

平成16年3月22日

# 納税者番号制度のあり方と問題点について

- 平成15年度諮問に対する答申 -

日本税理士会連合会  
税制審議会

## 税制審議会委員名簿

本答申の審議に参加した特別委員及び専門委員は次のとおりである。

### [ 特別委員 ]

(会長)金子 宏  
(会長代理)杉山 学  
海老原 正  
遠藤 博志  
近藤 新太郎  
佐野 正人  
品川 芳宣  
首藤 重幸  
田近 栄治  
玉置 和宏  
坪田 秀治  
中里 実  
橋本 一美  
松田 英三  
水野 忠恒  
柳島 佑吉  
山田 二郎  
若林 勝三

### [ 専門委員 ]

(専門委員長)小池 正明  
(同副委員長)池 淳一  
岩下 忠吾  
上西 左大信  
杉田 宗久  
山田 俊一

# 目 次

はじめに.....	1
1 納税者番号制度の意義と機能.....	1
(1) 納税者番号制度の意義.....	1
(2) 納税者番号制度の機能・効果.....	1
2 諸外国の納税者番号制度の概要.....	2
(1) 諸外国の導入状況.....	2
(2) 諸外国の付番方式.....	2
(3) 諸外国の利用状況.....	2
3 納税者番号制度と税制の関係.....	3
(1) 個人所得税.....	3
(2) 法人税・消費税.....	4
(3) 相続税・贈与税.....	5
4 納税者番号制度と情報の保護.....	5
(1) 保護の対象となる情報の内容.....	5
(2) わが国の情報保護法制.....	6
(3) 現行の情報保護法制の問題点.....	6
5 納税者番号制度のコストの問題.....	7
おわりに.....	8

はじめに

納税者番号制度は、政府税制調査会の昭和 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。」とされたことが議論の始まりであるが、当時の状況と今日の機械化の進展状況とは明らかに異なっており、同制度の意義や位置付けもこのような状況の変化とともに大きく変わりつつある。また、電子申告や電子納税制度が導入されるなど、税務行政の分野における機械化・電子化の進展は著しく、納税者番号制度の導入についても議論が避けられない状況となっている。

当審議会は、平成 15 年 10 月 27 日付日連 15 第 696 号をもって諮問のあった「納税者番号制度のあり方と問題点について」の審議に当たり、このような状況の変化を踏まえ、納税者番号制度の意義とその効果、諸外国の導入状況、同制度が税制に与える影響、同制度と情報の保護などを中心として検討を行った。

納税者番号制度は、主として税務行政の効率化を図るという目的をもったものであり、適正な税務執行システムを構築することは重要であるが、それと同時に、納税者においても有用かつ利便性のあるものでなければならないというのが当審議会の基本的認識である。本答申は、このような認識の下に総会 6 回、専門委員会 8 回を開催し検討した結果を取りまとめたものである。

## 1 納税者番号制度の意義と機能

### (1) 納税者番号制度の意義

納税者番号制度とは、納税者に広く番号を付与し、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とともに、納税申告書及び取引の相手方が税務当局に提出すべき法定資料に番号を記載した情報申告書の提出を義務付けることによって、納税者に関する課税資料を番号をキーとしてマッチングして整理・管理する制度である。

納税者番号制度の対象となる取引等については、金融機関や配当等の支払者に番号を告知して利子や配当等を受ける金融取引のほか、給与及び報酬等の受け払いや不動産その他の資産の売買をする際にも同制度を適用することが考えられる。

納税者番号制度は、システムの構築によって適用範囲が拡大できるが、どのような取引等を制度の対象とするかによって、付番の方式が異なるとともに、制度の導入や運用に伴うコストにも大きな違いが生じることに留意する必要がある。

### (2) 納税者番号制度の機能・効果

納税者番号制度は、取引の際の本人確認と税務当局に対する課税資料の提出を的確に行うとともに、課税資料の名寄せの効率化を図るものである。したがって、所得や金融資産等を的確に把握することに資するので、課税漏れのない適正な所得課税や資産課税の実現に寄与することになる。また、同制度が持つ牽制効果は間接的に申告水準の向上をもたらすとともに、税務調査など税務行政の効率化が可能になると考えられる。

