲渡益に関する時限的な特例が終了し、課税方式の均衡化が図られることが前提となる。その際、配当所得については、総合課税の原則の下で法人税との調整措置が一部導入されているが、その取扱いについて改めて議論を整理する必要がある。また、損益通算を希望する納税者のための何らかの金融番号制度の導入は不可欠となろう。投資家の混乱を招かぬよう制度改変の手順にも留意しつつ、また所要のシステム構築といった面にも十分配慮しながら、金融所得課税の一体化を着実に進めていくべきである。」と。

（3）平成18年12月「平成19年度の税制改正に関する答申」

— 経済の活性化を目指して —

この答申では、まるで決まり文句のような極めて厳しい財政状況に触れて、「将来世代への負担の先送りを行わないよう、財政健全化にも正面から取り組み、資金の流れを官から民へとシフトさせ、経済活性化につながるため、政府の掲げる歳入・歳出の一体改革をしっかりと実行していかなければならない」としている。

なお、本答申には、「円滑・適正な納税のための環境整備」と題して、金融番号制度に関連する以下の記述がみられる。

いわく、「税制に対する国民の信頼を確保するためには、制度の公平・公正性、中立性、簡索性、さらには予測可能性が重要である。税務執行面についても、納税者の利便性の向上、負担の軽減の観点から、その在り方を適時見直し、改善すべきである。同時に、脱税や租税回避を防止

するため、必要に応じ、適切な資料の提出を求めるなど適正な納税を確保するための措置を講ずる必要がある。前述の金融所得課税の一体化にあたっては、源泉徴収制度、資料情報制度、金融番号制度等、適正な執行と納税者利便の向上を図るための納税環境の整備について議論を深めるとともにすでに多数の投資家が利用している特定口座を活用した損益通算の在り方についても検討すべきである。納税者全体の利便性の向上の観点から、国税におけるコンビニ納付を可能とすべきである。また、電子申告について、手続の簡素化等、その普及のための方策を検討すべきである。税務当局が差し押さえた動産等を売却する公売については、売却手続の円滑化の観点から見直しを行うべきである。適正な納税のための環境整備として、源泉徴収、支払調書の提出の対象となる報酬の範囲を見直すとともに、投資ファンドから分配される損益に関する資料情報制度を改善すべきである。納税者番号制度は、各種資料の名寄せ・突合を効率化することにより、税務行政の効率化・高度化、ひいては適正・公平な課税に資するものである。今後、住民票コードや基礎年金番号、いわゆる『社会保障番号』の活用可能性を検討しつつ、これまで以上に積極的な取組が必要である。また、公的年金受給者の納税の利便性を向上させるとともに、市町村における徴収事務の効率化を図る観点から、所得税や介護保険料と同様に個人住民税についても、公的年金からの特別徴収(天引き)を速やかに実施すべきである。なお、国・地方の三位一体改革の一環として、平成19年度に所得税から個人住民税へ税源が移譲される。この移譲により、1年間の所得に対する所得税と個人住民税を合わせた税負担額は基本的に変わらない。しかし、所得税と個人住民税の課税・徴収方式の違いから、多くの納税者は、平成19年1月から所得税が減り、同年6月から減少相当分だけ個人住民税が増えることになる。そうした変動について負担増と誤解されないよう、国民の十分な理解を得るために国・地方が一体となって積極的な周知を図るべきである。」と。

第5期税調答申からは、以上の3つの金融番号制度に関連する部分について取り上げた。上に見るように、第5期税調答申は、これまでの納税者番号制度の議論と並行して（金融）番号制度の議論がなされている。

