

第10節 納税者番号制度

1 政策決定過程

納税者番号制度とは、政府が納税者に広く番号を付与し、納税者やその取引機関（勤務先や金融機関）に対し、各種取引を行う際に税務当局への書類提出時に、その番号記載を義務付ける制度である。この制度を導入すれば税務当局が番号で徴税を管理することが可能となり、それが所得捕捉や管理の効率化をもたらすとされた。そのため、政府税制調査会などで繰り返し検討が行われたが、一方でプライバシーなどの問題も多く、結局本書の対象範囲である平成12年度までの期間で制度が導入されることはなかった。次の2以降で制度の考え方や検討過程（平成7年度税制改正まで）を詳しく見ていくが、まずこの1でその概要を簡単に述べておく。

我が国で納税者番号制度の導入が本格的に検討されたのは、消費税導入が最大の問題となった昭和63年の抜本的税制改革においてであった。当時、その前提として不公平税制の是正が叫ばれ、その中で利子・株式譲渡益を総合課税すべきだとの主張が高まり、その結果納税者番号制度に注目が集まった。すなわち、利子や株式譲渡益は本来、給与などと総合課税されるべきだが、複数の金融機関にまたがる貯蓄などの名寄せができないことがそのネックであり、名寄せのためには勤務先や金融機関等から税務署に提出される情報申告書の番号管理が欠かせないとされた。「第3節 所得税その2」で述べたように、昭和62年及び昭和63年の改正では利子や株式譲渡益に分離課税が導入されたが、これは次善の策であり、可能ならば総合課税が望ましく、そのためには納税者番号制度の導入が欠かせないと論じられた。

政府税制調査会は、昭和63年2月に納税者番号等検討小委員会（金子宏小委員長）を立ち上げて議論を行い、昭和63年12月に報告書（「納税者番号等検討小委員会報告」）を発表した。そこでは番号形態などに関する具体的な提言を行うには至らなかったが、制度を実施する場合の番号付与の方式やプライバシーの問題、その導入が及ぼす経済取引への影響やコストの問題が議論され、今後更

に検討を続けるべきことが主張された。

その後、この問題は平成5年度税制改正で再び大きく注目を浴びた。この年は先に述べた利子や株式譲渡益の分離課税制度導入から5年目に当たり、その見直し作業を行うことが決まっていた。議論の最大の焦点は総合課税への移行が可能かどうかであったが、納税者番号制度の導入可否はその行方を左右する問題であり、政府税制調査会の納税者番号等検討小委員会で再び議論が行われた。しかし結局、残された課題も多く、具体的な提言を行うには至らなかった。その要因は様々に考えられるが、次の2点が重要だったようである。¹⁾ 第一に制度に使用するための番号を特定できなかったこと、第二に国民の間に制度に関する知識が浸透しておらず、プライバシーの侵害に対する懸念が十分に解かれていなかったことである。また、もう1点加えるとすれば、先の改革で実施された利子・株式譲渡益の分離課税が比較的有効に機能しており、課題の残る納税者番号制度を導入してまでこれを総合課税に改めることへの抵抗感も強かったことが挙げられよう。

この結果、平成5年度税制改正では利子や株式譲渡益の総合課税化は難しいとされ、分離課税の継続が決定した。納税者番号制度の問題は引き続き検討課題となり、第3章で扱う平成8年度改正以降に引き継がれた。

こうした経緯を、以下では次の手順で検討する。2では制度の概要を説明し、昭和63年の政府税制調査会の議論に即して、その問題点を検討する。3では、平成5年度税制改正時の政府税制調査会の議論を中心に、その後の検討状況を説明する。