このような納税者番号制度の機能や効果は、概して税務当局側からみたものであり、必ず

しも納税者に利便をもたらすものとはいえない。同制度について、国民の多くに賛同と理解が得られていないのは、このような理由によるものとみることでもある。

この点について、納税者番号制度を導入することによって、適正な課税が行われ、納税者の申告水準が向上することは、国民全体からみた利益であるという見方がある。また、同制度の導入によって、税制の選択の幅が拡大することは、国民からみて望ましい税制の構築に寄与するという意味で有用な制度であるという見方もある。

## 2 諸外国の納税者番号制度の概要

### (1) 諸外国の導入状況

納税者番号制度について、諸外国の例をみると、同制度が導入されているのは、アメリカ、カナダ、デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、イタリア、オーストラリアなどであり、導入されていないのは、フランス、ドイツ、イギリスなどである。

フランスの場合は、番号制による国家管理に対する反対論とプライバシー問題が解決できないことを理由に制度導入が実現していない。

ドイツの場合は、個人情報の開示・利用については本人自身が決定するという自己情報決定権が憲法に保障する基本的人権に属するものであるため、納税者番号制度について憲法上の疑義があるとの理由から導入されていない。

なお、イギリスでは、番号制のコストや便益などいわゆる費用対効果の面からみたメリットが少ないことと行政機関の肥大化を理由として導入されていない。

### (2) 諸外国の付番方式

諸外国の例をみると、制度導入に際しての付番の方式は、「アメリカ型」、「北欧型」、「イタリア型」のおおむね3つに分類することができる。

アメリカの場合は、社会保障番号を利用し、税務のほか、就業や金融資産の購入などにも必要とされるなど、身分証として国民の日常生活にも浸透している。カナダも同様の方式である。

デンマーク、スウェーデン、ノルウェーなどの北欧諸国の場合は、出生時に全国民に付番する住民登録番号制であり、税務のほか、社会保障、住民管理、教育など広範に利用されている。イタリアの場合は、税務にのみ利用する番号制となっており、オーストラリアも同様である。

これらの付番方法をみると、「アメリカ型」と「北欧型」は社会保障番号や住民登録番号を納税者番号としたものであり、いずれも既存の制度に基づく番号を利用したという点で共通しているが、「イタリア型」は納税者番号制度のために新たな番号を付与したという違いがある。

### (3) 諸外国の利用状況

社会保障番号を利用して納税者番号制度を導入したアメリカを例にみると、税務の分野では、金融機関等に預金等を保有する者に対する番号提示を義務付けるとともに、扶養控除の

適用者に対する扶養親族の番号の申告書への記載の義務付け、勤労所得税額控除適用のための番号の取得・申告の義務付けなど、広範囲に利用されている。また、納税者番号制度を導入した後に、その番号が軍人番号に採用され、自動車登録や免許証の申請に必要ななど、各種の行政分野のほか、民間分野においても番号の利用が拡大してきている。

納税者番号を税務のみに利用する番号制として導入したイタリアやオーストラリアにおいても、社会保障の分野で利用されている。

諸外国の利用状況をみると、制度の効率性と利便性を高めるために、番号の利用範囲が拡大する傾向にある国が多いが、一方において、カナダのようにプライバシーの侵害に対する懸念から番号の利用を制限する政策に転じた国もみられる。

なお、デンマーク及びスウェーデンでは、資本所得と勤労所得について、納税者番号制度を利用して税務当局があらかじめ収集した資料に基づいて算定した所得金額や税額を記載した申告書を納税者に送付するシステムが採用されている。納税者は、その申告書の記載に不備がある場合のみ補充して記載し、その申告書の記載内容に相違がなければ、署名及び提出によって申告手続が終了するという納税者の利便を考慮した制度である。

わが国において納税者番号制度を検討する場合には、諸外国の例が参考になるが、制度の効率的な運用の観点から、納税者番号が税務以外の行政分野にも広く利用される傾向にあることに留意する必要がある。この点について、納税者番号は税務に限定して利用すべきであり、他の行政分野に利用することは、制度本来の目的を超えるものであり、プライバシーの保護の観点からみて問題が多いという意見があった。