(1)の答申は、税調に設置された金融小委員会がまとめたものであり、当小委員会はそれまでに既に存在していた「金融所得課税をできる限り一体化することを目指すべき」との意見を受けて、税調に設置された組織である。なお、この場合の金融所得課税の一体化とは、具体的には、利子所得、配当所得、株式の譲渡所得等についてそれらの間での損益通算を行うことを意味するものと思われる。ここでの意見としては、損益通算のための申告が行われると、税務当局は、納税者の申告する損益を限られた人員と時間でチェックしなければならず、その場合、正確で適正な納税を実現するためには、何らかの番号制度を利用することが必要であるとのロジックで金融番号制度の導入を提言している。そして、損益通算の適用を受けようとする者のみが番号制度を利用する選択制とすることについての検討をすべきとしている。しかし、納税者番号制度の議論が未だ決着しない中、金融番号制度が議論されていることに違和感を覚えるものである。なぜなら、平成15年6月の「少子・高齢化社会における税制のあり方」において次の指摘がみられるからである。「…金融資産性所得を一体的に課税する新たな金融・証券税制を構築するためには、納税者番号制度が不可欠となっている。（中略）納税者番号制度に対する国民の理解を深めていくことが必要不可欠である。（以下略）」となっていて、金融資産性所得の一体的課税には納税者番号制度が不可欠だとしているのである。それは、仮令、納税者番号制度と金融番号制度とが並行する形で議論されているとはいえ、また、金融番号制度が選択制を採ったとしても、一般市民には納得し難く、混乱を招くだけだと思えるからである。また、この点に関して、租税行政庁より国民向けのアナウンスもされていた記憶はない。

(2)については、税調に設置された基礎問題小委員会がまとめたものであり、金融資産の運用から生じる所得については、金融所得として一体

化し、課税する仕組みが検討されている。これには、少子高齢化の一層の進展から貯蓄率が顕著な低下傾向を示し、経済の活性化のために金融資産の効率的な活用が要請されていた背景があるものと思われる。

(3)については、納税者利便の観点から、金融所得課税の一体化に当たっては、源泉徴収制度、資料情報制度、金融番号制度等、適正な執行を図るとともに特定口座を活用した損益通算の在り方についても検討すべきとしている。また、納税者全体の利便性の向上の観点から、国税におけるコンビニ納付を可能とすべきとしている。その他、納税者番号制度については、今後、住民票コードや基礎年金番号、いわゆる「社会保障番号」の活用可能性を検討しつつ、これまで以上に積極的な取組が必要としており、これらについては理解がしやすいものとなっている。

以上の税調における第1期から第5期にわたる(納税者)番号制度の審議経過から受ける印象は、毎年の如く答申において納税者番号制度の必要性について触れられている割には、情報の送り手としての租税行政庁から、国民への審議内容の開示、PRが不足していたように思われる。

また、その間の審議内容に関しても、納税者番号制度の導入の理由として、第1期は総合課税、第2期になると適正な資産課税、第3期は税務行政の機械化・効率化、第4期は経済取引の電子化・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、そして第5期に至っては金融所得の一体化課税と変化している。納税者番号制度導入の必要性の理由が変化していくこと自体は、その時代や経済状況を反映してそれらに対応していくことでもあり、必ずしも悪いことではないが、問題はそれらの答申を受けた政府(租税行政庁)が納税者たる国民に、粘り強く説得したか、アカウントビリティを尽くしたかどうかである。既に触れたとおり、僅かな言葉の言い回しの変化でさえも、国民はそれをブレと捉え、税制そのものに不信感を抱くからである。そのことが、昭和54年度税制改正に関する答申において検討が開始されて以来30年以上も経過してさえ、未だ国民の納税者番号制度、ないしは類似の呼称に対する拒否反

応は強く、その導入には至っていない大きな原因の一つと思われるのではない。

IV 番号制度導入の課題と展望

1 （納税者）番号制度の意義、効果とその限界

ここまでの税調における納税者番号制度導入の検討・審議を通して、その制度自体の性格、有益性、操作性等のいわゆるメリットの部分、そして問題点等のデメリットについては、既に答申を紹介する中で触れてきた¹¹。

納税者番号制度については、これまでも再三述べてきたように、納税者に網羅的に識別番号を付け、納税者及びこれと取引を行う相手方が租税行政庁に提出すべき納税申告書及び資料情報等に番号を記載することを義務付けることにより、納税申告書の情報と、取引の相手方から提出される資料情報等を、その番号をキーとして集中的に管理する方式であるが、その大宗はアメリカ合衆国であるとされる¹²。