〔注〕

- 1) 『日本経済新聞』平成4年11月10日朝刊。

2 制度の考え方とその問題点

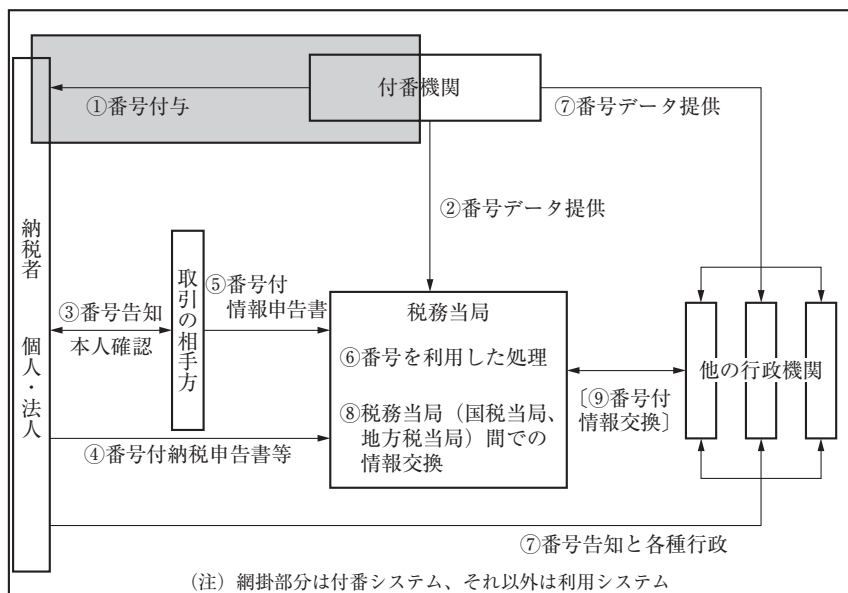
まず、納税者番号制度の考え方を述べる。そもそも日本にない制度であるが、当時、どのような制度が想定されたかを、政府税制調査会などに提出された資料より理解することができる。まず、この点を整理しておく。

図2-10-1は制度の考え方を示す。まず「付番機関」が納税者（法人もあり得

図 2-10-1 税務における共通番号の利用

税務における共通番号の利用方法としては、以下の利用が想定される。

- (1) 付番機関は税務当局に番号データ（番号、氏名等の情報）を提供する。〔②〕
- (2) 個人及び法人は各種の取引を行う際、付与された番号を取引の相手方に告知（番号カードの提示）する義務を負う。
- 取引の相手方は本人確認とともに番号の告知（番号カードの提示）を求め、告知を受けた番号を記録する義務を負う。〔③〕
- (3) 納税者は、納税申告書等に氏名等とあわせて自己の番号を記載し、税務当局に提出する。〔④〕
- (4) 取引の相手方は、情報申告書に納税者の氏名等とあわせて告知を受けた番号を記載し、税務当局に提出する。〔⑤〕
- (5) 税務当局は、付番機関から提供された情報に基づき、提出された納税申告書等、情報申告書に記載された番号、氏名等に誤りがないことを確認した上、情報申告書を納税者ごとに名寄せする。そして、情報申告書と納税申告書の記載内容を突合し、申告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、税務調査等が行われる）。〔⑥〕
- (6) 税務以外の行政分野でも番号を用いる場合、付番機関は他の行政機関に番号データ（番号、氏名等の情報）を提供し、個人及び法人は、当該行政分野で番号を告知して行政サービスの提供等を受ける。〔⑦〕
- (7) 国税当局あるいは地方税当局は、受け付けたもののうち一部の情報申告書等については、他方の税務当局（国税当局にとっては地方税当局、地方税当局にとっては国税当局）に対し、情報交換を行う。〔⑧〕
- (8) 番号を使用して、他の行政機関と情報交換を行うことも考えられる。〔⑨〕



（出所）税制調査会「税制調査会関係資料集」（平成5年3月）24ページ。

るが、以下では個人を想定する)に番号を付与するが、一方で「付番機関」はこれを税務当局にも通知する。番号とともに通知される情報として、差し当たり氏名や住所、生年月日などが考えられる。