### 3 納税者番号制度と税制の関係

わが国において納税者番号制度を導入することの適否は別として、同制度と税制との関係を検討すると、以下のとおりである。

#### (1) 個人所得税

##### 金融所得課税との関係

納税者番号制度と個人所得税については、従来は総合課税化の観点からその必要性が論じられていたが、近年においては、金融資産性所得課税の一体化の観点から必要であるとの指摘がある。

この場合の金融資産性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、これらの所得の間で損益通算を行うことをいうと解される。

わが国の現状からみると、間接金融から直接金融にシフトすることが求められ、そのためには「貯蓄から投資へ」を推進する必要があるが、投資リスクに対するセーフティーネットを税制上も整備することが重要である。したがって、株式等に対する投資損失は、他の金融所得との間での通算を認めることとする必要がある。

また、金融資産が多様化し、様々な金融商品が開発されるなかで、金融資産や金融商品の間で課税方式が異なるのは、課税上の混乱を招くのみならず、金融資産の保有や投資形態に対する税制の中立性も損なわれることになる。このような観点からも金融資産性所得課税の一体化が必要である。これに関して、平成 17 年から実施される予定のいわゆるペイオフにつ

いて、金融機関の破綻により個人預金の全部又は一部の払い戻しが行われなかった場合の損失を一定範囲の所得から控除して課税上の救済を図るべきであるとの意見もある。

このような金融資産性所得課税の一体化のためには、利子所得、配当所得及び株式の譲渡損益等を正確に捕捉し、その元本である金融資産を把握することが前提となるが、申告漏れや名寄せ漏れを防止し、適正な課税を担保するための手段として、納税者番号制度は有効に機能すると考えられる。

ただし、納税者番号制度によっても株式等の取得費は把握できず、同制度が導入されたとしても株式等の譲渡損益を自動的に算定することは不可能である。この点は同制度の限界である。

納税者番号制度と金融資産性所得に対する源泉徴収制度との関係は、なお検討を要する問題であるが、納税者番号制度が導入されたとしても、税収の安定化の観点からは一定の税率による源泉徴収制度を維持することが適当である。

なお、これに関して、利子及び配当に対する現行の源泉徴収制度や上場株式等に係る特定口座制度は、元本の捕捉や課税漏れを防止する機能を有していることから、納税者番号制度に代替する制度ではないかという意見があった。また、金融資産性所得課税の一体化を行うに当たって、必ずしも納税者番号制度が必要とはいえないのではないかという意見があった。

#### 給与所得課税との関係

仮に納税者番号制度が導入されるとした場合にその適用範囲をどのように定めるかは、制度の仕組みにも関わることであるが、給与所得にも適用することとすれば、給与収入の的確な捕捉に資するとともに、給与所得者の行う確定申告の際の利便性も向上すると考えられる。ちなみに当審議会は、平成13年度答申において、給与所得については、申告納税制度の本旨に沿って、給与所得者自身による確定申告制度へ移行すべき旨を提言しているところである。

また、電子申告制度では、源泉徴収票等の申告に関する資料は別に提出することとされているが、納税者番号制度の下では、源泉徴収義務者から課税当局に資料情報を送付したり、保険会社から各種控除に関する資料情報を課税当局に提供することも可能になると考えられる。

なお、これに関して、給与所得については利子・配当と同様に、現行では源泉徴収制度が有効に機能していることから、納税者番号制度は必要ないのではないかという見方があるが、納税者番号制度と源泉徴収制度は必ずしも二者択一の関係にあるとはいえないことにも留意する必要がある。

#### 事業所得との関係

その種類が多種多様である事業所得について、すべての取引に番号を告知し、課税資料を作成することは、事務負担及びコストの面からみて事実上不可能である。したがって、事業所得について納税者番号制度を機能させることは実際問題として困難である。

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制度の対象とすることは、相当程度の牽制効果が期待できるものの、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。