そのアメリカ合衆国においては、当初、源泉徴収制度は給与所得についてのみ採用されており、利子・配当については源泉徴収制度が採用されていなかったため、それらの所得の申告漏れがかなりの程度あったところから、ケネディ政権が1961年の租税教書において利子・配当所得に対する源泉徴収制度の採用及び納税者番号制度の採用を勧告したものとされる¹³。

わが国においても同様に、税調が納税者番号制度の導入の検討を行ってきた当初の目的は、分離課税とされていた利子・配当所得や有価証券

¹¹ 例えば、税調において納税者番号制度が検討・審議されている個々の答申の他、本論考の平成22年9月「納税環境整備に関する論点整理」における納税環境整備小委員会及び専門家委員会の番号制度に関する議論において明らかにされている。

¹² 金子宏『所得課税の法と政策』有斐閣、1996年、183頁、同『所得税・法人税の理論と課題』日本租税研究協会、2010年、213頁。

¹³ 同上『所得課税の法と政策』有斐閣、1996年、183頁。

譲渡益を総合課税に移行するためには、それらの所得の正確な把握と名寄せが不可欠であり、納税者番号制度がその最も有効な手段であると考えられたところから、その導入の是非が検討されるようになったのである¹⁴。このように、納税者番号制度そのものの当初の意義なり理念ないし目的は、税務当局が納税者の所得を正確に把握し、適正・公平な課税を実現することにあつた筈である。それが、時間の経過や政治・経済・社会情勢の変化によって、現在では、『より公平・公正な社会』、『社会保障がきめ細やか且つ的確に行われる社会』、『行政に過誤や無駄の無い社会』、更には『国民にとって利便性の高い社会』を目指す¹⁵ことにあり、番号制度の目的は、「国民の権利を守ること、すなわち社会保障給付を適切に受ける権利、更には種々の行政サービスの提供を適切に受ける権利を守ること¹⁶」と大きく変容している。「現在の番号制度の目的」はレジームチェンジ後であることを考慮に入れても、レジームチェンジ前の政権との継続性は少なからず認められるところであり、この間の税調における審議過程での答申を受け、わが国に納税者番号制度を導入するための議論をするに当たって、政府（租税行政庁）は、国民たる納税者に正面から当該制度の必要性を納得のいく形で説明をしてきたとは必ずしも思われない。粘り強く説得することをせず、納税者に拒否反応が強く、理解を得ることが難しいからといって、その副次的な効果（メリット）が強調されてきたのではなかろうか。もしそうだとしたら、それは本末転倒であり、政策誘導の失敗である。

ともあれ、社会保障や税の分野における IT 化の進展を踏まえ、その制度や運営の効率性、透明性及び信頼性を高めることは、将来不安を解消することにつながり、国民の信頼と支持を得る上では重要である。わが国においては、少子高齢化の進展を背景に、従来以上に、不正受給の防

¹⁴ 本論稿 14 頁以下の「第 1 期税調答申」参照のこと。

¹⁵ 政府及び与党の社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会における中間整理（案）資料 2 3 頁

¹⁶ 同上

止を含めた社会保障の適宜・適切な給付と公平な税負担が求められており、そのコンテキストからは、社会保障と税とを一体化した給付付き税額控除制度は意味を持つことになり、それには正確な所得等の情報の把握が必要になる。既に述べてきたように、所得等の情報の把握は、現在は税務当局が申告書や法定調書等の名寄せはしているが、名寄せを電算処理するに当たり、そのためのキーとなる番号が存在しない。正確な所得等の情報に基づき、社会保障と税とを一体化した新たな行政施策を実践するに当たっては、本人確認はもとより、情報の正確性、行政の効率の運営を行う仕組みである共通番号の導入が求められる。