個人は金銭取引を行う相手(給与を受け取る勤務先や預金を保有する金融機関など)に自分の番号を通知、それを基に取引(所得受け取りなど)を行う。番号カードを発行し、金融機関での取引の際はその提示を義務付けて、なりすましを防ぐことなども検討された。¹⁾そして納税申告の際に税務署に提出する書類には納税者番号が記載され、総合課税の下で申告書には給与とともに利子や株式譲渡益も記される。一方、この個人と取引を行った勤務先や金融機関は税務当局に、個人との取引内容に関する情報申告書(給与や利子、株式譲渡益など)を番号入りで提示、税務当局はこれを用いて納税申告書をチェックする。個人が複数の金融機関に預金を保有することなどから情報申告書は膨大な数になり、その名寄せ(マッチング)は番号管理でないと不可能とされ、ここで納税者番号が用いられる。²⁾また、番号が税務以外の行政で使われる場合は、その行政機関に番号とデータ(氏名や住所など)が提供され、行政機関は税務当局や本人と番号を通じて情報を交換する。

大まかなイメージはこうした制度であるが、実際にこれを実施するための課題も多かった。それについて、昭和63年12月の「納税者番号等検討小委員会報告」を基に簡単に整理しておく。第一に、番号として何を用いるかである。日本で制度を実施する場合、社会保障番号を用いるアメリカ方式と、全国民に統一的な番号を新たに付与する北欧方式が有力とされたが、それぞれの方法には短所も指摘された。アメリカ方式は受益を伴う番号なので馴染みやすいとされ、日本の場合は基礎年金番号を用いることが考えられたが、当時、日本では年金制度が職業ごとに完全に分かれており、転職をした人への二重付番や制度未加入者への付番漏れが想定された。一方、北欧方式はそうした問題を回避し得るが、強制的に番号を振られることに対する国民の抵抗が強いのではないかと想定された。³⁾いずれにせよ、大多数の納税者に生涯不変となる統一的な番号を付与する必要がある、具体的にどの番号を使うかが難問とされた。

2番目の問題はプライバシーの権利保護である。税務の場合は番号を用いなくても、既にその一定の権利が制限されており、この点は番号使用と基本的に無関係とされたが、番号を他の行政用途に用いる場合に問題が生じる可能性が

論じられた。これに関しては目的外使用の制限などを厳重にすることで、管理は可能と結論付けられた。更に番号を民間の金融機関などが業務で積極的に活用するケースも考えられるが、その利用は問題ないものの、その管理が適切に行われる必要があるとされた。しかし、こうした制度を新たに実施する場合には国民の理解が得られていることが前提であり、そのためには相当の努力が必要と結論付けられた。

3番目の問題はコスト面であった。納税者番号制度は所得の捕捉等に役立つ一方で、その維持管理にコストがかかることが想定された。番号管理を行う行政側のコストに加え、国民の側にも番号を取引の都度、取引相手に告知するコストや書類等に番号を記載するコストが想定された。また、利子・株式譲渡益と並んでもう一つの不公平税制とされた「クロヨン」について、事業者の取引書類に番号記載を義務付け、番号管理を行うことも考えられたが、それによる書類の量は極めて多くコストが膨大なため、難しいとされた。すなわち、納税者番号制度とクロヨン是正は切り離すべきと結論付けられた。

最後に4番目の問題は、それが経済取引に及ぼす影響であった。一部の取引のみに番号制度を適用すると取引に歪みを生じるおそれがあるため、その対象はなるべく広くとるべきとされた。

このように、納税者番号制度導入には課題も多く、昭和63年の段階ではその導入は今後の検討課題と位置付けられた。また、番号を税務以外の行政にも使用する観点から、政府部内の幅広い立場で検討を行うべきことが税制調査会の「平成元年度の税制改正に関する答申」（平成元年1月）で要請された。