## (2) 法人税・消費税

納税者番号制度が導入されることとなった場合は、法人に対しても付番を行い、法人の行う取引について同制度を適用する必要がある。また、人格のない社団等についても同様である。

しかしながら、法人の行うすべての取引について、番号を告知し、資料情報申告を行うことは、実際問題として不可能である。したがって、納税者番号制度が導入されたとしても、相当程度の牽制効果が期待できるものの、同制度によって法人の所得金額を完全に捕捉することはできない。この点は、個人の事業所得の場合も同様であり、納税者番号制度の限界である。

また、現行の消費税の仕組みからみると、事業者の行う課税取引と非課税取引を正確に把握することが重要になるが、これらの取引に際して納税者番号制度を機能させることは、実際問題として不可能である。この点は、法人所得及び個人の事業所得の捕捉に納税者番号制度が機能しないことと同様である。

これに関して、納税者番号制度によって、法人の保有する金融資産等を捕捉することは、それ自体が適正な所得申告を促すインセンティブになり得るという見方がある。

なお、取引形態が複雑化するとともに、経済取引の電子化・グローバル化が進展しているが、法人の場合は、国外での経済活動が今後とも拡大するとみられる。その際の国際的な資金シフトを捕捉し、国外取引を通じた租税回避を防止する方策の一つとして納税者番号制度が考えられる。

## (3) 相続税・贈与税

相続税の申告漏れ資産は、不動産等の実物資産よりも金融資産のほうが圧倒的に多いのが実情である。このような状況からみると、預貯金口座の開設や株式等の購入に際して番号を告知する納税者番号制度は、仮名預金等の捕捉を含めて、相続税・贈与税など資産課税に有効に機能すると考えられる。

なお、平成 15 年度の税制改正において、相続税と贈与税を一体的に課税する「相続時精算課税制度」が創設されたところであるが、同制度の執行に際しては、生前贈与の事実を的確に捕捉する必要がある。その際の有効かつ現実的な手段として納税者番号制度を利用することが考えられる。

## 4 納税者番号制度と情報の保護

### (1) 保護の対象となる情報の内容

納税者の税務に関する情報は、適正な税務執行のために法定資料制度や税務調査等を通じて税務当局によって収集されており、その限りではプライバシーの権利が制限されることもやむを得ないことであり、また、企業の秘密情報も開示せざるを得ないと考えられる。

問題は、納税者番号制度が導入された場合には、行政による情報の収集が過剰になるのではないかと、また、個人や法人の情報が本人の知らない間に利用・流用されることによってプライバシーが侵害されるのではないかと国民の不安であり、企業の情報が流出すること



によって不利益が生じるのではないかという懸念である。

法的に保護されるべき情報の範囲について、個人と法人では秘密の程度に違いがあるものの、一般に知られていない事実で他人に知られたくない事柄であり、それを公表されると本人が相当の不利益を被ると認められる事実をいう。換言すれば、知られないことが本人にとって利益となる事実であり、内容は問わないと解される。具体的には、所得の種類とその金額、保有資産の内容、債務の種類とその金額などであり、とりわけ厳重に保護されるべき情報としては、個人の疾病に関する内容、犯罪歴、法人の顧客等の取引関係者、新製品・新技術の開発に関する内容などである。

これらの情報は、納税者番号制度の導入の有無にかかわらず保護されなければならないこととは言ってもないが、同制度の導入によって、これらの情報が行政機関においてコンピュータ化・オンライン化された場合には、行政機関相互間での情報の利用が可能になる。また、納税者番号の民間での利用を認めることとすると、番号を通じて民間での情報データベースの構築も可能となる。その結果、情報が濫用されるおそれがある。

したがって、納税者番号制度の検討に当たっては、情報保護制度をどのように構築するかが極めて重要な問題となる。ちなみに、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、住所、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、民間の者の住民票コードの告知要求及び住民票コードのデータベース構築を禁止する旨が定められている。

## (2) わが国の情報保護法制

個人や法人の情報及びプライバシーに関するわが国の現状の保護法制をみると、以下のとおりである。

### 税務職員の守秘義務

現行の資料情報制度では、民間の事業者から税務当局に対して法定資料の提出が義務付けられており、その範囲は、給与所得のほか、各種の報酬、不動産売買、不動産使用料、株式売買など、極めて広い。また、税務当局は、税務調査によって個人及び法人に関する多くの情報を収集・保管している。