一方、番号制度の限界としては、本制度が導入されたからといって、上に述べた事柄が即座に実現可能とはならないことである。それは、「平成22年度税制大綱」において「番号制度も万能薬ではない」と政府自らが認めていることから想像できよう。例えば、一般個人向けの小売やサービスを営んでいる小売業者の正確な所得把握はこの制度によっても困難であると考えられるのである。なぜなら、理論上、小売業者の売上については、消費者が当該小売業者の（納税者）番号を付した領収書を税務署に提出しなければならないことになり、現実的ではないからである。その他、事業所得の捕捉に関しても、番号を用いて必要経費と家事費及び家事関連費とを区別することが不可能であることもその理由となろう。

また、税調答申でも繰り返し触れられていた国民のプライバシーの侵害やなりすましによる被害についてこれらを皆無にすることができないことも、制度自体の限界といえよう。

2 番号制度の今後の展望

以上の税調答申で概観してきたように、「第5期税調答申」では、「金融番号制度」として、金融所得課税の一体化という観点からの番号制度の議論が展開され、また、平成19年11月の答申「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」においては「給付付き税額控除」について触れら

れている。

これらの（旧）税調における議論の継続性という視点からは、新税調は、平成21年12月の「平成22年度の税制改正大綱」において「所得控除から税額控除・給付付き税額控除・手当へ」と題して、「給付付き税額控除は既に多くの先進国で導入されている」とし、わが国にこの制度を導入する場合には、所得把握等のための番号制度を前提に、関連する社会保障制度の見直しと併せて検討を進めるとしている。給付付き税額控除には、消費税率引上げ時の逆進性の緩和策として、基礎的な生活費の消費税率分を所得税額から控除・還付する制度が考えられるが、それについての検討は、紙幅の制約もあり、別の機会に譲ることとする。

給付付き税額控除の前提となるべき番号制度が導入されれば、税務当局による個人毎の所得、資産の正確な情報把握ができるかどうか若干の懸念材料があるものの、電子化されることで、現状に比して行政運営の効率が向上し、その精度は向上するものと思われる。すなわち、番号を用いて所得等の正確な情報把握が可能となることで、税務行政は無論、社会保障その他の分野での負担と給付（ex.国民年金保険料、介護保険料、保育所の保育料や奨学金等）についての所得制限が正しいものかどうかのチェックが即時性をもって実施できるようになり、国・地方を通じた行政事務の執行が連携して効率的に行えるようになるものと考えられる。

なお、社会保障に関する個人情報を一元的に管理し、年金、医療、また、介護の給付と負担の関係を明確化するとした議論も散見されるところであるが、それは第二段階の目標として、まずは番号制度の導入の目標に到達することが先決であると考えられる。

ここまで述べてきた番号制度導入の意義とその効果については、国民への具体的な費用対効果を示し、国民的合意を形成していく必要があるだろう。そのためには、学習効果をもって政策誘導の失敗を重ねないことである。制度導入の意義、行政コスト削減のメリットや個人情報保護の仕組み等については分かりやすく、また、デメリット等についても正

確、かつ早急に開示することが肝要である。前向きな国民的議論により、番号制度が内包するメリットやプライバシーへの対応を真剣に考慮するとともに、納税者利便に立脚した当該制度についての具体論を進めていくべき時期に来ているように思われる。

3 番号制度導入の時期

ここまでの税調答申の概観を通して、番号制度の意義や必要性、その他について、ある程度、検証することができた。

わが国においては、少子高齢化の一層の進展を受けて、従来以上に社会保障と税を一体化した早急な施策の立案・実行が求められている。番号制度の導入によって、一例を挙げれば、現在は手作業で行われている場合が多く、非効率な保育料や奨学金等といった行政サービスの分野での所得把握等の大幅な精度向上を目指し、所得制限などの行政機関間の情報連携の密度と正確性を高め行政コストを削減すべきであり、そのための行政の運用、効率化を目指すことは将に喫緊の課題といえる。