〔注〕

- 1) 税制調査会「納税者番号等検討小委員会報告」（昭和63年12月）。
- 2) こうしたチェック機能が不完全なまま総合課税が実施されると、利子や株式譲渡益が申告されないだけでなく、株式譲渡損ばかりが申告されて課税所得が大きく減少するという問題があった。
- 3) 番号を納税申告者のみに付与するイタリア方式もあったが、管理の定着性が弱まるなどの理由で却下された。

3 納税者番号等検討小委員会による再検討（平成5年度税制改正）

その後も納税者番号制度に関する議論は続けられた。政府は、先の政府税制調査会の要請などに基づき、税務以外の行政分野でも共通に使用する番号制度を検討するため、10を超える省庁が参加する「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」（「連絡検討会議」）を平成元年2月に立ち上げた。¹⁾ 一方で、納税者番号制度導入は不公平税制の是正を掲げる社会党や公明党が極めて積極的であった。²⁾ 消費税廃止要求に関して野党が平成2年4月に発表した「税制再改革基本法案要綱」に納税者番号制度導入による総合課税の構築が盛り込まれ、³⁾ 更に、その後の消費税修正に関する一連の与野党協議で、野党側の求めに応じて納税者番号制度導入が合意されたとの報道が伝えられている。⁴⁾

このように議論は継続的に行われるが、次にこの問題が注目を浴びたのは、平成5年度の税制改正においてであった。この年は利子・株式譲渡益の分離課税制度が導入されて5年目に当たり、その見直しを行うこととなっていた。その焦点は総合課税が可能かどうかであったが、その議論の行方を左右する問題が、納税者番号制度の導入可否であった。

政府税制調査会は平成3年10月より、各府省による「連絡検討会議」の検討状況も踏まえて、納税者番号等検討小委員会での審議を再開した。『日本経済新聞』が導入支持の社説を掲載するなど、⁵⁾ その導入を求める声もあったが、結局この小委員会では結論が出ず今後の検討課題とされ、⁶⁾ 利子・株式譲渡益の総合課税も見送られた。小委員会が平成4年11月に発表した「納税者番号等検討小委員会報告」を基に、導入見送りとなった理由を以下でいくつか述べておく。

第一の理由は、具体的に納税者番号としてどの番号を用いるかが絞れなかったことである。先に述べたように昭和63年の議論では、社会保障番号を用いるアメリカ方式と、新たに統一的な番号を付与する北欧方式が議論された。その後、政府の「連絡検討会議」で、アメリカ方式の場合は公的年金の基礎年金番号、北欧方式の場合は地方自治体の住民基本台帳を用いることが検討され、この2案が有力となった。納税者番号等検討小委員会で更なる検討がなされたが、それぞれに問題を抱えており、結論が出なかった。

それぞれに関して「小委員会報告」の議論を見ると、まず年金番号方式に対しては、昭和63年のときと同じように、年金制度の分立や制度未加入者の存在による二重付番や付番漏れが改善せず、また厚生年金のデータが住所情報を保持していないことが問題として挙げられた。これらの問題はもう一つの候補である住民基本台帳方式をとると解決するが、住民基本台帳を用いる場合の問題は、市町村によって電算化が進んでいないことであった。小委員会報告によると、電算化が完了していない割合は国民全体の3.4%であり、これらの電算化が必要とされた。更に住民基本台帳方式の場合、外国人に対しては外国人登録原票を用いるとされたが、その電算化も遅れていた。

また、住民基本台帳方式のもう一つの問題として、(この点も昭和63年に議論されたが) 番号を強制的に付番することによる国民の反発が挙げられ、この観点からは、国民に受益をもたらす番号である基礎年金番号方式が望ましいとされた。いずれにせよ二つの方式に一長一短があり、絞り込むことができなかった。なお、報告書は法人に対する番号制度の検討も行っており、税務当局の管理データを使う「税務データ方式」と商業登記簿・法人登記簿を使う「登記簿方式」の二つを挙げたが、これらもそれぞれ問題が残っているとの結論に達している。