税務当局が収集・保管している内容を個人情報についてみると、氏名、年齢、性別、住所及び国籍、家族関係、所得の種類と金額、保有資産、加入保険の種類などである。これらは個人の秘密に属するものであり、税務以外の目的に使用しないという納税者の信頼に基づくものである。

個人及び法人の税務情報の保護について、法制面では、国家公務員法 100 条の一般的な守秘義務の規定（罰則は、1 年以下の懲役又は 3 万円以下の罰金）のほか、これよりも厳格な規定として所得税法 243 条、法人税法 163 条、相続税法 72 条、消費税法 69 条などによる守秘義務の規定（罰則は、2 年以下の懲役又は 30 万円以下の罰金）により保護されている。

### 個人情報保護法

「個人情報の保護に関する法律」（個人情報保護法）では、OECD加盟国において採択されている 8 原則に従って、利用目的の特定、第三者への情報提供の制限、不正手段による情

報取得の禁止、本人に対する情報の開示義務及び情報が事実と異なる場合の訂正義務などの個人情報の保護に関する基本事項のほか、情報取扱事業者の責務及び主務大臣の監督責任の規定が定められている。

なお、国のすべての行政機関の保有する個人の情報保護については、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(行政機関個人情報保護法)が定められており、個人情報保護法とほぼ同様の規定が設けられている。

### (3) 現行の情報保護法制の問題点

税務当局が保有する個人情報も行政機関個人情報保護法の適用を受けることとなり、基本的には前述のとおり本人による情報アクセスとその訂正を求める権利、第三者に対する情報提供の際の本人の同意の保証など、情報の保護とプライバシーの侵害に対する防止措置が講じられている。

ただし、行政機関個人情報保護法においては、個人情報の目的外利用と提供を原則禁止としながら、「相当な理由」がある場合は、行政機関の長において目的外に自ら利用できることとされているほか、他の行政機関等にその保有する情報を提供できることとされている。また、個人情報の開示請求があった場合には、行政機関の長はその保有する情報の開示をしなければならないこととされているが、不開示情報として「租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがあるもの」が規定されているなど、本人の情報アクセスには一定の限界がある。行政機関個人情報保護法におけるこれらの例外規定をみると、税務に関する個人情報の保護は十分とはいえ、その意味で現行法制には問題点が少なくない。

したがって、個人情報の開示について、少なくとも納税者番号制度を利用して収集した税務情報は開示の対象とし、本人による情報アクセスと情報訂正請求権の実効性を維持すべきである。

一方、納税者番号制度を前提として現行の情報保護法制をみると、前述した税務職員に対する守秘義務の規定が現行どおりでよいかどうかについては、なお検討を要する。上記の各税法規定は、「(租税の)調査に関する事務に従事している者又は従事していた者が、その事務に関して知ることのできた秘密を漏らし、又は盗用したとき」に適用する旨が定められているが、例えば、他の行政機関等からの情報提供の請求があった場合にその提供ができるかどうかについては、必ずしも明確ではない。

したがって、税務情報は他の行政機関や立法府に対しては原則として提供できないこととし、やむを得ず提供しなければならない場合にあっても、その提供を行うことの理由と手続を明確にした法令に基づく必要がある。具体的には、国税通則法において、これらの内容を規定し、税務に関する個人情報を厳格に保護すべきである。

なお、いわゆる電子申告制度の導入など税務当局のIT化が進展しているが、納税者番号制度の導入にかかわらず、データの暗号化など通信の安全性と情報保管の機密性の保持についても厳格に対処する必要がある。

## 5 納税者番号制度のコストの問題

納税者番号制度の導入に際しては、行政側には番号の付与についてのコスト、制度の維持・管理のためのコスト及び税務当局におけるマッチングを行うコストを要する。また、民間においても、取引の相手方に番号を告知する際のコストと番号を記載した情報申告書を税務当局に提出する際のコストを要する。