また、プライバシー権の保護に関しては、改めて法整備を含めた検討をするとともに、第三者機関を設置して、法律面、情報システム面を始めとする多面的な側面から、行政機関や民間企業間における情報の適正な取扱いをチェックできる仕組みを遺漏なく検討し、構築すべきであろう。

曩にも触れたように、近い将来には番号制度を利用して、行政書類の申請手続きの簡素化・効率化を図ることも視野に入れて検討すべきであるが、当面は、当該制度の早期導入に関する法案の成立に努力すべきものと考えている。

これまでのところ、平成23年6月に「番号制度に関する大綱」を策定した上で、早ければ秋に想定される臨時国会への関連法案の提出を目指すとして政府・与党からはアナウンスされている。仮に、このスケジュールで進行了した場合、独自のシステム開発が必要となるほか、情報漏れ不正アクセス等を完全に防御するシステム整備によるプライバシー問題を含

めた国民の理解が必須なところから、導入時期は最短でも3～4年後になると見込まれている¹⁷。

しかし、低所得者の所得等を完璧に把握することは、番号制度を用いても困難であると思われ、特に、給付付き税額控除を無職の者も対象として行うためには、当該番号制度だけでは対象者の確定は不可能であり、例えば、新たな制度として、年末調整を受けない国民全員に確定申告の義務を負わすことも検討されなければならない。そうだとしたら、その制度の運用が安定するまでには相当程度の時間をみなければならない。

加えて、新政権は、ねじれ国会、党内紛争を抱えていることもあり、このところ政権交代直後の熱気はなく、ダイナミズムに欠ける。ここで政権公約が果たせないまま、番号制度構想が頓挫することはないとしても、発表されたスケジュール通りに進行するとは考えられない。

冒頭に触れた少子高齢化の一層の進展に思いを致す時、不謹慎の誹りは免れないが、政府発表よりさらに1～2年のズレは十分予想されるものと危惧している。

おわりに

最近、新聞等の報道で触れる機会が多くなった給付付き税額控除や番号制度につき、いわばその議論の原点ともいべき税調答申に遡り、そこでの時代背景を投影した審議の経過を手掛かりに、番号制度導入の是非、時期等について検討してきた。その手法は誠に雑駁であるが、本論稿の役割は、続編としての給付付き税額控除のいわばイントロダクション的位置づけにあると考えている。そうだととしても、ここに取り上げて、更に法的検討を加えたり吟味すべき事柄は多い。しかし、本論考においては、敢えてそれらは数多の先行研究に委ねて捨象し、現状と番号制度導入後の納税者の利益を含めた国民的利益との関係において論じたつもりである。

¹⁷ 平成22年12月3日付け朝刊各紙を参照のこと。

少子高齢化が予想以上の速度で進展しているわが国の将来的な国民負担、とりわけ税負担は今より増大していかざるを得ない。その場合、所得税なのか消費税なのかという議論はあるが、所得税体系では利子・配当等金融所得にも課税され、経済からの中立性、及び海外への資金シフト・逃避の問題あるいは所得捕捉率の問題等を考慮すれば、消費税を中心に置いた税負担増が適切であると考えている。

しかし、消費税の場合には、いわゆる逆進性の問題があり、低所得者に対してはこれを縮減もしくは排除する方策が必要となる。なぜなら、格差社会やワーキングプアへの対策としての所得再分配財源を消費税に求めることで却って逆進性を生じさせることになり、逆効果となるからである。

このようなことから、今後、消費税を増税する場合には、予想される上がり幅に伴う激変緩和及び逆進性緩和措置としての給付付き税額控除が適切であろうと思われる。

本論稿における議論は、純粋に法理論に立脚したものというよりは、どちらかといえば、経済学に依拠する部分の大きい財政学ないしは法政策学の立場からのそれに近いかもしれない。

とはいえ、一旦、時の政府の方針が決定され、それを新たに税制に採り入れようとする時、彼我の相違があるからといって、税に携わる研究者や実務家が、それに無関心、傍観者であっていい筈はなく、仮令、やや暴論の感があったとしても議論に参加し、大いに発言し、知恵を結集すべきものと考えている。