小委員会で導入が決定しなかった第二の理由は、国民の理解が深まっていなかったことである。先の昭和63年の議論の際に、プライバシーの問題は運用の仕方を適切に行えば大きな問題とならないとの議論がなされたが、この問題を取り除くためには制度に対する国民の理解が深まる必要があることが指摘された。今回の議論では、これを受けて大蔵省によるアンケートが実施されたが、そこで「納税者番号の言葉を全く知らない」と答えた人が全体の4割以上、言葉を知っていても内容を知らない人まで含めれば8割が「納税者番号を知らない」と答えたとの結果が示された。⁷⁾ 過去のグリーンカードの失敗等もあり、制度に対する国民の反発が強まることだけは避けたいと考えられる中で、この結果が政府税制調査会の議論に大きな影響を与えたことは自然の結果であったと考えられる。

そしてもう1点の理由として、納税者番号制度の導入による利子・株式譲渡益課税の総合課税導入へのためらいがあったことも事実だったと思われる。実施に移されていた分離課税に対しては納税コストの観点等から金融業界の支持

が高く、⁸⁾ 比較的うまく機能していたと考えられる中で、問題が残る納税者番号制度をあえて導入してまでそれを総合課税に変えることの抵抗は大きかったと考えられる。そうした当時の雰囲気を以下の報道より読み取ることができる。⁹⁾

納番制とは、利子、株売却益課税を総合課税・申告納税に変えるのだということを推進論者は強調しておくべきだ。この制度変更はわずかな利子にまで世界一きつい累進税率を適用する。従来、申告する必要のなかった主婦などにまで申告納税を強要するのである。

納番制自体にも国民背番号制への移行、民間業者への情報流出と不安がつきまとう。しかも日常の商取引にまで使うわけではないから、クロヨンなどの不公平は正への効果は薄い。「この問題では拙速を避けたい」という加藤税制調査会長の言葉は、このあたりの事情を指している。

小委員会ではこれ以外にも、納税者番号制度のコストの問題などを議論しているが、主に上記で述べた理由から「今後とも引き続き検討を行っていく必要がある」と述べ、¹⁰⁾ その導入を先送りする結論を導いている。この結果、利子・株式譲渡益課税の総合課税も見送られた。

なお、この後も納税者番号制度の導入は、利子・株式譲渡益の総合課税問題とともにくすぶり続ける。厚生省が公的年金の一元化に向けた作業を本格化させ、これに合わせるように自治省が住民基本台帳番号による行政の一元管理構想を打ち出すといったことが報じられ、番号面での環境整備が進められた。¹¹⁾ また、平成6年秋に自社さ連立村山内閣の手で消費税率の引上げが決定したが、その直後の記者会見で武村蔵相は、不公平税制の是正の観点から納税者番号制度導入の検討を行う決意を示したと報じられている。¹²⁾ こうして、議論は平成8年度改正以降に残されることとなった。

〔注〕

- 1) 参加省庁は、法務省、外務省、大蔵省、国税庁、文部省、厚生省、社会保険庁、農林水産省、運輸省、郵政省、労働省、自治省、警察庁、総務庁。座長は内閣官房が担当。
- 2) 『日本経済新聞』平成2年8月9日朝刊。
- 3) 森信茂樹『日本の消費税—導入・改正の経緯と重要資料』（平成12年、納税協会連合会）345-346ページ。

- 4) 『日本経済新聞』平成2年9月12日朝刊。
- 5) 『日本経済新聞』平成4年2月15日朝刊。
- 6) 『日本経済新聞』平成4年11月10日朝刊。
- 7) 『日本経済新聞』平成4年10月17日朝刊。
- 8) 『日本経済新聞』平成4年10月10日朝刊。
- 9) 『日本経済新聞』平成4年7月17日朝刊。
- 10) 税制調査会「納税者番号等検討小委員会報告」(平成4年11月)14ページ。
- 11) 『日本経済新聞』平成6年1月16日朝刊、平成6年8月11日朝刊。
- 12) 『日本経済新聞』平成6年9月23日朝刊。