これらのコストは、付番の方式など納税者番号制度の仕組みによって異なるものであり、現状では必ずしも明らかではない。民間におけるコストについても同様であるが、番号の告知を行う「煩わしさ」など定量化されない負担も無視することはできない。

納税者番号制度におけるコストについては、制度導入による税収増が明らかでなく、費用対効果の面からみて制度の導入を否定的にみる考え方があるが、一方で、適正な税務執行を維持し、納税者の経済活動に資する税制の構築のためには必要なコストであるという見方がある。

いずれにしても、制度の導入・維持に関するコストについては、付番方式や付番機関などのほか、どのような行政分野と共用するのかなど、具体的な仕組みが明らかにならないとその試算は困難であり、また、納税者番号制度そのものの評価を行うことも不可能である。

なお、この問題に関して、利子・配当については現行でも源泉徴収制度が有効に機能していること、上場株式の譲渡損益については特定口座制度の導入によりその把握が容易になるとともに、同制度によって申告水準の向上が期待できること、さらに「金融機関等による顧客等の本人確認等に関する法律」の施行により、匿名預金の開設防止措置が講じられたことなどを勘案すると、行政・民間の双方に多額のコストを強いてまで納税者番号制度を導入する必要はないのではないかという考え方がある。

## おわりに

高度情報化社会が到来し、行政事務と民間の経済活動とを問わず、あらゆる分野において機械化・電子化が進展している。行政分野においては、いわゆる電子政府を推進し構築するという観点から、すでに住民基本台帳ネットワークシステムが稼動しており、税務においては、電子申告・電子納税制度の導入が行われたところである。このようなコンピュータ化・オンライン化の進行は、今後とも拡大することはあっても、縮小することはあり得ないと考えられる。また、いわゆるカード社会の進行とともに、民間分野においてカード番号による管理が日常的に行われるようになり、番号をキーとした取引等に対し、若年層を中心とした国民の多くがそれほど抵抗感を持たなくなりつつある。

このような状況を勘案すれば、納税者番号制度の導入について、新たに検討を加えるべき時期にきていると考えられる。

税務行政においては、適正な課税が行われることが重要であり、それを担保するための執行システムが整備されなければならないことは言うまでもない。このことは当審議会の基本的考え方であり、その限りにおいて納税者番号制度は、意義のあるシステムとしてその導入を検討すべきである。また、多くの国民にとって望ましい税制を構築する上で同制度が必要不可欠である場合

も同様である。

しかしながら、本答申の本文で指摘したように、現段階においては、納税者番号制度と情報の保護との関係において様々な問題点が含まれているほか、同制度の導入・維持に伴うコストに関しては、費用対効果の面からみて疑問がないとはいえない。当審議会においても、このような問題点等について検討を行ったが、結局のところ、付番の方法、適用取引等の範囲、コストの積算等が具体的に明らかにならないと、国民生活や経済取引への影響を測ることができず、制度の導入の適否を的確に判断することが困難であるということである。

したがって、政府においては、早急に納税者番号制度の具体的な構想を提示して国民の議論に供すべきである。その際に重要なことは、納税者からみて有用かつ利便性の高いシステムを構築するという視点である。行政の効率化という大義の下に、国民のコンセンサスを得られないままに拙速に導入を検討することは避けなければならない。このことは、住民基本台帳ネットワークシステムの問題点をみれば明らかであり、また、税務に関しては、いわゆるOCR様式による書類の事務が適切に稼動していないという事実も同様である。

この点に関し、納税者の選択により、納税者番号制度を適用するという考え方があるが、必ずしも適切な方法とはいえない。電子申告や電子納税制度は、その利便を享受したい納税者のみが利用することとすれば足りるが、適正な課税を目的とする納税者番号制度において、納税者の選択制とすることはなじまないと考えられる。

いずれにしても、情報化社会が進行するなかで、税務行政においても納税者の好むと好まざるとにかかわらず、機械化・電子化は避けられない問題である。納税者番号制度の導入もその一環として検討すべき事項であるが、個人・法人の経済活動に与える影響が大きい問題であるだけに、慎重かつ拓かれた議論が展開されることを期待したい。